

소통과 비판의 사회이론: 2010 민본지수로 본 한국 민주주의의 현주소

한 상 진
(한상진사회이론연구소 소장)

1. 머리 말

필자는 2009년 6월 고려대에서 열린 전기 한국사회학회 통합세션에서 <소통사회학의 도전과 과제: 민본21기획>이라는 기조논문을 발표한 적이 있다 (한상진, 2009). 오늘의 발제는 그 때 필자가 제안했던 것을 경험조사로 구체화하는 의미를 갖는다. 따라서 논의의 맥락을 소개하기 위하여 이 발제의 핵심 내용을 간략히 간추린 후, 오늘 발제의 부제로 되어 있는 “2010 민본지수로 본 한국민주주의의 현주소”에 초점을 맞추고자 한다.

2. 논의의 맥락

사회학회에서 발표한 논문은 한 마디로 “소통사회학”의 패러다임을 도입하기 위한 것이었다.. 역사적으로 보면 갈등사회학은 권위주의에 맞서 변화를 선도하는 비판기능을 수행했지만, 이제는 어떤 조건 하에서 갈등이 사회 발전을 이끌 수 있는가를 심각히 물어야 한다고 생각했다. 갈등이 계속 제로섬 게임의 양상으로 간다면 에너지의 낭비가 너무 클 수 있기 때문이다. 한 보기로 우리는 오늘날 80년대의 전환기와는 다른 “전환기 이후의 민주주의의 모호성”과 “초국가적 양극화의 압력”에 직면해 있다. 기존의 사회학 패러다임만으로는 이 불투명한 상황의 이해도 쉽지 않고 처방을 내리기는 더욱이나 힘들다고 생각한다. 때문에 필자는 “새로운” 사회학적 상상력이 요구된다고 주장했다.

전환기 이후의 혼란을 조명하고 사회통합의 길을 탐색하는 유용한 키워드의 하나는 소통구조에 있다고 생각한다. 권력집단을 포함한 사회구성원들이 눈앞의 이익을 극대화하기 위해 자원을 동원하기보다는 이를 자제하고 협력함으로써 중장기적으로 더 큰

이익을 향유할 수 있다는 믿음과 서로에 대한 신뢰를 얻게 될 때, 어둠의 터널 저 너머에 빛이 보이기 시작한다. 이런 열린 소통은 결코 쉬운 일은 아니지만 불가능한 일도 아니다. (한상진, 2009, 6쪽)

이런 논의를 전개한 배후에는 한국을 포함하여 칠레, 남아공, 폴란드, 터키, 독일 등 민주화 이후 (독일의 경우, 통일 이후) 역사적 변동과정에 있는 나라들에 대한 필자의 국제비교연구가 있었다. 그 핵심은 소통능력의 크기가 민주주의 질을 규정하는 독립변수로 매우 중요한 역할을 한다는 것이었다. 우리가 “전환기”를 말할 때 그 방향은 절차민주주의 또는 선거민주주의의 제도화를 향한다. 그러나 이것이 일단 정착된 이후의 관심은 민주주의가 “질적으로” 어느 정도 성숙하느냐에 있다. 민주주의의 질은 편의상 시민의 자유권을 기본으로 한 “시민적 민주주의의 질”과 삶의 질을 중심으로 한 “경제사회적 민주주의의 질”로 구별해볼 수 있다. 그런데 필자의 회귀분석에 의하면 놀랍게도 소통지수가 높을수록 이 두 차원의 민주주의의 질이 높은 것으로 나왔다. 이것은 소통지수의 독립적인 연계효과가 매우 크다는 것을 뜻한다. 즉 소통지수가 향상되면 이것이 미치는 전후방 독립적 파급효과에 의하여 민주주의의 질도 향상되리라고 전망할 수 있다는 것이다.

이런 발견에 고무되어 필자는 이런 분석결과를 요약한 후, 비판이론의 틀을 활용하여 소통사회학의 3대 과제를 제시했다. 1)소통의 구조적 장애를 규명하는 비판적 분석, 2) 상생의 문법으로 소통의 지평을 열수 있는 행위주체와 도덕적 잠재력, 3) 소통사회학이 지향하는 규범적 대안. 3대 과제 가운데 보다 많은 상상력과 성찰을 요구하는 것은 규범적 토대를 확립하는 작업이다. 이에 관해 필자는 비판이론과 소통사회학의 규범적 토대를 동양의 민본주의 전통에 접목하려는 평소의 시도를 반복했다. 그러나 이것은 민감한 반응 또는 오해를 받을 소지도 있다. 따라서 사회학회 논문을 그대로 인용하겠다. (한상진, 2009, 23쪽)

1) 전통적인 민본사상의 해석은 어디까지나 왕조체제의 정치적 조건과 농경사회의 경제적 조건, 그리고 가족중심의 사회적 조건 위에서 그 시대적 상황에 맞게 이루어졌고 활용되었지만, 민본사상 그 자체에는 시대의 제약을 뛰어 넘을 수 있는, 즉 변화하는 현실적 조건에 따라 새롭게 해석될 수 있는 규범적 타당성을 내포하고 있다.

2) 다시 말해, 민본 규범의 핵심을 이루는 추상적 원칙, 즉 民惟邦本, 本

固邦宁’ (민은 나라의 기초이다. 기초가 든든해야 나라가 평화로울 수 있다.)의 시각은 시대적 상황에 따라 재해석될 수 있는 풍부한 규범적 함의를 지니고 있다.

3) 실제로 민본 규범의 호소력은 동아시아 근대의 역사에서 때로는 외세의 침투에 대한 민중의 저항으로, 때로는 전제군주의 전횡에 맞선 민권 운동으로, 때로는 혁명운동으로 표현되었고, 이에 따라 다양한 지식인에 의해 서구사상에 결합시켜 재해석되었다.

4) 한 보기로, 중국의 경우, 민본사상을 사회주의 혁명의 방향으로 재해석한 지식인이 적지 않았고, 혁명에 성공한 이후 정치권력을 장악한 공산당도 자신의 시각에서 민본의 규범을 활용하고 있다. 그러나 이것은 매우 선택적으로 제한된 것이며 보다 더 급진적인 재해석의 길은 중국사회 안에서도 열려 있다고 할 수 있다.

5) 교육수준이 높고 강한 참여문화의 전통을 가지고 있으며 지식정보화에 앞서 감으로써 시민사회의 활력이 현저히 증가하는 오늘의 한국사회에서 민본의 규범을 민주화에 어떻게 연결시켜 재구성할 것인가는 흥미 있는 주제가 아닐 수 없다.

이런 입장은 民本 사상을 전통적인 것으로 고착시켜보는 시각과는 근본적으로 다른 것이다. 의미 있는 사상의 현대적 재구성은 지식인의 고유한 업무이기도 하다. 한 보기로, 민본에 대한 해석의 초점으로서 民生, 民權, 民治 등을 구별할 수 있다. 필자는 민이 스스로를 다스리는 “民治”의 지평에 관심을 갖고 있다. 그 핵심은 “시민이 스스로를 민주적이고 평화적으로 관리하고 다스릴 수 있다”는 것으로서 시민사회의 “자기생산, 자기관리, 자기조절과 유사한 의미”를 갖는다. 물론 이것은 현대 민주주의의 제도와 조건들을 가정한 것이다. 전통사회에서는 상상할 수 없는 것이다. “그러나 민주주의가 정착하고 지식정보화 혁명이 진행 중인 한국사회에서는 시민이 개방적 소통의 흐름을 따라 자율적으로 시민운동을 이끌고 청취하며 이를 통해 평화적으로 집합의사를 표현하는 시민참여민주주의의 지평을 여는 것”은 불가능한 것은 아니라고 논했다.

스스로를 표현하고 다스리는 자율적 소통공동체로서의 시민사회의 규범적 상은 사실 자유민주주의의 뿌리라고 할 수도 있다. 표현의 자유, 집회결사의 자유 등에 의해 시민의 집합의지가 자유롭게 표출되는 활력 있는 시민사회의 터전 위에서 민주주의가 변창할 수 있고 민주정부의 정당성이 확보된다고 가정하기 때문이다. [...] 정보사회의 도래와 함께 민주주의의 제도는 물론 소통의 기술적 조건과 시민의 참여능력에 혁신

적인 변화가 일고 있는 오늘날, 민주주의의 토대가 자유롭고 활력에 찬 시민사회에 있다는 규범적 명제는 새롭게 검토될 필요가 있다. 제도정치가 어디서나 국민의 신뢰를 잃어가는 경향인데 반하여, 시민들이 다양한 모니터링 활동을 통하여 제도정치 행태를 정밀 검증하는 것을 필두로 하여, 자유롭게 열리는 소통의 공간을 따라 자신을 자율적으로 표현하고 관리하는 능력을 현저히 증가시키고 있기 때문이다. (한상진, 2009, 22-23쪽)

이로부터 더 나아가 필자는 민본전통에 뿌리 내린 소통사회학이 수행할 수 있는 사업의 일환으로서 “민본21기획”을 언급하였다. 그리고 이 부분이 오늘 발제의 직접적인 배경이 되겠다. (한상진, 2009, 24-25쪽)

민본21 기획은 다소 전위적인 성격을 갖는다. 민본전통의 규범적 타당성을 21세기 지식정보화 시대의 눈으로 탐색하려는 것이다. 때문에 시민의 자기표현, 자기관리, 자기조절의 소통능력 향상이 가장 예민한 관심을 끈다. 보다 실현 가능한 내용으로 적자면 민본21 기획은 “새로운 상상력”을 가지고 사회학이 시대의 문제들과 대면하고 미래를 열어가는 자세로 수행할 수 있는 일련의 공공연구 사업을 가리킨다. 그 핵심은 시민의 자율능력에 있지만 전환기 이후의 민주화 과정에서 우리가 부딪치고 있는 모호성과 양극화를 극복하고 격조 있는 양질의 민주주의를 실현하기 위한 일련의 과제를 포함한다. 한 보기로, 사회학이 다음과 같은 7개 영역에 걸쳐 잘 고안된 시민들의 평가 시스템을 만들어 전국조사로 추이를 측정하는 한편 공정한 전문가 포럼을 영역 별로 조직하여 종합적인 자료 분석으로 “민본21지수”를 측정하여 주기적으로 공표할 수 있다는 것이다.

- 1) 전환기 이후의 민주화의 모호성 극복
- 2) 시민의 자율능력의 신장
- 3) 빈부격차, 사회갈등 양극화 개선
- 4) 공론장의 품질 개혁
- 5) 정치체제 소통능력 향상
- 6) 민주주의의 사회경제적 질 향상
- 7) 정치 경제 사회제도의 투명성, 책임성 향상

3. 국민의 눈높이를 측정하는 방법

그러면 우선 “2010 민본지수”란 무엇인가에 관하여 설명하겠다. 가장 초보적이자 근본적인 것은 국민의 눈높이로 민주주의를 보는 것이다. 민주주의에 관한 수많은 논의들에서 민주주의를 구성하는 요인들을 추출할 수 있는데, 국민은 과연 각각의 중요성을 어떻게 인식하고 있으며, 각 요인들이 어느 정도 실현되고 있다고 평가하는 것일까? 바로 이 질문 안에 국민의 눈높이로 민주주의를 보는 민본의 일차적 뜻이 있다고 생각한다. 이것은 주권자로서 국민이 민주주의의 현주소를 측정할 수 있는 능력을 가지고 있다는 것을 전제한다.¹⁾ 이런 연구전략은 통치자나 정치인 또는 전문가의 시각을 떠나 국민의 체감지수에서 발견하는 보다 중요한 민주주의의 요소 또는 민주주의 실현 정도에 깊은 관심을 가질 것을 요구한다.

이런 관점에서 민주주의를 구성하는 다양한 요인들 가운데 핵심적인 것을 추출하여 국민일반이 쉽게 이해할 수 있는 방식으로 다음과 같은 12가지 항목들을 만들었다.²⁾

- 1) 정부가 부유층의 세금을 받아 빈곤층에 생계보조금을 지급하는 것.
- 2) 개인의 존엄성과 인권을 존중하는 것.
- 3) 국민의 자유선거에 의해 지도자를 선출하는 것
- 4) 실직자가 국가로부터 실업수당을 받는 것.
- 5) 억압을 받을 때 국민이 저항하는 자유를 갖는 것
- 6) 경제적 번영을 이룩하는 것.
- 7) 여성이 남성과 평등한 권리를 갖는 것.
- 8) 정부를 비판하는 완벽한 자유를 갖는 것.
- 9) 모든 사람에게 일자리를 제공하는 것.
- 10) 평등한 교육기회를 보장하는 것.
- 11) 소수자의 권리를 보호하는 것.
- 12) 정당들이 국회에서 정치적으로 타협하는 것.

1) 연구전략으로 보면 국민의 눈높이로 본 민주주의의 현주소와 정치인 또는 전문가의 눈 높이로 본 민주주의의 현주소를 비교해보는 것도 흥미로울 수 있다.

2) 이것은 필자가 만든 것은 아니며 이전의 Transformation Research Initiative(TRI) 국제비교연구 때 공동으로 만든 것이다. 국회의원, 언론인 등 전문가를 대상으로 한 2007년 조사에서 이 문항을 사용한 적이 있다. 이 문항을 2010년 1월 국민의식조사에서 활용하였다. 이 논문은 오직 2010년 조사결과만을 대상으로 한다.

위의 12가지 항목은 민주주의 논의에 자주 거론되는 다음과 같은 6가지 쟁점 분야로부터 도출된 것이다.

- 1) 절차민주주의: 국민의 자유선거권
- 2) 시민적 자유권: 인권존중, 국민의 저항권, 정부비판, 소수자 권리
- 3) 생존권: 빈곤층 생계보조금, 실직자 실업수당, 일자리 제공
- 4) 사회적 평등: 남녀평등, 교육기회 평등
- 5) 민주주의와 경제발전: 경제적 번영
- 6) 민주주의와 타협: 정당들의 국회 내 타협

따라서 이들 12개 항목에 관하여 국민이 어떤 생각을 하고 있는가, 보다 정확히 표현하여 1) 각각이 민주주의에 얼마나 필수적이라고 보는가, 2) 각 항목이 2010년 현재의 한국사회에서 과연 어느 정도 실현되고 있다고 보는가를 경험적으로 측정하는 작업이 중요하다. 이 논문에서는 필수성의 정도를 “중요도”로 부르고, 실현된 정도를 “실현도”로 부르려고 한다. 특히 중요도에 관해서는 응답자의 선택을 강조하기 위하여 “바람직한 모든 것이 민주주의에 필수적인 것은 아닙니다. 00님은 다음의 사항들이 민주주의에 얼마나 필수적이라고 생각하십니까?”를 묻고, 민주주의에 전연 필요 없으면 1번, 매우 필요하면 9번으로 하여 그 사이에서 응답해줄 것을 요구했다. 한편 실현 정도에 관해서는 현 정부가 각각의 일을 얼마나 잘하고 있는가를 묻고 “매우 잘한다”에서 “매우 잘 못한다”에 이르는 4가지 선택지 중에 하나를 고르도록 요구했다.

4. 민주주의 현주소 개관

우선 전체의 흐름을 보면 (표-1 참조), 중요도의 면에서 국민의 인식은 100점 척도에서 거의 대부분 75점 이상으로 나왔다. 평균 75점은 모든 응답자가 1-9의 선택지에서 7을 선택했다는 것을 뜻한다. 가장 높게 나온 것은 절차민주주의 (85.6), 교육기회의 평등 (85.7), 인권존중 (84.1)이다. 그 뒤를 이어 평균 80점 이상이 되는 항목을 보자면, 경제적 번영 (82.7), 국민의 저항권 (81.2), 일자리 제공 (80.6), 남녀평등 (80.7)이 있다. 그 뒤를 잇는 것이 소수자 권리 보호 (77.4), 정부비판 자유 (76.4), 정당 타협 (75.0), 빈곤층 보조금 지급 (74.5)이고 실직자 실업수당 (71.4)만 다소 뒤에 처져 있다. 6가지 분야 별 평균치를 보면, 국민의 눈높이에서 가장 필요한 것은 절차적 민주주의

이고, 다음은 사회적 평등이며 경제적 번영, 자유권, 생존권, 정치적 타협의 순이 된다.

<표-1: 민주주의의 현주소>

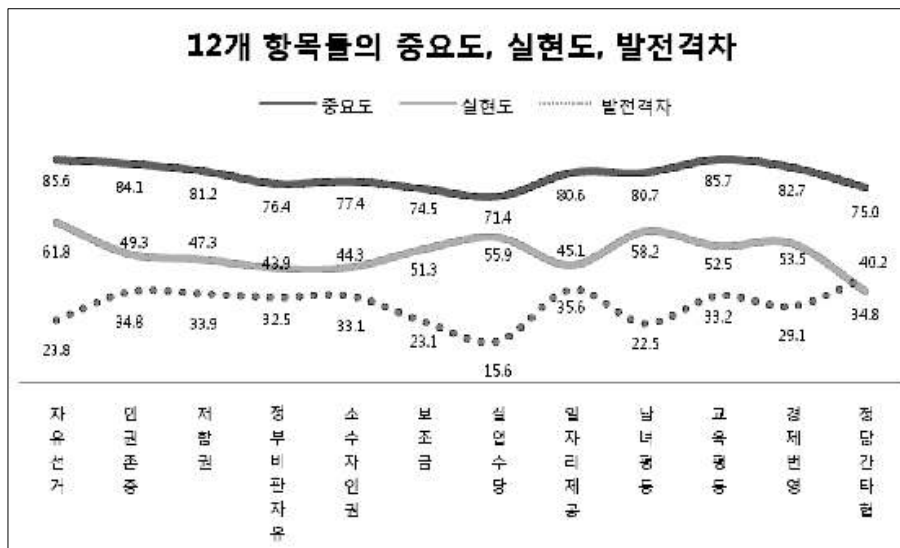
민주주의의 현 주소, 2010 (단위: 점)	중요도	실현도	발전격차
절차 민주주의	85.6	61.8	23.8
경제적 번영	82.7	53.5	29.1
자유권 (시민적 권리)	79.8	46.2	33.6
개인의 존엄성과 인권을 존중하는 것	84.1	49.3	34.8
억압을 받을 때 국민이 저항하는 자유를 갖는 것	81.2	47.3	33.9
정부를 비판하는 완벽한 자유를 갖는 것	76.4	43.9	32.5
소수자의 권리를 보호하는 것	77.4	44.3	33.1
생존권	75.5	50.8	24.8
정부가 부유층의 세금 받아 빈곤층에 생계보조금 지급하는 것	74.5	51.3	23.1
실직자가 국가로부터 실업수당을 받는 것	71.4	55.9	15.6
모든 사람에게 일자리를 제공하는 것	80.6	45.1	35.6
사회적 평등	83.2	55.3	27.9
여성이 남성과 평등한 권리를 갖는 것	80.7	58.2	22.5
평등한 교육기회를 보장하는 것	85.7	52.5	33.2
정당간 타협	75.0	34.8	40.2

한 편, 각 항목의 실현 정도를 보면, 국민의 눈에서 가장 잘 실현된 것은 절차민주주의 (61.8)이고 가장 뒤 처진 것은 정당타협 (34.8)이다. 평균 50점이상을 긍정적인 평가로 볼 때, 남녀 평등 (58.2), 실직자 실업수당 (55.9), 경제번영 (53.5), 교육평등 (52.5), 빈곤층 생계보조금 지급 (51.3)은 긍정적 평가를 얻고 있다. 그러나 정부비판 자유 (43.9), 소수자 권리보호 (44.3), 일자리 제공 (45.1), 국민의 저항권 (47.3)은 실현 정도가 미흡한 것으로 나왔다. 6개 분야로 볼 때, 가장 앞선 분야는 절차민주주의, 가장 뒤 처진 분야는 정당타협이며, 그 사이에 사회적 평등 (55.3), 경제적 번영 (53.5)은 긍정적 평가를 얻고 있으나, 생존권 (50.8)은 중간 지점에 있고 자유권 (46.2)의 실현 정도에 관해서는 국민의 체감지수가 부정적이다.

다시 한 번, 국민의 눈높이에서 민주주의를 구성하는 12개 항목들을 비교해보자. <그림-1>이 보여주듯이, 항목들의 실현도는 중요도에 비해 상당한

격차를 보이고 있다. 이 논문에서는 이 격차를 “발전격차”라고 부르겠다. 가장 발전격차가 큰 항목은 정당 간 타협이고 가장 작은 것은 실업자의 실직수당이다. 두 항목의 특징은 국민이 보는 중요도가 높지 않다는 것이다. 그럼에도 정당 간 타협은 실현도가 너무 낮다. 100점 척도에 34.8에 불과하다. 그런 이유로 발전격차가 40.2점으로 가장 크다. 실직자의 실업수당은 중요도는 낮는데 비해 실현도는 상대적으로 높다. 그래서 격차가 15.6에 불과하다. 이에 비해 자유선거에 의한 정부수립, 즉 절차민주주의는 교육기회의 평등과 함께 중요도가 가장 높은 것으로 나왔다. 동시에 실현도도 가장 높다. 정당 간 타협 다음으로 발전격차가 높은 항목은 일자리 제공이다. 국민은 일자리 제공의 중요도는 높게 보았으나 실현도는 낮게 보았다. 따라서 발전격차가 35.6점에 달했다.

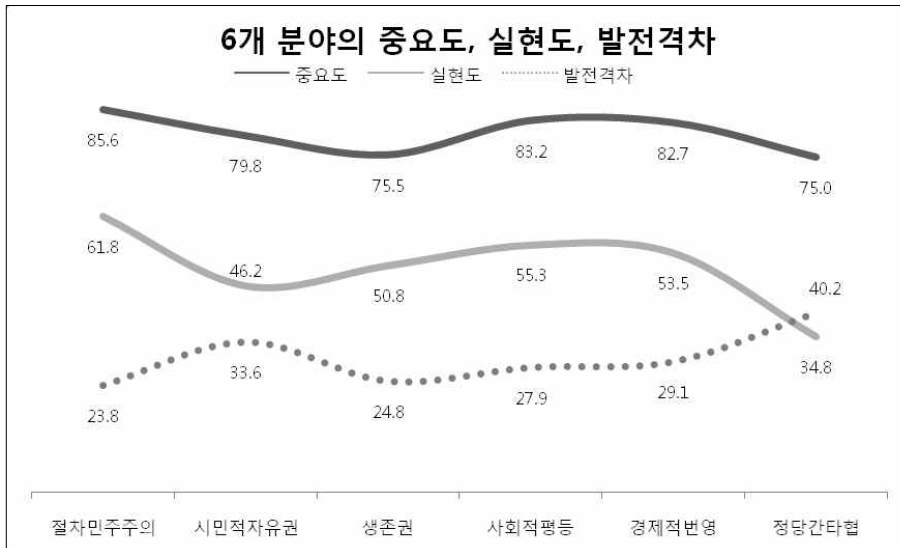
<그림-1: 12개 항목들의 비교: 2010>



그러나 우리가 특별한 관심을 가져야 할 대목은 인권존중, 국민의 저항권, 정부비판의 자유, 소수자 인권 등 시민적 자유권에 속하는 민주주의 항목들이 한결같이 32-35점의 발전격차를 보이고 있다는 사실이다. 이에 관한 함의를 보기 위해 민주주의 6개 분야의 현주소를 비교해보겠다. <그림-2>에서 절차민주주의, 경제적 번영, 정당간 타협은 단일 항목으로서 <그림-1>과 동일하다. 따라서 우리의 관심은 시민적 자유권, 생존권, 사회적 평등의 관계에 있다. <그림-2>에서 볼 때, 세 분야 가운데 발전격차가 가장 높은 것은 시민적 자유권이다. 그 주된 이유는 중요도가 높기 때문이라기보다는 실현도가 가장 낮기 때문이다. 정당간 타협을 제외하고 실현도는 모두 50점 이상인데 시민적 자유

권만은 46.2점에 머물러 있다. 이것은 국민의 눈높이에서 볼 때, 민주주의 항목들의 중요도에 비해 실현도가 가장 낮은 분야가 시민적 자유권이라는 점을 보여준다. 이에 관해서는 좀 뒤에 보다 정밀한 분석을 하겠다.

<그림-2: 6개 분야의 비교: 2010>



분야별 특성을 좀 더 자세히 살펴보면, 생존권 가운데서는 일자리 제공에 관한 발전격차가 현저히 높다. <표-1>과 <그림-1>이 보여주듯이, 실직자 실업수당의 발전격차는 15.6점, 빈곤층 보조금은 23.1점인데 반해 일자리 제공은 격차가 35.6에 이른다. 이것은 시민적 자유권의 어느 항목보다 격차가 큰 것이다. 사회적 평등 가운데서는 교육기회 평등이 높은 격차를 보인다. 남녀 평등에 비해 교육기회 평등은 중요도는 더 높지만 실현도는 더 낮다. 발전격차 33.2점은 남녀평등의 발전격차 22.5점보다 훨씬 높다.

이상의 분석에서 얻은 국민의 눈높이로 본 한국민주주의의 현주소에 대한 일차적 결과는 다음과 같다.

- 1) 국민은 절차적 민주주의에 관해서는 비교적 낙관적 견해를 가지고 있다. 자유선거의 중요성도 높게 인식하고 있고 그 실현 정도도 어느 것보다 높다. 둘 사이의 발전 격차도 적다.
- 2) 국민은 정당들에게 국회에서 타협할 것을 주문한다. 민주주의를 구성하는 항목들 가운데 이 항목의 실현도가 현저히 낮다.
- 3) 국민은 시민적 자유권이 더 충실히 발전하기를 요구한다. 민주주의를 구성하는 요인으로서 인권존중, 국민의 저항권, 정부비판의 자유, 소수자 권리

보호는 각각의 중요도와 실현도가 약간의 편차를 보이고 있으나 발전격차에 서는 한결같이 32-35점의 높은 격차를 보이고 있다. 이것은 국민의 가치지향에 비해 자유권의 실현이 지나치게 억제되어 있다는 점을 분명히 보여준다.

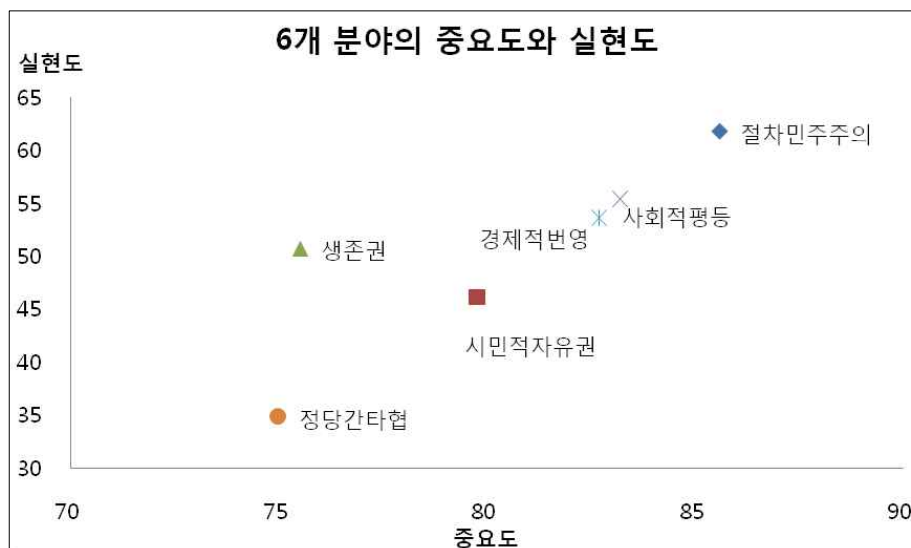
4) 국민은 생존권 가운데 모든 사람에게 일자리를 제공하는 일에 정부와 사회가 보다 깊은 관심을 가질 것을 요구한다. 국민은 생존권의 다른 항목들보다 일자리 제공이 민주주의에 보다 필수적이라고 보고 있으나 그 실현 정도는 다른 항목보다 더 낮게 나왔다. 이것은 국민의 눈높이로 볼 때 한국 민주주의가 안고 있는 중요한 문제의 하나가 바로 고용창출에 있음을 분명히 보여준다.

5) 국민은 사회적 평등 가운데 교육기회의 평등이 민주주의에 매우 필수적이라고 생각하나 그 실현 정도는 기대에 못 미친다고 여긴다. 따라서 발전격차가 매우 높다. 이것은 국민이 한국민주주의의 중요한 과제로서 교육기회의 평등을 강력히 요구하고 있음을 보여준다.

5. 시민적 자유권, 생존권, 사회적 평등의 내부 지형

다음으로는 국민의 눈높이에서 시민적 자유권, 생존권, 사회적 평등의 내부 지형을 좀 더 자세히 살펴보겠다. 우선 6개 분야의 중요도와 실현도의 평균을 한 평면 위에 배치하자면 <그림-3>과 같다. 가로 축은 중요도이고 세로 축은 실현도다. 가로 축에서 오른쪽으로 갈수록 중요성이 증가하고 세로 축에서 위로 갈수록 실현도가 증가한다.

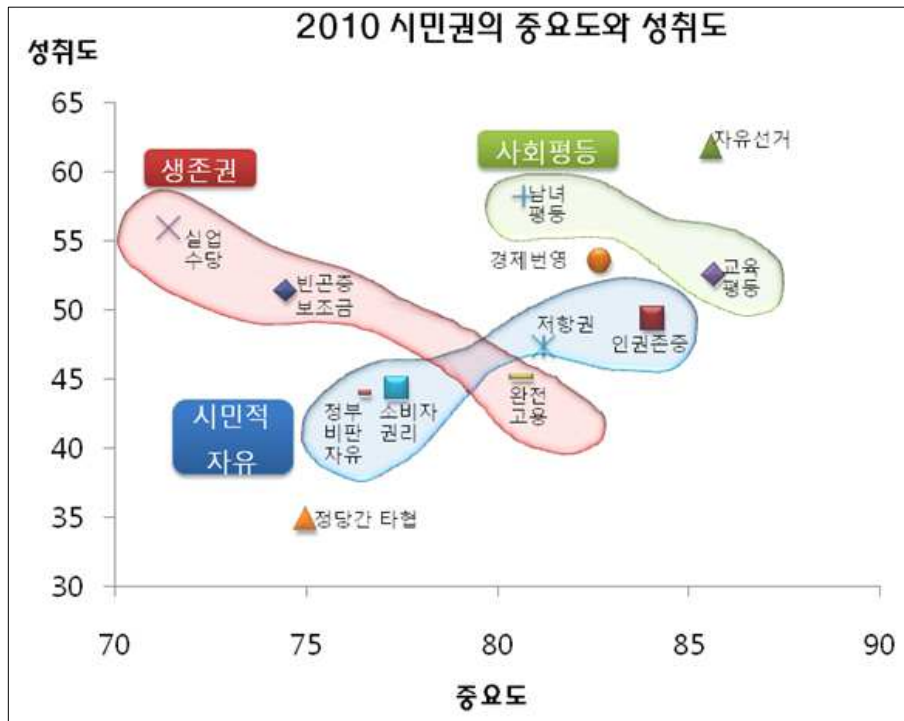
<그림-3: 6개 분야의 평균 비교: 2010>



<그림-3>에서 보듯이, 중요도와 실현도의 평균이 가장 높은 분야는 정치 민주주의이고 가장 낮은 분야는 정당간 타협이다. 사회적 평등과 경제적 번영은 중요도와 실현도에서 매우 유사하다. 단일 항목인 경제적 번영을 제외하고 시민적 자유권, 생존권, 사회적 평등을 보면, 사회적 평등이 중요도와 실현도에서 가장 높다. 시민적 자유권은 생존권보다 중요도에서는 앞서는 것으로 나오지만, 실현도에서는 뒤쳐진다. 가장 실현도가 떨어지는 분야가 시민적 자유권으로 나온다.

그러나 시민적 자유권, 생존권, 사회적 평등 분야 내부의 지형을 보면, 흥미로운 점이 발견된다. 중요도에서 자유선거와 교육기회의 평등은 유사하지만 실현도에서는 자유선거가 훨씬 앞선다. 정부비판자유, 소수자 인권, 일자리 제공은 실현 정도가 유사하지만 중요도에서는 일자리 제공이 훨씬 앞선다. 그러나 시민적 자유권, 생존권, 사회적 평등의 내부 지형에서 발견하는 독특한 특징은 다음과 같이 정리할 수 있다 (그림-4 참조).

<그림-4: 분야별 민주주의 항목들의 산포도: 2010>



1) 시민적 자유권은 비록 완만하지만 민주주의 항목의 중요성이 증가하는 방향으로 실현도도 높아지는 경향을 보인다. 국민이 민주주의에 더 필수적이라고 생각하는 항목들이 다소 더 실현되는 경향이 있다는 것이다.

2) 생존권은 그 반대다. 국민이 민주주의에 더 필수적이라고 생각하는 항목이 다른 항목보다 현저히 덜 실현되는 추세가 역력하다. 중요성의 면에서는 일자리 제공, 생계보조금, 실업수당의 순서이나 실현 정도는 뚜렷하게 그 반대다.

3) 사회적 평등도 생존권과 유사하다. 국민의 눈 높이에서 볼 때, 교육기회의 평등은 중요성이 매우 높으나 실현도에서는 양성평등에 크게 뒤지는 것으로 나온다.

4) 생존권과 사회적 평등 분야 내부의 실제 전개는 국민적 가치의 우선순위와 일치하지 않은 경향이 있다.

6. 시민적 자유권의 위축 경향

위의 분석에서 계속 확인된 것은, 국민의 눈높이에서 볼 때, 시민적 자유권이 그 중요도에 비해 눈에 띄게 뒤쳐진 것으로 나왔다는 점이다. 이것은 중요한 발견이며 이것을 보다 분명하게 검증할 필요가 있다고 본다. 따라서 이하에서는 시민적 자유권에 속한 동일한 문항으로 조사된 2007년과 2010년의 전국조사결과를 비교하고자 한다. 설문 항목은 다음 세 가지이며, 각각에 대해 “전적으로 동의한다,” “대체로 동의한다,” “보통이다,” “별로 동의하지 않는다,” “전혀 동의하지 않는다”의 5가지 선택지를 주고 선택하도록 요청했다.

- 1) 누구나 언론(표현)의 자유를 누리고 있다
- 2) 누구나 결사 집회의 자유를 누리고 있다
- 3) 어느 누구도 임의연행을 두려워할 필요가 없다.

분석 결과, 각 항목에 대한 응답을 100점 척도로 바꾸어 2007년 응답과 2010년 응답을 비교해보니, 평균점수가 현저히 하락했다.

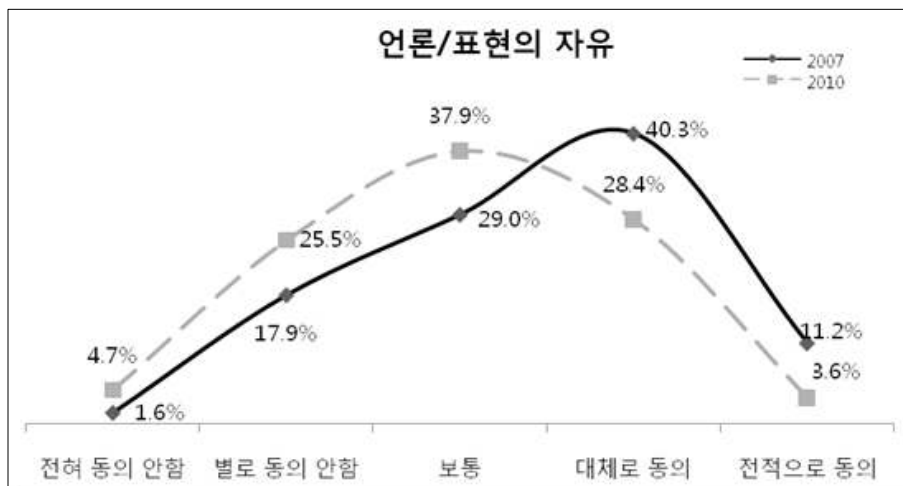
<표-2: 시민적 자유: 2007-2010>

시민적 자유, 2007-2010 (단위: 점)	2007	2010
언론의 자유	60.4	50.2
결사집회의 자유	58.4	46.5
임의연행 두려움 없어	50.2	43.2

<표-2>가 보여주듯이, 100점 척도에서 언론(표현)의 자유 평균은 2007년 60.4점에서 2010년 50.2점으로 현저히 하락했고, 집회결사의 자유는 58.4점에서 46.5점으로 크게 하락했다. 한편 임의연행의 두려움이 없다는 반응은 50.2점에서 43.7점으로 줄었다. 전체적으로 평균점수 7-12점이 하락한 것이다. 또는 2007년에는 평균점수가 50점을 기준하여 그 이상의 긍정적인 의미를 지녔으나 2010년에는 그 이하의 부정적인 의미를 지니게 되었다고 평할 수 있다. 이 결과는 상당히 충격적인 것으로 다가온다.

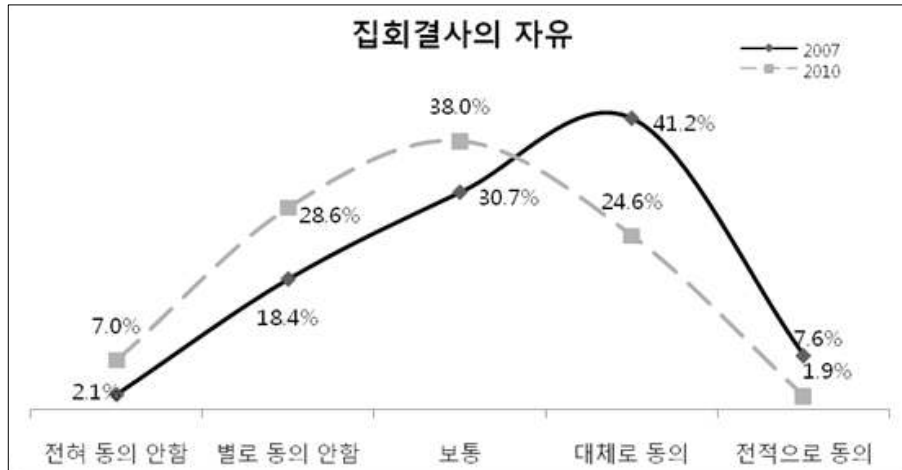
따라서 각 항목별로 구체적인 응답의 분포가 어떻게 나타났는가를 좀 더 자세히 보겠다. <그림-5>에서 보듯이, 언론(표현)의 자유를 누리고 있다는 항목에 대체로 동의했거나 전적으로 동의한 비율이 2007년에는 51.3%였고 그 반대가 19.6였으며, 나머지 29.0%는 중간이었다. 그러나 2010년에는 그 비율이 순서대로 32.0%, 30.2%, 37.9%로 변했다. 즉 언론(표현)의 자유를 누리고 있다는 비율은 18.7% 하락한 반면, 그 반대는 10.6% 증가한 것이다.

<그림-4: 언론(표현)의 자유 향유: 2007-2010>



집회결사의 자유의 경우도 추세는 유사하다. 집회결사의 자유를 누리고 있다는 항목에 대체로 동의했거나 전적으로 동의한 비율이 2007년에는 48.6%였고 그 반대가 20.5였으며, 나머지 30.7%는 중간이었다. 그러나 2010년에는 그 비율이 순서대로 26.5%, 35.6%, 38.0%로 변했다. 즉 집회결사의 자유를 누리고 있다는 비율은 22.1% 하락한 반면, 그 반대는 15.1% 증가한 것이다.

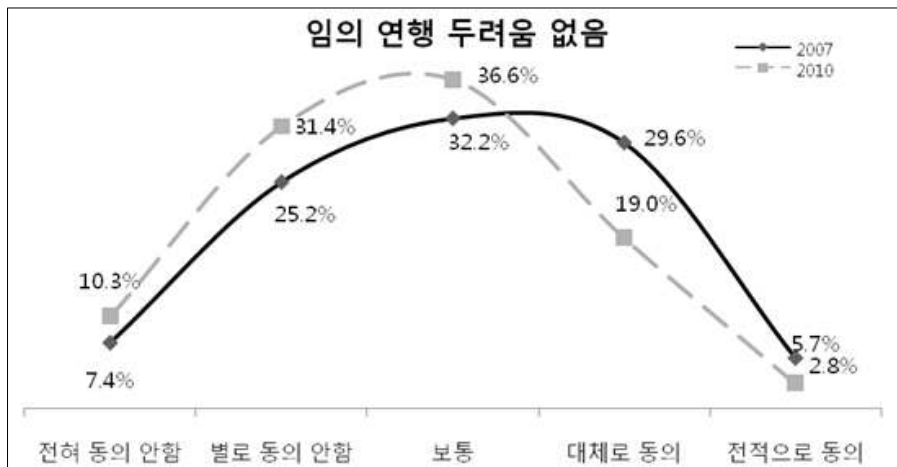
<그림-6: 집회결사의 자유 향유: 2007-2010>



마지막으로 임의연행의 두려움에 대한 설문결과를 보겠다 (그림-7 참조). “임의연행을 두려워할 필요가 없다”는 항목에 대체로 동의했거나 전적으로 동의한 비율이 2007년에는 35.3%였고 그 반대가 32.6%였으며, 나머지 32.2%는 중간이었다. 그러나 2010년에는 그 비율이 순서대로 21.8%, 41.7%, 36.6%로 변했다. 즉 임의연행을 두려움을 느끼지 않는다는 비율은 13.5% 하락한 반면, 그 반대는 9.1% 증가한 것이다.

이런 일련의 자료는 국민의 체감지수에서 시민적 자유권이 2007년보다 2010년 현재 의문의 여지없이 위축되고 있음을 보여준다. 이런 역사적 상황 인식 안에서 우리는 앞에서 본 중요한 발견, 즉 민주주의를 구성하는 항목들의 6개 분야 가운데 시민적 자유권이 국민이 인정하는 중요도에 비해 그 실현도가 다른 분야에 비해 현저히 저조한 것으로 나온 이유를 발견할 수 있다. 그 만큼 이에 대해 우리가 경감실을 가질 이유가 충분하다.

<그림-7: 임의연행 두려움 없다는 항목에 대한 응답: 2007-2010>



7. 민주주의의 질

그러면 이제 마지막으로 민주주의의 질 향상을 위한 입체적인 개념 틀을 탐색하고 2010년 현재 민본지수가 어떤 상태에 있는가를 살펴보겠다. 민주주의의 질을 위해서는 앞서 검토한 민주주의를 구성하는 12개 항목과 6개 분야의 실적향상이 중요하다. 이 점의 중요성을 간과해서는 안된다. 그러나 이하에서는 민주주의의 운영을 행정부, 국회 등의 정치제도와 시민사회의 상호작용에 초점을 맞추어 보다 입체적으로 접근하고자 한다. 특히 이 논문이 강조하는 민본주의 관점에서 볼 때, 민주주의의 질 향상을 위해서는 다음과 같은 네 가지 쟁점을 예의 주시할 필요가 있다고 생각한다.

- 1) 시민이 주권자로서 자신의 의사를 정치제도에 투입할 수 있는 능력;
- 2) 시민사회의 요구에 대하여 정치제도가 민감하게 반응하여 이를 수용하는 능력
- 3) 법치에 대한 국민적 신뢰와 정의구현 능력
- 4) 언론의 공정성과 다양성

이 모델의 핵심은 정치제도와 시민사회의 관계에 있다. 민주주의가 선거 민주주의에 고착되지 않고 더 전진하려면, 민본사상에서 볼 때, 에너지의 공급원으로서 시민사회가 활성화되는 것이 중요하다. 민주적 절차에 따라 새로운 변화욕구를 창출하여 정치제도에 투입시키는 시민의 역할이 중요하다는 것이다. 이것이 반드시 거리의 투쟁으로 나타나야 한다고 가정할 필요는 없다. 민주주의가 발전한다는 것은 거리의 투쟁이 아닌 다른 제도적 절차와 과정을 통해 시민참여가 늘어나는 것을 뜻하기 때문이다. 그러나 이에 못지 않게 정치제도가 자체의 신축적인 선택과정을 통하여 시민사회의 요구에 반응하고 이를 정책에 투입시키는 능력을 향상시키는 것도 중요하다. 그렇지 않다면 많은 발전의 에너지가 응분의 성과를 내지 못한 채 유실된 것처럼 보일 수도 있기 때문이다. 현재까지 한국사회는 시민사회의 높은 에너지에도 불구하고 정치제도의 민감성은 현저히 떨어지는 것으로 특징되어 왔다. 따라서 중요한 점은 정치제도와 시민사회가 같은 방향으로 발전하면서 선순환을 하는 것이다.

이 기본모델에 더하여 법치의 민주적 기반과 공정한 언론기능을 민주주의의 질을 규정하는 요소로 첨가할 이유가 있다. 민주주의의 질 논의에서 법치

의 중요성은 의문의 여지가 없다. 그러나 민본주의의 관점에서 보자면, 법치는 그 자체가 목적일 수 없고 법치를 통하여 사회정의를 신장시킬 때, 또는 법치를 통하여 국민의 권리를 보호, 유지, 확장할 때, 비로소 민주주의의 질에 공헌한다고 할 수 있다. 아울러 현대 민주주의에서 공론의 역할은 아무리 강조해도 부족하다. 공론에는 여러 유형이 있으나 현실적으로 신문, 방송 같은 언론매체의 중요성은 매우 크다. 민본주의의 관점에서 보자면, 언론이 시민사회의 다양성을 제대로 반영할수록, 또 공정한 보도활동을 할수록 민주주의의 질에 공헌한다고 할 수 있다.

이런 입체적 관점에서 2010년 현재 한국 민주주의의 질을 측정하기 위하여 필자는 다음과 같은 설문항목을 개발하였다. 설문은 “지난 한 해, 2009년의 경험을 종합하여 판단할 때, 다음과 같은 의견들에 대해 OO 님은 얼마나 그렇다고 생각하십니까? 혹은 그렇지 않다고 생각하십니까?”를 물어 “매우 그렇다”에서 “전연 그렇지 않다”까지 4개의 응답 중 하나를 고르도록 요구했다.

시민요구의 투입역량

- 1) 국민의 참여가 신장되었다.
- 2) 국민이 정부에 하고 싶은 말을 제대로 했다.
- 3) 시민이 권력남용을 제대로 감시했다.

정치제도의 민본지향성

- 1) 민생문제 해결에 정부가 성의껏 노력했다.
- 2) 국민에게 책임지는 정치가 이루어졌다.
- 3) 국민의 뜻이 국정 운영에 제대로 반영되었다.

법치의 민주적 기반

- 1) 법의 집행을 통해 정의가 실현되었다.
- 2) 검찰에 대한 국민의 신뢰가 유지되었다.
- 3) 약자나 소수자의 권리가 신장되었다.

언론의 공론기능

- 1) 언론의 보도가 공정했다.
- 2) 신문이 사회의 다양한 의견을 반영했다.
- 3) 방송이 사회의 다양한 의견을 반영했다.

결과를 보자면, 국민의 눈높이로 본 2010년 한국 민주주의의 질은 비교적 낮은 것으로 나왔다.

<표-3: 2010 민주주의 질 구성요소>

민주주의 질 구성요소, 2010 (단위: 점)	
시민요구의 투입능력	41.2
국민의 참여 신장	45.2
국민의 제 목소리 표출	40.7
시민에 의한 권력남용 감시	37.9
정치제도의 민본지향성	40.8
민생문제 해결을 위한 정부의 노력	47.5
국민에게 책임지는 정치 실현	37.1
국민의 뜻 국정에 반영	37.9
법치의 민주적 기반	38.5
법 집행을 통한 정의 실현	38.7
검찰에 대한 국민 신뢰 유지	36.4
약자나 소수자의 권리 신장	40.5
언론의 공론 기능	40.5
언론 보도 공정	37.7
신문이 사회의 다양성에 기여	41.1
방송이 사회의 다양성에 기여	42.6

<표-3>이 보여주듯이, 100점 척도에서 시민요구의 투입능력의 평균은 41.2점이고, 정치제도의 민본지향성은 40.8점이다. 법치의 민주적 기반은 38.5점이며 언론의 공론기능은 40.5점이다. 어디에서건 유의미한 차이가 발견되지 않는다. 모두 50점을 현저히 밑돈다는 뜻에서 2010 민본지수가 상당히 취약하다고 할 수 있다. 이것은 “민을 본으로 삼는다”는 민본전통으로부터 한국의 민주주의가 멀리 떨어져 있다는 것으로 해석할 수 있을 것 같다. 특히 법치의 민주적 기반은 국민의 체감지수로 볼 때 매우 저조한 것으로 나왔다. 검찰에 대한 국민의 신뢰는 모든 항목 가운데 가장 열악한 것으로 나왔고 법을 통한 정의의 실현도 매우 의문스러운 것으로 나왔다.

한편 정치제도의 민본지향성에 관해서는 민생문제 해결을 위한 정부의 노력이 가장 긍정적인 평가를 받았다 (47.5점). 이것은 민본의 다양한 뜻 가운데

대 민생정치의 차원에서 정부가 여러 시도를 하고 있는 것과 깊게 관련되는 것처럼 보인다. 그러나 이 항목을 제외하고는 “국민에게 책임지는 정치,” “국민의 뜻 국정반영”에 관해서는 평균 10점 이하의 37점을 보이고 있다.

언론의 공론기능에 대한 평가도 매우 저조하다. 사회의 다양성에 기여하는 신문과 방송의 역할에 대해서는 40점 대를 넘었으나, 언론의 공정성에 대한 국민의 체감지수는 37점에 머물러 있다.

가장 관심을 끄는 부분은 시민요구의 투입능력이다. 한국시민사회의 투입능력이 상당히 높은 것으로 관측되어 왔다. 2008년의 촛불시위는 대표적인 보기다. 그러나 2009년을 경유하면서 이 부분에 대한 국민의 체감지수도 현저히 하락한 것이 아닌가 관측된다. 동일 설문에 의한 시계열 분석이 없으므로 단정할 수는 없다. 그러나 2009년의 정치상황에서 “시민에 의한 권력남용 감시 기능”에 대하여 체감지수가 37.9점으로 나왔다는 것은 놀라운 일은 아니다. 시민에 의한 권력남용 감시가 아니라 그 반대로 “권력에 의한 시민감시”가 더 현저했던 것으로 많은 국민이 기억했을 개연성이 크기 때문이다. “국민의 제 목소리 표출” 기능도 평균 40.7점에 그쳤다.

8. 맺는 말

이상의 논의는 예비적이며 탐색적인 성격이 강하다. 민본지수의 모델개발도 확정된 것이 없다. 그러나 선거민주주의로 마치 민주주의의 시대가 끝난 것처럼 간주하는 시대의 착각과 혼돈을 정리하고 민주주의의 질을 높이기 위해서는 국민이 동의할 수 있는 모델이 필요하다. 이를 위해 외국의 이론을 더욱 심도 있게 검토하는 것도 배제할 이유가 없으나, 이제는 동양의 오래된 문화전통을 과감히 현대화시키는 방식으로 민주주의의 질 문제를 생각할 때가 되었다고 생각한다. 이런 의미에서 많은 한계와 미숙함에도 불구하고 2010 민본지수로 한국 민주주의의 현주소와 질을 측정하려는 시도를 발표한다. 논문의 도입부에 언급했듯이, 2009년 전기 한국사회학회에서 사회학의 공공사업의 일환으로 제안했던 것을 탐색적으로 시도해본 것이다. 바라건대, 이런 노력이 조그만 자극이 되어 더 구체적이고 체계적이며 현실적합성이 높은 연구와 토론이 이어지기를 기대한다.