

EAI 여론브리핑 제58호

국제의원연맹(IPU) 주관 / WPO · EAI · 매일경제 공동 24개국 세계여론조사 민주주의의 딜레마 : 민주적 가치 확산됐지만, 다수 독선 여전 한국 국회, 대의민주주의 기능 조사국 중 최하위

월드퍼블릭오피니언(WPO) · EAI · 매일경제 국제현안조사

미국 매릴랜드 대학의 국제여론조사 연구기관인 국제정책태도프로그램(PIPA) · 월드퍼블릭오피니언(WPO)은 세계 주요현안과 인권의식의 현황을 파악하기 위한 세계여론조사(World Public Opinion survey)를 매년 실시한다. 동아시아연구원(EAI원장 : 이숙종 성대)과 매일경제신문은 한국 측 조사주관기관으로 참여한다. 국제의원연맹(IPU: Inter-Parliamentary Union)의 의뢰로 세계 24개국에서 실시한 민주주의 인식조사 결과를 유엔이 제정한 9월 15일 국제민주주의의 날(the International Day of Democracy)에 맞춰 발표한다. 2009년 조사는 4월 4일부터 6월 30일까지 진행하였으며 이번 조사 주제의 경우 24개국이 참여한 가운데 진행되었다. 표집오차는 95% 신뢰수준에 $\pm 2\sim 4\%$ 다. 한국에서의 조사는 전문여론조사 기관인 한국리서치가 담당했다. 주요 연구주제 및 조사 국가는 다음과 같다.

▣ 2009 세계여론조사 주제

- (1) 세계리더/ 아시아 리더십 평가(6.29 GMT 21:00)
- (2) 오바마 시대, 미국 헤게모니의 기회와 도전(7.7 GMT 13:00)
- (3) 세계경제위기 진단과 해법에 대한 세계인의 인식 (7.21 GMT 21:00)
- (4) 아프간 주둔 NATO 군 임무에 대한 인식 (7.23 GMT 21:00)
- (5) 지구온난화 인식과 각 국 정부 대책 평가 (7.28 GMT 21:00)
- (6) 의회의 대표성과 정치적 관용으로 본 민주주의 인식과 평가 (9.15 GMT 15:00)
- (7) 종교 비판의 자유/ 동성애 문제에 대한 세계인의 인식

* 괄호 안은 보도자료 공개(Embargo) 시점

▣ 여론브리핑 58호 목차... 대표집필 : 정한울 · 정원철

1. 국제민주주의의 날에 생각하는 민주주의 : 다수 독선 여전, 정치적 관용 확대가 관건
2. 국제의원연맹주관 24개국 여론조사, 한국국회의 대의기능 조사국 중 최하위
3. 부록

□ 내용문의

EAI 정한울 여론분석센터 부소장(02-2277-1683/018-280-3230/hwjeong@eai.or.kr)

EAI 정원철 여론분석센터 선임연구원(02-2277-1683/017-279-4536/cwc@eai.or.kr)

□ 조사문의

한국리서치 김춘석 수석부장 (02-3014-0082/016-9525-8416/cskim@hrc.co.kr)

▣ WPO 2009 세계여론조사 참여 24개 국가

미주	멕시코 미국 아르헨티나 칠레
유럽	독일 러시아 영국 우크라이나 폴란드 프랑스
중동	아제르바이잔 이라크 이스라엘 이집트 팔레스타인 터키
아프리카	케냐 나이지리아 남아프리카공화국
아시아	중국 인도 인도네시아 파키스탄 한국

▣ 한국조사 개요

조사일시 6월 5일

모 집 단 전국 만 19세 이상 성인남녀

표본크기 600명

표본추출성, 연령, 지역 인구비례에 맞게 표본할당 후 무작위 추출

표집오차 무작위 표본추출을 전제, 95% 신뢰수준 ±4.1%

응답율 12.9%

조사방법 전화조사(CATI)

조사기관 한국리서치(대표: 노익상)

EAI WPO 국제현안연구팀

팀 장 이내영(EAI 여론분석센터 소장, 고려대 교수)

연구진 이숙종(EAI 원장, 성균관대 교수)

전재성(EAI 아시아안보센터 소장, 서울대 교수)

이곤수(EAI 거버넌스 연구팀 팀장)

정원철(EAI 여론분석센터 선임연구원)

정한울(EAI 여론분석센터 부소장)

월드퍼블릭오피니언(WorldPublicOpinion.Org)은?

월드퍼블릭오피니언(WPO)은 미국 매릴랜드대 국제정책태도프로그램(PIPA: Program on International Policy Attitudes 대표: Steven Kull 교수)이 주관하고 세계 주요국가의 연구조사기관이 네트워크를 형성하여 국제여론을 분석하는 연구 프로그램이다. 2008년부터 매년 1~2회 20여국 국가에서 동시에 진행한 여론조사 결과를 토대로 주요결과를 주요 언론 및 보고서를 통해 발표한다. 한국에서는 동아시아연구원(EAI: East Asia Institute 원장: 이숙종)이 연구협력기관으로 매일경제가 한국 측 보도기관으로 참여한다.

제2회 UN 국제민주주의의 날(9.15) 기념, 여론으로 본 민주주의의 현주소 현대 민주주의 최대과제 : 다수 독선 넘어선 정치적 관용 실천 절실

민주적 가치의 세계적 확산

나와 다른 의견 인정하는 “플레랑스” (정치적 관용) 확대엔 기대와 우려 교차

- ▣ 세계인 “민주주의 국가에 산다는 것, 개인 삶에 중요” 90%, “매우 중요” 67%
한국은 98%가 중요(매우 중요 83%, 대체로 중요 25%)하다. 24개국 중 2위

전 세계적으로 민주주의적 가치가 개인의 삶에 내면화되고 있다. 전세계 인구의 64%를 대표하는 24개국 21,285명을 대상으로 실시한 조사결과 세계인의 90%가 개인의 삶에서 ‘민주적으로 통치되는 국가에서 산다는 것’ 이 중요한 가치라고 답했다(‘매우 중요하다’ 67% + ‘다소 중요하다’ 23%). ‘중요하지 않다’ 고 답한 경우는 8%(‘별로 중요하지 않다’ 6% + ‘전혀 중요하지 않다’ 2%)에 불과했다. 모름/무응답은 2%였다.

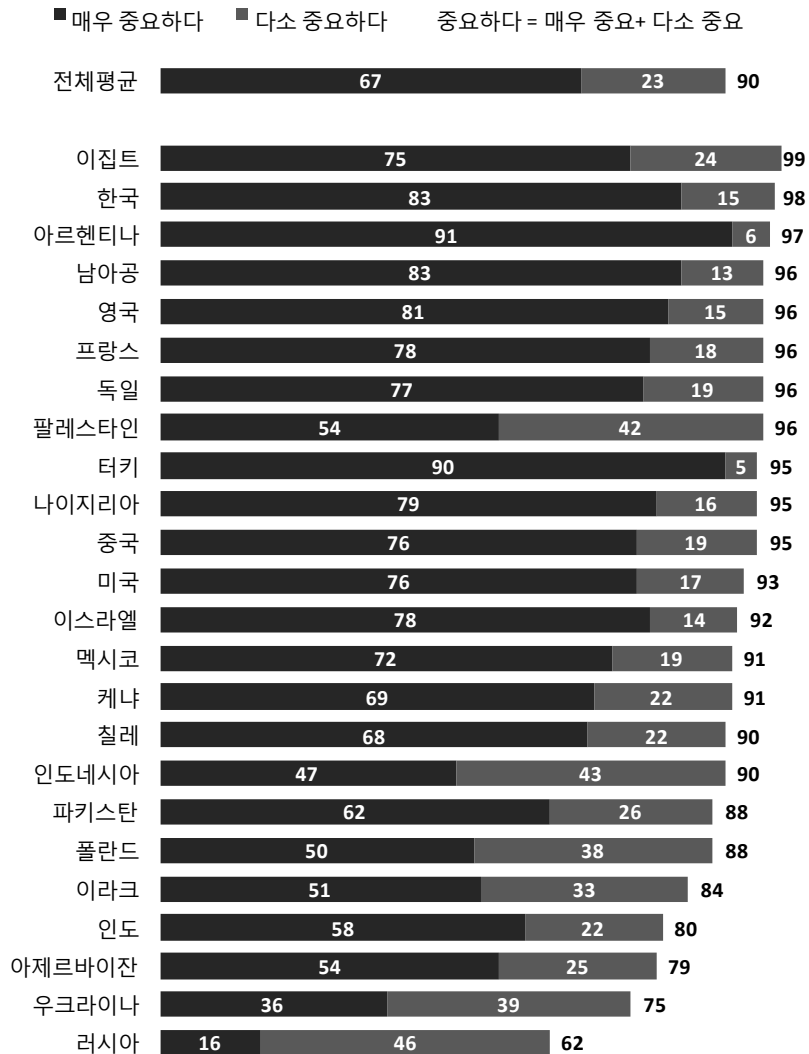
조사는 국제의원연맹(IPU: Inter-Parliamentary Union)의 의뢰로 유엔이 제정한 9월 15일 국제민주주의의 날(the International Day of Democracy)에 맞춰 2009년 4월 4일부터 6월 30일까지 미국 매릴랜드대학의 국제여론연구기관인 월드퍼블릭오피니언(WPO)이 주관하에 이뤄졌다. 한국에서는 매일경제와 동아시아연구원(EAI)이 연구주관기관으로 참여했고 한국리서치가 조사를 진행했다. 각국 조사의 표집오차는 95% 신뢰수준에 ±2~4% 수준이다.

미국(93%), 영국(96%), 프랑스(96%), 독일(96%) 등 선진 민주주의 국민들 사이에서 민주주의 제도가 개인의 삶에 중요한 영향을 미치고 있다는 응답이 높았다. 중국(95%), 인도(80%)와 같이 새롭게 부상하는 경제 강국의 국민들도 민주적 통치제도의 중요성을 높게 평가했다. 심지어 팔레스타인(96%), 터키(95%), 인도네시아(90%), 이라크(84%) 등 테러와 내부갈등이 심각한 분쟁국가나 남아공(96%), 나이지리아(95%) 같은 아프리카 후발 국가 등에서도 민주주의의 가치를 긍정적으로 평가하고 있었다.

한국은 매우 중요하다는 응답이 83%, 대체로 중요하다는 응답이 15%로 총 98%의 응답자가 민주주의 제도에 대한 긍정적으로 답함으로써 이집트 (99%)에 이어 두 번째로 높은 수치를 기록했다.

다만 러시아, 우크라이나 그리고 아제르바이잔과 같이 구소련연방에 속했던 나라들의 경우 다른 나라들에 비해 중요하다는 응답비율이 상대적으로 낮았다. 러시아는 62%(매우 중요하다 16% + 다소 중요하다 46%), 우크라이나 75%(매우 중요하다 36% + 다소 중요하다 39%) 그리고 아제르바이잔 79%(매우 중요하다 54% + 다소 중요하다 25%)였다.

[그림1] 개인 삶에서 “민주주의 국가에서 산다는 것” 이 얼마나 중요한가?



▣ 현대 민주주의의 핵심 원칙, 정치적 관용(political tolerance) : 기대와 현실 괴리 커

- 소수 의견 존중하는 “тол레랑스 (정치적 관용) 중요” 86%, 그 중 “매우 중요” 58%
 - 자기나라 정치적 관용 수준은 낮아, 소수의견 개선 및 존중 “전적으로 보장 된다” 24% 그쳐
 - 한국, 괴리 가장 커
- 소수의견 존중 중요하다 98%로 1위, 전적으로 보장되고 있다 6%로 최하위권

유엔이나 국제의원연맹을 비롯한 민주주의의 관련 국제기구들이 민주주의의 확대와 발전을 위한 최대과제로 꼽고 있는 정치적 관용의 원칙이 갖는 중요성에 대해서는 대부분 국가에서 동의하는 비율이 압도적으로 높았다. 소수의견이 처벌이나 제재에 대한 제약 없이 자유롭게 개선할 수 있

는 정치적 관용의 중요성에 대해서는 세계인의 86%('매우 중요하다' 58% + '다소 중요하다' 28%)가 동의했다. 한국은 98%가 중요하다(매우 중요 77%+ 대체로 중요 21%)로 조사 대상 24개국 중 가장 높은 수치를 기록했다.

미국(96%), 영국(96%), 프랑스(94%) 등을 필두로 대부분의 나라에서도 80~90% 이상의 응답자들이 다수의견에 반하는 소수여론이라도 존중받고 보장받는 것이 중요하다고 답했다. 개인 삶에 민주주의 제도가 미치는 중요성에 대한 평가에서처럼 우크라이나(77%), 러시아(64%), 아제르바이잔(55%)과 같은 구 소련 소속 국가들이나 중국(66%)에서 정치적 관용의 중요성에 대한 여론이 상대적으로 약한 것으로 나타났다.

그러나 각 나라별로 소수의견이 얼마나 자유롭게 개진되고 보장되고 있는지에 대해서는 대체로 미온적이거나 부정적인 응답이 많았다. 이번 조사에 참여한 24개국 응답자 중 불과 24%의 응답자만이 자기나라에서 소수의견이 존중받고 전적으로 보장되고 있다고 답했다. 부분적으로 약간 보장되고 있다는 미온적 응답이 42%, 별로 보장되고 있지 않다는 부정적인 응답은 30%였다.

서구 선진국에서도 정치적 관용의 중요성은 높게 평가했지만 실제 자기나라에서 얼마나 잘 실현되고 있는지에 대해서는 미온적이거나 냉담한 평가가 많았다. 미국의 경우 소수의견이 얼마나 자유로운 의사개진을 보장받는 지 물어본 결과 불과 24%만이 전적으로 보장 받는다고 답했고 약간 그렇다는 미온적인 답변이 가장 많아 58%, 별로 보장받지 못한다는 응답은 16%였다. 영국은 21%가 긍정적, 48%가 미온적, 30%가 부정적인 평가를 했고, 프랑스는 긍정적 응답이 17%, 50%가 미온적, 32%가 부정적인 평가를 했다.

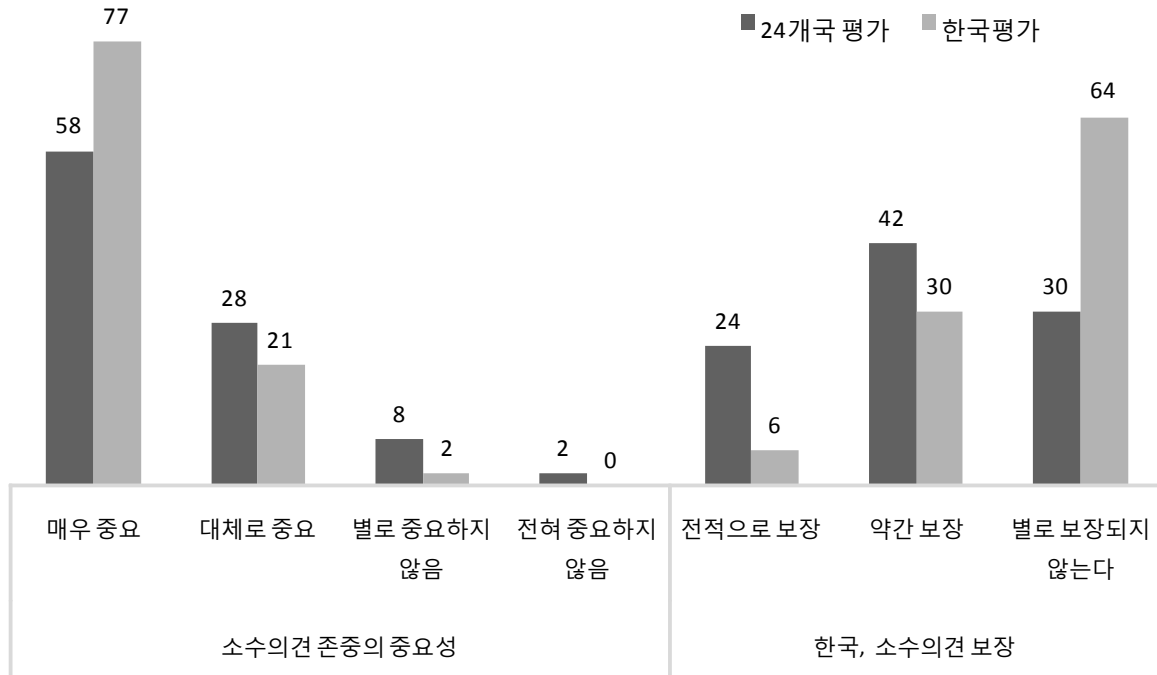
조사대상 중 전적으로 정치적 관용이 보장되고 있다는 긍정적인 응답이 남아공(45%), 칠레(41%), 인도(41%) 정도가 상대적으로 높았지만 대부분의 국가에 과반수에 못미쳤다. 팔레스타인(5%), 러시아(9%), 아제르바이잔(13%), 중국(16%) 등은 각국 정치적 관용의 수준에 대해 긍정적인 평가 비율이 매우 낮고, 정치적 관용의 수준에 대한 미온적 응답과 부정적 응답비율이 상대적으로 컸다. 특히 한국 국민들은 소수의견의 존중의 중요성에 대해서는 긍정적 평가가 6%, 미온적인 평가는 30%에 그친 반면 소수의견이 별로 존중되지 않는다는 부정적인 평가에서 팔레스타인(61%)와 함께 과반수를 훨씬 넘는 64%를 기록했다.

결국, 각국의 정치현실을 보면 나와 다른 생각을 인정하고 다양한 견해간 상호경쟁을 촉진하는 정치적 관용의 원칙이 제대로 작동하지 못한다는 여론의 평가가 내려진 셈이다. 정치적 관용 즉 '플레랑스'의 가치는 이미 전 세계적으로 확산되었지만 각 국에서 제대로 실현되지 못하고 있다는 우려가 공존하고 있음을 보여주는 결과다.

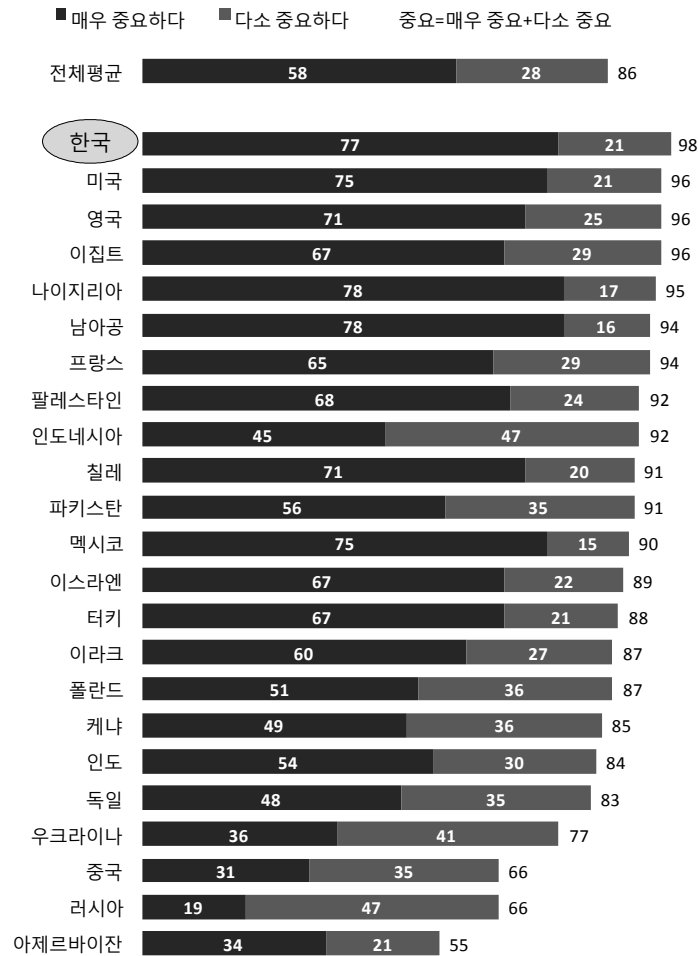
조사를 주관한 국제의원연맹(IPU: Inter-Parliamentary Union)의 테오-벤 거리랍(Theo-Ben

Gurirab) 의장은 조사결과에 대한 논평을 통해 “특히 나와 다른 의견의 자유로운 표현을 보장하고 존중하는 정치적 관용의 원칙에 대한 각국 여론의 공감대가 커지는 등, 민주주의에 대한 광범위한 지지가 세계적으로 확산되고 있는 것은 반길 일이다. 정치적 관용은 민주적 대화와 정치적 다원주의의 기초가 민주주의의 핵심원칙일 뿐 아니라 민주주의 및 사회통합을 강화하는 데 관건이다” 라고 지적했다. “그러나 정치적 관용원칙에 대한 공감대가 커지고 있는데 반해 각국에서 제대로 작동하고 있는지에 대한 회의가 큰 것은 우려된다” 며 “각국 모든 의회, 의원, 대통령, 고위 공직자들이 정치적 관용을 강화시키기 위한 보다 과감한 노력을 해줄 것을 촉구한다” 고 밝혔다.

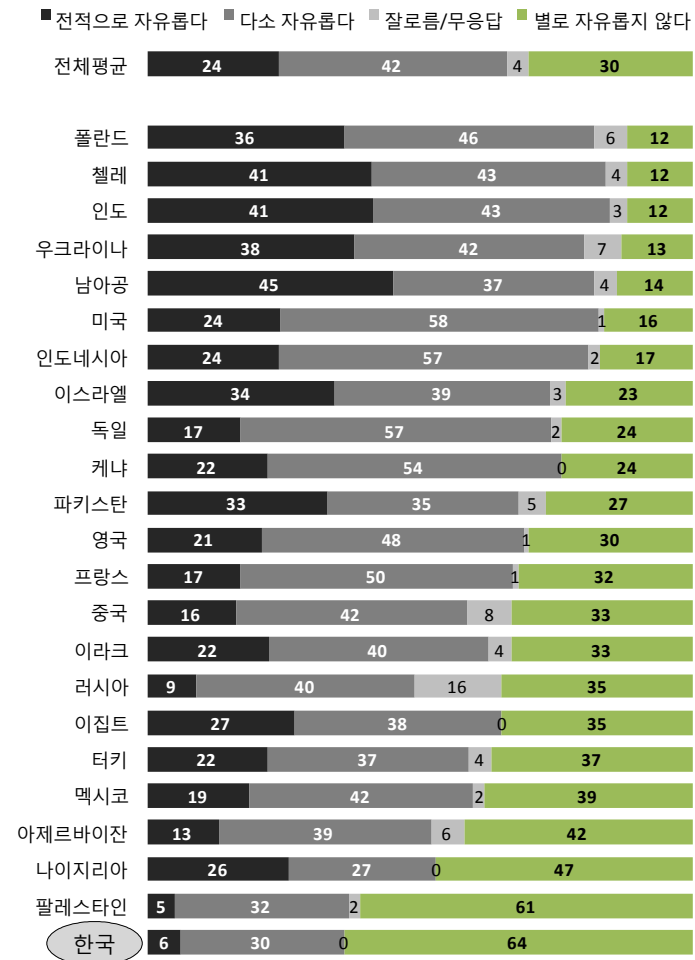
[그림2] 소수의견 존중 중요성 인식 및 각 국 소수의견 보장 정도 평가(%)



[그림3] 24개국 “소수의견 존중 및 보장” 의 중요성(%)



[그림4] 24개국 각국의 “소수의견 존중 및 보장” 수준 평가(%)



한국 국회, 국제의원연맹(IPU) 주관 24개국 여론조사

“여성 / 소수자의 대표기능” / “의원 의사표현 자율성” / “의회 내 정치관용” 체감도
4개 측정항목 전 부문 최하위

[2009 WPO · EAI · 매일경제 국제조사결과 및 순위]

의회 여성 대표기능 의회가 여성을 제대로 대표하는가?			의회 소수자 대표기능 의회가 민족적, 종교적, 외국인 등 소수자 집단을 제대로 대표하는가?			의원 의사표현 자율성 의원이 당론과 다른 의사표현 자유 있는가?			의회 내 야당 발언권 및 정책 영향력 의회 내에서 야당이 정부정책에 견해를 밝히고 영향력을 미칠 수 있는 공정한 기회를 갖는가?		
국가	순위	(%) ^{주1}	국가	순위	(%) ^{주1}	국가	순위	(%) ^{주2}	국가	순위	(%) ^{주2}
아제르바이잔	1	84	중국	1	80	칠레	1	52	폴란드*	1	56
파키스탄	2	81	나이지리아	2	64	남아공	2	50	남아공	2	55
중국	3	72	파키스탄	3	60	우크라이나	3	41	칠레	3	54
남아공	4	64	미국*	4	56	이스라엘	4	40	우크라이나	4	50
미국*	5	61	아제르바이잔	4	56	파키스탄	5	39	인도	5	48
팔레스타인	6	59	이스라엘	6	50	케냐	6	36	파키스탄	5	48
인도	7	57	영국*	7	48	중국	7	33	영국*	7	46
나이지리아	8	56	인도	8	46	프랑스*	8	31	미국*	8	45
영국*	9	55	이집트	9	45	이집트	9	29	이라크	9	41
이집트	10	54	독일*	10	44	인도	9	29	독일*	10	37
멕시코*	11	53	폴란드*	11	43	멕시코*	11	28	케냐	10	37
독일*	12	52	인도네시아	12	40	나이지리아	12	25	멕시코*	12	36
이스라엘	13	50	터키*	13	39	미국*	13	24	이스라엘	12	36
케냐	14	49	팔레스타인	14	38	이라크	13	24	프랑스*	14	34
아르헨티나	15	42	케냐	15	37	영국*	15	23	이집트	15	31
칠레	16	41	이라크	16	31	러시아	15	23	나이지리아	15	31
폴란드*	17	40	우크라이나	17	29	아르헨티나	17	21	터키*	17	29
우크라이나	18	38	러시아	18	28	터키*	18	20	아르헨티나	18	22
인도네시아	18	38	멕시코*	19	25	아제르바이잔	19	19	러시아	19	18
터키*	20	37	프랑스*	20	21	인도네시아	19	19	인도네시아	20	15
러시아	21	32	칠레	21	16	팔레스타인	21	12	한국*	20	15
프랑스*	22	26	아르헨티나	22	14	독일*	22	11	% 아제르바이잔, 중국, 팔레스타인 제외		
이라크	23	22	한국*	23	12	한국*	23	10			
한국*	23	22	% 남아공 제외			% 폴란드 제외					
24개국 평균		49	23개국 평균		40	23개국 평균		28	21개국 평균		37

주1: (%)는 1. 공평하게 대표되고 있다. 2. 공평하게 대표되고 있지 않다 중 1번 응답 비율

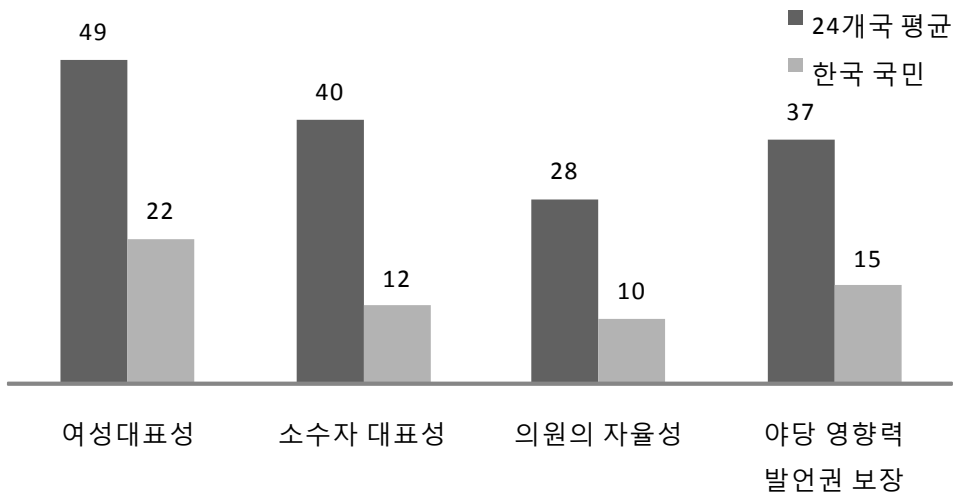
주2: (%)는 1. 대부분 그렇다 2. 가끔(부분적으로만) 그렇다 3. 거의 그렇지 않다 중 1번 응답 비율

* : OECD 국가

▣ 한국 국회, 대의민주주의 기능에 대한 국민 불신 조사대상 24개국 중 가장 커

한국이 의회의 대의민주주의 기능에 대한 국민들의 회의가 가장 극심하게 나타나는 국가로 나타났다. 국제의원연맹(IPU: Inter-Parliamentary Union)이 주관하고 월드퍼브릴오피니언, EAI, 매일경제가 참여하여 24개국 국민들에게 각 국의 의회 민주주의에 대한 인식과 평가를 물어본 결과다. 의회가 얼마나 여성이나 소수자 등 다양한 집단을 제대로 대변하고 있는지, 개별의원 등은 당론과 배치되더라도 양심에 따라 자신의 입장을 밝힐 수 있는지, 의회 내에서 야당과 반대파의 발언권을 공정하게 배분되고 실제 정책에 반영될 수 있는지 등 의회의 대표성, 의원의 의사개진 자율성, 의회 내 반대파에 대한 관용에 대한 국민 여론을 조사했다. 한국은 전 부분에서 최하위에 머물렀다.

[그림5] 의회 대의기능 부문별 평가 : 24개국 평균과 한국 조사 비교(%)



• 의회의 대의기능 : 여성과 소수자

여성 대표성

각 나라의 국회가 여성을 공정하게 대표하고 있는지에 대해 각국 국민들에게 물어본 결과 공정하게 대표하고 있다는 응답은 24개국 평균 49%로 절반 수준이었다. IPU가 세계 136개국을 대상으로 조사한 2009년 7월 집계에 따르면 상하양원 통틀어 여성의 의회진출 비율은 평균 18.3%에 불과하지만 각국 국민들의 여성의 이익을 공정하게 대변한다는 여론이 상대적으로 높은 평가를 받고 있는 셈이다. 아제르바이잔(84%), 파키스탄(81%), 중국(72%) 등이 높은 평가를 받아 1, 2, 3위를 차지했다. 서구 선진국 중에서는 미국(61%), 영국(55%), 독일(52%)에서 과반수를 넘겼지만, 프랑스는 26%에 그쳐 24개국 중 22위에 머물렀다. 인도네시아(38%), 터키(37%), 이라크(22%) 등 회

교영향권 국가들에서는 상대적으로 낮은 평가를 받았다. 한국은 IPU 집계에 따르면 여성의 의회 진출 비율이 13.7%로 84위에 그친 바 있다. 이번 조사에서는 의회의 여성대표성에 대해 한국 국민들 중 불과 22%만이 공정하다고 평가해 이라크와 함께 최하위에 그쳤다.

민족적, 종교적, 외국인 등 소수자

각 나라의 의회가 민족적, 종교적 소수자 집단을 공정하게 대표하는지에 대한 조사항목에서는 24개국 평균 40%만이 긍정적으로 답변했다. 역설적이게도 파룬궁 사태나 최근 위구르 신장 지구 사태 등 소수 종족 및 종교집단을 둘러싼 갈등이 심각한 중국 국민들이 무려 80%가 소수자 집단이 공정하게 대변되고 있다고 답해 24개국 중 1위에 올랐다. 나이지리아(64%), 파키스탄(60%)가 뒤를 이었다. 서구 선진국 중에서는 미국(56%)이 소수자 집단에 대한 의회의 대표기능에 과반수 이상의 평가를 받았고 영국은 48%, 독일 44%이 전체 평균보다 높은 평가를 받았다. 프랑스 국민들은 여성과 마찬가지로 인종적, 종교적 소수자들 역시 의회가 제대로 대표한다는 응답이 21%에 그쳐 23개국 20위에 머물렀다. 한국 국민들은 다양한 사회집단에 대한 의회의 대의 기능에 대해 불과 12%만이 긍정적인 응답을 하여 조사를 실시한 23개국 중 최하위로 가장 낮았다.

• 의원의 의사표현 자율성

의원들이 당론과 다른 의견을 가질 때 자유롭게 자신의 의사표현을 공정하게 하고 있다고 보는가 라는 질문에 대해서는 세계인들의 평가가 보다 부정적이다. 24개국 평균 28%만이 자기나라 의원들이 당론과 자신의 의견을 충돌할 때 당론에 좌우된다고 보고 있다. 비교적 의원의 자율성을 높게 평가한 국가는 칠레(52%), 남아공(50%) 정도가 과반수로부터 우호적인 평가를 받았지만 나머지 국가들은 의원 자율성에 대해 부정적인 평가가 지배적이었다. 여러 사회적 집단의 입장을 대변하고 있는지에 대해 부정적인 입장이 강했던 프랑스(31%)가 여타 서구 선진국에서는 상대적으로 높은 평가를 받았다. 전체적으로 보면 매우 낮은 수준이다. 미국(24%), 영국(23%)은 물론 독일(11%) 역시 의원들의 의회 내에서 의원개인의 당론과 배치되는 소신발언이 어렵다고 보고 있다. 한국은 마찬가지로 개별 의원들이 당론대신 개인의 소식과 판단을 추진할 수 있다는 평가에 대해 불과 12%만이 동의하여 역시 최하위였다.

• 의회 내 반대파의 발언권 및 의원의 의사표현 자율성

정치적 관용의 원칙과도 직접적으로 연관된 질문으로서 의회 내 반대파의 입장과 생각이 얼마나 보장되고 정부정책과정에 반영되는지 물어보았다. 아제르바이잔, 중국, 팔레스타인에서는 문항 제한 등과 내부정치적 환경에 의해 조사에서 빠져 이 문항의 경우 전체 조사국가는 21개국이다. 24개국 조사에 응한 응답자 중 37%가 야당 및 반대세력이 발언권과 정책 영향력을 공정하게 행사할 수 있다고 답했다. 폴란드(56%), 남아공(55%), 칠레(54%), 우크라이나(50%)에서 야당에 대한 관용 및 소수 발언권을 보장하고 있다는 응답이 과반수를 넘었다. 영국(46%), 미국(45%), 독일

(37%), 프랑스(34%) 등 서구 선진국 들에서도 의회 내 야당 및 정치적 반대파의 의견을 실현하기는 쉽지 않다고 생각한다. 특히 다른 조사 항목 등에서도 부정적인 평가를 많이 받았던 인도네시아(15%), 러시아(18%), 터키(29%) 등은 야당 발언권과 정책영향력에 대한 평가에서도 매우 부정적이었다. 한국은 15%로 인도네시아와 함께 역시 낮은 기록을 남겼다. 전반적으로 의회의 기능에 대한 세계인의 불신이 크게 확산된 가운데 한국 국민들은 한국 국회의 기능에 가장 큰 불신과 불만을 가지고 있음을 알 수 있다.