

민주화 이후의 민주주의와 갈등: 그리스, 포르투갈, 스페인, 한국 - 민주주의의 “아주 일상적인 카오스”¹⁾

이은정

마틴-루터 대학, 독일

1. 민주화의 “제삼의 물결”과 그 이후

1974년 포르투갈의 “카네이션 혁명” 이후 세계 모든 대륙에서는 정치 체제의 자유화와 민주화 과정이 시작되었다. 사무엘 헌팅턴은 1980년대부터 90년대까지 이어졌던 민주화의 물결을 “민주화의 제삼의 물결”이라고 일컬었다.²⁾ 이런 민주화의 물결 속에서 민주주의는 전 세계적으로 눈에 띄게 증가하는 추세를 나타냈다. 물론 이런 민주화의 실질적 내용이 모든 사람을 만족시킬 수 있는 것은 아니었지만 이들 국가들이 적어도 민주주의의 최소의 정의는 충족시킬 수 있었다는 점에는 논란의 여지가 없다. 여기서 말하는 민주주의의 최소의 정의란, 정치적 경쟁이 공정하게 이루어지고 민주적 선거가 실행되며 최소한의 인권과 자유권이 보장된 상태를 말한다.

미국의 비영리단체 프리덤하우스의 민주주의에 대한 연구 조사를 보면, 2000년도에 85개 국가를 “자유롭다”, 60개 국가를 “부분적으로 자유롭다” 그리고 47개 국가를 “자유롭지 못하다”라고 평가하고 있다.³⁾ 프리덤하우스의 민주주의 평가 방법, 특히 평가 기준에 문제가 없는 것은 아니다. 혹자는 이런 평가를 통해서 국가의 민주주의 정도를 단계별로 분류하는 것이 적절하지 않다고 비난하기도 한다. 이런 연구에 대해 비판적으로 검토해야 할 여러 문제점에도 불구하고 이를 통해서 우리가 분명히 볼 수 있는 것은 1970

1) 2007년 6월18일 민주화운동기념사업회와 프리드리히 에베르트 재단이 공동으로 주최한 6월 민주항쟁 20주년 국제 학술 심포지엄 “민주화 이후의 정치 발전 - 한국, 스페인, 포르투갈, 그리스의 경험과 기억”에서 발표.

2) Samuel P. Huntington (1991): The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century.

3) The 2000 Freedom House Survey, in: Journal of Democracy 12, 1, 87-92 쪽.

년대 이후 전 세계적으로 민주주의를 향해 발전하는 국가의 수가 증가했다는 사실이다. 그런 의미에서 래리 다이아몬드는 “전 세계적으로 민주주의가 팽창”하고 있다고 표현한다.

그러나 지금까지 민주주의의 발전 과정은 국가별로 아주 극단적인 차이를 보이고 있다. 권위주의적 독재로부터 민주적 정체 체계로의 이행이 성공적으로 진행된 국가가 있는 반면 성공하지 못하고 봉쇄당한 경우도 있다. 남부 유럽의 세 나라인 그리스, 스페인, 포르투갈과 동아시아의 한국, 타이완이 전자의 전형적인 예라면, 아프리카의 많은 국가들, 중앙아시아와 동구 국가들에서 자주 후자의 예를 볼 수 있다.

후자에 속하는 이런 국가들에서도 언론의 자유나 의사의 자유가 증가하는 경향을 보이기 때문에 프리덤하우스의 조사에서 이들은 대부분 “부분적으로 자유롭다”고 분류되었다. 그러나 이들 국가의 현실은 권위주의적 세력들의 강력한 저항과 민주 세력의 분열로 인해 민주주의로의 이행이 “정체된 상태”라고 표현하는 것이 적절할 수도 있다. 실제로 많은 연구자들이 이 국가들을 “지속적인 이행 국가”라고 부르기도 한다.⁴⁾

민주주의로의 이행이 정체되면서 형성된 정치 체제는 민주주의와 권위주의 사이의 회색 지대에 놓여 있다고 볼 수 있다. 그것은 다시 말하면, 이들 정치 체제가 분명하게 민주주의도 아니면서 그렇다고 완전히 권위주의적 독재로 규정될 수도 없는 상태인 것이다. 그동안 국제 비교정치 연구자들은 이런 애매모호한 상태를 규정하기 위해 여러 가지 개념들을 고안해 냈다. 대부분의 경우 민주주의에 수식어인 형용사를 사용하여 이들 국가의 특수한 형태의 민주주의를 설명하고자 한다. 예를 들면, “제한적 민주주의 limited democracy”, “통제된 민주주의 controlled democracy”, “선거적 민주주의 electoral democracy”, “편협한 민주주의 illiberal democracy”, “대의적 민주주의 delegative democracy”, “보호된 민주주의 guarded democracy”, “후견적 민주주의 tutelary democracy” 등 아주 다양하다.

심지어는 제삼 세계의 많은 국가들이 오랜 시간 빈곤에서 벗어나지 못하고 있다는 사실을 근거로 장기적으로 볼 때 민주주의가 실현될 가능성이나 기회조차 없다고 회의적으로 평가하는 사람들도 나타났다. 이들은 민주주의는 독재에서 또 다른 독재로 가기 위한 중간 단계일 뿐이라고 말한다. 그런 의

4) Siegmur Schmidt (2001), "Demokratien mit Adjektiven", Die Entwicklungschancen defekter Demokratien , E+Z - Entwicklung und Zusammenarbeit (Nr. 7/8, Juli/August 2001), 219-223쪽.

미에서 안드레아스 뵉 같은 정치학자는 민주주의로의 희망을 잃어버렸다고 말하고⁵⁾, 아우렐 크로아쌍과 볼프강 메르켈과 같은 독일의 정치학자들은 심지어 민주화의 제삼의 물결이 실제로는 정치적 자유주의의 승리가 아니라 “민주주의의 고장 난 변형, 즉 편협한 민주주의가 승리한 역사”라고 아주 냉소적으로 설명하기도 한다.⁶⁾

그들은 동유럽, 남미, 아시아와 아프리카의 곳곳에서 “고장 난 민주주의”를 확인할 수 있다고 한다. 그리고 이들 고장 난 민주주의는 많은 경우에 권위주의적 독재가 되기 직전의 상태에 있다고 주장한다. 심지어 독일의 베르텔스만 재단의 이행 지수 조사를 보면, 유럽, 북미와 오세아니아를 제외한 모든 나라들이 이행기에 속한 국가로 분류되고 있다.⁷⁾ 결국 이들이 모두 어떤 의미에서 고장 난 민주주의에 속하는 나라라는 것이다.

이런 식의 분류가 과연 민주주의와 정치 체제 연구에서 어떤 의미를 갖는지 우리는 한번 질문을 던져 볼 필요가 있다. 그리고 그 속에 뿌리 깊게 담겨 있는 “서구 중심주의”를 비판하지 않을 수 없다. 물론 에드워드 사이드의 오리엔탈리즘이 발표된 이래 “서구 중심주의”에 대한 경각심이 많이 높아진 것도 사실이다. 그럼에도 불구하고 우리는 아직도 곳곳에서 그 흔적을 발견하게 되고 그것을 다시 한 번 지적하지 않을 수 없다. 더욱 놀라운 것은 자국의 정치 체제를 비판적으로 분석하는 지식인들 또한 자국의 문제에 집중하여 위에서 언급한 문제점조차 인식하지 못한 채 서구 중심의 오리엔탈리즘적 시각을 기초로 형성된 개념들을 자신의 분석 도구로 사용한다는 사실이다. 이런 자국의 문제에 고정된 제한적 시각으로 인해 학술적으로 이미 명백히 드러난 문제점조차도 인식하지 못하는 오류를 범하지 않기 위해서도 비교 연구가 절대적으로 필요하다고 할 수 있다.

“고장 난 민주주의”가 있다는 표현은 완전한 민주주의가 있다는 것을 전제로 하는 표현이다. 그렇다면 우리가 어디에서 완벽한 민주주의를 찾을 수 있을까. 그것에 함축된 의미는 의심할 것 없이 민주주의에서의 우월성에 기반한 서구의 헤게모니를 정당화하는 사고이다. 베르텔스만 재단의 이행기 지수 조사 대상국들이 고장 난 민주주의라면 거기에 포함되지 않는 유럽, 북미,

5) Andresa Boeckh (2002), Die politische Seite der Globalisierung in Lateinamerika, 2002년 1 월 12일 바인 가르텐 남미연구회 발표문 원고.

6) Aurel Croissant, Wolfgang Merkel (2000): Formale Institutionen und informale Regeln in defekten Demokratien, in: Politische Vierteljahresschrift 1/2000, 3-30, 4쪽에서 인용.

7) <http://www.bertelsmann-transformation-index.de/27.0.html> 볼 것.

오세아니아의 국가들이 완전한 민주주의를 실현하였다고 이해하는 것이 자연스러운 결과이다. 그렇다면 과연 수많은 정치 사상가들이 그토록 애타게 찾았던 민주적 이상 사회가 정말 지금의 유럽과 북미에서 실현된 것일까? 이 문제를 논의하는 것이 이 글의 목적이 아니기 때문에 자세히 언급할 수 없지만, 한 가지 여기서 언급해야 할 것은 이들 국가의 정치 체제가 아무런 문제없이 완벽하고 투명하게 운영되고 있지 않다는 사실에 대해 아무도 반론을 제기하지 않는다는 점이다.

더욱이 이러한 이분법적인 분류는 “과정”으로서의 민주주의의 역사적인 성격을 무시하고 있다. 현재의 민주적 정치 체제가 정착하기까지 서구 사회가 겪었던 많은 굴곡들이 마치 존재하지 않았던 것과 같이 여기면서 20세기 후반에 민주주의로의 이행 과정을 겪는 정치 체제를 평가하는 것은 근본적으로 학자로서 자신을 기만하는 것이다. 그것은 마치 민주주의가 서구에서 먼저 발생하였다는 이유로 서구의 고유한 유산이라고 주장하는 정치학자들과 다를 바가 없다. 만일 서구에서 먼저 발생하였기 때문에 그것이 고유하게 서구적인 것이라고 한다면 종교 재판도, 마녀 사냥도 그리고 유대인 강제수용소도 고유하게 서구적인 것이라는 논리도 받아들여야 할 것이다.⁸⁾

우리는 결국 민주주의는 역사적으로 발전하는 것이고 제한적인 의미에서든 완전한 의미에서든 일정한 정도의 사회적, 정치적 다원성이 보장되는 사회에서 다양한 갈등이 등장하는 것은 당연한 일이라는 사실을 인정해야만 한다. 그런 의미에서 나는 민주주의에는 다원성으로 인해 발생하는 “아주 일상적인 카오스”가 항상 존재한다고 본다. 그 일상적인 카오스를 극복해 나가는 과정이 얼마만큼 빠르고 효과적인가 하는 것에 따라 정치 체제의 효율성이 결정된다. 때로는 그것이 민주적 절차를 통해 해결되지 못할 수도 있고 또 권위주의적인 방법이 선호되어 민주주의 자체를 위협하기도 할 수 있는 것이다.

이런 시각에서 볼 때, 그리스, 스페인, 포르투갈, 한국의 민주주의 이행과 그 이후의 정치 발전을 함께 비교하는 것은 중요한 의미를 갖는다. 현재 진행 중인 민주주의 이행 논의에서는 남유럽의 세 나라가 더 이상 이행 조사 대상국이 아닌 것으로 분류되지만 제삼의 물결이라는 의미에서 볼 때 이들은 그 물결의 첫 주자이며(스타트를 끊고) 성공적으로 빠르게 민주주의로 이행을 성취한 나라들이다. 한국도 타이완과 함께 동아시아에서 가장 성공적인

8) 2005년 9월 26일부터 28일까지 독일 정치학회 사상 분과의 학술 대회에서 이 문제를 두고 정치사상 전공자들 사이에서 격론이 벌어졌다.

민주주의 이행 국가로 꼽힌다.⁹⁾ 이 국가들은 민주주의의 발전이라는 측면에서 뿐만 아니라 경제적인 면에서도 주목할 만한 성과를 보이고 있다.

이런 의미에서 볼 때 이 국가들은 민주주의 이행 과정에 있는 많은 국가들에게 선망의 대상이다. 이들이 어떻게 민주주의로 이행하고, 또 민주주의를 정착시켰는지 그리고 이들 사회가 민주화 이후에는 어떤 갈등을 어떻게 겪는지 하는 문제는 다른 국가들에게 중요한 자료가 된다.

여기서는 그리스, 스페인, 포르투갈과 한국 발표자들의 연구 결과를 토대로 4개국의 경험을 비교하면서, 과연 민주화 이후 이들 사회가 처한 갈등에 관해 논의해 보겠다. 여기서 전제되는 것은 민주적, 다원적 사회에서는 항상 갈등이 존재한다는 사실, 즉 갈등이라는 것 자체가 민주주의의 “아주 일상적인 카오스”에 속한다는 것이다.

2. 성공적 이행과 민주주의의 공고화

민주주의의 이행이라는 것이 궁극적으로 무엇을 의미하는가 하는 문제에 관한 의견이 아주 다양하다. 개념에 관한 정의는 학자마다 달라서 그 수가 비교 정치학자의 수만큼 많다고 해도 과언이 아니다. 디터 놀렌¹⁰⁾의 경우는 정치적 민주화만을 “이행”이라고 정의하고, 오도넬과 필립 슈미터는¹¹⁾ 한 정치 체제에서 다른 정치 체제로 전환되는 것을 모두 “이행”이라고 표현한다. 우리는 여기에서 놀렌이 정의하는 것처럼 이행이라는 개념 자체를 정치적 민주화로 이해하기로 한다. 즉, 이행이라는 표현에는 민주주의로의 이행이 포함된 것으로 간주하자는 것이다.

민주주의로의 이행을 분석하는데 민주화 과정을 두 단계로 구분해야 한다는 오도넬의 제의를¹²⁾ 받아들여서, 권위주의 체제에서 민주적 체제로 전환되

9) 이번 비교에 타이완이 포함되지 않은 것은 유감스러운 일이다. 이 주제에 대한 체계적인 비교 연구를 할 경우에는 꼭 타이완이 포함되어야 할 것이다.

10) Dieter Nohlen (1988): Mehr Demokratie in der Dritten Welt? Ueber Demokratisierung und Konsolidierung der Demokratie in vergleichender Perspektive, Aus Politik und Zeitgeschichte, B25/26, 3-18, 5쪽.

11) Guillermo O'Donnell/ Philippe C. Schmitter (1986): Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about **Uncertain** Democracies. Vol.4, Guillermo O'Donnell/ Philippe C. Schmitter/ Laurence Whitehead (ed.) Transitions from Authoritarian Rule. Baltimore-London: The John Hopkins University Press, 6쪽.

12) Guillermo O'Donnell (1992): Transitions, Continuities, and Paradoxes, Scott Mainwaring/ Guillermo

는 것을 첫 단계로 보고, 민주주의가 공고화 되고 민주적 체제가 효과적으로 기능을 발휘하는 것은 두 번째 단계로 분류하여 검토하기로 한다. 이러한 분류가 우리에게 유용한 이유는 이를 통해 우리가 비교하고자 하는 네 국가들의 민주화에 결정적인 기여를 한 것이 무엇인가 하는 질문을 한 축으로 하고 민주주의의 공고화에 기여한 것이 무엇인가 하는 질문을 다른 한 축으로 하여 비교하는 틀을 얻을 수 있기 때문이다.

먼저 민주화 이행의 조건에 관하여 살펴보자.

현재 사회과학자들은 민주주의가 근대화의 산물이라는 데 동의 한다. 모든 사회는 근대화의 길에 들어서게 되면, 특히 경제적인 근대화의 길에 들어서게 되면 빠르던지 늦던지 언젠가는 민주주의로 이행하는 것을 피할 수 없다는 것이다. 사회의 복잡성이 증가 할수록 국가가 조정해야 할 필요성이 증가 하게 된다. 이런 이유로 장기적으로 보면 권위주의적인 독재는 자유 민주주의로 대체 될 수밖에 없다고 한다. 그런데 흥미 있는 사실은 민주주의와 근대화의 연관 관계의 배후에 어떤 인과적 원인이 있는지 또는 어떤 메커니즘이 존재하는지 아직까지 구체적인 분석과 경험적인 조사를 근거로 하는 답이 제시되지 않고 있다는 사실이다.¹³⁾

결과만 보고 근대화된 국가에서 민주화가 이루어졌다는 사실을 들어 이 둘 사이에 상관관계가 있다는 것을 주장할 수는 있겠지만, 그것으로 근대화와 산업화가 민주화의 전제 조건이라고 주장할 수 있는 근거를 제공하기에는 너무 부족하다. 더욱이 싱가포르와 같은 경우는 마치 근대화와 민주주의 사이에 어떤 상관관계도 존재하지 않는다는 반례를 증명하려는 듯 권위주의적 지배가 오히려 더욱 강화되고 있다.¹⁴⁾

그리스, 스페인, 포르투갈과 한국의 경험 또한 민주화와 경제적 발전으로 이해되는 근대화 또는 산업화 간에 자동적인 인과 관계가 성립되는 것이 아니라 사실을 보여준다. 민주화로의 이행은 스페인, 그리스와 같이 권위주의적 독재 체제가 존속하는 상태에서 위로부터의 결정으로 이루어지는 경우

O'Donnell/ J. Samuel Valenzuela (ed.): Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective. Notre Dame: The University of Notre Dame Press, 18쪽.

13) 토마스 케른의 책(2005): Südkoreas Pfad zur Demokratie. Modernisierung, Protest, Regimewechsel. Frankfurt: Campus 은 아주 예외적인 경우이다. 그는 이 책에서 한국의 민주화 경험을 분석하면서 사회 계층의 분화, 특히 사회적 불평등 구조와 민주화 운동의 핵심 세력들의 동기 그리고 민주화 운동과 독재 체제와의 상관관계의 변화 과정 등을 조망하고 있다.

14) 1990년대 중반 국제적인 논의의 주요한 주제가 되었던 아시아적 가치와 민주주의를 논리적으로 증명하기 위해 노력한 리관유와 싱가포르 학파를 기억할 것이다.

와 포르투갈과 한국에서 볼 수 있던 것처럼 군부의 혁명 또는 대규모의 시민 저항과 같은 극적인 모멘텀이 중요한 계기가 되는 경우도 있었다. 스페인의 경우, 국왕 후안 카를로스의 결단과 전략적 기지가 프랑코 사후에도 법적으로 유효하였던 그의 체제를 전환시키는 데 결정적인 역할을 하였다는 것을 보았다. 그리스의 경우에는 사이프러스의 모험이 실패하여 터키와 군사적 충돌 직전의 위기까지 몰고 갔던 군부가 스스로 콘스탄티노스 카라만리스에게 권력을 이양하였고, 카라만리스의 정치적 수완으로 신속한 체제 변동에 성공할 수 있었다.

물론 이들 사회의 권위주의 지배 기간에 지속적인 저항 운동이 존재했다는 사실을 언급해야만 한다. 한국의 민주화 운동은 1980년 광주에서 뿐만 아니라 오랜 기간을 두고 많은 희생을 치렀다. 이것은 포르투갈의 경우에도, 스페인, 그리스에도 분명히 해당되는 것이다. 그러나 이런 저항 운동이 경제적 성장의 결과라고만 할 수는 없다. 한국의 1987년 6월 시민 항쟁의 경우 중산층, 특히 화이트칼라의 힘이 군부 독재를 무너뜨리는 데 결정적인 역할을 하였다는 사실(의미)에서 민주화와 경제 발전의 상관관계를 말할 수도 있지만 이 문제는 토마스 케른이 보여준 것처럼 좀 더 많은 사례에 대한 경험적 분석을 필요로 한다.

우리에게 중요한 것은 권위주의적 체제 붕괴에 이은 민주주의로의 이행보다 민주주의의 공고화가 이루어진 과정이다. 현재 민주주의 이행 연구에서 논의되는 많은 국가들이 민주주의의 공고화에 성공하지 못하고 심지어는 다시 권위주의적 지배 체제로 회귀하는 경우도 있기 때문에 우리가 본 4개 국가의 경험이 귀중한 의미를 갖는다.

민주주의의 공고화를 논하기 위해서 먼저 밝혀야 하는 것은 민주주의의 공고화가 의미하는 것이 무엇인가 하는 문제이다. 필립 슈미터는 이 개념에 관해 두 가지 측면이 있다고 말하였다. 하나는 민주주의라는 것을 원칙적인 체제 유형으로 지킨다는 의미에서 공고화를 말하는 것이고, 다른 하나는 공고화라는 것을 결정 과정으로 보는 것, 즉 어떤 형태의 민주적 체제를 구성할 것인가 하는 결정을 내리는 과정을 의미한다는 것이다.¹⁵⁾ 그것은 결국 민주주의가 절차적 민주주의로 남아 있는가 아니면 실질적 민주주의로 이행하는가 하는 문제와 관련이 있는 것이다.

15) Philippe C. Schmitter (1988): The Consolidation of Political Democracy in Southern Europe. Stanford University: mimeo; (1992), The Consolidation of Democracy and Representation of Social Groups, American Behavioral Scientist, Vol. 35, No. 4/5, 422-449.

반면에, 오도넬은 민주주의의 공고화를 개인의 사회정치적 심리학의 차원에서 고찰한다. 그에 따르면 민주주의의 공고화란 결국 민주적 과정을 무력으로 또는 다른 방법을 동원하여 종료시키고자 하는 정치적 행위자들을 제거, 감축, 중도화 또는 민주적으로 설득해야만 가능한 것이다. 그런 의미에서 민주주의의 공고화란 군사 봉기나 비민주적 세력들이 정당 또는 사회적 집단에 의해 야기될 수 있는 “갑작스런 죽음”을 방지할 수 있는 모든 노력과 그런 과정을 통해서 이루어지는 것이다. 오도넬이 말하는 민주주의의 공고화란, 다시 말해 민주주의의 붕괴를 자신의 정치적 전략에 포함시키는 모든 비민주적 거부 세력과 민주주의를 따르지 않는 정당 또는 기타 정치적 행위자들을 정치적으로 제거하는 것이다.¹⁶⁾

우리는 민주주의의 공고화를 민주주의의 정상적 기능이 작동할 수 있도록 하는 정치적 행동 양식, 실천 그리고 가치관 등이 정착되고 민주적 절차에 익숙해지는 것이라고 보고자 한다. 이러 유형의 개념 정의는 민주주의의 공고화를 보는 다양한 시각들, 즉 행위 양식 또는 가치관의 차원을 강조하는 시각, 체제의 정당성과 합의 존재로만 제한하는 최소한의 개념 정의 또는 민주적 문화와 그에 부응하는 행위 양식까지 포함하는 최대한의 개념 정의를 추구하는 시각까지 모두 만족시킬 수 있는 포괄적인 것이다. 이런 개념 정의는 이에 대한 다양한 시각에도 불구하고 모두 민주주의가 천천히 죽어가는 것을 불가능하게 만들기 위해서는 그에 적합한 정치적 행위 양식과 가치관이 정착되어야 한다는 공통된 생각을 가지고 있기 때문에 모두 받아들일 수 있는 것이다. 민주주의가 “천천히 죽는 것”, 즉 서서히 붕괴되는 것과 같은 현상은 정치적 위기에 부딪혀서 민주적 규칙과 절차를 존중하는 태도가 단계적으로 사라지고 민주적 원칙마저도 지속적으로 지켜지지 않을 때 발생할 수 있는 것이다. 결국 민주주의의 공고화는 민주주의에 대한 사회적 합의가 얼마나 공고한 것인가 그리고 그 합의를 어떻게 지켜나가는가 하는 문제로 결정되는 것이다.

한국, 스페인, 그리스, 포르투갈의 경우에서 우리는 민주주의로 이행하는 초기에 이미 이러한 합의가 형성되는 것을 관찰할 수 있었다. 그것은 권위주의적 체제로 회기해서는 절대로 안 된다는 최소한의 합의였다. 그리스의 테오도로아키스가 구상한 “칼라만리스가 아니면 탱크”라는 표어가 최소한의

16) Guillermo O'Donnell (1992), *Transitions, Continuities, and Paradoxes*: Scott Mainwaring/ Guillermo O'Donnell/ J. Samuel Valenzuela (ed.), *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*. Notre Dame: The University of Notre Dame Press, 23쪽.

합의가 창출될 수 있었던 이행 초기의 상황을 잘 설명해 주는 것이다. 스페인의 국왕 후안 카를로스가 성공적으로 이행을 주도할 수 있었던 것도 최소한의 민주주의에 대한 합의가 존재했기 때문에 가능한 것이었다. 한국의 경우에도 민주화 운동만으로는 독재와 그를 지탱하던 정치적, 경제적 질서를 붕괴시킬 수 없다는 공동의 인식과 합의가 있었기 때문에 1987년의 6.29 선언을 통해 협약과 양보가 이루어져 군부를 몰락시켰고, 그때의 협약이 민주화 이후의 한국 정치에 많은 영향을 미쳤던 것이다.

현재 이들 국가에 민주적 절차와 민주주의의 정상적 기능을 가능하게 하는 정치적 행위 양식과 가치관이 정착되었다는 데 대해 누구도 의심하지 않는다. 그리스가 1989년에서 1993년 사이 정당들 간의 이견으로 인하여 통치 불가능의 상태라는 정치적 위기에 봉착하였을 때도 군부나 권위주의적 지배가 정치적 대안으로 고려된 적이 없었다는 것은 그 사이에 민주주의가 얼마나 정착되었는가를 잘 보여주는 것이다. 스페인의 경우 지속되는 바스크 분리주의자인 에타의 테러와 이슬람 과격파의 테러에도 불구하고 민주주의 체제에 대한 의심을 제기하지 않는다. 한국과 포르투갈에서도 민주화 된 사회에서 일상적으로 존재하는 다양한 정치적 갈등에도 불구하고 군부나 권위주의 체제가 정치적 대안으로 간주되는 일은 더 이상 없다.

이들 국가에서는 민주주의 체제를 정착시키는 것에 대한 합의는 확고한 반면, 체제의 성격을 결정하는 문제에 대해서는 일반적인 합의가 존재하지 않는다. 다시 말해, 필립 슈미터가 말하는 또 하나의 민주주의 공고화의 다른 측면에 대한 합의가 존재하지 않는다는 것이다. 남부 유럽의 세 나라에서는 민주화 이후 사회당과 보수당이 지속적으로 경쟁하며 누가 선거에서 승리하는가에 따라 정책의 성격이 크게 달라진다. 한국의 경우는 아직도 냉전이 존재하는 분단국가라는 특수 상황 하에서 사회주의 정당이 정착하지 못하고 공산당이 합법화되지는 않았지만 그래도 민주주의 체제의 성격을 두고 서로 상이한 의견들이 대립하는 현상이 아주 생소한 것은 아니다. 특히 민주주의가 절차적 민주주의로 한정되는 것인가 아니면 실질적인 민주주의가 이루어져야 비로소 민주주의를 완성했다고 할 수 있는가 하는 문제는 민주화 20주년인 올해 열리는 많은 학술회의에서 토론의 주제가 될 정도이다.

그렇다면 우리가 민주주의 체제의 성격에 대한 완전한 합의가 존재하지 않는다는 이유로 이들 국가에서 민주주의가 아직 정착되지 않았다고 평가해야 할까. 그러한 기준이라면 과연 어느 국가가 민주주의를 정착시켰다고 자신 있게 주장할 수 있을까. 현대 민주주의의 가장 모범적인 유형이라고 불리는

북구 유럽의 국가의 경우에도 사회당과 보수당의 경쟁으로 정권 교체에 따라 정책 또한 급격하게 변화하는 것을 관찰할 수 있지 않은가.

이런 점을 고려한다면 슈미터가 말하는 민주주의 공고화의 두 번째 측면이 과연 민주주의 이행기를 거친 국가에만 해당하는 문제인가 한 번 생각해 보게 된다. 왜냐하면 어떤 형태의 민주적 체제를 구성할 것인가 하는 결정을 내리는 문제는 민주주의 정치 체제 속에서 사회적, 정치적 상황에 따라 항상 새롭게 결정되어야 하는 것이기 때문이다. 우리는 여기서 민주주의는 만들어져 있는 고착된 상태(*Demokratie ist*)가 아니라 항상 만들어지는 것(*Demokratie wird*)이라는 클라우스 폰 바이메의 설명을 상기할 필요가 있다.¹⁷⁾ 결국 민주주의는 민주주의 체제, 즉 규칙과 구조 그리고 절차에 대한 확실한 합의를 근거로 지속적으로 만들어가는 과정인 것이다. 그것이 민주주의의 “아주 정상적인 카오스”의 본질인 것이다.

여기서 한 가지 언급해야만 하는 것은 현재 민주주의 이행 과정의 비교 연구에서 스페인, 그리스, 포르투갈의 경험의 특수성을 부각시키는 경우가 많다는 점이다. 이들 국가는 이미 발전한 시장경제, 시민사회 그리고 무엇보다도 유럽공동체의 전적인 지원을 받을 수 있었기 때문에 이들의 이행 경험이 남미, 아시아, 아프리카의 다른 나라들의 경험과는 본질적으로 다른 것이라고 많은 학자들이 강조한다. 남미의 경우는 경제 원조도 없었고, 시민사회를 위한 사회경제적 기반도 없을 뿐만 아니라 신자유주의 시장경제의 확대로 인해 빈부격차가 심해져 민주주의로의 이행을 이룬 어느 국가도 위기에 구애받지 않을 정도로 민주주의를 공고하게 정착시키는 데 성공하지 못했다는 것이다. 그렇다고 해서 남부 유럽 국가들의 경험이 의미 없는 것이 아니다. 그것은 한국의 성공적인 경험도 마찬가지이다. 유교 문화권의 특수성만을 과도하게 부각시키면서 그렇기 때문에 한국적 경험이 다른 지역의 국가에 도움이 될 수 없다고 주장하는 것은 큰 오류이다. 우리는 스페인, 그리스, 포르투갈, 한국에서 공통적으로 볼 수 있는 민주주의에 대한 최소한의 합의와 그것을 지키기 위한 타협이 지속적으로 존재했다는 점을 간과해서는 안 된다.

3. 민주화 이후: 사라지지 않는 과거 - 갈등과 함께 사는 법

민주화의 제삼의 물결을 타고 민주주의로 이행한 국가들이 이전에 민주주

17) Klaus von Beyme, Systemwechsel in Osteuropa. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 9쪽.

의를 정착시킨 국가들과 결정적인 차이를 보이는 것이 과거 문제이다. 사회경제적인 갈등 또는 다른 이념적, 사회적 갈등은 어느 사회에서나 존재하는 문제이지만 과거 문제, 특히 독재자에 대한 기억과 그에 대한 평가 문제는 민주주의로의 이행을 이루어 낸지 오래 되지 않은 국가들이 부딪히는 특수한 문제이다.

아직 민주주의 체제를 정착시킨 기간이 그렇게 오래 되지 않은 국가에서 이 문제가 어떻게 다루어지는가 하는 것은 이들 국가의 민주주의 공고화 정도를 측정하는 기준이 될 수 있다. 우리가 본 4개국의 경우 민주화 초기 단계에서부터 독재에 대한 과거 문제가 정치적 이슈로 제기되는 경우 민주주의로의 이행 자체가 어려워질 수 있기 때문에 이에 대한 논의를 의도적으로 하지 않는 침묵의 연대가 형성되기도 하였고(스페인), 최소한의 합의에 의해 달성된 민주주의 체제의 정치권력 구조가 그것을 허용하지 않을 수도 있다(한국). 무엇보다도 이들 4개국의 경우에 특기할 것은 민주주의로의 이행 이후 일정한 시간이 흐른 후에, 민주주의가 공고하게 정착되면서 “과거”에 대한 기억이 정치적 이슈로 부각되었다는 사실이다.

현재 스페인과 한국에서 진행되는 독재의 과거에 대한 논의는 놀라울 정도로 유사한 점이 많다. 이 두 국가에서는 과거 문제를 둘러싼 상이한 입장이 대립하면서 생기는 사회적 분열이 양국 정치의 중요한 이슈가 되었다. 여기서 주목할 점은 직접적인 원인이 과거사법 제정이라는 사실이다.

반면, 그리스와 포르투갈의 경우 독재의 과거 자체가 정치적 이슈가 되지는 않았다. 이에 대한 특별한 이유가 있을까. 그리스의 경우 군부 독재의 기간이 비교적 짧았고, 이로 인한 희생이 그다지 크지 않았기 때문에 군부 독재의 책임을 묻고 그 희생에 대한 보상을 하는 형식의 과거 문제가 정치적 갈등의 이슈로 등장하지 않는다고 말할 수도 있을 것이다. 그러나 발표자들은 것처럼 탈냉전 시대, 즉 1990년대에 들어 군부 독재를 등장하게 하였던 민족주의적 정치 문화가 현재 그리스에서 다시 부각되고 있고, 발표자의 경우에서 볼 수 있는 것처럼 그에 대한 비판이 제기된다는 것은 결국 민주화된 이후의 민주주의가 이곳에서도 과거의 그림자로부터 완전히 벗어나지 못한다는 것을 의미한다.

포르투갈의 경우 세계에서 가장 오래된 군부 독재를 겪은 나라이다. 그 아래에서 수많은 희생을 지불하였기 때문에 과거가 기억 속에서 사라질 수는 없었다. 그러나 민주주의 체제의 구축을 위한 합의 하에 과거에 대한 논의가

정치적 이슈가 되지 않았다고 볼 수 있다. 그런 의미에서 포르투갈의 경험은 2004년까지의 스페인의 경험과 유사하다고 할 수 있다. 독재자 살라자를 역사적으로 위대한 인물에 포함시켜야하는가 아닌가에 대한 상반된 의견이 현재 대립하고 있다는 사실 하나가 과거 문제가 정치적 이슈가 되지 않은 포르투갈도 독재의 기억으로부터 자유롭지 못하다는 것을 보여준다.

여기서 우리가 새삼 인식하게 되는 것은 과거가 역사 속에만 존재하는 것이 아니라 항상 오늘 속에 함께 존재한다는 사실이다. 그런 의미에서 우리는 민주화 이후의 민주주의와 과거 청산 문제의 관계에 대해 각 국가의 현실적인 정치적 이슈로서만이 아닌 또 다른 각도에서 생각해 볼 필요가 있다. 국제 비교적인 시각에서 보면, 성공적인 민주화로의 이행을 이루어낸 국가에서 극복된 과거가 정치적 문제로 등장한다는 것 자체가 민주주의가 그런 논의를 담아낼 수 있을 만큼 정착되었다는 것을 의미한다는 사실을 확인할 수도 있을 것이다. 스페인의 경우 이것을 분명히 보여준다. 민주화 이행 초기의 “미온적인” 과거 청산과 2004년 이후 과거사법의 제정을 두고 벌어지는 격렬한 논쟁은 30년 전의 스페인 민주주의와 오늘의 민주주의의 질적인 차이에 기인하는 것이다. 한국의 경우에도 독재에 대한 상이한 기억이 첨예하게 대립하고 있는 상황에서도 민주적 원칙에 대한 의심을 제기하지 않는다는 사실이 민주주의 체제가 그만큼 뿌리 깊게 정착하였다는 것을 증명한다. 그리스와 포르투갈에서도 이제는 독재와 민주주의에 대한 논의를 해야 할 때가 되었다는 것이 발표자들의 의견이다.

그것이 우리에게 시사해 주는 것은 독재의 과거에 대한 기억과 그것에 대해 논의하는 것이 두려워 할 문제가 아니라는 점이다. 민주주의가 공고하게 정착된 국가에서 이 문제를 둘러싼 갈등이 민주주의 자체를 위협하는 것이 아니라면 그러한 논쟁을 굳이 피해야 할 이유가 없다. 더욱이 많은 사람이 독재로 인해 희생되었던 경험은 어떤 형태로든 집단의 기억 속에 남아 있다. 심리분석가들이 설명하듯이 표현되지 못하고 억눌린 기억은 언젠가 병의 원인이 될 수도 있다. 독재의 기억 또한 집단적 트라우마가 되어 민주주의 체제에 긍정적이지만은 않은 영향을 줄 수도 있다. 그렇기 때문에 그것은 민주주의 체제에서 꼭 잡고 넘어가야 하는 일종의 통과 의례인 것이다.

우리가 비교한 4개 국가에서 지금 관찰되는 과거 문제를 둘러싼 논의와 갈등은 결국 이런 통과 의례라고 보아야 한다. 중요한 것은 그것이 정치적으로 이슈화되어서 입장들이 아주 첨예하게 대립되고 있음에도 불구하고 모든 갈등이 민주주의 원칙의 틀 내에서 벌어지고 있다는 사실이다. 물론 언론을

통한 여론의 호도와 같은 문제점이 지적되지 않은 것은 아니지만 그것은 현대 대중민주주의가 안고 있는 일반적인 문제점에서 크게 벗어나지 않는다. 그런 맥락에서 본다면 과거를 둘러싼 갈등도 이들 4개 국가에서는 다원적 민주주의 사회에 존재하는 여러 갈등 중 하나가 되었다고 할 수 있다. 즉, 과거 문제가 민주주의의 “아주 정상적인 카오스”의 일부가 된 것이다. 여기에서 우리는 이들 국가들에 민주주의가 얼마나 깊게 뿌리를 내렸는지 충분히 인식할 수 있다.