

한국 민주주의의 품질: 민주화가 정체된 결함 있는 민주주의

김용철 | 전남대학교

| 국문요약 |

한국 민주주의의 품질은 어떤 수준일까? 이에 대한 대답은 연구자에 따라 상이하다. 이는 연구자들이 사용하는 민주주의 개념이 서로 다르거나, 민주주의 품질을 측정하는 기준이 서로 다르기 때문이다. 이 글은 한국 민주주의의 품질을 체계적인 관점에서 분석·평가한다. 이를 위해, 민주주의를 최소주의적 개념인 선거민주주의, 중범위적 개념인 자유민주주의, 최대주의적 개념인 시민민주주의로 분류하고, 선거민주주의의 관점에서 선거의 자유와 공정성, 자유민주주의의 관점에서 시민적 자유와 법의 지배, 그리고 시민민주주의의 관점에서 민주적 반응성과 책임성을 민주적 품질을 평가하는 지표로 삼았다. 분석에 의하면, 한국 민주주의는 선거민주주의와 자유민주주의 사이에서 민주화 진전이 정체된 상태로, 자유민주주의 차원의 민주적 품질들은 부분적 결함을 지니고 있으며, 시민민주주의적 차원의 품질은 매우 취약한 수준에 있다. 때문에 장기간에 걸친 민주화의 정체로 인한 민주주의 자체에 대한 시민적 회의감이 증폭될 가능성이 상존한다. 따라서 한국 민주주의는 자유민주주의적 품질 개선, 높은 수준의 민주적 책임성과 반응성의 확보, 그리고 민주주의의 사회적 기반을 강화할 필요가 있다.

주제어 | 한국, 민주주의 품질, 선거민주주의, 자유민주주의, 시민민주주의

I. 서론

민주화 이전, 한국은 거의 30년 동안(1961~1987) 혹독한 권위주의체제 하에 있었다. 경제발전과 국가안보를 명분으로 권위주의 정권은 정치적 반대세력들에 대한 억압은 물론이고, 모든 정치과정을 통제하였다. 언론보도는 검열의 대상이었으며, 노동운동을 비롯한 모든 사회운동은 철저히 억압되었다. 심지어 비정치적인 교육기관과 종교단체들까지 감시와 통제의 대상이었다. 뿐만 아니라, 권위주의 정권은 매수와 협박이라는 양면 전략을 통해 야당들을 관리하였고, 총선 및 대선의 선거제도마저 정권유지를 위한 정치공학의 대상으로 전략시켰다. 그 결과, 국회는 ‘통법부’로 전략하였으며, 사법부는 정권 하수인의 역할에 충실해야 했다.

1987년 민주화 이후, 한국정치의 모습은 크게 변화되었다. 자유롭고 공정한 선거가 뿌리내렸고, 개인과 집단의 정치적 자유와 권리가 크게 개선되었고, 정보습득의 다양한 경로가 생겨나 시민들의 알 권리는 현저히 향상되었으며, 자율적인 시민·사회운동이 광범위하게 형성·조직되어 시민사회는 한층 견고해졌다. 정권을 향한 정당들의 경쟁은 매우 치열해짐에 따라, 경쟁적 다당제가 자리잡아가고 있다. 국회는 ‘정쟁의 장’으로 비난받을 정도로 정치적으로 활성화되었고, 사법부는 정치권력의 영향으로 벗어나 나름의 독립성을 보유하게 되었다.

이렇듯, 한국정치가 권위주의체제에서 벗어나 꾸준히 민주주의 질서를 향해 가고 있다는 점은 자명해 보인다. 그러면, 과연 현재 한국 민주주의는 어떤 수준일까? 권위주의로의 퇴행 가능성이 제거되고 자유민주주의를 성취한 공고화된 민주주의인가? 공고화된 상태라면, 한국 민주주의의 품질은 선진민주주의의 수준에 이르고 있는가?

이러한 의문과 관련하여, 학자들의 평가는 상이하다. 일부 학자들은 한국 민주주의가 어떠한 시련과 역경 속에서도 살아남을 수 있는 ‘공고화된 민주주의’를 성취하였으며(Chu and Im 2013; Croissant 2015; Hahm 2008), 나아가 자유민주주의의 수준에 도달하였다고 평가한다(Diamond 2013). 구체적으로, 한국 민주주의는 김대중·노무현 정부를 거치면서 정치적 이념의 수용 폭이 확대되어 진보정

당을 비롯한 모든 정치행위자들이 체제의 ‘책임 있는 이해당사자’가 되었고, 2008년 이명박 정부의 등장으로 ‘두 차례의 정권교체의 시험’을 통과하였으며, 1997년의 경제위기와 2004년의 대통령 탄핵이라는 대내외적 충격을 훌륭하게 극복하였다고 주장한다.

이와는 달리, 일부 학자들은 한국 민주주의는 여전히 불안정하며, 사회적 요구와 필요에 부응하지 못하는 ‘허약한 민주주의’로 평가한다. 즉 한국 민주주의는 제왕적 대통령제, 과두지배 하의 정당들, 분열적 지역주의, 정치적 부패, 정치에 대한 국민적 불신 등으로 여전히 비틀거리고 있으며(Im 2004), 협애한 이념적 지형과 정치적 대표체제로 인해 사회적 갈등과 균열이 구조적으로 억압되어 적실성 있는 정책적 대안을 기대할 수 없는 부실한 민주주의라는 것이다(최장집 2005). 그 결과, 한국 민주주의는 여전히 개선되어야 사향을 가진 ‘결합 있는 민주주의’이며(강우진 2013; 강우진·강문구 2014; Im 2011; Yun and Min 2012), 아직 자유민주주의 수준에 이르지 못하고(Kim 2016), 심지어 최근에는 질적 퇴행을 경험하고 있는 취약한 민주주의라고 평가한다(Mosler 2015).

이러한 상반된 평가는 기본적으로 연구자들이 사용하는 민주주의에 대한 개념이 서로 다르기 때문이다. 일부 연구자들은 민주주의를 절차적/과정적 차원에서 접근하고 있으며, 또 다른 일부 연구자들은 내용적/결과적 차원에서 접근한다. 또한 동일한 차원의 민주주의 개념을 사용하더라도, 연구자에 따라 민주주의 품질을 측정하는 지표가 다른 경우가 대부분이다. 그 결과, 기존 연구들은 나름의 의미 있는 분석과 평가에도 불구하고, 민주주의와 민주적 품질에 대한 체계적인 이론적 시각을 제시하는데 소홀한 경향이 있으며, 한국 민주주의의 수준을 종합적으로 평가하고 진단하는데 이르지 못하고 있다. 이에 따라, 한국 민주주의의 향상을 위해 어떤 개선이 필요한가에 대해 상당한 혼돈을 초래하고 있다.

이에 본 연구는 한국 민주주의의 등장과 발전 그리고 그 민주적 품질을 체계적인 관점에서 분석·평가하고자 한다. 이를 위해, 민주주의를 최소주의적 개념인 선거민주주의, 중범위적 개념인 자유민주주의, 최대주의적 개념인 시민민주주의로 분류하고, 이러한 분류를 한국정치의 민주화 전환, 민주주의 공고화, 민주주의 질적 심화에 접합시킴으로써, 민주화 과정에서 한국 민주주의의 위치를 가늠해 볼 것이다. 또한 다양한 형태의 데이터를 활용하여 이른바 ‘제1의 민주화 물

결' 세대이자 선진민주주의 국가로 간주되는 미국과 '제2의 민주화 물결' 세대의 민주주의 국가인 일본(Huntington 1991, chapter 1)과 비교함으로써, '제3의 민주화 물결' 세대인 한국 민주주의의 수준을 분석할 것이다. 그리고 그 분석 결과에 기초하여 한국 민주주의가 갖는 결함들이 무엇이며, 그러한 결함을 배태하게 된 제도적·문화적 요인들을 탐색함으로써 한국 민주주의의 질적 심화를 위한 과제들을 논의한다.

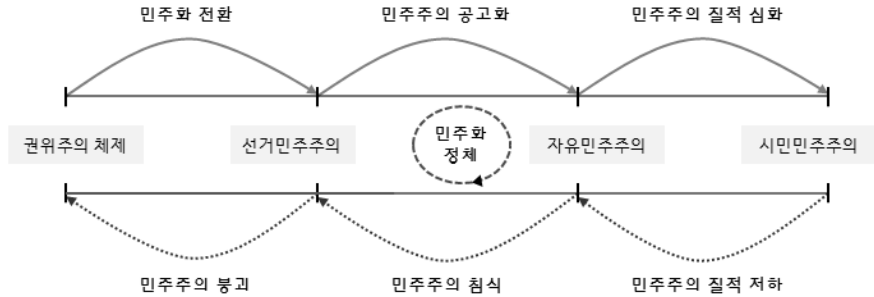
II. 이론적 분석 시각: 민주화와 민주주의 품질

최근 민주화 및 민주주의 연구자들의 관심사는 '민주주의 공고화'(democratic consolidation)에서 '민주주의 품질'(quality of democracy)로 옮겨가고 있다. 전자가 신생민주주의의 생존(survival)을 위한 우호적인 환경을 생성·강화하는 데에 연구의 초점을 맞췄다면, 후자는 '보다 나은 민주주의'(better democracy)를 창출·지속하는 데에 연구의 초점을 맞추고 있다. 이는 이른바 '제3의 민주화 물결'(1974~1991) 속에서 탄생한 신생민주주의들이 속속 공고화 단계에 진입함에 따른 자연스런 현상으로, 민주주의 공고화 이론과 민주주의 품질 이론 간의 개념적 연계는 한국 민주주의의 위상과 수준을 새롭게 조명할 수 있는 이론적 시각을 제공한다.

민주주의 공고화는 개념적으로 신생민주주의의 권위주의로의 회귀가능성을 최소화하여 체제의 불확실성을 제거해 나가는 과정이며, 동시에 기본적인 민주적 제도와 절차의 획득을 통해 민주주의 체제가 안정화되고 제도화되는 과정을 의미한다(Linz and Stepan 1996; Schedler 1998). 프리드함(Pridham 1995, 168-169)의 표현을 빌면, 민주주의 공고화는 기능적으로 전혀 다른 '소극적 공고화'(negative consolidation)와 '적극적 공고화'(positive consolidation)로 구성된다. 전자는 군부 쿠데타 혹은 계급라 활동과 같은 권위주의로의 역류를 효과적으로 제거하는 과정이며, 후자는 민주적 절차와 규범을 정착시키고 구성원의 신뢰 획득을 통해 민주주의를 제도화하는 과정이다. 따라서 소극적 공고화의 실패는 신생민주주의

의 ‘갑작스런 죽음’(sudden death)을 초래하여 권위주의로의 회귀를 낳으며, 적극적인 공고화의 실패는 신생민주주의의 ‘점진적 죽음’(slow death)을 야기하여 ‘민주주의의 동결’ 혹은 ‘퇴행’을 낳는다(O'Donnell 1992, 19).

그러나 민주주의 공고화의 성취는 신생민주주의가 높은 수준의 민주적 품질을 획득하였음을 의미하는 것은 결코 아니다. 비록 공고화된 민주주의라 할지라도, 그것은 내용적으로 미흡하거나, 결과적으로 불만족스런 상태일 수 있다(Diamond and Morlino 2004). 따라서 내용적으로 풍요롭고 결과의 측면에서 만족스런 민주주의를 성취하기 위해, 공고화된 신생민주주의라 할지라도 보다 수준 높은 민주적 품질을 획득해 가야 한다. 이는 민주주의를 질적으로 심화시키는 과정으로, 궁극적으로 “인민의 정부, 인민에 의한 정부, 인민을 위한 정부”를 성취해 가는 과정이기도 하다(Merkel and Giebler 2009).



〈그림 1〉 민주화와 민주주의의 품질

<그림 1>은 쉐들러의 민주주의 공고화 모형(Schedler 1998, 94)을 부분적으로 수정·보완하여, 신생민주주의가 민주주의 공고화와 민주주의 질적 심화 과정을 거치면서 고품질의 민주주의로 나아가는 과정을 표현한 것이다. 우선 민주화 전환은 권위주의체제가 붕괴되고 새로운 민주정부가 세워지는 과정을 의미한다면, 민주주의 공고화는 신생민주주의가 절차적으로 민주적 규칙과 제도를 구비하고 정착시켜 자유민주주의적 헌정질서의 안정과 지속을 꾀하는 과정을 뜻한다. 이에 비해, ‘민주주의의 질적 심화’는 공고화된 신생민주주의가 절차적 차원을 넘어서 내용적으로 보다 발전된 형태의 선진민주주의를 향해 그 질적 수준을 심화

시켜가는 과정이다. 즉 개념적으로 민주화 전환, 민주주의 공고화, 그리고 민주주의 질적 심화는 특정 정치체제가 누진적으로 권위주의적 특성을 탈각하고 민주적 품질의 획득함으로써, 실천적으로 민주주의 이상과 규범에 접근해가는 과정을 의미한다.

민주적 품질의 관점에서 민주주의의 개념은 ‘얇은’ 것에서 ‘두터운’ 것에 이르기까지 실로 다양하다. 얇은 민주주의에서 두터운 민주주의로의 진화는 일종의 누진적 발전 현상으로, 그 과정은 개념적으로 상호 구분되는 세 가지 형태의 민주주의로 구분될 수 있다. 구체적으로, ① 공직자의 선출 및 변경을 통한 ‘인민의 정부’(government of the people)의 성립과 유지를 강조하는 선거민주주의(electoral democracy), ② 시민들의 자극적인 정치참여를 통해 선출된 정부를 통제하는 ‘인민의 정부’와 ‘인민에 의한 정부’(government of and by the people)가 동시에 강조되는 자유민주주의(liberal democracy), ③ 민주정부가 효과적인 거버넌스(effective governance)를 통해 ‘인민의, 인민에 의한, 인민을 위한 정부’(government of, by, and for the people)의 성취와 유지를 강조하는 시민민주주의(civic democracy)가 그것이다(Cho 2014; Merkel and Giebler 2009).

첫째, ‘선거민주주의’는 슈페터의 최소주의적 개념으로 일종의 엘리트 중심적 민주주의 유형이다. 슈페터에게 민주주의란 통치자의 자의적 지배로부터 시민들을 보호하기 위해 “경쟁적 과정을 통해 인민의 표를 획득한 정치지도자에게 정치적 결정권을 부여하기 위한 제도적 장치”를 의미하였다(Schumpeter 1943, 269). 선거민주주의는 슈페터의 정의에 기초한 것으로, 그 개념적 핵심은 시민들이 공직자 및 정부를 정기적으로 선택 혹은 교체할 수 있는 ‘경쟁적 선거’(electoral contestation)에 있으며, 이를 통해 공공정책을 입안하고 실행할 대표자를 선출하고 선출된 리더십에 정당성을 부여하는 데 있다. 즉 선거민주주의는, 대표자의 교체가능성을 제도적으로 보장함으로써, 자의적 통치로부터 인민을 보호할 수 있는 ‘인민의 정부’를 창출하는 제도적 장치이다(Merkel and Giebler 2009, 3).

선거민주주의가 제대로 작동하기 위해, 선거규칙이 선거결과의 불확정성을 보장해야 한다(Przeworski 1991, 12-13). 즉 복수의 정당이 경쟁하고, 선거과정이 자유롭고 공정해야 한다. 구체적 표현하자면, 유권자들의 자유로운 선거활동이 보장되고, 유권자들이 외부의 부당한 간섭 혹은 침해 없이 투표할 수 있으며, 모든 선거

참여자들에게 대한 동등한 대우가 보장되어야 하며, 선거과정에서 불법과 부정이 없어야 하고, 정부의 선거관리 및 감시는 중립적이어야 한다(Elkkit and Svensson 1997; Howard and Roessler 2006). 하지만, 선거민주주의는 경쟁적 선거를 촉진하는 시민적 자유와 법치주의 등 자유주의적 요소들을 부차적인 것으로 간주하는 경향이 강하다는 점에서(Coppedge et al. 2011, 253), 기본적으로 민주주의와 권위주의적 요소가 혼재하는 혼합체제(hybrid regime)이다. 따라서 권위주의적 요소를 제거하는 민주주의 공고화가 요구되는 정치체제이기도 하다.

둘째, 중범위적 개념인 ‘자유민주주의’이다. 달(Dahl 1956, 133)에 의하면, 선거가 민주주의의 핵심적 제도인 것은 맞지만, 선거 자체가 민주주의의 전부를 의미하는 것은 아니라고 주장한다. 그는 민주주의란 다양한 이익집단 간의 경쟁 구조를 풍부하게 생성시키고, 정치지도자를 선택하고 영향력을 행사하는 경쟁을 통해 ‘다양한 소수파들에 의한 통치’를 가능케 하는 일련의 정치적 제도라고 정의한다. 이를 위해, 민주주의 정치체제는 ① 모든 시민들이 자신의 견해를 자유롭게 표현할 수 있는 동등하고 효과적인 참여, ② 평등하고 효과적인 투표의 기회, ③ 동등하고 효과적인 정보접근의 기회를 통한 계몽된 이해, ④ 의제설정에 대한 통제권, ⑤ 모든 성인들의 수용을 보장하는 절차적 기제를 보유해야 한다고 주장한다(Dahl 1989, 222).

이러한 달의 주장은 이후 다원주의자들에 의해 시민적 자유와 정치적 평등을 중요시하는 자유민주주의의 핵심적 내용으로 자리 잡게 된다. 이들에 의하면, 선출된 정부(elected government)의 정책적 개입 및 관여로 인해 시민적 자유와 정치적 평등이 침해되거나 훼손될 가능성이 상존하기 때문에, 이러한 상황을 제어하기 위해 선출된 정부의 권위와 권한을 일정 범위로 한정시키는 제도적 장치를 내장한 ‘제한정부’(limited government)의 구축이 필수적이라고 강조한다. 이를 위해, 이들은 자유민주주의의 성취를 위해 최소한 ① 시민의 권리와 자유(civil liberties)의 실질적 보장과 ② 통치자와 피치자 모두에게 적용되는 법의 지배(rule of law)가 반드시 확보되어야 한다고 주장한다(Diamond 1999, 10; Howard and Roessler 2006; Morlino 2004; O'Donnell 2004; Plattner 2004). 결국 자유민주주의의 핵심은 시민들의 정치참여를 실질적으로 보장하고 모두에게 평등한 법의 지배를 실현함으로써 혹시 있을 수 있는 선출된 정부에 의한 자의적 통치를 제어하는 ‘제한정부’의

구현에 있다할 것이다. 이러한 의미에서 자유민주주의는 ‘인민의 정부’와 ‘인민에 의한 정부’(government by the people)의 동시적 성취를 추구하며, 이 점에서 내용적으로 선거민주주의보다 한 차원 높은 단계의 민주주의이다(Bühlmann and Kriesi 2013, 45-46; Merkel and Gieber 2009, 3).

셋째, 최대주의적 개념인 ‘시민민주주의’이다. 이는 일반시민들의 선호와 의지를 반영하고 그들의 필요와 요구에 지속적으로 그리고 민감하게 반응해야 한다는 민주주의의 이상과 규범에 그 개념적 기반을 두고 있다(Dahl 1971, 1; Roberts 2010). 비록 수준 높은 자유민주주의라 할지라도, 정부가 항상 시민들의 필요와 요구에 효과적으로 반응하고 행동하는 것은 아니다. 예컨대, 자본주의 사회의 일반적 경향 가운데 하나가 소수의 경제적 강자들이 그들의 물질적 자원을 바탕으로 더 많은 정치적 영향력을 행사하며, 그 결과 다수의 사회경제적 약자들은 정부정책에서 소외되고 배제되는 현상이다. 요컨대, 자유민주주의적 절차만으로 사회경제적 불평등을 사전에 예방하거나 사후적으로 제거하기란 대단히 어렵다(Rueschemeyer 2004). 시민민주주의는, 절차적 차원에 머물고 있는 자유민주주의와 달리, 실질적 차원의 민주주의로 일반시민들의 선호가 적극적으로 정부정책에 반영되는 정치체제이다. 즉 일반시민들의 공적 속의가 정부 의사결정의 핵심이 되고(Bohman 1998), 다수결주의(majoritarian)보다는 사회적 약자 및 소수집단의 이해가 대표될 수 있는 합의주의(consensus)가 존중되는 “보다 친절하고 부드러운” 민주주의이며(Lijphart 1999, 275-300), 사회적 시민권과 공공복지가 강조되는 민주주의이다(Marshall 1974). 퍼트남(Putnam)의 표현을 빌자면, 좋은 민주 정부는 절차적 차원은 물론이고, 일반시민들의 필요에 효과적으로 반응하고 행동하는 좋은 거버넌스(good governance)를 보유하여야 한다(Putnam 1993, 63). 즉 자유민주주의가 절차적 차원의 민주주의를 뜻한다면, 시민민주주의는 정부가 좋은 거버넌스를 통해 시민적 기대를 충족시키고 정치적 신뢰를 이끌어 내는 결과적 차원까지를 포괄하는 민주주의를 의미한다(Howe 2015).

따라서 시민민주주의는 정부의 정책이 일반시민들의 선호를 반영하는 높은 수준의 민주적 반응성(democratic responsiveness)과 책임성(accountability)의 보유할 것을 요구한다(Bühlmann and Kriesi 2013, 46-57). 민주적 반응성은 시민들의 의사와 선호에 기초하여 정부정책이 형성되고 집행되는 ‘정책적 반응성’(policy responsiveness)

을 의미한다면, 책임성은 정부의 정책결과가 ① 국민들에 의해 평가받고 심판받는 ‘수직적 책임성’(vertical accountability)과 ② 제도적 행위자들에 의해 감시받고 견제되는 ‘수평적 책임성’(horizontal accountability)을 뜻한다.¹⁾ 즉 민주적 반응성과 책임성은 정부가 얼마나 일반시민들과 제도적 행위자들의 의사를 경청하고, 그들에게 충분한 정책정보를 제공하며, 그들의 정책적 평가 및 심판을 기꺼이 수용하는가 등의 정책과정의 공적 숙의와 민주적 작동과 관련된 문제이다. 따라서 높은 수준의 선거민주주의와 자유민주주의적 품질이 정부의 민주적 반응성과 책임성을 촉진시키는 중요한 절차적 수단이 된다(Powell 2004, 99). 이런 의미에서 시민민주주의는 ‘인민의 정부’ 및 ‘인민에 의한 정부’일뿐만 아니라, ‘인민을 위한 정부’(government for the people)이기도 하다(Merkel and Gieber 2009, 4).

하지만, 신생민주주의가 항상 ‘선거민주주의→자유민주주의→시민민주주의’라는 발전적 진화 과정만을 밟는 것은 아니다. 실제로 1970년대 중반 이후 민주화 전환을 경험한 신생민주주의들 가운데 거의 ⅓에 가까운 국가들이 민주주의 공고화에 실패하여 권위주의체제로 회귀되었다(Diamond and Shin 2014, 2). 즉 신생민주주의는 민주화의 진전을 가로 막는 여러 상황들에 직면함으로써 다양한 형태의 퇴행 혹은 지체 현상을 보이기도 한다. 그 대체적인 양상은 다음과 같다. 첫째, 민주주의의 붕괴(democratic breakdown)이다. 이는 가장 극단적인 형태로 신생민주주의가 공고화를 성취하지 못하여 반체제 집단들의 반란으로 갑작스럽게 권위주의로 회귀되는 현상이다. 둘째, 민주주의의 침식(democratic erosion)이다. 이는 신생민주주의가 자유민주주의에 근접하는 수준의 절차적 민주화를 성취하였으나, 패권정당의 출현, 정치부패의 만연, 선거제도의 퇴보 등으로 자유주의적 헌정질서(liberal constitutionalism)의 공간이 점진적으로 축소되어 마침내 준민주주의 혹은 의사민주주의로 후퇴하는 현상이다(Schedler 1998). 셋째, 민주화

1) 수직적 책임성은 리더십의 교체와 관련된다는 점에서 선거민주주의적 품질 요건에, 수평적 책임성은 정부의 권력을 견제한다는 점에서 자유민주주의적 품질 요건에 해당할 수 있다. 그러나 실질적 차원에서 볼 때, 국민의 공복인 정부와 공직자가 국민들의 필요와 요구에 충실하게 그리고 책임 있게 반응하게 만든다는 점에서 시민민주주의적 품질 요건에 해당한다. 요컨대, 민주주의가 최종적으로 구현해야 할 가치가 반응성과 책임성이라면 (Dahl 1971, 1), 선거민주주의와 자유민주주의는 이를 확보하기 위한 절차적 수단들이다.

의 정체(democratic stagnation) 현상이다. 이는 자유민주주의에 근접한 신생민주주의가 더 이상 시민민주주의로 나아가지 못한 채, 선거민주주의와 자유민주주의 사이를 오락가락하면서 민주주의의 질적 심화가 지체되는 현상을 의미한다(Kim 2016). 넷째, 민주주의 질적 저하(decline in democratic quality) 현상이다. 이는 정부의 정책적 반응성 및 책임성의 약화로 인한 비효율적 거버넌스의 출현, 부의 분배의 악화, 사회복지의 감소 등으로 국민적 불신이 증가하면서, 결과적 측면의 민주주의 품질이 하락하는 현상을 의미한다.

지금까지의 논의를 종합하면, 민주주의의 등장과 발전은 일종의 다차원적 진화 현상으로 파악할 수 있다. 그 진화의 과정은 개념적으로 선거민주주의, 자유민주주의, 시민민주주의 등으로 구분할 수 있다. 그리고 선거민주주의가 자유민주주의로 나아가기 위해서는 민주주의 공고화가 요구되며, 자유민주주의가 시민민주주의로 진화하기 위해서는 민주주의 질적 심화가 요구된다. 이러한 진화 과정은 정치체제가 민주적 품질을 획득함으로써 궁극적으로 ‘인민의, 인민에 의한, 인민을 위한 정부’를 성취하는 과정이기도 하다.

III. 한국 민주주의의 품질 평가

한국의 민주주의는 공고화되었는가? 우리사회는 자유민주주의를 성취하였는가? 한국 민주주의의 품질은 어떤 수준인가? 이러한 의문에 대답하기 위해, 이용 가능한 다양한 형태의 데이터를 활용하여 선거민주주의, 자유민주주의, 시민민주주의의 관점에서 한국 민주주의의 품질을 분석한다.

1. 선거민주주의의 품질

선거는 민주주의의 가장 기초적이고 핵심적인 제도이다. 그럼에도 많은 신생

민주주의 국가들의 선거는 불법과 부정으로 자유롭지 못하거나 공정하지 못한 경우가 허다하다. 이는 설령 민주화 전환으로 법제도적으로 경쟁적이고 자유롭고 공정한 선거가 가능하게 되었다더라도, 그것이 실질적 차원에서 자동적으로 실행되는 것이 아님을 시사한다. 과연 한국의 선거는 자유롭고 공정한가?

우선 선거의 자유와 공정성에 대한 프리덤 하우스(Freedom House)의 평가(최하 0점~최고 12점)에 의하면, 한국은 2006~2014년 사이에 매년 11점을 받았다. 이는 동 기간 동안 매년 12점을 받은 영국, 스웨덴, 핀란드, 노르웨이, 독일, 네덜란드 등 유럽의 선진민주주의 국가들과 2015년(11점)을 제외하고 매년 12점을 받은 일본의 바로 아래 단계 수준이며, 미국과 동일한 수준의 점수이다.²⁾ 또한 정치학자 피파 노리스(Pippa Norris)가 이끄는 ‘선거 완결성 프로젝트’(Electoral Integrity Project)팀의 보고서에 의하면, 2012년에 치러진 한국의 대통령선거는 선거법, 선거절차, 정당 및 후보자 등록, 선거자금, 투·개표 관리 등 전반에 걸쳐 높은 수준의 자유와 공정성을 유지한 것으로 조사되었다. 즉 한국은 조사대상 국가 127개국 가운데 12위로 나타나, 아시아 국가 중에서 가장 높은 수준의 선거품질을 확보한 나라로 평가되었다(Norris et al. 2015, 8). 이러한 평가는 한국의 선거민주주의가 짧은 시간 동안 비교적 높은 수준의 자유와 공정을 성취하는데 성공하였음을 시사한다.

〈표 1〉 선거 공정성의 추이

대통령선거					국회의원선거					지방선거				
연도	높음 (a)	보통 (b)	낮음	a+b	연도	높음 (a)	보통 (b)	낮음	a+b	연도	높음 (a)	보통 (b)	낮음	a+b
2002	82.9	10.1	7.0	93.0	2004	85.1	8.3	6.6	93.4	2006	60.7	33.0	6.3	93.7
2007	85.1	8.3	6.6	93.4	2008	42.7	46.3	11.1	89.0	2010	40.3	51.3	8.5	91.6
2012	64.6	28	7.4	92.6	2012	49.8	38.2	7.4	88.0	2014	49.1	40.8	10.1	89.9

출처: 중앙선거관리위원회, 2002~2014. 『유권자 의식조사』.

2) 프리덤 하우스가 발표한 ‘선거과정’(electoral process)에 대한 지표는 선거의 자유와 공정성에 대한 지표이며, 2006~2016년의 매년도 세부항목 평가점수들은 엑셀 파일로 제공되고 있다

이 같은 선거민주주의의 성취는 국내 유권자들의 평가에서도 유사하게 나타난다. <표1>은 유권자들의 평가 결과로, 선거의 공정성을 긍정적으로 평가한 비율이 모든 수준의 선거에서 90% 정도로 높게 나타나고 있다. 구체적으로, 대통령선거에서는 평균 93%가, 국회의원선거에서는 평균 90.1%가, 지방선거에서는 평균 91.7%가 높거나 보통 수준으로 평가하였다.

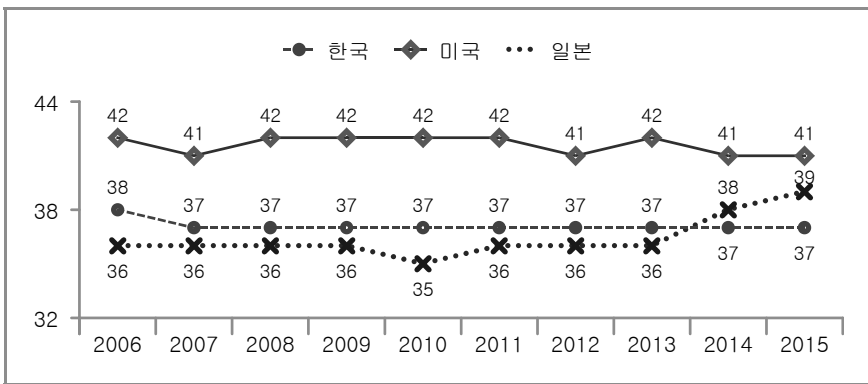
이러한 국내외의 조사결과들을 종합하면, 한국의 선거민주주의는 서구 선진민주주의 수준에는 미치지 못하지만, 그에 근접한 민주적 품질을 확보한 것으로 보여진다. 그렇다고 결함이 전혀 없다는 의미는 결코 아니다. 구체적으로, 선거운동기간이 지나치게 짧아 선거의 자유가 충분히 보장되지 못하고 있으며, ‘깨끗한 선거’를 위한 선관위의 노력에도 불구하고 여전히 불법적인 선거운동이 발생하고 있고, 일부 국가기관의 선거개입으로 인해 종종 선거 공정성이 훼손되는 사태가 종종 발생하고 있다. 이러한 배경에는 적대적 경쟁에 가까운 정당 및 후보자들의 무분별한 선거운동에서 기인하기도 하지만, 민주화 이후 진행된 선거법 개정작업이 선거의 자유와 공정성의 향상이라는 목표보다는, 기본적으로 ‘저비용-고효율’의 선거정치를 목표로 진행되었기 때문이기도 하다. 요컨대, 한국의 선거는 여전히 더 높은 수준의 질적 심화가 요구되고 있다(김영태 2015; 김용철 2011).

2. 자유민주주의의 품질

시민적 자유와 법의 지배는 자유민주주의의 핵심 요건이다. 시민적 자유가 제도적으로 보장되고 실질적으로 존중될 때, 그리고 선출된 정부가 법질서를 준수하고 모든 일반시민들이 법 앞에 평등하게 대우받을 때, 선거민주주의에 기초한 ‘인민의 정부’는 비로소 ‘인민에 의한 정부’로의 발전적 탈바꿈이 가능해진다.

그러면, 현재 우리사회는 자유민주주의적 품질을 충분히 구비하고 있으며, 제대로 작동하고 있는가? 첫째, 민주화 이후 시민적 자유는 꾸준히 향상에도 불구하고, 여전히 미흡한 부분이 존재하며, 특히 2007년 이후 시민적 자유의 수준은 더 이상 향상되지 않고 정체된 것으로 평가되고 있다. <그림 2>에 나타난 프리덤 하우스의 평가에 의하면,³⁾ 한국의 시민적 자유의 수준(최저 0~최고 44)은

2006년에 38점을 받았으나 2007년부터는 약간 하락한 37점을 유지하고 있다. 이는 같은 기간의 미국의 수준이 41~42점, 그리고 일본의 수준이 35~39점을 기록했다는 점을 고려하면, 한국의 시민적 자유의 수준은 미국에는 미치지 못하지만 일본과 유사한 수준임을 보여준다. 즉 민주화 이후 한국의 시민적 자유는 크게 향상되었으나, 아직은 서구 민주주의국가의 수준에 이르지 못하고 있음을 보여준다.



〈그림 2〉 시민적 자유: 한국, 미국, 일본

출처: Freedom House, 2006~2015, *Freedom in the World*.

이는 한국의 시민적 자유가 아직 불완전한 상태임을 시사한다. 예컨대, 2006년과 2011년에 실시된 ABS(Asian Barometer Survey) 여론조사에 의하면, “두려움 없이 자신의 생각을 자유롭게 말할 수 있다”에 동의한 응답자가 2006년에 57%, 2011년에 52%로 나타나, 절반에 약간 못 미치는 일반시민들이 표현의 자유가 부족함을 표출하였다. 또한 “두려움 없이 자신이 좋아하는 조직에 가입할 수 있다”에 동의한 응답자는 2006년에 64%, 2011년에 66%로 조사되어, 약 1/3에 달하는

3) 여기서 프리덤 하우스 평가점수는 최대 44점에서 최소 0점으로, 시민적 자유(civil liberties)의 세부항목에 대한 평가들 가운데 ‘표현 및 신념의 자유’(Freedom of Expression and Brief, 0~16 points), ‘결사 및 조직의 권리’(Associational and Organizational Rights, 0~12 points), 그리고 ‘개인 자율성과 권리’(Personal Autonomy and Individual Rights, 0~16 points)의 평가점수들의 합을 의미한다.

일반시민들이 결사의 자유가 결여되어 있음을 토로하였다(Park and Chu 2014, 51).

이러한 상황은 집단적 차원의 시민적 자유에서도 마찬가지이다. 그 대표적인 사례가 노동권과 언론자유이다. 노동자의 권리는 민주화 이후 상당히 개선되었으나, 여전히 문제가 있는 것으로 조사되고 있다. 예컨대, ‘CIRI 인권 자료 프로젝트팀’의 평가에 의하면, 민주화 이전의 한국의 노동권은 “철저히 무시되는 수준”이었으며, 민주화 이후에는 그 보다 약간 향상된 “제약받는 수준”이나, 여전히 노동권이 “완전하게 보호되는 수준”에는 이르지 못한 것으로 조사되었다’(CIRI Human Rights Data Project 2016). 또한 세계 최대의 노동단체인 국제노동조합총연맹(ITUC)가 발표한 국제노동권 지수(Global Rights Index)에 의하면, 한국은 2013년부터 2015년까지 3년 연속 최하위 등급인 “어떠한 노동 권리도 보장하지 않는”(No guarantee of rights) 국가로 평가되고 있다(ITUC 2014~2016).

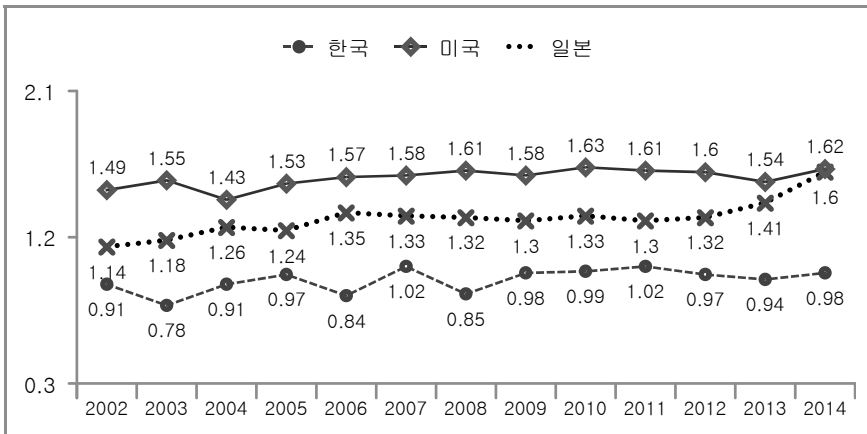
언론의 자유 역시 2008년 이후 상당히 위축된 것으로 평가되고 있다. ‘국경 없는 기자회’(Reporters Without Borders)가 매년 발표하는 언론자유지수(Press Freedom Index)에 따르면,⁴⁾ 한국의 언론자유는 노무현 정부 시기까지 최상위 등급인 ‘양호한 상태’를 유지하였지만, 2009년에는 그 아래 단계인 ‘만족스런’ 수준으로 떨어졌고, 2013년 이후에는 한 단계 더 하락한 ‘현저한 문제가 있는’ 수준으로 떨어졌다. 이에 따라, 언론자유 순위도 2006년에 세계 31위를 기록하던 것이 2016년에는 70위로 추락하였다. 이러한 언론자유지수의 하락의 주요 원인으로 비우호적인 보도와 논평에 대한 검찰 기소의 남발, 그로 인한 언론사의 자기검열의 강화, 그리고 진보적이거나 북한에 우호적인 온라인 콘텐츠에 대한 검열 및 규제의 증가 등에 기인한 것으로 분석되고 있다. 이는 진보적 성향의 언론보도에 대한 보수 정부의 낮은 인내 수준에 기인하나, 더욱 중요한 것은 국가의 강력한

4) ‘국경 없는 기자회’의 언론자유지수는 점수가 낮을수록 언론의 자유가 높음을 의미한다. 구체적으로, 언론자유지수는 최저 0점에서 최대 100점으로 구성되는데, 0~12.9의 구간은 ‘양호한 수준’(good situation), 13~24.9 구간은 ‘만족스런 수준’(satisfactory situation), 25~36.4 구간은 ‘현저한 문제가 있는 수준’(noticeable problems), 36.5~55.2 구간은 ‘곤란한 수준’(difficult situation), 55.3~84.9 구간은 ‘매우 심각한 수준’(very serious situation), 그리고 85 이상은 등급 없음(not rated)을 의미한다. “Press Freedom Index.” https://en.wikipedia.org/wiki/Press_Freedom_Index (검색일: 2016. 8. 5).

개입을 가능하게 하는 법제도적 장치(예: 국가보안법)가 존재한다는 점이다.

둘째, 민주화 이후 과거 권위주의체제의 특징이었던 인치(rule of man)가 상당 부분 사라졌으나, 그렇다고 법치주의가 일상화되지는 못한 상태로 평가된다. <그림 3>은 국가기관이 어느 정도 법을 준수하는가를 측정한 월드뱅크의 ‘법의 지배’ 지표(-2.5~+2.5)를 연도별로 정리한 것이다.⁵⁾ 이에 의하면, 2002~2014년 기간에 한국은 0.78에서 1.02 사이를 등락하는 추이를 보이고 있는데, 이는 전체 조사 국가들 가운데 상위 32%에서 21% 사이를 오가는 수준이다. 이러한 한국의 법치 수준은, 일본 및 미국과 비교할 때, 상대적으로 낮은 수준이다. 즉 같은 기간 동안, 일본의 법치 수준은 2002년의 1.14(상위 23%)에서 꾸준히 개선되어 2014년에는 1.60(상위 12%)까지 향상되었으며, 미국의 법치 수준은 2002년의 1.49에서 2014년에는 1.62로 개선되어 전체 조사 국가들 가운데 상위 10% 이내에 해당하는 수준을 유지하였다.

<그림 3> 법의 지배: 한국, 미국, 일본



출처: World Bank, 2014. "Worldwide Governance Indicators."

법치주의의 미흡함은 일반시민들을 대상으로 실시한 설문조사에서도 확인된

5) 월드뱅크의 지표(rule of law)는 계약, 재산권, 범죄와 폭력 등의 영역에서의 법 준수 및 국가기관들의 법 준수에 대한 전문가들의 신뢰로 측정된다.

다. ABS 여론조사의 결과를 보면, 공직자들의 법 준수에 대해 2006년에 16.1%가 그리고 2011년에는 28.9%가 긍정적으로 평가하여, 법치주의의 수준이 약간 향상된 것으로 나타났다. 하지만 응답자의 71%(2011년)가 공직자들의 법 준수에 대해 부정적으로 평가했다는 점은 한국의 법치주의가 매우 취약함을 시사한다. 이는 일본과 비교할 때 더욱 뚜렷하게 대비된다. 일본의 경우, 47.2%(2007년)와 61.7%(2011년)의 응답자들이 공직자들의 법 준수에 대해 긍정적으로 평가하였다(Chang et al. 2012). 이는 일반시민들이 인식하는 한국의 법치주의는 매우 낮은 수준임을 보여준다.

3. 시민민주주의의 품질

그러면, 시민민주주의의 핵심 요건인 정부의 민주적 반응성과 책임성의 수준은 어느 정도인가? 그것은 정책적 반응성, 수직적 책임성, 그리고 수평적 책임성으로 구성된다. 정책적 반응성이 정부가 정책의 형성과 실행에 있어서 얼마나 일반시민들의 의사와 선호를 경청하고 이를 정책에 수용하느냐에 관련된 문제라면, 수직적 책임성은 정부의 정책결과에 대한 일반시민들의 평가 및 심판 기제가 얼마나 잘 작동되느냐의 문제이며, 수평적 책임성은 정부기관 간의 견제와 균형의 원칙이 얼마나 효과적으로 작동되느냐의 문제이다.

첫째, 여론조사에 의하면 정부의 정책적 반응성에 대한 일반시민들의 평가는 매우 낮은 수준인 것으로 나타나고 있다. <표 2>에 의하면, 한국의 정책적 반응성은 일본에 비하면 약간 낮으며, 미국에 비하면 크게 뒤떨어져 있다. 한국의 경우, 국민적 선호에 대한 정부의 경청 및 정책 활동에 대해, 2006년에 응답자의 20.6%만이, 그리고 2011년에는 응답자의 29.4%만이 ‘매우 잘함’ 혹은 ‘대체로 잘함’으로 평가하였다. 이러한 수치는 일본(2006년 31.9%, 2011년 32.4%)과 비교할 때 약간 낮은 수준이다. 그러나 79%가 정부의 정책적 반응에 대해 긍정적으로 평가한 미국과 비교하면, 한국의 정책적 반응성은 매우 낮은 수준이다. 이와 더불어, 정책이슈와 관련한 정부의 정보공개에 대해, 2006년 여론조사에서 응답자의 68.9%가, 그리고 2011년 여론조사에서 응답자의 72.8%가 정부의 정보공

개가 이루어지지 않는다고 대답하였다(강우진 2013, 182).

〈표 2〉 정부의 정책적 반응성: 한국, 미국, 일본

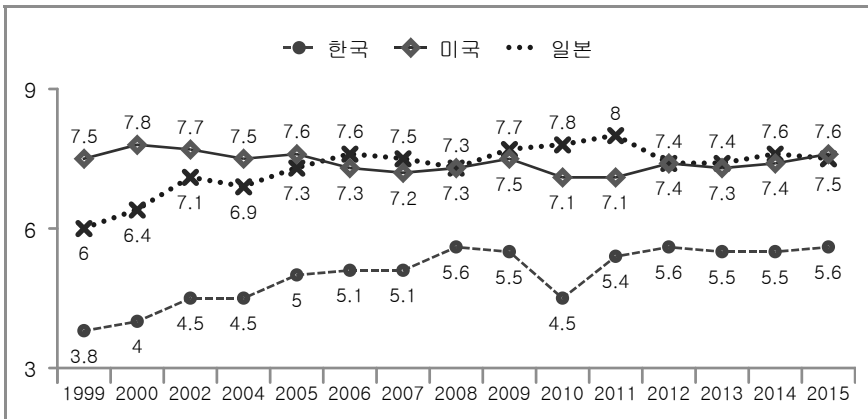
한국	일본	미국
20.6% (2006년)	31.9% (2006년)	79.0% (2004년)
29.4% (2011년)	32.4% (2011년)	

출처: 한국과 일본의 데이터는 Chang et al.(2012), 그리고 미국의 데이터는 American National Election Studies(www.electionstudies.org)에서 가져옴.

둘째, 정부의 수직적 책임성 역시 매우 낮은 수준인 것으로 조사되었다. 수직적 책임성은 대체로 선거를 통해 정책결정자의 책임을 묻는 형태와, 선거와 선거 사이의 기간의 다양한 정치활동(정당, 시민단체, 언론기관 등)을 통해 정책결정자에 책임을 묻는 형태가 있다(Bühlmann and Kriesi 2013; Powell 2004). ABS 여론조사에 의하면, 선거 시기에 일반시민들이 정책결정자의 정치적 책임을 추궁하는 능력에 대해, 2006년에는 응답자의 44%가, 그리고 2011년에는 응답자의 51%가 긍정적으로 평가하였다. 그러나 ‘선거와 선거 사이의 기간’에 일반시민들이 정부의 정치적 책임을 추궁할 능력에 대해서, 2006년의 여론조사의 경우 응답자의 56.1%가 그리고 2011년 여론조사의 경우 응답자의 63.9%가 부정적으로 평가하였다(강우진 2013, 182). 이는 선거를 통한 정치적 책임을 추궁하는 메카니즘은 어느 정도 작동하나, 일단 선거가 끝나면 대통령의 수직적 책임성은 거의 작동하지 않음을 시사한다. 이러한 결과는 다른 형태의 여론조사에서도 확인된다. 2010년 수행된 여론조사에 의하면, 71.7%의 응답자가 “정부가 국민의 의사에 따라 통치하고 있다”에 동의하지 않았으며, 55%의 응답자가 “정부는 국민을 위해 일하고 있다”에 동의하지 않았다(Korea Barometer Survey 2010).

이러한 현상은 수직적 책임성의 또 다른 지표인 부패지수를 살펴볼 때도 마찬가지이다. <그림 4>는 국제투명성기구(Transparency International)가 공직자의 부패 정도를 바탕으로 작성한 투명성 지수(매우 부패 0 ~ 매우 투명10)를 연도별로 정리한 것이다. 이에 따르면, 한국의 투명성 지수는 1999년의 3.8에서 2015년에는 5.6으로 상승하여, 공직사회의 투명성이 점진적으로 향상되고 있음을 보

여준다. 하지만, 한국의 투명성 지수는 미국과 일본에 비해 여전히 미흡한 수준이다. 미국의 2015년 투명성 지수는 7.6으로 조사 대상 국가들 가운데 16위이며, 일본은 7.5로 18위를 차지하였다. 이에 비해 한국의 투명성 지수는 5.6으로 37위이며, OECD 34개 회원국들만 감안할 경우 27위로 투명성이 매우 부족한 최하위권의 국가에 속하고 있다.



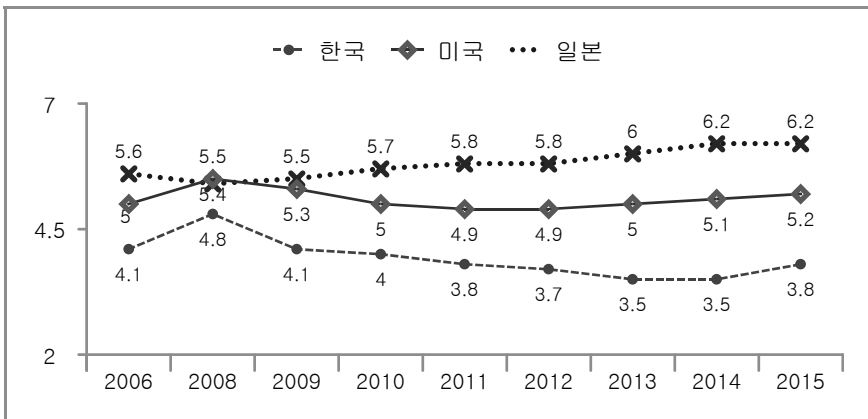
〈그림 4〉 국제투명성기구의 투명성 지수: 한국, 미국, 일본

출처: Transparency International, 1999~2015. "Corruption Perceptions Index."

셋째, 수평적 책임성 역시 원활하게 작동되지 못하고 있는 것으로 평가되고 있다. 우선, 입법부의 행정부 견제기능과 관련하여, 그간 국회의 의정활동은 ‘행정부 대 입법부’라는 상호 견제와 균형이라는 원칙에 충실하기보다는 ‘정부·여당 대 야당’이라는 대립구도 속에서 전개되어 왔다. 그 결과, 국회의 입법과정은 정파적으로 운영되어, 입법 지체와 파행을 낳는 일이 비일비재하였다. 뿐만 아니라, 2002년 2월 대통령의 자의적 인사권을 견제하기 위해 제정된 인사청문회 제도가 도입되었지만, 그 역시 여·야간 정파적 이해관계가 인사청문회 과정과 결과를 결정짓는 핵심 변수로 작동함에 따라 객관적이고 공정한 검증작업은 사라지고 여·야 갈등만을 증폭시키는 현상을 초래하곤 하였다(최준영·조진만 2013). 이와 관련하여, 일반시민들의 인식 역시 크게 다르지 않는 것으로 나타났다. 2006년과 2011년의 ABS 여론조사에 의하면, 입법부의 행정부 견제 능력에 대해 각각

응답자의 47%와 50%가 부정적으로 평가하였다(Park and Chu 2014, 51).

수평적 책임성의 또 다른 축인 사법부의 독립성 역시 논란의 대상이 되어왔다. 그 대표적인 사례가 대통령의 사면권의 정치적 오·남용이다. 민주화 이후에도 역대 대통령들은 ‘국민화합’ 또는 ‘경제살리기’를 명분으로 사면권을 행사하여 왔는데, 사면권의 행사가 너무 잦을 뿐만 아니라 대통령의 핵심 측근이나 정치인 그리고 대기업 총수 등 특권층이 자주 사면 대상에 포함되어 사회적 논란이 되곤 하였다(전찬휘 2015). 이러한 상황은 ABS 여론조사에서도 드러나는데, 사법부의 독립성이 확보되어 있지 않다는 평가가 2006년에 40%, 그리고 2011년에 60%에 이르는 것으로 조사되었다(Chang et al. 2012).



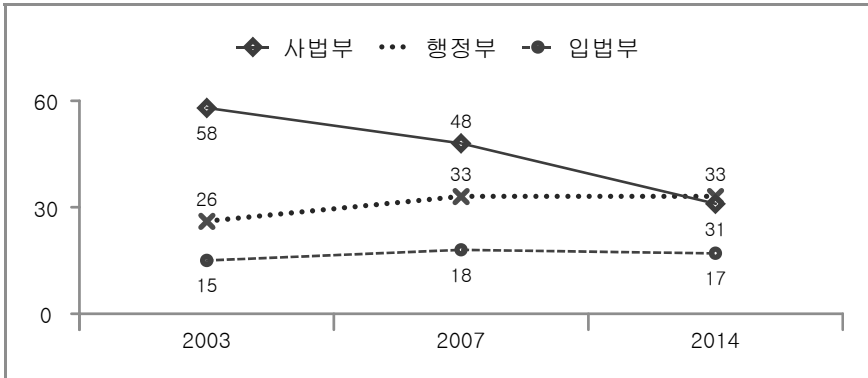
〈그림 5〉 사법부의 독립성: 한국, 미국, 일본

출처: World Economic Forum, 2006~2015. *The Global Competitiveness Report*.

또한 세계경제포럼(World Economic Forum)이 매년 발표하는 ‘사법부 독립성 지표’(Judicial Independence Index, 완전 의존 0~완전 독립 7)에 의하면(<그림 5> 참조), 한국은 2006~2015년 기간의 평균 3.9로 평가되고 있다. 또한 2006년을 기준으로 보았을 때, 사법부의 독립성은 더 낮아지는 추세를 보이고 있다. 특히 미국 및 일본과 비교하였을 때, 그 상대적 수준은 낮은 것으로 나타났다. 즉 동일 기간 동안 미국의 평균 지수는 5.1 그리고 일본의 평균 지수는 5.8로, 한국의 평균 지수보다 각각 1.2와 1.9 가량 높았다. 또한 2015년의 지표만 보았을 때,

조사 대상 국가인 140개 나라들 가운데 미국은 28위, 일본은 12위인데 비해, 한국은 그 보다 훨씬 낮은 69위에 위치한 것으로 나타났다.

이러한 낮은 수준의 정책적 반응성과 수직적·수평적 책임성은 국가기관에 대한 시민적 불신으로 이어지고 있다. <그림 6>은 입법부, 행정부, 사법부에 대한 국민들의 신뢰가 전반적으로 저조함을 보여준다. 구체적으로, 입법부에 대해 신뢰를 표시한 응답자는 2003년 15%, 2007년 18%, 2014년 17%로 나타나, 가장 낮은 신뢰수준을 보였다. 행정부의 신뢰수준은 입법부보다 높으나, 2003년 26%, 2007년 33%, 2014년 33%로 나타나 여전히 낮은 수준임을 보여준다. 그리고 사법부에 대한 신뢰는 2003년 58%를 기록하였으나, 2007년에는 48% 그리고 2014년에는 31%를 기록하여 지속적으로 하락하는 추세를 보였다.



<그림 6> 행정부, 입법부, 사법부에 대한 신뢰 수준

출처: 2003년과 2007년 데이터는 박종민·배정현(2007, 496), 2014년 데이터는 김미곤 외(2014, 100)에서 가져옴.

4. 종합적 평가

한국은 고품질의 민주주의를 향해 나아가고 있는가? 지금까지의 분석에 의하면, 한국 민주주의는 선거민주주의와 자유민주주의 사이에서 민주화의 진전이 정체된 결합 있는 민주주의인 것으로 보여진다. 우선 선거민주주의적 품질은 상당

수준의 자유와 공정성을 확보하여 선진민주주의 국가들의 수준에 근접하고 있다. 하지만, 자유민주주의적 품질은 선진민주주의 국가들의 수준에 훨씬 미치지 못한 불완전한 상태이다. 시민적 자유의 경우, 2015년 현재 미국과 일본의 수준에 이르지 못하고 있으며, 특히 표현의 자유와 노동권의 보장은 매우 취약한 수준이다. 또한 법치주의 역시 미국과 일본의 수준에 이르지 못한 상태이며, 최근 보수정부 하에서 더 이상 진전이 되지 못하는 모습을 보이고 있다. 그리고 시민민주주의적 품질은 매우 취약한 수준이다. 정부의 정책적 반응성은 미국과 비교할 때 매우 저조한 상태이며, 선거와 선거 사이 기간에 정부의 수직적 책임성 역시 매우 낮은 수준에 머물고 있다. 또한 수평적 책임성은 미국 및 일본과 비교할 때, 상대적으로 더욱 취약한 수준에 있으며, 이는 보수정부 하에서 더욱 취약해지는 모습을 보이고 있다.

IV. 민주주의 질적 심화를 위한 과제

한국 민주주의가 ‘민주화 정체’ 현상을 극복하고, ‘질적 심화’로 나아가기 위해 어떤 노력들이 요구되는가? 이 질문에 효과적으로 답하기 위해, 다음의 두 가지 점을 염두에 둘 필요가 있다. 그 하나는 민주주의 품질을 구성하는 요소들이 각각 독립적으로 기능하기보다는 상호 유기적 관계에 있다는 점이며(Diamond and Morlino 2004; Plattner 2004; Powell 2004), 다른 하나는 민주주의의 작동은 절차와 제도만으로 충분하지 않으며 시민들의 민주적 정치정향과 민주주의에 대한 효능감을 필요로 한다는 점이다(Dalton 2004; Inglehart and Welzel 2005; Welzel 2007). 예를 들면, 시민적 자유의 침식은 선거의 자유와 공정을 훼손시킬 수 있으며, 나아가 민주적 반응성과 책임성의 부재로 이어질 수 있다. 또한 시민들의 민주적 정치정향의 결여 및 민주주의에 대한 효능감의 부족은 민주주의 자체에 대한 국민적 불신 및 회의감을 초래할 수 있으며, 이는 궁극적으로 민주주의가 생존할 수 있는 사회적 기반의 붕괴로 이어질 수 있다. 요컨대, 다양한 차원의 민주

주의 구성요소들이 함께 어우러지고, 민주주의의 사회적 기반이 견고해질 때 비로소 민주주의의 질적 심화가 가능해진다. 이러한 관점에서 볼 때, 한국 민주주의의 질적 심화를 위해 가장 중요한 대목은 부분적으로 미흡한 시민적 자유의 보완 및 법치주의의 향상, 권력구조의 제도적 수정을 통한 정부의 책임성 강화, 그리고 정부의 정책적 반응성 제고를 통한 민주주의의 사회적 기반의 강화인 것으로 보인다.

먼저 제도적 측면에서, 현재의 5년 단임의 강한 대통령제는 수정 혹은 재편될 필요가 있다. 현재의 권력구조는 민주화 전환과정에서 민주화 엘리트와 권위주의 엘리트 간의 정치적 거래의 산물이었다(민주화운동기념사업회 2010, 384). 비록 1987년 당시 5년 단임의 강한 대통령제가 원활한 민주화 전환을 위한 불가피한 선택이었을지 모르나, 민주주의 공고화의 깊숙한 단계에 이른 현재 1987년의 헌정질서는 민주주의의 질적 심화에 긍정적으로 작용하기보다는 부정적인 방향으로 작용하고 있는 것으로 보인다. 즉 ‘5년 단임’의 대통령 중임금지 규정은 유권자들이 선거를 통해 선출된 정부의 정책적 성과를 처벌 혹은 보상할 수 있는 기회를 명시적으로 부정하는 결과를 초래함으로써, 선거를 통해 모든 권력을 위임받았다는 ‘위임주의적 대통령직’(delegative presidency)의 사고와 행태를 조장하였다(Im 2004, 190). 또한 ‘대통령의 강력한 권한’은 정당민주주의의 취약성과 결합되면서 국회의 행정부에 대한 견제력을 약화시키는 정치적 환경을 조성하는데 일조해 왔다. 그리고 ‘5년 단임’과 ‘강한 대통령제’의 제도적 결합은 정치사회에 승자독식의 사고와 행태를 만연시키는 중요 원인이 되었다(Croissant 2015).

이로 인해 생겨난 현상들은 지극히 퇴행적인 것이었다. 첫째, ‘5년 단임’ 규정은 ‘위임주의적 대통령직’을 조장함으로써, 정부의 수직적 책임성을 저하시키는 현상을 초래하였다. 정도의 차이는 있지만 역대 대통령들은 여러 이유를 들어 자신의 대선 공약들을 수정·변경하는 현상을 반복적으로 재연하였고, 심지어 사회적 동의와 합의가 부재한 가운데 국가정책이 일방적으로 채택되고 시행되는 현상마저 발생하였다. 둘째, ‘5년 단임의 강한 대통령제’는 정치사회의 승자독식의 사고와 행태를 만연시켜 궁극적으로 권력기관 간의 수평적 책임성을 크게 훼손하였다. 구체적으로, 여·야 간 극심한 대결을 부추겨 종종 의회정치를 파국으로 몰아가는 주요 원인이 되어 왔으며, 정당들의 이합집산과 정당 내부의 파벌다

틈을 촉발하여 정당정치와 제도화 및 정당민주주의의 성장을 지연 혹은 퇴보시키는 근원이 되었다. 더불어 그것은 대통령의 핵심 측근 혹은 대기업 총수에 대한 잦은 사면권 행사는 사법부의 독립성을 훼손하는 결과를 초래하였다. 셋째, 그로 인한 수평적 책임성과 수직적 책임의 부작동은 한국 민주주의가 더 이상 진전되지 못하고 선거민주주의와 자유민주주의 사이에 머무는 ‘민주화 정체’ 현상을 낳는 주요 원인이 되고 있다.

다른 한편, 정책적 반응성의 결여는 민주주의 자체에 대한 시민적 불만과 회의를 초래하여 궁극적으로 민주주의의 ‘침식’ 현상을 가져올 수 있다는 점에서, 시민민주주의적 품질 향상을 통해 민주주의의 사회적 기반을 더욱 확대·강화할 필요가 있다. 왜냐하면 민주주의란 제도적으로 완비된다고 해서 저절로 작동되고 유지되는 단순한 기계가 아니기 때문이다. 즉 민주주의의 작동과 유지는 일반 시민들이 얼마나 민주주의를 지지하고 민주정부가 창출해 내는 성과에 대해 얼마나 만족하느냐에 달려있기 때문이다(Inglehart and Welzel 2005; Welzel 2007).

이와 관련하여, 최근 공공복지의 확장 및 사회경제적 불평등의 해소에 대한 정책적 요구가 사회 전반에 확산되고 있다는 점은 향후 한국 민주주의의 발전과 관련하여 중요한 의미를 갖는다. 특히 많은 유권자들이 민주주의의 핵심적 가치를 ‘사회적 정의’에서 찾고 있다는 점에서 더욱 그렇다. 2006년에 실시된 ABS 여론조사에 의하면, 한국인들이 인지하는 민주주의의 핵심 가치는 ‘빈부격차의 해소’(36%), ‘선거를 통한 정교교체의 기회’(35%), ‘권력에 대한 자유로운 비판’(15%), ‘모든 사람에게 최소한의 물질적 보장’(10%) 등의 순서인 것으로 조사되었다(Park and Chu 2014, 32). 이는 전반에 가까운 시민들이 민주주의의 핵심 가치들 가운데 시민민주주의와 관련된 요소(빈부격차 해소 및 최소한의 생계 보장)를 가장 중요하게 생각하고 있음을 뜻한다.

장기간에 걸친 정부의 정책적 반응성의 결여는 민주주의 자체에 대한 국민적 회의와 불만으로 이어질 수 있다. 2011년에 실시된 ABS 여론조사에 의하면, 응답자의 59%가 한국 민주주의에 대해 만족감을 표시했으나(Park and Chu 2014, 49), 2015년의 여론조사에서는 49.7%로 감소되었다.⁶⁾ 이는 불과 4년 사이에 한

6) 2015년의 수치는 한국리서치의 “민주주의와 정치에 대한 국민여론조사” 결과이다.

국 민주주의에 대해 불만을 지닌 사람들이 10명 가운데 4명에서 5명으로 증가했음을 뜻한다. 이러한 불만의 증가는 다양한 요인들의 복합적 작용의 결과이나, 그 가운데 가장 가시적이면 중요한 원인은 한국 민주주의가 사회경제적 수준으로 확대되지 못하고 있다는 점일 것이다(장하성 2014). 즉 사회경제적으로 소외된 노동자를 비롯한 사회적 약자들의 권익을 증진시키고, 분배적 정의에 입각한 복지정책을 통한 소득분배 구조를 개선시키는 거버넌스의 부재 혹은 부작동이 그것이다. 여기에 바로 노동자들의 목소리가 제대로 표출될 수 있도록 노동권을 강화시킬 필요가 있으며, 더불어 그들의 목소리가 온전히 취합되고 전달될 수 있는 사회적 장치를 개선 혹은 창출할 필요가 있다.

뿐만 아니라, 한국인들의 민주주의에 대한 지지와 충성심이 그다지 높은 수준이 아니라는 점도 주목할 필요가 있다. 2010년 실시된 여론조사에 의하면, 65%만이 “민주주의가 다른 어떤 형태의 정부보다 항상 더 낫다”고 응답하였고, “상황에 따라서는 독재정치가 더 낫다”가 19%, “나 같은 사람에게는 민주정부나 독재정부나 상관없다”가 9%로 나타났다(Shin 2011, 17). 또한 “현재 민주주의 체제가 위기에 처한다면, 이 체제를 지켜내기 위한 시민운동에 참여할 의사가 있는가?”라는 질문에 응답자의 50%가 ‘참여할 의사가 있다,’ 42%가 ‘참여할 의사가 없다,’ 그리고 8%가 무관심한 것으로 나타났다(Shin 2011, 20). 요컨대, 한국 민주주의는 더욱 높은 수준의 대중적 지지와 충성심이 요구되고 있는 상황이며, 때문에 정부의 정책적 반응성의 제고는 향후 한국 민주주의의 지속과 발전을 위한 매우 중요한 정치적 과제로 부상하고 있다.

대부분의 민주주의 연구자들이 동의하듯이, 대중의 정치적 정향은 민주주의 공고화 및 민주주의 질적 심화에 있어서 핵심적 변수이다. 민주주의에 대한 기대와 만족감은 민주주의를 지속·향상시키는 근본적인 동력원이다. 즉 단순한 제도적 개혁만으로 민주주의를 질적으로 심화시킬 수 없다. 제도가 민주주의의 하드웨어(hardware)라면, 대중적 지지와 만족감은 민주주의를 작동·유지시키는 소프트웨어(software)에 해당한다. 따라서 향후 한국 민주주의의 발전은 제도적 개선과 더불어 공공복지의 확장 및 사회경제적 불평등의 해소를 얼마나 성취해 내느냐에 달려있다 할 것이다.

V. 결론: 요약 및 함의

한국 민주주의의 위상과 품질은 학자마다 상이하게 평가된다. 일부 학자들은 한국 민주주의를 충분히 성숙한 민주주의로 평가하고 있으며, 일부 학자들은 여전히 취약하고 부실한 민주주의라고 평가한다. 이는 기본적으로 민주주의에 대한 개념이 서로 다르기 때문에 나타난 현상이다. 민주주의의 개념은 얇은 것에서 두터운 것까지 다양하게 존재한다. 따라서 본 연구는 최소주의적 개념인 선거민주주의, 중범위적 개념인 자유민주주의, 최대주의적 개념인 시민민주주의로 분류하고, 이를 바탕으로 여러 형태의 자료들을 통해 한국 민주주의의 위상과 품질을 분석·평가해 보았다.

분석 결과를 요약하면, 최근 한국 민주주의는 선거민주주의와 자유민주주의 사이에서 민주화 진전이 정체된 상태로, 아직 완벽하게 공고화된 민주주의는 아닌 것으로 판단된다. 즉 한국의 민주주의는 군사쿠데타 혹은 반체제 집단의 도전에 직면할 가능성은 거의 없으나, 적극적 공고화의 결함으로 인한 ‘민주주의 침식’ 가능성은 여전히 남아 있는 것으로 보인다. 왜냐하면, 한국 민주주의는 자유민주주의 차원의 민주적 품질의 일부 요건들이 여전히 성취되지 못한 채 불완전한 상태에 있으며, 나아가 시민민주주의적 차원의 민주적 품질이 매우 취약한 까닭에 민주주의 자체에 대한 시민적 회의감이 증폭될 가능성이 상존하기 때문이다.

이러한 한국 민주주의의 위상과 품질에 대한 분석과 평가는 다음과 같은 경험적·이론적 함의를 제공한다. 경험적으로, 한국 민주주의의 발전을 위해 더 많은 제도적 개혁과 민주주의의 사회적 기반의 확대·강화가 요구되고 있다. 구체적으로, 개인과 집단 차원의 시민적 자유의 확보 및 법치주의의 제도화를 다양한 노력을 필요로 하고 있으며, 특히 정책적 반응성과 책임성을 저해하는 5년 단임의 강한 대통령제의 변경은 매우 긴요한 과제인 것으로 보인다. 더불어, 정부·시민사회·정치사회를 긴밀하게 연계하는 보다 수준 높은 거버넌스의 창출 및 작동을 통해 민주주의에 대한 일반시민들의 만족감과 효능감을 향상시킬 필요가 있다.

이론적인 측면에서, 민주주의 품질에 대한 체계적이고 종합적인 접근방법에 대한 보다 심도 있는 연구가 필요하다. 특히 품질 지표의 병렬적 나열보다는 지표들 간의 내적 인과관계에 대한 관심을 기울일 필요가 있으며, 절차적 차원뿐만 아니라 실질적 차원의 품질 분석을 포괄하는 종합적 차원에서 민주주의 품질 연구에 대한 논의가 필요한 것으로 보인다. 나아가, 분석 결과의 신뢰성과 타당성을 제고하기 위해 선거민주주의·자유민주주의·시민민주주의를 측정하는 보다 정교한 지표의 개발이 요구되며, 이에 바탕한 경험적 자료들을 구축하여 궁극적으로 국가 간 비교연구로 확장시킬 필요가 있다.

참고문헌

- 강우진. 2013. “민주주의에 대한 불만족 결정요인에 대한 연구.” 『한국정당학회보』 12권 3호, 178-202.
- 강우진 · 강문구. 2014. “이명박 정부와 한국 민주주의의 질: 부분체제 접근법을 중심으로.” 『경제와 사회』 104호, 265-299.
- 김미곤 · 여유진 · 김태완 · 정해식 · 우선희 · 김성아. 2014. 『사회통합 시대진단 및 대응 방안 연구: 사회통합과 국민행복을 중심으로』. 세종: 한국보건사회연구원.
- 김영태. 2015. “선거법개정 10년의 성과와 과제: 선거운동 관련 법규를 중심으로.” 『의정연구』 21권 13호, 31-60.
- 김용철. 2011. “한국 선거운동의 민주적 품질: 자유와 공정의 관점에서.” 『의정연구』 17권 3호, 83-116.
- 민주화운동기념사업회. 2010. 『한국민주화운동사 3: 서울의 봄부터 문민정부 수립까지』. 파주: 돌베개.
- 박종민 · 배정현. 2007. “정부신뢰와 정책혜택 및 정부공정성에 대한 태도.” 한국행정학회 2007년도 동계학술대회 발표논문집(상). 서울. 12월.
- 장하성. 2014. 『한국자본주의: 경제민주화를 넘어 정의로운 경제로』. 성남: 헤이박스.
- 전찬휘. 2015. “대통령 사면권행사의 한계와 개선방향에 관한 연구.” 『법과 정책』 21집 2호, 353-377.
- 중앙선거관리위원회. 2002~2014. 『유권자 의식조사』.
- 최장집. 2005. 『민주화 이후의 민주주의』. 서울: 후마니타스.
- 최준영 · 조진만. 2013. 『견제와 균형: 인사청문회의 현재와 미래를 말하다』. 서울: 시네스트.
- Bohman, J. 1998. “The coming of age of deliberative democracy.” *Journal of Political Philosophy*, 6, No. 4, 400-425.
- Bühlmann, Marc and Hanspeter Kriesi. 2013. “Models for Democracy.” Hanspeter Kriesi. et al. *Democracy in the Age of Globalization and Mediatization*. Houndmills, UK: Palgrave Macmillan, pp. 44-68.
- Cho, Youngho. 2014. “Appraising the Quality of Democracy as a Developmental Phenomenon: How South Koreans Appraise the Quality of Their Democracy.” *Social Indicators Research* 116, No. 3, 699-712.
- Chang, Yu-tzung, Yub-han Chu, and Larry Diamond. 2012. “A Longitudinal and Comparative

- Analysis of Citizens' Orientations toward Democracy and Their Evaluation of the Overall Performance of the Democratic Regime in East Asia." Asian Barometer Working Paper No. 53.
- Chu, Yun-han and Hyug Baeg Im. 2013. "The Two Turnovers in South Korea and Taiwan." Larry Diamond, Marc F. Plattner, and Yun-han Chu, eds. *Democracy in East Asia: A New Century*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, pp. 105-129.
- CIRI Human Rights Data Project. 2016.
<http://www.humamrightsdata.co/p/data-documentation.html> (검색일: 2016. 7. 15).
- Coppedge, Michael. et al. 2011. "Conceptualizing and Measuring Democracy: A New Approach." *Perspectives on Politics* 9, No. 2, 247-267.
- Croissant, Aurel. 2015. "Quo Vadis Korean Democracy?" *EAP Policy Debates*, 22: 1-6.
- Dahl, Robert A. 1956. *A Preface to Democratic Theory*. Chicago: University of Chicago Press.
- Dahl, Robert A. 1971. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.
- Dahl, Robert A. 1989. *Democracy and Its Critics*. New Haven: Yale University Press.
- Dalton, Russell J. 2004. *Democratic Challengers, Democratic Choices: The Erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Diamond, Larry. 1999. *Developing Democracy: Toward Consolidation*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Diamond, Larry. 2013. "Introduction." Larry Diamond, Marc F. Plattner, and Yun-han Chu, eds. *Democracy in East Asia: A New Century*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, pp. ix-xxx.
- Diamond, Larry and Leonardo Morlino. 2004. "The Quality of Democracy: An Overview." *Journal of Democracy* 15, No. 4, 20-31.
- Diamond, Larry and Gi-Wook Shin. 2014. "Korea and Taiwan: New Challenges for Maturing Democracies." Larry Diamond and Gi-Wook Shin, eds. *New Challenges for Maturing Democracies in Korea and Taiwan*. Stanford, CA: Stanford University Press, pp. 1-26.

- Elklit, Jørgen and Palle Svensson. 1997. "What Makes Elections Free and Fair?" *Journal of Democracy* 8, No. 3, 32-46.
- Freedom House. 2006~2015. *Freedom in the World*.
- Hahm, Chai-bong. 2008. "Korea's Miraculous Democracy." *Journal of Democracy* 19, No. 3, 128-142.
- Howe, Brendan. 2015. "Measuring the Quality of Democratic Governance." Brendan Howe. ed. *Democratic Governance in Northeast Asia: A Human-Centered Approach to Evaluating Democracy*. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan, pp. 1-24.
- Howard, Marc Morjé and Philip G. Roessler. 2006. "Liberalizing Electoral Outcomes in Competitive Authoritarian Regimes." *American Journal of Political Science* 50, No. 2, 365-381.
- Huntington, Samuel P. 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Oklahoma: University of Oklahoma Press.
- Im, Hyug Baeg. 2004. "Faltering Democratic Consolidation in South Korea: Democracy at the End of the 'Three Kims' Era." *Democratization* 11, No. 5, 179-198.
- Im, Hyug Baeg. 2011. "Better democracy, better economic growth? South Korea." *International Political Science Review* 32, No. 5, 579-597.
- Inglehart, Ronald and Christian Welzel. 2005. *Modernization, Cultural Change, and Democracy: The Human Development Sequence*. New York, NY: Cambridge University Press.
- ITUC. 2014~2016. *ITCU Global Rights Index: The World's Worst Countries for Workers*.
- Kim, Jung. 2016. "South Korean Democratization: A Comprehensive Empirical Appraisal." EAI Working Paper.
- Korea Barometer Survey. 2010. <http://www.koreabarometer.org> (검색일: 2016. 7. 20).
- Lijphart, Arend. 1999. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Linz, Juan J. and Alfred Stepan. 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America*. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press.
- Marshall, Thomas Humphrey. 1974. *Class, Citizenship and Social Development*. New

- York, NY: Greenwood.
- Merkel, Wolfgang and Heiko Giebler. 2009. "Good and Bad Quality: The Multiple Worlds of Democracy within the OECD." 21st IPSA World Congress, Santiago de Chile, July 12-16.
- Morlino, Leonardo. 1998. *Democracy between Consolidation and Crisis: Parties, Groups, and Citizens in Southern Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Morlino, Leonardo. 2004. "What is a 'Good' Democracy?" *Democratization* 11, No. 5, 10-32.
- Mosler, Hannes B. 2015. "The Deterioration of South Korean Democracy." Brendan Howe. ed. *Democratic Governance in Northeast Asia: A Human-Centered Approach to Evaluating Democracy*. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan, pp. 25-50.
- Norris, Pippa, Ferran Martinez Coma, and Max Grömping. 2015. "The Year in Elections, 2014." Harvard Kennedy School Faculty Research Working Paper, RWP 15-008.
- O'Donnell, Guillermo. 1992. "Transitions, Continuities, and Paradoxes." Scott Mainwaring, Guillermo O'Donnell and J. Samuel Valenzuela, eds. *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press, pp. 17-56.
- O'Donnell, Guillermo A. 2004. "The Quality of Democracy: Why the Rule of Law Matters." *Journal of Democracy* 15, No. 4, 32-46.
- Park, Chong-Min and Yun-han Chu. 2014. "Trends in Attitudes Toward Democracy in Korea and Taiwan." Larry Diamond and Gi-Wook Shin, eds. *New Challenges for Maturing Democracies in Korea and Taiwan*. Stanford, CA: Stanford University Press, pp. 27-64.
- Plattner, Marc F. 2004. "The Quality of Democracy: A Skeptical Afterword." *Journal of Democracy* 15, No. 4, 106-110.
- Powell, G. Bingham. 2004. "The Quality of Democracy: The Chain of Responsiveness." *Journal of Democracy* 15, No. 4, 91-105.
- "Press Freedom Index." https://en.wikipedia.org/wiki/Press_Freedom_Index (검색일: 2016. 8. 5)
- Pridham, Geoffrey. 1995. "The International Context of Democratic Consolidation: Southern Europe in Comparative Perspective." Richard Gunther, P. Nikiforos Diamandouros, and Hans-Jürgen Puhle, eds. *The Politics of Democratic Consolidation: Southern*

- Europe in Comparative Perspective*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, pp. 166-203.
- Przeworski, Adam. 1991. *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Putnam, Robert D. 1993. *Make Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Reporters Without Borders. "Press Freedom Index."
https://en.wikipedia.org/wiki/Press_Freedom_Index (검색일: 2016. 8. 5).
- Roberts, Andrew. 2010. *The Quality of Democracy in Eastern Europe*. New York, NY: Cambridge University Press.
- Rueschemeyer, Dietrich. 2004. "The Quality of Democracy: Addressing Inequality." *Journal of Democracy* 15, No. 4, 76-90.
- Schedler, Andreas. 1998. "What is Democratic Consolidation?" *Journal of Democracy* 9, No. 2, 91-107.
- Schumpeter, Joseph. 1943. *Capitalism, Socialism, and Democracy*. New York, NY: Harper and Brothers.
- Shin, Doh Chull. 2011. "Is Democracy the Only Political Game Worth Playing in Korea? Exploring Citizen Attitudes toward Democratic Legitimacy." Workshop on East Asian Perspectives on Political Legitimacy (18-20 August).
- Transparency International. 1999~2015. "Corruption Perceptions Index."
http://www.transparency.org/research/cpi_early/0/ (검색일: 2016. 9. 7).
- Welzel, Christian. 2007. "Are Levels of Democracy Affected by Mass Attitudes? Testing Attainment and Sustainment Effects on Democracy." *International Political Science Review* 28, No. 4, 397-424.
- World Bank. 2014. "Worldwide Governance Indicators."
<http://info.worldbank.org/government/wgi/index.aspx#home> (검색일: 2016. 7. 7).
- World Economic Forum. 2006~2015. *The Global Competitiveness Report*.
- Yun, Seongyi and Hee Min. 2012. "Democracy in South Korea: Consolidated but in Deficit." *Korea Observer* 43, No. 1, 145-174.

The Quality of Democracy in South Korea: A Stagnated and Flawed Democracy

Kim, Yong Cheol | Chonnam National University

What level is the quality of democracy in South Korea? The answer to this question is different depending upon researchers, not only because the concepts of democracy to be used are different, but also because the criteria to measure the quality of democracy are various each other. This article attempts to assess the quality of Korean democracy in a systematic way. For this end, democracy as a political system is regarded as a developmental phenomenon that evolves multi-dimensionally in three distinctive phases over time: electoral, liberal, and civic. And ① free and fair elections, ② civil liberties and rule of law, ③ democratic responsiveness and accountability are adopted as the indicators to measure of the quality of the electoral, liberal and civic democracy respectively. According to the results, Korean democracy is stagnated between electoral and liberal democracy, showing some flaws in terms of liberal democracy as well as very low level of quality in terms of civic democracy. To deepen its democratic quality, Korean democracy thus needs to improve the quality of liberal democracy, obtain democratic accountability and responsiveness, and broaden its social support base.

Key Words | KOREA, QUALITY OF DEMOCRACY, ELECTORAL DEMOCRACY, LIBERAL DEMOCRACY, CIVIC DEMOCRACY