

정책브리핑



정책브리핑 | 2024-6호 | 2024년 3월 20일 | 발행처 민주연구원 | 발행인 정태호 | idp.theminjoo.kr

한국 민주주의, 경고등 켜졌다

— 민주주의다양성 연구소(V-Dem) 2024년 민주주의 보고서 분석 —

강 병 익 연구위원 (정치학 박사)

《 요약 》

□ 한국은 독재화(autocratizing)되고 있는 42개 국가 중 하나

- 42개 국가 중 23개 국가는 지속적인 독재화 경향, 19개 국가는 민주화가 실패하고 독재화로 선회
- 한국은 현재까지는 자유민주주의 국가로 평가되지만, 독재화로 선회하는 종모형(Bell-Turns, ∩) 10개 국가 중 하나

□ 2024년 민주주의 주요지수 점수 변화 정리(2023년 보고서 결과 비교)

② 선거민주주의 지수: 0.81 → 0.7 <ul style="list-style-type: none">- 조사대상 179개 국가 중 50위(전년도 29위)- 표현의 자유, 결사의 자유, 깨끗한 선거 등 주요 하위 수 점수 하락	④ 속의민주주의 지수: 0.7 → 0.59 <ul style="list-style-type: none">- 속의 구성 지수 조사대상 179개 국가 중 36위(전년도 45위)- 속의 구성 지수 중 합리적 정당성, 반대 의견 존중 지수 하락
③ 참여민주주의 지수: 0.55 → 0.47 <ul style="list-style-type: none">- 참여구성 지수 조사대상 179개 국가 중 46위(전년도 54위)- 정치참여 구성 지수(시민사회참여 지수, 국민 직접투표, 기초 및 광역자치단체 선출 지수)는 변동없으나, 선거민주주의 지수 하락으로 전체 지수 하락	⑤ 평등민주주의 지수: 0.71 → 0.6 <ul style="list-style-type: none">- 평등 구성 지수 조사대상 179개 국가 중 24위(전년도 25위)- 평등 구성 지수 중 권력에 대한 평등한 접근 지수 하락
① 자유민주주의 지수: 0.73 → 0.6 <ul style="list-style-type: none">- 조사대상 179개 국가 중 47위(전년도 28위)- 법 앞의 평등과 개인의 자유, 행정부에 대한 입법부와 사법부의 견제 지수 등 주요 하위 지수 점수 하락	

□ 윤석열정부가 내세우고 있는 ‘자유민주주의’의 허상

- 민주화 이후 역대 정부 간 비교시, 윤석열정부의 민주주의 지수는 이명박-박근혜 정부 시기로 후퇴
- ‘공산전체주의’와 철지난 체제경쟁을 앞세운 공허한 이념논쟁의 허상을 드러낸 결과
- 자유민주주의를 지탱하는 중요 가치 중 표현의 자유, 결사의 자유, 행정부에 대한 입법부와 사법부의 견제기능 등에서 큰 폭 하락
- 보고서 연구진은 윤석열정부가 문재인정부의 민주주의 성과를 “무력화(neutralized)”했다고 평가

▶ 키워드: 브이템(V-Dem), 자유민주주의, 독재화, 윤석열정부, 문재인정부

♣ 이 글의 내용은 집필자의 의견이며, 민주연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.

1. 민주주의 기본 원리별 5가지 지수

- 민주주의 다양성 연구소 보고서(이하 V-Dem 보고서)는 세계 민주주의 동향과 각 국가별 민주주의의 상태를 다양한 범주와 세부 영역으로 구분하고 이를 지수화하여, 매년 그 흐름과 상태를 입체적으로 제시
- 기본적으로는 최상위(high-level) 민주주의 원리를 자유, 선거, 참여, 숙의, 평등민주주의의 지수로 구별하고 이들 안에 다양한 하위 측정지표를 반영하여 지수화
- 자유민주주의 지수(LDI, Liberal Democracy Index)
 - 자유민주주의의 지수는 보고서의 핵심
 - 선거민주주의의 주요 지수와 자유 영역(입법부와 사법부의 행정부 견제, 시민의 자유를 보장하는 법 앞의 평등)의 구성 지수를 결합

[그림1] V-Dem 자유민주주의의 지수의 구성



자료: V-Dem 보고서. 2024, 52.

○ 선거민주주의 지수(EDI, Electoral Democracy Index)

- 로버트 달(Robert Dahl)의 폴리아키(polyarchy) 개념을 토대로 체계화
- 표현의 자유, 결사의 자유, 깨끗한 선거 및 정부관료들에 대한 선출여부 포함

[그림2] V-Dem 선거민주주의의 지수의 구성



자료: V-Dem 보고서. 2024, 53.

○ 참여민주주의 지수(PDI, Participatory Democracy Index)

- 선거와 자유민주주의에 대한 불만족으로부터 시민의 직접통치와 적극적 참여모형에 대한 관심 증가
- 선거민주주의 지수와 참여 구성 지수(PCI, Participatory Component Index)를 종합하여 최종 지수 산출

[그림3] V-Dem 참여 구성 지수



자료: V-Dem 보고서, 2024, 56.

○ 평등민주주의 지수(EDI, Egalitarian Democracy Index)

- 모든 사회 집단이 정치영역에서 얼마나 평등한 참여역량을 향유하느냐를 측정. 정치 및 통치과정에서 특정 사회집단의 시민들이 권리와 자원에서 제도적인 불평등에 의한 제약 정도
- 선거민주주의 지수와 평등 구성 지수(ECI)를 종합하여 최종 지수 산출

[그림4] V-Dem 평등 구성 지수

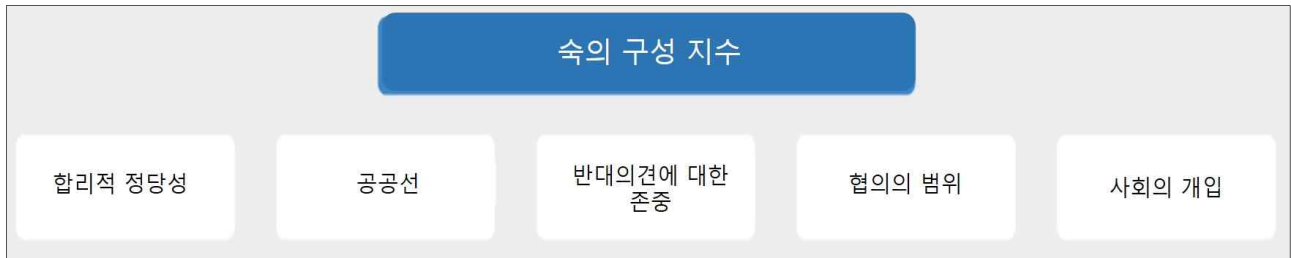


자료: V-Dem 보고서, 2024, 55.

○ 숙의민주주의 지수(DDI, Deliberative Democracy Index)

- 대의제 민주주의 대체보다는 그 특성 중 하나로서 숙의(민주주의의 질)를 중요한 잣대로 채택
- 선거민주주의 지수와 숙의 구성 지수(DCI)를 종합하여 최종 지수 산출

[그림5] V-Dem 속의 구성 지수



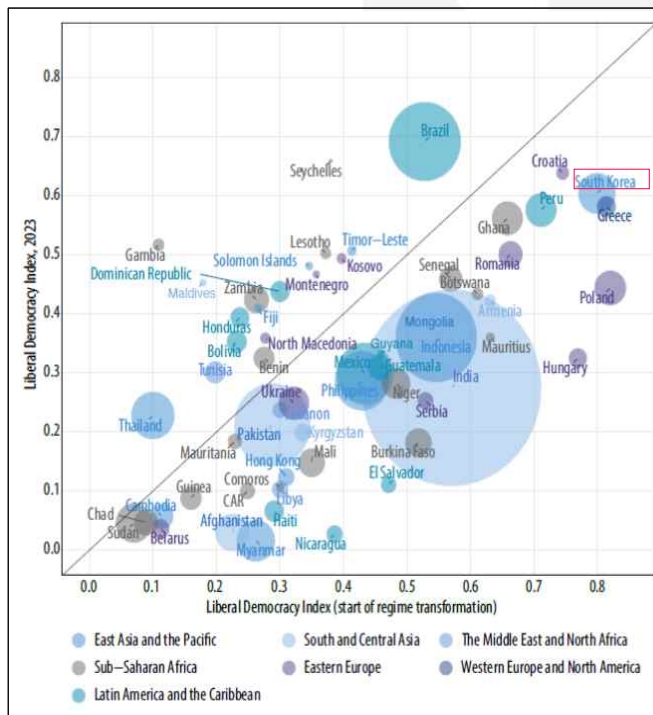
자료: V-Dem 보고서. 2024, 57.

2. 윤석열정부 집권 후 모든 민주주의 지수 하락

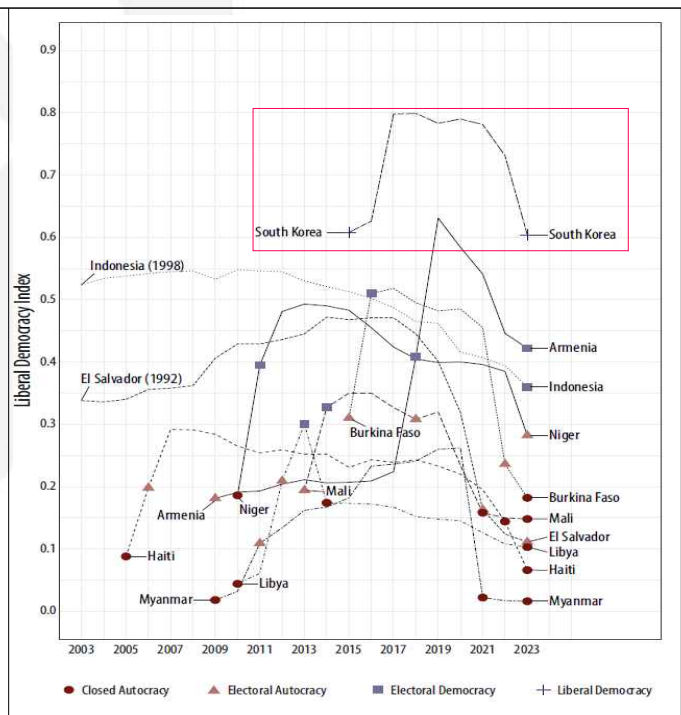
○ 보고서, “한국, 독재화”로 가고 있다고 지적

- 한국은 독재화(autocratizing)가 진행 중인 42개 국가 중 하나
- 독재화는 자유민주주의 지수가 현저하게 떨어진 국가가 대상
- 박근혜 대통령 탄핵 이후, 문재인 정부에서 자유민주주의 지수가 이전 ‘민주정부’ 수준으로 회복
- 2022년에 비해 2023년 자유민주주의 지수 급격한 하락으로 종모형(Bell-Turn)으로 보인 10개 국가 중 유일한 ‘자유민주주의 국가’([그림 7])

[그림6] 민주화 국가 vs. 독재화 국가



[그림7] 종모형 독재화 10개 국가



자료: V-Dem 보고서. 2024, 20(좌), 26(우)

주: [그림 6]에서 사선 위는 민주화 국가, 사선 아래는 독재화 국가.

○ 선거 민주주의 지수 및 표현의 자유 지수 하락 추이(2022년 vs. 2023년)

- 선거민주주의 지수는 표현의 자유, 결사의 자유, 그리고 투표에 의한 선출 정도를 나타내는 선출직 지수를 반영하여 산출

[그림8] 선거민주주의 및 그 구성 요소 지수

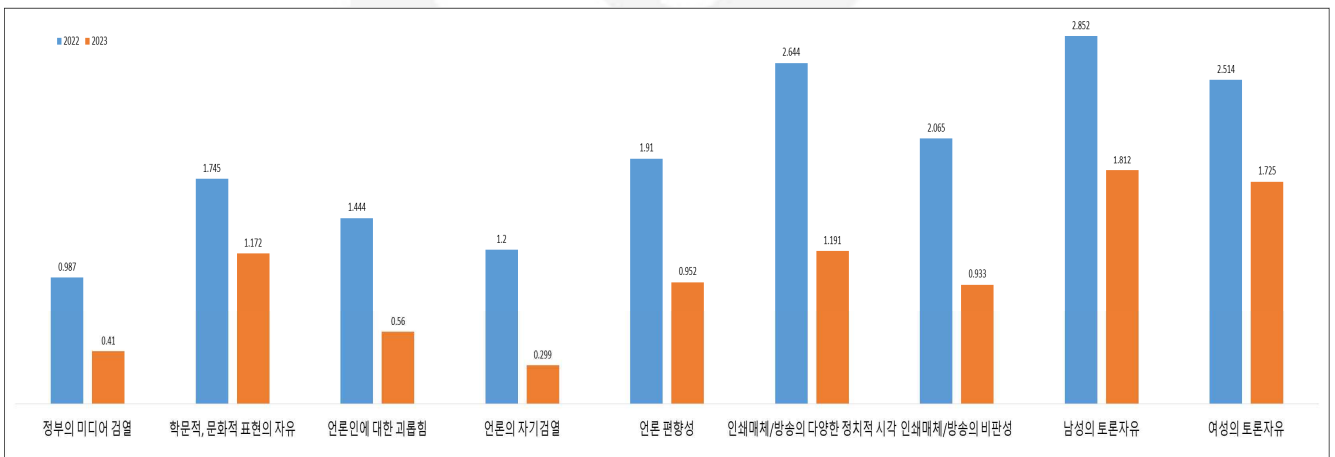


자료: V-Dem. Dataset.

- 표현의 자유 지수 중 정부의 미디어 검열, 개인 언론인에 대한 괴롭힘, 언론의 자기검열 등 모든 하위 지수의 하락경향 뚜렷

- 미국 국무부는 <2022년 국가별 인권보고서>를 통해 공개 토론 제한, 개인과 언론의 표현을 검열하는데 명예훼손죄 적용하여 표현의 자유를 제한하고 있는 문제를 중대한 인권침해 사례로 지적¹⁾
- 프랑스 일간지 <로몽드>는 KBS 사장교체 후 일련의 뉴스 및 방송진행자 하차, 프로그램 폐지 상황을 강압적 방송 장악이라고 표현²⁾
- 독일 일간지 <베를리너모르겐포스터>는 윤대통령의 가짜 뉴스와 전쟁 선포를 자신에게 비판적인 언론을 억압하는데 활용하고 있다고 비판³⁾

[그림9] 표현의 자유 하위 구성 요소 지수



자료: V-Dem. Dataset.

○ 자유 민주주의 지수 및 자유 구성 지수 하락 추이(2022년 vs. 2023년)

- 3가지 자유 구성 중분류(mid-level) 지수(법 앞의 평등, 사법부와 입법부의 행정부 견제) 모두 전년도보다 하락. 특히 '행정부 견제의 두 가지 지수'와 법 앞의 평등/개인의 자유 항목의 세부 지수 중 '예측가능한 집행력을 갖춘 법의 투명성 지수'의 하락에 주목할 필요
- 자유민주주의 지수 하락은 표현의 자유를 중심으로 한 선거민주주의 지수 하락과 함께 3권분립 지수 하락에 기인

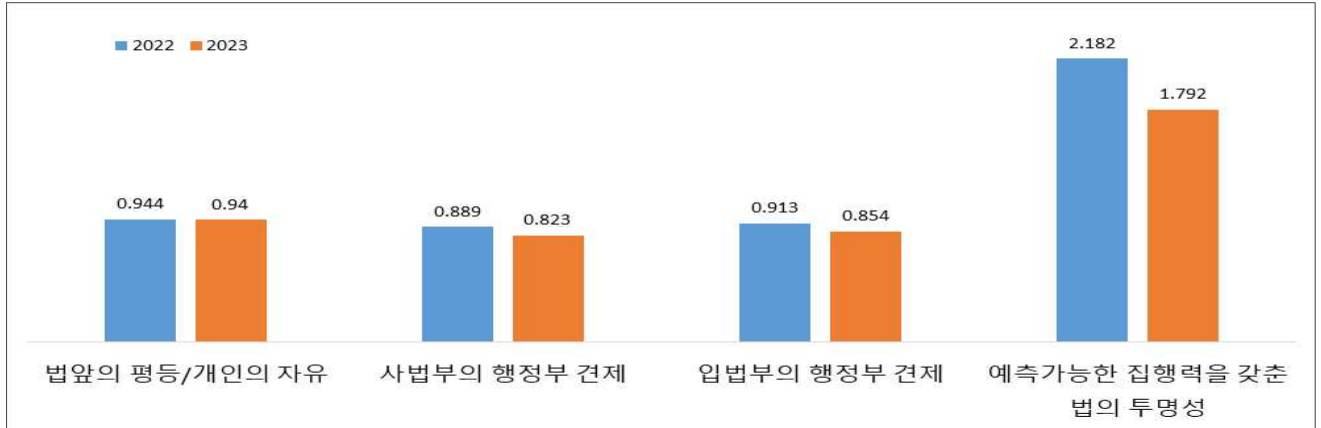
1) 국민일보. "美인권보고서, "한 명예훼손죄로... 언론·표현 자유 제한"". 2023/03/21.

2) 한겨레. "외신에도 못매 맞는 윤석열 정부의 '언론탄압' 2023/12/17.

3) 한국일보. "독일 유력지 "윤석열 대통령은 한국의 트럼프"... 이유는?" 2024/03/10.

- 법 앞의 평등 지수 중 ‘예측가능한 집행력/투명한 법’은 입법부에서 통과된 법률이 행정부에서 일관성 있게 집행되는가를 측정하는 지수로, 하락요인의 대표적인 사례는 윤석열 대통령의 거부권(재의요구권) 남발(9건)을 들 수 있음
- 민주화 이후, 대통령 거부권 행사는 노태우정부 7건, 노무현정부 6건, 박근혜정부 2건, 이명박정부 1건, 김영삼·김대중·문재인정부 0건.

[그림10] 자유 구성 요소 지수



자료: V-Dem. Dataset.

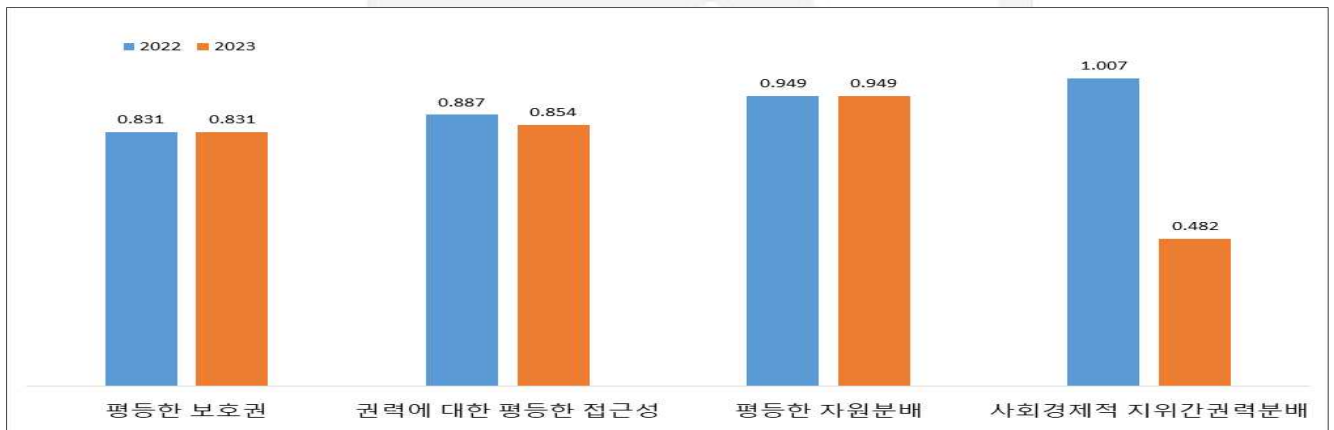
○ 평등민주주의 지수 및 평등 구성 요소 지수 하락 추이(2022년 vs. 2023년)

- 3가지 중분류 평등 구성 요소 중 권력에 대한 평등한 접근성 지수* 하락

* 권리와 자유의 보호나 자원의 평등한 분배만으로는 적절한 대표성을 충분히 보장하지 못한다는 이념에 기초, 모든 국민이 공무담임권과 정책결정에 영향을 미치는 실질적인 능력을 향유해야 한다는 의미의 지수

- 권력에 대한 평등한 접근성 세부 지수 중 사회경제적 지위 간 권력분배 큰 폭 하락

[그림10] 평등 구성 요소 지수



자료: V-Dem. Dataset.

○ 속의민주주의 지수 및 평등 구성 요소 지수 하락 추이(2022년 vs. 2023년)

- 속의 구성 요소 중 합리적 정당성*, 반대의견의 존중 지수 하락. 나머지는 변동 없음

* 중요한 정책변화를 고려할 때(예를 들어 정책을 결정하기 전에), 정치엘리트들이 어느 정도 그들의 입장에 대해 대중적이고 합리적인 정당성을 제공하는지의 여부

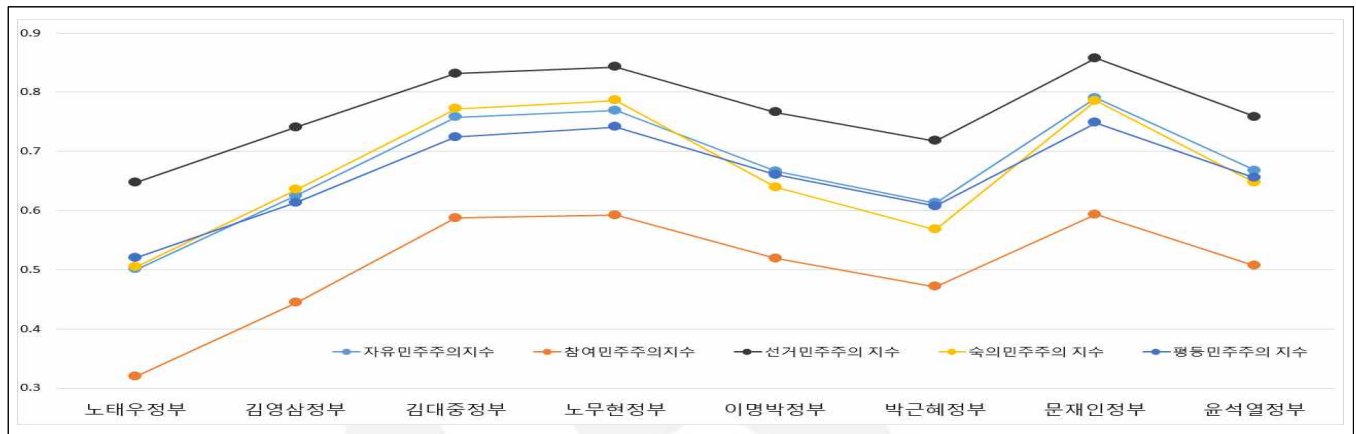
- 두 지수 모두 한국의 정치양극화의 단면을 나타내는 지수

○ 정치참여 구성 요소 지수들은 큰 변동없음

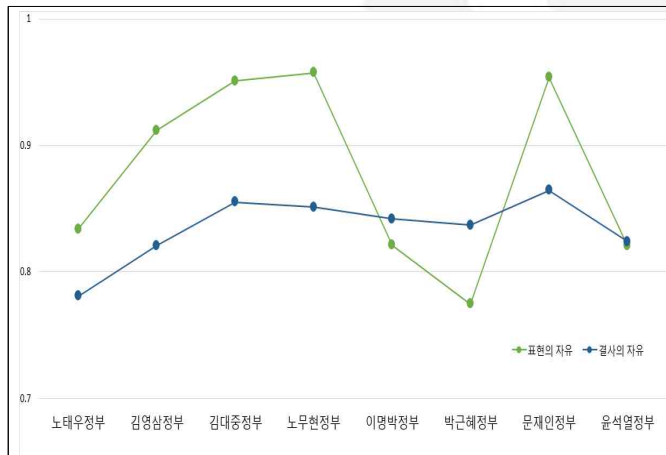
3. 민주화 이후 정권별 민주주의의 지수 변화

- 윤석열정부 등장 이후 악화된 민주주의 상태는 정부별 각 민주주의 지수 평균을 비교하면 더욱 확연하게 드러남
 - 속의, 참여, 평등민주주의 역시 **박근혜정부** 수준으로 후퇴하고 있음을 확인
 - 이런 의미에서 보고서는 윤석열정부가 문재인정부의 민주주의 성과를 “**사실상 무력화(virtually neutralized)**”했다고 평가

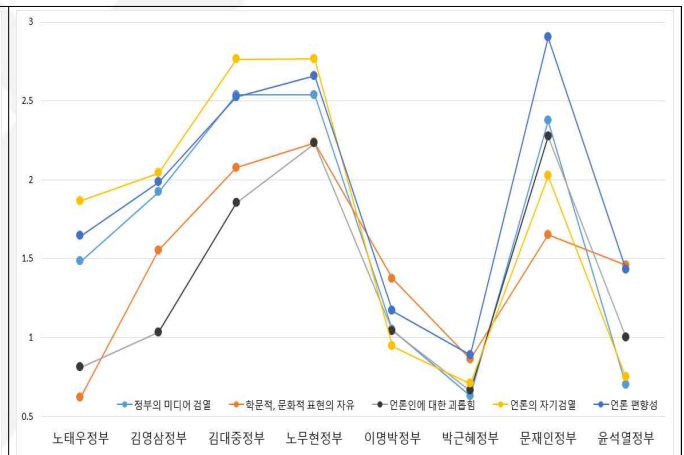
[그림11] 민주화 이후, 정부별 각 민주주의의 평균 지수 비교



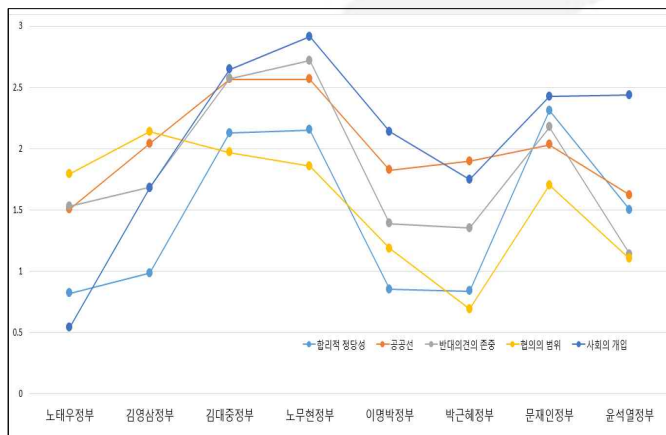
표현의 자유와 결사의 자유



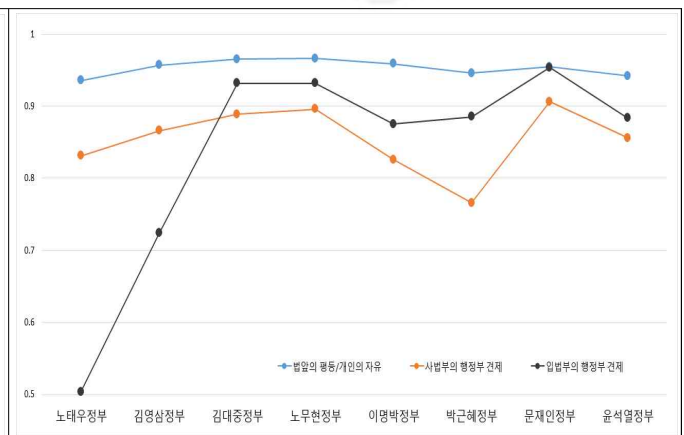
표현의 자유 주요 하위 지수



속의 구성 요소 지수



법 앞의 평등, 행정부에 대한 견제



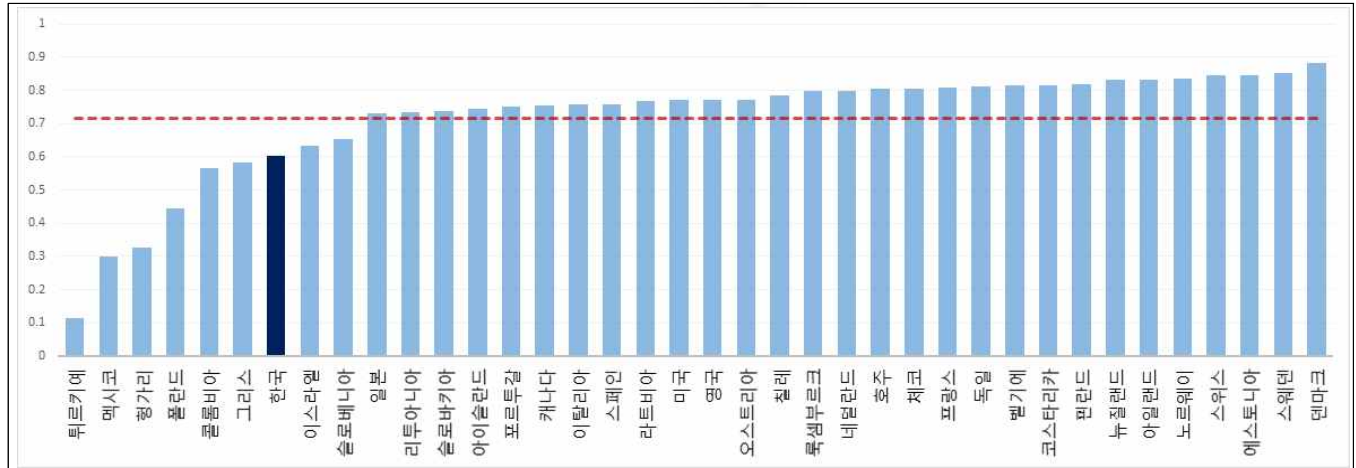
자료: V-Dem. Dataset.

4. OECD 회원국 간 민주주의 지수 비교

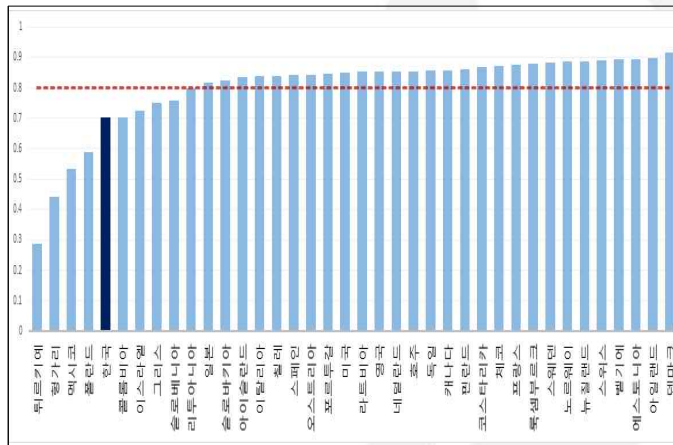
○ 최상위 분류 민주주의 지수에서 모두 OECD 하위권, OECD 평균에 못 미쳐

- OECD 회원국은 이른바 경제선진국 클럽으로 불리지만, 자유민주주의 지수 최상위 10% 18개 국가 모두, 상위 10~20% 18개 국가 중 10개 국가가 OECD 회원국
- 2022년 보고서(2021년 기준)에서 한국은 최상위 10%에 속했으나, 2023년 보고서(2022년 기준)에는 10~20%, 2024년 보고서(2023년 기준)에서는 20~30% 국가군으로 강등
- 20~30% 국가군에는 독재화 경향(LDI 지수 급감)이 뚜렷한 그리스, 페루, 슬로베니아 포함

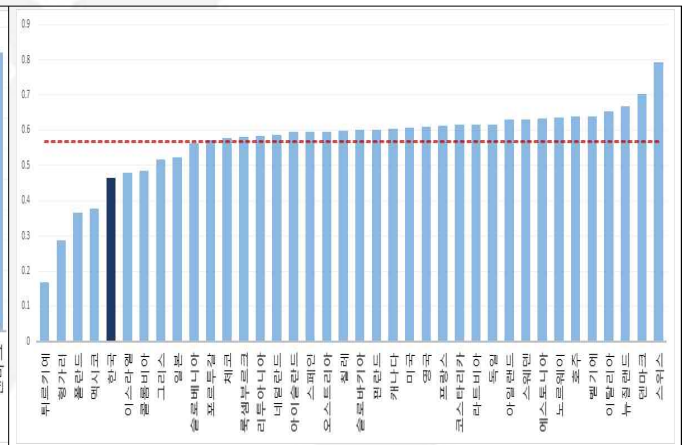
[그림12] OECD 회원국 대상 자유민주주의 지수 비교(2023)



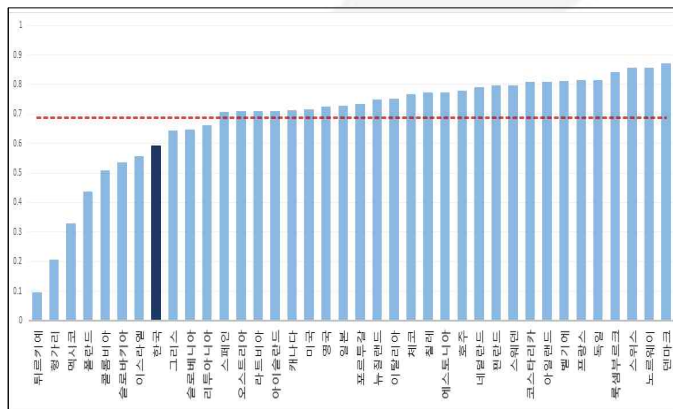
선거민주주의



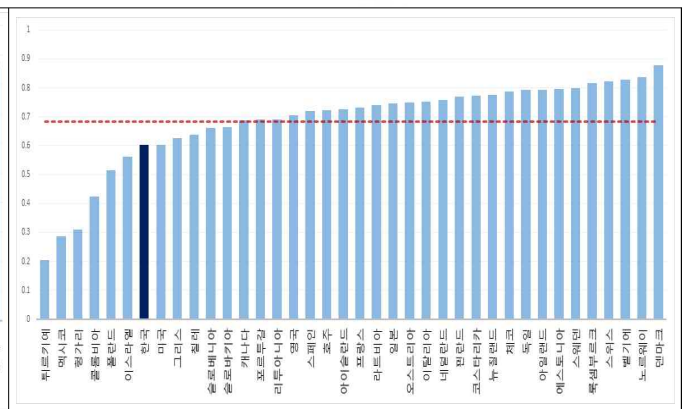
참여민주주의



숙의민주주의



평등민주주의



자료: V-Dem. Dataset.

주: 붉은 점선은 OECD 평균.

※ 민주주의 다양성(Variety of Democracy) 보고서란?

- 미국 노트르담 대학교(University of Norte Dame)의 코페지(Michael Coppedge) 교수와 스웨덴 예테보리 대학교(University of Gothenburg)의 린드버그(Staffan Lindberg) 교수를 주축으로 세계 180개 국가의 약 4,200여명의 학자와 지역전문가들이 함께 만들고 있는 브이DEM(V-Dem) 프로젝트의 일환으로 매년 발표되는 민주주의 보고서
- 선거를 넘어서 통치체계로서의 민주주의 개념의 복잡성을 반영하는 다양한 지표를 제공
- 기본적으로는 최상위 민주주의 원리를 선거, 자유, 참여, 숙의, 평등민주주의 지수로 구별하고 이들 안에 다양한 세부 측정지표를 반영한 방법론(methodology)을 개발하여 지수화
- 프리덤 하우스의 자유지수, Polity V의 정체지수, EIU민주주의 지수 등과 더불어 가장 많이 인용되고 있는 민주주의 지수 보고서 중 하나
- 202개 국가를 대상으로 1789년부터 현재까지 민주주의 특성과 관련한 600개 이상의 지표를 제공하고 있으며, 연구소는 스웨덴의 예테보리 대학교에 위치



민주주의 다양성 연구소 <민주주의 보고서 2024> 표지(3월 공개)