

KIPA KOREA INSTITUTE OF
PUBLIC ADMINISTRATION

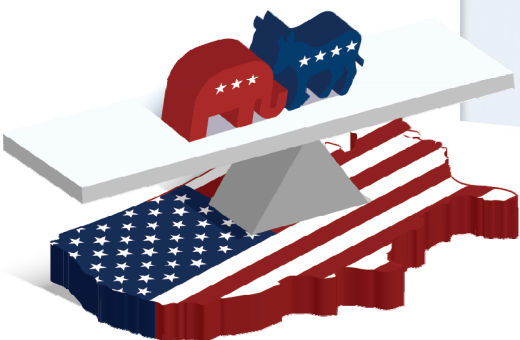
ISSUE PAPER

정치양극화 수준의 국제비교와 시사점*

박 준 연구위원(국정데이터조사센터)

1. 정치양극화 현황
2. 정치양극화의 폐해
3. 정치양극화의 원인과 해결 방향

VS



우리나라에서는 여야 지지자 간 혐오정서에 근거한 정치양극화가 크게 확대되어왔다. 이러한 정치 양극화는 최근 미국의 상황에서 보듯이 민주주의에 대한 심각한 위협요인으로 작용한다. 선행 연구는 정치양극화의 원인에 대해 권력구조, 선거제도, 정당정치, 미디어 등에 주목한다. 2022년 7월에 출범한 국회 정치개혁특별위원회는 정치양극화 문제 해결을 위해 국민의견을 수렴하는 참여형 공론조사를 거쳐 위 네 가지 분야에 대한 제도개혁 방안을 제시할 필요가 있다.

* 본 이슈페이퍼는 현재 한국행정연구원이 수행 중인 경제인문사회연구회 협동과제 “정치양극화 시대 한국 민주주의의 발전방안”의 내용을 일부 정리한 것임

1 정치양극화 현황

■ 정치양극화는 이념적 양극화와 정서적 양극화 두 개의 유형으로 구분

- 이념적 양극화는 정치인이나 일반국민의 진보-보수 이념성향 분포에서 중도층이 감소하거나, 여야 의원 혹은 여야 지지자 간 이념적 거리가 벌어지는 현상
 - 이념적 양극화는 자가평가이념¹, 정책이슈에 대한 입장² 등을 묻는 설문조사 및 의원들의 법안투표행태에 대한 분석을 통해 측정
- 정서적 양극화는 지지정당과 상대정당에 대한 호감도의 차이가 확대되는 현상
 - 정서적 양극화는 당파적 편향(partisan bias)의 영향을 크게 받기 때문에 이념적 양극화와 관계없이 심화될 수 있음
 - 정서적 양극화는 상대 정당 혹은 상대 정당 지지자에 대한 감정온도, 특성평가, 결혼의향 등을 묻는 설문조사를 통해 측정
 - 현직 대통령에 대한 여야 지지자의 호감도 조사는 정서적 양극화 조사에 해당됨

표 1 정치양극화의 두 가지 유형

유형	이념적 양극화 (Ideological Polarization)	정서적 양극화 (Affective Polarization)
개념	• 정치엘리트 또는 일반국민의 진보-보수 이념성향 분포에서 중도층이 감소하는 현상	• 지지 정당과 상대 정당에 대한 정서적 태도(호감도)의 차이가 확대되는 현상
측정방법	• 설문조사(survey) - 자가평가이념 - 정책이슈에 대한 입장 • 의원들의 법안투표행태	• 설문조사(survey) - 상대 정당이나 그 지지자들에 대한 감정온도, 특성 평가, 결혼의향 조사 - 현직 대통령에 대한 여야 지지자의 호감도 조사

출처: 저자작성

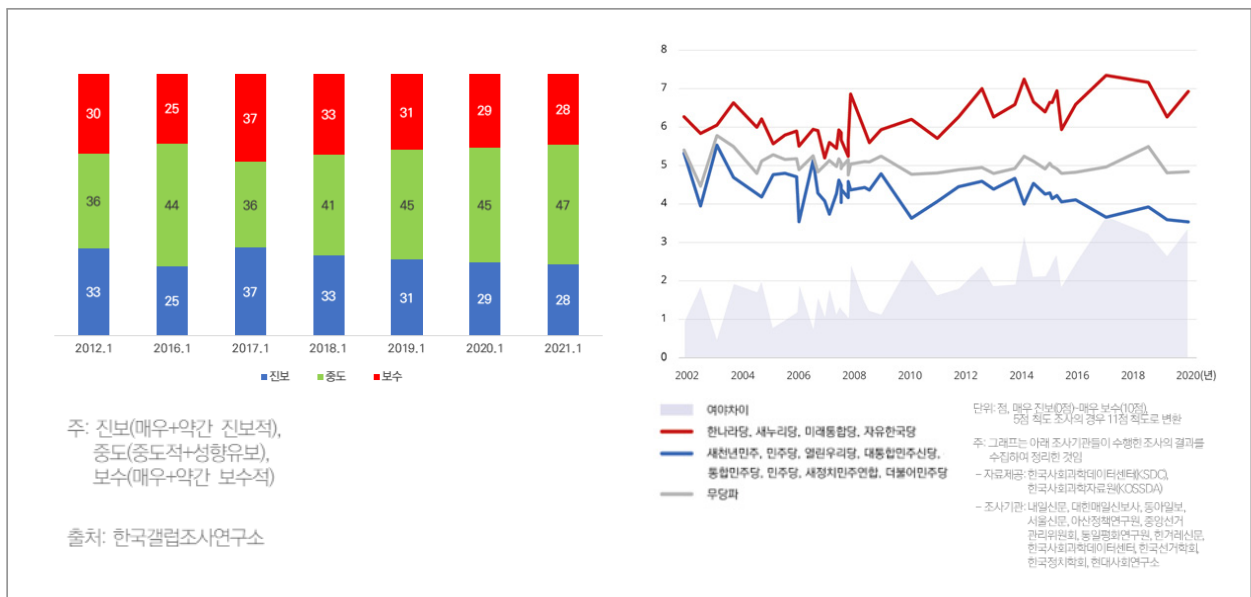
¹ 한국행정연구원의 사회통합실태조사는 “귀하의 이념적 성향은 어떻다고 생각하십니까?”라고 묻고, ①매우 보수적, ②다소 보수적, ③중도적, ④다소 진보적, ⑤매우 진보적 중 하나를 선택하게 한다.

² 2021년 12월에 실시된 중앙일보의 ‘일반국민 가치관 및 정책 여론조사’는 다양한 외교·안보, 경제, 사회정책 이슈에 대해 “어떻게 생각하십니까?”라고 묻고 ‘매우 진보적’, ‘다소 진보적’, ‘다소 보수적’, ‘매우 보수적’을 대표하는 4개의 입장 중 하나를 고르게 했다.

■ 우리나라에서는 여야 지지자 간 이념적 양극화와 정서적 양극화가 확대되고 있음

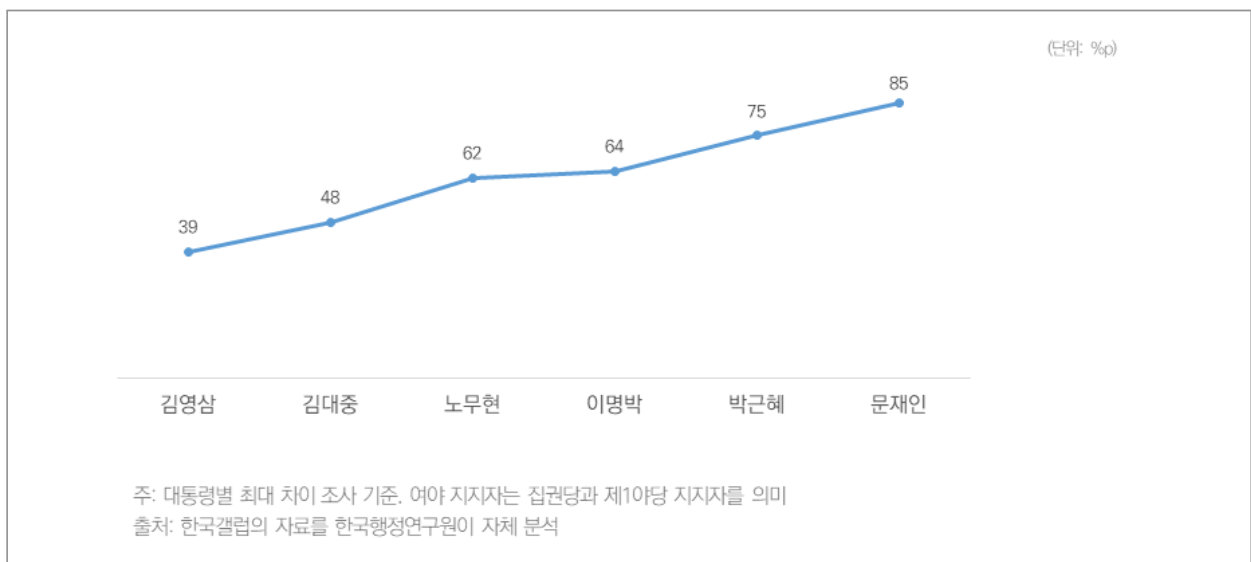
- 일반국민 전체적으로 이념양극화가 진행되고 있다는 증거는 없음
 - 2012-2021년 기간 중 중도층의 비율은 안정적임
- 반면, 여야 지지자 간 이념양극화는 심화되고 있음
 - 이명박 정부 이후 여야 지지자 간 이념적 거리는 점차 벌어지고 있음

그림 1 우리나라 국민들의 이념적 양극화 추이



- 특히 문제는 여야 지지자 간 정서적 양극화의 심화임
 - 여야 지지자 간 대통령 직무수행 긍정률 차이는 점점 더 확대되고 있는 추세

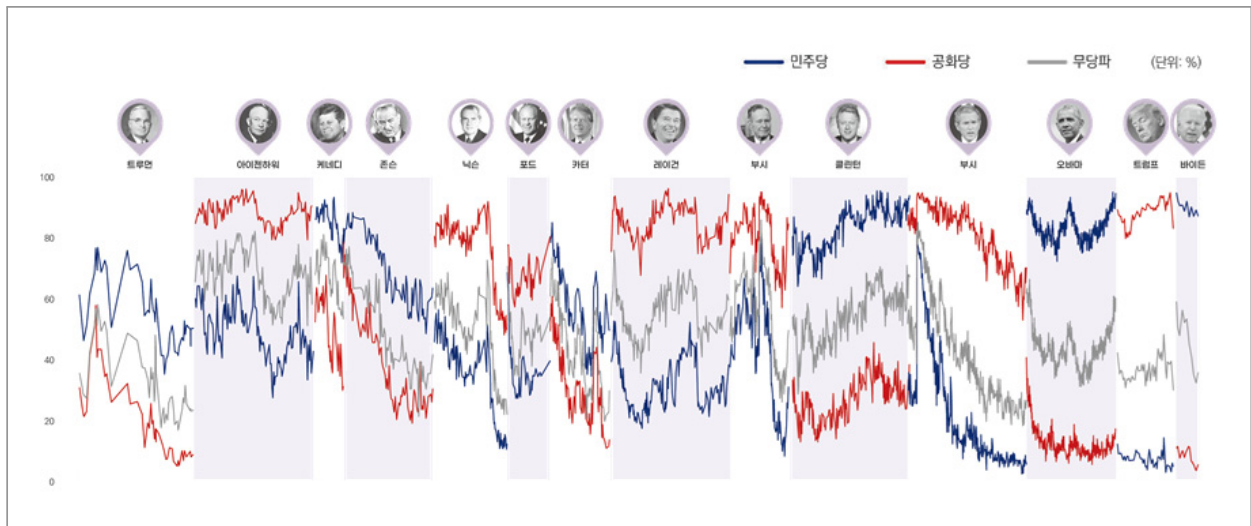
그림 2 우리나라 국민들의 정서적 양극화 추이



■ 서구민주주의 국가들에서 정서적 양극화는 독일, 스웨덴보다 미국, 영국에서 더 심각

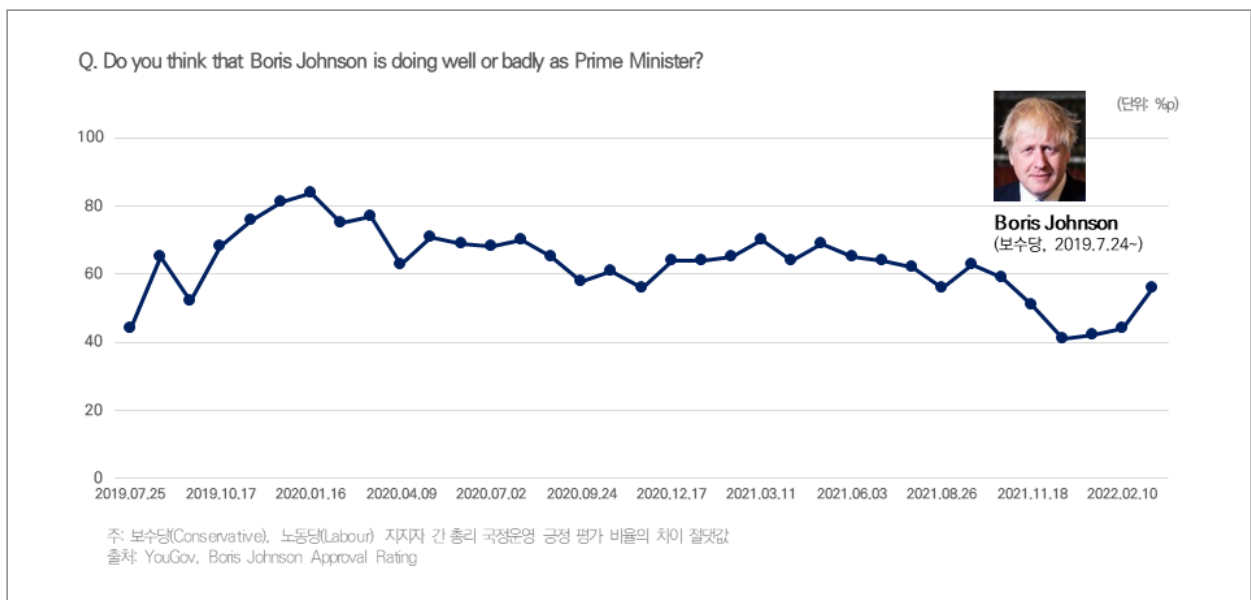
- 미국에서는 레이건 대통령 이후 민주당과 공화당 지지자 간 대통령 지지율 차이가 확대
 - 2022년 바이든 대통령에 대한 민주당과 공화당 지지자 간 대통령 지지율 차이는 72-82%p 수준³

그림 3 미국 정당 지지자별 대통령 직무수행 긍정평가비율



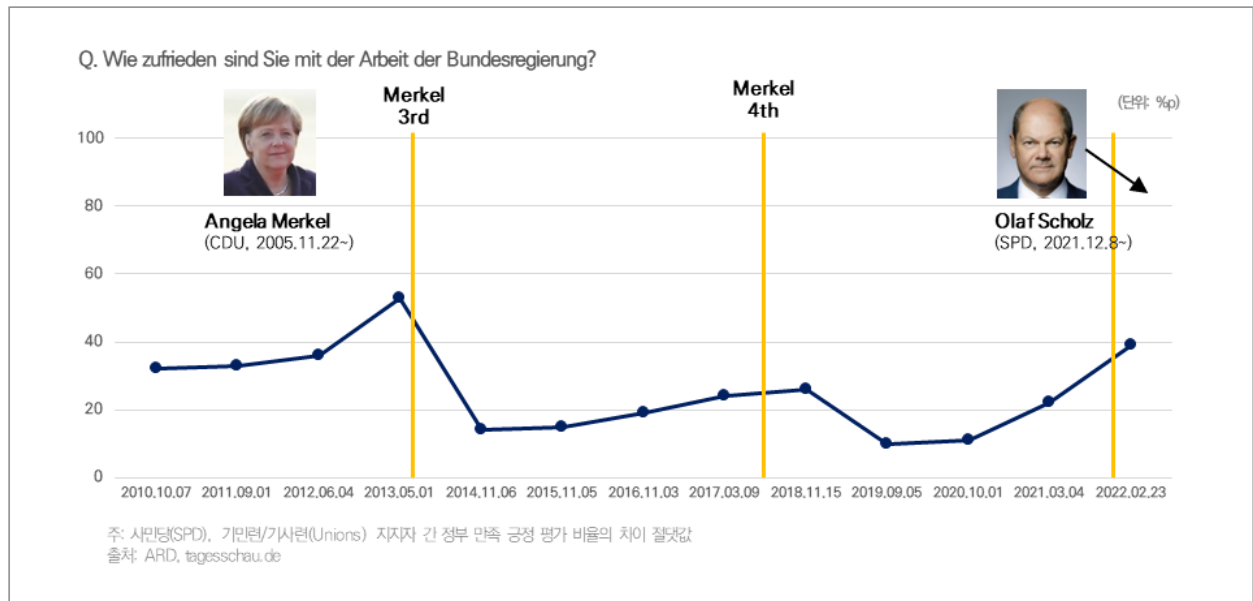
출처: KIPA조사포럼 2021년 12월호

- 영국에서 보수당과 노동당 지지자들의 총리 지지율 차이는 2020년 초 80%p까지 확대

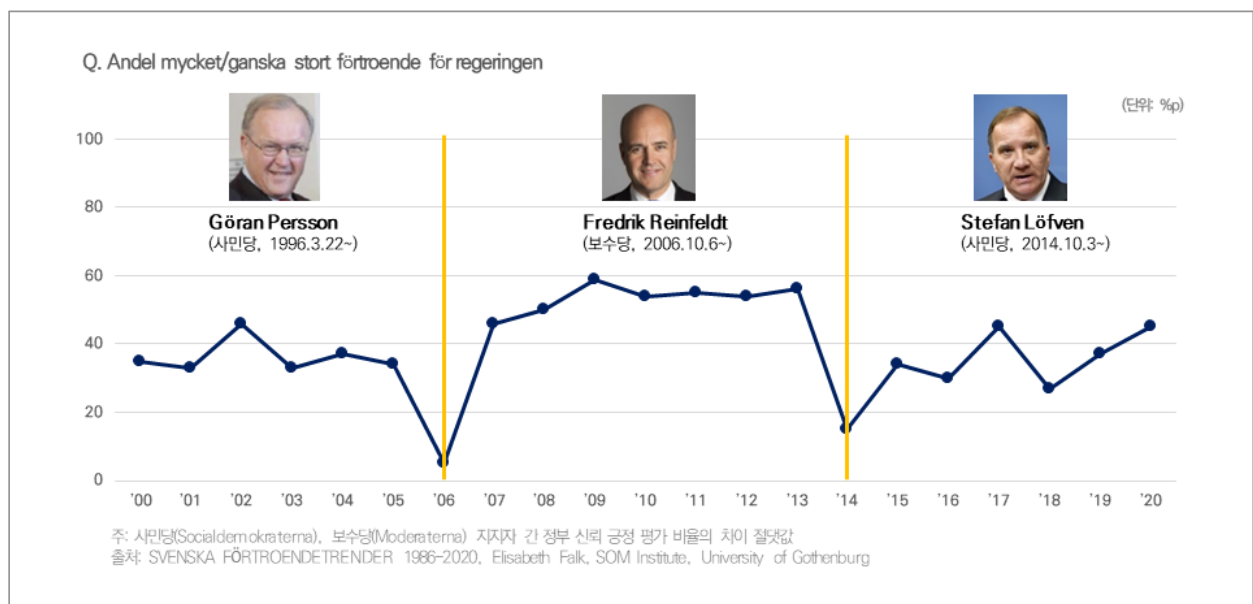


³ Gallup, Presidential Approval Ratings – Joe Biden. <<https://news.gallup.com/poll/329384/presidential-approval-ratings-joe-biden.aspx>> (2022.11.29. 접속)

- 독일에서 기민당과 사민당 지지자 간 정부 만족 긍정평가비율 차이는 대체로 20-40%p 수준



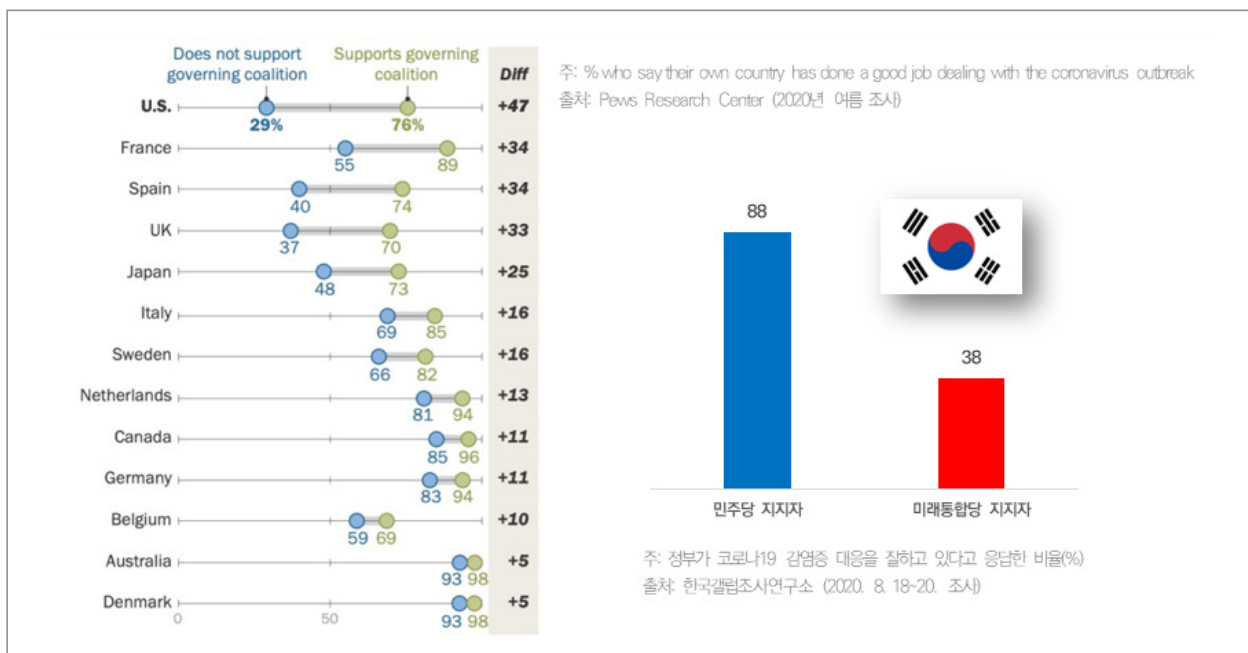
- 스웨덴 정당지지자 간 정부신뢰 긍정평가비율 차이는 평균 40% 수준



2 정치양극화의 폐해

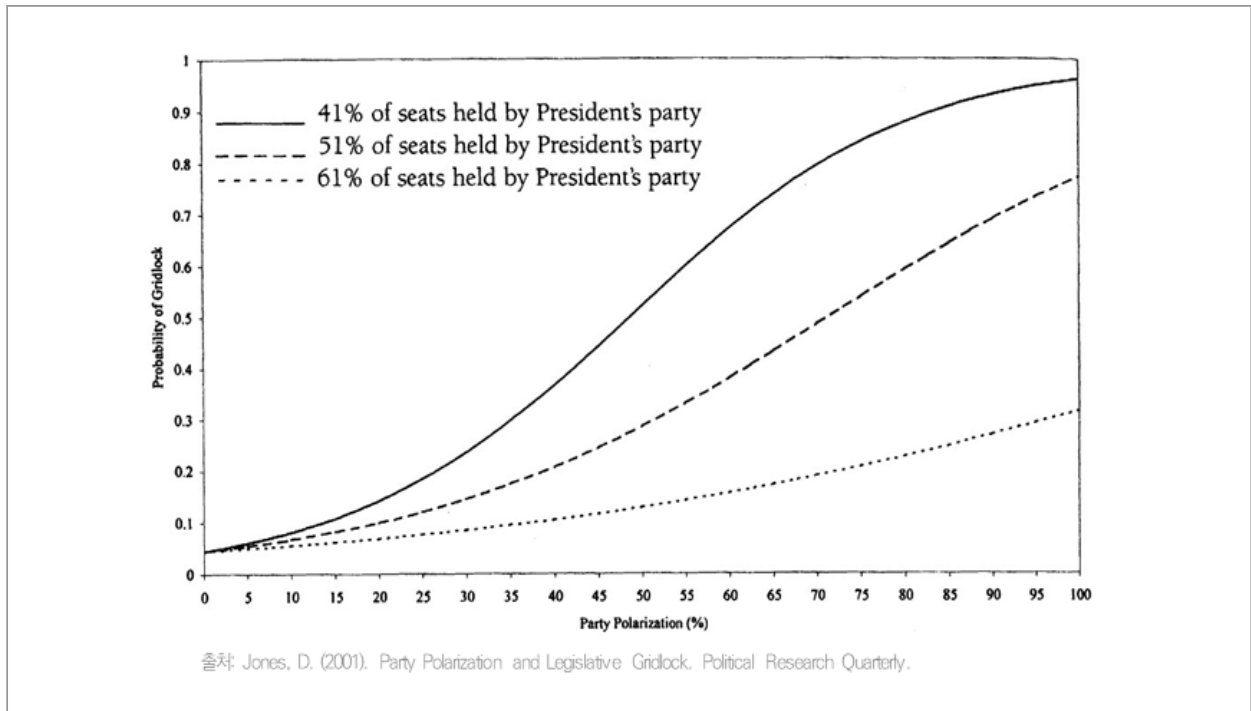
■ 정치양극화는 당파적 편향으로 인해 정부의 정책성과에 대한 정당한 평가를 어렵게 함

- 한국, 미국 등 정치양극화가 심한 국가에서는 여야 지지자 간에 정부의 코로나19 대응 평가가 크게 엇갈림
 - 덴마크, 독일, 스웨덴 등의 경우 여야 지지자 간 정부의 코로나 19 대응 평가 차이가 크지 않음
 - 여야 지지자 간 긍정응답율 차이가 한국 50%p, 미국 47%p, 스웨덴 16%p, 독일 11%p



■ 정치양극화는 의회에서 정당 간 갈등으로 법안통과가 장기간 지연되는 입법교착 (legislative gridlock)을 유발

- 행정부 추진 법률안이 입법교착에 빠질 위험은 대통령의 정당과 의회 다수당이 다른 분할정부 (divided government)에서 더욱 심화
 - 미국 의회에서 정치양극화 지수가 높아지고 대통령 정당의 의회의석비율이 낮아질수록 입법교착 가능성 증가



■ 정치양극화는 가짜뉴스 확산의 원인이 됨

- 상대 정당에 대한 혐오가 강한 사람일수록 SNS를 이용해 가짜뉴스 기사를 더 많이 공유하고 가짜 뉴스임을 알면서도 악의적으로 공유
 - 미국 트위터 이용자 대상 분석 결과 (Osmundsen et al., 2021)

■ 정치양극화는 민주적 규범을 훼손시켜 민주주의를 위협

- 극심한 당파적 양극화는 각 정당과 그 지지자들이 상대를 이기기 위해 수단과 방법을 가리지 않게 됨
- 양극화된 정치에서는 민주주의를 지키는 '연성 가드레일'인 관용과 자제의 규범이 악화(Levitsky and Ziblatt, 2018)
 - 관용(Toleration): 각 정당이 상대 정당을 정당한 경쟁자로 인정
 - 자제(Forbearance): 행정부 혹은 의회를 장악한 정당이 제도적 권한을 스스로 절제하며 행사

3 정치양극화의 원인과 해결 방향

■ 미국에서는 2000년대 중반 이후 정치양극화 문제에 대한 많은 연구가 진행되었으나, 뚜렷한 제도개혁의 성과는 없었음

- 연구자들은 정치양극화의 원인으로 정당체제, 선거제도, 정치전략, 미디어 등에 주목
 - 정당체제: 1960년대 초 케네디, 존슨 등 민주당 행정부가 민권법(Civil Rights Act) 제정을 추진하면서 보수적인 남부 백인유권자들이 지지정당을 민주당에서 공화당으로 변경 → 진보적 유권자는 민주당으로, 보수적 유권자는 공화당으로 결집(Fiorina, 2009)
 - 선거제도: 소선거구 다수대표제로 인해 민주·공화 양당 간 승자독식 정치구도 형성, 특정 정당에 유리한 선거구획정(게리맨더링)으로 선거구 내 정당 간 경쟁 약화, 각 당의 예비선거(primaries)와 천문학적 선거비용으로 열성적 지지자와 이익집단의 영향력 확대
 - 정치전략: 뉴트 킹그리치, 전국보수정치행동위원회(NCPAC) 등이 공화당의 우경화 주도
 - 미디어: Fox, MSNBC 등 기성언론의 이념적 정체성 강화, 소셜미디어의 이용 확산 등으로 공론장이 진영화
- 정치양극화의 해법으로 선거제도 개혁(Cooper, 2011; Mann and Ornstein, 2012), 미국의 국가 정체성 강조(Levendusky, 2017), 당파색이 강한 정책·언어 자제(Iyengar 외, 2019), 가짜뉴스 퇴치를 위한 시민행동(Hasen, 2022) 등이 제시되었으나, 뚜렷한 제도개혁 성과는 부재

■ 우리나라에서는 2010년대 이후 제도적 대안을 모색해왔으나, 정치양극화 문제는 심화

- 입법과정에서 여야 간 갈등으로 인한 국회의 물리적 파행을 막기 위해 2012년 개정 국회법(국회 선진화법)이 통과
 - 국회선진화법은 소수당의 입법과정 참여를 보장하기 위해 국회의장의 직권상정 제한, 안건조정위원회, 본회의 무제한 토론제도를 신설함과 동시에 소수당의 과도한 입법방해를 막기 위해 의안자동상정제도, 신속처리대상안건 지정(재적 의원 5분의 3 이상 혹은 소관위원회 재적의원 5분의 3 이상의 동의 필요) 등을 도입
- 국회입법조사처의 용역연구(강문구·조재욱, 2014)는 정치양극화의 원인을 분석하고 해법을 제시
 - 정치양극화의 원인으로 승자독식 정치제도(대통령제, 선거제도의 불비례성, 원내교섭단체 진입장벽, 지역패권), 정치권의 편향성 동원 전략, 소셜미디어 이용자의 분절화와 동종집단화 등을 지적

- 정치양극화의 해법으로 행정부와 의회 간 협치, 권역별 정당명부식 비례대표제 도입, 원내교섭단체 구성요건 완화, 대통령선거에 '선호투표제' 도입, 정책이슈에 대한 실용적 접근 등을 강조
- 2019년 12월 다당제를 지향한 공직선거법 개정으로 '준연동형 비례대표제'가 도입되었으나, 양대 정당들이 비례의석 확보를 위해 만든 위성정당으로 인해 양당제가 오히려 강화
 - 각 정당의 의석수를 기준으로 산출한 한국의 유효정당 수는 2016년 총선 결과 2.85에서 2020년 총선 결과 2.09로 감소⁴
- 국회미래연구원의 2020년 연구(박상훈 외, 2020)는 우리나라 정치양극화의 특징으로 '열정적 소수'의 영향력에 주목
 - 정당의 의사결정에서 열정적 소수 지지층의 영향력이 강화되어 왔는데, 이들은 지지정당에 대한 긍정적 정체성보다 상대 정당을 혐오하는 부정적 정체성이 강화
 - 정당 정책위원회의 역할 강화, 사이버 당원의 권한 축소 등 정당개혁의 필요성을 강조

■ 정치양극화의 원인과 해결방향에 관한 두 가지 쟁점

- 양당제 vs. 다당제
 - 양당제에서 득표극대화를 추구하는 두 정당은 이념적으로 수렴하므로(Downs, 1957) 정치양극화가 완화된다고 주장 (Rosenbluth and Shapiro, 2018)
 - 다당제를 선호하는 연구자들은 양당제는 단일정당 정부에 의한 배타적 권력독점이 일어나지만, 다당제에서는 정당 간 연립을 통한 권력공유가 가능하다고 주장(Lijphart, 1999)
 - Lijphart(1999)는 합의제(다당제) 민주주의가 거버넌스의 질과 사회경제적 삶의 질 면에서 다수제(양당제) 민주주의보다 우월하다고 주장
 - Anderson과 Guillory(1997)의 연구에 따르면 합의제(다당제) 국가에서는 승리한 정당 지지자와 패배한 정당 지지자 간 그 나라의 민주주의 정치에 대한 만족도 차이가 감소
 - Rodden(2021)의 분석에 따르면 양당제에서 이슈 차원이 늘어나면 두 정당 지지자 간 이념적 거리가 벌어지고 부동층이 감소하지만, 다당제가 되면 그 거리가 감소하고 부동층이 확대
 - 다당제가 정치양극화 문제의 해결 방향이라면, 현재 47명으로 국회의원 정수의 15.7%에 불과한 비례대표 비율을 확대하고, 정당 간 협치를 촉진하는 권력구조 개편 논의가 필요
- 약한 정당 vs. 강한 정당
 - 미국 연방헌법을 기초한 Madison은 정당을 공공의 이익을 해치는 파당(faction)으로 보고, 그 정치적 해악을 방지하기 위해 분권화된 헌정체제를 고안 → 정당의 응집력 약화
 - Linz(1990)는 의원들의 당적을 초월한 교차투표(cross-voting)를 특징으로 하는 약한 정당이 미국의 대통령제가 '분할정부(divided government)'에서도 안정적으로 작동된 이유라고 설명
 - Pierson과 Schickler(2020)는 20세기 후반 이후 정부의 정책결정 및 정당조직의 중앙집권화가 정당의 강화와 정치 양극화의 심화로 이어졌다고 분석
 - Rosenbluth와 Shapiro(2018)는 미국의 정치양극화는 "거대하지만 나약한" 두 정당에서 비롯되었다고 보고, 정치 양극화 완화를 위해서는 지지기반이 넓고 내부기율이 센 '강한 정당'이 필요하다고 주장

⁴ Election Indices. <https://www.tcd.ie/Political_Science/people/michael_gallagher/EISystems/Docts/ElectionIndices.pdf>

- 각 정당이 선거에서 일관된 정책어젠다를 제시하지 못하고, 좌우 극단에 위치한 대표성 없는 유권자들이 각 당의 후보 선출과정을 지배
- 약한 정당이 정치양극화 문제의 해결방향이라면 완전한 원내정당화와 국회의원들의 자유투표 확대 추진이 필요
- 강한 정당이 정치양극화 문제의 해결방향이라면, 당원 또는 일반국민 대신 정당의 당직자들이 당의 의사결정에 대해 권한과 책임을 갖고 정당이 국정운영을 주도하는 정당정부를 지향하는 논의가 필요

■ 2022년 7월 출범한 국회 정치개혁특별위원회(정개특위)는 2023년 상반기에 정치 양극화 문제 해결을 위한 제도적 대안을 국민의견수렴 절차를 거쳐 제시할 필요

- 정당체제의 유형과 직결된 선거제도(비례대표제) 개혁, 연립정부와 협치를 촉진하는 권력구조 개혁, 정당이 정치양극화의 방파제 역할을 할 수 있도록 책임성과 정책역량을 강화하는 정당정치 개혁, 진영화된 미디어 공론장에 대한 개혁 등에 대한 논의가 필요
- 정개특위는 숙의형 공론조사 등 국민참여 프로세스를 거쳐 정치양극화 문제 해결을 위한 정치개혁 방안을 수립
- 여야 원내대표단은 당리당락의 입장에서 벗어나 정개특위가 제시할 정치개혁안을 존중하고 입법화를 추진할 필요

참고문헌

- 1 강문구·조재욱. (2014). 민주화 이후 정치 양극화 현상과 개선방안. 국회입법조사처 정책연구용역보고서.
- 2 박상훈 외. (2020). 양극화된 정치, 무엇이 문제이고 어떻게 개선할 수 있을까. 국회미래연구원 연구보고서.
- 3 Andersen, C., and Guillory, C. (1997). Political Institutions and Satisfaction with Democracy: A Cross-National Analysis of Consensus and Majoritarian Systems. *American Political Science Review*, 91(1): 66-81.
- 4 Cooper, J. (2011). Fixing Congress. *Boston Review*. May/June.
- 5 Downs, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. Harper and Row.
- 6 Fiorina, M. (2009). *Disconnect: The Breakdown of Representation in American Politics*. University of Oklahoma Press.
- 7 Hasen, R. (2022. 3. 7.). How to Keep the Rising Tide of Fake News from Drowning Our Democracy. *New York Times*.
- 8 Iyengar, S., Lelkes, Y., Levendusky, M., Malhotra, and Westwood, S. (2019). The Origins and Consequences of Affective Polarization in the United States. *Annual Review of Political Science*, 22: 129-146.
- 9 Jones, D. (2001). Party Polarization and Legislative Gridlock. *Political Research Quarterly*, 54(1): 125-141.
- 10 Levendusky, M. (2017). Americans, Not Partisans: Can Priming American National Identity Reduce Affective Polarization? *Journal of Politics*, 80(1): 59-70.
- 11 Levitsky, S., and Ziblatt, D. (2018). *How Democracies Die*. Crown.
- 12 Lijphart, A. (1999). *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. Yale University Press.
- 13 Linz, J. (1990). The Perils of Presidentialism. *Journal of Democracy*, 1(1): 51-69.
- 14 Mann, T., and Ornstein, N. (2012). *It's Even Worse Than It Looks: How the American Constitutional System Collided with the New Politics of Extremism*. Basic Books.
- 15 Osmundsen, M., Bor, A., Vahlstrup, P., Bechmann, A., and Petersen, M. (2021). Partisan Polarization Is the Primary Psychological Motivation behind Political Fake News Sharing on Twitter. *American Political Science Review*, 115(3): 999-1015.
- 16 Pierson, P., and Schickler, E. (2020). Madison's Constitution under Stress: A Developmental Analysis of Political Polarization, 23: 37-58.
- 17 Rodden, J. (2021). Keeping Your Enemies Close: Electoral Rules and Partisan Polarization. In Rosenbluth, F., and Weir, M. (eds.), *Who Gets What? The New Politics of Insecurity*. Cambridge University Press.
- 18 Rosenbluth, F., and Shapiro, I. (2018). *Responsible Parties: Saving Democracy from Itself*. Yale University Press.



A (우)03367 서울특별시 은평구 진흥로 235 한국행정연구원
T 02.564.2000 F 02.564.2013 H www.kipa.re.kr

- 출처를 밝히지 않고 이 이슈페이퍼를 무단전제 또는 복제하는 것을 금합니다.
- 본 이슈페이퍼의 내용은 연구책임자의 개인적 의견이며, 연구원의 공식적인 의견이 아님을 밝힙니다.
- 본 보고서를 '[저작권법] 제24조2(공공저작물의 자유이용)'에 따라 이용하실 경우 한국행정연구원의 동의를 반드시 받아 사용하여 주시기 바랍니다.
- 이 이슈페이퍼를 인용하실 때는 다음과 같은 사항을 기재해주시시오.
박준(2022). <정치양극화 수준의 국제비교와 시사점>. 한국행정연구원 이슈페이퍼 122호