

1호

Issue & Review
on Democracy

보편 민주주의 시대, 민주주의 성취 기준
**한국 민주주의 수준과
국가의 품격**

이영제

한국민주주의연구소

한국민주주의연구소
Institute for Korean Democracy

보편 민주주의의 시대, 민주주의 성취 기준

한국 민주주의 수준과 국가의 품격

이영제

한국민주주의연구소

01

들어가며

● 모범적인 민주주의 성취 국가

한국은 민주주의 제3의 물결에 해당하는 남유럽, 라틴아메리카, 아시아의 국가들 중 민주주의와 경제발전 모두를 성취한 대표적인 나라로 꼽히고 있다. 1970년~80년대 많은 국가들에서 민주화가 진행되었으나 대부분의 국가들에서는 안착하지 못하고 퇴행하거나 혼란을 거듭했다. 1990년대 소비에트 연방 해체와 함께 대거 탄생한 신생민주주의 국가들, 그리고 최근의 중동 지역에서 민주화의 제4의 물결이라고 부를 정도의 거센 민주화 흐름은 전 세계적인 주목을 받았다. 그러나 현재 이들 국가들에서도 민주주의는 고전을 면치 못하고 있다. 이처럼 민주주의와 경제발전이라는 국가적 성취는 제2차 세계대전 후 독립한 신생국가들 중에서도 매우 드문 사례이다.

한국에서 민주화, 즉 권위주의 체제에서 민주주의 체제로의 전환과 안착과정은 매우 모범적인 것으로 평가된다(Huntington 1991; Diamond 1999, 2012). 그러나 이러한 평가가 한국 민주주의가 지속적으로 발전하고 있거나, 높은 수준을 유지하고 있다는 것을 말해주는 것은 아니다. 소위 ‘민주화 이후 민주주의’ 담론이 이야기 하듯이 공고화된 한국의 민주주의 상태, 즉 민주주의의 폭과 내용에 대해서는 여전히 많은 이견이 존재한다.

● 한국 민주주의에 대한 극단적 평가 : 민주주의의 완성 vs ‘파시즘’

한국 민주주의의 상태에 대한 서로 다른 시각의 공존은 한국사회의 갈등을 증폭시키는 중요한 요인들 중의 하나이다. 한편에서는 “1987년 직선제 개헌이후 대의 민주주의가 완성”되었으며 “국민의 정치적 자유가 확실하게 보장”(김용a직 2007)되었다고 판단한다. 이미 한국은 “자유민주주의와 법치국가가 완성된 시대”(한겨레 2015/12/22)라는 것이다. 따라서 민주주의의 과잉이 문제로, 국민은 법질서를 지켜야 하며, 민주주의와 참여는 경제발전, 국가안보 등을 위해 적절한 수준에서 제어되어야

한다고 주장한다. 다른 한편에서는 현재 한국은 ‘사회적 파시즘’(박노자 2014), ‘구조적 파시즘’(김동춘 2014) 상태임을 지적한다. 민주주의가 퇴행하고 있으며, 국가가 언론, 사상, 양심의 자유와 같은 기본적 권리를 심각하게 침해하고 있다는 것이다. 국정원의 대선개입과 북한문제의 활용이 그것의 대표적인 사례이다.

● 민주주의에 대한 이분법적 시각의 한계

한국 민주주의에 대한 평가의 극단적 대립은 무엇보다 민주주의를 바라보는 시각의 차이에서 기인한다. ‘민주와 독재’ 또는 ‘공고화 여부’로 판단할 경우 한국의 민주주의는 전부 아니면 아무것도 아닌(all or nothing) 것이 된다. 한 쪽에서는 완전한 민주주의로 불리는 상태가, 다른 한쪽에서는 유사 독재체제로 규정되고, 양 입장 사이에는 외나무다리 싸움과 같은 갈등이 발생한다. 민주주의에 대한 이분법적 사고는 어떤 시각에서 바라보든지 간에 수평, 수직적으로 불균등한 민주주의 발전과정이나, 일시적, 국면적 수준에서의 후퇴와 발전을 설명하지 못한다는 한계를 갖고 있다. 선거가 유일한 경쟁의 수단으로 정착하는 등 민주주의가 훌륭하게 작동하고 있지만 동시에 국정권의 선거개입과 같은 독재 국가적 행태가 발생하는 한국 민주주의의 현실은 공고화 내지 민주와 독재라는 이분법적으로는 설명할 수 없다. 더 나아가 이런 시각은 민주주의 발전을 위한 문제 진단과 합리적 대안 모색을 위한 논의 자체를 봉쇄하게 한다는 점에서 보다 큰 문제를 발생시킨다.

02

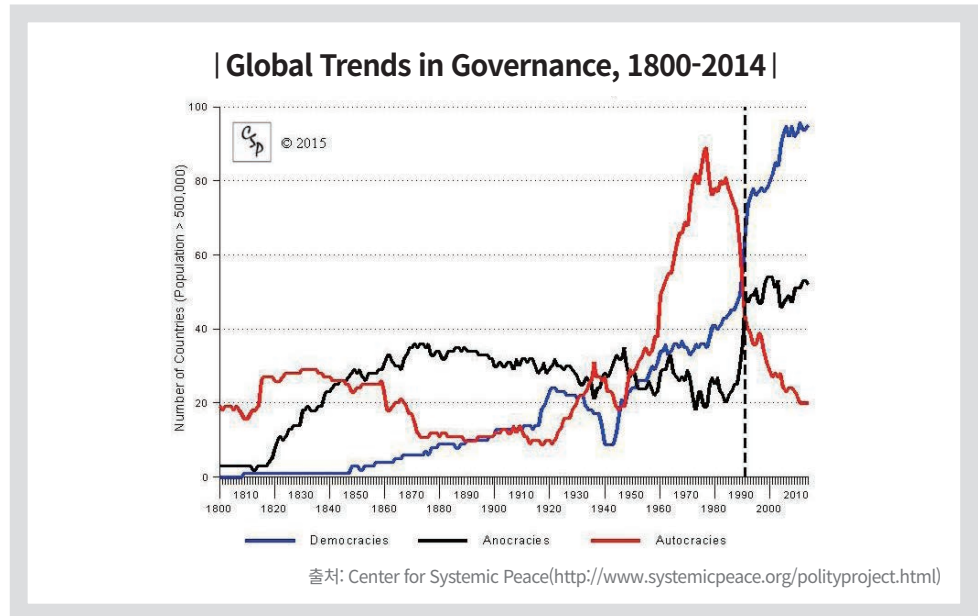
민주주의 보편 시대의 도래와 성취 기준의 변화

● 비민주적 체제에서 민주주의 체제로의 이행과 공고화

일반적으로 민주주의 성취 여부를 평가하는데 가장 많이 사용되었던 개념이 이행(transition)과 공고화(consolidation)이다. 민주주의 이행은 비민주적인 체제에서 민주주의적인 체제로 전환하는 과정이며, 전환과정을 거친 민주주의가 퇴행(setback)하지 않고 정착된 상황을 공고화라고 정의 한다. 공고화 단계에 진입하면 민주주의가 성취된 것으로 본다. 공고화와 관련해서는 두 가지 시각이 존재한다. 하나는 선거의 제도화와 같은 최소한의 절차적 요건을 공고화의 요건으로 보는 소극적 또는 최소주의적 정의(minimalist definition)로 ‘형식적·절차적 민주주의’ 내지 ‘선거민주주의’로도 불린다. 다른 하나는 적극적 또는 최대주의 정의(maximalist definition)이다. ‘실질적 민주주의’라 불리는 것으로 민주적 제도뿐만 아니라 구성원들의 민주주의에 대한 행동이나 신념의 내면화 등을 공고화의 조건으로 본다. 최대주의적 정의는 ‘선거를 통한 수차례의 정권교체의 경험’, ‘실질적인 정권 교체 가능성’ 등 최소주의적 정의보다 엄격한 기준을 적용한다.

● 전 세계적 보편적인 체제로서 민주주의

한국의 6월 항쟁이 그러했듯이 민주화 과정에 있어서 국민의 다수 참여, 즉 선거에 의한 정부의 구성이나 대표자 선출과 같은 요구들의 수렴 내지 관철은 핵심적인 사안이다. 따라서 민주주의를 실현하기 위한 최소한의 제도가 수립되어 안정적으로 작동하는가의 여부는 민주주의 체제와 비민주 체제를 구별하는 가장 기본적인 요소이다.

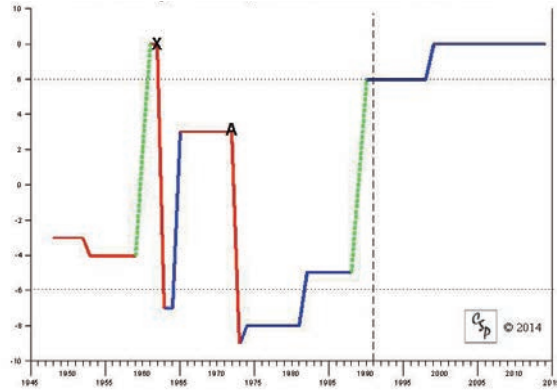


폴리티IV 지수(Polity Index)의 1800년부터 2014년까지의 **통치체제 변화 그래프**가 보여주듯이 현재 세계 대부분의 국가는 민주주의 국가로 분류된다. 사회주의권의 붕괴에 따라 독재 국가의 수는 급속히 감소하기 시작해 1990년대 이후에는 독재국가보다 민주주의 국가의 수가 많아졌다. 현재는 거의 100개에 가까운 국가가 민주국가이며, 혼합정체 국가는 50여 개 국가, 독재국가는 20개 내외에 지나지 않는다. 이제는 민주주의 국가임이 자랑스러운 것이 아니라 민주적이지 않은 국가들이 비정상적인 상황, 즉 민주주의가 보편적인 정체인 시대이다.

● 한국에서도 민주주의는 보편적인 체제

한국에서도 민주주의는 이미 보편적인 통치체제로 자리 잡았다. 폴리티 지수에 따르면 한국은 1987년 민주화 이후 1989년 민주주의의 경계에 해당하는 6점에 있다가 수평적 정권교체 이후 2점이 높아진 상태를 유지하고 있다. 폴리티 지수는 완전한(공고화된) 민주주의(10점)부터 세습 군주제(-10)까지 21등급으로 평가한다. 보다 세부적으로 6~10점은 민주주의, -5에서 5점은 혼합정체, -10~-6은 독재로 분류한다. 한국에서 독재로 평가되는 시기는 60년 초반과 유신과 군부정권 초기 정도로 불과 10년에 불과하고, 나머지 시기는 부분민주체제 내지 부분독재체제로 평가된다.

| Authority Trends, 1948-2013: South Korea |



출처: Center for Systemic Peace(<http://www.systemicpeace.org/polity/SouthKorea2010.pdf>)

● 민주주의 성취 기준의 변화: 공고화에서 민주주의 수준으로

한국에서의 민주주의의 성취는 국가적으로 뿐만 아니라 세계적 차원에서도 매우 중요한 사례이고 큰 의미가 있다. 폴리티 지수의 변화가 말해주듯이 척박한 민주주의의 토양 속에서도 4·19혁명으로 높은 수준의 민주주의를 성취했었으나 5·16 군부 쿠데타로 공고화 되지 못하고 퇴행했다. 이후 유신과 광주 학살을 통한 신군부 집권 등 최악의 독재상황을 6월 민주항쟁으로 극복하고 민주주의를 다시 성취했다. 민주화 30년을 앞둔 한국은 비록 최고 수준의 민주주의 국가가 아니지만 그렇다고 신생 민주주의 국가들 처럼 민주주의 국가임을 자랑스러워하는 그런 수준의 국가에서 벗어난 지 오래이다.

세계적으로도 민주주의는 보편적인 통치체제이다. 보편 민주주의의 시대, 한국이 민주국가라는 것은 한국이 시장경제를 채택하고 있다는 것 이상의 의미를 갖기 어렵다. 따라서 민주주의를 평가하는 다양한 지수들은 정치적 권리나 시민의 자유, 정치참여와 다원주의, 부정부패, 정부의 국민에 대한 책임성과 같은 다양한 요소를 추가하여 보다 엄격하게 평가하는 경향이 증대하고 있다. 즉 한국에서 민주주의 성취의 기준은 이제 신생민주주의 국가들과 같은 ‘민주화’가 아니라 발전된 민주주의 국가로서 ‘민주주의의 질(quality of democracy)’ 내지 ‘민주주의의 수준’(김형철 2007)의 향상 여부이다. 마치 자유 시장경제를 채택했다고 해서 자동적으로 경제발전이 이루어지지 않는 것처럼 민주주의 역시 민주적인 제도를 채택했다고 해서 저절로 발전하거나 높은 수준이 유지되는 것은 아니기 때문이다.

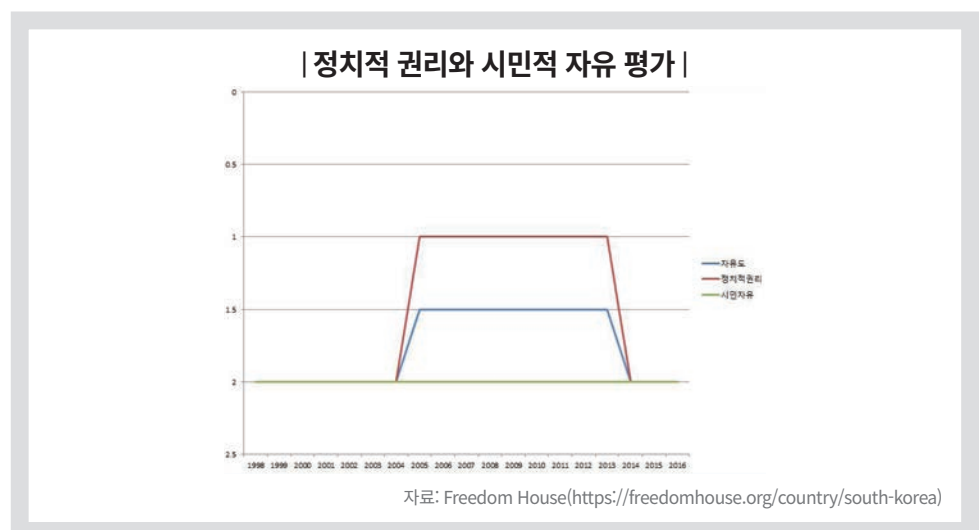
03

한국민주주의의
수준

● 정치적 권리의 하락

‘자유화 지수’는 민주주의의 수준을 평가하는 대표적인 지수중의 하나로 미국 국제 NGO인 프리덤 하우스(Freedom House)에서 매년 발표하고 있다. 자유화 지수는 정치적 권리와 시민자유라는 두 개의 범주의 점수를 합산하여 ‘자유(Free)’, ‘부분자유(Partly free)’, ‘비자유(Not free)’로 구분한다. 2016년 세계자유 보고서(FREEDOM IN THE WORLD 2016)에 따르면 세계 195개 국가 중 86개국이 자유국가이며, 59개국이 부분자유국, 50개국이 비자유국이다. 한국은 자유국가로 분류되었고 북한은 최악의 12개 국가에 포함되었다. 아시아에서는 일본이 총점 96으로 가장 높은 점수를 받았는데 정치적 권리와 시민자유 두 개 범주 모두에서 최고 수준의 평가인 1을 받았다. 그 다음이 대만으로 정치적 권리 1, 시민자유 2에 총점 89점으로 2위, 한국이 양자 모두에 2에 총점 83점으로 3위로 평가되었다.

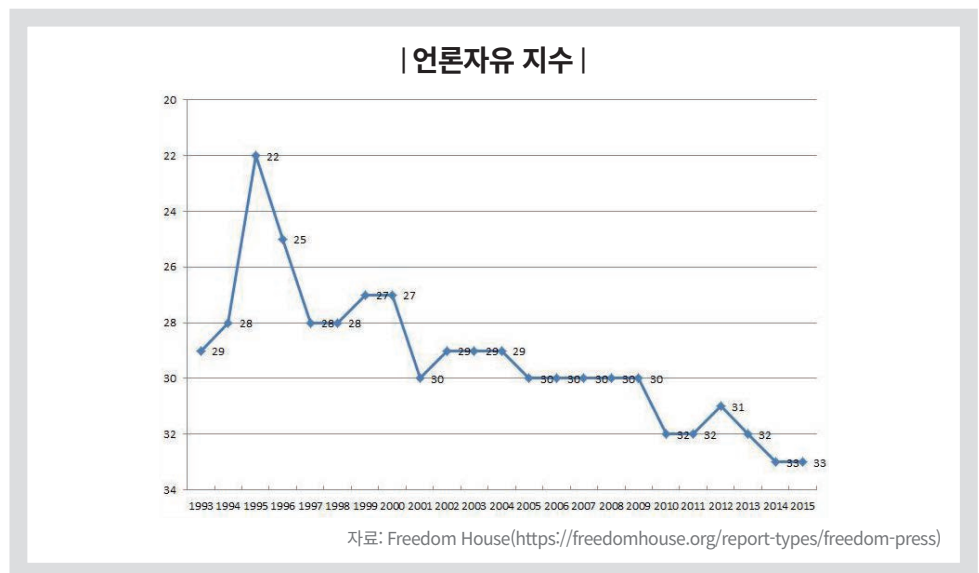
아래 그림에서와 같이 자유화 지수는 1998년 평가부터 2를 유지하다 2005년 조사에서 정치권 권리가 최고 수준인 1로 향상되어 2013년까지 1.5를 유지해 왔다. 2014년 조사에서 정치권 권리가 다시 2로 하락해 2를 유지하고 있다.



FREEDOM IN THE WORLD 2014 에서는 국가정보원 정치개입 의혹을 포함한 부패, 권한남용 추문으로 인해 정치적 권리가 1등급에서 2등급으로 한 단계 하락했다고 밝히고 있다. FREEDOM IN THE WORLD 2015 에서는 지표상으로는 반영이 되지 않았지만 한국의 자유가 하락경향에 있다고 지적하고 있다. 그 이유로 박근혜 대통령의 정치적 반대자에 대한 위협의 증가와 세월호 사건에서 박근혜 대통령의 대처방식에 대한 비판 단속을 들었다.

● 자유롭지 못한 언론 : 부분언론 자유국

2016년 세계자유 보고서에서 눈여겨 볼 것은 한국은 자유국으로 분류되었으나 동시에 언론자유(Freedom of the Press Status)와 인터넷 자유 (Freedom on the Net Status) 평가에서는 부분자유국으로 평가되었다는 것이다. FREEDOM OF THE PRESS 2016 에 따르면 언론자유 조사 대상 199개국 중 자유국이 62개, 부분자유국이 71개, 비자유국이 66개이다. 이중 한국은 66위, 북한은 가장 낮은 199위였다. 한국은 2010년(FREEDOM OF THE PRESS 2011)부터 부분적 언론 자유국이었다.



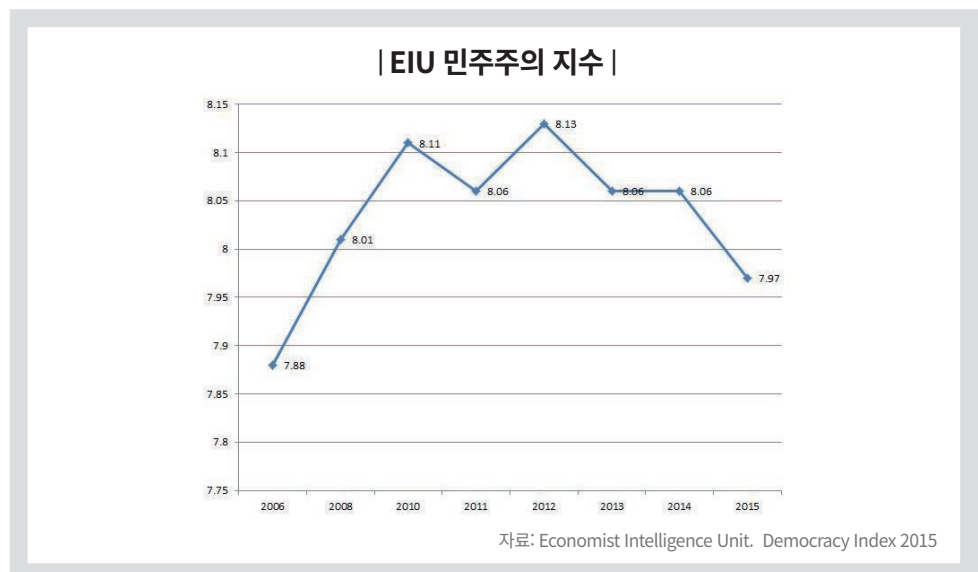
한국은 1989년부터 언론자유국(30점 이하)으로 평가되다가 2010년부터 부분자유국으로 강등된 이후 현재까지 부분 자유국으로 남아 있다. 2011년 언론자유 보고서에서 프리덤 하우스는 검열과 방송경영에 대한 정부의 영향력 행사의 증가에 따라 언론

자유국에서 부분자유국으로 강등되었다고 밝히고 있다. 인터넷 자유의 경우 조사대상 65개국 중 자유국이 18개, 부분자유국이 28개, 비 자유국이 19개인 것으로 나타났고, 한국은 나이지리아, 카자흐스탄 등과 유사한 수준의 부분자유국으로 평가되었다.

● 미흡한 민주주의 국가

영국 주간지 이코노미스트 산하 연구기관 ‘이코노미스트 인텔리전스 유닛’(EIU)이 조사하는 민주주의 지수는 선거 과정과 다원성, 정부기능, 정치참여, 정치문화, 시민자유 5개 부분으로 평가하고, 점수에 따라 완전한 민주주의(Full Democracy), 미흡한 민주주의(Flawed Democracy), 혼합체제(Hybrid Regimes), 권위주의(Authoritarian Regimes)로 분류한다.

EIU가 발표한 민주주의 지수에 따르면 한국은 2015년 ‘완전한 민주주의’ 국가에서 ‘미흡한 민주주의’ 국가로 한 단계 떨어졌다. 조사대상 167개국 중 20개국이 완전한 민주주의, 59개국이 미흡한 민주주의, 37개국이 혼합체제, 51개국이 권위주의로 분류되었다. 전체 순위에서는 22위로 2014년에 21위에 비해 한 단계 떨어졌으나 아시아에서는 가장 높은 순위를 기록했다. 한국은 2014년 8.06점에서 2015년 7.97점으로 평균 8점 이상의 경우 완전한 민주주의 국가로 분류하는 기준에 따라 미흡한 민주주의 국가(6~8점 미만)로 분류되었다. ‘선거과정과 다원성’에서 특히 점수가 하락했는데, EIU는 “야권분열에 따라 2016년 총선에서 다수당의 교체가 불가능해졌다”는 점을 그 이유로 지적했다.



04

국가의 품격에 맞는
기준 설정의 필요성

● 민주주의 수준 평가의 의미

민주주의 수준은 경제지표처럼 선거참여율과 같은 객관적 데이터로 측정하기도 하지만 질문에 대한 평가자의 판단에 의존하기도 한다. EIU의 “미흡한 민주주의” 평가에 대해 다원성이 아니라 국정원 선거개입 문제와 같은 선거과정의 문제를 원인으로 지목하는 것처럼 해석의 다원성도 존재한다. 불과 0.03점 차이로 민주국가의 여부가 결정되기도 한다. 이러한 한계를 근거로 지표의 객관성에 의문을 제기하기도 한다. 지표의 한계를 뒤로한다 하더라도 민주주의의 후퇴는 전 세계적인 추세이며, 여전히 한국은 아시아는 물론 세계적 차원에서도 높은 수준에 있다고 안주할 수도 있다. 때로는 최악의 국가인 북한을 그 비교의 대상으로 삼기도 한다.

민주주의의 수준에 대해 평가를 하는 것은 다른 국가를 경쟁의 상대로 삼거나 현재 민주주의 수준에 정당성을 부여하기 위한 것이 아니다. 한국뿐만 아니라 어떠한 민주주의 국가에서도 민주주의는 모든 부분에서 균등하게 발전하지 않으며, 지속적으로 발전만 거듭하는 것도 아니다. 따라서 평가를 통해 민주주의 수준이 하락한 이유를 찾아내고 부족하거나 나빠진 부분을 공론의 과정을 통해 보완하여 보다 좋은 민주주의로 만들기 위함이다. 예를 들면 EIU의 다원성에 대한 지적에 대해 한편으로는 숨겨진 ‘행간의 뜻’을 찾아낼 수도 있지만 다른 한편에서 정치적 다원성을 제약하고 있는 정치제도의 개선 방향에 대해 논의를 할 수 있다. 결선투표제나 비례대표제 확대와 같은 제도개혁은 정치적 다원성을 높여주는 대표적인 방법이다.

● 대한민국, 민주주의 없는 발전은 더 이상 가능하지 않은 국가

‘민주화’ 이후 한국의 민주주의는 장기적으로 발전해 왔다. 지난 수 년 간의 진행된 선거에서 복지논쟁은 정치적 권리를 넘어선 사회권의 확립과 관련된 것으로 볼 수 있다. 이와 동시에 민주주의는 심각한 후퇴국면에 처해 있다. 전 세계적 차원에서도 양

극화의 심화나 경제위기, 테러, 내전 등으로 인해 민주주의는 어느 때보다 심각한 후퇴 국면에 직면해 있다고 평가되고 있다. 하지만 한국에서 민주주의의 위기는 전 세계적 추세와는 다른 국내 정치적 요인에 주된 원인이 있다는 점에서 보다 심각하다. 무엇보다 중요한 원인은 한국에서 민주주의를 이미 완성된 것으로 보는 시각이다.

경제지표의 하락경향에 대해서는 국가적인 재난이 눈앞에 있는 것처럼 민감하게 반응하지만 민주주의 하락 경향에는 매우 둔감하다. 부패수준이 경제에 큰 영향을 미치는 것처럼 민주주의 수준 역시 경제에 큰 영향을 준다는 것은 당연한 사실이다. EIU라는 기관이 경제 환경 분석의 일환으로 민주주의 지수를 조사하는 이유이기도 하다. 무엇보다 중요한 것은 한국은 더 이상 민주주의 없이 또는 민주주의를 희생해서 경제발전을 도모하는 그런 수준의 국가에서 벗어난 지 이미 오래되었다는 것이다. 그것이 세계에서 한국의 민주주의를 주목하는 이유일 것이다.

출처

- 1) Diamond, Larry. 1999. Developing Democracy. Baltimore: Johns Hopkins University.
- 2) ----. 2012. "The Coming Wave." Journal of Democracy. vol.23, no.1.
- 3) Huntington, Samuel. 1991. The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century. Norman and London: University of Oklahoma Press.
- 4) 김동춘. 2014. "박근혜 정권의 '국정원 정치': '구조적 파시즘'하에서의 국가주의의 재등장." 경제와 사회 통권 제101호. 27-52.
- 5) 김용직. 2007. "한국의 대의민주주의-민주화 이후의 쟁점과 전망." 시대정신 . 37호.
- 6) 김형철. 2007. "민주주의 수준에 대한 사회경제적·정치제도 요인의 효과: 8개 신생민주주의 체제에 대한 경험적 비교연구 한국정치학회보 41(1). 123-144.
- 7) 박노자. 2014. "'박근혜 스타일': 사회적 파시즘과 정치제도적 자유민주주의." 경제와 사회 통권 제101호. 12-26.
- 8) 한겨레. 2015/12/22.
- 9) EIU(www.eiu.com)
- 10) Freedom House(<https://freedomhouse.org>)

보편 민주주의 시대, 민주주의 성취 기준

한국 민주주의 수준과 국가의 품격

KDF REPORT : Issue & Review on Democracy

발행일 2016년 5월 10일

발행처 민주화운동기념사업회 (KDF, Korea Democracy Foundation)

한국민주주의연구소 (IKD, Institute for Korean Democracy)

edit@kdemo.or.kr

서울시 종로구 율곡로 6 트윈트리빌딩 A동 6층

이 책자의 내용은 본 연구소의 공식견해가 아님

본 연구소의 승인없이 전재 및 인용을 금함