

2005년 이후 폴란드의 자유민주주의 공고화 전략과 정책 -법과정의당(PiS) 및 시민연단(PO) 집권기를 중심으로-*

김경미 ■ 서강대학교**

〈국문요약〉

본 논문은 체제전환단계론에 기반해 폴란드에서 2005년 이후 법과정의당(PiS) 및 시민연단(PO)의 집권기에 폴란드의 자유민주주의 공고화 과정을 분석한다. 분석대상은 헌법주의, 정치, 경제, 사회의 네 영역이다. 헌법주의에서는 기본권 보장, 권력분립, 정치영역에서는 선거에 의한 정권교체, 후견적 비선세력의 존재, 정당체제의 안정화, 경제영역에서는 시장의 작동, 사유재산권 보장, 경제발전 그리고 마지막으로 사회영역에서는 시민사회 발전, 민주적 정치문화의 확산, 공정한 자유언론이 중점적으로 분석된다. 특히 2015년의 PiS 집권 이래 헌법적 질서에 대한 개혁으로 사법부의 독립이 크게 위협받음으로써 권력 간 견제와 균형이라는 민주주의 원칙이 훼손되었다. 또한 경찰법, 반테러법, 집회법 등에 대한 제개정으로 국민의 기본권 역시 제한되었다. 정치영역에서 선거에 의한 정권교체는 1989년의 체제전환이래 성공적으로 시행되고 있지만, 정당체제는 정당 간 이합집산과 분열로 안정화된 상태는 아니다. 경제영역에서 거의 모든 경제지표는 폴란드가 시장경제로의 체제전환에 성공적으로 안착하여 성장하고 있음을 보여준다. 사회영역에서 폴란드시민사회는 완만한 속도이기는 하지만 점점 더 자신의 영역을 다져가고 있다. 언론의 경우, PiS는 관련법 개정을 통해 언론에 대한 개입과 통제를 증가시키고 있다. 전체적으로 PiS 통치기간에는 자유민주주의 공고화가 퇴행하는 경향을, 그리고 PO 통치기간에는 정체 내지 호전 경향을 보인다. 그럼에도 불구하고 PiS의 권위주의적 개혁의 결과로 향후 폴란드에 권위주의체제가 확립될 가능성은 낮아 보인다.

*주제어: 폴란드, 체제전환, 자유민주주의, 법과정의당, 시민연단

* 이 논문은 2020년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임
(NRF-2020S1A5B5A17089746).

** 서강대학교 국제지역연구소 연구원(E-mail: kimiroso@hanmail.net)

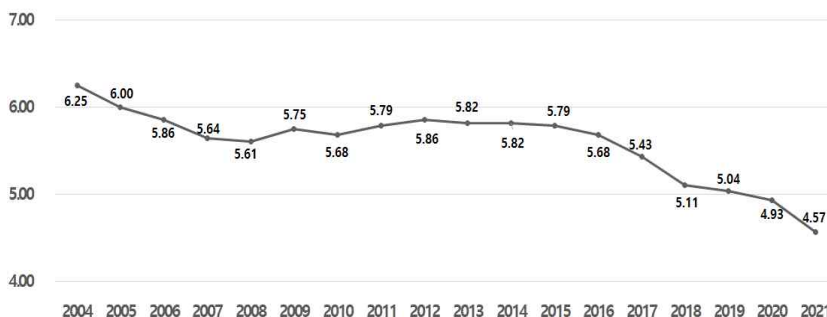
I. 서 론

폴란드는 중·동유럽 민주화 과정의 선두주자로서 1989년 6월에 이미 자유선거에 의한 총선을 실시하여 중·동유럽 현실사회주의국가 중에서 처음으로 비(非)사회주의정부를 수립하고 의회민주주의를 채택했으며, 같은 해 12월에 사회주의체제를 규정하고 있던 헌법조항을 삭제했다. 2000년대에 들어서 폴란드는 체제전환의 최종 완성단계로 여겨지는 이른바 ‘민주주의 공고화단계’에 진입했다는 평가를 받음과 동시에 조만간 서유럽 수준의 자유민주주의를 실현할 것이라는 기대를 갖게 했다. 그러나 현 시점에서는 폴란드가 과연 그러한 기대를 충족시키고 있는가에 대해 유보적인 태도를 취하는 전문가들이 증가하고 있는 추세이다. 폴란드가 자유민주주의의 공고화단계에 있음은 분명하지만, 서유럽 수준의 민주주의에 계속 접근해가고 있는지, 나아가 서유럽식 자유민주주의를 진정으로 수용·발전시키려는 의지가 있는지에 대해서는 점점 더 많은 회의론이 나타나고 있다(Buras 2017). 그러한 부정적인 기류의 중심에는 특히 2005년 10월에서 2007년 11월까지 그리고 2015년부터 현재까지 폴란드를 통치하고 있는 <법과정의 당>(Prawo i Sprawiedliwość, 이하 PiS) 정부가 있다.

오늘날 폴란드는 폴란드 역사상 가장 자유롭고 주권적이며 현대적인 모습을 갖추고 있으면서 동시에 정부의 반(反)서구적, 반(反)이슬람적 민족주의 프로파간다 속에서 권위주의적이고 극우적인 분위기로 인해 자유민주주의 정치문화와 제도가 침식될 우려를 자아내는 온전히 ‘모순의 나라’, ‘대비(contrast)의 국가’로 표상되고 있다(Kerski 2018, 4). 중·동유럽지역 국가들의 자유민주주의로의 체제전환에서 가장 선도적이고 모범적이었던 폴란드의 이러한 상황은 체제전환 이후 폴란드의 자유민주주의 공고화 과정에 대한 재검토의 필요성을 제기한다. 체제전환과정에서 통상 독재체제로부터 ‘자유화’(liberalization), 자유민주주의체제의 ‘민주화’(democratization), 자유민주주의의 ‘공고화’(consolidation)의 세 단계 과정으로 구분해서 인식된다면 폴란드 체제전환에 관한 지금까지의 국내연구는 주로 체제전환 직후의 자유화와 민주화 과정에 집중되었다. 기존의 공산당 지배하의 권위주의적 지배체제의 붕괴 그리고 대안적 목표로서 자유민주주의 정치체제와 시장경제체제의 도입과 운용기반 마련에 관한 연구가 폴란드 체제전환 연구의 주류를 이루었다(김민관 2007; 김용덕 2021; 이규영 1995). 그러나 폴란드의 체제전환이 30여년을 경과한 현재 연구의 초점은 체제전환과정의 제3단계인 자유민주주의 공고화 과정의 진행에 주어져야 할 것이다.

중·동유럽과 중앙아시아 29개 체제전환국의 민주주의 현황을 평가하는 프리덤하우스(Freedom House)의 '민주주의 점수'(Democracy Score)¹⁾를 살펴보면 폴란드에서 PiS가 정권을 잡았던 2005-2007년과 2015-현재까지 그 점수는 하락세, 즉 민주주의의 지속적 쇠퇴를, <시민연단>(Platforma Obywatelska, 이하 PO)이 통치했던 2007-2015년에는 개선 내지 최소한 정체의 추세를 보인다(<그림 1> 참조). 이러한 변동 속에서 폴란드는 2019년까지는 프리덤하우스의 체제유형 분류²⁾에서 '공고화된 민주주의 국가군'(Consolidated Democracies)에 속했다. 그러나 2020년과 2021년에 폴란드는 '반(半)-공고화된 민주주의 국가군'(Semi-Consolidated Democracies)으로 추락했다(FH 2021, 27). 이러한 현상은 이코노미스트지(The Economist)의 '민주주의 인덱스'(Democracy Index)에서도 나타난다. 조사가 실시된 2006년 이래 PO 집권기의 총점은 10점 만점에 7점대 이상을 기록하고 있으나 2016년 이후 PiS 집권기에는 6점대로 하락했다(EIU 2006-2021). 따라서 폴란드의 자유민주주의 공고화와 관련해 제기되는 분석의 초점은 민주주의 공고화를 위한 객관적 정책과 전략보다 오히려 PiS가 어떤 정책과 전략으로 폴란드의 민주주의 공고화에 역행하고 있는가에 주어진다.

〈그림 1〉 폴란드의 '민주주의' 점수(2004-2021)



* 출처: FH(2004-2021)

점수는 1~7이며, 1은 민주주의가 가장 낮은 수준이며, 7은 가장 높은 수준임(FH 2021, 25)

- 1) 민주주의 점수는 '민주적 국가통치(NDG)', '선거'(EP), '시민사회'(CS), '미디어의 독립'(IM), '민주적 지방자치'(LDG), '사법적 틀과 독립성'(JFI), '부정부패'(CO)의 7개 항목 점수들의 평균이다.
- 2) 민주주의 점수에 따라 프리덤하우스는 5가지 체제유형을 분류한다. 5.01-7.00점: 공고화된 민주주의, 4.01-5.0점: 반(半)공고화된 민주주의, 3.01-4.00점: 이행 또는 혼종 레짐, 2.01-3.00점: 반(半)공고화된 권위주의 레짐, 1.00-2.00점: 공고화된 권위주의 레짐(FH 2021, 25).

이러한 문제의식에서 제Ⅱ장에서는 체제전환단계론을 중심으로 자유민주주의 공고화에 관한 다양한 이론적 논의들이 고찰된다. 이러한 이론적 고찰을 통해 본 연구는 자유민주주의의 공고화를 가늠해볼 수 있는 측정지표들을 영역별로 추출한다. 제Ⅲ장에서는 자유민주주의의 기본구조영역(헌법적 영역), 정치영역, 경제영역, 사회영역에서 폴란드 자유민주주의의 발전 또는 후퇴에 결정적 중요성을 가진 정치적 결과와 정책이 분석된다. 이러한 학문적 작업은 현재 중·동유럽의 체제전환 국가들에서 비민주주의 권위주의적 움직임이 표면에 나타나고 있다는 우려가 강하게 제기되는 상황에서 이 국가들의 자유민주주의의 공고화 수준을 연구하는 길잡이를 마련하는 데에도 도움이 될 것이다.

Ⅱ. 체제전환과 자유민주주의의 공고화에 관한 이론 고찰

1. 체제전환분석틀로서 체제전환단계론

체제(system)가 개방적이고 역동적인 다양한 층위의 구조들을 가진 살아있는 전체로서 포괄적이고 총체적인 개념으로 이해된다면, 전체로서의 체제는 다시금 정치체제, 경제체제, 사회체제, 문화체제 등 여러 하위체제들(subsystems)로 구성되어 하위체제들 간의 유기적인 상호작용을 기반으로 구조화되어 있다. 전체로서의 체제 그리고 이를 구성하는 요소로서 하위체제들은 내부적으로 특정한 역사성과 구체성을 담지·발현하고 있기 때문에, 체제전환(transformation)은 일정 기간 동안 한 국가사회를 지배했던 “정치·경제·사회체제(또는 질서)가 근본적으로 교체 또는 치환되는 것”(이규영 2015, 94)으로 정의될 수 있다.

체제전환 관련 연구에서 주요 관심사는 권위주의 또는 전체주의 체제에서 자유민주주의 체제로의 전환 내지 이행으로 이 과정은 일반적으로 단계론의 관점에서 분석된다. 일례로, 헌팅턴(S. Huntington)은 체제전환 또는 권위주의 체제의 민주화 과정을 권위주의레짐의 종말→민주주의레짐의 형성→민주주의 레짐의 공고화라는 세 단계로 구분한다(1991, 35). 슈나이더(C. Schneider)·슈미터(Ph. Schmitter)는 그 과정을 자유화→이행→공고화의 단계로 파악한다(2004). 린츠(J. Linz)·스테판(A. Stepan)(1996), 메르켈(W. Merkel)·잔트슈나이더(E. Sandschneider)·제거트(D. Segert)(1996), 보스(E. Bos)(1996), 뤼프(F. Rüb)(1996a, 1996b) 등은 체제전환과정을 이념형적으로 자유화→민주화→공고화

의 삼 단계로 시기구분(periodization)하여 분석한다.

자유화는 통상 기존체제의 경제적 실패나 대외적 외부환경의 변화 등으로 발생한 위기에서 시작된다. 위기로 인해 새로이 표출되는 또 기존체제에 대한 불만과 갈등 및 긴장을 무마 내지 완화하거나 체제에 대한 주민들의 지지를 확대하고 공고히 하려는 목적에서 자유화가 실시된다. 자유화의 시기에 주로 추진되는 정책으로는 개인적 차원에서는 표현의 자유, 사적 영역에 대한 보호, 신체 안전에 대한 보장 등 개인적 자유와 기본권의 확대이다. 사회적 차원에서는 집회·결사의 자유, 검열 완화 내지 완전 폐지, 이견을 가진 소수집단에 대한 보호 등이 언급될 수 있다. 그러나 그 이상의 실질적인 권력관계에서의 변화, 즉 정치적 결정과정에 대한 시민참여의 확대나 권력쟁취를 둘러싼 개방된 정치 경쟁 등 민주주의의 정치적 제도화가 이 단계에서 당연하게 허용되는 것은 아니다(Bos 1996, 85). 따라서 이 시기의 자유화는 ‘통제된 개방’ 또는 ‘억압의 해체’(Beyma 1996, 145)로 요약된다.

자유화와 관련해 특히 중요한 점은 자유화는 민주화의 시작일 수 있지만 필연적으로 민주화로 진행되는 것은 아니라는 사실이다. 자유화를 통해 권위주의 또는 전체주의적 구체제가 붕괴된다면 그와 함께 자유화 단계는 완성·종료되고 체제전환과정은 민주화 단계로 이행할 수 있다. 그러나 그렇지 않은 경우 자유화는 구체제 내에서 ‘민주화 없는 자유화’(Linz & Stepan 1996, 3)로 머무른다. 자유화를 통해 체제 억압이 어느 정도 사라지고 새로 획득된 시민적 자유가 계속 허용되면 이에 대해 시민사회가 반응한다. 한편으로는 독립적인 신생 시민사회단체가 폭발적으로 늘어나며, 다른 한편으로 기존의 단체들은 지금까지의 권위주의체제에 대한 의존성에서 벗어나 자율성을 획득하고자 한다.

이러한 과정들이 대중적 성격을 띠고 거리에서의 소요와 저항으로 진행하자마자 두 가지 대안적인 길이 제시된다. 하나는 권위주의체제로의 회귀, 즉 지배엘리트들이 시민사회에 대한 억압을 다시 강화하고 새로운 시민단체의 생성을 금지하는 것이다. 다른 하나는 지배엘리트가 자신의 의지에 의해서든 또는 시민사회의 압력에 의해서든 민주화로 진입을 수용하는 것이다(Bos 1996, 92). 요컨대, 자유화의 마지막은 민주화이거나 아니면 새로운 억압체제의 도입으로 자유화만으로는 그 사회가 반드시 민주화로 진행된다는 보장이 없으며 여전히 불안정한 상황에 의해 지배된다. 따라서 자유화 단계의 종결시점은 정치권력이 기존 지배엘리트의 통제에서 벗어나 민주주의 원칙과 절차에 따른 개방적 정치 경쟁 속에서 실시되는 시민들의 첫 번째 자유선거이다.

권위주의 또는 전체주의 체제의 몰락과 함께 시작되는 민주화단계에서는 탈

(脫)제도화와 재(再)제도화가 동시에 이루어진다. 구체제의 제도가 해체되고 민주주의 제도와 메커니즘이 도입·축조된다. 자유화와 민주화는 분석적으로는 분리되어 고찰되지만 실천적인 측면에서는 동시에 진행되는 경우가 다반사이다. 이 단계에서 무엇보다 중요한 문제는 개인의 기본인권과 국가 정치조직의 구성 및 작동원칙을 규정하는 최고규범으로서 헌법이 민주주의 원칙에 따라 새로 제정되어 구체제와의 단절과 민주화로의 진입을 확실히 하는 것이다(Rüb 1996b, 47). 정치영역에서는 권력 획득을 둘러싼 자유경쟁과 일반 국민의 폭넓은 정치참여를 보장하는 민주주의 원칙에 따른 정치제도의 구축이 이루어진다. 공명정대한 민주적 선거제도, 다당제를 통한 정당 간 경쟁 및 다원주의 등 최소한의 민주적 절차의 도입과 구축 뿐 아니라 지금까지 민주주의 원칙에 종속되지 않았던 영역들, 예를 들면 군부나 비밀경찰에 대한 민간통제의 확립이 반드시 이루어져야 한다(Rüb 1996a, 115).

사회영역에서는 시민사회의 발전을 위한 시민사회단체의 활성화 지원, 권위주의체제 하에서 국가시민에서 배제되었던 사람과 집단들(인종적 소수자 등)에 대한 포용이 확대된다. 경제영역에서도 정치영역과 사회영역에서의 변화에 상응하는 포괄적인 변혁이 요구된다. 예를 들어, 생산수단의 공유와 계획경제를 기본원칙으로 삼았던 동유럽 현실사회주의체제는 사유재산권 보장과 시장을 핵심으로 하는 자본주의 경제체제로 탈바꿈했다. 민주화단계는 국가의 모든 핵심적 제도들이 민주주의 원칙에 따라 새로 형성되고 권위주의시대의 구체도들이 민주적 원칙을 따르는 제도로 탈바꿈되면서 종결된다. 민주화에 성공했다는 것은 한편으로는 권위주의체제의 해체, 즉 자유화의 완성을 그리고 다른 한편으로는 민주적 절차의 제도화를 의미한다. 그러나 민주화단계의 종결시점을 실제적으로 정확히 규정하는 것은 쉽지 않으며, 민주화단계는 자유화단계와 민주주의 공고화단계의 단계적 연속선상에서 제도적 이행기(Schneider & Schmitter 2004) 또는 전환의 과도기로 정의될 수 있다.

마지막으로 공고화단계는 국민들의 자유선거를 통해 민주적으로 선출된 정부에 의한 통치가 연속적으로 이루어지면서 정치적으로 민주주의가 ‘국가의 유일한 게임’(the only game in town)이 되는, 다시 말하면 국민의 대다수가 국가 사회를 통치하는 데에 민주주의 절차와 제도가 가장 적절한 방법이라는 확신을 갖는 한편, 비민주적 체제에 대한 지지가 극히 낮거나 고립상태에 있어 민주주의 체제가 온전히 안정된 상태에 도달되면서 종결된다(Linz & Stepan 1996, 6). 공고화단계에서는 다양한 정치적 및 사회적 갈등이 민주적 제도와 절차를 통해 해결되고, 모든 세력들이 이러한 과정을 통해 도출되는 결과를 존중하고 승복하며,

결과를 사전적으로 결정하거나 사후적으로 조작하지 않는다(Bos 1996, 86).

메르켈·잔트슈나이더·제거트는 민주주의 공고화 과정이 다면적이고 상호교차적인 일련의 네 가지 영역에서 진행된다고 주장한다(Merkel et al. 1996, 12). 첫째는 '구조의 공고화'(structural consolidation)로 국가수장, 정부, 의회 및 사법부와 같은 핵심적인 헌법상의 조직과 정치제도들의 공고화이다. 민주주의에 필수적인 핵심절차들이 제도적으로 확정되지 않는다면 민주주의의 공고화를 지연시킬 수밖에 없다. 그렇기 때문에 민주주의의 공고화는 민주주의를 구조화하는 정치제도와 절차들의 공고화와 동일시될 수 있다. 둘째, 대의적 공고화(representational consolidation)로 정당과 이익집단을 통해 중간 이익매개의 단계에 영향을 미친다. 셋째, 행태적 공고화(behavioural consolidation)로 정치적, 군사적 또는 경제적 관련행위자들이 민주주의를 전복시키기 위해 주요 자원을 동원하지 않는 것을 의미한다. 이는 여러 영역의 모든 관계자들이 민주주의의 제도적 틀 내에서 자신의 이익을 관철하고자 투쟁하는 것이 민주주의체제 자체를 훼손하면서 이익을 추구는 것보다 더 낫다고 인식하게 되는 것을 뜻한다(Bos 1996, 86). 넷째, 사고방식의 공고화(attitudinal consolidation)로 친(親)민주주의적 시민문화 또는 정치문화의 형성이다. 이는 단기간에 완성될 수 없으며 장기에 걸쳐 지속적으로 추진되어야 하는 공고화로 세대교체를 통해 비로소 온전히 극복될 수 있다. 결론적으로 이러한 네 가지 영역에서의 공고화가 성공적으로 관철될 때 민주주의는 실체적으로 확고히 공고화·안정화되며, 민주주의에 대한 어떤 위협과 위기에 대해서도 강한 저항력을 갖게 된다.

메르켈·잔트슈나이더·제거트는 위의 네 가지 영역의 공고화 과정에서 특히 첫 번째의 제도화 단계가 가장 중요하다고 본다. 왜냐하면 경험적으로 보건대, 헌법상의 기관과 정치제도가 일단 형성되면 단기간 내에 다른 영역과 하위체제가 나름의 적정한 배열과 질서를 잡아가는 강한 내적 경향을 발전시키기 때문이다(Merkel et al. 1996, 12-13). 동시에 그러한 제도들이 민주주의 공고화를 확고히 성취시키기 위해서는 최소한 두 가지 특성이 요구된다(Merkel 1996, 95). 첫째, 제도의 포용성으로 주요 사회집단과 정치집단이 권력에 진입하는 것을 제도적으로 막거나 불이익을 받도록 해서는 안 된다. 이러한 포용성을 통해 제도는 안정성을 유지하게 된다. 둘째, 제도의 효율성으로 제도들은 사회적 및 정치적 갈등에 대한 적절한 문제해결 잠재력을 갖고 있어 정치적 결정들의 효율성을 담보해야 한다. 이렇게 볼 때, 공고화된 민주주의는 정치, 사회, 경제영역에서의 모든 본질적인 결정과 갈등해결이 민주적 제도와 절차 내에서 해결되고 이 때 제도 자체, 즉 헌법적 질서는 극히 예외적인 경우에만 갈등이 대상이 되어야만 함

을 의미한다(Rüb 1996b, 62).

지금까지 언급한 체제전환과정의 자유화-민주화-공고화라는 세 단계는 분석적으로 시차를 두고 연속적으로 이어지는 이행과정으로 표현되고 있지만, 현실적으로 항상 명확히 서로 분리되는 것은 아니며 다면적으로 상호교차작용을 한다. 특히 자유화와 민주화는 반드시 순차적으로 일어나지 않으며 동시에 발생하는 경우가 많다. 체제전환의 이러한 특성을 이규영은 “분절성”과 “동시성”의 개념으로 설명한다. 그에 따르면, 체제전환에 대한 분석이 “기본적으로 단계론(분절성) 입장에서 시도되지만, 동시에 각 단계들이 한꺼번에 어우러져 진행되는 특성(동시성)임이 간과되어서는 안 된다”(2015, 99). 각 단계의 지속과 성장은 구체적인 문맥과 행위자들의 행동에 좌우되기 때문에 국가마다 또 사안마다 차이를 보인다(Bos 1996, 87). 바이메는 자유화-민주화-공고화의 삼 단계 시기구분에 따른 분석을 “아름다운 삼위일체”라고 부르면서, 모든 체제전환국가가 그러한 삼 단계를 거쳐 민주주의를 공고화한 것은 아니며 폴란드와 헝가리의 1989년 체제 전환에만 적용될 수 있다고 주장한다(1999, 297). 본 연구는 폴란드를 대상으로 하기 때문에 체제전환의 삼 단계 이론을 기반으로 폴란드의 민주주의 공고화를 분석하는 것은 큰 무리가 없을 것이다.

2. 자유민주주의 공고화에 대한 측정

전체주의에서 자유민주주의로의 체제전환이 성공적으로 완수되어 민주주의가 공고화되었는가를 측정·검증하기 위한 지표와 관련해 다양한 의견이 있다. 코르나이(J. Kornai)는 민주주의를 정치조직, 제도, 사회규범 및 행위의 확장된 형태의 총합으로 규정하면서 민주주의의 최소 네 가지 조건을 언급한다(2000, 35). 첫째, 정부 교체는 문명화된 방식으로 이루어진다. 이는 쿠데타나 암살 등에 의해 정부가 전복·교체되지 않음을 뜻한다. 둘째, 정부를 교체하는 문명화된 방식은 선거이다. 선거는 시민들의 정치적 (비)호감을 일정 정도 반영하는데, 관습과 법에 의해 보완·통제된다. 셋째, 민주주의에서는 특정 정치세력이나 정치이데올로기가 국가권력에 의해 독점적 지위를 보장받지 않는다. 넷째, 민주주의는 정치적 자유 및 표현, 언론, 결사의 자유를 제정하는 것에 그치지 않고 실천을 통해 보장한다. 코르나이는 정부가 현실적으로 교체될 수 있는 기회가 보장된 조건에서 최소 두 번에 걸쳐 자유선거가 실시되었다면 민주주의 공고화가 성취된 것으로 보아야 한다고 주장한다(2000, 36).

린츠·스테판은 자유민주주의 공고화를 측정하는 지표로 다섯 가지 항목을

제시한다(1996, 7-15). 첫째, 자유롭고 활발한 '시민사회'의 발전, 둘째, 상대적인 독립적 가치가 부여된 '정치사회'(political society)의 존재, 셋째, 시민의 자유와 자율적 결사를 보장하는 '법의 지배'의 안정화, 넷째, 민주정부가 충분히 작동할 수 있는 안정적이고 합리적인 '국가관료제'의 존재, 다섯째, '제도화된 경제사회'(an institutionalized economic society)이다. 이 다섯 가지 항목은 현대의 공고화된 민주주의의 상호 연관된 주요 영역들이며, 각 영역은 일차적으로 자체의 조직원리를 갖고 기능한다(Linz & Stepan 1996, 13).

슈나이더·슈미터는 민주주의 공고화를 측정하는 12개 항목을 제시한다. (1)어떤 주요정당도 기존 헌법의 근본원칙을 바꾸고자 시도하지 않는다. (2)선거가 정기적으로 실시되고 정부와 주요 야당은 선거결과를 존중한다. (3)자유롭고 공정한 선거가 실시된다. (4)주요 정당이나 집단이 이전에 설정된 선거조건들을 거부하지 않는다. (5)선거의 변동성이 작다. (6)선출된 관리와 대표자의 행동이 국가 내에 존재하는 비(非)선출 비토(veto)집단들에 의해 제약받지 않는다. (7)첫 번째 권력교체 또는 연합정부 구성은 기존에 이미 형성된 규칙에 의거해 이루어졌다. (8)두 번째 권력교체 또는 연합정부 구성은 기존에 이미 형성된 규칙에 의거해 이루어졌다. (9)단체의 결결과 행동을 규율하는 규칙들에 대한 합의가 공식적·비공식적으로 존재한다. (10)행정부의 구성방식을 규율하는 규칙들에 대한 합의가 공식적·비공식적으로 존재한다. (11)권력의 영역 분할을 규율하는 규칙들에 대한 합의가 공식적·비공식적으로 존재한다. (12)소유권 규정과 매스미디어에 대한 접근을 규율하는 규칙들에 대한 합의가 공식적·비공식적으로 존재한다(Schneider & Schmitter 2004, 8).

바이메는 민주주의 공고화 과정을 메르켈(Merkel 1997)의 주장에 근거해 네 가지 하위영역으로 구분한다(1999, 298-299). 첫째, 정치체(Polity)의 수준에서 헌법의 공고화이다. 둘째, 대의민주주의의 공고화로 이는 위로부터의 쿠데타나 아래로부터의 폭력적 혁명 없이 선거가 두 번 이상에 걸쳐 실시되는 것, 권력교체에 대해 모든 정치진영이 승복하고 결과를 수용하는 것, 투표에서 변동성이 크게 나타나지 않는 것, 체제적대적인 거대정당이 존재하지 않는 것, 주민 다수가 의회체제의 게임규칙을 내면화하는 것 등을 포함한다. 셋째, 군부나 기업가 또는 급진과격집단과 같은 비공식적 정치행위자들이 민주주의적 태도를 공고히 하는 것이다. 마지막으로, 시민사회의 공고화이다. 보스는 전환된 체제의 공고화를 위한 필수요소로 군부와 같은 후견적 권력을 가진 세력들의 부재, 군부나 국가안보·정보기관과 같은 영역들에 대한 민주적 통제, 선거절차의 공평한 적용, 국가의 모든 주요 정치행위자들이 정부 구성의 유일한 방법으로 선거 수용 등을 들

고 있다(1996, 100).

자유민주주의의 공고화의 진행을 측정해볼 수 있는 지표 내지 항목에 관한 지금까지의 논의를 요약하자면 아래 <그림 2>와 같다.

<그림 2> 자유민주주의의 공고화 측정 지표



첫 번째 그리고 가장 중요한 측정지표는 체제 전체를 통괄하는 법치주의 내지 헌법주의이다. 이것은 민주화단계에서 정치적 경쟁과 권력분립 및 시민의 폭넓은 참여를 보장하는 민주주의의 제도와 메커니즘을 담은 민주헌법에 의거해 법치주의를 계속 유지하고 있는가를 분석한다. 헌법은 통치체제의 기본 틀을 규정하고 대통령, 정부, 의회, 내각, 행정 및 자치 등 통치체제뿐만 아니라 국민의 기본권과 사법부의 독립을 규정한다. 체제의 하위영역별로 살펴보면, 정치영역에서는 (1)정기적으로 실시되는 시민들의 자유롭고 공정한 선거에 의해 정권교체가 지속적으로 이루어지는가, (2)선출된 고위관리와 대표자의 외부에 비선의 개인이나 집단이 존재하여 주요 정치사안과 정책결정에 영향을 미치는가, (3)다당제와 정당 간의 공정 경쟁, 독점적 지위를 갖는 정치이데올로기의 부재 등으로 표현되는 다원주의가 발현되고 있는가 등이다. 경제영역의 경우, 자본주의 경제체제가 지속적으로 작동·유지되기 위한 기본 메커니즘으로서 (1)시장의 도입과 작동, (2)사유재산권에 대한 보장 그리고 체제전환이 공고화되기 위한 필수요건에 속하는 (3)경제발전이 언급될 수 있다. 사회영역에서는 (1)자유롭고 활발한 시민사회의 발전, (2)민주적 정치문화의 확산과 공고화, (3)자유롭고 공정한 언론의 확립 등을 들 수 있다.

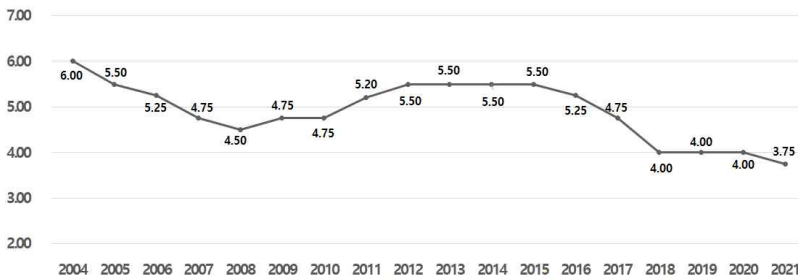
다음 제3장에서는 이러한 공고화 측정지표에 의거해서 2005년 이후 폴란드의 자유민주주의 공고화 현황과 관련 이슈에 대해 영역별로 고찰할 것이다.

III. 2005년 이후 폴란드의 영역별 자유민주주의 공고화 현황과 관련 정책

1. 자유민주주의 기본구조의 공고화

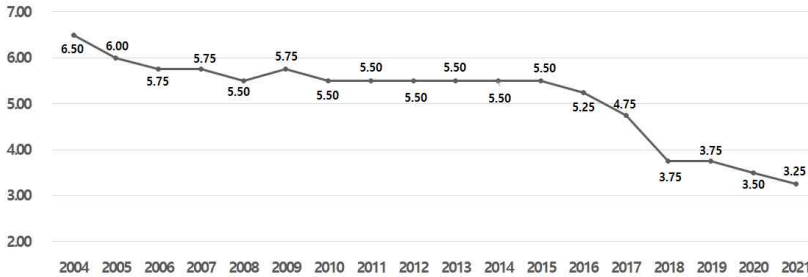
자유민주주의 기본구조의 공고화는 법치국가로서의 기본원칙과 틀의 공고화로 주요 영역은 자유민주주의의 기본가치를 담지한 헌법의 제정과 그에 의거한 통치이다. 헌법에는 국민의 기본권 보장과 민주적 통치체제의 기본 틀이 담겨 있어야 하며, 통치체제의 기본 틀은 입법·사법·행정부의 삼권분립과 이들 간의 상호 견제와 균형이다. 프리덤하우스의 민주주의 평가항목 중에는 정부체제의 민주적 성격, 입법부와 행정부의 독립성과 효율성 및 책임성을 고려하는 ‘민주적 국가통치’ 그리고 헌법적 권리와 인권보호, 사법부의 독립 등을 평가하는 ‘사법적 틀과 독립성’ 항목이 본 연구의 자유민주주의 기본구조의 공고화 지표에 조응한다. 프리덤하우스의 연도별 평가에 의하면 두 항목에 대한 평가 모두 PiS 통치기간에는 악화, PO 통치기간에는 대체로 정체 내지 호전을 보인다(<그림 3>, <그림 4> 참조). 특히 PiS의 제2집권기에 들어서서 상황이 더욱 크게 악화되고 있는데, 그 근거를 기본권 보장과 권력 분립의 두 지표로 살펴보면 다음과 같다.

〈그림 3〉 폴란드의 ‘민주적 국가통치’(NDG) 점수(2004-2021)



*출처: FH(2004-2021)

〈그림 4〉 폴란드의 ‘사법적 틀과 독립성’ 점수(2004-2018)



*출처: FH(2004-2021)

1) 기본권 보장

기본권 보장 지표에서 특히 문제가 되는 것은 <경찰법>, <반(反)테러법>, <집회법>의 제·개정이다. 2016년 1월에 하원을 통과한 개정 경찰법은 검찰이 상대적으로 통제받지 않고, 즉 매년 법원의 허가 없이도 전자통신자료의 열람과 GPS 추적을 가능케 했다. 이를 통해 특정 직업군-예를 들면, 저널리스트, 의사, 변호사 등의 직업상 비밀유지가 제대로 지켜지지 않을 가능성이 높아졌다(*Handelsblatt*, 18 January 2016). 심지어 자료열람을 당한 사람은 자신의 전자통신자료가 탐색당한 것 자체를 알 수 없는 경우도 발생해 그에 대항하는 법적 절차를 진행할 가능성조차 가질 수 없게 되었다(*Liberties*, 26 January 2016). 한마디로, 경찰법 개정을 통한 검경의 개인생활에 대한 감시기능 강화로 인해 사생활의 비밀과 자유를 침해받지 않을 기본권이 제한되고 사적 영역의 일정 부분이 침해당할 수 있다. 또한 2016년 6월에 상하 양원을 통과한 반테러법은 기본권을 침해하는 독소조항이 일부 포함되어 있는데(*Human Rights First* 2016), 특히 테러행위를 앞으로 범할 것으로 여겨지거나 범했을 것으로 추측된다는 가능성만으로도 해당 개인들을 경찰이 체포할 수 있도록 한 규정(제23조)은 기본권 중에서도 기본권인 신체의 자유에 대한 심각한 제한이다.

기본권 보장과 관련해 또 다른 중요한 법 개정은 2017년에 발효된 집회관련 법이다. 지금까지 폴란드에서는 시위를 처음 신고한 단체가 시간과 장소를 정하는 데에서 우선권을 가졌으나 개정법에서는 정부기관과 교회, 신앙공동체들이 우선권을 가진다(*Spiegel*, 19 March 2017). 즉, 정부와 교회 관련 기관이 특정 시

간과 장소에서 집회를 신청하는 경우 이미 다른 단체들이 동일한 시간과 장소에서의 집회신청서를 제출했다라도 이들은 양보해야만 한다. 또한, 시위와 이에 대한 반대시위가 같은 장소에서 동시에 발생할 경우 시위대 간의 대치와 폭력을 방지한다는 명목 하에 두 시위대 사이의 공간적 거리가 최소한 100m가 되도록 해야 하며, 이 경우 대통령은 반대시위를 중지시킬 수 있다고 규정하고 있다(*Die Zeit*, 19 March 2017).

이러한 규정들은 정부에 의해 악용되어 정부여당을 지지하는 시위만이 가능할 수 있도록 하고 정부에 대한 반대시위를 어렵게 하여 실질적으로 집회의 자유를 제한하고 시민들의 의사표현에 재갈을 물리는 효과를 가져 올 수 있다. 실제로 정부여당인 PiS는 이러한 효과를 노린 것으로 해석된다. 집회법 개정에 반대하는 수천 명의 사람들이 대통령이 법안서명을 거부하도록 시위를 벌였는데, 이 법이 통과된 현재 그러한 종류의 우발적인 반정부시위는 앞으로 어려워질 것이다. 국제앰네스티(Amnesty International)는 폴란드에서 시위대에 대한 감시, 추적 및 법적 소추 등을 통해 집회의 자유가 위협받고 있다고 비난했다. 국제앰네스티의 보고에 따르면, 정부는 반정부시위에 대해 “포괄적이고 근거 없이” 감시와 범죄화를 자행하고 있는 반면, 친정부시위대가 반정부시위대를 괴롭히거나 폭력을 사용하는 경우 정부는 관용하고 있다.

2) 권력 분립

폴란드 헌법 제10조는 “폴란드공화국의 정부체제는 입법권, 행정권, 사법권 사이의 분립과 균형에 기반”한다고 규정하고 있다. 또한 헌법재판소(Trybunał Konstytucyjny, TK) 제도가 도입되어 헌법재판소의 판결이 직접적인 법적 효력을 가질 수 있도록 규정(제190조)됨에 따라 입법부의 입법권에 대한 사법부의 견제가 가능케 됨으로써 권력분립이 더욱 강화되었다. 헌법이 규정하고 있는 국민의 기본권과 자유를 제대로 보장하기 위한 제도적 메커니즘 중에서 가장 기본적인 토대 중 하나가 사법부의 독립이다. 이를 통해 정치권력의 자의적 행사에 대한 하나의 효과적인 통제체제가 만들어지기 때문이다.

현재 폴란드의 자유민주주의 공고화 과정에서 가장 커다란 위협의 하나로 여겨지는 것이 사법부의 독립에 대한 PiS의 공격이다³⁾. 2015년의 선거 직후 출범한 시드워(B. Szydło) 내각은 헌법재판소를 사법부에 대한 공격의 첫 번째 목표

3) PiS 당대표 카친스키(Jarosław Kaczyński)는 사법부를 민주적으로 선출되지 않은 ‘제3의 의회’로 묘사한다(Bachmann 2018, 10).

물로 삼았다. 지금까지 하원은 관례적으로 초당적이고 중립적인 인사를 헌법재판관으로 선출하고자 했다⁴⁾. 그러나 2015년에 PiS가 제1당이 된 이후 헌법재판관 선출에서 초당적 합의 절차는 무시되었고, PiS는 가능한 한 친정부적 법률가 단체에서 후보자를 발탁했다. 일례로 헌법재판소 재판관이었던 모라프스키(Lech Morawski)는 자신은 헌법재판소뿐만 아니라 정부를 대변한다고 공공연히 말한 바 있다(Bachmann 2018, 10). 헌법재판소가 정당정치적 관점에서 구성된다면 사법부의 독립성과 자율성의 훼손은 피할 수 없다.

PiS정부는 헌법재판소를 개혁한 후 법원, 대법원 및 판사지명체제를 바꾸는데에 착수했다. 2017년에 의회는 법무장관을 검찰과 사법부의 최고수장으로 하는 법을 통과시켰고 당시 법무장관 지오브로(Z. Ziobro)는 전국의 법원장들을 정부의 입맛에 맞는 사람들로 교체하는 작업에 착수했다. 동시에 정부는 폴란드헌법 제186조에 따라 법원과 판사의 독립을 보장할 의무를 지고 있는 국가사법위원회(Krajowa Rada Sądownictwa, KRS)에 대한 개혁을 감행했다. PiS는 지금까지 사법부가 각급법원에서 자치적으로 선발했던 15명의 국가사법위원회 판사⁵⁾를 이제부터는 하원에서 선출하도록 법을 개정했다(Baczyńska 2021, 4). 이는 국가사법위원회를 하원에서의 정치적 상황에 휘둘리게 만드는 것으로 권력분립과 사법부의 독립을 규정하고 있는 헌법에 정면으로 배치된다.

마침내 2020년 초에 판사들의 독립성을 확실히 박탈하고 이들을 침묵시키는 법이 발효되었는데, 이 법은 공포되자마자 ‘입마개’법으로 표현되었다(Baczyńska 2021, 5). 이 법에 기초해 도입된 규정 중에는 ‘사법기관의 업무를 어렵게 하거나 불가능하게 하는 판사, 판사 지명 과정이나 폴란드공화국 기관들의 전권(全權)을 의문시하는 판사, 법원과 판사의 독립성의 원칙에 맞지 않는 방식으로 공개적 활동을 하는 판사’에 대해 징계절차에 들어갈 수 있음이 적시되어 있다(Baczyńska 2021, 5). 이러한 규정은 극히 모호하여 이현령비현령 식의 해석이 가능하기 때문에 반정부적인 판사들을 겨냥한 징계에 악용될 소지가 다분하다.

요약하자면, PiS 정부는 이른바 사법부 개혁을 통해 국가와 국가기관들에 대한 총체적 통제를 획득코자 함으로써 민주주의적 법치국가의 기본원칙인 권력

-
- 4) 헌법재판소는 하원에서 개별적으로 선출된 15명의 판사로 구성되면 임기는 9년 단임으로(헌법 제194조) 3년마다 정원의 1/3이 교체된다.
 - 5) 폴란드헌법에 제187조에 의하면, 국가사법위원회는 대법원장, 법무부장관, 최고행정법원 원장 및 대통령이 지명한 인사 1인, 각급 법원의 15인의 판사, 하원에서 지명한 하원의원 4인, 상원에서 지명한 상원의원 2인으로 구성된다.

분립을 위협하고 있다. 사법개혁을 통해 사법부는 행정부와 입법부를 견제할 수 없게 되었고, 오히려 행정부와 입법부에 의해 통제된다. 이러한 권력집중은 폴란드를 자유민주주의의 공고화가 아니라 이에 역행하는 방향으로 끌고 갈 것이다.

2. 정치영역에서의 자유민주주의 공고화

정치의 영역에서는 (1)정기적으로 실시되는 시민들의 자유롭고 공정한 선거에 의해 정권교체가 지속적으로 이루어지고 있는가, (2)선출된 고위관리와 대표자의 외부에 비선의 개인이나 집단이 존재하여 주요 정치적 사안과 정책의 결정에 영향을 미치고 있는가, (3)정당 간의 공정 경쟁, 독점적 지위를 갖는 정치이데올로기의 부재로 표현되는 다원주의가 발현되고 있는가 등이 주요 분석대상이다.

1) 선거에 의한 정권교체

정부가 현실적으로 교체될 수 있는 기회가 보장된 조건 하에서 최소 두 번에 걸쳐 자유선거가 시행되었다면 민주주의 공고화가 성취된 것으로 보아야 한다는 코르나이의 주장(2000, 36)을 받아들인다면, 폴란드의 민주주의는 선거에 의한 정권교체라는 측면에서 이미 공고화되었다고 볼 수 있다. 체제전환 이후 1991년 선거에서 연대노조계열의 민주연합(UD, Unia Demokratyczna)을 중심으로 보수주의적·자유주의적·가톨릭교권주의적 성격의 5개 정당이 연합하여 승리했고, 소수정부가 구성되었다. 그 이후 가장 최근에 치러진 2019년 선거까지 8번의 의회 선거에서 2000년대 초까지는 후기-연대노조적(post-Solidarność) 정당들과 후기-공산주의적(post-communist) 정당들이 선거결과에 따라 정권교체를 이루었다(이규영·김경미 2012, 99). 2015년 이후에는 좌파성향의 후기-공산주의적 정당이나 선거연합이 더 이상 다수득표를 하지 못하고 있으며, 후기-연대노조 계열의 정당인 자유주의적 성향의 PO과 민족주의적·보수주의적 성향의 PiS 사이에 정권교체가 이루어지고 있다.

프리덤하우스가 대통령 및 의회 관련, 선거구조, 다당제의 기능, 정치과정에서 대중 참여를 중심으로 평가하는 '선거'항목에서 폴란드는 2020년까지 7점 만점에 6점 이상의 높은 점수를 계속 받았다(2004-2021). 의회선거와 그에 따른 정권교체는 정당들 간의 수많은 합종연횡과 분열을 통해 이루어지고 있지만 정치적으로나 사회적으로 커다란 부정선거 의혹 제기 없이 정권교체가 이루어지고 있다

는 점에서 폴란드는 자유선거에 의한 평화로운 정권교체라는 민주주의 공고화의 측정지표를 상당히 잘 충족시키고 있다.

2) 후견적 비선세력

국가의 모든 권력은 국민으로부터 나오기 때문에 제도적으로 국민에 의해 선출되지 않거나 위임받지 않았음에도 불구하고 국가의 중요한 정치적 사안과 정책을 결정하는 데에 커다란 영향을 미치는 비선의 집단이나 개인이 존재한다면 이는 진정한 의미에서의 민주주의가 아니다. 저발전국가에서 종종 볼 수 있는 대표적인 비선세력은 군부이다. 폴란드의 경우 국민의 90% 이상이 가톨릭신자로서 가톨릭교회가 폴란드의 정치와 사회에 상당한 영향을 미치고 있다고 평가된다. 정치학의 관점에서 교회는 추구하는 이익이 일상적·이기주의적 이익이 아닌 관념적 이익일지라도 자신의 관심사를 체제 내에서 관철시키려는 일종의 이익단체이다(이규영·김경미 2010, 236). 2019년의 선거 직후 실시된 한 설문조사에 따르면, 예비선거기간 동안 최소한 1회 이상 예배에 참석한 적이 있는 응답자의 9%가 성직자가 선거에서 어떻게 투표할 것인지 신자들에게 암시하는 일이 있었다고 답했으며, 교회가 특정 정당(들)의 편을 든다고 생각하는 응답자가 38%, 중립적이었다는 응답자가 48%, 모름 14%였다(CBOS 2019, 2). 특히 좌파성향 응답자(66%)와 예배에 참석하지 않은 사람들(57%) 가운데 교회가 정치적 중립을 지키고 있지 않다는 응답이 많았다.

3) 정당체제

체제전환 이후 폴란드공산당인 폴란드통일노동자당(PZPR, Polska Zjednoczona Partia Robotnicza)이 해체되고 정치적 다원주의의 추구하고 함께 서구식 정당체제 모델에 따라 다양한 정당들이 등장했다. 그 이후 폴란드 정당체제의 지형은 현실사회주의체제 하의 폴란드공산당에서 시대상황에 맞게 분열과 변신을 통해 새롭게 만들어진 좌파계열의 정당들과 당시 반체제단체였던 연대노조가 분열하면서 갈라져 나온 우파계열의 정당들로 대별되는 특징을 보인다. 그와 함께 폴란드 정당체제의 또 하나의 특징은 군소정당의 난립과 불안정성이다. 1991년 선거에서 의회에 진출한 정당은 29개였으며, 이 중 1개 의석만을 차지한 정당이 11개에 달했는데, 거의 원자화된 다당제의 형태를 보여주었다.

폴란드 정당들은 이념과 정책에서 모호하고 혼종적인 성격을 갖고 있지만,

좌파-우파-중도와 같은 전통적인 정치적 스펙트럼에 따라 어느 정도 구분이 가능하다. 폴란드의 대표적 좌파정당으로는 민주좌파연합(SLD, Sojusz Lewicy Demokratycznej)이 있다. 민주좌파연합은 1991년에 폴란드공산당의 후속정당인 '폴란드공화국사회민주주의'(SdRP)와 폴란드총노동조합연맹(OPZZ)의 주도 하에 30여개의 다양한 집단들이 모여 만든 선거연합으로 시작해서 1999년에 공식 정당으로 전환했다. 민주좌파연합은 시류에 맞춰 사민주의정당으로 변신했지만, 여전히 공산주의 시대의 이념적·인적 유산을 계승하고 있으며, 후기공산주의 엘리트의 이익을 대변했다(Majcherek 2011, 2). 민주좌파연합은 부패스캔들로 세력이 크게 약화되었다. 현재는 2015년에 창당되어 사민주의, 진보주의 및 민주사회주의를 지향하는 '더불어 좌파'(Lewica Razem)가 촉망받는 좌파계열의 정당이다.

폴란드에서 중도정당으로는 폴란드인민당(PSL)이 있다. 폴란드인민당은 현재 폴란드에서 활동하고 있는 정당 중에서 가장 역사가 오래되었다. 폴란드인민당은 1990년대에는 이념적 스펙트럼이 중도좌파 성향을 보이면서 민주좌파연합과, 2000년대에는 중도 온건보수적인 정당으로서 우파정당인 PO와 연합정부를 형성했다.

폴란드의 대표적인 우파정당으로는 후기연대노동운동 계열에서 나온 PO와 PiS가 있으며, 2005년 이래 폴란드의 정치지형은 양대 정당에 의해 지배되고 있다. PO는 사회주의-자유주의적 좌파와 자유주의-보수주의적 우파의 양 날개를 포함하는 자유주의적 성향을 갖고 있었지만, 자신을 민족주의적-가톨릭주의 우파로 위치지은 PiS에 비해 이념적 프로필이 모호하다는 평가를 받는다(Majcherek 2011, 2). PO는 온건실용주의를 간판으로 이념적으로는 중도에서 보수에 걸쳐 있으며 경제정책적으로는 자유주의적이고 가톨릭교회와는 거리를 유지하고 있다. 현재 폴란드를 통치하고 있는 PiS는 보수적, 민족주의적이며 친가톨릭 성향을 띤다. PiS는 2015년에 재집권에 성공한 후 민족주의와 포퓰리즘(populism)에 의지해 시민들을 동원하는 권위주의체제로 나아가는 여러 징후를 더욱 강하게 보여준다.

2020년 12월 현재 폴란드의 등록 정당 수는 87개이며(<https://pkw.gov.pl/finansowanie-polityki/wykaz-partii-politycznych>, 2022/03/03 검색), 2019년 의회 선거에는 2개의 단독정당과 4개의 선거연합을 통한 10개 정당 등 총 12개의 정

6) 서유럽 민주주의 국가들과는 대조적으로 폴란드에서는 정당들이 자신의 입지를 자리매김함에 있어 핵심은 경제문제와 경제정책에 대한 입장이 아니라 가톨릭교회와 민족전통에 대한 태도와 성향이다(Materska-Sosnowska 2010, 215).

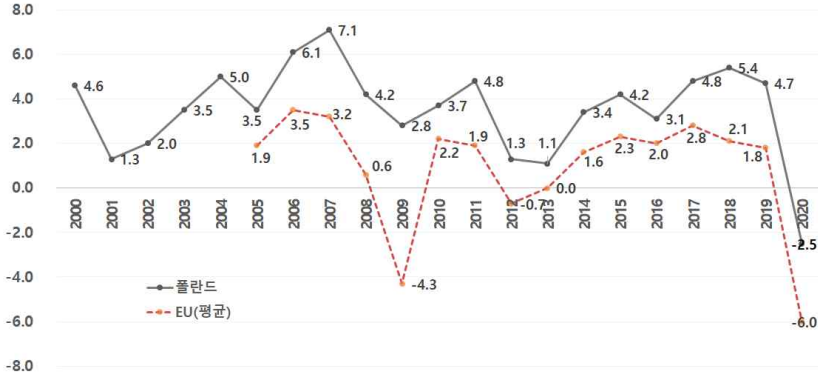
당이 의회에 진출했다. 선거를 앞두고 빠르게 진행되는 기존 정당의 분열과 소멸, 신생정당의 등장, 정당 간 이합집산이 다수 발생하고 있어 아직은 안정적인 정당체제를 구축하고 있지 못함을 보여준다.

3. 경제영역에서의 자유민주주의 공고화

정치체제로서 민주주의의 발전과 공고화를 위해 경제체제로서 자본주의가 반드시 요구되는가라는 질문이 제기될 수 있다. 민주주의와 자본주의는 평등한 시민권 대 불평등한 소유권 분배라는 근본적으로 상이한 기본 논리를 갖고 있기 때문에 민주주의와 자본주의 사이에는 갈등과 모순이 존재하며, 따라서 서로 양립될 수 없다는 주장도 있다(Merkel 2014, 113). 우리나라의 사례에서도 볼 수 있듯이, 권위주의체제 하에서도 자본주의는 작동한다. 그럼에도 불구하고 역사적으로 자유민주주의는 자본주의와 상호공존하면서 지난 200여년에 걸쳐 가장 성공적으로 조합되어 현대의 주류 정치질서와 경제질서로 발전해왔다. 이런 의미에서 “자본주의는 민주주의의 필요조건”(Kornai 2000, 35)이라는 주장도 제시된다.

폴란드는 1990년에 ‘충격요법’에 따른 신자유주의적 급진적 경제체제개혁인 발체로비치(Balcerowicz)-개혁을 시작으로 시장경제의 기본 틀을 형성했다. 미시경제차원에서는 기업과 개인의 경제활동의 자유화 그리고 중장기적 개혁으로는 민간부문 중심의 소유권 체제로의 전환, 은행과 보험제도의 형성, 시장친화적 조세제도의 도입, 친시장경제적 입법 등이 포함되었다(이규영·김경미 2012, 119-120). 1990년에 민영화에 관한 법률 제정과 함께 국영기업의 민영화에 착수했고, 2003년에는 1990년에 등록된 국영기업의 80% 정도가 민영화되었다(김민관 2007, 14). 현재 경제적 가치창출의 약 70%가 민간영역에서 나오고 있으며, 10명의 노동자 중 7명이 민간경제부문에 활동하고 있다(Auswärtiges Amt 2021). 이러한 상황에서 폴란드 경제는 2000년대 초 일시적인 성장둔화를 보인 이후 2004년 EU 가입과 함께 항상 EU 평균 경제성장률보다 높은 성장률을 보인다(<그림 5> 참조). 사실상 거의 모든 경제지표는 폴란드가 시장경제로의 체제전환에 성공적으로 안착하여 성장하고 있음을 보여준다.

〈그림 5〉 폴란드와 EU의 GDP 성장률(2000-2020)



*출처: World Bank(2000-2020)(<https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators#>. 2022/03/03 검색)

EU평균 GDP 성장률은 2004년 폴란드의 EU 가입을 고려해 2005년부터 인용함

폴란드헌법 제20조는 경제활동의 자유, 사적 소유권, 연대와 대화, 사회적 파트너 간 협력에 기반 한 사회적 시장경제가 폴란드공화국 경제체제의 기본이 되어야 한다고 규정하고 있다. 다양한 유형의 자본주의체제를 구분하는 주요 차이는 시장과 국가의 관계이다. 사회적 시장경제는 자본주의적 시장경제체제를 기반으로 하면서 국가가 사회정책적 필요에 따라 시장의 오작동을 교정하는 차원에서 간섭하는 경제체제이다. 사회적 시장경제의 추진이라는 차원에서 볼 때 PIS는 이념적으로 우파에 속하지만 경제영역에서는 사회정의, 복지국가와 사회적 분배 등을 주장하는 좌파적 정책을 시행하고 있다. 또한 경제적 민족주의의 입장에서 PIS는 무역거래세, 은행의 폴란드화, 가족친화정책과 가톨릭종교의 정신에 입각하여 일요일 개점 금지와 같은 정책을 세우기는 했지만(Riedel 2018, 2), 이것이 시장경제의 근본을 흔드는 것은 아니다. 즉, 폴란드의 자본주의는 시장의 원활한 작동, 사유재산권 보장, 경제발전이라는 경제영역에서의 자유민주주의의 공고화를 위한 요건들을 충족시키고 있다.

4. 사회영역에서의 자유민주주의의 공고화

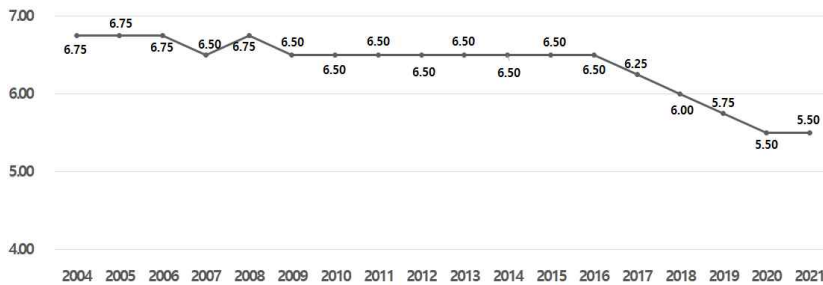
자유민주주의의 공고화를 진단하는 또 다른 영역인 사회영역의 경우 주요지표

로는 자유롭고 활발한 시민사회의 발전, 민주적 정치문화의 확산과 공고화, 자유롭고 공정한 언론이 있다.

1) 시민사회의 발전

체제전환 이후 폴란드는 자유민주주의 공고화를 위해 시민사회의 발전을 사회적 목표로 삼았다. 실로 체제전환 직후에 폴란드에는 시민단체가 우후죽순으로 생겨났으며, 특히 1990년대 후반에 그 수가 역동적으로 증가했다. 2018년 현재 폴란드의 시민단체 수는 88,100여개로 추산된다(Statista 2022). NGOs의 성장, 시민섹터의 조직능력과 재정능력의 안정성, 시민섹터의 법적 및 정치적 환경, 노조의 작동, 이익집단의 정책과정 참여, 반민주적 급진단체의 위협 등을 중심으로 시민사회를 평가하는 프리덤하우스의 시민사회 점수를 보면, 폴란드의 경우 점수가 2017년 이래 계속 낮아지는 추세이다(<그림 6> 참조).

<그림 6> 폴란드의 '시민사회'(CS) 점수(2004-2021)



*출처: FH(2004-2021)

여기에는 개정된 집회법⁷⁾도 한 몫 한 것으로 여겨진다. 2017년에 폴란드 정부는 국가가 제3섹터와 시민사회의 발전을 지원해야 할 의무가 있다는 명분하에 시민사회 관련법을 개정했다. 이에 의하면, 정부는 국민자유원-시민사회 발전센터(Narodowy Instytut Wolności - Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego)를 총리실 산하에 두고 시민단체에 대한 국가기금을 관리하고 분배토록 한다(Human Rights First 2017, 5). 이를 통해 정부는 반정부적 시민단체들에게 기금을 할당하지 않음으로써 그들을 고사시키거나 친정부적 이용시민

7) III 1, 1)기본권 보장 참조.

단체의 활약을 조장할 수 있다. 2020년에는 해외기금을 지원받는 시민단체가 해외기부자의 이익을 위해 폴란드 국익에 반하는 활동을 할 수 있기 때문에 이를 방지한다는 명목 하에 시민단체의 해외기부금을 공개하도록 하는 법안이 계획되었다(Reuters, 12 May 2020). 이는 해외기부단체의 기부를 위축시켜 폴란드 시민단체의 재정을 악화시킬 수 있을 뿐만 아니라, 정부는 필요에 따라 해외기금을 받는 단체를 외국의 로비스트로 몰아갈 수 있다.

이런 상황에서도 폴란드 시민단체는 정부가 자유민주주의 공고화에 역행하는 법을 제정하거나 정책을 시행할 때마다 가두시위 등을 통해 격렬히 반대하면서 의견을 표시해왔다. 특히 2015년에 PiS가 재집권한 이후 시위가 더욱 많았고 활발했다. 2015년 10월에 낙태제한법에 반대하는 여성과 시민단체의 자발적이고 활발한 대규모 시위, 이른바 ‘검은 시위’(Czarny Protest)를 위시해 2016년의 경찰법 개정, 반테러법 제정, 2017년의 집회법 개정, 2021년의 미디어법 개정 그리고 2015년부터 시작되어 2020년의 입마개법으로 이어진 사법부 개혁 등 민주주의적 가치와 법치주의에 대한 훼손이 발생할 때마다 폴란드인들은 거리로 나와 자신들의 의사를 표현했다. 그런 점에서 폴란드 시민사회는 완만한 속도이기는 하지만 계속 자신의 영역을 다져가는 것으로 보인다.

2) 민주적 정치문화의 확산과 공고화

자유민주주의 공고화를 위해서는 단기적으로 민주주의 제도들을 도입·운용하는 것에 중점이 주어지지만 장기적으로는 민주주의 정치문화와 시민문화의 형성이 필수적이다. 이를 위해 민주시민교육 등을 통해 의식개혁과 계몽이 요구되지만, 동시에 반민주적, 반자유주의적이며 반다원주의적인, 민족주의적이고 인종주의적이며 전체주의적인 사고와 가치관을 갖고 있는 극우주의적 가치관과 활동을 일정한 한계 내에 묶어놓는 것이 필요하다. 이런 점에서 폴란드는 학교와 사회에서의 민주시민교육을 위해 <민주교육재단>(Fundacja Edukacja dla Demokracji), <시민교육센터>(Centrum Edukacji Obywatelskiej) 등을 설립했다.

극우는 2005년에 민족주의적-포퓰리스트 극우정당으로 분류되는 폴란드공화국 자위당(Samoobrona)과 폴란드가족연합(LPR)이 PiS와 연합정부를 형성하면서 주류정치로 진출했고 정치적으로나 사회적으로 세력을 얻게 되었다. PiS는 2015년에 재집권하면서 극우정당 지지자를 흡수했고 온전한 극우정당은 아닐지라도 민족주의-권위주의적 경향을 가진 우파 포퓰리스트 정당의 성격을 강하게 드러내

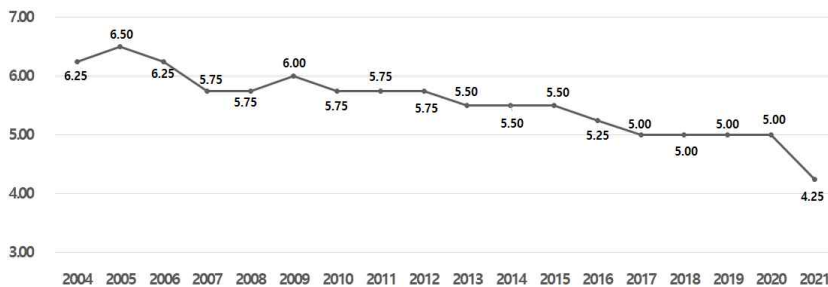
고 있다. 한편, 반민주적 시민문화의 사회적 확산에서 폴란드 특유의 한 가지 요소는 가톨릭교회 일부 과격분파의 민족주의적-근본주의적 급진화에 따른 사회적 영향이다. 예를 들어, 성직자이면서 미디어기업가인 리지크(T. Rydzyk)는 극우적이고 민족주의적이며 가톨릭교조주의적인 방송을 내보내고 있다. 그의 미디어는 가톨릭신도들에게 커다란 영향을 미치고 있으며, 가톨릭교회는 이러한 리지크를 지원하는 편이다(Kerski 2018, 4).

이코노미스트지의 ‘민주주의 인덱스’에 따르면, 선거과정과 다원주의, 정부기능, 정치참여, 정치문화, 시민적 자유의 다섯 가지 인덱스 중에서 정치문화의 점수가 PO정부 시기이든 PiS정부 시기이든 언제나 가장 낮았다(2006-2021). 민주주의의 유지에 대한 사회적 동의와 응집력, 카리스마적 지도자 및 군부통치에 대한 호감, 전문가나 기술관료의 지배에 대한 호감, 정교분리의 전통 등으로 평가되는 정치문화에서 폴란드는 10점 만점에 2014년(6.25점)을 제외하고는 4.5점에 불과했다.

3) 언론의 독립

자유롭고 공정한 언론의 발전과 이에 대한 법적 보장은 자유롭고 활발한 시민사회 발전을 위한 토대이자 표현의 자유 및 정보의 형성과 확산의 자유라는 헌법적 권리로 표현되는 민주주의 가치를 실현하는 기재이다. 프리덤하우스의 폴란드 미디어독립에 대한 평가점수는 2004년 이래 지속적으로 하락하는 추세를 보인다(<그림 7> 참조). 여기에는 2021년에 통과된 미디어법 개정이 큰 역할을 했다.

〈그림 7〉 폴란드의 ‘미디어 독립’(IM) 점수(2004-2021)



*출처: FH(2004-2021)

2005년에 PiS가 정권을 장악하면서 언론에 대한 정치의 개입과 통제가 증가한다. PiS정부는 관련법 개정을 통해 지금까지 라디오와 TV방송사에 방송라이선스 교부 업무를 담당하던 <국가방송TV위원회>(Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, KRRiT) 위원장을 대통령이 임명하도록 규정하고, 동 위원회에 “저널리스트윤리의 장려와 실천”에 대한 권한을 부여했다. 이 과정을 통해 정부는 자신들이 생각하는 윤리에 맞지 않다고 판단되는 저널리스트와 방송을 비난하고 벌금을 부과하는 경우가 종종 발생했는데(Möller 2009, 5), 이로 인해 언론은 일종의 자기검열을 시작하게 되었다. 2007년에 PO의 투스크정부는 공영미디어에 대한 정치적 통제를 제한하는 미디어법 개정을 시도하지만 당시 PiS 소속 카친스키(Lech Kaczyński) 대통령의 법안거부권 행사로 좌절되었다.

2021년 12월에 PiS가 지배하는 하원에서 라디오·TV방송국 관련 미디어법 개정안이 통과되었다. 이 법은 폴란드의 라디오와 TV 방송기업에 대한 외국인의 직·간접 자본참여율이 49%를 초과할 수 없다고 규정하고 있다⁸⁾. 폴란드 의회는 법 개정목적은 “폴란드의 국가안보에 잠재적으로 커다란 위협을 제공하는 국가의 임의의 행위자들”로부터 폴란드 미디어들을 보호하려는 데에 있다고 주장한다(Die Zeit, 17 December 2021). 그러나 이 개정법은 TV방송 TVN, 뉴스방송 TVN24 및 다른 채널과 인터넷포털 등을 소유하고 있는 민영방송사 ‘미디어그룹 TVN’을 겨냥한 것으로 해석된다(FAZ, 29 December 2021). TVN그룹은 2015년에 미국 미디어그룹 디스커버리(Discovery)에 인수되었고, 폴란드공영방송 TVP가 거의 정부의 프로파간다방송사가 되어버린 현 시점에서 TVP와 첨예하게 대립하면서 정부여당인 PiS에 대해 가장 비판적인 태도를 취하고 있다.

<국경 없는 기자회>(RSF)가 2002년부터 해마다 발표하는 세계언론자유지수(World Press Freedom Index)에 따르면, 폴란드는 PO의 통치시기에는 언론자유지수가 180개국 중 2012년과 2013년 22위, 2014년 19위, 2015년 18위로 상당히 언론자유가 높은 국가군에 속했다. 그러나 PiS가 정권을 잡은 지 1년이 된 2016년에는 47위로 2015년에 비해 29위나 급락했다(<https://rsf.org/en/poland>, 2022/01/11 검색). 이후 순위는 지속적으로 하락하는데, 2017년 54위, 2018년 58위, 2019년 59위, 2020년 62위 그리고 2021년 64위로 체제전환 이후 가장 낮은 순위를 보임으로써 폴란드의 언론자유는 PiS 정권 하에서 악화일로에 있다.

8) 단, 현재의 유럽연합 27개국과 노르웨이, 아이슬란드, 리히텐슈타인을 포함한 유럽경제권의 경우에는 그 비율을 넘는 참여가 허용된다(Die Zeit, 17 December 2021).

IV. 결 론

지금까지 체제전환 이론 및 자유민주주의의 공고화 측정지표를 중심으로 폴란드의 자유민주주의의 공고화 현황과 내용에 관해 살펴보았다. 프리덤하우스의 민주주의 지표에 따르면, 폴란드에서 민주주의 점수가 가장 높았던 시기는 역설적이게도 폴란드공산당 후속정당으로 후기공산주의적 좌파정당인 민주좌파연합이 집권했던 2000년대 초반이었다. 그 이후 연대노조에 뿌리를 둔 후기연대노조적 우파정당들의 통치 하에서 민주주의의 공고화는 오히려 정체 내지 후퇴하는 경향을 보인다. 특히 우파 포퓰리스트 정당인 PiS 집권 후 민주적 가치와 원칙을 담지한 제도과 절차 자체에 대한 전 방위적 도전이 시도되고 민주주의에 역행하는 법과 제도가 도입되고 있으며 폴란드가 현재 권위주의체제로 가는 도정에 있는 것은 아닌가 하는 의구심마저 들게 한다.

그럼에도 불구하고 현재 자유민주주의의 핵심적 기본 틀을 형성하는 헌법적 질서에 대한 PiS의 권위주의적 개혁의 결과로 향후 폴란드에 권위주의체제가 공고화될 가능성은 아직은 높아 보이지 않는다. 국내적으로 볼 때, 지난 2019년 의회선거(투표율 61.7%)에서 PiS는 43.6%을 득표율로 제1당이 되었지만(IPU (n.d.)), 사실상 폴란드 전체 유권자의 26.6%의 지지를 획득한 것에 불과하다. 따라서 PiS의 권위주의 체제구축에 대한 국민적 제동의 가능성이 충분히 잠재되어 있다. 또한 대외적으로 폴란드는 유럽연합 회원국이기 때문에 유럽연합의 자유민주주의적 정책과 지침을 수용할 의무가 있다. 현재 폴란드에서는 폴란드의 유럽연합 탈퇴, 이른바 폴렉시트(Polexit)에 대한 주장도 제기되고 있지만 아직까지는 국민의 절대 다수가 유럽연합에 남아있기를 원한다.

역사는 단선적으로 진행하지 않고 변증법적으로 발전해나간다는 인식을 가진다면 폴란드의 그러한 권위주의적 도전과 역행 또한 민주주의의 공고화를 위한 하나의 과정으로 이해될 수 있다. 그럼에도 불구하고 폴란드가 이러한 민주주의의 후퇴를 만회하기 위해서는 또 다시 많은 비용과 대가를 치러야 할 것이다. 실로 공고화과정은 이행과정보다 훨씬 더 지난하고 오랜 시간을 요하는 것으로 보인다.

참고문헌

국문 자료

- 김민관. 2007. 『동유럽 주요국의 경제체제 전환과정: 폴란드, 체코슬로바키아, 헝가리를 중심으로』. 서울: 한국산업은행.
- 김용덕. 2021. “폴란드 체제전환 연구.” 『세계역사와 문화연구』 59, 197-227.
- 이규영. 1995. “국가와 시민사회의 상관성: 현실사회주의체제 변혁과 폴란드 사례를 중심으로.” 『한국정치학회보』 28(2), 633-665.
- _____. 2015. “현실사회주의 체제전환이론의 모색: 분절성과 동시성.” 『국가전략』 21(2), 91-115.
- _____, 김경미. 2010. “폴란드 가톨릭교회: 체제전환 이후 20년.” 『유럽연구』 28(2), 233-267.
- _____. 2012. 『한 눈에 보는 폴란드』. 서울: 다해.

영문 자료

- Auswärtiges Amt. 2021. “Wirtschaftslage in Polen.” <https://polen.diplo.de/pl-de/02-themen/02-3-wirtschaft/02-wirtschaftslage-polen/-/2313784> (2022/02/22 검색).
- Bachmann, Klaus. 2018. “Zur Entwicklung der polnischen Demokratie.” *APuZ(Aus Politik und Zeitgeschichte)* 68(10-11), 9-14.
- Baczyńska, Bogna. 2021. “Zwischen Verfassung und Präsidententwillen. Der Umbau des Justizsystems in Polen.” *Polen-Analysen* 283, 2-8.
- Beyme, Klaus von. 1996. “Ansätze zu einer Theorie der Transformation der ex-sozialistischen Länder Osteuropas.” in *Systemwechsel 1. Theorien, Ansätze und Konzepte der Transitionsforschung*, edited by Wolfgang Merkel, 141-171. Opladen: Leske+Budrich.
- _____. 1999. “Osteuropaforschung nach dem Systemwechsel: Der Paradigmawandel der ‘Transitologie’.” *Osteuropa* 49(3), 285-304.
- Bos, Ellen. 1996. “Die Rolle von Eliten und kollektiven Akteuren in Transitionsprozessen.” in *Systemwechsel 1. Theorien, Ansätze und Konzepte der Transitionsforschung*, edited by Wolfgang Merkel, 81-109. Opladen: Leske+Budrich.
- Buras, Piotr. 2017. “How Poland is Drifting Away from Liberal

- Democracy." https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=ae73bf6e-7095-4a5a-9bb1-6e1f55cc4816&groupId=288143 (2020/04/10 검색).
- CBOS. 2019. "Attitudes towards the Presence of Religion and the Church in Public Space." *Polish Public Opinion* 11, 2.
- EIU(Economist Intelligence Unit). 2006-2021. *Democracy Index*. London: The Economist.
- FH(Freedom House). 2004-2021. *Nations in Transit*. Washington D.C.: Freedom House.
- Human Rights First. 2017. "Poland's New Front. A Government's War against Civil Society." <https://www.humanrightsfirst.org/sites/default/files/Poland-Report-August-2017.pdf> (2020/04/10 검색).
- Huntington, Samuel P. 1991. *The Socialist System The Third Wave Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman & London: Univ. of Oklahoma Press.
- IPU(International Parliamentary Union). n.d. "Poland." https://data.ipu.org/node/135/elections?chamber_id=13495 (2020/04/10 검색).
- Kerski, Basil. 2018. "Polnische Widersprüche, europäische Widerspiegelungen: Was uns trennt, verbindet uns." *APuZ(Aus Politik und Zeitgeschichte)* 68(10-11), 4-8.
- Kornai, János. 2000. "What the Change of System From Socialism to Capitalism Does and Does Not Mean." *Journal of Economic Perspectives* 14(1), 27-42.
- Linz, Juan. J. & Alfred Stepan. 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe* Baltimore/London: Johns Hopkins Univ. Press.
- Majcherek, Janusz A. 2011. "Die Bürgerplattform(PO) vor den Parlamentswahlen." *Polen-Analysen* 91, 2-7.
- Materska-Sosnowska, Anna. 2010. "The Crisis of Social Democracyz in Poland: A New Start for the Left?" *IPG(Journal für Internationale Politik und Gesellschaft)* 4, 207-222.
- Merkel, Wolfgang. 1996. "Institutionalisierung und Konsolidierung der Demokratie in Ostmitteleuropa." in *Systemwechsel 2. Die*

- Institutionalisierung der Demokratie*, edited by Wolfgang Merkel & Eberhard Sandschneider & Dieter Segert, 73-112. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- _____. 2014. "Is Capitalism Compatible with Democracy." *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 8(2), 109-128.
- _____, Eberhard Sandschneider & Dieter Segert. 1996. "Einleitung: Die Institutionalisierung der Demokratie." in *Systemwechsel 2. Die Institutionalisierung der Demokratie*, edited by Wolfgang Merkel, Eberhard Sandschneider & Dieter Segert, 9-36. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Möller, Johanna. 2009. "Die Presselandschaft in Polen. Strukturelle Rahmenbedingungen und zentrale Konfliktlinien." *Polen-Analysen* 50, 2-7.
- RSF(Reporters Without Borders). 2012-2021. "Repolonising Means Censoring." <https://rsf.org/en/poland> (2022/01/11 검색).
- Riedel, Rafał. 2018. "Realisiert Mateusz Morawiecki den 'Morawiecki-Plan'? Die Wirtschaftspolitik der PiS-Regierung nach zweieinhalb Jahren im Amt." *Polen-Analysen* 220, 2-6.
- Rüb, Friedbert W. 1996a. "Die Herausbildung politischer Institutionen in Demokratisierungsprozessen." in *Systemwechsel 1. Theorien, Ansätze und Konzepte der Transitionsforschung*, edited by Wolfgang Merkel, 111-137. Opladen: Leske+Budrich.
- _____. 1996b. "Zur Funktion und Bedeutung politischer Institutionen in Systemwechselprozessen. Eine vergleichende Betrachtung." in *Systemwechsel 2. Die Institutionalisierung der Demokratie*, edited by Wolfgang Merkel, Eberhard Sandschneider & Dieter Segert, 37-72. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Schneider, Carsten Q. & Philippe C Schmitter. 2004. "Liberalization, Transition and Consolidation: Measuring the Components of Democratization." *Democratization* 11(5), 59-90.
- Statista. 2022. "Number of Registered Non-Profit Organizations in Poland from 2010 to 2018, by Type." <https://www.statista.com/statistics/1245770/poland-non-profit-organizations-by-type/> (2022/01/11 검색).

World Bank. 2000-2020. "Data Bank: World Development Indicators."
[https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicator
s#](https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators#) (2022/03/03 검색).

"Gesetz gegen Gegendemonstrationen." *Die Zeit*, 19 March 2017.

"In Polen wird es künftig sehr viel schwerer, gegen die Regierung zu
demonstrieren." *Der Spiegel*, 19 March 2017.

"Neues Polnisches Polizeigesetz verletzt das Recht auf Privatsphäre."
Liberties, 26 January 2016.

"Polen auf Abwegen." *Handelsblatt*, 18 January 2016.

"Polens Parlament verabschiedet umstrittenes Mediengesetz." *Die Zeit*, 17
December 2021.

"Polish government considers law forcing NGOs to declare foreign
funding." *Reuter*, 12 May 2020.

"Wie die PiS ihren schärfsten Kritiker mundtot macht." *FAZ*, 29
December 2021.

Abstract

**The Strategies and Policies for Consolidation of the
Liberal Democracy in Poland since 2005
-Focusing on the Governments of PiS and PO-**

Kyung-Mi Kim ■ Sogang University

This paper analyzes the consolidation of liberal democracy in Poland after 2005 based on the system transition stage theory. The nine indicators are selected for it: the guarantee of basic rights, the separation of powers, the government changes by elections, the existence of non-official power groups, the stabilization of the political party system, the operation of the market, the guarantee of private property rights, economic development, the development of civil society, the spread of democratic political culture, and a fair free media. Since PiS took power in 2015, the independence of the judiciary has been greatly threatened through reforms to the constitutional order. The basic rights guaranteed in the constitution were also limited by the enactment and revision of the Police Act, the Anti-Terrorism Act, and the Assembly Act. The changes of government through elections have been successfully implemented since the system transition in 1989, but the party system has not been stabilized due to the merger and division between parties. Almost all economic indicators in the economic sphere show that Poland has succeeded in its transition to the market economy system. Polish civil society has gradually increased its power. PiS is increasing its control over the media through the amendments of related laws. Overall, during the PiS rule, the consolidation of liberal democracy is regressing.

Key Words: Poland, System Transition, Liberal Democracy, PiS, PO

□ 논문접수일: 2022년 4월 20일, 심사완료일: 2022년 5월 19일, 게재확정일: 2022년 5월 23일

