



2021.12.31.

국회미래연구원 | 연구보고서 | 21-10호

# 국민통합을 위한 정치 거버넌스 연구: 연합정치를 중심으로

박현석, 박상훈, 김형철, 박명림, 장선화



국회미래연구원  
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE



# 국민통합을 위한 정치 거버넌스 연구: 연합정치를 중심으로

## 연구진

### 내부 연구진

박현석 연구위원(연구책임)

박상훈 초빙연구위원

### 외부 연구진

김형철 연구교수(성공회대)

박명림 교수(연세대)

장선화 연구교수(대전대)

- ◆ 출처를 밝히지 않고 이 보고서를 무단 전재 또는 복제하는 것을 금합니다.
- ◆ 본 보고서의 내용은 국회미래연구원의 공식적인 의견이 아님을 밝힙니다.

## 발 | 간 | 사

2008년 세계금융위기를 계기로 1980년대부터 확대되어온 경제적 불평등 문제가 구미 각국에서 중요한 정치적 의제로 등장하였고, 정치 엘리트들에 대한 유권자들의 불만은 포퓰리즘 정당에 대한 지지로 이어지고 있다. 민주주의의 위기에 대한 우려가 전 세계적으로 확산되는 상황에서 국회미래연구원은 “국민통합을 위한 정치 거버넌스 연구 : 연합정치를 중심으로”라는 연구 과제를 기획하고 수행하면서 한국 민주정치의 성과와 한계에 대해 객관적으로 살펴보고 정치의 미래를 준비하는 작업을 진행해 보고자 하였다.

1987년 민주화 이후 한국의 민주주의는 선거를 통한 정권 교체를 통해 민주정치의 제도화를 성공적으로 달성하였다. 하지만 민주정치의 질이라는 측면에서 보자면 시민들은 한국 정치의 현실에 대해 실망하고 있다. 이 보고서는 여당과 야당 사이의 갈등이 심화되고, 시민들 간에도 정치적 양극화가 확대되면서 사회갈등을 해소하고 협력적인 혁신을 주도해야 할 정치가 제 몫을 다하지 못하고 있는 현실을 다양한 자료를 통해 진단하고, 해외 사례를 분석적으로 소개하면서 한국의 민주정치가 나아갈 방향을 모색할 수 있는 이론적·실증적 토대를 제시하기 위해 노력한 결과이다.

미중 갈등의 심화에 따른 안보환경의 변화와 정보화 기술의 급속한 발전으로 인한 경제적 격변 속에서 대한민국의 미래를 준비하는 정치 리더십의 역할이 중요하다는 점에 대해서는 국민적인 공감대가 형성되어 있다. 하지만 미래를 준비하는 정치를 어떻게 만들어 가야 하는가에 대해서는 더 많은 논의가 필요한 시점이다. 이 보고서는 중장기적 정책의제를 준비하는 미래지향적 정치를 만들어가기 위해서 승자독식의 다수결주의를 극복하고 정당 간 연합정치를 활성화할 것을 제안한다. 기후변화, 불평등, 남북관계 등 중요한 의제들은 5년 단임의 대통령 임기 내에 신속하게 해결되기 어렵다. 중요한 국가 의제에 대한 중장기적 해결책을 모색하기 위해서는 정당 사이의 협력적 관계설정이 필요하다. 연합정치는 갈등하고 경쟁하는 정당 간의 협력을 촉진하는 중요한 장치 중 하나이다. 이 보고서에서 제시된 북유럽의 사례는 연합정치가 우파 포퓰리즘 정당의 부상에 대응하는 효과적인 수단이 될 수 있다는 점을 보여주고 있다.



연합정치는 비례대표제를 채택한 의회제 국가에서 활성화되어 있는 경우가 다수이며, 많은 국민들은 의회제, 혹은 연합정치에 대해 불안감을 가지고 있다. 대다수의 여론조사를 통해 국민들은 의회제보다는 대통령제가 한국의 현실에 적합하며 비례대표제에 대해서도 비판적인 의견을 보여 왔다. 이 보고서는 대통령제를 채택하고 있는 다양한 국가들의 사례들을 분석적으로 연구하여 대통령제와 연합정치의 조합이 현실 속에서 잘 작동하고 있다는 점을 보여주었다. 또한 한국 정치의 경험 속에서도 포용적인 연합정치가 위기 극복에 기여하였다는 점을 상기시켜 주었다. 이 보고서가 국민들에게 한국에서도 연합정치가 하나의 대안이 될 수 있다는 시사점을 제공하고, 국회의원과 정당인들에게 연합정치를 추구할 수 있는 동기를 부여하는 데 기여했으면 하는 바람이다.

2021년 12월

국회미래연구원장 김 현 곤

---

<b>제1장 서론</b> .....	<b>1</b>
제1절 연구의 필요성 및 목적 .....	3
제2절 연구의 방법 .....	5
<b>제2장 국민통합을 위한 정치제도와 정치 리더십</b> .....	<b>7</b>
제1절 선거의 불비례성 문제 .....	9
1. 대표의 왜곡 .....	9
2. 정당득표 및 정당 순위 왜곡 .....	14
3. 투표율 .....	17
제2절 국제비교 .....	21
1. 대통령제 민주주의 국가의 선거 불비례성 .....	21
2. 단순다수제 對 비례대표제 불비례성 .....	22
제3절 의회민주주의 강화를 위한 개혁 방안 .....	29
1. 비례대표제로의 의회 구성원칙 수정 .....	30
2. 의원 수 확대 .....	31
3. 국회 권한의 강화 .....	32
제4절 권력구조와 정부형태 혁신의 효과 .....	34
1. 재분배와 불평등 개선 효과 .....	34
2. 정부 구성: 반대통령제 .....	37
3. 권력구조와 정부형태 혁신 방향 .....	40

# 목 차

제5절 국민통합을 위한 정치 리더십 .....	42
1. 진보-보수 이분법 지양 .....	43
2. 연립정부 방식과 형태의 수용 .....	46
3. 입법연대·정책연대, 협치정부·연립정부 .....	48
<b>제3장 연합정치의 제도적 조건과 정당정치: 북유럽 사례 .....</b>	<b>51</b>
제1절 서론 .....	53
제2절 선행연구 검토 및 분석 틀 .....	57
1. 북유럽 급진 우파 포퓰리스트 정치 동원의 물결과 정당정치 .....	57
2. 연구방법 및 분석 틀 .....	61
제3절 북유럽 포퓰리스트 우파정당의 성장과 정당 연합정치 .....	64
1. 급진 우파 포퓰리즘적 정치 동원과 북유럽 포퓰리스트 우파정당 .....	64
2. 정당 간 전략적 상호작용과 정당 연합정치 .....	69
제4절 결론 .....	87
<b>제4장 대통령제의 정부 구성 유형과 민주적 거버넌스 .....</b>	<b>91</b>
제1절 서론 .....	93
제2절 이론적 논의 .....	96
1. 대통령제의 위험성과 해결방안으로서의 연립정부 .....	96
2. 대통령제와 연립정부의 형성과 지속의 제도적 조건 .....	98

제3절 연구가설, 변인의 구성 .....	101
1. 연구가설 .....	101
2. 변인의 구성 .....	103
제4절 분석결과 .....	106
1. 26개 국가의 정치제도적 특성 .....	106
2. 분석결과 .....	110
제5절 결론 .....	115
<b>제5장 타협의 정치와 갈등 관리: 한국의 조세정책 연구 .....</b>	<b>117</b>
제1절 서론 .....	119
제2절 한국의 대통령제의 특징 .....	122
제3절 최고 법인세율 결정 과정 분석 .....	124
1. 왜 법인세인가? .....	124
2. 김영삼 대통령 시기의 법인세율 인하 .....	127
3. 김대중·노무현 대통령 시기의 법인세율 인하 .....	128
4. 이명박 대통령 시기의 법인세율 인하 .....	129
제4절 결론 .....	131
<b>제6장 결론 .....</b>	<b>133</b>

## 목 차

참고문헌 ..... 139

Abstract ..... 155

[표 2-1] 역대 대통령별 유효투표 대비 득표율과 선거인수 대비 득표율 비교 .....	9
[표 2-2] 13-21대 총선 산 표와 죽은 표 비교 .....	10
[표 2-3] 19-21대 총선 갤러거 지수 .....	12
[표 2-4] 21대 국회의원 선거 정당득표율과 의석수 .....	13
[표 2-5] 영호남 지역 득표율과 의석을 격차에 따른 정당대표 왜곡의 추이: 14~21대 국회 지역별 1-2당을 중심으로 .....	15
[표 2-6] 최근 선거의 연령대별 투표율 변화 .....	19
[표 2-7] 1945-2010년 사이 입법부선거와 대통령선거 불비례성 평균 .....	21
[표 2-8] 1945-2010년 36개 민주주의 국가들의 선거 불비례성과 선거제 유형 (레이파트 2016, 188-189) .....	22
[표 2-9] OECD 국가 원내 유효정당 수와 민주주의 지수 비교 .....	24
[표 2-10] OECD 국가 선거제도(하원의원 기준)에 따른 민주주의 지수 및 갤러거 지수 비교 .....	30
[표 2-11] 주요국가의 의원 1인당 인구수 및 인구대비 의석수 비교 .....	31
[표 2-12] 2020년 정부 소관별 세출예산 및 비중 .....	33
[표 2-13] 1970-2010년 정치제도와 재분배(강명세 2013, 78) .....	34
[표 2-14] 1985-2010년 가처분소득의 불평등지수 순위와 정치경제 유형 .....	35
[표 2-15] 정부유형별 정부 구성과 정치적 수행력 .....	37
[표 2-16] 정부 유형별 정부 구성과 경제적 수행력 .....	38
[표 2-17] OECD 국가 정부유형 분류에 따른 민주주의 지수 비교 .....	38
[표 2-18] OECD 국가 정부유형에 따른 민주주의 지수 항목별 비교 .....	39
[표 2-19] OECD 25개국 정부 구성에 따른 경제 성과, 사회 안정성, 여성 대표성 .....	40
[표 2-20] 대한민국 임시정부 각료 구성 .....	43
[표 2-21] 이승만 정부 초대 내각 구성 .....	44
[표 2-22] 김대중 연립 정부의 내각 구성 중 보수/중도 인사 .....	44
[표 2-23] 정권 종료 시점 전 정권 대비 영·호남 1인당 GRDP 증감율 .....	46

## 표 목 차

[표 3-1] '좌-우 이념적 위치(rile)' 및 '복지국가에 대한 태도(welfare)' 지표의 구성	63
[표 3-2] 덴마크 정부 구성: 1990~2021년	70
[표 3-3] 스웨덴 정부 구성: 1986~2021년	74
[표 3-4] 노르웨이 정부 구성: 1990~2021년	78
[표 3-5] 핀란드 정부 구성: 1991~2021년	80
[표 4-1] 대통령제 26개국의 민주주의 수준	106
[표 4-2] 선거제도 유형의 비율	108
[표 4-3] 정당체계와 의회구조의 유형적 특성	108
[표 4-4] 정부 유형과 민주적 거버넌스의 관계	111
[표 4-5] 정부 구성 유형과 민주적 거버넌스	113

[그림 2-1] 최근 선거의 투표율 변화 .....	18
[그림 2-2] 21대 국회의원선거 연령대별 투표율(단위: %) .....	20
[그림 2-3] OECD 국가 민주주의 지수와 원내 유효정당 수 .....	26
[그림 2-4] 원내 유효정당 수와 민주주의 지수 .....	27
[그림 2-5] 선거 불비례성과 유효정당 수 관계 .....	27
[그림 2-6] 의원 1인당 인구수(단위: 천 명) .....	32
[그림 2-7] 정치제도와 불평등 .....	35
[그림 2-8] 정권 종료시점 전 정권 대비 영·호남 1인당 GRDP 증감율 .....	45
[그림 3-1] 북유럽 포퓰리스트 우파정당의 이념적 위치와 복지국가에 대한 태도, 1980-2020 .....	68
[그림 3-2] 덴마크 포퓰리스트 우파정당의 이념적 위치와 복지국가에 대한 태도: 진보당, 덴마크인민당, 신우파당(1980~2020년) .....	72
[그림 3-3] 스웨덴 포퓰리스트 우파정당의 이념적 위치와 복지국가에 대한 태도: 신민주당과 스웨덴민주당(1980~2020년) .....	75
[그림 3-4] 노르웨이 포퓰리스트 우파정당의 이념적 위치와 복지국가에 대한 태도: 안데르스랑예당과 진보당(1980~2020년) .....	79
[그림 3-5] 핀란드 포퓰리스트 우파정당의 이념적 위치와 복지국가에 대한 태도: 핀란드농촌당과 핀란드인당(1980~2020년) .....	83
[그림 3-6] 포퓰리스트 우파정당-주요 정당 간 상호작용에 따른 결과: 연합정치 가능성의 조건 .....	84
[그림 4-1] 정부 유형의 특성 .....	109
[그림 4-2] 정부 구성 유형의 특성 .....	110
[그림 5-1] 최고명목세율의 변화, 1990-2018 .....	126



## 요 약

### 1 연구의 목적과 방법

- 이 연구는 사회갈등의 심화현상을 민주적 절차와 제도를 통해 해소할 새로운 헌정 거버넌스와 리더십 구축에 대한 최적의 대안을 모색하는 것을 목적으로 함
  - 사회갈등 극복 및 국민통합 달성을 위한 선거제도 및 정부 형태 개선
  - 선거의 불비례성과 대통령의 권력 집중의 문제를 해결하여 안정적이고 타협적인 정치환경 조성
  - 승자독식의 정치를 극복하고 상호인정과 협력을 기초로 하는 연합정치의 원칙 제시
- 사회갈등을 관리하기 위해서는 제도 개혁에 더해 정치 리더십의 역할이 필요하다는 점을 강조
- 제도와 행위자의 상호작용을 총체적으로 검토하기 위해 비교연구의 방법 채택
  - 북유럽의 연합정치 사례에 대한 질적 비교연구와 대통령제를 채택한 국가들의 연합정치 사례에 대한 통계적 비교연구를 통해 의회제와 대통령제라는 서로 다른 제도 하에서 연합정치의 성과를 비교 분석
  - 민주화 이후 한국의 정당간 정책공조의 형성과 소멸에 대한 사례 연구를 통해 초보적 형태의 정당간 연합의 경험을 추적 및 분석

## 2 국민통합을 위한 정치제도와 리더십

### • 선거의 높은 불비례성의 문제

- 이 연구는 사회갈등의 심화현상을 민주적 절차와 제도를 통해 해소할 새로운 헌정 거버넌스와 리더십 구축에 대한 최적의 대안을 모색하는 것을 목적으로 함
- 단순다수제는 사표로 인해 승자가 과대표되는 대표의 왜곡현상 초래하며, 비례성이 낮은 대의기구는 사회의 갈등을 수렴하고 해소하는 데 한계
- 대표의 왜곡이 지속되면 정치적 요구와 갈등은 정당과 의회가 아닌 거리에서 표출될 수밖에 없음
- 불비례성이 낮은 국가들은 주로 비례대표제를, 불비례성이 높은 국가들은 단순다수제를 채택하고 있음

### • 의회민주주의 강화를 위한 개혁방안

- 정당명부식 비례대표제 도입, 국회의원 증원 및 국회의 권한 강화를 통해 의회에서 다양한 사회집단의 이해가 대표되어 갈등이 관리될 수 있는 환경 조성

### • 권력구조와 정부 형태 혁신의 효과

- 비례대표제, 의회제를 채택하고 연립정부를 형성하는 국가들이 평균적으로 강한 재분배 정책을 시행하고 있으며, 불평등의 정도 또한 낮은 수준으로 나타남
- 의회제로의 개헌이 어렵다면 견제와 균형이 강화된 순수 대통령제, 혹은 분권형 반대통령제를 도입할 것을 제안함

### • 국민통합을 위한 정치 리더십

- 진보-보수의 이분법을 지양하고 통합적인 연립정부를 구성하여 유연한 형태의 정치 리더십이 발휘될 때 높은 수준의 국민통합 달성 가능
- 대통령제와 다당제의 연립정부는 정합성이 낮다는 주장은 경험적 근거가

빈약함. 다수의 대통령제 국가들이 다당제 환경에서 연합정치를 통해 운영되고 있으며 다당제-대통령제 국가들의 민주주의 지표는 양당제-대통령제 국가들의 지표에 비해 높은 수준으로 나타남

### 3 연합정치의 제도적 조건과 정당정치: 북유럽 사례

#### ● 대안으로서의 의회제의 형식적, 실질적 장단점 분석

- 기존의 정당들과 정책선호가 판이하게 다른 우파 포퓰리스트 정당의 점유율 증가로 연립정부 구성과 정책연합 형성을 두고 교착상태 발생
- 이 연구는 연합정치의 전형을 보여주는 북유럽 정당민주주의의 딜레마와 포퓰리즘의 도전에 대한 대응방식에 대해 사례 분석

#### ● 북유럽 국가의 포퓰리스트 우파정당의 부상

- 민주주의의 작동에 위협이 되지 않는 방식으로 극단주의 세력과 타협하거나 연정에서 제외
- 연정 구성과정에서 포퓰리스트 정당들이 참여하는 경우 이들의 급진성이 완화되는 경향을 보이지만, 전통적인 중도우파 연정에 균열이 발생함
- 극단주의 정당들을 연정에서 제외하는 경우 포퓰리스트 우파정당의 인기가 높은 상황에서 소수정부가 등장하여 안정적인 정부 운영에 어려움을 겪기도 함

### 4 대통령제의 정부 구성 유형과 민주적 거버넌스

#### ● 비교연구를 통해 다당제-대통령제의 성과에 대해 경험적 분석

- 미국 이외의 대통령제 채택 국가들의 경험을 살펴보면 연립정부는 대통령제에서 더는 예외적 현상이 아니며 교착상태에 의한 정치불안정성과 체제 위기를 극복할 대안 중 하나임

- 비례대표제, 대통령 결선투표제, 온건 다당제 등은 대통령제 하에서도 효과적인 연립정부 형성에 기여

- 연립정부는 단독정부보다 민주적 거버넌스에 의한 갈등관리에 유리

- 표현의 자유와 책임성, 정치안정과 폭력의 부재, 정부규제의 질의 측면에서 단독정부에 비해 연립정부의 성과가 높음

- 정부의 효과성, 법의 지배, 부패 통제의 측면에서는 단독정부와 연립정부가 차이를 보이지 않음

## 5 타협의 정치와 갈등 관리: 한국의 조세정책 연구

- 제왕적 대통령제, 분점정부론의 주장과 달리 한국에서도 정당간 정책공조 혹은 정책연합이 입법 성공에 영향을 미치는 요인으로 작용

- 3개 이상의 정당이 원내에 진출하여 여소야대의 상황이 벌어지면 정당 간의 정책공조가 활성화됨

- 조세정책 결정 과정을 분석한 결과 여소야대 분점정부가 등장하는 경우 정당 간 공조를 통해 교착상태 극복

- 한국 대통령제의 특징

- 소선거구-단순다수제와 중앙당이 주도하는 강한 정당 규율로 인해 국회 내에서 정당 간 혹은 정당의 경계를 넘는 정책연합 형성이 어려움

- 정당 규율이 약한 미국, 비례대표제를 채택한 남미 국가들과 비교할 때 한국의 대통령제는 여야 간 협력이 어려운 구조 속에 놓여있음

- 최고 법인세율 결정 과정 분석

- 법인세는 정당의 당파적 정책 선호가 강하며, 1990년대 후반 이후 중요한 정치적 사안으로 등장

- 법인세율 결정 과정을 분석한 결과 여소야대의 분점정부 상황에서는 정부 주도의 연합정부, 혹은 야당의 정책연합이 형성되는 경향을 보임

- 정당 간의 연대와 협력의 경험으로 볼 때 향후 제도 개편을 통해 한국에서 다당제가 자리잡게 될 경우 연합정치가 효과적으로 작동할 것으로 기대

## **6** 한국의 헌정제도는 갈등해결형/문제해결형 제도로 전환 필요

- 제도적 차원에서 의회민주주의 강화
- 양극화와 불평등을 개선하고 국민통합을 이루기 위한 선거제도와 정당체계 혁신
- 협력적 정치 리더십이 작동할 수 있는 정치환경 조성
- 연합정치를 통해 견제와 균형, 대화와 타협의 정치 달성



# 제 1 장

## 서론

---

제1절 연구의 필요성 및 목적

제2절 연구의 방법



## 제 1절 연구의 필요성 및 목적

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

20세기 중반 이후 한국은 단기간 내에 선진국 수준의 경제 발전을 이루어냈다. 식민통치와 한국 전쟁의 참화를 겪은 뒤 생존조차 불확실했던 세계 최빈국이자 약소국의 하나였던 한국은 21세기 초엽 현재 경제, 국방, 무역, 수출, 첨단산업과 기술 부문에서 세계 10 위권 국가로 발전하였고, 반도체, 스마트 폰, 철강, 조선, 전자, IT 등의 분야에서는 세계 일류의 산업국가로 발돋움하였다. 더욱이 전 세계적 감염병의 창궐에도 성공적인 방역과 경제지표로 하나의 모범사례로 인정받고 있으며, 세계 선진 국가 모임인 G7에 초청국으로 참가할 정도로 정치, 경제, 산업, 기술 영역에서 중요한 국가로 성장하였다.

또한 한국은 권위주의 정권에 대항하여 국민 스스로 민주주의 국가를 이루어냈다. 오랜 민주화 운동 끝에 1987년에는 민주화의 전기를 마련하였고 1997년에는 평화적 정권교체를 이루어냄으로써 산업화와 민주화를 거의 동시에 성취하였다. 권위주의 통치에 좌절하지 않고 인간의 자유와 정의라는 보편적 가치를 추구하는 정치체제를 한국 국민들이 자신들의 손으로 만들어낸 것이다.

그러나 눈부신 경제성장과 민주화 이면에는 반인간적, 반생명적 지표들이 공존하며 사회적, 국가적 분열과 갈등이 더욱 확대되는 추세에 있다. 지표를 통해 볼 때 현재 한국사회의 불평등과 양극화, 정치적, 사회적 분열과 갈등은 심각한 수준이다. 이는 한국의 현재의 권력구조와 정치체제, 선거제도와 의회제도가 자유와 평등, 형평과 복지의 문제를 포함한 사회갈등문제를 제도 내로 수렴하여 해결하고 있지 못하고 있기 때문이다. 그 결과 인간의 기본적 실존의 토대와 존엄성을 근저부터 파괴하는 지표와 통계가 속출하고 있다. 자살과 저출산 및 지방소멸 통계를 포함해 한국이라는 국가공동체 내에서 인간 실존의 문제가 그 근본 바탕에서부터 끊임없이 위협받고 있는 상태이다. 나아가 북한의 핵문제를 중심으로 하는 한반도 안보·평화문제와 기후위기의 악화, 특히 코로나19로 인해 전 세계적으로 인류의 생명과 안전이 크게 위협받고 있다.

한국은 세계적 위기의 계기마다 이를 적극적으로 극복해낸 역사적 경험을 가지고 있다.

한국전쟁을 계기로 확고한 안보국가를 구축해 안정적인 국가안보상태를 확보하였으며, 세계냉전과 석유파동 시기에는 발전국가를 통해 급속한 경제성장을 이루었다. 또한 탈냉전 시기에는 평화적으로 민주국가를 형성하여 선진국가 진입의 기틀을 마련하였다. 이제 또 한 번의 국가도약을 위해서는 한국 사회 전반에 걸친 심각한 불평등과 분열, 그리고 갈등의 심화현상을 극복하고 코로나19 재난의 시대를 넘어 오늘의 인간문제와 사회문제를 민주적 절차와 제도를 통해 해소할 새로운 헌정 거버넌스와 리더십 구축에 대한 최적의 대안을 모색할 필요가 있다.

본 연구는 현재 우리 사회에 만연한 갈등과 대립의 양태와 내용을 많은 자료와 데이터, 이론과 사례들을 종합적으로 검토, 분석하여 보편적인 대안 마련에 기여하고자 한다. 이것은 동시에 우리 공동체가 안보국가, 발전국가, 민주국가를 넘어 복지국가, 선진국가, 선도국가로 도약하는 부분적인 기저 토대를 제공할 수 있을 것이다.

우리 사회는 소득 불평등, 부동산 불평등, 젠더 불평등, 노동의 불평등을 비롯한 여러 구조적 문제들을 비롯하여 사회적·정치적 갈등이 사회의 안전과 국민통합의 가장 커다란 걸림돌로 부상하고 있다. 우리 사회의 구조적 문제들과 갈등은 단순히 경제, 젠더, 세대 등 각 분야에 한정되어 분리된 원인을 통해 발현하고 있는 것은 아니다. 본 연구는 이러한 문제들이 우리 사회의 전반을 규정하고 있는 정치적 제도와 리더십에 그 한 근본적인 원인이 있음을 밝히고 대안을 모색하고자 한다.

우리는 선거제도 및 정부 형태 개선을 통한 사회갈등 극복은 물론 국민통합에 이르는 길을 제시하고자 한다. 여기에는 안정적이며 타협적이고 지속 가능한 사회를 위한 적절한 선거제도 및 정부 형태의 구상이 포함된다. 특히 불비례성과 권력 집중의 문제를 해결하여 국민의 의견이 동등하게 대변되는 사회가 되어 갈등을 해소하는 것을 목적으로 한다. 동시에 제도의 개선을 통하여 선거제도와 대통령제의 불비례성이 초래한 진보와 보수 진영 간의 갈등을 극복함으로써 국민의 표가 정당하게 반영된 의회의 구축방안을 구상하고자 한다. 헌정제도의 개혁은 사회 제 부문의 공존과 통합은 물론이고 상호인정과 타협을 전제로 하는 협치에 바탕을 둔 정치가 아니면 그 소기의 목적을 달성하기 어렵다. 따라서 본 연구를 통해 상호인정과 협력을 기초로 하는 연합정치의 원칙과 사례들을 제시할 것이다.

## 제2절 연구의 방법

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

본 연구는 제도와 사회갈등을 연결하여 현재 우리 사회가 직면한 불평등과 갈등을 완화하는 방법을 모색하고 제안하는 것을 목적으로 하고 있다. 기존 연구들 가운데 국가의 선거제도와 민주주의의 형태에 관한 비교연구는 많았으나, 이를 사회갈등과 직접 연결하여 정부의 형태와 선거제도에 따른 사회갈등의 해소를 모색하는 연구는 많지 않다.

이미 여러 연구에서 제도가 인간의 행위를 제약하고 규정하는 중요한 요소로 작용한다는 것은 익히 알려져 있다. 제도를 강조하는 연구자들은 불확실성을 최소화하거나 제거할 수 있는 제도를 도입하여 인간이 합리적인 선택을 할 수 있는 조건을 창출할 필요가 있음을 강조한다. 물론 이러한 연구 경향의 한계는 제도를 통해 사회현상이나 인간의 선택을 주로 설명하고 제도의 중요성을 과하게 강조하는 경향에 있다. 본 연구는 제도 단일 요인으로 사회갈등을 완화하거나 해소할 수 있다고 가정하지 않는다. 제도는 필요충분조건이 아니라 필요조건으로서 의미를 갖는다. 우리가 제도에 우선적인 관심을 두는 것은 제도는 인간의 선택을 규정하고 제약함은 물론 인간이 활동하는 공간으로서의 의미를 지니고 있기 때문이다. 즉 인간의 행위를 규정하고 제약하는 동시에 인간 활동과 선택의 공간으로서의 제도는 우리가 직면한 사회문제를 해결하기 위한 필요조건이다.

본 연구는 제도의 중요성만큼 정치리더십의 중요성을 강조한다. 제도와 리더십은 본질적으로 존재하지 않는다. 제도와 리더십의 동시 존재와 상호작용의 결과는 나라마다 시대마다 다르게 나타난다. 어떤 국가에서는 리더십 요인이 중요하고, 어떤 나라에서는 제도 요인이 더욱 인간의 삶에 영향을 미치기도 한다. 또한 한 사회에서도 어떤 시점에서는 제도가, 다른 어떤 시점에서는 리더십이 인간의 선택에 더 많은 영향을 미치는 것이 사실이다.

현재 우리 사회의 구조적 불평등과 사회갈등의 문제는 제도적 취약성에서 비롯된 것으로 판단된다. 본 연구가 우선 사회 문제의 해결방안으로 제도의 문제에 관심을 두는 첫째 이유이다. 이에 더해 정치제도의 성격에 따라서 리더십의 역할이 달라질 수 있다. 제도에 따라 정치세력의 연립이 활성화될 수 있는 여건이 조성되기도 하고, 정치세력 간 공조와

협력이 어려운 환경이 만들어지기도 한다.

본 연구는 제도와 리더십과의 조화가 이루어진 대안을 제시하고자 한다. 본 연구는 제도의 중요성을 강조하고 있으나 제도 요인만으로 우리 사회의 문제들을 해결할 수 없다는 점을 인식하고 있다. 우리는 제도와 행위자의 상호작용을 총체적으로 검토하기 위해서 비교 연구의 방법을 채택하였다. 비례대표제를 채택하여 연합정치가 활성화된 북유럽의 사례들을 비교 연구하여 연합정치의 제도적 조건과 정당정치에 대해 비교 분석해 보았다. 우파 포퓰리스트 정당이 부상하면서 등장한 현대 민주주의의 딜레마에 북유럽 국가들이 대응하는 방식을 연합정치의 틀로 살펴본 것이다. 이어 한국과 제도적 특징을 공유하는 대통령제를 채택한 국가들을 대상으로 비교 분석하여, 대통령제 하에서 연합정치가 작동하는 원리와 그 정치적 결과에 대해 양적 연구를 통해 살펴보았다.

연합정치에 관한 해외의 사례들이 주는 시사점을 한국적 현실에 적실성 있게 수용하기 위해서는 한국 정치의 현실에 대한 분석이 필요하다. 우리는 한국에서 대통령과 국회, 여당과 야당이 타협하며 정책 결정이 이루어지는 과정을 추적하여 연합정치를 가로막는 제도적, 관행적 장애물에도 불구하고 한국에서도 정당 간의 협력과 공조의 경험이 존재한다는 점을 보여주었다.

## 제2장

### 국민통합을 위한 정치제도와 정치 리더십

---

제1절 선거의 불비례성 문제

제2절 국제비교

제3절 의회민주주의 강화를 위한 개혁 방안

제4절 권력구조와 정부형태 혁신의 효과

제5절 국민통합을 위한 정치 리더십



## 제 1절 선거의 불비례성 문제

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

### 1 대표의 왜곡

선거 결과에서 각 정당의 득표율과 의석률을 비교해 보면 심각한 왜곡 현상이 발생하고 있음을 쉽게 알게 된다. 각 정당의 득표율과 의석수의 비율이 유사해야 국민의 주권이 제대로 반영될 수 있다는 점을 고려하여 보면, 이것은 국민의 정치적 의사를 심각하게 왜곡한 결과이다. 이것은 제도로 인한 주권 왜곡으로 부를 수 있을 것이다.

제도로 인한 주권 왜곡 현상은 현행 헌법 하에서 치러진 모든 선거에서 나타난다. 이것은 현행 제도가 지닌 심각한 대표왜곡의 문제이다. 대통령 선거의 대표왜곡 현상은 가장 심각하다. 민주화 이후 전체 통계를 보면 한국의 대통령들은 유효투표 대비 평균 득표율 43.80%, 선거인수 대비 평균 득표율 33.59%에 불과한 수치로 당선되었다.

[표 2-1]의 대통령 선거 결과를 전체적으로 종합해보면 우리 선거제도의 심각한 문제가 무엇인지 잘 드러난다. 박근혜 대통령은 유효투표 대비 득표율에서 51.6%로 최고를

[표 2-1] 역대 대통령별 유효투표 대비 득표율과 선거인수 대비 득표율 비교

	유효투표 대비 득표율	선거인수 대비 득표율
노태우	35.91% (7. 최저)	32.96% (4)
김영삼	41.41% (4)	34.79% (2)
김대중	39.65% (6)	31.98% (5)
노무현	48.47% (2)	34.33% (3)
이명박	48.42% (3)	30.52% (7. 최저)
박근혜	51.6% (1. 최고)	38.93% (1. 최고)
문재인	41.08% (5. 평균 이하)	31.6% (6. 평균 이하)
평균	43.80%	33.59%

출처: 중앙선거관리위원회 선거통계시스템, 대통령선거 개표현황 (검색일자: 2021.5.12.)

[표 2-2] 13-21대 총선 산 표와 죽은 표 비교

	산 표	죽은 표	합계	산 표 비율	죽은 표 비율
13대(1988)	9,224,952	10,423,443	19,648,395	46.95%	53.05%
14대(1992)	8,507,164	9,021,444	17,528,608	48.53%	51.47%
15대(1996)	9,031,947	10,309,040	19,340,987	46.70%	53.30%
16대(2000)	9,367,443	8,626,547	17,993,990	52.06%	47.94%
17대(2004)	9,853,243	9,762,189	19,615,432	50.23%	49.77%
18대(2008)	9,128,522	8,084,168	17,212,690	53.03%	46.97%
19대(2012)	11,421,117	10,124,879	21,545,996	53.01%	46.99%
20대(2016)	12,102,326	12,258,430	24,360,756	49.68%	50.32%
21대(2020)	16,173,976	12,567,432	28,741,408	56.27%	43.73%
합계	94,810,690	91,177,572	185,988,262	50.98%	49.02%
평균	10,534,521	10,130,841	20,665,362	50.72%	49.28%

출처: 중앙선거관리위원회 선거통계시스템

13대~18대: 역대선거정보 투개표 개표진행상황

19대~20대: 선거정보 투개표 개표진행상황

21대: 참여연대 이슈리포트, “21대 총선, 유권자 지지와 국회 의석 배분 현황,” 2020.5.21.

(검색일자: 2021.4.20.)

기록하였다. 그러나 이것은 전체 주권자의 단지 38.93%에 불과하다. 유효투표 대비 최저의 득표율을 기록한 노태우 대통령의 경우 투표자의 35.91%, 유권자의 32.96%라는 저조한 지지율로 대통령에 당선되었다. 이명박 대통령은 전체 투표자의 48.42%로 당선되었다. 그러나 이것은 전체 주권자의 단지 30.52%에 불과하며 유권자 대비 최저의 득표율이었다. 문재인 대통령은 41.08%로 평균 이하의 유효투표 대비 득표율, 31.6%의 평균 이하의 선거인수 대비 득표율로 대통령에 당선되었다. 김영삼, 김대중, 노무현 대통령 역시 커다란 차이 없이 비슷한 결과를 보인다.

국회의원 선거의 경우에도 대표왜곡 현상은 심각하게 나타나고 있다. 1988년의 제13대 국회의원 선거의 경우는 대표 왜곡의 초기 사례이다. 민주정의당은 34% 득표에 125석(전국구 16석), 통일민주당은 23.8% 득표에 59석(전국구 13석), 평화민주당은 19.3% 득표에 70석(전국구 16석)을 차지하였다. 신민주공화당은 15.8% 득표에 35석(전국구 8석)을 가져갔다. 그러나 주권자의 의사에 비례한 선거 결과였다면 각 당의 의석수는 크게 차이가 났을 것이다. 민주정의당은 102석, 통일민주당은 71석, 평화민주당은 58석, 신민

주공화당은 47석의 의석을 확보하는 결과를 낳았을 것이다. 민주정의당과 평화민주당이 비례에 기초한 의석수보다 실제 더 차지한 23석과 12석은 제도왜곡으로 인해 실제 득표보다 더 많이 확보한 의석수다. 또한 통일민주당과 신민주공화당은 제도왜곡에 의해 각각 12석을 덜 갖는 결과가 초래되었다.

주권자의 의사가 심하게 왜곡되는 정도만큼 대의민주주의의 가치는 훼손된다. 아래의 표는 한국에서 약 1/2 정도의 유권자의 의사는 그대로 죽은 표가 되어 의회 구성에 반영되지 않는다는 점을 보여준다. 대부분의 선거에서 산 표 비율과 죽은 표 비율이 유사하다. 다시 말해서 대표되지 않은 사람들의 수가 대표된 사람들의 수보다 크게 적지 않으며 오히려 더 많은 경우가 있다.

비교적 안정적인 제1당을 차지하였다는 2008년 제18대 국회의원 선거와 2012년 제19대 국회의원 선거를 보더라도 죽은 표가 되어 유권자의 의사가 의회 구성에 반영되지 않은 비율이 대단히 높다. 제18대 총선의 투표율은 46.1%로 대단히 저조하였으며, 산 표 비율은 53.93%에 불과하였다. 다시 말해서 나머지 46.97%의 표는 의회 구성에 반영되지 않은 채 사장되었으며, 그 규모는 전체 유효투표의 1/2에 가까웠다. 집권당인 한나라당의 득표율은 43.45%로 전체 유권자의 1/4에 불과하였다. 다시 말해서 1/4의 산 표로 집권한 것이다. 제19대 총선의 투표율은 54.2%를 기록하여 유권자의 절반이 투표를 하지 않았다. 더욱이 산 표는 53.01%에 불과하여 투표자 중 46.99%가 행사한 표는 의회로 대표되지 않는 표로 사장되었다. 53.01%의 산 표 비율은 전체 유권자의 1/4만이 의회에서 대표되었다는 것을 의미한다. 더욱이 전체 주권자 중에서 집권 정당을 지지한 표는 43%로 너무도 작았다.

21대 국회의원 선거는 민주화 이후 역대 선거 중 최고의 산 표 비율과 최저의 죽은 표 비율을 보였으나, 대표왜곡은 대단히 심하게 나타나는 한계를 드러냈다. 투표율은 66.2%로 상대적으로 높았으며, 산 표의 비율은 56.27%, 죽은 표의 비율은 43.73%로 각각 최고의 산 표 비율과 최저의 죽은 표 비율을 기록했다. 그러나 아래에서 볼 수 있듯이 단지 33.35%의 정당득표율을 얻어 60%에 달하는 180석의 의석을 차지하는 선거결과가 나타난다. 21대 국회의원 선거의 경우 19대, 20대 국회의원 선거에 비해 오히려 불비례성이 더욱 증가한 것을 알 수 있다. 정당이 획득한 투표수와 의석수 간의 상대적 불비례성을 나타내는 갤러저 지수(Gallagher Index)를 보면 21대 국회의원 선거는 지역구의 경우

[표 2-3] 19-21대 총선 갤러거 지수

	지역구	비례대표
19대	9.37	4.75
20대	6.58	5.61
21대	12.02	6.72

출처: 참여연대 이슈리포트, “21대 총선, 유권자 지지와 국회 의석 배분 현황,” 2020.5.21. (검색일자: 2021.4.20.)

12.02, 비례대표의 경우 6.72로 19대, 20대 선거보다 불비례성이 증가했다. 다시 말해서 21대 국회의원 선거의 불비례성은 지난 19대와 20대 국회의원 선거보다 높아졌음을 의미한다.<sup>1)</sup>

21대 국회의원 선거의 불비례성 문제를 더욱 자세히 살펴보면 다음과 같다. 21대 국회의원 선거제도는 다소 복잡하다. 지역구는 단순다수제에 의해 의원을 선출하고, 47석의 비례대표는 정당투표에서 유효투표수의 3% 이상을 득표하거나 지역구 선거에서 5석 이상을 차지한 정당에게 병립형(17석)과 준연동형(30석) 방식을 혼합하여 의석을 부여했다.

비례대표제에 준연동형제를 도입한 취지는 지역구에서 많은 의석을 확보하지 못했던 소수 정당이 더 많은 비례대표 의석을 가지게 해 정당지지율만큼 총 의석수를 확보할 수 있도록 하자는 것이었다. 그러나 거대정당들이 비례대표 전담 정당, 즉 위성정당을 창당하여 등록하였다. 위성정당 창당과정에서는 편법적 당적 제적 이후 위성정당으로 당적을 옮기는 일이 발생했다. 비례대표 선출을 위한 정당투표는 곧 거대정당의 위성정당에 대한 투표를 의미한다. 제도상 연동형이 전혀 아닌 것이다.

선거결과는 불비례성에 기반을 뒤 국회 의석수의 반을 훨씬 웃도는 180석의 거대야당을 탄생시켰다. 21대 국회의원 선거의 경우 정당득표율과 전체의석수 간 불균형이 극심하게 나타났다. 단순화로 인한 오류의 위험을 감수한 채, 21대 총선에서 지역구의 득표율과 정당의 단순 평균 득표율을 보면 더불어민주당과 그 위성정당인 더불어민주당의 총득표율( $(49.9\% + 33.35\%)/2 = 41.62\%$ )은 41.62%, 미래통합당과 그 위성정당인 미래한

1) 한 심층 연구는 21대 총선에서 불비례성이 증가한 이유로 진영경쟁 구도, 준연동형 비례대표제 하 위성정당 문제, 당선 가능성이 적은 군소정당의 의석확보 실패, 지역구 의석수에 비해 지나치게 낮은 비례대표 의석수, 비례대표 의석 배분방식의 비례성 보정 실패 등을 지적하고 있음. 김형철 2020a, 92-93. 참고.

[표 2-4] 21대 국회의원 선거 정당득표율과 의석수

	전체의석수 비율	지역구 의석수(비율)	지역구 득표율	비례대표 의석수 (비율)	정당 득표율
더불어민주당· 더불어시민당	180석(60%)	163석(64.43%)	49.9%	17석(36.1%)	33.35%
미래통합당 ·미래한국당	103석(34.3%)	84석(33.20%)	41.5%	19석(40.42%)	33.84%
정의당	6석(2%)	1석(0.40%)	1.7%	5석(10.63%)	9.67%
국민의당	3석(1%)	0석(0.00%)	0.0002%	3석(6.38%)	6.79%
열린민주당	3석(1%)	0석(0.00%)	·	3석(6.38%)	5.42%
무소속	5석(1.7%)	5석(1.7%)	3.9%	·	·
합계	300석	253석		47석	

출처: 대한민국국회, 의석수 현황. <https://www.assembly.go.kr/memCond/hnumseat.do> (검색일: 2021.05.27.) 중앙선거관리위원회, “제21대 국회의원선거 정당별 득표수 현황(비례대표국회의원선거 기준)”. <https://www.nec.go.kr/site/nec/ex/bbs/View.do?cbldx=1085&bcldx=2083> (검색일: 2021.05.28).

국당의 총득표율은 37.67%이다. 이때 더불어민주당·더불어시민당은 41.62%의 득표율로 의석의 60%인 180석을 확보하였고, 미래통합당·미래한국당은 37.67%의 득표율로 의석의 34.3%인 103석을 차지하면서 제도를 통한 득표왜곡이 나타났다고 볼 수 있다.

위성정당의 득표율을 기준으로 보면 더불어민주당·더불어시민당은 33.35%의 득표율로 의석의 60%를, 미래통합당·미래한국당은 33.84%의 정당득표율로 의석의 34.3%를 확보했다. 정의당의 정당득표율은 9.67%에 달했으나 확보한 의석은 6석으로 전체의석수에 대한 비율은 2%에 불과했다.

역대 대통령 선거는 물론 국회의원 선거에서 득표가 과대 대표되거나 과소 대표되는 현상이 지속해서 발생하고 있다는 것은 국민의 실제 의사가 대의기구 구성에 비례적으로 반영되지 못하고 있다는 것을 말해준다. 이것은 곧 주권자의 의사가 선거 결과에서 심각하게 왜곡되고 있음을 뜻하는 것으로 대의민주주의 제도에 중대한 하자가 있다는 것을 의미한다.

국민 의사의 왜곡이 제도화되어 지속적으로 그리고 반복적으로 나타나게 될 때 당연히 수많은 정치적 요구와 갈등은 정당 밖과 투표소 밖, 의회 밖과 정부 밖에서 표출될 수밖에

없게 된다. 사회갈등 해소와 국민통합을 위해서는 국민의 투표 결과가 비례적으로 반영되어 대의 수준을 높이고 민의가 수렴된 공공성이 구현되는 것이 전제조건이다. 그러나 한국의 정부 및 의회 구성 절차와 제도는 제대로 된 민의를 수렴하기에는 한계가 있어서 시민들이 거리에서의 투쟁을 선택하도록 내몰고 있다.

국민의 의사가 비례적으로 반영되지 못한 대의기구인 사회의 갈등을 수렴하고 해소하는 기능을 수행할 수 없다. 국민의 의사가 국민의 대표를 비례적으로 구성하지 못하는 현재의 제도는, 한국사회가 좀 더 민주적이고 좀 더 인간적인, 좀 더 평등한 사회로 나아가기 위한 가장 중요한 헌정 제도 개혁의 이유가 아닐 수 없다. 주권자의 의사를 정확하게 반영하지 않고 낮은 정치적 지지로도 국민의 대다수를 대표할 수 있도록 하는 선거제도를 통해서만 사회갈등을 해소하고 국민통합을 이루어낼 수 없다. 더욱이 소수의 대표들로 이루어진 의회가 민의를 수렴하여 공공성을 높이는 정치를 구현한다는 것은 불가능하다. 무엇보다 제도 요인으로 인해 국민이 선거에서 행하는 한 표가 강제로 사장되지 않도록 제도적 개선이 필요하다. 이것이 불평등과 사회의 갈등을 해소하기 위한 첫걸음이 될 것이다.

## 2 정당득표 및 정당 순위 왜곡

전체는 물론 부분적인 주권왜곡 현상을 지역별로 살펴보면 그 원인이 제도에 있음을 쉽게 알 수 있다. 아래에서는 20대 총선과 21대 총선을 통해 영남지역과 호남지역에서 어떻게 제도로 인해 주권왜곡이 발생하였는지를 분석해 본다.

역대 국회의원 선거 결과는 득표율에 비해 과다한 의석을 차지하거나 과소하게 의석을 갖게 됨으로써 유권자의 의사가 크게 왜곡되어 왔다. 먼저 20대 총선의 주권왜곡 현상을 영남 지역을 중심으로 보자. 새누리당은 영남에서 49.85%를 득표하여 국민 의사가 정확하게 반영된 의석은 영남 전체 65석 중 32석이 되어야 한다. 그러나 48석을 차지하여 25%에 달하는 16석을 더 확보했다. 더불어민주당은 24.83%를 득표하여, 국민 의사를 정확히 반영하면 16석의 의석을 확보해야 하지만 실제로는 9석에 그침으로써 7석을 손해 보았다. 국민의 의사가 반영된 두 당의 의석수 차이는 16석[32석 대 16석]이 되어야 한다. 그러나 실제로는 무려 39석[48석 대 9석]의 차이가 발생했다. 새누리당이 주권왜곡으로 더 가져간 의석수[16석]와 민주통합당이 덜 가져간 의석수[7석]의 차이의 합계는 무려

**[표 2-5] 영호남 지역 득표율과 의석을 격차에 따른 정당대표 왜곡의 추이:  
14~21대 국회 지역별 1-2당을 중심으로**

(단위: %)

총선	정당	영남		정당	호남	
		득표율	의석률		득표율	의석률
14대 (1992)	민주자유당	48	74.6	민주당	62	94.8
	민주당	11	0	민주자유당	24.4	5.1
15대 (1996)	신한국당	42.4	67.1	새정치국민회의	71.5	97.3
	민주당	12	3.9	민주당	17.6	2.7
16대 (2000)	한나라당	55.9	98.4	새천년민주당	66.7	86.2
	새천년민주당	13	0	무소속	27.1	13.7
17대 (2004)	한나라당	52.4	89.5	열린우리당	55.0	80.6
	열린우리당	32	5.9	민주당	30.8	16.1
18대 (2008)	한나라당	45.8	67.6	통합민주당	65.2	80.6
	통합민주당	8.66	2.9	한나라당	7.13	0
19대 (2012)	새누리당	55.8	94.04	새누리당	5.4	0
	민주통합당	20	4.47	민주통합당	53.1	83.33
20대 (2016)	새누리당	49.85	73.85	국민의당	46.58	82.14
	더불어민주당	24.83	13.85	더불어민주당	37.27	10.71
	국민의당	3.17	0	새누리당	8.44	7.14
21대 (2020)	미래통합당	55.78	86.15	더불어민주당	68.51	96.43
	더불어민주당	35.36	10.77	민생당	11.62	0
	정의당	1.67	0	정의당	2.23	0

출처: 중앙선거관리위원회 (검색일자: 2021.4.20.)

득표율: 국회의원선거 정당별 지역구 득표수 현황

의석률: 국회의원 정당별 지역구 당선인통계

23석에 달한다.

20대 총선의 주권왜곡을 호남 지역을 중심으로 보아도 마찬가지다. 호남의 경우, 전체 28석 중 제1당인 국민의당은 46.58%를 득표하여 호남 전체 28개 의석 중 82.14%에 달하는 23석을 가져갔다. 국민 의사가 정확히 반영된 의석수는 13석으로 10석을 더 가져간 결과를 낳았다. 더불어민주당은 37.27%를 득표하였으나 3석을 확보하는 데 그쳤다. 국민 의사가 반영된 의석수는 10석으로 더불어민주당은 제도왜곡으로 7석을 손해 본 것이

다. 호남에서 정상적으로 국민의 의사가 반영되었다면 국민의당과 더불어민주당의 의석수의 차이는 3석이어야 하나 실제로는 20석[23석 대 3석]의 차이가 발생했다. 의석수를 득표율에 비례하도록 조정하면 새누리당은 영남 32석 + 호남 2석으로 모두 34석, 더불어민주당은 영남 16석 + 호남 10석으로 26석, 국민의당은 영남 2석 + 호남 13석으로 15석이다. 새누리당은 두 지역에서 총 50석에서 총 34석으로 16석이 줄어들고, 더불어민주당은 총 12석에서 총 26석으로 14석이 늘어났으며, 국민의당은 23석에서 15석으로 줄어들었다.

21대 총선의 주권왜곡 현상도 20대 총선과 다르지 않았다. 먼저 영남의 경우 미래통합당은 영남에서 55.78%를 득표했다. 국민의사를 정확히 반영하면 영남 전체 65석 중 36석이 되어야 하지만, 미래통합당은 56석을 차지하여 무려 20석, 영남지역 전체의석수의 30.8%를 더 가져갔다. 더불어민주당은 35.36%를 득표하여, 23석을 차지해야 하지만 실제는 단지 7석을 차지, 16석을 손해 보았다. 영남에서 득표율에 따른 두 당의 의석수 차이는 13석[36석 대 23석]이 되어야 했다. 그러나 실제는 무려 49석[56석 대 7석]의 차이가 발생했다. 영남에서 주권왜곡으로 인해 미래통합당이 더 가져간 의석수[20석]와 민주통합당이 덜 가져간 의석수[16석]의 합계는 무려 36석에 달한다.

21대 총선의 주권 왜곡을 호남지역을 중심으로 보아도 마찬가지다. 호남의 경우, 전체 28석 중 더불어민주당은 68.51%를 득표하였으므로 19석을 가져가야 하나 실제로는 27석(96.43%)을 차지하여 8석, 즉 호남지역 전체의석수의 28.6%를 순전히 제도왜곡으로 더 가져갔다. 득표율 2위를 차지한 민생당은 11.62%를 득표하여 3석을 가져가야 하나 실제 의석은 0석으로, 호남지역 의석률은 0%다. 3석을 손해 본 것이다. 더불어민주당과 민생당이 각각 호남에서 이익[8석]과 손해[3석]를 본 의석수의 합계는 11석이다. 정상적 대표율이라면 두 당의 호남에서의 차이는 16석[19석 대 3석]이어야 하나, 실제로는 27석[27석 대 0석]이었다. 의석수를 득표율에 비례하도록 조정하면 미래통합당은 영남 36석, 호남(득표율 1.77%) 0석으로 도합 36석이다. 더불어민주당은 영남 23석, 호남 19석으로 도합 42석, 민생당은 영남 0석, 호남 3석으로 도합 3석이다. 미래통합당은 두 지역에서 총 56석에서 총 36석으로 20석이 줄어들고, 더불어민주당은 총 26석에서 총 42석으로 16석이 늘어나며, 민생당은 0석에서 3석으로 늘어난다.

### 3 투표율

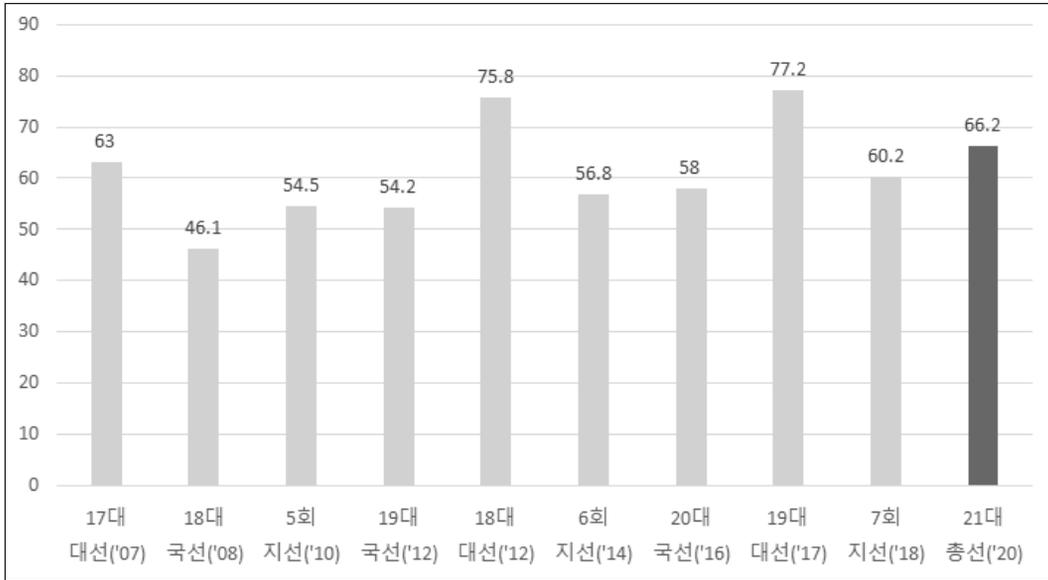
대표선출방식과 더불어 낮은 정치참여율(투표율) 역시 한국의 민주주의와 밀접한 상관 관계를 맺고 있다. 말할 필요도 없이 민주주의는 참여 없이는 불가능하다. 한국의 투표율은 대통령 선거를 제외하면 60%를 넘기지 않는 것이 보통이었다. 21대 국회의원 선거의 투표율 66.2%는 상당히 예외적인 경우에 속한다고 할 수 있다. OECD 회원국 평균 투표율은 1987년부터 2018년 현재에 이르기까지 72.10%이다. 한국은 이 기간 동안 60.87%였다.

1987년 이후 30년간 상위의 투표율을 기록한 나라들은 호주(94.28), 벨기에(91.14), 룩셈부르크(89.33), 덴마크(85.74), 아이슬란드(85.13), 터키(84.44), 스웨덴(84.18), 이탈리아(83.27), 뉴질랜드(81.84), 오스트리아(81.28) 등으로서 한두 나라를 빼고는 모두 최고의 선진 민주 복지국가들이다. 이것은 투표율이 민주주의는 물론 복지와의 밀접한 관계가 있다는 것을 의미한다.

우리나라의 투표율에서 가장 두드러진 특징으로 노인세대의 적극적인 투표 참여와 청년세대의 정치적 무관심 현상을 지적할 수 있다. 대통령선거, 국회의원선거, 지방선거를 포함한 최근 10년 동안의 주요 선거의 연령대별 투표율을 보면 세대별로 커다란 차이를 나타낸다.

투표참여율과 연령별 투표율을 보면, 한국은 세계적으로도 너무나도 낮은 투표참여국가임과 동시에 높은 노인세대 투표참여국가라고 해도 과언이 아니다. 18, 19, 20대 국회의원 선거에서 20대는 각각 28.6%, 41.7%, 52.5%를 기록했다. 같은 선거에서 60세 이상은 65.5%, 68.6%, 64.2%였다. 차이는 무려 36.9%, 26.9%, 11.7%로 평균 25.1%라는 차이를 보인다. 청년들의 투표율이 낮은 현실 속에서 청년들의 요구가 투표결과에 반영되기를 기대하기는 어렵다. 청년들의 요구가 반영되지 못한 투표결과는 청년들의 요구를 반영하는 대표로 국가기구가 구성될 수 없다는 것을 의미한다. 낮은 20대, 30대의 선거참여는 그들의 미래 인생을 투표참여율이 높은 60세 이상의 노인세대에게 의탁하는 결과를 낳게 되는 것이다.

20대, 30대의 낮은 투표율은 최근의 대선과 총선에서도 확연하게 나타나고 있다. 2016년 20대 국회의원 선거에서 60세 이상의 투표율은 64.4%로 전 연령대에 걸쳐 가장



[그림 2-1] 최근 선거의 투표율 변화

출처: 중앙선거관리위원회, <제7회 전국동시지방선거 투표율 분석 (2018.6.13. 시행)>, p. 18.

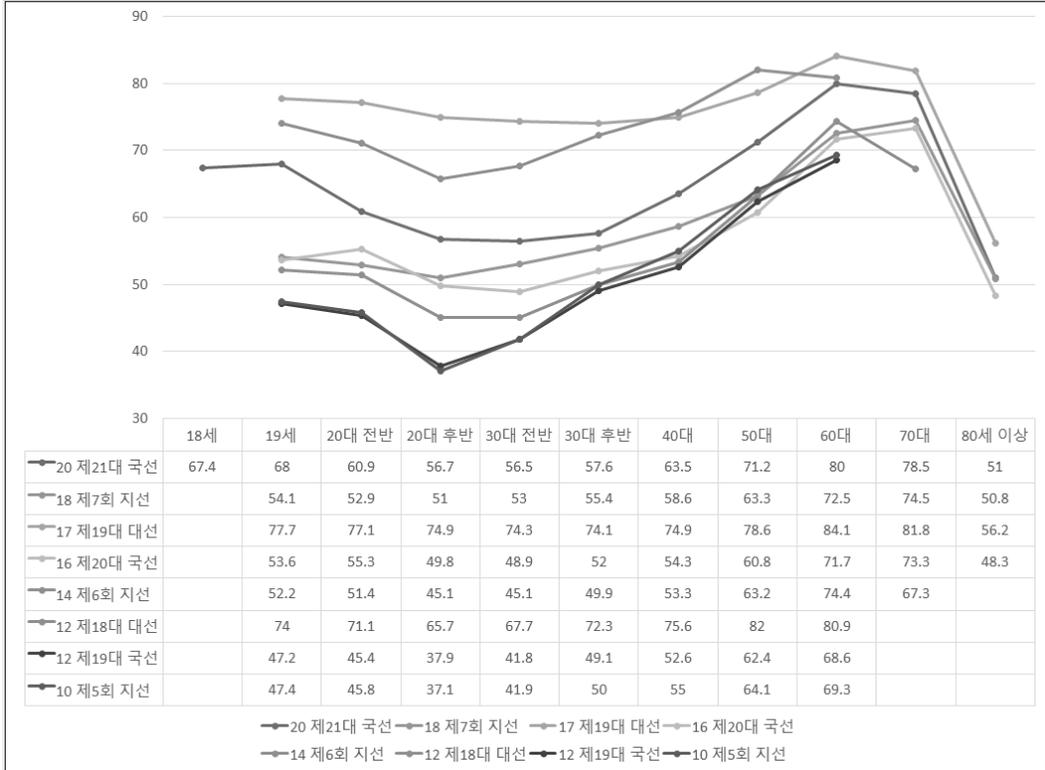
\*\*21대 총선: 중앙선거관리위원회 (검색일자: 2021.4.20.)

높은 반면 20대의 투표율은 고작 52.55%로 비교 자체가 되지 않는다. 그리고 50대는 60.8%로 30대의 53.15%보다 크게 높았다. 선거인수 비율은 50대 이상이 43.4%이나 투표자수 비율은 48.7%로 크게 높아진다. 반면 30대 이하의 선거인수 비율은 35.5%로서 50대 이상과 7.9%p 차이가 나며, 낮은 투표율로 인해 투표자수는 31.6%로 급감한다. 50대 이상과는 무려 17.1%p나 차이가 난다. 17.1%p의 차이는 총 433만 6천 명을 말한다.

2017년 19대 대통령선거에서 60세 이상의 투표율은 74.0%이나 20대의 투표율은 76%로 그간의 추세에 비해 이례적이라 볼 수 있는 현상이 발생했다. 20대가 2%p나 앞선 것이다. 50대는 78.6%이나 30대는 74.2%로서 4.4%p의 차이로 좁혀졌다. 하지만 2020년 21대 국회의원 선거에서 청년세대의 투표율이 낮은 현상이 다시 나타난다. 60대가 80.0%로 가장 높았고, 20대 (58.7%) 및 30대 (51.7%)의 투표율이 가장 저조했다. 연령대별 선거인, 투표자 비율은 40대(18.8%, 18.0%), 50대(19.5%, 20.9%)가 타 연령층에 비해 높게 나타났다.

[표 2-6] 최근 선거의 연령대별 투표율 변화

(단위: %)

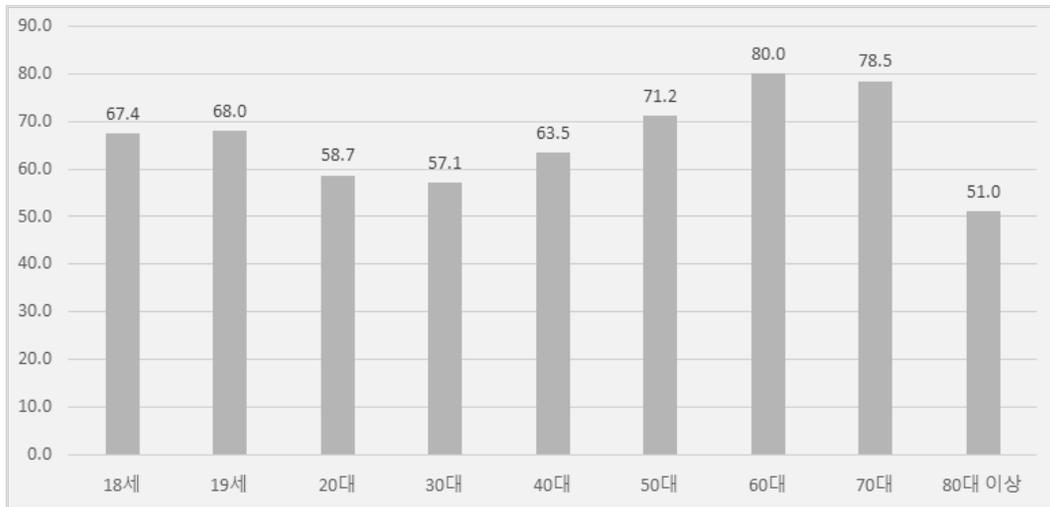


출처: 중앙선거관리위원회, <제7회 전국동시지방선거 투표율 분석 (2018.6.13. 시행)> 18쪽.

\*\*21대 총선: 중앙선거관리위원회 (검색일자: 2021.4.20.)

청년들의 낮은 투표율은 등록금 문제, 교육정책, 실업문제, 노동정책 등에서 자신들의 의사를 실현시킬 기반을 약화시킨다. 민주주의와 복지정책의 방향에서 청년세대보다는 중년 이상 세대의 영향력이 더 커지게 만들기도 한다.

국민통합을 위한 정치 거버넌스 연구: 연합정치를 중심으로 ...



[그림 2-2] 21대 국회의원선거 연령대별 투표율(단위: %)

출처: 중앙선거관리위원회, 결과보고서, <제21대 국회의원선거 투표율 분석>, 2020.10. (검색일자: 2021.4.20.)

## 제2절 국제비교

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

### 1 대통령제 민주주의 국가의 선거 불비례성

우리나라가 택하고 있는 대통령제와 (일부 비례대표제를 가미한) 단수다수제가 선거 불비례성이 높은 결함을 지니고 있다는 것은 여러 연구를 통해 이미 객관적으로 입증된 바 있다. 아렌드 레이파트(Arend Lijphart)의 종합적 비교 연구에 의하면 모든 선거제는 거대정당들을 과대대표하고 군소정당을 과소대표하는 경향이 있다(레이파트 2016, 187-193). 특히 대통령제는 다당제보다는 양당제에 친화적이어서 원내 유효정당수를 줄어 들게 하는 효과가 있다(레이파트 2016, 179-183).

**[표 2-기] 1945-2010년 사이 입법부선거와 대통령선거 불비례성 평균**

	입법부 불비례성 (%)	입법부선거 횟수	대통령제 불비례성	대통령선거 횟수	기하평균(%)
아르헨티나	7.35	13	43.94	4	17.98
코스타리카	4.55	15	45.49	15	14.38
프랑스(a)	12.08	10	43.53	8	22.93
이스라엘(b)	1.88	2	43.68	3	9.06
한국	10.03	6	48.14	4	21.97
미국	4.43	32	46.03	16	14.28
우루과이	0.75	6	48.81	6	6.05

출처: 레이파트 2016, 186

주: a. 비례대표제였던 1986, 1993, 1997년 선거 미포함.

b. 1966, 1999년 의회선거와 1996, 1999, 2001년 수상만 직접선거.

대통령제 민주주의 국가들의 선거 불비례성을 보자. 대통령선거는 다수결주의에 입각하며 본질적으로 불비례적이다. 대통령직 선출은 단일한 한 사람의 공직자를 선출하는 것이므로 필연적으로 단순다수제 또는 과반수의 득표자를 선출하는 방식을 따른다. 따라서

대통령 의석이 하나이므로 대통령직을 차지하는 정당은 의석 전부를 차지하게 된다. 아래의 표에서 볼 수 있듯이 대통령선거에서의 불비례성은 입법부선거에서의 불비례성보다 더 높으며, 그 정도 역시 상당히 크다.

1945년-2010년간 36개 민주주의 국가들에서 선거 불비례성 평균(입법부선거)과 선거제 유형을 보면, 한국은 36개국 중 가장 높은 불비례성을 가진다. 게다가 한국은 입법부 선거의 불비례성도 대단히 높은 수준이다(10.03%). 단순다수-비례대표 병행제에서 비례대표 의석수가 적은 것이 상황을 더 악화시킨다(레이파트 2016, 187-191).

## 2 단순다수제 對 비례대표제 불비례성

완벽히 비례적인 선거제도는 존재하지 않는다. 그러나 대통령제 민주주의 국가들을 제외하면 비례대표제는 단순다수 및 다수결 제도보다는 불비례성이 상당히 낮다는 것을 알 수 있다. 국제비교에 따르면, 36개국 불비례성의 평균은 8.55%이며 중위수는 7.14%다. 불비례성 상위 10개 국가와 하위 16개 국가를 보면 이들을 가르는 분명한 제도적 차이가 있다. 불비례성이 낮은 국가들은 주로 비례대표제를 택하고 있으며 불비례성이 높은 국가들은 단순다수제 국가다.

불비례성이 낮은 20개 국가 중 18개 국가가 의원내각제 비례대표제다. 다른 두 국가는 우루과이와 일본으로 우루과이는 대통령제와 결합한 비례대표제를, 일본은 반(半) 비례대표제를 채택하고 있다. 이들의 선거불비례성은 1.21~7.88%이다. 대부분의 단순다수제 국가는 10~20% 사이의 불비례성을 가진다.

[표 2-8] 1945-2010년 36개 민주주의 국가들의 선거 불비례성과 선거제 유형(레이파트 2016, 188-189)

	불비례성(%)	선거제
네덜란드	1.21	명부식 비례대표제(List PR)
덴마크	1.71	명부식 비례대표제(List PR)
스웨덴	2.04	명부식 비례대표제(List PR)
몰타	2.07	비례대표제-단기이양식 투표(PR-STV)
오스트리아	2.51	명부식 비례대표제(List PR)
스위스	2.55	명부식 비례대표제(List PR)

	불비례성(%)	선거제
이스라엘	2.60	명부식 비례대표제(List PR)
독일	2.67	비례대표제-혼합형 비례대표제(PR-MMP)
핀란드	2.96	명부식 비례대표제(List PR)
벨기에	3.35	명부식 비례대표제(List PR)
룩셈부르크	3.43	명부식 비례대표제(List PR)
이탈리아	3.61	명부식 비례대표제(List PR) (1946-92), 비례대표제-혼합형 비례대표제(PR-MMP) (1994- )
아이슬란드	3.85	명부식 비례대표제(List PR)
아일랜드	3.93	비례대표제-단기이양식 투표(PR-STV)
포르투갈	4.43	명부식 비례대표제(List PR)
노르웨이	4.53	명부식 비례대표제(List PR)
우루과이	6.05	명부식 비례대표제(List PR)*
일본	7.00	제한투표(Limited vote) (1946), 단기비이양식 투표(SNTV) (1947-93), 단순다수-비례대표 병행제(Parallel plurality-PR) (1996- )
스페인	7.28	명부식 비례대표제(List PR)
그리스	7.88	명부식 비례대표제(List PR)
뉴질랜드	9.25	단순다수제(Plurality) (1946-93), PR-MMP(1996- )
호주	9.44	과반수제(Majority): 대안투표(alternative vote)
인도	9.60	단순다수제(Plurality)
트리니다드	11.33	단순다수제(Plurality)
매나다	11.56	단순다수제(Plurality)
영국	11.70	단순다수제(Plurality)
미국	14.28	단순다수제(Plurality)*
코스타리카	14.38	명부식 비례대표제(List PR)*
보츠와나	14.61	단순다수제(Plurality)
모리셔스	15.61	단순다수제(Plurality)
자메이카	15.66	단순다수제(Plurality)
바하마	16.48	단순다수제(Plurality)
바베이도스	17.27	단순다수제(Plurality)
아르헨티나	17.98	명부식 비례대표제(List PR)*
프랑스	20.88	과반수-단순다수제(Majority-plurality) (1958-81, 1988- ), 명부식 비례대표제(List PR) (1986)*
한국	21.97	단순다수-비례대표 병행제(Parallel plurality-PR)*

주: \* 대통령제 국가

이 외에도 선거의 불비례성에 영향을 미치는 것으로는 선거구의 크기, 양당제와 다당제, 유효정당 수 등의 제도적 변수들이 있다. 단순다수-과반수제에서 선거구 크기의 증가는 불비례성을 증가시키고 거대정당의 이점을 확대하는 반면, 비례대표제에서는 비례성을 증가시키고 군소정당에게 유리한 조건을 창출한다(레이파트 2016, 175-178). 다시 말해서 선거구가 큰 비례대표제 선거구는 비례성을 극대화하고 군소정당의 대표성을 수월하게 하는 경향이 있다.

**[표 2-9] OECD 국가 원내 유효정당 수와 민주주의 지수 비교**

	민주주의 지수	원내 유효정당 수	기준 연도	불비례성 (꺾러거 지수)
벨기에	7.64	9.70	2019	3.92
네덜란드	9.01	8.12	2017	0.96
아이슬란드	9.58	6.54	2017	1.91
슬로베니아	7.5	6.51	2018	4.56
라트비아	7.49	6.39	2018	5.51
콜롬비아	7.13	6.38	2018	5.31
핀란드	9.25	6.36	2019	3.55
덴마크	9.22	5.85	2019	2.39
슬로바키아	7.17	5.67	2016	6.10
스웨덴	9.39	5.63	2018	0.63
독일	8.68	5.58	2017	1.95
이스라엘	7.86	5.57	2019	2.10
노르웨이	9.87	4.95	2017	3.01
스페인	8.18	4.94	2019	5.52
아일랜드	9.24	4.93	2016	5.62
스위스	9.03	4.92	2015	3.69
체코	7.69	4.81	2017	7.21
룩셈부르크	8.81	4.56	2018	5.57
리투아니아	7.5	4.42	2016	12.56
에스토니아	7.9	4.19	2019	5.28
오스트리아	8.29	3.94	2019	1.85
호주	9.09	3.17	2019	12.35

	민주주의 지수	원내 유효정당 수	기준 연도	불비례성 (꺾러거 지수)
칠레	8.08	3.14	2017	7.22
프랑스	8.12	3.00	2017	21.12
이탈리아	7.52	2.90	2018	5.70
포르투갈	8.03	2.86	2015	5.65
한국	8	2.85	2016	9.45
폴란드	6.62	2.75	2015	12.56
그리스	7.43	2.71	2019	9.66
뉴질랜드	9.26	2.67	2017	2.73
캐나다	9.22	2.50	2015	12.01
영국	8.52	2.48	2017	6.47
일본*	7.99	2.48	2017	16.28
터키	4.09	2.45	2015	6.69
멕시코	6.09	2.18	2018	7.72
헝가리**	6.63	2.09	2018	14.38
미국	7.96	1.99	2018(House)	1.29
OECD 평균	8.08	4.38		6.50

자료: 민주주의 지수: EIU Democracy Index 2019; (검색일자: 2021.3.6.)

원내 유효정당 수, 불비례성: Gallagher Index (Election Indices),

[https://www.tcd.ie/Political\\_Science/people/michael\\_gallagher/EISystems/Docts/ElectionIndices.pdf](https://www.tcd.ie/Political_Science/people/michael_gallagher/EISystems/Docts/ElectionIndices.pdf) (검색일자: 2021.3.7.)

주: \* 2017년 선거에서 SMD 불비례성이 22.78, 원내 유효정당 수는 1.73. list 불비례성은 3.67, 원내 유효정당 수는 4.20. 옆에 입력한 수는 2017 전체.

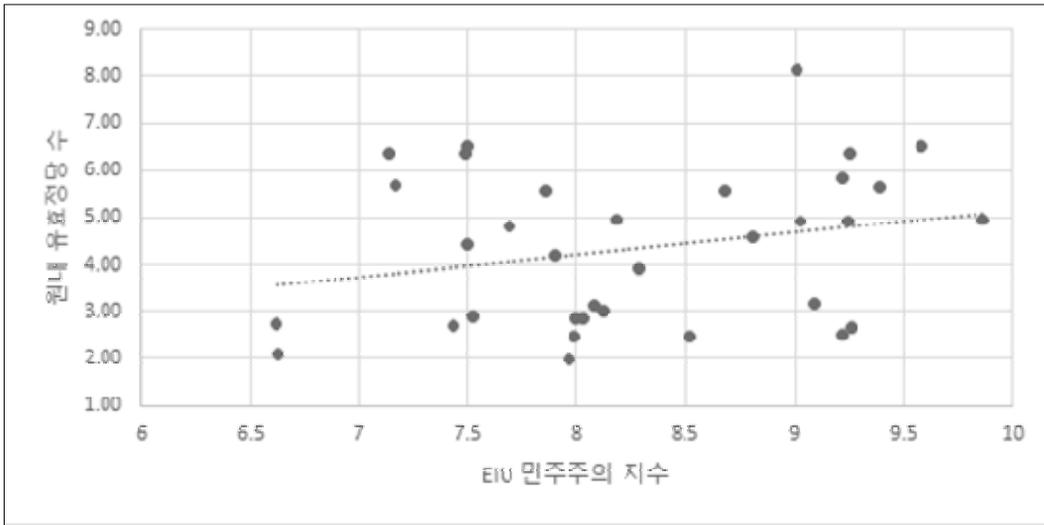
\*\* 2018 SMD 불비례성 31.52, 원내 유효정당 수 1.34, list 불비례성 6.85, 원내 유효정당 수 3.30.

선거구의 크기는 양당제와 다당제의 문제를 포함한다. 선거구가 큰 비례대표제는 군소정당의 대표성을 수월하게 함으로써 다당제로 나아가는 경향이 있다. 양당제와 다당제는 선거의 불비례성에 있어서 유의미한 차이를 보인다. 양당제와 다당제 간에 선거 불비례성이 존재한다는 것은 최근의 EIU 민주주의 지수를 검토하여 보면 잘 나타난다. 전반적으로 다당제 경향과 민주주의 지수가 비례하며, 유효정당 수가 클수록 불비례성은 낮아진다.

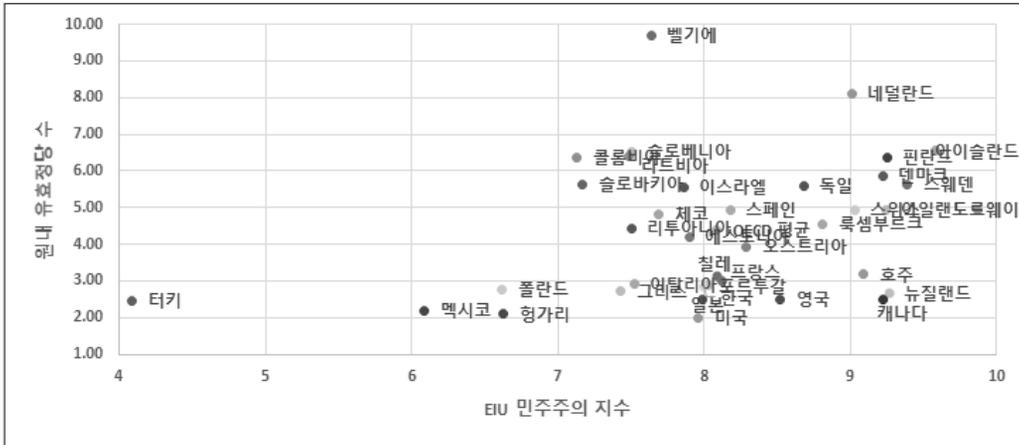
[그림 2-3]에서 큰 편차를 지닌 터키와 멕시코를 제외하고 유효정당 수와 민주주의 지수의 관계를 다시 검토하면 아래와 같이 일정한 추세를 발견할 수 있다. 이것은 다당제와

민주주의 지수가 일정한 관계가 있음을 의미한다. 유효정당 수가 클수록 민주주의 지수는 높아진다고 할 수 있다.

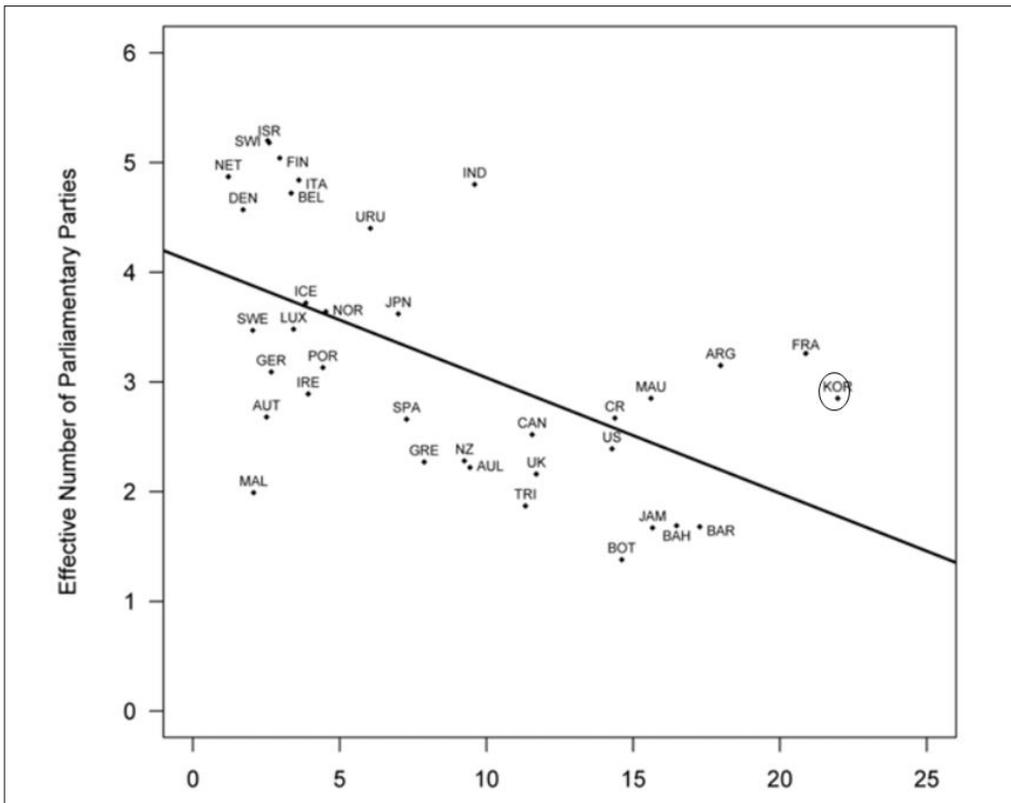
아렌드 레이파트 또한 불비례성이 증가할수록 유효정당 수는 감소한다는 것을 통계적으로 보여준다. 다시 말해서 유효정당 수가 클수록 불비례성은 감소한다는 것을 의미한다. 그러나 상당수의 편차가 존재하는데 이는 선거제 외에 다른 요인들이 정당 수에 강한 영향을 미침을 의미한다(레이파트 2016, 192-196). 그 요인들로는 다원주의(pluralism)의 정도와 분열된(divided) 사회에서 나타나는 집단들의 수가 있다. 한국은 높은 선거 불비례성에 비해 많은 정당이 있어 상대적으로 이례적이라고 평가할 수 있다.



[그림 2-3] OECD 국가 민주주의 지수와 원내 유효정당 수



[그림 2-4] 원내 유효정당 수와 민주주의 지수



[그림 2-5] 선거 불비례성과 유효정당 수 관계

출처: 레이파트 2016, 192-195

한국의 헌정구조와 정치제도의 조건 하에서 문제해결역량이 낮고 갈등지수가 높은 것은 지극히 당연한 현상이다. 국민의 의사가 제대로 반영된 정치적 대표체계의 부재, 규모와 기구와 권한과 예산이 제한된 의회, 낮은 투표율, 대통령에게 집중된 권력구조 하에서 제도적으로 갈등을 해소하기보다는 거리로 나아가 투쟁하고 외치는 것을 현실적이고 더 효율적인 방법으로 간주하고 있기 때문이다.

심각한 불평등과 사회갈등을 해소하려면 대통령에게로 집중된 권력은 최소한 견제되거나 여러 주권 기구들에 분산되어야 한다. 또한 국민의 의사를 비례적으로 대표하는 의회가 행정부에 대한 견제와 균형의 역할을 효율적으로 수행할 수 있어야 한다. 그래야 민주주의의 원칙이 준수되는 절차와 과정, 대화와 타협의 정치가 이루어질 수 있을 것이다.

### 제3절

## 의회민주주의의 강화를 위한 개혁 방안

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

의회를 강화함으로써 의회와 대통령 관계의 균형을 이루는 것이 의회개혁과 정치개혁의 핵심이다. 첫째, 의회의 구성원칙은 정당명부식 비례대표제를 시행함으로써 국민의 의사가 비례적으로 반영되는 의회를 구성할 수 있도록 해야 할 것이다. 둘째, 국회의 규모, 즉 의원 수를 대폭 확대해야 한다. 국민대표의 숫자와 비율이 높을수록 민주주의와 복지국가에 근접한다. 셋째, 국회의 권한을 강화해야 한다. 의회의 입법, 정책과정 참여, 인사동의, 예산, 감사 기능을 강화함으로써 대통령과 의회 관계의 균형을 이루도록 해야 한다.

사회경제적 차원의 민주주의는 국민생활의 향상과 증진을 목적으로 한다. 우리 사회가 불평등과 정치적, 사회적 갈등 해소에 실패하는 이유는 국민의 의사를 정확하게 반영하는 정치제도를 갖고 있지 못하기 때문이다. 다시 말해서 국민의 의사를 정치에 정확하게 투사할 권한과 능력이 있는 의회가 부재한다. 많은 선진민주국가들이 의회책임제를 실시하고 있다. 여기에서 이들이 선진민주국가로 성장한 원인과 결과의 관계를 오해하지 말아야 한다. 이 나라들은 의회책임제를 시행하였기 때문에 선진민주국가가 된 것이지, 그 반대가 아니다.

헌법개혁 또는 헌정질서개혁과 함께 권력분립을 통한 정부와 국회 그리고 시민과 정당을 강화해야만 우리 사회의 분열과 정치적, 사회적 갈등을 해소할 수 있을 것이다. 이것은 국가의 모든 영역에서 국민대표의 규모, 비중, 역할의 증대를 의미한다. 선출직의 역할 증대 없이는 관료와 검찰과 같은 비선출직은 물론 이미 거대권력으로 커버린 언론, 기업 등의 사적 부문을 견제하는 것은 불가능하다. 이는 권력을 독점·독임하고 있는 대통령을 견제하고 균형을 이루기 위해서도 필수적이다. 해답은 의회 구성원칙의 수정, 국회의원 수의 증대, 의회의 권한 강화 등을 통해 국민대표로서의 의회확대-정당강화를 통해 정치영역의 강화와 확대에 있다.

**[표 2-10] OECD 국가 선거제도(하원의원 기준)에 따른 민주주의 지수 및 갤러거 지수 비교**

분류	국가	민주주의 지수	갤러거 지수
다수대표제	호주, 캐나다, 프랑스, 헝가리, 일본, 한국, 멕시코, 영국, 미국	7.96	11.23
비례대표제	오스트리아, 벨기에, 칠레, 체코, 덴마크, 에스토니아, 핀란드, 독일, 그리스, 헝가리, 아이슬란드, 아일랜드, 이스라엘, 이탈리아, 라트비아, 리투아니아, 룩셈부르크, 네덜란드, 뉴질랜드, 노르웨이, 폴란드, 포르투갈, 슬로바키아, 슬로베니아, 스페인, 스웨덴, 스위스, 터키	8.12	4.98
OECD 평균		8.08	6.50

자료: EIU Democracy Index, Gallager Index (Election Indices)

주: 분류 기준: 중앙선거관리위원회 2019, 38.과 레이파트 2016, 170. 참고. 혼합제는 중앙선거관리위원회 2020, 229.을 참고하여 지역구 의원 대비 비례대표 비율이 1:1을 초과할 경우 다수대표제로, 이하일 경우 비례대표제로 분류함(헝가리, 일본, 한국, 멕시코는 다수대표제, 독일, 리투아니아는 비례대표제). 뉴질랜드는 레이파트의 분류를 따라 비례대표제로 분류함.

## 1 비례대표제로의 의회 구성원칙 수정

현재의 선거제도는 국민의 대표 구성원칙을 현저하게 훼손하고 국민의 뜻을 왜곡하고 있다. 따라서 이러한 선거제도로는 평등한 주권에 기반한 안정적인 민주제도를 갖출 수가 없다. 현재의 선거제도는 1표의 유효투표차량 정상적으로 1표를 대표하지 못하고 있다. 선거제도에 의해 왜곡되지 않고 1표를 대표하였다면, 87년 이후의 국회의 의석수와 정당 순위는 여러 차례 바뀔 수 있었다. 사실 지금의 국회 구성은 제도 요인에 의한 상당한 왜곡의 산물이다. 다시 말해서 국민 의사와 의회 의사가 일치되지 않는 원인은 현재의 대표 구성방식에 있다.

현재 우리의 국회 구성원칙인 다수대표제와 비례대표제 혼합체는 선거의 불비례성을 해소하지 못한다. OECD 국가의 선거제도와 민주주의 지수 및 선거 불비례도를 보더라도 비례대표제 국가가 다수대표제 국가에 비해 민주주의 지수는 높고 불비례성은 낮다.

한국은 현재의 의회 구성원칙을 수정하여 정당명부식 비례대표제를 도입해야 한다. ‘1인 1표’ 원칙을 ‘1표 1수’로 보정하지 않고는 한국의 정치개혁은 성과를 이뤄내기 어려울

것이다. 즉 1인 1표(one man, one vote)를 근본 전제로 1표 1수(one vote, one counting)가 담보되는 연동형 비례대표제를 도입해야 한다.

## 2 의원 수 확대

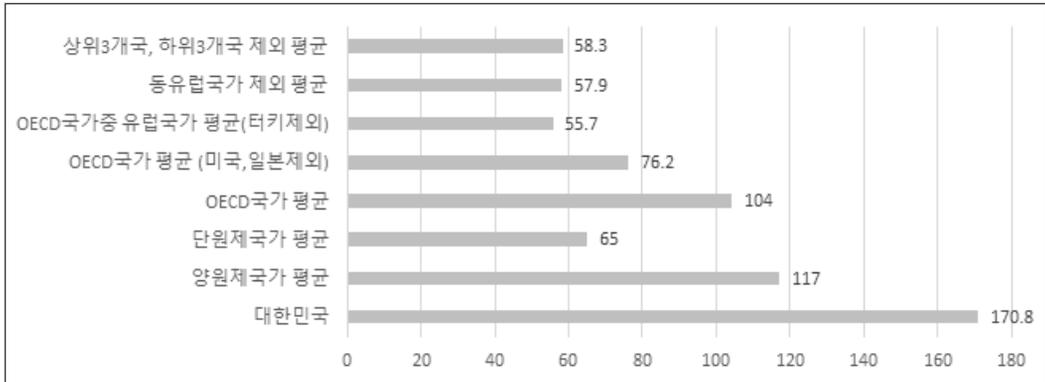
의회의 의원 수를 선진민주국가의 대표 규모와 비율에 상응하도록 확대해야 한다. 국민 대표의 숫자와 비율이 높을수록 민주주의와 복지국가에 근접한다. 국회의원의 수는 최소 600명 이상 수준으로 전면적으로 확장되어야 한다. 민주주의가 발전할 수 있는 최선의 방법은 각계각층의 대표가 자신들의 의사를 대변하도록 하는 것이다. 즉 사회경제문제는 정치로 풀어야 한다. 한국은 의원 숫자를 최소한 OECD 평균인 493명, 또는 대한민국 건국 당시의 의원 수 500명 또는 유럽의 OECD 국가 평균인 920명 사이에 두어야 한다. 현재 한국 국회의 규모는 선진민주국가들에 비해 인구대비 1/2 정도밖에 되지 않는다.

[표 2-11] 주요국가의 의원 1인당 인구수 및 인구대비 의석수 비교

국가	의원 1인당 인구 수(천명)	인구대비 한국의 적정의석수(2019)
대한민국	170.8	300
양원제 국가 평균	117	438
단원제 국가 평균	65	788
OECD 국가 평균	104	493
OECD 국가 평균 (미국, 일본 제외)	76.2	672
OECD 국가 중 유럽국가 평균(터키 제외)	55.7	920
동유럽 제외 유럽국가 평균(체코, 슬로베니아, 폴란드, 헝가리, 에스토니아, 라트비아, 리투아니아, 슬로바키아 제외)	57.9	885
상위 3개국(미국, 일본, 멕시코), 하위 2개국 (아이슬란드, 룩셈부르크) 제외 평균	58.3	879

자료: 인구 - UN World Population Prospects (2019) (검색일자: 2021.5.10.)

의석수 - PARLINE database on national parliaments (검색일자: 2021.5.10.)



[그림 2-6] 의원 1인당 인구수(단위: 천 명)

자료: 인구 - UN World Population Prospects (2019)  
 의석수 - PARLINE database on national parliaments

OECD 회원국 인구, 의회 의석수, OECD 국가별 의원 1인당 인구수를 비교한 자료를 분석, 정리하면 다음과 같은 매우 중요한 비교통계가 드러난다. 한국의 의원 1인당 인구수는 170.8천 명으로 다른 나라와 비교하여 대단히 크며, 의석수는 미국과 일본을 제외한 OECD 국가의 절반에도 미치지 못한다.

국회의원 수를 늘려야 할 절대적 필요성의 하나는, 국회의원들이 소수일 경우 국회는 상류층으로 구성되어 주로 상류층의 이해와 입장을 대변하는 경향성이 높기 때문이다. ‘민주주의는 민중의 지배, 평민 지배, 다수 지배를 의미한다. 그리고 동시에 자기 마을에서 평민들이 스스로 지배하는 자치의 뜻을 지니는 것이다.

### 3 국회 권한의 강화

국회의 권한이 강화되어야 한다. 지금의 국회는 의회 본연의 역할을 수행할 헌법상 권한이 과소하게 규정되어 있다. 국회는 현재 이른바 ‘적극적 정치’(positive politics)의 핵심 요체인 의원 입법, 정책과정 참여, 인사, 예산, 감사라는, 현대 국가통치의 중요한 요체 중 오직 입법 기능 하나만을 고유한 결정권한으로 갖고 있다. 근대 국가기능의 핵심인 위의 결정권한 중 입법 권한을 제외하고는 행정부와 대통령이 독점하고 있다. 따라서 현

재 한국의 헌법과 권력구조는 실질적인 3권분립 체제라고 하기 어렵다. 정부 정책에 대한 비판, 예산안에 대한 감사 및 조정, 인사에 대한 견제 등 국회는 협소한 권한만을 행사할 수 있을 뿐이다.

국회의 권한 문제와 관련하여 그동안 국회는 무능하며 비효율적이라는 비판을 받아왔으나 이것은 옳지 않다. 한국의 의회는 명백히 그리고 결코 비효율적인 조직이 아니다. 먼저 예산의 경우, 국회는 전체 정부 예산의 겨우 0.158%밖에 사용하지 않고 있다. 2020년의 국가 총예산은 424,473,127백만 원이며, 국회는 671,111백만 원이다.

[표 2-12] 2020년 정부 소관별 세출예산 및 비중 (단위: 백만 원, %)

소관구분	본예산	비중
총계	424,473,127	100
국방부	35,087,387	8.266
국회	671,111	0.158
기획재정부	17,849,888	4.205
대법원	2,044,145	0.482
법무부	4,086,258	0.963
외교부	2,599,579	0.612
과학기술정보통신부	17,028,160	4.012
통일부	418,344	0.099
행정안전부	55,508,282	13.077

출처: 의안정보시스템, 2020년 정부제출예산안 (검색일자: 2021.5.12.)

3부의 하나인 대법원의 경우 국회의 세 배를 훨씬 넘는 2,044,145백만 원의 예산 규모이다. 행정기관과의 차이는 더 두드러진다. 인적 구성과 기구면에서 비교할 수 없이 작은 대통령비서실 및 국가안보실도 99,063백만 원에 달하며, 국무조정실 및 국무총리비서실은 무려 612,928백만 원이다. 단일 조직인 국가정보원 역시 705,560백만 원에 육박하는 예산을 배정받고 있다. 통일부를 제외하면 행정부에서 국회보다 예산이 적은 부처는 없다.

## 제4절

# 권력구조와 정부형태 혁신의 효과

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

정부 형태, 선거제도, 정부 구성 방식과 인간문제의 공공성 및 형평·복지지표는 높은 상관관계를 보여주고 있다. 방대한 국제비교를 통해 볼 때 권력구조는 대통령제보다는 의회책임제가, 선거제도는 단순다수대표제보다는 비례대표제가, 정당 체제는 양당제보다는 다당제가 대표성과 비례성, 민주성과 등가성에서 훨씬 더 나은 지표를 보여주고 있다. 그 결과 공공성과 정부 역할, 복지와 형평의 문제에서도 훨씬 더 나은 지표를 보여주고 있다.

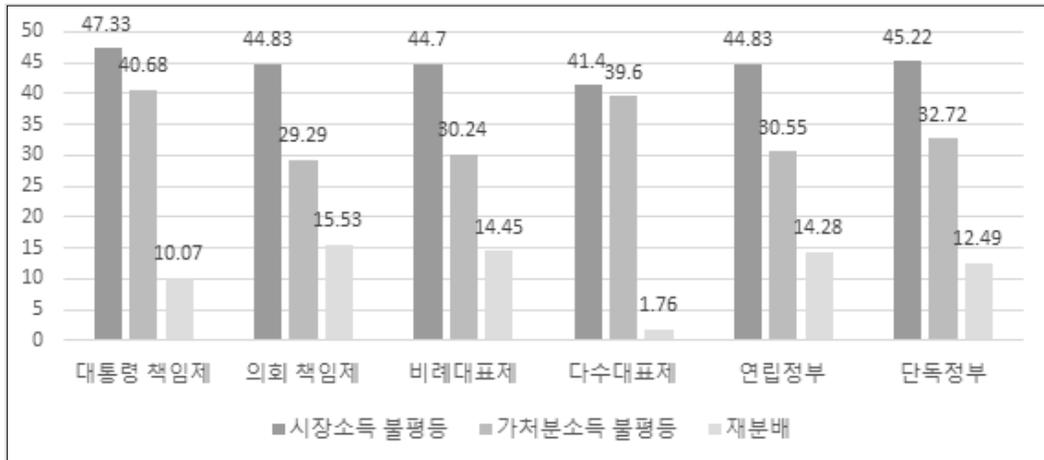
### 1 재분배와 불평등 개선 효과

소득의 불평등 개선 정도를 나타내는 시장소득 지니계수와 가처분소득 지니계수를 비교해 보면 의원내각제, 비례대표제, 연립정부를 가진 나라들의 지표가 상대적으로 대단히 양호함을 보여주고 있다.

[표 2-13] 1970-2010년 정치제도와 재분배(강명세 2013, 78)

정치제도	시장소득 지니 25~59세	가처분소득 지니 25~59세	재분배 효과
다수대표제	38.5	35.9	2.6
비례대표제	41.4	32.0	9.4
대통령책임제	48.1	41.4	6.7
의회책임제	38.8	31.4	7.4
단독정부	38.7	35.0	3.7
연립정부	41.3	32.6	8.7
자유시장경제	41.1	32.4	8.7
조정시장경제	39.6	34.4	5.2

정치제도에 따른 불평등 개선효과에 대한 또 다른 비교지표를 보더라도, 의회책임제, 비례대표제, 연립정부가 각각 대통령책임제, 다수대표제, 단독정부보다 불평등 완화에 더 효과적인 정치체제임을 확인할 수 있다.



[그림 2-7] 정치제도와 불평등

출처: 강명세(2014, 102).

[표 2-14] 1985-2010년 가처분소득의 불평등지수 순위와 정치경제 유형

국가	시장소득 25~59세	처분소득 25~59세	차이	자본주의 유형	복지체제 유형
스웨덴	36.7	22.9	13.8	조정시장경제	사민주의
덴마크	40.2	23.4	16.8	조정시장경제	사민주의
핀란드	42.1	23.9	18.2	조정시장경제	사민주의
노르웨이	37.4	24.2	13.2	조정시장경제	사민주의
사민주의 평균	39.0	23.6	15.4		
스위스	32.9	26.7	6.2	조정시장경제	기민주의
독일	39.3	27.3	11.9	조정시장경제	기민주의
네덜란드	44.6	32.6	12.1	조정시장경제	기민주의
벨기에	45.3	33.5	11.8	조정시장경제	기민주의
오스트리아	42.3	41.3	1	조정시장경제	기민주의
이탈리아	45.1	32.0	13.1		기민주의

국가	시장소득 25~59세	처분소득 25~59세	차이	자본주의 유형	복지체제 유형
프랑스	44.2	33.5	10.8		기민주의
기민주의 평균	42.0	32.4	9.6		
캐나다	45.8	31.8	14		자유주의
영국	44.1	32.6	11.5	자유시장경제	자유주의
미국	44.1	34.9	9.2	자유시장경제	자유주의
아일랜드	51.3	37.8	13.5	자유시장경제	자유주의
자유주의 평균	45.2	34.1	11.1		
한국	35.8	33.7	2.1		
그리스	54.0	34.1	20.5		
스페인	50.9	34.4	16.5		
중국	64.9	46.0	18.9		
브라질	62.1	50.8	11.3		
콜롬비아	56.7	54.2	2.5		
일본	47.1	55.3	-8.2		
남아공	63.1	58.9	4.2		

출처: 강명세 2013, 74-75

개별국가들의 불평등 지수 차이를 보면, 북유럽 사회민주주의 유형의 복지체제와 조정 시장경제가 불평등 지수 완화 효과가 15.4%로서 가장 높으며, 가처분소득 불평등 지수 역시 23.6%로 가장 낮다. 한국은 2.1%의 완화효과를 나타내고 있다. 이것은 15.4%의 완화효과를 보이고 있는 사민주의 복지체제 유형의 국가들의 평균은 물론 11.1%의 자유주의 복지체제 유형의 국가들의 평균에도 크게 미치지 못한다.

재분배에 가장 탁월한 제도 배열은 비례대표제 선거방식과 의회책임제 권력구조, 그리고 연립정부 형태의 조합이다. 서유럽과 북유럽 국가들의 방식이 이에 근접한다. 반면 한국이 채택하고 있는 다수대표제, 대통령책임제, 단독정부는 재분배에 가장 취약한 제도의 조합이다.

## 2 정부 구성: 반대통령제

우리사회의 부의 재분배와 불평등을 개선하기 위해서는 권력분점을 통한 견제와 균형이 이루어질 수 있도록 권력구조는 물론 선거제도와 정당 체제를 혁신해야 한다. 우선 정부 형태를 비롯한 권력구조는, 의회책임제로의 개헌이 어렵다면 권력분점을 통한 견제와 균형이 이루어지도록 가능한 한 대통령제의 원형에 가깝게, 또는 반대통령제(半大統領制)로 혁신되어야 한다. 즉 대통령의 초과권력을 내려놓는 분권의 실현이 가장 중요하고도 결정적인 과제다. 국무총리에 대한 국회의 복수 추천과 대통령 임명, 국무회의의 의결기구화와 같은 요소는 대통령제를 유지하면서도 초과권력을 내려놓은 최선의 선택일 수 있다. 동시에 시민통제기능을 강화함으로써 국민들이 정부를 감독하고 국민을 위한 정책집행에 소홀함이 없도록 하여야 한다.

단일정부보다 연립정부일 때 행정부 견제가 용이하며 정부 위기시 보다 안정적이다. 정부 유형과 관계없이 단일정부보다 연립정부일 때 행정부를 견제하기 더 쉽다. 즉 연립정부를 구성할수록 정부에 대한 거부권이 효과적으로 작동함을 의미한다. 모든 정부 형태에서 과대규모정부보다는 소수정부일 경우와 단일정부보다는 연립정부일 경우 견제 효과가 더 큰 것으로 나타난다. 정부 위기와 관련해서는 평균값을 비교하면 대통령제와 의원내각제에서는 단일정부가 연립정부보다 좀 더 안정적이다. 반대통령제에서는 단일정부보다 연립정부에서 더 안정적인 경향을 보인다.

[표 2-15] 정부유형별 정부 구성과 정치적 수행력

정부유형	정부 구성	행정부 견제	정부 위기
대통령제	단일정부	2.98	0.130
	연립정부	3.45	0.148
	전체	3.17	0.137
반대통령제	단일정부	2.17	0.150
	연립정부	4.34	0.142
	전체	3.56	0.145
의원내각제	단일정부	3.30	0.153
	연립정부	4.43	0.186
	전체	4.01	0.174

출처: 안용훈 2018, 46-53

[표 2-16] 정부 유형별 정부 구성과 경제적 수행력

정부유형	정부 구성	1인당 국민소득	소득불평등(지니계수)
대통령제	단일정부	6,296	48.85
	연립정부	6,554	48.71
	전체	6,406	48.79
반대통령제	단일정부	7,213	36.63
	연립정부	21,686	32.83
	전체	16,721	34.07
의원내각제	단일정부	20,979	36.75
	연립정부	31,513	31.74
	전체	21,213	6.07

출처: 안용흔(2018, 53-58).

대통령제, 반대통령제, 의원내각제 모두 단일정부보다 연립정부에서 경제적 수행력이 더 좋을 수 있다. 대통령제에서는 단일정부와 연립정부 간 큰 차이는 없으나 연립정부에서 더 효과적이다. 반대통령제의 경우 단일정부와 연립정부 간에 1인당 국민소득 평균값이 3배 가까이 차이가 난다. 소득불평등도 단일정부보다 연립정부에서 불평등이 덜하다. 의원내각제의 경우 단일정부와 연립정부 간 1인당 국민소득이 10,000불 이상 차이가 난다. 소득불평등 또한 연립정부에서 덜하다.

[표 2-17] OECD 국가 정부유형 분류에 따른 민주주의 지수 비교

분류	국가	민주주의 지수
의원내각제(20)	노르웨이, 스웨덴, 뉴질랜드, 캐나다, 덴마크, 호주, 네덜란드, 룩셈부르크, 독일, 영국, 스페인, 일본, 에스토니아, 이스라엘, 벨기에, 이탈리아, 리투아니아, 라트비아, 슬로바키아, 헝가리	8.35
대통령제(6)	칠레, 한국, 미국, 콜롬비아, 멕시코, 터키	6.89
반대통령제(10)	핀란드, 프랑스, 포르투갈, 체코, 슬로베니아, 그리스, 폴란드, 아이슬란드, 아일랜드, 오스트리아	8.18
집단지도체	스위스	9.03

분류 기준: 중앙선거관리위원회 2019, 23.과 레이파트 2016, 145. 참고. 두 자료의 분류가 다를 경우 레이파트를 따름(선관위는 오스트리아, 아이슬란드, 아일랜드를 의원내각제로 분류함)

스위스를 제외하고 OECD 국가의 정부 유형에 따라 민주주의지수를 비교해 보면, OECD 국가 내에서 의원내각제 국가의 평균 민주주의 지수가 제일 높은 반면에 대통령제 국가의 평균 민주주의 지수가 제일 낮다.

민주주의 지수를 항목별로 비교해 보면, 의원내각제와 반대통령제 사이에는 정부 기능성 항목을 제외하고는 큰 차이가 없다. 그러나 두 정부 유형과 대통령제 간에는 확연한 차이가 있다. 대통령제인 터키의 민주주의 지수가 4.09점으로 일종의 예외로 간주하여 제외하고 비교해도 마찬가지다. 터키를 제외하면 대통령제는 선거절차 및 다원성 8.98, 정부 기능성 7.29, 정치참여도 6.56, 정치문화 6.38, 시민적 자유 8.06점으로 모든 항목에서 반대통령제, 의원내각제 두 유형보다 낮다. 만약 멕시코까지 제외하고 비교할 경우 정부 기능성이 7.59점으로 (7.42점)보다 약간 높다. 그러나 이를 제외하고 나머지 항목에서는 가장 낮은 점수를 보인다(순서대로 9.27, 7.59, 6.39, 7.19, 8.53).

레이파트(2016)의 자료에서 제공하는 민주주의 국가들의 1981-2010년 최소 승리 단일정당내각의 비율을 기준으로 비교하면, 정치적 안정과 폭력의 부재, 내부 갈등 위험 변수는 값이 클수록 안정적이거나 갈등이 덜한 것으로서 연립정부일 때 둘 다 높은 값을 가진다. 국내 갈등지수 가중치의 경우 연립정부와 단일정부 간 차이가 매우 크다. 이는 레이

[표 2-18] OECD 국가 정부유형에 따른 민주주의 지수 항목별 비교

	선거절차 및 다원성	정부 기능성	정치참여도	정치문화	시민적 자유
대통령제	8.00	6.91	6.30	6.15	7.11
반대통령제	9.67	7.42	7.45	7.50	8.85
의원내각제	9.58	8.09	7.42	7.81	8.84
OECD 평균	9.35	7.75	7.25	7.50	8.57

자료: EIU, Democracy Index 2019

파트의 통계에도 나타나 국내갈등과 합의적 민주주의(연정)는 매우 강력한 관계를 가진다. 여성의 대표성도 단일정부보다 연립정부에서 상당히 큰 평균값을 가진다. 1인당 GDP의 경우, 레이파트의 통계에 따르면 1990-2009년의 1인당 GDP는 합의적 민주주의(연정)에 부정적 효과를 보이지만 그 영향이 약하다. 실업의 경우 통계적으로 유의미하진 않지만, 합의적 민주주의에서 더 나은 기록을 보인다. 다만, 레이파트가 연구에서 밝혔

[표 2-19] OECD 25개국 정부 구성에 따른 경제 성과, 사회 안정성, 여성 대표성<sup>1)</sup>

	1인당 GDP (1991-2009)	실업 (1991-2009)	정치적 안정과 폭력의 부재 (1996-2009)	내부 갈등 위험 (1990-2004)	국내갈등 지수 가중치 (1990-2009)	여성의 의회대표 (2010)	여성의 내각대표 (2008)
연립정부 <sup>2)</sup>	1.51	6.88	1.12	11.58	145.59	30.04	32.22
단일정부 <sup>3)</sup>	2.09	8.02	0.60	10.44	523.50	22.04	24.00

자료: <https://polisci.ucsd.edu/people/faculty/faculty-directory/emeriti-faculty/lijphart-profile.html> (검색일자: 2021.5.11.)

주: \* 정치적 안정과 폭력의 부재, 내부 갈등 위험에서 이스라엘은 제외. 극단적 이상치이고, 이스라엘에서는 국제적 폭력으로부터 국내적 폭력을 분리시키는 것이 어려움(레이파트 2016, 310).

\*\* 국내갈등 지수 가중치는 갈등 사건의 심각성에 따라 가중치를 적용한 것이다. 그리고 영국과 이스라엘은 이상치로서 제외됨. 영국의 높은 지수는 대개 북아일랜드의 특수한 문제로 인한 결과이기 때문(레이파트 2016, 311-312).

- 1) 레이파트의 연구에서 다변량회귀분석을 하여 통계적 유의성과 독립변수(정부 구성)가 종속변수들에 영향을 미치는 정도를 확인할 수 있었던 것과 달리, 여기서는 25개국의 각 변수에 따른 값들의 단순한 산술평균을 계산하였음. 0에 가까울수록 연정의 경향이 높음을 의미하며, 단일-연정 이분법으로 구분할 경우 뉴질랜드(60%)까지 연정으로 간주하였음.
- 2) 핀란드, 스위스, 덴마크, 이탈리아, 일본, 이스라엘, 아일랜드, 벨기에, 노르웨이, 네덜란드, 스웨덴, 독일, 오스트리아, 아이슬란드, 룩셈부르크, 프랑스, 포르투갈, 뉴질랜드(연정 경향이 높은 순)
- 3) 스페인, 미국, 한국, 호주, 캐나다, 그리스, 영국(연정 경향이 높은 순)

뜻이 위의 변수들 중 1인당 GDP와 실업을 제외하고 나머지 변수들은 정부 구성과 통계적으로 유의미한 관계를 보이며, 평균값들의 비교가 의미하는 바가 레이파트의 통계 결과가 보여주는 분석과 동일하므로 서수적 비교의 차원에서 의미가 있다.

### 3 권력구조와 정부형태 혁신 방향

정부형태, 선거제도, 정부 구성 방식과 공공성 및 형평·복지지표는 높은 상관관계를 보여주고 있다. 방대한 국제비교를 통해 볼 때 권력구조는 대통령제보다 의회책임제가, 선거제도는 단순다수대표제보다 비례대표제가, 정당 체제는 양당제보다 다당제가 대표성과 비례성, 민주성과 등가성에서 훨씬 더 나은 지표를 보여주고 있다. 그 결과 공공성과

정부 역할, 복지와 형평의 문제에서도 훨씬 더 나은 지표를 보여주고 있다.

선진 민주복지국가들이 거의 대부분 의회책임제 국가라는 점은 정부형태와 갈등 해결 그리고 복지국가 진입의 상관관계를 아주 잘 보여주고 있다. 이 지표들은 경제는 상당 부분 정치의 결과라는 점을 보여준다. 우리 사회의 부의 재분배와 불평등을 개선하기 위해서는 권력분점을 통한 견제와 균형이 이루어질 수 있도록 권력구조는 물론 선거제도와 정당 체제를 혁신해야 한다.

정부형태를 비롯한 권력구조는 국민들이 가장 실행력이 좋은 의회책임제로의 개헌을 동의하지 않는다면, 권력분점을 통한 견제와 균형이 이루어지도록 혁신되어야 한다. 즉 대통령의 초과권력을 내려놓는 분권의 실현이 가장 중요하고도 결정적인 문제다. 국무총리에 대한 국회의 복수 추천과 대통령 임명, 국무회의의 의결기구화와 같은 요소는 대통령제를 유지하면서도 초과권력을 내려놓는 최선의 선택일 수 있다.

대통령제의 원형의 경우 상술한 대통령의 5대 권한 중 최소한 인사동의권과 감사권은 의회로 옮기지 않으면 안 된다. 그렇지 않으면 대통령과 청와대로의 권력집중으로 인한 사회 및 정치 갈등의 악화에 따른 낮은 갈등 해결 관행은 해소되지 않을 것이다. 반대통령제는 대통령제보다 대화와 타협은 물론 공공성과 경제적 형평성에서 더욱 뛰어난 결과를 보인다.

## 제5절

## 국민통합을 위한 정치 리더십

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

대한민국은 심한 빈부격차 사회, 정치·사회적 갈등국가 중 하나이다. 그러나 87년 이후 역대 대통령 득표율과 13~21대 총선의 산 표와 죽은 표의 비교를 통해 보았듯이 한국의 대통령과 의회가 모두 승자독식의 권력독점에 기초하고 있다. 이러한 제도로서는 국민의 다양한 요구와 사회갈등을 제대로 수용하고 극복할 수가 없다.

한국이 당면한 사회분열과 갈등을 해소하기 위해서는 제도적으로 선진민주주의에 부합하는 제도개혁이 필요함과 동시에 국민통합과 갈등 해결을 이루어낼 수 있는 정치 리더십이 발현될 수 있는 정부를 구성할 수 있어야 한다. 이러한 정치 리더십은 권력이 독점적인 정부에서는 발현되기 어렵다. 이것은 연립정부의 탁월한 실행업적을 보면 더욱 명약관화하다. 동시에 현대 한국의 역사에서 연합과 연립이 초래한 거대한 효과를 고려하거나, 해외의 술한 사례들을 고려하더라도 그러하다.

제도적으로는 헌법개혁을 통해 국민의 정치적 의사를 정확하게 반영하는 의석비율과 권력배분이 이루어지도록 제도개혁을 이루어낼 필요가 있다. 이와 동시에 대통령의 권력독점을 견제, 감시하고 권력의 균형과 국민통합을 이루어낼 수 있는 정부가 구성될 수 있도록 해야 한다. 다시 말해서 민주주의에 부합하는 선거와 공적 제도를 통하여 사회분열과 갈등을 해결하는 국가시스템을 구축하고, 민주적 절차와 균형과 통합의 국가리더십이 발현될 수 있는 정부를 구성해야 한다.

의회의 권한 확대를 통해 대통령의 권력을 감시하고 견제하며 권력 간 균형을 이룸과 동시에 다양한 정치세력이 국정운영에 함께 참여하는 연립형 정부를 구성해야 할 필요가 있다.

## 1 진보-보수 이분법 지양

갈등 해소를 목적으로 하는 정부는 다원적인 국민통합형 정부를 의미한다. 이를 위해서는 먼저 진보-보수의 이분법적 대립 구도와 관념을 지양해야 한다. 그것은 연합과 연립의 정치를 가능케 하는 기본 조건이기 때문이다.

우리는 역사적으로 국내와 해외, 좌와 우, 진보와 보수를 포괄하는 세 차례의 연합과 협치의 정신에 기초한 정부를 구성한 경험을 지니고 있다. 3.1운동 직후 대한민국 임시정부, 대한민국 정부 수립 이후 이승만 정부 초기 내각 구성, 외환위기 직후 김대중 정부가 그것이다. 대한민국의 뿌리인 1919년 대한민국 임시정부야말로 모든 주요 정파, 정당, 독립운동계열, 주요 인사들이 총망라된 최초의 연합정부였다. 광복 이후 1948년에는 정부 수립과 동시에 이승만-김성수-조봉암을 중심으로 준연합정부를 구성, 좌-우를 망라하는 국가 형성 연합으로 출범하여 국가건설과 국가안보 그리고 사회경제 개혁이라는 시대적 국가의제를 완수했다. 1998년 김대중 정부의 연립정부 구성은 최초의 정부 교체 및 외환위기극복, 지역통합, 남북화해 및 국제관계 개선에 결정적으로 기여했다.

먼저, 대한민국의 뿌리인 대한민국 임시정부야말로 상해 임시 정부, 한성정부 등 국내외 7개 임시정부를 통합하고, 모든 주요 정파, 정당, 독립운동계열, 주요 인사들이 총망라된 최초의 연합정부였다. 1919년 9월 11일 대한민국 임시정부의 각료의 면면을 살펴보면 더라도 국내는 물론 중국과 만주, 러시아와 북미 지역 등 해외의 좌우 인사들을 포괄하는 내각이었다.

[표 2-20] 대한민국 임시정부 각료 구성

직책	이름
대통령	이승만
국무총리	이동휘 (한인사회당)
국무총리임시대리	이동녕
국무총리대리(겸임)	신규식
내무총장	이동녕
외무총장	박용만
외무총장대리차장	鄭仁果
외무총장(겸임)	이동휘
외무총장대리차장	신익희,李喜徹

직책	이름
군무총장	노백린
법무총장	신규식
학무총장	김규식
학무총장대리차장	金仁鈞
재무총장	이시영
교통총장	문창범, 南亨祐, 孫貞道
교통총장대리 차장	김철
노동국 총판	안창호, 이시영

출처: 국사편찬위원회, 대한민국임시정부자료집 "각료 · 국무원 · 국무위원 명단".  
[http://db.history.go.kr/item/level.do?levelId=ij\\_045\\_0030\\_00020](http://db.history.go.kr/item/level.do?levelId=ij_045_0030_00020) (검색일: 2021.04.20)

대한민국은 1948년 정부 수립과 동시에 이승만-김성수-조봉암을 중심으로 준통합정부를 구성, 좌-우를 망라하는 국가 형성 연합으로 출범했다. 대한민국 초대 정부는 정부 주도 국가개혁주의(이승만), 보수적 의회자유주의(김성수), 사회민주주의(조봉암)가 하나의 목표를 위해 통합하여 형성한 준연합정부였다. 대한민국 초대 정부가 좌우를 아우르는 준통합정부가 아니었으면 당시 공산주의와의 대결에서 국민적 지지를 확보하지 못하였을 것이다.

[표 2-21] 이승만 정부 초대 내각 구성

직책	이름
부통령	이시영
국무총리	이범석
외무부장관	장택상
내무부장관	윤치영
재무부장관	김도연
법무부장관	이인
국방부장관	이범석
문교부장관	안호상
농림부장관	조봉암
상공부장관	임영신
보건부장관	구영숙
사회부장관	전진한
체신부장관	윤석구
교통부장관	민희식

출처: 강해경(1998, 232).

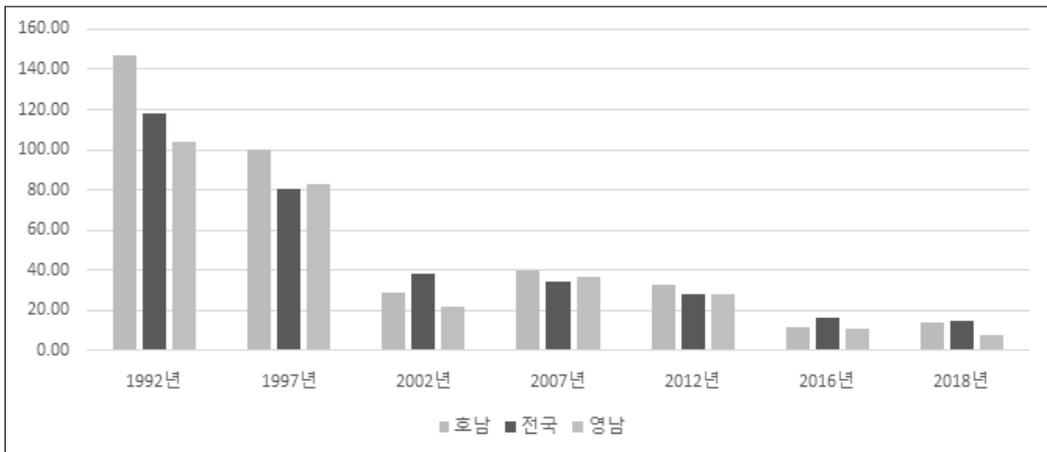
[표 2-22] 김대중 연립 정부의 내각 구성 중 보수/중도 인사

이름	직책
김종필	국무총리
이홍구	주미대사
이규성	재정경제부 장관
강인덕	통일부 장관
박정수	외교부 장관
이종찬	국가안전기획부장(국정원장)
김중권	비서실장
이수성	민주평화통일자문회의 수석 부의장

김대중 정부 역시 초기 내각을 김대중-김종필 연합을 중심으로, 청와대 비서실장, 통일부장관, 외교부장관 및 핵심 경제부 장관을 보수정당에서 임명하는 준연합정부를 통해 외환위기를 돌파하였다.

김대중 정부 시기 김대중-김종필 연합의 의미는 다음 세 가지로 나누어 볼 수 있다. 민주화 세력과 산업화 세력의 연합으로 박정희-전두환 세력에게 가장 강력하게 탄압받은 정치 지도자인 김대중이 박정희 세력의 정통 후예인 김종필과 연합을 형성했다. 이는 민주화 세력이 산업화 세력을 관용하고 포용하기 시작했음을 뜻한다.

민주 개혁파와 보수 우파의 이념 연합으로서 이념적 공격과 장애를 겪어온 김대중이 정통 보수와 연합했다는 사실은 김대중에 대한 이념적 보증으로서 효과를 발휘하여 투표로 즉각 결과가 나타났다. 영남 패권에 대한 도전이라는 점에서 호남과 충청 두 지역을 중심으로 하는 지역 연합이었다. 민주화 이후 현재까지 김대중을 제외한 모든 대통령은 영남 출신이었다.



[그림 2-8] 정권 종료시점 전 정권 대비 영·호남 1인당 GRDP 증감율

출처: 통계청, “지역소득”과 “장래인구추계”의 원자료로부터 계산함  
 지역소득: 행정구역(시도)별/경제활동별 지역내총생산  
 장래인구추계: 연령별(시도) 추계인구 (검색일자: 2021.5.10.)

[표 2-23] 정권 종료 시점 전 정권 대비 영·호남 1인당 GRDP 증감율 (단위: %)

	1992년	1997년	2002년	2007년	2012년	2016년	2018년
호남	147.16	100.29	28.82	39.86	32.41	11.47	13.78
전국	117.90	80.47	38.19	34.02	28.28	16.42	14.83
영남	104.08	82.49	21.58	36.76	28.40	10.80	8.16

출처: 통계청, “지역소득”과 “장래인구추계”의 원자료로부터 계산함  
 지역소득: 행정구역(시도)별/경제활동별 지역내총생산  
 장래인구추계: 연령별(시도) 추계인구 (검색일자: 2021.5.10.)

김대중 정부의 준연합정부는 외환위기의 극복을 위해 국민을 통합해내는 중요한 역할을 함과 동시에 경제적으로도 호남을 특별히 편중 지원하지 않음으로써 지역통합에 크게 이바지하였다. 노태우 정부 이해 김대중 정부를 제외한 모든 정부에서 호남의 1인당 GRDP 증가율이 타 지역에 비해 높았다.

우리의 역사적 경험이 말해주듯 여러 세력의 통합이 이루어지지 않았다면 대한민국 임시정부는 출범 후에도 명맥을 잇지 못하였을 것이다. 해방 전후의 연합정부, 김대중 대통령 시기의 정당 연합에 대한 성과에 대해서는 다양한 판단이 존재할 수 있다. 결과적으로 한국에서의 연합정부는 지속성의 측면에서 볼 때 단명에 그쳤기 때문이다. 하지만 이승만 정부의 연합정부가 아니었으면 국민적 통합을 토대로 공산주의와 대결하기 어려웠을 것이다. 김대중-김종필 연합을 기초로 한 연합정부가 아니었으면 한국 최초의 평화적 정권 교체 그리고 신속한 외환위기 극복은 없었을 것이다.

## 2 연립정부 방식과 형태의 수용

한국사회의 심각한 불평등과 갈등을 유념할 때 연립정부 형태와 방식을 수용하여 대한민국의 모든 부문, 계층, 지역, 세대, 성별 그리고 주요 정당들이 합심하여 국정에 참여하고 협력하는 시스템을 구축하여야 한다. 해외의 사례를 보더라도 연립·연합·공동정부를 형성하여 협치의 길로 나아가는 경로는 갈등완화, 국민통합, 국가위기 극복, 복지국가 도약의 거의 필수적인 선결조건이었다. 민주주의 역사 초기의 영국, 네덜란드, 스위스, 그리고 이후 미국의 링컨과 루스벨트, 20세기 이후의 스웨덴, 핀란드, 독일, 오스트리아, 네덜

란드의 사례들은 정당 간 타협을 통한 연합정치가 갖는 높은 갈등 해결 및 복지국가 진입의 성공 사례들을 분명하게 보여주고 있다.

미국의 링컨을 보자. 링컨은 국가 분열의 대위기 상황에서 예상을 완전히 뛰어넘는 정치연합을 통해 내각을 구성함으로써 전쟁을 승리로 이끌고 연방 분열의 절체절명의 위기를 넘겼다. 링컨은 대통령이 된 후 그의 당내 라이벌들을 내각의 주요 장관직에 포함시키는 결정을 내렸다. 시워드(William H. Seward)는 국무장관, 체이스(Salman P. Chase)는 재무장관, 베이츠(Edward Bates)는 법무장관으로 임명했다. 그리고 반대당인 민주당의 막강한 경쟁자들-스탠턴(Edwin M. Stanton), 웰스(Gideon Welles), 블레어(Montgomery Blair)-을 각각 전쟁장관, 재무장관, 우정장관으로 임명하는 전례 없는 결정을 내렸다.

미국의 루스벨트도 마찬가지다. 대공황 시기에 루스벨트는 뉴딜 협약과 뉴딜 연합을 통해서 미국을 정초하고 자본주의를 발전시키는 토대를 구축했다. 대공황 위기를 연합정치를 통해 넘어선 것이다. 루스벨트 연합(FDR Coalition)으로 불릴 만한 뉴딜연합(New Deal Coalition)은 자유주의 정부와 사회의 기저 민중계층, 즉 노동자와 농민, 그리고 소외계층인 빈민과 흑인의 연합이었다. 이것은 미국판 자유-노동 연합, 자유-사민 연합이라고 평가할 수 있다. 뉴딜연합의 출발 역시 대공황을 초래한 정당과의 부분적인 정치연합이었다. 주요 장관 직위를 반대당 인사를 임명한 것이었다.

핀란드의 경험도 시사하는 바가 크다. 제2차 세계대전 발발 전 핀란드는 격렬한 내부 갈등과 내전, 장구한 외부의 침략 및 주권 상실의 역사를 갖고 있었다. 그러나 제2차 세계대전 이후 핀란드는 노선이 다른 집단과 정당 사이에 대립과 대결보다는 타협정치·연합정치를 통해 사회통합과 안보와 평화, 민주주의와 복지의 달성이라는 국가의제를 성공적으로 수행해 냈다. 정갈 구스타프 만네르하임(Carl Gustaf Mannerheim), 유호 쿠스티 파시키비(Juho Kuusti Paasikivi), 우르호 케코넨(Urho K. Kekkonen), 코이비스토(Mauno Koivisto)로 이어지는 핀란드의 타협과 연합의 정치는 유럽평화의 구축으로까지 연결되었다.

스웨덴도 보자. 스웨덴에서 사민주의 노선의 첫 정부 참여는 1917년 자유-사민 연합을 통해서였다. 샬트세바덴 협약(1938)은 노동계층을 포용함으로써 스웨덴의 노사합의주의의 원형을 창출하였던 예로 사민주주의 정부가 집권했을 때 체결했다. 이는 스웨덴 모델

의 출발이 되었다. 자유-사민연합, 샬트세바덴 협약, 스웨덴 모델의 창출에는 칼 알마르 브란팅(Karl Hjalmar Branting)과 페르 알빈 한손(Per Albin Hansson)이라는 복지민주주의-사회민주주의 지도자들의 역할이 결정적이었다.

독일도 마찬가지다. 패전 이후 독일은 정치연합을 통해 지속적이고 반복적으로 연립정부를 구성했다. 독일의 연립정부는 독일의 민주주의를 성공적으로 안착시켰으며, 경제성장과 복지는 물론 통일문제에서 모두 성공적인 성과를 이루어냈다. 전후 정부 구성 모두 기독교민주연합, 사회민주당, 자유민주당, 기독교사회연합을 기초로 하는 연립정부였으며, 정부 교체와 무관하게 정책 원칙과 내용의 고도의 일관성을 유지했다. 서독의 사회적 시장경제와 동방정책, 독일 통일은 집권연합은 달라도 정책의 지속성이 일구어낸 위대한 성과였다. 이런 성공은 서로 다른 정당 소속의 에르하르트(Ludwig Wilhelm Erhard), 브란트(Willy Brandt), 겐셔(Hans-Dietrich Genscher)의 정치 연합을 통해 매 정부에서의 연속 참여에 의해서 가능한 것이었다. 독일은 단독정부가 가능할 때조차 연립정부를 구성했다. 특히 소련과 동독에 대한 동방정책을 앞두고 브란트는 나치 출신 키징거 정부와의 내부 대연정을 실시하기도 했다.

### 3 입법연대·정책연대, 협치정부·연립정부

한국이 당면한 사회분열과 갈등을 해소하기 위해서는 선진민주주의에 부합하는 제도 개혁이 필요함과 동시에 국민통합과 갈등 해결을 이루어낼 수 있는 리더십이 발현될 수 있는 정치의 역할이 중요하다. 이것은 위의 연립정부의 탁월한 실행업적을 보면 더욱 명약관화하다. 동시에 현대 한국의 역사에서 연합과 연립이 초래한 거대한 효과를 고려하거나, 해외의 숭한 사례들을 보더라도 그러하다.

무엇보다도 단일정부보다 연립정부가 행정부 견제의 역할을 더 잘 수행한다. 또 정부 유형과 관계없이 단일정부보다 연립정부가 더 나은 대화와 타협의 정치를 수행한다. 즉 연립정부를 구성할수록 정치의 역할을 통한 갈등 해결과 수행업적이 훨씬 더 나은 결과를 초래한다. 대통령제, 반대통령제, 의원내각제 모두 단일정부보다 연립정부에서 경제적 수행력이 더 좋음을 알 수 있다.

의회의 입법연대 및 내각의 연합구성을 통한 협치·연립정부는 주요 정치세력과 정당이 정부 운영에 영역을 나누어 함께 참여하고 함께 책임을 지는 정부 구성방식을 의미한다. 고전적인 최선의 정부 구성 원리인 혼합정부 원리의 현대적 변용인 자유와 평등(국민), 타협과 합의(의회/내각), 결단과 책임(지도자·대통령)의 이상적 결합이라고 할 수 있다.



# 제3장

## 연합정치의 제도적 조건과 정당정치 : 북유럽 사례

---

제1절 서론

제2절 선행연구 검토 및 분석 틀

제3절 북유럽 포퓰리스트 우파정당의 성장과 정당 연합정치

제4절 결론



## 제1절 서론

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

한국의 대통령제는 승자독식의 정치문화, 권력의 사유화, 불균형한 자원 배분 등 해결 과제를 남겨왔다. 이와 같은 특징은 대통령제의 제도적 속성과 선거 행태, 신생민주주의 국가 정치엘리트들의 후견주의적 정치문화에서 비롯된 것으로 한국 고유의 문제라고 보기는 어렵다. 하지만 민주화 이후에도 대통령을 정점으로 한 행정부로 권력이 집중될 때, 여대야소 단점 정부 상황에서 협치 가능성이 상실되고 다수의 횡포로 귀결되는 의회 정치적 특징을 보완할 필요성이 꾸준히 제기되어왔으며 준대통령제 혹은 다양한 방식의 혼합형 통치 체제적 대안이 제시되어왔다. 근본적으로 의회제(혹은 의원내각제)와 비례선거 제도가 결합된 형태의 권력구조 및 선출방식 개헌을 통한 통치체제 재설계가 모색되고 있다. 비례 선거제도와 결합된 의회제는 의회에서 내각이 창출되는 융합적 권력 형태로 인해 선거 전후 정부 구성을 위해 정당 간 연합정치가 불가피하므로 한국과 같이 의회에서 거대 여야 정당을 중심으로 정치 양극화 현상이 대통령선거를 통해 증폭되는 경향이 반복적으로 나타나는 동시에 의회 내 정당 간의 갈등이 첨예하고, 정책적 협의가 어려운 현실과 이로 인한 국민들의 의회정치에 대한 정치적 신뢰가 저하되는 현실을 감안할 때 대안으로서 검토되고 있다.

하지만 정당정치는 권력추구와 가치 실현을 위한 정당들의 이합집산, 의회에서 법안 발의와 의결을 둘러싼 힘겨루기, 정책 경쟁의 장이다. 대통령제 하에서도 권력의 이원적 정통성으로 인해 여소야대의 분점정부 상황이 빈번하게 발생한다. “제왕적 대통령제”로 명명되어온 한국의 대통령제 역시 1988년 13대 국회 이후 여소야대 상황이 반복되면서 행정부와 입법부 간의 갈등과 대치상황을 경험했다. 야당이 정책연합을 형성하면서 분점정부 하에서 일종의 여야 협치의 형태가 나타났다. 대통령제와 의원내각제의 역사적 경험이 오래된 민주주의 국가들에 비해 한국의 대통령제는 민주정체로서 가능성과 한계를 실험하는 단계라고 할 수 있다. 따라서 개헌논의에 앞서 민주주의 공화정 체제로서 대통령제의 대안인 의원내각제의 형식적·실질적 장단점을 고려할 필요가 있으며 무엇보다 실제로 의원내각제를 채택하고 있는 국가들에서의 제도운용과 연합정치 작동 메커니즘을 면밀

히 살펴볼 필요가 있다. 정치 양극화로 인해 의회 내 갈등이 증폭되고 통합적 가치를 형성하지 못한 채 포퓰리스트적 정치 동원이 반복되면서 의회에 대한 정치적 신뢰가 저하되는 상황임을 감안할 때 정당 간 연합정치를 통해 안정적 민주주의 정치를 운영해온 다양한 현실 사례들을 검토해야 할 것이다.

이 연구는 의원내각제적 전통 속에서 정당 간 연합정치를 통해 높은 수준의 협치와 안정적 의회민주주의를 운영해 온 북유럽 의회민주주의에 주목한다. 2000년대 남유럽발 경제위기와 난민 위기를 계기로 유럽을 중심으로 확산된 극우 및 급진 우파 민족주의 정당의 부상 이후 주요 정당들과 신생 도전자 정당 간의 갈등이 고조되었다. 급진 우파정당들은 기성 정당정치에 대한 비판을 통해 배타적 자국민 중심주의, 청·장년층 실업문제, EU 회의주의 등을 내세워 이민규제와 관대한 복지혜택 축소 등을 강조하며 지지를 확대했다. 집권 경험이 있는 주요 정당들은 초기에는 급진 우파정당들을 전통적 극우와 동일시하면서 비판하고 협력을 거부했으나, 2차례 이상의 선거에서 급진 우파정당들이 연속해서 높은 지지를 받으면서 이들을 배제하고 다수정부를 구성하기 어려운 상황에 이르렀다. 이 연구는 스칸디나비아의 포퓰리스트 우파정당들이 선거를 통한 유권자 선택과 정부 구성 및 의회 협의 과정에서 정당 간 상호작용을 통해 체제 내 정당으로 내재화되는 과정에 주목한다. 극우 정치세력이 민주정을 와해시키고 파시즘 혹은 나찌즘을 통해 전체주의적 통치로 전환한 경험이 있는 유럽대륙과 달리 과거에도 스칸디나비아의 극우 혹은 극좌 정당들은 반체제 정당이 아니었다. 또한 1980년대까지 이념적 균열이 지배적인 가운데 정권 교대 축을 담당하는 핵심인 중도 좌우 정당의 교차집권으로 안정화된 북유럽 정당 체제에서 급진 우파정당은 소수정당에 불과했다. 하지만 1990년대와 2000년대 초 경제위기와 난민 위기를 거치면서 반이민·자국민중심주의 우파 포퓰리스트 정당들에 대한 지지 증대가 일시적 현상이 아니라는 점이 점차 분명해지고 있다. 스웨덴을 제외한 북유럽 국가들에서 덴마크 인민당, 노르웨이 진보당, 핀란드인당 등 우파정당들이 연립정부를 구성하거나 의회 내 지지를 통해 협력한 경험이 있고, 현재까지 의회 내 주요 정당으로 남아있기 때문이다. 기성 정당으로부터 협력대상으로 인정받지 못했던 스웨덴민주당마저도 최근 치러진 3차례 선거에서 제3당 지위를 유지했을 뿐 아니라 의석수가 증가함에 따라 정치적 영향력을 확대해왔다.

이 연구는 의원내각제와 비례성이 높은 선거제가 결합한 제도적 특징과 다수정부 구성

을 위한 연합정치 관행 속에 협의 민주주의가 제도화된 북유럽에서 포퓰리스트 우파정당의 의석 점유율 증가로 인해 연립정부 구성과 정책연합을 둘러싼 정당 간 상호작용과 교착상태를 ‘정당 민주주의 딜레마’ 상황으로 정의한다. 이념적 일관성이 결여된 상호 모순적 경제·사회 정책 집합을 보유한 급진 우파정당과의 협력은 전통적 연정 구성 정당 간 연합을 불안정하게 하고 비협력은 소수정부로 귀결되어 의회 불안정을 초래할 것이다. 이와 더불어 비교역사적 관점에서 1990년대 이후 분출한 급진 우파 포퓰리즘적 정치 동원(네오 포퓰리즘)이 민주주의 제도적 작동 내에서 흡수되며 정당 체제에 미치는 영향은 한정적이라는 가설을 제시하고, 주요 총선을 중심으로 우파 포퓰리즘적 정치 동원이 가능한 기회구조의 유사성과 결과적 차이를 유권자 지지 변화, 의회 내 주요 정당들의 전략적 상호작용으로 설명한다. 북유럽 정당 체제는 1900년대 초 형성과정에서 중도 좌-우 이념 중심 정치균열, 농민당 특수성, 온건다당제 등의 특징을 공유했다. 이후 국가별로 기민당, 녹색당 등과 종교 및 신사회운동의 영향으로 분화가 나타났으나, 정당 체제적 특징은 유지되었다. 1990년대에 이어 2000년대 급진 우파 혹은 반이민 우파 포퓰리즘 국가들의 의회 진출은 북유럽 특유의 관대한 복지제도와 포용적 사회 정책에 변화를 가져오고 의회 내 갈등을 증폭시킬 것이라는 우려를 낳았다. 실제로 2018년 총선에서 사민당과 보수당에 대한 지지가 하락한 반면 스웨덴 민주당이 제3당 지위를 유지함에 따라 내각을 구성하는데 유례없이 오랜 시간이 소요되었고, 핀란드에서는 기민당이 핀란드인당의 연정참여에 반발하여 보수연정에서 탈퇴하였다. 하지만 이념적 스펙트럼 상에서 중도 우파보다 급진 우파로 포괄되는 스칸디나비아 우파정당의 실체는 더욱 복잡적이다. 유럽대륙과 달리 과거에도 스칸디나비아의 극우 혹은 극좌 정당들은 반체제 정당이 아니었으며, 최근에 기성 정당들을 비판하며 EU회의주의와 반이민 정서에 편승하는 급진적 정책 개혁을 주장하면서 등장한 우파정당들 역시 선거 협상을 거부하는 정당들이 아니다. 이러한 점에서 스칸디나비아의 협의주의적 의회민주주의 작동의 기초는 유지되고 왔다.

북유럽의 포퓰리스트 우파정당의 성장과 정당정치에 대한 연구는 새로운 형태의 포퓰리즘적 정치 동원의 결과 기존 정치 엘리트에 대한 불만과 새로운 정치세력에 대한 지지 증가, 대의제와 대중의 직접민주주의적 요구를 조화시켜야 하는 정당민주주의의 딜레마에 처한 현대 민주주의 정당들의 대응과 상호작용, 제도적 적응 사례로서 정당 간 연합정치의 가능성과 조건에 대한 함의를 제공할 수 있을 것이다.

본문의 2절은 급진 우파 포퓰리스트 정치 동원에 대한 연구 흐름을 소개하고 북유럽 포퓰리즘적 정치 동원의 역사적 전개를 간략히 살펴본 후 이 글의 연구방법 및 분석 틀을 제시한다. 3절은 1990년대 이후 북유럽 급진 포퓰리즘적 정치 동원 양상과 포퓰리스트 우파정당의 정치적 성장, 정당 간 상호작용, 연합정치의 전개 및 결과를 국가별로 분석한다. 마지막으로 결론에서 북유럽 정당민주주의 딜레마와 정당정치의 지속과 변화 가능성에 대해 논할 것이다.

## 제2절

## 선행연구 검토 및 분석 틀<sup>2)</sup>

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

### 1 북유럽 급진 우파 포퓰리스트 정치 동원의 물결과 정당정치

급진 우파 포퓰리스트 정치 동원에 관한 연구 흐름은 크게 세 차원으로 구분해서 전개되었다(Mudde 2017). 첫째, 1945~1980년대 제2차 세계대전 후 파시즘과 나치즘의 역사적 연속성에 관련된 연구, 둘째, 1980~2000년대 서유럽 주요 국가(오스트리아, 프랑스, 독일 등)에서 급진 우파정당의 성장 배경 및 원인에 주목한 미국 학자들 중심의 사례 연구, 셋째, 포퓰리스트 우파정당을 독립요인으로 한 연구들이다(Beyme1985; Mudde 2017).

1990년대 이후 급진 우파 포퓰리스트적 정치 동원의 물결이 전 유럽으로 확산되면서 관련 연구 주제들은 기성 정당 정당정치에 반대하는 반기성 정당(Anti-political Establishment party)의 등장(Abedi 2004, Ignazi 2020), 포퓰리즘과 민주주의의 관계(Panizza 2005; 태가트 2017), 급진적 좌-우 포퓰리스트 정당의 성장 원인, 유럽 급진 우파 포퓰리즘과 포퓰리스트 정당 성장 양상의 지역적 차이(Betz 1994; Mudde and Kaltwasser 2017), 급진적 포퓰리스트 정당의 이념적 위치(Kitschelt 1995; Lange 2017), 정당정치 변화 등 새로운 현상으로서 급진적 포퓰리스트 성장 배경과 이념 및 정책, 성공 요인, 지속가능성 등에 집중되어 있었다. 특히 남유럽 일부 국가(이탈리아, 그리스)의 급진 좌파 포퓰리스트 정당을 제외하고 대부분의 유럽 국가들에서 급격히 성장한 신 급진 우파 포퓰리스트 정당에 관한 연구가 대규모 연구 흐름을 형성했다(Taggart 1995, 1996; Mudde 2017 등). 태가트(Taggart 1995)는 1990년대 이후 발호한 포퓰리즘을 “신포퓰리즘(neo-populism)”으로 지칭하고 국민에 의한 직접민주주의를 강조하면서 대의정치가 소수자 집단을 과도하게 대표한다는 점을 비판하는 데 공통적 특징이 있다고 보았다. 무데(Mudde 2017)는 포퓰리즘과 포퓰리스트 급진 우파(Populist

2) 이 글의 분석 틀과 본문은 장선화, 2021.에 기초, 수정 보완한 것이다.

Radical Right) 정치 현상에 대한 이론적·역사적·경험적 연구를 이끌고 있다. 새로이 등장한 포퓰리즘적 정치 동원의 공통적 속성은 기성 정당정치에 대한 비판과 풀뿌리 직접민주주의의 강조, 강한 리더십 등으로 정리할 수 있다.

신 급진 우파 포퓰리스트 정당에 대한 지지가 부침을 겪었지만, 지속적 현상임이 확인되고 이들을 지지하는 유권자 데이터가 축적됨에 따라 최근에는 정당 중심의 연구에서 유권자들의 포퓰리스트적 태도와 민주주의 관계(Zaslave et.al. 2020), 선거참여와 비참여 포퓰리즘 정치(Pirro and Portos 2021), 복지정책이 극우지지 가능성이 큰 집단에 미치는 영향(Vlandas and Halkiopoulou 2021) 등 연구 주제 및 관심이 다양해지는 추세이다. 포퓰리스트 정당정치와 관련된 연구도 포퓰리스트 정당의 복지국가에 대한 의견을 기존 정당들과 비교하는 데에서 더 나아가 탈물질주의 정당으로 분류된 신생정당들의 이슈중점 변화(Spoon & Williams 2020), 포퓰리스트 정당의 복지정책에 대한 태도(Enggist and Pinggera 2021) 등 다양하다.

포퓰리즘적 정치 동원을 통해 성장한 신생 포퓰리스트 정당들은 국가별로 의회 내에 제3의 정치세력을 형성했다. 신생정당으로서 이들은 기존의 정당정치 전반에 대한 불만뿐 아니라 정당 그 자체에 대한 존재론적 혐오를 대표하며 새로운 조직적 대안 모형으로 주목받기에 이르렀다(Ignazi 2020). 이냐찌(Ignazi 2020)는 기존 정당에 대한 지지 저하, 당원 감소 등과 같은 현상의 원인이 된 유권자들의 기성 정당 혐오가 집단적 참여의 배제, 지도부의 정당성 결여 등 ‘적절성의 논리(the logic of appropriate)’의 결합에 따른 것으로 정의하고, 프랑스, 이탈리아, 스페인의 도전자 정당들은 인터넷 기반 온라인 소통을 통해 더욱 수평적이지만 개인화된 정당 질서를 창출함으로써 대안적, 실험적 정당조직 형태를 운영하고 있다고 소개한다. 하지만 당 중앙과 유권자 간 직접적·개인적 관계의 확장이 새로운 조직적 형태로 이어지지 않음으로써 기존 정당의 실패에 대한 대안으로서 역부족이라는 점을 지적한다.

1990년대 이후 포퓰리즘 혹은 포퓰리스트 정치에 관한 선행연구들의 잠정적 결론은 최근의 포퓰리즘 물결이 극단적이라기보다는 근대 대의 민주주의 정치에 대한 반작용에서 출발한다는 점이다. 따라서 좌-우를 막론하고 급진 포퓰리즘적 정치 동원은 정치적 성공과 동시에 정당정치에 편입되는 순간 자기 부정의 딜레마에 빠질 수밖에 없으며, 기존 정당들은 소수자에 대한 관용과 과다대표를 비판하는 포퓰리스트 정당과 협력하는 순간

근대적 인간 존엄에 기초한 평등 민주주의 규범을 부분적으로 훼손할 수밖에 없다. 이것이 포퓰리즘적 정치 동원의 결과 현대 민주주의가 처하게 된 딜레마 상황이라고 할 수 있다. 하지만 유럽 전역에 걸친 급진 우파 포퓰리스트적 정치 동원의 물결이 지나가고 이런 딜레마 상황이 부분적으로 해소되었다. 정당 체계 내에 주요 정당으로 자리 잡은 포퓰리스트 정당들은 새로운 방식으로 기존 정당들과 협력하고 있다. 포퓰리스트 정당의 의회 진입이 예외적이 아닌 정상적 현상으로 받아들여지면서 새로운 정치균열을 형성한 정당-유권자 관계 변화에 관심을 기울이는 방향으로 나아가고 있는 것이다.

일찍이 레이파르트(Lijphart 1969)는 앵글로색슨식 정당 연구 전통 하에서 양당제 선호적 연구들이 지배적이었던 데 반해 분절적 사회에서 안정적 민주주의가 가능한 비례제 선거제도의 의회 정치적 작동과 “협의 민주주의(consociational democracy)”에 주목한 바 있다. 비례제와 내각제(핀란드는 내각제가 강화된 준 대통령제)가 결합한 제도적 특징을 보유하고, 의회 내 다수의 정당이 대표되는 가운데 협의 민주주의가 안정적으로 운영되는 북유럽 국가들은 이념적 균열을 주요 정치균열로 하고 중앙-지방 균열이 부차 균열이 되는 스칸디나비아 특유의 5+ $\alpha$  정당 체제를 형성해 왔다. 핀란드의 스웨덴인당, 스웨덴의 녹색당 등 주요 정당 구성에 국가별 차이는 있지만 큰 틀에서는 유사한 특징을 공유한다. 하지만 근대 산업 정치적 균열이 지배적인 북유럽 정당정치에서도 1990년대부터 탈산업 정치적 가치 균열이 본격적으로 부상하기 시작했다(장선화 2018a). 환경, 젠더 등 신좌파적 가치를 대표하는 정당들이 중앙 의회와 유럽 의회에서 지속해서 대표되는 한편 반이민, 자국민 중심주의적 급진 우파정당과 복지 소비니즘에 기초해 기성 엘리트 정당정치에 대한 회의와 EU 회의주의가 결합한 급진 우파정당이 성장했다. 2000년대 경제 위기와 난민 위기를 배경으로 소수 정당의 진입이 용이한 의회제외 비례 선거제의 조합은 다양한 정당들이 이념적, 사회적 균열을 대표할 수 있는 제도적 조건이 되었다.

탈산업 정치의 주요 이념 균열을 ‘좌파-자유주의와 우파-권위주의’(Kitschelt 2017, 353)사이를 가르는 것으로 정의할 때, 우파는 경제적 시장주의와 전통적 권위(문화적 전통 및 질서)를 옹호하는 이념적 성향을 나타낸다. 북유럽의 우파 급진 정당들은 다양한 방식으로 지칭된다. 덴마크와 노르웨이의 급진 우파정당들은 저항 정당(protest party), 세금 반란 정당(tax-revolt party), 포퓰리스트 정당(populist party), 뿌띠부르주아 저항 운동(petty bourgeois protest movement) 등으로 지칭되기도 한다(Andersen 1990, 195).

근대 민주화 경로에서 포퓰리즘적 사회운동의 정치화 양상은 잠재된 사회 균열이 언제, 어떻게, 누구에 의해 정치 균열화 되는가에 달려있다. 북유럽 국가들의 포퓰리즘적 사회 운동은 중앙-지방 사회 균열을 중심으로 분출되어왔다. 바이메(Beyme 1985, 112-125)는 양차 대전 사이 특정 지역 국가에서 농민당이 활성화된 시기를 거쳐 제2차 세계대전 이후 농민당이 파시스트적이고 민족주의적 특징을 보인다는 점에 주목했다. 특정 지역에서 농민당 부상에 영향을 미친 사회적 조건으로는 첫째, 선거권 확대 시기 도시 규모가 여전히 상대적으로 작았거나(스칸디나비아 혹은 동유럽과 같은 지역), 혹은 반대로 거대 도시들의 존재로 농촌 주변부가 도시 인구 주도성과 시장 지향성에 반대해서 폭동을 일으켰던 경우(미국 중서부, 오스트레일리아 서부 주 정당 등), 둘째, 국가 형성과정, 셋째, 농촌 인구가 주요 지주들에 대해 맞서기에 충분할 정도로 독립적이었던 경우(헝가리 소농 정당, 스칸디나비아 소작농 및 소농 정당), 넷째, 유럽 농민운동은 종교적 영향의 크기에 따라 정치적 성장 가능성이 좌우되었는데, 로칸의 주장처럼 카톨릭주의가 약한 곳에서 농민당이 성장의 기회를 가질 수 있었다. 스페인, 이탈리아, 벨기에 등과 같이 카톨릭이 강한 국가에서 소작농정당이 카톨릭 정당에 맞서서 지속하기는 어려웠다. 스칸디나비아 국가의 농촌 인구는 주요 도시를 제외한 대부분 지역에 분산되어 있었고, 지역 공동체 활동의 경험과 18세기 신분제 의회 참여 경험을 통해 정치의식이 상대적으로 높은 편이었다.

북유럽 국가들 내에서도 농민당 성격의 차이가 존재한다. 덴마크와 스웨덴처럼 식민지배 경험이 있는 강대국들과 달리 근대 초 스웨덴 연합 왕국에 속해 있었던 노르웨이와 핀란드의 농민운동은 민족주의적 성향을 나타냈다. 핀란드 농민운동은 1906년 이후 스웨덴인의 지배에 반대해 핀란드 문화 급진주의를 표출하였고 노르웨이에서도 자유당(Venstre)이 1905년 스웨덴 연합이 붕괴하기 전 핀란드 농민운동과 유사한 성격을 나타낸 바 있다. 포퓰리즘적 정치 동원양식 가운데에서도 핀란드와 노르웨이에서 국가를 민족 공동체로 바라보고 자국민 중심주의 포퓰리즘적 정치 동원이 나타나는 데에는(Mudde and Kaltzasser 2017: 10-11; 장선화 2019, 115) 근대 초의 역사적 경험이 영향을 미쳤다고 할 수 있다.

북유럽 포퓰리스트 정당의 역사적 연원이 농민운동에서 비롯되는 것은 동일하지만, 현대의 포퓰리스트 정당들을 지지하는 유권자 집단의 특징은 연령, 학력, 계급적 위치 등과 상관이 있다. 청년, 중등교육 이하 학력, 노동 계급이 이에 해당하며, 이념 및 계급 균열이

핵심 정치균열인 북유럽 국가들에서 노동 계급의 표 이탈과 더불어 전통적 보수 지지층이 더욱 우파로 이동하는 현상이 매우 특징적이다(장선화 2017; 2018). 우파 포퓰리스트 정당에 대한 노동자 지지 유인은 무엇인가에 대해 Oesch(2008)는 경제적 요인(임금 및 복지혜택을 둘러싼 경쟁), 문화적 요인(국민 정체성에 대한 위협으로서 이민 인식), 사회적 요인(민주주의 작동 방식에 대한 불만, 노조와 같은 기존의 이익중계조직에 통합되지 않음)으로 나누어 국가별 차이를 설명한다. 오스트리아와 스위스는 포퓰리스트 정당과 지지 집단이 문화적 보호주의를 나타내는 반면, 벨기에, 프랑스, 노르웨이와 같은 국가들은 문화적 보호주의가 주요 유인이되, 사회적 배제로 인한 불만이 중첩되는 경향을 나타낸다는 것이다.

## 2 연구방법 및 분석 틀

포퓰리즘에 대한 광범위한 정의 속에 이 연구에서는 현대 민주주의 정치에서 포퓰리즘을 인민과 엘리트 간의 대비를 통해 인민 직접 통치를 강조하는 일련의 정치적 아이디어 및 현상이라고 정의한다.<sup>3)</sup>

이 연구는 인접한 지역적 특성으로 인해 민주화 과정 및 민주주의 제도 발전 과정에 거쳐 상호영향을 주고받은 북유럽 국가들을 연구대상으로 한다. 태거트와 칼트바서(Taggart and Kaltwasser 2015)는 지역 간 교차 연구를 통해 포퓰리스트 정당이 정부를 구성한 사례의 유사성과 차이를 탐색한 바 있다. 이들의 비교연구에는 통치체제의 차이에서 비롯되는 제도적 요인이 고려되지 않은 한계가 있으나 일국의 포퓰리스트 정치세력이 국제적, 국내적 요인(경제 자원 등)과 연계되는 방식에 따라 차이가 나타난다는 점이 잘 드러났다. 이 연구에서는 북유럽 국가들을 사례로 선정함으로써 국제적, 제도적 요인의 영향력을 통제하고 최대유사체계분석디자인(Most Similar System Design; MSSD)을 통해 1990년대 이후 급진 우파 포퓰리즘적 동원 양상의 유사성과 상이성을 탐색하고 정당정치 변화를 살펴본다.

3) 민주화 시기 '인민(people)'의 의미가 어떻게 구성되었는지에 따라 정치적 지배와 피지배, 엘리트와 인민 간 균열이 다르게 형성되었다고 볼 수 있다. 인민의 의미와 포퓰리즘적 동원양식에 대해서는 장선화(2019, 115 <표 1>)를 참고할 것.

연구방법은 문헌연구를 기본으로 하되 각국 주요 정당별 강령 및 공약 분석 데이터를 활용하여 정량 분석을 병행하였다. 일차적으로는 선행연구 및 역사적 문헌 검토를 통해 비교 사례 국가들(스웨덴, 핀란드, 노르웨이, 덴마크)의 포퓰리즘적 사회운동 및 정당 형성·변화과정을 살펴본다. 특히 근대로의 전환과정에서 북유럽 포퓰리즘적 정치 동원의 보편적 성격과 스칸디나비아 특유의 농민당이 대표하는 중심-주변 균열, 민족주의적 성향 등이 현대 우파 포퓰리스트 정당의 뿌리가 되었다는 점에 주목해 북유럽 농민운동과 농민당의 형성 및 전환과정을 분석한다. 이차적으로 현대 우파 포퓰리스트 정당이 급부상한 이후 북유럽 정당정치의 변화와 정당 간 상호작용 및 관계를 살펴본다. 선행연구를 통해 2000년대 급부상해 의회 내 제3당의 지위를 차지한 스웨덴과 핀란드 우파포퓰리스트 정당의 지지가 중등학력 이하 육체 노동자에 기반을 둔다는 사실을 확인한 바 있다(장선화 2017). 특히 스웨덴의 경우 연립정부의 중심축인 사민당과 온건당의 지지자들이 스웨덴 민주당으로 지지를 전환하였다는 스웨덴 내 여론조사 결과는 근대 초 “결빙(freezing)”된 주요 균열 중 하나로 알려진 중심-주변 사회 균열이 아닌, 엘리트-대중 및 포용-배제 가치 균열이 새로운 정치 동원을 통해 형성되었다는 점을 제시하였다. 따라서 우파 포퓰리스트 정당들의 강령과 선거공약 등을 수집, 비교 가능한 지표로 정량화된 집합자료(the Manifesto Project 집합자료)를 통해 이들이 내세우는 주요 이슈를 확인하고 유럽 차원에서 수행된 사회조사, 정당 및 유권자 대상 서베이(European Social Survey, Euro Barometer), 각국 차원의 서베이 등을 통해 정당-유권자 편성의 변화를 확인한다.

북유럽 국가별로 첫째, 1990년대 주요 총선 시기 정당 간의 선거연합과 정부 구성 협상세트(negotiation set)를 둘러싼 전략적 상호작용을 중심으로 포퓰리즘적 정치 동원이 선거에 미친 영향, 포퓰리스트 우파정당 성장과 정당 체제 변화를 살펴보고 둘째, 급진적 정치 동원에서 출발한 포퓰리스트 우파정당들이 정당 간 상호작용과 의회 경험을 통해 민주적 정당 체제 내에 흡수된다는 가설을 확인하기 위해 포퓰리스트 우파정당들의 이념적 위치와 복지에 대한 태도 변화를 살펴본다. 집합자료로는 다년간 유럽 정당들의 당헌, 강령, 공약 등을 수집해 지표화한 매니페스토 프로젝트(Manifesto Project)의 데이터 집합 자료를 활용하였다.<sup>4)</sup>

4) <https://manifesto-project.wzb.eu/> (데이터셋 버전: •Versions 2020-1 until most recent version: Burst, Tobias / Krause, Werner / Lehmann, Pola / Lewandowski, Jirka / Matthieß, Theres / Merz, Nicolas / Regel, Sven / Zehnter, Lisa (2020): Manifesto Corpus. Version: 2020-b. Berlin: WZB Berlin Social Science Center.).

매니페스토 프로젝트(Manifesto Project)의 데이터를 활용한 분석결과를 해석하는 데 앞서 언급해 둘 사항은 각 지표는 정당들의 당헌, 강령, 선거공약 등에 언급된 이슈별 빈도수를 나타내는 것에 한정된다는 점이다. 이 연구에서 활용된 데이터들은 각 정당의 동일한 이슈에 대한 태도의 정합성 또는 차이의 정도 등을 나타내지는 않으며 각 정당이 어떤 이슈를 보다 부각하고 중요하게 생각하는지에 대한 이슈 간의 salience를 나타내는 데 한정된다는 점이다. 이 점에서 매니페스토리서치그룹(Manifesto Research Group)의 데이터는 키첼트(Kitschelt 1995)의 정당 이념위치 데이터와 내포하는 의미가 다르다.<sup>5)</sup>

**[표 3-1] ‘좌·우 이념적 위치(rile)’ 및 ‘복지국가에 대한 태도(welfare)’ 지표의 구성**

**지표 1: 이념적 위치(right+)/left(-): rile)(정체성 변인 identification V)**

**우파적 정체성 지표**

- 대외관계-방위(군사력) 긍정
- 자유와 민주주의-자유와 인권, 헌정주의 긍정,
- 정치시스템-정치적 권위
- 경제- 자유시장경제, 인센티브, (무역)보호주의 부정, 경제적 정통성(재정 건전성) 긍정
- 복지와 삶의 질-복지국가 제한(사회서비스 및 사회안보 정부지출 제한)
- 사회 조직-국가성(민족) 중시하는 삶에 대한 긍정, 전통적 도덕성 긍정, 법과 질서 긍정, 시민적 심성(공동체 및 사회 유지, 공익지지) 긍정

**좌파적 정체성 지표**

- 대외관계-반제국주의·군사력 부정, 평화국제주의 긍정
- 자유와 민주주의- 민주주의
- 경제-시장 규제·경제 계획·보호주의 긍정, 통제된 경제(가격통제, 최저임금 도입), 국유화
- 복지와 삶의 질- 복지국가 확대(교육 제외), 교육 확대(기술 훈련 제외)
- 사회조직- 노동단체 긍정

**우파적 정체성 지표 - 좌파적 정체성 지표 = “-”일 경우 좌파/ “+”일 경우 우파**

**지표 2: 복지국가에 대한 태도(welfare) (정체성 변인 identification V)**

평등 긍정, 복지 도입·유지·팽창에 우호적(건강, 아동, 고령자 케어 및 연금, 공공주택)

5) 양 데이터 집합자료의 차이에 대한 상세한 설명은 Lange 2017, 88-89.를 참조할 것.

### 제3절

## 북유럽 포퓰리스트 우파정당의 성장과 정당 연합정치

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

### 1 급진 우파 포퓰리즘적 정치 동원과 북유럽 포퓰리스트 우파정당

포퓰리즘은 세계관이나 정책 패키지를 포괄한 이념체계를 갖춘 이데올로기 프로젝트로 나타나지 않는다. 반기득권·반엘리트주의, 민중 혹은 국민의 직접 통치에 대한 강조, 카리스마적 지도자 등의 공통분모 이외에 기존의 경제적 차원에서 좌·우 이념적 지향과 결합하거나 권위주의·자유주의적 가치 가운데 어느 쪽을 옹호하는가에 따라 우파 포퓰리즘 혹은 좌파 포퓰리즘적 정치적 동원으로 나타난다. 이 글에서는 1990년대 이후 부상한 북유럽 급진 우파 포퓰리즘적 정치 동원에 초점을 두고 민주화 시기부터 현재까지 북유럽의 급진 우파 포퓰리즘적 정치 동원의 역사적 전개를 살펴보고자 한다.

북유럽에서 우파 포퓰리즘적 정치적 동원의 물결은 역사적으로 크게 네 차례에 걸쳐 분출하였다. 첫 번째는 1890대 말부터 1900년대 초까지 산업화 및 민주화 시기이다. 근대화 과정에서 중심부 도시와 주변부 농촌 간의 이해 균열이 발생하는 것은 자연스러운 현상이지만 북유럽에서는 농민운동이 보수적 혹은 민족주의적 중간계층을 대표하는 정당으로 성장하였다. 북유럽에서는 영국이나 대륙 유럽의 선진 산업국가보다 산업화 및 도시화가 지체되었고, 따라서 민주화 물결을 겪었을 때 도시 규모가 작았던 스칸디나비아 국가들의 경우 농민운동이 정치 세력화할 수 있었다. 1905년 덴마크 농민자유당, 1906년 핀란드와 스웨덴 농민당이 창당되었고, 1920년 노르웨이 농민당이 등장했다. 스웨덴은 1830년대 이후 철강, 섬유 등 생산 증가에 이어 1870년대에 대부분 분야에 산업이 팽창하였고 1890년대부터 수출 제조업을 중심으로 본격적인 산업화가 진행되었다. 산업 노동자가 증가했으나 20세기 초까지도 농업을 겸한 경우가 다수였으며 자영농 비중이 높았다. 지역 공동체 차원의 자발적 교육 활동과 신분제 의회 대표 선출의 정치적 경험으로 인해 스웨덴의 자영농은 교육 수준이 높고 정치적이었는데, 이와 같은 성격의 독립적 자영

농의 존재는 스웨덴 농민운동이 전국 정당으로 정치 세력화하는 데 중요한 기반이 되었다(장선화 2014, 277-278; 신광영 2015, 29-30). 핀란드 농민당 지지층은 상대적으로 부유한 보수주의적 소농과 기업가들이었다. 이에 비해 스웨덴과 노르웨이 노동당은 농민계급의 비중이 상대적으로 낮았다. 덴마크 농민자유당은 농촌 지역의 경제 및 사회적 조건의 개선을 지향했고 일부는 대공황 시기 나치즘과 파시즘의 극우 전체주의에 동조하기도 했다. 이처럼 첫 번째 물결에서 성장한 스칸디나비아 농민당들은 대체로 보수적 자영농이나 자산가 계급들의 지지에 기초해 있었고, 급진적 민족주의 혹은 국가주의적 성향을 정당 프로그램으로 내세우지 않았다.

두 번째는 1930년대 경제위기 시 분출한 민족주의-애국주의와 결합한 포퓰리즘적 사회운동 및 정치 동원이다. 1차 세계대전의 영향과 1930년대 경제위기로 유럽대륙에 이어 북유럽에도 민족주의 우파 극단주의 사회운동이 등장했다. 핀란드는 1917년 러시아혁명을 계기로 독립한 이후 공산주의 지지자인 적군과 농민 및 부르주아 계급에 기초한 백군으로 나누어져 내전을 겪었고, 이 과정에서 내전의 영향으로 1930~40년대까지 정치적 불안정이 지속되었다. 당시 농민운동의 일파로서 우파적 성격을 가졌던 사회 운동세력 일부는 농민과 기업가 및 자산가 등 부르주아 계급의 지지를 얻은 백군 출신 군인들로 구성된 애국 인민운동(patriotic People's movement)과 사회주의자 및 좌파로 구성된 사민주의 정당에 대해 반애국적이라고 공세적으로 나선 라푸아 운동(the Lapua movement)(1929~32) 등이 있었다(Berglund and Lindström 1978). 노르웨이에는 민족 구조(National Rescue), 애국 동맹(Patriotic League), 스웨덴에는 민족주의 클럽(Nationalistic Club) 등과 같은 민족주의 우파 사회운동이 분출했다(Berglund and Lindström 1978, 54-58). 극우 인종주의 정치세력으로는 독일 국가사회당의 영향으로 스웨덴 나치당(1924년), 덴마크 국가사회주의당(1933년), 노르웨이 국가사회주의당(1933년) 등이 결성되었다(Berglund and Lindström 1978, 59-62). 하지만 우파 극단주의 사회 운동 혹은 정당들은 정치적으로 성장하지 못했다. 1930년대 대공황으로 스칸디나비아 국가들도 심각한 경제위기를 겪었으나 당시 집권당의 위치에 있거나 이미 주요 정당으로 성장한 사민주의 정당들이 노동자계급 중심성을 고수하기 보다는 실용주의적 계급 타협을 선택했기 때문이다. 스웨덴과 같이 1920~30년대 산업화와 수출주도적 개방경제에 불만을 가진 농민계급이 자국 농산물 가격 보존 요구를 하는 등 도시-농촌 지역 갈등에 기초한 노-농 계급 갈등이 존재했다. 당시 덴마크, 노르웨이, 스웨덴 사민주의 정

당들은 노동자와 농민계급 간 이해 충돌에 직면해 실용주의적 경제위기 극복 프로그램을 제시함으로써 농민당과 정치적 타협을 이끌었다. 노르웨이 노동당은 국유화 프로그램을 포기했고, 스웨덴은 타협안을 제시해 적록 연정을 구성했다. 농민당들은 이후 지지기반을 중산계층으로 확대하면서 중앙당으로 당명을 개정하고 중도우파정당의 지위를 확고히 하였다. 노동과 농민은 이 시기 계급 간 정치적 타협의 가능성을 확인함으로써 1950년대 전·후위기 관리 상황에서도 적록 연정 혹은 대연정과 같은 경제위기 극복을 위한 전략적 타협의 기초를 마련했다.

세 번째는 1970년대 경제위기를 계기로 복지국가에 대한 도전이 전개되면서 등장한 시장 자유주의 우파의 도전이다. 1980년대부터 소위 “제3의 우파 극단주의 물결”(Arzheimer 2009, 259)이라고 표현될 만큼 유럽 국가들에 극우 정당이 대거 등장했다. 덴마크와 노르웨이에서는 1970년대 경제위기 시 복지국가에 대한 불만과 조세저항 운동에서 출발해 덴마크인민당과 노르웨이 진보당이 보수우파 포퓰리스트 정당으로 성장한 반면 스웨덴과 핀란드에서는 조세저항 운동이 정치세력화하지는 못했다.<sup>6)</sup> 스웨덴에서도 사회적으로 자유주의적 조세저항 운동이 있었지만 1990년대 이전까지는 급진 자유주의 우파정당으로 성장하지 못했는데, 1970년대 상대적으로 취약한 부르주아 정당 연합에 의해 구성된 중도우파 정부에 대한 부르주아 유권자들의 트라우마와 기성 정당 약화로 인해 복지저항운동이 독립적 정당으로 성장할 수 없었다(Andersen and Bjørklund 1990, 198)는 설명은 1991년 이전까지 설득력이 있었다. 하지만 핀란드의 경우 스웨덴 연합에 복속되었던 피지배의 경험과 인접국들보다 늦은 산업화로 인해 농민 계급에 기반한 민족주의적 성격을 띤 중앙당이 중도 우파정당으로서 강한 영향력을 갖는 한편, 소련과 인접한 지정학적 특수성으로 상대적으로 공산당이 강력한 좌파 정치세력을 형성했기 때문에 스웨덴이나 노르웨이와 달리 노동 계급 정당의 정치적 지지가 분산되었다(Berglund and Lindström 1978, 36; Blom 1988). 즉, 이 시기 덴마크와 노르웨이에서는 조세저항 운동에서 출발한 시장 자유주의적 우파정당이 등장한 한편, 스웨덴은 정당 정치적 역학에 의해, 핀란드는 지정학적 특수성으로 인해 급진적 정당이 성장할 수 없었다.

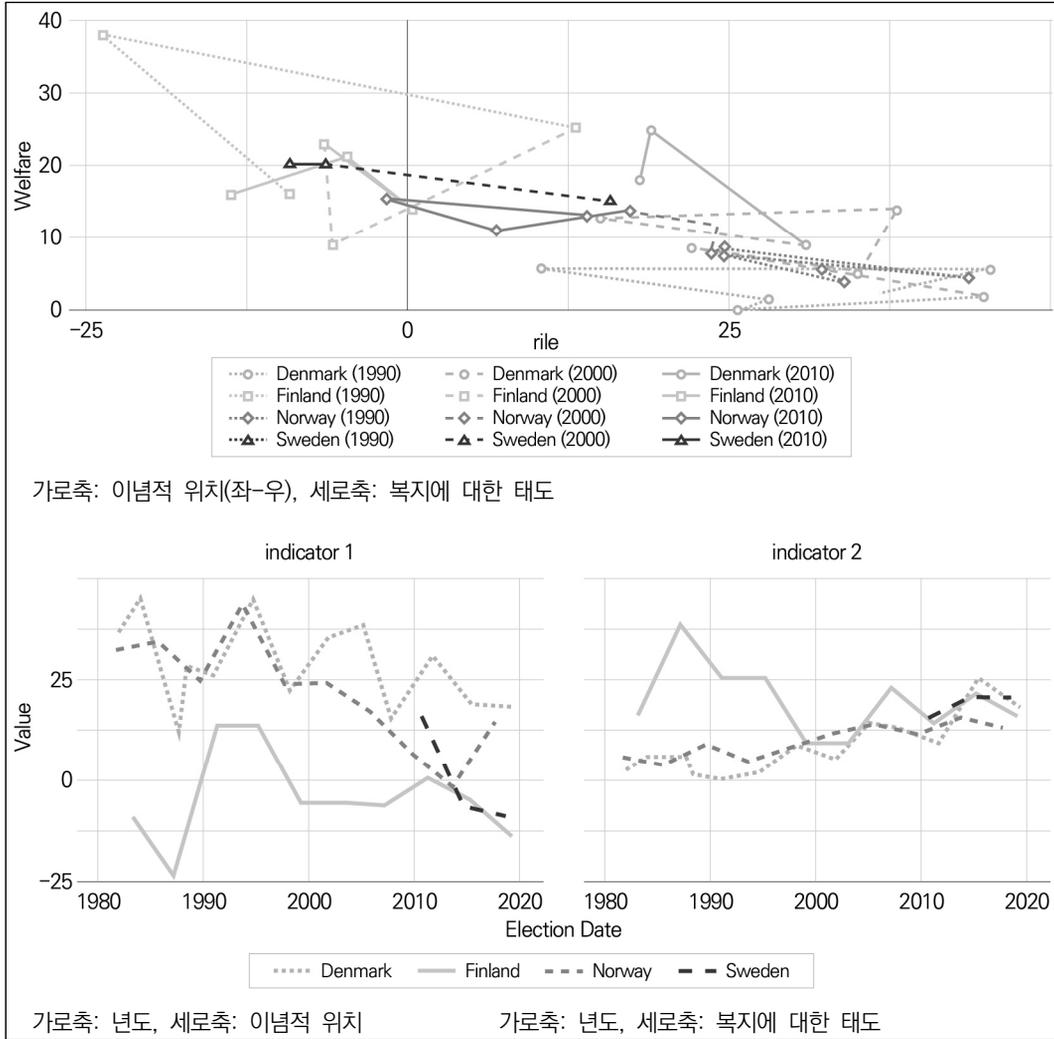
넷째, 1990년대 이후 국제 경제위기 영향, 실업 증가 및 난민 유입, 극단적 무슬림 테러 등으로 인해 노동 계급과 급진포퓰리스트 정당 연합(Oesch 2008, 350)이 형성되었다.

6) 덴마크인민당과 노르웨이 진보당은 이념적 스펙트럼 상에서 각각 자국의 전통적 보수당보다 국가적 고유성의 유지와 복지 축소 및 시장 자유화를 보다 적극적으로 옹호하는 우파정당으로 성장했다.

특히 2000년대 남유럽발 경제위기, 난민 위기 분출, 이민이슈의 어젠다화 등으로 자국민 중심주의, EU 회의주의 등을 내세운 우파 포퓰리스트 정당들에 대한 지지가 증가했다. 당시까지 북유럽 국가들 가운데 중앙 정치 차원에서는 급진 우파 포퓰리스트적 정치 동원이 성공적이지 못했던 스웨덴에서도 1991년 신민주당(Ny Demokrati: NYD)의 일시적 의회 진입에 이어 2010년 이후로는 스웨덴민주당이 원내 입성해 이후 원내 제3당의 지지를 획득하기에 이르는 등 북유럽의 우파 포퓰리즘 흐름이 보편화되었다. 1991년 총선에서 급부상했던 스웨덴 신민주당의 핵심 주장은 기득권 반대, 감세와 이민규제 등으로 노르웨이 진보당과 매우 유사했다(Betz 1994, 110). 보수우파정당으로 구성된 선거연합의 사민당 지배체제에 대한 공격과 정치적 동원이 기업과 보수성향 미디어의 지지를 얻어 전례 없이 성공적이었던 가운데 우파 포퓰리스트적 정치 동원 또한 일시적 성공을 거두었다.

19세기 말부터 2000년대 초에 이르기까지 북유럽 국가들에서 나타난 우로의 물결과 급진 우파 포퓰리즘적 정치 동원은 농민당의 성장, 계급 타협의 정당정치, 포퓰리스트 우파정당의 부상 등의 정치적 결과를 낳았다. 하지만 1990년대 이후 급성장한 포퓰리스트 우파정당이 정당 체계 내에서 지속가능한 정당으로서 성장하자 급진적 우파로서의 이념적 위치와 기존의 정당정치에 대한 비판적 태도에 변화가 나타났다. 특히 조세저항과 기성 정당정치에 대한 회의가 특징적인 북유럽 포퓰리스트 정당들의 좌-우 이념적 위치와 복지국가에 대한 태도에 유의미한 변화가 관찰된다.

아래 [그림 3-1]은 Manefesto Project의 MARPOR 집합 데이터를 활용하여 1980년부터 2020년까지 각국의 급진 우파정당들(변인명 ‘nationalistic party’)의 총선별 좌-우 이념적 위치와 복지국가에 대한 태도의 변화를 나타낸 것이다. 덴마크의 경우 덴마크 인민당, 진보당, 신 좌파당, 스웨덴은 신민주당과 스웨덴민주당, 노르웨이는 농민연합당과 진보당, 핀란드는 핀란드농촌당과 핀란드인당이 포함된다. 시계열적으로 보다 최근일수록 진한 선이며, 복지국가에 대한 태도는 Y축(+일수록 긍정적), 좌-우 이념적 위치는 X축(+일수록 우파)으로 표시된다. 하단의 그림은 이념적 위치와 복지에 대한 태도를 각각 표시하였다. 정당별 차이는 존재하지만 최근의 선거일수록 포퓰리스트 우파정당들의 이념적 위치는 우에서 좌로(2020년 총선 노르웨이 진보당 제외) 변화하는 경향이 있으며, 복지국가에 대한 태도 역시 경향적으로 긍정적으로 변화하는 것을 확인할 수 있다. 정책별 급진주의 우파 경향과 시장 자유주의적 성향이 완화되어 가는 현상이 나타나는 것이다.



**[그림 3-1] 북유럽 포퓰리스트 우파정당의 이념적 위치와 복지국가에 대한 태도, 1980-2020**

출처: MARPOR Data Dashboard 활용, 필자 작성.

[https://visuals.manifesto-project.wzb.eu/mpdb-shiny/cmp\\_dashboard\\_countries/](https://visuals.manifesto-project.wzb.eu/mpdb-shiny/cmp_dashboard_countries/)

북유럽 포퓰리스트 우파정당들은 반기득권 정당, 반이민, EU 회의주의 등 기존 정당정치와 차별되는 급진적 정치 동원으로 부상했지만, 시간이 지남에 따라 급진성이 완화되는 경향을 보인다. 앞에서 살펴본 것과 같이 큰 흐름에서 수렴이 나타나지만, 각국 정당별 편차가 존재하기 때문에 유사한 경향적 변화의 원인이 무엇인지를 규명하기 위해 국가별 총선별 이슈와 정당 간 전략적 상호작용을 살펴볼 필요가 있다.

## 2 정당 간 전략적 상호작용과 정당 연합정치

이 절에서는 1990년대부터 현재까지 총선을 중심으로 선거 이슈, 선거연합, 선거 직후 연립정부 구성을 위한 정당들의 전략적 협상 세트 및 합의 쟁점, 유권자 동원 전략을 포퓰리스트 우파정당의 정치 동원 전략 및 공약을 중심으로 살펴본다. Lange(2017)는 프랑스, 벨기에, 네덜란드 사례를 통해 1990년대 이후 부상한 급진 우파정당들의 정치적 동원 방식이 선거경쟁에 유리한 방향으로 변화해 왔다는 점을 보여준다. 1970~80년대 등장한 급진 우파정당들(Radical Rights)은 초기에는 소기업 소유주, 비전문 사무직 근로자, 육체 노동자, 비경제활동인구 등의 선거 지지로 정치적 성공을 거둔 반면 1990년대부터 등장한 신 급진 우파정당들(New Radical Right)은 중도화되면서 과거 시민주의노동자정당 지지층이었지만 점차 포용적 이민정책과 경제정책에 불만을 갖게 된 블루칼라 노동자들의 지지를 동원하는 방향으로 선거 승리 공식(Winning formula)을 바꾼 것을 확인할 수 있다. 북유럽의 신 급진 우파정당들도 유럽 대륙의 우파정당들과 유사한 방식으로 선거경쟁에 유리하도록 급진성을 완화하고 지지동원 전략을 수정하는 경향을 나타낸다. 의회 진입 이후에는 주요 정당들과 정책 교환을 통한 전략적 협상을 통해 연정을 구성하거나, 의회 내 지지를 통해 협력하는 등 연합정치의 한 축을 형성하는 사례가 늘어나고 있다. 의회 내 연합정치 경험을 통해 일부 급진 우파정당들은 급진적 주장을 완화하는 경향을 나타내며 연립정부 구성에 참여하기 위해 전통적 중도 우파 보수정당뿐 아니라 중도 좌파 시민주의 정당들로 협력 가능성을 확대하고 있다.

### 1) 덴마크

1980년대 말부터 2000년대 초에 이르기까지 덴마크에서 우파 포퓰리즘적 정치 동원은 조세저항 운동에서 출발한 진보당에서 시작되어 이민규제와 덴마크적 가치를 주창한 덴마크인민당으로 이어졌다. 진보당(Fremskridtspartiet: FrP)은 1972년 글리스트럽(Mogens Glistrup)의 소득세 거부 조세저항이 대중들에게 반향을 일으키면서 글리스트럽에 의해 창당되었다. 진보당은 소득세 폐지를 포함한 급진적 세금 축소, 정부의 공공서비스 폐지, 규제 완화 등을 강령으로 채택했고 이듬해 치러진 1973년 총선에서 15.9%를 득표해 원내 제2당의 위치에 올랐다. 1980년대 후반부터는 이민규제에 중점을 둔 캠페인을 전개했지만 지지율이 지속적으로 하락해 2001년부터는 원외정당에 머무르고 있다.

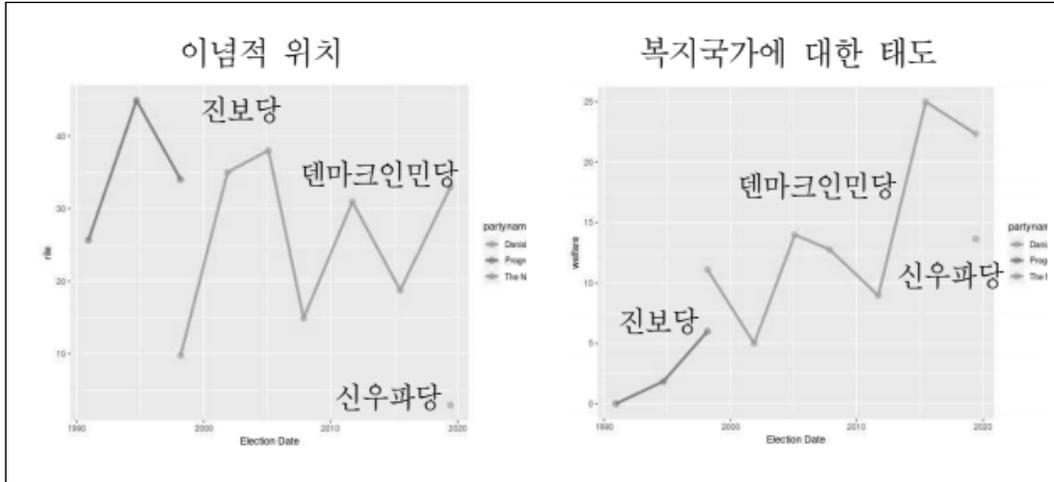
덴마크인민당(Dansk Folkeparti: DF)은 진보당에서 탈퇴한 일부 정치인들이 1995년 창당한 정당이다. 2001년 총선은 사민당 주도 중도좌파 연정(red bloc)에서 중도우파(blue bloc) 연정으로 정권이 교체된 중대 선거였다. 덴마크인민당은 1998년 총선보다 9석을 더 얻어 총 22석으로 원내 제3당으로 올라섰고, 이후로도 2019년까지 지속적으로 20석 이상의 의석을 보유하고 있다. 의회 내 비중 있는 정당으로 성장하면서 덴마크인민당은 자유-보수민중당 연립정부와 전략적 제휴를 맺었다. 라스무센 중도우파 연립정부를 지지하는 대신 이민규제를 강화하는 내용의 이민법 개정에 합의하도록 함으로써 인민당의 핵심 공약을 관철했다. 이민법 개정을 주도하고, 고령자와 장애인 환경 개선, 범죄에 대한 처벌 강화 등 복지 이슈와 국가 역할 강화를 주장하는 등 의제를 확장하고, 헌정주의, 군주정 옹호 등과 같이 전통적 질서 유지와 보수적 입장을 확고히 했다. 2005년 총선에서 덴마크인민당에 대한 청년 신규 유권자들의 지지가 늘어나면서 의석수가 더욱 증가했고, 2007년까지 다문화주의 거부와 덴마크 가치 중시 캠페인을 전개해 대중적 인기를 유지했으며, 2009년 유럽 의회 선거에서 2석을 획득했다. 덴마크인민당은 2001~2011년과 2016~2019년 자유-보수 보수우파 연립 정부 집권기에 내각에 참여하지 않은 채 의회에서 보수 연립정부를 지지하는 입장을 유지했다. 2011년 총선에서 사민당을 중심으로 한 중도좌파 연립정부가 승리해 정권 교체되었고 덴마크인민당의 의석도 3석 줄어들었지만 2015년 총선에서 다시 자유-보수당 정부가 들어서는데 동시에 덴마크인민당은 이전 선거보다 15석을 더 획득해 원내 2당의 위치에서 정부를 지지했다. 2000년대 이후 덴마크인민당은 연정에 참여하지는 않았지만, 원내 주요 정당이자 잠재적 연정파트너로서 정당의 핵심 공약과 정당지지 유권자 집단을 의식하면서 전략적 선택을 하게 되었다.

[표 3-2] 덴마크 정부 구성: 1990~2021년

정부명	집권시기	집권기간	내각 구성 정당	별칭	성향
Schlüter IV	1990.12.18. ~1993.1.25	2년 38일	보수민중당(K) 자유당(Venstre, V)	KV 내각	중도 우파
P.N.Rasmussen I	1993.1.25. ~1994.9.27	1년 245일	사민당(S) 중앙민주당(CD) 덴마크사회자유당(R) 기독민주당(KD)	적콜로버 내각 (Rødskolever egeringen)	다당 연립

정부명	집권시기	집권기간	내각 구성 정당	별칭	성향
P.N.Rasmussen II	1994.9.27. ~1996.12.30	2년 94일	사민당(S) 덴마크사회자유당(R) 중앙민주당(CD)		중도 좌파
P.N.Rasmussen III	1996.12.30. ~1998.3.23	1년 83일	사민당(S) 덴마크사회자유당(R)	SR 내각	중도 좌파
P.N.Rasmussen IV	1998.3.23.~ 2001.11.27.	3년 249일	사민당(S) 덴마크사회자유당(R)	SR 내각	중도 좌파
A.F.Rasmussen I	2001.11.27. ~2005.2.18	3년 83일	자유당(V) 보수민중당(K)	VK 내각	중도 우파
A.F.Rasmussen II	2005.2.18. ~2007.11.23.	2년 278일	자유당(V) 보수민중당(K)	VK 내각	중도 우파
A.F.Rasmussen III	2007.11.23. ~2009.4.5.	1년 133일	자유당(V) 보수민중당(K)	VK 내각	중도 우파
L.L.Rasmussen I	2009.4.5. ~2011.10.3	2년 181일	자유당(V) 보수민중당(K)	VK 내각	중도 우파
Thorning-Schmidt I	2011.10.3. ~2014.2.3.	2년 123일	사민당(S) 사회자유당(R) 사회주의민중당(SF)	SRSF 내각	중도 좌파
Thorning-Schmidt II	2014.2.3. ~2015.6.28	1년 145일	사민당(S) 사회자유당(R)	SR 내각	중도 좌파
L.L.Rasmussen II	2015.6.28. ~2016.11.28.	1년 153일	자유당(V)	자유당 소수정부	중도 우파
L.L.Rasmussen III	2016.11.28. ~2019.6.27.	2년 211일	자유당(V) 자유연합(LA) 보수민중당(K)	VLAK 내각 Shamrock 내각 소수연정	보수- 자유 우파
Mette Frederiksen	2019.6.27. ~	현 정부	사민당(S)	S 내각	중도 좌파

주: 유색으로 표시된 자유-보수우파 내각(2001~2011년, 2016~2019년)은 연정에 참여하지 않았지만 덴마크 인민당이 의회(foketing)에서 연립정부를 지지한 시기이다.



[그림 3-2] 덴마크 포플리스트 우파정당의 이념적 위치와 복지국가에 대한 태도: 진보당, 덴마크인민당, 신우파당(1980-2020년)

가로축: 년도, 세로축: 이념적 위치(좌), 복지에 대한 태도(우)

출처: MARPOR Data Dashboard 활용, 필자 작성.

[https://visuals.manifesto-project.wzb.eu/mpdb-shiny/cmp\\_dashboard/](https://visuals.manifesto-project.wzb.eu/mpdb-shiny/cmp_dashboard/)

2015년 총선에서 보수우파연합은 중도좌파연합에 단 1석 차이로 앞섰고 연정구성 협상(Queens round)을 거친 끝에 179석 중 34석을 차지한 자유당 대표 라스무센(Lars Løkke Rasmussen)이 단독 소수 정부를 구성했다. 덴마크인민당은 37석을 획득했으나 정부 구성에 불참했다. 조기 총선을 막기 위해 자유당은 연정 협상에 나섰고, 자유연합은 연정 참여 대가로 상위 납세자 세금감축을 요구했다. 덴마크인민당은 저소득 지지계층을 의식해 반대 입장이었다. 결과적으로 보편적인 감세를 추진하기로 하고 2016년 11월 자유연합과 보수인민당이 자유당 정부에 참여함으로써 중도우파 소수 연립정부(자유당-자유연합-보수인민당)가 수립되었다. 위 [그림 3-2]는 덴마크인민당의 좌-우 이념적 위치와 복지국가에 대한 태도를 각각 나타낸다. 부침이 있지만 덴마크인민당은 진보당에 비해 좀 더 완화된 우파 성향을 나타낸다. 복지국가에 대한 태도는 선거를 거듭할수록 긍정적으로 변화하는데, 진보당이나 뉴라이트보다 복지국가를 옹호하는 태도를 보인다. 덴마크인민당의 복지정책에 대한 태도는 지지자들의 계급적, 계층적 구성을 반영해 고령자, 연금생활자 친화적 복지개선, 법질서와 치안에 대한 전통적 국가 역할의 강화 등을 포함하며, 따라서 보수당 정부와 전략적 타협이 가능하지만 시장 자유주의적인 자유주의 정당과

는 권위주의-자유주의 가치 균열에서 충돌할 수밖에 없다. 반면 복지국가의 역할을 강조하는 입장에서 덴마크인민당은 사민당과도 공통의 이해가 있었다.

장기적 비전이나 정책적 합의 없이 불안정하게 유지된 보수-자유 연정은 2019년 총선을 통해 종결되었다. 사민당의 새 당 대표 프레데릭센(Mette Frederiksen)은 전통적 사회민주주의 복지 정책에 대한 강조를 통해 사민당 정책을 정비하고 이민 규제 필요성을 인정하는 방향으로 태도를 전환했다. 덴마크인민당은 선거 전에 차기 사민당 소수 정부를 도울 수 있다고 선언했다(Christiansen 2020, 75-76). 결과적으로 사민당은 덴마크인민당으로 지지를 옮겨간 노동자 지지층을 회복할 계기를 마련했다. 2019년 총선에서는 시리아 분쟁과 난민 문제를 이슈화하고 기성 정당을 비판하며 신생정당들이 다수 등장했다. 신우파당(New Right) 또한 반이민 이슈를 내세운 정당이었다. 사민당의 정책전환과 신생정당의 등장으로 덴마크인민당은 21석을 잃고 원내 3당이 되었다. 결과적으로 중도우파 소수 연정에서 사민당 소수 정부로 정권이 교체되었다(Christiansen 2020, 74-75). 사민당은 사회자유당을 포함해 의회 내 중도좌파 4개 정당의 지지를 전제로 소수 정부를 구성했다.

## 2) 스웨덴

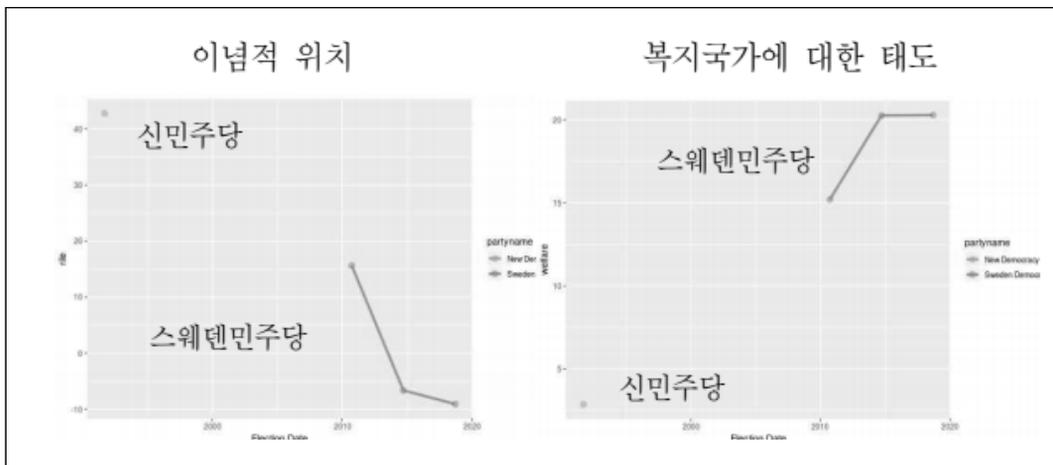
1991년 총선은 스웨덴 사민당 주도의 중도좌파 연립정부가 패배하고 보수정당을 중심으로 한 중도우파 연립정부가 들어선 중대 선거였다. 1976~1982년 6년간을 제외하고 1932년부터 집권당이었던 스웨덴 사민당은 1991년 총선에서 복지국가 개혁을 주창한 보수-자유 선거연합에 패배했다. 신생정당으로 감세, 이민자 감축, 평당원 중심 정당을 주장한 신민주당(Ny Demokrati)이 4% 진입장벽을 뚫고 25석을 획득해 중앙 정치에 진출했다. 지방의회가 아닌 중앙 의회에 이민 이슈를 내세운 우파정당이 처음으로 의석을 획득했지만 뒤이은 리더십의 불화에 이어 1991년 수립된 중도우파 정부의 복지개혁과 체제전환을 지지하면서 신민주당에 대한 지지는 약화되었다. 빌트(Bildt) 정부의 체제개혁에 대한 반감과 경제위기로 1994년 사민당이 집권에 성공하는 한편(장선화 2019, 128), 신민주당은 이후로는 의석을 획득하지 못했다. 신민주당은 이민 이슈를 주요 이슈로 부각시켰으나 당시 선거의 주요 쟁점이 사민당 주도 복지국가 체제의 비효율성과 기득권 정치세력 비판이었으므로 신민주당의 성공 요인은 기득권 질서에 대한 반대 캠페인에

있었고, 반이민 정책은 부차적이었다(장선화 2017, 89). 주요 정당인 사민당과 온건당은 신민주당을 인종주의적 극우세력으로 치부하고 협상의 대상에서 제외시켰다(Dahlström and Esaiasson 2011, 355).

[표 3-3] 스웨덴 정부 구성: 1986~2021년

정부명	집권시기	집권기간	내각 구성 정당	별칭	성향
I. Carlsson II	1986.3.12. ~1991.10.4.	5년 206일	사민당(S)		중도좌파
C. Bildt(M)	1991.10.4. ~1994.10.7.	3년 3일	온건당(M) 중앙당(C) 자유당(FP) 기민당(KD)		중도우파
I. Carlsson III	1994.10.7. ~1996.3.22.	1년 167일	사민당(S)		중도좌파
G. Persson I	1996.3.22. ~1998.9.20.	2년 182일	사민당(S)		중도좌파
G. Persson II	1998.9.20.~ 2002.9.15	3년 360일	사민당(S)		중도좌파
G. Persson III	2002.9.15. ~2006.10.6.	4년 21일	사민당(S)		중도좌파
F. Reinfeldt(M) I	2006.10.6. ~2010.9.19.	3년 348일	온건당(M) 중앙당(C) 자유당(FP) 기민당(KD)		중도우파
F. Reinfeldt(M) II	2010.9.19.~ 2014.10.3.	4년 14일	온건당(M) 중앙당(C) 자유당(FP) 기민당(KD)		중도우파
S. Löfven(S) I	2014.10.3. ~2018.9.9.	3년 341일	사민당(S) 환경당(MP) 좌파당(V)	적록연정	중도좌파
S. Löfven(S) II	2019.1.21.~	현 정부	사민당(S) 환경당(MP)	적록연정	중도좌파

스웨덴민주당은 민족주의·반이민을 주창하는 인종주의적 사회운동단체 “스웨덴을 스웨덴답게(BBS)”에서 출발해 1988년 창당했다(장선화 2017, 90 참조). 1995년 이후 인종주의적 강령을 삭제하고 2005년 오케손(Jimmie Åkesson) 리더십 하에 당내 인종주의적 급진 우파 세력을 축출하는 등 극우적 이미지를 탈피하기 위해 노력하고 말뚝 등 대도시를 중심으로 지지를 확대했다. 2010년 총선에서 5.7% 득표로 20석을 획득해 중앙 의회에 진출했고, 2014년 총선에서는 49석을 획득해 제3당의 지위에 올랐다. 신민주당과 달리 스웨덴민주당은 이민 및 난민 이슈를 적극적으로 내세운 정당이다. 스코네 지역에서 득표율 1위를 기록하는 등 기존 정당들이 기피하는 이민정책 개혁을 적극적으로 주창하고 나선 이슈 정당이자 틈새 정당의 성격이 분명하지만, 신민주당보다 덜 급진적이며 복지국가에 대한 태도 또한 보다 긍정적이다(아래 [그림 3-3 참조]). 초기에 주장했던 스웨덴의 EU 탈퇴 정책도 폐기했다. 2015년 난민 위기 및 2017년 스톡홀름 테러 사건, 국제적 테러 위기 등을 계기로 지지율이 증가해 2018년에는 62석으로 제1야당인 온건당과 8석 차이밖에 나지 않았다.



[그림 3-3] 스웨덴 포퓰리스트 우파정당의 이념적 위치와 복지국가에 대한 태도: 신민주당과 스웨덴민주당(1980~2020년)

가로축: 년도, 세로축: 이념적 위치(좌), 복지에 대한 태도(우)

출처: MARPOR Data Dashboard 활용, 필자 작성.

[https://visuals.manifesto-project.wzb.eu/mpdb-shiny/cmp\\_dashboard/](https://visuals.manifesto-project.wzb.eu/mpdb-shiny/cmp_dashboard/)

2018년 총선에서 스웨덴사민당은 1914년 이래 최소득표율을 기록해 100석에 머물렀고, 온건당 의석수는 14석 줄어든 70석으로 집계되었다. 선거 전 스웨덴민주당을 연정 파트너로 고려하지 않는다는 점을 분명히 한 스웨덴사민당과 온건당은 정부 구성에 어려움을 겪었고 스웨덴 의회는 유례없이 4개월간 형 의회(hung parliament) 상태에 머무르다가 사민당이 자유당과 중앙당 의회 지지를 약속받고 사민당-녹색당 적록연정을 재출범했다(장선화 2019, 132). 사민당의 뢰벤 총리는 감세, 임대주택시장 개혁, 경직적 노동법 완화 등을 약속하고 “평등과 민주주의 보호”를 위해 스웨덴민주당과 협력하지 않을 것을 선언했다.

하지만 2022년 총선을 앞두고 2021년 3월 온건당과 기민당이 스웨덴민주당과 연정 구성 협상에 들어가면서 스웨덴 정당정치에 변화가 진행 중이다. 최근 인터뷰에서 오케손 당 대표는 온건당과 기민당의 제안을 받고 보수우파 선거연합을 위해 긴밀히 협상 중이라고 밝혔다.<sup>7)</sup> 1991년부터 중도우파 연정 파트너였던 자유당이 빠지고 온건당-기민당-스웨덴민주당으로 구성된 보수우파연합이 형성될지 혹은 기존의 비사회주의 혹은 부르주아 블록(온건-기민-자유)에 스웨덴민주당이 합쳐져 과반이 넘는 보수연정이 수립될지가 주목된다. 정권 교대 축은 변화하지 않았으나 정당 간 이념적 거리와 분절성이 커진 형태로 정당 체제가 변화함과 동시에 새로운 연합정치 실험이 전개될 가능성이 커진 것이다.

2021년 6월 17일 스웨덴민주당이 뢰벤(Löfven) 총리 불신임 표결안을 제출, 기민당이 공식적으로 찬성을 표명하고 사민당 정부와 뢰벤 총리를 지지해온 좌파당마저 지지를 철회했다. 스웨덴 의회 초유의 총리 불신임안이 통과된 것이다. 사상 유례없는 불신임안 통과 원인은 전통적인 중도좌파 연합정치 형태를 지탱하고 있던 정책적 합의 균열이 결정적이었다. 뢰벤이 이끄는 적록연정(사민당-녹색당)은 소수정부로서 중앙당과 좌파당의 원내 지지에 의존했는데, 뢰벤 총리가 신규 아파트 단지 임대 가격을 임차인 동의 없이 소유주가 시세에 맞게 조정할 수 있도록 하는 규제 완화적 주거정책을 추진하겠다고 중앙당에 약속함으로써 주택 가격 통제를 유지할 것을 주장하던 좌파당이 이에 반발해 지지를 철회하기에 이른 것이다. 불신임안이 의회 과반의 지지를 얻으면서 2021년 6월 21일 불신임 투표가 시행되었고, 뢰벤 총리 불신임안이 가결되었다. 뢰벤은 조기 총선을 실시하지 않

7) <https://www.politico.eu/article/sweden-far-right-jimmie-akesson-election-2022-step-closer-to-power/>; <https://www.expressen.se/nyheter/akesson-mycket-maste-pa-plats-innan-vi-bli-nojda/>; <https://www.thetimes.co.uk/article/swedish-far-right-gets-sniff-of-power-after-makeover-rd5b5vf55>

은 대신 의회 의장이 새로운 내각 협상을 이끌도록 요청했지만 야당은 새로운 내각을 수립하지 못했고 불과 2주 후 퇴벤 총리는 다시 총리직으로 복귀해 적록연정을 유지했다. 복귀 후 퇴벤은 11월 사민당 당 대표와 총리직 퇴임을 선언, 새로 선출된 사민당 당 대표가 2021년 9월 총선 이전까지 내각을 이끄는 총리가 될 가능성이 높은 상황이다.

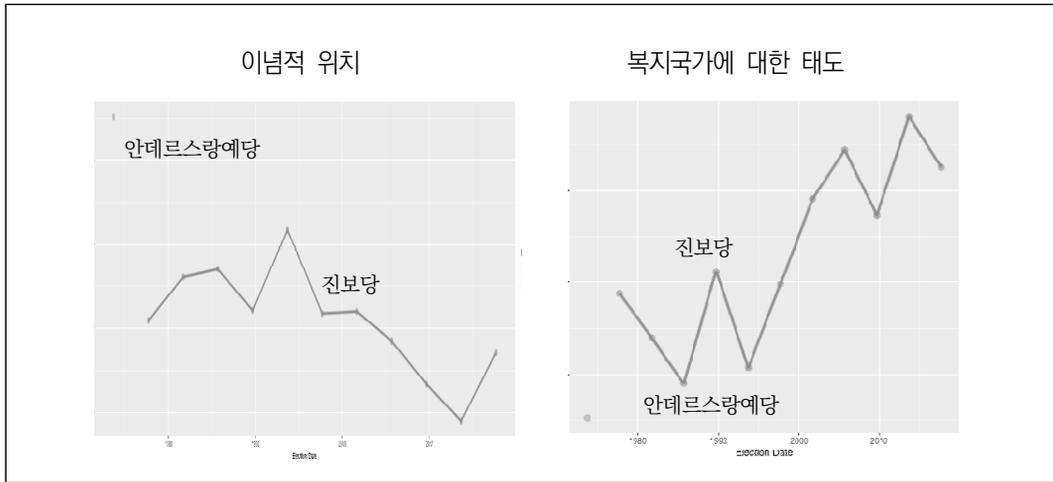
### 3) 노르웨이

노르웨이 진보당은 덴마크 진보당의 영향을 받아 1973년 조세저항 운동을 주창하면서 안데르스 랑예(Anders Lange)가 창당한 자유주의 정당이다. 1980년대 말 기존의 노르웨이 정당들과 달리 기업과 경제 및 정부 효율성의 필요성을 강조하면서(Betz 1994, 110) 급증한 지지를 바탕으로 2000년대에 이르기까지 두 자리 수의 안정적 의석수를 유지하고 있다. 1977년 안데르스랑예당에서 진보당으로 이름을 바꿔 하겐(Carl I. Hagen) 리더십 하에 종합적 정당 프로그램과 현대적 조직을 갖춘 정당조직을 갖추었다.<sup>8)</sup> 1970년대 말부터 이민규제 강화 필요성을 적극 주장해왔고, 1980년대에는 노르웨이 복지국가를 적극적으로 비판하고 조세감면과 의료 민영화를 선거공약으로 내세웠다. 노르웨이 의회 정당들 가운데 전통적 보수당보다 시장에서의 자유를 적극적으로 옹호하는 동시에 EU 역외에서 유입되는 이민 규제를 강화시킬 것을 주창하는 신자유주의적 민족주의 우파로 분류된다. 온건우파 반이민 정당으로서 노동자계급의 지지를 확대해왔다. 반면에 노르웨이 정당정치에서 원내 제1 정당인 노동당의 지위는 2000년대에 지속적으로 약화되었다. 노르웨이 중도좌파 연정을 이끌어온 노동당은 2013년 과반 연정 수립에 실패해 중도우파 연정에 정권을 잃은 데 이어 2017년 총선에서 더 많은 표를 잃어(55석에서 49석으로) 보수우파 연정을 이끄는 보수당(45석)과의 격차가 더욱 줄어들었다.

8) 안데르스랑예당의 정식 명칭은 '세금, 의무, 국가 개입 축소를 위한 안데르스랑예당(Anders Lange's Party for a Strong Reduction in Taxes, Duties and Public Intervention)'이다(Andersen and Bjørklund 1990, 196).

[표 3-4] 노르웨이 정부 구성: 1990~2021년

정부 명	집권 시기	집권기간	내각구성 정당	별칭	성향
G. H. Brundtland III	1990.11.3. ~1996.10.25	5년 357일	노동당(Ap)	노동당 소수정부	중도 좌파
T. Jagland	1996.10.25. ~1997.10.17	357일	노동당(Ap)		중도 좌파
K. M. Bondevik I	1997.11.3. ~2000. 3.17	2년 135일	기민당(KrF) 중앙당(Sp) 자유당(V)		중도
J. Stoltenberg I	2000.3.17. ~2001.10.19	1년 216일	노동당(L)		중도 좌파
K. M. Bondevik II	2001.10.19. ~2005.10.17	3년 363일	보수당(H) 기민당(KrF) 자유당(V)		중도 우파
J. Stoltenberg II	2005.10.17. ~2009.10.20 ~2013.10.16	7년 365일	노동당(L) 사민주의좌파당 (SV) 중앙당(Sp)	적록연정 (Red-Green coalition)	중도 좌파
E. Solberg	2013.10.16. ~	2013-2018	보수당(H) 진보당(FrP)	소수연정	우파
		2018-2019	보수당(H) 진보당(FrP) 자유당(V)	소수연정	우파
		2019-2020	보수당(H) 진보당(FrP) 자유당(V) 기민당(KrF)	다수연정	우파
		2020-	보수당(H) 자유당(V) 기민당(KrF)	소수연정	중도 우파



**[그림 3-4] 노르웨이 포퓰리스트 우파정당의 이념적 위치와 복지국가에 대한 태도: 안테르스랑예당과 진보당(1980~2020년)**

가로축: 년도, 세로축: 이념적 위치(좌), 복지에 대한 태도(우)

출처: MARPOR Data Dashboard 활용, 필자 작성.

[https://visuals.manifesto-project.wzb.eu/mpdb-shiny/cmp\\_dashboard/](https://visuals.manifesto-project.wzb.eu/mpdb-shiny/cmp_dashboard/)

노르웨이 진보당은 2013년 보수당 주도의 중도우파 연립정부 협상 파트너로서 보수당, 진보당, 기민당, 자유당 연정 구성에 처음으로 참여한 이래 2020년까지 보수우파 연정 파트너로서 집권당의 지위를 유지해 왔다. MARPOR 지표를 활용해 좌-우 이념적 위치를 기준으로 포퓰리스트 우파정당을 비교하면, 우파 급진성이 매우 높게 나타난 안테르스랑예 정당에 비해 진보당은 점차 중도로 수렴하는 경향을 보이며 복지국가에 대한 태도는 긍정적으로 변화하고 있다는 점이 잘 나타난다([그림 3-4] 참조). 하지만 중도우파 정당들과 진보당에 의해 구성된 보수우파 다수 연정은 불안정했다. 2017년 기민당이 진보당의 연정 참여에 반발해 탈퇴했다가 당원투표를 거쳐 2019년 복귀하면서 2019년 1월~2020년 1월까지 보수우파 다수 내각이 형성되었으나 진보당이 덴마크 가치를 옹호하는 원칙적 입장을 내세워 무슬림 지역 덴마크인 자원봉사자 여성과 자녀의 송환을 거부하는 방침을 고수하자 보수당이 이를 거부한 끝에 진보당이 연정에서 탈퇴해 현 중도우파 정부는 소수정부에 머물러 있다. 인도주의적 가치와 국가주의적 가치 간의 충돌로 나타난 보수우파 내에서의 갈등은 포퓰리스트 우파정당의 이념적 속성이 전통적 정치 균열 관점에서 벗어난 가치 균열을 대표하고 있다는 점을 보여준다.

#### 4) 핀란드

핀란드인당은 핀란드농민당 해체 후 일부에 의해 창당된 정당이다. 1995년 창당해 1997년 당 대표 소이니(Timi Soini) 리더십 하에 기존 정당정치에 대한 비판, 반이민, 국가의 경제 개입 등을 주창하며 대안정당의 이미지를 강화해갔으며, 2008년 핀란드의 유로존 가입 결정 이후 핀란드 내 유럽회의주의 정서를 대표하는 정당으로 성장했다.<sup>9)</sup> 핀란드인 중심의 보수적 가치를 내세움과 동시에 EU와 글로벌 시장 경제를 비판하는 한편 복지국가를 옹호하고 부유세 도입을 주장하는 등 경제적 좌파 정책을 결합하면서 노동자 계급의 지지를 흡수해 2003년 3석에 불과했던 의석수가 2011년 선거에서 39석으로 늘어나 국민연합당, 사민당에 이어 제3당의 위치에 올랐다(장선화 2017, 91-92).

핀란드 정당 체제는 스웨덴과 노르웨이에 비해 파편적인 온건다당체제이다. 스웨덴 지배의 영향으로 사회 균열로서 언어 균열(스웨덴어와 핀란드어), 핀란드 정체성과 관련한

[표 3-5] 핀란드 정부 구성: 1991~2021년

정부 명	집권 시기	집권 기간	내각구성 정당	별칭	성향
E. Aho	1991.4.26.~ 1995.4.13.	3년 362일	중앙당(KESK) 국민연합당(KOK) 스웨덴인당(SFP) 기민당(KD)(~1995)		중도우파
P. Lipponen	1995.4.13. ~1999.4.15.	4년 2일	사민당(SDP) 국민연합당(KOK) 스웨덴인당(SFP) 좌파동맹(VAS) 녹색당(VIHR)	무지개 내각	거국내각
P. Lipponen II	1999.4.15. ~2003.4.17.	4년 2일	국민연합당(KOK) 사민당(SDP) 스웨덴인당(SFP) 좌파동맹(VAS) 녹색당(VIHR~2002)	무지개 내각	거국내각

9) 아호(Aho) 정부시기에 국민투표(1994년 실시)를 거쳐 유럽연합 가입을 결정했는데, 유럽연합 가입에 반대하는 입장이었던 기민당이 연정에서 탈퇴하고 1995~1999년, 1999~2003년 좌-우를 포괄한 대연정(Grand Coalition, 소위 무지개 연정)이 실시되었다.

정부 명	집권 시기	집권 기간	내각구성 정당	별칭	성향
A. Jättöenmäki	2003.4.17. ~2003.6.24.	69일	중앙당(KESK) 사민당(SDP) 스웨덴인당(SFP)		중도좌파
M. Vanhanen	2003.6.24. ~2007.4.19.	3년 299일	중앙당(KESK) 사민당(SDP) 스웨덴인당(SFP)		중도좌파
M. Vanhanen II	2007.4.19. ~2010.6.22.	3년 64일	중앙당(KESK) 국민연합당(KOK) 녹색당(VIHR) 스웨덴인당(SFP)		중도우파
J. Katainen	2011.6.22. ~2014.6.24.	3년 2일	국민연합당(KOK) 사민당(SDP) 좌파동맹(~2014) 녹색당(VIHR) 스웨덴인당(SFP) 기민당(KD)		거국내각
A. Stubb	2014.6.24. ~2015.5.29.	339일	국민연합당(KOK) 사민당(SDP) 녹색당(~2014) 스웨덴인당(SFP) 기민당(KD)		거국내각
J. Sipilä	2015.5.29. ~2019.6.6.	4년 8일	중앙당(KESK) 핀란드인당(~2017) 국민연합당(KOK) 푸른개혁당(2017~)		우파
A. Rinne	2019.6.6. ~2019.12.10.	187일	사민당(SDP) 중앙당(KESK) 녹색당(VIHR) 좌파동맹(VAS) 스웨덴인당(SFP)		중도좌파
S. Marin	2019.12.10. ~	현 정부	사민당(SDP) 중앙당(KESK) 녹색당(VIHR) 좌파동맹(VAS) 스웨덴인당(SFP)		중도좌파

민족주의 균열이 현저하게 나타나며, 러시아에 인접한 영향으로 강한 공산주의 좌파 정당이 성장해 사민당이 다른 스칸디나비아 국가들에 비해 약한 편이다. 핀란드에서는 국민연합당(KOK)과 중앙당<sup>10</sup>이 기민당과 함께 중도보수 연정을 이끌고 사민당이 녹색당과 적록연정을 형성해 왔다. 핀란드인당은 복지국가를 옹호하면서 권위주의적 사회질서와 전통을 중요시하는 우파적 가치와 좌파적 경제정책을 결합한 공약으로 사민당과 보수정당에서 이탈한 지지를 흡수할 수 있었다.

핀란드인당은 2011년에 이어 2015년 총선에서 38석을 획득해 원내 2당이 되자 중도우파 연정에서 기민당의 빈자리를 차지하게 되어 중앙당, 국민연합당과 연립정부 구성 협상 끝에 외무부, 국방부, 고용부 등 주요 부처 장관을 약속받고 시벨라(Sipilä) 연립정부에 참여했다. 시벨라 중도우파 정부는 교육 및 복지 서비스 민영화 등 신자유주의적 복지개혁을 실시했다. 정부 참여 시기에 핀란드인당의 유럽회의주의 태도는 약화되고 일부 의원이 사민당으로 이탈하는 등의 변화가 나타났다. 아래 [그림 3-5]는 핀란드인당의 좌-우 이념적 위치가 다른 포퓰리스트 우파정당들보다 온건하며, 2000년대 선거에서 의석수가 증가하면서 더욱 중도에 가까워진다는 점을 확인할 수 있다. 또한 복지국가에 대한 태도는 2007년 선거 이후 급격히 긍정적으로 선회했다가 연정 참여 이후 약화되는 경향하에 부침을 보여준다.

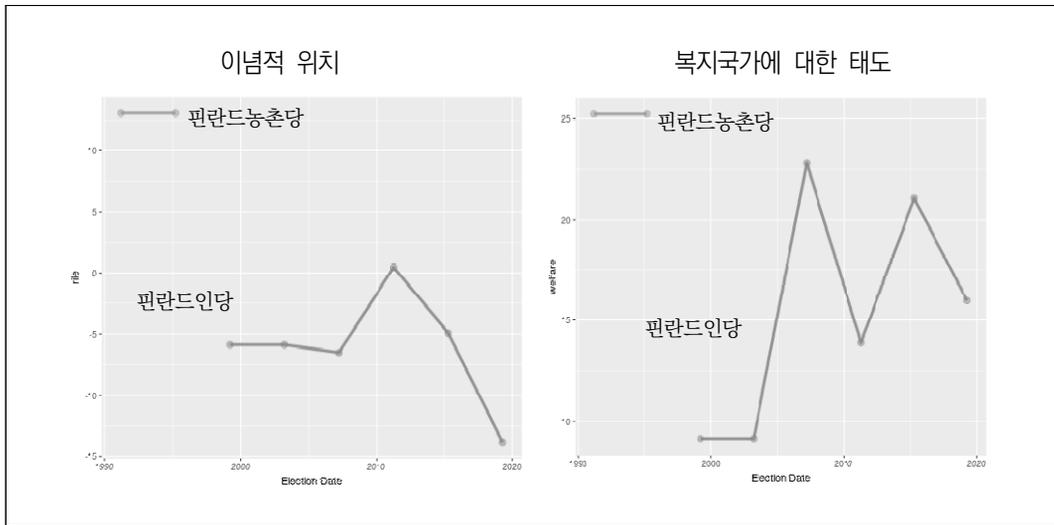
2017년 핀란드인당에 보다 우파적 성격이 강한 할라아호(Jussi Halla-aho) 대표체제가 들어서자 중앙당과 국민연합당은 핀란드인당과 연정을 지속할 수 없다고 발표했다. 소이니와 현직 장관을 포함한 20명의 핀란드인당 의원이 탈당해 의회 그룹을 만들고 곧이어 푸른개혁당(Siinen Tulevaisuus)으로 정당명을 등록했다. 푸른개혁당을 포함한 시벨라 연립정부는 2019년 논란 끝에 의회 내 보건 개혁 합의를 이끌지 못하고 내각을 해산을 선언하고 조기 총선 실시 전까지 관리내각을 운영했다.<sup>11</sup>

2019년 총선 결과 사민당이 이끄는 중도좌파 연립정부가 집권했다. 중앙당은 18석을 잃고 푸른개혁당은 의석을 얻지 못했지만 핀란드인당은 39석을 얻어 의석을 늘렸다. 다

10) 중앙당은 농촌지역 유권자지지가 압도적이었던 농민연합(Agrarian Union)에서 발전한 정당이다. 농민연합은 1965년 중앙당으로 당명을 개정하고 지지기반을 넓히기 시작했다(Pesonen 2001, 118).

11) 핀란드에서 관리내각은 매우 예외적 상황으로 1980년대 이후 핀란드에서 처음 발생한 상황이었다. 시벨라 정부의 내각해산과 조기 총선 선언은 선거를 앞두고 지지율이 추락하는 상황을 전환하기 위한 전략적 선택이라는 비난이 쏟아졌고, 뒤이은 총선에서 역사상 최악의 성적을 기록했다(서현수 2019, 352).

수 정부를 선호하는 경향이 지배적인 핀란드 의회 특징상 사민당의 주도 하의 중도좌파 적록연정은 과반수에 미치지 못해 좌-우 대연정에 가까운 형태의 타협적 정부 구성이 불가피하다는 예측이 지배적이었다. 사민당, 국민연합당, 녹색당, 좌파연합, 스웨덴인당은 핀란드인당이 참여하지 않는 조건으로 연정에 참여할 의사를 밝혔다. 사민당 대표 린네 주도로 기본소득, 기후변화, 집단 협상, 의료 개혁 등과 관련된 정당들의 입장을 확인한 후 결과적으로 사민당, 중앙당, 녹색당, 좌파동맹, 스웨덴인당 연립정부가 구성되었다.



[그림 3-5] 핀란드 포퓰리스트 우파정당의 이념적 위치와 복지국가에 대한 태도: 핀란드농촌당과 핀란드인당(1980~2020년)

출처: MARPOR Data Dashboard 활용, 필자 작성.

[https://visuals.manifesto-project.wzb.eu/mpdb-shiny/cmp\\_dashboard/](https://visuals.manifesto-project.wzb.eu/mpdb-shiny/cmp_dashboard/)

### 5) 소결: 북유럽 4개국 포퓰리스트 우파정당 사례 비교

1990년대부터 2020년까지 총선을 통해 북유럽 4개국 포퓰리스트 우파정당의 부상과 정당 간 전략적 상호작용을 분석한 결과 정당 체제(의회 내 정당 수, 의석 분포)에 변화가 나타났지만, 정권 교대 축(중도우파 보수 정당-중도우파 사민주의 정당)에 큰 변화가 나타나지 않았다. 총선을 통해 포퓰리스트 우파정당이 주요 정당으로서 의석을 유지하면서 연정 구성과정에서 전략적 상호작용을 통해 급진성이 완화되었으며 민주주의의 정상적

작동에 위협이 되지 않는 방식으로 타협과 배제의 결과가 나타났다. 하지만 포퓰리스트 우파정당과 연정을 구성하거나(핀란드 보수우파연합), 의회 지지를 약속받는 대신 정책적 타협을 한 경우(덴마크 보수우파연합), 배제 전략을 고수한 경우(스웨덴 사민당 소수 정부) 등과 같이 정당정치 차원의 차이가 존재한다.

집권 정부의 정치 이념적 차이뿐 아니라 의회 내 정당 구성이 더욱 파편적일수록 즉, 연정 구성을 주도할 수 있는 주요 정당이 취약할 경우 포퓰리스트 우파정당이 연정을 구성하거나 협력할 가능성이 더욱 크다. 하지만 스웨덴과 같이 강력한 원내 제1당인 사민당이 존재하고(비록 1980년대 이래로 의석수가 지속해서 감소해 왔으나), 중도 좌-우 정권 교대 축을 담당하는 정당으로서 보수당의 위치가 견고한 경우, 스웨덴민주당과 같은 제3당의 지지에 의존하기보다는 단독 소수 정부를 형성할 가능성이 높다. 따라서 연립정부를 이끄는 중도 좌-우 핵심 정당들의 포퓰리스트 우파정당에 대한 태도를 결정하는 것은 각국의 정당 체제(정권 교대 축을 담당하는 정당의 능력 및 이념 성향-의석수, 좌-우)와 정당 간의 상호작용이라고 할 수 있다.

		주요 정당의 태도			
		이념 급진성	복지 태도	타협	비타협
포퓰리스트	약	친	연정*	—	
우파 정당	중	중	의회 내 정부 지지*	고립**	
강령 공약	강	반	—	원외	

[그림 3-6] 포퓰리스트 우파정당-주요 정당 간 상호작용에 따른 결과: 연합정치 가능성의 조건

\* 핀란드인당(2013~2019), 푸른개혁당(2019), 노르웨이진보당(2013~2020)

\* 덴마크인민당(2001~2011, 2016~2019)

\*\* 스웨덴민주당(2010~), 핀란드인당(2019~)

2000년대 반이민 이슈와 덴마크 가치를 내세운 덴마크인민당의 급진적 정치 동원은 성공을 거두었다. 보수 연정에 참여는 하지 않았지만, 원내에서 지지를 약속하는 대신 핵심 공약인 이민법 강화 타협을 이끌었다. 결과적으로 덴마크는 유럽연합에서 가장 엄격한 이민규제법을 적용하게 되었고, 이후로 오랫동안 시민당을 중심으로 한 중도 좌파는 지지를 회복하지 못했다. 이민 이슈로 우파정당에게 유권자 지지를 잃었던 시민당이 지지를 회복했지만, 이것이 그간 시민당이 이민 정책에 대한 입장을 전환시켰기 때문인지 인과성을 확인하기는 어렵다. 하지만 2000~2019년 일련의 총선을 통해 유권자들의 선호가 엄격한 이민정책에 있었다는 점이 확인되었으며 주요 정당들은 덴마크인민당의 이민 이슈와 타협 혹은 그를 흡수함으로써 대응해왔다. 덴마크인민당의 사례는 급진 우파 포퓰리스트 정당의 정치적 동원의 가능성과 한계를 압축적으로 보여주는 사례라고 할 수 있다.

덴마크 보수-자유 연립정부가 덴마크인민당의 의회 지지를 약속받는 대신 이민정책을 강화하는 타협을 선택했지만, 스웨덴사민당과 온건당은 인종주의적 우파 사회운동에서 출발한 전력과 일부 급진 우파 당원의 돌출 발언 등으로 문제가 되었던 스웨덴민주당을 협상 파트너로 인정하지 않았다. 하지만 스웨덴사민당과 온건당의 득표율이 줄어드는 대신 스웨덴민주당의 득표가 늘어나면서 과반이 넘는 연립정부 구성을 위해 협상이 불가피해졌다. 스웨덴 사민당은 협상 불가를 천명했지만, 온건당과 기민당은 스웨덴민주당과 협력 가능성을 시사했고, 2021년 차기 총선을 앞두고 협상이 진행 중이다.

하지만 포퓰리스트 우파정당이 중도우파 연정에 참여하거나 의회 내 지지를 약속하는 형태로 타협할 경우 덴마크와 노르웨이 보수 연정에서 나타난 것과 같은 시장-자유를 주창하는 자유주의 정당과 국가-권위를 중요시하는 포퓰리스트 우파정당 간의 갈등이 불가피하다. 덴마크인민당은 감세 정책을 둘러싸고 자유연합당과 갈등을 겪었다. 노르웨이 정체성을 강조하는 노르웨이 진보당은 이슬람 국가에 자원봉사 목적으로 체류 중인 노르웨이인 송환을 반대하는 입장을 고수한 끝에 2020년 연정에서 탈퇴했다. 핀란드인당은 당 대표 경선 결과 기존의 당 대표인 쇼이니의 후계자가 아닌 보다 급진적인 할라 아호 대표로 교체되자 당이 분열되고 차기 선거에서 연립 정부 파트너들이 핀란드인당과의 협력을 거부했다.

사르토리(Sartori 1976)는 정당 체제를 분극성과 분절성에 따라 분류했는데, 이를 적용해서 최근 북유럽 정당 체제의 지속과 변화를 분석한다면 의회 내 정당 수가 늘어나고

정당 간 이념적 거리가 떨어진 반면 정당 간 경합의 형태가 변화하고 있으나 정권 교대 축의 수와 위치는 중도 좌우로 크게 변화하지 않는 가운데 정당 체제가 유지되고 있다고 하겠다. 1990년부터 2020년까지 지난 30여 년간 포퓰리스트 우파정당의 도전과 정당정치의 대응은 비교적 전통적 정당 체제 틀을 유지하는 가운데 진행되어왔다. 하지만 이후로도 포퓰리스트 우파정당에 대한 유권자 지지가 이어지면 정당들의 전략적 선택과 상호작용은 역동적으로 변화할 것이다. 전통적 방식인 이념적 거리가 가까운 이념 블록 선거 연합이나 정책 교환을 통한 전략적 연립정부 구성에서 더 나아가 의회 내 과반을 형성하기 위해 이념 교차적 연합 정치가 더욱 빈번해질 수도 있고, 소수 정부가 번갈아 집권하거나 의회 안정성이 더욱 약화하는 형태로 의회 정당정치의 근본적 변화가 전개될 가능성도 있다. 복지국가에 대한 기본적 합의는 유지될 수 있으나 오랫동안 정태적으로 머물러 있던 정당 체제에 변화가 나타날 가능성이 있다. 그뿐만 아니라 유효정당 수와 정당별 의석수로 평가되는 지속성과 안정성 차원을 넘어서 이 연구에서 주목하는 의회 내 연합 정치적 특징이 변화할 가능성이 있는지를 주의 깊게 지켜봐야 할 것이다.

## 제4절

## 결론

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

21세기 북유럽 우파 포퓰리스트 정당의 정치 동원을 통해 현대 정당민주주의가 처한 딜레마와 연합정치 가능성의 조건을 살펴보았다. 북유럽 정당정치의 딜레마는 포퓰리스트 우파정당 없이는 다수 연정을 구성할 수 없다는 현실로부터 출발한다. 1990년대 이후 치러진 북유럽 4개국의 주요 총선을 중심으로 살펴본 결과 기존의 중도우파 대 중도좌파 혹은 사회주의 대 부르주아 블록으로 나뉘었던 정권 교대 축이 유지되는 가운데 중도우파가 다수 연정 구성을 위해 포퓰리스트 우파정당과 협력할 경우, 전통적 중도우파 연정에 균열이 불가피했다. 반면 포퓰리스트 우파정당을 배제할 경우 소수 정부로는 안정적이고 효율적인 정부 운영이 어려웠다. 덴마크인민당과 자유당 간 갈등, 노르웨이 보수정당들과 진보당 간의 갈등 등은 전자에, 덴마크와 노르웨이 보수 연립 소수정부와 스웨덴 사민당 소수 정부 사례는 후자에 해당한다.

한편으로 근대 엘리트 정당정치에 대한 도전으로서 탈근대 포퓰리스트 정당의 부상이 민주주의 체제에 대한 부정이 아니라 갈등 이슈를 어젠다화하고 정치적 역동성을 부여하는 역할을 담당한다는 사실을 부정하기 어렵다. 유권자의 지지를 회복하기 위해 기존 정당들이 기피하던 이민 규제 정책을 사민당마저 받아들일 수밖에 없었던 덴마크와 스웨덴 민주당과 연립을 논의하기에 이른 스웨덴 정당정치의 현실은 민주적 협치와 연합정치의 이상과 실제의 간극을 보여준다. 이와 더불어 통치체제와 정당정치의 한 유형으로서 연합정치를 설명하기에 앞서 개별 사례에 대한 깊이 있는 이해가 필요하다는 점을 상기시킨다.

북유럽 정당정치의 특수성은 19세기 말부터 20세기 초 성인남성 보통 선거권 보장 이후 정당정치가 활성화되는 과정에서 중앙-지방 균형 발전을 주장하는 농민 정치 운동 세력이 정치 세력화하여 주요 정당으로 성장했다는 점이다. 이후로 1990년대 경제위기, 2000년대 남유럽발 재정위기, 난민 위기, 무슬림 극단주의 테러 위협 등과 같은 대내외적 경제·사회적 환경의 변화 속에서 1950~1970년대 형성된 포용적 복지국가 및 대외정책에 대한 기성 정당의 합의에 반대하는 유권자들이 결합하면서 이념적으로는 우로의 물

결, 정치 동원의 형태로는 포퓰리즘적 정치 동원이 증대하는 양상이 나타났다. 덴마크와 노르웨이의 조세저항 운동에서 출발한 포퓰리스트 우파정당의 선거에서의 승리와 반엘리트주의가 강한 핀란드인당의 성장, 반이민 정당 성격이 강한 스웨덴민주당의 북유럽의 포용적 복지국가에 대한 도전이 전개되면서 유럽 내에서 스칸디나비아 예외성이 약화된 것이 사실이다. 하지만 1990년대부터 2020년에 이르기까지의 정당정치적 변화는 정당 간 전략적 상호작용의 결과 스칸디나비아적 협의 민주주의의 적응과 역동성을 보여준다.

20세기 말 “우로부터의 바람”이 정당 체제에 가져온 충격은 적지 않으나 제2차 세계대전 직전에 불었던 극우의 물결과는 다르다. 기성 정당정치와 대의민주주의에 대한 도전으로 유럽 전역에서 좌-우 포퓰리즘적 정치 동원이 급진적으로 전개되었지만 민주주의 체제를 부정하는 방향으로 나가지 않았다. 특히 북유럽 사례는 포퓰리스트 우파정당의 급진적 정치 동원이 비례제와 의원내각제에 기초한 협의민주주의가 제도화된 정당정치의 작동에 편입되는 과정의 역동성을 보여준다. 급진 우파 포퓰리스트 정당의 요구는 기존 정당에 대한 비판과 국가 고유의 가치에 대한 강조, 자국민 중심적 정책 수립 요구 등으로 압축되는데, 급진 우파정당의 정책적 급진성이 의회 협력이나 연정참여를 통해 기존 정당에 의해 받아들여짐으로써 약화할 경우 이들이 갖는 차별성은 급격히 약화할 수밖에 없는 내재적 한계를 극복하지 못하고 있다. 또한 포퓰리스트 우파정당은 정치인의 세대교체에 성공한 것으로 보이지만 강령과 공약, 행태를 통해서는 대의 민주주의의 정치가 보여온 문제점을 극복하기 위한 대안적 조직 구조, 정치참여 방식, 대안적 지향 등을 찾아보기 어렵다. 북유럽 4개 국가에서 유사한 시기에 성장한 포퓰리스트 우파정당들은 제도 정치 진입이 배제되지 않고, 반복되는 선거와 정부 구성 협상 과정에서 연합정치를 학습함으로써 제도화되거나 급진성이 약화하는 경향이 나타났다. 북유럽의 의회민주주의는 정당 간 전략적 이해교환에 따른 실용주의적 협상과 절차적 합의를 통해 정상적으로 작동되고 있으며 이민, 조세, 복지정책 등 일부 변화가 나타나지만, 복지국가에 대한 합의는 유지된다. 이처럼 근대적 포퓰리즘적 정치 동원이 반민주주의적 통치로 귀결되지 않고 의회제도 차원에서 통제되고 있는 것이 북유럽 정당정치의 특징이다.

한국에서는 북유럽 보편적 복지국가 및 복지 정책, 젠더 평등 등에 관심을 두어 왔으나, 정당정치나 의회민주주의의 작동과 관련되어서는 연구된 바가 드물다. 한국의 대통령제와 다수제적 선거제도는 북유럽 국가들의 의원내각제와 비례제와 제도적 설계 및 정치적

작동은 다를 수밖에 없다. 또한 의회제와 협의민주주의를 특징으로 하는 북유럽 국가들의 정치적 이해관계와 정당정치 역시 변화한 현실 아래에서 변화를 맞이하고 있다는 점을 간과해서는 안 될 것이다. 한국에서 협의 민주주의 혹은 연합정치에 대한 가능성의 탐색은 주로 제도 개혁을 중심으로 이루어졌다. 대통령의 권한 축소와 선거제도 개혁(조성대·홍재우 2012, 홍재우·김형철·조성대 2012) 혹은 의회 권한의 상대적 강화(이관후 2020) 등 주로 견제와 균형을 요체로 한다. 하지만 제도의 도입은 이전 제도의 작동 속에서 효과가 지연됨과 동시에 행위자들의 적응을 통한 다양한 제도 적응의 양태를 낳는다. 이 점에서 한국의 정당은 변화한 제도적 환경에 빠르게 적응하고 제도적 제한을 우회해 왔다. 일시적으로 연합정치가 나타나는 과도기적 상태를 벗어난 후에는 인물 혹은 거대 정당을 중심으로 재편이 진행되었다. 거대 양당 중심 정당 체제의 탄성회복력이 매우 강하다고 할 수 있다.

하지만 21세기 한국의 정당 민주주의 역시 포퓰리즘의 도전에 직면해 있다. 기성 정당 정치에 대한 회의와 정치적 신뢰의 저하, 새로운 정치 세력의 등장 등과 같은 상황에서 급진 포퓰리즘적 정치 동원이 대의 민주주의의 건강성과 정상적 작동을 시험하는 가능성이 높아진 가운데 보다 포용적인 의회의 구성과 정당 간 협치의 필요성이 커졌다. 코로나19와 같이 예측 불가능한 위협이 상존하고, 급변하는 글로벌 정치경제 상황에서 정부의 신속하고 효과적인 정책적 대응이 중요하지만, 기후위기와 불평등 심화 등 중장기적 대책이 필요한 중요한 의제들은 의회 내 주요 정당 간의 합의가 뒷받침되어야 지속해서 정당화될 수 있다는 점에서 북유럽 정당정치와 같은 새로운 정치세력의 도전과 정당 간의 실용주의적 전략적 이해교환에 의한 연합정치를 살펴볼 필요가 있을 것이다.



# 제4장

## 대통령제의 정부 구성 유형과 민주적 거버넌스

---

제1절 서론

제2절 이론적 논의

제3절 연구가설, 변인의 구성

제4절 분석결과

제5절 결론



## 제 1 절 서론

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

일반적으로 이원적 정당성(dual legitimacy)과 승자독식(winner-takes-all)의 논리가 지배적인 대통령제는 의회제와 달리 의회의 신임에 의존하지 않고 정부를 구성한다. 즉, 대통령제는 의회를 구성하는 정당들의 의식 분포와 상관없이 대통령이 정부를 구성하고 대통령에게 주어진 통치권을 행사한다. 따라서 대통령제의 정부 구성 유형은 행정부와 입법부 사이의 관계에 기초하여 대통령의 소속 정당이 의회 내 의석의 50% 이상을 확보한 단점정부(unitary government)와 50% 미만을 확보한 분점정부(divided government)로 구분된다.<sup>12)</sup>

대통령제에서 정부 구성 유형은 대통령의 통치력(governability)뿐만 아니라 정치 안정성에 강한 영향을 미친다. 즉, 단점정부일 때 대통령이 추구하는 정책은 의회의 동의와 지지를 얻어 안정적 집행과 원활한 국정운영이 이루어진다. 그러나 분점정부일 경우 정책을 둘러싼 대통령과 의회 간 갈등이 교착상태(deadlock)를 초래한다. 이 같은 교착상태를 조정할 수 있는 기제가 부재한 대통령제는 국정마비(stalemate) 또는 대통령이 초법적인 권한을 이용한 해결방식을 선택함으로써 정치 불안정성과 더 나아가 체제 위기에 직면할 가능성이 높다(Linz 1990). 따라서 분점정부의 가능성을 높이는 대통령제와 다당제의 조합은 체제 위기의 주요한 원인으로 지적된다(Mainwaring 1993; Mainwaring and Shugart 1997).

그러나 대통령제와 다당제의 조합에도 불구하고 민주주의 체제가 유지되는 다수의 사례가 목격되고 있다. 이들 사례는 승자독식과 행정부 구성에 있어 정당 간 연합을 위한 제도적 인센티브가 없음에도 불구하고 연립정부를 구성함으로써 교착상태를 극복하고 체제 안정성을 유지하고 있다. 즉, 연립정부는 대통령제에서 더는 예외적이지 않을 뿐만 아니라 교착상태에 의한 정치불안정성과 체제 위기를 극복할 방안 중 하나로 제시되고 있

12) 레이파르트(A. Lijphart)는 단점정부를 대통령이 소속된 정당의 의회 내 규모를 중심으로 최소승리정부와 과대규모정부로 그리고 분점정부를 소수정부로 유형화하고 있다(Lijphart 2012, 93-94).

다. 대표적으로 1974년부터 2012년까지 대통령제 국가 중 분점정부 하에서 연립정부를 구성한 사례가 52%였다(Chaisty, Cheeseman and Power 2018, 7). 또한 체이법과 동료들도 1946년부터 1999년까지 관찰된 97개의 분점정부 중 52개(53.6%)의 사례가 연립정부를 구성했으며, 통치의 효율성이 단독정부보다 높음을 증명하였다(Cheibub, Przeworski, and Saiegh, 2004). 또 다른 연구는 1978년부터 2002년 사이 18개 라틴 아메리카 대통령제 국가를 대상으로 한 연구에서 연립정부 형성이 행정부와 의회의 갈등 뿐만 아니라 대통령의 조기 사임을 감소시켰음을 보여준다(Negretto 2006). 즉, 대통령이 의회에서 과반의 지지를 받지 못하는 분점정부라 하더라도 연합정치, 특히 연립정부의 성립과 지속 정도에 따라 대통령과 의회 간의 교착상태와 위기의 정도는 달라질 수 있음을 알 수 있다(홍재우·김형철·조성대 2012, 94).

그렇다면 대통령제에서 단점정부나 의회의 과반의석을 확보하기 위한 연립정부는 “시민사회에 보다 개방적이고 수용적이며, 책임을 지는 정부의 역할과 시민사회의 목소리와 참여에 기반한 파트너십”(김의영 2014, 22)을 강조하는 민주적 거버넌스에 긍정적 영향을 미치는가? 또한 레이파트가 제시한 정부 구성 유형 중 대통령의 소속당 또는 정당연합이 의회 내에서 과대 의석을 갖는 과대규모정부를 구성했을 때 민주적 거버넌스엔 어떠한 영향을 미치는가? 이 연구는 대통령제와 민주주의 체제 안정성 사이의 관계를 분석한 기존 연구와 달리 정부 구성 유형과 대화, 협력, 조정, 동의의 방식을 통한 관리 양식으로서 민주적 거버넌스 간의 경험적 관계를 밝히고자 한다.

정리하면 이 연구의 목적은 민주주의 체제로 분류되는 대통령제 국가를 대상으로 정부 구성 유형과 민주적 거버넌스에 미치는 영향을 경험적으로 분석하고자 한다. 연구대상은 선거인단을 포함해 국민이 직접 대통령을 선출하고, 정부 구성에 있어 의회의 신임에 의존하지 않는 그리고 실질적 행정권을 행사하는 대통령제 국가 중 1996년부터 2017년까지 POLITY 5 지표가 1 이상인 26개 국가이다.<sup>13)</sup> 그리고 이 연구의 목적을 수행하기 위해 세계은행(World Bank) 그룹에서 제공하는 Data of Political Institutions(DPI)와 Worldwide Governance Indicators(WGI)의 자료를 사용하였다.

13) 아르헨티나(Argentina), 베냉(Benin), 볼리비아(Bolivia), 브라질(Brazil), 칠레(Chile), 콜롬비아(Colombia), 코스타리카(Costa Rica), 키프러스(Cyprus), 도미니카공화국(Dominica Republic), 에콰도르(Ecuador), 가나(Ghana), 과테말라(Guatemala), 온두라스(Honduras), 한국(S. Korea), 모잠비크(Mozambique), 말라위(Malawi), 멕시코(Mexico) 나미비아(Namibia), 니카라과(Nicaragua), 파나마(Panama), 필리핀(Philippines), 파라과이(Paraguay), 엘살바도르(El Salvador), 우루과이(Uruguay), 미국(USA), 잠비아(Zambia)이다.

이 연구의 구성은 2절에서 대통령제와 연립정부, 그리고 연립정부의 형성과 지속에 대한 이론적 논의를 검토하고자 한다. 3절은 연구가설을 제시하고 종속변인과 독립변에 대한 개정정의 및 측정지표를 제시하고자 한다. 각 변인의 측정지표를 제시하고 각 국가별 특성을 살펴보고자 한다. 4절은 가설 검증의 분석결과에 대해 논의하고자 한다. 즉, 26개국의 정치제도적 특성을 정리하고 다음으로 대통령제에서 정부 구성 유형과 민주적 거버넌스 사이의 관계에 대해 논하고자 한다. 5절은 결론과 함께 한국 정치에 있어 민주적 거버넌스를 향상시키기 위한 방안으로 다수 연립정부 구성과 이를 위한 선거제도 개혁과 대통령의 의지가 필요함을 제시하고자 한다.

## 제2절 이론적 논의

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

### 1 대통령제의 위험성과 해결방안으로서의 연립정부

린즈(J. Linz)가 1990년에 발표한 “대통령제의 위험성”(The Perils of Presidentialism)은 대통령제와 민주주의 사이의 관계에 관한 비교정치학자들의 관심을 불러일으켰다. 즉, 린즈는 대통령제의 본질적 특성인 이원적 정당성, 고정된 임기, 승자독식, 국민신임투표적 성격 그리고 국외자의 효과 등에 의해 정치 불안정이 존재함을 주장하였다. 특히 이원적 정당성을 통한 권력분립의 원리와 승자독식에 따른 권력 집중이라는 현실 사이의 모순성이 정부와 의회 사이의 갈등을 악화시키고 교착상태를 초래한다는 것이다. 또한 대통령제의 경우 의회제나 준대통령제와 달리 정부와 의회 사이의 교착상태를 해결할 수 있는 기제가 존재하지 않음으로써 민주주의 체제가 위기에 직면한다는 것이다.

다른 한편 대통령제가 정치 불안과 체제 위기에 직면할 가능성이 크다는 점을 인정하지만, 그 원인을 린즈가 제시한 대통령제의 본질적 특성이 아닌 정당체계와의 관계 또는 대통령의 권한에 주목하는 연구가 존재한다. 즉, 대통령제와 다당제의 조합에 의한 분점정부의 형성이 정부와 의회 사이의 교착상태와 국정마비라는 정치 불안정과 체제 위기에 영향을 준다는 연구(Mainwaring 1993)와 대통령의 거부권, 명령권, 예산권 등 입법권한과 조각 및 개각권, 의회해산권 등 비입법권한의 강력함에 의한 체제 위기에 영향을 준다는 연구(Shugart and Carey 1992) 등이 있다. 이들 연구는 대통령제의 불안정 원인을 대통령제의 본질적 특성과 정치제도라는 하위제도에서 각각 찾고 있지만, 공통으로 정부와 의회 사이의 갈등과 대립에 의한 교착상태에 주목하고 있다.

1992년과 2009년에 권위주의 체제로 전환된 페루와 베네주엘라를 제외하면, 대통령제 국가는 분점정부가 빈번하게 등장하였음에도 불구하고 체제 위기나 권위주의로의 역류 없이 민주주의 체제를 유지하고 있다. 다수의 연구자들은 그 이유를 연립정부 또는 정당연합에서 찾고 있다(Cheibub 2002; Cheibub and Limongi 2002; Cheibub,

Przeworski, and Saiegh 2004; Colomer and Negretto 2005; Mainwaring and Shugart 1997; Negretto 2006; 안용훈 2020; 홍재우·김형철·조성대 2012). 즉, 대통령제가 국민이 직접 선출한 대통령에 의한 행정부 구성, 승자독식에 의한 권력집중 그리고 고정된 임기의 보장 등에 의해 연립정부 또는 정당연합을 구성할 제도적 유인이 존재하지 않음에도 불구하고, 다당제에 기초한 대통령제 국가는 연립정부의 구성 또는 정당 간 연합을 통해 교착상태에 따른 정국 불안과 체제 위기를 해결하고 있다.

대통령제에서 대통령이 강한 의제설정권을 가지고 안정적으로 국정운영을 하기 위한 방안은 두 가지로 정리된다. 하나는 대통령의 소속 정당이 의회에서 과반의 의석을 차지하는 방안이며, 다른 하나는 대통령의 소속 정당이 의회에서 소수의석을 차지하였을 때 다른 정당과의 연합정치를 수행하는 방안이다. 전자의 경우는 1위대표제에 의한 양당제 하에서 실현가능성이 높은 방안이지만 현실적으로 많은 대통령제 국가가 비례대표제 또는 혼합형선거제도를 채택하고 있는 다당제 국가라는 점에서 후자의 방안이 적극적 대안으로 제시된다.

연합정치는 선거승리와 정부 구성 그리고 정책 추진을 목적으로 서로 다른 정당 및 정치세력 간에 협력하는 정치행위이며, 정부와 의회 간 갈등을 대화와 타협을 통해 조정하는 정치기제이다. 연합정치의 유형으로는 일반적으로 선거연합(election coalition), 정책연합(policy coalition), 연립정부(coalition government)로 구분된다. 선거연합은 선거에서의 승리와 정당 간 협력을 통해 주요 정책을 추진하기 위해 전국적 단위에서 정당통합을 배제한 상황에서 후보단일화, 공동의 후보리스트 작성, 선거운동의 협력 그리고 공동정부의 구성을 목적으로 상호경쟁하지 않는 조건에서 이루어지는 연합정치이다 (Golder 2005, 652). 따라서 이 유형은 선거경쟁에서 승리하여 권력을 획득하기 위한 수단이지만, 대통령의 임기기간 동안 정부와 의회 간 갈등을 조정하는 능력이나 정치안정 또는 민주주의 체제 안정을 설명하는 데 한계가 있다.

반면에 정부의 정책에 대해 지지하거나 공조하는 정책연합과 정당 간 연합을 통해 정부를 구성하는 연립정부는 대통령제의 정치안정과 민주주의 체제 안정에 직접적 영향을 준다. 즉, 두 유형은 “공식적으로 정부 구성에 참여하거나 행정부에서 동등한 지위를 보장하는, 공식적으로 대통령에 대한 지지를 선언하는 그리고 전문가 그리고 실천가들의 대통령에 대한 체계적인 지지를 의미하는”(Chaisty, Cheeseman and Power 2018, 11) 대

통령제에서의 연합정치가 부합한다.

정책연합은 연립정부의 구성에 참여할 수 있는 정당들이 정부구성에 참여하지 않고 정부나 집권당의 정책에 대해 지지하거나 공조하는 경우이다(정병기 2014, 55). 이와 같은 정책연합은 필연적으로 소수정부(minority government)를 형성하지만 정책결정과정에서 정부의 정책에 대한 과반의 찬성 또는 동의를 얻어냄으로써 정치 안정성에 기여한다고 할 수 있다. 그러나 정부의 정책에 대해 반대하는 정책연합이 형성되었을 경우에는 소수정부의 한계인 교착상태에 의한 국정마비 등 정치적 위기에 직면할 가능성이 높다. 또한 정책연합은 정책의 내용에 따라 정당들 간 지지와 공조가 이루어진다는 점에서 정책연합의 효과를 경험적으로 평가하기가 쉽지 않다.

따라서 다당제에 기초한 대통령제의 정치안정과 체제안정을 위한 현실적 대안으로 연립정부의 구성이 제시되고 있다(Chaisty, Cheeseman and Power 2018; Cheibub 2002; Cheibub and Limongi 2002; Cheibub, Przeworski, Saiegh 2004; Colomer and Negretto 2005; Negretto 2006; 선학태 2021; 안용훈 2020; 홍재우·김형철·조성대 2012). 특히, 다차원적 사회균열과 정당분절도가 높은 다당제 정치구도 하에서 연립정부의 필요성이 제기된다. 그 이유는 연립정부는 특정세력과 정당에게 권력이 집중되는 현상을 약화시키고 정당을 포함한 정치세력 간 갈등을 타협과 협력을 통해 조정할 수 있는 민주적 거버넌스를 향상시키기 때문이다. 즉, 연립정부의 구성 여부는 통계적 차원뿐만 아니라 실질적 차원에서 해당 국가의 사회갈등 수준을 완화시키는 효과를 발휘하고 있다(안용훈 2020, 36). 또한 연립정부는 행정 권력의 분산효과와 연립정부에 참여하는 파트너 정당들의 이해와 요구가 정책에 반영될 수 있다는 점에서 수평적 책임성과 반응성을 높인다.

## 2 대통령제와 연립정부의 형성과 지속의 제도적 조건

대통령제에서 이원적 정당성에 의해 발생하는 입법과 행정 사이의 교착상태를 해결하기 위한 노력으로 연립정부를 구성해야 한다는 주장이 받아들여지고 있다. 그러나 대통령제는 연립정부를 형성하는 데에 어려움이 존재한다. 사무엘스(Samuels 2007)는 대통령제의 다음과 같은 법적·제도적 특성이 연합정치의 출현을 어렵게 하고 있음을 지적한다.

첫째, 행정부 구성 권한이 대통령에게 집중되어 있으며; 둘째, 대통령의 각료에 대한 임면 권한에 의해 대통령과 각료 사이의 관계가 수직적·위계적이며; 셋째, 대통령제는 의회제와 달리 연립정부를 구성하게 하는 법적·제도적 준거가 존재하지 않는다는 점이다. 이와 더불어 대통령제는 책임소재가 내각과 내각을 구성하는 정당들이 공동으로 책임을 지는 의회제와 달리 대통령 개인에게 있다는 점을 지적할 수 있다. 따라서 대통령제는 정부를 구성하는 정당들과 운명공동체라는 인식보다는 대통령 개인에게 주어진 책임을 수행하기 위해 언제나 연합을 파기할 수 있다. 이러한 대통령제의 특성은 정당들이 정책추구를 위해 연립정부에 참여하는 것에 대한 효용을 감소시킴으로써 연립정부 출현을 어렵게 한다(Cheibub and Limongi 2002).

의회제는 연합의 파기가 집권의 포기를 의미한다. 즉, 의회제에서의 연합은 정부 구성에 있어서 연합뿐만 아니라 의회에서의 연합을 의미한다. 때문에 연립정부의 해체는 의회에서의 연합의 해체를 의미하며 이는 의회의 내각불신임에 의해 권력을 잃게 된다. 이러한 권력상실의 위험성은 연립정부의 지속성에 강한 영향을 미친다. 그러나 대통령제가 고정된 임기와 정부 구성에 있어 의회 신임에 의존하지 않는다는 제도적 특성은 연립정부의 해체에 따른 권력상실의 위험성으로부터 자유롭게 한다.

또한 연립정부의 지속은 연합한 정당 간의 권력갈등과 정책갈등을 조정할 때 가능하다. 의회제에서는 연립정부를 구성한 정당들이 자신들의 권력을 유지하기 위해 권력 및 정책갈등을 조정하기 위해 노력한다. 그러나 대통령제에서는 연립정부 해체가 대통령 또는 대통령의 소속당의 권력유지와 무관하기 때문에 권력 및 정책갈등을 조정하여 연립정부를 지속하기보다는 자신들의 권력을 유지·확대하고 자신들의 우선적 정책을 추진하기 위한 선택지로서 연립정부의 해체를 선택하게 된다. 정리하면 대통령제는 의회제와 달리 연립정부의 지속을 위한 동기가 존재하지 않는다.

그럼에도 불구하고 대통령제 하에서 연립정부가 형성되고 있으며, 선거 후에 연립정부가 형성되는 의회제와 달리 주로 대통령 선거 이전에 정당 간의 선거연합이 이루어진 후 연립정부가 구성된다. 골더(Golder 2005)는 대통령제에서 선거연합을 하지 않은 경우보다 선거연합을 한 경우에 연립정부가 이루어질 확률이 123배 더 높다는 점을 지적한다. 이렇듯 대통령제에서 선거연합이 연립정부의 형성에 강한 영향을 미치고 있다는 점은 일차적으로 선거에서의 승리라는 동기가 연립정부 형성의 요인임을 의미한다. 또한 대통령

제에서 연립정부가 형성될 수 있는 또 하나의 요인은 대통령과 의회 내 다수 사이에 정치적 선호의 일치와 사회적 요구에 반응하며 책임지는 목적의 일치(unity of purpose)이다(Samuels and Easton 2002).

이와 같은 선거연합에 의한 선거승리와 대통령과 의회 내 다수의 목적의 일치는 선거제도와 정당 체계라는 정치제도와 깊은 상관성을 갖는다. 따라서 대통령제 하에서의 분점정부의 문제를 해결하기 위한 방안으로 연립정부에 초점을 맞춘 연구들은 연립정부의 형성 조건으로 선거제도, 정당의 성격, 그리고 정당 체계의 중요성을 지적한다(Mainwaring 1997; Mainwaring and Shugart 1997; Shugart and Carey 1992; Colomer and Negretto 2005; 홍재우·김형철·조성대 2012). 즉, 의원선출방식으로서 비례대표제, 대통령선출방식으로 결선투표제, 그리고 온건한 다당제가 연립정부의 형성에 기여함을 주장한다.

대표적으로 홍재우·김형철·조성대의 연구(2012)는 연립정부의 구성에 있어 선거제도의 특성으로서 선거주기, 의석 배분방식, 대통령 선출방식, 선거구의 크기, 그리고 유효정당 수가 연립정부 형성에 어떠한 영향을 미치는지를 분석하였으며, 분석결과 대통령 결선투표제와 의회 비례대표제 그리고 유효정당 수가 연립정부 형성에 있어 긍정적 영향을 미치고 있음을 검증하였다. 또한 대통령제에서 정부 구성에 영향을 주는 주요한 정치제도 요인 중 하나는 정당 체계이다. 즉, 의회 내 정당의 수가 많을수록 연립정부를 구성할 가능성이 높다(Lijphart 2010, 101).

## 제3절

## 연구가설, 변인의 구성

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

### 1 연구가설

대통령제의 정부는 의회제와 달리 의회의 신임에 의존하지 않고, 대통령 개인이 책임을 진다는 점에서 연립정부보다 단독정부가 구성될 유인이 강하다. 그러나 의회에서 법안 통과를 위해 다른 정당과 연합하여 정부를 구성하는 연립정부가 구성되는 사례도 많다.

레이파르트(A. Lijphart)에 따르면, 대통령제의 연립정부 유형은 정부를 구성하는 정당들의 의회 내 의석비율이라는 규모의 원리에 의해 과소규모연립정부, 최소승리연립정부 그리고 과대규모연립정부로 구분된다(2012, 94).

과소규모연립정부(이하 소수연립정부)는 연립정부를 구성한 정당들이 의회 내 과반의석을 확보하지 못한 정부이다. 소수연립정부는 정부 구성에 참여하지 않는 정당과의 입법 또는 정책연합을 통해 대통령의 입법의제 설정권을 유지하면서 야당에게도 일정 부분 입법의제 설정권을 양도하는 지지협약에 기초한다(선학태 2021, 18-19).

최소승리연립정부(이하 다수연립정부)는 의회에서 과반의석을 확보하기 위해 필요하지 않은 어떤 정당도 포함하지 않는 정부로서 권력의 극대화를 위해 연합정당의 수를 최소화하는 정부이다. 또한 이념적·정책적 차이를 최소화하여 각료직 획득, 정책 양보, 선호정책 영향력 및 예산배분 등의 몫을 극대화하고 연정협상 과정에서 소요되는 정치적 비용을 최소화한다(선학태 2021, 17). 다수연립정부는 과반의 의회 내 의석을 확보함으로써 대통령의 입법의제 설정권을 통해 정부와 의회 간 갈등을 최소화하고 안정적인 국정운영을 가능하게 한다. 또한 연립정부에 참여하는 군소정당의 정책이 반영되어 민주적 거버넌스를 향상시킨다.

마지막으로 과대규모연립정부(이하 과대다수연립정부)는 의회 내 과반수 의석에 필요한 수 이상의 정당을 포함하며, 헌법개정 등의 2/3 이상의 의석이 요구될 때 구성되는 연립정부 유형이다. 과대다수연립정부는 헌법의 제도적 절차, 헌법개정 등이 요구하는 가

중다수결, 국가 위기국면에서 국민통합이 절실히 요구되는 상황에서 구성되며, 또한 정부의 정치적 책임을 다수 정당들에게 분산시켜 정치적 손실을 최소화하는 ‘비난회피정치’로 작동한다(선학태 2021, 20). 이 정부 유형은 압도적인 의석에 의해 대통령이 추구하는 정책을 입법화하고 집행함에 있어 반대당의 거부권에 의한 비용을 최소화하고 효용을 극대화한다.

그렇다면 대통령의 소속 정당이 의회 내 소수당일 때, 연립정부는 단독정부보다 민주적 거버넌스, 즉 시민사회의 요구와 참여의 보장, 정부의 책임성, 개방성과 포용성, 협력과 조정에 의한 갈등 관리에 있어 더 우월한가? 그리고 대통령제에서 연립정부 유형을 포함한 정부 구성 유형은 민주적 거버넌스와 어떤 관계를 보이는가? 특히 과대다수단독정부나 과대다수연립정부는 민주적 거버넌스에 긍정적 영향을 미치는가?

대통령제에서 협력, 동의와 조정이라는 관리방식이 어려운 이유는 대통령제의 본질적 특성 중 하나인 승자독식에 따른 권력집중 때문이다. 승자독식은 갈등과 대립을 심화시키는 경향과 갈등을 해결하기 위해 초법적인 권력을 행사하는 경향을 가져올 수 있다(Linz 1994). 따라서 연구자들은 대통령제에서 타협과 협력 그리고 동의에 기초해서 문제를 해결하는 민주적 거버넌스를 향상하기 위해 권력을 분산시키는 정치제도의 필요성을 강조한다(Lijphart 2010; 선학태 2021).

그러나 정부 구성에 있어 대통령의 소속정당이나 정당연합이 과대의석을 차지한 경우에 타협과 협력, 동의에 기초한 갈등 관리보다는 독단과 독선에 의한 대결과 대립이라는 교착상태가 발생할 가능성이 높다. 그리고 정부와 의회 사이의 관계는 원활해지는 반면, 권력 간의 견제와 균형은 약화된다(Mainwaring and Shugart 1997). 즉, 의회 내 과대 규모의 의석을 차지한 정부는 견제받지 않는 제왕적 대통령의 등장과 이에 따른 독선과 독단적 국정운영이 이루어지는 선출된 독재의 가능성이 높다. 따라서 행정부로의 과도한 권력집중과 수평적 책임성의 결여에 의해 권위주의로의 역류의 가능성이 높다. 이와 같은 역류가 이루어진 대표적인 사례는 2009년의 베네주엘라이다. 베네주엘라는 2009년 대통령의 임기 규정을 폐지하는 헌법개정이 이루어졌는데 그 당시 연립정부를 구성한 정당들의 의석비율이 95.21%였다. 그 결과 민주주의의 질을 측정하는 Polity 5 지수는 -3으로 하락하였다.

타협과 협력 그리고 동의에 기초한 관리 양식인 민주적 거버넌스는 행위 주체들 간의

힘의 균형 상태에서 가능하다. 힘의 균형 축이 한쪽으로 기울어졌을 때 힘의 우위에 의한 독단적 국정운영 또는 반대로 교착상태와 국정마비의 가능성이 높다는 점에서 행위 주체들 간의 힘의 균형이 요구된다. 따라서 이 연구는 대통령의 소속 정당 또는 정부 구성에 참여한 정당들이 의회 내 의석 규모를 중심으로 정부 구성 유형을 분류하고 이들 유형과 민주적 거버넌스 사이의 관계를 분석하고자 한다.

이를 위해 이 연구는 다음과 같은 가설을 검증하고자 한다.

*연구가설 1 | 정부 구성 유형 중 단독정부보다 연립정부일 때 민주적 거버넌스에 긍정적이다.*

*연구가설 2 | 단독정부가든 연립정부가든 다수정부는 소수정부나 과대다수정부보다 민주적 거버넌스에 긍정적이다.*

이 연구는 연구가설을 검증하기 일원분산분석(ANOVA)을 수행하였다. 일원분산분석은 독립변인이 하나일 때 분산이 원인이 집단 간 차이에 기인하는 것인지를 분석함으로써 종속변인과의 관계를 검증할 수 있다. 일원분산분석을 수행한 이유는 종속변인은 연속변인인 반면 독립변인은 명목변인이기 때문이다.

## 2 변인의 구성

### 1) 종속변인: 민주적 거버넌스

이 연구는 민주적 거버넌스를 시민사회의 요구와 참여에 기반하여 책임을 지는 정부의 역할과 더불어 개방성과 포용성을 갖는 협력, 조정 그리고 동의의 방식을 통한 관리 양식으로 정의하고자 한다. 이를 측정하기 위해 세계은행이 제공하는 세계거버넌스지표(WGI)를 이용하였다. 이 지표는 거버넌스를 정부의 선출, 감시, 교체하는 과정; 건전한 정책을 형성하고 수행하는 정부의 능력; 경제적 그리고 사회적 상호작용을 관리하는 제도에 대한 신뢰로 정의한다. 이에 기초하여 세계거버넌스지표는 표현의 자유와 책임성(Voice and accountability), 정치안정과 폭력 및 테러니즘의 부재(Political Stability and Absence of Violence/Terrorism), 정부효과성(Government effectiveness), 규제 질(Regulatory quality), 법의 지배(Rule of law) 그리고 부패 통제(Control of

corruption)라는 여섯 가지의 요소로 구성되어 있으며, 각 요소의 측정값은 -2.5에서 2.5까지인 연속변인이다. 6가지의 구성요소는 다음과 같이 정의된다.

- 표현의 자유와 책임성(VA)은 표현의 자유, 결사의 자유, 언론의 자유뿐만 아니라 한 국가의 시민들이 정부를 선택하는 데 참여할 수 있는 정도를 측정한다.
- 정치안정과 폭력 및 테러니즘의 부재(PA)는 정치적 안정과 폭력 및 테러의 부재를 포함한 정치적으로 동원된 폭력 발생의 정도를 측정한다.
- 정부효과성(GE)은 공공서비스의 질, 공무원 서비스의 질 및 정치적 압력으로부터의 독립성 정도, 정책 수립 및 실행의 질, 그리고 정책에 대한 정부 약속의 신뢰성을 측정한다.
- 규제의 질(RQ)은 정부가 민간 부문 개발을 허용하고 촉진하는 건전한 정책과 규제를 공식화하고 시행하는 능력을 측정한다.
- 법의 지배(RL)는 대리인이 사회의 규칙, 특히 계약 집행, 재산권, 경찰 및 법원의 품질을 신뢰하고 준수하는 정도와 범죄 및 폭력 가능성을 측정한다.
- 부패 통제(CC)는 사적 이익을 위해 공권력이 행사되는 정도와 더불어 엘리트와 사적 이익에 의한 국가 "포획"뿐만 아니라 크고 작은 형태의 부패를 측정한다.

## 2) 독립변인

### ○ 단독정부와 연립정부

단독정부는 대통령이 독립적으로 정부를 구성하는 정부로서, 대통령이 소속된 정당의 구성원만으로 정부를 구성하는 것을 의미한다. 반면에 연립정부는 대통령의 소속 정당을 포함한 정당연합에 의해 구성된 정부를 의미한다.

### ○ 정부 구성 유형

이 연구는 정부 구성 유형을 정부를 구성하는 대통령의 소속 정당 또는 정당연합의 의회 내 의석비율 기준으로 범주화하였다.

첫째, 소수정부는 정부를 구성하는 단일정당 또는 정당연합의 의회 내 의석비율이 과반(50%) 이하인 정부이다. 소수정부는 대통령의 소속 정당만으로 구성된 소수단독정부와

정당 간 연합을 통해 정부를 구성한 소수연립정부로 구분된다.

둘째, 다수정부는 최소승리연합에 기초하여 대통령의 소속 정당 또는 정당연합이 의회에서 최소한의 과반(50%+1) 의석으로 구성된 정부이다. 다수정부는 단독정부나 아니면 연립정부냐에 따라 다수단독정부와 다수연립정부로 구분된다. 이 연구에서는 다수정부의 의석규모비율을 50% 초과에서 66.6% 이하의 범위로 정하였다. 의석규모비율을 66.6% 이하로 정한 이유는 헌법개정 등과 같은 특별다수(super majority)가 필요한 정부의 입법이나 정책을 반대당이 거부할 수 있는 범위이기 때문이다.

셋째, 과대다수정부는 대통령의 소속 정당 또는 정당연합이 의회에서 66.7% 이상의 의석비율을 가지는 정부이다. 이 정부 또한 단독정부나 아니면 연립정부냐에 따라 과대다수단독정부(이하 과대단독정부)와 과대다수연립정부(이하 과대연립정부)로 구분된다. 레이파트는 대통령의 소속 정당 또는 정당연합의 의석분포가 4/5(80%) 이상의 의석을 가질 때 과대규모정부로 분류하였다(Lijphart 2010, 95). 그러나 이러한 기준은 전쟁과 같은 국가위기 상황이 아닌 그리고 공정한 선거경쟁이 이루어지는 조건에서 정부를 구성하는 하나의 정당 또는 정당 간 연합이 80% 이상의 의석비율을 차지하기 어렵다. 즉, 레이파트의 기준에 의해 구성되는 과대규모정부는 매우 예외적 현상이다. 따라서 이 연구는 헌법개정과 같은 특별다수(66.7%)가 필요한 입법이나 정책을 정부의 의지대로 수행할 수 있는 의석비율인 66.7%를 기준으로 제시하였다.

## 제 4 절 분석결과

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

### 1 26개 국가의 정치제도적 특성

연구대상인 26개 국가는 국민이 직접 선출하는 대통령이 독립적으로 정부를 구성하는 국가 중 1996년부터 2017년까지 22년간 POLITY 5의 민주주의 지수가 1점 이상인 국가들이다. 이들 국가의 지리적 특성은 중남미 지역이 16개국으로 가장 많으며, 다음으로 아프리카 지역이 6개국, 아시아 지역 2개국 그리고 북미와 유럽지역이 각각 1개국이며, 이 연구의 전체 사례 수는 494개이다.

[표 4-1] 대통령제 26개국의 민주주의 수준

	1996	1998	2000	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
아르헨티나	7	7	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	9	9	9	9
볼리비아	9	9	9	9	8	8	8	8	8	8	7	7	7	7	7	7	7	7	7
브라질	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8
칠레	8	8	9	9	9	9	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
콜롬비아	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7
코스타리카	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
도미니카공화국	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	7	7
에콰도르	9	9	6	6	6	6	6	7	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
과테말라	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8
온두라스	6	6	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7
니카라과	8	8	8	8	8	8	8	8	9	9	9	9	9	9	9	9	9	6	6
파나마	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
파라과이	7	6	7	7	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	9	9	9	9	9
엘살바도르	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	8	8	8	8	8	8	8	8	8
우루과이	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10

	1996	1998	2000	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
멕시코	4	6	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8
미국	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	8	8
키프러스	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8
한국	6	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8
필리핀	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8
베닝	6	6	6	6	6	6	6	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7
가나	2	2	2	6	6	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8
모잠비크	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
말라위	6	6	6	4	5	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6
나미비아	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6
잠비아	1	1	1	5	5	5	5	5	5	7	7	7	7	7	7	7	7	6	6

먼저 494개의 사례에 있어 대통령 선거제도의 특성을 보면 1위대표제에 의해 대통령을 선출하는 사례는 190개로서 38.5%로 미국 등 10개국이 해당된다. 반면 결선투표제를 채택하고 있는 사례는 304개로 61.5%로 아르헨티나 등 16개국이 해당된다. 그리고 국회의원 선거제도의 경우, 비례대표제 사례는 343개로서 69.4%로 가장 많으며, 다음으로 1위대표제 사례가 77개(15.6%), 연동형비례대표제 사례 36개(7.3%), 병립형비례대표제 사례 33개(6.7%) 그리고 1인 1표의 혼합형 선거제도 사례는 5개가 존재한다. 이 선거제도는 한국에서 채택하여 2000년 총선까지 사용하였다. 따라서 1996년부터 2003년까지 5개의 사례가 발견된다. 반면에 결선투표제를 채택한 사례는 없다.

다음으로 이들 사례의 정당체계와 의회구조 유형 비율을 살펴보았다(표 4-2). 그 결과, 다당제 사례가 압도적으로 많음을 알 수 있다. 즉, 다당제는 459개 사례로서 전체의 92.9%이며 양당제는 미국과 모잠비크(1996년부터 2014년까지)이며 사례 수는 35개로 7.1%이다. 다당제에 기초한 대통령제의 사례가 많은 이유는 국회의원 선거에서 1위대표제 선거제도를 채택한 나라가 적으며, 가나와 말라위와 같이 1위대표제를 채택하더라도 종족균열에 의해 다당제가 형성되는 경우가 존재하기 때문이다. 다음으로 의회구조는 단원제가 228개 사례로 46.2%이며, 양원제는 266개 사례로 53.8%로 나타났다.

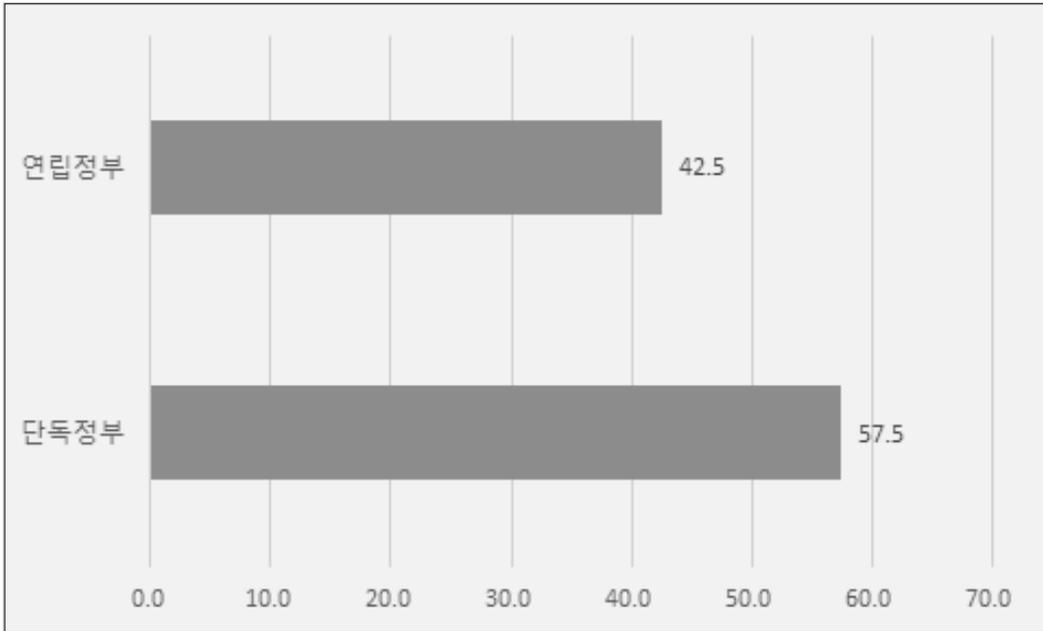
[표 4-2] 선거제도 유형의 비율

선거제도유형	대통령선거제도	의원선거제도
1위대표제	38.5	15.6
결선투표제	61.5	.0
비례대표제	-	69.4
병립형비례제	-	6.7
연동형비례제	-	7.3
1인1표혼합형	-	1.0
합계	100.0	100.0

[표 4-3] 정당체계와 의회구조의 유형적 특성

정당체계	사례수(%)	의회구조	사례수(%)
양당제	35(7.1)	단원제	228(46.2)
다당제	459(92.9)	양원제	266(53.8)

마지막으로 살펴볼 정치제도적 특성은 대통령제 정부 유형과 정부 구성 유형이다. 먼저 정부 유형의 경우, 494개의 사례에 있어 대통령의 소속 정당으로만 정부를 구성한 단독 정부의 사례는 284개로서 57.5%이며, 정당연합에 의해 연립정부를 구성한 사례는 210개로 42.5%이다. 안용훈의 연구(2020)에 따르면, 14개 신생민주주의 국가에서 단독정부의 비율이 51.91%이고 연립정부의 비율은 48.09%이다. 비록 정부 유형의 비율에 있어 안용훈의 연구와 연구대상 국가와 시기에 의해 차이가 존재하지만, 대통령제 국가에서 단독정부가 연립정부보다 많다는 점을 알 수 있다. 그럼에도 불구하고 연립정부가 40%를 넘는다는 점에서 연립정부가 대통령제에서 예외적인 정부 유형이 아니라는 점을 확인할 수 있다.

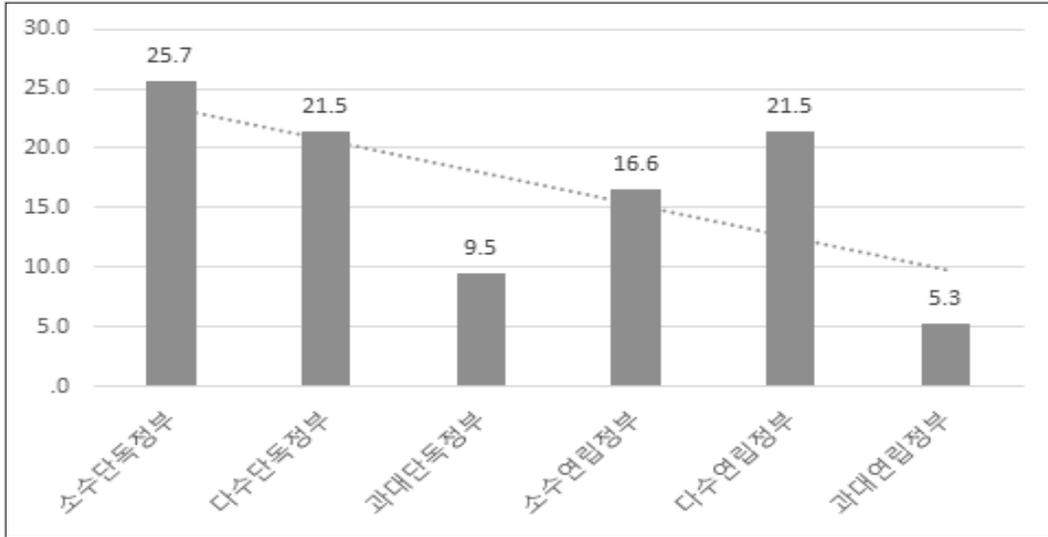


[그림 4-1] 정부 유형의 특성

26개 국가의 정부 구성 유형은 소수단독정부가 25.7%(127개)로 가장 많은 비율을 보이고 있다. 다음으로 다수단독정부와 다수연립정부가 각각 106개 사례로 21.5%였으며, 과대단독정부가 47개 사례로 9.5%이다. 과대연립정부는 26개 사례로 5.3%의 비율로 조사되었다.

지금까지 26개국의 494개 사례에 대한 정치제도의 특성을 살펴보았다. 그 결과, 다수의 대통령제 국가가 정부와 의회 간의 교착상태가 발생할 수 있는 제도적 조건을 갖고 있음을 확인할 수 있었다. 즉, 26개 국가 중 22개 국가가 비례대표제를 채택하거나 채택한 경험이 있으며, 그리고 약 24개 국가에서는 정당제에 의한 정당 경쟁이 이루어지고 있다. 그리고 소수단독정부와 소수연립정부인 소수정부의 사례가 42.3%라는 점에서 린즈가 주장한 ‘대통령제의 위험성’을 안고 있음을 확인해 준다. 그럼에도 불구하고 이들 국가는 민주주의 수준에 있어 차이와 등락이 존재하지만, 민주주의 체제를 유지하고 있음을 확인할 수 있다.

## 2 분석결과



[그림 4-2] 정부 구성 유형의 특성

단독정부보다 연립정부일 때 민주적 거버넌스에 긍정적일 것이라는 가설을 검증한 결과, 민주적 거버넌스를 구성하는 요소에 따라 통계적인 차이를 보인다. 우선 통계적으로 유의미한 민주적 거버넌스 요소는 표현의 자유와 책임성(VA), 정치안정과 폭력 및 테러니즘의 부재(PA) 그리고 규제의 질(RQ)이다. 나머지 요소인 정부의 효과성(GE), 법의 지배(RL) 그리고 부패통제(CC)는 통계적 유의성이 없는 것으로 분석된다.

우선 표현의 자유와 책임성 그리고 규제의 질은 단독정부보다 연립정부에서 더 높은 평균값으로 분석된다. 즉, 연립정부의 표현의 자유와 책임성(VA)의 평균은 0.317인 반면 단독정부의 평균은 0.205이다. 또한 규제의 질(RQ)의 경우도 연립정부는 0.155인 반면 단독정부는 -0.012이다. 그러나 정치안정과 폭력 및 테러니즘의 부재(PA)는 연립정부(-0.223)보다 단독정부(0.038)가 더 높은 평균값을 보인다. 즉, 대통령제에 있어 단독정부가 정치안정성에 더 우호적인 것으로 나타났다. 이 같은 결과는 단독정부의 유형, 즉 소수단독정부, 다수 또는 과대단독정부의 평균값을 함께 비교해 봐야 단독정부가 연립정부보다 정치안정성에 우호적인 원인을 확인할 수 있을 것이다. 통계적으로 유의성이 없는

[표 4-4] 정부 유형과 민주적 거버넌스의 관계

정부 유형		VA	PA	GE	RQ	RL	CC
단독정부 (N=284)	평균	0.205	0.038	-0.101	-0.012	-0.183	-0.143
	표준편차	0.540	0.540	0.744	0.705	0.816	0.811
연립정부 (N=210)	평균	0.317	-0.223	0.016	0.155	-0.144	-0.143
	표준편차	0.437	0.724	0.586	0.576	0.620	0.635
전체	평균	0.253	-0.073	-0.051	0.059	-0.167	-0.143
	표준편차	0.501	0.637	0.683	0.658	0.738	0.740
	F값	6.061*	21.141***	3.565	7.891**	0.342	0.000

\* p < 0.05, \*\* p < 0.01, \*\*\* p < 0.001

요소들 중 부패방지(CC)를 제외한 정부의 효과성(GE)과 법의 지배(RL)는 단독정부보다 연립정부에서 더 우호적인 것으로 분석된다. 부패방지는 단독정부나 연립정부가 동일한 평균값을 보인다.

결론적으로 민주적 거버넌스의 요소들이 정치안정과 폭력 및 테러리즘의 부재 요소를 제외하고 단독정부보다 연립정부가 더 높은 평균값을 보인다는 점에서 단독정부보다 연립정부가 민주적 거버넌스와 더 우호적 관계라고 할 수 있다. 즉, 연립정부는 반응성, 참여성, 책임성, 공공서비스의 질이나 정책 수립 및 실행의 질 그리고 정부의 신뢰성, 건전한 정책과 규제를 공식화하고 시행하는 능력, 사회규칙이나 규범 등의 품질과 준수의 측면에서 단독정부보다 성과가 높음을 확인할 수 있었다.

다음은 정부를 구성하는 정당들이 의회 내에서 차지하는 규모를 중심으로 분류한 정당 구성 유형이 민주적 거버넌스와 어떤 관계가 있는지를 분석하였다. 이를 통해 소수정부나 과대다수정부보다 다수정부가 민주적 거버넌스에 긍정적인 것이라는 가설을 검증하였다. 그 결과, 다수연립정부가 민주적 거버넌스를 구성하는 모든 요소에 있어 99%의 신뢰 수준에서 우수한 성과를 보여준 것으로 분석되었다.

먼저 표현의 자유와 책임성 요소는 과대단독정부(0.020)으로 가장 낮은 것으로 나타났으며, 다음으로 소수단독정부(0.13951), 과대연립정부(0.13952) 그리고 소수연립정부(0.221) 순으로 분석되었다. 반면에 표현의 자유와 책임성에 가장 우호적인 정부 구성 유형은 다수연립정부로서 0.447로 다수단독정부의 0.349보다 높은 평균값을 보인다. 이는

민주주의의 핵심 가치인 '표현의 자유'와 국민의 요구에 대한 책임성에 있어 최소승리연합에 기초한 다수연립정부가 다른 정부 구성 유형보다 관리되고 있음을 의미한다.

다음으로 정치안정과 폭력 및 테러니즘의 부재(PA)는 과대연립정부가 가장 낮은 평균 값(-0.397)을 보이고 있으며, 다음으로 소수연립정부(-0.283) 그리고 다수연립정부(-0.119) 순으로 분석되었다. 반면에 정치안정과 폭력 및 테러니즘의 부재(PA)에 가장 우호적인 정부 구성 유형은 과대단독정부(0.203)이며, 다음으로 다수단독정부(0.081)이다. 그리고 소수단독정부는 -0.062로 분석되었다. 이러한 결과는 앞서 살펴본 단독정부가 연립정부보다 더 우호적인 이유를 보여준다. 즉, 과대단독정부와 다수단독정부에 의해 정치안정과 폭력 및 테러니즘에 대한 관리가 다른 정부 구성 유형보다 잘 이루어졌기 때문이다. 이와 같은 분석결과는 연합정치가 사회 내에 존재하는 소수세력과 반대세력의 이탈(exit)을 방지하고 그 결과로서 민주주의의 안정성을 보장하고 있다는 합의제주의자들의 주장과 반대되는 결과이다. 이에 대해서는 보다 많은 사례를 통해 검증해 볼 필요가 있다.

정부효과성은 다수연립정부가 0.225로 가장 우호적이며, 다음으로 다수단독정부가 0.037로 우호적이다. 두 정부 구성 유형은 양의 값을 보이는 반면 나머지 정부 구성 유형들은 음의 값을 보이고 있다. 즉, 과대단독정부가 -0.287로 가장 낮은 값을 보이고 있고 다음으로 소수단독정부(-0.184), 소수연립정부(-0.151) 그리고 과대연립정부(-0.14) 순으로 평균값이 분석되었다. 다수선거제와 양당제에 기초한 단독정부를 선호하는 학자들은 단독정부가 연합정부보다 책임있는 공공정책을 생산하고, 배타적이고, 강력하고, 결단력 있고, 책임정치를 통해 민주주의 안정성과 문제해결 능력이 우월하다고 지적한다(Anderson 2001; Armingeon 2002; Mainwaring 1993). 그러나 이 연구의 분석결과는 다수연립정부가 정부의 효과성에 있어 다수단독정부보다 우월한 것으로 분석되었다. 즉, 다수연립정부는 정책 결정 과정에 있어 타협과 합의에 기초한 정책 마련과 집행을 통해 정부의 효과성을 높이고 있음을 의미한다.

건전한 정책과 규제를 공식화하고 시행하는 능력을 측정한 규제의 질 또한 다수연립정부가 다른 정부 구성 유형보다 우월한 것으로 분석되었다. 즉, 다수연립정부는 규제의 질에 있어 0.338로 다수단독정부의 0.156보다 높은 값을 보이고 있다. 나머지 정부 구성 유형을 비교하면, 소수연립정부가 0.029로 양의 값을 보이고 나머지 과대연립정부

[표 4-5] 정부 구성 유형과 민주적 거버넌스

연립정부유형		VA	PA	GE	RQ	RL	CC
소수단독 정부	평균	0.140	-0.062	-0.184	-0.076	-0.273	-0.258
	N	127	127	127	127	127	127
	표준편차	0.528	0.532	0.700	0.685	0.767	0.728
다수단독 정부	평균	0.349	0.081	0.037	0.156	-0.039	0.015
	N	106	106	106	106	106	106
	표준편차	0.586	0.556	0.854	0.757	0.928	0.975
과대단독 정부	평균	0.020	0.203	-0.287	-0.312	-0.367	-0.244
	N	47	47	47	47	47	47
	표준편차	0.364	0.499	0.418	0.435	0.536	0.533
소수연립 정부	평균	0.221	-0.283	-0.151	0.029	-0.327	-0.310
	N	82	82	82	82	82	82
	표준편차	0.349	0.633	0.544	0.533	0.535	0.476
다수연립 정부	평균	0.447	-0.119	0.225	0.338	0.061	0.065
	N	106	106	106	106	106	106
	표준편차	0.476	0.775	0.628	0.603	0.704	0.717
과대연립 정부	평균	0.140	-0.397	-0.140	-0.053	-0.222	-0.363
	N	26	26	26	26	26	26
	표준편차	0.369	0.708	0.373	0.478	0.345	0.462
합계	평균	0.253	-0.073	-0.051	0.059	-0.167	-0.143
	N	494	494	494	494	494	494
	표준편차	0.501	0.637	0.683	0.658	0.738	0.740
	F값	8.197***	6.58***	6.698***	9.206***	4.858***	4.901***

\* p < 0.05, \*\* p < 0.01, \*\*\* p < 0.001

(-0.053), 소수단독정부(-0.076) 그리고 과대단독정부(-0.312)는 음의 값을 보이고 있다. 여기서 과대단독정부가 규제의 질과 우호적이지 않은 이유는 정책과 규제를 공식화하고 집행함에 있어 의회나 반대당의 견제를 받지 않기 때문이다. 즉, 의회 내 과대의석에 기반한 독단적인 결정과 집행의 가능성이 규제의 질을 낮춘다고 할 수 있다.

법의 지배는 다수연립정부(0.061)만이 양의 값이며, 나머지 정부 구성 유형은 음의 값으로 분석된다. 다수단독정부는 -0.039로 다수연립정부 다음으로 법의 지배와 우호적이

다. 가장 우호적이지 않은 정부 구성 유형은 과대다수정부(-0.367)로서 소수연립정부(-0.327), 소수단독정부(-0.273), 그리고 과대연립정부(-0.222)보다 평균값이 낮다. 과대다수정부가 정부의 효과성, 규제의 질 그리고 법의 지배에 있어 과대단독정부보다 우호적인 이유는 연립정부 내에서 대통령의 소속 정당과 정부에 참여한 정당 사이에 견제가 작동하기 때문일 것이다.

마지막으로 부패통제는 다수연립정부(0.065)가 다수단독정부(0.015)보다 우호적이다. 반면에 부패통제에 가장 우호적이지 않은 정부 구성 유형은 과대연립정부(-0.363)이다. 과대연립정부는 이념적 거리가 먼 정당을 포함하여 이념적 스펙트럼이 다양한 연합을 통해 구성된다. 따라서 과대연합정부는 연립정부를 구성하고 유지함에 있어 후원주의 또는 예산배분정치(pork-barrel politics)가 작동될 가능성이 높다. 예를 들어 브라질의 대통령은 연립정부에 참여하는 정당 지도자들의 도움으로 각 소속 정당들의 의원들을 압박하고, 정당 지도자들은 정부발의 법안에 찬성하는 의원들에게 우호적으로 예산을 배정하는 등 보상을 할 수 있는 자원을 활용한다(선학태 2021, 31).

결론적으로 민주적 거버넌스에 있어 정치안정과 폭력 및 테러니즘의 부재를 제외한 5가지 요소에 가장 우호적인 정부 구성 유형은 연립다수정부이며, 과대단독정부가 정치안정과 폭력 및 테러니즘의 부재와 부패통제를 제외한 나머지 요소에 대해 가장 우호적이지 않은 정부 구성 유형으로 분석되었다. 그리고 과대연립정부는 정치안정과 폭력 및 테러니즘의 부재와 부패통제에 있어 가장 우호적이지 않다. 따라서 연구가설로 제시한 다수정부가 민주적 거버넌스에 긍정적이라는 점을 검증할 수 있다. 반면에 단독정부는 연립정부든 과대다수정부는 민주적 거버넌스에 부정적임을 함께 확인할 수 있다.

그렇다면 왜 의회에서의 과대다수의 지지를 받는 대통령제는 민주적 거버넌스에 부정적인가? 이는 의회 내 과대다수의 지지를 받는 정부는 권력 간의 견제와 균형을 약화시키고 행정부의 과도한 권력집중과 수평적 책임성의 결여에 따른 위임민주주의의 성격을 강화하기 때문이다. 즉, 과대단독정부나 과대연립정부의 형성은 승자독식적 성격의 제왕적 대통령제의 등장을 용이하게 하며, 견제받지 않는 권력에 의해 독선과 독단적 국정운영이 이루어질 가능성이 높아진다. 결국 이러한 독선과 독단에 의한 국정운영은 입법과 행정 사이의 교착상태를 심화시키고 타협과 협력, 동의와 조정에 의한 갈등 관리양식인 민주적 거버넌스를 약화시킨다.

## 제5절 결론

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

이 연구는 대통령제에서 단독정부와 연립정부라는 정부 유형과 의회 의석 규모에 따른 정부 구성 유형이 민주적 거버넌스와 어떤 관계를 갖는지를 일원분산분석방법을 통해 검증하였다. 그 결과, 연립정부와 다수연립정부가 정치안정과 폭력 및 테러니즘 부재라는 민주적 거버넌스 요소만을 제외하고 가장 우호적임을 분석하였다. 반면 과대다수정부는 민주적 거버넌스에 부정적임을 확인하였다. 즉, 과대단독정부가 정치안정과 폭력 및 테러니즘의 부재와 부패통제를 제외한 나머지 요소에 대해 그리고 과대연립정부는 정치안정과 폭력 및 테러니즘의 부재와 부패통제에 있어 가장 우호적이지 않은 것으로 분석되었다. 따라서 과대다수정부가 민주적 거버넌스에 부정적인 영향을 주고 있음을 알 수 있다.

이 연구를 통해 연립정부는 의회제만의 전유물이 아니고 대통령제에서도 일반적인 현상으로 나타나고 있음을 확인하였으며, 또한 의회 내 정부를 구성하는 정당의 의석 규모가 민주적 거버넌스에 영향을 주고 있음을 확인하였다. 구체적으로 대통령제에서 민주적 거버넌스를 향상시키기 위해서는 최소승리연합에 기초한 다수연립정부를 구성하는 것이 필요하며, 의회 내 과대 규모 의석에 기반한 단독정부는 의회 또는 정부 내 견제의 부재로 인해 대결과 갈등의 정치를 심화시키고 민주적 거버넌스를 약화시킬 수 있다.

따라서 한국의 민주적 거버넌스, 즉 타협, 협상 그리고 동의에 기초한 조정을 통한 갈등 관리 능력을 높이기 위해서는 대통령이 소속 정당 외에 다른 정당이 참여하는 다수연립정부나 다수단독정부를 구성하기 위해 노력할 필요가 있다. 한국은 거대양당에 기반한 다당제 국가라는 점에서 다수단독정부를 구성하기엔 어려움이 있다. 따라서 이념적 거리가 가까운 정당과의 연합을 통해 정부를 구성할 필요가 있다. 이를 위해 정치제도 차원에서 대통령선거제도와 국회의원 선거제도의 개혁이 필요하다. 즉, 대통령 선거제도는 연합의 가능성을 높일 수 있는 결선투표제로의 변화가 필요하며, 국회의원 선거제도는 사회적 이해와 요구를 정치적으로 대표할 수 있는 비례성이 높은 선거제도로의 변화가 필요하다. 또한 행위자 차원에서 대통령의 연립정부 구성에 대한 강한 의지가 요구된다. 이를 통해

정부와 의회 간 그리고 정부를 구성하는 정당 간 상호견제와 대화와 타협을 통한 협력 정치를 강화해야 할 것이다.

# 제5장

## 타협의 정치와 갈등 관리 : 한국의 조세정책 연구

제1절 서론

제2절 한국의 대통령제의 특징

제3절 최고 법인세율 결정 과정 분석

제4절 결론



## 제 1절 서론

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

대통령에게 권력이 집중되는 현상을 막기 위한 권력 분립, 견제와 균형은 대통령제의 기본 목표이지만, 의회에 대한 대통령의 지배적 지위가 강화되는 현상은 대통령제를 채택한 국가들 사이에서 흔히 관찰된다. 특히 신생 민주주의의 경우 대통령이 입법절차에 강력한 영향력을 행사한다. 한국의 대통령제도 많은 학자들과 언론인들은 이른바 제왕적 대통령제로 규정한다. 1987년 민주화 이후에도 국회가 대통령의 권력을 견제하기보다는 대통령의 정치 의제를 통과시켜주는 성격이 강하게 유지되어 왔다는 것이다(박기덕 2007; 박찬욱 2004).

이 장의 탐색적인 연구결과는 제왕적 대통령이 정치를 지배해 왔다는 견해와 달리 입법을 통한 정책 결정의 영역에서 대통령의 제왕적 권한에 대한 국회의 견제와 균형이 점차 강화되었고 그 과정에서 여당과 야당, 다수당 내부의 파벌 간의 협력과 대립이 중요한 변수로 작용해 왔다는 점을 보여주고 있다. 1990년대 후반 이후 전국 단위 선거에서 주요 공약으로 제시되기 시작한 조세 정책을 중심으로 대통령과 국회, 여당과 야당이 갈등하고 대립하며 타협에 이르는 과정을 분석한 결과 정책 결정의 영역에서는 승자독식의 정치가 아니라 타협의 정치가 작동하고 있었다.

대통령제와 연합정치는 어울리지 않으며 한국 정치는 그동안 여야의 대화와 타협 보다는 갈등과 대립이 지배해 왔다는 인식이 광범위하게 받아들여져 왔다. 반대로 보면 한국에서 연합정치가 작동하는 데에는 여러 가지 장애 요인이 존재했다고도 해석할 수 있다. 이러한 조건 속에서 그 동안의 조세 정책을 둘러싼 대통령과 국회, 여당과 야당의 타협의 정치는 연합정치에 주목하는 이 연구의 맥락에서 볼 때 시사하는 바가 크다. 대통령제는 여당이 국회에서 다수 의석을 차지하지 못하더라도 대통령의 지위가 임기 동안 유지되기 때문에 정당 간에 연합을 형성해야 할 제도적 유인이 매우 약하다. 이 장의 연구는 연합정치가 어려운 상황 속에서도 대통령과 의회, 여당과 야당의 타협의 정치를 통해 조세 정책이 변화해 왔다는 점을 보여준다. 정당 간 타협의 정치는 연합정치의 관점에서 보자면 공

동정부를 구성하는 연립정부에 비해 낮은 수준의 연합이며 언제든 깨질 수 있는 불안한 관계이다. 하지만 연합정치에 적대적인 환경 속에서도 정당 간의 견제와 타협이 결과물을 산출했다는 사실은 한국 정치 또한 무한 갈등과 대립을 넘어서 협력적 연합의 정치로 전환할 수 있는 잠재력을 가지고 있음을 뜻한다.

2016년 국회는 박근혜 대통령의 탄핵소추안을 가결하였고 이듬해인 2017년 헌법재판소가 국회의 탄핵소추안을 인용하였다. 박근혜 대통령은 재벌과 연루된 부패 혐의, 직권 남용, 국민의 재산권과 생명권 침해 등으로 탄핵되었다. 2017년 대통령 선거에서 주요 대통령 후보들은 박근혜 대통령이 탄핵 사유로 거론된 탈법적 행위를 할 수 있었던 원인으로 제왕적 대통령제로 인한 권력의 집중을 지목하였고, 제왕적 대통령제를 극복하기 위해 대통령의 권한을 제한하도록 하겠다는 공약을 내걸었다. 하지만 초당적인 지지를 통해 탄핵소추안이 국회에서 통과되어 대통령이 탄핵되었다는 사실은 역설적으로 대통령의 권한이 법적 절차에 의해서 제한되고 있음을 보여준다.

제왕적 대통령론과 대비되는 것이 여소야대의 국회가 등장하여 여당과 야당이 행정권과 입법권을 나눠서 보유하는 분점정부의 출현인데, 분점정부가 출현하면 대통령과 야당이 주도하는 국회가 대립하면서 정국이 교착상태에 빠지게 된다(곽진영 2003; 김용호 2002, 2005; 김욱 2002; 장훈 2001). 이 연구들은 정책 영역 전반에 걸쳐 대통령과 국회의 관계의 효율성과 효과성을 측정하는 데 주안점을 두었다. 분점정부의 문제점을 강조하는 입장은 제왕적 대통령의 관점과 달리 대통령의 권한이 제한되고 대통령의 정책 수행 능력이 무력화될 수 있다는 점을 강조한다. 하지만 제왕적 대통령제와 분점정부의 교착상태 모두 국회 내의 정치에 대해 큰 관심을 두지 않고 있다는 점에서 공통점을 가지고 있다. 제왕적 대통령제의 관점에서 볼 때에는 국회는 대통령의 정책 의제를 입법으로 지원하는 역할을 수행한다. 대통령은 제왕적 권한을 활용하여 국회 내에서 다수의 지지를 동원할 수 있는 존재인 것이다. 반면 분점정부론은 여당은 대통령의 의제를 지지하고 야당은 이에 반대하며 대립하는 존재로 규정한다. 여당이 국회에서 다수 의석을 점유하면 대통령의 주도권이 유지되고, 야당이 다수 의석을 차지하게 되면 대통령은 이른바 식물 대통령이 될 수 있다.

제왕적 대통령론과 분점정부론은 대통령의 위치와 권한에 대해서 대비되는 시각을 가지고 있지만, 양자 모두 국회 내에서 여당과 야당, 정당 내부의 주요 행위자들의 갈등과

타협의 역할을 경시하고 있다. 우리는 방대한 인사권 등을 통해 대통령이 여전히 정치 전반에 강력한 영향력을 행사하는 상황이 지속되는 가운데 정책 및 입법 영역에서 국회의 역할이 지속해서 강화되어 왔으며, 국회 내부의 주요 행위자들의 정치적 상호작용이 국회의 위상과 역할에 큰 영향을 주고 있다는 점에 주목한다. 국회 내의 타협의 정치에 대해 살펴보기 위해 이 연구는 조세 정책에 주목한다.

타협의 정치의 사례 연구로서 조세 정책을 선택한 이유는 다음과 같다. 첫째, 조세정책은 다양한 정책 영역 중에서도 대통령과 행정 관료들의 주도권이 강한 영역에 해당한다. 한국의 맥락에서 볼 때 여당과 야당의 타협의 정치가 작동하기에는 어려운 영역이다. 권위주의 시기 정부에서 예산안을 짜고 이를 뒷받침하는 조세정책을 제안하면, 국회에서 다수를 차지하는 여당의 주도로 정부의 안을 인준해 왔으며, 이와 같은 관행은 민주화 이후에도 지속되어 왔다. 조세정책에서 타협의 정치가 작동한다면 다른 정책 영역에서도 타협의 정치가 작동할 가능성이 높다. 둘째, 조세 정책에 대한 각 정당의 정책은 당파적 정책 선호의 영향을 크게 받고 있다. 보수정당은 성장을 위한 감세정책을 선호하고 진보정당은 재분배와 복지를 위한 증세정책을 선호한다. 정당 간의 대비되는 정책선호와 산출된 정책의 결과물을 통해 정당 간의 타협의 양상을 분명하게 파악할 수 있다.

## 제2절

## 한국의 대통령제의 특징

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

대통령제 하에서의 연합정치에 대해서는 제4장에서 상술한 바와 같이 다양한 시각이 존재한다. 대통령과 다당제 연합정치에 대해 불가능한 조합이라는 견해(Linz 1990; Mainwaring 1993)부터 연합정치를 통해 대통령제가 교착상태의 위험을 극복하고 안정적으로 운영될 수 있다는 주장(Cheibub, Przeworski, and Saiegh, 2004)까지 다양한 견해가 공존하는데, 한국의 대통령제는 이들의 주장의 유용성을 검증할 수 있는 유용한 사례이다. 제도적 특징으로 보면 한국의 대통령제는 행정부와 입법부의 엄격한 권력분립의 원리에 입각한 미국의 순수한 대통령제에 비해 남미의 대통령제에 가깝다. 의원이 내각의 일원이 될 수 있으며 행정부도 법안을 제출할 수 있다. 하지만 한국은 국회의원 선거에서 비례대표제를 채택하고 있는 남미와 달리 다수제의 원리에 바탕을 둔 소선거구제를 중심으로 하고 있다는 점에서 미국과 유사점을 가지고 있다.

한국과 미국의 대통령제는 제도적 측면에서 다를 뿐만 아니라 실제 운영되는 방식도 차이를 보여준다. 민주당과 공화당 등 미국의 주요 정당들은 분권화된 지배구조를 채택하고 있다. 주요 선거의 후보자들은 당원과 유권자들이 직접 참여하는 지역구의 경선을 통해 선출되며, 공천 과정에서 중앙당의 영향력은 미약하다. 지역구의 지지기반을 확보하고 있다면 의원들은 당론으로부터 자유로운 선택을 할 수 있는 독립적인 존재들이다. 미국의 대통령이 소속 정당뿐만 아니라 상대 당의 의원들과도 개인적으로 접촉하며 설득을 할 수 있는 이유는 야당 소속 의원이라도 지역구의 사정에 부합하는 등 타당한 이유가 있다면 상대 당 소속 대통령의 의제를 지지할 수 있다. 개별 의원의 자율성이 높기 때문에 대통령도 야당 의원들에 대해 시간과 노력을 투자할 유인이 있다. 한국의 정당들은 미국의 정당과 달리 중앙집권적인 지배구조를 채택하는 경우가 많다. 공천 과정에서 중앙당의 영향력이 크며 당론이 정해지면 강한 정당의 규율을 통해 의원들이 당론에 따르도록 한다. 야당 의원이 대통령과 협상하며 당론과 다른 선택을 하는 경우 다음 선거 공천과정에서 위험을 감수해야 한다. 강한 정당 규율과 소선거구제가 결합한 상황에서 대통령이 야당 의원들을 개별적으로 접촉해서 설득하는 일은 실질적으로 매우 어렵다.

미국의 대통령은 자율성과 독립성이 높은 개별 의원을 상대하며 지지를 확보하고, 남미의 대통령들은 다당제 하에서 다수의 정당연합을 형성한다. 이들과 비교할 때 한국의 대통령은 야당을 설득할 도구가 미비한 실정이다. 다음 선거의 공천에서 영향력을 미칠 수 있는 야당의 대표 혹은 대표급 인사를 설득하지 못하면 야당 의원들의 지지를 확보할 가능성은 희박하다. 이론의 세계에서는 여당 의원들은 대통령의 의제를 지지한다고 가정하지만 현실 속의 대통령은 여당 내부의 파벌 간의 갈등 또한 극복해야 한다.

다음 절에서는 최고 법인세율이 결정되는 과정을 국회 속기록을 토대로 분석해 보았다. 국회에서 법인세율이 결정되기까지 대통령과 의회, 여당과 야당이 갈등하고 타협하는 과정은 국회 내의 정당 간의 세력 분포, 정당 간의 연대, 정당 내부의 단합력 등 정치적 조건에 따라서 다양한 양상으로 나타난다.

## 제3절

# 최고 법인세율 결정 과정 분석

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

### 1 왜 법인세인가?

조세정책의 다양한 영역 중 우리는 법인세 정책의 결정 과정을 분석 대상으로 삼았다. 법인세 정책은 1997년 동아시아 금융위기 이후 주요 선거에서 공약에 등장하며 중요한 정치적 사안으로 등장하였다. 이에 더해 법인세 정책은 분석결과를 해석하고 시사점을 도출하는 데 있어서 장점이 있기 때문이다. 첫째, 앞서 언급한 바와 같이 조세정책은 당파적 선호가 분명하게 나타난다. 이 중에서도 법인세 정책은 특히 당파적 대립이 집중된다. 시장 친화적인 보수 정당은 투자와 경제성장을 촉진시키기 위해서 기업의 조세부담을 줄여야 한다는 입장이지만, 복지 친화적인 진보 정당은 감세정책에 비판적이다. 법인세는 재분배와 복지 재원을 충족시키기 위한 중요한 조세원이기 때문이다. 재벌 중심의 경제성장이라는 역사적 경험 속에서 재벌 기업의 조세부담은 한국에서 특히 정치적으로 중요한 쟁점이 되어왔다. 법인세를 둘러싼 당파적 대립이 명확하기 때문에 법인세 정책은 서로 입장이 다른 정당들이 어떻게 타협해 왔는가를 추적하는 데 적절한 분석대상이다.

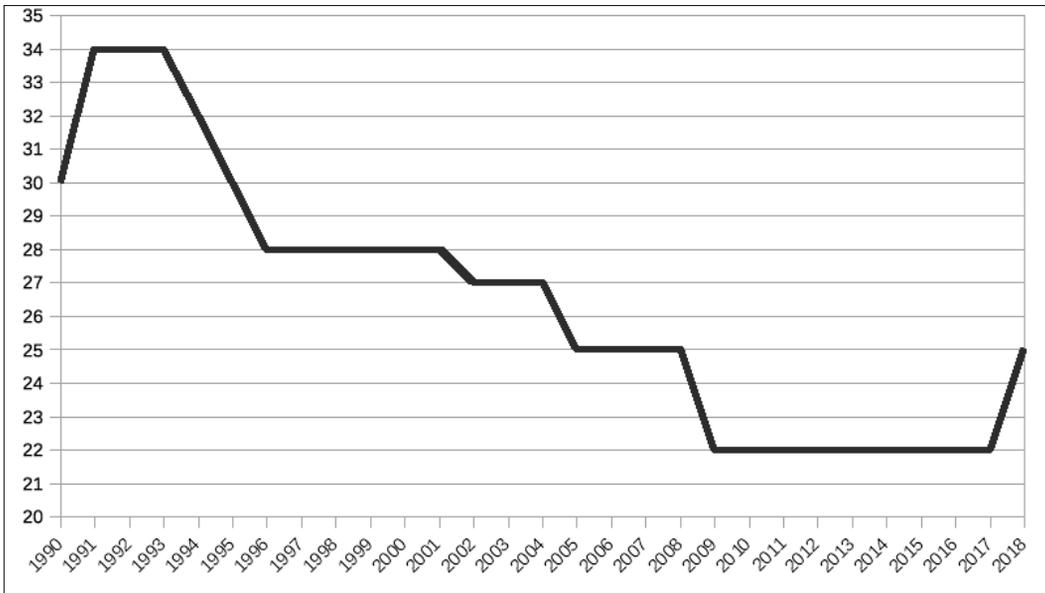
둘째, 법인세는 한국에서 부자증세론의 핵심 사안 중 하나이다. 서구와 북미의 산업민주주의 국가들의 경우 개인소득세가 조세 수입에서 가장 큰 비중을 차지하며 2008년 세계금융위기 이후의 증세론은 주로 부자들에 대한 소득세율 인상에 집중되었다. 하지만 한국의 경우 법인세수가 전체 세수에서 차지하는 비중이 상대적으로 높으며, 소득세율에 비해서 정치적으로도 두드러진 쟁점으로 등장하였다. 과거 고도경제성장 시기에 정부 주도의 산업정책은 재벌 기업을 중심으로 전개되었다. 그 결과 국가 경제가 빠른 속도로 성장했지만, 그 이면에는 재벌 기업으로 경제력이 집중되어 있다는 부작용이 나타났다. 국가가 주도한 재벌기업 중심의 경제성장의 경험 속에서 한국에서 부자 증세는 재벌에 대한 증세로 간주되었다(박현석 2015). 누진성이 높은 법인세율의 구조상 재벌 기업이 법인세의 주요 조세원이며 진보 계열의 정당들은 대기업들이 이제 법인세 증세를 통해서 경제적 불평등 해소에 기여할 때라고 주장한다. 하지만 보수 정당들은 투자와 일자리 창출을 위

해서는 기업의 조세부담을 줄여야 한다고 본다. 양극화가 심화되면서 복지 수요가 증가하는 동시에 재정 적자가 누적되는 상황을 고려할 때 법인세를 둘러싼 대통령과 의회, 여당과 야당의 논쟁은 앞으로 더욱 심화될 복지와 재정을 둘러싼 정치적 논쟁에 시사하는 바가 크다.

셋째, 한국의 조세법 개정과정은 1년 단위로 반복된다. 기획재정부는 세법개정안을 매년 작성하여 국회에 제출한다. 기획재정부는 여당의 정책위원회와 협의를 거친 뒤 법안을 제출하며, 이 법안은 국회 기획재정위원회에서 검토된 뒤 본회의에서 통과된다. 이와 같은 과정이 매년 반복되기 때문에 연간 단위로 사례를 수집하여 비교할 수 있다는 장점이 있다. 연단위의 조세개정 주기는 비단 법인세에 국한되는 것은 아니지만 법인세 결정 과정을 연단위로 비교 분석할 수 있도록 해 준다.

현실 정치에서 법인세 정책이 다뤄지는 방식을 살펴보면 법인세를 둘러싼 감세론 대 증세론 논쟁의 정치적 초점은 대기업에 적용되는 최고 법인세율에 있다. 2002년 대선에서 한나라당 이회창 후보는 법인세율을 인하하겠다고 공약했고, 민주당 노무현 후보는 법인세 인하는 대기업에만 유리하므로 감세에 반대한다는 입장을 표명했다(나성린 외 2002). 2007년 대통령 선거에서 이명박 한나라당 후보는 법인세율을 대폭 인하하겠다고 공약을 전면내 내걸었으며(이재명 2007), 2012년 대통령 선거에서도 민주통합당의 문재인 후보는 복지재원 확보를 위해 대기업에 적용되는 법인세율을 인상하겠다고 공약했다(이상훈 2012). 대선에서 제기된 법인세 논쟁을 종합하면 결국 대기업에 적용되는 법인세율이 중요한 정치적 쟁점이며, 누진적 구조를 가지고 있는 법인세는 과세표준의 규모에 따라서 세율이 결정되기 때문에 대기업에는 최고 법인세율이 적용된다. 최고 명목세율과 실질적 조세부담 사이에는 큰 격차가 존재한다. 각종 조세 감면 조치가 적용되면 대부분의 법인들이 부담하는 실질세율은 명목세율과 큰 차이가 있다. 하지만 최고 법인세율은 상징적 의미를 가지기 때문에 선거 국면에서 중요한 쟁점으로 다뤄진다. 이에 더해 명목세율은 투자 결정에 영향을 미치는 중요한 지표이며, 낮은 명목세율은 기업친화적 투자환경을 제공하겠다는 정부의 의지를 보여주는 상징적 지표로 정부가 투자자들에게 보내는 신호로 해석될 수 있다(Basinger and Hallerberg 2004; Cao 2010; 박현석 2014).

[그림 5-1]에서 확인할 수 있듯이 한국의 법인세율은 1992년 김영삼 대통령이 당선된 뒤로 계속해서 낮아져 왔다. 이 시기는 국제적으로도 법인세율 인하 경쟁이 벌어지고 있



[그림 5-1] 최고명목세율의 변화, 1990-2018

예산정책처(2017, 2020)을 토대로 저자 작성.

있으며, 한국 정부도 2018년 최고 법인세율을 인상하기 전까지 계속해서 국제적 추세에 따라 법인세율을 인하해 왔다. 이 시기 법인세율이 결정되는 과정에서 대통령과 국회, 여당과 야당, 그리고 당내 파벌 간의 논쟁과 타협의 양상을 추적해 보면 최고 법인세율의 변화는 부단한 정치적 논쟁의 결과라는 점을 확인할 수 있다. 보수 정당 민자당에 소속된 김영삼 대통령은 법인세율을 대폭 낮췄다. 당시 국회는 여당이 다수를 점유하고 있었으며 국회에서 감세안이 통과되었다. 이후 복지 친화적인 김대중 대통령과 노무현 대통령은 법인세 인하에 반대하였지만, 보수 정당이 원내 다수 의석을 점하던 시기에 국회에서 감세안을 통과시켰다. 이명박 대통령은 임기 내내 여당이 다수 의석을 점하였지만, 여당 내부의 분열로 자신이 약속한 감세정책에 비해 후퇴한 감세안을 채택할 수밖에 없었다.

## 2 김영삼 대통령 시기의 법인세율 인하

김영삼 대통령은 보수정당인 민주자유당의 후보로 1992년 대통령에 당선되었다. 당시 민주자유당은 국회에서 이른바 야당 의원 영입을 통해 다수 의석을 점유하고 있었다. 김영삼 대통령 시기 감세정책의 주요 행위자들의 정책 선호를 살펴보면 여야 정치권은 감세 정책에 공감하고 있었지만 정부의 경제부처는 세수 감소를 이유로 감세 정책에 반대하고 있었다. 국회에 대해 강한 통제력을 지니고 있었던 김영삼 대통령은 국회와 재정경제부의 견해 사이에서 타협점을 제시하였고, 대통령이 제안한 타협안이 국회에서 통과되는 패턴을 보여주었다.

1993년 취임한 김영삼 대통령은 신자유주의 경제개혁을 주요 공약으로 내걸었고 금융실명제 등 개혁 조치를 전격적으로 단행하였다. 애초에 김영삼 대통령은 법인세율 인하를 공약으로 제시하지 않았으나 금융실명제 실시로 인해 경제에 충격이 가해지자 여당인 민자당은 경기를 부양하기 위해 1994년의 법인세율을 4% 인하하겠다고 제안하였다. 당시 야당인 민주당은 금융실명제의 성공을 위해 법인세를 인하해야 한다는 여당의 견해에 동의했으며, 민자당보다 더 큰 폭의 감세가 필요하다는 의견을 제시하였다(송충식·정기수 1993). 행정부의 입장은 국회와 달랐다. 홍재형 재정경제부 장관은 국회 재무위원회에 출석해서 금융실명제로 인한 경기 침체로 감세를 하지 않아도 세수가 줄어들 것으로 예상하고 있다며 감세정책에 난색을 표하였다(국회사무처 1993a). 김영삼 대통령은 정부와 여당 사이에서 적극적으로 중재에 나서 재정경제부는 감세안을 받아들이고 여당은 감세 규모를 4%에서 2%로 줄이기로 결정하였다(한기홍 1993; 한겨레신문 1993). 민자당은 정부의 2% 인하 의견을 받아들여 2% 인하안을 제안하였고, 민주당은 4% 감세를 주장했지만 2% 인하안을 통과시키기로 합의하였다(국회사무처 1993b, c). 김영삼 대통령은 1993년에 벌어진 행정부와 국회 간의 법인세 감세안 논쟁을 조정하였고 여야의 합의를 끌어냈다. 이후 1995년과 1996년에도 여야 합의를 통해 2%씩 최고 법인세율을 인하하였다.

이 시기 김영삼 대통령은 임기 말을 제외한 대통령 재임 기간에 여당 총재직을 유지하면서 강력한 리더십을 발휘하여 행정부와 여당 간의 논쟁을 조정하였다. 야당인 민주당도 여당의 감세정책에 동의하여 김영삼 대통령에 의해 조정된 감세안이 국회에서 합의 처리되었다.

### 3 김대중·노무현 대통령 시기의 법인세율 인하

김대중 대통령은 진보계열의 정당인 새정치국민회의를 이끌면서 보수계열의 김종필이 이끄는 자유민주연합과의 정당연합을 통해 1997년 대통령 선거에서 승리하였다. 김영삼 대통령 시기 법인세 감세정책을 지지하였던 김대중 후보는 1997년 대선에서 법인세율 인하를 공약하였다. 1997년 동아시아 금융위기가 한국 경제에 큰 충격을 주었고 위기 극복이 중요한 국가적 과제로 대두되면서 법인세율 인하는 주요 의제에서 제외되었다.

김대중 대통령 임기 초반의 국회 내의 의석 분포를 살펴보면 총 273석 중 새정치국민회의가 115석을 보유하고 자민련의 17석을 보태면 총 132석이었다. 야당인 한나라당은 133석을 차지하여 원내 다수당의 지위를 유지하였으나 새정치국민회의와 자민련의 연합과 한나라당 양자 모두 과반수를 점유하지 못했다. 김대중 대통령은 자민련과의 연합을 통해 원내에서 한나라당과 팽팽한 균형을 이루고 있었다. 하지만 동아시아 금융위기의 충격에서 벗어난 2001년 자민련과의 연합이 붕괴하였다. 보수계열의 자민련은 한나라당과 공조하여 법인세 감세정책을 추진하였다. 정부는 법인세 감세의 경제효과가 약하므로, 감세정책보다는 적극적 재정정책을 통해 경기를 부양하는 것이 타당하다는 입장이었다. 한나라당은 법인세 감세안이 통과되어야 정부의 확장적 재정정책을 지지하겠다는 입장이었다(윤영신·송동훈 2001). 결국 대통령과 여당은 한나라당과 자민련을 설득하는 데 실패하였고, 국회 재정경제위원회에 제출된 야당 주도의 2% 감세안이 여당인 민주당 의원들이 퇴장한 가운데 통과되었다. 본회의에서 민주당 원내대표는 감세폭을 1%로 줄인 수정안을 제시하였고 야당이 수정안을 받아들여 1% 감세안이 최종 통과되었다(국회사무처 2001b, 2001c).

진보계열의 대통령과 여당은 재정 지출을 통해 경기를 부양하고자 했지만, 보수계열의 야당은 감세정책을 통한 경제성장을 추구하였다. 전형적인 당파적 정책 선호가 유지되었고 대통령과 야당이 주도하는 국회는 치열한 논쟁을 벌였다. 한국의 대통령제의 특징에서 기술한 바와 같이 한국의 대통령은 야당 의원들을 설득할 수 있는 수단이 부족했다. 미국과 같이 의원들이 중앙당으로부터의 독립성이 높은 상황이었다면 대통령은 재정 지출을 늘리는 과정에서 야당 의원들의 지역구에 우호적으로 예산을 편성하여 이들을 설득하였을 것이다. 하지만 정당 규율이 강한 한국에서는 실현되기 어려운 일이었다. 게다가

2001년은 김대중 대통령의 임기가 종반으로 접어들고 있었고 야당은 이회창이라는 강력한 대선 후보를 중심으로 국회에서 법인세율 인하와 같은 보수적 정책의제를 적극적으로 추진하며 2002년 대선을 준비하고 있었다. 자민련과의 정당연합이 붕괴하고 여당이 소수당으로 전락하였고, 한나라당과 자민련은 보수적 정책의제에 공조를 취하였다. 국회의 세력 분포가 보수정당 중심으로 바뀌면서 김대중 대통령은 정책 주도권을 상실하였다.

2002년 대통령 선거에서 진보계열의 민주당 노무현 후보가 승리하였다. 노무현 후보는 선거기간에 더는 법인세 감세를 하지 않겠다고 공약하였다. 대선후보 TV토론에서 노무현 후보는 법인세 인하의 혜택은 대기업에 집중될 뿐이라고 비판하였다(김창균 2002). 노무현 대통령은 법인세 정책을 공정과 평등의 문제로 인식하고 있었고 법인세 인하에 반대하였다. 민주당은 김대중 대통령 재직기간부터 법인세 감세의 경기부양 효과가 미약하다고 주장해 왔다. 하지만 한나라당은 감세정책을 적극 지지하였다. 한나라당은 2003년에도 2004년도의 법인세율을 27%에서 26%로 낮추는 감세안을 추진하였다. 한나라당과 자민련은 보수정당 간의 정책 공조를 통해 원내 다수의 지지를 확보하였다. 하지만 여당인 민주당은 당 내부의 갈등이 고조되었고 결국 열린우리당을 창당하면서 당세가 위축되었다. 노무현 대통령과 열린우리당은 한나라당과 타협할 수밖에 없었다. 강봉균 의원은 법인세율 인하 시기를 2004년이 아닌 2005년으로 미루는 대신 감세의 폭을 1%에서 2%로 늘리는 수정안을 제출하였고, 수정안이 통과되었다(국회사무처 2003).

2004년 실시된 제17대 국회의원 선거에서 여당인 열린우리당이 대승을 거두면서 노무현 대통령 시기에는 더는 감세가 이루어지지 않았다. 노무현 대통령 시기의 감세정책은 한나라당과 자민련의 보수적 정책공조로 원내 다수 의석을 점유한 결과였으며, 17대 총선 이후 여당이 원내 다수 의석을 확보하면서 여당의 선호에 부합하도록 더 이상의 감세를 막을 수 있었다.

## 4 이명박 대통령 시기의 법인세율 인하

2007년 대선에서 승리한 한나라당 이명박 후보는 법인세율을 25%에서 20%로 대폭 인하하겠다고 공약하였다. 취임 직후인 2008년 실시된 18대 국회의원 선거에서 한나라당이 승리하면서 여당이 원내 다수를 확보하였다. 여당은 2008년에 법인세 감세안을 통

과시켰다. 최고 법인세율이 2009년에 22%로 인하되고 2010년에는 20%로 낮아지는 내용을 담고 있었다. 감세안이 통과되고 난 뒤, 재정 균형을 유지하기 위해서 2010년의 감세 계획을 2012년으로 미루는 세법 개정안이 통과되었다. 이명박 대통령의 과감한 감세안은 안정적인 다수 의석을 보유한 여당의 지지를 받고 있었다. 하지만 이명박 대통령의 감세 공약은 2011년 강력한 반대에 직면한다. 결국 한나라당은 감세안을 철회하였고 최고법인세율은 임기 말까지 22%로 유지되었다. 이 시기 이명박 대통령의 감세안에 대한 반대는 여당 내의 감세에 비판적인 분파와 야당이 공조한 결과였다.

2008년 세계금융위기 이후 전 세계적으로 신자유주의 정책이 가져온 경제적 불평등에 대한 우려가 확산되었고, 1997년 동아시아 금융위기 이후 경제적 불평등이 심화된 한국에서도 양극화에 대한 우려가 대두되었다. 진보계열의 야당은 법인세 감세를 부자를 위한 감세라고 비판하였다. 여당 내에서도 젊은 세대의 소장파 의원들을 중심으로 2012년 총선과 대선에서 승리하기 위해서는 불평등의 심화를 완화할 수 있는 정책을 펴야 한다는 주장이 제기되기 시작하였다(조의준 2010). 대기업에 적용되는 최고 법인세율은 중요한 정치적 논쟁의 대상으로 부상하였다. 2011년에 한나라당의 새 원내대표로 선출된 황우여 의원은 최고 법인세율과 소득세율 인하안을 철회하고 감세안 철회로 확보되는 재정은 사회복지 지출에 활용하겠다는 계획을 공표하였다(조의준 2011). 이명박 대통령의 임기가 종반으로 접어들면서 차기 대선후보인 박근혜 의원과 함께하는 황우여 의원이 원내대표로 선출되고, 이들이 당내의 젊은 소장파와 연합하여 이명박 대통령의 감세정책에 제동을 건 것이다. 박재완 기획재정부 장관 겸 부총리는 정부는 감세정책을 추진할 것이라는 의사를 명확히 밝혔다. 박 부총리는 감세정책의 혜택은 주주들과 노동자들, 그리고 소비자들에게 돌아갈 것이며 더 많은 일자리도 만들어질 것이라고 주장하며, 소득세율 인하는 타협을 통해 조정할 수 있지만 법인세 인하정책은 계속 추진하겠다는 의사를 밝혔다(김영진 2011). 이명박 대통령 또한 감세안을 철회할 의사가 없다는 점을 명확히 하였다(선정민 2011). 하지만 이명박 대통령은 신임 원내대표를 설득하는 데 실패하였고 감세정책 철회안을 받아들일 수밖에 없었다.

이명박 대통령은 감세정책을 추진하면서 야당뿐만 아니라 여당 내부의 반대에 직면하였다. 한나라당은 원내 다수당 지위를 유지하고 있었지만 결국 자신의 정책의제를 포기하고 반대파와 타협할 수밖에 없었다. 이명박 대통령은 차기 대선후보 박근혜를 지지하는 당내 분파조차 설득할 수가 없었다.

## 제4절

## 결론

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

이 장에서는 김영삼 대통령 이후 최고 법인세율의 변화과정을 대통령과 국회, 여당과 야당의 논쟁과 타협이라는 관점에서 재구성해 보았다. 대통령의 여당 장악력, 국회 내의 정당 간의 의석 분포, 정당 내부의 파벌 경쟁 등 다양한 요인이 주요 행위자 간의 대화와 타협의 결론에 영향을 미치고 있었다. 특히 원내에 과반수를 차지한 다수당이 없는 경우 정당 간의 연대와 공조가 활성화되었다는 점을 발견할 수 있었다. 다당제 하의 연립정부와 비교해 보자면 낮은 수준의 정당 간의 공조이다. 하지만 정당 간의 연합정치를 가로막는 제도적, 관행적 장애물들을 고려한다면 한국에서 정당 간 연합 정치의 필요 조건인 타협을 통한 협력의 정치가 작동하고 있었다는 점은 시사하는 바가 크다.

법인세 정책 결정과정을 살펴보면 과반수 의석을 차지한 다수당이 존재하지 않고 국회에 2개 이상의 정당들이 상호작용을 하는 상황에서 타협을 통한 정당 간의 공조가 활성화되었다. 분점정부론에 따르면 여소야대의 시기는 교착상태에 빠질 우려가 크다. 하지만 한국의 경험은 이와는 다소 차이가 있음을 발견할 수 있다. 김대중 정부 초기 대통령은 자민련과의 연합을 통해 다수의 지지를 확보하였다. 임기 후반으로 접어들면서 국민회의-자민련의 연합이 붕괴한 뒤에는 보수계열의 정당이 의회정치를 주도하였다. 여당의 입장에서 볼 때에는 대통령의 의제를 입법화하기 어렵다는 점에서 교착상태라고 인식할 수 있으나, 이 시기 보수정당들은 정책 공조를 통해 대통령의 의제와 다른 보수적인 의제들을 입법화하였다. 이 시기의 경험은 분점정부가 교착상태에 빠진다는 주장에 대한 반례가 될 수 있다. 또한, 여당이 아닌 야당이 정당연합 또는 정당 간 공조를 통해 주도권을 행사하는 경우 교착상태에 빠지는 대신 야당의 의제가 입법화될 수 있다는 점을 보여준다.

문재인 대통령이 당선되고 법인세 증세안이 통과되는 과정은 정당 간의 공조의 또 다른 사례이다. [그림 5-1]에 나타나 있듯이 박근혜 대통령 시기에는 여당이 원내 다수 의석을 확보하고 있었으나 최고 법인세율은 큰 변화 없이 유지되었다. 증세 없는 복지를 내걸고 당선된 박근혜 후보와 여당은 최고 법인세율의 현상유지를 선택하였다. 박근혜 대통령이

탄핵된 이후 치러진 2017년 대선에서는 문재인, 안철수, 유승민 후보가 법인세 부담을 늘려야 한다는 공약을 제시하였다. 문재인 대통령이 당선된 뒤 2018년 민주당, 국민의당, 바른정당은 정책 공조를 통해 법인세율을 22%에서 25%로 인상하는 법인세법 개정안을 통과시켰다. 2016년에 출범한 제20대 국회도 김대중 대통령 시기 제15대 국회(1996년~2000년)와 마찬가지로 원내 다수당이 과반수 의석을 차지하는 데 실패했다. 이 시기 법인세율을 인상한 법인세법 개정안은 정당 간의 정책 공조의 결과물이었다.

이명박 대통령 시기는 정당 내부에서 나타난 균열이 대통령의 공약 실현을 저지했다는 점에서 흥미로운 시기이다. 겉보기에는 이명박 대통령이 감세 공약을 내걸었고, 원내 다수 의석을 통해 감세 정책을 실현한 것으로 보인다. 하지만 법인세 정책의 결정 과정을 들여다보면 임기 말로 접어들면서 감세안에 반대하는 진보계열의 야당과 여당 내의 박근혜 후보 지지세력, 그리고 소장파가 공조하여 더이상의 추가적인 법인세 감세를 막았다. 여당이 국회에서 다수 의석을 확보하고 있는 상황에서도 이명박 대통령은 자신의 감세안을 끝까지 추진할 수 없었다. 여당 원내대표가 감세안을 철회하면서 이미 이명박 대통령은 실질적으로 정국 주도권을 상실한 것이다.

이 장에서 살펴본 사례들은 최소한 정책 결정의 영역의 경우 제왕적 대통령론이 주장하는 바와 같이 한국 정치가 대통령에 의해 지배되고 있지 않다는 점을 확인시켜준다. 또한 분점정부론이 주장하는 것처럼 대통령제 하에서 여소야대의 분점정부가 탄생하면 교착상태에 빠질 위험이 높은 것만은 아니다. 법인세율 결정 과정을 살펴보면 원내에 3개 이상의 정당이 진출한 상황에서 여소야대의 분점정부가 등장하면 정당 간의 공조를 통해 여당 혹은 야당이 정국을 주도해 왔다. 정당 간의 연합 정치를 어렵게 만드는 한국의 대통령제의 특징을 고려할 때 정당 간의 정책공조는 의미 있는 경험이다. 김대중-김종필 연합의 경우 이념적으로는 차이를 보이지만 내각의 중요 직위를 공유하여 정당 연합을 끌어냈다. 김대중-김종필 연합 이후의 보수정당의 정책 공조, 문재인 정부 초기의 민주당-국민의당-바른정당의 정책 공조는 이념과 정책 선호에 대한 공감대를 바탕으로 이루어졌다. 이와 같은 경험을 잘 살려 나간다면 다당제가 정착되어 여소야대가 일상화된다고 하더라도 교착상태로 인한 정치적 혼란이 지속되기보다는 정당 간의 연합을 통한 타협의 정치가 활성화될 가능성이 적지 않다.

# 제6장

## 결론

---



전후 한국은 단기간 내에 선진국 수준의 경제발전을 이루었으며 군부정권에 대항하여 오랜 투쟁 끝에 1987년에는 민주화의 결정적 전기를 마련하고 1997년에는 평화적 정권 교체를 이루어냄으로써 민주주의를 스스로 성취하였다. 민주화와 경제성장이라는 눈부신 성과의 이면에는 아직도 사회구조의 전 영역에 걸친 심각한 사회적 불평등과 갈등이 존재하고 있다. 특히 최근에는 노동쟁의는 물론 진보와 보수 세력에 의한 시위, 성평등 문제를 둘러싼 시위 등 시위의 주제와 내용에 있어서 과거와 다른 새로운 갈등이 나타났다.

높은 수준의 사회갈등은 정치영역의 갈등 해결 역량 및 역할이 부족하다는 점을 보여준다. 국민은 국회와 정부가 사회통합을 이끌어야 할 주요 주체로 생각하고 있으나, 국회와 정부가 국민의 기대에 충분히 부응하지 못하고 있다.

첫째, 역대 정부와 국회는 이념성향(진보-보수)과 관계없이 정치적 갈등에 대해 협치와 연합, 대화와 타협의 방식보다는 승자독식과 독임과 일방주의의 행태를 반복하는 양태를 보여왔다. 국회에서의 일방적 법률안 처리와 국회의 동의 없이 정부의 인사권을 행사하는 일이 빈번히 발생하는 현상이 그 예일 것이다. 둘째, 대통령이 인사권, 예산권, 정책결정권, 법률안제출권, 개헌안 발의권, 감사권을 모두 포함한 강력한 권한을 가지고 있다. 이는 대통령제 원형에서 크게 이탈한 것이다. 대통령에 집중된 권력은 사회의 갈등을 관리하고 해소할 근본적이고 제도적인 저해요인으로 작용하고 있다.

현재 한국의 민주헌정제도, 즉 정부 형태, 선거제도, 의회제도는 갈등 해결형 또는 문제 해결형 제도라고 할 수 없다. 갈등 해결형 민주주의로서의 제도적 불비는 결국 불평등과 사회적 갈등 악화의 제도적 요인으로 작용하고 있다. 한국의 권력구조와 의회 구성 방식은 대통령책임제이며 다수대표제이다. 이러한 대통령책임제와 다수대표제는 권력자원의 집중현상을 초래한다. 이러한 현상이 발생하는 원인은 단순다수대표제에 기초한 선거제도에서 국민의사의 심각한 왜곡현상이 발생하기 때문이다. 주권자의 의사가 심각하게 왜곡되는 현상은 한국의 대의민주주의 제도에 중대한 대표성의 문제가 있다는 것을 의미한다. 국민의 의사가 비례적으로 반영되지 못하는 대의기구인 사회의 갈등을 수렴하고 해소하는 기능을 수행할 수 없다. 대통령의 권한을 견제할 국회는 인구 대비 규모 자체가 너무 작다는 문제를 지니고 있다. 국회의 권한은 행정부를 입법적, 정치적으로 견제하는 동시에 지원하면서 국가를 공동으로 책임지기에겐 취약한 수준에 머물고 있다.

한국의 정치제도적 조건 하에서 갈등지수가 높은 것은 지극히 당연한 현상이다. 국민의

의사가 제대로 반영된 정치적 대표가 부재하고, 행정부를 견제할 의회의 권한이 제한되어 있으며, 대통령에게 권력이 집중된 여건 하에서 제도적으로 갈등을 해소하기보다는 거리로 나아가 투쟁하는 것이 현실적이고 보다 효율적인 방법이다.

본 연구는 다음과 같은 대안을 제시하고자 한다. 첫째, 제도적 차원에서 의회민주주의를 강화해야 한다. 여기에서 핵심은 의회의 강화를 통해 대통령과 의회 관계의 균형을 갖추는 것이다. 국회의 구성원칙은 정당명부식 비례대표제를 시행함으로써 국민의 의사가 비례적으로 의회를 구성할 수 있도록 해야 한다. 이에 더해 국회의 규모, 즉 의원 수의 대폭 확대가 필요하다. 국민대표의 숫자와 비율이 높을수록 민주주의와 복지국가에 접근할 가능성이 높아질 것이다. 제2장과 제3장의 연구결과는 의회 선거의 비례성 강화가 국민들의 집합적 선호가 정책에 왜곡되게 반영되는 결과를 피할 수 있는 대안이며, 다양한 국민들의 선호가 정당 간의 연합을 통해 정책에 풍부하게 반영될 수 있음을 보여주고 있다.

둘째, 우리 사회의 부의 재분배와 불평등을 개선하고, 이를 통해 국민통합을 이루기 위해서는 권력분점을 통한 견제와 균형이 이루어질 수 있도록 권력 구조는 물론 선거제도와 정당 체제를 혁신해야 한다. 우선 정부 형태를 비롯한 권력 구조는, 국민들이 가장 실행력이 좋은 의회책임제로의 개헌을 동의하지 않는 오늘의 현실에서 권력분산을 통한 견제와 균형이 이루어지도록 가능한 한 대통령제의 원형이나, 또는 반대통령제(半大統領制)로 혁신되어야 한다. 즉 대통령의 초과권력을 내려놓는 분권의 실현이 가장 중요하고도 결정적인 문제이다. 특히 대통령의 핵심 권한들 중 최소한 인사동의권과 감사권은 의회로 이관해야 한다.

셋째, 한국이 당면한 사회분열과 갈등을 해소하기 위해서는 선진민주주의에 부합하는 제도개혁이 필요함과 동시에 국민통합과 국가통합을 이루어낼 수 있는 정치 리더십의 역할이 중요하다. 이것은 선진 민주국가들의 연립정부들이 보여주는 탁월한 실행업적을 보면 더욱 분명해진다. 지금까지의 한국의 정치개혁 논의를 살펴보면 대통령제에 대한 국민들의 선호가 높은 편이며, 대통령제를 유지한다면 다당제는 여소야대를 일상화하여 정치 불안 가중시킬 것이라는 견해가 지배적이었으나, 제4장의 국제 비교연구 결과 대통령제와 다당제 연합정치는 현실에서 양당제에 비해 높은 성과를 거두고 있음을 확인할 수 있었다.

넷째, 무엇보다도 단일정부보다 연립정부가 행정부 견제의 역할을 더 잘 수행한다. 대

통령제 국가의 연합정치에 대한 연구에서 확인할 수 있듯이 정부 유형에 관계없이 단일정부보다 연립정부가 더 나은 대화와 타협의 정치를 수행한다. 즉 연립정부를 구성할수록 정치의 역할을 통한 갈등 해결과 수행업적이 수월할 가능성이 높다.

결국 선진민주주의에 부합하는 제도개혁이 필요함과 동시에 국민통합과 갈등 해결을 이루어낼 수 있는 리더십이 발현될 수 있는 정부를 구성할 수 있어야 한다. 이것은 대한민국의 모든 부문, 계층, 지역, 세대, 성별은 물론 주요 정당들이 국정에 참여하고 협력하는 시스템을 구축하는 것으로부터 비롯될 것이다.

우리는 역사적으로 국내와 해외, 좌와 우, 진보와 보수를 포괄하는 세 차례의 사실상의 연립·연합 정부를 구성한 경험을 지니고 있다. 먼저, 대한민국의 뿌리인 1919년의 대한민국 임시정부야말로 모든 주요 정파, 정당, 독립운동계열, 주요 인사들이 총망라된 최초의 통합정부였다. 또한 1948년 정부 수립과 동시에 이승만-김성수-조봉암을 중심으로 준통합정부를 구성, 좌-우를 망라하는 국가형성 연합으로 출범하여 국가 건설, 국가 안보, 사회 경제 개혁이라는 시대적 국가의제를 성취하였다. 1998년 김대중 정부의 연립정부 구성은 최초의 정부교체 및 외환위기극복, 지역통합, 남북화해 및 국제관계 개선에 결정적으로 기여하였다.

해외의 사례를 보더라도 연립·연합·공동정부를 구성하는 것은 갈등완화, 국민통합, 국가위기 극복, 복지국가 도약의 거의 필수적인 선결요건이었다. 민주주의 역사 초기의 영국, 네덜란드, 스위스, 그리고 이후 미국의 링컨과 루즈벨트, 20세기 이후의 스웨덴, 핀란드, 독일, 오스트리아, 네덜란드의 사례들은 정당 간 타협을 통한 연합정치가 갖는 높은 갈등 해결 및 복지국가 진입과 선진국가 도약의 성공 사례들을 분명하게 보여주고 있다.

오늘날 대한민국이 선진 민주·복지 국가로의 일대 도약을 위해서는 불평등과 갈등을 해결하고 국민통합을 가능하게 하는 데 적합한 헌정구조와 선거제도와 의회제도를 안출하고, 나아가 이를 실현할 정치리더십과 연합정치 능력을 배양하는 데 최선의 노력을 경주해야 할 것이다. 전자가 제도의 영역이라면 후자는 사람의 영역이다. 둘의 결합을 통해 민주화 이후 최악에 직면한 오늘의 불평등과 갈등 현상을 미래 선진 민주·복지 국가의 결정적 토대를 놓을 일대 전환의 계기로 삼아야 한다.



## 참고문헌

---

1. 국문 자료
2. 영문 자료
3. 1차 자료
4. 신문·방송 자료



## 참 고 문 헌

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

### 1 국문 자료

- 강명세. 2013. “재분배의 정치경제: 권력자원 대 정치제도.” 『한국정치학회보』 47(5), 71-94.
- 강명세. 2014. “민주주의와 복지국가: 정부형태, 정당정치, 그리고 노동시장제도.” 『국가전략』 20(1), 95-127.
- 강혜경. 1998. “국가형성기(1948~1950) 이승만정권의 행정기구 구성과 관료층원 연구.” 『국사관논총』 79, 232.
- 강원택. 2005. 『한국의 정치개혁과 민주주의』 인간사랑.
- 고문익·김결. 2021. “한국 지방소멸위험의 공간 분포 변화 분석” 『한국지도학회지』 21(1), 65-74.
- 김낙년. 2012. “한국의 소득불평등, 1963-2010” 『경제발전연구』 18, 125-158.
- 김낙년. 2013. “한국의 소득분배.” 『낙성대경제연구소』 1-22.
- 김낙년. 2018. “한국의 소득집중도: update, 1933-2016.” 『한국경제포럼』 11(1), 1-32.
- 김의영. 2014. 『거버넌스의 정치학』. 명인문화사.
- 김예찬. 2016. 『날치기 국회의원』. 루아크.
- 김유선. 2001. “2000년 노동시장-비정규직 임금 2년 연속 감소.” 『월간노동사회』 4, 1-6.
- 김형철. 2017. “국민주권 시대를 위한 국회의원 선거제도의 개혁방안과 쟁점.” 『민주주의와 인권』 제17권 4호.

- 김형철. 2020a. “준연동형 비례대표제의 정치적 효과: 선거불비례성과 유효정당 수를 중심으로.” 『세계지역연구논총』 38(2), 79-100.
- 김형철. 2020b. “의회규모, 비례대표의석 비율 그리고 민주적 통치능력: 40개 국가를 중심으로.” 『비교민주주의연구』 16(1): 69-93.
- 레이파트 아렌드 지음. 김석동 옮김. 2016. 『민주주의의 유형』. 성균관대학교 출판부.
- 박상훈. 2012. “한국 정치, 무엇이 문제이고 무엇이 문제가 아닌가.” 『황해문화』 74, 12-32.
- 박현석. 2015. “국제 조세인하경쟁과 자본세: 1990년대 이후 한국의 법인세율 결정과정 분석.” 『한국정치학회보』 49(1): 227-246.
- 서현수. 2019. 『핀란드의 의회, 시민, 민주주의: 열린, 포용적 의회-시민 관계를 향하여』. 빈빈책방.
- 서휘원. 2016. “한국에서의 소득 불평등의 정치학: 1990년대 후반 이후 소득 불평등 증가의 정치적 원인.” 사회과학논집, 47(2), 213-233.
- 선학태. 2021. 『합의제 헌정체제』 전남대학교출판문화원.
- 손동기. 2019. “[외국정책사례] 출산에서 양육까지 아우르는 프랑스 출산 정책.” 『월간 공공정책』 163, 72-75.
- 신광영. 2015. 『스웨덴 사회민주주의: 노동, 복지와 정치』 서울: 한울아카데미.
- 안용흔. 2015. “대통령선거제도와 사회갈등의 격차: 사회통합을 위한 정치제도의 탐색.” 『국제정치논총』 제55권 3호.
- 안용흔. 2017. “결선투표제의 사회경제적 효과에 관한 패널 분석.” 『민주주의와 인권』 제 17권 4호.
- 안용흔. 2018. “대통령제에서의 다수정부, 소수정부 및 연립정부의 정치·경제적 수행력 연구.” 국회 운영위원회 정책연구용역과제.7
- 안용흔. 2020. 『세상을 바꾸는 선거제도』. 오름.
- 이관후. 2020. “한국정치의 맥락에서 본 개헌의 쟁점과 대안: 제왕적 대통령제와 분권형

- 대통령제.” 『비교민주주의연구』 16(2): 5-34.
- 임동진. 2020. “저출산 고령화시대 미국, 캐나다, 호주의 이민정책 비교 연구: 이민인구와 최근 경향을 중심으로.” 『한국비교정부학보』 24(2), 69-99.
- 임혁백 외. 2017. “헌정구조와 정당 체제·선거제도의 조응성에 관한 연구: 비교연구를 통한 바람직한 한국의 헌정구조 도출.” 국회입법조사처, 정책연구용역보고서.
- 장선화. 2014. “스웨덴의 시민정치교육과 정당의 역할.” 『유럽연구』 32(1): 273-301.
- 장선화. 2017. “북유럽 포퓰리스트 우파정당의 성장과 정당 체제 변화: 스웨덴민주당과 핀란드인당을 중심으로.” 『한국정치학회보』 51(4): 75-100.
- 장선화. 2018a. “일-가정 균형정책과 지속가능한 발전: 스웨덴 사례를 중심으로.” 『유럽연구』 36(2), pp.155-160.
- 장선화. 2018b. “북유럽 정당 체제와 탈근대적 변화: 스웨덴, 노르웨이, 핀란드를 중심으로.” 『비교민주주의연구』 14(1): 115-141.
- 장선화. 2019. “탈근대 사민주의 정당정치: 위기와 도전: 스웨덴사민당을 중심으로.” 『국제지역연구』 23(4): 113-143.
- 장선화. 2020. “스칸디나비아 정당명부식 비례대표제와 정당공천: 덴마크와 스웨덴 사례.” 『스칸디나비아연구』 26: 47-75.
- 장선화. 2021. “급진 우파 포퓰리즘적 정치 동원과 정당민주주의의 딜레마: 북유럽 사례를 중심으로” 『비교민주주의연구』 17(1)
- 전영수. 2008. 『한국이 소멸한다』. 비즈니스 북스.
- 정병기. 2014. “선거연합 연구의 한계 검토와 재분류 및 일반 이론 구성을 위한 메타 이론적 시론.” 『한국정치연구』 제23권 1호.
- 조성대·홍재우. 2012. “연합정치의 비교정치적 맥락과 한국적 적용.” 『역사비평』 98: 24-56.
- 조지프 스티글리츠 지음. 이순희 옮김. 2013. 『불평등의 대가: 분열된 사회는 왜 위험한가』. 열린책들

최제민, 김성현, 박상연. 2018. “글로벌 금융위기 이후 한국의 소득불평등 변화에 관한 연구.” 『경제학연구』 66(1), 115-142.

토마 피케티 지음. 강경덕 외 옮김. 2014. 『21세기 자본』. 글항아리.

폴 태그트(Paul Taggart) 지음. 백영민 옮김. 2017. 『포퓰리즘: 기원과 사례, 그리고 대의민주주의와의 관계』. 한울아카데미.

한상익. 2012. “제5회 동시지방선거 선거연합의 특징과 효과에 대한 시론적 연구: 선거구 경쟁 조건, 선거효과를 중심으로.” 『한국정치연구』 제21집 제1호.

홍재우·김형철·조성대. 2012. “대통령제와 연립정부: 제도적 한계의 제도적 해결.” 『한국정치학회보』 46(1): 89-112.

## 2 영문 자료

Abedi, Amir. 2004. *Anti-Political Establishment Parties: A Comparative Analysis*. New York: Routledge.

Andersen, Jørgen Goul and Tor Bjørklund. 1990. *Structural Change and New Cleavages: the Progress Parties in Denmark and Norway*. Acta Sociologica 33(3): 195-217.

Arzheimer, Kai. 2009. *Contextual Factors and the Extreme Right Vote in Western Europe 1980-2002*. American Journal of Political Studies 53(2): 259-275.

Basinger, Scott J. and Mark Hallerberg. 2004. *Remodeling the Competition for Capital: How Domestic Politics Erases the Race to the Bottom*. American Political Science Review 98(2): 261-276.

Berglund, Sten and Ulf Lindström. 1978. *The Scandinavian Party System*. Lund, Sweden: Studentlitteratur.

Betz, Hans-Georg. 1994. *Radical Right-Wing Populism in Western Europe*.

- New York: St. Martin's Press.
- Beyme, Klaus von. 1985. *Political Parties in Western Democracies*. Aldershot, Hants, England: Gower.
- Blom, Raimo. 1988. *Social Structure and Parties*. In Göran Ahrne, Raimo Blom, Harri Melin and Jouko Nikula. eds., *Class and Social Organisation in Finland, Sweden and Norway*. Uppsala: Almqvist & Wiksell International Stockholm.
- Chaisty, Paul., Cheeseman, Nic., and Timothy J. Power. 2018. *Coalitional Presidentialism in Comparative Perspective: Minority Presidents in Multiparty Systems*. Oxford: Oxford University Press.
- Cheibub, José Antonio and Fernando Limongi. 2002. *Democratic Institutions and Regime Survival: Parliamentary and Presidential Democracies Reconsidered*. *Annual Review of Political Science* Vol. 5, 151-179.
- Cheibub, José Antonio. 2002. *Minority Governments, Deadlock Situation, and the Survival of Presidential Democracy*. *Comparative Political Studies* Vol. 35, No. 3, 284-312.
- Cheibub, José Antonio. 2007. *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*. New York: Cambridge University Press.
- Cheibub, José., Przeworski. Adam, and Sebastian M. Saiegh. 2004. *Government Coalitions and Legislative Success under Presidentialism and Parliamentarism*. *British Journal of Political Science* Vol. 34, No. 4, 565-587.
- Christiansen, Flemming Juul. 2020. The 2019 *Danish General Election- A Shift to the Centre-Left*. *Scandinavian Political Studies* 43(2): 73-79.
- Colomer, Joseph. M. and Gabriel, L. Negretto. 2005. *Can Presidentialism Work Like Parliamentarism?* *Government and Opposition* Vol. 40, No. 1, 60-89.

- Corse, R.H. 1988. *The Firm, the Market, and the Law*. The University of Chicago Press.
- Dahlström, Carl and Peter Esaiasson. 2011. *The Immigration Issue and Anti-Immigrant Party Success in Sweden 1970-200: A Deviant Case Analysis*. *Party Politics* 19(2): 343-364.
- Enggist Matthias and Michael Pinggera. 2021. *Radical right parties and their welfare state stances-not so blurry after all?* *West European Politics* (Published online: 01 Apr 2021).
- Ernst Fraenkel. 1999. *Legal Analysis of the Proposed Amendment to the Consitution of the Republic of Korea*. Alexander v. Brünneck, Ernst Fraenkel Gesammelte Schriften, Band 3, Nomos Verlagsgesellschaft.
- Golder, Sona. N. 2006. *The Logic of Pre-Electoral Coalition Formation*. Columbus: Ohio State University Press.
- Hallerberg, Mark and Scott Basinger. (1998). *Internationalization and Changes in Tax Policy in OECD Countries: The Importance of Domestic Veto Players*. *Comparative Political Studies* 31(3): 321-352.
- Ignazi, Piero. 2020. *The Failure of Mainstream Parties and the Impact of New Challenger Parties in France, Italy and Spain*. *Italian Political Science Review/Rivista Italiana di Scienza Politica* 1-17.
- Jones, M. P. 1995. *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press.
- Kitschelt, Herbert. 1995. *The Radical Right in Western Europe. A Comparative Analysis*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Kitschelt, Herbert(in collaboration with A.J.McGann). 2017. *The Contemporary radical right: An interpretative and explanatory framework*. in Cas Mudde, ed. *The Populist Radical Right: A reader*. London and New York: Routledge.

- Lange, Sarah L. 2017. *A new winning formula?: The programmatic appeal of the radical right*. in Cas Mudde, ed. *The Populist Radical Right: A reader*. London and New York: Routledge.
- Lijphart, Arend. 1969. *Consociational Democracy*. *World Politics* 21(2): 207-225.
- Lijphart, Arend. 2012. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven & London: Yale University Press.
- Linz, Juan J. 1990. *The Perils of Presidentialism* *Journal of Democracy* Vol. 1, No. 1.
- Mainwaring, Scott. 1993. *Presidentialism, Multipartyism and Democracy: the difficult Combination*. *Comparative Political Studies* Vol. 26, No. 2, 198-228.
- Mainwaring, Scott and Matthew S Shugart. 1997. *Juan Linz, Presidentialism and Democracy. A Critical Appraisal* *Comparative Politics* Vol. 29, No. 4, 449-471.
- Micheletti, Michele. 1990. *The Swedish Farmers' Movement and Government Agricultural Policy*. New York, Westport. Connecticut, London: Praeger.
- Mudde, Cas. 2017. *Introduction to the populist radical right*. in Cas Mudde, ed. *The Populist Radical Right: A reader*. London and New York: Routledge.
- Mudde, Cas and Rovira Kaltwasser. 2017. *Populism: A Very Short Instruction*. Oxford: Oxford University Press.
- Negretto, Gabriel L. 2006. *Minority Presidents and Democratic Performance in Latin America*. *Latin American Politics and Society* Vol. 48, No. 3, 63-92.

- Samuels, David. and Kent Eaton. 2002. *Presidentialism and Parliamentarism: the State of the Literature and an Agenda for Research*. Conference on the Consequences of Institutions in Democracy, Duke University, April 5-7, 2002.
- Sartori. G. 1976. *Parties and Party Systems*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Shugart, Matthew S. and John. M. Carey. 1992. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamic*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Oesch, Daniel. 2008. *Explaining Workers' Support for Right-Wing Populist Parties in Western Europe*. IPSR 29(3): 349-373.
- Panizza, Francisco, Arditi Benjamin, and Barros Sebastian. 2005. *Populism and the mirror of democracy*. Verso.
- Pesonen, Pertti. 2001. *Change and stability in the Finnish party system*. in Lauri Karvonen and Stein Kuhnle, eds. *Party Systems and Voter Alignment Revisited*. London and New York: Routledge.
- Pirro, Andrea L. P. and Martin Portos. 2021. *Populism between voting and non-electoral participation*. West European Politics. 44(3): 558-584.
- Rose-Ackerman, S., & Desierto, D. A. (2011). *Hyper-presidentialism: Separation of powers without checks and balances in Argentina and Philippines*. Berkeley J. Int'l L., 29, 246.
- Sartori, Giovanni. 1994. *Parties and Party System: A Framework for Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schlesinger, A. M. (1974). *The imperial presidency*. Popular Library.
- Spoon, Jae-Jae and Christopher J. Williams. 2020. *'It's the economy, stupid': when new politics parties take on the old politics issues*. West European

- Politics (Published online: 25 Jun 2021).
- Taggart, P. 1995. *New populist parties in Western Europe*. West European Politics 18: 34-51.
- Taggart, Paul. and Cristobal Rovira Kaltwasser. 2015. *Dealing with populist in government: some comparative conclusions*. Democratization 23(2): 345-365.
- Theodore J. Lowi (1985). *The Personal President: Power Invested, Promise Unfulfilled*. Cornell University Press.
- Vlandas, Tim and Daphne Halkiopoulou. 2021. *Welfare state policies and far right party support: moderating 'insecurity effect' among different social groups*. West European Politics (Published online: 25 Mar 2021).
- Zaslove, Andrej, Bram Geurkink, Kristof Jacobs and Agnes Akkerman. 2020. *Power to the people? Populism, democracy, and political participation: a citizen's perspective*. West European Politics 44(4): 727-751.

### 3 1차 자료

- 경찰청. 2019. 『경찰통계연보』
- 고용노동부. 2020. 『지방노동관서의 노동동향보고서 및 근로손실일수 보고서』
- 국사편찬위원회. 『대한민국임시정부자료집』. [http://db.history.go.kr/item/level.do?levelId=ij\\_045\\_0030\\_00020](http://db.history.go.kr/item/level.do?levelId=ij_045_0030_00020)
- 국회예산정책처. 2017. “조세의 이해와 쟁점 (3) 법인세.”
- 국회예산정책처. 2020. 『경제·산업동향&이슈 2020년 4월호』
- 국회예산정책처. 2020. “2020 조세수첩.”
- 김경근, 이현우. 2017. “인구감소와 ‘지방소멸’의 리스크 점검 및 정책적 시사점” 한국은

행 대전충남본부.

나성린, 박정수, 심충진, 권영준. 2002. “대선후보 공약비교 평가(조세정책)” 경실련 편.  
2002 대선공약 검증. 2021. <http://ccej.or.kr/7662>

대한민국국회사무처. 1993a. 「국회재무위원회회의록」제163회국회제1호.

대한민국국회사무처. 2001b. 「국회재정경제위원회회의록」제225회국회제13호.

대한민국국회사무처. 2001c. 「국회본회의회의록」제226회국회제3호.

대한민국국회사무처. 2003. 「국회재정경제위원회회의록」제243회국회제13호.

대한민국국회. “정당별 의석 및 득표 현황.” <https://www.assembly.go.kr/views/cms/assm/assembly/asshistory/asshistory0103.jsp>

대한민국국회. 의석 수 현황. <https://www.assembly.go.kr/memCond/hnumseat.do>

대한민국국회. 의안정보시스템, 2020년 정부제출예산안. <https://polisci.ucsd.edu/people/faculty/faculty-directory/emeriti-faculty/lijphar>

대한민국정부. 「저출산고령사회 기본계획\_연도별 중앙부처 시행계획」(‘06-’18). <https://www.betterfuture.go.kr/front/policySpace/basicPlanDetail.do;jsessionid=50834218BBCA6D108693F71F18E941BF.node20?articleId=13>

대한민국정부. 「저출산고령사회 기본계획\_연도별 지방자치단체 시행계획」(‘10-’18). <https://www.betterfuture.go.kr/front/policySpace/basicPlan.do>

대한민국정부. 「제3차 저출산고령사회 기본계획 2020년도 중앙부처 시행계획」. <https://www.korea.kr/archive/expDocView.do?docId=38961>

대한민국정부. 「제3차 저출산고령사회 기본계획 2020년도 지방자치단체 시행계획」. <https://www.korea.kr/archive/expDocView.do?docId=38961>

사회조사센터. 2013. 「사회통합실태조사」. 한국행정연구원.

사회조사센터. 2015. 「사회통합실태조사」. 한국행정연구원.

사회조사센터. 2017. 「사회통합실태조사」. 한국행정연구원.

사회조사센터. 2019. 「사회통합실태조사」. 한국행정연구원.

- 사회조사센터. 2020. 「사회통합실태조사」. 한국행정연구원.
- 중앙선거관리위원회. 2019. 『2019 선거제도 비교연구』
- 중앙선거관리위원회. 2020. “OECD 국가의 지역구·비례대표 의원 비율”
- 중앙선거관리위원회. 2018. “제7회 전국동시지방선거 투표율 분석”
- 중앙선거관리위원회, 국회의원선거 정당별 지역구 득표수 현황. <http://info.nec.go.kr/>
- 중앙선거관리위원회, 국회의원 정당별 지역구 당선인통계. <http://info.nec.go.kr/>
- 중앙선거관리위원회, 대통령선거 개표현황. <http://info.nec.go.kr/>
- 중앙선거관리위원회. “제21대 국회의원선거 정당별 득표수 현황(비례대표국회의원선거 기준).” <https://www.nec.go.kr/site/nec/ex/bbs/View.do?cbIdx=1085&bcIdx=2083>
- 참여연대 이슈리포트, “21대 총선, 유권자 지지와 국회 의석 배분 현황.” [https://www.peoplepower21.org/PSPD\\_press/1709593](https://www.peoplepower21.org/PSPD_press/1709593)
- 한국경제연구원. 2016. 『KERI 경제전망과 정책과제 2016년 4분기 [Vol.26-4]』
- 한국고용정보원. 2018. “한국의 지방소멸 2018 ; 2013~2018년까지의 추이와 비수도권 인구가동을 중심으로.” 『고용동향브리프 2018년 7월호』
- MARPOR Data Dashboard. [https://visuals.manifesto-project.wzb.eu/mpdb-s-hiny/cmp\\_dashboard/](https://visuals.manifesto-project.wzb.eu/mpdb-s-hiny/cmp_dashboard/)
- UN, Sustainable Development Goals. 2019. <https://sustainabledevelopment.un.org/sdgs>

## 4 신문·방송 자료

- 김영진. 2011.06.22. "소득세 감세 철회할 수 있지만, 법인세는 꼭 인하." 박재완 기재부 장관 인터뷰: "부자는 미워할 수 있어도 기업은 미워할 필요 없어." "조선일보
- 김창균. 2002.12.02. "대통령 후보 공약평가(1): 12개 쟁점분야별 정책이념." "조선일보
- 매일경제. 2020.01.13. "진보가 점유했던 광화문...보수집회, 3년 새 20배 늘며 극한대치." <https://www.mk.co.kr/news/society/view/2020/01/41857/>
- 매일경제. 2016.02.23. "野, 테러방지법 직권상정 반대..."날치기 안돼." <https://www.mk.co.kr/news/politics/view/2016/02/143736/>
- 송충식·정기수. 1993.09.03. "여야 오랜만에 제목소리: 세율 추가인하 요구 안팎." 경향신문
- 연합뉴스. 2020.1.13. "패스트트랙 '대단원'...정치실종·극한대치속 文개혁입법 관철(종합)." <https://www.yna.co.kr/view/AKR20200113148851001>
- 윤영신·송동훈. 2001. 08. 10. "여야정 정책협의회: 재정 10조 추가지출 격론." 조선일보
- 이상훈. 2012.12.10. "박근혜 vs 문재인 경제공약 심층점검." 동아일보
- 이재명. 2007.12.10. "대선후보 공약평가 ①복지정책." 한겨레
- 조의준. 2010.10.29. "좌로 한발 가려다...길잃은 한나라." 조선일보
- 조의준. 2011.05.13. "한나라 소장파, 양극화 이대로 두면 총선, 대선 하나마나." 조선일보
- 한겨레신문. 1993.09.05. "민자, 세율인하 주장 돌연 철회." 한겨레
- 한겨레신문. 2012.04.25. "날치기만 107건 '최다' 18대국회 부끄러운 기록." <http://www.hani.co.kr/arti/politics/assembly/529993.html#csidxc6630b38afb204ab136d722f4cf557a>
- 한기홍. 1993.09.03. "국민세부담 가중" 한목소리:「세계개편안」 여야반응." 동아일보

- Dagenborg, Joachim. 2018.01.15. "Norway's Liberals to join Conservative-led government." Reuters. <https://www.reuters.com/article/us-norway-government/norways-liberals-to-join-conservative-led-government-idUSKBN1F30Q4>).
- Duxbury, Charlie. 2021.03.25. "Sweden's far right takes a step closer to power." Politico. <https://www.politico.eu/article/sweden-far-right-jimmie-akesson-election-2022-step-closer-to-power>
- Moody, Oliver. 2021.03.29. "Makeover offers far-right Sweden Democrats a sniff of power." The Times. <https://www.thetimes.co.uk/article/swedish-far-right-gets-sniff-of-power-after-makeover-rd5b5vf55>
- Rogvall, Filippa. 2021.04.13. "Mycket måste på plats innan vi blir nöjda." Expressen. <https://www.expressen.se/nyheter/akesson-mycket-maste-pa-plats-innan-vi-blir-nojda/>



# Abstract

---



## A Study of National Governance for National Unity: The Politics of Coalition

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

This study aims to find an optimal alternative approach to political governance to promote national unity and to manage social conflict through the democratic process. We suggest that electoral laws be changed to increase the proportionality of representation and to reform political institutions to reduce the executive monopoly on political power. Our case study on political governance in the Northern European countries indicates that the coalition politics face gridlock due to the emergence of the right-wing populist parties as major political actors. However, the flexibility of coalition politics either tames the radical preferences of the populist parties or excludes the extremist parties from government coalitions. In contrast to the concerns about conflicts between presidentialism and multiparty coalition politics, the cross-national analysis in this report shows us that multi-party presidentialism has been surprisingly successful in terms of political performance through coalition politics. Our study also suggests that coalition politics has been useful in dealing with socio-economic crises in Korea. To reduce economic inequality and political polarization in order to promote national unity in Korea, it is important to build a political environment that can encourage coalition politics.



국민통합을 위한 정치 거버넌스 연구:  
연합정치를 중심으로

인 쇄 2021년 12월 27일  
발 행 2021년 12월 31일  
발 행 인 김 현 곤  
발 행 처 국회미래연구원  
주 소 서울시 영등포구 의사당대로 1  
국회의원회관 2층 222호  
전 화 02)786-2190  
팩 스 02)786-3977  
홈페이지 [www.nafi.re.kr](http://www.nafi.re.kr)  
인 쇄 처 명문인쇄공사(02-2079-9200)

---

©2021 국회미래연구원

ISBN 979-11-90858-64-9 (93300)

내일을 여는 국민의 국회



국회미래연구원  
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE