

연구논문

경제평가와 민주주의 지지

한국의 사례

황 아 란

본 논문은 민주주의에 대한 국민적 지지를 형성하는 데 있어 경제적 평가의 역할에 주시하였다. 특히 한국은 민주화 이후 10년이 지난 1997년에 국가 경제위기를 겪게 되었다는 점과 과거 권위주의 체제에서의 경제성평가 매우 훌륭하게 평가되고 있다는 점이 대비될 수 있기 때문에, 한국에서 민주체제에 대한 지지는 경제평가에 따라 중요한 차이를 가져올 수 있을 것으로 예상하였다. 민주주의에 대한 정치경제적 분석결과, 민주주의에 대한 경험적 지지는 경제성평가에 대한 평가에 따라 크게 좌우되는 것을 볼 수 있었다. 이는 효과성이 정당성의 조건이라는 보편적 주장과 일치하는 것이며, 경제성평가 정부의 능력에 국한된 것이 아니라 체제의 능력에 속한다는 인식을 시사해 주는 것이다. 그럼에도 불구하고 우리 국민들은 정부의 능력에 따라 체제의 가치를 인정하는 제한된 태도를 보이고 있었는데, 이는 한국 정치가 갖고 있는 불안정의 이면을 이루고 있다고 본다.

주제어 : 민주주의, 경제평가, 정치체제변동

1. 서론

황아란은

미국 State University of New York at Stony Brook에서 박사학위를 받고, 현재 한국지방행정연구원 수석연구원으로 재직중이다.

ahwang@kriia.re.kr

건국 이래 약 40여 년 동안 한국은 놀라운 경제성장을 이루어냈다. 1950년대 말 80달러를 밑돌던 1인당 국민소득은 1997년 1만 달러에 육박하였을 뿐 아니라, 수출 또한 세계 11대 교역국으로 올라섰다. 경제성장의 과정은, 부존자원이 적고 인구가 많았던 까닭에 수출주도 전략을 채택하는 방향으로 결정되었다. 수출주도 산업화는 긍정적인 측면에서는 교육의 향상과 확산을 가져왔지만, 부정적인 측면에서는 초기 노동집약산업의 필연적인 임금억제, 즉 분배보다는 성장위주의

정책을 취할 수밖에 없었다(최병선, 1989). 산업화에 따른 도시화는 참여에의 욕구를 높임으로써 정치적 갈등을 유발하지 않을 수 없었다. 그것은 1960년대 이후 보다 직접적인 정치적 이슈가 되었다.

가장 첨예한 이슈로 등장한 것은 급속한 산업화 과정에서 필연적이었던 경제성장과 정치적 참여라는 상호 대립적 혹은 적어도 경쟁적 주장이었다. 성장 우선의 권위주의 정권하에서 이러한 이슈 갈등은 특히 선거에서 계층간 갈등으로 표출된 바 있다. 즉, 학력과 소득에 따른 정당지지 현상, 간략히 여촌야도 현상으로 드러났다(이갑윤, 1990). 그러나 학력이 높아지고 소득수준이 증가함에 따라 경제성장 보다는 민주화를 지지하는 계층이 늘어날 수밖에 없었으며, 한국의 민주화는 곧 그 과정에서 성취되었다. 그러나 선거를 통한 절차적 민주주의가 성취되었다고 해서 곧 정치과정을 통하여 실현되는 실질적 민주주의가 보장되었던 것은 아니었다(이신행, 1993; 임혁백, 1990; 신도철 외, 1990). 다시 말해, 서구 민주주의 국가에서는 민주주의가 당연한 가치로써 받아들여지고 있으나 한국에서는 민주주의의 공고화 과정 속에 성장과 민주화의 내재적 갈등이 여전히 존재하고 있다(이천표, 1999). 이는 과거 19세기 말 서구의 산업화 과정에서 나타난 성장과 분배에 대한 계층간 갈등과 비견된다.

신생 민주주의 국가로서 한국은 이제 민주화에 대한 평가, 즉 민주주의가 어떻게 작동하고 있으며, 어떠한 성과를 이루어 냈는가가 향후 민주주의 발전에 중요한 요소로 대두되고 있다. 비록 자유경쟁선거체제의 도입이 민주주의의 필요조건이라 할지라도 신생 민주국가에서 나타나는 이상과 현실의 격차는 매우 크기 때문에 민주주의 실현의 충분조건은 되지 않는다. 제도화 측면에서 한국의 가장 심각한 문제는 법의 지배(*rule of law*)가 정착되지 못하고 있다(Rose & Shin 2001)는 점과 권력균형의 측면에서 균형과 견제의 민주주의 원리가 제대로 지켜지기 힘든 현실적 문제를 들 수 있다. 정경유착의 고질적 부패는 1997년의 경제위기를 촉발하였을 뿐 아니라, 김영삼, 김대중 두 대통령의 가족이 연루되는 뇌물과 부패사건으로 이어진 바 있다

(양동훈, 2002; Rose et al., 1999). 이렇듯 민주체제가 미완의 혹은 제한된 성격을 노정하고 있다는 점에서 한국의 민주주의는 여전히 중요한 이슈로서 자리하고 있다. 특히 IMF를 겪으면서 범국민적 이슈로 등장한 경제문제의 중요성에 비추어 볼 때, 과거 권위주의 시절에 틀지어졌던 경제성장과 민주주의의 대비된 개념축은 다시 한번 민주주의의 공고화를 다지는 데 있어 중요한 의미를 던져주고 있다. 즉, 경제성장에 대한 성과가 민주화의 발전을 위한 국민적 지지를 이끌어내는 데 중요한 평가적 요소로 작용할 가능성이 있다.

바로 그 때문에 본 논문은 민주주의에 대한 국민적 지지를 형성하는 데 있어 경제적 평가의 역할을 주시할 필요가 있다고 보고 그 역할에 대한 분석을 하고자 한다. 특히 분석의 초점은 민주주의에 대한 규범적 지지가 아니라 민주주의를 현실에서 느끼고 평가하는 경험적 지지에 있다. 이는 경제적 성과에 대한 평가가 정치체제 자체보다는 정치체제가 만들어 내는 성과와 직접적인 관련이 있기 때문이다. 따라서 일반시민이 민주정치체제의 작동에 대한 현실경험을 바탕으로 민주주의를 평가하는 도구적 평가는 경제적 성과에 대한 평가와 밀접한 관계가 있을 것으로 본다. 특히 한국의 경우는 민주화 이후 10년이 지난 1997년에 국가 경제위기를 겪게 되었다는 점과 과거 권위주의 체제에서의 경제성과가 매우 훌륭하게 평가되고 있다는 점이 대비될 수 있기 때문에(신도철·최명, 1993), 한국에서 민주체제에 대한 지지는 경제평가에 따라 중요한 차이를 가져올 수 있을 것으로 예상된다.

요약하면, 본 논문의 목적은 경제성과의 평가에 초점을 두고 민주주의 정치체제에 대한 지지관계를 분석하는 데 있으며, 그리고 한국의 민주주의체제의 정당성 인식에 있어서 현실적인 측면인 경제적 성과가 중요한 역할을 할 것이란 기본 가설을 검증하는 데 있다.¹⁾ 또한 이들의 관계를 규명하기 위하여 민주주의 정치체제의 지지는 경험적 지지, 즉 새로운 체제경험을 바탕으로 한 민주주의의 현실합성 평가와 만족도, 선호도 등을 분석하며, 경제적 성과에 대한 평가는 개인과 국가경제에 대한 회고적, 현실적, 전망적 평가 등에 대한

주관적 평가로서 민주주의 지지에 미치는 영향을 규명하고자 한다.

본 연구의 분석자료로는 동아시아 민주주의 설문(East Asia Barometer)을 이용하였다. 이 설문자료는 2001년 11월과 2002년 4월 두 차례에 걸쳐 20세 이상 전국 1,661명을 대상으로 직접면접 방식으로 실시된 것에 바탕을 두고 있다. 분석에 앞서 설문자료 표본의 정확한 대표성을 얻기 위하여 연령과 성별, 지역 등에 대한 가중치를 적용한 자료로 변환하였다.

논문의 구성은 먼저 제 2장에서 신생 민주국가의 정치체제에 대한 지지와 경제적 성과의 중요성에 초점을 둔 기존 연구문헌을 검토한 후, 제 3장에서 한국의 민주주의와 경제적 평가에 대한 기초적 분석을 실시한다. 즉, 다양한 시점에서 일반시민들이 한국의 민주화 수준을 어떻게 평가하고 있는지, 그리고 국가와 개인 경제에 대한 상태를 어떻게 평가하고 전망하고 있는지 살펴본다. 또한 과거 정치체제의 성과가 현 체제를 평가하는 데 유용한 준거가 될 수 있다는 점에서 권위주의 정권의 경제성과와 민주화 수준을 비교하는 회고적 평가를 포함하며, 민주주의와 경제의 상대적 중요성에 대한 인식도 재검점한다. 그런 다음 본 논문의 주요 관심인 경제평가와 민주체제에 대한 경험적 지지의 관계를 제 4장에서 분석하고자 한다. 이를 위하여 이론적인 측면에서 민주주의의 경험적 지지 개념을 구체화하고 이에 대한 측정방법을 논의한 후, 경제성과의 평가에 따른 민주주의 지지관계를 규명하도록 한다. 끝으로 제 5장 결론에서는 분석의 주요 결과에서 얻을 수 있는 시사점을 논의할 것이다.

2. 신생 민주주의와 정치적 지지

민주정치체제에 대한 일반의 지지는 민주주의를 공고화하는 핵심적 요소라 할 수 있다. 민주주의의 공고화에 대하여 가장 폭넓게 수용되는 개념정의는 정당성에 있다. 대중의 지지는 민주체제의 정당성을

부여할 뿐 아니라 효과적인 체제성과를 이끌어내는 데도 핵심적 요건이다(Dalton, 1999; Mishler & Rose, 1999; Fuchs et al., 1995; Easton, 1975). 대중의 지지가 낮을 경우 민주체제는 심각한 문제를 지닐 수밖에 없다는 사실은 정치체제가 기능하고 유지되는 것 모두가 결국은 사람들이 민주적 통치에 대하여 갖고 있는 생각과 밀접하게 관련이 되기 때문이다(Lipset, 1959; Powell, 1982; Lockerbie, 1993).

정치적 지지의 근원은 크게 두 가지로 요약될 수 있다. 하나는 초기 또는 후기 사회화 경험을 통하여 쌓게 되는 지지이고, 다른 하나는 비용편익의 함수로서 정치대상이나 정치과정이 제기능을 수행하고 있는가에 대한 누적된 평가로 형성된다(Clarke & Kornberg, 1989). 민주주의가 확립된 국가의 경우 민주주의에 대한 대중의 지지는 거의 문제가 되지 않는다. 시민들은 민주주의가 정치체제의 대안들 중 최선이라 믿고 자라왔을 뿐 아니라 민주주의만이 유일하게 가능한 정치체제로 받아들이고 있기 때문이다. 정치체제의 민주적 성격을 당연한 것으로 여긴다고 할 수 있다. 반면에 신생 민주국가에서의 지지는 훨씬 유동적일 가능성이 높다. 신생 민주국가의 사람들이 평생동안 민주적 가치나 규범하에 살아오면서 축적되는 민주주의에 대한 선호의 식을 갖고 있을 것이라 기대하기는 힘들다(Easton, 1965/1975). 사람들은 적어도 두 개의 다른 정치체제, 즉 비민주적인 과거체제와 민주화된 새로운 체제를 경험하였기 때문에 민주주의만이 유일한 대안이 아닌 것을 알고 있다. 따라서 민주주의에 대한 무조건적 지지를 보내는 대신 사람들은 민주주의가 실제 현실에서 구체적으로 무엇을 해내고 있는지 성과에 기초한 판단에 따라 지지를 보내게 될 것이다(Bratton & Mattes, 2001; Shin, 1997). 이는 결국 신생 민주국가의 경우 민주정치체제를 유지하고 공고히 하기 위해서는 효과적인 성과 수행이 요구된다는 것을 의미한다.

정부의 효과성은 일반적으로 국가경제의 성장을 유지하고 개인의 물질적 안녕을 향상시키는 능력으로 판단된다. 거시경제와 개인경제 모두에 대한 평가를 포함하여 경제문제의 중추적 역할은 기존의 선거

정치연구에서 널리 알려진 사실이다. 경제성과는 선거결과의 성공과 실패를 가름하는 가장 중요한 요인으로 간주되어 왔다. 정부가 부와 번영을 가져왔다고 인식될 때는 재선의 가능성이 높아지는 반면, 경제상태를 악화시켰다고 판단될 때는 교체되는 경향이 높다. 이러한 정치경제 관점의 기본은 현 정부에 대한 대중의 지지가 경제성과와 정부의 효과적 경제운영에 대한 판단에서 비롯된다는 것이다. 그러나 경제적 영향의 긍정적, 부정적 효과가 현 정부평가에만 국한된다기보다는 정치체제에 대한 지지로 연장될 수도 있다. 국가와 개인 경제상태와 관련한 정부성과에 대한 평가는 민주제도에 대한 국민적 확신을 형성하는 한 부분이기도 하기 때문이다. 경제평가는 국가적 경제위기를 경험한 경우 더욱 중요성을 지니게 될 것이다. 온 엘스터의 표현을 빌자면 “민주주의는 경제적인 영역에서 성과를 내지 못한다면 약화될 것이다”(J. Elster, 1993: 268). 요컨대 경제발전의 수준은 새로운 민주정치체제의 효과성을 평가하는 데 중요한 요소가 된다. 새로운 정치체제가 경제성장을 이끌어내지 못한다면 민주주의의 공고화를 위한 다음 단계로 나아가는 데 어려움을 겪게 될 것이다.

그러나 경험적인 측면에서 경제적 성과가 정치체제의 지지에 실제로 영향을 주는가에 대해서는 상당한 논란이 제기되어 온 것이 사실이다. 지금까지의 연구결과를 살펴보면 경제적 영향력의 정도에 대해서는 일치된 견해가 없지만, 상당수가 경제적 요인들이 체제 지지와 관련이 있다는 증거를 제시하고 있다(Ake, 1996; Anderson & Guillory, 1997; Bernhard et al., 2001; Burkhart & Lewis-Beck, 1994; Clarke et al., 1993; Clarke & Kornberg, 1989; Feng, 1997; Finkel et al., 1989; Leblang, 1997; Lipset, 1994; Lockertie, 1993).

한국의 경우, 최근의 한 연구에서도 민주정치체제에 대한 국민 지지의 변화가 경제성과와 관련이 있음을 시사해 주고 있다(Shin et al., 2002). 이 논문은 최근 5년간의 ‘한국민주주의지표’(Korean Democracy Barometer) 설문조사 결과를 토대로 민주시민의식을 분석하였는데, 민주주의식의 인지적, 정서적, 행태적 요소가 국가경제의 상승과 하락에

병행하고 있음을 보여주었다. 예를 들어 민주주의에 대한 규범적, 경험적 지지 모두가 경제위기를 심하게 겪었던 1998년에 급속히 하락하는 것을 보여주었다.²⁾ 이는 국가 경제위기에 대한 평가가 정치적 태도에도 중요한 역할을 한다는 것을 시사하며, 특히 경제문제가 늘 초미의 관심으로 정치이슈가 되는 상황에서는 당연한 결과이기도 한다.

민주정치체제의 평가에 대한 경제적 평가의 영향을 인정한다 해도, 정치체제를 평가하는 데 있어서 사람들이 개인적인 경제상태에 따르는지, 혹은 거시경제의 성과에 따르는 것인지에 대해서는 논란이 제기된다(Kinder & Kiewiet, 1979 참조). 또한 사람들이 경제를 평가할 때 회고적 평가에 중심을 두는지 전망적 평가에 기울어지는지에 대해서도 학자들에 따라 의견을 달리하고 있다(Clarke & Stewart, 1994; Lockerbie, 1993; MacKuen et al., 1992; Fiorina, 1981 참조). 이러한 논란이나 주장의 차이는, 즉 개인적 경제상태와 국가 경제에 대한 평가의 상대적 중요성이나 경제상태에 대한 시차별 평가의 상대적 영향력은 민주주의의 지지 대상을 무엇으로 측정했는가에 따라, 그리고 경제적 추이의 맥락과도 관련이 될 수 있을 것이다. 한국과 같이 민주화 이후 국가경제의 하강국면이 지속되는 신생 민주국가에서는 규범적 측면의 민주주의 지지와 별개로 경험적 측면의 민주주의 지지가 다를 수 있다고 본다. 본 논문의 분석에서는 국가와 개인 경제에 대한 현재 평가를 비롯하여 회고적, 전망적 평가를 모두 포함함으로써 민주주의를 지지하는 데 어떠한 변수가 중요한 역할을 하는지 살펴보기로 한다.

3. 민주주의와 경제발전: 중요성 및 성과 평가

한국의 민주화에 대한 경제적 평가의 영향을 이해하기 위해서는 먼저 일반시민이 민주정치체제를 어떻게 평가하고 있으며, 그 경제적 성과에 대한 평가는 어떠한지 살펴볼 필요가 있다. 즉, 일반 시민들이 민

주주의와 경제에 대한 상대적 중요성을 어느 정도 부여하고 있는지,³⁾ 그리고 민주주의에 대하여 어느 정도 긍정적 태도를 지니고 있는지, 경제상태에 대하여 어느 정도 부정적 평가를 내리고 있는지 분석하여야 한다.

먼저, 경제와 민주주의에 대한 상대적 중요성을 묻는 질문으로 “민주주의와 경제발전 중 하나를 선택해야 한다면, 어떤 것이 더 중요하다고 생각하십니까?”에 대한 응답을 살펴보면, 경제발전(78%)이 민주주의(13%)보다 훨씬 높은 비율로 나타났다.⁴⁾ 경제발전의 우선 선택이 민주주의보다 압도적 다수를 차지하는 것은 1997년 경제위기에 서 파생된 장기적 경제침체로 인하여 민주정치에 대한 열정이 상실되었기 때문일 수도 있을 것이다. 혹은 과거 비민주적 정권과 비교하여 새로운 정치체제에 어느 정도 만족한 상태여서 미흡한 민주주의에 대한 우려보다 경제문제를 더 걱정한 결과일 수도 있다. 이를 해석하기 위해서는 민주화에 대한 만족 정도와 경제에 대한 불만족 정도를 살펴볼 필요가 있다.

표 1
시점별 민주화 평가(%)

척도	전두환 시절	현 정치체제	이상적 수준	미래(5년 후)
10 완전 민주	0.6	0.3	15.2	8.6
9	1.1	2.3	22.9	18.6
8	4.1	12.1	28.7	33.0
7	7.6	24.3	17.8	19.0
6	13.2	29.8	7.2	11.9
(소계)	(26.7)	(68.8)	(91.9)	(91.2)
5	22.3	20.3	5.4	6.6
4	19.1	6.7	1.6	1.4
3	16.2	2.1	0.9	0.6
2	10.2	1.2	0.1	0
1 완전 독재	5.5	0.8	0.2	0.1
(소계)	(73.3)	(31.2)	(8.1)	(8.8)
평균	4.4	6.1	7.9	7.6

한국 정치체제의 민주화 평가는 완전 민주주의와 완전 독재 사이에서 다양한 시점별로 10점 척도로 측정되었다. 우선, 과거 전두환 대통령 시절은 평균 4.4점으로 응답자의 대다수(73%)가 민주주의보다는 독재에 가까웠다는 평가를 내리고 있다(〈표1〉 참조). 반면에 현재의 민주화 수준에 대한 평가는 평균 6.1점으로 대다수(69%)가 독재보다는 민주주의에 가깝다는 평가를 내리고 있다. 과거 권위주의 정권과 현 체제를 비교·분석해 보면, 대부분의 사람들(76%)이 민주주의에 진전이 있는 것으로 인식하고 있음을 보여준다. 물론 현 체제의 민주화 평가가 아직 이상적 수준(평균 7.9)에는 미치지 못하고 있지만, 과거 권위주의 정권보다 훨씬 높은 점수를 나타내고 있을 뿐 아니라 가까운 장래에 더 진전이 있을 것으로 예상하고 있다는 데 주목할 필요가 있다. 절대 다수(91%)가 앞으로 5년 뒤에는 민주화된 세상에서 살게 될 것으로 예상하고 있으며, 평균점수 7.6점은 이상적 수준의 민주화에 근접하고 있다.

민주주의에 대한 시기적 평가에서 민주화 욕구가 상당부분 해소됨을 시사해 주는 것이라면, 앞서 살펴본 경제발전의 우선적 선택은 현 정치체제의 경제성장에 대한 불만에 기초한 것인지 규명해 볼 필요가 있다. 경제평가는 국가와 개인의 경제상태에 대한 설문응답으로 측정하였다. 경제평가의 설문 역시 시기적 관점을 포함시켜, 현재의 경제

표 2
국가 및 개인 경제 평가 (%)

대상	평가기준	긍정적	동일	부정적
국가경제	현재	2.7	16.5	80.8
	회고	11.6	21.2	67.2
	전망	43.0	38.0	19.0
개인경제	현재	5.3	44.9	49.8
	회고	15.6	37.2	47.2
	전망	53.6	36.4	10.1

상태에 대한 평가와 5년 전과의 비교평가, 그리고 5년 후에 대한 전망적 평가로 구성되어 있다. 전체적으로 정부의 경제성과는 긍정적이기 보다는 부정적 평가가 많은 것으로 나타나며, 특히 국가경제에 대한 부정적 평가는 경제문제의 심각성을 잘 보여주고 있다(〈표 2〉 참조). 국가 경제에 대하여 대다수의 응답자(81%)가 현재의 경제상태에 대하여 부정적 평가를 내렸으며, 5년 전과 비교했을 때 67%가 악화되었다고 평가한 반면, 호전되었다는 평가는 12%에 불과하다. 또한 국가경제의 장래에 대한 낙관은 43%에 그치고 있는 것을 볼 수 있다. 한편, 개인경제의 평가는 국가경제의 어두운 평가와 비교할 때 덜 부정적인 것으로 나타나지만, 그리 긍정적이라 할 수 없는 결과를 보여준다. 응답자의 절반 정도가 현재의 개인 경제상태가 나쁘다고 평가하고 있으며, 5년 전과 비교하여 악화되었다고 평가하는 사람도 47%로 나타나고 있다. 5년 후의 경제전망을 살펴보면 10% 정도만이 부정적 예상을 하고 있지만, 낙관적 예상도 절반이 약간 넘는 54%에 그치고 있다.

한편, 권위주의 정권과의 비교관점에서 경제평가를 살펴보면, 민주주의에 대한 괄목할 만한 진전이 있었다는 평가와는 달리 현 정치체제의 경제성과는 악화된 것으로 평가하는 응답자가 다수를 차지하는 것으로 나타난다(〈표 3〉 참조). 빈부격차에 대하여 더 나빠졌다는 평가(66%)가 좋아졌다는 평가(7.3%) 보다 훨씬 많으며, 경제발전에 대한 비교평가 역시 부정적 평가(61%)가 긍정적 평가(14%) 보다 매우 높은 것으로 나타난다. 이는 권위주의 정권으로부터 민주적 정권으로의 정치체제 이행이 적어도 경제에 있어서는 부정적 결과를 가져왔다고 생각하는 사람이 다수인 것을 의미한다.

표 3
전두환 정부와 비교한
현재의 경제평가(%)

구 분	향상됨	동일	악화됨
빈부격차	7.3	26.9	65.8
경제발전	14.4	24.5	61.2

요약하면, 현 정치체제의 민주화는 아직 그리 높게 평가되고 있지 않으며 이상과 현실의 차이는 여전히 존재하고 있기는 하지만, 과거 권위주의 정권과 비교한 회고적 평가뿐 아니라 장래에 대한 전망적 평가를 고려할 때 민주주의 발전에 대한 낙관적 태도를 보여준다. 반면, 경제성과는 과거 권위주의 정권보다 악화되었다는 평가가 훨씬 높게 나타나고 있으며, 특히 국가경제에 대한 부정적 평가가 매우 심각한 수준에 있음을 보여준다. 민주주의에 대한 낙관적 평가와 경제에 대한 비관적 평가는 어쩌면 양자가 무관한 관계에 있는 것으로 비쳐질 수 있다. 물론 규범적 측면에서 민주주의에 대한 지지는 경제성과에 대한 평가와 상관없이 나타날 수 있다. 그러나 민주정치체제의 현실에 대한 경험적 지지의 차원에 있어서는 경제성고가 정치체제의 성과를 가름하는 중요한 준거가 될 수 있다는 점에서 양자의 관계를 조명할 필요가 있다. 이는 특히 한국과 같은 신생 민주국가의 경우 민주체제의 성과가 체제의 정당성을 확보하는 국민적 지지에 중요한 토대가 된다는 점에서 경제성과의 역할을 분석할 필요가 있다.

4. 경제평가에 따른 민주주의 지지

1) 민주주의 지지: 개념과 측정

민주주의에 대한 규범적 지지가 민주주의의 정착과 공고화를 위해 중요한 요소인 것은 틀림없지만, 새로운 민주정치체제에 대한 일반적 태도를 구축하는 데는 성과에 기초한 경험적 지지가 보다 중요한 요소일 수 있다. 따라서 민주주의에 대한 현실만족도와 체제선호도, 그리고 현실적합성 등 민주주의에 대한 경험적 지지에 주목하도록 하자.

첫째, 민주주의에 대한 현실만족도는 정치체제의 지지를 분석하는 연구에서 자주 이용되어온 항목이다(Anderson & Guillory, 1997;

Clarke et al., 1993; Fuchs, 1993; Fuchs et al., 1995; Harmel & Robertson, 1986; Kornberg & Clarke, 1994; Lockerbie, 1993). 그러나 민주주의 만족도가 어떤 지지를 뜻하는가에 대해서는 이론적 측면에서 논란이 없지 않다. 정치체제 지지에 대한 고전적 연구를 수행한 데이비드 이스턴(D. Easton)의 개념에 비추어 볼 때, 민주주의 만족도는 '구체적 지지'의 측정변수로 분류되기도 하며(Schmitt, 1983: 365), 어떤 경우는 '포괄적 지지'의 측정변수로 구분하기도 한다(Weil, 1989: 690).⁵⁾ 이러한 혼란은 이스턴의 포괄적 지지와 구체적 지지 사이에 개념상의 명확성이 부족한 것에서 기인한 것일 수 있다(Anderson & Guillory, 1997; Fuchs, 1993). 실제 경험적 분석에서 나타나듯 많은 시민들 사이에 이러한 구분은 모호하며, 양 개념을 측정하는 항목간에 높은 상관성을 나타낸다(Kaase, 1988; Loewenberg, 1971). 따라서 포괄적 지지와 구체적 지지의 구분은 경험적 기초가 아닌 개념상으로나 가능한 것일 수 있다(Fuchs, 1993). 또한 민주주의의 현실만족도는 포괄적 지지도 구체적 지지도 아닌, 즉 이스턴이 적절히 개념화시키지 않은 다른 형태의 지지를 측정하는 항목일 수도 있다(Fuchs & Klingemann, 1995). 적어도 민주주의의 현실만족도 항목은 규범적 차원에서 민주주의를 언급하는 것이 아니라 민주주의가 현재 어떻게 작동하고 있는가에 대한 비교적 낮은 수준의 일반화된 지지를 측정하는 것으로 간주할 수 있다(Anderson & Guillory, 1997).

둘째, 민주주의에 대한 일반의 지지를 묻는 가장 좋은 방법은 이미 경험한 바 있는 정치체제의 대안과 비교의 관점에서 설문하는 것이다. 선진 민주국가에서는 민주주의가 최선의 정부형태라는 데에 의심의 여지가 없다는 점에서, 민주체제의 선호를 묻는 질문은 민주주의에 대한 규범적 지지를 측정하는 것으로 간주될 수 있다. 따라서 민주주의의 현실에 만족도를 표하는 것보다 선호되는 정치체제의 형태로서 민주주의에 대한 지지가 훨씬 높게 나타나는 것은 전혀 놀랍지 않은 사실이다. 그러나 신생 민주국가의 경우, 체제선호에 대한 질문은 다를 수 있다. 비민주적 정치체제는 가상적 대안이 아닌 현실적 경험

으로 비교할 수 있는 대안이라는 점에서 민주정치체제의 선호 여부는 경험에 기초한 도구적 평가를 내포한다(Bratton & Mattes, 2001; Rose & Mishler, 1994). 물론 신생 민주국가에서도 체제선호에 대한 설문은 민주주의의 전망에 따라 응답될 수 있지만, 그러한 전망도 민주주의가 현실적으로 얼마나 잘 작동하고 있는가에 대한 평가에 기초할 것으로 본다.

셋째, 민주주의의 적합성 평가 역시 민주주의에 대한 경험적 지지를 측정하는 도구로 사용될 수 있다(Chu et al., 2001; Shin, forthcoming). 즉, '민주주의가 현재 우리나라 실정에 얼마나 적합한가'에 대한 평가는 규범적 차원이 아니라 현실적 측면에서 민주주의의 적합성을 묻고 있다는 점에서 본 논문의 목적에 상당히 부합되는 측정변수로 볼 수 있다. 그런데 민주주의의 적합성 평가가 규범적 차원의 지지를 측정하는 것은 아니지만, 다소 높은 수준의 일반화된 민주주의에 대한 태도에 영향을 받을 수 있다고 본다. 따라서 민주주의의 현실만족도와 같이 현실성 평가에 직접적인 측정변수와 비교할 때 민주주의의 적합성에 대한 지지는 보다 높게 나타날 수 있을 것이다.

이상에서 논의한 민주주의의 경험적 지지에 대한 세 개의 구성요소들을 함께 고려할 때, 경제평가와의 관계는 다음과 같이 예상된다. (1) 경제평가가 민주주의에 대한 지지에 미치는 영향은 민주주의에 대한 경험적 지지의 대상에 따라 다를 수 있다. 민주주의 만족도는 적합성 평가나 체제선호와 비교하여 민주주의의 성과에 대한 만족도를 측정하고 있다는 점에서 경제성과의 평가에 보다 직접적인 연계가 있을 것으로 예상된다. 한편, 민주주의에 대한 경험적 지지를 측정하는 대상에 따라 경제평가의 틀, 즉 현재, 회고적, 전망적 평가의 중요성이 달라질 수 있다고 본다. (2) 민주주의에 대한 적합성 평가나 만족도는 측정 내용상 현실적 진단에 대한 평가적 요소를 지니고 있다는 점에서 현재의 경제평가가 중요한 역할을 할 것으로 기대된다. 한편, (3) 민주정치체제의 선호도는 민주주의의 전망을 내포하고 있다는 점에서 경제에 대한 전망적 평가가 중요한 역할을 할 것으로 예상된다.

2) 민주주의 지지의 정치경제

이제, 민주주의에 대한 경험적 지지와 경제성과에 대한 평가가 어떠한 관계에 있는가를 규명하는 데 초점을 두되, 경제평가는 긍정적 평가와 부정적 평가를 비교하면서 민주주의의 지지에 영향을 미치는 차이에 주목하자. 6) 경제평가에 부정적인 사람들은 민주주의의 현실에도 불만족하는가? 그런 사람들은 또한 민주주의가 최선의 정부형태라고 동의하는 데 주저하는가? 그런 사람들은 민주주의에 대한 현실적 합성 평가에도 역시 부정적인가? 민주주의의 도구적 평가는 개인 경제상태와 국가 경제상태 어느 것에 더 영향을 받는가? 과거 권위주의 경제성과와의 비교 평가는 새로운 민주정치체제에 대한 경험적 지지에 어느 정도 영향을 미치는가? 이러한 질문에 답하기 위한 간단한 분석방법으로 교차분석에 대한 카이스퀘어 검증을 실시하였다.

첫째, 민주주의 현실적합성 평가는 '완전 적합'과 '완전 부적합' 사이에서 10점 척도로 평가할 수 있도록 질문되었는데, 대다수의 응답자(74%)가 6점 이상의 점수를 부여한 것으로 나타난다(〈표 4〉 참조). 그러나 이는 앞서 〈표 1〉의 이상적으로 바라는 규범적 평가(92%)보다 매우 낮은 수준이라고 할 수 있다. 사실, 이러한 차이는 민주주의에 대한 이상은 높은 반면 현실평가는 낮게 나타나는 당연한 결과로 여겨질 수 있다. 다만 한 가지 주목할 점은, 현실적합성 지지가 〈표 2〉의

표 4
민주주의 현실적합성
평가

	척도	(%)	척도	(%)		
	10	완전적합	0.9	5	17.7	
	9		5.4	4	5.1	
	8		15.4	3	2.2	
	7		24.0	2	0.5	
	6		28.6	1	완전부적합	0.3
(소계)		(74.1)			(25.9)	

표 5
경제평가와 민주주의
현실적합성(%)

경제평가	국가경제			개인경제		
	현재	회고	전망	현재	회고	전망
긍정적 평가	90.0	78.5	78.3	81.0	77.3	74.9
부정적 평가	71.7	70.9	67.4	73.8	70.1	70.9
Chi-square	6.5**	4.2**	12.4***	n. s	4.5**	n. s

*** p < .001 ** p < .01

민주주의 현실평가(69%)와 상당히 근접하고 있다는 점에서 이 측정 항목이 민주주의의 현실을 바탕으로 한 경험적 지지를 반영하고 있음을 확인시켜 준다.

경제성과의 효과와 관련하여 <표 5>는 긍정적 평가 또는 부정적 평가를 보인 응답자들 가운데 민주주의의 현실적합성을 지지한 비율을 나타내고 있다. 전체적으로 볼 때, 경제에 대한 긍정적 평가를 하는 사람들은 예상대로 부정적 평가를 내리는 사람들보다 민주주의가 우리 실정에 적합하다고 인정하는 비율이 높은 것을 볼 수 있으며, 그 차이는 4%에서 18%까지 나타나고 있다. 또한 민주주의의 적합성 평가는 개인경제보다 국가경제와 더 큰 관련이 있는 것을 보여준다. 국가경제와 관련하여 긍정적, 부정적 평가집단이 민주주의의 적합성 지지에 있어 보여주는 차이는 통계적으로 모두 유의미한 것으로 나타난다. 특히 국가 경제상태에 대한 현재평가가 적합성 지지에 가장 큰 차이를 보여주며, 회고적 평가보다는 전망적 평가에 따라 긍정적, 부정적 평가의 차이가 큰 것으로 나타난다. 즉, 현재 국가경제에 대하여 긍정적 평가를 하는 사람들 가운데 90%가 우리나라 실정에 민주주의가 적합하다고 인정하고 있는 반면, 부정적 평가를 하는 사람들은 72%만이 민주주의의 적합성을 지지하는 것을 보여준다. 이는 민주주의의 적합성을 인정하는 전체 비율이 74%였던 것을 감안할 때, 국가경제의 긍정적 평가가 가져오는 적합성 지지는 16%나 높은 것을 의미한다. 한편, 개인경제의 평가와 관련해서는 회고적 평가만이 적합성 지지에

표 6
민주체제 선호

응답유형	(%)
항상 민주체제 선호	47.2
상황에 따라 독재체제 선호	31.7
상관없음	21.0

유의미한 차이가 있는 것으로 나타나는데, 긍정적, 부정적 평가의 차이는 7% 정도인 것을 볼 수 있다.

둘째, 체제선호의 설문결과를 살펴보면 민주주의가 최선의 정부형태로서 널리 인정되고 있지 않은 것으로 나타난다. 민주주의의 체제선호를 묻는 질문에 대해 과반수 이상의 응답자가 민주주의를 최선의 정치체제로 간주하지 않음을 보여준다(〈표 6〉 참조). 전체 응답자 중에 47%만이 “민주주의가 다른 어떤 정부형태보다 항상 더 낫다”는 것에 동의하였으며, 32%는 “상황에 따라서는 독재정부가 민주정부보다 더 낫다”고 응답함으로써 민주주의에 대한 권위주의 정치체제의 비교우위가 가능함을 시사해 주었다. 나머지 21%는 민주정부나 독재정부나 상관이 없는 것으로 나타났다. 이렇듯 권위주의 정치체제에 대해 선호를 표현하는 것이나 어떤 정치체제도 상관없다는 응답은 만약 현재의 민주정치체제가 보여준 성과에 만족하지 않는다면 다른 정치체제가 당연히 나타날 수 있는 것으로 본다. 혹은 군사정권의 권위주의 정치체제하에서 이룩했던 놀라운 경제적 성취와 대비하여 현 정치체제에 대한 불만의 표현일 수도 있을 것이다(안청시, 1998).

〈표 7〉은 경제에 대한 긍정적, 부정적 평가에서 나타나는 민주주의 체제선호 비율을 보여주고 있다. 예상대로 경제에 대해 긍정적 평가를 하는 사람들은 부정적 평가를 하는 사람들보다 민주주의를 최선의 정부형태로 지지하는 비율이 높게 나타난다. 또한 국가경제의 현재평가를 제외한 모든 경제평가 변수들이 유의미한 차이를 지니는 것을 볼 수 있다. 경제에 대한 긍정적 평가와 부정적 평가 사이에 나타나는 체제선호 비율의 차이는 6%에서 18%이며, 가장 큰 차이는 전망

표 7
경제평가와 민주체제의 선호(%)

경제평가	국가경제			개인경제		
	현재	회고	전망	현재	회고	전망
긍정적 평가	52.5	59.5	53.6	58.5	56.8	52.7
부정적 평가	46.6	45.5	37.9	43.9	44.9	35.1
Chi-square	n. s	11.7**	19.4***	6.4*	10.1**	15.8***

*** p < .001 **p < .01 *p < .05

표 8
민주주의 현실만족도(%)

응답유형		응답유형	
매우 만족	1.4	불만족하는 편	69.6
만족하는 편 (소계)	43.9 (45.3)	매우 불만족	5.1 (54.7)

적 경제평가에서 발견된다. 즉, 국가경제나 개인경제의 장래 예상이 부정적인 사람들 중에 민주주의를 최선의 정부형태로 인정하는 사람들은 5분의 2가 채 되지 않는다(국가경제 38%, 개인경제 35%). 반면, 긍정적 평가를 하는 사람들 중 과반수 이상이 민주주의를 지지하는 것으로 나타난다(국가경제 54%, 개인경제 53%). 전체적으로 민주주의 체제선호 비율이 47%이었던 것을 감안한다면, 부정적 경제전망이 민주주의 선호 비율을 10% 내외로 떨어뜨리고 있음을 의미한다(국가경제전망 9% ↓, 개인경제전망 12% ↓).

셋째, 민주주의에 대한 현실만족도와 관련한 설문은 “현재 우리나라의 민주주의에 대하여 얼마나 만족 혹은 불만족하십니까?”로, 응답은 ‘매우 만족, 만족하는 편, 불만족하는 편, 매우 불만족’을 선택할 수 있도록 구성되었다. 응답항목을 긍정적과 부정적, 두 개의 유형으로 묶어 분석해 보면, 민주주의 성과에 대해 만족보다는 불만족이 더 많은 것을 볼 수 있다(〈표 8〉 참조). 즉 45%만이 현실 민주주의에 대해 만족하는 것으로 나타난다.

표 9
경제평가와 민주주의
현실만족도(%)

경제평가	국가경제			개인경제		
	현재	회고	전망	현재	회고	전망
긍정적 평가	76.9	51.1	49.3	61.3	50.4	45.5
부정적 평가	41.4	42.4	38.5	38.2	37.8	39.7
Chi-square	19.5***	4.6*	9.4**	15.9***	110.6***	n. s

*** p < .001 **p < .01 *p < .05

〈표 9〉를 살펴보면, 민주주의의 현실만족도 역시 경제성과 평가에 따라 차이가 큰 것을 볼 수 있다. 개인경제의 전망평가를 제외한 모든 경제평가 변수가 통계적 유의미성을 지니고 있으며, 긍정적, 부정적 평가에 따라 민주주의에 대한 만족도에 미치는 차이는 6%에서 26%인 것으로 나타난다. 또한 예상대로 국가경제와 개인경제에 대한 현재 평가에서 특히 큰 차이가 발견된다. 현재 국가경제에 대하여 긍정적 평가를 내린 사람들 가운데 77%가 민주주의에 대한 만족도를 나타내고 있는 반면에, 부정적 평가를 내린 사람들 중에는 41%만이 민주주의에 만족하는 것으로 나타난다. 또한 개인경제 평가의 경우에도, 현재 개인경제가 좋다고 평가하는 사람들은 61%가 민주주의에 만족하는 반면, 개인경제가 나쁘다고 평가하는 사람들은 38%만이 민주주의에 만족하는 것을 볼 수 있다. 전체적으로 민주주의에 대한 현실만족도가 45%이었던 것을 고려한다면, 현재 경제에 대한 긍정적 평가가 민주주의 만족도에 미치는 효과는 국가경제 평가의 경우 32%, 개인경제 평가의 경우 16%가 상승하고 있음을 의미한다.

끝으로 〈표 10〉은 권위주의 정권과 비교한 경제평가로, 소득격차와 경제발전에 대한 긍정적, 부정적 평가가 민주주의의 경험적 지지에 미치는 효과를 보여준다. 전두환 시절보다 경제발전이나 소득격차의 축소가 좋아졌다는 평가를 하는 사람들 가운데 민주주의의 현실적합성을 인정하는 비율은 81%로 나타난다. 반면에 전두환 시절보다 나빠졌다고 평가한 사람들 중에는 적합성 지지가 70%로 낮아지는 것을

표 10
경제평가에 따른 민주주의
지지도: 전두환 정부와
비교(%)

경제변화	민주주의 현실적합성		민주주의 현실만족도	
	경제발전	빈부격차	경제발전	빈부격차
향상됨	81.2	80.6	58.6	56.9
악화됨	70.0	70.4	39.9	41.4
Chi-square	10.8**	4.9*	24.9***	9.5**

*** p < .001 **p < .01 *p < .05

볼 수 있다. 이러한 양상은 민주주의에 대한 현실만족도에서도 동일하게 발견된다. 경제발전이 진전되었다고 평가하는 사람들이 민주주의에 만족하는 비율은 59%로, 퇴보하였다는 사람보다 무려 20%가량 높은 것을 볼 수 있다. 또한 소득격차가 줄어들었다고 평가하는 사람들 중에 58%가 민주주의에 만족하고 있는 것으로 나타나고 있는 반면, 늘어났다고 평가하는 사람들은 41%만이 만족하는 것으로 나타난다. 참고로 체제선회의 경우에는 권위주의 정권에 대한 회고적 경제평가가 효과를 미치지 않는 것으로 분석되었다. 이는 흔히들 가정하고 있듯이 새 민주정권의 경제실정이 권위주의 정권 시절의 경제성과 대비되어 민주주의 정치체제에 대한 정당성을 약화시킨다는 우려와는 다른 결과이다. 대신에, 체제선회에 있어서 경제적 평가의 영향은 앞서 논의하였듯이 전망적 평가의 중요성이 높다는 점을 확인시켜준다.

5. 결론

민주화 이후 민주주의에 대한 지지와 경제성과에 대한 평가는, 특히 IMF 경제위기 이후 많은 연구관심에도 불구하고 양자간의 관계를 규명하는 데 소홀하였으며, 더욱이 경험적 분석을 통하여 체계적으로 접근한 연구가 매우 부족하였던 것이 사실이다. 본 논문은 경제적 평

가요인이 민주주의에 대한 지지에 어떠한 역할을 하는지에 주목하고, 설문자료에 기초한 체계적 분석을 통하여 검증을 시도하였다. 또한 민주주의에 대한 지지 개념에 있어서 규범적 지지와 분리하여 경험적 지지에 초점을 둔 것은 신생 민주주의에 대한 정치적 지지의 근원을 이해할 필요가 있었기 때문이다. 새로운 정치체제로서 민주주의를 경험하게 되는 경우 가치에 대한 규범적 지지와 별개로 민주주의의 현실적용성에 대한 경험적 지지가 민주주의를 공고화시키는 단계에서 중요한 요소가 된다.

본문의 분석 결과, 민주주의에 대한 경험적 지지가 규범적 지지보다 낮은 것은 민주주의가 실제보다 이론상 더 선호된다는 통념과 일치한다. 이는 사람들이 민주체제의 성과에 대해 비판적이면서도 여전히 민주주의에 대해 규범적 지지를 지닐 수 있기 때문이다. 이러한 사실은 특히 민주주의가 확립된 국가의 경우에 그렇다고 할 수 있다. 사람들이 민주주의의 현실에 불만족스럽다고 해서 민주주의를 버리고 다른 정치체제로 대체하길 원한다는 뜻은 아닌 것이다. 대신에 민주주의에 부정적 태도를 보이는 것은 민주주의가 좀더 만족스럽게 운영되길 바란다는 의미로 해석될 수도 있다(Lockerbie, 1994). 그러나 신생 민주국가의 경우는 민주주의에 대한 일반의 지지에 체제성과가 좀더 중요한 요인이 될 수 있다. 우리의 분석에서도 민주주의에 대한 현실만족도뿐만 아니라 민주주의의 정당성 인식은 매우 낮은 것으로 나타났다. 이러한 결과는 한국과 같은 신생 민주국가의 경우 민주주의의 실체가 만족스럽지 못하면 민주정치체제에 대한 무조건적 지지를 보장할 수 없음을 의미하는 것이다.

한편, 민주주의에 대한 정치경제적 분석에서는 경제가 민주주의에 대한 평가에 중요한 역할을 하고 있었다. 민주주의의 적합성 지지는 개인경제보다 국가경제의 긍정적, 부정적 평가에 의해 크게 좌우되는 것으로 나타났다. 민주주의 정치체제의 선호 역시 경제에 대한 긍정적, 부정적 평가에 따라 달라지는 것을 볼 수 있었는데, 현재나 회고적 평가보다 특히 미래 경제의 전망평가가 민주정치체제의 선호에 큰

영향을 주는 것으로 드러났다. 이는 정부가 변영된 미래를 약속할 능력이 없다면 정치체제에 대한 지지까지 철회할 수 있음을 시사해 준다. 또한 민주주의에 대한 만족도에 있어서도 경제평가의 효과를 발견할 수 있었다. 그러나 그 경우엔 현재의 평가가 회고나 전망적 평가보다 중요하게 나타났다. 이는 현실만족도라는 개념에 비추어 볼 때 충분히 예측할 수 있는 것이기도 하다. 요컨대, 이러한 분석결과는 효과성이 정당성의 조건이란 보편적 주장과 일치하는 것이다. 사실, 민주정치체제의 정당성은 일반국민의 수요와 요구에 부응할 수 있는 능력에 깊이 뿌리박고 있다는 점에서(Fuch et al., 1955) 민주주의에 대한 정치경제적 효과의 발견은 그리 놀라운 사실이 아니다.

우리나라의 민주화 과정을 되돌아보면, 다른 나라의 민주화와 비교할 때 두 개의 특별한 특징을 발견할 수 있다. 하나는 권위주의 정치를 벗어나는 과정에서 국민들이 느끼는 경제적 만족도는 낮지 않았다는 사실이다. 1987년 민주화 이전의 모든 정부는 비록 권위주의 정부였을지라도 그들의 정당성을 확보하기 위해서 어느 정도의 국민 지지를 얻을 필요가 있었고, 그 지지는 경제성장에서 얻을 수 있었던 것이다. 따라서 국민들의 경제적 불만 여부가 민주화의 요인이 아니었던 것은 앞으로의 한국 정치에 대한 이해를 위해서도 중요한 요인이다. 1987년 6월 항쟁에서 노동자가 아니라 화이트칼라 계층이 앞장섰던 것은 그 단적인 증거라 하겠다(이갑윤·문용직, 1995). 사실 아직까지 민주화 과정이나 민주화 이후의 사회·경제적 갈등과 체제의 정체성 등에 대해 만족할 만한 일반이론은 등장하지 않았다. 1990년대 전후 민주화된 동구의 경우나 구소련, 아프리카의 일부 국가를 보면, 경제적 파탄상태에서 민주화가 이루어졌음을 간과할 수 없다. 그 경우 경제적 성과의 불만족이 민주적 체제 자체에 미치는 영향은 없거나 매우 제한적일 수밖에 없다(Bratton & Mattes, 2001; Evans & Whitefield, 1995; Mishler & Rose 2002).

다른 하나는, 바로 그 때문에 경제성장은 언제나 가능하고 또 필요하다는 일종의 신화가 우리 국민들에게 남겨져 있다는 사실이다. 이

는 국민들의 의식 내에서 경제성장이 중요한 신념체계를 이루고 있다는 점을 확인시킨다. 바로 이 때문에 오늘날 민주주의에 대한 우리 국민들의 신념에 대해서 다시 한 번 돌아볼 필요를 느낀다. 인정해야 할 것은 비록 민주화가 되었다 할지라도 그것은 불과 15년밖에 되지 않았다는 사실이다. 우리나라의 권위주의가 경제적 성장과 분배의 측면에서 보면, 그렇게 비효율적이 아니었다는 점도 지금 돌아보면 그렇게 부정할 만한 것만은 아니다. 한국의 권위주의 몰락이 어느 정도는 자유로운 언론의 지지에 힘입었다는 사실은, 그러한 추측을 단순한 추측 이상의 시사점으로 여기게 한다. 본 논문의 분석에서 보여준 국민의 경제적 만족도가 민주주의의 평가에 영향을 주고 있다는 사실도, 앞서의 논리로 볼 때 그리 이상한 것만은 아니며, 경제의 발전 또는 성장을 정부의 능력으로 인식한다는 점도 지난 50년간의 경험에서 국민들이 얻은 인식의 하나라고 하겠다.

경제성장과 분배가 체제의 능력에 속한다는 인식은 현재의 한국 정치불안의 기저에 깊게 자리잡고 있다. 현재의 체제에 대한 평가가 경제적 시각에서 어느 정도 조정된다는 사실이야말로 현재 국민들의 의식에 자리잡고 있는 불안-민주주의의 규범적 인정과 현실만족도와의 격차-을 설명하는 요인이라 하겠다. 우리나라의 민주화는 겨우 15년에 불과하다. 이 점이 현재 우리 국민들이 미래에 대한 높은 기대치와 함께 현실에 대한 우려와 불만을 동시에 지니고 있다는 사실의 배경이다. 희망적인 것은 민주주의 체제선포가 전망적 차원에서 볼 때 낙관적이라는 것은 지금까지의 경제실패를 기꺼이 용납할 수도 있음을 시사하는 부분이다. 그러나 국가경제의 전망이 부정적이란 점에서 앞으로 당분간은 민주주의 체제에 대한 지지가 확산될 것이란 기대는 유보할 수밖에 없을 것이다.

끝으로 덧붙일 것은, 우리나라 문화의 고맥락성(*high contextuality*)이다. 문화의 성격이 고맥락적인 사회에서는 민주주의의 지지 자체가 문화에 맥락을 둔 가치관 혹은 규범의 영향을 받기 때문에 개인의 신념이 사회나 집단의 영향을 더욱 크게 받는다는 특징을 가진다. 유교

이념이라든지 지역주의도 그런 점에서 개인 의식의 숨겨진 지평이라고 할 수 있다. 이런 사회에서는 외국으로부터 유입된 민주주의란 제도가 절대적 가치를 지닌다기보다 제한된 기능을 하는 것이 일반적이다. 요컨대 우리나라의 민주주의는, 앞으로 어떻게 운용할 것인가에 의해서 그 가치가 국민들에게 평가받게 될 것이다. 경제적 성과가 민주주의에 대한 지지에 영향을 미친다는 본 논문의 발견은 이 점에서도 우연한 일이 아니라고 할 수 있다.

■ 주

- 1) 물론 민주주의 정치체제에 대한 지지는 경제적 요인만이 아니라 정치적 성과에 대한 평가도 중요한 요인일 수 있다. 정치적 요인을 비롯한 다른 요인들이 미치는 영향에 대한 분석은 본 연구의 범위를 벗어나기 때문에 향후 연구과제로 남겨둔다.
- 2) 1997년 조사는 경제위기 전에 실시되었기 때문에 경제위기의 효과를 측정하는 것은 1년 뒤인 1998년 조사가 적합할 것이다.
- 3) 물론 이러한 이분법적 설문방식은 권위주의 시절의 정치적 이슈의 틀을 차용하고 있다는 점에서 민주화 이후에도 양자가 상충되는 개념으로 간주될 위험과 해석상 민주주의에 대한 지지 정도를 측정하는 것으로 부적절하게 이용되는 것에 주의하여야 한다.
- 4) 이 간단한 문항에는 '둘 모두가 똑같이 중요하다'는 응답도 있었으며, 9%를 차지하였다.
- 5) 데이비드 이스턴(1965)은 정치체제에 대한 지지를 포괄적 지지(*diffuse support*)와 구체적 지지(*specific support*)로 구분한 바 있다. 포괄적 지지는 장기적으로 유지되는 태도로서 체제 전반에 대한 보편화된 지지를 뜻하며, 구체적 지지는 정치체제가 만들어 내는 성과에 대한 평가에 기초한 특정적 지지를 뜻한다.
- 6) 중간적 평가를 제외한 것은 설문응답으로 중도의 선택이 유보적인 성격을 내포하는 경우가 많다는 점과, 경제평가와 민주주의 지지관계는 경제평가의 긍정적, 부정적 평가의 차이에서 보다 간명하게 드러날 수 있다고 보기 때문이다. 참고로 중간평가를 포함해서 분석할 경우도 양자의 관계를 설명하는 데 별 차이가 없었다.

■ 참고 문헌

- 신도철 외. 1990. 《한국 민주주의의 미래: 의식과 이념적 성향분석》. 서울: 서울대학교 출판부.
 신도철·최명. 1993. "한국의 민주화에 대한 국민지지 성격에 관한 조사연구," 《한국정치학회보》

- 27(1): 137~157.
- 안청시. 1998. "민주주의의 심화와 삶의 질 향상을 위한 정치개혁," 1998년 3월 21일 한국정치학회 특별학술회의 <한국정치경제의 위기와 대응>.
- 양동훈. 2002. "정치부패의 문제와 민주주의 공고화: 정치체제 접근," 《한국정치학회보》 36: 93~112.
- 이갑윤. 1990. "민주화 과정에서의 민중: 1987.6~1988.4," 한국사회과학연구협의회 편. 《한국사회의 인식논쟁》: 8~25. 서울: 법문사.
- 이갑윤·문용직. "한국의 민주화: 전개과정과 성격," 《한국정치학회보》 29(2): 217~232.
- 이신행. 1993. "87년 전후에 전개된 민주화 과정의 성격과 쟁점," 한국정치학회 편. 《한국의 정치》: 179~203. 서울: 법문사.
- 이천표. 1994. "민주화와 경제적 삶에 미치는 영향," 《사회과학과 정책연구》 16(1): 85~120. 서울대학교 사회과학연구소.
- 임혁백. 1990. "한국에서의 민주화 과정분석: 전략적 선택이론을 중심으로," 《한국정치학회보》 24(1): 51~77.
- 조중빈. 1988. "사회계층과 정치의식," 《한국정치학회보》 22: 131~146.
- 최병선. 1989. "정치경제체제의 전환과 국가능력-경제자유화와 민주화를 중심으로," 《한국정치학회보》 23(2): 27~49.
- Ake, Claude. 1996. "The Unique Case of African Democracy," *International Affairs* 69: 239~244.
- Anderson, Christopher & Christine A. Guillory. 1997. "Political Institutions and Satisfaction with Democracy," *American Political Science Review* 91: 66~81.
- Bernhard, Michael, Timothy Nordstrom & Christopher Reenock. 2001. "Economic Performance, Institutional Intermediation, and Democratic Survival," *Journal of Politics* 63: 775~803.
- Bratton, Michael & Robert Mattes. 2001. "Support for Democracy in Africa: Intrinsic or Instrumental?," *British Journal of Political Science* 31: 447~474.
- Burkhart, Ross E. & Michael S. Lewis-Beck. 1994. "Comparative Democracy: The Economic Development Thesis," *American Political Science Review* 88: 903~910.
- Chu, Yun-Han, Larry Diamond, & Doh C. Shin. 2001. "How People View Democracy: Halting Progress in Korea and Taiwan," *Journal of Democracy* 12(1): 122~136.
- Clarke, Harold D. & Allan Kornberg. 1989. "Public Reactions to Economic Performance and Political Support in Contemporary Liberal Democracies," In Harold Clarke et al. (eds.). *Economic Decline and Political Change: Canada, Great Britain, the United States*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Clarke, Harold D. & Marianne C. Stewart. 1994. "Prospections, Retrospections, and Rationality: The 'Bankers' Model of Presidential Approval Reconsidered," *American Journal of Political Science* 38: 1104~1123.
- Clarke, Harold D., Nitish Dutt, & Allan Kornberg. 1993. "The Political Economy of Attitudes toward Polity and Society in Western European Democracies," *Journal of Politics* 55: 998~1021.

- Dalton, Russell A. 1999. "Political Support in Advanced Industrial Democracies," In Pippa Norris(ed.), *Critical Citizens: Global Support for Democratic Governance*. New York: Oxford University Press.
- Easton, David. 1975. "A Reassessment of the Concept of Political Support," *British Journal of Political Science* 5: 435~457.
- _____. 1965. *A System Analysis of Political Life*. New York: John Wiley.
- Elster, Jon. 1993. "The Necessity and Impossibility of Simultaneous Economic and Political Reform," In D. Greenberg et al. (eds.), *Constitutional and Democracy*: 267~274. New York: Oxford University Press.
- Evans, Geoffrey & Stephen Whitefield. 1995. "The Politics and Economics of Democratic Commitment: Support for Democracy in Transition Societies," *British Journal of Political Science* 25: 485~514.
- Feng, Yi. 1997. "Democracy, Political Stability and Economic Growth," *British Journal of Political Science* 27: 391~418.
- Finkel, Steven E., Edward N. Muller, & Mitchell A. Seligson. 1989. "Economic Crisis, Incumbent Performance and Regime Support: A Comparison of Longitudinal Data from West Germany and Costa Rica," *British Journal of Political Science* 19: 329~351.
- Fiorina, Morris P. 1981. *Retrospective Voting in American National Elections*. New Haven: Yale University Press.
- Fuchs, Dieter. 1993. "Trends of Political Support in the Federal Republic of Germany," In Dirk Berg-Schlosser & Ralf Rytlewski(eds.), *Political Culture in Germany*. New York: St. Martin's.
- Fuchs, Dieter, Giovanna Guidorossi, & Palle Svensson. 1995. "Support for the Democratic System," In Hans-Dieter Klingemann & Dieter Fuchs(eds.), *Citizens and the State*. New York: Oxford University Press.
- Fuchs, Dieter & Hans-Dieter Klingemann. 1995. "Citizens and the State: A Changing Relationship?," In Hans-Dieter Klingemann & Dieter Fuchs(eds.), *Citizens and the State*. New York: Oxford University Press.
- Harmel, Robert & John Robertson. 1986. "Government Stability and Regime Support: A Cross-National Analysis," *Journal of Politics* 49: 1029~1040.
- Kaase, Max. 1988. "Political Alienation and Protest," In Mattei Dogan(ed.), *Comparing Pluralist Democracies*. Boulder: Westview Press.
- Kinder, Donald. & D. Roderick Kiewiet. 1979. "Economic Discontent and Political Behavior," *American Journal of Political Science* 23: 495~527.
- Kornberg, Allan & Harold D. Clarke. 1994. "Beliefs about Democracy and Satisfaction with Democratic Government: The Canadian Case," *Political Research Quarterly* 47: 537~563.
- Leblang, David A. 1997. "Political Democracy and Economic Growth: Pooled Cross-Sectional and

- Time-Series Evidence," *British Journal of Political Science* 27: 453~466.
- Lipset, Seymour M. 1994. "The Social Requisites of Democracy Revisited," *American Sociological Review* 59: 1~22.
- _____. 1959. *Political Man: The Social Bases of Politics*. New York: Doubleday.
- Lockerbie, Brad. 1993. "Economic Dissatisfaction and Political Alienation in Western Europe," *European Journal of Political Research* 23: 281~293.
- Loewenberg, Gerhard. 1971. "The Influence of Parliamentary Behavior on Regime Stability," *Comparative Politics* 3: 177~200.
- MacKuen, Michael B., Robert S. Erikson, & James A. Stimson. 1992. "Peasants or Bankers? The American Electorate and the U.S. Economy," *American Political Science Review* 86: 597~611.
- Mishler, William & Richard Rose. 2002. "Learning and Re-learning Regime Support: The Dynamics of Post-Communist Regimes," *European Journal of Political Research* 41: 5~36.
- _____. 1999. "Five Years After the Fall: Trajectories of Support for Democracy in Post-Communist Europe." In Pippa Norris(ed.). *Critical Citizens: Global Support for Democratic Governance*. New York: Oxford University Press.
- Powell, G. Bingham. 1982. *Contemporary Democracies: Participation, Stability and Violence*. Cambridge: Harvard University Press.
- Rose, Richard & Doh C. Shin. 2001. "Democratization Backward," *British Journal of Political Science* 31: 331~354.
- Rose, Richard, Doh C. Shin, & Neil Munro. 1999. "Tensions Between the Democratic Ideal and Reality: South Korea." In Pippa Norris(ed.). *Critical Citizens: Global Support for Democratic Governance*. New York: Oxford University Press.
- Rose, Richard & William Mishler. 1994. "Mass Reactions to Regime Change in Eastern Europe," *British Journal of Political Science* 24: 159~182.
- Schmitt, Hermann. 1983. "Party Government in Public Opinion: A European Cross-National Comparison," *European Journal of Political Research* 11: 353~376.
- Shin, Doh C. 1997. "How and Why Do Individual Citizens React to Democratization?: The Korean Dynamics in a Comparative Perspective," 서울대 사회과학연구원. <정치민주화와 삶의 질>(3차년도) 연구보고서: 110~171.
- Shin, Doh C. (forthcoming). "Assessing the Shifting Qualities of Democratic Citizenship: The Case of South Korea."
- Weil, Frederick. 1989. "The Sources and Structure of Legitimation in Western Democracies: A Consolidated Model Tested with Time-Series Data in Six Countries since World War II," *American Sociological Review* 54: 682~706.

people to embrace democracy and reject its alternatives and to get involved in the political process psychologically or behaviorally. Overall, the findings suggest that the civic basis of new democracy in Korea is shallow and narrow and that the proliferation of associations does not necessarily lead to a civil society.

Key Word : social capital, social trust, democratic citizenship

6. Support for Democracy and Economic Evaluations: The Case of South Korea

Ah-Ran Hwang

This study focuses on the role of economic perceptions in shaping popular support for democracy in Korea. Support for the new democratic regime in Korea is expected to heavily depend on the public perceptions of the economy considering that Korea recently experienced the Asian economic crisis in 1997, a decade after its democratization, and furthermore, the economic performance by the previous authoritarian regimes was quite successful.

The analysis shows that the assessments of economic performance are directly linked to the empirical support for democracy, which is based on citizens' political experiences on the workings of the democratic regime. The evidence, to be sure, is consistent with the standing claim that effectiveness is a condition

for legitimacy. Also, the deep-rooted belief that economic performance is not confined to the incumbent government but extends to the regime capacity implies the base of political instability in Korea. The fact that assessments of the current regime are adjusted by the economic perspectives gives a clue to explain the ambivalence in Koreans view of democracy. However, one positive implication is that citizens are willing to forgive the past economic failure if the future is promising and, thus, regime consolidation will remain performance-driven into the foreseeable future.

Key Word : support for democracy, economic evaluation, regime change

7. Theoretical Debates on the Policy Networks Model in Policy Science

Soon-Yang Kim

This article aims to discuss the theoretical issues surrounding policy networks model in policy science. The issues are classified into three categories like the characteristics, components, and sub-types of policy networks. Discussions on the characteristics of policy networks include the issues on the utility, analytical level, and relational attributes of policy networks.

On the issues mentioned above, this article intends to view the policy networks model in the perspective of integration, simpli-