정치체제의 소통능력과 민주주의의 질: 국제비교로 본 한국의 현주소*

한상진

서울대 사회학과 교수

* 이 자료는 2008년 5월 16일(금), 경북 대구대학교 사회과학대학 종합 강의동 강당에서 열리는 <한국이론사회학회 봄 학술대회>의 기조 발제문 가운데 중요한 국제비교의 경험적 자료를 뽑은 것임

** <연락처> 연구실: 02) 875-8474 (조명옥, 김민혜 조교)
한상진 교수 연락번호: 011-9951-8474

오늘의 한국사회는 정치소통의 부재와 절차적 민주화 이후의 국정운영 패러다임의 모호성으로 특징된다. 이런 상황에서 한국 정치체제의 소통능력의 취약성과 민주주의의 질(quality) 저하의 참담한 현주소를 밝혀주는 국제비교의 자료분석 결과가 있기에 이를 보냅니다.

I. 주요 발견의 요약

1) 2007년 각 국가의 국회의원 100명을 대상으로 하여 정치체제의 소통능력을 국제비교한 결과 역동적인 민주화 과정을 밟고 있는 7개국 가운데 한국의 소통능력이 최하위로 나타났음

2) 절차적 민주화 이후의 주요 발전 과제를 민주주의의 "질(quality)"로 보아, 민주주의의 "시민적 질(civil quality)"와 "사회적 질(social quality)"을 구분하여 측정한 결과 한국이 양 측면에서 최하위로 나타났음

3) 정치체제의 소통능력을 독립변수로 보고 민주주의의 질을 종속변수로 보아 상관관계를 측정한 결과 상관성이 매우 높은 것으로 나타났음. 이것은 소통능력이 저하되면 그만큼 민주주의의 질도 열악해진다는 것을 뜻하며, 불행히도 한국이 7개국 가운데 최하위에 있음을 뜻함.

4) 국회 안의 정당간 타협능력에 대해서도 한국은 최하위에 있으며, 소통능력과 타협능력 사이에도 높은 상관성이 있음이 확인되었음

5) 이런 일련의 발견이 암시하는 것은 절차적 민주화가 정착된 향후 한국 정치의 최대 과제는 소통 패러다임의 확립에 있다는 것임. 이를 보여주는 체계적이고 설득력 있는 자료가 제시되었음.

II. 소통지수의 측정 모델과 설문

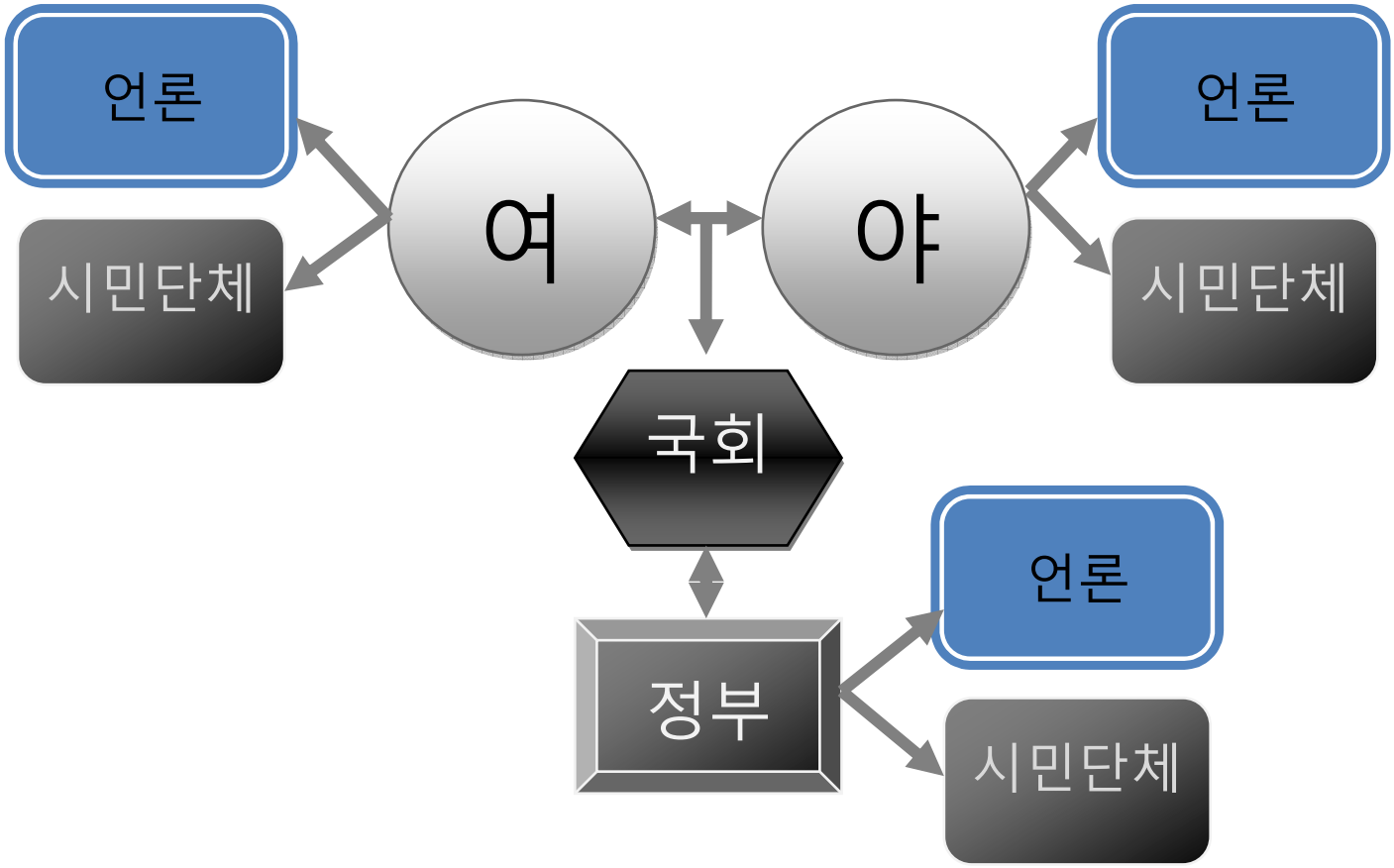
1) 배경

- 소통의 문제를 국가 발전 과정의 미디어의 역할에 주목하여 이론화하고 측정한 연구는 많으나, 절차적 민주화 이후의 정치체제의 소통능력에 착안하여 수행한 경험적 연구는 없음

- 이런 배경에서 연구자가 소통측정 모델을 개발하여 2007년의 TRI(뒤에 기술) 국제조사에서 최초로 활용하였음

2) 측정 모델

- 정치 제제의 소통능력을 여야(국회), 정부, 매스 미디어, 시민단체 간의 상호관계로 파악하여 다음과 같은 8개 항목의 합으로 측정하였음



3) 측정 설문

문28) 의사소통을 통한 상호이해는 일상생활에 못지 않게 정치에서도 중요합니다.
우리나라에서 다음 집단들 사이에
의사소통이 얼마나 잘 이루어지고 있다고 생각하십니까?

	매우 잘 이루어지고 있다	대체로 잘 이루어지는 편이다	별로 잘 이루어지지 않는 편이다	전혀 이루어지지` 않고 있다
가) 여당과 야당 사이	1	2	3	4
나) 여당과 언론 사이	1	2	3	4
다) 야당과 언론 사이	1	2	3	4
라) 여당과 시민단체 사이	1	2	3	4
마) 야당과 시민단체 사이	1	2	3	4
바) 국회와 정부 사이	1	2	3	4
사) 정부와 언론 사이	1	2	3	4
아) 정부와 시민단체 사이	1	2	3	4

4) 설문의 지수화

- 전체소통지수 : 8개 세부 문항을 합산한 점수를 100점 만점으로 변환
- 여당소통지수 : 여당소통능력을 반영하는 가)나)라)사)아) 5개 세부 문항을 합산 뒤 100점 변환
- 야당소통지수 : 야당소통능력을 반영하는 가)다)마) 3개 세부 문항을 합산 뒤 100점 변환

III. 국제 비교 연구의 일반적 배경

1) TRI란?

사회변동선도연구 (Transformation Research Initiative)라는 뜻으로, 절차적 민주화 이후의 역동적 변화를 연구한다는 뜻임.

2) 7개국 선정

- 민주화의 역동적 변화를 겪고 있는 7개국을 선정하였음

동아시아	- 한국
남미	- 칠레
동구	- 폴란드
아프리카	- 남아프리카공화국
중동	- 터키
서유럽	- 독일 (통일 이후의 변화)
북유럽	- 스웨덴 (사회민주주의의 선도 모델)

3) 조사 시기

- 2007년에 7개국에서 수행

4) 조사대상자

- 7개국 각각에서 국회의원 100 여명, 매스미디어 종사자 50 여명 심층인터뷰

5) 한국에서의 조사 개요

- 연구 주관 : 서울대학교 사회과학대학 한상진 교수
- 실사 주관 : 한국갤럽조사연구소
- 국회의원 표본 100명 (2007년 당시 여 47명, 야 53명)
- 언론인 표본 51명 (방송 20명, 신문 31명)
- 국민일반 표본 1006 명

IV. 정치체제 소통 능력의 국제 비교

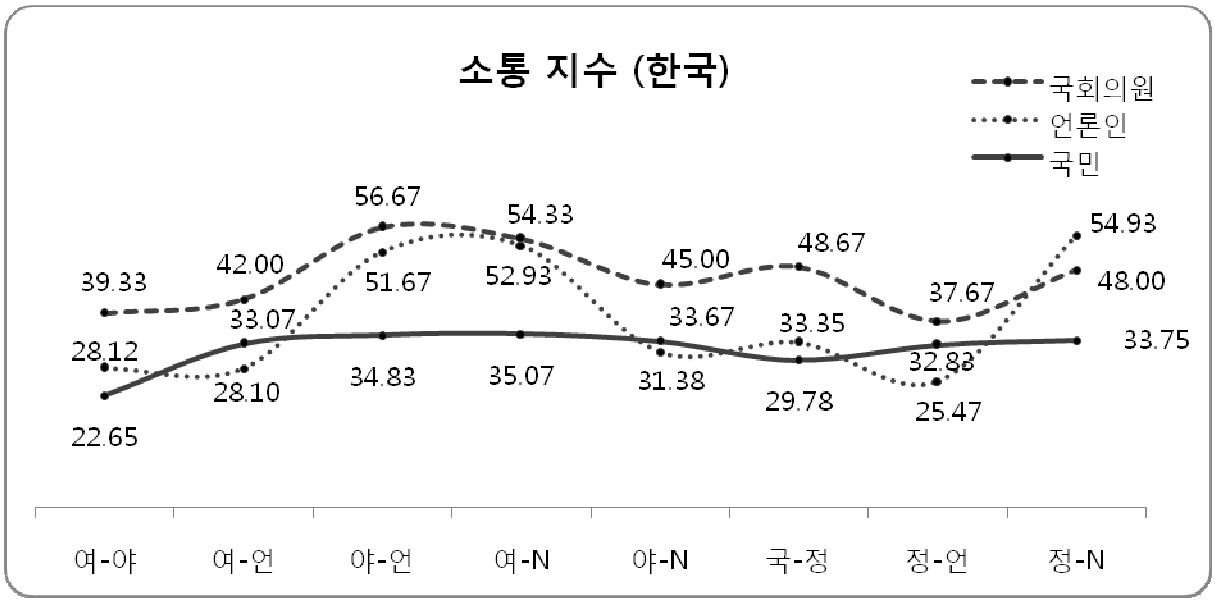
1) 한국의 상황

- 한국 국회의원들이 본 정치제제 전체의 소통 능력은 100점 만점에 46점으로서 7개국 가운데 가장 낮은 상태임. 여당과 야당 의원 사이의 격차는 크지 않음. 그러나 언론인이 보는 소통 능력은 38점으로 현저히 더 낮으며, 국민 일반의 관점은 32점으로 언론인보다 더 낮음. 즉, 국민이 보는 한국 정치 체제의 전반적 소통 능력은 거의 절망적인 수준에 있다고 할 수 있음

표 1 : 정치 체제의 소통 능력 (한국)

평가주체 / 소통지수	국회의원	여당의원	야당의원	언론인	국민
(n=base)	(100)	(47)	(53)	(51)	(1,006)
정치체제 전체의 소통지수	46.46	45.91	47.18	38.24	31.96
여권 전체의 소통지수	44.27	41.55	47.06	37.91	31.47
야권 전체의 소통지수	47.00	47.75	46.32	37.06	30.38

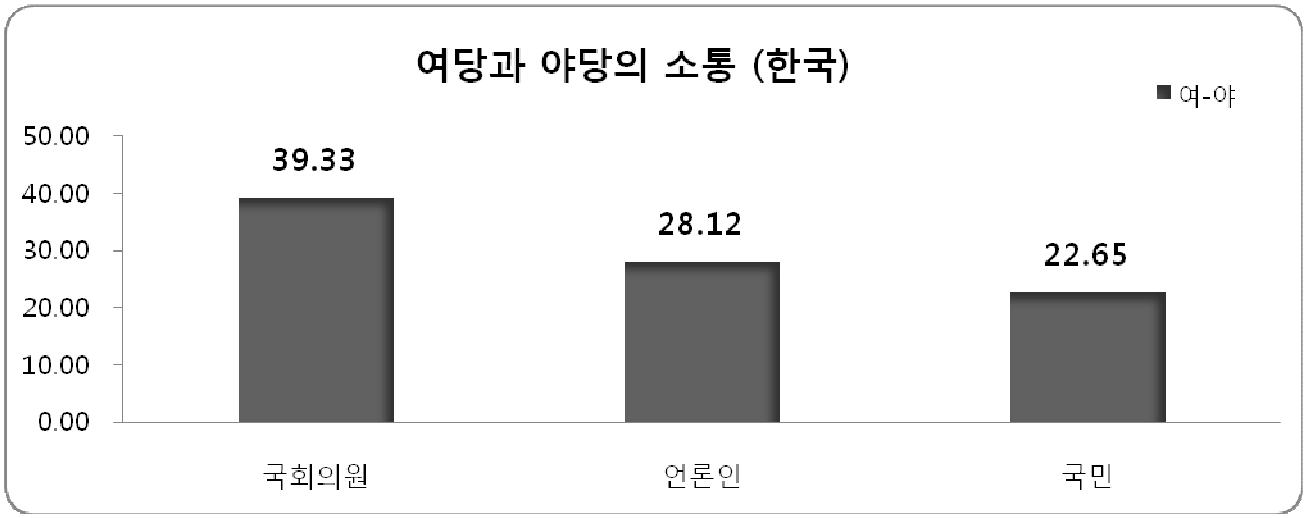
그림 1 : 정치 체제의 소통 능력 (한국)



2) 여당과 야당의 소통의 경우

- 위의 자료는 정치체제 전반에 관한 것이나, 특히 8개의 항목 가운데 한국의 여당과 야당의 소통을 자세히 보면 다음과 같음.

.



- 여야의 소통에 대한 국회의원의 평가는 39점으로서 이것은 정치체제 전체의 소통지수 47점 보다 더 낮음.
- 한국의 여야소통에 대한 한국 언론인들의 평가는 28점으로 더욱 낮음
- 국민일반의 평가는 23점에 불과한 것으로서 이것은 소통이 전연 이루어지지 않고 있다는 평가와 같음.

3) 국제 비교

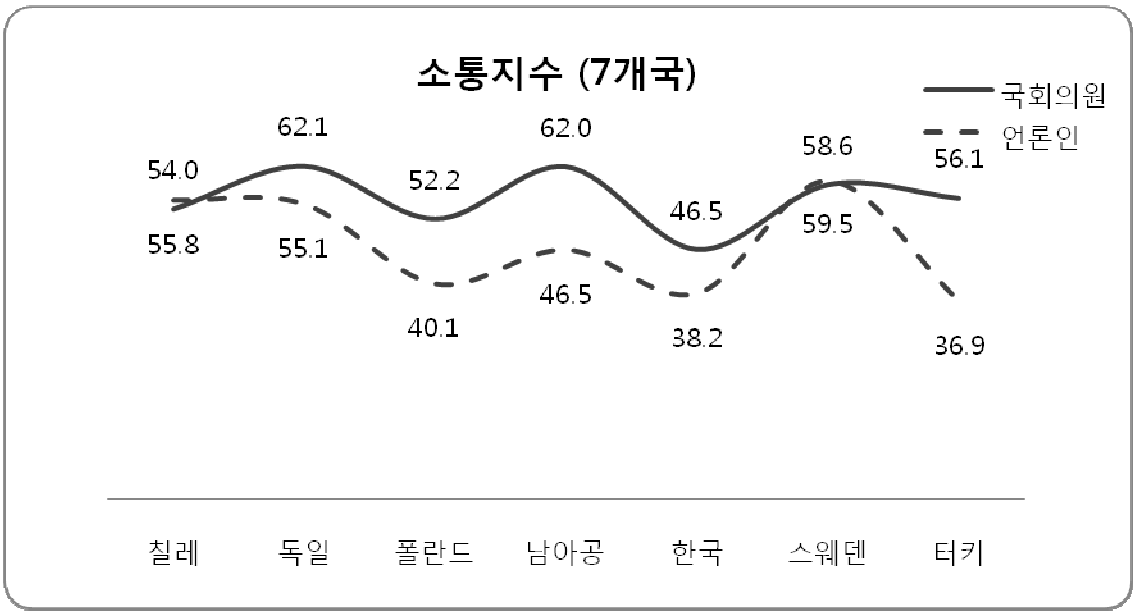
- 7개국 국회의원들이 본 정치체제의 소통 능력은 60점 이상의 독일과 남아프리카공화국이 최상위권에 있으며 50점 대의 스웨덴, 터키, 칠레, 폴란드가 뒤를 따름. 한국은 47점으로 최하위에 있음.

표 2 : 정치 체제의 소통 능력 (7개국)

평가주체 / 소통지수	칠레	독일	폴란드	남아공	한국	스웨덴	터키
(n=base)	(99)	(100)	(99)	(100)	(100)	(101)	(145)
정치체제 전체의 소통지수	54.04	62.10	52.21	62.01	46.46	58.63	56.06
여권 전체의 소통지수	54.09	59.09	45.75	59.60	44.27	53.73	54.81
야권 전체의 소통지수	48.53	65.79	54.32	60.90	47.00	58.28	54.95

- 한편 국회의원 조사와 언론인 조사를 비교해 본 결과 두 집단의 평가는 대체로 유사한 패턴을 보였으나 터키의 경우는 언론인의 평가가 현저히 낮은 것으로 나옴

그림 2 : 소통지수 (7개국)



V. 소통 능력과 민주주의의 사회적 질

1) 사회적 질(Social Quality)이란?

- 민주주의 정치가 국민 대중에게 제공하는 서비스의 질, 특히 사회적 약자에게 보다 균등한 배분과 삶의 질을 제공하는 능력을 가리킴. 즉, 사회적 양극화를 줄이는 과제를 말함.

2) 설문 문항

문16) 바람직한 모든 것이 민주주의에 필수적인 것은 아닙니다.
다음의 사항들이 민주주의에 얼마나 필수적이라고 생각하십니까?
각각에 대하여 생각하시는 번호를 선택하여 적어주십시오.

민주주의에 전혀 필요 없음 1 2 3 4 5 | 6 7 8 9 10 민주주의에 매우 필요함

- 설문 16)에 이어 아래 17)번의 질문을 하였고 7개의 항목으로 사회적 질을 지수화함

문17) 그럼 우리나라 현 정부가 다음과 같은 일을 어느 정도 잘 하고 있다고 생각하십니까?

	매우 잘한다	대체로 잘하는 편이다	대체로 잘 못하는 편이다	매우 잘 못한다
가) 정부가 부유층의 세금을 받아 빈곤층에 생계 보조금을 지원하는 것	1	2	3	4
라) 실직자가 국가로부터 실업수당을 받는 것	1	2	3	4
바) 경제적 번영을 이룩하는 것	1	2	3	4
사) 여성이 남성과 평등한 권리를 갖는 것	1	2	3	4
자) 모든 사람에게 일자리를 제공하는 것	1	2	3	4
차) 평등한 교육 기회를 보장하는 것	1	2	3	4
카) 소수자의 권리를 보호하는 것	1	2	3	4

자)

3) 사회적 질의 지수화 방식

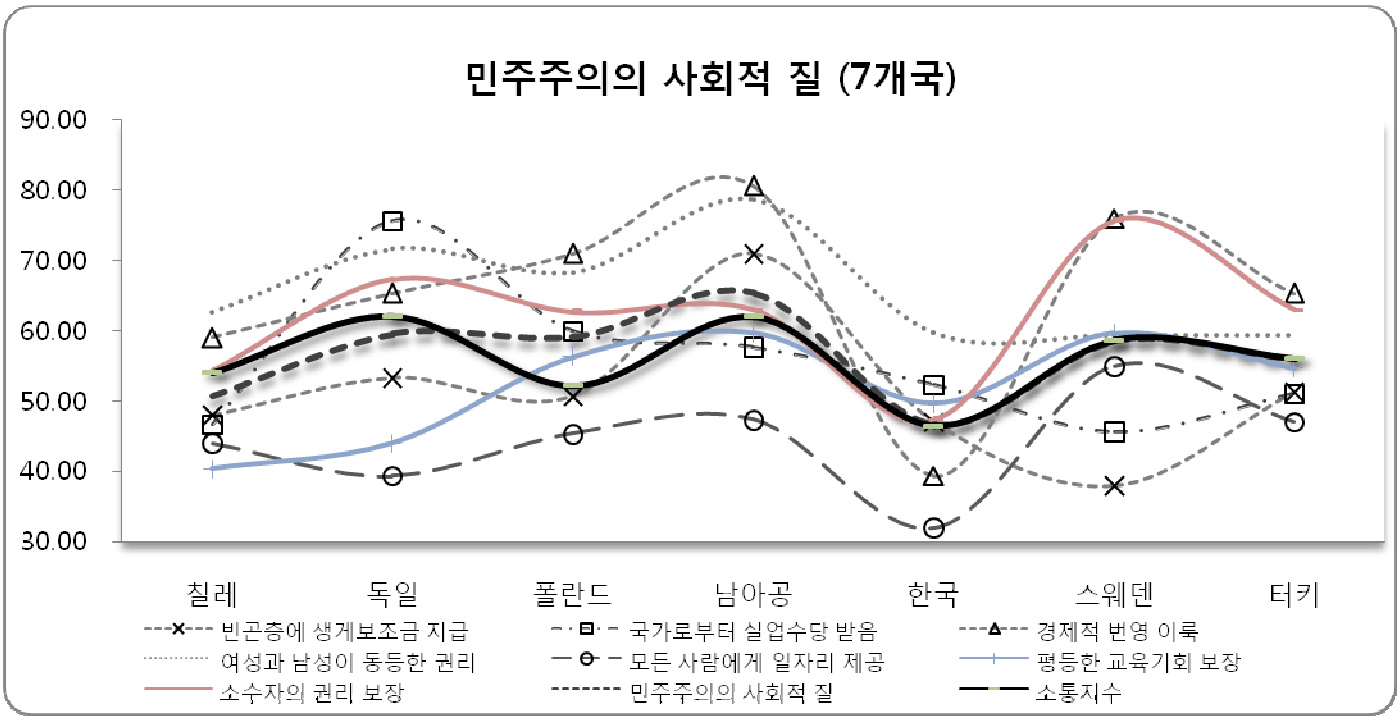
- 가)라)바)사)자)차)카) 7개 각각의 항목을 결측값을 제외하고 0점에서 3점 사이로 변환.
- 이를 합산하여 21점 만점으로 만든 후 100점 만점으로 변환
- 변환된 응답자 점수를 7개국 각각의 평균으로 나타냄.

4) 7개국 응답분포

- 7개 항목의 합으로 구성된 민주주의의 사회적 질 지수에서 한국은 100점 만점에 47점으로 가장 하위에 있음.
- 한국의 경우 가장 열악한 항목은 모든 사람에 일자리를 제공하는 것, 경제적 번영을 이룩하는 것, 소수자의 권리보장으로 드러남. 이 두 항목에 대한 한국 국회의원들의 평가가 다른 나라에 비하여 현저하게 낮은 것으로 판명됨.

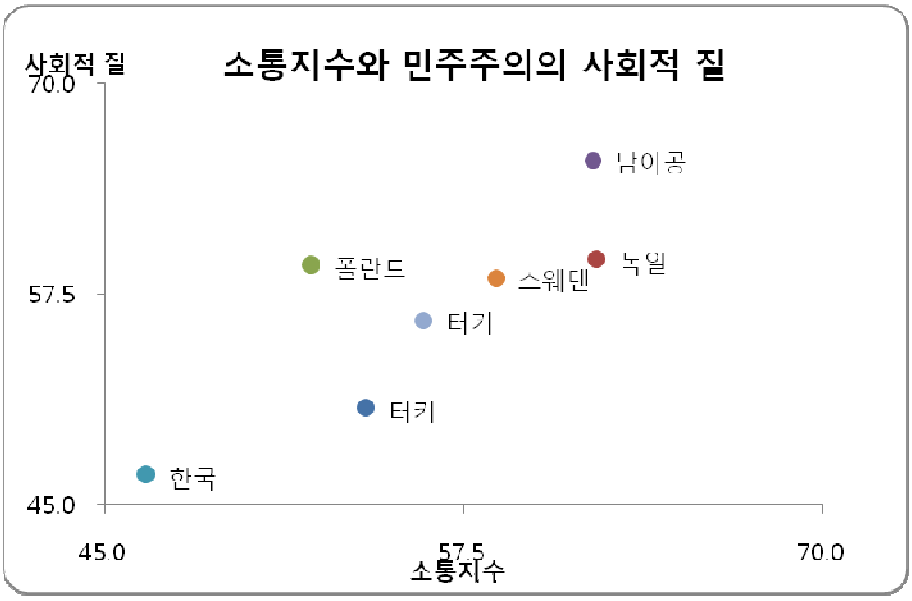
표 3 : 민주주의의 사회적 질 (7개국)

	칠레	독일	폴란드	남아공	한국	스웨덴	터키
소통지수	54.04	62.10	52.21	62.01	46.46	58.63	56.06
민주주의의 사회적 질	50.71	59.52	59.19	65.43	46.76	58.48	55.95
빈곤층에 생계보조금 지급	48.00	53.33	50.67	71.00	47.00	38.00	51.33
국가로부터 실업수당 받음	46.67	75.67	60.00	57.67	52.33	45.67	51.00
경제적 번영 이룩	59.00	65.33	71.00	80.67	39.33	76.00	65.33
여성과 남성이 동등한 권리	62.67	71.67	68.33	78.67	59.67	59.33	59.33
모든 사람에게 일자리 제공	44.00	39.33	45.33	47.33	32.00	55.00	47.00
평등한 교육기회 보장	40.33	44.00	56.33	59.67	49.67	59.67	54.67
소수자의 권리 보장	54.33	67.33	62.67	63.00	47.33	75.67	63.00



5) 소통지수와 민주주의의 사회적 질의 상관관계

- 소통지수와 사회적.제도적 의미의 민주주의 질 사이에 높은 상관관계 보임
- 양자가 모두 높은 남아프리카 공화국, 독일, 스웨덴 그룹과 양자가 모두 낮은 한국, 터키, 폴란드 그룹으로 나뉘는 경향
- 한국은 양자 모두 최하위권으로 두드러지게 낮음



- 위의 그림에서 가로축은 소통지수의 높낮이를 뜻하며 세로축은 민주주의의 사회적 질을 가리킴
- 소통지수가 높을수록 민주주의의 사회적 질도 높아지는 것으로 드러남
- 한국은 양 축에서 가장 하위에 있는 것으로 드러남.

		전체 (7 개국)	칠레	독일	폴란드	남아공	한국	스웨덴	터키
전체 (국회+언론)	(n=base)	(1,317)	(123)	(208)	(148)	(151)	(151)	(166)	(370)
	Person 상관계수	**0.53**	0.17	**0.35**	**0.54**	**0.58**	**0.29**	**0.57**	**0.52**
	유의도	**		**	**	**	**	**	**
국회	(n=base)	(748)	(99)	(101)	(99)	(100)	(100)	(101)	(148)
	Person 상관계수	**0.51**	0.12	**0.50**	**0.60**	**0.55**	0.21	**0.57**	**0.62**
	유의도	**		**	**	**	*	**	**
언론	(n=base)	(569)	(24)	(107)	(49)	(51)	(51)	(65)	(222)
	Person 상관계수	**0.44**	0.45	0.10	0.09	**0.50**	0.32		**0.26**
	유의도	**	*			**	*		**

상관계수(correlation coefficient)는 두 변수의 관계의 강도를 나타내는 측정치이다. 즉, 하나의 변수가 변해감에 따라 다른 변수가 변하는 정도를 뜻하며 인과관계가 아니라 상호관계를 나타내는 것이다. 완벽한 정적 상관관계일 때 +1, 완벽한 부적 상관관계일 때 -1의 값을 갖는다. 절대값이 0이면 한 변수가 변할 때 다른 변수가 상수로 남아있거나 거의 변하지 않는다는 뜻이고 1에 가까워질수록 한 변수가 변할 때 다른 변수가 같이 변하는 정도가 커진다.

** : 상관계수가 .01 수준(양쪽)에서 유의/ * : 상관계수가 .05 수준(양쪽)에서 유의

VI. 소통 능력과 민주주의의 시민적 질

1) 시민적 질(Civil Quality)이란?

- 민주정치의 주체로서 시민들이 자신의 권리를 향유하고 자유롭게 의사를 표현하고 정책결정에 참여하지를 가리킴.

2) 설문 문항

문26) 다음은 우리나라 정치체제에 대한 의견들입니다. 각각에 대하여 의원님은 (혹은 귀하는) 어떻게 생각하십니까?

	전적으로 동의한다	대체로 동의하는 편이다	보통이다	별로 동의하지 않는다	전혀 동의하지 않는다
가) 누구나 언론의 자유를 누리고 있다	1	2	3	4	5
나) 누구나 결사 집회의 자유를 누리고 있다	1	2	3	4	5
다) 보통 사람들도 정부에 영향력이 있다	1	2	3	4	5
라) 어느 누구도 임의연행을 두려워할 필요가 없다	1	2	3	4	5
마) 누구나 압력 없이 투표할 자유를 누리고 있다	1	2	3	4	5
사) 정당간의 경쟁이 결코 폭력사태로 변하지 않는다	1	2	3	4	5

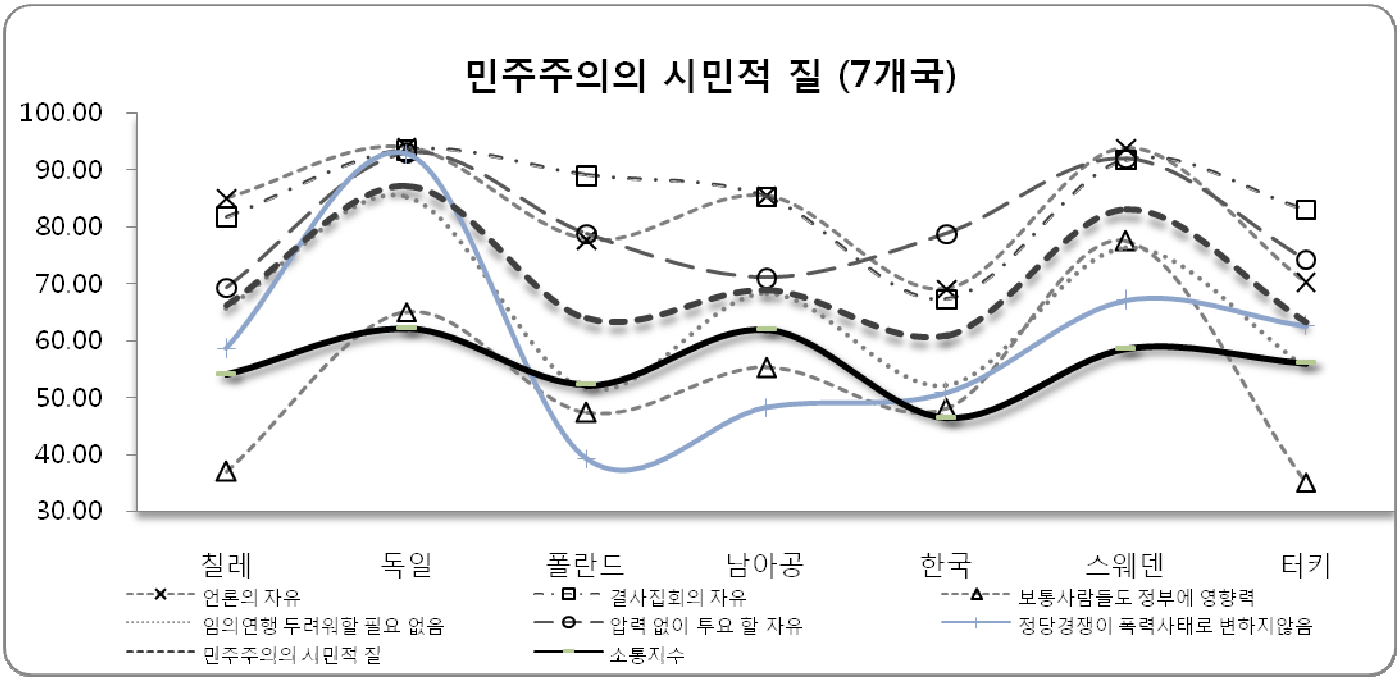
3) 시민적 질의 지수화 방식

- 가)나)다)라)마)사 6개 각각의 항목을 결측값을 제외하고 0점에서 4점 사이로 변환.
- 이를 합산하여 24점 만점으로 만든 후 100점 만점으로 변환
- 변환된 응답자 점수를 7개국 각각의 평균으로 나타냄

4) 7개국 응답 분포

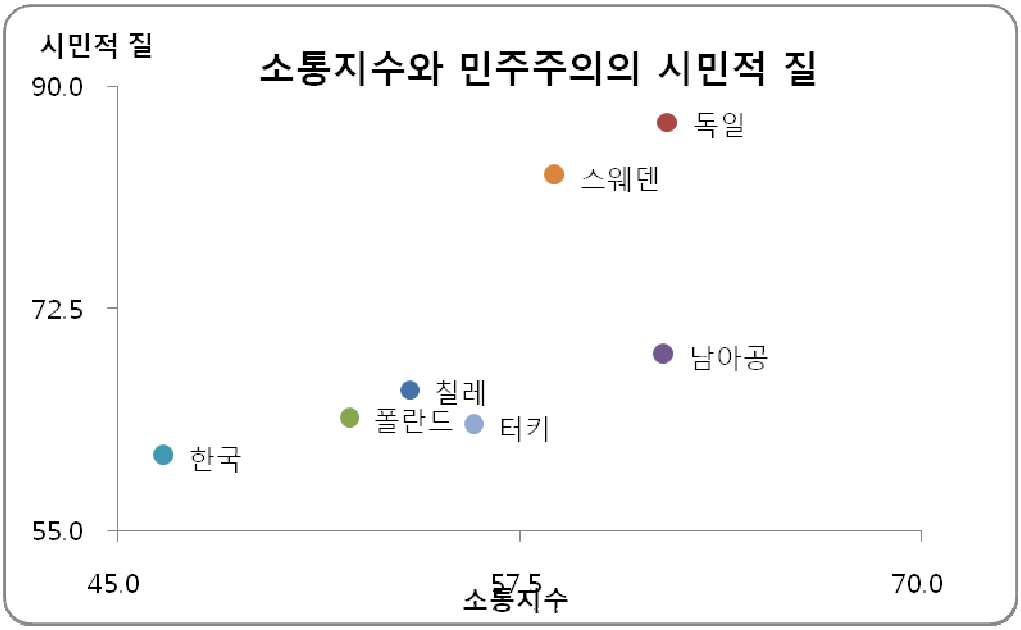
- 6개 항목의 합으로 구성된 민주주의의 시민적 질에 관한 국회의원들의 평가에서 한국은 61점으로 최하위에 있음.
- 6개의 항목 가운데 특히 집회결사의 자유와 언론의 자유에서 한국 국회의원들의 평가가 다른 나라 국회의원들의 평가에 비해 더 낮은 것으로 드러남.

	칠레	독일	폴란드	남아공	한국	스웨덴	터키
소통지수	54.04	62.10	52.21	62.01	46.46	58.63	56.06
민주주의의 시민적 질	66.17	87.25	63.92	68.92	60.96	83.04	63.38
언론의 자유	85.00	94.00	77.75	85.50	69.00	93.75	70.25
결사집회의 자유	81.75	93.50	89.00	85.25	67.25	91.75	83.00
보통사람들도 정부에 영향력 있음	37.00	65.00	47.25	55.25	48.00	77.50	35.00
임의연행 두려워할 필요 없음	65.50	85.25	51.50	68.25	52.00	76.25	55.25
압력 없이 투요 할 자유	69.25	93.00	78.75	71.00	78.75	92.00	74.25
정당경쟁이 폭력사태로 변하지 않음	58.50	92.75	39.25	48.25	50.75	67.00	62.50



5) 소통지수와 민주주의의 시민적 질의 상관관계

- 소통지수와 시민적 의미의 민주주의의 질 역시 높은 상관관계 보임
- 사회적 의미의 민주주의 질과의 관계와 마찬가지로 양자가 모두 높은 독일, 스웨덴 그룹과 양자가 모두 낮은 한국, 폴란드, 터키 그룹으로 나뉘는 경향
- 한국은 양자 모두 최하위권으로 두드러지게 낮음



		전체 (7 개국)	칠레	독일	폴란드	남아공	한국	스웨덴	터키
전체 (국회+언론)	(n=base)	(878)	(108)	(165)	(129)	(130)	(151)	(65)	(130)
	Person 상관계수	0.47	0.21	0.33	0.50	0.43	0.35	0.08	0.56
	유의도	**	*	**	**	**	**		**
국회	(n=base)	(609)	(86)	(78)	(87)	(87)	(100)	(65)	(106)
	Person 상관계수	0.45	0.24	0.29	0.50	0.53	0.24	0.08	0.48
	유의도	**	*	**	**	**	*		**
언론	(n=base)	(269)	(22)	(87)	(42)	(43)	(51)		(24)
	Person 상관계수	0.49	0.33	0.34	0.34	0.19	0.37		0.23
	유의도	**		**	*		**		

** : 상관계수가 .01 수준(양쪽)에서 유의

* : 상관계수가 .05 수준(양쪽)에서 유의

VII. 소통 능력과 정치적 타협

1) 설문 문항

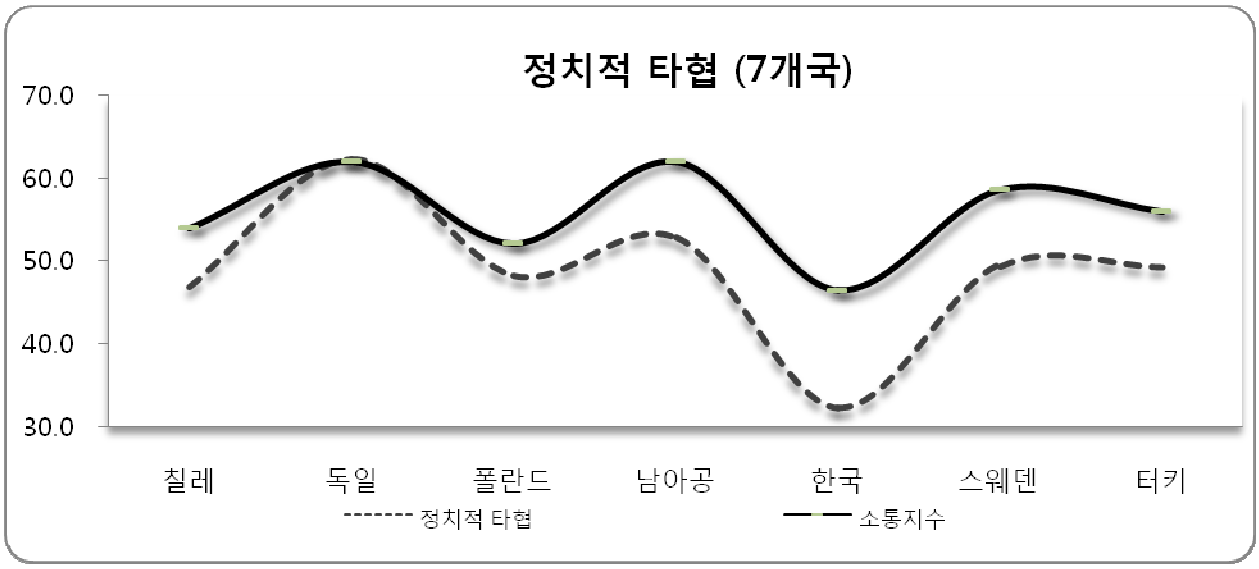
문17) 우리나라 현 정부가 다음과 같은 일을 어느 정도 잘 하고 있다고 생각하십니까?

	매우 잘한다	대체로 잘 하는 편이다	대체로 잘 못하는 편이다	매우 잘 못한다
타) 정당들이 국회에서 정치적으로 타협하는 것	1	2	3	4

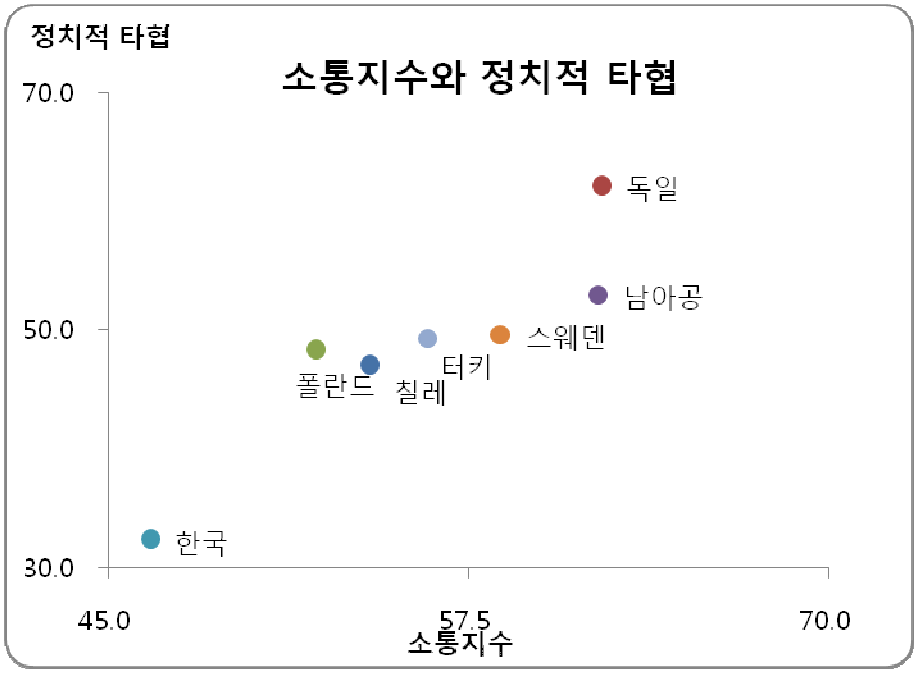
2) 7개국 응답 분포

- 정당들이 국회에서 정치적으로 타협하는 능력에 관하여 한국 국회의원들의 평가는 32 점으로 다른 나라들에 비하여 현저히 낮음
- 정치체제의 소통능력이 낮으면 정치적 타협이 어려워지고, 정치적 타협을 못하면 소통능력도 낮아진다는 사실이 입증되었음.

	칠레	독일	폴란드	남아공	한국	스웨덴	터키
소통지수	**54.04**	**62.10**	**52.21**	**62.01**	**46.46**	**58.63**	**56.06**
정당간 타협	47.00	62.33	48.33	53.00	32.33	49.67	49.33



3) 소통 능력과 정치적 타협의 상관관계



- 위의 그림에서 가로축은 소통능력이고 세로축은 정치적 타협능력을 가리키는 것으로서 한국은 양 축에서 가장 하위에 있음.

VIII. 종합과 결론

- 한국의 정치현실은 지난 10 여년 간 끊임 없이 집권세력과 야당, 언론, 시민단체 등 간의 심각한 소통의 어려움을 제기하였음.

- 소통의 어려움은 정치공동체의 구성원들이 공유해야 할 공통의 발전목표, 가치의 순환이 단절되는 것을 뜻하며, 이것은 불필요한 사회적 긴장과 갈등을 첨예하게 만들고 사회적 에너지의 결집을 어렵게 함.

- 정치체제의 소통능력이 저조한 상태로는 세계화의 구조적 압력으로 나타나는 사회적 양극화 (빈부격차의 심화, 비정규적의 양산, 근로빈곤층의 확대 등) 현상에 대한 적절한 국가적 대응을 어렵게 만듦.

- 소통의 어려움에 대한 경험은 지난 10 년간의 경험만이 아니라 오늘의 한국 정치현실에서도 여실히 입증되고 있음.

- 소통의 어려움은 심각했으나, 이를 국제비교의 관점에서 명백한 경험적 자료로 증명한 연구는 없었음.

- 이번의 TRI 연구는 절차적 민주화 이후의 역동적인 사회변동과정에 있는 7 개 국가를 대상 으로 한 것으로서 정치체제의 소통지수를 양적으로 측정하고 아울러 소통능력과 민주주의의 질 사이의 상관관계를 규명한 최초의 작업으로서 의미가 있음

- .한국의 경우, 소통지수가 가장 하위일 뿐 아니라 민주주의 질이라는 측면에서도 7 개 국가 가운데 가장 하위에 있다는 발견은 우리의 현주소를 냉정하게 되돌아보는 데 좋은 자료가 될 것임.

- 절차적 민주화 이후의 국가적 발전과제에 관하여 많은 혼선과 모호성이 있으나 정치소통의 중요성을 명확히 일깨워준 의미가 있다고 사료됨.