

헝가리 비(非)자유민주주의적 정책과 유럽연합의 대응*

김 지 영**

〈국문초록〉

헝가리의 수상 오르반 빅토르와 피데스(Fidesz)당은 헝가리 일부 불만 계층의 의견을 과대포장하여 정권을 잡았다. 특히 반유럽연합정서를 선거에 적극적으로 활용하였다. 오르반 정부의 정책은 비(非)자유민주주의라고 불린다. 헝가리의 비(非)자유 민주주의적 정책은 언론과 집회 및 결사의 자유를 제한하고, 성적소수자에 대한 부정적인 정책, 난민에 대한 비우호적인 정책으로 표현된다. 그러나 헝가리 국민은 오르반 정부가 비(非)자유민주주의적 정책을 사용하는 것을 인지하고 있지만, 경제적 발전이 수반되기 때문에 오르반 정부를 지지한다. 유럽연합은 헝가리의 비(非)자유 민주주의적 정치행태를 비판해 왔으며, 보조금 지원 중단을 무기로 오르반 정부의 정책을 바꾸도록 하였다. 헝가리의 경제적 발전은 유럽연합의 지원에 힘입은 바 크다. 유럽연합의 경제적 지원 없이 향후 헝가리의 경제발전을 기대하기는 쉽지 않을 것이다. 따라서 헝가리는 유럽연합의 요구를 수용하는 모습을 보일 것이다. 현실적으로 헝가리 정부는 유럽연합에 반하는 다른 대안이 없기 때문이다. 물론 이러한 예상은 헝가리의 경제성장이 지속적으로 이루어 진다는 가정하에서이다. 경제 상황이 나빠지면 헝가리의 여론과 오르반 정부의 태도는 반유럽적인 정서로 급변할 여지가 충분하다.

주제어: 오르반 빅토르, 피데스, 헝가리, 유럽연합, 경제, 비(非)자유민주주의

* 이 논문은 2018년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임.

(NRF-2018S1A6A3A01042723)

** 숭실대학교

차 례

- | | |
|--|---------------------|
| 1. 서론 | 4. 피데스의 집권과 헝가리의 경제 |
| 2. 오르반 빅토르와 피데스(Fidesz), 집권과 국내 정책 | 5. 결론 |
| 3. 유럽연합과 헝가리 정부의 관계 : 민주주의 실현, 성적 소수자, 난민 문제 | |

1. 서론

오늘날의 민주주의의 양상은 경제적, 정치적 자유주의를 기반으로 하는 자유민주주의적 모습이 대다수이다. 그러나 비(非)자유민주주의¹⁾는 정치적으로 민주주의적이기는 하나, 자유주의적 국가에서 행해지는 자유주의적 기본권의 일부 내용을 제한하고 있다. 따라서 비(非)자유민주주의는 민주주의적 외형을 띄기는 하지만 특정한 부분에서는 자유민주주의와 다른 모습을 보인다. 비(非)자유민주주의는 명목적으로는 민주주의의 원칙인 자유선거, 법치주의, 삼권분립 및 언론 결사의 자유를 기반으로 하고 있지만, 실제 적용과정에서 의회의 권한 비대화, 사업부의 역할 축소를 수반한다는 측면에서 자유민주주의와의 간격이 넓다.

1989년 동유럽국가의 사회주의적, 전체주의적 체제가 시장자본주의적 체제로 성공적인 전환이 이루어진 이래로, 이 지역의 일부 국가에서는 비(非)자유주의적 경향이 증가하기 시작했다. 일부이긴 하지만 이 지역에서 나타난 비(非)자유민주주의적 경향은 극우 민족주의와 결합하고, 전체주의적 성향을 경도되는 모습을 보이기도 한다. 원래 비(非)자유민주주의는 EU 회원국 중 경제수준이 높은 일부 국가에서 시작된 현상이나, 2004년 유럽연합의 확장으로 인하여 중부유럽의 헝가리, 폴란드, 체코, 슬로바키아가

1) 비(非)자유민주주의라는 용어는 아직 학계에서 빈번히 사용되지는 않는다. 영어의 Illiberal Democracy를 직역한 용어인데, 반(反)자유민주주의라는 용어를 사용하는 학자도 있다.

회원국이 되고난 후, 이 지역에서 두드러지게 관찰된다.

헝가리에서의 비(非)자유민주주의적 행태는 오르반 빅토르 수상이 2010년 국회연설에서 직접적으로 언급한 이후, 점차 강화되는 양상을 보인다. 헝가리의 비(非)자유민주주의적 정책은 통합적 가치를 추구하는 유럽연합의 정서에 부합하지 않는다. 따라서 유럽연합 집행위원회는 헝가리를 비롯한 중부유럽 국가들의 비(非)자유민주주의적 정책 수립, 집행의 경향에 대해 비판적인 시각을 고수하고 있으며, 이에 따른 제재조치도 고려하고 있다. 물론 헝가리와 폴란드 등은 이러한 유럽연합 집행부의 행태에 대해 유럽연합의 내정간섭, 주권 침해라는 입장을 보인다.

이 글에서는 비(非)자유민주주의적 경향을 공공연하게 내세우고 있는 현 헝가리 집권당 Fidesz와 당수인 오르반 빅토르 수상의 정책들을 검토해 본다. 특히, 헝가리의 비(非)자유민주주의적 정책, 유럽연합과의 관계, 헝가리의 시장경제에 미친 영향을 살펴보고자 한다.

2. 오르반 빅토르와 피데스(Fidesz), 집권과 국내 정책

헝가리의 수상 오르반 빅토르는 1963년생으로 부다페스트의 외트베시 로란드대학교(ELTE)에서 법학을 공부하고, 옥스포드대학교에서 정치학을 공부하던 중 귀국하여 정치에 입문하였다. 그는 특히 헝가리에 주둔하고 있던 소련군의 철수를 공개적으로 요구하는 연설을 통해 신예 정치인으로 떠올랐으며, 그의 동료 및 친구들과 더불어 1988년 개혁적인 학생정당인 청년민주주의자동맹(이하 피데스)²⁾을 창당했다. 이 당시 피데스의 가장 중요한 정당의 목표는 반공산주의와 자유주의의 성취였다. 그러나 이런 초창기 피데스 성립의 이데올로기적 정체성은 서서히 변화하기 시작하여, “민족주의적이지만 반민주주의적”인 성격으로 점차 고정되었다는 것이 학계의 중론이다. 오르반은 1990년 총선에서 피데스 소속으로 국회의원으로 당선되었는데, 이미 이때부터 고전적 자유주의에 대한 회의가 강했고, 헝가

2) Fialat Demokraták Szövetsége, Fidesz (한국어 발음 피데스)

리의 생존을 위해서는 민족주의적 보수주의로 회귀해야 한다는 사고를 하기 시작하였다. 피데스는 1998년 총선에서 이러한 오르반의 이념을 슬로건으로 하여 총선에서 승리하였고, 여타 보수계열 정당들과 연합하여 내각을 구성하였다. 당시 피데스는 총선에서 30%에 가까운 득표율을 얻었고, 2010년 총선에서는 52.73%의 득표율과 263석의 (전체 의석의 3분의 2에 이르는 의석을 확보하였다. 이후 오르반 빅토르 수상은 4번의 총선에서 모두 승리하여 공산정권 시기를 제외하고는 유래가 없는 4연임 수상의 기록을 세웠다.³⁾

아래 도표는 오르반 빅토르 수상과 그의 정당 FIDESZ 가 성립된 1990년 이후 득표율과 확보한 의석수이다. 이 도표에서 주목할 부분은 1998년의 선거 결과이다. 1989년 헝가리에서 체제 전환이 일어난 후 10년 만에 치러진 선거에서, 1994년 선거에서 얻은 의석수의 7배에 해당하는 의석을 얻으며 헝가리 정계의 명실상부한 지도적 정당이 된 것이다. 이후 한두 차례의 부침이 있기는 했지만, 2002년 이후 다수당의 위치를 유지하고 있다. 1998년은 1989년 이후 자유주의적 우파, 진보적 좌파가 번갈아 가며 정권을 획득한 이후의 선거 결과로 헝가리 국민이 체제전환의 주역이었던 자유주의적 우파, 이후의 진보적 사회주의적 좌파 모두를 거부하고, 헝가리 민족주의적 성향의 우파를 선택했다는 점에서 주목할 만한 함의가 있다.

Választás	투표자 수 (I.차)	득표율 (I.차)	투표자수 (II.차)[25]	득표율 (II.차)	의석수 확보/전체	의석비율	국회에서의 역할
1990-es	439 481	8,95%	63 0641	1,85% ¹	21 / 386	5,44%	야당
1994-es	379 295	7,02%	29 3911	0,69% ¹	20 / 386	5,18%	야당
1998-as	1 263 522	28,18%	187 609	38,80%	148 / 386	38,34%	여당
2002-es ²	2 306 763	41,07%	2 196 524	49,97%	164 / 386	42,49% ²	야당

3) 구 사회주의 국가에서 당 서기장이 수십 년간 재임하는 것은 비교적 흔한 현상이다.

2006-os3	2 272 979	42,03%	1 511 176	46,65%	141 / 386	36,53%3	야당
2010-es4	2 706 292	52,73%	620 138	53,81%	227 / 386	58,80%4	여당
2014-es5	2 264 780	45,04%	-	-	117 / 199	58,79%5	여당
2018-as6	2 824 647	49,60%	-	-	117 / 199	58,79%6	여당
2022-es7	3 060 706	54,13%	-	-	117 / 199	58,79%7	여당

2010년 총선 이후 오르반 내각은 헝가리 국민의 안정적 지지를 바탕으로 헌법을 개정하여 자유민주주의에서 비(非)자유주의로의 전환으로 해석될 수 있는 내용들을 법제화하였다. 헌법은 권력의 견제와 균형, 언론의 자유 문제 등 두 분야에서 개정이 이루어졌는데, 내용상 입법부와 행정부가 최소한의 제약을 받으며 권력을 행사할 수 있도록 하는 것으로 사법부의 권한 약화가 핵심이다. 따라서 개정 헌법이 통과된 후 실제적으로 헌법 재판소의 권한 약화와 신문사 폐간 등 언론통제의 현상이 나타나고 있으며, 견제와 균형의 정신과 무색하게 의회의 권력이 비대해지는 경향을 보이고 있다. 오르반 정부의 이러한 정책에 대해 대학교수 및 언론인 등 지식인 그룹은 오르반 정부를 비판하였으나, 오르반 정부는 오히려 대학의 자율권을 제한하거나 언론사를 압박하는 내용의 강경정책을 시행하여 탄압하고 있다. 이러한 정책은 헝가리 지식인 사회의 반발을 사고 있으나, 지식인 그룹에게는 이에 대처할 방법이 별로 없다는 점이 문제이다.⁴⁾ 사

4) 대학 교수들의 투표와 추천 이루어지는 총장(Rektor) 이외에 정부가 임명하는 총재(Kancellar)라는 직책을 두어 대학의 예산과 행정등을 주관하게 하고 있다. 일종의 학술총장과 행정총장이 있는 모양인데, 정부의 대학 통제의 한 단면을 보여준다. 이러한 오르반 수상의 정치 행태는 전 정부의 고위관료, 지식인과 언론인들로부터 우려를 자아내고 있지만, 헝가리의 대중적 여론은 오히려 오르반 정부를 지지하는 경향이 크다. 오르반 정부는 이러한 헝가리 국민의 지지에 힘입어 2010년 이후 연속 4회에 걸쳐 국회의원 의석의 2/3 가량을 확보함으로써, 야당의 보이콧과 지식인들의 반대에도 불구하고, 2011년 헌법을 개정하였다. 개정된 헌법은 헝가리의 민족주의적 정서와 국가적 이익을 최우선으로 고려한다는 명분하에 사법부의 독립을 저해하고, 언론의 자유를 제한하는 방향으로 개정되었는데, 이러한 행태는

실 오르반 정부의 정책적 질주에 대해서 견제와 균형을 책임은 1차적으로 헝가리 국회의 야당에게 있다. 그러나 현재 헝가리 정치에서 야당이 존재하는지 의심이 들 정도로 존재감이 미약하다. 후술하겠지만 이러한 상황은 야당이 자초한 측면이 크다. 물론 오르반 집권이후 경제상황이 나아지고, 코로나 19 팬데믹 상황에서 오르반 정부가 보여준 결단력 있는 정책 집행이 국민의 마음에 깊이 각인된 측면도 있다. 여하튼 헝가리 야당이 오르반 정부의 독주를 견제하지 못했다는 데에서 비판의 여지가 충분하다.

한가지 주목할 점은 오르반 수상에 대한 헝가리 국민의 전폭적인 지지가 헝가리 정부가 유럽연합에 대해 강경한 입장을 표할 수 있는 바탕이 된다는 점이다. 오르반 수상 특유의 수사는 유럽연합에 가입한 문제를 헝가리의 국익과 연결시켜 필요에 따라 그 내용을 호도하는 방식이다. 일종의 여론 정치라고 할 수 있는데, 이에 반대하거나 비판적인 언론에 대해 여러 제제조치를 가하는 것도 오르반 정부의 한 특징이다. 오르반 수상은 전임 사회당 정부 수반, 특히 주르차니 페렌츠 전 수상을 비판하면서 전 정권의 ‘무조건적 유럽연합지지’ 입장이 현재 헝가리의 정체성 위기를 가져왔다고 주장한다. 따라서 자신은 헝가리의 국익에 침해가 되는 상황이 있다면, 유럽연합과 갈등 관계가 되더라도 할 말은 한다는 태도를 견지하겠다는 것이다.⁵⁾

2015년 유럽에서 난민문제가 발생하자 헝가리를 포함한 여러 국가들에서 난민문제에 대한 논의가 활발하게 전개되었다. 우려했던 대로 헝가리 정부는 난민을 수용하는 것이 헝가리 사회에 부정적인 영향을 미치게 될 것이라는 입장을 취했는데, 이는 국민 대다수의 여론에 부응한 바 크다. 이 문제는 결국 실제적으로 헝가리 남부 국경선에 장벽을 설치하고, 불법

유럽연합의 우려를 자아내었다. András, Bíró-Nagy, “Illiberal Democracy in Hungary: The Social Background and Practical Steps of Building an Illiberal State,” *Policy Solutions* (2017), pp.98-101. Magyar, Bálint, *A Posztkommunista Maffiaállam* (Noran Libro, 2014), pp.78-85.

5) 특히 전임 사회당 정부의 주르차니 전 수상을 직접 거명하며 비판하는 모습을 보인다. Körösnéyi, András, *A magyar politikai rendszer - megvédésük után*. (Osiris Kiadó, 2015), pp.36-95.

이민자를 강력하게 규제하는 정책으로 이어졌다. 이러한 헝가리 정부의 태도에 대해 유럽연합은 헝가리에 대한 각종 지원에 제제를 가할 수 있다는 경고를 하며 헝가리 정부의 정책에 동의하지 않는 입장을 보였다. 그러나 유럽 연합의 이러한 태도는 오히려 헝가리의 여론을 자극하여 2018년 총선에서 오르반 정부가 다시 승리하는데 크게 기여하였다.

3. 유럽연합과 헝가리 정부의 관계 : 민주주의 실현, 성적 소수자, 난민 문제

유럽연합은 수십 년에 걸친 역사 속에서 회원국이 견고한 민주적 시스템, 독립적인 사법부, 소수자의 권리와 법치를 존중하는가에 대한 관심을 가지고 회원국들의 행태에 관심을 기울여왔다. 기본적으로 유럽연합은 회원국이 권위주의적이거나 비민주적인 정치 행위를 한다는 가정을 하지 않기 때문에, 2004년 이후 동유럽의 신생 가입국도 동일하게 행동할 것이라는 신뢰를 가지고 있었다. 그러나 2010년 헝가리의 오르반 총리가 재선된 후 헝가리의 정치적 방향성이 우파적, 보수주의적으로 변화하기 시작하면서, 우려의 눈길을 보내기 시작했다. 특히 유럽연합 집행부는 헝가리 정부가 극우주적 정당들과 선린관계를 유지하며 그들의 정치적 선동이나 프로파간다에 부합하는 정책을 편다고 의심하고 있다. 이러한 헝가리의 행태가 과연 유럽연합이 추구하는 ‘가치 공동체’로서 함께 갈 수 있는지에 대해 회의적인 시각을 보이기도 한다.⁶⁾ 사실 헝가리는 2004년 유럽연합에 가입한 이래 유럽연합집행부가 헝가리의 헌법문제(법치주의) 문제로 예산 지원 기금을 철회한 2022년까지 유럽연합의 구조지원개혁대상국 중 순수혜국(Net recipient)이었다. 이에 대한 내용은 독일의 유럽정책센터(CEP)에서 발

6)

<https://www.politico.eu/article/how-viktor-orban-broke-the-eu-and-got-away-with-it-hungary-rule-of-law/>, how viktor orban broke the eu and got away with it hungary rule of law, 2020. 09. 24,

표한 보고서를 통해 잘 나타나있다. 이 보고서에 따르면 헝가리가 유럽연합에서 가장 높은 재정 지원을 받는 국가 중 하나인데, 구체적으로 유럽연합 지원금에 대한 대출 금리 인하 혜택을 받고 있으며, EU 예산으로 연평균 40억 유로 이상을 지원받아 회원국 중 세 번째로 자금 순수령액이 높은 국가라는 것이다. 또한 헝가리는 유럽 투자 은행이 해당기간 동안 헝가리가 유럽투자은행에 지불한 금액보다 거의 10억 유로를 더 지급하였으며, 헝가리는 4번째로 많은 EIB를 지원받는 국가라는 것이다. 또한 유럽연합의 국제수지개선 지원 프로그램을 통하여 24억 유로를 지원 받았으며, 이 부분에서 헝가리는 유럽연합에서 6번째로 수혜국이라는 것이다.⁷⁾

유럽연합의 입장에서는 헝가리가 유럽연합의 회원국 중 무시할 수 없는 수준의 재정지원을 받고 있음으로 헝가리도 이에 상응하는 회원국으로서의 의무를 지켜주기를 바라고 있는 것이다. 사실 유럽연합이사회가 헝가리의 정책에 대하여 문제를 제기한 부분은 상당 부분 헝가리의 국내 정책 혹은 주권과 관련이 있는 문제라고 볼 수 있다.

2022년 9월 발표된 유럽연합의 보고서에는 오르반 총리가 유럽연합의 가치를 훼손하기 위해 “고의적이고 체계적인 노력”을 기울여 헝가리를 “선거 독재”로 변모시켰다고 비난했다. 오르반 총리는 이에 대해 자신이 단지 헝가리의 전통적인 가치를 수호하고 있을 뿐이라고 주장했다. 구체적으로 유럽연합이사회가 헝가리에 제기하는 문제는 1. 집회, 결사의 자유 제한 2. 소수자, 이민자 차별 3. 삼권분리 침해 및 정부 권한 강화이다. 세 가지 모두 헝가리의 국내정치와 밀접하게 관련되어있다고 볼 수 있다. 유럽연합이 문제를 제기하는 첫 번째 이슈는 헝가리의 “선거 독재 국가로의 전환”이다. 2010년 피테스의 집권 이후 헝가리가 자유주의적 민주주의체제에서 벗어나 ‘선거 독재의 형태로 가고 있다는 것이다.’⁸⁾ 유럽의회(European Parliament)는 헝가리가 통합된 유럽의 질서를 뒤흔드는 위험한 정책을 펴

7) <https://budapestbeacon.com/hungary-among-largest-beneficiaries-of-eu-funds/>, THE Budapest Beacon, Hungary among largest beneficiaries of EU funds, Justin Spike

8) <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20220909IPR40137/meps-hungary-can-no-longer-be-considered-a-full-democracy>, MEPs : Hungary can no longer be considered a full democracy, 2022.09.15

고 있다고 보고있는 것이다. 이 보고서는 헝가리가 이러한 행동을 하는 이유가 유럽연합의 단호한 조치가 부족하기 때문이라고 보고 있는데, 유럽연합의 미온적인 태도가 헝가리의 “선거 독재 하이브리드 체제”를 지속하게 하는 요인이 되고 있다고 지적하고 있는 것이다.

유럽의회의 시각에서는 헝가리의 선거제도가 투표라는 방식을 통해 선거가 이루어지지만, 오르반 정부가 개헌을 통해 수정한 헌법이 민주적 규범과 표준에 대한 존중이 부재한 구조이기 때문에 헝가리 정부의 조직과 구성, 정책이 민주적이지 않다는 것이다. 그러나 이러한 비판은 유럽연합의 입장에서는 타당한 부분이 있지만, 헝가리의 입장에서는 공정하지 않은 측면이 존재한다.

헝가리의 반유럽연합 정서와 비(非)자유민주주의의 상관 관계를 연구한 비로-너지 언드라시(András Bíró-Nagy)의 연구에 따르면 헝가리 국민의 반유럽연합적 정서는 헝가리 국민의 민주주의에 대한 실망이 큰 원인으로 작용하였다는 것이다.⁹⁾ 또한 2009년 세계 가치관 조사(World Values Survey, 2009)에서 조사한 설문조사에 의하면, 헝가리 사람은 민주주의의 필요성을 계속 믿고 있지만, 민주주의의 일상적 운영에 대해서는 상당히 비판적으로 생각한다는 것이다. 특히 이 설문 결과에서 주목할 부분은 선거제도의 정당성 여부이다. 즉, 헝가리 국민은 ‘지도자의 자유로운 선출’이 가능한지의 여부가 민주주의의 핵심이라고 보는 응답자가 80% 이상이었고, 민주주의를 정착하는데 가장 중요한 요소가 ‘범죄자에 대한 엄중한 처벌’이라고 대답한 응답자가 84% 였다는 점은 헝가리인의 민주주의에 대한 인식의 단면을 보여주는 중요한 사례라 하겠다.¹⁰⁾ 사실 이 조사 후 1년 뒤에 치뤄진

9) András Bíró-Nagy, “Illiberal Democracy in Hungary : The Social Background and Practical Steps of Building an Illiberal State”. *Policy Solutions* (CIDOB ; Budapest, 2017)

10) 헝가리인이 민주주의를 경제 성장, 물질적 부, 국가가 통제하는 재분배와 연관시켜 생각한다. 헝가리 국민의 2/3은 정부가 부자에게 세금을 부과하고 가난한 사람들을 지원하는 것 또한 민주주의의 필수 요소라 답했으며, 55% 이상은 이러한 기본적 민주주의 가치의 일부로 실직자에게 제공되는 복지 혜택이 포함된다고 보았다. 2015년, 헝가리 과학 아카데미(Hungarian Academy of Sciences)에서 조사한 바에 따르면 헝가리 국민 대다수는 민주주의 체제를 계속 지지하고 있으면서도, 동시에 민주주의 체제에 대한 환멸감도 뚜렷하게 표현하고 있다. 응답자의 절

총선에서 오르반 수상이 ‘민주적 절차’에 의해서 선출되었다는 점과, ‘범죄자에 대한 엄중한 처벌’이 성소수자와 이민자 문제에 대한 헝가리 국민의 정서가 오르반 정부의 ‘비(非)자유주의 민주주의 정책’을 수립하는데 영향을 준 요소였을 것이다. 헝가리는 전통적인 그리스도교 국가로서 한때 국민의 70%이상이 가톨릭을 신봉했고, 트랜실바니아 지역에서는 개신교가 강세를 보였었다. 따라서 현재의 종교적 성향을 차지하고라도 전통적인 그리스도교 문화가 남아있는 점은 부정할 수 없다. 이러한 헝가리의 전통문화가 헝가리 대중이 유럽연합의 윤리의식이 자신들의 그것과 동일하지 않다고 느끼는 정서의 한 원인이며, 유럽연합의 통합적, 포용적 성 소수자, 이민자 정책에 동의하지 못하는 이유이기도 하다. 오르반 수상 자신도 헝가리 개혁교회(개신교)의 신자이며, 그의 가족도 가톨릭과 개신교를 신봉한다. 자국의 오르반 정부의 정책은 이런 배경하에 성립되고 추진되었을 가능성이 높다.

2021년 7월 성소수자 차별법(anti-LGBT)이 헝가리에서 시행되었다. 성소수자 차별법의 내용은 동성애와 성전환을 조장하는 것으로 간주되는 콘텐츠의 학교 배포를 금지하는 것으로서, 성소수자에 대한 차별을 초래할 수 있다는 유럽 최고 인권감시기구의 경고에도 불구하고, 이 법이 시행되었던

반 가까이(49%)가 민주주의가 다른 어떤 정치체제보다 낫다고 답했으며, 어떤 상황에서도 독재 정권을 선호한다는 응답은 7%에 불과했다. 동시에 32%에 해당하는 헝가리인은 현 정치체제에 대해 비판적이며, 다양한 체제 간에 근본적인 차이가 없다고 보았다.(Gerő & Szabó, 2015) 즉, 일반적으로 민주주의에 찬성하면서도 민주주의에 대한 헝가리인들의 인식은 회의적이며 어떤 정부하에서 국가가 운영된다 하더라도 큰 차이가 없다고 생각하는 것이다. 이러한 연구결과들에 따르면 헝가리인들은 경제적 복지와 재정적 안정을 자유선거, 국민투표 제도, 시민의 자유만큼이나 민주주의의 필수적인 부분으로 여긴다고 할 수 있다. 민주주의의 질을 평가할 때 민주주의와 관련된 자유보다 경제적, 사회적 요인이 훨씬 중요한 역할을 하기 때문에 경제 침체와 같은 위기 상황에서 민주주의에 대한 대중의 신뢰도가 눈에 띄게 떨어지는 이유도 바로 여기에서 찾을 수 있다. 이러한 헝가리인들의 태도에 비추어 볼 때 민주주의에 대한 헝가리인의 시각은 부정적, 혹은 복합적이라 보아야 하며, 이런 사회적 배경이 오르반 정부의 정책을 지지하는 요소라고 볼 수 있다. Körösi, András, Illés, Gábor, Gyulai, Attila, *At Orbán-Regim* (Osiris kiadó 2020), pp.109-131. Szélényi, Iván, Mihályi, Péter, “Az illiberalizmus visszaszorulása,” *Élet és Irodalom*, LXVII(9), (március. 2023)

것이다. 헝가리 정부는 이 법이 어린이를 보호하기 위한 것이라 말하지만 유럽연합 집행위원회 우르술라 폰 데어 라이엔 위원장은 이 법을 “부끄러운 일”이라 비난했다. 무엇보다 2020년 12월 헝가리 헌법이 개정되면서 트랜스젠더 및 기타 성소수자를 배제하기 위해 가족의 정의가 변경되었는데, 구체적으로 가족의 기초가 “결혼과 부모-자녀 관계”라고 정의했으며, “어머니는 여성이고 아버지는 남성이다”라고 선언했다.¹¹⁾

47개국으로 구성된 유럽평의회 인권기구의 헌법 자문 그룹인 베니스 위원회는 “이번 헌법 개정이 이성애자가 아닌 개인 보호에 관한 기존 법률을 철회하거나 이들에게 불리하게 개정되는 기회로 사용되어서는 안된다”는 경고를 보냈다. 헝가리에서는 동성 결혼이 헌법적으로 금지되어 있지만, 시민 파트너십(Civil Partnership)은 인정되었다. 이 법은 가족부 장관의 특별한 허가를 받지 않는 한 결혼한 부부만 아이를 입양할 수 있다고 규정하고 있는데, 이는 사실상 동성 커플이나 독신자의 입양을 금지하는 내용이였다. 위원회는 또한 “트랜스젠더와 인터섹스의 성별을 법적으로 인정하는 것은 위헌이며 따라서 불가능하다”는 헝가리 헌법에 대해 “국제 인권 기준과 양립할 수 없다”고 밝혔다.¹²⁾ 특히 헝가리 법무부 장관은 “교육은 각국의 정부가 결정할 문제이기 때문에 정부의 입장을 고수할 것이다”고 밝혔다. 이에 대해 유럽연합은 계속해서 강력한 우려를 표하고 있다.

오르반 정부의 난민(이민자) 정책은 유럽연합의 정책과 부합하지 않는다. 오르반 총리는 2018년 기자회견에서 난민의 유입을 ‘침공(Invasion)’이라 부르고, 이민자를 ‘독(Poison)’이라 칭했다.¹³⁾ 또한 난민 출신의 이민자에게 해외망명을 강요하는 법을 제정했는데, 사실상 헝가리로 유입되는 난민을 제한하기 위한 법이다. 이 법은 헝가리에서 난민으로서의 지위를 획득하여 국제적 보호를 신청하기 전, 세르비아 또는 우크라이나 주재 헝가리 공관

11) <https://www.france24.com/en/europe/20210707-hungary-s-controversial-anti-lgbt-law-goes-into-effect-despite-eu-warnings>, 2021. 07. 07, France24

12) <https://www.euractiv.com/section/non-discrimination/news/hungary-vows-to-fight-in-eu-court-to-defend-anti-lgbt-law/>, 2023. 03. 09, Euractiv

13) <https://www.dw.com/en/viktor-orbans-most-controversial-migration-comments/g-42086054>, DW, 2018. 01. 09

에 사전 망명 신청서를 제출하도록 규정했다. 이는 이미 헝가리에서 체류 중인 망명 신청자가 망명 신청을 위해서 다시 해외로 출국해야 한다는 점을 의미한다. 유럽 법원은 “헝가리 국경에 도착한 사람들이 국제 보호를 신청할 수 있는 권리에 대한 불균형한 간섭”에 해당한다는 의견을 보였고, 오르반 총리는 이에 대해 헝가리의 내치문제에 대한 간섭이며, 헝가리 국가의 주권을 침해하는 것이라고 비판하였다. 이러한 오르반 정부의 정책은 유럽연합 내에서 헝가리 정부와 오르반 수상이 문제적이라는 인식을 확산하는데 일조하고 있다. 이러한 부정적인 인식의 헝가리의 국제적 지위와 위상에 문제가 되고 있다. 당장 직면한 문제는 유럽의회 의장국 문제이다. 헝가리는 2024년 하반기 헝가리가 유럽연합 이사회 의장국으로 활동하기로 되어있는데, 이 계획에 대해 브뤼셀의 유럽연합 집행부는 긍정적이지 않은 입장을 보인다. 사실 헝가리 정부는 2024년 유럽연합이사회 의장국을 수임 함으로서, 유럽연합 내에서 헝가리가 처한 고립적 상황을 해결하고자 하는 열망이 있다. 따라서 헝가리 정부는 유럽의회의 의장국을 수행하기 위한 준비로서 헝가리 정부 내에 유럽연합(EU) 담당 부처를 설치하여 적극적으로 대응하고 있다.¹⁴⁾ 그러나 전술하였듯이 유럽연합은 헝가리 정부와 오르반 수상이 유럽연합이 추구하는 보편적 근본 가치를 훼손해 왔다고 보고 있고, 헝가리가 유럽연합의 공동가치와 이해, 이익을 대변할 수 있을지에 대해 의문을 가지고 있다. 사실 유럽연합의 제재조치로 인하여 유럽연합 지원금의 상당 부분이 동결된 헝가리가 유럽연합 각료 회의의 의장을 맡아 산적한 의제를 이끌어 나간다는 점에 대해 회의적인 입장인 것이다. 특히 유럽 의회의 헝가리 문제 관련 상임 보고관인 프랑스 녹색당 의원 코르필드는 “이제 유럽의회는 제7조 절차에 따라 회원국이 유럽의회 의장국을 신뢰할 수 있는 지에 대해 의문을 제기해야 할 때”라고 말했다. 유럽 인민당, 사회당, 민주당, 녹색당, 좌파당 등 5개 정당이 제출한 (구속력이 없는) 결의안에서 유럽의회 의원들은 “유럽이사회가 나서서 헝가리 문제 혹은 행태에 대한 적절한 해결책을 찾거나 조치를 취해야 한다”고

14) <https://balkaninsight.com/2023/08/08/hungarys-cu-presidency-what-can-conceivably-be-achieved/>, 2023. 08. 08

주장하며, 헝가리가 유럽연합의 근본 이념에 부합하는 정책을 집행할 것을 촉구했다. 이에 대해 헝가리 집권 피데스는 2021년 3월 3일 유럽인민당에서 탈퇴하겠다고 발표했고, 2021년 3월 18일에 헝가리 대통령 노박 커털린(Katalin Novák)은 피데스가 유럽 인민당에서 탈퇴했다고 발표했다. 이후 피데스는 유럽연합 의회에서 무소속으로 활동하고 있다.¹⁵⁾

프리덤 하우스는 “헝가리 정부의 민주적 제도에 대한 지속적인 공격”을 이유로 헝가리의 민주화에 대한 평가를 “부분적 자유”로 하향조정했다. 헝가리의 민주화 지수는 2018년까지 72점으로 ‘자유’ 등급이었으나, 2019년 ‘부분적 자유’등급으로 하향된 이래, 2023년 현재 66점으로 지속적으로 하향조정되고 있다. 프리덤 하우스의 2023년 보고서(freedom in the World)¹⁶⁾는 헝가리의 정치 상황을 “2010년 선거에서 집권한 오르반 총리의 피데스는 사법부를 포함한 국가의 독립 기관에 대한 통제를 강화하기 위해 헌법 및 법률 개정을 추진했다. 이후 피데스 정부는 반이민자 및 반 성소수자 정책을 비롯해 집권당에 비판적이거나 피데스에 반대하는 시각을 가진 야당, 언론, 대학, 비정부기구의 운영을 방해하는 법률을 통과시켰다”고 평가하고 있다. 특히 2023년의 보고서가 비판하는 부분은 1. 피데스와 KDNP의 연립정부가 여당에게 유리하도록 선거제도를 개혁하여 야당에 대한 불공평한 환경을 조성함으로써 투표의 공정성이 심각하게 훼손되었다는 점 2. 교사 노조의 파업에 대해 파업권 축소로 대응 한 점 3. 학교의 파업에 참가한 교사들에게 불이익을 부과한 점 4. 러시아-우크라이나 전쟁을 빌미로 국가비상사태를 선포하여 정부의 비상권한을 확대했다는 점 등이다. 이러한 외부의 평가와 비판에 대하여 소위 Hung-xsit라는 헝가리의 유럽연합 탈퇴 등의 가능성이 거론되기도 하였다. 그러나 헝가리의 유럽연합 탈퇴 가능성은 현재로서는 상당히 낮다고 볼 수 있으며, 그런 시도도 없을것이라

15) 2021. március 3-án a Fidesz bejelentette, hogy ki fog lépni az Európai Néppárt frakciójából.[21] 2021. március 18-án Novák Katalin bejelentette, hogy a Fidesz kilépett az Európai Néppártból.[22] Azóta függetlenként politizálnak az Európai Unió parlamentjében.)

16) <https://freedomhouse.org/country/hungary/freedom-world/2023>, Freedom in the World 2023 Hungary

고 예측 할 수있다. 헝가리 정부도 이러한 우려에 대해 인식하고 있으며, 헝가리가 유럽연합의 회원으로 남아있을것이라는 점을 강조한다. 다만 브뤼셀의 제재가 강화되면서 유럽연합에 대한 지지가 낮아지고 있다는 점은 우려할 만한 상황인 것은 분명하다. 헝가리 보수신문인 헝가리 민족(Magyar Nemzet)의 2023년 9월 20일자 기사에 따르면 오르반 수상은 피데스-기독교민주인민당(KDNP) 비공개 연석회의에서 이와 같은 상황에 대해 다음과 같이 발언하였다고 한다.

“..우리는 외세(국)이 헝가리의 운명에 대하여 결정하는 것을 허용할 수 없습니다. 우리 헝가리인은 우리의 운명을 어떠한 (외부의) 영향 받지 않은 상태로 자유롭게 결정할 수 있습니다. 이러한 이유 때문에... 그들은 우리를 침묵시키려 하고, 올해에도 우리를 무너뜨리려고 합니다. 그러나 우리는 이런 일이 일어나도록 놔두지 않을 것입니다.¹⁷⁾

피데스-기독교민주당 비공개 연석회의에서의 발언은 향후 헝가리 정부의 대외 정책을 가늠해 볼수 있는 매우 중요한 자료이다. 여기서 오르반 수상이 지칭하는 외세는 유럽연합이다. 오르반은 유럽연합의 집행부의 헝가리에 대한 압박이 공정하지 않고, 비민주적이라고 생각하는 것이며, 향후 그들의 요구 사항을 듣지 않을 것이라는 선언을 한 셈이다. 이것은 향후 헝가리의 대외 정책뿐 아니라, 유럽연합에 가입한 구사회주의권 유럽국가들에게 중요한 시사점을 줄 수 있다.

사실 1989년 체제전환 시기 모든 동유럽, 중부유럽 국가들의 희망은 유

17) Nem engedhetjük, hogy Magyarország sorsáról külföldön döntsenek.. Mí, magyarok, ma befolyásmentesen, szabadon dönthetünk a sorsunkról. Ezért akarnak bennünket elhallgattatni, sőt ebben az évben megpróbálnak minket megtömi. Ezt azonban mi nem fogjuk hagyni.”

<https://hirado.hu/belfold/cikk/2023/09/20/orban-viktor-nem-engedhetjuk-hogy-magyarorszag-sorsarol-kulfoldon-dontsenek>

<https://magyarnemzet.hu/belfold/2023/09/orban-viktor-nem-engedhetjuk-hogy-magyarorszag-sorsarol-kulfoldon-dontsenek> 2023.09.20. 검색

유럽연합의 회원국이 되는 것이었다. 체코의 바츨라프 하벨 대통령 같은 이는 당시 중부, 동부유럽의 사회주의 국가들이 유럽연합에 가입하는 것은 일컬어 '역사로의 회귀'라는 표현까지 쓰면서 이를 환영하였다. 이러한 정서는 헝가리도 마찬가지였다. 그러나 2004년 사회당 정부의 주도하에 유럽연합의 정회원국이 된 후 헝가리는 오히려 자국의 주권이 침해당하고, 별로 실익이 없다는 여론이 형성되었다. 그러나 이러한 인식은 잘못된 것이다. 앞서서도 언급하였듯이 2004년 이후 구사회주의권 국가들 재정적인 측면에서 가장 많은 보조금을 받은 나라가 헝가리이고, 쉥겐조약에 의해 헝가리에 내도하는 관광객의 수가 급증하여 경제적으로 많은 혜택을 입은 것이 사실이다. 물론 물가 상승, 긴축정책에 따른 연금의 감소 및 사회 보장 혜택의 축소, 헝가리인 인재유출 등 부정적인 측면도 존재한다. 그러나 전체적인 차원에서 헝가리가 유럽연합의 회원국이 되어 성취한 발전은 그 이전 사회주의 시대와 비교 자체가 불가하다. 오르반 정부도 이러한 사실을 모를리없다. 따라서 이러한 오르반 수상의 발언은 다분히 국내 정치용 수사에 가까운 측면이 있다. 또한 유럽연합과의 갈등 국면에서 오르반 수상이 이를 정치적으로 활용하여 자신을 유럽연합의 비상식적인 행동에 맞서 민족의 이익을 수호하는 투사와 같은 이미지로 만들려는 의도가 강하다. 인 오르반 수상이 언론과의 인터뷰에서 언급한 내용을 통해 짐작해 볼 수 있다.

기자가 현재 오르반 수상의 "비(非)자유주의적 국가건설"에 대해 질문하자 다음과 같이 대답하였다.

"...나는 자유주의자로서 자유주의 정치 형태를 옹호한다. 오늘날 유럽의 정치에서 자유주의는 있지만 민주주의가 없기 때문에 현재 자유민주주의는 없고 "자유주의적 비민주주의"만 있다. 자유주의자들은 오로지 자신의 헤게모니를 장악하는 것에만 혈안이 되어 있다. 특히 현재의 자유주의를 주창하는 사람들은 보수파와 기독교 민주당원을 백안시하며 그들의 활동을 불가능하게 하려고 한다. 나는 자유를 위해 소위 자유주의자라고 주장하는 그들과 투쟁하고 있으며, 그들 대부분이 속한 유럽연합 집행부와의 투쟁을 통해 유럽연합을 변화시키

고 싶다. 특히 현재 브뤼셀의 집행부가 현재의 방식으로는 유럽인이 직면하고 있는 문제에 대해 답변하기에 적합하지 않다...¹⁸⁾

이러한 언사는 매우 도발적이지만 이러한 오르반의 정치적 입장은 헝가리 국민들로부터 지지를 받고 있다. 실례로 2014년 4월 6일 실시된 헝가리 총선에서 오르반 총리는 개헌선을 넘는 133석의 의석을 획득하여 압승을 거두었다. 오르반 총리는 5월 10일 다시 헝가리의 총리로 다시 선출되었으며, 총리 수락 연설을 통해 헝가리 정부가 추진하고자 하는 ‘비(非)자유민주주의적 정책’을 강조하였다.

4. 피데스의 집권과 헝가리의 경제

헝가리의 비(非)자유 민주주의(Illeberal Democracy)는 헝가리 국민들이 가지고 있는 ‘민주주의에 대한 불신’과 ‘경제적 풍요를 민주주의의 중요한 요소’란 인식에 기반해서 살펴보아야 한다. 오르반 총리가 비(非)자유 민주주의적 행태를 보이는 것에 대해 헝가리 국민은 이를 잘 인지하고 있으나 반대하지 않는다. 오히려 이러한 정책이 경제적 이익으로 이어지고 있기 때문에 받아들이는 것이다. 아마도 오르반 정부의 정책이 경제적 이익으로 연결되지 않는다면 이러한 정부 정책에 대해 동의하지 않을 것이라는 점은 자명하다.

오르반 정부가 추진하는 비(非)자유 민주주의적 정책이 헝가리의 시장경제에 직접적으로 악영향을 끼쳤다는 내용은 보기 어렵다. 오히려 코로나

18) “.. Az ‘illiberális országépítést’ firtató kérdésre azt válaszolta, hogy ma nem létezik liberális demokrácia, csak ‘liberális nem-demokrácia’, mivel van benne liberalizmus, de nincs benne demokrácia. A magyar miniszterelnök szerint ugyanis a liberálisok véleményhegemóniára törekszenek, erre szolgál a politikai korrektség, aminek segítségével megbélyegzik a konzervatívokat és kereszténydemokratákat, és igyekeznek ellehetetleníteni őket. Én harcolok a liberálisokkal szemben a szabadságért. Miközben én a szabadság oldalán állok, ők a véleményhegemóniáén, jelentette ki.....”
<https://index.hu/kulfold/2021/05/05/orban-szlovak-lapinterju-postoj/>

위기 이전의 고용수치(15-64세 고용률 70.2%)로 회복하고, 유럽연합에서 세 번째로 낮은 실업률(4.5%)을 기록했으며, 높은 GDP 성장률(4.6%)을 보이고 있다는 점에서 오르반의 정책이 헝가리의 시장경제에 긍정적인 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 다만 물가상승률은 전년 대비 25%로 EU 회원국 중 가장 높은 상승률을 보였는데, 이는 러시아 우크라이나 전쟁에 따른 에너지 가격의 상승, 우크라이나 접경국이라는 지리적 위치 및 현지화 가치의 변동으로 인한 수입재 가격의 상승 등이 영향을 끼친 것으로 보인다.¹⁹⁾



그림 1 2013 - 2022 헝가리 GDP 성장률

OECD의 헝가리 경제전망²⁰⁾에 따르면 현재 헝가리의 경제 상황에 대한 장애물들은 1. 국가 개입과 규제 장벽 2. 높은 학업 중퇴율과 낮은 고등교육 졸업율 3. 실업자 및 저숙련 노동자에 대한 교육 4. 실업자들을 위한

19) https://dream.kotra.or.kr/kotranews/cms/news/actionKotraBoardDetail.do?SITE_NO=3&MENU_ID=80&CONTENTS_NO=2&bbsGbn=242&bbsSn=242&pNttSn=202291, 2023년 헝가리 경제 동향 - 주요 경제지표를 중심으로, Kotra 해외시장뉴스, 2023.05.02

20) OECD Economic Forecast Summary (June2023)

장기적인 복지대책 부족 등을 꼽았는데, 오르반 수상은 국회 연설에서 실업자를 위한 취업 지원, 중고등 교육을 위한 추가예산 마련 등을 약속하였다. 그러나 국가 개입과 규제 장벽에 대해서는 별다른 언급이 없었는데, 이는 자국 경제와 기업을 보호함과 동시에 내수 시장의 활성화를 통한 경제 지표의 안정화를 목표로 하는 것이라 볼 수 있다.



그림 2 2013 - 2022 헝가리 GNI(국민총소득) 성장률

물론 집권 피데스와 기업간의 정경유착에 의한 경제 집중 문제가 이슈가 되기는 했지만²¹⁾, 1960년대 한국의 정부 주도 성장전략이 높은 경제성장을 이뤘다는 점에서 국가주도 경제성장정책이라 이해할 여지가 있다.²²⁾

21) Szelényi, Iván, Mihályi, Péter, “Liberalizmus – nehezebb, mint gondoltuk: A magyar liberalizmus pünkösdi királysága,” *Élet és Irodalom*, LXVII(41.), (október 2023)

22) 당시 한국은 수출산업 및 중화학공업과 같은 특정 부문을 집중 지원하기 위해 금융억압(Financial Repression), 높은 수입장벽, 독과점 보장 등의 수단을 동원했고, 이러한 전략은 일정한 성과를 낳기도 하였으나, 과잉 투자, 특정 세력으로서의 경제력 집중, 물가 불안, 노동운동 탄압 등 많은 부작용을 낳기도 하였다. 정부와 민간 사이의 위험공유체제가 형성되었고, 이는 한국의 경제위기로 이어지게 되었다. 고영선, “한국경제의 성장과 정부의 역할: 과거, 현재, 미래”, KDI, 2008-01, 2008.

헝가리 통계청의 자료에 따르면 2010년 이후 헝가리의 경제는 비교적 성공적이었다고 할 수 있다. 전체적으로 고용률은 9% 증가하고, 중소기업의 조세부담은 9.1%가 감소하였으며, 순임금과 최저임금은 각각 10%, 14%가 증가하였다. 2010-2015년 사이 국가부채는 GDP의 49%에서 30%로 감소했다. 물론 이시기 헝가리의 가장 큰 문제는 서유럽의로의 두뇌 유출과 인구 감소 문제이다. 특히 인구 감소문제는 매우 심각하다. 1998년부터 2018년까지 헝가리의 인구는 매년 줄어들고 있는데, 20년간 헝가리 인구 약 57만명이 감소했다(그림3).

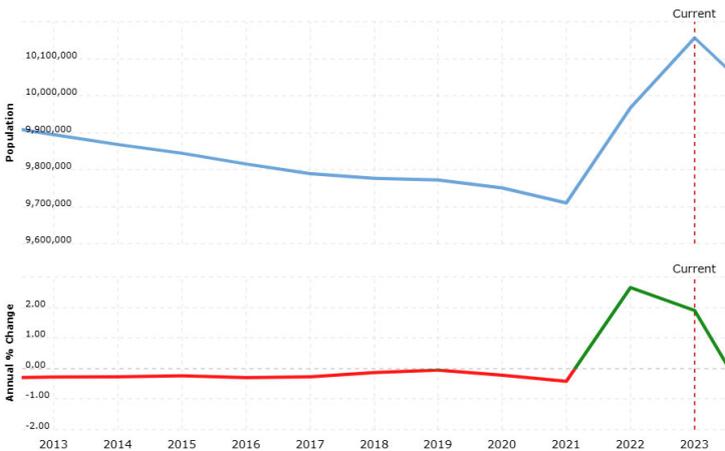


그림 3 2013 - 2022 헝가리 출산률 증감 추이

하지만 헝가리는 다른 서유럽 국가들과 같은 이주민 수용 정책이 아닌 반이민 정서를 바탕으로 한 순혈주의 정책을 내세워 이를 해결하려하고 있다. 헝가리 정부는 낮은 출산율과 인구감소는 국가의 종말을 가져온다는 위기의식 아래 적극적이고, 공격적인 출산정책을 펼치고 있다. 물론 헝가리 정부가 추구하는 가족 개념은 아버지와 어머니, 자녀로 구성된 전통적

가족이다. 이 가족 개념이 오르반 정부가 추구하는 저출산 정책의 기초이며, 이 부분이 유럽연합과 갈등을 초래하는 지점이기도 하다.

오르반 총리는 다문화 국가가 아닌 헝가리에선 가족이 국가를 완성하는 가장 작지만 가장 중요한 요소임을 강조하고 있다. 이를 위해 헝가리는 다 자녀 출산 가정에 대해 평생 소득세 면제, 미래 아기 대출, 대출이자 면제 등 국민의 실질적인 삶에 도움이 되는 정책을 펼쳤다. 이와 같은 현금지원 정책으로 출산율을 높이려는 정책이 대표적인 ‘포퓰리즘 정책’이라는 비난도 있지만, 오르반 정부는 헝가리 전체 GDP의 5%를 출산 정책에 사용해도 된다고 주장하며, “인구감소 추세를 바꿀 수 있는 것은 돈 밖에 없다”고 강력히 추진하고 있다. 이러한 정책에 힘입어 2019년 헝가리의 혼인 건수는 전년 대비 20% 증가하고 이혼율 또한 67%서 33%로 감소했다.²³⁾

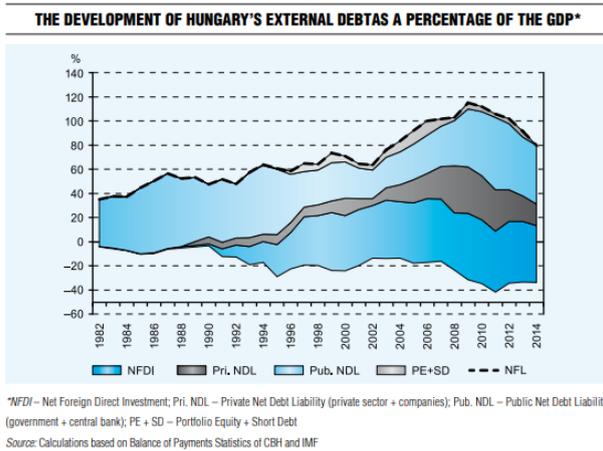


그림 4 1982 - 2014 헝가리의 GDP대비 대외채무

23) 이하얀,

<https://builder.hufs.ac.kr/user/boardList.action?command=view&page=5&boardId=42531886&boardSeq=173657893>, [글로컬 오디세이] ‘평생 소득세 면제’... 놀라운 헝가리 출산정책, 교수신문 2023. 05. 09

오르반 정부의 집권 이후 헝가리는 2014년과 2015년 처음으로 부채가 증가하지 않았다. 이는 1990년 초 이후 최초의 현상이다. 또한 재정이 균형을 이루고 경상수지가 흑자를 기록했다. 이러한 경제 성장에는 유럽연합의 지원금이 큰 역할을 한 것은 분명하다. 따라서 2020년 유럽연합의 지원금(코로나19 지원금)동결이 헝가리 경제에 악영향을 미친것도 사실이고, 이러한 유럽연합의 지원금 수령을 위해서 헝가리 정부가 유럽연합이 제시한 조건을 수용해야하는 것도 당연한 사실이다.

헝가리 정부는 유럽연합과의 관계가 헝가리 경제부문에 직접적인 영향을 미친다는 점을 잘 알고 있다. 결국 2023년 3월 버르거 유디트(Varga Judit) 법무부 장관은 EU집행위원회가 수정을 권고한 거의 모든 사항을 시정했다고 밝혔다. 또한 난민 등과 관련된 문제는 헝가리가 독자적으로 처리하기에는 어려운 점이 있어 유럽연합의 관련 기관과 협의하며 풀어나가고 있으며, 거의 합의를 이루었다고 밝혔다. 결국 오르반 총리와 집권 여당이 EU의 결정에 대해 일관되게 공격적이고 비판적으로 대응했음도 불구하고, 유럽연합의 지원금이라는 현실적인 이익을 포기할 수는 없었던 것이다.

5. 결론

헝가리의 대중적 여론이 유럽연합에 호의적이지 않다는 여론 조사는 헝가리인 전체의 여론은 아니다. 다만 문제는 오르반 정부가 일부 불만 계층의 의견을 침소봉대하여 선동적인 수사를 사용하여 선거에 활용함으로써 피테스가 정권을 잡는데 일조하였다는 것이다.²⁴⁾ 헝가리 비(非)자유 민주주의는 오늘날의 민주주의와는 다른 양상을 보인다. 민주주의의 원칙인 자

24) 헝가리의 비(非)자유민주주의 정책은 폴란드, 체코, 슬로바키아와는 다소 다르게 최근 무서운 기세로 부상하고 있는 포퓰리즘과 밀접하게 연결되어있다. Körösenyi, András, Jakab, András, *Alkotmányozás Magyarországon és máshol* (Új Mandátum Könyvkiadó, 2012), pp.145-192.

유주의, 법치주의, 삼권분립, 언론 및 결사의 자유를 기반으로 하고 있지만 헝가리의 비(非)자유 민주주의는 언론과 집회 및 결사의 자유를 제한하고 있다. 또한 헝가리는 반 성적소수자 정책, 반난민(이민)자 정책을 펼치고 있으며, 그리스도교적 전통에 입각한 헝가리인 아버지와 어머니, 자녀라는 구성을 가정의 기초로 설정하고 있다. 이러한 점은 유럽연합의 정책과 배치되는 측면이 있다. 헝가리 국민은 오르반 정부가 추진하는 비(非)자유 민주주의적 정책을 인지하고 있지만, 경제적 발전을 민주주의의 중요한 요소라 여기고 있기에 자신들의 권리 침해를 용인하고 있는 점이 있다. 따라서 이전과 같은 경제 성장이 미래에도 보장되지 않는다 하면 언제든지 이러한 오르반 정부의 정책에 호응하지 않을 수도 있다. 현재 오르반 정부의 다소 강압적인 정책에 대해 헝가리 국민이 수용하는 것은 경제적 성취와 관련이 있다는 점은 분명하다. 이러한 점이 오르반 정부의 입장을 결정하는 중요한 요소이다.

현재 유럽연합은 헝가리의 비(非)자유 민주주의적 정치행태를 비판해 왔으며, 보조금 지원 중단을 무기로 오르반 정부가 자신의 강경한 정책에서 선회하도록 하였다. 사실 1989년 체제전환 이후 헝가리의 경제발전은 다소간의 부침은 있었으나, 유럽연합의 경제적 지원에 힘입은 바 크다. 유럽연합의 경제적 지원 없이 향후 헝가리의 경제발전을 기대하기는 쉽지 않아 보인다. 따라서 헝가리가 향후 계속하여 유럽연합의 경제적 지원을 받기 위해서는 유럽연합이 요구하는 ‘가치공유’의 정신에 부합하는 정책을 펼쳐야 한다. 오르반 수상의 정치적 행보와는 별개로 각 부처에서 개별적으로 유럽연합의 요구사항에 부합하는 정책으로 전환을 시도하고 있는 것은 현실과 상황에서 헝가리 정부가 선택할 수 있는 다른 대안이 없기 때문이다. 앞으로도 헝가리에서 자유민주주의의 퇴보는 유럽연합과의 관계를 악화시키는 원인이 될 것이다. 따라서 헝가리의 선택은 유럽연합에서 요구하는 자유민주주의적 정책으로 서서히 변화할 가능성이 높다. 다만 현재의 비(非)자유민주주의적 방향성에 대해 헝가리 국민이 동의한 이유가 사회주의 체제전환 이후 지지부진했던 헝가리의 경제 성장이 오르반 수상의 집권 시기에 도약하였다는 것을 기억할 필요가 있다. 다시 말해서 헝가리의 경

제성장 여하에 따라 상황이 급변할 여지가 충분하다는 것이다.

오르반 정부의 정책이 국가 중심의 경제계획을 통한 응집력 있고 신속한 경제개혁을 통해 국가의 당면 과제를 해결하는 데 일조하였으며, 유의미한 경제적 성장을 이뤄냈다는 점은 우리에게도 시사하는 바가 크다. 이런 점에서 최근 전 세계적인 추세로 나타나고 있는 산업, 통상 정책에서 자국 우선주의 강화 경향을 헝가리의 사례와도 비교 검토해 볼 필요가 있다.

참고문헌

- 고영선, “한국경제의 성장과 정부의 역할 : 과거, 현재, 미래”, KDI, 2008-01, 2008,
- 이하얀, ‘평생 소득세 면제’... 놀라운 헝가리 출산정책, 교수신문 2023. 05. 09
- András, Bíró-Nagy, “Illiberal Democracy in Hungary : The Social Background and Practical Steps of Building an Illiberal State”. *Policy Solutions* (CIDOB, 2017)
- Magyar, Bálint, *A Posztkommunista Maffiaállam* (Noran Libro, 2014)
- Körösényi, András, Illés, Gábor, Gyulai, Attila, *Az Orbán-Rezsím* (OSIRIS KIADÓ, (2020)
- Szelényi, Iván, Mihályi, Péter, “Az illiberalizmus visszaszorulása,” *Élet és Irodalom*, LXVII(9), (március. 2023)
- Szelényi, Iván, Mihályi, Péter, “Liberalizmus – nehezebb, mint gondoltuk: A magyar liberalizmus pünkösdi királysága,” *Élet és Irodalom*, LXVII(41.), (október 2023)
- Körösényi András Jakab András *Alkotmányozás Magyarországon és másból* (Új Mandátum Könyvkiadó, 2012)
- Körösényi, András, “A magyar demokrácia három szakasza és az Orbán-rezsím” *A magyar politikai rendszer - negyedszázad után*. (Osiris Kiadó, 2015)
- Majtényi László, Szabó, Máté Dániel, *Az Eheszejtett Alkotmány* (L'Harmattan kft. 2011)
- OECD Economic Forecast Summary (June 2023)
- Rudolf Metz. “Népi hős vagy népi ördög? Érzelemgeneráló populista repertoár Orbán Viktor politikájában,” *Társadalomtudományi Szemle* (Társadalomtudományi Kutatóközpont Szociológiai Intézet, 2022) DOI: 10.18030/socio.hu.2022.2.41
- Zakaria, F. “The Rise of Illiberal Democracy,” *Foreign Affairs*, 76(6) (1997), pp. 22–43, DOI: <https://doi.org/10.2307/20048274>

인터넷

- <http://beszelo.c3.hu/cikkek/a-kulturpolitikavedelmeben>
- http://www.kommentar.info.hu/iras/2014_3/az_antikommunizmuson_tul
- http://www.kommentar.info.hu/iras/2014_1/_toresvonalak_ciklusa
- <https://www.politico.eu/article/how-viktor-orban-broke-the-eu-and-got-away-with-it-hungary-rule-of-law/>, 2020. 09. 24,
- <https://budapestbeacon.com/hungary-among-largest-beneficiaries-of-eu-funds/>,
- <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20220909IPR40137/meps-hungary-can-no-longer-be-considered-a-full-democracy>, 2022.09.15.
- <https://www.france24.com/en/europe/20210707-hungary-s-controversial-anti-lgbt-law-goes-into-effect-despite-eu-warnings>, 2021. 07. 07, France24
- <https://www.euractiv.com/section/non-discrimination/news/hungary-vows-to-fight-in-eu-court-to-defend-anti-lgbt-law/>, 2023. 03. 09, Euractiv
- <https://www.dw.com/en/viktor-orbans-most-controversial-migration-comments/g-42086054>, DW, 2018. 01. 09
- <https://balkaninsight.com/2023/08/08/hungarys-eu-presidency-what-can-conceivably-be-achieved/>, 2023. 08. 08
- <https://freedomhouse.org/country/hungary/freedom-world/2023>,
- <https://hirado.hu/belfold/cikk/2023/09/20/orban-viktor-nem-engedhetjuk-hogy-magyarorszag-sorsarol-kulfoldon-dontsenek>
- <https://magyar Nemzet.hu/belfold/2023/09/orban-viktor-nem-engedhetjuk-hogy-magyarorszag-sorsarol-kulfoldon-dontsenek> 2023.09.20. 검색
- https://dream.kotra.or.kr/kotranews/cms/news/actionKotraBoardDetail.do?SITE_NO=3&MENU_ID=80&CONTENTS_NO=2&bbsGbn=242&bbsSn=242&pNttSn=202291, 2023.05.02.

〈Abstract〉

Hungary's Illiberal Democratic Policies and the EU's Response

KIM, Jiyoung

Hungary's Prime Minister Orbán Viktor and Fidesz came to power by exaggerating the opinions of some disaffected segments of the Hungarian population, particularly by capitalizing on anti-EU sentiment in the election. The Orbán government's policies have been labeled illiberal democracy. Hungary's undemocratic policies are characterized by restrictions on freedom of speech, assembly, and association, negative policies toward LGBT people, and unfriendly policies toward refugees. However, the Hungarian public recognizes the Orbán government's use of undemocratic policies, but supports it because it is accompanied by economic development. The European Union has criticized Hungary's undemocratic political behavior and has used the threat of suspending subsidies to force Orbán to change his policies. Hungary's economic development is largely due to EU support. Without the EU's economic and political support, it would be difficult to see Hungary's economic development in the future, so it is likely that Hungary will be more receptive to the EU's demands. In reality, the Hungarian government has no other alternative than to go against the EU. Of course, this assumes that Hungary's economic growth continues. If the economic situation deteriorates, there is plenty of room for Hungarian public opinion and the Orbán government's attitude to turn sharply anti-European.

Key Words: Orban Viktor, Fidesz, Hungary, EU, Economy, Illiberal Democracy

원고접수일: 2023. 10. 15.

심사마감일: 2023. 11. 10.

게재 확정일: 2023. 11. 11.

