

누가 전문가 기술관료주의를 지지하는가?: 민주주의에 대한 포괄적 지지와 권위주의 향수 분석*

박선경 | 고려대학교

| 국문요약 |

최근 민주주의의 퇴행과 위기에 대한 연구들은 민주주의에 대한 위협이 포퓰리즘과 기술관료주의로부터 올 가능성을 제시하지만, 한국에서 누가 전문가 기술관료주의를 지지하는지, 그리고 이것이 민주주의의 위협이 되는지에 대한 연구는 매우 부족하다. 이에 본 연구는 한국인의 기술관료주의에 대한 선호를 결정하는 요인을 분석한다. 구체적으로 민주주의에 대한 포괄적 지지가 낮은 사람일수록 그리고 권위주의에 대한 향수가 강한 사람일수록 전문가 기술관료주의를 지지할 것이라고 주장한다. 2022년에 시행된 설문조사 자료를 분석한 결과, 권위주의 향수가 강한 사람일수록 전문가 기술관료주의에 찬성할 확률이 높았지만, 민주주의에 대한 포괄적 지지와 기술관료주의 간 상관관계는 발견되지 않았다.

주제어 | 전문가 기술관료주의, 테크노크라시, 민주주의에 대한 포괄적 지지, 권위주의 향수, 민주주의의 퇴행과 위기

* 이 논문은 민주화운동기념사업회 연구용역과제 보고서 [한국 민주주의 심층조사연구] 중 5장의 일부 내용을 기초로 하여 작성되었다. 본 논문의 통계분석을 위해서 해당 보고서가 사용한 여론조사자료를 사용하였기 때문에, 변수측정에 대한 설명이나 기술통계에 대한 서술은 해당 보고서의 5장과 유사하다.

I. 서론

전 세계의 민주주의는 지금 위기인가? 최근 미국의 트럼프 정권, 베네수엘라의 차베스 정권, 튀르키예의 에르도안 정권, 그리고 헝가리의 오르반 정권 등 몇몇 주요 국가들의 민주주의가 퇴행하는 상황에서, 많은 연구들이 민주주의 위기와 퇴행의 양상과 원인을 분석하고 있다(Bermeo 2016; Frederiksen 2022; Graham and Svobik 2020; Haggard and Kaufman 2021a; 2021b; McCoy et al. 2018; Orhan 2022; Touchton et al. 2023; Waldner and Lust 2018).

한국 민주주의도 위기인가? 최근 한국 민주주의를 다룬 연구들은 지난 몇년간 한국 정치의 중요한 특징과 사건들을 중심으로 한국 민주주의가 취약한 지점들을 진단했다. 주로 대통령 중심의 정치운영, 팬덤정치와 지지자들 간 정서적 양극화, 포퓰리즘적 정치동원 등이 한국 민주주의의 한계적 특징으로 제시된다(강원택 2021; 권혁용 2023; 조석주 2023; 최장집 2020; Shin 2020). 특히 2024년 3월 스웨덴 예테보리대학 민주주의다양성연구소(the V-Dem Institute)의 민주주의 리포트 2024(Democracy Report 2024)에 따르면, 한국의 민주주의 지수는 2020년과 2021년에 0.79점, 2022년에 0.73점을 기록하다가, 2023년에 0.6점으로 대폭하락하면서 독재화가 진행 중인 국가로 분류되어, 한국 민주주의의 퇴행과 위기 담론을 증폭시켰다.

일견 이러한 민주주의 위기담론이 최근의 현상인 듯하지만, 민주주의 이론가들은 오래전부터 민주주의는 근본적으로 허약하고 흔들리기 쉬운 제도라고 지적했다(Dahl 1989; Przeworski 2019). 달(Dahl 1989)은 민주주의의 오래된 적을 수호자주의(guardianship)라고 불렀다. 수호자주의에서 수호자란 우수한 덕목을 지닌 한 개인 혹은 극소수의 집단을 뜻한다. 평범한 일개 시민보다 이 수호자들이 국익을 더 잘 알고 이를 실현할 능력이 있으므로 이들이 국가의 수호자로서 정치의 전권을 담당해야 한다고 보는 사상이 수호자주의이다. 플라톤이 주장한 철인왕이 가장 대표적인 예시이며, 근대역사에서는 유럽의 절대군주나 독재자를 미

화하는 논리도 수호자주의이다. 또한 수호자를 극소수의 집단으로 확대하면 수호자주의의 논리는 귀족정이나 전문가 기술관료주의를 정당화할 때 사용되기도 한다.

민주주의와 수호자주의의 관계는 호의적 동반자라기보다 적대적 경쟁자에 가깝다. 현대 대의제 민주주의는 자유롭고 동등한 시민들 누구나가 1인 1표만큼의 정치적 힘을 가지고 최고 권력자 선출에 참여하는 제도이다. 특정한 개인이 더 우월하며 그 우월함을 바탕으로 다수의 시민 위에 통치할 수 있다고 보는 수호자주의는 그래서 민주주의의 원리와 정반대에 있다.

카라마니(Caramani 2017) 역시 현대 대의제 민주주의에 대한 두 위협은 전문가 기술관료주의로부터의 위협과 포퓰리즘으로부터의 위협이라고 지적했다. 그런데 권혁용(2023: 52)의 지적처럼 포퓰리즘으로 인한 민주주의의 위기와 퇴행은 많이 연구된 반면, 전문가 기술관료주의에 의한 민주주의 위기에 대한 분석은 많지 않다. 일부 예외적인 연구들이 해외 민주주의 국가를 사례로 기술관료주의에 대한 시민 선호를 분석하고 기술관료주의로 인한 민주주의 위기의 가능성을 다루지만(Bertsou and Caramani 2022; Bertsou and Pastorella 2017; Kim 2024), 미시적 차원에서 한국을 사례로 한 기술관료주의에 대한 연구는 매우 부족하다. 예외적으로 허석재(2022)의 연구가 포퓰리즘과 기술관료주의 간 관계를 다뤘고, Kim(2024)의 연구가 14개 아시아 국가들의 비교분석 중 한국을 포함한 정도이다.

이에 본 연구는 2022년에 시행된 여론조사 자료를 활용해서, 한국인의 정치성향에 전문가 기술관료주의에 대한 선호가 존재하는지, 만약 그렇다면 어떤 특징을 가진 사람들이 전문가 기술관료주의에 따른 정치를 선호하는지를 분석하고자 한다. 구체적으로 전문가 기술관료주의에 대한 선호는 민주주의에 대한 포괄적 지지와 권위주의에 대한 향수라는 두 가지 요인에 의해 결정된다고 보고 이에 대한 이론적 논의와 경험적 분석을 시행할 것이다. 이러한 연구를 통해서 한국 민주주의 퇴행과 위기에 대한 내용을 다양화할 것으로 기대된다.

II. 이론적 논의

1. 민주주의와 전문가 기술관료주의 간 긴장

전문가 기술관료주의¹⁾는 뛰어난 능력과 전문적 지식 혹은 기술을 가진 전문가들이 사회의 중요한 정책결정을 담당하는 것을 가장 바람직한 정치형태로 보는 관점이다.

민주주의와 전문가 기술관료주의 간 관계는 통치철학과 운영방식의 측면으로 나눠 볼 필요가 있다. 우선, 통치의 철학면에 있어서 민주주의와 기술관료주의는 근본적으로 대립적일 수밖에 없다.²⁾ 현대의 대의제 민주주의는 모든 시민이 동등한 자격과 권리를 가지고 있으며 누구나 정치에 참여할 수 있는 것을 가장 큰 전제로 한다. 또한 모든 사람들의 의견을 자유롭고 공정하게 공유하고 집합적 결정을 내리는 다원주의적 의사결정방식을 최우선으로 한다. 이는 개별적인 시민들이 모두 평등하게 정치에 참여할 수 있는 어느 정도의 자질과 덕목을 가진 인간임을 전제하는 체제이다. 반대로 전문가 기술관료주의는 특정한 자질을 가지거나 어떤 훈련을 거친 인간은 그렇지 않은 인간보다 더 우월한 의사결정을 할 수 있다고 보는 관점이다.

통치의 철학에 있어서 두 관점은 이처럼 대립적이지만, 두 관점의 제도적 운영은 반드시 대립적이지 않을 수 있다. 정책의 최고결정권자는 민주주의로 선출하되, 정책의 실무와 집행을 담당하는 운영과정에서 선출권력기관이 전문가 기술관료를 민주적으로 통제할 수 있다면 말이다. 민주적 통제란 대통령과 의회와

-
- 1) 본 연구가 말하는 전문가 기술관료주의는 테크노크라시(Technocracy)의 번역어이다. 전문가주의나 기술관료주의로도 번역되므로, 본 원고에서는 세 표현 모두를 통용한다.
 - 2) 일부 정치철학자들은 민주주의와 전문가 기술관료주의가 양립할 수 있다고 주장한다(Pettit 2004; Rosanvallon 2011; Schudson 2006; Williams 2006). 구체적 주장은 약간의 차이가 있지만 크게 보면 전문가에 의한 정책이 뛰어난 성과를 만들어낸다면 민주주의의 정당성을 강화하여 민주주의의 안정적 발전에 기여할 수 있을 것이라고 주장한다.

같이 시민에 의해 선출된 권력기관이 관료, 사법부 등과 같은 선출되지 않은 권력기관보다 더 높은 위치에 있으며, 선출권력이 선출되지 않은 정부기구의 권력 행사를 통제하고 책임지는 원리를 의미한다.

민주적 통제의 원리하에서는 이중의 주인-대리인 관계가 작동하게 된다. 최고 주권자인 시민들이 일차적으로 자신의 대리자를 선출하고 이들에게 주권을 위임했으므로 일차적인 주인-대리인 관계가 발생하며, 주권자의 의사를 위임받은 대리인인 선출권력은 비선출권력기관의 장으로써 일하면서 선출되지 않은 대리인인 관료의 권력행사와 집행을 지시, 감독, 관리한다. 이러한 이중의 주인-대리인 관계를 통해 민주주의는 모든 권력기관의 구성원을 선거로 뽑지 않고서도 최고 주권자인 시민의 의사를 반영할 수 있는 대의제를 유지하면서 동시에 기술관료의 전문성을 활용하는 구조를 만든 것이다.

그러나 현실정치에서 민주적 통제란 이런 주인-대리인 원리보다 훨씬 복잡하며, 전문가 기술관료주의와 빈번히 충돌한다(Burnham 1942; Fisher 1990; Shapiro 2005). 민주주의를 지지하는 사람들은 전문가 기술관료주의가 지나치게 강화될 때, 전문가의 기술적 논리가 다수 시민의 선호를 무시하거나 배반할 가능성을 우려한다. 맨스브릿지(Mansbridge 2003)의 주장처럼 대의제 민주주의에서의 큰 문제는 이런 전문가들의 결정에 책임(accountability)을 물을 수 없기 때문이다. 반대로 기술관료주의의 관점에서 본다면 선출권력의 민주적 통제는 당파적 논리에 따른 비효율적인 결정 혹은 비전문적인 정치인에 의한 불필요한 감시로 보일 것이다.

실제로 미국 사례를 분석한 히빙과 테스-모스의 스텔스 민주주의(*stealth democracy*) 연구에 따르면, 미국 시민들이 정치에 불만은 높지만, 자신들이 직접 정책결정과정에 면밀히 참여하고 관여하는 방식보다는 비정파적인(*impartial*) 전문가가 결정하는 방식을 더 선호했다(Hibbing and Theiss-Mose 2002). 핀란드(Bengtsson and Mattila 2009)와 네덜란드(Coffe and Michels 2014)를 사례로 한 연구도, 주로 저학력이고 민주주의에 대한 불만이 많은 유권자들일수록 기술관

료에 의한 통치를 더 선호함을 보여주었다. 최근 버수와 파스트로렐라(Bertsou and Pastorella 2017)은 2008년 유럽사회조사 자료를 사용하여 민주주의 지지, 정치 신뢰, 부패, 경제상황, 권위주의 유산 등 다양한 기술관료주의 형성하는 요인을 분석했는데, 민주주의에 대한 지지가 낮은 유럽인일수록 기술관료주의에 긍정적인 태도를 가지고 있었다.

이를 바탕으로 본 연구의 첫 번째 가설은 민주주의에 대한 지지와 전문가 기술관료주의에 대한 선호를 대립적이라고 본다. 즉, 민주주의 제도를 지지하는 사람일수록 전문가 기술관료주의에 반대할 것이라고 주장한다. 이때의 민주주의에 대한 지지는 이스턴(Easton 1965; 1975)이 분류한 구체적 지지(specific support)와 포괄적 지지(diffuse support) 중 후자를 의미한다. 민주주의에 대한 구체적 지지는 특정한 정부나 지도자에 대한 지지를 의미하며, 포괄적 지지는 민주주의 제도나 원칙에 대한 동의를 의미한다. 시민들이 기술관료주의와 민주주의를 대립적으로 평가할 때는 특정한 정권이나 지도자에 대한 태도라기 보다는 민주주의의 제도나 원칙을 기준으로 삼을 것이다. 즉, 제도나 원칙으로써의 민주주의를 지지하는 시민일수록 전문가 기술관료주의에 반대할 것이다.

가설 1 민주주의에 대한 포괄적 지지

민주주의의 제도나 원칙을 지지하는 사람일수록 전문가 기술관료주의에 반대할 것이다.

2. 권위주의 향수

수호자주의의 또 다른 현현(顯現)은 독재체제와 독재자에 대한 향수이다. 한 명의 우수한 지도자가 통치하는 것이 가장 좋은 체제라고 보는 것은 신과 같은 절대자가 선택한 왕, 왕제의 교육을 받은 철인왕, 혹은 탁월한 능력을 가진 일인자를 내세운 정치체제를 지지하게 되며, 이는 왕정과 일인독제의 철학적 기반이

된다. 한국은 특히 권위주의 통치 기간 동안의 경제성장을 이룬 역사로 인해서 권위주의 통치방식의 효율성에 대한 믿음이 강한 편이며 박정희 향수를 비롯한 권위주의에 대한 향수도 강한 편이다(강우진 2019).

본 연구의 두 번째 가설은 권위주의 향수와 전문가 기술관료주의가 높은 상관성을 가질 것이라고 본다. 권위주의에 대한 향수가 전문가 기술관료주의 선호에 영향을 미치는 이유는 크게 다음의 두 가지이다. 첫째, 통치철학에 있어 전문가 기술관료주의와 권위주의는 일정 부분을 공유하기 때문이다. 권위주의는 그 다양한 형태와 종류 때문에 하나의 개념으로 정의내리기 어렵지만, 대체로 모든 시민의 동의없이 일인 혹은 소수의 집단이 중요한 의사결정을 행사하며 권력을 누리는 통치방식을 의미한다. 이때 만약 소수의 통치집단이 능력있는 전문가로 구성되어 있다면 전문가 기술관료주의에 찬성하는 사람들은 통치자의 권력획득 방식과 무관하게 권위주의 통치에 찬성할 확률이 높을 것이다.

둘째, 한국정치 맥락에서 권위주의 향수와 기술관료주의 간 친화성이 높기 때문이다. 권위주의 향수란 다양한 의미일 수 있는데, 권위주의 통치방식에 대한 지지일 수도 있고, 한국의 권위주의 시기 경험한 빠른 경제성장에 대한 향수일 수도 있다. 또한 모든 권위주의 시기가 아니라 박정희 개인에 대한 지지를 의미할 수도 있고, 정치적 이유와 무관하게 막연히 과거를 미화하는 정서적 향수일 가능성도 있다. 이러한 다양한 맥락 중 대체로 한국인의 권위주의 향수를 분석한 연구들은 박정희 정권 시기의 경제성장이 권위주의 향수의 핵심내용이라고 진단한다(강우진 2019; Chang et al. 2007).

이러한 내용의 권위주의 향수를 가지고 있는 사람이라면 전문가 기술관료주의에 찬성할 확률도 매우 높을 것이다. 당시의 빠른 경제성장을 가능하게 한 요인 중 하나가 능력있는 전문관료를 중심으로 한 발전주의 국가방식이기 때문이다(Amsden 1989; Haggard 1990). 박정희 시대의 권위주의 통치방식과 그로 인한 경제적 성과를 그리워하는 이들이라면 그 당시 경제성장을 이끌었다고 생각되는 전문가 기술관료주의를 긍정적으로 평가할 확률이 높을 것이다.

가설 2 권위주의의 향수

권위주의 통치방식에 대한 향수를 가진 사람일수록 전문가 기술관료주의에 찬성할 것이다.

III. 경험적 분석

1. 자료와 측정

전문가 기술관료주의에 대한 선호를 분석하기 위해서 본 연구는 민주화운동기념사업회 연구용역과제 보고서인 [한국 민주주의 심층조사연구]에 사용된 여론조사자료를 활용하였다(신진욱 외 2022). 이 조사는 2022년 7월 22일부터 8월 8일까지 전문여론조사기관인 글로벌알앤씨가 시행한 것으로, 성·연령·권역별 인구구성비에 맞게 무작위로 할당추출된 만 18세 이상 남녀 총 1,036명이 응답한 온라인 설문조사이다. 표본오차는 95% 신뢰수준에서 $\pm 3.1\%$ 포인트이다.

1) 전문가 기술관료주의: 측정과 분포

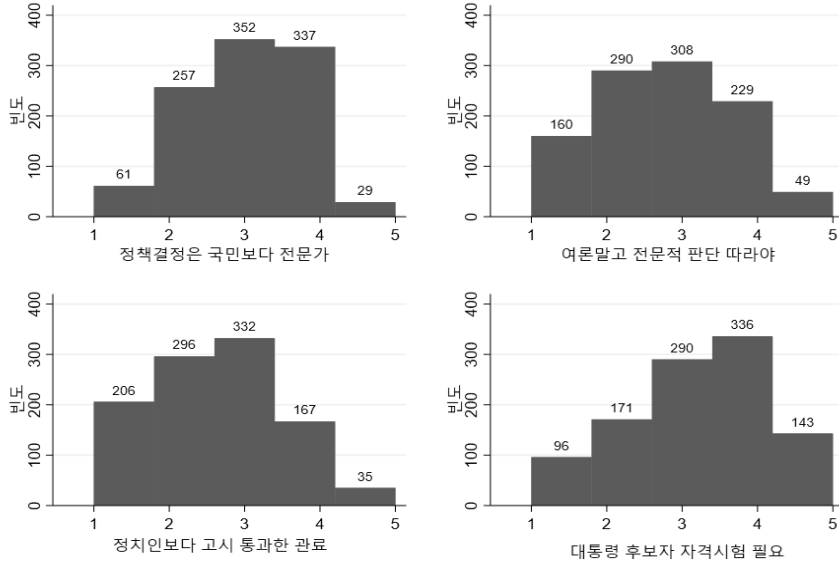
전문가 기술관료주의에 대한 미시적 분석을 위해서 본 연구는 다음의 두 가지 방식으로 설문문항을 구성하였다. 첫째, 전문가 기술관료주의의 정의를 그대로 풀어서 서술하여 문항을 구성했다. <표 1>의 (1)과 (2)와 같이 '중요한 정책결정은 다수 일반 국민의 의사보다 전문가의 의사에 따르는 것이 더 좋다'와 '정부는 국민 여론에 개의치 말고 전문적 판단에 따라 정책을 추진해야 한다'라는 문항을 만들었다. 또한, 최근 한국의 현실 정치에서 반영할 만한 문항을 구성하였다. 지난 몇 년 동안 비정규직의 정규직 전환문제나 대학입시 부정 등의 사건을 능력주의와 연관시켜 이해하는 시각들이 생겨났고, 일부 정치인이나 대중 담론 속에서 전문가 기술관료주의와 연관된 표현들이 유통되기도 하였다. 예를 들어 이준석

전 국민의힘 당대표는 2021년 6월 11일 당대표 수락연설에서 공직후보자 자격시험을 가장 먼저 추진할 변화라고 선언했으며, 실제 2022년 4월에 공직후보자 기초자격평가 시험을 실시했다. 이때 이준석 전 당대표는 시험을 통한 경쟁이 가장 공정하다고 주장했는데, 이러한 능력주의와 경쟁주의 논리 속에는 능력과 경쟁이 시험이라는 방식을 통해서 검증된다는 생각과, 시험을 통해 검증된 전문가가 그렇지 않은 사람보다 더 낫다는 전제가 깔려있다. 이러한 현실정치에서의 담론을 반영하기 위해서 대통령 후보자 자격시험이나 고시를 통과한 관료 등 시민들이 쉽게 이해할 수 있는 표현들을 활용하였다. <표 1>의 (3)과 (4)와 같이 ‘대통령 후보자 자격시험을 만들어서 시험을 통과한 자들만 대통령 선거에 출마하게 해야 한다’와 ‘선거로 뽑힌 정치인보다 고시를 통과한 관료나 판사가 우리나라 정치 발전에 적합한 인재이다’와 같은 문항을 구성했다.

<표 1> 전문가 기술관료주의의 문항과 기술통계값

문항	평균	표준편차
(1) 중요한 정책결정은 다수 일반 국민의 의사보다 전문가의 의사에 따르는 것이 더 좋다	3.02	0.96
(2) 정부는 국민 여론에 개의치 말고 전문적 판단에 따라 정책을 추진해야 한다	2.72	1.11
(3) 선거로 뽑힌 정치인보다 고시를 통과한 관료나 판사가 우리나라 정치 발전에 적합한 인재이다	2.54	1.08
(4) 대통령 후보자 자격시험을 만들어서 시험을 통과한 자들만 대통령 선거에 출마하게 해야 한다	3.25	1.16

<그림 1> 전문가 기술관료주의에 대한 찬반 의견 분포



<표 1>은 네 가지 문항의 평균과 표준편차를 보여준다. 문항에 대한 응답은 ‘전혀 동의하지 않는다’의 1점에서부터 ‘매우 동의한다’의 5점까지로 구성된 5점 척도로 구성되어 있는데, 5점 척도에 대한 분포는 <그림 1>의 히스토그램에서 확인할 수 있다.

네 가지 문항 중 대통령 후보자 자격시험이 필요하다는 문항에 대한 지지가 가장 높았다. <그림 1>의 히스토그램을 보면, 대통령 후보자 자격시험에 대체로 혹은 매우 동의한다고 응답한 사람이 총 479명(46.2%)으로 응답자의 절반에 가깝다. 그다음으로 동의가 높은 응답은 정책결정에서 전문가 의사를 더 따라야 한다는 의견인데 이는 매우 동의한다는 의견을 가진 사람은 29명(2.8%)으로 적지만 대체로 동의한다는 응답자가 337명이고(32.5%), 보통이라는 중립적 의견을 가진 응답자의 비율이 높아서(352명, 34.0%)와 평균값이 높게 나왔다. 반대로 네 가지 중 가장 찬성의견이 적은 것은 선거로 뽑힌 정치인과 고시를 통과한 관료나

판사 간 비교문항이다. 네 가지 문항 중에서 ‘전혀 동의하지 않는다’와 ‘별로 동의하지 않는다’라는 응답의 비중이 가장 높았다. ‘전혀 동의하지 않는다’라고 답변한 사람이 206명(19.9%)이고 ‘별로 동의하지 않는다’라고 답한 사람도 296명(28.6%)이었다.

전문가 기술관료주의를 다룬 문항에서 가장 흥미로운 대조는 대통령후보 자격 시험에 대한 (4)번 문항과 선거로 뽑힌 정치인과 고시로 뽑힌 관료를 대비시킨 (3)번 문항일 것이다. 대통령후보 자격시험에 대해서는 절반 정도(46.2%)가 동의하는 반면, 선출직 정치인보다 고시출신 관료나 판사가 더 적합한 인재라고 생각하는 비율(19.5%)은 그렇게 높지 않다. 한국의 정치문화를 분석한 연구들 중 일부는 한국인의 능력주의 정서가 강하다고 주장하는데(김동춘 2022; 박권일 2021; 황중성 1996), 만약 이런 주장처럼 한국사회가 시험을 중심으로 한 능력주의 정서가 강해서 대통령후보자마저도 시험을 통과한 자에게만 자격이 주어져야 한다고 생각하는 것이라면, (3)번 문항에서도 선출된 정치인보다는 고시로 뽑힌 관료나 판사가 더 적합한 인재라고 생각하는 비중도 유사하게 높아야 할 것이다. 그러나 (3)번 문항에서는 이러한 예상과 반대로 선출된 정치인이 우리나라 발전에 더 적합한 인재라고 생각하는 응답자의 비율(502명, 48.5%)이, 고시를 통과한 관료가 더 적합한 인재라고 생각하는 응답자의 비율(202명, 19.5%)보다 더 높았다.

이러한 두 문항 간의 모순적 결과는 어떻게 해석해야 할까? 대통령후보자 시험에 대한 문항을 제외하고, 정책결정과정 에 대한 의견을 묻은 (1)번과 (2)번 문항을 (3)번 문항을 함께 해석해본다면, 보다 일관적인 해석이 가능하다. 세 문항에 대해 동의한 응답자의 비율을 기준으로 세 문항에 대한 다수 의견을 연결해보면 다음과 같은 해석이 가능하다. 한국인의 다수는 중요정책 결정에 있어서 전문가의 의견을 따르는 것이 좋지만((1)번 문항), 그렇다고 국민 여론에 개의치 않고 무조건 전문가의 판단만 따르는 것은 반대하며((2)번 문항), 고시를 통과한 관료나 판사보다는 국민에 의해 선출된 정치인이 더 적합한 인재라고 보는 편이다((3)번 문항). 이런 성향은 전문가 기술관료주의에 대한 찬성이라기보다는, 대의

민주주의의 원리에 더 찬성하는 것으로 해석하는 것이 적합할 것이다.³⁾

2) 권위주의의 향수: 측정과 분포

권위주의에 대한 향수를 어떻게 측정할 것인가? 과거의 비민주주의 레짐에 대한 향수를 다루는 연구들은 주로 동유럽의 구공산주의 국가들을 대상으로 하는 경우가 많다. 동유럽 국가들은 구소련의 몰락에 뒤이어 공산주의에서 자본주의로의 경제체제 전환을 이룸과 동시에 민주화로의 정치체제 전환을 겪었지만, 체제 전환 이후 장기간의 경제위기와 불황 및 정치체제 불안정 속에서 일부 시민들은 공산주의 시절에 대한 향수를 표출하였다(Ekman and Linde 2005; Ishiyama 2009; Pop-Eleches and Tucker 2017). 에크만과 린드(Ekman and Linde 2005)는 민주화 전환 이후 공산주의에 대한 향수가 커진 이유를 자유민주주의 원칙에 대한 불만, 민주주의 레짐의 성과에 대한 불만, 이념 차원, 개인의 사회경제적 입장 등으로 나눠서 분석했다. 이를 위해서 저자들은 공산주의 향수를 다양한 문항으로 측정했는데, 예를 들면 ‘공산주의 통치로 돌아가야 한다’, ‘군대가 국가를 통치해야 한다’, ‘의회나 선거를 없애고 강한 지도자가 모든 것을 빨리 결정하는 것이 최고다’라는 문항들을 사용하였다. 즉, 과거를 긍정하고 현재를 부정하는 심리적 차원의 향수가 아니라(Pruski and Lewick 2016), 민주주의 레짐과 공산주의 레짐을 비교대상으로 하는 체제에 대한 향수를 분석한 것이다.

한국인의 권위주의의 향수에 대한 연구는 거의 모두 박정희 개인에 대한 향수를 다루고 있다고 해도 과언이 아니며, 권위주의에 대한 향수와 박정희 개인에 대한 향수를 대체가능한 개념인 것처럼 사용하고 있다. 그러나 박정희 개인에 대한

3) 다른 문항과 달리 대통령후보자 시험에 대한 문항만 찬성의견이 높은 것은 전문가 기술관료주의와 다른 이유가 작동한 것일지도 모른다. 앞서 서술했듯이 이준석 전 당대표가 공직선거에서의 자격시험을 중요한 정당 개혁과제로 내세웠었기 때문에, 대통령 후보자 자격시험이라는 단어가 특정한 당파적 선호를 표출하는 신호로써 작용했을 수 있다. 즉, 이준석 전 당대표를 지지하는 사람들이 해당 문항을 전문가주의가 아니라 정파적 의견이라고 이해하고 찬성의견을 표출했을 수 있다.

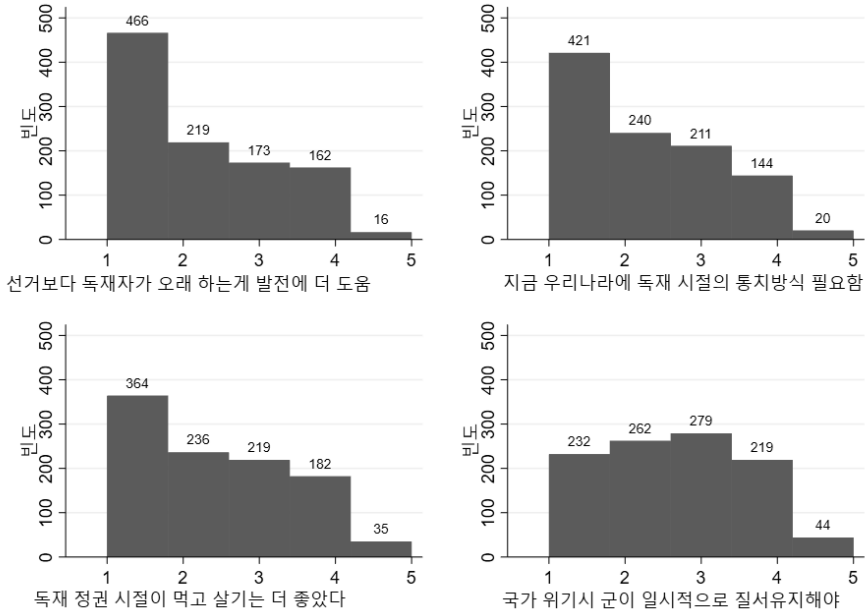
향수와 권위주의 체제에 대한 향수는 반드시 일치하지 않을 수 있다. 동유럽국가들의 공산주의 향수처럼 권위주의 통치방식 자체에 대한 지지와 권위주의 시대에 있었던 성과물에 대한 지지는 다르기 때문이다. 전자의 경우, 권위주의 향수는 민주주의에 위협적인 성향이지만, 후자의 경우 민주주의의 성과에 따라 그 부정적인 효과를 최소화할 수 있다.

본 연구는 박정희 개인에 대한 향수보다는 권위주의 통치방식에 대한 향수가 전문가 기술관료주의에 미치는 영향을 분석하기 때문에 권위주의 향수의 측정도 체제 성격에 집중하여, <표 2>와 같은 방식으로 측정하였다. 첫째, 통치방식에 있어서 민주주의와 권위주의의 결정적 차이는 선거를 통한 주기적인 지도자 교체의 유무이므로, 지도자의 선택방식에서 권위주의에 대한 향수는 <표 2>의 문항 (1)과 같은 표현으로 측정했다. 둘째, 국가운영 방식이나 통치방식으로써 권위주의적 효율성을 선호함에 따라 생기는 향수를 측정하기 위해서 <표 2>의 문항 (2)와 (4)를 사용했다. 그리고 아시아에서의 권위주의 향수는 대체로 권위주의 시절 이른 빠른 경제성장에 바탕한 것이라는 의견을 수용하여(강우진 2019; Chang et al. 2007), <표 2>의 문항(3)과 같이 경제성장을 바탕으로 한 향수를 측정하였다.

〈표 2〉 권위주의의 향수 측정문항과 기초통계

문항	평균	표준편차
(1) 선거로 지도자를 뽑는 것보다 독재자가 오래 통치하는 것이 우리나라 발전에 더 도움이 된다	2.08	1.17
(2) 지금 우리나라에는 독재 시절의 통치방식이 필요하다	2.13	1.15
(3) 독재 정권 시절이 먹고 살기는 더 좋았다	2.31	1.21
(4) 국가 위기 시에는 군이 일시적으로 질서를 유지할 수 있다	2.60	1.17

<그림 2> 권위주의 향수에 대한 응답 분포



<표 2>는 권위주의 향수를 측정하기 위한 문항과 기초통계이고 <그림 2>는 응답분포이다. 문항에 대한 응답은 ‘전혀 동의하지 않는다’의 1점에서부터 ‘매우 동의한다’의 5점까지로 구성된 5점 척도이다. 네 가지 질문에 대한 응답에서 가장 두드러진 점은 (1)번 문항인 ‘선거로 지도자를 뽑는 것보다 독재자가 오래 통치하는 것이 우리 나라 발전에 더 도움이 된다’는 문항에 대한 강력한 반대이다. 전혀 동의하지 않는다는 응답자가 466명으로 45.0%이다. 별로 동의하지 않는다는 21.1%까지 합치면 절반이 훨씬 넘는 66.1%의 응답자가 독재보다 선거를 통한 민주주의 방식을 지지하고 있다.

(2)번 문항에서도 비슷한 경향성이 발견되는데, 지금 우리나라에 독재 시절의 통치방식이 필요하다는 의견에 대해 절대 동의하지 않는다는 의견이 40.6%이고 별로 동의하지 않는다는 의견이 23.2%로 총 63.8%의 응답자가 역시 민주주의에

대한 강한 지지를 보여주었다.

한국에서 권위주의의 향수는 대체로 독재 시절의 경제발전에 바탕한 정서이므로 (3)번 문항에 대한 긍정응답이 어느 정도 있을 것으로 예상했지만, 예상과 달리 전혀 동의하지 않는다는 응답자가 364명(35.1%)으로 가장 많았고 별로 동의하지 않는다는 응답(22.8%, 236명)과 합치면 절반 이상의 응답자(600명, 58.0%)가 독재 시절의 경제에 대해서도 긍정적이지 않았다.

마지막으로 ‘국가 위기 시에는 군이 일시적으로 질서를 유지할 수 있다’라는 질문에 대한 의견을 보면, 해당 문항에 대해 전혀 동의하지 않는다는 응답자가 232명(22.4%)이고 별로 동의하지 않는다는 응답자가 262명(25.3%)인데 비해, 대체로 동의한다는 응답자는 219명(21.1%)이고 매우 동의한다는 응답자는 44명(4.25%)이어서, 국가 위기 시 군의 질서유지에 대해서도 찬성의견보다 반대의견이 훨씬 많다.

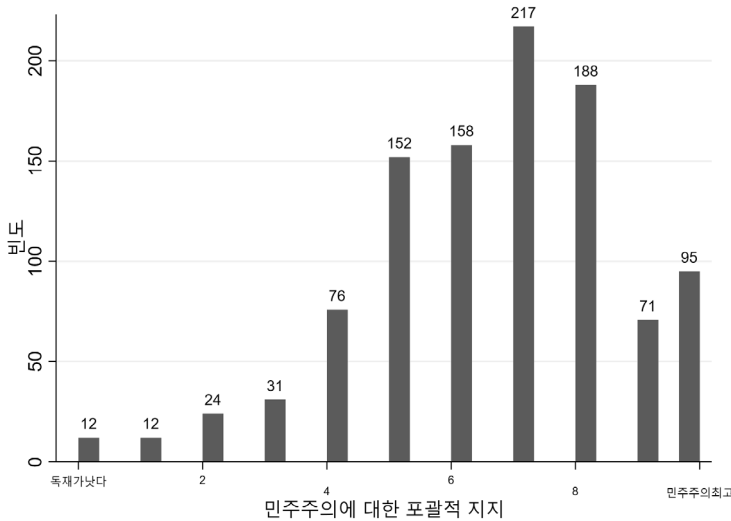
권위주의 향수에 대한 이와 같은 응답은 놀라운 결과이다. 평균값으로나 문항별 응답값으로 보나, 현재 한국인들이 권위주의 통치방식에 대한 향수가 낮은 것으로 나타나기 때문이다. 심지어 한국인의 권위주의 향수는 독재정권 시절의 경제성장 때문이라는 기존의 평가(강우진 2019; Chang et al. 2007)와 달리, 독재 시절의 경제 성장에 바탕한 향수도 높지 않았다. 시민들의 권위주의 레짐에 대한 향수가 높지 않다는 점은 민주주의의 안정적인 발전에 긍정적인 역할을 할 것이다. 권위주의 시기에 대한 향수가 지금 민주주의 레짐의 경쟁상대가 아니라는 의미이기 때문이다.

3) 민주주의 포괄적 지지 및 통제변수: 측정과 분포

본 연구의 또 다른 독립변수인 민주주의에 대한 포괄적 지지는 다음과 같이 측정하였다. “특정 상황에서는 독재가 민주주의보다 더 나을 수 있다”라는 진술에 0점을, “민주주의는 언제나 최고의 정치체제이다”라는 진술에 10점으로, 그리고 “둘 다 상관없다”를 5점으로 표시한 11점 척도의 직선상에서 응답자의 의견을 표시하게 한 문항으로 측정하였다. 평균은 6.54에 표준편차 2.12로 평균적으

로 응답자들은 독재보다는 민주주의를 지지하는 편이며, <그림 3>에서 알 수 있듯이 다수가 7점(전체 중 21.0%)이나 8점(18.2%)으로 답하여 민주주의에 대한 포괄적 지지가 독재체제에 대한 지지보다 많은 편이다.

<그림 3> 민주주의에 대한 포괄적 지지: 응답 분포



마지막으로 통계 모델에는 포함된 통제변수들은 다음과 같다. 우선, 당파성의 효과를 통제하기 위해서 이념과 지지정당 변수를 포함하였다. 이념은 자기평가 방식으로 측정하여, 매우 진보성향의 0점부터 매우 보수성향의 10점까지로 구성된 11점 척도이다. 정당 지지변수는 현재 어느 정당을 지지하느냐고 묻는 문항에 대해서 더불어민주당, 국민의힘, 정의당, 기타, 그리고 어느 정당도 지지않음이라는 응답보기가 제시되어있고 각각의 응답을 더미변수로 측정했다. 분석에서는 더불어민주당 지지자를 기준변수로 삼았다.

응답자의 사회경제적 특성과 인구학적 특성을 통제하기 위해서, 학력, 가계소

득, 성별, 연령 그리고 거주지 등의 변수를 분석에 포함시켰다. 학력은 무학, 초졸, 중졸, 고졸, 2,3년제 대졸, 4년제 대졸, 그리고 대학원 이상의 총 일곱 개의 보기가 제시된 문항으로 측정되었다. 월평균 가구소득을 묻는 문항에 대해서 소득없음에서부터 100만원 단위씩으로 구성된 보기가 총 10개가 주어져 있으므로, 월평균가구소득은 총 11점 척도로 구성된 변수이다. 성별은 여성을 1로 남성을 0으로 한 더미변수로 측정했고, 연령은 20대부터 60대 이상까지 각 세대별 더미변수로 측정했다. 한국 정치에서 지역주의 성향을 통제하기 위해서 시도 기준 거주지 변수를 넣었는데, 수도권(서울,인천,경기)을 기준변수로 삼고 각각, 영남, 호남, 충청, 강원제주 지역 더미변수를 포함하였다. 본문에 보고하지는 않았지만 더미변수로 거주지를 통제하는 대신, 17개 광역시도 단위에서 보정된 표준오차를 사용하고 17개 광역시도 수준의 고정효과를 포함한 모델도 추가로 분석했는데, 결과는 큰 차이가 없었다. <표 3>은 분석에 사용된 변수들의 기술통계값이다.

〈표 3〉 변수들의 기술통계

변수	관찰치	평균	표준편차	최솟값	최댓값
기술관료주의(평균)	1,036	2.88	0.73	1	5
정책결정은 전문가 의사	1,036	3.02	0.96	1	5
대통령후보 자격시험 필요	1,036	3.25	1.16	1	5
선출정치인보다 고시 관료가 더 인재	1,036	2.55	1.08	1	5
여론말고 전문적 판단 따라야	1,036	2.73	1.11	1	5
민주주의 지지	1,036	6.54	2.13	0	10
권위주의 향수	1,036	2.28	0.99	1	5
더불어민주당 지지자	1,036	0.29	5	0	1
국민의 힘 지지자	1,036	0.28	0.45	0	1
기타정당 지지자	1,036	0.04	0.19	0	1
지지정당 없음	1,036	0.40	0.49	0	1
자기평가이념	1,036	5.23	1.94	0	10

변수	관찰치	평균	표준편차	최솟값	최댓값
학력	1,036	5.25	1.23	1	7
가계소득	1,036	5.83	2.38	1	10
30대	1,036	0.16	0.36	0	1
40대	1,036	0.18	0.39	0	1
50대	1,036	0.20	0.40	0	1
60대이상	1,036	0.29	0.45	0	1
여성	1,036	0.51	0.50	0	1
수도권 거주자	1,036	0.51	0.50	0	1
영남 거주자	1,036	0.25	0.43	0	1
호남 거주자	1,036	0.10	0.29	0	1
충청 거주자	1,036	0.10	0.30	0	1
강원제주 거주자	1,036	0.04	0.20	0	1

2. 통계분석 결과

과연 어떤 인구학적 특징을 가진 집단이 전문가 기술관료주의에 찬성할까? 민주주의에 대한 포괄적 지지가 높은 사람들은 전문가 기술관료주의에 더 반대할까? 권위주의 향수를 가진 사람일수록 전문가 기술관료주의에 더 찬성할까? <표 4>는 이러한 질문에 답하기 위해 시행된 다중회귀분석결과이다. 모델 2부터 모델 5는 전문가 기술관료주의를 측정하기 위해서 사용한 네 가지 문항 각각을 종속변수로 한 모델이고, 모델 1은 네 가지 문항의 응답값의 평균을 종속변수로 한 모델이다.⁴⁾

4) 추가로 기술관료주의의 네 가지 문항에 대한 요인분석을 실시한 결과, 네 가지 문항이 모두 한 개의 요인으로 묶였으므로 네 개 변수의 평균값을 사용했다.

〈표 4〉 전문가 기술관료주의에 대한 다중회귀분석

	모델 1 기술관료 주의 (평균)	모델 2 정책결정은 전문가 의사	모델 3 여론 개의치 말고 전문적 판단 따라야	모델 4 선출정치인보다 고시 관료가 더 인재	모델 5 대통령후보 자격시험 필요
권위주의 향수	0.390*** (0.025)	0.359*** (0.033)	0.494*** (0.036)	0.513*** (0.036)	0.194*** (0.040)
민주주의 지지	-0.001 (0.011)	0.003 (0.015)	-0.042* (0.017)	0.014 (0.017)	0.022 (0.019)
자기평가이념	0.009 (0.013)	0.004 (0.020)	0.028 (0.020)	0.041* (0.020)	-0.038 (0.024)
국민의힘 지지자	0.106 (0.060)	0.265** (0.089)	0.185 (0.096)	0.058 -0.098	-0.084 (0.112)
기타정당 지지자	-0.128 (0.103)	-0.082 (0.172)	-0.003 (0.155)	-0.221 (0.135)	-0.207 (0.218)
지지정당 없음	-0.040 (0.049)	-0.037 (0.069)	-0.045 (0.074)	-0.046 (0.076)	-0.034 (0.093)
학력	0.005 (0.020)	-0.003 (0.029)	0.039 (0.031)	-0.009 (0.031)	-0.008 (0.039)
가계소득	0.013 (0.009)	0.003 (0.013)	0.011 (0.014)	0.009 (0.014)	0.028 (0.017)
여성	0.021 (0.039)	0.025 (0.055)	-0.163** (0.060)	0.076 (0.059)	0.146* (0.072)
30대	-0.118 (0.066)	-0.192* (0.092)	-0.038 (0.102)	-0.144 (0.104)	-0.099 (0.121)
40대	-0.165** (0.063)	-0.066 (0.087)	-0.054 (0.097)	-0.217* (0.099)	-0.322** (0.118)
50대	-0.226*** (0.066)	-0.132 (0.092)	-0.148 (0.095)	-0.210* (0.101)	-0.414*** (0.119)

	모델 1 기술관료주 의 (평균)	모델 2 정책결정은 전문가 의사	모델 3 여론 개의치 말고 전문적 판단 따라야	모델 4 선출정치인보다 고시 관료가 더 인재	모델 5 대통령후보 자격시험 필요
60대 이상	-0.211*** (0.061)	-0.052 (0.090)	0.124 (0.098)	-0.322** (0.099)	-0.595*** (0.119)
영남	-0.116* (0.047)	-0.153* (0.068)	-0.078 (0.073)	-0.110 (0.074)	-0.123 (0.088)
호남	-0.054 (0.067)	-0.056 (0.095)	0.004 (0.109)	-0.167 (0.101)	0.004 (0.129)
충청	-0.067 (0.062)	-0.084 (0.088)	-0.086 (0.106)	-0.245* (0.106)	0.147 (0.127)
강원제주	-0.068 (0.098)	0.022 (0.134)	-0.222 (0.151)	-0.076 (0.146)	0.006 (0.164)
상수	2.036*** (0.186)	2.222*** (0.252)	1.558*** (0.289)	1.309*** (0.287)	3.056*** (0.322)
관찰갯수	1,036	1,036	1,036	1,036	1,036
R-squared	0.325	0.200	0.304	0.259	0.067

지지정당 변수의 기준변수는 더불어민주당이며, 세대의 기준변수는 20대이고, 거주지변수의 기준변수는 수도권(서울/경기/인천)이다.

Robust standard errors in parentheses *** p<0.001, ** p<0.01, * p<0.05

<표 4>의 모든 모델에서 공통적으로 권위주의 향수와 전문가 기술관료주의 간 강한 양의 상관관계를 관찰할 수 있다. 즉, 권위주의에 대한 향수를 강하게 가진 응답자일수록 기술관료주의적 통치방식을 더 선호할 확률이 높았다. 총 네 가지 문항 중에서 찬성비율이 가장 낮았던 대통령후보 자격시험에 대한 의견(모델 5)도 효과의 크기는 상대적으로 작지만 권위주의 향수와 양의 상관성을 보여준다.

반면 민주주의에 대한 포괄적 지지와 전문가 기술관료주의 간 관계는 모델 3에서만 유의미하다. 민주주의에 대한 포괄적 지지가 강한 사람일수록 “여론에 개의치 말고 전문적 판단에 따른 정책을 추진”하는 것에 반대할 확률이 높았다.

그러나 이 모델 3을 제외한 나머지 모델에서는 민주주의에 대한 포괄적 지지와 기술관료주의 간 통계적으로 유의미한 상관관계가 없었다. 즉, 응답자들의 선호 체계 속에서 민주주의를 지지하는 것이 반드시 전문가 기술관료주의적 통치방식과 대립되거나 배치되는 것은 아니라는 뜻이다.

이러한 결과를 통해서 우리는 전문가 기술관료주의에 의한 민주주의 위기 담론이 적어도 2022년 현재 한국 민주주의의 위기를 설명하는 내용은 아님을 알 수 있다. 만약 가설1에서 예상했듯이 민주주의에 대한 불만과 낮은 지지 때문에 전문가 기술관료주의를 찬성한다면 이러한 결과는 버소 외 연구자들(Bertsou and Caramani 2022; Bertsou and Pastorella 2017)의 분석처럼 기술관료주의로부터 온 민주주의의 위기 징후라고 해석하는 것이 타당할 것이지만, <표 4>의 분석은 이와 다른 결과를 보여주고 있기 때문이다.

통제변수 중 이념과 정당 지지의 효과를 보면 대체로 보수 성향의 응답자가 전문가 기술관료주의를 지지한다고 해석할 수 있다. 모델 4에서 보듯이 보수가 이념을 가진 사람일수록 “선거로 뽑힌 정치인보다 고시를 통과한 관료나 판사가 우리나라 정치 발전에 적합한 인재”라고 생각할 확률이 높았고, 모델 2에서 보듯이 국민의힘 지지자들이 민주당 지지자들에 비해서 “중요한 정책결정은 다수 일반 국민의 의사보다 전문가의 의사에 따르는 것이 더 좋다”고 생각할 확률이 높았다. 그러나 이념과 보수 정당지지 변수가 모든 모델에서 유의미하지 않은데, 이는 당파성의 효과가 권위주의 향수 효과에 의해서 상쇄되어서일 것이다. 본문에 보고하지 않았지만 독립변수인 권위주의 향수와 민주주의 포괄적지지 문항을 넣지 않고 통제변수들만을 분석한 모델을 보면, 이념과 정당 지지의 효과가 크게 나타나기 때문이다.

인구통계학적 변수 중 흥미로운 특징은 세대효과이다. 세대 더미변수들의 기준변수는 20대인데, 흥미롭게도 40대 이상 세대들은 모두 20대에 비해서 전문가 기술관료주의에 찬성할 확률이 낮다.⁵⁾ 즉, 청년세대들이 전문가 기술관료주의에

5) 이는 세대별 더미가 아니라 연속형인 연령변수로 분석했을 때도 동일했다.

더 많이 동의하고 있다. 또 다른 흥미로운 대비는 문항 간 차이이다. 모델 2와 모델 3에서의 종속변수는 다소 원론적 차원에서 전문가 의견과 일반 국민의 의견을 대비하고 있는 내용인데 여기서는 청년세대와 40대 이상의 차이가 일반 국민과 전문가를 대비한 모델에서는 발견되지 않는다. 이에 반해 모델 4와 모델 5의 종속변수는 자격시험과 고시를 명시하고 있어서 시험을 통한 전문가 충원방식을 강조한 내용인데, 여기에서 청년세대와 40대 이상 세대 간 차이가 통계적으로 유의미하다.

이러한 결과를 어떻게 해석할 것인가? 전문가와 일반 국민을 비교하는 내용의 기술관료주의에 대한 분석에서는 세대효과가 없는 반해, 시험을 통한 지도자 선발을 다룬 모델에서만 청년층일수록 이런 방식에 더 찬성했다는 점에서, 청년세대가 전문가 기술관료주의를 강하게 지지한다고 해석하기는 어려워 보인다. 그보다는 지도자나 전문가의 충원 방식에 있어서 청년세대와 장년 세대 간 입장 차이가 드러난 것으로 보인다. 이에 대한 보다 체계적인 후속 연구가 필요하다.

V. 결론

본 연구는 최근 민주주의의 퇴행과 위기 담론 하에서 민주주의를 위협하는 요인 중 하나로 시민들의 전문가 기술관료주의에 대한 선호를 다뤘다. 한국인의 정치성향에 전문가 기술관료주의가 얼마나 존재하는지를 확인하고 누가 전문가 기술관료주의를 지지하는지 분석하였다. 우선, 설문응답의 평균값에 따르면, 평균적으로 현재 한국인들의 정치성향에 전문가 기술관료주의나 권위주의 향수가 압도적으로 강하다고 볼 수 없었다. 정책결정에 있어서 전문가의 의사를 따르는 것에 찬성하지만 선출정치인과 기술관료 사이의 선호가 반드시 기술관료에게로만 치우쳐져 있지는 않았다. 권위주의에 대한 향수는 평균적으로 기술관료주의에 대한 찬성보다 모두 낮았으며 권위주의 시기 경제성장에 대한 향수도 매우 크지 않았다.

전문가 기술관료주의를 형성하는 요인을 분석한 결과를 보면, 권위주의 향수를 가진 사람일수록 전문가 기술관료주의에 찬성할 확률이 높았다. 그러나 반대로 민주주의에 대한 포괄적 지지와 기술관료주의 간 통계적으로 유의미한 상관관계가 없었다. 즉, 응답자들의 선호 체계 속에서 민주주의를 지지하는 것이 반드시 전문가 기술관료주의적 통치방식과 대립되지 않았다.

이와 같은 기술통계와 회귀분석결과가 현재 한국 민주주의의 퇴행과 위기 담론에 시사하는 점은 무엇인가? 보다 구체적이고 세분화된 민주주의 위기 담론의 필요성이다. 현재 한국 민주주의가 퇴행하고 있다면 구체적으로 어떤 내용적 차원에서의 퇴행인지를 보다 세심하게 구분하여 분석해야 한다. 서론에서 언급하였듯이 카라마니(Caramani 2017)는 현대 대의제 민주주의에 대한 위협은 전문가 기술관료주의와 포퓰리즘이라는 양방향으로부터 올 수 있다고 보았다. 본 연구의 분석결과에 따르면, 이 두 가지 위협 중 기술관료주의로부터의 위협은 크게 우려할 부분은 아니다. 2022년 현재 한국 정치에서 민주주의에 대한 불만이 있는 시민들이 반드시 이 불만을 민주주의 통치방식이 아닌 전문가 기술관료주의적 통치방식을 선택할 정도로 민주주의를 뒤흔들 선택을 하지는 않을 것으로 보이기 때문이다.

이러한 결과는 민주주의 퇴행에 대한 이론적 이유와 미시적 근거를 다룬 연구들과 비교할 때 더욱 흥미롭다. 루오와 쉘브르스키(Luo and Przworski 2023)는 민주주의 선거가 가진 딜레마적 상황으로, 시민들이 유능하지만 비민주적인 지도자와 무능하지만 민주적인 지도자 중 하나를 선택해야 하는 상황이 온다면 전자를 택할 수 있기 때문에 현재와 같은 민주주의 퇴행이 올 수 있다고 보았다. 프레데릭슨(Frederiksen 2022)은 컨조인트 실험설문을 통해서 경제와 부패에 유능할 것으로 생각되는 지도자의 비민주적 행위를 용인하는 편임을 발견했고, 클라스자 외(Klasnja et al. 2021) 연구 역시 경제성장을 이끈 지도자의 부패에 시민들이 관대함을 보여주었다. 즉, 사회경제적 성과를 만들어낼 수 있다면 민주주의의 원칙을 희생해도 된다고 생각하는 시민들이 있으며 이런 시민들은 무능한

민주주의보다는 비민주적인 기술관료주의를 선호할 것이라고 짐작된다. 본 연구는 이러한 연구들과 달리 최소한 2022년 현재 한국 시민들은 비민주적인 기술관료주의를 무조건적으로 선호하지 않음을 보여준다는 점에서, 한국 시민들은 민주주의의 기본원칙을 수호하는 시민이라고 볼 수 있다. 이는 김윤철(2018)이 명명한 마지노선 민주주의와도 맥락을 함께 한다.

그렇지만, 본 연구가 기술관료주의의 측면에서 한국의 민주주의에 대한 위기의 징후가 전혀 없다고 주장하는 것은 아니다. 평균적인 시민들의 권위주의 향수가 높은 것은 아니지만, 권위주의 향수를 강하게 가지고 있는 사람들일수록 기술관료주의를 찬성한다는 점에서 그러하다. 만약 향후 민주주의의 작동에 대한 불만이 누적되고 이것이 권위주의 향수를 활성화시키는 요건으로 작동한다면, 기술관료주의에 대한 지지가 강화될 것이고 기술관료주의로부터의 민주주의 위기가 시작될 가능성도 존재하기 때문이다. 물론 이러한 진술은 미래에 대한 진단이라는 점에서 추측일 뿐이다. 버메오(Bermeo 2016)의 지적처럼 민주주의 퇴행은 사전적인 엄밀한 기준에 따라 판단하기 어렵고 사후적으로 평가할 수밖에 없다. 단, 본 연구는 현재 한국에서 어떤 내용의 민주주의는 보다 위협적인 징후를 보이며, 다른 어떤 내용의 민주주의는 안정적인 지지기반 위에 있다는 점을 구분한다는 점에서 민주주의 위기 담론에 기여할 수 있을 것이다.

참고문헌

- 강우진. 2019. 『박정희 노스텔지어와 한국 민주주의』. 서울: 고려대 아세아문제연구소 출판부.
- 강원택. 2021. “한국 정치의 위기와 대의민주주의.” 『지식의 지평』 30집, 73-86.
- 권혁용. 2023. “한국의 민주주의 퇴행.” 『한국정치학회보』 57집 1호, 33-58.
- 김동춘. 2022. 『시험능력주의:한국형 능력주의는 어떻게 불평등을 강화하는가』 창비.
- 김윤철. 2018. “2016-2017년 촛불집회의 역사적 맥락과 ‘마지노선 민주주의.’” 『21세기정치학회보』 28집 1호, 1-20.
- 박권일. 2021. “한국의 능력주의 인식과 특징.” 『시민과 세계』 38집, 1-39.
- 신진욱 · 박선경 · 길정아. 2022. “한국 민주주의 심층 조사 연구 결과 보고서” 『민주화운동기념사업회 용역연구과제』 민주화운동기념사업회.
- 조석주. 2023. “정치적 평등과 민주주의의 위기: 최소주의적 민주주의론 비판.” 『한국정치연구』 32집 3호, 69-94.
- 최장집. 2020. “다시 한국 민주주의를 생각한다:위기와 대안.” 『한국정치연구』 29집 2호, 1-26.
- 허석재. 2022. “적과의 동침? 포퓰리즘 성향과 정치과정 선호” 『현대정치연구』 15집 2호, 73-104.
- 황종성. 1996. “한국 정치엘리트의 구조 분석.” 『한국정치학회보』 30집 2호, 141-163.
- Amsden, Alice. 1989. *Asia's Next Giant*. Oxford, UK:Oxford University Press.
- Bermeo, Nancy. 2016. “On Democratic Backsliding.” *Journal of Democracy* 27(1): 5-19.
- Bengtsson, Asa, and Mikko Mattila. 2009. “Direct Democracy and Its Critics: Support for Direct Democracy and “Stealth” Democracy in Finland.” *West European Politics* 32(5): 1031-1048.
- Bertsou, Eri, and Daniele Caramani. 2022. “People Haven’t Had Enough of Experts: Technocratic Attitudes among Citizens in Nine European Democracies.” *American Journal of Political Science* 66(1): 5-23.

- Bertsou, Eri and Giulia Pastorella. 2017. "Technocratic Attitudes: a Citizens' Perspective of Expert Decision-Making." *West European Politics* 40(2): 430-458.
- Burnham, James. 1942. *The Managerial Revolution: Or, What is Happening in the World Now*. London: London
- Caramani, Daniele. 2017. "Will vs. Reason: The Populist and Technocratic Forms of Political Representation and Their Critique to Party Government." *American Political Science Review* 111(1): 54-67.
- Chang, Yu-tzung, Yunhan Zhu and Chong-min Park. 2007. "Authoritarian Nostalgia in Asia." *Journal of Democracy* 18(3): 66-80.
- Coffe, Hilde, and Ank Michels. 2014. "Education and Support for Representative, Direct and Stealth Democracy." *Electoral Studies* 35: 1-11.
- Dahl, Robert A. 1989. *Democracy and Its Critics*. New Haven and London: Yale University Press.
- Easton, David. 1965. *A Systems Analysis of Political Life*. New York: John Wiley.
- Easton, David. 1975. "A Re-Assessment of the Concept of Political Support." *British Journal of Political Science* 5(4): 435-457.
- Ekman, Joakim and Joans and Linde. 2005. "Communist Nostalgia and the Consolidation of Democracy in Central and Eastern Europe." *Journal of Communist Studies and Transition Politics* 21(3): 354-373.
- Fischer, Frank. 1990. *Technocracy and the Politics of Expertise*. London: Sage Publications.
- Frederiksen, Kristian Vrede Skaaning. 2022. "Does Competence Make Citizens Tolerate Undemocratic Behavior?" *American Political Science Review* 116(3): 1147-53.
- Graham, Matthew, and Milan Svobik. 2020. "Democracy in America? Partisanship, Polarization, and the Robustness of Support for Democracy in the United States." *American Political Science Review* 114(2): 392-409.
- Haggard, Stephan. 1990. *Pathways from the Periphery*. Ithaca, NY: Cornell University

- Press.
- Haggard, Stephan, and Robert Kaufman. 2021a. "The Anatomy of Democratic Backsliding." *Journal of Democracy* 32(4): 27-41.
- _____. 2021b. *Backsliding: Democratic Regress in the Contemporary World*. New York: Cambridge University Press.
- Hibbing, John R. and Elizabeth Theiss-Morse. 2002. *Stealth Democracy: Americans' Beliefs about How Government Should Work*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ishiyama, John. 2009. "Historical Legacies and the Size of the Red-brown Vote in Post-Communist Politics." *Communist and Post-Communist Studies* 42(4): 485-504.
- Kim, Hanna. 2024. "Technocratic Beliefs and Delegative Democratic Attitudes in States of Emergency: Evidence from a Cross-National Analysis." *Democratization*. Online-Firstview.
- Klasnja, Marko, Noam Lupu, and Joshua A. Tucker. 2021. "When Do Voters Sanction Corrupt Politicians?" *Journal of Experimental Political Science* 8(2): 161-171.
- Luo, Zhaotian, and Adam Przeworski. 2023. "Democracy and Its Vulnerabilities: Dynamics of Democratic Backsliding." *Quarterly Journal of Political Science* 18(1): 105-130.
- Mansbridge, Jane. 2003. "Rethinking Representation." *American Political Science Review* 97(4): 515-528.
- McCoy, Jennifer, Tahmina Rahman, and Murat Somer. 2018. "Polarization and the Global Crisis of Democracy: Common Patterns, Dynamics, and Pernicious Consequences for Democratic Polities." *American Behavioral Scientist* 62: 16-42.
- Orhan, Yunus Emre. 2022. "The Relationship between Affective Polarization and Democratic Backsliding: Comparative Evidence." *Democratization* 29(4): 714-735.
- Pettit, Philip. 2004. "Depoliticizing Democracy" *Ratio Juris* 17(1): 52-65.

- Pop-Eleches, Grigore and Joshua A. Tucker. 2017. *Communism's Shadow: Historical Legacies and Contemporary Political Attitudes*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Prusik, Monika and Maria Lewicka. 2016. "Nostalgia for Communist Times and Autobiographical Memory: Negative Present or Positive Past?" *Political Psychology* 37(5): 677-693.
- Przeworski, Adam. 2019. *Crises of Democracy*. New York, NY: Cambridge University Press.
- Rosanvallon, Pierre. 2011. *Democratic Legitimacy: Impartiality, Reflexivity, Proximity*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Schudson, Michael. 2006. "The Trouble with Experts - and Why Democracies Need Them." *Theory and Society*. 35(5-6): 491-506.
- Shapiro, Martin. 2005. "Deliberative, "Independent" Technocracy v. Democratic Politics: Will the Globe Echo the E.U.?" *Law and Contemporary Problems* 68(3/4): 341-356.
- Shin, Gi-Wook. 2020. "South Korea's Democratic Decay." *Journal of Democracy* 31(3): 100-114.
- Touchton, Michael, Casey Klofstad, and Joseph Uscinski. 2023. "Does Partisanship Promote Anti-Democratic Impulses? Evidence from a Survey Experiment." *Journal of Elections, Public Opinion and Parties* 33(2): 197-209.
- Waldner, David, and Ellen Lust. 2018. "Unwelcome Change: Coming to Terms with Democratic Backsliding." *Annual Review of Political Science* 21: 93-113.
- Williams, Mark Eric. 2006. "Escaping the Zero-Sum Scenario: Democracy versus Technocracy in Latin America." *Political Science Quarterly* 121(1): 119-139.

투고일: 2024.02.23. 심사일: 2024.03.25. 게재확정일: 2024.03.26.

Who Supports Technocracy? Diffuse Support of Democracy and Authoritarian Nostalgia

Park, Sunkyoung | Korea University

Recent studies on democratic backsliding suggest that populism and technocracy are the main driving forces of threats to democracy. Surprisingly though, research on technocracy and its determinants is severely rare in Korea. This study analyzes the factors determining Koreans' preference for technocracy. Specifically, it argues that those with lower diffuse support for democracy and stronger nostalgia for authoritarianism are more likely to support technocracy. Analyzing survey data from 2022, the results showed that those with strong authoritarian nostalgia were more likely to support technocracy, but no correlation was found between diffuse support for democracy and technocracy.

Key Words | Technocracy, Diffuse Support of Democracy, Authoritarian Nostalgia, Democratic Backsliding, South Korea