

“민주발전지수” 평가사업의 개황

윤 상 철

한신대학교 사회학과

I. “민주발전지수” 평가사업의 개요

1. 이 평가사업은 정치, 경제, 사회, 문화 등 사회 각 부문과 정부, 기업, 사회단체 등 사회 각 부문조직의 민주화 정도를 계량화할 수 있는 지표를 평가·개발·통합하고, 나아가 이를 실제 대상(사회)에 적용하여 정기적으로 평가결과를 산출할 수 있는 지수체계를 정립하고, 이 체계의 검증을 위한 기초 자료를 작성하는 것을 목적으로 함.
2. 이 평가사업은 민주화운동기념사업회의 지원하에 7인의 연구진에 의해서 2002년 12월부터 4년째 진행되고 있음.
 - (1) 2002년도에는 민주발전지수에 이용가능한 기존 지표의 수집 및 검토, 새로운 지표의 개발, 그리고 지표들 간의 체계적 통합을 시도함.
 - (2) 2003~2005년 전반기까지는 민주발전지수 시안을 한국에 적용하고 그 타당성과 신뢰성을 검증함으로써 지속적인 축적체계를 구축하였음.
 - (3) 2005년 하반기부터는 민주발전지수를 아시아 국가에 적용하고 국가간 비교 및 조사 네트워크를 검증함으로써 국제적 축적체계의 기반을 구축하고자 시도함.

II. 2002년도 평가사업: 문제들의 구성

1. 사업개요 : 민주발전 관련 기존 지수들과 연구문헌들을 검토하고 민주발전지수

재구성의 문제들과 구성체계를 정리하고 나아가 이를 측정하기 위한 개별 항목지표들을 구성하였음.

2. 분석틀의 개요

- (1) 민주주의의 초기 이행과 공고화/심화를 반영하는 제도수준의 민주화와 의식/태도 수준의 민주화로 구분하였고, 제도적 실행과 더불어 주관적으로 인식되는 실행을 구분함.
- (2) 민주주의의 발전과 지속의 사회적 토대로서의 시민사회의 발전정도를 중시함.
- (3) 민주화는 심화되면서 정치적 민주화를 넘어서서 경제적 민주화와 사회적 민주화로 확장된다고 보았고 그 진행을 시민사회의 민주화에서 찾고자 함.
- (4) 국가, 정치사회, 시민사회의 대립축에서 정치사회는 시민사회의 요구를 숙고하고 조정하는 영역으로서 중시함.
- (5) 시민사회의 민주화는 민주화와 연관되거나 활성화되고 있고 아울러 지수화작업이 용이한 영역을 선별하였음.
- (6) 민주주의를 국가, 정치사회와 시민사회의 상호작용의 체계로서 작동한다고 간주하여 상호관계를 중시하였음.

3. 분석범주

구분	국가	정치사회	시민사회	
토대(인프라) 및 제도와 제도의 실행	1-1 국가기구/ 행정	1-2 정당 의회 기구/ 활동	1-3 시민사회의 토대/행위	경제
				교육
				문화
				정보/지식
				여성
				보건/의료
				인권/소수자
태도와 의식	2-1 행정에 대한 인식	2-2 정치에 대한 인식	2-3 시민사회의 태도/의식	환경
				경제
				교육
				문화
				정보/지식
				여성
				보건/의료
인권/소수자				
				환경

III. 2003년도 평가사업

1. 2003년도 민주발전지수 평가사업은 6개월간에 걸쳐 전체 조사항목표를 전반적으로

검토·조정하고 이에 근거하여 전문가용 설문지 및 대중용 설문지를 작성하였으며 2003년 말에 프리테스트를 실시하고 2004년 상반기에 1차 조사를 실시하였음.

- (1) A항목: 객관적 정략분석이 가능한 항목들은 연구팀 내부에서 직접 평가함.
 - (2) S항목: 전문가 조사는 일부 항목에 대하여 전문 학자, 사회운동 활동가, 행정부 고위 관료, 국회 정무관료, 사법부 판사 등 총 74명을 대상으로 수행되었음.
 - (3) M항목: 일반인 조사는 일부 항목에 대하여 전국 7대 광역시 500명의 일반 국민을 대상으로 하여 설문조사를 실시하였으며 전반적인 실사 및 데이터 처리 등은 조사전문기관인 미디어 리서치에서 수행하였음.
2. 민주발전지수는 총 480개의 조사항목으로 구성되어 있었음.
 3. 전문가용 설문지는 일반문항 177개와 배경질문 4개를 포함하여 총 181개 문항으로 구성되었고, 대중용 설문지는 일반문항 164개와 배경질문 11개를 포함하여 총 175개 문항으로 구성되어 있음(두 설문지에는 70개의 동일한 문항으로 구성되어 있어 전문가와 일반대중의 민주발전인식의 차이를 검증할 수 있게 하였음).
 4. 민주발전지수를 평가하기 위한 각 영역별 가중치 배점은 국가, 정치사회, 그리고 시민사회가 각 25%, 국가-정치사회 관계와 국가정치사회-시민사회 관계가 각 10%, 그리고 전반적 평가가 5%로 구성되어 있음<표 2>.

<표 2> 지수평점의 부문별, 층위별 가중치

	제도부문	태도/의식부문	합계
국 가	12.5	12.5	25.0
정치사회	12.5	12.5	25.0
시민사회	12.5	12.5	25.0
국가-정치사회	5.0	5.0	10.0
국가, 정치사회-시민사회	5.0	5.0	10.0
전반적 평가		5.0	5.0
합 계	47.5	52.5	100.0

5. 프리테스트 개요

- (1) 프리테스트는 연구팀 내부의 논의를 거쳐 2003년 말에 실시하였으며, 연구팀 내부 분석평가(A항목)와 더불어 전문가용 설문지(S항목)와 대중용 설문지(M항목)에 의한 표본조사로 진행되었음.
- (2) 전문가 조사는 13명의 사회과학 연구자들을 대상으로, 대중조사는 30명의 일반 시민을 대상으로 설문조사를 실시하였음 (일반시민은 대학생 12명과 30대, 40대, 50대 일반시민 각 6명으로 구성).

6. 1차 본조사

- (1) 조사는 연구팀 내부 분석평가(A항목)와 더불어 전문가용 설문지(S항목)와 대

중용 설문지(M항목)에 의한 표본조사로 진행되었음.

- (2) 전문가 조사는 74명의 전문가들에게 설문지를 배포하고 연구팀원이 직접 설명하여 자기 기입하게 한 후에 회수하는 방식으로 진행되었음. 조사에 참여한 전문가의 인적 구성은 아래와 같음.
 - ① 경제학, 정치학, 사회학 전공의 교수 각 5인씩 총 15인
 - ② 사회복지, 여성, 환경, 의료, 교육, 정보, 법학, 행정학 전공의 교수 등 전문가 각 3인씩 총 24인.
 - ③ 사회운동 활동가 총 20인 - 참여연대 6인, 경실련 2인, 환경운동연합 2인, 민연련 2인, 여성연 2인, 인의협 2인, 전교조 2인, 민노총 2인.
 - ④ 행정부 관료 5인
 - ⑤ 정치인 5인
 - ⑥ 법관 및 검사 5인
- (3) 대중용 설문지는 500명의 일반 시민을 대상으로 조사전문기관인 미디어리서치에 의뢰하여 진행되었음.
- (4) 조사 결과의 부호화
 - ① 연구팀 내부 조사문항은 기존 정부 및 국제기구의 통계자료를 바탕으로 내부 논의를 거쳐 주어진 응답항목 중에 선택하였음.
 - ② 전문가 설문과 일반대중 설문응답은 5점 척도 각각에 1-5점을 부여하는 방식으로 진행되었음.
- (5) 설문결과는 빈도분석과 비율산정으로 부문별 평점과 전체 평점을 산정한 후에 이에 대한 개별 연구원의 분석과 종합토론을 통해 해석되었음.

IV. 2004년도 평가사업

1. 2004년도 평가사업인 <2005년도 한국 민주발전지수 평가분석>으로서 2004년도 하반기부터 2005년도 상반기까지 설문조사와 내부분석을 통해 진행되었음.
 - (1) 객관적 정량분석이 가능한 항목들은 연구팀 내부에서 2004년도 평가를 바탕으로 직접 수행하였음.
 - (2) 전문가 조사는 일부 항목에 대하여 2004년도에 전문가설문에 응답했었던 전문 분야 학자, 사회운동 활동가, 행정부 고위관료, 국회 정무관료, 사법부 판사 등 총 61명을 대상으로 수행되었음.
 - (3) 일반인 조사는 조사경비의 부족으로 인하여 2004년도 일반대중 설문조사 결과를 그대로 적용하였음.
2. 2005년도 민주발전지수는 총 302개의 실제 조사항목으로 구성되어 있으며 각 영역별 구성은 다음 <표 3>과 같음.

<표 3> 2005년도 민주발전지수 전체 항목 구성(항목수, %)

	제도/실행부문	태도/의식부문	합 계
국 가	46	21	67(19.5)
정치사회	18	11	29(8.5)
시민사회	81	73	154(44.9)
국가-정치사회	11	6	17(4.9)
국가, 정치사회-시민사회	26	26	52(15.2)
전반적 평가		24	24(7.0)
합 계	182	161	343
	53.1	46.9	100

3. 전문가용 설문지는 일반문항 125개와 배경질문 4개를 포함하여 총 129개 문항으로 구성되었고, 대중용설문지는 일반문항 107개가 2005년도 지수평가에 차용되었음(2004년도 대중용 설문지는 일반문항 164개와 배경질문 11개를 포함하여 총 175개 문항으로 구성되어 있었음).
4. 민주발전지수를 평가하기 위한 각 영역별 가중치 배점은 2003년도와 동일함.

V. 민주발전지수 평가작업의 쟁점과 향후 과제

1. 민주발전지수의 쟁점들

(1) 효율적인 지수체계의 구성: 항목수를 최소화.

- ① 2004년 항목체계의 경우 480항목이었으나 2005년 항목체계에서는 12항목이 신설되고 149항목이 삭제됨으로써 총 343항목으로 구성되었음.
- ② 전반적으로 각 하위영역의 항목수가 대폭 감소되었지만, 제도/실행영역(75.2%)에 비해 태도/의식(57.6%)이 상대적으로 더 많이 감소되었음.
- ③ 2005년 항목체계는 2004년 항목체계에 비해 그 항목수에 있어서 대폭 감소되었음에도 불구하고 평가지수는 큰 차이를 보이지 않는 보다 효율적인 측정치로 간주됨.
- ④ 그러나 제도/실행 부문에 있어서 교육영역, 인권영역, 환경영역과 태도/의식 부문에 있어서 국가-정치사회 관계영역에서는 두 항목체계간에 비교적 의미있는 차이를 보이고 있기 때문에 이 영역의 항목변화를 보다 주의깊게 살펴볼 필요가 있음.
- ⑤ 전문가 설문지와 대중 설문지 모두 전반적으로 항목수가 감소되었음.

(2) 태도/의식 부문에 포함된 실행인식 항목과 가치지향 항목간의 조정

- ① 태도/의식 부문에 포함되어 있는 실행인식 항목은 경성데이터로 측정할 수 없는 내용들로 구성되어 있으며, 가치지향 항목은 민주적 가치의 내재

화를 묻는 내용으로 구성되어 있었다. 따라서 실행인식 항목은 제도/실행 문항으로 바꾸었고, 가치지향 항목은 최소화하였다.

② 조사결과에 따르면 실행인식 문항과 가치지향 문항과의 조정이 필요한 항목은 제도/실행 평점과 태도/의식 평점간의 격차가 크게 나타나고 있는 국가-정치사회관계와 시민사회의 대부분의 영역들이다. 국가-정치사회의 관계는 최근의 정치변동이 제도를 넘어서서 발생하고 있다는 점을 반영하고 있으며, 시민사회의 제 영역들은 시민들의 접근가능성에 대한 인식을 반영하고 있다.

(3) 가치지향 문항이 규범적 질문으로 인식될 위험성 조정

① 전문가조사와 일반인 조사를 같이 시행하고 그 격차가 큰 문항(1차 조사의 경우에는 대략 38개 문항)에 대해서는 제고할 여지가 있으나 2차 조사가 필요함.

(4) 총평가항목과 개별 영역과의 상관관계를 고려하여 전체 가중치를 재조정

① 보다 이론적인 검토가 필요하나 개별영역의 평점(51.53)과 총평가항목의 평점(49.40)과의 격차를 어떻게 볼 것인가의 문제가 있음.

② 다음 2가지의 방식으로 검토하고자 하는데, 첫째, 가중치를 둘 경우와 두지 않는 각각의 경우에서 평점과 총평가항목의 격차를 비교해보고, 둘째, 총평가항목을 둘 경우와 두지 않는 경우에서 평점과 총평가항목의 격차를 비교함.

(5) 전체 항목의 상관관계를 분석하여 요인분석을 통해서 항목체계를 재구성할 필요성이 있으나 향후 다수의 나라들에 대한 여러 차례의 조사가 필요함.

(6) 총평가항목과 개별영역의 항목들이 중복되어 계상되고 있는 바 차후 연구부터는 이를 평가자료로만 활용하기로 함.

2. 향후 계획

(1) 일반인 조사를 실시하여 2차례에 걸친 국내 조사결과를 결산.

(2) 아시아지역에 국한된 지수국제화를 위해 학술연구자 및 사회운동활동가의 국제적 네트워크를 구축하고, 아울러 그 과정에서 지수체계의 수정과 재구성을 시도함.



For Democratic Development Indices in Asia (DDIA)

Sangchul Yoon
Hanshin University, South Korea

I. Background of DDI in Korea

1) Since Nov. 2002, we have performed the composition of DDI in Korea with the support from the Korea Democracy Foundation. We are 7 researchers, majoring sociology or political science at several Universities or Academic Institutions.

2) We hope that our product would be the starting moment of transnational cooperative action, measuring democratic development in Asia by Asians. Moreover, our semi-academic work would promote democracy in Asia indirectly by changing the political atmosphere. As we know, democracy can be easily advanced in the more favorable geopolitical condition. The democracy in Asia has been improved in these decades, but still there are so many obstacles to go forward.

3) We think DDIA should be composed and revised by the cooperative work of Asian social scientists and NGO activists. In that case, it will be the milestone of academic research on alternative public policy and democratic practice for more humanitarian society.

II. Introduction of DDI in Korea (DDIK)

1. Objectives of DDIK

1) Constructing the Indices measuring the level of democratic development in the

various areas of politics, economy, society and culture, in the three arenas of state, political society, and civil society, and in the various organizations of government, companies, and social organizations

2) Evaluating the degree of democratic development in Korea and contributing to promote democracy in Korea

- We evaluated it twice in 2004 and 2005 as the pilot study. The result will be open to the public in a few months and encourage democratic deepening in Korea, which is recently being delayed by the internal opposition of conservative forces and the external pressure of unfavorable international politics and economy.

3) Probing the possibility of expanding the DDIK to DDIA

- South Korea needs some favorable external condition for democratic deepening and other Asian countries need the same environment. Common project of constructing DDIA will improve the political condition in Asia.

2. Peculiarities of DDIA

1) DDIK consists of 343 indices.

- ① Who evaluates? : The research team, selected specialists, and the general public evaluate indices. The research team evaluates 114 indices, which are analyzed by objective quantitative data collection. Carefully selected social scientists, government officials, and NGO activists evaluate 127 indices, which cannot be analyzed without special knowledge and experience. The general public evaluates 126 indices via social survey, which are related to the perception of institutional performance and accessibility to the power.

② What DDIK evaluates? :

- a. 182 indices (53.1%) measure institutional democratization and the degree of actual performance. 137 indices (30.9%) measure the degree of democratic behavior and attitude, and measure actual performance of democracy, which cannot be evaluated by objective and quantitative indices. 24 indices measure the general perception of democratic development by the general public.
- b. 67 indices measure the State, 29 political society, 154 civil society, 69 the relation between the three.

2) DDIK measures the multiple dimensions of democracy.

- ① DDIK measures not only political democratization but also economic and social democratization. We suppose that economic and social democratization is not the prerequisite condition for democracy but is the important necessary condition for the sustenance of new democracy.
- ② DDIK measures not only institutional change but also behavioral and attitudinal change. Basically, democracy should be evaluated from the bottom as well as from the top, from the micro-level as well as from the macro-level. Also subjective social consciousness is the key for democratic consolidation.
- ③ DDIK regards the political society as important. The political society, consisting of political parties and assembly, is not the simple transmission belt from civil society to the state, but the independent agency, which controls and coordinates various claims and opinions from the state and civil society. Unless it is established, the new democracy will be unstable.

3) DDIK can be measured with insufficient human and economic resources.

- ① Evaluation of most indices needs the firm infrastructure of numerous researchers and immense research fund, but the compensation for that huge cost is not practical. So, that would make the burden too heavy for any Asian countries. DDIK needs a small research team, organized with 5-7 social scientists. Members of specialist group are selected temporarily from most areas of social science, government bodies and some NGOs. The perception of general public can be measured by social survey such as a public-opinion poll.
- ② If Asian countries cooperate to share perspectives and technical know-how during the actual investigation, DDIA will be valuable tool to be obtained at low price and to promote our democracy in Asia.

III. Feasible Hope

1) DDIK is just the pilot study of DDIA, which can be accomplished by the cooperative deliberation among Asians. Up to now, DDIK is available for evaluating the democracy in South Korea. We will prepare and distribute a detailed document

introducing the DDIK, if there are some friends who agree with us.

2) DDIK tried to include many indices, considering the situation of Asia. Self-evaluation is one example. Nevertheless, we can find out more indices reflecting Asian peculiarity from our own societies. Thorough a close communication about these issues among us, we can improve Asian civil society.

3) DDIA can be established as a global standard, which evaluates the democracy in Asia. Global standard and global evaluation tend to be imposed on the South in company with neo-liberal pressure. In other words, our own standard will be the most important mental factor in what kind of community we build and how.