

5·18민중항쟁 30주년 기념 국제학술대회 발표논문집

“5·18 30년,  
새로운  
민주주의의 모색”





5·18민중항쟁 30주년 기념 국제학술대회 발표논문집

“5·18 30년,  
새로운  
민주주의의 모색”





5·18민중항쟁 30주년 기념 국제학술대회 발표논문집

“5·18 30년,  
새로운  
민주주의의 모색”



## 책을 내면서

2010년은 광주에서 5·18민중항쟁이 일어난 지 30년이 되는 해다. 5·18항쟁 역시 30년이라는 세월을 비껴가진 못했다. 이제 5·18은 피해 당사자와 유족, 광주를 비롯한 전국의 민주화운동 세력의 치열한 인정투쟁에 힘입어 벌써 오래 전부터 국립묘지와 국가기념일, 유공자의 형태로 제도화된 ‘대접’을 받고 있다. 다른 한편 5·18항쟁은 그것이 발생한 광주에서조차 학생들의 상당수가 항쟁의 발생년도도 알지 못하는 ‘역사’ 속의 한 사건으로 잊혀가고 있다. ‘대접’은 받고 있으나 제도화는 ‘박제화’의 위험을 안고 있으며 망각은 모든 역사적 사건이 피할 수 없는 숙명인 것 같다. 이러한 상황에서 30주년을 항쟁의 의미를 되새기고 항쟁의 정신을 현재화하기 위한 성찰과 전망의 노력을 다시 한 번 버리는 절호의 계기가 아닐 수 없다.

5·18기념재단은 전남대학교 5·18연구소와 학술단체협의회와 함께 2010년 5월 26일부터 28일까지 개최한 국제학술대회를 통해 30주년이 제공하는 이러한 성찰과 전망의 기회 및 과제에 부응하고자 했다. 이 논문집은 당시 5·18기념재단이 주관한 세션에서 발표된 것들만을 모은 것이다. 논문집은 크게 두 가지 주제의 글들로 이루어진다. 그 첫 번째는 5·18민중항쟁이 한국 사회에 미친 정치·사회적 영향과 항쟁을 둘러싼 미완의 과제 등을 성찰하는 글들로서 “5·18 30년의 역사와 실천”이라는 제목으로 묶여 있다.

두 번째는 5·18민중항쟁의 정신을 구현하기 위해 어떠한 삶의 조건이 요구되는가에 대해 비판적으로 논의한 글들로서 “인권도시, 광주?”와 “5·18과 새로운 대안-대안사회, 대안운동”이라는 제목으로 각각 묶여 있다. “인권도시, 광주?”에서는 5·18정신을 지역사회에서 구현하기 위한 시도로서 광주를 인권도시로 만드는 데 대한 논의와 현실에 대한 비판적 및 실천적 성찰과 전망을 담고 있다. “5·18과 새로운 대안”에서는 신자유주의적 자본주의

의 피해와 위기의 기색이 농후한 오늘날 그 극복을 향해 5·18민중항쟁에 담긴 연대와 대동세상의 정신을 구현하기 위한 여러 가지 이론적 및 실천적 논의들을 담고 있다.

두 가지 큰 주제는 일견 서로 상관이 없는 것처럼 보일지 모른다. 첫 번째 주제는 과거와, 두 번째 주제는 현재 및 미래와 연관된 것이기에 말이다. 그렇지만 과거를 ‘기억’하고 ‘기념’하는 것은 그 자체에 의미가 있어서라기보다, 바로 그것을 통해 현재 우리들의 삶 및 미래 후세대들의 삶의 방향을 올바르게 세우기 위해서일 것이다. 5·18항쟁은 항쟁 당시에는 신군부의 무자비한 학살과 폭력에 무참하게 짓밟혔지만 결국 승리한 항쟁으로 역사에 남게 됐다. 그러나 그 과정에서 희생당한 피해자와 가족들에게 그것은 피눈물 나는 비극으로 남아 있다. 5·18항쟁을 기념하고 기억하는 것은 무엇보다도 이러한 비극이 다시는 반복되지 않도록 그 발생조건을 극복하기 위한 노력으로 귀결되어야 할 것이다. 이러한 노력의 방향은 바로 5·18항쟁의 정신 속에 담겨 있다. 그것은 민주·인권·평화·대동세상의 정신이다. 이러한 정신이 짓밟힐 때 비극이 반복될 수 있다는 것을 우리는 용산참사를 통해 다시 한 번 절감할 수 있었다.

끝으로 이 책의 출간을 위해 여러 모로 애써 주신 필자분들께 심심한 감사의 말씀을 전한다. 여기에 실린 글들이 세월이 강요하는 망각의 흐름에 맞서 5·18항쟁의 정신을 되새기고 그 구현을 향해 이론적·실천적 노력을 모아가는 데 기여할 수 있기를 바란다.

THE MAY 18  
MEMORIAL  
FOUNDATION

## Contents

⋮

### 009-074 / “인권도시, 광주?”

- 011 광주의 ‘인권도시’ 논의에 대한 비판적 검토  
김기곤(광주발전연구원)
- 039 장애인의 눈으로 본 광주의 오늘과 내일  
김용목(광주장애인차별철폐연대)
- 049 광주, 전남지역의 이주여성 인권실태와 증진 방안  
김 숙(전남이주여성인센터)
- 059 인권관련 조례를 통해 본 광주의 오늘과 내일  
허창영(전남대 공익인권법센터)

### 075-142 / “5·18 30년의 역사와 실천 I : 광주문제 해결을 위한 5원칙의 현황과 과제”

- 077 5·18 : 진실과 왜곡  
유경남(전남대 사학과 박사과정)
- 093 ‘광주 5원칙’에서 피해보상의 의미와 과제  
이영재(한양대 제3섹터 연구소)
- 125 ‘희생’을 기념하기  
이기찬(영국 랭카스터대학교 사회학과 박사과정)
- 141 토론문  
정경운(전남대)



## 143-208 / “5.18 30년의 역사와 실천 II”

- 145 한국의 정당정치와 5·18 김윤철(서강대학교 사회과학연구소)
- 163 5월 운동의 제도화와 현 주소 최정기(전남대 사회학과)
- 183 5·18 광주항쟁 이후 사회운동의 이데올로기 변화  
김정환(고려대 민족문화연구원)

## 209-462 / “5.18과 새로운 실천-대안사회, 대안운동”

### 1부 - 대안사회

- 211 기본소득과 대안적 사회 : Basic Income and Alternative Society. Human Rights in Welfare Policies  
미하엘 옠피카 (Michael Opielka)
- 251 토론문 : 이승협(한국기술교육대학 HRD연구센터)
- 255 베네수엘라에서 전개되는 사회운동과 사회 프로그램에 대한 오랜 논쟁 : THE LONG-STANDING DEBATE OVER SOCIAL MOVEMENTS AND SOCIAL PROGRAMS PLAYED OUT IN VENEZUELA  
스티브 엘너(Steve Ellner)
- 293 토론문 : 안태환(부산외대 중남미지역원 HK연구교수)

### 2부 - 자본주의에 대한 대안

- 305 여러가지 기본소득과 21세기 변혁의 주체 광노완(서울시립대)
- 341 생활임금운동의 이념, 체제, 운동: 민주노동운동과 고진로 경제안현효(대구대)
- 367 ‘공공(정책) 은행’으로 금융 배제 넘어서기  
임수강(민주노동당 정책 전문위원)
- 395 탈신자유주의 시기, 라틴아메리카 통합의 두 가지 길  
박정훈(사회공공연구소)

### 3부 - 5.18과 대안사회, 대안운동

- 427 항쟁 공동체와 지양된 국가 김상봉(전남대 철학과)



THE MAY 18  
MEMORIAL FOUNDATION

5·18민중항쟁  
30주년 기념  
국제학술대회  
발표논문집 . . .

## “인권도시, 광주?”

광주의 ‘인권도시’ 논의에 대한 비판적 검토  
김기곤(광주발전연구원)

장애인의 눈으로 본 광주의 오늘과 내일  
김용목(광주장애인차별철폐연대)

광주, 전남지역의 이주여성 인권실태와 증진 방안  
김 숙(전남이주여성인센터)

인권관련 조례를 통해 본 광주의 오늘과 내일  
허창영(전남대 공익인권법센터)



# 광주의 ‘인권도시’ 논의에 대한 비판적 검토

김 기 곤 (광주발전연구원)

## 1. 들어가며

‘인권’을 도시 구성의 주요 자원으로 삼으려는 노력이 곳곳에서 진행되고 있다. 거창군 시민사회는 1951년 민간인 학살의 기억을 가지고 ‘평화·인권도시’를 만들고자 했다. 진주시는 1996년 형평운동기념탑을 제막하면서 ‘21세기 인권도시 진주’를 지향하고 있다. 대전시는 누구에게도 장애가 되지 않는 생활환경 조성을 목적으로 ‘유니버설디자인 도시’ 정책을 추진하고 있다. 인천시는 ‘평화와 인권 국제도시’를 꿈꾸고 있다. 광주 역시 ‘민주·인권·평화도시’라는 이름으로 자신의 정체성을 형성하기 위한 노력들을 전개하고 있다.

정체성은 역사, 지리, 생물학, 생산·재생산 제도, 집합적 기억과 개인적 환상, 종교적 계시, 권력장치 등을 재료로 구성된다. 그러나 개인과 집단은 자신들의 사회구조와 시·공간의 틀 속에 뿌리를 둔 사회적 결정과 문화적 기획에 따라 이 모든 재료들을 가공하며 그것들의 의미를 재배열한다(Castells, 2008: 24). 정체성을 구성하는 하나의 단위인 지역은 역사와 삶이 농축되고, 각종 의미의 효과들이 발현되면서 새로운 정치적·문화적 가능성이 추구되는 공간이다. 각각의 지역은 역사적 자원이나 전통의 부재 속에서도 인위적으로 특정한 정체성을 만들 수 있고, 기존의 정체성은 지역의 환경이나 행위자들의 요구에 의해 인위적으로 변화되기도 한다. 이는 지역 정체성이 본질적이고 고정적인 것이 아니라 발견되고, 창조되고, 변형되는 것임을 말해 준다.

광주에서 현재 논의되는 몇 가지의 지역 정체성 담론들은 광주의 전통과 역사적 경험에 기반을 두면서 현대성을 잃지 않고 이를 적극적으로 수용하려는 노력이 반영되어 있다. 이러한 과정을 통해 형성된 ‘민주·인권·평화도시 광주’는 광주가 경험한 과거의 역사를 단지 정체된 옛 기억으로 제약시키지 않고, 현재와 미래의 과제를 적극적으로 담아내기 위한 역사적·사회적 기능을 수행하고자 한다는 점에서 특별한 의미를 지닌다고 볼 수 있다.

지역 정체성이 행위자들의 다양한 사회적 관계 속에서 구성된다는 점을 감안하면 ‘민주·인권·평화도시’가 현재의 의미를 획득하기까지는 지역 내부의 합의, 정체성 형성의 주도 주체, 지역 외부의 시선, 정체성에 기초한 다양한 실천행위, 정체성을 지지하고 지탱해 주는 이념과 가치의 선별과 해석 등을 중심으로 개인과 집단들의 담론 경합과 협력의 과정을 거쳤다는 것을 예상해 볼 수 있다.

사회학적인 관점에서 보면, 지역 정체성이 사회적 과정의 산물이라는 것을 쉽게 동의할 수 있지만, 정작 중요한 문제는 무엇으로부터, 누구에 의해, 무슨 목적으로, 어떻게 지역 정체성이 구성되는가일 것이다. 이는 결과적으로 한 번 형성된 정체성은 지역을 살아가는 주체들의 삶을 어떻게 변화시키고 있는가를 밝히는 작업으로 이어진다.

이 글의 궁극적인 목적은 광주의 지역 정체성 담론인 ‘민주·인권·평화 도시’가 추구해야 할 과제를 찾아보는 데 있다. 이를 위해 그동안 ‘민주·인권·평화 도시’를 형성하기 위해 논의되어 온 담론형성과 실천의 과정을 반성적으로 살펴보고자 한다. 특히 인권이라는 보편적 가치가 광주의 도시 이미지와 어떻게 결합되어 왔는가를 살펴봄으로써 ‘인권도시 광주’의 실질적 의미를 인권의 내재화라는 관점을 중심으로 검토한다.

## 2. 5·18과 인권의 ‘의식적’ 결합

5·18광주민중항쟁(이하 5·18)의 의미를 인권개념을 통해 인식하려 했던 시

도는 크게 두 영역에서 이루어졌다. 하나는 5월운동의 연속선상에서 바라볼 수 있다. 이는 1980년 5·18 이후 5월문제 해결과 5·18의 의미를 계승하기 위해 광주 시민사회가 전개한 5·18의 국제화라는 실천운동이다. 다른 하나는 5·18에 대한 인식의 지평을 넓혀 새로운 의미와 가치를 정립하고자 했던 진보적 학술진영의 연구작업이다.

## 1) 5월운동의 국제화 전략과 인권

1993년에 등장한 김영삼 정부는 5·18의 성격을 민주화운동으로 규정하고, 이를 제도화하기 위한 기념사업을 국가적 차원에서 추진하기 시작했다. 이러한 상황에서 1994년 초에 출범한 ‘오월성역화를 위한 시민연대모임’(이하 시민연대)은 5·18기념사업을 통해 5·18 의미의 전국화·국제화를 추진했다. 이 구상이 “5·18 광주민중항쟁 기념사업을 위한 마스터플랜”(시민연대, 1994. 5. 12)이다. 여기에는 ‘평화와 인권 관련 국내외 각종행사를 집중 유치’하고, 국제연대활동 및 협력기구를 구성해 ‘각국 의 평화와 인권관련 개인 및 단체 간의 교류와 정례적인 세계민주인권성회’를 개최하는 구상이 담겨 있다. 5대원칙에 입각한 5월문제의 해결이 가시적 성과를 거두어 나가면서 마지막 과정인 기념 및 정신계승을 위해 선택한 것이 이러한 국제화 전략이다. 5월운동의 공간적 확장의 시도로 볼 수 있는 이러한 전략은 그동안 민주화, 자주, 통일 등의 의미를 통해 5·18이 한국이라는 지역 단위에 머물러 있던 담론을 새롭게 재해석해야 할 필요성이 대두되었다. 이러한 과정에서 5·18의 가치와 의미는 인권이라는 보편개념 속에서 해석되어져갔다. 결국 5·18에 대한 인권적 측면의 인식은 5·18의 국제화라는 실천진영의 방향전환과 깊은 관계 속에서 탄생한 것이라 할 수 있다. 국제화 전략은 광주시민연대 뿐만 아니라 1994년 출범한 5·18기념재단이 결합하여 보다 조직적이고 체계적으로 진행되었다. 5·18의 국제화를 위한 실천은 1994년과 1995년 광주에서 열린 5·18관련 국제심포지움, 1996년 5월 광주에서 열린 인권과 평화를 위한 제1회 국제청년캠프, 1997년 광주학살

을 취재한 외신기자들의 증언록 발간 등으로 이어졌다.<sup>1)</sup> 1998년 UN인권현장 선포 50주년을 맞이하여 아시아인권현장(Asian Human Rights)이 광주에서 선포된 사실은 5·18의 국제화 노력이 가져온 하나의 가시적 성과이다. 이 현장은 홍콩의 아시아인권위원회가 주도한 것으로, 인권운동에 헌신해 온 아시아 인권운동의 지도자들이 광주에 모여 아시아지역 민중이 직면하고 있는 인권현실을 고발하고, 아시아 민중이 인간다운 삶을 유지하기 위해 추구해야 할 가장 기초적인 권리를 담고 있다. 이 현장이 광주에서 선포된 것은 5·18이 갖는 의미가 인권의 관점에서 해석될 수 있다는 점을 국제사회가 인정한 것이라고 할 수 있다.<sup>2)</sup> 이러한 일련의 실천들은 5·18을 인권의 개념으로 인식하고, 광주가 ‘인권도시’라는 상징성을 확보하는데 주요한 계기를 만들어 주었다. 이런 성과를 바탕으로 광주의 시민사회에서는 광주를 세계인권도시로 선언하고 인권도시로 성지화하려는 구상을 논의하기도 했다(광주시민연대, 1999).

한편, 이러한 일련의 과정을 통해 부상한 인권개념이 항상 ‘평화’라는 또 다른 보편개념과 한 쌍을 이루며 제기되었다는 것을 주목할 필요가 있다. 인권개념의 등장은 기존의 지배적인 해석인 ‘민주’ 개념을 전제로 하면서, ‘평화’라는 새로운 개념과 함께 출현했다. 그렇기 때문에 광주의 지역 정체성 담론은 항상 ‘민주·인권·평화’라는 세 개의 동일 계열의 보편개념들이 병렬적으로 한 쌍을 이루면서 전개되어 갔다. 이러한 사실은 광주를 ‘인권도시’라는 독립범주에서 해석하는 것을 어렵게 만들고 있다.

5·18을 인권개념으로 이해하려는 경향은 기존의 민주화운동 진영이 5·18을 인식했던 관점 및 실천 방향과는 차이를 두고 있다. 5·18의 인권적 해석은 민주화운동의 구조적이고 정치적 특성을 주변화시킬 우려를 안고 있었다(나간채, 2009: 105). 특히 5·18항쟁 당시의 직접적인 갈등 및 적대 관계의 실체를

1) 이러한 실천들의 구체적 내용과 의미에 대해서는 나간채(2009: 113-115)를 참조할 것

2) 아시아인권위원회 바실 페르난도는 광주를 아시아인권현장 선포 장소로 택한 이유를 다음과 같이 설명했다. “1980년 광주항쟁에서 보여준 광주시민들의 저항은 비슷한 정치적 경로를 걷고 있는 아시아 민중들에게 무한한 희망을 주고 있다. 특히 항쟁 이후 치열한 진상규명투쟁, 그 결과 얻어진 전두환·노태우 두 전직 대통령의 처벌, 그리고 김대중 씨의 대통령 당선 등은 인권과 민주주의를 실현하고자 하는 아시아 민중들의 염원을 유감없이 보여주었기 때문이다”(이재의, 1998: 175).



모호하게 만들고, 이후 한국사회의 민주화운동과 5월운동 사이의 연속성을 단절시킬 가능성도 안고 있다. 그렇기 때문에 ‘5·18=인권’이라는 인식을 비판적으로 바라보기도 한다. 그런 비판은 주로 5·18을 저항, 민주, 자주, 통일 등의 이념으로 해석하며, 군부독재 타파와 분단 극복을 위한 실천운동을 전개했던 사회운동세력들로부터 제기되었다. 특히 5·18 당시 항쟁의 주역들과 민주화운동의 연속선상에서 5월운동을 전개하고자 했던 세력들은 이를 받아들이기가 쉽지 않았다.<sup>3)</sup>

이후 ‘5·18=인권’이라는 인식구도는 지역 내부에서 논쟁적 합의 과정을 거치지 않는 않았지만, 하나의 지배적인 해석으로 수용되어 나갔다. 이러한 상황은 1987년 이후 한국사회가 형식적인 측면에서 민주화의 성과가 가시화되고, 김영삼 정부 이후 5·18에 대한 국가적 승인과 제도적 해결방안들이 제출되기 시작한 것과 무관하지 않다. 민주화의 진전과 5·18의 ‘해결’로 비록 가시적인 투쟁의 대상은 사라졌지만, 여전히 5월운동진영은 사회운동적 실천에 대한 관심을 놓지 않았다. 이러한 상황에서 인권은 ‘좋은 세상의 상징적 등가물’(조효제, 2008: 27)로서 커다란 거부감 없이 5·18 내부로 수용될 수 있었다. 이는 민주화가 달성된 이후 새롭게 채워야 할 민주주의의 내용들을 인권이라는 측면에서 인식했다는 것이다. 특히 1998년 김대중 정부가 들어서면서, 5·18은 민주화운동을 위한 저항담론로서의 기능이 급격하게 약화되면서, 그 의미해석과 실천의 지향점을 인권과 결합시켜가는 흐름이 뚜렷해졌다. 1998년 5월행사가 ‘인권과 평화, 화합의 미래로’라는 슬로건 속에서 인권과 관련한 각종 행사로 채워졌다는 것에서도 확인할 수 있다.<sup>4)</sup>

## 2) 5·18의 의미 확장: ‘인권’의 발굴

3) 이러한 사고는 1980년 5월 전남도청에서 최후까지 항전했던 도청 ‘사수파’의 주장에서 잘 드러난다. 이에 대해서는 김상집(2007: 50-51)을 참조할 것.

4) 1998년 5월행사위원회의 프로그램을 보면, 국제학술심포지움으로 ‘세계화 시대의 인권과 사회운동: 광주민주화운동의 재조명’, ‘5·18광주민중항쟁 기념 아시아 인권현장 선언대회’, ‘5·18정신의 인권적 계승과 인권센터 설립에 관한 토론회’ 등이 개최되었다.

5·18을 인권의 시각에서 해석하려는 학술진영의 연구작업은 1990년대 중반 이후 시작되었다. 1995년 광주특별법 제정 이후 국가폭력이라는 개념이 사회적으로 널리 인정되면서 그것의 대당적 개념으로 인권이 제기되었다. 이러한 연구로는 5·18을 국가권력의 폭력에 대항하는 저항권이라 관점에서 보려는 입장(박은정, 1995), 파괴된 인간의 존엄성을 되찾으려는 승인투쟁과 국민주권의 관점을 통해 5·18에서 인권개념을 확인하려는 시도(한상진, 1998), 5·18을 민중의 자기 결정권이라는 관점에서 해석하여 자생적 인권개념의 확립 가능성 탐색<sup>5)</sup> (박홍규, 1999) 등이 있다.

이처럼 5·18을 인권개념으로 해석하려는 흐름은 항쟁을 통해서 시민들이 자신들의 행위를 명시적인 인권의 문제로 표현했던 것은 아니지만, 항쟁의 다양한 해석을 통해 5·18 속에 잠재화된 인권의 의미를 찾아보고자 한다는 점에서 5·18에 대한 인식의 전환과 지평의 확장에 기여하고 있다. 이러한 연구는 다양한 학문적 논쟁과 이견 속에서도 5·18이 국가의 구조적 폭력성과 비인간적 야만성에 대항하여 인간의 존엄성을 수호하고자 했던 기념비적 사건으로 간주될 수 있게 했다.<sup>6)</sup> 이를 통해 5·18은 서구에서 태어난 인권개념의 지평을 지구 규모로 확대하고 보편화하는 데 결정적인 기여를 했다. 특히 5·18에서 추출한 인권은 동아시아에서 인권의 중요성을 부각시키고 그 의미를 풍부화시켜 각 지역으로 발신될 수 있는 가능성을 열어 주었다(서승, 2001: 924).

5·18에서 인권의 ‘발굴’은 그동안 5·18이 우리 사회에 미친 영향들을 대체로 민족민주운동 차원에서 분석하려했던 시각을 넘어서게 했다. 이는 5·18의 인식 지평의 확장뿐만 아니라 사회운동의 방향 전환을 불러와 인권 및 평화운동의 확산을 추동하기도 했다. 이를 계기로 5·18은 자유, 평화,

5) 자기 결정권은 국가 폭력에 의해 야기된 부정부적인 상태에서 지역 공동체 주민들이 자기 결정을 통해 ‘인간의 안전보장’을 위해 스스로 사회를 운영한다는 맥락에서 해석하는 것이다(박홍규, 1999: 361).

6) 박우용(2007b: 38)은 5월 광주의 지향성을 보편적인 인권 이념으로 해석할 경우 “①5·18이 함축하고 있는 다른 고유한 이념들, 예를 들어 저항, 자주, 민주, 통일, 민중해방과 같은 특수 이념들을 평가 절하할 수 있으며, ②광주항쟁의 성격을 규정하는 한 축이라고 할 수 있는 광주의 사회적·경제적·문화적 특수성에 대한 인식을 방해할 수 있으며, ③5월 광주를 보편주의적 개념 틀로 이상화한 나머지 여전히 우리사회를 규정하는 핵심코드인 계급갈등 문제와 광주를 분리시킬 수 있다는 비판이 제기된다”고 본다.

평등, 정의, 연대 등 사회적 실천의 주요 명제들을 의제화시켜고 이를 실천하는 이념적 자원으로 활용되었다. 이러한 예는 “5·18의 이름으로 전개된 이웃돕기, 수재민 구호활동, 동티모르 난민 구호운동 등”에서 찾아볼 수 있다 (나간채, 2008: 209). 이는 5·18의 사회적 의미를 새롭게 발굴함으로써 우리가 지향해야 할 인간적 목표가 무엇인가를 새로운 지평에서 바라볼 수 있게 했다는 것이다. 이러한 학문적 성과는 5·18의 전국화·국제화 전략을 이념적으로 지탱시켜주었고, 광주가 인권도시로 의미화 되는 데 역사적 정당성과 논리적 타당성을 제공하는 데 기여했다. 즉, 5·18의 정신을 인권개념과 연관시키고 이를 통해 5월정신을 세계화·보편화하는 실천의 발신지를 광주라는 도시로 확고하게 설정하도록 했다는 것이다.

하지만 이러한 논의의 한계는 여전히 5·18과 인권 사이의 관계가 ‘가능성의 담론’ 영역에 있었다는 것이다. 가능성의 담론은 특정한 이데올로기나 이해관계가 반영된 상이한 담론이 개입하면 언제든지 위태로울 수 있는 상황을 맞이하게 된다. 이것은 이후 광주에서 문화도시담론이 부상하면서 문화산업 담론과 인권담론이 서로 경합하며 갈등하는 상황을 만들어냈다는 것에서 확인할 수 있다. 중요한 것은 인권은 담론의 영역을 넘어 인권이 실현될 수 있는 구체적 공간을 대상으로 현실화할 수 있는 ‘실천 담론’을 수립하는 것이었다. 예컨대, 인권의 실현대상으로 ‘인권도시’ 광주는 담론의 수준의 넘어 보다 구체적인 인권의 내용을 토대로 도시를 구성하고 작동시키는 실천의 원리 속에서 인식해야할 문제라는 것이다.

### 3. ‘인권도시 광주’, 그 안과 밖

#### 1) 인권도시론의 구체화 과정

1990년대까지 광주에서 지역 정체성 형성을 둘러싼 담론은 주로 예방론

과 민주성지론이 서로 경합하는 양상이었다.<sup>7)</sup> 광주 정체성 논의에서 인권도시가 본격적으로 등장한 시기는 2000년 이후라 할 수 있다. 이는 광주시가 도시발전의 새로운 전략을 모색하기 위해 만든 보고서인『빛과 생명의 문화광주 2020 기본계획』(2000. 11)에서 구체화되었다. 이 보고서는 광주의 미래 도시발전을 문화적 관점에서 새롭게 정립하기 위해 마련되었다. 이 도시발전 전략은 “광주민주화운동의 경험을 보편적 이념으로 승화시켜 한반도의 평화적 통일과 인류사회의 공존·공영에 이바지할 수 있는 원동력을 제공”하는 것으로 두고, 이를 위해 인권·평화도시를 광주의 미래가 지향해야 할 핵심적 이념으로 설정하고 있다. 또한 광주를 “1998년 국민의 정부 출범 이후 동아시아 민주주의 승리의 역사를 대변하는 도시로 상징화하고, 이를 기반으로 동아시아 인권과 평화운동의 중심지로 거듭날 필요성”을 강조하고 있다(광주시, 2000: 24).

이 보고서는 그동안 5·18에서 추출한 인권과 평화개념을 광주 도시발전의 주요한 이념적 자원으로 선언하고, 이를 통해 ‘인권·평화도시 광주’로서의 상징성을 가시화시킬 필요성을 강조하고 있다. 그러나 이 보고서에서 ‘인권·평화도시’는 ‘녹색환경도시’, ‘문화산업도시’, ‘역사관광도시’ 등과 함께 ‘빛과 생명의 문화광주’라는 도시의 미래 발전상을 지지해 주는 하위적인 구성요소들의 하나로만 존재하고 있다. 여전히 인권·평화도시가 도시 구성의 원리로 그려지지 못하고 단지 지역 이미지 제고를 위한 정책의 요소로 배치되고 있다는 것이다. 이는 연계사업으로 제안한 ‘민주·인권공원’ 조성과 ‘민주인권운동전시관’ 설치를 통해 “우리 지역을 세계적인 민주인권메카의 도시로 발전시켜 나감으로써 국가 이미지를 제고시키는 계기를 마련”(광주시, 2000: 108-109)하자는 주장에서 잘 드러난다. 또한 이 보고서는 그동안 광주 지역 정체성 논의에서 지배적 위치를 차지해온 민주도시론을 광주시 차원에서 적극적으로 대체하고 있는 것으로 해석할 수 있다. 이를 계기로 광주시는 5월정신을 인권·평화 개념으로 전유해 지역 정체성 형성을 주도해 나가

7) 이에 대해서는 정근식(2001: 37-38)을 참조할 것.

게 된다. 이후 광주시 주도의 인권·평화담론은 광주시가 새롭게 구상한 ‘문화를 통한 지역발전’이라는 경제주의적 패러다임 속에 간혀 독자적인 위상을 갖지 못하는 방향으로 전개되었다. 문화를 통한 지역발전은 기존의 전통적인 산업생산 발전담론을 대체하는 새로운 전략이라 할 수 있는데, 이 발전전략은 지역의 역사와 정체성을 지역 이미지 제고를 위한 수단으로 적극적으로 활용하는 경향이 두드러진다. 따라서 인권과 평화는 시민들의 삶을 재조직하는 실질적 내용으로 구성되기보다는 ‘문화광주’의 외연을 넓히는 몇 가지 사업 영역의 일부로 간주될 수밖에 없게 했다. 광주시의 인권·평화정책이 주로 인권·평화도시와 광주의 이미지를 일체화시키기 위한 가시적 성과 위주의 사업과 홍보성의 이벤트가 중심이 되었던 이유도 여기에 근거한다고 볼 수 있다. 이 무렵에 몇 가지 사업이 집중적으로 펼쳐졌다. 2000년에 ‘광주인권상’이 제정되었고<sup>8)</sup>, 금남로 도청 앞의 ‘민주의 종’이 건립되었다. 2001년에는 ‘금남로 조각의 거리’가 조성되었다.<sup>9)</sup> 또한 2000년 김대중 대통령의 노벨 평화상 수상을 광주시는 광주의 평화도시 이미지를 부각시키는 주요한 계기로 적극 활용해 나가기도 했다.

이를 통해 광주의 지역 정체성은 광주시 주도로 예방론과 민주도시론의 논쟁적 성과를 민주·인권·평화도시론으로 계승·확장되어 나갔다. 이러한 일련의 과정을 종합해 민주·인권·평화도시로서의 광주의 발전전략을 수립하게 되는 데, 그것은 광주시의 용역보고서인 『세계적인 민주인권평화도시 육성을 위한 기본계획』(광주시: 2003. 11)이다. 이 『종합기본계획』은 5·18정신이 갖는 미래지향적 의미를 민주·인권·평화로 확장할 것을 강조하고 있다. 이러한 전제에서 광주의 지역 정체성을 형성하고 이를 토대로 도시발전의 장기계획을 이끌어내고 있다. 또한 이러한 가치는 도시 이미지 구

8) 광주인권상은 1991년부터 5·18광주민중항쟁유족회가 5·18문제해결을 위해 헌신해 온 사람에게 수여해 온 ‘5·18시민상’과 광주항쟁의 상징인 윤상원 열사의 정신을 기리기 위해 ‘윤상원기념사업회’가 시상해 온 ‘윤상원상’을 통합해 만들어진 것이다. 광주인권상의 주관단체도 5·18기념재단으로 이관되어 통합 운영되었다.

9) 이러한 사업들이 지역 시민사회와 긴밀한 협의의 과정을 생략한 채 광주시가 독단적으로 주도해 나갔다는 비판에 대해서는 은우근(2006: 163-164)을 참조할 것.

축의 주요 자원일 뿐만 아니라 민주·인권·평화가 주민들의 일상의 삶을 구성하는 주요한 가치로 실현되어야 한다는 것도 잊지 않고 있다.<sup>10)</sup> 5·18정신이 민족자주나 통일을 넘어 민주주의, 인권, 평화 등의 더욱 보편적인 이념으로 전환되었다는 것은 5·18이 이념적으로 포괄해야 할 가치의 확대이자, 광주 정신이 현실화될 수 있는 지리적·공간적 범위를 확장시켜 주었다는 것을 의미한다. 이는 결국, 광주가 새로운 지역들과 연대하고 이러한 가치를 현실의 삶의 공간에서 실현시켜나가는 데 선도적 역할을 수행해야 하는 새로운 책무를 스스로 부여했다는 것으로 인식할 수 있다.

그러나 이 『종합기본계획』의 전반적 구상은 2002년부터 제기된 ‘아시아문화중심도시 광주조성사업’의 등장으로 실질적인 내용을 실행하지 못하고 묻혀 버렸다. 그 이유는 문화도시 조성사업의 전반적인 이념적 기초가 영향론 지탱시켜주는 문화적 자원과 5·18정신의 민주·인권·평화의 가치를 포괄하고 있기 때문이다. 특히 이 조성사업의 성격이 국가적 차원의 거대사업으로 광주의 미래 경제발전의 전략을 함께 담고 있기 때문에 지방정부 차원에서는 가장 우선시 할 수밖에 없는 현실론적 판단도 주요하게 작용했다고 볼 수 있다. 하여튼, 문화도시 조성사업을 통해 등장한 광주의 문화도시론은 그동안의 지역정체성 형성의 논의를 종합적으로 수렴하는 새로운 지역 정체성 담론으로 등장하게 되었다(〈표 1〉참조).

〈표 1〉 광주의 지역 정체성 변화 과정

지역 정체성	‘예향론’	‘민주도시론’	‘민주·인권·평화도시론’	‘문화도시론’
정체성 간의 관계	↔ 경	→ 쟁	⇒ 계승	⇒ 확장
형성 시기	1980년대	1980~1990년대	2000년대	2002년 이후
주요상징물	호남화맥 남도문화예술 광주비엔날레	80년 ‘5·18’ 당시 주검 5월운동, 5월 행사 5·18사적, 5·18묘지	5·18자유공원 5·18기념문화관 5월 정신, 민주 의 종	남도문화예술 5월 정신

10) 『종합기본계획』은 민주·인권·평화도시 비전과 전략을 ‘진국화’, ‘국제화’ 뿐만 아니라 ‘내재화’ 전략으로 민주·인권·평화정신을 지역공동체에 내재화시킬 것을 강조하고 있다(광주광역시, 2003: 203; 208).

주요텍스트	‘월간예향’	5월 운동과정의 유인물·자료집	‘빛과 생명의 문화 광주2020’ ‘세계적인 민주· 인권·평화 도시 육성기본계획’	문화도시관련 각종 용역 보고서 (아시아문화중심도시 조성 종합계획안)
형성 주도 세력	시민일반, 지역언론사	‘5월운동’ 세력	광주시	국가·광주시 시민 경쟁

※ 자료 : 김기곤, 2008, p. 242.

그러나 여전히 민주·인권·평화도시론과 문화도시론 사이에는 여전히 논쟁적인 간극이 존재하고 있다. 이 둘 사이의 관계에 대한 인식의 지형은 다음 두 가지로 나타나고 있다. 하나는 문화도시론이 광주의 현재의 지배적인 지역 정체성이지만, 여기에는 민주·인권·평화도시가 확실한 기본 골격이 되어야 한다는 입장이다. 다른 하나는 민주·인권·평화도시와 문화도시는 서로 거리를 두어야 한다는 입장이다. 이는 광주의 역사적 경험이 너무 강한 투쟁과 저항의 이미지로 비추어졌고 이러한 ‘부정적인’ 이미지는 민주·인권·평화도시에 그대로 투영되어 있다는 판단에 따른 것이다. 즉, 민주·인권·평화도시 이미지는 ‘문화도시’라는 광주의 새로운 발전전략에 장애가 된다고 생각한 것이다. 이는 문화도시를 다분히 경제 혹은 산업의 측면에서 바라보기 때문에 발생하는 인식이라 할 수 있다.<sup>11)</sup> 이는 ‘민주·인권·평화’의 가치와 ‘문화’가 서로 섞여 새로운 전형의 대안적 도시를 창출할 수 있는 가능성에 대한 긍정보다는 서로가 서로를 밀어내고 배척해야 할 대립적인 대상으로 바라보기 때문이다. 중요한 것은 문화도시론을 광주의 현실을 규정하는 정체성 담론으로 받아들인다면, 문화도시에 민주, 인권, 평화의 가치를 어떻게 구현하고 이를 가시화시켜낼 것인가를 고민해야 한다는 것이다.

## 2) ‘인권도시 광주’, 내용과 형식 사이의 간극

11) 아시아문화중심도시 조성사업에서 문화와 인권이 경제논리, 즉 문화산업에 의해 지배되고 있다는 지적도 이러한 맥락에서 이해할 수 있다. 이에 대한 논의는 박구용(2007a: 158-160)을 참조할 것.

‘민주·인권·평화도시’는 시민사회 내부의 광범위한 논의와 폭넓은 동의 속에서 형성되지 못했다. 이는 5월정신이 민주·인권·평화라는 보편 이념과 얼마나 밀접한 내적 연관성을 갖는 것인가를 지역의 시민사회 스스로 증명하지 못했다는 것이다. 이를 지역의 삶의 단위에서 재조직하기 보다는 단지 구호적 수준에서 암묵적으로 승인하는 정도였다. 광주시 주도의 인권도시 정책화 과정에도 시민사회단체, 5·18재단, 5·18관련 단체 등이 뚜렷한 입장과 전략을 가지고 조직적으로 개입하지 못했다. 이러한 과정에서 광주의 ‘인권도시화’는 다음과 같은 문제들을 가져오게 했다.

첫째, 민주·인권·평화도시 조성은 광주시가 시민사회를 배제한 채 일방적으로 추진하였고 이 과정에서 행정중심적인 외형적 성과만이 강조되는 방식으로 진행되었다. 둘째, 민주·인권·평화의 문제는 지역의 외형적 이미지만 아니라 주민들의 삶 속에서 구현되는 내재화 원리로 작용해야 하는데, 시민사회의 모습은 오히려 이와는 거리가 먼 비민주적인 일상의 관행으로 빠져 들었다.<sup>12)</sup> 셋째, 민주·인권·평화도시 이미지는 여전히 불안정한 지역 정체성으로 서로 다른 담론들이 경합하는 양상을 빚어냈다. 정체성은 내가 누구인가에 대한 자신의 물음이자, 그 물음에 대한 타자의 인정이 동시에 작용했을 때 안정된 정체성으로 간주될 수 있다. 다른 지역에게 광주의 ‘민주·인권·평화의 도시’ 정체성은 ‘5·18’이라는 거대한 역사적 이미지에 가려진 채 여전히 온전히 인지되지 못하고 있는 실정이다. 이는 5·18 속에서 민주·인권·평화 개념의 추출 및 ‘분리’가 광주라는 도시 공간의 삶 속에 현실화되지 못하고 있다는 것을 말해준다. 넷째, 지방정부 주도의 지역 정체성 형성은 민주·인권·평화의 가치가 갖는 사회운동적 동력을 저하시키게 했다. 이러한 가치가 실현되기 위해서는 현실의 제도, 주민들의 이해관계, 지역정치환경 등 복합적인 관계들 속에서 전개되는 정치적 투쟁 과정을 거칠 수밖에 없다. 그러나 지방정부 주도의 민주·인권·평화 도시 조성은 이러한 정치적 과정의 활성화보다는 이를 의도적으로 생략하고 배제하는 방식

12) 이에 대한 문제의식은 남부원(2009)의 논의를 참조할 것.



으로 전개될 수밖에 없게 했다.

광주에서 민주·인권·평화도시로의 정체성 형성 과정은 5·18이라는 공통의 역사적 경험을 현재의 삶과 도시 공간에 재현하고자 한다는 점에서 동원 자원의 상징성과 당위성을 갖고 있다. 그러나 지방정부의 주도성이 강하게 표출되면서, ‘민주·인권·평화’의 가치가 지닌 새로운 역사창출력은 상실되고, 이를 지지하고 생활 속에서 구현하려는 시민들의 자발적 동의나 시민단체의 활동도 원활하지 못했다. 그렇기 때문에 항상 행정중심의 스테레오타입화된 행사, 이벤트성 기획, 규격화된 공간 정비, 관련 시설의 건축 등이 반복되었고, 결과적으로 인권의 내용은 없는 ‘인권도시 광주’가 만들어져 갔다.

#### (1) 상징물과 공간을 통한 외형주의 추구

과거의 기억은 항상 특정 장소와 공간을 통해 작용한다고 했을 때, 5·18에 스며있는 상징적인 의미를 재현하기 위한 공간 조성은 중요한 작업이다. 그러나 광주에서 진행된 인권의 공간적 재현 작업은 그 순수한 의미를 의심케 하는 방식이었다. 추진과정의 비민주성과 사업의 예측성을 무시한 조급한 성과주의, 그리고 크고 웅장한 것이 최고라는 행정중심의 외형주의가 깊숙이 개입되어 있었다. 대표적인 예가 ‘민주의 종각’ 건립이다.

민주의 종각은 광주 동구청이 도심 한복판에 민주·인권·평화 도시를 상징하기 위해 추진한 사업이었다. 이 사업은 예산 때문에 동구청이 완수하지 못하자 2002년 광주시가 이를 넘겨받았다. 민주의 종각 부지는 2003년 11월 현 자리인 전남경찰청 차고지로 확정된 후, 2년 만인 2005년 10월 세워졌다. 종각 부지 선정에서 건립까지의 2년은 광주에서 문화전당 부지가 확정된 시기와 맞물려 있었다. 문화도시조성위원회가 옛 도청 일대를 문화전당 예정부지로 최종 확정된 것은 2004년 9월이지만, 이보다 앞서 2003년 11월 청와대 보고회 자리에서 이미 옛 도청일대가 문화전당 부지로 낙점된 상태였다. 문화전당이 들어설 줄 이미 알면서도 그 예정부지에 민주의 종각을 세운 것이다. 험릴 것이 뻔한 상황을 예상할 수 있었음에도 그 곳에 종각을 세운 것이

다. 한 지역 신문 기사에 의하면 문화체육관광부 담당자는 “민주의 종을 건립할 당시 문화부가 시에 문화전당 예정지라며 다른 곳으로 옮겨 줄 것을 여러 차례 강조했는데, 광주시는 문제될 게 없다며 건립을 강행했다는 것이다. 2005년 시민성금 등 5억 6,500만원을 들여 종각을 세웠는데, 건립 3년 만에 해체되었다. 이후 복원하는데 드는 비용은 이보다 더 많은 5억 800만원이 들어간다(전남일보 2008. 8. 15).

또한 광주시의회, 전남도의회 일부 의원을 중심으로 2005년 추동된 ‘518미터 민주·인권타워’는 지상 20층 지하 5층 규모의 탑 하부에 세계민주인권기념관과 컨벤션홀, 대형 아케이드, 쇼핑몰, 오락시설 등을 유치해 관광자원으로 활용한다는 구상이었다. 상징물을 지을 바에 크고, 멋지고, 화려하게 지어 그 부대효과를 얻자는 데에 대해 싫은 말을 하기는 어려울 것이다. 그러나 이것은 일종의 장소신화이다. 특정 공간과 장소를 문화적 대상으로 변형시켰을 때 얻어지는 성과에 대한 기대, 이 장소신화를 통해 관광객들이 모이게 하는 것은 현대사회가 갖는 문화적 특징 중의 하나다. 그러나 관광상품화된 과거의 유산은 과거의 역사가 지닌 진정성을 가리고 그 역사에 기초한 가치가 현재와 미래에서 어떻게 실현될 것인가에 대한 관심을 체계적으로 외면하게 하는 기능을 수행하기도 한다. 또한 518미터 민주인권타워는 현재의 문화도시 조성사업 과정에서 이른바 ‘랜드마크 논란’의 불씨가 되기도 했다.<sup>13)</sup> 랜드마크는 도시의 다양성을 부각시키고 그 도시의 품격을 높이는 기능을 수행한다는 점에서 긍정적인 의미도 갖고 있다. 랜드마크는 어떤 주요한 사실이 존재한다는 것을 명시적으로 보여줌으로써 도시의 구성과 질서에 관해 어떤 가치와 의미의 중요성을 환기시키는 암묵적인 발언이기 때문이다(Jacobs, 2010: 503). 그러나 인권 실현을 위한 구체적 내용과 이를 실현하기 위한 생활 속의 프로그램이 부재한 상태에서 상징 건물만을 추구하는 일은 실재하는 인권의 문제를 은폐하고 단지 도시의 자부심만을 강변하는 공허

13) 이에 대해서는 김기곤(2008: 167-176)을 참조할 것.

한 판타지에 불과할 수 있다.<sup>14)</sup>

## (2) 이미지의 독점과 배타적 소유 욕구

5·18 이후 광주는 민주화운동 과정에서 아시아 민주화운동 희생자 연대, 광주 인권상 제정, 국제 민주학술 세미나 개최 등을 통해 민주, 정의, 평화, 인권의 공동체 정신을 아시아와 전세계로 확대하려는 노력을 계속해 왔다. 또한 광주시는 민주·인권·평화도시의 이미지를 강화하기 위한 일련의 행사를 주최했다. 1999년에 광주시 북구청장은 '세계 민주·인권 엑스포'를 제안했다. 이 제안은 이후 노무현 정부 시대에 광주시장의 '노벨평화상 수상자 초청 광주정상회의' 개최로 이어졌다. 2006년 6월 11~13일 개최된 이 행사에는 김대중, 고르바초프 등 다수의 개인과 단체 수상자들이 참석했다. 또한 남북평화통일 축전, 세계여성평화포럼, 광주 국제평화포럼 등이 열렸다. 이러한 행사는 도시 규모에 비해 다른 지역과 달리 광주가 민주·인권·평화와 관련된 다양한 국제 행사를 개최했다는 것을 보여준다. 이것은 광주가 갖고 있는 역사적 자산이 있었기에 가능한 것이다. 그러나 이 행사가 지속적인 추동력을 갖고 새로운 의미와 성과들을 축적시켜 나갔는가는 의문이다. 과거의 역사적 자산에 의지하여 민주·인권·평화 도시를 홍보하기 위해 단발성의 행사, 이벤트, 전시 등에 주력함으로써 행정적인 자기만족의 효과 이외에 별

14) 인권의 현실은 인간의 상대적인 존재 상태에서 규정된다고 볼 수 있다. 광주에서 발생한 최근 몇 년의 사건들을 보면 '인권도시 광주'의 현재성을 극명하게 보여준다. ▲시청 비정규직 문제 ▲인화학교 성폭력 사건 ▲로케트전지 비정규직 문제 ▲송원여상 체벌문제 등은 광주의 인권 현실의 허약성을 보여주는 단면이기도 하다. 또한 광주시의 약 46만 가구 수 중 약 8만 3천가구가 최저생계비 이하의 소득으로 생활하는 절대빈곤가구로 분류된다. 이는 7개 대도시 중 가장 높은 비율이다. 18.1%에 이르는 광주시의 빈곤율은 7개 대도시 평균 빈곤율(가구)인 12.8%에 비해 무려 5% 이상 높은 수치이다(참여자치 21: 2009, 2, 2). 광주가 그동안 시민들의 사회복지라는 인권적 차원의 정책보다는 경제성장이라는 외형주의에 집중해 왔다는 것은 예산의 쓰임새를 통해서도 알 수 있다. 2002년부터 2006년까지 경제개발비와 사회개발비 예산을 비교분석한 자료를 보면, 지난 5년 사이 광주시 전체 일반회계예산대비 평균 경제개발 비중은 서울 및 6대 광역시 중 최고인 31.0%로, 이는 부산 28.3%, 울산 27.9%, 인천 27.4%, 대구 26.9%, 서울 21.3%에 비해 많게는 9.7%까지 더 높은 것으로 나타났다. 반면 같은 기간 동안 평균 사회개발의 예산비율을 37.4%로 서울 46.7%, 인천 43.5%, 대구 42.5%, 부산 42.1%, 울산 41.0%, 대전 40.1%로 가장 낮은 비율을 차지했다(참여자치 21: 2007, 6, 27). 사회개발비 전체를 복지지향의 지출로 보기는 어렵지만, 넓은 의미에서 복지지향의 재정지출로 해석할 수 있다는 점을 보면, 광주시의 정책은 현실의 심각한 빈곤 비율과 지역 사회의 양극화 현상에도 불구하고 성장위주의 경제개발 전략을 택해 온 것이다. 또한 사회적 약자를 위한 정책적 배려 역시 현저히 부족한 실정이다. 광주시의 장애인 복지 관련 예산의 93.2%가 국가 위임사무이며 광주시가 자체예산을 편성해 시행하는 독자적인 사업은 6.8% 정도였다. 이는 부산 15.9%, 인천 10.6%, 대구 23.2% 등에 비하면 현저히 낮은 수치이다(참여자치 21: 2004, 4, 20).

다른 의미를 얻어내지 못하지 않았나 생각된다.

또한 광주시의 민주·인권·평화도시 관련 정책의 추진과정에는 광주가 유일하고, 그렇기 때문에 관련된 모든 것을 광주에 집결시켜야 한다는 독점의 욕구가 자리하고 있다. 사실 민주·인권·평화는 도시의 외형적 이미지보다는 인류가 추구해야 할 구체적이고 현실적인 삶의 기획이다. 그렇기 때문에 ‘민주·인권·평화’는 혼자만이 소유하고 가져야할 물질적 대상이 아니라 서로 나누고 확산시켜야 할 소통의 가치인 것이다. 예를 들어 광주시가 추진하고 있는 한국 민주주의 전당만 해도 그렇다. 민주주의 전당은 민주화운동의 과거와 현재, 그리고 미래의 역사를 담아내기 위한 종합시설이다. 전시관, 사료관, 교육센터, 연구소 등을 11만 5,000여㎡의 부지에 1,400억원의 국비를 들여 건립되는 국가단위의 사업이다. 이 전당은 세계적으로 민주·인권·평화도시를 지향하는 광주의 상징성·역사성 등과 서로 일치하는 것은 부인할 수 없다. 민주화운동 과정에서 희생된 민주열사 묘지의 35%가 광주에 있다. 이명박 대통령도 대선 후보시절 민주주의 전당을 광주에 유치하여 민주·인권·평화 도시 이미지를 확고히 하겠다는 약속도 했다. 그러나 조심스러운 얘기이지만, 1990년대 이후 광주는 민주화운동 관련 유족들과 일부 민주화운동 세력들에게 적지 않은 지탄을 받고 있는 것 역시 사실이다. 1995년과 1997년 사이의 5·18기념사업 기간 동안 큰 성과로 기록되는 국립 5·18민주묘지 조성 과정에서 광주의 5월 관련자들은 5월운동과 민주화운동을 실천하다가 희생된 민주열사의 주검을 국립 5·18민주묘지로 옮기는 것에 반대했다.<sup>15)</sup> 이 일은 당시 민가협이나 유가협 등 민주열사들의 가족들에게 큰 상처를 주었다. 이들은 광주가 민주주의 전당 유치를 주장하는 것에 대해 민주화운동의 경험을 산업적인 측면의 자기 욕심으로 전환시키려는 행위로 바라볼 수 있다. 여전히 광주 유치를 반대하는 주장에는 광주의 이러한 ‘표리부동’에 대한 거부감이 깔려 있을 것이다. 모든 관련 시설과 공간을 광주가 가

15) 5·18 유족들의 입장에서 보면, 현실적으로 불가피한 판단이기도 하다. 민주열사들은 5·18특별법의 대상자가 아니며, 새로 조성된 묘지는 국립묘지로 전환되어야 하는데 민주열사 중에 국가보안법 위반자들 때문에 문제가 된다는 생각을 갖고 있었다.

져가야 한다는 것은 편협한 공간결정론적 사고에서 비롯된 것일 수 있다. 공간이 바뀌면 지역의 정체성이 자동적으로 바뀐다는 식으로 인식하는 혐의가 강하다. 그러나 중요한 것은 존재하는 공간에 역사적인 기억을 재현하고 의미화 하는 방식, 즉 공간과 역사가 서로 섞이면서 시민들의 의식과 현재 및 미래의 삶을 바꾸는 방식을 고민하는 것이다. 과시적으로 공간을 만들고 그것을 전시경관으로 활용하고, 그 내부를 각종 이벤트와 행사로 채우는 방식은 민주·인권·평화도시의 정체성을 내재화하는 것과는 거리가 멀다.

현재 한국사회에서 인권 및 평화도시의 이름으로 자신들의 도시정체성을 확보하려는 노력은 그러한 가치를 역사적 사건으로 경험한 지역뿐만 아니라 역사성이 부재한 지역에서도 동시에 진행되고 있다. 이것은 인권 및 평화도시가 지역의 삶을 재조직하기 위한 미래 가치라는 점에서 보편적인 당위성을 갖고 있기 때문이다. 인권도시의 진정한 모습은 그러한 가치가 그 도시의 삶을 작동시키는 실질적인 원리로 작용했을 때 확고하게 자리 잡을 수 있는 것이다.

## 4. 인권도시 광주의 인권적 재구성

### 1) 인권을 위한 실질적 민주주의 지향

‘인권도시 광주’는 인권이 적용되어야 할 구체적 대상이 어디인가를 찾기보다는 인권도시를 포장하기 위한 사업들에 몰두했다. 인권 관련 조례 제정 등 몇 가지 부분에서 선도적 역할을 해왔지만 지역의 인권상황에 대한 구체적 점검이나 인권도시의 개념과 내용을 어떻게 구체화할 것인가에 대한 고민도 사실 부족했다. 이러한 이유에는 인권도시의 개념 규정이 갖는 모호성도 존재하지만, 광주에서 인권을 항상 민주와 평화라는 유사한 영역의 보편 담론과 함께 논의되었기 때문에 인권의 범위와 내용 등을 명확하게 선별해 내지

못한 측면도 있었다. 특히 인권은 민주주의와 긴밀한 관계를 형성하고 있기 때문에 지역 내부에서도 특정 상황에 따라 ‘민주’, ‘인권’, ‘평화’가 선택적으로 강조되는 상황이 발생하기도 했다. 그러나 민주주의는 인권의 외적 구현형태를 이룬다는 점에서 인권과 일정한 조응관계를 형성한다. 민주주의는 부분적으로 인권의 구성 요소이고, 부분적으로는 인권을 실현하는 데 필수적인 요소이다(Boehm, 1999: 139). 현실적으로 민주주의 체제는 다른 정치체제에 비해 인권을 보장하기가 더 수월하고, 역으로 인권은 다수결 민주주의 아래서 배제되기 쉬운 소수의견을 보호함으로써 민주주의가 다수의 횡포로 전락하지 않도록 해 주는 안전장치로 기능한다(조효제, 2007: 278). 그러나 인권과 민주주의는 특정의 제도 아래서 그 내용과 실천이 제약되는 것이 아니라 인간의 삶의 영역을 어떻게 확장할 것인가라는 측면에서 항상 새롭게 구성되는 정치의 대상이다. 이런 점에서 ‘인권도시 광주’는 민주주의, 정치, 그리고 인권의 실현 공간의 도시가 갖는 공간적 특성 등을 감안한 복합적 측면에서 고려될 필요가 있다. 이러한 측면에서 인권과 관련된 법률과 제도만이 아니라 삶터라는 일상의 구체적 공간에서 공동체적 삶의 발전이 가능할 수 있는 도시로 만드는 작업이 중요하다. 인권은 삶 속에서 ‘구조’로서 경험되기보다는 매일 매일의 삶의 지속을 통해 일상에서 경험되는 것이기 때문이다.

정책을 구성하는 핵심적 요소는 목적, 변화 목표(지침), 활동 수단 등이 있다. 그러나 정책을 수립하고 집행하는 데는 일련의 서열체계가 존재한다. 그것은 ‘이념’, ‘정책’, ‘시책’, ‘사업’으로 이어진다. 이들의 관계를 보면, 이념을 전제로 기본 정책이 생기고, 그 정책에 따라 다수의 프로그램으로 시책이 존재한다(이토오 야스오 외, 2002: 134). 특히 ‘민주·인권·평화도시’는 정책의 실용성과 효율성이라는 양적 접근보다는 이념적인 가치를 실현하는 보다 포괄적이고 관계적 의미를 담고 있다는 점에서 정책이 지향하는 기본가치인 이념에 대한 사고를 중시해야 한다. 즉, 이들 가치가 도시 속에 어떻게 재현되고, 이것이 현실 속에서 어떤 효과를 낼 수 있도록 할 것인가에 대한 진지한 고민이 전제되어야 한다는 것이다.

『종합기본계획』에 의하면, 광주의 미래 지향점을 ‘민주화도시와 문화도시’로 설정하고 있다. 또한 “문화를 단순히 예술적 활동을 의미하지 않는다. 광주의 고유한 특성으로 만들어지는 문화도시는 5·18 등 지역의 역사성과 예술성의 자산이 문화적으로 승화되어 도시의 기반으로 자리 잡는 것을 의미한다”고 밝혔다(광주시, 2003: 56). 또한 “민주, 인권, 평화를 지역의 가치로 도입한다는 의미는 곧 지역 단위에서 인간존엄의 문화를 뿌리내리고 그 가치를 가시화할 수 있는 실천적 방안을 제안하는 것으로, 이는 궁극적으로 시민의식과 시민생활의 변화를 이끌어낼 수 있어야 한다. 도시 행정과 실생활 모두에서 인간을 존중하는 문화를 형성하는 것이 민주·인권·평화도시의 핵심적인 전제이다. 따라서 시민의 삶의 질을 높일 수 있는 사회적 시스템의 개선과 시민의식과 생활의 기반이 될 정신문화 수립 방안이 모색되어야 할 것이다”라고도 밝히고 있다(광주시, 2003: 57).

『종합기본계획』에서 서술한 민주화도시, 문화도시, 민주·인권·평화도시는 사실, 이름을 달리하고는 있지만, 그것이 지향하는 지점이나, 담아내고자 하는 도시의 내용은 근본적으로 민주주의라는 것에 기초를 두고 있다고 생각된다. 따라서 민주·인권·평화도시 역시 5·18에 그 지지기반을 두어야 한다는 점에서 과거의 기억을 중시해야 하지만, 더욱 중요한 것은 5·18이 새로운 이념과 가치들과 연계되면서 그 외연과 내용을 확장하는 것이다. 그것이 민주·인권·평화라는 것에 큰 이견을 달지 못할 것이다. 민주·인권·평화는 항상 행위자들의 실천 속에서 지탱되고 유지·계승되는 실천 이념이다. 또한 이것을 지탱하는 것 역시 민주주의라 생각된다.

민주주의는 일반적으로 정치적 평등을 추구하고, 자유를 보호하고, 공동의 이익을 수호하고, 시민의 필요를 충족시키고, 도덕적 자기 계발을 증진시키며, 다른 사람들의 이해도 고려하면서 효과적인 의사 결정을 내리는 정치 체계를 말한다(Held, 1988). 그러나 이 민주주의는 단순히 유럽적 근대라는 정치적 맥락에서 형성된 정치 체제나 정부조직의 형식 같은 것은 아니다. 오히려 민주주의는 그 의미와 외연을 끊임없이 확장하며 필연적으로 지향할 수

밖에 없는 인간들의 사회적 삶의 양식의 한 발전형식이다. 그렇기 때문에 민주주의는 정치라는 특정의 영역에 갇혀 있는 것이 아니라 사회문화적 차원까지 넓혀 있다는 것이다(장은주, 2007: 126). 이런 점에서 본다면 광주의 민주·인권·평화도시 형성 노력은 철저하게 민주주의를 구성하고 이를 구현하는 원리에 기초를 두어야 한다. 다시 말해, 민주주의는 정책과 사업, 생활과 의식에 이르기까지 광주를 작동시키는 원리가 되어야 한다는 것이다. 인권은 사실 도시정체성을 규정짓는 형식이라기보다는 민주주의의 내용을 확대하는 과정에서 자연스럽게 획득해야 할 내용이자 가치라는 사실이다. 그렇기 때문에 실제 없는 인권도시보다는 광주가 가져온 민주화운동의 역사를 다시 추동할 수 있는 내적 동력을 재확인하고 이를 실천하면서 인권의 내용을 수립하는 것이 오히려 좋을 것 같다.

민주·인권·평화도시는 화려한 외관의 도시가 아니라, 함께 살아가는 품위 있는 도시<sup>16)</sup> 라고 볼 수도 있다. 이를 위해 광주시는 지역사회의 상황인식에 기초한 공동체적 가치를 실현하기 위한 새로운 관행을 만들고 이를 의식적으로 실천해 나갈 필요가 있다. 그리고 그러한 관행을 제도로 정착시켜나가는 것도 중요하다. 인권도시 정체성 형성 노력은 의식적인 기획과 조직적인 실천이 따라야 한다. 지자체의 행정력과 시민사회 내부의 자발성 사이의 적절한 조화가 필요하다. 특히 민주·인권·평화 도시로서의 실질적인 가치가 실현되기 위해서는 행정차원의 협업구조가 필수적이다. 현재의 광주시의 상황에서는 문화행정, 복지행정, 5·18관련 행정이 긴밀한 협업체계를 갖도록 하는 것이 무엇보다 중요하다. 문화도시와 민주·인권·평화도시는 정책추진의 단위에서는 중앙정부와 광주시로 형식상으로 분리되어 있는 것처럼 보여지지만, 담아야 할 내용에 있어서는 긴밀한 내적 연관을 갖고 있다. 또한 지역 안의 주민의 복지는 지역 민주주의가 실질적 차원에서 실행되기 위한 ‘사회권’의 핵심적 내용이라는 점에서 세 부서의 행정적 차원의 협력은 때

16) ‘품위 있는 도시’는 이스라엘의 철학자 아비샤이 마갈릿의 저서 『품위 있는 사회』에서 따온 것으로, 품위 있는 사회는 평등 지향적인 ‘정의로운 사회’의 이념보다 더 현실적으로 실현될 수 있으며 규범적으로도 우선적으로 실현되어야 할 바람직한 사회의 이상이다.



우 의미 있게 진행되어야 한다. 또한 민주·인권·평화도시 조성 정책은 단순히 도구적이고 관리적 차원의 업무 및 기술 습득으로는 근본적인 한계가 있다. 해당 정책에 대한 지식의 공유와 안정적이고 장기적인 관점에서 업무의 연속성이 이루어질 수 있도록 행정 시스템도 고려해야 한다. 현재 광주시는 인권과 관련한 전담부서가 없다. 단지 자치행정국 산하에 민주정신선양과를 두고 5·18과 관련된 사업을 담당하고 있다. 인권도시로의 도시정체성을 형성하고 이에 기초한 도시운영을 통해 인권을 내재화하기 위해서는 독립적인 인권행정 전담부서도 확대 신설할 필요가 있다. 여기서 인권행정은 공간의 민주화라는 관점을 중시하고 이를 지원하고 제도화할 수 있는 장치를 마련해야 한다. 공간의 불평등과 분절은 민주·인권·평화도시라는 공동체가 지녀할 최소한의 연대와 도덕적 가치를 실현할 수 있는 기반을 흔들여 놓을 수 있기 때문이다.<sup>17)</sup> 공간의 창조, 활용, 변형에 있어서 민주성을 의미하는 공간의 민주화야말로 민주·인권·평화도시로서의 광주가 제대로 된 이름값을 할 수 있게 하는 데 중요한 기준이 될 것이다.

## 2) 인권의 내재화를 위한 정치적 기획

민주·인권·평화는 도시의 이미지를 치장하기 위한 도구적인 ‘단어’가 아니라, 항상 사회적·역사적 과정에서 작용하는 동적인 ‘개념’이다. 그렇기 때문에 ‘민주·인권·평화’를 지역 정체성의 핵심 자원으로 선택했다는 것은 민주·인권·평화의 가치를 사회적 책무로 받아들인다는 것을 의미한다. 민주·인권·평화는 현실의 권력과 정치지형 등 다양한 요인들에 의해 영향을 받고 규정될 수밖에 없다. 또한 시민사회 내부 혹은 권력과 민주주의 세력 사이의 복합적인 담론과 이데올로기적 투쟁과 저항 과정을 통해 실현될 수밖에

17) 이와 관련한 사례는 최초의 ‘담장 없는 마을’로 조성된 아파트 단지라 할 수 있는 광주 동림동 주공아파트(동천마을)의 임대분양단지(1단지)와 일반분양단지(2단지) 주민들이 철재 담장을 설치와 철거를 반복하면서 대립하는 과정에서 볼 수 있다. 일반단지 주민들은 어린이들의 교통안전을 이유로 담장을 설치했다고 주장했지만, 그 이면에는 임대단지의 빈곤층과 경계를 쌓아 자신들을 구별하고자 하는 배타적 공간 점유의 심리가 담겨 있다. 이것은 일상에서 공간이 삶과 의식을 어떻게 분절시키는가를 잘 보여주는 사례다.

없다. 이것이 민주·인권·평화도시라는 광주의 정체성이 다른 지역의 정체성 형성과 다른 차이라 할 수 있다. 이러한 복합적인 속성 때문에 민주·인권·평화도시는 시민사회 내부의 특별한 이념적 지향과 실천적인 시민의 참여 보장되지 않으면 실현 불가능한 도시 구성 프로젝트이다. 이 프로젝트는 다음과 같은 사항을 고려해야 할 것이다.

첫째, 시민성이다. 시민성은 '시민다움'으로 표현될 수 있다. 이 말은 시민으로서의 자격을 의미한다. 시민은 자기의 생활상의 이익을 지키기 위해 행동하려는 주체성을 가져야 한다. 이를 위해서는 자신의 자유와 권리를 인식하고 주장할 수 있는 능력을 갖추어야 한다. 그러나 여기에 머문다면 오직 개인의 사적인 이해만을 추구하게 된다. 진정한 시민은 개인으로서 자신의 이해와 욕구만을 추구하는 것이 아니라 공적인 일에 대한 관심을 갖고 공동체의 이익이 무엇인가를 인식하고 실천하는 사람이다. 이러한 시민성은 민주주의 발전과 타인에 대한 관심을 통해 공동의 가치를 실현할 수 있는 원리를 제공한다는 점에서 '민주·인권·평화도시'의 주요한 구성요소라 할 수 있다.

둘째, 저항성이다. 저항성은 민주주의 발전을 추동하는 동력이다. 민주·인권·평화는 항상 사회세력 간의 긴장과 갈등의 과정에서 이러한 이념을 지지하며 실현되는 사회적 관계의 산물이다. 또한 인권의 구체적인 실현 공간인 도시는 자본과 국가의 통제 및 관리의 영역이라는 점에서 미시적 지배와 이에 저항하려는 대중들의 욕구가 항상 맞부딪치는 공간이다. 따라서 도시에서 인권을 실현하는 문제는 보다 복합적인 정치적 투쟁을 필요로 한다. 이런 점에서 본다면 도시에서의 인권신장과 실현은 바로 저항의 틈새를 넓히는 작업이기도 하다.<sup>18)</sup> 저항성은 권력과 자본 그리고 행정 및 제도 일반에서 진행되고 있는 모든 행위가 인권의 원리로부터 이탈했을 때 이를 저지하고 방어하기 위한 실천 동력이다.

---

18) 이러한 점에서 하비(Harvey)가 제기한 '도시권'의 개념은 중요한 시사점을 준다. 도시권은 도시가 자본에 의해 지배되어가는 상황에서 도시의 일상을 살아가는 시민의 요구와 권리가 무엇이고, 이를 어떻게 확보할 수 있을지, 그리고 도시 공간이나 도시 생활에서 배제되거나 소외되는 사람들을 어떻게 포용할 것인지에 대한 다양한 문제의식을 도시정치라는 관점에서 사고하도록 하고 있다. 하비의 도시권에 대한 해석은 강현수(2009)를 참조할 것.

셋째, 연대성이다. 오늘날 연대란 “동등한 사람들 사이에서의 관계이며, 어떤 공동체에서의 ‘사회적 결합’이다”(Zoll, 2008: 21). 이는 서로를 동등하고 유사한 존재로 인정하는 사람들 사이의 상호적 관계라는 것이다. 이 연대는 위계적이고 불평등한 관계와 구분되며, 거기에 참여하는 사람들의 가치·권리·권력의 평등을 인정하는 관계이다. 이 연대는 사회적 성격을 갖기 때문에 개인들의 차이에도 불구하고 공유하는 가치와 목표와 규범을 갖고 있다. 또한 연대는 사람들 사이의 연합으로, 공동체 의식, 동료 의식, 또는 형제자매애를 갖고 서로 소통하고 함께 행동하는 집단이다(신진욱, 2009: 118). 민주·인권·평화도시는 이러한 연대의 원리가 작동해야 한다. 예컨대, 누구나 누려야 할 보편적 권리인 인권의 사각지대에 있는 사람들에게 대해 일시적 감정에 의해 선의를 갖는 차원의 연대가 아니라 그들이 정상적인 삶을 살고 있는 사람들과 동등하게 생활할 수 있도록 실질적인 정책을 제시하는 것으로 나아가야 한다.

## 5. 나오며

“인권은 권리뿐만 아니라 책임과 존엄성, 상호 인정 등의 신뢰와 유대관계의 차원을 포괄하는 것”(유홍림, 2003: 311)이다. 광주가 인권을 이야기하는 것이 5·18이라는 역사성으로부터 기인한 것이라면, 인권도시 광주는 다른 도시들과는 질적 차이를 강조하는 대안적 인권도시이어야 한다. 그 지향점은 인간이 누려야 할 기본적 권리들이 확장되고 이러한 것들이 일상생활 속에서 실현되는 ‘인권공동체’를 만드는 일이라 할 수 있다. 5·18이 역사적 경험을 통해 보여주었던 연대와 공동체성의 지향은 이러한 대안적 인권도시 형성의 소중한 자원이 될 수 있다. 사람들 사이의 호혜성과 신뢰, 그리고 생활공간의 질을 누구나 평등하게 누릴 수 있는 공동체성을 실현하는 것이 인권도시 광주의 목표로 설정되어야 한다. 이것은 인권으로 포장해 얘기하는 외형

주의, 가시적인 성과주의, 단편적인 법률과 제도의 마련과는 본질적으로 다른 접근방법으로 이루어져야 한다.

이러한 작업은 지역이 처한 인권영역을 다차원적인 수준에서 점검하는 것에서 시작되어야 한다. 예를 들어 담론적 수준(목표 설정, 인권현황보고서, 인권백서, 연구관련 통계 자료 수집), 조직적·실천적 수준(시민사회 차원이 실천조직 구성, 지방정부-연구기관-인권관련 단체 간의 파트너십 구성), 정책적 수준(법률 및 제도의 마련)으로 나누어 진행할 수 있다.

우선 인권을 도시 운영의 일반적 작동 원리로 전진 배치하기 위한 적극적인 이념을 설정하고 모든 정책 영역의 평가 기준으로 삼을 필요가 있다. 인권은 도시의 삶 속에 내재화되어야 할 실천의 가치로 지역 구성원이 정치, 경제의 권리뿐만 아니라 교육, 문화 등 사회적 영역에서 일정 수준의 인권 영역에서 살아갈 수 있도록 하는 인권도시를 구상해야 한다. 이를 위해 서둘러야 할 일은 지역의 인권현황에 대한 정보를 수집하고 체계화하여 독자적인 인권지표체계를 개발하는 작업이다. 인권지표체계는 인권의 일상화라는 측면에서 광주라는 공간을 재조명하는 작업과 인권의 내용이 제도적으로 작동하기 위한 정책들을 동시에 고려해야 할 것이다. 특히 제도는 인권의 범위와 내용을 제약시킬 수 있는 우려도 있지만, 이념형으로 선택된 각종 인권의 실행 내용을 구조화시켜 삶 속에서 인권이 보장될 수 있는 안정적 장치라는 점에서 도달해야할 목표이기도 하다.

광주의 시민사회는 인권개념에 익숙하지만, 시민사회의 모든 영역을 관통하는 기본 원리라는 인식은 아직 정착되어 있지 않다. 여전히 인권은 시민사회운동을 구성하는 여러 부문 중의 하나로만 취급되고, 사회적 약자나 몇몇 취약 계층에게 베풀어야 할 지원과 배려 정도로 생각하는 경향이 강하다. 인권을 실천할 수 있는 조직적 차원의 실천력 역시 강고하지 않다. 인권담론의 주도권을 여전히 광주시가 쥐고 있는 것이 현실이다. 광주시의 인권관련 조례에 규정된 ‘인권 증진 및 민주·인권·평화도시시민위원회’라는 조직 속에 시민사회의 인사들이 포함되어 있지만, 이것은 시의 정책을 자문하

고 심의하는 기구라는 점에서 인권을 정치화하고 구체적 실천을 지속해가는 데는 한계가 있다. 오히려 시민사회 내부에서 ‘인권도시 건설을 위한 범시민 단체 협의체’를 구성하여 지역사회 전체의 인권 인식의 향상과 인권의 과제들을 의제화하는 실천을 전개할 필요가 있다. 이러한 활동의 성과들을 정책화하는 단계에서 광주시와 파트너십을 구성하는 방식으로 접근하는 것이 타당할 것 같다.

또한 ‘민주·인권·평화의 도시’로서의 지역 정체성 형성 작업은 광주라는 도시로 끝나는 것이 아니라, 또 다른 수많은 ‘민주·인권·평화 도시, 광주’를 증식시키기 위한 시작으로 간주해야 한다. 광주가 지향해 갈 이 정체성은 출발부터가 일정한 사회적 기능을 수행해야 할 과제를 담고 있기 때문이다. 이제는 인권도시 대한 담론의 수준을 넘어 내재적 전략의 강화를 통해 지역의 인권시스템을 정착시키고, 이것이 다시 다른 도시와 해외 지역의 교육과 배움의 대상이 될 수 있도록 하는 것이 중요하다.

## 참고문헌

- Boehm, U. 이진우 옮김. 1999. 『철학의 오늘』, 풀리오.
- Castells, M., 정병순 옮김, 2008, 『정체성 권력』, 한울.
- Held, D., 이정식 옮김, 1988, 『민주주의의 모델』, 인간사랑.
- Jacobs, J., 유강은 옮김, 2010, 『미국 대도시의 죽음과 삶』, 그린비.
- Zoll, L., 최성환 옮김, 2008, 『연대란 무엇인가』, 한울.
- 강현수, 2009, “도시에 대한 권리” 개념 및 관련 실천운동의 흐름”, 『공간과 사회』제32호, 한울.
- 광주광역시, 2000, 『빛과 생명의 문화광주 2020 기본계획』.
- 광주광역시, 2003, 『세계적인 민주·인권·평화도시 육성 종합기본계획』 최종보고서.
- 광주시민연대, 1999, “어떻게 광주를 21세기의 국제적 인권도시로 만들 것인가?” 국제포럼자료집.
- 김기곤, 2008, 『문화도시의 구성과 공간정치 연구』, 전남대학교 사회학과 박사 학위 논문.
- 김상집, 2007, “다시 ‘우리는 왜 총을 들 수밖에 없었는가?’를 말한다”, 『5·18과 민주주의 그리고 한반도 평화』, 5·18민중항쟁 제27주년기념 국제학술대회 자료집, 전남대학교 5·18연구소.
- 나간채, 2008, “5월운동의 진전과 그 성과”, 최영태 외, 『5·18 그리고 역사』, 길.
- 나간채, 2009, “5월운동에서 국제연대의 발전과정 분석”, 『민주주의와 인권』 제9권 2호, 전남대학교 5·18연구소.
- 남부원, 2009, “광주 시민사회의 이중성:민주주의의 시각”, 『다시 묻는 5·18 기억과 현재성』 5·18민중항쟁 제 29주년 기념 학술대회 자료집, 전남대학교 5·18연구소.
- 박구용, 2007a, “문화, 인권 그리고 광주정신”, 『민주주의와 인권』 제7권 1호, 전남대학교 5·18연구소.
- 박구용, 2007b, “바깥으로 나가는 역사, 5·18”, 『5·18과 민주주의 그리고 한반도 평화』, 5·18민중항쟁 제27주년기념 국제학술대회 자료집, 전남대학교 5·18연구소.

- 박은정, 1995, “법·힘·저항”, 박은정·한인섭 엮음,  
『5·18, 법적 책임과 역사적 책임』, 이화여자대학교출판부.
- 박홍규, 1999, “인권과 법의 시각에서 본 5·18민중항쟁”, 학술단체협의회 편,  
『5·18은 끝났는가』, 푸른숲.
- 서승, 2001, “세계인권운동사에서 본 5·18”, 『5·18민중항쟁사』, 광주광역시  
5·18사료편찬위원회.
- 신진욱, 2009, 『시민』, 책세상.
- 오월성역화를 위한 시민연대모임, 1994, “5·18 광주민중항쟁 기념사업을 위한 마  
스터플랜”, 『진실은 발자국에 고여 있다』 오월성역과 문제와 관련한 광주시민 활  
동 보고서.
- 유홍림, 2003, 『현대정치사상 연구』, 인간사랑.
- 은우근, 2006, “5·18문화담론에 대한 비판적 고찰”, 『민주주의와 인권』 제6권  
2호, 전남대학교5·18연구소.
- 이재의, 1998, “5·18정신의 국제화, 아시아인권헌장 광주선언”, 『월간 말』 5월호.
- 이토오 야스오 외, 이흥재 옮김, 2002, 『예술경영과 문화정책』, 역사넷.
- 장은주, 2008, 『생존에서 존엄으로』, 나남.
- 정근식, 2001, “문화의 관점에서 본 광주의 도시발전”, 정근식·이종범 편, 『문화도  
시 만들기 이론과 구상』, 경인문화사.
- 조효계, 2007, 『인권의 문법』, 후마니타스.
- 조효계, 2008, 『인권의 풍경』, 교양인.
- 참여자치21, 2004, “광주광역시 장애인복지 정책과 예산의 문제”.
- 참여자치21, 2007, “광주시 성장분배보고서”.
- 참여자치21, 2009, “사회복지 빈곤 보고서”.
- 한상진, 1998, “광주민주화운동에서 본 국민 주권과 승인 투쟁”, 한국사회학회 편,  
『세계화 시대의 인권과 사회운동』, 나남출판.





# 장애인의 눈으로 본 광주의 오늘과 내일

## (이동권을 중심으로)

김 용 목 (광주장애인차별철폐연대 대표)

### 1. 일등광주와 인권광주

무등산을 오르고 숲 속을 거닐면서 나무들과 바위들을 본다. 크고 작고, 낮고 높고, 밋밋하고 평퍼짐하고, 꼬이고 반듯해서 하나도 같은 것이 없다. 이렇게 다른 것들이 모여 숲이 되고, 산을 만들고, 자연을 이룬다. 그것들은 서로 다른 남들을 ‘다르다’는 것 때문에 ‘틀리다’고 보지 않는다. 함께 있으면서 조화를 창출해 낸다. 위대한 예술이다. 그러나 장애를 가진 사람들은 자신이 가진 신체적인 차이와 속도로 인하여 차별의 대상이 되고 있다.

광주를 민주·인권·평화의 도시라 말하는 것에 인색한 사람은 드물다. 그러나 인화학교 성폭력 사건이나 장애인의 삶의 현실은 1등광주, 1등시민과는 상당한 거리가 있다. 광주가 민주·인권·평화의 도시라는 것은 광주의 비전과 목표이다. 우리의 역사를 통해 일구어 온 소중한 유산이요, 최고의 자산이다. 지금 우리에게 주어진 역사적 과업은 광주의 정체성을 올바르게 세우고, 가꾸어 후손들에게 전해 주어야 한다. 껍데기만 남아있는 공허한 인권도시가 아니라 광주에서 호흡하며 살아가는 사람들의 삶 속에 녹아내린 인권, 자신의 인권에 대하여 주장조차 하지 못하는 사회적 약자들의 인권이 존중되는 도시여야 한다.

## 2. 장애인의 눈으로 본 전국 속의 광주

2009년 한국장애인단체총연맹에서 조사한 전국 장애인복지·인권수준 비교연구를 보면 전국 광역시도의 순위비교에서 광주 8위, 전남 15위, 전북 10위인 것으로 나타났다.

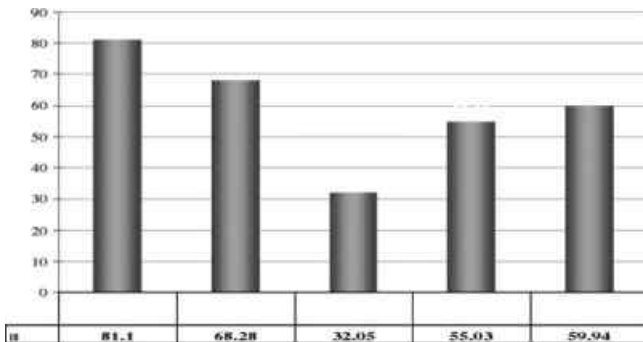
〈표 1〉 지역별 장애인복지·인권 수준

순위	1	2	3	4	5	6	7	8
지역	제주	충남	경남	충북	대전	부산	서울	광주
점수	70.31	69.10	63.87	62.29	62.07	59.97	59.30	59.05
순위	9	10	11	12	13	14	15	16
지역	경북	전북	대구	인천	강원	울산	전남	경기
점수	57.17	57.01	56.43	56.18	56.00	55.93	51.51	51.22

이를 영역별로 세분하여 살펴보면 다음과 같다.

〈표 2〉 광주 장애인 복지·인권 수준

구분	평균점수 (순위)	교육	소득 및 경제 활동 지원	보건·복지 서비스 지원	이동·인권·문화여가 및 정보접근	복지 행정 및 예산
광주 광역시	59.08(8)	81.10(5)	62.28(8)	32.05(15)	55.03(3)	59.94(6)



먼저 상위권(5위)으로 평가된 교육영역을 살펴보면, 일반학교 장애인 편의시설 설치율(85.31%)과 특수교육 담당교원 1인당 특수교육대상자 수(4.65명)가 각각 전국에서 2위를 기록한 것으로 나타났으며, 특수학급 설치율도 전체 516개의 학교 중 151개의 학교에 특수학급이 있어 29.26%로 4위, 학급당 특수교육대상자 수도 5.74명으로 4위를 기록하여 비교적 높은 순위를 나타내었다. 그러나 특수교육대상자 1인당 특수교육예산은 19,403,109원으로 8위를 기록하여 전국 평균 수준인 것으로 나타났으며, 고등학교 졸업생 진학 및 취업비율은 72.64%로 전국 평균 70.72%보다는 조금 높았지만, 시도순위에서는 12위인 것으로 나타나 이 부분에 대한 노력이 좀 더 필요한 것으로 나타났다.

둘째, 중위권(7위)을 기록한 소득 및 경제활동 지원 영역의 경우에는 공공 부문 의무고용이행율이 1.79%(3위)로 전국평균 1.56%를 상회하는 것으로 나타났으며, 민간부문 의무고용이행율도 1.86%(9위)로 전국평균 1.53%를 넘는 것으로 조사되었다. 특히 지난 2008년 연구에서는 민간부문 의무고용 이행율(2006년)이 1.37%로 14위에 그쳤던 것에 비하면 이 부분의 증가세가 두드러진다고 할 수 있다. 매점자판기 우선배정비율 역시 63.72%(4위)로 전국평균 52.10%를 넘는 것으로 나타났다. 반면에 장애인생산품 우선구매물품액 116,960원(10위), 1인당 장애아동수당 지급액(1,875,946원, 11위)과 1인당 장애수당지급액(865,502원, 10위)은 모두 전국평균에 미치지 못하는 것으로 나타나, 장애인의 소득과 직접적인 관련이 있는 지원책에 시차원의 노력이 좀 더 필요할 것으로 판단된다.

셋째, 15위를 기록한 보건·복지서비스 지원영역을 살펴보면, 전체 지표에서 모두 전국평균에 미치지 못하는 것으로 나타났다. 장애인복지관 종사자 1인당 등록장애인 수의 경우 3개의 복지관에 91명의 종사자가 있는 것으로 조사되어 677명으로 부산광역시 다음으로 가장 낮은 수치를 기록하였다(전

국평균 415명). 또한 장애인주·단기보호시설, 공동생활가정 등 지역사회재활시설(Ⅰ)의 종사자 1인당 등록장애인 수와 장애인심부름센터와 수화통역센터 등 지역사회재활시설(Ⅱ)의 종사자 1인당 등록장애인 수의 경우 각각 1,432명(15위)과 513명(12위)로 전국에서 최하위권인 것으로 분석되어, 장애인복지인프라와 관련해서 절대적으로 부족한 수준인 것으로 나타났다. 이러한 기관 및 시설들은 모두 장애인들이 적극적으로 요구하는 기관이라고 할 때, 이러한 인프라 구축에 좀 더 시차원의 지원이 필요할 것으로 보인다.

넷째, 가장 높은 순위(3위)를 기록한 이동·인권·문화여가 및 정보접근 영역을 살펴보면, 2008년 전국장애인체육대회를 개최한 관계로 체육관련 예산이 대폭적으로 늘어 장애인 1인당 문화·체육·여가예산 지원액이 109,982원으로 가장 높은 것으로 나타났다. 이외에 전체차별 진정건수 대비 장애인차별 진정건수로 살펴본 장애인인권활성화 비율이 57.81%로 5위를 기록하여 비교적 높은 점수를 받았다. 그러나 저상버스 1대당 등록장애인 수가 1,539명으로 전체적으로는 7위를 기록하였으나 광역시 중에서는 대구광역시 다음으로 낮은 것으로 나타나 이에 대한 지원이 더욱 필요한 것을 알 수 있다. 한편 특별교통수단 역시 8대에 불과하여 특별교통수단 1대당 등록장애인 수가 7,697명(11위)로 조사되는 등 이동권과 관련하여 광역시차원의 적극적인 노력이 좀 더 필요할 것으로 판단된다. 한편 등록장애인 1인당 장애인단체 지원액 역시 19,163원(11위)로 다른 시도에 비해 낮은 것으로 조사되었다.

마지막으로, 6위를 기록한 복지행정 및 예산과 관련해서는 장애인공무원 고용비율이 3.41%로 충청남도(3.60%) 다음으로 가장 높은 지역으로 나타났다. 한편 장애인관련조례수의 경우도 교통약자의 이동편의 증진에 관한 조례 등 총 7개의 조례가 있는 것으로 나타나 경기도(9개) 다음으로 많은 것으로 조사되었다. 그리고 등록장애인 1인당 장애인복지예산의 경우에는

917,808원(5위)으로 전국평균(906,566원)을 조금 넘는 것으로 나타났으며, 장애인복지예산 지방비 비율 역시 68.53%(3위)로 전국평균(57.79%)을 상회하는 것으로 조사되었다. 반면에 2008년 장애인복지자재예산 대비 2009년 장애인복지자재예산의 비율을 살펴보면 91.36%(15위)로 가장 낮은 수준으로 조사되었다. 앞으로 장애인복지예산이 계속해서 더 많이 필요하다는 것을 감안하면, 이후 장애인복지예산을 확대하기 위한 시차원의 좀 더 적극적인 노력이 필요할 것으로 판단된다.

### 3. 장애인을 이동하게 하라!

장애인 문제는 인간의 권리에 대한 구체적 내용에 따라 장애인의 노동권, 교육권, 접근권(이동권), 주거권 등 영역별로 흔히 논의가 이루어진다. 그러나 우리도 너무나 잘 알고 있듯이 인간의 구체적 삶은 이렇게 분리적으로 존재하지 않으며, 사회적·구조적 차원에서도 이러한 문제는 서로 연관되고 복합적으로 결정된다. 즉 장애인의 노동권, 교육권, 접근권(이동권)의 문제는 구체적 제도 속에서 분명히 독립적인 부분이 존재하는 동시에 서로 유기적으로 연결되어 있다. 일례로 장애인의 교육권이 보장되지 않는 것은 노동권이 보장되지 않아 발생하는 경제적 문제, 그리고 접근권이 보장되지 않아 발생하는 이동과 정보에의 접근문제 등이 함께 영향을 미치고 있는 것이다. 또한 장애인의 노동권 역시 능력과 효율성이 최우선의 가치를 갖는 '자본주의적 노동' 속에서 교육에서의 배제가 가져오는 학력의 문제와 장애인의 접근권을 보장하기 위해 소요되는 추가적인 비용의 문제를 자본측에서 부담하지 않으려 하는 문제가 함께 영향을 미치고 있다고 할 수 있다.

그러나 이러한 연관성과 복합적 위상 속에서도, 이동권의 문제는 인간이 '인간으로서' 살아가기 위해 보다 기초적이고 필수적인 성격을 지닌다. 사람이 이동할 수 없다면 사회적 관계에 있어서도, 그리고 생존하고 살아가기 위

한 다양한 활동영역에 있어서도 근본적인 배제, 관계의 단절을 경험할 수밖에 없는 것이다.

### 1) 저상버스 관련

광주광역시시는 장애인의 이동권 보장을 위하여 2013년까지 90대(시내버스의 10%) 도입 목표의 대중교통기본계획을 수립하여 2004년부터 저상버스를 도입하였다.

〈표 3〉 광주광역시 저상버스 도입계획(2004)

(단위: 대)

연도	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	계
차량	2	10	10	10	10	10	10	10	10	8	90

교통약자의이동편의증진법이 2005년 제정되고 2006년 시행됨에 따라, 동법에 의거하여 교통약자 이동편의 증진을 위한 5개년(2007년~2011년)계획이 수립되었다. 이 계획에 따르면 2011년까지 전체 시내버스의 31.5%, 2013년까지 전체 시내버스의 50%를 저상버스로 도입해야 한다. 이에 따라 광주광역시시는 2008년 9월 교통약자이동편의증진 5개년 계획을 고시했다.

또한 「광주광역시교통약자의이동편의증진에관한조례」 제2조는 저상버스 도입비율의 적용례에 대한 내용으로 '제14조제2항의 규정은 2013년까지 운행버스의 100분의 50 이상을 저상버스로 도입 유지한다'라고 되어 있어서 2013년까지 저상버스는 408대가 도입되어야 한다.

〈표 4〉 광주광역시 저상버스 도입계획 수정

(단위: 대)

구 분	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	계
저상버스	22	10	8	10	10	248	308

\* 출처 : 광주광역시 대중교통기본계획, 2007.8

그러나 2011년까지 시내버스의 30% 수준인 308대 도입 계획 가운데 2011년 집중된 저상버스 도입 계획의 비현실성을 장애인들이 계속 지적하였으나 광주시장은 묵묵부답으로 일관하였다. 그러다가 최근 광주장애인차별철폐연대에 보내온 공문에 의하면 국토해양부의 한국형 저상버스 표준모델은 기존의 모델과 가격차이가 별로 없고, 정부보조금도 한정된 대수(10대정도)에 한해 지원되고 있으므로 광주시 재정형편상 2013년까지 총 90대의 저상버스만을 도입하겠다는 입장이다. 이는 장애인에 대한 기만이며 장애인의 생존권에 대한 박탈이다.

## 2) 특별교통수단 관련

장애인의 이동문제를 해결하기 위하여 특별교통수단(Special Transportation Service : STS)의 일환인 장애인콜택시를 운영하고 있으며, 심부름 센터를 확대하여 장애인들에게 Door to Door 서비스를 제공하고 있다. 이러한 특별교통수단들이 대중교통수단인 버스에 비하여 예산도 적게 들며, 정부나 지방자치단체에서 쉽게 운영할 수 있다는 장점이 있다.

저상버스 및 지하철의 제한된 노선과 이용의 불편함을 고려하면 특별교통수단은 현재 장애인들이 즐겨 이용하는 교통수단이다. 현재 광주시에는 30대의 장애인콜택시가 운영되고 있으나 등록장애인 수와 대비해 1대당 1~3급 장애인 수는 909명으로 턱없이 부족한 실정이다.

교통약자의이동편의증진법 시행규칙에서 인구 100만 이상의 시는 80대, 인구 30만 이상 100만 미만의 시는 50대, 인구 10만 이상 30만 미만의 시는 20대로 최소 기준을 규정하고 있다.

〈표 5〉 전국 장애인콜택시 도입 현황

지역 구분	운행대수 (2009년 4월 기준)	등록장애인 중 1~3급 장애인 수 (2009년 6월 기준)	장애인콜택시 1대당 1~3급 장애인 수
서울	280대	168,278명	601명
인천	104대	51,968명	500명
부산	100대	72,152명	722명
울산	57대	19,235명	338명
대전	35대	28,833명	824명
대구	30대	47,620명	1,587명
광주	30대	27,280명	909명

※ 출처 : 에이블뉴스(2010.4.7)

하지만 이러한 특별교통수단은 어디까지나 특별한 교통수단에 불과하다. 예를 들어 광주 시내의 시내버스는 모두 933대에 이른다. 900여대가 운행하면서 거미줄처럼 엮여 있는 노선들은 몇 대의 장애인콜택시로 감당할 수는 없다. 또한 하루 전에 예약을 해야 하고, 그나마 예약이 밀려 있어 쉽게 이용하기 어렵다는 단점이 있다. 외출이라는 것이 반드시 예약된 것만 있는 것은 아니다. 외출이란 갑자기 할 수도 있는 것이며, 하루에 여러 곳을 다닐 수도 있는 것이다.

특별교통수단은 반드시 있어야 한다. 하지만 특별교통수단은 대중교통과 승용차만으로는 이동이 어려운 장애인들을 위해 존재해야 한다. 특별교통수단이 결코 대중교통수단을 대체할 수 없으며, 특별교통수단만으로 장애인의 이동 문제가 해결될 수 없다. 장애인도 자유롭고, 안전하고 편리하게 이동하기 위해서는 대중교통수단을 이용해야만 한다. 대중교통의 이용만이 장애인의 이동권을 보장해 줄 수 있다.



## 4. 장애인의 보편적 권리보장

장애인 역시 대한민국의 국민이며, 시민이다. 장애인 역시 국민으로서, 시민으로서, 대중으로서 대중교통수단인 버스를 이용할 권리가 있다. 장애인이 외출을 못하고 이동이 적은 것은 이동을 하기 위해 이용할 수 있는 대중교통수단이 없기 때문이다. 따라서 이용하는 장애인이 적기 때문에 버스에 저상버스를 도입하는 것이 비효율적이라는 것은 전제가 잘못된 논리이다.

장애인 역시 버스를 다른 사람의 도움 없이 동등하게 이용할 권리를 가지고 있다. 따라서 정부와 지방자치단체에서 장애인이 다른 사람의 도움 없이 동등하게 이용할 수 있는 버스를 도입하지 않는 것은 접근권을 위배하고 침해하는 행위이다. 장애인의 대중교통 이용 권리는 반드시 보장되어야 한다. 그것은 장애인의 삶의 질을 높이는데 가장 결정적인 요소이기 때문이다.

장애인의 이동권을 보장하고 장애인이 대중교통을 이용할 수 있도록 하기 위해서는 정부와 지방자치단체의 장기적인 대책수립과 강력한 의지가 필요하다. 시내버스에 저상버스를 도입하는 일은 하루아침에 이루어질 수 있는 일은 아니다. 그렇다고 2013년까지 90대(10% 미만) 도입만 한없이 기다릴 수 있는 일도 아니다.

지금부터라도 버스의 50% 이상을 저상버스를 도입할 수 있는 중장기 계획을 수립해야 한다. 광주광역시는 2005년 1월 교통약자의 이동편의증진법이 제정되기 이전인 2004년에 수립한 저상버스를 도입계획을 고수하고 있다. 2013년이 되도 시내버스의 10% 미만의 저상버스를 도입하겠다는 것은 장애인의 발을 묶어 두고, 장애인을 사회적으로 가두어 두겠다는 말이다. 저상버스의 도입은 예산의 문제만은 아니다 장애인의 보편적인 권리로서 이동의 문제를 접근해야 한다.

저상버스를 도입하는 데 난관이 많은 것도 사실이다. 하지만 언제까지나 재정의 문제만을 말한다면 아무 문제도 해결되지 않는다. 시내버스 뿐 아니라 공항버스, 고속버스에도 저상버스를 도입해야 한다.

중요한 것은 정부와 지방자치단체의 강력한 의지이다. 하고자 하는 의지만 있다면 난관은 해결될 수 있다. 하고자 하는 의지만 있다면 예산도 마련할 수 있다. 이제는 중앙정부와 광주광역시의 의지가 무엇인지를 보여줄 때이다.

장애인 이동권 외에도 주거지원, 평생교육지원, 자립생활을 위한 활동보조 서비스 시간과 대상의 확대, 장애인 가족지원 뿐 아니라 인화학교 성폭력 문제에 대한 근본적인 해결도 인권광주가 풀어야한 숙제이다.

## 참고문헌

- 한국장애인단체총연맹, 『2009 전국 시·도지역 장애인복지·인권 비교연구』, 2009.
- 광주광역시, 『장애인실태조사 및 정책개발 연구』, 2008.
- 광주광역시, 『광주장애인차별철폐연대 요구답변』, 2010.

## 광주, 전남지역의 이주여성 인권실태와 증진 방안

김 속 (전남이주여성인센터)

2010년3월말 출입국관리 사무소의 통계에 의하면 결혼이민자 여성이 광주광역시에2,502명 전남지역에 5,704명이 거주하고 있다.

	결혼이민자 여성		결혼이민자 여성
광주광역시	2,502명	보성군	182명
목포시	586명	담양군	189명
광양시	334명	구례군	109명
나주시	358명	곡성군	127명
순천시	557명	강진군	129명
여수시	507명	영암군	259명
함평군	144명	무안군	243명
고흥군	283명	해남군	313명
회순군	274명	완도군	176명
장흥군	156명	진도군	158명
장성군	224명	신안군	187명
영광군	209명	총계	8,206명

2009년 광주전남 이주여성 상담통계를 보면(광주 이주여성긴급지원센터, 전남이주여성인권센터) 5069건중 32.5%가 신체적 가정폭력이며 한국 생활의 이해부족15% 의사소통의 어려움, 문화적 차이로 인한 가족간의 갈등18%,(재혼가정이 많으며 전처자녀와의 갈등 양상이 많음) 차별대우, 경제적 빈곤 등으로 고통 받는 여성이 많으며 남편의 지체, 지적 장애로 인한 정

서적 우울감6% 배우자의 노동력 상실, 경제적 어려움, 차별대우, 결혼정보업자에 의한 인권침해, 출입국 체류관련법 등의 상담이 29%를 차지하고 있다. 이주여성은 전남의 저 출산과 노동력 공급의 동력과 대안으로 인정을 받고 있지만 여전히 동남아시아 및 아프리카 출신 이주민들에 대한 편견과 차별은 안정적인 정착에 위협을 가하고 있으며 이들은 국가가 제공하는 사회복지 수혜대상 집단으로 등장하고 있다. 이럼에도 불구하고 국제 결혼이 증가했던 이유는 이 여성들이 자국의 빈곤에서 탈출하기 위한 경제적인 목적뿐만 아니라 새로운 삶을 개척하려는 의지로 국제결혼을 희망한다는 측면을 이해해야 할 것이다. 더 나은 삶을 위한 이주가 동기임을 주시해야 하며 가족을 가난에서 벗어나게 하고 경제적 상승을 할 수 있다는 가능성을 갖고 결혼을 통해 한국에 오지만 남편에 대한 잘못된 정보나 문화적 충돌 등 문제에 직면하게 되면서 다양한 고충을 동반하게 되는 것이다.

지난 3월 5일에 캄보디아 정부는 한국대사관에 “국제결혼 관련 인신매매 행위 예방을 위한 절차를 마련할 때까지 한시적으로 국제결혼 신청서 접수를 중단하겠다고 통보했다고 한다. 중단 이유는 캄보디아 국내법상 ‘결혼중개업체나 중개인 또는 결혼중개전문회사를 통한 혼인은 절대적으로 금지’되어 있으나 중개에 의한 결혼이 적발되는 등 문제점이 있어 중단하겠다는 것이다.

이 중단조치의 발단은 2009. 9월 국제결혼중개업체가 캄보디아 여성 25명을 한국인 남성과 집단 맞선을 보게 한 현장을 캄보디아 인신매매 단속 담당 경찰관들에게 적발된 데서 발단되었다. 그 맞선 자리에는 16세의 미성년자도 있었다고 한다. 캄보디아 정부가 현행 한국 중개업체의 자국민과의 결혼중개방식을 캄보디아의 시행령을 따르지 않는, 불법적이고 인신매매적인 것으로 인식하고 있음이 드러난 것이다.

그럼 여기서 광주 전남 이주여성의 상담을 통한 사례별로 인권실태를 알아보기로 하겠다.

## 1. 이주여성 인권실태

### 1) 폭력 : 상습적 구타

광주, 전남 이주여성의 상담 사례중 32.5%가 상습적인 구타에 시달리는 것으로 나타났다. 2009년 전남이주여성인권센터에서 목포와 인근지역의(신안, 무안, 영암, 해남) 이주여성 100명을 조사한 결과 30%가 남편의 폭력으로 시달리고 있다고 답했으며 18%가 인격모독, 경제적 학대가 12% 음주9% 가족구성원들과의 갈등 7%로 답했으며 이들 중 24%가 그냥 참는다고 답했다. 내담자들의 사례를 보면 남편들의 과도한 음주와 노동력 상실, 큰 폭의 나이 차이 등으로 종속적인 입장에 처하게 되고 자신의 욕구대로 따라주지 않으면 자기 부인이 돈을 목적으로 한국에 왔고, 자기와는 위장결혼을 했으니까 언젠가는 도망갈 것이라는 의혹을 가지고 있는 경우도 있었으며 이러한 의혹들이 폭력으로 이어지고 있었다.

### 2) 성적 학대와 인격모독

이주여성들이 힘들어 하는 것은 구타도 문제지만, 인격적인 모독이다. 대부분 국제결혼 알선업체를 통해 결혼한 경우, 결혼비용과 선물비 등 결혼의 부대비용을 한.국남성이 부담한다. 자신이 결혼하기 위해서 든 비용 때문에 남편은 아내를 배우자로 대하는 것이 아니라 돈 주고 사온 소유물 같이 취급한다. 이주여성들이 싫어하는 말 중의 하나가 ‘너는 내가 돈 주고 사왔으니 까 내 말을 잘 들어야 한다.’ ‘말을 듣지 않으면 너희 나라로 보내버리겠다’ ‘체류연장 안해 주겠다’ ‘아이를 낳기 위해서 너를 데리고 왔다’라는 말 등이다. 뿐만 아니라 남편이 가하는 성적 학대, 자신의 성적 욕구만을 위한 행위에서 모멸감과 수치심을 느끼게 되는 경우도 많았다.

### 3) 유기

아내 구타 보다 더 무서운 폭력이 남편이 아내를 유기하는 경우다.

살다가 특별한 이유도 없이 같이 살기 싫다고 남편이 무단 가출해버리거나 이혼을 종용하여 이혼을 하게 되는 경우인데 의사소통의 부재로 인하여 이주 여성 자신이 어떤 상황에 처해있는지도 모른채 남편에 의해 법원에 가게되고 하라는대로 싸인을 하게 되며 결국은 왜 이혼을 했는지도 모른채 이혼판결을 받게되는 경우이다. 이와 같은 경우는 비자 연장을 해야 하는데 신청해 줄 사람이 없어 불법체류자가 될 위기에 처한 여성들이 늘고 있으며, 이혼을 종용 당해 이혼을 할 경우 결혼 사유가 해소되어 강제출국 대상이 되어버린다.

### 4) 술 먹고 괴롭히거나 생활비를 주지 않는 경우

상담의 많은 부분이 남편의 알코올 중독, 지적장애자, 지체장애 일정한 직업이 없는 남편들이 일을 안 나가고 술 마시고 괴롭히는 경우이다 이런 경우 극심한 경제적 빈곤에 시달리며 우울증을 동반하기도 한다.

### 5) 국적취득 신청 기피

현재 결혼을 통해서 한국에 살고 있는 이민자들이 13만4천에이른다, 이중 국적을 취득한 이민자는 약 30%에 불과하다. 남편들이 국적 취득 신원보증을 제대로 해주지 않기 때문이며 부인이 요구해도 남편의 의지가 없다..남편들은 굳이 국적을 취득하지 않아도 불편한 것이 없다는 주장이며 국적 취득 후 도망갈까 봐 안 해주는 경우다. 남편이 도와주지 않으면 국적취득에 어려움이 따르기 때문에 이를 악용하여 부인을 학대하는 무기로 삼기도 한다.

### 6) 허위정보

한국 남성이 신부의 나라에서 맞선을 보게 되는데 남성이 지적 장애가 있어도 말이 통하지 않는 이주여성의 입장에서 분별력을 갖기는 어렵다. 맞선으로 성사가 되어 남편의 특이점을 발견하고 정보업체 관계자에게 “남편이 이상해요” 라고 하면 괜찮다 원래 말이 없어서 그렇다 이 결혼이 성사되지 않으면 위약금을 물어야 한다는 말을 한다. 이 여성의 입장에서는 위약금에 발목이 잡히게 되고 결혼을 할 수 밖에 없는 상황에 처하게 되는 것이다. 또한 직업도 일용직 근로자를 건설기술자 등으로, 주택을 소유하고 있지 않지만 소유한 것처럼 허위정보에 속아 막상 한국에 오면 모든 것이 거짓이었음을 알게 되고, 심지어 사기당했다는 생각이 들게 된다.

## 7) 가부장적 성 역할의 기대

이들이 아시아 배우자에게 기대하는 것은 동등한 반려자로서라기 보다는 며느리, 성적 파트너, 2세와 육아등의 가부장적 성역할이다.

## 8) 결혼중개업자의 반 인권적 행위

2009년 3월 광주시 소재 중개업자를 통해 결혼한 베트남(25세) 이주여성의 경우 베트남에서 자국 남성과의 관계로 임신이 된 상태로 한국인 남편과 맞선을 보았고 한국에 입국하였다. 이 사실을 알게된 중개업자는 남편 몰래 병원에 데려가 강제로 낙태를 시켰으며 낙태 후 자신의 사무실로 데려가 임신을 했다는 이유 등으로 폭력을 가해 이주여성이 견디지 못하고 쓰러지는 사태에 이르게 하였다. 이후 이 여성은 베트남에 한번만 보내주면 다녀와서 잘 살겠다는 각서를 쓰고 돌아가 다시 입국하지 않았으며 자신의 억울한 심경과 결혼중개업자의 횡포를 고발하고자 하는 진술서를 우리 센터에 보내오기도 하였다.

## 2. 인권증진 방안과 과제

### 1) 신분상의 불안문제: 국적법과 체류권의 문제

한국인과 결혼한 이주여성의 경우, 한국인 남편과 살고 있으나 방문동거비자(F-2-1)로 체류자격을 취득해야 하는 외국인의 신분이기 때문에 자녀가 없으면 복지대상에서 배제되어 있고, 결혼사유가 해소되면 법적으로 불법체류자의 신세로 전락하는 등, 법적으로 매우 불안정한 상태에 놓여있다. 심지어 어떤 남편은 다른 부인을 얻겠다고 나가라고 내쫓아 놓고 가출신고를 해서 부인을 불법체류자로 만드는 경우도 있다. 또한 일년마다 체류기간을 연장하도록 되어있는데, 그 신청권에 남편의 도움이 필요하기 때문에 체류기간 연장을 이유로 부인을 억압하기도 한다. 남편의 귀책 사유로 이혼을 하게 된 다해도 귀책사유를 인정받아 체류 연장하기가 어렵고 출입국 관리사무소의 조사기간도 오래걸려 이주여성들은 심한 정체성에 혼란을 겪기도 하며 스스로 한국 생활을 포기하고 자국으로 돌아가는 일이 발생하기도 한다.

2005년 9월 25일 결혼이민자에 대한 체류관리 관련법이 개정되었다. 이 법에 의하면 ①국민인 배우자가 사망하거나 국민인 배우자에게 귀책사유가 있는 이혼이나 별거시 거주(F-2) 자격으로 체류허가와 취업이 가능하다. ②뿐만 아니라 별거의 귀책사유가 양측에 있거나 외국인 배우자에게 있는 경우라도 자녀양육 등 가족부양시에는 방문동거(F-1)자격으로 변경, 취업이 허용된다. ③당초 국내체류 5년 이상이어야 가능하던 영주자격(F-5)을 2년 거주자로 했다. ④ 국민의 외국인 배우자에 대해 별도체류허가 절차 없이 국민에 준하여 자유로운 취업을 허용하였다. 이와같이 이주여성 인권향상을 위해 정부에서도 많은 노력을 기울이고 있으나 현실적으로는 역시 한계를 쉽게 벗어나지 못하고 있다. 행정기관의 적극적인 개입으로 조사 기간등이 단축되어져야 할 것이며 법무부의 전화채널도 시급한 보완이 필요하다.



## 2) 한국 사회 구성원으로 정착

전남지역 국제결혼 이주여성은 대체적으로 빈곤한 생활환경을 가지고 있으며 생활양식이나 관습의 차이로 인하여 남편, 가족 구성원들과의 갈등이 증폭되기도 한다. 또한 이들은 여러 가지 정보를 알지 못하며 필요한 도움이나 서비스를 받지 못하는 경우가 많다. 이러한 다양한 문제들을 해결하고 이주여성들의 안정적 정착을 돕기 위해서는 지자체별 거주자 실태와 문제점을 파악하여 필요한 정책과 대책을 수립해야 한다. 더불어 이주여성들에 대한 전반적인 교육이나 행정기관의 책임하에 사회단체와 연계하여 체계적인 관리가 이루어져야 하며 부부관계 강화 프로그램이나 부부 자녀관계 프로그램 등을 확대하여 실시함으로써 이들의 안정성을 향상 시켜야 할 것이다. 전남지역 국제결혼 이주여성의 상당수는 시부모와 함께 살고 있으며 확대 가족이 거의 50%를 차지하고 있다. 이들은 노인을 부양하면서 의사소통의 어려움 노인 건강 돌보기의 어려움, 부양비 부담 등의 어려움을 호소하고 있다. 따라서 이주여성 가족의 노인 부양을 지원할 수 있는 정책이 요구되어진다.

## 3) 피해자 보호 지원을 위해 센터와 쉼터의 운영

가정폭력 피해자들을 위한 쉼터가 확대되어야 하는 것과 함께 정확한 의사소통을 위해 통역지원이 이루어져야 한다. 이를 위해서 이주여성 전용 상담소 운영을 지원해야 한다. 또한 피해자 보호와 아울러 이주여성들을 대상으로 인권침해에 대처하는 교육이 병행되어야 하며 다문화사회로의 전환이 급속도로 폭넓게 이뤄지고 있는 상황에서 앞으로 이주여성의 역할은 크다고 할 수 있다. 근접한 거리에 있는 다문화지원센터, 행정 기관 등에 이주여성이 주도적으로 참여할 수 있도록 점진적인 교육이 필요하며 이주여성 지원 정책이 수혜자의 입장으로만 진행된다 보니 이들이 프로그램을 접하거나 지원을 받는 것을 당연한 것으로 판단하고 있다. 이제는 이주여성 관련 프로그램이

단순한 지원 형식은 벗어나서 이주여성의 역할을 수행하는 프로그램이 되어야 함을 고려해야 할 시기이다. 이주여성의 경제활동의 욕구가 높은 점을 감안할 때 이주여성들의 경력을 살릴 수 있는, 이주여성들의 자존감을 살릴 수 있는 체계적인 교육과 대안이 필요하다.

#### 4) 고충상담 창구 확충

다도해를 끼고 있는 전남지역의 특성상 섬 지역에 거주하는 이주여성의 문제는 더 심각하지 않을 수 없다. 교육의 혜택이나 지자체에서 제공하는 다양한 프로그램을 접할 수 없을 뿐만 아니라 한국어 교육의 부재로 인해 한국어를 습득하거나 문화적 이해와 수용, 체험 등의 기회를 갖지 못한 경우가 많다. 이렇듯 교육의 기회를 접할 기회가 적다 보니 문화의 다양성을 수용하지도 못한 결혼생활 전반에서 이주여성은 가족구성원들과의 관계에서 종속된 위치에 처하게 되고 한국남성은 지배적인 위치에서 군림하게 된다. 또한 지역의 특성 상 보수적인 성향이 다분히 있어 결혼 생활에서 남성의 권위가 중시되고 시댁 구성원의 입김이 막강하게 작용을 한다. 이주여성이 아무리 폭력 등 어려움을 당해도 상담의 창구가 원활하지 못하거나 도움요청을 하여도 의사소통의 문제로 인해 2차적인 피해를 당하게 되는 경우가 있는데 섬 지역에도 이주여성 상담창구를 만들어 체계적, 정서적 지원이 이루어져야 할 것이다.

#### 5) 결혼정보업자의 현실적인 관리 및 교육

정부는 2007년 12월 14일 결혼중개업의 관리에 관한 법률을 제정, 공포하였으며 2008년 6월부터 이 법률이 시행 되었다. 이 법을 제안한 의원은 이 법률의 시행에 따라 결혼중개업자의 무책임한 알선으로 인해 발생하는 피해와 그동안 문제로 제기되어 왔던 인권침해적인 광고나 거짓 정보등의 행위도

감소할 것으로 기대를 하였지만 이주여성 활동가들은 이 법이 인신매매적인 국제결혼 중개형태를 규율할 수 없을 뿐만 아니라 중개업자를 합법화 함으로써 오히려 문제적인 국제결혼 중개형태를 양성화 할 우려를 표하기도 하였다. 이를 증명이라도 하듯 중개업자가 알선한 결혼은 한국남성과 이주여성간의 연령차 뿐만 아니라 장애가 있음에도 불구하고 제대로 된 정보를 알려주지 않은 채 마치 짝 맺기에 급급해 하는 양상을 띠고 있다.

한국남성과 이주여성의 나이가 30살 이상 차이가 나거나 농촌의 노동력 확보를 외국 신부를 데려와야 한다는 등 국제결혼을 부추기거나 초혼에 실패한 재혼 가정, 정보를 정확하게 알려주지 않는 상태에서의 장애 남성과의 결혼 등이 높은 비율을 차지하고 있는것을 보더라도 알 수 있다. 중개업자는 국제결혼 알선으로 과도한 결혼비용을 요구하고 권력적인 관계로 군림을 요구하며 이주여성들이 결혼생활 중 남편의 지적 장애를 깨닫고 문제를 제기하면 폭력이나 협박 등 위협적인 횡포는 여전히 불식되지 않고 있다. 이렇므로 중개업자들의 사고가 향상 되어야 할 것이며 국가차원에서 이들 중개업자들의 대한 지속적인 인권교육과 관리를 통해 반 인권적인 피해 사례를 발생 시키지 않도록 제도적 장치가 요구된다.

### 3. 맺음말

한 사회의 인권지수는 그 나라에서 가장 차별받고 소외당하는 계층의 일권 실태로 평가가 된다고 한다. 이렇게 볼 때 결혼이민자는 차별과 편견에서 자유로울 수 없었으며 우리 사회 인권의 평가지표라고 해도 틀리지 않을 것이다.. 새롭게 제정된 국제결혼중개업 관리법이나 제한외국인 처우 기본법 등 이런 일련의 정책들이 시행되면서 이주민의 인권이 일부 개선되어지고 있다고 보더라도 정책 전반을 검토하면 여전히 한계를 벗어나지 못하고 있다. 재혼가정의 남편과의 나이차가 많은 경우 이들의 노후는 어떻게 대처 할 것

인지도 중요한 문제이다. 이주여성의 역할은 다양한 방면에서 점진적으로 준비해야 할 것이며 무엇보다 다인종 다문화 사회를 수용하려는 우리 국민의 인식개선이 요구되며 차별을 수용하고 차이를 극복하려는 공동체적 사고를 지향하는 것이 중요하다.

# 인권관련 조례를 통해 본 광주의 오늘과 내일

허창영 (전남대 공익인권법센터 전임연구원)

## 1. 들어가며

‘인권도시’라는 말의 첫인상은 사실 ‘마초’가 ‘여성인권’ 운운하는 듯한 느낌이 있다. 인권은 본질적으로 권력과 갈등관계를 유지할 수밖에 없는 성질을 가지고 있는 것인데, 자유로운 시민들의 공동체가 아닌 이상 인권도시라는 말이 성립 가능한 것인가에 대한 본질적 의문이 있기 때문이다. 그것은 마치 검찰이 스스로는 ‘인권 수호기관’이라고 자처하고 있는 것이나 몇 해 전 경찰이 스스로를 ‘인권경찰’이라고 불렀던 것과 같은 이질감이다. 지방정부는 중앙정부와는 달리 시민에 대한 직접적인 형사통제 권한이 없기는 하지만, 행정권력 또한 통제적 기능을 얼마든지 가질 수 있기 때문에 그 권력에 의해 움직이는 도시를 인권과 연결해 이름을 붙인다는 것은 다소 무리가 있어 보인다.

그런데 이러한 첫인상은 말하는 주체가 누구냐에 따라 비교적 쉽게 해소되기도 한다. 검찰이 ‘인권수호기관’이라고 하거나 경찰이 ‘인권경찰’이라고 하는 것에서 오는 이질감은 이를 말하는 주체가 바로 권력이기 때문이다. 인권이 도덕적 정당성을 판단하는 기준이라고는 하나 인권과 본질적으로 갈등관계를 가질 수밖에 없는 권력 스스로가 인권을 운운하는 것은 여전히 낯설다. 그동안 광주가 ‘민주·인권·평화’도시를 지향해왔음에도 불구하고<sup>1)</sup> 이에 대

1) 정확하게 표현하자면 ‘광주’라는 표현보다는 ‘광주를 집권했던 지방정부’라고 하는 것이 정확하다. 광주의 민

한 공동체의 합의가 전제되지 않았고, 인권의 주체라고 할 수 있는 시민참여의 방안들이 구체화되지 않음으로써 ‘광주시 당국의 정책적 지향’이라는 인상이 강한 것과 동일한 맥락일 것이다.

때문에 ‘거버넌스’를 전제한 인권도시 논의<sup>2)</sup>는 매우 유의미하다고 생각된다. 물론 인권 거버넌스가 시민들의 참여라는 측면에서만 검토된 것은 아니지만, 인권도시 담론에서의 주체의 문제를 예리하게 지적하고 있다고 생각된다. 국가인권위원회의 설립과 운영에서 확인할 수 있듯이 국가차원에서의 인권은 그 주체인 국민의 참여를 배제하고서는 의미가 없으며, 마찬가지로 지역차원에서의 인권 또한 지역주민들의 참여를 배제하고는 의미가 없다고 할 것이다. 따라서 ‘인권도시 광주’ 또는 ‘민주·인권·평화도시 광주’를 위한 논의는 그 주체인 시민의 참여를 어떻게 가능하게 할 것인가가 가장 먼저 고민되어야 하며, 말하는 주체 역시 지방정부가 아니라 시민이 되었을 때 비로소 의미를 갖는 것이다.

또한 인권도시 논의에서 시민의 참여가 소프트웨어적인 측면이라면, 하드웨어적인 측면에서 인권의 내용을 어떻게 제도화하고 실재화 할 것인가 역시 매우 중요한 문제이다. 추상적 논의 또는 정치적 수사가 아닌 현실 규범력 있는 제도화가 보장되어야 실행력을 갖출 수 있기 때문이다. 하드웨어의 정비 또한 여러 측면에서 논의가 가능하겠지만 이 글에서는 지역차원의 제도화 또는 규범화라고 할 수 있는 ‘조례’를 중심으로 살펴보겠다. 조례가 인권도시를 구축하는데 있어 어떤 의의가 있는지를 비롯해, 한국사회에서 진행되고 있는 인권조례의 동향을 살펴보고, 광주시의 인권조례를 검토하도록 하겠다. 마지막으로 인권도시 광주를 위해 인권조례가 해결해야 할 과제를 살펴보는 것으로 마무리 짓고자 한다.

---

주·인권·평화도시 지향은 5·18이라는 역사적 유산을 배경으로 해서 나온 것이지만, 이는 광주시민을 포함한 공동체의 합의에 의한 것이라기보다는 지방정권으로부터 생산된 정치적 수사 측면이 강하기 때문이다.

2) 인권도시는 자치단체의 장을 포함한 상층부에 의해 주도되는 것이 아니라 시민의 참여를 전제하며, 운영 시스템의 동력을 시민으로 보고 있다. 은유근, 「인권 거버넌스의 실현으로서의 인권도시」, 「민주주의와 인권」, 제9권 제1호, 전남대 5·18연구소, 2009년, 121-147쪽.

## 2. 조례의 중요성

### 1) 조례의 일반적 의의

조례는 국가의 법률을 지자체 내에서 구체화함으로써 주민의 생활에 실질적인 영향을 미칠 수 있는 생활밀착적 규범이라고 할 수 있다.

대한민국 헌법 제117조에는 “지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다”고 함으로써 자자체에 자치입법권을 부여하고 있다. 지방자치법 제22조에는 “지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다”고 하고 있다.

이상의 규정들에서 명시하고 있는 “법령의 범위 안에서”란 반드시 법이 정하고 있는 사항에 대해서만 조례를 제정할 수 있다는 것을 의미하는 것은 아니다. 그 내용이 주민의 권리 제한이나 의무 부과, 벌칙에 관한 사항이 아닌 경우라는 단서조항이 있기는 하지만 법령에 위반되지 않는다면 법령의 위임이 없더라도 조례를 제정할 수 있고, 오히려 포괄적 수권(授權)도 가능하다는 것이 일반적인 견해이다.<sup>3)</sup> 즉, 조례는 한 국가의 전체적인 체계를 벗어나지 않으면서, 한 공동체 안에서 일상생활을 영위하는 가운데 실천이 가능한 고유의 사무에 대해 일정한 룰을 만들 수 있는 독자적인 지위가 있다고 할 것이다. 특히 조례는 제정절차에 있어서 일반적인 법령과는 다르게 주민발의가 가능하기 때문에 주민들의 자발적인 참여가 보장되고, 그로 인해 주민의 삶에 구체적이고 실질적인 영향을 미친다는 점에서 존재의의를 찾을 수 있다.<sup>4)</sup> 이러한 특성을 갖고 있는 조례의 중요성을 구체적으로 살펴보면 다

3) 헌법재판소 결정, 1995. 4. 20. 92헌마264.

4) 조상균, 「인권의 관점에서 본 광주광역시 조례현황」, 『인권법평론』 제2호, 전남대 공익인권법센터, 2008년, 188쪽.

음과 같다.<sup>5)</sup>

첫째, 지역특성을 반영할 수 있다는 점이다. 법령은 전국적으로 모든 국민에게 적용되는 것이기 때문에 전국적으로 공통적인 사항만을 법제화해 획일적으로 적용하게 된다. 반면 조례는 지역적인 특성을 고려해 주민의 요구가 반영된 규범으로의 제정이 가능하다.

둘째, 주민참여를 제도화할 수 있다. 지방자치의 중요성은 주민들이 참여해 지역을 이끌어간다는 풀뿌리 민주주의를 실현할 수 있다는 점이다. 이를 위해 지역주민들의 목소리가 직접 반영될 수 있도록 조례제정을 통해 주민참여를 제도화할 수 있다. 주민참여 조례나 마을만들기 조례, 각종 위원회에 주민참여 명시 등을 조례로 규정할 수 있다.

셋째, 지방의회 기능을 활성화 할 수 있다. 지방의회는 고유의 권한인 입법권을 행사하는데 있어서 일반적으로 매우 소극적이다. 의원발의를 통한 조례의 건수도 매우 적은 실정이다. 대신 대부분의 조례를 집행부(지방자치단체) 발의를 통해 제정하고 있다. 따라서 지방의회의 기능을 활성화하기 위한 방법으로 자치입법권을 행사하도록 할 필요가 있다.

넷째, 집행부의 견제와 감시 기능을 강화할 수 있다. 입법권 행사도 미비하고, 대부분의 조례를 집행부 발의를 통해 제정하고 있는 현실에서 집행부를 견제하는 것은 매우 어려운 일이다. 주민참여를 확대하는 방향으로 조례를 제정한다면 집행부를 효과적으로 견제, 감시할 수 있다.

다섯째, 효율적인 예산 편성과 집행을 가능하게 한다. 예산은 곧 정책이고 사업의 반영이다. 조례 또한 정책을 제도화한 것이고 이를 통한 사업의 집행이라는 점을 감안하면 예산의 편성과 집행을 투명하게 하는 기능으로 작용할 수 있다.

## 2) 인권조례의 필요성

5) 이승희, 「지방자치단체 조례와 규칙에 대한 이해」, 『지자체 조례의 인권적 접근을 위한 활동가 워크숍 자료집』, 국가인권위원회 광주지역사무소 외, 2008년, 8쪽 이하 요약 정리.



국가차원에서 인권을 보장하기 위한 제도화가 지속적으로 이루어지고 있음은 주지의 사실이다. 인권을 보장하고 구제하기 위한 각종 법률들이 있고, 인권을 주무로 하는 국가기구인 국가인권위원회가 설립되어 비교적 활발한 활동을 하고 있다. 이러한 노력에도 불구하고 ‘일상생활에서의 인권침해’는 끊임없이 일어나고 있다. 따라서 국가차원의 제도화와 함께 일상생활 공간인 지역 공동체에서 인권을 보장하고 증진할 수 있는 방안의 마련이 중요하다.<sup>6)</sup>

물론 지역공동체가 혈연, 지연 등을 토대로 구축된 위계질서에 의해 인권의 증진을 방해할 수도 있지만, 지역공동체 전반에 인권문화가 수용될 경우 지역 공동체의 강한 동질성과 응집력에 의해 인권보호체제의 빠른 정착에 기여할 수 있다<sup>7)</sup>는 장점도 있다. 따라서 보편적 가치로서 규범력을 얻어가고 있는 인권의 실질화와 저변화, 일상생활에서의 인권보장을 실현하기 위한 차원에서 조례를 통한 인권의 제도화를 고민할 수 있다. 이는 헌법과 법령들에서 확인하고 있는 인권보호 정신과 취지를 자치법규에 적용함으로써 헌법적 가치에 대한 실질적인 구현으로 이어질 수 있다.

특히 인권조례를 통해 제도화하고자 하는 내용은 주민의 권리 제한이나 의무를 부여하는 성격이 약하고, 오히려 주민의 권리를 신장하는 방향이기 때문에 법령의 위임이 없어도 제정이 가능하고, 주민복지와 관련된 내용을 입법화하는 것으로 활용할 수 있기 때문에 사회권 분야의 진전을 위한 입법화가 오히려 유리할 수 있다.

또한 일반 조례가 지방정부나 의회에 의해 주도되는 것과는 달리 인권조례의 경우 인권침해 또는 차별 당사자들의 직접적인 이해와 요구가 반영되는 것이 일반적이며, 이를 옹호하고 지원하는 인권운동단체나 시민단체의 활동을 촉발하기도 한다.<sup>8)</sup> 상층으로부터 주도되는 것이 아니라 지역주민의 참

6) 김중섭, 「지역 공동체와 인권: 인권 실행의 증진 방안을 찾아서」, 『현상과 인식』 제30권 제4호, 2006년.

7) 김중섭, 「지역사회의 인권 발전과 조례 제정」, 『현상과 인식』 제31권 제4호, 2007년, 34-35쪽.

8) 안진, 「조례에서의 인권내용, 무엇을 담을 것인가?」, 『지자체 조례의 인권적 접근을 위한 활동가워크숍』, 국가인권위원회 광주인권사무소 외, 2008년, 25쪽.

여가 자연스럽게 이루어져 인권도시의 내적 기반을 형성할 수 있다는 점에서 유리하다.

인권조례의 중요성은 가까운 일본을 통해서도 확인할 수 있다. 일본의 경우 중앙정부의 권한과 재정을 대폭 지방정부로 이양하는 등 지방자치제도의 성숙한 발전 속에서 광범위한 분야에서 인권을 직접 대상으로 하는 조례가 상당수 존재하고 있다. 오히려 중앙정부에서 미온적인 태도를 보인 경우 조례의 제정을 통해 법률의 제정을 유도하는 경향도 나타나고 있다.<sup>9)</sup> 한국의 경우 지방자치시대가 열린지 10여년이 지났지만 지방자치제도의 완전한 정착이 이루어졌다고 보기는 어렵다. 또한 상당수 지자체의 조례들이 법률의 위임사항을 규정하는 수준에 머물고 있는 것이 사실이다. 그러나 민선4기를 거치고 있는 지방자치제도가 정착단계에 있다고 볼 수 있으며, 조례의 중요성이 서서히 인식되고 있는 상황이기 때문에 일본의 상황은 좋은 본보기라고 할 수 있다. 지금까지 조례가 법률의 위임사항을 정하는 것이 주였다면, 앞으로는 지자체 고유의 입법목적에 반영하는 자치입법이 활성화될 것이라는 점이 예견된다. 따라서 사안에 따라서는 조례가 법률의 제정을 선도할 수도 있으며, 지역공동체 차원의 인권제도화가 국가차원의 인권제도화로 이어질 수도 있다.

인권조례의 이러한 가능성 때문에 인권도시를 지향하는 광주에서는 인권조례를 통한 인권의 제도화가 하드웨어적인 차원에서 중요하게 인식될 필요가 있으며, 추진과정에서 시민참여가 비교적 활발하게 이루어지고 있다는 점에서 소프트웨어적인 측면 또한 담보할 수 있다. 즉, 인권도시로 나아가는 전제로써의 인권조례가 논의될 필요가 있다.

### 3. 한국에서의 인권조례 동향

9) 조상균, 「일본의 인권조례 현황과 내용」, 『인권관점에서 본 분야별 조례현황과 개선방안에 관한 연구』, 국가인권위원회 광주인권사무소, 2010년, 259쪽.

2000년대 중반 들어 본격화되고 있는 한국에서의 인권조례 제정의 방향은 크게 두 가지 흐름으로 구분할 수 있다. 하나는 사회적 약자집단이라고 할 수 있는 여성, 장애인, 아동, 노인, 이주자 등 특정 집단의 인권을 보호하고 증진하기 위한 목적을 가진 조례다. 이를 ‘분야별 인권조례’ 또는 ‘부문별 인권조례’라고 한다.(이하 ‘분야별 인권조례’라 함) 또 하나는 지역공동체 구성원 전체의 인권을 보호하고 증진하기 위한 목적을 가진 조례로, 흔히 ‘인권기본조례’ 또는 ‘포괄적 인권조례’라고 한다.(이하 ‘인권기본조례’라 함)

광주시를 비롯해 경상남도, 진주, 안산, 울산, 전북 등이 인권기본조례를 제정했거나 제정을 위한 운동을 전개하고 있다. 특히 광주시는 2009년 10월 27일 기존의 「광주광역시 민주·인권·평화도시 육성조례」를 전부 개정한 「광주광역시 인권증진 및 민주·인권·평화도시 육성조례」를 통과시켜 지자체 차원에서는 처음으로 인권기본조례를 제정했다. 이어 경상남도에서도 2010년 3월 11일 「경상남도 인권증진 조례」를 제정했으며, 이러한 흐름에 따라 인권기본조례 제정 움직임은 확산될 것으로 보인다.

분야별 인권조례 제정을 위한 노력도 가시화되고 있다. 광주시의 경우 중증장애인의 자립생활을 지원하기 위한 조례가 시민발의에 의해 제정된 바 있고, 목표를 비롯한 몇몇 지자체에서도 장애인 인권과 관련한 조례를 제정한다. 장애인 관련 인권조례 중 가장 주목할 만한 것은 전라남도의 사례이다. 전라남도는 2010년 4월 23일 「장애인 차별 금지와 인권증진에 관한 조례」를 제정해 장애인 차별금지과 인권증진에 대한 포괄적인 내용을 담고 있는데, 차별금지법의 시행 이후 이와 관련한 지자체 차원의 첫 사례라는 점에서 주목된다. 또한 이주민들이 다수 거주하고 있는 경기도 안산시에서 2009년 3월 29일 「안산시 외국인주민 인권 증진에 관한 조례」를 제정·시행하고 있다.

학생인권조례와 관련한 논의도 활발하다. 언론에서는 경기도의 사례를 주목하고 있지만, 학생인권조례에 대한 시도는 광주시가 앞선다. 광주시에서는 2005년 제정을 추진했다가 한 차례 무산되었으며, 2009년 재추진되었지만 경기도의 사례와 맞물려 역시 무산되었다. 그렇지만 오는 6월 2일 교육감 선

거를 앞두고 소위 ‘진보후보’들이 학생인권조례 제정을 약속하고 있으며, 운동단체들과의 협약식도 진행함에 따라 향후 귀추가 주목된다.

## 4. 광주 인권관련 조례

앞서 인권조례의 동향에서도 살펴보았지만, 광주시에 인권조례라고 할 수 있는 것은 그다지 많지 않다. 그렇지만 이는 인권을 보호하고 증진하기 위한 것임을 직접 밝히고 있는 조례에 한정된 결과이다. 직접 인권을 언급하고 있지 않다고 하더라도 입법목적과 내용이 인권을 보호하고 증진하기 위한 것이라면 인권관련 조례라고 할 수 있다. 예컨대 장애인과 관련한 조례의 경우 대부분 장애인 복지라는 관점에서 접근하고 있지만, 사회복지의 영역인 사회권의 실현을 위한 수단이라고 할 수 있기 때문에 넓은 의미에서 장애인권 관련 조례라고 할 수 있다. 이러한 관점에서 광주의 인권관련 조례를 검토할 것이며, 인권기본조례를 포함해 여성, 장애인, 이주자, 아동·청소년, 노인<sup>10)</sup>으로 나누어 문제점을 중심으로 간단하게 살펴보려고 한다.

### 1) 인권기본조례

광주시에서는 2008년 5월 국가인권위원회 광주인권사무소와 전남대 공익인권법센터가 인권기본조례 제정에 대한 논의 시작했다. 여기에 광주지역 시민사회단체가 참여해 <인권조례연구모임>을 구성해 본격적인 논의에 들어갔으며, 2009년 10월 27일에 결실을 맺게 된다. 광주시에 이미 「광주광역시 민주·인권·평화도시 육성조례」가 있었지만 이는 광주시를 민주·인권·평

10) 인권기본조례를 제외한 나머지 영역은 국가인권위원회 광주인권사무소가 2010년 2월 발표한 「인권관점에서 본 분야별 조례현황과 개선방안에 관한 연구 보고서」를 토대로 한다. 여기에서는 현황을 살펴보기 위한 개괄적인 내용만을 요약·서술할 것이며, 자세한 내용은 보고서를 참고하기 바란다. 본 연구에 필자는 장애인권 관련 조례를 분석한 바 있다.

화도시로 육성하기 위한 각종 지원 등을 명시하는 수준에 그친 반면, 전부개정된 인권증진 및 육성조례는 ‘인권이 존중되는 지역사회 실현과 세계적인 민주·인권·평화도시로 육성하는데 필요한 사항을 정하는 것’을 목적으로 총 3장 24개 조항 및 부칙으로 구성되어 있다. 세부적으로는 인권에 대한 정의 규정을 신설하고, 시장, 교육감, 시민의 책무, 인권증진시민위원회 설치, 인권기본계획 수립 등을 포함하고 있다.

전부 개정된 「광주광역시 인권증진조례 및 민주·인권·평화도시 육성조례」는 전국 최초로 제정된 인권기본조례로서의 틀을 갖추었다고 평가할 수 있다. 아울러 시민사회영역 안에서의 공론화를 통한 조례제정의 한 사례로서 인권조례 제정운동에 있어서 중요한 성과였다고도 할 수 있다. 그러나 당초 <인권조례연구모임>이 추진했던 방향은 육성조례를 폐기하고 인권기본조례를 제정하는 것이었지만 시의회 통과과정에서 육성조례를 전부개정하는 방향으로 조정되었다. 또한 당초 인권기본조례안 제시되었던 인권영향평가의 의무화나 시민위원회 위원장의 호선 등이 전부개정안에서 축소된 점 등은 과제로 남아 있다.

## 2) 여성인권 관련 조례

광주시에 제정되어 있는 여성인권 관련 조례는 모두 7개이며, 현황은 다음과 같다.

- 여성발전기본조례
- 광주여성희망포럼설립및지원조례
- 여성발전센터운영조례
- 여성인적자원개발조례
- 여성기업지원에 관한조례
- 여성과학기술인육성및지원조례
- 출산장려및양육지원에관한조례

여성인권 관련 조례의 가장 큰 문제점은 지역사회에서 성차별을 문제시하고 그것을 해결하기 위한 성인지적 관점이 결여되어 있다는 점이다. 「여성발전기본법」에서는 성평등이념을 추구하고 있지만 조례는 지자체의 책무에 입각해 제정된 것일 뿐 성차별을 금지하고 구제하여야 한다는 입법목적의 인식이 불분명하다. 일본의 조례들이 성평등 이념을 명확하게 하고 있는 것과는 차이를 보이며, 성폭력 방지를 위한 조례는 찾아볼 수 없다.

또한 장애여성, 노인여성, 이주여성, 미혼모 등 다중차별을 겪고 있는 여성들의 인권보장을 위한 내용이 포함되어 있지 않다. 여성노동권 보장 방안도 미흡하며, 모성보호 또한 출산지원금이라는 경제적인 지원만 이루어지고 있으며, 모성보호를 위한 체계적인 지원시스템은 갖추어져 있지 못하다.<sup>11)</sup>

### 3) 장애인권 관련 조례

광주시에 제정되어 있는 장애인권 관련 조례는 모두 10개이며, 현황은 다음과 같다.

- 장애인복지위원회설치및운영조례
- 장애인종합복지관설치및운영조례
- 지적·자폐성장애인지원에관한조례
- 중증장애인자립생활지원조례
- 교통약자의이동편의증진에관한조례
- 건축물의허가등에장애인등의편의시설설치사항검사에관한조례
- 공공시설내최적의장애인관란석지정설치·운영조례
- 공공시설내의매점및자동판매기설치허가에관한조례
- 중증장애인생산품우선구매촉진조례
- 장애인체육진흥조례

11) 안진, 김세현, 위 보고서, 11-80쪽.

장애인권과 관련한 조례는 제정된 수에 있어서는 상대적으로 많다고 할 수 있다. 그렇지만 대부분 상위법의 위임에 따라 그 때 그 때 제정된 것이어서 각 조례 간 일관성이 미흡하고, 하나의 체계로 묶을 수 있는 조례들이 중구난방으로 제정되어 있다. 관점 또한 시혜의 대상자로서의 장애인 복지에 한정되어 있을 뿐 권리의 주체인 장애인의 인권증진을 위한 관점과 내용은 결여되어 있다.

뿐만 아니라 일부 조례에서는 장애인을 여전히 ‘재활’의 대상으로 규정하고 있어 장애인권과 관련한 조례임에도 오히려 차별적인 시각을 담고 있기도 하다. 또한 2008년 「장애인차별금지법」이 제정·시행되고 있음에도 불구하고 장애인 차별을 해소하기 위한 조례는 마련되어 있지 않은 실정이다.<sup>12)</sup>

#### 4) 이주자인권 관련 조례

광주시에 제정되어 있는 이주자인권 관련 조례는 「거주외국인지원조례」와 「다문화가족지원조례」가 있다. 다문화가족지원조례를 중심으로 살펴보면 한국은 여전히 다문화정책이 ‘동화주의’ 관점에서 벗어나지 못하고 있다는 한계가 있다. 동화주의란 이주자로 하여금 모국의 문화를 버리고 주류사회의 언어, 문화를 습득해 ‘정상적’인 사회의 성원이 되어 ‘국민’으로 합류하는 것을 목표로 하는 정책이념을 말한다. 광주시의 조례 또한 마찬가지로 주로 한국의 문화에 적응하도록 지원하는 것에 그치고 있다.

또한 다문화가족을 가족의 한 형태로 존중하기보다는 결혼이주여성을 통해 낮은 결혼율과 출산율을 해결하려는 방안으로 이해하고 있거나 국적취득을 위해 2년간 결혼생활을 유지하도록 하고 있는 점, 사회참여방안의 미흡 등의 문제를 안고 있다.<sup>13)</sup>

12) 김미경, 허창영, 위 보고서, 209-255쪽.

13) 옥경희, 박미정, 위 보고서, 117쪽-177쪽.

## 5) 아동·청소년인권 관련 조례

광주시에 제정되어 있는 아동·청소년인권 관련 조례는 모두 7개이며, 현황은 다음과 같다.

- 영유아보육조례
- 아동학대예방및보호에관한조례
- 청소년육성및지원에관한조례
- 청소년문화의집설치및운영조례
- 청소년수련원설치및운영조례
- 청소년대상조례
- 청소년문화예술진흥조례 이용교, 이중섭, 위 보고서, 83-113쪽.

이들 조례의 문제점은 아동·청소년을 보호 또는 육성의 대상으로만 바라보고 있다는 점이다. 물론 아동·청소년에게 있어 보호 및 지원은 굉장히 중요한 인권적 요구이다. 그렇지만 이는 아동·청소년 또한 권리의 주체임을 인정하는 것과 같이 가야만 의미가 있다. 이런 점에서 광주시의 아동·청소년인권 관련 조례는 인권조례로서의 요건을 결여하고 있다고 할 것이다.

## 6) 노인인권 관련 조례

노인인권과 관련한 광주시의 조례로는 「노인보호에관한조례」가 있다. 조례의 내용은 노인학대의 사전예방 및 사후개입 방안을 담고 있는데 그치고 있으며, 노인인권과 관련한 전반적인 영역을 다루지 못하는 극히 제한적인 내용일 뿐이다.<sup>14)</sup> 이 또한 인권조례로서의 요건을 결여하고 있다고 평가할 수 있다.

14) 양철호, 김경호, 오세근, 위 보고서, 181-206쪽.



## 5. 인권도시 광주를 위한 조례의 정비

인권조례의 중요성은 이미 강조한바 있다. 인권도시 광주를 위해서는 인권관련 조례가 실질적인 인권의 내용을 갖추도록 해 ‘인권조례’로 기능할 수 있도록 해야 한다. 그렇지만 살펴본 바와 같이 광주시의 인권관련 조례는 인권기본조례를 제외하고는 대부분 함량미달이거나 오히려 반인권적인 내용을 담고 있는 실정이다. 인권기본조례 또한 기존의 육성조례를 전부개정하는 방식으로 입법화되면서 기본취지가 희석화 되었으며, 초안에서 요구되었던 내용이 상당수 누락되기도 했다. 인권도시 광주를 위한 지역차원의 인권제도화는 매우 중요한 과제이다. 다음과 같은 방향에서 인권관련 조례의 정비가 이루어져야 비로소 인권의 제도화 또는 규범화로 가는 토대가 마련될 것이며, 이러한 정비 없는 인권도시 광주는 그저 공허한 선언에 불과할 것이다.

### 1) 인권기본조례의 개정

현재 전부개정된 ‘인권증진 및 육성조례’는 인권기본조례임에도 불구하고 앞서 검토했던 내용과 같은 문제점을 안고 있다. 그런데 인권기본조례는 ‘지역공동체 구성원 전체의 인권을 보호하고 증진하기 위한 목적’을 갖고 있는 것이기 때문에 내용 또한 이에 상응하는 요건을 갖추어야 한다. ‘인권증진 및 육성조례’가 인권기본조례로 기능하기 위해서는 다음과 같은 방향에서 개정이 이루어져야 한다.<sup>15)</sup>

첫째, 조례의 목적 범위를 다소 넓힐 필요가 있다. 조례의 목적이 ‘인권증진’에만 한정되어 있어 이를 인권의 개선이라는 긍정적인 의미로 이해할 수 있지만, 인권침해로부터의 보호는 포함하지 못하는 한계가 있다. 따라서 조례의 목적을 ‘인권의 증진과 보호’로 확대할 필요가 있다.

둘째, 당초 인권기본조례로 제안된 내용에는 다른 인권조례와의 관계를 명

15) 조상균, 「광주광역시 인권증진조례의 내용과 과제」, 『법학논총』 제29권 제2호, 2009년, 431-433쪽 참조.

확하게 하기 위해 ‘인권 및 복지에 관한 다른 조례를 제정 또는 개정하는 경우에는 이 조례에 부합하도록 해야 한다’는 규정을 두어, 이 조례가 기본조례임을 밝히고 있었다. 기본조례의 지위를 확고히 하도록 명문의 규정을 둘 필요가 있다.

셋째, 인권증진심의위원회의 독립성과 실효성을 확보할 수 있는 방안의 마련이 필요하다. 위원장이 행정부시장이 되도록 규정하고 있는 것을 개정해 당연직으로 위원회 업무와 관련 있는 국장급 공무원이 포함되도록 하되, 위원장은 호선하도록 해야 한다. 또한 공무원이 당연직으로 포함되더라도 위원자격에 ‘공무원’을 별도로 규정하고 있는 것은 문제의 소지가 있다. 아울러 위원의 자격에 ‘인권전문성’도 명시적으로 규정할 필요가 있다.

넷째, 인권영향평가와 공정회, 인권백서 등을 강행규정화 할 필요가 있다. 인권영향평가는 환경영향평가와 비슷한 제도로 시에서 인권관련 정책을 추진할 경우 평가를 하도록 하는 방안이다. 관련 정책을 추진하기 전에 인권영향평가를 거치도록 하고, 위원회가 개선 및 중단을 권고할 수 있도록 해야 한다. 또한 공정회와 인권백서 등도 반드시 거치도록 할 필요가 있다.

## 2) 분야별 인권조례의 정비

분야별 인권조례의 경우에는 대체로 대동소이한 문제점을 안고 있다. 우선은 ‘인권적 관점’의 결여에 있다. 다음으로는 중구난방식으로 제정되어 있어 ‘체계의 부재’를 꼽을 수 있다. 마지막으로 제정의 필요성에도 불구하고 제정이 되어 있지 않은 부분들이 각 분야별로 존재한다는 점이다. 전체적으로는 이러한 방향에서 분야별 조례에 대한 정비가 진행되어야 한다. 이 외에 분야별로 정비방안을 간략하게 제시하는 것으로 마무리하고자 한다.

첫째, 여성인권 관련 조례의 경우 성인지적 관점이 반영되도록 해야 하고, 성폭력에 대한 대책이 마련되어야 한다. 또한 노동권 보장을 위한 ‘적극적 조치’(Affirmative Action)가 반영되도록 해야 할 것이다.

둘째, 장애인권 관련 조례의 경우 전체적인 체계의 정비가 시급하며, 차별 금지를 위한 지역차원의 노력이 반영될 수 있는 조례의 제정이 필요하다. 노동권 보장을 위한 적극적 조치는 마찬가지이다.

셋째, 이주자인권 관련 조례는 동화주의의 한계를 벗고 ‘공생적’ ‘다문화적’ 관점이 도입되어야 한다.

넷째, 아동·청소년과 노인은 보호의 대상으로 보는 한계를 벗고 권리의 주체임을 인정하고 이를 보장하기 위한 조례의 전체적인 정비가 필요하다.

## 참고문헌

- 안진, 「조례에서의 인권내용, 무엇을 담을 것인가?」, 『지자체 조례의 인권적 접근을 위한 활동가워크숍』, 국가인권위원회 광주인권사무소 외, 2008년.
- 안진 외, 『인권관점에서 본 분야별 조례현황과 개선방안에 관한 연구 보고서』, 국가인권위원회 광주인권사무소, 2010년.
- 김중섭, 「지역 공동체와 인권: 인권 실행의 증진 방안을 찾아서」, 『현상과 인식』 제30권 제4호, 2006년.
- . 「지역사회의 인권 발전과 조례 제정」, 『현상과 인식』제31권 제4호, 2007년.
- 은우근, 「인권 거버넌스의 실현으로서의 인권도시」, 『민주주의와 인권』 제9권 제1호, 전남대 5·18연구소, 2009년.
- 이승희, 「지방자치단체 조례와 규칙에 대한 이해」, 『지자체 조례의 인권적 접근을 위한 활동가 워크숍 자료집』, 국가인권위원회 광주지역사무소 외, 2008년.
- 조상균, 「광주광역시 인권증진조례의 내용과 과제」, 『법학논총』 제29권 제2호, 2009년.
- . 「인권의 관점에서 본 광주광역시 조례현황」, 『인권법평론』 제2호, 전남대 공익인권법센터, 2008년.
- . 「일본의 인권조례 현황과 내용」, 『인권관점에서 본 분야별 조례현황과 개선방안에 관한 연구』, 국가인권위원회 광주인권사무소, 2010년.

THE MAY 18  
MEMORIAL FOUNDATION

5·18민중항쟁  
30주년 기념  
국제학술대회  
발표논문집 . . .

## “5·18 30년의 역사와 실천 I : 광주문제해결을 위한 5원칙의 현황과 과제”

5·18 : 진실과 왜곡  
유경남(전남대 사학과 박사과정)

‘광주 5원칙’에서 피해보상의 의미와 과제  
이영재(한양대 제3섹터 연구소)

‘희생’을 기념하기  
이기찬(영국 랭카스터대학교 사회학과 박사과정)

토론문  
정경운(전남대)



## 5·18 : 진실과 왜곡

유 경 남 (전남대 사학과 박사과정)

### 1. 5·18과 ‘진실’

아래의 두 글은 1990년, 2000년 각각 5·18 10주년, 20주년을 맞이하여 작성된 글의 서두이다.

광주민중항쟁 10주년을 맞는다. 돌이켜 보건대 지난 10년간의 우리 역사의 주요부분은 온갖 은폐와 왜곡의 기도에 맞서 광주항쟁의 진실을 밝히기 위한 투쟁의 역사였다고 해도 지나친 말이 아니다. 그만큼 지난 1980년대를 통하여 광주항쟁은 우리 민족사의 한복판에 자리잡고 있었고 그 진실이 밝혀지는 것은 곧 우리 역사의 발전을 가늠하는 척도가 될 것이다.<sup>1)</sup>

1980년 5월로부터 20년이 지난 오늘, 지난 20년은 우리에게 무엇이었는가. 사형선고를 받았던 사람이 대통령도 되고 지방자치단체장도 된 것에서 알 수 있듯이 지난 20년은 분명 민주주의의 승리의 역사였지만, (중략) 엄청나게 달라진 것 같으면서도 그다지 달라진 것 같지 않은 현실. 그 안에는 정의의 승리를 믿으며 분투했던 사람들, 상처를 어루만지며 살아보려고 애쓰다가 결국은 우리 곁을 떠난 사람들, 아직도 진실을

1) 정상용외, 「추천사」, 『광주민중항쟁』, 돌베개, 1990.

민지 못하고 구태의연한 지배이데올로기의 올라미에서 벗어나지 못하고  
있는 사람들도 동시대인으로 살아가고 있다.<sup>2)</sup>

5·18에서 '진실'은 1980년 광주항쟁 기간, 그리고 '5월운동'의 전 과정에서 끊임없이 요구·실천되었던 의제였다.<sup>3)</sup> 1980년대 '분산적이고 산발적'이었던 구호와 과제들 중 '5·18의 진실'은 책임자 처벌과 함께 1980년 5월 광주의 과제를 해결하는 선결조건으로 중요하게 인식되었고, '투쟁'의 원칙으로서 한국 민주화운동의 주요 동력 노릇을 하였다. 민주화운동의 주체들은 '5·18의 진실규명이 곧 한국의 민주화'와 직결된다는 문제의식을 지니고 있었다.

먼저 '5·18의 진실'이 민주화운동 과정에서 중요한 의미를 가지는 것은 1980년 광주항쟁의 발발과 관련이 있다. 1980년 5월 광주시민들은 항쟁의 원인을 '잔악한 진압의 주체인 전두환과 공수부대'로 인식했다.<sup>4)</sup> 이에 반해 정부 및 계엄군은 항쟁을 "불순분자 및 고정간첩들"에 의한 "선동과 난동"으로 규정·명명하였다.<sup>5)</sup> 다시 말해 이들은 '동일한 사건에 대해 서로 다른 사실'들을 생산해 냈다. 억압의 주체들은 이를 통해 진압과 권력획득의 명분을 구축하였고, 저항의 주체들은 저항의 정당성과 투쟁의 필연적 과제를 만들어갔던 것이다.

따라서 5·18의 진실은 억압주체의 사실과 저항주체의 사실들이 충돌하며 '사실 곧 진실'의 지위를 획득하는 담론투쟁이었다. 이후 '5월운동' 또한 저항주체의 사실이 확인·인정되는 그리고 확산되는 '진실투쟁'의 과정이었다.<sup>6)</sup>

2) 정근식·민형배, 「영상기록으로 본 왜곡과 진실」, 『역사비평』51, 역사문제연구소, 2000, 267쪽.

3) 애초에 5·18담론에서는 "진상"이라는 용어가 광범위하게 쓰였다. 5월운동의 '진상규명을 위한 투쟁'이 1990년대 중반이후 한국사에서의 '과거청산' 작업으로 전환되면서 '진실'이라는 용어가 사용된 것을 생각된다. 사전적 의미에서 진상과 진실은 별다른 차이가 없지만, 지난 30년의 과정을 고려한다면 '진상'이라는 용어는 '왜곡된 사실의 폭로와 참된 사실의 확산·인정'을 의미한다면, '진실'은 해외의 과거청산 사례에 대한 이해를 바탕으로 사용된 것으로 보인다. 전자의 경우 사실의 내용적 측면을 강조하며 '사실의 발굴과 확인된 사실의 인정' 그리고 이러한 내용의 전국적 확산을 핵심으로 하고 있다면, 후자의 경우 제도적 측면에서 '과거사 바로잡기'를 통한 정치적 복권, 나아가 진실이 가지는 절대적 가치를 사회에서 실현해야 한다는 의미까지 포함한다.

4) 「호소문」(1980년 5월 19일자).

5) 「담화문-계엄사령관 이희성」(1980년 5월 21일자).

6) 5·18이 끝나자마자 계엄사령부는 이른바 '광주사태'에 대한 최종 보고를 하였다. 이 발표는 진상을 은폐하고 희생을 축소한 것이었지만, 이 발표에 대한 의문을 제기하거나 항쟁의 진상을 말하는 것은 유언비어 유포죄로 검거되었다. 거짓과 참이 전도된 상황에서 이에 대한 투쟁은 죽음에 대한 추모와 '진실' 규명 요



그러한 과정을 거쳐 1990년 광주청문회가 이루어졌고, 1995년 5·18특별법이 제정되었다. 이를 통해 저항주체의 사실은 법적·제도적 차원에서 진실의 위상을 부여받았고 후속작업도 이루어졌다. 그러나 여전히 ‘광주사태는 북한 특수부대의 소행이다’라는 주장이 일부 보수세력을 중심으로 끊임없이 반복되고 있다.<sup>7)</sup>

이렇게 “달라졌으면서도 달라지지 않은 현실”은 어떠한 조건에서 가능한 것인가? 본고는 이러한 문제의식을 가지고 5·18담론의 구조적 성격을 이해해 보고자 한다. 이를 위해 먼저 5·18의 사실들이 왜곡되었던 1980년의 상황, 다음으로 최근 새롭게 등장하는 5·18왜곡 문제를 검토해 보고자 한다.<sup>8)</sup>

## 2. 1980년 신군부의 5·18왜곡

아래의 자료는 1980년 5월 20일경 계엄사에서 발표한 ‘광주사태 관련 유언비어’이다.<sup>9)</sup>

- 경상도 군인이 전라도에 와서 여자고 남자고 닥치는 대로 밟아 죽이고 있기 때문에 사상자가 많이 난다.
- 18일에는 40명이 죽었고 시내 금남로는 피바다가 되었다는데 군인들이 여학생들의 브래지어까지 찢어 버린다.

---

구를 기초로 전개되었다. 예컨대 1980년 6월 천주교 광주대교구 사제단은 <광주사태에 대한 진상>이라는 유인물을 통해 자신들이 목격하고 체험했던 진실을 말하기 시작했다(정근식, 『청산과 복원으로서의 5월운동』, 『5·18민중항쟁사』, 광주광역시 5·18사료편찬위원회, 2000).

7) 이와 관련하여 현재 5·18관련자들은 서울 모교회의 이○○목사와 인터넷 논객 지만원을 명예훼손 혐의로 고소하였고, 이들에 대한 재판이 진행 중에 있다.

8) 이외 진실과 관련된 성과는 정근식, 『청산과 복원으로서의 5월운동』, 『5·18민중항쟁사』(광주광역시 5·18사료편찬위원회, 2001); 조현연, 『5·18 진상규명 투쟁과 광주청문회』, 『5·18민중항쟁과 정치·역사·사회』5(5·18기념재단, 2007); 5·18기념재단 엮음, 『5·18민중항쟁과 법학』(5·18기념재단, 2006); 정일준, 『5·18담론의 변화와 권력-지식관계』, 『민주주의와 인권』4-2(5·18연구소, 2004); 정근식, 『대한민국 5·18: '광주'의 전국화 명제를 다시 생각함』, 『기억과 전망』10(민주화운동기념사업회, 2005); 노영기, 『5·18항쟁기 민간인 희생자들을 위한 진혼곡』, 『역사비평』90(역사문제연구소, 2010) 참조.

9) 『학생·시민들 광주에서 소요』, 『중앙일보』, 1980년 5월 21일자; 『계엄사 “광주사태” 발표』, 『조선일보』, 1980년 5월 22일자.

- 공수부대가 몽둥이로 데모 군중의 머리를 무차별 구타, 눈알이 빠지고 머리가 깨졌다.
- 계엄군이 출동하여 APC(장갑차)로 사람을 깔아 죽였다.
- 계엄군이 점거하고 있는 카톨릭 센타 건물에는 시체6구가 있다.
- 데모군중이 휴가병을 때리자 공수부대가 군중을 대검으로 찔러 죽였다.
- 계엄군이 달아나는 시민들에게 대검을 던져 복부에 박혀 중상을 입혔다.
- 진압군인들은 경상도 출신만 골라 보냈다.

당시 계엄사는 “전국비상계엄이 선포되자 서울을 이탈한 학원소요 주동학생 및 깡패 등 현실불만 세력이 대거 광주에 내려가 사실무근한 유언비어를 날조하여 퍼뜨”렸고, “전남대학생 6백여명이 거리에 나와 <비상계엄해제> 등을 요구하며 시위”하는 사이에 위와 같이 “지역감정을 자극하는 터무니없는 각종 유언비어가 유포되어 이에 격분한 시민들이 시위대열에 가세함으로써 사태를 더욱 악화”시켰다고 하였다.<sup>10)</sup> 또한 5월 24일에는 북괴간첩 1명이 “시위를 무장폭동으로 유도하고 유언비어를 날조하려는 목적”으로 남파된 북한 간첩이 서울에서 검거되었다고 보도되었다.<sup>11)</sup> 결국 5·18은 “고침과 불순 세력의 계획”된 소행으로 왜곡되어 “광주사태”로 명명되기 시작하였다.<sup>12)</sup>

이 시기 ‘유언비어’의 사회적 성격을 살펴보면 신군부 세력이 민주화세력의 억압과 사회통제를 위해 “유언비어”라는 용어를 전략적으로 사용했음을 알 수 있다. 아래의 자료를 보자.

유언비어의 날조 및 유포를 금한다. 유언비어가 아닐지라도 (1)전-현직 국가원수를 모독 비방하는 행위 (2)북괴와 동일한 주장 및 용어를 사용, 선동하는 행위 (3)공공 집회에서 목적이외의 선동적 발언 및 질서를 문

10) 「광주일원 소요 학생시위 시민합세 군경·민간인6명 사망」, 『경향신문』, 1980년 5월 21일자.

11) 「북괴간첩 1명 검거」, 『경향신문』, 1980년 5월 24일자.

12) 「계엄사 발표 <광주사태>」, 『경향신문』, 1980년 5월 31일자.

란시키는 행위를 일체 불허한다.<sup>13)</sup>

위의 내용은 1980년 5월 17일 24시를 기해 공표한 전국비상계엄 포고령 중 일부이다. 당시 신군부 세력은 이상의 포고령을 근거로 주요 정치인과 학생들을 구금·체포했던 것이다.<sup>14)</sup> 그러나 계엄사가 연행의 근거로 제시하는 ‘유언비어 유포죄’는 “유언비어가 아닐지라도”라는 문구에서 알 수 있듯이 어떠한 내용의 사실관계에 근거하기 보다는 자신의 반대 세력을 통제하는 도구로 사용되었다. 이렇게 유언비어를 통한 언론통제·사회통제는 5·18이 전부터 지속되었다.<sup>15)</sup>

이에 반해 당대인들은 자신들이 처한 현실과 사실관계를 ‘유언비어’를 통해 이해하고 있었다. 아래의 자료를 보자.

사실이 감춰지는 것도 진실이 파묻히는 것도 진리가 병어리가 되는 것도 아닙니다. 요즈음 사실은 <유비통신>으로 전해진답니다. 유언비어 통신 말입니다. 진실은 울분에 찬 농민이나 택시운전사들에게서, 진리는 쫓겨난 공순이들에게서 들을 수 있구요.<sup>16)</sup>

1980년 정부에 의한 “통신의 두절(杜絶)과 제도적 통제에서 오는 금지(禁止)”가 일반인들의 “정보에 대한 굶주림”을 낳으면서 “유비통신”과 “카더라 방송”의 유통을 가능하게 했던 것이다.<sup>17)</sup> 5·18의 경우에도 마찬가지였다. 언론이 “사람이 개 끌리듯 끌려가 죽어가는” 상황을 목격하면서도 “신문에는

13) 「포고령 10호」(1980년 5월 17일 24시).

14) 「〈질서저해〉구속수사」, 『동아일보』, 1980년 5월 19일자; 「박총리서리 김종필·김대중씨 의법처리 구속아닌 포고령위안 연행」, 『동아일보』, 1980년 5월 23일자; 「계엄사 발표 <광주사태>」, 1980년 5월 31일자.

15) 「내무·법무·계엄사 등 합동 5대 사회악·공무원 부조리 엄단」, 『동아일보』, 1980년 1월 17일자(▲유언비어 유포 ▲불법집회 시위 ▲도별 불법건축등 예상되는 모든 범법행위를 국가안보적차원에서 색출처벌한다는 것...); 「생존권수호 지상명제」, 『동아일보』, 1980년 1월 21일자(북한 공산집단은 앞으로 우리의 국론분열을 노려 허황된 정치선전을 강화하고 무장간첩을 침투시키거나 고정간첩을 이용하여 유언비어를 퍼뜨리고 사회불안을 조성하려할 것...)

16) 「말의 홍수기」, 『동아일보』, 1980년 2월 7일자.

17) 「형설수설」, 『동아일보』, 1980년 1월 29일자.

단 한 줄도 신지 못”하는 상황에서,<sup>18)</sup> 사람의 입에서 입으로 전해지는 소문은 사람들에게 언론이상의 역할을 해 주었다.<sup>19)</sup> 즉 1980년대 언론이 제 기능을 하지 못하는 상황에서 일반인들에게 유언비어는 ‘대안언론’의 역할을 했던 것이다.<sup>20)</sup>

요컨대 정부는 5월 18일 이후 연일 신문 지상을 통해 광주를 폭도가 날뛰는 난동의 공간으로 재현하였고, 이로 인해 ‘남한 사회가 간첩과 북괴의 위협으로 인한 위기의 상황에 놓였다’고 왜곡, 광주진압의 명분을 축적하였다.<sup>21)</sup> 이에 반해 광주시민들은 언론이 제 구실을 하지 못하는 현실 속에서 ‘입에서 입으로 전해지는 사실’인 유언비어와 유인물 등을 통해 “전두환 및 유신잔당”과 같은 진압 주체와 군인들의 잔악한 진압 사실(예컨대 사상자 수, 진압의 유형, 진압의 궁극적 목적 등)들을 이해하고 있었다.<sup>22)</sup> 이 시기 광주시민들이 이해했던 ‘사실’은 이후 수많은 자료를 통해 증명되었고, 법적·제도적 차원에서 ‘진실’로 밝혀졌다.<sup>23)</sup>

하지만 문제는 1980년 이후 상당기간 동안 앞서 제시한 자료에서와 같이 당시 신군부 세력이 “유언비어”라 규정했던 ‘왜곡된 사실이 먼저 전국화되었다’는 점이다. 이에 따라 1980년 5·18은 신군부의 유언비어 전락에 의해 고립되었고, 이 시기 민중의 민주화·반정부 운동은 ‘북괴의 선동을 받은’ 타자(他者)의 폭동으로 유폐(幽閉)되었다는 사실이다.

18) 전남매일신문기자 일동, 「우리는 보았다」(1980년 5월 20일자), 『광주5월민주화운동자료총서』(이하 「자료총서」라 함)1권, 광주광역시5·18자료전위원회, 1997, 25쪽(우리는 보았다, 사람이 개 끌리듯 끌려가 죽어가는 것을 두 눈으로 똑똑히 보았다. 그러나 신문에는 단 한 줄도 신지 못했다. 이에 우리는 부끄러워 붓을 놓는다).

19) 유경남, 「광주5월항쟁 시기 ‘광주’의 표상(表象)과 ‘광주민주시민’의 형성」, 『역사학연구』35, 호남사학회, 2009, 147~151쪽.

20) 김 성, 「5·18과 매스 커뮤니케이션」, 『5·18민중항쟁사』, 광주광역시5·18자료전위원회, 2001 참고.

21) 최영태, 「극우반공주의와 5·18광주항쟁」, 『역사학연구』26, 호남사학회, 2006 참조.

22) 5·18 당시 유인물들은 자료집의 형태로 정리되었는데, ①전남사회문제연구소, 『5·18광주민주항쟁자료집』(도서출판 광주, 1988) ②광주광역시5·18자료전위원회, 『광주5월민주화운동자료총서』1~2(광주광역시, 1997) ③한국기독교교회협의회 인권위원회, 『1980대 민주화운동』Ⅳ(한국기독교교회협의회, 1987) ④전남대학교5·18연구소, 『5·18연구소 자료모음집』(전남대학교5·18연구소, 2006) 등이 있다.

23) 국방부과거사진상규명위원회, 『국방부 과거사진상규명위원회 보고서』3권 참조. 광주항쟁 시기 피해자 및 사망자에 대한 「사망진단서」와 「검시보고서」는 「자료총서」20권에 전제.

### 3. 5 · 18 30주년, 왜곡의 재등장

앞서 살펴 본 신군부 세력의 5·18왜곡담론은 이후 '5월운동'과 법적·제도적 절차에 따른 '과거청산' 작업을 통해 그 사실성이 부정되었다. 5·18 30년, 민주화 과정에서의 진실규명작업을 통해 이루어진 성과를 간략히 정리하면 다음과 같다.

시기	내용	비고-미해결
전두환	북한의 고정 간첩과 김대중의 추종 세력들을 지칭하는 '불순분자들의 책동으로 유발된 폭도들의 무장난동'	'지역감정'에 의한 발발 (유언비어)
노태우 (1987)	「민주화추진위원회」 「국민화합분과위원회」 - 계엄군의 과잉진압이 발단 - 광주 학생·시민들의 민주화를 위한 노력과 투쟁	- 과잉진압의 책임 - 사건의 구체적 내용, 전개, 책임 등
광주 청문회 (1988 ~89)	- 12·12, 5·18 하나회 중심의 신군부세력이 주도 - 1980년 초 전군에 폭동진압훈련 실행사실 인정 - 5·17비상계엄과 신군부의 정권찬탈 음모 공개 - 진압과정과 참상을 공개 - 계엄군의 집단 발포, 민간인 학살 공개 - 미국의 관련 사실	- 발표명령계통과 지휘체계의 이원화 배경 - 민간인 사망자의 규모 - 미국의 역할과 책임 등
김영삼 (1995)	전두환·노태우 및 관련자 15명에 대한 '내란 및 내란목적살인' 죄 적용	- 현장 지휘관
노무현 (2007)	〈국방부 과거사진상규명위원회〉 - 광주 시내 계엄군 배치 5월 14일. - 5월 15일 ~ 17일 제7공수여단 '총정작전' - 5월 19일 오후 4시 계림동 첫발포 - 5월 20일 광주역 발포 - 5월 19일 김경철 사망 - 5월 21일 도청 앞 발포 - 연행된 시위자에게 폭력 행사 - 진압 부대 간의 오인 사격으로 인한 사망 왜곡	- 발포 명령자 - 전두환의 자위권 발동 - 실종자 및 임매장 - 지원동 미너버스 총격 사건 - 자료 공개 등

5·18을 필두로 한 국가의 진상규명 작업은 제주 4·3항쟁, 70년대 민주화 운동 관련자, 여순사건, 의문사 사건, 85년 미문화원점거 사건, 군산 '오송 회 사건' 등의 진상규명을 가능하게 했다.<sup>24)</sup> 동시에 국가기구로서 국가인권

24) 「4·3피해자 위령탑 등 건립추진 '명예회복 조례안' 마련」(법도민 추진위는 4·3희생자 명예회복과 위령 제 봉행 및 위령탑 건립 사업을 추진하고 진상 규명 및 특별법 제정을 위해 국회와 정부를 상대로...), 『조선일보』, 1999년 3월 22일자 ; 「제주 4·3 평화공원 만든다 희생자 위령사업으로 5만평 규모로 조성」(4·3공원의 규모는 광주의 5·18기념공원 6만2000명에 비해서는 작고 4만5000평의 거창공원에 비해서는 크다. 도는 공원조성으로 도민갈등을 해소하고...), 『조선일보』, 1999년 3월 30일자 ; 「71년 민주화

위원회와 과거사진상규명위원회 등이 설치되면서 과거 권위주의 정권 아래에서 제대로 인정받지 못했던 사건과 관련자들에 대한 진상규명 작업과 명예회복 그리고 희생자들에 대한 보상이 진행되기도 하였다.<sup>25)</sup> 또한 이러한 진상규명의 성과에 힘입어 과거 민주화운동에 참여했다는 이유로 불이익을 당했던 사람들이 복직되거나 개인적 명예를 회복하는 사례도 있었다.<sup>26)</sup> 그러나 5·18의 진실이 국가에 의해 인정된 오늘날 5·18왜곡이 다시금 등장하고 있다.

지난 2006년 ‘친북반국가행위진상규명위원회’의 출범 자리에서는 일련의 과거청산 작업이 “좌파진영이 정부권력을 끼고 ‘역사 뒤집기’를 진행하는 것”으로 평가되었다.<sup>27)</sup> 또한 2008년 12월에는 사노맹 사건 관련자에 대한 민주화운동 관련자 인정 결정이 있자, ‘국가정체성’, ‘법적 안정성’, ‘대한민국의 정통성’의 시비가 불거졌다.<sup>28)</sup> 2009년 2월 18일 대한민국재향군인회 안보문제연구소가 개최한 토론회에서도 민주화운동에 대한 평가 작업과 관련

운동 명예회복·보상요구”(“민주화운동 관련 명예회복 및 보상에 관한 법률을 ‘광주민주화운동’ 관련자에 적용한 원칙과 기준에 준하도록 보완하라”고 요구했다. 이 단체에는 민주당 김근태 의원, 한나라당...), 『조선일보』, 2000년 10월 5일자 ; 『공대위 4000명 서명받아 특별법 제정청원 ‘여순사건’진상규명 나선다』(민간인학살 진상규명 및 명예회복을 위한 범국민위원회가 각 지역별로 조사를 담당할 조직을 구성하고 있다. 광주·전남의 경우도 최근 정근식 전남대교수를 중심으로...), 『조선일보』, 2000년 10월 23일자 ; 『의문사 5건 ‘구명진정서’ 접수』(이날 접수된 진정서에는 ▲학생운동 하다 강제징집된 후 머리부분이 없어진 시신으로 발견된 고려대생 김두황(83년)씨 등), 『조선일보』, 2000년 11월 24일자 ; “85년 미문화원 접거 민주화운동과 관련’ 보상심의위, 성격규정(민주화운동 관련자 명예회복 및 보상심의위원회는 지난 85년 전국학생총연합 소속 학생들의 미국 문화원 접거농성 사건이 민주화 운동과...), 『조선일보』, 2001년 2월 23일자 ; 『군산 ‘오송회사건’ 9명 중 7명 민주화운동 관련자 인정』(광주항쟁 직후 군산 ‘오송회(五松會)사건’ 관련자 9명 가운데 7명이 20년 만에 민주화운동 관련자로 인정받았다), 『조선일보』, 2002년 1월 19일자. ; 『진실화해위 “80년대 간첩사건 3건 조작” “오주석·재일동포유학생 이종수·임성국 사망사건, 영장도 없이 구금한채 자백 강요...증거불도 조작해, 국가는 피해자·가족에 사과하고 재심 조치하라 권고』, 『조선일보』, 2008년 10월 14일자.

- 25) “『국가인권위 독립기구로’ 광주지역 136인 성명』(광주지역 각계 인사 136명은 “인권위원회법 제정은 민간공대위원(안)을 기본으로 한 의원입법 형태로 추진할 것”을 28일 촉구했다), 『조선일보』, 2000년 11월 30일자.
- 26) 『양성우씨 ‘30년만의 교단복귀’ 1975년 민청학련관련 해직 광주중앙여고 복직결정(1975년 광주중앙여고에서 강제 해직당한지 정화하게 30년 만에 복직이 결정된 것이다. ‘민주화운동 관련자 명예회복 및 보상심의위원회’는 작년 12월 복직 권고하였다), 『조선일보』, 2005년 2월 18일자 ; 『27년만에 명예회복한 5·18유공자 당시 전남대생 고방인호씨』(7년 만에 당시 대학생이 명예를 회복했다. 12일 광주시 등에 따르면 고(故) 방인호씨는 ‘허위신고’라는 주민의 제보 등으로 우여곡절 끝에 5·18 유공자로 인정받아, 10일 국립5·18묘지로...), 『조선일보』, 2007년 8월 13일자.
- 27) 친북반국가행위진상규명위원회의 출범기법 <국가정체성과 좌익공안사건 재조명> 세미나(2006년 5월 25일, 배재대학원 학술원센터), 인터넷 신문 <<KONAS net>> 『친북공안사건 재조명, 우리가 말했다』 참조 (<http://www.konas.net/article/article.asp?idx=8732&project=>)
- 28) ‘대한민국의 정통성에 시비를 건 단체의 핵심간부까지 민주화운동 보상대상자로 인정하는 것은 진정한 민주화운동의 빛을 흐리게 한다.’(세계일보, 2008. 12. 28.) ‘법적 안정성과 국가 정체성을 해치는 결정이다.’(동아일보, 2008년 12. 29)

하여 ‘국가정체성’, ‘헌정질서’ 위반을 둘러싼 주장들이 제기되었다. 이 자리에서는 아래의 제시문과 같이 민주화운동을 아예 ‘공산주의’ 활동으로 규정하기도 하였다.

민주화보상위원회는 각종 공산주의 활동을 민주화운동으로 인정해 명예회복 및 보상해 왔다 … 대한민국의 자유민주적 기본질서(강조-인용자)를 부정하는 반헌법적·반국가적 행태라 아니할 수 없다. 또한 민보상위의 이 같은 행태는 … 남북대치 상황에서 북한의 사주로 빈발해 온 각종 공산주의 활동을 국가적 명예회복 및 보상대상으로 추모 및 추앙케 함으로써 대한민국의 역사적 정통성과 이념적 정체성을 뿌리부터 파괴하는 행위이다.

5·18을 향한 왜곡은 더 심각한 상황이다.<sup>29)</sup> 본래 5·18의 진실담론은 남한사회의 왜곡된 정치사회적 토대 속에서 투쟁을 통해 성장해왔고 사회적 실천을 통해 구성되었기에, 특정세력의 입장과 상충할 수밖에 없다. 지역민과 항쟁의 주체들은 지난 30년간의 투쟁을 통해 5·18의 정당성을 공식적으로 승인받았다. 하지만 학살의 책임자는 “무엇을 잘못했는가?”보다 “어떠한 법을 어겼는가?”라는 질문만 받았을 뿐이다. 이러한 상황에서 위에 보이는 바와 같이 학살자와 5·18을 부정하는 세력들이 취한 전략은 과거의 화려했던 시절로의 복귀를 희망하며 같은 입장을 공유한 이들과 연대를 계획하고 실천하는 것이었다. 특히 이들은 주요 보수 웹사이트를 중심으로 5·18의 역사적 정당성을 부정하고, 진보세력을 이념적으로 공격하고 있는 실정이다. 현재 이들의 주장은 다양한 영역으로 확장하고 있으며, 특히 5·18에 대한 지식이 없는 대중들과 청소년들을 날조된 내용으로 기만하고 있다.<sup>30)</sup>

29) 5·18왜곡담론의 양상은 「웹사이트 내 5·18바로잡기 유형별 조사-보수웹사이트 텍스트를 중심으로-」(5·18기념재단, 2010)을 참조하였다.

30) 최근 이주천 교수는(원광대 사학과)은 지만원의 「12·12와 5·18」을 자료를 토대로 전국을 순회하며 「현대사 재조명」 토론회에 참가하고 있다.

예컨대 지만원은 “역사심판의 죄악에 대해 손斗煥 대통령에게 용서를 빌어야 한다”, “5·18광주폭동은 반미주의의 뿌리이며 북괴군의 적화전략이다.”, “5·18도 5·18모지에 묻힌 민주열사도 다 죄인들의 자산이다”등의 글을 자신의 인터넷 사이트에 버젓이 게재하고 있다. 또 다른 보수 웹사이트는 “왜 우리는 광주사태가 유네스코 세계기록유산에 등재되는 것을 막아야 하는가?”(2010년 1월8일), “집단발포를 한쪽은 5·18무장단체였다”(2009년 3월17일), “광주사태를 간첩이 선동했다고 보는 50개의 이유!”(2003년 2월 26일)등의 글을 수년간에 걸쳐 게재하고 있다.<sup>31)</sup>

문제는 이들 5·18왜곡담론의 생산자들이 자신의 주장을 입증하기 위해 다양한 자료를 활용하는데 있다. 이들 활동은 군인으로서 5·18에 참여했던 가해자들의 증언, 기존의 사진 및 영상에 대한 자의적 해석, 신문 및 서적의 활용 등 과거 민주화운동 세력의 ‘진실투쟁’과 많은 부분 닮아있다. 아래의 표는 이들이 제시하는 주요 자료를 유형별로 정리한 것이다.

유형	종류
기록 및 조사자료	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 5·18수사기록</li> <li>· 검찰측 자료</li> <li>· 투사회보, 조선대 대자보</li> <li>· 1982년 3월 육군본부조사발표</li> <li>· 민주화운동자료총서 17권(65쪽)</li> <li>· 1995년 서울지검-국방부검찰부의 광주사태조사보고서</li> <li>· 광주청문회 기록</li> <li>· 특전사작전일지</li> <li>· 계엄사령관의 담화문</li> <li>· 계엄사(134쪽, 42쪽)</li> <li>· 광주재판 판결문</li> </ul>
증언	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 피해자의 증언(전남대 5·18연구소 제공 DB)의 전용(김수영, 김정기, 오병길, 김현재, 최종복, 이수범, 조인호, 장준영, 이재춘, 김종배, 최인영, 김행주)</li> <li>· 당시 공수부대원의 증언 및 수기(양효웅, 안부용, 이법철, 김용래, 한모대령, 김태릉, 안문영, 박병수, 최모씨, 이상휴, 한동석)</li> <li>· 탈북자의 “~했다고 한다” 식의 증언(강명도, 임천용, 정수반, 김종린, 김영순, 최중현, 최활주, 이도형, 박화진)</li> <li>· 기타 : 김석진(기자), 조갑제(기자), 신계륜, 김건문(기자), 김문(기자), 김동철, 이동춘, 정수만, 나간채</li> </ul>

31) 지만원은 2002년 8월 16일 동아일보에 「대국민 경계령! 좌익세력의 최후발악이 시작됩니다」라는 광고를 게재하였다. 이러한 지만원의 특정 개인에 대한 명예훼손 행위는 법원의 유죄 판결을 받은 바 있다. 그러나 지만원은 5·18을 ‘북한 특수부대의 소행’이라고 폄하하는 활동을 지속적으로 계속해 나가고 있는데, 이에 5·18단체 관계자들이 명예훼손 소송을 제기 재판 중에 있다.



신문	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 조선일보(1996.2.23, 1979.10.17, 2007.5.2).</li> <li>· 동아일보(2008.11.20, 2002.8.16).</li> <li>· 세계일보(1995.12.17). · 중앙일보(1995.12.20, 1995.12.26).</li> <li>· 경향신문(1996.1.24).</li> <li>· 국민신문 ; 1989.2.15.</li> <li>· 인터넷 신문(데일리안, 국민신문, 뉴스타운)</li> <li>· 일본의 신문 및 잡지</li> </ul>
영상	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 당시 촬영된 사진의 자의적 해석 · 정체불명의 사진</li> <li>· 비디오(힌츠 패터스 촬영, 다큐) · 1980년 대한뉴스</li> <li>· 영화 &lt;화려한 휴가&gt;, 드라마 &lt;5공화국&gt;</li> <li>· 미국 뉴스보도 · BBC 방송</li> </ul>
서적 및 잡지	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 탈북자 · 간첩의 수기 및 증언록(이한영의 회고록, 김용욱 『소리없는 전쟁』 / 강명도, 『평양은 망명을 꿈꾼다』, 김용규의 책)</li> <li>· 월간조선(1988년 7월호, 1988년 5월호)</li> <li>· 한국논단(2006년 11월호)</li> <li>· 합동군사연구 · &lt;계엄군의 '광주사태' &gt;</li> <li>· 실록5·18광주민중항쟁(김영택) · 함윤식 『동교동 24시』</li> <li>· 이명영 『통일의 조건-발상의 전환을 위하여』, 종로출판사.</li> <li>· 존위컴 회고록</li> </ul>
인터넷	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 시스템클럽, 개인 카페, 블로그,</li> <li>· 지만원, 조갑제, “역사학도” 의 블로그</li> </ul>

이들의 ‘의혹을 제시하고 이에 대한 추론을 이어가는 방식’, ‘특정 대상을 가해자 집단으로 규정하는 방식’, ‘군·경 피해자의 입장을 강조하는 방식’, ‘행위의 정당성을 부각시키려는 방식’, ‘자료를 통해 근거를 확보하려는 방식’, 등 1980년 이후 진행되었던 5·18담론 형성과정 및 투쟁의 실천적 활동들과 형태적으로 유사하다. 최근에는 『12·12와 5·18』(지만원, 서울:시스템, 2009), 『“화려한 사기극의 실체” 5·18』(자유북한군인연합, 2009)과 같은 책이 출판되기도 하였다.

물론 이들의 주장이 ‘5·18의 사실관계를 무시하여 자의적으로 배치·조작’하고 있다는 점, “~했다는 이야길 전해 들었다”와 같이 간접 참여자의 증언을 직접 참여자의 증언으로 ‘과장하고 있다’는 점, 일부 보수세력에 국한되어 있다는 점은 그저 미비한 양상에 지나지 않는다고 이야기 할 수도 있다. 그러나 과거 독일사회에서 소수 세력에 불과했던 히틀러가, 보수 정당

과의 결집을 통해 국가권력을 장악했던 역사를 유념한다면, 그 위험성은 간과할 수 없다.<sup>32)</sup>

#### 4. 현실적 과제

현실에서 진실은 항상 권력과의 관계에서 구성되고 또 재구성된다.<sup>33)</sup> 1980년대 ‘억압과 저항’이라는 대결구도 안에서, 1990년 광주청문회와 1995년 5·18특별법의 제정에서, 5·18의 진실은 새로운 위상을 획득했다. 광주청문회는 5·18을 전국적으로 ‘공식화’하였고, 5·18특별법은 ‘5·18진실에 법적 지위를 인정’하면서 가해자의 사법적 처벌과 피해자에 대한 보상 그리고 명예회복을 가능하게 했다. 이렇게 ‘제도적 절차’를 통해 마련된 5·18의 진실은 과거 저항 주체들의 정치적 복권을 의미하며,<sup>34)</sup> 관련자들의 삶에 대한 피해정도를 측정, 이를 인정했다는 의의를 가진다.

하지만 5·18의 법적·제도적 진상규명 작업은 과거 저항의 주체를 대상화 시켜버렸다. 1980년 5월 시민의 저항은 신군부 세력에 의해 ‘폭도의 난동’로 왜곡되면서 그들은 대한민국의 타자로 불려졌다. 그러나 1980년대 5월 운동은 계엄군을 가해자에서 책임자로 중국에는 ‘범법자’로 그 위상을 격하시켰고, 시민은 ‘피해자’에서 ‘유공자’로 그 사회적 위상의 격상시켰다. 그러나 이러한 과정에서 국가는 항상 5·18의 주재자(主宰者)로서의 위치를 잃지 않았다. 국가주도의 진상규명 작업 속에서 저항의 주체는 정치적 복권이 “되는”, 관련자는 보상을 “받는” 수동적 대상이 되었던 것이다. 다시금 이들은 주변화(周邊化)되면서, 그들에게 새로운 과제가 제시되고 있다.

지금까지 검토했던 내용을 바탕으로 5·18진실담론이 가진 현실적 과제

32) 로버트, O. 팩스틴, 손명희·최희영 옮김, 『파시즘』, 교양인, 2006 참조.

33) 정일준, 앞의 논문, 105쪽.

34) 김병인, 『5·18과 광주지역 사회운동-학생운동의 5·18의 발발과 ‘정치적 복권’에 끼친 영향을 중심으로-』, 『5·18민중항쟁사』, 광주광역시 5·18사료편찬위, 2009, 151~154쪽.

를 정리하면서 글을 마치고자 한다. 먼저, 최근의 5·18왜곡의 문제를 어떻게 인식할 것인가의 문제이다. 과거 신군부세력에 의한 5·18왜곡은 진실을 은폐하고 5·18의 실상을 지역에 고립시키고, 왜곡담론을 전국화시킴으로써 당대의 민주화 요구를 차단하고자 했던 정치적 목적 및 전략의 산물이었다. 오늘날의 5·18왜곡 또한 5·18의 진실을 폄훼하면서 궁극적으로 진보세력을 반정부·반국가 세력으로 지칭함으로써 반대로 보수세력의 집결을 도모하려는 정치적 목적이 깔려 있다. 오히려 법적·제도적 과거 청산과정에 정략적 합의가 이루어지면서, 다양한 주체들 사이의 소통을 전제로 한 사회통합과 이를 통한 사회적 진실의 위상을 형성하지 못한 한계를 반성적 고찰할 필요가 있다.

다음으로 이들 왜곡담론에 대한 대응문제이다. 직접적 대응으로써 왜곡담론을 생산하는 세력들을 찾아가 항의하거나, 왜곡된 사실을 바로잡는 수세적 방식이 가능할 것이다. 더불어 현재 진행되고 있는 5.18관련기록물을 세계문화유산으로 등재와 같이 5·18의 전국화와 세계화하는 방법을 취할 수도 있겠다. 또한 아직 밝혀지지 않은 사건들에 대한 진상조사 및 비공개 문서의 공개를 요구하는 등 끊임없는 진상규명의 노력이 필요할 것은 두말 할 나위없다. 그러나 자칫 이러한 ‘대응’이 왜곡담론과의 대결적 논의구도를 형성함으로써 이들에게 자체적 동력을 만들어 줄 수도 있다는 것이 주의를 요한다.

결국 보다 주목해야 할 것은 5·18에 대한 담론의 진행과정에서 과거 저항세력은 ‘국가의 신화’ 안으로 포섭되고, 5·18의 관련자는 ‘당사자’로, 이후 세대는 민주화의 ‘수혜자’로만 남았다 현실이다. 다시 말해 기존의 5·18진실담론을 통해 우리는 내일을 살아갈 세대에게 5·18을 계승하는 동력과 실천 전략을 제시하지 못하고 있다. 이에 5·18의 주체들의 새로운 역할과 그에 따른 고민이 필요할 때이다.

## 참고문헌

### 자료

- 『조선일보』·『동아일보』·『경향신문』·『중앙일보』
- 광주광역시 5·18사료편찬위원회, 『광주5월민주화운동자료총서』 1·2·22권(광주광역시 5·18사료편찬위원회, 1997)

### 저서

- 정상용 외, 『광주민중항쟁』(돌베개, 1990)
- 광주광역시 5·18사료편찬위원회, 『5·18민중항쟁사』(광주광역시 5·18사료편찬위원회, 2001)
- 5·18기념재단 엮음, 『5·18민중항쟁과 법학』(5·18기념재단, 2006)
- 로버트. O. 팩스턴, 손명희·최희영 옮김, 『파시즘』(교양인, 2006 참조)
- 5·18기념재단 엮음, 『5·18민중항쟁과 정치·역사·사회』 1~5권(5·18기념재단, 2007)
- 국방부과거사진상규명위원회, 『12·12, 5·17, 5·18사건 조사결과보고서』(국방부과거사진상규명위원회, 2007)
- 5·18기념재단, 『웹사이트 내 5·18바로잡기 유형별 조사-보수웹사이트 텍스트를 중심으로-』(5·18기념재단, 2010)

### 학술 논문

- 김병인, 「5·18과 광주지역 사회운동」, 『5·18민중항쟁사』(광주광역시 5·18사료편찬위원회, 2001)
- 김 성, 「5·18과 매스 커뮤니케이션」, 『5·18민중항쟁사』(광주광역시 5·18사료편찬위원회, 2001)
- 김영택, 「5·18 광주민중항쟁 연구」(국민대 박사학위논문, 2004)
- 노영기, 「5·18항쟁기 민간인 희생자들을 위한 진혼곡」, 『역사비평』 90(역사문제연구소, 2010)
- 손호철, 「80년 5·18항쟁-민중항쟁인가, 시민항쟁인가?」, 『현대한국정치』(사회평론, 1997)

- 안중철, 「5·18자료 및 연구현황」, 『5·18민중항쟁사』(광주광역시 5·18사료편찬위원회, 2001)
- 유경남, 「광주5월항쟁 시기 ‘광주’의 표상(表象)과 ‘광주민주시민’의 형성」, 『역사학연구』 35(호남사학회, 2009)
- 임종명, 「표상과 권력:5월광주항쟁의 전용」, 『역사학연구』 28(2007)
- 정근식·민형배, 「영상기록으로 본 왜곡과 진실」, 『역사비평』 51, (역사문제연구소, 2000)
- 정근식, 「청산과 복원으로서의 5월운동」, 『5·18민중항쟁사』, 광주광역시5·18사료편찬위원회, 2000  
 ———, 「대한민국 5·18: ‘광주’의 전국화 명제를 다시 생각함」, 『기억과 전망』 10(민주화운동기념사업회, 2005)
- 정일준, 「5·18담론의 변화와 권력-지식관계」, 『민주주의와 인권』 4-2 (5·18연구소, 2004)
- 조현연, 「5·18 진상규명 투쟁과 광주청문회」, 『5·18민중항쟁과 정치·역사·사회』 5(5·18기념재단, 2007)
- 최영태, 「극우반공주의와 5·18광주항쟁」, 『역사학연구』 26(호남사학회, 2006)
- 최장집 외, 「광주항쟁의 민족사적 의미」, 『역사비평』 5(역사문제연구소, 1989)
- 최정기, 「국가폭력과 대중들의 자생적 저항-5·18에서의 국가폭력과 저항을 중심으로」, 『5·18민중항쟁과 정치·역사·사회』 2(5·18기념재단, 2007)  
 ———, 「1980년 초, 두 개의 위기담론과 광주-‘서울의 봄’ 담론과 ‘난리’ 담론을 중심으로」, 『2008년 한국사회사학회·서울대 사회발전연구소 공동 학술대회 “한국사회 위기담론의 사회사” 자료집』(한국사회사학회·서울대학교 사회발전연구소, 2008)
- 최정운, 「폭력과 언어의 정치-5·18담론의 정치사회학」, 『5·18민중항쟁과 정치·역사·사회』 1(5·18기념재단, 2007)



# ‘광주 5원칙’에서 피해보상의 의미와 과제

– 피해보상 모델의 과거청산적 함의를 중심으로 –

이 영 재 (한양대 제3섹터연구소)

## I. 5·18, 30주년 평가의 의미

‘5·18’은 1980년 5월 27일 도청항전을 기점으로 마무리된 것이 아니라 폭압적 한국 현대사의 주요 고비마다 그 정신과 의미를 곧추 세워 왔다. 신군부가 집권한 1980년의 서슬퍼런 정국에서 ‘5·18’은 학살 목인의 책임을 미국에게 물었고, 군부정권 내내 집권의 부당성을 문제 삼았다. ‘5·18’은 민주화의 이행을 재촉한 6월 항쟁에 이르기까지 가두에서 부활하였다. 민주화 요구의 확산에 직면한 노태우 정권은 ‘5·18’을 포용하지 않고는 버텨 낼 재간이 없었다. 국가적 차원에서 ‘5·18’은 1987년 6월 항쟁을 기점으로 ‘폭도들의 난동’에서 ‘민주화운동’으로 재규정되기 시작하였다. 1990년 민자당이 날치기 처리한 광주보상법의 ‘보상’도 1997년 ‘5·18특별법’ 제정시 ‘배상’으로 명문화하여 위법한 국가폭력의 행사였음을 확인하였다. 또한 역사상 유례없이 전두환, 노태우 두 전직 대통령을 법정에 세워 1997년 4월 17일 대법원으로 하여금 ‘내란 및 내란목적의 살인죄’를 묻도록 하였다. 2002년 ‘5·18’관련자들은 ‘광주민주유공자예우에관한법률’ 제정으로 국가유공자의 반열에 올랐다.

그러나, ‘5·18’ 30주년을 맞는 2010년, ‘5·18’은 ‘나’의 ‘5·18’, ‘우리’의 ‘5·18’로 온전히 승화되지 못하고 있다. 아래 <표-1>을 보면, 5·18을 ‘폭

동'으로 인식하고 있는 비율이 1988년 2.7%였으나 2006년-2008년 조사에서는 10.2%~9.0%이다. '사태'로 인식하고 있는 비율도 2006년 10.1%에서 2008년 6.6%로 조금 낮아지긴 했으나 여전히 높았다. 5·18에 대해 모르는 경우 또한 7% 내외였다. 응답자의 20% 이상이 5·18 민주화운동을 '폭동', 또는 '사태'로 인식하거나 아예 모르고 있다. <표-2>에서 확인되는 바와 같이 5·18이 한국 민주화에 끼친 영향이 별로 없거나 전혀 영향을 미치지 않았다는 비율이 약 10-15%이다. 모르겠다는 응답이 5%임을 감안하면 20%에 육박하는 응답자가 5·18과 한국 민주화의 연관성을 긍정적으로 보지 않고 있다. 2009년 5·18 기념재단은 인터넷 공간 내 5·18 왜곡 및 음해 정도가 심각하여 대응방안을 모색하기까지 했다.

법·제도적으로 "5·18 민주화운동과 관련하여 희생하거나 공헌한 자와 그 유족 또는 가족에게 국가가 합당한 예우를 함으로써 민주주의의 숭고한 가치를 널리 알려 민주사회의 발전에 이바지 함을 목적"(「5·18 민주유공자 예우에관한법률」제1조)으로 규정하고 있음에도 불구하고, 5·18의 정치사회적 체감 온도는 높지 않다.

〈표-1〉 5·18민주화운동에 대한 인식변화<sup>1)</sup>

항 목	1988	1998	항 목	2006	2007	2008
민주화운동	-	44.0	민주화운동	47.4	41.9	46.5
민중혁명	63.0	15.5	민중혁명	24.8	34.2	29.5
폭 동	2.7	6.3	폭 동	10.2	10.2	9.0
의거/자기방어적 투쟁	28.7	20.3	사 태	10.1	6.7	6.6
기 타	-	1.3	기 타	0.4	0.3	0.6
모름/무응답	5.6	12.7	모름/무응답	7.1	6.7	7.8

※ 자료출처 : 민현정, 2009, 11쪽.

1) 이 통계수치는 5·18에 대한 보다 객관적인 자료획득의 필요성을 목적으로 천주교 광주대교구에서 1988년 실시한 광주시민사회의식조사 결과를 시작으로, 2008년까지 5·18과 관련하여 진행된 각종 여론조사를 종합하여 민현정(2009)이 재가공한 것이다.



5·18이 한국 민주화에 끼친 영향과 관련한 분석을 살펴보면, <표-2>와 같다.

<표-2> 5·18이 한국의 민주화에 끼친 영향

	1998	2006	2007	2008	비고
매우 큰 영향을 미쳤다	31.1	30.4	27.7	42.4	
어느 정도 영향을 미쳤다	48.3	49.2	55.8	40.5	
별로 영향을 미치지 않았다	13.0	14.3	14.3	9.7	
전혀 영향을 미치지 않았다	1.7	2.1	2.3	1.9	
모르겠다	5.9	-	-	5.5	

※ 자료출처 : 민현정, 2009, 14쪽

물론, 극우보수단체의 전략적 음해, 왜곡이라고 치부할 수 있다. 그러나, “역사심판의 죄악에 대해 金斗煥 대통령에게 용서를 빌어야 한다”, “5·18광주폭동은 반미주의의 뿌리이며 북괴군의 적화전략이다”, “5·18도 5·18묘지에 묻힌 민주열사도 다 죄악들의 자산이다”, “왜 우리는 광주사태가 유네스코 세계기록유산에 등재되는 것을 막아야 하는가?”, “집단발포를 한쪽은 5·18무장단체였다”, “광주사태를 간첩이 선동했다고 보는 50개의 이유!”(2010년 3월 전남대 5·18연구소, “웹사이트 내 5·18 바로잡기 유형별 조사” 연구보고서 중)와 같은 글들이 버젓이 횡행하는 현상은 그만큼 5·18이 국민들 속에 한국 민주화의 상징으로, 민주주의를 위한 헌법제정권력의 고귀한 희생으로 확고히 자리잡지 못했다는 반증이기도 하다.

왜, 5·18의 정신과 의미가 여전히 논란 중인가? 더 나아가 극단적 왜곡이 자행되고, 약 20%의 국민들이 5·18의 의미를 제대로 인지하지 못하고 있는 원인은 어디서 비롯되는가? ‘진상규명’, ‘책임자 처벌’, ‘명예회복’, ‘피해보상’, ‘기념사업’ 등 소위 ‘광주 5원칙’이 제대로 관철되었다면, 5·18의 현재성은 다른 결과로 다가와 있을 것이다. 이 글은 광주 5원칙의 상호연관성의 바탕 위에서 초점을 피해보상에 맞추고 있다. ‘피해보상’을 중심으로 5·18, 30년을 재평가

하고자 하는 이유는 첫째, 광주 문제의 해결책으로 가장 먼저 시행된 것이 ‘피해보상’이고, 동시에 가장 장기간에 걸쳐 지속되고 있는 5·18, 30년의 압축적 축소판이기 때문이다. 둘째, 피해보상은 5·18 청산 과정을 추동한 아래로부터의 요구로 시작된 것이 아니라 국가권력에 의해 전략적으로 추진, 시행되었기에 피해보상의 전개사는 곧 5·18 청산 작업의 굴곡을 잘 드러내 준다. 셋째, 피해보상 자체의 결함으로 인해 5·18 정신의 확대에 상당한 부담이 작용하였으나 상대적으로 이에 대한 논의는 부족했다.

이 글은 과연 진실규명 및 책임자처벌과 맞바꿀만큼 피해보(배)상이 적절하게 진행되었는지 여부를 검토하되, 그 핵심은 정치권력의 허용 가능한 범위 내의 불철저한 청산에 대한 비판에 있다. 따라서, 이 글은 첫째, 피해보상의 문제를 공론화하는 것 자체를 목적으로 한다. 둘째, 금전적 피해보상 작업에 대한 구체적 평가를 통하여 피해보상의 진행경과에 대하여 검토하고자 한다. 셋째, 위 두 가지 목적을 바탕으로 국가주의에 의한 포섭으로 그 본래의 의미가 희석되고, 금전적 보상만 남은 5·18 피해보상의 부정적 효과를 상쇄하는데 기여하고자 한다.

## Ⅱ. 광주 5원칙에서 피해보상의 의미

### 1. 기존 연구의 검토

‘광주 5원칙’ 중 ‘진상규명’과 ‘책임자 처벌’, ‘기념사업’ 등에 대한 연구는 활발했으나 한국 사회 과거청산의 주요 해법으로 활용된 ‘피해보(배)상’에 대한 연구는 미흡한 실정이다. 그 이유는 첫째, ‘피해보상’ 문제의 특성상, 당사자 문제, 도덕성 문제 등과 접합 되어 사회운동의 주제에서 회피되는 경향이 강했다는 점을 들 수 있다. 둘째, 여전히 피해자들이 정치권력을 장악한 상황에서 추진된 피해보상은 곧 국가로의 투항으로 해석되어 5·18 피해보상 문제의 공론화가

어려웠다. 셋째, 한국정치사에서 비교 평가할 만한 역할모델이 없었던 측면도 피해보상과 관련한 연구가 회피되어 온 이유 중의 하나였다. 넷째, 정부의 '전략적 배제 정책'<sup>2)</sup>의 공개를 꺼리는 집권층의 의도와 개인별 금전보상이 접목되면서 국가나 피해자 모두 자료의 공개를 원치 않았던 측면도 한계였다.

이러한 이유들로 인하여 피해보상과 관련한 연구는 광주해결 5원칙 중 연구성과가 가장 미진한 영역이다. 최근에는 피해보상을 중심으로 다룬 연구들이 제출되기 시작하였다. 신일섭(2005, 2009)의 연구는 6차례에 걸친 각 차수별 피해보(배)상의 단계적 평가를 진행하였다. 광주민주화운동 보상 시행과 관련한 자료를 단계별로 제시하여 피해보상의 현황 및 정치사회적 의미를 확인하기에 유용하다. 정호기(2006)의 연구는 '피해보(배)상' 현황 중심의 논의를 넘어 광주보상심의위원회의 제도적 형성, 운영주체, 파생된 문제점까지 다루고 있다. 이 연구는 5·18 피해자 보상작업을 중심으로 전개된 광주보상위원회 활동의 전반적 운용 및 구조를 파악하는데 도움이 된다. 2009년에는 포괄적 의미의 피해보상에 해당하는 5·18민주유공자의 보훈현황과 과제 등이 공론화된 바 있다(전광석, 이희성, 민병로, 2009).

'5·18 피해보(배)상'과 관련한 2000년대 초반까지의 연구는 크게 세 가지 흐름으로 구분할 수 있다. 첫째, 과거청산의 원칙론적 관점을 강조한 접근이다. 법학적 접근이 주를 이루었는데, 5·18 피해자에 대한 국가보(배)상이 국가의 책임을 전제로 한 '배상'이어야 함을 강조하고, 과거청산의 주요 쟁점들 가운데 하나임을 확인시켜 주는 논의들이 제출되었다. 특히, 제2차 피해보상이 종료된 시점에 발표된 박원순(1995)의 연구는 '보상'과 '배상'의 주요 쟁점 및 일부 관련자들의 보상 거부 등을 핵심적으로 다루었다. 5·18 피

2) '전략적 배제 정책'이란, 광주민주항쟁 피해자들에 대해 주도적 참여자를 제외하고, 피해자를 선별하여 별도의 보상을 실시함으로써 일부에 대한 선별적 포용, 선별적 배제 행태를 취한 5공화국의 초기 보상 전략을 지칭하는 표현이다. 정호기는 이러한 전두환 정권의 전략에 대해 '포섭과 배제' 전략이란 표현을 사용한 바 있다. "신군부와 전두환 정권의 피해 보상은 '포섭과 배제' 전략에 입각하여 진행되었다. 신군부는 5·18 이후 숨막히는 분위기를 지속시키면서 피해보상을 통해 포섭대상과 처벌대상 그리고 자발적 은폐대상으로 차별화했다. 이 분기선은 정부에 복종할 것인가, 아니면 계속 저항할 것인가라는 선택의 문제로 표면화되었다"(정호기, 2006: 128). 이처럼 신군부와 전두환 정권은 피해보상을 피해자에 대한 통제 수단으로 활용했다. 전두환 정권의 피해 보상 기준은 처음에는 일방적 피해자와 직·간접적 항거자를 분리하는 것이었고, 두 번째는 정부협력자와 저항자를 분리하는 것이었다. 피해자와 저항공동체의 분리, 즉 전략적 배제정책을 적용했던 것이다.

해보상과 대만에서의 과거사 피해보상을 다룬 서승(2000)의 연구도 과거청산의 원칙과 관련하여 주목할 필요가 있다. 또한 한인섭(2002)의 연구는 국가폭력의 법적 책임 문제를 중심으로 과거청산의 주요 원칙을 제시한 바 있다. 둘째, 정책형성 및 결정론적 관점에서 접근한 연구로는 김재균의 연구(2000)가 대표적이다. 이 연구는 방대한 자료 및 저자의 경험을 바탕으로 5·18 관련 법률의 제정을 둘러싼 의회 내의 정치와 시각차, 협의구조 등을 소상하게 정리하고 있다. 다만, 연구시기의 한계로 인하여 피해보(배)상작업의 진행과정은 일부의 공개된 절차와 결과 정리에 머물고 있다. 셋째, 5·18 보상법의 제정과 집행과정을 실증적 자료에 입각하여 정리한 연구를 들 수 있다. 발표 시기에 따라 강조점은 다소 차이를 보이지만, 5·18보상법의 제정 배경으로 노태우 정부의 민주화추진위원회의 구성 및 활동과 5공 청문회와 광주 청문회 등을 평가하고, 추가 보상이 실시된 이유와 보상 횟수에 따른 결과 및 문제점 정리 등에서 유사성을 보여준다. 이는 유광중(1999), 안종철(2000), 신일섭(2005)등의 연구를 참고할 수 있다. 특히, 유광중(1999)의 연구는 직접 광주 보상작업에 참여했던 경험을 토대로 한 연구여서 미공개되었던 상당수의 자료들을 제시하였고, 5·18 피해보(배)상 관련 연구의 물꼬를 트는 역할을 하였다.

## 2. 과거청산의 제3의 모델로써 5·18청산모델

‘피해보(배)상’은 협소한 의미의 ‘경제적’ 보상을 넘어서는 포괄적 차원으로 정의될 필요가 있다. 첫째, 피해의 포괄범위는 유·무형의 피해까지 포괄할 수 있어야 한다. 보상심의위원회가 중시하는 증빙가능한 피해의 정도는 협소한 차원의 금전적 피해보(배)상을 위한 기준일 뿐이다. 과거청산에서 치유해야 할 ‘피해’의 범위는 보이지 않는 무형의 피해, 가족의 피해, 해당 피해로부터 파생되는 사회적 후유증까지를 포괄한다. 둘째, 피해보(배)상의 성격은 (국가의 위법한 공권력 행사로 야기된 피해에 따른 ‘배상’일 경우) 국가

적 책임임과 동시에 법적 구속력을 갖는 것이고, 사회구성원들의 공동책임까지도 간접적으로 묻는 것이다. 5·18이 이에 해당한다. 셋째, 피해보(배)상의 궁극적 귀결과 관련하여 헤이너의 정의를 주목할 필요가 있다. 헤이너는 피해배상(reparation)이란, 피해가 발생하기 이전의 상태로 되돌리는 복원(restitution), 경제적 보상(compensation), 법률적, 의료적, 심리적 치료를 통한 회복(rehabilitation), 사죄(satisfaction) 외에 재발방지책 마련 등 모든 방법을 포함한다고 말한다(Hayner, 2001; 171). 이렇게 본다면, 피해 보상은 진실규명, 책임자처벌, 명예회복과 기념사업 등을 전제로 하는 포괄적 과거청산 원칙이라고 볼 수 있다.

‘명예회복’은 곧 피해보상의 다른 차원을 의미하는 것이며, 진상규명과 책임자처벌의 정도가 ‘피해보(배)상’의 성패를 좌우하는 전제라고 할 수 있다. 이렇게 본다면, 진상규명과 책임자 처벌을 중심으로 구성된 기존 과거청산 모델과 다른 차원의 접근, 피해보(배)상 모델을 중심으로 한 접근을 고려해 볼직하다. 5·18 정리작업은 ‘피해보상’이 ‘화해’의 주요 수단으로 활용된 ‘피해보상모델’(배상모델)의 전형이라고 할 수 있다.

일반적으로 과거청산의 양식은 ‘진실모델’(truth commission model)과 ‘정의모델’(justice model)로 구분한다. 1970년대 제3의 민주화 물결 이래 민주화를 경험했던 포르투갈, 그리스, 우간다, 1980년대 남미지역, 1990년대 남아공, 과테말라, 엘살바도르 등이 진실모델을 활용한 ‘진실위원회’의 형태로 과거청산을 시도하였다. 특히 만델라에 의해 주도된 남아공의 백호주의(apartheid) 청산작업은 진실모델의 주요 성과로 꼽힌다. 정의모델은 주로 사법적 처리과정을 통하여 책임자를 처벌하고, 진상을 규명함으로써 과거청산을 추진하는 형태를 말한다. 2차 세계대전 후의 ‘뉘른베르크’ 재판(김인석, 1995, 206ff)이나 독일과 프랑스의 나찌 청산작업이 대표적인 예이다.

5·18 청산모델은 외형상 ‘정의모델’에 근거한 청산방식에 가깝다. 진실 모델은 오랜 갈등으로 점철된 사회에서 집단간·민족간 화해를 도모하는 유력한 방법으로 여겨져 왔다. 그러나 진실모델은 처벌과 진실을 교환한다

는 점에서 중대한 인권침해자를 면책시키는 효과를 초래한다는 비판을 받고 있기도 하며, 피해자들을 설득하기 어려운 경우가 적지 않다. 이러한 진실위원회의 구성은 5·18문제 해결 과정에서 주목받지 않았다. 5·18에서 ‘진실규명’은 화해를 위한 수단이 아니라 책임자 처벌을 위한 전제로서 주장 되어 왔다. 형사처벌은 명백한 불법에 의한 대규모 인권침해를 치유하는 가장 일차적인 방법이다. 과거청산에서 기소와 재판은 자료를 수집하고 증거를 확보하는 매우 유력한 방법이다. 한인섭 교수는 5·18이 ‘진실과 정의의 교환’(trade-off between truth and justice)이 아니라 ‘정의를 통한 진실’(truth through justice)의 방식(한인섭, 2002, 214. 참조)을 취한 것으로 평가한다.

그러나, 과연 제대로 된 책임자처벌이 진행되었고, 재판을 통해 진실이 속속들이 드러났는가에 대한 평가에 이르면, ‘정의모델’로 5·18 정리 작업을 규정하기에는 한계가 있다. 엄밀한 의미에서 정의하자면, 형식적 정의모델의 최소적용을 통한 정치권력의 ‘생색내기’ 이상도 이하도 아니다. 두 전직 대통령을 법정에서 세운 사실 자체는 굉장한 사건이었음에 틀림없다. 그러나 과거사 정리의 원칙에서 보면 해결된 것은 거의 없다. 실제 전두환 씨는 한 번도 5·18희생자들, 국민들에게 진심어린 사과를 하지 않았다. 그는 헌법소원을 제기하고, ‘골목길 성명’을 발표하는 등 정치정략적 처벌이라며 끝까지 저항했다. 김대중 당선자는 당선(12. 18) 4일 만인 (대법원의 확정판결이 있던 1997년 4월 17일로부터 불과 8개월 후에) 12월 22일 당선자 신분으로 전두환, 노태우, 전-노비자금 관련자, 12·12, 5·18 관련자들의 특별사면 및 복권을 진두지휘하였다. 광주학살 책임자 사면에 대한 사회적 합의나 동의의 과정이 생략된 채 위로부터의 일방적 화해 멘트만 있었다.

한국 사회에서 5·18 정리작업은 아래로부터의 광범위한 민주화 요구와 접목되면서 권위주의적 국가권력을 압박하는 제도적 인정투쟁을 전개하여 왔다. 정치권력은 피해보상을 중심으로 진실규명과 책임자처벌 요구를 비껴왔다. ‘진실규명’과 ‘책임자처벌’이 아래로부터의 5·18 문제의 해결을 위한 핵

심적 요구였다면, 진상규명과 책임자처벌 요구에 밀려 국가권력이 타협가능한 해결책으로 선택한 방식이 ‘피해보(배)상’이다. 1990년 민자당의 단독처리에 의한 광주보상법 제정은 이러한 관점으로 이해할 때 정확히 그 의미를 파악할 수 있게 된다.

그렇다면, 과거청산적 관점에서 지난 30년의 5·18을 평가하기 위해서는 피해보(배)상 모델에 대한 평가가 중요한 시사점을 제공할 수 있다. 시론적 수준이나마 필자는 과거청산의 제3의 모델로써 ‘피해보상’(배상) 모델을 제안하고자 한다. ‘피해보상’(배상) 모델은 크게 두 가지 형태로 구분할 수 있다. 그 구분은 피해보상 액수의 정도를 기준으로 나누는 것이 아니라 진실규명 또는 책임자 처벌의 조력을 받는 형태인지 여부와 관련된다. 철저한 진실규명 또는 책임자 처벌에 따른 형태를 ‘적극적’ 피해보상모델이라고 한다면, 형식적 진실규명 또는 책임자 처벌을 무마하기 위한 ‘소극적’ 피해보상모델로 나눌 수 있다. 5·18피해보(배)상은 소극적 피해보상모델에 가깝다. ‘소극적’ 피해보상모델은 가해집단이 여전히 정치권력의 중심에서 영향력을 행사하는 협약적 민주화 이행의 국가에서 과거청산을 수행하는 경우 주된 청산방식이 된다. 이 경우 피해보상모델은 정치전략적 타협의 수단으로 활용되는 경향이 강하며, 화해의 결과를 도출하기에는 미진한 진상규명, 정의를 실현하기에 부족한 책임자 처벌의 무마를 위해 활용되는 것이다.

과거청산에서 피해보(배)상 문제는 개인적, 사적 문제로 회피될 수 있는 것이 아니라 과거청산의 화해 방식을 규정하는 공적 주제라는 문제의식에서 출발해야 한다. 과거청산의 관점에서 볼 때, 철저한 진상규명 및 처벌이 제대로 실현되지 않는 상황에서 피해보상은 무형의 가해자와 유형의 피해자 간, 공동체의 집단적 책임의 문제와 관련하여 (암묵적) 화해를 성립시키는 중요한 계기이다. 따라서, 피해보(배)상 문제는 공론화되고, 그 형평성, 사회적 의미 등에 대한 사회적 합의를 동반하는 것이 중요하다.

여기서 소극적 피해보상 모델을 바라보는 관점의 문제를 언급할 필요가 있다. 선 진상규명, 책임자처벌, 후 피해보상을 요구했던 5·18 관련단체들의

주요 주장과 배치되게 정부차원에서 추진한 선 피해보상에 동참했던 당사자들의 책임에 초점을 맞출 경우 불철저한 과거청산의 책임이 당사자간 문제로 귀결되고, 국가의 책임은 제3자의 관조적 차원으로 사라지게 된다. 이 글에서는 선 피해보상에 동참한 일부에 책임을 묻는 것보다 선결되어야 할 문제가 있음을 주장하고자 한다. 즉, 정치권력을 장악한 가해집단의 전략적 의도 및 그 부정적 효과에 대한 평가가 훨씬 더 중요하다는 것이다.

### Ⅲ. 피해보상의 전개와 광주 5원칙

#### 1. 강요된 화해 전략으로써 피해보상

##### 1) 선별적 ‘위로금’ 지급

정부는 도청점령 10일만인 1980년 6월 6일 5·18항쟁으로 인한 민간인 사망자에 대하여 위로금 4백만원과 장의비 20만원 등 모두 4백 2십만원씩 주고 부상자에게는 10만원씩 지급하며 완치 때까지 치료비 전액을 국고에서 지급하기로 했다고 발표했다. 그러나 이 가운데 폭도, 난동자로 규정된 36명의 유가족은 ‘위로금’ 지급에서 제외(박원순, 2006: 308-309)하였다. 5·18 무력진압의 화염이 멈추자마자, 정부당국은 기다렸다는 듯이 광주항쟁 참여자를 ‘폭도’와 ‘난동자’로 규정하고, 희생자들을 선별하여 ‘선택적’ 보상조치를 취하는 전략적 대응을 이미 준비하고 있었다.

최초 피해보상 당시 파악된 피해자들은 대부분 일방적 피해자들이었다. 당시 접수 또는 조사된 인명피해 내용은 이후 진행된 피해자, 특히 사망자 보상의 주요한 근거로 활용 되었다. 문제는 가해자 집단에 의해 위로금 명목으로 선별적 지급이 개시되면서, 지급대상자와 대상에서 제외된 피해자들 및 5·18 주도적 참여자들 사이의 괴리가 발생하기 시작하였다는 점이다. 다수의 희생자 및 유족들이 명분 없는 전두환 정권의 보상금 지급을 거부하였고,



이는 향후 5·18 피해자 내부의 갈등을 증폭시키는 작용을 하게 된다.

5공 정권은 이와 같은 선별적 위로금 지급을 통하여 희생자 및 유족의 분리와 동시에 5·18과 민주화운동의 연대 고리를 차단하기 위한 작업을 추진하였다. 5·18 묘역을 폐쇄하기 위해 '전남지역개발협의회'라는 단체를 앞세워 묘지 이전공작을 시도하였는데, 묘를 이장하는 유족들에게 1천만원의 생활지원금과 묘 이장비 50만원을 지급(황석영 외, 1996, 254)하기도 했다.

이처럼, 5공화국의 보상금 지급은 두 가지 전략 하에서 추진되었다. 첫째, 희생자 및 유족에 대한 선택적 위로금 지급을 통하여 유족들과 피해자 단체 내부의 갈등과 반목을 조장하고 저항적 연대의 틀을 사전에 차단하기 위함이었다. 국가적 포섭에 포괄된 유족과 배제된 유족 사이의 갈등은 향후 광주보상 문제를 풀어 가는데 지속적인 걸림돌로 작용하게 된다. 둘째, 5·18의 기억과 반정부 투쟁의 연계고리를 느슨하게 만드는 것이 또 하나의 목표였다. 위로금 지급과 더불어 5·18 묘역의 폐쇄 역시 이러한 목적 하에 진행된 작품이라고 볼 수 있다. 이 작업은 국가가 직접 전면에서 수행한 것이 아니라 '전남지역개발협의회'라는 매개를 통해 진행하였다.

## 2) 진상규명, 책임자 처벌 없는 화해의 강요

가속화되고 광범위해진 민주화요구에 직면하여 6공화국의 출범을 전후로 하여 5·18은 '민주화운동'의 지위로 격상되기 시작한다. 이는 광주문제에 대한 집권층의 자발적 변화가 아니라 외적 정치 환경의 변화에 따른 것이었다. 당시 집권층은 국민들의 민주화 압박이 거세지자 5·18에 대한 해결 없이는 정치권력의 정당성을 획득하기 곤란한 지경에까지 이른 것이다. 이 당시 노태우 후보의 해법은 5·18 피해자와 정치권력의 '화해'였다. 가해 주체의 한 축인 민정당의 노태우 후보는 제13대 대통령 선거에서 5·18 광주문제 해결을 위한 국민적 총의를 모아 그 대책을 마련할 것을 강조하였다.

화해조치의 일환으로 노태우 후보는 당선 직후인 1988년 1월 11일 '민주화합추진위원회'(이하 민화위)를 발족시켜, 본격적으로 광주문제의 해결방안

마련에 착수한다. 민화위의 공약 경위나 활동과정, 보고 내용을 종합해 볼 때, 이 기구의 가장 중요한 임무는 광주문제의 처리였다. 참고인들의 증언 및 관련자료의 검토 후 민화위에서는 1988년 2월 23일 “민주발전과 국민화합을 위한 건의문”을 작성하였다. 이 건의서는 향후 광주보상법의 골격을 이루게 되고, 6공화국의 광주문제 해결 방향을 제시하는 역할을 하였다. 건의서의 의견은 크게 두 가지 견해로 요약할 수 있다. 첫째, 당시 극심한 혼란 등 비상계엄 시국에서 선량한 시민의 생명과 재산을 보호하기 위해 불가피하게 취한 공권력의 행사라는 주장과 둘째, 민주화를 요구하는 광주학생과 시민에 대한 계엄군의 초기 과잉진압이 사태를 악화시켰으며, 진압 후에도 사상자와 그 유가족의 사후관리를 소홀히 하였다는 주장이 그것이다.<sup>3)</sup>

그러나 이 건의서는 광주사태의 본질을 파악할 수 있는 진상조사 문제나 책임자 처벌문제에 대해서는 처음부터 부정적이었다. 진상조사에 실제 착수할 경우 정략적으로 이용당할 수 있고 또한 꽤 오랜 시간(8년)이 흘러 그 당시의 진실을 발견하기 어렵고, 유가족과 부상자에게 조속하고 효율적인 지원을 하기 어려우니 그 자체를 더 이상 거론하지 말자는 것이었다. 책임자 처벌문제에서도 과잉진압에 대한 군 책임자 뿐만 아니라 교도소 습격 및 총기탈취 등 학생 시민들의 불법행위에 대한 책임자도 함께 논하지 않을 수 없기 때문에 거기에서 그냥 종결하자는 것이었다. 문제 발생의 근원을 파악하지 않고 서로 간에 과실이 있기 때문에 소위 양비론의 입장에서 진상조사를 하지 말자는 것이었다(신일섭, 2005, 178-179).

민화위를 통한 강요된 화해는 5·18문제 해결과 관련하여 ‘금전적 보상’과 ‘진상규명’, ‘책임자처벌’의 치환 외에 또 하나의 벽을 만들어 놓았다. 민화위의 최종 건의서는 ① 민주사회발전을 위한 건의 ② 국민화합을 위한 건의 ③

3) 이러한 정부발표에 대해 당시 중앙일간지는 “화합 세시대, 정치적 부채 청산”, “모든 유족에 적절한 보상”(서울신문 1988. 4. 2.) 등 ‘화합’과 ‘세시대’, ‘보상’ 등을 강조하며, 정치적 화합차원에서 환영한다는 입장을 보였으나 광주일보의 경우 “‘광주사태’ 발생의 근본 원인이나 그 책임자에 대한 언급은 전혀 없었다. 발표 당시 광주시민들은 진정한 진상규명과 책임자 색출, 문책 등의 본질적인 문제에 아무런 언급이 없다는 것에 강한 아쉬움과 불만을 나타냈다”(광주일보, 1988. 4. 1. 참조)고 보도하여 정부발표에 대한 뚜렷한 시각차를 보여주고 있다.

사회발전을 위한 건의 등 3개항으로 구성되었는데, 광주문제는 ② 국민화합을 위한 건의에 포함되어 있었다. 그런데 문제는 이 ②항 건의에 ‘지역감정 해소방안’을 포함시킴으로서 민화위가 광주문제를 지역감정 차원에서 접근한 것이다. 이는 광주항쟁 발생의 음모적 사전계획설과 사태를 유발했던 집단이 지역감정 차원에서 저질렀다는 신군부의 입장이 그대로 반영된 것이라 할 수 있다(김재균, 2000, 120).

민화위의 건의를 정부가 수용하는 모양으로 이루어진 광주문제 해결을 위한 치유방안은 이와 같이 금전적 보상 원칙과 지역감정 해소라는 왜곡된 틀로 자리 잡아 갔다. 동시에 피해자와 유가족의 반목이 본격화되는 내부 갈등도 본격화 되었다. 이러한 사실관계의 왜곡과 내부의 분열은 6공화국 광주보상의 주요 흐름으로 유지되고, 지속적으로 5·18 문제의 원칙적 해결을 저해하는 걸림돌로 작용하게 된다.

### 3) 암묵적 화해와 선(先) 보상의 확대

1988년 4월 1일 5·18 관련 피해자 보상 등 광주문제 치유 발표 이후 정부는 국무총리를 위원장으로 ‘중앙지원대책협의회’를 구성하여 관련 사상자 보상 등의 업무를 추진하였다. 광주시는 1988년 4월 6일 광주사태치유 실무처리를 위하여 기획관리실장을 위원장으로 하는 실무대책위원회를 구성했다.(1988. 4. 7. 서울신문, 한국일보) 정부의 발표에 따라 광주시는 5·18 사상자 추가신고기간을 설정하였고, 5·18관련 추가신고서를 접수받은 결과 704명이 추가로 신고(사망자 10명, 부상자 781명, 행불 102명, 기타 11명)하였다. 이를 행정기관과 경찰관서에서 조사, 확인하고 심사위원회를 개최하여 550명을 5·18 관련 사상자로 추가했다.

정부의 발표문은 ‘시민과 군경의 충돌’이라는 표현을 사용하는 등 5·18민주화운동 무장학살 책임의 절반을 광주시민들에게 돌렸다. 제도적 차원에서 평가해보면, 광주보상법 제정 이전 5·18관련 사상자들에게 제공한 보상은 법률적인 근거에 의해서가 아니라 생활보조 내지는 위로금 차원의 행정적 지

원이었다. 5·18 희생자를 폭도, 난동자로 규정한 바탕위에서 철저히 정치적 논리에 의한 시혜적 조치를 취한 임시방편이었다. 이는 추가 신고를 받아 일부의 대상자를 추가하기는 했으나 여전히 정권의 시혜조치에 수긍하는 대상자들만을 선별하여 진상호도 및 책임전가의 바탕 위에서 억지 ‘화해’를 강요한 조치라고 평가할 수 있다.

실제, 정부의 발표문에 따른 조치를 과대 포장하여 선전함으로써 광주를 제외한 지역에는 5·18관련자들이 보상을 수용하여 광주문제가 상당히 해결되었다는 시각이 널리 확산 되었다. 암묵적 화해가 성립된 것으로 만들어진 것이다. 반면, 광주의 여론은 정부의 이러한 조치에 대해 매우 부정적이었다. 한국궐립연구소가 정부 발표 직후인 1988년 5월 13일부터 16일까지 4일 동안 광주시내 거주 성인남녀 500명을 대상으로 실시한 ‘정부발표 5·18치유 대책관련 여론조사’를 한 바에 따르면, 정부의 발표에 만족한다는 답변이 29.8%인 반면, 응답자의 63.8%가 불만이라는 답변을 하였다. 정부발표 이외에 치유방안으로는 진상규명(21.4%), 책임자처벌(19.8%), 충분한 보상(13.4%), 명예회복(9.6%)순으로 나타났다. 이 조사가 무작위로 선별한 500명을 대상으로 한 것인 점을 감안해 보면, 5·18민주화운동에 직간접적으로 관여한 사람들을 대상으로 하였다면 훨씬 더 높은 반대여론이 확인되었을 것이다.<sup>4)</sup>

## 2. 광주보상법의 제정

### 1) 광주보상법을 둘러싼 쟁점

1988년 11월 26일 노태우 대통령은 ‘시국에 관련하여 국민여러분에게 드리는 말씀’이라는 특별담화를 통하여 ‘광주사태’를 ‘광주민주화운동’으로 성

4) 천주교 광주대교구 정의평화위원회(위원장 김재영)가 1988년 3월 26일부터 5월 10일까지 광주시민과 5·18 유족 및 부상자 회원, 5·18관련 단체를 대상으로 ‘광주시민 사회의식조사’를 실시하였는데, 이 조사에서 6공 정권에서 5·18문제가 해결될 수 없다고 생각하는 경우가 전체의 64.6%였으며, 정부측의 발표에 대해 74.8%가 신뢰하지 않는 것으로 조사되었다. 유족·부상자에 대한 보상형태에 있어서도 정부의 일방적인 보상(5.4%)보다는 명예회복(30.3%)이 선결과제임을 제시하고 있다(광주일보, 1988. 11. 3.)

격 규정하고 광주민주화운동 희생자의 명예회복과 최대한의 보상을 실시하고 특별법을 제정하겠다고 발표하였다. 그러나, 진상규명과 책임자 처벌에 대한 언급은 전혀 없었다.

1989년 1월 5일 5·18 관련단체에서는 ‘광주의거방해관련자처벌법’을 처음 제시하였고, 이어 5·18 문제 해결을 위한 5대 원칙이 실현될 수 있도록 ‘광주의거 명예회복 및 피해자 배상 등에 관한 특별조치법’을 제시, 일부단체에서는 ‘학살자 처벌 특별법’을 만들어 진상조사특위와 특별재판부 구성을 요구하였다.<sup>5)</sup> 1989년 2월에 5·18기념사업추진위원회<sup>6)</sup>는 ‘5·18민주항쟁 희생자의 명예회복 및 배상 등에 관한 특별법시안’을 작성, 여야 4당에 발송하고, “선 진상규명 후 보상의 원칙아래 피해당사자들의 집약된 의견을 존중해 줄 것”을 요구했다(김재균, 2000, 155).

광주 피해자 보상(배상)법 제정과 관련한 쟁점은 크게 3가지였다. 첫째, 법률 명칭에서 확인되듯이 민자당 안은 ‘보상’임에 반해 평민당과 5·18 단체안은 ‘배상’이었다. 민자당 단독 처리에 의해 이 쟁점은 적법한 행정작용에 따른 ‘보상’으로 일단락된다. 이 모순적 자기 정당화는 문민정부 중반까지 계속되고, 1995년 12월 21일 ‘5·18특별법’ 제정에 와서야 ‘배상’으로 명문화되었다.

둘째, 피해자의 범위에 대한 견해 차이도 컸다. 민자당은 사망자, 행불자, 상이자로 규정하고 있는 반면, 평민당과 5·18 관련단체는 ‘유죄판결 확정자’, ‘구속자’, ‘구금자’, ‘재산피해자’, ‘기타 피해자’, ‘면직자’ 등으로 대상자를 확대할 것을 제시하고 있다. 광주보상법의 확정 시점에는 평민당 안의 일부를 반영하여 기존 안에서 일부 확대된 방향으로 대상자를 정하였으나, 이는 향후 관련 대상자 선정의 형평성 문제로 불거져 광주피해자 보상을 둘러싼 논란거리가 되었다. 특히, 해직(면직)자의 경우 광주보상법 상에 명문화

5) 5·18관련단체들은 ‘선 진상규명·명예회복, 후 배상’을 주장하였다. ‘학살자처벌특별법’은 5·18 관련 구속자들이 주축이 된 5·18민중항쟁동지회(당시 회장 윤강욱)가 성안하였다. 이 법안은 해방 이후 일제하 반민족주의자들의 법적 처벌을 가능케 했던 ‘반민특위법’을 주 모델로 하였다고 한다.

6) ‘5·18민중항쟁유족회’, ‘부상자동지회’, ‘행불자가족회’, ‘항쟁동지회’, ‘청년동지회’, ‘구속자협의회’ 등 5·18관련 6개 단체로 구성되었다(광주일보, 1989. 1. 31, 1면).

된 근거가 없어 보상 대상에서 제외됨으로써 광주민주화운동 관련 해직(학사 징계 포함) 다수는 2000년 설치된 민주화보상심의위원회에 신청접수를 하게 된다. 구금자의 피해와 비교하여 그 경중을 가리기 힘든 해직의 피해를 입었음에도 광주보상법상 피해자 대상에서 제외된 것은 형평성의 차원에서 문제의 소지가 크다고 하겠다.

셋째, 보상수준과 국가유공자 예우문제 및 명예회복에 관한 사항이다. 민자당은 사망자나 부상자 등에게 보상금과 의료지원금, 생활지원금 지급 등을 주장한 반면, 평민당과 5·18관련단체는 이들 외에 부상자, 구속자 등에 대한 배상 뿐만 아니라 명예회복 차원에서 헌법 명시, 담화문 발표, 특별재심, 복직과 복교, 묘역성역화, 5·18기념일 제정, 피해자들에 대한 국가유공자 예우 등을 주장하여 큰 시각 차이를 보였다.

이외에 5·18광주항쟁의 기간 문제 등 다양한 쟁점들이 있었으나 5·18 관련 피해자들에 대한 금전적 보상만을 골자로 한 민자당의 ‘광주민주화운동 관련자보상등에관한법률’에는 수용되지 못한 채, 당초 여소야대 정국에서 야 3당 법안의 제정 가능성에 대한 기대와는 반대로 민자당에 의해 1990년 7월 ‘광주민주화운동관련자보상등에관한법률’이 단독으로 처리되었다. 이후 동 법률은 1990년 8월 6일 공포를 거쳐 8월 17일 시행에 들어갔다.

폭도들의 난동에서 5·18이 ‘광주민주화운동’으로 재규정되고, ‘광주지역 학생, 시민들의 민주화를 위한 노력의 일환’으로 규정된 자체가 큰 의미를 갖는 역사적 사건이라고 할 수 있으나, 여전히 광주학살의 진상규명과 책임자 처벌은 언급조차 되지 못한 채 금전적 보상에 치우쳐 가해자 입장에서 제정된 광주보상법이 향후 5·18 피해자 보상의 핵심 골격으로 유지되었다는 점은 중요한 한계라 할 수 있다.

## 2) 5·18 피해보상의 현황

‘5·18 피해보상’의 전체 현황은 <표-3>과 같다. 제6차까지 총 8,721명이 신청 접수하여 (2009년 8월 현재) 5,185명이 인정되었다. 총 232,946백 만

원이 피해보상비로 지급되었다.

〈표-3〉 5·18민주화운동 관련자 보상현황 총괄(2009년 8월 현재)  
(단위: 건/백만원)

구 분	유 형	신 청	인 정	지 급 액
총 합	총 계	8,721	5,185	232,946
	사 망	222	155	17,199
	행 불	441	76	9,767
	상이후 사망	134	100	13,317
	상 이	5,675	2,275	124,442
	연행·구금·상이		1,056	48,624
	연행·구금	1,907	1,414	18,620
	기 타	65	61	617
	재 분류	277	47	360

〈표-4〉 5·18민주화운동 관련자 각 차수별 보상현황  
(단위: 건/백만원)

보상차수(년도)	신 청	인 정	지 급 액	인정률
제1차( '90)	2,693	2,219	142,171	82%
제2차( '93)	2,788	1,832	38,771	65%
제3차( '98)	837	464	27,455	55%
제4차( '00)	868	473	18,571	54%
제5차( '04)	527	109	4,826	20%
제6차( '07)	1,008	88	1,152	8%

각 보상차수별 특징을 간략히 요약하면 다음과 같다. 제1차 보상은 1990년 7월 14일 광주보상법 제정 직후 실시되었다. 제1차 보상 당시 2천여 명에 달하는 상무대 영창 구속, 구금, 연행자들과 그 중에서 군사재판에서 재판을 받

은 2백 여명에 대한 보상은 제외되었다.<sup>7)</sup> 다만 형사 기소자들은 동법 시행령 제12조 1항 소정의 제14등급 상이자로 취급하여 보상금을 지급하였다. 따라서, 5·18 관련자 가운데 상당수는 진상규명과 책임자처벌, 광주시민들에 대한 집단 배상 등을 요구하면서 개인별 피해보상을 거부하기도 하였다.

제2차 보상은 김영삼 대통령의 '5·13 특별담화' 직후인 1993년 5월 29일 보상법 시행령을 개정하여 시행되었다. 노태우 정권 하의 제1차 보상을 거부했던 피해자 및 관련자들이 문민정부 등장에 대한 기대감으로 보상방침을 수용하는 방향으로 선회하였다. 5·18 관련 주요 재야인사들이 보상신청 대열에 합류하였다. 제2차 보상에서는 제1차 보상에서 제외되었던 상무대 영창 구속, 연행자들(24시간 이상 구금된 자)과 재판을 받았던 실행자들도 신청 접수하여 1차 보상시보다 신청자수가 많았다. 특히 행형 구금자의 숫자가 1,173명이나 되었다.

제3차 보상은 앞선 두 차례의 보상실시에도 불구하고, 행불자로 인정받지 못한 불인정 행불자들이 정치권에 이의를 제기하여 이루어졌다. 제3차 보상은 '5·18 특별법' 제정 후 진행된 첫 보상작업이라는 의미가 있다. 그러나 광주보상법의 명칭은 그대로 유지되었다. 특이점은 첫째, 구금일수 보상금의 1일 단가가 제2차 보상보다 10,200원 인상된 59,400원이 적용되었다는 점이다. 둘째, 광주보상법 본 법의 개정내용에서 다루지 않았으나, 심의기준의 시간적, 공간적, 내용적 범위가 확대되었다는 점이다. 시간적 범위와 관련하여 ① 1980년 5월 17일 예비검속 관련 연행·구금자도 보상대상에 포함되었고, ② 1980년 5월 13일 시국사건으로 인한 피해도 인정했으며, ③ 1980년 6월-12월중 광주사태 진상규명요구 유인물 배포와 관련한 피해도 인정하였다. 공간적 범위와 관련하여서는 강원대, 부산대 등 타지역에서 5·18 진상규명 유인물 배포와 관련한 피해도 보상대상에 포함하였다. 내용적 범위와 관련하여 김대중 내란음모사건 관련 및 계엄철폐, 전두환 퇴진 등 시국사건

7) 그 이유는 이것은 총기난동이나 내란행위 등 범법행위를 한 사람들이기 때문에 이들에 대한 보상의 법률적이고 논리적인 근거가 없다는 전제에서 이루어졌다(변정수, 1997: 177-178).



으로 인한 피해도 보상대상에 포함하였다.

제4차 보상은 제3차 심의기준을 준용하였다. 제4차 보상의 특이점은 소위 ‘가짜 5·18 보상금 사건’(동아일보 2000. 6. 24)이었다. 제3차 인정률과 비슷하여 외형상으로는 그 여파가 확인되지 않으나 구체적 내용을 살펴보면, 심각한 영향을 미친 것으로 확인된다. 먼저 ‘상이 후 사망’ 및 ‘상이’와 관련한 사안의 비율에서 큰 차이가 보인다. 제3차에서는 ‘상이 후 사망’ 인정률이 100%, ‘상이’(연행, 구금 포함) 관련 인정률이 81%에 달한다. 제4차 보상 신청에 있어 상이후 사망 신청건에 대해서는 신청건수가 1건이어서 단순 비교가 어렵지만, 상이(연행, 구금 포함) 관련 사건의 인정률은 비교의 의미가 있다. 제3차 81%의 인정률이 제4차에서는 41%로 절반가까이 축소된다. 실제 일부 사건의 경우 허위보상사건에 따른 간접적 피해를 입은 것으로 보인다. 그럼에도 외형상 제4차 보상의 인정률이 제3차와 유사한 54%를 유지할 수 있었던 것은 ‘연행’, ‘구금’ 신청사건의 인정률(92%)이 제3차 보상에 비해 월등히 높았기 때문이다. 그 이유는 제3차 보상시 확대된 심의기준에 다른 인정률이 적용되었기 때문이고, 상이와 달리 연행, 구금 사건의 경우 허위보상 사건의 영향을 받지 않았기 때문이다.<sup>8)</sup>

제5차 보상은 5·18 당시 행방불명된 자 등을 중심으로 다수의 관련자 및 유족들이 보상금 등의 지급신청을 하지 못하는 사례가 있어 이들이 피해보상을 받을 수 있도록 노무현 정부 하에서 추진되었다. 제4차까지 보상과 비교하여 볼 때, 제5차 보상의 경우 심의신청건수도 적었을 뿐만 아니라 인정률 또한 낮았다. 신청접수 건수가 저조한 이유는 대부분의 5·18 관련자들에 대

8) 허위보상사건으로 인한 사회적 비판에 직면하여 인정의 폭이 상대적으로 위축된 것이라는 필자의 주장에 지난 5월 27일 있었던 “5·18 30년의 역사와 실천” 토론회에서 토론을 맡아 주신 민병로 교수의 반론이 제기되어 필자의 주장에 한계가 있었음을 밝혀 두고자 한다. 민교수는 허위보상사건에 영향을 받은 것이 아니라 1980년 10월 고려대에서 있었던 진상규명요구시위 사건에 대한 사법적 판단이 중요한 요인이었음을 밝혀주었다. 이 사건은 외국에서 보도되기까지 하여 사건 자체의 실체는 사실로 확인되는 사건인데 신청시기 상의 차이로 인하여 불인정되는 것에 대해 행정소송을 제기하였다. 그러나 법원은 제5차 보상의 제한된 기준을 적용하는 것이 타당하다는 결정을 내렸다고 한다. (심의기준의 인정 기준 변화는 <표-5> 참조). 참고로, 민교수가 추가로 확인해 준 사항은 제3차 심의에서 92명의 (광주일원이 아닌) 대학생이 인정되었고, 제4차 심의에서는 222명의 학생이 인정되었다는 내용이었다. 민교수는 제6차 광주보상위원회 심의위원으로 참여하고 있기도 하다. 지면을 빌어서나마 충실한 토론을 해주신 민교수께 감사를 드린다.

한 보상작업이 일단락된 측면과 더불어 2000년 제정된 ‘민주화운동관련자 명예회복및보상등에관한법률’이 시행된 측면도 영향을 미쳤다. 시간적, 공간적 범주에서 협소해진 광주보상심의위원회의 인정기준에 부합하기 어렵다고 판단한 신청인들이 민주화보상심의위원회에 명예회복 및 보상 접수를 하였다. 또한 인정률이 낮은 이유는 제4차부터 적용된 심의위원회의 엄격성 원칙과 더불어 보상 차수가 거듭될수록 불인정되었거나 증거자료가 미비한 신청건이 다수 누적되었기 때문이다. 반면, 심사기준의 변경도 주요한 이유로 작용하였다. 제4차 보상까지의 기준과 달리 제5차 심사에서는 시간적 범위를 5월 18일부터 27일까지, 공간적 범위를 광주·전남지역으로 한정했기 때문이다(신일섭, 2009: 22쪽 참조).

## IV. 5 · 18 피해보상에 대한 평가

### 1. 광주보상법 시행의 문제점

#### (1) 정치전략적 시혜조치에 대한 의구심

5 · 18 관련자에 대한 보상은 정치체제의 변동과 상관적이었다. 실제로 추가 보상은 새로운 정부가 들어선 이후, 그리고 주요 선거가 임박해 있을 때 결정되었다. 1990년 광주보상법의 제정도 그러했지만, 정치적 이해관계가 피해보상의 시행과정에도 작용했음을 부인할 수 없다 (정호기, 2006: 115).

1990년 7월 14일 광주보상법 제정 이후 제1차 피해보상이 종료되고, 제2차 추가 보상이 실시(1993년 5월 29일 보상법 개정)된 1993년은 문민정부가 출범하는 첫 해였고, 제3차 추가 보상이 실시된 1998년(1997년 12월 17일 보상법 개정)은 국민의 정부가 출범한 첫해였다. 제4차 보상이 실시된 2000년(2000년 11월 12일 보상법 개정)은 제16대 총선이 실시되었다. 이후 노무현 정부가 출범하는 첫 해인 2004년 3월 27일 제5차 보상법 개정이 실

시되었다.

미신청인의 권리 구제보다는 정치전략적 시혜조치 차원에서 추가보상이 계속되었다는 의구심이 드는 이유는 피해보상 과정에서 제기된 미흡한 조치들이 법 개정시 반영되지 않고, 추가보상 기간 연장만 하였다. 그것도 정권 출범 초기나 주요 정치일정에 맞추어 광주시민의 정서에 호소하는 정치전략적 차원의 추가보상을 위한 법 개정이 되었다.

## (2) 심의기준의 형평성 문제

추가 보상의 실시는 피해구제의 기회를 제공한다는 측면과 더불어 현실적 피해 상황을 반영한 심의기준의 마련으로 이어지는 것이 바람직한 과정일 것이다. 그러나 피해구제의 기회를 제공하는 역할은 수차례에 걸친 피해 보상 실시로 그 성과를 달성하였다고 할 수 있으나, 심의기준은 주먹구구식 변형을 거쳐 오면서 형평성의 한계를 드러냈다. 아래의 <표-5>에서 보듯이 보상기준의 시간적 범위, 공간적 범위, 내용적 범위가 작위적으로 변경되어 왔다.

<표-5> 광주민주화운동관련자 보상기준(1차~6차)

구분	시간적 범위	공간적 범위	내용적 범위	피해내용
1차 보상 (1990)	-원칙적으로 비상계엄이 확대 선포된 1980년 5월 17일부터 총정작전의 원료시점인 동년 5월 27일까지로 한정 하되, -당시의 시위 또는 진압 작전과 직접적으로 관련이 있는 경우는 5.17 이전 또는 5.27 이후라 하더라도 광주민주화운동의 시간적 범위에 포함.	-원칙적으로 광주를 중심으로 한 전남·북 일원으로 한정해야 할 것이나 -당시의 시위 또는 진압 작전과 직접 관련이 있는 경우에는 피해장소에 제한을 받지 않음.	-광주를 중심으로 한 전남·북 일원에서 학생과 시민들이 행한 정치적 민주화 요구시위와 소요행위 또는 이의 진압을 위한 군경의 진압 작전과정에서 발생한 일련의 사건과 그 결과를 말함.	

2차 보상 (1993)	-법 제 1 조에서 「1980년 5월 18일을 전후한」이라고 규정하였으므로 5.18배후조중 등 특별한 경우 외에는 5.18기간중(5.17.-5.27)의 행위로 인한 피해이어야 함	-5.18은 광주권역을 중심으로 발생하였으므로 특별한 경우 외에는 광주·전남지역의 피해자라야 함.	①법 시행령 제21조에 의거 광주민주화운동에 적극 참가한 사실이 원인이 되어 생업에 종사할 수 없었던 것으로 인정된 자라야 함. ②전북대 일부 시국사건 인정 ③김대중 내란 음모와 관련한 손주항 의원 소송 - 승소	광주민주화운동관련하여 사망, 행방불명, 상이 등 인적 피해
3차 보상 (1998)	①1980. 5. 17. 예비검속 관련 연행·구금자도 보상대상에 포함 ②1980. 5. 13. 시국사건으로 인한 피해도 인정(권오국, 김진태, 임진호, 배희진 등) ③1980. 6 ~ 12월중 광주사태 진상규명요구 유인물 배포와 관련한 피해도 인정(김성배, 이수하, 이교정 등)	-강원대, 부산대 등 타지역에서 5.18진상규명 유인물 배포와 관련한 피해도 보상대상에 포함	-김대중내란음모 관련(손주항의원과 같이 연행구금된 자 포함) 및 계엄철폐, 전두환 퇴진 등 시국사건으로 인한 피해도 보상대상에 포함(전북대생의 김희수, 최인규, 박중훈 등)	뿐만 아니라 광주 보상법 제22조제1항과 시행령 제22조제1항에 의거 순수한 구속, 연행, 구금자 포함.
4차 보상 (2000)	상 동	상 동	상 동	
5차 보상 (2008)	1980. 5. 18.-27. 까지로 한정하여 적용	광주 전남지역으로 한정	시간적, 공간적 범위의 한정에 따른 영향으로 내용적 범위도 축소	
6차 보상 (2008)	진행 중	진행 중	진행 중	

위 <표-5>에서 확인할 수 있는 공통된 기준은 당시의 시위 현장에서 비상계엄확대 선포일인 1980년 5월 17일부터 충청작전의 완료시점인 같은 해 5월 27일 사이에 광주를 중심으로 한 전남북 일원에서 충청작전의 피해를 입었을 경우, 광주를 중심으로 한 전남북 일원의 시위에 참여하거나 관련하여 피해를 입은 경우들이다. 그러나, 제3차에서 확대된 기준이 제5차 심의에서 다시 축소된다.

이상에서 살펴보았듯이 광주보상법의 포괄적 규정을 구체적 현실에 적용

하여 시행하는 과정에서 주요 정치권력의 교체마다 광주의 지역정서를 감안한 선심성 시혜조치가 작용하였음을 부인하기 어렵다. 또한 심의위원회의 심의기준이 광주보상법의 구체적 적용에 있어 일관성 있게 유지·확대된 것이 아니라 제3차와 제4차에 확대된 기준이 재차 축소되는 등 행정조치로써의 신뢰를 의심케 할 정도로 심각한 후유증을 낳는 요인으로 작용했다.

### (3) 신청주의 및 심의기준의 임의성 문제

신청주의 및 심의위원회의 내적 한계로부터 비롯된 문제도 광주피해보상에 있어 중요한 검토 대상이다. 지난 2000년 6월 경 제3차 보상 심사과정에서 소위 ‘허위보상신청사건’이 발생하면서 광주피해보상 작업에 오점을 남긴 일이 있었다. 허위보상신청사건은 지난 제1차-제3차 보상심사에서 서로 짜고 맞보증을 서거나 허위진단서를 첨부하는 등의 수법으로 보상을 신청하여 보상금을 타낸 사건이다. 이 사건은 불철저한 진상규명과 신청주의에 입각한 심의, 위원회 심의과정의 내적 한계로부터 비롯되었다.

당시 광주지방검찰청의 수사결과발표에 따르면, 보상심사의 문제점으로 네 가지가 지적되었다. 첫째, 인적 진술에 의존하는 문제, 둘째, 조사 담당 공무원 및 심사위원들의 인력부족 및 전문성 결여, 셋째, 온정주의적 조사 및 심사경향, 넷째, 장애등급 판정의 문제점 등이었다. 그리고 개선방향은 첫째, 광주보상법의 보완 및 개정이 필요(처벌법규 신설, 대상자의 범위에 관한 구체적인 개념규정 필요)하다는 것과 둘째, 조사공무원 및 심사위원들에 대한 교육 및 전문성 확보 등이었다.

사실 위원회가 위 발표문에서 지적한 문제점들을 전혀 인지하지 못했던 것은 아니었다. 이를 인지했을 때는 많은 심의와 판정이 이루어진 뒤였고, 위원회 차원에서 이를 반복하기는 쉽지 않았다. 이러한 사건이 발생했던 주요 이유는 무엇보다도 진상조사가 충실하게 진행되지 않고, 충분한 자료가 수집되지 않은 상황에서 피해보상 작업이 이루어졌기 때문이었다. 그래서 관련자의 결정에 인우보증인의 진술이 중요한 근거로 활용될 수 밖에 없었다.

조사 담당공무원의 인력부족과 전문성 결여는 객관적이고 정확한 심사자료를 작성하는데 한계를 드러냈다. 심사위원들의 전문성 결여도 문제였다. 심의위원회는 나름의 기준에 의해 전문가를 위촉했다고 했으나, 수사 결과발표문이 지적하고 있듯이 문제점이 많았다. 위원들 가운데 5·18을 전문적으로 연구한 사람들은 소수였고, 피해자 단체의 대표들은 여러 가지 이해관계로부터 자유롭지 못했다. 또한 법조계에 종사하는 것이, 5·18의 직접적 피해자라는 것이 곧 5·18전문가 임을 의미하지 않는다. 이를 최종 접거해야 할 심의위원들은 심사위원에 비해 더욱 전문성이 떨어졌고, 의례적으로 심의를 했다(정호기, 2006: 136).

이와 더불어 ‘신청주의’ 또한 문제이다. 사실관계 확인이 신청인이 제출하는 자료에 의존하는 구조이다 보니 많은 한계를 노정할 수 밖에 없었다. 신청인들이 약 20여년 지난 기록을 제출한다는 것이 거의 불가능한 상황이고, 특히 의무기록의 경우 보존연한이 도과하여 해당 병원의 관련 기록을 찾을 수 없다. 엄혹한 군사정권 하에서 5·18 관련기록을 남겨 둔다는 것은 굉장한 위험을 감수해야 하는 일이었다. 이 문제는 철저한 5·18 진상규명에 입각한 자료를 바탕으로 피해보상 수순을 밟은 것이 아니라 선 보상 후 규명 논리에 따른 필연적 한계로 대두되는 문제이다. 만일, 학살 등의 구체적 자료 및 명령계통, 작전명, 작전지역 등이 공개되고 정부차원의 주요 일지 및 통계 등이 1990년 광주보상 실시 당시 복원되었다면 행불사건 등과 같이 증거자료 미비로 고충을 겪은 상당수 피해보상 사건들의 보상작업이 원활하게 진행될 수 있었고, 허위신청사건 등은 미연에 방지할 수 있었다.

## 2. 보상심의위원회 활동에 대한 평가

아래의 <표-6>은 제4차까지의 보상심의위원회 재심의와 재심의 결과에 불복, 행정소송을 진행한 결과를 정리한 것이다.<sup>9)</sup> 제4차 보상까지 피해보

9) 제5차 보상과 제6차 보상 현황을 제외한 이유는 첫째, 신청건 및 인정건수가 저조하고, 제1-4차 기간 동

상 신청자는 중복 신청자를 포함하여 총 7,186명이었다. 이 가운데 위원회의 심의에 불복하여 재심의를 신청한 사람은 1,412명이었다. 신청자 대비 재심의 신청비율이 약 19%에 달했다. 제1차 보상을 제외하면, 재심의 신청자 수는 25%정도를 유지하고 있었다. 여기에는 기각 판정에 불복하여 재심의를 신청한 경우도 있었고, 인정판정은 받았으나 보상금 지급 내용에 불복하여 재심의를 신청한 경우도 있었다. 재심의 신청이유는 여러 가지이겠지만, 결코 적지 않은 사람이었음을 알 수 있다. 더 문제가 되는 것은 재심의를 신청한 비율이 높은 것 뿐만 아니라 재심의 결정 변경 비율이 35.2%이었다는 점이다. 재심의 인정비율은 제1차에서 52.5%로 과반수 이상이 변경 결정되었고, 제3차에서도 44.2%로 거의 절반에 육박했다. 재심의 결정 변경 비율은 점차 낮아지는 추세이지만, 동일 위원회 내의 심의가 이렇게 반복되는 상황은 심의의 전문성과 공정성에 끊임없는 시비를 야기하는 빌미가 되었다고 할 수 있다.<sup>10)</sup>

〈표-6〉 심의위원회의 재심의와 재판(행정소송) 결과

보상차수	재심의			행정소송	
	신청자	신청자	결정변경	소송제기자	원고승소자
제1차	2,693명	259명(9.6%)	136명(52.5%)	43건	3건(7.0%)
제2차	2,788명	728명(26%)	220명(30.2%)	58건	7건(12.1%)
제3차	837명	231명(27.6%)	102명(44.2%)	30건	6건(20.0%)
제4차	868명	194명(22.3%)	38명(19.6%)	51건	9건(17.6%)
계	7,186명	1,412명(19.5%)	496명(35.2%)	182건	25건(13.7%)

안 불인정된 신청인의 중복신청이 다수 있기에 유의미한 분석결과를 제시하는데 한계가 있는 점, 둘째, 현재까진 재심의 및 행정소송 등이 진행 중이기 때문에 관련자료의 입수에도 한계가 있어 제외하고, 제1차 보상부터 제4차 보상까지의 현황을 다루었다.

10) 이 내용에 대해서는 (정호기, 2006, 136-137.)에서 인용하였다. 그러나 통계자료가 광주시 선양과로부터 2009년 입수한 자료와는 일부 차이가 있어 통계는 최근 입수한 자료를 활용하였다. 〈표-7〉은 〈표-6〉이 전체 신청자 대비 재심의의 비율을 근거로 한 통계수치여서, 논지의 명확성을 기하기 위하여 불인정자(취하확인자 제외) 대비 재심 및 소송 신청비율을 별도로 작성한 것이다.

※ 주 : 제3차의 재심의 결정변경 숫자는 1998년 8월 3일 추정치로 계산된 것이므로, 정확하다고 할 수는 없음. 재심의 신청자 231명은 9월 3일 당시의 숫자임.

※ 자료 : 유광중(1999, 92), 「시정백서」각 년도, 광주광역시 5·18보상 관련 문서등에서 재구성 (여기서는 정호기, 2006; 132에서 부분 수정 인용)  
 행정소송의 경우, 제4차 보상까지 총 182건의 행정소송이 진행되었는데, 이 중 13.7%(25건)가 원고 승소하였다. 통상적으로, 광주보상심의위원회의 결정이 사법부의 시각보다는 전문성과 사회운동의 경험 등을 토대로 하여 폭이 넓어야 하는데, 원고 승소 비율이 13.7%에 이른다는 것은 광주보상심의위원회의 결정 기준에 문제가 있음을 반증하는 것이기도 하다. 특히, 원고 승소 비율이 보상 전반기보다는 후반기에 더 높아지는 것은 소위 허위보상사건 등의 여파로 사회분위기에 위축된 위원회가 이전 심의와 비교하여 과도하게 제한된 심의기준을 적용하였던 것이 원인의 하나라고 볼 수 있다.

전체 신청자 대비 재심의 신청비율과 달리, 불인정자 대비 재심의 신청비율은 다음의 <표-7>과 같다.

〈표-7〉 불인정자의 위원회 결정 불복 현황

		재심의		행정소송	
보상차수	신청자	취하자	불인정자	재심신청	행정소송
제1차	2,693명	21명	453명	259명(57%)	43건(9%)
제2차	2,788명	83명	873명	728명(83%)	58건(6%)
제3차	837명	9명	364명	231명(63%)	30건(8%)
제4차	868명	확인안됨	395명	194명(49%)	51건(12%)
계	7,186명	113명	2,085명	1,412명(63%)	182건(약 9%)

※ 주 : 인정자 중 소위 일부인정 또는 인정비율의 문제로 재심의(행정소송)을 진행한 경우가 있을 수 있으나 여기서는 이를 고려하지 않고 불인정자로 추정하였음.



신청자 대비 재심의 신청비율이 약 19%였던 것과 달리, 불인정자 기준으로 재심 신청비율을 산정하면 63%에 이른다. 불인정자 중 위원회의 결정에 이의를 제기한 비율이 과반을 훨씬 상회하고 있다. 이 원인은 객관적 공부를 확인할 수 있는 국가차원의 준비가 미흡하였고, 따라서, 상당부분 신청인들의 제출자료에 의존할 수 밖에 없는 심의구조가 그 원인 중 하나라고 할 수 있다. 철저한 진상규명 후 피해보상이 진행되었더라면, 지금의 평가와는 사뭇 다른 결과들이 나올 수 있었을 것이다. 이와 더불어 애매한 사안의 경우 심의과정에서 인우보증의 신뢰도 문제가 중요한 관건이 되면서 형평성 논란이 제기되었다. 또한 법률로 기준을 구체적으로 규정하지 못함에 따라 심의 기준 자체가 위원회로 위임되다시피 하였는데, 이 기준은 신청과정에서 공표된 공개기준이 아니었고 보상차수별 내부기준이었다. 소위 허위보상신청도 가능할 수 있었고, 사회적 파장이 있을 때 위원회 심의가 자의적으로 폭이 좁아지기도 하였다. 이는 곧 신청인들에게 심의의 불신을 누적시키는 결과를 초래하였다.

## V. 과거청산 관점에서 본 5·18 피해보상의 평가 및 과제

과거청산에서 진실규명, 책임자 처벌, 피해배(보)상은 정의와 화해를 실현하는 가장 근본적 수단이다. 진실모델, 정의모델과 더불어 배상모델을 과거청산의 제3모델로 꼽는 것은 그 만큼 피해배상이 갖는 의미가 중요하기 때문이다. 배상모델은 사법적 정의가 승리자의 전리품이 되기 쉽다는 점, 시대를 함께 살았던 사람들이 각각의 방식으로 인권침해에 책임이 있다는 점, 그럼에도 처벌은 선별적으로 또는 과시적으로 진행되기 쉽다는 점, 마지막으로 국가폭력이나 공동체의 폭력을 사적인 극악으로 축소시키기 쉽다(Eric A. Posner&Adrian Vermeule 2004., 이재승, 2009; 7.에서 재인용)는 현실적 한계를 극복할 수 있는 모델로 평가받기도 한다.

이렇게 볼 때, 배상적 정의는 협소한 형사법적 책임보다는 집단전체의 책임을 효과적으로 추궁하는 이행기 정의 방식으로 유용한 측면이 있다. 가해의 핵심, 수족, 꼬나풀, 부화뇌동자, 무관심한 시민 등 모두의 책임을 추궁하는 방법이기 때문이다. 피해자가 받은 보상은 사적인 것으로 이해될지도 모르지만 보상을 제공하는 쪽은 가해자로서, 가해의 협력자로서, 무심한 자로서, 정의의 시행자로서 대중을 책임지는 공동체로 통합하기 때문이다(이재승, 2009; 7).

과거청산적 관점에서 배상모델의 성패는 어떻게 평가되는가? 그 핵심은 배상액수에 있는 것이 아니라, 사회의 공동책임을 얼마나 도출하였는가에 있다. 사회적 공동 책임의 인식 하에 정의와 화해가 성립하지 못했다면, 미완의 청산이 될 수 밖에 없다. 현실적으로 배상모델은 가해주체들이 정치적 영향력을 지속하고 있는 국가에서 아래로부터의 압력에 의해 과거청산 작업이 진행될 경우 해당 정부는 진상규명과 책임자 처벌을 회피하는 수단으로 법·제도적 차원의 피해배상(보상)을 선택하게 된다.

국가폭력에 의한 피해를 어떻게 해결하고, 국가적, 사회적 차원에서 민주주의를 공고화하는지 여부에 따라 각 국가의 민주주의 수준이 가늠된다. 다만, 해당 국가의 역사적, 정치적, 문화적 배경이 달라 단일한 기준으로 평가하거나 공통적 특징을 통한 모델화는 어렵다. 국가폭력의 내용, 피해사실, 피해자의 규모, 가해자의 특징, 종교적 배경, 역사적 배경 등이 서로 다를 뿐만 아니라 배상(보상)을 추진하는 가운데 드러나는 차이 또한 다양하기 때문이다.

5·18 피해보(배)상과 해외의 주요 사례를 비교하여 볼 때 제기되는 시사점이 있다. 첫째, 성공적 피해보(배)상 사례로 언급되는 모델은 진실규명 또는 책임자 처벌을 전제하는 ‘적극적’ 피해보상 모델이라는 점이다. 독일의 연방배상법은 뉘른베르크 재판 이후 이루어졌고, 아르헨티나, 칠레, 페루, 남아공 등 대다수의 국가들에서는 진상조사위원회 등의 진실규명 후 권고 등

에 의해 배·보상이 추진되었다. 최근 진실규명 없이 피해 보상을 시도하고 있는 에스파냐 정부의 방안에 대해 대부분의 피해자 단체들이 강한 거부감을 내비치고 있는 것은 이러한 점에서 시사하는 바가 크다.(송충기, 2009; 52-53) 에스파냐의 경우도 소극적 피해보상모델에 해당하는 국가로 5-6공화국 하에서 진행된 5·18 피해보상 과정과 유사한 성격을 갖는다.

둘째, 피해보(배)상 작업이 얼마나 폭넓게 사회적 명예회복과 연계되어 진행되었는지 여부도 중요한 관건 중 하나이다. 과거청산에서 피해보(배)상 작업은 개인의 피해에 대한 구제적 성격과 동시에 사회 공동체의 집단적 책임을 전제로 진행될 때에야 과거청산적 정의를 구현할 수 있다. 5·18의 경우 개인의 피해구제에 대한 적정성 여부가 공론의 장에서 검토된 바 없고, 사회적 명예회복 작업 역시 미진했다고 볼 수 있다. 그 이유는 피해보(배)이 진행된 상당 기간이 가해집단의 정치적 영향력 하에 있어서, 진상규명을 제대로 이루지 못했고, 사회적 명예회복을 적극적으로 추진하지 못했기 때문이다. 과거청산에서 피해보(배)상의 궁극적 취지는 단순한 경제적 급부의 제공에 있는 것이 아니라 군부정권(또는 권위주의적 통치) 하에서 자행된 사회적 배제와 구조적 편견으로부터 개인적 권리를 회복하는 것과 동시에 사회적 정의의 복원을 통해 완성되는 것이다. 5·18이 여전히 지역적 특수성으로 한정되거나, 금전적 보상으로 그 피해가 치유되었다고 인식된다면, 여전히 5·18 피해보상은 과거청산의 정의·화해 구현적 관점에서 한계에 직면해 있는 것이다.

이렇듯 포괄적 차원에서 평가될 수 있는 피해보상의 관점으로 5·18 피해 보상을 평가해 본다면, 첫째 그 출발자체가 가해자에 의해 추진된 전략적 배제 정책의 일환이었다는 점에서 명백한 한계를 갖는다는 점을 지적할 수 있다. 가해집단이 정치권력을 장악한 국가권력에 자발적 투항을 전제로 피해 보상이 시작되었다. 둘째, 피해보상의 법제화가 가해집단이 주도하는 민자당에 의해 일방적으로 처리됨으로써 사회적 합의나 배상적 정의를 바탕으로

한 화해의 문제가 개입될 여지가 차단되었다는 점이다. 여기에는 당시의 야권 또한 보다 철저하지 못했던 책임으로부터 자유로울 수 없다. 단지 공허한 피해보상의 원칙 나열을 넘어서는 활동을 보여주지 못함으로 해서 제도적 피해보상의 출발 자체가 기형화되고 말았다. 셋째, 민주화 진영의 불철저함도 지적되어야 한다. 피해보상의 문제와 결부되어서는 진상규명이나 책임자처벌과 같은 투쟁을 동반할 수 없었던 운동진영 내부의 한계가 존재했다. 과거 청산의 주요 화해방식의 일환으로 피해보상을 상정한다면, 이는 도덕적 순수함 등의 용어로 면죄부를 받을 수 있는 성질의 것이 아니다. 넷째, 당사자들의 분열도 중요한 한계 중 하나였다. 권위주의적 통치의 지속에도 불구하고 피해보상이 일부 피해 당사자들의 자발적 투향으로부터 비롯된 측면은 피해보상 문제를 제대로 풀어가는 데 중요한 한계로 작용하였다. 끝으로, 이러한 한계들과 더불어 고민해야 할 지점은 지난 6차례의 법개정 과정에서 사회적 명예회복을 동반하기 위한 문제의식이 구체화되지 못했던 측면도 지적되어야 한다. 처벌 없는 배상의 관건은 사회적 명예회복의 수준과 직결되는 문제이기 때문이다.

## 참고문헌

- 김인식, 1995. 「나치의 유대인 학살자 재판과 5·18특별법 제정의 역사적 의미」, 『5·18 법적책임과 역사적 책임』, 이화여대출판부.
- 김재균, 2000. 『5·18과 한국정치:광주보상법과 5·18특별법 결정과정 연구』, 한울.
- 민병로, 2009, “5·18민주유공자 보훈제도의 개선방향”, 전남대 5·18연구소 주최, 〈5·18 민주유공자의 보훈현황과 과제〉 세미나 자료집.
- 민현정, 2009, “5·18에 대한 인식조사분석”, 전남대학교 『5·18민중항쟁 29주년 기념 학술대회: ‘5·18기억과 현재성’ 자료집』
- 박원순, 1995. “배상의 측면에서 본 광주항쟁”, 『5·18 법적 책임과 역사적 책임』, 이화여대출판부.  
\_\_\_\_\_, 2006, “5·18특별법 제정과 법적 청산”, 『5·18민중항쟁과 법학』, 5·18 기념재단.
- 변정수, 1997, “5·18특별법 제정의 진말”, 『민주법학』 제13호.
- 서 승, 2000, “동아시아에 있어서 국가 테러리즘 희생자들의 명예회복·배상에 관한 연구: 한국과 대만의 경우를 중심으로” 서울대학교 석사학위논문.
- 송충기, 2009, “해외 배·보상 사례와 시사점”, 진실·화해를위한과거사정리위원회, 2009, 『한국전쟁시기 민간인 희생자에 대한 배·보상 방안』, 과거사정리 후속 조치 연구를 위한 심포지엄(I).
- 신일섭, 2005, “광주민주화운동보상법의 정치·사회적 의미”, 『민주주의와 인권』 제5권 2호, 5·18연구소.
- 신일섭, 2009, “광주민주화운동 보상의 현황과 과제”, 〈광주문제해결을 위한 5원칙의 현황과 과제 토론회 자료집〉, 5·18기념재단.
- 안종철, 2000, “광주시 대책”, 『치유되지 않은 5월』, 다해.
- 유광종, 1999, “5·18민주화운동 피해보상에 관한 연구”, 전남대 석사학위논문.
- 이영재, 2004, “과거청산과 민주주의”, 『민주주의와 인권』(제4권 제2호).
- 이재승, 2009, “국가범죄에 대한 배·보상방안”, 진실·화해를위한과거사정리위원회, 2009, 『한국전쟁시기 민간인 희생자에 대한 배·보상 방안』, 과거사정리 후속 조치 연구를 위한 심포지엄(I).

- 이희성, 2009, “5·18광주민주유공자 보상법의 현황과 과제”, 전남대 5·18연구소 주최, <5·18 민주유공자의 보훈현황과 과제> 세미나 자료집.
- 전광석, 2009, “국가유공자 보상의 범위결정 및 보상의 원칙”, 전남대 5·18연구소 주최, <5·18 민주유공자의 보훈현황과 과제> 세미나 자료집.
- 전남대학교 5·18연구소, 2010, “웹사이트 내 5·18 바로잡기 유형별 조사” 연구보고서(5·18기념재단)
- 정호기, 2006, “국가폭력과 피해자 보상”, 『민주주의와 인권』 제6권 1호, 5·18연구소.
- 한인섭, 2002, “국가폭력에 대한 법적 책임 및 피해회복 : 5·18 민주화운동의 법적 해결을 중심으로”, 『서울대학교 法學』(제43권 제2호)
- 황석영 외, 1996, 『5·18 그 삶과 죽음의 기록』, 풀빛.
- 광주민주화운동관련자보상심의위원회, 보상관련 미간행 자료.
- Hayner, P. B. 2001, Unspeakable Truths, Routledge.
  
- 「동아일보」(1980년 6월 6일자, 2000년 6월 24일자)
- 「서울신문」(1988년 4월 2일자, 7일자)
- 「광주일보」(1988년 4월 1일자, 11월 3일자, 1989년 1월 31일자, 2월 17일자)
- 「한국일보」(1988년 4월 7일자)

# ‘희생’을 기념하기

— 애도와 기념의 분리, 죽음이 소거된 희생에 대하여 —

이 기 찬 (영국 랭카스터대학교 사회학과 박사과정,  
전 평화박물관건립추진위원회 활동가)

## I. 들어가는 말

5·18과 같은 당대의, 그럼에도 불구하고 이 사회의 너무나도 빠른 변화로 인해 ‘역사적’인 것으로 보이는 사건은 흡스봄이 ‘제국의 시대’를 다루며 사용한 표현을 빌리자면 “역사와 기억 사이에 ... 상대적으로 열정이 식어있는 어슴푸레한 여명의 지대”와 같다.<sup>1)</sup> 적극적 기억행위(anamē sis)와 윤리적 요청을 강조하는 리코르의 입장에서는 “기억과 역사의 지평에서 망각의 위협에 처한 과거에 대한 재현의 문제”로 5·18을 바라볼 수 있다.<sup>2)</sup> 왜냐하면 5·18이 어떻게 가능했는지 여러 주장과 분석이 있지만 “한 가지 분명한 사실은 다수 한국인은 광주학살의 진상을 모른 채 또는 알아보겠다는 최소한의 관심과 노력도 기울이지 않”았기 때문이다.<sup>3)</sup>

5·18을 기억, 기념한다는 것은 무엇인가? 이 질문은 5·18의 무엇을, 어떻게, 왜 기억해야 하는가를 모두 포함한다. 이에 대해서 가장 본질적인 대답을 하는 이는 김상봉이다. 그는 5·18을 기억하는 까닭은 그것을 이어가고 싶기 때문이며 머무름을 포함하는 이 이어짐은 5·18의 뜻과 만날 때 가

1) Hobsbawm, Eric J. E., 1987, 『제국의 시대』, 김동택 역, 한길사(1998), 39쪽.

2) Ricoeur, Paul, 2004, *Memory, history, forgetting*, Chicago: University of Chicago Press, p.457.

3) 강준만, 2003, 『한국현대사산책 1980년대편 광주학살과 서울올림픽』 1권, 서울: 인물과사상사, 13쪽.

능하다고 말한다. 뜻이란 객관화된 정신으로 “단순히 객관적 내실만을 나타내는 것이 아니라 주관적 활동성을 드러내는 것”이며 만남은 주체적이고 전인격적인 것으로 용기, 약속, 타인의 고통에 대한 상상력과 실천적 응답(성육신한 사랑)을 본질적 계기로 삼는다. 나는 여기에 ‘5·18이란 무엇인가?’, 즉 (정신이란 말을 사용할 수 있다면) 5·18정신이란 무엇인가?’에 대한 김상봉의 답이 들어있다고 보는데 바로 용기, 약속, 타인의 고통에 대한 상상력, 성육신한 사랑이다.<sup>4)</sup>

그렇다면 5·18정신과 가장 멀리 대척점에 서 있는 것, 반(反)5·18정신이 있다면 그것은 무엇일까? 두려움, 비겁, 불신, 보신주의와 증오일까? 가능하다. 폭력에 대한 두려움, 거리로 나서지 못하는 비겁함, 연대를 구하지 않는 불신, 타인의 고통에 아랑곳하지 않는 보신주의, 타자에 대한 편견과 증오... 이러한 측면이 5·18의 어두운 부분을 구성하고 있음을 또한 기억해야 한다.<sup>5)</sup> 그러나 용기, 약속, 타인의 고통에 대한 상상력, 성육신한 사랑이 정반대로 기능할 수도 있다. 전장에 선 군인을 상상해 보자. 그의 용기, 위협에 처한 조국을 구하자는 동포와의 약속, 가까이 있는 전우와 저 멀리 또 다른 전선에서 신음하고 있을 동지의 고통에 대한 상상력, 피와 밥과 수류탄.<sup>6)</sup>

5·18정신에 대해서 서경식은 다음과 같이 말한다. “사실 정신은 실체가 아니기 때문에 ‘5·18 정신이 무엇인가?’라는 물음은 잘못된 것이고 그런 물음에 ‘5·18 정신은 이러저러한 것’이라는 규정을 답으로 내놓는 것 역시 옳은 일은 아니란 생각이 듭니다.” 그리고 그의 시선은 그러한 정신이 있었던 지조차 알 수 없는 이들, 부랑자와 구두담이 소년들을 향한다. “그들의 주검은 어딘가에 버려졌고 아직도 발견되지 않는다. 왜냐하면 그들은 가족도 친척도 없으니 어느 누구도 애써 그들의 주검을 찾아내려 하지 않기 때문이다.

4) 김상봉, 2008, “그들의 나라에서 우리 모두의 나라로”, 『5·18 그리고 역사』, 길

5) 이 지점에서 홀로코스트에 대한 재현방식의 변화에서 드러나듯이 5·18의 재현에 있어서도 반(反)기념비(counter/anti-memorial)의 가능성을 생각해 볼 수 있다.

6) 전장에 나가는 이들을 위한 기도가 전선을 마주한 상대방에게는 어떤 의미인지에 대해서는 마크 트웨인의 반전우화 『전쟁을 위한 기도』를 보라. (Twain, Mark, 1984, 『전쟁을 위한 기도』, 박용희 역, 서울: 돌베개(2003))



이 이야기를 듣고부터 도청 앞 광장이나 금남로에 설 때면 나의 눈은 무심결에 영원히 존재하지 않게 되어버린 그들의 모습을 찾아 헤맨다.” 그리고 다음과 같이 지적한다. “왜 희생자라는 표현을 씁니까? 피해자라고 해야지. 희생자라고 하면 누가 가해자예요? 가해자는 사라지고 국가를 위한 희생자만 남게 됩니다. … 그러니 그런 것까지 따지지 말고 그냥 국민화합으로 가자는 식의 논리가 황형하게 됩니다. 저는 5·18을 겪은 사람들까지 그런 국가주의적 논리에 포섭되어가는 게 아닌가 하는 두려움을 느낍니다. … 국가에 맞서 싸우다 죽은 사람들을 국가를 위한 희생자로 만들면서 보상의 문제로 덮고 지나가는 것은 큰 잘못이라고 생각합니다.”<sup>7)</sup>

5·18 기념사업의 제도화와 국가화, 이에 수반하는 개발사업의 문제점들은 이미 여러 차례 지적되어 왔다.<sup>8)</sup> 이 글에서는 이러한 기념사업에서 두드러지게 나타나는 담론 중 하나인 ‘희생’의 문제를 다룬다. 이 희생의 개념은 사건의 성격을 정의하는데 있어 중요한 역할을 할 뿐만 아니라 기념공간과 기념행사의 내용과 형식을 결정하는데 있어서도 큰 영향을 미친다. 희생의 의미는 무엇인가? 그리고 그것이 담론화되어 기억의 물질적 최전선, 즉 기념공간에서 미적형상화를 거쳐 재현되고 소통될 때 생산되는 의미와 효과는 과연 어떤 것인가?

## II. 희생의 의미

### 1. 송어의 희생?

7) 서경식·김상봉, 2007, 『만남』, 서울: 돌베개, 113~4쪽; 서경식, 2007, “부재(不在)의 의미”, 『주먹밥』(5·18기념재단) 제15호; 서경식·김상봉, 2007, 61쪽.

8) 박해광·김기곤, 2007, “지역혁신과 문화정치: 광주문화도시 조성사업을 중심으로”, 『경제와사회』 제75호; 정호기, 2007, “저항의례의 국가화와 계승 담론의 정치”, 『경제와사회』 제76호; 최정기, 2008, “5·18기념공간과 사회적 갈등”, 『민주주의와인권』 8권 1호; 나간채, 2009, “5·18기념사업의 실패와 과제”, 『5·18민주항쟁 30주년 준비 학술토론회 결과보고서』(5·18기념재단)

강원도 평창의 한 송어양식장에는 송어기념비가 있다. 이 지역과 해당 양식장은 국내 최초로 송어양식이 시작된 곳으로 1995년 송어양식업자들이 ‘송어 양식 30주년’을 기념해 세웠다.<sup>9)</sup> 이 송어기념비는 매우 전형적 기념비의 모습을 하고 있다. 화강암으로 된 3층의 기단 위에 ‘송어기념비’라고 새긴 검은색 대리석이 세워져 있고 다시 그 위에 대리석으로 된 한 마리의 송어조각상(환조)을 얹어 놓았다. 교과서적 기념비라고 할 수 있다. 하지만 송어기념비는 다른 모습으로 세워질 수도 있었을 것이다. 예를 들어, 여러 마리의 송어들로 된 군상을 만들 수도 있고 30주년을 기념하기 위해 양식업자들이 호기를 부려 길이 또는 높이 30미터 크기의 송어모형을 만들어 설치할 수도 있었을 것이다.<sup>10)</sup>

송어(양식)기념의 미적 형식은 내용과도 상관이 있을 것이다. 양식업자들이 석재(모석)상에게 기념비를 주문할 때 과연 무슨 생각을 하고 있었고 어떤 요구를 했을까? 송어양식 선구자들에 대한 감사인가? 각각의 업자들이 송어양식에 성공하기까지 쏟아 부은 노고에 대한 기억인가? 양식업자의 잘못이나 실수로 헛되이 또는 손님의 식탁 위에 올라 의미 있게 죽어간 송어의 희생을 기리기 위한 것인가? 아마 여러 가지 대답이 가능하겠지만 송어의 희생으로 식량증산, 영양식품 공급, 소득증대 등이 이루어진 것은 분명하다. 즉, 이 송어의 희생으로 우리들(양식업자들과 그 가족들)이 지금 이렇게 좋은 환경에서 잘 살 수 있게 된 것이다. 이러한 내용에 가장 무리 없이 부응하는 미적 형상화는 아마도 역동적 송어의 모습을 포착, 재현하는 것이 아닐까? 실제로 이 기념비는 비록 한 마리이지만 다산과 풍요를 상징하기에 충분한 수면 위로 상승하는 듯한 건강한 송어의 모습을 보여준다. 석재상의 석공은 이 송어조각을 구상하고 조각하는데 그리 힘들지 않았을 것이고 양식업자들도 완성된 송어기념비에 만족했을 것이다.

9) 산따라 맛따라, 강릉시내·경포대·성산·황계·평창의 먹거리집들, 『월간산』 2003년 2월호 (400호)

10) 실제로 2010년 1월에 5·18 30주년을 맞아해 국립5·18민주묘지에 51,8미터의 대형 국기계양대를 설치하려는 시도가 있었다. 인터넷 『노컷뉴스』, 2010.01.31. 및 『연합뉴스』 2010.01.31. 보도에 따르면 이것은 5월 단체들의 건의를 받아들여 광주광역시가 추진하려던 것이었다.

## 2. 희생양

인간·동물의 희생을 기리는 것은 그 역사가 매우 오래된 것이다. 한자문 화권에서 희생은 신(성한 존재)에게 순결한, 즉 ‘죄-없는’(innocent) 동물을 바치는 행위나 그 동물 자체를 뜻한다.<sup>11)</sup> 이 죄-없이 죽은 동물이나 사람을 지칭하는 말은 바로 ‘희생양’(scapegoat)이다. 나는 이 글에서 희생양을 다음과 같이 엄격하게 정의한다: 자신은 아무런 또는 상당한 죄·잘못이 없음에도 불구하고 타인 또는 공동(체)의 죄·잘못을 떠안아 부당하게 차별 또는 처벌을 받거나 죽임을 당한 사람·동물.

따라서 최근 방송된 4·19/3·15 50주년 특집극에서<sup>12)</sup> 1960년 당시 발표 명령을 내린 마산경찰서 박종표 경비주임역을 맡은 배우가 한 일간지와와의 인터뷰에서 그 또한 “시대가 낳은 나쁜 희생양”이라고 했을 때, 그리고 “시대의 희생양 연기하며 가슴 아팠어요”라는 제목으로 해당 일간지가 인터뷰 기사를 게재했을 때, ‘희생양’은 틀린 표현이며 도덕적 정치적으로도 옳바르지 않다.<sup>13)</sup> 그리고 미디어 - 그것도 매스미디어 중 하나인 신문 - 가 과거를 기억하는데 미치는 영향력을 고려하면 ‘희생양’이란 말의 오용으로 인한 가치 혼란은 3·15와 4·19에 대한 사회적 합의를 어렵게 만든다. 물론 정작 더욱 큰 책임이 있는 고위층들에 대한 처벌전례가 없었기에 이런 언설이 가능한 것이지만 목사가 된 고문기술자 이근안마저 ‘희생자’도 아닌 “나도 피해자”(victim)라고 할 때 정치와 사회는 사라진 것이나 다름없다.

사망자를 희생자로 완곡하게 표현하는 어법과 그 배경에 있는 죽음에 대한 인식의 문제는 논외로 하더라도 희생의 개념을 보다 분명히 할 필요가 있다.<sup>14)</sup> 이는 지난 역사와 당대의 사회에서 희생으로 환원시킬 수 없는 죽음들이 ‘희생’으로 표상되는 순간 발생하는 여러 효과들 - 즉 노골적인 동원(mo-

11) 高橋哲哉, 2005, 『국가와 희생』, 이복 역, 서울: 책과함께(2008), 26~36쪽.

12) 마산MBC 제작 <누나의 3월>(연출 허성진, 전우석), 2010.04.18 방송

13) 인터넷 『경향신문』, 2010.04.22.

14) 죽음인식의 변화에 대한 대표적인 설명은 Ariès, Philippe, 1975, 『죽음의 역사』, 이종민 역, 서울: 동문선(1998); 1977, 『죽음 앞의 인간』, 고선일 역, 서울: 새물결(2004) 참조.

bilization)으로부터 희생이 아닌 죽음의 소거(망각)에 이르는 - 때문이다. 무엇보다 희생은 결코 자발적인 것이 아니다. 비자발적이며 철저히 강요된 것이다. 이는 희생양이란 단어에서 글자 그대로 드러난다. 희생의 대상은 사람이 아닌 동물이다. 동물이 어떻게 자발적으로 제단에 오를 수 있겠는가.

희생양의 개념은 구약성서 레위기에서 가장 분명하게 그 모습을 드러낸다. 유대민족 중 사제 역할을 하는 레위인이 따르는 규범과 의례를 기록한 이 책에서 그들은 속죄일에 두 마리의 염소를 준비하여 한 마리는 제단에서 신에게 바치고 한 마리는 광야의 (숫)염소에게 보낸다(레위기 16:8, one lot for the LORD, and the other lot for the scapegoat).<sup>15)</sup> 역설적인 점은 현재 일상 언어생활에서 희생양을 뜻하는 단어인 scapegoat는 이 말이 최초로 출현했던 텍스트인 레위기에서는 희생양을 흠양하는 존재(Scapegoat)였다는 것이다. 당시 유대민족에게 아사셀(Azazel)이라고 불렸던 이 (숫)염소 - 공교롭게도 같은 염소이다! - 가 이후 희생양을 뜻하는 보통명사(scape-goat)가 된다.<sup>16)</sup> 이 Scapegoat에게 보내지는 염소가 신에게 바쳐지는 또 다른 염소와 함께 유대민족들의 죄를 대신 짊어지는 것이다. 훗날(현재) 희생양으로 불리는 양(텍스트에서는 염소)이 당시의 '희생양'에게 보내지는 구도다. 희생양을 뒤따르는 또 다른 희생양, 즉 희생의 순환반복.

르네 지라르는 이 '희생/양'의 의미를 거의 유일하고 심도있게 분석한다.<sup>17)</sup> 바로 희생양 메카니즘이다. 즉 약자가 강자를 대신해 죄를 덮어쓰고 죽는 것. 사회학적으로 표현한다면 다수의 침묵, 암묵적 합의, 소/적극적 동의 아래 지배계층이 소수의 저항세력을 죽이는 것. 바로 이 강자, 다수자의 폭력으로 인한 '죽음'을 '희생'이라 부르고 이 희생의 폭력성을 감추기 위해 그들을 신성시하고 의례를 행하기 시작한다. 이러한 구조에 놓여 있는 희생의 원래 의미는 피해의 그것과 정확히 일치하고 피해자는 언제나 약자, 소수자이

15) 여기에서 두 가지 유형의 '희생', 실제로는 폭력이 발견된다. 유대민족의 신에게 제물로써 바쳐진 양과 아사셀에게 산채로 보내진 양. 즉 살해와 추방이다.

16) 아사셀은 유대민족의 문헌에서 가장 신비스럽고 초자연적이며 따라서 악마적인 존재인데, 실제로 희생양이란 알 수 없는 따라서 위험한 존재인 것이다.

17) Girard, René, 1986, *The Scapegoat*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.

다. 그들은 두려운 존재로 그 이유는 ‘차이’ 때문이다. 허용된 범위, 즉 동일하다고 판단되는 집단 내에서의 차이만 용인되고 타집단의 차이는 수용되지 못한다. 왜? 역설적으로 그들과 우리는 차이가 거의 없기 때문이다. 우리 집단 내에 존재하는 위계가 붕괴되리라는 공포 때문이다. 차이, 위계란 곧 질서이고 차이의 소멸은 질서의 붕괴이다. 타집단에서 발견되는 차이를 인정한다는 것은 새로운 질서를 수용한다는 의미인데 이 과정에서 기성 질서의 위선, 기만성이 드러나기 마련이다. 때문에 기득권계층은 이러한 질서의 붕괴를 가져오는 차이의 담지자(소수자, 따라서 약자)에게 혼란의 책임을 전가하여 ‘책임’을 묻는다.

### 3. 자발적 희생: 순교에서 순국으로

자발적 희생이 있음을 부인할 수는 없다. 그러나 이것은 어디까지나 사적 또는 종교적 영역에서 성립되어야지 국가와 사회 같은 공적 영역에서 재현되고 심지어 권장되어서는 안 된다.<sup>18)</sup> 그러나 종교영역의 순교(martyrdom)는 공적 영역에서 순직 또는 순국으로 완벽하게 치환되어 왔다. 그리고 종교 이상으로 보편화된 세속국가체제에서 순교에서는 어느 정도 감지할 수 있었던 폭력의 그림자는 순직과 순국에서는 거의 볼 수 없게 된다. 순교는 종교적 신념을 지키기 위해 죽음 또는 고난을 당하는 것인데, 세속화된 근대국가, 즉 개인 - 보다 정확히는 시민 - 의 생명과 재산을 보호하기 위한 정치조직에서 개인의 생명보다 우위에 둘 수 있는 것은 없다. 그럼에도 불구하고 국가와 사회가 개인에게 ‘자발적 희생’을 요구한다면 이러한 국가는 다른 형태의 종교가 아닌가?

독일계 미국 역사학자 모세는 이전의 혁명, 전쟁에서와는 달리 독일, 프랑스, 영국의 수많은 청년들이 제1차 세계대전에 자발적으로 참전한 이유를 분석하면서, 징집에 응하여 평등한 시민적 권리를 얻게 되는 것을 전제하며, 다

18) 사적 영역에서의 희생 또한 의문시될 수 있다. 예를 들어, ‘어머니’의 희생은 사적 영역인가?

음과 같은 동기들에 주목한다: 애국심, 삶의 목표 추구, 모험심, 이상적 남성성의 추구. 그러나 이러한 동기들은 결국 전쟁 체험을 신화화하여 더 많은 사람들(ordinaries, 즉 귀족계급이나 용병이 아니었던 농민, 노동자들)을 전쟁에 동원하는 것으로 전유된다. 특히 인간의 유한한 삶을 초월하는 조국(국가)과 이에 기반한 민족적 국가적 일체감, 형제애 등이 이들에게 ‘의미있는 삶’으로 받아들여지는데, 바로 여기에서 종교(기독교)가 매우 중요한 역할을 했음을 보여준다. 그리고 전사(자)를 미화, 신화화하는데 있어서도 종교적 상징들이 어김없이 동원된다. 그리고 그는 내셔널리즘 자체가 종교가 되었다고 말한다. 그러나 그는 다음과 같은 한 마디를 잊지 않는다: “이러한 이상은 전쟁의 실상을 경험한 군인들에게는 감동을 줄 수 없는 것이었다.”<sup>19)</sup>

이러한 분석은 폴란드계 미국 역사학자인 칸토로비츠가 이미 예비했다고 할 수 있는데, 그는 모세와 비슷한 맥락에서 중세, 즉 절대왕정 출현시기에 ‘국가를 위한 죽음’(the death pro patria)이 지배계층에게 어떻게 받아들여졌는지 분석한다.<sup>20)</sup> 국가를 위한 공적 죽음은 이미 로마시대에서 찬양되던 것이었지만 중세로 접어들면서 비기독교적 죽음, 즉 영적인 죽음이 아니기에 평가받지 못했고, 영주(lord)나 주군(master)을 위한 죽음이 인정받았는데 이는 기독교의 하나님(the Lord)이나 종교적 지도자(Master)를 따르는 순교와 비슷한 것으로, 공적이라기보다는 개인적이고 개별적인 것이었다. 그러나 이 시기 국가(state)가 서서히 추상적 개념으로 또는 영토에 기초한 자치단위로서 등장하는 것과 동시에 왕의 신체는 예수의 신체 그리고 교회와 유비되는 것으로써 ‘신비한 신체’(a corpus mysticum)로 인식되기 시작했다고 칸토로비츠는 주장한다.<sup>21)</sup> 또한 이와 마찬가지로 국가를 위한 죽음이

19) MOSSE, George, L., 1991, *Fallen soldiers: reshaping the memory of the World Wars*, New York: Oxford University Press.

20) Kantorowicz, Ernst H., 1951, Pro Patria Mori in Medieval Political Thought, *The American Historical Review*, 56, 472-492. 로마의 시민들에게 Patria는 주로 도시를 의미했고, 이는 ‘변방의 야만인들이 사는 지역(country)과 구별되는 개념이었다. 로마만이 유일한 도시(the city)였다’는 것에서 Patria는 오늘날의 국가(조국)에 해당한다고 할 수 있다.

21) 아감벤은 칸토로비츠의 이후 저작 『왕의 두 신체』(*The king's two bodies: a study in mediaeval political theology*, 1957)에서 보다 구체적으로 논의되고 있는 ‘기독교 정치 신학’의 목적이 “예수 그리스도의 신비적 신체와의 유비를 통해 국가의 도덕적·정치적 신체의 연속성을 확립하는” 데 있다고 분

십자군의 그것과 동등한 가치를 지닌 것으로 인정받게 되었는데, 바로 이러한 계기가 ‘국가를 위한 죽음’이 다시 의미 있는 것으로 여겨지기 시작한 데 주요한 것이었다.<sup>22)</sup>

그런데 이 세속적 의미에서의 자발적 희생에 ‘국가 신화’, ‘시민 종교’, ‘형제애’와 같은 이상적 추상적 동기만이 작용했을까? 결코 그렇지 않다. 이미 로마시대의 ‘로마-도시-국가를 위한 죽음’과 이에 대한 찬양은 ‘변방의 야만인’들과의 전쟁과 그 반대급부를 전제한 것이었다. 이는 물론 서구에서만 발견되는 것은 아니다. 신라인들 또한 “나라를 위해 용감히 싸우다 죽는 것을 가치있는 일로 여겼”는데 이는 순국주의적 열정 뿐 아니라 전공에 대한 보상을 중시한 신라에서 신분 상승과 같은 경제적 사회적 대가를 바란 것이기도 했다.<sup>23)</sup> 근대국가 형성기에는 혁명전쟁 시기의 프랑스가 최초로, 그리고 이후에 프러시아가 본격적으로 국민개병제를 도입했는데 병역의무는 무엇보다 시민권의 징표로 여겨졌다. 이후 19, 20세기 산업화된 전면전이 유럽을 휩쓸면서 참전, 즉 징집에 응하여 입대하는 것은 소위 자발적 희생의 표본이 되었고 그 대가는 시민권의 획득/부여였다.<sup>24)</sup> 비록 징집에 응한 이들에게는 시민권이 보장하는 노동, 복지, 교육의 권리가 주어졌지만, 이것이야말로 희생의 본질적 구조를 적나라하게 드러내는 것으로 폭력의 전가와 그에 따르는 대가였다. 여기서 희생의 다른 이름은 ‘거래’로 바뀐다. 종교의 시대에 순교의 대가가 영적인 것이었다면 자본주의체제에서 순국의 대가는 물질적인 것이기 때문이다.

---

석한다. (Agamben, Giorgio, 1998, 『호모 사케르: 주권 권력과 별거벗은 생명』, 박진우 역, 서울: 새물결(2008), 191~4쪽.)

22) 아리에스 또한 몇몇 예외가 있으나 제1차세계대전까지 전사자들의 죽음은 긍정적인 것으로 받아들여지지 못했음을 지적하고 있다. 『죽음 앞의 인간』 53~4쪽 참조.

23) 나희라, 2009, “7세기 전쟁의 확대와 신라인의 순국주의적 생사관”, 『한국고대사연구』 제53집.

24) KEEGAN, John, 1994, *A history of warfare*, London: Pimlico; Giddens, Anthony, 1985, *A contemporary critique of historical materialism*, - Vol. 2 : Nation and violence, Cambridge: Polity Press.

### Ⅲ. 5·18기념의 논리: 희생의 강조

#### 1. 애도와 기념의 분리

지난 3월 24일 국립5·18민주묘지에서 열린 5·18민중항쟁기념행사위원회 출범식에서 상임공동위원장인 함세웅 신부는 “무덤에 누워있는 열사들의 숭고한 죽음(종교적 의미의 순교)을 기억해야 한다”고 말했다.<sup>25)</sup> 나는 바로 이런 지점, 죽음에 ‘숭고함’을 덧씌우는 것에서 애도와 기념의 분리가 시작된다고 생각한다. 그들의 죽음에 스며있는 폭력성을 가리기 때문이다. 이러한 수사와 기제는 전사자를 추모하는 것에서도 동일하게 발견된다. 최근 일어난 천안함 침몰사건의 예를 들면, ‘천안함 46용사’ 합동영결식의 해군참모총장 조사에서 마지막으로 남는 것은 ‘숭고한 애국심과 희생정신’, ‘살신보국의 참군인 정신’이지 애도가 아니다. 사건(죽음)이 일어난 지 얼마 되지 않았을 때에는 상실의 슬픔이 클지 몰라도 해가 거듭하여 기념식이 거행되면 애도는 사라지고 구호만이 남는다. 왜냐하면 애도는 지극히 개인적인 과정이고 결국에는 그것이 긍정적이든 부정적 형태로든 종결되기 때문이다.<sup>26)</sup>

함세웅 신부는 이어서 “선열들의 뜻을 생각하며, 우리가 지켜야 할 가치가 무엇인지 다시금 생각해 볼 때”라고 말했는데 이 가치지향적 사고가 상실(죽음)에 대한 애도행위, 즉 존재지향적 수행과 나란히 놓이지 못하고 유리되거나 다른 가치나 대상들, 예를 들어 민주주의나 조국 등과 결합되어 버리는 경향이 강하게 나타난다. 희생은 언제나 ‘무엇을 위한’ 것으로서 애도의 대상(죽은 자)과 함께 머무르지 못하고 그 ‘무엇’으로 향해 날아가 버리기 때문이다. 이러한 현상을 가장 잘 보여주는 것이 바로 추모식과 기념식이 분리이다. 일례로 올해부터 3·15의거가 국가기념일로 공식지정되어 이번 50주년 행사가 정부(국가보훈처) 주관으로 진행되었는데 추모제는 따로 분리되어 하루 전인

25) 인터넷 『시민의소리』, 2010.03.24.

26) 그러나 이 종결이 다시 애도에 빠지지 않음을 의미하는 것은 아니다. 애도에 관해서는 Kast, Verena, 1993, 『애도』, 채기화 역, 서울: 궁리(2007) 참조.



14일 국립3·15민주묘지에서 별도로 거행되었다. 3·15 역시 시민들의 자발적 결사와 저항, 그에 따른 국가폭력(경찰)이 그 주요내용인데 추모(애도)와 기념을 따로 분리하면 이러한 의미들을 온전히 품을 수 없게 된다. 결국 이러한 분리의 결과는 3·15 기념사에서 쉽게 발견되는데 대통령 기념사는 자유민주주의에서 산업화로, 도지사의 기념사는 위로에서 발전논리(경남 주도 대한민국 도약 동력 및 남해안시대의 창출)로 마치 마법처럼 넘어간다.<sup>27)</sup>

사실 이러한 현상은 5·18기념행사에서도 나타나는 것이다. 나간채가 제시, 분석한 5·18기념의 기본행사들의 연도별 전개양상을 보면 1997년 중앙정부가 기념식을 주관하고 이것이 추모제 및 국민대회와 분리되면서 시민참여는 눈에 띄게 줄어들게 된다.<sup>28)</sup> 무엇보다 당시 망월동 추모의례 다음에는 시내에서도 가두시위가 벌어졌다는 것에 주목할 필요가 있다. 이분법의 위험을 무릅쓰고 다소 거칠게 말한다면 수행적(performative) 성격이 매우 강한 애도와 분리된 기념행위는 애도와 결합되어 있는 그것보다 실천적 능력이 떨어질 수밖에 없다. 집회와 결사의 자유가 보장된 나라에서 5·18의 현재적 의미를 물어 연대-시위할 수 있는 사안은 이 사회에 무수하다. 그러나 이제 의례는 있어도 시위는 없다. 이것은 5·18의 ‘희생’이 결국 ‘민주주의(국가)’라는 내용 없는 대상을 위한 것으로 수렴되면서 새로운 참여동기(민주주의는 더 이상 새롭지 않다!)를 제공하지 못하고 있는 셈이다. 이제 이 희생의 논리가 5·18기념공간에서 어떻게 노골적으로 재현되어 있는지 살펴보자.

## 2. 5·18기념공간에서 ‘희생-죽음’의 재현

5·18기념공간 중 하나인 국립5·18민주묘지(이하 민주묘지)에 묻히고 있

27) “3·15의거 첫 국가기념일 행사 열려 - 15일 오전 10시 마산시 3·15아트센터 대극장”, 경상남도 도지사 보도자료 (제공일: 2010.03.15.); 대통령 3·15 의거 제50주년 기념사, 청와대 홈페이지 [http://www.president.go.kr/kr/president/speech/speech\\_view.php?uno=412&article\\_no=6&board\\_no=P04&search\\_key=&search\\_value=&search\\_cate\\_code=&order\\_key1=1&order\\_key2=1&cur\\_page\\_no=1&cur\\_year=2010&cur\\_month=03](http://www.president.go.kr/kr/president/speech/speech_view.php?uno=412&article_no=6&board_no=P04&search_key=&search_value=&search_cate_code=&order_key1=1&order_key2=1&cur_page_no=1&cur_year=2010&cur_month=03) (검색일: 2010.10.31)

28) 각주 5) 나간채(2009: 143~6) 참조.

는 사람은 누구인가? 국립묘지의 설치 및 운영에 관한 법률에 따르면 안장 대상자는 다음과 같다: “『5·18민주유공자예우에 관한 법률』 제4조 제1호부터 제3호까지의 규정에 따른 5·18민주화운동사망자와 5·18민주화운동부상자 또는 그 밖의 5·18민주화운동희생자로서 사망한 사람.” 그러나 이들의 죽음이 법조문으로 표상되지는 않는다. 일반적으로 5·18 당시 죽은 사람들이 묻힌 곳으로 알려진 이곳에서 대부분의 방문객이 한 줄이라도 읽어 보게 되는 안내문은 안장자들을 다음과 같이 소개한다. “1980년 5·18민주화운동 과정에서 희생되신 분들과 당시 부상을 당하였거나 구금되어 고문과 옥고를 치른 후 사망하신 분들”.<sup>29)</sup> 이 소개말에서 발견되는 ‘희생’과 ‘사망’의 위계에 주목할 필요가 있다. 그리고 이 ‘희생’과 ‘사망’에도 썬해지지 못한 죽음이 있음이 지적되어야 한다. 앞서 인용한 서경식의 글에서 언급된 부랑자, 구두담이 소년 등의 죽음이 바로 그것이다. 어쨌든 ‘희생-죽음’이 다른 모든 죽음의 앞에 놓이게 된다.

김백영·김민환은 한국의 국립묘지를 국가를 ‘위해’ 죽은 자들의 공간과 국가에 ‘의해’ 죽은 자들의 공간으로 나눈다. 전자에 해당하는 것들은 현충원, 호국원이고 3·15, 4·19, 5·18 민주묘지들은 후자에 속하는데 이들은 거창사건추모공원을 분석하면서 비록 이 추모공원이 국립묘지는 아니지만 국가의 지원으로 조성된 추모공간으로 국가에 의해 죽은 사람들을 위한 공간이 국가를 위해 죽은 사람들의 공간을 모방하는 모순성을 드러낸다고 지적한다.<sup>30)</sup> 그러나 이는 전혀 모순이 아니다. 거창사건추모공원조차도 그곳에 묻힌 이들을 희생자로 규정, 재현하고 있기 때문이다. 희생을 기념하는 공간은 현충원이든 민주묘지든 서로 같은 모습을 띠 수밖에 없다. 엄밀하게 말해서

29) ‘희생자’란 말은 물론 예전부터 사용되어 왔지만 2002년 제정된 5·18민주유공자예우에 관한 법률(제13조)에서 명문화되어 출현했다: “5·18민주화운동과 관련하여 희생하거나 공헌한 자”, 1990년 제정되어 이후 여러 차례 개정을 거친 5·18민주화운동 관련자 보상 등에 관한 법률 제13조(목적)는 이들을 “1980년 5월 18일을 전후한 5·18민주화운동과 관련하여 사망하거나 행방불명된 자 또는 상이를 입은 자”라고 정의한다. 그러나 예우법이 마련되고 그리고 민주묘지가 국립묘지로 승격되면서 이들은 본격적으로 희생자로 표상된다. 이 ‘희생자’라는 용어가 법조문 속에서 처음 등장한 곳은 1984년 8월 2일 제정된 국가유공자 예우 등에 관한 법률이다. 국가유공자란 “국가를 위하여 공헌하거나 희생한” 사람이다.

30) 김백영·김민환, 2008, “학살과 내전, 공간적 재현과 담론적 재현의 간극: 거창사건추모공원의 공간분석”, 『사회와역사』 제78집.

거창사건 피해자들은 그들의 목숨을 담보로 그 어떤 것도 지키려고 하거나 거래하려고 하지 않았지만, 그럼에도 불구하고 그들은 희생자로 재현된다.

따라서 5·18을 기념하는 공간들이 전쟁기념 공간들과 유사한 형태를 띠는 것은 전혀 놀랍지 않다. 국립서울현충원의 한가운데 위치한 현충탑 내부에 영현승천상과 위패를 모신 구조는 매우 전형적인 것이라 할 수 있는데 광주 시내에 위치한 5·18기념공원의 추모승화공간 지하부조 역시 같은 구조로 되어 있다. 죽은 아들을 안은 채 시선을 하늘로 향하고 있는 어머니의 모습을 한 5·18기념공원의 모자상과 죽은 아들의 팔을 부여잡고 통곡하는 어머니, 그리고 그를 하늘로 인도하는 두 명의 천사(여성)로 구성된 영현승천상에서 의미 있는 차이를 발견하기란 쉽지 않다. (그림 1, 2 참조) 이와 같은 예는 무수히 많다. 서울 용산에 있는 전쟁기념관의 6·25전쟁조형물의 배치 - 중앙의 6·25탑과 좌우의 호국군상 - 와 광주 5·18민주묘지 추모광장의 추모탑과 좌우의 대동세상군상과 무장항쟁군상은 큰 차이가 없다. (그림 3, 4 참조)



그림1 전쟁기념관의 6·25전쟁조형물  
6·25탑 좌측의 호국군상



그림2 5·18기념공원 추모승화공간  
내부(지하부조)의 모자상



그림3 국립5·18민주묘지 추모탑 앞  
우측의 무장항쟁군상



그림4 국립서울현충원 현충탑  
내부에 있는 영현승천상

#### IV. 나가는 글

권명아는 4·19를 기억하는 것을 “4월 혁명, 그 세계로 들어가는 일”이라고 말하고 이를 위해서는 “죽은 자의 몸으로 들어가야 한다.”<sup>31)</sup> 감히 죽은 자의 몸으로 들어간다면, 그것도 5·18 당시 도청에 있던 사람들의 몸으로 들어간다면 나는 낮은 목소리로 마치 그 스스로 머릿속에서 언뜻 생각난 것처럼 느껴지게 속삭일 것이다. “내가 지금 민주주의를 위해 목숨을 바치는 건가?” 난 그의 대답, 문득 어떤 생각이 들었을 때 거기에 꼬리를 물어 자연스럽게 나오는 그 자신의 생각을 듣는다. “희생? 무슨... 그냥 이거 아니면 없잖아.” 민주주의를 위한, 아니 그 무엇을 위한 희생이 아니라 오지 않은 나라(김상봉의 “씨 의 나라”)의 인민으로서, 여기 이 나라에서는 ‘뭉 없는 자’(랑시에르) 또는 ‘벌거벗은 생명’(아감벤)의 자기표현.

따라서 지금 5·18을 기억, 기념하는 것이 ‘투쟁론’을 주장하고 무장투쟁을 통한 죽음을 선택한 “‘죽은 자들’과의 역사적 대화가 빈곤한 ‘산 자들’만의” 것이라면 희생논리의 폐기를 주장할 이유는 전혀 없다.<sup>32)</sup> 그리고 이제껏 지금과 같은 방식으로 5·18을 기억·기념해 온 이들, 즉 이 기념물들을 만

31) 권명아, 2010, “죽음과의 입맞춤: 혁명과 간통, 사랑과 소유권”, 『문학과사회』 제89호.  
32) 이광일, 2004, “5·18민중항쟁, ‘과거청산’과 재구성의 정치”, 『민주주의와인권』 4권 2호.

든 이들의 노력은 인정하되 더 이상 기대할 것이 없다는 것도 솔직히 인정해야 한다. 시대를 초월한 ‘올바른’ 기념물이란 존재하지 않듯이 소위 ‘바람직한 오월정신의 계승방법’이란 것도 없다. 다만 이 짧은 글에서 나는, 최소민주주의 또는 절차적 민주주의에 만족하는 것이 아니라 아직은 ‘더 많은 민주주의’로밖에 표현되지 않는 변경으로 나아가자 한다면 이 희생의 논리는 사라져야 한다고 주장하고 싶다. 그 누구도 물신화된(될) 이상을 위해 죽지 않기 때문에.



## 〈‘희생’ 기념하기〉

정 경 운 (전남대)

이기찬 선생님의 논문을 잘 읽었습니다. 5·18이라는 ‘역사적 사건’이 일어난 지 30년이 되었군요. 대학에서 강의를 하면서 자주 ‘5·18’에 대한 문제를 수업시간에 토론 주제로 던져왔습니다. 사실 90년대 초중반 학번까지는 말 그대로 열띤 토론 분위기가 조성되는 데 반해, 90년대 말에 근접하면 서부터는 어느 순간 학생들의 표정이 많이 달라져 있다는 걸 깨달았습니다. 이미 ‘5·18’을 하나의 ‘역사적 사건’으로 인식하는, 추체험 세대로 넘어왔던 것이지요. 그리고 저의 학부시절 강단에서 열정적 몸짓으로 ‘4·19’를 말하던 40대 교수들 앞에 우리들이 보였던 표정 또한 똑같았던 기억을 떠올렸습니다. 세대를 넘어 동일한 방식으로 국가폭력을 경험해야 했던 사건들이 이제는 더 이상 생체험적 조건이 아닌 상황이 되어버렸던 것입니다. 이제 선생님이 빌린 흡스봄의 말처럼 ‘역사와 기억 사이에 ... 상대적으로 열정이 식어 있는 어슴푸레한 여명의 지대’에 두 사건이 흔적처럼 남아 있는 시대입니다.

‘기념’ 행위만 남아있고, 그 실체로서의 분명한 ‘죽음’에 대한 기억, 그리고 그 기억을 통해 무엇을 실천해야 할 것인가가 실종되어버린 ‘30주년’의 시점에 선생님의 논문은 우리가 무엇을 보고 기억해야 할 것인가를 상기시켜 주고 있다는 측면에서 의미가 있다고 생각합니다. 특히 선생님의 말씀처럼 5·18이 분명 국가에 의한 대국민적 폭력이었음에도 불구하고, 국가에 의해 재구

성된 ‘희생’이라는 담론에 포섭되어버림으로써 그 기억의 동력조차 잃어버렸다는 것에 전적으로 동의합니다. 따라서 제 질문은 토론 사안이라기보다는 논문을 읽어나가면서 제가 고민했던 궁금점을 중심으로 작성된 것입니다.

첫째, 선생님의 논의 전개는 전반적으로 희생자/피해자, 희생/죽음, 기념/애도라는 이항쌍을 중심으로 이루어져 있습니다. 사실 이런 이항쌍이 갖고 있는 문제는 따로 말씀드리지 않더라도 상당한 논란거리일 수 있지만, 여기서는 이 문제가 핵심이 아니기 때문에 우선 ‘희생’의 대체적 개념인 ‘애도’에 대해서만 질문 드리기로 하겠습니다. 논의 내용이 상당 부분 ‘기념’이 갖고 있는 문제성에 대해 아주 치밀하게 분석되고 있는 데 반해, 선생님의 핵심적 제안사항인 ‘애도’에 대해서는 거의 설명이 없습니다. 물론 문맥에 따라 대략적인 이해는 가능합니다만, 어떤 방식으로 우리가 명료하게 이해해야 할 수 있을 것인지 좀더 보완적인 설명이 필요할 듯합니다. 사전적 의미를 제시한다는 것이 좀 우습기는 합니다만, 사전은 ‘애도’를 ‘누군가가 죽었을 때 우울 슬픔에서 나오는 가장 단순한 감정’으로 풀이되어 있습니다. 이런 의미 정도를 가진 개념이 선생님께서 인용하고 있는 김상봉 선생의 ‘타인의 고통에 대한 상상력과 실천적 응답’을 수렴할 수 있는 것인지 의문스럽습니다.

둘째, ‘희생’이라는 표상이 ‘죽음’을 소거시키는 효과를 가져 오기 때문에 자연스럽게 ‘희생’을 위한 공간 재현 또한 이전의 기념공간과 닮을 수밖에 없다는 선생님의 말씀은 적실합니다. 저 또한 ‘국가를 ‘위해’ 죽은 자들의 공간’과 ‘국가에 ‘의해’ 죽은 자들의 공간’은 절대 다를 수밖에 없다는 데 동의합니다. 그렇다면 후자의 공간은 어떤 재현 방식을 취할 수 있을 것인가라는 고민이 남게 됩니다. 이 문제는 사실 공간 재현 방식에 관심을 갖고 있는 저의 현실적인 고민이기도 합니다. 혹시 선생님께서 현재와는 다른 대안적 상을 갖고 계신 지 궁금합니다.

셋째, 재현공간을 연구하고 계신 선생님은 저희들보다 훨씬 더 많은 현장 경험치를 갖고 계실거라 생각합니다. 혹시 해외에 저희들이 참조할 만한 공간 사례가 있는지 궁금합니다.



THE MAY 18  
MEMORIAL FOUNDATION

5·18민중항쟁  
30주년 기념  
국제학술대회  
발표논문집 . . .

## “5·18 30년의 역사와 실천 Ⅱ”

한국의 정당정치와 5·18  
김윤철(서강대학교 사회과학연구소)

5월 운동의 제도화와 현 주소  
최정기(전남대 사회학과)

5·18 광주항쟁 이후 사회운동의 이데올로기 변화  
김정한(고려대 민족문화연구원)



# 한국의 정당정치와 5.18<sup>1)</sup>

- 1980년대 정치균열구조를 중심으로 -

김 윤 철 (서강대학교 사회과학연구소)

## 1. 들어가며

이 글에서는 5.18 이후 한국 정당정치의 역사적 전개과정을 살펴보면서, 5.18이 한국 정당정치에 어떤 영향을 끼쳤는지 혹은 어떤 의미를 갖는 것이었는지를 짚어보고자 한다. 이를 위해 이 글에서는 80년 5.18 이후의 한국 정당정치의 역사적 전개과정을 정치균열의 강화와 약화, 복원 등에 초점을 맞추도록 한다. 한 나라의 정당정치의 특성은 기본적으로 복수의 정당들이 어떤 균열에 바탕해 서로 경쟁하고 갈등하는가에 달려 있기 때문이다. 이를 통해 이 글에서는 한국의 정당정치에 있어 5.18은 역사적으로 생성되어 존재해왔던 기존 정치균열의 강화(반민주-민주)와 새로운 균열의 형성(진보-보수), 그리고 정치적 동원의 본격화(지역균열) 등에 영향을 끼쳤음을 확인토록 한다.

## 2. 선명야당의 등장과 반민주-민주 균열의 강화

---

1) 이 글은 2010년 5.13일 고려대학교 국제관에서 한국정치사회학회와 한국정치연구회, 경향신문의 주최로 열린 <광주항쟁 30주년 기념 학술심포지엄-광주항쟁 30주년과 한국 민주주의의 과제>에서 발표한 "광주항쟁의 정치적 의의"라는 글을 정당정치에 초점을 맞추어 수정, 보완, 재구성한 것임을 밝혀둔다. 특히 이 글에선 진보정치세력과 진보-보수 균열 부분을 새롭게 다시 작성하였으며, 지난 글에서는 빠져있던 '지역균열의 정치적 동원과 지역정당체제의 등장'에 관한 논의를 새로 추가했다.

5.18 광주항쟁은 한국 정당정치에서 오랜 시기 지속되어왔지만, 전두환 정권 초기 억압되고 있던 반민주-민주 균열을 다시금 강화시켜내는 선명야당을 등장시켰다. 1985년 2.12 총선에서 김대중, 김영삼이 사실상 이끄는 신민당의 제1야당으로의 부상이 바로 그것이다.

80년 5.18 광주항쟁에 대한 유혈진압을 통해 권력을 장악한 전두환 정권은 모든 정당을 해체하고 여당과 야당을 새로이 구성하였다. 특히 전두환 정권은 그들에게 협조적인 정치인들과 친정부적인 인사들로 구성된 명목상의 야당인 민주한국당과 국민당을 만들어냈다. 이 때문에 이들 야당들은 '준여당적' 성격을 띠었다고 할 수 있는데, 이는 정권에 대해 진정한 반대를 행사할 야당이 부재함을 의미했다(김영명 1998:248). 이와 같이 실질적 반대가 허용되지 않고 대신에 국가엘리트들이 위로부터 다원적인 구조를 갖도록 한 정치적 대표체제를 국가다원주의라고 개념화(최장집 1989:205)할 수 있다. 전두환 정권이 이와 같은 국가다원주의적 정당질서를 인위적으로 부과한 것은 외양상으로나마 민주적인 정치적 대표체제를 구축하여 광주로 인한 정당성의 결핍을 일정하게나마 보완코자 했기 때문이다. 또 집권여당인 민정당은 단합된 대정당이 되도록 하고, 야당은 분산시켜 소정당이 되도록 만들코자 했기 때문이다(헨더슨2000:294).<sup>2)</sup>

하지만 이러한 국가다원주의적 정당질서는 그리 오래 가지 못하였다. 구야당 세력이 5.18 광주항쟁에서 정당성을 찾으며 정치 현장에 다시 등장했기 때문이다. 83년 5월 18일, 가택연금중이던 김영삼이 광주항쟁 3주년을 맞이해 “민주화를 요구하던 수백 수천명의 민주시민이 광주에서 무참히 살상당하는 사태에까지 이르게된 데 대한 자책과 참회의 뜻을 표시”하는 단식투쟁에 들어갔다. 29일에 걸친 김영삼의 단식투쟁은 김대중의 지지성명과 재야인사들의 동조단식을 이끌어내면서 민주화추진협의회 결성의 계기로 작용하는 등 구야당 세력을 결집시키는 효과를 냈다. 김대중과 김영삼은 83년

2) 헨더슨(2000:294)은 이런 인위적인 정당창조는 세계 여러 나라들의 정치사를 훑어보아도 그 규모 면에서 유일무이한 것이라고 비판한다.

8·15 공동성명을 발표한다. 이들은 성명에서 “수백 수천의 민주국민이 무참히 살상당하는 사태에 이르게 되고, 계속 국민의 수난이 연속됨은 물론 민주화의 길을 더욱 멀게 한 사태를 막지 못한데 대한 책임을 면할 길 없”다며 광주항쟁에 대한 부채를 인정하는 것으로부터 공동의 정치활동을 재개했다(정해구·김혜진·정상호 2004:48-52). 이런 상황에서 84년 5월부터 12월까지 세차례에 걸쳐 대부분의 구야당 인사에 대해 해금조치가 이루어지는 가운데, 민주협 주도로 새로운 야당 건설이 추진된다. 85년 1월 창당된 신한민주당(신민당)이 바로 그것이다.

신민당의 창당은 신한당이나 국민당과 같은 ‘관제야당’을 대체하는 ‘선명야당’이 등장했음을 의미했다. 신민당이 선명야당인 이유는 신한당이나 국민당과의 차별성을 확보하기 위해 창당과 함께 정당활동의 목표를 ‘독재타도’에 둬으로써 ‘반체제정당’<sup>3)</sup>의 성격을 명확히 했기 때문이다. 당시 신민당의 형식적 대표였던 이민우<sup>4)</sup>는 <크리스천 사이언스 모니터>지와의 회견에서 “우리는 단지 전술적인 필요에 입각해 선거에 참여할 뿐이다. 우리의 활동목표는 민주회복에 있다”고 밝혔다. 실제로 신민당은 2.12 총선에 참여해 독재타도와 민주화를 기치로 내건 선동과 동원의 전략으로 선거에 임했고, 비슷한 시기에 시민사회 내에서 조직적 기반을 확대해나가고 있던 학생운동 및 재야운동 조직들과 포괄적인 연합전선을 구축함으로써 특히 대도시를 중심으로 폭발적인 대중적 지지를 이끌어내면서 제1야당으로 부상한다(<표1> 참조). 이는 민정당과 신민당 양당이 정면 대립하는 반민주-민주 전선이 정당정치의 지배적인 균열로 구축되었음을 의미하는 것이었다(김수진 2008:198-199). 총선 이후 얼마가지 않아 신한당 소속 국회의원 대부분과 국민당 소속 국회의원 일부가 신민당에 입당함으로써 위성정당이었던 신한당이 사실상 붕괴되고 신민당의 의석은 102석으로 늘어나면서 민정당과 함께 명실상부한

3) 이때의 반체제라함은 근본적인 사회변혁을 지향한다는 의미가 아니라, 현존하는 정치체제--특히 정당체제--를 인정하지 않는다는 의미이다. 반체제정당 개념과 관련해서는 사르트르(1986) 참조.

4) 신민당이 김대중, 김영삼 두 정치지도자의 원격 지원 하에 조직되었다는 의미에서 이민우 대표는 형식적 대표였다.

양대 정당 체제를 구축하게 된다.

〈표1〉 1985년 2.12 총선 정당별 득표율과 의석수

정당	득표율(%)	지역구 의석	전국구 의석	총 의석
민주정의당	34.7	87	61	148
신한민주당	29.2	50	17	67
민주한국당	19.5	26	9	35
한국국민당	9.2	15	5	20

※ 출처 : 김수진(2008:67).

5.18을 계기로 강화되었던 80년대 시기의 반민주-민주 균열은 애초 정권과 운동세력간의 대립이라는 형태를 띠었던 국가와 시민사회(민중사회) 간의 투쟁을 주축으로 작동하였다. 이때 정당이 그 핵심 성원인 정치사회의 역할은 매우 미미했다. 하지만 신민당이 제1야당으로 부상한 이후 상황은 일정하게 변화해갔다. 정치사회내에서도 반민주-민주 균열이 다시금 강화되었고, 그 과정에서 야당세력은 민주화 세력의 정치적 대표의 위치를 점해가기 시작했다. 특히 군부권위주의의 집중적인 탄압의 대상으로서 비타협적 태도를 견지해온 김대중, 김영삼이라는 탁월한 정치지도자의 존재와 그들의 정치 일선으로의 복귀가 야당세력의 대표성을 더욱 강화시켜주었다. 이는 향후 민주화 과정에서 이들의 선택이 차지하는 비중이 매우 높을 수 밖에 없음을 알려주는 것이었다. 즉 반민주-민주 균열의 유지 및 강화의 관건은 국가와 시민사회(민중사회) 간의 투쟁 그 자체가 아니라, 정치사회가 야당세력의 실천을 매개로 그것을 얼마나 잘 반영하느냐의 여부에 달려 있을 것이었다.

이와 관련하여 신민당의 급부상이 갖는 이중적 의미에 주목할 수 있다. 하나는 그동안 폐쇄되었던 정치사회의 공간에 충성스런 관제야당이 아닌 저항적 야당으로서 신민당이 등장함으로써, 그들과 운동세력이 연합할 경우 그것은 민주화의 급진적 가능성이 열렸다는 것이다. 반면, 신민당이 지배권력

에 포섭되어 체제내로 편입되고 그 결과 운동세력이 고립화된다면 민주화는 더 이상 진전되지 못하고 안정된 권위주의 체제--혹은 제한적 민주주의 체제--를 만들어줄 가능성도 없지 않다는 것이다(정해구·김혜진·정상호 2004:59-60).

### 3. 진보정치세력과 진보-보수 균열의 형성

한국 정당정치에서 5.18광주항쟁은 진보정치세력의 형성에 바탕해 진보-보수 균열을 형성시키는 계기를 제공하기도 했다. 즉 5.18 광주항쟁은 운동세력을 중심으로 한국 전쟁 이후에 사라졌던 진보적 사상과 진보운동을 폭발적으로 복원시키는 계기가 되었다(손호철 1999:266).

진보정치세력의 형성은 5.18 광주항쟁에 대한 운동 세력의 반성적 성찰에서 시작되었다. 성찰의 결과는 크게 두 가지였다. 하나는 5.18 광주항쟁을 통해 1970년대까지의 민주화 운동이 국가권력과 체제 자체에 대한 변혁운동으로서의 성격을 갖지 못했다는 것이었고, 다른 하나는 기층민중들의 자연 발생적이지만 역동적인 투쟁을 체제변혁적 투쟁으로 전화시킬 목적의식적인 전위가 부재했다는 것이었다. 이것은 야당을 비롯한 1970년대 민주화 운동의 지도력에 대한 팽배한 불신에 따른 것이었다(조현연 2009:52-53).<sup>5)</sup> 이 때문에 5.18광주항쟁에 대한 반성적 성찰에서 시작된 진보정치세력의 형성은 특히, 야당세력에 대한 비판적 인식의 고양에 바탕한 자기정체성의 형성, 그리고 독자적 세력화를 위한 정치적, 조직적 실천을 통해 이루어졌다. 진보-보수 균열은 이러한 과정을 통해 형성되어갔다. 야당에 대한 비판적 인식의 고양은 85년 2.12 총선을 전후로 한 시기와 86년 5.3인천 투쟁 시기를 통해 구체적으로 확인할 수 있으며, 독자적 세력화를 위한 정치적, 조직적 실

5) 이러한 성찰 과정은 80년대초 학생운동을 비롯한 운동세력 내부의 논쟁을 통해 수행되었다. '무림-학림 논쟁', '야비-전망 논쟁', '깃발 논쟁' 등이 바로 그것이다. 이에 대해서는 김윤철(2007) 참조.

천은 노동운동진영을 중심으로 한 정치조직의 결성과 활동, 그리고 87년 대선에서의 독자후보 전술의 구사 등을 통해 확인할 수 있다.<sup>6)</sup>

85년 2.12총선 시기 운동세력은 야당세력과의 관계 설정 문제를 둘러싸고 논쟁을 전개했다. ‘제휴투쟁론’과 ‘선주체 투쟁론’ 간의 논쟁이 그것이다. 제휴투쟁론은 운동세력도 선거공간에 직접 참여해야 하는데, 이를 위해서는 운동 내부의 연대는 일시적으로 희생하더라도 야당과 적극적으로 제휴해야 한다는 것이었다. 이에 반해 선주체론은 제휴는 필요하나 변혁운동의 주체가 확실히 서지 않은 상태에서의 무원칙한 제휴는 운동의 헤게모니 상실로 이어질 우려가 있다고 지적했다. 그러면서 야당과의 관계 보다 운동권 내부의 연대 강화와 주체 역량 강화를 우선으로 해야 하며, 그를 바탕으로 야당과의 제휴도 가능하다고 주장했다. 85년 하반기 이후 운동세력은 신민당이 내세운 직선제 개헌론에 어떻게 대응할 것인가를 둘러싸고 또다시 논쟁을 전개한다. 이들 논의 역시 야당세력과 운동세력의 관계 설정 문제에 다름 아니었다. ‘삼민헌법쟁취투쟁론’, ‘헌법제정 민중회의 소집 투쟁론’, ‘민주제 개헌론’, ‘파쇼헌법 철폐 투쟁론’, ‘개헌 투쟁 무용론’ 등 다양한 의견이 개진되었다.

운동세력의 야당세력에 대한 비판적 의식의 고양과 그것에 바탕한 진보 정치세력의 형성은 86년 5.3인천투쟁에서 극적으로 표출된다. 우선 86년에 들어오면서 운동세력의 독자적인 자기정체성 형성이 NL과 CA와 같은 노선과 그것에 바탕한 ‘정파 조직’의 정립을 통해 이루어졌기 때문이었다. 인천 5.3투쟁은 바로 그와 같은 상황에서 터져 나왔다. 서울과 인천의 운동 단체--정파 조직--들이 총집결한 이날 집회에서는 각 운동 단체 명의로 된 40여종에 가까운 유인물들이 뿌려졌다. 그 유인물상의 표현과 구호, 그리고 일련의 행동은 이전의 부산이나 대구, 광주 대화와는 그 성격이나 내용 면에서 상당한 차이를 나타냈다. 그 주요 골자는 ‘반민, 반독재, 보수대연합 성토’ 등이었다. 특히 시위대는 개헌 투쟁과정에서 연대했던 신민당을 기회주

6) 이와 관련한 본문 내용은 조현연(2009)에 바탕한 것으로 직접 인용인 경우를 제외하고는 별도의 참조주를 달지 않았음을 밝혀둔다.



의 집단으로 규정, “신민당은 개헌 싸움의 주체일 수 없다”고 주장하고 나섰다. 이러한 인천 5.3투쟁은 80년 5.18광주항쟁과 87년 6월 항쟁 사이에 있었던 가장 큰 반정부 투쟁으로서 운동세력이 야당세력에 대해 차별성의 한 획을 그어 내면서 민주화 투쟁의 핵심 주체이자 독자적인 실체로서 스스로를 정립해낸 자기 주체선언으로서의 성격을 지닌 것(조현연 2009:58-60)으로 평가되어진다.

인천5.3 투쟁과 관련하여 주목할 수 있는 것은 운동세력에 대한 야당세력의 비판적인 시각도 목격할 수 있다는 것이다. 김대중은 인천 5.3투쟁 직전인 4월 25일 이미 급진 학생운동의 전투성을 비난했다. 4월 29일에는 신민당은 그들이 일부 학생들의 과격한 주장을 지지하지 않으며, 반미<sup>7)</sup>, 반핵 해방 논리 등에 반대한다는 점을 분명히 했다. 다음날 청와대에서 개최된 4.30 회동에서 이민우 총재는 급진 좌익 학생운동권에 대한 탄압을 묵인하겠다는 입장을 밝히기까지 했던 것이다(정해구·김혜진·정상호 2004:77). 이러한 일련의 사태는 야당세력과 운동세력이 민주주의의 내용과 민주화 방식을 둘러싸고 상호간의 비판을 통해 사실상 분화되어가고 있음을 의미하는 것으로, 진보정치세력은 바로 그러한 과정을 거치며 형성되어져 갔다.

진보정치세력의 형성은 노동운동진영을 중심으로 한 정치적, 조직적 실천으로 구체화되어갔다. 서노련과 인민노련과 같은 노동운동세력에 의해 만들어진 노동자 정치조직이 바로 그것이다. 이 조직들에 참여한 주요 인맥은 87년 이후 진보정당운동의 주요 주체로 등장하게 된다. 서노련은 노동조합과 경제투쟁의 의의를 상대적으로 소극적으로 보면서, 노동자들의 정치투쟁 고양에 주안점을 두었다. 하지만 서노련은 인천 5.3투쟁을 거치면서 정권의 탄압과 내부 분열을 겪으면서 86년 하반기 해체상태에 들어가게 된다. 이에 따라 노동운동은 87년 6월항쟁 당시 개별적인 투쟁에 머물거나 민주헌법쟁취국민운동본부(국본)의 투쟁 일정에 소극적으로 참여하게되는 한계를 드러

7) 광주항쟁이 끼친 영향 중 하나가 바로 운동세력을 중심으로 한 반미주의의 생성과 확산이다. 하지만 반미주의는 김대중의 발언에서도 확인할 수 있듯이 야당 세력이 수용할 수 없는 너무나 급진적인 의제였다. 광주항쟁에서의 미국 문제와 관련해서는 박태균(2004) 참조.

났다. 바로 이러한 상황에서 87년 6월 전국적 노동자 정치조직 건설 및 노동자 정당건설을 견지하는 노동운동세력을 중심으로 인민노련이 결성되었다. 인민노련은 반교조라는 이름으로 반NL, 반CA를 내세우며, 과학적 사회주의와 노동운동의 결합을 천명하였다. 이들은 특히 노동자계급의 정당 혹은 그 역할을 대신 할 수 없는 혁명적 조직 없이는 전략도 민족민주전선도 있을 수 없다는 입장 아래, 모든 활동의 초점을 전국적 수준의 노동자 정당 건설에 맞추어 나갔다. 이후 인민노련은 87년 대선 과정에서 독자후보 전술을 제시하고, 88년 총선에서는 민중의 당을 만들어 참여한다.

87년 대선에서의 독자후보운동은 CA 그룹(일명 '선봉' 그룹)과 인민노련을 중심으로 한 노동운동과 농민운동 일부 그리고 문화운동 그룹들에 의해 주도되었다. 이들은 민주변혁을 지향하는 운동의 역량이 이제는 상당히 성장했으므로 독자적인 정치세력을 꾸릴 때가 되었다는 인식에서 출발했다. 그리고 보수야당과의 차별성을 견지하면서, 선거라는 합법 공간에서의 운동 약량 확대, 전 민중에 대한 운동진영의 정치적 계몽사업 수행, 보수 야당과의 올바른 제휴 등의 목적을 위해 민중후보를 추대하고 나선 것이었다. 하지만 결국 이들이 추대한 백기완 후보는 중도에 사퇴하고 만다. 김대중-김영삼-백기완 3자 회담의 개최를 통해 후보 단일화를 이루고 민주연립정부 수립을 기치로 내걸고자 하였으나 김대중, 김영삼 두 후보가 응하지 않음으로써 좌절되고 만 것이다.

이들 세력들은 민중의 당을 결성해 88년 총선에 참여했다. 진보정치세력이 합법진보정당운동의 구체적 실천을 시작한 것이었다. 민중의 당은 진보운동의 새로운 세대가 만든 첫 번째 진보정당이라는 의미를 지닌 정당이었다. 하지만 총선에서 16개 지역구에 후보를 냈지만 한 명도 당선되지 못했고, 0.33%(출마지역 평균 득표율 4.3%)의 득표율을 올리는 것에 그쳐 해산되었다. 총선 이후 이들은 민중정당재건위원회로 전환되었다.

한편 70년대 학생운동출신 인사들의 주도로 만들어진 한겨레 민주당도 총선에 참여하였다. 하지만 이들 역시 저조한 득표율을 올린 끝에 민중의 당과

마찬가지로 해체되고 만다.<sup>8)</sup>

#### 4. 지역균열의 정치적 동원과 지역정당체제의 등장

80년 5.18 광주항쟁에 영향받은 선명야당의 등장으로 보다 강화된 반민주-민주 균열에 바탕해있던 한국의 정당정치는 87년 6월항쟁 이후 커다란 변화를 겪는다. 반민주-민주 균열이 급격히 약화되고 지역균열의 본격적인 정치적 동원에 바탕한 지역정당체제가 등장한 것이다. 각기 다른 4개 지역에 기반한 민정당(대구 경북), 평민당(호남)과 통일민주당(부산 경남), 신공화당(충청) 간의 경쟁체제가 바로 그것이다.<sup>9)</sup> 이와 같은 지역정당체제는 87년 대선과 88년 총선을 거치면서 그 모습을 드러냈다. 주지하다시피 이 시기 이후 지역정당체제는 한국 정당정치의 고유한 특성으로 자리잡아 갔다. 92년 대선과 총선, 96년 총선과 97년 대선, 2000년 총선에 이르기까지 지역정당체제는 90년 3당 합당과 97년의 DJP 연합에 의해 정당의 수 등 그 구성에 변화가 있긴 했지만, 대구 경북-부산 경남-호남-충청(혹은 영남-호남-충청) 지역에 기반해 있는 정치세력들 간의 경쟁체제로서의 성격을 유지해 왔던 것이다. 정주영의 통일국민당이나 민주노동당과 같이 특정지역에 기반하지 않은 정당이 등장하기도 하였으나 이들 정당들은 모두 소멸되었거나 군소정당에 머물고 있다. 최근 2002년 대선과 2004년 총선을 거치면서 이념, 세대 균열이 부각되면서 지역균열의 동원이 일정하게 약화되는 조짐을 보이기도 했다. 하지만 2006년 지방선거, 2007년 대선, 2008년 총선에서 이념, 세대 균열은 다시 약화된 가운데, 지역균열이 여전히 지배적 균열로서의 위치를 유지하고 있다고 하겠다.

8) 한겨레민주당은 63명이 출합해 1.4%의 득표를 올렸으며, 1석을 획득했다. 하지만 당선자가 총선 직후 평민당으로 당적을 옮겼다. 한겨레 민주당에 관한 상세 연구는 임현진(2009) 참조.

9) 손호철 교수(1999:295)는 이때 민정당을 '패권적 지역주의 정당'으로, 민주당과 평민당을 저항적 지역주의로, 신공화당을 반사적 지역주의로 규정하고 있다.

〈표2〉 87년 민주화 이후 지역정당체제의 지속과 변화(총선 기준)

13대 (1987년)	14대 (1992년)	15대 (1996년)	16대 (2000년)	17대 (2004년)	18대 (2008년)
민정당 (대구 경북)	민지당 (반호남 연합)	신한국당 (영남)	한나라당 (영남)	한나라당 (영남)	한나라당 (영남)
평민당 (호남)	민주당 (호남)	국민회의 (호남)	새천년 민주당 (호남)	민주당 (호남)	민주당 (호남)
민주당 (부산 경남)	통일국민당 (소멸)	자민련 (충청)	자민련 (충청)	열린우리당 (소멸)	자유선진당 (충청)
신공화당 (충청)		통합민주당 (불특정)		민주노동당 (불특정)	친박연대 (대구 경북)
					민주노동당 (불특정)
					창조한국당 (불특정)

한국 정당정치에서 반민주-민주 균열이 급격히 약화되고 지역균열의 정치적 동원이 본격화된 이유는 무엇인가? 5.18은 이때 어떠한 의미를 갖는가?

반민주-민주 균열의 급격한 약화는 지배세력이 6.29선언을 통해 민주화 세력의--최소주의적 강령에 따른--직선제 개헌 요구 등을 수용한데서 시작되었다. 이런 측면에서 반민주-민주 균열의 급격한 약화는 민주화 투쟁의 '성공의 결과'이기도 하다. 하지만 보다 중요한 것은 민주화 세력의 정치적 대표자로 부상한 야당세력(통일민주당)이 자신들의 집권 가능성을 높이기 위한 제도적 규칙을 확보하기 위해 6.29 선언 이후 여야 정치엘리트들 간의 '협약의 정치'에 주안점을 두었다는 것이다. 그리고 이 협약의 과정에서 반민주-민주 균열을 지탱하고 주도해온 운동세력을 철저히 배제했다는 것이다(김수진 2008:200-201). 이는 6.29 선언을 계기로 민주화 세력 내부의 분화 혹은 분열이 시작되었음을 의미했다. 이러한 상황에서 반민주-민주 균열이 그 강도를 지속시켜나갈 수는 없었다.

야당세력의 그와 같은 선택은 6.29선언 직후 터져나온 7,8,9월 노동자 대

투쟁을 거치면서 더욱 분명해졌다. 노동자 대투쟁은 반민주-민주 균열이 확장, 심화되고 있음을 의미하는 것이었다. 즉 직선제 개헌과 같은 절차적 민주주의를 넘어, 산업화 과정에서 배제되고 소외되어왔던 노동자계급을 위시로 한 민중들의 사회경제적 권리의 신장을 핵심으로 하는 실질적 민주주의를 중심으로 반민주-민주 균열의 성격이 변화될 필요성과 가능성을 보여주는 것이었다. 하지만 여당세력과 개헌 협상을 진행시키고 있던 야당세력은 노동자들의 자제를 요청하며 그것을 저지하고 나섰다. 6월 항쟁을 지지했던 중산층들 역시 노동자 대투쟁에 대해서는 지지를 보내지 않았다. 이는 실질적 민주주의로의 상승을 둘러싸고 민주화 세력 내부가 더욱 분화 혹은 분열되고 있음을 의미했다. 그런 가운데 국가권력이 다시금 억압성을 발휘하기 시작했고 기업들은 '구사대'란 이름의 사적 폭력마저 휘둘렀다. 주류 언론들은 반공주의와 발전주의에 기반한 지배이데올로기 공세를 펴부었다. 하지만 이런 상황에서 반민주-민주 균열은 작동되지 않았다. 절차적 민주주의에 대한 요구가 일정하게 수용되고 민주화 세력 내부의 분화 혹은 분열로 운동세력과 노동자계급이 고립되면서 실질적 민주주의로의 상승이 차단된 순간, 반민주-민주 균열은 더 이상 사회변화를 추동하는 힘을 발휘할 수 없었기 때문이다.

바로 이러한 상황, 즉 민주화 세력 내부의 분화 혹은 분열에 따른 반민주-민주 균열의 약화 속에 노동자 대투쟁이 진정된 9월 이후부터 12월 대통령 선거기간 사이 지역균열의 정치적 동원이 시작되어진다(최장집 1989:288). 이는 다른 무엇보다도 야당세력이 분열되었기 때문이다. 민주화 세력의 정치적 대표자였던 통일민주당이 결국 김대중, 김영삼 두 정치지도자의 양보 없는 대권경쟁 속에 두 개의 정당으로 나뉘어졌다. 1987년 11월 김대중을 정점으로 하는 평화민주당이 출현한 것이다. 이들이 분열한 이유는 무엇일까? 6.29선언으로 직선제 개헌을 핵심으로 하는 절차적 민주주의에 대한 요구가 수용되어 반독재 민주화 투쟁이 마무리되었다는 판단 속에 양자간의 연대 유인이 약화되어졌기 때문이었다. 게다가 김종필을 정점으로하는 신공화당의 출현이 보수의 분열을 가져옴으로써 김대중, 김영삼 두 정치지도자가 동시

에 출마한다고 해도 양자간 누군가는 당선될 수 있을 것이라고 판단(최장집 1989:301)했기 때문이다.<sup>10)</sup> 하지만 이것은 착각이었다. 대선패배라는 결과를 놓고 볼 때에 그렇다. 하지만 대선이 치루어지기 이전의 정치, 사회적 상황을 고려했을 때에 패배는 이미 예견된 것이었다. 우선 6.29선언 이후 노동자 대투쟁을 경과하면서 보수세력의 응집성이 높아져 갔다. 그 과정에서 반공주의와 발전주의 이데올로기가 대대적으로 동원되었는데, 이는 민주화를 지지했던 중산층의 동요와 보수화 가능성을 높이는 것이었다. 여당 후보인 노태우가 안정이라는 보수적 가치를 적극 동원한 것은 그러한 맥락에서였다. 보다 결정적이었던 것은 바로 그러한 상황에서 협약정치에 주안점을 둔 야당 세력의 전략적 선택에 따라 집권세력의 정당성이 회복된 가운데, 민주화 세력은 분열되었다는 점이다. 더 나아가서는 야당세력마저 분열되었고, 그것이 지역균열의 동원 속에 더욱 가속화되어졌다는 점이다. 야당세력은 절차적 민주주의에 한정된 6.29선언이 한국 정치, 사회의 지배적인 질서, 특히 반공주의와 발전주의 이데올로기가 지배하는 질서에 균열을 내지 못하였다는 것, 중산층이 안정을 위해 민주화 세력을 이탈할 가능성이 있다는 것, 그리고 자신들의 분열, 특히 지역균열의 동원이 스스로를 소수화시킨다는 것 등을 간파하지 못했거나 의도적으로 외면했던 것이다.

그런데 야당세력의 분열이 지역균열의 동원으로 이어진 이유는 무엇인가? 그것은 다른 무엇보다도 두 정치지도자를 정점으로 하는 정치세력들 간에 이념, 정책적 차별성이 사실상 존재하지 않았기 때문이다. 김대중의 경우 71년 대통령 선거에서 부유세 도입, 예비군 폐지 등 당시로는 꽤 진보적인 정책들을 선보인 바 있었다. 게다가 김대중은 71년 대선과 5.18 광주항쟁을 계기로

10) 이외에 양자가 분열한 것은 양자 모두 대권욕망을 갖고 있었으며, 대통령에 당선되는데 필수적인 국민적 지지를 어느 정도 갖고 있었기 때문이라고 할 수 있다. 또 당조직 내부의 측면에서도 그 이유를 찾아볼 수 있다. 당시 통일민주당 내부는 영남과 호남으로 나뉘어진 지역파벌이 형성되어 있었다. 이는 85년 2.12총선 이후 진행된 야당통합 과정에서, 이민주 파동을 계기로 신민당으로부터 분리 독립하여 통일민주당을 형성하는 과정 등에서 당내 양자의 지분을 지역별로 균등분할한 것의 결과였다. 이 때문에 1987년초 이미 김영삼 파벌은 모두 영남출신 의원들로, 김대중 파벌은 모두 호남출신 의원들로 구성되어 있었다. 즉 양대 파벌은 독자적으로 자금과 조직을 동원할 수 있었기 때문에 언제든지 독자적인 정당을 형성할 수 있는 잠재적 능력을 갖추고 있었던 것이다. 이는 양김의 분열을 용이하게 만들었다(이갑윤 1997:79-80).

박정희, 전두환 군부정권 하에서 가장 핍박받아온 정치지도자였다. 이 때문에 김대중은 국가권력과 운동세력에게 상대적으로 진보적인 정치인으로 인식되고 있었다. 하지만 그것은 일종의 ‘허구’였다. 반민주-민주 균열이 강고하게 작동하고 있었던 86년 인천5.3사태를 전후로 한 시기에도 그렇고, 반민주-민주 균열이 약화되어가던 87년 7,8,9월 노동자 대투쟁이 전개되고 있던 시기에도 그렇고, 김대중은 운동세력들에게 비판적인 태도를 견지했다. 흥미로운 것은 두 시기 모두 야당 세력이 김대중, 김영삼 두 정치지도자의 주도로 직선제<sup>11)</sup> 개헌을 추진하고 있었다는 점이다. 김대중이 상대적으로 진보적인 이념과 정책을 갖고 있었을런지는 모르지만, 그가 중시했던 것은 항상 절차적 민주주의의 쟁취였고, 그것에 바탕해 여야 경쟁과 야당 내부의 경쟁에서 우위를 점해 대권을 차지하는 것이었다. 이는 김영삼의 경우에도 마찬가지였다. 김영삼의 이념과 정책이 김대중에 비해 진보성이 떨어지거나 보수성이 높다는 증거도 존재하지 않는다. 이들의 이념, 정책적 유사성은 각자 정권을 잡은 이후 국정을 운영해간 내용과 방식에서도 확인되어진다.<sup>12)</sup> 결국 이들의 유일한 차별성은 출신지역과 지역기반에 있었다.

하지만 이때 유의할 것은 지배세력에 의해 그러한 지역균열의 정치적 동원이 부추겨졌을 뿐만 아니라, 적대적 성격을 갖는 것으로 채색되어졌다는 사실이다. 지배세력은 주류 보수 언론과 방송매체들을 통해 김대중, 김영삼 두 정치지도자의 경쟁을 서로에 대한 폭력 행사마저도 서슴치않는 영호남 지역 감정의 대립이라는 틀로 해석해냈다.<sup>13)</sup> 특히 지배세력은 이 과정에서 반공

11) 한편 이갑윤(1997:81-82)은 대통령 직선제가 대통령 간선제 하에서의 대의원 선거나 혹은 내각제 하에서의 국회의원 선거와 비교할 때 후보자의 출신지역에 따라 지지의 지역적 편중이 나타나기 쉽고, 이 때문에 직선제가 지역주의 선거연합을 발전시킨다고 지적하고 있다. 이를 감안할 때, 양김씨가 직선제 개헌을 주장한것은 두 사람 다 탄탄한 지역 기반을 갖고 있어 직선제가 유리하다고 판단했기 때문이며, 그들의 분열 역시 직선제의 도입으로 두 사람다 자신이 승리할 가능성이 있다고 판단했기 때문일 것이다.

12) 대북정책의 차이점을 지적할 수 있을지 모르겠다. 즉 대북정책에 있어 김영삼은 강경파이고, 김대중은 온건파라고 파악할 수 있을지도 모른다. 하지만 양자 모두 정상회담과 교류 활성화를 추진했다. 특히 김영삼 정권이 제공한 대북지원액수는 김대중 정권에 비했을 때에도 결코 작지 않다. 하지만 그 결과는 다르게 나타났는데, 이는 김일성의 사망 등 예기치 않은 변수에 의해 조성되었던 정세의 규정력이 컸기 때문이라고 할 수 있다.

13) 이는 대선 유세 과정에서의 타지역 후보들에 대한 폭력 행사를 가리킨다. 이 모습은 TV 중계를 통해 전국으로 전파되면서 일반 대중 차원에서 지역감정을 고취시켰다. 하지만 이러한 폭력 사태에 지배세력, 특히 여당 후보측의 개입이 있었다는 의혹이 제기되기도 했다.

주의를 집객한 반호남 지역감정을 적극적으로 동원해냈다. 5.18 광주항쟁에 대한 왜곡에 바탕해 호남을 급진좌파세력의 온상지로 몰고 갔고, 김대중을 바로 그러한 호남의 권력욕에 집착한 좌파 정치인으로 몰고 갔던 것이다. 대선 이후에도 지배세력은 후보단일화와 야권통합 실패의 책임을 김대중과 평민당에 전가시키기도 했다(최장집 1989:289-290). 지배세력이 반호남 지역감정을 적극적으로 동원한 이유는 세 가지로 볼 수 있다. 첫째, 전두환 정권의 경험을 통해 확인했듯이, 지배세력, 특히 신군부권위주의 세력의 주요 인사였던 노태우 후보의 정당성 제약 요인인 5.18 광주항쟁의 역사적 의미에 흠집을 내고자 했기 때문이다. 둘째, 반호남-반김대중 정서가 이미 사회적, 정치적 편견으로 존재해왔던 탓에 그것의 활용이 용이했던데다가, 이를 통해 민주화 세력의 분열을 더욱 강화시킬 수 있었기 때문이다. 셋째, 반호남 정서의 동원을 통해 영남지역에서의 반민주-민주 균열을 희석시키면서, 노태우의 출신지역인 대구·경북을 넘어선 보다 많은 영남지역의 지지를 얻어내고자 했기 때문이다.

지배세력에 의한 반호남 지역감정의 적극적 동원은 타지역의 반호남 정서를 증폭시켰지만, 동시에 호남의 저항적 지역주의와 그것이 갖는 정당성을 강화시켰다. 이렇게 강화된 호남의 저항적 지역주의는 김대중과 그가 이끄는 정당(평민당→민주당→국민회의→새천년민주당)에 대한 전폭적 지지(‘물지마 지지’)로 이어졌다. 이것은 타지역과 비교했을 때, 그 강도가 매우 높은 것이었다.<sup>14)</sup>

호남의 저항적 지역주의의 높은 강도를 이해함에 있어, 지배세력의 자극에 앞서 먼저 감안할 것이 있다. 즉 호남의 저항적 지역주의가 갖는 역사성이다. 호남 지역은 박정희 시기 이후 경제적, 정치적으로 소외되고 배제되어왔다. 영남중심의 산업화 정책이 추진됨에 따라 타지역과 함께 경제적으로 낙후되어왔다. 하지만 호남 지역은 타지역과 달리 경제적 낙후성에도가 덧붙

14) 가령 13대 대선과 14대 대선에서의 김대중에 대한 호남-비호남의 지지격차에 바탕해 산출한 지역균열지수는 60%를 넘는다. 이는 다른 지역의 균열지수보다 약 20-25% 정도 더 높게 나타나고 있는데, 이는 서구 국가에서 나타나는 가장 강한 균열인 종교적 균열 50% 보다도 더 큰 것이었다(이갑윤 1997:38-39).



여 정치적 핍박마저 감수해야 했다. 71년 대통령 선거에서 김대중이 박정희를 위협하는 야당세력의 대표주자로 부각되었기 때문이었다. 하지만 무엇보다도 5.18의 경험이 가장 중요했다. ‘학살 당함’의 경험이 부과한 고통 때문이다. 바로 여기서 지역균열의 강화와 그에 따른 지역정당체제의 형성에서 5.18이 갖는 의미를 포착할 수 있다. 5.18--혹은 그것에 대한 기억--은 호남의 저항적 지역주의를 더욱 강화시키고 그것에 필요한 정당성을 공급하는 에너지원이 되었던 것이다. 김대중에 대한 전폭적 지지가 보내졌던 것 역시 그가 갖는 5.18과의 연관성 때문이다. 김대중은 호남의 정치인이자 ‘5.18의 정치인’이었던 것이다.

하지만 호남의 강한 저항적 지역주의와 김대중에 대한 전폭적 지지의 지속은 타지역의 반호남 정서를 더욱 확산시키면서 호남을 정치, 사회적으로 고립시켰다. 그것의 완성이 바로 90년 이루어진 3당 합당이였다. 물론 그러한 고립이 무서워 저항적 지역주의의 강도를 낮추거나 김대중에 대한 지지를 철회할 이유는 없었다. 호남만이 아닌 영남-충청이 같이 결부되어있는 지역정당체제 하에서, 김대중에 대한 지지의 철회가 호남에 대한 정치, 사회적 포괄성의 개선으로 이어질 어떠한 개연성도 존재하지 않았기 때문이다. 하지만 그렇다고해서 호남의 저항적 지역주의가 전적으로 정당화될 수 있는 것은 아니다. 그것이 설사 5.18에 기반해있다고 해도 그러하다. 타지역의 지역주의는 물론, 호남의 저항적 지역주의 역시 지역정당체제의 문제에 대한 책임에서 자유로울 수 없기 때문이다. 그것이 지역정당체제의 구성요소가 되고 있는 한에서는 그러하다.

지역정당체제가 갖는 문제의 핵심은 5.18이 배태한 또 다른 정치의 지평, 즉 진보정치세력과 진보-보수 균열의 부각을 제약함으로써, 민주주의를 한층 더 진전시킬 수 있는 가능성을 약화시켰다는데에 있다. 이것의 구체적 예로서 선거제도의 문제를 지적할 수 있다. 87년 대선 직후 민정-민주-평민 3당은 협상 과정을 거쳐 국회의원 선거법을 개정했다. 그 결과 소선거구와 단순다수결제도를 주축으로 하고 의석비율에 입각한 전국구제를 가미한 선

거제도가 도입되었다.<sup>15)</sup> 이 제도가 도입된 이유는 새로운 정치세력이 정치사회로 진입할 가능성을 제도적으로 봉쇄하고, 자신의 지역기반을 독점하면서 지역정당체제를 유지하기 위함이었다.

## 5. 나오며

한국 정당정치의 현실은 어둡다. 정당이 민주주의를 창출한다는 샷츠슈나이더의 언명을 떠올리면, 한국 민주주의의 전망 역시 크게 밝지 않다고 볼 수 있다. 한국 정당정치는 이념, 정책적 차별성이 부재한 보수정당들(혹은 보수정당과 자유주의 정당들) 간의 소모적인 힘겨루기가 주를 이루면서, 사회양극화와 경제적 불평등의 심화로 고통받고 있는 사회경제적 약자들의 문제를 해결하고 있지 못하다. 민주노동당과 진보신당과 같은 진보정당이 원내에 진출해 그와 같은 문제의 해결을 자임하고 있지만 군소정당의 한계를 벗어나고 있지 못하다. 그런 가운데, 민주화 이후 점차 증대해왔던 정당정치에 대한 불신은 그 어느때보다도 높다. 보수정당, 진보정당 가릴 것 없이 한국의 정당정치는 사회구성원들의 삶의 질 향상에 기여하면서 정치적 효능감을 제공하는데 성공하고 있지 못한 것이다. 이는 80년대와 달리 반민주-민주균열은 약화되어졌지만, 이념 정책을 중심으로 한 진보-보수 균열이 여전히 부차적 지위에 머물고 있는 가운데, 지역균열이 우세를 점하고 있기 때문이다. 5.18 30년이 흐른 지금, 한국 정당정치가 시급하게 풀어나야 할 숙제이다.

---

15) 민정당은 새 선거법의 단독 통과를 강행했고, 평민당은 처음부터 오로지 당락적 계산에 입각해서 소선거구제를 주장하였으며, 민주당은 중선거구제와 소선거구제 사이에서 방향을 거듭하였다(김수진 2008:202).

## 참고문헌

- 김수진. 2008. 『한국 민주주의와 정당정치』. 백산서당.
- 김영명. 1998. 『고쳐쓴 한국 현대정치사』. 을유문화사.
- 김윤철. 2007. “1980년대 한국 학생운동의 리더십: ‘자기희생적’ 리더십과 ‘정파적’ 리더십.” 민주화운동기념사업회, 『기억과 전망』, 통권 17호, pp. 278-310.
- 사르토리, G. 1986. 『현대정당론』. 동녘.
- 손호철. 1999. 『신자유주의 시대의 한국정치』. 푸른숲.
- 이갑윤. 1997. 『한국의 선거와 지역주의』. 오름.
- 임현진. 2009. 『한국의 사회운동과 진보정당』. 서울대학교 출판부.
- 조현연. 2009. 『한국 진보정당 운동사: 진보당에서 민주노동당 분당까지』. 후마니 타스.
- 최장집. 1989. 『한국 현대정치의 구조와 변화』. 까치.
- 정해구 · 김혜진 · 정상호. 2004. 『6월항쟁과 한국의 민주주의』. 민주화운동기념 사업회.
- 헨더슨, 그레고리. 2000. 『소용돌이의 한국정치』. 한울.



# 5월 운동의 제도화와 현 주소

- 운동방식과 주체, 이슈의 변화를 중심으로 -

최 정 기 (전남대 사회학과)

## 1. 문제제기

광주·전남지역은 1980년대를 거치면서 정치, 사회, 문화 등 사회 거의 전 분야에 걸쳐 다른 지역에 비해 훨씬 크고 심대한 변화를 겪었다. 그것은 무엇보다도 5·18과 5월 운동의 효과라 할 수 있다. 즉 5·18을 겪으면서 일반 시민들이 그동안 자신들을 통제하고 있는 정치적, 이데올로기적 장치들의 한계를 인식하고 다양한 방식으로 적극적인 사회적 행위를 하기 시작했으며, 이러한 시민들의 참여가 5월 운동이라는 이름으로 모아지면서 사회변동을 이끌어내는 힘으로 작용하였던 것이다. 그 결과 그때까지의 사회구성 및 정치적 지배구도는 어떤 형태로든 변화할 수밖에 없었다. 그리고 그 변화의 방향이, 구조적인 측면에서 볼 때, 민주주의의 확장이라는 것에 대해 별다른 이견이 없는 것 같다.

그렇지만 오늘날 광주 지역사회에서는 민주주의가 확장된 결과라고 보기 힘든, 또 다른 현상들이 발견되고 있다. 그것은 경제성장 담론과 민주주의 담론 사이의 충돌현상 및 경제성장 담론의 지배담론화 현상이다. 선진국의 예에서 볼 수 있듯이 경제성장과 민주주의는 서로 대립적인 것이 아니며, 오히려 상호 보완적인 측면이 있는 가치들이다. 그러나 한국사회에서는 민주주의가 경제성장에 걸림돌인 것처럼 이야기하는 것을 자주 접할 수 있다. 예를 들

면, 1980년대 중반 이후 DJ 중심의 정당에 몸담았던 인사들은 항상 ‘광주정신’의 계승을 이야기하였지만, 그것이 실제 정책으로 실현되는 것은 5·18관련 사업에 한정되어 있었으며, 도시계획이나 지역민들의 일상적인 삶에 대해서 이야기할 때는 곧바로 경제성장 담론을 주장하였다. 이런 현상은 이른바 1980년대 중·후반 이후 시작된 민주화가 진행되면 될수록, 특히 5월 운동이 국가기관의 소관업무가 되면서부터, 더욱 강력하게 나타났다.

이런 현상을 통해 알 수 있는 것은 역설적이게도 민주화가 진전될수록 운동의 민주주의는 제도의 민주주의에 의해 대체되는 운명에 처하게 된다는 것이다. 또 민주적인 제도와 민주화를 지향하는 운동은 서로의 목적이 다르며, 설사 민주주의의 확장이라는 커다란 목표에서는 양자의 목적이 일치한다고 하더라도 민주화 이후 변화된 상황에 따라 민주주의의 추구내용도 변화하게 된다는 것이다. 그렇다면 오늘날의 시점에서 5월 운동은 과연 무엇을 지향하는 운동인가? 5·18과 관련된 사법적 처벌이 종료되었고, 보상 및 기념사업까지 어느 정도 마무리된 오늘날에도 과연 5월 운동이 존재하는가? 이 글은 이러한 질문에 대해 5월 운동의 제도화라는 측면에서 그 구체적인 내용을 검토하고자 한다.

여기서 말하는 운동의 제도화란 사회운동이 국가를 비롯한 여타 조직들과의 관계에서 일상적이고 관례적인 상호작용이 이루어짐으로써 그 자신이 반복적이고 자기유지적인 과정으로 접어드는 현상을 말한다. 대체로 민주화가 진행되는 과정에서 이와 같은 사회운동의 제도화가 일어나며, 국가와 사회운동의 관계 및 사회운동 조직의 자율역량에 따라 다양한 유형이 있을 수 있다. 그 유형은 저항과 갈등적 협력, 배제(주변화), 포섭(흡수)의 네 가지로 분류할 수 있다(신상숙, 2007: 7, 43).

그렇다면 5월 운동의 제도화는 어떠한 유형으로 파악할 수 있는가? 5월 운동의 제도화는 하나의 유형으로 파악할 수 있는가 아니면 구성요소에 따라 서로 다른 다양한 제도화의 과정을 보이고 있는가? 한국사회가 형식적인 수준에서라도 민주화되면서 그 당연한 결과로 5월 운동도 제도화의 과정을 거

칠 수밖에 없었다. 그러나 그 구체적인 내용 및 형식에 따라 제도화는 매우 다른 결과를 야기할 것이다. 국가권력에 의한 5월 운동의 제도화는 국가가 5·18을 자신들의 공식 기억으로 명시화하고, 5·18의 의미를 자신들의 방식으로 관리하고 통제하는 것을 말한다(김기곤, 2010). 그것이 갖는 가장 큰 특징은 국가권력의 입장 변화 및 정책에 의해 추진되었다는 것이며, 또 다양하고 복합적인 주체<sup>1)</sup>를 갖고 있는 5월 운동의 특성상 제도화 역시 매우 불균등하게 이루어지고 있다는 점이다. 여기에 대응하여 5월 운동을 구성하는 다양한 요소들은 어떻게 활동하고 있으며, 현재 어떠한 모습을 보이고 있는가? 이 글은 이러한 질문에 답하고자 한다.

## 2. 5월 운동의 제도화 과정

현재의 시점에서 5·18은 적어도 법적, 제도적 수준에서는 정리가 거의 끝난 역사적 사건이라 할 수 있다. 즉 ‘광주민중화운동관련자보상법’의 제정과 수 차례에 걸친 배상 실시로 그와 관련된 명예회복과 보상이 어느 정도 마무리되었다. 5월 18일은 1997년에 국가기념일로 정해졌으며, 망월동묘역은 국립묘지로 승격되었고, 피해자들은 유공자가 되었다. 그래서 1990년대 말부터는 각종 학술회의에서 5·18 및 5월 운동의 지역적 한계를 비판하는 이야기들이 쏟아져 나오기 시작했다.<sup>2)</sup> 그들의 주된 논지는 “더 이상 5·18이 광주의 전유물이 아니라는 것이며, 광주도 이제는 5·18을 품에서 떠나보내라”는 것이었다.

한 가지 분명한 사실은 5·18의 지역적 한계와 5월 운동의 지역적 한계는

1) 5·18의 주체는 보는 관점에 따라 매우 다르다. 다수의 주장은 그 주체를 시민으로 보는 것이다. 이에 비해 1980년대 일부 학자들은 민중이나 노동자 등을 주체로 설정하기도 했다. 그리고 이러한 주체론과는 무관하게 현실적으로는 유족이나 부상자, 구속자 등과 함께 광주지역의 학생운동 활동가 출신들이 5월 운동을 주도하고 있다.

2) 이미 1990년대 말에 학술단체협의회는 “‘5·18’은 끝났는가?”라는 도발적인 질문을 던지면서 전국 규모의 학술대회를 개최한 적이 있다.

구별되어야 한다는 것이다. 이때 5·18은 1980년의 사건 자체를 지칭하는 것이라면, 5월 운동은 1980년 이후 5·18을 매개로 전개되었던 민족민주운동을 통칭하는 개념이다. 5·18은 광주와 전남의 일부 지역에서, 다른 지역과 조직적으로나 정서적으로 고립된 채, 일어난 사건이다. 반면 5월 운동은, 시기에 따라 약간의 차이가 존재하는 것은 사실이지만, 비교적 전국적인 수준에서 일어난 운동이었다. 물론 5월 운동의 과정에서도 광주·전남지역과 다른 지역 사이에는 정서적 거리감이 있었던 것도 사실이다. 그러나 5·18의 정신 계승과 1980년 당시의 학살자에 대한 처벌을 주장한다는 점에서 보면 동일한 운동이었다. 1980년 5월에 발생한 사건으로서의 5·18은 그대로 존재하는 것이 아니라, 그 이후의 5월 운동을 통해 재해석되면서 존재하는 것이다.

그 결과 5월 운동은 한 편으로는 한국의 민주화운동과 궤를 같이 하면서, 다른 한 편으로는 5·18에 대한 지배권력의 통제방식 및 5월 운동 내부의 역관계에 따른 변화를 보이면서 존재하고 있는 것이다. 그 주된 방향은 5월 운동의 주요 내용들이 국가사업 내지는 의례로 변하고 있으며, 5월 운동 조직들이 법인화하면서 고유의 영역을 확보하는 형태로 변하고 있다. 이 연구에서 구획한 5월 운동의 시기별 변화는 다음과 같다. 이러한 시기 구분은 정문영(1999)과 정호기(2002), 최정기(2009)를 참조하고, 5·18 관련 법제의 제정과정 및 5월 운동 조직들의 변화를 고려하여 설정하였다.

### 1) 권위주의정권에 대한 부정의 운동 : 비합법투쟁기(1980-1987)

1980년 이후의 5월 운동은 권위주의적 통치형태를 보이고 있던 5공의 지배를 최전선에서 뚫고 나가는, 그야말로 민족민주운동의 선두에서 있었다. 그 주된 힘은 5·18 당시 국가폭력에 의해 가족을 잃고, 부상을 당하고, 감옥살이를 했던 사람들의 고통과 죽음을 무릎 쓰고 끝까지 저항하였던 5·18의 역사적 경험에서 나오고 있었다. 나아가 당국의 금지에도 불구하고 사람들의 입을 통해 퍼져나가는 광주의 경험은 그대로 5공화국의 정통성을 위협하



는 가장 결정적인 요인이었다. 즉 5·18의 경험은 그러한 폭력을 통해 집권한 정권의 도덕적인 아킬레스건으로 작용하였던 것이다. 사회운동 세력들은 5·18을 경험하면서 체득한 한국사회의 모순구조를 대상으로 체제에 도전하는 격렬한 폭력시위를 전개하기 시작했으며, 해가 지날수록 그 강도가 강렬해졌다. 1980년대 초반의 강압통치도 이러한 저항이 성장하는 것을 막지 못했으며, 1984년이 지나면서부터는 해마다 5월 운동을 매개로 전국적인 수준에서 각 분야의 운동세력들이 결집하여 사회운동의 최선두에서 권위주의와의 싸움을 전개하던 시기였다. 이 시기 운동을 한 마디로 정의하면 부정의 운동이었다. 즉 권위주의정권에 맞서서 그에 굴하지 않고 그 정권을 부정하는 운동이었다. 이러한 형태의 운동은 1987년 6월 항쟁을 통해 그 정점에 달하게 되었으며, 결국 6·29선언이라는 지배권력의 굴복을 얻을 수 있었다.

## 2) 과거청산운동 및 기념사업 : 5월 운동의 합법화 시기(1987-1997)

1987년의 6월 항쟁으로 한 발 후퇴한 지배권력은 5·18에 대하여 몇 가지 가시적인 조치를 취하기 시작하였다. 먼저 그 해 7월에 김대중 내란음모사건 관련자 18명과 5·18 관련자 17명 등 이른바 ‘시국사범’ 2천여 명에 대한 사면복권을 단행하였다. 국회에서는 1988년 11월부터 광주청문회를 개최하였으며, 노태우대통령은 같은 해 11월 말의 특별담화에서 5·18에 대한 명칭을 광주사태에서 광주민주화운동으로 재규정하였다. 그리고 1990년에는 “광주민주화운동관련자 보상 등에 관한 법률”을 통과시켰으며, 그에 따라 보상작업이 진행되었다. 5월 운동 세력들은 진상규명과 책임자 처벌을 주장하면서 이러한 진행과정에 반대하기도 했지만, 이미 6월 항쟁 때의 열기는 찾아보기 어려웠다. 보상은 그대로 진행되었고, 5월 운동의 내부에서는 서로 다른 입장에 따라 논쟁과 갈등이 커지기 시작했다. 그 결과 그때까지 5월 운동이 갖고 있던 민족민주운동으로서의 위상도 점차 약화되기 시작했다.

한편 1990년대를 전후하여 피해자에 대한 보상과 기념사업이 진행되면서

5월 운동 내부에서 분화가 시작되었다. '5·18'과 그 당사자들이 이른바 '난동'과 '폭도'에서 '민주화운동'과 '국가유공자'로 변해가는 과정에서, 5월 운동도 다양한 형태로 변형되었다. 이는 집합적 운동이었던 '5·18'과 5월 운동이, 보상과정에서는 개별적인 사건으로 축소될 수밖에 없었던 것에 기인한 것이다. 이후 5월 운동은 여전히 역사의 진전에 중요한 역할을 담당하였지만, 한 쪽에서는 5월 운동의 이름으로 여러 가지 부정적인 행태를 보인 것도 사실이다. 또 5월 운동이 현실 사회구성과 동떨어져 존재하는 것이 아니며, 5·18 당사자들이 수 십 년을 '전사'로 살 수도 없는 것이었다. 그 결과 5월 운동의 변형과정에서 표출되는 여러 가지 모습들 중에는 계승하고 발전시켜야 할 요소들과 비판해야 할 요소들이 공존하고 있었다.

### 3) 국가의례 및 보훈업무로의 전환과 정신계승사업의 분화(1997년 이후)

1990년대 중반 이후 국가가 5·18기념사업을 직접 추진하게 되면서, 기존의 5월 운동은 대부분 국가의례 및 보훈업무로 전환하였다. 또 법원은 1997년 전두환, 노태우 등 5·18 당시 신군부의 주요 구성원 15명에 대해 내란죄를 적용하여 법적 공방을 종결지었다. 이로써 1997년이 되면 기존의 5월 운동에서 주장하던 것들이, 비록 그 알맹이도 빠지고 진상규명 등이 이루어지지 않았지만, 적어도 형식상으로는 상당수 해결되었다. 그러나 5월 운동은 단지 의례나 추모사업, 피해자에 대한 보상 등으로 환원되는 것이 아니며, 그 보다 훨씬 복합적이고 다양한 행위가 포함된다. 일반 시민들이나 사회운동 조직들이 생각하는 5월 운동도 역시 현재 국가의례나 보훈업무로 포섭된 영역과는 무관하게 1980년 당시의 정신을 계승하는 것이라고 생각한다.

이러한 생각으로 만들어진 것은 5·18기념재단<sup>3)</sup>이다. 5·18기념재단이 스스로 밝히고 있는 설립목적을 보면 5·18민중항쟁의 위대한 민주정신과

3) 1994년 8월 30일, 뜻을 같이하는 광주시민, 해외동포를 포함한 온 국민의 기금과 관련 피해자들의 보상금 출연 등으로 설립하였으며([www.518.org/main.html](http://www.518.org/main.html)), 정부에서도 기금을 출연하였다.

승고한 대동정신을 계승 발전시켜 국가와 지역사회 발전에 이바지하는 것을 가장 주된 목적이라고 하고 있다. 즉 5·18정신계승사업을 담당하겠다는 것이다. 그 공과는 별도로 논의해야겠지만, 5·18기념재단을 만들어야겠다고 뜻을 모을 수 있었던 것은 국가가 주도하는 추모사업이나 보훈업무만으로는 5월 운동이 제대로 실현되었다고 할 수 없다는 판단 때문이었다. 그 외에도 광주지역의 많은 사회단체들 역시 자신들의 사업이나 활동 과정에서 5·18을 계승하려는 여러 가지 활동을 전개하고 있다. 즉 2000년 이후에는 5·18을 기념하는 의례가 완전히 제도화되고, 피해자들에 대한 보상도 대부분 마무리되었으며, 피해자에 대한 처우가 보훈업무로 되었지만, 이러한 흐름과는 별개로 일부 사회단체는 국내·외를 대상으로 정신계승이라는 이름 아래 여러 가지 활동을 전개하고 있는 것이다.

### 3. 제도화된 '5월 운동'의 변화양상

#### 1) 운동방식의 변화

5월 운동의 제도화과정에서 나타난 가장 큰 변화는 운동방식의 변화이다. 1990년대가 지나면서 5월 운동에서는 두 가지 두드러진 변화를 발견할 수 있는데, 첫째는 운동의 형식이 시위 중심에서 사업 중심으로 바뀌었다는 것이고, 두 번째는 운동의 이슈가 다른 영역이나 해당 시기의 주요 과제에게 열려있었던 운동에서 점차 자신만의 이슈로 닫혀있게 되었다는 것이다.

먼저 운동형식의 변화를 살펴보자. 1987년까지의 5월 운동은 국가권력과 의 적대적인 대립 속에서 시위나 국가기관에 대한 공격의 형태를 띠고 있었다. 가장 전형적인 방식은 유족을 중심으로 피해자집단들이 망월묘역에서 추모식 혹은 위령제를 개최하고, 여기에 학생들이 참여하는 형식으로 이루어졌으며, 망월묘역에서의 의례가 끝나면 도심으로 진출하려다가 경찰과 충돌

하는 것이 일반적이었다. 그래서 해마다 5월이 되면 광주시는 최류탄으로 뒤 덮여있었다. 그 절정은 1987년의 6월 항쟁이었다. 박종철 고문치사 사건과 4·13호헌조치<sup>4)</sup> 등 유난히도 사회적 이슈가 많았던 1987년에는 그 해 초부터 전국적으로 벌어진 시위가 6·29선언<sup>5)</sup>이 나올 때까지 계속되었었다. 즉 이때까지의 주된 운동형식은 시위 및 국가기관에 대한 기습공격이었다.

그렇다면 제도화된 이후의 5월 운동은 어떠한 방식으로 이루어지고 있는가? 추모사업 등이 국가기관의 소관업무로 된 이후의 5월 운동은 정신계승사업이라는 이름 아래 관료제 형태의 조직을 갖춘 단체들의 각종 사업으로 나타나고 있다. 5·18기념재단은 물론이고 그 외 각종 NGO 단체들이 자신들의 연중 사업 속에 5·18 관련 정신계승사업을 포함하고 있는 것이다. 그리고 이러한 사업들은 대체로 국가로부터 지원금을 수령하고 있다. 따라서 이제는 5월 운동이라는 이름으로 진행되는 시위나 국가기관에 대한 공격을 찾아보기 어려우며, 설사 시위 형식을 띤 운동이 있더라도 이제 그 목적은 국가권력에 대한 공격이 아니라 체제 안에서의 개혁적인 운동이거나 이익집단의 요구로 판단되는 정도이다.

운동방식의 변화와 관련하여 두 번째로 언급할 수 있는 것은 5월 운동과 사회운동 사이의 관계가 변했다는 것이다. 최초 1980년 이후 1987년까지의 5월 운동은 민족민주운동의 가장 강력한 구성요소였다. 이들은 제5공화국이라는 권위주의정권을 공동의 적으로 두고 있었으며, 민주주의의 실현이라고 하는 공통된 목표를 갖고 있었다. 그래서 5월 운동 내부의 논쟁과 사회운동 진영에서의 논쟁이 차이가 없었으며, 여타 사회운동 조직들의 싸움 과정에서도 5·18과 관련된 주장들이 심심치 않게 발견되곤 하였다. 즉 이때까지는 5월 운동과 여타 민족민주운동이 서로에게 열려 있었다.

---

4) 1987년 4월 13일 전두환대통령이 국민들의 민주화 요구를 거부하고, 일체의 개헌 논의를 중단시킨 조치.  
 5) 1987년 6월 항쟁 직후인 6월 29일, 민주정의당 대표이자 대통령 후보자인 노태우가 직선제 개헌요구를 받아들여 발표한 특별선언이다. 주요 내용은 ① 대통령직선제 개헌을 통한 1988년 2월 평화적 정권이양, ② 대통령선거법 개정을 통한 공정한 경쟁 보장, ③ 김대중의 사면복권과 시국관련사법들의 석방, ④ 인간존엄성 존중 및 기본인권 신장, ⑤ 자유언론의 창달, ⑥ 지방자치 및 교육자치 실시, ⑦ 정당의 건전한 활동 보장, ⑧ 과감한 사회정화조치의 단행이다. 당시 노태우는 광주민주화운동에 대한 공식 사과도 포함시키려고 했지만 군부의 반발을 우려해 마지막에 철회했다.

그러다가 1987년 이후 5·18에 대한 국가의 개념 규정이 변화하고, 5·18과 관련된 보상 및 기념사업이 시작되면서 그 관계가 변화하기 시작하였다. 이때부터 5월 운동은 점차 자기만의 일, 즉 기념사업과 보상문제, 진상규명과 책임자 처벌 등에만 집중하는 경향을 보이기 시작한다. 물론 이중에서 진상규명이나 책임자 처벌은 여전히 모든 사회운동의 공통된 주장이 될 수 있는 것이었지만, 5월 운동 내부에서조차도 그 주장이 그다지 강력하지 않았다. 이제 5월 운동과 다른 사회운동은 서로 닫힌 관계가 되기 시작한 것이다.

5월 운동과 사회운동의 관계가 열린 관계에서 닫힌 관계로 변화한 것을 보기 위해 1987년 6월 항쟁 때와 2008년 광주촛불시위 때를 비교해보자. 1987년 6월 항쟁은 '80년 5월 광주의 전국화'였다(민중화운동자료관 편, 2000: 95~96쪽). 그때는 광주는 물론이고 서울 등 전국에서 5·18 진상규명, 5·18의 민주적 성격에 대한 국가의 인정, 광주 학살 책임자 처벌 등과 같은 5·18 관련 내용들이 호헌철폐, 대통령 직선제 개헌 등과 같은 일반 민주주의 쟁점들과 함께 융화되면서 나타나고 있었다. 즉 6월 항쟁은 박종철 고문치사 사건에 대한 항의와 내각제 헌법으로의 개헌 논의에 대한 반대, 이한열 사망사건 등으로 인해 발생하였고, 그 주요 이슈도 '호헌철폐, 독재타도, 민주정부 수립' 등이었지만, 당시 발행된 거의 모든 유인물이나 성명서에서 5·18에 대한 언급이 빠지지 않았을(6월항쟁 10주년사업 범국민추진위원회) 정도로 5·18은 1987년 당시의 현재적 의의를 갖고 있었던 것이다.

그러나 2008년 촛불시위 때는 전국적으로 수많은 사람들이 모여서 국가를 대상으로 항의 집회를 개최했지만, 그 슬로건이나 주장 등에 5·18과 관련된 내용을 찾을 수가 없다. 1980년대의 예로 보면, 촛불시위가 시작된 시기가 4월이었기 때문에 5월에 들어오면서 운동이 증폭되는 현상이 일어나는 것이 일반적이었다. 외형상으로는 이번에도 그러한 현상이 일어났지만, 그것이 5월 운동의 효과라고 하기가 어렵다. 다른 지역은 차치하고라도 광주지역에서의 촛불시위가 5월 초부터 시작되었지만, 광주에서조차도 현수막 제목 등에서 더 이상 5·18과 관련된 내용을 찾을 수 없다(표 1). 1980년대와 비교

해보면 엄청난 변화라고 할 수 있다. 이러한 현상은 시민들이 5·18을 더 이상 사회운동의 주제로 보지 않는다는 것을 보여주는 것이며, 사회운동 진영에서도 5·18과 관련된 주제가 아니라면 5월 운동 진영과 공동으로 일을 하지 않는다는 것을 의미하는 것이다.

〈 표 1 〉 2008년 광주촛불집회 시의 무대 현수막 제목 변화

날짜	무대 현수막 제목	현수막 분석
5월 10일	광우병 위험 쇠고기 수입 반대 촛불 문화제	쇠고기 수입 반대
24일	madcow를 반대한다! 정부고시중단! 국민주권수호! 정부고시 중단에 대한 촛불문화제	장관고시 반대, 이명박 규탄으로 구호 수위상승
31일	고시 강행 이명박 규탄 촛불문화제	
6월 6일	미친소! 미친교육! 국민기만! 공공성 포기! 이명박은 미 국으로	교육과 민영화 부문 등 의제 확장
10일	전면 재협상! 국민주권수호! 이명박정권심판!	전면재협상 목표 등장, 정권규탄에서 심판으로
14일	광우병 쇠고기 반대! 공기업 민영화 반대! 노동열사 고 이병렬 추모 촛불문화제	열사추모 추가
21일	전면재협상! 국민주권수호! 이명박 심판!	이명박 심판
28일	고시 무효 이명박 심판 범시민 촛불문화제 미국에게 굴복말고 국민에게 무릎꿇어	고시 관보게재에 따른 고시무효와 공안탄압 관련 폭력정권 심판, 결속을 위한 국민승리와 대 행진
7월 4일	전면재협상! 국민주권수호! 이명박 심판!	
5일	국민주권수호! 폭력정권심판! 7.5 국민승리의 날 범국민 촛불대행진	
17일	전면재협상 쟁취! 국민주권 사수! 어청수 파면! 유통저지! 7.17헌법 제1조 국민주권 실천! 촛불대행진	구체적이고 실현가능한 의제로 전환, 어청수 파면, 유통저지 시민실천
19일	유통저지! 어청수 파면! 구속수배 해제! 공공사유화 저지! 전면재협상 쟁취! 촛불대행진	
8월 12일	촛불은 이겨왔습니다 어청수 퇴진! 백골단 해체!	어청수 파면 촛불집회 마무리
17일	전면재협상! 어청수 파면! 광주100일 촛불문화제	

※ 김형주(2010: 86쪽)에서 인용함

## 2) 주체의 변화

5월 운동의 제도화는 운동의 주체와 관련하여 커다란 변화를 수반하는 것이었다. 1987년까지의 비합법시기에는 5월 운동의 주요 주체는 피해자집단과 종교단체, 그리고 학생운동 진영이었다. 특히 5·18에 대한 언급이나 5월 운동에 참여하는 것 자체가 국가권력에 의해 금기시되던 1984년 이전에는 오직 이들 세 주체가 5월 운동을 주도하였었다. 이들 중 특히 학생운동 진영은 조직적인 수준에서 5월 운동을 끌고 나가는 가장 주요한 세력이었다. 그러나 1990년대 이후 5월 운동이 제도화되면서 각종 의례나 행사의 현장에서 학생운동 조직을 볼 수 있는 기회는 점점 적어지기 시작했다. 학생운동 조직들, 특히 광주·전남지역의 학생운동 조직들은 스스로를 5·18과 5월 운동의 계승자로 생각하고 있지만, 실제 그러한 역할을 할 기회는 점차 사라지고 있는 것이다.

〈 표 2 〉 5월 행사 주최 조직의 변화과정

연도	주최 조직	주요구성원
1981	자연발생적인 추모행사	유가족, 종교인, 학생
1986	5·18광주민중혁명 희생자 위령탑건립 및 기념사업 범국민운동 추진위원회(이하 5추위)	초대위원장 홍남순(변호사), 부위원장: 송기숙(교수), 이기홍(법률가) 등의 진용으로 5·18 피해자들과 교수, 종교인 등 60여 명이 참여함.
1991	5추위, 고 강경대군 치사규탄 및 박승희양 분신 광주·전남대책위원회	기존의 5추위 외에 '민자당 일당독재 분쇄 및 민중기본권 쟁취를 위한 광주·전남민주연합'라고 하는 사회운동단체들의 연합체가 참여함
1996	5·18광주민중항쟁 제16주년 행사위원회	1993년 이후 광주시 및 시의회가 행사위원회에 참여함. 광주·전남연합(96년은 '5·18학살자 재판회부를 위한 광주·전남공동대책위원회') 이 행사를 주도함
2001	5·18민중항쟁제21주년 기념행사위원회	1997년 이후 5·18기념재단이 주된 역할을 하였으며, 정부가 기념식을 주관함. 광주지역의 제 시민·사회단체가 공동으로 행사위원회 구성
2006	5·18민중항쟁 제26주년 기념행사위원회	상동

※ 정문영(1999), 정호기(2000), 나간채(2001), 행사보고서(1998~2009)  
등 각종 자료들을 참조하여 필자가 작성함

그때그때 5월 운동의 주체들을 알기 위해서는 5월 행사를 주관하는 조직 및 사람들을 검토하면 그 실체가 어느 정도 드러난다. 표 2)는 1981년 이후 5년을 주기로 5월 행사위원회의 구성요소들을 검토한 자료이다. 이에 따르면 1981년에는 자연발생적인 추모행사에 피해자들과 종교인, 학생 등이 비교적 개인적인 차원에서 참여하였다. 그러다가 1986년에는 '5·18광주민중혁명 희생자 위령탑건립 및 기념사업 범국민운동추진위원회(이하 5추위)'라고 하는, 매우 긴 이름의 조직이 만들어져서 5월 행사를 주관하고 있다. 당시 5추위를 구성하는 조직 및 사람들은 명실상부하게 광주·전남지역의 사회운동 세력을 대표할 수 있는 진용이었다. 이러한 흐름은 다소의 부침은 있지만, 1990년대 초반까지 지속된다.

그러다가 광주시와 시의회가 행사위에 참여하기 시작하는 1990년대 중반부터 5월 관련 의례와 행사들은 정형화되기 시작하였고, 그만큼 사회운동적인 요소들은 감소하기 시작하였다. 물론 1996년을 전후한 시기에는 전두환과 노태우, 두 전직 대통령의 재판문제가 있었기 때문에 '5·18학살자 재판회부를 위한 광주·전남공동대책위원회'가 행사를 주관하고 있지만, 그 외 한국사회 전반에 대한 문제제기는 5월 운동의 전선에서 점차 사라지게 되었으며, 그런 만큼 5월 운동과 사회운동 진영과의 관계도 멀어지게 되었던 것이다. 물론 직접적인 피해자를 제외한 사회운동 조직들도 스스로 5·18 및 5월 운동을 계승한다고 생각하며, 여러 가지 조직사업을 통해 그러한 면을 보여주기도 하지만, 적어도 5월 운동이라는 이름 속에서 활동하는 빈도수는 점차 적어지고 있는 것이다.

주체와 관련하여 5월 운동의 제도화가 갖는 또 다른 문제는 그것이 기념재단이나 피해자단체 등 유관 단체들을 중심으로 진행되었지만, 이들 유관단체들도 하나의 입장을 갖는 조직들이 아니라는 점이다. 여기에 5월 운동의 제



도화가 갖는 특징이 있다. 다른 사회운동 분야의 제도화가 특정 사업이나 조직을 중심으로 이루어진데 반해 5월 운동의 제도화는 구성요소의 일부, 즉 추모사업 및 기념사업을 국가사업으로 하는 방식이었다는 것이다. 그 결과 5월 운동의 제도화가 시작되면서 1차적으로는 5월 단체와 여타 시민단체 사이의 분리가 일어났으며, 제도화가 진행되는 과정에서 피해자단체들은 상호 조직 이상의 역할을 하기가 어렵게 되었다.

현재 5·18 유관단체로는 규모가 큰 조직만 하더라도 5·18정신계승사업을 목적으로 조직된 '5·18기념재단'과 피해자들의 조직인 '5·18민주유공자유족회', '5·18민주화운동부상자회', '5·18구속부상자회'가 있다.<sup>6)</sup> 이중 '5·18기념재단'은 정신계승사업이라는 독자적인 사업영역을 갖고 있고, 이를 뒷받침할 독자적인 재원과 조직도 갖고 있어서 별다른 문제가 없다. 그러나 그 외 피해자 관련 단체들은 각각 독자적인 법인을 구성하고 있고, 독자적으로 활동하고 있지만, 추모 및 선양사업 외에 독자적인 사업을 전개하기 어렵다. 나아가 이들 조직들은 5·18과 관련된 사안이 발생했을 때, 서로 다른 입장을 가질 가능성이 크며, 그만큼 조직 간의 갈등이 발생할 가능성도 크다. 2009년에 일어난 이른바 '도청문제'<sup>7)</sup>는 5월 운동의 제도화가 진행된 결과 및 5월 단체들 사이의 갈등 가능성, 시민사회에서의 조정 가능성 등에 대해 매우 비관적인 전망을 갖게 한 사건이라 할 수 있다.

### 3) 이슈의 변화

5월 운동이 제도화되면서 나타난 또 다른 특징은 운동의 이슈가 변화했다

6) 이상의 조직들은 규모가 작고, 역사가 있는 조직들로 항상 5·18 행사위원회의 핵심구성원이 된다. 이 외에도 매우 많은 관련 조직들이 있지만, 규모도 작고, 설립 및 존속여부가 분명치 않은 경우가 많기 때문에 여기서 직접 언급하지 않았다.

7) '도청문제'란 문화중심도시를 추진하는 과정에서 도청 별관을 보존할 것인지, 아니면 설계안대로 허물고 문화전당을 지을 것인지를 놓고 문화관광부 측과 일부 사회단체들이 갈등을 일으킨 사건을 말한다. 당시 논의가 진행되는 과정에서 시민단체들 사이에서, 그리고 5·18 관련단체들 사이에서 심각한 갈등이 발생했다. 결국은 타협안에 모든 세력들이 동의하게 되었지만, 이 일은 광주시의 모든 세력이 패배자였다고 할 수 있다.

는 것이다. 1987년 이전의 5월 운동에서 제기된 가장 강력한 주장은 5·18과 관련된 진실규명 및 책임자 처벌이었다. 이는 이 시기에 나온 각종 유인물에서도 그대로 나타난다. 예를 들어 5·18이 끝난 뒤에 나온 각종 유인물들을 분석한 결과에 따르면, 그 주된 내용이 진실 규명을 요구하는 것으로 해석된다<sup>8)</sup> (임철성·노시훈, 2004: 196). 이러한 요구는 그 시기의 민족민주운동과 궤를 같이 하는 것이었다. 그러나 1990년대를 거치면서 5월 운동은 민족민주운동과 분리되기 시작한다. 1990년대 이후에는 사회운동 자체가 약화되기는 했지만, 그 보다는 5월 운동이 점차 기념사업이나 보상 등 5·18과 관련된 사안에만 집중했기 때문이다.

〈 표 3 〉 월간 예향의 5월 특집 기사의 변화과정(1988~1997)<sup>9)</sup>

연도	특집 제목	세부기사 분류
1988	「광주」 계속되고 있는가?	<ul style="list-style-type: none"> <li>진상규명과 처벌이 먼저</li> <li>천주교 광주정평위 12년</li> <li>부상자 ○○○씨 5월 그후 · 그때 그 목소리</li> <li>5월 문학, 민중미술, 5월연극, 저항가요</li> </ul>
1989	5·18항쟁의 학술적 조명	<ul style="list-style-type: none"> <li>역사적 배경 · 전개 및 성격 · 민중의 자각</li> </ul>
1990	'광주민중항쟁 10주년'	<ul style="list-style-type: none"> <li>수기 · '폭도들의 난동' 에서 '민주화운동' 까지</li> <li>광주시민 스트레스장에 심각하다 · 증언 등</li> </ul>
1991	5·18의 예술적 성과	<ul style="list-style-type: none"> <li>미술, 대중예술, 공연예술, 문학</li> </ul>
1992	12주년 맞는 5·18항쟁의 현주소	<ul style="list-style-type: none"> <li>'미완의 장' 5월 기념사업</li> <li>당시 주역들은 어디에</li> <li>5월 항쟁의 최후수배자 윤한봉</li> </ul>
1993	특집 없음	<ul style="list-style-type: none"> <li>'5월 광주' 에 찬란한 슬픔의 봄을</li> </ul>
1994	뜻 모아야 할 5월의 기념사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>말 없는 '시민의 목소리' 더 무섭다</li> <li>세계인이 찾는 '민주 광주' 만들자</li> <li>일본인 시라가와 광주방문기</li> <li>5월의 민중화가 흥성담을 찾아서</li> </ul>

8) 이러한 사실은 아라비아 숫자를 사용한 어휘의 양이 매우 많다는 데서 일차적으로 알 수 있다. 아라비아 숫자로 시작하는 어휘의 수는 전체 어휘의 수는 630개이고, 개별 어휘의 수에서 볼 때 184개에 이른다. 이러한 사실은 정확한 사실의 보고에 중점을 두고 있다는 것을 보여준다. 또한 사실, 진실, 조사, 증언 등 실제 사실의 보고를 나타내는 어휘의 양이 상당하다는 것도 이 때문이다.

9) 1988년 이전에는 월간 예향에서 5·18과 관련된 기사들을 발견할 수 없다. 이러한 현상 역시 5월 운동의 변화과정을 보여주는 하나의 자료라고 할 수 있다. 즉 1987년까지는 언론 매체에서 5·18과 관련된 기사는 게재할 수 없었다는 것이다. 5월 운동이 합법화되기 시작한 1988년부터 비로소 언론에서 5·18을 다루기 시작했다.

1995	5·18 법적 청산	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 법적 처리 어떻게 진행돼 왔나?</li> <li>• 법적 청산문제 · 법적 청산 외국사례</li> </ul>
1996	‘광주 매듭’ 풀렸는가?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 암매장 · 행불자문제 아직도 첩첩산중</li> <li>• 학살자 처벌 16명 구속으로 끝내려나</li> <li>• 안개속 갈팡지팡, 도청기념공원</li> <li>• 5월은 나의 운명·문인들의 끝없는 몸부림</li> </ul>
1997	특집 없음	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 5·18 정신의 계승</li> </ul>
1998	‘국민의 정부’ 와 광주 5월	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “DJ의 역사는 바로 광주의 역사”</li> <li>• DJ정부 출범은 5·18정신의 구현</li> <li>• 미완의 5대 해결과제 새전기</li> <li>• 대통령참석은 전국화 · 세계화 계기</li> </ul>

광주일보에서 만들었던 ‘월간 예향’의 5월 특집 기사 목록(표 3)을 보면 그러한 점이 잘 드러난다. 5·18과 관련된 기사가 처음 게재된 1988년과 1989년은 5·18의 진상규명과 관련된 기사들이 주를 이룬다. “『광주』 계속 되고 있는가?”라는 특집의 제목은 5·18의 비극이 여전히 계속되고 있다는 것을, 그래서 진상규명과 그에 따른 처벌이 필요하다는 것을 보여주고 있으며, 1989년에는 학술회의의 형식을 빌어 그러한 내용을 보도하고 있다. 그러다가 1990년대 초에는 5·18의 예술적 성과와 정부의 조치에도 불구하고 미해결의 과제로 남아있는 부분들을 다루고 있다. 즉 정부의 조치로 인해 5·18이 어느 정도 해결되었다는 것을 암시하는 것이다. 심지어 1993년에는 특집 자체가 편성되지 않았다. 그 후의 기사는 해당 시기의 정세를 반영하여 5·18 관련 기념사업이나 법적 청산문제 등을 다루고 있으며, DJ가 대통령이 된 후에는 거기에 초점을 맞추어 특집을 구성하고 있다. 이러한 모습은 월간 예향이 보수적인 언론에서 만든 월간지라는 점도 있겠지만, 5월 운동이 제도화되는 과정에서 분명한 방향성이나 구체적인 사업의 영역이 확정되지 못하였고, 그 결과 이슈 자체가 불안정한 것에 기인한다고 볼 수도 있다.

한편 5월 기념 및 행사를 정부가 주관하면서부터는 사회운동 진영은 행사위원회의 구성요소임에도 불구하고 자신들의 목소리를 내기 어렵게 되었다. 무엇보다도 정부가 주관한다는 틀 자체가 5월 관련 피해자들을 추모하고, 그 뜻을 선양한다는 행사의 목적을 엄격하게 해석하면서, 다른 이질적인

요소들, 특히 민족민주운동과 관련한 목소리가 끼어드는 것을 용납하지 못하기 때문이다. 그와 동시에 정부의 행사 주관은 5월 행사를 연례행사화하면서 전체적인 방향, 즉 5월 운동의 지향점 등에 대한 고민이 사라지게 만든 측면도 있다. 5월 행사 자체가 5월 운동의 중·장기 방향성과 일치하는 선에서 기획되어야 하지만, 정부가 주관한다는 것 자체가 그것을 어렵게 만드는 측면이 있는 것이다.

〈 표 4 〉 5월 행사 슬로건

시기	슬로건	시기	슬로건
1998	인권과 평화, 화합의 미래로	2005	진실, 평화, 그리고 연대
1999	민족과 함께 다시 서는 5·18	2006	오월에서 통일로
2000	천년의 빛 5·18: 평화·인권·통일의 세상으로	2007	참여해요 5·18, 함께해요 6·10
2001	5월로 한마음! 통일로 한겨레!!	2008	오월의 희망으로 세상을 보라!
2002	반전·평화, 자주와 통일로	2009	민중의 뜻대로! 다시 오월이다
2003	평화와 통일로 : 우리 아이들의 눈망울에 평화의 미소를	2010	들리는가! 오월의 함성. 보이는가! 민중의 햇불
2004	평화와 연대: 5월! 인류는 평화를 꿈꾼다	2011	

※ 김기곤(2010)에서 인용함.

표 4)는 정부가 5월 기념행사에 참여한 직후인 1998년부터 현재까지 13년 동안의 5월 행사 슬로건을 모아놓은 것이다. 구체적으로 검토해보면, 2002년에는 그 시기의 정세를 반영하여 정부가 주관하는 행사에서는 찾아보기 어려운 ‘반전’ 등의 문구들이 발견되기도 하지만, 대체로 이들 슬로건이 우리 사회의 현실을 반영한다고 보기는 어렵다. 나아가 1998년부터 2010년까지 일관된 방향을 갖는 것도 아니다. 문맥에서 느끼는 어감으로 판단하면, 1998년부터 2008년까지는 평화와 통일, 연대, 희망 등이 강조되다가 2009년부터는 민중, 함성 등의 요소가 강조되고 있다. 대신 1987년까지 빠지지 않고 등장하던 민주라는 단어는 이제 찾아볼 수 없다.

## 4. 맺음말

5월 운동은 기본적으로 광주시민들의 진상규명 노력과 ‘땀한 것은 풀려야 한다’는 민중적 ‘해원’사상에 의해 뒷받침되었다(정근식, 2001: 672). 5월 운동에 대한 민중적 참여와 지지가 꾸준하고 지속적일 수 있었던 데에는 사실 광주시민들 자신이 그 사건으로 인해 일종의 트라우마를 당했기 때문일 것이다. 그것이 정신적인 충격이건, 살아남은 자의 죄스러움이건 간에, 광주시민들은 자신의 상처 때문에 피해자의 상처가 더 아프게 느껴졌는지도 모른다. 이러한 심정은 비단 광주지역에 한정된 것은 아니다. 서울을 비롯한 다른 지역에서도 수많은 사람들이 5월 운동에 대한 지지와 성원을 보내고 있으며, 이러한 성원과 지지가 5월 운동을 유지시켜 온 동력일 것이다.

이제 5월 운동은 제도화되었다. 제도화 자체를 놓고 가치판단을 할 수는 없으며, 1980년 이후의 5월 운동이 요구했던 내용도 사실 형식적으로는 제도화되었다고 할 수 있다. 문제는 제도화의 내용이다. 5월 운동은 제도화과정에서, 많은 사람들의 노력에도 불구하고, 많은 것을 잃어버린 것으로 보인다. 제도화과정에서 국가는 5·18이 지닌 구체적인 내용 중 국가폭력 및 저항적인 측면은 무시하고 단순히 비극적인 사건이라는 점만을 강조하고 있다. 5월 운동과 여타 사회운동 사이에서는 연결 네트워크이나 이슈 등에서 분리가 일어나고 있다. 앞에서 언급한 제도화의 유형으로 본다면, 저항의 유형은 발견하기 힘든 반면에 배제와 포섭의 유형은 쉽게 발견되고 있는 것이다.

그 결과 5·18에 대해 애정을 갖고 있는 시민들조차도 점차 5월 운동을 냉정하게 바라보기 시작했다. 특히 다른 지역에서는 제도화된 5월 운동을 비판적으로 바라보는 시선이 많다. “생성’이 없는 ‘기억’은 사라진다”는 표현(김보현)은 보통이고, “1990년대 본격적 민주화시대를 경과하면서 혁명광주는 거세되었다”는 주장(원영수)이 많은 사람의 동의를 얻는 형편이다. 모두 5월 운동이 제도화되면서 사회운동으로의 요소가 사라졌고, 그런 만큼 그것이 과거지향적인 사건으로 변했으며, 미래를 열어가는 역할을 할 수 없다고

생각하는 것이다.

이러한 비판이 일견 타당한 것으로 보이지만, 지나치다고 반박할 수 있는 것은 오늘날의 5월 운동이 상당부분 긍정적인 방향성도 갖고 있기 때문이다. 현재의 5월 운동은 기존의 추모사업이나 피해자에 대한 보호와는 별도로 새로운 방향을 모색하고 있다. 즉 1980년대까지의 5월 운동이 권위주의에 대한 부정이었다면, 권위주의적인 정치권력이 사라진 현재의 5월 운동은 민주주의와 인권의 구체적인 내용과 형식을 우리의 삶 속에서 새롭게 만들어가야 한다고(부정의 권력에서 긍정의 권력으로) 판단했던 것이다.

그 결과 1990년대 중반 이후의 5월 운동은, 첫째, 5·18 관련자들이 자신들의 독특한 경험을 살려 국제연대를 향한 지속적인 노력을 전개하고 있다. 구체적으로는 1994년부터 추진하여 1998년에 결실을 맺은 아시아 인권현장 선언대회, 1999년 이후 전개된 동아시아지역 국가폭력 피해자단체들의 연대 네트워크 형성, 2000년 이후 전개되고 있는 동아시아 대학생 평화인권캠프, 광주인권상 제정 등을 들 수 있다. 둘째, 교육운동을 전개하고 있다. 그러한 사례로는 영상물이나 다큐멘터리, 만화 등의 제작, 전국 중·고등학교 역사 및 사회과 교사 초청 연수회 개최, 민주화운동이나 '5·18' 관련 토론회나 논문현상 공모 실시 등을 들 수 있다. 이외에도 수많은 사회단체들이 다양한 방향에서 긍정적인 활동을 전개하고 있다. 그러나 현재의 5월 운동이 긍정의 운동을 전개하고 있다는 것은 선부른 판단이다. 그보다는 그와 같은 형태의 방향전환을 이루기 위해 노력하고 있다는 것이 올바른 판단일 것이다.

1980년대 후반부터 시작된 민주화 과정에서 수많은 변화가 일어났지만, 정작 제도적인 변화는 그다지 많지 않았으며, 그동안 사회운동의 직·간접적인 지지세력들이 오히려 다양한 방향으로 분화하기 시작했다. 심지어 '민주화 이후의 민주화'라는 말이 안 되는 신조어가 수많은 사람들의 공감을 불러일으키고 있다. 이러한 시점에서 5·18은 무엇인가? 이제는 역사적 소명을 다한 과거의 사건일 뿐인가? 아니면 여전히 사회를 변화시킬 힘을 갖고 있는 사건인가? 이 글은 그것이 여전히 변화의 동력을 갖고 있다고 주장하고 있

다. 하지만 그러기 위해서는 점점 약해져가는 5월 운동이 우리의 삶과 보다 밀접하게 연결되면서 시민들이 그 주체로 서야 되며, 이는 5월 운동이 여타 사회운동과 강력하게 연결될 때에만 가능할 것이다.

## 참고문헌

- 6월민주항쟁 10주년사업법국민주진위원회. 1997. 『6월항쟁 10주년 기념자료집』, 사계절.
- 김기근. 2010. 『5·18기념사업, 제도화를 넘는 실천의 지점들』, 5·18 30주년, 새로운 지평을 위한 시민강좌와 토론회, 제4차 토론회 발표문.
- 김형주. 2010. 『2008년 광주촛불집회의 참여주체와 운동양상』, 전남대학교 대학원 사회학과 석사학위논문.
- 나간채. 2001. 『5월 단체의 형성과 활동』, 광주광역시 5·18사료편찬위원회, 『5·18민중항쟁사』.
- 민주화운동자료관 편. 2000. 『한국민주화운동의 전개와 구조』, 성공회대학교출판부.
- 신상숙. 2007. 『한국 반(反)성폭력운동의 제도화와 자율성에 관한 연구』, 서울대학교 대학원 사회학과 박사학위논문.
- 임철성·노시훈. 2004. 『5·18항쟁 관련 유인물과 성명서 어휘의 계량 연구』, 전남대학교 5·18연구소, 『민주주의와 인권』 제4권 제1호.
- 정근식. 2001. 『청산과 복원으로서의 5월 운동』, 광주광역시 5·18사료편찬위원회, 『5·18민중항쟁사』.
- 정문영. 1999. 『광주 '5월 행사'의 사회적 기원 -의례를 통한 지방의 역사 읽기-』, 서울대학교 대학원 인류학과 인류학전공 석사학위논문.
- 정호기. 2001. 『5·18기념행사와 기념사업』, 광주광역시 5·18사료편찬위원회, 『5·18민중항쟁사』.
- 정호기. 2002. 『기억의 정치와 공간적 재현 -한국에서의 민주화 운동들을 중심으로-』, 전남대학교 대학원 사회학과 박사학위논문.
- 조희연·정호기 엮음. 2009. 『5·18민중항쟁에 대한 새로운 성찰적 시선』, 한울.
- 최정기. 2004. 『5월운동과 지역 권력구조의 변화』, 한국지역사회학회, 『지역사회연구』 제12권 제2호.
- 최정기. 2009. 『지역에서의 5·18연구 -연구사 및 연구내용에 대한 비판적 검토를 중심으로-』, 한국지역사회학회, 『지역사회연구』 제17권 제3호.



# 5·18 광주항쟁 이후 사회운동의 이데올로기 변화

김 정 한 (고려대 민족문화연구원 HK연구교수)

## I. 5·18의 반복에서 망각으로

1980년대에는 해마다 5월이 되면 대학 교정은 아수라장이었다. 대학생들은 광주학살의 책임자를 처벌하라며 연일 반정부 시위를 열었고, 전경과 백골단은 무력으로 이를 탄압했다. 매서운 화염병의 불꽃과 자욱한 최루탄의 연기가 5월 내내 끊이지 않았으며, 이런 풍경은 바로 여기가 ‘전쟁터’라는 사실을 모두에게 일깨웠다. 이렇게 1980년 5·18 광주항쟁은 매년 5월마다 반복되었다. 그것은 이중적인 반복이었다. 한편으로 대학생들은 광주학살을 통해 집권한 군부독재에 맞서 싸움으로써 5·18의 항전을 반복하려 했으며, 다른 한편으로 군부독재는 저항세력에 대한 일상적인 감시와 무차별 폭력으로 5·18의 진압 작전을 반복하려 했다. 5월의 대학가는 5·18 광주항쟁을 재상연하는 현실의 무대였다.

그러나 오늘날의 대학에서는 5·18 광주항쟁이 반복되지 않는다. 대학생들은 5·18에 관해 잘 모르거나 알아야 할 필요가 없다고 여긴다. 이는 “그들이 일상을 보내는 대학이라는 특수한 시공간이 ‘5·18 광주’와 관련해 별다른 의미를 갖지 못한다는 점을 말해준다”(김보현 2009, 82). 1980년대의 대학이 5·18을 투쟁으로 반복함으로써 그에 관한 인식을 깨우치는 장이었다면, 오늘날의 대학에서는 학생회나 동아리 차원의 5·18 관련 행사조차 거의 전무하다. 대학생들이 5·18 광주항쟁에 관해 아는 바는 대개 인터넷 만

화(『26년』)나 영화(『화려한 휴가』) 등에서 유래하며, 운동권에 속한 대학생들에게조차 5·18 광주항쟁은 “그다지 와닿지 않는” 먼 과거의 사건일 뿐이다(김보현, 2009: 89).

이런 변화의 이유는 의외로 간단할 수 있다. 군부독재는 종식되었고 민주주의가 확립되었기 때문에 더 이상 5·18 광주항쟁을 반복할 필요가 없다고 말이다. 이것이 5·18 광주항쟁을 ‘민주화운동’으로 규정하는 국가 담론의 표준적인 해석이다. 그에 따르면 오늘날의 대학생들은 역사에 무지하거나 사회모순에 대한 의식이 없는 게 아니라 그저 민주화의 혜택을 누리고 있을 뿐이다. 그렇다면, 그들이 향유하는 혜택의 원천인 5·18 광주항쟁에 대해 감사하지 않는다면 유감이겠지만, 그들에게 기억을 이어가지 못하는 책임을 묻고 탓할 수는 없는 일이다. 앞으로는 5·18과 관련해 제정된 각종 법과 제도들이 우리 대신 기억해줄 것이다.

그러므로 5·18 광주항쟁은 이미 죽었다. 그것을 경험하고 그와 더불어 젊은 시절을 보낸 이들은 아쉬움이 없지 않겠지만, 2010년 30주년을 맞는 5·18 광주항쟁에서 우선 확인해야 할 것이 있다면 그것이 이미 오래 전에 죽었다는 사실이다. 죽은 것을 산 것처럼 대하는 것은 그를 사랑했던 사람들의 무모한 고집이거나 섬뜩한 공포일 수는 있어도 아무런 정치적 함의를 갖지 못한다. 5·18 30주년의 의미가 무엇이나는 평범한 물음에 어떤 사회적 답변도 존재하지 않는 이유가 여기에 있다. 많은 사람들이 기억해야 한다고 말하지만, 무엇을 기억해야 하는지 분명하지 않다. 먼 옛날 좋지 않은 시대에 역사의 비극이 있었다고 해야 할까. 5·18 광주항쟁이 세상을 바꿨다고는 하지만, 그것이 오늘날의 세상을 바꾸는 일과 어떤 연관성을 갖고 있는지에 대해서도 말하기는 쉽지 않다. 먼 옛날 좋지 않은 시대에 맨손으로 무법자들과 맞서 싸운 의로운 사람들이 있었다고 해야 할까.

이런 곤궁은 무엇을 보여주는가? 1980년 당시 사진관을 운영하던 김재진(31세)은 이렇게 증언했다.

5월 이후 모든 언론이 통제되어 각종 잡지와 각 신문사가 폐간되었다. 전남일보의 마지막 신문 1면에 ‘무등산은 알고 있다’는 제목하에 무등산 사진을 게재했다. 신문을 펼쳐든 큰아들과 나는 아픔의 눈물을 펄펄 쏟았다(한국현대사사료연구소, 1990: 994).

그는 ‘무등산은 알고 있다’는 말에 펄펄 울었다. 자신이 알고 있는 광주의 ‘진실’을 말하지 못하던 시대에, 아무리 말해도 사회가 듣지 않던 시대에 무등산은 알고 있다고 했기 때문이다. 사실 1980년대는, 도저히 재현(해석)할 수 없는 사건이었던 5·18 광주항쟁을 필사적으로 재현(해석)하려는 몸짓들이 만들어낸 특이한 정치적 시공간이었다.<sup>1)</sup> 그것은 무등산이 알고 있던 것을 사회가 알게 하려는 수많은 시도들의 총체였다. 그 선두에 학생운동이 있었고, 이를 통해 계엄군의 부당한 폭력과 학살에 맞서 싸웠던 5·18은 점차 ‘혁명’으로 이해되었으며, ‘시민군’은 새로운 세상을 꿈꾸는 주체성의 모델로 받아들여졌다. 5·18을 재현하려는 과정에서 혁명과 시민군을 중심에 두는 새로운 대항이데올로기가 형성되었던 것이다.

따라서 5·18 광주항쟁이 30주년을 맞으며 처해 있는 곤궁, 또는 그 정치적 함의에 대한 탐구는 1980년대라는 정치적 시공간에서 만들어진 새로운 이데올로기에 대한 평가로부터 시작되어야 할 것이다. 이 글에서는 우선 ‘1980년 5월의 대한민국’을 규정하고 있던 1970년대의 이데올로기 지형을 검토하고, 다음으로 5·18 이후 1980년대 새로운 대항이데올로기의 출현 과정과 특징을 분석해보고자 한다. 이와 같이 5·18을 전후하여 사회운동의 이데올로기가 변화하는 과정을 살펴봄으로써,<sup>2)</sup> 이를 통해 5·18의 진정한 부활을 고민하는 데 있어서 참조할 수 있는 사유의 준거들을 제공해줄 수 있으

1) ‘대표’나 ‘표상’으로 옮겨지기도 하는 재현(representation)은 현실을 있는 그대로 반영, 기록, 복제하는 게 아니라 현실을 (재)구성하는 과정을 수반한다. 따라서 “사실적 텍스트는 현실을 반영하는 것이 아니라, 사람들이 사실적이라고 믿는 방식대로 구성된 것”이며, 이는 불가피하게 “어떤 것은 드러내는 반면 어떤 것은 숨긴다”(첼들러, 2006: 368). 이런 의미에서 재현은 곧 해석(interpretation)과 밀접한 관계에 있다.

2) 따라서 이 글에서는 5월 18일부터 27일까지 항쟁 과정에서 나타난 대중들의 주요 이데올로기를 직접적으로 다루지는 않는다. 이에 대한 자세한 논의로는 김정환(2008) 참조.

리라 기대한다.

## Ⅱ. 5·18의 혁명적 재현과 대항이데올로기

1980년 5월 26일 마지막 시민궐기대회에서 뿌려진 『80만 민주시민의 결의』를 보면 ‘광주의거’라는 표현이 나온다. “정부와 언론은 이번 광주의거를 허위 조작, 왜곡 보도하지 말라”(강조는 인용자).<sup>3)</sup> 이 결의문은 명예회복과 민주화를 요구하면서 이를 받아들이지 못하는 신군부에 대해 “최후의 일인까지 싸우다 죽겠다는 표시이자 온 국민에게 보내는 그들의 유언이었다”(최정운, 1999: 223). 이와 같은 최후의 결의문이자 유언서에서 스스로 ‘광주의거’라고 지칭했다는 점은 5·18 광주항쟁의 성격을 이해하는 데 도움을 준다. 당시 광주 시민들에게 5·18은 ‘혁명’도 ‘민중항쟁’도 아니었으며 단지 ‘의거’였다. 예컨대 운전기사로 일하던 오병길(30세)은 “당시의 5·18을 보고 느낀 점은 한마디로 얘기해서 자유민주주의 국가에서는 도저히 상상조차도 할 수 없는 계엄군의 만행이었다”라고 하며(한국현대사사료연구소, 1990: 606), 운수업을 하던 해정구(39세)는 “국민이 낸 세금으로 국민을 보호하기 위해 존재하는 군인이 국민에게 총을 쏜다는 것은 있을 수 없는 일이다. … 국민을 위해 국가가 있고, 국가를 위해 군인이 있다고 우리는 어디서라도 주장할 수 있다”라고 한다(한국현대사사료연구소, 1990: 989). 대한민국은 자유민주주의 국가이고 군인은 대한민국 국민을 위해 존재함에도 불구하고, 1980년 5월의 광주에서 일어난 일은 상식적으로 있을 수 없는 일이라는 것이다. 이런 증언은 당시 대부분의 사람들이 생각했을 법한 바를 그대

3) 『80만 민주시민의 결의』에서 요구한 7개항 전문은 다음과 같다. “○ 이번 사태의 모든 책임은 과도정부에 있다. 과도정부는 모든 피해를 보상하고 즉각 물러나라! ○ 무력 탄압만 계속하는 명분없는 계엄령을 해제하라. ○ 민족의 이름으로 울부짖노라. 살인마 전두환을 공개 처단하라. ○ 구속 중인 민주인사를 즉각 석방하고, 민주인사들로 구국과도정부를 수립하라. ○ 정부와 언론은 이번 광주의거를 허위 조작, 왜곡 보도하지 말라. ○ 우리가 요구하는 것은 단지 피해보상과 연행자 석방만이 아니다. 우리는 진정한 ‘민주정부수립’을 요구한다. ○ 이상의 요구가 관철될 때까지 최후의 일각까지, 최후의 일인까지 우리 80만 시민일동은 투쟁할 것을 온 민족 앞에 선언한다”(광주광역시 5·18사료편찬위원회, 1997: 73).

로 전달해주고 있다.

물론 ‘의거’라는 최초의 자기 규정과 자유민주주의를 근거로 삼는 상황 판단은 1980년대에 5·18을 재현하면서 등장한 ‘혁명’이라는 문제들과는 거리가 멀다. 이는 1970년대 이데올로기 지형을 살펴볼 때 보다 적절히 이해될 수 있다. 5·18은 아무도 예상하지 못한 대중들의 강렬한 운동이었지만, 그 자체가 1970년대 이데올로기와 근본적으로 단절된 것은 아니었기 때문이다.

## 1. 1970년대 지배와 저항의 이데올로기

1970년대의 이데올로기 지형을 살펴보면, 5·18 광주항쟁이 1970년대 반독재민주화운동의 연장선상에 있음을 알 수 있다. 주지하듯이 한국전쟁 이후 국가 분단과 남북 대립의 상황에서 이데올로기 지형은 ‘우경 반쪽 지형’으로 경도되었고(손호철, 2003a), 반공과 반북은 1970년대까지도 가장 중요한 지배이데올로기로 구성되었다. 이는 한국전쟁을 전후하여 자진 월북과 폭력적 숙청으로 인해 남한에서 좌익세력이 전반적으로 쇠퇴한 가운데, 직간접적인 탄압과 체계적인 선전이 결합한 위로부터의 강제, 그리고 전쟁의 참혹한 만행과 반공·반북이 유일한 생존 법칙임을 경험한 아래로부터의 자발적·비자발적 동의가 뒤얽힌 효과였다(이성근, 1985; 손호철, 2003b).

또한 관련 연구마다 관점이 조금씩 다르기는 하지만,<sup>4)</sup> 반공과 더불어 1970년대의 주요 지배이데올로기 가운데 하나는 자유민주주의였다. 물론 반공규율사회(조희연, 1998)와 유신독재 체제에서 자유민주주의는 서구와 비교할 때 그 핵심적인 가치와 원리가 내용적으로 거의 실현되지 않는 형식에

4) 한지수(1989)는 전체적인 지배이데올로기의 변동 과정을 ‘1950년대=반공+미국식 자유민주주의, 1060년대=반공+근대화(발전), 1970년대=반공+발전+한국적 민주주의’로 파악하고, 정해구(1990b)는 ‘1950년대=반공+부분적 의회민주주의, 1960-70년대=반공+발전+한국적 민주주의’, 임영일(1991)은 ‘1960-70년대=반공 > 발전 > 안정 > 자유민주주의’, 김동훈(1994)은 ‘1960-70년대=발전(근대화)+국가안보(자유민주주의)’, 임현진·송호근(1994)은 ‘1961-63년=반공주의 > 성장주의 > 권위주의, 1963-71년=성장주의 > 반공주의 > 권위주의, 1972-79년=권위주의(한국적 민주주의) > 성장주의 > 반공주의’로 규정한다. 최근 최형익(2003)은 1980년대 이전의 지배이데올로기를 ‘반공주의+민족주의+자유민주주의’의 다양한 조합으로 설명한다.

불과했지만, 박정희 정권은 처음부터 자유민주주의와 시장경제의 발전을 후진국가의 지향점으로 표방하고 있었고(최형익, 2003: 123),<sup>5)</sup> 유신헌법 또한 자유민주주의를 한국적 상황에 맞게 변용시킨 한국적 민주주의라고 주장했다(김동춘, 1994: 235).<sup>6)</sup> 그러나 사실 세계적인 냉전 시대에 자유민주주의의 가치와 원리를 그대로 구현한 국가는 미국을 포함해 거의 실존하지 않았고, 대부분 반공과 안보의 이름으로 자유민주주의를 법적·제도적으로 제한하고 있었다는 점을 상기해야 한다. 따라서 1970년대 한국의 자유민주주의의 이데올로기만을 ‘파행’, ‘예외’, ‘일탈’로 간단히 치부할 수는 없으며(강정인, 2004: 376), 비록 내용적인 한계에도 불구하고 ‘말’뿐인 형식 자체가 현실 사회관계에 미치는 물질적 힘을 갖는 것이기도 하다. 이것은 역설적으로 지배세력이 자유민주주의에 관해 말만 하고 실천하지 않을수록, 오히려 자유민주주의 자체는 반공, 안보, 발전 등과 결합한 지배이데올로기로서 정당성을 획득하는 효과로 나타났다.

지배세력의 위선적 공언(선점)--‘우리는 민주주의를 실시하고 있다’는 명제--과 대항세력의 부정적 확인--‘그것은 민주주의가 아니다’라는 명제--을 통해 자유민주주의라는 관념은 나름대로 강고한 이데올로기적 정당성을 획득하게 되었고 민주화의 강력한 추진력이 되었다(강정인, 2004: 377).

이런 협소하고 역설적인 이데올로기 지형에서 사회운동의 대항이데올로기는 크게 두 가지 방향으로 구성되었다. 하나는 자유민주주의이고, 다른 하나는 민중주의(populism)이다.

5) “서구에서 물려받은 자유민주주의의 이념과 체제하에 종국적으로 국민 개개인의 소득을 높일 수 있는 경제개발계획을 어느 정도 성공적으로 달성할 수 있는가가 비단 한국뿐만 아니라 아세아에 있어서 진정한 민주주의의 성패와 장래를 결정하게 될 유일한 관건이 될 것이다”(박정희, 1962: 227).

6) “유신헌법은 한국적 상황의 논리에 따라 자유민주주의를 구체적으로 적용, 보완시킨 데 그 특징이 있기는 하지만 유신헌법에 있어서의 기본적인 정치체제는 여전히 자유민주주의적인 정치체제에 입각하고 있음을 간과해서는 안 된다”(갈봉근, 1975: 7).

우선 자유민주주의는 지배이데올로기였지만 동시에 대항이데올로기로도 기능했는데, 이는 첫째 반공·반북과 국가 안보, 자본주의 시장경제의 발전이 이데올로기적 정당성의 거의 유일한 기반인 상황에서 독재 정권과 자본주의를 비판하는 데 동원할 수 있는 이데올로기적 자원이 크게 제한되어 있었고,<sup>7)</sup> 둘째 자유민주주의를 표방하는 정부가 실제로는 사상과 표현, 집회의 자유 등 기본적인 자유민주주의적 권리조차 허용하지 않는 상황에서 지배이데올로기와 현실의 괴리가 극명히 드러남으로써 자유민주주의를 말뿐이 아니라 원칙 그대로 실천하라는 담론이 사회적 정당성을 획득할 수 있었으며,<sup>8)</sup> 셋째 사회운동에 강력한 정치적 탄압이 대개 좌경용공 혐의를 심지어 조작까지 하면서 자행되는 상황에서 좌경용공의 혐의를 피하면서 독재 정권을 비판할 수 있는 담론 전략이 필요했기 때문이다.<sup>9)</sup>

실제로 최초의 유신반대 시위라고 할 수 있는 1973년 10월 2일 서울대 문리대 시위의 선언문에서는 “국내외의 소수 독점자본의 만용에 영합하여 국민대중에 대한 가혹한 수탈을 강화하고 대일 경제 예측의 가속화는 민족경제의 자립 발전을 결정적으로 저해하여 숨통을 끊고 있다. … 정보파쇼통치를 즉각 중지하고 국민의 기본권을 보장하는 자유민주체제를 확립하라”고 하여 자립적 민족경제와 더불어 자유민주체제를 요구하고 있다(한국기독교교회협의회 인권위원회, 1987: 274-275). 또한 유신체제의 대표적인 시국 사

7) “사회운동세력의 입장에서는 경제성장과 근대화 자체의 명분과 정당성을 반대할 수는 없었고, 그러한 반대의 대안을 오로지 허용된 이데올로기의 지형 속에서--반공주의와 자유주의적인 대안 속에서--찾아야 했기 때문에, 동원할 수 있는 이데올로기적 자원이 지배세력에 비해 매우 제한되어 있었다고 볼 수 있다. 따라서 기존 정당의 이념은 물론, 운동세력의 정부 비판도 허용된 이데올로기의 지형 속에서 그것을 둘러싼 해석상의 문제에 주로 초점이 맞추어지게 된다. 따라서 ‘누가 진정한 자유민주주의인가, 어떠한 것이 국가안보인가’ 하는 논리의 대결이 이데올로기 갈등의 중심 축이 되었다”(김동춘, 1994: 217).

8) “피지배 민중의 계급의식과 민족의식은 지배이데올로기에 대항하여 일반민주주의적 요구로 나타난다. 물론 피지배 민중의 의식들이 일반민주주의의 총체적 체계를 갖춘 것은 아니지만, 지배이데올로기의 성격이 정치적 반동성을 강하게 내포하는 한 일반민주주의적 요구로 수렴될 수밖에 없다”(정해구, 1990a: 71). “자유민주주의 이데올로기는 결국 국민들로 하여금 그 이념과 현실 간의 괴리를 느끼게 함으로써…궁극적으로는 정권 자체에 대항하는 대항이데올로기의 구실을 하게 되었다고 볼 수 있다”(손호철, 2003b: 161).

9) “대항세력은 옹공세력이라는 혐의나 누명을 피하기 위해, 민주주의에 대해 근본적으로 새로운 해석을 제기하기보다는 일단 민주주의가 과거의 어느 시점에 성립된 적이 있었다는 전제하에 집권세력이 민주주의를 파괴했기 때문에, ‘과거의 민주주의를 되찾자’는 복고성의 의미를 지닌 ‘민주 회복’이라는 구호에 종종 호소하기도 했다. … 대항세력으로서의 화를 자초할 수 있는 혁신적인 정치이념이나 대안을 제시하는 것 보다는 일반국민 앞에 지배세력의 자기모순 또는 위선을 폭로하는 것이 자신들의 입장을 정당화하는 효과적이고 안전한 유일한 반대 전략이 되었다”(강정인, 2004: 376).

건 가운데 하나였던 1974년 4월 3일 전국민주청년학생총연맹(민청학련)의 ‘민중·민족·민주 선언’에서는 “기아임금으로 혹사당하는 근로대중과 봉건적 착취 아래 신음하는 농민, 그리고 하나의 격리된 세계에서 확대되어 가는 판자촌, 이것이 13년에 걸친 조국근대화의 업적인가? 이러한 농민수탈체제의 수호신은 바로 1인 독재체제와 정보폭압정치이다”라고 비판하고, “남북통일이 오로지 그들의 점유물인양 떠들면서 폭력정치와 민중수탈체제를 더욱 공고하게 할 때 통일의 길은 멀어지고 있다. 자유와 평등이 보장되는 진정한 민주주의의 승리만이 통일의 지름길”이라고 밝히며, “반민주적, 반민중적, 반민족적 집단을 분쇄”할 것을 요청한다(한국기독교교회협의회 인권위원회, 1987: 355-356). 이렇게 유신독재가 근대화의 폐해를 낳고 있으며 남북통일을 가로막고 있기 때문에 진정한 (자유)민주주의가 필요하다는 인식은 1970년대 반독재민주화운동의 전체 방향을 설정하는 기초로 작용한다.

하지만 사회운동 세력의 자유민주주의에 대한 요구는 그 비교 준거로서 서구, 특히 미국의 자유민주주의를 이상화하는 것으로 나아갈 수밖에 없다(강정인, 2004: 370). 지배세력의 한국적 자유민주주의를 비판하기 위해서는 미국식 자유민주주의와 대립시켜 그 한계를 지적하는 방식이 유용하기 때문이다. 당시의 미국에 대한 인식은, 민청학련 사건의 배경을 이루고 있는 1973년 말부터 인구에 회자되었다는 3·4월 위기설을 통해 엿볼 수 있다. 떠도는 소문에 불과했던 3·4월 위기설은 ‘미국이 박정희 정권을 지지하지 않는다’라는 내용으로서 당시 유신체제 비판의 분위기를 고무시켰다(서중석, 1988: 81; 유인태, 1988: 460). 이는 박정희 정권의 유신체제에 대한 미국의 지지 여부가 반독재민주화운동에서 상당히 중요한 요소로 고려되었다는 것을 보여주며, 자유민주주의 국가인 미국이 마땅히 유신체제에 반대할 것을 기대하고 있었음을 간접적으로 드러내고 있다. 이런 미국에 대한 인식은 5·18 광주항쟁에서도 그대로 나타난다. 당시 광주 시민들 사이에서는 미국이 광주시민들을 돕기 위해 항공모함을 이동시켰다는 확인되지 않는 소문이 떠돌아다녔으며, 미국이 개입할 때까지 조금만 더 버티면 이길 수 있다는 믿



음을 여러 증언에서 찾아볼 수 있다.

광주는 [5월] 26일 아침부터 술렁이고 있었다. 이 광주시민의 민주화 투쟁을 지원하기 위해 미항공모함이 부산에 입항했으므로 앞으로 일주일만 더 버티면 우리는 승리할 수 있다는 내용이 나붙었기 때문이었다. ... 우리의 민주주의 실현을 돕기 위해 그 먼 길을 달려온 미항공모함의 소식은 무기도 반납하고 정부와 계엄군의 기만책에 다소 침체되어 있던 광주시민들에게 새로운 활력소가 되었다. ... 역시 미국은 6·25 전쟁에서 우리를 구해주었고 가난하여 헐벗고 굶주리던 우리에게 먹을 것과 입을 것을 나누어준, 우리의 절대적 우방이며 세계의 평화를 짊어진 고마운 나라였다(김현태의 증언, 5·18 광주의거청년동지회 편, 1987: 124-125).

5·18 광주항쟁에서 나타난 대중들의 이데올로기는 1970년대의 이런 이데올로기 지형을 염두에 둘 때 충분히 이해될 수 있으며, 이런 점에서는 1970년대 반독재민주화운동과 광주항쟁이 일정한 연속성을 갖고 있다. 반공, 자유민주주의, 미국에 대한 우호적 인식 등은 지배세력의 지배이데올로기이자 동시에 1970년대 사회운동의 대항이데올로기였고,<sup>10)</sup> 이것이 광주항쟁에서도 반복되고 있기 때문이다(김정한, 2008).

유신헌법 제정과 반대를 둘러싼 논쟁 과정에서 그것을 지지한 세력이나 그것을 반대한 세력이나 모두 '자유민주주의'라는 담화 구조를 사용하였다는 점은 우리의 흥미를 끈다. 즉 자유민주주의란 지배이데올로기 혹은 대항이데올로기라기보다는 일종의 공준이었고 거역할 수 없는 공통의 이념적 자원이었던 셈이다(김동춘, 1994: 241).

---

10) 박정희 정권 시기에 나타난 이런 자유민주주의의 특징을 '저항적 자유(민주)주의'라고 부를 수도 있을 것이다(문지영, 2009: 145).

이와 같이 1970년대 반독재민주화운동은 전반적으로 자유민주주의 이데올로기가 주도적이었지만, 이와 약간 다른 맥락에서 형성된 사회운동의 또 다른 주요 대항이데올로기는 민중주의였다. 1970년대에 민중주의가 형성되는 배경이 된 사건은 산업화의 ‘역군’이라고 칭송되던 여공들의 노동조건을 개선하기 위해 노동 3권을 세상에 외친 1970년 11월 13일 전태일의 분신, 그리고 역시 산업화의 흐름 속에서 삶의 터전인 고향을 떠나 도시빈민으로 전락한 가난한 철거민들의 1971년 8월 10 광주대단지 사건이었다. 이 두 사건은 1970년대 지식인들에 의해 민중론이 만들어지고 사회운동에서 민중주의가 확산되는 주요 계기가 되었다. 또한 1975년 5월 13일 긴급조치 9호가 선포되고 7월 9일 사회안전법이 통과되면서 1970년대 후반으로 넘어갈수록 학생과 지식인 중심의 반독재민주화운동은 크게 약화되고, 1977년 9월 청계피복노동자 투쟁, 1978년 2월 동일방직 투쟁, 1979년 8월 YH 여성노동자 투쟁 등 기층 노동자들의 민주노조운동과 생존권 투쟁이 반독재민주화운동의 역할을 대체하는 상황이 발생하면서 민중주의는 점차 영향력을 획득하기 시작했다. 1970년대 초반의 민주화운동이 ‘학생 부문의 선도투쟁 → 지식인·재야운동의 활성화’라는 유형이었다면, 후반에는 ‘민중 부문의 생존권 투쟁 → 지배세력의 탄압 → 학생·지식인·종교인들의 정치적 항의를 통한 결합’이라는 유형으로 변화하는 것이다.

사실 민중(民衆)은 고대 중국에서도 쓰이던 것으로 피지배층 일반을 지칭하는 용어였고, 1920년대 한국에서 백성, 인민, 대중, 국민 등과 거의 동일한 의미이면서 동시에 다수의 피지배층을 가리키는 단어로 사용되었지만, 독립운동을 전개한 민족적 공산주의의 영향으로 운동 주체를 표현하는 용어는 민중보다는 오히려 인민(人民)이었다. 그러나 익히 알려져 있듯이 한국전쟁의 여파로 남한에서 좌파세력은 거의 완전히 근절되었고 강력한 반공주의는 좌파 사상만이 아니라 인민이라는 표현 자체를 금기로 만들었다. 이런 의미에서 1970년대 민중이라는 용어의 재발견은 인민이라는 용어의 실종에 대한 나름의 대응이었던 셈이다.

하지만 1970년대 민중론과 민중주의에서 민중은 독특한 담론 체계를 갖고 있었다. 그것은 보통명사가 아니라 고유명사로서의 ‘민중’(Minjung)이었다. 조선시대 농민들의 전통적 세계관에서 유래하는 민중주의는 사회적 하층에 대한 정서적 유대와 지배 엘리트의 최소한의 도덕성을 요구하는 사상인데, 이것이 1970년대 산업화와 도시화의 물결에서 나타난 인간 소외와 빈부격차에 비판적인 해방신화 내지 민중신화와 결합해 등장한 것이 민중론이다(윤건차, 2000: 66-70). 하지만 당시 민중론에는 1980년대에 분출하게 되는 급진적인 변혁의 전망이 부재했으며, 다만 더불어 사는 소외 없는 공동체의 확립과 공동체 구성원들의 소박하고 평화로운 삶을 지향하며 무엇보다 도덕적 규범을 중요시했을 뿐이다.<sup>11)</sup> 여기서 민중은 노동자, 농민, 도시빈민 등 가난한 사회경제적 기층 집단을 진보사관에 입각해 역사 발전의 주체로 상정하는 개념이며, 그에 따르면 민중은 사회의 온갖 모순을 삶으로 경험하며 자생적으로 민중의식을 체득하는 존재로 이해되었다.<sup>12)</sup> 그러나 실제로 민중들이 진보적인 민중의식을 갖추고 있었다고 보기는 어렵다. 전반적인 민중의식은 민중론의 기대치를 훨씬 밑돌았기 때문이다. 이는 사회 비판적 지식인들이 빈번히 민중의 현실적인 모습에 ‘실망’하거나 운동을 전개해나가는 데 있어서 사실상 그들을 ‘무시’하는 경향으로 나타났다. 1970년대 경공업 자본주의를 주도한 섬유산업의 여공들을 그저 보호하고 도와줘야 하는 대상으로 인식했던 이유도 여기에 있다(김원, 2005). 이는 사실상 ‘민중의식을 지닌 진보적인 민중’이 역사적 실체라기보다는 지식인들에 의해 ‘발명된 공동체’라는 점을 보여준다.

학생과 지식인들이 민중에 대해 주목하고 사유하기 시작하면서, 사회운동

11) 이런 맥락에서 민중주의는, 공동체의 전통과 관습을 중시하는 도덕경제(moral economy)와 유사하다(Thompson, 1991). 도덕경제는 물질적인 경제적 관계가 아니라 경제적 관계를 규제하는 도덕적인 규범과 관습을 강조하는 개념이며, 마을공동체의 관습적인 호혜성의 원리를 방어하려는 농민들의 세계관을 반영하고 있다(스콧, 2004).

12) 최장집은 민중 개념과 그 범위를 설명하면서 사회경제적 위치로 규정되는 ‘계급 1’과 정치이데올로기 차원에서 의식성을 지닌 ‘계급 2’ 사이에서 현실적으로 실재하는 범주라고 개념화한다(최장집, 1993: 384-385). 그러나 이런 개념화는 사회경제적 위치와 정치이데올로기 차원 어디에서도 민중이 명확히 규정될 수 없다는 것을 역설적으로 함의하고 있는 것처럼 보인다.

의 대항이데올로기로서 자유민주주의에 기층 노동자들의 생존권 담론이 일정하게 통합되었다. 즉 주도적인 대항이데올로기는 자유민주주의였지만, 여기에 공동체, 도덕 규범, 분배 정의 등을 요구하는 민중주의 담론이 하위 이데올로기로 결합한 것이다.<sup>13)</sup>

## 2. 1980년대 대항이데올로기의 급진화

5·18 광주항쟁은 1970년대 이데올로기 지형의 연장선상에 위치해 있다. 광주 시민들이 갑자기 의식의 고양을 경험하고 인식을 깨우쳐서 투쟁이 일어났다고 볼 수는 없기 때문이다. 하지만 광주항쟁 이후 이데올로기 지형은 급격히 변동한다. 1970년대 운동과 1980년대 운동을 구분하는 표준적인 논의 가운데 하나는, 1980년 5월 광주항쟁의 충격으로 인해 1970년대 사회 비판 세력이 공유했던 추상적이고 소박한 민중주의의 한계를 절감하고, 한국 자본주의 분석에서 도출된 계급론에 입각해 운동의 주체를 구체화하는 변혁론을 정립했다는 것이다.

민주화 과정에서 발생한 광주민중항쟁은 경험적으로 지배이데올로기가 지니는 허위성을 적나라하게 노출시키는 한편, 기존의 저항이데올로기의 한계를 노정시켰다. 광주민중항쟁은 우선 제한적이고 형식적 민주주의조차 민중적 역량 없이는 불가능하다는 사실과, 민주변혁은 형식적 민주주의를 넘어 민중적 민주주의를 지향해야 한다는 사실을 보여주었다(정해구, 1990b: 84).

이와 유사하게 조희연은 “60년대 사회운동의 인식을 ‘소시민적’ 인식의 단

13) 물론 1970년대에 반독재민주화운동과 구별되는 사회주의 운동이 전혀 부재했던 것은 아니다. 특히 남조선민족해방전선(남민전)의 활동이 대표적이다(조희연, 1991; 안병용, 1990; 정태운, 1991). 남민전은 1975년 중반부터 1976년 10월까지 조직 구성을 완료하고 1979년 10월 4일 검거될 때까지 미약하나마 유인물 배포, 악덕 재벌 및 부정축재자의 재물 탈취(일명 '강도 작전') 등의 활동을 전개했으며, 기본 세력인 도시노동자를 주력군으로 삼아서 “미·일을 비롯한 국제 제국주의의 일체의 식민지 체제와 그들의 앞잡이인 박정희 유신독재정권을 타도하고 민족자주적이고 민주적인 연합정권을 수립한다”는 목표를 설정하고 있었다(세계편집부 편, 1986: 215). 이는 유신체제에서 직접적인 사회주의 혁명보다 그 선행 단계로 민주정부를 수립하는 통일전선운동을 지향하고 있었음을 보여준다. 그러나 1970년대에 사회주의 운동과 그 대항이데올로기는 사회적 영향력이 거의 없었다.

계, 70년대를 ‘민중주의’적 인식의 단계, 80년대를 민중적, 혁명적 인식의 단계”로 구분한다(조희연, 2003: 105). “통상적으로 60, 70년대의 사회운동 단계를 소시민적 민주화운동 단계, 포퓰리즘적 민중운동 단계라고 일컫는 바, 이 단계에서는 근본 변혁에의 전망이 부재한 채로 민주변혁을 ‘군사 독재정권의 억압의 완화’나 ‘민간정부로의 전환’만으로 인식하는 경향이 지배적”이었지만(조희연, 1990: 106), 광주항쟁을 통해 다음과 같이 사회운동 세력이 새로운 인식으로 나아가게 되었다는 것이다. 첫째, 지배권력의 폭력성을 드러내 사회운동의 극복 대상에 대한 과학적 인식을 가능케 했다. 둘째, 지배권력의 본질에 대한 인식을 통해 사회운동을 변혁운동으로 정립하는 계기가 되었다. 셋째, 민중의 잠재적 변혁 역량을 확인함으로써 자연발생적이고 고립분산적인 투쟁을 통일적으로 지도할 목적의식적 전위세력 및 선도조직의 필요성이 제기되었다. 넷째, 1970년대 민주화운동의 계급적 한계를 극복하기 위해 노동계급을 정치적 주력군으로 성장시키는 역량 투입이 요구되었다. 다섯째, 군부세력에 대한 미국의 지원을 확인하여 친미적 세계관이 붕괴하고 반외세자주화 역량의 확보에 대한 공감대가 형성되었다(조희연, 1990: 103).<sup>14)</sup>

이처럼 광주항쟁의 충격은 사회 비판세력의 정당성의 상징이었던 추상적이고 소박한 민중론의 한계를 벗어나, 구체적인 자본주의 발전에 착목하여 보다 과학적인 분석에 입각해 운동 주체를 정립하는 변혁론의 필요성을 절감케 했다. 여기서 이른바 ‘1980년대’라고 불리는 사회운동의 시공간이 열리

14) 이기훈은 5·18이 1980년대 학생운동의 급진화를 가져온 이유와 관련하여 “학생운동의 자기 근거로서 민중의 재발견”이 가장 중요하다고 평가하면서도(이기훈, 2010: 78), 조희연과는 대조적으로 그것이 이미 1970년대 후반 학생운동의 이념운동, 사상운동에서 발전된 것이라고 주장한다. 1970년대의 전반적인 반유신운동과 다르게 학생운동의 경우에는 1970년대 후반에 낭만적 도덕주의에서 벗어나 사회과학적 인식과 결합하기 시작했으며, 이는 1975년 긴급조치 9호의 발동 이후 엄혹해진 정치적 상황에서 학생들이 취한 불가피한 운동 방식이었다는 것이다. 대표적인 예로 대학가에서 일부 학생 열풍이 일어났을 정도로 일본의 마스주의 이론서들에 심취했고, 해직 언론인 중심으로 사회과학 출판물들이 대량 출간되기 시작했으며, 또한 당시 널리 읽힌 도서들의 목록을 검토해보면, 학생들이 종속이론, 마오주의, 제3세계 변혁이론, 사회주의 계급론, 변증법, 민족민중문화 등에 많은 관심을 기울이고 있었음을 알 수 있다고 지적한다(이기훈, 2005: 503-511). 1970년대와 1980년대의 질적 단절성보다 연속성을 강조하는 이기훈의 논의는 상당히 설득력이 있으며, 1980년대 사회운동의 이데올로기적 급진화는 이미 1970년대 후반에 그 잠재성(potentiality)이 예비되어 있었다고 볼 수 있다. 그러나 5·18이 없었다면 그 잠재성은 현실성(actuality)으로 전환되지 못했을 것이며, 5·18을 부단히 혁명적으로 재현하려는 시도들이 없었다면 그것은 결국 현실화되지 못했을 것이다.

기 시작한다. 한국전쟁 이후 소멸한 맑스주의가 부활했고, 한국 사회의 형태를 분석하는 치열한 사회구성체 논쟁이 전개되었으며, 그 분석 결과에 기초해서 선차적인 변혁 과제를 어떻게 설정하느냐에 따라 북한의 주체사상을 선례로 삼는 NL(민족해방)과 러시아의 레닌주의를 모델로 하는 PD(민중민주주의)라는 두 거대 정파가 만들어졌다. 사실상 북한 중심의 통일론에 방점을 둔 NL은 기존의 민중론을 민족론으로 이해했고(민족의 핵심으로서 민중), 남한의 독자적 변혁론을 내세운 PD는 그것을 계급론과 결합시켜 노동계급을 중심에 두는 광범위한 계급동맹론으로 변형시켰다(민중의 핵심으로서 노동계급).

80년대는 ... ‘혁명의 시대’였다. 사회진보세력은 이전의 군부독재 타도란 제한된 틀을 넘어서서 사회개혁의 목표를 자본주의 체제의 모순을 척결하려는 체제 변혁으로까지 확대·심화시키면서 이 ‘혁명의 시대’의 불을 지펴 나갔다. 그리고 사회진보세력이 체제 변혁적 운동을 정향해 가는 과정에서 마르크스주의가 진보적 사회이론의 중심의 자리에 서게 되었다(이성백, 2000: 218-219).

그리고 이 과정에서 5·18 시민군은 저항세력의 새로운 주체성의 모델로 확립되었다. 1980년 5월 21일 계엄군의 집단 발포 이후 등장하는 시민군은 ‘해방광주’를 주도한 5·18의 핵심 주체였다. 특히 5월 26일 항쟁파인 민주시민투쟁위원회가 지도부를 구성한 후 공식적으로 결성되는 기동타격대는 대부분 사회 하층민들로 이루어져 있었지만, 5월 27일 ‘최후의 밤’에 끝까지 도청에 남아 광주의 ‘진실’을 사수했다(안종철, 2001; 정재호, 2008). 이런 시민군의 형상은 1980년대 군부독재와의 대결을 ‘내전’으로 의미화하는 과정에서 사회운동 활동가들의 전략적 모델로 설정되었으며, 이는 ‘투사’, ‘전사’, ‘열사’ 등의 주체성으로 재현되었다.

[1980년대] 대항폭력의 동원과 결부된 ‘투사’ 정체성은 80년 5월 광주학살

및 무장투쟁에 대한 기억과 관련이 깊은 것이다. 광주항쟁은 군부독재와의 대결을 ‘내전’의 상황으로 의미화하게 만들었기 때문이다. 민주화운동의 과정에서 정권과 저항세력의 첨예한 대립이 존재할 때마다 ‘제2의 광주사태’라는 말이 대중의 입에 회자되었다(김재은, 2002: 46).<sup>15)</sup>

그러나 광주항쟁에 대한 급진적 평가를 통해 1970년대의 대항이데올로기로서 자유민주주의와 민주주의가 갖는 한계를 인식하고 이를 극복하려는 지향성이 처음부터 자명했던 것은 아니다. 그것은 사회운동가와 지식인들이 사후적으로 광주항쟁을 재현한 결과물이었다.

5·18 광주항쟁에 대한 사회운동 세력의 관점은 처음에는 계엄군의 학살에 맞서 싸운 ‘광주시민의거’라는 것이었다. 이런 명칭은 광주항쟁을 4·19 이후의 반독재민주화운동의 연장선에서 파악하여, 자유민주주의의 수호를 위한 시민 의거라고 평가하는 것이다. 이런 평가는 항쟁 1주년인 1981년 5월까지도 견지되고 있었다. 하지만 최초의 급진적 해석이 학생운동권에서 먼저 제기되는데, 그 내용은 1981년 9월 전남대 교내 시위에서 살포된 유인물에 담겨 있다(이용기, 2007: 618). 이 유인물에서는 광주항쟁이 반독재민주화투쟁이 아니라 계급모순이 폭발하여 발생한 “5·18 광주민중봉기”이며, 기존운동의 한계를 청산하고 “혁명적인 질적 전환”을 촉구하는 “피의 선언”이라고 주장했다. 그리고 이런 투박하지만 급진적인 해석은 학생운동권의 의식화 학습과 혁명이론의 모색 과정에서 점차 세련되어지고, 1985년 5월에 전국민중학생연합과 전남대 총학생회를 중심으로 민족·민주·민중이라는 ‘삼민 이념’과 결합시킴으로써 ‘광주민중항쟁’이라는 명칭이 정식화되기에 이른다(이용기, 2007: 619). 여기서 광주항쟁은 “4·19의 자유민주주의 혁명으로 반독재투쟁에 머물렀던 한계를 극복하고 그것과 결탁한 외세의 제국주의 침략까지를 분쇄하고자 했다는 민중해방운동”이며, “해방 이후 70년대 말까

15) 하지만 5·18 시민군의 활동은 여성들의 활동과 경험을 주변화하는 효과를 드러냈으며(강현아, 2004a; 안진, 2007), 이는 투사, 전사, 열사 등의 주제성이 1980년대에 남성화하는 보다 일반적인 경향으로 발전한다(김정한, 2010: 138-139). 또한 시민군 모델은, 강경대 타살 사건으로 촉발된 1991년 5월 투쟁을 계기로 ‘투사-전사-열사’로 대표되는 대항폭력 내지 자기폭력(희생)의 실천을 대중들이 외면하기 시작하면서 이론적, 실천적 영향력을 상실한다(김정한, 1998).

지 누적되어 왔던 반봉건, 신식민지로서의 정치경제적 모순”을 타파하고자 했던 “혁명적 민중봉기”로 이해되었다. 따라서 5·18의 계승은 과학적 혁명 운동을 전개해나가는 것이라는 주장을 펼치고 있다.

이와 같은 학생운동권에 의한 급진적 재현은, 1985년 5월 황석영의 『죽음을 넘어 시대의 어둠을 넘어』가 출간되고 서울 미문화원 점거 사건이 일어나는 것과 맞물려 사회적으로 확산되기 시작하고, 1986년에 민중적 입장에서 한국사를 정리한 『한국민중사』에서는 ‘광주민중항쟁’이라는 명칭이 처음으로 기록되기에 이른다. 물론 이는 본격적인 학계의 역사서는 아니었고 학술적 근거와 논리를 갖추지는 못했다. 하지만 1987년 6월 항쟁 이후 열린 민주화 분위기에서 5·18에 관한 자료집, 회고록, 증언록 등이 쏟아져 나오면서, 이를 기반으로 1989-90년에 광주항쟁에 대한 학계의 평가 작업이 집중적으로 진행되어 본격적인 학술서들이 등장하고, 학생운동권과 활동가들의 급진적 재현이 보다 체계화하는 계기를 마련한다. 그리고 이 시기에 비로소 시민항쟁, 시민전쟁, 민중항쟁, 프롤레타리아혁명 등등의 다양한 주장들이 제기되면서 광주항쟁의 성격과 주체에 대한 논쟁이 활발히 전개되기 시작했다(강현아, 2004b: 127-128).

이와 같이 광주항쟁에 대한 급진적 재현은 항쟁 직후부터 당연한 듯이 등장한 것이 아니라, 거의 10여 년에 걸쳐 이루어진 대학생과 지식인의 논쟁 과정의 산물이었다. 여기서 중요한 역할을 한 것은 역시 학생운동 조직이다.

광주학살의 비극을 겪고 난 우리는 윤상원과 광주 민중의 죽음을 애도하며 학생운동 재편에 나섰다. 이선근과 박성현으로부터 학내 상황을 자세히 듣고 난 뒤, 반독재투쟁을 주도적으로 전개하면서 노동자조직과 연대할 수 있는 조직을 건설하기로 결정했다. ... 현장준비를 위해 투쟁을 기피하는 노선은 설득력을 상실했던 것이다(이태복의 증언, 전명혁, 2007: 173에서 재인용).

5·18 광주항쟁 이후 학생운동 진영에서는 무림-학림 논쟁이 본격적으로



전개되었고, 준비론을 제시한 무림보다는 선도적 투쟁과 노동자조직과의 결합을 주장하는 학림이 전반적으로 학생운동을 주도했다. 물론 무림-학림이라는 학생운동 내부의 대립적인 조직적 경향은 이미 1970년대 말에 형성되었다고 볼 수 있지만(이기훈, 2005: 508-509; 전명혁, 2007: 171), 그 논쟁 구도의 급진적인 전환은 5·18 광주항쟁을 빼놓고 설명될 수 없다. 이는 선도적이고 전투적인 투쟁이 아니라면, 광주항쟁을 계승할 수 없다는 분위기가 팽배했음을 짐작케 한다. 그만큼 광주의 비극은 ‘살아남은 자의 슬픔’처럼 학생들에게 죄책감과 부끄러움, 의무감을 심어주었던 것이다.<sup>16)</sup> 이와 같이 “저항행동 참여자들이 자기 자신에 대해 갖는 참회, 죄책감, 수치심 등의 내향적, 부정적 도덕감정이 적대자 집단에 대한 외향적, 부정적 도덕감정과 동시에 작용”했으며, “이러한 부끄러움과 죄책감은 광주항쟁 이후 십여 년에 이르도록 민주화운동의 참여자들에게 대단히 중요한 행동의 동기가 되었다”(신진욱, 2007: 225).<sup>17)</sup>

대학생들의 경우 1950-60년대 일부 학생 서클에 기원을 두는 소규모 의식화조직들은, 1970년대 중반부터 본격적으로 형성되면서 내부적으로 민주화와 민중운동에 관한 치열한 이론투쟁을 전개하며 차츰 대항이데올로기를 만들어갔다. 이는 유신체제의 성립으로 대부분의 서클이 비합법화되는 억압적 정치 상황이 오히려 소규모 의식화조직의 성장을 촉진하는 계기가 되었기 때문이다. 5·18 광주항쟁 이후 소규모 의식화조직은 교내시위, 유인물 살포, 학내외 소요 등을 일으키며 더욱 급속하게 확산되었고, 1980년대 초에는 전체 신입생들의 70-80퍼센트 정도를 조직화하거나 연계를 맺을 만큼 양적, 질적으로 성장했다. 또한 1983-84년에 이르면 비합법적 의식화조직 외에

16) 이는 물론 학생들의 것만은 아니었다. 예컨대 조정래는 이렇게 고백한다. “(신군부의) 폭력 앞에서 작가라는 존재는 무력하고 초라하기 짝이 없었습니다. 무력의 공포 앞에 각개 격파된 우리 모두는 살아남은 자의 죄의식 위에 비겁의 짐목까지 쌓아올리고 있었습니다.”(조정래, 2009: 203).

17) 이것은 1980년 광주에서 경험한 극단적 국가폭력의 결과이다. 이는 국가(폭력)에 대한 저항의 정당성을 일깨웠고, 학생과 지식인들에게 자괴감으로 작용하여 사회운동을 과격화, 급진화시켰으며, 국가 자체에 대한 근본적인 문제제기를 가능케 했다. 그리고 이것이 사회운동권에서 급진민주주의, 민중주의, 반미주의를 확산시키는 문화적 원천이었다(조대엽 2003, 186). 하지만 5·18에서 국가폭력에 대한 학생들의 경험은 1940-50년대 부모세대가 겪은 국가폭력에 대한 체험과도 결부되어 있으며, 그에 대한 가족적 소통이 1980년대 급진적인 학생운동 활동가를 배출하는 한 요인이었다(이희영, 2005).

공개적인 과별 학회나 서클 등 공개된 대중조직에도 진출하여 유사한 의식화 프로그램을 가동했으며, 대학 전체가 대규모 의식화 학습장이 되었다고 해도 과언이 아닐 정도였다(김원, 1999: 은수미, 2003).

이와 같은 조직적 기초 위에서 진행된 1980년대 모든 주요 논쟁은 혁명을 주제로 삼고 있었다. 주화론(현장론)과 주전론(정치투쟁론), 무림과 학림 간의 논쟁을 시초로 하여, 아버지(『야학비판』)와 전망(『학생운동의 전망』) 간의 논쟁을 거치며 이후 수많은 소책자 논쟁들이 전개되었다. 이런 논쟁들의 주요 쟁점은 지도노선, 전위조직, 선도적 정치투쟁, 노동현장으로의 이전 등이었고,<sup>18)</sup> 이는 의식화 학습 프로그램과는 별도로 대학생들의 의식화에 기여했다. 이런 기반 위에서 이른바 CNP 논쟁, NL-PD 논쟁 등 사회구성체 논쟁이 본격화할 수 있었던 것이다.

결론적으로 80년대 학생운동 의식화 조직들은 지속적인 이념 논쟁을 통해, 첫째 한국사회에서의 혁명의 필요성과 이를 위한 이념정립을 촉구하고, 둘째 특히 학생운동이 전체 혁명운동적 시각을 가질 것을 주장하였으며, 셋째 한국사회의 성격, 혁명의 전망 및 전략을 분명히 함으로써 이후 사회구성체 논쟁의 토대를 놓았고, 넷째 한국사회의 혁명을 통일과 연결시킴으로써 한반도 차원으로 시야를 넓힘으로써 대항이데올로기의 형성 및 유포의 주역으로 떠오른 것이다(은수미, 2003: 219).

물론 이와 같은 소규모 의식화조직을 중심으로 한 학생운동 내의 대항이데올로기 형성은 1980년대 중후반의 사회구성체 논쟁처럼 제도학과 지식인

18) 대학생들이 노동현장으로 이전해야 한다는 논리는 다음과 같았다. “70년대에 들어서서 지식인들은 여러 가지 방법으로 이 나라의 심각한 노동 문제 해결의 길을 모색했지만 노동문제를 피상적으로 인식했거나, 적극성이 결여되었거나, 책임성이 부족하였거나 하는 결점들이 지적되고는 하였다. 이러한 결점들을 극복하면서 문제 해결의 길로 한 걸음 더 나아가기 위해서는 노동자들이 실제로 처한 상황을 보고 체험하면서 자신의 노동 문제에 대한 인식을 새로이 하고 실천 가능한 문제해결 방법을 하나하나 발견해 나가야 하며, 민중을 향한 뜨거운 정열로써 자신들의 자세를 가다듬고 적극적이고 과감한 실천의 노력을 지속시켜야 할 것이다. 그런 노력의 첫 걸음으로서 우리의 공장 활동의 필요성이 주어지는 것이다”(서울대학교 민중생활조사위원회, 『공장활동지침서』(1984), 정수복, 2003: 84에서 재인용).

들의 개입으로 이어지며 활발히 전개되기는 했지만, 이것이 학생과 지식인을 넘어 대중들의 수준에서도 폭넓게 확산되고 수용되었다고 하기는 어렵다. 그러나 1980년대만 해도 학생과 지식인은 사회적 지위와 권위를 누리고 있었기 때문에 대중들은 학생과 지식인의 발언에 깊은 관심을 갖고 있었고, 이것이 억압적인 정치 상황과 결부되어 대중들이 지식사회의 대항이데올로기에 민감하게 반응했다고 볼 수는 있다. 그러나 대외적으로 1989-91년 현실 사회주의권이 몰락하고, 대내적으로 1987년 6월 항쟁 이후 민주화과정의 작은 분수령이었던 1991년 5월 투쟁에서 패배하면서 민주운동세력은 점차 영향력을 상실해갔고(김정환, 1998), 대항이데올로기의 진원지로 구실했던 사회구성체 논쟁도 별 다른 성과 없이 종결되었다.

1980년대 말부터 학생운동 진영만이 아니라 제도권 지식사회에서도 쏟아져 나오기 시작한 5·18 광주항쟁에 대한 급진적 재현은 사회구성체 논쟁의 갑작스런 소멸과 함께 수면 아래로 가라앉았다. 그 대신에 1987년 6월 항쟁 이후 집권한 노태우정권부터 5·18 담론을 정부와 국가가 수용하고 포섭하는 경향이 나타나기 시작한다. 전재호(1999)에 따르면, 이는 네 단계로 구분해 설명될 수 있다. 1) 1980-83년은 5·18 담론을 국가가 독점하면서 반정부, 용공, 좌경이라는 내용으로 공식화하는 시기였으며, 2) 1984-87년 동안에는 군부독재에 맞서는 대항세력이 5·18의 진상규명과 국가 차원의 복권, 광주학살 책임자 처벌, 대통령 직선제 개헌 등의 내용을 담고 있는 ‘대항 5·18 담론’을 제기했고, 3) 1987년-92년에는 정치사회에서 노태우정부와 야당, 민주화운동세력 등이 5·18 담론의 실천을 둘러싸고 대결 구도가 형성되었으며, 4) 1992-97년에는 김영삼 정부가 정략적으로 12·12 쿠데타를 기소하고 5·18 특별법을 제정하는 등 국가 주도로 5·18 담론을 실천하는 시기였다. 그러나 이렇게 광주항쟁이 정작 국가에 의해 공식적으로 승인되고 제도화할수록 5·18 담론의 저항적 상징성은 차츰 사라져갔다. 이런 과정은 5·18 담론이 비록 일정한 왜곡과 축소를 동반할지라도 지배이데올로기 내부로 포섭되고 국가적으로 제도화할 때, 그것이 대항이데올로기의 형성에 미

치는 효과가 감소할 수 있음을 보여준다.<sup>19)</sup>

이와 더불어, 5·18 광주항쟁의 강력한 감화력에 힘입어 1980년대에 5·18 시민군을 모델로 삼아 혁명적 주체성을 꿈꾸었던 이른바 386세대는 사회운동에서 탈동원화되고 민주정부에 참여하거나 그와 밀접한 관계를 가진 시민단체에 관여하면서 점차 지배엘리트로 통합되었으며, 이제 민주화가 아니라 신자유주의적 개혁을 앞장서 추진하기에 이르렀다(최장집 2006).

### Ⅲ. 5·18의 부활을 위하여

5·18 광주항쟁 자체는 1970년대 반독재민주화운동과 연속적이었지만, 또한 그와 단절적인 1980년대 혁명적 대항이데올로기의 원천이었다. 5·18을 ‘혁명’으로 재현하는 과정에서 선도적인 역할을 수행한 것은 학생운동이었으며, 이는 5·18 광주항쟁이 실패한 지점에서 그것을 반복함으로써 자유민주주의를 뛰어넘는 새로운 사회를 건설하려는 시도였다. 그리고 이로부터 1980년대라고 불리는 독특한 정치적 시공간이 창출되었다. 대학가에는 수많은 소규모 의식화 조직들이 범람했고, 맑스주의를 비롯해 좌파 사상들이 복권되었으며, 사회과학 출판계는 유례없는 호황을 누렸고, 사회운동의 거의 모든 논쟁의 화두는 ‘혁명’의 돌레를 맴돌았다. 이는 또한 5·18 시민군을 전략적 모델로 삼아 투사, 전사, 열사 등의 주체성과 스스로 동일화(identification) 하는 과정이기도 했다. 5·18은 학생과 지식인, 나아가 대중들이 맑스주의로 대표되는 급진적 이데올로기를 보다 쉽게 수용할 수 있게 되는 주요한 결절점이었다. 그러나 문민정부-국민정부-참여정부 등으로 이어지는 민주정부에 의해 5·18이 ‘민주화운동’으로 제도화되면서, 5·18의 혁명적

19) 정일준(2004: 109)은 5·18 담론이 국가에 의해 승인된 후부터 저항 담론에서 국가담론의 일부로 전환되어 국가가 위로부터 부과하는 담론이 되었고, 국가안보나 경제발전 등과 같은 여러 국가 담론 가운데 하나가 됨으로써 특권적인 지위를 상실했으며, 민중 담론과 같은 저항 담론과 어떻게 접합시킬 것인가 하는 문제가 대두되었다고 지적한다.

재현이 발휘한 사회적 영향력은 급속히 소멸되었다.

국가의 민주화 담론에 포섭된 5·18은 반독재민주화운동이라는 제한적인 의미로 축소되었으며, 이는 독재정권이 더 이상 존재하지 않고 정치적 민주화가 확립된 상황에서는 5·18의 저항적 보편성이 ‘현재형’이나 ‘미래형’이 아니라 ‘과거형’으로 퇴색할 수밖에 없음을 의미한다. 물론 한국의 정치 지형이 여전히 민주-반민주 구도(이른바 ‘87년 체제’)로 이루어져 있다는 견해도 있지만(김종엽, 2009), 특히 1997년 외환위기 이후 신자유주의-반신자유주의를 대립항으로 하는 진보-보수 구도(이른바 ‘97년 체제’)가 중심축으로 형성되었기 때문에(손호철, 2009), 이런 맥락에서 보자면 민주-반민주 구도를 전제하는 민주화 담론을 통해 5·18의 정치적 저항성을 유지하려는 시도는 시대착오적일 뿐 아니라, 5·18에 담겨 있는 상징적 보편성을 오히려 제약하는 일이 아닐 수 없다.

물론 5·18을 혁명적으로 재현하는 것은 불가능한 몸짓이었다. 무엇보다 1980년 5월의 그날에 대부분의 광주 사람들이 내면화하고 있던 이데올로기와는 멀리 떨어져 있었기 때문이다.<sup>20)</sup> 그 거리만큼 혁명적 재현을 통해 학생과 지식인이 아닌 대중들을 호명(interpellation)하는 데에는 한계를 가질 수밖에 없었다. 그러나 혁명적 재현이 실패하는 과정은, 5·18을 ‘민주화운동’으로 담론화하는 데 성공하는 과정의 이면이었고, 이와 같은 실패와 성공의 교착이 낳은 궁극적인 효과는 5·18 광주항쟁에 담겨 있던 저항적 상징성의 소실이다. 이것이 오늘날 우리가 목도하고 있는 5·18 광주항쟁의 망각과 죽음의 아닌가? 5·18의 혁명적 재현의 실패가 곧 5·18 자체의 죽음으로 귀결한 것이 아닌가? 그러므로 어쩌면 5·18 광주항쟁의 진정한 ‘부활’은, 그

20) 최근 5·18 광주항쟁이 박정희 정권의 발전주의가 신자유주의로 전환하는 과정에서 발생한 한국 최초의 반신자유주의 투쟁이었다는 주장이 제기되고 있다(윤소영, 1999; 손호철, 2009; 조경환, 2010; Katsiaficas 2006). 세계사적인 자본주의의 구조적인 전환이 1980년에 일어난 광범위한 저항의 근본 원인이었다는 것이다. 물론 당시 대중들은 신자유주의를 전혀 인식하지 못하고 있었다는 점에서(심지어 지식인들의 사회구성체 논쟁에서도 신자유주의는 전혀 인식되지 않았다는 점에서) 이와 같은 해석은 한계가 있다. 그러나 이런 한계에도 불구하고, (대중들의 이데올로기가 아니라) 정치경제학 차원에서 5·18 광주항쟁의 성격을 분석하는 작업은, 특히 5·18의 최대 수혜자라고 할 수 있는 민주정부들이 았다뒀 신자유주의를 추진했던 역사적 오류를 강력히 비판할 수 있는 주요 근거점이 될 수 있다.

것을 다시 우리 시대에 어울리는 새로운 혁명의 기획, 그에 대한 열정 및 상상력과 결합시킬 때 가능할 것일지도 모른다. 1980년대의 혁명적 재현은 실패했지만, 자본주의와 자유민주주의에 대항해 그보다 더 좋은 새로운 사회를 만들기 위해 우리는 그것을 반복해야 한다.

## 〈참고문헌〉

- 광주광역시 5·18사료편찬위원회, 1997, 『5·18 광주민주화운동자료총서』 (제2권), 광주광역시 5·18사료편찬위원회.
- 갈봉근 1975, 『유신헌법 해설』, 광명출판사.
- 강정인, 2004, “민주주의의 한국적 수용.” 『서구중심주의를 넘어서』, 아카넷.
- 강현아, 2004a, “5·18 항쟁 역사에서 여성의 주체화.” 『한국여성학』 제20권 2호.  
-----, 2004b, “5·18항쟁의 성격·주체 : 연구사적 측면에서.” 『민주주의와 인권』 제4권 2호.
- 김동춘, 1994, “1960, 70년대 민주화운동세력의 대항이데올로기.” 역사문제연구소 편, 『한국정치의 지배이데올로기와 대항이데올로기』, 역사비평사.
- 김보현, 2009, “88만원 세대에게 5·18 광주는 희미하고 무덤덤한 과거사?!” 『5·18 민중항쟁에 대한 새로운 성찰적 시선』, 한울.
- 김재은, 2002, 『민주화 운동과정에서 구성된 주체위치의 ‘성별화’에 관한 연구 (1985-1991)』, 서울대 사회학과 석사학위논문.
- 김정한, 1998, 『대중과 폭력』, 이후.  
-----, 2006, “민주화세대의 역사적 좌표.” 『황해문화』(겨울호).  
-----, 2008, “5·18 광주항쟁의 이데올로기 연구.” 『기억과 전망』 통권 18호.  
-----, 2010, “5·18 광주항쟁에서 시민군의 주체성.” 『사회과학연구』 18집 1호, 서강대학교.
- 김종엽 편, 2009, 『87년 체제론: 민주화 이후 한국사회의 인식과 새 전망』, 창작과비평.
- 김원, 1999, 『잊혀진 것들에 대한 기억: 한국 대학생의 하위문화와 대중정치』, 이후.  
-----, 2005, 『여공 1970, 그녀들의 반역사』, 이매진.
- 문지영, 2009, “자유주의: 체제 수호와 민주화의 이중 과제 사이에서.” 『한국 정치의 이념과 사상』, 후마니타스.
- 박정희, 1962, “후진민주주의와 한국 혁명의 성격과 과제.” 『우리 민족의 나아갈 길』, 동아출판사.

- 서중석. 1988. “3선개헌반대, 민청학련투쟁, 반유신투쟁.” 『역사비평』 여름호. 세계편집부 편. 1986. 『공안사건기록 1964-1986』. 세계.
- 손호철. 2003a. “한국전쟁과 이데올로기 지형.” 『현대 한국정치: 이론과 역사 1945-2003』. 사회평론.  
 ----- . 2003b. “1950년대의 이데올로기: 극우, 반공 일색이었나?” 『현대 한국 정치: 이론과 역사 1945-2003』. 사회평론.  
 ----- . 2009. “한국체제논쟁을 다시 생각한다.” 『한국과 국제정치』 제25권 2호.
- 신진욱. 2007. “사회운동의 연대 형성과 프레이밍에서 도덕감정의 역할.” 『경제와 사회』 제73호.
- 스콧, 제임스. 2004. 김춘동 옮김. 『농민의 도덕경제 : 동남아시아의 반란과 생계』. 아카넷.
- 안병용. 1990. “남민전.” 『역사비평』 가을호.
- 안종철. 2001. “광주민주화운동과 무장투쟁.” 『한국동북아논총』 vol. 18. no. 3.
- 안진. 2007. “5·18 광주항쟁에서 여성 주체들의 특성.” 『젠더와 사회』 제6권 1호.
- 5·18 광주의거청년동지회 편, 1987. 『5·18 광주민중항쟁 증언록 I: 무등산 깃발』. 도서출판 광주.
- 유인태. 1988. “내가 겪은 민청학련 사건.” 『월간중앙』 5월호.
- 윤건차. 2000. 장화경 옮김. 『현대 한국의 사상 흐름』. 당대.
- 윤소영. 1999. 『신자유주의적 ‘금융세계화’와 ‘워싱턴 콘센서스’: 마르크스적 비판의 쟁점들』. 공감.
- 은수미. 2003. “의식화조직, 사회운동, 그리고 대항이데올로기.” 김진균 편저. 『저항, 연대, 기억의 정치 1』. 문화과학.
- 이기훈. 2005. “1970년대 학생 반유신운동.” 안병욱 외. 『유신과 반유신』. 민주화운동기념사업회.  
 ----- . 2010. “젊은이들의 초상 - 식민지의 학생, 오늘날의 학생.” 『역사비평』 통권 90호(봄호)
- 이성근. 1985. “해방직후 미군정치하의 여론동향에 관한 분석.” 『국제정치논총』 제25집.



- 이성백. 2000. “90년대 진보적 사회이론의 상황.” 『진보평론』 3호.
- 이용기. 1999. “‘5·18’에 대한 역사서술의 변천.” 학술단체협의회 엮음. 『5·18은 끝났는가』. 푸른숲.
- 이희영. 2005. “체화된 폭력과 세대간의 소통: 1980년대 학생운동 경험에 대한 생애사 재구성 연구.” 『경제와 사회』 통권 68호(겨울호).
- 임영일. 1991. “한국사회의 지배이데올로기.” 한국산업사회연구회 편. 『한국사회와 지배이데올로기: 지식사회학적 이해』. 녹두.
- 임현진·송호근. 1994. “박정희 체제의 지배이데올로기.” 역사문제연구소 편. 『한국정치의 지배이데올로기와 대항이데올로기』. 역사비평사.
- 전명혁. 2007. “1980년대 비합법 정치조직.” 『한국 정치와 비제도적 운동정치』. 한울.
- 전재호. 1999. “5·18담론의 변화와 정치변동.” 학술단체협의회 편. 『5·18담론은 끝났는가』. 푸른숲.
- 정수복. 1989. “지식인과 사회운동 - 지식인의 이데올로기적 개종을 중심으로.” 『사회비평』 3호.
- 정일준. 2004. “5·18담론의 변화와 지식-권력 관계: 역사공동체 형성을 위하여.” 『민주주의와 인권』 제4권 2호.
- 정재호. 2008. “5·18 항쟁의 전개 과정.” 최영태 외. 『5·18 그리고 역사』. 길.
- 정태훈. 1991. “1960-70년대 ‘공안사건’의 전개 양상과 평가.” 한국현대사연구회 현대사연구반 편. 『한국현대사 3: 1960-70년대 한국사회와 변혁운동』. 풀빛.
- 정해구. 1990a. “광주항쟁에 대한 정치경제학적 연구 시론.” 『동향과 전망』 제8호. -----, 1990b. “한국사회의 이데올로기 변동.” 『한국사회론』. 한울.
- 조대엽. 2003. “광주항쟁과 80년대의 사회운동문화: 이념 및 가치를 중심으로.” 『민주주의와 인권』 제3권 1호.
- 조정래. 2009. 『황홀한 글감옥』. 시시IN북.
- 조희연. 1990. “현대 한국 사회운동사 - 6·25전쟁 이후 80년대까지를 중심으로.” 『한국사회론』. 한울.  
-----, 1991. 『현대 한국 사회운동과 조직』. 한울.  
-----, 2003. “저항론의 변화와 분화에 관한 연구 - 변혁론을 중심으로.” 김진균 편저. 『저항, 연대, 기억의 정치 1』. 문화과학.

- 조정환. 2010. 『공통도시』. 갈무리.
- 최장집. 1993. 『한국 민주주의의 이론』. 한길사.  
-----, 2006. 『민주주의의 민주화』. 후마니타스.
- 최정운. 1999. 『오월의 사회과학』. 풀빛.
- 최형익. 2003. “한국사회의 지배이데올로기와 노무현 정권.” 『문화과학』 통권 33호.
- 한국기독교교회협의회 인권위원회. 1987. 『1970년대 민주화운동 I』. 한국기독교교회협의회.
- 한국현대사자료연구소. 1990. 『광주오월민중항쟁사료전집』. 풀빛.
- 한지수. 1989. “지배이데올로기와 재생산 메커니즘.” 한국정치연구회 편. 『한국정치론』. 백산서당.
- 황석영. 1985. 『죽음을 넘어 시대의 어둠을 넘어』. 풀빛.

Katsiaficas, Georgy. 2006. “Neoliberalism and the Gwangju Uprising.” (<http://eroseffect.com/articles/neoliberalismgwangju.htm>)

Thompson, Edward Palmer. 1991. *Customs in Commons*. London: Merlin.

THE MAY 18  
MEMORIAL FOUNDATION

5·18민중항쟁  
30주년 기념  
국제학술대회  
발표논문집 . . .

## “5·18과 새로운 실천 – 대안사회, 대안운동”

### 1부 – 대안사회

기본소득과 대안적 사회 : Basic Income and Alternative Society, Human Rights in Welfare Policies  
미하엘 옠피카(Michael Opielka)

토론문 : 이승협(한국기술교육대학 HRD연구센터)

베네수엘라에서 전개되는 사회운동과 사회 프로그램에  
대한 오랜 논쟁 : THE LONG-STANDING DEBATE  
OVER SOCIAL MOVEMENTS AND SOCIAL PRO-  
GRAMS PLAYED OUT IN VENEZUELA  
스티브 엘너(Steve Ellner)

토론문 : 안태환(부산외대 중남미지역원 HK연구교수)



## 기본소득과 대안적 사회

- 복지정책에서의 인권 -

미하엘 옠피카 (Michael Opielka)<sup>1)</sup>

### 임금노동에서 시민권과 사회적 권리로

선진국에서는 30세부터 50세까지의 거의 모든 건강한 남성이 일을 하고 있거나 직업을 구하고 있다. 노동사회의 승리는 복지국가를 요구했다. 복지국가가 없는 곳에는, 많은 개발도상국에서 그러하듯이 노동사회도 없다. 지난 25년여에 걸쳐 노동과 완전고용에 기초한 유토피아의 관념에 대한 비판이 존재해 왔다. 관찰자들은 인구변화로 인해 실업 문제가 최소한 자동 교정될 수 있기를 바란다. 즉, 노동인구에 신규 취업자가 부족하면 노동공급이 줄어들 것이고, 그래서 늦어도 2015년 무렵이면 선진국들이 노동시장의 균형을 잡게 될 것이라고 보는 것이다. 어떤 사람들은 노동시장의 현 위기가 유급노동에 의존하는 사회 체계에 그에 상응한 위기를 촉발시키는 했지만, 그것은 더 깊숙한 사회변화를 보여주는 것이라고 주장한다. 사회민주주의와 노동조합들(‘일, 일, 일’ 패러다임)에서 여전히 뚜렷한 20세기의 낭만적 열광이 새로운 낭만주의에 의해 대체되고 있는데, 그것은 보장된 기본소득을 받음으로써 노동시장에 조금도 의존함이 없이 인권에 기초하여 사회에 참여하는 수단

1) 독일 예나, 응용과학대학교 교수. 자세한 필자 소개는 논문 말미를 보라(편집자).

을 얻게 된다는 사회적 유토피아이다. 기본소득의 개념은 윤리와 인권에 기초한, 그리고 미국의 유명한 사회학자 텔컷 파슨스(Talcott Parsons)가 바랐듯이 위대한 종교들의 진리까지 포함하는, 하나의 세속적 시민종교에 기초한 하나의 '새로운 사회계약'으로 가는 길을 보여줄 것인가?

## 생산성의 발전이 인간 노동을 잉여로 만들고 있는가?

현대 경제는 서비스와 지식에 기초하고 있다. 그에 비해 나태한 봉건주의는 착취에 기초하고 있었다. 무엇보다도 1차 경제 부문(광업과 농업)에서, 그리고 어느 정도는 2차 부문(제조업)에서 그러했다. 산업의 팽창은 자본주의를 필요로 했고, 1960년대에 시작된 서비스 사회로의 변화도 마찬가지였다. 그럼에도 불구하고 사회변화에 대한 거시이론들은 이제 입지가 위태롭게 되었다. 무엇보다도, 자본주의가 경제발전을 추동하고 경제발전이 다시 복지국가와 진보된 민주주의로 이끈다는 이론은 현대의 선진 경제에서는 아마도 현실 관련성이 더 떨어질 것이다. 핵심적 요인은 생산성의 발전인데, 그것이 인간 노동의 중요성을 갈수록 주변적인 것으로 만들고 있다고 이야기된다. 그러나 만약 그렇다면, 소득분배는 더 이상 1차적으로 노동과 연계되어서는 안 된다. 이것은 노동에 의존하지 않는 기본소득의 논리와 유사한 논리이다. 그러나 대다수 경제협력개발기구(OECD) 회원국들의 국내 노동시장은, 생산성의 증대에도 불구하고 적어도 지금까지는 매우 탄력적인 것으로 드러나고 있다. 따라서 생산성 증대는 비노동의존적 기본소득의 직접적인 근거가 되지 않는 것으로 보일 것이다.

그러나 노동시장이 기술적·사회적 변화에 적응하는 무한한 능력을 가지고 있다는 이러한 낙관적 진단에 대해서는 두 가지 중대한 반론이 있다. 즉, 급격한 생산성 증대는 아직 오지 않았다는 것과, 갈수록 더 많은 시민들이 불평등과 배제를 경험하고 있다는 것이다. 첫 번째 반론은 제러미 리프킨이

〈노동의 종말〉(Rifkin, 2004)에서 제기하여 인기를 끌었다. 전 세계적으로 생산 부문에서 사람들이 일자리를 잃고 있다. OECD의 20대 경제국에서 1995년부터 2002년 사이에 3,100만 개의 일자리가 사라졌고, 같은 기간 중국에서도 1,500만 개의 제조업 일자리가 없어졌다. 더욱이 앞으로는 화이트 칼라와 서비스 부문에서도 그 비슷한 실적이 있게 될 것이다. 이것은 서비스 분야의 신기술에 기초한 생산성 증대가 1990년대 이전까지는 뿌리내리지 못하고 있었기 때문이다. 은행과 기타 서비스 공급자들은 이미 많은 직원들을 잉여인력으로 만들고 있다. 인터넷뱅킹, 음성인식 장치, 자동화된 슈퍼마켓 계산대, 인터넷 거래업체 등 모든 것은 서비스 부문이 제조업 부문보다 어쩌면 더 급격한 일자리 수 감소를 보여줄 것임을 말해준다. 이러한 통찰은 논박하기 어렵다. 근년에 수행된 무수한 시뮬레이션 연구들은 최소한 하나의 큰 추세를 암시하는 연구결과들을 내놓고 있다. 개인적이고 (적어도 지금까지는) 합리화에 저항하는 서비스 분야—교육, 건강, 사회적 서비스 부문—에서만 눈에 띄는 고용 증가를 관찰할 수 있다. 온라인 학습(e-learning)의 발전과 건강 서비스의 합리화에 대한 요구를 고려할 때 이러한 부문들의 면역성이 지속될지는 두고 봐야 할 문제일지 모른다. 반면에 리프킨은 에너지 경제가 수소에너지와 연료전지 기술 쪽으로 전환되는 데서 수백만 개의 일자리가 창출될 것으로 기대한다. 이런 분야도 노동시장에 숨통을 틔어주는 정도 이상의 일자리는 제공하지 않을 것 같은데 말이다. 이 첫 번째 반론은 그 자체로는 노동과 소득을 배분하는 노동시장의 역할에 어떤 근본적 변화가 있다는 논변을 뒷받침하기에는 충분하지 않을지 모르지만, 중기적(中期的)으로는 노동시장의 이러한 변화의 효과를 시정하기 위한 어떤 조치가 필요하다는 것을 말해줄 것이 분명하다.

현 상태가 지속될 것이라는 낙관에 대한 두 번째 반론은 기술 변화가 고용에 미치는 미래의 효과에 기초하기보다는 이미 인식할 수 있는 다양한 사회적 변화에 더 기초하고 있다. 정보기반 경제에서 지배적인 노동 모델은 ‘핵심 직원(core staff)’과 ‘가용 직원(available staff)’의 구분인데, 후자는 시

장 상황에 따라서 고용되거나 해고된다. 노동 계층의 많은 사람들에게는, 유연성이 커지는 쪽으로의 이러한 발전이 긍정적으로 보인다. 왜냐하면 그것은 유급직이 마침내 그 필요에 맞게 조정될 수도 있게 되었음을 의미하기 때문이다. 이것은 또한 모든 선진국에서 일하는 여성들의 숫자가 증가해 온 이유이기도 한데, 어떤 경우에는 상당한 정도로 증가하고 있다. 그러나 보수가 괜찮은 일자리를 찾기가 안 그래도 어려운 사회 소외계층 사람들에게는, 이런 변화가 그들을 갈수록 더 주변부로 밀어내고 그들의 권리를 빼앗는 역할을 한다.

이러한 사회적 배제의 과정은 유급직에서의 급격한 변화, 가족 유대의 약화, 그리고 사회적 ‘포용’을 증진하는 복지국가가 갈수록 취약해지는 데서 비롯된다. 후자가 여기서 우리의 초점이다. ‘노동시장 활성화(activation)’와 (‘웰페어(welfare)’ 대신) ‘워크페어(workfare-노동연계복지)’에 초점을 맞추는 노동시장 정책들은, 장기 실업자들을 노동시장에 재통합하려고 의도했음에도 불구하고 비포용적인 것으로 드러나고 있다. 독일에서는 레드-그린(Red-Green) 정부<sup>2)</sup>의 ‘어젠다 2010’ 덕분에 사회국가에 대한 복지급여 청구가 2003년 이후로 감소하고 있고, 2005년 이후로는 (소위 ‘하르츠 IV’ 개혁의 결과로) 1년 이상 실업 상태에 있는 모든 사람에게 ‘실업급여(Arbeitslosengeld)’가 사회부조급여 수준에서 도입되었다. 독일 노동시장 개혁(‘하르츠 I-IV’)에 대한 평가는 지금까지 성패가 반반임을 보여준다. 추구한 목적의 일부만 이루었고, 장기실업에 대한 원인적 효과는 아직까지 드러나지 않고 있다(Kaltenborn et al. 2006). 영국의 ‘활성화’ 정책에 대한 평가 연구들도 그와 비슷한 실망스러운 결과를 보여준다(Walker 2005). 주로 저숙련자들을 노동시장에 밀어 넣는 것을 목표로 하는 유럽 고용정책들의 비용은 취약민층에게는 높고, 그것은 유럽인들이 공유하는 정의의 관념과 충돌한다(Esping-Andersen 2002).

갈수록 수적으로 늘어나는 사람들을 노동시장과 그 주변에서 배제하는 것

2) (역주) 사민당(Red)과 녹색당(Green)의 연립정부.



은 경제적인 문제—유급노동과 소득을 연계시키기—를 사회적·시민적 권리 문제와 직접 연결지우는 것이다. 20세기는 노동과 자본 간의 경계가 갈수록 뚜렷해지는 계급 타협을 야기했고, 그에 의해 노동조합과 정당들은 고용된 사람들의 권익옹호자 역할을 한 반면, 실업자들은 자신들의 권리를 지켜 줄 힘 있는 옹호자들이 없었다. 슈타인 링언은 ‘뒤쳐진 사람들의 박탈감’을 현 시대에 우리가 1차적으로 ‘반대할 만한 불평등’이라고 적시했다(Ringen 2006). 정치권은 현재 냉엄한 선택에 직면해 있다. 즉, 기존의 사회경제적 구조를 바꾸지 않고 그대로 두면서, 더 많은 시민들을 노동시장에서 배제하여 사회복지에 가해지는 부담을 증가시킬 위험을 부담할 수도 있고, 기본소득을 도입하여 소득분배를 근본적으로 현대화하고 정치화할 수도 있다.

## 노동에 의존하지 않는 기본소득을 도입하는 것이 가능한가?

원칙적으로 기본소득의 두 가지 기술적 유형을 생각할 수 있다. 한 가지 유형은 모든 시민에게 기본소득을 보장하지만, 그것은 ‘1차’ 소득, 즉 근로소득과 투자소득에 부양비 청구액을 더한 것이 생계를 유지하기에 충분치 않을 때만 지급된다는 것을 전제로 한다. 또 하나의 유형은 다른 소득에 관계 없이 모든 시민에게 기본소득을 지급하는 것이다. 벌써 50년 이상 진행되어 온 기본소득 논쟁에서 첫 번째 유형은 ‘부負의 소득세(negative income tax)’(독일에서는 시민급여(Bürgergeld))이고, 두 번째 유형은 ‘사회적 배당금(social dividend)’이라고 하는 것이다. 사회계약의 관점에서는 기본소득이 시장소득 못지않은 ‘1차’ 소득으로 관념될 것이다. 그것은 무조건적인 사회적 권리이다.

## 부(負)의 소득세

거의 모든 복지국가에 존재하는 사회부조(social assistance)는 기본소득이 아니다. 왜냐하면 그것은 ‘일할 마음(노동의사)’에 연계되어 있기 때문이다. 일할 마음이 없으면 원칙상 급여를 받을 자격을 잃지만, 실제상 이것은 자기 가족에게 의지하는 사람들(예컨대 자기 소득이 없는 젊은이나 가정주부들)에게만 해당된다. 따라서 사실상 사회부조는 정확히 ‘부의 소득세’ 유형의 기본소득과 같은 역할을 한다. 다만 ‘일할 마음’이 이념적으로 여전히 높게 평가되지만 말이다. 이것은 갈수록 사회부조가 임금 보조금으로 발전하고 있음을 의미한다. 독일의 ‘실업급여 II’ 체계에서와 같이 돈을 벌 추가적인 기회들이 확대되거나, 아니면 사회부조가 최소한의 금액으로 줄어들어 사회의 최저생계비 수준 이하가 되면서 ‘통합수당’이 지급되는 것이다. 그러나 여전히 사회부조나 ‘실업급여 II’를 받는 데는 차별이 따르며, 요구의 정도는 다양하지만 사람들이 최소한 직업을 얻으려는 노력은 ‘해야’ 한다는 것이 분명해진다.

반면에 기본소득은 전적으로 동기유인(incentive)에 기초하며, 어떤 국가적인 ‘근로 의무’를 부과하지 않으려 한다. 자유주의적(혹은 자유지상주의적) 경제학자들과 정치 자문자들(가장 유명한 사람은 밀튼 프리드먼이었고, 최근에는 찰스 머레이이다)이 선호하는 ‘부의 소득세’는 일을 할 동기유인을 완성시키게 될 것이다. 추가적인 소득의 약 50퍼센트에 대해서만 세금이 부과될 것이다. 그래서 생계유지 수준에서 기본소득의 두 배 수준(‘손익분기점’이라고 함)에 이르기까지 유급직을 가진 모든 사람은 자신의 ‘1차’ 소득과 ‘부의 세금’이 혼합된 것을 받게 될 것이다. 이러한 기본소득 유형이 가진 장점은 모델이론의 관점에서 볼 때, 그 우아함과 그것의 ‘동기유인과의 양립 가능성’인데, 이는 사실상 저임금 부문에 대한 광범위한 보조금 지급이 된다. 단점은 저소득 가계의 상당 비율이 기본소득의 수령자가 되고, 이는 엄청나게 늘어나는 재원조달, 곧 (더 나은) 재분배를 필요로 하게 될 거라는 것이다. 더

육이 자유주의 경제학자들은 기본소득의 수준이 가능한 한 낮게 책정되기를 바랄 것이다. 그것은 한편으로 일을 할 동기유인을 높이기 위해서이고, 다른 한편으로 비용을 한정하기 위해서이다. 그래서 다른 한편에서는 노동조합과 많은 사회개혁가들이 이러한 기본소득 유형에 반대하게 된다.

그러나 ‘부의 소득세’의 경우에도 그 단점들 중 일부를 완화하는 흥미로운 수정들이 가능하다. 독일은 다양한 대안을 탐색해 왔는데, 예컨대 자유주 투링기아(Free State Thuringia-독일 중부의 주)의 기민당 소속 전 총리 디터 알트하우스(Dieter Althaus)가 2006년 여름에 공개 토론에 부친 ‘연대적 시민급여(Solidarisches Bürgergeld)’ 모델 같은 것이다. 이 모델의 특별한 면모는, 시민들이 두 가지 수준의 시민급여 중 하나를 선택할 수 있다는 것이다. 즉, 높은 시민급여 800유로에 50퍼센트의 세액 차감을 받는 것과, 낮은 시민급여(400유로에 25퍼센트의 세율) 중에서 하나를 선택한다. 낮은 금액은 월 1,600유로 이상의 근로소득이 있는 사람들에게 매력적이다. 건강보험과 요양보험의 재원 조달은 200유로의 ‘건강 및 요양 보험료’라는 형태로 이 모델에 체계적으로 통합되며, 이 금액은 그 시민의 소득에서 공제되어야 한다. 이 모델에 대한 한 경제적 분석에서는 그 세금과 차감률을 인상할 필요가 있기는 하나, 그래도 재원 조달이 타당해 보인다는 것을 보여주었다(Opielka and Strengmann-Kuhn 2007). 2007년에 기민당(CDU)은 ‘시민급여’ 모델의 이행을 위한 실천 단계를 개발하기 위한 전국위원회를 설치했는데, 다른 독일 정당들도 이 선례를 따르고 있다. 자유당(FDP)은 일찍이 1996년에 부의 소득을 채택했고, 최근에 들어와 2007년에는 녹색당(Bündnis 90/Die Grünen)이 한 차례의 전당대회를 이 문제를 논의하는 데 바쳤다. 사민당(SPD)은 전국 수준에서 내부 토론을 시작했다(Opielka 2008a).

알트하우스 모델은 찰스 머레이가 최근 복지국가를 단순한 ‘보장소득(guaranteed income)’으로 대체하자고 한 제안(Murray 2006)과 몇 가지 유사한 점이 있다. 그의 모델에서는 현재 이전급여 프로그램<sup>3)</sup>(국방, 대기 정

3) (역주) transfer programme, 사회보장, 복지급여, 참전용사 지원금 등 미 연방정부가 개인들에게 사회

화 등에 대립되는 사회보장, 농업보조금, 기업복지)에서 쓰이는 모든 자금이 각 시민에게 21세부터 매년 10,000달러의 현금 교부금을 주는 새로운 프로그램으로 옮겨갈 것이다. 그 계획은 복잡하게 얽히고설킨 문제들을 단번에 해결하게 될 것이다. (고용주가 보험료를 내주는 대신) 각자가 건강보험을 구매해야 할 것이고, 보험업체들은 전 국민을 하나의 단일한 합동체(pool)로 취급해야 할 것이며, 불법행위법과 주류판매 허가법(licensing laws)을 개정하면 사소한 문제들에 대해서는 (소송을 제기하는 대신) 저비용 상담소에서 해결할 수 있게 될 것이다. 그러나 머레이의 목적은 더 원대하다. 즉, 직업 전환이 더 쉬워지게 함으로써 직업 탐색을 가능케 하고, 저소득층 사람들 사이의 결혼을 격려하며, 사회복지 지원금을 관료조직으로부터 시민사회로 되돌려주는 것이다. 그러나 머레이의 제안과 알트하우스 모델 사이의 차이는 크다. 알트하우스는 복지국가를 폐지하는 것은 전혀 원치 않고, 보편주의적 근거에 기초한 기본소득으로써 그 틀을 다시 짜려고 하는 것이다.

## 사회적 배당금(사회 배당)

두 번째 기본소득 유형은 모든 시민에게 사회의 번영에 대한 그의 몫으로 '사회적 배당금'을 지급하는 것이다. 이것이 진정한 의미의 기본소득일 것이다. 즉, 다른 소득에 관계없이 개인이면 누구나 받을 권리가 있는 것이다. 어떤 추가적인 소득에 대해서는 세금이 부과되고 사회복지 기여금도 내야 할 것이다. 만일 기본소득의 수준이 유럽연합(EU)의 빈곤선 수준인 전국평균소득의 50-60퍼센트 선에서 정해진다면, 재분배를 위해 엄청난 자금이 필요하게 될 것이다. 전문용어로는 이 모델 역시 '부의 소득세'처럼 작용할 것이고, 그래서 추가적 소득의 상당한 차감을 요할 것이다. 50퍼센트 하한선(세금과 사회복지 기여금 포함)을 사용하면, 여기서도 사람들은 평균소득, 혹은

---

복지 차원에서 직접 지급하는 '이전급여(transfer payment)' 프로그램을 말한다.

기본소득의 두 배 이상을 벌기 전까지는 실질(세금) 납부자가 되지 않을 것이다. 만일 기본소득 수준이 평균소득의 60퍼센트에서 정해지면, 1인당 소득의 120퍼센트를 벌었을 때 실질 납부자가 될 것이다. 그것은 엄청난 재분배 프로그램이 가동됨을 의미한다. 즉, 평균소득 이하를 받는 모든 사람은 기본소득과 기타 소득을 함께 받을 권리가 있고, 국가가 지급하는 부분이 반드시 줄어들지는 않겠지만 이것은 노동시장에 대한 규제가 완전히 풀릴 수 있다는 사실에서 얻게 될 상당한 이점에 의해 상쇄될 것이다. 이것은 왜냐하면, 신청하지 않아도 모든 시민에게 기본소득이 늘 보장될 뿐만 아니라, 모든 추가적 소득은 액수가 아무리 적어도 가계 소득을 상당히 증가시킬 것이라고 볼 때 사람들이 일을 할 동기유인도 있게 될 것이기 때문이다. 이러한 논리에 따른 모델을 독일의 기업가 고틀 베르너(Götz W. Werner)가 제안했는데, 그는 기본소득의 재원이 소득세가 아니라 소비세에 의해 조달되는 흥미로운 수정 모델을 도입했다(Werner 2007). 따라서 이러한 유형의 '사회적 배당금' 모델은 '부의 소득세'로서 소득세율에 통합되지 않고 하나의 독립된 유형이 될 것이다.

모든 '위대한' 개혁안과 마찬가지로, (기본소득 논의에서는) 해결하고 밝혀야 할 다양하고 복잡한 요인들이 있다. 첫째, 일련의 중요한 기술적 문제들을 면밀히 점검해야 한다. 왜냐하면 그런 문제들이 무엇보다도 기본소득의 수준에 관하여 중요한 결과를 가져오기 때문이다. 예를 들어 건강, 요양 및 연금 보험을 기본소득 내에 귀속시킬 수 있는지, 만약 그럴 수 있다면 어떻게 귀속시켜야 하는지의 문제가 있다. 또한 모든 시민에게 지급되는 기본소득에서, 총액의 상당 비율을 점하는 주거비(예컨대 혼자 사는 독신에게는 독일에서 총액 671유로 중에서 평균 약 312유로)는 여기서 완전히 제외시키고, 보조금을 받게 하거나 따로 전액이 지급되게 하는 것이 합리적이지 않은가 하는 문제가 있다. 그래야 주택 소유자들에게 불필요하게 보조금을 주는 일이 없게 될 테니 말이다. 마지막으로, 우리는 일반적인 기본소득이 주거 유형에 대해서는 완전히 중립적이어야 하지 않을까 하고 물을 수도 있겠

다. 왜 독신자들이 혜택을 보아야 하는가? 그리고 기본소득의 수혜자 단위는 무엇인가—가정/가계인가 아니면 개인인가? 만일 후자라면, 어느 나이에서 수혜 자격을 얻는가? 이 세 가지 물음—사회보장의 포함 여부, 주거비 문제, 가계 유형 참조—만으로도 기본소득의 수준을 결정하는 문제가 복잡하다는 것을 알 수 있다.

가능한 한 중립적인 해법, 즉 사회정책의 면에서 하나의 포괄적 해결책에 관해, 주거비 불포함에 관해, 그리고 가계 유형 불참조에 관해 한 가지 해법에 동의하는 것이 가능하다고 가정해 보자. 그럴 경우 기본소득에 대해 ‘두 가지 입문적 유형’을 생각해 볼 수 있다. 첫 번째 유형은 원칙적으로 모두에게 기본소득을 지급하지만 실제상으로는 신청을 해야 한다. 소득 증명을 당장은 할 필요가 없겠지만 말이다. 계산 기간(예컨대 분기 혹은 연도)이 끝날 때 만일 어떤 사람의 실질 총소득이 기본소득을 초과한다면, 그는 먼저 받은 기본소득의 ‘권리 없는’ 금액에다 통상의 은행 당좌대월 이자를 보탠 것을 상환해야 한다. 이렇게 되면 유급직에서 일하는 대부분의 사람들은 기본소득을 신청하는 것에 대해 매력을 느끼지 못할 것이다. 국가 기본소득 기금은 고소득자들에게 대해서는 일종의 개인 은행이 될 것이다. 그러나 이자수입은 상당할 것이다. 또한 이 유형은 예컨대 이러한 대출금을 상환하지 않는 사람들에게 대해서는 어떻게 할 것인가 하는 실제적인 문제를 야기할 수 있다. 이런 논점들에는 익숙해지기 어렵다고 치부해 버릴 수도 있겠지만, 기본소득의 사회보장적 기능은 이 해법에서 두드러지게 눈에 띄게 된다. 이 유형에서 주거비는 주택수당법(예컨대, 기본소득 보충) 같은 것에 의해 만일 더 이상의 소득이 없다면 전액으로, 또는 가족들이 별이나 투자에서 소득이 있을 때는 부분적으로 지급된다. 이 유형에서는 기본소득만으로 생계를 보장하기에는 충분치 않았지만, 주거비 보충급여와 결합되면 충분한 금액이 될 것이다. 그 한도에서 그것은 ‘부분적인’ 기본소득이 될 것이다. 이 첫 번째 유형에서는 주거비가 자산심사의 대상으로 남게 되는데, 여기에는 ‘주거비를 어떻게 평가할 것인가?’, ‘이것은 금액이 정해진 보충급여인가, 아니면 그 개인이 사는 주거의

비용에 따라 금액이 달라지는가?’와 같은 온갖 복잡한 문제들이 따른다. 그러나 사회보장 증진 효과는 현저할 것이다.

두 번째 유형도 ‘부분적인’ 기본소득이 될 것이다. 그러나 이 경우에는 공제 요인이 주거비가 아닐 것이다. 오히려 생계를 보장하는 데 필요한 금액이 수당과 용자금으로 나뉘질 것이다. 예를 들어 ‘독일연방교육훈련지원법(Bundesausbildungsförderungsgesetz)’(BAföG라고도 한다)에 따라 대학생들에게 지원금이 제공되는 것은—부모의 수입은 여전히 고려된다는 사실을 논외로 하면—이 논리를 따른 것이다. BAföG의 절반은 하나의 수당으로서 지급되고, 나머지 절반은 (저리) 용자로 지급된다. 독일이 ‘기본소득 보험’의 모델을 사용하도록 제안된 ‘모두를 위한 BAföG’(Opelka 2008)도 노동시장에 나오고 싶지 않았던 사람들에게 기본소득을 보장해 주게 될 것이다. 이 모델은 소득을 보장하는 모든 사회보장제도에 스위스연금제도(AHV)의 구조를 적용한다. 즉, 최소한 3년간 기여금을 납부하였고, 일을 할 수 있거나, 병들었거나 혹은 일을 하기에 적합하지 않거나, 노년연금(67세 이상) 수령자이거나, 혹은 3세 이하의 아이들을 양육하는 사람은 누구나 기본소득 및/또는, 종전 소득의 고하에 따라 최대로 기본소득 두 배까지의 금액을 받는다. 이 ‘기본소득 보험’ 모델은 사회보장의 보편적 측면과, 세금을 재원으로 하는 모델의 보편주의적 접근법을 결합한다. 그러나 기본소득 개념의 진정한 시험대는 유급 노동의 어떤 기회도 받아들이고 싶어하지 않는 사람들을 어떻게 다룰 것이냐에 있다. ‘기본소득 보험’ 모델에서는 기본소득의 용자금 부분이 관료적 통제를 대체한다. 그러나 노동시장 기관들에 따르지 않고 있는 나머지 사람들에게 대한 용자금 부분은 추가적(일하여 번) 소득에 의해 영적으로 줄어들 수 있다(그 경우 이것은 수당에 대해서도 차감되며, 그 수당은 추가적 소득에 반비례하여 줄어들 것이다). 자선단체를 위하여 한 활동이나 교육 및 요양 노동은 고정 비율로 고려되어 용자금을 영으로 줄이거나, 아니면 소득 수준을 향상시킬 수 있다. 이 모델과 현재 독일의 모델(1유로 직업) 혹은 스위스 모델(‘통합 수당’) 사이의 차이점은 본질적으로 이 해법이 갖는

자유주의와 존엄성이다. 사람들이 값싼 노동력으로 취급되거나 교육적 연구 대상으로 취급되지 않고, 자신의 시간과 수입(부채 포함)을 마음대로 쓸 수 있는 시민들로 취급되는 것이다.

‘진정한’ 기본소득과 그것의 입문적인 유형을 한편으로 하고, 여하한 종류의 전통적인 사회보장 해법을 다른 한편으로 할 때, 그 둘 간의 핵심적 차이는 노동에 대한 종속의 배경, 곧 더 이상 현실 관련성이 없는 유급적 이데올로기의 배경이다. 이것은 기본소득이 노동시장에 대한 진입을 격려한다는 사실에 의해 반박되지 않는다. 왜냐하면 그것은 ‘제3 부문’의 자선활동에 대한 진입도 격려하기 때문이다. 기본소득은 사람들이 사회에서 물러나도록 격려하려는 의도가 아니라, 오히려 그들이 어떻게 사회에 들어갈지를 스스로 선택할 수 있게 하기 위한 것이다. 이미 빠져나온 사람들은—대개는 퇴직을 통해서이고 유죄선고로 인한 경우는 드물겠지만—현재의 상태보다 더 유리해지지 않을 것이고, ‘모두를 위한 BAföG’에 기초한 입문적 모델에서는 사정이 더 나빠질 것이다. 왜냐하면 그들이 채무 부담을 지게 될 것이기 때문이다. 하지만 더 이상 차별 받지 않고 자유시민으로 취급될 것이다. 마치 오늘날 부유한 부모의 재산 상속자로서 취업하지 않은 자녀들처럼 말이다. 그러나 차별이 없다는 것은, 사회에서 빠져나오고 싶지 않지만 일자리를 구하지 못해 절망하게 되는 모든 사람들의 문화적·정신적 상황을 심대하게 향상시킬 것이다(그런 사람들에게는 사회적 일자리와 치료적 봉사활동이 주어져야 하겠지만). 배제 대신 격려—그것은 민주적이면서도 리버럴할 것이다.

## ‘보장주의’: ‘대안적’ 사회를 향한 복지국가 발전의 네 번째 길

요스타 에스핑-안데르센(Gøsta Esping-Andersen)이 1980년대 말에 개발한 ‘복지체제’ 이론(사회민주주의적, 자유주의적, 보수주의적 복지체제)은 문화적(관념적) 분석과 구조적 분석을 결합한 사회정책 연구에서 가장



영향력 있는 노력이었다고 볼 수 있다(Esping-Andersen 1990). 일부 학자들은 여기에 덧붙여 '지중해식' 복지체제를 제안했고, 어떤 학자들은 '유교식' 혹은 '아시아식' 복지체제나 '후기공산주의적' 유형을 제안하기도 했다(Arts and Gelissen 2002). 더 사회학적인 기반을 가진 유형론은 표 1에 나온다. 새로운 네 번째 복지체제 개념인 '보장주의'는 복지체제 유형론이 정치문화 내에서 단연 으뜸가는 구성물이라는 것을 고려하고 있다.

〈표 1〉 네 가지 복지체제 유형

변인	복지체제 유형			
	자유주의적	사회민주주의적	보수주의적	보장주의적
탈상품화	약함	강함	중간( '가족 부양자' 에 대하여)	강함
민영화	높음	낮은 중간	낮은 중간	중간
기업주의/국가주의	약함	중간	강함	약함
재분배 능력	약함	강함	약함	중간
완전고용 보장	약함	강함	중간	중간
역할: • 시장의 • 국가의 • 가족/공동체의 • 인권의	중심적 주변적 주변적 중간-높음	주변적 중심적 주변적 중간	주변적 부차적 중심적 주변적	중간 부차적 중간 중심적
복지국가 연대의 지배적 유형	개인주의적	노동중심적	공동체주의적, 국가주의적	시민권, 보편주의적
지배적인 사회 지도원리	시장	국가	도덕	윤리
실제 사례들	미국	스웨덴	독일, 이탈리아	스위스 ( '약한 보장주의' )

※ 자료 : Opielka 2008, p.35(확장 수정한 것)

시장통합에 초점을 맞추는 자유주의적 모델도, 보편화하는 노동시장에 초점을 맞추는 사회민주주의적 모델이나 가정과 기업통합을 혼합하는 보수주의적 모델도 독자적으로는 타당한 것으로 보이지 않는다. 에스핑-안데르센

의 복지체제 유형론의 고전적인 세 방식을 규정하는 위 세 가지 체제 중 어느 하나에 중심을 둔 복지국가는 현대 노동시장의 해체에 기인하는 문제들을 해결하지 못한다. 이들 각 모델이 성취한 것들을 재구성하여 하나의 네 번째 복지체제 유형—‘보장주의’—으로 만들게 되면, 기본소득을 수단으로 그 시민 주위에 복지권(welfare rights)을 조직하게 될 것이다.

이 새로운 사회계약은—그것이 선택의 자유와 개인적 이질성 그리고 다차원적인 복지의 성격이 중요함을 강조하는 인간 행복의 이론이라는 점에서—노벨상을 수상한 아마르티아 센(Amartya Sen)이 말하는 ‘능력 접근법(capability approach)’의 측면들을 통합한다(Sen 2006). 각 개인의 기능적 능력들은 계급, 성별 혹은 출생지와 같은 여러 외부적 요인들에 다양한 정도로 의존하고 있다. 어떤 좋은 사회도 사람들이 성취의 삶을 영위할 자유를 증진하여 그러한 차별들을 완화해야 한다는 원리가 논쟁의 여지가 없는 이유는, 인간의 행복에 대한 이러한 개념 때문이다.

전통주의적인 노동중심적 복지국가에서 보편주의적인 틀로 전환되는 과정은 아시아 사회들에서도 관찰할 수 있다. 이토 펑(Ito Peng)은 일본과 한국의 최근 발전상들을 비교하면서, 사회정책들의 기반을 받치는 관념 틀의 변화에 초점을 맞추었다. “이 두 나라에서 사회정책들에 대한 공적·정치적 관점은, 사회복지를 발전 상태의 부차적인 측면으로 보던 데서 새로운 시민권과 인권의 한 표현으로 보는 것으로 변했다”(Peng 2008, p.163). 한국에서는 1997년의 경제위기 이후에 복지국가의 팽창이 뒤따르면서 양성 평등과 가정 지원을 촉진했는데, ‘친-복지적’ 견해와 ‘친-기업적’ 견해 간의 관념 경쟁도 그것을 추진한 한 원동력이었다. 종교적인 ‘강한’ 가치가 전 세계에 걸쳐 나타나 정치체제의 초점을 인권에 거듭 거듭 재집중할 때, 일본과 한국의 발전과 사회개혁에 대해서는 불교와 기독교가 중요한 문화적 힘이였다(Opielka 2008b).

그러나 사회복지에 대한, 특히 기본소득의 대안적 개념에 대한 관념 투쟁의 영역은 사회과학들로부터 명료한 해석적 지원을 필요로 한다. ‘보장주

의'라는 개념은 확립된 복지 전통인 자유주의, 사회민주주의, 보수주의의 강점과 약점들을 구분하는 데 도움이 되는 것으로 판명될지도 모른다. NGO들을 예컨대 시민권과 보편주의를 복지국가 연대의 지배적 형태로 확보하기 위해 노력하는 권익옹호 단체와, 문화적 이해관계자(stakeholders), 예컨대 윤리를 지배적인 사회 지도원리로 정립하고자 노력하는 교회들로 재정렬하는 것은 기본소득 개혁과 같은 관념들에 힘을 실어줄 것이다.

이러한 논리에 따라 사회계약을 재조명하는 것은 21세기에 복지국가의 지속 가능성을 확보하는 가장 좋은 방도로 보일 듯하다. 그것은 좋은, 그리고 그만큼 '대안적인' 사회를 향한 첫걸음이 될 것이다.

## 참고문헌

- Arts, Wil/Gelissen, John (2002) 'Three worlds of welfare capitalism or more? A state-of-the-art report', *Journal of European Policy*, 12(2): 137-158.
- Esping-Andersen, G ø sta (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton: Princeton University Press.
- (2002) *Towards the Good Society, Once Again?*, in: *ibid. et. al., Why We Need a New Welfare State*, Oxford: Oxford University Press, pp.1-25.
- Kaltenborn, Bruno et al. (2006) 'Hartz: Arbeitsmarktrefor-men auf dem Prüfstand', *Sozialer Fortschritt*, 55(5): 117-24.'
- Murray, Charles (2006) *In Our Hands. A Plan to Replace the Welfare State*, Washington: AEI Press.
- Opielka, Michael (2008) *Sozialpolitik, Grundlagen und vergleichende Perspektiven*, 2nd ed., Reinbek: Rowohlt.
- (2008a) 'The Likelihood of a Basic Income in Germany', *International Social Security Review(ISSR)*, 61(3): 73-94.
- (2008b) *Christian foundations of the welfare state: strong cultural values in comparative perspective*, in: Oorschot, Wim van/Opielka, Michael/Pfau -Effinger, Birgit (eds.), *Culture and Welfare State. Values and Social Policy in Comparative Perspective*, Cheltenham/Northampton: Edward Elgar, pp.89-114.
- Opielka, Michael/Strengmann-Kuhn, Wolfgang (2007) 'Das solidarische Bürgergeld. Finanz und sozialpolitische Analyse eines Reformkonzepts', in: Michael Borchard (ed.), *Das Solidarische Bürgergeld. Analysen einer Reformidee*, pp. 13-141. Stuttgart: Lucius & Lucius.
- Peng, Ito (2008) *Welfare policy reforms in Japan and Korea: cultural and institutional factors*, in: Oorschot, Wim van/Opielka, Michael / Pfau-Effinger, Birgit (eds.), *Culture and Welfare State. Values and Social Policy in Comparative Perspective*, Cheltenham/Northampton: Edward Elgar,

pp.162-182.

- Rifkin, Jeremy (2004) *The End of Work: The Decline of the Global Labor Force and the Dawn of the Post-Market Era*, New York: Penguin.
- Ringen, Stein (2006) *Reflections of Inequality and Equality*. SP I 2006-201, Berlin: Social Science Research Center.
- Sen, Amartya (2006) *Inequality Reexamined*, New Edition, Oxford: Oxford University Press.
- Walker, Robert (2005) *Social Security and Welfare. Concepts and Comparisons*, Maidenhead: Open University Press.
- Werner, Götz W. (2007) *Einkommen für Alle*. Cologne: Kiepenheuer & Witsch.

## Michael Opielka

예나의 응용과학대학교(University of Applied Sciences) 사회정책학 교수이고, 지크부르크(Siegburg) 사회생태학연구소의 managing director이며, 본대학교 강사이다. 2004-5년에는 버클리 캘리포니아주립대학교 사회복지대학원 객원 연구원이었다. 독일 연방의회에서는 녹색당의 사회정책 분야 의회자문역을 역임했고, 지금은 기독교민주당의 '연대 기본소득' 위원회 위원이자 사회민주당의 프리드리히-에버트 재단 상담역이다. 기본소득지구네트워크(Basic Income Earth Network, BIEN)와 독일기본소득네트워크의 창설자이며, 사회정책, 사회학, 종교, 문화에 관한 다수의 논문과 책을 썼다.



# Basic Income and Alternative Society Human Rights in Welfare Policies

Prof. Dr. Michael Opielka  
University of Applied Sciences Jena (Germany)

## Summary

- The original concept of a social contract based on wage-labor and family has recently been superseded by a social contract centred on citizenship and social rights. Alongside this shift in focus, the idea of a basic income — an unconditional claim to a regular, individual, decent income addressed to the political community — has lately become increasingly prominent, and gained considerable support.

- This paper will discuss some normative and political aspects of the feasibility of a welfare reform based upon the idea of a basic income. Firstly, it will make the case for the increasing irrelevance of a wage-centred welfare state, in the wake of recent increases in economic productivity and, more significantly, the increasing social inequality confronting disadvantaged citizens. Secondly, it will focus on some current debates in Germany, arguably the heartland of the welfare architecture of wage-based social insurances, in order to assess the practical implications of various theoretical approaches.

- From the analysis of the practical attempts to implement a basic income such as the negative income tax and the social divided variants, the paper will put forward a fourth welfare regime concept known as ‘guarantism’ — a refinement of the concepts behind the well-known liberal, conservative, and social-democratic welfare regimes — as a means by which the concept of the social contract can be realigned to meet the distinct challenges of the twenty-first century.

## From wage-labor to citizenship and social rights

In industrialised countries, almost all healthy males between the ages of thirty and fifty are either in work or seeking it. The victory of the labor society demanded the welfare state. Where there is no welfare state, as is the case in many developing countries, there is no labor society either. Over the last twenty-five years or so there has been criticism of the idea of a utopia based on work and full employment. Observers hope that demographic developments will ensure that the problem of unemployment at least will correct itself: the lack of new recruits to the workforce will reduce the labor supply, so that by 2015 at the latest industrialised countries will have balanced labor markets. Others argue that the current crisis in the labor market, which triggered a corresponding crisis in the social systems depending on paid labor, is indicative of a more profound social change. The romantic enthusiasm of the twentieth century, which is still evident in social democracy and



trade unions (the 'work, work, work' paradigm), is being replaced by a new kind of romanticism, the social utopia of a guaranteed basic income, providing a means of participating in society based on human rights, without any reliance on the labor market. Would the idea of a basic income point the way to a new social contract based on ethics and human rights, on a secular civil religion which contains, as the famous American sociologist Talcott Parsons once hoped, the truths of the great religions as well?

## **Is the development of productivity making human labor superfluous?**

Modern economy is based on services and knowledge. By contrast, indolent feudalism was based on exploitation, above all in the primary economic sectors (mining and agriculture) and to some extent in the secondary sectors (manufacturing). The expansion of industry required capitalism, as did the shift towards a service society which began in the 1960s. Nevertheless, macro-theories of social change now find themselves on slippery ground. Above all, the theory that capitalism drives economic development, which in turn leads to the welfare state and advanced democracy is perhaps less relevant in modern developed economies. A crucial factor is the development of productivity which, so it is said, is increasingly marginalizing the importance of human labor. If that were the case, however, then income distribution should no longer be linked primarily to labor — an argument analogous to that of a ba-

sic income which does not depend on work. However, the national labor markets in most Organisation for Economic Co-ordination and Development (OECD) member countries are proving, at least so far, to be very elastic, despite increased productivity. It would seem, therefore, that an increase in productivity does not directly constitute grounds for a non-work-dependent basic income.

There are, however, two serious objections to this optimistic prognosis of the unlimited capacity of the labor markets to adapt to technological and social change: that dramatic productivity increases are still to come, and that more and more citizens experience inequality and exclusion. The first of these objections was made popular by Jeremy Rifkin in *The End of Work* (Rifkin 2004). Jobs are being lost in the production sector worldwide. In the twenty biggest OECD economies, 31 million jobs were lost between 1995 and 2002, and during the same period 15 million manufacturing jobs were lost in China too. Moreover, in the future there will be comparable job losses in the white-collar and service sector as well. This is because productivity increases based on new technologies in the service sector did not start to take hold until the 1990s. Banks and other service providers are already making large numbers of employees redundant. Internet banking, voice-recognition systems, automated supermarket checkouts, and internet traders all indicate that the service sector will show possibly an even more dramatic collapse in numbers of jobs than the manufacturing sector. This insight is hard to refute. The numerous simulation studies carried out in recent years have produced findings that are at the

very least suggestive of a major trend. Only in the area of personal and (at least up to now) rationalization-resistant services — education, health, and social services sectors — can noticeable growth in employment be observed. Whether the immunity of these sectors will hold, given the development of e-learning and the calls for the rationalization of health services, may be an open question. On the other hand, Rifkin expects millions of jobs to be generated from the conversion of the energy economy to hydrogen energy and fuel-cell technology, though admittedly even these will provide no more than a breathing space for the labor markets. This first objection may not be sufficient in itself to support the argument that there is a fundamental change in the labor markets' role in distributing work and income, but should indicate that some action is needed in the medium term to redress the effects of these shifts in labor markets.

The second objection to an optimistic continuation of the status quo is based less on the future effects of technological changes on employment than on various already recognizable social changes. The predominant work model in an information-based economy is the division into 'core staff' and 'available staff', the latter being hired or fired according to the market situation. To many working people, this development towards flexibility seems to be positive, since it means that gainful employment can finally be tailored to suit their requirements too. This is also the reason for the increase in the number of women in work which has occurred in all industrialized countries, in some cases to a considerable extent.

But for those disadvantaged members of society for whom finding a reasonably paid job is already difficult, this change has served to increasingly marginalize and disenfranchise them.

This process of social exclusion has its origins in the radical changes in gainful employment, the weakening of family ties, and the increasing fragility of the welfare state to promote social 'inclusion'. The latter is our focus here. Labor market policies focusing on 'activation' and 'workfare' (instead of 'welfare') turn out to be non-inclusive although they were intended to re-integrate the long-term unemployed. In Germany, thanks to the Red-Green government's 'Agenda 2010', benefit claims on the social state have been reduced since 2003, and since 2005 (as a result of the so-called 'Hartz IV' reform) an 'Arbeitslosengeld II' (Unemployment Pay II) has been introduced at social-assistance-benefit level for all those who have been unemployed for more than a year. Evaluation of the German labor market reforms ('Hartz I-IV') shows a mixed picture so far. Only some of the objectives sought have been achieved, and no causal effect on long-term unemployment has so far been identified (Kaltenborn et al. 2006). Evaluation studies of British 'activation' policies show similar disappointing results (Walker 2005). The costs of the European employment policies aiming mainly to push low-skilled persons into the labor market are high for the least advantaged and they conflict with the ideas of justice among the European population (Esping-Andersen 2002).

The exclusion of an ever-increasing number of people from the

labor market and its margins links the economic problem – coupling paid work and income – directly to the issue of social civil rights. The twentieth century gave rise to an increasingly demarcated class compromise between labor and capital, whereby the trade unions and political parties acted as advocates of employed people, while the unemployed had no powerful advocates to protect their rights. Stein Ringen has identified ‘the deprivation of the left-behind’ as our primary contemporary ‘objectionable inequality’ (Ringen 2006). The political community is currently faced with a stark choice: it can either leave the existing socio-economic structures unchanged, thereby running the risk of excluding more citizens from the labor market and increasing the strain on social welfare, or income distribution will have to be fundamentally modernized and politicized by the introduction of a basic income.

### **Is it possible to introduce a basic income which is not dependent on work?**

In principle, two technical variants of a basic income are conceivable. One variant guarantees every citizen a basic income, but presupposes that it will only be paid when the ‘primary’ income; that is, earned income and investment income, plus maintenance claims, are not enough to provide a livelihood. The other variant pays a basic income for each and every citizen, irrespective of any other income. In the basic income debate, which has been going on now for more than fifty years, the first variant is known as

‘negative income tax’ (or Bürgergeld [citizen’s income] in Germany), while the second variant is known as the ‘social dividend’. From a social contract perspective, basic income would be conceived as ‘primary’ income no less than market income; it is an unconditional social right.

## Negative income tax

Social assistance as it exists in practically all welfare states, is not a basic income, since it is linked to ‘willingness to work’. Whilst an unwillingness to work leads, in principle, to the loss of entitlement to income, in practice this applies only to those who are referred back to their families (e.g. young people, housewives without income on their own) or those for whom benefits in kind are provided (e.g. asylum seekers). In effect, therefore, social assistance works exactly like the ‘negative income tax’ variant of basic income, though willingness to work is still held, ideologically, in high esteem. This means that, increasingly, social assistance is developing into a wage subsidy. Either additional earning opportunities are expanded, as in the German ‘Unemployment Pay II’ scheme, or else the social assistance is reduced to a minimum amount, below the societal minimum subsistence level, while an ‘integration allowance’ is paid. However, there is still discrimination attached to receiving social assistance or ‘Unemployment Pay II’, and it is made clear, with varying degrees of insistence, that people should at least make an effort to find a job.

A basic income, on the other hand, is based entirely on incentives and refrains from imposing any kind of state ‘obligation to work’. ‘Negative income tax’, which is preferred by liberal (or libertarian) economists and political advisors (the most famous of these was Milton Friedman and, recently, Charles Murray), would perfect the incentive to work. Additional income would be taxed at ‘only’ around 50 per cent, so that all those in gainful employment, from subsistence level up to double the level of the basic income (known as the ‘break-even point’), would receive a mixture of their own ‘primary’ income and ‘negative tax’. The advantage of this variant of the basic income is its elegance, from the model-theory point of view, and its ‘incentive compatibility’: in effect, the extensive subsidisation of a low-wage sector. The disadvantage is that a considerable proportion of households with low-earning income become recipients of basic income, which would require enormously increased financing, or (better) redistribution. Moreover, liberal economists would like the level of the basic income to be set as low as possible in order, on the one hand, to increase the incentive to work and, on the other, to limit the costs. That, on the other hand, sets trade unions and many social reformers against this basic income variant.

However, even in the case of ‘negative income tax’, interesting modifications are possible, which mitigate some of the disadvantages. Germany has explored various alternatives, such as the ‘solidarity citizen’s income’ model (Solidarisches Bürgergeld) that the Christian-Democrat former prime minister of the Free State of Thuringia, Dieter Althaus, brought into public debate in summer

2006. The special feature of this model is that citizens may choose between two levels of citizen's income: a higher citizen's income of €800 with 50 per cent rate of offset against tax, and a lower citizen's income (€ 400, with 25% tax rate). The lower amount is attractive for persons with an earned income of more than € 1600 per month. The financing of health and care insurance is systematically integrated into this model in the form of a 'health and care premium' of €200, which has to be deducted from the amount of the citizen's income. An economic analysis of this model showed that the tax and offset rates need to be increased, but nevertheless its financing seems feasible (Opielka and Strengmann-Kuhn 2007). In 2007 the Christian-Democratic party (CDU) installed a national commission to develop practical steps towards the implementation of the 'Bürgergeld' model; a precedent which other German parties have followed. The liberal party (FDP) adopted a negative income as early as 1996, and more recently, in 2007, the Green party (Bündnis 90/Die Grünen) devoted a national convention to this issue and the Social Democrats (SPD) started internal debates at a national level (Opielka 2008a).

The Althaus model has some similarities with Charles Murray's recent proposal to replace the welfare state with a simple 'guaranteed income' (Murray 2006). In his model, all the money currently used in transfer programmes (social security, agricultural subsidies, corporate welfare, as opposed to national defense, clean air, etc.) would be redirected into a new program that gives each citizen an annual \$10,000 cash grant, beginning at age twenty-one. The



plan would cut the Gordian knot: everyone would be required to buy health insurance, insurers would have to treat the entire population as a single pool and changes in tort and licensing laws would enable low-cost clinics for minor problems. But Murray's purposes are larger: to enable the search for a vocation by making it easier to change jobs; to encourage marriage among low-income people; and to move social welfare support from bureaucracies back to civil society. The contrast between Murray's proposal and the Althaus model, however, is wide: Althaus does not want to abolish the welfare state at all but to reframe it with basic income on universalistic grounds.

## **A social dividend**

The second basic-income variant would pay every citizen a 'social dividend' as his or her share of society's prosperity. This would be a basic income in the true sense: an individual legal entitlement, independent of any other income. Any additional income would then have to be taxed and made subject to social welfare contributions. If the level of basic income was set at the Economic Union (EU) poverty level of 50 or 60 per cent of the national average income, it is likely that there would be an enormous requirement for redistribution. In technical terms, this model too would act like 'negative income tax' and would thus require considerable offsetting of additional income. Using a 50 per cent threshold (including taxes and social welfare contributions), here too people would not become

net (tax) payers until they earn more than the average income, or double the basic income. If the basic income level was set at 60 per cent of average income, one would become a net payer when one earned 120 per cent of the per capita income. That would mean a huge redistribution programme: all those receiving a below-average income would be entitled to a mix of basic and other income, and whilst the proportion paid by the state would not exactly be reduced, this would be offset by the considerable advantage to be gained from the fact that the labor market could be completely deregulated. This is because, for every citizen, not only would the basic income always be guaranteed, without the need to apply for it, there would also be the incentive to work provided by the fact that all additional income, however small, would increase household income significantly. A model along these lines was proposed by the German entrepreneur Götz W. Werner, who introduced an interesting modification, whereby the basic income would be financed not by income tax, but by consumption tax (Werner 2007). A 'social dividend' model of this type would therefore not be integrated into the income tax rates as a 'negative income tax' type, but would be an independent type.

As with all 'great' reform plans, there are various complicating factors which need to be addressed and clarified. First, a series of important technical issues need to be examined closely as they have significant consequences, above all on the level of the basic income. For example, there is the question of whether, and if so, how, health, care and pensions insurance should be identified

within the basic income. Then there is the question of whether, in a basic income paid to all citizens, it would not be more sensible for housing costs, which account for a considerable proportion of the total amount (e.g. for a single person living alone an average of about €312 from the total amount of €671 in Germany), to be left completely out of the picture, and to be subsidized or paid in full separately, so as not to subsidize home-owners unnecessarily. Finally, one might also ask whether a general basic income should not be completely neutral as regards household type. Why should single people benefit, or, what is the unit of the recipient of basic income – the family/household or the individual? If the latter, at what age do they qualify? These three questions alone — inclusion of social security, housing costs, and reference to household type — indicate the complexity of the issue of determining the level of a basic income.

Let us assume that it were possible to agree on a solution that is as neutral as possible; that is, on an overall solution in terms of social policy, on the non-inclusion of housing costs, and on the non-inclusion of reference to household type. In that case it is possible to imagine two introductory variants for a basic income. In the first variant, the basic income is paid to everyone in principle, though in practice it has to be applied for, though without the current need to provide proof of income. At the end of a calculation period (e.g. quarter or calendar year), if one's actual total income exceeds the basic income, he or she has to pay back the 'unjustified' amount of basic income received, plus the usual bank overdraft interest.

This makes it unattractive for the majority of people in paid work to apply for the basic income. The state basic income fund would be a sort of personal bank for high earners. Revenue from interest, however, would be considerable. Again, this variant may cause practical problems e.g. what about people who default on repayment of these 'loans'? This could be dismissed as being difficult to get used to, but the social-security function of the basic income becomes highly visible in this solution. Housing costs in this variant are paid by means of a housing allowance law (e.g. a basic-income supplement), either in full, if there is no further income available, or in part, when family members have income from earnings or investment. In this variant, the basic income alone would not be enough to guarantee a livelihood, but in combination with the housing cost supplement it would be sufficient. To that extent it would be a 'partial' basic income. In this first variant housing costs remain the venue of means testing with all its implications like that: How are 'housing costs' assessed? Is this a fixed supplement or does it vary according to the cost of the housing the individual chooses to live in. However, the improvement of social guarantees would be considerable.

The second variant would also be a 'partial' basic income, but in this case it would not be housing costs which are the deciding factor; rather, the amount necessary to guarantee a livelihood would be split into an allowance and a loan. It is along these lines, for example, that assistance is provided to university students under the German Federal Education and Training Assistance Act (known as

the Bundesausbildungsförderungsgesetz or 'BAföG'), leaving aside the fact that parental income is still taken into consideration. Half of the BAföG is paid as an allowance and the other half as a (low-interest) loan. A 'BAföG for all', which has been proposed for Germany using the model of a 'basic-income insurance' (Opielka 2008), would also ensure a basic income for those who did not wish to make themselves available to the labor market. This model applies the architecture of the Swiss pension system (AHV) to all social security systems guaranteeing income: anyone who has paid contributions for at least three years, is available for work, is ill or unfit for work, is an old-age pensioner (sixty-seven years and older), or is bringing up small children up to the age of three, receives the basic income and/or, as a maximum, double the amount of the basic income, depending on previous income. The 'basic-income insurance' model combines the insurance aspect of social security with the universalist approach of tax-funded models. However, the real test of basic income concepts comes with how they deal with those persons who are not willing to accept any opportunity for paid work. In the 'basic-income insurance' model, the loan portion of the basic income replaces bureaucratic control. However, the loan portion for those remaining who are not complying with the labor market agencies could be reduced to zero by means of additional (earned) income (in which case this is also offset against the allowance, it would be reduced inversely proportionately with additional income). Activities undertaken for charitable organisations, or educational and care work, could be taken into account at a flat rate to reduce the loan to zero, or improve the income level. The difference be-

tween this model and current models in Germany ('one-euro jobs') or Switzerland ('integration allowance') is essentially the liberalism and dignity of this solution. People are treated neither as cheap labor nor as educational subjects, but as citizens who are in control of their time and their income (including their debts).

The crucial difference between a 'genuine' basic income and its introductory variants on the one hand and any sort of conventional social security solution on the other, is the rejection of dependency on work, of an ideology of gainful employment which is no longer relevant. This is not contradicted by the fact that the basic income encourages entry into the labor market, since it also encourages entry into charitable activities in the 'third sector'. The basic income is not intended to encourage people to opt out of society, but rather to enable them to decide for themselves how they wish to opt in. Those who already opt out, mostly through resignation, seldom through conviction, will not be in a better position than they are today, and in the introductory model based on a 'BAföG for all' they will even be worse off, because they will be carrying a burden of debt. Yet they will no longer be discriminated against but treated as free citizens, just as the heirs to fortunes and unemployed children of prosperous parents are regarded today. The lack of discrimination, however, will seriously improve the cultural and mental situation of all those who do not want to opt out, but who unsuccessfully seek work and end up in despair (although for those people, social work and therapeutic services ought to be offered). Encouragement instead of exclusion: that would be both democratic

and liberal.

## ‘Guarantism’: the fourth way of welfare state development towards an ‘alternative’ society

The ‘welfare regime’ theory (social democratic, liberal, and conservative welfare regimes) as developed by G ø sta Esping–Andersen at the end of the 1980s can be seen as the most influential effort in social policy research to combine cultural (ideational) analysis with structural analysis (Esping–Andersen 1990). Some scholars additionally proposed a ‘Mediterranean’ welfare regime, others a ‘Confucian’ or ‘Asian’ one or a ‘post–communist’ type (Arts and Gelissen 2002). A more sociologically based typology is presented in Table 1. The new fourth welfare regime concept of ‘guarantism’ takes into account that the welfare regime typology is first and foremost a construction within political culture.

Table 1: Four types of welfare regimes

Variables	Type of welfare regime			
	Liberal	Social-democratic	Conservative	Guarantist
Decommodification	weak	strong	medium (for ‘family provider’ )	strong
Privatization	high	low-medium	low-medium	medium
Corporatism/etatism	weak	medium	strong	weak
Redistributional capacity	weak	strong	weak	medium

Full employment guarantees	weak	strong	medium	medium
Role of : • market • state • family/ community • human rights	central marginal marginal medium-high	marginal central marginal medium	marginal subsidiary central marginal	medium subsidiary medium central
Dominant form of welfare state solidarity	individualistic	labor-centered	communitarian, etatist	citizenship, universalistic
Dominant societal guiding principle	market	state	morals	ethics
Real world examples	United States	Sweden	Germany, Italy	Switzerland ( 'weak guarantism' )

※ Source : Opielka 2008, p. 35 (extended and reworked)

Neither the liberal regime model with its focus on market integration, nor the social-democrat model with its focus on universalizing labor markets or the conservative model mixing family and corporatist integration seem to be adequate on their own. A welfare state centered on any of the three regimes, noted above, that define the classical triad of Esping-Andersen's welfare regime typology, does not solve the problems attributable to the disintegration of modern labor markets. A reconstitution of the achievements of each of those models into a fourth welfare regime type — 'guarantism' — would organize welfare rights around the citizen by means of a basic income.

This new social contract incorporates aspects of the 'capability approach' of Nobel Prize winner Amartya Sen, in that it is a theory



of human well-being which emphasizes the importance of freedom of choice, individual heterogeneity and the multi-dimensional nature of welfare (Sen 2006). Each individual's functional capabilities are dependent to different degrees upon various external factors such as class, gender, or place of birth. It is this conception of human well-being that makes incontrovertible the principle that any good society ought to mitigate such discriminations by promoting people's freedom to lead a fulfilled life.

The transformation of the traditionalist work-centered welfare state towards a universalistic framework can be observed in Asian societies as well. In a comparison of recent developments in Japan and (South) Korea Ito Peng focused on the shifts in ideational frameworks underpinning social policies: 'In both countries, public and political perspectives of social policies shifted from one that saw social welfare as a subsidiary aspect of the developmental state to an expression of new citizenship and human rights.' (Peng 2008, p. 163) In Korea a significant welfare state expansion ensued after the economic crisis of 1997, promoting gender equality and family support, and pushed forward by an ideational contest between 'pro-welfare' and 'pro-business' views. Buddhism and Christianity have been important cultural forces for the development of social reforms in Japan and Korea, as religious 'strong' values showed up all over the world for refocusing the polity on human rights again and again (Opielka 2008b).

However, the sphere of ideational battles about social welfare and

especially about the alternative concept of a Basic Income needs clear interpretative support from the social sciences. The concept of ‘guarantism’ may turn out helpful for distinguishing between the strengths and weaknesses of the established welfare traditions liberalism, social–democracy, and conservatism. Realigning NGO’s as e.g. advocacy groups which strive for citizenship and universalism as dominant form of welfare state solidarity and cultural stakeholders as e.g. churches which strive for ethics as dominant societal guiding principle will empower ideas like the Basic Income reform.

Refocusing the social contract along these lines would seem to be the best way to ensure the sustainability of the welfare state in the twenty–first century. It would be the first step towards a good and insofar ‘Alternative’ Society.

## References

- Arts, Wil/Gelissen, John (2002) 'Three worlds of welfare capitalism or more? A state-of-the-art report', *Journal of European Social Policy*, 12 (2): 137–158
- Esping-Andersen, G ø sta (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- *ibid.*, 2002, *Towards the Good Society, Once Again?*, in: *ibid.*, et al., *Why We Need a New Welfare State*, Oxford: Oxford University Press, pp.1–25.
- Kaltenborn, Bruno et al. (2006) 'Hartz: Arbeitsmarktreformen auf dem Prüfstand', *Sozialer Fortschritt*, 55 (5): 117–24
- Murray, Charles (2006) *In Our Hands. A Plan to Replace the Welfare State*. Washington: AEI Press.
- Opielka, Michael (2008) *Sozialpolitik. Grundlagen und vergleichende Perspektiven*, 2nd ed., Reinbek: Rowohlt.
- Opielka, Michael (2008a) 'The likelihood of a Basic Income in Germany', *International Social Security Review (ISSR)*, 61 (3): 73–94.
- Opielka, Michael (2008a) Christian foundations of the welfare state: strong cultural values in comparative perspective, in: Oorschot, Wim van/Opielka, Michael/Pfau-Effinger, Birgit (eds.), *Culture and Welfare State. Values and Social Policy in Comparative Perspective*, Cheltenham/Northampton: Edward Elgar, pp. 89–114
- Opielka, Michael/Strengmann-Kuhn, Wolfgang (2007) 'Das solidarische Bürgergeld. Finanz und sozialpolitische Analyse eines Reformkonzepts', in: Michael Borchard (ed.) *Das Solidarische Bürgergeld. Analysen einer Reformidee*, pp. 13–141, Stuttgart: Lucius & Lucius.
- Peng, Ito (2008) Welfare policy reforms in Japan and Korea: cultural and institutional factors, in: Oorschot, Wim van / Opielka, Michae l/Pfau-Effinger, Birgit (eds.), *Culture and Welfare State. Values and Social Policy in Comparative Perspective*, Cheltenham/Northampton: Ed-

ward Elgar, pp. 162–182.

- Rifkin, Jeremy (2004) *The End of Work: The Decline of the Global Labor Force and the Dawn of the Post-Market Era*. New York: Penguin.
- Ringen, Stein (2006) *Reflections of Inequality and Equality*. SP I 2006–201, Berlin: Social Science Research Center.
- Sen, Amartya (2006) *Inequality Reexamined*. New Edition, Oxford: Oxford University Press.
- Walker, Robert, 2005, *Social Security and Welfare*. Concepts and Comparisons, Maidenhead: Open University Press.
- Werner, Götz W. (2007) *Einkommen für Alle*. Cologne: Kiepenheuer & Witsch.

## Michael Opielka

Michael Opielka is professor of Social Policy at the University of Applied Sciences, Jena, managing director of the Institute for Social Ecology in Siegburg and a lecturer at the University of Bonn. In 2004–5 he was visiting scholar at the University of California at Berkeley, School of Social Welfare. Formerly a parliamentary advisor of the German Green Party in the federal parliament for social policy, today he is a member of the commission for a 'Solidarisches Bürgergeld' (Basic Income) of the Christian Democratic Party and consultant to the Friedrich – Ebert – Foundation of the Social Democratic Party. He was founder of the Basic Income Earth Network (BIEN) and the German Basic Income Network. He is the author of numerous articles and books on social policy, sociology, religion, and culture.

## 한국에서 기본소득을 이해하는 방식 : 쟁점과 함의

이 승 협 (한국기술교육대학 HRD연구센터 연구위원, 사회학박사)

1. 독일에서 기본소득논쟁은 1) 1980년대 대량실업, 노동사회의 위기 및 신 사회운동의 확대로부터 출발하였고, 2) 사민당 슈뢰더 정부의 복지국가 (Sozialstaat) 개혁인 어젠더 2010(Agenda 2010)과 하르츠 IV(Hartz IV)가 최근 논쟁의 배경에 자리잡고 있다. 오펠카 교수의 논지도 이러한 독일 기본소득 논쟁의 성격을 상당한 정도로 반영하고 있다.
2. 기본소득은 직접적으로 복지국가의 개혁을 목적으로 한다. 복지국가는 마샬(Marshall)이 주장하는 근대적 개인으로서의 시민의 권리인 시민권 (Citizenship)의 세 가지 종류 중 최소한의 경제적 생존과 문화적 향유의 권리인 사회적 권리 즉 복지권에 토대를 두고 있다. 사회적 시민권으로서의 복지권은 시장경제의 경쟁논리에서 배제된 시민들이 기본적 생활권을 보장받을 수 있는 보편적 기본권으로서의 성격을 띠고 있다. 기본소득은 현재의 복지국가가 이러한 보편적 권리로서의 복지권을 제대로 보장해주지 못하고 있기 때문에 새로운 형태의 복지국가가 필요하다고 주장한다. 기존 복지국가는 70년대 세계경제위기 이후 만성화된 대량실업과 세계화 이후 심화되고 있는 사회적 양극화와 불평등의 문제를 더 이상 구조적으로 해결할 수 없다고 판단하고 있다. 오펠카 교수가 제시하고 있는 제4의

유형으로서의 보장주의적 복지체제 유형은 기본소득에 기초한 대안적 복지국가모델로서 이러한 논리에 기초해 있다.

2-1. 한국의 경우 가장 큰 문제는 복지국가의 저발전이다. 독일 논쟁에서 중요한 쟁점의 하나이기도 한 기본소득의 재정적 가능성 측면에서 한국은 현실적으로 기존 국가의 사회복지재정을 변형시키는 것만으로는 기본소득을 실시하는 것이 불가능하다. 2008년 현재 한국의 사회복지지출은 GDP 대비 10.95% (공공+법정)이며, 공공복지지출은 8.3%에 불과하다. OECD 평균 20.6%의 절반에 불과하다. 즉 기존 조세체계의 전면적 개혁이 수반되어야만 한다. 더 중요한 문제는 우리나라는 서구와 달리 보편적 복지에 대한 사회적 합의가 전혀 존재하지 않는다는 점이다. 복지국가의 최대 수혜층인 저소득 취약계층도 복지를 위한 조세에 대한 거부감이 높다.

3. 기본소득은 그러나 단순히 복지체제에 국한된 개념이 아니라 보다 근본적인 새로운 사회패러다임으로 제시되고 있다. 이러한 새로운 패러다임의 핵심에는 ‘노동중심적 사고’에 대한 회의가 짙게 깔려 있다. “임금중심적 복지국가” 또는 “사회민주주의와 노동조합의 ‘일, 일, 일 패러다임’에 대한 오펜카 교수의 비판은 자본주의사회가 노동사회에서 서비스 또는 정보중심의 탈노동사회로 이행해가고 있다는 탈산업사회 또는 후기산업사회론에 기초한 것이다. 기본소득은 자본주의의 생산력 발전이 가져온 탈노동사회의 사회문제를 해결하는 대안적 사회패러다임으로 제시되고 있다. 이로 인해, 기본소득의 ‘탈노동’적 관점은 자연스럽게 현실운동 속에서 전통적 좌파/노동조합 vs 신좌파/신사회운동/신보수주의의 대립구도로 이어지고 있다. 독일의 기본소득 논쟁에서도 전통 좌파와 노동조합은 기본소득에 비판적인 입장이며, 시민당은 적극적으로 기본소득 논쟁에 가담하고 있지 않고 있다. 기본소득 논쟁에 적극적인 주체는 주로 녹색당과 신

좌파, 그리고 자유주의 세력들이다.

3-1. 기본소득이 갖고 있는 탈노동적 관점은 보다 현실적으로 자본주의를 바라보는 새로운 시각을 요구한다. 보다 근본적인 자본주의의 변화를 바라는 사람들에게 복지정책으로서의 기본소득을 받아들일 수 있지만, 새로운 대안적 사회모델로서의 기본소득은 받아들이기 힘든 측면이 있다. 기본소득이 주장하는 탈노동적 사회와 자본주의는 어떤 관계인가가 명확하지 않기 때문이다. 여기에는 당연히 “일하고 싶지 않아도 먹을 권리를 갖는다”라는 기본소득의 핵심적 주장이 과연 자본주의 또는 전통적 좌파가 추구하는 반자본주의 사회와 양립가능하냐라는 문제가 있다. 바로 이러한 점 때문에, 우리나라의 운동적 현실에서 기본소득은 자본과 보수 세력뿐만 아니라 좌파와 노동조합에게도 배척될 가능성이 높다.

4. 따라서 한국에서 기본소득에 대한 논의가 활성화되기 위해서는 서구와는 다른 이론적 관점이 제시되어야 한다. 개인적으로 기본소득에 대한 논리적 근거가 반드시 탈노동적 관점일 필요는 없다고 생각한다. 서구에서 기본소득의 논의는 복지국가의 발전과 서구 사회운동의 경험에 기초해 있다. 그렇다면 한국에서의 기본소득은 시민사회의 미성숙과 보편적 복지권에 대한 사회적 합의의 부재, 상이한 자본주의 발전경로를 고려하여 서구와는 다른 형태의 기본소득 모델을 제시할 수 있어야 할 것이다.





# 베네수엘라에서 전개되는 사회운동과 사회 프로그램에 대한 오랜 논쟁

스티브 엘너 (Steve Ellner)<sup>1)</sup>

베네수엘라의 우고 차베스가 이끄는 운동(차비스타 운동)은 문화적 변화의 타당성과 속도(pace)에 대한 낯은 관념과 가정들을 포함한 두 가지 접근법 사이의 충돌을 보여주는 최근의 사례이지만, 그것이 직면해 온 구체적인 경험과 실제적 문제들을 공식적으로 분석하는 데는 실패하고 있다. 사실 그 논쟁의 연원은 19세 중반까지 소급한다. 그 무렵 이후로 사회주의 체제에서 살면서 일하는 사람들의 기본적인 활동 동기와, 그 체제가 근본적으로 성취한 것과 목표하는 바를 둘러싸고 두 가지 기본적 경향이 충돌해 왔다. ‘문화적 낙관주의(cultural optimists)’ 입장이라고 부를 수 있는 관점은 (체 게바라의) ‘새로운 사회주의 인간(New Socialist Man)’의 개념을 지지하고 있는데, 그것은 자본주의가 홍보하는 자기중심적 가치들과의 완전한 결별을 구상한다. 이 관점의 지지자들은 (사회주의 건설의) 주체적 조건과, 물질적 야망을 극복하고 사회주의적 관계(socialist relations)에 참여할 국민 일반의 준비 자세에 대해 낙관적이다. 이러한 입장의 더 극단적인 표현으로, 사회주의 하의 절대적 평등이 아주 가까운 장래에 실현 가능하다는 이상주의적 주장도 있다.<sup>2)</sup>

1) 베네수엘라의 오리엔테 베네수엘라 대학교(Universidad de Oriente Venezuela-‘베네수엘라 동부대학’) 경제사 교수, 《Rethinking Venezuelan Politics: Class, Conflict and the Chavez Phenomenon》 등의 저서가 있다.

2) 이 논문에서 사용하는 ‘문화적 낙관주의 입장’이라는 용어는 이중적인 취지를 가지고 있다. 즉, 물질적 전환에 대립되는 가치의 전환에 대한 강조는 물론, 혁명적 상황에 대한 낙관적 평가를 담고 있다. 특히 베

이와 대조적으로 ‘현실주의자(realists)’들은 (문화적 변화보다는) 생산을 늘리기 위한 투쟁을 강조하고, 물질적 유인(incentives)이라든가, 그 목표를 이루기 위해 최소한 당분간은 자본주의와 연관되는 어떤 관행들을 유지하는 것과 같은 실효성 있는 정책들을 선호한다. 이런 문제들에 관한 논의의 대부분은 인간의 본성에 대한 가정들에 의존하고 있고, 장기적 전략과 목표로 제시되는 변화들의 실현 가능성에 대한 경험적 자료들을 결여하고 있다. 전 세계에 걸쳐 사회주의 혁명이 일어난 지 근 1세기가 지나면서, 순수한 형태로서의 두 가지 접근법은 실패했다. 이는 두 접근법의 종합이 필요하다는 것을 시사함과 동시에, 그간 발생한 실제적인 문제들과 함께 역시 중요하게 부각되는 정치적 선결과제들에 논의를 집중해야 할 필요가 있음을 말해준다고 하겠다.

사회주의 건설에 대한 ‘현실주의적’ 접근법의 논거는, 사회주의 하에서 노동자들의 급료는 “각자에게 그가 일한 정도에 따라”의 원칙에 기초하고 있다는 유명한 명제에 의존하고 있다. 이 슬로건은 사회주의 하에서 노동자들은 대체로 물질적인 동기에 의해 움직인다는 현실주의자들의 가정을 강화시킨다. 중요한 점으로, 베네수엘라의 우고 차베스 대통령은 때에 따라 자신의 이상주의적 레토릭에 부합하게, 사회주의 체제의 지도원리는 “각자에게 그의 필요에 따라(to each according to his/her needs)”라고 선언한다는 것이다. 이것은 마르크스가 사회주의가 아니라 공산주의 하에서의 부의 분배를 위해 만들어낸 문구이다.

사회주의 하에서 그 체제의 자생력을 보장하는 정치를 선호하는 현실주의들과, 가치와 인도주의적 관심에 초점을 맞추는 문화적 낙관주의자들 간의 긴장은 여러 상황에서 되풀이하여 나타났다. 그래서 쿠바혁명의 초기에 (체게바라가 옹호한) 도덕적 유인誘因과 (까를로스 라파엘 로드리게스<sup>3)</sup>가 지지

---

베네수엘라에서 문화적 낙관주의의 입장의 급진적 표현은 사회주의적 전환을 즉시 실현 가능한 일로 간주하는 것이다.

3) (역주) 쿠바의 정치인(1913-1997). 쿠바혁명에 참여했고, 농업개혁원장, 경제과학기술협력위원장, 부총리(1976-1997)를 역임했다. 혁명 초기에 <오늘(Hoy)>('오늘')이라는 신문 편집장을 지내며, 민중의 교육과 동원에 크게 기여했다.

한) 물질적 유인을 둘러싼 논쟁은 경제정책 일반, 심지어는 외교정책까지도 끌어들이는 쿠바 정부 내의 더 큰 논의의 일부였다. 근 50년이 지난 지금, 사회학적 연구들은 쿠바 국민들의 이중감정(ambivalences), 불확실성, 그리고 일반적으로 국민들의 물질적 우선순위와 관련하여 성패가 뒤섞인 모습을 보여주는데(Dore, 2007), 이런 평가는 물질적 유인의 걱정 범위를 둘러싸고 그 나라에서 현재 벌어지는 비교적 공개적인 토론에 의해 뒷받침된다.

## 베네수엘라의 급진적 전환에 대한 실제적인 도전들

2004년부터 베네수엘라 정부는 10만 개가 넘는 노동자 협동조합의 결성을 권장하면서 원유 수입에서 나온 거액을 투입했다. 이 협동조합들 중 다수는 공식 경제에 경험이 거의 없는 가난한 사람들로 구성되어 있다.<sup>4)</sup> 차베스 대통령은 조합원들에게 “이윤동기”를 버리고 동료 노동자 및 주변 공동체들과의 연대를 보여 달라고 주문했다(문화적 낙관주의 접근법). 그것이 그가 말하는 “21세기 사회주의”라는 새로운 모델로 이 나라가 변모하는 과정의 일환이라는 것이었다(Piñeiro Harnecker, 2007).

그러나 결과는 기대에 훨씬 못 미치고 있다. 협동조합 대다수가 (법률상 최소요건인) 5명가량으로 구성되었고, 조합원들이 대개 가족관계로 묶여 있기 때문이다. 더욱이 많은 조합장들이 국가가 준 창업자본이나 공공부문에선 얻어낸 계약의 선금을 착복했다. 뿐만 아니라 많은 조합들은, 세금면제나 관급 계약 인가 시의 우대조치와 같은 정부의 특혜를 이용하려 한 기존 회사들의 명의를 간판에 지나지 않았다. 사실 실패 사례들이 너무 광범위하여 일부 친정부 지도자, 심지어 사회경제적 전환의 으뜸가는 옹호자들인 차비스타 운동

---

4) 2000년 이전에는 베네수엘라의 등록된 협동조합이 2,500개에 불과했다. 2006년까지 10만 개의 비농업 협동조합이 생겼는데, 52%는 서비스 부문 조합들이었고 생산(32%)과 교통(10%) 부문이 그 뒤를 이었다 (Lucena, 2007, 73, 290).

(Chavista movement)<sup>5)</sup>의 좌파 계열조차도 그 전체 사업을 실패로 규정했다(Ellner, 2008, 139-174). 그러나 실은 지금도 수천 개의 조합이 시간의 시험을 견뎌내고 공동체 사업을 무료로(법률상의 의무이지만) 수행해 내고 있다. 그들의 업무 관행 중 어떤 것은 문화적 낙관론자들이 견지하는 가치관 면에서 혁명의 비전에 부합하지 않기는 하지만 말이다(Lucena, 2007).

성패가 혼재된 이런 결과를 고려할 때, 협동조합 실험을 살려내기 위해서 뿐만 아니라 앞으로 유사한 난관들을 안고 있는 프로그램에서 실수하지 않기 위해서는 철저한 논의가 시급할 것으로 보인다. 차베스 집권 기간 중의 잦은 선거와 국민투표는 물론이고, 반대 세력이 조장하는 목전의 무질서 위협 때문에 차비스타 운동 내에서도 이런 식의 비판적 분석에 주의를 쏟지 못하고 있다. 최근에 결성된 차비스타 당, 곧 베네수엘라연합사회당(PSUV)<sup>6)</sup>은 그 전신인 제5공화국운동(MVR)<sup>7)</sup> 보다는 내부 논의에 열심이다. 그렇기는 하나 PSUV는 협동조합 경험에 대해 성찰하지 못하고 있고, 새로 생겨난 2만 개의 ‘공동체평의회(community councils)<sup>8)</sup>’를 비판적으로 분석하지도 않고 있다. 이 조직들은 국가 자금을 받아서 공공 토목공사와 주택건설 사업을 수행해 왔다.

특히 베네수엘라에서의 정치 토론은 협동조합들의 생존과 성공에 필수적인, 그리고 ‘문화적 낙관주의자’들과 ‘현실주의자’들 간의 논쟁과 내적 관련이 있는 구체적이고 까다로운 문제들을 간과해 왔다. 대형 협동조합들(예컨대 카라카스의 ‘누클레오 엔도헤노 파브리치오 오헤다(Núcleo Endógeno Fabricio Ojeda)<sup>9)</sup>’은 일반적으로 전문적, 기술적 기능에 상관없이 문화적 낙

5) (역주) 차베스식 볼리바르주의(Bolivarianism) 운동. 반제국주의, 참여 민주주의, 경제적 자급자족, 애국심의 고취, 부의 평등한 분배 등을 추구하며, 그 운동원들을 차비스타(chavistas)라고 한다.

6) (역주) Partido Socialist Unida de Venezuela(2007-). 현재 집권 여당.

7) (역주) Movimiento Quinta República, 보통 MVR로 약칭된다.

8) (역주) 2006년의 법률에 따라 생겨난 일종의 지역사업운영위원회. 지금은 협동조합보다 우선적으로 지원받고 있다.

9) (역주) ‘내생핵(内生核) 파브리치오 오헤다’라는 뜻으로, 2004년 카라카스 Catia 지구에 정부가 처음 시법적으로 설립한 협동조합식 공동체 단지이다. ‘내생핵’은 ‘내생적 발전의 핵(Núcleo Desarrollo Endógeno)’의 준말이다. ‘내생적 발전’이란 내부적으로 자급자족할 수 있는 경제구조의 확립을, ‘핵’이란 그 중심지를 뜻한다. 협동조합, 공동체 평의회, 교육시설, 의료시설 등이 한 곳에 집중되어 있다. 이곳에 이어 정부는 이와 같은 단지를 여러 개 더 만들었다. )

관주의 접근법에 따라 똑같은 봉급을 받았다. 어떤 경우에는 연말이 되어야만 조합원들 사이의 배당금 분배에서 그들이 일한 일수를 고려한다(Ellner, 2007). 이러한 운영 방식이 일꾼들의 무단결석과 열의 부족에 일조했는지는 분명치 않다. 또 하나의 문제는 협동조합들이 공적 용자금을 상환하도록 보장하는 기구들과 관계된다. 일부 국가기관은 ‘중소기업지원기금(Fondos de Garantias Reciprocas)’이라고 하는 기구들을 만들었는데, 이 기구들은 조합이 용자를 신청할 때 필요한 담보 요건을 사실상 없애버렸다(문화적 낙관주의 접근법). 그 이후로 감독 기관인 SUNACOOP<sup>10</sup>는 공금 횡령 혐의를 받는 수백 개의 조합들에 대해 법적인 절차를 진행해 오고 있지만, 지금까지 징계 조치는 내려지지 않았다. 특히 저소득 조합원들의 경우에는 구속이나 재산 압류는 고사하고 무거운 벌금형조차 내려질 것 같지 않다.

수십만 개의 조합들이 실패한 이후에도 문화적 낙관주의자들과 차베스 본인은 계속 사회적 평등과 연대가 지극히 중요함을 강조해 왔고, 동시에 그들은 개인의 물질적 혜택이 아니라 이러한 목표들이 노동 대중의 동기를 유발하는 주된 힘이 되어야 한다고 주장한다. 한편 무수히 많은 사안에서 차비스타 운동 지도부에 맞서 독립된 기준을 옹호해 온 많은 차비스타 운동원들은, 특히 문화적 낙관주의 입장의 이상주의적 표현을 대표하여 현 시기의 기존 시스템을 완전한 개혁하는 것이 타당하다고 주장한다(Valencia, 2007, 133-137). 이러한 이상주의적 사고방식은 친정부적 노동자 연합체인 전국노동자연합(UNT) 내에서 큰 파벌을 이루는 트로츠키파(Trotskyists)에 의해 가장 일관되게 설명되고 있다(Ellner, 2008, 156-158).

일반 차비스타 운동원들이 정부가 조합들에 대한 용자와 관급계약 인가를 제한하고 있다고 항의하는 반면, 트로츠키파는 한 걸음 더 나아가 정부의 지원 축소는 사회주의적 관계들을 약화시키려는 사전 계획 때문이라고 본다. 이 주장에 따르면, 국가 부문의 ‘관료들’이 비윤리적인 차비스타 정치인들과

10) (역주) Superintendencia Nacional de Cooperativas, ‘국립협동조합감독원.’

결탁하여 기업 집단, 심지어는 이전에 친궤체제 정당들<sup>11)</sup> 과 연관되어 부패한 거래를 했다고 비난 받은 기업 집단들에게까지 편의를 봐주고 있다. 같은 논리로, 트로츠키파는 노동자들이 운영하는 밸브 회사인 INVEVAL(2005년에 국유화된 기업)이 기본 부품들을 구매하려고 노력하는 과정에서 국가 관료들이 협조하기를 보류하고 있고, 국영 석유회사인 PDVSA는 그 기업에서 제품 구매를 꺼려 그 실험이 피해를 보고 있다고 주장한다(Woods, 2008, 415). 트로츠키파는 베네수엘라 국가와 집권 여당 내에서 혁명가로 사칭하는 적들과 계급투쟁을 벌일 필요가 있다고 결론짓는다.

트로츠키파와 많은 문화적 낙관주의자들은 이 나라가 사회주의적 전환을 이루기 위한 주체적 조건이 성숙되었다고 가정하며, 공정한 경쟁의 장만 마련된다면 노동자 협동조합과 같은 사회주의적 실험들이 무한한 잠재력을 가지고 있다고 낙관한다. 협동조합, 노동자 운영 회사(worker-run companies), 공동체 평의회들에 대한 국가 지원을 둘러싼 논쟁은 정치적 전략과 변화의 속도에 대한 더 큰 논의의 일부이다. 민중 계급의 높은 의식 수준에 대한 그들의 믿음을 고려할 때 놀라울 것도 없지만, 문화적 낙관주의자들은 급진적인 속도를 선호하고, 그것이 타당하다고 변호한다. 그들은 전환과 투쟁을 하나의 진행 과정으로 보며, ‘혁명적’ 국가가 앞장서서 협동조합, 노동자 운영 회사 및 공동체 평의회와 같은 대중적이고 민주적인 의사결정 형태를 전폭적으로 지원할 것을 요구한다.

민중 계급의 에너지, 헌신, 그들의 급진적인 잠재력은 물론 변화의 빠른 속도에 대한 문화적 낙관주의자들의 믿음은 2002년 4월의 쿠데타와 2002년 12월-2003년 1월의 총파업을 둘러싼 사건들에 대한 그들의 해석에서 분명히 드러난다. 두 경우 모두 대중 동원이 반대 진영의 권력 복귀 시도를 좌절시켰다. 문화적 낙관주의자들은, 이틀간의 쿠데타 기간 중 민중들은 방향을 제시해 주는 선봉대 없이도 민영언론의 왜곡보도를 무시하고 단호히 행동하여 차베스의 복권을 요구했다는 점을 지적한다. 그러나 트로츠키파는 당

11) (역주) 1998년 차베스가 집권하기 이전의 구체제를 지지하는 정당들.

시 베네수엘라가 혁명 전의 상황에 있었다고 단정하기까지 한다. 국제연대 조직인 ‘헨즈오프베네수엘라(Hands Off Venezuela-‘베네수엘라에서 손떼라)’의 간사인 한 영국인 트로츠키주의자는 2006년 1월 카라카스에 열린 세계사회주의포럼에서 이렇게 말했다. “거리로 쏟아져 나온 수십만의 저소득 베네수엘라인들은 비상한 의식 수준을 과시했다. 민중이 경제와 사회의 고삐를 쥐는 때가 이미 와 있었던 것이다. (· · ·) 노동자들은 회사들을 운영할 준비가 되어 있었다”(Sewell, 2006). 지도적인 트로츠키주의자이자 ‘헨즈오프베네수엘라’의 회원으로서 차베스와 자주 만나는 앨런 우즈(Alan Woods)는 민중들의 의식 수준이 워낙 높아서 그 쿠데타 이후 “평화로운 사회주의적 전환”을 이룰 수 있었다고 주장한다. 왜냐하면 “독과점 세력이 무력하여 그것을 가로막을 힘이 없었기” 때문이라는 것이다. 우즈는 (쿠데타 직후) 정부가 광범위한 국유화를 명하지 못하고 여러 전선에서 퇴각한 것이 반대 세력이 힘을 회복할 길을 열어 주어, 8개월 후 그들이 총파업을 조직할 수 있게 했다고 덧붙인다(Woods, 2008, 405).

민중 부문이 2002년 4월에 높은 정치의식 수준을 과시했다고 말하는 것과 노동자들이 공장을 운영할 준비가 되어 있었다고 주장하는 것 사이에는 실로 엄청난 논리 비약이 있다. 그런 평가가 맞을지는 모른다. 그렇기는 하나, 차베스 치하의 베네수엘라에서 민중이 경제적 의사결정에 참여해 본 구체적인 경험에 논의의 기반을 두지 못한 것은 큰 결점이며, 이 나라가 사회주의로 가는 길에서 범하는 시행착오들을 감안할 때 그 결점은 특히 중대하다.

사회주의 실험들의 실적이 빈약한 것은 국가의 미온적인 지원 때문이라고 하는 주장은, 협동조합들이 직면한 원래 문제는 너무 작은 지원 규모가 아니라 통제의 부재였다는 사실을 도외시키고 있다. 협동조합들이 도처에서 실패하자 국가 관리자들과 행정관리들은 (조합 인가 시) 주의해야 하고 의문을 품어야 한다는 것을 배웠다. 결국 SUNACOOOP, PDVSA 기타 국가기관들은 시간이 걸리는 서류 구비를 요구하기 시작했다. 조합원들은 그것을 흔히 자기 기업이 원활하게 돌아가는 데 큰 장애라고 비난했지만 말이다. 더욱

이 국가 관료들은 공공토목공사 계약을 최근 결성된 조합들에게 주기보다는 기업들에게 주면서, 기업은 조합과 달리 충분한 자본, 전문지식과 경험, 그리고 지켜야 할 명성을 가지고 있기 때문이라고 정당화했다. 차비스타 운동의 특징을 이루는 혁명적 열정을 감안하면, 현실주의자들이 내놓은 이런 식의 실용적 논리가—많은 차비스타들, 특히 중산층이 같은 견해를 공유하고 있음에도 불구하고—국가 관료조직 내의 논의에 국한되어 있다는 것도 놀라운 일이 아니다.

차비스 운동은 또한 노동자 운영 회사들의 경험을 비판적으로 그리고 체계적으로 분석하지도 못했다. 정부는 2003-2003년에 반정부적인 회사 폐쇄에 반대한 노동자들이 접수했던 몇몇 중간 규모의 회사들을 국유화하여 노동자 운영 체제에 추진력을 부여했다. 그러면서 차비스는 베테랑 좌파 지도자 까를로스 란스(Carlos Lanz)를 알루미늄 회사인 ALCASA 사장에 임명했는데, 누가 보더라도 의사결정에 노동자 참여를 증진하려는 목적을 가진 것이었다. 그러나 이듬해에 전략적인 경제 부문에는 노동자 경영이라는 실험적 형태를 적용하지 말아야 한다는 현실주의자들의 테제가 공개 토론 없이 국가 관료조직 내에서 대체로 받아들여졌다. 그 결과, 2002-2003년 회사 폐쇄 때 노동자들이 접수했던 엘 팔리토(El Palito) 정유소에서 등장한 노동자 참여의 구조가 폐기되고, 동시에 란스는 ALCASA 사장직에서 교체되었다. 더욱이 국가 관료들은 현실주의적 접근법에 따라, 노동자가 지배하는 회사와 조합들에 대한 관급계약 인가 시의 우대를 거부하기 시작했다.

내부 논의는 정부가 2005년에 국유화한 두 회사, 즉 제지회사인 INVEPAL과 밸브 회사인 INVEVAL의 노동자 참여 유형들 간의 비교도 무시하고 넘어갔다. INVEPAL에서는 노동자들이 회사 주식 49퍼센트를 소유한 조합에 속하지만 임금차를 유지하며(현실주의적 접근법), 심지어 임금노동의 고용을 허용하기도 한다. INVEVAL에서는 노동자들이 자신들의 주식 소유를 포기하고 그 대신 ‘공장평의회’를 만들어 모든 노동자들이 의사결정에 참여하게 하고 있다. 평등 임금은 노동자 민주주의를 저해할 수 있는 차별화와 긴장



을 피하기 위해 마련되어 있다(Montilla, 2008). PSUV는 공식적으로 이러한 풍부한 경험을 점검하고 제기된 문제들을 토의하는 것을 회피해 왔다.

효과적인 국가 통제가 필요하다는 현실주의적 테제와, 국가 영역 내에서 나타나는 계급이해와 갈등에 대한 (트로츠키파가 강력히 주장하는) 문화적 낙관주의의 입장은 서로 배타적이지 않다. 둘 다 혁명을 진행하는 베네수엘라 내에서 일어난 실제 문제들에 대한 반응이다. 한편으로는 차비스타들이 운영하는 많은 지방 및 중앙정부들이 몇 안 되는 영향력 있는 기업가들에게 관급계약을 주는 편의를 줄곧 봐주고 있는데, 이는 모든 수준의 많은 사람들, 심지어 차비스타들 가운데서도 부패를 유발할 수 있는 문제로 널리 인식되는 관행이다. 다른 한편, 정부가 국내에서 활동하는 조합들의 수에 관한 확실한 통계는 내놓겠다고 한 2006년의 공약을 지키지 못하고 있는 것은 민중의 의사결정이라는 실험적 형태에 대한 국가의 감독이 한계가 있음을 반영한다. 문화적 낙관주의자와 현실주의자의 전략이 갖는 측면들을 동시에 추구하지 말아야 할 이유는 없다. 문화적 낙관주의자의 전략은 차비스타인 선출직 공직자들과 기존 경제 집단들 사이의 밀접한 관계를 끊고 '자본의 민주화'와 사회주의 건설로 한 걸음 더 나아가는 것을 추구한다. 동시에 국가가 돈을 대는 모든 민중 프로그램에 대한 사후 책임추궁이 강화될 것이고 제도화될 것이다(현실주의적 접근법). 그런 정책이 수혜자들에게 서류 작성의 부담을 주어, 일부 저소득 조합원들은 신청을 꺼릴 수도 있겠지만 말이다.

## 정치적 선결과제

문화적 낙관주의의 테제를 자생력이 없다거나 돈키호테적이라고 배척할 수 없는 데는 납득할 만한 역사적 이유가 있다. 특히 혁명들이 최대의 공격을 받고 있는 상황에서는 그렇다. 사회주의 혁명들은 역사상의 다른 혁명들과 함께 어김없이 적들에 직면했는데, 이 적들은 구질서 회복이라는 목적

을 이루기까지는 도전을 멈추지 않는다. 이런 엄청난 도전들에 직면하면 민중 계급의 흔들림 없고 적극적인 지지가 혁명의 존립에 필수조건이 된다. 연대, 사회정의, 평등이라는 문화적 낙관주의자들의 가치와 그러한 목표들을 성취할 수 있도록 해 주는 구체적인 행동만이 빈곤계층들로부터 필요한 헌신을 끌어낼 수 있다. 현실주의자들이 옹호하는 물질적 유인들은 그 반대쪽을 가리킨다. 그래서 예컨대 1930년대의 소련은, 독일이 다른 선진 자본주의 국가들과 공모하여 언제 침공해 올지 모르는 상황에 직면하자 공업에 기초한 경제를 건립하기 위하여 인민들에게 극도의 희생을 호소했고, 물질적 유인보다는 스타하노프 운동<sup>12)</sup>이라는 형태로 도덕적 유인에 우선순위를 두었던 것이다.<sup>13)</sup>

차베스의 베네수엘라의 경우에 정부의 존립은 이 나라의 역사상 전례가 없을 정도로 추종자들을 동원하는 그들의 능력이 달려 있다. 이러한 정치적 성취의 많은 부분은 구체적 행동에 의해 뒷받침되는 차베스 대통령의 문화적 낙관주의의 레토릭 덕분에 가능했다. 베네수엘라든 다른 나라에서든, 물질적 유인과 전문적 기술의 중요성을 인정하여 중산층의 마음을 사려는 노력(이것은 암묵적으로 사회의 불평등을 받아들이는 전략이지만)을 강조하는 현실주의자들은 문화적 낙관주의자들만큼 민중들의 확고한 지지를 끌어내지 못했다.

사실 소련은 붕괴했는데 왜 쿠바 혁명은 살아남았느냐에 대한 설명은, 문화적 낙관주의의 전략에 의해 정보를 얻는 주체적 요인들에 부분적으로 근거를 두고 있을지 모른다. 쿠바 정부는 수십 년 동안 문화적 낙관주의의 담론을 채용하여 쿠바 민중 사이에서 비교적 높은 정도의 열광과 혁명 열정을 유지하는데 더 성공했고, 소련이나 동구권의 경우에는 놀라울 정도로 그런 것이 없었

12) (역주) 1935년에 시작된 각 작업장에서의 생산성 배가 운동. 인위적인 요소가 많아 스탈린 사후에는 폐지되었다.  
 13) 소련인들과 쿠바인들이 이 초기의 중대한 시기에 무자비한 적들에 직면하여 도덕적 유인을 강조했지만, 그들은 더 야심적인 노동자 지배를 실행에 옮기는 데까지는 이르지 못했고, 이 때문에 일부 '문화적 낙관주의자들'은 그 지배적인 체제를 '국가 자본주의'라고 부른다. (예를 들어 Resnick과 Wolf, 2002, 237-280을 보라.)

다. 그래서 예컨대 의료 서비스와 같은 다양한 임무에 참여하여 다른 나라들을 여행한 쿠바의 ‘국제주의자들’이 형성한 연대에 필적할 만한 것이 같은 기간 소련에서는 없었다. 1960년대에 피델주의자들(fidelistas)을 극좌주의와 자발주의(voluntarism)<sup>14)</sup> (둘 다 문화적 낙관주의의 접근법과 연관된다)로 비난한 쿠바 정부의 좌파 비판자들은 피델 카스트로의 정치적 생존에 필수적이었던 이 힘을 해아리지 못했다. 그와 마찬가지로, 문화적 낙관주의의 접근법과 (동료 국가수반들에 대한 인신공격을 포함한) 불같은 레토릭에 뿌리를 두고 있는—그리고 고도의 민중 동원 능력을 유지하는 데 있어서 중추적인 역할을 해 온—차베스의 담론도 이런 맥락에서 이해해야 한다.

## 논쟁의 재편성

문화적 낙관주의자와 현실주의자들 모두, 광범위한 전환을 겪고 있는 나라의 국민들이 사회주의 건설과 사회 일반을 위해 개인적인 물질적 열망을 기꺼이 버리려고 하는 정도에 대해 어떤 가정을 한다. 그러나 분명하게 규정되는 적이 안겨주는 즉각적인 위협(1930년대 소련의 경우처럼)에 대처하기 위한 희생과, 장기간에 걸쳐 비교적 확고하게 권력을 장악하고 있는 사회주의 국가수반들이 노동 대중에 대해 갖는 지속적인 호소력은 구분할 필요가 있다. 문화적 낙관주의자들이 물질적 유인을 배격하면서 연대 기타의 전환적 가치를 강조하는 것은, 위급한 상황 유형인 전자의 경우일 때가 후자의 경우일 때보다 더 효과적이었다.

현실주의 입장과 문화적 낙관주의 입장 간의 근저에 있는 차이점은 사회주의 체제와 자본주의 체제의 생산능력과 관련된다. 이런 면에서 사회주의가 의심할 수 없는 우위를 갖는다는 현실주의자들의 주장은 소련이 결국 생산의 전투에서 “미국을 물어버리게” 될 것이라고 한 니키타 흐루시초프의 말

14) (역주) 국민들의 자발적인 노력 봉사로 국가 건설을 도모하는 것.

을 연상시킨다. 그러나 그 이후로 자본주의 국가들은 기술적 발전에서 사회주의 국가들을 훨씬 능가했다. 그들의 가장 인상적인 성취 중 하나는 컴퓨터 과학 분야인데, 이 분야에서 사회주의 국가들은 훨씬 뒤쳐져 있다. 현실주의자들은, 사회주의가 실망스런 실적을 내게 된 것은 물질적 유인을 제대로 채용하지 않았기 때문이라고 할 것이다. 그에 비해 문화적 낙관주의자들은 생산의 압도적인 중요성에 의문을 제기하면서 논쟁의 조건을 바꾸어 문화적 전환, 생태적 관심 그리고 노동 조건의 인간화에 초점을 맞출 것이다. 특히 문화적 낙관주의자들의 우선순위를 잘 보여주는 사례는, 베네수엘라가 아직 개발도상국임에도 불구하고 차베스가 주 노동시간을 44시간에서 36시간으로 감축하자고 제안한 것이다.<sup>15)</sup> 그 대책은 “노동자들의 교육적, 인간적, 신체적, 정신적, 도덕적, 문화적, 기술적 발전을 증진하고자” 하는 그의 말에 있었다(Chavez, 2008, 85).

현실주의자들은 문화적 낙관주의자들보다 사회주의 정부들이 생산을 증진하려고 노력할 때 직면하는 특수한 도전과 장애들과 관련하여 냉엄한 사실과 마주할 공산이 더 크다. 더 중요한 점으로, 사회주의는 자본주의와 달리 노동자 생산성과 규율을 자극하기 위한 가난이라는 매가 없다. 사회주의 국가들이 노동자들에게 안겨주는 ‘절대적 직업 안정’이 문제를 악화시킨다. 이론상이 방식은 노동자들이 노동기율을 위반하는 경우를 제외하고는 직업안정을 누리는 것을 의미하지만, 실제로는 극단적인 상황에서만 그들이 해고를 당한다. 사실 절대적 직업안정은 무단결근과 낮은 생산성을 조장하는 원인이었다. 만일 자본주의 하에서 만연된 불안정을 사회주의 국가들이 되풀이한다면 그 국가들은 사회주의가 가장 소중히 여기는 가치를 부정하게 될 것이다. 그렇기는 하나, 요구되는 생산성 수준을 명확히 하고 그것을 강제하기 위해서는 메커니즘을 확립할 필요가 있다. 그것은 현실주의자들이 선결과제로 이야기하는 것인데, 그것을 충족시킬 수 있는 최선의 대책은 물질적 유인이다.

현실주의자들은 또한 사회주의 하에서의 개인 재산을 옹호한다. 그러나 소

15) (역주) 차베스는 이 제안을 헌법 수정 조항으로 포함시켜 2007년 12월 국민투표에 부쳤으나, 부결되었다.

기업, 중기업, 대기업을 구분할 필요가 있다. 베네수엘라에서는(사회주의로 이행하는 다른 나라들에서도 마찬가지지만) 반대 세력이 차베스 정부가 소상공인들의 재산을 없애버리려고 한다고 턱없이 비난한다. 이것은 영세한 한도축업자가 자신의 소박한 사업체가 몰수될까봐 두려워한다는 TV 선전물에서 잘 나타난다. 많은 사회주의 국가에서 현실주의자들은 사회주의 하에서도 소상공업을 관용할 수 있고 심지어 권장할 수도 있다는 것을 확인해 왔지만, 그들은 한편으로 가족 소유의 집과 같은 개인 재산권의 확대를 지지한다. 사회주의 국가는 중간 규모의 사업체들을 주의 깊게 관찰하면서 그들에 대한 통제권을 행사할 필요가 있을 것이다. 그래야 그 기업들이 경제력을 이용하여 정치적 영향력을 행사할 수 없을 것이기 때문이다. 이에 비해 사회주의는 그 정의상 한정된 기간 동안 개념적으로 분명한 영역을 제외하고는 대기업을 사적 소유를 폐지한다(중국의 상황과 스칸디나비아식 사회주의라고 하는 것과는 반대되지만). 현실주의자들이 물질적 유인을 지지하는 것과, 대자본이 사회주의 경제의 다양한 부문에서 항구적인 역할을 한다는 그릇된 명제 사이에는 아무런 내재적 관계가 없다.

소비자 수요를 충족시키기 위해 생산을 자극하고(현실주의 접근법의 우선 순위 사항) 혁명운동 내부의 토론을 장려하는 것은, 적이 정치적으로나 경제적으로 약화되고 집권 혁명가들의 선택 범위가 넓어지면서 갈수록 현실성을 갖게 될 것이다. 사실 베네수엘라의 경우에 1980년대와 1990년대에 친체제 세력이 힘을 잃으면서, 차베스 치하에서 급진적인 변화로 가는 평화적이고 민주적인 길이 가능해졌다. 1980년대부터 베네수엘라의 부르주아들은 결정적으로 파편화되어 공공·민간 양 부문의 전체 경제를 장악한 외국기업들에 종속되었는데, 이런 상황은 1993-1994년에 닥쳐 온 금융위기에 의해 악화되었다(Ortiz, 2004, 76-85). 더욱이 모든 친체제 정당들은—심지어 중도 좌파 정당들까지도—1990년대에 예외 없이 신자유주의를 받아들였고, 매우 불신을 당했다. 이러한 약점에 조지 W. 부시 행정부 하에서 미국의 영향력이 쇠퇴하면서 차베스의 정치적 성공이 가능해졌다. 그럼에도 불구하고 반대 세

력이 미국의 지원을 받아 다시 집권할 수 있는 가능성은 현실적으로 여전히 매우 높고, 그 위협이 차비스타 지도자들로 하여금 단결의 기치를 높이 들고 문화적 낙관주의자들과 현실주의자들 간의 공식적 이념 논쟁을 수면 아래로 묻어 버리도록 압력을 가하고 있다.

현실주의자들과 문화적 낙관주의자들 공히 강력한 논거의 뒷받침을 받는다. 한편으로는 사회주의 하에서 자본주의적 가치의 전환이 교육 캠페인에 국한될 수 없고, 오히려 문화적 낙관주의자들의 제안에 따라 경제적 관계들 속으로 편입되어야 한다. 다른 한편으로 현실주의자들의 기본 전제 하나는 (많은 문화적 낙관주의자들이 받아들이는 것이기도 하지만), 사회주의 하에서도 사회적 차별과 긴장이 계속 존재한다는 것이다. 더욱이 경험에 비추어 볼 때, 유토피아주의나 노동 계급과 국민 일반의 의식 수준에 대한 과대평가는 예컨대 변화와 체계적 억압에 저항하는 사람들에 대한 불관용과 같은 기형적 모습을 산출할 수도 있다.

이 논문은 정치적 선결과제들, 적의 상대적인 힘, 노동계급의 의식 수준, 제도화의 규율과 속도와 같이 사회주의 건설의 속도에 부담을 주는 다양한 요인들을 지적했다. 그 결과가 보여주는 복잡성은 문화적 낙관주의자와 현실주의자들의 전략과 관련되는 독단적이거나 극단적인 입장들을 논박하며, 그 둘의 조합을 지지한다. 두 입장의 종합을 위한 논거는 사회주의적 이행의 과정에서 나타나는 사회적 다양성을 고려해야 할 필요성에도 의존한다. 예를 들어 중산층에 속하는 대다수 사람들은 진행 중인 변화에 대해 이중감정의 태도를 가지고 있고, 그들의 마음을 얻기 위해서는 그들의 열망을 사회의 빈곤층 사이에서 반향을 얻고 있는 평등과 사회정의(문화적 낙관주의의 접근법)에 대한 요구와 조화시킬 필요가 있다. 더욱이 임금 격차와 물질적 유인(현실주의의 접근법)은 중산층에게 호소력이 있을 뿐 아니라 노동계급의 생산 역량을 강화해 줄지도 모른다. 요컨대 제한적인 임금 격차를 두자는 제안이 금기시되어서는 안 된다. 현재 중국에 만연된 엄청난 소득 격차는 사회주의의 본질과 모순되지만.

베네수엘라의 사회주의 건설에 관한 많은 논의들은, 국민들이 건설에 대한 사회의 이상을 받아들이고 지역 수준과 직장 수준에서의 의사결정에 열정적으로 그리고 효과적으로 참여하려는 준비 자세에 대한 문화적 낙관주의의 가정에 의해 영향을 받는다. 베네수엘라의 문화적 낙관주의자들의 평가는 체계적인 실증적 점검의 형태로 검증된 적이 없다. 학자, 운동가, 차비스타 운동 당원들은 노동자 의사결정의 직접민주주의와 실험적 관계들에서 베네수엘라가 경험한 한계와 장애, 혁신적 성과들을 주의 깊게 살펴볼 필요가 있다. 가장 중요한 것은 그것이 사회주의에 대한 회의론자들과 반대자들에게보다는 그 과정을 지지하는 사람들에게 미치는 영향이다. 참으로 민주적인 사회주의는 이러한 경험들에 대한 평가를 받아들여 과오를 시정하기 위한 정책으로 반영하는 메커니즘을 확립할 것이다. 이 글은 베네수엘라가 사회주의 건설에서 직면하는 도전들이 결코 독특한 것이 아님을 시사하였다. 1917년(러시아혁명) 이후 매우 다양한 발전들이 이루어졌음에도, 일터에서의 효율과 규율, 노동자에 대한 동기 부여와 같은 사회주의적 관계들의 세부적인 점들과 실제적인 측면들에 초점을 맞춘 분석은 충분히 이루어지지 않았다. 반면에 주체적 조건들을 평가하는 데 있어 증거보다는 가정에 더 큰 비중이 두어져 왔다.

## 참고문헌

- Boorstein, Edward. 1968. *The Economic Transformation of Cuba*. New York: Monthly Review Press.
- Chvez, Hugo. 2007. *Ahora la batalla es por el s*. Caracas: Ministerio de la Cultura.
- Dieterich, Heinz. 2007. *Hugo Chvez y el socialismo del siglo XXI* (second edition). Barquisimeto, Venezuela: Horizonte.
- Dore, Elizabeth. 2007. "Memories of the Cuban Revolution: Changing and Unchanging Gender Roles and Relations, 1959–Present." Paper presented at the Conference on Latin American History. Atlanta.
- Ellner, Steve. 2008. *Rethinking Venezuelan Politics: Class, Conflict and the Chvez Phenomenon*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- . 2007. "The Trial (and Errors) of Hugo Chvez." In *These Times* (September): 25–27.
- Lucena, Hctor (Coordinator). 2007. *Cooperativa, empresas, estado y sindicatos. Una vinculacin necesaria*. Barquisimeto, Venezuela: Universidad Centroccidental Lisandro Alvarado.
- Montilla, Ramn. 2008. Personal interview with secretary general of the labor union representing INVEVAL. Carrizal, September 5.



# THE LONG-STANDING DEBATE OVER SOCIAL MOVEMENTS AND SOCIAL PROGRAMS PLAYED OUT IN VENEZUELA

Steve Ellner

The movement headed by Hugo Chávez in Venezuela is the latest example of a clash between the two approaches, which includes shibboleths and assumptions regarding the feasibility and pace of cultural change, but which has failed to formally analyze the concrete experiences and practical problems it has faced. Indeed, the debate dates back to the mid-nineteenth century. Since then, two basic tendencies have clashed over the basic motivations of those who live and work under socialism and the system's fundamental achievements and goals. What could be called the "cultural optimist" position upholds the concept of the "New Socialist Man," which envisions a complete break with the self-centered values promoted by capitalism. The supporters of this viewpoint are optimistic about subjective conditions and the readiness of people in general to overcome materialistic ambitions and participate in socialist relations. A more extreme expression of this position is the idealistic assertion that absolute equality under socialism is feasible in the immediate future. (1)

In contrast, the “realists” emphasize the battle to increase production (rather than cultural change) and favor workable policies such as material incentives and the maintenance, at least for the time being, of certain practices associated with capitalism in order to achieve that goal. Much of the discussion on these issues rests on assumptions regarding human nature and lacks empirical data with regard to the feasibility of the long-term strategies and changes that are proposed. After nearly a century of socialist revolutions throughout the world, the failures of both approaches in their pure forms would suggest the need for a synthesis and to focus discussion on the practical problems that have arisen as well as political imperatives that have also proved to be critical.

The case for the “realistic” approach to socialist construction rests on the famous dictum that workers’ remuneration under socialism is based on the principle “to each according to his/her work.” The slogan reinforces the assumption of the realists that under socialism workers continue to be in large part materialistically driven. Significantly, in line with his idealistic rhetoric, Venezuelan President Hugo Chávez has occasionally proclaimed that the guiding principle of the socialist system is “to each according to his/her needs,” a phrase that Marx coined for the distribution of wealth not under socialism but under communism.

The tension between the realists, who favor policies under socialism that will ensure the system’s viability, and the cultural optimists, who focus on values and humanitarian concerns, has manifested itself repeatedly in different settings. Thus in the early years of the Cuban revolution, the dispute over moral incentives (defend-

ed by Che Guevara) and material incentives (supported by Carlos Rafael Rodríguez was part of a larger discussion within the government which took in economic policy in general and even foreign policy. Now, nearly fifty years later, sociological studies indicate ambivalences, uncertainties and, in general, a mixed picture with regard to the material priorities of the Cuban people (Dore, 2007), an assessment reinforced by the current relatively open debate in the nation over the scope of material incentives.

## **Practical Challenges to Radical Transformation in Venezuela**

Beginning in 2004 the government injected large sums of money derived from windfall oil revenues to encourage the formation of over 100,000 worker cooperatives, many of which consisted of poor people with little experience in the formal economy. (2) President Chávez urged cooperative members to discard the “profit motive” and show solidarity with fellow workers and the surrounding communities (cultural optimist approach), as part of the nation’s turn to a new model which he calls “twenty-first century socialism” (Piñeiro Harnecker, 2007).

The results, however, have fallen far short of expectations as the vast majority of cooperatives consisted of about five members (the minimum required by law), who were largely bound by family ties. Furthermore, many presidents of cooperatives pocketed the start-up capital granted by the state or the advances on contracts re-

ceived from the public sector. In addition, many cooperatives were mere fronts for existing companies that sought to take advantage of special benefits granted by the government, such as tax exemptions and preferential treatment in the awarding of contracts. Indeed, the failures were so widespread that some pro-government leaders, even those in the leftist current of the Chavista movement who are the foremost advocates of socio-economic transformation, dismissed the entire experience as a failure (Ellner, 2008, 139–174). The fact is, however, that thousands of cooperatives have survived the test of time and carry out community work free of charge (as is their legal obligation), even while some of their practices do not conform to the vision of a revolution in values upheld by the cultural optimists (Lucena, 2007).

Given these mixed results, a thorough discussion would seem urgent, not only to salvage the experiment of the cooperatives but to overcome mistakes in programs with similar challenges in the future. The frequency of elections and referendums during Chávez's presidency, as well as the imminence of disorders promoted by the opposition, has diverted attention from this type of critical analysis within the Chavista movement. The recently formed Chavista party, the Partido Socialista Unida de Venezuela (PSUV), is committed to internal debate more so than its predecessor the Movimiento Quinta República (MVR). Nevertheless, the PSUV has failed to reflect on the experience of the cooperatives, nor has it critically analyzed the 20,000 newly created "community councils" which have received state funds to carry out public works projects and housing construction.

Specifically, political discussion in Venezuela has passed over concrete, knotty problems that are essential to the survival and the success of the cooperatives, and that have implications for the debate between the “cultural optimists” and “realists.” One issue is wage differentials. Members of the larger cooperatives (such as the “Núcleo Endógeno Fabricio Ojeda” in Caracas) generally received equal salaries without regard for professional and technical skills in accordance with the cultural optimist approach. In some cases, only at the end of the year did the distribution of dividends among cooperative members take into account the number of days each one of them had worked (Ellner, 2007). It is unclear whether this arrangement contributed to worker absenteeism and lack of motivation. Another issue involves mechanisms to ensure that cooperatives paid back public loans. Some state agencies created mechanisms known as “Fondos de Garantías Recíprocas” that virtually lifted the requirement of collateral for cooperatives applying for credit (cultural optimist approach). Since then, the oversight agency SUNACOOOP has proceeded legally against several hundred cooperatives accused of misuse of public funds (realistic approach), but to date exemplary measures have not been taken. Imprisonment, confiscation of property or even heavy fines is unlikely, particularly in the case of low-income members of cooperatives.

Even in the aftermath of the failure of tens of thousands of cooperatives, the cultural optimists and Chavez himself have continued to underscore the paramount importance of social equality and solidarity, at the same time that they argue that these goals, and not personal material benefits, should be the major motivating force of

the working population. Many rank-and-file Chavistas, who on numerous occasions have defended independent criteria vis-à-vis the movement's leadership, represent a particularly idealistic expression of the cultural optimist position in that they defend the feasibility of a complete overhaul of the existing system in the current period (Valencia, 2007, 133–137). This idealistic line of thinking has been most consistently articulated by Trotskyists who control a major faction within the pro-government labor confederation, the National Workers Union (UNT; see Ellner, 2008, 156–158).

While rank-and-file Chavistas protest that the government has restricted the authorization of loans and contracts to cooperatives, the Trotskyists go one step further by attributing the cutback in support to a preconceived plan to undermine socialist relations. According to this argument, “bureaucrats” in the state sector in partnership with unethical Chavista politicians favor business groups, even those formerly associated with pro-establishment political parties and accused of corrupt dealings. Along the same lines, the Trotskyists claim that state bureaucrats have held back from cooperating with the worker-controlled valve company INVEVAL (which was nationalized in 2005) in its efforts to acquire basic components and that the state-run oil company PDVSA has been resistant to making purchases from it to the detriment of the experiment (Woods, 2008, 415). The Trotskyists conclude that class struggle needs to be waged within the Venezuelan state and the ruling party against an enemy that disguises itself as revolutionary.

The Trotskyists and many of the cultural optimists assume that the nation's subjective conditions are ripe for socialist transforma-

tion and are optimistic about the boundless potential of socialist experiments such as worker cooperatives, if only they can count on a level playing field. The debate over state support for cooperatives, worker-run companies and community councils is part of a larger discussion about political strategy and the pace of change. Not surprisingly given their faith in the high level of consciousness of the popular classes, the cultural optimists favor, and defend the feasibility of, a radical pace. They view transformation and struggle as an ongoing process and call on the “revolutionary” state to take the lead in throwing complete support behind popular and democratic forms of decision making such as the cooperatives, worker-run companies and community councils.

The faith of the cultural optimists in the energy, commitment and radical potential of the popular classes, as well as the fast pace of change, is made evident by their interpretation of the events surrounding the April 2002 coup and the December-January 2002-2003 general strike. On both occasions mass mobilizations defeated the opposition's attempt to return to power. The cultural optimists point out that during the two-day April coup the popular sectors, even in the absence of a vanguard party giving them direction, disregarded the distortions of the private media and acted decisively to demand Chávez's reinstatement. The Trotskyists, however, go on to conclude that Venezuela was in a pre-revolutionary situation. A British Trotskyist who is a Coordinator of the international solidarity organization “Hands Off Venezuela” stated at the World Social Forum held in Caracas in January 2006: “The hundreds of thousands of low income Venezuelans who poured onto the streets

demonstrated an extraordinary level of consciousness. The hour had come for the people to take the reins of the economy and society... the workers were ready to run the companies” (Sewell, 2006). Alan Woods, another leading Trotskyist and member of “Hands Off Venezuela,” who meets frequently with President Chávez, argues that consciousness was so high that “pacific socialist transformation” following the coup was feasible since the “oligarchy was impotent and did not have the force to impede it.” Woods adds that the failure to decree massive nationalization and the government’s retreats on various fronts paved the way for the opposition’s recovery and its organization of the general strike eight months later (Woods, 2008, 405).

From stating that the popular sectors demonstrated a high degree of political awareness in April 2002 to alleging that the workers were ready to run the factories is indeed an enormous leap. The assessment may be true. Nevertheless, the failure to base the discussion on the concrete experiences of popular participation in economic decision making in Venezuela under the Chávez government is a major shortcoming, which is particularly serious given the nation’s trial-and-error road to socialism.

The claim that the poor performance of socialist experiments has been due to the state’s lukewarm support ignores the fact that the original problem facing the cooperatives was not too little aid but lack of controls. The rash of failures of cooperatives taught state managers and administrators to be cautious and skeptical. As a result, SUNACOOOP, PDVSA and other state institutions began to demand time-consuming paper work, a requirement that coop-



erative members frequently denounced as a major obstacle to the smooth functioning of their enterprise. Furthermore, state bureaucrats justified the authorization of public works contracts to the business sector rather than to recently formed cooperatives on grounds that the former, unlike the latter, had sufficient capital, expertise and experience as well as a reputation to protect. Given the revolutionary fervor that characterizes the Chavista movement, it is not surprising that pragmatic arguments along these lines formulated by the realists have been confined to discussion within the state bureaucracy, even though many Chavistas particularly in the middle class share the same concerns.

The Chávez movement also failed to analyze critically and systematically the experiences of worker-run companies. The government gave an impulse to the system by nationalizing several medium-sized companies that had been taken over by the workers in opposition to the insurreccional company lockout in 2002–2003. At the same time Chávez named the veteran leftist leader Carlos Lanz president of the aluminum company ALCASA with the express purpose of promoting worker participation in decision making. The following year, however, the thesis of the realists that experimental forms of worker management should not be applied to strategic sectors of the economy gained general acceptance within the state bureaucracy in the absence of public debate. As a result, structures of worker participation that had emerged in the El Palito oil refinery during the 2002–2003 lockout when the workers seized control were dismantled, at the same time that Lanz was replaced as president of ALCASA. Furthermore, state bureaucrats began to

deny worker controlled companies and cooperatives preferential treatment in the authorization of contracts in accordance with the realistic approach.

Internal discussion has also passed over the contrast between types of worker participation in two companies that the government nationalized in 2005: the paper company INVEPAL and the valve company INVEVAL. In the former, the workers belong to a cooperative which owns 49 percent of the company stock but maintain wage differentials (realistic approach) and even permits the hiring of wage labor. In the latter, the workers renounced their stock ownership and instead established a “factory council” in which all workers participate in decision making; equal pay is designed to avoid differentiations and tensions that could interfere with worker democracy (Montilla, 2008). The PSUV has refrained from formally examining these rich experiences and debating the issues that have arisen.

The realistic thesis on the need for effective state controls and the cultural optimist position (forcefully argued by the Trotskyists) regarding class interests and conflict manifesting themselves within the state sphere are not mutually exclusive. Both are reactions to real problems that have arisen in revolutionary Venezuela. On the one hand, many local and state governments run by Chavistas have consistently favored a small group of influential businessmen with contracts, a practice that may be conducive to the corruption that is a widely perceived problem at those levels, even among the Chavistas. On the other hand, the government’s failure to fulfill its pledge in 2006 to publish definitive statistics on

the number of operating cooperatives in the nation is a reflection of the state's limited oversight of experimental forms of popular decision making. There is no reason why aspects of the cultural optimist and realistic strategies cannot be pursued simultaneously. The cultural optimist strategy would seek to sever close relations between Chavista elected officials and established economic groups as a step toward the "democratization of capital" and socialist construction. At the same time accountability would be enforced for all state-financed popular programs and would be institutionalized (realistic approach), even though such a policy would possibly burden the recipients with paperwork and discourage some low-income members from applying.

## Political Imperatives

There are persuasive historical reasons for not dismissing the cultural optimist thesis as unviable or quixotic, particularly at moments when revolutions are under greatest attack. Socialist revolutions, along with others throughout history, have invariably faced adversaries who stop at nothing short of achieving the objective of restoring the old order. In the face of formidable challenges, the unwavering and active support of the popular classes is a sine qua non for the revolution's survival. Only the banners of the cultural optimists of solidarity, social justice and equality, and concrete actions that favor the achievement of these goals, can elicit the necessary commitment from non-privileged sectors; material

incentives advocated by the realists point in the opposite direction. Thus, for example, in the face of an impending German invasion with the possible complicity of other advanced capitalist nations in the 1930s, the Soviet Union appealed to the people to make extreme sacrifices in order to construct an industrially based economy, and prioritized moral not material incentives in the form of the Stakhanovite movement. (3)

In the case of Chavez's Venezuela, the survival of the government has been contingent on its ability to mobilize its followers to a degree without precedent in the nation's history. This political achievement has been to a large degree made possible by President Chávez's preference for cultural optimist rhetoric underpinned by concrete actions. In Venezuela and elsewhere, the realists with their emphasis on material incentives and efforts to win over the middle class by recognizing the importance of professional skills – a strategy that implicitly accepts social inequality – are less capable of guaranteeing the steadfast support of the popular sectors than are the cultural optimists.

Indeed, the explanation as to why the Cuban revolution survived while the Soviet Union collapsed may be partly rooted in subjective factors informed by cultural optimist strategies. Throughout the decades, the Cuban government was more successful in employing cultural optimist discourse contributing to a relatively high degree of enthusiasm and revolutionary fervor among the Cuban people, which was strikingly absent in the case of the Soviet Union and the rest of the Eastern European bloc. Thus, for example, the solidarity of Cuban "internationalists," who traveled to other countries

to participate in diverse missions such as medical service, had no equivalent in the Soviet Union over the same period of time. Cuban government critics on the left in the 1960s, who accused the fidelistas of ultra-leftism and voluntarism (both associated with the cultural optimist approach), failed to take into account this dynamic which was essential to Fidel Castro's political survival. Similarly, Chavez's discourse rooted in the cultural optimist approach and his fiery rhetoric (including personal attacks against fellow heads of state), which have been instrumental in maintaining a high mobilization capacity, must be understood in this context.

## A Reformulation of the Debate

Both the cultural optimists and the realists make assumptions regarding the degree to which people in nations undergoing far-reaching transformation are willing to discard individual material aspirations for the sake of socialist construction and society in general. A distinction needs to be made, however, between sacrifices to face an immediate threat posed by a well-defined enemy (such as in the case of the USSR in the 1930s) and continuous appeals to the working population by socialist heads of state who are fairly secure in power over a longer period of time. The emphasis of the cultural optimists on solidarity and other transformational values along with their rejection of material incentives have proven more effective in the former, critical type of situation than in the latter.

An underlying difference between the realistic and cultural opti-

mist positions concerns the productive capacity of the socialist and capitalist systems. The assertion by the realists of socialism's unquestionable superiority on this front recalls the famous statement by Nikita Khrushchev that the Soviet Union would eventually "bury the United States" in the battle of production. Since then, however, capitalist nations have far surpassed socialist ones in technological development with one of their most impressive achievements being in the area of computer science, which left the socialist nations far behind. The realists would attribute socialism's disappointing performance to the insufficient application of material incentives. In contrast, the cultural optimists question the overwhelming importance of production and favor a shift in the terms of debate to focus on cultural transformation, ecological concerns and the humanization of working conditions. In an especially telling example of the priorities of the cultural optimists, Chávez proposed the reduction of the work week from 44 to 36 hours, in spite of Venezuela's status as a developing nation. The measure was in his words designed to "promote the educational, human, physical, spiritual, moral, cultural and technical development of the workers" (Chávez, 2008, 85).

The realists are more likely than the cultural optimists to face the hard facts regarding the special challenges and obstacles that socialist governments face in the effort to promote production. Most important, socialism, unlike capitalism, does not have the whipping boy of poverty to stimulate worker productivity and discipline. The "absolute job security" that socialist countries grant workers aggravates the problem. While in theory the arrangement means that workers enjoy job security except in cases of breach of labor disci-

pline, in practice they are dismissed only in extreme circumstances. In effect, absolute job security has been conducive to absenteeism and low levels of productivity. If socialist nations reproduce the insecurity that prevails under capitalism, they would be negating socialism's most cherished banners. Nevertheless, mechanisms need to be established to define and enforce required levels of productivity, an imperative that the realists address and that material incentives are best able to satisfy.

The realists also defend private property under socialism. A distinction needs to be made, however, between small, medium and large sized businesses. In Venezuela (as in other countries in transition to socialism), the opposition falsely accuses the Chavez government of attempting to do away with the property of small businessmen, personified in TV propaganda by a small butcher who fears confiscation of his modest business. In many socialist countries, the realists have affirmed that small-sized businesses can be tolerated and even encouraged under socialism, while they support a broadening of the rights of personal property such as family houses. A socialist state would need to monitor carefully and exercise control over middle-sized businesses so they are unable to parlay economic power into political influence. In contrast, socialism by definition abolishes large private holdings except in well-defined areas for limited periods of time (contrary to developments in China and to what is referred to as Scandinavian-style socialism). There is no inherent relationship between the support of the realists for material incentives and the erroneous proposition that large capital has a permanent role to play in diverse sectors of the economy under

socialism.

The stimulation of production to satisfy consumer demand (a priority of the realistic approach) and the promotion of debate within the revolutionary movement to analyze errors – two central concerns of this article – will become increasingly feasible as the enemy weakens politically and economically and the revolutionaries in power are able to choose among a wider range of options. Indeed, in the case of Venezuela, the loss of strength of pro-system forces in the 1980s and 1990s made possible the peaceful democratic road to radical change under Chávez's rule. Beginning in the 1980s, the Venezuelan bourgeoisie became critically fragmented and subordinate to foreign economic interests that took over entire sectors of the economy in both public and private spheres, developments that were aggravated by the nation's financial crisis of 1993–1994 (Ortiz, 2004, 76–85). Furthermore, all pro-establishment political parties even those of the center-left, which without exception accepted neoliberalism in the 1990s, became highly discredited. This weakness combined with the decline of U.S. influence under the George W. Bush administration has made possible Chavez's political success. Nevertheless, the threat of the opposition's return to power with the support of the U.S., which is still a very real possibility, has pressured the Chavista leaders to raise the banner of unity and submerge formal ideological debate between the cultural optimists and realists.

Powerful arguments underpin both the realistic and cultural optimist theses. On the one hand, the transformation of capitalist values under socialism can not be confined to educational campaigns,



but rather must be built into economic relations, in accordance with the cultural optimist proposals. On the other hand, a basic premise of the realists (which is also accepted by many cultural optimists) is that social differences and tensions persist under socialism. Furthermore, experience shows that utopianism or the overestimation of the level of consciousness of the working class and the general population can produce deformations, such as intolerance toward those who resist change and systematic repression.

This paper has pointed to diverse factors which weigh on the pace of socialist construction, such as political imperatives, the relative strength of the enemy, levels of working-class consciousness and discipline and the pace of institutionalization. The resultant complexity argues against dogmatic or extreme positions associated with cultural optimist and realistic strategies and in favor of a combination of the two. The argument for a synthesis of the two positions also rests on the need to take into account social diversity in the process of socialist transition. For instance, a large number of those belonging to the middle sectors have an ambivalent attitude toward the changes underway and in order to win them over their aspirations need to be reconciled with the calls for equality and social justice (cultural optimist approach) that resonate among the poorer sectors of the population. Furthermore, wage differentials and material incentives (realistic approach) not only appeal to the middle sectors but may also harness the productive capacity of the working class. In short, the proposal of limited wage differentials should not be taboo, even while the great disparity in income that currently prevails in China contradicts the essence of socialism.

Much of the discussion on socialist construction in Venezuela is influenced by cultural optimist assumptions about the readiness of the people to accept the ideals of the society in construction and enthusiastically and effectively participate in decision making at the local and workplace levels. The assessments of the cultural optimists in Venezuela have not been put to the test in the form of systematic empirical examination. Scholars, activists and the Chavista rank and file need to look carefully at the limitations, obstacles and breakthroughs of the Venezuelan experiences in direct democracy and experimental relations of worker decision-making. Most important is their impact, not so much on the skeptics and opponents of socialism, but on those who support the process. A truly democratic socialism would establish mechanisms to ensure that the evaluations of these experiences get translated into policies designed to correct errors. This article has suggested that the challenges facing Venezuela in the construction of socialism are far from unique. In spite of the rich variety of developments since 1917, insufficient analysis has focused on the details and practical aspects of socialist relations such as efficiency and discipline at the work place and worker motivation, while assumptions have been given greater weight than concrete evidence in evaluating subjective conditions.

## Footnotes

1. The term “cultural optimist position” employed in this article has a dual thrust: it refers to the emphasis on the transformation of values, as opposed to material transformation, as well as the optimistic assessment of revolutionary conditions. A particularly radical expression of the cultural optimist position in Venezuela views socialist transformation as an immediate possibility.
2. Prior to 2000 there were only 2,500 cooperatives registered in Venezuela. By 2006, of the 100,000 non-agricultural cooperatives, 52 percent were in the service sector, followed by production (32 percent) and transportation (10 percent) (Lucena, 2007, 73, 290).
3. While the Soviets and Cubans emphasized moral incentives in the face of ruthless enemies during these early critical years, they stopped short of putting into practice the more ambitious banner of workers control, and for this reason some “cultural optimists” refer to the predominant system as “state capitalism” (see, for example, Resnick and Wolf, 2002, 237–280).

## References

- Boorstein, Edward, 1968. *The Economic Transformation of Cuba*  
New York: Monthly Review Press.
- Chávez, Hugo. 2007. *Ahora la batalla es por el sí*. Caracas: Ministerio de la Cultura.
- Dieterich, Heinz. 2007. *Hugo Chávez y el socialismo del siglo XXI* (second edition). Barquisimeto, Venezuela: Horizonte.
- Dore, Elizabeth. 2007. "Memories of the Cuban Revolution: Changing and Unchanging Gender Roles and Relations, 1959–Present." Paper presented at the Conference on Latin American History. Atlanta.
- Ellner, Steve. 2008. *Rethinking Venezuelan Politics: Class, Conflict and the Chávez Phenomenon*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.  
———. 2007. "The Trial (and Errors) of Hugo Chávez." In *These Times* (September): 25–27.
- Lucena, Héctor (Coordinator). 2007. *Cooperativa, empresas, estado y sindicatos. Una vinculación necesaria*. Barquisimeto, Venezuela: Universidad Centroccidental Lisandro Alvarado.
- Montilla, Ramón. 2008. Personal interview with secretary general of the labor union representing INVEVAL. Carrizal, September 5.
- Ortiz, Nelson. 2004. "Entrepreneurs: Profits Without Power?" pp. 71–92 in Jennifer McCoy and David J. Myers, eds., *The Unraveling of Representative Venezuelan Democracy in Venezuela*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Piñeiro Harnecker, Camila. 2007. "Workplace Democracy and Collective Consciousness: An Emprical Study of Venezuelan Cooperatives." *Monthly Review* 59, no. 6 (November): 27–40.
- Resnick Stephen A. and Richard D. Wolff. 2002. *Class Theory and History: Capitalism and Communism in the U.S.S.R.* New York and London: Routledge.

- Sewell, Rob. 2006. “Revolutionary ‘Cogestión’, Workers’ Control and Socialism in Venezuela.” VI World Social Forum, January 26, Parque del Este, Caracas.
- Valencia Ramírez, Cristóbal. 2007. “Venezuela’s Bolivarian Revolution: Who are the Chavistas?” pp. 121–139 in Steve Ellner and Miguel Tinker Salas, eds., *Venezuela: Hugo Chávez and the Decline of an “Exceptional” Democracy*. Lanham, MD.: Rowman & Littlefield.
- Woods, Alan. 2008. *Reformismo o Revolución: Marxismo y socialismo del siglo XXI/ Respuesta a Heinz Dieterich*. Madrid: Fundación Federico Engels.
- Ortiz, Nelson. 2004. “Entrepreneurs: Profits Without Power?” pp. 71–92 in Jennifer McCoy and David J. Myers, eds., *The Unraveling of Representative Venezuelan Democracy in Venezuela*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Pieiro Harnecker, Camila. 2007. “Workplace Democracy and Collective Consciousness: An Empirical Study of Venezuelan Cooperatives.” *Monthly Review* 59, no. 6 (November): 27–40.
- Resnick Stephen A. and Richard D. Wolff. 2002. *Class Theory and History: Capitalism and Communism in the U.S.S.R.* New York and London: Routledge.
- Sewell, Rob. 2006. “Revolutionary ‘Cogestin’, Workers’ Control and Socialism in Venezuela.” VI World Social Forum, January 26, Parque del Este, Caracas.
- Valencia Ramirez, Cristbal. 2007. “Venezuela’s Bolivarian Revolution: Who are the Chavistas?” pp. 121–139 in Steve Ellner and Miguel Tinker Salas, eds., *Venezuela: Hugo Chvez and the Decline of an “Exceptional” Democracy*. Lanham, MD.: Rowman & Littlefield.
- Woods, Alan. 2008. *Reformismo o Revolución: Marxismo y socialismo del siglo XXI/ Respuesta a Heinz Dieterich*. Madrid: Fundacin Federico Engels.



## 토론문

안 태 환 (부산외대 중남미지역원 HK연구교수)

- 엘너 교수의 글은 베네수엘라의 21세기 사회주의 혁명의 정치적 상황에 대해 아주 설득력이 있고 날카로운 분석을 보여준다. 차베스를 비롯한 혁명 주도 세력 안에 ‘문화적 낙관주의’와 ‘현실주의’의 두 가지 서로 다른 그룹이 있다는 엘너 교수의 지적은 특히 미시정치 분석(예를 들어, 조합운동, 노동자 공동경영 등)의 이념과 현실의 괴리, 현실적 추진 과정상의 불합리, 비효율, 부정부패 등을 설명하는데 장점을 보인다. 엘너 교수의 발표문의 핵심적 결론은 시간이 갈수록 반차베스 진영의 정치적 정당성은 약화되고 차베스 정부의 정치적 헤게모니는 강화되고 있으므로 이제는 급박한 국면을 벗어나 여유가 생겼으므로 변혁적 정책 수행 과정중의 실수와 부족한 부분에 대한 토론을 증진하고 소비자 요구를 만족시키기 위한 생산의 장려가 전략적으로 중요하고 가능한 국면이 왔다(11쪽)는 것이다. 다시 말해 엘너 교수의 시각은 ‘현실주의’적 그룹의 그것과 일치한다. 그런데 논평자가 보기에 엘너 교수는 차베스 혁명의 흐름을 너무 과거의 20세기의 현실사회주의의 역사적 경험의 극복과 상응하여 논점을 전개하고 있다는 느낌이다. 과연 그 같은 지적이 베네수엘라의 21세기 사회주의 혁명의 전개의 방향과 전략에 대한 해석과 평가에 있어 핵심적인 사안인가에 대해 의문점이 든다. 무엇보다 국제정치적 고려가 부족하고 특히 베네수엘라가 주도하고 있는 신자유주의 반대와 극복의 비전으로 역동적으로 전개되고 있는 라틴아메리카 통합운동에 대한 해석과 베네수엘라 국내정치적 요소들을 상호 연관시키는 분석이 부족하다.

- 약 10만개의 새로 구성된 조합들 중 상당수가 문제가 많은 이유가 이들 조합원의 대부분은 가난한 사람들로 조합운영능력이 부족하고 정상적인 경제 활동도 해보지 못한 비공식부문의 노동자들이었기 때문에 현실적 문제점이 드러나는 것은 당연하고 이를 지적하는 ‘현실주의’그룹의 비판은 정당하다. 그런데 중요한 것은 차베스 혁명이 지지 세력인 노동자등 대중의 열정에 기반하고 있어 현실주의 그룹이 조합운동 등 차베스 혁명의 주요한 정책 수단들의 진행에 대해 판단하고 비판하는 문제점들이 차베스정부내의 관료서클 안에서만 논의가 이루어지고(6쪽) 사회적으로 즉, 공개적으로 논의가 이루어지지 않는 것을 옐너 교수는 비판하고 있는데 이는 차베스혁명을 둘러싼 반 차베스 세력의 미디어를 통한 공격 등의 맥락을 과소평가하기 때문이 아닌가 한다. 아쉬운 것은 옐너 교수는 차베스 혁명 또는 베네수엘라의 21세기 사회주의 혁명의 이념적 지향점에 대해서는 분명한 언급을 하고 있지 않다는 점이다. 하지만 우리가 짐작할 수 있는 언급은 옐너 교수도 하고 있다. 차베스가 조합운동에 대해 말하면서 개개인의 이윤마인드를 버리고 조합 동료와 인근의 주거 공동체와의 연대를 강화할 것을 촉구하고 이것이 바로 ‘21세기 사회주의’의 모델임을 주장(2쪽)하였다는 지적이다. 그러나 이를 해석하는데 있어 논평자는 ‘사회경제적’ [코뮤니즘]의 가치를 지향한다고 호명하고 싶은데 옐너 교수는 ‘문화적 낙관주의’적 접근이라고 하여 원래 이 그룹과 차베스가 가지는 차별성을 간과하고 있는 것이 아닌지 모르겠다. 옐너 교수는 ‘문화적 낙관주의’그룹이 이타적인 “새로운 사회주의적 인간”(발표문, 1쪽)을 지향한다고만 하고 있다. 일종의 인간개조의 문화혁명을 지향하는 것처럼 보이는데 현재의 차베스혁명에 대한 과거 지향적 해석이 아닌지 모르겠다. 이 그룹의 일부는 사회주의하의 완전한 평등성이 당장 실현가능하다고 생각한다. 아주 급진적인(비현실적인?) 사회주의성향의 트로츠키주의자들을 지칭하는 것 같다. 이에 비해, ‘현실주의’그룹은 생산력의 증대를 중시하고 무엇보다 물질적 인센티브를 중시하여(1쪽) 예를 들어, 노동자 공동경영 기업의 경우에도 무조건적인 동일임금 지급보다는 차등 지급을 선호한다.



- 물질적 인센티브와 관련해서 지나치게 이분법적으로 접근해서는 안 된다. 자본주의가 장려하는 자기중심적인 가치들과 물질적 이기심도 어느 정도 옹호하면서 ‘새로운 사회주의 인간’을 형성하기 위해 모든 국민의 자아 성취의 욕구를 중요시 하고 있기 때문이다. (베네수엘라 헌법 20조)

- 모든 국민의 자아성취를 위해서도 차베스 정부는 베네수엘라 국민이 일중독에서 벗어 나기위해 노동시간을 줄이려고 도모하고 있으나 이에 대한 엘너 교수의 해석은 ‘문화적 낙관주의’그룹이 생산력의 증진보다는 문화 혁명적 변혁과 생태적 관심 때문에(9-10쪽)라고 해석하고 있으나 설득력이 약하다. 논평자가 보기에는 앞서 지적한 [코문주의] 비전과 관련하여 노동사회에서 문화사회로의 전환을 도모하는 것을 보아야 할 것이다.

- ‘현실주의’ 그룹은 소득재분배의 사민주의 성향의 실현가능한 정책수단을 선호하고 적어도 상당기간 자본주의체제와의 공존을 지향한다. 예를 들어, ‘현실주의’그룹이 “각각의 노동자의 일에 따른 (차등)소득”(1쪽)을 지향한다는 것으로 알 수 있다. 그러나, 이 같이 두 그룹으로 나누는 미시적 시각의 틀을 확대 적용하면 자칫하면 무리한 해석을 낳을 수도 있다. 예를 들어, 차베스 대통령은 첫 번째 ‘문화적 낙관주의’적인 급진적 수사를 보이고 있으나 정책 실천에 있어서는 두 번째 ‘현실주의’적 시각을 가지고 있다고 한다. 그러나 워낙에 반차베스 진영의 무리한 공격과 선거일정이 숨 돌릴 틈이 없이 계속되어 왔으므로 차베스 지지 세력의 결집을 위해서도 사회주의에 대한 급진적인 수사를 하지 않을 수가 없었고(조돈문 2009) 그래서 애매한 태도를 견지하고(3쪽) 있다고 엘너 교수는 해석한다. 하지만 차베스의 현실주의적 시각이 과연 두 그룹중의 하나의 세력인 고급관료 위주의 현실주의적 시각과 일치하는 지는 이런 관점만 가지고서는 분석하기 힘들다. 아래에서 지적하겠지만 차베스는 [코문주의]를 암묵적으로 지지한다고 본다. 암묵적인 태도를 보이는 이유는 친 차베스 지지세력의 핵심을 이루는 전통적 사회주의 성

향의 지식인들의 지지를 얻기 위해서가 아닐까? 차베스는 사회주의 시스템의 원리가 “각각의 노동자의 필요에 따른 소득”(2쪽)을 지향해야 한다고 주장한다. 헌법 제 20조에 “모든 국민은 자신의 자아를 자유롭게 발전시킬 권리를 가지며 타인의 권리와 사회공공 질서를 해치는 경우가 아닌 한 제한받지 않는다.”고 되어있다. 개인(대중)의 욕망을 중시한다는 보다 넓은 시각에서의 사회관계의 변화와 변혁의 의미를 짚어야만 차베스의 정치노선을 이야기 할 수 있을 것이다. 그리고 두 그룹의 대립을 쿠바혁명 또는 중국의 문화혁명으로까지 소급해서 연결하는 것도 설득력이 약하다. ‘문화적 낙관주의’ 세력이 주장하는 정치적, 이데올로기적 목표, 가치, 내용에 대한 설명과 함께 그 그룹을 구성하는 세력의 현실적이고 구체적인 분포(예를 들어 어느 지식인 또는 어느 정치가 그룹)를 보여주었으면 더 좋았을 것이다. 왜냐하면 엘너 교수는 발표문 곳곳에서 이 그룹의 일부세력은 트로츠키주의자들임을 밝히고 있지만 더 이상의 언급은 자제하고 있기 때문이다. 하지만, 21세기 사회주의 혁명이 진정한 사회주의로 이행하기 위하여 자본과 본격적으로 대결하면서 자본주의 이후의 역사적 다음 단계인 사회주의 체제로 이행하기 위해서 적극적인 국유화 정책과 평등지향정책을 추진해야 한다고 주장하는 것이 ‘문화적 낙관주의’그룹의 생각이라는 것을 암묵적으로 표현하고 있다. 반면에 사회적 공공성을 확대하는 미션사업들과 주민평의회 등을 통해 정부의 석유수입을 재분배하는 차원의 사민주의적 정책 지향점이 ‘현실주의’그룹의 이데올로기로 이해하여야 할 것이다. 바로 이지점에서 논평자의 생각은 조금 다르다. ‘문화적 낙관주의’그룹 또는 맑시즘(트로츠키주의 포함) 계열의 이념은 차베스 혁명을 지지하는 중심세력을 빈민과 ‘노동자 계급’으로 상정하고 있다. 논평자가 생각하기에 베네수엘라만이 아니라 2000년대 이후 에콰도르, 볼리비아는 물론이고 2001년 12월의 대규모 사회운동을 통해 좌파 또는 중도 좌파적 정부를 견인한 것은 ‘노동자 계급’이 아니라 ‘대중’이라고 생각한다. 기존의 ‘계급’이라는 사회적 주체대신에 다양한 성향을 가지면서도 신자유주의 반대에 응집력을 보인 것은 새로운 사회적 주체로 출현한

‘대중’이었다. 물론 대중과 정치적 변혁을 연결시키기 위해서는 반드시 포퓰리즘에 대한 개념적 분석이 있어야 할 것이나 본 논평문의 성격상 이에 대해서는 생략하고자 한다.

- 중요한 것은 자본주의 이후의 사회주의로의 이행은 이미 역사적으로 20세기에 실험한 뒤 실패로 끝났다는 점이다. 그 방법 또는 전략은 “생산수단의 국유화”였다. 그 같은 이미 흘러간 경로를 지향하는 것이 베네수엘라 친 차베스 그룹인 ‘문화적 낙관주의’ 그룹의 정치적 목표로 상정하는 엘너교수의 지적에 논평자는 동의하기 힘들다. 베네수엘라에서 현재 실험하고 있는 노동자 공동경영, 조합운동 등도 슬라보예 지젝이 가리키듯이 국유화가 아닌 “생산수단의 사회화”의 전략으로 인식해야 할 것이다.

좌, 우, 자본주의, 사회주의 이데올로기의 오랜 딜레마를 버리도록 만드는 제2의 근대성에 대해 무슨 이야기가 나오고 있다 하더라도, 중요한 결론은 공공의 정치적 통제를 받지 않는 사기업들이 우리의 모든 것, 우리의 생존까지도 위협할 수 있는 결정을 내리고 있는 현재의 세계화된 상황에서 유일한 대안은 일종의 생산과정의 직접적 사회화에 있다.(Zizek 2001, 373)

지젝이 언급하는 맥락은 전통적인 맑시즘적 맥락에서 언급하고 있지 않음을 알 수 있다. 신자유주의적 맥락의 거부와 극복을 의미한다. ‘생산수단의 사회적 소유제’는 베네수엘라에서 구체적으로 ‘사회적 생산 기업’ (Empresas de Produccion Social) 이라는 ‘노동자 공동경영’ 제도와 ‘조합운동’ 방식으로 나타나고 있는데, 사유재산제도를 유지는 하지만 20세기 현실 사회주의의 국유화 방식이 아니라 사회적 소유제를 점진적으로 늘리겠다는 것이다. 자유주의의 근거는 개인적 자유인데 그것이 아니라

자유의 건설의 공동체적 과정의 사회의식의 점유를 통해 즉, 사회운동을 통해 사회전체가 일하는 것 이것이 유일한 경제 성장 또는 발전의 원동력이다.....조합운동, 자주경영, .... 기본소득의 보장, 교육의 보편적 접근 등 (Negri 2006, 74-75)을 중시하는 것이다

즉, 네그리는 [코뮌주의]적 시각에서 베네수엘라의 ‘노동자 공동경영’과 ‘조합운동’을 해석할 수 있음을 보여준다. 이 같은 인식은 자본주의/사회주의의 투 트랙을 고수하는 차베스의 유연한 전략을 더 잘 이해하게 하여준다. 그러므로 차베스의 리더십을 좌파적, 민중적 포퓰리즘으로 바라보는 시각은 충분하지 못하다. 오히려 버바크와 피네이로 (Burbach and Piñero 2007, 182)의 “차베스 정부와 베네수엘라 대중 사이의 관계는 포퓰리즘적 관계가 아니다. 왜냐하면 대중부문의 지지를 확보하기 위해서 뿐 아니라 대중의 자기지배를 추동하기 위한 것이기 때문이다”는 지적이 매우 날카로운 분석이라고 논평자는 생각한다. 다시 말해 차베스 혁명의 진정한 동력은 사회주의에 대한 이념적 열성보다는 대중의 자발성이라고 본다. 차베스와 주변의 엘리트 그룹은 대중의 자발성에 일치하여 움직이는 것뿐이다. 대중이 주인공이라는 점에서 기존의 포퓰리즘 이론들이 대중에 대한 인기 영합적 전략을 펼치는 지도자에 주목하는 방향과는 논의의 출발점이 다르다.

- 이 같은 정치적 성격은 차베스 혁명이 역사상 한 번도 제대로 실현되지 못했던 이론적[코뮌주의]의 초유의 역사적 실험일지도 모른다. 왜냐하면 [코뮌주의]야 말로 대중의 자발성을 전략의 핵심으로 삼기 때문이다. 또 하나의 차베스 혁명에 대한 접근 시각은 [민주주의의 재정적 또는 재구성]인데 이는 의회, 대의, 정당민주주의와 신자유주의와의 결합에 대한 강력한 회의에 기초하고 있다. 이는 결국, 급진적 민주주의로 호명할 수 있는데 중요한 것은 상당수 좌파 지식인들이 생각하듯이 현실 사회주의로의 전단계가 아니라 보다 넓고 깊은 민주주의로 인식해야 한다. 즉, 민주주의를 시간이 갈수록 자꾸 최

소화시키는 자본주의를 둘러싼 인식에서 자본주의에 대한 당장의 적대적 전략이 아니라 긴급하게 소외되고 배제되는 사회의 주변부 세력 즉, ‘몹 없는 사람들’의 새로운 출현을 민주주의로 인식하는 자크 랑시에르의 시각과 만나는 지점이 베네수엘라의 21세기 사회주의 혁명의 오늘이라고 생각한다.

- ‘문화적 낙관주의’세력 안에는 비록 소수이지만 전국노조(UNT)를 중심으로 트로츠키주의자들이 포진하고 있으면서 사회주의를 향한 차베스정부의 정책 내용과 속도에 불만을 표시하고 있다. 이들은 곧바로 전면적인 사회주의 정책 실시를 촉구하고 있으며 조합운동과 노동자 공동경영기업들의 명백한 전략적, 행정적 실수 및 부정부패, 비효율 등의 부작용이 있음에도 이를 전부 정부 관료의 탓으로 돌리고 무조건 노동자계급을 옹호하기도 한다. (예: 노동자 공동경영 기업인 Inveval의 경우) 이들 일부 급진적 좌파의 초조함은 베네수엘라 현 정부를 아예 보수적 혁명정부 즉, 보나파티즘으로 해석하기도 한다. (Schlez 2009) 이들의 정세분석의 이런 비현실적인 판단은 현실적으로 많시즘 실험이 실패로 끝났다는 것을 인정하면서도 그 패러다임에 대한 인식론적 단절까지는 나아가지 못했기 때문이다. 그리고 이들은 2002년 4월의 쿠데타 국면과 그 다음해 봄까지의 석유공사의 반혁명적 파업의 국면에서의 민중의 단결 상황을 지나치게 낙관하는데서(5쪽) 출발한다면 이들의 전략 판단은 성급하다고 하지 않을 수 없다. 무엇보다, 이들의 가치판단의 축에는 계급투쟁이 철저히 자리 잡고 있다. 예를 들어, “트로츠키주의자들은 베네수엘라 국가 안에 계급투쟁이 자리 잡아야 한다고 판단하고 여당은 자기를 혁명주의자로 위장하는 세력인 적에 대해 투쟁해야 한다고 생각한다.”(4쪽) 즉 이들은 ‘현실주의’적 추진세력인 고급 관료 등을 적으로 생각한다. 그러나 전 세계에 걸친 많은 지식인들은 현재의 차베스 실험을 자본주의와 사회주의의 투 트랙 시스템을 통한 점진적이고 아주 장기간에 걸친 사회주의로 인식한다. 예를 들어, 박 노자, 조 희연, 임마뉴엘 윌러스타인, 제임스 페트라스 등이 그렇다. 트로츠키주의자들에게는 자본주의 체제를 유지하면서 ‘내부로

부터’ 점진적으로 조합운동과 같은 생산수단의 사회화를 거쳐 21세기 사회주의를 지향하는 베네수엘라 정부의 장기 전략을 이해하기가 힘든 것 같다. 발표자께서는 이에 대해 어떻게 생각하시는지?

- ‘현실주의’세력은 주로 차베스정부 내의 고위관료들과 지식인들로서 상당 기간 자본주의/사회주의 투 트랙 시스템을 견지하면서 ‘내부로부터’ 변화하여 점진적으로 사회주의로 나아갈 것을 주장하는 것인지 아니면 사민주의적 방향성을 지키려 하는 지도 불분명하다. 그들은 생산성을 높이기 위해서도 임금차이 및 물질적 인센티브의 중요성을 강조한다. (예: 노동자 공동경영 기업인 Invepal의 경우) 이 같은 시각은 전 세계의 많은 지식인들이 지지하고 베네수엘라의 중간계급도 지지하고 있어 2010년 9월의 총선을 생각해서도 이 같은 온건노선을 견지할 필요가 있다.

- 중요한 것은 ‘문화적 낙관주의’세력과 ‘현실주의’세력의 대립이 적대적이지 않고 대화적으로 [코뮌주의]대 [라틴아메리카적 사민주의]로 치환될 수 있는지 발표자에게 질문하고 싶다.

- 두 노선의 갈등을 이해하기 위해서는 미국의 지원을 포함한 반 차베스 진영으로부터의 미디어를 통한 공격 등 친/반 차베스 진영 간의 정치적 투쟁의 강도를 충분히 이해해야 한다. ‘탈정치화’의 세계 대부분의 나라들과 달리 베네수엘라는 현재 지나칠 정도로 ‘정치화’되어 있어 차분하고 이성적인 논쟁과 분석이 힘든 맥락을 가지고 있다. 특히 차베스 지지의 핵심인 가난한 노동자들이 그런 자세를 가지고 있기 때문이다.

- 조합운동이 등록 상으로는 2006년 현재, 100,000개지만 현실적으로 가동되는 숫자는 48,000개에 불과하고 부정부패도 많지만 원래 베네수엘라의 전통적인 정치지형을 감안하면 이 정도의 성과도 대단하다고 평가할 수 있

다. 왜냐하면 베네수엘라는 오랫동안 석유수입에만 의존해온 ‘석유국가’이고 ‘지대 국가’(Rent-State)였기 때문에 자생적인 산업생산의 경험이 적기 때문이다.

- 차베스 정부가 지속적으로 정치적 헤게모니를 가지고 있는 이유는 차베스가 집권하기전인 90년대에 베네수엘라에서는 우파, 중도우파는 물론이고 좌파도 신자유주의체제를 긍정하고 있었는데 심각한 경제위기와 가진 것이 없는 ‘뭍 없는 사람들’의 저항 즉, 사회운동을 통해 차베스가 집권하였기 때문이다. 즉, 전통적인 폰토피호 체제하의 양 정당은 사실상 붕괴하여 정치적 정당성을 대중으로부터 잃었으므로 현재까지도 반차베스 진영은 정치적 응집력이 없다.

- 우리는 베네수엘라의 급진적 변혁의 의미를 보다 더 큰 90년대 이후의 라틴 아메리카의 거대한 변혁의 맥락에서 이해해야 한다. 한 마디로 말하면, 최근의 라틴 아메리카의 새로운 정부들과 신자유주의를 극복하려는 대안적 사회운동, 학자들의 인식론적 단절-아니발 끼하노 등의 근대성/(탈)식민성/자본주의 담론-을 주목해야 한다. 최근의 담론은 이런 다양한 흐름의 상호 관계 속에서 ‘라틴 아메리카’라는 호칭에서 ‘라틴’을 빼는 - 유럽중심성에서 ‘탈주’하려는 - ‘라틴 아메리카이후’(Mignolo 2005)를 겨냥하고 있다. 다시 말해, 베네수엘라를 비롯하여 최근의 라틴 아메리카 정치지형의 변화를 단순히 ‘좌파 정부들의 부상’으로만 해석해서는 안 된다. 신자유주의 세계화 또는 글로벌 자본주의의 맥락에서 민주주의의 위기는 ‘대의성’의 위기로 나타나고 있으며 국가의 위기는 “헤게모니와 신뢰의 축소와 동시에 자본축적 기능의 지나친 비대로”(Santos 2005)구현되고 있는데 차베스 정부의 역사적 임무는 바로 이 같은 경향의 거부와 극복으로 읽혀진다. 단순한 반미주의가 아닌 것이다.

- 차베스로 하여금 집권하게 만든 정치적 모티브는 1989년의 ‘카라카소’ 라는 대중적, 사회적 소요였다. 이외에 볼리비아, 에콰도르, 아르헨티나 등에서도 정당, 노조, 지식인에 무게 중심이 놓이지 않고 ‘거리의 민주주의’라고 불리는 대중의 출현- 대안적 사회운동의 출현-으로 정치사회의 급진적 변혁이 가능했다. 이런 맥락에서, 논평자는 최근에 라틴아메리카에서 사회운동의 빠른 성장을 가져온 문화적 구조 또는 힘 또는 사회관계의 요소들- 미국적 시각의 문화연구가 아닌 라틴아메리카의 정체성에 맞는 시각에서의 문화연구라고 할 까?-에 관해 아주 큰 호기심을 가지고 있다. 발표자의 코멘트를 기대한다.



THE MAY 18  
MEMORIAL FOUNDATION

5·18민중항쟁  
30주년 기념  
국제학술대회  
발표논문집 . . .

## “5·18과 새로운 실천 – 대안사회, 대안운동”

### 2부 – 자본주의에 대한 대안

여러 가지 기본소득과 21세기 변혁의 주체  
곽노완(서울시립대)

생활임금운동의 이념, 체제, 운동: 민주노동운동과 고진로 경제  
안현효(대구대)

‘공공(정책) 은행’으로 금융 배제 넘어서기  
임수강(민주노동당 정책 전문위원)

탈신자유주의 시기, 라틴아메리카 통합의 두 가지 길  
박정훈(사회공공연구소)



# 여러 가지 기본소득과 21세기 변혁의 주체<sup>1)</sup>

곽 노 완<sup>2)</sup>

## 1. 들어가기

2009년 2월에 민주노총 정책연구원에서 『즉각적이고 무조건적인 기본소득을 위하여』를 출간하고 인터넷 사이트에서 ‘기본소득네트워크<sup>3)</sup>’가 개설된 이래, 한국에서도 기본소득 논의가 진보학계와 진보사회운동·정치진영 내에서 커다란 논쟁주제로 부상했다. 사회당이 2009년 하반기 기본소득을 부속강령으로 수용하였으며, 교수노조도 3대 정책의 하나로 기본소득을 채택했다. 아마도 2009년은 기본소득운동이 한국의 진보진영에서 닷을 내리기 시작한 원년으로 기록될 것이다.

2010년 들어서는 다함께가 이행기강령에 기본소득을 포함시켰다. 그리고 기본소득충남네트워크, 기본소득울산네트워크(준) 등이 결성되는 등 각 지방으로 기본소득네트워크가 확대되고 있다. 또한 기본소득을 적극 검토하고 있는 단체도 다수이고 민주노총·진보신당·민주노동당에서도 기본소득을 둘러싼 논의가 진행되고 있다. 또한 기본소득국제심포지엄이 2010년 1월 27-8일 서울에서 개최되어 기본소득이 공론화되는 계기가 마련되었다. 이

---

1) 이 글은 5·18 민주화쟁 30주년 기념학술대회에서 발표하고 『진보평론』45호에 실린 글을 수정·보완한 것임.

2) 서울시립대 도시인문학연구소 교수. kwacks79@hanmail.net

3) 한국의 기본소득네트워크(cafe.daum.net/basicincome)는 올해 7월 2일에 브라질 상파울로대학교에서 열린 기본소득지구네트워크(BIEN: Basic Income Earth Network) 13차 총회에서 기본소득지구네트워크의 17번째 가맹단체로 인준 받았다.

제 한국에서 기본소득을 둘러싼 논의는 ‘기본소득인가 아닌가’라는 차원을 넘어서서 ‘어떤 기본소득인가’로 심화될 것으로 보인다. 보편적인 무상급식이 급속도로 사회적 의제로 떠올라 6명의 진보교육감을 탄생시킨 지금, 현물·현금을 포함한 보편복지로서 무조건적인 기본소득이 사회적 의제로 부상할 것을 기대한다.

어쨌든 한국의 기본소득운동은 노동운동을 포함하여 여러 진보적인 사회운동 및 정치진영을 가로지르며 지구공동체에서 지방공동체에 이르기까지 연대의 폭을 넓혀가고 있으며 진보운동의 새로운 주체형성에 적지 않게 기여하고 있다.<sup>4)</sup> 한국의 기본소득운동이 닦을 내린지 채 1년여밖에 되지 않는 점을 감안하면, 이는 결코 작지 않은 성과라 할 수 있다. 하지만 한국의 기본소득운동이 진보적인 활동가들과 연구자들로부터 환영만 받는 것은 아니다. 아직도 한국의 기본소득운동에 부정적이거나 비판적인 진보적 활동가들이나 연구자들도 많은 게 사실이다. 또는 한국의 기본소득운동에 대해서 비판적이지는 않더라도 아직 잘 모르는 상태이므로 판단을 보류하거나, 취지는 좋지만 실현가능성이 낮다는 이유로 기본소득운동의 적극적인 주체로 나서지 않는 사람들이 많이 있다.

진보진영에서 한국의 기본소득운동을 적극적으로 비판하는 논거는 대체로 3가지 차원의 오해에서 제기된다.

첫째, 기본소득 자체를 체계적으로 오해하는 경우이다. 그 중에는 기본소득이 마이너스소득세와 마찬가지로 신자유주의적인 기획일 뿐만 아니라 의료·교육·보육·주택·돌봄서비스 등 현물복지를 모두 현금으로 대체하는 현금지상주의라는 주장 등이 있다. 하지만 뒤에서 살펴볼 것처럼 마이너스소득세는 기본소득과 정반대편에서 있는 복지모델이고, 보편적인 현물복지를 모두 현금복지로 대체하자고 주장하는 기본소득 옹호자가 지구상 어디에도

---

4) 기본소득 논의가 주로 국가단위의 경제대안으로 논의되기는 하지만, 전지구적 차원에서 지방(local)에 이르기까지 다양한 차원을 가로질러 논의될 수 있다. 이런 의미에서 ‘글로벌 기본소득(Glocal Basic Income)’을 개념화할 수 있을 것이다(곽노완, 2010 참조).

없다는 점에서 이러한 비판은 선입견에 치우친 단견이라 할 수 있다.<sup>5)</sup>

둘째, 자신이 이해하고 반대하는 특정 기본소득론이 기본소득(운동)의 전부라고 생각하면서 다양한 지향의 기본소득(운동) 전체를 반대하는 경우가 다. 예를 들면, 기본소득은 최저임금제·정규직제도·파업권의 폐지 등 노동 유연화를 전제하며 노동보다는 다른 활동을 우위에 놓는 반노동적 기획이기 때문에 노동운동에 해가 된다는 주장을 들 수 있다. 사실 기본소득을 주장하는 사람들 중에 일부는 노동보다는 다른 활동을 우선시한다는 점에서, 이러

5) 예를 들어 “사회주의사회에서 기본소득은 불필요하고 해롭다”(박석삼, 2010)는 주장에는, 이러한 오해가 깔려 있다. 필자를 포함하여 해방적 기본소득론자들은, 사유재산을 공유재산으로 전환시키며 불로소득 및 투기소득을 종식시킨 21세기 대안경제체제에서도 ‘코뮌주의적 기본소득(현물+현금)’(곽노완, 2010: 88-98) 내지 ‘현물복지(보편적인 무상으로, 무상교육 등)’의 확장을 전제하는 ‘기본소득(현금)’이 전체 소득의 필수적인 한 축을 이루며, 나머지 소득은 노동소득(곽노완, 2009: 27) 내지 능력보수로 이루어져야 한다고 본다(Blaschke, 2006: 317). 그리고 이를 향한 이행경로에서도 기본소득은 최대한 이러한 코뮌주의적 기본소득에 접근한 해방적 기본소득, 곧 불로소득 및 투기소득에 집중과세하여 재원조달하는 모델을 지향해야 한다고 본다(곽노완, 2009: 26-27). 표현법은 다르지만, 필자와 블라슈케는 현물기본소득 내지 현물복지가 확장되어야 한다는 점을 공유한다. 사실 해방적 기본소득론자들만이 아니라 모든 기본소득론자들이 현물복지의 동시적인 확장 내지 유지를 주장하고 있다. 그런데 박석삼은 전거를 밝히지도 않은 채, 마치 모든 기본소득론자들이 현물복지를 현금복지로 대체하려한다고 오해하고 있다. 뿐만 아니라, 그는 “기본소득은 열등처우의 원천 때문에 최저임금을 넘을 수 없다”(박석삼: 앞의 글)고 단언한다. 만약 노동소득이 있는 사람들이 기본소득 수급권을 갖지 못한다면, 이는 맞는 말이다. 예를 들어, 저소득노동자의 전체소득이 최저노동소득 내지 최저임금에 국한된 88만원에 불과한데, 노동하지 않는 사람들은 100만원의 기본소득을 받는다면 이는 어불성설이기 때문이다. 따라서 이를 방지하기 위해 기존의 각종 사회부조(예를 들면 한국의 국민기초생활보장 내지 현재 독일의 사회부조 또는 유럽의 다양한 최소소득보장)는 절대 최저임금을 넘지 않도록 설계되어 있다. 그런데 기본소득은 노동소득이 있는 노동자들에게도 지급된다. 따라서 기본소득은 최저임금보다 낮을 필요가 없다. 예를 들어 기본소득이 100만원이라면 노동을 하지 않는 사람들의 소득은 100만원이고 최저임금 노동자의 소득은 88만원이 아니라 188만원이 된다. 따라서 박석삼이 주장하듯이 노동자의 소득이 노동하지 않는 사람의 소득보다 적게 되는 모순은 절대로 발생하지 않는다. 이점에서 기본소득은 비정규직 내지 저소득 노동자에게 그 어떤 기존의 사회부조보다도 유리한 제도이다. 그러므로 진보적인 기본소득론자들이, 자본주의에서의 최저임금 내지 사회주의에서의 최저노동소득(자본-노동 관계가 폐지된 사회주의에서의 노동소득은 노동력의 상품화에 따라 정해진 상품가격 곧 임금의 형태를 취하지 않을 것이다)을 초과할 수도 있는 ‘지속가능한 최대한의 기본소득’(Van Parijs, 1995: 95) 내지 ‘생활과 참여를 보장하는 기본소득’(Blaschke, 2006: 305)을 주장하는 것은 실행 불가능한 주장을 하는 것이 아니다. 박석삼은 이러한 오해에 기초하여, 기본소득보다는 저소득자에게만 지급되는 선별적 복지의 한 형태인 기본보장을 옹호한다. 해방적 기본소득보다 더욱 급진적인 변혁을 지향한다고 착각하는 소위 급진좌파가 현실적으로는 케인스주의적인 기본보장 내지 보완된 국민기초생활보장의 충실한 대안자가 되는 이 아이러니는, 급진좌파적 입장에서 기본소득을 적극 반대하는 거의 모든 사람들이 공유하는 것이기도 하다(Neuendorff/Peter/Wolf, 2009에 실린 Wolf, Stapf-Fine, Betsche/Schmitthener의 글과 대표적인 스탈린주의자이자 조엘이론 및 케인스주의를 절충적으로 수용하는 Bischoff, 2007: 98의 경우가 그렇다). 한국에서는 강동진(2010: 159-160)의 경우와 기본소득을 시기상조라고 하면서 최저임금 향상과 비정규직 고용관계 개선을 우선시하는 제갈현숙(2010: 271)의 경우에도 이와 유사한 아이러니가 나타난다. 물론 케인스주의적인 완전고용 및 사회적 선별복지를 의식적으로 주장하는 사람들의 경우는 말할 것도 없다. 그러나 기본소득은 과거의 케인스주의적인 복지국가가 실현된 이후가 아니라, 최저임금 상승이나 고용관계 개선과 마찬가지로 그리고 이와 더불어 당장 제기될 수 있는 의제이다. 이미 기본소득한 국내트위크와 여러 사회운동단체에서 제기하고 있고 또 점점 많은 사람들이 주체로 나서면서 한국에서도 기본소득운동은 확대재생산 되는 몇 안 되는 모범사례로 급부상했다. 그리고 이란 및 몽골 그리고 브라질에서 지구역사상 최초로 전국적인 기본소득을 실현할 경로를 걷고 있다는 점은, 기본소득이 케인스주의적인 사회복지국가 이후의 과제가 아님을 보여주고 있다.

한 주장이 완전히 틀린 것은 아니다. 하지만 판 빠레이스 등 기본소득의 주창자들 중 일부가 노동을 유연화하자고 주장하는 것은, 기본소득이 도입되고 기업의 협동조합화 내지 사회화 등을 통해 기존의 자본-임노동 관계가 사실상 거의 사라지며 노동자들이 기업의 실질적인 주인이 되는 시점 이후에 관한 것이라는 점을 상기할 필요가 있다. 자기가 주인인 기업에 대해해 파업을 하거나 정규직화를 요구하는 것은 어불성설이다. 이런 점에서 판 빠레이스의 주장은 완전히는 아니더라도 대체로 정당한 요구일 것이다. 그러나 협동조합화나 기업의 사회화를 지향하지 않으며 자본-임노동 관계가 지배적인 상황에서 노동유연화가 전제된 기본소득을 주창한 베르너(Werner) 등은 부분적으로 반노동적 기본소득을 제시한다고 할 수 있다. 하지만 기본소득지구네트워크를 중심으로 하는 지구적 차원에서의 기본소득운동은 압도적으로 베르너 등의 반노동·친자본적 흐름과는 반대되는 진보진영에서 추동되고 있다. 따라서 기본소득 전체가 반노동적이라고 단정 짓는 것은 억지이다. 이 중에는 호워드(Howard), 담(Dahm), 라이트(Eric O. Wright), 키팅(Kipping), 블라슈케, 와이드퀴스트(Widerquist), 라이터(Reitter), 스탠딩(Standing) 등 노동운동을 강화하며 자본주의를 넘어설 기획으로서의 급진적인 기본소득을 주장하는 사람들이 큰 비중을 차지한다.

셋째, 한국의 기본소득운동 및 민주노총 정책연구원이 제시한 한국의 기본소득모델의 차별성을 완전히 무시하고 이를 자신이 이해하며 반대하는 특정 기본소득모델로 환원하여 비판하는 경우이다. 앞서 말한 한국의 기본소득모델과 운동은 노동소득세 증세를 가능한 한 억제하고 자본주의적 불로소득(이자·배당·지대) 및 투기소득(증권양도차익·부동산양도차익) 등에 대한 과세를 대폭 강화하거나 신설하여 재원을 확보하자는 내용을 담고 있다. 따라서 인구의 90%와 정규직의 압도적 대다수에게도 추가로 내는 세금보다 기본소득으로 받게 될 금액이 크며, 나아가 자본주의적 불로소득 및 투기소득에 대한 중과세를 통해 증권가격과 부동산가격을 하락시킴으로써 사회적 총자본을 전체사회성원의 소유로 전환할 계기를 촉진한다는 점에서 기존의 기

본소득모델들과 다른 차별성을 갖고 있다. 곧 노동자의 권리를 강화하면서도 노동자뿐만 아니라 압도적 대다수의 사회성원들에게도 소득이 되며 따라서 기본소득운동의 잠재적 주체를 최대로 확장하면서 자본주의를 넘어설 조건을 최대한 확대하고자 하는 모델인 셈이다. 그럼에도 진보운동의 일부 사람들은 이러한 한국의 기본소득 모델이 반노동적 기획이라고 오해하며 그러한 오해에 기초하여 한국의 기본소득운동을 비난하고 있다.

물론 이러한 세 가지 차원의 오해에 기인하지 않는 비판도 있을 수 있으며 그 중에 기본소득모델과 운동의 발전에 도움이 되는 비판도 있다. 그러한 비판은 기존 한국의 기본소득모델 및 운동의 자기혁신을 위한 소중한 원천이 될 것이다.

이 글은 이러한 비판들을 감안하여, 기존 기본소득 논의를 좀 더 세밀하게 살펴보고 기존 모델에서 불분명하거나 부족했던 부분을 보완하기 위한 것이다. ‘기본소득인가 아닌가’가 아니라 ‘어떤 기본소득인가’라는 논제를 분명히 하는 것과 ‘기본소득과 노동운동’의 상생가능성과 비전을 제출하는 것은, 기존의 논의를 한 차원 심화시키기 위해 필수적인 과제일 것이다.

## 2. 기본소득 vs. 기본보장 · 기초생활보장

서유럽 특히 독일에서 2006년 이래 기본소득 담론의 대중적 확산은 독일의 보수당인 집권 기독교민주당 일각에서조차 기본소득과 유사한 ‘연대시민급여’<sup>6)</sup>의 도입을 적극 검토하는 계기가 되었다. 그리고 2007년부터 2009년까지 나미비아의 옴티라 지역에서 기본소득이 실험적으로 실행된 바 있다. 특히 조만간 실험적 차원을 넘어서서 브라질 및 몽골에서 전국적으로 기본소

6) 연대시민급여는 저소득자의 경우 월 800유로(원화로 약 140만원)를 받는 대신 50%의 고율 소득세를 내고, 고소득자의 경우에는 적은 금액(400유로, 원화로 약 70만원)을 받는 대신 기존보다 낮은 25%의 저율 소득세를 내는 제도이다. 이 제도가 실현될 경우 소득이 높을수록 유리하다. 최하위소득자도 다소 유리해 지지만, 차상위부터 중간층까지는 800유로를 받는 대신 기존보다 높은 50%의 소득세를 내야 하므로 대체로 불리해진다(강남훈 · 광노완, 2009: 52쪽 참조).

득이 실행될 예정이다. 이제 곧 기본소득은 답론이나 실험에 그치지 않고 지구의 일부에서는 전국적인 현실이 될 것이다. 따라서 기본소득 논의와 운동은 전지구적 차원에서 더욱 확산될 것으로 예상된다. 2007년 미국에서 시작된 전지구적 경제공황과 실업의 급증은, 진보적인 새로운 대안적 경제패러다임으로서 기본소득에 대한 관심을 촉발시킨 또 하나의 요인일 것이다.

현재 기본소득 논의는 두 가지 차원에서 전개된다고 할 수 있다. 하나는 ‘기본소득인가 아닌가’라는 차원이다. 그리고 다른 하나는 ‘어떤 기본소득인가’라는 차원이다. 그리고 이 두 가지 차원은 시공간적으로 분리된 것이 아니라 동일한 시공간에 중첩되어 있다. 이는 기본소득 논의를 매우 복잡하게 만드는 배경을 이룬다.

먼저 ‘기본소득인가 아닌가’라는 차원은 ‘보수인가 아닌가’라는 차원과 일치하지 않을 뿐만 아니라 그 경계선도 나라별로 다르다. 한국에서는 기본소득 답론이 현재 진보진영 내부의 논의로 국한되어 있으며 따라서 ‘기본소득인가 아닌가’는 ‘기본소득을 수용하는 진보인가 아니면 기본소득을 유보하거나 거부하는 진보인가’라는 경계선으로 갈라진다. 이에 반해 기본소득 논의가 활성화된 서유럽과 남미, 남아공과 나미비아 등에서 기본소득 여부를 가르는 경계는 보수·기독교·자유주의·녹색·보라·전통좌파·신좌파 각각의 내부를 가로지르는 선으로 이루어져 있다. 물론 보수 내지 자유주의의 기본소득모델과 좌파의 기본소득모델은 다르다. 보수의 기본소득모델은 자본주의의 구원을 목표로 하며, 좌파의 기본소득모델은 자본주의를 넘어서거나 획기적으로 변형시키는 대안경제체제를 목표로 하는 ‘트로이의 목마’라 할 수 있다. 정치적 목표에 따라 여러 가지 기본소득으로 차별화되는 셈이다. 현재 전 지구적으로 ‘기본소득인가 아닌가’라는 차원과 ‘어떤 기본소득인가’라는 차원이 동시에 겹쳐 있는 상황이다.

판 빠레이스에 의해 이론적으로 체계화된 기본소득은,<sup>7)</sup> ‘모든 사람들에게

7) 판 빠레이스 이전에도 기본소득론자들은 많이 있었다. 멀리 1800년대 토마스 페인(Paine)뿐만 아니라 20세기 후반에 작고한 경제학자 제임스 미드(Meade) 및 정치철학자 앙드레 고르(Gorz)는 기본소득을 풍부하게 정식화하고 있다. 그리고 68운동 이후 기본소득은 이미 생태운동 등에서 현실적인 대안으로 수



개인별로 무조건적으로 생계에 필요한 소득을 지급하라'는 주장이다. 여기서 '모든 사람들'은 임노동자를 포함하여 외국인, 어린이, 청소년(년), 주부, 실업자, 노령자, 장애인, 사회운동가, 자본가, 정치가 등 전체사회성원을 뜻한다. 그리고 '무조건적으로'는 신청절차나 심사과정이 없다는 뜻이다. 이는 모든 사람들에게 지급하기 때문에 가능한 일이다. 이러한 기본소득은 누구나 이해하고 판단할 수 있는 단순하고 명쾌한 주장이다. 하지만 이 명쾌한 주장은 몇 가지 근본적인 논점을 내포한다. 왜 그것을 도입해야 하는가, 재원을 어떻게 조달해야 하는가, 그것이 도입되면 경제적으로 긍정적인 효과가 크가 아니면 부정적인 효과가 크가, 왜 부자나 자본가들에게도 주어야 하는가, 기본소득을 통해 누가 손해를 보고 누가 이익을 보는가, 과연 이를 실현할 주체는 누구인가 등은 대표적인 논점이라 할 수 있다.

그런데 '기본소득인가 아닌가'라는 차원과 '어떤 기본소득인가'라는 차원이 겹쳐지면서 기본소득을 둘러싼 논점은 더욱 더 복잡해진다. 곧 기본소득이 자본주의를 넘어서거나 변형할 대안경제체제의 밑거름이 될 것인가, 아니면 자본주의의 구원투수가 될 것인가라는 문제가 겹쳐서 등장하게 된다. 그리고 만약 자본주의를 넘어서거나 변형할 밑거름이 되려면 어떻게 재원을 조달해야 하며 어떤 다른 것들과 결부되어야 하는가, 그리고 자본주의를 넘어서는 경제체제는 또 전통적인 사회주의 모델인가 아닌가라는 점도 동시에 부각된다고 할 수 있다.

이처럼 많은 논점을 담고 있는 기본소득담론에서, 이 글은 기본소득이 자본주의를 넘어서는 밑거름이 되기 위해서는 어떤 방식으로 재원을 조달하며 또 어떤 것들과 결부되어야 하는 지에 논의를 한정해서 검토해보고자 한다. 이는 일차적으로 진보 내부의 논점이라 할 수 있을 것이다.

하지만 진보 내부에서도 기본소득을 거부하는 논의가 만만치 않다. 그 중

---

용되고 있었다. 그러나 기본소득의 도덕적 생태적 지속가능성 뿐만 아니라 경제적 지속가능성과 관련하여, 가장 체계적인 논증을 한 사람으로는 판 빠레이스를 들 수 있을 것이다. 물론 기본소득은 이론적으로나 실천적으로 진행형이다. 따라서 판 빠레이스의 주장보다 우월한 이론 및 실천의 등장은 조만간 불가피할 것이다.

에서 대안을 제시하는 대표적인 입장은, 기본소득보다 기본보장(Grundsi-  
 cherung)이 오히려 진보적이며 우월하다고 주장하는 비숍(Bischoff) 등의  
 주장을 들 수 있다.<sup>8)</sup> 기본보장은 최소생계비 미만의 소득을 올리는 성인 내지  
 가족에게 그 차액을 정부가 지급해주는 제도로, 기존의 노동과 연계된 사회  
 복지를 대체하기보다는 보완하는 성격을 갖고 있다. 기본보장의 수혜대상자  
 는 최소생계비 미만의 소득을 올리거나 재산이 적은 사람들이며, 따라서 기  
 본보장을 받기 위해서는 소득 및 재산심사를 받아야 한다.<sup>9)</sup> 그리고 기본보장  
 은 가족단위로 받게 된다. 기본보장은 과거에 노동을 했다는 전제하에 받게  
 되는 실업급여와 달리, 부분적으로 과거 노동에 상관없이 받게 되는 소득이  
 라는 점에서는 기존의 노동과 연계된 사회복지를 완전히는 아니지만 어느 정  
 도 넘어서고 있다. 이는 대체로 독일어권의 좌파당 당권파·사민당 좌파·녹  
 색당 당권파가 지지하는 정책이다. 그리고 이론적으로는 백커(Bäcker), 탈  
 로스(Tálos) 등 케인스주의 좌파와 비숍, 로트(Roth) 등 고전적 맑스주의자  
 들 중 다수가 옹호하는 대안이다. 1988년부터 프랑스에서 시행되고 있는 최  
 소통합소득(RMI-revenu minimum d'insertion)은 독일어권의 전통적 좌  
 파들이 주장하는 기본보장에 비해 노동의무가 보다 강하기는 하지만 거의 유  
 사한 방안이라 할 수 있다. 미국의 오바마 대통령도 이와 유사한 정책을 대  
 통령 선거공약으로 내놓은 바 있다.

기본보장 내지 프랑스의 최소통합소득이 기본소득과 다른 점은, 소득과  
 재산심사를 받는다는 점, 가족단위로 받는다는 점, 노동의지 및 노동의무를

8) 기본보장이 독일에서 실현된 적은 아직 없다.

9) 기본보장의 수급기준들 중 제일 중요한 기준이 최소생계비 미만의 소득이라는 점은 한국의 국민기초생활  
 보장의 경우와 동일하다. 다른 점은, 기본보장의 경우 수급권 판정을 위해 노동소득을 계산할 때 일정 비  
 율(예를 들어 50%)만 소득으로 간주한다는 점이다. 예를 들어 사회의 기준 최소생계비가 140만원일 때,  
 어떤 1인 가구가 있고 그 1인의 노동소득이 200만원일 경우 이의 50%인 100만원만 소득으로 계산된다.  
 그리하여 그 1인은 140만원-100만원=40만원의 기본보장을 추가로 받게 된다. 이는 노동유인을 감퇴시키  
 지 않기 위한 방안이라 할 수 있다(곽노완, 2008a: 161). 이 점에서 독일 전통좌파의 기본보장모델은 한국  
 의 기초생활보장제도보다 면밀하다고 할 수 있다. 왜냐하면 한국의 기초생활보장제도에는 이러한 완충장  
 치가 없기 때문에, 기초생활보장액을 포함한 수급자의 실질소득이 차상위의 실질소득을 넘는 경우도 있  
 며(허선, 2009: 21) 나아가 수급자의 노동유인이 약화되는 측면이 있다(이영환, 2009: 8). 또 한 가지 차  
 이점으로 한국에서는 최소생계비이하의 소득을 올리는 사람이라 하더라도, 자신을 부양할 능력이 있는 가  
 족이 있을 경우 수급권을 박탈당하는데 반해 기본보장모델은 이러한 원칙을 수용하지 않으며 따라서 사각  
 지대를 좀 더 줄일 수 있다는 점을 들 수 있다.

어느 정도 전제로 한다는 점이다(Vanderborght/Van Parijs, 2005: 13, Blaschke, 2008: 1-2 및 5-8). 기본보장의 옹호자들은 기본소득에 대해 유난히 비판적이다. 그들의 기본소득을 비판하는 논거는 1. 지나치게 상식에서 벗어나 있는 기본소득이 현재의 정치지형에서 다수의 지지를 얻을 가능성이 없다는 점(Bischoff, 2007: 100; Roth, 2006: 70 - Blaschke, 2006: 315에서 재인용), 2. 기본소득보다는 최저임금제의 강화와 노동시간단축, 임금인상 등의 개혁을 통해 새로운 임노동중심사회를 실현하는 것이 좌파의 우선적 과제라는 점(Bischoff, 2007: 95-100), 3. 기본소득은 임금축소를 조장하는 콤비임금의 일종이라는 점(Roth, 2006 - Blaschke, 2006: 304에서 재인용), 4. 기본소득은 신자유주의 사상이고, 신자유주의의 발명품이라는 점(Blaschke, 2008: 3에서 재인용) 등이다.

기본소득이 신자유주의 사상이라는 기본보장 옹호자들의 주장은, 현대 기본소득의 체계를 정립한 판 빠레이스 스스로 기본소득을 신자유주의에 대한 비판과 대안으로 제출한다는 점에서 근거가 없는 억지주장이라고 할 수 있다(곽노완, 2009: 19). 뿐만 아니라 기본보장의 옹호자들은 신자유주의들이 주장한 마이너스소득세를 기본소득과 혼동하고 있는 것으로 보인다. 밀턴 프리드만(Friedman) 등 신자유주의자들이 주장한 마이너스소득세는 강화된 소득 및 재산심사를 전제로 하며 가족단위로 지급된다는 면에서(Vanderborght/Van Parijs, 2005: 52-53) 기본소득보다는 오히려 기본보장에 가까운 복지정책이라는 점을 고려할 때, 기본소득이 신자유주의 사상이라는 기본보장 옹호자들의 주장은 적반하장인 셈이다. 그리고 기본보장의 논자들은 블라슈케(Blaschke)의 비판대로, 1. 관료적인 소득 및 재산심사를 강화하고자 하며 따라서 신청자들을 낙인찍고 사회적으로 배제하며(Blaschke, 2008: 1, 6-7), 2. 노동해방이 아니라 자본주의적 임노동을 최우선의 가치로 삼고 따라서 사실상 시장과 자본을 보완하는 데 머물며(Blaschke, 2008: 5-6, Blaschke, 2006: 312-314), 3. 기본보장의 대가로 사후적이긴 하지만 노동의무를 어느 정도 강요함으로써 강제노동을 사실상 인정한

다(Blaschke, 2008: 2). 또 기본보장은 현재보다 강화된 소득 및 재산심사를 필요로 하며 따라서 현재보다 많은 인력과 시간 및 비용을 낭비하게 된다는 점도 기본보장이 갖는 결정적인 단점 중에 하나라 할 수 있다(곽노완, 2008a: 161).

그리고 기본소득이 상식과 지나치게 동떨어져 실현가능성이 없는 유토피아라는 기본보장 옹호자들의 주장은 현실에 의해서 반박되었다. 현재 미국의 알래스카 주 및 브라질 상파울로 주의 일부 지방에서 실시되고 있으며 조만간 이란 및 몽골과 브라질 전역에서 실시될 기본소득은 아직까지 세계 어느 곳에서도 제대로 실현된 적이 없는 기본보장보다 현실적 근거를 더 많이 갖고 있다고 할 수 있다. 나아가 기본보장론자인 비숍(Bischoff)의 국가 독일에서조차 2009년 총선에서 지역구의원 330명 중 30명이 기본소득을 핵심공약으로 내세워 당선될 만큼 기본소득에 대한 지지도는 기본보장에 대한 지지도에 비해 월등히 높아졌고 따라서 실현가능성이 더 크다. 이는 현재의 제도와 가까운 대안이라고 해서 보다 근본적인 대안보다 실현가능성이 높다고 할 수 없으며, 더 많은 사회성원들에게 수혜가 돌아가는 근본적인 대안이 오히려 실현가능성이 클 수도 있다는 것을 의미한다. 이런 점에서 케인스주의 좌파와 상당수 전통좌파가 공유하는 기본보장은 자본주의를 넘어설 진보의 전망을 상실했을 뿐만 아니라 현실적인 대안이 되기에도 역부족이라고 할 수 있다.

한편 한국에는 이상의 기본보장과 유사한 제도로 2000년부터 시행된 국민기초생활보장법이 있다. 한국의 국민기초생활보장제도는 2009년 1인 가구 기준 월 49만 845원에 달하는 최소생계비 미만의 소득인 가구에 대해서 그 차액을 보전해 주는 제도이다. 하지만 최소생계비 자체가 지나치게 낮게 책정되어 있다는 문제점이 있을 뿐 아니라(독일의 기본보장모델과 비교하면 1/3수준임), 앞서 지적했듯이 일정소득 이상을 올리는 부양가족이 있을 경우 수급권을 상실하기 때문에 광범한 사각지대를 조장하며(허선, 2009: 28) 따라서 기본보장보다도 오히려 퇴행적인 제도라 할 수 있다. 곧 한국의 국민기

초생활보장제도는 기본보장모델이 갖는 문제점뿐만 아니라 거기에 더해 보다 광범한 사각지대를 낳는다는 점에서, 더 퇴행적인 제도인 것이다. 국민기초생활보장법을 설계한 연구자들조차 문제점들이 사실상 완전히 해결될 수는 없다는 사실을 인정하고 있다(이영환, 2009: 7-9; 허선, 2009: 15-33). 그리고 그 중 일부 연구자들조차 기본소득제도를 전향적으로 적극 검토해야 한다고 주장하는 만큼(이태수, 2009: 44), 국민기초생활보장에 대한 논의는 기본소득논의에 의해 내파될 것으로 보인다. 그렇기에 문제는 오히려 ‘어떤 기본소득인가’이다.

### 3. 좌파의 두 가지 기본소득 : 사회주의로의 이행전략 vs. 코민주의로의 이행전략

이제 ‘어떤 기본소득인가’라는 문제를 살펴보자. 완전한 무조건적 기본소득을 주장하는 입장들도 다양한 스펙트럼으로 분화되어 있다. 신자유주의와 유사한 급진자유주의 입장에서 자본가인 베르너가 주장하는 모델이 있으며, 좌파케인스주의 입장에서 제출된 미드(Meade)의 아가토포피아 모델도 있고, 자본주의를 넘어서거나 근본적으로 변혁하는 대안경제체제를 지향하는 모델도 있다.

그리고 자본주의를 넘어서는 대안경제체제의 밑거름을 추구하는 진보 내지 좌파의 기본소득모델도 단일하지 않고 크게 보아 두 입장으로 차별화된다.

첫째로, 라이트(Wright) 등 기본소득을 사회주의(내지 코민주의 제1국민)로의 이행전략으로 보는 다소 전통적인 입장이 있다. 그리고 이들도 차별적으로 세분화된다. 라이트와 캘리니코스(Callinicos)처럼 노동중심패러다임에 입각하여 생산수단의 전면적 사회화를 추구하는 입장, 노동중심주의와 탈노동패러다임을 절충적으로 결합하여 수용하는 키피(Kipping)이나 블라슈케(Blaschke)의 입장, 호워드(Howard)처럼 시장사회주의를 주장하는 입

장 등으로 갈라진다.

둘째로, 초기의 판 빠레이스처럼 기본소득을 사회주의를 거치지 않고 코뮌주의(고차 국면)로 직행하는 전략으로 보는 입장이 있다.<sup>10)</sup> 그는 사회주의자들과 달리 생산수단의 공유화를 부차적인 것으로 보며, 분배의 문제나 소득의 문제를 중심으로 보는 경향이 있다. 그러나 어쨌든 초기의 판 빠레이스는 스스로를 맑스주의의 재생 내지 코뮌주의자로 자리매김한다(1993: 156이하).<sup>11)</sup>

먼저 사회주의적인 기본소득 옹호자들의 논의들을 살펴보자. 그들은 여러 가지 차이를 갖지만 크게 보아 기본소득이 사회주의로의 이행전략이자 사회주의의 일부분이 될 수 있다는 견해를 공유한다. 라이트에 따르면, 사회주의로의 이행 기준은 1. 자본에 비해 노동의 힘을 강화하는 것, 2. 노동력의 탈상품화, 3. 경제활동에 대한 사회적 권력의 강화 등 3가지이다. 그리고 남부럽지 않게 살 수 있는 수준의 후한 기본소득은 이 세 가지 기준을 충족하므로 사회주의적인 개혁이라고 한다. 후한 기본소득이 노동의 힘을 강화하는 이유는, 개별노동자들의 교섭력을 강화하며 일종의 파업기금과 같은 역할을 하기 때문이라는 것이다. 그리고 후한 기본소득으로 인해 노동자가 더 이상 임금인상의 무기인 노동조합을 필요로 하지 않게 되어 노동조합이 약화된다는

10) 판 빠레이스의 코뮌주의 직행론은 1995년 이후 수정된다. 그는 1995년 이후에도 지속가능한 최대한의 기본소득을 지향한다는 점에서는 그 이전의 지향을 대체로 유지하지만, 1995년부터는 자신의 지향을 '코뮌주의'라기보다는 '지속가능한 최대한의 기본소득 + 지분배당경제(share economy) 내지 협동조합경제(co-operative economy)'에 기반한 대안적 '최적자본주의(optimal capitalism)'라고 명명한다. 여기에는 코뮌주의가 자본주의보다 노동유인과 기술혁신을 약화시켜 지속가능한 최대한의 기본소득을 불가능하게 만들 것이며 이를 방지하기 위해 자본주의적 경쟁을 통해 경제성과 및 기본소득의 중장기적인 극대화를 달성하고자 하는 관점이 깔려 있다(이에 대한 비판은 광노완, 2009: 26-28쪽 참조). 하지만 이러한 자신의 '최적자본주의'는 과거 '과학적 사회주의'와 '유토피아적 사회주의'의 핵심 요소인 임노동관계 및 자본주의적 원리에 대한 반역을 솔직하게 반영하는 것이라고 하면서(Van Parijs, 1995: 33), 결코 친자본적인 것이 아니며 오히려 급진 좌파적인 것이라고 밝히고 있다(앞의 책: 2, 27). 이런 점에서 1995년 이후 그의 '최적자본주의'론은 초기의 '코뮌주의'에서 크게 벗어난 개념이라기보다는 그 유토피아적 성격을 다소 절충적으로 보완한 개념이라고 할 수 있을 것이다. 이는 거꾸로 맑스주의 유토피아적 요소를 무비판적으로 수용한, 1993년 이전 그의 코뮌주의의 개념이 갖는 한계를 보여준다(이에 대한 비판은 광노완, 2007: 197-200).

11) 초기의 판 빠레이스는 지나친 경제성장대에 대해서 다소 부정적인 생태주의적 입장에서 코뮌주의를 주장한다(Van Parijs, 1993: 170). 이 점에서 초기의 판 빠레이스는 초기 앙드레 고르와 유사한 부분이 없지 않다. 하지만 그가 초기 앙드레 고르처럼 경제규모 자체의 축소를 지향하는 것은 아니다. 오히려 그는 경제규모의 축소는 비현실적인 지향이라고 보아 거부하며 약한 풍요(weak abundance)를 옹호한다(앞의 책: 182 이하, 225 이하).

는 반대 주장에 대해서는, 노동조합이 임금인상뿐만 아니라 조직화, 노동조건 등에도 관심을 갖고 있으므로 후한 기본소득으로 인해 노동조합의 기능이 위협받지는 않을 것이라고 반박한다(Wright, 2005: 3-4). 그리고 기본소득이 노동력의 탈상품화를 확대하는 이유는, 노동자가 후한 기본소득으로 인해 부분적으로 임금노동 시장 외부로 통해서도 자신의 필요품을 가질 수 있는 수단을 얻게 되기 때문이라고 한다(앞의 글: 2 및 4). 또한 후한 기본소득이 경제활동에 대한 사회적 권력을 강화하는 데 기여하는 이유는, 예술·돌봄활동·정치활동·지역사회운동을 촉진하며 이윤이나 국가의 기술관료적인 합리성을 벗어나 집단들이 스스로 필요를 위한 경제활동을 자기 조직화 가능성을 제고하기 때문이라고 한다(앞의 글: 4-5). 이처럼 기본소득은 사회주의로의 세 가지 이행 기준에 비추어 볼 때 사회주의적인 개혁이라는 것이다(앞의 곳).<sup>12)</sup>

이러한 라이트의 견해는 독일 좌파당 소속 연방의원인 킵핑에 의해서도 반복되어 강조되고 있다(Kipping, 2006: 5-6). 뿐만 아니라 킵핑은 좌파의 기본소득 구상을 밝히면서 여기에 몇 가지 조건을 덧붙여 구체화시키고 있다. 그는 ‘추가적인 35% 소득세+사치품에 대한 조세+주요 에너지세’로 재원을 마련하여 외국인을 포함한 16세 이상의 모든 거주자에게 월 950유로(원화로 약 170만원)의 기본소득을 지급하려는 정책을 옹호한다.<sup>13)</sup> 그리고 이러한 기본소득 모델은 최저임금제 강화 및 노동시간 단축, 연금·건강·요양·실업 보험 유지, 장애인에 대한 추가적인 지원 등과 결부되어 있다. 이는 사회적으로 부유한 3분의 1에게는 손해가 될 것이지만 나머지 3분의 2에게는 이득이 되는 방식으로 다수의 지지를 고려한 모델이다(Kipping, 2008: 3-4). 독일 기본소득네트워크의 발기인인 좌파당의 블라슈케에게서 보이듯이 이

12) 답(Dahm)도 라이트(Erik Olin Wright)와 유사하게 기본소득은 사회주의로의 경로이기 때문에 “사회주의자의 프로젝트”라고 주장한다(van der Veen/van Parijs, 2006b: 2-4에서 재인용). 캘리니코스(Callinicos)의 주장도 답이나 라이트와 유사하다고 할 수 있다(Callinicos, 2003: 174-188).

13) 킵핑이 옹호하는 ‘좌파당 연방연구회 기본소득’의 모델에 따르면, 16세 미만의 사회성원들은 이의 50%인 475유로(약 85만원)를 매월 받게 된다(Die Linke, Bundesarbeitsgemeinschaft Grundeinkommen, 2006: 2).

러한 모델은 에리히 프롬(Fromm) 등의 전통적인 노동중심패러다임과 하트(Hardt)와 네그리의 탈노동패러다임을 절충적으로 통합한 것이라 할 수 있다(Blaschke, 2008: 4).<sup>14)</sup>

시장사회주의 입장에서 호워드도 라이트와 마찬가지로 기본소득을 사회주의로의 이행전략으로 본다. 그에 따르면, “기본소득은 자유의 왕국을 향한 일보이다. 그런데 이 자유의 왕국은 그 기초로서 필연성의 왕국에 의해 제한되고 있다. 모두를 위한 진정한 노동과 모두를 위한 실질적 자유는 사회주의의 장기적인 목표가 되어야 한다.”(Howard, 2002: 9) 그런데 호워드는 라이트나 키팅보다 명시적으로 노동중심패러다임을 거부하면서 기본소득 및 노동에 대한 권리를 동시에 주장한다(Howard, 2005: 133-134). 특히 그는, 기본소득은 게으른 사람들의 노동자에 대한 착취를 확대하는 것이라고 주장하는 노동중심주의적인 좌파의 비판<sup>15)</sup>을 반비판하고 있다. 그는, 맑스

14) 라이터(Reitter)도 블라슈케와 유사하지만, 노동패러다임보다는 하트와 네그리의 탈노동 입장에 보다 가까운 편이다(Reitter, 2005: 243-244).

15) 기본소득에 대해 이와 같은 ‘착취를 이유로 한 반대(exploitation objection)’(Widerquist, 2005: 138)는 기본소득에 대한 좌파적 비판의 전형을 이룬다. 호워드는 이런 이유로 기본소득에 반대하는 엘스터(Elster) 및 슈웨이카트(Schweickart) 등을 거론하고 있다(Howard, 2005: 128). 한편 이러한 ‘착취를 이유로 한 반대론’은 2009년 공간된 1997년 판 돈젤라(Van Donselaar)의 박사학위 논문에서 이론적으로 체계화되어 나타난다(Van Donselaar, 2009). 판 돈젤라는 착취(exploitation)와 찬탈(usurpation), 그리고 부당이득(usury) 등의 개념을 새로이 정의한다. 그의 논리에 따르면, 다른 사람이 없거나 그 사람이 나와 관계가 없을 때에 비해, 그와 관계를 맺고 있는 현재의 나는 더 나쁜 상황이며 그 다른 사람은 더 좋은 상황이라면 나는 피착취자이며 그는 착취자라고 정의된다(Van Donselaar, 2009: 4). 이러한 착취 개념에 기초하여 그는, 천부재산에 대한 평등한 개별적 소유권을 근거로 하는 판 빠레이스의 기본소득이 노동의무와 소득권의 호혜성(reciprocity)을 위반하므로 노동자에 대한 게으른 사람들의 착취이며 동시에 찬탈(usurpation) 내지 부당이득(usury)이라고 주장한다(Van Donselaar, 2009: 101-170). 그리고 이러한 기본소득 대신 ‘평등에 기초한 전진적 충족의 원칙(principle of equality-based progressive satiation)’ 내지 ‘마이모니데스의 룰(Maimonides’ Rule)’에 따른 분배를 주장한다. 이에 따르면, 각자는 이용 가능한 자원 및 이를 이용하여 만들어 진 ‘레저/소득 묶음(leisure/income bundle)’에 대해 평등한 지분을 갖는다. 단, 누군가 이러한 자원에 대한 평등한 지분보다 더 적은 양으로 스스로의 필요를 충족시켰다고 인정하면, 일차적으로 이 사람에게 그 적은 양을 분배하고 나머지 총량을 n-1명으로 평등하게 분배한다. 이렇게 되면 n-1명의 사람들은 처음보다 더 많은 자원에 대한 지분을 갖게 된다. 그런데, 남은 n-1명의 사람 중에 또 누군가가 새로운 평균보다 낮은 충족수준에 있다면, 그에게서 우선 새로운 평균보다 적은 양을 분배하고 나머지 총량을 n-2명에게 평등하게 분배한다. 이런 식의 절차를 마지막까지 지속하면, 각자의 사회전체성원의 충족수준이 극대화 된다. 단, 이러한 권리는 자원을 이용하는 사람들 곧 노동자들 내지 노동의지를 가진 사람들에게만 배타적으로 적용되는 원리이다(Van Donselaar, 171). 이는 노동자들 및 노동의지를 가진 사람들에게 최대의 이익이 되며, 노동할 의지가 없는 사람은 철저히 배제하는 원리이기도 하다. 따라서 이 원리는 노동중심주의를 극대화시킨 것이라 할 수 있다. 판 돈젤라의 박사논문을 미리 검토한 와이더퀴스트는 판 돈젤라의 이론적 모순을 상세히 비판하고 있다(Widerquist, 2005: 138-147). 특히 다른 사람이 없을 때에는 내게 유리한 상황이 되지만, 다른 사람과 관계가 없을 때는 불리한 상황이 되는 경우가 있을 수도 있다고 주장한다. 이 경우 나는 피착취자이지만, 동시에 착취자이기도 하다는 모순이 발생한다는 것이다(Widerquist, 2005: 141). 보다 자세한 논의는 후일을 기약하고자 한다.



는 교환가치는 노동의 결과이지만 부 또는 사용가치의 창출은 노동뿐만 아니라 자연의 결과이기도 하다고 보았음을 밝히면서 그러한 비판을 반비판한다(Howard, 2005: 126).<sup>16)</sup> 나아가 기본소득을 자본주의에서 도입할 수 있을 뿐만 아니라, 사회주의에서도 지속되고 확장되어야 할 개혁으로 본다(앞의 글: 10). 그는 사회주의에서는 자본주의적인 불로소득이 무조건적인 기본소득으로 전환될 수 있으며, 이는 이자, 배당, 지대 및 유산과 같은 불로소득을 종식시키는 기획으로서 사유재산의 철폐를 지향한 『공산당선언』의 취지와 같은 것이라고 주장한다(Howard, 2005: 128). 곧 그에게 기본소득은 사회주의로의 이행전략일 뿐만 아니라 사회주의의 한 부분이기도 하다. 이처럼 그는 기본소득이 사회주의나 맑스주의와 양립할 수 있다고 주장한다(Howard, 2005: 122).

이들이 기본소득을 사회주의(내지 코뮌주의 제1국면)로의 이행전략 내지 사회주의의 한 부분으로 보는 데 반해, 코뮌주의자인 초기 판 빠레이스는 1986년의 논문 「코뮌주의에 이르는 자본주의적 길」에서 사회주의를 불필요한 것으로 본다.<sup>17)</sup> 네그리와 가라타니 고진이 사회주의에서는 코뮌주의로의 이행이 불가능하다고 보는 데 반해, 판 빠레이스의 경우 사회주의에서 코뮌주의로의 이행이 가능하지만 불필요하다고 보는 점에서 약간이 차이가 있다. 그에 따르면, 사회주의는 노동자집단이 생산수단을 소유하며 모든 사회적 생산물을 전유하는 체제이다. 이에 반해 코뮌주의는 각자의 기본적인 필요가 충족되고 각 개인의 몫이 노동기여와 무관하게 분배되는 체제이다. 여기서 그는 우리가 왜 사회주의를 필요로 하는가라고 반문한다. 곧 왜 코뮌주의로 직행하지 않는가라는 문제를 제기하는 것이다.

그러면서 코뮌주의의 가능성은 1) 생산력의 발전에 기인하며, 2) 이러한 발전은 사회주의보다 자본주의에서 곧 생산수단에 대한 집단적인 소유권보

16) 부의 원천에 관한 맑스의 견해에 대해서는 광노완(2010b: 99-101) 참조.

17) 판 빠레이스는, '노동성과에 따른 분배' 원리에 기초한 맑스의 코뮌주의 제1국면을 사회주의라고 명명한다. 그리고 코뮌주의라는 용어는, '필요에 따른 분배' 원리에 기초한 맑스의 코뮌주의 고차 국면에 국한하여 사용한다. 이러한 용어법은 네그리와 가라타니 고진에게서도 동일하게 나타난다(柄谷行人, 2002: 496).

다는 사적 소유권에 의해서 더 잘 제공된다는 주장을 편다. 그리고 맑스처럼 코뮌주의를 위해 이타주의의 발전이나 인간 본성의 변화를 전제할 필요가 없다고 주장한다(Van der Veen & Van Parijs, 2006a: 3-5). 뿐만 아니라, 사회주의적 계획이 이윤을 추구하는 자본주의 생산방식보다 노동을 더 빠른 속도로 절감함으로써 노동생산력의 발전을 더 빨리 촉진한다는 맑스의 가정은 맞지 않다고 반박한다. 그는 오히려 근본적인 제도적 변화가 이루어진다면 노동생산력은 자본주의보다 급속히 발전할 것이라고 주장한다(앞의 글: 7-8). 그리고 이 핵심적인 변화를 보편적인 보장소득 곧 기본소득에서 찾는다(앞의 글: 10이하).

그에 따르면, 노동소득에 더하여 기본소득이 주어지면 매력적이지 않은 노동에 대한 노동력공급이 급감하여 급속히 기계화되고 각자가 원하는 노동을 하게 되어 시간당 노동생산력이 급증한다(앞의 글: 13 및 21). 그러면 생산수준을 유지하면서도 노동시간을 급속히 축소시키며 자유시간을 확장할 수 있을 뿐 아니라, 사회의 총소득 대비 기본소득의 비중을 꾸준히 증가시킴으로써 사회주의를 거치지 않고도 ‘능력에 따라 노동하고, 필요에 따라 분배받는’ 맑스의 코뮌주의 경제체제로 직행할 수 있다는 것이다(앞의 곳). 2006년도에 다시 출간된 1986년의 이 논문에서 판 빠레이스는 맑스의 주장을 반박하면서도 다른 한편 맑스의 코뮌주의체제가 경제적으로뿐만 아니라 도덕적으로도 우월하며 실현가능한 역사적 필연성이라고 새롭게 논증했다(앞의 글: 21).<sup>18)</sup> 여기서 그에게 기본소득은 코뮌주의로 직행하는 이행전략이자 코뮌주의(1995년 이후 판 빠레이스는 코뮌주의보다는, ‘기본소득과 지분배당경제 내지 협동조합경제를 전제로 하는 최적자본주의’라는 용어를 선호한다)의 지배적인 경제원리이기도 한 셈이다.

18) 그런데 그는 특정 기본소득 하에서 총생산의 확대와 자유시간의 증대 사이에는 트레이드오프(trade-off) 관계가 있으며, 사회성원들이 어느 것을 택하게 될 지는 열린 문제라고 하면서(앞의 글: 20-21) 자신의 주장에 유보사항을 둔다. 곧 맑스의 원리대로 ‘필요에 따른 분배’ 곧 기본소득의 상대적 비중을 극대화하는 것이 생산수준의 정체를 가져올 수 있고, 결과적으로 생산수준이 증가할 때에 비해 기본소득의 절대액이 줄어들 수 있음을 밝히고 있다. 그리고 이후에는 이러한 맑스의 코뮌주의 분배원리가 진정으로 옹호될 수 있는 지에 대해 회의적인 결론을 내리고 있다(Vanderborght/Van Parijs, 2005: 90-91).

그는 이렇듯 코뮌주의 내지 ‘최적자본주의’에 이르는 자본주의적 이행전략이자 코뮌주의내지 ‘최적자본주의’의 지배적인 경제원리인 기본소득이 착취 문제에 대해서도 사회주의 이상의 해결책이 될 수 있음을 논증하고 있다. 이는 기본소득이 사회주의의 경제원리보다 경제적으로뿐만 아니라 도덕적으로도 우월하다는 자신의 주장을 뒷받침하기 위한 필요조건이라 할 수 있다. 그는 로머(Roemer)의 착취 개념을 확장하여 생산수단의 불평등한 분배에 기초한 타인의 노동수익에 대한 부당한 전유뿐만 아니라 천부재능, 성, 나이, 건강 등의 차이에 근거한 노동수익의 차익에 대해서도 적용한다(Van Parijs, 1993: 89-109; 1995: 183). 이렇게 착취 개념을 확장하면, 자신의 노력과 무관하게 개인의 신체와 능력에 포함되어 양도불가능한 자산도 착취의 근거가 된다. 그런데 이런 양도불가능한 자산에 근거한 착취는 사회주의적 집단 소유에서도 해결되지 않는다고 한다. 이에 반해, 이처럼 우연적인 우월성을 갖는 신체와 능력에 기초한 노동수익의 차익을 환수하여 기본소득의 재원을 마련한다면 기본소득은 사회주의 이상으로 착취를 더 잘 폐기할 수 있다는 것이다. 그의 고용지대(employment rents)는 바로 이처럼 양도불가능한 우연적인 우월한 신체와 능력 및 일자리에 결부된 노동수익의 차익을 나타내는 개념이다. 하지만 고용지대는 정확하게 측정할 수 없다. 따라서 그는 고용지대를 포함한 임금에 대해 적정 세율로 과세하는 것을 제안한다(앞의 책: 123-125). 물론 양도가능한 자연자원이나 생산수단의 불평등한 분배에 기초한 착취와 증여·상속 등으로 인한 외적 자산 및 자연자원으로부터의 수익도 상당 부분 환수되어 기본소득의 재원으로 귀속되어야 한다(앞의 책: 101). 이러한 조건하에서 착취에 기반한 초과수익은 점차 줄어들고 기본소득의 상대적 비중이 늘어나면, 이는 사회주의보다 착취에 더 잘 대응하는 체제가 될 것이라고 한다. 이러한 판 빠레이스의 주장은 기본소득을 사회주의로의 이행 전략으로 간주하는 라이트나 호워드 등의 논의와 달리 코뮌주의의 직행전략으로 보는 가장 체계적인 논의라 할 수 있다.

그러나 이처럼 사회주의로의 이행전략 대 코뮌주의로의 이행전략으로 이

분화된 기본소득모델들은 나름의 문제점을 갖는다. 우선 사회주의 이행전략으로서의 기본소득론은 이행 이후의 사회주의모델을 체계적으로 제시하지 못한 채 막연한 "목적지"로 간주하거나(Wright, 2005: 1-2), 아니면 기본소득을 단지 정의와 도덕적 우월성의 차원에서만 근거지울 뿐 경제적 우월성은 체계적으로 제시하지 못한다(Kipping, Blaschke, Howard).

이에 반해 판 빠레이스는 코뮌주의적 기본소득을 생산수단의 사회적 공유와 분리된 것으로 볼 뿐만 아니라 모순되는 것으로 보기도 한다. 그리고 이는 생산수단의 사회적 공유가 실질적 자유와 결부될 가능성에 대한 부정으로 귀결된다. 그런데 이처럼 생산수단의 사적 소유가 지배적인 상황에서는 노동자들의 자주관리 및 기업창설의 자유 등 실질적 자유는 크게 제한될 수밖에 없다. 오히려 생산수단이 사회적으로 공유될 때만, 생산수단의 일부분을 생산자들 각자가 원하는 대로 사용할 실질적 자유의 가능성이 주어진다. 물론 이를 위해서는 유고의 자주관리에서 나타났던 연성예산제약의 문제를 방지할 장치를 마련해야 한다. 이러한 장치는 기업별 생산 및 투자수익 중 일정비율(예를 들어 50%)을 사회전체 차원에서 필요에 따른 분배의 재원으로 귀속시키고, 나머지 비율(예를 들어 50%)을 기업별 노동소득으로 귀속시키는 방안을 생각해볼 수 있을 것이다. 이러한 장치를 도입하면 생산 및 투자수익이 제로 이하인 경우 해당기업 노동자들의 노동소득은 자동 소멸된다. 물론 이 경우에도 그 노동자들은 사회전체 성원에게 돌아가는 필요에 따른 분배 몫을 사회로부터 지급받는다. 어쨌든 이 경우 방만한 연성예산제약의 문제는 상당정도 자동적으로 해결될 수 있을 것이다(곽노완, 2006b: 80).

판 빠레이스의 궁극적 기본소득모델이 갖는 또 하나의 결정적인 난점은 기본소득의 상대적 비중을 극대화하려는 그의 코뮌주의모델이 지속불가능한 유토피아로 귀결된다는 점이다. 그가 이상적으로 보아 수용했던 맑스의 코뮌주의 경제원리는 '필요에 따른 분배' 곧 기본소득이 가처분국민소득의 대부분을 차지하는 원리였다. 이는 예를 들면 가처분국민소득에서 기본소득이 90%를 차지하고, 노동소득은 5%, 자본 및 자산소득이 5%를 차지하는 경우

라 할 수 있다. 그러면 각 개인의 노동유인 및 노동력 공급은 극소화될 것이고 이는 사회 전체적으로 생산수준의 정체뿐만 아니라 절대적인 축소를 초래할 수도 있다. 이 경우 기본소득의 상대적 비중은 크게 확대되었지만, 절대적 규모는 갈수록 감소하게 된다. 따라서 이러한 체제는 게으른 사람들과 이기적인 사람들이 소수의 헌신적인 노동자를 과잉착취하는 체제가 될 것이며 중국에는 대다수 사회성원들이 탈출하고 싶어하는 절대적 빈곤을 재생산하게 될 가능성이 크다. 그런 이유로 이는 지속불가능한 체제라 할 수 있다(곽노완, 2007c: 197-198).

더구나 1995년 이후 고용지대에 관한 그의 입론은 고율의 노동소득세로 귀결된다. 그리고 스스로 이는 기본소득의 충분한 재원을 마련하기 위한 좋은 방안이라고 자신한다(Van Parijs, 1995: 90). 이는 한편으로는 납득할 수 있는 부분이 있다. 왜냐하면 서유럽의 가치분GDP 중에서 명목상 '노동소득: 자본소득'의 비율이 '7:3' 수준으로 노동소득에 편중되어 있기 때문이다. 이러한 노동소득 비중은 한국의 '6:4'나 미국의 '6.5:3.5'에 비해 매우 높은 편이라 할 수 있다. 하지만 통계에 누락된 자본주의적 부동산·금융 투기소득을 감안하면 사정이 달라진다. 왜냐하면 부동산·금융 투기소득은 대체로 최종적으로는 노동소득의 누출로 형성되기 때문이다. 이 비율은 정확히 측정할 순 없지만 서유럽을 포함한 대부분의 나라에서 가치분GDP의 30% 수준을 넘을 수도 있다. 그렇다면 이는 기본소득의 또 다른 재원으로 고려될 수 있을 것이다. 그런데 판 빠레이스는 이에 대한 통찰을 결여하고 있다. 그 결과 지나친 고율의 노동소득세를 통해 기본소득 재원의 상당부분을 마련하고자 한다. 하지만 이렇게 되면 노동유인이 급격히 감퇴하여 사회전체의 생산력이 급감할 가능성이 크다. 이는 자신이 주창한 경제적으로 '지속가능한 최대한의 기본소득'에 심각한 도전이 될 수 있는 자기모순적인 요소이기도 하다.

더구나 이러한 고율의 노동소득세는 노동자계급 중 상당수의 반대를 초래하여 정치적으로도 실현가능성이나 지속가능성이 낮을 수 있다. 이러한 코뮌주의는 판 빠레이스 자신이 요청한 조건들에 위배된다. 그에 따르면, 기본소

득을 극대화한 코뮌주의는 정치적으로나 경제적으로나 자본주의보다 우월해야 한다(Van der Veen/Van Parijs, 2006a: 3). 그리고 이는 이타적인 인간의 대대적인 양성이라는 무리한 전제조건 없이 이루어져야 한다(앞의 글: 4-5). 물론 판 빠레이스도 자기주장의 이러한 모순을 점차 깨달은 것으로 보인다. 그리하여 앞에서 보았듯이 후기로 갈수록 그는 이러한 자신의 코뮌주의론에 유보조건을 달거나 근본적인 의문을 제기한다. 그 결과 그는 애초의 급진적인 코뮌주의론에서 후퇴하여 ‘코뮌주의 + 지분배당 자본주의 내지 협동조합적 자본주의’를 절충한 ‘최적자본주의’를 주장하거나(Van Parijs, 1995: 206), 부분적인 기본소득에서 시작하여 여러 단계를 거쳐 전면적인 기본소득으로 나갈 것을 주장하는 온건주의로 급선회하는 절충성을 보이기도 한다(Vanderborgh/Van Parijs, 2005: 124이하).

#### 4. 21세기 대안사회 분배원리의 재구성

이처럼 21세기 대안사회에 대한 비전의 차이는 현재의 기본소득모델들 간에 차이를 낳는 강력한 요인이다. 나아가 대안사회에 대한 비전의 모호함은 현재의 기본소득모델의 내용과 위상을 흐드는 배경이 된다. 따라서 지속가능한 대안사회의 경제원리 특히 기본소득과 밀접히 연관된 분배원리를 기본적인 차원에서 재구성할 필요가 있다.

이와 관련하여, 맑스의 두 국면으로 분리된 코뮌주의 경제원리에 대한 재검토가 필요하다. 코뮌주의 첫 번째 국면의 지배적인 경제원리인 ‘노동성과(Arbeitsleistung)에 따른 분배’(MEW 19: 21)는 다소간 ‘필요에 따른 분배’에 의해 보충되긴 하지만, 21세기 자본주의를 넘어서기에는 모자람이 있다. 20세기 후반 이후 현재까지 서유럽 자본주의국가들은 아직 기본소득을 실현하지 못했음에도 불구하고 가치분GDP의 40-50% 수준에 이를 만큼 상당한 수준의 ‘필요에 따른 분배’를 실행하고 있다. 그런 점에서 적어도 ‘필요

에 따른 분배'의 차원에서 현대 자본주의국가 중 일부는 이미 맑스의 코뮌주의 첫 번째 국면보다 앞서 있다.

두 번째 문제는 보다 고차적인 코뮌주의 국면의 경제원리로 맑스가 제시한 “각자 능력에 따라, 각자 자신의 필요에 따라!”(MEW 19: 21)는 지속불가능한 유토피아라는 점이다. 맑스의 원리는 능력에 따라 노동하고, 각자 필요에 따라 분배받는 경제원리를 뜻한다.<sup>19)</sup> 그런데 앞서 판 빠레이스를 검토하면서 보았듯이 이는 게으르거나 이기적인 사람들의 천국이자 현신적인 사람들의 지옥으로 귀결될 수 있는 원리이다. 왜냐하면 각자 노동과 상관없이 필요에 따라 분배받는다면 능력껏 일할 사람은 현신적인 일부의 사람들로 축소될 것이기 때문이다. 나아가 이는 노동자를 감소시켜 사회 전체적으로 생산 및 소득 수준의 축소를 야기할 가능성이 크다.

이처럼 맑스의 두 개의 국면에 따라 분리된 코뮌주의 경제원리들은 시대적으로 낡았거나 아니면 지속가능성이 낮은 유토피아라는 문제점이 있다. 따라서 그 원리들은 변형될 필요가 있으며 이에 따라 21세기 코뮌주의의 상도 새롭게 구성될 필요가 있다. 한 가지 대안은 시공간적으로 서로 분리되어 있는 ‘노동성과에 따른 분배’ 및 ‘필요에 따른 분배’를 통합하여, ‘노동성과+필요에 따른 분배’라는 단일한 새로운 코뮌주의의 분배원리로 변형하는 것이다. 곧 사회전체의 가치분GDP 중 50% 수준은 노동성과에 따라 기업별·개인별로 분배하고, 나머지 50% 수준은 사회전체성원들에게 필요에 따른 코뮌주의적 기본소득으로 분배하는 원리로 재구성하는 것이다. 이는 자본주의사회에서의 자본소득·자산소득·투기소득을 코뮌주의적인 기본소득으로 전환시키는 것을 뜻한다. 이 코뮌주의적 기본소득은 두 가지 점에서 판 빠레이스의 기본소득과 다르다. 첫째로 코뮌주의적 기본소득의 재원은 사후적인 조세가 아니라, 사전적인 사회전체의 실질적인 가치분GDP의 일정비율이다. 이는 생산수단을 사회전체성원의 공유로 전환시키며 생산에서 추가되는 전체

19) 블라슈케는 “각자 능력에 따라, 각자 필요에 따라!”를 필자와 달리 ‘능력보수(Fähigkeitsentgeltung) 또는 노동보수 + 후한 기본소득’으로 해석한다(Blaschke, 2006: 317-318). 하지만 새로운 대안사회의 분배원리로서는 결과적으로 필자와 비슷한 주장을 하고 있는 셈이다.

부가가치를 사회전체성원의 재산(예를 들어 사회연대기금이라 하자)으로 귀속시키는 것을 전제로 한다. 이렇게 되면 세수관리를 위한 행정비용이 판빠레이스의 기본소득보다 훨씬 더 절약되는 효과가 있다. 따라서 이처럼 자본에 대한 사적소유의 폐기를 전제로 하기 때문에, 코뮌주의적 기본소득은 판빠레이스의 기본소득과 달리 자본주의적 불로소득과 투기소득을 전혀 허용하지 않으며 이를 코뮌주의적 기본소득의 재원으로 전환시킨다. 이처럼 생산수단의 사회적 공유로의 전환을 전제하는 '50%의 노동소득+50%의 코뮌주의적 기본소득'은 '노동성과+필요에 따른 분배'의 구체적인 형태라 할 수 있다. 이는 21세기 코뮌주의가 시공간적으로 두 개의 국면으로 분리된 경제원리들이 아니라 하나로 통합된 경제원리에 기초한 단일한 생산양식이어야 한다는 주장이다.

그런데 이처럼 새로운 21세기 코뮌주의 경제원리가 기존 자본주의에 비해 경제적으로 우월한가 또는 지속가능한가라는 물음이 제기될 수 있다. 한국을 포함한 현대 자본주의 체제에서 대부분 나라의 가치분GDP 통계에서 노동소득이 차지하는 비중은 대략 60-70% 수준이며 자본·자산소득이 차지하는 비중은 대략 30-40%에 이른다.<sup>20)</sup> 그러나 GDP 통계의 한계로 인해 임대료 등 상당수 자산소득은 포착되지 않는다. 뿐만 아니라 GDP 통계는 증권양도차익 및 부동산양도차익 등 자본주의적 투기소득은 전혀 포착하지 못한다. 그런데 사실상 노동소득 중 상당부분은 부자들과 금융투기자본의 불로소득이나 투기소득으로 수탈된다. 따라서 정확히 측정할 수는 없지만 현대자본주의 국가의 가치분GDP 중에서 노동소득은 실질적으로 40% 이하에 달하고 불로소득 및 투기소득은 실질적으로 60%를 상회할 것으로 추정된다. 이런 점에서 자본주의는 노동유인과 생산유인을 극대화하는 체제가 아니라, 투기소득과 불로소득을 극대화하며 노동유인과 생산유인은 오히려 약화시키면서

20) 한국의 경우 가치분소득에서 노동소득이 차지하는 비율은 2008년 기준으로 60.6%로, 미국이나 서유럽 등에 비해서는 낮은 편이다(ecos.bok.or.kr). 그리고 2002년 통계를 기준으로 할 때, 선진국 중에서는 미국의 노동소득분배율이 65% 내외로 서유럽이나 일본의 72% 수준보다 낮은 편이다(한국은행, 『알기쉬운 경제지표 해설』, 2004: 230).



사회적으로 많은 시간을 낭비하는 체제라 할 수 있다.

이에 반해 자본주의적인 투기소득과 불로소득의 대부분을 ‘필요에 따른 분배’인 코뮌주의적 기본소득으로 전환시킨 21세기 코뮌주의의 분배원리는 <그림 1>의 세 번째에서처럼 대략 ‘50%의 노동소득+50% 코뮌주의적 기본소득’으로 구성된다(구체적인 비중은 사회성원들의 결정에 따라 다소 가변적일 수 있다). 따라서 이 글에서 제시된 21세기 코뮌주의의 분배원리는 자본주의의 분배원리보다 실질적인 노동소득의 비율을 상승시킴으로써 노동유인 및 생산유인을 오히려 촉진시키는 기제로 작동한다. 뿐만 아니라 불로소득과 투기소득 대부분을 폐기하여 사회 전체성원에게 무조건적으로 지급되는 코뮌주의적 기본소득으로 전환시킴으로써, 자본주의 사회성원들이 투기에 낭비하는 막대한 시간을 자유로운 향유의 시간으로 전환시킬 것이다. 나아가 코뮌주의적 기본소득은 소비성향이 높은 저소득층의 소득을 증가시켜 사회의 소비능력과 더불어 생산을 크게 확장함으로써 자본주의보다 더 빠르고 질적인 성장을 촉진하게 된다. 따라서 이 글에서 제시된 21세기 코뮌주의의 분배원리는 도덕적으로뿐만 아니라 경제적으로도 자본주의보다 우월하며 따라서 지속가능하다.

그리고 생산수단이 사회전체성원의 공유로 전환됨으로써 자본과 더불어 임노동은 폐지되고 노동자들은 노동자 겸 공동경영자로 전환된다. 그리고 사회전체성원은 각각의 노동자집단에게 생산 및 경영을 위임하는 대신 가치분GDP의 일정비율인 코뮌주의적 기본소득을 받는 셈이 될 것이다. 그리고 새로운 사업을 시작하고자 하는 사회성원들은 기존의 노동자들과 마찬가지로 사회연대기금으로부터 집단적으로 자유롭게 투자자금을 활용하고, 역시 가치분GDP의 일정비율을 코뮌주의적 기본소득을 위한 재원으로 귀속시키며 나머지 일정비율은 자신들의 노동소득으로 지급받게 된다. 따라서 방만한 투자 및 기업활동으로 추가적인 부가가치가 생산되지 않는다면 노동소득은 0이 되므로 유고의 자주관리와 달리 방만한 연성예산제약문제는 크게 생겨나지 않을 것이다. 오히려 자본이 없더라도 능력·소질·아이디어 등만 있

으면 누구나 자유로운 생산 및 기업활동을 할 수 있는 기회를 갖게 되어 노동 및 생산 유인이 자본주의보다 월등히 확장될 것이다.

〈그림 1〉 분배원리: 자본주의, 이행기, 21세기 코뮌주의

노동소득 40%	노동소득 40%	노동소득 50%
자본주의적 불로소득 및 투기소득 60%	불로·투기소득 30%	코뮌주의적 기본소득 50%
	기본소득 30%	

기존  
자본주의 분배원리

이행기의  
해방적 기본소득

21세기  
코뮌주의 분배원리

나아가 이 글에서 제시된 21세기 코뮌주의 분배원리 및 경제원리는 자본주의뿐만 아니라 판 빠레이스의 코뮌주의 내지 ‘최적자본주의’보다도 경제적으로 우월하다. 앞에서 보았듯이 판 빠레이스의 최종목표점인 코뮌주의 내지 ‘최적자본주의’는 맑스의 코뮌주의 고차국면과 유사하게 생산수준의 절대적인 정체를 가져올 가능성이 크고 따라서 지속가능성이 보장되지 않는다. 그리하여 판 빠레이스의 코뮌주의모델은 사실상 점진적인 진화주의적 코뮌주의 이행전략으로서 낮은 수준의 기본소득에서 시작한다. 그리하여 자본주의적 불로소득과 투기소득을 사실상 유지시키고 노동소득에 대해서 고율로 과세함으로써 생산유인 및 생산의 수준이 이 글에서 제시된 모델에 비해 낮을 수밖에 없다.<sup>21)</sup>

21) 시간당 생산력을 우선시하는 판 빠레이스와 달리, 이 글에서는 사회전체적인 생산수준을 중점적으로 고려하였다. 곧 코뮌주의는 자본주의보다 시간당 생산력만이 아니라 전체 생산수준이 우월할 때만 자본주의를 넘어설 수 있다고 보았다. 단, 코뮌주의에서 이 생산수준은 생태계의 유지를 우선시하는 생태우선의 원칙에 입각하여 이루어져야 할 것이다. 따라서 현재 생태계의 가장 큰 문제라 할 수 있는 지구온난화의 조속한 해결은 당장의 경제적 효율성의 원칙보다는 생태우선의 원칙에 입각해서 이루어져야 한다. 곧 당장 비용이 더 들더라도 화석에너지는 최대한 빠른 시간 내에 무공해에너지로 대체될 필요가 있다. 뿐만 아니라 우리는 생태계의 미래를 충분히 알 수 없기 때문에 미리 여유로운 상황에서 생태문제에 앞서 대비해야 한다(예비의 원칙). 그러나 이러한 주장이 낮은 수준의 생산을 옹호하는 것으로 귀결되지는 않는

그런데 50%의 코뮌주의적 기본소득은 모든 사회복지를 대체하는 것은 아니다. 장애인에 게는 보다 많은 기본소득이 지급되고, 현물 보조 및 그들의 이동권 등은 오히려 현재의 자본주의적 사회복지수준보다 월등히 강화되어야 하며, 기타 교육·의료·생태환경·맑은물·통신·무상급식·보행자전용길·맑은공기·대중교통 등은 사회전체성원들이 무상으로 향유할 수 있는 보편적인 현물기본소득 내지 코뮌재로 전환되어야 할 것이다. 특히 지방공동체 차원에서 이러한 현물기본소득은 유력한 대안이 될 수 있다. 왜냐하면 지방공동체는 성원들의 다양한 현물적 필요를 보다 용이하게 알 수 있고 실행할 수 있기 때문이다(곽노완, 2010: 95-96). 판 빠레이스도 지적했듯이, 기본소득은 이러한 추가적 사회복지 및 현물복지를 폐기하는 것이 아니라 연령별·장애에 따른 현금기본소득과 더불어 이러한 추가적 사회복지를 현물기본소득의 형태로 확대하는 기획이라 할 수 있다(Van Parijs, 1995: 42-45).

그런데 여기서 제시된 21세기 코뮌주의의 분배원리와 경제원리는 사적소유의 사회전체성원의 공유로의 전환이 이루어진 다음에야 실행될 수 있다. 따라서 21세기 자본주의라는 시공간적 제약 속에서 활용 가능한 이행의 경제적 조건을 검토할 필요가 있다.

## 5. 21세기 코뮌주의로의 경제적 이행전략 : 해방적 기본소득 + 연기금 및 금융자본을 활용한 주식회사의 공유화

사실상 사회전체성원의 공동소유인 연기금 및 금융자본을 활용하여 대부분의 상장·비상장 주식회사를 사회전체성원의 공유로 전환한다면 21세기

---

다. 오히려 코뮌주의는 자본주의뿐만 아니라 판 빠레이스 자신이 생각했던 것보다 훨씬 역동적이며 급속히 발전하는 생산수준을 보장해야 지속가능하다. 그리고 이는 무공해에너지로의 최대한 빠른 전환과 더불어, 생산물의 내구성 높이고 생산물을 소형화하는 것과 결부되어야 한다. 그러면 물리적인 자연소재를 지금보다 덜 사용하면서도 높은 생산수준은 유지될 수 있다. 이런 점에서 코뮌주의의 생산력 및 생산수준의 발전은 양적인 발전이 아니라 질적인 발전이 되어야 한다.

코뮌주의로의 이행은 경제적으로 충분히 가능하다. 그리고 이러한 조건은 한국을 포함한 21세기 자본주의 국가에 이미 충분히 주어져 있다. 한국에는 이미 사회적 공동소유인 250조원 이상의 연기금이 적립되어 있으며, 기업들이 사실상 전체사회성원의 공동소유인 은행 등 금융자본으로부터 자기자본의 평균 100%수준에 달하는 부채를 갖다 쓰고 있다. 따라서 정치적인 역량만 뒷받침된다면, 당장에라도 대다수 생산수단을 전체사회성원의 공동소유로 전환할 수 있는 21세기 코뮌주의의 시초축적이 가능하다. 하지만 전지구적 차원에서의 현실사회주의의 끔찍한 과오와 실책 그리고 특히 6·25전쟁으로 인한 한국사회에서의 레드콤플렉스는 이러한 진보정치 가능성을 제압하고 있다.

따라서 자본주의 내에서의 해방적인 세계개혁을 통해 21세기 코뮌주의의 비전을 앞당길 수 있는 중간 경로의 가능성도 유망한 전략이 될 수 있을 것이다. 자본주의적 불로소득 및 투기소득 그리고 토지 내지 생태환경에 대한 조세를 강화하여 추가적인 재원을 확보하는 기본소득은 자본주의 안에서 세계개혁을 통해서 실현가능한 최대치의 급진적 기획일 것이다. 이러한 해방적 기본소득이라면 자본주의적 사적소유를 약화시키고 공동소득에 대한 사회전체성원의 코뮌주의적 권리의식을 촉진할 수 있을 것이다.

2009년 초 민주노총 정책연구원에서 제출한 한국의 기본소득모델은 이러한 문제의식을 담은 것이었다(강남훈·곽노완, 2009: 65-82). 이를 그림으로 표시하면 <그림 1>의 중간부분에 해당한다.

이러한 한국의 기본소득모델이 ‘21세기 코뮌주의로’의 이행전략의 한 부분이 될 수 있는 요소로는 몇 가지가 있다. 첫째로, 자본주의적인 투기적 증권양도차익에 대한 중과세를 통해 최대의 기본소득 재원을 마련하자는 제안이 담겨 있다는 점이다. 이는 주식 등 증권가격의 하락을 촉발하여, 연기금 및 금융자본을 활용해 주식회사의 전사회적 공동소유로의 전환을 쉽게 해 줄 것이다. 둘째로, 이자소득·배당소득·토지에 대한 과세를 강화하여 상당한 재원을 조달하자는 안이 제시되어 있다. 이는 자본주의적인 이윤을 사회적으로

환수하여 자본의 독점과 지배를 약화시키며 자본주의적 불로소득에 대한 사회전체성원의 권리를 확장하는 기제라 할 수 있다. 셋째로, 코뮌제인 생태환경을 소모하고 파괴하는 데 대해 환경세를 신설하여 자본주의적인 생태환경 파괴를 억제하고자 하였다. 넷째로, 토지세 신설을 통해 지가를 낮추고 토지 사회화의 유리한 조건을 촉진할 방안을 제시했다. 다섯째로, 기본소득에 무상교육·무상의료 제도를 결부시킴으로써 코뮌제의 확장과 이에 대한 사회전체성원의 권리를 강화하고자 하였다. 그리고 사회전체성원의 사실상 공동소유인 연기금과 금융자본을 활용해 모든 주식회사를 사회전체성원의 공유로 전환함으로써 자본주의적인 이윤과 투기소득(이자+배당+지대+증권양도차익+부동산양도차익)을 코뮌주의적인 기본소득으로 전환할 방안을 열어놓았다(강남훈·곽노완, 2009: 82-83). 이는 자본주의의 폐기 및 21세기 코뮌주의 시초축적의 경제적 계기와 가능성을 제시한 것이라 할 수 있다.

물론 거기서 제시된 원리와 세부방안 중에 수정·보완이 필요한 부분도 많이 있을 것이다. 장애인에 대해 보다 높은 기본소득을 제공한다는 것을 명시적으로 밝히지 않았는데, 이를 명확히 할 필요가 있다고 생각된다. 그리고 현물기본소득으로 무상교육과 무상의료만을 고려했는데, 무상보육·돌봄노동서비스·공공임대주택·맑은공기·무상급식·보행자 전용길과 광장·보다 많은 공원·무상대중교통 등이 추가될 필요가 있을 것이다. 그리고 이 중에 무상급식·보행자 전용길과 광장·무상대중교통을 포함해 많은 것들은 지자체 차원에서도 당장 실현가능한 현물기본소득일 것이다. 또한 노동소득에 대한 증세를 가능한 한 억제하였고, 불로소득 및 투기소득은 가능한 한 중과세하여 재원을 마련하고자 했지만 이 원칙을 보다 강력하게 밀고 나갈 필요가 있었던 것으로 생각된다. 곧 노동소득의 경우 특별한 고소득이 아니라면, 증세를 전혀 하지 않는 것이 나왔을 수도 있다. 총액으로 그리 큰 비중을 차지하지도 않는 노동소득증세로 인해 임노동자들이 기본소득도입에 대해 심리적으로 거부감이나 부담을 갖는 부작용이 있을 수도 있기 때문이다. 또한 당시 생각지 못했던 재원의 원천을 그간에 새로이 발굴하기도 했다. 통화중

가량 중 일정비율이나 통화창조차익을 기본소득의 재원으로 활용할 수 있다는 점이 그것이다. 이미 마이런 프랭크만(Frankman)은 세계단일통화체제를 구축하고 인플레이를 유발하지 않는 범위에서 이 단일통화창조수익을 전지구적 기본소득의 재원으로 활용하자고 제안한 바 있다(Frankman, 2006: 60; Van Parijs, 2006: 46).<sup>22)</sup> 일단 현재처럼 화폐주조권이 각국 중앙은행에 귀속되는 한, 이러한 방안은 국가별로 추가적인 기본소득의 재원이 될 수 있다. 그리고 각국 중앙은행이 시중은행으로부터 통화창조권을 회수한다면 후버나 더글라스 등이 주장했듯이 그 재원은 더욱 확대될 수 있다. 이런 점들을 고려하여 한국의 기본소득모델은 스스로 변혁될 필요가 있다.

## 6. 기본소득운동의 주체: 프롤레타리아트와 프레카리아트

기본소득은 결과적으로 부자와 자본가의 소득을 노동자계급 및 사회의 경제적 약자에게 이전하는 제도이다. 특히 민주노총 정책연구원이 설계한 기본소득은 2인 가족을 기준으로 연간 실질소득이 1억원 이하인 경우 이득을 보는 모델이다(강남훈·곽노완, 2009: 69). 이는 대체로 한국사회에서 상위 10%의 소득이 나머지 90%에게 이전되는 모델이라 할 수 있다. 따라서 인구의 90%는 이 기본소득모델의 잠재적인 지지자이자 한국기본소득운동의 잠재적인 주체라고 할 수 있다. 맑스가 『자본』에서 착취(Ausbeutung, Exploitation)당하는 임노동자계급으로 정의한 프롤레타리아트(Proletariat)(MEW 23: 642)뿐만 아니라, 1970년대 이후 탈산업사회에서 불안정한 노동과 소득에 시달리면서 초과착취당하거나 수탈(Expropriation)당하는 모든 사람들, 곧 프레카리아트(Precariat)<sup>23)</sup>는 21세기 들어 전지구적으로 급부상하고 있

22) 프랭크만의 세계단일통화창조를 통한 전지구적 기본소득 발상은 독일의 사회학자 요셉 후버(Joseph Huber)의 통화창조 및 더글라스(Douglas)의 사회신용을 통한 국민배당 발상에 기반하고 있다(Füllsack, 2002: 180-183에서 개인용; 리처드 쿡, 2010: 35).

23) 프레카리아트(Precariat)는 21세기 들어 불안정노동자를 지칭하거나 아니면 더 넓게 불안정한 소득과 삶을 사는 탈산업사회의 새로운 하층계급을 지칭하는 용어로 널리 사용되는 개념이다. 이탈리아의 정치학

는 해방적 기본소득운동의 평등한 주체들이다.

한국의 기본소득운동은 실업과 빈곤에 대한 근원적인 대안일 뿐만 아니라, 진보정치+노동+생태+여성+실업자+장애인+인권+의료+대안교육+도시민민+영세자영업자+농민+대학생+청소녀(년)+노령자 운동의 주체를 비약적으로 활성화시키며 이들 다양한 운동을 가로지르는 연대의 지렛대가 될 수 있다. 이처럼 다양한 운동주체의 형성과 연대를 위한 지렛대가 될 기본소득운동은 대안사회로의 이행을 위한 경제적인 조건을 확보하는 운동일 뿐만 아니라 진보적 주체를 비약적으로 확장하는 운동이기도 하다. 이런 점에서 기본소득운동은 유력한 주체형성전략이자 진보역량을 극대화시키는 연대 전략이라 할 수 있다.

해방적인 기본소득이 현실화되면 경제적 권리만 신장되는 것이 아니라 우리의 삶 자체가 근본적으로 바뀌게 될 것이다. 무소득 노령층, 가정주부, 장애인, 청소녀(년), 대학생, 실업자, 사회운동가, 인정받지 못한 예술가 등 독자적인 경제적 소득이 없었던 사람들뿐만 아니라 임금노동자들조차 보다 안정적인 경제적 기반을 갖게 된다. 이는 그 자체로 우리의 가치관뿐만 아니라 우리의 무의식 그리고 우리의 삶 전체를 바꿀 것이다. 임노동자들은 연장근로를 하지 않아도 더 많은 현금소득과 더 많은 현물소득을 얻게 될 것이므로 세계최장시간을 노동하던 속박에서 벗어나 자신과 가족, 그리고 사회를 위해서 다른 활동을 할 수 있는 시간을 더 많이 갖게 될 것이다. 이처럼 기본소득은 1인당 노동시간단축을 촉진하여 간접적으로 일자리를 증가시키는 효과를 낳을 것이다.

최악의 경우에도 최소한의 품위를 지키면서 살 수 있는 해방적 기본소득

---

자인 알렉스 포티(Alex Foti)는 프레카리아트를 탈산업사회에서 과거 산업사회의 프롤레타리아트와 유사한 상황에 있는 사람들로 정의한다([de.wikipedia.org/Prekariat](https://de.wikipedia.org/Prekariat)). 에벨린 페랭(Evelyne Perrin)도 포티와 유사하게 프레카리아트를 불안정노동자라는 의미로 사용한다(앞의 곳). 그리고 급진적 기본소득 모델(공동체자본급여)을 주장한 가이 스탠딩(Guy Standing)도 대체로 불안정노동자를 프레카리아트라고 지칭하는 것 같다([THE WEEKLY SP 29호, weekly.sp.or.kr/article/195/](https://www.theweeklysp.com/article/195/)). 그러나 나는 이 개념을 불안정노동자만이 아니라 일상 용어법에 따라 삶에 필요한 안정된 소득을 보장받지 못하거나 사회적으로 배제당하는 모든 사람에 대해 확장해서 사용하고자 한다([de.wikipedia.org/Prekariat](https://de.wikipedia.org/Prekariat)). 여기에는 장애인, 청소녀, 이주자, 영세노령층, 영세자영업자, 그 밖의 소수자 등이 모두 포함될 수 있을 것이다.

의 시공간은, 우리가 자본의 사슬을 벗어나서 스스로의 삶을 설계하며 원하는 자유로운 활동을 할 수 있게 만드는 기반이 될 것이다. 이는 다시 자유를 향유할 수 있는 우리의 능력을 배가시켜줄 것이다. 그리고 무엇보다 “각자의 자유로운 발전이 만인의 자유로운 발전을 위한 조건이 되는 연합체”(MEW 4: 482), “자유로운 인간들의 연합”(MEW 23: 92), “연합지성(associierter Verstand)”(MEGA II.4.2: 331)의 사회, “개인의 완전하고 자유로운 발전이 근본 원칙”(MEW 23: 618)이 되는 사회, 곧 코뮌주의를 욕망할 수 있는 능력을 비약적으로 확장시켜 줄 것이다. 그리고 이것이 해방적인 기본소득이 21세기 코뮌주의로의 이행전략이 될 수 있는 가장 큰 이유이다.

특히 민주노총 정책연구원이 제시한 한국의 기본소득 모델은 자본주의적 불로소득과 투기소득에서 최대한의 재원을 환수하며 노동소득 증세는 가능한 한 억제했다는 점에서 노동자계급의 압도적인 대다수에게 이익이 되는 모델이다. 이는 기본소득 재원의 상당 부분을 고용지대를 통해 마련하고자 한 판 빠레이스의 모델이나, 노동소득을 포함한 모든 소득에 대해 일괄적으로 추가적인 35%의 증세를 하겠다는 독일 좌파당 연방연구회 기본소득위원회의 모델처럼 상당비율의 정규직에게 손해가 되며 따라서 결과적으로 그들을 적으로 만드는 우를 범하지 않기 위함이었다. 이는 한국의 기본소득모델이 자본주의적 불로소득과 투기소득의 압도적인 재원을 발견해 냈기에 가능했던 일이다. 그리고 또 다시 이러한 발견은 자본주의를 넘어설 구체적 상과 명료한 문제의식을 가졌기 때문에 가능한 것이었다. 오히려 급진적일수록 더 많은 사람들과 더 많은 것을 공유하고 나눌 수 있다는 사실은 자본주의를 넘어설 대안사회가 그리 멀지 않은 곳에 있음을 알려준다. 그 대안사회를 만들어 가는 길에서 한국의 정규직을 포함한 노동자계급은 잃을 것이 없다. 아니 오히려 97-98년 IMF위기 이후 급격히 질시의 대상으로 뒤바뀐 정규직 노동자들과 민주노총을 포함한 노동운동은, 초과착취당하며 수탈당하는 21세기 진보운동의 새로운 주체인 프레카리아트와 거대한 희망을 나눌 친구가 될 수 있을 것이며 96-97년의 노동자대투쟁 때보다 훨씬 더 평등하고 매력적



인 연대의 파트너로 새롭게 부상할 것이다. 해방적인 기본소득 및 코뮌주의  
적인 기본소득은 이를 위한 지름길이다.

## 참고문헌

- 강남훈·곽노완, 2009: 「국민 모두에게 기본소득을!」, 『즉각적이고 무조건적인 기본소득을 위하여! 경제위기에 대한 진보의 대안을 말한다』, 민주노총 정책 연구원, 민주노총.
- 강동진, 2010: 「한국사회 빈곤 현실과 기본생활권운동」, 『인권법평론』 제 4호.
- 곽노완, 2006a: 「마르크스 사회(공산)주의론의 모순과 21세기 사회주의」, 『마르크스주의 연구』 제3권 2호.
  - , 2006b: 「21세기 대안사회의 경제철학 - 기존 '좌파운동'과 '지속가능한 진보'의 등장과 관련하여」, 『철학연구』 제 100집(2006년 겨울), 대한철학회.
  - , 2007a: 「연기금 사회주의의 한계와 가능성」, 『사회이론』 2007년 봄·여름 제 31호.
    - , 2007b: 「기본소득과 사회연대소득의 경제철학」, 『시대와 철학』 제 18권 2호.
    - , 2008a: 「대안사회의 경제적 시공간 - 독일과 한국에서 기본소득과 사회연대소득의 가능성을 중심으로」, 『마르크스주의 연구』 제 5권 제 4호.
    - , 2008b: 「달러지배체제의 위기와 한국경제의 미래비전」, 『진보평론』 제 38호 (2008년 겨울).
    - , 2009: 「신자유주의와 실질적 자유지상주의의 경제철학 - 하이에크의 시장중심주의와 판 빠레이스의 기본소득 논의를 중심으로」, 『사회와 철학』 제 18호.
    - , 2010: 「글로벌 아고라와 기본소득」, 『마르크스주의 연구』 제 7권 제 2호.
    - , 2010b: 「노동해방과 기본소득운동」, 『1등만 기억하는 더러운 세상을 뒤집어라』, 매일노동뉴스.
- 박석삼, 2010: 「실현가능성 희박한 기본소득론」, [newscham.net/news/view.php?board=news&nid=56040](http://newscham.net/news/view.php?board=news&nid=56040).
- 박홍규, 2008: 「기본소득(Basic Income) 연구」, 『민주법학』 제 36호, 2008. 01.
- 서정희/조광자, 2008: 「새로운 분배제도에 대한 구상 - 기본소득(Basic Income)과 사회적 지분급여(Stakeholder Grants) 논쟁을 중심으로」, 『사회보장연구』, 제 24권 제 1호.
- 성은미, 2002: 「새로운 사회적 권리로서 기본소득(Basic Income)」, 『사회복지와 노동』 2002년 봄 통권 5호.

- , 2007: 『사회연대 국가전략 -사회연대 복지모형』, 진보정치연구소.
- 이명현, 2006: 『복지국가 재편의 새로운 대립축: 워크페이 개혁과 기본소득 구상』, 『사회보장연구』 22권 제 3호.
  - , 2007: 『유럽에서의 기본소득(Basic Income) 구상의 전개 동향과 과제 - 근로안식년(Free Year)과 시민연금(Citizen's Pension)』, 『사회보장연구』 23권 제 3호.
- 이영환, 2009: 『국민기초생활보장법 제정 10년의 의미』, 참여연대 · 비판과대안을위한사회복지학회, 『국민기초생활보장법 제정 10년, 한계와 과제』, 2009년 9월 3일, 참여연대 느트나무 홀.
- 이태수, 2009: 『국민기본선 어떻게 확보할 것인가? - 소득보장체계의 전반적인 개편 모색』, 참여연대 · 비판과대안을위한사회복지학회, 『국민기초생활보장법 제정 10년, 한계와 과제』, 2009년 9월 3일, 참여연대 느트나무 홀.
- 이환식, 2000: 『지식사회의 이율배반』, 『진보평론』 제5호(200년 가을).
- 일본어잡지세미나팀, 2008, 『사카이 다키시와의 집중 세미나 참고자료』.
- 장석준, 2006: 『21세기의 현실 대안-사회주의』, 『마르크스주의 연구』 제3권 2호.
- 전병권, 2006: 『인지자본주의의 문제설정』, 『진보평론』 제27호(2006년 봄).
- 제갈현숙, 2010: 『노동운동과 사회복지: 계급적 사회복지 운동을 위해』, 『위기의 노동운동 더 아래로, 더 왼쪽으로』, 메이데이.
- 룩, 리처드, 2010: 『통화개혁과 국민배당』, 『녹색평론』 111호(2010년 3-4월).
- 허선, 2009: 『국민기초생활보장법 10년의 한계와 과제』, 참여연대 · 비판과대안을위한사회복지학회, 『국민기초생활보장법 제정 10년, 한계와 과제』, 2009년 9월 3일, 참여연대 느트나무 홀.
- 柄谷行人, 2002: *Transcritique*(송태욱 옮김, 『트랜스크리티크』, 한길사, 2005).
- Bischoff, J., 2007: *Allgemeines Grundeinkommen*, VSA, Hamburg.
- Blaschke, R., 2004: "Grantiertes Grundeinkommen", [blog.jinbo.net/cheiskra](http://blog.jinbo.net/cheiskra)
  - , 2006: "Sklaverei der Lohnarbeit als Ziel? Kritik der Kritik von Reiner Roth am Bedingungslosen Grundeinkommen"(김원태 옮김, 『당신의 목표는 임금노동의 노예? 라이너 로트의 '조건 없는 기본소득' 비판에 대한 반비판』, 『진보평론』 제39호, 2009년 봄).

- , 2008: “Bedingungsloses Grundeinkommen versus Grundsicherung”,  
rls standpunkte 15/2008.
- Callinicos, A., 2003: *An Anti-Capitalist Manifesto*(정성진/정진상 옮김, 『반자본주의 선언』, 책갈피).
  - Die Linke. Bundesarbeitsgemeinschaft Grundeinkommen, 2006: “Konzept der BAG Grundeinkommen in und bei der Linkspartei. PDS”, 16. Juli 2006., die-linke-grundeinkommen.de
  - Elgarte, J., 2008: “Basic Income and the gendered division of labour”, Basic Income Studies, Vol. 3 (1), December 2008.
  - Fromm, E., 1966: “The Psychological Aspects of the Guaranteed Income” in R. Theobald(ed.). *The Guaranteed Income, Next Step in Economic Evolution?*, New York, Doubleday, 1966.
  - Frankman, M. J., 2006: “Ein weltweites Grundeinkommen – eine Parteinahme” in M. Füllsack(Hg.), *Globales soziale Sicherheit: Grundeinkommen – weltweit?*, Berlin.
  - Füllsack, M. 2002: *Leben ohne zu arbeiten?*, Avinus Verlag.
  - Gorz, A., 1997: *Arbeit zwischen Misere und Utopie*, Frankfurt/Main, Suhrkamp(2000).
  - Howard, Michael W., 2002: “Liberal and Marxist Justifications for Basic Income”, BIEN 9th International Congress, Geneva, Sep. 12th–14th.
  - Howard, M. W., 2005: “Basic Income, Liberal Neutrality, Socialism, and Work”, Widerquist/Lewis/Pressman(ed.), *The Ethics and Economics of the Basic Income Guarantee*, Ashgate.
  - Kipping, K., 2006: ‘Freiheit und Sozialismus – Let’s make it real’, www.katja-kipping.de/emanipap.htm.
  - , 2008: “Moving to Basic Income(BI) — A left-wing political perspective”, Basic Income Earth Network, 12th International Kongress, Jun 2008.
  - Negri, A./Hardt, M., 2000: *Empire*(윤수중 옮김, 『제국』, 서울: 이학사, 2001).
  - Neuendorff/Peter/Wolf(Hrsg.), 2009: *Arbeit und Freiheit im Wider-*

*spruch?*, VSA.

- Reitter, K., 2005: “Grundeinkommen als Recht in einer nachkapitalistischen Gesellschaft”(김원태 역, 「자본주의 이후의 사회의 권리로서의 기본소득」, 『진보평론』 제38호, 2008년 겨울).
- Vanderborght, Y. & van Parijs, P., 2005: *Ein Grundeinkommen für alle? Geschichte und Zukunft eines radikalen Vorschlags*, Frankfurt am Main, Campus(2005).
- Van der Veen R. J. & Van Parijs, P., 1993: “Universal grants versus socialism”, in *Marxism Recycled*, Cambridge University Press.
  - , 2006a: “A Capitalist Road to Communism”, *Basic Income Studies* Vol. 1, Issue 1.
  - , 2006b: “A Capitalist Road to Global Justice. Reply to Another Six Critics”, *Basic Income Studies* Vol.1, Issue 1.
- Van Donselaar, G., 2009: *The Right to Exploit*, Oxford University Press.
- Van Parijs, Philippe, 1993: *Marxism recycled*, Cambridge, Cambridge University Press.
  - , 1995: *Real Freedom for All: What (If anything) can justify capitalism?*, Oxford University Press.
  - , 2000: “Basic Income: A Simple And Powerful Idea for the 21 Century”, *Basic Income European Network, 7th International Congress Berlin*.
  - , 2006: “Grundeinkommen als weltweites Projekt?”, Füllsack(Hrsg.), *Globale soziale Sicherheit*, Avinus.
- Werner, G. W., 2006: *Ein Grund für die Zukunft: das Grundeinkommen*, Verlag Freies Geistesleben.
  - , 2007: *Einkommen für alle*(3. Aufl.), Keipenheuer & Witsch.
- Widerquist, K., 2005: “Does She Exploit or Doesn’t She?”, Widerquist/Lewis/Pressman(ed.), *The Ethics and Economics of the Basic Income Guarantee*, Ashgate.
- Wright, E. O., 2005: “Basic Income as a Socialist Project”, [www.ssc.wisc.edu/~wright/Basic%20Income%20as%20a%20Socialist%20Project.pdf](http://www.ssc.wisc.edu/~wright/Basic%20Income%20as%20a%20Socialist%20Project.pdf).stract



# 생활임금운동의 이념, 체제, 운동 : 민주노동운동과 고진로 경제

안 현 효 (대구대)

## 1. 서론 : 문제제기

현재 우리나라의 민주노동운동에 대한 우려 또는 비판의 목소리가 높다. 전투적 노동운동의 선두에 섰던 민주노총의 지지기반이 중화학대기업이었기 때문에 초기 투쟁성과는 빛났지만 민주화 이후의 경제적 민주주의 확보와 운동의 대중성 확보에는 많은 한계를 노정했다. 1997년 IMF 이후 전체 노동자의 50%를 차지하는 비정규직 노동자가 민주노동운동의 흐름에 동참하지 못하고 있는 현실이 그 한계를 잘 보여준다. 민주노동운동의 한계의 원인과의 대안에 대한 논의가 많이 있다(강신준, 2009; 신병현, 2009; 노중기, 1999). 하지만 필자는 이 위기와 관련한 두 가지 지점으로부터 본 연구의 단서를 찾았다.

첫째는 민주노동운동의 세력기반이 조직 대기업노동자들이라는 점과 관련하여 조직노동자들의 상대적 고임금에 대한 사회적 비판에 대해 효과적으로 대응하지 못하고 있다는 점이다. 이 현실은 종종 비정규직 노동자와의 연대에 있어 대기업 정규직 노동자들이 일정한 양보를 해야 한다는 사회적 요구와 민주노총의 조직대중의 이익 침해라는 모순적 상황으로 나타났다. 이는 민주노동운동의 내적 딜레마를 이룬다.

둘째는 민주노총으로 대표되는 민주노동운동이 1997년 이후 급증한 비정

규직 노동자를 효과적으로 대변하지도 못했고, 또 이들을 효과적으로 조직화하지도 못했다는 점이다. 대체로 공공부문과 대기업부문 노동의 조직율은 다소 안정적이지만 중소기업과 비정규직 노동에 대한 조직율은 거의 개선되지 못하였다. 이러한 현상은 민주노총이 생산자로서의 노동자를 전체적으로 대변하지 못하는 결과를 초래한다. 이는 민주노동운동의 외적 딜레마를 이룬다.

본 연구는 앞에서 지적한 내적 딜레마에 대해서는 고진로 산업전략을 통해 고임금이 우리 경제의 번영과 호순환을 가져올 수 있다는 점을 보여야 한다고 주장하고, 외적 딜레마에 대해서는 생활임금운동과 같은 창의적인 지역밀착형 운동형태를 비정규직 노동자 및 영세자영업자들과 연합하여 개발해야 한다는 점을 지적하고자 한다.

2절에서는 이러한 문제의식을 좀 더 구체적으로 살펴보기 위해 미국 노동운동의 비약적 성장의 계기가 된 것으로 알려진 생활임금운동을 살펴보고, 3~5절은 생활임금운동과 관련된 쟁점을 이념, 체제, 운동의 세 측면에서 살펴보고자 한다.

6절은 이러한 미국의 생활임금운동의 경험이 우리나라의 민주노동운동에 미치는 시사점을 요약할 것이다.

## 2. 미국의 생활임금운동

1994년 볼티모어 시(Maryland주, 미국)에서 처음 시작된 생활임금 조례 제정 운동은 오늘날 200군데의 도시 운동으로 확산되어 120군데 이상의 생활임금 조례 제정 성과를 가져왔다. 생활임금은 최저임금인 시간당 6\$ 수준을 넘어서서 풀타임 기준으로 빈곤선을 넘길 수 있는 수준의 임금으로 대략 9~11\$에 이른다. 즉 최저임금 기준으로 약 150% 정도 되는 임금이다. 이 임금수준은 주, 시, 군 수준의 지방정부의 지원을 받는 사업자는 자신의 노동



자에게 빈곤수준의 임금을 지급해서는 안된다는 규제적 조례에 입각하고 있다. 그 원칙은 납세자의 임금이 빈곤수준의 일자리에 지원하는데 사용되어서는 안된다는 원칙이다.

미국에서 생활임금운동이 시작하게 된 경제적 배경은 1970년대 이래 계속된 실질최저임금의 저하 및 중하층 노동자의 생활수준의 저하였다. 그 결과 같은 기간 미국 노동자의 노동생산성은 계속 증가하였으나 실질임금은 노동생산성 상승과 같은 비율로 증가하지 못했던 것이다. Pollin(2005)에 의하면 최저임금이 노동생산성 증가를 반영했다면 오늘날 미국의 시간당 최저임금은 14.65달러가 되어야 한다.

이러한 저임금 노동자의 궁핍한 경제적 여건을 배경으로 발생한 생활임금운동은 노동운동과 지역공동체운동이 결합하면서 지역 내 시민운동과 종교단체들이 동참하여 나타난 자발적 뿔뿌리 운동의 특성을 띠게 되어 정치적으로 주목할 만한 운동이 되었다. 다른 운동과 달리 지역민과 현장 노동조합원이 직접 참여하는 운동이면서 경제적 이득 뿐 아니라 운동 조직의 확대라는 성과를 확보했던 것이다. 전미노동조합(AFL-CIO: the American Federation of Labor-Congress of Industrial Organizations)은 적극적으로 생활임금운동에 동참하였는데 여기에는 ARCON(the Association of Community Organization for Reform Now)이라는 지역 기반의 시민운동이 연대하였다.<sup>1)</sup>

물론 생활임금운동은 저소득층 노동자의 실질 소득을 증대시킨다는 복지운동이자 노동운동이지만 지극히 미국적 현상이다. 첫째로 연방차원에서 강제하는 연방최저임금과 달리 지역(시와 타운과 같은 최소 자치 단위, 그리고 군) 수준에서 적용되는 풀뿌리 운동이다. 둘째 모든 노동자에게 적용하

---

1) ACORN's goal was to "unite welfare recipients with needy working people around issues such as school lunches, unemployment, Vietnam veterans' rights, and emergency room care." 에이콘은 1970년 미국에서 창설된 시민단체로서 무료급식과 같은 주민복지 운동을 시행하여 40만명의 진성 회원을 가진 진보적인 단체로 성장했다. 2006년대에는 회원 규모가 130만명에 달하였는데 오바마의 대통령 당선에도 크게 기여했다. 하지만 에이콘의 부정등록 비리, 임원의 공금횡령 사건이 폭로되면서 보수단체의 공격을 받아 2010년 3월 22일 해산했다.

는 것이 아니라 정부 입찰사업에 참여하는 기업체에게 적용하는 운동이라는 점이다.<sup>2)</sup>

하지만 이 운동 자체가 미국 내에서 확산되면서 많은 주요 도시들이 채택하여 전국적 현상이 되기 시작했고, 적용의 범위도 확산하여 행정부서에 관련한 업무를 하지 않는 일반 사업체까지도 적용되기 시작했다. 이는 미국 내에서 저소득, 저숙련 노동자의 임금을 상승시키는 효과를 낳았다.

한편 생활임금 운동이 뿌뿌리 운동으로서 지역에서 출발하여 전국적으로 확산되는 과정에서 이 운동에 적극 동참했던 전미노동조합은 저소득층과 비숙련노동자 층을 조직화하는 성과를 거두었다.

본 연구는 이러한 미국의 생활임금이 그 자체로서 확대되고 지속될 생명력을 가지고 있는가, 또 우리나라에 주는 함의는 무엇인가라는 문제를 검토하기 위해 생활임금운동이 가진 이론적 쟁점들을 분석해보고자 한다.

첫째의 쟁점은 생활임금운동이 궁극적으로 추구하는 것, 즉 이념이 무엇이라는 문제다. 단순히 저소득노동자들의 소득을 증대시키는 복지운동의 차원에서 접근한 것이라면 이십여년 동안 활성화되어 높은 성과를 거두기 어려웠을 것이다. 따라서 생활임금운동을 통해 실리적인 결과를 얻으면서 궁극적으로 확보하고자 한 정치적 이념이 있을 것으로 추론할 수 있다.

둘째의 쟁점은 생활임금의 성과로 저소득층의 시간당 임금이 상승한다면 미국 내 저숙련노동에 기반한 산업의 공동화가 나타나지 않을까라는 문제, 즉 현재와 같이 글로벌한 경제체제에서 한 나라에서의 생활임금 운동이 달성하고자 하는 고임금체제가 존속가능할까라는 문제다. 즉 생활임금의 체제 내의 지속가능성이다.

셋째의 이론적 쟁점은 생활임금운동을 통해 미국의 노동운동은 어떤 성과

---

2) 이러한 특수한 형태를 띤 이유에는 역사적 제도적 배경이 있다. 즉 정부 관련 사업을 하는 업체의 조건에 대한 규제를 할 수 있는 역사적 전통이 있었던 것이다. Davis-Bacon Act(1931), Anti-Kick-back Act(1934), Walsh-Healy Public Contract Act(1936), Acnamara-O'Hara Service Contract Act(1965), Executive Order 11246(1965) 등은 정부조달 권한의 집행 시 부가조건을 강제할 수 있다. 이 법들은 정부조달에 참여한 사업자들이 그 종업원에게 최저임금 보다 높은 우대임금과 근로조건을 제공할 것과 소수인종에 대한 역차별(affirmative action)을 하도록 규제한다.

를 얻었으며 그 이유는 무엇인가라는 점이다. 생활임금운동의 대상이 저소득, 비숙련 노동자라는 점은 오늘날 비정규직 노동자를 민주노동운동의 한 축으로 세우지 못한 우리나라의 사정과도 맞닿아 있다.

### 3. 생활임금운동의 이론적 문제1 : 이념 - 노동운동과 지역운동이 결합한 미국판 사회민주주의

생활임금운동은 지방정부의 업무를 수행하는 민간기업이 자신의 노동자에게 빈곤수준의 임금이 아닌 생활임금을 지불하도록 규제하는 조례를 제정하고자 하는 운동이다. 신자유주의 또는 워싱턴컨센서스의 주요 신조는 작은 정부, 민영화, 감세, 규제완화 등인데 이러한 논리에 따라 기존 정부가 직접 수행해왔던 다양한 사업이 외주화되면서 더 낮은 임금노동자를 창출하는데 기여해왔다.

최초의 생활임금 운동의 성공사례인 1994년 볼티모어의 생활임금조례로 인해 볼티모어 시 정부와 사업상 계약을 맺거나 재정지원을 받는 기업은 당시 최저임금인 4.35\$ 보다 더 많은 6.1\$를 지급해야 했다. 생활임금의 주된 수혜자가 된 노동자는 경비원, 돌봄 노동자, 수위, 주차관리원, 청소원 등 기존 저임금 노동자들이었다.

최초에는 지방정부의 지원을 받는 사업자들에 한했지만, 생활임금운동이 확산되면서 대학 등 민간기관들에게로 확대 적용되었고 샌프란시스코(2004)와 뉴멕시코(산타페 시정부, 2004) 등은 시 전역의 노동자를 대상으로 최저임금보다 2~5\$가 높은 생활임금을 적용했다.

이러한 생활임금운동의 이념적 기초는 미국 내의 진보주의이다. 미국 내의 정치이데올로기는 공화당이 대변하는 보수주의와 민주당이 대변하는 자유주의가 있는데 이러한 양당체제 속에서 진보주의 또는 사회주의의 정치적 입지는 매우 협소하다. 생활임금운동이 신자유주의 하에서 야기된 양극화에 대한

하는 풀뿌리 민주주의적 요소가 있다는 점을 제외하면 생활임금운동이 지속성을 지니기 위해서는 그 운동의 이념적 뿌리가 규명될 필요가 있다.

Reynolds(2002)는 생활임금운동을 고진로 경제를 지향하는 사회운동으로 규정한다. 여기서 고진로 경제(high road economy)란 저임금이 아닌 고임금을 기초로 하는 대안적 자본주의 체제를 의미한다. 고진로(high road)는 사전적 의미로 1) 가장 쉽고 확실한 길, 2) 가장 구체적이고, 윤리적인 길을 의미한다.<sup>3)</sup> 따라서 고진로 경제라는 말 자체는 대중적 표현이고 이론적으로 체계화되어 있지 않아 이념적 기원을 찾기가 쉽지 않다.

자본주의에서 기업이 이윤극대화를 위해 취하는 전략은 아래와 같은 방법들이 있다.

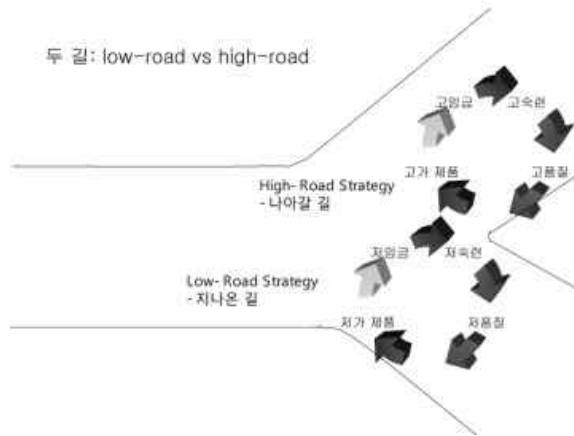
1. 새로운 제품
2. 노동자 교육, 훈련을 통한 생산성 증대
3. 새로운 생산방식
4. 새로운 기술
5. 해외생산의 확장
6. 새로운 광고 홍보
7. 저가의 공급자로의 아웃소싱
8. 임금 절감
9. 인수·합병
10. 판매가격의 인상
11. 자산의 매각
12. 정부 지원

여기서 1~4번의 전략이 노동자에게 유리하고, 따라서 기업의 종사자들이

---

3) High Road: NOUN: 1a. The easiest or surest path or course: the high road to happiness. b. The most positive, diplomatic, or ethical course. (The American Heritage Dictionary)

원-원할 수 있는 방법이다. 하지만 경영자들은 사실상 5~12번의 방법을 추구한다는 것이다(Reynolds, 2002, p.x). 미국의 시민단체인 The American Legislative Issue Campaign Exchange (ALICE)는 고진로 전략을 고임금에 기초한, 낭비를 최소화 한, 노동자 친화적이면서 공공적 책무성을 가진 경제발전 전략으로 정의한다(그림 참조).



### 산업구조 고도화의 저진로 전략과 고진로 전략의 두 방법 (심상완)

생활임금운동이 미국적인 현상인 것처럼 고진로 경제라는 용어도 미국적 개념인 듯이 보인다. 하지만 노동자 친화적이면서 공공적 책무성이 강화되는 자본주의 체제란, 결국 유럽적 기준으로 보면 사회민주주의를 의미할 것이다.

사회민주주의 역시 이념형적인 논의와 현실의 적용 면에서 다양하게 나타나고 있다.

이를 테면 스웨덴의 경우 스웨덴 사회민주당이 주도하는 보편주의에 입각한 사회적 시민권(social citizenship)이 강조되고, 독일의 경우는 독일 사회민주당 주도의 노사공동결정권과 협의 민주주의(associative democ-

racy)가 강조되며, 오스트리아의 경우 오스트리아 사회당이 주도한 사회적 파트너십(social partnership)이 강조된다.

스웨덴의 사회민주주의는 정부의 서비스를 받을 자격을 모든 시민의 보편적 권리로 간주한다. 이는 저소득층에 집중하는 선별주의적 복지제도(targeted and means-tested welfare)와 구별된다. 아이러니하게도 미국과 같은 선별주의 하에서 조세부담율은 훨씬 낮지만 조세 저항은 훨씬 높다. 우파는 “수혜층”과 “납세자”를 대립시켜 조세 저항을 더 부추키지만, 보편주의 하에서는 모두가 정부 서비스로부터 편익을 얻기 때문에 이러한 우파적 동학은 발생하기 어렵다(Reynolds, 2002, p.10).

같은 유럽 국가지만 독일의 경우 사회적 시장주의(social market economy)의 영향 하에서 국가와 시장을 결합시키려는 시도가 일찍이 일어났다. 사회민주주의의 도전에 대한 응전으로 보수주의자에 의한 복지제도가 정착된 나라가 독일인데<sup>4)</sup> 2차 세계대전 이후 노사 공동결정제(codetermination)를 도입하면서 정치파업을 금지함으로써 노동운동을 체제 내에 포섭하는데 성공했다. 하지만 그 반대 급부로 독일은 노사 공동결정에 기반한 협의 민주주의를 발전시킬 수 있었다. 협의 민주주의는 국가가 지원하는 분권화된 자발적인 시민단체의 참여를 활성화한다. 하지만 여기서의 협회는 자유방임적인 협회가 아니다. 자유방임적인 시장 질서 하에서의 협회는 강자만 살아남는 체제로 귀결할 것이기 때문에 민주주의를 유지하기 위한 비시장적 기구로 운영될 필요가 있었다(Hirst, 1994).

독일의 사회적 시장은 대규모의 사회보장 지출을 동반했다. 1990년대에 오면 GNP의 30%를 사회적 예산에 지출함으로써 스웨덴 모델에 더 근접하게 되었다. 하지만 보편주의를 지향하는 스웨덴 모델과는 달리 실업보험과 의료보험 등 각종 사회보장 제도는 기여에 비례하는 사회보험제도로 특징화된다. 이러한 체제는 물론 미국과 달리 강제적 사회보험이라는 점에서 다르

4) 비스마르크가 주도한 복지제도 정착은 사회주의 탄압과 병행되었다. 각종 사회보장제도인 질병보험법(1883), 재해보험법(1884), 양로 및 폐질보험법(1889)과 함께 사회주의자 탄압법(1878)이 시행되었다(김수영 외, 2003, p. 122).

다. 하지만 임금노동자를 우선하는 사회보험제도의 특성 상 이 체제에서 소외된 계층과 지역을 담당하는 다양한 사회보장 기구를 만들었고 자연스럽게 중앙 집중적이 아닌 분권적인 사회보장제도를 양산하였다. 예를 들면 의료보험은 전국적으로 지역, 작업장, 직무형태에 따라 수 백개의 의료보험조합으로 구성되어 있다. 따라서 정부는 사회보장제도에 직접 개입하는 것이 아니라 비정부적 기구를 통한 간접개입을 특징으로 하게 되었다. 결국 기여에 비례하는 사회보장제도는 스웨덴 체제에 비해 사회적 예산 제약에서 훨씬 자유로운 체제를 가능하게 했다. 즉 사회적 예산의 2/3 정도는 급부에서 충당했던 것이다. 이런 점에서 볼 때 독일의 사회적 시장은 사회주의적이라기 보다는 인간의 얼굴을 한 자본주의에 가깝다.

스웨덴과 독일의 사례에서 보이듯이 비록 서유럽의 사회민주주의가 서로 다양하지만 미국과 비교할 때 시장에 대한 정부의 개입의 정도와 복지체제의 보편성은 더 넓다. 특히 미국은 1880~1920년 동안 아주 짧은 기간의 진보주의 시기를 향유 했지만 이 시기를 제외하고는 보수주의와 자유주의의 양 당 체제에 지배당해 왔다. 진보주의 시기에는 인민주의와 사회주의에 대한 민중의 지지가 확대되었고 풀뿌리 중심의 참여가 활성화되었다. 따라서 이 시기를 제외하고 미국에서는 진보주의적 사회민주주의의 전통이 없다고 해도 과언이 아니다. 유럽에서 나타나는 사회민주주의 정치의 공통점은 미국식 체제에 비해 성과가 더 높다는 것이다. 차이점은 유럽의 사회민주주의는 강력한 노동운동에 기초한 반면, 미국에서는 이러한 민중의 직접적 참여 시도가 성장하지 못하였다는 점이다.

한편 신자유주의의 등장으로 유럽의 사회민주주의는 “제3의 길”로 명명되는 신자유주의화의 길을 걷게 된다(김수행 외, 2003; 신정완, 2009). 이는 유럽사회민주주의의 위기로 귀결되어 유럽과 미국 자본주의는 수렴하는 경향을 보였다. 예를 들면 영국 노동당의 신자유주의 도입, 독일 사민당의 신자유주의 도입, 스웨덴의 신자유주의 도입 등이 그러하다.

사회민주주의의 신자유주의로의 경도의 주요한 계기는 1970년대부터 시

작한 자본주의의 위기, 또는 케인즈 체제의 위기다. 이 시기를 거치면서 유럽의 사회민주주의는 신자유주의로 경도(제3의 길)함과 동시에 반신자유주의적 대안을 찾기 위해 분열되었다.

예컨대 그러한 실험의 예로서 미테랑의 프랑스(1981년)는 신자유주의가 막 꽃 피기 시작한 그 때 대규모의 국유화 정책을 추진했다. 하지만 급진적 국유화 정책은 사회적 합의에 의해 추진된 것임에도 세계체제 속에서 후퇴하게 되고 역설적으로 정책의 후퇴의 결과로서 사회당의 지지 세력으로부터 지지를 잃게 되었다(김재훈, 2007).

또 다른 실험의 예로서는 영국 노동당의 우경화(블레어의 제3의 길)를 비판하면서 급진적 대안을 제시한 대안적 경제전략(AES: Alternative Economic Strategy)를 들 수 있다. Tony Benn이 이끄는 노동당 좌파는 1973년 정당대회에서 이미 50만 당원을 가진 노동당의 우경화를 예견하고 당이 풀뿌리 민중의 참여를 적극적으로 유도하지 않는다고 비판했다. 노동당 좌파는 참여의 문제만이 아니라 노동당의 경제정책에도 도전하였다. 이 제안이 의미 있는 것은 미국관 고진로 경제와 비슷하게, 노동자 친화적인 수단을 이용하여 시장을 제어하여 경제를 재건해야 한다고 주장하기 때문이다. 또한 임금 인하를 통하지 않고 국제경쟁력을 회복해야 한다고 주장한다. 그 전략과 방법으로 두 가지를 들고 있는데 하나는 우량한 대기업의 전략적 국유화이고, 다른 하나는 5개년 단위의 경제계획을 통한 정부, 기업, 노동간의 협약이다. 이들은 또한 대외 제약으로부터의 거시경제정책의 자율성을 확보하기 위해 단기, 장기 자본통제도 주장하였다(Reynolds, 2002, pp. 94~97). 물론 이들은 노동당 주류가 되지 못하였고 노동당은 이후 제3의 길을 추인하고 국유화 강령을 포기함으로써 영국 자본주의는 신자유주의의 물결에 합류한다.

스웨덴 역시 신자유주의적 실험을 본격적으로 하기 전에 Meidner 주도로 임노동자기금을 통해 점진적으로 노동자 소유를 확대하는 프로젝트를 추진했다(신정완, 2000). 이 프로젝트는 기업의 세전 이익의 20%를 임금노동자 기금으로 전환, 축적하여 임노동자가 기업의 소유자로 전환시킨다는 계



확이다. 미국에서 보편적으로 나타나는 노동자기업소유(ESOPs: Employee Stock Ownership Plans)와 다른 점은 이 기금은 노동자 개인에게 속하는 것도 아니고 매각될 수도 없다는 점이다. 하지만 이 프로젝트는 경기 불황 속에서 기업가들의 엄청난 저항에 직면하여 약화되거나 폐기되었다. 이 실험 실패 이후 스웨덴의 사회민주주의는 세계체제의 제약 속에서 신자유주의를 부분 수용하지 않을 수 없었다.

이렇듯 유럽의 사회민주주의 전통도 결국 미국에서 출발한 신자유주의의 영향권에 놓이게 되었다. 하지만 2008년 위기에서 나타나듯이 신자유주의의 위기는 새로운 형태의 진보주의의 조건을 만들어 내고 있다. 이러한 진보주의는 신좌파와 녹색당의 출현 등에서 알 수 있듯이 새로운 형태의 대중적 참여민주주의라는 특성을 지닌다. 결국 조직된 노동대중과 새로이 출현한 주체들의 연합이라는 문제가 제기된 것이다. 그런데 생활임금운동은 바로 조직된 노동대중과 지역 기반의 풀뿌리 운동의 연합이라는 특성을 보여주므로, 미국 진보주의의 새로운 출발로서의 풀뿌리 운동, 이것은 민중 참여라는 사회민주주의적 전통의 미국식 표현이라고 해석된다.

#### 4. 생활임금운동의 이론적 문제2: 경제적 유지가능성

##### - 고진로 축적체제의 문제설정

이절은 생활임금운동과 제도 및 경제체제의 문제를 다루기로 한다. 생활임금조례는 저임금 부문의 임금상승을 초래한다. 그런데 풀뿌리 운동이므로 조례를 선택한 시, 타운, 카운티 등에 한정되어 실시된다. 연방차원에서 전국적으로 시행되는 운동이 아닌 것이다. 또한 해당 지역 내에서도 실시하지 않는 기업이 있을 수 있다. 그렇다면 해당 부문의 산업 공동화 현상이 일어날 수 있지 않겠는가? 또 다른 생활임금운동에 대한 비판은 생활임금으로 저임금 부문의 비용 증가로 인한 기업의 경쟁력이 약화될 것이라고 주장할 수 있다.

또 저임금 부문의 임금 상승으로 인해 노동 공급은 증가하나 수요는 감소하여 비숙련 부문의 실업자가 증가할 수 있다는 비판도 있다. 이들 비판의 선전 포인트는 이것이다. “생활임금운동은 탐욕스럽고 이기적인 노조의 지도자들이 동료 노동자를 잡아먹는 일이다.”(Luce, 2005, p.424에서 재인용)

반면 생활임금운동의 찬성자들은 이 문제가 낮은 보수, 낮은 훈련, 낮은 동기부여, 높은 이직, 높은 결원, 즉 낮은 생산성의 로우로드냐, 아니면 높은 보수, 높은 훈련, 높은 동기부여, 낮은 이직, 낮은 결원, 즉 높은 생산성의 하이로드냐의 문제라고 주장한다. 과연 생활임금은 하이로드 경제를 가능하게 할까? 이 쟁점은 ‘생활임금의 경제학’이라고 할 만하다. 왜냐하면 생활임금 조례가 제정되더라도 이를 시행해야 하는 시 공무원들, 특히 시장 등은 전통적 경제학의 논리인 기업친화적인(business-friendly) 정책을 해야 한다는 인식 내지는 강박관념에 사로잡혀 있기 때문이다.

이 문제는 3절에서 본 사회민주주의의 한계와 관련된다. 사회민주주의 체제에서 노동-자본의 타협(capital-labor accord)은 임금-가격의 상호 상승 효과를 가져와서 극심한 인플레이션을 유발한다는 것이다. 국민경제가 세계체제에서 절연되어 있을 때는 단순한 인플레이션이지만, 만약 세계체제에 깊숙이 포섭되어 있으면 환율의 평가절하가 나타날 것이다. 지금과 같은 변동환율제 하에서는 해당 나라의 화폐가 투기의 대상이 되어 국내적 인플레이션은 지속될 수 없게 되고, 결국 해당 나라의 국민정부는 긴축정책을 펼 수 밖에 없다. 긴축정책은 복지 축소로 야기하고, 실업을 증대시켜 높은 임금을 불가능하게 만든다.<sup>5)</sup>

한 나라는 높은 임금을 지급하는 체제인데 다른 나라는 낮은 임금을 지급하는 체제라면 후자가 더 싼 비용으로 동일한 재화를 생산할 수 있고 결국 낮은 임금을 가진 체제가 높은 임금을 가진 체제를 구축하는 근린공평화 현상이 일어난다는 것이다.

5) 최근의 그리스 사태는 유럽의 통화제약에 묶여 있는 한, 그리스 경제가 재정위기를 촉발제로 하여 국가부도를 회피하기 위해서는 긴축정책을 펼 수 밖에 없는 상황을 보여준다.

하지만 문제는 이렇게 보아야 한다. 즉 지금의 세계체제는 신자유주의로 일원화되어 있다는 점이다. 이 상황에서는 모두가 궁핍하므로 결과적으로 추의 역전 현상이 일어난다.

고진로 전략은 부분적으로 시행될 경우 구축되지만 세계체제가 고진로 전략으로 간다면 유지가능하다. 하지만 저진로 전략은 부분적으로는 확산되고 유지될 수 있지만 세계체제가 저진로 전략으로는 유지불가능하다(=신자유주의의 장기적 유지불가능성). 왜냐하면 고진로 전략과 저진로 전략이 모두 산업구조 고도화 전략의 선택가능한 형태로 간주될 수 있지만, 저진로 전략은 보다 단기적이고 저임금-저숙련-저품질로 이어지는 악순환의 고리에서 탈피할 수 없기 때문이다.

그렇다면 보다 고속련-고임금의 선순환 구조라는 추상적 명제를 넘어서 고진로 전략을 산업/업종 및 작업장 수준에서 유지가능하게 하는 것은 어떻게 가능한가? 이것은 생활임금이 저임금 노동을 구축하고 임금수준을 전반적으로 상승시킨다는 현상과 관련된다. 왜냐하면 고진로 전략의 주요한 전제조건은 고임금 체제이기 때문이다. 따라서 생활임금운동의 지속 가능성은 고진로 전략과의 결합을 통해 더 강화될 수 있다.

미국에서 나타난 지역 차원의 고진로 경제를 위한 실험은 위스컨신에서 발견된다. 위스컨신 지역 파트너십의 고진로전략은 지역경제가 처한 어려움을 해결하고자 하는 노력 가운데 도입되었다. 1980년대 치열한 글로벌 경쟁 속에서 미국의 대부분 기업은 노동비용 절감 등 가격경쟁력 확보를 통한 경영 전략, 즉 저진로 정책을 선택하였으나, 80년대 위스컨신(특히, 밀워키)지역은 주요산업인 자동차제조업체 몰락과 함께 금융 등 서비스업 발전의 산업구조 변화를 경험하였다. 그리하여 고용비중변화('75~'95, %)를 보면, 제조업은 26.7→15.5%, 서비스업은 17→28.2%로 변동하였다. 또한 위스컨신 경제의 중심지라고 할 수 있는 밀워키 지역은 가장 높은 실업률과 빈곤층 비율을 가지게 되었고 도시 몰락의 추세도 뚜렷하게 나타났다. 이 지역 제조업체는 단순기능의 외부화청 확대 및 핵심기술 향상의 경영전략을 구사하였으며, 그

결과 저임금 근로자 양산 및 실업률 증가, 저성과 작업장 등 지역 경제 악순환 및 노사관계 악화를 경험(Low-road)하였다.

이에 91년 위스콘신대학 부설 위스콘신전략센터(COWS: Center on Wisconsin Strategy)는 좋은 일자리·기업경쟁력 확보를 위해 경제주체들이 상호협력하는 친노동적 경제전략방식으로서의 전환이 필요하다고 하면서 이를 위해 노조·경영자 컨소시엄 구성을 노사에 제의·설득하였고, 특히 노동계가 적극 관심을 보여 사업을 추진한다. 그 결과 1992년 공식적으로 위스콘신지역훈련파트너십(WRTP: Wisconsin Regional Training Partnership)를 설립하였다. 1993년 20개 밀워키 지역내 제조업관련업체 및 노조로 출범한 WRTP이 현재는 보건, 정보 기술, 건설업분야로 확대(125개 기업 및 노조 등 참여)되는 성과를 거두었다.

위스콘신 노사정 파트너십 내에는 WRTP's Executive Council이 있어, 위스콘신주 노사정파트너십(지역 및 업종별 협의체)에는 다양한 주체들이 참여·운영한다. 여기서 노사 대표는 동수다. 또한 지자체, 교육훈련기관, 지역 및 업종별 노조대표자, 업종별 경영진 대표, 지역상공회의소, 시민단체 등으로 구성된 지역·업종별 협의체(16개)는 근로자·구직자 등에 대한 직업훈련, 취업알선 등 사업을 추진하고 참여기관은 각각의 역할을 수행한다. 사업 및 운영재원은 원칙적으로 회원기업의 출연금으로 충당, 예외적으로 기초자치단체·주정부·연방정부에서 일부 지원하고 있다(Reynolds, 2002, pp.173~200).

고진로 전략을 통한 제조업공동화 극복을 주장하는 Joel Rogers 교수(위스콘신 대학교)는 고진로 전략은 저질로 달성되는 것이 아니라, 저진로 전략을 없애야만 달성된다고 한다. 즉 저진로 전략의 가능성이 있는 한 자본은 계속 손쉽고 단기적인 해결책을 선택할 것이라는 점이다. 다시 말해 강한 노조가 고진로 전략의 전제조건인 셈이다.<sup>6)</sup> 미국의 경우 고진로 전략의 주요 구

6) 우리나라의 노동조합의 투쟁력은 매우 강력하고, 이는 박정희 체제에서 투쟁한 결과물이다. 따라서 우리나라에서 고진로 전략을 선택할 수 있는 첫 번째 전제조건인 강한 노동조합의 역사와 전통은 이미 있다. 다만 강한 노조가 노조의 조직에 포함되어 있는 조합원의 이해만 대변하는 것에 한정되어서는 안되고, 비조합

성요소로서 최저임금의 생활임금으로의 전환, 지역경제 활성화 전략의 주도 등이 제기되고 있는데 이러한 주제와 전략들이 조직노동자의 직접적 이해관계를 대변하고 있지는 않더라도, 궁극적으로 노조의 조직력을 확대하고 강화하는데 기여하게 된다(Reynolds, 2002, pp. 145~172).

두 번째 고진로 전략에서 고려할 것은 모든 나라에 맞는 고진로 전략의 하나의 형태가 있는 것은 아니라는 점이다. 이를 테면 제조업강국인 독일과 일본, 스웨덴을 비교해 볼 때, 일본의 경우 종신고용제와 하청업체의 육성을 통해서, 독일의 경우 교육을 통한 직무훈련의 체계화를 통해서, 스웨덴의 경우 정부책무성을 강조함으로써 고진로 전략을 강제하였다. 다시 말해 고진로 전략이란 그 나라와 역사의 상황에 맞게 노·사·정이 함께 머리를 맞대고 만들어 내야 하는 제도적 형태이다. 미국 켄터키 주(州)의 고진로 전략에 관한 논의에는 다음과 같이 저진로 전략과 고진로 전략을 구분하고 있다.

<b>Diversifying Kentucky's Strategies: Transitioning to the High Road</b>	
Current	High Road
Manufacturing (the big fish)	All Parts of the Economy (the whole school)
Recruitment	Entrepreneurship, Existing Business Development, Workforce Development, Strategic Recruitment
# of Jobs	# and Quality of Jobs and Quality of Life
Export Growth	Export Growth and Import Replacement
Cheaper Basic Business Costs	Greater Business Productivity, Value, Efficiency
One-size-fits-all	Differentiation by Region

켄터키 주(미) 하이로드 전략

출전 : J. Bailey (2007), Identifying High Road Economic Development Strategies for Kentucky, p.3

여기서 강조되고 있는 고진로 전략의 핵심은 단순한 고용의 양만을 따지는 것이 아니라, 고용의 질과 삶의 질을 고려한다는 점이다. 또한 생산의 주안점도 비용절감만을 고려하는 것이 아니라 부가가치생산의 차원을 고려한

---

노동대중, 환경 및 거시경제 이슈 등 국민적 과제에 대해서도 책무성 있는 태도를 취해야 할 것이다.

다는 점이다. 산업공동화의 전개 양상이 산업별, 지역별로 차별성이 크다는 점에서 산업-지역간 다양한 상황을 고려한 대응방식이 필요하다. 이를 위해서는 해당 산업과 지역에 대한 섬세한 연구가 선행되어야 하며, 일부 산업은 실패요인과 성공요인에 대한 분석이 필요하다. 이를 테면 일본의 전자산업, 조선산업이 한국에 뒤 처지게 된 것은 바로 산업공동화에 대한 대응에서 실패했기 때문이라고 볼 수 있으며, 우리나라에서도 섬유, 신발 등은 중요한 실패사례를 제공한다.

세 번째, 고진로 전략을 통한 산업고도화 정책은 단순한 구조조정 정책이 아니다. 즉 외부하청 확대, 임시직·일용직·파트타임 등 비정규직 고용의 확대를 통하여 인건비를 절감하는 것을 목표로 하는 것이 아니라, 노동자의 직무능력 확대, 직업훈련 강화를 통한 품질향상을 추구하여 고기술-고품질-고부가가치 부문을 육성하여야 한다. 이를 위해서는 기술력 향상, 숙련형성 프로그램 등을 개발하여야 하며, 기술 및 인력 양성 방안을 마련해야 한다. 현재 중소기업 중 자체 기술 개발을 할 수 있는 기업은 불과 10%에 불과한 것으로 알려져 있다. 이는 혁신능력의 부재로 인한 장기적인 저 생산성을 낳는다. 하지만 이 역시 왜 오랫동안 기술, 인력이 대기업에 편중되었는가를 반성해볼 필요가 있다. 최근 인력 수급과정을 보면, 공기업, 공립학교 등으로 우수인력이 몰리는 것을 발견한다. 왜 그런가? 그 부분이 고용이 안정적이고, 특히 1997년 이후 대기업들도 고용불안이 심해졌기 때문이다. 따라서 그냥 그대로 두면 결코 기술과 인력이 중소기업으로 가지 않는다. 일본의 경우, 중소기업대학 등을 통해서 중소기업 필요인력을 직접 양성하고 있다. 여기서 안정적 고용은 생산잠재력 확보의 주춧돌이다. 한편 최근 경상남도의 인식의 변화에서 알 수 있듯이, 해외투자를 장려하는 차원에서 해외투자를 억제하고 나가려고 하는 기업을 다시 묶어두려는 시도가 나타나고 있는데 중앙정부 차원에서도 이러한 인식이 필요하다. 한편에서는 국내 기업을 국내에 유지하려는 노력 뿐 아니라, 다른 한편에서는 해외이전 업체들에게는 자금부담을 지워 그 자금으로 고용안정-교육훈련 기금을 조성하여 대체산업의 개

발 및 노동자들의 숙련형성 프로그램들을 지원할 수 있다.

노동조합의 관점에서 중요한 고진로 전략의 네 번째 측면은 노동참여적 산업활성화 정책이다. 지금까지 진행된 국내의 산업공동화 정책들은 공통적으로 추진과정에서 노동자와 노동조합을 배제하고 있다. 반면 산업공동화 대응에 성공한 외국 사례들은 모두 주요한 이해당사자인 노동자와 노동조합이 핵심적 주체로서 참여한 가운데 추진되었다. 이 점에는 독일과 스웨덴처럼 공동결정제가 법제화되어 있는 나라들과 노동조합 참여가 제도화되어 있지 않은 미국, 일본, 브라질 같은 나라들 사이에 차이가 없다.

물론 노사정 각 주체는 각자의 관심사와 처지 속에서 구분되는 역할이 있을 것이다. 하지만 노동자야말로 생산성 혁신의 담지자이므로 노동생산성을 혁신하기 위해 단순히 물적 자본(기계류)의 증설만으로 해결하려는 시도가 성공할 수 없다는 것은 부산지역 신발산업과 대구지역 섬유산업의 사례에서 확인할 수 있다. 산업활성화의 명분 하에 노동배제적으로 추진된 시도들은 막대한 자원을 투입했음에도 불구하고 전시적 효과만을 거두려는 정치적 의도 속에서 추진 과정의 투명성 없이 적절하게 조정될 수 없었다. 결국 기술개발과 노동자 숙련형성의 성과를 내지 못함으로써 중저부가가치 제품시장에서는 중국, 인도 등 저임금 국가들에 가격경쟁력에서 뒤지고, 고부가가치 제품시장에서는 기술과 품질 수준의 열위로 경쟁력을 지니지 못하게 되었다.

이러한 국내 산업 구조조정 실패 사례들은 노동참여적 대응전략의 필요성을 확인시켜주고 있다. 특히 적절한 노동자 숙련형성 프로그램의 개발·실행은 고진로 전략의 성공을 위한 필수적 조건인 것이다. 이를 위해 독일과 일본의 정착된 교육훈련 체계 외에도 미국의 Young Report, 위스컨신 클러스터 전략, 브라질의 광역ABC 지역개발운동, 스웨덴의 UIC 등 고진로 진입을 위한 교육훈련 프로그램들로부터도 다양한 요소들을 배워올 수 있을 것이다.

다섯 번째 고진로 전략에서 중요한 요소는 중소기업 중심 입지경쟁력 확보 전략이다. 중소기업은 전체 고용인구의 절대다수를 점하고 있을 뿐만 아니라 신규고용창출 효과에서 대기업을 압도하고 있다는 점에서 중소기업 활성화

를 통한 산업공동화 대응전략이 필요하다. 고진로 전략의 성공으로 자본유출 추세가 역전되어 자본유입국으로 U턴한 독일의 경우에서도 입지경쟁력 확보의 핵심은 중소기업 중심의 산업활성화 정책이었다.

대기업은 규모의 경제를 추구할 수도 있고, 기술혁신을 추구할 수도 있지만, 중소기업은 규모의 경제를 추구할 수 없기 때문에 기술경쟁력을 강화하는 것만이 고진로 전략에 도달할 수 있다. 우리나라에서 중소기업은 대기업의 하청관계 속에서 부당하게 질식되고 있는 반면, 중소기업이 활성화된 독일의 경우 대기업이 중소기업을 지원하고, 중소기업 영역을 침범하지 않는 등 중소기업을 육성하려는 자세를 보이고 있다. 이러한 중소기업 중심 입지 경쟁력 확보전략은 기술력있는 중소기업의 성장 없이는 대기업들의 경쟁력도 장기적으로 보장되기 어렵다는 인식에 기초하고 있는 것이다. 따라서 동독지역의 지역혁신 프로그램의 경우 정부가 적극적으로 중소기업 중심의 산업활성화 정책을 추진했고 볼프스부르크와 남동니더작센 지역 등의 지역산업 발전 프로그램들에서는 대기업들이 스스로 중소기업 경쟁력강화를 위한 기술이전, 공동연구개발, 직업훈련 사업들을 추진하였다.

정부와 대기업들을 중심으로 이러한 사고의 대전환이 이루어지지 않는 한 자원배분 양극화와 부당한 하청관계 속에서 중소기업들의 경쟁력향상은 불가능하고, 중소기업들의 경쟁력약화는 결국 대기업들의 경쟁력까지 훼손하게 된다. 정부와 기업은 숙련을 하나의 자산으로 간주하여야 한다. 하지만 그것은 개인이나 기업만의 자산이 아니다. 이 자산은 산업, 지역, 국가의 자산인 것이다. 국가/사회가 투자해야 할 공공재(지식의 외부성)라는 인식이 필요하다. 반면 노동조합이 고민해야 할 요소도 있다. 노동계는 이러한 고진로 전략의 주체로서 주도적으로 리더십을 발휘해야 한다. 단순히 노사교섭의 관점에서만 접근할 것이 아니라 전 민중적 관점에서 접근함으로써 새로운 산업 정책으로서 고진로 전략을 현실화시킬 수 있을 것이다.



## 5. 생활임금운동의 이론적 문제3 : 노동운동

### - 풀뿌리 운동 연합전략의 구체화

우리나라 민주노동운동의 한계는 우리나라만의 문제는 아니다. 그것은 20세기 들어서 자본주의적 생산과정의 변화를 거치면서 노동과정에서의 구상과 실행의 분리(Braveman)에서 블루칼라 노동자와 화이트칼라 노동자의 분리로부터 시작했다고 볼 수 있다. 전후 자본주의 황금기에 단지 맹아적으로만 존재했던 생산자계급의 계층분리는 신자유주의를 거치면서 단순히 공장과 사무직 노동자의 구분이 아니라 1) 조직화된 대기업 노동자, 2) 불완전취업자 등의 비정규직 노동자, 3) 실업자 및 반실업자로 구분되었다. 이러한 구분은 전 세계적인 현상이어서 조직 노동자 중심의 전통적 노동운동의 위기의 구조적 원인이라고 할 수 있다. 따라서 노동운동이 재활성화되기 위해서는 비정규직 노동자의 조직화를 이루어야 하지만 이것은 지난한 과정이었다. 노조가 입몰의 하락과 더불어 전통적 노동운동이 포함한 조직노동 대중의 소수화는 노동운동이 지역 대중에게 적대적으로 인식되는 배경이 되기도 했다.

어떻게 노동운동의 역량을 강화하고, 조직을 확산할 것인가? 기존의 조직화 방법은 2차 산업의 축소와 함께 한계와 제약을 가지기 때문에, 계급관계의 변화(정규직, 비정규직, 자영업의 광범위한 존재)에 대응한 전략의 개발이 시급한 데 이는 우호적인 연합세력과의 연대에 의해서 가능하다. 생활임금운동은 바로 그러한 연합전략을 성공적으로 추진하고 있다고 보여진다.

황선자, 이철(2008)은 니센(Nissen, 2000)의 논의 구도를 빌어 와서 생활임금운동의 1) 정치적 배경, 2) 이슈의 쟁점화, 3) 운동조직의 삼 차원적인 분석을 시도하고 있다.

정치적 배경(Political Opportunity Structure)이란 주로 생활임금조례가 지방자치단체 의회(시의회, 군의회)에서 결정되므로 지방자치 의원들의 태도 및 선거과정과 연관되어 있다. 포틀랜드(Portland, Oregon주)의 경우 처럼 시의회에서 다른 사회운동의 요구 없이 통과시키는 경우가 있는가 하

면, 로스엔젤레스(LA, California주)의 경우처럼 생활임금에 적대적인 시장과 의회에 대항한 풀뿌리 운동을 통하여 조례를 통과시키면서 조직화에 성공하는 경우도 있다.

이슈의 쟁점화(Framing Process)란 문제가 되는 사회현상을 규정하고, 누가 어떻게 이 문제를 해결해야 하는지를 해석하며 문제를 구성해 나가는 과정을 말한다. 생활임금운동은 신자유주의 하의 비정규직, 저임금체제의 일반화에 대응하여 자동적으로 발생한 것이 아니라, 운동주체가 이슈화하려는 적극적인 노력의 산물이라는 점을 지시하는 것이다. 특히 여기서 쟁점이 되는 것은 시장에서 결정되는 임금 수준을 훼손하는 임금의 결정, 즉 시장에서의 개입은 결과적으로 해당 경제 주체(노동자)에게 피해가 간다는 전통적 경제학적 입장(conventional wisdom)과의 전환이다. 생활임금운동은 이론적 논쟁의 이러한 어려운 부분을 경제정의(economic justice)라는 새로운 관점을 도입함으로써 돌파하였다. 경제 정의란 1) 하루 8시간 이상을 근로하는 상용노동자의 경우 자신의 수입으로 가족이 빈곤선에서 탈출하지 못하면 안된다는 관점과, 2) 조세의 지원을 받는 또는 공적 자금을 지원받는 기업은 그 종업원에게 낮은 임금을 지급해서는 안된다는 관점이다. 예를 들어 최저임금(연방) 수준인 5.15\$를 받는 경우, 각종 세금과 보조금을 합한 연 노동자 가처분 소득은 13,781\$이지만, 연방빈곤선은 4인 가족 기준으로 17,056\$ 이므로 최저임금을 받아서는 빈곤을 탈출할 수 없다는 결론이 나온다. 하지만 8.2\$ 수준의 생활임금을 지급받는다면, 연 소득이 18,720\$가 되어 빈곤선을 상회하게 된다.

〈표 : 미국 연방 최저임금율〉

(단위: 달러)

~1997	4.75
1997~2007	5.15
2008~	6.55
2009~	7.25

※ 주별 최저임금은 이 수준보다 높게 책정될 수 있다.

〈표 : 최저임금과 생활임금의 연소득 차이 사례(황선자, 이철, 2008, p.57에서 재인용)〉

(단위: 달러)

시간당임금율	근로소득	근로소득세 (payroll taxes)	근로소득보전세 (ETC)	가처분소득
5.15	10,712	(-)819	(+)3,888	13,781
8.20	17,056	(-)1,305	(+)2,969	18,720
차액	6,344	486	-919	4,939

세 번째로 운동조직의 차원이다. 이는 다시 노동운동과 공동체 풀뿌리 운동의 연합을 형성하고, 반대운동을 조직하며, 지속적 행동을 위한 조직을 갖추는 단계로 나뉜다. 연합의 특성은 수많은 자발적 시민단체와 운동단체들이 의제설정과정에서 연대함으로써 자연스럽게 단순한 문제 해결 이후에도 지속가능한 구조를 형성할 수 있게 된다. 이 구조는 운동이 성공함으로써 더욱 확대될 것이다. 대체로 노동운동과 지역차원의 공동체 풀뿌리 운동이 결합하는 경향이 있는데 그 결합 주체들의 명칭은 매우 다양하다. 그것은 지역의 특수성을 잘 반영하여 지역 속에 뿌리 내리는데 기여한다. 대표적인 경우가 보스턴의 경우로 이는 노동운동단체인 AFL-CIO의 지원 속에서 지역 노조(Boston CLC: Central Labor Council), 전국에 지부를 가진 시민운동단체 ACORN이 연합하여 운동을 추진하였다. 전미노동조합협의회(AFL-CIO)는 공식적으로 생활임금을 정책목표로 선택하고 지역 노조조직으로 하여금 적극 동참하여 조직화하도록 지원하였다. 하지만 이것은 노조만의 힘으로는 불가능하며 지역 내에 생활임금을 추진하는 다양한 기반들, 종교인, 공무원, 교육자들이 동참하였기 때문에 가능하였다.

반대운동의 조직화는 풀뿌리 행동, 즉 시위, 집회, 행진, 연좌농성, 선거에의 참여 등 다각적으로 추진된다. 이러한 행동화를 지속화시키기 위해서는 연합조직이 필요할 것이다. 실제로 생활임금운동이 확산되면서 연합조직은 대규모의 상설조직으로 구성되고, 이 조직은 다시 최저임금의 하한을 상향시키는 운동, 근로조건에 관한 운동 등 다양한 지역 이슈를 선점하고 해결

해 나가는 선도자 역할을 하게 된다.

Luce(2005)는 지난 10여년의 생활임금운동을 요약하면서 생활임금운동에서 노동운동이 배워야 할 교훈을 아래의 다섯 가지로 정리하고 있다.

첫째, 노동운동은 외부의 동맹자를 찾아야 하며 장기적 시각에서 접근해야 한다. 동맹자를 찾지 않으면 여론의 적대적인 응대에 효과적으로 대응할 수 없을 것이다. 그러한 지원자를 찾는 과정에서 주목해야 할 것은 풀뿌리 운동이다. 풀뿌리 운동의 이슈들 중 노동이슈와 공유할 수 있는 주제를 선정할 필요가 있다. 이를테면 보육, 유연한 근로시간, 강제적 근로시간 등에서 보다 자유로운 삶을 추구하는 것은 노동자 본인 뿐 아니라 가족의 이해와도 부합한다. 이러한 공동체와 노동의 공유된 주제를 선정하여 운동의 대상으로 삼게 되면 운동의 연합 역시 노동단체 이외의 조직으로 외연이 확대된다. 생활임금운동의 사례에서는 지역 노동운동조직(CLC)이 종교단체, 빈곤운동단체, 여성단체와 자연히 연합하여 조직이 확산되는 경향이 많이 발생하였다. 특히 최저임금의 하한을 올려야 한다는 생각은 미국 내 각 주의 지지 여론이 72%(플로리다), 68%(네바다), 80~90%(아틀란타) 등 매우 높기 때문에 최저임금의 상승과 관련된 생활임금이라는 주제는 광범위한 지지를 획득할 수 있었던 것이다.

두 번째로는 노동운동 그 자신만의 고유한 도덕적 가치를 가져야 한다는 교훈이다. 미국에서 공화당은 기독교에 그 가치를 두고, 민주당은 사회정의와 인권에 그 가치를 둔다. 따라서 노동운동 역시 노동자의 단결권과 사회적 인권이라는 가치를 개발하고 이를 확산시켜야 한다는 것이다. “노동자는 의사결정의 기초에 경제적 사회적 정의를 두는 사회에 대한 상을 개발하고 발전시켜야 한다. 이 사회는 빈곤 척결을 부의 성장과 마찬가지로 중요한 목표로 설정하는 사회이다.”(Luce, 2005, p.433).

세 번째로는 노동운동은 주요 정당으로부터의 이탈을 두려워하지 말아야 한다는 교훈이다. 이는 특히 보수당과 민주당의 양당체제로 운영되며 미국의 전미노동조합이 민주당을 배타적으로 지지하는 정당이라는 미국적 특수

성 속에서 지적된 내용이라 할 것이다. 상당수의 민주당 출신의 시장과 의회 의원 등이 경제발전이라는 목표에 매몰되어 생활임금정책에 소극적인 경우가 많은데 이런 경우 이들에 대한 외적 압력도 과감하게 수행해야 한다는 것이다. 특히 이러한 소극적 태도가 민중의 참여에 의해 폭로되고 사건화되면서 선거와 투표로 연결될 때 정치적 대표자들은 생활임금에 대해 보다 적극적으로 전환되었다.

넷째는 투쟁을 두려워 말아야 한다는 교훈을 도출한다. Luce(2005, p.437, 표1)에 의하면 조직적 반대에 직면하지 않고 생활임금이 진행된 경우와 조직적 반대에 직면하여 보다 투쟁적으로 생활임금이 진행된 경우를 비교할 때 후자의 성과가 더 높았다. 즉 광범위한 생활임금의 적용이 이루어진 건 수의 비교에서 전자는 5건인데 반해 후자는 22건이나 되었으며, 생활임금조례가 저지된 경우를 비교하면 전자가 15건인데, 후자가 5건이었다는 것이다. 이는 생활임금운동이 전형적인 지역 풀뿌리 운동의 성격을 띠고 있음을 보여준다.

## 6. 결론

6.2 지방선거를 앞두고 무상급식 논쟁이 매우 가열되고 있다. 이번 선거에 무상급식을 이번 선거의 가장 큰 변수로 보고 있는 여론조사 결과에 의하면 “무상급식에 대한 후보자와 정당의 태도를 투표 결정에 고려하겠다”는 응답이 74.8%까지 나왔다(4.9일 SBS가 한국리서치에 의뢰해 조사한 결과). 무상급식 운동은 운동론적 관점에서 볼 때 생활임금운동과 비견할 만하다. 우선 무상급식 운동은 정치운동과는 무관하게 지난 10여년 동안 풀뿌리 운동으로 존재해 왔다. 친환경무상급식풀뿌리연대라는 조직으로 계속된 운동은 최초의 진보적인 교육감으로 선출된 김상곤 교육감이 정책으로 채택하면서 정치적 의제로 구성되었다. 이 사안은 경기도를 지배하고 있던 한나라당의 도

의회의 조직적 반대에 부딪혀 무산되고, 당시 경기도지사의 사회주의 발언 등으로 언론에 회자되면서 비중있는 정치적 이슈로 부각되었다. 즉 정치적 반대라는 정치적 배경이 형성되었던 것이다. 그리하여 무상급식연대라는 형태로 점차 운동이 확산되고 있는데, 무상급식운동은 단순한 무상급식의 문제만이 아니라, 두 가지 중대한 결과를 낳고 있다.

첫째는 우리 사회의 복지제도의 설계에서 보편주의 개념의 확산이다. 복지제도가 시작하는는 오래되었지만 완전히 정착단계에 있지는 않은 한국 사회에서 아직은 경로의존성이 강하지 않다는 점을 고려하면 보편주의 개념이 확산되고 시민의 지지를 얻으면서 복지사회의 전면화가 더 앞당겨질 수 있다.

둘째는 진보진영과 노동운동이 어떻게 대중으로 뿌리 밖을 수 있는가라는 점에서 대한 실천적 경험이다. 무상급식 운동을 통한 의제화의 성공, 조직의 확대, 선거의 승리 등으로 이어진다면 진보운동과 노동운동은 보다 적극적으로 시민운동과의 연대 전략에 뛰어 들 것으로 예상된다.

현재 우리 사회는 1987년 이후 형식적 민주화는 이루었지만, 사회권이 보장되는 실질적 의미의 민주화는 오히려 퇴보했다는 진단은 상당부분 경제영역에서 저진로 전략과 밀접히 연관되어 있다. 정치적으로는 의회주의가 확보되고 선거주의가 정립되었지만, 민생으로 불리는 실생활의 경제적 삶은 양극화의 질곡에서 헤어나오지 못하고 있다(최장집, 2007). 이러한 정치적, 경제적 상황의 불일치는 궁극적으로 우리나라의 민주주의를 위기에 빠지게 할 것이라는 진단이다.

노동운동은 경제적 민주주의의 완성이라는 사회적 과제를 극복하는데 주도권을 쥐고 갈 필요가 있다. 노동운동이 주도권을 쥐고 시민사회에 연합을 구하여 성공적이고 구체적 고진로 전략의 파트너 쉽을 구축할 필요가 있다. 그러한 파트너 쉽 속에서 한국의 민주노동운동은 새로운 동료를 구할 수 있을 것이다. 미국 생활임금운동의 사례는 한국의 민주노동운동이 재활성화되고 더 확대되기 위해서는 보다 장기적 시각에서 자신의 역량의 상당부분을 저소득층에 배치해야 하며, 또한 지역에 뿌리박는 지역의 쟁점과 소재를

더 많이 발굴해 내고 실천해야 한다는 교훈을 제공한다. 이것이 「민주화 이후의 민주주의」에 직면한 한국 노동운동의 새로운 과제이자 변화의 내용일 것이다.

## 참고문헌

- 강신준(2009), “정파문제의 역사적 경험과 민주노조 운동의 발전 전략”, 『산업노동연구』, 15(1)
- 김수행 외(2003), 『제3의 길과 신자유주의』, 서울대학교출판부
- 노중기(1999), “노동운동의 위기구조와 노동의 선택”, 『산업노동연구』, 5(1)
- 김재훈(2007), “민주화와 근로대중의 삶, 국가의 성격”, 『지역과 전망』, 16호
- 신병현(2009), “민주노조 조직의 가부장성 극복을 위한 문화정치적 방향”, 『산업노동연구』, 15(2)
- 신정완(2000), 『임노동자 기금논쟁과 스웨덴 사회민주주의』, 여강
- 신정완(2009), “스웨덴 제3의 길 정책의 실패원인”, 『사회경제평론』 제32호
- 최장집(2007), 『민주화 이후의 민주주의』, 후마니타스
- 황선자, 이철(2008), 『생활임금운동과 노동조합』, 한국노총 중앙연구원
- Hirst, P. (1994), *Associative Democracy: New Forms of Economic and Social Governance*, University of Massachusetts Press, Amherst
- Luce, S. (2005), “Lessons from Living-Wage Campaigns”, *Work and Occupations*, 32(4)
- New Mexico Voices for Children(2004), *The Path to a High Road Economy: Investing to People, Creating Opportunity*, ([www.nmvoices.org](http://www.nmvoices.org))
- Nissen, B. (2000), “Living Wage Campaigns from a ‘Social Movement’ Perspective: The Miami Case”, *Labor Studies Journal*, Fall 25(3)
- Pollin, R. (2005), “Evaluating Living-Wage Laws in the United States: Good Intentions and Economic Reality in Conflict?”, *Economic Development Quarterly*, 19.
- Reynolds, David B. (2002), *Taking the High Road: Communities Organize for Economic Change*, M.E. Sharpe
- Shaiken(2004), *The High Road to a Competitive Economy: A Labor Law Strategy*, Center for American Progress, ([www.americanprogress.org](http://www.americanprogress.org))



# ‘공공(정책) 은행’으로 금융 배제 넘어서기

임수강 (민주노동당 정책 전문위원)

## 1. 머리말

오늘날 우리는 금융 홍수, 금융 과잉의 시대를 살아가고 있다. 우리나라의 경우 금융 자산 규모는 실물 자산이나 국민 소득 규모보다 무려 아홉 배나 더 크다. 이동 전화기에는 “급전 필요하신 분 즉시 대출”과 같은 문자메시지가 하루에도 몇 번씩 날아든다. 이-메일 함을 열면 알지도 못하는 사람이 보낸 대출 스팸 메일로 귀찮을 지경이다. 지하철 광고판, 인터넷 배너, 그리고 TV에는 대출을 유혹하는 광고들로 넘쳐난다. 사모 펀드, 파생 상품, 주가연계 펀드 등 생소한 이름의 금융상품들은 하루가 멀다고 쏟아져 나온다. 한 골목 건너 금융기관 영업점이 들어서 있는 것은 말할 것도 없고, 여러 영업점들이 같은 건물에 입주해 있는 모습도 자주 눈에 띈다.

이와 같은 금융 홍수 속에서 금융 배제(financial exclusion)가 심각한 사회 문제로 떠오르고 있다. 지난 경제위기 이후 예금은행의 총예금과 총대출은 1997년 말의 198조원과 200조원에서 2009년 말에는 751조원과 953조원으로 각각 증가했다. 같은 기간에 가계신용은 211조원에서 733조원으로 증가했다. 개인 금융자산도 크게 증가하여 2009년 말에는 2,000조원에 다다랐다. 이처럼 금융이 가장 풍부한 때에 금융 배제 문제가 사회 이슈로 떠오르고 있다는 사실은 얼핏 모순으로 보인다. 그러나 이는 설명할 수 없는 모순은 아니다. 부와 빈곤, 금융자산과 금융부채는 동시에 증가할 수 있다. 마찬가지로

가지로 금융 배제(financial exclusion)와 금융 이용 확장(financial inclusion)은 동시에 발생할 수 있다.

이 글은 모순으로 비치는 오늘날의 금융 배제 현상을 설명하고 대응 방안을 모색하는데 목적이 있다. 이를 위해 먼저 금융 배제를 설명하는 개념, 인식 틀에 대해 알아본다. 이어서 금융 배제의 구조적인 배경을 살펴본 다음, 여러 나라들의 금융 배제 대응 노력들을 소개한다. 마지막으로 우리나라 금융 배제 문제 대응 방안의 하나로서 ‘공공 은행(Public Bank)’에 대해 생각해본다.

## 2. 금융배제의 개념, 특징, 인식 틀

금융 분야의 사회 배제(social exclusion), 곧 ‘금융 배제(financial exclusion)’란 사회의 특정한 가계나 기업이 제도 금융 기관(formal financial institutions)의 금융 서비스(financial services)를 경쟁 가격(competitive price)으로 이용(access)하는 데에서 체계적(systematically)으로 배제되는 현상을 일컫는다.<sup>1)</sup>

이러한 현상은 1980년대 이후에 주목받기 시작했다. 미국에서는 라틴 아메리카 국가들의 부채 위기와 1980년대 중반의 은행 부문 위기를 계기로, 영국에서는 1986년의 금융 빅뱅 이후 1990년대 초반의 은행위기를 계기로 금융 배제 현상이 증가했으며, 이를 인식하려는 노력들이 나타나기 시작했다(Dymski 2005b, Leyshon & Thrift 1995). 다른 유럽 국가들의 경우에도 대체로 1980년대의 금융 규제완화(de-regulation) 흐름을 거치면서 금융 배제 현상이 사회 이슈로 등장했다(European Commission 2008, Carbo, Gardener & Molyneux 2007, Kempson & Whyley 1999). 우리나라에서는 1997년 경제위기 이후 금융 구조조정 과정에서, 특히 카드회사 위기 과정

---

1) 금융 배제 문제는 가계 부문이나 기업 부문에서 모두 나타날 수 있지만 여기에서는 가계 부문의 금융 배제 문제만을 다룬다.

에서 금융 배제 문제가 사회 표면에 떠올랐다.

금융 배제라는 용어를 학문적으로 처음 사용한 것도 1990년대 초반 무렵이다. 금융 빅뱅을 통해 금융 시장을 자유화한 영국에서는 1990년대 초반 은행 위기를 계기로 대형 은행들이 비용을 절감하기 위해 농촌 저개발 지역이나 도시의 저소득 계층 지역에서 지점을 철수하는 사태가 발생했다. 이에 따라 은행 서비스 이용에 물리적 제한을 받는 사회 그룹이 생겨나기 시작했다. 경제지리학자인 레이숀과 드리프트(Leyshon & Thrift 1995)는 그러한 지점 철수의 공간 차별성을 분석했는데, 이때 금융 배제라는 용어를 처음 사용했다(European Commission 2008, Dymski 2005a).

물론 1980년대 이전에도 제도 금융 시스템의 이용 가능성에서 제외된 그룹은 있었다. 그러나 금융자유화 이전과 이후의 금융 배제 현상에는 근본적인 배경의 차이가 존재한다. 금융자유화 이전의 금융 배제 현상은 주로 사회에 집적되어 있는 화폐자본이 부족하다는 사실과 관련되어 있다. 1980년대 이전에 발전한 ‘금융 억압(financial repression) 이론’이나 ‘신용 할당(credit rationing) 이론’은 이와 같은 화폐자본의 부족 상황을 반영한 것이다. 이와는 달리 금융 자유화 이후의 금융 배제 현상은 화폐자본이 풍부하기 때문에 발생하고 있다.

금융 자유화 이후 금융 배제는 그 이전과는 다른 몇 가지 특징을 보인다. 첫째, 금융 배제가 초대형 금융기관들에 의해 주도되고 있다. 1980년대의 은행 위기를 거치면서 인수·합병(M&A)을 통해 대형화한 금융기관들은 한편으로 부유층 마케팅(private marketing)을 강화하면서 다른 한편으로 저소득 계층에 대해서는 경기 사이클을 따라 신용을 확대하거나 줄여나갔다. 금융 배제는 대형은행들의 이러한 영업 전략의 변화 속에서 탄생했다.

둘째, 대형은행들 사이 소비자 금융의 경쟁적인 증대는 이른바 ‘약탈적 금융’으로 이어지는 모습을 보인다. 이러한 약탈적 금융도 소규모 금융기관이 아니라 대형기관이나 그 자회사들의 영업 관행에서 유래한다(Dymski 2005a). 현대의 약탈적 대출은 그 대상자가 임금노동자(실업자, 반실업자,

미래의 임금노동자를 포함하여)라는 점에서 그 대상자가 주로 소생산자들(수공업자, 농민)이었던 고리대 자본과는 다르다. 약탈적 금융의 소득 원천은 미래의 노동력 재생산 비용에 있다.

셋째, 금융 배제가 가계 부채의 증가를 동반하면서 발생한다. 소비자 신용의 특징은 자산이 없는 가계도 자기의 수입 한도를 넘어서 일시적으로 자금 플로를 만드는 것이 가능하도록 한다는 데 있다. 금융 기관들의 경쟁 증가에 의한 소비자 신용의 확대는 교육비, 의료비, 출산비 등 사회보장에 의해 해결되어야 할 비용을 소비자 신용에 떠맡길 수 있게 한다. 실제로 저소득층 사이에서 차츰 이른바 ‘마이너스 세이프티 넷(宮坂順子 2008)’에 의지하는 현상이 발생하고 있다. 이 때, 소비자 금융에 의한 이 부채의 누적 금액은 국가가 지출해야 할 사회보장비가 가계 부문에 전가된 것으로 간주할 수 있다.

넷째, 금융에서 배제된 개인들의 화폐 수요는 주로 지불수단에 대한 필요 때문에 발생한다. 많은 경우 금융에서 배제된 임금 생활자, 또는 미래의 임금생활자(취업 준비자, 학생, 실업자)들의 자금수요는 일시적이다. 이리하여 결제 시스템에 대한 접근이 금융 배제 문제에서 중요한 위치를 차지한다.

금융 배제를 설명하는 이론적 틀로는, 정부의 금리 규제 때문에 비공식 금융 시장이 발달하여 금융 배제가 발생한다는 쇼와 걸리(Shaw & Gurley)의 ‘금융 심화(financial deepening) 이론’, 매킨(Mckinnon)의 ‘금융 억압(financial repression) 이론’, 외부의 규제가 없고 금융기관이 합리적으로 행동하더라도 정보 비대칭이 존재하면 특정한 그룹은 신용 시장에서 제외될 수 있음을 보이는 ‘스티글리츠-와이스(Stiglitz-Weiss) 모델’, 스티글리츠-와이스 모델을 확장하고 여기에 민스키(Minsky H.)의 금융 이론을 결합하여 은행의 전략적 선택에 의해 금융 배제가 발생할 수 있음을 보이는 ‘딤스키 모델’ 등이 있다.

쇼나 매킨 등 고전파 이론가들은 금리를 자유화하고 자본이동 규제를 풀어 외국자본을 받아들이면 금융 배제가 해소될 것이라고 보았다. 그러나 금리를 자유화하고 자본이동의 제한을 풀 뒤부터 금융 배제가 오히려 증가하고 있다는 면에서 고전파 이론의 현실 설명력은 떨어진다. 신용의 부족을 전

제로 삼고 있는 스티글리츠-와이스 모델로도 신용의 과잉 때문에 발생하고 있는 최근의 금융 배제 문제를 설명하지 못한다. 뎀스키는 복수의 금융 시장을 함의하는 스티글리츠-와이스 모델을 확장하고 여기에 민스키의 금융이론을 통합하여 은행들의 전략적 선택에 의해 금융 배제가 발생할 수 있음을 보인다(Dymski 2005a, 2005b). 그는 소득과 자산 수준에 따른 금융시장 분단화, 부유층 마케팅(PB: private banking), 디-마케팅(De-marketing)<sup>2)</sup> 등 대형 은행들의 전략 변화가 특권층에는 금융 이용 확장(financial inclusion)을, 빈곤층엔 금융 배제를 가져온다고 설명한다.

뎀스키 설명의 장점은 금융 배제가 금융 글로벌화와 관련이 있고, 그것이 선진국들의 초대형 상업은행에 의해 주도된다고 보는 점이다. 그러나 뎀스키 설명에서는 국가의 역할 변화가 빠져 있다. 공공은행과 상업은행이 역할 분담을 하고 있는 나라에서는 금융 자유화 이후 공공은행의 기능 변화로 금융 배제가 증가할 수 있다. 이와 같은 경우의 금융 배제는 상업은행들의 전략 변화만으로는 설명할 수 없다. 또한 은행들의 전략 변화가 금융 자산의 분배구조 변화에 대응하는 측면이 있다고 볼 때, 국가의 역할 변화에 의한 금융 자산의 분배 변화에도 주목할 필요가 있는데, 그는 이러한 점을 고려하지 않고 있다. 금융 배제 문제를 설명하기 위해서는 은행의 전략 변화와 국가의 역할 변화를 동시에 고려해야 한다.

### 3. 금융 배제 발생의 배경

#### 1) 금융 자유화, 금융자산 양극화

1980년대 이후 금융 배제의 증가는 금융글로벌화·자유화, 금융기관들의

2) 디-마케팅이란 거래 원가를 계산하여 은행의 수익에 도움이 되지 않는 고객은 쫓아내는 마케팅 기법을 말한다.

경쟁 증가와 관련이 있다(Leyshon & Thrift 1995, Dymski 2005a, 2005b, Carbo, Gardener & Molyneux 2007). 먼저 금융자유화를 보면, 이는 미국의 무역적자에 의해 세계시장에 자금이 과잉공급된 것에서 비롯하는 측면이 강하다. 미국은 1971~80년에 1,040억 달러, 1981~90년에 9,080억 달러, 1991~2000년에는 1조 3,590억 달러의 무역적자를 낸 바 있다(BEA). 미국이 이와 같이 지속적으로 적자를 내고 있는 이유는 미국 제조 기업들의 상대적인 생산성이 떨어지고 있기 때문이다. 그런데 미국의 무역적자 증가는 결국 세계시장에 금융자산의 누적을 낳게 된다. 그 이유는, 미국이 국민화폐인 달러로 수출대금을 결제할 수 있는 특권을 가지고 있기 때문이다.

미국이 지불할 수출대금은 국제은행들의 대차대조표 대변에 기록된다. 국제은행들은 이를 바탕으로 차변 항목(대출, 주식, 국공채, 회사채, 부동산 관련 채권, 대외투자)을 늘려나갈 수 있었다. 전체적으로 대차대조표 금액들이 부풀어 올랐다. 이 과정에서 자본이동을 제한하는 규제, 금융상품 개발이나 영업 방식에 대한 여러 규제들이 차례로 제거 되었다. 이에 따라 금융자본의 투자처가 개발도상국 시장이나 소비자 금융시장으로 확대될 수 있었다. 미국과 영국 등 선진국에서는 1980년대 초에, 더딘 경제 회복과 실질 소득의 정체, 소득분배구조의 악화, 그리고 이른바 신자유주의 정책 전환에 따라 사회보장이 후퇴하면서 미래 임금소득을 담보로 한 대출이 크게 증가했다. 미국에서는 1980년대 이후 고리대 금지법의 폐지가 이러한 임금 담보 차입을 더욱 늘리는 계기가 되었다.<sup>3)</sup>

그런데 금융자유화의 효과 가운데 하나는 반복적인 금융위기를 통해 금융자산의 분배에 변화를 가져온다는 점이다. 금융 위기 이후 남겨진 부실 자산을 처리하는 과정은 금융 자산 양극화를 더욱 촉진시켰다. 정부는 공공재정(공적 자금)을 사용하여 금융 부문의 손실을 사회화하는 정책을 추구했는데, 이에 따라 금융자산의 양극화가 더욱 심해졌다(Chesnais 1996, Halac

3) 1978년 대법원의 "Marquette"(대출자 거주지 주의 금리를 적용) 판결을 계기로 고금리 제한 규제완화가 시작되었다. 1980년대 초의 Depository Institutions Deregulation, Monetary Control Act 는 모기지 금리 상한 철폐와 예금금리 규제 철폐로 이어졌다(Burhouse 2003).

& Schmukle 2003). 금융자산의 양극화는 은행들의 전략 변화를 부르는 근본적인 토대였다.

## 2) 은행 위기와 은행전략의 변화

금융자유화는 금융기관들의 영업 범위의 확대를 의미하지만 다른 한편 경쟁의 증가를 의미하기도 한다. 진입장벽의 제거로 새로이 시장에 등장하는 금융기관들이 늘어나고 여기에 금융기관들 사이 업무 장벽마저 제거되면 금융기관들 사이 경쟁이 증가한다. 그러나 경쟁의 증가는 은행 산업의 수익성 악화를 부른다. 수익성 악화에 따라 은행산업에 위기가 닥치면 은행들은 더 안전한 자산과 더 안전한 고객으로 향하게 된다.

1970년대 이후의 과잉자본을 바탕으로 국제 은행들은 개발도상국에 대한 대출을 늘려나갔다. 그러나 1980년대 초의 외채위기를 계기로 국제은행들은 개발도상국에 대한 대출을 줄이는 쪽으로 영업 방향을 바꾼다. 이제 국제은행들은 새로운 고객을 선진국에서 찾기 시작했다. 이는 선진국 내에서 금융기관 사이 경쟁이 더욱 심해진다는 것을 의미한다. 이렇게 해서 금융 산업에 위기가 찾아오자, 금융기관들은 위험 회피 전략에 따라 가난한 그룹에서 부자 그룹으로 신용을 재분배하는 전략으로 대응했다. 이러한 과정을 거치면서 금융 배제 현상이 증가하기 시작한다.

예컨대 영국의 경우를 보면, 1980년대 금융 빅뱅 이후 금융 규제완화는 금융기관 사이 경쟁을 크게 증가시켰다(Leyshon & Thrift 1995). 금융시장이 팽창할 때는 이윤 분배에 문제가 없었으나 1989년부터 시장이 점차 수축하자 금융시장은 갑자기 어려워지기 시작했고 파괴적인 경쟁단계로 들어갔다. 경쟁 과정에서 은행들은 '경쟁 우위'를 차지하기 위해 대규모 투자를 진행했는데, 그 결과 운영 원가(operation cost)가 크게 증가했다.<sup>4)</sup> 그리하여 금융기관들은 운영 원가를 줄이기 위해 경영에 '다운사이징(Downsizing) 기

4) 이 시기부터 포터(Porter M.)의 "경쟁 우위론"이 유행하기 시작했다.

법'을 도입하고 거래 원가(transaction cost)를 더욱 정밀하게 계산하기 시작했으며, 지점 구조조정에 들어갔다. 농촌지역과 도심의 가난한 지역을 중심으로 은행 지점들이 문을 닫기 시작했다. 이리하여 은행 지점에 접근할 수 없는 '물리적'인 금융 배제 현상이 나타나기 시작했다.

1980년대 말에 제정된 BIS 자기자본 비율, 은행들의 M&A에 따른 대형화는 금융 배제 경향을 더욱 강화시켰다. 여기에 케인지언 복지국가의 점진적인 해체는 은행들의 배제적 전략이 더욱 탄력을 받는 계기가 된다. 이리하여 이른바 '대처(Thatcher M.)리즘의 후유증(岡村秀夫 2007)'이라 불리는 금융 배제 문제가 두드러지기 시작했다.

### 3) 복지수준

금융자유화는 금융 배제의 형태나 규모를 설명하는 가장 중요한 부분임에 틀림없다. 그러나 금융자유화 자체만으로는 금융 배제를 모두 설명하지는 못한다. 유럽에서 노르웨이나 네델란드는 금융자유화 수준이 높지만 금융 배제는 낮게 나타난다. 거꾸로 남유럽 국가들이나 동유럽 국가들은 금융 자유화 수준은 낮지만 금융 배제는 상대적으로 높게 나타난다. 그 이유는 복지정책의 영향과 관련이 있을 것이다(Carbo, Gardener, & Molyneux 2007). 금융 배제 수준을 개략적으로 알아볼 수 있는 금융 결제 계정 미보유 인구 비율을 보면 대체로 복지 수준이 높은 국가일수록 금융 배제는 낮게 나타나는 것을 알 수 있다<표1>.

<표1> EU 국가들의 결제 계정 미보유 인구 비율

미보유 인구 비율(%)	국가
5% 미만	네델란드, 스웨덴, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 독일, 룩셈부르크
5% ~ 10%	벨기에, 스페인
10% ~ 15%	영국, 오스트리아
15% 초과	그리스, 아일랜드, 이탈리아, 포르투갈



※ 자료: Carbo, Gardener & Molyneux(2007)를 토대로 작성.

시계열적으로 살펴보더라도 금융 배제와 복지수준이 관련이 있음을 알 수 있다. 영국이나 미국에서 금융 배제문제가 나타나기 시작한 시점은 이른바 신자유주의 정권이 들어선 이후 대체로 복지 정책이 해체되던 때와 맞물려 있다.

#### 4. 우리나라의 금융 배제 문제의 배경

우리나라에서 금융 배제가 발생한 배경은 선진 여러 나라들의 그것과 다르지 않다. 금융개방과 금융자유화 이후 금융자산 양극화, 외국계 자본 주도의 은행 전략 변화, 소비자 금융을 통한 복지비용의 개인 부채화 등이 금융 배제의 배경으로 작용했다.

##### 1) 금융 위기 이후 금융 자산 양극화

금융 위기는 대체로 저소득 가계에 불리하게 작용한다. 할락과 슈무클러는 그 이유를 다음과 같이 정리하여 설명한다(Halac & Schmukler 2003).

첫째, 금융위기는 경제활동의 둔화와 그에 따른 노동 수요의 감소를 의미한다. 특히 임금 수준이 낮은 비정규직이나 미숙련공이 먼저 해고되기 쉽다. 둘째, 위기 해결 과정에서 구제금융이나 공적자금 투입에 따라 발생하는 높은 인플레이션은 실질임금을 끌어내린다. 셋째, 위기 국면에서 상승하는 환율도 수입 물가를 상승시켜 실질임금을 떨어뜨린다. 넷째, 위기 이후 국가의 사회서비스 지출이나 복지 지출 등 재정 지출이 감소하면 저소득층이 불리한 영향을 받는다. 이리하여 대부분의 경우 금융위기를 거치면서 소득의 불평등도가 커진다. 우리나라도 1997년 경제위기 이후 소득 불평등도가 크

게 높아졌다. 소득 5분위 배율이 1997년 4.49배에서 2001년에는 5.36배로 높아졌다(KOSIS). 이 같은 소득 양극화는 금융자산 양극화와도 밀접한 관련을 맺고 있다.

금융 위기 이후 금융시장에서 직접적으로 금융 자산 양극화가 발생하기도 한다. 금융 위기를 처리하기 위한 재정 지출이 이 같은 형태의 금융 자산 양극화를 발생시키는 주요한 촉매제 역할을 한다. 금융위기를 처리하기 위해서는 재정이 투입되는데, 이 재정을 부담하는 사람과 재정의 혜택을 누리는 사람이 다르기 때문에 필연적으로 금융 이전(financial transfer)이 발생한다. 할락과 슈무클러는 금융 이전이 발생하는 경로를 다음과 같이 설명한다(Halac & Schmukler(2003)). 첫째, 금융 부문 비참가자에서 금융 부문 참가자로 금융 이전이 이뤄진다. 그 이유는 정부가 재정을 지출하여 금융기관 예금자와 채무자를 동시에 구제해주기 때문이다. 둘째, 금융 부문 참가자 가운데서는 당연히 고액 예금자가 더 많은 금융 이전 혜택을 누린다. 셋째, 은행 자본확충(recapitalization)이나 부실 채권 매입 프로그램 등에 의해 금융기관으로 금융 이전이 이루어지는데, 이때는 금융기관의 주주들에게 혜택이 돌아간다. 재정은 현재의 세금이나 미래의 세금(국채 발행), 또는 인플레이션 세금(inflation tax)을 통해 마련된다. 그런데 정부는 세금을 통해 재정을 마련할 경우, 조세 저항이 작은 간접세를 선호하기 때문에 어떤 형태의 재정 마련이든 소득 역진적일 가능성이 높다. 따라서 금융 위기를 처리하기 위한 재정 지출은 금융 자산 양극화를 부른다.

우리나라에서도 금융위기 처리를 위한 재정 지출이 금융자산 양극화의 원인이 되었다. 우리나라는 1997년 경제위기 처리를 위해 168조원의 공적자금을 투입했는데<표2><sup>5)</sup>, 이것이 다음과 같은 메카니즘을 통해 금융자산 양극화로 연결되었다.

---

5) 물론 공적 자금 이외에도 중앙은행 기구를 통해 다양한 형태의 구제금융이 금융 시스템으로 흘러들어갔고 이것도 금융 자산 양극화에 기여했다.

〈표2〉 공적자금지원현황(1997.11월~2005.6월 말)

(단위: 조원)

구분	출자	출연	예금대지급	자산매입 등	부실채권 매입	합계
채권발행	42.2	15.2	20.0	4.2	20.5	102.1
회수자금	7.3	2.5	7.4	6.4	17.4	40.9
공공자금	13.9	-	-	6.3	-	20.2
기타자금	0.03	0.2	2.9	0.1	1.1	4.3
합계	63.5	17.8	30.3	17.0	39.0	167.6

※ 자료: 『공적자금 관리백서』, 2005.

첫째, 고액 예금자에 대한 너무 두터운 보호가 금융 자산 양극화를 가져왔다.<sup>6)</sup> 예금 대지급 금액이 30조원을 넘어섰는데, 그 혜택은 당연히 최상위 고액 예금자 그룹에 돌아갔다. 공적자금이 투입되기 직전의 금융자산 분배 상태를 조사한 연구에 따르면 상위 1%가 전체 금융자산의 11.8%를, 상위 5%는 28.5%를, 상위 10%는 42.7%를 차지했다〈표3〉. 여기에서도 알 수 있듯이 예금대지급 금액은 대부분 고액 예금을 보호하는데 들어갔다.

〈표3〉 소득분배와 부의 분배(1998)

(단위: %)

	상위 10%의 몫	상위 5%의 몫	상위1%의 몫	지니계수
소득	25.7	16.5	5.7	0.385
금융자산	42.7	28.5	11.8	0.630
부동산(토지)	40.1 (47.3)	26.7 (33.0)	10.5 (13.9)	0.602 (0.671)

※ 자료: 이정우외(2001).

둘째, 공적자금 투입이 자산가격을 유지시켜주는 효과를 나타낸다. 공적자금 투입의 본질은 공공신용(국채 발행)을 통해 부실해진 사적신용을 보강해

6) 금융위기 전에는 예금자보호법에 따른 예금보호 한도가 2,000만원이었다. 그러나 위기 이후 예금자보호법을 개정하여 예금 보호 한도를 없앴다.

준다는 데에 있다. 그렇기 때문에 공적자금의 투입은 위기 과정에서 파괴되어야 할 금융자산의 가치가 유지될 수 있도록 기능한다. 나아가 공적자금은 금융시장이 어느 정도 안정된 다음에는 자산 가격 상승의 바탕이 된다. 고액 예금자들은 위기 국면에서도 예금보호를 받았고 높은 이자를 받았으며 또한 헐값으로 떨어진 자산(주식, 채권, 부동산)을 구입하여 위기가 어느 정도 진정된 다음에 거대한 시세 차익(capital gain)을 얻었다. 위기 이후에 외국자본의 거대한 유입과 기업들의 투자 감소에 따른 유보자금 형성은 자산 이득을 얻을 수 있는 기회를 더욱 넓혔다.

셋째, 출자, 출연, 자산 매입, 부실채권 매입 등을 통해 금융 기관이나 기업에 투입된 공적자금은 이들 회사의 주식 가격을 유지시키는 기능을 한다. 이리하여 공적자금이 투입된 기업의 주주들은 가치 감소를 피할 수 있게 된다. 말할 것도 없이 금융기관이나 기업의 최대 주주들은 부유층이다.

이와 같이 공적자금이 촉매제 역할을 하여 금융자산이 고액 금융자산가 쪽으로 쏠리고 사회화한 손실은 조세나 인플레이션 세금을 통해 국민들에게 공평하게 분배되면서 금융자산 양극화가 촉진되었다. 금융자산 총액에서 상위 10%가 차지하는 비율은 1997년 39.7%에서 1998년 45.0%, 2000년 62.2%, 2004년 66.1%로 증가했다.<sup>7)</sup> 이 같은 금융자산 양극화가 금융기관들의 영업 전략 변화와 나아가 금융 배제의 가장 중요한 토대를 이룬다.

## 2) 금융구조조정: 금융기관의 대형화, 사유화

1997년 경제위기 이후 공적자금을 통한 금융구조조정은 자본집중에 의한 금융기관들의 대자본화로 이어졌다. 대부분의 경우 위기 이후의 금융구조조정은 금융대자본의 이해가 관철되는 과정이며, 이는 다른 표현으로 소자본

7) 1997년과 1998년 수치는 이정우·이성립(2001)에서 인용한 것인데, 이들은 대우경제연구소 가계 패널 자료를 이용하여 이를 구했다. 2000년과 2004년 수치는 한국노동연구원 패널자료를 이용하여 필자가 직접 계산한 것이다. 따라서 연도별 수치를 직접 비교하는 데는 무리가 따른다. 그러나 대략의 추이를 파악하는 데는 문제가 없을 것이다.

이 희생되는 과정이기도 했다. 정부가 추진한 자본의 집중에 의한 금융 대자본화 정책과 금융위기 이후의 자연스럽게 형성된 대자본화 경향이 결합하면서 우리나라는 1997년 경제위기 이후 대형 금융기관 위주의 금융제도가 형성되었다.

대형금융기관들은 구조조정 과정에서 규모를 오히려 키웠는데, 시장집중도 변화 추이를 통해 이러한 현상을 확인할 수 있다. 상위 3개 은행의 시장 점유율을 기준으로 한 우리나라 은행들의 집중도를 살펴보면 이것이 경제위기 이후에 크게 증가했음을 알 수 있다<표4>.

〈표4〉 우리나라 일반은행 시장집중도 변화추이(연말기준 CR3)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
총자산	28.0	43.0	38.9	41.0	52.2	54.4	53.2	51.1
총예수금	28.4	43.5	39.4	42.4	47.4	54.3	54.0	52.8
총대출	29.4	43.3	45.0	46.5	55.4	56.9	55.7	54.9

주) CR3(%): 상위 3개 회사의 시장 점유율

※ 자료: 이병운(2006).

그런데 이와 같은 금융기관의 대형화와 그리고 이와 함께 추진된 겸업화는 이중적으로 금융 배제 경향을 강화할 수 있다. 첫째, 대형화한 은행들이 저소득층에 대한 금융을 줄이면서 금융 배제가 강화할 수 있다. 은행의 규모가 확대되고 조직이 복잡해지면 관리비용이 증가한다. 그리하여 대규모 은행은 표준화한 심사기법을 통해 대출의 적정성을 평가하려 하는데, 이렇게 되면 재산이나 소득이 작은 저소득층은 불리한 처지에 놓이게 된다.

둘째, 대형화, 겸업화 정책의 이면에는 저소득층이 주로 이용하는 서민금융기관의 축소라는 현상이 자리 잡고 있는데, 이에 따라 금융 배제 경향이 강화할 수 있다. 서민들이 주로 이용하던 새마을금고, 상호신용금고, 신용협동조합 등은 금융위기 이후 크게 무너졌다<표5>.

〈표5〉 서민금융기관의 구조조정 현황(1997.11 말 ~ 2005.5 말)

(단위: 개)

	1997년 말 기관수(A)	구조조정(B)	구조조정 비율(B/A)
상호저축은행	231	131	56.7%
신용협동조합	1,666	615	36.9%
새마을금고	2,743	1,119	40.8%
지방은행	10	7	70.0%
합계	4,650	1,872	40.2%

※ 자료: 재정경제부, 『공적자금관리백서』, 각 연도.

금융구조조정의 또 다른 하나의 특징은 국책은행으로서 서민금융을 주로 담당했던 국민은행, 주택은행을 사유화하여 통합하는 것이었다.<sup>8)</sup> 이들 은행들은 자금 배분과정에서 소외된 영세 소기업과 가계의 생계 자금을 지원함으로써 서민경제를 안정시키는데 어느 정도 역할을 해왔다. 정부소유 은행과 민간 소유 은행 사이에 일종의 역할 분담이 이뤄짐으로써 서민 가계에 금융 서비스가 제공된 셈이다. 금융 구조조정 과정에서 이들 은행을 일반은행으로 전환하여 매각했는데, 이것이 서민금융이 위축된 중요한 요인이었다.

### 3) 은행들의 경쟁 증가와 영업 전략 변화

금융 자유화는 국경을 넘나드는 자본이동의 자유, 금융 기관의 진입장벽 제거, 금융 상품 개발과 판매의 자유 등을 포함한다. 금융자유화로 새로운 금융기관들이 시장에 나타나고 외국자본 유입이 증대하여 화폐자본이 풍부해지면 금융기관 사이 경쟁이 증가하고 다른 한편 새로운 영업 관행이 나타난다. 이러한 은행들의 영업 관행은 거대 국제은행(Mega Bank)에 의해 수입되거나 거대은행과 함께 들어온다(Dymski 1995a). 1997년 경제위기 이

8) 국민은행의 사유화는 1997년 경제위기 전인 1995년에 이뤄졌다.

후 우리나라 은행들이 외국자본에 매각되거나 외국은행이 국내에 진출하면서 은행 영업 전략에 큰 변화가 나타났다.

첫째, 소매 금융(retail banking)이 은행영업의 중심으로 자리 잡았다. 1997년 경제위기 이후 공적자금 투입, 외국자본 유입, 기업 설비투자의 둔화로 대규모 자본이 은행의 처분에 맡겨졌다. 이러한 과잉자금을 바탕으로 은행들은 소매 부문에 직접 진출하거나 소비자 금융기관에 대한 대출을 늘려나갔다. 이리하여 가계 대출이 기업 대출보다 훨씬 빠른 속도로 증가했다. 특히 외국계 은행들이나 외국자본 점유율이 높은 은행들이 가계 대출을 선도해 나갔다.

둘째, 고객 세분화에 따른 새로운 마케팅 개념이 등장했다. 위기 이후 진행된 금융자산 양극화에 대응하여 은행들은 부유층 중심의 영업(private banking)을 적극적으로 추진했다. 또한 이들은 거래 원가(transaction cost)를 강조하면서 거래금액이 상대적으로 작고 따라서 거래비용이 많이 드는 저소득층에 대해서는 높은 수수료를 매기거나 쫓아내는 마케팅 전략(De-marketing)을 사용했다. 거래 원가를 계산할 수 있는 통계 기법이나 전산 시스템의 발전이 이러한 고객 세분화를 가능하게 했다.

셋째, 위기를 겪은 다음 금융기관들의 리스크 중시 태도가 더욱 뚜렷해졌다. BIS 자기자본 비율의 엄격한 적용도 금융기관들이 리스크나 수익을 더욱 강조하게 했다. 이 때문에 은행들은 신용대출보다 담보대출을 늘려나갔다. 그런데 부동산 담보대출 중심의 영업 관행은 담보 능력의 차이에 따른 금융 배제를 이미 내포하고 있다. 담보 능력이 없거나 낮은 저소득층은 제도 금융기관에 접근하기가 그만큼 힘들게 된다. 또한 은행들은 신용리스크를 줄이기 위해 고객들의 신용을 표준화한 점수로 평가했는데, 이것도 저소득층의 제도권 금융 서비스에 대한 접근을 더욱 엄격하게 했다.

## 5. 우리나라의 금융 배제 현황과 특징

## 1) 우리나라 금융 배제 현황

금융 배제를, 제도 금융 기관의 금융 서비스를 경쟁 가격으로 이용하는 데에서 체계적으로 배제되는 현상이라고 정의하더라도 이 정의에 따라 금융 배제를 인식하고 측정하는 것은 쉬운 일이 아니다. 금융 배제가 비교적 최근에 발생한 현상이기 때문에 이에 대한 자료가 충분히 축적되어 있지 않다는 사실이 어려움의 근본 요인이다. 따라서 현재로서는 금융 배제를 매우 개략적으로 인식하고 측정할 수밖에 없다.

우리나라 금융 기관들은 개인 고객을 상대로 거래를 할 때 신용평가 회사들의 고객평가시스템(CSS)에 따른 신용등급을 활용한다. 금융기관들은 이들 신용평가 회사가 산정한 신용 등급이 낮은 사람과는 거래를 하려 하지 않기 때문에, 다시 말해서 금융에서 배제시키기 때문에 이 신용 등급 현황이 금융 배제를 나타내는 개략적인 지표가 될 수 있다.

신용평가회사인 “코리아 크레딧 뷰로”가 작성한 자료에 따르면 금융기관을 이용하기 힘든 사람의 수(7~10 등급)가 2007년 말 762만 명, 2008년 말 816만 명이다(표6). 개인 신용평가 제도가 확립된 지 얼마 되지 않기 때문에 추이를 정확하게 파악하기는 어렵지만 1997년 경제위기 이후 금융구조 조정 과정에서, 그리고 2002~3년의 카드사태를 계기로 금융 배제자가 급증했을 것이다.

제도권 금융기관을 이용하지 못하는 금융 배제자들은 결국 제도권 밖의 사금융기관을 찾아야 한다. 금융감독원(2003~2008)의 사금융시장 실태조사에 따르면 대부업체 이용자는 189~328만 명, 시장규모는 16.5~45조원 정도로 추산된다. 이들이 지급하는 평균 이자율은 180~220% 수준에 이른다.<sup>9)</sup> 예금은행의 가계대출 평균 금리가 5.5~7% 수준임을 감안한다면 사금융 이자율이 얼마나 높은 수준인가를 알 수 있다.

9) 영국에서도 주류 신용(mainstream credit)에 접근할 수 없는 사람들은 다른 곳을 찾아야 하는데, 그 숫자가 300만에 이르고 그들이 부담하는 금리도 연 250%가 넘는다고 한다. 대부업자(loan-shark)와 추심업자(bully boys)에 의한 피해도 우리와 별로 다르지 않은 듯하다(Drakeford & Sachdev 2001).



〈표6〉 신용등급별 인원 추이

(단위: 천명, %)

	2007.4/4말		2008.1/4말		2008.2/4말		2008.3/4말		2008.4/4말	
1~6등급	26,632	77.7	26,924	77.7	27,145	77.4	27,603	77.3	28,002	77.4
7~10등급	7,623	22.3	7,739	22.3	7,948	22.6	8,105	22.7	8,161	22.6
합계	34,255	100	34,663	100	35,093	100	35,708	100	36,163	100

주) 1~6 등급은 최우량 등급, 우량 등급, 일반 등급을, 그리고 7~10 등급은 주의 등급, 위험 등급을 포함한다.

※ 자료: 금융감독원이 민주노동당 이정희 의원실에 제출한 자료(2009).

## 2) 우리나라 금융 배제의 특징

우리나라에서 나타나는 금융 배제의 특징은 주요 선진국들에서 나타나는 금융 배제의 특징과 유사함을 보인다. 첫째, 금융 배제가 대형 금융기관들에 의해 주도된다는 점이다. 금융기관들의 이른바 부유층 마케팅, 리스크 관리 위주의 부동산 담보 대출 관행, 쫓아내는 마케팅(De-marketing) 등은 금융 배제의 중요한 원인이라고 할 수 있는데, 이러한 마케팅 전략은 1997년 경제 위기 이후 국내에 진출한 외국계 대형은행, 또는 이들이 지배하는 국내의 대형은행들에 의해 주도되고 있다.

둘째, 소비자 금융의 경쟁적 증가와 관련이 있다는 점이다. 금융기관들은 위기 이후 팽창한 신용을 바탕으로 경쟁적으로 소비자 신용을 늘렸다. 또한 위기 이후 진입 규제완화에 따라 시장에 새롭게 참가한 금융기관들이 늘면서 그러한 경쟁은 더욱 첨예해졌다. 카드회사들의 경쟁적인 영업 확장 정책은 이의 대표적인 사례라 할 수 있다. 여기에다 정부도 개인 신용의 확장에 의해 경기를 유지하고자 했기 때문에 이와 같은 금융기관들의 파괴적인 경쟁은 제어되지 않았다. 이후 금융시장에 위기가 닥치면서 금융기관들은 갑자기 보수적인 태도로 돌아섰는데, 이에 따라 금융 배제자가 급격히 증가했다.

셋째, 금융 배제자들의 자금 수요는 긴급한 생계비를 위한 것이 대부분이

라는 점이다. 소비자 금융의 특징은 미래 임금 소득을 담보로 지불수단인 화폐를 얻는다는 데에 있다. 따라서 미래의 임금 소득자인 젊은층, 임금 소득자에서 일시적으로 탈락한 층(실업자 등), 비정규직 노동자, 반 임금 소득자(생계형 자영업자, 영세 농민)등이 주요한 금융 배제자 층을 이룬다. 이들의 자금 수요는 주로 소액이며 지불수단을 필요로 하는 경우가 많다. 이는 과거 금융자유화 이전의 고리대 자본 수요층과 다른 특징 가운데 하나이다.

금융감독원 사금융 이용 실태조사(2003~2007)에 따르면 사금융 이용자의 사금융 이용 계기는 가계 생활자금(28~39%)과 기존대출 상환(41~61%)이 대부분을 차지한다. 가계 생활자금 용도는 긴급 생활비, 교육비, 병원비 등이다. 기존 대출금 상환 금액 가운데 많은 부분은 과거 생활자금과 관련이 있을 것이다. 이렇게 본다면 사금융 용도의 많은 부분은 노동력의 재생산 비용과 관련이 있음을 알 수 있다. 사금융 이용 금액도 소액인 경우가 대부분이다. 전체 사금융 이용자 가운데 1,000만 원 이하인 이용자의 비율이 80% 수준이다(금융감독원 2003~2007).

넷째, 저소득층의 가계부채는 '이연된 복지비용'으로 간주할 수 있다. 위의 셋째 특징과 관련된 것으로 금융 배제자들의 자금수요가 일시적인 생계비와 관련된 경우가 많고 그러한 생계비는 실업 수당 또는 사회 복지비 지출 항목의 성격에 가깝다는 면에서 저소득층의 가계 부채 누적액은 정부의 복지비용 소비자 신용에 전가하여 이연한 것으로 볼 수 있다. 이는 저소득층의 금융 배제 문제를 부채 누적 문제와 함께 해결해야 한다는 사실을 의미한다.

## 6. 주요 나라들의 금융 배제에 대한 대응

금융에 대한 접근의 어려움은 불평등과 빈곤을 증대시키고 장기적인 성장에도 방해가 된다(Beck, Demircug-kunt & Honohan 2006, Claessens 2006, Beck, Demircug-kunt & Levine 2007). 특히 금융자유화 이후 금

용 배제는 젊은 임금 노동자들에게 그 영향을 미친다는 점에서 경제 발전에 불리한 영향을 줄 수 있다. 금융 배제가 노동의 배제, 나아가 사회의 배제로 연결될 수 있다는 사실 때문에 여러 나라들은 금융 배제 문제에 대응하는 노력을 기울이고 있다.

카르보&가드너&몰리뉴는 유럽 여러 나라들의 금융 배제의 원인과 성격, 실태를 조사한 다음, 각국의 정책 대응을 유형화 했다(Carbo, Gardener & Molyneux 2007). 이들은 대응 주체가 누구인가에 따라 대응 유형을 크게 세 가지로 나누었다. 첫째, 정부가 은행, 소비자, 노동조합, 그리고 기타 그룹 사이에서 중재자 역할 하는 유형이다. 둘째, 정부가 법 제정자 역할을 하는 유형이다. 마지막으로 금융부문이 자체적으로 중요한 역할 하는 유형이다. 그러나 이들은 정책 대응이 나라마다 다르며 나라 안에서도 여러 유형이 동시에 존재한다는 사실을 발견했다.

프랑스는 정부의 입법 활동과 중재자 역할을 통해 금융 배제 문제에 대응하고 있다.<sup>10)</sup> 프랑스 정부는 1984년에, 국민들의 은행 계좌 보유 권리를 법률로 보장했다. 또한 2004년에 프랑스 정부가 설립한 ‘금융부문 자문위원회(CCSF: Comité Consultatif Du Secteur Financier)’라는 기구는 중앙은행의 지원을 받아 이해당사자 사이의 협상과 대화 창구 역할을 하고 있다. 금융 서비스 회사, 협회, 소비자 단체, 노동조합이 이 기구에 참가하여 금융 통합을 진전시킬 구체적인 방안들을 논의한다. 벨기에는 주로 입법에 의해 금융 배제 문제에 대응하고 있다. 미국의 ‘지역 재투자법(CRA: Community Reinvestment Act)’, 일본의 ‘금융 평가법’, 그리고 우리나라 17대 국회에서 입법이 시도된 ‘서민금융 활성화 법’ 등은 법 제정을 통해 금융 배제를 억제하고자 한 경우라고 할 수 있다.

금융 배제 문제가 상대적으로 심각한 영국은 1997년 노동당정권 성립 이후 ‘사회 배제 국(Social Exclusion Unit)’이라는 독립된 기구를 만들어 그 속에서 금융 배제 문제를 포함한 포괄적인 사회 배제 문제에 대응하는 노

10) 유럽 주요 나라들의 금융 배제 대응 현황은 대부분 European Commission(2008)을 참조한 것이다.

력을 기울이고 있다. 이와는 달리 금융 배제 해소를 위해 금융기관이나 금융기관 협회가 자발적인 헌장(voluntary charters)과 실행 규정(codes of practice)을 만들어 금융 배제에서 일정한 역할을 하는 유형이 있는데 독일, 네델란드, 이탈리아 등이 이에 해당한다.

한편 유럽 위원회는 금융 서비스 제공 기관의 성격에 따라 금융 배제에 대한 정책을 다양하게 분류하여 제시한다(European Commission 2008). 금융 서비스 제공기관이 주류(Mainstream) 금융기관인지 대안(Alternative) 금융기관인지를 먼저 나누고, 법인 성격이 영리인지 비영리인지, 그리고 이윤 지향(profit-oriented)인지 사회 지향(social-oriented)을 구분한다. 이러한 구분에 따라 금융 배제에 대한 각국의 대응 방식을 살펴볼 수 있는데, 유럽 여러 나라들은 은행, 상호은행, 저축은행, 우체국 은행 등 주로 주류 금융기관을 통해 금융 배제 문제에 대응하는 모습이다<표7>. 영국과 아일랜드는 서브프라임 대출업체, 대부업자, 신용협동조합 등 대안 금융기관을 활용하며, 벨기에와 프랑스는 마이크로 파이낸스를 일부 활용한다.

<표7> 금융 배제에 대한 시장정책 접근 분류

금융 서비스 제공 기관 (Financial service providers)	주류 (Mainstream)	영리 (Commercial)	이윤 지향 (profit-oriented)	은행 : EU
			사회 지향 (social-oriented)	상호은행 : 프랑스, 오스트리아, 덴마크, 네델란드, 포르투갈, 스페인 저축은행 : 오스트리아, 프랑스, 덴마크, 노르웨이, 스페인 우체국 은행 : 벨기에, 프랑스, 아일랜드, 포르투갈, 스페인
		비영리 (Non-for-profit)		과거의 공공은행
	대안 (Alternative)	영리 (Commercial)	이윤 지향 (profit-oriented)	대부업, 서브프라임 대출기관 (전당포) : 영국, 아일랜드
			사회 지향 (social-oriented)	마이크로 파이낸스 : 벨기에, 프랑스 신용협동조합, 상호·저축은행 : 영국 공영 전당포 : 벨기에, 프랑스, 덴마크
		비영리 (Non-for-profit)	마이크로 파이낸스 : 벨기에, 프랑스	

주요 나라들의 금융 배제 대응에 나타나는 특징을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 국가가 주도한다는 사실이다. 정부는 입법자, 조정자, 실행자 역할을 활용하여 법을 제정하거나, 금융기관과 이해당사자 사이에서 조정을 하고, 또는 직접 기금을 조성하여 대출하는 방식으로 대응한다. 둘째, 주류(mainstream) 금융기관을 통해 금융 배제에 대응하려는 모습이 지배적이다. 영국이나 아일랜드를 중심으로 신용협동조합, 대부업체 등 대안 금융기관의 유용성에 대해서도 논의되고 있지만 다른 대부분의 나라들은 주류 금융기관을 활용하는 것으로 나타난다.

우리나라도 금융 배제 문제에 대응하기 위한 여러 정책을 시행하고 있다. 은행에 대한 지시를 통해 금융기관들의 서민금융 확대를 꾀하기도 하고 다양한 경로를 통해 정부가 금융을 직접 지원하기도 한다. 최근에는 정부가 미소금융이라는 마이크로 크레딧 사업을 주도하고 있다.<sup>11)</sup> 정부는 앞으로 소액 서민금융 재단, 자활센터, 사회단체 등으로 분산된 마이크로 크레딧 추진 기구를 미소금융 중앙 재단을 중심으로 전국적인 네트워크(200~300개)를 구축하고 청년, 금융회사 퇴직자 등을 사회 봉사인력으로 활용하여 서민 자활 금융사업을 활성화하겠다고 한다.

정부가 여러 대책들을 쏟아내고 있지만 금융 배제 문제를 완화하는 데는 이르지 못하고 있다. 그 이유는 첫째, 정부가 내놓는 대책의 수는 매우 많지만 정책 대상이나 범위는 극히 제한되어 있고 효율성도 떨어지기 때문이다. 둘째, 주요한 금융 배제자 층은 정책 대상에서 전적으로 제외되어 있기 때문이다. 금융자유화 이후 금융 배제 문제는 과거의 고리대자본 문제와는 달리 현재와 미래의 노동자 계층을 중심으로 나타난다. 따라서 미소금융으로는 이러한 형태의 금융 배제 문제에 대응할 수 없다. 최근의 금융 배제 문제는 외국계 자본이 장악한 대형 금융기관들에 의해 주도되고 있고, 그러므로 이들에게 일정한 역할을 맡기지 않는다면 이를 해결하기가 쉽지 않다고 볼 수 있

11) 물론 미소금융 사업은 정부가 지원금을 내고 있지 않으므로 엄밀하게 말하자면 정부가 추진하는 사업은 아니다.

는데, 정부의 대응에는 이에 대한 부분이 빠져 있다.

다른 나라들의 사례나 우리나라 정부 정책의 문제점들을 고려할 때 다음과 같은 방향의 정책이 필요하다. 첫째, 정부의 역할을 훨씬 강화해야 한다. 유럽 국가들의 사례에서 보듯 금융 배제 문제를 해결하기 위해서는 정부가 더 큰 역할을 맡을 필요가 있다. 영국처럼 금융 배제, 나아가 사회 배제를 담당하는 전담 기구를 정부 내에 두는 것도 고려할 수 있다. 그 기구 속에서 정부가 실행하는 여러 정책들을 한 곳에 모아 집중적으로 관리할 수 있을 것이다.

둘째, 은행과 서민금융기관 등 주류 금융기관을 통한 문제 해결이 필요하다. 문제 자체가 대형 금융 기관에 의해 만들어진다는 점을 감안한다면 대형 금융기관의 일정한 역할이 없이는 금융 배제 문제를 해결할 수 없다. 대형 금융기관의 부유층 마케팅, 부동산 담보 중심의 대출 관행은 제한해야 한다. 거꾸로 서민 금융에서는 대형금융기관들이 일정한 역할을 맡도록 해야 한다. 그런 의미에서 은행의 공공성은 여전히 중요한 의제라고 할 수 있으며, 이를 확장시키기 위해 ‘부유층 마케팅(PB; private banking)’에서 ‘사람을 위한 은행(BP: bank for the people)’으로 전환해 나가는 운동을 벌여나가야 한다. 그리고 대형 국책 금융 기관의 기능을 회복하는 방안도 찾아야 하는 바, 이에 대해서는 장을 달리하여 살펴본다.

셋째, 금융 배제 문제와 아울러 복지비용의 이연 성격이 강한 저소득층의 과잉채무 문제에 대해서도 해결책을 마련해야 한다. 나아가 국가가 지출해야 할 복지비용을 가계 부문 부채에 전가하는 것을 중단하고 교육, 의료 등 노동력 재생산과 관련된 기초 복지비용을 확대해야 한다.

사회 구조에 깊이 배어(embedded) 있는 금융 배제 문제를 해결하는 데에서 무엇보다도 중요한 점은 금융에서 배제된 사람들의 목소리를 금융 정책에 반영하는 것이다. 모든 배제는 민주주의의 문제이며, 금융 배제도 마찬가지다. 금융 배제자들의 목소리를 조직하고 이를 정책에 반영할 수 있어야 한다.

## 7. ‘공공은행(Public Bank)’ 만들기 운동을 벌이자

금융 배제 문제에 가장 직접적이고 포괄적으로 대응하는 대안은 공공(정책)은행을 설립하는 것이다. 구체적으로, 현재 정부가 통제하고 있는 은행을 실질적인 공공은행으로 전환하는 방안을 생각해볼 수 있다. 정부는 현재 정부 소유은행을 민간에 매각하여 다른 은행과 합병함으로써 메가뱅크(Mega Bank)를 만든다는 구상을 갖고 있다. 이러한 메가뱅크를 통해 국제 금융시장에서 경쟁하게 한다는 것이다. 그러나 산업과의 관계나 국민의 삶을 고려하지 않은 은행의 대형화, 국제화 추진은 금융 배제를 오히려 강화시킬 것이다. 만약 매각 은행이 외국자본으로 넘어간다면 그러한 금융 배제 경향은 더욱 강화될 것이다. 앞서 살펴본 바와 같이 금융 배제 경향은 외국계 대형은행들에 의해 주도되기 때문이다.

정부 소유 은행을 공공은행으로 전환함으로써 금융 배제 문제에 직접 대응할 수 있고 다른 상업 은행에게도 영향을 주어 공공성을 강화하는 지렛대로 삼을 수 있다. 경제위기 이후 금융 구조조정을 통해 은행들은 효율성을 일부 높였지만 대다수 사람들의 삶과 별로 관련이 없는 쪽으로 발전해가고 있다. 부유층 마케팅, 부동산 담보대출, 국제 금융센터 지향의 국제화 전략 등 은행들은 부유층을 위한 은행을 지향하고 있다. 공공은행을 통해 은행들의 그러한 발전 방향에 일정한 제동을 걸 수 있을 것이다. 공공은행의 역할을 통해 ‘부유층 마케팅’ 중심의 은행에서 ‘사람을 위한 은행’으로 전환해 나갈 수 있다.

조직형태는 과거 국민은행이나 주택은행, 유럽의 공공은행 사례를 참조할 수 있다. 예컨대 국민은행은 국민은행법에 의하여 설립된 특수법인이면서 동시에 주식회사 형태를 가지는 독특한 성격의 법인으로, 일반 상업은행의 성격을 가지면서 동시에 국책기관 성격도 가졌다. 이와 같이 정부 소유 은행을 은행법과 신탁법, 그리고 ‘공공은행법’의 지배를 받는 조직으로 전환할 수 있다.

공공은행의 주요 업무는 일반 상업은행 업무, 서민 정책금융 업무 등이 될 것이다. 그 밖에도 국민주택기금 등 서민지원과 관련된 기금을 취급할 수 있고, 각 부처별로 그리고 공공기관을 통해 흩어져 있는 서민 금융지원 제도를 통합하여 관리할 수 있을 것이다. 예를 들어 교육과학기술부에서 지원하는 정부보증 학자금 사업, 재직근로자를 대상으로 하는 근로복지 공단의 생활자금 대부 사업 등은 공공은행으로 모아서 관리할 수 있다. 그리고 주택 청약업무를 공공은행으로 집중시키는 방안도 생각해볼 수 있다. 공공은행에 대해서는 과거 ‘국민은행채권’과 유사한 ‘공공금융채’를 발행하여 저리로 자금을 조달할 수 있도록 해야 한다. 정부, 노동조합, 금융 소비자 단체로 구성된 ‘은행 통제 기구’가 은행의 경영 방향을 정하며 경영성과에 대해서는 정부가 최종적인 책임을 져야 할 것이다.

정부 소유 은행을 공공은행으로 전환하는 일은 쉬운 일이 아니지만 그렇다고 불가능한 일도 아니다. 노동조합, 시민단체, 진보 정당, 그리고 은행 주체들이 힘을 모아 운동을 벌여나간다면 결실을 맺을 수 있을 것이다.

## 8. 마무리

1997년 경제위기 이후 금융 자유화와 금융 구조조정을 계기로 금융 배제 문제가 심각해지고 있다. 금융 배제 문제는 금융위기 이후의 금융자산 양극화와 외국계가 지배하는 대형 은행들의 부유층 중심 전략과 밀접한 관련이 있다. 금융 자산 양극화를 반영한 대형은행들의 영업 전략 변화가 부유층에 대한 금융 이용 확대(financial inclusion), 저소득층에 대한 금융 배제(financial exclusion)로 귀결되고 있는 것이다.

앞으로도 금융위기가 반복적으로 이어지고 이에 대응해서 정부가 지금과 같은 재정 투입(공적자금과 구제금융)을 계속한다면 금융 자산 양극화는 더욱 심해질 것이며, 따라서 금융기관들의 부자마케팅, 디 마케팅은 지속될 것



이고, 그렇게 되면 금융 배제 문제 또한 더욱 커질 것이다. 더욱이 정부의 주도로 은행들의 대형화, 겸업화, 국제화 정책이 강도 높게 추진되면 금융 배제 문제는 한층 증폭될 것이다.

금융 배제 문제를 완화하기 위해서는 공적자금이나 구제 금융의 중립적인 활용이 필요하며 대형은행들에게 일정한 의무를 지게 하는 것도 중요하다. 정부 소유은행을 실질적인 공공은행으로 전환하면 금융 배제 문제에 직접적으로 대응할 수 있을 뿐만 아니라 다른 은행들의 영업 방식에도 일정한 영향을 줄 수 있을 것이다.

## 〈참고문헌〉

- 금융감독원(2003~2008), 사금융 이용자 조사.
- 이병윤(2006), “은행산업 시장집중도 증가”, 『주간금융 브리프』 15-6, 금융연구원.
- 이정우 · 이성림(2001), “한국의 부의 불평등 추계”, 『경제발전연구』, 제7권 제1호.
- 조복현(2009), “한국의 서민금융 실태와 소액금융제도”, 학술대회 발표.
  
- 岡村秀夫(2007), “金融排除への取り組み-英國の経験に學ぶ-”, 『商學論究』54卷4号, 關西學院大學.
- 宮坂順子(2008), 『“日常的貧困”と社會的排除:多重債務者問題』, 京都: ミネルヴァ書房.
  
- Beck T., Demirguc-kunt A. and Honohan P.(2006), “Access to Finance: Measurement, Impact and Policy”, Policy Research Report, World Bank.
- Beck T., Demirguc-kunt A. and Levine R.(2007), “Finance, Inequality and the Poor, Policy Options and Challenges For Developing Asia”, Conference Paper.
- Bryan D., Martin R. and Rafferty M.(2009), “Financialization and Marx: Giving Labor and Capital a Financial Makeover”, Review of Radical Political Economics.
- Burhouse S.(2003), Evaluating the Consumer Lending Revolution, FDIC-FYI.
- Carbo S., Gardener E. and Molyneux P.(2005), Financial Exclusion, Palgrave Mcmillan.
- (2007), “Financial Exclusion in Europe”, Public Money & Management.
- Chesnais Francois(1996), “금융 세계화의 체계상 취약성”, 서익진 옮김, 『금융의 세계화』, 한울, 2002.
- Claessens S.(2006), “Access to financial services: a review of the issues and public policy objectives”, World Bank.
- Drakeford M. and Sachdev D.(2001), “Financial exclusion and debt-redemption”, Critical Social Policy, 21:2.

- Dymski G.(2005a), “Banking Strategy and Financial Exclusion: Tracing the Pathways of Globalization”, *Economia*, Curitiba, v. 31, n. 1.
- (2005b), “Financial Globalization, Social Exclusion and Financial Crisis”, *International Review of Applied Economics*, vol. 19, No. 4.
- European Commission(2008), *Financial Services Provision and Prevention of Financial Exclusion*.
- Halac M. and Schmukler S.(2003), “Distributional Effects of Crisis: The Roll of Financial Transfer”, World Bank.
- Lapavitsas C.(2010), “Banks for the People”, Red Pepper, 2010.2.
- Leyshon A. and Thrift N.(1995), “Geographies of financial exclusion: financial abandonment in Britain and the United States”, *Transactions of the Institute of British Geographers*, Vol. 20.
- (2007), “The Capitalisation of Almost Everything: The Future of Finance and Capitalism”, *Theory, Culture & Society*, Vol. 24.
- Kempson E. (2002), *Over-indebtedness in Britain*, Department of Trade and Industry.
- (2006), “Policy level response to financial exclusion in developed economies: lessons for developing countries”, World Bank.
- Minsky H.(1993), “Community Development Banks: An Idea in Search of Substance”, *Challenge*, Vol.36, No. 2.
- Office of Fair Trading(1999), “Vulnerable Consumers and Financial Services”, *The Report of the Director General’s Inquiry*.
- Social Exclusion Unit(2001), “A New Commitment to Neighbourhood”, *National Strategy Action Plan*, Cabinet Office.
- Stiglitz J. and Weiss A.(1981), “Credit Rationing in the Market with Imperfect Information”, *The American Economic Review*, Vol. 71.
- 재정경제부, 금융위원회, 『공적자금관리백서』, 각 연도.
- 한국은행, 경제통계시스템(ECOS).
- 통계청, 국가통계포털(KOSIS).
- 미국 상무부 경제분석국(BEA).



# 탈신자유주의 시기, 라틴아메리카 통합의 두 가지 길<sup>1)</sup>

미주볼리바르동맹(ALBA)과 남미국가연합(UNASUR)

박 정 훈 (사회공공연구소)

## 프롤로그

올해부터 독립 200주년을 맞는 라틴아메리카 국가들이 지난 2월에 ‘라틴아메리카·카리브 단결을 위한 정상회담’을 개최했다. 이 자리에서 사상 최초로 대륙의 국가들 전체가 참여하는 독자적인 국제기구를 창설하기로 합의했다. 기구 명칭은 ‘라틴아메리카·카리브 국가 공동체(CELAC)’로 확정되었다. 기구 창설이 합의되자 멕시코 대통령 펠리페 깔데론은 유럽 제국과 미국에 맞서 라틴아메리카 통합을 위해 헌신했던 시몬 볼리바르(1783-1830)의 꿈을 환기시켰다. 남미 북부 5개국의 독립 전쟁을 승리로 이끈 ‘해방자’ 시몬 볼리바르는 200여년 전 “이곳에서 하나의 국가가 탄생하기를 바란다”고 썼다.

이 기구는 리우 그룹(Gruop de Rio), 라틴아메리카·카리브 정상회담의 역사를 계승하고 라틴아메리카 통합이라는 원대한 목표를 갖는 지역통합기구의 위상을 갖게 될 것이다. 북미의 미국과 캐나다, 식민지 중주국 스페인과 포르투갈이 배제된 라틴아메리카 국가들의 독자기구로서 멕시코와 중미,

---

1) 이 글은 [탈신자유주의 시대, 라틴아메리카 통합운동의 현재와 미래-미주볼리바르동맹(ALBA)과 남미국가연합(UNASUR)](2010.05, “5·18 30년, 새로운 민주주의의 모색” 발제문), [신자유주의에 맞선 라틴아메리카 통합의 두 가지 길] (2010.06, 사회공공연구소 이슈페이퍼)을 재구성한 것이다.

카리브의 도서국, 남미의 아르헨티나까지 아우르는 명실상부한, 중남미·카리브 전체의 기구가 될 전망이다. 또한 ‘열대사회주의’ 쿠바에서 ‘21세기 사회주의’ 베네수엘라, ‘중남미 중도좌파의 운명’ 브라질, ‘미국의 혈맹’ 콜롬비아까지 다양한 정치제도를 보유한 국가들이 공존함으로써 탈냉전시대 국제기구의 면모를 보여주고 있다.

특히 회담에 참석한 정상들이 만장일치로 아이티 재건에 합의하고, 말비나스 제도(영국명 포클랜드) 영유권 문제에서 아르헨티나 입장을 지지함으로써 중남미 국가들의 단결력을 과시하였다.

하지만, 정상회담 안팎으로 여러 논쟁이 발생하기도 했다. 이 논쟁들은 중남미 대륙의 현안들을 잘 보여주고 있는데 논점은 크게 세 가지였다.

첫째, 기구의 정식 명칭을 둘러싼 논쟁이 있었다. 베네수엘라와 쿠바 등의 좌파 국가들은 미국 주도의 미주기구(OEA)에 맞서는 ‘라틴아메리카·카리브 기구’로 부르자고 제안했고, 브라질을 비롯한 중도좌파 정부들은 유럽 연합과 같은 미래를 지향한다는 뜻에서 ‘라틴아메리카·카리브국가연합’을 제시했다. 한편 페루와 콜롬비아 같은 우파정부들은 미주기구(OEA)와 병존할 수 있는 지역기구 명칭을 선호했다. 최종적으로 라틴아메리카·카리브국가공동체로 확정됐지만, 기구 명칭 논쟁은 기구의 위상 논쟁으로 이어질 전망이다.

미주기구를 대체할 것인가? 미주기구와 공존할 것인가? 이 문제는 사실 중남미 정부들이 갖고 있는 미국에 대한 태도와 깊은 관계가 있다. 미국과의 협력을 우선시하는 우파, 미국과 대등한 공존을 모색하는 중도좌파, 미국과의 대결을 선호하는 좌파 등 세 유형의 정치세력이 각축을 벌이고 있는 중남미의 정치현실을 보여주고 있다.

둘째, 안데스 국가 간의 갈등이 정상회담장에서도 재연되었다. 베네수엘라 차베스 대통령은 콜롬비아 정부가 자신에 대한 암살을 획책하고 있다고 비난했고, 콜롬비아 우리베 대통령은 차베스 정부가 ‘마약 테러리스트 집단’ 콜롬비아 혁명군을 지원한다고 반격했다. 갈등을 중재할 그룹이 결성되어 설

전이 마무리되긴 했지만, 양국 정상의 갈등이 근본적으로 해소되기는 힘들 것이다. 강경반미노선의 차베스 정부와 강경친미노선의 콜롬비아의 갈등은 2008년 콜롬비아 군의 에콰도르 침공, 2009년 콜롬비아-미국 군사협정 등으로 인해 지속적으로 격화되어왔기 때문이다.

셋째, 회담장에서 직접 논란거리가 되지는 않았지만, 회담에 참가한 모든 국가들이 인지하고 있는 논점이 있다. 그것은 ‘온두라스 문제’였다. 중남미·카리브 33개국 중 이번 정상회담에 유일하게 초대받지 못한 정부가 온두라스 정부였다. 온두라스에서는 2009년 11월 말에 쿠데타 정부 치하에서 개최된 대선을 통해 뽀르피리오 로보 신임 정부가 출범했지만 페루, 콜롬비아 등 몇몇 우파 정부를 제외하고 브라질, 칠레, 베네수엘라 등 주요 국가들이 민주주의 원칙에 위배된다는 이유로 대선 결과를 승인하지 않고 있다.

이 세 가지 논점은 흥미롭게도 이번 정상회담에 초대받지 못한 두 나라와 관계를 맺고 있다. 즉 미국과 온두라스(혹은 라틴아메리카 자기 자신). 첫째, 오바마 정부 집권 초기의 유화적 제스처(라틴아메리카에 대한 신외교 노선)에도 불구하고, 미국의 라틴아메리카 전략의 근본적인 변화는 감지되지 않는다. 미국은 중남미 좌회전의 시대에 섬처럼 고립된 몇몇 우파정부들과의 유대를 더욱 강화하고 있다. 미국은 콜롬비아에서 초기에는 마약퇴치정책이라는 명분으로, 2001년 9.11 사태 이후에는 반테러전쟁의 일환으로 콜롬비아혁명군을 비롯한 게릴라 진압작전을 펼쳐왔다. 2009년에는 콜롬비아의 7개 군사기지를 이용하는 협정을 체결하여 남미국가연합(Unasur) 내부의 균열을 야기했다. 특히 안데스 지역에서 갈등이 격화되었다(콜롬비아, 페루 대 베네수엘라, 에콰도르, 볼리비아), 논점은 콜롬비아의 행위가 역내 긴장을 고조시키기 때문에 제한해야 하는가? 콜롬비아의 행위는 국민국가的高유한 주권 행사이므로 개입해서는 안 되는가?

둘째, 온두라스 문제는 중남미의 정치적 좌회전에 맞선 ‘우파의 반격’으로 중남미 국가들의 분열을 더욱 부채질했다. 군대, 입법부, 사법부, 우파 시민사회가 합심해서 일으킨 쿠데타에 대해선 모두가 한 목소리로 비난했지만,

해결 과정에 대한 견해는 달랐던 것이다. 게다가 초기 쿠데타를 비난했던 미국도 쿠데타 정부 아래 개최된 대선결과를 수용하면서 중남미 우파와 전략적으로 연대했다.

결론적으로 지난 10년간 라틴아메리카 지역에서 지역통합운동은 꾸준히 발전해왔다. 하지만 여전히 해결해야 할 과제들이 산적해있다. 지역통합 운동의 미래는 이 과제들을 해결하는 일에 성공하느냐에 달려 있는 셈이다.

이 글은 ‘중남미 좌회전 현상’ 시기의 통합운동의 현 단계를 점검하고자 하는 목적에서 집필되었다. 이 시기를 대표하는 중남미 통합 제안들인 남미국가연합(UNASUR), 미주볼리바르동맹(ALBA)의 현황을 분석하고 그간의 성과와 과제 중심으로 평가를 시도한다. 이 두 제안은 지역통합에 대한 좌파의 대안이라는 공통점을 갖지만, 라틴아메리카 통합을 향해 가는 다른 경로를 보여주고 있다.

## 1. 배경

### 1) 포스트 아메리카 시대의 도래

1991년 소련 몰락이후 조성된 탈냉전 시대에 유일한 초강대국은 미국으로 여겨졌고 세계가 단극체제로 재편될 것이라고 예상되었다. 하지만 21세기에 접어들면서 미국의 정치적 경제적 헤게모니가 지속적으로 쇠퇴해온 반면, 세계의 다른 지역에서 새로운 정치경제적 힘이 부상해왔다.

먼저 미국 헤게모니의 쇠퇴 징후부터 살펴보자. 미국은 부시 정부(2001~2008) 시기 일방주의 외교와 냉전적 수사학으로 전통적인 우방국(프랑스, 독일)의 반발마저 초래했다. 이라크 전쟁의 참상과 미군·미중앙정보국(CIA)에 의한 인권 유린은 미국의 도덕성을 추락시켰고 전 세계에서 반미 감정을 급격히 고조시켰다.



게다가 21세기에 들어서면서 지속적으로 축소되어오던 미국경제는 2008년 하반기 글로벌 금융위기의 진원지가 되었다. 미국발 경제위기는 1980년대 이래 세계를 지배해오던 신자유주의 헤게모니의 파산으로 간주되었다. 저명한 역사가인 에릭 홉스봄은 리먼 브라더스의 몰락을 베를린 장벽의 붕괴와 견주기도 했다. 베를린 장벽의 붕괴가 현실사회주의의 붕괴를 뜻한다면 미국발 글로벌 경제위기는 미국식 자본주의의 몰락을 의미한다는 것이다.

미국 헤게모니의 쇠퇴와 동시에 세계의 나머지 지역에서 ‘타자들의 부상’ 현상이 발생하였다. 1991년 공식 출범한 유럽연합과 2008년에 등장한 남미 국가연합, 중국을 비롯한 아시아 국가들의 부상, 최근에는 신흥경제국들의 모임인 브릭스(BRICs) 블록의 등장. 정치적·경제적 힘을 축적하여 지역의 리더국가로 부상한 나라들이 있는가하면, 국민국가들의 연합으로 정치력과 경제력을 보충한 경우도 있었다.

그 결과 미국은 9.11 사태 발생 이후 고수해온 일방주의 외교정책을 버리고 다자주의 외교 정책으로 전환할 수밖에 없었다. 2008년 하반기 부시정부는 워싱턴에서 제1차 G20 정상회담이 개최하였는데, 이를 기점으로 G20이 사실상 배타적인 선진국 클럽이었던 G8)를 대체했다고 볼 수 있다. 이 G20회의에 라틴아메리카 지역을 대표하여 브라질, 아르헨티나, 멕시코 등 라틴아메리카 3국이 참가하고 있다. 글로벌 정치·경제체제 변화기에 중남미 대륙의 지역의 정치력과 경제력을 배가하기 위해 지역블록을 건설하는 것은 물론 세계 질서를 개혁하는 일에 주도적으로 나서고 있다.

## 2) 미국의 시대착오적 중남미 정책

동서냉전의 붕괴는 미국과 라틴아메리카의 관계에 영향을 미쳤다. 과거 냉전 시기 미국은 중남미 좌파 정권을 미주 대륙의 안보와 자국 안보의 위협으로 간주하여 군사적으로 개입하곤 했다. 그 시대 미국은 쿠바(1959)에 대한 침공에 실패하자 봉쇄 정책을 구사했고, 칠레(1973)에선 대통령을 살해하는

쿠데타에 공모했고, 니카라과(1979)에선 반혁명계릴라를 조직해 내전을 일으켰다. 하지만 진영 대립의 시대가 막을 내리면서 중남미 국가들은 정치적 자율성을 획득할 기회가 생겼고, 미국은 더 이상 이 지역의 정치적 선택에 간섭할 명분을 잃게 되었다.

여기서 이 조건을 고려해 탈냉전 시기 미국과 중남미의 관계 변화 양상을 살펴본다. 먼저 미국의 전략을 검토하겠다.

첫째, 탈냉전시기 미국의 세계 전략에서 중남미는 우선순위가 아니었다. 특히 2001년 9.11 테러 이후 미국의 지정학적 우선순위가 중앙아시아와 중동으로 급격히 바뀌었다. 냉전 시기 서방 진영에 편입되어 미국의 배타적인 영향력 아래 놓여 있던 중남미, 그래서 ‘미국의 뒤뜰’이라는 자조적인 조롱에 익숙했던 이곳에 대해 미국은 완전히 무관심해졌다. 이것이 바로 미국이 중남미에서 거대한 정치적 격변이 벌어지고 있는데도 적극적으로 관계를 개선하려고 노력하기는커녕 오히려 관계를 악화시키는 조치를 취해온 원인이 하나이다(멕시코-미국 이민 협정 미해결, 보호무역주의 조치 강화 등).

둘째, 가끔 미국이 이 대륙에 관심을 보일 때는 시대착오적인 것이 드러났다. 라틴아메리카 담당 차관보를 냉전시대의 인물(오토 리이치, 로저 노리에가 등)로 기용하고, 2002년 차베스 대통령에 맞선 쿠데타가 발생했을 때 스페인, 멕시코와 함께 쿠데타 정부를 인정한 3국 가운데 하나였다. 게다가 쿠바에 대한 봉쇄를 더욱 강화하는 조치를 취했고, 자국의 안보에 아무런 위협도 되지 않는 콜롬비아의 좌파 게릴라를 ‘테러리스트 그룹’으로 분류해 전 세계를 무대로 전개하고 있던 반테러전쟁을 남미로까지 확산시켰다. 과거 반공산주의 투쟁이 9.11 이후에는 반테러 투쟁으로 변화하여 중남미 대륙의 일부 국가에 잔존해 있는 좌파 게릴라 진압의 새로운 명분이 되었다.

전반적으로 미국은 이 지역에 대한 군사적 개입을 자제하고 있지만 2008년 초 콜롬비아 군이 에콰도르를 침공했을 때 미군과 공조했다는 의혹이 제기되고, 2009년 말 콜롬비아의 7개 군사기지에 대한 사용허가협정을 받는 등 이 지역에 대한 군사전략을 완전히 버린 것은 아니다. 반면 중남미 대륙에서는

미국 헤게모니(특히 정치적 헤게모니)가 지속적으로 약화되어왔다.

첫째, 중남미는 우파 정부를 포함한 대부분의 나라에서 미국의 일방주의를 비판했다. 국제연합 안전보장이사회의 비상임이사국이었던 멕시코, 칠레는 모두 미국과 자유무역협정을 체결하고, 미국과의 협력을 강화해온 국가들이었지만 이라크 침공에 대해 반대했다. 콜롬비아와 몇몇 중앙아메리카의 소국들의 지지를 제외하고는 대부분의 국가에서 미국의 일방주의는 비난의 대상이 되었다. 또한 쿠바에 대해 여행·송금 제한 강화 조치를 취하고, 베네수엘라의 쿠데타 정부를 승인하고 심지어는 정치적인 목적에서 베네수엘라를 ‘마약 문제가 심각한 국가’<sup>2)</sup>로 만든 것은 이념적인 이유로 두 국가를 고립시키는 냉전적 수법이었지만 다수 중남미 국가들의 환영을 받지는 못했다.

둘째, 전통적으로 미국 헤게모니를 비판해온 좌파 성향의 정당들이 2009년 기준 주요 11개국에 집권하는 현상이 발생했다. 중남미 좌파 도미노 현상은 중남미에서 미국 헤게모니에 맞서는 단합과 결속의 노력을 배가시켰다. 특히 미국의 군사 전략이 집중되고 있는 안데스 지역에서 미주볼리바르 동맹(ALBA)과 같은 강력한 반미동맹이 결성되었다. 미주볼리바르동맹이 자리잡은 국가들은 대체로 미국과의 관계가 긴밀했던 지역에 속했다. 환카리브 지역(쿠바, 니카라과, 온두라스, 도미니카 연방 등), 안데스 지역(베네수엘라, 에콰도르, 볼리비아)이 그 예들이다.

반면 남미지역에서는 브라질을 필두로 하는 중도 좌파 정부들이 지역 전체의 정치력과 경제력을 배가시켜 대등하게 미국과 공존하려는 노력이 이뤄졌다. 지역의 독자적 정치통합체 등을 구축해 역내 단합을 모색하고 중남미의 국제정치적 위상을 높이려고 노력하려는 것이었다.

### 3) 신자유주의의 누적된 폐해

---

2) Peter H. Smith, 2007, *Talons of the Eagle: Latin America, the United States, and the World*, Oxford University Press, 이성형·홍육현 역(2010), 『라틴아메리카 국제관계사』, 외교통상부·서울대 라틴아메리카연구소, p.351~356.

2008년 하반기 미국발 글로벌 경제위기로 인해 멕시코 GDP가 무려 7%나 하락하고, 나머지 국가들의 경우 평균 0.5%만 하락했을 때 라틴아메리카 국가들은 안도의 한 숨을 쉬었을 지도 모른다.

1992년도 북미자유무역협정이 체결되어 멕시코가 가장 미국 시장 접근, 저렴한 노동력을 기반으로 한 세계적인 투자 유치의 교두보를 먼저 확보했다고 여겼을 때만해도 라틴아메리카 우파 민주정부 지도자들은 궁극적으로 북미자유무역협정(NAFTA)에 가입하는 것을 자국의 발전 전략의 핵심으로 여겼기 때문이다. 그 나프타의 확대버전이 미주자유무역지대(FTAA) 구상이었고 미주 대륙 신자유주의 정책의 결정판이었다.

라틴아메리카는 1983년의 외채 위기 이래 지구상 처음으로 대륙적인 차원에서 신자유주의 정책이 적용된 곳이었다. 이미 1970년대 중후반 피노체트 군사 독재 정권 시절에 ‘기관총으로 무장한 신자유주의(‘더러운 전쟁’, ‘죽음의 비행’)가 도입되었지만, 외채 위기 이후 대륙 전체로 확산되었다. 칠레의 피노체트 군사 독재가 밀턴 프리드먼과 같은 통화주의자들과 함께 신자유주의 실험을 선도한 반면, 나머지 국가들은 미국 금리 인상(20% 이상 인상), 유가 급락 등의 여파로 중남미 국가들의 외채가 급등하게 되어 구제 금융을 요청했고 국제금융기구는 긴축재정, 무역·자본 자유화, 민영화 등의 정책을 수용하라고 강요했다.

하지만 그 신자유주의 정책의 결과는 비관적이었다. 대륙 전체에서 성장은 멈추었고(80년대 ‘잃어버린 10년’(마이너스 성장), 1998~2002년 ‘잃어버린 5년’(경제성장률 급락)), 경제위기가 대륙을 강타했다(94년 멕시코 위기, 99년 브라질 위기, 2001년 아르헨티나 위기). 경제적 불안정은 사회적 양극화를 더욱 심화시켰다. 대륙 전체에서 하루 2달러 미만의 빈곤층 수는 증가했고, 소득 상층과 하층의 격차는 더욱 급격히 벌어졌다.

사회경제적 위기는 심각한 정치적 불안정으로 이어져 유혈사태가 발생하기도 했다(2001년 아르헨티나, 2002년 베네수엘라, 2003년 볼리비아). 오랜 게릴라 투쟁과 민주화운동으로 얻은 자유민주주의가 위기에 처했다. 페루

(1992년 후지모리 대통령 의회 폐쇄), 말라(1993년 세라노 대통령 의회 폐쇄 기도), 에콰도르(1997년 부까람 대통령 축출, 2000년 대통령 마우앗 축출), 파라과이(1999년 아르가냐 부통령 피살), 아르헨티나(2000년 델 라 루아, 2001년 10일간 5명의 대통령), 베네수엘라(2002년 4월 우고 차베스 대통령 축출 시도), 볼리비아(2003년 산체스 데 로사다 대통령 중도 사임), 아이티(2004년 아리스티드 대통령 중도 사임) 등 그 목록은 끝이 없다.

신자유주의 정책의 결정판은 미국 주도의 미주자유무역지대(FTAA) 구상이었다. 이 구상은 1990년 조지 부시 대통령이 제안하고, 1994년 클린턴 대통령이 제1차 미주정상회담을 소집하면서 본격적으로 논의되기 시작했다.

이 흐름에 대한 중남미의 대응은 두 가지였다. 미국 주도의 경제 통합에 맞서는 과정에서 중남미 주도의 경제 통합 운동의 전략이 모색되었다. 그 방향도 두 가지로 전개되었다고 할 수 있다. 첫째, 미국 주도 신자유주의 세계화 속에서 개발도상국과 빈국의 이해를 방어하기 위해 소지역 경제통합체를 건설하는 것이다. 1990년대에 대륙 전체에 등장한 경제통합체들이 바로 이와 같은 목적에서 창설되었다. 둘째는 신자유주의 세계화 자체에 맞서는 것이었다.

라틴아메리카 지역 전역에서 이에 맞선 반세계화 혹은 대안세계화 운동이 활성화되었다. 멕시코와 볼리비아의 원주민, 카라카스의 도시빈민, 칠레의 여성 노동자, 브라질의 땅 없는 농민과 흑인, 아르헨티나의 실업자 등 신자유주의 최대 피해계층들이 이 운동에 적극적으로 참여하였다. 이 흐름은 좌회전 시기에 ‘자유무역 협정’을 대체하기 위한 새로운 개념의 무역 협정으로 구체화되었다. 이것이 2006년 볼리비아가 제안하고 미주볼리바르동맹(ALBA)이 채택해서 실천해온 ‘민중무역협정’이다.

#### 4) 중남미 대륙의 정치적 좌회전



〈그림1〉 라틴아메리카의 좌파 집권 국가

21세기의 첫 10년 동안 라틴아메리카 주요 11개 국가에 일제히 좌파 정부들이 집권했다. 중남미 대륙의 호사가들은 라틴아메리카 정치의 “코페르니쿠스적 전환<sup>3)</sup>”이라고 논평하기도 했다.

과거에도 좌파 정부들이 집권한 사례가 있기는 하다. 특히 냉전 시기에 쿠바(1959)와 니카라과(1979)에서는 게릴라 혁명으로 권력을 장악했고, 칠레(1970)에서는 민주선거로 집권에 성공했다. 대략 10년에 한번 가량 간헐적으로 좌파 정부가 들어섰다. 물론 이 정부들은 쿠바를 제외하고는 미국의 직·간접적인 개입에 의해 붕괴되었다. 반면 현재의 좌파 집권 현상은

3) Teodoro Petkoff, 2005, Dos Izquierda, Alfadil.

1999년 베네수엘라 차베스 정부의 등장 이래 연쇄적으로 벌어진 사건이었다. 인접 국가들끼리 서로 영향을 주거나 받거나 하면서 확산되어가는 양상도 보여주었다.

차베스 대통령의 베네수엘라(1999~), 사회당(PS)이 연달아 집권한 칠레(2000~2010), 노동자당의 지도자 룰라대통령의 브라질(2003~), 페론당 좌파의 아르헨티나(2003~), 확대전선(Frente Ampilo)의 우루과이(2005~), 원주민 대통령의 볼리비아(2006~), 좌파 경제학자가 집권한 에콰도르(2006~), 해방신학자가 집권한 파라과이(2008~) 등 남미 12개국 중 8개국에 좌파 정부가 집권했고 중미의 산디니스타 민족해방전선(FSLN)의 니카라과(2007~), 파라분도 마르띠 민족해방전선(FMLN)의 엘살바도르(2009~) 등에도 좌파가 집권에 성공했다.

라틴아메리카 지역의 좌파들은 전통적으로 지역 통합에 우호적이었다. 첫째, 중남미 통합에 대한 지지는 이 지역 좌파의 오랜 역사적 전통이었다. 20세기 초의 형성기부터 좌파는 민족주의자건 사회주의자건 라틴아메리카 통합을 지지해왔다. 특히 제국주의와 각국 지배계급의 동맹에 맞선 혁명의 과제는 '민족해방'과 라틴아메리카의 통합을 요구했다. 20세기 중반 이후의 게릴라운동, 민주화운동 등에 헌신했던 좌파들도 타국의 혁명과 게릴라 투쟁을 곧 자국의 운명과 결부시켰다. 체 게바라에게 조국은 아르헨티나, 쿠바, 볼리비아가 아니라 라틴아메리카였던 셈이다.

둘째, 신자유주의세계화에 맞서 사회운동과 정당 활동이 활성화하면서 라틴아메리카 좌파들의 연대가 급속히 강화되었다. 대륙의 좌파들이 국제적인 포럼을 개최하는 것은 냉전시대에는 상상도 할 수 없는 일이었다. 1994년에 봉기한 멕시코 사빠티스마 민족해방군은 1996년 4월과 7월에 각각 '신자유주의에 맞서 인류를 옹호하기 위한 대륙회의와 대륙간회의(Encuentro Intercontinental por la Humanidad y contra el Neoliberalismo)'를 개최했고, 2001년 중남미의 좌파는 브라질 포르투 알레그레에서 세계경제포럼에 맞서는 제1차세계사회포럼을 조직하였다. 대륙적인 연대가 활성화되었

고 세계화에 대한 다양한 대안이 제시되었다. 즉 지역통합에 대한 새로운 비전들이 등장한 것이다.

셋째, 좌회전 현상이 가속화되면서 좌파 정부들이 구상하고 있던 통합 제안이 본격적으로 실현되었다. 미주볼리바르동맹(ALBA)의 추진 경과는 이를 잘 보여준다. 우고 차베스 대통령은 1999년 집권 이래 줄기차게 중남미 통합 제안을 제시했지만 아무런 반향을 얻지 못했다. 2004년 쿠바와 미주볼리바르대안(ALBA)을 창설할 수 있었던 것은 2002년과 2003년에 걸쳐 브라질, 아르헨티나와 같은 핵심국가들에 좌파 정부가 들어섰기 때문이었다. 미국과 중남미 대륙의 우파 정부들로부터 고립될 위험이 사라진 것이다.

좌파들은 집권 이후에는 이른바 ‘워싱턴 합의(미국재무부, 국제통화기금, 세계은행의 신자유주의적 합의)’에서 벗어난 경제통합 노선을 모색하는 한편 미 제국을 배제한 지역의 통합을 위해 활발한 노력을 전개하였다. 그렇게 지역통합운동의 주도권을 쥐고서 방향 전환을 주도해왔다.

## 2. 통합의 두 가지 길

중남미 좌회전 시기(1999 ~) 라틴아메리카에는 지역 통합을 목표로 하는 제안들이 봇물 터지듯 제시되었다. 그 가운데 가장 규모가 큰 대표적인 통합 제안들은 세 가지이다. 환카리브와 안데스 지역 9개국 이 회원국인 미주볼리바르동맹(ALBA, 2004), 남미 12개국이 참가하는 남미국가연합(UNASUR, 2008.), 멕시코와 중미 7개국(벨리스포함), 콜롬비아, 도미니카 공화국 등 10개국이 참가국인 메소아메리카 프로젝트(Proyecto Mesoamérica, 2008) 등.

물론 기존의 통합관련 소지역별 기구들도 존재한다. 카리브공동체(Caricom), 중미통합체제(SICA), 안데스 공동체(CAN) y 남미공동시장(Mercosur) 등. 이 기구들은 신자유주의 시기에 새롭게 창설되었거나, 활성화된 기



구들이었다. 끝으로 라틴아메리카와 카리브 전체를 포괄하는 유일한 정치기구로서 리우 그룹(Groupo de Rio)이 있다.

특히 2005년 미국이 주도해온 미주자유무역지대 협상이 실패로 귀결된 이래 이 지역에선 통합과 관련한 제안이 넘치고 있다. 그야말로 지역통합의 백가쟁명시대라고 해도 과언이 아니다. 그 중 좌회전 시기 통합운동의 특징을 가장 잘 보여주고, 일정한 성과도 거둔 기구는 미주볼리바르동맹(ALBA), 남미국가연합(Unasur)이다. 이 장에서는 먼저 양 기구의 현황, 성과와 과제 등을 짚어본 뒤에 양 기구가 대표하는 이 시기 통합운동의 특징과 의의를 분석한다.

## 1) 미주볼리바르동맹(ALBA): 라틴아메리카 지역 통합 협정 체제

### (1) 미주볼리바르동맹 현황

미주볼리바르동맹(ALBA)은 라틴아메리카 통합을 목표로 국가 간의 정치·경제·사회·문화·경제적 협력을 강화하기 위한 다양한 협정을 바탕으로 이념적·정치적 동질성을 강화시켜온 국가간 동맹체제라고 할 수 있다. 이들 국가 간 교류가 갖는 특징 가운데 하나는 신자유주의 자유무역에 대한 대안적 교류(구상무역과 공정무역)를 활발하게 시도했다는 점이다. 특히 에너지 자원 및 사회서비스의 적극적인 교류는 주목할 만하다.

2004년 베네수엘라와 쿠바의 양국 교류 협정 체결로 출범한 미주볼리바르동맹은 중남미 좌회전 현상의 심화와 더불어 지속적으로 회원국을 늘려 한때 9개국에 이르렀지만 2009년 말 쿠데타가 발생한 온두라스 탈퇴로 현재 8개 회원국을 갖고 있다. 회원국들은 모두 환카리브 지역(카리브 도서국, 중미, 남미 북동부 등 카리브 해를 둘러싼 지역)과 안데스 지역에 위치한 개발도상국(빈국)들이다.

동맹의 창립 목표 가운데 가장 주목할 만한 것은 △ 국가 역할의 강화(경제의 규제자와 조정자) △ 공공재(에너지, 환경, 교육, 의료, 교통·통신, 문화

및 지적재산)에 대한 보편적 접근권 △빈국과 개도국 간 통합 이익의 평등 분배 등으로 이는 △국가 역할 축소 △ 공공재의 시장화 △ 국가 간 격차 심화를 특징으로 하는 신자유주의 시기 통합운동과 명확히 구별된다.

이 같은 창립목표는 미주볼리바르동맹이 미국이 주도하는 미주자유무역지대(FTAA)에 맞서는 라틴아메리카의 좌파적 대안으로 제시되었다는 것과 깊은 관계가 있다. 동맹 창설국들은 미주자유무역지대를 미국과 초국적 자본이 주도하는 “라틴아메리카 지역에 대한 지배 야욕의 완결편”으로 간주하고, 이 구상이 중남미 분열의 가속화, 역내 빈곤과 불평등의 심화, 지역경제의 탈국적화 및 절대 종속 등을 야기할 것이라고 주장한다.

미주볼리바르동맹은 미국 주도 신자유주의 지역 통합 노선에 맞서기 위한 대안적 지역 통합 구상으로 제시된 것이다. 이는 중남미 국가들 가운데서 미국과 관계를 맺고 신자유주의 노선을 따르는 국가들과 정치적 공존이 불가능하다는 입장을 함축한다. 즉 미주볼리바르동맹은 미주 대륙에서 친미 신자유주의 노선에 맞서는 반대블록을 형성하고자 하는 강력한 이념적·경제적 동기를 갖고 출범한 것이다.

그래서 미주볼리바르동맹은 단순히 교류 협정체제만이 아니라 이념적 정치적 동맹체라고 볼 수 있다. 가령 볼리비아와 에콰도르는 차베스 정부의 급진적 정치개혁노선(제한의회, 직접민주제)을 채택하고, 베네수엘라의 에너지와 복지 정책의 결합에서 시사점을 얻어 빈민복지정책(가령, 볼리비아에선 천연가스세로 교육 및 노인 연금 제공)을 설계하고, 전력부문의 국유화 같은 정책도 도입하였다(볼리비아 천연가스 국유화선언). 또한 쿠바 혁명의 사회적 성취(교육, 의료, 스포츠 등)를 자국에 구현하고자 하는 의지를 공유하고 있다. 요컨대 미주볼리바르동맹은 쿠바 혁명 정부와 베네수엘라 정부의 정치, 사회, 경제적 성취에 공감하는 국가들의 동맹체라고 볼 수 있다.

〈표1〉 미주볼리바르동맹 개황

구분	내용
창설연도	2004
기구 위상	지역통합협정체제
참가국	참가국 : 쿠바(2004), 베네수엘라(2004), 볼리비아(2006), 니카라과(2007), 도미니카 연방(2008), 엔티가바부다(2009), 세인트빈센트그레다딘(2009), 에콰도르(2009) 탈퇴국: 온두라스(2007~2009)
창립목표 (12대 기본원칙)	1. 시장만능주의 통합 반대, 국가 역할 강화 2. 통합 이익의 평등한 분배 3. 경제 협력과 사회·문화 협력의 배합 4. 저개발국의 문맹퇴치, 무상의료 5. 사회협력기금 설치 6. 교통·통신의 통합적 개발 7. 환경 보전 8. 에너지통합 9. 중남미 자본의 역내 투자 유치(역내투자기금, 개발은행, 중남미상호보증 10. 문화고유성 보존, 텔레수르 설치 11. 지적재산권과 공유권의 조화 12. 국제기구의 민주화 및 투명성 개선
주요기구(의제)	사회운동위원회(Consejo de Movimientos Sociales) 알바은행(Banco del ALBA) 다국적공영미디어(Telesur) 공동통화제도(Sucre) 환카리브에너지협정(Petrocaribe)
기구 전망	라틴아메리카 연합
제안국가	베네수엘라

출처 : <http://www.alianzabolivariana.org/>(2010.05.27검색) ; ALBA, 2004.12.14., Declaración Conjunta de la Hababa 등에서 표로 재구성.

미주볼리바르 동맹의 주요 기구(제도) 가운데 눈여겨 볼만한 것은 네 가지이다. 첫째, 사회운동위원회(Consejo de Movimientos Sociales del ALBA)라는 조직이 있다. 동맹은 상설사무국 체제를 갖추는 대신에, 교류 및 협력을 강화하기 위한 다양한 내부 기구들을 설치해왔는데, 지난 2008년에 사회운동위원회를 설치했다. 이 기구는 동맹 내부에서 외교 담당 각료 이사회와 동급 위상을 갖는 높은 위상의 기구로서 가맹국 사회 운동 대표들은 물

론 국제농민단체 ‘농민의 길(Via Campesina)’, 브라질의 ‘땅없는이들의운동(MST)’ 등 비가맹국 대표들도 참여하고 있다. 이 기구는 미주볼리바르동맹이 강조해온 ‘아래로부터의 통합’을 제도화하는 장치로 볼 수 있다.

둘째, 2008년에는 가맹국간 국제 프로젝트에 대한 자금 융통을 목적으로 알바 은행(Banco del ALBA)이 창설되었다. 베네수엘라와 쿠바가 주도하여 초기 자본금 규모 10억불로 정하고, 회원국 모두의 동등한 의결권을 보장하는 지배구조를 채택했다.

셋째, 2010년 1월말부터 역내 무역결제수단으로서 일종의 가상통화인 수크레(SUCRE, 지역단일결제제도)를 공식적으로 사용하기 시작했다. 기축통화로서의 달러화 지위가 약화되는 상황에서 달러화(유로화) 의존도 축소, 환차손 방지, 통화주권 확보 등을 목표로 도입했는데 장기적으로는 역내 단일통화로 발전시키려는 계획을 갖고 있다.

넷째, 대륙 전체에 송출하는 통신매체로 텔레수르(Telesur)를 창설했다. 이 통신매체는 베네수엘라, 쿠바, 볼리비아, 에콰도르, 니카라과 등 동맹 소속 5개국과 아르헨티나 등 총 6개국이 설립한 다국적 공기업으로 문화 미국화, 초국적 언론매체에 의한 여론 독점에 대한 대안으로 출범했다.

## (2) 미주볼리바르동맹의 성과와 과제

미주볼리바르동맹의 성과 가운데 가장 주목할 만한 것은 베네수엘라 에너지 자원과 쿠바 사회서비스(의료, 교육, 스포츠 등)를 중남미 국가들이 접근할 수 있는 ‘라틴아메리카 공공재’로 만들어왔다는 점이다. 두 가지 사례는 이를 잘 보여준다.

첫째, 쿠바 사회서비스가 역내 빈민들의 삶의 질을 개선하는 데 크게 기여하였다. 2004년 말 미주볼리바르 동맹 출범 이후 쿠바의 사회서비스 부문 수출은 급격히 증대되었고, 수출 소득도 비약적으로 증대되었다. 현재 베네수엘라에는 2만 명 이상의 쿠바 의사들, 수 천 명의 교사들, 5천명이 넘는 스포츠 전문가들이 빈민 지역의 사회 개혁 정책에 참여하고 있다. 또한 볼

리비아의 경우 2006년 1,100명의 쿠바 의사들이 농촌 지역에서 일하기 시작했다. 주요 3개 도시에 안과진료센터가 개원해 연평균 최소 5만 명에게 안과질환수술서비스를 제공할 수 있게 되었다. 쿠바는 볼리비아출신 의사를 양성하기 위해 5,000명을 무상으로 교육하겠다고 발표하기도 했다. 그리고 쿠바는 베네수엘라를 비롯한 중남미 국가의 저소득층에게 안과질환무상수술서비스를 제공하는 “기적(Misión Milagro)” 프로그램을 추진했는데, 2005년 현재 전체 21개국 시민들에게 17만 3천 건의 안과질환 무상수술서비스를 제공했다.

둘째, 베네수엘라의 에너지 자원에 대한 중남미 국가들의 접근권이 확대되었다. 대표 사례는 2005년에 체결된 환카리브에너지협정(Petrocaribe)이다. 이는 미주볼리바르동맹의 에너지 부문 협정으로 중미, 카리브 도서국, 남미 북부의 카리브 연안국을 포함하는 환카리브 지역 18개국이 참가하고 있다. 이 협정은 베네수엘라의 석유 자원<sup>4)</sup>을 통합의 지렛대로 삼기 위한 것으로 “베네수엘라 석유는 라틴아메리카의 것”이라는 베네수엘라 우고 차베스 대통령의 발언은 이 협정의 정신을 잘 보여준다. 회원국 다수가 미국에 대한 경제의존도가 높고, 미국과 자유무역협정을 체결한 국가들인데도 베네수엘라의 제안이 크게 환영받은 이유는 무엇보다도 유가 폭등 시대에 제시된 우대 상환 조건<sup>5)</sup>, 석유대금의 40%를 재화(용역)로 상환할 수 있는 특별우대조건 때문이었다.

이와 같은 성과에도 불구하고 미주볼리바르동맹은 여러 가지 도전에 직면해 있다.

첫째, 동맹 소속 국가들 내부에서 ‘우파의 반격’이 개시되었다. 2002년 4월

4) 베네수엘라는 오리노코 벨트의 초중질유를 합산하면 3,000억 배럴 이상으로 석유 매장량이 세계1위를 차지한다. 주베네수엘라한국대사관 홈페이지 <http://ven.mofat.go.kr/kor/am/ven/main/index.jsp> (2010.05.21 검색)

5) 우대상환조건은 시점에 따라 약간의 변동이 있었지만 2007년 제5차 정상회담에서 베네수엘라가 제시한 우대 상환 조건은 다음과 같다. △석유 수입액의 40%까지 2년간의 거치기간 및 17~25년간의 장기 상환기간 부여 △석유 수입액의 60%는 30~90일간의 단기 금융 제공 △ 상환기간 중 연간 1%의 금리 적용 (단, 국제 석유가가 배럴당 40달러 이상 유지 시) △ 국제 석유가격이 배럴당 100달러 대에 진입할 경우 장기상환 대상을 석유수입액의 50%로 확대 등임. (권선홍, 2007.12.14., 페트로카리베, 카리브 16국에 석유 물물교환시대 개막)

베네수엘라에서는 쿠데타 시도가 있었고, 2009년 6월 온두라스에서 민주적으로 선출된 정부에 맞서 우파가 주도하는 쿠데타가 성공하여 2009년 미주 볼리바르 동맹을 탈퇴하는 일이 발생했다. 또한 동맹 소속 국가들에서 분리주의가 대두되고 있다. 베네수엘라 석유산지 솔리아 주, 볼리비아의 동부 저지대의 천연가스 산지 주들이 중앙 정부의 에너지·사회 정책에 맞서 ‘자치’를 요구하고 있다.

둘째, 미주볼리바르동맹은 베네수엘라의 정치력과 경제력에 크게 의존하고 있다. 베네수엘라의 석유 자원, 협력 기금, 우고 차베스 정부의 정치적 리더십에 의해 동맹이 출범했고 성장해왔다. 전문가들은 유가가 배럴당 75달러 이하로 내려갈 경우 베네수엘라가 현 수준의 지출을 유지하기는 힘들 것이라고 진단한다. 베네수엘라가 주도해온 지역통합정책과 국내사회정책이 긴밀히 결합되어 있는 사정을 고려한다면 유가의 변동에 따라 초기엔 지역통합구상이, 뒤이어 국내사회정책이 영향을 받게 될 것이다.<sup>6)</sup>

셋째, 동맹의 역내 교류 규모가 유의미한 수준에 이르지 못하고 있다. 가맹국 간의 통상규모에 대한 정확한 통계가 제시되지 않고 있어 정확한 사정을 파악하기 힘들지만 방증은 존재한다. 역내 교류 규모가 크지 않은 이유는 무엇보다 가맹국 간 경제규모의 격차가 매우 크기 때문이다. 역내 경제 규모 1위인 베네수엘라의 경우 무역상대국 1위는 여전히 미국(수입 30%, 수출 54%)이고, 콜롬비아, 브라질, 중국, 멕시코가 그 뒤를 잇고 있다.

끝으로 미주볼리바르동맹의 가맹국 수(8개국)와 에너지 부문 협정 환카리브에너지협정 가입국 수(18개국)가 큰 차이를 보이고 있다는 점도 지적할 만하다. 이는 이념적 성격이 강한 미주볼리바르동맹보다 경제적 성격이 강한 환카리브에너지협정을 선호하기 때문이다. 이는 동맹 가입을 유도할 적극적인 프로젝트를 제시할 수 있느냐 여부에 달려 있다.

---

6) Josette Altmann Borbón, 2009, El alba, Petrocaribe y Centroamérica: ¿intereses comunes?, Nueva Sociedad No 219, enero-febrero de 2009.

## 2) 남미국가연합(UNASUR): 남아메리카 지역통합기구

### (1) 남미국가연합 현황

남미국가연합(UNASUR)은 남미 지역에 위치한 국가들의 정치·경제·사회·문화 통합을 목적으로 하는 지역통합기구로 미국주도의 단극세계체제에 맞서 남미 지역의 정치·경제적 이익을 옹호하기 위한 결성된 지역블록이다. 남미 지역 12개국 가운데 8개국에 좌파 정부가 집권한 남미 좌회전 현상이 현저해지면서 2004년 남미국가공동체(CNS)가 출범했고, 그 성과를 계승해 2008년 5월에 남미국가연합이 창설되었다.

남미국가연합의 창립 목표는 창립의정서에 잘 드러나 있다. 이 기구는 남아메리카 남부 지역의 경제통합기구 남미공동시장(Mercosur), 남아메리카 북부 지역 경제통합기구 안데스공동체(CAN) 등의 기존 소지역 통합기구의 단순 조율을 넘어 혁신적 과정으로 지역통합을 강화하는 데 공헌할 것이라고 선언했다. 이를 위해 정치 협력은 물론이고, 경제 협력(에너지와 인프라, 금융), 사회 개발과 인간 개발, 사회적 권리(교육, 의료, 문화), 환경, 방위 등 사실상 모든 분야의 협력을 강화하겠다고 천명했다.

〈표2〉 남미국가연합 개황

구분	남미국가연합
창설연도	2008
위상	남아메리카 지역통합기구
창립멤버	참가국 : 안데스공동체(페루, 콜롬비아, 에콰도르, 볼리비아), 남미공동시장(브라질, 아르헨티나, 파라과이, 우루과이, 베네수엘라), 카리브공동체(CARICOM)(과야나, 수리남), OECD(칠레) 참관국 : 파나마, 멕시코

창립목표	1. 남미통합과 남미국가연합위상 강화 2. 사회개발과 인간개발(빈곤과 불평등 개선) 3. 문맹퇴치 및 교육권 보장 4. 에너지 통합 5. 인프라 개발 6. 금융통합 7. 생물다양성, 수력자원, 생태계 보전 8. 국가간 불균형 해소 9. 남아메리카 정체성 확립 10. 사회보장 및 의료서비스에 대한 보편권 11. 이민 협력 12. 경제 및 무역 협력 13. 산업 및 생산 통합 14. 과학 기술 발전을 위한 공동정책 15. 문화다양성 증진 16. 시민 참여 활성화 17. 테러, 부패, 마약, 인신매매 등 근절 18. 사법부 협력 강화 19. 정보 및 안보 부문 협력 20. 민생치안 강화 21. 부문별 협력 강화
주요기구(의제)	남미국가연합 사무총국 남미의회 남미방위이사회 남미은행 공동 통화 및 지역여권
조직 확대 전망	라틴아메리카 연합
주도국	브라질

출처: UNASUR, 2008. 05. 23., Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas에서 표로 재구성

연합의 탄생 과정에서 브라질의 역할이 적극적이었다. 브라질이 남미 9개국과 국경을 인접하고 있다는 지정학적 조건도 작용했다. 하지만, 무엇보다 룰라정부의 통합적 리더십이 돋보였다. 우과정부(페루, 콜롬비아), 좌파 정부(베네수엘라, 에콰도르, 볼리비아), 중도좌파정부(칠레, 아르헨티나, 우루과이)를 중재하는 역할을 수행하면서 합의를 도출하는 데 기여했다. 또한 지리적으로는 남미에 속하지만 전통적으로 카리브 국가들과 일체감이 강한 과야나, 수리남도 설득하였다. 그 결과 역대 12개국이 모두 참여하는 명실상부한 남미국가기구가 창설되었다. 연합은 라틴아메리카의 나머지 지역(멕시코와 중미, 카리브 등)으로 회원국을 확대할 의지를 표명하여 라틴아메리카 국가연합을 건설하겠다는 전망을 표방했다.

남미국가연합은 남미 지역 최초의 독자적인 통합기구로서 두 가지의 특징을 갖는다.



첫째, 선진국 주도의 지역블럭(유럽연합, 북미자유무역지대)과 달리 개도국·저개발국 연합의 지역블럭이다. 지역 통합은 물론이고 세계정치·경제 질서 속에서 개도국(저개발국)의 권익을 적극적으로 대변하는 일을 수행할 계획을 갖고 있다. 둘째, 연합은 탈냉전적 성향이 뚜렷한 기구이다. ‘미국의 마지막 혈맹’이라 불리는 콜롬비아, 미국과 평화공존을 모색해온 브라질, 강경 반미노선의 베네수엘라 등 다양한 정치색을 가진 정부간 합의에 기초하고 있다. 즉 정부가 표방한 정치 노선은 상이하지만 남미 지역 문제는 외부 강대국의 개입 없이 스스로 해결하겠다는 의지를 표명한 것이다.

2008년 창립 정상회담에서 남미국가연합 관련 기구들이 확정되었고 지금까지 지속적으로 제도적 틀을 정비해오고 있다. 연합의 특징을 잘 드러내는 네 가지 기구를 살펴보자.

첫째, 연합 소속 7개국이 남미은행(Banco del Sur)을 창설했다. 2007년 말 7개국 정상(브라질, 아르헨티나, 파라과이, 우루과이, 볼리비아, 에콰도르, 베네수엘라 등)이 출범을 선언했고, 2009년 5월 운영 협정을 체결했다. 초기 자본금 규모는 70억 불이고, 이사회 지배구조는 회원국 대표의 동등한 투표권과 주요 3국(베네수엘라, 브라질, 아르헨티나)의 실질적 거부권 부여로 합의되었다.

둘째, 2009년 초 남미방위이사회(Consejo de Defensa Sudamericana)가 창설되었다. 역내 분쟁 예방 및 해결, 안보 분야의 국가 간 협력 강화, 민간통제를 받는 공동방위정책의 기반 구축 등을 목표로 한다.

셋째, 연합은 사무총국을 설치하여 제도화 수준을 높이기 위해 노력해왔다. 올해 초 제1대 사무총장으로 네스토르 키르치네르 전 아르헨티나 대통령이 임명되면서 사무총국의 위상을 강화하기 시작했다. 또한 남미 의회 설치, 공동통화, 지역 여권 도입 등도 창립 당시 합의 내용에 포함되었지만 현재까지 논의가 진전되고 있지는 않다.

연합의 제도화 수준이 낮은 이유는 창립의정서에 대한 각국의 비준이 지연되고 있기 때문이다. 2010년 5월 현재 12개국 중에서 5개국만이 남미국가

연합 창립의정서를 비준했다. 브라질, 아르헨티나, 칠레 등의 주요 국가의 회가 비준 과정을 밟고 있는 실정이다.

## (2) 남미국가연합의 성과와 과제

창립의정서에 대한 비준 절차를 모두 완료하고 연합이 실질적으로 출범한 것은 아니지만, 남미국가연합은 역내 분쟁을 남미 스스로 해결하는 모델 사례를 제시했다. 최초의 개입이 성공함으로써 역내 긴장 해소에 기여한 것은 물론 연합의 역할에 대한 신뢰감을 조성하는 데 기여했다.

2008년 9월 볼리비아에서 에보 모랄레스 좌파 정부를 지지하는 농민들 20여명이 분리주의자들이 살해하는 유혈사태가 발생하였다. 볼리비아 정부는 주지사와 자국 주재 미국 대사가 연루되었다고 발표했다. 사태가 외교적 분쟁으로 확산되자 남미국가연합은 긴급히 정상회담을 소집했다. 12개국 정상들은 볼리비아 민주 정부에 대한 전폭적 지지를 표명하고 분리주의 운동에 대한 반대 의사를 분명히 했다. 또한 남미국가연합의 빠른 학살 진상조사단을 구성키로 하고, 볼리비아의 정치 세력에게 폭력 행위 중단 및 대화 촉구를 호소했다.

연합의 신속한 개입은 볼리비아의 갈등이 내전 혹은 쿠데타 등으로 비화하는 것을 막고, 볼리비아 내에서 학살책임자에 대한 사법처리를 본격화하는 데 기여했다. 이 개입의 의의를 세 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 볼리비아 사례는 남미 국가들이 외부 강대국의 개입 없이 역내 문제를 해결할 수 있는 정치력을 그간 신장시켰음을 보여주었다. 둘째, 볼리비아 사례를 계기로 남미 국가연합이 미주기구(OAS)를 대체할 기구로 성장할 가능성을 보여주었다. 미주기구는 미주 대륙 내의 분쟁의 평화적 해결을 맡은 기구였지만, 전통적으로 미국의 일방주의를 지지하는 입장을 취해온 기구였다. 셋째, 연합의 개입은 민주주의 기반이 취약해 내전 혹은 쿠데타 등 헌정 중단 위기가 잦았던 이 대륙에서 지역통합기구가 어떤 역할을 하는지를 명확히 예시해주었다. 국민국가의 취약한 민주적 기반을 지역통합기구가 보완해준 것이다.

볼리비아 사례를 통해 지역통합기구의 밝은 미래를 보여주었지만, 연합이 직면한 과제들도 산적하다. 그 두 가지 과제가 중요하다.

첫째, 남미 국가 간의 경제 분쟁과 정치 갈등을 해결하는 공정하고 실효성 있는 매커니즘을 창출해야 한다. 지난 10년간 이 지역에 정치적 성격이 유사하고 지역통합에 우호적인 좌파 정부들이 집권했지만, 국가간 분쟁은 줄어들기는커녕 새로운 형태로 표출되어왔다. 가령 천연가스 국유화 과정에서 불거진 볼리비아와 브라질의 갈등(볼리비아 천연가스에 투자한 브라질 공기업 페트로브라스(PETROBRAS)의 손실 문제), ‘세계 최대의 수력발전소’ 이파이뿌(Itaipú)를 놓고 벌어지는 파라과이와 브라질의 갈등, 국경지대 펄프 회사를 둘러싼 논쟁이 국제사법재판소까지 가게 된 우루과이와 아르헨티나의 갈등. 좌파 정부들은 자국민의 사회경제적 요구에 더욱 민감하게 반응하기 때문에 국가간의 갈등이 새로운 형태로 표출되고 있다. 연합은 국가간 갈등을 통합 강화로 극복할 것인지, 국가주권의 강화로 해결한 것인지 기로에 놓여 있다.

둘째, 남미국가연합은 남미공동시장과의 관계를 명확히 조정할 필요가 있다. 남미공동시장은 1995년 단일공동시장 창출을 목표로 출범했지만, 현재는 ‘취약한 관세 동맹<sup>7)</sup> 수준에 머물고 있다. 무엇보다도 역내 무역 규모가 크지 않기 때문이다. 특히 2003~2008년 ‘40년만의 호황기’에 연평균 약 5%의 성장을 맞았을 때도 역내 무역보다 아시아(특히 중국)와의 무역에 집중된 나머지 신자유주의 시기 말(1998)에 25.3%에 이르던 역내 무역 규모가 2008년 14.7%로 축소되었다.<sup>8)</sup>

물론 남미공동시장의 좌파 정부들은 탈신자유주의적 경제협력을 강화시키 오긴 했다. 2005년 브라질과 아르헨티나의 공조로 미주자유무역지대 협상을 좌초시켰고, 2008년 글로벌 경제위기 이후 양국은 달러화 대신 자국통화

7) 관세, 비관세 장벽을 점진적으로 철폐해왔고, 대외공동관세도 채택했지만 예외가 많은 편이라 관세동맹의 수준이 낮은 게 현실이다.

8) CEPAL, 2009, Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2008-2009, Cepal, Santiago de Chile, p.86~p.88.

를 사용하는 무역대금결제시스템을 도입했으며, 역내 국가간 경제 격차를 해소하기 위해 2억 2천 5백만 달러 규모의 구조적차해소기금(FOCEM)을 설치하기도 했다.

한편 남미공동시장은 지속적으로 참가국(참관국)을 확대시켜왔다. 현재 5개 참가국(아르헨티나, 브라질, 파라과이, 우루과이, 베네수엘라(가입대기 중)), 5개 참관국(칠레, 에콰도르, 페루, 콜롬비아, 볼리비아)으로 남미 지역 전체를 포괄하고 있다. 게다가 남미공동시장은 신자유주의 시기 노선과 달리 무역 및 투자 분야뿐만 아니라 민주주의, 인권, 사회복지 등으로 의제도 확장시켜왔다.

문제는 남미공동시장의 고유한 역할인 경제 분야를 제외한 의제들의 경우 남미국가연합의 역할과 중복된다는 점이다. 양 기구의 위상과 역할을 명확히 재설정해 통합 과정의 시너지 효과를 배가해야 한다는 지적이 대두되고 있다.<sup>9)</sup>

### 3. 좌회전 시기 통합운동의 특징과 의의

#### 1) 미주볼리바르 동맹과 남미국가연합의 비교:정치 동맹VS지역 통합

지난 10년 라틴아메리카는 전례가 없는 역사적 조건에서 통합운동을 전개해왔다. △포스트아메리카 시대의 도래 △ 중남미 지역 내 미국 헤게모니의 쇠퇴 △ 신자유주의의 누적된 폐해 △ 라틴아메리카의 좌회전 등이 중요한 조건들이었다. 이 시기 중남미 국가들은 비약적으로 신장된 정치적 자율성, 40년만의 호황(2003~2008)으로 부분적으로 회복된 경제력을 바탕으로 지역통합운동을 전개해왔다.

9) Félix Peña, 2009, La integración del espacio sudamericano ¿La Unasur y el Mercosur pueden complementarse?, Nueva Sociedad No 219, enero-febrero de 2009.

좌회전 시기 통합운동은 1990년대 신자유주의 시기의 통합운동에 대한 대안으로 제시된 것이다. 앞서 제시한 미주볼리바르동맹과 남미국가연합 사례를 바탕으로 좌회전 시기 통합운동의 특징을 정리해보자.

〈표3〉 미주볼리바르동맹과 남미국가연합 비교

구분	미주볼리바르동맹(ALBA)	남미국가연합(Unasur)
위상	지역통합협정체제(위원회체제)	지역통합기구(사무총국)
기구 성격	정치적 · 이념적 동맹	지정학적 통합
참가국 특징	중미 지역(2), 카리브 지역(4), 안데스 지역(3) 소국 중심	남미 지역중심
정치적 성격	사회주의(민족주의) 노선 반미 노선	중도 좌파의 정치적 헤게모니 미국과 평화공존노선
주도국가, 정치노선	베네수엘라, 21세기 사회주의	브라질, 중도 좌파
향후 전망	환카리브 · 안데스동맹→라틴아메리카 동맹	남미지역연합→ 라틴아메리카지역연합
성과	에너지 협력, 사회권 부문	역내 분쟁 해결
핵심 과제	가맹국 내부 정치위기 해결 참가국 확대 프로젝트 제안 베네수엘라에 대한 높은 의존도 작은 규모의 역내무역	국민국가간 갈등 해소메커니즘 정착 남미공동시장과의 위상조정

미주볼리바르동맹과 남미국가연합의 차이점부터 검토해보자.

첫째, 기구의 위상을 볼 때 남미국가연합은 지역통합기구로서 사무총국을 설치하고 전임 대통령을 책임자로 임명한 등 제도화 수준을 높이려는 반면, 미주볼리바르동맹은 위원회체제를 통한 다방면의 협력을 선호하고 정치적 결속을 강화하고자 한다.

둘째, 기구의 성격도 미주볼리바르동맹이 정치경제 노선의 동질성을 기반으로 하는 배타적인 정치적 · 이념적 동맹에 가깝다면, 남미국가연합은 다양한 정치성향의 정부들이 참가하는 지정학적 통합기구이다.

셋째, 참가국의 특징을 살펴보면 미주볼리바르동맹은 주로 저개발국(빈

국)이 다수를 차지하는 중미, 카리브, 안데스 지역을 아우르는 환카리브·안데스 정치동맹의 성격을 갖고 있고, 향후 이를 라틴아메리카 정치동맹으로 확장하려는 전망을 갖고 있다. 반면, 남미국가연합은 지정학적으로 남미에 속하는 12개국이 모두 참가하고 있고, 향후 라틴아메리카 연합으로 발전시키려는 전망을 갖고 있다.

넷째, 정치적 성격을 보면 미주볼리바르동맹의 경우 자유민주주의에 직접 민주주의 요소(국민소환제, 국민투표제)를 배합하고 사회주의적 목표를 추구하는 반미 민족주의 노선을 표방하고 있다. 반면 남미국가연합은 친미우파 정부들과 급진좌파 정부들 사이를 중재하여 타협안을 도출하는 중도 좌파의 체계모니가 작동하고 있다. 브라질이 이 역할을 맡고 있는데 대미관계에 있어서도 대등한 조건에서 협력을 추구하는 ‘평화공존 노선’을 취한다.

다섯째, 양 기구의 성과와 과제를 살펴보면 양 기구의 특징이 뚜렷하게 부각된다. 미주볼리바르동맹은 역내·외에서 에너지와 사회복지에 대한 접근권을 크게 확대시키는 성과를 보여주었지만, 역내 국가 내부의 정치적 위기에 직면해 있다. 동맹의 강한 이념적 성격은 미주볼리바르동맹(8개국)보다 에너지 부문의 경제협정인 환카리브에너지협정(18개국)에 더 많은 국가들의 참가를 낳았다. 동맹 내부 구조도 대단히 취약하다. 베네수엘라의 정치력과 경제력에 크게 의존하고 있는데다가 역내의 무역규모도 그리 크지 않은 것이 현실이다.

한편 남미국가연합은 역내 분쟁의 평화적 해결 사례를 보여주어 미국 주도의 미주기구를 대체할 가능성을 보여주었다. 하지만 역내 국가간 경제 분쟁, 정치 갈등을 해소할 제도적 매커니즘을 창출해야 하고, 역내경제통합기구 남미공동시장과의 위상도 재조정해야 한다.

## 2) 좌회전 시기 통합운동의 특징: 탈냉전 탈신자유주의 지역통합구상

이 같은 명백한 차이점에도 불구하고, 90년대 신자유주의 시기 통합운동

에 대한 대안으로 제시된 양 기구는 공통점도 갖고 있다.

〈표4〉 1990년대와 2000년대 중남미 통합운동 비교

구분	1990년대	2000년대
통합구상사례	미주자유무역지대(FTAA)	미주볼리바르동맹(ALBA), 남미국가연합(Unasur)
주도국가	미국	중남미(베네수엘라, 브라질)
성격	· 아메리카 대륙의 신자유주의 경제통합 · 냉전 유산의 온존(쿠바 배제) · 역내 정치 위기 야기 후 방치 (경제위기 ⇒ 사회위기 ⇒ 현정중단위기) · 국민국가의 경제주권 박탈	· 라틴아메리카 지역의 독자적 통합 블록 · 탈냉전적 구상(쿠바 참여) · 역내 정치위기에 대한 적극적인 대응 · 국민국가의 경제주권 회복
통합의제	경제(자유화 및 개방)	정치·경제·사회·문화·안보 등 전 분야

첫째, 두 기구 모두 라틴아메리카가 스스로 제시한 독자적인 통합구상들이 다. 베네수엘라 주도의 미주볼리바르동맹이든 브라질 주도의 남미국가연합이든 모두 중남미 국가들이 주도해온 것이다. 1990년대에 미국 주도의 미주 자유무역지대 구상의 일환으로 북미블록(멕시코, 캐나다, 미국)이 형성되자 이에 대응하기 위해 소지역경제통합구상이 제시되었지만 중남미 전체를 포괄하려는 독자적인 구상으로 발전하지는 못했다.

둘째, 두 기구 모두 1990년대 미국과 중남미 우파 정부들이 주도하던 신자유주의 경제통합에 대한 대안으로 등장해 미국의 정치·경제력에 대응하는 지역블록의 위상을 명확히 하고 있다. 미주볼리바르동맹이 강력한 이념·정치동맹으로 미국 패권에 맞서왔다면, 남미국가연합은 선진국 주도의 세계정치경제질서 속에서 중남미 개도국(빈국)의 이익을 옹호해왔다.

셋째, 신자유주의 시기 미국과 중남미 우파 정부가 주도하던 통합운동이 쿠바를 배제하여 냉전적 유산을 그대로 온존시킨 반면, 좌회전 시기 통합운동은 쿠바와의 관계를 적극적으로 개선하는 탈냉전적 구상이라고 할 수 있다. 쿠바는 베네수엘라와 함께, 미주볼리바르동맹의 주창자가 되었고, 남미 국가연합 좌파 국가들과 활발한 교류를 펼쳐왔으며, 남미공동시장 회의에 직

접 참관하기도 했다.

넷째, 좌회전 시기 통합운동은 신자유주의 시기와 달리 역내 민주주의를 강화하는 데 적극적인 역할을 수행해왔다. 볼리비아 위기에 대한 남미국가연합의 신속하고도 성공적인 개입, 온두라스 쿠데타에 대한 미주볼리바르동맹과 남미국가연합의 일치된 비난 등 현정 중단이 다반사로 발생하던 대륙에서 전례가 없는 일이었다.

신자유주의 세계화(경제통합) 시대에 중남미 각국의 위기 확산 경로는 '경제위기⇒사회위기⇒현정 중단 위기'의 순서를 밟곤 했다. 이 과정에서 신자유주의 지역통합노선에 대한 국민국가 내부의 지지기반이 상실되었다. 좌파 야당과 사회운동은 대안세계화(반세계화)운동을 활발하게 전개하면서 민주주의에 대한 실망에 맞서 민주주의의 심화를 모색하였다.

다섯째, 신자유주의 시기에는 중남미 각국의 경제주권이 훼손된 반면, 좌회전 시기 중남미 국가들은 외채 재협상, 구제금융 조기 상환 등으로 경제주권을 회복하였다. 즉 경제주권을 경제통합기구에 이양하던 세계화 과정을 재조정하여 경제주권을 회복한 것은 물론 경제통합에서 국가의 역할을 강화하였다.

여섯째, 신자유주의 시기 경제 분야(무역과 투자 분야)에 한정되었던 통합의제를 좌회전 시기 통합운동이 대폭 확대시킴으로써 통합운동의 방향을 전환시켰다. 경제 분야 의제도 에너지와 인프라를 포괄하면서 확장된 것은 물론 정치, 사회, 문화, 에너지, 인프라, 안보, 환경 등 사실상 전 분야로 통합의제가 확대되었다. 특히 미주볼리바르동맹은 에너지자원과 사회서비스에 대한 보편적 접근권, 급진적 정치개혁노선, 전략부문의 국유화 노선 등을 공유했다. 남미국가연합도 역내 분쟁의 평화적 해결 사례를 제시했고, 남미은행, 남미방위이사회 등으로 통합 의제를 확대하고 통합운동의 방향을 전환시켰다. 결론적으로 지난 10년간 라틴아메리카 지역에서는 탈냉전 탈신자유주의 통합구상이 적극적으로 제시되고 실천되어왔다.(끝)



## 박정훈

- 사회공공연구소 연구위원,
- <프리티안> 연재기사 “대결, 차베스와 톨라”(2009) 기고,
- <경향신문> 특별기획 “기로에 선 신자유주의”(2009) 자문위원.
- [아르헨티나 공기업 민영화의 교훈](2008, 사회공공연구소 연구보고서)
- [대안예술학교 콜롬비아 몸의 학교](2008, 사회공공연구소 이슈페이퍼)



THE MAY 18  
MEMORIAL FOUNDATION

5·18민중항쟁  
30주년 기념  
국제학술대회  
발표논문집 . . .

## “5·18과 새로운 실천 – 대안사회, 대안운동”

3부 – 5·18과 대안사회, 대안운동

항쟁 공동체와 지양된 국가  
김상봉(전남대 철학과)



# 항쟁 공동체와 지양된 국가

-5.18 공동체론을 위한 철학적 시도-

김 상 봉 (전남대 철학과)

## 1. 5.18항쟁과 5.18공동체

5.18은 저항과 부정에서 독보적 사건이었지만, 동시에 형성에서도 비길 데 없는 사건이었다. 그것은 한편에서는 국가폭력에 대한 영웅적인 저항으로서 역사에 우뚝 솟아 있지만, 더 나아가 우리가 이루어야 할 세상의 모범이 될 만한 공동체를 형성해 보여주었다는 점에서 영속적 의미를 갖는 사건이다. 생각하면 역사에 특별한 의미를 갖는 항쟁들은 단순히 현존하는 국가체제에 대한 부정으로 끝나지 않고 언제나 새로운 세상에 대한 형성의 계기를 같이 지니고 있었다. 이를테면 동학혁명이 폐정개혁안 12개조를 제시하고 집강소 통치를 통해 이를 구체적으로 실천하였다거나, 3.1운동이 대한민국의립으로 이어진 것에서 볼 수 있듯이 현존하는 국가체제에 대한 부정은 언제나 새로운 이상의 긍정과 그것의 실현을 위한 노력과 결합되어 있다.

이 점에서는 5.18도 마찬가지이다. 헤겔이 모든 부정은 규정적 부정이라 말했듯이(Hegel, 1986, 49), 한편의 부정은 반드시 다른 한 편이 긍정을 수 반하게 마련이기 때문이다. 하지만 5.18은 으레 그렇다는 의미에서가 아니라 보다 특별한 의미에서 긍정과 형성의 사건이었다. 그것은 새로운 세상을 위한 지향이었던 데서 그치지 않고 그것이 지향하는 새로운 세상을 열흘이라는 짧은 기간 동안 하나의 공동체 속에서 스스로 형성해서 보여주었다는 점

에서 다른 모든 혁명적 봉기 및 항쟁과 구별된다. 이런 의미에서 5.18은 단지 항쟁일 뿐만 아니라 그 자체로서 공동체이다. 이 점에 관해 동학혁명에서부터 6월항쟁에 이르기까지 5.18에 비길 수 있는 항쟁은 없다. 우리는 4.19를 가리켜 4월혁명이라 부를 수는 있지만 4월공동체라 부를 수는 없다. 이런 사정은 6월항쟁의 경우에도 마찬가지이다. 그것을 6월공동체라 부를 수는 없기 때문이다. 오직 5.18에 대해서만 우리는 그것을 5.18항쟁이라 부르는 동시에 5.18공동체라 부를 수 있다. 그리고 바로 여기에 5.18의 비길 데 없는 가치가 있다.

항쟁이 형성 없는 저항으로 그친다면, 설령 외적으로 성공한다 하더라도 언제나 절반의 성공일 수밖에 없다. 이 점에서 4.19와 부마항쟁 그리고 6월항쟁이 마찬가지였다. 이들은 모두 기존의 지배체제를 종식시켰다는 의미에서 성공적인 항쟁이라고 말할 수 있지만, 새로운 국가 형성의 원리를 제시하지는 못했다. 그런 까닭에 그것은 기존의 지배체제를 무너뜨릴 수는 있었으나, 정말로 새로운 나라를 건설하지는 못했다. 그리하여 항쟁은 절차적 민주주의를 회복하는 데 머물거나, 더 나쁜 경우에는 군부독재로 퇴행하는 결과를 빚었다. 하지만 5.18은 다르다. 그것은 결과적으로 치절하게 패배한 항쟁이지만, 미래의 씨앗이 되었다는 점에서 80년 5월에 종결된 사건은 아니다. 이것은 단지 5.18이 6월항쟁에까지 이어지는 새로운 지속적 항쟁의 시작이 되었다는 뜻이 아니라, 5.18이 그 항쟁 과정에서 형성된 공동체 속에서 우리 모두가 꿈꾸어 온 새로운 나라의 어떤 이념을 계시해 주었다는 점에서 훨씬 더 근본적인 의미에서 미래를 향해 열린 사건임을 의미한다. 그것이 언젠가든, 이상적인 나라를 꿈꾸는 사람은 다시 5.18 공동체로부터 우리가 이루어야 할 나라의 원형을 발견할 수 있다. 이런 의미에서 5.18은 무시간적 미래, 또는 같은 말이지만 영원한 미래이다.

## 2. 5.18 공동체에 대한 이전의 연구들과 그 한계

생각하면 5.18의 비길 데 없는 가치가 5.18공동체에 있다는 것은 새삼스럽게 강조할 일은 아니다. 5.18이 일어난 직후부터 5.18이 형성해 보여준 공동체는 편견 없는 관찰자에게 언제나 경이로운 전설이었다.(조대엽, 2007, 170) 5.18 열흘 동안 광주 시민들이 보여준 놀라운 도덕성과 질서 그리고 연대성은 5.18을 폭도들의 무법천지라고 매도했던 신군부의 거짓선전을 일거에 반박하기에 부족함이 없는 공동체적 요소였다.

하지만 이런 요소들을 나열하는 것과 5.18공동체의 정체를 해명하는 것은 별개의 문제이다. 그리하여 여전히 우리는 그것이 무엇이었는지 알지 못한다. 분명한 것은 5.18 공동체가 5.18 항쟁을 통해 생성된 공동체인 한에서 그것이 항쟁 공동체라는 사실이다. 그러므로 5.18 공동체가 무엇인지를 해명하기 위해서는 그 공동체의 존재를 항쟁과의 관계에서 해명할 수 있어야만 한다. 하지만 항쟁과 공동체 사이에 어떤 내적 연관성이 있는지는 아직 명확히 탐구되거나 알려진 것이 없다. 아니 그런 연관성에 대한 탐구는 차치하더라도, 5.18 공동체를 그 자체로서 탐구한 연구 성과 역시 그렇게 충분한 것이 아니다. 항쟁으로서의 5.18에 대해 지금까지 쌓여 온 연구성과에 비하면 공동체로서의 5.18에 대한 연구와 해명은 상대적으로 늦게 시작되었으며, 그 성과 역시 아직 빈약하다.

공동체로서 5.18을 고찰한다는 것은 5.18을 하나의 전체상 속에서 해명하는 작업을 수반하는 것이므로, 단순한 실증적 연구만으로는 불가능하며, 5.18을 일종의 총체성 속에서 파악하는 어떤 철학적 해석을 동반하지 않을 수 없다. 왜냐하면 우리가 5.18을 참된 의미에서 하나의 공동체로 해명하기 위해서는 광주 시민들을 하나의 공동체라고 부를 수 있을 만한 전체로 결속하게 만든 어떤 내적인 형성원리가 무엇인지를 파악할 수 있어야만 하기 때문이다. 공동체의 내적 형성원리는 현상으로 나타난 공동체의 보이지 않는 이면이니, 실증적 관찰이 아니라 철학적 반성의 대상이다. 그러므로 우리는 5.18 공동체를 특징짓는, 표면에 드러난 다양한 모습들을 하나로 묶어 적당한 이름을 붙이는 것이 아니라, 그 다양한 공동체적 양상들이 근거하고 있는

바탕의 원리를 해명함으로써만 5.18 공동체를 온전히 해명할 수 있다. 5.18 공동체가 무엇이나 하는 물음은 오직 그 원리에 입각해서만 온전히 대답될 수 있는 것이다.

하지만 5.18 공동체를 가능하게 했던 그 내적 원리가 무엇인지는 아직 온전히 해명된 적이 없다. 이를테면 공동체가 의식적 주체들의 모임인 한에서 공동체를 가능하게 하는 내적 원리는 명시적이든 암시적이든 어떤 이념 또는 이상(理想)을 통해 가장 분명히 표상될 수 있다. (물론 공동체의 형성원리가 이것으로 다 환원되는 것은 결코 아니다.) 엄밀한 철학적 구분을 도외시하고 일반적인 의미에서 말한다면, 여기서 이념이나 이상이란 간단히 말해 보편적 선의 표상이다. 단순히 자기만을 위해 좋은 것을 지향하는 것이 사사로운 욕망이라면, 자기뿐만 아니라 모두를 위해 좋은 것을 욕구할 때 그 보편적 좋음의 표상이 바로 이념이나 이상인 것이다. 그것이 단지 나만을 위해서가 아니라 너와 나 모두를 위해 좋은 것을 표상하는 까닭에 이념은 서로 다른 사람들을 하나로 결속하게 만드는 원리가 될 수 있다.

하지만 과연 무엇이 5.18 광주를 하나의 공동체로 묶어준 이상이었던가? 5.18을 공동체로 해명하는 일의 어려움은 다른 무엇보다 이 물음에 대해 간단히 대답할 수 없다는 데 있다. 이 점에 대해 최정운의 의견은 경청할 가치가 있다. 그에 따르면,

절대공동체에는 인권도 있었고, 자유도, 평등도, 국가도, 민주주의도, 모든 이상이 거기에 있었다. 문제는 이러한 단어들을 하나씩 떼어서 서양사상에서 이상을 대표하는 개념으로 5.18을 논하면 그 순간 그 개념들은 5.18의 정신, 특히 절대공동체의 정신을 배신하게 된다는 것이다. 절대공동체에는 그러한 이상들이 모두 얼크러져 하나의 이름 모를 느낌으로 존재했다.(최정운, 1999, 163)

여기서 최정운은 그가 절대공동체라고 처음 부른 5.18 공동체를 이룬 이상



이 서양의 어떤 특정한 이상으로 환원될 수 없는 “이름 모를 느낌”으로 존재했다고 말한다. 5.18을 공동체로서 해명하는 과제가 지닌 특별한 어려움은 5.18이 최정운이 이름했듯이 ‘절대’ 공동체라 부를 수 있을 만큼 독보적인 공동체성을 보여줌에도 불구하고 그것을 가능하게 했던 내적 원리가 무엇인지가 분명치 않다는 데 있다. 그 까닭을 다시 최정운에 기대어 말하자면 5.18이 “서양의 이념들이 보여주지 못했던 전혀 새로운 현실”이었기(최정운, 1999, 166) 때문이다. 그러나 그것이 아무리 어려운 일이라 하더라도 바로 이 모호함 속에 5.18의 새로움과 고유성이 숨어 있다는 것은 분명하다. 우리의 과제는 그 새로움의 정체를 해명하는 일이다.

생각하면 5.18 공동체에 대한 연구의 과정에서 최정운의 특별한 공헌은 그가 5.18 공동체를 절대공동체라고 이름붙인 데 있다기보다는 5.18이 도리어 뭐라 이름붙일 수 없는 공동체라는 바로 그 곤경을 정면으로 직시하고 명확하게 드러낸 데 있다. 하지만 그 곤경이 아무리 큰 것이라 하더라도 그것은 5.18의 독보적인 고유성과 새로움에 기인하는 것인 만큼 우리는 5.18을 그 자체로서 파악하고 해명하려는 시도를 포기하지 않아야 할 것이다. 하지만 그 이후 학자들의 연구들을 보면 최정운이 지적했던 5.18 공동체의 고유성은 거의 주목을 끌지 못한 것으로 보인다. 그리하여 사람들은 다시 이러저런 서양의 역사나 이론에 기대어 5.18공동체를 규정해 왔는데, 이를테면 조지 카치아피카스가 5.18을 파리코뮌과 비교한 것이 대표적 사례이다. 그는 “민주적 의사결정을 하는 대중조직의 자발적 출현”과 “아래로부터 무장된 저항의 출현”, “도시 범죄 행위의 감소”, “시민들 간의 진정한 연대와 협력”, “계급, 권력 그리고 지위와 같은 위계의 부재” 그리고 마지막으로 “참여자들 간의 내적 역할 분담의 등장”이라는 점에서 파리 코뮌과 5.18이 유사하다고 주장한다.(카치아피카스, 2009, 319) 이런 비교가 비판받아야 할 까닭은 없다. 도리어 그것은 경우에 따라서는 5.18의 고유성을 드러내기 위해 필요한 일일 수도 있다. 하지만 카치아피카스는 이런 비교를 통해 5.18의 고유성과 새로움을 드러내는 데 기여하지는 못했다. 그는 “자유를 위한 본능적인 요구”(갈

은 글, 336) 정도를 5.18을 공동체로 만들었던 내적 원리로 제시했는데, 이것 만으로는 5.18의 고유성이 전혀 설명되지 않는다는 것은 두 말 할 필요도 없다. 그럼에도 불구하고 그는 5.18을 파리코뮌과 같이 분류함으로써 결과적으로 단지 코뮌이라는 낯선 이름을 5.18과 결합시키고 5.18을 파리코뮌의 아류로 만들어 5.18의 고유함과 새로움을 탈색시키는 데 지대하게 기여했다.<sup>1)</sup>

그 후 5.18을 코뮌이라는 일반명사나 파리코뮌이라는 역사적 사건과 결합시켜 설명하는 것은 드물지 않게 보는 일이 되었는데, 정근식의 「5.18의 경험과 코뮌적 상상력」(정근식, 2003)이나 조희연의 「급진 민주주의의 관점에서 본 광주 5.18」(조희연, 2009)이 대표적인 경우이다. 특히 조희연은 카치아피카스에 적극적인 공감을 표시하면서 “1980년 광주에서는 정치와 사회의 괴리를 전제로 한 ‘정치와 국가화 대 정치의 사회화’의 각축을 뛰어넘어 마르크스가 파리코뮌에서 발견했던 코뮌적 형상이 실현되었다”고(같은 글, 226) 말한다. 그러면서 그는 5.18의 경우 “정치가 실종된 절대폭력 상황에서 민주주의의 원형이라고 할 수 있는 민중의 정치적 자치가 순수하게 출현했다”는 점에서 “광주 코뮌은 19세기 파리 코뮌의 20세기적 모습”이라고(같은 글, 227) 주장하는 데까지 나아갔다. 이런 결론은 5.18의 고유성을 암묵적으로 부정하는 것과 같다. 물론 5.18이 근원적인 새로움도 고유성도 없으며, 파리 코뮌의 복제에 지나지 않는 것일 수도 있다. 하지만 과연 그런지 아닌지를 판단하기 위해서는 먼저 5.18 공동체가 무엇인지를 먼저 알아야 하며 이를 위해서는 그것의 내적 생성 원리를 엄밀하게 탐구해야 할 것이다. 하지만 조희연은 그 작업을 생략한 채 몇 가지 표면적인 유사성에 기대어 5.18을 파리 코뮌의 20세기적 반복과 복제라고 규정한다.

이진경과 조원광은 “코뮌주의의 관점에서”(이진경, 조원광, 2009, 131)

1) 카치아피카스의 이 논문은 원래 「민주주의와 인권」 제2권 2호(2002년)에 실렸던 것이다. 하지만 그는 이 글에서 영문으로 번역된 나간재의 논문 한 편을 제외하고는 5.18에 대한 한국인들의 연구성과를 전혀 참고하지 않은 채, 5.18을 파리코뮌과 결합시켰다. 한국 학자들의 다른 연구 성과들은 도외시한다 하더라도 최정운의 책은 1999년에 출판되었고 그 이전에 이미 절대공동체에 대한 논문들이 발표되었으나, 카치아피카스의 글에는 그것들을 읽은 흔적이 보이지 않는다. ‘절대적 공동체’라는 낱말이 따옴표 속에서 한 번 등장하는 것을 보면 최정운의 ‘절대공동체’를 들어 보기는 한 것처럼 보이지만, 그 낱말이 어디서 왔는지 전거가 표시되어 있지 않으며, 내용적으로도 그것에 대해 단지 이름 외에는 아무 것도 모르는 것처럼 보인다.

5.18을 해석하면서 그것을 “집합적 신체”(같은 글, 134)라거나 “흐름의 구성체”(같은 곳), “집합적 구성체”(같은 글, 143) 같은 특이한 이름을 붙여 주었다. 더불어 그들은 5.18을 가리켜 “하나의 중심을 가지고 지위에 따라 역할이 부여된 유기적 공동체가 아니라, 특이점들의 분포가 집단의 성격을 규정하는 특이적 구성체”라는 설명도 덧붙였다. 여기서 그들이 5.18을 공동체라고 부르기보다 구성체라고 부른 것은 언급할 만한 가치가 있다. 그들은 최정운의 절대공동체 개념을 비판적으로 언급하면서 5.18을 공동체라고 부르기 어려운 까닭을 이렇게 설명한다.

좀 더 난감한 것은 서로가 서로를 위해 자신이 가진 능력이나 소유물을 아낌없이 내주고 나누던 것이 사실이지만, 공수부대를 내쫓는다는 직접적인 목표 말고는 공유된 어떤 목적도 없었고, 지속 가능한 어떤 안정적 형태나 조직은커녕 어떠한 정체성도 외연적 경계도 없었으며 너무도 이질적인 요소들이 이질적인 채 그대로 연결되며 확장되고 끊임없이 변해가는 이것을 공동체라고 명명하는 것은 적지 않은 오해의 여지를 남겨두는 것처럼 보인다. 그것은 아마도 개인들 간의 구별이 사라지면서 개인들이 대중이라는 하나의 거대한 흐름 속에 동화되면서, 분리되어도 만나는 즉시 다시 결합하는 일종의 집합적 신체가 구성되었던 것이라고 해야 할 것 같다.(이진경, 조원광, 2009, 134)

여기서 이진경, 조원광은 지속가능한 안정적 형태나 조직, 정체성이나 외연적 경계가 없었다는 까닭을 들어 5.18을 공동체로 규정하기보다 일종의(집합적) 신체로 규정하려 한다. 하지만 그런 이유에서 5.18이 공동체가 아니라면, 형태도 조직도 외연적 경계도 없는 것이(아무리 비유라 하더라도) 어떤 의미에서 신체일 수 있는가? 더 나아가 앞에서 보았듯이 5.18이 유기적 공동체가 아니라는 말과(집합적) 신체라는 말은 또 어떻게 양립할 수 있는가? 신체는 일반적으로 가장 탁월한 의미에서 유기체로 간주되기 때문이다. 이런

것을 생각하면 이진경 등의 5.18해석은 5.18의 뜻을 그 자체로서 치열하게 묻지 않고 특이점이니, 흐름이니, 집합적 신체니 하는 현대 철학자들의 개념들을 끌어와 5.18에 덧씌웠다는 혐의를 피하기 어렵다. 그러니까 그들 역시 5.18의 고유성에 대해서는 아무런 통찰도 없었다고 할 수밖에 없다.

이들이 이른바 코뮌주의적 관점에서 5.18을 해석하는 것과 달리 조정한은 “자율주의적 관점에서” 그것을 해석한다. 그는 한편에서는 5.18 공동체를 “정치적 자치공동체”로 해석하면서 다른 한편 “초인들의 공동체”라고 부른다.

항쟁의 후기에 조직된, 살아남을 가망성이 거의 없었던 기동타격대는 더욱더 이들 가난한 사람들을 중심으로 꾸려진 잡색부대였다. 이들의 등장으로 인하여 지역공동체는 다른 유형의 공동체로, 현존하는 주권질서와 화해할 수 없는 공동체로, 요컨대 정치적 자치공동체로 변신하기 시작했다. 이제 시위와 항쟁은 자신의 존엄을 선언하기 위해 모인 다중들의 봉기(蜂起)로 변모한다. 존엄을 선언하는 투쟁에서 각자는 직업이나 신분을 벗어나며, 어떠한 이해관계에서도 자유로운 전인(全人)으로 태어난다. 혁명은 부르주아 사회가 강요하는 정체성을 지키는 행동이 아니라 그 주어진 경계들을 넘어서면서 공통됨을 구축하는 행동이었던 것이다. 이 순간에 각자는 바로 자신의 지도자이자 모든 사람에 대한 지도자이다. 이 순간에 각자는 법적 인간의 권리로서의 인권을 달성하는 데 머무르지 않고 초인을 달성한다. 이것이 만인들의 만인들에 대한 자기 지배로서의 절대적 민주주의이자 초인들의 공동체이다. 초인들의 공동체는 특이성들의 절대적 협동체로서의 사랑에 의해 조직된다.(조정환, 2010, 76 아래)

여기서 그가 하는 말을 정확히 이해하기는 쉽지 않다. 하지만 이 글에서 우리가 부딪히는 어려움은 5.18이라는 사태 자체라기보다는 필자가 동원하는

개념과 이론이 어떻게 5.18과 연결되는가를 이해하는 일이다. 필자는 여기서 잡색부대나 다중, 전인(全人) 그리고 절대적 민주주의나 초인들의 공동체 등등의 개념을 마치 자명하고 자연스러운 일인 듯이 5.18에 적용하고 있으나 엄밀한 근거를 제시하지는 않는다. 이를테면 어떤 의미에서 5.18 시민군이 잡색부대요, 전인이며 동시에 초인인지 우리가 이해하기는 쉬운 일이 아니다. 그것들 하나하나가 엄밀한 검토를 필요로 하는 일인 데다가, 또한 이 개념들은 모두 유래가 다른 개념이어서 그렇게 간단히 뒤섞을 수 있는 것들이 아니기 때문이다.

지금까지 우리가 살펴본 것처럼, 5.18을 공동체의 관점에서 해명하는 시도들은 전반적으로 두 가지 공통된 오류를 보여준다. 첫째로 그들은 모두 5.18을 공동체로 만들어 준 내적 형성 원리를 묻지 않고 표면적으로 드러난 공동체의 현상들에만 주목한다. 둘째로 최정운을 제외하면 (첫 번째 오류의 결과로서) 그들은 5.18의 고유성을 그 자체로서 묻기보다는 다른 사건이나 현대 서양 철학자들의 이론들을 준거로 삼아 해명하려 한다.

### 3. 항쟁공동체와 지양된 국가

공동체로서 5.18의 뜻을 밝히기 위해 가장 먼저 우리는 그 공동체가 속하는 유개념을 확정해야 한다. 이는 토마토가 무엇인지 알기 위해 그것이 채소인지 과일인지 또는 곡류인지를 먼저 규정해야 하는 것과 같다. 5.18공동체를 둘러싼 모든 논란도 이것이 불확실하기 때문에 야기된다. 그래서 누구는 그것을 구성체라 하고(이진경) 다른 이는 공동체라 하며(최정운) 또 어떤 이는 입법과 사법의 기능까지 갖춘 제헌권력이라(조정환) 말하기도 한다. 그렇다면 5.18공동체는 어떤 무리(類) 또는 어떤 범주에 속하는 공동체인가? 사실 이것은 그 자체로서는 분명치 않다. 그리고 그 모호함 때문에 우리는 5.18 공동체가 무엇인지를 다시 물을 수밖에 없는 것이다.

그러나 모든 것이 불확실한 것은 아니다. 분명한 것은 5.18이 항쟁이었다는 역사적 사실이다. 5.18공동체는 그 항쟁 속에서 생성된 공동체이다. 5.18 공동체가 항쟁 공동체였던 까닭에 그것은 5.18 항쟁을 통해 이해되고 규정될 수밖에 없다. 하지만 항쟁을 통해 공동체가 생성되었다는 그 사실 자체는 항쟁과 공동체의 필연적 연관성을 아직 아무 것도 말해주지 않는다. 그러므로 이 연관성을 분명히 하고 5.18 항쟁으로부터 5.18 공동체를 해명하고 규정하기 위해서는 먼저 항쟁이 무엇인지 그리고 그것이 공동체와 무슨 상관이 있는지를 물어야 한다.<sup>2)</sup>

그렇다면 항쟁이란 무엇인가? 그것은 민중이 국가 권력에 맞서 싸우는 것을 의미한다. 그렇게 싸울 때 민중의 편에서 보자면 국가권력의 정당성은 부정되고, 경우에 따라서는 현실적 효력 역시 정지된다. 5.18의 경우에는 이 두 가지가 모두 해당된다. 그 열흘 동안 기존의 국가기구와 권력은 항쟁이 일어난 광주에서는 효력 정지 상태에 있었다. 그런데 일반적으로 국가기구가 효력정지 상태에 들어가는 것을 가리켜 사람들은 폭동이라 부른다. 그렇다면 항쟁은 폭동과 어떻게 다른가? 우리가 이렇게 묻는 까닭은 5.18 당시 신군부가 그것을 폭도들의 난동이라고 악선전했기 때문만이 아니다. 5.18 항쟁을 영어로는 May 18 Uprising이라 번역한다. 그런데 영한사전을 보면 uprising은 반란, 폭동, 봉기 등으로 풀이되어 있다. 그러니까 미국이나 영국인의 관점에서 보자면 국가권력이 효력 정지된 상태는 폭동일 뿐이며, 폭동과 구별되는 항쟁이 과연 무엇인지는 분명치 않다. 한영사전을 보면 항쟁은 resistance로 번역되어 있는데, 이것은 너무 광범위한 표현이어서 5.18 같은 항쟁을 표현하기에 적합한 말이라 하기 어렵다. (또한 이것이 항쟁을 uprising으로 번역하는 까닭일 것이다.) 이것은 서양 나라들에 우리와 같

2) 이것은 아직 철학적으로 철저히 탐구된 적이 없다. 왜냐하면 어떤 나라에서도 항쟁이 이 땅에서처럼 정치적 삶의 전통으로 굳어진 곳이 없기 때문이다. 그러므로 남의 철학을 아무리 뒤진다 하더라도 사람들은 항쟁이 무엇인지 알 수 없을 것이다. 오직 수 백 년 동안 항쟁으로 점철된 이 나라의 피 묻은 역사 앞에 마주 설 때 비로소 우리는 항쟁이 과연 무엇인지 그것이 어떤 종류의 부정이며 어떤 종류의 대립인지 묻고 생각 하는 법을 배울 수 있는 것이다. 이런 의미에서 5.18은 물론 이 나라의 민중 항쟁사 전체가 이 땅의 철학에게는 이른바 '십자가의 시험'(exemplum crucis)과도 같다.

은 항쟁의 전통이 없기 때문에 생기는 어긋남으로서 좋게 말하자면 한국의 민중항쟁의 고유성을 말해주는 것이지만, 그렇다고 해서 그 고유성이 항쟁과 폭동의 차이를 말해주는 것은 아니다. 그러므로 국가권력과 법질서의 효력 정지 상태를 수반한다면, 항쟁이 폭동과 어떻게 다른가 하는 물음은 여전히 남는다.

하지만 한국의 민중항쟁사를 전체적으로 살펴보면 우리는 이 물음에 관해 항쟁은 국가기구를 부정한다는 점에서는 폭동과 다르지 않지만 반드시 공동체를 지향하거나 형성한다는 점에서 폭동과 다르다는 것을 어렵지 않게 알 수 있다. 폭동은 국가의 주권과 법질서를 일면적으로 부정할 뿐이다. 더 나아가 폭동은 현존하는 국가권력을 부정할 뿐만 아니라 다른 모든 공동체와 질서도 부정한다. 폭동은 공동체를 지향하지도 않고 형성하지도 않는다. 이런 의미에서 폭동은 단순한 야만으로서의 '자연상태'를 드러낼 뿐이다. 하지만 엄밀하게 말하자면 공동체를 전적으로 결여한 그런 자연상태는 존재하지 않는다. 그러므로 정확하게 말하자면 폭동은 참된 의미에서 순수한 자연상태가 아니라 국가라는 문명상태가 드리우는 그림자로서 국가가 없으면 있을 수 없는 자연상태이다. 그것은 이런 의미에서 문명화된 자연상태이다. 하지만 국가의 그림자가 국가의 기초를 뒤흔들 수는 없는 일이니, 폭동은 국가의 본질적 진리를 계시하지도 못하고 국가를 지양하지도 못한다.

하지만 항쟁은 다르다. 항쟁은 폭동이 아니다. 마찬가지로 항쟁의 전사들도 폭도들이 아니다. 공동체를 무차별하게 부정할 뿐 새로운 공동체를 낳지 못하는 폭동과 달리, 항쟁은 본질적으로 항쟁공동체로서 일어난다. 그것이 기존의 국가를 부정하는 까닭은 공동체를 부정하기 때문이 아니라 기존의 국가가 거짓된 공동체이기 때문이다. 그런 까닭에 항쟁은 언제나 참된 공동체를 위하여 일어난다. 그 공동체는 국가 공동체이다. 항쟁이 현존하는 국가를 부정하고 그 효력을 정지시키는 것은 국가 공동체 자체를 거부하기 때문이 아니라 새로운 국가를 욕구하기 때문이다. 5.18 당시 광주시민들이 애국가와 태극기를 포기하지 않았던 까닭도 바로 여기 있다. 이런 의미에서 5.18 항쟁

공동체를 입법 사법기능을 갖춘 제한권력으로 규정하는 것이 과도한 것처럼 아나키즘을 투사하는 것도 마찬가지로 부적절한 일이다.(김성국, 2009) 광주 시민들이 원했던 것은 국가 없는 세상이 아니라 새로운 국가였기 때문이다. 그러므로 항쟁은 일면적 부정이 아니라 형성이었던 것이다.

이런 점에서 항쟁과 공동체는 본질적으로 공속한다. 그 둘 사이의 관계를 구체적으로 규정하여, 우리는 항쟁이 항쟁공동체의 존재근거(ratio essentiali)라면 공동체는 항쟁의 인식근거(ratio cognoscendi)라고 말할 수 있다. 항쟁공동체는 항쟁을 통해 존재하게 되므로 항쟁이 항쟁공동체의 존재근거라고 한다면, 항쟁이 폭동이 아니라 항쟁으로 인식되고 승인되는 까닭이 다른 아닌 공동체의 지향 및 형성 여부에 있으므로 공동체가 항쟁의 인식근거라 하는 것이다. 항쟁이 없으면 항쟁 공동체가 생겨날 수 없지만, 공동체가 추구되지도 형성되지도 않는다면 항쟁은 한갓 폭동일 뿐 항쟁일 수 없다. 그런 까닭에 항쟁과 공동체는 본질적으로 결합되어 있다. 항쟁이 항쟁공동체를 형성하게 되는 까닭이 바로 여기에 있는 것이다.

이런 이치를 생각하면 5.18이 무장항쟁의 단계까지 이르렀다는 점에서 가장 치열한 항쟁이었음에도 불구하고 어떻게 공동체가 와해된 무질서로 치닫지 않고 도리어 일찍이 보지 못했던 하늘나라와도 같은 공동체를 형성할 수 있었던지 그 까닭을 비로소 이해할 수 있다. 폭동이 공동체에 대한 일면적 부정인 까닭에 폭동이 과열되면 과열될수록 사회가 폭력과 무질서의 늪에 더 깊이 빠져들겠지만, 이에 반해 항쟁과 공동체는 본질적으로 공속하기 때문에 항쟁이 치열하면 치열할수록 항쟁하는 씨들의 공동체에 대한 열망도 강렬하게 분출할 수밖에 없다. 현존하는 국가권력에 대한 적개심이 강하면 강할수록, 참된 나라에 대한 간절하고도 강렬한 동경에 의해 항쟁이 추동되는 것이기 때문이다. 바로 이것이 5.18 당시 그 많은 총기와 무기들이 거의 아무런 통제 없이 광주 시내에 널려 있을 때에도 질서과 평화가 유지될 수 있었던 까닭이다.

그러나 항쟁이 공동체적 요소 때문에 폭동과 구별되어야 한다고 하더라도,



이것만으로는 항쟁 공동체가 어떤 종류의 공동체인지가 아직 다 밝혀지는 것은 아니다. 항쟁 공동체는 현존하는 국가에 적대적으로 맞서는 공동체이다. 국가는 항쟁의 공동체를 인정하지 않고 폭력적으로 제거하려 하며, 항쟁하는 씨 들 역시 국가권력의 정당성을 더 이상 인정하지 않기 때문이다. 여기서 항쟁공동체와 국가공동체는 적대적 상호부정의 관계에 있다. 하나는 다른 하나와 공존할 수 없다. 국가기구가 부정되든지 아니면 항쟁공동체가 부정되든지 둘 중 하나는 반드시 부정되어야 한다. 이런 의미에서 항쟁공동체와 현실국가는 상호 모순적으로 대립하는 관계에 있다고 말할 수도 있다. 그러나 이런 상호대립과 상호부정이 항쟁공동체의 정체를 우리에게 더 잘 알려주는가?

앞서 말했듯이 항쟁공동체가 현존하는 국가기구를 부정하는 까닭은 모든 종류의 국가 자체를 부정하고 배척하기 때문이 아니라, 현존하는 국가가 타락한 국가 거짓된 국가이기 때문이다. 그런 한에서 항쟁공동체는 항쟁이 참된 국가를 지향하여 생성되는 공동체이다. 이런 의미에서 보자면 항쟁 공동체는 막연하게 규정되지 않은 공동체가 아니라 본질적으로 국가와 동일한 존재론적 의미를 지닌 공동체이다. 생각하면 공동체에도 가족공동체에서부터 기업공동체, 종교공동체 등등 무수히 다양한 종류가 있다. 항쟁 공동체는 가족공동체도 기업공동체도 종교공동체도 아니다. 하지만 그렇다고 해서 그것은 가족에 대립하는 공동체도 기업이나 종교에 대립하는 공동체도 아니다. 그런 한에서 긍정적으로나 부정적으로나 가족이나 기업 또는 종교의 층위에서 생성된 공동체가 아니다. 그것은 오직 국가공동체에 정면으로 대항하여 생성된 공동체였으니, 우리는 항쟁 공동체의 존재론적인 지위를 표시하기 위해 그것을 다만 부정된 국가라고 부를 수 있을 것이다. 항쟁 공동체는 국가의 부정을 통해서 생성된 공동체이기 때문이다.

하지만 여기서 항쟁 속에서 국가가 부정된다 할 때 그 부정의 의미가 무엇인가? 항쟁 공동체의 의미를 규정하기 위해 우리는 그 부정의 의미를 보다 정확히 규정해야 한다. 항쟁 공동체와 국가가 서로 양립할 수 없이 상호 배척

하는 관계에 있다면 둘은 서로 모순대립의 관계에 있다고 말할 수 있다. 그런데 모순적으로 대답하는 것은 반드시 동일한 제3의 것과 관계하게 마련이다. 다시 말해 논리적으로 말하자면 모순은  $S=P$ 와  $S=\sim P$ 가 동시에 정립될 때 일어난다. 여기서 서로 모순적으로 대답하는 것은  $P$ 와  $\sim P$ 이다. 그런데 이 둘이 모순을 일으키는 까닭은 그것들이 모두 같은  $S$ 와 동일성의 관계 속에 있으려 하기 때문이다. 다시 말해 만약  $A=P$ 이고  $B=\sim P$ 라면  $P$ 와  $\sim P$  사이에 모순 대립이 일어날 일은 없다. 이 둘이 같은  $S$ 와 동일성의 관계 속에 있으려 하기 때문에 모순이 생기는 것이다.

국가( $P$ )와 항쟁공동체( $\sim P$ )가 모순적으로 충돌할 경우에도 마찬가지이다. 그 둘이 모순을 일으키는 까닭은 그것들이 모두 같은 어떤 것( $S$ )과 자기가 동일하다고 주장하기 때문이다. 그렇다면 이 같은 것( $S$ )이 과연 무엇이겠는가? 그것은 국가의 본질적 진리 또는 같은 말이지만 참된 나라이다. 우리는 국가의 본질적 진리 또는 진리로서의 국가를 한갓 폭력기구로서 전략한 현실의 국가와 구별하기 위하여 나라라고 부를 수 있다.<sup>3)</sup> 우리는 여기서 본질적 진리란 말을 플라톤의 이데아처럼 현실적 사물에 앞서 존재해야만 하는 어떤 전제가 아니라 도리어 궁극적으로 실현되어야 할 과제로서 이해한다. 이런 의미에서 본질은 아리스토텔레스에게서 헤겔까지 전통적 형이상학자들이 생각했던 것처럼 “무시간적 과거 존재”(das zeitlos vergangene Sein)(헤겔, 1989, 17)가 아니라 거꾸로 영원한 미래이다. 하지만 우리가 국가의 본질적 진리인 나라를 국가의 전제로 이해하든 과제로 이해하든 현실에서 문제되는 것은 그것이 아니다. 중요한 것은 현실의 국가기구는 그것의 본질적 진리로서 나라를 충실하게 표현하고 실현하는 한에서 그 정당성을 얻게 된다는 사실이다. 다시 말해 국가는 참된 나라인 한에서 그 정당성을 얻는 것이다.

이에 반해 현실 국가가 참된 나라의 이념을 정면으로 부정할 때, 국가는 자

3) 한국어에서 국가와 나라라는 두 낱말은 이처럼 정치적 공동체를 본질과 현상으로 나누어 지시하라고 마치 예비되어 있었던 것처럼 보일 만큼 이상적인 켈레게념이다. 국가는 언제나 현실의 주권국가로서 정립된 나라의 현실태이다. 반대로 우리가 고구려나 백제 신라에서부터 고려 조선을 거쳐 현재의 남한과 북한을 모두 뚫어 우리나라 또는 우리나라의 역사라고 말할 때 그 때 지시되는 나라는 어떤 현실 국가도 아니라 접에서 사물이 아닌 이념 속에서만 파악되는 국가의 본질이다.

기 자신의 본질과 대립하게 된다. 하지만 그 대립이 언제나 현실적인 충돌로서 발생하는 것은 아니다. 아니 원칙적으로 모든 본질적 진리는 이념인 까닭에 그것 자체가 현실적 사태로 사물화되어 나타날 수 없다. 국가의 진리 또는 국가의 본질로서 나라 역시 마찬가지이다. 그런 까닭에 어떤 경우든 국가의 본질적 진리인 나라와 국가 자체가 동등한 존재의 지평에서 사물적으로 대립하거나 충돌할 수는 없다. 왜냐하면 본질과 현상은 같은 지평에서 두 개의 사물로 현전할 수 없기 때문이다.

하지만 현존하는 국가가 급진적으로 부정되고 지양되어 국가의 본질적 진리가 드러나는 예외상태가 있는데 그것이 바로 민중 항쟁이다. 민중항쟁이란 주권자로서의 민중이 그들이 속한 국가기구와 정치적 상태가 아니라 본질적 전쟁상태에 진입하는 것을 의미한다. 여기서 전쟁이란 주권국가들 사이의 무력충돌을 뜻하는 것이 아니라 국가기구와 민중 사이에 양립 불가능한 적대적 대립이 발생하고 그 결과 오직 폭력만이 그 대립을 해소하는 수단이 되기 때문이다. 그런 한에서 우리는 항쟁을 국가와 민중 사이의 본질적 전쟁상태의 표출이라 부를 수 있다. 그러나 항쟁에서 폭력이 반드시 민중의 무장항쟁으로 나타나는 폭력만을 의미하는 것은 아니다. 도리어 항쟁을 항쟁이 되게 만드는 본질적 폭력은 국가폭력이다. 국가와 국민들 사이에 정치적 상태가 종식되고 전쟁상태가 조성되는 결정적 이유는 국가가 국민들을 적으로 삼아 폭력을 행사하기 때문이다. 따라서 항쟁에서 민중이 동학농민전쟁에서처럼 무기를 들든, 3.1운동에서처럼 평화적으로 시위를 하든, 그 차이는 부차적이다. 민중은 언제나 처음에는 평화적으로 요구한다. 그런 한에서 정치적 상태가 이어진다. 하지만 그 평화적 요구를 국가가 적대시하여 폭력적으로 억압할 때 비로소 항쟁이 시작되고, 정치적 상태는 전쟁상태로 전환되는 것이다. 따라서 항쟁이라 부르는 모든 사건에는 국가폭력이 전제되어 있다.

국가가 국민과 국가 사이에 일종의 상호보호와 존중의 약속과 (물론 이 약속이란 현실적인 계약이 아니라 규제적 이념에 지나지 않는다) 신뢰에 존립하는 것이라면, 국가와 국민이 전쟁상태에 돌입하는 항쟁은 분명히 예외적

상태이다. 그런데 국가의 본질적 진리로서 나라는 오직 바로 이런 예외적 상태를 통해서만 계시될 수 있다. 왜냐하면 정상상태에서는 오직 국가들만 서로 이행하거나 대립할 뿐 결코 국가와 그것의 본질인 나라가 같은 차원에서 양립할 수도 대립할 수도 없기 때문이다. 현실 속에서 존재하는 것은 오직 국가뿐이다. 따라서 현실 속에서 국가가 부정되는 일도 시간적으로 하나의 국가가 다른 국가로 이행하는 것을 통해서 일어나거나 아니면 남한과 북한의 동시적 대립처럼 현실적 주권국가와 또 다른 주권국가가 동시적으로 대립하는 것을 통해 일어날 수 있을 뿐이다.

하지만 항쟁은 국가와 국가가 대립하는 것이 아니고 국가와 국민이 적대적으로 대립하는 상태이다. 현존하는 국가와의 적대적 대립 속에서 항쟁이 일어나면, 그것은 반드시 그 국가를 넘어 새로운 공동체를 지향하게 되고 더 나아가 그 공동체를 스스로 형성하게 된다. 왜냐하면 거짓을 부정한다는 것은 규정된 부정, 긍정을 전제한 부정으로서, 참된 것에 대한 자각과 지향 때문에 일어나는 부정이기 때문이다. 그러므로 항쟁은 단순하고 무차별한 현실 국가의 부정으로 끝나지 않고 언제나 보다 참된 나라의 현실태를 적극적으로 욕구하고 지향하게 된다. 이것이 이른바 항쟁공동체이니, 국가의 본질적 진리인 참된 나라는 항쟁 공동체 속에서 지시되고 계시된다. 항쟁공동체와 현존하는 국가가 모순적으로 충돌하는 까닭이 바로 여기에 있다. 간단히 말하자면 국가도 자기가 진짜 국가라고 주장하고 항쟁 공동체도 자신이 국가의 본질적 진리의 수호자라고 자처하기 때문에 모순적인 대립과 충돌이 발생하는 것이다.

하지만 여기서 우리는 이 항쟁공동체가 부정된 국가이기는 하지만 적극적인 의미에서 또 하나의 현실적 국가는 아니라는 것을 기억하지 않으면 안 된다. 항쟁이 할 수 있는 일은 현존하는 국가의 효력을 정지시키는 부정적 기능이다. 항쟁이 지속되는 한 이런 사정은 변하지 않는다. 그런 한에서 항쟁 공동체의 역할은 그 속에서 참된 나라를 계시함으로써 현존하는 국가의 정당성을 부정하는 데 있다. 항쟁을 통해 국가기구와 씨 들이 서로 적대적으

로 대립할 때, 그 대립은 참된 것과 거짓된 것의 대립이지만, 여기서 참된 것과 거짓된 것은 동등한 현실로서 대립하지 않고 도리어 현실적인 것과 가능성적인 것으로서 대립하게 된다. 즉 여기서는 거짓된 것만이 현실로서 정립되고 참된 것은 오직 그 현실적인 것에 대한 대립과 항쟁 속에서 오직 가능성적인 것으로서만 계시되는 것이다. 거기서 한 걸음 더 나아가 새로운 국가가 현실적으로 정립되는 것은 오직 항쟁이 종식된 뒤의 일이다. 그러므로 항쟁이 현존하는 국가기구에 대한 부정이라 해서 항쟁을 통해 생성된 공동체 곧 부정된 국가가 현실의 또 다른 국가라고 말한다면, 이는 옳지 않다. 항쟁은 다만 현존하는 국가의 효력을 정지시켜 국가 이전 상태 또는 국가 이후 상태로 되 돌려놓는 예외상태이다.

이런 의미에서 조정한처럼 5.18 공동체를 가리켜 입법 사법 기능을 지닌 제헌권력 운운하는 것은 과도한 수사이다. 하지만 그렇다고 해서 항쟁하는 씨 들의 무리가 국가보다 존재론적으로 열등하다는 의미에서 국가 이전 상태에 있다고 말해도 안 된다. 바로 그 씨 들의 무리가 국민으로서 국가 주권의 원천이요, 주권의 정당성의 최종심급이라 한다면, 그들은 국가 아래에 있는 것이 아니라 도리어 국가 위에 있다는 의미에서 국가와 구별되기 때문이다. 게다가 항쟁하는 씨 들이 항쟁 공동체 속에서 참된 나라를 계시하고 있다면 그것이 아무리 현실적이지 아니라 가능성적인 국가에 지나지 않는다 하더라도 그것은 현실의 국가보다 더 참되다는 의미에서 더 우월한 공동체라는 것은 분명하다.

하지만 이런 사정이 항쟁 공동체가 현실 국가는 아니라는 사실을 바꾸지는 못한다. 그러므로 항쟁은 폭동이 아닌 것처럼 전쟁도 아니다. 전쟁은 하나의 국가와 또 다른 국가 사이에서 일어나는 적대적 충돌이기 때문이다. 그러나 항쟁은 국가와 국가 사이의 대립이 아니라 국가와 국민 사이의 대립으로부터 일어난다. 이처럼 국가와 국민 사이의 충돌이 항쟁인 한에서, 그것은 마찬가지로 국민의 일부와 다른 일부가 대립하는 내전과도 구별되어야 한다. 내전은 카이사르와 카토가 로마의 권력을 두고 서로 무력으로 다투 때 처

럼 동일한 국가 내부에서 국민들이 분열하여 국가권력을 쟁취하기 위해 싸울 때 발생한다. 하지만 이와 달리 항쟁에서 적대적으로 대립하는 것은 일부든 전부든 국민과 국가기구이다. 이런 의미에서 항쟁은 내전과는 전혀 다른 종류의 대립이다.

그럼에도 항쟁은 국가를 부정하면서 필연적으로 공동체를 지향하거나 형성하게 마련이므로 그것은 단순히 국가와 단순한 아님-국가의 대립이 아니라 보다 적극적인 의미에서 국가에 대등하게 맞서는 항쟁 공동체와의 대립이다. 하지만 항쟁공동체가 국가에 대등하게 맞서면서도 또 다른 현실 국가가 아니라면 그것은 과연 어떤 공동체라 할 수 있겠는가? 5.18 항쟁 공동체가 출현하기 전까지 우리는 이 물음에 확고하게 대답할 수 있을 만한 현실적 증거를 가지지 못했다. 왜냐하면 어떤 항쟁도 5.18처럼 항쟁공동체를 명확하게 형성해보이지 못했기 때문이다.

민중이 항쟁 속에서 현존하는 국가를 부정하고 참된 나라를 지향할 때, 그들이 그 나라에 어울리는 공동체를 욕구하고 가능하면 실현하려 하는 것은 조금도 이상한 일이 아니다. 그리하여 항쟁하는 민중은 객관적 상황에 따라 다양한 방식으로 그들이 꿈꾸는 이상적 공동체를 현실 속에서 실제로 실현해 보이게 되는데, 동학농민전쟁기의 집강소 자치나 3.1운동 직후 창립된 대한민국 임시정부는 대표적인 사례라고 할 수 있다. 하지만 이 두 공동체는 그 밀집도와 완결성에서 5.18 항쟁공동체에 필적할 수 없다. 그런 까닭에 5.18이 출현하기 전까지 누구도 동학혁명과 3.1운동을 공동체의 관점에서 고찰하지 않았던 것은 지극히 당연하고 자연스런 일이다.

그런데 역설적인 일이지만 항쟁이 성공적일 경우에도 항쟁 공동체는 실제로 출현하지 않는다. 왜냐하면 항쟁이 성공하게 되면 즉시 새로운 현실 국가가 낡은 국가를 대신하게 되므로, 항쟁을 통해 국가로부터 국가로의 이행이 일어날 뿐, 항쟁 속에서 국가와 대립하는 어떤 본질적 공동체가 출현할 기회가 없기 때문이다. 4.19나 6월항쟁의 경우가 바로 그런 경우라고 할 수 있는데, 이 두 항쟁의 경우 상대적으로 빠른 시일 안에 결실을 맺어 새로운 국

가체제가 수립되었던 까닭에 현실 국가에 대립하는 항쟁의 공동체가 성립될 여지가 없었다.

이런 의미에서 5.18 항쟁 공동체는 비극이었지만 또한 기적이었다. 그것은 현실적으로는 패배한 항쟁이었지만, 후대를 위해 참된 나라가 어떤 것인지를 확고하게 제시해 준 항쟁 공동체를 형성할 수 있었기 때문이다. 완벽하게 고립된 열흘 동안 광주시민들은 아마도 역사상 가장 폭력적인 국가에 대해 마찬가지로 역사상 가장 용감하게 저항했다. 이런 사정을 생각하면 현존하는 국가에 대한 부정이 가장 급진적으로 표출된 열흘 동안 그 영웅적 항쟁으로부터, 오랫동안 이 땅의 민중이 꿈꾸어 왔던 참된 나라의 모습이 가장 온전한 공동체로 현현한 것은 조금도 이상한 일이 아니다. 대립이 극단적일수록 대비도 극단적이다. 국가의 악이 극단으로 치달을 때, 시민의 경이로운 용기와 덕성이 정반대의 극단을 향해 치솟았는데, 그 두 극단 사이에 열린 공간에서 우리가 일찍이 본 적 없는 나라가 제시되었던 것이다. 이 나라는 피어린 항쟁 속에서 현존하는 국가를 부정함으로써 제시된 국가의 본질적 진리이니, 그렇게 항쟁 속에서 지양된 국가가 바로 5.18항쟁 공동체이다.

#### 4. 지양된 자유로서의 만남

요약하자면, 5.18 항쟁공동체는 모든 공동체가 부정되는 폭동상태도 아니고 국가권력의 부재로서 아나키적 상태도 아니지만 현실적 주권권력도 아닌 공간에서 생성된 공동체이다. 그것은 단순히 부정된 국가가 아니라 지양된 국가이다. 지양된 국가는 또 다른 국가가 아니라 참된 국가이다. 하지만 엄밀하게 말하자면 참된 국가 또는 국가의 진리는 현실에서 그대로 실현되지 못하는 이념이다. 이런 사정은 5.18 항쟁공동체의 경우에도 마찬가지이다. 그것은 참된 국가가 현실에서 그대로 실현된 것이 아니라, 국가의 본질적 진리로서 참된 나라의 이념을 제시해 준 매개체이다. 그리하여 지양된 국가로서

항쟁공동체를 통해 또 다른 국가가 창설되는 것이 아니라, 다만 국가의 본질적 진리가 계시되는 것이다. 그리하여 여기서 나타나는 것은 새로운 주권체가 아니라 감추어져 있었던 주권의 진리이며, 새로운 권력이 아니라 권력의 진리이다. 그리고 마찬가지로 시민적 권리 그 자체가 아니라 권리의 본질이 그 공동체에서 드러났던 것이다. 이런 의미에서 항쟁공동체는 국가 이전인 동시에 국가 이후를 드러내는 공동체이다. 다시 말해 그것은 국가의 기초와 전제가 무엇인지를 드러내는 동시에 국가의 궁극적인 목적이 무엇인지를 드러내는 공동체였던 것이다.

그렇다면 그 항쟁공동체에서 계시된 국가의 진리는 무엇인가? 이 물음은 5.18 항쟁공동체를 가능하게 했던 내적 형성원리가 무엇인가 하는 물음과도 같다. 앞서 인용한대로 최정운은 5.18 항쟁 공동체에 자유, 평등과 민주주의 같은 이상이 작용하고 있었지만 그 어느 것도 항쟁 공동체의 근본 성격을 하나로 규정해주지 못한다고 주장한다. 그 까닭은 5.18 공동체가 “서양의 이념들이 보여주지 못했던 전혀 새로운 현실”이었기(최정운, 1999, 166)이기 때문이다. 이에 반해 카치아피카스는 앞서 인용한 대로 “자유를 위한 본능적인 요구”(카치아피카스, 2009, 336)를 항쟁 공동체의 생성원리로서 제시했다.

최정운이 5.18공동체를 가능하게 했던 내적 형성원리가 “이름 모를 느낌”으로만 존재했다고 고백한 까닭은 크게 두 가지이다. 하나는 5.18 공동체의 새로움이고 다른 하나는 어떤 근원성이다. 그것의 새로움을 최정운은 앞서 인용한 대로 “서양의 이념들이 보여주지 못했던 전혀 새로운 현실”이라고 표현했다. 그런데 그 새로움은 최정운에 따르면 어떤 새로운 이념이 아니라 도리어 어떤 이념에도 구속되지 않는 순수성에 존립한다. “말하자면 5.18이 이러한 ‘인간’으로서의 투쟁, 이념이 결여된 순수한 항쟁이었기에 5.18은 우리의 위대한 역사인 것이다.”(최정운, 1999, 271) 이런 입장을 최정운은 다음과 같이 좀 더 상세히 설명한다.

광주시민들의 투쟁 동기는 결코 민주주의라는 근대의 정치이념이나 제



도에 대한 요구로 귀착되지는 않는다. 인륜과 공동체의 존재에 대한 가치는 동서고금의 인간의 가장 근본적인 것으로 굳이 글로 써서 알릴 필요도 없는 인간 본성 차원에 있는 것이다. 5.18은 민주화 요구에서 비롯되었다. ... 그러나 인륜과 공동체의 근본적 가치는 민주주의로 흡수되지 않으며 민주주의라는 정치제도가 해결할 수 없다.(최정운, 같은 책, 93 아래)

이렇게 말할 때 5.18의 투쟁 동기는 구체적 이념 이전의 순수한 인간 본성의 발로이다. 그러나 이 해석을 일관되게 추구한다면, 우리는 5.18을 국가폭력에 대한 단순한 반작용으로서 항쟁으로 이해할 수는 있겠지만, 그것이 어떤 의미에서 항쟁 공동체를 능동적으로 형성한 사건이었는지를 항쟁 그 자체로부터 설명할 수는 없다. 어떤 공동체가 적극적인 형성원리가 되는 아무런 의식적 지향이나 동기도 없다면, 그것은 외부의 작용에 의해 형성되었다고 할 수밖에 없을 것이다. 이 경우 5.18이 형성했던 그토록 경이로운 항쟁 공동체는 이미 항쟁 이전부터 존재하고 있었던 (가족 공동체와 유사한) 전통적 공동체가 외부로부터의 폭력적 공격에 저항하는 과정에서 공고화되고 절대화되었다고 설명하는 것 외에는 달리 다른 설명이 있을 수 없다. 실제로 최정운은 종종 이런 방식으로 자신이 이름 했던 절대공동체를 설명한다.

하지만 만약 뒤떨어진 산업화의 결과로 여전히 온존하고 있었던 유사 농촌 공동체적 사회 속에서 살던 광주 시민들이 외부의 공격 앞에서 오로지 인간의 원초적 방어본능에 입각하여 전쟁상태라는 극한 상황에서 떠밀려 형성한 공동체가 5.18 항쟁 공동체라면, 그런 공동체로부터 과연 우리가 오늘날 계승하고 이어갈 어떤 가치를 발견할 수 있겠는가? 이런 경우라면 그런 공동체를 가리켜 지양된 국가로서 국가의 본질적 진리가 계시되었다는 우리의 해석은 한갓 허세에 지나지 않을 것이다.

위의 인용문에서 최정운이 말하는 “인간의 가장 근본적인 것”이 아무런 이념도 지니고 있지 않은 이념 이전의 순수한 인간본성을 의미한다면, 이는 다

른 무엇보다 사실 자체와 부합하지 않는다. 5.18은 머리 속에 아무런 이념도 정치의식도 없는 야생의 자연인들이 외부의 폭력에 조건반사적으로 저항해서 일어난 항쟁이 결코 아니다. 5.18은 공동체의 관점에서 보자면 5월 18일 날 시작되었다고 할 수 있지만, 항쟁의 관점에서 보자면 그 이전에 이미 예비된 사건이었다. 그것은 그 때나 지금이나 남한 사회에서 정치적으로 가장 각성된 지역이라 할 수 있는 광주의 시민들이 부마항쟁 이후 신군부 독재 권력의 등장에 능동적으로 대처하면서 당시 한국의 정치상황을 앞에서 자기 나름으로는 선구적으로 이끌어 가던 과정에서 일어난 사건인 것이다. 물론 5월 18일 이전까지 그런 운동의 흐름을 주도했던 세력들은 항쟁이 시작되었을 때 거의 아무도 광주에 없었다. 하지만 운동의 지도부 몇 사람이 도피했다 해서 5.18 이전의 광주의 다양한 정치적 흐름들이 5.18이후 단절되고 광주항쟁이 무전제의 상태에서 자연발생적으로 일어난 저항이었다고 믿는다면, 이는 사실을 심각하게 왜곡하는 것이다. 다른 무엇보다 18일 날 오전 전남대 정문 앞에서의 충돌 자체가 그 날 우발적으로 일어난 사건이 아니라 16일 햇불집회 마지막 약속의 실현이었던 것을 우리는 기억해야 한다. 잘 알려진 대로 전남대 총학생회장 박관현은 16일 집회를 끝내면서 17일 하루 휴식을 취한 뒤 18일 시위를 계속하도록 하되 만약 그 사이에 특별한 상황변화가 있을 경우 18일 오전 전남대 정문 앞에서 모여 저항할 것을 요청했고 학생들은 그 부름에 응답했다. 18일 오전 전남대 정문 앞에서의 최초의 충돌은 학생들이 16일의 약속을 지켜 전남대 앞에 모였던 것이며, 그 약속에 따라 그냥 흩어지지 않고 저항함으로써 시작되었던 것이다. 마찬가지로 검거 대상이 되었던 학생운동의 지도부가 모두 도피했다 해서 당시 처음 저항을 이끌었던 학생들이 모두 운동과 무관한 자연인들이었다고 가정하는 것 역시 잘못이다. 도피할 필요가 없었던 학생들이나 시민사회단체의 활동가들 역시 충분히 각성되고 훈련된 사람들로서 이는 그 이후 들불야학과 녹두서점을 비롯하여 YWCA 같은 다양한 사회단체의 활동가들이 항쟁 과정에서 얼마나 중요한 역할을 했든가를 생각하면 쉽게 알 수 있다. 그러므로 5.18은 시간적으로는 부마항쟁

이후 이어져 온 민주화운동의 전체적 흐름으로부터 생성된 것이며 공간적으로는 당시 가장 선진적이고 각성된 광주의 정치적 역량이 위기 상황에서 극대화되어 표출된 것이지 결코 무전제의 상태에서 인간의 원초적 본능에 따라 (그 본능이 무엇이든지간에) 항쟁이 촉발되고 공동체가 형성된 것이 결코 아니다. 그리고 이런 의미에서 최정운이 말하는 “근본적인 것”이 이념 이전의 백지상태를 뜻하는 것이라면 이는 5.18에 대한 부당한 폄하이다. 도리어 5.18 공동체의 참된 새로움은 (최정운 역시 다른 구절에서는 전혀 다르게 말하고 있듯이) 5.18이 기존의 이념에서 시작하여 기존의 모든 이념을 넘어간 것이라고 할 때에만 온전히 이해될 수 있다. 이렇게 생각하면 5.18 공동체가 기존의 어떤 이념과도 합치하지 않는 까닭은 그것이 이념 이전이나 이하(以下)의 상태에 머물러 있었기 때문이 아니라 기존의 모든 정치적 이념을 지양하여 이념 이상(以上)의 지평을 개방하고 스스로 나아갔기 때문이다.

최정운이 “현재 우리 사회에서 5.18의 첫째 정신으로 합의되어 있는 민주주의는 그들이 요구한 최저선에 불과한 것”이라고(최정운, 1999, 91 아래) 말하는 것을 이런 의미에서 이해되어야 할 것이다. 5.18 당시 광주는 한국에서 가장 높은 수준의 정치의식을 지닌 도시였으니 그것이 자유든 아니면 민주주의이든 정치의식이 결핍되었다고 말할 수는 없었다. 하지만 5.18 공동체의 독보적인 가치는 민주주의가 그들이 요구했던 최저선에 불과한 것이라 판단해도 좋을 만큼 기존의 정치적 이념들을 초월하여 이념의 피안의 지평을 열어보였다는 데 있다. 그렇다면 그 이념 너머의 지평이란 과연 무엇인가? 그것은 한 마디로 말하자면 자유의 피안 또는 지양된 자유이다.

지난 200년 한국의 민중 항쟁사야말로 역사상 어디서도 찾아보기 어려울 정도로 지속적이고도 치열했던 항쟁의 역사였다. 그것은 한 마디로 말해 자유를 위한 투쟁의 역사였다. 여기서 자유란 모든 노예상태에 대한 부정을 의미하며 자기 형성과 자기 주인됨에 대한 욕구로서 모든 특수한 이념에 앞서는 근원적 이념이라 할 수 있다. 이런 의미에서 헤겔이 세계사를 자유의 확대를 향한 진보의 과정이라 보았다는 것은 잘 알려져 있는 일이지만, 우리의

민중항쟁사에 대해서도 그것이 다른 모든 구체적인 이념들에 앞서 자유의 이념에 의해 추동되어 왔다는 것을 남민전의 전사였던 김남주는 「자유를 위하여」라는 시에서 이렇게 간결하게 표현했다. -“오 자유여 봉기의 창끝에서 빛나는 별이여.”(김남주, 2004, 31) 자유가 봉기의 창끝에서 빛나는 별이라는 말은 봉기를 이끌었던 이념이 다름 아닌 자유라는 것을 의미한다. 이런 의미에서 카치아피카스가 5.18공동체를 가리켜 “자유를 위한 본능적 요구”에 의해 추동되었다고 본 것은 잘못이 아니다. 5.18 공동체 역시 항쟁 공동체였던 한에서 명시적이든 암시적이든 자유를 향한 동경에 의해 추동되었음은 의심할 여지가 없다. 만약 5.18 당시 광주 시민들이 폭력적 억압 아래서 노예상태를 받아들였다라면 희생은 있었을지 모르나 항쟁은 없었을 것이다. 항쟁은 억압적 노예상태에 대한 반발에서 출발하는 것이니, 자유를 향한 열망에 의해 추동되는 것이다.

서양의 철학자들이 이런 자유를 국가의 이념적 기초로 삼았다는 것은 잘 알려진 일이다. 스피노자는 『신학-정치론』에서 “국가의 목적은 진실로 자유”(Finis ergo reipublicae revera libertas est)라고(Spinoza, 1979, 604) 말했으며, 헤겔은 『법철학』에서 “국가는 구체적인 자유의 현실태”라고 말했다.(헤겔, 1990, 394) 마르크스 역시 그가 생각한 공산주의적 사회를 즐겨 “자유 나라”라고 불렀다.(강신준, 2010, 231) 국가에 대한 구체적인 견해 차이에도 불구하고 자유를 인간의 정치적 삶의 최고 단계로 설정한 것에서 서양의 정치이론은 큰 차이를 보여주지 않는다. 그런데 5.18 공동체가 기존의 모든 정치적 이념들을 넘어갔다는 것은 한 마디로 말하자면 자유의 이념을 넘어갔다는 것을 의미한다. 여기서 넘어갔다는 것은 자유의 이념을 버렸다는 것을 뜻하지 않는다. 그것은 도리어 자유를 위한 목숨을 건 항쟁이 자유의 본질적 진리를 드러냈다는 것을 의미한다. 그렇다면 자유의 본질적 진리이지만 자유를 넘어 있는 그 지평이 과연 무엇인가? 이 물음에 대답하기 위해 우리는 서양 철학에서 자유의 이념이 근본에서 어떻게 이해되고 있는지 잠깐 살펴볼 필요가 있다. 모든 서양적 자유론에서 자유의 주체는 언제나 고

립된 홀로주체로서 개인이다. 거기서 자유는 형식적으로 보자면 홀로주체의 자기관계로 이해되며, 내용적으로는 그런 홀로주체의 자족성(*autarkeia*)으로 이해된다. 그러니까 자유는 홀로주체가 누구의 침해도 받지 않고 자신의 자족성을 실현하는 것에 존립한다. 자유에 대한 다양한 정의와 규정에도 불구하고 이 두 가지 계기는 자유의 본질적 규정으로 남아 있다.

그런데 자유가 고립된 홀로주체의 자족성과 자기실현이라는 것을 부정적으로 표현하자면, 우리는 이렇게 말할 수 있다. 즉, 나의 자유를 실현하기 위해 너와의 만남을 필요로 하는 것은 아니다. 최정운으로 하여금 5.18공동체를 “서양의 이념들이 보여주지 못했던 전혀 새로운 현실”이라고 인정하지 않을 수 없게 만들었던 결정적인 어려움이 바로 이것이다. 왜냐하면 그것은 적어도 “고독한 개인으로부터 출발하여 만들어진 것은 아니었”기(최정운, 164) 때문이다. 항쟁 공동체는 고립된 홀로주체들의 공동체가 아니었다.<sup>4)</sup> 그러므로 자유가 홀로주체의 자기관계요 자기실현이라 한다면, 5.18공동체를 가리켜 자유의 표현과 실현이라고 말하는 것은 심히 부적절한 언사가 되어 버린다. 왜냐하면 그것은 공동체성이 개인의 자의식을 지양해버린 것처럼 보일 정도로 모든 이기심과 개인의 권리주장을 초월한 공동체였기 때문이다. 이 점에서는 최정운이 구분하는 절대공동체와 해방광주기간 사이에는 근본적인 차이가 없다.

하지만 우리는 최정운처럼 정반대의 극단으로 치달아 항쟁 공동체가 처음부터 “공동체의 그물망과 의무에서 벗어나지 못하는 개인으로부터 가능했던 것”이라고(최정운 164아래) 말한다면, 이는 정반대의 극단에서 항쟁공동체를 왜곡하는 일이다. 왜냐하면 이렇게 말할 때 항쟁공동체는 집단 속에서 자아를 아직 확립하지 못한 개인들, 즉 아직 자신의 주체성을 확립하지 못한 사람들의 획일적 결속에 지나지 않게 되기 때문이다. 하지만 항쟁 공동체에서 아무리 개인들 사이에 이기적 자의식이 공동체적 합일의 의식 속에서 사

4) 그리고 이런 의미에서 우리는 그것을 초인들의 공동체라고 말해서도 안 된다. 초인이란 가장 극단적인 홀로주체로서 개인을 표상하기 때문이다.

라졌다 하더라도 이것을 주체성 이전의 단계 또는 자유 이전의 단계로 해석하는 것은 논리적으로도 일종의 비약일 뿐만 아니라 사실과도 합치하지 않는다. 우리가 항쟁공동체를 단 하루의 예외적 흥분상태로 보지 않고 열흘 동안 이어진 항쟁의 과정 전체로 본다면, 그것은 충분히 명석한 개인의 자의식과 주체성 그리고 이런 의미에서 자유로운 결단에 의해 유지된 공동체였다고 판단할 수밖에 없다. 그것은 다른 무엇보다 항쟁공동체가 죽음에 직면한 공동체였기 때문이다.<sup>5)</sup> 죽음 앞에서 우리가 평소에 지니고 있었던 도덕은 간단히 해체되어 버린다. 마찬가지로 죽음이 집단적으로 한 사회를 엄습하면 이전까지 견고하게 유지되던 공동체 역시 와해되어 버린다. 전통적 공동체의 위계나 도덕 따위는 삶과 죽음의 기로에 선 사람들에게겐 아무런 구속력도 가질 수 없다. 6.25 전쟁이 한국의 전통적 공동체와 그 도덕을 얼마나 철저히 파괴하고 우리의 의식을 동물적 욕망의 단계로 끌어내렸는지를 회상해보면 이는 너무도 분명한 일이다. 죽음은 자기만의 일이다. 그러므로 죽음 앞에서 우리 모두는 좋은 의미로든 나쁜 의미로든 고립된 자기에게 돌아가게 된다.

80년 5월 광주도 마찬가지였다. 그 곳은 증언자들이 말하듯이 6.25보다 더한 죽음의 도시, 학살의 도시였다. 그런데 어떻게 그곳에서 전통적 공동체가 와해되지 않고 거꾸로 일찍이 우리가 보지 못했던 공동체가 출현할 수 있었는가? 공동체 속에서 개인들이 자기를 잊었다고 말하는 것은 전혀 설명이 아니다. 죽음 앞에서는 누구도 자기를 잊을 수 없기 때문이다. 개인은 도리어 죽음 앞에서 잊고 있었던 자기를 가장 선명하게 의식하고 누구와도 무엇과도 바꿀 수 없는 자기 자신에게로 되돌아가게 된다. (수많은 사람들이 광주에서 싸우다 죽어갔지만, 또 얼마나 많은 사람들이 더러는 숨고 더러는 광주를 떠났던지 생각해보라.) 죽음은 사람들을 공동체로부터 자유롭게 풀어내어 오로지 자기 자신과 마주하게 만드는 것이다. 그리하여 죽음은 우리 모두를 절대적인 고독 속에서 자유로운 상태로 풀어 준다.

5) 하지만 그렇다고 해서 그 공동체를 단순한 전쟁 공동체요, 맹목적인 적개심과 전우애에 의해 형성되고 지속된 공동체라 이해한다면 이는 잘못이다. 왜냐하면 그것을 일종의 전쟁이라 하더라도 모든 개인들에게 그 전쟁은 피할 수 있는 전쟁이요, 결코 필연적으로 연루될 필요는 없는 전쟁이었기 때문이다.

그런데 어떻게 그렇게 죽음 앞에서 모두가 고독한 자기에게 직면할 수밖에 없었던 그 상황에서 상상할 수 없는 공동체가 출현했던가? 광주의 신비를 해명하는 것은 오로지 이 물음에 어떻게 대답하느냐 하는 것에 달려 있다. 여기서 우리는 이 물음에 답할 수 없다. 그러나 하나의 방향은 분명히 제시할 수 있을 것이다. 그것은 주체가 가장 지극한 주체성의 극한에서 주체성을 초월하고 자유가 그 지극한 극단에 도달했을 때 자유를 넘어갔다는 것이다. 죽음 앞에서 자기 자신으로 퇴각한 자아의 의식이 자기 자신의 가장 깊은 내면성 속으로 돌아갔을 때, 자아는 오로지 자기 곁에 있다. 그렇게 자기 곁에 있음(Bei-sich-sein)이 자아의 진리요 또 자유이다. 그런데 그 순수 자아의 지평에 도달한 의식이 깨달은 자아의 진리는 과연 무엇인가? 죽음의 공포에 사로잡혀 고독한 자기에게 돌아간 자아가 타인의 부름에 목숨을 걸고 응답하고, 가장 선구적이며 급진적으로 표출된 자유와 권리에 대한 의식이 이기적 개인들의 외적 연대를 넘어 자기를 초월한 공동체적 만남을 낳은 이 기적을 우리는 어떻게 이해하고 설명해야 하겠는가?

그것이 설명불가능한 불가사의로 남지 않으려면 가능한 답은 하나밖에 없다. 나는 고립된 나의 자기동일성이 아니라 너와 나의 만남 속에서 내가 되고 나로서 존재하게 되며, 자유는 홀로주체의 자기결정이나 자기형성이 아니라 너와 나의 만남 속에서 우리가 되는 데 있으므로(이것을 가리켜 우리는 서로주체성의 진리라 불려왔다.), 자아의 의식이 죽음의 터널을 통해 가장 정직하게 자기 자신의 진실 앞에 마주서야 했을 때 고립된 자아의 한계를 초월하여 너의 부름에 응답하는 일이 일어날 수 있지 않았겠는가? 5.18 항쟁 공동체는 그렇게 자유의 극한에까지 치달은 자아의 의식이 자유의 본질적 진리가 고립된 자기의 권리주장이 아니라 타자와의 만남에 있음을 증명하는 사건이 아니었던가?

항쟁 마지막 날 저녁 더 이상 아무런 일도 할 수 없음을 절감한 조비오 신부가 흐르는 눈물을 주체하지 못하고 도청에서 빠져나올 때 시민수습위원회의 위원장이었던 이종기 변호사는 몸을 씻고 옷을 갈아입은 후 도리어 도청으

로 들어왔다. 자기가 수습위원장으로서 제 역할을 다하지 못해 이제 젊은이들이 죽게 되었으니 그들 곁에서 같이 마지막을 맞겠다면서!(현사연, 1990, 208, 217 등) 그는 결코 죽을 때까지 무력으로 계엄군과 맞서 싸워야 한다고 주장하던 강경파는 아니었으니, 그들과 운명을 같이 해야 할 아무런 합리적 이유도 없는 사람이었다. 그런데 왜 그 죽음의 자리로 스스로 찾아들어왔는가? 항쟁공동체의 모든 신비는 이 물음에 담겨 있다.

### “너도 나라”

이 작은 에피소드가 감추고 있는 신비, 비길 데 없는 의미를 이해하기 위해서는 먼저 이 작은 사건이 얼마나 학문적 상식에 어긋나는 사건인지를 생각할 필요가 있다. 비단 5.18뿐만 아니라 한국의 민중항쟁사를 연구하는 학자들이 어떤 항쟁을 탐구할 때 반드시 묻는 물음이 하나 있다. 그것은 그 항쟁의 주체가 누구였느냐 하는 것이다. 소박하게 말하자면 우리가 어떤 사건을 두고 육하원칙(六何原則)에 따라 질문할 때 누가 그 사건을 일으켰느냐 하는 것이 가장 먼저 물어야 할 물음이니 항쟁의 주체를 묻는 것도 당연한 일 이겠지만, 단지 그 때문에 학자들이 항쟁의 주체를 묻는 것만은 아니다. 학자들이 항쟁의 주체가 누구인지를 특별히 세심하게 묻는 까닭은 항쟁의 주체가 누구냐에 따라 항쟁 자체의 성격이 본질적으로 달라진다고 생각하기 때문이다. 즉 어떤 항쟁의 주체가 부르주아 계급에 속하는 시민들이라면 그 항쟁의 성격도 부르주아적 혁명의 성격을 띠게 마련이고 그렇지 않고 항쟁의 주체가 프롤레타리에 계급에 속하는 기층 민중이라면 항쟁의 성격도 프롤레타리아 혁명의 성격을 띠게 마련이라는 전제 위에서 학자들은 과연 어떤 항쟁의 주체가 누구였느냐를 묻는다. 경우에 따라서는 항쟁의 주체가 누구냐에 따라 항쟁의 가치가 달리 매겨지기도 하는데, 이를테면 시민계급에 의한 민주화운동이면 아직 충분히 진보적인 항쟁이 아니지만 기층 민중에 의한 계급투쟁이면 보다 진보적인 항쟁이라는 식의 잣대로 항쟁들을 평가하는 것이다. 5.18을 민주화운동으로 부르느냐 민중항쟁으로 부르느냐 하는 이름의 문



제도 이와 무관하지 않다. 그리하여 각자 선 자리에 따라 5.18의 항쟁주체들을 자기 방식으로 규정하고 그에 따라 다른 이름을 붙이며 항쟁을 그 이름에 따라 규격화하게 된다.

그런데 이처럼 항쟁 주체에 따라 항쟁의 성격을 규정할 수 있다는 학문적 믿음의 근거에는 아직 증명되지 않은 (하지만 증명할 필요도 없이 자명하다고 생각되는) 하나의 미신이 가로 놓여 있다. 그것은 인간의 사회적 행위는 계급적 이해관계에 의해 추동된다는 미신이다. 특히 개인이 아니라 5.18처럼 집단적으로 수행된 사회적 행위의 경우에는 그 항쟁을 주도적으로 이끌었던 집단적 주체가 자기 자신의 계급적 이익을 관철하기 위해 행위했으리라는 것이 항쟁 주체에 대한 물음의 이면에 가로놓여 있는 확신이다. 이 확신은 인간의 객관적인 존재상황이 인간의 의식과 행위를 규정한다는 학문적 통념에 의해 강화된다. 프롤레타리아 기층민중은 기층 민중의 이익을 위해, 그리고 부르주아 시민은 시민의 이익을 위해 움직이며 그 외의 행위현상들은 모두 어떤 예외로 처리될 뿐이다.

그런데 이런 가설에 따르면 참된 나라, 또는 같은 말이지만 참된 정치적 공동체는 오직 존재 기반이 동일한 사람들로 이루어져 있을 경우에만 실현 가능하다. 왜냐하면 그렇지 않을 경우 공동체 구성원들의 계급적 이익이 끊임 없이 충돌할 것이므로 상호 계급투쟁이 끊이지 않을 것이기 때문이다. 그런데 여기서 계급의 구분이란 다렌도르프(R. Dahrendorf) 이후 사회과학에서 상식이 된 것을 굳이 끌어오지 않는다 하더라도 마르크스(K. Marx)류의 고전적 사회과학이 생각했던 경제적 계급들만의 분화로 그치지 않는다. 다시 말해 인간의 존재상황이란 단순히 경제적 계급만이 아니라 다른 기준과 조건에 따라서도 얼마든지 차별화되고 상호 대립할 수 있다. 그리하여 한 국가 내에서 경제적 계급에 따른 대립만이 아니라 성별과 인종 등등 갖가지 상이한 존재의 조건에 따라 사람들은 자기의 이익을 관철시키려 할 것인데, 만약 존재상황의 의식과 행위를 지배한다는 가설을 받아들이고 나면 우리는 사실 그렇게 서로 다른 계급적 기반을 가진 사람들이 모여 어떻게 하나의 조화로운

공동체로서 나라를 이룰 수 있는지 그 가능성을 도무지 알 길이 없다.

5.18 항쟁공동체가 우리에게 참된 나라의 가능성을 제시하는 것은 바로 이런 근경을 넘어설 수 있는 가능성을 열어 보이기 때문이다. 5.18은 항쟁주체를 규정함으로써 그 항쟁의 성격을 규정하려는 학자들의 의도를 충족시켜주지 않고 좌절시킨다. 5.18의 항쟁주체는 누구라고 말할 수 없다. 어떤 특정한 계급이나 집단을 앞세워 한 가지 방식으로 항쟁주체를 규정하려는 시도는 결코 성공할 수 없다. 왜냐하면 5.18은 당시 광주시내에 거주하던 시민들 거의 모두가 그 계급이나 성별 또는 사회적 지위에 관계없이 각자의 방식으로 참여했던 사건인 까닭이다. 그리하여 우리는 그 가운데 어떤 특정한 집단을 강조하여 항쟁주체라고 내세울 수 없으며, 이를 통해 그 항쟁의 성격을 한 가지 방식으로 규정할 수도 없다. 간단히 말해 학생들이 봉기의 시발점이 되었다 해서 학생들이 주체라고 말할 수 없으며 무장항쟁에 참여하여 사망한 시민군들 가운데 기층민중이 상대적으로 많다 하여 그들이 항쟁을 이끈 주체라고 말할 수도 없다. 마찬가지로 남자들이 거리에서 싸우고 여자들은 뒤에서 주먹밥을 만들었다 해서 여자가 아니라 남자들이 주체였다고 말할 수도 없으며, 끝까지 항쟁을 주장했던 사람들만이 주체였고 온건하게 수습을 주장했던 사람들이 객체였다고 말할 수도 없다. 학교에서 공부하던 학생들부터 죽어가는 자들을 위해 헌혈을 했던 거리의 여자들까지 그리고 기름밥 먹는 택시기사들부터 고상한 종교인들까지 당시 광주시민들은 각자의 자리에서 각자의 방식으로 항쟁에 주체적으로 참여했다. 그 다양한 참여주체들 가운데 누구는 부각시키고 누구는 배제하여 항쟁의 성격을 한 가지 방식으로 규정하는 것은 한 마디로 불가능한 시도이다. 한 가지로 규정할 수 없는 참여 주체의 다양성이야말로 5.18의 고유성에 속한다. 5.18이 참된 나라의 진리의 계시한다고 말할 수 있는 까닭이 바로 여기에 있다. 그 공동체에서는 누구도 자신의 존재 기반 때문에 객체화되거나 주변화되지 않았기 때문이다. 모두가 그 공동체의 주인이요 주체일 수 있었던 공동체가 바로 5.18공동체이다. 그런 한에서 그것은 우리가 추구하는 가장 이상적인 국가의 진리를 계시한다.

하지만 것처럼 서로 다른 계급과 존재기반을 지닌 상이한 주체들이 항쟁에 같이 참여하여 하나의 공동체를 이루는 것이 어떻게 가능했는가? 5.18 공동체의 뜻을 온전히 이해하기 위해 여기서 우리는 그렇게 다양한 주체들이 항쟁에 참여할 수 있었던 까닭을 물어야 한다. 분명한 것은 학자들이 상정하듯이 각 주체가 자기가 속한 계급적 기반이나 각종 존재기반을 벗어나지 못한 채 자기의 권리를 주장한 것이 5.18이었더라면 그렇게 다양한 주체들이 모여 서로 하나의 공동체를 이루는 것은 불가능했으리라는 사실이다. 왜냐하면 상이한 계급적 존재기반을 가진 다양한 주체들이 서로 자기 주장만을 내세울 경우에는 그들이 모두 모래알처럼 고립된 홀로주체로 머물러 하나의 조화로운 전체를 이루는 것은 불가능한 일이기 때문이다. 그러므로 5.18공동체는 의식의 존재구속성 또는 행위의 계급구속성이란 고전적 원칙에 입각해서는 전혀 설명되지 않는다. 이런 사정은 비단 5.18뿐만 아니라 부마항쟁의 경우에도 마찬가지이다. 어떻게 서로 다른 계급에 속한 주체들이 사회적 집단행위의 공동 주체가 될 수 있었는지가 설명되지 않는 것이다. 하지만 의식의 존재구속성이라는 가설을 포기할 생각이 없는 학자들은 그 가능성을 설명하기 위해 부마항쟁이나 5.18에서 나타나는 계급적 존재기반과 사회적 행위의 불일치를 일종의 탈구(脫臼)현상이라고 설명하기도 하고 아직 계급의식이 충분히 성숙하지 않은 까닭에 일어난 어떤 한계로 간주하기도 한다. 하지만 이처럼 5.18이 이상적 기준으로부터의 이탈이나 결핍을 보여줄 뿐이라면 그로부터 우리가 하나의 이상적 공동체의 계시를 이끌어내는 것은 한갓 허세에 지나지 않은 것이다. 한계와 결핍과 비본래성이란 이상적 완전성과는 거리가 먼 것이니, 어떻게 그런 공동체를 두고 절대 공동체 운운할 수 있겠는가?

하지만 우리는 이런 해석의 근경이 이론의 근경일 뿐 사실 그 자체와는 아무런 상관도 없음을 잘 알고 있다. 이론이 무엇이라 말하든 우리는 5.18공동체에서 우리가 상상할 수 있는 가장 이상적인 공동체로서 나라가 계시된 것을 보기 때문이다. 그렇다면 이론이 설명하지 못했던 그 공동체의 진리는 어디에 있는가? 이종기 변호사의 사례는 그 진리를 가장 또렷하게 보여주는 일

이다. 그것은 한 마디로 말하자면 자기가 속한 계급이나 자기가 속한 존재상황으로부터 자기의 권리를 주장하는 주체, 다시 말해 자기동일성 속에서 자기를 확장하려는 주체가 아니라 정반대로 자기를 부정하고 자기와 다른 타자를 초월하는 주체를 보여준다. 이렇게 자기를 부정하고 초월하는 까닭은 바로 그 속에서만 너와 나의 참된 만남이 가능하기 때문이다. 그리고 바로 이런 만남 속에서 우리는 국가의 참된 본질을 발견한다.

일반적으로 국가는 가족공동체의 지양으로 성립한다고 말해진다. 가족공동체는 자연적 관계에 의해 결속된 공동체이다. 가족이 핏줄의 연속성에 의해 형성된 공동체인 한에서 가족 공동체는 자연적 동질성에 입각한 공동체라고 말할 수 있다. 국가가 가족 공동체의 지양을 통해 형성된다는 것은 바로 그런 동질성이 지양된다는 것을 의미한다. 그런 한에서 국가는 타자성의 총체이다. 그런데 이것은 단순히 핏줄에서만 타자적이라는 것을 뜻하지 않는다. 국가는 다른 모든 사회적 존재의 조건에서도 서로 타자적인 개인과 집단들이 모여서 이룬 공동체이다. 이런 점에서 국가는 본질적으로 이질적 공동체이다. 하지만 그렇게 이질적이고 타자적인 주체들이 서로 결합하여 하나의 공동체를 이루기 위해서는 그들을 서로 결속해주는 원리가 있어야만 한다. 국가의 역사는 거시적으로 보자면 그런 결속 원리로서 국가 이념의 역사이기도 했다.

여기서 그런 국가이념의 역사를 비판하는 것은 우리의 과제는 아니다. 그러나 분명한 것은 국가를 이루는 타자적 주체들이 (개인이든 집단이든) 자기동일성을 지양하고 타자성 속에서 자기 존재의 의미를 발견하고 긍정하지 못한다면, 국가란 참된 의미로는 성립불가능한 공동체라는 사실이다. 그럴 경우 국가는 아예 존재하지 못하거나 아니면 참된 의미에서 타자성의 총체가 아니라 어떤 특정한 주체에 의해 도구적으로 장악된 권력기구에 지나지 않을 것이다. 이런 의미에서 보자면 현실 국가를 한갓 부르주아적 지배를 위한 도구로 인식했던 마르크스주의적 국가관이 마냥 잘못되었다고 할 수도 없을 것이다. 마르크스주의는 현실 국가 속에서 계급투쟁이 끊이지 않는 것을 정

확히 인식했고 앞으로도 그런 타자적 주체들이 하나로 결속할 수 있으리라는 기대를 할 수 없었으므로 더 이상 어떤 타자성도 존재하지 않는 동질적 공동체 곧 동일한 하나의 계급만이 존재하는 사회를 꿈꾸었다. 그러나 설령 계급적 타자성이 해소된다 하더라도 인간의 삶의 세계가 타자성으로부터 벗어나는 것이 아니라는 것을 고려하지 않았다는 점에서 마르크스주의는 가족주의적 홀로주체성으로의 퇴행이었다. 역사가 그렇게 퇴행하지 않으면서 국가의 이상을 온전히 실현하기 위해서는 오직 타자적 주체들이 그 타자성을 유지하고 보존하면서도 서로를 억압하거나 배제하지 않고 결속할 수 있는 원리가 요구된다. 하지만 과연 그것이 무엇인가? 엄밀하게 말하자면 아직 인류는 그 물음에 대한 답을 찾지 못했다.

5.18의 비길 데 없는 가치는 우리가 아직 찾지 못한 국가의 이상적인 결속의 원리를 가장 순수한 형태로 제시해주었다는 데 있다. 이종기 변호사의 사례에서 전형적으로 나타나는 그 결속의 원리를 함석헌의 표현에 기대어 추상적으로 표현하자면 ‘너도 나’라고 할 수 있다. 함석헌은 나라의 본질적 진리를 한 마디로 표현해 “너도 나”라고 말한 적이 있다. 나는 나이고 너는 너가 아니라 너도 나라고 할 때 비로소 나라가 가능하다는 것이다.

나라는 너 나 생각이 없고 너도 ‘나’라 하는 데 있다. 모든 것을 ‘나’라 하는 것이 나라요, 나라하는 생각이다.(함석헌, 1993, 2;60)

이 말이 너도 없고 나도 없는 무차별적 상태를 의미하는 것은 아니다. 다시 말해 나라가 자기도 타자도, 아무런 주체도 없는 획일적 공동체일 수는 없다. 함석헌에 따르면 도리어 나라는 “모든 ‘나’들이 내로라, 사람 얼굴 들기 위해, 할 것을 하고 알 것을 알자 힘쓰미 짜여서 하나로 된 것”이다.(함석헌, 1993, 11;337) 이런 의미에서 나라는 어디까지나 남이 아닌 ‘나’들 속에 있다. “내(自我)가 곧 나라”인(함석헌, 1993, 2;79) 것이다. 그렇게 내가 나라가 되고 그 속에서 내가 사람 얼굴 드는 것이 곧 자유일 것이다. 그런데 함석헌에 따

르면 그렇게 내가 나라 속에서 내로라 하고 사람 얼굴을 듣기 위해서는 반드시 “내가 네가 되고 네가 내가 돼야 한다. 그것은 나도 너도 아닌 동시에 또 나며 너다.”(함석헌, 1993, 2;65) 그렇게 나도 너도 아닌 동시에 또 나며 너인 것이 바로 나라이다. 그 속에서 나는 네가 되고 너는 내가 된다. 이 지극한 만남의 공동체가 나라인 것이다.

내가 나일 뿐이고 너는 또 너일 뿐일 때, 우리 모두는 고립된 홀로주체로서 모래알처럼 흩어져 있을 뿐이다. 그 때도 너와 내가 연대할 수는 있겠지만 그런 연대는 오직 나의 권리와 이익을 확장해 주는 한에서만 유지되는 한갓 도구적 연대에 지나지 않는다. 하지만 그렇게 만남이 도구화된 곳에서 참된 나라는 불가능하다. 함석헌이 말했듯이 참된 나라는 오직 ‘너도 나’라고 우리가 서로에게 고백할 수 있을 때만 가능하다. 보다 정확하게 말하자면 모든 계급적 차이와 존재기반의 차이에도 불구하고 ‘너도 나’라고 말할 때 비로소 참된 나라는 일어나게 된다. 이종기 변호사의 사례는 바로 그런 만남의 눈부신 모범이다. 그가 자기와 계급이나 존재기반이 다르고 생각이 다른 젊은이들을 찾아 패배와 죽음이 예정된 순간에 자진하여 도청으로 돌아올 수 있었던 것은 그 곳에서 죽어갈 젊은이들이 그 모든 차이에도 불구하고 그와 상관없는 남이 아니라 ‘너도 나’라고 말할 수 있는 존재였기 때문이다.

5.18공동체는 바로 그런 만남이 굳이 이 한 사례뿐만 아니라도 어디서나 일어난 결과 형성된 공동체이다. 하지만 그 때 그 곳에서 어떻게 나는 네가 되고 너는 내가 될 수 있었는가? 그것은 그들이 서로 타인의 부름에 응답했기 때문이다. 학생들의 부름에 시민들이 응답하고, 시민들의 부름에 기층민중이 응답하며, 광주시민의 부름에 주위의 전남도민이 응답하며, 남자들의 부름에 여자들이 응답하고, 여자들의 부름에 다시 남자들이 응답했을 때, 그들은 서로에 대해 내가 내가 되고 내가 내가 되는 공동체를 이룰 수 있었다. 내가 타인의 고통스런 부르짖음에 응답할 때 타인의 고통은 나의 고통이며 타인의 기쁨은 나의 기쁨이 된다. 80년 5월 광주는 바로 그런 응답하는 주체들의 공동체였다. 부르는 주체는 선구적으로 저항하는 주체인 동시에 그 저

항으로 인해 고통 받는 주체이다. 그 부름에 응답할 때 부르는 주체와 응답하는 주체는 자기의 존재상황을 초월하여 참된 만남 속에서 서로주체가 된다. 그 때 나는 너를 통해서 내가 된다. 나의 존재의미는 너 속에 있으며, 나의 자유는 너를 통해 비로소 완성된다. 그리고 이런 자유야말로 만남 속에서 일어나는 참된 자유인 것이다.

## 참고문헌


- 강신준, 2010, 『그들의 경제 우리들의 경제학-마르크스 『자본』의 재구성』, 도서출판 길.
- 김남주, 2004, 『나와 함께 모든 노래가 사라진다면』, 창비.
- 김성국, 2009, 『아나키스트적 시각에서 본 5.18』, 조희연, 정호기 엮음, 『5.18민중항쟁에 대한 새로운 성찰적 시선』, 한울.
- 이진경, 조원광, 2009, 『단절의 혁명, 무명의 혁명-코민주의의 관점에서』, 조희연.
- 정호기 엮음, 『5.18민중항쟁에 대한 새로운 성찰적 시선』, 한울.
- 정근식, 2003, 『5.18의 경험과 코민적 상상력』, 김진균 편저, 『저항, 연대, 기억의 정치』, 문화과학사.
- 조대엽, 2007, 『광주항쟁과 80년대의 사회운동문화』, 이홍길 펴냄, 『5.18민중항쟁과 정치·역사·사회5』, 5.18기념재단.
- 조정환, 2010, 『공통도시-광주민중항쟁과 제한권력』, 갈무리.
- 조희연, 2009, 『급진 민주주의의 관점에서 본 광주 5.18』, 조희연, 정호기 엮음, 『5.18민중항쟁에 대한 새로운 성찰적 시선』, 한울.
- 최정운, 1999, 『오월의 사회과학』, 풀빛.
- 카치아피카스, 2009, 『역사 속의 광주항쟁』, 조희연, 정호기 엮음, 『5.18민중항쟁에 대한 새로운 성찰적 시선』, 한울.
- 한국현대사사료연구소 편, 1990, 『광주5월민중항쟁사료전집』, 풀빛
- 함석헌, 1993, 『전집』 2권, 11권, 한길사.
- 헤겔, 1990, 임석진 옮김, 『법철학』, 지식산업사.
- 헤겔, 1989, 임석진 옮김, 『대논리학II-본질론』, 지학사.
- Hegel, 1986, *Wissenschaft der Logik* Bd. 1, Suhrkamp Verlag.
- Spinoza, 1979, *Tractatus Theologico-Politicus*, Wissenschaftliche Buchgesellschaft Darmstadt.





5·18민중항쟁 30주년 기념 국제학술대회 발표논문집

“5·18 30년,  
새로운  
민주주의의 모색”



펴낸이 5·18 기념재단

펴낸곳 5·18 기념재단

주 소 (우)502-859 광주광역시 서구 쌍촌동 1268번지 5·18 기념문화관

전 화 062-456-0518

팩 스 062-456-0519

홈페이지 [www.518.org](http://www.518.org)

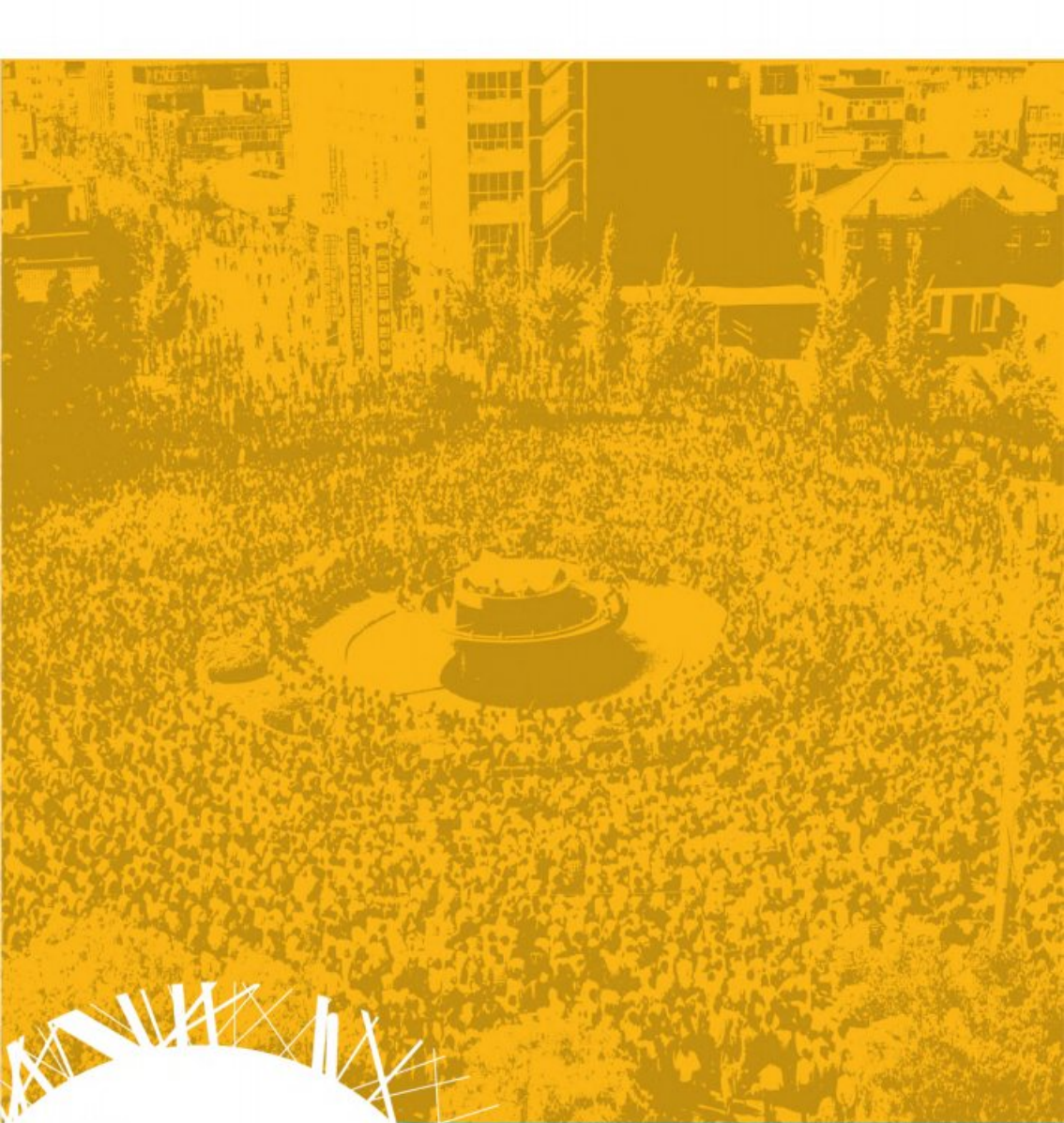
비매품

ISBN 978-89-94128-15-3 93340

이 책 내용의 일부 또는 전부를 재사용하려면 반드시 5·18 기념재단의 동의를 얻어야 합니다.

디자인 | Design is 마인





“5·18 30년,  
새로운  
민주주의의 모색”

5·18민중항쟁 30주년 기념 국제학술대회  
발표논문집

