

대립 정치에 의한 한국 민주주의 후퇴

지병근

조선대학교 정치외교학과 교수

조선대학교 정치외교학과 교수로 재직하고 있으며
민주주의에 대한 시민 인식과 선거행태에 관한 연구를 수행하고 있다.
현재 한국지방정치학회와 호남정치학회 회장이다.

대립 정치에 의한 한국 민주주의 후퇴

지병근

조선대학교 정치외교학과 교수

이 글은 최근 발표된 Economist Intelligence Unit(이하 EIU)의 2022년 민주주의 지수를 이용하여 아시아를 비롯한 세계 민주주의의 현황을 살펴보고 한국 민주주의의 성과와 한계를 논한 것이다. 한국의 민주주의 지수는 2021년 8.16에서 8.03으로, 순위는 16위에서 24위로 하락했다. 특히 한국은 민주주의 지수의 하위 지수인 정치문화 지수가 1.25이나 하락하였다. 이는 한국 정치가 정적을 제거하기 위한 '대립정치'에서 벗어나지 못하고 시민들의 정치혐오와 민주주의에 대한 불신으로 이어지면서 나타난 민주주의 후퇴 현상을 반영한 것이라고 할 수 있다. 이를 복원하기 위해서는 행정부와 국회가 상호 존중하는 정치문화를 정착시키고 견제와 균형의 원리를 실현하려는 노력이 필요하다.

EIU가 평가한 세계 각국의 민주주의

이 글은 Economist Intelligence Unit(이하 EIU)의 2022년 민주주의 지수를 이용하여 아시아를 비롯한 세계 민주주의의 현황을 살펴보고 한국 민주주의의 후퇴 경향을 논하고자 하였다. 이미 잘 알려져 있듯이 세계적으로 민주주의 후퇴(democratic backsliding)가 21세기 초부터 시작되어 많은 이들로부터 주목을 받아왔으며, 최근에는 민주주의 회복력(democratic resilience)에 관한 논의로 이어지고 있다(Laebens and Lührmann 2021; Merkel and Anna Lührmann 2021). EIU가 개발하여 2006년부터 공개되고 있는 민주주의 지수는 전문가 평가와 세계가치조사(World Value Survey)를 비롯한 신뢰도 높은 여론조사자료(시민의 정당 신뢰, 시위와 같은 정치 참여, 정치체제 선호 등)를 활용하여 세계 각국의 정치체제를 0~10점 범위 내에서 점수를 부여한 것으로 국가 간 비교 분석은 물론 추이 분석에도 널리 활용되고 있다(EIU 2023). 2022년에는 노르웨이가 총점 9.81점으로 전세계 1위를 차지하였다.

EIU가 최근 발표한 2022년 보고서에 따르면 조사 대상에 포함된 167개 국가(2개 부속 지역 포함) 가운데 "완전한 민주국가"는 한국을 포함하여 24개국(14.4%)에 불과하다. 그런데 이 국가들에 거주하는 인구는 세계 인구의 8.0%로 "결함이 있는 민주국가"에 속하는 48개국(14.4%)의 인구(세계 인구의 37.3%)를 합산하더라도 절반 이하의 인류만이 최소한의 민주주의를 향유하고 있다고 할 수 있다.

<표 1> 2022년 대륙별 네 가지 정치체제 유형에 속하는 국가의 수와 비율(%)

| 지역 | 완전 민주 Full democracy | 결함 민주 Flawed democracy | 혼합 체제 Hybrid regime | 권위주의 Authoritarian | 전체 |
|--------------|-------------------------|---------------------------|------------------------|-----------------------|-------|
| 북미 | 1 | 1 | 0 | 0 | 2 |
| | 50.0 | 50.0 | 0 | 0.0 | 100.0 |
| 서유럽 | 14(+2) | 6(-2) | 1 | 0 | 21 |
| | 66.7 | 28.6 | 4.8 | 0.0 | 100.0 |
| 중남미 | 3(+1) | 9(-2) | 8(+1) | 4 | 24 |
| | 12.5 | 37.5 | 33.3 | 16.7 | 100.0 |
| 아시아 | 5 | 9(-1) | 7(+1) | 7 | 28 |
| | 17.9 | 32.1 | 25.0 | 25.0 | 100.0 |
| 동유럽 | 0 | 16 | 4 | 8 | 28 |
| | 0.0 | 57.1 | 14.3 | 28.6 | 100.0 |
| 중남부 아프리카 | 1 | 6 | 14 | 23 | 44 |
| | 2.3 | 13.6 | 31.8 | 52.3 | 100.0 |
| 중동/ 북아프리카 | 0 | 1 | 2 | 17 | 20 |
| | 0.0 | 5.0 | 10.0 | 85.0 | 100.0 |
| 전체 | 24(+3) | 48(-5) | 36(+2) | 59 | 167 |
| | 14.4 | 28.7 | 21.6 | 35.3 | 100.0 |

주: 볼드체는 과반 점유 정치체제의 수와 비율(%), 괄호 안은 2021년 대비 국가 수 증감

※ 출처: The Economist Intelligence Unit, Democracy Index 2022

더구나 “완전한 민주국가”는 서유럽에 편중되어 있다. 서유럽의 21개국 가운데 14개국이 완전한 민주국가에 속하며, 6개국(그리스, 포르투갈, 말타, 이탈리아, 벨지움, 사이프러스)이 “결함이 있는 민주국가”, 터키가 “혼합 정체”에 속한다. 북미의 2개국 가운데 캐나다는 완전한 민주국가이지만 미국은 결함이 있는 민주국가로 분류되고 있다. 중남미의 24개국 가운데 3개국(우루과이, 코스타리카, 칠레)만이 완전 민주국가이며, 대다수 국가들은 결함이 있는 민주국가 혹은 혼합체제이며, 4개국(아이티, 쿠바, 니카라과, 베네주엘라)이 권위주의의 국가이다.

동유럽의 경우에는 28개국 가운데 완전 민주국가는 하나도 없으며, 대부분 결함이 있는 민주국가(16개국, 57.1%)이다. 동유럽 국가들 가운데 혼합정체가 4개국이며 권위주의의 국가는 러시아와 우즈베키스탄을 포함한 8개국(28.6%)이다. 아프리카와 중동/북아프리카의 경우 거의 모든 국가가 권위주의 혹은 혼합정체 국가이다. 아프리카 44개국과 중동의 20개국 가운데 각

아시아의 민주주의

각 23개국(52.3%)과 17개국(85.0%)이 권위주의의 국가이다. 아프리카에서 모리티우스를 제외하면 완전한 민주국가는 없으며, 중동/북아프리카에는 전혀 없다.

민주주의 지수를 구성하는 하위 지수, 즉 선거과정, 정부기능, 정치참여, 정치문화, 시민자유 등에서도 몇가지 주목할 만한 차이가 대륙들 사이에 있다. 첫째, 아시아의 경우 하위 지수의 값들이 모두 5점 대에 고르게 분포되어 있다. 이와는 대조적으로 중남미의 경우 선거과정 지수가 7.19인 반면 정치문화 지수는 4.12로 현저히 낮다. 둘째, 아시아의 경우 정부기능 지수가 5.58로 세계 평균인 4.70보다 0.88만큼 높으며, 유럽과 북미 다음으로 높다. 반면, 사하라 이남 아프리카와 중동/북아프리카는 정부기능 지수가 각각 3.10과 2.68로 다른 지역에 비해서 현저히 낮다.

EIU 조사에서 아시아의 28개국 가운데 완전한 민주국가가 5개국(17.9%)으로 유럽 다음으로 많다. 그러나 아시아에서 권위주의의 국가가 중국, 아프가니스탄, 북한, 라오스, 캄보디아, 베트남, 미얀마 등 7개국이나 되어 이들과 혼합 정체인 7개국을 합산한 비율(50.0%)은 아프리카(95.0%)와 중동(84.1%) 다음으로 많다. 167개국의 민주주의 지수 평균은 5.29로 2021년보다 0.01 상승했지만, 아시아 국가들의 민주주의 지수 평균은 5.46으로 2021년과 같다. 이는 북미, 유럽, 중남미보다는 낮지만, 동유럽, 사하라 이남 아프리카, 중동/북아프리카보다는 높은 것이다.

2022년 태국, 스리랑카, 캄보디아 등 3개국은 2021년에 비해 민주주의 지수가 각각 0.62, 0.33, 0.28 증가하여 167개국 가운데 민주주의가 가장 많이 성장한 10개국에 포함된 반면, 홍콩(2015년 6.50 최상)은 0.31 감소하여 가장 많이 후퇴한 10개국에 속한다. 태국은 야당의 활동 폭이 넓어지고 분리주의 운동이 감소하면서 아시아뿐만 아니라 167개국 가운데 민주주의 지수가 가장 많이 상승하였다. 이와 달리 홍콩, 중국, 호주, 한국, 몽고, 싱가포르, 피지, 부탄, 파키스탄, 베트남, 미얀마, 파푸아뉴기니 등 아시아 국가들의 절반에 가까운 12개국의 민주주의 지수가 감소하였다. 특히, 파푸아뉴기니는 정부가 기독교 정체성을 헌법에 넣으려는 정책을 추진하여 결합 있는 민주주의에서 혼합체제로 추락하였다. 한편, 2021년 발생한 쿠데타로 민주주의가 크게 후퇴했던 아프가니스탄과 미얀마의 민주주의 지수는 별다른 진전을 보이지 못하였다. EIU는 아시아에서 민주주의를 향한 다양한 변화의 시도가 별다른 진전을 이루지 못한 이유가 시민들의 분노가 정치적 권리를 보호하는 제도 개혁과 정부의 책임성 강화, 공직 부패의 근절 등으로 이어지지 못하였기 때문으로 진단하였다(EIU 2023, 48).

<표 2> 아시아 국가들의 민주주의 지수(EIU, 2022년)

| 지역 순위 | 국가명 | 종합 지수 | 종합 지수 (2021) | 세계 순위 | 선거 과정 | 정부 기능 | 정치 참여 | 정치 문화 | 시민 자유 | 정치 체제 |
|-------|------------------|-------|--------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 1 | New Zealand | 9.61 | 9.37 | 2 | 10.00 | 9.29 | 10.00 | 8.75 | 10.00 | 완전 |
| 2 | Taiwan | 8.99 | 8.99 | 10 | 10.00 | 9.64 | 7.78 | 8.13 | 9.41 | 완전 |
| 3 | Australia | 8.71 | 8.90 | 15 | 10.00 | 8.57 | 7.78 | 7.50 | 9.71 | 완전 |
| 4 | Japan | 8.33 | 8.15 | 16 | 9.17 | 8.57 | 6.67 | 8.13 | 9.12 | 완전 |
| 5 | South Korea | 8.03 | 8.16 | 24 | 9.58 | 8.57 | 7.22 | 6.25 | 8.53 | 완전 |
| | 2021년 | | 8.16 | 16 | 9.58 | 8.57 | 7.22 | 7.50 | 7.94 | 완전 |
| 6 | Malaysia | 7.30 | 7.24 | 40 | 9.58 | 7.86 | 7.22 | 6.25 | 5.59 | 결함 |
| 7 | Timor-Leste | 7.06 | 7.06 | 44 | 9.58 | 5.93 | 5.56 | 6.88 | 7.35 | 결함 |
| 8 | India | 7.04 | 6.91 | 46= | 8.67 | 7.50 | 7.22 | 5.63 | 6.18 | 결함 |
| 9 | Philippines | 6.73 | 6.62 | 52 | 9.17 | 5.00 | 7.78 | 4.38 | 7.35 | 결함 |
| 10 | Indonesia | 6.71 | 6.71 | 54 | 7.92 | 7.86 | 7.22 | 4.38 | 6.18 | 결함 |
| 11 | Thailand | 6.67 | 6.04 | 55 | 7.42 | 6.07 | 8.33 | 5.63 | 5.88 | 결함 |
| 12 | Sri Lanka | 6.47 | 6.14 | 60 | 7.00 | 5.71 | 7.22 | 6.25 | 6.18 | 결함 |
| 13 | Mongolia | 6.35 | 6.42 | 66 | 8.75 | 5.36 | 6.11 | 5.63 | 5.88 | 결함 |
| 14 | Singapore | 6.22 | 6.23 | 70 | 4.83 | 7.86 | 4.44 | 7.50 | 6.47 | 결함 |
| 15 | Bangladesh | 5.99 | 5.99 | 73 | 7.42 | 6.07 | 5.56 | 5.63 | 5.29 | 혼합 |
| 16 | Papua New Guinea | 5.97 | 6.10 | 74 | 6.92 | 6.07 | 3.89 | 5.63 | 7.35 | 혼합 |
| 17 | Fiji | 5.55 | 5.61 | 83 | 6.58 | 5.00 | 5.56 | 5.63 | 5.00 | 혼합 |
| 18 | Bhutan | 5.54 | 5.71 | 84 | 8.75 | 5.93 | 3.33 | 5.00 | 4.71 | 혼합 |
| 19 | Hong Kong | 5.28 | 5.60 | 88 | 2.75 | 3.29 | 5.56 | 6.88 | 7.94 | 혼합 |
| 20 | Nepal | 4.49 | 4.41 | 101 | 4.83 | 5.36 | 4.44 | 2.50 | 5.29 | 혼합 |
| 21 | Pakistan | 4.13 | 4.31 | 107 | 5.67 | 5.00 | 2.78 | 2.50 | 4.71 | 혼합 |
| 22 | Cambodia | 3.18 | 2.90 | 121 | 0.00 | 3.21 | 5.00 | 5.63 | 2.06 | 권위 |
| 23 | Vietnam | 2.73 | 2.94 | 138 | 0.00 | 3.93 | 3.33 | 3.75 | 2.65 | 권위 |
| 24 | China | 1.94 | 2.21 | 156= | 0.00 | 3.21 | 2.78 | 3.13 | 0.59 | 권위 |
| 25 | Laos | 1.77 | 1.77 | 159 | 0.00 | 2.86 | 1.67 | 3.75 | 0.59 | 권위 |
| 26 | North Korea | 1.08 | 1.08 | 165 | 0.00 | 2.50 | 1.67 | 1.25 | 0.00 | 권위 |
| 27 | Myanmar | 0.74 | 1.02 | 166 | 0.00 | 0.00 | 0.56 | 3.13 | 0.00 | 권위 |
| 28 | Afghanistan | 0.32 | 0.32 | 167 | 0.00 | 0.07 | 0.00 | 1.25 | 0.29 | 권위 |
| 아시아 | - | 5.46 | 5.46 | - | 5.88 | 5.58 | 5.24 | 5.25 | 5.37 | - |
| 세계 | - | 5.29 | 5.28 | - | 5.59 | 4.70 | 5.44 | 5.32 | 5.43 | - |

붉은 색은 2021년 대비 하락한 지수

※ 출처: The Economist Intelligence Unit, Democracy Index 2022

한국의 민주주의

다행스럽게도 한국은 세계적으로 24개에 불과한 완전한 민주국가에 속하며, 아시아에서는 뉴질랜드, 대만, 호주, 일본 다음으로 5위를 차지하였다. 그러나 이는 2021년 한국이 16위(8.16)에서 같은 범주에 속하는 국가들 가운데 최하위인 24위(8.03)로 추락한 점을 고려하면 실망스러운 성적이 아닐 수 없다. 1987년 민주화 이후 이제 35년이 지나가며 더 이상 ‘신생’ 민주주의 국가라는 수식어를 달기가 무색해진 시점이 되었음에도 불구하고, 한국은 ‘막차’로 ‘완전한 민주주의’에 겨우 합류한 것이다.

<그림 1> 아시아 ‘완전 민주’ 국가들의 민주주의 지수 변화(2006~2022)



※ 출처: The Economist Intelligence Unit, Democracy Index 2022

한국의 EIU 민주주의 지수가 하락한 것은 이 지수의 5가지 하위 지수, 즉 선거과정, 정부기능, 정치참여, 정치문화, 시민의 자유 가운데 정치문화 지수가 크게 하락했기 때문이다. 2021년 한국의 정치문화는 7.50이었는데 2022년에는 6.25로 1.25나 하락하였다. 다른 지수들은 거의 변화가 없었고, 시민 자유가 7.94에서 8.53으로 상승하였다는 점에서, 만약 정치문화 지수가 2021년과 동일한 수준을 유지하였다면, 한국의 민주주의 지수는 8.28로 세계 18위인 영국과 같은 순위를 얻을 수 있었다(아시아에서는 순위 변동 없음).

그렇다면 한국은 왜 이처럼 정치문화에 대한 평가가 나빠졌을까? EIU의 정치문화 지수는 “사회적 합의의 정도, 의회나 선거를 우회한 강력한 지도자, 군, 기술관료에 의한 지배에 대한 인식, 민주주의에 대한 신뢰와 지지 정도 등”에 관한 8개 질문을 이용해 측정한다(김형철 2022).¹

¹ 시민의 자유와 관련한 질문에는 1) 자유로운 온라인 매체의 존재, 2) 자유로운 오프라인 매체의 존재, 3) 표현과 시위의 자유, 4) 공공이슈에 대한 다양한 의견으로 공개적이고 자유로운 토론, 5) 인터넷에 대한 접근의 정치적 제한, 6) 전문가 조직과 노조 설립의 자유, 7) 청원 권한, 8) 국가에 의한 고문 사용, 9) 사법부의 독립성, 10) 종교에 대한 관용과 종교적 표현의 자유, 11) 법적 평등, 12) 사회보장, 13) 재산권 보호와 사기업에 대한 정부의 부적절한 영향력으로부터의 자유, 14) 개인의 자유, 15) 인권 보호, 16) 인종·피부색·종교 차별, 17) 시민의 자유에 대한 정부의 위협 등이 포함된다.

보다 구체적으로 EIU가 정치문화를 측정하기 위해 이용한 질문에는 1) 안정적이고 제대로 작동하는 민주주의를 지탱하는 사회적 합의와 유대감, 2) 의회와 선거를 거치지 않은 강한 지도자, 3) 군부 통치, 4) 전문가와 기술관료 등에 의한 통치 선호, 5) 공공질서를 유지하는데 민주주의가 맞지 않는다는 믿음, 6) 민주주의가 경제 성과를 촉진한다는 믿음, 7) 민주주의 지지, 8) 정교분리 등을 포함한다. 참고로 이들은 1990년대 초반 동구 사회주의 체제들이 연속적으로 붕괴하며 소위 '제4의 민주화 물결'이 발생한 이후 사회보장체제의 붕괴와 민족 갈등으로 민주주의에 대한 시민들의 지지가 약화되면서 일부 국가들이 구체제로 회귀할 것이라는 우려가 제기되면서 각국의 민주주의 공고화 수준을 측정하기 위해 학계에서 널리 활용했던 질문들이다. 2022년 한국에서 정치문화 지수가 하락하였다는 것은 민주주의의 가치와 리더십에 대한 시민들의 믿음이 약해졌다는 것을 의미한다(EIU 2023, 46). EIU 보고서는 '대립정치 (confrontational politics)'가 한국 민주주의 후퇴의 징후라는 것이라는 점을 지적한다. 정치인들이 합의를 도출하고 타협하기보다, "정적을 쓰러뜨리기에 정치적 에너지를 집중"하고 있으며, 이로 인해 민주주의에 대한 믿음이 약화되고 더 나아가 시민들이 "군부나 강한 지도자에 의한 통치"를 지지하는 경향이 강화되고 있다는 것이다(EIU 2023, 49).

그동안 신생민주주의 국가들 가운데 가장 성공적으로 민주주의를 공고화하였다고 알려진 한국에서 최근 민주주의가 후퇴한 것은 주목할 만한 현상이다. 더구나 지난 2016-17년 당시 박근혜 대통령을 탄핵하며 민주주의 회복력(democratic resilience)을 보여준 한국에서 이러한 현상이 나타난 것은 그 원인과 예방책을 규명하는 데에 중요한 함의를 던져준다.

2022년 한국 민주주의의 후퇴는 문재인 정부 시기 국민들이 기대했던 정치개혁이 지지부진하였고, 제20대 대선 과정에서 여야 간 정치적 갈등이 심화된 데에서 그 원인을 찾을 수 있다. 윤석열 정부가 등장한 이후에도 상황은 크게 달라지지 않았다. 검사 출신의 편중 인사, 국회 다수파인 야당과의 협치 부재, 그리고 최근 여당 당대표 선거에 영향력 행사 논란 등이 발생하며 민주주의 후퇴에 대한 우려가 더욱 커지고 있다. 야당과 사법부 또한 행정부를 제대로 견제하지 못하고 법치 대 위법 프레임, 부패 대 반부패 프레임에서 벗어나지 못하고 있다. 비록 한국은 EIU의 시민자유 지수가 상승하였지만, MBC 기자의 대통령 전용기 탑승을 거부하여 언론의 자유 침해 논란이 빚어지기도 하였으며, 대통령 배우자와 관련된 보도에 대한 대통령실의 고발 조치가 언론의 감시 기능을 위축시키는 것이라는 비판이 일기도 하였다.

세계적으로 나타난 민주주의 후퇴를 주도한 것은 '행정부의 독단'이었다는 점에서 한국에서도 국회와 사법부, 그리고 언론과 시민사회가 이를 제대로 견제하지 못한다면 한국의 민주주의는 더욱 후퇴할 것이고, 미래가 불투명해질 것이다. 여야 간의 극한 대결 속에서 정치적 불신이 심

화되고 정치와 민주주의에 대한 시민들의 신뢰와 지지가 약화되는 것은 결코 바람직하지 않다. 훼손된 민주주의를 복원하기 위해서는 행정부와 국회가 상호 존중하는 정치문화를 정착시키고 견제와 균형의 원리를 실현하기 위한 적극적인 노력이 필요하다.

참고문헌

- Economist Intelligence Unit. 2023. "Democracy Index 2022: The China challenge."(<https://www.eiu.com>) (검색일 2022.02.18.)
- Laebens, Melisa, and Anna Lührmann. 2021. "What Halts Democratic Erosion? The Changing Role of Accountability." *Democratization* 28:5, 908-928.
- Merkel, Wolfgang and Anna Lührmann. 2021. "Resilience of democracies: responses to illiberal and authoritarian challenges." *Democratization* 28:5, 869-884.
- 김형철. 2022. 민주주의 지수의 유용성과 한계: 아시아 민주주의 지표 개발의 필요성. KDF 민주주의 리포트: 제69호.

대립 정치에 의한 한국 민주주의 후퇴

발행일 2023년 2월 28일

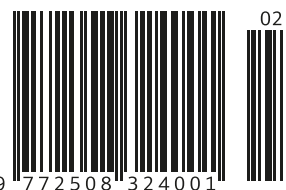
발행처 민주화운동기념사업회(KDF, Korea Democracy Foundation)

한국민주주의연구소(IKD, Institute for Korean Democracy)

ikd@kdemo.or.kr

경기도 의왕시 내손순환로 132

이 리포트의 내용은 연구자의 견해로서 연구소의 공식 견해와 다를 수 있습니다.



9 772508 324001
ISSN 2508-3244