



[EAI 웨비나] South Korea Democracy Storytelling

## 한국 민주주의 스토리텔링 전문가 토론회 - 팬데믹 이후 한국의 민주주의 회복력

동아시아연구원(EAI)

### I. COVID-19 팬데믹 이후 한국 민주주의의 회복력 (Democratic Resilience)

#### 민주주의의 도전요인

- 민주주의 회복력의 중요성과 관련하여, 두 문제가 최근 민주주의의 도전요인이 됨. (1) 포퓰리즘의 문제점: 유럽에서는 팬데믹 이전 독일, 이탈리아, 프랑스 등에서 극우민족주의 정당이 등장함. 이러한 현상이 단기적인지 장기적인지에 대한 논의 이뤄지고 있음. 동남아시아의 두테르테 같은 경우, 절차를 무시하는 강압적인 포퓰리스트 정치를 이끌어 왔고, 베네수엘라에는 포퓰리즘을 기반으로 민주주의가 후퇴했고, 미국 또한 트럼프 행정부에 의해서 민주주의 지표가 미국이 20 위권 밖으로 밀려나기도 함.
- (2) 테크노크라시의 문제점: 팬데믹은 테크노크라시의 역할을 확장하는 현상임. 팬데믹 대응과정에서 테크노크라시가 등장하였고, 정보 공개되지 않은 채 정책이 결정되는 경우가 목격됨. 이는 자국 우선주의와 결합해서 백신공급 과정에서의 문제, 백신을 가져오는 단계에서 국가간 갈등을 일으킴. 테크노크라시에 의해서 정책이 결정됨에 따라, 국민들이 정치와 괴리감 느끼는 현상 도출됨. 한국에서도 소수세력에 의해서 좌지우지되는 현상이 있음. 예컨대, 거리정치를 통해서 다수의견이 아닐수도 있는 이벤트성 정치에 의해서 정책결정이 좌지우지되는 포퓰리즘에 근접한 상황이 보여짐. 코로나 대처과정에서도 객관적인 근거에 대한 갈증, 정책에 대한 과학적인 근거, 구체적인 정보가 제시되지 않은 채 전문가 집단들에 의해 정책이 결정됨.
- 한국 민주주의에 대해 논의하기 위해서 장기적인 추세를 지켜 보고, 최근 대처상황에서 다른 특징을 보이고 있는지 논의하고, 어떤 문제 있는지 본 후, 문제점 통해서 대처 방안을 생각해봐야 함.

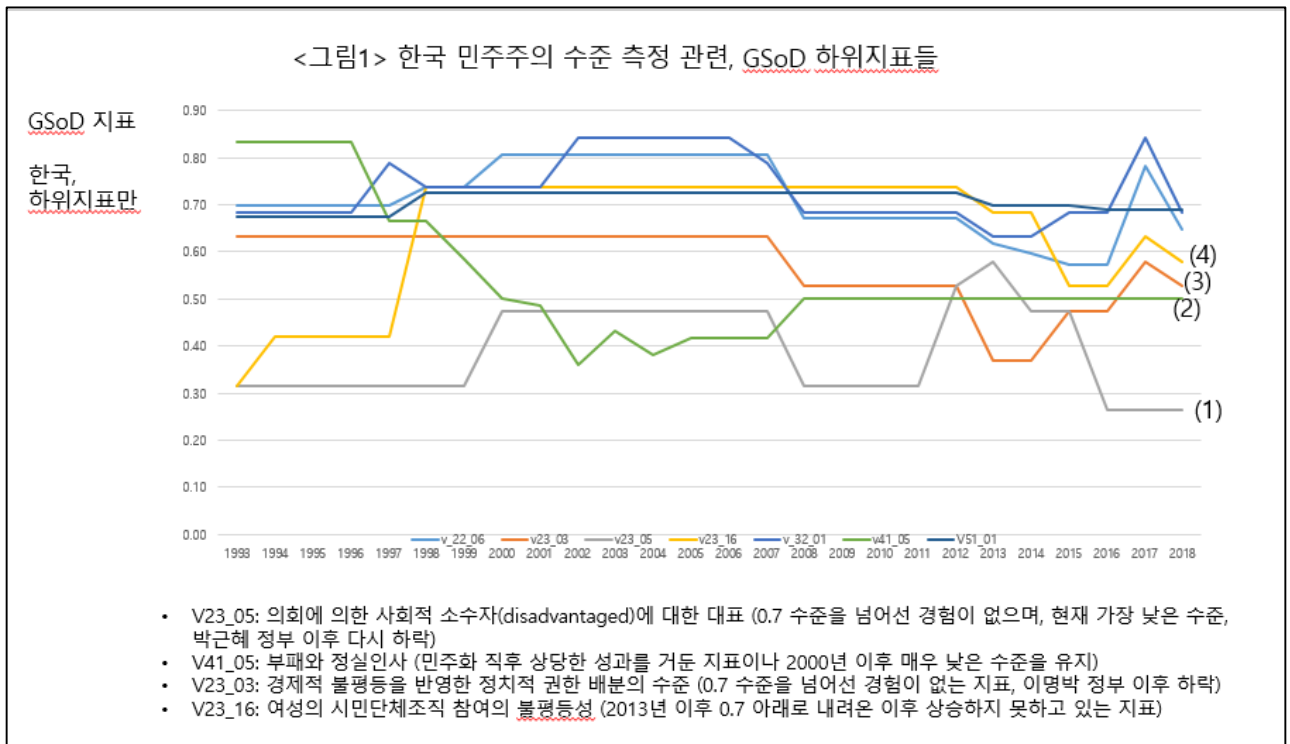
#### 민주주의 지표를 통해 볼 수 있는 한국 민주주의 수준

- 민주화 이후 34 년이 되었는데도 불구하고 민주주의가 잘 유지되고 있음. 예를 들어, 서양식의 포퓰리즘이 안되는 것은 시민들의 압박과 관련이 있다는 점, 한국은 제도화된 시민민주주의가 아니라 촛불항쟁 시민민주주의라 비제도권에서 압박하는 무언가가 있다는 점이 있음. 비교정치적인 관점에서 포퓰리즘이 우리 나라에서 통제가 어떻게 된다고 생각하는가? 오랜 관료제도 이후, 정치통제가 어떻게 이뤄지고 있는가?



관료에 의한 시민의 자유나 권리의 침해가 어떻게 막히고 있는가? 정당이 폐쇄적인데 어떻게 정책대표성이 보장이 되는가? 강한 대통령제임에도 불구하고, 선거는 어떻게 공정하고 자유롭게 이뤄지는가?

- IDEA (Institute for Democracy and Electoral Assistance)라는 국제기구에서 출판하는 Global State of Democracy Indices (GSoD) (1975년부터 지금까지의 자료 활용)를 중심으로 민주주의 수준의 변화에 초점을 맞춰 연구함. V-Dem의 12개의 다양한 자료원 또한 활용하였고, V-Dem 외에 질적인 자료 활용해서 평가하였는데, 이 지표는 오래 전에 이뤄진 작업과는 달리 최근 트렌드 반영되어 객관적인 지표라고 생각함. 0-1 사이로 지표가 마련되었는데, 0.7 이상의 값은 well performing democracy로 간주하는 것을 기준으로 한국 지표 중 0.7 이하의 성적을 보이고 있는 부분에 초점하여 1975-2019 지표까지 보고하였음. 총 5개의 거시영역, 16개 하위영역으로 구분하고, 96개의 지표를 활용하였음.
- 결론적으로, 민주주의 제도 측면에서 한국은 민주화가 상당히 이루어졌다고 볼 수 있음. 1987 이후 0.7 이상을 유지하면서 안정적인 민주주의 제도화를 보여줌. 그러나 민주주의 운영의 측면에서는 대표성의 문제 (여성을 대표하느냐, 소수를 대표하느냐), 부정부패의 문제, (정치인과 경제 이해 관계의 거래 문제), 참여의 문제 (2000년 이후로 시민운동단체 관계자가 정치권으로 많이 옮겨가서, 시민운동단체의 풀이 제대로 복원되지 않은 시민 없는 시민운동 상황임)가 남아 있음.



- UNDP Gender inequality 측면에서, 한국이 189개국 중 11위임에도 불구하고, 국회 내 여성위원들의 비율이 2009년 기준 16.7로 전체 성평등 지수가 한국보다 낮은 국가들에 비해 낮은 수준임. 15세 이상 노동참여인구비율은 남성이 73.1%, 여성은 52.9%에 머뭇. 더불어, 2019년 7월 한국여성정책연구원 설문조사 결과, 고정관념, 혐오성, 성인식 차이가 굉장히 큼.



- 부패와 관련하여, 국제투명성 기구의 지수 (CPI) 보면 김영란법에 의해 16 년 이후 내려갔지만 타 국가에 비해 낮은 수준에 있음. 행정연구원에서 발표한 공공부문 부패성 인식의 경우, 많은 사람들이 좋아지고 있다고 인식은 하나, 2000 년대 초반에 내려간 이후로 여전히 과반 이상이 심각하다고 생각함.
- GSoD 지수에 따라서 한국, 일본, 대만, 영국, 독일, 미국의 평균점수를 냄. 평균점수가 떨어지는 부문들에는 free political party, freedom of association and assembly, freedom of movement, social rights of equality, gender equality, civil society participation 이 있음. 이는 집회 결사의 자유, 성평등, 시민사회 참여의 문제에 낮은 퍼포먼스를 보이고 있다는 것으로 해석됨. 코로나 상황에서 집합 금지, 집회 금지 명령이 떨어졌기 때문에 심각하다는 것을 알 수 있음. 성평등의 문제는 장기적인 관점에서도 보이듯이 현재에도 쉽게 복원되지 않음. 시민사회 참여의 경우, 여성의 참여가 어렵고, 쉽게 개선되지 않는 부분임. 추가적으로, 과거와 비교하면 한국의 변화를 좀 더 잘 볼 수 있지 않을까 생각함.

## II. 한국 정치와 한국 민주주의 현황

### 한국 정치 내 포퓰리즘 정치는 존재하는가?

- 포퓰리즘을 다루기 이전, 현재의 위기가 민주주의 자체의 위기일까 하는 근본적 질문을 다뤄야 함. 민주주의 자체보다 자유민주주의의 위기임. 이 위기를 보여주는 두가지 형태로 나눈다면 “권리보장이 없는 민주주의” (예: EU 는 개별국가 주권 중심으로 운영되지만 구성원들 사이 권리보장은 EU 차원에서 제공) vs. “민주주의가 없는 권리 보장” (공백이 생겨도 권력은 계속 보장) 한국은 후자의 형태가 이뤄지고 있고, 한국인 대부분에게 권리보장이 일정 부분 이뤄지고 있다. 포퓰리즘 형태/극단적인 형태로 가지 않고 현재 한국민주주의 유지하는 동력이 되고 있지 않을까?
- 한국 내 포퓰리스트 정당은 아직 크게 부각되지 않았지만, 전략적으로 존재함. 테크노크라시 또한 이전보다는 많이 논란이 되지 않고 있는데, 이전 관료 주도의 국가 발전 체제 하 과거에 테크노크라시의 영향이 더 컸음. 효율, 성장 체제 하에서 진전을 이룬 것임. 중요하게 생각되는 것은 정당 부분인데, 예컨대, 부분은 과거 1987년에는 신한민주당이 중요한 쟁점이 되었음. 그 때에 비해서 정치적 동원 (mobilization) 의 영향이 떨어짐.
- 포퓰리즘은 지역주의와 맞닿아있음. 지역주의는 극단적 대결 정치를 통해서 권력을 획득하려는 방식으로 작용을 하지, 체제를 해체하는 방식으로는 작동하지 않았음. 포퓰리즘에는 국민이라는 실체 없는 대상이 있어야 하는데, 국민을 논의하면 지역적으로 편향이 되어 버리고 금기시되는 현상으로 이어지기에 양지역을 포괄할 수 있는 정책 지향을 발견하기 어렵도록 되어 있는 구조이기 때문에 포퓰리즘 등장이 더디지 않았을라고 생각함.
- 포퓰리즘이 보상을 전제로 하는 지지를 주는 고객주의(clientelism) 구조 라면, 우리 나라에서는 서로 포퓰리즘을 추구하지 않았을 수도 있음. 과거에는 대중적인 지도자가 존재했다면 지금은 그런 사람이 없음. 포퓰리스트 지도자 용인하는 분위기 아님.



- 더불어, 한국의 공무원은 재정공정성 중시함. 이는 여론과도 관련 있음. 재정관리에 대한 정치적 책임성이 다음 정부에서 어떻게 이뤄질지 지켜봐야 함. 경직성이 강해질 수밖에 없을 것임. 대통령이 강한 권력을 갖더라도 당과 대통령의 이해관계도 다름. 정책 평가는 책임성과도 연관.
- 포퓰리즘이 성장하려면 적개 집단이 분명히 존재해야 하고, 그 적개집단의 상당수는 반엘리트주의가 강해야 하는데, 현 양당 구도가 안정적으로 유지되는 상태에서 누군가를 적으로 돌리기 어려워진 상황임. 그래서 포퓰리즘 형태가 잘 드러나지 않은 게 아닐까 생각함. 분배 문제와 관련하여, 재난지원과 같은 정책들이 집행됐을 때, 경제적 불평등 문제가 다시 드러날 것이라고 생각함. 불평등 문제가 정책을 통해 부상할 가능성이 크지, 포퓰리즘으로 등장하기에는 위험성이 적음. 분배 형태의 완화정책에 대해서는 내 세금으로 내가 나눠서 갖는 것에 대한 반감이 커질 것이지만 포퓰리즘으로 발전하기는 어려울 것임.
- 수요 측면에서, 비교적 관점에서는 불평등이 그렇게 높지 않음. 공급 측면에서 반엘리트주의가 한국에서 꽤 강하지만 사회적 계층이동이 과거에는 꽤 있었음. 서구에 비해서 얼마 안됨. 반엘리트주의는 외국과 비교할 때 내부적으로는 큰 문제이지만 비교적으로는 약함. 극우/극좌가 전면전으로 가기에는 아직 이룸. 불평등이 심화된다면 반엘리트주의도 심각히 우려해 봐야 하는 부분임.
- 선진민주국가에서는 불평등이 심화되면서 양극화 심화, 양극화가 심화되면서 엘리트들이 타락하게 되고 민주주의 위기가 옴. 극단주의 정치세력의 부상이 이런 맥락에서 논의됨. 한국은 극단주의 세력인 행태도 보이나 극우/극좌정당이 발생하진 않음.
- 한국의 경우, 경제적 불평등은 과거에 비해 높아졌으나 심각한 수준은 아님. 극단주의 정치세력이 부상할 만한 배경도 그다지 강하지 않음. 엘리트에 대한 반감도 굉장히 강하지만 경제엘리트, 재벌에 대한 반감은 더 커짐. 정부에 대해서 불신하나, 독립적인 기술관료에 대한 신뢰가 존재함. 이를 국가주도적이라고 보지 않고 독특한 민관협력구조를 형성했다고 판단함. 비교해보자면, 유럽을 통칭할 수는 없으나 복지가 강한 곳을 보면 불평등은 상대적으로 낮는데 비례성이 높으니까 불평등이 높아지면 극단주의정당이 원내로 진출하는 사례가 있음. 영미를 보면 불평등의 정도는 증가했고 정당구조는 양당제, 특히 미국은 탈집중적 구조이다보니 극단세력이 승자독식을 해버림. 한국은 경제구조가 유럽/영미 혼합형. 불평등도 중간 수준, 극단주의 세력에 대한 수요도 중간 수준임. 선거제도 측면에서 보면 단순다수제도+정당지배구조가 중앙집권적임. 중앙집권적 정당구조에 대한 비판이 많지만 한편으로는 신진극단세력이 권력을 독식하기에는 어려운 구조임. 소수가 대표되지 않다 보니 극단주의세력도 나오기 어려운 환경이고 양면적인 성격이 있음. 한국이 제도가 혼합적이다보니 이런 결과가 나온 것 아닌가?
- 한국 국민들은 국가에서부터 받은 게 없음. 코로나 재난지원금의 경험이 앞으로 인식을 바꿀 수 있지 않을까 생각하지만 기본적으로 정치로부터 실질적인 혜택을 기대하는 시민인식은 약함. 포퓰리즘이 득세하기 어려운 토양이 아닐까 생각함.

### 한국의 민주주의와 참여의 문제

- 한국은 국민들이 제도가 작동하지 않을 때 참여하여 절차적인 측면에서 제도에 압박 가했던 경험이 있음. 제도가 작동하지 않을 때 압박하기 위한 시민의 참여가 이뤄지고 성과 얻어내고 정치적 효능감을 얻고, 관심을 일으키고, 선순환적 형태 이뤄짐. 이는 1987년 이후 일정한 기간마다 이뤄지고 있음.



- “민주주의 없는 권리보장”: 참여에 의한 방식이 제도적인 방식이 아니라 87 민주화운동, 촛불집회 등 참여에 의해서 바뀌었던 경험이 효능감을 쌓게 되고 정치에 직접 참여하지 않더라도 위기 시에 문제를 해결할 수 있는 통로로 작용함. 정치적 효능감 확인을 통해 민주주의를 지지하는 것이 다른 국가와는 다른 점이 아닐까. 제도화된 참여가 부족한 상황에서 이런 경험이 정치적 관심, 효능감을 높이는 결과 낳게 됨.
- 한국 민주주의가 유지되는 이유 중 하나가 시민들의 참여욕구, 참여의지라고 하는데 꼭 그렇다고 생각하지 않음. 한국에서 대표적으로 시민들의 직접참여를 통해서 대규모로 참여한 사례가 1987 민주화운동, 노무현 대통령 탄핵, 박근혜 대통령 탄핵 - 이를 보면, 시민들이 국가에 사회경제적 정책 변화를 요구한 사례들이 아닌, 절차적인 차원의 불만임. IMF 이후 경제적 양극화에도 불구하고 국가에 해결해 달라고 하지 않음. 경제적으로 어려운데 조직적으로 항의해서 대안 달라고 목소리 내지 않음. 정치에 대한 기대가 낮은 이유는 혜택을 받아본 경험이 없기 때문. 역설적으로 포퓰리즘이 성장하고 영향력을 발휘할 수 있을 조건 중 하나가 대의제, 민주주의 절차를 무시하더라도 무엇인가 주겠다고 조건을 제시하는 것이라면, 한국은 정치에 대한 기대가 없으니 포퓰리즘에 대한 요구가 덜 나타난 것 아닌가? 역설적으로 정치에 대한 신뢰가 낮은 것이 반영되어, 정치를 통해서 얻어낸 경험이 없기 때문에 위기상황에서도 민주주의 자체를 저버릴 필요를 못 느끼는 일이 벌어지는 것이 아닌지?
- 국내에서 테크노크라시의 문제를 지적하지만 성과에 대한 존중, 전문성에 대한 존중이 있음. 정당이나 의회에 대한 실망과 다르게 국가의 삶을 운영하는 것에 대한 기본적인 신뢰는 있음. 지역주의, 단순다수제 선거제도, 민주적 전환, 공고화단계에서 긍정적임. 분파, 양극화 막음. 중앙집권적 구도 하에서 훨씬 더 새로운 인물의 충원 가능하고, 엘리트 순환이 더 잘 일어남. 이를 통해서 새로운 형태의 요구 받아들여려는 대의제가 작동했음. 한국 민주주의에 가장 핵심적인 것은 선거민주주의임. 한국의 민주화 자체가 선거에 관련된 것임.

### 한국의 민주주의와 정부에 대한 신뢰

- 한국은 행위자 측면에서 일종의 민주주의 체제를 작동시키는 행위자를 정당으로 상정. 한국이 민주주의를 공고화하는데 가장 큰 계기는 회귀할 수 있는 주요 행위자인 군부를 차단한 것과 부패를 없애기 위한 금융실명제 도입한 것임. 민주주의 효용력의 제도적 근간이 됨. 국가의 자율성, 능력에 대한 부분은 뛰어난. 권위주의의 가장 큰 위기가 경제위기. 1997 금융위기 당시 국가가 잘 버텨낸 차원에서 국가권력에 대한 정부에 대한 기본적인 신뢰가 있었음.
- 한국은 자력갱생의 힘이 있음. 민관협력의 경우, 정부가 실패하더라도 여파가 상대적으로 작고, 절차적으로 수정했던 경험이 있음. 한국은 강한 정부지만 작은 정부로, 의존도가 낮음.
- 한국 정당은 정당성을 스스로 느끼지는 못함. 스스로 총칼로 권력 유지하는 것이 정당하지 않다는 것을 알고 있었음. 5공화국 정부는 군부 전체의 지배라기보다 군부 내 한 파벌의 지배임. 이런 요소를 일반화하기 어려움. 한국에는 문민지배의 전통이 있기에 제도적인 부분에 대한 고찰이 있어야 함.
- 한국은 제도적인 측면에서는 안정적으로 높은 퍼포먼스 보임. 계속 안정적으로 갈 가능성이 높음. 왜 제도가 잘 정비됐느냐의 핵심적인 질문과 관련해서 생각하면 업적주의, 엘리트 성과에 대한 믿음, 엘리트 순환, 초기 민주주의 성과로 인해 만들어진 퍼포먼스에 대한 믿음이 있었기 때문. 이제는 엘리트에 대해 믿음이 떨어졌을 것임. 시험지상주의에 대한 생각도 떨어짐. 제도를 성공시킨 배경이 이탈한다면, 질문이 제기될



것임. 이러한 질문이 한국의 민주주의를 쇠퇴시킬 가능성 있는가? 제도와 사회변화의 차원에서 논의되어야 한다고 생각함. 정치에 대한 기대가 낮음에도 불구하고, 유지되는 요인은 무엇일지도 생각해봐야 됨. 남북분단의 위협, 위기가 있기 때문에 사회를 분열시키는 갈등의 수준까지는 가지 않으려고 하는 회피하는 성향도 있음.

- 불안정한 정치를 보여주는 대표적인 지표로서 정당 교체 있음. 다른 나라에서 지배정당이 바뀌지만 그 정당의 연속성은 대체로 없음. 비슷한 지표로 의원의 교체가 있음. 국내에서는 의원 50% 안팎이 매선거 바뀌는데 유권자가 새로운 당명으로 새로운 인물을 전략공천하면 이를 비판함. 유권자의 비판인지 정치권의 비판인지를 구분해야되지만 계속 바뀌고 있음. 이전 정부에 대한 불만을 표출할 수 있는 제도로 선거가 있음. 새로운 정당에게 투표하는 것이 새로운 인물에 기대를 할 수 있는 기제가 되지 않을까? 정당 이름을 바꾸고 넘어가면 정당의 이름을 바꾸려는 결과를 낳았던 요인, 문제들을 책임지는 것을 의미하는데, 이는 정당이 쇠신했구나하는 신뢰로 이어지지 않았나?
- 한국은 강한 정부를 오랫동안 유지해 옴. 역설적으로 한국 민주주의 발전에 도움을 준 것이 제한적인, 불안정한 경쟁이라고 생각됨. 중앙집권적이고 부정적이라고 평가하는 것들이 민주화 직후에 안정화에 긍정적인 영향 주었을 가능성 있음. 아이러니한 것은 지역주의, 양당 중심의 정치를 계속 끊임없이 문제라고 지적하는 것임. 과거로 돌아가지 않을 것임. 한국이 다른 나라의 롤모델이라고 하기에는 시기상조임. 문제라고 지적한 것들을 수정하고 발전하면 진정한 위기는 앞으로 나타날 것임.

#### 한국의 민주주의와 사법부의 역할

- 성공적인 제도가 만들어지는 과정 속 한국의 법원이나 사법부의 역할에 대해서는 회의적임. 제도가 이뤄지니까 제도 안에서 다투면서 사법부 역할이 주목받고 정치인 사법부에 의존한 것임. 성공적인 제도를 만드는 과정에서는 역할이 미비하지만 운영, 유지되는 것에는 당연히 기여함.
- 사법부는 민주화에는 기여하지 않았지만 현재 체제의 정당성 부여함. 시스템이 이탈할 가능성 있을 때 기본적인 틀 잡아주는 데에 기여함. 다른 국가에서 마찬가지로 사법심사권이 확대되는 것에 대한 우려 있음. 이런 문제는 한국에도 남아있는 문제임.
- 사법부도 제 나름대로의 역할을 했겠으나, 일반적으로 민주주의에서 사법부를 이야기할 때 ‘최후의 보루’라는 식으로 이야기를 하는데, 한국 사람들은 아마 테크노크라시의 최정점을 사법부로 보지 않는가? 테크노크라시의 심화가 지지의 기반이 아닌가 생각함. 2016 년에 국회에서 찬성 234 표, 반대 56 표로 통과시킨 대통령 탄핵소추안을 당시 헌법재판소 8 명의 재판관(당시 9 석중 1 석 결원)이 용인했을 때 국민 아무도 문제제기 안함.
- 한국은 헌법재판소가 사법부와는 별개로 또다른 중재 역할을 해준다는 게 긍정적인 측면임. 헌법재판소는 민주화 이후 87 체제의 산물이기엔 기관 자체가 어떻게 자신들의 입지와 역할을 규정할 것인가에 대한 고민 많이 했고, 대법원과의 대결구도도 있음. 여론의 눈치를 본 판결을 많이 내림. 정치 질서 규범에 부합하는 형태로 가려는 노력을 제도적으로 했음. 정치적으로 올바르다는 평가를 내리지 않았지만 비교정치적으로는 노력했지 않았을까?



### Ⅲ. 한국 민주주의 발전을 위한 진단과 한국의 역할

#### 한국 민주주의의 문제점 진단 및 개선방안

- 장기적으로나 단기적으로도(코로나 대처 과정의 경우) 한국의 민주주의가 제도화 측면에서는 좋은 퍼포먼스를 보이거나 실질적인 측면에서 평등성, 참여의 문제에서는 장기에 걸쳐 “well performing” 단계로 가지 못함. 팬데믹 대처 상황에서도 문제가 되고 있음. 한국은 포퓰리즘, 테크노크라시의 문제를 아직 심각하게 받아들이고 있지 않음.
- (1) 부패, (2) 성평등, (3) 참여의 문제는 제도를 고쳐서 해결될 문제는 아니고 오랫동안 개선이 이뤄져야 함. 그러나 (1) 부패, (2) 젠더는 꾸준히 향상되어 온 지표임.
- (1) 부패와 관련하여, 부패한 문제가 생기면 드러나게 되어있기 때문에 88년 이전을 기억하는 대부분의 사람들은 많이 좋아졌다고 인식을 할 수밖에 없음. 부패인식은 하락하고 있음. 공직자의 부패 수치도 악화되고 있음. 다른 국가에 비해서 현재에 부패에 정실인사 문제도 있지만 과거에 비해 나아지고 있다고 믿음. 정당이 변화해야 하고, 이러한 상황에 대응해서 더 많은 사람들의 참여를 끌어낼 수 있는 조직적인 개편이 이뤄져야 됨.
- (2) 성인지와 관련된 문제들은 정당의 민주주의교육기능이 복원되어야 발전의 측면으로 갈 수 있음. 젠더 갈등은 20% 육박하며, 모든 2-30대가 민감하게 반응하는 이슈가 되었고, 젠더 갈등이 생김.
  - 한국 민주주의에서 왜 소수의 문제가 대두되었는가? 이는 소셜 미디어의 문제로 귀결됨. 소셜 미디어는 전형적으로 동시다발적으로 소통할 수 있는 기술적인 유용성 때문에 미화되어 이야기되고 있음. 실제로 보면 기술적으로는 포용적이나 (inclusive), 현실적으로는 배타적으로 (exclusive) 운영됨. 아는 사람들과만 소통하며 적과 나를 구분하는 토론방식 자주 목격됨. 소셜 미디어는 소수의 문제에 대해서 민감하게 반응하게 하는 기제임과 동시에 우리사회에서 소수문제가 더 드러나게 하는 요인이 됨. 그럼에도 불구하고 다른 나라에 비해서 소수의 문제를 포용할 수 있는 것은 동질적인 집단이라는 것임. 귀속적인 정체성이 다른 이타적인 정체성을 흡수한 형태가 남아있음. 쟁점에 대한 이슈가 커지면 귀속적 정체성보다 성취된 정체성 (ex. 정당)이 부각됨.
- (3) 한국 정당은 유권자 20%가 정당원이라고 발표하나, 실제 당원비를 내고 있는 진성당원은 유권자의 3% 정도임. 당원들이 강한 목소리를 내고 있고 이에 의해서 당 정책이 만들어지며 정치가 좌지우지함. 소수의 사람들이 활발하게 정당정치에 참여함.
  - 스케로의 다변속적 정당원(multi-speed membership): 유권자의 정당 참여 유형에 따라 다양한 속도로 정당활동을 수행하고, 정당에 영향을 미칠 수 있다는 주장으로, 기존 진성당원은 정회원 (당원비를 내고 권리의무 가지고 있음), 경회원, 사이버회원, 재정지원형 등으로 당으로부터 갖는 이익 다르고 내는 당비도 다르게끔 세분화가 가능함. 친구 또는 지지자, 정당동조자 등의 유형도 생각해 볼 수 있음.
  - 영국 노동당은 지지자 유형도 당원으로 간주할 뿐 아니라 노동당에 관여하는 유권자들이 시간과 비용을 절약하면서 정당활동을 할 수 있는 길을 열어두게 함.
  - 2013 “Your Britain” - 온라인 자문기구로 노동당의 온라인 정책 허브임. 누구나 노동당이 무엇을 하고 있고 결정에 대해 자유롭게 표현할 수 있도록 함. 이런 방식으로 최근에 다양한 유형의 정당원



시스템 도입하는 것에 대해 생각해 봄. 정당과 유권자의 관계 밀접하게 하는 노력이 필요함. 이를 통해 부패, 참여, 평등의 문제 개선 이뤄질 수 있을 것임.

### 한국의 민주주의 회복력

- 한국 민주주의 회복력은 민주주의에 대한 시민 규율의 지향과 권위주의 회귀는 안된다는 인식이 강한 것과 연관됨. 시민들이 일종의 민주주의 방패 역할을 하고 있음. 박 대통령 탄핵은 정당 주도보다 시민 요구가 지속되었기에 가능했고, 새누리당 역시 시민 요구를 받아들일 수밖에 없었기 때문에 탄핵에 동의함. 시민의식은 높는데 정당이 못 쫓아가는 현상이 지속되고 있음. 한국민주주의가 후퇴하는지 회복력이 있는지에 대한 답을 얻으려면 무엇이 후퇴고, 어떻게 후퇴했고, 왜 후퇴했는지에 대한 답이 필요함.
- 민주주의 지향에 대한 내용에 있어 아쉬운 것은 여전히 한국의 정당은 한계가 있다는 것임. 과거의 지역주의를 탈피하지 못해서 민주당에 대한 비이성적인 지지성향을 보이는 것이 아니라 국민의힘에 권위주의세력 출신이 존재하면 뽑지 못한다는 것임.

### 세계 민주주의와 한국의 역할

- 미국도 민주주의의 쇠퇴를 겪고, 아시아 내에서 대만도 어려움을 겪는 상황에서 한국이 역할을 갖춰야 함. 군부통치 30년 이후 민주주의의 측면에서 시민의 자율적인 참여, 정치변동이 이뤄져 왔음. 긍정적인 부분이나 조건을 비교정치적 관점에서 평가해야 될 것임.
- 한국 민주주의의 공고화의 요인에 대해 다음과 같은 점이 지적되었음: 민주화 초기 군부의 정치적 퇴진의 성공, 민주적 전환기의 정치적 극화(polarization)나 분절(fragmentation)을 겪지 않았고, 무엇보다 선거를 통한 권력 향배의 결정이라는 절차적 민주주의에 대해 정치 엘리트뿐만 아니라 국민 사이에서도 매우 강한 합의가 존재했음. ■

- 담당 및 편집: 서정혜 EAI 연구원  
문의: 02-2277-1683 (ext. 207) jhsuh@eai.or.kr





- 인용할 때에는 반드시 출처를 밝혀주시기 바랍니다.
- EAI는 어떠한 정파적 이해와도 무관한 독립 연구기관입니다.
- EAI가 발행하는 보고서와 저널 및 단행본에 실린 주장과 의견은 EAI와는 무관하며 오로지 저자 개인의 견해를 밝힙니다.

발행일 2021년 07월 7일 ISBN 979-11-6617-159-8 95340

재단법인 동아시아연구원  
04548 서울특별시 중구 을지로 158, 909 호 (을지로 4 가 삼풍빌딩)  
Tel. 82 2 2277 1683 Fax 82 2 2277 1684

Email [eai@eai.or.kr](mailto:eai@eai.or.kr) Website [www.eai.or.kr](http://www.eai.or.kr)