

한인택, 변영학, 장지향, 성일광, 강충구

2020년 12월



Asan Report

## 민주주의 위기, 국제질서 혼란

한인택, 변영학, 장지향, 성일광, 강충구

2020년 12월

## 아산정책연구원

우리 연구원은 한반도와 동아시아 그리고 지구촌 현안에 대한 깊이 있는 정책 대안을 제시하고 올바른 사회담론을 주도하는 독립 싱크탱크를 지향합니다. 특히, 통일-외교-안보, 거버넌스, 공공 정책-철학 등의 분야에 역량을 집중하여 우리가 직면한 대내외 도전에 대한 해법을 모색함으로써 한반도의 평화와 통일 및 번영을 위한 여건 조성에 노력하고 있습니다. 또한 공공외교와 유관분야 전문가를 육성해 우리의 미래를 보다 능동적으로 개척할 수 있는 역량을 키우는 데 이바지하고자 합니다.

## 저자

한인택 (제주평화연구원 원장)

변영학 (대구카톨릭대학교 교수)

장지향 (아산정책연구원 연구위원)

성일광 (서강대학교 유로-메나문명연구소 연구원)

강충구 (아산정책연구원 연구원)

\* 본 보고서의 내용은 연구원의 공식 입장이 아닌 저자들의 견해입니다.

## 목차

들어가며	06
흔들리는 서구 민주주의: 문제와 전망   변영학	09
서구 민주주의 위기와 자유주의 국제질서 혼란   한인택	25
세계 민주주의 변화 속 한국인의 민주주의 인식   강충구	46
위기의 민주주의 국가:   성일광 이스라엘과 인도에 드리워진 포퓰리즘의 그림자	61
글로벌 민주주의 위기와 중동 지역질서 불안정   장지향	81
나가며	97

## 들어가며

1972년부터 전 세계 민주주의 변화를 추적해 온 프리덤 하우스의 2020년 보고서에 따르면 지난 15년간 민주주의가 정착된 25여 개국에서 민주주의 후퇴 현상이 두드러지고 있다. 미국, 이스라엘, 인도, 이탈리아, 스페인, 오스트리아, 헝가리, 폴란드가 대표적 사례다. 이들 국가에서는 인종 차별주의, 폐쇄적 민족주의, 자국 우선주의가 확산됐고 표현의 자유, 법치, 정부의 기능이 훼손됐다. 20세기 후반 제3의 민주화 물결 이후 보편적 정치 체제로 각광받던 민주주의가 위기를 겪고 있다.

트럼프(Donald Trump) 미국 대통령, 네타냐후(Benjamin Netanyahu) 이스라엘 총리, 모디(Narendra Modi) 인도 총리는 포퓰리즘으로 대중을 선동해 자국 민주주의를 약화시킨 대표적 정치 지도자로 꼽힌다. 미국의 경우, 대통령 개인의 국내 정치적 이익 극대화와의 제어를 하지 못하는 제도의 문제가 심각했다. 네타냐후 총리는 뇌물수수·배임·사기 혐의로 기소됐지만, 안보를 책임질 결단력 있는 정치인이 필요하다는 여론에 힘입어 야권연대와 연정을 구성했다. '세계에서 가장 인구가 많은 민주국가', 인도는 힌두 민족주의 선동과 무슬림 탄압으로 프리덤 하우스의 세계 자유지수가 2020년에 가장 큰 폭으로 하락했다.

선진 민주주의의 위기는 국제질서 혼란으로 이어졌다. 민주주의 후퇴로 인해 국내 정치 이해관계가 대외정책 결정을 좌우했고, 외교정책이 지지층 결속에 이용되면서 동맹체제는 느슨해졌다. 인권·다자주의·동맹의 가치와 세계주의는 점차 약화됐고, 지역과 국제질서는 흔들렸다. 특히 트럼프 대통령의 미국 우선주의, 거래식 동맹관, 신고립주의에 따른 미국 발 변화와 이에 속수무책인 유럽의 무능은 동맹·우방국의 혼란과 이탈을 부추겼고 자유주의 국제질서를 약화시켰다. 인도는 자국 민주주의 쇠퇴로 미국 주도의 인도-태평양 전략에서 권위주의 국가인 중국에 대항할 민주주의 균형주의 자질을 잃었다는 평가를 받았다.

자유주의 국제질서 약화는 그 틈새를 공략하는 러시아와 중국의 부상으로 이어지며 이에 대한 우려가 커지고 있다. 전 세계적으로 민주주의가 약화되자 민주주의와 권위주의 사이의 회색지대에 머물던 러시아, 터키, 이집트, 필리핀의 선거 권위주의 체제는 확실한 권위주의로 빠르게 퇴행했다. 권위주의 국가 지도자는 선진 민주주의 국가에서 확산되고 있는 국수주의와 반세계주의를 적극 이용했다. 중국의 신장 위구르 무슬림 억압과 홍콩 민주 시위대 탄압에 대한 국제사회의 압력은 더 이상 효과를 볼 수 없었다. 서구 민주주의 국가에

대한 신뢰도는 하락했고, 자유주의 질서가 균열을 보이자 분쟁의 취약한 고리인 중동의 역내 질서가 흔들렸다.

이 리포트는 민주주의 위기와 국제질서 혼란이 언제, 어디서, 어떤 양상을 띠며 나타났는지를 추적했다. 먼저 1장은 서구 민주주의가 마주하고 있는 문제를 짚어보고, 위기에 처한 민주주의의 미래를 전망했다. 필자는 2000년대 이후 후퇴하고 있는 민주주의가 정치 양극화, 포퓰리즘의 확산으로 향후에도 상당 기간 그 구조적 위기에서 벗어나지 못할 것으로 내다봤다. 또 팬데믹이라는 예기치 않은 도전에 직면한 민주주의가 현재의 파고를 넘을 수 있을지에 대해서도 우려하고 있다.

민주주의 위기와 자유주의 국제질서 혼란의 관계를 살펴본 2장은 이에 대한 가설을 다양한 자료를 이용해 점검했다. 서구 민주주의 위기가 미국 주도 자유주의 국제질서 혼란을 야기했다는 인과관계 대신에 민주주의 위기와 자유주의 국제질서 혼란의 상관관계에 주목했다. 민주주의와 자유주의 국제질서 사이의 관계를 원인과 결과로 단순화하기에는 다양한 수준의 많은 변수가 얽혀 있기 때문이다. 필자는 이를 기초로 오히려 경제 위기, 사회 불평등, 비(非)서구 국가의 부상 등을 초래한 자유주의 국제질서 약화가 민주주의 위기로 이어질 수 있다고 주장하고 있다.

3장은 세계적으로 민주주의 위기가 확산되고 있는 상황 속에서 한국인의 민주주의 인식 변화를 2차 자료 분석을 통해 살펴봤다. 한국이 권위주의 독재에서 벗어나 점차 민주주의를 성취한지 30년 이상이 됐지만, 한국인의 민주주의 인식이 유동적이라는 점에 주목했다. 이코노미스트는 민주주의 지수를 바탕으로 한국이 민주주의 정치 환경을 잘 갖춘 것으로 평가했지만, 한국인의 민주주의 인식은 조사시기에 따라 널뛰기했다. 필자는 이를 근거로 한국 사회에서 민주주의가 충분히 성숙하지 못했다고 평가하고 있다.

다음으로 4장은 민주주의가 정착됐던 국가들 가운데 최근 두드러진 민주주의 하락을 기록한 이스라엘과 인도의 사례를 심층적으로 다뤘다. 이스라엘과 인도 민주주의 위기는 포퓰리스트 최고 권력자와 그들을 추종하는 세력의 결속에서 기인한 것으로 진단됐다. 또 극우 민족주의가 확산될 수 있는 갈등적 국내 정치 환경도 다른 요인으로 꼽혔다. 필자는 극우 민족주의를 악용하는 정치인과 기득권 세력의 연합이 지속되는 한 이스라엘과 인도에서 민주주의의 퇴보는 불가피할 것으로 전망하고 있다.

마지막으로 5장은 글로벌 민주주의 위기가 중동의 불안정으로 이어지는 과정을 추적했다. 트럼프 대통령의 2018년 이란 핵협정 탈퇴, 2020년 솔레이마니(Qasem Soleimani) 이란 혁명수비대 사령관 암살 등은 분쟁 취약지역인 중동을 더 큰 혼란에 빠뜨렸다. 유럽에서는 이민, 난민 문제가 정치 쟁점이 되면서 방치된 중동의 불안정은 더 심화됐다. 필자는 민주주의 국가가 중동에서 동맹·우방국으로의 매력을 잃으면서 전통적 친미 국가인 터키, 카타르가 권위주의 국가인 이란, 러시아, 중국과 가까워졌다고 설명하고 있다.

## 흔들리는 서구 민주주의: 문제와 전망

변영학

대구카톨릭대학교

### 들어가며

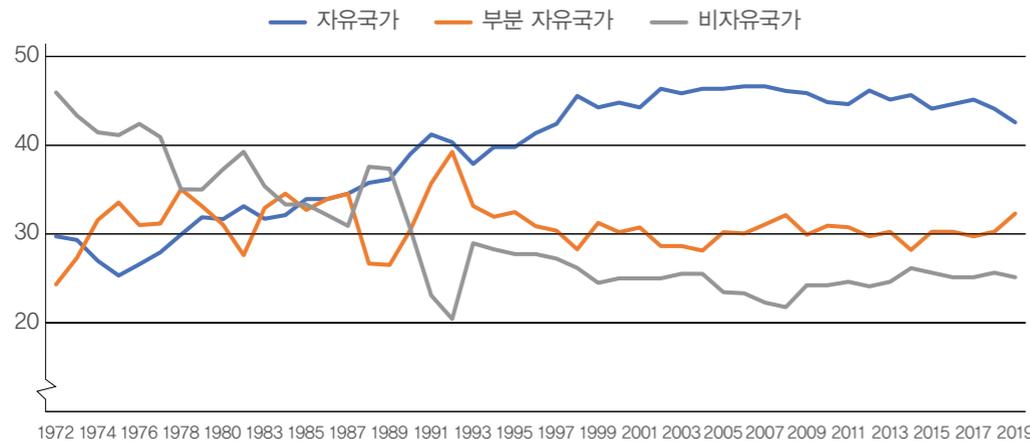
1990년대 많은 정치학자는 다수의 신생 민주국가가 독재로부터 이탈하는 이행(transition)에는 성공했으나 이후 민주 규범과 제도를 안착시키는 민주적 공고화(democratic consolidation)에는 실패했다고 진단했다. 그리고 서구 민주국가와 비교해 이들 국가에 부족한 민주적 요소를 정착시키면 된다는 비교적 손쉬운 처방을 내렸다. 그런데 2000년대 들어 정작 미국과 유럽의 자유 민주주의(liberal democracy)가 후퇴하거나 주춤거리는 현상이 나타나면서 수많은 지식인과 전문가를 곤혹스럽게 만들었다.

이 글은 최근 20년간 구미 선진국에서 나타난 정치 변동을 설명한다. 우선 세계 민주주의의 장기간 추세와 현황을 살펴보고 그 원인이 무엇인지 분석한다. 미국과 유럽 민주주의에는 다른 신생 민주주의 국가에서 나타난 민주주의 쇠퇴 혹은 역진 현상 정도는 아니지만 상당히 우려되는 면이 많다. 주요 원인은 정치 양극화, 기존 정당체제의 약화와 무능력, 포퓰리스트 정당의 부상이다. 마지막 결론에서는 서구 민주주의의 미래를 전망하면서 향후 민주주의가 어떻게 진화할 것인지 탐색한다.

### 세계 민주주의의 추세와 현황

많은 정치학자와 전문가는 현대 문명의 대표적 메커니즘인 민주주의의 수준과 질을 정확하게 측정하려고 노력했다. 사실 모든 데이터는 현실 그 자체를 완벽하게 반영하지 못하고 다소 편차와 오류가 존재한다. 그럼에도 불구하고 몇몇 측정방법이 고안됐는데, 대표적인 것이 미국 프리덤 하우스 자료이다. 그림 1은 프리덤 하우스의 연례보고서에 기반했다. 1972년부터 2019년까지 세계 190여개 나라의 민주주의 수준을 자유국가(free country, F), 부분 자유국가(partly free, PF), 비자유국가(not free, NF)로 나누었다. 그림 1은 전체

[그림 1] 세계 정치체제의 역사적 추이 (단위: %)



국가 수에서 각 체제가 차지하는 비율을 표시한 것으로 시기별 추세를 보여준다.<sup>1</sup>

자유국가는 1970년대 이후 꾸준히 증가하다가 1990년대 말 혹은 2000년을 기점으로 정체하거나 다소 감소했다. 1970년대 초 전 세계 국가 수의 30%만 차지하던 자유국가는 2000년 45%에 도달했다가 최근 42%로 약간 감소했다. 비자유국가는 1970년대 이후 지속적으로 줄어들었다가 2000년 이후 세계 국가 수의 20%를 차지하는 비율에서 정체했다. 부분 자유국가의 경우 증감을 거듭하다가 역시 1990년대 말 이후 세계 국가 수의 30%대에서 유지되고 있다. 거시적으로 보면 1970년대 이후 활발해진 민주화 붐이 1990년대 후반을 전후로 역사적 추진력을 잃고 정체하고 있다. 2019년 현재 세계 195개 국가 가운데 42.5%인 83개 국가가 자유 체제이며, 과반수에 해당하는 나라는 정치적 자유주의 자격에 미달한다.

프리덤 하우스와 달리, 최근 스웨덴 예테보리 대학(University of Gothenburg) 민주주의 연구소가 집계한 자료는 보다 비관적이다(Luhrmann and Lindberg, 2019).<sup>2</sup> 연구소는 1900년부터 2017년까지 세계 국가의 민주화(democratization)와 독재화(autocratization)의 추세를 추적했다.

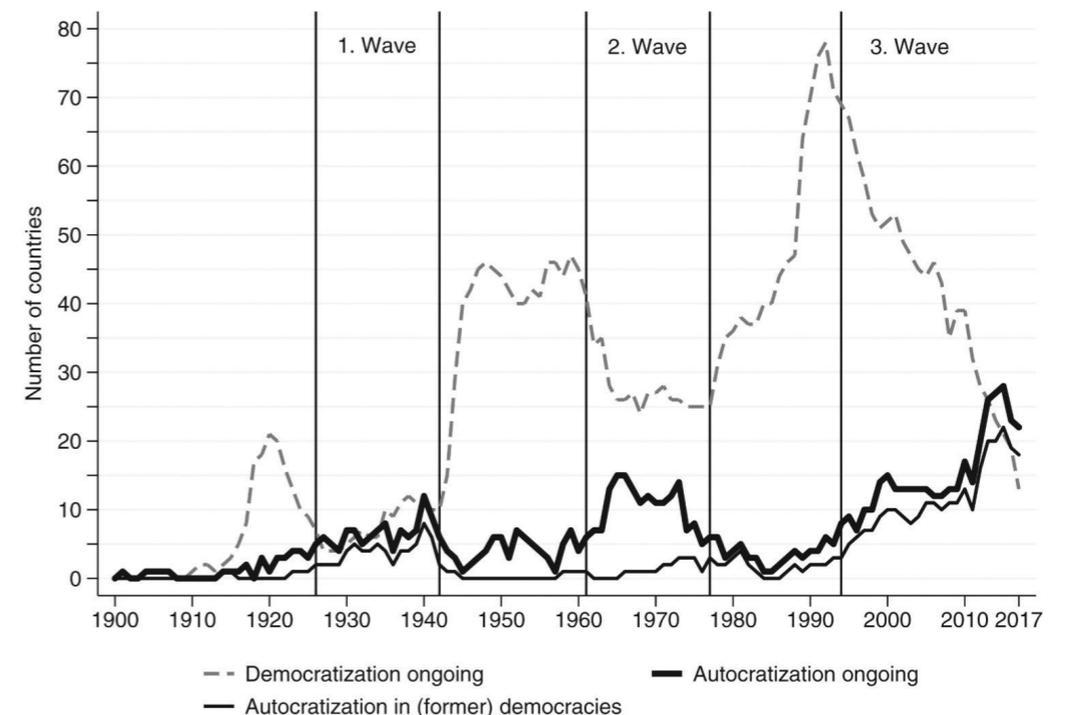
1. <https://freedomhouse.org/report/freedom-world>.

2. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13510347.2019.1582029>.

이들은 헌팅턴(Samuel Huntington)이 <제3의 민주화 물결>에서 세계 민주주의 역사는 3개의 파도가 시차를 두고 나타났다는 아이디어에 영향을 받았다. 헌팅턴은 1920년대 전후한 1차 민주화 물결, 2차 대전 이후 2차 민주화 물결, 1970년대 말 이후 3차 민주화 물결로 분류했다. 1차와 2차 민주화 붐 이후에는 각각 민주화가 후퇴하는 퇴행적 현상(reverse waves)이 발생했다고 주장했다. 그러나 헌팅턴은 3차 민주화 물결 후 동일한 후퇴가 나타날지에 대해선 특별한 예언을 하지 않았다.

예테보리 대학 연구팀은 제3의 민주화 물결 이후 1990년대 중후반 이후 민주주의 체제가 역동성을 잃고 쇠퇴한다고 주장하면서 증거로 내세운 것이 그림 2다. 점선은 민주화가 진행 중인 나라의 수를 나타내며, 짙은 실선은 독재화가 진행되는 나라의 수이고, 가는 실선은 민주주의가 확립되었다가 독재화가 진행되는 나라의 수이다. 점선을 보면 헌팅턴이 언급한 3차례 민주화 물결 후에 민주화가 진행되는 나라의 수가 급감한다. 1930년대, 1960~79년대, 1990년대 중후반 이후 3차례나 민주화가 퇴행한다. 같은 시기에 독재화가 진행되는 나라 수는 증가한다. 전반적으로 볼 때 세계 민주주의는 1990년대 중후반 이후로 어

[그림 2] 예테보리 대학의 V-Dem(Varieties of Democracy) 추세

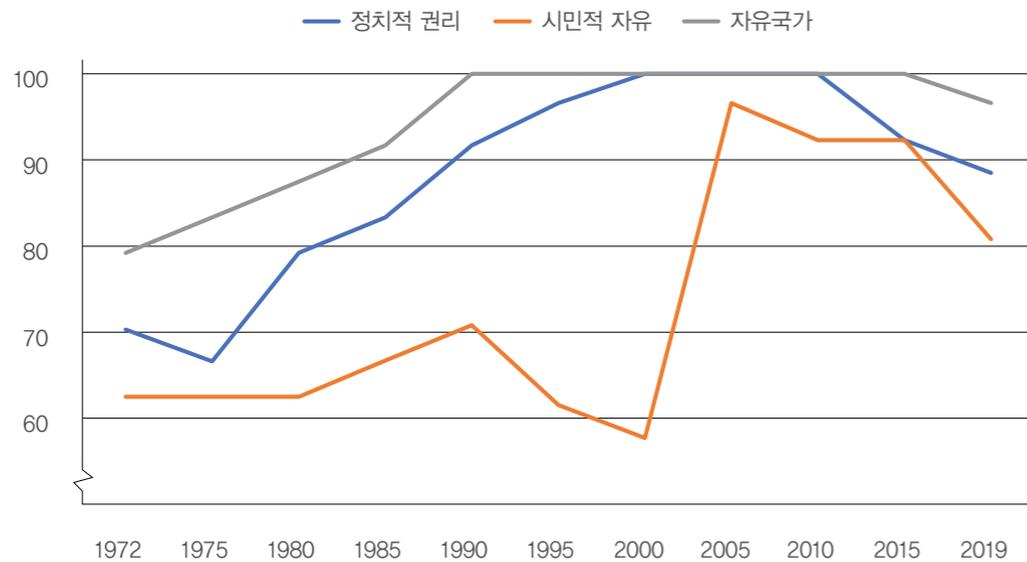


면 역사적 추진력이나 활력을 잃고 정체하거나 퇴행하는 것을 알 수 있다.

### 구미 선진국 민주주의의 추세와 현황

민주주의의 정체·퇴행은 선진국과 개발도상국을 모두 포함하는 평균적이고 일반적 추세이지, 우리가 흔히 선진국이라 부르는 민주주의가 확립된 나라(established democracies)는 사정이 다를 수 있다. 다음 그림 3은 국제협력개발기구(OECD) 회원국의 정치적 권리(political rights, PR)와 시민적 자유(civil liberty, CL), 그리고 자유국가(free country, Free)의 자격 여부를 약 50년간 추적한 결과이다.<sup>3</sup> 분석 대상은 1972년 이후 OECD에 가입한지 20년 이상 되는 유럽과 미주 지역의 26개국이다. 측정기준은 다음과 같다. 정치적 권리와 시민적 자유는 각각 가장 높은 수준이 1이고 가장 낮은 수준은 7이다. 자유국가의 수준은 자유(Free), 부분적 자유(Partly Free), 비자유(Not Free)로 구분된다. 세로 축은, 가장 높은 수준의 정치적 권리(1)와 시민적 자유(1), 그리고 자유 단계로 평가되는 회원국이 전체 26개국에서 차지하는 비율을 표시한 것이다.

[그림 3] OECD 국가의 민주주의 추세 (단위: %)



3. <https://www.v-dem.net/en/data/data-version-10/>.

대부분의 구미 선진국은 1972년부터 높은 수준(1~2)의 정치적 권리와 시민적 자유를 누려왔지만 일부 국가는 그렇지 못했다. 예컨대 1972년의 경우 체코, 그리스, 헝가리, 폴란드, 포르투갈, 슬로바키아, 스페인이 정치적 권리와 시민적 자유에서 5~6점을 받아 비자유국가로 평가됐다. 1970년대 중후반에는 그리스, 포르투갈, 스페인이 제3 민주화 물결을 타면서 자유국가로 평가받았으며 전체적으로 서서히 민주주의 수준이 상승하는 추세를 보여준다.

1990년이 되면 그리스, 헝가리, 폴란드, 포르투갈이 정치적 자유와 시민적 권리에 아쉬운 2점을 받았지만 모든 대상 국가는 자유국가로 인정받았다. 1990년과 2000년 사이 일부 국가(벨기에, 이탈리아, 스페인)가 시민적 자유가 1점에서 2점으로 후퇴하면서 주춤했으나 2005년 그리스가 2점 받은 것을 제외하고 모든 국가가 가장 높은 수준(1점)으로 회복했다. 2005년부터 2015년까지 10년간 OECD 국가의 민주주의는 거의 완성된 듯 보인다. 그러나 2019년에는 프랑스, 그리스, 헝가리, 폴란드, 슬로바키아가 정치적 권리와 시민적 자유에서 2~3점으로 평가되어 민주주의 추세가 약간 하향됐다. 예컨대 헝가리와 폴란드의 행정부는 포퓰리즘 성향이 있어 민주 제도나 시민단체에 부정적 태도를 보였을 뿐만 아니라, 자신의 정책에 제동을 거는 사법부를 정치적으로 통제하려는 행동을 취함으로써 야당과 시민사회의 비난이 거셌다.

흥미로운 점은 1972년부터 줄곧 정치적 권리와 시민적 자유에서 최고점(1점)을 받아온 미국이 트럼프(Donald Trump) 행정부가 들어선 2017년부터 정치적 자유가 2점으로 하향되는 사상 초유의 불명예를 겪었다는 사실이다. 트럼프 대통령은 언론인과 미디어에 경멸적 태도를 보였으며 이슬람 국가 시민과 난민이 미국으로 입국하는 것을 금지·제한하는 정책을 추진했다. 트럼프 대통령은 미국 시스템에 내재된 민주적 견제와 균형, 즉 독립적 사법부, 의회, 언론, 시민사회가 행정부에 제기하는 비판과 충언을 감내하는 민주적 리더십이 부족하다.

정치적 권리를 기준으로 볼 때 최근 10년간 OECD 국가의 민주주의는 3가지 이질적 경향이 복합적으로 나타난다. 첫째, 트럼프 행정부 출범 이후 미국 민주주의는 약화됐다. 둘째, 오래된 민주주의 국가(old democracies)인 영국, 프랑스, 독일, 캐나다, 네덜란드, 스웨덴 등은 절차적 민주주의의 급격한 후퇴 현상까지는 나타나지 않았다. 그러나 정당체제 양극화와 포퓰리즘의 등장으로 시민사회 다양한 이해관계를 조정하는 정치적 통합기능이 질적으로 저하됐다. 셋째, 제3 민주화 물결 이후 민주체제로 이행한 새로운 민주주의 국가

[사진 1] 차량 시위를 벌이고 있는 트럼프 지지자들



(new democracies)인 그리스, 헝가리, 폴란드는 다른 오래된 민주국가에 비해 상대적으로 민주주의 쇠퇴 현상이 두드러진다.

그런데 이 추세에서 우리는 가시성(visibility)을 고려해야 한다. OECD 국가는 대체로 다른 개발도상국보다 민주주의 수준이 높고 정치 엘리트를 감시하는 미디어와 시민단체가 활발하다. 따라서 개발도상국에서는 주목받지 못하고 그냥 지나갈 사소한 정치적 사건이나 에피소드도 OECD 국가에서는 크게 부각되어 시민사회에 잘 드러난다. 민주주의 수준이 높으면 시민의 정치적 민감성도 높아진다. 다이아몬드(Larry Diamond)가 세계 민주주의에서 중요한 전략적 국가(strategic swing states)<sup>4</sup>로 불렀던 러시아, 중국, 인도, 베네수

4. Diamond, L. 2015. "Facing Up to The Democratic Recession," *Journal of Democracy*, 26 (Jan., 2015), p. 150.

엘라, 우크라이나, 태국 등은 정치적 권리와 시민적 자유에서 1점이 하락하는 것은 시민에게 큰 반향 효과가 없다. 그러나 OECD 국가에서 이 정도의 점수 하락은 참을 수 없는 민감한 현상이 된다. 따라서 OECD 국가의 민주적 정체 혹은 쇠퇴 현상이 우려되는 일이지만, 너무 비관적으로 '민주주의 붕괴'라는 식으로 과잉반응을 보일 필요는 없다.

한편 OECD 국가의 높은 가시성은 세계 민주주의 역사를 이끌어온 중요한 동력이었다. 가령 1970년대 독재 국가였던 스페인, 포르투갈, 그리스가 민주화하여 1980년대 유럽공동체(European Community)에 가입한 것은, '자본주의적 민주주의'(capitalist democracy)라는 유럽공동체의 가입 조건에 크게 영향을 받았다. 이처럼 구미 선진국이 장착한 민주주의의 높은 가시성은 인접국과 국제사회에 확산·복사·반향·전시효과가 크다. 따라서 최근 OECD 국가에서 나타나는 민주적 정체 현상은 민주화 이행 혹은 공고화를 경험하는 개발도상국에 나쁜 영향을 미칠 수도 있다.

### 정치 양극화

미국과 유럽에서 민주주의 수준이 정체되거나 약간 하락하는 현상은 무엇 때문일까? 다양한 원인이 있겠지만 먼저 정치 양극화를 살펴볼 필요가 있다. 정치 양극화는 정치인과 시민의 정치적 태도와 소속감이 극단적 이데올로기로 치우치면서 중도적 정치공간이 희박해지는 것을 말한다.

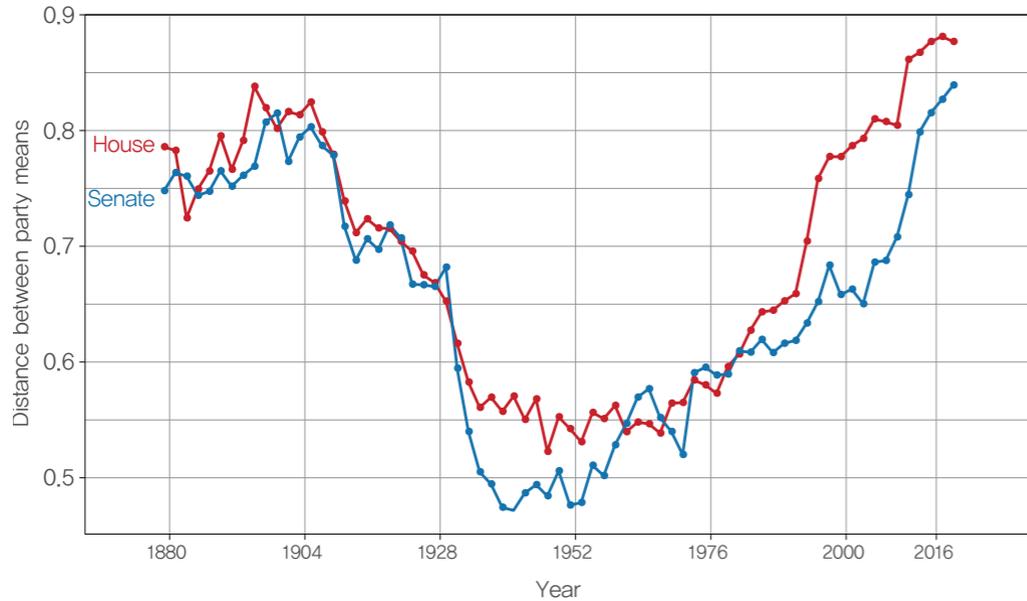
그림 4는 1880년부터 2020년까지 약 140년 동안 미국 상원(Senate)과 하원(House)에서 민주당과 공화당 사이의 이념적 태도의 거리가 어떻게 변했는지 보여준다.<sup>5</sup> 대체로 1929년 대공황 전에는 양당 간의 정치 양극화가 심했지만, 1930년대부터 1980년대까지 양극화는 상당히 해소됐다. 대공황이라는 치명적 위기에 직면해 정치 엘리트의 당파적 갈등은 상당히 감소했으며 이는 2차 대전과 냉전시기 동안 지속됐다.

그러나 1995년 중간선거에서 30여년에 걸친 민주당의 의회 장악이 끝나고 공화당의 깡그리치(Newt Gingrich) 하원의장이 정국을 주도하면서 정당 정치의 이념 대립은 심각해졌다.

5. Jeff Lewis, 2020. "Polarization in Congress," [https://voteview.com/articles/party\\_polarization](https://voteview.com/articles/party_polarization). 대체로 상원이 하원보다 정치 양극화가 다소 약하게 나타나는 것은 상원은 당파적 열정에 빠지기 쉬운 하원을 견제하는 귀족주의 분위기가 있어 정치사회의 극단적 대치와 갈등을 조정 및 완충하는 역할을 하기 때문이다.

그는 다선의원 우대 관행(seniority system)을 폐지하고 당파성에 따라 하원을 운영했다. 이후 2000년대 들어 부시 행정부는 기독교 복음주의자를 적극 기용하고 무슬림 사회에 대한 적대 정책을 공공연히 드러냄으로써 양극화는 심화됐다<sup>6</sup>.

[그림 4] 미국 민주당과 공화당의 이념적 거리



정치 양극화는 시민의 인식과 태도에 오해와 불신을 주입한다. 미국 정치학자 애홀러(Douglas Ahler)와 수드(Gaurave Sood)의 연구에 따르면, 미국 민주당 지지자는 공화당 지지자의 38퍼센트가 연간 2만5천달러 이상을 번다고 생각하지만 실제로는 2퍼센트만 그랬다. 공화당 지지자는 실제 민주당 지지자의 6퍼센트만 성소수자이지만 32퍼센트가 성소수자라고 생각했다. 민주당 지지자는 노인, 부자, 백인우월주의자, 마초주의, 기독교 근본주의자, 보수주의자, 시골 출신이 공화당에 많다고 믿는다. 반면 공화당 지지자는 민주당이 노동조합원, 무신론자, 동성연애자, 세상물정 모르는 급진주의자에 의해 통제된다고 오해한다.<sup>7</sup>

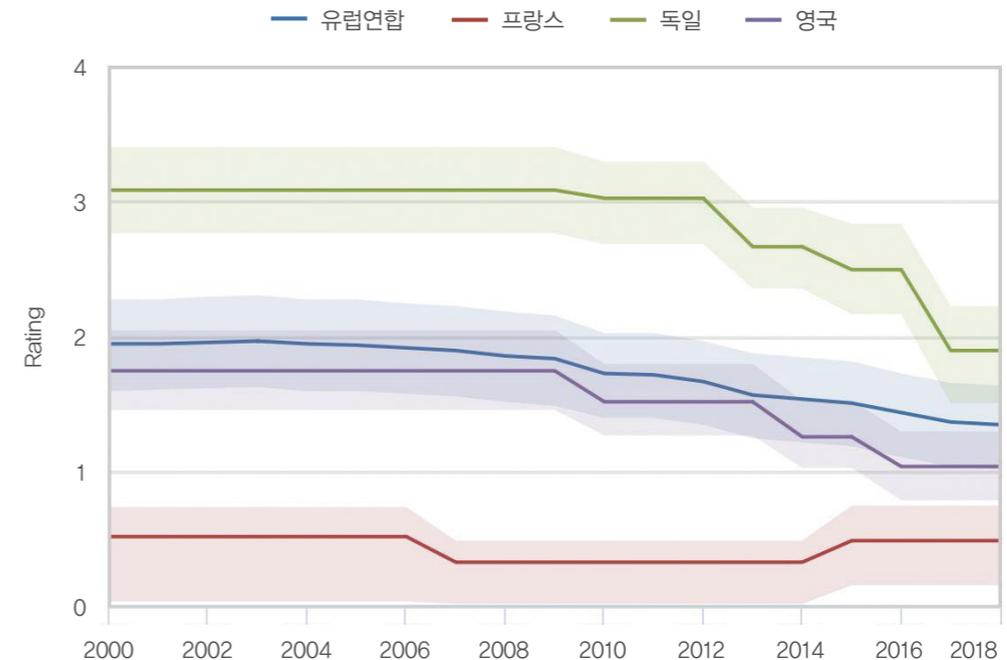
6. 이내영. 2011. "한국사회 이념갈등의 원인: 국민들의 양극화인가, 정치엘리트의 양극화인가?", 한국정당학회보, 10권 2호, 251~287.

7. Ahler, Douglas J. and Gaurave, S. 2016. "The Parties in our Heads: Misperceptions About Party Composition and Their Consequences," *Journal of Politics*, 80(3), University of Chicago Press.

정치 양극화는 국가별로 차이는 있지만 유럽에서도 나타나는 현상이다. 그림 5는 스웨덴 예테보리 대학 민주주의 연구소에서 작성한 것으로 유럽연합, 프랑스, 독일, 영국 사회의 정치적 양극화 추세를 2000년 이후로 집계한 것이다.<sup>8</sup> 평점 0은 심각한 양극화, 평점 4는 사실상 양극화가 없는 것을 말한다. 2018년을 기준으로 볼 때, 양극화는 프랑스, 영국, 유럽연합, 독일의 순으로 심각했다. 추세를 보면, 독일은 급격한 양극화, 유럽연합과 영국은 완만한 양극화, 프랑스는 꾸준한 양극화 경향이 있다.

미국과 유럽연합에서 증가하는 정치 양극화는 민주주의에 어떤 영향을 미치는가? 첫째, 양극화는 정치 엘리트로 하여금 타협, 합의, 상호이해, 관용을 품기 어렵게 한다. 민주적 규범, 입법과정, 사법부에 대한 존중은 침식되고 시민은 기존 정당체제에 대한 불만과 분노를 절제없이 분출한다. 정치적 승자는 패자를 정치 사회에서 배제해 자신의 미래를 위협하지 못하도록 강제한다. 패자는 정치적 승자가 갖는 정당성을 부정하고 정치 이외의 비민주적 수단을 강구하게 될 것이며, 결국 민주주의 게임의 안정성이 붕괴될 수 있다.

[그림 5] 유럽의 정치적 양극화 추세



8. <https://www.v-dem.net/en/news/polarization-europe/>.

둘째, 정치 양극화는 선량한 유권자 시민이 갖는 사회적 신뢰를 침식해 민주주의를 불안하게 만든다. 양극화된 정치인은 자신의 이념으로 시민을 정치적으로 동원하며, 시민은 자신이 지지하는 진영의 정치 논리에 종속되고 갇힌다. 팩트(fact)와 토론가능한 이슈는 점점 과잉 정치화된다. 특히 언론인, SNS 운영자, 학자, 전문가 집단이 양극화에 휘말리면서 합리적 논쟁으로서의 민주주의가 흔들리게 된다.

### 정당체제 쇠락과 카르텔 정당

최근 10년간 구미 선진국의 정당체제에서 나타난 가장 흥미로운 현상은 그리스의 중도좌파 혹은 사회민주주의계열 정당인 범그리스 사회주의운동(Pan-Hellenic Socialist Movement, PASOK)의 몰락이다. 이 정당은 그리스 군사정권 붕괴 이후 1981년 48.1% 득표율로 집권 여당으로 부상한 후 1985년, 1989년, 1993년, 1996년, 2000년, 2009년 선거에서 승리했다. 그러나 그리스 부채위기와 혹독한 긴축재정으로 시민의 삶이 붕괴되자 2012년, 2015년 선거에서 각각 13.2%, 4.7%를 득표하여 사실상 몰락했다. 70년대 독재시기 태동하여 30여년 동안 주요 정치세력으로 존재하다 2010년대에 몰락한 세력이었다.

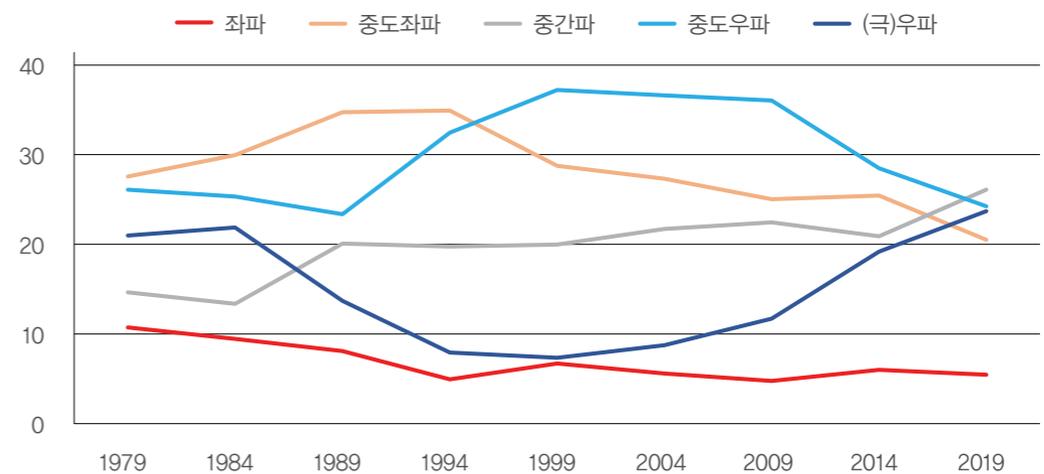
중도좌파 세력의 쇠퇴는 그리스를 넘어 유럽 전역에서 나타난다. 가령, 독일 사민당은 2005년 선거에서 34.2%를 얻었지만 2009년 23.0%, 2017년 20.5%로 쇠락했고 2019년 유럽의회 선거에서 15.8%로 추락했다. 영국 노동당 역시 2010년 이후 브라운(Gordon Brown), 밀리반드(Ed Miliband), 코빈(Jeremy Corbyn) 당수의 노력에도 불구하고 한번도 집권하지 못했다. 프랑스 사회당의 아몽(Benoît Hamon)은 2017년 대통령 선거에서 6.36% 득표율로 5위를 차지했고, 그해 총선에서 7.4% 득표율로 총 577석 중 30석만 차지하는 정치적 몰락을 경험했다. 이탈리아 민주당은 최근 10년간 쇠락이 두드러진다. 2008년 총선에서 33.1%(하원), 33.1%(상원)의 득표율을 보였던 민주당은, 2018년 선거에선 18.8%(하원), 19.1%(상원)의 득표율로 전후 이탈리아 중도좌파 역사에서 최악의 결과를 낳았다. 룩셈부르크 사회주의노동자당은 2차 대전 이후 1980년대 중반까지 30% 이상 안정적으로 득표했으나 1990년대에 이르러 약 25% 정도로 쇠락했고 2018년 선거에서는 17.6%에 그쳤다. 1977년 스페인 독재정부 몰락과 민주화 이후 스페인 사회주의노동자당은 집권 여당으로서 민주적 공고화에 관한 정치학 교과서에서 모범사례로 칭송받았다. 그러나 1980년대 40%를 넘는 득표율이 2010년대에 들어 20%로 떨어지고 말았다. 스웨덴 사민당도 마찬가지이다. 1902년 3.5%로 출발하여 60여년 동안 최소 40% 이상 시민의 지지를 받았지만, 2000년대 들어 30%대로 후퇴하고 2018년 총선에서 28.3%라는 최악의 성적표를 받

았다. 이는 1911년 28.5%를 득표한 이후 110년 동안 최악의 성적이었다.

이러한 쇠락 현상은 중도우파 정당에서도 나타난다. 2차 세계대전 이후 유럽 중도좌파 정당과 중도우파 정당은 사실상 양당체제를 이루면서, 자본주의적 민주주의라는 현대문명을 구축한 핵심적 정치세력이었다. 그림 6은 1979년 1대 유럽의회 선거 이후 2019년 9대 선거에서 나타난 정파별 의석율 추세를 보여준다.<sup>9</sup>

중도좌파는 1994년 선거(약 35% 의석율) 이후 꾸준히 쇠퇴하면서 현재 약 20% 의석만 차지한다. 주로 기독교민주당(Christian Democrats)계열인 중도우파는 1990년대 급격히 세력을 확장하면서 1999년 선거에서 사민주의계열 정당을 추월했다. 2000년대 안정적 다수파를 차지했지만 2014년 8대 유럽의회 선거 후 쇠퇴했다. 한편 중간파는 꾸준히 의석 비율이 상승했는데 이들은 녹색당, 지역주의자, 보수주의자, 자유주의 등 다양하고 이질적 집단이며 이슈에 따라 이합집산하는 경향이 있다. 그림 6에서 주목할 만한 것은 2009년 7대 유럽의회 선거 후 우파와 극우파 그룹의 약진이다. 이들은 2004년 8.7%, 2009년 11.7%, 2014년 19%이었는데 2019년 선거에서 23.7%라는 최고 득표율을 올렸다.

[그림 6] 유럽의회 정파별 의석비율 (단위: %)



9. 그림 6은 다음의 자료를 이용해 가공한 것이다([https://en.wikipedia.org/wiki/Elections\\_to\\_the\\_European\\_Parliament](https://en.wikipedia.org/wiki/Elections_to_the_European_Parliament)).

사민당 계열은 좌파 공산당과 달리 자본주의를 인정하지만 시장 메커니즘이 필연적으로 발생시키는 불평등을 완화하기 위해 국가기구를 민주적으로 활용한다. 그러나 영국 노동당 블레어(Tony Blair) 정부와 독일 슈뢰더(Gerhard Schröder) 정부는 1990년대 후 신자유주의를 포용하는 '제3의 길'을 모색했다. 2008년 글로벌 금융위기, 시리아 내전으로 인한 2015년 난민 위기는 미국과 유럽에 엄청난 충격을 주었지만 2차 대전 이후 구미 선진국의 정치체제의 양대 축인 사민주의와 기독교민주당 계열 정당들은 유능하게 대처하지 못했다. 유럽 국가의 총선에서 승리한 정당의 득표율 평균을 보도한 이코노미스트에 따르면, 1960년대 전반에 약 39% 정도였는데 이후 지속적으로 하락해 2015~6년에는 32%에 미치지 못했다. 이는 유럽인의 주요 정당에 대한 신뢰와 지지 하락을 보여주는 것이다.<sup>10</sup>

기존 정치체제가 허약해진 것은 정치 엘리트 및 정당 간의 담합 구조로 변질된 카르텔 정당(cartel party)이 등장했기 때문이다. 현대정치에서 정당과 정당체제는 시민사회의 다양하고 이질적 이해관계를 포착해 정치적 동원과 경쟁, 논쟁, 타협과 조정을 통해 정치공

[사진 2] 체코 프라하에서 만난 유럽 극우정당 리더들



10. The Economist, 2017. "Europeans Are Splitting Their Votes Among Ever More Parties"(Jan 12, 2017). <https://www.economist.com/europe/2017/01/12/europeans-are-splitting-their-votes-among-ever-more-parties>.

동체를 운영한다. 카르텔 정당의 부상은 전후 민주주의의 핵심인 자유 민주주의를 퇴조시켰다. 경쟁보다 정당 간 협력적 담합을 특징으로 하는 카르텔 정당은 정당 지지자와 당원의 이해관계와 열망에서 벗어나 오히려 일종의 국가기구로 전락하는 경향을 가진다. 특히 정당조직이 자본 집약적 선거 유세의 도구로 전락하면서 캠페인 매니저, 정당 관료, 일부 고위 정치 엘리트의 특권적 공간이 되어 버렸다.<sup>11</sup>

### 극우 포퓰리즘 정당의 불안한 등장

최근 20년 동안 서구 민주국가에서 가장 두드러진 현상은 극우파 혹은 포퓰리즘 정당의 부상이다. 위의 그림 6에서 보듯이, 유럽의회 선거에서 이들의 득표율은 7.3%(1999년), 8.7%(2004년), 11.7%(2009년), 19.2%(2014년), 23.7%(2019년)로 가파르게 상승했다. 앞서 지적했듯이, 대체로 2000년대 들어 카르텔 정당으로 변모한 중도 좌우파 정당이 현실 변화에 적응하지 못하여 무능해지자, 유럽 유권자는 새로운 대안 정당을 찾게 됐다. 특히 날로 극심해지는 불평등과 부의 양극화, 2008년 글로벌 금융위기와 혼란, 2009년 이후 유럽 재정위기와 긴축정책의 흑독함,<sup>12</sup> 이로 인한 유럽연합의 통합가능 약화, 2015년 이후 난민 위기 등은 포퓰리즘 정당의 태동을 위한 자양분이 됐다. 사실 포퓰리즘 정당이 자유 민주주의를 약화시키는 것이 아니라, 자유 민주주의의 약화가 포퓰리즘 정당의 부상을 초래했다.

포퓰리스트는 정치가 시민의 지지를 얻는 선의의 경쟁이 아니라 '선과 악'의 전쟁으로 인식한다. 인민 의사(popular will)의 진정한 대변자를 자처하는 이들은 국가와 시민 사이 존재하는 다양한 중간집단(intermediate group)이나 정치 사회를 인민주권 실현의 방해물로 간주하고 제거하려 한다. 국가적 난제를 단순화시켜 자신들은 경제 침체, 실업, 불평등, 차별, 이민 문제를 일거에 해결할 수 있을 것처럼 주장한다. 이들은 기존 정당체제가 무능해 대변하지 못했던 시민의 분노와 실망, 좌절을 수완 좋게 정치적으로 동원하는 데 성공했다.<sup>13</sup>

11. Katz, Richard S. and Peter Mair. 1995. "Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party," *Party Politics*, 1(1), 5~28.

12. 유럽 재정위기로 영국은 물론 19개 유로존 회원국 중 그리스, 아일랜드, 프랑스, 이탈리아, 포르투갈, 스페인, 슬로베니아, 슬로바키아, 벨기에, 네덜란드에서 정권이 교체됐다.

13. 정진영. 2018. "세계화와 자유 민주주의 위기의 두 얼굴: 신자유주의와 포퓰리즘의 정치적 동학." 『한국정치학 회보』 52권 4호, 81~102.

## 나가며

2000년대 이후 서구 국가는 민주주의 수준이 크게 퇴행하지 않았지만, 이들 정치체제는 우려스러운 변동의 와중에 있었다. 미국 부시 및 트럼프 행정부만 아니라 유럽 주요 국가에서도 정치 양극화가 심화되어 직업 정치인과 일반 유권자는 상대 진영에 대한 상호 존중, 타협과 관용이 어려워졌다. 2차 대전 후 현대 문명을 정치적으로 설계, 운영했던 중도 좌·우파는 다양한 사건(가령 신자유주의적 세계화, 불평등 심화, 유럽재정위기, 글로벌 금융위기, 이민/난민 문제 등)에 적응하지 못하고 오히려 카르텔 정당으로 퇴행했다. 기존 자유 민주주의적 정치체제의 무능과 쇠퇴를 비집고 등장한 것은 시민의 분노와 열망이 응축된 포퓰리즘 정당이다. 현 시점에서 볼 때 이들은, 자신의 주장과 달리, 민주주의 결핍을 채우고 새로운 비전과 대안을 제시한다고 보기 어렵다.

포퓰리즘은 정치적으로 매우 논쟁적이다. 한쪽에서는 서민 대중의 욕구와 의지를 반영하는 진보적 개혁을 통해 무기력한 민주주의를 교정하는 시도로 긍정적으로 평가한다. 다른 쪽에서는 무책임하게 시민의 불안을 선동해 이를 정치적으로 동원할 뿐 어떠한 질서 있는 책임정치를 구현할 능력이 없다고 폄하한다<sup>14</sup>. 2016년 미 대선에서 서로 다른 내용이지만 동일한 형식의 포퓰리즘이 샌더스(Bernie Sanders)와 트럼프의 캠페인을 채웠다. 이처럼 포퓰리즘은 어떤 특정한 정치 프로그램과 콘텐츠가 있는 것이 아니라, 기존 정치체제에 대한 반동으로 나타난다. 이들의 정치 이념과 조직이 상당히 휘발성이 높은 불안정성을 보인다. 이는 점이 우려스럽다.

기존 정당체제 쇠퇴와 포퓰리즘 부상은 향후 적어도 10년 이상 지속될 구조적 현상으로 보인다. 정치체제 변동은 이미 시작됐고 상당한 관성을 가질 것이다. 구미 민주주의 국가의 최근 현상을 보면서 네 가지를 언급하고자 한다.

첫째, 갈등과 정당의 관계이다. 미국 시민사회 운동의 대부 알린스키(Saul Alinsky)는 이렇게 말했다. “갈등은 자유롭고 개방된 사회의 본질적 핵심이다. 만일 민주적 삶의 방식을 음악작품 형태로 나타내려고 한다면, 그것의 주선율은 불협화음의 하모니가 될 것이다.”<sup>15</sup> 현대 정치의 핵심기구는 정당이다. 갈등이 공적 영역에서 정당에 의해 조직된다면 갈등은

14. *Ibid.*

15. 박상훈, 2011. 『정치의 발견』. 서울: 폴리테이아. p.58 재인용.

사회화되고 토론 대상이 된다. 이것이 민주정치의 비결이다. 미국과 유럽의 포퓰리즘이 의회 공간 밖의 과격한 정치결사체나 비밀집단으로 자리잡지 않고 대체로 정당조직으로 성장한 것은 그나마 다행이다. 또 그들의 세력 확장이 정치적 이성으로 제어되지 않는 급격한 혁명이나 쿠데타로 변질되지 않았다. 사실 포퓰리즘 정당이 정당체제에 들어가면 엄청난 세속화 압력을 받을 것이다. 급속한 지지율 증가에 따른 내부 분열, 가령 온건파와 극우·강경 포퓰리스트로 분화되고 전자가 정당한 신생세력으로 제도화될 수도 있다. 또 코로나 19 대유행과 출입국 제한조치로 난민 문제가 당분간 잦아들면서, 난민 공포를 조장해 성장한 극우정당의 지지율이 주춤하거나 하락할 수 있다. 실제로 2020년 중반 이탈리아 극우 정당동맹, 오스트리아 자유당, 독일의 독일당을 위한 대안은 여러 선거에서 지지율이 크게 떨어졌다.

둘째, 정치는 늘 바깥의 사회경제적 영역으로부터 영향을 받는다. 신자유주의 세계화와 불평등, 이로 인한 사회적 좌절과 분노는 항상 직업 정치인에게 심각한 도전과 과제를 던질 것이다. OECD 국가의 지난 100년 역사를 보면 정치 양극화와 불평등 추세는 놀라울 정도로 동일한 시점과 사이클을 그리며 ‘U’자 형태로 겹친다. 사실 저소득 백인 노동자의 입장에서 클린턴과 오바마 민주당 정부는 분노의 대상이다. 레이건(Ronald Reagan) 정부에서 시작한 미국의 불평등은 민주당 정부에서 더 심해졌다. 이 점에서 보면, 포퓰리즘은 비민주주의적 자유주의(nondemocratic liberalism)에 대항하는 비자유주의적 민주주의(illiberal democracy)이다. 불평등 문제가 완화되지 않으면 기성 정당체제는 불안하고 민주주의의 질은 저하될 가능성이 높다.

셋째, 세계 각국의 민주주의 추세는 늘 물결 형태를 띤다. 인간 사회와 국가는 합리적으로 독자성을 갖지만, 의외로 떼거리 행동(herd behavior)을 한다. 오래된 민주주의 국가는 국제적 신망과 명성에서 타국에 파급 효과가 클 수밖에 없다. 구미 민주주의 사회의 향배는 그들 사회를 넘어 수많은 나라들에 싫던 좋던 영향을 미칠 것이다. 이 점에서 세계 민주주의 리더를 자임하던 미국의 2020년 11월 대선은 상당히 중요하다. 선거 전 트럼프 대통령은 트위터에 선거결과 불복을 공언하기도 했다.

마지막으로 코로나19 대유행이 민주주의에 미칠 영향과 결과가 주목된다. 우선 향후 2~3년간 지속될 팬데믹 속에서 보건의료당국의 기술관료적 정책처방이 주도하면서 활발한 정치 갈등과 논쟁 공간이 축소될 가능성이 있다. 또 팬데믹은 원래 국가의 적극적 개입과 통계 데이터의 추적·활용을 불러온다. 생체모니터링사회(bio-monitoring society)를 운영

한 국가가 이 능력을 대유행 이후에 순순히 포기할까? 경제 위기를 타개하는 재정 투입과 보건복지 정책이 그동안 시장·자본이 압도했던 체제를 재균형(rebalancing)하게 될까? 전 대미문의 코로나 사태에 생존하려는 동아시아와 유럽·미국의 상이한 정치적, 정책적 대응은 새로운 혹은 오래된 패턴을 보일까? 그 귀추가 주목된다.

## 서구 민주주의 위기와 자유주의 국제질서 혼란

한 인택

제주평화연구원

### 들어가며

정상 국가에는 정부가 존재해 대외적으로 외교와 국방을 담당하고, 대내적으로는 법과 질서를 유지한다. 그러나 국제관계에서는 그 역할을 담당할 '세계 정부'가 없다. 그렇다고 해서 국가가 항상 전쟁 상태에 있거나 협력이 불가능한 것은 아니다. 세계 정부는 없지만 국가 간 평화가 유지되고 협력이 가능했다. 예를 들어 2차 세계대전 종전 이후의 시기, 특히 냉전이 끝난 후에는 유례가 없을 정도로 오랫동안 국가 간 평화가 유지됐고 고도의 경제협력이 이뤄졌다. '장기평화'나 '세계화' 논의는 이 시기 이례적 평화와 협력을 학문적으로 다루고 있다.

나아가 일부 학자는 세계 정부는 불가능하지만 2차 대전 후 미국의 패권을 바탕으로 '규칙에 기반한 자유주의 국제질서'가 구축됐다고 주장한다. 국제 체제는 무정부 상태일지는 몰라도 필연적으로 무질서 상태는 아니라는 것이다. 미국이 만든 국제질서는 처음에는 미국과 그 우방국 간에서만 기능하다가, 냉전이 끝나고 전 세계적으로 확산됐다. 이 주장을 하는 이들은 앞서 언급한 장기 평화나 세계화가 미국이 만든 자유주의 국제질서의 산물이라고 생각한다.

최근 많은 학자들은 미국 주도의 자유주의 국제질서가 혼란에 빠져 있다고 보고, 그 원인과 파급 효과를 분석하고 대응방안을 논의하고 있다. 이들은 트럼프(Donald Trump) 대통령의 일방주의 대외정책으로 인해 미국 주도의 자유주의 국제질서가 미국에 의해 손상됐다는 점에 인식을 같이 한다.<sup>1</sup>

이 글은 국제질서에 대한 최근의 논의를 검토하고, 국제질서 혼란과 민주주의 위기의 관계에 대해 살펴본다. 국제질서 혼란을 다룬 연구, 민주주의 위기와 국제질서 혼란 간 연관성

을 다룬 연구는 이미 많다. 따라서 이 글에서는 기존 연구를 보완하는 목적으로 국제질서와 민주주의에 관한 다음과 같은 일련의 질문을 하고자 한다.

- 미국이 만든 국제질서는 자유주의적이고 규칙에 기반했는가?
- 자유주의 국제질서는 혼란에 빠져 있는가?
- 민주주의 위기가 자유주의 국제질서의 혼란을 야기시켰는가?

이 글에서는 ‘규칙기반 자유주의 국제질서’가 ‘혼란’에 빠져 있다고 하는 인식, 그리고 민주주의 위기가 자유주의 국제질서의 혼란을 야기시켰다는 통념을 이론, 경험적으로 점검해보고자 한다. 아울러 다음과 같은 도발적 질문을 던져 보고자 한다.

- 자유주의 국제질서가 민주주의 위기를 낳은 것 아닌가?

### 미국 주도 국제질서는 과연 자유주의적이고 규칙에 기반했는가?

국제질서는 패권 국가에 의해 부과(impose)될 수도, 국가 간 협의에 의해 탄생할 수도 있다. 미국이 2차 대전 후 구축한 국제질서가 전자에 가깝다면, 유럽 연합을 규율하는 조약이나 제도는 협의를 통해 탄생한 질서이다. 패권 국가에 의해 구축된 국제질서라도 중국이 부과했던 ‘천하질서’와 2차 대전 후 미국이 구축한 국제질서는 성격이 다르다. 뿐만 아니라 동일한 국제질서를 놓고도 평가가 다를 수 있다. 2차 대전 이후 미국이 만든 국제질서도 그렇다.

미국이 만든 국제질서가 자유주의적이고 규칙 기반이었는지에 대해서는 상반된 견해가 있다. 중국과 러시아는 미국이 만들어 놓은 국제질서가 다극화되고 있는 국제정치의 현실이나 국가주권이라는 국제 규범을 존중하지 않는 패권주의적이고 비민주적 질서라고 비판해

왔다. 특히 중국은 미국 일방주의를 비판하고, 다양한 목소리를 반영하지 못하는 국제기구 거버넌스의 개편을 요구해 왔다. 중국이나 그 입장에 동조하는 측은 중국의 천하질서가 미국이 구축한 국제질서보다 더 바람직하다고 주장하고 있다. 러시아도 자유주의 국제질서를 비판하며 ‘주권적 국제주의’를 대안으로 주장하고 있다. 주권적 국제주의는 패권주의와 서구 가치의 보편성에 반대하며, 주권과 다극화된 국제질서를 옹호하는 러시아적 세계관을 반영하고 있다.<sup>2</sup>

비판자에 의하면, 미국이 구축한 국제질서는 2003년 미국의 이라크 침공이나 2013년 스노든(Edward Snowden)을 통해 폭로된 미국의 무차별적 도청에서 나타났듯이, 겉으로는 규칙에 기반하고 자유주의적일지 몰라도 정작 미국 자신은 그 질서를 따르지 않으며 그 미국을 다른 국가들은 견제할 수 없는, 구속력과 민주성이 떨어지는 ‘미국 예외적, 비민주적 자유주의’ 국제질서이다. 지엽적 사안에서는 몰라도 핵심 이익이 걸리면 미국은 할 수 있는 것을 했고, 다른 국가들은 그것을 받아들일 수밖에 없었다.

이는 기원전 5세기 그리스 역사가 투키디데스가 펠로폰네스 전쟁에서 발견했던, ‘강자는 하고 싶은 것을 하고 약자는 인내해야 하는’ 국제정치의 민낯과 정도에서는 몰라도 본질에서는 다를 바가 없다. 이 시각에서 트럼프의 일방주의 외교, 미국 우선주의 정책은 전혀 새로운 현상이 아니다. 트럼프 이전에도 미국은 스스로가 구축한 국제질서를 따르지 않았기 때문이다. 단지 트럼프가 그 전의 미국 지도자와 다른 점이라면, 행동뿐 아니라 언사에 있어서도 자유주의 국제질서를 무시, 그것도 노골적으로 무시하고 있다는 점이다. 이 시각에서 보면 트럼프 이후에도 미국은 자유주의 국제질서를 수시로 무시할 것이다.

이처럼 평가가 엇갈린 이유는 ‘규칙에 기반한 자유주의 국제질서’에 대해 각기 다른 관념과 기대가 있어서다. 미국을 옹호하는 입장에서 보면, 자유주의 국제질서는 민주주의 정치제도와 자유로운 시장경제를 가진 국가 사이에 존재하는 질서로 민주주의와 시장경제는 개인 행복을 증진함은 물론 국제평화와 번영에도 기여한다. 따라서 옹호하는 측에서는 민주주의와 시장경제를 보호·확산하기 위해 적극 개입이 필요하고 정당화할 수 있고, 미국이 그동안 그 역할을 해온 것이다. 이들에게 불만이라면 트럼프 대통령의 미국이 러시아나 사우디아라비아 같은 독재 국가와 가까이하고, 독일이나 캐나다 같은 자유민주주의 국가를 멀

1. Ikenberry, John, 2018. "The End of Liberal International Order?" *International Affairs*, 94(1): 7-23, Haass, Richard N, 2017. *A World in Disarray: American Foreign Policy and the Crisis of the Old Order*. New York: Penguin, Jervis, Robert et al. 2018. *Chaos in the Liberal Order: The Trump Presidency and International Politics in the Twenty-First Century*. New York: Columbia University Press.

2. 유희복, 2018. "국제질서의 다면성과 자유주의 국제질서의 미래: 중국의 시각을 예로." 『아태연구』 25권 4호, 129-169, 강봉규, 2019. "자유주의 국제질서의 균열과 러시아의 주권적 국제주의." 『슬라브연구』 35권 4호, 1-33.

리하며, 국제평화나 번영에 대한 미국의 책임을 방기하고 있다는 점이다. 이들은 또 자유주의 국제질서를 민주주의 시장경제 국가 간의 관계로 보기 때문에 최근 많은 국가에서 발생하고 있는 민주주의 쇠퇴는 근심의 요인이 아닐 수 없다.

한편, 비판적 입장에서 보면 각국이 어떤 정치체제나 경제체제를 갖느냐는 그 나라 정부와 국민이 결정할 주권 사항으로 다른 나라가 관여할 필요성도 정당성도 없다. 또 국내 질서는 국가 내 존재하는 질서이고 국제질서는 주권국가 간 존재하는 질서이므로 국제질서가 자유주의적이기 위해서는 국내에서 인권이 존중되는 것이 중요한 것이 아니라 국제체제 내 국가의 기본권, 즉 주권이 존중돼야 한다. 자유주의 국제질서가 되기 위해 미국이나 국제기구, 국제조약이 주권 위에 군림해서는 안 된다. 동일하게 자유주의 국제질서라는 표현을 쓰더라도, 입장에 따라 누가—개인 대 국가—무엇으로부터—국가권력 대 패권국가나 국제제도—자유로워야 하는가에 대해 생각과 기대가 다르기 때문에 미국이 구축한 국제질서가 규칙에 기반하고 자유주의적인지에 대한 평가가 다를 수밖에 없다.

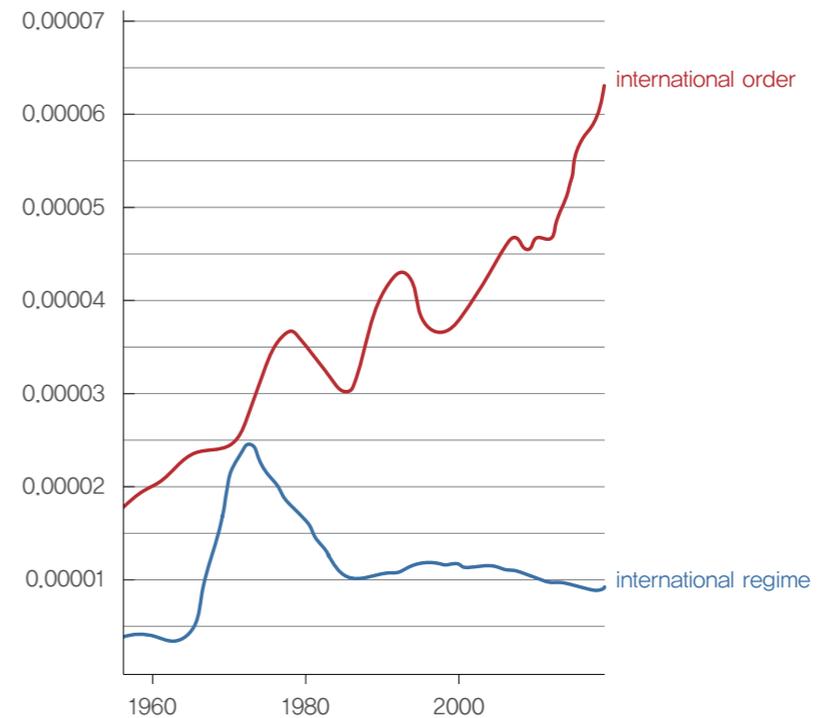
[사진 1] 미 제재를 받는 러시아-이란-터키 지도자의 만남



### 자유주의 국제질서는 혼란에 빠져 있는가?

1970~80년대 국제정치학계에서는 국제 레짐에 대한 연구가 활발했다. 당시로선 낯선 개념인 국제 레짐이 각광을 받은 이유는 “국제질서”, “국제기구”와 같은 지배적 개념이 “불만족”스러웠기 때문이다.<sup>3</sup> 하지만 구글 엔그램 뷰어(Google Ngram Viewer)를 이용해 분석한 결과인 그림 1에서 볼 수 있듯이 최근 영미 국제정치학계에선 국제 레짐 대신 국제질서에 대한 논의가 급증했다.

[그림 1] 영미 국제정치학계 논의: 국제 레짐 대(對) 국제질서<sup>4</sup> (단위: %)



국제질서에 대한 관념은 오래 전부터 존재했지만, 최근까지 명시적으로 언급되지 않는 경향이 있었다. 과거에는 “불만족”스러웠고 “암묵적”이었던 국제질서가 갑자기 국제정치 논

3. Haggard, Stephan and Beth Simmons. 1987. “Theories of International Regimes.” *International Organization* 41(3): 491-517.  
 4. 그림 1은 저자가 구글 엔그램 뷰어를 이용해 분석한 결과이다.

의 전면에 등장하게 된 배경은 무엇일까? 그 배경에는 최근의 국제 변화를 ‘미국이 만든 국제질서’에 대한 ‘위협과 도전’으로 해석하는 미국 주류학자와 그들의 국제 동조자가 있다.<sup>5</sup> 이들은 현존하는 국제질서가 미국이 구축한 자유주의 국제질서로 “UN과 같은 국제제도와 다자주의와 같은 규범”에 입각한 “개방되고 규칙기반의 국제질서”로 정의하고, 그 질서가 지금 위협받고 있다고 주장한다. 70~80년대 미국 학자들이 70년대 석유 위기나 80년대 일본의 부상 등으로 미국이 쇠퇴해도 미국이 만들어 놓은 국제 레짐은 지속될 수 있다는, 즉 미국의 명운과 국제 레짐의 존속은 별개일 수 있다는 가능성을 제시했던 것을 보면, 오늘날 미국 주류학자들이 현재 미국 패권이 도전 받고 있을 뿐 아니라 미국이 구축한 국제 질서도 위기를 겪고 있다고 인식하고 있는 점은 흥미롭다.

과연 규칙기반 자유주의 국제질서는 혼란에 빠져 있는가? 이 질문에 그 동안 체계적 검증보다는 대개 일화적(anecdotal) 증거에 근거해 답하는 경우가 대부분이었다. 단골로 언급되는 증거는 다자주의와 동맹, 국제기구를 무시하는 트럼프 대통령의 자국 우선주의 언사와 행동, 브렉시트가 있다. 흥미롭게도, 체계적 증거나 엄밀한 검증이 부족하지만 주요 정책결정자와 전문가 사이에서는 자유주의 국제질서가 혼란에 빠져 있다는 점에 대해서 높은 수준의 합의가 존재한다.<sup>6</sup>

체계적 검증이 어려운 이유는 우선 ‘규칙기반 자유주의 국제질서’와 ‘혼란’을 개념적으로 정의하거나 구체적으로 측정하기가 모두 쉽지 않기 때문이다.<sup>7</sup> 이 글에서 이 개념과 측정의 문제를 해결할 수는 없다. 대신 간접적 방법으로 자유주의 국제질서가 혼란에 빠져 있는지 알아보려고 한다.

**세계불확실성 지수(World Uncertainty Index)**

‘혼란’과 ‘불확실성’이 동의어는 아니지만 혼란기에 불확실성이 증가하는 것은 사실이다. 혼란을 직접 측정하는 것이 어렵다면, 그 대신 불확실성을 측정하는 것도 방법이다. Economist Intelligence Unit(EIU)의 국가별 보고서는 “불확실성(uncertainty)” 또는 그 유의어가

5. 강선주. 2020. "미국 주도의 자유주의 국제질서: 과거, 현재, 그리고 미래." 『국제정치논총』 60권 2호, 301-330.  
 6. Dempsey, Judy. 2017. "Judy Asks: Is the Crisis of the Liberal Order Exaggerated?" *Judy Dempsey's Strategic Europe*. <https://carnegieeurope.eu/strategieurope/68041>.  
 7. McKeil, Aaron. 2020. "On the concept of international disorder." *International Relations*.

쓰인 빈도를 토대로 ‘세계불확실성 지수(World Uncertainty Index: WUI)’를 측정했다. EIU는 전세계 189개국에 대해 국가별 보고서를 발간하고 있으나, 그중 143개국의 세계 불확실성 지수를 산출했다.

**[그림 2] 세계불확실성 지수<sup>8</sup>**

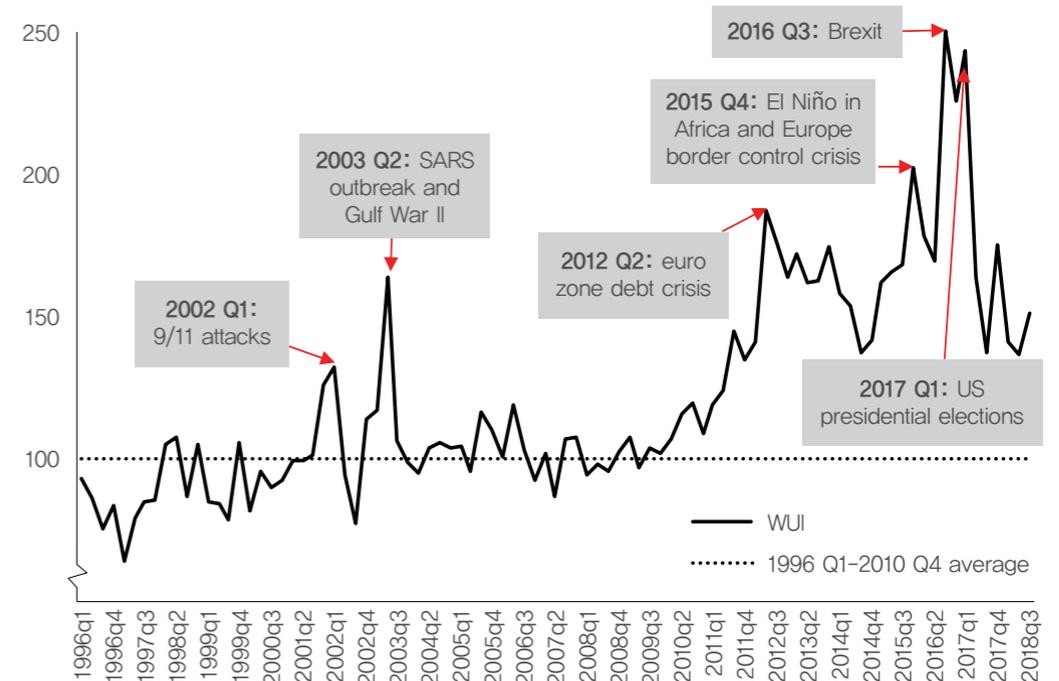


그림 2는 1996년부터 2018년까지 세계불확실성 지수의 추이를 보여준다. 세계불확실성 지수는 2008년 이후 증감을 반복하면서 상승해 2016년 3분기 최고 정점에 도달했다. 흥미롭게도 세계불확실성 지수는 그 후 감소하다가 트럼프 대통령 취임 직전 다시 증가하고 취임 후로는 급격히 감소하는 추세를 보였다. 이는 사건이 발생하기 전까지 불확실성이 증가하다가 일단 사건이 발생하고 나면 감소하는, 주로 금융시장에서 나타나는 패턴을 보인다. 그림 2를 보면 불확실성이 시기적으로 민주주의 위기가 심각해진 2006~2007년부터 증가한 것을 확인할 수 있으나, 직접적으로는 경제위기나 선거가 불확실성을 촉발하는 주 원인임을 알 수 있다.

8. Ahir, Hites et al. 2018. "The World Uncertainty Index." <https://ssrn.com/abstract=3275033> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3275033>.

물론 불확실성과 혼란이 동의어는 아니다. 따라서 추가적 방법을 통해 국제질서 혼란을 측정할 필요가 있다. 앞서 언급했듯이 자유주의 국제질서는 '장기평화'를 가능하게 한 것으로 생각되고 있다. 만약 자유주의 국제질서가 혼란에 빠졌다면 국제평화도 위협받고 있을 것으로 추정할 수 있다.

**세계평화 지수(Global Peace Index)**

Vision of Humanity에서 매년 발표하는 세계평화 지수(Global Peace Index)는 전 세계 163개국의 "평화로움(peacefulness)"를 측정하고 있다. 2020년 발표에 의하면 국제평화는 9년 연속으로 감소하고 있다. 세계평화 지수는 낮을수록 평화롭고, 높을수록 덜 평화로운 것으로 해석한다. 조사가 시작된 2008년과 비교해 조사대상 국가의 평균 평화수준은 3.76퍼센트 감소했다.

[그림 3] 세계평화 지수<sup>9</sup>

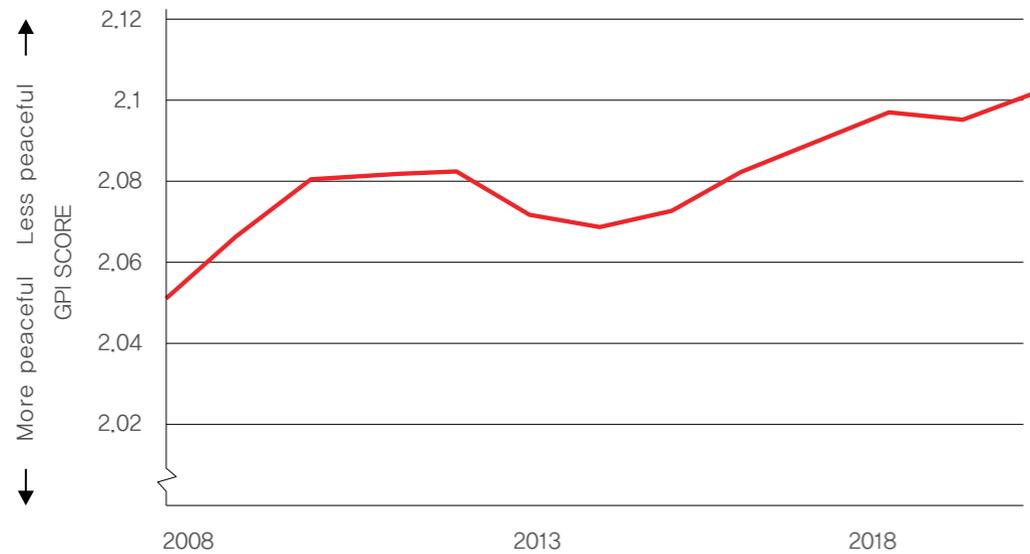


그림 3에서 보듯이 단기 변동은 있지만 2008년 이후 평화는 지속적으로 감소(=그래프 상향)하는 추세이다. 같은 기간 민주주의도 쇠퇴하면서 민주주의와 세계평화 지수(GPI)는

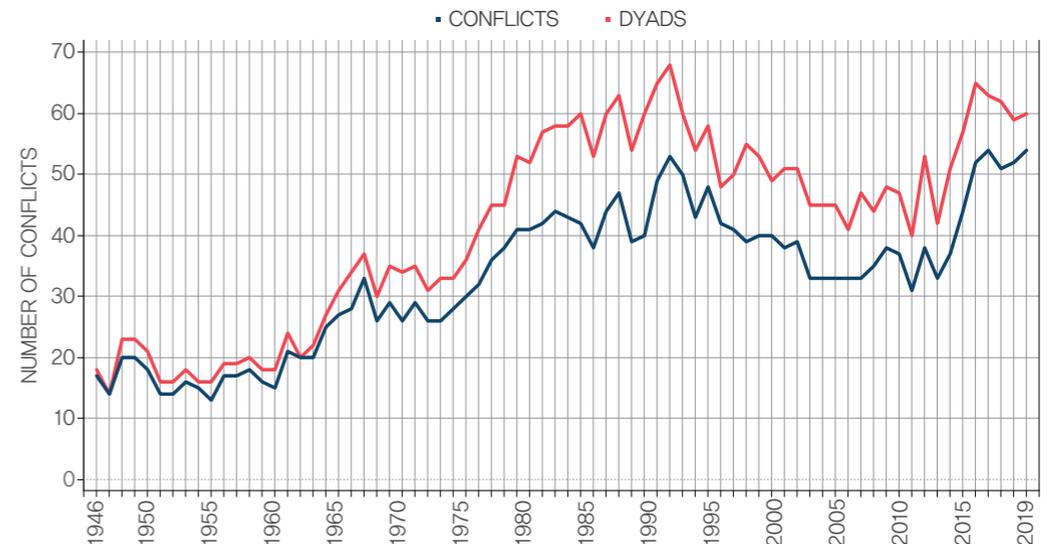
9. Institute for Economics and Peace, 2020. "Global Peace Index 2020: Measuring Peace in a Complex World," p. 26. [http://visionofhumanity.org/app/uploads/2020/06/GPI\\_2020\\_web.pdf](http://visionofhumanity.org/app/uploads/2020/06/GPI_2020_web.pdf).

추세적으로 유사한 패턴을 보인다. 그러나 세계평화 지수는 각국의 '내부'가 얼마나 평화로운지를 측정하는 지수이므로 이를 통해 국가 간 '관계'가 얼마나 평화로운지는 알 수 없다. 따라서 국가 간 관계가 얼마나 평화로운지 측정하기 위해서는 다른 지수나 지표가 필요하다.

**무력 충돌과 분쟁 중인 양자관계(Armed Conflicts and Dyads)**

스웨덴 욥살라 대학(Uppsala University)과 오슬로평화연구소(International Peace Research Institute; PRIO)는 UCDP Dyadic Dataset을 공동으로 구축해 해마다 그 자료를 축적해오고 있다. 자료에는 분쟁 중인 양자관계와 분쟁 중인 국가 사이에 발생하는 무력 충돌에 대한 정보가 포함돼 있다. 그림 4에 의하면 냉전이 끝나고 점차 감소하던 분쟁 중인 양자관계가 2010년 이후 다시 증가하고 있다는 것을 알 수 있다. 아울러 양자간 무력충돌도 분쟁적 양자관계와 비슷한 패턴을 보이면서 증가하고 있다.

[그림 4] 분쟁 중인 양자관계와 무력 충돌(1946~2019)<sup>10</sup>



세계불확실성 지수(World Uncertainty Index)에 의하면 세계불확실성은 브렉시트와 트럼프 당선 때까지 급증하다 그 이후 점차 감소하고 있다. 한편, 세계평화 지수와 UCDP Dyadic Dataset에 의하면, 2008년 이후 전 세계는 평균적으로 덜 평화롭게 됐고, 2010

10. [https://ucdp.uu.se/downloads/charts/graphs/pdf\\_20/armedconf\\_and\\_dyads.pdf](https://ucdp.uu.se/downloads/charts/graphs/pdf_20/armedconf_and_dyads.pdf).

년을 변곡점으로 분쟁 중인 양자관계가 다시 증가했다는 사실을 알 수 있다. 만약 자유주의 국제질서가 '장기평화'를 가능하게 하는 등 평화를 증진하는 효과가 있다고 하면, 위의 지표가 보여준 국가 '내' 평화의 감소, 국가 '간' 분쟁의 증가는 그 효과가 약화됐다는, 달리 말하면 자유주의 국제질서가 약화됐다는 간접 증거이다. 즉 어떤 지수는 혼란이 감소하는 추세를, 어떤 지수는 혼란이 증가하는 추세를 보여주고 있다.

### 민주주의의 위기가 자유주의 국제질서의 혼란을 야기시켰는가?

#### 민주주의 위기

프리덤 하우스 조사에 의하면 민주주의는 지난 14년간 전 세계적으로 쇠퇴했다. 자유(Free) 국가의 수는 2005년 89개국에서 2019년 83개국으로 감소했으며, 부분 자유(Partly Free) 국가는 2005년 58개국에서 2019년 63개로, 비자유(Not Free) 국가는 2005년 45개국에서 2019년 49개국으로 증가했다.

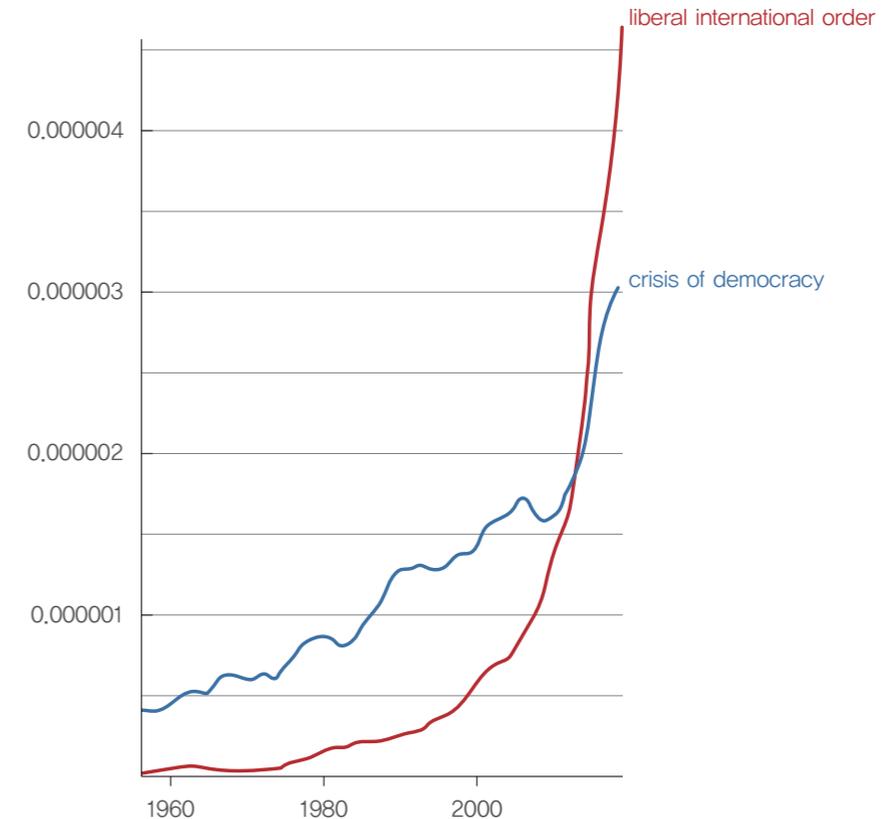
민주주의가 위기에 처해 있다고 판단하는 것은 프리덤 하우스만이 아니다. Economist Intelligence Unit(EIU)에서도 매년 민주주의 지수(Democracy Index)를 발표하고 있다. EIU는 2006년부터 조사대상국의 민주주의 상태에 대한 약 60개 지표에 대해 전문가에게 묻고, 그들의 견해를 종합해 167개국의 민주주의 지수를 산출해 왔다. 가장 최근 조사에서 EIU는 전 세계 민주주의가 2006년 이래로 가장 위태로운 상태에 있다고 결론 내렸다.<sup>11</sup> 한편 그림 5에서 보듯이 구글 엔그램 뷰어(Google Ngram Viewer)의 검색을 통해서도, 민주주의 위기라는 표현이 2006년부터 2009년까지 영문 서적에서 감소하다가 2009년 이후로 급격히 증가하고 있는 사실을 확인할 수 있다.

각종 지수나 논의에서 민주주의가 위기에 처해있다는 점에 공감대가 형성돼 있다는 것을 확인할 수 있다. 이 논의에서 중요한 건, 민주주의 쇠퇴가 자유주의 국제질서의 혼란을 낳았는가 하는 것이다. 앞서 국가 내 평화를 측정하는 세계평화 지수(GPI)와 국가 간 평화를 측정하는 분쟁 중인 양자관계 자료(UCDP Dyadic Dataset)를 통해 지난 10년간 평화가 감소한 것을 확인할 수 있다. 즉 프리덤 하우스 조사와 세계평화 지수, 분쟁 중인 양자관계 자료에서는 공통 추이가 발견됐다. 추세상 민주주의, 국내 평화, 국제 평화가 비슷한 시기

11. EIU, 2020. "Global democracy in retreat." *Economist*. <https://www.eiu.com/n/global-democracy-in-retreat/>.

모두 악화되고 있는 것을 알 수 있다. 아울러 그림 5에서 나타나듯이 엔그램 뷰어를 이용한 분석결과에서도 민주주의 위기와 자유주의 국제주의라는 표현의 사용빈도가 비슷한 추세를 보이며 증가하고 있다.<sup>12</sup>

[그림 5] 영미 국제정치학계 논의: 자유주의 국제질서, 민주주의 위기<sup>13</sup> (단위: %)



#### 상관성 vs. 인과성

이를 근거로 민주주의 위기가 국제질서의 혼란을 낳았다고 결론지을 수 있을까? 이에 대

12. 원래는 '민주주의의 위기'와 '자유주의 국제질서의 혼란'을 비교·검색하고자 했으나 '자유주의 국제질서의 혼란'에 대해서는 구글에서 구축한 코퍼스(corpus)에 충분한 데이터가 축적되어 있지 않은 관계로 비교검색이 불가능했다.

13. 그림 5는 저자가 구글 엔그램 뷰어를 이용해 분석한 결과이다.

한 답은 아마도 긍정적이겠지만, '상관성(correlation)'을 넘어서 '인과성(causality)'을 증명하기는 쉽지 않다. 우선 민주주의와 자유주의는 다른 개념인데다 국내체제 내 문제(민주주의의 위기)와 국제체제 내 문제(자유주의 국제질서의 혼란)는 각기 다른 차원의 문제여서다. 민주주의 위기가 자유주의 국제질서 혼란을 야기시켰는지, 그리고 어떻게 야기시켰는지 정확히 알기 위해 민주주의와 자유주의가 어떻게 연관되는지, 국내체제와 국제체제가 어떻게 상호작용하는지 이해할 필요가 있다.

국내정치에서 자유주의는 피치자의 권리보호와 국가권력의 부당한 개입방지를, 민주주의는 정치적 평등과 인민주권의 구현을 지향하는 이념이라고 할 수 있다.<sup>14</sup> 하지만 국제적 차원에서 자유주의는 국내적 차원에서 자유주의와는 다소 다른 의미를 지닌다. 국제적 차원에서 자유주의는 현실주의와 대조되며, '시장'과 '제도'를 통해 국제체제도 '진보'가 가능하다고 보는 신념이다. 무역증가는 상호 의존과 공통 이익을 증가시켜 국가 간 갈등을 감소시킨다는 신념, 국제법이나 국제기구 등 국제체도는 국가 간 협력을 가능하게 한다는 신념, 민주주의 정치체제는 전쟁을 하지 않는다는 신념 등이 대표적이다.<sup>15</sup>

### 3가지 인과경로

국제 자유주의 입장에서 보면 민주주의 위기는 다양한 경로로 국가 간 갈등의 증가로 이어질 수 있다. 첫째는 민주평화(democratic peace)로, 민주주의 국가는 전쟁을 하지 않는데—적어도 다른 민주주의 국가와는 전쟁을 하지 않는데—민주주의 위기가 발생하면 민주주의 국가의 수가 줄고 민주주의 수준도 떨어지기 때문이다. 민주주의 국가가 감소하고, 민주주의 수준이 떨어지는 만큼 전쟁 가능성은 높아진다. 다른 가능성으로는 무역, 중상주의, 보호무역주의를 주창하는 권위주의 인기영합적 리더의 등장은—트럼프 대통령은 그 예이다—무역을 감소시키고, 무역분쟁을 증가시켜 국가간 갈등을 조장할 수 있다. 또 권위주의 인기영합적 리더는 국제법을 위반하거나 국제기구에서 탈퇴하는 등 국제체도를 약화시킴으로써 국제협력을 위축시키고 평화를 위협할 수 있다.

따라서 국제 자유주의가 맞다면 민주주의 위기는 전쟁을 억제하고 평화를 증진하는 세

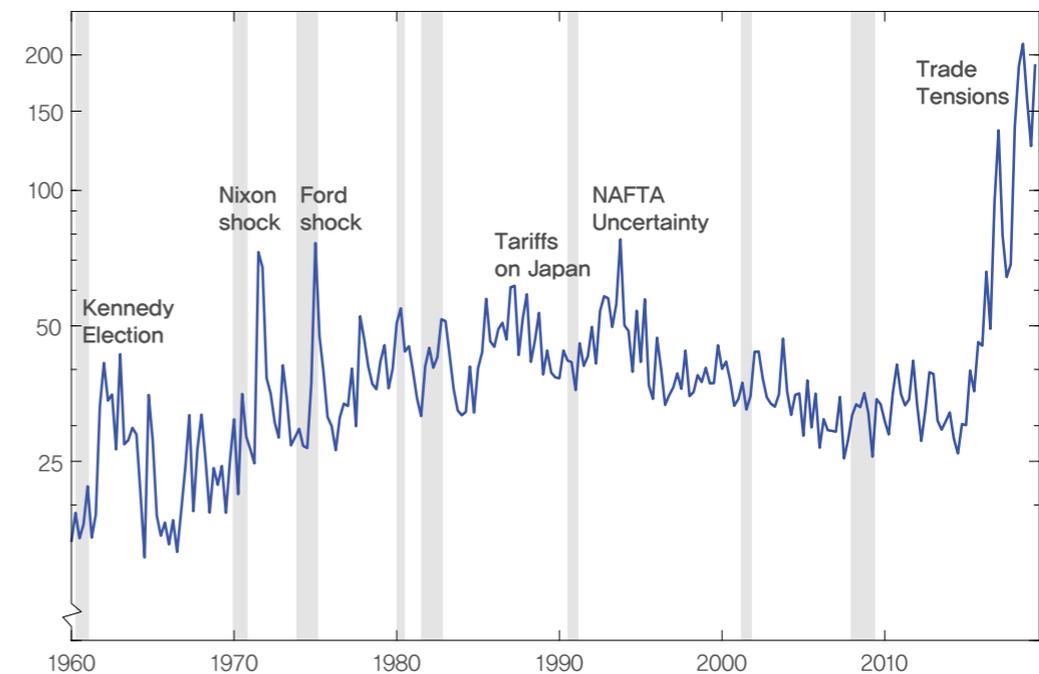
14. 정진영, 2018. "세계화와 자유민주주의 위기의 두 얼굴: 신자유주의와 포퓰리즘의 정치적 동학." 『한국정치학회보』, 52권 4호, 81-102.

15. 이근욱, 2009. "자유주의 이론과 안보: 모순된 조합인가 새로운 가능성인가?" 『국제정치논총』, 49권 5호, 33-53.

가지 기제—민주평화, 무역, 국제제도—를 저해하여 국제 갈등을 야기시켰을 수 있다. 그리고 이 우려는 단순히 이론적으로만 가능한 것은 아니다. 무역이 국가 간 평화와 갈등에 미치는 영향, 민주주의가 국가 간 평화와 갈등에 미치는 영향에 대해서는 많은 연구가 이뤄졌으며, 무역은 '대체로' 그리고 민주주의는 '압도적으로' 국제 자유주의에서 기대한 효과가 있다는 결론에 도달했다. 따라서 2000년대 이후 각국에서 발생한 민주주의 위기가 국제 협력을 저해하고 국가 간 갈등을 증가시킬 수 있다고 기대하는 것은 타당하다. 민주평화 경로는 앞서 민주주의 악화가 분쟁 중인 양자관계 증가, 분쟁 중인 국가 사이 발생하는 무력 충돌 증가와 추세적으로 일치함을 확인함으로써 간접적으로 그 인과성, 적어도 상관성을 엿볼 수 있었다.

두 번째 경로는 무역이다. 만약 민주주의 악화가 무역을 저해하면, 민주주의 악화가 국제 갈등을 야기시킨다는 주장을 지지하는 근거가 될 수 있다. 칼다라(Dario Caldara) 등은 언

[그림 6] 무역정책 불확실성 지수<sup>16</sup>



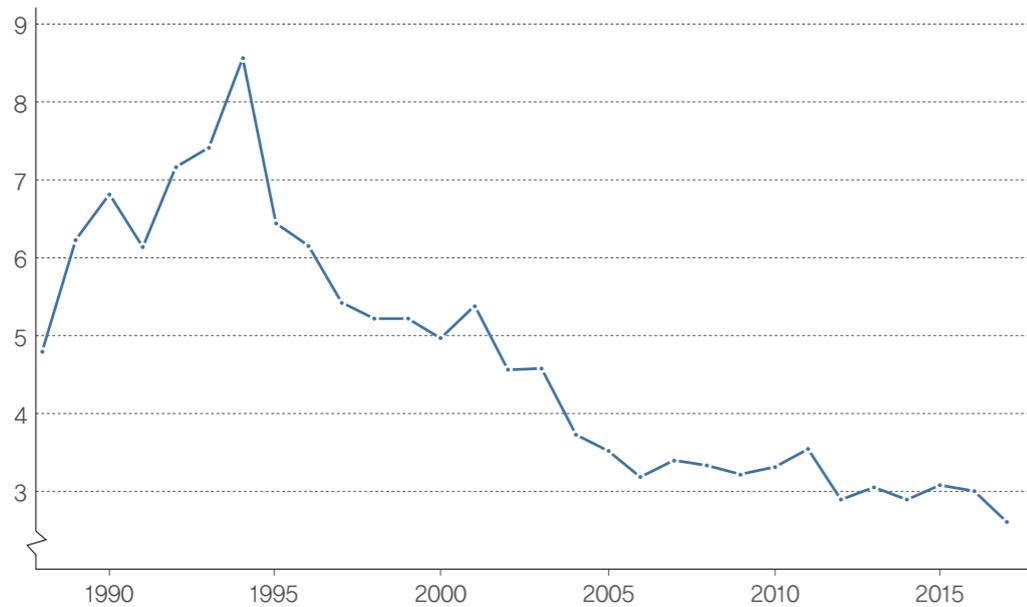
16. Caldara, Dario et al. 2020. "The economic effects of trade policy uncertainty." *Journal of Monetary Economics*, 109, 38-59.

론 보도를 바탕으로 ‘무역정책 불확실성 지수(trade policy uncertainty index)’를 개발했다. 이 연구에 의하면 2008년 후 무역정책 불확실성이 급증하고 있음을 알 수 있다. 그림 6에서 회색으로 표시된 영역은 경기불황이나 경제위기에 해당하는 기간이다.

2008년, 2009년 서브프라임 위기가 발생했고, 이 기간 무역정책 불확실성 지수가 상승하는 것을 확인할 수 있다. 최근 4~5년 사이 무역정책 불확실성 지수는 다시 전례 없이 급격히 상승했다. 하지만 이 현상은 경기불황이나 경제위기로 설명할 수 없다. 칼다라 등은 이 현상을 무역갈등(trade tensions)으로 설명하고 있는데, 무역정책 불확실성 지수가 급상승하는 기간이 시기적으로 트럼프 행정부 집권기와 중복되는 점을 생각하면, 트럼프의 집권이 무역정책 불확실성을 낳았을 것이라고 합리적으로 추론할 수 있다.

무역정책 불확실성의 증가는 실제 얼마나 무역을 저해했는가? 세계은행 연구에 의하면 국제 ‘무역’질서의 혼란이 실제로 관세율에 부정적 영향을 준 것으로 확인되지 않는다. 그림 7에서 볼 수 있듯이, 2019년까지 관세율은 지속적으로 하락했다. 뿐만 아니라 최소한

[그림 7] 세계평균 관세율 추이 (1988~2018)<sup>17</sup> (단위: %)



17. <https://data.worldbank.org/indicator/TM.TAX.MRCH.WM.AR.ZS>.

2017년까지 GDP 대비 무역의 비중은 해마다 변동은 있지만 추세적으로 증가해 왔다.

이 결과로 볼 때, 민주주의 약화가 국제무역질서에 혼란을 야기시킨다는 확정적 증거를 찾기는 힘들다. 2008년 이후 시기 무역정책 불확실성이 급증한 것은 사실이나 그 원인은 민주주의 위기 때문이 아닌 트럼프 대통령 집권에 의한 것으로 보이며—따라서 미국 대선 결과에 따라 무역정책 불확실성의 변화가 충분히 가능해 보인다—관세율이나 무역량 지표로 볼 때 국제무역질서는 아직 건재하다.

WTO 소속 연구자들이 수행한 연구에 의하면 미중 간 무역분쟁이 미국과 중국 간 무역의 감소를 낳았지만, 전 세계 GDP는 0.1% 정도만 감소할 것으로 예상돼 미중 간 무역분쟁이 전 세계 경제에 주는 영향은 크지 않다고 결론 내리고 있다.<sup>18</sup> 달리 말하면 트럼프의 등장으로 위협받는 것은 주로 미중 간 무역관계이지 국제무역이나 국제무역질서는 아니라고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 미중 간 무역분쟁이 언론에 대서특필되고 있기 때문에 실제 현실과 상관없이 국제무역질서가 위협받고 있다는 인식을 피하기 어렵다.

마지막 경로로 민주주의 위기는 국제제도나 국제기구를 약화시켜 자유주의 국제질서의 혼란을 야기할 수 있다. 미국은 UN과 NATO를 폄하하는 한편 WHO에서 탈퇴했고, 영국은 EU에서 탈퇴했다. 이로 인해 미국 주도로 탄생한 자유주의 국제질서, 유럽 국가가 협의해 탄생시킨 자유주의 유럽질서가 손상됐다는 점에 대해선 이론의 여지가 없다. 하지만 미국과 영국의 사례가 얼마나 ‘민주주의 위기’로 설명될 수 있는지는 좀 더 연구가 필요하다.

프리덤 하우스에 따르면 미국의 민주주의 지수는 100만점에 86점으로 최근 들어 선거와 같은 민주주의 제도가 손상됐다고 평가되고 있다(2013년 93점). 한편, 영국은 2019년 민주주의 지수가 100만점에 94점으로 “안정적 민주주의”로 평가되고 있다(2013년 97점).<sup>19</sup> 민주주의 지수를 기준으로 볼 때, 미국과 영국은 최근 민주주의 쇠퇴가 있다고 하지만 절대 또는 상대적으로 민주주의 국가이다. 미국이나 영국 민주주의가 쇠퇴해 국제기구와 국

18. Bekkers, Eddy and Sofia Schroeter. 2020. “An economic analysis of the US–China trade conflict.” *Staff Working Paper ERSD-2020-04*.

19. Freedom House. 2020. “Freedom in the world 2020: United States.” <https://freedomhouse.org/country/united-states/freedom-world/2020>, Freedom House. 2020. “Freedom in the world 2020: United Kingdom.” <https://freedomhouse.org/country/united-kingdom/freedom-world/2020>.

제제도를 폄하하거나 탈퇴한다면, 미국이나 영국보다 민주주의 수준이 낮거나 미국, 영국과 유사한 변화(민주주의 쇠퇴)를 경험한 다른 나라는 왜 미국, 영국과 같은 결정을 내리지 않았는지 설명이 필요하다.

앞서 살펴본 프리덤 하우스 자료에 의하면 지난 14년간 매해 50~70개국에서 민주주의가 쇠퇴했다. 즉 민주주의 쇠퇴가 원인이라면 국제기구나 국제제도를 폄하하고 탈퇴하는 사례는 현재 우리가 목격하고 있는 것보다 더 일반적이어야 한다. 따라서 민주주의 위기로 미국, 영국의 결정을 모두 설명하는 것보다는 복합적 설명, 특히 트럼프나 보리스 존슨과 같은 개인 변수가 어떤 작용을 했는지에 대한 규명이 필요하다.

민주주의 위기가 보호무역을 조장하고 국제기구를 약화시킬 있다는 이론적 가능성을 제시하는 것을 넘어 민주주의 위기가 자유주의 국제질서에 '혼란'을 야기한다는 점을 경험적으로 엄밀하게 입증하기는 쉽지 않다. 민주주의 위기가 자유주의 국제질서 혼란을 명확하게 정의하고 정확하게 측정하기 어렵다.

정이나 측정 문제가 해결된다고 해도 민주주의 위기가 자유주의 국제질서에 혼란을 야기한다는 점을 증명하기란 쉽지 않다. 그 이유는 민주주의 위기 외에도 여러 다른 요인이 동시에 국제관계에 영향을 주기 때문이다. 자유주의 국제질서를 위협하는 요인으로 민주주의 위기 외에도 중국과 같은 비서구 권위주의 국가 부상, 비국가 행위자의 증가, 미국 패권의 상대적 쇠퇴, 미국 내 불평등 증가, 브렉시트 등 서구 국가의 이탈, 자유주의 국제질서에 대한 합의 부재 등이 있다.<sup>20</sup>

이 다른 변수의 영향을 통제하고 순수하게 민주주의 위기의 효과만 가려내는 것은 불가능하다. 결국 민주주의 위기가 자유주의 국제질서에 혼란을 초래할 것이라는 생각은 이론적으로 뒷받침된 합리적 기대지만, 상관성을 넘어 인과성에 대한 엄밀한 검증은 남은 과제이다.

20. 이해정, 전해주. 2018. "미국 패권은 예외적인가?: 아이켄베리의 자유주의 국제질서 이론 비판." 『한국과 국제정치』 34권 4호, 1-31.

## 자유주의 국제질서가 민주주의의 위기를 낳았는가?

앞에서는 민주주의 위기를 통해 국제질서 혼란을 설명하고자 했다. 그루비치(Peter Gourevitch)는 이와 같은 국내 요인을 통해 국제 현상을 설명하는 방식을 경계하고, 역으로 국제 요인이 국내 현상에 영향을 줄 가능성에 주목했다.<sup>21</sup> 실제 선진국과 후진국, 동양과 서양을 가리지 않고 각국에서 민주주의 위기가 발생하고 있다는 사실은 민주주의 위기가 각기 다른 각국 내부 요인이 아니라 각국 외부 요인에 의해 촉발된 것이 아닌가 하는 합리적 의심을 갖게 한다. 그루비치는 국제 변수를 크게 경제적 요인과 전략안보적 요인으로 나눠 설명했다.

규칙기반 자유주의 국제질서는 2차 세계대전 후, 특히 냉전 이후 각국에 공통 외부요인으로 존재했다. 대표적으로 WTO는 개방된 국제무역질서를, UN은 집단안보(collective security)를 각국에 제공했고, NATO 등 동맹체제는 미국의 우방국에 집단방위(collective defense)를 제공했다. 즉 규칙기반 자유주의 국제질서는 그루비치가 말한 경제요인과 전략안보요인을 포괄하고, 세계화나 '장기평화'를 설명하는 데 유용하다.

앞서 살펴본 바와 같이 자유주의 국제질서 위기는 그 원인으로 외재·내재적 원인이 거론되는데, 외재적 원인으로서는 비서구 국가(예: 중국)와 비국가 행위자의 부상이 있고, 내재적 원인으로서는 패권의 상대적 쇠퇴, 국내 불평등, 민주주의 위기, 서구 국가의 이탈(예: 브렉시트), 합의의 부재가 있다.

민주주의 위기가 자유주의 국제질서를 약화시킨 것으로 알려져 있지만 오히려 자유주의 국제질서가 경제위기, 경제 불평등, 비서구 국가의 부상(그리고 서구 민주주의 국가 선거 개입)을 초래해 스스로 불안정의 씨앗을 심고, 결국 민주주의 위기를 낳은 것은 아닐까?

미국이 만든 자유주의 국제질서는 역사적으로 선례가 없을 정도로 무역장벽을 내리고 자본이동도 용이하게 했다. 특히 냉전 후 신자유주의 확산은 경제 효율성과 총체적 복지를 증가시켰지만 경제 위기와 정치 균열을 수반했다.<sup>22</sup> 자본자유화는 아시아를 휩쓸었던 외환위기, 유럽경제위기, 서브프라임 사태로 시작된 글로벌 금융위기 발생과 확산에 기여했으며,

21. Gourevitch, P. 1978. "The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics" *International Organization* 32(4), 881-912.

무역자유화는 국가별, 생산요소별(자본 vs. 노동), 산업별로 차등적 이익과 비용을 발생시키고 승자와 패자를 낳았다.

중국의 부상은 개방된 국제무역질서가 주는 혜택을 여실히 보여줬다. 하지만 중국산 수입품 증가로 일자리를 잃은 선진국 저숙련 노동자는 고통을 받았으며, 중국은 미국, 주변 강대국과 긴장을 야기시켰다. 개방된 국제무역질서에 무임편승한 권위주의적 자본주의 국가가 증대된 부와 권력을 토대로 미국, 서구에 도전하고 있다. 즉 자유주의 국제질서는 세계화를 통해 국제, 지역 경제위기를 낳기도 하고, 국가간 세력전이를 촉진시키기도 하며, 각국 내에서 경제적 승자와 패자를 탄생시켜 정치 균열을 심화시키는 결과를 낳았다.

자유주의 국제질서가 필연적으로 경제 위기, 정치 균열을 낳는 것은 아니다. 2차 대전이 끝나고 냉전이 종식되기 전까지 존재했던 자유주의 국제질서는 국가주권과 사회 안정을 보장할 수 있었던 '제한된' 자유주의 국제질서였다. 냉전이 끝나고 세계화가 급속히 진행되면서 제한된 자유주의 국제질서는 국가주권이나 사회 안정과는 유리된 '신자유주의' 국제질서로 변화하게 된다.

로드릭(Dani Rodrik)에 의하면 오늘날 우리는 세계화(고도경제통합), 국가, 민주정치 중 2개만 선택할 수 있는 '삼중 딜레마(trilemma)'에 빠져 있다. 그의 이론이 맞다면 세계화와 국가를 선택하면 민주정치는 불가능해지며, 민주정치와 국가를 선택하면 세계화는 불가능하다. 국가 입장에서 보면 세계화와 민주정치 중 양자 택일을 하여야 하는 것인데 그 동안 다수의 국가는 세계화를 선택하고 민주정치를 포기했다.<sup>23</sup>

트럼프 당선이나 브렉시트는 그에 대한 대중 반발로 이해할 수 있다. 미국과 영국 등 선진국의 중·하류층은 경제위기를 겪었고 중국, 동아시아 노동자와의 경쟁에서도 낙오했다. 이들이 자유무역과 경제통합, 이민과 난민에 반대하는 목소리를 냈으나 그 동안 주류 정치인에 의해 무시됐다. 그러다 트럼프나 보리스 존슨 같은 정치인이 등장해 그들의 지지 속에 자유주의 국제질서에 역행하는 인기영합적 정책을 추구하게 됐다. 로드릭의 표현을 빌

22. 이승주, 2020. "탈냉전 이후 세계화: 심층통합, 보호주의, 그리고 민주주의의 위기." 『한국과 국제정치』 36권 1호, 81-116.

23. Rodrik, D. 2007. "The inescapable trilemma of the world economy." [https://rodrik.typepad.com/dani\\_rodriks\\_weblog/2007/06/the-inescapable.html](https://rodrik.typepad.com/dani_rodriks_weblog/2007/06/the-inescapable.html).

[사진 2] 국경 봉쇄에 나선 헝가리 경찰



리면, 삼중 딜레마 속에서 국가가 이번에 국제자본시장이나 국제제도(세계화) 대신에 대중(민주정치)을 선택한 것이다. 포퓰리즘을 통해 경제에서 패자가 정치에서 승자가 됐다.

역사적으로 볼 때 세계화가 민주주의를 쇠퇴시킨 것은 이번이 처음이 아니다. 19세기 후반부터 20세기 초반까지의 1차 세계화 때도 소련과 동구에서는 공산주의가, 독일과 이탈리아에서는 파시즘이 발생했다. 이 역사를 통해 보든 로드릭의 삼중 딜레마를 통해서 보든 자유주의 국제질서는 민주주의와 필연적 모순관계는 아니더라도 잠재적 긴장관계에 있다. 자유주의 국제질서가 더 강화되면 강화될수록 그 관계는 잠재적 긴장에서 필연적 모순으로 나아갈지도 모른다. 자유주의 국제질서의 성공이 궁극적으로 민주주의 쇠퇴를 초래하는 현상을 이 글에서는 자유주의 국제질서의 패러독스라고 부르기로 한다.

냉전 기간 미소는 대립했고, 이질적 정치경제 체제가 경합을 펼쳤다. 국내적으로나 국제적으로 "질서"가 존재했다기보다는, 승패가 판명되지 않은 규칙, 규범, 제도가 상호 경합하고

있었다. 하지만 냉전의 종식으로 미소 간 대립에서 승자가 분명해졌다. 아울러 경제·정치 체제, 국내·국제체제가 어떻게 조직돼야 하는지에 대해 일시적이라도 단일한 해답이 있어 보였다. 국내적으로는 민주주의와 시장경제였고, 국제적으로는 자유주의 국제질서였다. 민주주의, 시장경제, 자유주의 국제질서는 경쟁자들을 물리쳤을 뿐만 아니라 더 정당하고, 심지어 불가피한 것으로 인식됐다. 하지만 ‘자유주의 국제질서의 패러독스’라는 개념을 통해서 표현하고자 했듯이, 자유주의 국제질서의 성공은 역설적으로 그 근간을 이루고 있는 민주주의를 약화시킬 수 있고 궁극적으로 자유주의 국제질서 자체를 위협할 수 있다.

## 나가며

자유주의 국제질서가 과하면 경제적으로는 신자유주의, 정치적으로는 개입주의가 될 수 있다. 그에 반발하여 민주정치가 과하게 되면 포퓰리즘이 부상하고 자유주의 국제질서가 약화될 수 있다. 우리에게 바람직한 것은 자유주의 국제질서와 민주주의가 양립하는 것이다.

2차 대전 후 민주주의와 자유주의 국제질서를 양립시키기 위한 해법은 ‘내재된(embedded)’ 자유주의였다. 1차 대전부터 2차 대전 발발까지 존재했던 국제경제질서는 각국의 정치경제사회적 필요성을 고려하지 않았으며, 그 결과가 2차 대전의 발발이라고 할 수 있다. 그 교훈을 바탕으로 탄생한 ‘내재된’ 자유주의는 자유주의 국제질서를 존중하되 개별 국가의 자율성을 허용하는 타협적, 제한적 자유질서였다.<sup>24</sup> 하지만 냉전이 끝나고 자유주의의 고삐가 풀리면서 내재된 자유주의는 신자유주의로 바뀌고, 국제 경제와 국내 안정의 균형이 깨졌다.

지속가능한 자유질서를 복원하기 위해 내재된 자유주의로의 복귀가 필요조건이다. 내재된 자유주의로 복귀가 과연 가능한지도 미지수지만 중국의 부상이라는 21세기 현실로 인해 내재된 자유주의로의 복귀만으로 자유주의 국제질서가 지속가능해지기는 힘들어 보인다. 국제질서가 안정적이기 위해서는 국제경제와 국내정치가 공존할 수 있어야 하는 것뿐만 아니라 국제체제 내에서 강대국 간 공존이 필요하다. 만약 중국은 “중국적 특색”의 자유주의 국제질서를, 미국은 미국 중심의 자유주의 국제질서를 주장한다면 하나가 아니고 두 개의 국

24. Ruggie, J. 1982. "International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order." *International Organization* 36(2), 379-415, 백창재, 2000. "미국의 패권과 제한적 자유주의 질서." 국제정치경제연구회 (편), 『20세기로부터의 유산: 세계경제와 국제정치』, 서울: 사회평론.

제질서가 경합할 수 있다.<sup>25</sup> 한국을 비롯한 많은 국가들은 두 질서 사이에서 선택을 강요 받게 될 것이다.

25. 박건영, 2020. "중국특색적 자유주의 국제질서하의 예외주의 정치문명의 총돌?" 『한국과 국제정치』 36권 1호, 153-183. 이와 달리 서창록 등은 중국의 외교 행태에 대한 경험적 분석을 바탕으로 중국이 자유주의 국제질서에 위협이 되지 않는다고 결론짓고 있다. (서창록·김유철·조민근, 2019. "중국의 제도적 권력 부상과 자유주의 국제질서의 미래: 제도적 경합론에 따른 다수 사례의 비교를 중심으로." 『국제정치논총』 59권 3호, 229-264).

## 세계 민주주의 변화 속 한국인의 민주주의 인식

강 충 구

아산정책연구원

### 들어가기

한국 민주주의는 1987년 민주화로 절차적 민주주의를 성취했다. 경제적 번영과 정치적 자유를 함께 일궈낸 한국 민주주의는 이미 공고화 단계에 들어선 것으로 평가받고 있다. 민주화 이후 한국은 총 7차례 대통령 선거와 9차례 국회의원 총선거를 치렀고, 정치학에서 민주주의 공고화의 필요조건으로 보는 ‘두 차례의 정권교체(two turnover test)’도 2007년에 성공적으로 경험했다.<sup>1</sup> 한국 민주주의는 제3 민주화 물결로 민주화가 된 국가 가운데 모범 사례로 여겨지고 있다.

20세기 후반 민주화 물결은 전 세계를 휩쓸었다. 많은 국가가 민주주의를 정치 제도로 채택했고, 공산주의가 몰락하면서 민주주의는 유일한 대안이 됐다. 당시 민주화는 지구적 현상이었으므로 민주주의는 보편적 정치체제로 급부상했다. 그러나 최근 민주주의는 제도 불신, 거리정치 부활, 포퓰리즘 확산, 권위주의 부상 등으로 위기를 겪고 있다. 세계 곳곳에서 민주주의 위기의 징후가 포착되고 있다. 예상치 못한 일이 벌어지며 30년 전과 대조적 상황이 전개되고 있는 셈이다.

초유의 현직 대통령 탄핵과 보궐선거를 통한 정권교체로 귀결된 촛불정치는 2017년 문재인 정부 출범과 함께 민주주의에 대한 기대를 높였다. 그러나 2020년 한국 민주주의가 기대만큼 잘 작동하고 있는지는 의문이다. 물론 지난 정권에서 나타난 퇴행적 권위주의 정치 행태를 극복한 점은 평가할 수 있다. 그러나 이 변화가 한국 민주주의가 지속적으로 발전

1. 1997년 김대중 대통령이 15대 대선에서 당선되면서 첫 번째 평화적 정권교체를 이뤘고, 2007년 이명박 대통령의 당선으로 두 번째 정권교체를 달성했다. 2017년에는 전임 박근혜 대통령의 탄핵으로 보궐선거를 통해 문재인 대통령이 선출되며 10년 만에 세 번째 정권교체가 이뤄졌다.

하고 있다는 의미는 아니다.

오히려 과잉 분출된 거리정치가 대의제 위기를 야기하고 있다는 주장도 있다. 대의제에 만족하지 못하는 이들이 무분별하게 광장으로 쏟아져 나오면서 현행 민주주의에 대한 불신이 과도하게 수면 위로 드러나고 있어서다. 이 글은 대표적 민주주의 지표인 Economist Intelligence Unit(EIU)의 민주주의 지수를 바탕으로 전 세계 민주주의 변화상을 살펴보고, 그 변화 속 한국인의 민주주의 인식을 서베이 자료를 이용해 분석했다.

### 민주주의 지수로 본 민주주의

이코노미스트 산하 EIU에서 발표하는 민주주의 지수(Democracy index, 0~10점)는 전 세계 167개국의 민주주의를 정량적으로 측정된 결과이다. 이 지수는 2006년 이래 5개 부문(선거과정과 다원성, 정부기능, 정치참여, 정치문화, 시민자유) 60개 항목에 대한 전문가의 평가치를 담고 있다.<sup>2</sup> 참여 전문가가 어떤 배경(전공), 어느 국적, 몇 명으로 구성되어 있는지 알려지지 않아 결과에 타당성 문제가 제기되기도 했다. 그러나 전 세계 각국의 민주주의 현황을 파악할 수 있게 해준다는 점에서 비교정치학적으로 유용한 자료이다.

이코노미스트는 보고서에서 각국의 민주주의를 4가지 유형으로 구분했다. 산출된 지수 값(s)에 따라, 완전한 민주주의(full democracies;  $s > 8$ ), 미흡한 민주주의(flawed democracies;  $6 < s \leq 8$ ), 혼합형 체제(hybrid regimes;  $4 < s \leq 6$ ), 권위주의(authoritarian regimes;  $s \leq 4$ )로 나뉘었다. 권위주의는 독재, 완전한 민주주의와 미흡한 민주주의는 민주주의, 혼합형 체제는 그 중간 단계를 의미했다.

2. 선거과정과 다원성(electoral process and pluralism; 12개 항목)은 선거 공정성, 투표권 행사, 정당 투명성 등으로, 정부기능(functioning of government; 14개 항목)은 정부에 대한 견제·균형 수준, 군부 등의 정부 영향력, 정부 투명성, 정부 신뢰도(WVS) 등으로 측정됐다. 다음으로 정치참여(political participation; 9개 항목)는 선거 투표율(turnout), 여성 국회의원 비율, 정치 관심(WVS), 정치뉴스 관심(WVS) 등으로, 정치문화(democratic political culture; 8개 항목)는 군부독재 인식(WVS), 정교분리, 민주주의 지지(WVS) 등으로, 시민자유(civil liberties; 17개 항목)는 언론 및 표현의 자유, 인터넷 접속 제한여부, 사법부 독립성 등으로 측정됐다(Kekic, L., 2006. "The Economist Intelligence Unit's index of democracy." *Economist*.), 이코노미스트는 매년 초 민주주의 지수에 대한 분석 결과를 보고서로 발표하고 있다. 본문에는 가장 최근 발표된 2019년 자료까지의 분석 결과를 제시했다.

표 1은 2006년부터 2019년까지 조사대상인 167개국의 통치 체제를 유형별로 정리한 결과다. 독재를 의미하는 권위주의는 2006년 이래 51~55개국 사이를 오르내렸는데, 2019년에는 54개국으로 나타났다. 비율로는 30.5~32.9% 범위에 있었는데, 2019년에는 32.3%로 2016년 이래 소폭이지만 증가 추세에 있다(2016년 30.5%, 2017년 31.1%, 2018년 31.7%). 이는 2010년대를 기점으로 민주주의 후퇴가 전 세계적으로 나타나며 민주주의가 위기를 겪고 있다는 주장을 지지한다. 제3 민주화 물결로 민주화를 성취한 신생 민주주의 국가 가운데 일부가 권위주의로 회귀했고, 선진 민주주의 국가에서 민주주의가 약화됐기 때문이었다.<sup>3</sup>

[표 1] 2006~19년 통치 체제 유형<sup>4</sup> (단위: 개국)

	06	08	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19
완전한 민주주의	28	30	26	25	25	25	24	20	19	19	20	22
미흡한 민주주의	54	50	53	53	54	54	52	59	57	57	55	54
혼합형 체제	30	36	33	36	37	36	39	37	40	39	39	37
권위주의	55	51	55	53	51	52	52	51	51	52	53	54

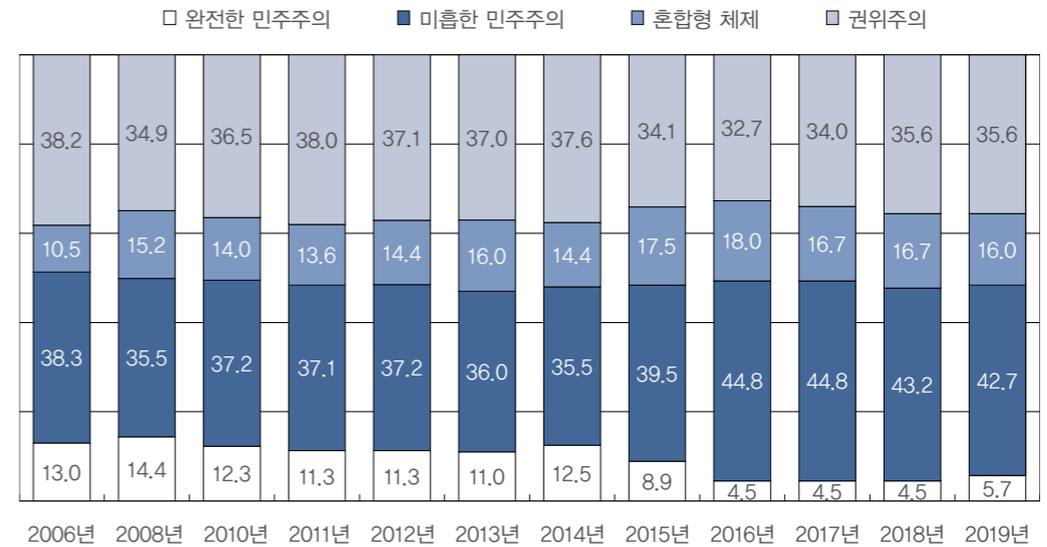
그럼에도 불구하고 민주주의(완전한 민주주의, 미흡한 민주주의)는 2006년부터 2019년까지 75~80개국 수준이었고, 비율로는 2019년 45.5%를 차지했다(최소 44.9%, 최대 47.9%).

- 2018~19년 민주주의 지수를 기준으로 34개국이 같은 지위를 유지한 반면, 65개국은 하락, 34개국은 상승한 것으로 나타났다. 민주주의 지수가 하락해 통치 체제 유형이 바뀐 예는 다음과 같다. 몰타는 완전한 민주주의에서 미흡한 민주주의로 하락했고, 2018년 혼합 체제였던 이라크와 팔레스타인은 2019년 권위주의로 하락했다. 또 2018년 미흡한 민주주의였던 세네갈은 2019년 혼합 체제로 하락했다.
- 표 1은 이코노미스트의 조사 결과를 저자가 재구성한 것이다. 프리덤 하우스 자유지수[자유(Free)/부분자유(Partly free)/비자유(Not free) 국가로 구분]에서도 민주주의 후퇴의 징후가 드러났다. 프리덤 하우스에 따르면, 1989년부터 2009년까지는 비자유 국가가 줄고 자유국가가 늘는 경향을 보였다. 그러나 2009~19년 사이에는 자유국가가 3%p 이상 감소(45.9%→42.6%)한 반면, 부분자유(29.9%→32.3%) 및 비자유 국가(24.2%→25.1%)가 각각 소폭 증가했다. 자유지수 값을 기준으로 2005~19년 사이 지수가 상승한 국가보다 하락한 국가가 더 많았다. Repucci, S. 2020. "Freedom in the World 2020: A Leaderless Struggle for Democracy." *Freedom House*. <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2020/leaderless-struggle-democracy>.

민주주의 체제 내에서는 미흡한 민주주의가 완전한 민주주의보다 더 많았다. 완전한 민주주의는 19~30개국 사이였는데, 2019년에는 22개국으로 나타났다(미흡한 민주주의 50~59개국). 근래 민주주의가 다소 정체됐다는 해석이 나오는 대목이다. 즉 완전한 민주주의 국가가 30개국이었던 2008년을 제외하면 모두 20개국 내외였고, 2015년 이래로는 20개국 초반에 머물러 있다.

시기별 통치 체제 변화를 인구 기준으로 보면, 민주주의는 2006년부터 47%에서 51.3% 내외를 오르내리다 2019년 48.4%가 됐다. 전 세계 인구 10명 중 약 5명이 완전한 민주주의 또는 미흡한 민주주의 체제에 살고 있었다. 권위주의는 32.7%를 기록한 2016년을 제외하면 34~38%의 범위로 큰 변화가 없었고, 2019년에는 전 세계 인구의 35.6%가 여기에 속했다. 전반적으로 완전한 민주주의에 속한 인구가 줄었고, 미흡한 민주주의와 혼합형 체제에 속하는 인구가 늘었다. 완전한 민주주의의 인구 비율은 2006년 13%였는데, 2019년 5.7%로 떨어지면서 절반 이하가 됐다. 이는 민주주의 퇴보로 인한 부정(-) 효과를 분명하게 보여준다. 2006년부터 약 15년간 완전한 민주주의에 속한 전 세계 인구가 절반으로 줄어들었기 때문이다.

[그림 1] 2006~19년 통치 체제 유형별 인구 비율<sup>5</sup> (단위: %)

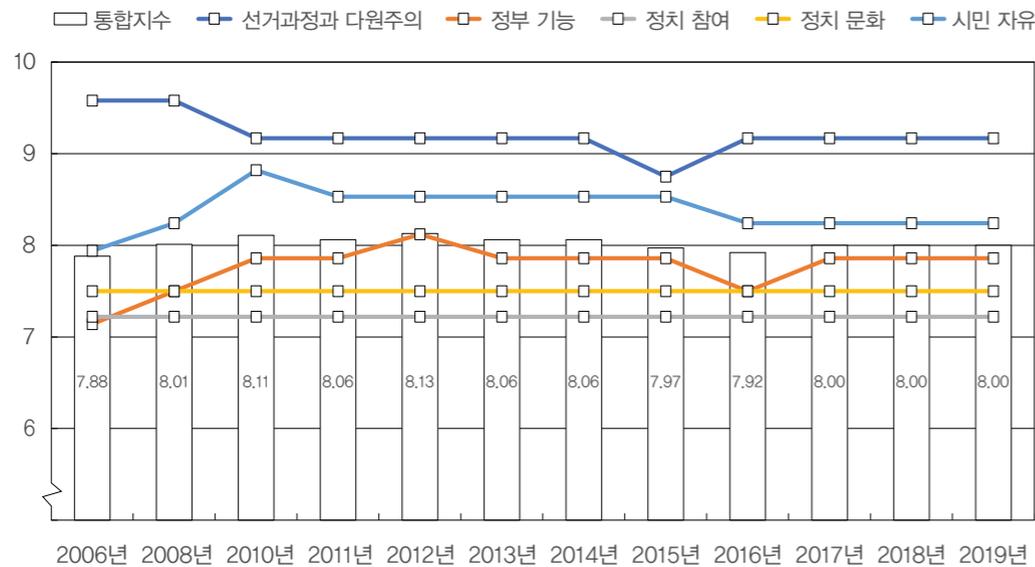


5. 그림 1은 이코노미스트의 조사 결과를 저자가 재구성한 것이다.

같은 기간 한국 민주주의는 완전한 민주주의와 미흡한 민주주의의 경계에 있었다. 7.88점이던 2006년 이래 민주주의 지수는 8점대를 오르내렸다. 2015~16년 7점대 후반을 기록했다가 2017년부터는 8점으로 변동이 없었다. 조사대상 167개국 가운데 한국의 민주주의 지수는 2006년 31위였던 것을 제외하면 모두 20위권 내를 유지했다. 2010년부터는 20위권 초반이었고, 2016년 24위로 일시적으로 하락했지만 2017~19년에는 각각 20위, 21위, 23위로 20위 초반을 회복했다.<sup>6</sup> 2019년 아시아에서 한국보다 높은 순위를 기록한 국가는 호주, 뉴질랜드였다.

하위부문별 한국 민주주의 지수는 선거과정과 다원주의, 시민 자유, 정부 기능이 몇 차례 등락을 보였다. 2016년 민주주의 통합 지수의 하락(7.97→7.92)은 하위부문 가운데 시민 자유(8.53→8.24), 정부 기능(7.86→7.50)에 대한 평가가 낮아진 탓이었다. 박근혜 정부

[그림 2] 2006~19년 한국의 민주주의: 하위부문 지수<sup>7</sup> (단위: %)



6. 2019년 조사결과에 따르면 노르웨이, 아이슬란드, 스웨덴, 뉴질랜드가 1~4위로 2018년에 이어 상위권을 유지했다. 2019년 20위권은 프랑스, 칠레, 포르투갈, 한국, 일본, 미국 순으로 20~25위를 기록했다. 포르투갈까지는 완전한 민주주의, 한국 이하는 미흡한 민주주의로 분류됐다. 권위주의로 구분된 북한은 2019년 1.08점으로 15년 연속 최하위인 167위에 그쳤다.

7. 그림 2는 이코노미스트의 조사 결과를 저자가 재구성한 것이다.

당시 정치 스캔들로 촉발된 대중의 정부 불신과 실업률, 경제 정책에 대한 불만이 그 원인이었던 것으로 해석됐다.<sup>8</sup> 2006~19년 기간 선거과정과 다원주의는 9점대 초반에서 중반으로 가장 높았고, 시민 자유가 8점대 초반에서 후반으로 두 번째로 높았다. 민주주의 통합 지수가 8.00점을 유지한 2017~19년 하위부문 평가 값에는 변화가 없었다. 선거과정과 다원주의는 2016년부터 2019년까지 9.17점을 기록했고, 시민 자유는 8.24점을 유지했다. 정부 기능도 2017~19년 7.86점으로 변화가 없었다.

### 민주주의 만족도

전 세계적으로 민주주의에 대한 지지는 널리 퍼져 있지만, 민주주의가 작동하는 방식에는 불만이 표출되고 있다. 27개국을 대상으로 한 퓨 리서치 센터(Pew Research Center)의 2018년 ‘글로벌 인식 조사(Global Attitudes Survey)’에 따르면, 민주주의 작동 방식에 만족한 비율은 45%로 절반에 미치지 못했다. 반면, 세계적으로 민주주의 작동 방식에 만족하지 못한다는 응답은 51%로 그보다 높았다.<sup>9</sup>

민주주의에 불만을 표출한 응답은 멕시코(85%), 그리스(84%), 브라질(83%), 스페인(81%), 이탈리아(70%), 튀니지(70%)의 순으로 높았다. 주로 20세기 후반 민주화에 성공한 신흥 민주주의 국가 가운데 경제 위기를 겪은 국가였다. 2010년대 초반 유럽을 중심으로 확산된 경제 위기는 민주주의 후퇴로 이어졌다. 중산층 몰락, 글로벌 경제 위기, 신흥 민주주의 국가의 정체된 성장 등으로 민주주의는 위기에 처하게 됐다. 여기에 민주주의 이외에는 대안이 없다고 보는 서구의 안이한 태도도 민주주의 위기를 가속화시키고 있다.

다음으로 민주주의 만족도를 조사한 2017~19년 퓨 리서치 센터 자료를 이용해 한국인의

8. EIU, 2016. "Democracy Index 2016: Revenge of the "deplorables". *Economist*. [https://web.archive.org/web/20190423220414/https://www.eiu.com/public/topical\\_report.aspx?campaignid=DemocracyIndex2016](https://web.archive.org/web/20190423220414/https://www.eiu.com/public/topical_report.aspx?campaignid=DemocracyIndex2016).

9. Wike R., Silver, L., & Castillo, A. 2019. "Many across the globe are dissatisfied with how democracy is working", *Pew Research Center*. <https://www.pewresearch.org/global/2019/04/29/many-across-the-globe-are-dissatisfied-with-how-democracy-is-working/> 문항은 "선생님께서 민주주의가 작동하는 방식에 얼마나 만족하십니까? - 매우 만족한다, 대체로 만족한다, 만족하지 않는다, 전혀 만족하지 않는다(How satisfied are you with the way democracy is working in our country - very satisfied, somewhat satisfied, not too satisfied or not at all satisfied?)"였다.

민주주의 인식 변화를 살펴봤다.<sup>10</sup> 2017년 한국인의 민주주의 만족도는 30%에 불과했다. 민주주의 작동 방식에 만족하지 못한다는 비율은 69%로 매우 높았다. 2017년 2월 초유의 현직 대통령 탄핵 이후 조사가 이뤄져 박근혜 정부에 대한 불만, 정치권 불신 등이 낮은 민주주의 만족도로 나타난 것으로 보인다.

이와 대조적으로 2018년에는 한국인의 64%가 민주주의 작동 방식에 만족한다고 했다. 만족하지 못한다는 응답은 2017년 69%에서 2018년 35%로 조사대상 국가 중 가장 큰 폭의 하락(-34%p)을 기록했다. 2017년 박근혜 전 대통령이 탄핵되고, 문재인 정부가 출범하는 등 민주주의의 작동을 실감한 예외적 시기였기 때문으로 해석됐다. 표본의 응답이 조사기간에 영향을 받는 기간효과(period effect)에 의해 민주주의 작동 방식에 대한 한국인의 만족도가 일시적으로 높아진 결과였다.<sup>11</sup>

2019년에는 민주주의 만족도가 55%로 전년 대비 9%p 하락했다(만족하지 않는다 35%→44%= +11%p). 2018년 이례적으로 높았던 민주주의 만족도가 1년 사이 다시 감소한 것이다. 2017~18년 정치 변동에 의한 민주주의 만족도 변화가 워낙 극적이었기에 2018~19년 변화는 상대적으로 크게 보이지 않았다. 하지만, 10%p에 가까운 하락은 간과할 수준은 아니다. 2019년 민주주의 만족도 하락은 현직 대통령 탄핵, 문재인 정부 출범 등으로 고조된 기대감을 문재인 정부가 충분히 충족시키지 못했기 때문으로 해석된다.

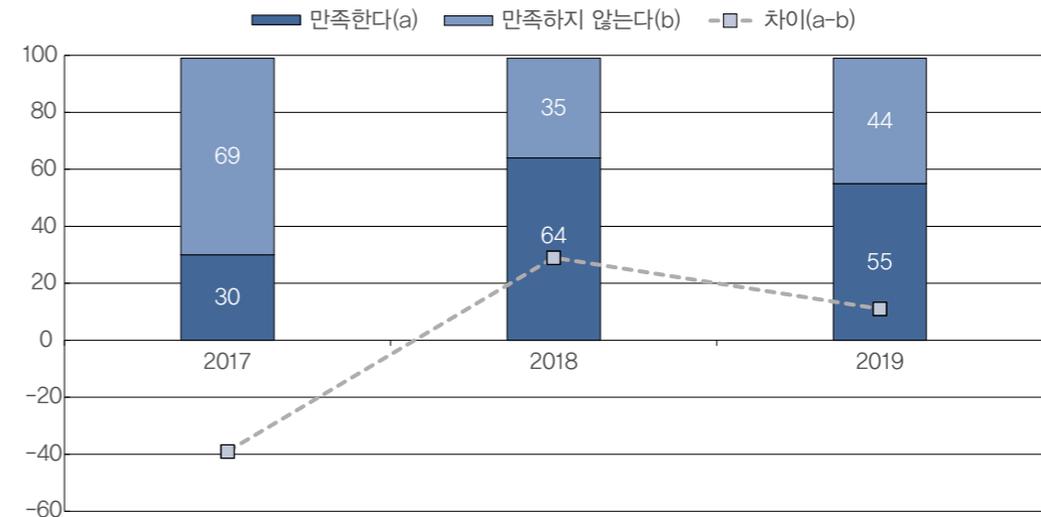
그림 3에 제시한 만족도 긍정, 부정 인식 간 차이 값(a-b)을 보면 짧은 기간 한국인의 민주주의 만족도는 2017년 부정(-39%p)에서 2018년 긍정(29%p)으로 바뀌었고, 2019년에는 긍정 인식이 약화(11%p)됐다. 차이 값의 변화폭을 보면 2017~18년 +68%p, 2018~19

10. 2017~19년 글로벌 인식 조사(Global Attitudes Survey)의 조사방법은 다음과 같다. 2017년- 조사대상: 만 18세 이상 남녀 1,010명, 조사기간: 2월 17일~5월 5일, 조사방법: 전화조사, 표집오차: 95% 신뢰수준 ±3.2%p, 실사기관: 프린스턴 서베이 연구소(Princeton Survey Research Associates International). 2018년- 조사대상: 만 18세 이상 남녀 1,007명, 조사기간: 5월 25일~6월 19일, 조사방법: 전화조사, 표집오차: 95% 신뢰수준 ±3.3%p, 실사기관: 칸타 퍼블릭. 2019년- 조사대상: 만 18세 이상 남녀 1,006명, 조사기간: 5월 27일~6월 11일, 조사방법: 전화조사, 표집오차: 95% 신뢰수준 ±3.3%p, 실사기관: 한국갤럽.

11. 기간효과는 특정 시기 사회화 과정이나 특정 세대에 나타나는 효과가 아니라 전 세대가 공유하는 경험에 따른 태도 변화를 의미한다. 시간 변화에 따라 특정 집단에 영향을 미치는 연령 효과(aging effect), 또는 코호트 효과(cohort effect)와 달리 전 연령 집단의 태도에 동시적으로 작용한다(이내영·정한울, 2013. "세대균열의 구성 요소: 코호트 효과와 연령 효과." 『의정연구』 19권 3호, 38-83.).

년 -18%p로 컸다. 이는 한국인의 민주주의 인식이 안정적이지 않고, 가변적이라는 것을 유추할 수 있는 근거이다.

[그림 3] 2017~19년 한국인의 민주주의 만족도<sup>12</sup> (단위: %)



다음에서는 이에 대한 경험적 근거를 추가로 찾아봤다. 퓨 리서치 센터와 동일한 방식으로 민주주의 만족도를 조사한 2020년 9월 '민주주의 국민의식 조사'에 따르면, 한국인의 절반만 민주주의 작동 방식에 만족했다.<sup>13</sup> 민주주의에 만족한다, 만족하지 않는다는 응답이 각각 49%, 47%로 오차범위 내였다. 그림 3에 제시한 퓨 리서치 센터의 2017~19년 조사 결과와 비교하면 2018년 일시적으로 상승했던 민주주의 만족도가 점차 감소해 2020년 9월에는 한국인 2명 중 한 명만 민주주의에 만족한다고 한 셈이다. 이 시기에는 코로나19 재확산, 정부의 팬데믹 대응에 대한 부정 평가가 늘면서 만족도가 하락한 것으로 보인다.

2018년부터 2019년 상반기까지는 민주주의에 만족한다는 답은 그렇지 않다는 측보다 많

12. 그림 3은 퓨 리서치 센터의 2017~19년 글로벌 인식 조사(Global Attitudes Survey) 결과(<https://www.pewresearch.org/global/question-search/?qid=437&cntIDs=@45-&stdIDs=>)를 저자가 재구성한 것이다.

13. 케이스탯리서치, 2020. 민주주의와 개인자유 관련 국민 의식 분석. *Kstat Report* 13호(2020년 9월). <http://www.kstat.co.kr/> (조사대상: 만 19세 이상 남녀 1,053명, 조사기간: 9월 4~6일, 조사방법: 온라인 조사, 표집오차: 95% 신뢰수준 ±3.02%p). 이 조사는 앞서 인용한 퓨 리서치 센터의 글로벌 인식 조사(Global Attitudes Survey)에서 민주주의 만족도를 측정할 문항과 같은 문항으로 한국인의 민주주의 인식을 조사했다.

았다. 그러나 2020년 9월에는 민주주의 만족도(긍정, 부정)가 어느 한쪽으로 기울지 않았다. 2019년 후 점차 감소세를 보인 민주주의 만족도가 2020년에는 만족과 불만족이 반반으로 나뉘었다. 비교 범위를 문재인 정부 출범 후로 한정해도 2018년 64%로 최고치를 기록한 민주주의 만족도는 2019~20년 55%, 49%로 각각 9%p, 6%p 연속 하락했다.

### 널뛰기하는 민주주의 인식

앞서 살펴본 조사 결과에선 한국인의 민주주의 작동 방식에 대한 만족도는 적어도 2019년 상반기까지 긍정적이었다. 2018~19년의 두 차례 조사가 각각 2018년 5~6월, 2019년 5~6월에 이뤄지면서 해당 시기 일시적으로 정치 체제에 긍정적으로 편향된 여론이 조사 결과에 반영된 것으로 해석됐다. 이는 차례로 박근혜 전 대통령 탄핵과 문재인 정부에 대한 기대가 주 영향 요인으로 꼽혔다.

그러나 문재인 정부에서 실시된 2019년 ‘민주주의 인식 조사’는 반대 결과를 보고했다. 2019년 8~9월 입소스글로벌(Ipsos global) 조사에 따르면, 현 정치 체도를 긍정적으로 본 한국인은 21%에 불과했다(“우리나라 정치체제는 국민의 의견과 관심사를 대표하는 일을 잘 한다”에 동의한 비율). 반대로 정치 체제가 여론을 잘 대변하지 않는다는 응답은 46%로 두 배 이상이었다.<sup>14</sup> 조사가 이뤄진 2019년 하반기는 조국 사태가 사회 전반에 큰 파장을 일으키며 민주주의 후퇴에 대한 논의가 확산된 시기였다. 이로 인해 한국인의 민주주의에 대한 불만이 팽배했던 것으로 보인다.

또 “우리나라의 정치 체제는 부패하고, 시대에 뒤떨어지고, 바뀌지 않는 엘리트에 의해 장악됐다”에는 66%가 공감했다. 공감하지 않는다는 7%에 그쳤다. 정치 체도에 대한 불만이 정치권을 장악한 엘리트를 향해 있었다. 자유경쟁 선거제도가 작동하고 있는 한국에서 민주주의는 비교적 공고화된 것으로 볼 수 있다. 그러나 정치권 부정부패가 심각하다는 지적은 타당한 측면이 있다. 일례로 한국은 1987년 민주화 이후 대통령 다수가 부정부패에 연루됐다. 제도나 형식적으로는 민주주의 요건을 갖췄지만, 민주적으로 선출된 정치인이 민주주의를 위협하고 있는 측면도 위의 결과에 반영된 것으로 보인다.

14. 입소스퍼블릭. 2020. 민주주의와 글로벌 위협에 대한 국민의식 조사결과. 입소스퍼블릭. <https://www.ipsos.com/ko-kr/ibsouse-peobeullig-minjujuuiwa-geullobeol-wihyeobe-daehan-gugminuisig-josagyeolgwahangugmin-hyeon> (조사기간: 2019년 8월 23일~9월 6일).

그러나 현 민주주의와 정치제도에 대한 불만에도 불구하고, 다음 세대가 더 나은 민주주의를 누릴 것이라는 기대는 77%로 높았다. 또 디지털 기술 발달이 민주주의 발전에 도움이 될 것이란 낙관론도 57%로 절반을 넘었다(회의론 7%). 이는 조사 시점에 따라 널뛰기하고 있는 한국인의 불안정한 민주주의 인식을 보여준다. 현 민주주의에 대한 인식이 아무리 나빠도 향후 민주주의가 잘 작동할 것이라는 기대가 드러났다. 2018~20년 비교적 짧은 기간 한국인의 민주주의 인식은 유동적이었고, 각 시기별로 국내 정치·사회 이슈에 의해 달라졌다.

[표 2] 2019년 한국인의 민주주의 인식 (단위: %)

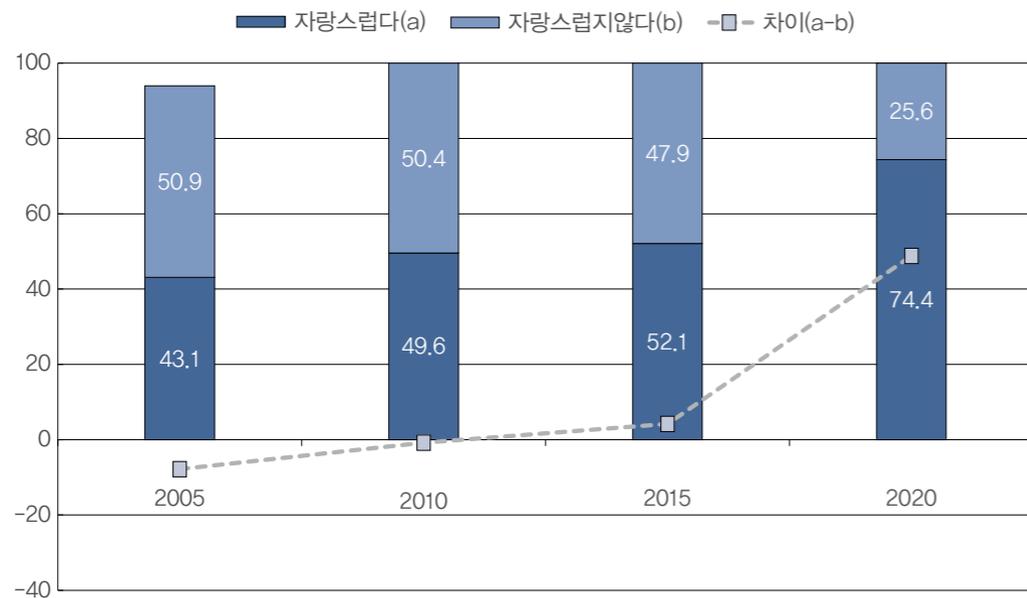
문항	동의함	보통이다	동의 안 함
우리나라 정치 체제는 국민의 의견과 관심사를 대표하는 일을 잘 한다	21	33	46
우리나라의 정치 체제는 부패하고, 시대에 뒤떨어지고, 바뀌지 않는 엘리트에 의해 장악됐다	66	26	7
디지털 기술 혁명은 우리나라 민주주의를 더 좋게 변화시킬 것이다	57	35	7
내 아이들이 오늘 보다 더 나은 민주주의에서 살 것으로 기대한다	77	18	6

추가로 한국인의 민주주의 인식을 정기적으로 조사해 온 ‘한국인 정체성 조사(동아시아연구원, EAI)’ 결과를 살펴봤다. 이 조사는 2005년부터 5년마다 한국인의 민주주의 인식을 조사했다. 한국 민주주의가 자랑스럽다고 한 비율은 2005년 43.1%에서 2010년 49.6%, 2015년 52.1%로 서서히 증가하다가 2020년 74.4%로 크게 늘었다. 2005년부터 2015년까지 민주주의에 대한 평가는 거의 반반으로 엇갈렸으나, 2020년 민주주의 성숙도에 자부심을 느낀 한국인은 10명 중 7명이 넘었다.<sup>15</sup>

15. Kang W. 2020. “Attitudes toward Democracy in South Korea.” *East Asia Institute*. <http://www.admresearch.org/publications/list.php?cid=2&sp=%26sp%5B%5D%3D1%26sp%5B%5D%3D2%26sp%5B%5D%3D3&pn=1&st=&acode=Commentary&code=&at=view&idx=103> (조사대상: 만 18세 이상 남녀 1,003명, 조사기간: 5월 6~27일, 조사방법: 대면면접조사, 표집오차: 95% 신뢰수준 ±3.1%p).

2020년보다 앞선 5~10년 동안 민주주의 성숙도에 대한 인식이 개선되지 않다가 올해 민주주의에 자부심을 느낀다고 한 비율이 높게 나타난 점은 유의할 만하다. 이는 2020년 조사가 코로나19 확진자 발생 추이가 안정화되면서 정부의 방역 역량이 긍정 평가를 받은 기간(5월)에 이뤄졌기 때문으로 해석됐다. 2019년 하반기 조사였던 앞선 결과와 비교하면 측정 문항이 달랐지만, 민주주의에 대한 인식이 180도 바뀐 것을 알 수 있다. 이 변화가 1년도 안 되는 짧은 기간(2019년 9월~2020년 5월)에 일어났다는 점은 한국 민주주의에 주는 함의가 크다.

[그림 4] 2005~20년 한국인의 민주주의 성숙도 인식<sup>16</sup> (단위: %)



같은 조사에서 권위주의 대비 민주주의 선호(“민주주의가 언제나 낫다”)는 69.6%나 됐다. 권위주의 체제로부터 민주주의로의 이행을 경험한 한국인 다수가 권위주의보다 민주주의가 우위에 있는 것으로 봤다. 2006년 42.7%, 2011년 65.6%, 2015년 63%로 2000년대 초반에서 2010년대를 지나면서 60%가 넘는 다수가 권위주의에 비해 민주주의를 선호하는

16. 그림 4는 저자가 한국인 정체성 조사(EAI) 결과를 이분형(dichotomous) 응답으로 나눠 재구성한 것이다. 한국종합사회조사(KGSS, [http://kgss.skku.edu/?page\\_id=39](http://kgss.skku.edu/?page_id=39))도 유사한 문항으로 한국인의 민주주의 인식을 조사해왔다. 가장 최근 조사자료(2016, 2018년)에 따르면, 그 결과는 그림 4에 제시된 결과와 유사했다(자랑스럽다 49.6%, 50.6%, 자랑스럽지 않다 49.3%, 48.8%).

것으로 나타났다. 반대로 한국인의 권위주의 선호도(“어떤 때는 권위주의가 낫다”)는 2006년 36.1%에서 2011년 20.3%, 2015년 24.5%로 점차 감소해 2020년에는 19.6%에 그쳤다.

또 민주주의가 사회 문제를 해결할 수 있다는 진술에 동의한 비율도 79%나 됐다. 2020년 5월 한국 민주주의에 대해 직간접으로 물은 문항에 한국인은 긍정적으로 답했다. 그러나 한국인의 민주주의 인식이 기간효과에 의해 긍정적으로 나타났기 때문에 팬데믹 후에도 긍정 인식이 그대로 높게 유지될지에 대해선 의문이다.

한국인의 불안정한 민주주의 인식은 2018년 기본권에는 긍정, 사법체제와 정치권에는 부정 인식이 뚜렷했던 것과 연관되어 있다. 2018년 한국인은 표현의 자유 보장(71%), 사회 안전 및 치안 유지(69%)는 충분하다고 봤다. 그러나 한국인의 78%는 사법체제가 공정하지 않다고 했고, 75%는 정치인 대부분이 부패했다고 답했다. 또 선거를 통해 선출된 정치인이 보통 사람을 대변한다는 의견도 30%에 그쳤고, 선거제에 대한 효능감은 긍정과 부정 의견이 반반으로 나뉘었다(표 3 참고).

다수가 민주주의 작동 방식에 만족한다고 한 2018년(그림 3 참고)에도 한국인의 사법체제, 정치권 인식은 부정적이었다. 이는 앞서 이코노미스트 민주주의 지수의 하위부문인 선거 과정과 다원주의에서 한국이 9점대 이상(2016~19년: 9.17점)을 기록한 것과 큰 대조를 이룬다. 현행 민주주의가 제도적으로는 잘 갖춰진 것으로 보였으나, 그에 대한 한국인의 효능감(efficacy)이 낮았다는 뜻이다. 그만큼 정립된 민주주의 제도와 한국인의 제도 인식 사이의 괴리는 컸다.

종합해보면 세계적으로는 절차적 민주주의를 성취한 것으로 평가받는 한국 민주주의에 대한 한국인의 인식은 불완전했고, 유동적이었다. 이코노미스트는 민주주의 지수를 근거로 한국이 아시아에서 상대적으로 민주주의 정치 환경을 잘 갖춘 것으로 평가했다. 한국 민주주의는 완전한 민주주의와 미흡한 민주주의의 경계에 있었다. 2006년 7.88점으로 가장 낮았는데, 이 때를 기점으로 2014년까지 8점대 이상(08년: 8.01, 10년: 8.11점, 11년: 8.06점, 12년: 8.13점, 13~14년: 8.06점)으로 상승하며 완전한 민주주의로 분류됐다. 그러나 2015년부터는 7점 후반(7.97점, 7.92점)에서 2017년 이후 8점(8.00점)으로 민주주의에 대한 평가는 미흡한 민주주의로 하락했다.

[표 3] 2018년 한국인의 민주주의 인식<sup>17</sup> (단위: %)

문항	동의함	동의 안 함
사법체계는 모든 이를 공정하게 대한다	22	78
대부분의 정치인은 부패했다	75	24
선출된 대표자는 보통 사람의 이해에 관심을 둔다	30	69
선거에서 누가 이겨도 별로 변하지 않는다	50	49
대다수에게 삶의 질을 개선할 기회가 있다	38	60
대부분 사람들은 밤에 걷기 위험한 곳에 살고 있다	30	69
공공장소에서 표현의 자유를 보장받는다	71	30

이코노미스트 민주주의 지수와 한국인의 민주주의 인식 간의 괴리는 상당했다. 권위주의 국가 등을 포함한 비교에서 한국 민주주의는 우위를 점했으나, 그 상대 우위가 한국인에게 민주주의의 안정적 작동으로 인식되지는 않았다. 특히 국내 정치·사회 이슈가 한국인의 민주주의 인식을 요동치게 했다는 점은 한국 민주주의가 그만큼 성숙하지 못했다는 반증이기도 하다.

## 나가며

세계적으로 확산되고 있는 민주주의 위기는 미중 무역전쟁, 브렉시트(Brexit) 등 경제통합

17. 표 3에 제시된 결과는 다음 진술문, “사법체계는 모든 이를 공정하게 대한다(The court system treats everyone fairly)”, “대부분의 정치인은 부패했다(Most politicians are corrupt)”, “선출된 대표자는 보통 사람의 이해에 관심을 둔다(Elected officials care what ordinary people think)”, “선거에서 누가 이겨도 별로 변하지 않는다(No matter who wins an election, things do not change very much)”, “대다수에게 삶의 질을 개선할 기회가 있다(Most people have a good chance to improve their standard of living)”, “대부분 사람들은 밤에 걷기 위험한 곳에 살고 있다(Most people lives in areas where it is dangerous to walk around at night)”, “공공장소에서 표현의 자유를 보장받는다(The rights of people to express their views in public are protected)”에 대한 동의여부(%)이다. Wike R., Silver, L., & Castillo, A. 2019. “Many across the globe are dissatisfied with how democracy is working”, *Pew Research Center*.

약화, 경제성장 둔화, 불평등 확산 등 자본주의 위기와 맞물려 있다. 한국은 권위주의 독재에서 벗어나 절차적 민주주의 체제를 수립했다. 그러나 정치 체제에 대한 한국인의 평가가 엇갈린 최근 조사 결과는 어렵게 성취한 민주주의 체제에 대한 한국인의 인식이 안정적이지 않다는 사실을 보여준다. 한국 사회를 흔드는 사건이 벌어지더라도, 평소 민주주의에 대한 신뢰가 높다면 그 결과는 크게 달라지지 않을 것이다.

한국 민주주의가 제대로 작동하고 있다면 그에 대한 인식은 크게 흔들리지 않아야 한다. 지지하는 대통령, 지지정당 등 정파성에 따라 민주주의 인식이 달랐다는 경험연구 결과는 이와 일맥상통한다. 집권 여당을 지지할수록 현행 민주주의를 긍정적으로 평가했고, 선거에서 승자를 지지한 유권자일수록 민주주의가 잘 작동하고 있다고 봤다. 반대로 승자의 반대 정파일수록 민주주의 인식은 부정적이었다.<sup>18</sup> 한국 민주주의는 승자만 만족하는 반쪽짜리 민주주의였다. 이는 승자독식 정치 구조로 한국 사회 내 이념·정파 간 양극화가 심각해진 탓도 있다.

민주주의는 통치 규칙이라는 점에서 선거나 정권교체 등 정치 상황에 따라 그에 대한 인식이 크게 달라져서는 안 된다. 앞서 살펴본 2017~20년 여론조사에 따르면 한국인의 민주주의 만족도는 2017년 부정, 2018~19년 긍정에서 2020년 다시 중립으로 바뀌었다. 코로나 19 팬데믹과 그에 대한 정부 대응을 보는 시각 차이로 2020년 9월에는 민주주의 만족도가 반반으로 나뉘었다. 같은 문제인 정부하에 이뤄진 조사에서 민주주의 인식이 널뛰기하고 있는 것만 보더라도 한국 사회에 민주주의가 충분히 정착하지 못했다는 뜻으로 읽힌다.

같은 기간 이코노미스트의 한국 민주주의 지수는 상대적으로 높았다. 절차적 민주주의를 성취한 한국 민주주의가 제도적으로 일정 수준에 도달했다는 평가다. 권위주의 체제에 머물고 있는 국가에 비해 한국 민주주의가 성숙한 것은 사실이다. 하지만, 1987년 민주화 이후 30년 이상이 흐르면서 한국인의 민주주의에 대한 기대치가 높아진 탓에 한국인의 민주주의 인식은 조사 시기마다 달랐다. 제도적으로 갖춰진 한국 민주주의가 향후 더 민주적으로 작동할 때 한국인의 민주주의 인식은 크게 제고되고 안정적이게 될 것이다.

이 글은 시기별 민주주의 인식에 대한 조사 문항이 다르고, 개념 측정에 단일 문항을 이용

18. 김희민·송두리·성예진. 2017. “한국인들은 무엇으로 민주주의를 평가할까? 승자-패자의 논리, 정당의 지역적 기반과 이념성향을 중심으로.” 『현대정치연구』 10권 2호, 99-129.

했다는 점에서 방법론적으로 한계가 있다. 그러나 민주주의 전반에 대한 한국인의 인식을 측정할 결과라는 점에서 인용결과 간 비교가 가능했다. 또 본문에서 한국인의 민주주의 인식이 가변적이라는 주장을 하는 데에는 무리가 없다. 그러나 후속 연구는 민주주의 인식을 동일한 문항으로 장기간 추적할 필요가 있고, 여러 문항으로 구성된 척도를 이용해 민주주의 인식을 측정하는 시도를 해야 할 것이다.

## 위기의 민주주의 국가: 이스라엘과 인도에 드리워진 포퓰리즘의 그림자

성 일 광

서강대학교 유로-메나문명연구소

### 들어가기

공고화된 민주주의 가운데 최근 두드러진 민주주의 하락을 보이는 나라는 미국과 함께 이스라엘과 인도가 손꼽힌다. 최근 10여년간 이스라엘 민주주의는 서서히 퇴행했다. 물론 이스라엘 건국 초기 비민주적 시기도 있었다. 그러나 최근의 비민주적 행태는 과거와 달리 이스라엘의 미래를 결정지을 수 있다는 점에서 큰 차이가 있다. 초기 이스라엘 민주주의 공격 양상은 우회적으로 요르단강 서안 합병과 관련이 있었고 반대 의견 기제를 탄압하고 소수자 권리를 침해했다. 최근 치러진 몇 차례 선거에서 네타냐후(Benjamin Netanyahu) 총리는 요르단강 서안 합병이 목적임을 명확히 하고 공개적인 관련 법안 발의와 정책 실행으로 우경화는 정점에 이르렀다.

이를 반영하듯 매년 전 세계 200여국의 민주주의를 진단하는 프리덤 하우스 세계 자유 지수에 따르면 최근 2년 새 이스라엘의 민주주의는 2등급에서 4등급으로 떨어졌다.<sup>1</sup> 민주주의 수준이 높은 단계에 진입한 국가로는 매우 이례적이다. 이스라엘 민주주의는 2010년대 중반까지 한국, 일본, 대만과 함께 2등급 국가에 속했으나 2018년 1단계, 2019년 1단계 더 하락했다. 2003년에서 2017년까지 지표와 비교해 2018년에는 정치 권리, 시민의 자유, 언론의 자유, 심의 민주주의와 평등 민주주의 등 5가지 지표가 하락했다.

2017년 이스라엘의 대(對)팔레스타인 정책에 항의하는 뜻으로 시작된 불매·투자철회·제재(BDS)운동에 동참한 이스라엘 내 시민단체 처벌법 통과 역시 지수 하락의 근거였다.

1. Freedom House, 2020, "Freedom in the World 2020—Israel." <https://freedomhouse.org/country/israel/freedom-world/2020>.

2018년 이스라엘 내 아랍인 차별을 공식화한 ‘유대민족국가법’이 통과된 탓도 크다. 프리덤 하우스는 정치권은 물론 이스라엘 사회 전반이 다원주의와 소수 인권 보호에 실패했다고 진단했다.

유럽 국가들은 심각한 우려를 표명하며 이스라엘 내 아랍계 차별과 유대인 정착촌 확대를 비판했다. 전통 민주당 지지층인 미국 유대인도 이스라엘의 민주주의 후퇴에 난색을 표했다. 민주당은 미국의 이스라엘 강경파 지지가 미국의 국익에 부합하지 않는다는 입장을 밝혔다.

인도 민주주의도 심각한 위기에 처해 있다. 2020년 프리덤 하우스 조사에 따르면 인도의 자유국가 순위는 동티모르, 세네갈과 함께 83위로 하락했다. 자유국가로 분류된 국가 중에 튀니지 다음으로 낮은 순위였다. 인도의 자유 지수는 2019년보다 4점이 하락해 100점 만점에 71점에 그쳤다. 또 정치권 지수도 작년보다 1점이 낮아져 40점 만점에 34점에 그쳤고, 시민권은 무려 3점이 낮아져 60점 만점에 37점을 얻었다. 2019년 인도의 인터넷 자유도 일부 자유로 규정하고 지수는 100점 만점에 겨우 55점에 그쳤다.<sup>2</sup>

### 이스라엘의 반민주주의 입법화

이스라엘 민권협회(ACRI: Association for Civil Rights in Israel)는 이스라엘 민주주의 가치가 쇠퇴하는 현상이 입법 분야에 한정된 것이 아니라고 주장한다. 이 단체의 목록에는 정부부서 결정, 기법안과 준비 중인 법안도 영향을 받을 것으로 포함돼 있다. 또 표현의 자유·다원주의, 문화표현의 자유, 다원주의 교육, 언론자유, NGO 활동과 아랍 소수인 권리 등의 지수가 하락하고 있다고 한다.<sup>3</sup>

이스라엘 민주주의 퇴조 현상이 반영된 입법 시도는 크게 세 가지로 요약될 수 있다. 첫째는 이스라엘 내 가장 큰 소수자인 아랍계 이스라엘인에 대한 차별 조치이다. 둘째는 언론에 대한 교묘한 탄압과 시민사회에 대한 협박 및 제한과 함께 정부부처의 독립성 침해 특

히 사법부에 대한 공격이다. 비정부 조직에 대한 공격은 임의적이 아니라 정확히 시민사회 좌파를 겨냥한 것으로 문화, 언론 매체와 네타냐후 총리를 비판하는 기자와 좌파 운동 전반이 포함된다. 셋째는 네타냐후 총리의 뇌물 수사에 영향을 미치는 내용이다.

이 추세는 20대 크네셋(2015-2019) 회기 때 시작된 것이 아니라 훨씬 전부터 있어 왔다. 18대 크네셋(2009-2013)이 반(反)아랍 성향 유대민족국가법의 초판을 상정했다. 이 법안의 최종판은 2018년 여름 이스라엘 기본법(Basic Laws)으로 통과됐다. 기본법은 헌법이 없는 이스라엘에서 권리와 통치에 대한 근본적 질문을 던지는 헌법 역할을 한다. 유대민족국가법은 유대인의 배타적 민족자결권을 제공하며 “평등”이란 용어를 피하며 히브리어와 같이 공용어였던 아랍어의 위상을 격하시켰다. 이 법은 아직 법적 주장을 실제에 적용하지 않았다. 따라서 지금까지 피해는 함축적이며 상징적으로 남아 법안 지지자에게 합리적이게 보일 수도 있다. 그러나 21%를 차지하는 아랍계 이스라엘 소수자에게 심각한 타격을 입혀 이스라엘 사회에서 영원한 열등함을 합리화하는 법적 근거가 마련됐다.

18대 회기는 다른 여러 우익성향 법안을 통과시켰다. “승인 위원회법(Admissions Committee Law)”은 작은 규모의 유대인 공동체에 거주하기 원하는 아랍인의 거주를 불허한다. 2011년 시민사회 활동을 제한하기 위한 “보이콧 법”을 통과시켜 이스라엘에 보이콧을 선언하는 것을 민사 위반으로 규정했다. 이 법은 이스라엘에 대한 불매·투자철회·제재(BDS)운동에 대응하기 위해 만들어진 법으로 이스라엘인과 법인에 대한 경제·문화·학술 보이콧을 선언하는 개인이나 단체를 민사상 고소할 수 있다. “나크바 법”은 1948년 1차 중동전쟁을 뜻하는 대재앙이란 아랍어 단어 ‘나크바’로 이름을 붙인 법으로 나크바 기념일을 지키는 공공 기관은 공적자금 지원을 받지 못하게 했다.

이 법은 실제로 개인의 자유를 제한하지 않았고 특정 기관을 폐쇄하지도 않았다. 또 보이콧을 이유로 형사처벌을 받지 않았으며 “승인 위원회법”은 아랍인을 실제 금지하지 않았다. 아랍인이 거주하려는 공동체 사회 활동에 어울리지 않거나 공동체와 공존가능성이 부족하지 않다면 별문제가 없었기 때문이다. 이런 융통성 때문에 법안이 법률과 대중의 검토를 통과하게 된 이유라고 볼 수 있다.

19대 크네셋(2013-2015)도 여러 법안을 통과시켰다. “NGO 투명성 법”은 2016년 통과됐지만 법안 발의는 19대 기간에 이뤄졌다. 이스라엘 NGO는 항상 자금 출처를 공개해야 한다. 그러나 새 법은 여기에 더해 외국 정부의 자금 출처와 통신 기록도 공개해야 한다고 명

2. Freedom House, 2020, “Freedom in the World 2020—India.” <https://freedomhouse.org/country/india/freedom-world/2020>.

3. Association for Civil Rights in Israel, “Anti-Democratic Initiatives Advanced by the 20th Knesset.” <https://campaigns.acri.org.il/democracy/>.

시하고 있다. 모든 NGO가 이에 해당되는 것은 아니고 인권단체나 소수자 권리 단체를 겨냥한 맞춤형 법이었다. 특정 단체를 겨냥한 법안은 반대 의견에 대한 위협이며 시민사회 제한의 상징이라고 볼 수 있다.

기존 법안이 개정돼 더 강한 효과를 발휘하기도 했다. 2011년 제정된 보이콧 법은 2017년 입국법 수정을 불러와 이스라엘 보이콧을 공개적으로 지지한 인물의 입국을 거부할 수 있게 됐다. 이 법은 이스라엘을 출입하는 좌파 해외 활동가가 공항에서 괴롭힘을 당하는 사례를 증가시켰으며 비단 평화 활동에 참여하는 유대계 미국인뿐만 아니라 정부에 비판적 인물의 입국도 까다롭게 했다.

2017년 새 NGO법은 2015년 선거에서 좌파진영 단체의 활동을 차단하기 위해 제정됐다. 이렇게 수정안을 거쳐 새로 제정된 법은 관련법이 통과된 후 법사위와 언론에서 수년 동안 논의가 된 만큼 민주주의 절차를 통과했다고 볼 수 있지만 토론과 공개 논의는 결국 합법화 구실을 했다.

[사진 1] 트럼프 대통령-네타냐후 총리 회담



## 네타냐후와 이스라엘 민주주의 위기

네타냐후 총리가 이스라엘 민주주의 위기의 중심에 있는 것은 확실하다. 자신의 재판을 유리하게 이끌기 위해 관련 법안 통과를 시도하거나 자신에게 비판적 언론을 공격하는 것도 서슴지 않았기 때문이다.

20대 크네셋(2015-2018) 회기에 새로운 우파(The New Right) 정당 의원이 사법부 통제 강화를 넘어 사법 활동에 역행하고 동시에 네타냐후 총리 재판에 영향을 미치려는 “기각법(Override Bill)” 법안을 발의했다. 이 법은 쉽게 말해 대법원 판결을 기각한다는 내용의 법안이다. 이스라엘 사법 체계를 폄하하는 자들이 사법 적극주의에 분노하는 이유는 다수의 뜻에 반하고 유대인 정체성과 이익 대신에 소수권리(아랍인)를 옹호한다고 믿기 때문이다. 기각법은 크네셋이 대법원의 위헌 판결을 무효화하기 쉽게 해주었다. 따라서 재판 중인 네타냐후 총리가 만약 면책특권법을 복원해 재판을 미루고자 할 때 대법원은 이 결정을 무효화할 수 있지만 기각법은 대법원 결정을 다시 기각할 수 있게 된다. 이 법의 지지자는 다수의 통치를 보호하기 위해 반드시 필요한 정책인 것처럼 묘사하고 있다. 지난 8월 청백당은 이 법안이 통과되면 연정에서 탈퇴할 것이라고 밝히자 리쿠드당이 법안 표결에 참여하지 않으면서 부결됐다.

“추천법(Recommendations Law)”은 네타냐후 총리 뇌물 사건을 수사하는 경찰의 수사 자료 공개를 막기 위한 것이었는데 이미 공개된 자료까지 소급해서 막으려고 했다. 대중의 항의가 커지면서 공개 제한범위는 축소됐다.

최근 트럼프(Donald Trump) 대통령의 반대 언론 때리기와 유사하게 우파가 이스라엘 언론을 불신하는 경향이 늘고 있다. 네타냐후 총리는 언론이 좌파로 기울어져 자신을 실각시키기 위해 혈안이 돼 있다고 믿고 있다. 그는 자신에 제기된 뇌물 의혹은 과장됐거나 지어낸 이야기라며 언론을 비난해 왔다. 발간 부수가 가장 많은 친네타냐후 신문 ‘이스라엘 하욘’은 편향성에 문제가 있음에도 오히려 네타냐후를 공격하는 다른 언론사를 편향돼 있다며 불만을 쏟아냈다. 억만장자 유대계 미국인 사업가 아델슨(Sheldon Adelson)이 ‘이스라엘 하욘’의 소유주인데, 약 28억 달러를 쏟아 부어 오로지 네타냐후를 지지하기 위해 운영하고 있고 무가지(無價紙)여서 가장 많이 배포되는 신문에 올라 있다.

지난 선거에서 네타냐후 선거 캠페인의 백미는 거대한 광고 게시판에 자신의 부패 스캔들

을 취재하는 이스라엘 최고 탐사 전문 언론인의 사진을 인쇄한 다음 “그들이 결정하지 않는다”라는 문구를 달아 언론인을 공격한 것이었다. 다른 극우 정당 ‘우파정당연합’은 인터넷 캠페인 포스팅에 “대법원만이 결정할 수 있다!”에서 대법원에 X표를 하고 그 자리에 “대중”을 적어 넣었다. 좀 더 강경한 정당의 슬로건에서는 “우리가 1천명의 테러리스트를 제거한다면 이스라엘군 병사의 머리카락 한 티럭도 땅에 떨어지지 않을 것”이라며 대법원의 법적 제재를 촉구했다.

이처럼 느리지만 꾸준한 자유 민주주의의 하락세를 네타냐후 총리 탓으로만 돌리기에는 무리가 있다. 물론 네타냐후 총리 재임 시절 그런 정책을 추진한 건 사실이지만 이 변화는 전체 유권자의 4분의 1정도인 리쿠드당 지지자를 넘어 많은 유권자의 의지가 표현된 것이라고 밖에 볼 수 없다. 다양한 우파 정당과 정치인은 반자유주의 법안 통과를 주도하거나 반자유주의 정책을 지지하는 발언을 해왔고 이 기류가 사회 전반에 퍼지면서 우경화가 진행됐다. 따라서 문제는 한 정치인의 유산보다 더 크고 차후에도 이스라엘 민주주의에 심대한 도전이 될 것이다.

지난 20년 동안 이스라엘 민주주의에 대한 인식 변화는 무(無)에서 온 것이 아니다. 이스라엘 사회는 두 번째 인티파다가 발생한 2000년부터 우경화되어 우파 정부를 선출해 왔다. 좌파가 되는 것은 실제로 터부시 되고 자신을 좌파라고 인식하는 인구는 여론조사에서 5분의 1밖에 되지 않는다.

이 기간 이스라엘 좌파와 우파는 주로 안보와 평화에 대한 태도 특히, 대 팔레스타인 태도를 둘러싸고 번갈아 집권했다. 지금도 평화 지지자는 점령을 비판하거나 민주주의와 인권이라는 이름으로 항의했고 강력한 우파는 꾸준히 정반대로 움직였다. 우파 진영은 안보 문제인 이스라엘 군 정책을 비판하기 위해 좌파 진영이 내세운 명분인 민주주의와 인권 규범을 폄하했다.

이스라엘 시민사회도 이스라엘 인권단체가 팔레스타인의 인권 침해 사례를 조사한다는 본래 임무를 인지하고 있지만 의심의 눈초리를 보내고 있다. 적지 않은 이스라엘 대중이 인권단체를 방해자로 간주하고 있다. 2018년 인권단체 베젤렘 여론조사에 따르면 응답자의 60%, 특히 유대인 응답자의 3분의 2는 “이스라엘 인권단체는 인권을 보호하기보다는 이스라엘에 반하는 활동을 한다”고 했다. 게다가 유대인 응답자의 56%는 인권단체는 반역자라는 주장에 동의한다고 답했다. 우파는 교묘하게도 진정한 민주주의는 “다수의 결정”

이라고 주장하지만 종종 다수의 결정은 “대중의 뜻”으로 대체되기도 한다. 이 논리에는 언론이나 법정을 통한 소수자 권리 지지나 아랍인 평등에 대한 믿음은 다수 통치를 파괴한다는 내용이 포함돼 있다.

우파의 수사적 포퓰리즘의 핵심은 인종-민족 정체성 숭배에 불과하지 않지만 고착화된 안보 불안에 시달려온 이스라엘 국민에게 효과적으로 작동하기도 한다. 가장 적절한 사례는 리베르만(Avigdor Lieberman)이 이끄는 이스라엘 베이테누당이 2009년 선거 캠페인에 사용했던 슬로건인데 아랍 시민을 겨냥해 “충성이 없으면 시민권도 없다”이다. 이스라엘 소수 국민에 대한 이런 노골적 공격은 2009-2013년 일련의 반(反)아랍 법안 통과로 이어지고 민족국가법이 통과되는 환경에도 기여했다고 볼 수 있다.

인종-민족 승리주의는 소수자에게 소리를 낼 기회를 주고 그들을 민주주의 내에서 보호해야 한다고 주장하는 기관을 제한해야 한다는 목소리를 주도하고 있다. 대법원은 지난 10년 동안 이 이유로 공격을 받아왔다. 일각에서 이스라엘 대법원을 가리켜 “법원 독재”라는 표현을 쓰면서 공격해 왔다. 우파 정치인은 팔레스타인 주민에게 유대인 공격의 기회를 준 것은 대법원이라고 비판해 왔다. 2018년 12월 이스라엘 우파 포탈 언론 로테르(Rotter)는 대법원이 팔레스타인 주민이 자택에 접근할 수 있도록 요르단강 서안 보안장벽 일부 개방을 명령했으며 이 통로를 팔레스타인 주민이 이스라엘 군인을 공격하는 데 사용했다고 보도했다.<sup>4</sup> 사실 장벽 일부를 개방하라고 추천한 것은 군이었고 대법원까지 올라갈 필요가 없는 문제였다. 좌파와 인권운동가가 군 정책에 도전했다는 주장은 종종 오해로 밝혀졌지만 우파는 법원의 지지하에 이뤄진 것이라고 믿고, 이들이 유대인 생명보다 팔레스타인의 권리를 위에 두고 고려조차 하지 않는다고 공격한다.

아랍계 이스라엘인에 대한 제도적 차별과 더불어 이스라엘 민주주의는 법치주의 위기로 흔들리고 있다. 2019년 2월 검찰은 네타냐후 총리의 부패 혐의 기소 계획을 발표했지만 보수성향 유권자는 네타냐후 총리를 부패한 정치인이 아닌 안보 위협에서 유대 민족주의를 지켜낸 가장 뛰어난 이스라엘 정치인으로 우러러보고 있다. 이들에게 부패 척결, 공익 수호, 법치주의는 안보보다 중요하지 않다. 이들은 네타냐후 총리의 극우 포퓰리즘에 환호를 보내고, 최근 인도와 미국 우파 정부와의 밀착 관계를 뛰어난 외교력 성과로 평가하고 있다.

4. Rotter forums, 2018. “טורפורם, 2018. “אורחוב ודגב הצריף. מויה עוגיפה שחרותה הב לא תיבב הדמעה לע מיטרפ.” <http://rotter.net/forum/scoops1/520018.shtml>.

이를 반영하듯 지난 3월 선거에서도 네타냐후 총리가 이끄는 리쿠드당은 작년 9월 선거보다 4석을 더 얻어 36석을 확보해 제1당이 됐다. 더 큰 문제는 적법한 절차에 따라 네타냐후 총리 기소를 결정지은 아비하이 만델블리트(Avichai Mandelblit) 검찰총장을 공격하거나 우파 정책에 제동을 걸어온 대법원 판결을 사법통치로 몰아붙이며 공격하기 시작했다. 총선 직후 지난 3월 23일 리쿠드당의 율리 에델슈타인(Yuli Edelstein) 국회의장은 본회의를 열어 자신을 대체할 새 국회의장 선거를 치르라는 대법원 판결을 무시하고 스스로 사임하며 국회의장 공백상태를 불러온 초유의 사태가 발생했다. 이는 입법부 수장인 국회의장의 사법부 권한 침해이며 법치주의에 위배되는 심각한 행위였으나 네타냐후 총리는 별다른 언급 없이 침묵했다.

네타냐후는 코로나19로 인한 국가위기 상황을 정치적 이익을 위해 적극 활용하면서 민주주의 가치가 훼손됐다는 지적도 있다. 네타냐후 정부는 코로나 바이러스 환자가 급등하자 자국 보안기관 신베트가 접촉자를 추적하는 권한을 부여하는 법안을 추진했다. 이 법안이 개인 사생활과 자유를 침해했다는 주장이 있다. 지난 7월 크네셋은 비상법을 통과시켜 내각이 크네셋을 거치지 않고 바이러스 확산을 막기 위한 방역 조치를 할 수 있도록 허락했다. 네타냐후는 심각한 보건문제를 감안하면 특단의 조치가 필요하다고 법안 추진의 배경을 밝혔다.

또 지난 5월부터 자신의 뇌물 재판이 시작되면서 네타냐후 총리는 법집행과 사법제도의 진정성을 공격하거나 자신에게 비판적 언론인의 평판을 떨어뜨리는 공격도 마다하지 않았다. 실제 네타냐후는 자신의 소송과 관련해 탐사보도를 한 언론인을 체포해야 한다고 주장해 논란을 일으켰다.

네타냐후는 정기적으로 언론의 신뢰성을 공격하고 2017년 새 공영방송사 출범을 이루는 데 결정적 역할을 했다. 재무장관과 통신부 장관을 겸직하던 네타냐후 총리는 자신에게 비우호적 방송 채널 10에 재정 부담을 안겼다. 결국 채널 10은 다른 방송사 레셋(Reshet)의 채널 13과 합병되고 말았다. 무엇보다 네타냐후는 지난 3월 선거 후 청백당과 연립정부를 구성하는 협상을 하는 과정에서 코로나 비상 상황에서 이스라엘 국민은 네 번째 총선을 원하기 보다는 비상 거국 정부를 원하고 있다며 청백당을 압박하면서 코로나 위기를 정치적으로 이용하는 모습도 보였다. 연정 구성합의는 네타냐후가 총리직을 유지하면서 재판에 임할 수 있고 자신에게 유리하다고 판단해서다. 이스라엘은 현재 서로 관련이 없는 듯 보이나 실제론 밀접한 관련이 있는 두 개의 위기에 처해있다. 팔레스타인과의 평화 문제와 우경화에 따른 민주주의 위기다.

[사진 2] 네타냐후 총리 퇴진을 요구하는 이스라엘 시위대



## 인도 민주주의 위기

인도는 2014년, 모디(Narendra Modi)가 총리로 선출되면서 탈식민지 민주주의의 성공여부를 가를 중대 기로에 서있다. 모디는 독립 후 인도의 건국자 간디(Mohandas Gandhi)와 네루(Jawaharlal Nehru)의 국민회의당(INC)이 장악해온 하원을 최초로 장악한 정치인이다. 65년 동안 왕조처럼 대를 이어온 건국 정당이 주도하는 정치권에 새로운 피가 수혈된 것이다. 그러나 모디가 선거에 승리한 6년 뒤 그의 통치 스타일은 인도 민주주의의 존망을 위협하게 됐다. 모디는 힌두트바(Hindutva)<sup>5</sup> 이데올로기를 이용해 격식만 차리는 러시아식 ‘관리된 민주주의’(managed democracy)를 만들었고 실제로는 독재정치를 하고 있다.

모디의 비민주 정치는 2014년 4~5월 실시한 16차 인도 총선에서 인도국민당(BJP)이 압승을 거둔 후 본격화됐다. 인도국민당은 전체 543석 가운데 282석을 확보해 연정을 하지 않

5. 힌두가치에 따라 인도 문화를 결정짓는 이데올로기로 세속주의와 간디와 네루의 국민회의당에 강한 반감이 있다.

고도 단독 정부를 구성할 수 있었다. 특정 정당이 단독 정부를 구성한 것은 1984년 라지브 간디(Rajiv Gandhi)의 국민회의당(INC) 정부 이래 30년 만이다. 모디 총리는 인디라 간디(Indira Gandhi) 이후 가장 강력한 민심을 얻은 리더가 됐다. 이렇게까지 민심이 모인 것은 국민회의당(INC)의 경제 실패와 부정부패에 대한 심판의 의미도 있겠으나 모디와 인도국민당이 1980년대 후반부터 꾸준히 추구해온 종교 공동체주의(communalism)에 입각한 힌두 민족주의의 확산 덕이라고도 할 수 있다. 즉 최근 인도 민주주의 위기의 중심에는 모디 총리와 힌두 민족주의가 있다.

### 세 가지 반무슬림 극우정책

모디는 관련 법안과 정책을 통해 반이슬람 성향을 강화하고 열정에 찬 청중에게 이슬람 공포증을 고착화시켰다. 프리덤 하우스는 인도 민주주의 지수 하락 원인으로 세 가지 반무슬림 정책을 들고 있다. 첫째, 잠무와 카슈미르 주의 특별 지위를 취소한 것이다. 힌두 민족주의를 앞세운 모디 인도 정부가 2019년 9월 5일 이슬람 무장조직 등의 테러 위협이 늘고 있다는 명분으로 자국이 점유 중인 인도령 카슈미르 지역(잠무-카슈미르 주)의 '특별 지위'와 주(州) 지위를 취소하는 대통령령을 발표했다. 카슈미르를 놓고 뿌리 깊은 갈등을 겪어온 인도와 파키스탄 사이 분쟁이 다시 격화되고 있다. 인도 내무장관 아미트 샤(Amit Shah)는 의회에서 무슬림이 다수인 카슈미르에 특별 자치권을 부여한 헌법 370조를 대통령령으로 취소한다며, 이는 즉각 발효된다고 밝혔다. 헌법 370조는 인도령인 카슈미르 지역에 인도 다른 지역보다도 더 큰 자치권을 부여해 무슬림이 다수인 이 지역이 인도령으로 남아있도록 하는 기반 조항으로, 1951년 당시 인도 네루 총리가 이 헌법 조항을 신설했다. 이 조항은 별개 헌법 및 국기를 허용해 이 지역에 외교·국방을 제외한 모든 사안에서 자치를 규정하고 있다. 연방당국은 특별지위 취소 후 자신들이 임명한 인물로 잠무와 카슈미르주가 선출한 기관을 대체하고 지역의 정치권을 박탈했다. 이동의 자유를 제한하고 통신과 인터넷 서비스를 중단함으로써 일반인의 불편을 가져왔다. 이에 프리덤 하우스는 인도령 카슈미르는 자유가 없는 곳으로 지정했다.<sup>6</sup>

둘째, 아삼주에서는 '시민등록(NRC)'이라는 절차를 밟도록 했다. 2019년 8월 31일 실시된 이 조치로 거의 4백만 주민이 시민권이 없는 상태가 됐다. 이 흠결투성이 정책은 무슬림을

6. Sarah Repucci, 2020, "A Leaderless Struggle for Democracy." <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2020/leaderless-struggle-democracy>.

배척하기 위한 것인데 이들 대부분은 식민지 시대에 아삼주로 이주한 벙골인이다. 증빙서류를 준비하지 못한 거주자는 임시 수용소로 가게 된다. 특히 아삼주에서는 모디 정부가 올해 도입한 시민명부 등록 절차로 인해 현지 주민 190만 명이 무국적자가 될 위기에 처했다. 방글라데시가 파키스탄으로부터 독립한 1971년 3월 이전부터 아삼주에 거주했다는 것을 증명한 이들만 명부에 포함됐기 때문이다.

셋째, 반무슬림 정책은 2019년 12월 상원을 통과한 시민권법 개정안(CAA)인데 주변 무슬림 6개국에서 이주해온 비(非)무슬림 종교인에게 시민권을 부여했다. 결과적으로 힌두인과 방글라데시, 파키스탄과 아프가니스탄에서 온 비무슬림은 안전을 보장받았으나 나머지 무슬림, 중국과 스리랑카에서 온 무슬림은 시민권을 얻지 못했다.<sup>7</sup>

[사진 3] 모디 정부의 시민권법 제정에 반대하는 시위대



이 세 가지 조치는 인도 내 법의 통치를 흔들어 댄고 세속과 통합을 지향하는 인도 정치 체계를 위협했다. 또 이 조치 탓에 '2020 세계 자유지수 조사'에서 세계에서 25번째로 큰 민

7. Sarah Repucci, 2020, "A Leaderless Struggle for Democracy." <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2020/leaderless-struggle-democracy>.

주주의 국가의 지수가 최대폭으로 하락하는 불명예를 안게 됐다. 다양한 종교를 가진 수만 명의 인도인은 거리로 나와 인도 상징물을 공격하는 시위를 벌였으나 경찰의 폭력에 부딪혔다.

### 모디 정부의 반민주주의 정책

인도 국민당(BJP) 정부는 모디가 2014년 총리에 선출되자마자 민족국가주의 아젠다를 작동시키기로 했다. 초기 조치는 문화와 지식인 조직 엘리트를 놀라게 했다. 왜냐하면 이 조직을 통제하기 위해 조직의 수장을 힌두 민족주의자로 갈아치웠기 때문이다. 인도에서 가장 영향력 있는 교육기관인 인도 역사연구 위원회(ICHR)의 수장은 수년 동안 좌파 성향이 며 지적으로 유연한 역사학자가 임명되곤 했다. 2014년 7월 인도 국민당(BJP) 정부는 이름도 알려지지 않았으며 동료 학자가 심사한 논문조차 없는 역사학자 라오(Yellapragada Sudershan Rao)를 ICHR의 수장으로 임명했다.

다른 정부 지원 교육기관도 논란에 휩싸였다. “국립영화방송대학”(Film and Television Institute of India: FTII)은 인도의 영화·방송인의 산실이다. 모디 임기 초기 정부는 차우반(Gajendra Chauhan)을 이 학교 교장으로 임명해 재학생과 졸업생 모두를 실망시켰다. 주로 조연을 맡아온 배우인 차우반이 임명된 이유로 BJP 연출밖에 없다는 의심을 사기 충분했다. 결국 그는 2017년 사임했다.

인도의 가장 저명한 고등교육기관 인도 자와할랄 네루 대학(JNU)도 논란의 중심에 섰다. 2016년 2월 한 학생회(인도 공산당의 산하조직) 회장이 연설에서 힌두 민족주의 단체를 비판하면서 BJP 공격의 빌미가 됐다. 쿠마르(Kanhaiya Kumar)는 연설에서 BJP와 밀접한 관련이 있고 인도에서 가장 규모가 크고 강경한 힌두 민족주의자 조직인 국민의용단(Rashtriya Swayamsevak Sangh)을 공격했다. 그는 또 예산 삭감을 이유로 교육부 장관을 비판했다. 집권당의 지지자들은 쿠마르를 매국노라며 공격했고 뉴델리 경찰은 그와 친구 3명을 폭동선동죄로 검거했다. 쿠마르 사건 이후 네루대학은 정부의 맹공격을 당했다. 법원은 자유광장에서 학생의 시위를 허가하지 않았고 광장은 집합이 불가능하게 폐쇄됐다. 2017년 중앙정부는 학생회 지원을 삭감했다. 이 모든 조치는 네루대학이 좌파의 보루라고 믿었기 때문이다.

인도 대법관도 친모디 성향 대법원장에 공개적으로 불만을 표시했다. 인도 대법관 4명은

기자회견을 열고 “사건 배당과 법원 행정에 문제가 있으며 인도 민주주의 위기”라며 공개 비판했다. 인도에서 대법관들이 대법원장을 비판하는 기자회견을 연 것은 이번이 처음이다. 현지 일간 타임스오브인디아(Times of India)와 BBC 인터넷판은 대법관 등 4명이 12일 뉴델리에서 기자회견을 열고 대법원장을 공개 비판했다고 13일 보도했다. 이들은 “대법원장이 자신이 선호하는 대법관에게 자의적으로 사건 배당을 하고 있다”며 “정치적으로 민감한 사건은 상대적으로 경력이 짧은 대법관에게 배당되고 있다”고 주장했다. 이어 “현재 여당인 인도국민당(BJP)의 아미트 샤 총재가 살인을 교사했다는 혐의로 기소된 사건을 담당 한 판사가 2014년 12월 갑자기 사망한 사건과 관련해 대법원 차원에서 조사할 것을 대법원장에게 요구했지만 수용되지 않았다”며 “담당 판사의 사인은 심장마비였지만, 유족은 정치적 음모를 의심하고 있다”고 설명했다. 그러면서 “이 문제 해결을 위해 대법원장에 서한을 보내고 면담도 했지만, 성과가 없어 기자회견을 열었다”고 덧붙였다. 현지 언론은 대법관들의 공개 기자회견에 대해 인도 정계·법조계 분위기를 전하며 “대법관들이 타당한 지적을 한 만큼 대법원장의 사퇴가 필요하다는 의견과 대법관들이 이 문제를 법관 회의 등 내부적으로 해결하지 않고 외부로 들고나온 것이 부적절하다는 비판이 대립 중”이라고 전했다. 그러면서 “별도의 대법원장 선발 방식이 없이 최선임 대법관이 대법원장을 맡아온 관행이 문제”라는 분석도 냈다.<sup>8</sup>

BJP 집권하에 언론도 수난을 당했다. 2018년 국경 없는 기자회가 발간하는 세계언론자유지수 조사에서 인도는 180개 국가에서 138위에 그쳤다. 이는 아프가니스탄(118위), 짐바브웨(127위)와 미얀마(137위)보다 낮은 순위였다. 유네스코에 따르면 2014년부터 2018년 6월까지 20명의 언론인이 살해당했다.<sup>9</sup> 2018년 10월에 살해당한 2명의 기자를 합하면 무려 22명이 희생됐다.<sup>10</sup> 유네스코 보고서에 따르면 2014년 이전 20년간 인도에서 사망한 언론인은 19명이다. 국제기자연맹(IFJ)의 수치는 더 충격적인데 2015년 9명, 2016년에만 6명의 언론인이 인도에서 사망했다.

8. BBC, 2018, “India Supreme Court judges: Democracy is in danger.” <https://www.bbc.com/news/world-asia-india-42660391>.

9. UNESCO, “UNESCO Observatory of Killed Journalists—India.” <https://en.unesco.org/themes/safety-journalists/observatory/country/223728>.

10. International Federation of Journalists, 2018, “India: Two Journalists Killed in Separate Attacks in Less than 24 Hours.” <https://www.ifj.org/media-centre/news/detail/category/safety/article/india-two-journalists-killed-in-separate-attacks-in-less-than-24-hours.html>.

BJP 정부는 사상적으로 호전적이거나 친기업적 집권당에 비판적 언론에 강경한 태도를 보였다. 가장 인상적인 사건은 한 중도좌파 주간지(Economic and Political Weekly)의 저명한 편집인 사쿠르타(Paranjy Guha Thakurta)가 사임한 것이다. 이 잡지는 영향력 있는 대기업이며 모디 총리와 가까운 것으로 알려진 아다니(Adani) 그룹을 비판하는 글을 실었고, 명예훼손 혐의로 고소하겠다는 협박을 받았다. 아다니 비판 기사는 온라인에 게재됐지만 사쿠르타 사임 당시 인쇄본은 게재가 취소됐다.

2018년 3월 캐어(Harish Khare)는 트리뷴(Tribune) 편집자직을 사임했지만 그 이유에 대해서는 알려진 바 없다. 이 신문은 북 인도의 유력 신문사였고 캐어는 모디의 전임 총리인 싱(Manmohan Singh)의 언론 보좌였다. 캐어의 사임에는 의심스러운 점이 많은데 이 신문이 국민정체성에 기반한 생체정보 활용 신분 프로그램 아드하르(Aadhaar)에 대한 탐사 기사를 낸 직후였다. 관련 공무원은 트리뷴 기사에 격분했으며 캐어가 독점 기사를 얻기 위해 뇌물을 바쳤다고 형사 고발했다.

2017년 9월 좌파성향 언론인 랑케쉬(Gauri Lankesh)가 카르나타카주의 남부 도시 방갈로르 자택 인근에서 총격을 받고 사망했다. 그녀는 작지만 영향력 있는 지방 언어로 발간되는 주간지 칸나다(Kannada)를 소유하고 뉴스와 평론을 직접 편집했다. 랑케쉬는 힌두 민족주의 부상을 신랄히 비판했다. 살인 용의자 3명은 급진 힌두 민족주의자 단체 산스다(Sanatan Sanstha)의 일원이었다. 정부기관이 그녀의 살인에 관여했다는 직접적 증거는 없지만 BJP 정부가 힌두 민족주의자의 극단적 행동을 방조했다는 비난을 면하기 어렵다.

BJP 정부는 언론인뿐만 아니라 소 도축과 소고기 섭취 금지 조치도 내렸다. 이 조치는 자경단 조직에 면책권을 주는 효과를 가져와 극단적 행동을 하게 만들었다. 2015년 9월 우타르 프라데쉬주(Uttar Pradesh)의 힌두 사원의 폭도들이 야밤에 한 무슬림 남성을 집에서 끌어내고 폭력을 행사해 사망했다. 그의 아들도 중상을 입었다. 경찰은 관련자 6명을 검거했는데 이들은 사원의 소가 없어졌으며 무슬림 남성이 도살해 냉장고에 고기를 보관하고 있다고 주장했다. 2017년 BJP는 우타르 프라데쉬주 선거에서 승리하고 선동적 설교가 아딧야나쓰(Yogi Adityanath)를 주지사로 임명했다. 그가 취임하자마자 취한 업무 지시는 도축장을 폐쇄하고 도축을 불법이며 불경한 것으로 비난한 것이다. 동시에 그는 소와 물소의 이동을 제한했다. 도축장을 소유·운영하는 대부분의 업자는 무슬림이다. 따라서 이 조치 후 도축업에 종사하는 소수 인종과 무슬림 수천 명이 일자리를 잃게 됐다.<sup>11</sup>

자경단은 정부의 소 이동 제한을 여기는 업자를 공격했다. 2017년 라자스탄(Rajasthan) 주에서 소를 불법으로 운송해 주변 하aryana)주로 운반하려 했다는 이유로 무슬림 남성과 아들이 자경단의 공격을 받아 무슬림 남성이 사망하는 사건이 발생했다. 그는 낙농장을 운영하고 있으며 도축 의도가 없었다고 주장했다지만 무시됐다. 영상 증거가 있음에도 경찰은 그가 지목한 6명의 용의자를 무혐의 처리하고 3명만 기소했다. 소 보호자에 의한 공격은 그 이후에도 지속됐다. 한 분석에 따르면 소 관련 폭력사태는 BJP가 집권한 2014년 5월부터 2017년 중반까지 63회 발생했다. 이 중에 절반 가량이 BJP가 승리한 주에서 발생했다. 28명의 사망자 중에 86%가 무슬림이었다. 비판과 반대 시위가 뒤따르자 2016년 모디 총리는 소 보호 폭력에 우려를 표명했으나 2017년 7월 또 2건의 유사 사건이 발생했다.

[사진 4] 10만 인도 관중 앞에 선 트럼프 대통령과 모디 총리



11. 최민지. 2018. "모디 총리 집권 5년차...쪼그라든 인도 소 산업." 『경향신문』 (7월 17일). [http://news.khan.co.kr/kh\\_news/khan\\_art\\_view.html?art\\_id=201807172200005](http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?art_id=201807172200005).

인권운동가 탄압사례도 있다. 2018년 8월 경찰은 인권 변호사 바라드와즈(Sudha Baradwaj)를 포함해 인권운동가 5명을 체포했다. 바라드와즈는 인도의 전통 카스트 제도에서 최하 계급에 속하는 달리트와 차티스가르주의 빈민층 노동자를 변호했다. 경찰은 이들 외에 또 다른 5명의 활동가를 체포하며 모디의 생명을 노리는 모택동주의자라고 주장했다. 그러나 국제사면위원회 사무총장 나이두(Kumi Naidoo)는 인도에서 가장 가난한 약자를 위한 변호사와 언론인을 악마화하고 범죄자로 몰아서 반대편을 탄압하려 한다고 비판했다. 인도 국제사면위원회 자체가 공격 목표가 됐다. 법인 계좌가 정지당하고 방갈로르주 경찰은 이들이 폭동을 선동했다고 주장했다. 1976년 인디라 간디(Indira Gandhi)의 비상계엄령이 근시안적 정치 선행법에 따른 것이었다면 BJP의 언론과 문화 통제는 힌두 민족주의 이데올로기의 장기 지속을 위한 조치였다.

### 모디의 정치적 모험: 극우 힌두 민족주의

모디는 2014년 총선에서 압도적 다수를 확보하며 정계에 등장했다. 그는 고향인 구자라트주에서 대중적이며 강한 지도자라는 명성을 얻었다. 2002년 주지사가 된지 얼마되지 않아 시위에서 1,200명이 사망했는데 대부분 무슬림이었다. 다수는 모디가 시위 개입정책에 실패했다고 비판했지만 이 사건은 오히려 힌두 민족주의자들에게 그의 정치적 평판을 올려주는 기회가 됐다.

힌두 국가 건설은 모디의 이상향이였다. 세속적 포괄 국가 이상은 인도 국민의 압도적 지지를 얻었기 때문에 힌두 국가 건설의 꿈은 유지됐다. 그러나 2014년 이후 모디의 정책 방향은 인도 민족주의자를 장려하는 결과를 가져왔다. 모디의 경제 기적 공약은 많은 유권자의 주목을 끈 게 사실이지만 종교 대립화와 분리정책을 추진하는 모디가 이끄는 편향된 인도국민당(BJP)을 지지했기 때문에 표를 던진 것은 아니다. 인도 유권자들이 종파 편향과 혐오를 암묵적으로 지지한 것이 아니라 유능한 정치인, 차별을 줄인 행정 기구, 공정하고 자유로운 사법부 등이 반감을 줄이는 역할을 했을 것으로 보인다.

인도 독립운동이 진행되면서 독립된 인도의 두 가지 국가 모델이 형성됐다. 국민회의당은 종교 차이를 뒤로하고 빈곤층 문제해결을 위해 새로운 경제를 추구해야만 인도를 통합할 수 있다고 믿었다. 반면 일부 힌두 민족주의 시류는 종파적 접근을 취했다. 이들은 인도는 외세 영향력을 완전히 벗어나야 통합이 가능하다고 믿었다. 이 사조는 유럽식 유일신주의를 소개한 새로운 혼합주의 종교 전통인 아리아 사마즈(Arya Samaj) 운동의 발전을 불러왔다.<sup>12</sup>

한 인도 민족주의 사상가가 힌두 다움 혹은 성질(Hindu-ness)을 정의 내리기 위해 아리아 사마즈를 이용했다. 1923년 비나야크 다모다르 사바르카르는 “힌두트바의 핵심(Essentials of Hindutva)”이라는 소논문에서 힌두의 기질 혹은 힌두 민족주의란 개념을 표현했다.

힌두트바 추종자에 의하면 힌두교란 단순한 공존을 바탕으로 하는 다양한 신앙 체계의 총합이 아니다. 우선 힌두트바는 종교를 기준으로 힌두를 ‘우리’, 무슬림을 ‘적’으로 간주한다. 또한 라슈트라, 즉 ‘국가’를 가장 중요한 요체로 규정한다. 물론 그 국가를 구성하는 국민의 자격은 힌두에게만 주어진다. 독일 나치즘을 모방해 만들어 낸 개념으로 고대 힌두문화를 찬양하고, 서양 세계관이 아닌 힌두 세계관으로 문화를 재정립해야 한다고 주장한다. 이 흐름이 극우 단체 민족의용단(RSS)의 사상적 근거가 됐고 인도는 힌두(또는 불교신자)인을 위한 국가가 돼야 한다고 주장했다. 모디는 바로 힌두트바에 기초한 힌두 극우 민족주의를 교묘히 이용해 지지를 얻고 있다.

모디가 선거에서 승리하자 국민당은 그의 뒤를 따랐다. 당내 많은 지도자들은 모디가 대통령 역할을 할 수 있도록 길을 터 주었다. 이 분위기 또한 모디에게 자신감을 불어넣었고 인도를 힌두 국가로 변형시키는 결정을 내리게 했다. 강경 힌두 민족주의자 단체인 국민의용단(RSS)의 지지를 등에 업은 모디는 종교와 카스트 제도에 따른 분열을 이용해 대립을 야기하고 무슬림을 소외시켜 ‘뉴 노멀’을 조장했다. 모디 정부는 하락하는 집권당의 지지도를 높이기 위해 헌법 가치를 무시했다. 선거 전략은 분열과 혐오, 폭도의 폭력, 인신 공격과 극우 민족주의 강조와 시민 사회를 매장하는 가짜 뉴스와 미디어에 기반한 것이었다.

유권자는 공세적으로 인도와 강력한 힌두이즘의 꿈을 파는 강력한 지도자에게 끌렸다. 인도의 영화로운 힌두 과거를 얘기하고 강한 국가를 공약으로 내세운 지도자는 메시아를 기다리는 유권자의 관심을 유발했다. BJP 활동가들은 영원한 적인 파키스탄인과 반애국적

12. 1875년 다야난다 사라스바티사가 창설한 현대 다양한 힌두주의 개혁운동이다. 아리아 사마즈는 근대화 대신 ‘베다의 순수성 회복’을 목표로 힌두교의 개혁과 동시에 민족 정신의 고취를 주장하였다. 그들은 당시 힌두교와 인도 사회에는 분명 문제가 있다는 데에는 동의하면서도 그것을 개혁하는 방법에는 근대화론자들과 다른 즉 복고적이면서 보수적인 입장을 취했다. 그들은 근대 서구 사회가 가지고 있는 민주주의, 남녀평등, 인권과 같은 개념이 이미 베다 시대에 있었고 당시 문제가 되던 카스트의 심한 차별과 배타, 의례주의, 우상 숭배, 사피와 같은 여러 가지 악습 등은 베다 시대에 존재하지 않았으니 베다가 충분히 사회 개혁의 모본이 될 수 있다고 하였다. 이광수. 2008. “이광수의 ‘인도사로 한국 사회를 논하다.’” 『프레스시안』 (7월 29일). <https://www.pressian.com/pages/articles/56593#0DKU>.

인 인도인은 내부의 적이라며 혐오를 부추겼다. 경기 침체, 경찰 폭력, 시민·표현의 자유 제한, 언론 탄압, 종교 분열, 국가지원 자경단의 폭력에도 불구하고 정부에 대한 분노는 억제돼 왔다.

코로나19 팬데믹 시기 모디 정부의 반민주주의 정책은 교과서 개정과 언론 탄압으로 이어졌다. 인도의 가장 큰 교육위원회, 인도 중앙 중등교육 위원회(CBSE)는 학생의 경제적 부담을 줄인다는 취지로 학교의 강의 요목을 30% 줄인다고 선언했다. 이 조치로 국립학교는 더 이상 민권, 세속주의, 연방주의와 시민권을 교육할 필요가 없어졌다. 이 개념은 인도 헌법의 핵심이며 BJP 극우 힌두 다수결주의 이데올로기와도 상치된다. BJP가 자신의 단일한 인도 정체성을 전파하기 위해 교육 시스템을 이용한 것은 우려를 갖게 한다. 10학년 과학 수업 요목에서 “민주주의와 다양성”과 “대중 투쟁과 운동”과 같은 장을 삭제하자 야권성향 인사들은 모디가 비판받아온 이유가 바로 이런 정책 때문이라고 주장했다. 인도 공산당 지도자 시타람 예추리는 이 움직임은 “배타주의, 신정정치, 편협한, 파시스트 국가” 비전을 실현하려는 것이라고 페이스북에 적었다.

팬데믹은 정부가 언론에 재갈을 물리는 데 기여했다. 대법원은 언론에 보도지침을 내려 자기검열을 요구하고 정부정책 선전의 게시판이 되도록 했다. 이후 경찰청은 기자들을 괴롭히기 시작했다. “인도의 안보, 주권, 국민통합에 해”가 되는 내용을 온라인에 올린 것은 불법 행위라는 이유로 「Kashmir: Rage and Reason」의 작가를 대테러리즘법으로 처벌했다. 유명 사진작가가 페이스북에 “반국가적 게시글”을 게재했다며 대테러리즘법 위반으로 처벌했다. 경찰은 지난 3월 이후 무려 55명의 기자들을 상대로 의심 사건 수사에 착수했다.

인도 각 주의 근간을 받치고 있는 사회 계약은 극우 힌두 민족주의가 원하는 방향으로 균열이 생기고 있다. 모디와 BJP가 인도 헌법의 초석인 자유 사상과 세속 민주주의와 전면전을 벌이면서 인도 사회 내 불만과 긴장감이 상승하고 있다.

## 나가며

지금까지 살펴본 것처럼 이스라엘과 인도, 두 국가의 민주주의 위기는 매우 유사한 양상을 띠고 있다. 두 국가 모두 최고 권력자가 문제의 중심에 있고 유대인과 힌두교 중심 극우 민족주의에 기대면서 반무슬림 정책을 펴고 있다. 유권자 지지를 얻고 사회 헤게모니를 장악

하기 위한 정책이다.

무슬림을 배제하고 극우정책에 반대하는 비영리단체 활동을 제한하기 위한 입법화 추진은 물론, 영향력 있는 주요 교육과 문화 기관장을 직접 임명하거나 언론 탄압도 서슴없이 자행하고 있다. 더 심각한 문제는 두 국가의 최고 사법기관의 판결에 영향을 미치려고 하거나 사법 기관장을 원하는 인물로 임명하는 방식으로 사법기관을 장악하려고 한다는 것이다. 사법 기관 장악은 사법부에 대한 행정부의 간섭을 넘어 법치주의를 깨는 것이며 법 위에 존재하려는 도전으로 볼 수밖에 없다.

민주주의 위기를 좀 더 구조적으로 살펴보면 단순히 한 극우정치인 때문에 한 사회 또는 한 국가가 우경화되지 않았다는 것은 쉽게 알 수 있다. 이미 두 국가는 극우 민족주의가 싹 트기 좋은 자양분이 있었고 자랄 수 있는 환경이 존재했다. 이스라엘은 자국 내 팔레스타인과의 갈등 또 주변 아랍국가와의 고착화된 분쟁이 극우 민족주의 성장의 좋은 자양분이 됐고, 인도는 카스트 제도의 신분차와 다수 종교인 힌두교의 타종교 배제 등이 그 역할을 했다. 한 가지 간과하지 말아야 할 점은 집권 세력은 각 사회 내에서 자신을 지지하는 세력이 누구이며 그들이 원하는 메시지를 정확히 전달하며 동원하고 있다.

네타냐후는 수십년간 진화해온 이스라엘 정치의 우경화를 상징하는 인물일 뿐 아니라 이를 활용해 왔다. 1977년 총선에서 처음으로 승리한 리쿠드당은 이후 선거에서 10번을 이겼고 3번을 졌으며 1번은 비겼다. 이런 급진적 우경화는 증가하는 유대교 정통파 공동체, 구소련 연방 출신 유대인 이주와 중동 지역에서 이주해 온 보수적 미즈라히 유대인 공동체의 지지로 풀이되며 2000년 제2차 인티파다 이후 팔레스타인 자살 폭탄 테러가 점증하며 리쿠드당 지지는 더 가속화됐다. 이들을 동원하기 위한 메시지는 정착촌 합병과 평화협상 상대가 없다며 팔레스타인을 고립시키는 프레임이었다. 그 결과 리쿠드당에 대한 지지는 견고해졌고 후속 선거에서도 지지도는 거의 변화가 없었다.

BJP는 전혀 없는 사회 연합을 동원했다. 당은 전통 상류 카스트 계층과 도시 기반 상류층 뿐만 아니라 하류 카스트 계층에서도 지지를 얻었다. 예컨대 달리트와 아디바시의 지지를 얻었고 특히 준(準)도시 지역의 중산층의 지지도 얻었다. 청년층에서도 높은 지지를 얻었는데 전체 인구의 50%를 차지하고 있는 25세 이하 인구는 BJP에 표를 던졌다. 이유는 모디의 의기양양한 선거 슬로건 “인도에게 승리를, 좋은 날이 기다리고 있습니다”가 통했다고 볼 수 있다.

이스라엘과 인도 두 국가에서 발생한 민주주의 위기의 배경은 소수자를 배제하고 특정 종교에 기반하는 극우 민족주의를 활용해 정권을 유지하려는 정치인과 그를 지지하는 다양한 우익세력과 자본가 계급의 규합으로 만들어진 극우지배연합이 지배를 정당화하기 위해 극우 이데올로기를 재생산한 결과이다. 따라서 이런 공고한 지배연합에 대항할 수 있는 반(反)지배연합이 형성되지 않는 한 두 국가의 민주주의 위기는 완전히 해소되기 어려울 것이다.

## 글로벌 민주주의 위기와 중동 지역질서 불안정

장 지 향

아산정책연구원

### 들어가며

최근 선진 민주주의의 후퇴가 이어지고 있다. 2020년 발간된 프리덤 하우스 보고서에 따르면 공고화된 선진 민주주의 40여 나라 가운데 25개국의 민주주의 지수가 지난 15년간 꾸준히 하락했다. 해당 나라의 지도자는 개인의 정치적 이익을 위해 인종 차별주의와 국수적 민족주의를 선동했고 자국 우선주의를 외쳤다. 위로부터 몰아친 포퓰리즘으로 표현의 자유, 법치, 정부의 기능이 훼손됐다.

미국 민주주의는 트럼프(Donald Trump) 대통령 집권기 빠르게 후퇴했다. 2017년 이래 프리덤 하우스 지수가 4포인트 하락해 현재 미국 민주주의는 라트비아, 슬로바키아보다 낮은 등급을 기록하고 있다. 이탈리아, 스페인, 오스트리아, 헝가리, 폴란드 등 유럽에서도 반이민, 반유럽연합을 내세우는 우파 포퓰리즘과 안보 우선주의가 확산되면서 시민 자유와 정치 권리 지수가 내려갔다. 또다른 선진 민주주의 국가 이스라엘과 인도에서도 민주주의 후퇴가 두드러졌다. 이스라엘의 경우 3년간 프리덤 하우스 지수가 4포인트 내려갔고 인도의 지수는 2년간 6포인트 하락했다.<sup>1</sup>

선진 민주주의의 위기는 분쟁 취약지역 중동의 혼란과 불안정으로 이어졌다. 2018년 트럼프 대통령의 일방적 이란 핵협정 탈퇴와 고강도 제재 부활은 서막에 불과했다. 2020년 미국은 이란 군부 최고 실세 솔레이마니(Qasem Soleimani) 사령관을 이라크 바그다드 공항에서 드론으로 살해했다. 미국의 솔레이마니 제거작전 이후 이라크, 시리아, 레바논, 예멘, 가자지구 내 친이란 폭두각시 조직은 미군시설과 미 동맹·우방국을 상대로 보복 공격을 시작했다. 이미 예멘 후티 반군은 사우디아라비아 정유시설을 수차례 공격했고 아랍에미리트(UAE) 핵심시설마저 위협했다. 이스라엘도 레바논 헤즈볼라, 가자지구 하마스의 잦

1. Freedom House, 2020, *Freedom in the World 2020*, Lanham: Rowman & Littlefield.

은 로켓 발사에 맞대응 공습 수위를 높였다. 이란 강경파는 기회를 놓치지 않고 핵합의 파기를 선언했다. 당시 이란 내에서는 민생고 시위대 유혈진압을 지휘한 솔레이마니 사령관에 대해 비난 여론이 거세게 확산되고 있었으나 미국의 제거작전 이후 분위기는 역전됐다.

유럽마저 난민 문제 앞에서 보편 가치를 외면했다. 2016년 유럽연합은 터키에 유럽행을 희망하는 시리아 난민 관리를 맡겼다. 대신 파격적 지원금과 유럽연합 가입의 빠른 추진을 약속했다. 프랑스, 그리스, 키프로스가 난민 인권침해를 우려해 반발했으나 유럽연합과 터키 간 난민 협정은 전격 성사됐다. 첫 이행은 그리스에 머물던 시리아 난민의 터키 송환이었다. 헝가리, 폴란드, 체코, 슬로바키아가 난민 유입을 막기 위해 국경을 차단하면서 유럽행 난민 4만여 명이 그리스에 발이 묶였다. 이들을 터키로 되돌려 보낸 후 터키 정부에 난민 선별과정을 일임한 것이다. 그러나 터키의 프리덤 하우스 지수는 지난 7년간 30포인트 떨어져 이제 대표적 장기 독재국가인 알제리의 민주주의 지수보다 낮다.<sup>2</sup> 놀랍지 않게도 터키는 유럽연합과의 합의를 지키지 않았다. 유럽연합은 난민 처우개선 지원금을 건넸으나 터키는 시리아 국경지대 강화 군사비로 전용했다.

NATO 회원국 터키는 2019년 패권주의 성향을 드러내며 시리아 쿠르드계 자치지역에 기습 군사작전을 감행했다. 시리아 쿠르드계 민병대는 이슬람 극단주의 테러조직 이슬람 국가(Islamic State in Iraq and Syria, ISIS) 격퇴전에 적극 참여해 단일 참여조직 중 가장 많은 희생자 수를 냈으나 안전지대 밖으로 쫓겨났고 자치권을 포기했다. 이어 터키는 내전 중인 리비아의 이슬람주의 정부와 그리스의 배타적 경제수역을 침범하는 동지중해 협정을 일방적으로 체결했고 2020년 이 정부에 군사지원을 본격화했다.

반면 러시아는 후원국을 끝까지 보호하고 있다. 2011년 아사드(Bashar Assad) 세습 독재정권이 민주화 시위대를 유혈 진압해 시작된 시리아 내전에서는 정부군의 승리가 굳어졌다. 대량 살상무기로 자국 민간인을 학살한 아사드 정권은 러시아와 이란의 전폭적 도움으로 주요 도시를 장악했다. 2018년 아사드 정권은 정상국가 복귀를 선언했고 러시아는 시리아 정부군과 함께 반군의 최후 거점지 이дли프에서 민간시설을 무차별 공습했다. 2019년 9월 이дли프 지역의 휴전을 촉구하는 유엔 안보리 결의안이 상정됐지만 러시아와 중국의 반대

2. 2020년 현재 터키의 프리덤 하우스 민주주의 지수는 32인 반면 쿠웨이트는 36, 요르단과 모로코는 37, 알제리는 34를 기록하고 있다. Freedom House, 2020, *Freedom in the World 2020*, Lanham: Rowman & Littlefield.

로 무산됐다. 시리아 내전이 시작된 이래 시리아 정부 관련 유엔 안보리 결의안 13건에 대해 러시아는 모두 반대했고 중국은 7건 반대했다.

권위주의 국가 지도자는 선진 민주주의 국가에서 확산되고 있는 국수주의와 반세계주의를 환영했다. 권위주의 체제 비판과 멀어지고 있기 때문이다. 특히 미국의 대외정책은 대통령의 지지세력 결집에 이용됐고 개인의 정치적 편익에 흔들렸다. 이 추세 속에 최근 비민주주의의 국가는 더 열악한 권위주의 체제로 퇴보하고 있다. 선거 권위주의 체제로서 민주주의와 권위주의 사이 회색지대에 머물던 러시아, 터키, 이집트, 필리핀은 강고한 권위주의로 빠르게 이행하고 있다. 민주주의 위기는 자유주의, 다자주의, 세계주의 약화와 국제질서 혼란으로 이어지고 있다.

### 중동 불안정 심화와 긴장 고조

미국과 이란 사이 긴장은 중동 불안정의 주요 원인이다. 트럼프 행정부는 2020년 새해 벽두 이란 군부의 최고 실세 솔레이마니 쿠드스군 사령관을 이라크 바그다드 국제공항 근처에서 드론으로 살해했다. 시리아발 비행기에서 내린 솔레이마니 사령관과 마중 나온 이라크의 친이란 민병대 카타이브 헤즈볼라의 무한디스(Abu Mahdi al-Muhandis) 사령관이 함께 폭사했다. 미 특수부대가 촬영한 폭사 영상이 전 세계에 공개됐고 이란은 보복을 천명했다.

미국의 솔레이마니 사령관 제거는 대미 공격 증가, 미 동맹·우방국의 불안 상승, 이란 패권추구 반대 목소리의 약화로 즉각 이어졌다. 실익 없는 작전의 배경에는 최근 변화된 역내 정세를 고려하지 않은 트럼프 대통령의 깜짝 결정이 있었다. 미국이 뚜렷한 대안 없이 시아파 종주국을 자극하자 이라크, 시리아, 레바논, 예멘, 가자지구 내 친이란 프록시 조직은 역내 미군시설과 미 동맹·우방국을 상대로 보복 공격을 선언했다. 솔레이마니와 무한디스의 폭사 직후 이라크에선 친이란 시아파 민병대가 미 대사관 근처 그린존에 로켓포를 쏘았다. 이스라엘과 이란 지원 민병대 간의 충돌도 이어졌다. 이스라엘은 시리아·이라크 친이란 민병대와 레바논 헤즈볼라의 무기고를 드론으로 공격했고 가자지구 내 하마스 거점지를 공습했다. 2019년부터 역내 친이란 프록시 조직의 비대칭 소규모 저항도 공격은 활발해진 추세였다. 2019년 5월부터 이란 지원의 예멘 후티 반군이 사우디 내륙 송유관과 남부 공항을 드론과 탄도 미사일로 공격했다. 후티 반군은 사우디와 UAE의 300여 핵심시설 공격을 선언하기도 했다. 특히 9월에는 사우디 아람코의 정유시설과 유전을 공격해 국제

원유시장이 흔들렸다.

또 이란 강경파에 불리하게 형성되던 여론이 미국의 솔레이마니 제거작전 이후 갑자기 동정론으로 바뀌었다. 당시 솔레이마니 사령관은 이라크·이란 평화시위를 유혈진압해 비난을 한 몸에 받고 있었다. 이에 힘입어 이란 강경파는 핵개발 재개를 선언했다. 2019년 7월 국제원자력기구는 이란의 우라늄 농축도 한도 초과를 공식 확인한 바 있었다. 솔레이마니 폭사 이후 이란 강경파는 대미 복수를 선언하면서 핵협정에서 제한한 원심분리기를 가동했다. 미국이 제재를 철회하면 이란도 핵합의 이행 중단을 멈추겠다고 밝혔으나 핵합의를 지지한 이란 내 개혁파의 입지는 추락했다.

최근 NATO와 G20 회원국 터키가 국제규범에 위배되는 일탈 행보를 보이고 있는데 유럽연합을 상대로 한 난민 비즈니스가 그중 하나다. 시리아와 국경을 접한 터키에는 난민 360만여 명이 정착해 있고 이들의 최종 희망지는 유럽이다. 2016년 3월 유럽연합과 터키가 브뤼셀 특별정상회담에서 발표한 합의안에 따르면 유럽연합은 터키에 2018년까지 시리아 난민 수용시설 운영에 드는 비용의 몫으로 60억 유로를 지급하기로 했다. 4개월 전 양측 간 잠정 합의된 지원금의 2배였다. 또 유럽연합은 6월부터 터키 국민의 유럽연합 국가 입국 시 비자 면제 혜택과 터키의 유럽연합 가입 협상의 빠른 추진을 약속했다.

파격 합의안에 유럽연합 회원국 일부가 반발했다. 특히 키프로스는 터키가 그리스계 남키프로스를 국가로 인정하지 않고 공항과 항만을 개방하지 않는 한 유럽연합 가입을 강력히 반대한다고 밝혔다. 프랑스는 앞으로 유럽연합이 터키의 인권 민주주의 상황을 문제삼지 못할 수 있다며 우려를 표명했다. 유엔 역시 난민의 인권침해 소지를 지적했다. 이에 유럽연합은 터키의 가입 협상 시기를 구체적으로 명시하지 않는 것에서 절충점을 찾았다.

유럽연합과 터키 간 난민 문제 합의의 첫 이행단계로서 그리스에 머물던 시리아 난민의 터키 송환이 실시됐다. 터키에서 그리스로 들어간 난민을 터키로 다시 돌려 보낸 후 터키 정부가 난민 선별과정을 거친다는 안이다. 난민유입을 막기 위해 폴란드, 체코, 슬로바키아, 헝가리가 국경을 닫고 오스트리아마저 이를 지지하면서 유럽으로 들어가려던 난민 4만여 명이 그리스에서 오도가도 못하는 상황에 처해 있었다. 이들 난민을 터키로 송환한 후 터키 정부가 전쟁을 피해왔는지, 유럽 일자리를 찾아왔는지 여부를 가린다는 것이다. 국제인권단체들이 난민 인권침해 문제를 강하게 제기하자 유럽연합은 국제법에 따른 난민의 개별 상담과 유엔 난민 기구의 상시적 감시를 거듭 약속했다.

그러나 터키는 합의를 이행하지 않았다. 유럽연합이 터키에 제공한 시리아 난민 처우개선 지원금은 시리아 국경지대 감시 강화를 위한 군사비로 쓰였다는 폭로가 이어졌다. 터키 정부는 지원금을 전용해 시리아 쿠르드계 자치지역을 압박하는 군사적 용도로도 사용했다.

[사진 1] 유럽연합 지도부와 난민 문제를 논의하는 에르도안 대통령



터키는 2017년 말 시리아에서 ISIS 패퇴가 선언된 후부터 국경을 넘어 쿠르드계 자치지역을 공격했다. 2018년에는 시리아 북서부의 쿠르드계 도시 아프린을 기습 공격해 시리아 쿠르드계 민병대 인민수비대(YPG)와 교전을 벌였고 민간인 수백 명이 사망하기도 했다. 특히 2019년 10월 미국이 시리아 병력 철수를 발표하자마자 터키군이 YPG를 바로 공격했다. 에르도안(Recep Tayyip Erdoğan) 대통령이 트럼프 대통령과 통화를 마친 직후 터키군은 YPG 거점 도시를 기습 점령했고 서쪽 코바니에도 병력을 집중했다. 터키의 대쿠르드 군사작전은 미국의 승인하에 이뤄졌다.

터키는 YPG를 자국 내 분리주의 테러조직 쿠르드노동자당의 분파로 보고 있다. 그러나 YPG는 반ISIS 국제연합전선의 핵심 전투병으로 싸웠고 ISIS 격퇴전에서 1만명 이상 전사자를 냈다. 미국과 여타 국제연합전선 소속 국가는 공습과 무기·훈련 제공만을 맡았던 반

면 지상군으로 활약한 YPG는 단일 참여조직 가운데 가장 많은 희생자 수를 기록했다. 시리아 내전에서는 아사드 독재정권에 맞선 반군 연합 시리아민주군의 주축이기도 했다. 내전이 일어나 전국의 정부군이 수도 다마스쿠스에 집결하자 YPG가 주축이 되어 북동부 쿠르드계의 자치를 꾸려왔다.

터키의 기습 군사작전으로 시리아 쿠르드계 민간인 100여 명이 사망했고 30만여 명이 피난길에 나섰으며 YPG가 구금시설에서 관리하던 ISIS 포로 1000여 명이 탈출했다. YPG는 시리아 북동부에서 ISIS 포로 1만2천명과 가족 구성원 6만명을 수용 관리해왔다. 미군 1000여 명이 주둔하던 쿠르드계 자치지역에서 미군은 3만여 YPG 대원을 훈련시켰고 YPG는 ISIS 포로를 구금 관리해왔다. 에르도안 대통령은 시리아 쿠르드계를 쫓아내고 안전지대를 설치한 후 자국 내 정착한 360만여 시리아 난민 가운데 100만명을 이주시키겠다고 밝혔다.

YPG 사령관은 미국에 도움을 요청했으나 아무런 답을 듣지 못했고 이후 러시아와 시리아에 도움을 구했다. 터키의 쿠르드 공격을 방조한 미국과 달리 푸틴(Vladimir Putin) 대

[사진 2] 터키군 공격받은 시리아 쿠르드계 자치지역



령과 아사드 정권은 쿠르드의 요청에 즉각 화답했다. 터키군에 맞선다는 명분하에 시리아 정부군은 2012년 이후 처음으로 북동부 지역에 다시 들어왔고 러시아군은 미군이 남기고 간 기지를 접수했다. YPG는 안전지대 밖으로 철수했고 자치권 포기과 미군이 제공한 무기 반납을 공식화했다. 이어 아사드 정권과 시리아 정부군으로 통합하는 문제를 논의했다.

2017년 이라크 쿠르드계도 트럼프 대통령에 외면당했다. 2005년 미국은 이라크 전쟁에서 자국을 적극 도운 이라크 쿠르드계에게 쿠르드자치정부(KRG) 수립을 허락했다. 2014년 시작된 미국 주도의 ISIS 격퇴전에서 이라크 쿠르드계 민병대 페쉬메르가 역시 시리아 쿠르드계 YPG처럼 핵심 지상군으로 싸웠고 이라크 모술과 키르쿠크에서 ISIS를 패퇴시켰다.

2017년 10월 ISIS 격퇴전이 끝난 후 KRG는 분리독립 투표를 실시했다. 이에 반발한 이라크 중앙정부는 정부군과 시아파 민병대를 앞세워 대쿠르드 군사작전을 실시했다. 이라크 중앙정부 내 친이란 강경파는 KRG의 수도 아르빌까지 진격해야 한다고 주장했다. 이라크, 이란, 터키 모두 자국 내 쿠르드 소수민족을 의식해 KRG를 맹비난했고 미국은 당사자 간 원만한 해결을 촉구할 뿐이었다. 한때 쿠르드를 동맹으로 치켜세웠던 미국은 이들의 자치권과 영토 상실을 외면했다. ISIS가 격퇴된 후 쿠르드가 예전만큼 중요하지 않았기 때문이다.

미국과 유럽의 변화로 중동 내 자유주의 질서가 흔들리자 러시아의 입지는 상대적으로 올라갔다. 러시아가 지원한 시리아 정부군이 내전에서 승리했고 러시아는 이후 종전 협상마저 주도적으로 이끌고 있다.

2011년 3월 시리아 독재정권이 민주화 시위대를 유혈진압해 시작된 시리아 내전에서는 아사드 독재정권의 생존이 명확해졌다. 내전 기간 정부군은 대량 살상무기로 자국 민간인을 학살했다. 사린가스 살포로 2013년 굽타에서 1000여 명이, 2017년 이дли프에서 100여 명이 사망했다. 아사드 정권의 화학무기 공격 횟수에 대해 국제인권감시기구는 85차례, 시리아인권관측소는 200차례 이상으로 파악한다. 또 민간인 2만명 이상이 통폭탄으로 희생됐다. 이 아사드 정권이 러시아와 이란의 전폭적 지원으로 현재 영토의 70% 이상을 안정적으로 관리하며 국제사회 복귀를 준비하고 있다. 이란 혁명수비대는 대규모 지상군과 민병대를 보냈고 러시아는 민간인 구분 없는 마구잡이식 공습으로 시리아 정부군을 지원했다.

시리아 내전이 시작되자 미국·유럽·중동 동맹국은 러시아와 이란이 지원하는 정부군에 맞

서 반군을 도왔다. 그러나 3년 후 ISIS가 시리아 동부 락카에서 칼리프 국가 수립을 선언한 후 전 세계를 상대로 극악무도한 테러를 벌이자 국제사회는 ISIS 축출에 우선순위를 두었다. 2014년 미국은 65여 동맹국과 함께 반ISIS 국제연합전선을 조직해 격퇴전을 시작했다. 시리아 내전과 ISIS 격퇴전이 맞물려 정부군-반군-ISIS 삼파전이 시작됐고 타종파, 이교도를 적으로 삼는 ISIS는 시아파 아사드 정권도 공격했다. 아사드 정권은 차악의 존재로 변했고 미국은 아사드 정권이 아닌 ISIS 격퇴에 집중했다. 2017년 중반 시리아 정부군과 반군 사이에서 대치했던 여러 나라들이 ISIS 격퇴에 힘을 모으자 아사드 정권의 내구성이 높아졌다. 2017년 말 반ISIS 국제연합전선은 ISIS 지도부가 락카와 모술에서 축출됐다고 발표했다. 2018년 아사드 정권은 정상국가 복귀를 선언했고 다마스쿠스 엑스포를 개최했다. 시리아 재건 복구 시장에 러시아와 이란 기업이 대거 참여했고 중국도 후발 주자로 뛰어들었다.

이후 러시아는 유엔의 시리아 평화 협상에 맞서 아스타나·소치 종전 협상을 주도했고 이란과 터키가 적극 지지했다. 푸틴 대통령 주도의 협상은 아사드 정권의 안정적 복귀를 목표로 하고 있다. 러시아는 종전 협상 중에도 시리아 정부군을 도와 반군의 최후 거점지 이дли프에서 병원, 학교, 난민 수용소를 무차별 공습했다. 시리아 내전이 시작된 이래 화학 무기 사용 진상조사를 포함한 시리아 정부 관련 유엔 안보리 결의안 13건에 대해 러시아는 모두 반대했다.

### 글로벌 민주주의 후퇴에 따른 중동 자유주의 질서의 쇠락

민주평화론은 민주주의 국가의 높은 승전 가능성과 평화 추구 태도를 주장한다. 민주주의 국가는 여론의 힘, 견제와 균형 제도 때문에 오랜 논의를 거쳐 승리와 도덕적 우위에 대한 확신이 섰을 경우 참전을 결정하기 때문이다. 따라서 독재자와 소수 엘리트의 사적 이해관계에 따라 참전하는 독재 국가보다 전쟁에서 이길 확률이 높다. 그리고 민주주의 국가는 서로 전쟁을 벌이려 하지 않는다.

이 민주평화론이 중동에서는 오작동하고 있다. 미국과 유럽의 민주주의 수준이 하락했기 때문이다. 중동에는 민주주의 국가가 드물고 대신 역내 여러 나라의 동맹·우방국이 민주주의의 대 비민주주의 국가로 갈린다. 그런데 최근 민주주의 국가를 동맹·우방으로 두면 돈이 많이 들거나 쓸모가 없어졌다고 버림받는다. 자유주의 질서는 쿠르드 민족처럼 나라 없는 약자에 부족하나마 외부 충격의 보호막 역할을 했으나 이젠 아니다.

미국의 자국 우선주의와 신고립주의는 동맹·우방국의 일탈을 부추기고 중동 혼란을 가중시키고 있다. 트럼프 대통령은 동맹의 중요도를 지불능력 순으로 매기며 거래식 대외정책을 구사하고 있다. 자유주의 질서를 주도해 온 미국이 동맹의 가치를 흔들면서 미국의 신뢰도는 추락했다. 민주주의 퇴행 국가에서 확산된 포퓰리즘과 극우 민족주의는 권위주의 국가의 리더에게 환영 받으며 대리전 확산과 강압통치의 빌미를 주고 있다.

트럼프 대통령의 임기가 시작된 2017년 이래 미국 민주주의는 빠르게 퇴보했다. 2018년 트럼프 대통령은 스캔들 정국 위기에서 벗어나기 위해 주요 6개국과 이란이 어렵게 이룬 핵합의를 파기했다. 당시 11월 중간선거를 앞두고 러시아 게이트 의혹은 커져갔고 성추문, 탈세, 불법 선거자금 스캔들이 이어졌다. 자신의 핵심 지지세력인 백인 복음주의자의 결집이 절실했고 이를 위해선 의회 견제가 덜한 대외정책 분야가 적합했다. 미국의 이란 핵협정 탈퇴 후 5일 만에 단행된 이스라엘 주재 미 대사관의 예루살렘 이전 역시 비슷한 맥락이었다. 네타냐후(Benjamin Netanyahu) 이스라엘 총리와 각별한 친분을 자랑하는 트럼프 대통령은 예루살렘을 이스라엘 수도로, 골란고원을 이스라엘 영토로 인정했다. 유엔 안보리 결의안 242호와 497호의 위반이었으나 국내 지지세력은 환호했다.

트럼프 대통령은 대외정책에서 지불능력을 중시하다 보니 동맹과 지정학에 대한 이해도 없이 행동만 앞세웠다. 2020년 솔레이마니 이란 사령관 제거작전은 미국과 미 동맹·우방국의 국익 차원에서 전략적 효과가 낮았다. 그럼에도 작전을 강행한 이유는 대통령 개인의 정치적 편익계산 때문이었다. 트럼프 대통령은 군의 신중 결정 건의에도 불구하고 드론 공습명령을 내린 것으로 알려졌다. 당시 탄핵정국을 정면 돌파하고 강하고 단호한 이미지를 부각시키려는 대통령 개인의 정치적 이익이 작용했다.<sup>3</sup>

민주주의 국가는 동맹을 쉽게 버렸지만 러시아와 중국은 역내 후원국 시리아를 끝까지 보호했다. 시리아 내전에서 아사드 정권이 자행한 자국민 학살에 대해 유엔 시리아인권조사위원회 구성, 유럽연합 이사회 명령, 미국 대통령 행정명령의 조치가 내전 기간 이어졌다. 유엔 시리아인권조사위원회는 시리아 정부에 살해, 고문, 강간과 성폭력, 임의구금, 자유 박탈, 강제실종을 포함한 6가지 반인도적 범죄 혐의를 제기하기도 했다. 하지만 독재정권은 국제사회의 압박에 아랑곳하지 않았다. 유엔 안보리 상임이사국 러시아와 중국이 아사드 정권을 적극 비호했기 때문이었다.

3. 장지향. 2020. "솔레이마니 사망과 이란 총선 이후 미국-이란 대립의 악화." 『이슈브리프』, 서울: 아산정책연구원.

러시아는 아사드 정권을 위해 국제사회에서 외교력도 발휘했다. 푸틴 대통령 주도의 시리아 종전 협상은 2018년 1월 아사드 정권과 반군 진영을 처음으로 같은 협상 테이블에 앉게 했다. 이어 10월에는 독일과 프랑스가 배석한 자리에서 반군 거점 지역의 완충지대 전환 합의를 끌어냈고 2019년 8월 레바논과 이라크를 옵서버 자격으로 초대했다. 이집트와 UAE 참여를 위한 물밑 교섭 역시 진행 중으로 알려져 있다. 결국 러시아의 중재 노력으로 2019년 10월 제네바에서 반군 진영을 포함한 시리아 헌법위원회가 출범하기도 했다. 2020년 7월에는 코로나19 확산으로 인해 러시아, 이란, 터키 정상이 6차 종전 협상을 화상으로 진행했다.

[사진 3] 시리아 종전 문제로 화상회의하는 러시아-이란-터키 정상



물론 시리아 내전에서 아사드 정권의 승리는 트럼프 행정부가 아닌 이전 오바마 행정부 시기부터 예상됐다. 시리아 정부군이 승기를 잡은 시기는 정부군-반군-ISIS 삼파전에서 국제사회가 ISIS 격퇴에 우선 순위를 두기로 결정한 이후였다. 반ISIS 국제연합전선 내부에서는 아사드 정권의 거취, 이란 온건 개혁파의 역할, 쿠르드계 지원, 시리아 난민 위기에 대한 계산과 입장이 달랐다. 결국 아사드 정권이 아닌 ISIS 축출에 우선 순위를 둔 미국은 시리아 정부군의 자국 민간인 상대 화학무기 공격에도 군사적 대응을 하지 않았다. 제대로

된 지도부도 없이 여러 분파로 나뉘어 있던 반군의 사기는 바닥에 떨어졌다. 이후 반군은 대거 이탈했고 일부는 정부군으로 흡수됐다.

오바마 행정부는 아사드 정권 축출을 미룬 대신 아사드 정권을 후원하는 이란 강경파 혁명수비대를 약화시키기 위해 역외 균형 전략을 택했다. 바로 2015년 역사적인 이란 핵협정 체결을 통해 이란 온건 개혁파에 힘을 실어주고자 한 것이다. 하지만 미국의 이란 강경파 약화 전략은 이란 밖에서 무너졌다. 2017년 말 ISIS는 패퇴하고 아사드 정권이 살아남자 이를 적극 돕던 이란 혁명수비대의 영향력도 덩달아 올라갔다. 이란 강경파 혁명수비대는 시리아 내전의 승리를 발판으로 예멘, 레바논, 이라크, 가자지구로 영향력을 확산했다.

러시아는 터키의 대쿠르드 군사작전 직후에도 협상의 중재자로 나섰다. 터키군이 시리아 쿠르드계 자치지역을 기습 공격한 후 5일간의 휴전 합의가 끝나는 날 푸틴 대통령은 에르도안 대통령과 소치에서 만나 안전지대의 양국 공동관리, 나머지 국경지대의 시리아 관리에 합의했다. 양국 간 합의된 안전지대는 탈 아브야드와 라스 알 아인 사이의 폭 30km, 길이 120km의 규모로 터키의 최초 제안보다 대폭 축소됐으나 에르도안 대통령은 전격 수락했다. 이어 터키는 러시아제 최신 지대공미사일 S-400 시스템 추가 도입 논의를 본격화했다.

러시아는 터키에 이어 또 다른 미 동맹국 사우디아와의 협력 관계도 다졌다. 2019년 10월 푸틴 대통령은 12년 만에 사우디를 찾아 사우디-이란 갈등의 중재 의지를 밝히고 양국 경제·안보 협력을 강조했다. 최근 개혁개방과 외교 다변화를 추진하는 사우디에 중재자로 존재감을 높이는 러시아가 역내 신뢰도를 잃고 입지가 줄어들어 미국보다 안정적 파트너일 수 있다. 이미 2017년 10월 살만(Salman bin Abdulaziz Al Saud) 사우디 국왕은 러시아를 방문해 러시아제 S-400 시스템 구입을 약속한 바 있다. 미국만 믿고 있기엔 불안한 사우디 정부는 최근 러시아와 자주 접촉하고 있다.

한편 개별 중동 국가의 민주주의 하락은 터키에서 가장 뚜렷하게 나타나고 있다. 온건 이슬람주의 정의개발당의 2002년 총선 압승으로 총리가 된 에르도안은 17년째 권좌를 지키고 있다. 한때 무슬림 민주주의를 표방했던 터키는 현재 '자유롭지 않는 국가'로 추락했다. 에르도안 총리는 집권 10년 차를 넘기더니 권력 사유화 행보를 보이기 시작했다. 권위주의적 의사 결정과 친인척 비리를 비판한 당내 온건파를 숙청했고 언론인과 시민단체를 탄압했다.

2014년 에르도안 당시 총리는 3연임으로 더 이상 총리직을 맡을 수 없게 되자 역사상 최초로 대통령 직선제를 도입했다. 에르도안 후보는 51.7%를 얻어 대통령에 당선됐으나 민심은 동요했다. 2015년 6월 총선에서 집권 여당 정의개발당은 처음으로 단일정부 구성에 실패한 반면 쿠르드계 인민민주당이 제4당으로 약진했다. 이후 에르도안 대통령은 터키 민족주의를 앞세워 극우 민족주의 민족운동당과 연합을 맺었다. 이로써 무슬림 민주주의 구호 아래 시행했던 쿠르드 소수민족 보호 제도는 사실상 폐기됐다.

2016년 대통령을 겨냥한 쿠데타가 실패한 후에는 고강도 폭압정치가 시작됐다. 현직 군인 1만 7천명 숙청, 공직자 15만명 해임, 지식인과 언론인 5만명 체포가 대대적으로 이뤄졌다. 2017년 에르도안 대통령은 대통령 중심제 개헌 국민투표를 통과시켜 장기 집권을 제도화했고 1년 후 재선에 성공했다. 대통령 일인 체제와 선거 권위주의가 어느 때보다 공고해졌다. 프리덤 하우스에 따르면 2015년 터키 민주주의 지수는 이전 해보다 5포인트 하락했고, 2017년도 지수는 2015년도보다 17포인트 내려갔다. 2020년도 프리덤 하우스 지수는 7년 전보다 30포인트 떨어진 최저치를 기록했다.<sup>4</sup>

[사진 4] 투옥 언론인의 석방을 촉구하는 이스탄불 시위대



터키 대외정책도 민주주의 퇴행으로 인해 급변했다. 대통령이 일인 체제 강화와 국내 정치 위기 돌파용으로 터키 민족주의, 신오스만주의, 유라시아주의를 앞세운 포퓰리스트 팽창주의 정책을 적극 활용하기 때문이다. 터키는 NATO 회원국 가운데 두 번째로 큰 규모의 군대, NATO군과 미군이 이용하는 공군·해군 기지, NATO의 탄도미사일 방어 레이더 시스템과 미국의 핵무기 50여 기, 미군 2000여 명을 보유한 나라다. 하지만 자국의 민주주의 후퇴와 인권탄압을 비판하는 서구와는 빠르게 멀어지며 러시아, 중국과 밀착하고 있다. 중국이 신장 위구르 자치지역 투르크계 무슬림의 통제 관리에 대해 협력을 요청하자 대테러 정책의 명목하에 적극 응하고도 있다.<sup>5</sup>

NATO와 G20 회원국 터키는 2013년 출범한 중견국 협의체 므타(MIKTA)의 회원국으로서 국제사회에서 자유시장경제와 민주주의 도모를 지지했다. 다부트오울루(Ahmet Davutoğlu) 외무장관(2009-2014)은 ‘이웃과 문제없이 지내기(Zero Problems with Neighbors)’ 슬로건하에 역내 테러리즘 종식을 위한 국제사회 협력을 주장했다. 시리아·리비아·예멘 내전과 ISIS의 발호로 인해 역내 힘의 공백이 생기자 이를 틈탄 자국의 입지 강화 시도라는 일부 비판에도 불구하고 터키의 중견국 외교는 국제사회에서 높은 평가를 받았다. 그러나 터키 대외정책은 국제규범에서 빠르게 멀어져 갔고 중견국 외교를 강조하던 다부트오울루 총리(2014-2016)는 에르도안 대통령과 갈등 끝에 2016년 갑자기 사퇴했다.

최근 터키 팽창주의 행보의 촉발요소는 2019년 3월 지방선거의 패배였다. 당시 지방선거는 대통령 중심제 전환 후 첫 선거로서 에르도안 장기 집권에 대한 신임투표와 마찬가지로였으나 집권당은 앙카라, 이스탄불, 이즈미르 3대 도시에서 패했다. 특히 25년 만에 최대 도시 이스탄불을 잃었다. 이에 에르도안 대통령은 10월 시리아 쿠르드계를 접경지대에서 몰아낸 후 자국 내 시리아 난민을 이주시키는 일석이조 효과의 군사작전을 감행했다. 터키는 시리아 내전 발발 후 유럽의 막대한 지원금을 약속 받고 난민을 대거 받아들였으나 경제악화로 인해 국내 정착 360만여 시리아 난민에 대한 여론이 날로 나빠지고 있었다. 이때 미국이 시리아 철군을 발표하자 에르도안 대통령은 정국 위기 돌파를 위한 기습작전을 강행했다.

4. Freedom House, 2020, *Freedom in the World 2020*, Lanham: Rowman & Littlefield.

5. 장지향, 2019. “배신과 일탈의 동맹 정치: 미국의 시리아 철군과 터키의 쿠르드 공격.” 『이슈브리프』, 서울: 아산정책연구원.

터키의 시리아 침공과 러시아 밀착 행보에 전통적 친미국가인 카타르가 공식 지지를 발표했다. 카타르에는 미군 1만명을 수용할 수 있는 미 중부사령부 현지 본부가 있다. 하지만 2019년 완성된 카타르의 칼리드 빈알리드 터키군 주둔 기지에서는 현재 5천여 터키군이 카타르군을 훈련시키고 있기도 하다. 터키와 카타르는 미국과 대척점에 있는 이란과도 부쩍 가까워졌다. 그런데 트럼프 대통령은 동맹국 터키와 카타르의 일탈에 별 반응을 보이지 않았다.

터키의 여러 일탈 행동에 대해 유럽 역시 대응을 제대로 못하고 있다. 에르도안 대통령이 시리아 난민의 유럽행을 더 이상 막지 않겠다고 협박하고 있기 때문이다. 막대한 지원금을 받은 후의 배짱 행보다. 이에 일인 체제를 강화하던 에르도안 대통령에게 난민 관리를 맡긴 책임론이 유럽연합을 향하고 있다. 그럼에도 유럽은 한 목소리를 내지 못하고 있다. 프랑스는 그리스·키프로스 등지중해 영유권 분쟁을 벌이는 터키를 향해 강경한 반대 목소리를 내고 터키가 참여하는 NATO 지중해 작전 불참을 선언했다. 반면 독일은 유럽 내 반이민 여론을 의식해 날 선 비판을 자제하고 있다. 미국과 유럽 간 깊은 불신 역시 중동 내 혼란을 가중시키고 있다. 미국과 유럽은 미국의 이란 핵협정 탈퇴, 미군의 시리아 철수, NATO 방위금 분담, 중동평화안을 두고 갈등해왔다. 2020년 1월 이란의 핵합의 파기 선언 이후 영·불·독 3국은 이란 핵협정 지지와 트럼프식 최대 압박 반대를 밝혔다. 유럽의 입장 발표 직전 미국은 유럽산 자동차에 25% 관세 부과를 경고하며 압박을 가했다.

중동에서는 터키 다음으로 이스라엘의 민주주의 후퇴가 우려를 낳고 있다. 이스라엘은 터키와 달리 공고화된 선진 민주주의 국가였기에 우려가 더 깊다. 이스라엘의 프리덤 하우스 민주주의 지수는 최근 3년간 4포인트 내려갔는데 2018년 의회에서 7표 차로 통과된 유대 민족국가법이 결정적 이유다. 유대민족국가법의 실시로 인해 전체 인구의 20%를 차지하는 아랍계 이스라엘인은 2등 시민으로 전락했다. 14년 넘게 집권하고 있는 역대 최장수 총리 네타냐후는 유대 민족주의와 안보 포퓰리즘을 효과적으로 선동했다. 게다가 부패 혐의 기소에도 불구하고 연정 구성에 성공해 안보 우선주의 민심을 재차 확인했다. 이스라엘 민주주의 약화에는 이스라엘-팔레스타인 분쟁 구도에서 중도·진보 진영의 대안 제시 실패가 결정적으로 작용했다. 진보의 상징이자 총리를 5명이나 배출한 노동당은 1992년 총선에서 44석을 얻었으나 2020년 3석 확보에 그쳤다.

## 나가며

인권과 다자주의를 강조하는 선진 민주주의의 목소리가 위축되면서 자유주의 세계질서는 흔들리고 있다. 자유주의 국가 간 동맹관계는 약화됐고 러시아와 중국이 그 틈새를 공략하고 있다. 최근 코로나19가 확산되자 민주주의 퇴행과 권위주의 회귀는 더욱 심화되고 있다. 민주주의 국가는 전염병 확산을 막기 위해 국경을 폐쇄하고 통행제한을 실시했다. 시간을 다투는 확진자 동선 추적과 개인정보 보호 사이의 딜레마에서 우유부단하게 대응했고 낮은 국가역량을 드러냈다. 트럼프 대통령의 극우 민족주의, 자국 우선주의, 거래식 동맹관, 신고립주의를 비판하던 유럽 국가는 코로나19의 위협 앞에 유럽연합 공동체가 아닌 자국 보호를 우선시했다.

팬데믹의 혼란과 공포의 시기 유권자와 여론은 과감한 정치인을 선호했고 법치주의를 외면했다. 네타냐후 이스라엘 총리는 뇌물수수·배임·사기 혐의로 기소됐지만 코로나19 위기를 극복할 단호한 정치인이 필요하다는 여론에 힘입어 야권연대와 비상 연정구성에 합의했다. 코로나19로 인해 재판도 연기됐다. 트럼프 대통령, 네타냐후 총리와 함께 자국 민주주의를 약화시킨 대표 주자 모디(Narendra Modi) 인도 총리의 지지율도 상승하고 있다. 모디 총리는 힌두 민족주의를 동원하고 무슬림을 탄압해 국제사회의 비난을 받았다. 미국 주도의 인도-태평양 전략에서 권위주의 국가 중국에 대항할 민주주의 균형추의 자질을 잃었다는 평가가 우세했다. 하지만 코로나19 시기 파격적 경기 부양책 발표와 강도 높은 봉쇄 조치로 자국 내에선 안정화의 아이콘으로 떠올랐다.

코로나19는 권위주의 정권에 철권통치 강화의 기회가 되고 있다. 사회를 향한 국가의 감시·감독이 허용된 시기 별 저항없이 억압을 한층 강화할 수 있기 때문이다. 권위주의 정권은 바이러스 확산 금지의 명목 아래 모임과 집회를 금지했고 긴급사태를 선포했으며 스마트폰을 추적해 반정부 인사의 일거수일투족을 감시했다. 중국은 홍콩 민주화 시위대의 지도부를 대거 체포했고 이집트, 터키, 필리핀의 권위주의 지도자는 정적을 잡아들이고 언론사를 폐쇄해 지지기반을 다졌다. 2019년 알제리, 수단, 이라크, 이란, 레바논에서 일어났던 대규모 반정부 시위는 동력을 잃었다.

그러나 권위주의 정권의 억압정치 강화는 큰 저항에 부딪힐 것이다. 포스트 코로나19 시기 빈곤과 불평등은 심화될 것이지만 권위주의 정권에게 사회 불만을 해소할 경제적 자원이 부족할 것이기 때문이다. 이후 저항과 탄압의 악순환은 이어질 것이고 권위주의 정권은 정

권 생존을 위해 매우 큰 비용을 치러야 할 시기를 맞이할 수 있다. 그럼에도 불구하고 현 코로나19 팬데믹 시기 선진 민주주의의 역량이 시험대에 오르면서 국제질서의 불안정과 혼란은 당분간 지속될 것이다.

## 나가며

세계적으로 확산되고 있는 민주주의 위기는 미중 무역전쟁, 경제통합 약화, 경제성장 둔화, 사회 불평등 확산 등 자본주의 위기와 연관되어 있다. 서구 민주주의 국가 가운데 미국, 이스라엘, 인도, 이탈리아, 스페인 등에서는 인종차별, 민족주의, 자국 우선주의 등의 확산으로 민주주의가 큰 도전에 직면해 있다.

2000년대 이후 서구 민주주의는 우려할 만한 변화의 기로에 있다. 미국과 유럽 주요 국가에서 정치 양극화가 심화되면서 정치인과 유권자는 상대 진영에 대한 상호 존중, 타협과 관용을 잃게 됐다. 2차 대전 이후 중도 좌·우파는 신자유주의적 세계화, 불평등 심화, 유럽 재정위기, 글로벌 금융위기, 이민·난민 문제 등 다양하고 첨예한 이슈에 적응하지 못한 채 카르텔 정당으로 몰락했다. 기존 자유민주주의 정치 체제의 무능과 쇠퇴를 틈타 포퓰리즘이 부상했다. 그러나 이를 기반으로 한 정당은 민주주의의 결핍을 채우고 새 비전과 대안을 제시하는 데 실패했다. 정당체제 쇠퇴, 포퓰리즘 확산은 민주주의의 구조적 위기로 향후에도 상당기간 지속될 것으로 보인다. 과거 세계 민주주의가 추세를 타고 변했다는 점을 보면 미국을 중심으로 한 서구 민주주의의 변화는 큰 파급 효과를 가질 것이다.

이러한 서구 민주주의 위기가 미국 주도 자유주의 국제질서의 혼란을 야기했다는 주장은 단순 도식에 가깝다. 민주주의 위기 외에 중국과 같은 비서구 권위주의 국가와 비국가 행위자의 부상, 미국 패권의 상대적 쇠퇴, 브렉시트 등 서구 국가의 이탈, 자유주의 국제질서에 대한 합의 부재와 같은 변수도 고려해야 하기 때문이다. 나아가 민주주의 위기와 국제질서 혼란을 인과관계가 아닌 상관관계로 볼 필요가 있다. 이 분석을 택하면 오히려 약화된 자유주의 국제질서가 경제 위기, 경제 불평등, 비서구 국가의 부상을 초래해 스스로 불안정의 씨앗을 심고 결국 민주주의 위기를 자초했다는 해석도 가능하다. 자유주의 국제질서가 과하면 경제는 신자유주의, 정치는 개입주의가 될 수 있고 민주정치가 과하면 포퓰리즘 부상, 자유주의 국제질서 약화로 이어질 수 있다. 이에 자유주의 국제질서와 선진 민주주의의 양립이라는 바람직한 대안이 요구된다. 2차 대전 후 민주주의와 자유주의 국제질서 양립을 위한 해법은 '내재된 자유주의', 즉 자유주의 국제질서를 존중하되 개별 국가의 자율성을 허용하는 타협, 제한적 질서의 필요성이 대두됐다. 하지만, 냉전 후 자유주의의 고삐가 풀리면서 내재된 자유주의는 신자유주의로 변했고 세계 경제와 국내 정치 안정의 균형은 깨지게 됐다.

한국 민주주의는 거시적으로 권위주의 독재에서 벗어나 절차 민주주의 체제를 수립했다. 그러나 2020년 현행 민주주의가 기대만큼 잘 작동하고 있는지는 의문이다. 이코노미스트 민주주의 지수에 따르면, 한국 민주주의는 완전한 민주주의와 미흡한 민주주의의 경계에 있었다. 한국 민주주의는 2008~14년까지 완전한 민주주의로 분류됐지만, 2015~19년에는 민주주의 평가가 미흡한 민주주의로 한 단계 하락했다. 이를 바탕으로 이코노미스트는 한국이 아시아에서 상대적으로 민주주의 정치 환경을 잘 갖춘 것으로 평가했다. 그러나 2017~20년 이뤄진 여론조사에 따르면 한국인의 민주주의 만족도는 2017년 부정, 2018~19년 긍정에서 2020년 중립으로 바뀌었다. 코로나19 팬데믹과 그에 대한 정부 대응을 보는 시각에 따라 민주주의 인식도 널뛰기했다. 흥미로운 대목은 이코노미스트 민주주의 지수와 한국인의 민주주의 인식 간에 괴리가 상당했다는 점이다. 한국 민주주의는 권위주의 국가를 포함한 국제 비교에서 우위를 점했지만 그 상대 우위가 한국 민주주의가 안정적으로 작동하고 있다는 의미는 아니었다. 국내 정치·사회 이슈에 따라 한국인의 민주주의 인식이 크게 바뀐 점은 한국 민주주의가 충분히 성숙하지 못했다는 반증이다.

공고화된 민주주의 가운데 최근 두드러진 하락을 보인 국가는 미국과 함께 이스라엘과 인도가 꼽힌다. 이스라엘과 인도의 민주주의 위기는 비슷한 양상을 띠고 있다. 두 국가 모두 최고 권력자가 문제의 중심에 있고 지지층 결속을 위해 유대인과 힌두교 극우 민족주의에 기대면서 반(反)무슬림 정책을 펴고 있다. 극우정책에 반대하는 비영리단체 활동제한 입법을 추진하고, 측근을 주요 교육·문화 기관장에 임명하며 언론 탄압을 자행하고 있다. 나아가 사법기관 장악을 교묘히 시도해 법치주의에 정면 도전하고 있기도 하다. 문제는 단순한 명의 극우 정치인 때문에 이스라엘과 인도의 보수 우경화와 민주주의 위기가 심화된 것이 아니라는 점이다. 이미 두 국가에는 극우 민족주의가 싹트기 좋은 자양분이 존재했다. 이스라엘의 경우 자국 내 팔레스타인과의 갈등, 주변 아랍 국가와의 고착화된 분쟁이 극우 민족주의 확산의 좋은 자양분이 됐고 인도에서는 카스트 제도의 신분차와 다수 힌두교의 소수 종교 배제가 그 역할을 했다. 사회 내 소수 종교 그룹을 배제하고 특정 종교에 기반한 극우 민족주의를 동원하는 정치인과 그의 지지층을 활용해 기득권을 유지하고자 정권 이데올로기를 생산하는 엘리트 간의 연합으로 인해 두 나라의 민주주의와 다원주의 퇴보는 가속화되고 있다.

선진 민주주의 위기는 분쟁 취약지역, 중동의 혼란으로도 이어졌다. 트럼프 대통령은 2018년 일방적으로 이란 핵협정을 탈퇴하고 고강도 제재를 부활하던데 2020년 이란 군부의 최고 실세를 드론으로 살해했다. 이후 이란 내 강경파는 장악력을 공고히 했고 역내 친(親)이

란 프록시의 대미 공격 증가와 미 동맹·우방국의 불안 상승이 이어졌다. 유럽마저 난민 문제 앞에서 보편 가치를 외면하면서 유럽연합은 2016년 권위주의 국가 터키에 유럽행 시리아 난민 관리를 맡겼다. 유럽연합은 터키에 난민 처우개선 지원금을 건넸으나 터키는 시리아 국경지대 강화 군사비로 전용했다. NATO 회원국 터키는 2019년 패권주의 행보를 보이며 시리아 쿠르드계 자치지역에 군사작전을 감행했다. 이어 내전 중인 리비아의 이슬람주의 통합정부와 그리스의 배타적 경제수역을 침범하는 협정을 일방적으로 체결했고, 2020년 이 정부에 군사지원을 본격화했다. 반면 러시아는 후원국 시리아를 끝까지 보호하고 있다. 내전 기간 대량 살상무기로 자국 민간인을 학살한 아사드 정권은 러시아와 이란의 전폭적 도움으로 정상국가 복귀를 선언했다. 시리아 내전이 시작된 이래 시리아 정부 관련 유엔 안보리 결의안 13건에 러시아는 모두 반대했고 중국은 7건 반대했다. 역내 전통적 친미 국가인 터키와 카타르는 이란, 러시아, 중국과 가까워졌고 무능하고 우유부단한 민주주의 국가는 중동에서 동맹·우방국의 매력을 잃었다.

이 리포트는 20세기 후반 공산권의 몰락 이후 보편적 제도와 질서로 여겨지던 자유민주주의와 자유주의 국제질서의 위기와 혼란에 대해 살펴봤다. 선진 민주주의 위기는 지난 15년간 정치 양극화와 정당체제 쇠퇴라는 구조적 원인이 축적되어 발생했기 때문에 빠른 시일 내 회복하지 못할 것이다. 나아가 이미 허약해진 이들 민주주의가 2020년 사상 초유의 코로나19 팬데믹 사태로 흔들리면서 더욱 더딘 회복을 예고하고 있다. 팬데믹 시기 민주주의 국가는 공익과 개인 자유 사이의 딜레마에 우유부단하게 대처하며 취약한 역량을 보이고 있다. 사회적 약자가 코로나19에 직격탄을 맞으면서 민주주의 제도의 결함이 드러나고 있다. 팬데믹 공포에 마주한 일반 시민은 포퓰리즘에 기대어 파격적 경기 부양책과 강도 높은 봉쇄 조치를 내린 정치 지도자를 선호하고 법치주의를 외면하고 있다. 이처럼 선진 민주주의의 역량이 시험대에 오르면서 자유주의 국제질서의 혼란 역시 당분간 이어질 것이다. 극우주의가 민주주의 국가의 외교정책을 좌우하면서 다자주의와 동맹을 중시하는 세계주의는 힘을 잃고 민주주의 국가의 신뢰도는 하락할 것이다.

다만, 현 민주주의 위기로 반사이익을 얻은 권위주의 정권의 공고화가 계속 이어질지는 의문이다. 민주주의 국가는 권위주의 정권의 인권 침해와 팽창주의 정책에 예전만큼 한 목소리로 비판하지 못하고 있다. 더구나 코로나19 팬데믹은 권위주의 정권에 철권통치 강화의 기회를 주고 있다. 권위주의 국가는 방역 명목하에 집회 등을 금지했고, 디지털 기기를 이용해 반정부 인사를 감시하고 있다. 하지만 권위주의 정권이 포스트 코로나19 시기 닥쳐올 경제 위기와 불평등 문제를 해결하지 못하고, 철권통치로 일관할 경우 커다란 국내 저항에

부딪힐 것이다. 이 때 반정부 시위를 억압하는 권위주의 정권이 자칫 국가 장악력과 통제력을 잃을 경우, 대대적인 국가실패와 무정부 상태의 혼란으로 이어질 수 있다. 권위주의 정권의 급작스러운 붕괴에서 봤듯이 폭압정치가 만연한 곳에서 일어나는 국가 실패는 극단주의 테러조직의 부상과 난민 위기로 이어질 수 있다. 선진 민주주의 위기와 자유주의 국제질서 혼란이 코로나19 팬데믹이라는 예측불허의 사태와 맞물렸을 때, 향후 권위주의 국가가 실패국가로 전락하고 이에 따른 세계적 인도주의 위기가 일어날 가능성은 높아 보인다.

현재 전 세계는 코로나19라는 전대미문의 재앙을 마주하고 있다. 선진 민주주의 국가를 포함한 대부분 나라가 초유의 공중보건 위기를 겪으며 적절한 해법을 찾지 못한 채 흔들리고 있다. 미국, 이스라엘, 인도, 그리고 남유럽과 동유럽 국가에서 민주주의 위기의 징후가 나타나고 있지만 이들 선진 민주주의가 권위주의로 퇴행할 가능성은 높지 않다. 선진 민주주의는 오랜 기간에 걸쳐 갈등 해결을 제도화하며 시민사회를 키우는 공고화 과정을 거쳐왔기 때문이다. 민주주의 위기로 권위주의가 일시적으로 득세할지는 모른다. 그러나 민주주의를 대체할 대안이 뚜렷하지 않은 상황에서 민주주의 위기가 권위주의 시대로의 역행으로 이어질 가능성은 낮다. 향후 민주주의가 자유주의 국제질서 혼란과 코로나19 팬데믹이라는 중첩된 위기를 어떻게 극복해 나갈지 주목해볼 필요가 있다.

**A S A N**  
R E P O R T

**민주주의 위기, 국제질서 혼란**

발행일 2020년 12월

지은이 한인택, 변영학, 장지향, 성일광, 강종구

펴낸곳 아산정책연구원

주소 (03176) 서울시 종로구 경희궁1가길 11

등록 2010년 9월 27일 제 300-2010-122호

전화 02-730-5842

팩스 02-730-5849

이메일 [info@asaninst.org](mailto:info@asaninst.org)

홈페이지 [www.asaninst.org](http://www.asaninst.org)

편집 디자인 EGISHOLDINGS

ISBN 979-11-5570-217-8 93340 비매품



9 791155 702178 비매품  
ISBN 979-11-5570-217-8