

제22대 국회 정책방향 수립을 위한
민주연구원 국가전략과제

더 강한 민주주의

- 민주주의 지표 개발의 방향과 과제 -



박 혁
김형철
이승원
지병근

제22대 국회 정책방향 수립을 위한
민주연구원 국가전략과제

더 강한 민주주의

- 민주주의 지표 개발의 방향과 과제 -



CONTENTS

발간사: 이한주 민주연구원장

요약

제1장 서론	1
1. 연구 목적과 배경	3
2. 연구 내용	7
제2장 민주주의 지수의 이론적·방법론적 검토	9
1. 민주주의 개념과 유형	11
2. 민주주의 지수의 방법론적 특징	15
제3장 기존 민주주의 지수의 특성과 한계	25
1. 프리덤하우스(Freedom House) 자유지수	27
1) Freedom House 자유지수	27
2) 민주주의 지수로서의 특성	29
2. Polity Project의 Polity V 정체 지수	38
1) Polity V 정체 지수	38
2) 민주주의 지수로서의 특성	39
3. EIU 민주주의 지수	41
1) EIU의 민주주의 지수	41
2) 민주주의 지수로서의 특성	41
4. V-Dem(Varieties of Democracies) 민주주의 지수	44
1) V-Dem 민주주의 지수	44
2) 민주주의 지수로서의 장점과 한계	45
5. IDEA 세계 민주주의 현황 지수(Global State of Democracy Indices, GSoD) ..	52
1) 세계 민주주의 현황 지수(GSoD)	52
2) 민주주의 지수로서의 세계 민주주의 현황 지수(GSoD)	54
6. 소결	60

CONTENTS

제4장 민주주의 지수의 구축 - 21세기 한국 민주주의 지수	63
1. 한국 민주주의 현황 평가: V-Dem 민주주의 지수 활용	65
1) 한국의 선거 민주주의	66
2) 자유민주주의 지수	72
3) 평등민주주의	82
4) 참여민주주의 지수	89
5) 속의민주주의 지수	96
2. 민주주의의 재개념화	103
1) V-Dem 분석결과의 시사점	103
2) 근대 민주주의의 유산	104
3) 현대 민주주의의 특징	105
4) 후퇴하는 21세기 민주주의	107
3. 더 강한 민주주의의 지수와 구성 체계	111
1) 민주적 선거와 시민적 자유	113
2) 법의 지배(법치)	114
3) 수평적 책임성	115
4) 평등	116
5) 참여	117
6) 속의	118
제5장 결론: 한국 민주주의 지수 개발 핵심 과제	121
1. 민주주의 지수의 개선 방향	123
2. 민주주의 지수 개발 및 활용 방안	129
1) 민주주의 지수 개발을 위한 후속 연구 과제	129
2) 민주주의 국내/국제 포럼 개최	129
3) 민주주의 연구 재단 설립 추진	130
참고문헌	131

CONTENTS

표 목차

〈표 2-1〉 자유민주주의의 부분체계와 구성항목	13
〈표 2-2〉 민주주의의 지표	16
〈표 3-1〉 프리덤하우스 자유지수 구성요소	28
〈표 3-2〉 프리덤하우스 자유지수	30
〈표 3-3〉 Polity V 정체 지수	38
〈표 3-4〉 EIU 민주주의 지수	42
〈표 3-5〉 V-Dem 민주주의 지수	48
〈표 3-6〉 민주주의 상태 지수(GSoD) 구성(4가지 핵심요소, 15가지 하위 주제)	53
〈표 3-7〉 IDEA의 GSoD 구축에 활용한 자료	54
〈표 3-8〉 GSoD 민주주의 지수(154개 지수, 6개 미포함 지수 합산)	55
〈표 3-9〉 민주주의 지수 비교(Freedom House, Polity V, EIU, V-Dem, GSoD)	60
〈표 4-1〉 법 앞의 평등과 개인적 자유 구성항목의 지수값	76
〈표 4-2〉 사법부의 행정부 견제 구성항목의 지수값	78
〈표 4-3〉 더 강한 민주주의 지표의 구성요소와 하위요소	112

그림 목차

〈그림 1-1〉 한국 민주주의 수준의 추이(2006-2022)*	4
〈그림 1-2〉 역대 정부 대통령 취임 후 1년간 대통령령 추진·공포 건수	6
〈그림 3-1〉 Polity V 민주주의 지수 구성 요소	40
〈그림 3-2〉 V-Dem 민주주의 지수	44
〈그림 3-3〉 V-Dem 민주주의 지수 구성 요소	46
〈그림 3-4〉 민주주의 상태(GSoD) 구성 요소	52
〈그림 4-1〉 한국 민주주의(2000-2022; 2016-2022)	65
〈그림 4-2〉 한국 민주주의(2021-2022)	66
〈그림 4-3〉 한국 선거민주주의(2000-2022)	67
〈그림 4-4〉 OECD 국가들의 선거민주주의(2022)	67
〈그림 4-5〉 한국 선거민주주의(2021-2022) - 통합	68
〈그림 4-6〉 한국 선거민주주의(2021-2022) - 개별	69
〈그림 4-7〉 선거민주주의-깨끗한 선거(2022)	70
〈그림 4-8〉 선거민주주의-표현의 자유(2022)	71
〈그림 4-9〉 선거민주주의-결사의 자유(2022)	71
〈그림 4-10〉 한국 자유민주주의(2000-2022)	73

CONTENTS

〈그림 4-11〉 2022년 OECD 국가의 자유민주주의 지수	74
〈그림 4-12〉 2022년 OECD 국가의 자유 구성 지수(LCI)	75
〈그림 4-13〉 한국의 자유 구성 요소 변화(2021-2022)	75
〈그림 4-14〉 법 앞의 평등과 개인적 자유(2021-2022)	76
〈그림 4-15〉 입법부의 행정부 견제(2021-2022)	77
〈그림 4-16〉 사법부의 행정부 견제(2021-2022)	78
〈그림 4-17〉 자유민주주의-법 앞의 평등과 개인적 자유 비교(2022)	79
〈그림 4-18〉 자유민주주의-입법부의 행정부 견제 비교(2022)	79
〈그림 4-19〉 자유민주주의-사법부의 행정부 견제(2022)	80
〈그림 4-20〉 한국 평등민주주의(2000-2022)	82
〈그림 4-21〉 OECD 국가들의 평등민주주의(2022)	83
〈그림 4-22〉 OECD 국가들의 평등 구성요소(2022)	84
〈그림 4-23〉 한국 평등구성지수(2021-2022)	84
〈그림 4-24〉 한국의 평등한 보호 비교(2021-2022)	85
〈그림 4-25〉 한국의 평등한 접근 비교(2021-2022)	85
〈그림 4-26〉 한국의 평등한 자원 분배 비교(2021-2022)	86
〈그림 4-27〉 평등민주주의-평등한 보호(2022)	87
〈그림 4-28〉 평등민주주의-평등한 접근(2022)	87
〈그림 4-29〉 평등민주주의-평등한 자원 분배(2022)	88
〈그림 4-30〉 한국 참여민주주의(2000-2022)	90
〈그림 4-31〉 OECD 국가들의 참여민주주의(2022)	91
〈그림 4-32〉 OECD 국가들의 참여 구성 요소(2022)	92
〈그림 4-33〉 한국 참여 구성 요소(2021-2022)	92
〈그림 4-34〉 시민사회 참여(2021-2022)	93
〈그림 4-35〉 한국 시민사회 참여(2021-2022)	93
〈그림 4-36〉 지방정부 광역 및 기초(2021-2022)	94
〈그림 4-37〉 국민투표 요소(2021-2022)	94
〈그림 4-38〉 한국-OECD 참여 구성 요소 비교(2022)	95
〈그림 4-39〉 한국-OECD 시민사회 참여 비교(2022)	95
〈그림 4-40〉 한국 속의민주주의(2000-2022)	97
〈그림 4-41〉 OECD 국가들의 속의민주주의(2022)	99
〈그림 4-42〉 한국의 속의 구성 요소 변화(2021-2022)	99
〈그림 4-43〉 한국 속의 구성 요소 방사형 표(2021-2022)	100
〈그림 4-44〉 한국 속의 구성 요소별 추이(2021-2022)	100
〈그림 4-45〉 한국-OECD 국가들의 속의 구성 비교(2022)	101

발간사

오늘날 지구촌 민주주의는 몸살을 앓고 있습니다. 불평등 심화, 사회경제적 양극화, 정치적 극단주의 확산, 정치 양극화, 선출된 독재자 등장. 이 모든 것들이 민주주의를 위협합니다. 권위주의 체제를 전(全) 국민의 저항으로 물리치고 이룩한 한국 민주주의도 마찬가지입니다.

한국은 제3의 민주화 물결을 경험한 국가 중 민주주의가 제도화된 대표적인 국가로 평가받아 왔습니다. 그러나 최근 몇 년간 민주주의 후퇴를 우려하는 목소리가 높아지고 있습니다. 민주주의의 최소 조건인 자유롭고 공정한 선거체제, 권력분립과 법의 지배, 시민적 자유와 정치적 권리의 보장, 평등한 기회의 보장 등이 침식되고 있다는 소리입니다. 따라서 후퇴하는 한국 민주주의를 회복하고, 어떠한 위협으로부터도 지속 가능한 ‘강한 민주주의’를 만드는 것이 민주주의 위기 시대를 사는 우리들 과제입니다.

민주연구원은 ‘민주주의의 회복’과 ‘강한 민주주의’를 실현하기 위한 첫걸음으로 한국 민주주의를 진단할 수 있는 평가도구를 개발하고자 합니다. 이를 위한 사전 연구로서 존재하는 다양한 민주주의 지수를 비교·분석하고, 한국 민주주의 현실을 보다 풍부하고 적실성 있게 평가할 수 있는 지표를 발굴·제안하는 “더 강한 민주주의: 민주주의 지표 개발의 방향과 과제”라는 연구를 수행했습니다.

본 연구보고서는 기존의 민주주의 지표(Freedom House의 자유지수, EIU의 민주주의 지수, Polity 5 지수, V-Dem 지수, IDEA의 GSoD)의 구성 체계와 내용을 비교·검토하여 민주주의가 내포하는 핵심 이념과 가치를 포괄하고 현실 적합성을 가지는 지표를 선택하였습니다. 그리고 선택된 지표를 중심으로 한국 민주주의 수준과 질을 평가할 때 수정·보완해야 할 지표를 제시하였습니다. 즉, 기존 민주주의 지표와 다른 새로운 민주주의 지표를 구성하는 것이 아니라, 신뢰성을 인정받은 기존 민주주의 지표를 중심으로 한국적 맥락을 반영할 수 있는 진단 지표 및 항목을 보완하고자 하였습니다.

본 연구보고서는 민주주의의 다양성을 측정한 V-Dem 지수를 활용하여 한국 민주주의의 현황을 평가하고 21세기 한국 민주주의가 나아갈 방향과 수정·보완해야 할 지표 및 평가항목을 제시하였습니다. 21세기 한국 민주주의는 탈정치와 금융과두제의 포스트 민주주의, 반지성주의적 정치문화와 제한된 정치 공간 그리고 신관료적 권위주의의 경향이 강화되면서 후퇴하고 있습니다. 따라서 이러한 경향을 평가할 수 있는 지표와 평가항목을 제안하였습니다.

본 연구보고서는 민주연구원의 연구진과 민주주의에 대해 오랜 기간 연구해 오신 외부전문가들이 협력해 심도 있는 토론과 연구 작업을 거쳐 완성되었습니다. 외부연구진으로 참여해 주신 김형철(성공회대학교), 지병근(조선대학교), 이승원(서울대학교) 선생님께 지면을 빌려 감사의 인사를 전합니다.

본 연구보고서는 한국 민주주의를 평가하고 '더 강한 민주주의'의 실현 조건과 정책 방안을 찾기 위한 지표 개발의 방향과 과제를 제시하고 있습니다. 후속연구는 이를 기반으로 우리나라의 민주주의 현실을 보다 체계적이고 적실하게 평가할 수 있는 민주주의 지표를 개발하길 바랍니다.

2024년 6월

민주연구원장 이 한 주

요 약

1. 연구 목적

- 향후 바람직한 한국 민주주의 지수 개발 및 활용을 위한 연구를 지원하는 사전 연구로서, 기존 여러 민주주의 지수를 다수 하위 지수들을 중심으로 포괄적으로 비교 분석하고, 필요한 지표를 발굴·제안하고자 함

2. 연구 의의

- 현재 국제적 전문가 협력체계 구축으로 민주주의를 평가하는 V-Dem을 비롯, 주요 민주주의 지수 특징을 비교분석하고, 주요 평가 항목과 세부 평가지표를 발굴·정리함
- V-Dem 지수를 이용하여 최근 한국 민주주의 후퇴 항목과 OECD 국가 비교를 통한 한국 민주주의 취약성을 파악하고, 이를 통해 향후 정치개혁 과제를 도출함
- 최근 후퇴하고 있는 한국 민주주의에 대한 사례 분석을 통해 현실 민주주의의 질을 결정하는 핵심 요소임에도 불구하고 V-Dem을 비롯한 주요 민주주의 지수가 고려치 못한 요소들을 발굴, 평가, 반영하여 민주주의 지수 개선에 기여함

3. 정책 제안

- 고도화된 대외정책 수립을 위해 신남방정책 복원, 한반도 주변 4대 강국, 인도-태평양 지역 국가 정치체제 분석을 위한 아시아 국가 포함하는 민주주의 지표 개발 필요
- 팬덤과 대립을 넘어서, 당원과 국민의 민주적 정치참여 활성화, 정당 간 선진적 협의를 촉진하기 위해, 개발되는 민주주의 지표는 '정당 민주주의' 또한 초점을 맞춰야 함
- 정기적인 국내/국제 민주주의 포럼을 정당 연구소 및 관련 기관 협력을 기반으로 안정적으로 개최하여, 실행과제에 대한 정치사회적 공감대를 형성하고, 아시아 국가가 심층 협력할 수 있는 국제 민주주의 포럼 육성도 고려할 필요가 있음
- 민주주의 연구 재단 수립을 적극 검토하여, 민주주의 관련 전문적으로 고도화된 (국책) 연구기관을 설립하여, 민주주의 아젠다를 국제적으로 활성화할 것을 제안하며, 이를 위해 재단 설립 법안 마련을 위한 정당 간 협력이 필요하며, 이를 위해 정당 내 민주주의 연구기관을 선도적으로 운영할 필요가 있음

**더 강한 민주주의:
민주주의 지표 개발의 방향과 과제**

제1장



서론

제1장 서론

1. 연구 목적과 배경

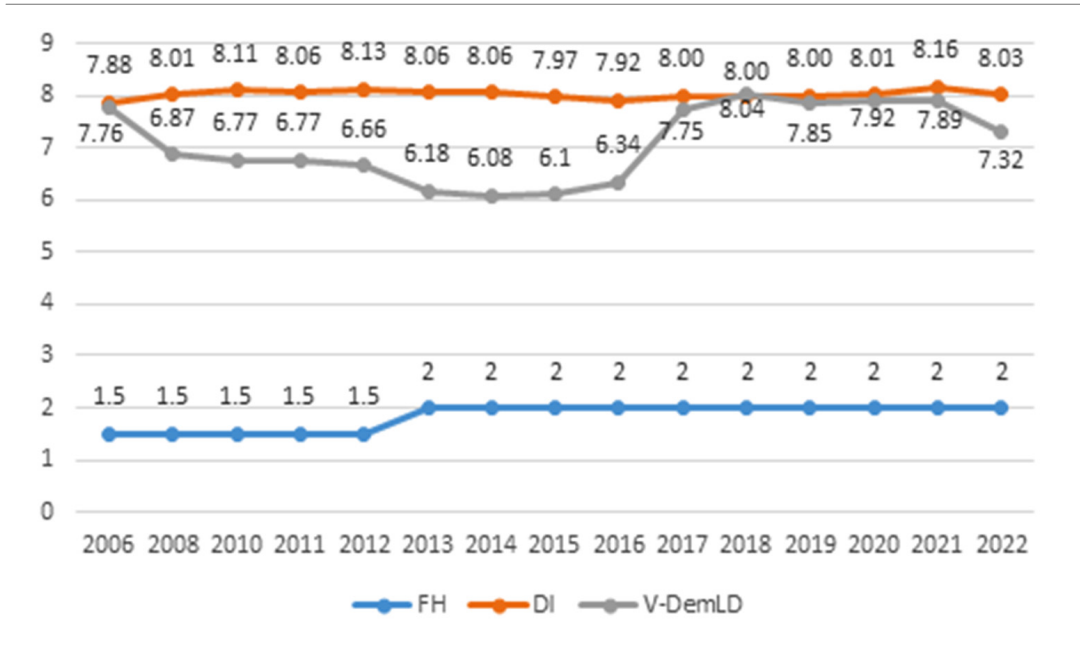
본 연구의 목적은 한국 민주주의의 수준과 질을 진단하고 평가할 수 있는 체계화된 지표를 마련하고자 한다. 이를 토대로 한국 민주주의의 질적 심화를 위한 정치혁신과 사회개혁의 과제와 과제 해결을 위한 입법 및 정책 방안을 도출할 수 있는 기초데이터를 구축하고자 한다. 이를 위해 기존의 민주주의 지표(Freedom House의 자유지수, EIU의 민주주의 지수, Polity 5 지수, V-Dem 지수, IDEA의 GSoD)의 구성 체계의 내용을 비교 검토하고자 한다. 그리고 민주주의가 내포하는 핵심 이념과 가치를 포괄하여 지표를 구성한 V-Dem 지수를 중심으로 한국 민주주의의 수준과 질을 평가할 때 수정·보완되어야 할 지표를 제시하여 타당성과 신뢰성을 확보한 체계화된 지표 체계를 제안하고자 한다. 즉, 본 연구는 기존 민주주의 지표와 다른 새로운 민주주의 지표를 구성하는 것이 아니라, 신뢰성을 인정받은 기존 민주주의 지표를 중심으로 한국적 맥락을 반영할 수 있는 진단 지표 및 항목을 보완하고자 한다.

2023년 한국 사회는 다시금 자유민주주의(liberal democracy)와 관련된 논쟁이 진행되고 있다. '자유민주주의' 논쟁은 주로 교육과정 개정 시기에 한국사 교과서에 자유민주주의로 서술할지 아니면 민주주의로 서술하지를 두고 이루어졌다. 윤석열 정부가 들어서 다시금 자유민주주의 논쟁이 불붙기 시작했다. 현재 논쟁의 한 축으로 제시되는 자유민주주의는 단지 교과서에 사용할 용어에 한정된 것이 아니라 다원성의 부정, 표현과 집회의 자유 제한 그리고 배제와 통제의 정치를 정당화하는 수사(rhetoric)로 사용되고 있다는 점에서 문제가 아닐 수 없다.

민주주의와 자유민주주의 차이점을 지적한 한 연구는 “자유민주주의를 국민주권과 다수결을 존중할 뿐 아니라, 표현의 자유와 소수자 보호 같은 기본권을 보호하는데 특화된 독립기관들까지 수립하는 정치체제”(카스 무데·크리스토팔 로비라 칼트바서 2019, 132)라고 지적한다. 즉, 자유민주주의는 자유롭고 공정한 경쟁, 포괄적인 참정권 등 정치적 권리의 보장, 시민적 자유의 확장, 법의 지배 그리고 수평적·수직적 책임성을 통한 정치적 평등(political equality)을 실현하는 정체(polity)이다. 그렇다면 한국에서 자유민주주의는 잘 작동하고 있는가?

자유민주주의를 평가한 민주주의 지수는 한국 민주주의가 후퇴와 회복의 과정을 반복하고 있음을 보여준다. 아래 그림은 2006년부터 2022년까지 Freedom House(이하 FH)의 자유 지수, Economist Intelligence Unit의 민주주의 지수(Democracy Index: DI) 그리고 Varieties of Democracy(V-Dem) 연구소의 자유민주주의 지수를 중심으로 한국 민주주의의 변화이다.

〈그림 1-1〉 한국 민주주의 수준의 추이(2006-2022)*



* 프리덤하우스(Freedom House), 이코노미스트 인텔리전스 유닛(EIU)의 민주주의 지수(DI), V-DEM의 자유민주주의 지수(liberal democracy index)를 정리한 것임

프리덤하우스의 자유 지수는 2013년 이후 자유로운 국가(free country)로 분류되는 2.0을 유지하고 있지만, EIU의 민주주의 지수와 V-Dem의 자유민주주의 지수는 자유민주주의의 후퇴와 회복이 반복되고 있다. 이 같은 변화 속에서 주목할 점은 2022년의 자유민주주의 지수가 하락하였다는 점이다. 즉, EIU는 한국을 완전한 민주주의(full democracy)로 분류하고 있지만, 민주주의 지수는 2021년에 8.16에서 2022년에 8.03으로, V-Dem의 자유민주주의 지수는 2021년에 7.89였지만 2022년엔 7.32로 낮아졌다.

더 중요한 문제는 2023년 한국 민주주의가 더 후퇴할 것이라는 부정적 인식이 확대되고 있다는 점이다. 지난 4월에 한겨레신문사가 글로벌리서치에 의뢰해 조사 발표한 자료에 따르면, 응답자의 60.2%가 윤석열 정부 1년간(2022. 5~2023. 4) 민주주의가 좋지 않은 방향으로 가고 있다고 응답하였다(김미나 2023/05/04).¹⁾

비록 윤석열 정부는 자유민주주의를 강조하고 있으나, 오히려 자유민주주의가 지향하는 가치를 훼손하고 있다. 즉, 윤석열 정부는 자유민주주의 대 공산-전체주의라는 이념 갈등을 동원하여 자신의 주장과 국정운영을 정당화하는 동시에 비판과 반대를 악마화하고 배제하는 등 정치적·사회적 다원성 및 시민적 자유와 정치적 권리를 제한하고 있다. 그리고 윤석열 정부는 입법 거부권과 시행령 등의 입법적 권한의 빈번한 사용과 견제되지 않은 임면 권한, 사면 권한, 정당의 사유화 그리고 사정기관의 동원을 통한 반대(세력)당 괴롭히기 등 권력분립과 법의 지배를 훼손하고 있다.

대표적으로 윤석열 정부에 대한 풍자를 표현한 ‘윤석열차’에 대한 정부의 경고, 윤석열 대통령의 외교 석상에서 발언 보도와 관련한 언론 배제와 언론기사와 관련한 고소 등 표현의 자유와 언론의 자유를 제한하고 있다. 그리고 노동조합과 시민단체의 집회와 활동을 강제해산 및 경찰 소환으로 가로막고 있으며, 시민단체의 활동을 ‘이권 카르텔’, ‘공산-전체주의 세력’으로 규정하고 억압하고 있다.

또한 “민주주의의 적절한 정치과정을 건너뛰거나 국회의 표결을 통해 확정된 법을 우회하여 행정부의 정책을 추진하는”(권혁용 2023, 48) 시행령의 남용과 검찰, 경찰, 감사원 등의 사정기관을 동원한 정치적 살인(political killing) 등을 통한 견제되지 않는 권력 행사가 이루어지고 있다. 즉, 검찰청법을 우회하는 법무부 장관의 시행령, 국가권익위원회 위원장 등 이전 정부에서 임명된 국가기관장과 의원들에 대한 사정기관의 편파적인 수사 및 감사를 통해 반대세력을 배제하고 억압하고 있다. 이와 같은 시행령 정치와 사정 정치는 정치적 권리뿐만 아니라 수평적 책임성을 침식한다.

1) <한겨레>가 여론조사 전문기관 글로벌리서치에 의뢰해 이틀간 전국 성인 1011명에게 전화면접방식으로 조사한 결과 (신뢰수준 95%, 표본오차 ±3.1%포인트) https://www.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/1090485.html?_fr=mt2 (검색일: 2023/08/20).

〈그림 1-2〉 역대 정부 대통령 취임 후 1년간 대통령령 추진·공포 건수



출처: 이충재(2023.9.29). “1년 만에 왕관 쓴 윤석열 대통령.” 오마이뉴스 <https://v.daum.net/v/20230929102707186> 검색일 (2023/09/29).

정치적 평등이 실현되는 민주주의는 사회경제적으로 평등하지 않을 때 실현되기 어렵다(Dahl 2015). 즉, 사회경제적 불평등은 정치적 자원의 불균형과 기회의 불평등을 초래하여 “가난한 자들도 부유한 자들이나 좋은 집안의 출신들과 마찬가지로 동등한 정치적 영향력을 가져야 한다는 이념에 기초한”(우드로프 2016, 226) 민주주의를 침식한다. 스티글리츠(J. E. Stiglitz)는 불평등 수준이 심각한 경제체제 내에서 공정하고 민감하게 반응하는 정치체제가 구축될 가능성이 거의 없다고 지적한다(2013, 461). 사회경제적 불평등의 심화는 정치적 자원(시간, 자금, 정보, 시민적 자질)의 불평등과 기회의 불평등을 결과하며, 정치적 대표와 정치적 참여의 불평등뿐만 아니라 경쟁의 불공정성을 심화시킨다.

한국은 정치적 평등을 위한 조건인 사회경제적 불평등에 따른 정치적 자원의 불평등과 기회의 불평등이 그 어느 때보다 심화하고 있다. 예를 들면 입법행위나 정책에 있어 고소득층의 선호와 이익이 과다대표되고 반면에 저소득층의 선호와 이익은 과소대표되고 있으며, 현직의 원과 정치신인 간 선거운동의 불평등, 국회 교섭단체와 비교섭단체 국고보조금의 불평등한 배분 등이 지적될 수 있다. 그리고 사회경제적 불평등은 유전무죄·무전유죄가 의미하듯 법 앞의 평등을 왜곡되고 있다.

한국 사회는 스티글리츠(2013, 16)가 지적하였던 계층이동의 사다리가 끊기고 기회 격차가 구조화되는 기회의 불평등이 심화하는 문제를 안고 있다. 기회의 평등은 성공이 능력 있는 사람에게 개방되어 있다는 의미로서 교육과 취업을 통해 이루는 개인적 성취와 만족의 수단들에 대한 접근의 평등을 의미한다(터너 1997). 그러나 한국 사회는 ‘아빠 찬스’로 일컬어지는 부모의 능력에 의한 자녀들의 진학 또는 취업 기회가 결정되는 등 기회의 불평등이 만연해

있다. 이 같은 기회의 불평등은 공정성에 대한 의문을 품게 하고 민주주의에 대한 불신과 이탈을 초래한다. 즉, 기울어진 운동장에 의한 기회의 불평등은 민주주의의 기본 가치인 참여와 대표의 약화뿐만 아니라 민주주의의 효과성과 공정성에 대한 불신을 강화한다.

한국의 민주주의는 민주화 이후 자유의 지속적 확대와 평등의 저발전을 특징으로 한다. 그러나 2022년 이후 한국은 자유와 평등 수준이 모두 후퇴하는 민주주의 위기를 맞고 있다. 2023년 한국 사회는 의사 표현의 자유와 언론의 자유가 제한되고 있으며, 집회 및 결사의 자유 또한 검경 등 공권력에 의해 침해받고 있다. 그리고 행정부의 정치적 중립성 훼손과 사정 기관에 의한 반대당 괴롭히기, 국민의 대표기관인 국회의 입법권과 심의권을 무시하고 우회하는 시행령 정치와 거부권 행사 그리고 법 앞의 평등을 침해하는 사면권 남발 등이 이루어지고 있다.

이를 극복하기 위해서는 권력 행사를 통제할 수 있는 역량의 강화가 필요하다. 즉, 권력과 정치적 자원의 불평등 분배를 극복하는 것이다. 정치적 자원은 다른 사람의 행위에 영향을 미치기 위해 사용할 수 있는 수단이며, 이를 효율적으로 사용할 수 있는 시민의 능력에 영향을 준다(Dahl 2010, 68-69). 따라서 권력과 정치적 자원의 평등한 분배를 통해 시민의 기본권 확장도 더불어 권력 행사에 대한 견제가 이루어지는 민주주의를 회복할 필요가 있다.

이를 위해 평등의 가치를 회피하고 자유의 이념만을 강조하는 현대 (자유)민주주의를 대체할 새로운 민주주의를 구상할 필요가 있다. 현대 (자유)민주주의는 인민주권의 원리를 낡아빠진 것으로 치부함으로써 민주주의의 빈곤을 초래하고, 민주주의 제도에 대한 국민의 신뢰를 위태롭게 하는 위험한 결과를 초래하고 있다(Mouffe 2000, 17). 따라서 새로운 민주주의는 자유와 평등이라는 두 이념 기둥이 민주주의 절차와 내용을 떠받치고 인민주권을 실현하는 민주주의이다.

2. 연구 내용

본 연구는 II장에서 민주주의 개념과 지표와 관련된 연구를 중심으로 이론적·방법론적 특징과 한계를 지적하고자 한다. 이를 위해 민주주의 개념이 갖는 특징으로 다의성과 모호성에 따른 ‘개념 잡아늘리기(conceptual stretching)’의 문제를 지적하고자 한다. 그리고 민주주의 정의에 따른 유형으로서 선거민주주의와 자유민주주의 그리고 결손 민주주의의 유형을 살펴보고자 한다. 다음으로 민주주의를 측정하는 도구로 개발된 민주주의 지표를 대상으로 방법론적 특징을 살펴보고자 한다.

III장은 Freedom House의 자유지수, EIU의 민주주의 지수, Polity 5 지수, V-Dem 지수, IDEA의 GSoD를 대상으로 민주주의 지표를 구성하는 조사기관, 조사범위, 조사방법 그리고 각 지수를 구성하는 구성요소, 하위요소, 항목을 비교하고 이들 지표의 특성과 한계를 분석하고자 한다. 특히 이들 지수를 비교함으로써 각 지수의 다층적·다차원적 요소에 대한 이해와 더불어 평가지표의 보편성, 타당성과 신뢰성의 중요성을 설명하고자 한다.

IV장은 V-Dem 지수를 활용하여 한국 민주주의 현황을 평가하고 민주주의를 재개념화하고자 한다. V-Dem 지수는 5가지 민주주의 유형, 즉 선거민주주의, 자유민주주의, 평등민주주의, 참여민주주의 그리고 숙의민주주의로 구분하여 각 국가의 민주주의를 평가하고 있다. 이는 민주주의 다양성을 측정한다는 점에서 의미가 있으며, 또한 평등의 이념에 기초한 민주주의와 숙의 및 참여의 차원에서 민주주의를 측정한다는 점에서 의미가 있다. 이를 통해 한국 민주주의의 결함이 무엇이고 한국 민주주의의 지향과 성격을 모색할 수 있다는 점에서 의미가 있다. 다음으로 V-Dem 분석 결과를 중심으로 현대 민주주의 특징과 21세기의 후퇴하는 민주주의 시대에 부합하는 민주주의를 재정의하고 새로운 민주주의 지표와 구성체계를 제시하고자 한다.

V장은 결론으로서 한국 민주주의의 한계와 질적 심화를 위한 쟁점을 해결하기 위한 입법 및 정책 방안을 제안하고자 한다. 그리고 본 연구의 한계와 더불어 한국 민주주의 질과 문제를 평가 진단할 수 있는 지표를 구축하기 위한 후속연구의 과제를 제시하고자 한다.

제2장



민주주의 지수의 이론적·방법론적 검토

제2장 민주주의 지수의 이론적·방법론적 검토

1. 민주주의 개념과 유형

인민의 지배(rule of the people)라는 의미의 민주주의는 권력이 모든 또는 다수의 사람에게 주어져 있는 정체이다.²⁾ 그러나 민주주의 개념은 권력이 행사되는 방식의 변화 속에서 다양하게 정의되고 있다. 즉, 권력 주체인 모든 인민이 직접 참여하여 자신의 의사를 대표하는 직접민주주의에서 자신의 권력을 선출된 대표에게 위임하여 대리하게 하는 대의민주주의로의 ‘제2차 변환’(Dahl 1989)이 이루어지면서 민주주의는 이념, 가치, 참여의 정도, 의사결정과정과 방식, 권력의 배분양상 그리고 민주적 원리가 실현되는 범위 등에 다양한 수식어와 함께 사용되고 있다. 예를 들면, 선거민주주의, 자유민주주의, 공화민주주의, 사회민주주의, 참여민주주의, 속의민주주의, 경제민주주의 등 다양한 용어가 존재한다. 그리고 민주주의가 상이한 시간과 상이한 장소에서 상이한 사람들에게 상이한 의미를 지녀왔기 때문에 지금까지도 민주주의가 무엇인가에 관해 혼란스러움과 합의 도출의 어려움을 겪고 있다(달 1998, 17).

하지만 오랜 기간 민주주의에 관한 논의와 연구가 진행되면서 민주주의의 목표, 가치 그리고 절차에 관한 합의를 통해 민주주의가 무엇인지를 폭넓게 받아들이고 있다. 즉, 민주주의가 인민의 지배를 위한 정치적 평등을 목표로 하며, 정치적 평등의 필요조건으로 시민적 자유, 평등한 참여, 책임성과 반응성, 경쟁성 그리고 법의 지배 등이 실현되는 정체라는 점에 대해 동의하고 있다. 그리고 이러한 목표와 필요조건을 잣대로 민주주의와 비민주주의를 구분하거나 민주주의의 수준을 평가하고 있다.

이 같은 합의된 목표와 필요조건은 민주주의 역사의 기나긴 여정을 통해 만들어진 것이다. 대의제의 발전과 보통선거권의 확대는 대표를 선출하는 선거경쟁을 중심으로 민주주의를 정의하였다. 즉, 민주주의를 정기적으로 행해지는 자유롭고 경쟁적인 선거를 통해 지도자를 선출하는 방법, 제도, 절차 혹은 복수의 정치엘리트들이 국민의 지지와 투표를 획득하기 위해 자유롭게 경쟁하는 체제로 정의하였다(Schumpeter 1950·이상구 역 1997). 이 정의는 대표를 선출하는 선거경쟁을 강조하고 있다는 점에서 선거민주주의로 유형화되고 있다. 그러나

2) 민주주의(democracy)는 어원적으로 고대 그리스어인 인민(demos)과 지배(kratos)가 합쳐진 용어이다.

참여, 즉 참정권의 확대를 소홀히 다루고 있다는 점에서 엘리트 민주주의로 비판받고 있다.

슈페터의 선거민주주의를 중심으로 참여의 중요성을 강조한 민주주의 정의가 로버트 달(R. Dahl)에 의해 체계화된다. 달은 현실의 민주주의를 시민들이 지도자에 대해 비교적 고도의 영향력을 행사하는 과정이며, 정치적 평등을 실현하기 위한 절차적 조건으로 자유롭고 공정한 선거경쟁, 참여의 확대 그리고 정치적·시민적 자유를 제시하고 있다. 그는 이상적 민주주의의 필수 요소로 ① 효과적 참여, ② 투표의 평등, ③ 계몽적 이해의 확보, ④ 의제에 대한 통제, ⑤ 포괄성(성인들의 수용) 그리고 ⑥ 기본권을 제시하고 있다(달 2010, 21-22). 그리고 대의민주주의에 있어 필요한 제도로 선출된 대표자, 자유롭고 공정하며 빈번한 선거, 표현의 자유, 선택의 여지가 있는 정보, 결사의 자율성 그리고 융합적 시민권을 제시한다(Dahl 1999, 127-136 참조).

달의 민주주의는 자유민주주의로 분류되며, 이후 자유민주주의는 확장된다. 대표적으로 다이아몬드(L. Diamond 1999)는 달의 민주주의 기준에 자유롭고 공정한 선거로 창출된 권력의 역전 불가능성, 법의 지배, 수평적 책임성 그리고 확장된 시민적 자유를 추가하여 자유민주주의를 정의하고 있다. 그는 헌법을 통한 시민들의 실질적 자유 보장(법의 지배)과 수평적 책임성(권력분립)을 강조한다. 루시마이어와 스티븐스 부부도 절차적 수준에서 참여와 경쟁뿐만 아니라 민주적 절차와 규칙을 정당화하는 시민적 자유의 확대를 강조하고 있다(Rueschemeyer, Stephens, and Stephens 1992).

제3의 민주화 물결은 ‘자유민주주의의 승리’(Fukuyama 1989)를 증명하는 듯하였다. 그러나 민주주의로 분류되는 국가들에서 민주주의의 결함이 발견되고 있다. 즉, 민주주의로 분류되는 국가는 많아졌지만, 민주주의를 지탱하는 기본 요소들이 무시되거나 제한되는 경우가 다수 존재한다(Merkel and Croissant 2000; Merkel 2004; Puhle 2005; Rueschemeyer, Stephens, and Stephens 1992; 오스번 2012). 보통선거권에 의한 대표의 공정한 선출과 경쟁 그리고 의회에 대한 국가기구의 견제가 충족된다고 하더라도 주요 집단의 배제, 정부의 반응성의 상당한 감소 또는 표현과 결사의 자유가 제한되고 있다(Rueschemeyer, Stephens, and Stephens 1992). 또한 민주주의 제도, 규칙 그리고 규범(상호관용과 절제된 권력행사)이 점진적으로 잠식되고 있다(Bermeo 2016; Haggard and Kaufman 2021, Levitsky and Ziblatt 2018; 권혁용 2023).

현존하는 정치체제는 민주주의와 독재로 단순명료하게 분류하기 어렵다. 두 정치제도 유형 사이에는 무수히 많은 변형된 정치체제가 존재하기 때문이다. 예를 들어, 메르켈(W. MerKel 2004)의 ‘결손 민주주의’(defective democracy), 슈들러(A. Schedler 2006)의 선거 권위

주의(electoral authoritarianism), 레비츠키와 웨이(S. Levitsky and L. A. Way 2002)의 ‘경쟁적 권위주의’(competitive authoritarianism), 자카리아(F. Zakaria 2003)의 비자유 민주주의(illiberal democracy) 그리고 루시마이어와 스티븐스 부부(Rueschemeyer, Stephens, and Stephens 1992)의 ‘제한된 민주주의’(restricted democracy) 등이 있다.

이 같은 변형된 정치체제는 민주주의를 구성하는 부분체계(partial regime)의 결합 여부를 중심으로 유형화된다. 즉, 많은 민주주의 연구자들은 민주주의를 구성하는 부분체계를 설정하고 이들 부분체계들이 얼마나 잘 작동하고 있는지를 평가하여 정치체제를 유형화한다(김용철 2020, 62).

대표적으로 메르켈은 자유민주주의(liberal democracy)를 민주적 선거체제(electoral regime), 정치적 권리(political rights), 시민적 권리(civil rights), 수평적 책임성(horizontal accountability), 그리고 효과적 통치권력(the effective power to govern)이라는 5가지의 부분체계가 작동하는 정치체제로 본다(Merkel 2004, 36). 민주적 선거체제는 공정하고 자유로운 경쟁 선거를 통해 대표의 선출과 수직적 책임성의 실현을 의미하며, 정치적 권리는 참정권이 보장되며 의사 표현의 자유와 결사의 자유가 보장되는 것을 의미한다. 또한 시민적 권리는 시민권의 보장, 법의 지배와 위헌심사권이 보장되는 것을 의미하며, 수평적 책임성은 국가의 권력기구 간에 견제와 균형이 이루어지는 상태를 의미한다. 마지막으로 통치를 위한 효과적 권력은 선출자에 의해 정부가 구성됨을 의미한다. 이에 기초하여 각 부분체계의 구성항목을 정리하면 다음과 같다.

〈표 2-1〉 자유민주주의의 부분체계와 구성항목

부분체계	구성항목
민주적 선거체제	선거공정성(경쟁성), 참여제도 및 참여정도, 수직적 책임성
정치적 권리	참정권의 확대, 정치집단 형성, 활동의 자유, 정치적 반대의 허용
시민적 권리	시민적 자유, 법치/법의 지배,
수평적 책임성	권력기구 간 견제와 감시, 부패통제
효과적 통치권력	국가의 효율성, 비선거적 정치권력의 존재

메르켈(2004)이 제시한 부분체계는 민주주의의 특성을 분석하고 유형화함에 있어 이점을 갖는다. 즉, 각 국가의 민주주의가 안고 있는 결함을 체계적으로 분석할 수 있으며, 민주주의의 발전을 위해 무엇을 할 것인지에 대한 대안을 마련할 수 있기 때문이다. 부분체계에 기초하여 민주주의 유형을 구분하면 다음과 같다.

- ① 배제적 민주주의(exclusive democracy)는 자유민주주의와 많은 부분에서 유사하나, 정치권력에의 접근이 제한된 민주주의로서 보통선거권의 제한을 특징으로 한다.
- ② 후견민주주의(domain democracy)는 권력독점의 해체가 제한된 민주주의로서 선거와 헌법에 의해 정당화된 권력기관 존재함에도 불구하고 군부, 준군사기관, 경제엘리트 등 비토권력의 자의적 권력이 간접적 또는 공식적으로 제도화된 민주주의 유형이다.
- ③ 위임민주주의(delegative democracy)는 입법부와 사법부의 행정부에 대한 통제와 견제가 이루어지지 않는 민주주의로서 수평적 책임성이 존재하지 않는 민주주의 유형이다.
- ④ 비자유민주주의(illiberal democracy)는 정치적 권리와 시민적 권리가 제한되거나 침해되는 민주주의로서 대통령, 관료, 준군사기관, 부패한 사법부가 헌법을 침해하며, 준다원주의적 성격에 따라 행정부에로의 권력집중에 의한 의회와 사법부의 권력견제와 균형이 이루어지지 않는 민주주의이다.

최근의 민주주의 연구는 민주주의의 질(Quality of Democracy)에 관심을 집중하고 있다. 그 이유는 민주주의를 위한 절차와 제도가 마련되어 있으나 정치가 작동되는 과정과 성과에 있어 민주주의 가치를 실현하지 못하고 있기 때문이다. 따라서 한 국가의 민주주의를 평가하기 위해서는 절차의 질, 내용의 질 그리고 결과의 질을 종합적으로 판단할 필요가 있음을 제기한다. 대표적으로 다이아몬드와 몰리노(Diamond and Morlino 2004)는 절차의 질을 구성하는 요소로 법의 지배, 참여, 경쟁, 수평적·수직적 책임성을, 내용의 질을 구성하는 요소로 자유와 평등을 그리고 결과의 질을 구성하는 요소로 반응성(responsiveness)을 지적한다. 이들의 민주주의 질은 민주주의 개념의 다면적이고 복합적인 성격을 포괄하며, 이론적 개념화에 있어 질적으로 확장하였다는 평가를 받는다(조원빈 2014, 79). 즉, 인민의 지배라는 민주주의의 본래의 의미에 더욱 접근할 수 있는 개념화라 할 수 있다. 즉, 절차적 차원뿐만 아니라 실질적 차원에서 민주주의 원리와 가치의 실현 정도와 수준을 평가하기 위한 개념을 구축한 것이다(김형철 2012, 104).

오도넬(G. O'Donnell)도 민주주의를 연구함에 있어 민주주의의 기본 속성만으로 민주주의를 적절하게 정의하기에 불충분하기에 시민으로서의 인간(human being), 즉 인권(human rights)과 인간개발(human development)을 강조한다. 즉, 개별 행위자가 인권과 인간개발의 조건 때문에 기본적인 능력이 무력화된다면 시민으로서 정치적 권리를 효과적으로 평등하게 행사할 수 없다고 지적하고, 정치적 시민권의 효과적 행사를 위해 사회적 조건과 환경의 중요성을 제기한다(김형철 2012; 조원빈 2014). 사회적 조건과 환경으로 자유롭고 다양한 정

보, 다양한 가치와 삶의 형태, 여론을 기반으로 형성된 사회적 조건 그리고 다양한 논쟁과 담론으로 이루어진 공론장을 제시한다.

민주주의 질을 정치체계의 투입과 산출 차원으로 접근한 버그-슐러저(Berg-Schlusser 2004)는 민주주의의 기본원리로 인권, 권력구조의 개방성, 정치적 평등, 투명성과 합리를 제시한다. 그리고 이를 개별적 시민 수준의 미시(micro) 수준, 사회적 그리고 정치적 집단 및 조직 수준의 중간(meso) 수준 그리고 정치체제 및 제도 수준의 거시(macro) 수준으로 구분하여 주요 내용을 제시하고 있다.

이 같은 민주주의 또는 민주주의 질의 개념화에 있어 한계는 개념화의 차원에서 ‘체계화된 개념’(Adcock and Collier 2001)의 구성이 이루어지지 않아 연구자들의 시각과 경험에 따른 주관성과 다양성이 존재한다는 점이다. 즉, 과학적 개념은 이론적 함의와 경험적 함의를 동시에 충족시켜야 하는데 민주주의 또는 민주주의 질 개념은 경험적 함의를 갖는 데 실패하고 있다(김형철 2012, 111). 따라서 민주주의 연구, 특히 민주주의를 분석·진단하기 위해서는 높은 추상성과 더불어 경험적 근거에 기초한 내포적 정확성을 갖는 체계화된 개념을 구축해야 한다.

2. 민주주의 지수의 방법론적 특징

이 절에서는 민주주의 지표 연구의 흐름을 정리하고 방법론적 특징과 한계를 간략하게 제시하고자 한다. 민주주의에 관한 경험적 비교연구가 활발하게 진행되면서 각 국가 및 국가 간 민주주의 수준을 측정할 수 있는 지표 개발에 관심이 높아졌다. 민주주의를 측정하고 평가하고자 하는 이유는 수많은 나라가 민주주의를 받아들였지만, 정부가 민주주의의 기본 요소들을 무시하는 경우가 많다 보니 얼마나 민주적이냐가 중요한 잣대가 되었기 때문이다(로저 오스본 2012, 485).

민주주의는 추상성의 수준이 높은 보편개념이다. 따라서 개념이 의미와 적용범주를 필요에 따라 수시로 확장하는 ‘개념 잡아늘리기(conceptual stretching)’에 의해 명료한 정의와 적용범주를 어렵게 하거나 경험적으로 검증 가능한 개념화를 어렵게 한다(Sartori 1971). 그 대표적인 사례로 프리덤하우스를 들 수 있다. 즉, 프리덤하우스는 경찰에 의한 비사법적 살인, 유권자 기만행위, 여성에 대한 광범위한 폭력 등 민주주의적 자유에 대한 공격이 존재하는 자메이카를 자유로운 국가로 분류하고 있다(Tilly 2010, 4-9). 이는 보편적 적용성의 확대로 얻은 이득이 내포적 정확성의 손실과 상쇄된다는 점을 보여주는 것이다(Sartori 1971). 그 결과, 앞서 살펴본 결손 민주주의와 민주주의를 분류하지 못하는 범주화의 오류를 범하게 된다.

한 국가 또는 국가 간 민주주의를 비교·평가하기 위해서는 타당성과 비교가능성을 갖는 지표의 구축이 매우 중요하다. 지표의 구축은 개념 정립이 이루어진 후 이루어진다. 즉, 실존 현상이 무엇으로 구성되어 있는가를 밝혀주어야 할 개념적 도해의 틀이 만들어진 다음에 상대적 혹은 절대적 존재량이나 심도를 측정하는 정량화가 타당성을 갖는다(Sartori 1971). 그리고 지표구축과 관련하여 중요한 조건은 개념적 범주들 사이에 상호배타성과 포괄성을 가져야 판별력을 높이고 타당성을 갖는다.

지표의 측정타당성(measurement validity)이란 개념이 내포하는 속성을 정확하게 관찰 또는 포착하는 것을 의미한다. 측정타당성은 일반적으로 내용타당성(content validity), 기준 타당성(criterion validity) 그리고 구성타당성(construct validity)에 의해 확보된다. 그러나 에드콕과 콜리어(R. Adcock, and D. Collier 2001)는 측정타당성의 기준으로 내용 타당성, 수렴/판별 타당성 그리고 규범/구성 타당성을 제시한다. 내용타당성은 연구자에 의해 명료하고 구체적으로 정의된 체계화된 개념이 포함하는 내용을 적절하게 지수화하는 것이다. 수렴/판별 타당성은 체계화된 개념을 측정하는 지표 간에 강한 연관성이 존재하는 것(수렴 타당성)과 약한 연관성이 존재하는 것(판별 타당성)을 평가하는 것이다. 마지막으로 규범/구성 타당성은 체계화된 개념에 기반한 지표가 다른 지표와 인과적 가설을 입증하는 정도를 의미한다(Adcock and Collier 2001, 538-543).

민주주의 지표 연구는 1960년대부터 시작되어 제3의 민주화 물결 시기인 1980년대 후반 이후에 활발하게 진행되었다. 이들 지표를 비교 평가한 문크와 베르퀼렌(Munck and Verkuilen, 2002, 9)은 실질적 민주주의를 회피하면서 형식적 민주주의에 기초하여 민주주의를 측정하고 있다고 지적한다. 즉, 민주주의를 달의 경쟁과 참여라는 속성(attributes)에 기반하여 측정하고 있으며, 입법부 효과성(입법부의 행정부 견제)과 같은 수평적 책임성 등을 측정하고 있다.

〈표 2-2〉 민주주의의 지표

민주주의 지표	속성	측정수준
ACLPL	경쟁성 공직선출	명목 명목
Arat	참여성 경쟁성 강제성	순위 순위 등간
Coppedge and Reinicke	경쟁성 참여성	순위 순위

민주주의 지표	속성	측정수준
Vanhanen	경쟁성 참여성	등간 등간
Bollen	인민주권 정치적 자유	등간 등간
Freedom House	정치적 권리 시민적 자유	순위 순위
PolityIV	경쟁성 민주적 책임성	순위 순위

출처: G. L. Munck and J. Verkuilen(2002). p. 28. 재구성.

기존 민주주의 지표는 형식적 민주주의를 구성하는 주요 속성으로 경쟁성, 참여성 그리고 정치적·시민적 자유를 제시한다. 이들 요소를 중심으로 한 지표는 크게 3가지로 분류할 수 있다. 첫째, 달(Dahl 1971)이 제시한 다두체제의 두 차원인 경쟁성과 참여성을 중심으로 민주주의를 측정한다. 둘째, 볼렌(Bollen 1980)은 인민주권과 정치적 자유라는 속성을 중심으로 민주주의를 측정한다. 마지막으로 민주주의의 기본적 속성으로서 정치적 권리(political rights)와 시민적 자유(civil liberty)의 차원에 의해 민주주의를 측정한다.³⁾

① 경쟁성과 참여성에 기초한 민주주의 지표

먼저, 달의 다두체제의 두 차원을 중심으로 한 민주주의 측정지표는 대표적으로 코페지와 라이니케(Coppedge and Reinicke 1991)의 지표를 들 수 있다. 이들은 다두체제(Polyarchy)의 개념에 기초하여 달(1971)이 제시하는 기본적 민주제도들 중 네 가지의 기본적 민주제도들 --자유롭고 공정한 선거, 결사의 자유, 표현의 자유, 정보원에 대한 대안적이고 독립적인 접근 가능성 그리고 협의적 자율성--에 의해 개별국가의 상대적 수준을 판단할 수 있는 정보를 이용하여 측정지표를 구축하고 있다. 즉, 네 가지의 측정지표는 3-4개의 변인들에 의해 구성되며, 이를 기초로 0점에서 10점까지의 경쟁성에 대한 정도를 측정한다. 그리고 각 측정지표의 척도는 순위척도로 이루어져 있다.

참여성은 선거권의 확대 정도에 의해 측정된다. 즉, 성인에게 주어진 보통선거권, 부분적으로 제한된 선거권, 다수를 구성하는 분파를 제한하는 선거권 그리고 일체의 선거권이 부정되는 지표를 통해 참여성을 측정하고 있으며, 측정지표의 척도는 순위척도이다.

그러나 이들 지표의 문제점은 우선 경쟁성과 참여성이라는 속성을 측정하는 지표가 주관적

3) 이하는 김형철(2005)의 “민주주의 개념과 측정지표: 경험적 비교 연구의 맥락” 중 107-114쪽의 내용을 수정 보완하였음.

· 판단적 요소를 특징으로 하며, 너무 복잡하다는 한계가 지적된다(Vanhanen 1997). 즉, 이들의 지표는 실질적인 정성적 정보를 요구하기 때문에 정보에 대한 평가가 주관적 그리고 판단적 성격을 띠고 있으며, 그로 인해 장기적 연구대상에 이용할 수 없다는 문제점을 갖고 있다(Mainwaring 1999; Vanhanen 1997). 또한 측정지표의 척도가 순위척도임으로 다른 변인들과의 인과관계를 추적하기 위해서는 측정지표를 연속 변인으로 재구성해야 한다는 한계를 가지고 있다.

둘째, 참여와 경쟁이라는 두 가지 차원을 중심으로 민주주의를 측정하는 또 다른 민주주의 지표는 반하넨(T. Vanhanen 1997; 2000)과 아라트(Arat 1991)의 지표가 대표적이다. 반하넨은 기존의 민주주의에 대한 측정지표가 너무 복잡하고, 너무 많은 지표를 동원한다고 지적하면서, 보다 간단하고 명료한 측정지표의 구축 필요성을 제기하였다. 그의 기본적 가정은 경쟁과 참여가 민주주의를 위한 필수적인 구성요소이며, 단순한 정량적 지표를 통해 경쟁과 참여라는 민주주의의 두 가지 차원을 측정할 수 있다고 주장한다. 먼저 경쟁의 측정방법은 의회 또는 대통령 선거에서 군소정당들의 득표 할당에 초점을 맞춰 100으로부터 대정당의 득표율의 차를 계산하였다. 그리고 참여의 측정지표는 각 선거에서 실제적으로 투표한 총투표율로 하였으며, 이들 지표를 다음과 같은 방식으로 계산하여 민주주의 지표를 측정하였다.⁴⁾

$$\text{민주주의 지표} = \text{경쟁성}(100 - \text{대정당의 득표율}) * \text{참여성}(\text{유효 총투표율} / 100)$$

반하넨의 민주주의 지표는 단순한 정량적 지표를 이용하였다는 점이 장점으로 제시될 수 있지만 두 가지의 한계도 또한 갖고 있다. 하나는 볼렌(K. Bollen 1983) 등이 지적하였듯이, 참여에 대한 측정에 있어 의무투표제에 대한 문제를 간과하고 있다는 점이며, 다른 하나는 경쟁의 지표와 정당체계의 분절도(party system fragmentation) 사이에 매우 높은 상관성을 갖는다는 점이다(Mainwaring 1999). 특히 이러한 한계는 민주주의에 영향을 주는 요인의 탐색과 인과관계를 분석함에 있어 정당체계의 분절도의 과장된 영향력이 발생되고 다른 변인들이 과소평가되는 문제와 자기상관성(autocorrelation)의 문제를 안고 있는 것이다.

또한 참여성과 경쟁성 그리고 강제성이라는 3가지 속성을 중심으로 민주주의를 측정한 아라트는 각 차원에 대한 민주성의 점수를 측정하였으며 이를 합산하여 1948년부터 1982년까지 35년간 매년 점수화하였다. 이 지표의 문제점은 정량적이기보다는 지표 구축자들의 평가적 의미에 기초하고 있다는 점이다.

4) 반하넨은 민주주의 지표가 5.0을 기준으로 이상일 때 민주주의 체제, 5.0 미만일 때 반민주주의 체제로 구분하였다(Vanhanen 1997).

② 경쟁성과 정치적 자유에 기초한 민주주의 지표

셋째, 민주주의를 측정하는 보다 체계화된 지표는 볼렌에 의해 제시된다. 볼렌은 민주주의의 결정적 구성요소를 인민주권(popular sovereignty)과 정치적 자유(political liberty)라고 주장하고, 이를 이용하여 민주주의의 지표를 구성하였다(Bollen 1983, 1990). 먼저 인민주권의 지표는 선거의 공평성, 효율적 집행부의 선출 그리고 입법부의 선출이며, 정치적 자유의 지표는 언론의 자유, 반대의 자유 그리고 정치활동에 대한 정부 제재이다. 그리고 6가지 측정지표의 범위는 0점부터 100점까지이며, 등간척도로 이루어져 있다. 민주주의의 정도를 나타내는 지수는 6가지 측정지표의 점수를 평균한 값이며, 평균값이 높을수록 민주주의의 수준과 민주주의 안정성이 높다.

그러나 볼렌이 제시한 측정지표는 정량적 자료에 의해 구축되기보다는 정성적 자료에 기초하고 있다는 한계를 갖고 있다. 또한 인민주권 및 정치적 자유를 구성하는 요소들에 있어 대중의 참여를 배제하고 있다는 한계를 갖고 있다. 또한 그의 지표가 갖는 문제점은 볼렌 스스로 지적하듯이 민주주의 지표를 정치적 영역에서의 정치적 자유로 한정함으로써 정치적 평등성과 자유로운 참여를 보장하는 사회경제적 영역에서의 시민적 자유를 간과하고 있다는 한계를 갖는다. 즉, 그는 정치적 자유를 언론의 자유, 정치적 반대 의사를 갖는 정치집단 또는 개인의 자유, 그리고 정치적 검열의 부재라는 정치적 수준에서의 자유에 한정하고 있다(Bollen 1986; 1990).

③ 정치적 권리와 시민적 자유에 기초한 민주주의 지표

마지막으로 제시할 민주주의 지표는 프리덤하우스(Freedom House)에서 매년 측정하여 발표하는 자유의 지표이다. 이 지표는 민주주의의 가장 중요한 특성으로 자유를 강조하며, 정치적 권리(political right)⁵⁾와 시민적 자유(civil liberty)⁶⁾라는 두 차원으로 구분하여 민주주의의 정도를 측정하고 있다. 각 차원의 척도는 7점 척도로 평가하며, 자유의 정도가 가장 높은 점수는 1점이며 자유의 정도가 가장 낮은 점수는 7점이다. 그리고 각 차원의 점수를 중

5) 볼렌(Bollen)은 인민주권을 선거의 공평성, 효율적 집행부의 선출, 그리고 입법부의 선출이라는 3가지 지표로 측정하고 있다. 또한 가스틸(Gastil 1990)은 총 11가지의 검토목록을 통해 정치적 권리를 측정하는데 이를 요약하면 공정한 선거를 통한 정권교체, 의회 및 정부수반의 의미있는 과정에서의 선출, 그리고 반대의사를 허용하는 다당제 등이다. 자세한 목록(checklist)은 R. D. Gastil, 1990. "The Comparative Survey of Freedom" Studies in Comparative International Development Vol. 25, No. 1 (p.30) 참조.

6) 가스틸(Gastil 1990)의 시민적 자유의 14가지 검토목록은 크게 인간의 기본적 자유권인 언론 및 의사표현의 자유, 집회 결사의 자유, 종교의 자유와 사회경제적 권리로 소유와 이동 거주권, 사회경제적 불평등으로부터의 자유 그리고 정부의 부패와 무관심으로부터의 자유이다(Gastil 1990, 36-37).

심으로 각 국가를 자유 국가, 부분적 자유 국가 그리고 비자유 국가 등으로 분류한다.

프리덤하우스의 지수는 지표의 타당성과 등가성의 문제를 해결하여 줌으로써 국가 간 비교 분석과 각 국가에서 보이는 민주주의 수준의 변화를 설명할 수 있는 유용한 지표이다(Diamond 1999). 그리고 선거민주주의와 같은 절차적 수준만을 측정하는 것이 아니라 정치적 또는 인권 탄압으로부터의 자유와 사회경제적 권리와 불평등으로부터의 자유 등의 시민적 자유를 측정함으로써 자유민주주의의 수준을 평가할 수 있다는 장점이 있다. 이러한 점에서 프리덤하우스의 지수는 절차적 민주주의를 넘어 실질적 민주주의를 측정하고 있다고 평가된다(Munck and Verkuilen 2002). 그러나 이들의 평가는 과장되어 있다. 그 이유는 프리덤하우스의 시민적 자유는 정치적 또는 사회경제적 영역에서의 결과의 평등성을 측정하기보다 법적 또는 기회의 평등성을 의미하기 때문이다.

프리덤하우스의 민주주의 지수는 방법론적으로 몇 가지의 한계를 갖는다. 첫째, 프리덤하우스의 민주주의 지표는 각 국가의 자유의 정도를 경험적 질문지를 통해 측정하고 있다. 이러한 측정방식은 질문에 답하는 사람의 주관적 또는 자의적 판단이 개입되며, 또한 자료의 성격도 정량적이 아닌 정성적 자료에 기초하고 있다는 문제점이 지적된다. 둘째, 각 측정지표의 척도는 순위척도임으로 코페지와 라이니케(Coppedge and Reinicke 1991)의 민주주의 지표와 같이 인과관계를 추적하는 회귀분석을 위해서는 연속 변인으로 전환을 수행해야 한다는 한계를 갖고 있다. 그리고 이들 지표는 변화의 폭이 크지 않기 때문에 공변관계를 추적하는 연구를 위해서는 점수의 폭을 넓히기 위한 노력이 필요하다.

최근에 민주주의 연구는 민주주의 원리 및 제도가 제대로 작동하고 있는지라는 ‘민주주의 질’을 측정하기 위한 지표에 관심이 집중되고 있다. 대표적으로 EIU는 자유민주주의의 수준을 정치적 자유(political freedom)와 시민적 자유(civil liberties)의 상태를 측정하는 것의 한계를 지적하고, 민주주의가 실제 작동하는 질적 수준, 즉 실질적 민주주의의 측정을 목적으로 민주주의 지수를 개발하였다(김형철 2022). 이를 위해 민주주의 지수는 선거과정과 다원주의(electoral process and pluralism), 정부의 기능(the functioning of government), 정치참여(political participation), 정치문화(political culture) 그리고 시민의 자유(civil liberties)라는 다섯 가지 영역을 측정하고 있다.

EIU의 민주주의 지수는 민주주의 원리와 실재를 다섯 가지의 영역을 중심으로 측정함으로써 각 국가의 민주주의가 안고 있는 결함을 찾고 보완할 수 있는 대안을 마련할 수 있다는 장점이 있다. 그리고 방법론적으로 전문가의 응답과 더불어 결측값을 보완하기 위해 여론조사를 활용하고 있다는 점도 장점이 있다. 그러나 EIU 지수는 민주화의 정도를 평가할 뿐 한

사회가 얼마나 잘 돌아가는지, 시민의 삶의 질은 어떤지 또는 그들이 얼마나 행복한지를 평가하는 것은 아니며(오스본 2012, 491), 또한 사회경제적 평등, 경제적 자유 등 사회경제적 영역에서의 민주주의를 평가하지 않고 있다(김형철 2022).

민주주의 질을 측정하는 또 하나의 지표는 V-Dem의 지수이다. 이 지수는 기존 지수와 달리 민주주의를 개념화하고 측정하는 ‘모범 사례’로 평가된다(Graziano and Quaranta 2022, 13). V-Dem이 측정하는 민주주의는 선거민주주의, 자유민주주의, 참여민주주의, 숙의민주주의 그리고 평등민주주의이다. 이렇듯 민주주의 유형에 따른 지수를 측정하는 이유는 인민에 의한 지배를 각기 다르게 이해하여 이들의 의미를 하나의 개념으로 제시하기 어렵기 때문이다(Coppedge, Gerring and Altman et al. 2011, 253).

V-Dem의 민주주의 지수는 민주주의를 정의함에 있어 기술적(descriptive) 차원과 규범적(normative) 차원이 얽혀 있는 문제를 해결하고, 적용범위와 출처에 있어 설문조사 등의 주관적 정보만이 아니라 IPU나 IDEA 등의 객관적 정보를 이용하여 코딩하고 있다는 점에서 강점을 갖는다(Graziano and Quaranta 2022, 13). 그러나 EIU의 민주주의 지수와 같이 정치적 평등을 위한 조건의 평등을 평가하지 않는다는 한계가 있다.

마지막으로 집단적 의사결정에 대한 평등한 권리(equality of rights)와 대중통제(popular control)가 이루어지는 상태를 민주주의로 정의한 IDEA의 Global State of Democracy(GSoD)는 대표, 권리, 법의 지배 그리고 참여를 측정한다. 이 지수는 전문가 조사 또는 설문조사 등을 수행하지 않고 기존의 다양한 지수들을 집적하여 민주주의를 측정한다. 권력에 대한 접근성은 민주주의 역사에서 영원한 숙제(오스본 2012, 320)라는 점에서 이 지수의 장점은 권력에 대한 접근성을 풍부하게 측정하고 있다 점이다. 그리고 이 지수는 국가의 환경을 고려하여 적용할 수 있으며, 오래된 민주주의와 새로운 민주주의뿐만 아니라 국가 수준과 하위집단 수준 등에서도 그 조건과 상황에 맞게 사용할 수 있다는 장점이 있다(김형철 2012, 107).

지금까지 민주주의의 수준과 질을 측정하는 지표를 살펴보았다. 그 결과 대부분의 연구는 민주주의를 형식적 민주주의에서 정의하고, 이를 측정하려는 노력을 보여왔음을 확인할 수 있다. 즉, 이들 연구는 형식적 수준에서 민주주의를 개념화하고, 민주주의의 주요 속성으로 참여성과 경쟁성 그리고 시민들의 정치적 또는 시민적 자유를 중심으로 측정지표를 구축하고 있다.

이들 지표는 비교민주주의 연구에 있어 이론적 그리고 방법론적 공헌을 가져왔다. 먼저 이론적 측면에서, 형식적 민주주의에서의 민주주의의 정의는 포괄적 의미로서의 참여민주주의 및 사회민주주의를 향한 진보의 가능성을 열어 놓았다는 점이다(Huber, Rueschemeyer,

and Stephens et al. 1997). 즉, 실질적 의미에서 ‘다수의 지배’와 ‘다수에 의한 지배’를 보장할 수 있는 민주주의를 실현하기 위해서는 다수의 참여와 경쟁을 보장하는 최소한의 절차가 요구되며, 이러한 절차에 기초하여 참여의 확대와 사회경제적 그리고 정치적 결과의 평등한 분배를 정당화할 수 있기 때문이다.

다른 하나는 방법론적 측면에서 비교연구에 있어 요구되는 분석적 또는 방법론적 엄격성에 기초한 개념화와 측정지표를 구축함으로써 민주주의에 대한 비교 분석을 확대하는 데 이바지하였다(최장집 2002). 즉, 민주주의에 대한 개념적 혼란의 최소화, 경험적 관측과 측정가능한 개념으로의 정의 그리고 지표의 비교가능성, 타당성, 신뢰성에 기초한 지표의 구성이라는 조건을 만족시킴으로써 비교민주주의 연구가 발전할 수 있는 계기를 가져왔다.

그러나 이러한 공헌에도 불구하고 다음과 같은 한계가 지적된다. 하나는 형식적 민주주의에 따른 민주주의 개념과 측정지표는 최소정의적 관점이 강조하는 정치적 평등성 또는 정치적 권력의 평등한 분배를 간과하고 있다는 한계를 갖는다. 즉, 정치적 권력의 실질적 평등은 사회경제적 조건의 평등과 긴밀한 관계를 맺고 있음에도 불구하고 그들의 민주주의 개념과 측정지표는 이를 구체화하고 있지 않다.

다른 하나는 일반적으로 많은 비교 연구에서 정의된 형식적 또는 절차적 민주주의가 절차나 형식만을 강조하는 편향적 해석과 ‘개념적 잡아 늘리기’에 의해 민주주의에 대한 잘못된 범주화를 가져오고 있다는 점이다(Dahl 1998; Diamond 1999; Huber, Rueschemeyer, and Stephens 1997). 즉, 형식적 민주주의에서 개념화된 민주주의는 정치적 영역에서 보통 선거권, 주기적인 선거, 정당 간의 경쟁을 통한 정부의 구성 등 민주적 경쟁의 규칙을 확립하는 절차적이고 형식적인 조건과 최소한의 시민적 자유를 구성요소로 하고 있다.

정리하면 민주주의 연구, 특히 경험적 비교분석을 위한 연구에 있어 제기되는 개념화와 측정지표 구축의 주요한 한계는 민주주의에 대한 적절한 이론적 개념을 발전시키지 못하고 있으며, 또한 과도한 형상개념화에 따른 민주주의 개념화, 즉 개념의 극소화된 외연성과 극대화된 내포성으로 특징되는 개념으로 민주주의를 정의하고 측정지표를 구성한다는 문제점을 지적할 수 있다. 그 결과 오늘날 인민에 대한 정부의 책임성과 최소한의 시민적 자유가 보장되지 않는 국가들조차 민주주의로 분류되는 민주주의의 거품현상을 가져오게 되었다.

민주주의 개념의 정의와 측정지표의 구성을 위한 노력은 과도한 내포성에 기초하고 있는 민주주의 개념을 외연성의 확장을 통해 내포성과 외연성이 균형잡힌 이론적 개념인 ‘일반개념’을 발전시키고, 보다 실질적 의미에서의 민주주의를 측정할 수 있는 지표의 개발이 요구된다. 즉, 공정하고 경쟁적인 민주주의 운영을 위해서는 단순한 절차로서의 민주주의가 아닌 부

와 소득의 평등한 분배를 지향하는 실질적 민주주의에 관한 관심이 높아지고 있다.

다음으로 다양한 측정지표의 구축이 필요하다. 지금까지의 민주주의 지표는 정치적 영역에서 민주주의를 구성하는 속성을 중심으로 측정되고 있다. 이와 더불어 평등성을 실질적으로 측정할 수 있는 지표의 개발이 요구된다. 예를 들면, 한 국가의 복지에 대한 재정 지출 비율, 소득불평등 지수, 인간개발지수 그리고 남성과 여성의 사회경제적 그리고 정치적 평등성 지표 등을 이용하여 민주주의를 측정한다면 보다 실질적 수준에서의 민주주의를 평가 또는 비교할 수 있을 것이다.

**더 강한 민주주의:
민주주의 지표 개발의 방향과 과제**

제3장



기존 민주주의 지수의 특성과 한계

제3장 기존 민주주의 지수의 특성과 한계

이 장에서는 학계에서 널리 활용하고 있는 주요 민주주의 지수에 관한 것이다. 그동안 국제적으로 여러 기관이 세계 각국의 민주주의를 평가하고 다양한 민주주의 지수를 제공해왔다. 그 가운데 가장 주목받았던 것은 Freedom House가 제공하는 세계 각국의 자유 지수를 비롯하여 국제정치학 분야에서 널리 활용되는 체계적 평화 센터(Center for Systemic Peace)의 Polity 프로젝트 팀의 정체 지수(민주주의 지수, 권위주의 지수)였으며, 최근에는 이코노미스트의 민주주의 지수, V-Dem의 다양한 차원의 민주주의 지수, IDEA의 세계 민주주의 현황 지수(Global State of Democracy, GSoD) 등도 점차 널리 활용되고 있다.⁷⁾

각 민주주의 지수들은 민주주의를 어떻게 개념화하느냐에 따라 차이가 있다. 이는 각 지수들이 민주주의의 측정 수단이기 때문이다. 각 기관이 개념화하는 민주주의의 주요 차원은 상이하며, 각 차원에서 민주주의를 측정하기 위한 하위 지수들과 개별 지표들 또한 상이하다. 아울러 민주주의 지수들은 측정하는 국가들의 범위와 측정 시기에서도 차이가 있다. 물론 민주주의 지수의 범위가 시기적으로 길고 공간적으로 클수록 타당도(validity)와 신뢰도(reliability)의 수준을 높이기 어렵다. 이는 단지 각국의 정치체제를 평가하는 데 소요되는 비용이나 시간의 문제 때문만은 아니다. 그보다는 시간적으로나 공간적으로 국가 간 비교 가능한 요소가 한정될 수밖에 없기 때문이다.

1. 프리덤하우스(Freedom House) 자유지수

1) Freedom House 자유지수

프리덤하우스의 자유지수는 가장 널리 활용되고 있는 민주주의 지수 가운데 하나이다. 이 지수는 1972년 가스틸(Raymond Gastil)이 주도하여 전세계 국가들을 체계적으로 조사하여 만든 것이다(1972년 조사는 1973년 1월~2월 기준 자료, 한국도 포함). 가장 최근에 발간된 지수는 2023년 발표된 지수이다(195개국, 15개 부속지역, 1973~2022). 프리덤 하우스는

7) 이들 외에도 민주주의 지수로 학계에서 활용되는 데이터는 Bollen, ACLP 데이터 등이 있다(Bollen and Paxton 2000; Przeworski, Alvarez, Cheibub, and Limongi 2000).

각국의 민주주의를 자유 국가, 부분적 자유 국가, 비자유 국가 등으로 구분하고 있다.

프리덤하우스는 자유 지수를 위해 전문가들의 자문을 받는다. 예를 들어, 2023년 지수는 128명의 분석가와 40명의 자문가가 참여하였다. 보다 상세하게 프리덤하우스의 자유지수를 이해하려면 홈페이지(www.freedomhouse.org)에 공개되어 있는 연차보고서와 방법론 보고서 등을 참고할 수 있다(홈페이지(<https://freedomhouse.org/report/freedom-world#Data>)⁸⁾)

아래의 표 3-1에 요약되어 있듯이 프리덤하우스의 자유지수는 정치적 권리(Political Rights, 1~7)와 시민의 자유(Civil Liberties, 1~7), 지위(자유국가(F), 부분자유국가(PF), 비자유국가(NF))에 관한 지수를 제공하고 있다. 여기에서 ‘정치적 권리’는 A. 선거과정 B. 정치적 다원주의와 참여 C. 정부 기능 등 3개, ‘시민의 자유’는 D. 표현과 신념의 자유 E. 결사/조직의 자유 F. 법치 G. 개인의 자율성과 권리 등 4개의 하위 지수로 구성되어 있으며, 이들은 다시 26개 세부 하위 지수와 이에 속한 176개 지표로 구성되어 있다.

〈표 3-1〉 프리덤하우스 자유지수 구성요소

	주요 지수(2)	하위 지수		
		1 (7)	2 (26)	
1	정치적 권리 (Political Rights)	A. 선거과정	1	‘자유롭고 공정한 선거’를 통한 정부 수장 선출
			2	‘자유롭고 공정한 선거’를 통한 국회의원 선출
			3	공정한 선거법, 선거체계, 선거관리
2		B. 정치적 다원주의 와 참여	1	정당 또는 정치조직을 결성할 권리
			2	야당의 실질적 집권 가능성
			3	(비정치적 수단에 의존하는 정치세력이나 정치외부세력으로부터) 자유로운 정치적 선택
			4	소수집단의 정치적 권리
3		C. 정부 기능	1	자유롭게 선출된 정부의 수장과 국회의원이 정부의 정책을 결정
			2	강하고 효과적인 공직자의 부패 방지 방안
			3	개방적이고 투명한 정부 운영
			4	(추가) 민족집단의 구성변화, 문화 파괴, 균형파괴

8) 원자료의 유형은 다양하며, 국가별로 3개 자유지수(정치적 권리, 시민의 자유, 지위)와 지위별 구성비를 제공하는 “Country and Territory Ratings and Statuses, 1973-2023 (Excel Download)”(1973~2022), 3개 자유지수 외에 7개 하위 지수를 제공하는 “Aggregate Category and Subcategory Scores, 2003-2023 (Excel Download)”와 26개 하위 지수를 제공하는 “All Data, FIW 2013-2023 (Excel Download)” 등이 있다.

	주요 지수(2)	하위 지수		
		1 (7)	2 (26)	
4	시민의 자유 (Civil Liberties)	D. 표현과 신념의 자유	1	자유롭고 독립적인 미디어 존재
			2	종교/비종교적 신념의 자유
			3	학문의 자유, 정치적으로 자유로운 교육제도
			4	표현의 자유
5		E. 결사/ 조직의 자유	1	집회의 자유
			2	(비정부조직, 특히 인권과 거버넌스 관련)조직의 자유
			3	(노조와 이와 유사한 전문가 또는 노동자) 조직의 자유
6		F. 법치	1	독립적인 사법부
			2	적절한 민사와 형사 절차
			3	정당성 없는 물리력으로부터의 보호, 전쟁과 반란으로부터의 자유
			4	법, 정책, 관행에서 소수집단에 대한 동등한 처우 보장
7		G. 개인의 자율성과 권리	1	이동, 고용, 교육의 자유
			2	(국가적 혹은 비국가적 행위자의 부당한 간섭 없이) 소유권 행사, 사기업 설립 권한
			3	혼인상대와 가족 규모 선택, 가정폭력으로부터 보호, 외모 결정, 등 개인의 사적/사회적 자유
			4	기회의 평등과 경제적 착취로부터의 자유

출처: Freedom in the World 2023 Methodology Questions (2023)에서 수정

2) 민주주의 지수로서의 특성

프리덤하우스의 자유지수는 선거민주주의에 초점을 두고 정치체제의 민주주의 수준을 평가하는 ‘최소주의적 접근법’과는 대조적으로 선거민주주의 이외에 다양한 정치적 권리나 시민의 자유에 속하는 민주주의 요소를 평가항목에 포함하는 ‘최대주의적 접근법’을 취하는 민주주의 지수라고 할 수 있다. 다만, 경제적 불평등과 같은 경제적 차원의 요소들을 적극적으로 고려하였다고 보기는 힘들며, 미국에 편향된 민주주의 지수라는 비판을 받아왔다.

〈표 3-2〉 프리덤하우스 자유지수

	주요 지수 (2)	하위 지수		지표 (176)		
		1 (7)	연번	2 (26)	갯수	내 용
1	정치적 권리 (Political Rights)	A. 선거과정	1	'자유롭고 공정한 선거'를 통한 정부 수장 선출	13	1) 민주적 기준을 충족시킨다는 공인 된 국내외 기관의 승인(+) 2) 당 후보에게 선거운동의 기회 가 부당하게 제한되지 않도록 일정에 따라 선거가 실시 3) 유권자와 후보자의 등록 이 정확하고, 일정에 따라, 투명하고, 차별없이 수행 4) 여성의 등록과 출마 허용 5) 선거운동기간에 후보자들의 연설, 모임, 공정한 언론접근 기회 부여 6) 비밀투표 7) 압력/간섭 없는 유권자들의 후보/정당 선택 8) 투명하고 일정에 따른 개표와 공표 9) 독립기관의 선거모니터링 과 후보/정당 대표자의 개표 감시 10) 유권자의 동등한 투표장 접근과 투표 기회 11) 비민주적 방식으로 정부 수장 하야(-) 12) 선거없이 정부수장의 임기 종료 또는 연장(-) 13) 지방선거실시로 인한 정치적 권리의 신장 혹은 후퇴(-)
			2	'자유롭고 공정한 선거'를 통한 국회의원 선출	12	A.1의 10)을 제외한 나머지 문항과 동일(정부 수장이 아니라 국회의원 선거 관련 질문)
			3	공정한 선거법, 선거체계, 선거관리	7	1) 분명하고, 상세하고, 공정한 선거법 2) 독립적인 선거관리기관 구성 3) 선거관리기관 정부나 다른 기관의 압력/간섭을 받지 않음 4) 보편/동등 선거권 5) 공정하고 당파적이지 않은 선거구획정 6) 정치적 이익을 위해 조작되지 않은 선거제도(비례/다수제) 7) 공정하고 투명하고 적절한 토론을 통한 선거법 개정

주요 지수 (2)	하위 지수			지표 (176)	
	1 (7)	연번	2 (26)	갯수	내용
2	B. 정치적 다원주의와 참여	1	정당 또는 정치조직을 결성할 권리	5	<ul style="list-style-type: none"> 1) 정당 결성과 운영의 법적/실질적 제약(과도한 당원 규모 요건 등 포함)(-) 2) 회합, 미디어 접근, 평화적 행동에 대한 차별적 규제(-) 3) 정당 재정 및 활동 관련 법률/규제가 공정 또는 불공정(-) 4) 당원과 지도자에 대한 탄압(-) 5) 무소속 후보자의 등록과 활동의 자유
		2	야당의 실질적 집권 가능성	5	<ul style="list-style-type: none"> 1) 야당에 대한 법적/행정적 규제(경쟁력 차단)(-) 2) 국회 또는 지방정부 내부에 야당이 존재 3) 탄압이 선거에서 야당 지지를 촉진 4) 야당에 대한 상당한 투표 5) 주요 야당의 선거보이코트(-)
		3	(비정치적 수단에 의존하는 정치세력이나 정치외부세력으로부터) 자유로운 정치적 선택	7	<ul style="list-style-type: none"> 1) 정치 외부세력(군, 외세, 경제과두제, 범죄조직, 무장세력 등)이 유권자 혹은 정치인의 정치적 선택에 영향을 줌(-) 2) 뇌물 또는 인센티브 제공(-) 3) 초정치적 수단(부패후원관계, 고용 등) 이용(-) 4) 전통적/종교지도자가 초정치적 수단 이용(-) 5) 사적/공적부문 업자가 노동자에게 영향을 줌(-) 6) 주요한 사적 기부자가 불투명하고 불법적 수단으로 정당에 기부(-) 7) 정당이 초월적 권위를 세습군주, 종교 조직, 군부 등에게 부여(시민 배제)(-)
		4	소수집단의 정치적 권리	5	<ul style="list-style-type: none"> 1) 전국정당이 소수집단에 관한 쟁점 해결 2) 소수집단에 초점을 둔 정당의 허용 3) 정부가 특정 소수집단의 정치 참여를 법률이나 실질적 장애를 통해 금지(-) 4) 정당 내부에서 여성의 이익이 대표됨(선거정책, 양성평등정책, 당내 선거와 의사결정) 5) 시민권 획득에 과도하거나 차별적인 제약

주요 지수 (2)	하위 지수			지표 (176)	
	1 (7)	연번	2 (26)	갯수	내 용
3	C. 정부 기능	1	자유롭게 선출된 정부의 수장과 국회의원이 정부의 정책을 결정	8	1) 선출된 후보가 일정에 따라 정부 구성 2) 지명자/비자유선출된 자가 개입/방해(-) 3) 갱단/반란조직이 개입/방해(-) 4) 군부나 다른 보안기관이 정부 정책/활동에 우월적 영향력 행사(명목적 시민통치포함)(-) 5) 외국정부가 정부정책/활동에 우월적 영향력 행사(군, 경제적 위협이나 제재 활용)(-) 6) 비국가적 행위자의 간섭 없이 전국적으로 결정 수행 7) 행정부가 입법부에 과도한 지배력 행사(-) 8) 당파적 양극화와 의사방해로 행정부와 의회 기능이 손상됨(-)
		2	강하고 효과적인 공직자의 부패 방지 방안	6	1) 정부가 공직자의 부패 방지, 감지, 처벌에 필요한 효율적 반부패법/프로그램 집행 2) 정부가 부패를 조장하는 과도한 행정규제 존재 3) 정치적 압력/영향력에서 자유로운 효율적 감독 및 조사 기관 존재 4) 편견이나 정치적 편향 없이 정부관료가 포함된 부패혐의에 대해 철저한 조사와 기소 5) 부패혐의에 대한 미디어의 폭넓고 핵심적인 방송 6) 내부고발자, 반부패활동가, 조사자, 저널리스트에 대한 보호
		3	개방적이고 투명한 정부 운영	7	1) 시민에게 국가의 행위에 대한 정보 취득에 필요한 법적 권한과 실질적 능력, 정부기관에 이를 요구할 수 있는 수단 존재 2) 온라인을 통해 정부가 정보를 무료로 공개하여 이에 접근 가능 3) 시민사회단체, 이익집단, 저널리스트, 다른 시민들이 계류중인 정책과 입법에 의견을 제시하여 영향력을 행사할 수 있는 동등하고 의미있는 기회 존재 4) 대표자들이 선거구민에게 접근 가능 5) 예산책정 과정에 입법 심의와 공개적 감독이 가능 6) 정부계약에 투명하고 효과적인 경쟁을 국가가 보장 7) 공직자의 자산신고가 일반인과 미디어의 조사와 입증 가능하게 공개
		4	(추가) 민족집단의 구성변화, 문화 파괴, 균형파괴	3	1) 특정지역 민족구성의 변화를 위한 정부의 경제적 또는 다른 인센티브 제공 2) 특정지역 민족구성의 변화를 위한 강제 이주 3) 특정지역 민족구성의 변화를 위한 탄압(체포, 구속, 살해)

	주요 지수 (2)	하위 지수		지표 (176)		
		1 (7)	연번	2 (26)	갯수	내 용
4	시민의 자유 (Civil Liberties)	D. 표현과 신념의 자유	1	자유롭고 독립적인 미디어 존재	12	1) 미디어에 대한 직간접적인 검열(-) 2) 저널리스트들의 자기검열(-) 3) 정보원 파악을 위한 압력과 감시(-) 4) 저널리스트 처벌(벌금, 구속)을 위한 명예훼손, 모독, 보안 등의 법률(-) 5) 대통령이나 공직자에 대한 명예/품위를 훼손하는 것이 범죄(-) 6) 미디어매체의 재정적 정부 의존(재정지원과 보도내용과 연계)(-) 7) 미디어 사주가 부당한 편집권 행사, 사적 기업/정치적 이익을 위해 편향된 뉴스 보도(-) 8) 과도하게 당파적인 뉴스 보도(-) 9) 정부가 미디어 내용에 영향력 행사(수상, 발간중지, 신문/배포/등록, 인터넷/모바일 서비스, 광고, 과세, 뇌물 등)(-) 10) 저널리스트에 대한 정부/비정부 행위자에 의한 탄압(위협, 온라인 괴롭힘, 체포, 구속, 구타, 살해)(-), 공정하고 신속한 수사(+)와 기소(+) 11) 여성 저널리스트에 대한 성폭력 또는 엄격한 분리(-) 12) 문화적 표현에 대한 검열과 금지(-)
			2	종교/비종교적 신념의 자유	9	1) 종교기관의 활동을 방해하는 등록 요건(-) 2) 당국에 의한 종교적 예배에 대한 탄압(괴롭힘, 벌금, 체포, 구타)(-) 3) 종교활동에 대한 국가의 무차별적 모니터링(-) 4) 예배와 표현에 대한 비국가적 행위자들에 의한 폭력과 괴롭힘(-) 5) 정부의 종교지도자 임명에 대한 지명 또는 영향력 행사(-) 6) 종교적 저작과 물품의 생산과 배포에 대한 정부의 통제(-) 7) 종교 건물의 금지 또는 제한(-) 8) 종교교육에 대한 부당한 제한 또는 요구(-) 9) 종교적 신념과 예배를 거부할 개인의 자유
			3	학문의 자유, 정치적으로 자유로운 교육제도	5	1) 물리적 폭력과 방해 없이 (준)정치적 성격의 학문활동을 추구할 자유 2) 교육과정의 내용에 대한 압력/강한 영향력 행사(-) 3) 정치적 조작을 위해 공립학교의 재정할당이 이루어지지 않음 4) 정치적 성격의 이슈를 다루는 학생조직 허용 5) 학생 또는 교사들에게 특정 정치인/의제에 대한 지지 압력 행사 또는 지지 금지(-)

	주요 지수 (2)	하위 지수			지표 (176)	
		1 (7)	연번	2 (26)	갯수	내 용
4	시민의 자유 (Civil Liberties)	D. 표현과 신념의 자유	4	표현의 자유	3	1) 괴롭힘이나 구금에 대한 두려움 없이 사적/(준)공적 공간에서 정치 토론에 관여 2) 사적 온라인 커뮤니케이션 이용자가 비판적 발언에 대한 보복(차별, 괴롭힘, 폭력)(-) 3) 정부가 반정부적 대화에 대한 감독과 보고를 위해 인력 고용(-)
5	E. 결사/조직의 자유		1	집회의 자유	7	1) 평화로운 항의를 금지 또는 제한(-) 2) 평화시위의 법적 요건이 까다로움(-) 3) 평화시위 참가자들에 대한 방해, 체포, 공격(-) 4) 평화적인 항의자를 경찰에 구금(-) 5) 항의 조직을 위한 온라인 미디어 이용 차단(DDos 공격 등)(-) 6) 대중적 행사(컨퍼런스, 토론회, 타운홀 미팅 등)를 방해하기 위한 제한(-) 7) 청원 금지 또는 제한(-)
			2	(비정부조직, 특히 인권과 거버넌스 관련)조직의 자유	4	1) 비정부 기구의 등록과 법적 요건이 성가시거나, 자유롭게 기능하지 못하게 방해(-) 2) 비정부기구의 재정지원 관련법이 부당하게 복잡하거나, 자선/시민운동 기금모금에 장애가 있음(-) 3) 비정부기구에 대한 기부자들에 대한 정부의 압력이 없음 4) 비정부기구 조직원에 대한 탄압(방해, 체포, 구속, 공격)(-)
			3	(노조와 이와 유사한 전문가 또는 노동자) 조직의 자유	6	1) 노조 설립 허용과 정부개입 없이 운영 2) 노조 가입 또는 거부에 대한 압력이나 탄압 부재 3) 노동자의 파업 허용(-), 파업참가자에 대한 보복(-) 4) 단체협상 가능 5) 농업국가에서 농민조합 허용(+) 또는 법적으로 명시적인 노조 결성 금지(-) 6) 정부 개입없이 자유로운 전문가 조직(기업인 조직 등) 허용

주요 지수 (2)	하위 지수			지표 (176)	
	1 (7)	연번	2 (26)	갯수	내 용
6	F. 법치	1	독립적인 사법부	5	1) 사법부에 대한 행정부 개입 또는 정치/경제종교적 영향(-) 2) 공정하고 편향되지 않은 판사 임명 3) 공정하고 편향되지 않은 판결(정부 또는 특정 이익집단에게 유리하지 않음) 4) 행정부와 입법부 등 정부기관이 사법부 결정을 따름 5) 힘있는 사적 기관이 사법부 결정을 따름
		2	적절한 민사와 형사 절차	9	1) 무죄추정 등 피고인의 권한 보호 2) 구금된 자의 변호인 선임권한(재정적 수단에 관계없이) 3) 공정한 재판에 의한 공정한 피고인 심문 4) <u>개인의 재정수단에 의존한 사법제도 접근권(-)</u> 5) 정치적 영향으로부터 검사의 독립성 6) (합법적/불법적이거나)사적 이익집단으로부터 검사의 독립성 7) 법집행자/공안공무원이 전문적으로, 독립적으로, 책임있게 업무 수행 8) 법집행자가 자의적 체포, 영장없는 구금, 증거조작(-) 9) 법집행자/공안공무원이 적절한 절차를 지키지 못함(범죄조작, 유력 상업 이익 집단)(-)
		3	정당성 없는 물리력으로부터의 보호, 전쟁과 반란으로부터의 자유	7	1) 법집행자가 구금자 구타, 자백을 얻기 위한 과도한 무력사용 또는 고문 2) 교정시설이 수감자의 인간적 존엄성 존중 3) 효과적인 청원 수단과 신체적 학대에 대한 보상 4) 법적으로 체벌 허용 및 실제 적용(-) 5) 사형제 허용, 살인이외 범죄에 적용(-) 6) 폭력범죄가 흔함(-) 7) 내전 등으로 시민들이 폭력이나 테러를 당함(-)
		4	법, 정책, 관행에서 소수집단에 대한 동등한 처우 보장	5	1) 소수집단이 효과적으로 자신들의 인권 실현 2) 이들에 대한 폭력이 범죄이며, 확산되었는지, 재판에 회부되는지 3) <u>이에 속하는 이들에 대한 법적/실질적 차별(고용, 교육, 주거 공급)(-)</u> 4) 비시민권자(이주노동자, 비시민권자)에 대한 기본적인 인권 향유 5) 법적으로 망명/난민 지위 부여

주요 지수 (2)	하위 지수			지표 (176)	
	1 (7)	연번	2 (26)	갯수	내용
7	G. 개인의 자율성과 권리	1	이동, 고용, 교육의 자유	6	1) 해외여행 제한(-) 2) 국내 이동 허가제(-) 3) 직업 유형이나 장소에 대한 규제와 제한(-) 4) 여행, 거주지/직업 변경, 고등교육기관 입학/진학에 뇌물이 필요(-) 5) 이동의 자유가 안전 등의 위협에 의해 침해(군사적 충돌 등), 퇴거(-) 6) 여성에게 동등한 이동의 자유 존재
		2	(국가적 혹은 비국가적 행위자의 부당한 간섭 없이) 소유권 행사, 사기업 설립 권한	7	1) 정부/비정부 행위자의 간섭 없이 토지의 구입과 판매 허용 2) 여성에 대한 재산권과 상속권의 차별(-) 3) 정치적 호혜주의에 의한 공정한 비즈니스 경쟁의 심화된 편향성(-) 4) 자의적인 수용(expropriation)으로부터 보호, 수용에 대한 적절하고 시의적절한 보상 5) 합리적인 최소한의 등록, 자격요건으로 사기업 설립과 운영이 법적으로 허용 6) 뇌물이 사기업 운영에 필요한 법적 서류를 갖추는데 필요(-) 7) 범집단과 같은 사적/비국가 행위자들이 갈취를 통해 사기업활동을 방해(-)
		3	혼인상대와 가족 규모 선택, 가정폭력으로부터 보호, 외모 결정, 등 개인의 사적/사회적 자유	7	1) 사적 폭력(가정 폭력, 여성 성기 절단, 성폭력, 강간)가 광범위하며(-), 가해자가 재판에 회부(+) 2) 정부가 직간접적으로 혼인상대의 선택 또는 다른 사적 관계(종교간 결혼 금지, 아동결혼/지참금 금지 실패, 동성 관계 제한, 혼희 성관계 범죄화)를 통제(-) 3) 이혼절차와 자녀 양육권 문제에 대한 동등한 권리 4) 시민권/영주권이 외국인 배우자 또는 자녀들에 대한 시민권 전승에 대하여 과도하게 높거나 차별적인 장벽을 통해 가족의 질을 침해(-) 5) 정부가 산아제한이나 낙태 강요(반대로 권리 부정 또는 범죄화)를 통해 정부가 자녀수 결정(-) 6) 정부가 의상, 외모, 젠더 표현의 선택 제한(-) 7) 사적 기관/개인이 개인의 사회적 자유를 제약(-)

주요 지수 (2)	하위 지수			지표 (176)	
	1 (7)	연번	2 (26)	갯수	내 용
		4	기회의 평등과 경제적 착취로부터의 자유	6	1) 정부와 사기업 소유자가 노동자를 착취(불공정하게 원천징수 임금, 위험한 노동조건, 성인 노예노동, 아동노동)(-) 2) 정부가 엄격한 경제 통제(-) 3) 대형국영사업의 수익이 일반국민/소수 특권층에게 이익(-) 4) 사적 이익집단이 경제에 대하여 부적절한 영향력 행사(-) 5) 법/정책/지속적인 사회경제적 조건이 사회적 이동에 대하여 심각한 장벽을 만들었음(-) 6) 인신매매(노동력, 성적 착취, 강제 구걸 등)가 확산(-)되었고, 정부가 문제해결을 위해 적절한 단계를 밟고 있음(+)

()안의 수는 지수 개수; ()안의 - 는 민주주의에 부정적 요소(밑줄), + 는 긍정적 요소
 출처: Freedom in the World 2023 Methodology Questions (2023)

2. Polity Project의 Polity V 정체 지수

1) Polity V 정체 지수

Polity V 정체 지수는 테드 거(Ted Robert Gurr)가 주도하여 만든 정치체제에 관한 지수로 정치학 분야, 특히 국제정치학 분야에서 널리 활용되고 있다(Gurr 1974; Gurr & Marshall 2020). 체계적 평화 센터(Center for Systemic Peace)의 Polity Project를 통해 만들어진 이 지수는 1800년부터 2018년까지 200여년이 넘는 시기를 포괄하는 국가 수준의 자료(인구 50만명 이상 167개 국가)라는 점에서 국가 간 군사 분쟁과 평화의 기원 등 역사적으로 반복적으로 발생한 정치적 이벤트 연구에 활용도가 높다. 이 polity 지수는 민주주의를 측정하는 지수와 권위주의를 측정하는 지수 간의 차이로 측정한다.

Polity V의 하위지표에는 행정부 수장의 총원 관련 규정(xrreg, 세습이나 선거, 정치엘리트 내부의 지명, 폭력), 행정부 수장 총원의 경쟁성(xrcomp, 세습/지명, 혼합/과도기, 선거), 행정부 총원의 개방성(xropen), 행정부 제약(의사결정, xconst), 참여 규정(parreg), 참여의 경쟁성(정책/리더십 경쟁, parcomp) 등이 있다. 원자료는 홈페이지(<https://www.systemicpeace.org/polityproject.html>)에서 다운로드 할 수 있다.

〈표 3-3〉 Polity V 정체 지수

	변수	정의	구성요소
	democ	제도화된 민주주의	정치 참여의 경쟁성(xrcomp, 3.6), 행정부 총원의 개방성(xropen, 3.3), 행정부 총원의 경쟁성(parcomp, 3.2) 행정부 수장에 대한 제약(xconst, 3.4)
	autoc	제도화된 권위주의	정치 참여의 경쟁성(xrcomp, 3.6), 행정부 총원의 개방성(xropen, 3.3), 행정부 총원의 경쟁성(parcomp, 3.2) 행정부 수장에 대한 제약(xconst, 3.4) + 참여 규정(parreg, 3.5)
	polity	democ-autoc	제도화된 민주주의(democ)- 제도화된 권위주의(autoc)
3.1	xrreg	행정부 수장 총원 규정	(1) 규정 없음: 폭력적 권력 획득을 통한 행정부 수장 교체, (2) 경쟁 없이 정치엘리트 내부에서 지명/과도기, (3) 세습 또는 경쟁적 선거를 통한 행정부 수장 교체

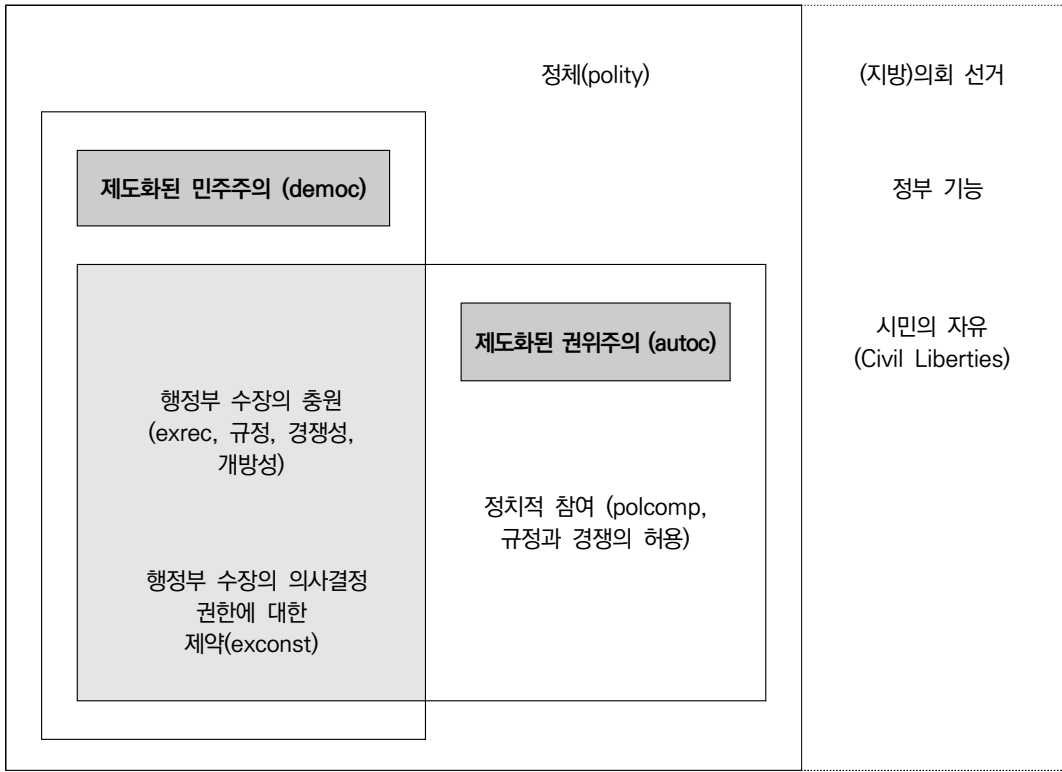
	변수	정의	구성요소
3.2	xrcomp	행정부 수장 총원의 경쟁성: “하급자에게 동등한 승진 기회” 수준	(1) 선출(selection): 세습 승계, 지명, 혼합 (2) 세습+선거/ 과도기 (3) 선거(election)
3.3	xropen	행정부 총원의 개방성: “규정된 절차에 따라 지위를 획득할 수 있는 기회” 수준	(1) 폐쇄: 세습 승계 (2) 이중 행정부-지명: 세습승계+행정부/법원의 총리 선출 (3) 이중 행정부-선거: 세습승계+ 선거 (4) 개방: 엘리트 지명, 선거, 과도기
3.4	xconst	행정부 제약 (의사결정): “행정부 수장의 의사결정권한에 대한 제도화된 제약” 수준	(1) 무제한, (2) 중간, (3) 경미한 제한, (4) 중간, (5) 실질적 제한, (6) 중간, (7) 동등하거나 종속 * 민주적 책임성(democratic accountability)+ 책임성 집단 (accountability groups, 일당체제에서 집권당, 군주제의 귀족과 자문가, 군부 등)
3.5	parreg	참여 규정: “정치적 선호 표출” 시기와 방법에 관한 규정	(1) 규정 없음, (2) 다수 정체성(정치적 경쟁세력 존재), (3) Sectarian, (4) Restricted. (5) 규정 있음
3.6	parcomp	참여의 경쟁성: “정치영역에서 정책과 리더십에 대한 대안적 선호를 추구할 수 있는” 수준	(0) 적용 불가, (1) 억압(Repressed): 야당의 의미있는 활동 부재-전체주의, 군부독재, 전제군주제, (2) 억제(Suppressed): 정부 외곽에서 약간의 정치적 경쟁/ 20% 이상 인구의 정치 과정 참여 배제, (3) 분파적(Factional): 국지적 또는 민족에 기반한 정치적 분파가 정치적 경쟁, (4) 과도기, (5) 경쟁적(Competitive)
3.7	exec	행정부 총원	행정부 수장의 총원 규정, 경쟁성, 개방성(xrreg, xrcomp, xropen; 3.1~3.3)
3.8	exconst	행정부 제약	행정부 제약(xconst 3.4)과 동일
3.9	polcomp	정치적 경쟁	참여의 규정과 경쟁성(parreg parcomp, 3.5, 3.6)

자료 출처: Gurr, Ted Robert & Monty G. Marshall(2020)

2) 민주주의 지수로서의 특성

Polity V의 민주주의 지수는 행정부 수장의 총원(exec, 규정, 경쟁성, 개방성)과 의사결정 권한에 대한 제약(exconst), 정치적 참여 규정과 경쟁의 허용(polcomp) 등 정부 구성을 위한 제도화의 수준과 정치적 경쟁 등에 초점을 두고 있다.

〈그림 3-1〉 Polity V 민주주의 지수 구성 요소



자료 출처: Gurr, Ted Robert & Monty G. Marshall(2020)

Polity V는 민주주의의 핵심요소인 행정부 수장의 총원과 권한에 초점을 두고 있으나, 최소주의적 접근법을 따르는 대표적인 지수로 프리덤하우스의 ‘시민의 자유’를 포함한 다수의 민주주의 요소들을 고려하지 않았다. 보다 구체적으로 ‘정치적 권리(Political Rights)’에 속하는 ‘정부 기능’ 가운데 ‘정부정책 결정’과 관련한 일부 항목을 제외하면 부패방지방안, 정부 운영의 개방성과 투명성, 민족집단의 문화 파괴, ‘시민의 자유(Civil Liberties)’에 속하는 ‘결사/조직의 자유’의 일부 항목을 제외하면 ‘표현과 신념의 자유’, ‘법치’, ‘개인의 자율성과 권리’ 등과 관련한 항목이 포함되지 않았다. 이로 인해 민주적 정치제도를 도입한 신생민주주의 국가들이 상대적으로 높게 평가받을 수 있으며, 민주적 정치문화를 내면화한 선진 민주주의 국가들과의 차이가 잘 드러나지 않을 것으로 추정할 수 있다. 그 외에도 이 지수는 (지방)의회 구성을 위한 선거나 정치 행태(인식, 태도, 행위) 등을 충분히 고려하지 않았다는 점에서 한계가 있다.

3. EIU 민주주의 지수

1) EIU의 민주주의 지수

EIU는 2006년부터 세계 각국의 민주주의 지수를 제공하고 있으며, 2022년에는 167개 국가(2개 부속 지역 포함)가 조사대상에 포함되었다. 이 지수는 선거과정, 정부기능, 정치참여, 정치문화, 시민자유 등 5가지 차원의 60개 지표로 각국의 민주주의를 평가하고 있다(EIU 2023; 지병근 2023a). 아울러, EIU 민주주의 지수는 전세계 국가들의 정치체제를 4개 유형으로 구분하고 있다: 권위주의(Authoritarian), 혼합정체(Hybrid regime), 결함민주주의(Flawed democracy), 완전민주주의(Full democracy). EIU 민주주의 지수는 프리덤하우스의 자유지수와 마찬가지로 “사회와 정치문화의 다양한 측면”을 포괄하며, 따라서 최대주의적 접근법을 따른다고 볼 수 있으며, 이를 위해 전문가 조사와 세계가치조사(World Value Survey)와 유로바로미터(Eurobarometer) 등 국제적인 설문조사자료, 투표율 등을 지표로 활용하고 있다.

2) 민주주의 지수로서의 특성

EIU 민주주의 지수는 프리덤하우스에 비해서 간결하면서도 민주주의의 핵심 요소들이 포함된 타당도(validity) 높은 민주주의 지수로서 널리 활용되고 있다. 이 지수에는 프리덤하우스의 자유 지수와 마찬가지로 하위지수에 선거과정, 정부기능, 정치참여, 시민의 자유 항목이 포함되어 있다. 그러나 EIU는 프리덤하우스의 자유지수와 관련하여 1) ‘자유’와 ‘민주주의’는 밀접히 연관되어 있지만 구분되어야 하며, 2) 참여와 정부기능이 매우 ‘제한적이고 형식적으로’ 고려되었다고 비판한다(EIU 2023, 65).

이러한 문제의식을 반영하여 이 지수의 하위 지수인 정치문화와 정치참여에는 아래의 <표 3-4>에서 확인할 수 있듯이 프리덤하우스 자유지수와 달리 매우 상세한 지표들이 포함되어 있다. 그 외에도 정부기능 지수를 구성하는 공직자의 의지, 정당 및 정부에 대한 신뢰 관련 지표들과 기본생활 보장에 관한 다양한 지표도 포함하고 있다.

하지만, 프리덤하우스의 자유 지수에 비해서 고려되지 않은 항목들도 다양하다. 프리덤하우스의 ‘법치’ 가운데 사법부의 공정성과 절차 및 인권 침해 관련 지표, ‘개인의 자율성과 권리’ 가운데 혼인 및 가족 관련 권리, 기회의 평등과 경제적 착취로부터의 자유 등에 관한 지표는 EIU 민주주의 지수에 포함되지 않았다. 그 외에 프리덤하우스 자유 지수를 구성하는 양성평등, 민족집단에 관한 정부의 유인책이나 억압, 미디어의 특성에 관한 지표들도 마찬가지이다.

〈표 3-4〉 EIU 민주주의 지수

주요 지수		갯수	지표	FH* 유사 항목
1	선거과정과 다원주의	12	자유로운 의회와 정부수장 선거	A1~A2
			공정한 의회와 정부수장 선거	A1~A2
			자유롭고 공정한 지방선거	A1~A2
			보편선거권	A3.4
			국가/비국가단체의 중대한 위협 없는 투표	A1.7
			법적으로 보장된 동등한 선거운동의 기회	A1.2, A1.5
			정당에 대한 재정지원 과정의 투명성과 수용성	B1.3
			정권교체에 관한 헌법규정의 확립과 수용	
			정부로부터 독립적인 정당결성의 자유	B1.1
			야당이 정권을 차지할 실질적 전망	B2
			모든 시민이 공직을 얻을 잠재적 접근권	A1~A2
			국가의 개입이나 감독없이 정치/시민단체 조직 허용	D3.4, E2
2	정부기능	14	선출된 대표자가 정부정책을 자유롭게 결정	C.1.1
			입법부가 최상의 정치조직/ 행정부보다 명확히 상위	C1.7
			효율적인 견제와 균형 체제가 작동	C1.7, C1.8
			군부와 보안기관에서 자유로운 정부	C1.4
			국외세력/조직이 중요 정부기능과 정책을 결정하지 않음	C1.5
			특수 경제/종교/기타 유력 국내세력이 (민주제도에 필적하여) 중요 정치 권력을 행사하지 않음	C1.2, C1.3
			선거 사이에 선거인에 대한 정부의 책임성을 보증할 수 있는 충분한 메카니즘과 제도	
			정부의 권한이 영토 전체에 미침	C1.6
			정부기능이 개방적이고 투명(일반인이 정보에 접근)	C3, C3.2
			부패 만연(-)	C2
			정부정책을 수행할 수 있는 공무원의 의지와 능력	
			시민들이 자유롭게 선택하고 그들의 삶을 통제할 수 있다는 시민들의 인식(50%미만, 50%~70%, 70% 초과)-WVS	
			정부 신뢰(25%미만, 25%~40%, 40% 초과)-WVS	
			정당 신뢰(25%미만, 25%~40%, 40% 초과)-WVS	
3	정치참여	9	(전국선거)투표율(50%미만, 50%~70%, 70% 초과)	
			정치과정에서 민족집단, 종교, 기타 소수집단의 자율성과 발언권	B4
			여성의원 비율(10% 미만, 10%~20%, 20% 초과)	(A1.4, B4.4)
			정치참여: 정당과 비정부정치조직 회원(4%미만, 4%~7%, 7% 초과)-WVS	
			시민 정치참여(40%미만, 40%~60%, 60% 초과)-WVS	
			합법시위 참여(30%미만, 30%~40%, 40% 초과)-WVS	
			문자해독률(70%미만, 70%~90%, 90% 초과)-WVS	
			정치뉴스 관심/추적(follow)(30%미만, 30%~50%, 50% 초과)-WVS	
정부 당국의 정치참여 촉진 노력				

주요 지수	갯수	지표	FH* 유사 항목	
4	민주적 정치문화	8	안정적으로 기능하는 민주주의를 지탱하는 사회적 합의와 유대감	
			리더십 인식: 의회와 선거를 무시하는 강한 지도자를 갈망하는 이들의 비율(30%미만, 30%~50%, 50% 초과)-WVS(-)	
			군부통치를 선호하는 이들의 비율(10% 미만, 10%~30%, 30% 초과)-WVS(-)	
			전문가/기술관료 정부를 선호하는 이들의 비율(50%미만, 50%~70%, 70% 초과)-WVS(-)	
			민주주의와 공공질서 인식: 민주주의가 공공질서를 유지하는데 장점이 있다고 여기는 이들의 비율; 민주주의가 질서유지에는 능하지 못하다고 여기는 이들의 비율(50%미만, 50%~70%, 70% 초과)-WVS(-)/범죄자를 처벌하는 것이 민주주의의 핵심적 특성이라고 여기는 이들의 비율(60%미만, 60%~80%, 80% 초과)-WVS	
			민주주의와 경제 인식: 민주주의가 경제성장을 촉진한다고 여기는 이들의 비율(60%미만, 60%~80%, 80% 초과)-WVS	
			시민들의 민주주의 지지도(75%미만, 75%~90%, 90% 초과)-WVS	
			정교분리	
5	시민의 자유	17	자유로운 전자 매체	D1
			자유로운 신문 매체	D1
			표현과 항의의 자유	D4, E1, G3.6
			매체 보도가 강력한 정도; 공공이슈에 대한 개방적이고 자유로운 토론 (의견의 다양성)	; D4.1
			인터넷 접근에 대한 정치적 제한(-)	D1.9
			전문가 조직과 노조 설립의 자유	E2.1, E3.1
			민생 해결에 대한 정부 청원 기회를 제공하는 제도	E1.7
			국가에 의한 고문	F3.1
			정부 영향으로부터 사법부의 독립성	F1.1
			종교적 관용과 종교적 표현의 자유	D2
			법적 평등	F4
			기본생활보장(basic security)	
			사유재산 보호와 정부의 간섭으로부터 사기업의 자유	G2
			개인적 자유 향유(양성평등, 이동의 자유, 직업선택의 자유)	G1.6, G1.3
			인권 보호 인식: 기본적인 인권이 잘 보호되어야 한다고 믿는 이들의 비율(50%미만, 50%~70%, 70% 초과)-WVS	(F4.1, F4.3)
			인종, 피부색, 종교적 신념에 따른 심각한 차별 부재	F4, G2.2,
시민의 자유를 억제하는 핑계로 새로운 위험과 위협을 일으키는 정도(-)				
계	60			

* 프리덤하우스의 유사문항

자료 출처: Economist Intelligence Unit (2023, 64-77) 일부 수정

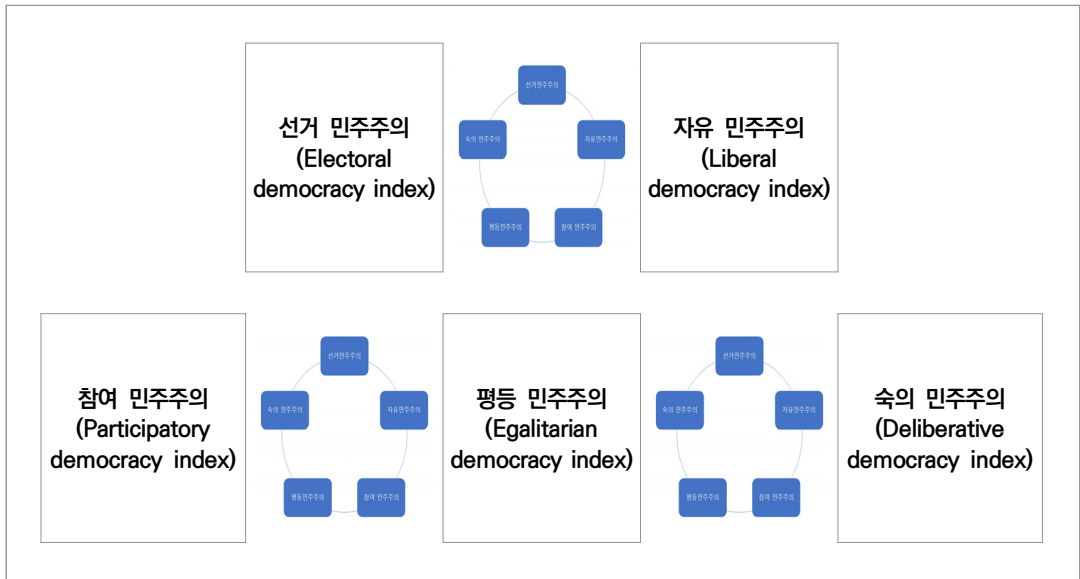
4. V-Dem(Varieties of Democracies) 민주주의 지수

1) V-Dem 민주주의 지수

V-Dem의 민주주의 지수는 린드버그(Staffan I. Lindberg)와 코페지(Michael J. Coppedge)가 주도하여 폭넓은 연구진 네트워크를 통해 국가별 민주주의 수준을 평가한 것이다. V-Dem (V-Dem dataset v13)은 1789년부터 2022년까지 202개국의 민주주의 지수를 제공하고 있다. V-Dem은 60개 지수와 500개 지표를 제공하고 있다(Papada et al. 2023, 12)

V-Dem의 민주주의 지수는 아래의 그림 3-2와 같다(세부 지수 및 지표는 그림 3-3).

〈그림 3-2〉 V-Dem 민주주의 지수



V-Dem의 민주주의 지수는 5개로 구성되었다. 선거민주주의(Electoral democracy index), 자유민주주의(Liberal democracy index), 참여 민주주의(Participatory democracy index), 평등민주주의(Egalitarian democracy index), 숙의 민주주의(Deliberative democracy index). 이들 가운데 선거민주주의는 하위지수들을 합산하여 산출한 ‘가산 폴리아키 지수 (Additive polyarchy index)’와 곱하여 산출한 ‘승법 폴리아키 지수(multiplicative polyarchy index)’, 나머지 3개 지수들은 각각 선거민주주의 구성 요소를 비롯한 핵심 구성요소 지수(자유/숙의/평등 민주주의 등)가 포함된다.9)

9) V-Dem의 정치체제(Regimes of the World, v2x_regime) 측정방법은 코페지 외(Coppedge et al. 2023a, 287) 참조.

V-Dem은 이들 가운데 선거민주주의 지수와 자유민주주의 지수를 주로 이용하여 민주주의의 세계적인 흐름을 분석하고 있으며, 정치체제는 4가지 유형으로 구분한다: 자유민주주의(Liberal Democracy), 선거민주주의(Electoral Democracy), 선거 권위주의(Electoral Autocracy), 폐쇄적 권위주의(Closed Autocracy)

2) 민주주의 지수로서의 장점과 한계

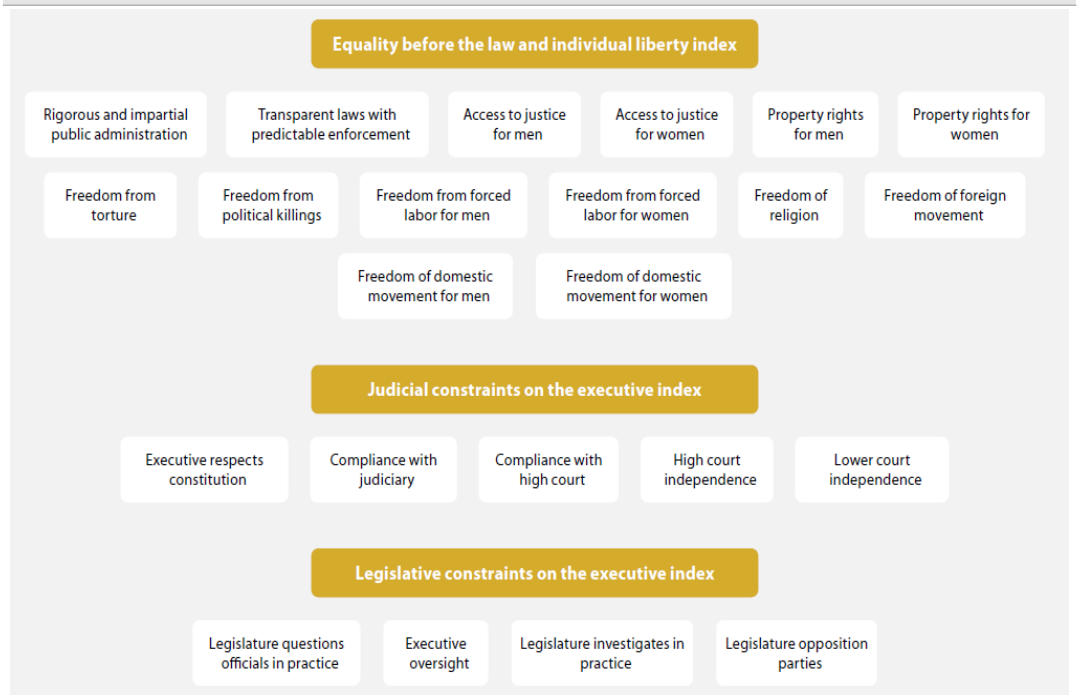
V-Dem은 최근 학계에서 가장 각광을 받는 민주주의 지수로 널리 활용되고 있다. 그 이유는 무엇보다 다른 지수에 비해서 정교하고 장기간의 지수를 제공하고 있기 때문이다. 그 외에도 V-Dem의 민주주의 지수는 다른 지수들과 달리 민주주의 차원을 확장하여 측정하였다는 점에서 장점이 있다. 특히, 이 지수는 숙의 민주주의와 평등 민주주의에 주목하여 다양한 지표들을 민주주의 측정 항목에 포함하였다. 코페지 외(Coppedge et al. 2020, 117-120)는 “공공선을 추구하는 정치적 정책결정은 감정적 호소나 강제보다 상호존중과 합리적인 대화를 통해 정보가 알려져야 한다”며 공공정책을 제시할 때 충분히 일반시민에게 그 정당성과 자신들의 입장에 관한 정보를 제공하고, 반대 의견을 인정하고 존중하며, 엘리트와 사회에서 폭넓게 협의하는 것이 핵심인 숙의민주주의와 “사회 내에서의 권력과 정치적 권리행사에 필요한 자원의 분배”와 관련한 평등민주주의에 주목하였다(Coppedge et al. 2020, 120)

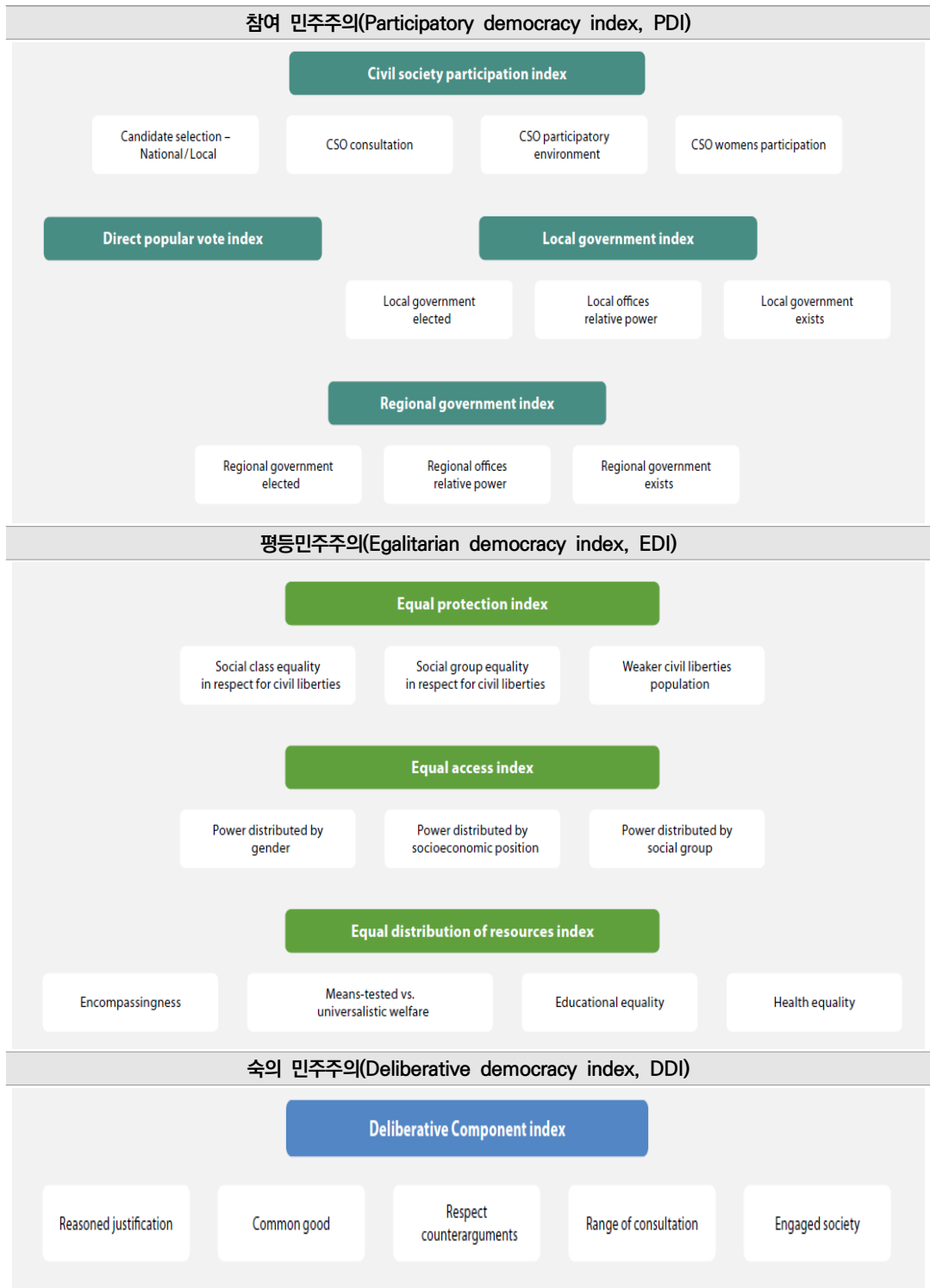
<그림 3-3> V-Dem 민주주의 지수 구성 요소

선거민주주의 지수(Electoral democracy index, EDI)



자유민주주의(Liberal democracy index, LDI)





〈표 3-5〉 V-Dem 민주주의 지수

지수	연번	지표	*GSoD 동일 항목	
선거민주주의 지수 (Electoral Democracy Index, 40)				
표현의 자유/ 정보대체 자원(9)	1	정부의 (직간접적인)검열 —미디어	GSoD2.2.12.	
	2	개별 언론인 괴롭힘(위협)	GSoD2.2.13.	
	3	미디어의 자체 검열(정치적으로 민감한 기사)	GSoD2.2.14.	
		토론의 자유(정치적 이슈, 사적/공적 공간, 공개적)		
	- 토론의 자유	4	남성 토론의 자유(정치적 이슈, 사적/공적 공간, 공개)	GSoD2.2.2.
		5	여성 토론의 자유(정치적 이슈, 사적/공적 공간, 공개)	GSoD2.2.1.
		6	학문적/문화적 표현의 자유(정치적 이슈, 사적/공적 공간, 공개)	GSoD2.2.3.
		7	미디어 편향(야당과 야당 후보에 대한)	GSoD2.2.17.
		8	신문/방송 보도의 비판성(정부 비판)	GSoD2.2.15.
	9	신문/방송 미디어 관점의 다양성	GSoD2.2.16.	
결사의 자유(6)	1	정당 금지	GSoD1.3.1.	
	2	창당 제약	GSoD1.2.2.	
	3	야당의 자율성(야당의 독립성, 통치체제의 자율성)	GSoD1.2.3.	
	4	다당 참여 선거	GSoD1.2.4.	
	5	CSO(Civil Society Organizations)의 (시민들의 삶에 대한) 진입과 이탈에 대한 정부의 통제수준	GSoD3.5.21.	
	6	정부의 CSO(Civil Society Organizations) 억압	GSoD3.5.22.	
		선거제도지수(선거법에 의한 예정된 선거의 정기 실시)		
참정권(1)	1	참정권을 가진 인구비(%)	GSoD1.2.1.	
깨끗한 선거(8)	1	EMB(선거관리기구)의 자율성(선거행정규칙의 적용)	GSoD1.1.1.	
	2	EMB 능력(충분한 직원과 자원)	GSoD1.1.2.	
	3	(정확한) 선거 유권자 명부	GSoD1.2.2.	
	4	투표 매수 증거 존재		
	5	의도적인 부정행위와 부정투표 존재(정부/야당)	GSoD1.1.3.	
	6	정부의 선거 위협(야당/야당후보와 선거운동원에 대한)	GSoD1.1.4.	
	7	기타 선거폭력(정부/여당에 의한 위협, 폭력, 괴롭힘)		
	8	자유롭고 공정한 선거(선거 이전, 선거일, 선거이후)	GSoD1.1.5.	
선출직 공직자(16)	1	양원제		
	2	하원의원 직선 비율		
	3	상원의원 직선 비율		
	4	간접선거로 선출된 하원의원의 비율		
	5	간접적으로 선출된 상원의원의 비율		
	6	입법부 승인에 의한 HOS 임명		
	7	실제 HOS(Head of State) 임명(여러 기관이 관여)		
	8	실제 입법부 승인에 의한 HOG 선정		

지수	연번	지표	*GSoD 동일 항목
	9	실제 HOG(Head of Government) 임명(여러 기관이 관여)	
	10	실제 내각을 HOG가 임명	
	11	실제 HOS가 장관 해임	
	12	실제 HOG가 장관 해임	
	13	HOS = HOG	
	14	상원의 암묵적 승인으로 행정부 수장 임명(하원과 함께)	
	15	상원의 승인에 의한 행정부 수장 임명	
	16	실제 내각을 HOS가 임명	
자유민주주의 지수 (Liberal democracy, 23)			
법 앞의 평등과 개인의 자유 지수(14)	1	엄격하고 편향적이지 않은 공직자	GSoD3.3.3.
	2	투명하고 예측 가능한 법률(일관성, 안정적)	GSoD3.3.2.
- 재판권	3	남성의 재판권(개인의 안전에 위협 없이 법원에 소송 제기, 공정한 재판, 조언/변호/항소의 권리)	GSoD2.1.1.
	4	여성의 재판권	GSoD2.1.2.
- 재산권	5	남성의 재산권	
	6	여성의 재산권	
	7	고문으로부터의 자유	GSoD3.4.1.
	8	정치적 살인으로부터의 자유(국가/기관, 정적 제거, 적법 절차 없음)	GSoD3.4.2.
- 강제노동으로부터 자유	9	남성의 강제 노동으로부터의 자유	
	10	여성의 강제 노동으로부터의 자유	
	11	종교의 자유	GSoD2.2.31.
	12	해외 이동의 자유(여행, 이주)	GSoD2.2.41.
- 국내 이동의 자유	13	남성의 국내 이동 자유	GSoD2.2.43.
	14	여성의 국내 이동 자유	GSoD2.2.42.
사법부의 행정부 제한(5)	1	행정부의 헌법 존중	GSoD3.3.1.
	2	법원의 결정 수용	GSoD3.1.4.
	3	고등법원 결정 수용	GSoD3.1.3.
	4	고등 법원의 독립성(정부의 바람대로 판결)	GSoD3.1.1.
	5	하급 법원의 독립성(정부의 바람대로 판결)	GSoD3.1.2.
입법부의 행정부 제한(4)	1	입법부가 공무원들에게 일상적 질의	GSoD1.5.1.
	2	행정부의 감독(부처의 비리 공직자에 대한 검경 등)	GSoD1.5.2.
	3	입법부의 조사(행정부의 비리 공직자에 대한)	GSoD1.5.3.
	4	야당의 감독과 조사 실행 권한	GSoD1.5.4.

지수	연번	지표	*GSoD 동일 항목
참여민주주의 지수 (Participatory democracy index, 43)			
시민사회 참여(4)	1	후보 선택, 국가/지역(정당 내부에서 의회 후보선택 중앙집중화)	
	2	주요 CSO(시민사회 조직가, civil society organizations)와 협의(정책 결정자들이 당원 관련 정책에 대해)	GSoD4.1.3.
	3	CSO 참여 환경(단체의 수와 다양성/ 적극 참여자 규모)	GSoD4.1.1.
	4	CSO 여성 참여(참여 배제)	
국민투표(33) - 국민발안 (initiative)	1	국민 발안 허용(의회/행정부가 아닌 시민의 청원에 의한)	
	2	국민 발안 서명자 %(등록 유권자 비율-법적 요건)	
	3	국민 발안 서명 수집 시간 제한	
	4	국민 발안 서명 수집 기간	
	5	국민 발안 (투표)참여 기준(등록 투표자 비율)	
	6	국민 발안 승인 기준(등록 투표자 비율)	
	7	국민 발안 절대 다수(승인 충분 찬성율)	
	8	국민 발안 행정구역 기준(승인 요건-지역 비율)	
	9	올해 시민 국민 발안 발생	
	10	국민투표 허용(법적 규정 존재)	
- 국민투표 (referendum)	11	국민투표 서명 %(발의 요건)	
	12	국민투표 서명 기간	
	13	국민투표 (투표)참여 기준(등록 투표자 비율)	
	14	국민투표 승인 기준(등록 투표자 비율)	
	15	국민투표 절대 다수(승인 충분 찬성율)	
	16	국민투표 행정구역 기준(승인 요건-지역 비율)	
	17	올해 국민투표 실시	
- 국민투표 (Plebiscite)	18	국민투표 참여 기준(등록 투표자 비율)	
	19	국민투표 승인 기준(등록 투표자 비율)	
	20	국민투표 절대 다수(승인 충분 찬성율)	
	21	국민투표 행정구역 기준(과반지역 승인요건)	
	22	국민투표 허용(법적 규정 존재)	
	23	올해 국민투표 발생	
	24	헌법 개정 국민투표(헌법개정 요건)	
- 의무국민투표	25	의무국민투표(obligatory referendum) 참여 기준(등록 투표자 비율)	
	26	의무국민투표 승인 기준(등록 투표자 비율)	
	27	국민투표의무 절대 다수(승인 충분 찬성율)	
	28	국민투표 행정구역 기준(승인 요건-지역 비율)	
	29	올해 의무국민투표 발생	
	30	의무국민투표의 위협신뢰도(효율적 위협 수단)	

지수	연번	지표	*GSoD 동일 항목
- 국민투표 (Plebiscite)	31	국민투표의 위협 신뢰도(효율적 위협 수단)	
- 국민투표 (referendum)	32	국민투표의 위협 신뢰도(효율적 위협 수단)	
- 국민발안 (initiative)	33	국민발안의 위협 신뢰도(효율적 위협 수단)	
지역정부 (local, 3)	1	지역정부 선거 실시	GSoD1.6.1.*
	2	지역 선출직과 임명직 간 실제 상대적 권력	GSoD1.6.1.*
	3	지방 정부 존재(region 하위 정부)	GSoD1.6.1.*
지방정부 (region, 3)	1	지방정부 선출	
	2	지방 선출직과 임명직 간 실제 상대적 권력	
	3	지방 정부 존재(region)	
숙의민주주의 지수 (Deliberative democracy index, 5)			
숙의 요소(5)	1	합리적인 정당성(정책 결정 이전 시민에게 정당성 제공)	
	2	공유재(정책 결정 시기 공유재로 정당화)	
	3	반론 존중(정책 결정 시기)	
	4	협의 범위(정책결정 시기)	
	5	사회 연계(정책결정시기 시민 숙의의 폭과 독립성)	GSoD4.1.2.
평등 민주주의 지수 (Egalitarian democracy index, 10)			
평등한 보호(3)	1	시민의 자유에 대한 사회적 계급 평등(부자와 동등)	GSoD2.4.1.
	2	시민의 자유에 대한 사회적 집단 평등(집단간 동등)	GSoD2.4.2.
	3	시민 자유 취약 인구(인구 비율)	
평등 접근권(3)	1	성별에 따른 권력 배분(불평등)	GSoD2.4.13.
	2	사회경제적 지위에 따른 권력 배분(불평등)	GSoD2.4.3.
	3	사회적 집단에 따른 권력 배분(불평등)	GSoD2.4.4.
평등한 자원배분(4)	1	자산 기반 정책 vs. 보편 정책(자산에 따른 복지 프로그램/수혜자 규모)	
	2	특수재/공공재(정부의 사회기반지출의 특수/보편)	
	3	교육 평등(양질의 기초교육 보장, 기본권 행사에 충분)	GSoD2.3.6.
	4	건강 평등(양질의 기초건강관리 보장, 기본적인 정치적 권리 행사에 충분)	GSoD2.3.7.

자료 출처: Papada et al.(2023)

5. IDEA 세계 민주주의 현황 지수(Global State of Democracy Indices, GSoD)

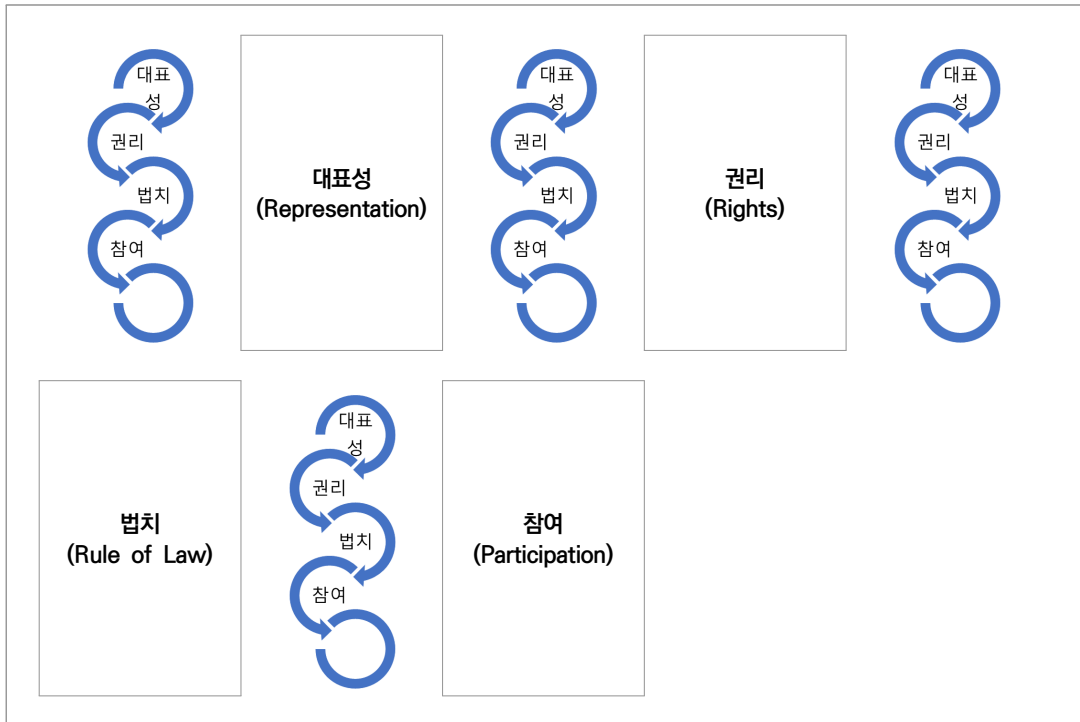
1) 세계 민주주의 현황 지수(GSoD)

세계 민주주의 현황 지수(GSoD)는 IDEA가 민주주의 상태 지수(The State of Democracy, SoD)를 발전시킨 것이다. 2023년 공개된 버전 7이 가장 최근의 자료이다. IDEA는 2017년부터 2023년까지 연례보고서를 발간하고 있으며, 민주주의 지수는 157개 지수, 174개국 자료를 제공하고 있다(* 본 연구의 표 3-8에는 154개가 포함됨).

민주주의 상태 지수는 2개 원리(정책결정에 대한 시민들의 통제, 통제에 참여하는 이들간의 정치적 평등)와 7개의 매개 가치(mediating values, 참여, 권위, 대표성, 책임성, 투명성, 반응성, 연대), 4가지 핵심 요소와 15개의 하위주제로 구성된다(International IDEA, 2023a, 82)

아래의 그림 3-4와 표 3-6이 잘 보여주듯이 세계민주주의 현황지수(GSoD)는 대표성(6), 권리(4), 법치(4), 참여(3) 등 4가지를 핵심 요소로 구성되며, 이 가운데 권리요소의 지표들이 가장 다양하다(괄호 안은 하위지수 요소 개수).

〈그림 3-4〉 민주주의 상태(GSoD) 구성 요소



〈표 3-6〉 민주주의 상태 지수(GSoD) 구성(4가지 핵심요소, 15가지 하위 주제)

Pillars	Sub-themes	Overarching questions
1. Citizenship, law and rights (4)	1.1. Nationhood and citizenship	Is there public agreement on a common citizenship without discrimination?
	1.2. Rule of law and access to justice	Are state and society consistently subject to the law?
	1.3. Civil and political rights	Are civil and political rights equally guaranteed for all?
	1.4. Economic and social rights	Are economic and social rights equally guaranteed for all?
2. Representative and accountable government (6)	2.1. Free and fair elections	Do elections give the people control over governments and their policies?
	2.2. The democratic role of political parties	Does the party system assist the working of democracy?
	2.3. Effective and responsive government	Is government effective in serving the public and responsive to its concerns?
	2.4. The democratic effectiveness of parliament	Does the parliament or legislature contribute effectively to the democratic process?
	2.5. Civilian control of the military and police	Are the military and police forces under civilian control?
	2.6. Integrity in public life	Is the integrity of conduct in public life assured?
3. Civil society and popular participation (3)	3.1. The media in a democratic society	Do media operate in a way that sustains democratic values?
	3.2. Political participation	Is there full citizen participation in public life?
	3.3. Decentralization	Are decisions taken at the level of government that is most appropriate for the people affected?
4. Democracy beyond the state (2)	4.1. External influences on the country's democracy	Is the impact of external influences broadly supportive of the country's democracy?
	4.2. The country's democratic impact abroad	Do the country's international policies contribute to strengthening global democracy?

출처: International IDEA (2023a, 81-83)

2) 민주주의 지수로서의 세계 민주주의 현황 지수(GSoD)

세계 민주주의 현황 지수(GSoD, Version 7, 2023)에 따르면 이 지수는 “다양한 데이터들에서 수집한 광범위한 경험적 지수들을 다양한 민주주의의 측면들의 측정지수로 전환할 수 있도록 하여 국가, 지역, 세계 수준에서 민주주의 현황을 평가할 수 있도록 하였다.”고 밝히고 있다(GSoD Codebook 2023, 5).

아래의 표 3-7에 잘 나타나 있듯이 IDEA는 GSoD 구축을 위해 본 연구가 주목하는 프리덤 하우스, Polity V, V-Dem의 민주주의 지수 및 지표 또한 활용하였다. 특히 V-Dem은 세계 민주주의 현황 지수(GSoD)가 가장 많이 의존하는 자료이다(International IDEA, 2023a, 20).

〈표 3-7〉 IDEA의 GSoD 구축에 활용한 자료

연번	데이터	제공자	참고
1	Bertelsmann Stiftung's Transformation Index (BTI)	Bertelsmann Stiftung	< https://bti-project.org >
2	Bjørnskov-Rode Regime Data (BRRD)	Bjørnskov and Rode	< http://www.christianbjoernskov.com/bjoernskovrodedata >
3	Child Mortality Estimates (CME)	UN Inter-agency Group for Child Mortality Estimation	< https://childmortality.org >
4	CIRIGHTS	Mark, Cingranelli, and Filippov	< https://cirights.com >
5	Civil Liberties Dataset (CLD)	Møller and Skaaning	< http://ps.au.dk/forskning/forskningprojekter/dedere/datasets >
6	Food and Agricultural Organization of the United Nations (FAO) Food Balances	Food and Agricultural Organization of the United Nations (FAO)	< https://www.fao.org/faostat/en/#data/FBS >
7	Freedom in the World	Freedom House	< https://freedomhouse.org/report/freedom-world >
8	Freedom on the Net	Freedom House	< https://freedomhouse.org/report/freedom-net >
9	Global Educational Attainment Distributions	Institute for Health Metrics and Evaluation (IHME)	< https://ghdx.healthdata.org/record/ihme-data/global-educational-attainment-distributions-1970-2030 >
10	Global Gender Gap Report	World Economic Forum	< https://www.weforum.org/reports/global-gender-gap-report-2022 >
11	Global Media Freedom Dataset (MFD)	Whitten-Woodring and Van Belle	< https://faculty.uml.edu/Jenifer_w_hittenwoodring/MediaFreedomData_000.aspx >
12	International Country Risk Guide (ICRG)	Political Risk Services	< http://epub.prsgroup.com/products/icrg >

연번	데이터	제공자	참고
13	Lexical Index of Electoral Democracy (LIED)	Skaaning, Gerring and Bartusevičius	http://ps.au.dk/forskning/forskning_sprojekter/dedere/datasets
14	Political Terror Scale (PTS)	Gibney, Cornett, Wood, Haschke, Arnon and Pisanò	http://www.politicalterrorsscale.org
15	Polity5	Marshall, Jaggers and Gurr	http://www.systemicpeace.org/inscrdata.html
16	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) statistics	UNESCO	http://data.uis.unesco.org
17	United Nations E-Government Survey	UN Department of Economic and Social Affairs	https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2022
18	Varieties of Democracy dataset	V-Dem Project	https://www.V-Dem.net
19	Voter Turnout Database	International IDEA	https://www.idea.int/data-tools/data/voter-turnout
20	World Population Prospects (WPP)	UN Department of Economic and Social Affairs Population Division	https://population.un.org/wpp

출처: (International IDEA, 2023a, 24-25)

〈표 3-8〉 GSoD 민주주의 지수(154개 지수, 6개 미포함 지수 합산)

주요 지수	하위 지수	연번		지표	출처
		1	2		
1. 대표성(6)-33 -2(미포함)	선거 신뢰(10)	1	1	EMB(선거관리기구)의 자율성(선거행정규칙의 적용)	V-Dem
		2	2	EMB 능력(충분한 직원과 자원)	V-Dem
		3	3	의도적인 부정행위와 부정투표 존재(정부/야당)	V-Dem
		4	4	정부의 선거 위협(야당, 야당 후보와 선거운동원에 대한)	V-Dem
		5	5	자유롭고 공정한 선거(선거 이전, 선거일, 선거 이후)	V-Dem
		6	6	경쟁(자유 선거를 통한 의회 구성-결과의 불확실성)	
		7	7	A3 선거 과정(공정한 선거법, 편파적이지 않은 선관위)	FH
		8	8	B2 정치적 다원주의와 참여(야당의 실질적인 집권 가능성)	FH
		9	9	B3 정치적 다원주의와 참여(정치외부세력으로부터) 자유	FH
		10	10	자유롭고 공정한 선거(수준)	
2) 포용적 참정권(2)		11	1	참정권을 가진 인구비(%)	V-Dem
		12	2	(정확한) 선거 유권자 명부	V-Dem

주요 지표	하위 지표	연번		지표	출처
		1	2		
	3) 자유로운 정당(6)	13	1	정당 금지	V-Dem
	-2(미포함 지표), 8	14	2	창당 제약	V-Dem
9(원자료 연번)	7:B1 정치적 다원주의와 참여 (창당의 자유)	15	3	야당의 자율성(야당의 독립성, 통치체제의 자율성)	V-Dem
	8:정당체제(안정성, 사회적 기반, 낮은 분절성, 휘발성, 극단성)	16	4	다당 참여 선거	V-Dem
		17	5	참여 경쟁력	Polity
		18	6	다당제(의회선거 실시, 야당의석보유)	
	4) 선출된 정부(8)	19	1	선출직 행정 공무원 지수*	V-Dem
		20	2	행정부 수장 총원의 경쟁성	Polity
		21	3	행정부 총원의 개방성	Polity
		22	4	선거 특성(비선거/비경쟁-완전 민주)	
		23	5	A1 선거 과정(자유/공정 행정부 선출)	FH
		24	6	A2 선거 과정(자유/공정 국회 선출)	FH
		25	7	C1 정부 기능(자유롭게 선출된 정부 수장과 국회 의원이 정책결정)	FH
9(원자료 연번)		26	8	선거 민주주의 지수(Lexical 지수)	
	5) 의회 효율성(5)	27	1	입법부가 공무원들에게 일상적 질의	V-Dem
		28	2	행정부의 감독(부처의 비리 공직자에 대한 검경 등)	V-Dem
		29	3	입법부의 조사(행정부의 비리 공직자에 대한)	V-Dem
		30	4	야당의 감독과 조사 실행 권한	V-Dem
		31	5	실행 제약 조건	Polity
	6) 지역 민주주의(2)	32	1	지방정부지수(비선출직 조직 간섭)	V-Dem
		33	2	자유롭고 공정한 지방선거	V-Dem
2. 권리(4)-72	1) 정의에 대한 접근(7)	1	1	남성의 재판권(개인안전에 위협 없이 소송제기, 공정재판, 조언·변호·항소 권리)	V-Dem
-4(미포함)		2	2	여성의 재판권	V-Dem
		3	3	사법 부패(뇌물)	V-Dem
		4	4	법관의 책임성(비위에 대한)	V-Dem
		5	5	공정한 재판	
		6	6	F2 법치주의(민형사상 적절한 절차)	FH
		7	7	시민의 권리	
	2) 시민의 자유(42)	0	0		
	•표현의 자유(11)	8	1	남성 토론의 자유(정치적 이슈, 사적/공적 공간, 공개)	V-Dem
		9	2	여성 토론의 자유((정치적 이슈, 사적/공적 공간, 공개)	V-Dem
		10	3	학문적, 문화적 표현의 자유	V-Dem
		11	4	의견과 표현의 자유	

주요 지수	하위 지수	연번		지표	출처
		1	2		
		12	5	연설/언론의 자유(정부 검열, 소유)	
		13	6	접근 장애(인프라, 경제, 정치적 어려움)	
		14	7	내용 제한(법적 규제, 감독, 처벌)	
		15	8	사용자 권리 침해(표현의 자유보호)	
		16	9	D3 표현과 믿음의 자유(학문/교육)	FH
		17	10	D4 표현의 자유와 믿음(개인의 정치적 관점 표현)	FH
		18	11	표현의 자유(거부-보장)	
	•언론의 자유(9)	19	12	신문/방송 검열	V-Dem
		20	13	언론인 괴롭힘	V-Dem
		21	14	미디어 자체 검열	V-Dem
		22	15	신문/방송 보도의 비판성(정부 비판)	V-Dem
		23	16	신문/방송 미디어 관점의 다양성	V-Dem
		24	17	미디어 편향(야당과 야당 후보에 대한)	V-Dem
		25	18	미디어 부패	V-Dem
		26	19	미디어 자유	
		27	20	D1 표현과 믿음의 자유	FH
	•결사와 집회의 자유(10)	28	21	CSO(Civil Society Organizations)의 (시민들의 삶에 대한) 진입과 이탈에 대한 정부의 통제수준	V-Dem
		29	22	정부의 CSO(Civil Society Organizations) 억압	V-Dem
		30	23	평화적 집회의 자유	V-Dem
		31	24	집회 및 결사의 자유(노조, 정당 참여의 자유 포함)	
		32	25	집회 및 결사의 자유(제한 범위)	
		33	26	노동자의 권리(결성, 단체협상 등)	
		34	27	E1 결사와 조직의 권리(결사)	FH
		35	28	E2 결사와 조직의 권리(조직)	FH
		36	29	E3 결사와 조직의 권리(노조 등)	FH
		37	30	결사와 집회의 자유	
	•종교의 자유(5)	38	31	종교의 자유	V-Dem
		39	32	종교단체에 대한 정부의 탄압	V-Dem
		40	33	사상의 자유/양심과 종교	
		41	34	종교의 자유(종교행사에 대한 제한)	
		42	35	D2 표현과 믿음의 자유(신앙/비신앙)	FH
41(원자료 연번)	•이동의 자유(7)	43	36	해외 이동의 자유(여행, 이주)	V-Dem
42	0 (미포함 지표)	44	37	여성의 국내 이동 자유	V-Dem
43		45	38	남성의 국내 이동 자유	V-Dem
44		46	39	이동과 거주 자유	
45		47	40	해외 이동과 여행의 자유	
46		48	41	국내 이동의 자유(여행)	

주요 지수	하위 지수	연번		지표	출처	
		1	2			
47	3) 기본 복지(7)	49	42	G1 개인의 자율성과 개인의 권리(거주지, 직업, 교육)	FH	
		51	1	영아사망률		
		52	2	기대수명		
		53	3	일인당 칼로리/일일		
		54	4	문자 해독률(15세 이상)		
		55	5	평균 교육기간(25세 이상)		
		56	6	교육 평등(양질의 기초교육 보장, 기본권 행사에 충분)	V-Dem	
		57	7	건강 평등(양질의 기초건강관리 보장, 기본적인 정치적 권리 행사에 충분)	V-Dem	
		4) 정치적 평등(16)	0	0		
		•사회 집단 평등(12)	58	1	시민의 자유에 대한 사회적 계급 평등(부자와 동등)	V-Dem
			59	2	시민의 자유에 대한 사회적 집단 평등(집단간 동등)	V-Dem
			60	3	사회 경제적 위치에 따라 권력 배분(불평등)	V-Dem
			61	4	사회적 집단에 따라 권력 배분(불평등)	V-Dem
			62	5	성적 지향에 따라 권력 배분(불평등)	V-Dem
			63	6	(특정)사회경제적 집단 배제(지수)	V-Dem
			64	7	(특정)정치 집단 배제(지수)	V-Dem
		65	8	(특정)사회적 집단 배제(지수)	V-Dem	
		66	9	도농 지역에 따라 배제(지수)	V-Dem	
		67	10	B4 정치적 다원주의와 참여(소수집단의 정치적 권리와 선거기회)	FH	
		68	11	F4 법치주의(사회집단 평등한 대우)	FH	
		69	12	기회균등(소수집단)		
	• 양성 평등(4)	70	13	성별에 따른 권력 배분(불평등)	V-Dem	
16(원자료 연번)	-4(미포함 지표), 8	71	14	하원 여성 의원(%)	V-Dem	
17	14~15: 여성 CSO 참여	72	15	성별 배제(지수)	V-Dem	
20	18~19: 여성 정치권/경제권	73	16	정치적 권한(남여 격차: 의원, 행정부 수장/장관)		
3. 법치(4)-32	1) 사법부 독립성(8)	1	1	고등 법원의 독립성(정부의 바람대로 판결)	V-Dem	
		2	2	하급 법원의 독립성(정부의 바람대로 판결)	V-Dem	
		3	3	고등법원 결정 수용	V-Dem	
		4	4	법원의 결정 수용	V-Dem	
		5	5	사법부 독립성(다른 정부기관이나 군부로부터)		
		6	6	F1 법치주의(사법부 독립성)	FH	
		7	7	권력 분립		
		8	8	사법부 독립성(정치와 뇌물로부터)		
		2) 부패 부재(7)	9	1	공공부문 부패(뇌물 수수와 보상)	V-Dem
			10	2	공공 부문 횡령 등 비위	V-Dem

주요 지수	하위 지수	연번		지표	출처
		1	2		
		11	3	행정부(고위 관료) 횡령 등 비위	V-Dem
		12	4	행정부(고위 관료)의 뇌물 수수와 보상 관행 수준	V-Dem
		13	5	부패(뇌물, 특혜, 친족주의, 비자금 등)	
		14	6	C2 정부 기능(부패방지)	FH
		15	7	직권남용에 대한 기소(부패)	
	3) 예측 가능성(10)	16	1	행정부의 헌법 존중	V-Dem
		17	2	예측 가능한 시행이 가능한 투명한 법률	V-Dem
		18	3	엄격하고 공정한 공공 행정	V-Dem
		19	4	행정부 인사에 대한 사적/정치적 인맥의 영향	V-Dem
		20	5	군 인사에 대한 사적/정치적 인맥의 영향	V-Dem
		21	6	관료제의 질(제도적 장점)	
		22	7	법과 질서(사법체계의 강도와 비판향성, 법 준수)	
		23	8	C3 정부 기능(개방성, 투명성)	FH
		24	9	국가의 무력 사용 독점(수준)	
		25	10	기본 행정(행정서비스 수준)	
	4) 인격과 안전(7)	26	1	고문으로부터의 자유	V-Dem
		27	2	정치적 살인으로부터의 자유(국가/ 기관, 정적 제거, 적법 절차 부재)	V-Dem
		28	3	정치 테러 규모(폭력 수준)	
		29	4	국내 갈등(반정부 무장세력 부재)	
		30	5	신체보전 권한(지수, 고문 금지 등)	
		31	6	G4 개인의 자율성과 권리	FH
		32	7	F3 법치주의	FH
4. 참여(3)-11	1) 시민 사회(6)	1	1	CSO(시민사회 단체) 참여 환경(수와 다양성/ 적극 참여자 규모)	V-Dem
		2	2	사회 연계(중요 정책결정에 대한 시민 숙의의 폭과 독립성)	V-Dem
		3	3	주요 CSO와 협의(정책결정자들이 관행적으로 소속원 관련 정책에 대해)	V-Dem
		4	4	온라인 참여 지수(정보, 협의, 결정)	
		5	5	이익집단의 수와 특성(협력)	
		6	6	사회자본(신뢰 수준, 자율조직의 수)	
	2) 시민 연계(4)	7	1	독립적 비정치조직(활동 인구비)	V-Dem
		8	2	독립적 정치조직 연계(활동 인구비)	V-Dem
		9	3	독립적 노동조합 연계(활동 인구비)	V-Dem
		10	4	시민 사회의 전통(강약)	
	3) 선거 연계(1)	11	1	투표율(투표 인구의 비율)	

출처: International IDEA, 2023a.

6. 소결

이 절에서는 프리덤하우스의 자유지수, Polity V의 정체 지수, EIU의 민주주의 지수, V-Dem의 5가지 유형의 민주주의 지수(선거, 자유, 참여, 평등, 숙의), IDEA의 세계 민주주의 현황 지수(WSoD)의 조사기관, 조사범위, 각 지수를 구성하는 하위 지수와 지표를 소개하고, 각 지수의 특성을 장단점을 중심으로 분석하였다. 각 지수의 특성을 요약하면 아래의 표 3-9와 같다.

〈표 3-9〉 민주주의 지수 비교(Freedom House, Polity V, EIU, V-Dem, GSoD)

	Freedom House	Polity V	EIU
조사기관	Freedom House	Center for Systemic Peace	Economist Intelligence Unit
조사 범위 (최신 자료)	- 195개국, 15개 부속도서 - 1973~2022	- 167개국 - 1800~2018	- 167개국, 2개 부속도서 - 2006~2022
하위지수	2개/ 7개	3개	5개
	A. 선거과정	1. 행정부 수장의 총원 (exec, 규정, 경쟁성, 개방성)	1. 선거과정과 다원주의
	B. 정치적 다원주의와 참여	2. 정치적 참여 (polcomp, 규정과 경쟁의 허용)	3. 정치참여 4. 민주적 정치문화
	C. 정부 기능	3. 행정부 수장의 의사결정 권한에 대한 제약(exconst)	2. 정부기능
	D. 표현과 신념의 자유		5. 시민의 자유
	E. 결사/조직의 자유		
	F. 법치		
	G. 개인 자율성과 권리		
개별 지표	176개	6개	60개
국가유형	자유, 부분자유, 비자유	제도화된 민주주의, 제도화된 권위주의	완전 민주주의, 혼합 체제, 결합 민주주의, 권위주의 국가
	V-Dem		GSoD
조사기관	University of Gothenburg Varieties of Democracy Institute (스웨덴)		IDEA(2017~)
조사 범위 (최신 자료)	- 202개국 - 1789~2022		- 174개국 자료 - 시기는 다양함
하위지수	5		4
	1. 선거민주주의 지수(EDI)		1. 대표성, 35
	2. 자유민주주의(LDI)		2. 권리, 76
	3. 참여 민주주의(PDI)		3. 법치, 32
	4. 평등민주주의(EDI)		4. 참여, 11
	5. 숙의 민주주의(DDI)		-

	Freedom House	Polity V	EIU
개별 지표 (선별)	211개		154개
국가유형	자유민주주의, 선거민주주의, 선거 권위주의, 폐쇄적 권위주의		

주: V-Dem과 GSoD은 민주주의 지수와 관련한 변수들만 선별

민주주의 지수를 이해하려면 먼저 각 지수들이 다층적이며 다차원적인 요소들을 고려하였다는 점을 이해할 필요가 있다. 지금까지 3절에서 논의했던 민주주의 지수들 역시 민주주의를 개념화하는 과정에서 고려된 다양한 핵심요소들을 중심으로 하위 지수를 구성하였다. 예를 들어 프리덤하우스 자유지수는 하위지수로 정치적 권리와 시민의 자유, 그리고 하위 지수들을 측정하기 위한 지표들로 구성되었다.

여러 민주주의 지수들 가운데 프리덤하우스 자유지수는 가장 오랜 역사를 갖고 있으며, 비록 많은 비판을 받고 있지만 민주주의 지수와 관련한 준거가 되어 왔다. 이는 한국의 민주주의 평가에 적합한 민주주의 지수를 개발하기 위한 본 연구에 있어서도 마찬가지이다. 본 절에서 새로운 지표 구성을 위해 다른 민주주의 지수의 목록표도 제시하고 있지만, 이들은 각 지수에 포함된 방대한 측정 항목을 가능한 한 축약하면서도 의미를 이해할 수 있도록 정리한 것인 반면, 프리덤하우스 자유지수를 가장 원문에 가깝게 정리(표 3-2)하여 소개한 이유도 여기에 있다.

다른 지수들 역시 학계에서 널리 활용되어 왔으며 다양한 장점을 지니고 있다. 예를 들어, Polity V의 정체 지수는 제도적 차원에서 시기적·공간적으로 가장 방대하게 세계 각국의 민주주의를 평가한 것이다. 최근에 개발된 EIU와 V-Dem의 민주주의 지수들은 기존 민주주의 지수들이 충분하게 고려하지 못했던 국가 기능이나 숙의와 참여 차원의 민주주의 요소들을 포함하여 각국의 민주주의를 평가한 것이다.

이 절에서 다루어진 민주주의 지수들의 특성에 대한 분석 결과는 한국의 민주주의 지수를 개발하기 위해 고려해야 할 두 가지 중요한 점을 시사해 준다. 첫째, 민주주의 지수는 개별 국가들의 민주주의를 비교할 수 있도록 평가 기준의 보편성을 확보해야 하며, 이를 통해 신뢰도를 높일 수 있다. 둘째, 민주주의 지수는 민주주의 정체의 핵심 요소를 측정할 수 있는 평가 항목을 포함해야 하며, 이를 통해 타당도를 높일 수 있다. 물론 이러한 점들 이외에 고려할 요소들은 매우 다양하다. 물론, 이에 앞서 민주주의를 어떻게 개념화 할 것인가가 중요하다.

**더 강한 민주주의:
민주주의 지표 개발의 방향과 과제**

제4장



민주주의 지수의 구축
- 21세기 한국 민주주의 지수

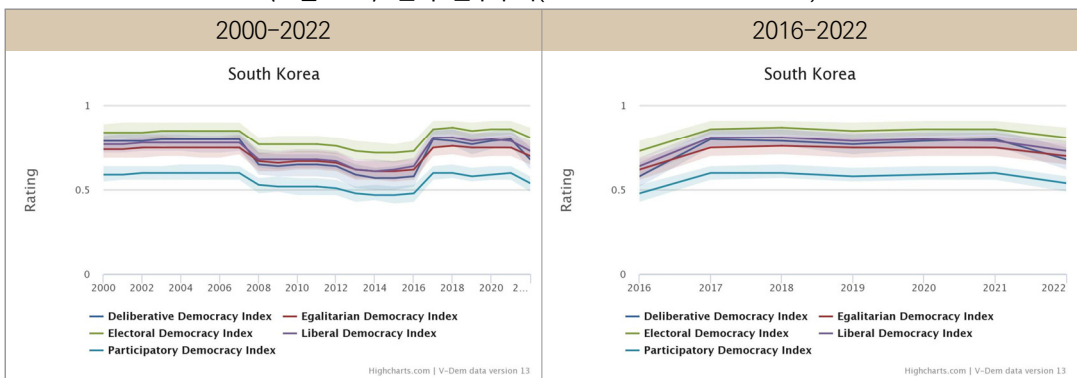
제4장 민주주의 지수의 구축 - 21세기 한국 민주주의 지수

1. 한국 민주주의 현황 평가: V-Dem 민주주의 지수 활용

이 절에서는 한국 민주주의의 현황을 V-Dem 지수를 이용하여 분석하였다. 한국은 잘 알려진 바와 같이 가장 성공적으로 민주주의를 공고화시킨 신생민주주의로 알려져 있었다. 하지만 세계적인 민주주의 후퇴가 시작되었던 2000년대 중반부터 한국의 민주주의 또한 심각한 도전에 직면하였으며, 박근혜 대통령의 탄핵 이후 출범한 문재인 정부 시기 민주주의가 회복되었다가 윤석열 정부 시기 다시 위기를 맞이하고 있다(권혁용 2023; 지병근 2023b; 2023d).

V-Dem 민주주의 지수를 이용하여 분석한 결과는 다음과 같다. 한국 민주주의는 2007년 기준으로 선거 > 속의 > 자유 > 평등 > 참여 민주주의 순으로 나타났다. 한국 민주주의는 아래의 그림 4-1에서 볼 수 있듯이 2007년 이후 하향세에 접어들었다. 특히, 속의 민주주의는 2008년 선거, 자유, 평등 민주주의보다 낮은 수준으로 하락하였다.

〈그림 4-1〉 한국 민주주의(2000-2022; 2016-2022)

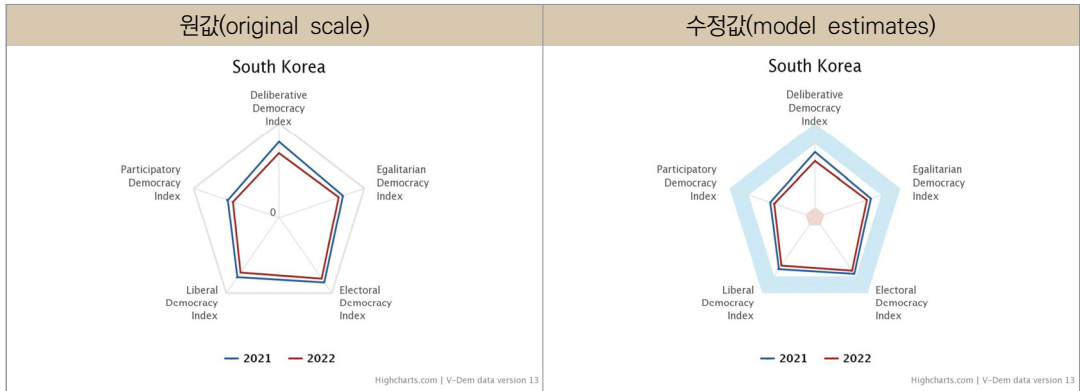


출처: V-Dem, Country Radar Chart(원값 사용)

V-Dem의 민주주의 지수는 전반적으로 문재인 정부가 등장한 2017년부터 상승세로 전환한 것으로 나타났다. 속의민주주의도 2017년에는 평등민주주의, 2021년에는 자유민주주의를 추

월하여 V-Dem의 5가지 민주주의의 지수 가운데 선거민주주의의 다음으로 긍정적인 평가를 받은 것으로 나타났다. 그러나 민주당 문재인 정부에서 국민의힘 윤석열 정부로 정권 교체가 이루어진 2022년 한국 민주주의의 지수는 문재인 정부 시기였던 전년도에 비해 하락한 것으로 나타났다. 특히, 숙의민주주의는 2022년에 다시 선거, 자유, 평등 민주주의의 다음으로 하락하였다.

〈그림 4-2〉 한국 민주주의(2021-2022)



출처: V-Dem, Country Radar Chart

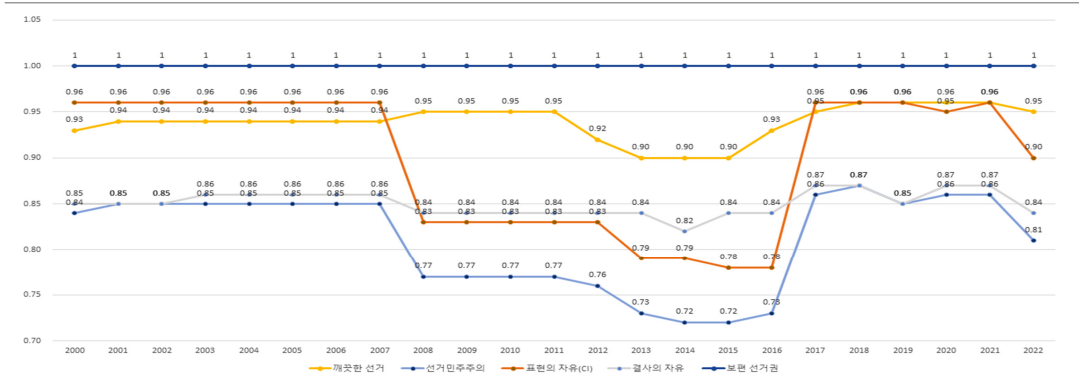
1) 한국의 선거 민주주의

(1) 선거민주주의 지수의 전반적 추이

V-Dem의 선거민주주의 지수(Electoral Democracy Index)는 깨끗한 선거(Clean elections index), 표현의 자유(Freedom of Expression and Alternative Sources of Information Index), 결사의 자유(Freedom of association index, thick), 보편선거권(Share of population with suffrage) 등을 하위 지수로 포함하고 있다.

아래의 그림 4-3에 잘 나타나는 바와 같이 한국은 보편선거권이 지속적으로 유지되는 가운데, 이명박 정부 집권기인 2008년부터 하락하였으며, 이러한 경향성은 박근혜 정부 말기까지 지속되었다. 선거민주주의의 지수는 2014년 0.72로 하락하였으며, 이는 노무현 정부 말기인 2006년 0.85에 비해 무려 0.13 하락한 것이다(0~1점: 최대 1점). 2014년 선거민주주의의 하위 지수들 가운데 깨끗한 선거는 0.90, 결사의 자유는 0.82, 표현의 자유는 0.79로 하락하였다. 이 하위 지수들이 2006년 각각 0.94, 0.86, 0.96이었다는 점을 고려할 때 이러한 변화는 표현의 자유에 대한 침해를 중심으로 이명박 정부 이후 박근혜 정부에 이르기까지 민주주의가 후퇴하였음을 분명히 보여준다.

〈그림 4-3〉 한국 선거민주주의(2000-2022)



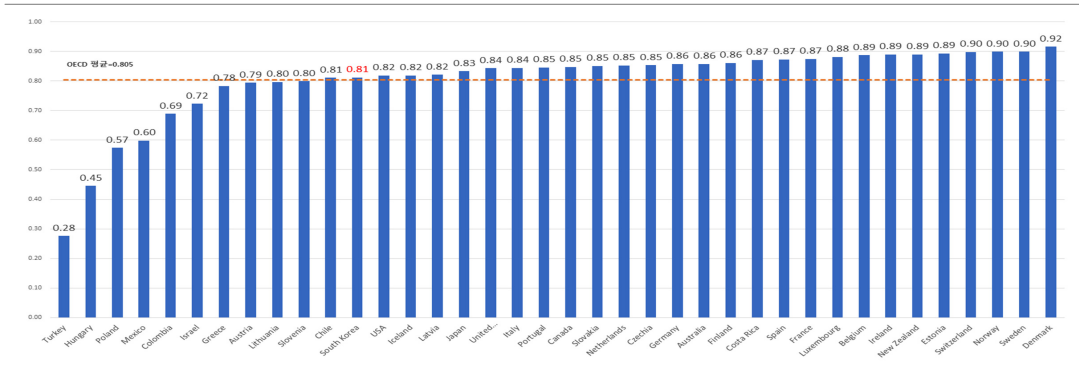
출처: V-Dem, 원값 사용

문재인 정부가 등장한 2017년 선거민주주의 수준은 2006년 수준을 회복하였다. 비록 2019년 결사의 자유 지수가 약간 하락하였으나, 이는 코로나 확산기였음을 고려할 필요가 있다. 이보다 더 주목할 만한 점은 문재인 정부 이후 윤석열 정부가 등장한 2022년 깨끗한 선거를 비롯하여 선거민주주의의 모든 하위지수가 하락하였으며, 특히 표현의 자유와 결사의 자유는 각각 0.90, 0.81로 낙폭이 컸다.

(2) 2022년 선거민주주의 지수

한국의 선거민주주의 지수는 2022년 0.81로 38개 OECD 국가 평균인 0.80보다 0.01만큼 높지만, 순위는 하위권에 속하여 이들 가운데 한국보다 낮게 평가된 국가로는 튀르키예, 헝가리, 폴란드, 콜롬비아, 이스라엘, 그리스, 오스트리아, 리투아니아, 슬로베니아 등 9개국에 불과하다.

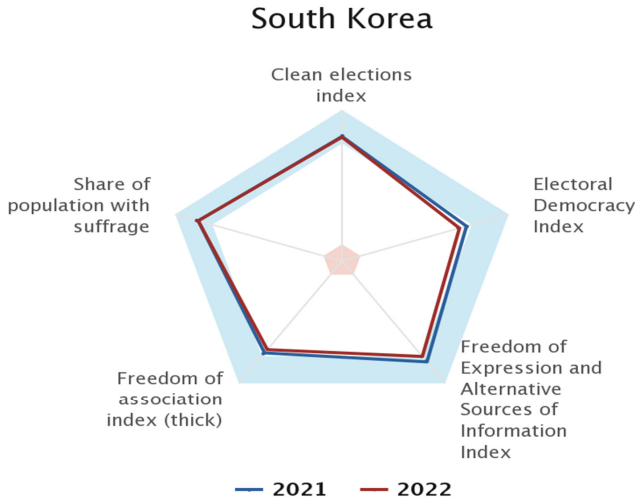
〈그림 4-4〉 OECD 국가들의 선거민주주의(2022)



출처: V-Dem

V-Dem의 가장 최근 자료인 2022년 자료를 이용하면 한국의 선거민주주의 하위 지표들의 수준은 보통선거권, 표현의 자유, 결사의 자유, 깨끗한 선거의 순으로 나타났다.

〈그림 4-5〉 한국 선거민주주의(2021-2022) - 통합



Highcharts.com | V-Dem data version 13

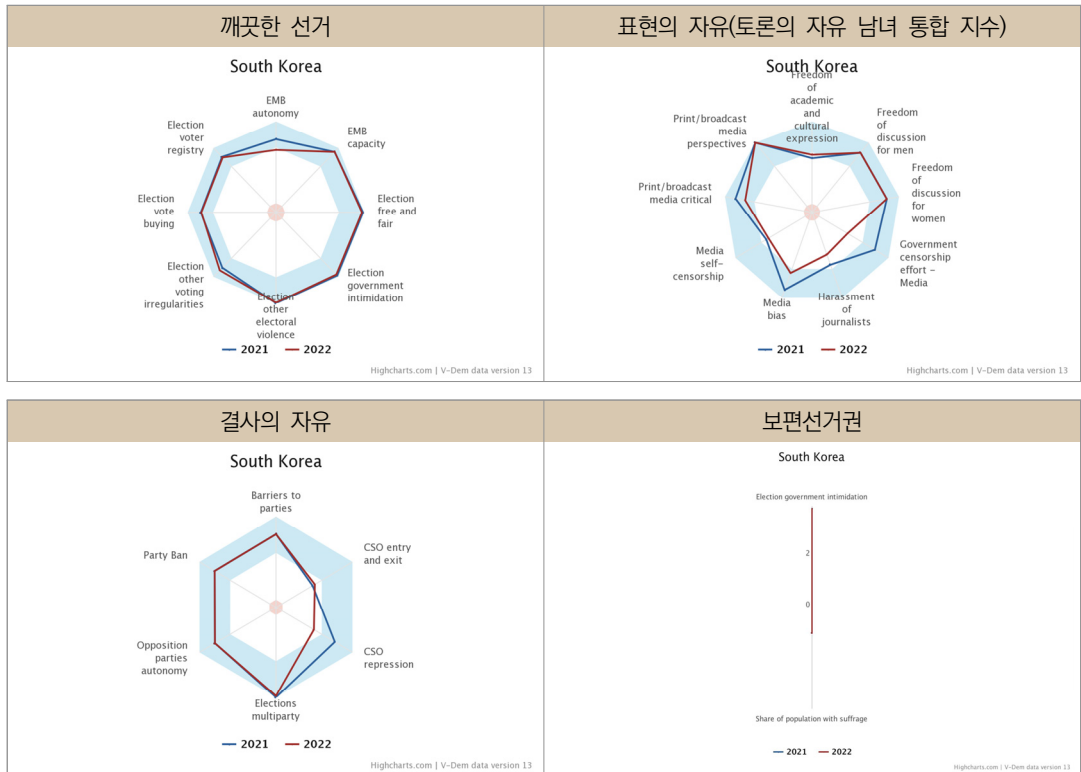
출처: V-Dem, Country Radar Chart

‘깨끗한 선거’의 경우 선거관리기관의 자율성, 능력, 선거의 경우 자유와 공정성, 정부기관의 개입, 선거폭력, 비정기성, 대표행위, 등록 등 8개 항목에 관한 평가가 포함된다. 깨끗한 선거의 지표 가운데 **중앙선거관리위원회의 자율성**이 가장 부정적인 평가를 받은 것으로 나타났다. 표현의 자유는 정부의 (직간접적인) 미디어 검열, 개별 언론인 괴롭힘(위협), 미디어의 자체 검열(정치적으로 민감한 기사), 토론의 자유(정치적 이슈, 사적/공적 공간, 공개적), 남성/여성 토론의 자유(정치적 이슈, 사적/공적 공간, 공개, 2), 학문적/문화적 표현의 자유(정치적 이슈, 사적/공적 공간, 공개), 미디어 편향(야당과 야당 후보에 대한), 신문/방송 보도의 비판성(정부 비판), 신문/방송 미디어 관점의 다양성 등 9개 지표가 포함된다. 토론의 자유는 비교적 높은 평가를 받았지만, 다른 지표들, 특히 **미디어의 자기 검열**은 매우 낮은 점수를 받은 것으로 나타났다. 2021년에 비해서 2022년, **정부의 (직간접적인) 미디어 검열, 개별 언론인 괴롭힘(위협)**은 현저히 악화된 것으로 나타났다. 흥미롭게도 미디어 편향성은 비교적 긍정적인 평가를 받은 것으로 나타났다.

결사의 자유는 정당 금지, 창당 제약, 야당의 자율성(야당의 독립성, 통치체제의 자율성), 다당 참여 선거, CSO(Civil Society Organizations)의 참여와 이탈에 대한 정부의 통제수

준, 정부의 CSO(Civil Society Organizations) 억압 등이 포함된다.¹⁰⁾ 이 가운데 정당 관련 지수들은 비교적 높은 평가를 받은 반면, CSO 참여와 이탈에 대한 정부의 개입이 가장 부정적인 평가를 받은 것으로 나타났으며, 2021년에 비해서 2022년 정부의 CSO(Civil Society Organizations) 억압이 강화된 것으로 나타났다.

〈그림 4-6〉 한국 선거민주주의(2021-2022) - 개별



출처: V-Dem, Country Radar Chart

(3) OECD 국가들과의 비교

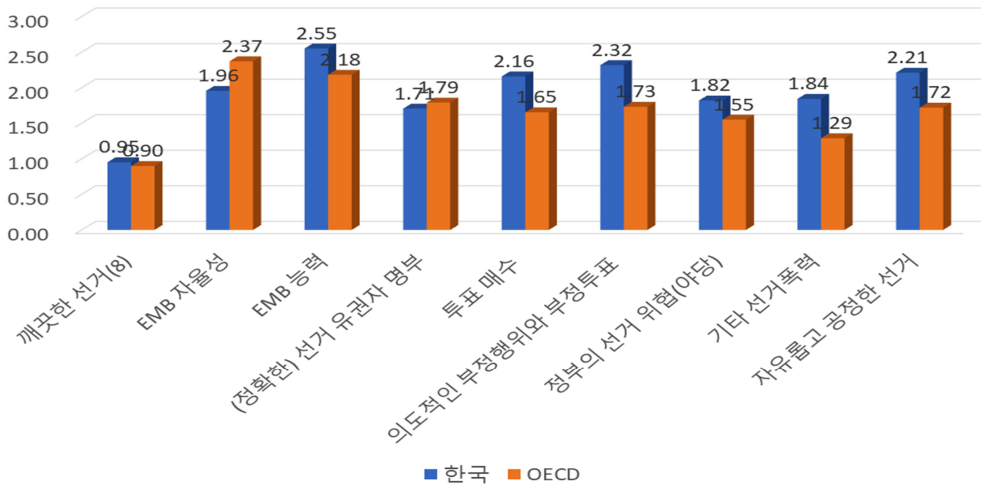
OECD 국가들과 비교하여 한국의 선거민주주의 수준을 살펴보면 다음과 같다. 깨끗한 선거의 하위 지표인 EMB 자율성, EMB 능력, (정확한) 선거 유권자 명부, 투표 매수, 의도적인 부정행위와 부정투표, 정부의 선거 위협(야당), 기타 선거폭력, 자유롭고 공정한 선거 등의 지표 가운데 EMB 자율성, (정확한) 선거 유권자 명부는 OECD 국가들의 평균에 미치지 못하는

10) 여기에서 시민단체(CSO)의 참여와 이탈은 “정책이 투표와 선호를 반영하도록 시민단체가 의견 표출과 정치활동의 대안수단을 제공하는 것”에 관한 것이다(Coppedge et al. 2020, 95).

것으로 나타났다. 이와는 대조적으로 투표 매수, 의도적인 부정행위와 부정투표, 기타 선거폭력 등은 OECD 국가들의 평균보다 0.5 이상 긍정적인 평가를 받는 것으로 나타났다. EMB 능력이 EMB 자율성과 달리 긍정적인 평가를 받은 점도 주목할 만하다.

표현의 자유의 하위 항목인 정부의 미디어 검열, 개별 언론인 괴롭힘, 미디어의 자체 검열, 미디어 편향, 신문/방송 보도의 비판성, 신문/방송 미디어 관점의 다양성, 남성 토론의 자유, 여성 토론의 자유, 학문적/문화적 표현의 자유 가운데 **정부의 미디어 검열, 개별 언론인 괴롭힘, 미디어 자체검열, 신문/방송 미디어 관점의 다양성, 학문적/문화적 표현의 자유**는 OECD 국가들의 평균에 미치지 못하는 것으로 나타났다. 특히 정부의 미디어 검열은 OECD 국가들의 평균보다 무려 1.05의 차이로 부정적인 평가를 받았다.

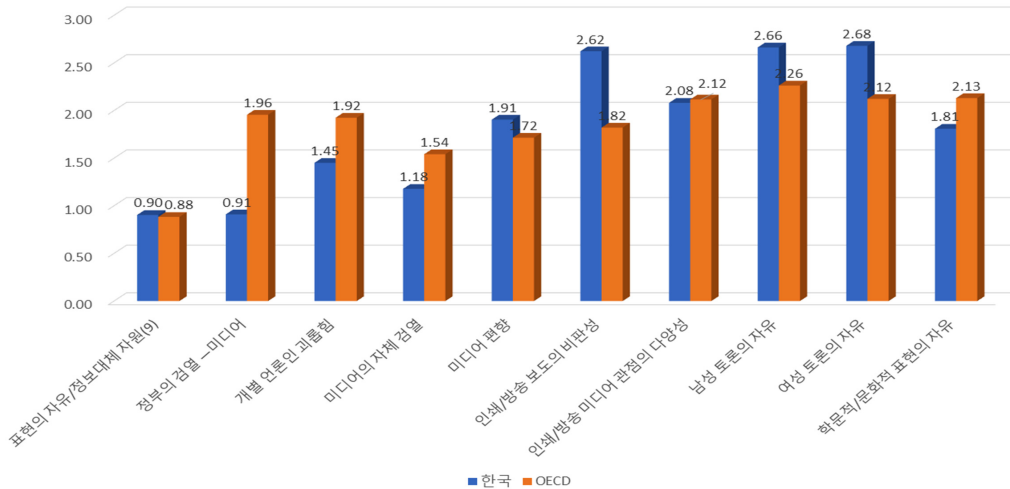
〈그림 4-7〉 선거민주주의-깨끗한 선거(2022)



출처: V-Dem

이와는 대조적으로 신문/방송 보도의 비판성이나 여성 토론의 자유는 OECD 국가들의 평균보다 0.5 이상 긍정적인 평가를 받는 것으로 나타났다. 신문/방송 미디어 관점의 다양성이 상대적으로 부정적인 평가를 받은 반면 신문/방송 보도의 비판성이 상대적으로 긍정적인 평가를 받은 것은 한국 언론계의 현황, 즉 한겨레/경향 등 진보적인 성향의 신문과 조선·중앙·동아를 비롯한 보수적인 성향의 신문이 정권에 대하여 비판적인 보도를 하고 있지만, 여전히 보수적인 성향의 신문/방송 미디어가 언론을 사실상 주도하고 있기 때문인 것으로 추정된다 (언론 간 경쟁 기반의 이념적 불균형). 미디어 편향성이 OECD 국가들의 평균보다 긍정적으로 평가된 것 또한 흥미롭다.

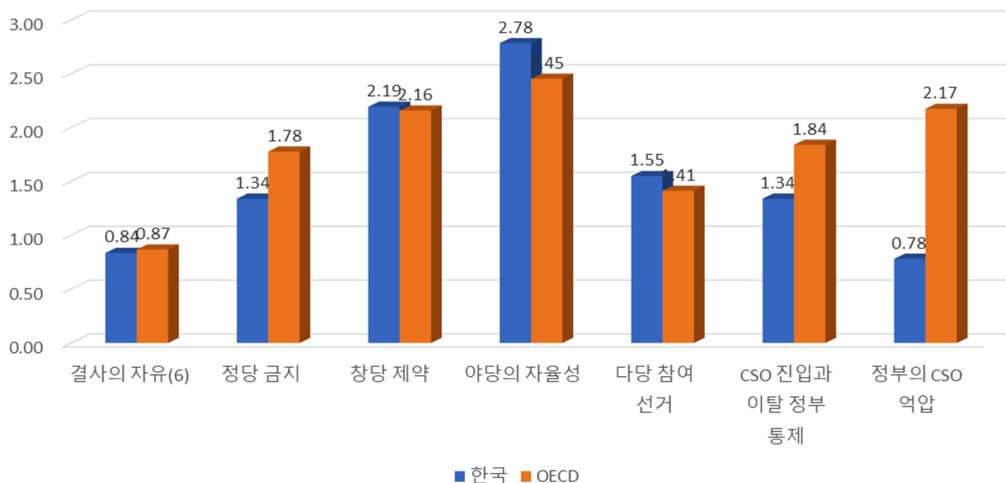
〈그림 4-8〉 선거민주주의-표현의 자유(2022)



출처: V-Dem

결사의 자유의 하위 항목인 정당 금지, 창당 제약, 야당의 자율성, 다당 참여 선거, CSO 진입과 이탈 정부 통제, 정부의 CSO 억압 가운데 정당 금지, CSO 진입과 이탈 정부 통제, 정부의 CSO(Civil Society Organizations) 억압은 OECD 국가들의 평균에 미치지 못하는 것으로 나타났다. 특히 정부의 CSO(Civil Society Organizations) 억압은 OECD 국가들의 평균보다 무려 1.39 이상 부정적인 평가를 받는 것으로 나타났다.

〈그림 4-9〉 선거민주주의-결사의 자유(2022)



출처: V-Dem

(4) 선거민주주의의 지수 구성과 관련한 시사점

지금까지 V-Dem의 선거민주주의의 지수를 이용한 분석결과는 선거 민주주의의 지수 구성과 관련하여 다음과 같은 시사점을 제기한다. 이는 무엇보다 민주주의의 공고화에 이어 민주주의 심화로 나아가는 한국에서 중요한 민주주의의 요소들이 V-Dem에 충분히 반영되지 않았다는 점에서 찾을 수 있으며, 이를 고려하여 관련 지표들을 보완할 필요가 있다.

보다 구체적으로, 첫째, 표현의 자유와 관련하여, 한국에서 국가와 대기업으로부터 언론의 독립성이 침해되는 방식은 권위주의 체제에서와는 다른 방식으로 이루어지고 있으며 이를 반영하여 지수를 개발할 필요성이 있다. 한국에서 표현의 자유에 대한 제약은 권위주의 체제와 달리 언론보도에 대한 정부의 직접적인 검열보다 언론보도에 대한 법적 제재 수단, 다시 말해 대통령실을 포함한 정부기관과 정당의 이해와 충돌하는 보도에 대한 고소 고발을 통해 언론에 대한 경제적 부담을 가중시키는 방식으로 나타난다. 소위 ‘가짜 뉴스’에 대한 과도한 법적 대응이나 징벌적 손해보상금 제도 도입 시도 또한 마찬가지이다. 아울러, 한국에서는 정부가 방송통신위원회나 언론진흥재단과 같은 공공기관 이사진 교체나 종합편성채널의 인허가 개입 등을 통해 언론을 통제한다. 그 외에도 대기업이 직접 언론사를 소유하거나 광고비 지급을 통해 자사에 대한 부정적 보도를 억제한다.

둘째, 결사의 자유 및 참정권과 관련하여 시민단체에 대한 선별적 재정지원을 통한 정부의 통제, 과도하게 엄격한 창당 기준(지역 정당 불허) 법제화, 여성/장애인/노동/청년/지역 등(노동 부문을 포함하여 사회적 약자를 대표하는)소수정당의 정치적 대표성을 제약하는 선거법(제한된 비례대표의석, 사회적 약자에게 불리한 공천기준, 득표율과 의석수 간의 불비례성), 대통령의 직접적인 선거/정당 개입, 양당에게 유리한 선거지원금 배분과 정책연구소 재원의 편법 사용 등 또한 고려할 필요가 있다. 신념의 자유에 어긋나는 이념교육이나 ‘색깔론’을 통한 이념 갈등의 조장과 정치적 동원, 국회 청문기능(선출직 공직자 인사)의 무력화 등도 마찬가지이다.

2) 자유민주주의의 지수

(1) 자유민주주의의 지수의 전반적 추이

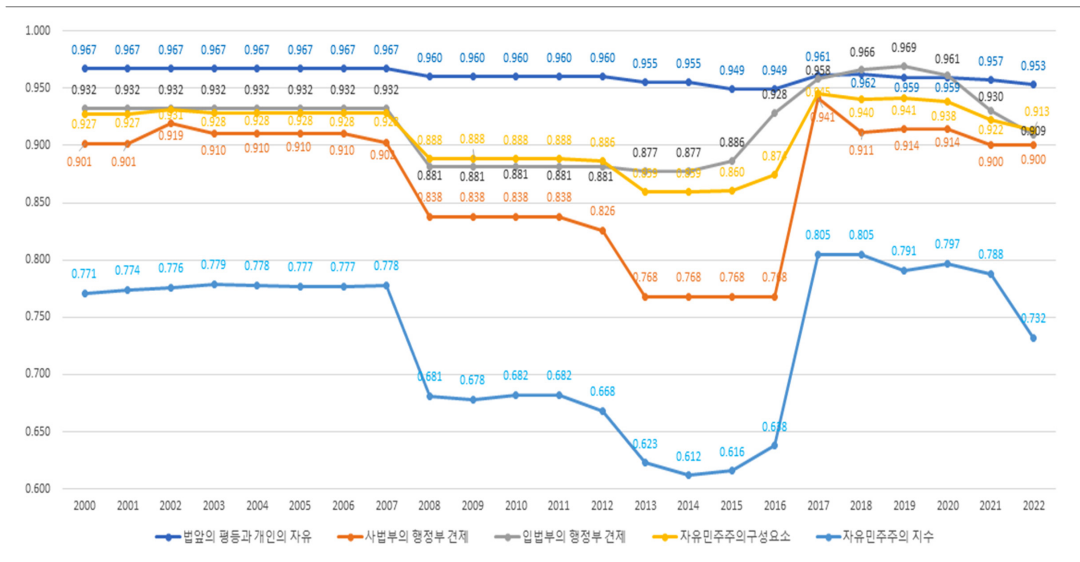
자유민주주의의 지수(Liberal Democracy Index)는 선거민주주의의 지수와 자유 구성 지수(Liberal Component Index: ECI)의 집산(Aggregation)에 의해 도출된다.¹¹⁾ 자유 구성 지

11) 자유민주주의 = $.25 \times \text{polyarchy}1.585 + .25 \times \text{liberal} + .5 \times \text{polyarchy}1.585 \times \text{liberal}$

수(ECI)는 법 앞의 평등과 개인의 자유(Equality before the law and individual liberty index), 입법부의 행정부 견제(Legislative constraints on the executive index) 그리고 사법부의 행정부 견제(Judicial constraints on the executive index)를 요소로 한다.

아래 그림에서 알 수 있듯이 자유민주주의는 이명박 정부 집권기인 2008년부터 상당한 수준의 후퇴가 발생하였으며, 2017년 문재인 정부가 들어서면서 진전이 이루어졌다. 그러나 정부교체기인 2022년엔 다시금 크게 후퇴하였다. 즉, 자유민주주의 지수는 2007년 0.778에서 2008년 0.681로 0.097 하락하였으며, 박근혜 정부 시기인 2014년은 0.612로 가장 낮았다. 이후 문재인 정부가 들어선 2017년엔 0.805로 가장 높은 지수를 보였으나 2019년부터 다시금 하락하여 2022년에는 0.732로 측정된다.

〈그림 4-10〉 한국 자유민주주의(2000-2022)



출처: V-Dem

자유 구성 지수의 변화 양상도 2008년부터 2016년까지 지속적으로 하락하였으며, 2017년 일시적으로 상승하였으나 이후 조금씩 하락하여 2022년에는 2007년 이전의 0.928보다 낮은 0.913을 보이고 있다. 특히 자유 구성 지수 중 사법부의 행정부 견제는 급격한 변화를 보이고 있다, 즉, 보수정부인 이명박과 박근혜 정부 시기에 급격한 하락을 보였으며, 문재인 정부가 들어선 2017년에 급상승하였으나 그 후 지속적 하락 현상을 보인다.

입법부의 행정부 견제는 집권당이 국회 다수당인지 여부에 따라 차이를 보이고 있다. 즉, 집권당이 국회 다수당인 경우 입법부의 행정부 견제 지수가 낮아진 반면 소수당인 경우에는

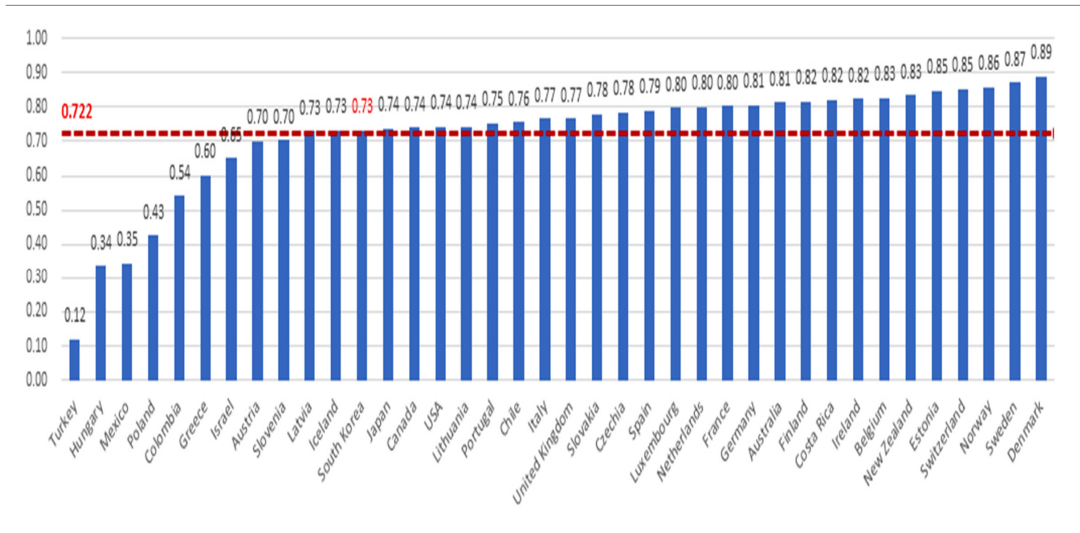
입법부의 행정부 견제 지수가 높아지는 경향을 보였다. 그러나 2022년에는 집권당이 소수당 임에도 불구하고 행정부 견제 지수가 낮아졌다는 점에서 예외적 현상이 나타났다. 법 앞의 평등과 개인의 자유는 큰 변화가 없지만 2008년 이후 하락하는 추이를 보이고 있다.

종합하면 한국의 자유민주주의는 최근 3년간 후퇴하고 있음을 알 수 있으며, 2022년 기준에서 법 앞의 평등과 개인의 자유가 가장 높은 수준이며, 다음으로 입법부의 행정부 견제 그리고 사법부의 행정부 견제가 가장 낮은 수준이다.

(2) 2022년 자유민주주의 지수

한국의 자유민주주의 지수는 0.73으로 38개 OECD 국가 평균인 0.722보다 높지만, 하위권에 속한다(27위). 자유민주주의 지수가 한국보다 낮게 평가된 국가로는 터키, 헝가리, 멕시코, 폴란드, 콜롬비아, 그리스, 이스라엘, 오스트리아, 슬로베니아, 라트비아 등 10개국이며, 아이슬란드(0.732)와 동일하다.

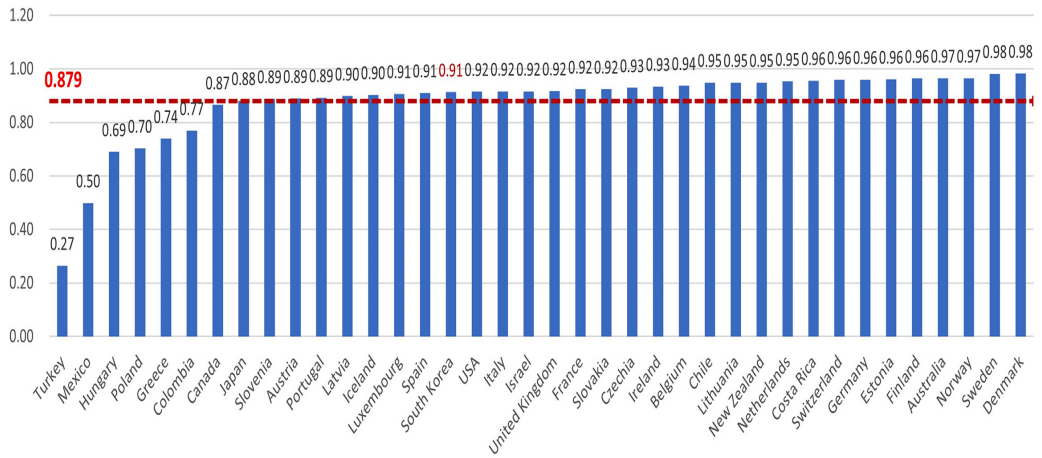
〈그림 4-11〉 2022년 OECD 국가의 자유민주주의 지수



출처: V-Dem

자유 구성 지수(LCI)는 0.913으로 OECD 평균(0.879)보다 높으나 38개국 중 23위로 하위권에 속한다.

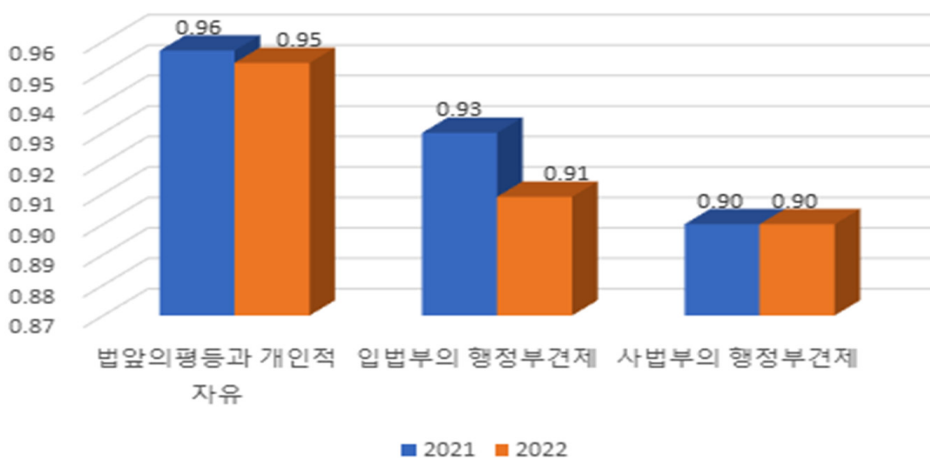
〈그림 4-12〉 2022년 OECD 국가의 자유 구성 지수(LCI)



출처: V-Dem

다음으로 한국의 자유 구성 지수(LCI)의 세 가지 요소를 2021년과 2022년을 비교하였으며, 이를 통해 어느 요소가 후퇴하였는지를 검토하고자 한다. 2022년의 법 앞의 평등과 개인적 자유는 0.953으로 2021년의 0.957보다 0.004p 낮아졌으며, 입법부의 행정부 견제는 2021년에 0.930에서 2022년에 0.909로 0.021p 낮아졌다. 마지막으로 사법부의 행정부 견제는 2021년과 2022년 모두 0.900으로 변화가 없다.

〈그림 4-13〉 한국의 자유 구성 요소 변화(2021-2022)

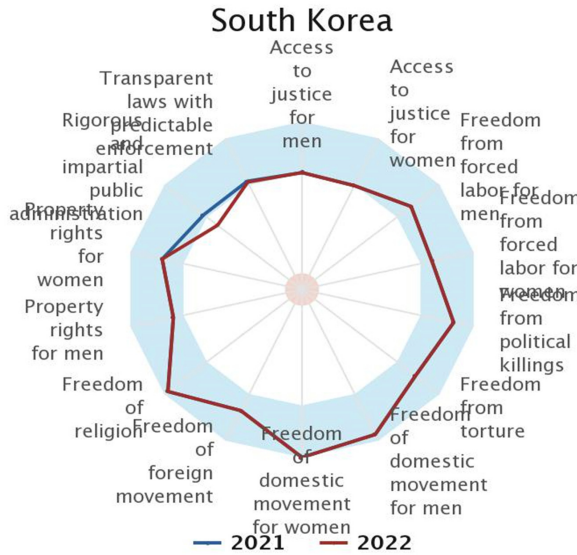


출처: V-Dem

□ 법 앞의 평등과 개인적 자유

법 앞의 평등과 개인적 자유를 측정하는 요소 중 엄격하고 편향적이지 않은 공무(엄격중립 공무)은 2021년 2.36에서 2022년 1.66으로 0.69p가 크게 하락하였다. 그리고 투명성과 예측가능한 법률도 2021년 2.5에서 2022년 2.45로 0.049p 낮아졌다. 나머지 요소들은 2021년과 2022년 사이에 변화가 없다.

〈그림 4-14〉 법 앞의 평등과 개인적 자유(2021-2022)



Highcharts.com | V-Dem data version 13

출처: V-Dem

이들 요소 중 고문으로부터 자유가 가장 높은 수준이며, 종교의 자유, 정치적 살인으로부터 자유, 투명하고 예측 가능한 법률 여성의 이동 자유, 그리고 여성 재산권 순으로 높게 평가되었다. 반면에 남성의 재산권이 가장 낮으며, 해외 이동의 자유, 엄격하고 편향적이지 않은 공무 순으로 낮게 평가되었다.

〈표 4-1〉 법 앞의 평등과 개인적 자유 구성항목의 지수값

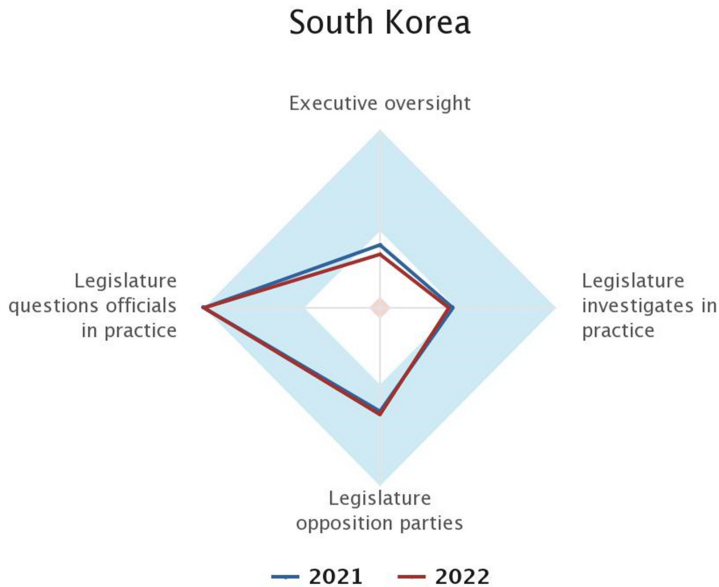
요소	고문으로부터 자유	정치적 살인 자유	남성 강제노동 자유	여성 강제노동 자유	투명예측 가능법률	엄격 비편향 공무	남성 재산권	여성 재산권	종교의 자유	해외이동 자유	남성이동 자유	여성이동 자유	남성 재산권	여성 재산권
2021	3.02	2.67	1.81	1.85	2.50	2.36	2.14	2.14	2.68	1.49	1.98	2.64	1.09	2.11
2022	3.02	2.67	1.81	1.85	2.45	1.66	2.14	2.14	2.68	1.49	1.98	2.64	1.09	2.11
차이	0.00	0.00	0.00	0.00	0.05	0.69	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

출처: V-Dem

□ 입법부의 행정부 견제

입법부의 행정부 견제를 측정하는 요소 중 행정부 감독(부처의 비리 공직자에 대한 검경 등) 요소는 2022년에 1.22으로 2021년의 1.73에서 0.51p 하락하였다. 그리고 입법부의 행정부 비리 공직자에 대한 조사도 2022년 2.01로 2021년의 2.23보다 0.222p 하락하였으며, 반면에 야당의 감독과 조사 실행 권한은 2022년에 2.5로서 2021년의 2.41보다 0.093p 상승하였다. 입법부의 대정부 질문은 2021년과 2022년이 2.03으로 변화가 없다.

〈그림 4-15〉 입법부의 행정부 견제(2021-2022)

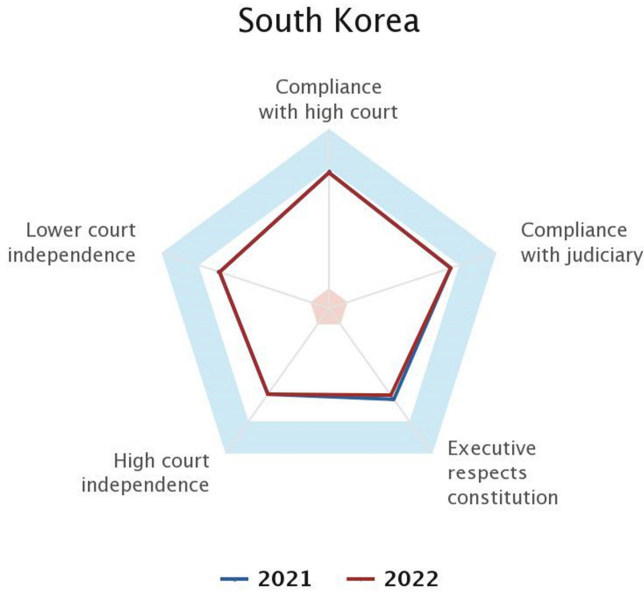


출처: V-Dem

□ 사법부의 행정부 견제

사법부의 행정부 견제 요소 중 사법 결정 수용이 가장 높으며, 다음으로 고등법원의 결정 수용과 하급법원 독립성 순으로 평가되었으며, 고등법원의 독립성은 가장 낮게 평가되었다. 사법부의 행정부 견제를 측정하는 요소 중 유일하게 변화를 보인 요소는 행정부의 헌법 존중이다. 즉, 행정부의 헌법 존중은 2021년 1.6에서 2022년 1.43로 0.17p 하락하였다.

〈그림 4-16〉 사법부의 행정부 견제(2021-2022)



Highcharts.com | V-Dem data version 13

출처: V-Dem

〈표 4-2〉 사법부의 행정부 견제 구성항목의 지수값

요소	고등법원 결정수용	사법부의 결정수용	행정부의 헌법준중	고등법원 독립	하급법원 독립
2021	1.84	1.90	1.60	1.13	1.71
2022	1.84	1.90	1.43	1.13	1.71
차이	0.00	0.00	0.17	0.00	0.00

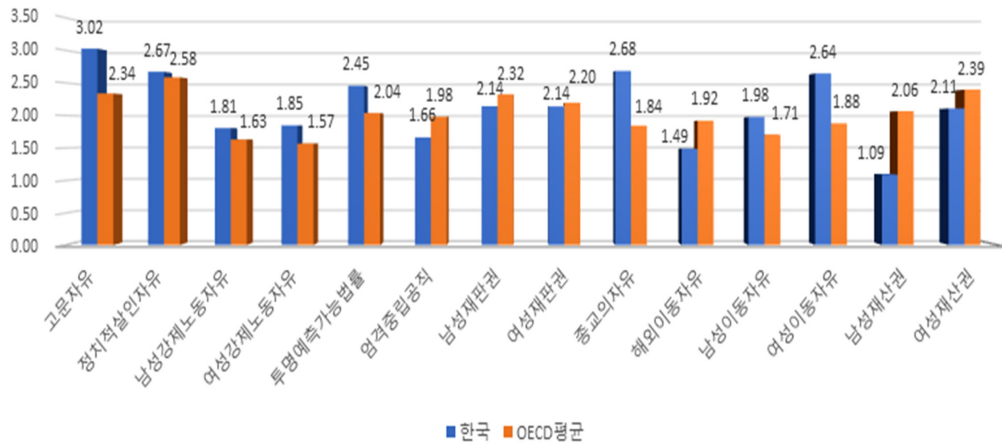
출처: V-Dem

(3) OECD 국가들과의 비교

□ 법 앞의 평등과 개인적 자유

2022년 OECD 국가(38개국)의 평균과 비교하면 한국은 고문이나 정치적 살인으로 자유, 강제노동으로부터의 자유, 종교의 자유, 국내 이동의 자유 등이 보장되는 것으로 평가된다. 반면에 엄격하고 편향적이지 않은 공무, 재판권, 해외 이동의 자유 그리고 재산권의 보호 등이 OECD 평균에 미치지 못하고 있다. 특히 남성의 재산권 보호가 가장 열악한 것으로 평가되며, 다음으로 엄격하고 편향적이지 않은 공무가 큰 차이를 보이고 있다는 점에 주목할 필요가 있다.

〈그림 4-17〉 자유민주주의-법 앞의 평등과 개인적 자유 비교(2022)

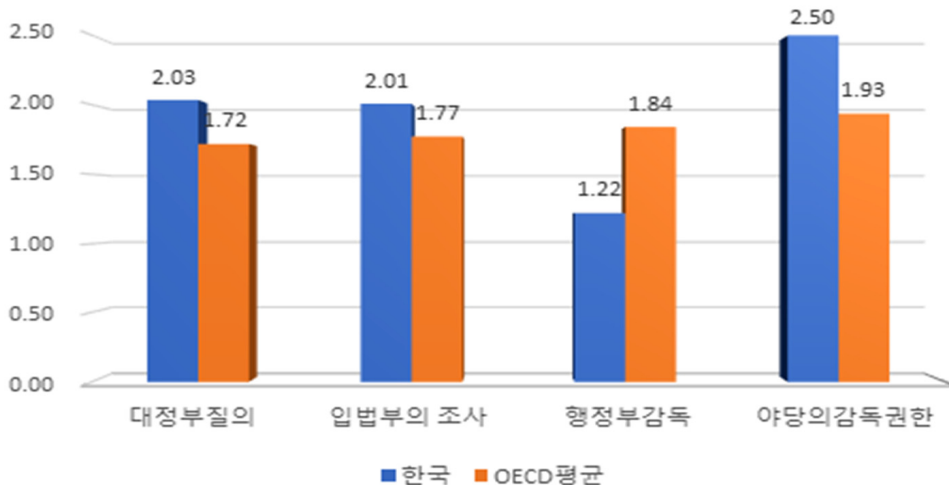


출처: V-Dem

□ 입법부의 행정부 견제

2022년의 입법부의 행정부 견제를 구성하는 요소 중 대정부 질의, 입법부의 조사, 야당의 감독 권한은 OECD 평균보다 높게 평가되며, 반면에 입법부의 행정부 감독은 OECD 평균인 1.84보다 낮은 1.22로 평가되었다. 이는 입법-행정 간 견제와 균형이 이루어지는 수평적 책임성에 있어 한계가 있음을 의미한다.

〈그림 4-18〉 자유민주주의-입법부의 행정부 견제 비교(2022)

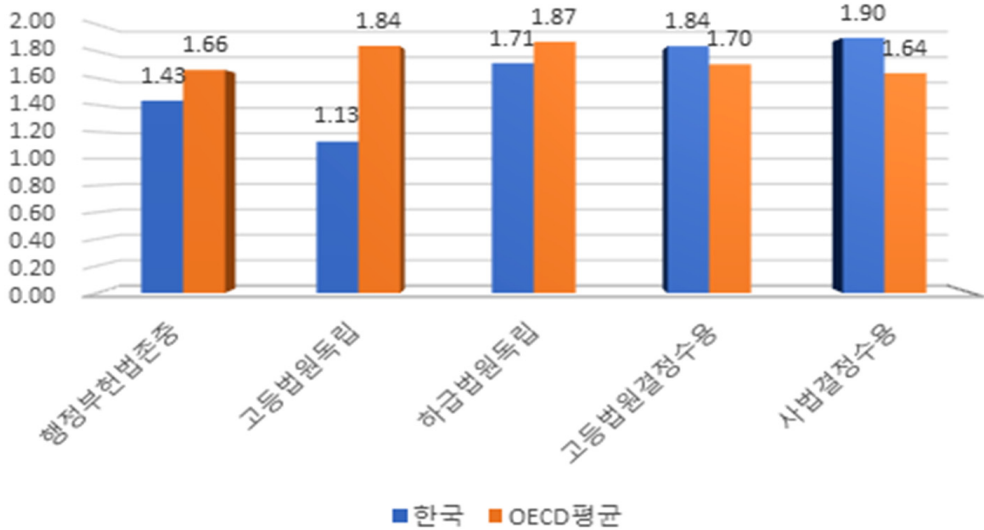


출처: V-Dem

□ 사법부의 행정부 견제

사법부의 행정부 견제를 구성하는 요인들을 비교하면, 사법 결정의 수용과 고등법원의 결정 수용은 OECD 평균보다 높다. 이는 사법부 결정에 대해 수용력이 높음을 의미한다. 그러나 행정부가 헌법을 존중하는 요인과 법원의 독립성이 OECD 평균보다 낮게 평가되고 있다. 이는 법의 지배가 한계가 있음을 의미한다. 특히 행정부가 헌법 존중이나 준수가 낮다는 점은 행정부가 법의 지배라는 법치의 원리를 무시하고 자의적이고 독단적인 행정집행을 할 수 있다는 점에서 자유민주주의의 심각한 저해 요인이라 할 수 있다.

〈그림 4-19〉 자유민주주의-사법부의 행정부 견제(2022)



출처: V-Dem

(4) 자유민주주의의 지수 구성과 관련한 시사점

지금까지 V-Dem의 자유민주주의를 구성하는 요소와 지수를 통해 한국의 자유민주주의 수준을 살펴보았다. 그 결과, V-Dem의 자유 구성 지수를 통해 한국의 자유민주주의 수준을 측정하기 위해 보완해야 할 요소들이 발견되었다. 자유민주주의는 자유롭고 공정한 선거와 더불어 법의 지배, 시민적 자유의 확대 그리고 권력분립에 의한 수평적 책임성이 실현되는 민주주의이다. 이에 법의 지배, 시민적 자유의 확대 그리고 권력분립을 중심으로 보완 요소들을 제시하고자 한다.

첫째, 법의 지배와 관련하여 대통령의 사면복권 권한 남발과 시행령 남용의 정도를 보완할

필요가 있다. 대통령의 사면복권과 시행령을 포함한 명령권은 헌법에 명시된 권한이다. 따라서 사면복권과 시행령 행사가 헌법 위반은 아니다. 그러나 문제가 되는 것은 형 집행에 있어 법 앞의 평등이 지켜지지 않는다는 것이다. 즉, 사익을 위해 공익에 해를 끼친 기업가나 정치인 또는 (헌)법 질서를 위배한 범죄인을 대상으로 형 집행 기간이나 범칙금을 납부 여부와 무관하게 사면권이 행사되고 있다. 그리고 시행령의 남용은 국회에서 제·개정된 법률을 무력화하거나 또는 법률에 따르지 않는 '법 위의 시행령'의 문제를 발생시킨다. 대표적으로 「검사와 사법경찰관의 상호협력과 일반적 수사준칙에 관한 규정 일부개정령안」, 「소득세법 시행령 개정」 그리고 시행령을 통한 대기업의 정경유착, 경영권 세습 등을 제한하는 「공정거래법과 상법의 시행령 개정」 등을 지적할 수 있다(문상현 2023/05/31).

둘째, 시민적 자유의 확대와 관련하여 평화로운 집회의 자유(freedom of peaceful assembly)가 보완되어야 한다. 2023년 10월 11일 집회 및 시위에 관한 법 시행령 개정안이 국무회의에서 의결되었다. 이 시행령은 대통령실 앞 집회 및 시위를 금지하는 내용으로 집회·시위에 관한 법률 11조, 즉 대통령관저 앞 100미터 이내 집회금지와 관련된 법 조항과 헌법이 보장하는 집회·시위의 자유를 제한하는 것이다. 그리고 집회에 대한 정부의 대응과 관련하여 국제인권단체인 국제앰네스티 한국지부는 집회의 강제해산 조치와 캡사이신 분사기 사용 등을 포함한 강경대처 방침에 대해 심각한 우려를 표명하였다(앰네스티 2023/06/05). 따라서 평화적 집회·시위에 대한 공권력의 해산 및 제한의 정도를 측정할 필요가 있다.

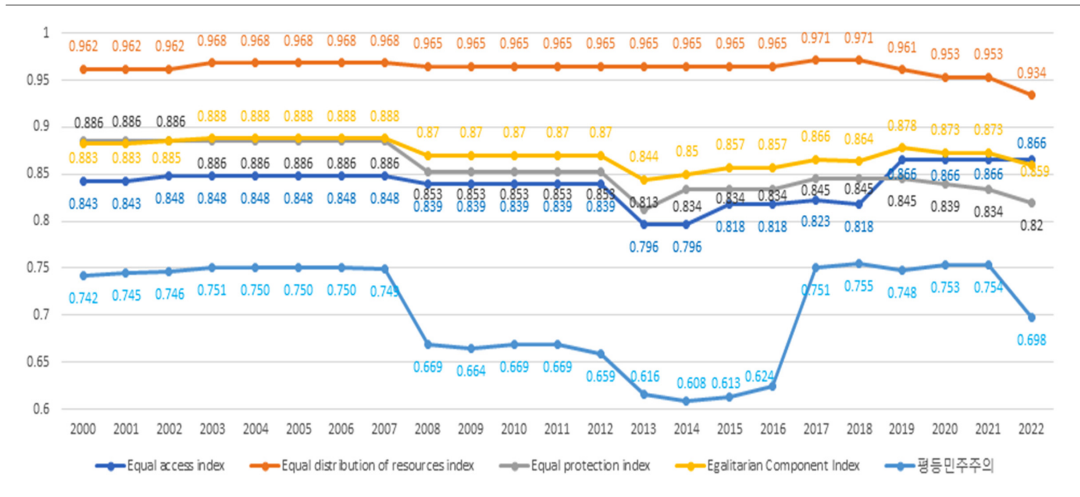
셋째, 권력분립 관련, 국가수반인 대통령의 상대적 권력(relative power of the Head of State), 거부권과 행정입법에 대한 입법부의 견제 정도 그리고 사법부 인사권 정도를 보완할 필요가 있다. 한국의 대통령은 법률안 제출, 시행령 및 행정입법 등 명령권, 거부권 등 강력한 입법적 권한과 사법부 및 행정부 그리고 국가기관의 장에 대한 인사권이라는 비입법적 권한을 가진다. 이는 대통령에게 강한 권력을 부여하는 결과를 가져올 수 있다(최장집 2020, 7). 즉, 한국의 대통령은 견제되지 않는 강력한 권한을 행사하고 있다. 따라서 입법-행정-사법 간 견제와 균형이 이루어지는 권력분립과 수평적 책임성이 허약하다. 견제받지 않는 대통령의 권력 행사의 예는 앞서 살펴본 국회의 심의를 우회하는 입법적 권한(시행령 및 행정입법)의 행사와 국회가 행정부를 견제할 수 있는 제도로서 인사청문회의 국회 결정을 무시하거나 인사청문회를 거치지 않은 후보자를 임명하는 등 비입법적 권한 행사에서 찾을 수 있다. 또한 대법원의 일제 강제 징용 배상금과 관련된 판결을 무시하는 제3자 변제 집행 등 사법부의 결정을 수용하지 않는 사례도 존재한다.

3) 평등민주주의

(1) 평등민주주의 지수의 전반적 추이

평등민주주의 지수(Egalitarian Democracy Index)는 선거민주주의 지표 구성 요소와 평등구성지수(Egalitarian Component Index: ECI)의 집산(Aggregation)에 의해 도출된다.¹²⁾ 평등구성지수(ECI)는 평등한 접근(Equal access index), 평등한 보호(Equal protection index) 그리고 평등한 자원분배(Equal distribution of resources index)로 구성되었다.

〈그림 4-20〉 한국 평등민주주의(2000-2022)



출처: V-Dem, Country Radar Chart(원값 사용)

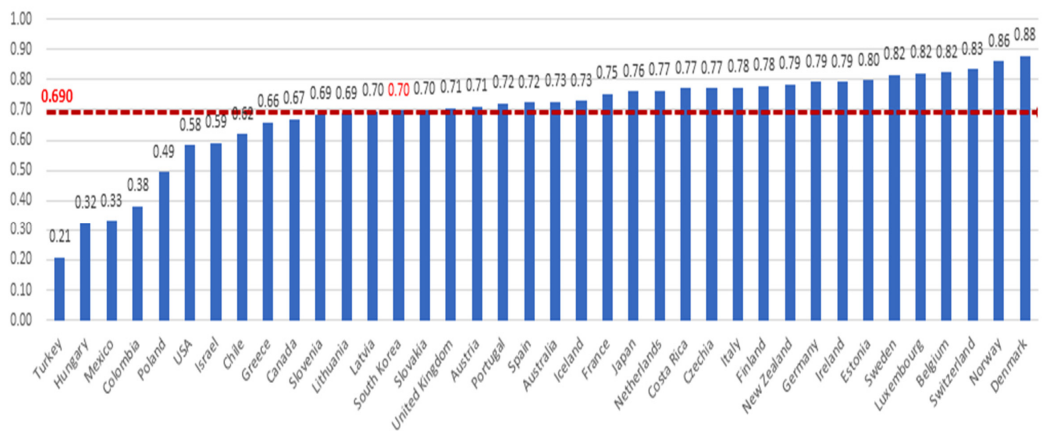
이 그림에 잘 나타나 있듯이 평등민주주의는 이명박 정부 집권기인 2008년부터 상당한 수준의 후퇴가 발생하였으며, 2017년 문재인 정부가 들어서면서 진전이 이루어졌다. 그러나 2022년엔 다시금 후퇴하였다. 세 가지 평등구성지수는 2018년을 기점으로 변화를 보인다. 즉, 평등한 자원 분배와 평등한 보호는 2018년을 기점으로 하락하고 있으며, 반면에 평등한 접근은 상승하여 0.866를 유지하고 있다. 2022년 기준에서 평등한 자원 분배가 가장 높은 수준이며, 다음으로 평등한 접근 그리고 평등한 보호가 가장 낮은 수준이다. 정리하면 한국의 평등민주주의는 최근 2년간 후퇴하고 있음을 알 수 있음

12) 평등민주주의Aggregation: The index is aggregated using this formula:
 $v2x_egaldem = .25 v2x_polyarchy1.585 + .25 v2x_egal + .5 v2x_polyarchy1.585 v2x_egal$

(2) 2022년 평등민주주의 지수

한국의 평등민주주의 지수는 0.698로 38개 OECD 국가 평균인 0.69보다 높지만, 하위권에 속한다. 평등민주주의 지수가 한국보다 낮게 평가된 국가로는 터키, 헝가리, 멕시코, 콜롬비아, 폴란드, 미국, 이스라엘, 칠레, 그리스, 캐나다, 슬로베니아, 리투아니아, 라트비아 등 13개국이며, 아이슬란드(0.732)와 동일하다.

〈그림 4-21〉 OECD 국가들의 평등민주주의(2022)

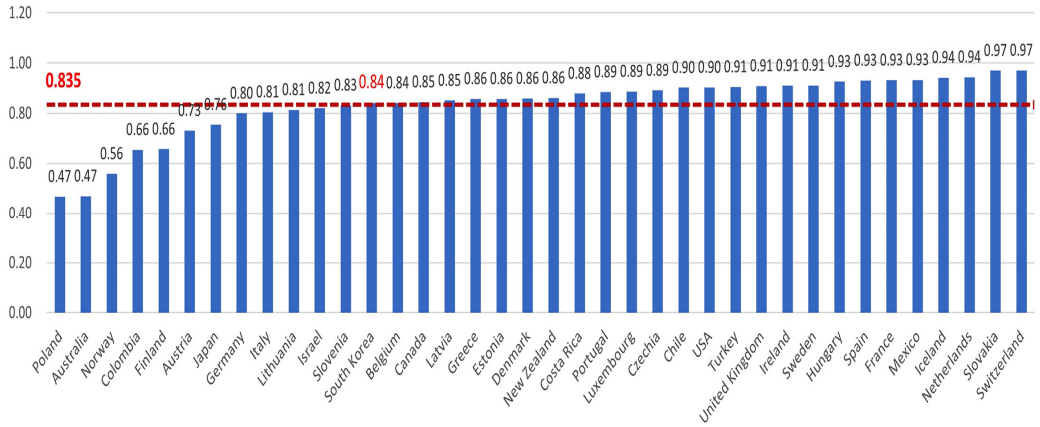


출처: V-Dem

평등민주주의 지수를 구성하는 평등구성지수(ESI)는 0.84로 OECD 평균인 0.835보다 높다. 한국보다 평등구성지수가 낮은 국가는 폴란드, 호주, 노르웨이, 콜롬비아, 핀란드, 오스트리아, 일본, 독일, 이탈리아, 리투아니아, 이스라엘, 슬로베니아가 있다.

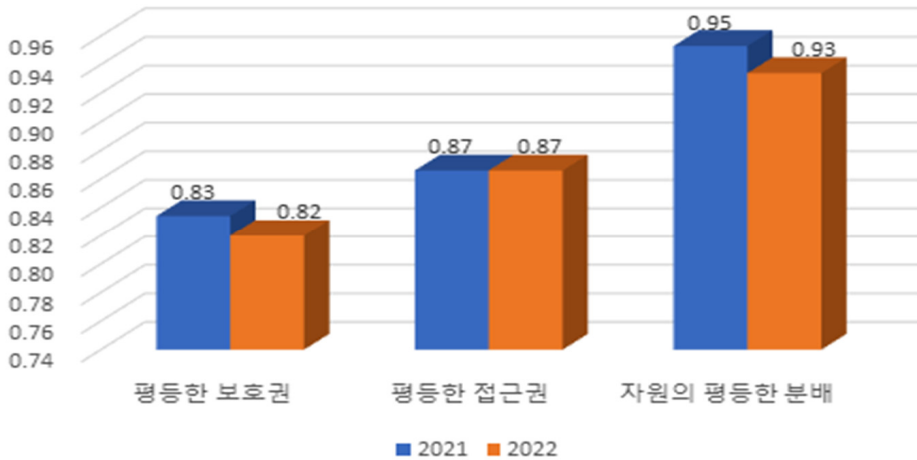
2022년 자료에 따르면, 한국의 평등구성지수는 2021년 0.873에서 0.859로 낮아졌다. 즉, 평등한 분배는 2021년에 0.953에서 2022년에 0.934로 하락하였으며, 평등한 보호도 2021년에 0.83에서 0.014p 하락한 0.820으로 평가된다. 그러나 평등한 접근은 변화가 없다.

〈그림 4-22〉 OECD 국가들의 평등 구성요소(2022)



출처: V-Dem

〈그림 4-23〉 한국 평등구성지수(2021-2022)

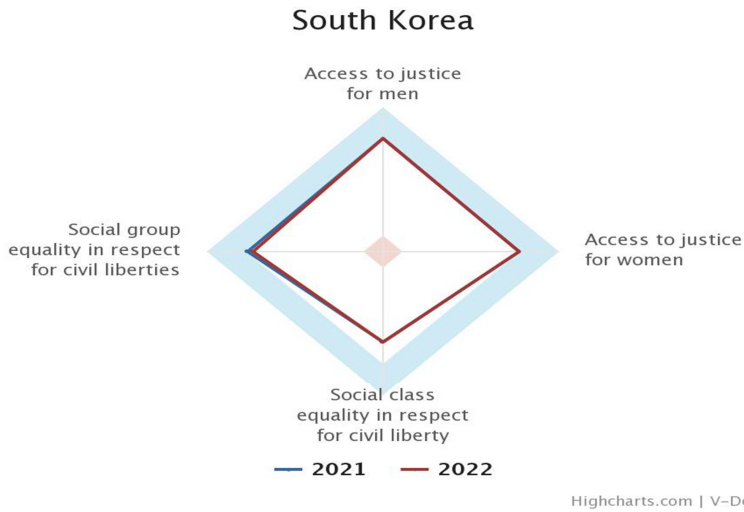


출처: V-Dem

□ 평등한 보호

평등한 보호의 구성 요소인 남성과 여성의 재판권은 2021년과 2022년 모두 2.14이며, 시민적 자유에 대한 사회제공의 평등은 2021년과 2022년 모두 1.6으로 변화가 없다. 그러나 시민적 자유에 대한 사회집단의 평등은 2021년 1.73에서 2022년 1.597로 낮아졌다. 사회집단 간 시민적 자유의 평등한 보호는 2021년에 계급 간 시민적 자유의 평등한 보호보다 높게 평가되었으나, 2022년은 계급 간 시민적 자유의 평등한 보호보다 낮은 평가를 받았다.

〈그림 4-24〉 한국의 평등한 보호 비교(2021-2022)

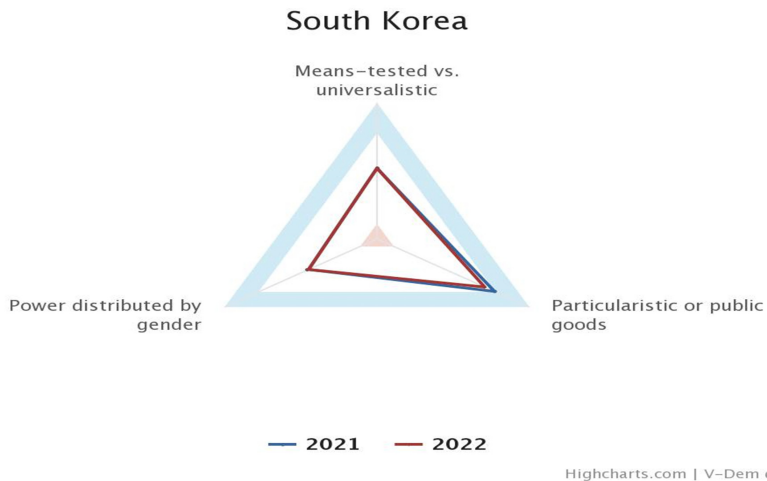


출처: V-Dem

□ 평등한 접근

평등한 접근을 구성하는 요소인 자산기반 정책 대 보편정책은 2021년과 2022년 모두 0.65이며, 젠더에 따른 권력분배도 1.4로 변화가 없다. 다만 특수재와 공공재에 있어 2021년과 2022년 사이에 변화가 존재한다. 평등한 접근은 매우 낮은 수준임을 확인할 수 있다. 특히 자산기반 정책 대 보편정책은 1.0 미만임에 주목할 필요가 있다.

〈그림 4-25〉 한국의 평등한 접근 비교(2021-2022)

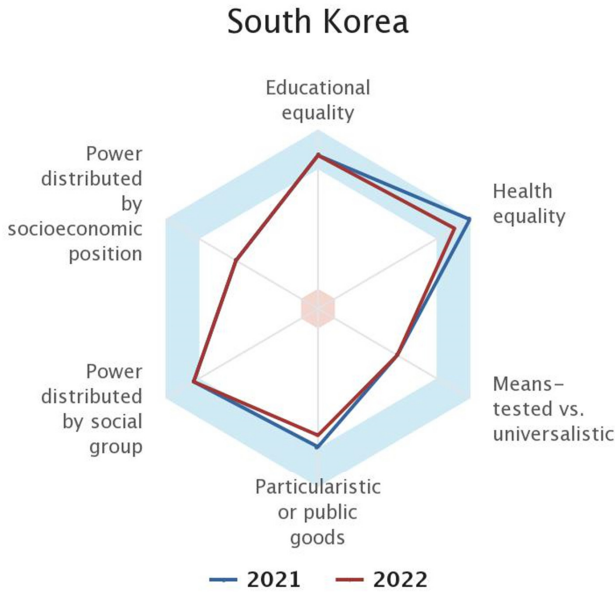


출처: V-Dem

□ 평등한 자원 분배

교육 평등 요소는 2021년과 2022년 모두 2.42로 평가되며, 사회집단에 따른 권력분배(2.63)와 사회경제적 지위에 따른 권력분배(1.02) 그리고 자산기반 정책 대 보편정책(0.65)도 전년(2021년)과 변화가 없다. 그러나 건강 평등은 2021년 3.2에서 2.66으로 하락하였으며, 특수재와 공공재도 2021년(1.75)보다 2022년(1.43)에 하락하였다. 한국의 평등한 자원 분배에 있어 가장 열악한 요소는 자산기반 정책 대 보편정책, 특수재와 공공재 그리고 사회경제적 지위에 따른 권력분배라 할 수 있다.

〈그림 4-26〉 한국의 평등한 자원 분배 비교(2021-2022)



Highcharts.com | V-Dem data version 13

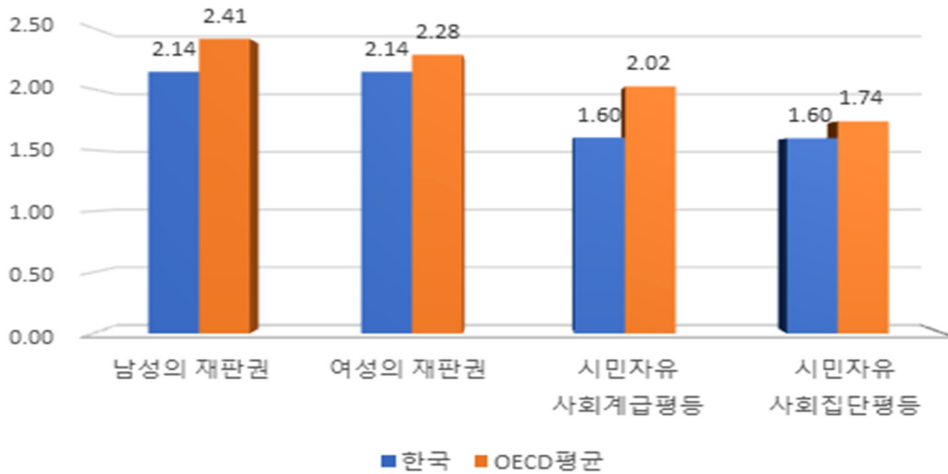
출처: V-Dem

(3) OECD 국가들과의 비교

□ 평등한 보호

한국의 평등한 보호를 구성하는 모든 요소가 OECD 평균보다 낮다. 특히 사회계급에 따른 시민적 자유의 평등(1.6)이 OECD 평균(2.02)과 큰 차이가 있다. 다음으로 OECD 평균(2.41)과 차이가 큰 요소는 남성의 재판권(2.14)이다. 이는 사회계급 그리고 사회집단에 따른 시민적 자유의 평등을 위한 노력이 요구됨을 의미한다.

〈그림 4-27〉 평등민주주의-평등한 보호(2022)

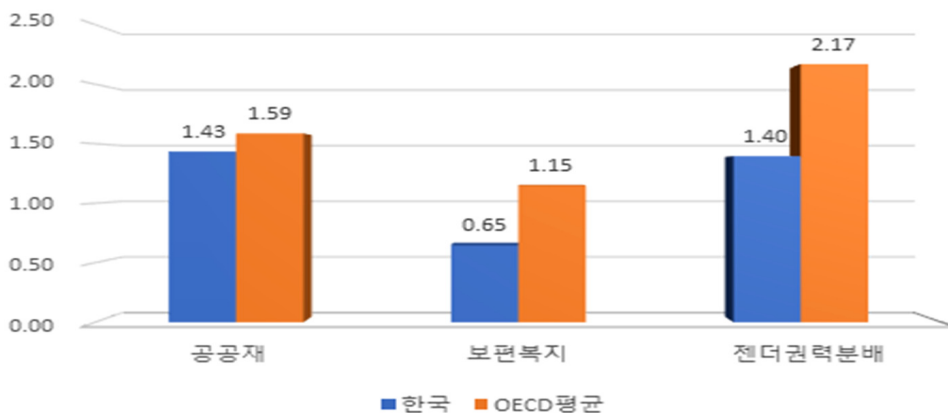


출처: V-Dem

□ 평등한 접근

평등한 접근을 구성하는 세 개의 요인 모두 OECD 평균보다 낮다. 특히 젠더에 따른 권력 분배 요인은 OECD 평균인 2.17보다 0.77p 낮은 1.40이다. 그리고 자산기반 정책 대 보편 정책(0.65)도 OECD 평균(1.15)보다 0.5p 낮으며, 특수재와 공공재도 0.15p의 차이가 있다. 평등한 접근을 구성하는 모든 요인이 한국은 5점 척도 중 1.43 이하라는 점에서 이를 증진시킬 수 있는 방안이 모색될 필요가 있다.

〈그림 4-28〉 평등민주주의-평등한 접근(2022)

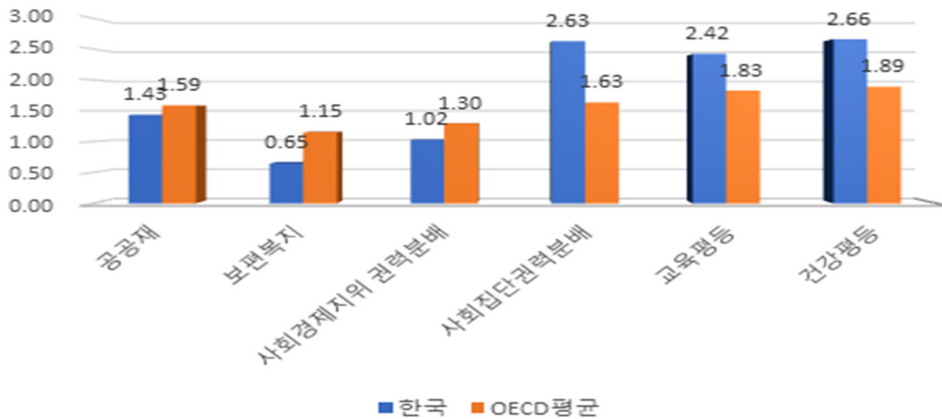


출처: V-Dem

□ 평등한 자원 분배

평등한 자원 분배를 구성하는 요인 중 교육 평등, 건강 평등, 사회집단에 따른 권력분배는 OECD 평균보다 높다. 특히 한국의 사회집단에 따른 권력분배(2.63)는 OECD 평균인 1.63보다 0.99p 높고, 건강 평등은 OECD 평균(1.89)보다 0.77p 높다. 마지막으로 교육평등도 0.59p 높다. 그러나 사회경제적 지위에 따른 권력분배, 자산기반 정책 대 보편정책, 특수재와 공공재는 OECD 평균보다 낮으며, 사회경제적 지위에 따른 권력분배는 OECD 평균(1.3)보다 0.27p 낮은 1.02이다. 즉, 한국의 평등한 자원 분배와 관련하여 가장 열악한 요소는 자산기반 정책 대 보편정책, 특수재와 공공재 그리고 사회경제적 지위에 따른 권력분배라 할 수 있다.

〈그림 4-29〉 평등민주주의-평등한 자원 분배(2022)



출처: V-Dem

(4) 평등민주주의의 지수 구성과 관련한 시사점

V-Dem의 평등민주주의를 중심으로 한국 민주주의를 분석한 결과, 한국 평등민주주의 수준은 2021년보다 2022년에 낮아졌으며, 또한 2022년 기준으로 평등민주주의 지수가 OECD 국가의 평균보다 낮음을 확인하였다. 따라서 한국은 평등민주주의 수준을 높이기 위한 노력이 필요하다. 그러나 V-Dem이 측정한 평등민주주의 지수를 검토하면서 평등민주주의의 측정과 관련된 몇 가지 보완이 필요함을 발견하였다.

첫째, 평등민주주의 지수를 측정할 때 특정 항목이 중복되어 계산되고 있다는 점에서 중복 계산되는 항목을 조정할 필요가 있다. 그 이유는 중복되는 항목의 측정값이 평등민주주의 지수에 과다대표될 수 있기 때문이다. V-Dem의 평등민주주의 지수는 선거민주주의를 구성하

는 요소와 더불어 평등한 보호, 평등한 접근 그리고 자원의 평등한 배분이라는 평등구성요소를 집적하여 측정하고 있다. 이 때 평등한 보호와 평등한 자원 분배를 측정하는 항목 중 자산 기반 정책 vs. 보편 정책(Means-tested vs. universalistic)과 특수재/공공재(particularistic or public goods)가 중복되어 있다. 따라서 두 항목을 하나의 평등구성요소에서만 측정할 필요가 있다.

둘째, 평등민주주의와 관련하여 배제의 정도를 측정할 수 있는 항목이 포함될 필요가 있다. V-Dem은 공공서비스 분배, 기업 및 취업 등의 접근과 관련하여 배제(exclusion)의 정도를 측정하고 있다. 정치적 평등을 지향하는 민주주의는 조건의 평등이 보장될 때 실현될 수 있다는 점에서 배제의 정도를 평등민주주의의 구성요소에 포함할 필요가 있다. 이 연구에서는 배제를 구성하는 항목 중 사회경제적 집단, 젠더, 도시-지방, 정치집단, 사회집단의 공공서비스 분배에 대한 접근성을 포함함을 제안하고자 한다.

마지막으로 평등민주주의를 측정하는 구성요소를 평등권, 권력자원의 평등한 배분, 배제의 정도 그리고 정책의 평등성으로 조정함을 제안하고자 한다. 즉, 평등권은 교육과 건강의 평등 정도, 시민적 자유에 대한 사회집단 및 사회계층의 평등 정도 그리고 국가 내 시민적 자유의 불균등(subnational civil liberties unevenness)을 구성항목으로 하며, 권력자원의 평등한 배분은 젠더, 사회경제적 지위 그리고 사회집단 간 평등 정도를 구성항목으로 하고자 한다. 배제의 정도는 사회경제적 집단, 젠더, 도시-지방, 정치집단, 사회집단의 공공서비스 분배에 대한 접근성을 측정하고 정책의 평등성은 자산 기반 정책 vs. 보편 정책과 특수재/공공재를 구성항목으로 하고자 한다.

4) 참여민주주의 지수

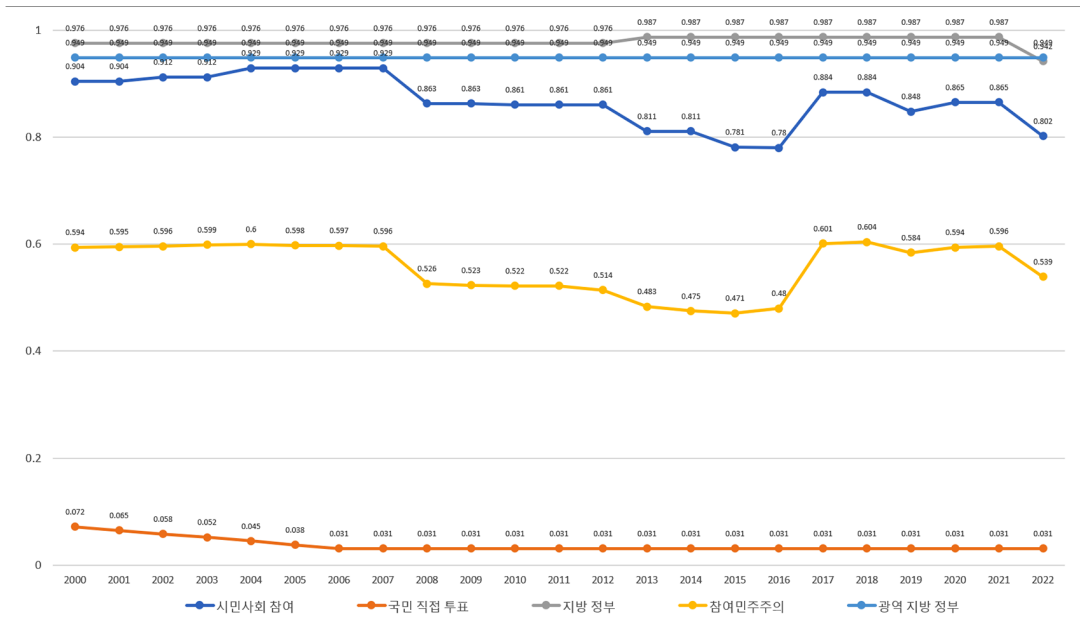
(1) 참여민주주의 지수의 전반적 추이

V-Dem의 참여민주주의 지수(Participatory Democracy Index; v2x_partipdem)는 상위 수준의 선거민주주의 지수(v2x_polyarchy)와 중위 수준의 참여 구성 지수(Participatory Component Index: PCI, v2x_partip)의 집산에 의해 도출되며, 참여 구성 지수(PCI)는 시민사회 참여(civil society participation; v2x_cspart), 국민 직접 투표(direct popular vote; v2xdd_dd), 기초 지방 정부(local government; v2xel_locelec), 광역 지방정부(regional government; v2xel_regelec)를 요소로 한다.¹³⁾

13) 참여민주주의 = .25 * v2x_polyarchy1.585 + .25 * v2x_partip + .5 * v2x_polyarchy1.585 * v2x_partip

참여민주주의 원칙은 선거와 비선거 과정을 포함하는 시민들의 모든 적극적인 참여를 강조하며, 이는 선거 민주주의의 근간인 대표자에게 권한을 위임하는 것에 대한 불안감에서 비롯된 것이라 할 수 있다. 따라서 참여민주주의는 실현 가능성 여부를 떠나서, 가능한 한, 시민의 직접 통치를 선호하며, 참여민주주의 양식은 참정권을 당연한 것으로 여기면서, 시민 사회 단체, 직접 민주주의, 지방 선출 기관에 대한 개입을 강조한다. 덧붙여, 참여 민주주의 지수는 선거 민주주의 수준을 함께 고려하고 있다.

〈그림 4-30〉 한국 참여민주주의(2000-2022)



출처: V-Dem

위 그림에서 잘 나타나 있듯이 한국에서 참여민주주의는 이명박 정부 집권기인 2008년부터 상당한 수준의 후퇴가 발생하였으며, 2017년 문재인 정부가 들어서면서 2008년 이전 수준으로 회복되었다가, 윤석열 정부 1년 차인 2022년에 다시 이명박 정부 수준으로 후퇴한 것으로 볼 수 있다.

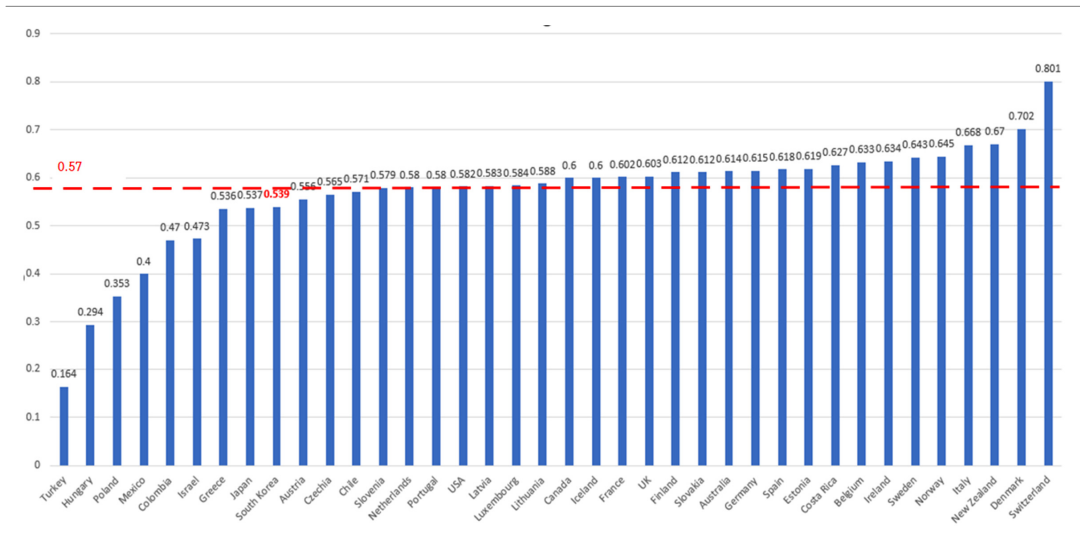
한국 민주주의의 경우, 참여민주주의 지수는 2007년 0.596에서 박근혜 정부 초기인 2008년 0.526으로 0.07p 하락했으며, 세월호 참사 다음 해인 2015년 0.471로 가장 낮은 지수를 보였다. 박근혜 정부 시기는 대체로 이러한 수준에 머물러 있었으나, 문재인 정부가 들어선 2017년 0.601, 2018년 기간 중 가장 높은 지수인 0.604를 보였으나, 윤석열 정부 1년차에는 0.539로 다시 하락한 것으로 나타난다.

참여 구성 지수의 네 가지 요소를 살펴보면 다음과 같다. 우선 기초와 광역 차원의 지방 정부 차원의 참여민주주의는 2000년 이후 가장 높은 수준을 유지하면서 큰 변동을 보이지 않으며, 국민 직접 투표는 해가 지날수록 거의 0에 수렴될 정도로 네 가지 요소 중 가장 낮은 수준에 머물러 있고, 시민사회 참여는 참여민주주의 일반 차원보다 높은 수준을 유지하면서 거의 같은 등락의 변화를 보여주고 있다. 종합하면, 한국의 참여민주주의는 2022년 기준으로 후퇴하는 경향을 나타내고 있음을 알 수 있다.

(2) 2022년 참여민주주의 지수

한국의 참여민주주의 지수는 0.539로 38개 OECD 국가 평균인 0.57보다 낮으며, 하위권에 속한 것으로 나타난다(30위). 참여민주주의 지수가 한국보다 낮게 평가된 국가로는 터키, 헝가리, 폴란드, 멕시코, 콜롬비아, 이스라엘, 그리스, 일본 등 8개국이며, 일본(0.537)과 거의 같은 수준에 있다.

〈그림 4-31〉 OECD 국가들의 참여민주주의(2022)



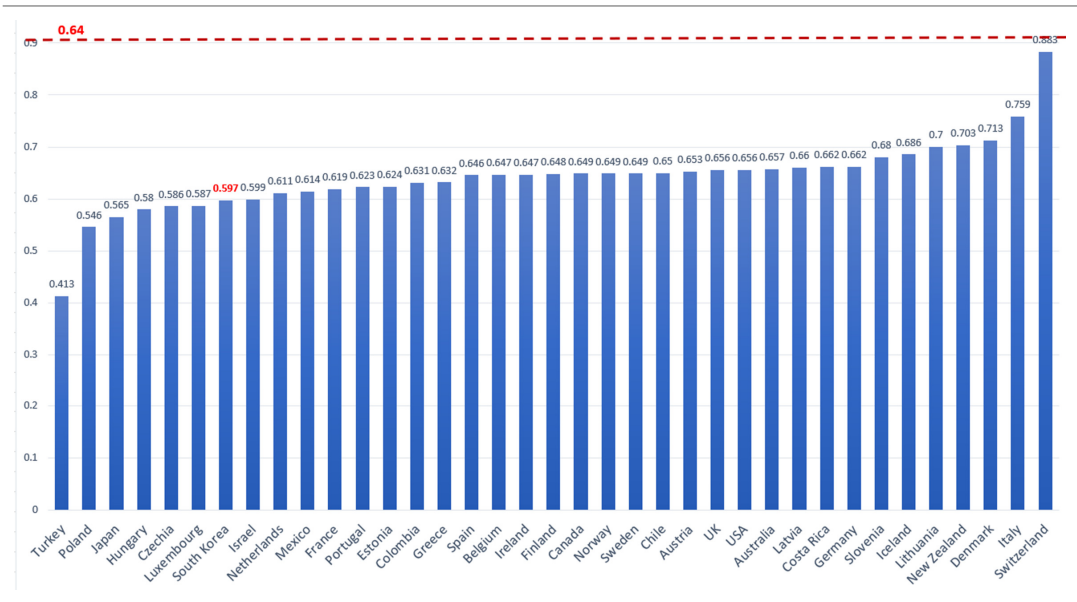
출처: V-Dem

참여 구성 지수(PCI)의 경우, 수치는 0.597로 OECD 평균(0.64)보다 낮으며, 38개국 중 31위로 하위권에 속한 것으로 나타난다.

다음으로 한국의 참여 구성 지수(PCI)의 네 가지 요소를 2021년과 2022년을 비교하면서, 이를 통해 어느 요소가 후퇴하였는지를 검토하고자 한다. 대체로, 2022년의 시민사회 참여는

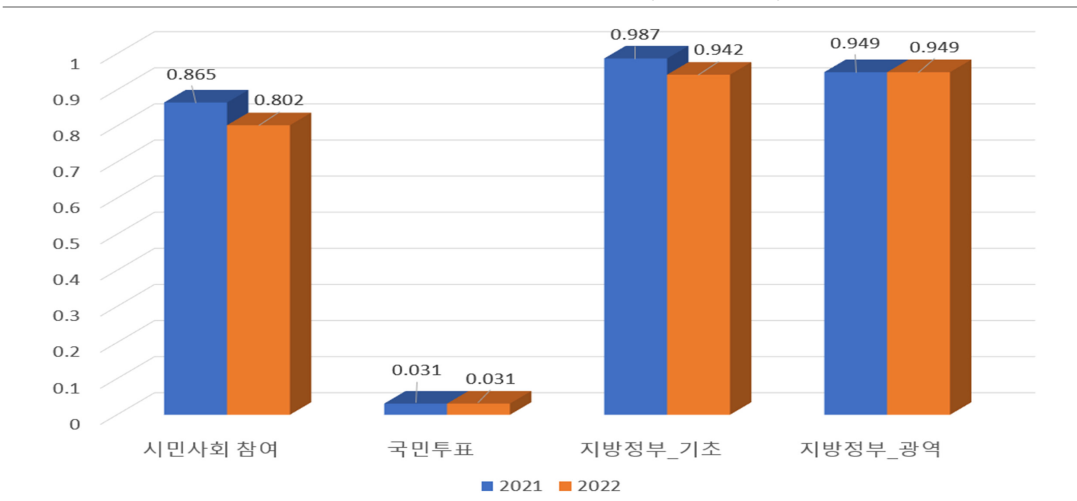
0.802로 2021년 0.865보다 0.063p 낮아졌으며, 기초 지방정부도 2021년 0.987에서 2022년 0.942로 0.045p 낮아진 것으로 나타난다. 광역 지방정부와 국민투표는 각각 0.949와 0.031로 둘 다 2021년과 2022년에 같은 지수를 유지했다.

〈그림 4-32〉 OECD 국가들의 참여 구성 요소(2022)



출처: V-Dem, Variable Graph(원값 사용)

〈그림 4-33〉 한국 참여 구성 요소(2021-2022)

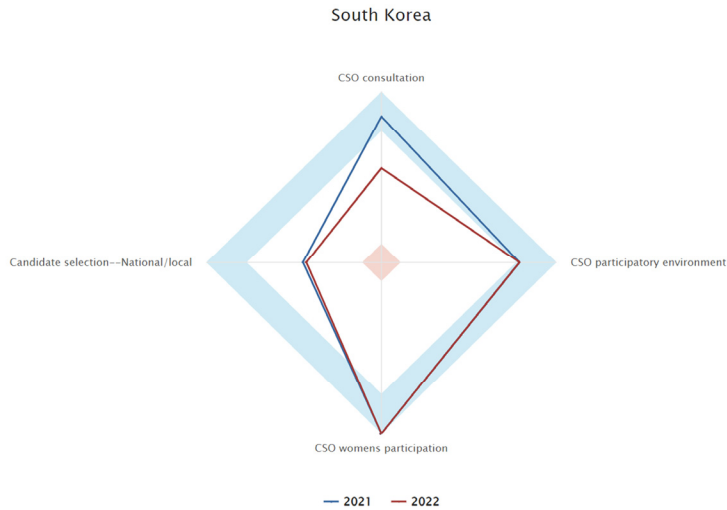


출처: V-Dem

□ 시민사회 참여

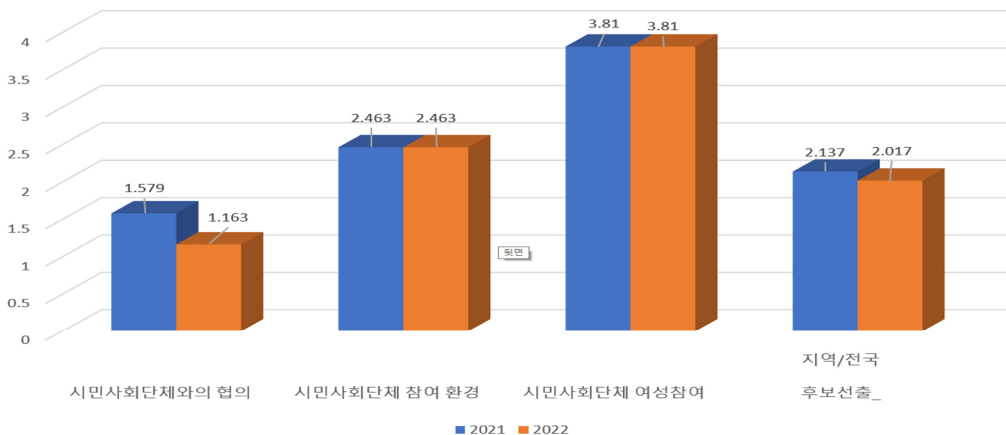
시민사회 참여를 측정하는 요소 중 시민사회단체와의 협의는 2021년 1.579에서 2022년 1.163으로 0.416p 하락하면서, 네 가지 요소 중 가장 큰 하락 폭을 보였으며, 지역과 중앙 차원의 후보 선출도 2021년 2.137에서 2022년 2.017로 0.12p 하락했다. 이와 달리, 시민사회단체 참여환경과 시민사회단체 여성 참여의 경우 각각 2.463과 3.81을 2021년과 2022년 유지하여 변화가 없는 것으로 나타났다.

〈그림 4-34〉 시민사회 참여(2021-2022)



출처: V-Dem

〈그림 4-35〉 한국 시민사회 참여(2021-2022)

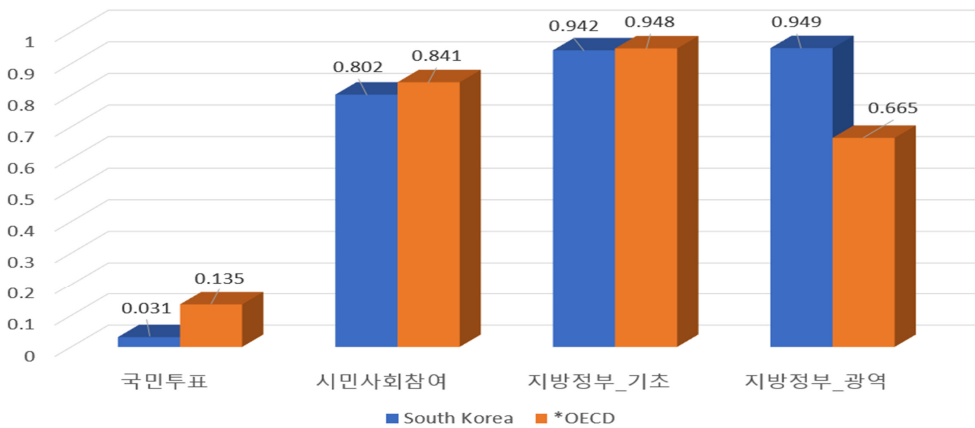


출처: V-Dem

(3) OECD 국가들과의 비교

2022년 한국의 참여 구성 네 가지 요소를 OECD 평균과 비교해 보면, 기초 지방정부는 비슷한 수준을, 광역 지방정부는 한국 0.949, OECD 0.665로 한국이 OECD보다 0.284p 높게 보였지만, 시민사회 참여는 OECD 0.841 대비 한국 0.802로 한국이 0.039p 낮게, 국민투표는 OECD 0.135, 한국 0.031로 한국이 0.104p 낮게 나타나고 있다.

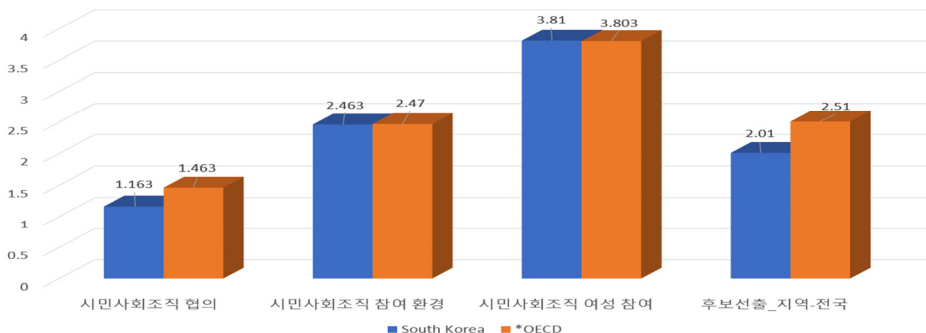
〈그림 4-38〉 한국-OECD 참여 구성 요소 비교(2022)



출처: V-Dem

시민사회와 관련해서는, 2022년 OECD 국가 평균과 비교하면, 한국은 시민사회조직 참여 환경과 시민사회조직 여성 참여에서는 OECD 국가 평균과 거의 같은 수준을 보이고 있지만, 시민사회조직 협의는 OECD 1.463, 한국 1.163으로 0.3p, 지역 및 중앙 차원의 후보 선출에서는 OECD 2.51, 한국 2.01로 0.5p 한국이 OECD 평균에 미치지 못하고 있음을 보이고 있다.

〈그림 4-39〉 한국-OECD 시민사회 참여 비교(2022)



출처: V-Dem

(4) 참여민주주의 지수 구성과 관련한 시사점

지금까지 V-Dem의 참여민주주의 지수를 이용한 분석결과는 참여민주주의 지수 구성과 관련하여 다음과 같은 시사점을 제기한다. 첫째, 우선 V-Dem의 참여 구성 지수 중 ‘국민투표 지수(Direct Popular Vote Index)’ 항목 전체는 사실상 헌법 상 제도와 장치가 있는지만 확인되고 다른 것은 측정 데이터가 0에 가깝기 때문에, 이에 대한 활용방안 여부를 고민하여 보완할 필요가 있다. 하지만, 비록 그 활용이 주기적으로 이뤄지거나, 자주 활용되지는 않는다고 해서, 헌법 상 국민투표, 국민발안, 국민소환 제도가 무의미하다고 할 수 없다. 오히려 이 제도들은 대의제가 제대로 작동하지 않는 경우, 예를 들어 의회 내 정치적 갈등이 심화되고 장기화되어, 현실적으로 중요하게 결정되어야 할 정책과 법안이 제도화되지 못한 채 국민들이 어려움을 겪는 경우, 이러한 대의제의 정치적 교착 국면과 국민의 정치적 무기력감을 탈피하여, 정치를 재활성화할 수 있는 중요한 수단이기 때문에 이 제도가 보장되어 있는지 여부를 확인하는 것만으로도 중요한 것이라 할 수 있다. 특히 한국의 경우, 주민발안과 주민소환만이 제도적으로 보장되었을 뿐, 국민발안과 국민소환은 현실화되어 있지 않기 때문에, 이 제도의 현실화가 중요하나 민주적 과제라 할 수 있다.

둘째, V-Dem의 참여 구성 지수 중 ‘기초/광역 지방 정부 지수(Local/Regional Government Index)’ 항목 전체는 기초/광역 지자체장 선거 및 지자체 활동이 제도적으로 확보돼 있다는 것을 확인하는 수준이며, 현재 한국의 경우 이 제도가 안정적으로 작동하고 있기 때문에, 이 지수의 경우 적극적으로 활용할 필요는 없는 것으로 판단된다.

이 두 개의 고려지점과는 별도로 참여민주주의가 포괄하는 참여의 범위를 어디까지 할 것인지에 대해 한국의 정치현실에 맞는 설정이 필요하다. 예를 들어, 참여예산제, 기성 양당제를 넘어서 시민의 다양한 정치적 이해관계를 정당 정치가 포괄할 수 있도록 하는 보다 자유롭고 역동적인 정당 설립 조건, 나아가 공무원의 정당 가입을 참여민주주의 차원에서의 민주적 과제로 상정하고 주요 평가 지점으로 포함할지에 대한 적극적인 검토가 필요하다.

5) 숙의민주주의 지수

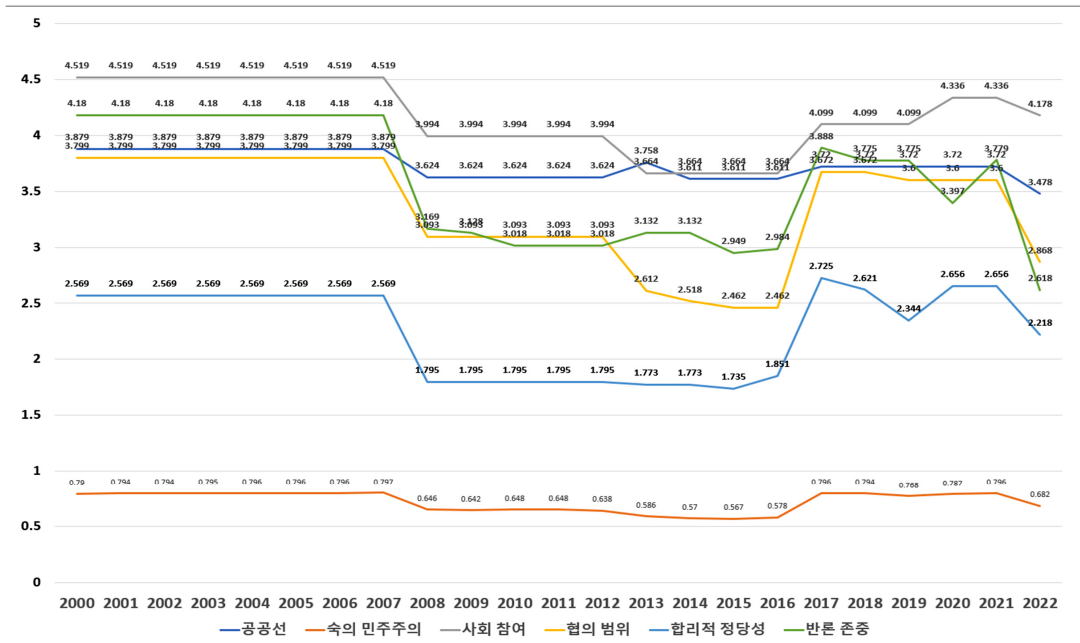
(1) 숙의민주주의 지수의 전반적 추이

숙의민주주의 지수(Deliberative Democracy Index; v2x_delibdem))는 상위 수준의 선거민주주의 지수와 중위 수준의 숙의 구성 지수(Deliberative Component Index: DCI) (v2xdl_delib)의 집산에 의해 도출되며, 숙의 구성 지수(DCI)는 공유재/공공선(common good; v2dlcommon), 사회 연계(engaged society; v2dlengage), 반론 존중(respect

counterarguments; v2dlconst), 합리적 정당성(reasoned justification; v2dlreason), 협의 범위(range of consultation; v2dlconst)를 요소로 하고 있다.¹⁴⁾

숙의민주주의의 원칙은 정책에 관한 의사결정이 이루어지는 과정에 주목하고 있다. 구체적으로 보면, 숙의 과정은 감정적 호소, 연고적 애착, 지역주의적 이해관계, 강압과는 대조적으로 공동선에 초점을 맞춘 공적 추론을 통해 정치적 결정의 동기가 부여되는 과정이라고 볼 수 있다. 이 원칙에 따르면 민주주의는 기존 선호의 집합 그 이상을 요구하며, 선호도 형성부터 최종 결정에 이르기까지 모든 단계에서 설득에 대해 열려 있는 정보에 기반한 유능한 참여자들 사이 서로 존중하는 대화가 가능해야만 한다는 점이 중요하다. 또한, 숙의 원칙뿐만 아니라 민주주의의 척도로서, 이 지수는 선거 민주주의 수준도 고려하고 있다.

〈그림 4-40〉 한국 숙의민주주의(2000-2022)



출처: V-Dem

위 그림에 잘 나타나 있듯이 숙의민주주의는 이명박 정부 집권기인 2008년에 급격히 후퇴하여 감소 추세를 유지하다가, 2017년 문재인 정부가 들어서면서 2008년 이전 수준으로 회복된 것을 알 수 있다. 하지만, 윤석열 정부 1년 차인 2022년에 다시 숙의 민주주의 지수는 후퇴한 것으로 나타난다.

14) 숙의민주주의 = .25 * v2x_polyarchy1.585 + .25 * v2xdl_delib + .5 * v2x_polyarchy1.585 * v2xdl_delib

숙의민주주의의 지수는 2007년 0.797에서 이명박 정부 초기인 2008년 0.646으로 0.131p 하락했으며, 세월호 참사 다음 해인 2015년 0.567로 가장 낮은 지수를 보인다. 박근혜 정부 시기는 대체로 이러한 수준에 머물러 있었으나, 문재인 정부가 들어선 2017년에는 0.796으로 상승했다. 그러나, 2022년 윤석열 정부 1년 차에는 0.682로 다시 하락한 것으로 나타난다.

숙의 구성 지수(DCI)의 다섯 가지 요소(공공재/공공선, 사회 연계, 협의 범위, 합리적 정당성, 반론 존중)를 살펴보면 다음과 같다. 우선 다섯 가지 요소 모두 폭의 편차는 다르지만, 2008년 이명박 정부 1년 차에 하락하고 그 수준을 한동안 유지하다가, 문재인 정부 1년 차인 2017년에 추세로 전환하였으나, 다섯 가지 요소 모두 2022년 윤석열 정부 1년 차에 하락한 것을 알 수 있다.

공공선의 경우, 2007년까지 3.879 수준을 유지하다, 이명박 정부 1년 차인 2008년에 3.624로 하락했으며, 2013년 3.758로 잠시 상승했다가 그 다음 해 2014년에 다시 3.611로 떨어졌다. 그러다 문재인 정부 1년 차인 2017년에 3.72로 올라 2021년까지 유지하다, 2018년 윤석열 정부 1년 차에 3.478로 가장 낮은 지수를 나타낸 것으로 드러났다.

사회 연계의 경우, 2007년까지 4.519의 높은 수준을 유지했으나, 2008년에 3.994로 급격히 하락했으며, 박근혜 정부기간에 3.664까지 떨어졌다가, 2017년 문재인 정부 1년차에 4.099로 올라서, 2020년과 2021년에는 4.336까지 상승했으나, 2022년에 4.178로 다시 하락한 것으로 나타났다.

협의 범위의 경우도 마찬가지로 2007년까지 3.799를 유지하다가, 2008년에 3.093으로 하락한 후 2013년에 한번 더 하락 추세를 보이기 시작해서 2016년에는 2.462까지 떨어졌다. 그 후 2017년에 3.672로 크게 상승하여 그 수준을 한동안 유지하다 2022년에 다시 2.868까지 떨어진 것으로 나타났다.

합리적 정당성의 경우, 2007년까지 0.8 직전 수준을 유지하다, 2008년에 0.646으로 하락한 후 2015년에는 0.567까지 떨어졌으나, 2017년 다시 0.796 수준을 회복했다. 하지만, 2022년에 다시 0.682로 하락하게 되었다.

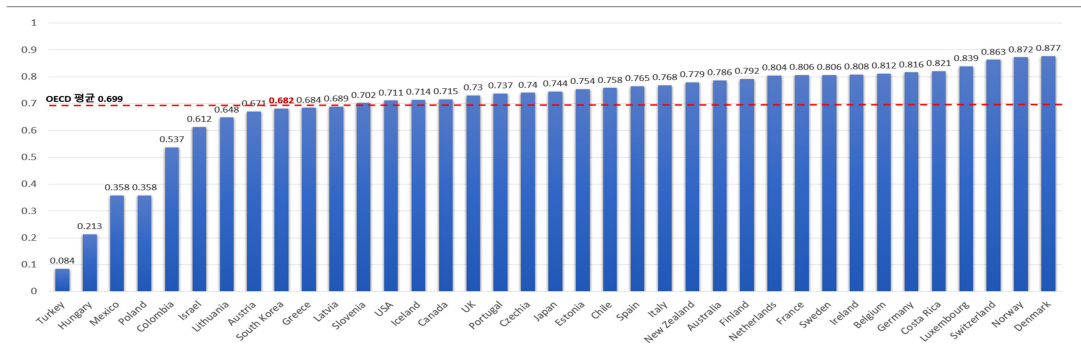
반론 존중의 경우, 2007년까지 4.18을 유지하다가, 2008년에 3.169로 하락한 뒤, 이후 2015년과 2016년도에는 2.462로 가장 낮게 떨어졌으나, 2017년 3.672까지 올라갔다. 하지만, 위 항목들과 마찬가지로, 2022년에 다시 2.868로 하락하였다.

종합하면, 한국의 숙의민주주의는 2022년 기준으로 전반적으로 후퇴하는 경향을 나타내고 있음을 알 수 있다.

2) 2022년 속의민주주의 지수

2022년도 한국의 속의민주주의 지수는 0.682로 38개 OECD 국가 평균인 0.699보다 조금 낮으며, 하위권에 속하게 되었다(30위). 속의민주주의 지수가 한국보다 낮게 평가된 국가로는 터키, 헝가리, 멕시코, 폴란드, 콜롬비아, 이스라엘, 리투아니아, 오스트리아 등 8개국이며, 그리스(0.684)와 거의 같은 수준에 있음으로 나타났다. 마찬가지로, 2022년 한국의 속의 구성 지수(DCI)도 0.837로 OECD 평균(0.839)보다 약간 낮으며, 38개국 중 29위로 하위권에 속하고 있다.

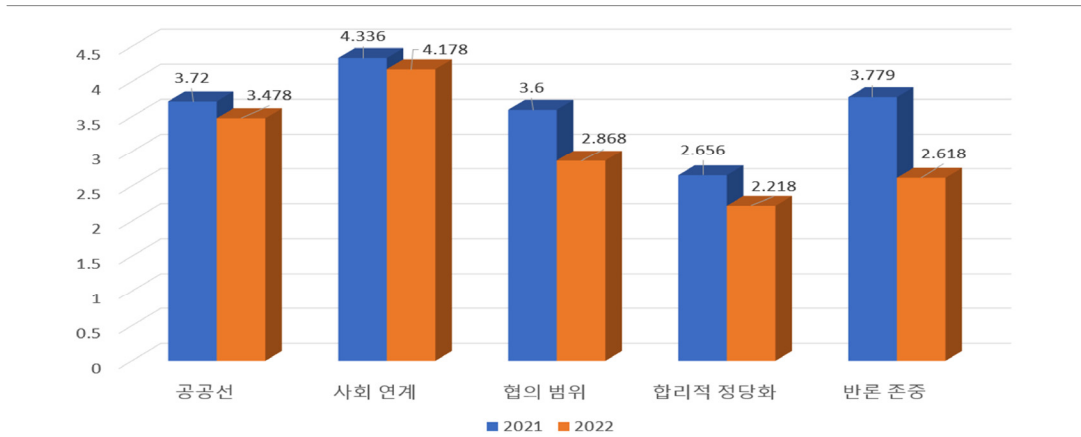
〈그림 4-41〉 OECD 국가들의 속의민주주의(2022)



출처: V-Dem

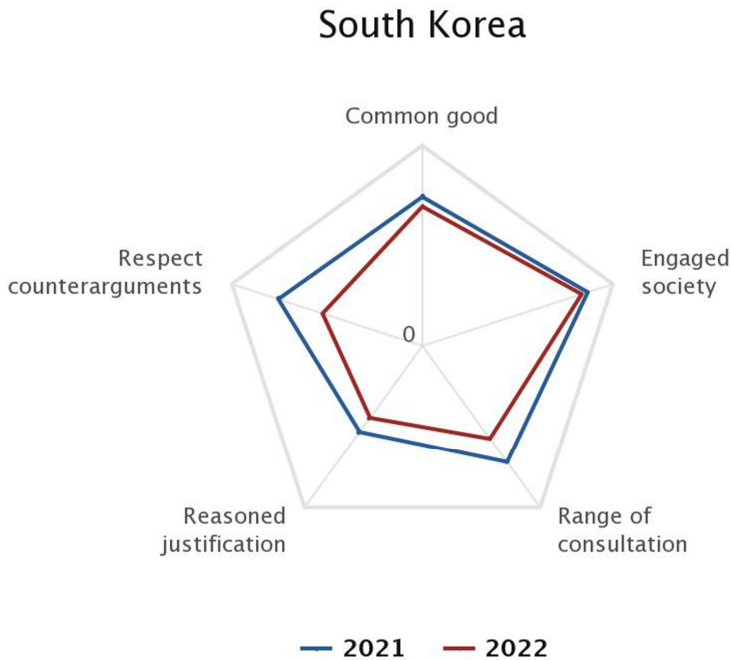
다음으로 한국의 속의 구성 지수(DCI)의 다섯 가지 요소를 2021년과 2022년을 비교한 결과를 보고자 한다. 전반적으로 공공선, 사회 연계, 협의 범위, 합리적 정당화, 반론 존중 등 다섯 가지 속의 구성 요소 모두 2021년에 비해 2022년에 하락한 것으로 나타났다.

〈그림 4-42〉 한국의 속의 구성 요소 변화(2021-2022)



출처: V-Dem

〈그림 4-43〉 한국 속의 구성 요소 방사형 표(2021-2022)



출처: V-Dem

2022년 공공선은 3.478로 2021년 3.72보다 약 0.24p 하락했으며, 같은 시기에 사회참여는 4.336에서 4.178로 0.158p 하락, 협의 범위는 3.6에서 2.868로 0.732p 하락, 합리적 정당화는 2.656에서 2.218로 0.438p 하락했으며, 특히 반론 존중은 3.779에서 2.618로 무려 1.161p나 급감한 것으로 나타났다.

〈그림 4-44〉 한국 속의 구성 요소별 추이(2021-2022)





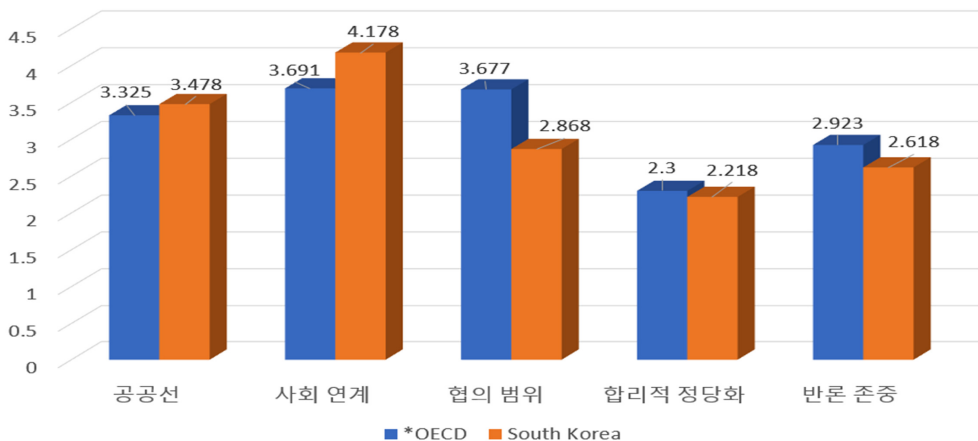
출처: V-Dem

전체적으로, 한국의 속의 구성 요소 중에서 공공선이 가장 높은 수준에 있으며, 협의 범위와 반론 존중이 상대적으로 취약함을 보여주고 있다. 특히 반론 존중이 크게 하락한 점은 현재 한국 사회의 적대적 이념 논쟁, 반지성주적 팬덤 정치 현상 등을 고려하면, 시사하는 바가 크다고 볼 수 있다.

(3) OECD 국가들과의 비교

다섯 가지 속의 구성 요소의 경우, 한국은 OECD 국가 평균과 비교할 때 다음과 같은 특징을 보이고 있다.

〈그림 4-45〉 한국-OECD 국가들의 속의 구성 비교(2022)



출처: V-Dem

2022년 OECD 평균 중 공공선은 3.325, 사회 연계는 3.691에 비해, 한국은 공공선이 3.478, 사회 연계가 4.178로 OECD 평균보다 높게 나타났으며, 특히 한국의 사회 연계는 OECD 평균에 비해 상당히 높은 수준을 보이고 있다. 하지만, 2021년에 비해 2022년에 하락한 한국의 협의 범위(2.868)와 반론 존중(2.618)은 OECD 평균과 큰 차이를 보이고 있다. 이는 협의 범위와 반론 존중이라는 중요한 속의 민주주의 요소가 한국에서만 아니라 OECD 차원에서도 상대적으로 크게 낮아졌음을 보이면서, 한국 민주주의의 주요 과제로 고려될 수 있다.

(4) 속의민주주의의 지수 구성과 관련한 시사점

지금까지 V-Dem의 속의민주주의의 지수를 이용한 분석 결과는 속의민주주의의 지수 구성과 관련하여 다음과 같은 시사점을 제기한다. 전반적으로, 이 분석 결과는 정책 결정과정에서의 합리적 정당화가 취약함과 동시에, 정치적 협의의 범위가 점차 협소해지고, 반론 존중 문화가 반지성주의적 현상 속에서 약해지는 최근 한국 민주주의와 정치문화를 잘 반영하고 있는 것으로 보여짐으로 이 지수 자체에 대한 삭제 또는 수정은 크게 고려될 필요는 없다. 다만, 속의 과정에서 가장 중요한 요소 중 하나인 공공 데이터/정부의 접근과 공개 정도를 평가할 수 있는 지표가 추가될 필요가 있다.

이와 함께, IDEA의 WSoD가 요소로 갖추고 있는 ‘접근 장애(인프라, 경제, 정치적 어려움)’, ‘집회 및 결사의 자유(노조, 정당, 참여의 자유 포함)’, ‘집회 및 결사의 자유(제한 범위)’, ‘노동자의 권리(결성, 단체협상 등)’이 추가로 고려될 필요가 있다. 속의 민주주의는 국민 개개인의 속의 과정 참여가 중요하면서도, 시민들이 다양한 이해관계 속에서 집단적으로 속의 과정에 더욱 적극적으로 참여하고 논의할 수 있기 위해서는 다양한 결사체와 연합을 형성할 수 있는 자유와 기회가 보장되어야 하기 때문이다. 이 필요성은 프리덤 하우스 지수도 주요 항목으로 ‘결사와 조직의 권리(결사, 조직, 노조 등)’를 포함하고 있다는 점에서도 확인될 수 있다.

또한 온라인 기반 정보접근과 의사결정 참여를 통해 속의민주주의는 물론 참여민주주의의 수준을 높일 수 있는 과학기술 발전 수준에 따라, 시민들의 온라인 참여 기회(정보, 협의, 결정) 기반에 관한 수준 또한 속의민주주의를 평가하는데 중요하게 고려될 필요가 있다.

2. 민주주의의 재개념화

1) V-Dem 분석결과와 시사점

V-Dem의 민주주의 지수는 2022년 한국 민주주의가 선거, 자유, 평등, 참여, 속의 모든 차원에서 그 이전보다 하락했음을 보여주고 있다면, 그 평가 지수에 담겨있는 민주주의 후퇴의 맥락과 원인은 무엇일까? 여기서는 한국 민주주의에 대한 V-Dem 분석 결과가 보여주는 정치적 의미와 한계, 그리고 민주주의 지수의 개선 방안 등을 설명하고자 한다.

일반적으로 한국은 1987년 대통령 직선제 개헌 이후 두 차례 이상의 대통령 및 국회의원 선거를 안전적으로 치른 1990년대 중반부터 민주주의의 공고화 단계에 진입했다는 평가를 받아왔다. 이후 한국 민주주의의 과제는 정치 제도 차원과 함께 사회경제적 차원으로 확산되었다. 이 과정에서 시민사회 또한 함께 성숙해 나가면서 제도 정치 영역에 대한 경제와 균형의 역할이 조화를 이루었고, 이런 상황이 안정되면서 민주주의 발전이 지체될 수는 있어도 적어도 후퇴하지는 않을 것이라는 낙관적인 전망이 컸다고 할 수 있다. 하지만, V-Dem 지수는 오히려 2007~2016년, 즉 이명박 정부와 박근혜 정부 사이 민주주의가 그 전보다 크게 하락했으며, 그나마 문재인 정부 때 2007년 이전 수준으로 회복되었다가, 다시 윤석열 정부 1년 차인 2022년에 큰 낙폭을 보이며 하락했음을 보여주고 있다. 이것은 민주주의 후퇴가 사실임을 지수를 통해서 재확인 한 것이다.

선거, 자유, 평등, 참여, 속의 민주주의 각 차원에서 특히 주목할 것은 다음과 같다. 선거민주주의의 경우, 2022년 가장 큰 낙폭을 보인 항목은 표현과 결사의 자유였으며, 자유민주주의의 경우, 입법부, 사법부, 행정부의 불균형이 크게 후퇴했음을 알 수 있다. 특히 대통령을 중심으로 한 행정부에 대한 입법부와 사법부의 민주적 견제와 균형이 하락했다는 점을 민주주의 후퇴가 어떤 지점에서 일어나고 있는지를 잘 보여주고 있다. 참여민주주의의 경우, 시민사회의 참여가 전반적으로 하락했는데, 중요한 지점은 정부가 중요한 정책결정 과정에서 시민사회와의 협의하는 수준이 하락했다는 것이다. 이는 행정부에 대한 입법부와 사법부의 견제가 약화된 점과 연결시키면, 행정부의 독단성과 폐쇄성이 심해졌음으로 평가될 수 있다. 또한 중요하게 고려될 점은, 속의민주주의의 경우, 정치적 의견이 다른 집단과의 대화와 존중 수준을 보이는 반론 존중과 협의 범위가 2022년에 가장 많이 하락했고, 정부가 중요한 정책결정 과정에서 야당과 시민들에게 그 과정과 내용을 충분히 설명하고 동의를 구하는 절차를 밟았는가를 보는 합리적 정당화 수준도 눈에 띄게 하락했다는 것이다.

결국, 현재 한국 민주주의는 2017-2021년 사이 반등 효과를 보이긴 했지만, 전체적으로

2006년 이후 하락세를 유지하고 있다고 볼 수 있으며, 이는 비록 절차적 수준에서 민주주의의 공고화 단계에 진입했다고 하더라도, 수준 높은 민주주의 정치 문화가 후퇴하고, 행정부의 불균형적 권한 강화와 상대적으로 시민사회의 정치참여 하락으로 인해 한국 민주주의가 실질적으로는 후퇴하는 경향을 보이고 있다고 할 수 있다.

그렇다면, V-Dem 지수 결과가 보여주는 한국 민주주의 후퇴 경향은 어떤 맥락에서 이해되어야 하고, 그 결과가 담아내지 못한 부분은 무엇일까? 한국 민주주의를 보다 더 정확히 파악하기 위해서는 무엇이 민주주의 지수에 보완되어야 할까?

2) 근대 민주주의의 유산

현대 세계에서 민주주의는 분명 정치 공동체의 규범과 정부 형태를 결정하고, 나아가 일상 생활의 모든 행동 양식들의 사회윤리적 가치를 판단하는 핵심원리로 받아드리고 있다(Dunn, 1992, 2005; Dahl, 1989, 1998, Potter & et al., 1997, Held, 1996, 1992; Beetham, 1999). 프랑스의 정치철학자 끌로드 르보르C. Lefort 근대 민주주의의 특징을 민주주의 사상과 가치에 기반한 근대 부르주아 민주주의 혁명이 만들어낸 핵심적인 정치적 결과에서 찾고 있다(Lefort, 1988). 르보르는 구체제와 구별되는 근대 민주주의의 특징을 ‘누가 지배하는가’ 혹은 ‘어떠한 절차를 통해서 권력이 정당화되는가’라는 전통적 문제의식과 달리, ‘어떤 권력인가?’라는 권력의 성격에 주목한다. 르보르는 서구 유럽 부르주아 혁명이 근대 민주주의의 기원일 수 있었던 것은 부르주아 혁명이 권력 그 자체였던 봉건 시대 군주로부터 권력을 분리하여 더 이상 군주라는 특권적인 주체가 권력을 절대적으로 소유할 수 없도록 했기 때문이라고 설명한다. 부르주아 혁명 이후 형성된 근대 이후 민주주의 정치체제의 가장 중요한 특징은 민주주의 권력이란 절대 군주 권력과 달리 어떤 개인이나 집단에 의해 절대적으로 소유될 수 없으며, 민주주의 제도란 바로 모든 정치사회적 세력들이 민주주의 권력을 쟁취하기 위해 자유롭고 평등하게 경쟁할 수 있는 규칙이라고 말할 수 있다.

민주주의는 누구나 정치권력의 자리를 차지할 수 있도록 자격을 부여할 뿐만 아니라, 특정한 정치 집단이 권력을 항구적으로 유지하면서 여타의 견제와 비판을 수용하지 않는 권위주의로 회귀할 경우, 이에 도전하고 바꿀 수 있는 정치적 가능성을 제공한다. 만일 민주주의가 오히려 권위주의를 제도적으로 정당화하면서 이에 도전하는 정치적 가능성을 차단하는 수단으로 전락할 경우, 민주주의는 권위주의적 폭력을 승인하고 사회를 전체주의화시키는 ‘민주주의에 반하는 민주주의’가 될 수 있다.

3) 현대 민주주의의 특징

(1) 절차적 최소주의에 기반한 제도화

절차적 최소주의 차원에서 민주주의를 규정하려는 현대 민주주의의 이론적 특징은 20세기 초 오스트리아의 경제학자 요제프 슈페터 Joseph Schumpeter의 민주주의에 대한 정의로부터 시작한다고 볼 수 있다. '지도자를 선출하는 기재로서의 민주주의'라는 슈페터식 민주주의 정의를 시작으로 현대 민주주의 연구에서 민주주의는 권력을 둘러싼 경쟁의 제도화 과정이라는 절차적 의미로 축소되기 시작했다(Williams, 1988; Hanson, 1995; O'Donnell & Schmitter, 1986).

정당 지도자의 자질, 정치 엘리트 집단의 국가로부터의 자율성, 독립된 관료제, 규칙에 순응하는 야당과 시민사회, 관용과 타협에 기반한 정치문화 등을 강조하는 슈페터식 절차적 민주주의는 비록 의사 결정과정에서 인민의 참여기회를 제한하는 한계를 가지고 있지만, 그럼에도 불구하고 어떤 사회와 정권이 민주주의에 보다 가까운가를 판단하는 객관적인 지표로서 슈페터식 민주주의 정의는 오늘날까지 강력하게 받아들여지고 있다.

그러나 슈페터식 민주주의는 고대에서 시작해서 근대 유럽에서 정치적 현실로 다가선 이전의 민주주의 사상과는 커다란 단절을 가지고 있었다. 물론, 민주주의가 적용되는 규모가 커지고 관련된 의제가 훨씬 복잡해진 현대 세계에서 고대 직접민주주의와 근대 자유 민주주의를 그대로 적용시키기에는 분명히 현실적인 한계가 있다. 하지만, 슈페터식 민주주의는 이전까지 진행되어온 민주주의 역사와 단절되는 경향이 있다.

이에 대해 미국의 정치학자 로버트 달 Robert Dahl은 이상적 민주주의와 현실적 민주주의 사이의 간격과 현실적 민주주의의 한계를 인정하면서, 권위주의로부터 벗어나 보다 나은 민주주의를 향해 가는 정치 형태로서 폴리아키 Polyarchy 개념의 사용을 제시하였다(Dahl, 1989). 달의 폴리아키는 선출된 정부와 시민사회가 협력해서 사회 내 다양한 집단들이 의사결정의 정치적 과정에 보다 더 접근할 수 있도록 보장하는 것이다. 이를 위해 달은 다음 사항의 제도화를 강조한다.

- ① 선거를 통한 정부관료의 선출
- ② 자유 공정 선거
- ③ 포괄적 참정권
- ④ 공직 선거 출마권

- ⑤ 표현의 자유
- ⑥ 시민의 정보접근권
- ⑦ 결사적 자율권

(2) 참여, 속의, 결사체 민주주의의 등장

현대 세계에서 민주주의의 확장, 즉 민주화의 다양한 정치과정에 참여하고 기존의 정부와 제도를 보다 민주적으로 개혁하는 집단들은 단지 정치 엘리트 집단이나 관료만이 아니며, 그 공간 또한 정부나 의회에 제한되어 있지 않다. 일상의 평범한 시민들이 스스로 결사체를 조직하고 광범위하고 영향력있는 정치적 압력을 동원하고 기존의 엘리트 집단과 관료들을 의사결정의 공간에서 추방하는 경우는 어렵지 않게 목격되고 있다.

특히 산업 사회에서 노동계급은 정치 엘리트 집단 이상으로 민주화에서 중요한 역할을 해왔으며, 교육 수준의 향상과 부의 분배가 확장되면서 1960년대 이후 폭발적인 신사회운동을 주도해 온 중산계급 또한 그 중요성이 부각되고 있다. 이러한 사실들 속에서 민주주의를 정치 영역에서 사회경제 영역으로 확장시키면서 일상 공간으로의 참여 확대를 통해 사회적 불평등을 해결하고자 하는 ‘참여 민주주의’가 제기되었다(Macpherson 1977; Pateman 1970).

또한 자본주의 사회가 점차 발전하면서 부정적으로 동반된 경제사회적 양극화 현상 속에서 인민의 보호라는 국가의 역할이 점차 약해지고 공공성의 가치가 평가절하되면서 현실을 극복하기 위해 정치적 권위의 사회적 분산과 사회적 결사체의 자발성과 자율성에 기반한 ‘결사체 민주주의(associative democracy)’가 부상되고 있다(Hirst, 1997; Hirst & Bader, 2001).

한국의 경우, 1960년 4월 혁명, 1980년 5.18민주화운동, 1987년 6월 항쟁, 1991년 5월 투쟁은 물론, 2002년부터 나타나기 시작해서, 2016년 대통령 탄핵을 촉발하기도 했던 시민의 주권적 차원의 정치적 실천으로 표출되어온 촛불 집회, 그리고 민주노동당, 녹색당, 정의당, 노동당 등 새로운 정당운동이 등장하고, 사회적 경제, 공동체 돌봄, 주민참여예산제, 생태 전환 운동, 평화운동, 장애인 권리 투쟁, 성적 다양성 운동, 주거 공동체 운동 등 지역 또는 정체성 차원에서 시민들이 자율적이고 자발적으로 만들어 가는 참여와 속의 민주주의 운동은 대표적인 사례라 할 수 있다.

이렇듯 현대 민주주의는 하나의 개념이나 정의로 표현될 수 없으며 다양한 이해집단 사이 대립과 갈등 속에서 여러 형태의 민주주의적 가치와 제도가 충돌하고 결합하여 나타나고 있다. 사실, 이차대전 이후 민주주의는 ‘제도적 절차로서의 민주주의 대 규범적 이상으로서의

민주주의’, ‘직접 민주주의 대 대의 민주주의’, ‘엘리트 민주주의 대 참여 민주주의’, ‘자유 민주주의 대 민중·급진 민주주의’, ‘성찰적 민주주의 대 대중 민주주의’, ‘정치 민주주의 대 사회 민주주의’, ‘다수적(majoritarian) 민주주의 대 합의적(consensual) 민주주의’, ‘개인적 권리로서의 민주주의 또는 집합적 선으로서의 민주주의’, ‘평등의 실현으로서의 민주주의 또는 차이의 협상으로서의 민주주의’ 등과 같은 대립의 형태를 띠는 양상을 보여왔다.

따라서 민주주의가 무엇인가에 대한 정의는 특정한 역사적, 그리고 정치, 사회적 문맥 속에서 충분히 고려되어야 하며, 그것을 정의하는 것 자체가 이미 이론의 영역을 넘어선 것이라 할 수 있겠다(Barber, 1984; Benhabib, 1996; Dahl, 1971; Duncan, 1983; Held, 1996; Lijphart, 1984; Macpherson, 1960; Pateman, 1970; Beetham, 1999).

4) 후퇴하는 21세기 민주주의

(1) ‘포스트 민주주의’ 시대

21세기 민주주의는 한국 뿐만 아니라, 전 세계적으로 ‘포스트 민주주의(탈민주주의)’ 시대로 들어갔다고 할 수 있다. 이것은 민주주의에 대한 논의가 더 이상 ‘어떤 민주주의인가’가 아니라, ‘굳이 민주주의여야 하는가’로 변질되고 있음을 포함한다. 사회가 발전하는 방식은 민주주의가 유일하며, 어떤 민주주의인가에 따라 사회가 어떻게 어떤 방향으로 발전한다는 것이 전자의 질문에 대한 것이라면, 사회가 발전할 수만 있다면 그것이 민주주의든, 전체주의 이든, 차별과 혐오이든 상관없다는 것이 후자의 질문에 대한 것이다. 이것은 신자유주의 시대에 ‘사회 발전’이라는 것이 인간 개개인의 생명과 사회적 존엄성이 아니라, 사적 소유권과 부의 규모·개별 지불 능력에 기반한 ‘소유적 개인주의(possessive individualism)’를 중심으로 한다고 볼 수 있다. 이것은 민주주의의 정치제도적 결과가 지향하는 바가 더 이상 ‘사회적 가치’나 ‘상호부조적인 공동체주의적 목표’가 아닌, 사적 이익 추구로 변질되면서, 민주주의의 원칙이 사적 이익 추구를 위해서는 언제든지 자의적으로 왜곡되어 지금까지 민주적인 것으로 여겨지지 않은 것이 민주적인 것으로 탈바꿈되는 현상을 포함한다.

‘포스트 민주주의(post-democracy)’는 이러한 민주주의의 왜곡과 변형이 사회적으로 확산되는 중요한 원인과 그 현상을 적절하게 설명하고 있다. 포스트 민주주의는 주요하게 두 가지 현상을 함의한다.¹⁵⁾ 첫째, 포스트 민주주의는 기성 보수 양대 정당의 중도 합의 수준으로 모든 정치 공간과 민주적 의사결정 과정이 제한되면서, 그 결과 새로운 정치세력의 출현과 사

15) 콜린 크라우치, 『포스트 민주주의: 민주주의 시대의 종말』, 이한 역, 미지북스, 2008; 샬탈 무페, 『좌파 포퓰리즘을 위하여』, 이승원 역, 문학세계, 2019 참조.

회운동의 의제가 정치 공간에서 배제되는 ‘탈정치(post-politics)’에 따른 결과이다. 여기서 탈정치란 정치적 무관심이 아니라, 좌우의 경계가 흐릿해지면서 다양한 민주적 경합의 공간이 축소되고, 그 결과 대표성, 즉 대표와 대표하는 집단과의 이해관계 또한 축소되면서 대중의 정치적 선택지가 줄어드는 민주주의 후퇴 현상을 의미한다. 둘째, 포스트 민주주의는 사회경제적 위기와 불안정한 노동조건 속에서 대중의 정치 참여 능력과 기회가 약해지면서, 상대적으로 부를 축적하고 사회적으로 특권적 지위를 점유한 엘리트에 의해 정치가 점차 ‘과두제화’되는 현상을 포함한다. 결론적으로, 한국에서 포스트 민주주의는 반지성주의적 정치문화와 신관료적 권위주의를 중심으로 표출되고 있다고 볼 수 있다.

(2) 반지성주의와 제한된 정치 공간의 공고화 문제

그러나 스펀터나 달의 민주주의에 대한 정의는 너무도 현실적이기 때문에 오히려 현실의 문제를 제대로 드러내지 못하는 한계를 가지고 있다. 현대 자본주의 사회가 비록 시민의 자유와 평등을 제도적으로 보장하고 있지만, 다양한 의사결정과정에 존재하는 권력관계들과 이러한 권력관계들을 재생산하는 교육, 관습, 문화적 제도들은 사회 구성원 각각의 자율적이고 합리적인 판단을 어렵게 하고, 그 결과 반지성주의적 정치문화가 사회적으로 확산되고 있다는 점이다(한상원 2018; 강준만 2019). 이러한 반지성주의적 정치문화의 확산 속에서뿐만 아니라 대의제, 특히 강력한 대통령제, 양당 중심의 의회정치, 신관료적 권위주의를 중심으로 하는 정치적 제도와 절차에 집중된 제한된 정치 공간의 공고화는 참여·숙의·결사체 차원에서 표출되는 민주적 요구들이 정치적으로 반영되지 못한 채, 기성 권력관계 속에서 왜곡되게 분출되고 해석될 가능성을 높이고 있다.

문제는 이러한 반지성주의적 정치문화와 제한된 정치 공간의 공고화는 서로 그 상태를 악화시킨다는 것이다. 반지성주의적 정치문화는 정보와 지식의 수평적 공유, 열린 토론 문화, 다양성과 차이의 존중, 협의를 통한 사회적 합의를 기본으로 하는 참여, 숙의, 결사체 민주주의를 통한 시민들의 자율적인 민주적 정치활동을 억누른다. 그 결과, 반지성주의적 정치문화는 점차 폐쇄적 진영론에 기반한 ‘광적’ 정치 팬덤 현상을 전 사회적으로 확산시켰으며, 이것은 대의제 정치체제가 가진 구조적 한계를 모니터링하고, 제도적으로 개선해 가는 시민사회의 정치적 역할을 스스로 제한했다. 결국 반지성주의적 정치문화는 정치 발전과 사회 전환의 방향을 특정 정치 집단 중심으로 제약하면서 민주주의 정치 영역을 축소하는 경향이 나타난다.¹⁶⁾

16) 문화적 팬덤이든 정치 팬덤이든 팬덤 자체가 바로 어떤 부정적인 것을 가리키는 것은 아니다. 팬덤은 오히려 팬덤의

다른 한편, 연이은 정권교체에도 불구하고 주택 가격 폭등, 가계 부채 증가, 공교육 붕괴, 사회적 공공성·치안·사회 안전망과 돌봄 시스템 등 사회경제적 위기가 계속해서 악화되는 상황에서, 반지성주의적 정치문화를 통해 대통령, 양당 체제, 신관료적 권위주의로 제한된 한국 정치는 변화의 개혁의 필요성에 직면해 있지만, 오히려 그 제한된 정치 공간과 기회를 지속하기 위해 반지성주의적 정치문화를 방조 혹은 촉진하는 경향을 보인다. 현재 정당법은 기성 양당 체제의 한계를 극복하기 위한 새롭고 대안적인 정치활동을 어렵게 하고 있지만, 이에 대한 개선 시도는 보이지 않으며, 원내 정당들은 상호 대화와 협의가 아니라, 오히려 반지성주의적 정치문화를 촉진하는 언술을 통해 자신들의 지지자·팬덤을 늘려 가고 하고 있다. 결국 문제는 왜곡된 역사·이념 논쟁, 친*/반*을 중심으로 하는 정파적 색깔 논쟁 등을 중심으로 반지성주의와 기성 양당 체제가 한국 정치 의제를 블랙홀처럼 빨아들이면서 기후 위기, 사회경제적 불평등, 재난 및 사회안전망 붕괴, 가짜 뉴스의 범람, 혐오와 차별의 사회적 확산 등 시급해 대응해야 할 전 사회적이면서 동시에 전 지구적인 위기가 정치적으로 방치되고 있고, 학교 교실, 상점, 공원, 거리, 노동 현장 등 사회 곳곳에서 그로 인한 불안, 범죄, 투기 현상 등이 빠르게 퍼지고 있다는 것이다.¹⁷⁾

(3) 신관료적 권위주의의 강화

한국의 경우, 앞서 열거한 반지성주의와 사회 경제적 위기의 중력이 크게 작동하면서, 포스트 민주주의 현상이 확산되어 왔으며, 신공공 거버넌스 차원에서 사회운동이 관료주의적 통제력에 강하게 영향을 받고, 대기업 정규직 중심 노동운동의 헤게모니가 약해지면서, 탈정치 현상이 점차 심해져 가고 있다. 이러한 정치 현상은 행정관료와 전문가 중심으로 지식권력을 독점하고, 이에 입각해서 정치엘리트-행정관료-대기업-유기적 지식인의 카르텔이 특정 산업 기반을 중심으로 경제적 이익을 추구하고, 정치적 의사결정 과정을 독점한 '신관료적 권위주의(neo bureaucratic authoritarianism)으로 묘사될 수 있다.

대상을 일방적으로 추정한다기 보다, 그 대상과 소통하고, 나아가 그 대상을 넘어서 새로운 서사와 활동을 생산하고 향유하는 생성적 의미를 담고 있다. 따라서 정치 팬덤은 어떻게 활동하는가에 따라, 독재나 전체주의, 보스주의를 견제 하면서 대중과 정치 지도자(집단) 사이 민주적인 관계를 발전시키는데 기여할 수 있다. 문제는 정치 팬덤이 반지성주의와 결합되면서, 팬덤이 생산하는 사회적 의미와 정치적 서사가 반민주적인 경향을 보이거나, 팬덤의 대상을 오히려 반민주적으로 역규정하면서 양자 사이 수평적이고 호혜적인 정치 활동을 힘들게 한다는데 있다. 이것은 팬덤 바깥의 시민·유권자들이 정치 지도자(집단)에 비판적으로 접근하는 것을 원천적으로 차단하면서, 팬덤과 비팬덤·반팬덤·대항 팬덤 사이 호전적 관계를 사회적으로 형성하는 나쁜 결과를 초래한다. 최소한 박근혜 정부, 문재인 정부, 윤석열 정부 시기에 발생한 여러 (광적) 정치 팬덤, 사회적 분열과 대립, '친* vs. 반*' 사이 극단적인 적대적 갈등 현상은 이것을 적나라하게 보여주었다고 할 수 있다.

17) 2000년대 이후 신자유주의 지구화, 불평등, 민주주의의 문제를 보다 구체적으로 파악하기 위해서는 조지프 스티글리츠, 『불평등의 대가: 분열된 사회는 왜 위험한가』, 이순희 역, 열린책들, 2013 참조.

신관료적 권위주의는 용어는 1970년대 정치학자 오도넬(O. O'Donnell)이 경제발전이 반드시 민주화로 이어지는 것이 아니라, 오히려 권위주의의 후퇴로 이어질 수 있다는 것을 설명하기 위해 발전시켰고, 1980년대 한국 사회과학자들이 유신정권의 출현을 설명하기 위해 도입했던 '관료적 권위주의' 개념을 새롭게 정의한 것이다.

오도넬에 따르면, 관료적 권위주의란 일반적으로 산업화의 결과로 대중의 정치 참여 수준이 높아지면서, 산업화에 따른 사회적 문제에 대한 대중의 비판과 저항이 심해지는 상황에서, 대외의존도 경제정책을 유지하려는 정권이 대중의 저항을 억압하고 정치적 기회를 줄이기 위해, 당시 고도화된 기술관료 및 기업가와와의 3자 동맹을 통해 동원하는 권위적 통치 방식이다(O'Donnell, 1978). 관료적 권위주의는 이러한 3자 동맹 속에서 주로 군부가 정치권력의 재생산 과정을 독식하면서도, 3자 이해관계를 지켜나가기 위해 민주적 제도를 왜곡 또는 부정하는 방식을 동원하기도 한다. 즉, 정권의 안정된 재생산을 위해 선거 제도를 유리한 식으로 변형하고, 새로운 정당 출현을 어렵게 하고, 노동운동을 고립시키는 방식을 동원하기도 한다. 따라서 대중에게 정치적 권한을 부여하기 보다는 정치적 무관심을 조성하고, 대외의존도 경제정책을 유지하기 위해 민족주의적 태도에서도 일정한 거리를 두기도 한다(최진욱, 1994).

신관료적 권위주의 개념은 OECD 회원국 평균 이상의 경제성장을 유지하고 있는 한국의 정치적 후퇴 현상을 설명하기 위해 적절할 수 있다. 군부는 아니지만, 보수 양당을 중심으로 정치 권력이 재생산되고 있으며, 정당법과 선거법은 이러한 상황을 유지하는 차원에서 제도화되어 있다고 볼 수 있다. 또한, 기획재정부, 국토교통부, 법무부와 검찰과 같은 행정관료 집단은 선출직 권력집단과는 또 다르게 더 강력하게 정책적 의사결정 과정에서 큰 힘을 발휘하고 있다는 것이다. 물론 전문관료집단의 의견은 중요한 국가적 정책결정 과정에서 매우 중요하다. 하지만, 이것이 엘리트화되고, 시민사회에서 나오는 다양한 의견과 요구가 속의 민주주의가 아니라, 일방적인 엘리트 관료집단의 판단 속에서 다뤄진다면, 이것은 일종의 과도제적인 '관료적 권위주의'와 크게 다를 바가 없다.

신관료적 권위주의는 한국 정치의 민주적 의사결정 및 시민의 다양한 요구를 수렴하는 과정에서, 시민의 정치적 참여를 배제하여 오히려 시민이 수동적인 응원부대처럼 취급되도록 한다. 이로 인해 시민들은 스스로 대안적인 정치 주체로 성장할 수 있는 기회를 차단당하게 되고, 정치적 상상 또한 엘리트 관료의 판단 속에서 수동적으로 걸러지기 때문에, 제한될 수밖에 없다. 또한, 신관료적 권위주의는 실패한 정책의 책임을 고스란히 시민의 피해와 고통으로 전가한다. 특히, 주목해야할 문제는 신관료적 권위주의가 기존 국공유지 및 국유재산을 '공적 사유화' 혹은 '관료적 사유화' 차원에서 폐쇄적이고 권위적으로 관리하는 수준을 넘어

서 철도, 에너지, 보건의료, 국책 연구와 같은 공공 서비스의 민영화, 국공유지를 주택 민간분양이라는 명목으로 민간시장에 매각하는 등 점차 사회적 공공성과 대립되면서, 관료주의 차원에서의 사적 이익을 추구하는 경향을 두드러지게 보이고 있다는 것이다. 이것은 과거 한미 FTA나 WTO DDA 협상과 같이 글로벌 헤게모니나 초국적 금융자본의 헤게모니 영향력과 관련이 있다기 보다, 오히려 한국 신관료적 권위주의 세력 자체의 이익 추구하고 더 밀접하게 연결된 경향이 있다면 한국 민주주의 전체 차원에서 심각한 문제라 볼 수 있다.

3. 더 강한 민주주의의 지수와 구성 체계

V-Dem 지수를 통해 바라본 오늘날 한국 민주주의는 후퇴하는 민주주의 정치 문화, 행정부의 불균형적 권한 강화, 시민사회의 정치 참여 하락과 제한 등으로 요약될 수 있다. 이는 앞서 서술한 세 가지 차원(탈정치와 금융과두제의 포스트 민주주의, 반지성주의적 정치문화와 제한된 정치 공간, 신관료적 권위주의)에서의 후퇴하는 한국 민주주의 특징과 같은 궤도와 경향성을 보이고 있다고 할 수 있다. V-Dem 지수에 기반하면서도, 한국적 맥락을 더 분명하게 보여주면서, 보다 더 구체적인 정치적 과제를 찾는 데 기여할 수 있는 민주주의 지수가 요청되며, 이는 다음의 내용을 적절히 답아야 할 것이다.

- ① 포스트 민주주의와 신관료적 권위주의에 대응하고, 반지성적 정치문화 및 후퇴한 민주주의를 바람직하게 복원하고 재활성화하기 위해 제한된 정치 공간과 시민참여의 기회를 확장할 수 있는 제도적 개선 수준
 - 행정부의 불균형적 권한을 견제하고 비선출 기관/관료시스템의 정치적 균형과 공공성을 유지하도록 제도적 장치 마련
 - 정당 설립 및 정당 가입의 시민적 자유를 보장하는 정당법 개정
 - 정치의 영역을 확정하여 민주적으로 균형 잡힌 삼권분립은 물론, 이러한 삼권이 신관료적 권위주의에 귀결되지 않도록 하는 참여와 숙의 차원의 민주주의 발전(국민발의, 국민소환, 국가보안법 폐지와 같은 인민주권적 정치 권한의 제도적 보장)
 - 공공 데이터 및 공공 정보의 공개와 투명성 수준
- ② 다양한 계급, 계층, 정체성 집단의 시민들이 제도정치적 의사결정 과정에 적극 참여할 수 있는 제도정치 외적 기반 수준
 - 차별금지 및 평등의 사회적 확산과 보장을 위한 제도적 수준

- 사회적 경제 활성화의 제도적 수준
- 국공유지·국유재산 및 공공 서비스의 민영화 방지와 민주적 재공영화를 위한 제도적 정비 수준
- 지역 공공은행 설치 등 금융 민주화와 금융 복지를 위한 제도적 정비 수준
- 지역 순환 경제와 지역사회/공동체 돌봄 시스템 구축을 위한 제도적 정비 수준
- 사회경제적 약자의 정치사회문화적 동등한 참여 기회 보장을 위한 제도적 정비 수준

상기한 내용을 반영하여, 다음과 같은 새로운 민주주의 지표의 구성 체계를 제안한다.

〈표 4-3〉 더 강한 민주주의 지표의 구성요소와 하위요소

	구성요소	하위요소
더 강한 민주주의	민주적 선거와 시민적 자유	<ul style="list-style-type: none"> - 보통선거권 - 공정한 선거관리 - 정치적 결사의 자유 - 선거운동의 자유 - 사상·표현·언론의 자유 - 신체의 자유 - 자유롭고 공정한 선거
	법치와 수평적 책임성	<ul style="list-style-type: none"> - 투명한 예측가능 법률 - 행정부의 헌법 존중 - 엄격하고 편향적이지 않은 공무 - 사법 결정의 수용 - 형 집행의 공정성(사면 복권의 남용) - 법원의 독립성 - 의회의 행정부견제 - 사법의 행정부견제 - 부패통제/투명성(공공정보의 접근성) - 비선출직 기관 등의 국정개입
	평등과 포용	<ul style="list-style-type: none"> - 평등권(교육/건강/사회집단 및 사회계층의 시민적 자유) - 평등한 자원 분배(성별/사회경제적 지위/사회집단) - 공공서비스의 포용/배제의 정도 - 차별금지 및 평등정책(자산:보편 특수:공공)
	정책결정 참여	<ul style="list-style-type: none"> - 시민사회참여 - 지방분권화 수준 - 국민발안? - 국민소환?
	숙의	<ul style="list-style-type: none"> - 공유재/공공선 - 사회연계 - 반론존중 - 합리적 정당성 - 협의 범위

1) 민주적 선거와 시민적 자유

민주주의는 민주적 선거와 시민적 자유를 전제로 작동하는 정치체제이다. 민주적 선거와 시민적 자유는 슈페터(Schumpeter 1950)와 달(Dahl 1971)과 같은 대표적인 민주주의 연구자들이 가장 중시했던 요소로 강조해온 민주주의의 근간이라고 할 수 있다. 첫째, 민주적 선거는 자유로운 참여와 공정한 경쟁을 통해 시민들에게 책임성을 갖는 통치자를 정기적으로 선출하는 정치과정을 의미한다. 민주적 선거는 모든 시민들이 동등하게 보통선거권을 가지고 선거에 참여하여 투표권을 행사할 수 있어야 하며, 모든 정당이 자유롭고 공정하게 경쟁하여 유권자들의 선택을 받을 수 있어야 한다. 만약, 보통선거권이 특정한 사회집단(계급, 민족, 인종, 지역, 연령, 젠더, 이념)에게 부여되지 않는다면 자유로운 참여가 이루어졌다고 보기 힘들다. 아울러, 특정한 정당이 선거에 참여하여 당선을 위해 자유롭고 공정하게 경쟁이 이루어졌다고 할 수 없다. 민주적 선거는 유권자와 정당이 정책과 투표를 통해 민주적 책임성(democratic accountability)을 실현하는 기제로 기능해야 하며, 정당은 유권자가 원하는 정책을 제시하고 집행하며, 유권자는 이를 고려하여 투표를 통한 보상(지지)과 징계(지지 철회)를 선택할 수 있어야 한다.

둘째, 그런데 이처럼 민주적 선거를 위해서는 다양한 차원에서 시민들의 자유가 보장되어야 한다. 시민적 자유는 모든 시민들이 국가와 자본 등으로부터 구속받지 않고 자유롭게 사고하고 행동할 수 있는 기본권을 의미한다. 이에 해당하는 지표로는 사상·표현·언론의 자유, (정당)결사의 자유, 신체의 자유와 함께 자유롭게 선거운동에 참여할 수 있는 자유가 포함된다. 만약, 개인이나 정당이 자유롭게 생각하고 정치적 이슈에 대하여 사적/공적 공간에서 공개적으로 표현하지 못한다면 선거를 포함한 민주적 정치과정은 작동할 수 없다. 언론을 통해 정당과 후보자가 제시하는 정책에 관한 정보가 제대로 편향되지 않게 시민들에게 전달되지 않는다면 공정한 선거경쟁을 실현할 수 없다. 아울러, 모든 시민들이 자유롭게 선거운동에 참여하고, 정당이나 시민단체를 결성할 수 있는 결사의 자유가 보장되어야 하며, 그 과정에서 부당하게 모욕, 인신 구속, 살해(위협) 등의 피해를 받지 않아야 한다.

프리덤 하우스는 선거민주주의와 관련된 하위 지수인 '선거과정'을 '자유롭고 공정한 선거를 통한 정부수장/국회의원 선출'(공정하고 정기적인 선거, 후보자의 등록/선거운동/유권자의 선택 과정에서 자유와 공정한 경쟁 기회 부여, 독립기관의 선거 모니터와 투명하고 일정에 따른 개표 등)과 '공정한 선거법, 선거체계, 선거관리'(독립적인 선거관리기관 구성, 공정하고 당파적이지 않은 선거구 획정, 정치적 이익을 위해 조작되지 않은 선거제도 등)으로 측정한다. 프리덤하우스는 시민의 자유를 표현과 신념의 자유, 결사/조직의 자유, 법치, 개인의 자율

성과 권리 등으로 측정한다.

Polity V는 행정부 수장 충원의 경쟁성과 개방성 유형으로 선거민주주의를 측정한다.

EIU는 선거민주주의를 하위지수인 '선거과정과 다원주의'에 민주적 선거와 관련하여 자유롭고 공정한 선거, 보편선거권, 정당에 대한 재정지원과정의 투명성과 수용성, 시민적 자유와 관련하여 독립적인 정당결성의 자유와 실질적인 정권교체 전망 등을 측정한다.

V-Dem과 IDEA의 GSoD 지수는 선거 민주주의를 참정권을 가진 인구비, 선거관리기관의 자율성과 능력 등으로 측정한다. 시민적 자유를 측정하는 지수로는 토론의 자유, 학문적/문화적 표현의 자유, 언론의 자유(정부 검열, 언론인 탄압, 언론 보도의 편향성, 비판성, 다양성), 정당 결성의 제약이나 금지 등과 포괄적으로 자유롭고 공정한 선거(선거 이전, 선거일, 선거 이후) 등이 있다.

우리의 지표는 민주적 선거와 시민적 자유를 측정하기 위하여 V-DEM을 비롯한 민주주의 지수의 지표 가운데 핵심 요소라고 할 수 있는 보통선거권과 함께 최근 주목받고 있는 다양한 요소들을 평가지표에 포함한다. 여기에는 민주적 선거 지표로 부실한 선거관리와 선거불복 등으로 인해 위협받고 있는 선거관리기관의 자율성, 공정한 선거관리, 규제 중심의 공직선거법에 의해 제약받고 있는 정치적 결사의 자유, 선거운동의 자유, 권위주의 시절부터 지속되어 온 반공주의에 의해 구속되고 정부나 대기업에 의해 통제되고 있는 사상·표현·언론의 자유, 그리고 자유롭고 공정한 선거 등을 포함한다.

비록 가용한 국제지표가 없기에 여기에 포함하지는 않았지만, 앞으로 언론기관의 정부나 대기업에 대한 재정 의존도, 신문/방송사 설립의 자유, 창당 기준의 제한(지역정당 불허), 소수 정당의 정치적 대표성을 제약하는 선거법(제한된 비례대표의석, 사회적 약자에게 불리한 공천 기준, 득표율과 의석수 간의 불비례성), 대통령의 부당한 선거 개입, 선거지원금 배분의 공정성, 신념의 자유에 어긋나는 반공/반이슬람·반크리스찬 교육의 제도화 수준, 국회 청문기능(선출직 공직자 인사) 등도 평가지표에 포함하는 것을 고려할 필요가 있다.

2) 법의 지배(법치)

민주주의를 구성하는 요소 중 가장 하나는 법의 지배(법치)이다. 법의 지배는 국민의 자유와 권리를 보장하기 위해 모든 권력이 법의 규범 또는 테두리 내에서 행사됨을 의미한다. 마라벨과 쉐보르스키는 법의 지배가 실현되고 있는냐를 판별하는 기준으로 권력의 배분 여부를 지적하고 있다(Maravall and Przeworski 2003, 3-4). 즉, 권력이 독점된 상황에서는 법이 누군가의 이익을 위한 지배 수단으로 작동하지만(법에 의한 지배), 권력이 배분된 상황에서는

법의 자의적 행사를 견제하여 국민의 자유와 권리를 보호하고 위법적 권력 행사나 남용을 방지한다(법의 지배). 법의 지배는 법에 의한 지배를 포함하지만, 법에 의한 지배는 법의 지배를 반드시 포함하지는 않는다(임현 2012, 47).

이 연구에서 법의 지배는 시민의 자유와 권리를 보장하기 위해 국가권력이 객관적이고 공정한 법에 근거하여 행사하는 것을 의미한다. 즉, 시민의 자유와 권리를 보호의 차원에서 법률의 예측가능성과 투명성, 법 적용과 집행의 공정성, 재판권과 더불어 법에 근거한 권력 행사의 차원에서 사법의 독립성, 행정부의 헌법준중, 법에 의한 권력행사를 의미한다. 한국은 최근 행정부가 갖는 권한 행사(시행령 및 사면복권)에 있어 오남용과 행정부의 대법원의 결정과 반대되는 정책 결정이 이루어지고 있다는 점에서 법에 의한 권력행사가 민주주의를 평가하는 중요한 내용 중 하나이다.

프리덤 하우스는 법의 지배(법치)를 독립적인 사법부, 적절한 민사와 형사절차, 정당성 없는 물리력으로부터의 보호, 전쟁과 반란으로부터의 자유, 법/정책/관행에서 소수집단에 대한 동등한 처우 보장을 하위요소로 측정하고 있다.

이코노미스트의 민주주의 지수는 정부 영향으로부터 사법부의 독립성을 측정한다.

V-DEM은 법 앞의 평등으로 엄격하고 편향적이지 않은 공무수행, 투명하고 예측가능한 법률, 재판권의 보장을 측정하고 사법부의 행정부 견제로 행정부의 헌법 준중, 법원의 결정수용, 법원의 독립성을 측정한다.

IDEA의 GSoD 지수는 법의 지배를 사법부의 독립성, 부패통제(부재), 법의 예측 가능성, 인격과 안전이라는 요소를 측정한다.

우리의 지표는 V-DEM의 법 앞의 평등을 측정하는 요소와 더불어 법/정책/관행에 있어 소수집단에 대한 동등한 처우보장, 법 집행의 공정성 그리고 대통령의 사면복권의 남용 등을 추가할 필요가 있다. 대표적으로 정치인과 기업인 등에 대한 형 집행이 제대로 이루어지지 않고 사면되거나 복권이 이루어짐으로써 법의 적용에 있어 불평등이 발생하고 있다. 또한 대통령 또는 법률에 위반되는 행정부의 빈번한 시행령(검찰청법 위반) 또는 위임입법이 이루어지는 경우도 존재함으로써 법의 지배를 약화시키고 있다.

3) 수평적 책임성

수평적 책임성은 입법-행정-사법 간 견제와 균형의 메카니즘에 의해 작동된다. 즉, 수평적 책임성은 특정 권력기관의 이익을 위한 권력남용과 불법 그리고 자의적 권력 행사를 방지하고

시민의 이익에 봉사하도록 다른 권력기관이 강제하는 것을 의미한다(임혁백 2001; Diamond 1999; O'Donnell 1994). 따라서 수평적 책임성의 정도는 권력분립의 정도와 깊은 상관성을 갖는다. 즉, 특정 권력기관의 입법적·비입법적 권한이 강할수록 수평적 책임성은 약화되고 민주주의의 후퇴가 이루어진다. 대표적으로 대통령제에서 대통령과 행정부에 권력이 집중되고 입법부와 사법부의 행정부 견제 능력이 허약할 경우 위임민주주의(delegative democracy)라는 결손된 민주주의의 양상을 보이게 된다.

프리덤 하우스는 수평적 책임성을 자유롭게 선출된 정부의 수장과 국회의원이 정부 정책 결정, 강하고 효과적인 공직자의 부패 방지, 개방적이고 투명한 정부운영을 통해 측정하고 있다. - 이코노미스트의 민주주의 지수는 정부기능 중 입법부의 행정부보다 상위여부, 효율적인 견제와 균형 작동여부, 정부기능의 개방과 투명, 부패 정도를 통해 측정하고 있다.

V-DEM은 사법부의 행정부 제한과 입법부의 행정부 제한으로 단순하다.

IDEA의 GSoD 지수는 의회의 효율성, 부패부재 등이 있다.

우리의 지표는 수평적 책임성을 권력기구 간 견제와 균형이 이루어지는 권력분립이 이루어지는 것으로 정의한다. 이를 측정하기 위해 대통령과 행정부에 대한 입법부와 사법부의 견제 정도, 부패방지의 정도, 대통령의 명령권 발동 정도, 정부운영의 투명성과 개방성, 대통령의 거부권 행사 정도, 국회 인사청문회의 채택보고서 수용 정도 등을 고려할 필요가 있다. 특히 최근 대통령의 법률안 거부권 행사 그리고 국회를 우회하는 법안 집행(시행령과 위임입법)이 빈번해지면서 입법부의 권한이 약화되고 있다. 그리고 국회의 인사청문회 결과를 고려하지 않고 임명권을 행사하는 사례도 수평적 책임성이 작동되지 않음을 보여주는 것이다.

4) 평등

자유와 더불어 민주주의를 지탱하는 이념 중 하나는 평등이다. 민주주의는 모두의 동질성을 전제로 한다는 점에서 평등의 원리와 불가분의 관계에 있다(배병인 2019, 22). 평등은 모든 사람을 동등하게 대우하는 것으로, 시민적·정치적 자유가 모든 사람에게 동등하게 보장되어야 하며, 사람들의 의견이 어떠한 조건에서도 동등하게 취급되어야 함을 의미한다. 만약 평등이 보장되지 않는다면, 본질적인 우월성을 갖는 집단의 억압과 강제는 자신의 삶을 스스로 결정할 수 있는 민주주의를 왜곡할 가능성이 있다. 따라서 평등은 진정한 자유를 실현하는 민주주의의 기본전제이며 또한 목표라 할 수 있다.

인민주권이 실현되는 민주주의는 정치적 평등이 실현되어야 한다. 정치적 평등을 민주주의의 궁극적 목표로 제시한 로버트 달(R. Dahl)은 정치적 목표와 실제의 성취 사이에는 상당히

큰 격차가 존재함을 지적한다. 그는 정치적 평등을 가로막는 장벽으로 ① 정치적 자원, 기술 그리고 유인의 불평등한 분배, ② 시간과 규모에 의해 정책 결정에 직접 참여하는 시민의 수의 감소와 위임해야 하는 시민의 수의 증가, ③ 시장 자본주의에 의한 자원의 불평등 확대, ④ 민주적이지 않은 국제체제 ⑤ 국내·외의 위기를 지적한다(2010, 67-92). 이들 중 한 국가의 정치적 평등을 평가할 때 유효한 것은 ①과 ③이다. ②, ④ 그리고 ⑤는 현대 국가에 보편적으로 보이는 특성이기 때문이다. 따라서 정치적 자원, 기술 그리고 유인의 불평등 분배와 사회경제적 자원의 불평등 수준을 중심으로 정치적 평등을 평가할 필요가 있다.

‘평등’을 측정할 대표적인 민주주의 지수는 V-Dem의 평등민주주의 지수이다. 평등민주주의 지수는 평등한 접근, 평등한 보호 그리고 평등한 자원분배를 구성요소로 하는 평등구성지수와 선거민주주의 지수를 집적하여 측정한다.

그러나 평등민주주의 지수(EDI)는 사회적·경제적 자원의 분배 정도를 측정하고 있지 않다. “자본주의 사회에서는 법적으로 자유롭고 평등하게 취급되지만, 사회의 심층에는 체계적인 사회적·경제적 불평등이 숨어 있다”는 알렉스 캘리니코스(Alex Callinicos 2000)의 지적은 정치적 평등을 실현하는 민주주의를 평가하기 위해 사회적·경제적 불평등의 정도를 평가해야 함을 의미한다. 경제적 불평등이 증가하면 정치적 대응성에서도 불평등이 증가하고 가난한 시민들에게 불리한 공공정책을 만들게 되어 경제적 불평등과 정치적 불평등의 악순환이 계속 되기 때문이다(Bartels 2008).

우리의 지표는 정치적 평등을 실현하는 전제조건으로 ‘조건의 평등’과 포용의 정도를 평가하고자 한다. ‘조건의 평등’은 정치영역뿐만 아니라 사회경제적 영역에서 권력과 자원분배의 평등을 의미하며, 포용은 다수결 원칙에 따른 소수의 정치적 권리가 침해되는 문제를 극복하기 위한 민주적 규범을 의미한다. 구체적으로 평등은 V-Dem의 평등구성요소인 평등한 접근, 평등한 보호 그리고 평등한 자원분배와 더불어 공공서비스의 접근 및 분배에 있어 개인 및 집단의 배제와 차별의 정도를 함께 평가하고자 한다. 그리고 정치적 평등을 위한 조건의 평등으로서 사회경제적 불평등의 정도, 즉 자산불평등 또는 소득불평등의 정도와 사회적 약자 및 소수자의 권리를 보호하는 적극적 조치의 정도를 측정하고자 한다.

5) 참여

민주주의에서 참여는 대표자에게 권한을 위임하는 선거제도와 함께, 비선거 과정까지 포함한 시민의 적극적인 정치 참여를 강조한다. 따라서, 참여는 선거와 비선거 과정 모두를 포함하는 시민들의 모든 적극적인 참여를 강조하며, 이는 선거제도의 근간인 대표자에게 권한을

위임하는 것에 대한 불안감에서 비롯된 것이라 할 수 있다. 따라서 참여는 기본적으로 시민의 직접 통치와 이를 위한 국민주권, 보통 참정권을 지향하면서, 이를 현실적으로 가능하게 하는 제도적, 기술적 방안을 혁신적으로 고려해 나간다.

이를 측정하기 위해, 프리덤 하우스는 참여를 자유롭고 공정한 선거를 통한 정부 수장 및 국회의원 선출, 공정한 선거법, 정당 또는 정치조직을 결성할 권리, 자유로운 정치적 선택, 소수집단의 정치적 권리, 집회 및 NGP와 노동조합 등 조직의 자유를 중요한 평가지표로 보고 있다.

Polity V는 세습 또는 선거 수준을 통한 행정부 수장 총원 수준에서 참여를 고려하고 있으며, EIU는 투표율, 정치과정에서 민족집단, 종교, 기타 소수집단의 자율성과 발언권, 여성의 원 비율, 정당과 비정부정치조직 회원, 시민 정치관여, 합법시위 참여, 정치뉴스 관심/추적, 정부 당국의 정치참여 촉진 노력 등 다양한 차원에서 참여를 다루고 있다.

V-Dem은 민주주의 차원에서 참여를 ‘시민사회 참여’, ‘국민투표’, ‘기초 및 광역 지방 정부’ 차원에서 그 수준을 평가한다. ‘시민사회 참여’는 정부와 정치 집단이 시민사회단체와 협의하는 수준, 자발적이고 독립된 시민사회단체가 형성되고 자율적으로 활동하는 수준, 시민사회단체에 여성이 참여하고, 여성 의제가 논의되는 수준, 그리고 정당의 전국·지역 선거 출마 후보 선출 방식과 수준을 주요한 평가 항목으로 담고 있다. ‘국민투표’는 국민발안과 국민투표가 어떻게 진행되고, 그 결과가 개헌을 포함해서 어떻게 제도화·입법화되는지, 그리고 어떤 어려움이 있는지를 주목하고, ‘기초 및 광역 지방 정부’는 지방정부가 구성되는 방식, 독립성, 운영 수준을 고려한다. IDEA의 GSoD도 V-Dem과 유사하게, 시민사회, 시민 연계, 선거 연계 차원에서 참여를 다루고 있다.

한국의 민주적 참여 수준의 경우, 위 항목들은 모두 중요하게 고려되어야 하며, 특히 직접 민주주의의 핵심인 발안과 소환제를 수준을 국민발안과 국민수환 수준으로 올리고, 기성 양당제를 넘어서 다양한 정치적 이해집단들이 정당 정치에 참여할 수 있는 기회를 제도적으로 보장할 수 있어야 한다. 또한, 민주적 참여는 기술과 온라인 기반 플랫폼의 혁신적 활용, 공무원의 책무 강화, 민주주의 교육과 정보 공개, 소수자 권리 보호에 대한 적극적인 고려 속에서 발전해야 한다.

6) 속의

민주주의에서 속의는 정책에 관한 의사결정이 이루어지는 과정에 주목하고 있다. 구체적으로 보면, 속의 과정은 감정적 호소, 연구적 애착, 지역주의적 이해관계, 강압과는 대조적으로 공동선에 초점을 맞춘 공적 추론을 통해 정치적 결정의 동기가 부여되는 과정이라고 볼 수

있다. 이런 차원에서 볼 때, 숙의는 기존 선호 집합을 넘어선 논의를 요구하며, 선호도 형성부터 최종 결정에 이르기까지 모든 단계에서 설득에 대해 정보 공개에 기반한 적극적 참여자들 사이 서로 존중하는 대화가 반드시 필요하다.

이를 측정하기 위해, 프리덤 하우스는 개방적이고 투명한 정부 운영, 민족집단의 구성변화, 문화 파괴, 균형 파괴의 수준, 자유롭고 독립적인 미디어 존재, 종교/비종교적 신념의 자유, 학문의 자유, 정치적으로 자유로운 교육제도, 표현의 자유, 법·정책·관행에서 소수집단에 대한 동등한 처우 보장 등을 중요하게 고려한다.

Polity V는 정치적 선호 표출이나 정치 영역에서 정책과 리더십에 대한 대안적 선호를 추구할 수 있는 수준 정도로 숙의를 고려하고 있으며, EIU는 문자해독률에서부터 사회적 합의와 유대감, 지도자 선호도, 민주주의와 공공질서 인식 등 민주적 정치문화 차원에서 숙의를 다루고 있다.

V-Dem은 민주주의 차원에서 숙의를 ‘합리적 정당성’, ‘공유재/공공선’, ‘반론 존중’, ‘협회의 범위’, ‘사회 연계’ 차원에서 그 수준을 평가한다. ‘합리적 정당성’은 정치·정부 엘리트 집단이 시민들에게 정책의 내용과 결정 이유를 얼마나 성실하고 설득력 있게 설명하는가에 관한 수준, ‘공유재/공공선’은 정책이 새롭게 결정/수정되는 과정에서 정치·정부 엘리트 집단이 시민에게 그 정책이 특정한 이익 집단과 공공선 사이에서 어떤 입장을 취하고 있는지에 관한 수준, ‘반론 존중’은 특정 정치 지도자/정당을 지지하더라도, 시민사회 다양한 의견 중 자신들에 대한 반론을 인정, 수용, 변화하는 수준, ‘협회의 범위’는 정책을 결정하고 실행하는 과정에서 정치적으로 상이한 정치 집단 및 정치적으로 관련된 영리/비영리 집단과의 협의의 스펙트럼과 다양성 수준, ‘사회 연계’는 엘리트 집단부터 일반 시민에 이르기까지, 미디어, 마을, 거리, 풀뿌리 차원에서 공개적이고 제약 없이 주요 정책에 대한 토론이 펼쳐지는 수준을 주목한다. IDEA의 GSoD은 숙의를 평가할 수 있는 별도의 항목을 찾아보기는 어렵다.

한국의 민주적 숙의 수준의 경우, 위 항목들은 모두 중요하게 고려되어야 하며, 정책 결정 과정에서의 취약한 ‘합리적 정당화’와 반지성주의 현상 뒤로 묻히는 ‘반론 존중’을 어떻게 재 활성화하고 이를 평가·검토할지에 대한 적극적인 제도적 장치를 마련해야 한다. 이와 함께, 민주적 숙의가 더욱 활성화하기 위해서는 소수자와 사회적 약자를 포함해서 모든 시민이 자율적이고 독립적으로 자신들의 의견을 모아 숙의 과정에 참여할 수 있도록 지원하는 인프라, 경제 기반, 문화 등이 마련되어야 하며, 공정하고 독립된 미디어, 민주주의 교육의 확산을 기반으로 민주적 숙의 과정에 더 다양하고 많은 집단이 조직적으로 참여해서 논의할 수 있는 제도적 장치가 보장되어야 한다.

**더 강한 민주주의:
민주주의 지표 개발의 방향과 과제**

제5장



결론: 한국 민주주의 지수 개발
핵심 과제

제5장 결론: 한국 민주주의 지수 개발 핵심 과제

1. 민주주의 지수의 개선 방향

이 연구는 지금까지 한국 민주주의를 평가하기 위한 지수 개발을 시도하였다. 이를 위해, 여기서는 먼저 국제적으로 널리 활용되고 있는 5가지 주요 민주주의 지수, 즉 Freedom House의 자유지수, EIU의 민주주의 지수, Polity V의 정체 지수, V-Dem의 민주주의 지수, IDEA의 세계민주주의현황 지수(GSoD) 등을 분석하여 민주주의 평가를 위해 고려해야 하는 주요 차원을 파악하였다. II장에서 설명하고 있듯이 기존의 민주주의 지수들은 조사 범위(국가의 수와 기간)는 물론 구성 요소(하위 지수 및 지표)가 매우 다양하며, 이는 민주주의를 개념화하는 방식에서 비롯된다. Polity V의 정체 지수와 같이 민주주의를 선거민주주의를 중심으로 정의하는 최소주의적 접근법을 바탕으로 만들어진 지수와 V-dem의 민주주의 지수와 같이 민주주의를 다양한 차원으로 확장하여 정의하는 최대주의적 접근법을 바탕으로 만들어진 지수 간에는 차이가 있다.

III장에서 소개하는 민주주의 지수 가운데 프리덤하우스의 자유 지수는 ‘정치적 권리(Political Rights, 1~7)’(A. 선거과정 B. 정치적 다원주의와 참여 C. 정부 기능 등 3개 하위 지수), ‘시민의 자유(Civil Liberties, 1~7)’(D. 표현과 신념의 자유 E. 결사/조직의 자유 F. 법치 G. 개인의 자율성과 권리 등 4개의 하위 지수) 등 두가지 차원에서 각 국을 평가하고 이들을 자유국가(F), 부분자유국가(PF), 비자유국가(NF)로 분류하고 있다. Polity V의 정체지수는 행정부 수장의 충원에 초점을 두고 정치 참여와 행정부 수장의 의사결정에 대한 제약 등 3가지 지표를 바탕으로 각국을 ‘제도화된 민주주의’와 ‘제도화된 권위주의’로 분류하고 있다.

최근에 개발된 EIU의 민주주의 지수는 ‘선거과정과 다원주의’, ‘정부기능’, ‘정치참여’, ‘민주적 정치문화’, ‘시민의 자유’ 등 5가지 차원에서 각국을 평가하고 이들을 ‘완전 민주주의’, ‘혼합 체제’, ‘결함민주주의’, ‘권위주의’ 등 5가지 유형으로 분류하고 있다. V-Dem의 민주주의 지수는 선거민주주의 지수(EDI), 자유민주주의(LDI), 참여 민주주의(PDI), 평등민주주의(EDI), 숙의 민주주의(DDI) 등 5가지 차원에서 각국의 민주주의를 평가하고 이들을 자유민주주의, 선거민주주의, 선거 권위주의, 폐쇄적 권위주의 등 4가지 유형으로 구분하고 있다. 이

들은 프리덤하우스의 자유지수나 Polity V의 정체지수에 비해서 정부기능, 참여, 평등, 속의 등 민주주의의 다양한 측면을 평가한 지수를 제공하고 있다. 마지막으로 IDEA의 세계민주주의현황지수(WSoD)는 독자적으로 민주주의를 평가하는 대신에 대표성, 권리, 법치, 참여 등 4가지 차원에서 다양한 평가지표를 통합하여 활용할 수 있도록 하였다.

지금까지 개발되어온 민주주의 지수들은 다층적이며 다차원적인 요소들을 고려하여 구성되었으며, 측정(measurement) 방식 또한 다양하다. 그리고 이들은 그 특성에 따라 다양한 목적의 연구들에 활용되고 있다. 여기서는 크게 주목하지 않았지만 ACLP의 민주주의 지수는 민주주의를 양가 변수(dichotomous variable, 민주주의와 권위주의)로 측정하여 민주주의 이행론 연구에 활용되었다. 하지만 이 연구에서 주목하는 지수들을 포함한 대부분의 민주주의 지수들은 연속 변수(continuous variable)로 민주주의를 측정하여 민주주의 혹은 권위주의 체제 내에서 변이를 파악할 수 있도록 하고 있다. 아울러, 지수의 시간적 범위 또한 다양하여 근대국가가 등장하던 시기부터 전쟁의 기원과 특성, 종전 및 평화 등에 관한 국제분쟁에 관한 연구에는 1800년부터 정치체제의 특성을 측정한 Polity V 정체지수가 널리 활용되어왔다. 국가 기능이나 속의와 참여 차원의 민주주의 요소들을 고려하여 최근에 개발된 EIU와 V-Dem의 민주주의 지수들은 민주주의 혹은 권위주의 체제 내에서 나타나는 질적 변화와 관련된 연구들에 활용되고 있다.

이러한 민주주의 지수들은 한국의 민주주의 지수를 개발하는 데에도 유용하게 활용할 수 있다. 특히 V-Dem의 민주주의 지수는 민주주의를 공고화하고 심화시켜야 할 과제에 직면하고 있는 한국에서 주목해야 할 요소들, 특히 참여, 평등, 속의 등을 평가 항목에 포함하고 있다. 이는 다양한 민주주의 지수 및 하위 지수와 지표를 선별하여 제공하고 있는 WSoD 또한 마찬가지이다. 따라서 이들은 한국 민주주의를 평가하는 데 필요한 타당도(validity) 높은 정교한 지수를 구성하는 데 유용하다.

이들을 활용한 한국 민주주의 사례분석은 ‘한국 민주주의의 결함’을 파악하고 이를 극복하기 위한 정치개혁의 과제를 구체적으로 마련하는데 도움을 줄 수 있을 것이다. 뿐만 아니라 이는 한국 민주주의를 평가하는 데 누락된 ‘생략 변수(omitted variable)’를 파악하여 기존 민주주의 지수 ‘자체의 결함’을 개선하여 각국의 민주주의를 평가하는 보편적 기준으로서 이들의 신뢰도(reliability)를 제고하는데 기여할 수 있을 것이다.

민주주의는 민주주의 국가의 수만큼 그 유형이 다양하다는 헌팅턴(1991)의 주장처럼 각국의 민주주의는 독특한 특성을 갖고 있다. 그런데 기존의 민주주의 지수들은 전세계 국가들의 민주주의를 평가하기 위해 고안된 ‘보편적’ 평가 기준을 적용하기에, 한국을 포함한 각 국의

정치적 '특수성'을 반영하기 어렵다. 물론 한국 민주주의 지수에는 전세계 국가들을 평가하는 보편적 지표들이 다수 포함되어야 한다. 이는 민주주의 지수로서 요구되는 타당성을 높이기 위해 필수적이다. 그러나 보편적 평가 기준이 될 수 있음에도 불구하고 기존의 민주주의 지수에 반영되지 못하고 누락된 항목들이 있다.

따라서 한국 민주주의 지수는 불가피하게 보편적인 평가 기준에 반영하지 못한 한국 민주주의 정체의 주요한 '특수성'을 반영한 지표가 추가되어야 한다. 한국 민주주의 지수를 개발하는 것은 단순히 기존의 지수에 포함된 지표들 가운데 일부를 선별하는 데 그치지 않고, 기존 민주주의 지수들이 담지 못하고 있는 측면을 파악하여 이를 지수화하는 것으로 나아가야 한다. 만약, 기존의 민주주의 지수에 포함된 평가 항목의 보편적 지표만을 고려한다면 지수 개발의 의미는 반감될 것이다. 더 나아가 한국 민주주의에 대한 개별사례분석은 기존의 민주주의 지수의 결함을 보완하여 각국의 민주주의 평가하는 데 필요한 보편적 기준을 새롭게 발견하고 보다 정교한 민주주의 지수를 개발하는 데에도 기여할 수 있을 것이다.

이에 IV장에서는 V-Dem을 이용하여 한국 민주주의를 분석하였다. 분석결과 한국 민주주의는 2007년 기준으로 선거 > 속의 > 자유 > 평등 > 참여 민주주의 순으로 나타났다. 그러나 그 후 각각의 민주주의 지수는 전반적으로 하락하였다가, 문재인 정부 시기 다시 상승하였으나 윤석열 정부가 등장한 2022년 다시 하락하였다. 특히 속의 민주주의의 하락폭이 매우 컸다.

2022년 한국의 선거민주주의(보통선거권 > 표현의 자유 > 결사의 자유 > 깨끗한 선거)는 38개 OECD 국가들 가운데 하위권에 머물렀으며, 특히 미디어의 자기검열, 정부의 미디어 검열, 개별 언론인 괴롭힘(이상 표현의 자유)과 시민사회에 대한 정부의 통제와 억압(결사의 자유)이 큰폭으로 하락하였다. '깨끗한 선거'의 지표 가운데 중앙선거관리위원회의 자율성은 가장 부정적인 평가를 받았다. 자유민주주의(법앞의 평등과 개인적 자유 > 입법부의 행정부 견제 > 사법부의 행정부 견제) 또한 전년도에 비해서 전반적으로 하락하였으며, OECD 국가들 가운데 27위에 머물렀다. 특히, 해외 이동 자유, 재산권(이상 법앞의 평등과 개인적 자유), 행정부 감독(입법부의 행정부 견제), 고등법원 독립(사법부의 행정부 견제)은 현저히 부정적인 평가를 받았다.

평등민주주의(평등한 자원 분배 > 평등한 접근권 > 평등한 보호권)도 2021년에 비해서 하락하였으며, OECD 국가들 가운데 하위권에 머물렀다. 특히 사회계급에 따른 시민적 자유의 평등(평등한 보호), 보편복지, 젠더권력분배(평등한 접근), 보편복지(평등한 자원 분배)는 현저히 부정적인 평가를 받았다. 참여민주주의도 크게 다르지 않았다. 참여민주주의(광역지방정부 > 기초지방정부 > 시민사회참여 > 국민투표)와 속의민주주의(사회 연계 > 공공재/공공선 > 협의

범위) 반론 존중) 합리적 정당성)도 전년도에 비해서 하락하였으며, OECD 국가들에 비해서 시민사회조직 협의, 지역 및 중앙 차원의 후보 선출(이상 시민사회참여), 사회연계는 현저히 부정적인 평가를 받았다.

그런데 V-Dem의 민주주의 지수는 한국 민주주의를 평가하는 데 여러 가지 한계가 있다. 선거민주주의의 경우 언론사에 대한 고소 고발 남발, ‘가짜 뉴스’를 빌미로 언론보도에 대한 징벌적 손해보상금 부과 시도 등 과도한 법적 제재, 언론사의 이사진 구성을 비롯한 경영권에 지대한 영향을 미치는 방송통신위원회나 언론진흥재단을 통한 지배, 광고비를 이용한 대기업의 언론지배 등 민주화 이후 언론의 독립성을 제약하는 요소들이 V-Dem을 비롯한 기존 민주주의 지수에 충분히 반영되었다고 보기 어렵다. 결사의 자유 및 참정권의 경우에도 시민단체에 대한 선별적 재정지원, 사회적 약자와 소수정당 지지자들의 정치적 대표성 제약, 득표율과 의석수 간의 불비례성, 양대정당에게 유리한 선거지원금 배분, 신념의 자유를 제약하는 이념교육이나 ‘색깔론’, 국회 청문기능의 무력화 등도 마찬가지이다.

- 언론사에 대한 고소 고발 남발
- ‘가짜 뉴스’를 빌미로 언론보도에 대한 징벌적 손해보상금 부과 시도
- 언론사의 이사진 구성을 비롯한 경영권에 지대한 영향을 미치는 방송통신위원회나 언론진흥재단을 통한 지배
- 광고비를 이용한 대기업의 언론지배
- 시민단체에 대한 선별적 재정지원
- 사회적 약자와 소수정당 지지자들의 정치적 대표성 제약
- 득표율과 의석수 간의 불비례성
- 양대정당에게 유리한 선거지원금 배분
- 신념의 자유를 제약하는 이념교육이나 ‘색깔론’
- 국회 청문기능의 무력화

자유민주주의의 경우에도 법의 지배와 관련하여 대통령의 사면복권이나 시행령 남발, 권력 분립과 관련하여 대통령의 법률안 거부권과 행정입법에 대한 입법부의 견제력, 대법원장 추천권을 포함한 사법부에 대한 대통령의 인사권 행사 등도 충분히 고려되지 않고 있다. 평등민주주의의 경우에도 정치적 평등에 영향을 미치는 조건들, 특히 사회경제적 집단, 젠더, 도시-

지방, 정치집단, 사회집단의 공공서비스 분배에 대한 접근성이 평가 항목에 명시되지 않았다.

- 접근 장애(인프라, 경제, 정치적 어려움)
- 집회 및 결사의 자유(노조, 정당, 참여의 자유 포함)
- 집회 및 결사의 자유(제한 범위)
- 노동자의 권리(결성, 단체협상 등)
- 시민들의 온라인 참여 기회(정보, 협의, 결정) 기반
- 사회경제적 집단, 젠더, 도시-지방, 정치집단, 사회집단의 공공서비스 분배에 대한 접근성

참여민주주의 경우도 참여예산제, 정당설립조건, 공무원의 정당가입 허용 등 한국에서 중요한 쟁점이 되고 있는 항목들이 평가항목에서 누락되어 있다. 숙의민주주의는 V-Dem에는 없으나 WSoD에 포함된 접근 장애(인프라, 경제, 정치적 어려움), 집회 및 결사의 자유(노조, 정당, 참여의 자유 포함), 집회 및 결사의 자유(제한 범위), 노동자의 권리(결성, 단체협상 등), 시민들의 온라인 참여 기회(정보, 협의, 결정) 기반 등도 마찬가지이다.

- 참여예산제, 정당설립조건, 공무원의 정당가입 허용
- 대통령의 사면복권이나 시행령 남발
- 대통령의 법률안 거부권과 행정입법에 대한 입법부의 견제력
- 대법원장 추천권을 포함한 사법부에 대한 대통령의 인사권 행사

이러한 문제점들은 누락되거나 충분히 반영하지 못하고 있는 항목들을 추가할 필요성과 함께 근본적으로 민주주의에 대한 재개념화에 기초하여 새로운 측정지수를 개발할 필요성을 제기한다. V장에서 논의하였듯이 21세기 민주주의는 세계적으로 ‘포스트 민주주의’ 시대에 들어갔다고 할 수 있을 정도로 사회적 요구가 정치 공간에서 배제되고, 공동체의 이익보다 사적 이익이 추구되고 있으며 반지성주의적 정치문화가 등장하여 강화되고 있다. 이는 정보와 지식의 수평적 공유, 열린 토론 문화, 다양성과 차이의 존중, 협의를 통한 사회적 합의 등 참여와 숙의민주주의의 핵심 요소들에 대한 침해가 한국만이 아니라 세계적으로 이루어지고 있음을 의미한다. 아울러 이로 인해 기후위기, 사회경제적 불평등 심화, 재난 및 사회안전망 붕괴, 혐오와 차별 만연 등 한국사회가 당면한 문제들은 해결의 실마리조차 찾지 못하고 있는 실정이

다. 특히 한국에서는 **신관료권위주의**가 성장하며 민주주의를 질식시키고 있다고 볼 수 있다. 이는 한국의 행정부가 1970년대 한국의 유신정권의 관료적 권위주의(Bureaucratic Authoritarianism)에 비견될 만큼 시민의 정치적 요구를 무시하고 행정관료들의 이익을 위해 기능하고 있음을 의미한다.

이처럼 한국을 포함하여 세계적으로 침해되고 있는 민주주의의 핵심요소들을 민주주의 지수의 구성 요소로 포함할 필요가 있다. 특히, 여기에는 제한된 정치공간과 시민참여의 기회와 다양한 계급, 계층, 정체성 집단에 속하는 시민들이 정치적 의사결정 과정에 참여하여 숙의를 통해 자신들의 이해가 대표될 수 있는 제도적 특성과 관련한 다양한 요소들이 포함된다.

- 민주적 선거와 시민적 자유
- 법치와 수평적 책임성
- 평등과 포용
- 정책결정 참여
- 숙의

이 연구는 한국 민주주의의 지수를 민주적 선거와 시민적 자유, 법치와 수평적 책임성, 평등과 포용, 정책결정 참여, 숙의 등 5가지 하위 지수로 구성할 것을 제안한다(더 강한 민주주의 지표 구성은 <표 4-3> 참조). 이 지수에는 V-Dem의 민주주의 지수를 포함한 기존의 여러 민주주의 지수를 구성하는 다수의 하위 지수들과 측정을 위한 지표들이 포함된다. 그 외에도 비록 가용한 국제지표가 부재하지만 향후 추가되어야 할 필요가 있는 지표들이 결코 적지 않다. 다만, 이들을 보다 정교화하여 국제적인 비교가 가능한 지수로 정교화하기 위해서는 주요 사례에 대한 분석이 이루어질 필요가 있으며, 이는 후속 연구 과제로 남겨두고자 한다.

이 연구의 의의는 다음과 같다. 첫째, 이 연구는 가장 최근에 국제적인 전문가들의 협력체계를 구축하여 민주주의를 평가하고 있는 V-Dem을 비롯한 주요 민주주의 지수들의 특징을 소개하고 주요 평가 항목과 세부적인 평가지표를 소개하였으며, 이를 통해 민주주의 지수에 익숙하지 않은 이들도 쉽게 이를 이해할 수 있도록 하였다. 둘째, 이 연구는 V-Dem 지수를 이용하여 최근에 한국 민주주의가 후퇴한 항목은 물론 한국과 OECD 국가들을 비교하여 한국 민주주의의 취약성을 파악하고 이를 통해 향후 정치개혁의 과제를 도출하였다.

셋째, 이 연구는 최근 후퇴하고 있는 한국 민주주의에 대한 사례 분석을 통해 현실 민주주

의의 질을 결정하는 핵심 요소임에도 불구하고 V-Dem을 비롯하여 학계에서 널리 활용하고 있는 기존의 민주주의 지수가 고려하지 못한 요소들을 발굴하고 이를 평가에 반영함으로써 민주주의 지수를 개선하는 데에도 기여할 수 있을 것이다. 물론 한국 민주주의의 특수성을 각국의 민주주의를 평가하는 보편적 지수에 모두 반영할 수는 없을 것이다. 그러나 최소한 이러한 노력이 한국은 물론 한국과 유사한 역사적 경험과 제도적 특성을 갖춘 신생민주주의 국가들의 민주주의를 이해하는데 유용할 것이다.

2. 민주주의 지수 개발 및 활용 방안

1) 민주주의 지수 개발을 위한 후속 연구 과제

민주주의 지수 개발을 위한 후속연구 과제로 두 가지를 고려할 필요가 있다.

첫째, 동남아를 포함한 아시아 사례 연구를 추진할 필요가 있다. 이들은 매우 다양한 수준의 민주주의 체제를 유지하고 있을 뿐만 아니라 다양한 정치제도를 통해 이를 작동시키고 있다. 따라서 이들에 관한 사례연구는 기존 민주주의 지수가 담지 못하고 있는 다양한 측면을 파악하는 데 유용할 것이다. 게다가 이는 문재인 정부 시기부터 추진했지만 윤석열 정부가 간과하고 있는 신남방정책의 복원을 위해서도 필요하다. 미·일·중·러 등 한반도 주변 4대 강국 외에 인도-태평양 지역 국가들의 정치체제에 대한 분석은 한국의 대외정책 수립에 필요한 중요한 함의를 제시해줄 수 있다. 국가마다 차이가 있겠지만 국내정치가 대외정책에 영향을 미치며, 이러한 경향성은 민주주의 국가일수록 강하다.

둘째, 정당 민주주의에 초점을 둔 후속연구가 필요하다. 정당은 민주주의를 작동시키는 필수 기제이지만, 그 자체로 민주적으로 운영되어야 한다. 하지만 기존의 민주주의 지수들이 정당 민주주의에 관심과 이를 반영하는 것에는 매우 미흡하다. 정당이 민주적으로 운영되지 않을 때 이는 정당 내부 뿐만 아니라 정당 간의 극단적인 갈등으로 이어질 수 있다. 예를 들어 당내에서 ‘팬덤’에 의해 자유로운 의사 표현과 토론이 억제되고 이로 인해 정당이 편향적으로 운영된다면 이는 정당 간의 불필요한 갈등과 대립, 그리고 민주주의 체제의 훼손으로 이어질 수 있다.

2) 민주주의 국내/국제 포럼 개최

한국 민주주의를 심화시키려면, 실제 작동하는 민주주의 체제의 한계를 이해하고 이를 개선하기 위한 실행과제에 대한 사회적/정치적 공감대를 형성하는 것이 관건이라고 할 수 있다.

이를 위해 정당 연구소 간 정기적인 민주주의 포럼을 개최하는 것이 필요하다. 아울러 동아시아 국가들을 중심으로 각국의 민주주의를 평가하는 국제 민주주의 포럼을 육성하는 것도 고려할 필요가 있다.

3) 민주주의 연구 재단 설립 추진

민주주의를 숙성시키기 위해서는 민주주의에 관한 전문적인 (국책)연구기관이 필요하다. 그럼에도 불구하고 한국에서는 이러한 기관이 없으며, 이로 인해 체계적으로 민주주의에 관한 연구를 활성화하고 그 성과를 기대만큼 확산시키지 못하고 있다. 이를 극복하기 위해서는 민주주의 연구를 위한 재단을 설립하고, 그 역할을 점차 민주시민교육 등 교육분야로 확장할 필요가 있다. 물론 이를 위해서는 재단 설립법안 마련을 위한 정당 간 협의가 선행되어야 하며, 재단 설립 이전 시기에도 정당 자체의 민주주의 연구 기관을 운영할 필요가 있다.

참고문헌

- Adcock, R. and D. Collier. 2001. "Measurement Validity: A shared Standard for Qualitative and Quantitative Research." *The American Political Science Review*. 95(3), 529-546.
- Alvarez, M., et al. 1996. "Classifying Political Regimes." *Studies in Comparative International Development*. 31(2). 1-37.
- Arat, Z. 1991. *Democracy and Human Rights in Developing Countries*. Boulder: Lynn Rienner.
- Berg-Schlosser, D. 2004. "The Quality of Democracies in Europe as Measured by Current Indicators of Democratization and Good Governance." *Journal of Communist Studies and Transition Politics* 20(1), 28-55.
- Bollen, K. 1980. "Issues in the Comparative Measurement of Political Democracy." *American Sociological Review*. 45(2), 370-390.
- Bollen, K. 2001. *Cross-National Indicators of Liberal Democracy, 1950-1990*. Data set. Original data available at <http://webapp.icpsr.umich.edu/cocoon/ICPSR-STUDY/02532.xml>.
- Bollen, K. and P. Paxton. 2000. "Subjective Measures of Liberal Democracy". *Comparative Political Studies* 33(1), 58-86.
- Coppedge, M. and W. Reinicke. 1990. "Measuring Polyarchy." *Studies in Comparative International Development*. 25(1), 51-72.
- Coppedge, M., Gerring, J., Glynn, A., Knutsen, C., Lindberg, S., Pemstein, D., . . . Wang, Y. 2020. *Varieties of Democracy*. In *Varieties of Democracy: Measuring Two Centuries of Political Change* (pp. I-II). Cambridge: Cambridge University Press.
- Coppedge, M., J. Gerring, C. H. Knutsen, S. I. Lindberg, J. Teorell, D. Altman, M. Bernhard, A. Cornell, M. S. Fish, L. Gastaldi, H. Gjerløw, A. Glynn, S. Grahn, A. Hicken, K. Kinzelbach, K. L. Marquardt, K. Mc-Mann, V. Mechkova, A. Neundorf, P. Paxton, D. Pemstein, O. Rydén, J. von Römer, B. Seim, R. Sigman, Svend-Erik Skaaning,

- J. Staton, A. Sundström, E. Tzelgov, L. Uberti, Yi-ting Wang, T. Wig, and D. Ziblatt. 2023a. "V-Dem Codebook v13" Varieties of Democracy (V-Dem) Project.
- Coppedge, M., J. Gerring, C. H. Knutsen, S. I. Lindberg, J. Teorell, K. L. Marquardt, J. Medzihorsky, D. Pemstein, L. Gastaldi, S. Grahn, J. Pernes, O. Rydén, Johannes von Römer, E. Tzelgov, Yi-ting Wang, and S. Wilson. 2023b. "V-Dem Methodology v13" Varieties of Democracy (V-Dem) Project.
- Dahl, R. 1989. *Democracy and Its Critics*. Yale University Press.
- Dahl, R. 1998. *On Democracy*. New Haven: Yale University Press.; 김왕식 외(공역). 2002. 『민주주의』. 서울: 동명사 5판.
- Diamond, L. 1999. *Developing Democracy: Toward Consolidation*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.
- Diamond, L. and L. Morlino, eds. 2005. *Assessing the Quality of Democracy*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.
- Economist Intelligence Unit. 2023. "Democracy Index 2022: The China challenge." (<https://www.eiu.com>)
- Freedom House. 2023. "Freedom in the World 2023 Methodology Questions." (<https://freedomhouse.org/reports/freedom-world/freedom-world-research-methodology>)
- Gorokhovskaia, Y, A. Shahbaz, and A. Slipowitz. 2023. "Freedom in the World 2023: Marking 50 Years in the Struggle for Democracy." (<https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2023/marking-50-years>).
- Grazina, P. and M. Quaranta. 2022. "Studying Democracy in Europe: Conceptualization, Measurement and Indices." *Government and Opposition*. 39, 1-27.
- Gurr, T R and M. G. Marshall. 2020. "POLITY5(Political Regime Characteristics and Transitions, 1800-2018): Dataset Users' Manual," Center for Systemic Peace.
- Gurr, T. R. 1974. "Persistence and Change in Political Systems, 1800-1971." *American Political Science Review* 68, 1482-504.
- Huber, E., D. Rueschemeyer, and J. Stephens,. 1997. "The Paradoxes of Contemporary Democracy: Formal, Participatory, and Social Dimensions." *Comparative Politics*. 29(3).
- Huntington, S. P. 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*.

- Norman and London: University of Oklahoma Press.
- International IDEA, 2023a. The Global State of Democracy Indices Methodology: Conceptualization and Measurement Framework, Version 7 (Skaaning 2023) (<https://www.idea.int/gsod-indices/welcome>), [07.15.]
- International IDEA, 2023b, The Global State of Democracy Indices, 1975–2022, v. 7, (<https://www.idea.int/gsod-indices/welcome>), [07.15.]
- International IDEA, 2023c, The Global State of Democracy Indices: Technical Procedures Guide, Version 7 (Tufis and Hudson 2023) <https://www.idea.int/gsod-indices/sites/default/files/inline-files/global-state-of-democracy-indices-technical-procedures-guide-v6.pdf>
- Maravall, M. and A. Przeworski. 2003. *Democracy and the Rule of Law*. UK: Cambridge University Press.
- Merkel, W. 2004. “Embedded and Defective Democracies.” *Democratization* 11(5), 33–58.
- Merkel, W. and A Croissant. 2000. “Formal Institutions and Informal Rules of Defective Democracies.” *Central European Political Science Review* 2(1), 31–47.
- Morlino, L. 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, G. and J. Verkuilen. 2002. “Conceptualizing and Measuring Democracy: Evaluating Alternative Indices.” *Comparative Political Studies* 35. No. 1, 5–34.
- O’Donnell, G. 1978. “Reflections on the patterns of change in the bureaucratic-authoritarian state”, *Latin American Research Review* 12(1), 3–38.
- Papada, E., D. Altman, F. Angiolillo, L. Gastaldi, T. Köhler, M. Lundstedt, N. Natsika, M. Nord, Yuko Sato, F. Wiebrecht, and S. I. Lindberg. 2023. *Defiance in the Face of Autocratization. Democracy Report 2023*. University of Gothenburg: Varieties of Democracy Institute (V-Dem Institute).
- Przeworski, A., M. Alvarez, J. A. Cheibub and F. Limongi. 2000. *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950–1990*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rueschemeyer, D., E. Stephens, and J. Stephens. 1992. *Capitalist Development and*

- Democracy. Chicago: University of Chicago Press.
- Schedler, A. 2006. Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition. Lynne Rienner Publishers.
- Tilly, C. 이승협 · 이주영 옮김. 2010. 『위기의 민주주의』. 서울: 전략과 문학.
- Zakaria, F. 2003. The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad. New York and London: W. W. Norton.
- 권혁용. 2023. “한국의 민주주의 퇴행.” 『한국정치학회보』 57(1), 33-58.
- 김미나. 2023/05/04. “국민 60% “대한민국 민주주의, 1년간 역주행” 「한겨레」 https://www.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/1090485.html?_fr=mt2 (검색일: 2023/08/20).
- 김용철. 2020. “사회경제적 불평등과 한국 민주주의.” 『기억과 전망』 42, 58-97.
- 김형철. 2005. “민주주의 개념과 측정지표: 경험적 비교 연구의 맥락.” 김용진 외, 『비교민주주의: 분석모형과 측정지표』 서울: 한국외국어대학교출판부.
- 김형철. 2012. “아시아 민주주의의 질: 지표의 구축전략과 과제.” 『비교민주주의연구』 8(2), 99-130.
- 김형철. 2022. “민주주의 지수의 유용성과 한계: 아시아 민주주의 지표 개발의 필요성.” 「KDF 민주주의 리포트」 제69호. 민주화운동기념사업회 한국민주주의연구소. 이슈브리프.
- 로버트 달(김순영 옮김). 2010. 『정치적 평등에 관하여』 서울: 후마니타스.
- 로저 오스본(최완규 옮김). 2012. 『처음 만나는 민주주의 역사』 서울: 시공사.
- 문상현. 2023/05/31. “시행령 정치, 윤석열 정부의 시행령 전수조사 해보니” 『시사인』 <https://www.sisain.co.kr/news/articleView.html?idxno=50369> (검색일: 2023/10/5).
- 브라이언 터너(서용석·박철현 역). 1997. 『시민권과 자본주의』 서울: 일신사.
- 스티븐 레비츠키·대니얼 지블랫(박세연 역). 2018. 『어떻게 민주주의는 무너지는가』 서울: 어크로스.
- 앰네스티 한국지부. 2023/06/05. “[성명] 대한민국 정부의 집회·시위 대응에 대한 심각한 우려를 표한다” <https://amnesty.or.kr/65789/> (검색일: 2023/10/5).
- 야스차 몽크(함규진 옮김). 2018. 『위험한 민주주의』 서울: 와이즈베리.
- 이충재. 2023/09/29. “1년 만에 왕관 쓴 윤석열 대통령.” 『오마이뉴스』 <https://v.daum.net/v/20230929102707186> (검색일: 2023/09/29).
- 임현. 2012. “법의 지배와 좋은 정부” 『정부학연구』 18(2), 29-52.

- 조지프 스티글리츠(이순희 옮김). 2013. 『불평등의 대가』 파주: 열린책들.
- 지병근. 2023a. “대립 정치에 의한 한국 민주주의 후퇴.” 『KDF 민주주의 리포트』 81호. 2.28. 민주화운동기념사업회 한국민주주의연구소. 이슈브리프.
- _____. 2023b. “한국 2022: 윤석열 정부의 출범과 민주주의 후퇴” 『아세아연구』 66(1): 7-42.
- _____. 2023c. “한국정치를 성찰한다: 진단과 치유를 위한 한 시각”. 동아시아재단 정책논쟁. 201호. 9.23. 동아시아재단.
- _____. 2023d. “민주주의 후퇴 인식의 이념적 편향성” 『동서연구』 35(3), 187-224.
- 최장집. 2020. “다시 한국 민주주의를 생각한다: 위기와 대안” 『한국정치연구』 29(2), 1-26.
- 카스 무데·크리스토팔 로비라 칼트바서. 2019. 『포퓰리즘』 서울: 고유서가.
- 폴 우드러프 지음(이윤철 옮김). 2016. 『최초의 민주주의: 오래된 이상과 도전』 파주: 돌베개.

민주주의 지수 원자료 다운로드

Freedom House: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world#Data>

Polity V: <https://www.systemicpeace.org/inscrdata.html>

EIU: <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2022/>

V-Dem: <https://www.V-Dem.net/data/the-V-Dem-dataset/>

GSoD: <https://idea.int/democracytracker/dataset-resources>

제22대 국회 정책방향 수립을 위한 민주연구원 국가전략과제

더 강한 민주주의

- 민주주의 지표 개발의 방향과 과제 -

연구 기획 : 박 혁

연구 진 : 김형철, 지병근, 이승원

발행 인 : 이한주(민주연구원장)

발행 처 : (재)민주연구원

주소 : 서울시 영등포구 국회대로 68길 7
(더불어민주당사 10층)

전화 : 02) 2630-0131

팩스 : 02) 2630-0141

홈페이지 : <https://idp.theminjoo.kr>

편집·디자인·인쇄 : 경성문화사 02) 786-2999

발행 일 : 2024년 6월

ISBN 979-11-5698-425-2(93330)

이 보고서의 내용은 연구진의 의견이며, 민주연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.

제22대 국회 정책방향 수립을 위한
민주연구원 국가전략과제

더 강한 민주주의

- 민주주의 지표 개발의 방향과 과제 -

 민주연구원
The Institute for Democracy



9 791156 984252

ISBN 979-11-5698-425-2

비매품/무료
93330