

민주발전지수, 국제적 확장의 길목에서

윤상철 한신대 사회학과 교수

민주발전지수 평가사업을 위한 기초연구는 2002년 12월에 시작하여 벌써 3년째에 접어들고 있다. 이제까지 주로 지수체계의 시안을 만들고 이를 국내 조사에 적용하여 그 경험적 타당성을 검증하는 데에 주력하였다면, 향후 사업은 장기적인 조사에 적합한 지수체계를 확정하고 국제비교조사를 위한 일반적 지수체계와 조사 네트워크를 구축하는 방향으로 진행될 것이다. 이 글에서는 2002년과 2003년에 걸친 민주발전지수 평가사업을 간략하게 소개하고, 이어 2003년 하반기부터 2004년 초까지 진행된 사전조사 및 본조사의 결과를 상세하게 설명하고, 마지막으로 향후 과제를 점검하고자 한다.

3년째 접어든 기초연구

2002년도 연구사업은 12월부터 다음해 2월까지 3개월간 진행되었는데 민주발전지수 평가사업의 가능성을 점검하기 위한 탐색작업이었다. 당시 연구팀은 실제 작업에 적극 참여할 수 있는 사회학과 정치학 분야의 소장 연구자들로 구성되었으며 내부의 역할분담과 협력이 중요시되었다. 당시 연구팀은 이 연구의 목적을 “정치, 경제, 사회, 문화 등 사회 각 부문과 정부, 기업, 사회단체 등 사회 각 부문조직의 민주화 정도와 민주주의의 실천 정도를 계량화할 수 있는 지표를 개발하고, 이를 실제 대상에 적용하여 정기적으로 평가결과를 산출할 수

있는 기초자료 작성”으로 설정하였다. 당시에 이미 이 연구사업의 장기적인 3단계 작업에 대한 로드맵이 구상되었으며, 2002년도에는 그 가운데 1단계 사업(민주화와 민주주의의 실천 정도를 지수로 평가하는 데 이용할 수 있는 지표의 연구개발)을 완료하고 2,3단계 과업의 추진계획 및 타당성을 검토하는 것으로 설정되었다.

2차년도인 2003년도 연구사업은 5월부터 12월까지 진행되었는데, 1차 년도에 작성된 시안을 한국에 적용함으로써 보다 타당하고 신뢰할만한 지수체계를 구성하고, 이를 바탕으로 국내 수준의 지속적인 축적체계를 구축하는데 그 목표를 두었다. 먼저 민주발전지수의 각 영역별 구체적인 검토 작업을 진행하였는데, 내부에서 형식적인 법과 제도를 재검토하였고 제도의 실질적 운영현실을 조명하기 위하여 영역별 전문가 및 활동가를 선정하여 시안에 대한 검토를 의뢰하였다. 이어 지수체계의 내적 통일성과 균형성을 검토하고 영역별 가중치 및 최종 평가체계를 구성하였고, 국내 조사를 위한 전문가 및 일반대중용 설문지를 각각 작성하였다. 마지막으로 민주주의 발전단계를 구성하는 작업과 더불어 조정된 지수체계의 타당성을 검증하기 위한 사전조사를 실시하였다.

민주발전지수의 체계를 구성함에 있어서, 구조적 차원과 더불어 행위적 차원에서 민주적인 태도와 인식의

형성 및 재생산을 구분하였다. 둘째, 민주주의의 포괄적 파악을 위해 사회를 국가, 정치사회, 시민사회의 세 층위로 구분하였다. 셋째, 층위간 관계를 중시함으로써 각 층위의 자율성과 층위간의 기능적 상호관계를 중시하였다. 마지막으로 민주발전에 대한 총괄적 평가를 구성함으로써 사회 전반에 대한 사회 구성원들의 인식과 평가를 민주화의 지표로 설정하였다. 이렇게 구성된 민주발전지수 시안은 다음과 같은 특징을 지니게 되었다. 첫째, 형식적 민주주의를 넘어서서 민주화의 실질적 내용을 담아내고자 노력하였다. 둘째, 행위주체간의 견제와 균형을 가능케 하는 절차와 제도뿐만 아니라 구조적 층위의 자율성과 상호간의 견제와 균형을 관계로까지 확장시켰다. 셋째, 민주주의 수준의 측정에 있어서 사회 구성원의 주관적인 인식 및 가치를 중시하

여 전문가집단과 일반 대중들이 그 평가에 참여하게 하였다. 넷째, 부문별, 층위별, 영역별로 민주화에 접근함으로써 '민주화의 부정합' 현상을 측정할 수 있게 되었다.

2차년도에 최종적으로 구성된 민주발전지수는 총 480개의 조사항목으로 구성되어 있으며, 이 가운데 전문가용 설문지는 총 181개 문항으로 구성되었고, 대중용 설문지는 총 175개 문항으로 구성되어 있으며, 두 설문지에는 70개의 동일한 문항으로 구성되어 있어 전문가와 일반대중의 민주발전인식의 차이를 검증할 수 있게 하였다. 시안이 완료된 이후 11월 말부터 12월 초까지 프리테스트를 실시하여 발견된 문제들에 대해서는 적절하게 수정하였다.

2차년도 평가사업의 후속작업으로서 작년 12월부터 올해 3월까지 본조사를 실시하였다. 전반적인 조사방

식은 프리테스트와 동일하였으나 전문가 조사는 분야별 전문 학자 39인, 사회운동가 20인, 행정부 관료 5인, 국회 정무관료 5인, 사법부 판사 5인 등 총 74명을 대상으로 수행하였고, 일반인 조사는 조사전문기관인 미디어 리서치에 의뢰하여 전국 7대 광역시 500명의 일반 국민을 대상으로 하여 설문조사를 실시하였다.

전문가와 일반 국민 대상으로 본조사 실시

본조사의 결과에 따르면 한국의 민주발전지수 평가 점수는 총 1,000점 만점에 515.68점으로 추계되었으며, 각 영역별 평점의 단순 평균은 2.87로서 한국의 민주발전정도는 다소 긍정적인 것으로 나타났다. 각 영역별 평점을 살펴보면, 제도/실행 부문에 있어서 국가(2.99), 시민사회(2.94), 태도/의식 부문에 있어서 정치사회(2.67), 국가-정치사회(2.53), 국가·정치사회-시민사회 관계(2.94) 등이 긍정적으로 평가된 반면 제도/실행 부문에 있어서 정치사회(3.35), 국가·정치사회-시민사회 관계(3.05), 태도/의식 부문에 있어서 국가(3.09), 시민사회(3.04) 등이 다소 부정적으로 평가되고 있다. 이러한 결과는 다음과 같이 해석할 수 있다.

먼저 제도/실행 부문에서는 국가와 시민사회 그리고 국가-정치사회 관계가 상대적으로 민주화된 반면 정치사회의 민주화가 지체된 것으로 나타나고 있다. 따라서 1980년대 이래의 민주화이행은 권위주의적 국가의 민주화에 집중되었다고 판단된다. 그러나 그 이전된 권력이 정치사회를 강화시켰을 뿐 민주화시키지 못한 것으로 평가할 수 있다. 국가/정치사회-시민사회의 관계가

**한국의 민주발전지수
평가점수는
총 1,000점 만점에
515.68점으로 추계되었으며,
각 영역별 평점의 단순 평균은
2.87로서
한국의 민주발전정도는
다소 긍정적인 것으로 나타났다.**

부정적으로 나온 이유는 시민사회가 국가에 대한 민주적 통로를 열어간 반면, 정치사회에 대해서는 여전히 제도적으로 닫혀 있음을 보여준다.

태도/의식 부문에서는 정치사회, 국가-정치사회, 국가 정치사회-시민사회의 관계는 긍정적으로 평가된 반면, 국가와 시민사회는 부정적으로 평가되고 있다. 이러한 평가는 제도/실행에 대한 평가와는 상반되는 모습을 보여주고 있다. 즉, 국가의 제도적 민주화가 진전되었음에도 불구하고 여전히 태도/의식의 측면에서 시민사회가 국가에 접근하기가 어렵다는 사실을 보여준다. 이와 달리 시민사회의 성원들은 정치사회를 통하여 국가의사결정에 참여하기가 쉽다고 판단하는 것으로 나타나고 있다. 이러한 의식은 국가·정치사회-시민사회 관계에 대한 평가에 있어서도 반영된다. 시민사회 자체에 대한 평가가 부정적으로 나온 이유는 시민사회의 제반 정책 영역에 대한 기대수준이 민주화 이후로 높아지면서 사회적 민주화와 경제적 민주화에 대한 요구 수준이 동시에 높아졌다고 판단된다. 따라서 태도/의식부문의 평가는 시민사회의 성장과 기대수준의 제고 그리고 정치사회에 대한 기대, 국가에 대한 의식의 관성 등을 보여준다.

개별 층위를 살펴보기로 하자. 먼저 국가의 민주화는 제도/실행 수준과 태도/의식 수준에서 보통 정도의 평가를 받고 있으며 그 차이는 미미하게 나타나고 있다. 그 이유는 정치권력이나 국가 관료의 태도/의식이 상대적으로 지체되어 있으며 일반 국민들의 국가에 대한 평가는 낮거나, 혹은 아직도 많은 국민들은 국가의 민주화를 실제의 진행 정도에 비추어 피부로 덜 느끼기 때문일 것이다. 정치사회의 경우를 살펴보면, 정당체제나 의회체제 등 공식적인 영역의 민주화는 상대적으로 높게 평가된 반면, 각 정당 내부의 권력분산은 '제왕적 대통령'과 '제왕적 총재' 체제에서 벗어나지 못한 것으로

평가되고 있다. 따라서 정치사회의 민주화는 정당 자체의 내부 민주화로부터 출발해야 한다는 사실을 보여준다. 이와 달리 한국인들은 정치사회의 민주화에 대한 기대수준이 매우 높으며 또한 그에 대한 개입의 필요성과 민주화 가능성에 대해서도 비교적 긍정적으로 평가하고 있는 것으로 나타난다.

시민사회의 민주화는 제도/실행 부문에서 영역간의 불균형으로 인해 평균적으로 약간 긍정적인 평가를 받고 있다. 환경, 문화 및 경제 영역 등이 평균 이하의 부정적인 평가를 받고 있는 반면, 정보/지식과 보건/의료 등은 매우 높은 평가를 받고 있고, 여성, 인권소수자, 교육 등이 평균보다 다소 높은 평가를 받고 있다. 이에 비해 태도/의식 부문의 민주화는 영역간의 불균형으로 인해 평균적으로 약간 부정적인 평가를 받고 있다. 정보지식, 문화, 보건의료 등이 평균 이하의 부정적인 평가를 받아서 시민사회의 전반적인 평가를 저하시키고 있다. 이에 비해 인권소수자, 여성 등은 매우 높은 평가를 받고 있고, 환경, 경제, 교육 등은 평균보다 다소 높은 평가를 받고 있다. 이러한 평가가 나온 이유는 국가와 정치사회에 비해 시민사회의 제도적 민주화는 대중들에게 쉽게 인지되고, 그에 따라 태도/의식의 민주화도 진전된다고 볼 수 있다.

제도적인 수준의 민주화 정도를 보면 시민사회-국가-정치사회의 순으로 나타나는데 이는 이론적으로 시사하는 바가 크다. 일반적으로 권위주의시대에는 국가 영역에 권력이 집중되어 있는 반면, 정치사회는 형식화되어 있고 시민사회는 그 정치적 권리와 시민적 자유가 억압되어 있다. 이에 비해 민주화는 국가에 집중되어 있었던 정치권력이 정치사회와 시민사회로 분산되는 과정이기도 하다. 그러나 그 분산의 정도와 권력 배분의 양상은 민주화이행의 양식이나 이행 이후의 정치과정에 의해 다양하게 변화한다.

한국의 경우에는 국가가 민주화되면서 그 정치적 효과가 시민사회에 가장 크게 미쳤다고 볼 수 있다. 흔히 한국의 민주화이행은 '사회운동에 의한 밑으로부터의 민주화'로 해석되기도 하고, '협약에 의한 민주화'로 해석되기도 한다. 즉, 시민사회의 민주화 압력이 국가를 민주화하였던 반면, 정치사회의 구성원들은 이 성과를 충분히 간취하면서도 자신들의 정치적 기득권을 약화하는 민주화에 저항하고 있다고 볼 수 있다. 그 이유는 민주화이행이 상당기간 지속되면서 그 협약과정에 시민사회가 제도적으로 배제되고 정치사회가 주도적인 역할을 수행하였기 때문일 것이다.

향후 진행될 민주발전지수 2004년도 하반기 평가사업은 2002~2004년 상반기까지의 기초조사사업의 단계를 넘어 서서 전체 지수체계를 조사의 효율성을 높이는 방향으로 단순화하고 2차 전문가 설문조사를 통하여 지수체계를 안정화하는데 1차적인 목표를 둔다. 이를 바탕으로 1, 2차 지수평가사업을 공개 발표함으로써 국가기관, 사회단체 및 언론 등의 사회적 관심을 환기시켜 지수평가사업에 대한 사회적 지원을 확장하고자 한다. 나아가서 국제적인 비교연구를 위한 기초 작업으로서 영문 지수항목표 작성 및 검토작업을 수행하고 이를 위한 국제적 조사 네트워크를 시도하여 3차 평가사업을 준비하고자 한다.

국제적 조사 네트워크 시도

그 세부 내역을 살펴보면, 먼저 지수의 항목 단순화 작업을 들 수 있다. 현재의 민주발전지수 시안은 총 지표

가 481개 항목, 전문가 설문조사가 177개 문항에 이르고 있어서 이를 100~150개 항목으로 단순화할 필요가 있다. 가치지향 문항, 총평가 항목 그리고 중복문항 등을 대거 삭제하고, 본조사의 결과에 의거하여 이상값을 보이는 항목들을 삭제할 수 있다. 다음으로 2차 전문가 설문조사를 변경된 설문지를 통해 패널조사 형식으로 10월경에 실시하는 것이다. 이와 관련하여 응답 대상자를 확대하는 방안이나 재조사를 거부하는 응답자에 대한 대안 등이 마련되어야 할 것이다. 셋째, 1, 2차 민주발전지수 평가사업의 공개발표이다.

이 경우에 조사결과의 공유 주체를 민주화운동기념사업회에 한정하지 않고 대학 관련 연구소나 시민단체 관련 연구소 등을 중심으로 하는 네트워크로 구성하는 문제를 검토할 필요가 있다. 넷째, 평가사업의 국내적 정당화 및 국제적 확산을 위한 정책적 지원 방안을 검토하여 국가기관 및 국제기구와의 연계사업을 검토할 필요가 있다. 마지막으로 국제적 비교조사(1차적으로 아시아 지역에 국한)를 위한 영문 지수항목표 및 설문지 시안을 작성하는 것이다. 아울러 영문 지수항목표와 설문지의 검토와 향후 1차 국제조사를 위한 국제적 네트워크를 구성할 필요가 있다.

지수평가사업의 성패는 지속성과 포괄성을 통한 비교의 가능성이다. 정기적으로 반복되어 실시된 지수평가사업이 종단적 비교를 가능하게 한다면, 보다 많은 지역과 국가를 포괄하는 지수평가사업은 횡단적 비교의 자원을 제공한다. 민주발전지수 평가사업 역시 이 양단의 가능성을 넘어서는 기로에 서 있다.

**지수평가사업의 성패는
지속성과 포괄성을 통한
비교의 가능성이다.
정기적으로 반복되어 실시된
지수평가사업이
종단적 비교를 가능하게 한다면,
보다 많은 지역과 국가를 포괄하는
지수평가사업은
횡단적 비교의 자원을 제공한다.**

민주화 운동

희망으로 되살아나는 소중한 꿈입니다

『희망세상』을 웹으로 볼 수 있습니다.



www.kdemocracy.or.kr
www.민주화운동기념사업회.kr
www.민주화.kr

민주화운동기념사업회 홈페이지에 오셔서 회원 가입(무료)을
하시면 『희망세상』을 웹진으로 편하게 보실 수 있습니다.

 민주화운동기념사업회
Korea Democracy Foundation

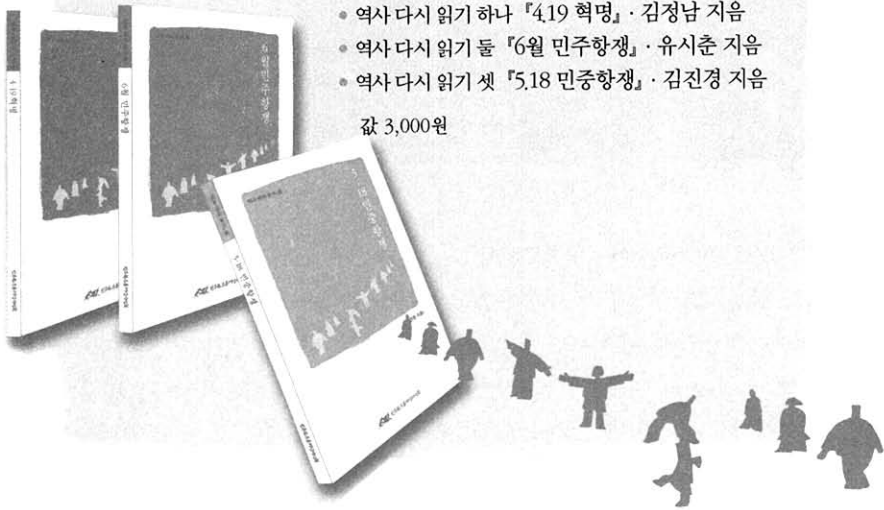
• 문의전화 : 02-3709-7500

• 이메일 : webmaster@kdemo.or.kr

역사 다시 읽기

역사는 오늘을 재인식하는 나침반이자 내일을 보는 망원경입니다

이제 교실에서 새롭게 만나십시오.
청소년들에게 들려주는
생생하고 감동적인 역사의 현장을!



- 역사 다시 읽기 하나 『4.19 혁명』 · 김정남 지음
 - 역사 다시 읽기 둘 『6월 민주항쟁』 · 유시춘 지음
 - 역사 다시 읽기 셋 『5.18 민주항쟁』 · 김진경 지음
- 값 3,000원