



[EAI 워크숍] ADRN National Level Workshop

한국 민주주의 스토리텔링 전문가 토론회: 민주주의 후퇴와 회복력

동아시아연구원(EAI)

민주주의 후퇴와 회복력

민주주의 후퇴와 민주주의 회복력이란 무엇인가?

- 민주주의 후퇴는 현존하는 민주주의가 작동하지 못하게끔 하는 것임. Mechkova의 정의에 따르면 대부분의 민주주의 후퇴의 경우, 권위주의 체제로의 이행이 아니라 민주주의 질이 떨어지는 현상이었음. 군부 쿠데타와 같은 사건으로 인한 것이 아닌 점진적인 민주주의 훼손이라고 이해할 수 있음.
 - 민주주의의 후퇴는 민주주의로부터의 체제 변화의 한 양상임. 다른 양상에는 민주주의 붕괴 (democratic breakdown)이 있음.
 - 민주주의 후퇴의 원인으로는 내생적 요인에 의한 부식과 외생적 요인에 의한 침식이 있음. 이 외에 정통성의 위기 차원에서 접근하는 방법 또한 있음.
- 이런 맥락에서 민주주의 회복력이란 “민주적 제도와 실제의 질 후퇴 예방 능력”으로 정의됨.
 - 민주주의 회복력은 민주주의 후퇴 방지 회복력과 민주주의 붕괴 방지 회복력으로 나뉨.
 - 체제 붕괴 수준에 미치지 못하는 민주주의 후퇴를 포함한 권위주의화를 이해하기 위해서는 민주주의 회복력의 개념이 중요함. 민주주의 공고화는 전망에 기초한 개념이기에 현실과 괴리가 있으므로 회복력의 개념 도입을 제안함.
 - 민주주의 회귀 접근법에는 기능주의적인 접근 (변화 부재, 내적인 변화 적응 능력, 민주주의 위협으로부터 회복, 의회의 행정부 견제 능력) 외 다양한 접근법이 있음.
 - 책임성은 세 가지 차원 – 수평적 (의회, 사법부), 수직적 (정당, 유권자), 대각선 (미디어와 시민단체의 통제) – 에서 책임성이 설명됨.
 - 민주주의 회복력의 촉진 요인에는 네가지가 있음: 행정부 통제, 경제적 요인, 주변국 효과, 과거의 민주주의 경험.



한국 민주주의 후퇴에 대한 선행연구

- 해외 연구에 따르면 한국의 경우, 이명박 박근혜 정부 시기 (2008-2016)에 민주주의 붕괴의 사례를 볼 수 있다고 분석함. 이 시기, 국정원 민간인 사찰, 예술인 정부지원 배제 프로그램, 2012 선거법 제약과 야당의 단일후보 부재가 민주주의 후퇴가 제지되지 못한 이유라고 함.
 - 그러나 결론적으로 국회와 사법부는 후퇴하지 않았음. 시민들이 저항을 했기 때문에 정당의 탄핵 추진도 가능했음.
 - 이러한 연구는 불안정성에서 비롯된 편견이라고 봄. 민주주의 후퇴의 조짐이 있었지만 붕괴의 단계인 것이냐는 생각해 봐야 됨. 탄핵에도 불구하고, 제도적 불안정성 없었음. 공백 상태에서도 여러 제도들이 잘 굴러갔음. 공정한 지, 투명한 지의 문제는 별개의 문제임.
- 문재인 정부 시기에도 여러 쟁점이 존재함: 집권당의 일방적 국회 운영, 대통령 인사권 행사에 대한 국회의 청문회 절차 무력화, 청와대의 울산시장 선거 개입 논란, 중앙선거관리위원회의 부실한 선거관리 논란, 선거법 개정과정에서 위성정당 창당에 의한 새로이 실험된 준연동형비례대표제의 무력화, 검찰개혁 과정에서 검찰총장과 법무부장관과의 대립 등이 민주주의 후퇴를 설명한다고 논의할 수 있음. 기능주의 접근법에서 이러한 이슈들에 대해 현정부가 대응 능력이 있는지와 관련하여 민주주의 후퇴 논의 가능성.

한국 민주주의 회복력 촉진 요인

- 대통령의 권한이 제약되는 제도: 대통령 단임제, 당정분리 시도, 총리 권한 강화 시도, 분권화, 2016-17 대통령 탄핵 성공에 따른 대통령 권한남용 자제, 국회의 견제, 군부의 탈정치화.
 - 선거정치의 경합: 불확실한 선거경과, 주기적 정권교체, 선거과정에 대한 신뢰.
 - 정당의 민주화 및 온건화: 오픈 프라이머리 도입 (지도부 권한 약화), 진보정당의 온건화, 총재직 폐지와 정당 분권화, 당정 분리 및 퇴직 대통령의 제한적인 정당 관여 관행 정착, 정치엘리트 충원구조의 변화.
- 민주적 시민권력의 강화와 제한된 위협 세력.
 - 민주적 시민단체의 성장, 풀뿌리 민주주의의 성장, 보수적 기독교 근본주의의 제한된 성장과 원내진출 시도 실패.
- 법치주의 강화: 사법기관의 정상적 기능 운영, 대법원과 헌법재판소간의 권한 및 책임 분산, 검찰 정치적 독립성 유지, 군부의 민간 통제 안정화, 정보기관의 정치 개입 차단, 경찰의 치안 유지 능력 보유, 일반 시민의 무기소지 불허와 경찰의 총기사용 억제.
- 기타 요인으로는 국제, 문화, 경제, 사회 환경으로부터 비롯된 요인들이 있음: 분단 상황과 북한의 군사적 위협, 유교 문화, 경제발전 지속 및 위상 강화, 제한된 사회적 갈등, 미국과 유럽의 민주주의 프로모션 의지 약화.
- 한국 민주주의 한계가 있으나 강한 회복력을 갖고 있음. 추후에 대비하여 복원력 증진 방법 마련이 필요함 - 촉진 요인을 중심으로 더 고민해보아야 할 것임.



한국의 권력 구조와 민주주의 복원력

- 민주주의 복원력 논의 이전에 민주주의 후퇴의 측정과 합의에 대한 논의가 선행되어야 함. 민주주의 후퇴, 복원력에서 가장 핵심적인 역할은 행정부가 맡고 있음. 행정부를 얼마나 견제할 수 있는가가 가장 중요한 이야기임. 한국의 경우, 민주주의가 후퇴한 시기라고 일컬어지는 2008-2016 당시, 주요 문제는 행정부에 있었음. 그러나, 1987년 이후 한국은 동일한 권력구조를 유지했음에도 불구하고 대통령에 대한 견제와 균형이 이루어지기 때문에 한국 민주주의가 잘 유지되고 있음. 역설적이지만, 한국 정당의 미발달이 대통령이 권한을 행사할 수 없도록 하는 조건이 아니었을까? 대통령이 무엇을 하고자 하더라도 의회의 후퇴나 다른 기관의 협조를 이끌어 내야 하나, 정당이 미발달했기 때문에 대통령의 권한 행사에 있어 한계가 있지 않았을까 생각함. 한국 정당은 일정 부분 발전할 것임. 정당이 조금 더 체계적으로 정책 정당으로 발전되는 데에 요구되는 과제는 무엇인가 고민해야 함.
 - 행정부에 대한 견제는 분권화가 작동한다는 것임. 민주주의 후퇴를 경험한 서구의 타 사회와 달리 극단주의 정당이 나타나는 상황은 벌어지지 않음. 연임제로 개헌한다고 하더라도 장기집권이 일어날 상황은 벌어질 가능성이 낮음. 이런 측면이 한국이 상정하는 지역주의가 하나의 견제 역할을 하고 있는 역설적인 현상임. 일부 국가들 보면 결국 극단주의 성향 정당이 나타나서 압승하고 개헌하는데, 현실적으로 한국은 압승이 이뤄지기 굉장히 힘든 구조를 갖춤. 지역주의 투표행태가 이러한 현상에 영향을 준다고 생각함. 또한, 극단주의 정당의 인기가 높은 경우, 정체성의 정치가 중요하게 등장함. 인종, 이민자 관련 문제가 불황과 겹쳐지면서 일어남. 한국은 상대적으로 이런 일이 일어날 가능성 적음.
- 한국 민주주의는 감시와 견제가 유지되기 위해서 국회 안에서 다양성이 증가할 수 있도록 되어있음. 또한, 대통령은 입법부에 대해 부정적인 측면에서 견제할 수 없음. 입법부에서 좀 더 다양한 목소리 나오게끔 선거제도 개혁해야 됨. 정당이 응집력 있는 단체로 자리잡으면 좋을 것 같음. 그것이 가져올 부작용을 의회가 막을 수도 있겠음.
- 한국에서는 민주주의의 가장 기본적인 기능인 정당의 기능이 완성된 기능을 가지고 있지는 못함. 한국은 주로 대통령에게 호소하는 방식이기 때문에 대통령의 정치적 결단이 결정적인 영향 미침. 결국 한국 민주주의 후퇴의 가장 결정적인 원인 가운데 하나는 현직자의 퍼포먼스임. 이 경우, 대통령의 결단 부담이 커지고, 잘못된 결정 내릴 수 있는 가능성 높음. 정당이라는 것이 한국사회에서 유권자 선호를 반영하는 기제로 활용되지 않는 상황임.
 - 정당보완체계는 어떤 것이 있는가에 대한 논의에 있어, 청와대의 기능을 축소하자는 아이디어가 있음. 대통령에 관한 집중되는 현상 완화하기 위해서 청와대 기능 축소가 한국 민주주의 증진시킬 수 있을 것임. 민주주의의 질이 후퇴할 가능성이 현직자 한명에게 맡겨진 과제이면, 청와대의 조직 기능을 정당과 보완적인 관계에 있게끔은 할 수 없는가? 당정협이나 여야정협의체 등을 실질적으로 기능하도록 하는 경우도 가능할텐데, 생각해봐야 될 것인가?
 - 정당 체계의 문제도 있음. 양당적 구조 하에서 두개의 진영으로 나뉘어 중립적인 제3의 해석을 용납하려고 하지 않는 것은 건강하지 않음.



- 그러나 한편으로, 대통령의 권한이 제도적으로 집중됐다는 것은 과도한 분석임. 개헌이 없었음에도 불구하고 어떻게 집중이 되었는지? 대통령과 정당은 상호보완적으로 균형을 맞춰왔고, 정당도 빨리 변화함. 당정분리 시도하는 집권세력의 노력이 상황이 빨리 변하는 만큼 정치적 대응이 빨리 이뤄짐. 빠르게 대응할 수 있는 시스템적인 체제가 회복력 촉진 요인이 되었다고 생각함. 대통령의 권한, 정당, 시민사회 등 여러 요인들 간 관계 속에서 답을 찾 것이 중요함.

한국의 민주주의 후퇴 방지를 위한 과제

- 한국 민주주의 수준에 대한 동의가 있어야 함. 한국은 민주주의 공고화 과정에서 언제든지 후퇴할 수 있는 국가인가? 어떤 문제가 있는가? 약한 부분은 무엇인가? 앞으로 개선해야 할 것에 대한 제도적인 개혁은 이뤄지지 못한 것인가?
 - 한국 민주주의와 관련된 문제를 보면 부패 문제, 정경유착 문제, 권력집단으로 권력이 집중되는 문제가 있음. 국가권력이 개입하고 있는 부분들이 여전히 목격됨.
 - 더불어, 여성대표성의 문제, 외국인 노동자 권리 보호, 기후 변화 등 여러 이슈가 대변되지 못하고 있음.
 - 그러나 시민들의 참여가 민주주의의 가장 큰 위협 요소일 수도 있을 것임. 대의 과정을 거치지 않은 목소리들이 정당을 통해서 정치과정에 반영될 수 있도록 도와주는 것이 과제일 것임.
- 한국의 정치 과정에 있어, 주요 이슈에 대해서는 정당이 시민들과 소통하고 즉각적으로 반응하는 반면, 불평등 문제, 기후 문제, 젠더, 노동권 문제와 관련된 입법과 제도의 과정은 상대적으로 느린 편임. 정치과정을 볼 때 한쪽은 무디고 한쪽은 과열된 현상을 보임. 제도화를 개선하기 위해서는 어떤 노력을 할 수 있는가?
 - 한국은 인권, 불평등 문제가 불거지면서 포용적인 문제에 수용적인 자세를 가짐. 그러나 소수자 이슈에는 여전히 적대적임 - 다수와 소수의 대립으로 가는 구조로 발전하고 있음. 이런 이슈가 불거지면 대결의 조짐이 보이고 있음. 한국 민주주의 발전을 도모한 것이 포용성이지만 앞으로의 도전 또한 여전히 포용성의 영역에 있음.
- 군부 역할 축소, 한국의 민주주의가 권위주의로 이행되지 않은 가능성에 대한 요인에 초점을 맞추는 것보다 현재 수준의 민주주의 후퇴를 방지할 수 있는 기제에 초점을 맞춰야 할 것임. 민주주의의 질적인 측면을 어떻게 유지할 것인가, 후퇴를 방지할 것인가의 문제는 국민들의 선호가 정책적인 과정으로 반영될 수 있는 메커니즘에는 어떤 것이 있는가의 논의와 직결됨.
- 민주주의 질에 대한 논의가 중요할 것임.
 - 소수여도 꾸준히 선거과정에서 문제 제기하는 사람들 있음. 전반적인 틀에서는 잘 운영되는 것 같지만 질의 측면에서는 계속 문제가 제기되고 있음.
 - 심판적인 역할을 하는 기관 (감사원, 선거관리위원회 등)이 정치적 논란을 겪고 있음. 사법부의 경우에도 사법부가 논란의 대상이 되었음. 사법부의 판단이 최종적인 자체의 판결로서의 권위를 얻기보다 정치적인 해석에 의해서 평가가 엇갈리고 있음.



한국의 민주주의 복원 사례로부터 해외 사회들이 본받을 수 있는 점은 무엇이 있는가?

- 경제발전이 밑바탕되어야 한다는 논리는 적용하기 힘들. 당정분리와 정당의 민주화 과정에서의 공천제도의 변화가 의미 있을 것이라고 생각함. 특히 정치 문제를 해결하고 대통령 권한을 견제할 수 있는 정당의 역할이 중요함. 정당 자체적으로 작동할 수 있는 메커니즘이 형성되어야 함.
 - 집권당이 정부로부터 분리되고 자율성이 커지면서 당정협의를 하려고 했을 때의 취지처럼 당이 목소리를 전달할 수 있고 관료제에 대한 견제, 입법과정에서 대통령 뜻이 일방적으로 반영되지 않도록 함.
- 한국의 사법부의 투명성과 관련된 부분은 진전 필요함. 관련 기관들이 독립성, 자율성 가지는 것이 중요함.
- 탄핵과정에서도 나타났지만 시민 역할 또한 결정적임. 그러나 다른 나라에서 볼 때 포퓰리즘과 만나면 나쁜 결과를 낳는 것을 고려하여 자율적인 토론이 형성될 수 있는 토대 마련이 중요할 것임.
- 한국 민주주의에 있어 국민의 참여가 대표적인 요인이라고 생각함. 의회 견제에 있어 fire alarm/ police patrol 두 방식이 있는데 한국은 fire alarm 을 기반으로 대처해 옴. 그러나 이러한 방식보다 police patrol 형식으로 정치참여 시스템 만드는 것이 필요한 부분이라고 생각함.
 - 참여가 결국 핵심 권력의 권한이 부패하지 않도록 견제하는 세력의 존재를 낳고, 성장 계기가 됨. 사회전반적으로 정보 확산, 표현의 자유가 통해 과거에 비해서 향상됨. 과거에 비해서 투명성 지수 또한 좋아짐. 예컨대, 사법부도 예전에는 판결문 공개가 안 되었지만 지금은 일부 진행되고 있음. 이런 요인들이 포용성을 키우는 계기가 됨. 사회전체적으로 집중된 권력이 전사회적으로 확산되는 과정이 국가가 다양한 이슈를 잘 수용하고 제도화되는 과정으로 가는 것이 아닌지?
- 권력감시영역은 사회경제와 맞물린 문제라 수출하기는 어려울 것이나 행정부의 고위공직자들에 적용할 수 있는 사례는 있음. 그러나 국민의 동참, 정치권에 대한 깊은 불신, 시민단체에 대한 신뢰가 있으면 가능할 것이나 일방적으로 적용하기는 힘들 것임.
- 한국의 정치 과정은 (당정분리 등)은 여러 과정 속에서 작용하고 있음. 이런 원리를 참고로 여건에 맞도록 적용하면 좋을 것임.



- 담당 및 편집: 윤하은 EAI 연구원
문의: 02-2277-1683 (ext. 208) hyoon@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 8월 19일 ISBN 979-11-6617-205-5 05300

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

Email eai@eai.or.kr Website www.eai.or.kr