

특집
논문

사회경제적 불평등과 한국 민주주의

‘좋은’ 민주주의인가?

김용철 _ 전남대학교 교수

논문요약

절차적 진전에도 불구하고, 왜 한국 민주주의는 여전히 ‘결함 있는 민주주의’를 벗어나지 못하고 있는가? 본 연구는 그 근본적 요인으로 모든 시민들이 동등하게 누려야 할 정치적 평등이 개인의 사회경제적 지위에 따라 차별화되는 현상에 주목한다. 왜냐하면 사회경제적 불평등이 개선되지 않는다면, 민주주의는 사회경제적 지위가 높은 자들의 필요와 이해를 정당화하는 기제로 작동하고, 사회경제적으로 소외된 자들의 선호와 요구를 민주적으로 배제시키는 수단으로 전락하기 때문이다. 바로 이 대목이 한국 민주주의가 안고 있는 근본적인 취약점이며, 한국 민주주의의 질적 향상을 어렵게 하는 지점이다. 따라서 한국 민주주의가 ‘좋은’ 민주주의로 나아가기 위해 추가적인 제도적 개선과 더불어 사회경제적 불평등을 완화하는 사회경제적 차원의 민주화가 절실하다.

■ **주요어:** ‘좋은’ 민주주의, 한국 민주주의, 사회경제적 불평등, 정치적 평등, 사회경제적 민주화

1. 서론

민주화 이후, 한국 민주주의는 질차적으로 상당한 진전을 이루었다. 과거 권위주의 정권하에서 방기되었던 정치적 권리와 시민적 자유가 현저히 향상되었고, 정권 유지의 수단에 불과하였던 선거가 정부와 지도자의 선택을 위한 자유롭고 공정한 선거로 전환되었으며, 정권의 하수인 역할에서 벗어나지 못했던 입법부와 사법부가 나름의 자율성을 보유하게 되었다. 그 결과, 한국은 비교적 짧은 기간 내에 신생민주주의가 안고 있는 권위주의로의 회귀 가능성을 효과적으로 극복하고, 선거민주주의는 물론 자유민주주의를 성공적으로 안착시켰다(Croissant 2015; Diamond 2013; Hahm 2008). 이에 따라, 한국의 질차적 민주주의는 서구의 선진민주주의에 비견될 정도의 수준을 획득한 것으로 평가되고 있다.

하지만 질차적 민주주의의 성취에도 불구하고, 한국 민주주의를 둘러싼 비판적 평가들이 여전히 제기되고 있다. 무엇보다도 한국 민주주의는 권력의 견제와 통제가 제대로 이루어지지 않아 정치권력과 경제 권력이 결합하는 “거대 부패”가 근절되지 못하고 있고(최진욱 2018), “기득권층의 이익이 제도적으로 강화되는 민주주의의 역설” 현상을 보이고 있으며(신광영 2016), 다수의 정치적 요구가 “민주적으로” 배제되는 현상이 나타나고 있다는 것이다(신진욱 2015). 그 결과, 한국 민주주의는 여전히 개선되어야 할 사항을 지닌 ‘결함 있는 민주주의’이며, 질적 퇴행의 가능성을 안고 있는 ‘취약한 민주주의’로 평가되고 있다(김용철 2016).

그렇다면, 질차적 진전에도 불구하고, 왜 한국 민주주의는 ‘결함 있는

민주주의'를 벗어나지 못하고 있는가? 본 연구는 그 근본적 요인으로 '정치적 불평등(political inequality)', 즉 모든 시민들이 동등하게 누려야 할 정치적 영향력과 시민적 자유가 개인의 사회경제적 지위에 따라 차별화되는 현상에 주목한다. 일찍이 레이파트가 지적했듯이, 정치적 대표성과 영향력은 무작위로 분배되는 것이 아니라 정치적 자원의 보유 정도에 따라 편향적으로 배분된다(Lijphart 1997, 1). 많은 경우, 개인의 정치적 자원은 그의 사회경제적 지위에 의해 규정된다. 따라서 사회경제적 불평등은 '정치적 불평등'을 생성하는 주요 요인으로 작용하며, 더불어 '정치적 불평등'은 다시 사회경제적 불평등을 지속시키는 주요 요인으로 작용하게 된다(Dubrow 2007-8, 4). 달리 표현하면, 정치적 자원의 획득과 배분이 개인의 사회경제적 지위에 따른 차등화가 심할수록, 사회경제적으로 낮은 지위의 사람들이 정치과정에서 소외되고 배제되는 현상이 두드러질 수밖에 없다. 이 경우, 민주주의적 절차와 제도는 기득권층의 선호와 이해를 정당화하는 수단으로 전락하게 된다. 바로 이 대목이 한국 민주주의가 안고 있는 근본적인 취약점이며, 한국 민주주의의 질적 향상을 어렵게 하는 지점이다.

이러한 점을 염두에 두고, 본 연구는 한국 민주주의의 작동 및 그 결과를 미국과 노르웨이의 사례와 비교·분석함으로써, 한국 민주주의의 질적 향상을 위한 방안을 논의할 것이다. 비교 사례인 미국과 노르웨이는 다음 두 가지 점에서 매우 유용한 비교 대상국이다. 그 하나가 미국과 노르웨이는 제1세대 선진민주주의 국가들로, 신생민주주의 국가인 한국이 본받아야 할 롤 모델로 상징되어 왔거나 본보기로 등장하고 있다는 점이다.

미국은 제도적으로 ‘다수제적 대통령제(majoritarian presidentialism)’를 채택하고 있는 국가로, 한때 한국이 배워야 할 ‘좋은’ 민주주의의 본보기였다. 하지만 1970~1980년대를 지나면서 미국 민주주의는 점차적으로 의회의 양극화 및 기득권 집단의 비대화와 특권화로 인해 ‘정치쇠퇴’의 징후를 보이고 있다(Bartels 2008; 후쿠야마 2012, 1장). 이에 비해, ‘비례제적 의회제(proportional parliamentarism)’를 채택하고 있는 노르웨이는 최근 민주주의 절차와 제도가 견고하게 작동하는 안정적이고 건강한 민주주의 모범국가로 떠올라(링겐 2009, 441), 질적 수준에서 세계 최상위의 민주주의로 평가받고 있다.

다른 하나는 미국과 노르웨이는 공히 경제적으로 부유한 국가들이다. 하지만 부의 분배에서 두 나라는 대조적이다. 노르웨이는 상대적으로 평등한 국가로, 그리고 미국은 불평등한 나라로 평가받고 있다. 이에 비해, 한국의 불평등은 노르웨이보다 심하고, 미국보다는 약간 덜한 상태이다. 이와 관련하여, 사회경제적 불평등이 정치적 자원의 획득과 배분에 구조적으로 영향을 미치며, 이는 다시 민주주의의 작동에 영향을 미친다는 점을 감안할 때, 미국과 노르웨이의 사례는 한국 민주주의가 보다 ‘좋은’ 민주주의로 나아가기 위한 유용한 시사점들을 제공할 것으로 예상된다.

2. 이론적 분석 시각: 민주주의 품질과 불평등

민주주의 품질에 관한 최근 논의들은 기본적으로 “좋은 민주주의란 무엇인가”에 초점을 맞춘다. 이들 논의는 경쟁적 선거제도에 기초한 현대 민주주의에 대한 최소주의적 정의로부터 출발한다. 일찍이 슈페터(Schumpeter 1943, 269)는 민주주의를 “투표 경쟁을 통해 개인들이 권력을 획득하도록 하는 정치적 결정에 관한 일련의 제도적 배열”이라고 정의한 바 있다. 이후, 달(Dahl 1971; 1989)은 슈페터의 최소주의적 정의를 보완하여, 민주주의를 자유롭고 공정한 보통선거를 통해 공직자가 선출되며, 누구나 공직을 맡기 위해 경쟁에 나설 수 있고, 표현의 자유와 결사의 자유가 보장되며, 대안적 정보원이 법적으로 보장된 정치체제로 정의하였다.

이러한 최소주의적 정의는 절차 중심적인 ‘민주주의 품질론’의 이론적 토대가 되고 있다. 많은 연구자들은 이에 기초하여 민주주의를 구성하는 부분체제(partial regime)들을 설정하고, 이들 부분체제들이 얼마나 잘 작동하고 있는지 분석·평가하는 접근방법을 취한다. 예컨대, ‘민주주의 품질론’의 대표 주자인 모를리노와 다이아몬드(Morlino 2004; Diamond and Morlino 2005)는 민주주의의 최소 요건으로 보통선거권, 자유롭고 경쟁적이며 공정한 선거, 두 개 이상의 유의미한 정당의 존재, 선택의 여지가 있는 정보원의 유무 등을 제시하고, 이러한 최소 요건을 갖춘 정치체제를 민주주의로 간주한다. 그리고 이들 민주주의의 질적 수준을 분석하기 위해, 민주적 ‘절차’의 제도화 수준(법의 지배와 정치적 책임성), 민주적 제도들의 ‘내용적’ 기능성(자유와 평등), 그리고 민주적 절차와 내용적 기능성에 대한 ‘결

과’(시민 선호에 대한 정부의 정책적 반응성과 시민들의 민주주의 만족도) 차원으로 분류하고, ‘좋은’ 민주주의란 이들 부분체제들의 올바른 작동과 적절한 균형을 통해 시민의 정치적 자유와 평등을 구현해 내는 “안정적인 제도적 구조”를 보유한 정치체제라고 규정한다(Morlino 2004, 6-7).

최소주의적 정의에 입각하여 민주주의 품질을 논하는 데는 나름의 이유가 있다. 무엇보다도 민주주의에 대한 개념적 혼란을 피할 수 있다는 점이다. 민주주의를 정치적 영역을 비롯한 사회·경제·문화 등 모든 영역을 포괄하는 개념으로 본다면, “무엇이 민주주의인가”를 둘러싼 개념적 혼란은 물론이고, 경우에 따라서는 민주주의로 간주할 수 있는 나라가 존재하지 않을 수 있다. 그 결과, 민주주의 정치체제를 둘러싼 경험적 분석과 비교는 아예 불가능하게 된다. 다른 한편, 최소주의적 혹은 절차 중심적 정의는 일반적인 민주적 사고에서 크게 벗어나지 않는다는 점이다. 선거 경쟁을 통한 공직자의 선출과 정부의 선택은 유권자가 주인이라는 민주적 규범의 핵심적 함의를 담고 있을 뿐만 아니라, 자의적 통치를 예방하는 다양한 제도적 절차는 선출된 대표자로 하여금 국민적 동의에 기초하여 국정운영을 수행하도록 유인 혹은 강제하기 때문이다.

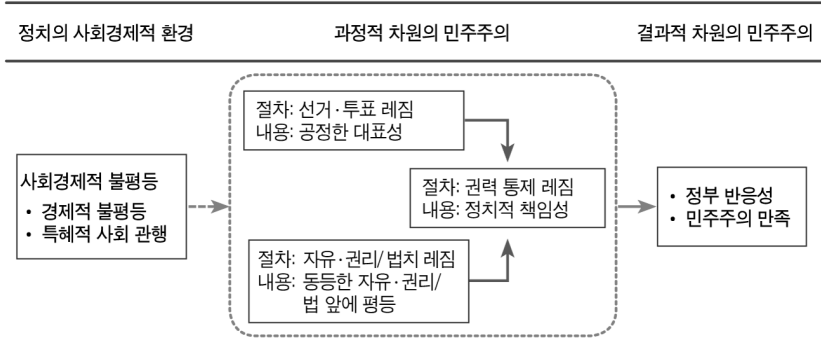
그렇다고 절차 중심의 ‘민주주의 품질론’이 비판으로부터 자유로운 것은 결코 아니다. 지나치게 정치체제에만 초점을 맞추는 내용적 편협성을 띠고 있다는 지적이 그것이다. 이 점에서 오도넬(O'Donnell 2004, 37-43)은 한국의 민주성(democraticness)을 제대로 파악하기 위해서는 정치체제의 절차적 차원뿐만 아니라, 그것을 둘러싸고 있는 사회적 차원의 제도·가치·관습 등과 같은 사회적 차원의 권력구조도 함께 분석되어야 한다고 주장

한다. 또한 링겐(2009, 48-49)은 절차 중심의 ‘민주주의 품질론’이 방법론적으로도 문제가 있음을 지적한다. 예컨대, “정치권력을 선택하는 선거는 자유롭고 공정하게 이루어지지만, 경제권력이 선거를 좌지우지”하는 나라는 민주주의 규범 및 이상에 맞지 않은 비민주주의 국가임에 틀림없으나, 절차 중심적 정의에 따르면 민주주의 국가로 분류된다는 것이다. 따라서 민주주의의 여부 혹은 민주주의 질적 수준을 제대로 평가하기 위해서는 정치체제와 더불어 정치체제의 이면에서 작동하는 사회경제적 맥락도 함께 고찰할 필요가 있다고 지적한다. 요컨대, 최소주의적 정의는 민주적 제도의 안정성과 기능성에만 초점을 맞추으로써 민주주의의 본질과 가치를 제대로 보지 못하는 결과를 초래하고 있다는 것이다.

이러한 비판은 민주주의가 추구하는 규범과 가치를 상기할 때 지극히 정당하다. 민주주의는 모든 인간의 가치가 본질적으로 동등하며 정치적 결정 과정에서 어느 누구도 우위에 있지 않다는 도덕적 신념에 기초한다(Dahl 2000, Chapter 6-7; Dahl 2006). 따라서 민주주의는 인민의 동의에 기반하여 집단적 결정을 만들어내는 정치체제이며, 인민(피치자)이 정부(통치자)를 효과적으로 제어할 수 있는 통치체제를 의미한다(Beetham 2005). 하지만 정부를 제어하는 힘이 모든 인민에게 골고루 주어지지 않는다면, 통치자의 제어는 소수 집단에 의존할 수밖에 없게 된다. 이는 결과적으로 대중적 동의에 기초한 “인민의, 인민에 의한, 인민을 위한” 통치는 사라지고, 대신 “소수의, 소수에 의한, 소수를 위한” 자의적 통치 상황을 초래하게 된다.

이 점에서, 문크(Munck 2014)의 제안은 규범적 적실성을 지닌다. 그는 민

〈그림 1〉 분석의 시각



주주의를 다수의 시민들에 의한 정부정책의 변화가 가능하고, 사회경제적 요인이 정치적 평등과 자유를 단순한 형식 절차로 탈락시키지 않는 정치체제로 정의한다. 그리고 민주주의의 품질을 평가하는 핵심적 기준으로 민주주의의 부분체제뿐만 아니라, 이들 부분체제들에 영향을 미치는 ‘정치의 사회적 환경(social environment of politics)’을 포함시킬 것을 제안한다. 이러한 그의 제안은 제도적 차원의 ‘절차’로서의 민주주의와 가치적 차원의 ‘규범’으로서의 민주주의를 동시에 분석할 수 있는 이점을 제공한다. 하지만 민주주의 개념의 사회경제적 영역으로의 확장은, 이미 상술한 것처럼, 이론적으로 그리고 방법론적으로 혼란을 초래할 가능성을 안고 있다.

이 점을 감안하여, 제시된 〈그림 1〉은 ‘정치의 사회경제적 환경’을 민주주의 개념에서 배제함으로써 민주주의에 대한 최소주의적 정의를 수용하는 한편, 민주주의 작동을 사회경제적 맥락과 연계시킴으로써 ‘수단적 절차’와 ‘가치적 내용’이라는 관점에서 민주주의의 품질을 평가하는 분석

들이다. 이러한 분석 시각은 절차적으로 민주주의 국가로 평가된다 할지라도, 내용적으로 “좋은 민주주의란 무엇인가”에 대한 평가를 가능케 하는 이점을 지닌다.

사회경제적 불평등의 기원은 다양하다. 그것은 차별적인 사회적 규범에서 기원할 수도 있으며, 자본주의 경제질서 자체에서 비롯될 수도 있다. 그렇다고 사회경제적 불평등과 민주주의는 아무런 관련이 없다는 뜻은 아니다. 왜냐하면, 민주주의는 모든 구성원들이 정치적으로 동등한 지위를 누리는 정치체제이기 때문이다. 하지만 그간의 민주주의 역사에서 볼 수 있듯이, 모든 사람들이 동등하게 누려야 할 ‘정치적 평등과 자유’가 개인의 사회경제적 지위에 따라 불균등하게 주어지는 경향을 보여왔다. 즉 사회경제적 자원을 보다 많이 소유한 자들은 그렇지 않는 자들에 비해 더 많은 정치적 발언권과 영향력을 보유하며, 보다 많은 정치적 자유와 권리를 누린다(Dahl 2006, 75-76; Stiglitz 2012). 이러한 현상은 민주주의가 추구하는 ‘정치적 동등자’로서의 시민적 지위를 훼손시켜 궁극적으로 민주주의의 본질과 가치의 손상을 낳는다.

‘정치적 동등자’로서의 시민적 지위의 훼손은 단순히 민주주의 가치의 손상이라는 상징적 표상에 머물지 않는다. 이는 절차적 민주주의의 정상적인 작동을 어렵게 만든다(Drèze and Sen 2002). 무엇보다도 민주주의의 가장 기초적이며 핵심적인 제도인 선거 레짐이 추구하는 ‘공정한 대표성(fair representation)’을 왜곡·부식시킨다. 비록 절차적으로 자유롭고 공정하게 대표자를 선출하는 민주적 제도가 완비되었다 할지라도, 사회경제적 불평등에서 연유하는 다양한 이유로 사회경제적 조건이 열악한 유권자들

이 투표에 참여하지 못한다면, 공직선거는 결과적으로 사회경제적 지위가 높은 자들의 정치적 선호와 이해를 대변하는 대표자 선출을 위한 형식 절차로 전락하게 된다(Schattschneider 1960, 105-106; Solt 2010). 특히 투표 시스템 자체가 사회경제적으로 취약한 유권자들의 투표 불참을 유인하는 제도적 효과를 지닌 것이라면, 민주주의가 추구하는 ‘공정한 대표성’의 성취는 더욱 어렵게 된다.

또한 시민적 지위의 차별화는 일방적인 정치적 압력, 편향적인 정부정책, 그리고 특혜적 사회 관행의 지속을 허용하여 궁극적으로 ‘법의 지배’를 요식화한다(O'Donnell 2004). 즉 정치적 영향력과 자유의 불균등한 분포는 사회경제적으로 취약한 시민들의 정치적 목소리를 체계적으로 배제하는 효과를 발휘하여 이들의 시민적 지위를 실질적으로 위축시킨다. 그 결과, 사회경제적 자원을 보다 많이 보유한 집단이 특권적 지위와 정책적 특혜를 누리는 현상을 초래하게 된다(Rueschemeyer 2004). 이 경우, 투명하고 공정한 법의 집행은 기대하기 어렵고, ‘법 앞에 평등’이라는 법치주의의 근간은 흔들릴 수밖에 없다.

나아가 사회경제적 지위에 따른 정치적 평등의 차등화는 ‘권력통제’ 레짐의 올바른 작동을 방해한다. 우선 시민사회를 통한 권력의 통제와 견제를 의미하는 ‘수직적 책임성’의 기제가 편향적으로 작동되기 쉽다. 왜냐하면, 사회경제적 지위가 높은 집단은 그렇지 않은 집단에 비해 상대적으로 많은 시민적 권리와 자유를 누릴 뿐만 아니라, 자신의 선호와 이해를 조직화하고 정당화하는 능력이 월등하기 때문이다. 루쉬마이어(Rueschemeyer 2004, 80-82)의 표현을 빌리면, 사회경제적 자원이 풍부한 집단은 그

렇지 않은 집단에 비해 언론·출판 기관의 소유 내지 후원을 통해 자신의 견해와 선호가 규범적으로 정당하다는 ‘문화적 헤게모니(cultural hegemony)’를 형성·구축하는 능력이 월등하기 때문이다. 그 결과, ‘수직적 책임성’의 작동은 사회경제적 지위가 높은 기득권 집단의 선호와 필요에 의해 이끌어지는 정치적 편향성을 띠게 된다(Houle 2018, 1502).

또한 정치적 발언권과 시민적 자유의 차등화는 권력기관 간의 견제와 균형을 의미하는 ‘수평적 책임성’의 정상적인 작동을 어렵게 한다. 수평적 책임성의 작동은 각 권력기관들의 자율성을 보장하고 이들의 부패와 탈법 그리고 정치화에 따른 권력의 오·남용에 대한 징벌의 개연성을 상정하는 ‘법의 지배’를 전제로 한다(O'Donnell 1999). 하지만 사회경제적 지위에 따른 정치적 불평등이 심할 경우 권력기관들은 기득권층의 이해와 선호에 포획되기 쉽고, 이에 따라 권력기관 간의 상호 감시와 견제의 기제는 형식화되거나 정치화되어 그들의 조직적 이해를 위한 거래 수단으로 전락하기 쉽다.

요컨대, 사회경제적 불평등은 시민들의 정치적 영향력과 자유의 차별화 현상을 낳고, 이는 다시 ‘공정한 대표성’을 왜곡하고 ‘법의 지배’를 저해하며, 이에 따라 효과적인 ‘권력의 통제’를 어렵게 만든다. 권력에 대한 통제가 정상적으로 작동하지 않을 경우, 통치자들은 대중적 선호와 필요에 정책적으로 민감하게 반응해야 할 정치적 필요성을 느끼지 못한다. 또한 통치자의 정책적 반응성의 결여는 정부기관에 대한 대중적 불신을 낳고, 민주주의에 대한 시민들의 불만은 높아질 수밖에 없다(링겐 2009, 67-68).

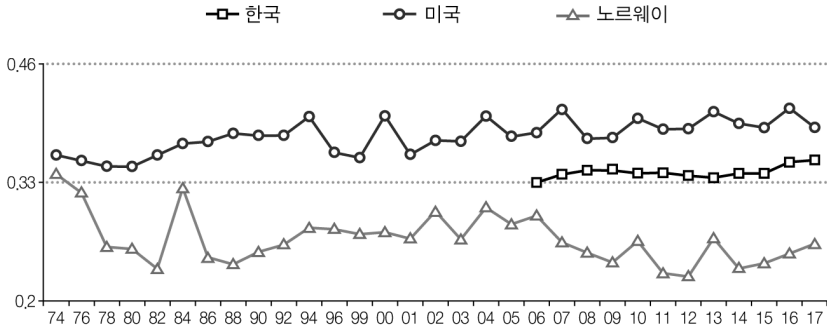
3. 정치의 사회경제적 환경과 민주주의의 질적 수준

1) 사회경제적 지위에 따른 정치적 평등과 자유

사회경제적 불평등은 정치적 자원의 획득과 배분에 있어 시민 간의 차별을 생성·유지·심화시켜 지속적으로 민주주의의 근간인 ‘정치적 동등자’로서의 시민적 지위를 훼손시킨다. 달리 표현하면, 사회경제적 불평등은 정치적 자원의 보유에 있어 빈자와 부자 간 차이를 증대시키고, 정책적 선호에 있어 이들 간의 간격을 넓힘으로써 부자들로 하여금 그들의 정치적 자원을 적극적으로 활용하도록 촉발하고, 가난한 자들의 정치적 효능감을 저하시킴으로써 그들의 정치(투표) 참여를 위축시켜 민주주의의 정상적 작동을 어렵게 만든다(Gilens 2005; Houle 2018; Rosset et al, 2013).

이 점에서 미국과 노르웨이 정치체제의 사회경제적 환경은 매우 대조적이다. 비록 두 나라는 세계 최상위의 부유한 국가이지만, 소득분배의 측면에서 노르웨이는 상대적으로 평등한 국가로, 그리고 미국은 불평등한 나라로 평가받고 있다. 세계불평등 데이터베이스(World Inequality Database)에 의하면(〈그림 2〉 참조), 미국과 노르웨이의 소득불평등 수준은 현저한 차이를 보인다. 미국의 경우, 1974~2017년의 소득 지니계수는 0.35~0.41 사이에서 등락을 거듭하고 있으며, 특히 21세기에 들어 불평등이 지속적으로 점증하는 모습을 보이고 있다. 반면, 노르웨이는 미국보다 훨씬 낮은 수준의 불평등을 보이고 있으며, 특히 2005년 이후 지니계수는 0.23~0.29 사이에 머물고 있다. 이와 비교할 때, 한국은 미국보다 상

〈그림 2〉 소득 지니계수: 1974~2017년

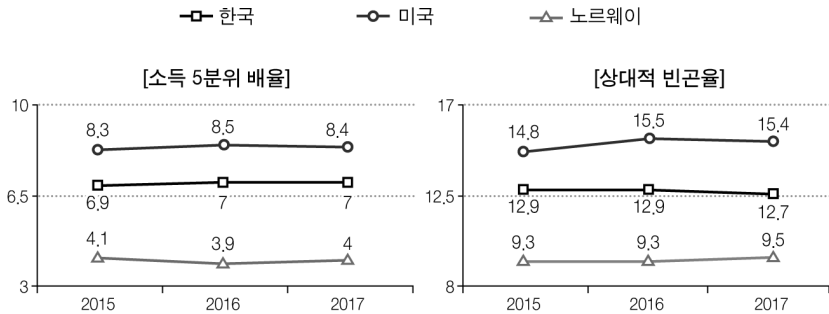


자료: World Inequality Database, <https://www.wider.unu.edu/project/wiid-world-income-inequality-database> (2020/1/3 검색).

대적으로 불평등이 덜한 나라이나 노르웨이에 비해 불평등의 정도가 높은 상태이다.

최근 3년(2015~2017)의 ‘소득 5분위 배율’을 살펴봐도 세 나라의 불평등 수준은 유사한 패턴을 보인다. OECD의 평가에 의하면(〈그림 3〉 참조), 동기간 동안 노르웨이의 소득 5분위 배율은 평균 4.0으로 최상위 20%의 총소득이 최하위 20%의 총소득의 4배에 달하는데 비해, 미국은 평균 8.4로 최상위 20%의 총소득이 최하위 20%의 총소득의 8.4배에 이르고 있다. 이에 비해, 한국은 평균 6.97을 기록하여 경제적 불평등의 정도가 미국에 비해 양호하나 노르웨이에 비해 열악한 수준이다. 또한 가구소득이 중위 소득의 절반 미만인 계층이 전체 인구에서 차지하는 비율을 뜻하는 ‘상대적 빈곤율’ 역시 비슷한 패턴을 보이는데, 최근 3년 동안 미국의 상대적 빈곤율의 평균은 15.2인데 비해 노르웨이는 9.4에 불과하며, 한국은 12.8

〈그림 3〉 소득 5분위 배율과 상대적 빈곤율: 2015~2017년

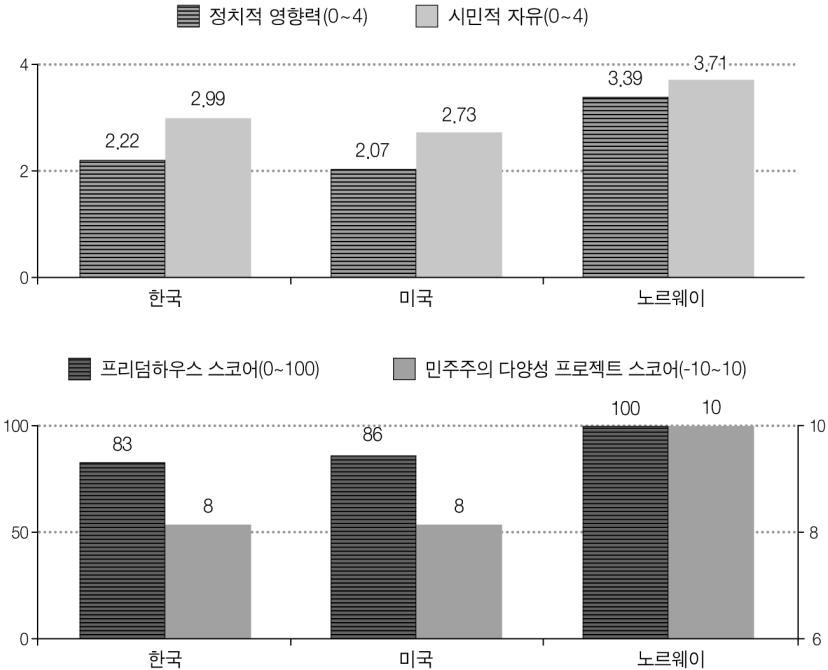


자료: 소득 5분위 배율은 OECD, <https://data.oecd.org/inequality/income-inequality.htm> (2020.1.3. 검색); 상대적 빈곤율은 World Inequality Database, <https://www.wider.unu.edu/project/wiid-world-income-inequality-database> (2020/1/3 검색).

로 미국에 근접한 수치를 보이고 있다.

실제로, 사회경제적 지위에 따른 미국인들의 정치적 영향력과 시민적 자유는 노르웨이 사람들의 그것에 비해 훨씬 불균등한 상태에 있는 것으로 평가되고 있다. 〈그림 4〉는 2018년도에 평가된 정치적 영향력과 시민적 자유의 불균등을 그래프로 나타낸 것이다. 이에 의하면, 사회경제적 지위에 따른 정치적 영향력은 미국이 2.07로 “부유한 사람들의 정치적 영향력이 매우 강하며, 평균 소득자 및 빈자들은 부자들에게 별로 중요하지 않는 이슈들에 대해서만 제한적으로 정치적 영향력을 발휘”하는 상태인 것으로 조사된 반면, 노르웨이는 3.39로 “경제적 지위에 관계없이 정치적 영향력이 거의 동등하게 발휘”되는 것으로 나타났다. 이에 비해, 한국은 2.22로 미국보다 약간 나은 상태이나, 거의 유사한 수준에 있는 것으로 조사되었다. 이 같은 현상은 시민적 자유의 차원에서도 비슷한 양상을 보

〈그림 4〉 정치적 영향력과 시민적 자유 그리고 민주주의 질적 수준: 2018년



자료: 정치적 영향력과 시민적 자유는 Varieties of Democracy Project, <https://www.v-dem.net/en/data/data-version-9> (2019/12/3 검색); 민주주의의 스코어는 <https://www.v-dem.net/en/analysis/MapGraph> (2019/12/15 검색), Freedom House, <https://freedomhouse.org/content/freedom-world-data-resources> (2019/12/15 검색).

인다. 미국(2.73)은 “가난한 사람들이 누리는 시민적 자유는 부자들에 비해 약간” 적은 상태이나, 노르웨이(3.71)는 “가난한 사람들이 누리는 시민적 자유는 부자들과 거의 동등한 수준”으로 평가되고 있다. 이에 비해, 한국(2.99)은 미국보다 약간 나은 상태이나, 거의 유사한 수준에 있는 것으

로 평가되고 있다.

요컨대, 민주주의가 사회경제적 지위와 관계없이 모든 구성원들에게 정치적으로 평등한 지위를 부여하는 정치체제임을 감안할 때, 노르웨이 민주주의가 질적으로 ‘좋은’ 민주주의에 속한다면, 미국과 한국의 민주주의는 질적으로 ‘좋지 않은’ 혹은 ‘나쁜’ 민주주의에 해당한다고 할 것이다. 실제로, 민주주의의 질적 측면에서 노르웨이는 세계 최고 수준의 민주주의로 평가받고 있는 반면, 미국 민주주의는 최근 그 질적 수준이 후퇴하는 양상을 보이면서 신생민주주의 국가인 한국과 유사한 ‘결함 있는 민주주의(flawed democracy)’로 평가받고 있다. 예컨대, 프리덤하우스(Freedom House)의 평가에 의하면, 미국 민주주의의 평점은 86점으로 신생민주주의 국가인 한국(83점)과 비슷한 수준을 보인다. 이러한 평가는 민주주의 다양성 프로젝트(Varieties of Democracy Project) 조사에서도 유사하게 나타나고 있다. 노르웨이는 ‘완전한 민주주의(full democracy)’로 평가되고 있는 반면, 미국은 한국과 동일한 수준인 ‘결함 있는 민주주의’로 분류되고 있다 (<그림 4> 참조).

2) 과정적 차원의 민주주의

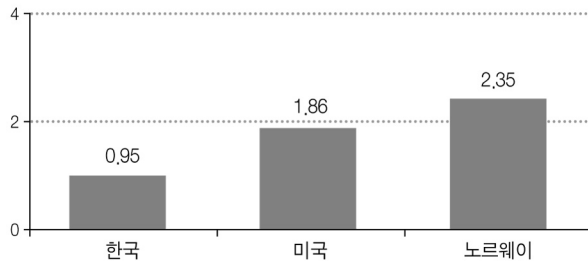
사회경제적 불평등이 민주주의의 작동 과정에 어떤 영향을 미치는가? 세 나라의 민주주의 부분체제들을 살펴보면 다음과 같다.

(1) 선거 레짐과 ‘공정한 대표성’

민주화 이후, 한국의 선거 레짐은 ‘자유와 공정성’의 측면에서 선진민주주의 국가들에 비견되는 질적 향상을 이루었다. 민주주의 다양성 프로젝트의 지표(0~1)에 의하면, 1986년에 0.42의 열악한 수준이었으나, 2018년 현재 0.95로 매우 높은 수준을 성취하였다. 이는 미국(0.88)보다 높은 수준이며 노르웨이(0.96)와 비등한 수준이다. 이는 선거 품질 프로젝트(Electoral Integrity Project)의 지표(0~100)를 살펴봐도 마찬가지이다. 한국은 2012~2018년 사이에 치러진 전국 수준의 선거에서 73점으로 평가받아 조사 대상국 167개국 가운데 24위를 기록한 반면, 미국은 61점으로 40위에 랭크되었다. 이에 비해, 노르웨이는 83점으로 덴마크(86점)와 핀란드(85점)에 이어 3위로 평가받아 세계 최상위의 민주적 선거 레짐을 보유한 나라로 조사되고 있다(Norris and Grömping 2019, 6-9). 이러한 평가 지표들은 한국의 선거민주주의가 짧은 기간 동안 비교적 높은 수준의 ‘자유와 공정’을 성취하였음을 보여준다.

하지만 내용적으로 한국의 선거민주주의는 미국과 노르웨이에 비해 여전히 취약한 상태인 것으로 평가되고 있다. <그림 5>의 ‘의회에서 사회경제적 소외계층의 대표성’을 보여주는 지표(0~4)에 의하면, 한국(0.95)은 노르웨이(2.35)에 비해 매우 심각한 수준의 ‘과소 대표’ 현상을 보이고 있다. 이는 한국의 국회의원 선거제도가, 노르웨이의 전면적인 비례제와 달리, 다수제적 성격이 강하기 때문이기도 하지만, 근본적으로는 사회경제적 지위가 시민들의 정치적 평등을 제약하는 현상이 작동하기 때문이다. 즉 더 많은 사회경제적 자원을 보유한 부자들의 목소리가 더욱 활성화되

〈그림 5〉 사회경제적 소외집단의 의회에서의 대표성: 2018년



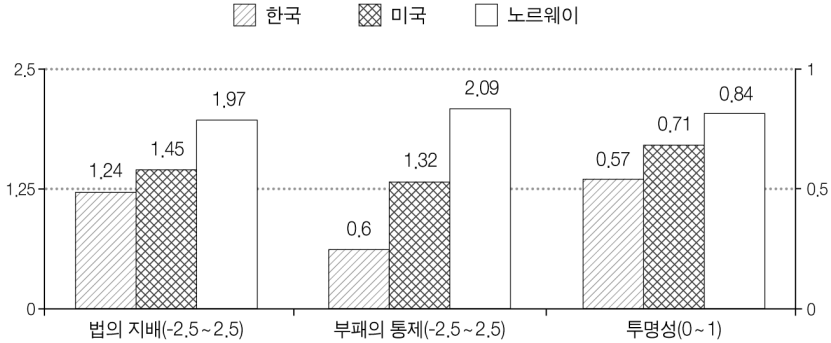
자료: Varieties of Democracy Project, <https://www.v-dem.net/en/data/data-version-9> (2019/12/3 검색).

고, 상대적으로 적은 자원을 가진 빈자들의 목소리는 정치과정에서 소외되거나 스스로 정치 참여를 포기하는 심리적 기제가 작동하기 때문이다(권혁용·한서빈 2018). 다른 한편, 다수제적 선거제도를 실시하고 있는 미국(1.86)에 비해서도 한국은 과소 대표 현상이 심한 것으로 나타나는데, 이는 민주화 이전 권위주의 정권들이 생성시킨 지역주의와 그에 기초한 지역주의 정당 체제의 지속에서 연유한다(윤광일 2018).

(2) 법치 레짐과 ‘법 앞에 평등’

한국의 법치 레짐 역시 민주화 이후 상당한 진전을 이루었다. 월드뱅크(World Bank)의 지표(-2.5~2.5)에 의하면(〈그림 6〉 참조), 한국의 법치주의는 1996년 0.80의 수준에서 꾸준히 향상되어 2018년 1.24의 수준에 이르고 있다. 그럼에도, 한국의 지표는 현재 미국(1.45)과 노르웨이(1.97)에 비하면 여전히 취약한 수준이다.

〈그림 6〉 법의 지배, 투명성, 그리고 부패의 통제: 2018년



자료: '법의 지배'와 '부패의 통제'는 World Bank, <https://data.worldbank.org> (2019/12/9 검색); '투명성'은 Transparency International, https://www.transparency.org/research/cpi/cpi_early/0 (2019/12/9 검색).

이는 법치주의의 수준을 보여주는 또 다른 지표인 부패지수를 살펴봐도 마찬가지이다. 국제투명성기구(Transparency International)가 매년 발표하는 '투명성 지수'(0~1)에 의하면, 한국에서 법의 준수 및 투명성(0.57)은 미국(0.71)과 노르웨이(0.84)에 비해 매우 낮은 수준이다. 이는 월드뱅크가 조사한 '부패 통제' 지표(-2.5~2.5)에서도 확인할 수 있는데, 한국의 부패 통제 지수(0.60)는 미국(1.32)과 노르웨이(2.09)의 수준에 미치지 못하고 있다.

특히, 사회경제적 불평등 수준이 미국에 비해 낮음에도 불구하고, 한국의 법치 레짐이 미국에 비해 상대적으로 불공정한 배경에는 이른바 '전관 예우'와 같은 인치(人治)적 관행이 공직 사회에 광범하게 퍼져 있기 때문인 것으로 보인다. 실제로, 한국인들은 법의 적용이 매우 불공정하다고 인식하는 것으로 조사되고 있다. 한국과 미국을 포함한 27개 국가를 대상으로 2018년에 실시된 퓨 리서치센터(Pew Research Center 2019, 22)의 설문조사

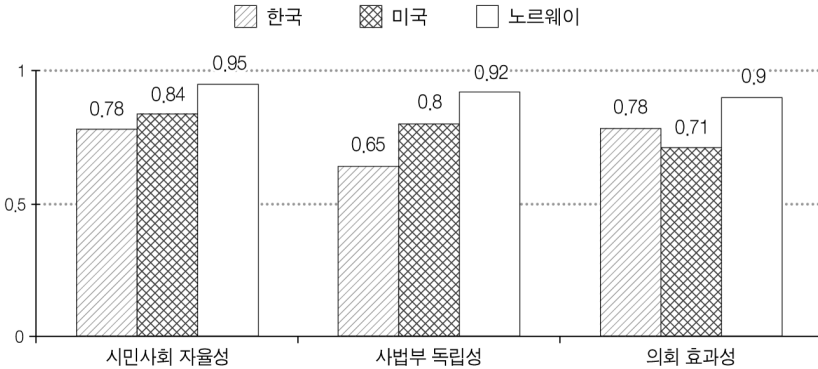
에 의하면, 미국인들의 47%가 “사법체계는 모든 사람들에게 공정하다”라는 지문에 동의하였는데, 이는 전체 조사 대상국의 중위값 44%를 조금 넘는 수치이다. 반면, 한국인들은 22%만이 이 지문에 동의하여 조사 대상국의 하나인 아르헨티나(18%)를 제외하면 최하위 수준인 것으로 평가되고 있다.

이러한 한국인들의 사법체계 불공정에 대한 인식은 국내 설문조사에서도 확인된다. 헌법재판소가 2016년에 실시한 설문조사에 의하면, 우리나라 국민 10명 가운데 8명(81%)이 “법 앞에 평등”의 원칙이 잘 지켜지지 않는다고 응답하였다(헌법재판소 2016). 또한 2017년에 한 언론기관이 행한 설문조사에 의하면, 전체 응답자 중 91%가 “한국은 ‘유전무죄 무전유죄’가 통하는 사회”라고 대답하였다(동아일보 2017/01/24). 이러한 조사결과들은 우리 사회가 철차적으로 ‘법 앞에 평등’의 원칙을 보장하고 있지만, 실제적 법 적용에는 개인의 사회경제적 지위에 따른 불평등이 심각하며, 더불어 전관예우로 상징되는 인치의 관행이 여전히 작동하고 있음을 암시한다.

(3) 권력통제 레짐과 ‘정치적 책임성’

‘권력통제’ 레짐의 본질적 기능은 정부 권력에 대한 견제 및 통제에 있다. 권력통제의 기제가 제대로 작동하기 위해서 ‘수직적 책임성’의 주요 행위자인 시민사회의 자율성, 그리고 ‘수평적 책임성’의 주요 행위자인 사법부와 의회의 독립성이 전제되어야 한다. 이 점에서 한국의 권력통제 레짐은 최근 30여 년 동안 비약적 향상을 보인 것으로 평가되고 있다. 먼

〈그림 7〉 시민사회 자율성, 사법부 독립성, 그리고 의회 효과성: 2018년



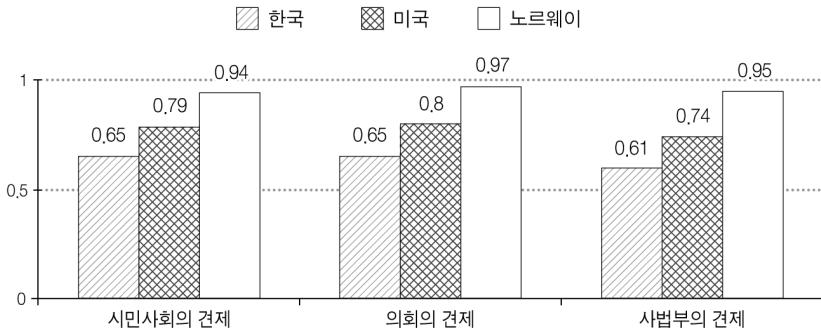
자료: IDEA, <https://www.idea.int/gsod-indices/#/indices/world-map> (2019/12/15 검색).

저 ‘수직적 책임성’과 관련하여(〈그림 7〉 참조), 한국 시민사회의 결성 및 활동의 자율성(0~1)은 민주화 이전인 1986년(0.32)에 비해 상당한 진전을 이뤄 현재(2018년) 0.78로 평가되고 있다. 하지만 미국(0.84)과 노르웨이(0.95)에 비해 한국 시민사회의 자율성은 여전히 취약한 상태이다.

다른 한편, ‘수평적 책임성’(0~1)의 경우, 사법부의 독립성은 민주화 이전인 1986년(0.30)에 비해 2018년 현재 0.65로 큰 진전을 보였으나, 미국(0.80)과 노르웨이(0.92)에 비하면 여전히 낮은 수준이다. 그리고 행정부에 대한 의회의 감시·견제 절차의 보유 수준을 뜻하는 ‘의회의 효과성’(0~1)은 1986년에 0.29에 불과했지만, 2018년에 이르러 0.78로 크게 향상되었다. 이는 미국(0.71)보다 나은 수준이나 노르웨이(0.90)에는 여전히 못 미치는 수준이다.

현실적 차원에서 권력통제 레짐의 작동은 각 행위자들의 자율성 및 독

〈그림 8〉 수직적·수평적 책임성: 시민사회, 의회, 사법부 (2018년)



자료: World Justice Project(2019).

립성뿐만 아니라, 이들이 궁극적으로 수직적·수평적 책임성의 기제를 얼마나 효과적으로 활용하느냐에 달려 있다. 이를 시민사회·의회·사법부 차원에서 살펴보면, 한국은 미국과 노르웨이에 비해 그 작동이 매우 부실한 것으로 조사되고 있다. 구체적으로, 〈그림 8〉에서 볼 수 있듯이, ‘시민사회의 정부 통제 및 견제’를 뜻하는 수직적 책임성(0~1)의 경우, 한국은 0.65로, 미국(0.79)과 노르웨이(0.94)에 훨씬 못 미치고 있다. 이러한 실태는 국가기관 간의 견제를 의미하는 수평적 책임성에서도 마찬가지이다. ‘의회에 의한 정부통제’(0~1)의 경우 한국(0.65)은 미국(0.80)과 노르웨이(0.97)에 비해 매우 낮을 뿐만 아니라, ‘사법부에 의한 정부통제’(0~1)의 경우에도 한국(0.61)은 미국(0.74)과 노르웨이(0.95)에 비해 부실한 작동상태를 보이는 것으로 평가되고 있다.

경제적 불평등의 관점에서 볼 때, 노르웨이의 권력통제 레짐이 미국과 한국에 비해 효과적으로 작동하는 것은 자연스러운 결과로 보인다. 하지

만 불평등이 상대적으로 심한 미국에 비해, 한국의 권력통제 레짐이 더욱 취약한 것은 경제적 불평등의 관점으로 설명되지 않는다. 한국의 경우, 대부분의 시민단체들이 ‘시민 없는 시민사회’의 모습을 보이고 있다는 점에 주목해야 한다. 그러한 조직적 특성은 시민사회의 재정적 취약성으로 이어져, 한국의 시민사회는 종종 외부 정치세력의 영향력 혹은 압력에 쉽게 노출될 수밖에 없는 취약한 구조에 놓여 있다. 이는 결국 시민사회의 자율성은 물론이고 수직적 권력통제 기능에 부정적인 영향을 미치고 있는 것으로 보인다.

사법부의 경우, 특혜적 관행이 문제이다. 판사로 근무한 사람이 퇴임 후에도 재임 때와 같은 대우를 받는 이른바 ‘전관예우’라는 인치적 관행이 법치주의를 근본적으로 훼손하는 ‘유전무죄·무전유죄’ 현상을 낳고, 이는 다시 사법부의 특혜적 조직 문화로 이어져 조직의 독립성 및 수평적 책임성을 약화시키는 주요 요인으로 작용하고 있다. 실제로, 2017년에 실시된 여론조사에 의하면, “유전무죄·무전유죄가 가장 심각한 분야가 어느 곳인가”라는 질문에 응답자의 65.6%가 ‘정계’를, 18.6%가 ‘재계’를, 그리고 17.6%가 ‘법조계’를 지목하였다(동아일보 2017/01/24). 이는 정치인과 기업인들의 위법에 대해 사법부가 관대할 수밖에 없는 이유이며, 나아가 정부에 대한 사법부의 견제가 부실한 배경이 되고 있다. 이러한 인치적 관행은 최근 ‘정치의 사법화’ 현상과 ‘사법의 정치화’ 현상으로 이어지는 경향을 보이고 있다. 전자의 대표적 사례가 특정 정치 관련 이슈와 관련한 재판관 구성을 둘러싼 여야 간의 치열한 다툼을 벌이는 현상이라면, 후자의 경우는 박근혜 정부하에서 사법부가 재판을 매개로 자신의 조직적 이

해를 위한 행정부와 의 암묵적 형태의 거래 시도가 그것이다.

또한 국회의 정부에 대한 견제가 취약한 것은 권력구조 차원의 ‘대통령제’와 정당정치 차원의 낮은 ‘제도화 수준’과 밀접한 관련이 있는 것으로 보인다. 먼저 권력구조의 차원에서, 의회제는 대통령제에 비해 상대적으로 수평적 책임성의 원활한 작동을 유인하는 제도적 효과를 지닌 정부 형태이다. 즉 의회제는 수상의 임기와 관계없이 언제든지 내각불신임을 통하여 새로운 내각의 구성이 가능하기 때문에 의회의 수평적 견제력을 활성화시키는 제도적 효과를 지닌 반면, 유권자가 직접 행정부의 수장을 선출하는 대통령제는 종종 ‘위임주의적 대통령직’의 사고와 행태를 조장하여 의회의 수평적 견제력을 억제하는 효과를 지닌다(Linz 1994). 이러한 제도적 유인 효과의 차이가 기본적으로 노르웨이 의회의 대정부 견제력이 미국 의회의 그것에 비해 효과적으로 작동할 수 있는 주요 배경이 되고 있다.

다른 한편, 미국처럼 대통령제를 채택하고 있음에도 한국 의회의 수평적 책임성이 미국 의회에 비해 취약한 것은 정당정치의 낮은 제도화 수준에서 연유한다. 대통령제는 입법부와 행정부가 설득과 타협의 상호작용을 통해 권력의 견제와 균형을 유지하도록 디자인된 권력구조인 까닭에 (Shugart and Carey 1992, 18-19), 수평적 책임성의 효과적 작동을 위해서는 필히 높은 수준의 정당정치의 제도화를 요구한다. 하지만 한국의 정당들은, 미국의 정당들과 달리, 잦은 이합집산으로 유권자가 집권당에 정치적 책임을 묻기 어려운 상태이며, 사회적 지지 기반이 취약한 까닭에 의원들은 특정 정치지도자(집권당의 경우 대통령, 야당의 경우 잠재적 대선 주자)의 눈치를

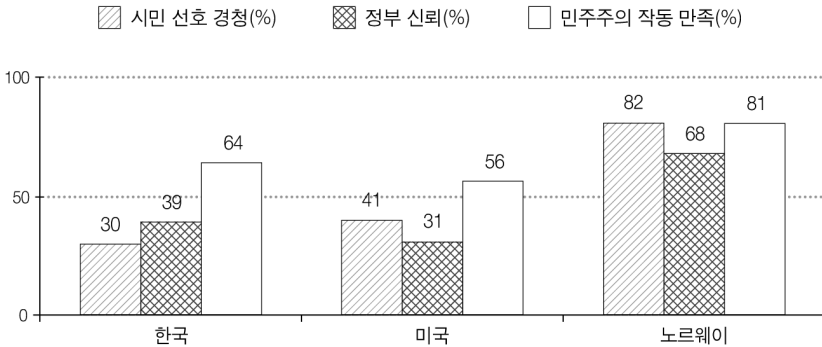
살필 수밖에 없는 구조이다(김용호 2016). 그 결과, 한국의 정당들은 입법부 차원의 정부에 대한 견제 활동에 초점을 맞추기보다는 개별 정당 차원의 정부에 대한 집권당의 ‘맹목적 지지’ 혹은 야당의 ‘무조건적 반대’라는 정파적 활동에 집중하게 되며, 극단적인 경우 야당의 ‘원의 투쟁’ 혹은 ‘등원 거부’로 의정 활동이 중단되곤 한다. 이러한 현상은 궁극적으로 의회 차원의 수평적 책임성의 정상적인 작동 자체를 어렵게 만든다. 요컨대, 한국 의회는 미국 의회처럼 정부를 견제할 수 있는 제도적 수단을 지니고 있음에도, 정당정치의 낮은 제도화 수준으로 인해 정부에 대한 견제 능력이 미국에 비해 부실할 수밖에 없는 것으로 보인다.

3) 결과적 차원의 민주주의

결과적 차원은 민주주의의 작동에 대한 일반 시민들의 평가적 인식이다. 그것은 대체로 ① 정부의 정책적 반응성(Powell 2004)과 ② 민주주의의 전반적 작동 실태에 대한 일반 시민들의 만족도(링겐 2009)로 평가된다.

정부의 반응성은 두 가지 지표로 측정될 수 있다. 그 하나는 정부 혹은 선출직 공직자들이 일반 시민들의 선호와 이해를 얼마나 경청하느냐의 수준이고, 다른 하나는 정부에 대해 일반 시민들이 얼마나 신뢰하느냐의 정도이다. 우선 “정부 혹은 선출직 공무원의 시민들의 선호 및 이해에 대한 경청 정도”를 조사한 설문조사를 살펴보면, 한국의 경우 응답자의 30%가 ‘경청하는 편’이라고 대답한 반면, 미국의 경우 41%, 그리고 노르웨이의 경우 82%가 ‘경청한다’고 응답하였다. 또한 정부에 대한 신뢰를

〈그림 9〉 결과적 차원의 민주주의: 2018년



자료: '시민선호 경청'에 대한 한국과 미국의 자료는 Pew Research Center(2019, 55), 노르웨이의 자료는 European Social Survey (<http://www.europeansocialsurvey.org/>); '정부 신뢰'의 자료는 OECD Data (<https://data.oecd.org/>); '민주주의 작동 만족' 자료에 대한 한국 데이터는 Pew Research Center(2019, 54), 미국 데이터는 American National Election Studies (<https://electionstudies.org/>), 노르웨이 데이터는 European Social Survey (<http://www.europeansocialsurvey.org/>).

묻는 설문조사의 경우, '신뢰한다'고 응답한 비율은 한국이 39%, 미국이 31%, 그리고 노르웨이가 68%인 것으로 나타났다. 전체적으로 볼 때, 정부의 반응성은 노르웨이가 월등하게 높고, 한국과 미국은 대체로 비슷한 수준을 보이고 있다.

다른 한편, 민주주의의 작동 실태에 대한 일반 시민들의 만족도의 경우, 노르웨이는 조사자의 81%가 '만족한다'고 응답하여 가장 높은 만족도를 보이고 있다. 이에 비해, 미국인들의 만족도 수준은 56%에 불과하여 한국의 64%보다 더욱 낮은 것으로 나타나고 있다.

요약하면, 결과적 차원의 민주주의의 품질 면에서 노르웨이의 '정책적 반응성'과 '민주주의 만족도'는 미국보다 월등한 것으로 나타나며, 한국의

양상은 ‘시민선호의 경칭’에서 미국보다 못하나 ‘정부 신뢰’와 ‘민주주의 만족도’에서 약간 높은 평가를 받고 있다.

4) 종합적 평가

한때 한국 사회가 본받아야 할 선진민주주의로 여겨졌던 미국 민주주의는 1980년대를 거치면서 정치 쇠퇴의 징후를 보이며, 급기야 최근에는 ‘불평등 민주주의(unequal democracy)’의 대표적 사례로 거명되고 있다(Bartels 2008). 이러한 오명을 얻게 된 데에는 ① ‘기회의 평등’만을 중시하여 빈곤 문제를 개인의 불성실한 태도로 치부하는 사회적 규범과 ② 다수제적 대통령제, 양당제, 그리고 단순 다수 의회선거제를 매개로 가속화된 경제력의 정치권력화 현상이 맞물리면서, 미국 민주주의가 사회경제적 불평등을 방치하고 ‘정치적 불평등의 고착화’를 용인한 데 연유한다(Dahl 1982, 40). 즉 풍부한 경제력에 바탕한 기득권 집단들의 ‘특권 지키기’ 현상의 심화와 더불어 사회경제적 불평등에 따른 정치적 영향력의 심각한 불균등이 결합되면서 결국 민주적 제도들의 정상적인 작동을 어렵게 만들고, 이는 다시 관료들의 무책임성, 낮은 투명성, 정부불신 등의 민주주의 질적 저하 현상을 낳고 있다(후쿠야마 2012, 30).

이에 비해, 전통적으로 ‘공동체주의’를 중시해 온 노르웨이의 경우, 정치적 영향력과 시민적 자유의 배분 문제는 중요한 사회적 관심사 가운데 하나였다(민회 2016). 이는 스칸디나비아 사회에서 발견되는 이른바 ‘안테 법칙(Janteloven)’ – 개인적 차원의 이익과 성공보다는 공동체 차원의 평등과 동질성을

강조하는 전통적 사회규범 - 의 유산으로, ‘평등주의적 개인주의(egalitarian individualism)’가 노르웨이 민주주의에 깊이 자리 잡게 만든 사회적 규범으로 작용해 왔다(Eriksen 1993, 16-17; Palamara 2016). 이와 더불어, 수직적·수평적 책임성의 원활한 작동을 촉진하는 제도적 유인 효과를 지닌 ‘비례적 선거 제도와 다당제’에 기반한 의회제는 사회경제적 불평등에 따른 시민들 간의 정치적 불평등을 완화하는 데 기여해 왔다. 그 결과, 노르웨이 민주주의는 오늘날 상대적으로 낮은 수준의 사회경제적 불평등, 그리고 높은 수준의 선거 대표성, 법의 지배, 정치적 책임성, 정부신뢰, 그리고 민주주의에 대한 만족감으로 이어지고 있다.

이는 결국, 레이파르트(Lijphart 1999)의 용어를 빌려 표현하자면, “가능한 한 많은 시민들”을 포괄하는 “자애롭고 온화한” 노르웨이 민주주의가, 일부 기득권층에 포획되어 “배타적”이고 때론 “적대적인” 모습을 보이는 미국 민주주의에 비해, 훨씬 질적으로 ‘좋은’ 민주주의임을 보여준다. 비록 한국의 신생민주주의가 비교적 짧은 기간에 상당한 수준의 절차적 민주주의를 성취하였지만, 정치적 영향력과 시민적 자유의 균등성이라는 관점에서 한국 민주주의는 노르웨이보다는 미국에 가까운 양상을 보이고 있으며 민주주의 작동과 결과의 측면에서도 미국과 유사한 패턴을 보이고 있다. 요컨대, 한국 민주주의는 노르웨이 민주주의보다는 미국의 ‘불평등 민주주의’를 닮아갈 개연성이 높은 것으로 전망된다.

4. 한국 민주주의의 질적 심화를 위한 과제

한국 민주주의의 질적 향상을 위해 무엇을 어떻게 해야 하는가? 절차 중심의 민주주의의 품질론은 안정적인 민주적 제도의 구축을 강조한다. 이에 비해, 절차적 차원뿐만 아니라 ‘정치적 사회경제적 환경’을 강조하는 민주주의의 품질론은 사회경제적 불평등의 완화를 주장한다. 즉 전자가 정치적 영향력과 자유의 불균등 배분은 보다 나은 민주적 제도의 구축을 통해 해소 가능하다는 입장을 취하는 데 비해, 후자는 정치적 영향력과 자유의 차등화는 제도 개선과 더불어 사회경제적 불평등의 완화를 통해 개선 가능하다는 입장을 취한다. 이와 관련하여, 미국의 사례는 민주적 제도만으로 ‘좋은’ 민주주의를 성취할 수 없음을 보여주는 반면, 노르웨이의 사례는 민주적 제도와 더불어 사회경제적 불평등의 완화가 ‘좋은’ 민주주의의 성취에 있어 필수적임을 보여준다. 이는 결국 한국 민주주의가 양질의 민주주의를 성취하려면, 제도의 개선과 사회경제적 불평등의 완화라는 두 측면이 동시에 병행되어야 함을 시사한다.

절차적 관점에서 볼 때, 한국 민주주의는 다음과 같은 제도적 보완이 요구되고 있다. 첫째, 선거 레짐의 경우 대표성의 공정성을 향상시키기 위한 제도 개혁, 즉 다수제 중심적 국회의원 선거제도를 비례성이 높은 선거제도로 변경해야 한다. 비록 2019년 12월 이른바 ‘준연동형 비례대표제’가 도입되었지만, 이는 비례의석의 비율(47석, 16%)이 너무 적고 연동율(연동 의석 30석, 50%) 역시 낮아, 여전히 다수제적 성격이 강한 투표제도로 ‘공정한 대표성’을 성취하기엔 불충분한 제도이다. 더구나 비례대표

의석수 늘리기를 목표로 거대 정당들의 ‘위성 정당’의 설립 및 ‘비례 연합 정당’의 창당은 선거제도 개혁의 애초 목적인 ‘공정한 대표성’을 무력화시키고 있다.

둘째, 법치주의를 위협하는 우리 사회의 각종 특혜적 규범들을 제도적으로 차단해야 한다. 그 대표적인 사례가 권력기관에 근무한 자가 퇴임 후에도 재임 때와 같은 대우를 받는 이른바 ‘전관예우’의 관행이다. 이는 각종 정치·경제적 부패를 조장함은 물론이고, 민주주의의 근간인 ‘법 앞에 평등’을 근본적으로 훼손하는 결과를 낳는다. 이를 방지하기 위해, 2011년 5월 변호사법(31조 3항)을 개정하여 판사나 검사로 재직했던 변호사가 퇴임하기 전 1년간 근무했던 법원 및 검찰청 등 국가기관의 사건을 퇴임한 뒤 1년간 수임할 수 없도록 제한하였다. 하지만 그 실효성은 아직 의문이다. 여전히 많은 국민들이 한국 사회를 ‘유전무죄·무전유죄’가 팽배한 사회로 인식하고 있다. 뿐만 아니라, 이 같은 특혜적 관행은 변호사에게만 국한된 것이 아니다. 공직 사회에는 행정 관료와 사적 이익 간의 유착이라는 또 다른 형태의 특혜적 관행들이 여전히 존재하고 있다. 이를 감안할 때, 인치적 관행을 근절하기 위한 보다 강력한 제도적 조치가 필요하다.

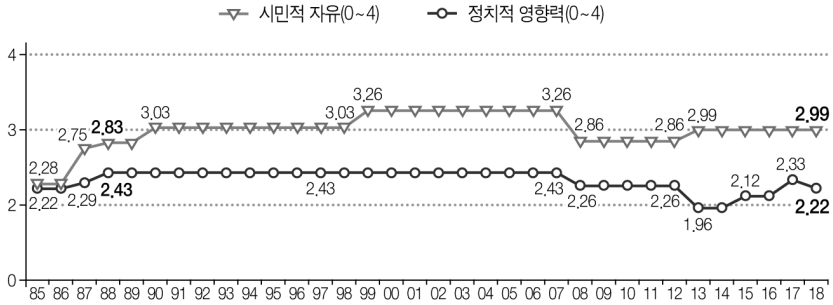
셋째, 권력통제 레짐의 정상적 작동을 위해 무엇보다도 정당정치 의 제도화가 요구된다. 왜냐하면, 정당은 선거 과정의 핵심 행위자이자 정책 결정 과정의 주요 행위자이기 때문이다. 하지만 민주화 이후 한국의 정당들은 지역주의적 경쟁 구도에 의존하여 정당의 생존을 꾀함으로써, 선거 과정과 정책 과정의 정치적 양극화를 초래하였을 뿐만 아니라, 의회 차원

의 정부 견제 기능마저 부실하게 만드는 결과를 초래하고 있다. 이 같은 현상은 정당정치의 낮은 제도화 수준에서 연유한다. 메인웨어링과 스컬리(Mainwaring and Scully 1995)가 제시한 정당 체제 제도화의 관점에서 볼 때, 한국의 정당들은 비록 정당 간의 선거 경쟁 패턴은 안정적이거나, 정당-유권자 간의 연계가 허약하며 유권자의 신뢰가 낮다. 이 때문에 한국의 정당들은 대통령을 비롯한 유력 정치지도자들을 견제·통제하지 못하고, 오히려 이들로 인해 정당이 해산되거나 재창당되는 모습을 보여왔다. 그 결과, 집권당은 의회에서 정부의 활동을 정치적으로 방어하고 정당화하는 업무를 최우선으로 삼는 반면, 야당은 정파적인 정치적 공세를 최우선적 업무로 삼는다. 이러한 정당들의 인물 중심의 정파적 행태로 인해 의회 내 여야 관계는 빈번히 제로섬 게임의 형태를 띠며, 이는 다시 의회 차원의 수평적 책임성의 원활한 작동을 어렵게 만들고 있다.

이러한 제도적 개혁과 더불어, 한국 민주주의가 양질의 수준을 확보하기 위해서는 ‘사회경제적 환경’ 역시 획기적으로 개선되어야 한다. 즉 ‘좋은’ 민주주의를 만들어가기 위해서는 제도적 보완뿐만 아니라, 정치적 영향력과 자유의 불균등한 배분을 완화하는 사회경제적 민주화도 함께 병행되어야 한다. 이는, 민주화 이후 상당 수준의 절차적 진전에도 불구하고 한국 민주주의가 오랜 기간 동안 발육 부진의 정체 상태에 빠져 있다는 점을 감안할 때, 매우 중요한 대목임에 틀림없다.

〈그림 10〉은 사회경제적 지위에 따른 정치적 영향력 및 시민적 자유의 차등화 현상의 변화 추이를 보여준다. 이에 따르면, 민주화 직후인 1988년에 2.83이던 ‘사회경제적 지위에 따른 시민적 자유의 차등화’ 수준은 그

〈그림 10〉 사회경제적 지위에 따른 정치적 영향력과 시민적 자유

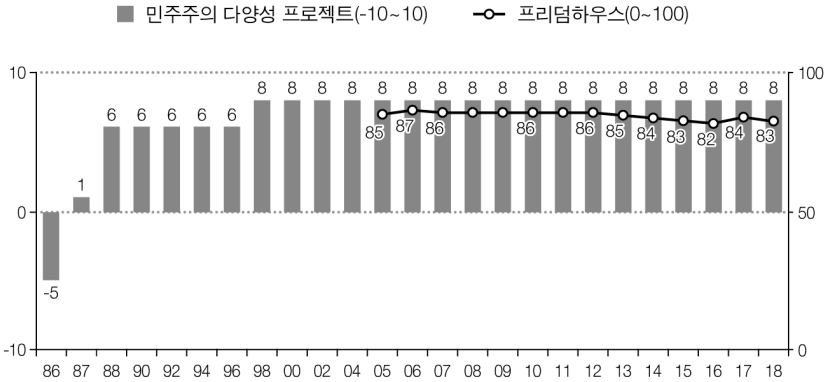


자료: Varieties of Democracy Project, <https://www.v-dem.net/en/data/data-version-9> (2019/12/3 검색).

로부터 30년이 지난 2018년에 2.99로 평가되어 0.16 포인트 정도 약간 향상되었지만, 가난한 사람들이 누리는 시민적 자유는 부자들에 비해 여전히 취약한 상태에 머물고 있다. 다른 한편, ‘사회경제적 지위에 따른 정치적 영향력의 차등화’는 전혀 개선될 기미를 보이지 않고 있다. 1988년 2.43으로 평가되었던 정치적 영향력의 차등화 수준은 2018년에 2.22로 평가되어, 오히려 차등화 수준이 0.21 포인트 정도 높아지는 모습을 보이고 있다. 전체적으로 볼 때, 이러한 평가들은 민주화 이후 지난 30여 년 동안 정치적 영향력과 시민적 자유의 차등화 현상이 전혀 개선되지 않았음을 뜻한다.

이러한 차등화 현상은 한국 민주주의가 더 이상 질적 발전을 하지 못하고 일정한 범위 내에서 등락을 반복하는 일종의 발육 부진 상태에 빠지게 된 주요 원인으로 보인다. 〈그림 11〉에서 볼 수 있듯이, 민주주의 다양성 프로젝트의 스코어(-10~10)는 1998년에 6점에서 8점으로 향상된 이후 지

〈그림 11〉 한국 민주주의 품질의 변화 추이



자료: Freedom House, <https://www.freedomhouse.org/content/freedom-world-data-and-resources> (2019/12/15 검색); Varieties of Democracy Project, <https://www.v-dem.net/en/analysis/MapGraph> (2019/12/15 검색).

금까지 8점에 머물고 있는 반면, 프리덤하우스의 스코어(0~100)는 2005년 85점에서 출발하여 등락을 반복하면서 2018년에는 83점의 평가를 받아 한국 민주주의의 질적 수준이 오히려 약간 후퇴하였음을 보여준다.

사회경제적 불평등의 관점에서 볼 때, 작금의 한국 민주주의는 매우 우려스러운 상태에 있다. 통계청 설문조사에 의하면, 우리 사회에서 일생 동안 노력해도 개인의 사회경제적 지위가 상승할 가능성이 ‘낮다’고 대답한 비율이 2009년에 41.1%, 2011년에 58.7%, 2015년에 62.2%, 그리고 2017년에 65.0%로 지속적으로 늘고 있다. 뿐만 아니라, 자식 세대의 사회경제적 지위 상승 가능성에 대해 ‘낮다’고 대답한 비율 역시 2009년에 30.8%, 2011년에 42.9%, 2015년에 50.7%, 그리고 2017년에 55.0%로 꾸

준히 증가하는 추세를 보이고 있다(통계청 2009; 2015; 2017). 이 같은 일반 시민들의 인식은 사회경제적 불평등에서 연유하는 정치적 영향력과 시민적 자유의 차등화 현상이 가까운 미래에도 계속될 가능성이 높으며, 이에 따라 한국 민주주의의 질적 후퇴 혹은 정체가 불가피함을 암시한다. 이러한 점들은 한국 민주주의의 질적 도약을 위해서는 사회경제적 차원의 민주화가 절실함을 뜻한다.

5. 결론

한국 민주주의가 사회경제적 불평등에 따른 정치적 영향력과 자유의 불균등한 배분을 개선하려면 무엇을 어떻게 해야 하는가? ‘좋은’ 민주주의에 관한 최근의 논의들은 두 가지 서로 다른 개선 방안을 제시한다. 그 하나는 지속적인 제도 개선을 통한 안정적인 민주주의의 구축이 정치적 불평등 문제의 해소를 가능하게 한다는 입장인 반면, 다른 하나는 제도 개선은 물론이고 사회경제적 불평등의 완화가 정치적 불평등 문제의 교정에 필수적이라는 입장이다. 본 논문의 노르웨이와 미국 민주주의에 대한 비교 분석은 후자의 접근이 ‘좋은’ 민주주의를 만들어가는 데 있어 보다 적실하며 효과적임을 보여준다. 즉 민주적 제도의 개선과 더불어 사회경제적 불평등의 완화가 함께 동반될 때 비로소 ‘좋은’ 민주주의를 효과적으로 성취할 수 있다는 것이다. 이 점에서 본 논문의 분석 결과는 다음과 같은 시사점을 제공한다.

첫째, 이론적 함의로, 절차 중심의 ‘민주주의 품질론’이 지나치게 정치 체제에만 초점을 맞추는 내용적 편협성과 방법론적 문제점을 지니고 있다는 점이다. 즉 절차 중심의 품질론은 민주적 제도의 안정성과 기능성에만 주목하여 민주주의의 본질적 가치의 성취 여부에 대해 상대적으로 등한시하는 한계를 보인다. 이는 결국 한 나라의 민주주의 질적 수준에 대한 평가는 정치체제뿐만 아니라, 정치체제를 감싸고 있는 사회경제적 환경에 대한 분석이 함께 동반될 때 ‘좋은 민주주의’를 위한 보다 적실성 있는 대안 제시가 가능함을 시사한다.

둘째, 실천적인 측면으로, 한국 민주주의가 지속 가능하려면 미국 민주주의의 모델보다는 노르웨이를 비롯한 스웨덴·핀란드 등의 스칸디나비아 국가들의 민주주의 모델을 본보기로 삼아야 한다는 점이다. 이와 관련하여, 다수제적 선거제도와 양당제 그리고 대통령제에 기반한 미국 민주주의는, ‘기회의 평등’을 강조하는 사회규범과 맞물리면서, 사회경제적 약자들의 정치적 목소리를 약화 혹은 배제하는 제도적 효과를 초래하고 있으며, 이는 결국 민주주의의 질적 저하와 사회경제적 불평등의 고착화라는 악순환을 낳고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 이에 비해, 노르웨이 민주주의는 사회경제적 약자들의 선호가 상대적으로 용이하게 정치과정에 반영될 수 있는 비례제적 의회제에 바탕하고 있으며, 이는 다시 ‘공동체주의’적 사회규범과의 상승작용을 통해 사회경제적 불평등에 따른 정치적 영향력의 불균등을 최소화시키고 있다. 이러한 미국과 노르웨이의 사례 비교는 정치적 제도 개선과 더불어 사회경제적 차원의 민주화를 통한 불평등의 완화가 한국 민주주의의 질적 향상을 위해 필수적임을 시사

한다.

요컨대, 한국 민주주의가 ‘좋은’ 민주주의를 향해 나아가기 위해서는 권력구조의 재편 혹은 부분체제의 제도적 개선과 더불어, 사회경제적 불평등을 완화하는 사회경제적 차원의 민주화가 필히 동반되어야 한다.

~~2016~~

참고문헌

- 권혁용·한서빈. 2018. “소득과 투표참여의 불평등.” 『정부학연구』 24권 2호, 61-84.
- 김용철. 2016. “한국 민주주의의 품질.” 『현대정치연구』 9권 2호, 31-61.
- 김용호. 2016. “민주화 이후 한국 정당정치의 제도화 연구를 위한 예비적 고찰.” 『미래정치연구』 6권 1호, 5-25.
- 동아일보. 2017/1/24. “유전무죄·무전유죄: 여전히 돈 없고 뺨 없으면 서럽다.”
- 링겐, 스타인(Ringen, Stein). 2009. 『민주주의, 무엇을 위한 것인가』. 권혁주 외 공역. 법문사.
- 민희. 2016. “노르웨이 민주주의의 가치와 실천.” 『법학연구』 7, 131-150.
- 신광영. 2016. “한국사회 불평등과 민주주의.” 한국사회학회 심포지움 논문집, 73-95.
- 신진욱. 2015. “불평등과 한국 민주주의의 질.” 『한국사회정책』 22권 3호, 9-39.
- 윤광일. 2018. “선거민주주의의 질.” 박종민·마인섭 편. 『한국 민주주의의 질』. 박영사, 75-114.
- 최진욱. 2018. “한국의 민주주의와 부패.” 박종민·마인섭 편. 『한국 민주주의의 질』. 박영사, 187-223.
- 통계청. 2009·2015·2017. 『사회조사결과』.
- 헌법재판소. 2016. “보도자료.” <https://www.ccourt.go.kr/cckhome/kor/ccourt/pressrelease/selectPressrelease.do#> (2016/11/1 검색).
- 후쿠야마, 프랜시스(Fukuyama, Francis). 2012. 『정치질서의 기원』. 함규진 옮김. 웅진지식하우스.

- Bartels, Larry M. 2008. *Unequal Democracy*. Princeton: Princeton University Press.
- Beetham, David. 2004. "Freedom As the Foundation." *Journal of Democracy*. 15(4), 61-75.
- _____. 2005. *Democracy: A Beginner's Guide*. Oxford: Oneworld.
- Croissant, Aurel. 2015. "Quo Vadis Korean Democracy?" *EAP Policy Debates*, 22, 1-6.
- Dahl, Robert A. 1971. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.
- _____. 1982. *Dilemmas of Pluralist Democracy*. New Haven: Yale University Press.
- _____. 2000. *On Democracy*. New Haven: Yale University Press.
- _____. 2006. *On Political Equality*. New Haven: Yale University Press.
- Diamond, Larry. 2013. "Introduction." in *Democracy in East Asia: A New Century*, edited by Larry Diamond, Marc F. Plattner, and Yun-han Chu, ix-xxx. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Diamond, Larry and Leonardo Morlino. 2005. "Introduction." in *Assessing the Quality of Democracy*, edited by Larry Diamond and Leonardo Morlino, ix-xliii. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Drèze, Jean and Amartya Sen. 2002. "Democratic Practice and Social Inequality in India." *Journal of Asian and African Studies*, 37(2), 6-37.
- Dubrow, Joshua Kjerulf. 2007-8. "Guest Editor's Introduction: Defining Political Inequality Within a Cross-National Perspective." *International Journal of Sociology*, 37(4), 3-9.
- Eriksen, Thomas H. 1993. "Being Norwegian in a Shrinking World: Reflection on Norwegian Identity." in *Continuity and Change: Aspects of Contemporary Norway*, edited by Anne Cohen Kiel, 11-38. Oslo: Scandinavian University Press.
- Gilens, Martin. 2005. "Inequality and Democratic Responsiveness." *Public Opinion Quarterly*, 69(5), 778-796.
- Hahm, Chai-bong. 2008. "Korea's Miraculous Democracy." *Journal of Democracy*, 19(3), 128-142.
- Houle, Christian. 2018. "Does Economic Inequality Breed Political Inequality?" *Democratization*, 25(8), 1500-1518.

- Lijphart, Arend. 1997. "Unequal Participation: Democracy's Unresolved Dilemma." *American Political Science Review*, 91(1), 1-14.
- _____. 1999. *Patterns of Democracy*. New Haven: Yale University Press.
- Linz, Juan J. 1994. "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?" in *The Failure of Presidential Democracy*, edited by Juan J. Linz and Arturo Valenzuela, 3-87. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Mainwaring, Scott and Timothy R. Scully. 1995. "Introduction: Party Systems in Latin America." in *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, edited by S. Mainwaring and T. R. Scully, 1-34. Stanford: Stanford University Press.
- Morlino, Leonardo. 2004. "'Good' and 'Bad' Democracies: How to Conduct Research into the Quality of Democracy." *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, 20(1), 5-27.
- Munck, Gerardo L. 2014. "What Is Democracy? A Reconceptualization of the Quality of Democracy." *Democratization*, 23(1), 1-26.
- Norris, Pippa and Max Grömping. 2019. *Electoral Integrity Worldwide*. Sydney: University of Sydney.
- O'Donnell, Guillermo. 1999. "Polyarchies and the (Un)Rule of Law in Latin America." in *The Role of Law and the Underprivileged in Latin America*, edited by Juan Méndez et al., 303-337. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- _____. 2004. "Human Development, Human Rights, and Democracy." in *The Quality of Democracy: Theory and Applications*, edited by Guillermo O'Donnell, Jorge V. Cullell and Osvaldo M. Iazzetta, 9-71. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Palamara, Daniel R. 2016. "Social Status in Norway and the Law of 'Jante': An Analysis of ISSP Social Inequality Data." *European Journal of Interdisciplinary Studies*, 8(1), 1-21.
- Pew Research Center. 2019. *Many Across the Globe Are Dissatisfied With How Democracy Is Working*. <https://www.pewresearch.org/global/2019/04/29/many-across-the-globe-are-dissatisfied-with-how-democracy-is-working/> (2020.1.4. 검색)
- Powell, G. Bingham. 2004. "The Quality of Democracy: The Chain of Responsiveness."

- Journal of Democracy*, 15(4), 91-105.
- Rosset, Jan, Nathalie Giger and Julian Bernauer. 2013. "More Money, Fewer Problems? Cross-Level Effects of Economic Deprivation on Political Representation," *West European Politics*, 36(4), 817-835.
- Rueschemeyer, Dietrich. 2004. "The Quality of Democracy: Addressing Inequality." *Journal of Democracy*, 15(4), 76-90.
- Schattschneider, E. E. 1960. *The Semisovereign People: A Realist's View of Democracy in America*. New York: Holt, Reinhart and Winston.
- Schumpeter, Joseph. 1943. *Capitalism, Socialism, and Democracy*. New York: Harper and Brothers.
- Shugart, Matthew Soberg and Hohn M. Carey. 1992. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. New York: Cambridge University Press.
- Solt, Frederick. 2010. "Does Economic Inequality Depress Electoral Participation? Testing the Schattschneider Hypothesis." *Political Behavior*, 32, 285-301.
- Stiglitz, Joseph E. 2012. *The Price of Inequality*. New York: W.W. Norton & Company.
- World Justice Project. 2019. *Rule of Law Index 2019*. <https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/ROLI-2019-Reduced.pdf> (2020.1.3. 검색)

Abstract

Socioeconomic Inequality and Korean Democracy:

Is It a 'Good' Democracy?

Kim, Yong Cheol

Chonnam National University, Professor

Why does Korean democracy still remain as a 'defective democracy' despite its progress in democracy's procedural aspects? To answer this question, this study focuses on the differences in political equality, which should be enjoyed by all citizens equally, depending on the socioeconomic status of individuals. The persistence of such socioeconomic inequality can lead democracy to become a mechanism for justifying the needs and interests of those with high socioeconomic status, thereby working as a means of democratically excluding the preferences and demands of those with low socioeconomic status. This structural weakness of Korean democracy is the fundamental obstacle for improving the quality of Korean democracy. For Korean democracy to move toward a 'good' democracy, it is imperative for Korea to realize institutional improvements and socioeconomic democratization for mitigating socioeconomic inequalities.

■ **Keyword:** 'Good' Democracy, Korean Democracy, Socioeconomic Inequality, Political Equality, Socioeconomic Democratization

투고: 2020/03/24 심사: 2020/04/21 확정: 2020/05/11