



2023.12.31.

국회미래연구원 | 연구보고서 | 23-12호

정치 양극화의 실태와 개선방안

박현석, 박상훈, 윤광일, 이재묵



국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

정치 양극화의 실태와 개선방안

연구진

내부 연구진

박현석 연구위원(연구책임)

박상훈 연구위원

외부 연구진

윤광일 교수(숙명여대)

이재묵 교수(한국외국어대)

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

발 | 간 | 사

정당과 진영 간의 정치적 적대감이 확산되고 선진적인 민주주의 국가에서도 극단적 정책을 내세우는 정치세력이 집권하면서 범세계적으로 민주주의의 위기가 일상적으로 거론되고 있습니다. 한국은 구미의 민주주의 국가들과 비교할 때 아직 극우 혹은 극좌 세력이 정치권의 주류로 부상하고 있다고 볼 수는 없지만, 정당 사이의 양극화가 심화되면서 정치의 갈등관리 기능이 실종되는 위기에 직면해 있습니다. 정치 진영 간의 적대적 대립이 지속되면서 타협의 정치가 사라졌고, 중요한 민생 정책의제들이 대통령과 국회 사이에서 공전하는 상황입니다.

정치 양극화는 현재 한국 민주주의가 처한 위기의 중요한 원인 중 하나입니다. 그동안 정치 양극화에 대한 많은 연구들이 출판되었지만 여전히 정치 양극화 문제는 해결되지 않고 지속적으로 심화되고 있습니다. 이 연구는 유권자뿐만 아니라 입법과정에 직접 참여하는 보좌진들을 연구 대상으로 포괄하여 정치 양극화의 현 실태와 개선방안에 대해 보다 입체적인 접근을 시도하였습니다. 우리의 연구결과는 한국의 유권자들은 지지하지 않는 정당 및 지지자에 대한 부정적인 감정을 가지고 있지만, 지지 정당의 주장을 무비판적으로 수용하거나 상대 정당의 주장을 무분별하게 비판하지 않는 균형 감각을 갖추고 있음을 보여주었습니다. 결국 정치 양극화로 인한 부작용을 완화하기 위해서는 정치권 내부의 개혁이 필요합니다.

이 연구는 숙명여대의 윤광일 교수와 한국외대의 이재묵 교수가 공동연구진으로 참여하였습니다. 정치 양극화와 조사 연구의 권위자인 두 정치학자가 이 연구의 2장에서 주로 다뤄진 유권자 설문조사와 설문실험을 수행하고 분석하는 데에 중요한 역할을 해주신 데 대해 감사의 말씀을 드립니다. 연구결과가 향후 정치 양극화를 완화하고 한국 민주주의의 위기를 극복하는 데 유용한 자료로 활용되기를 기대합니다.

2023년 12월

국회미래연구원장 김 현 곤

제1장 서론	1
제1절 연구의 배경 및 필요성	3
제2절 선행연구 분석	5
제3절 연구의 방법 및 주요 내용	21
제2장 유권자의 정치 양극화 실태 조사	23
제1절 유권자 설문조사 개요	25
제2절 설문조사 결과 분석	27
제3절 설문실험	60
제3장 국회의원 보좌진의 정치 양극화 인식 조사	77
제1절 정치 양극화의 원인	79
제2절 정치 양극화 완화를 위한 대책	94
제4장 한국의 정치 양극화와 팬덤 정치	97
제1절 한국의 정치 양극화: 유형적 특징 13가지	99
제2절 정치 양극화의 한 귀결로서 팬덤 정치	105

제3절 민주주의에 대한 오해와 양극화·팬덤 정치	109
제5장 결론	117
참고문헌	127
Abstract	133

〈표 1-1〉 정치 양극화 유형	11
〈표 2-1〉 응답자의 특성(명)	26
〈표 2-2〉 일본과 북한 호감도에 대한 선형회귀분석	38
〈표 2-3〉 사회정체성(social identity)으로서의 정당 인식 수준 (지지 정당별 평균 점수) 40	
〈표 2-4〉 정서적 양극화의 비정치적 효과	47
〈표 2-5〉 정당 호감도 양극화에 대한 선형회귀분석	52
〈표 2-6〉 쟁점 양극화와 정당 단서 설문 실험 지문	61
〈표 2-6-1〉 그룹1(300명). 정당 단서 없음/약한 수준 양극화	61
〈표 2-6-2〉 그룹2(300명). 정당 단서 있음/약한 수준 양극화	62
〈표 2-6-3〉 그룹3(300명). 정당 단서 없음/강한 수준 양극화	62
〈표 2-6-4〉 그룹4(300명). 정당 단서 있음/강한 수준 양극화	62
〈표 2-7〉 후보자에 대한 감정 온도계 설문	64
〈표 2-8〉 무선 배치 후 집단별 성, 나이, 교육 수준, 월평균 가구소득, 거주 지역 분포 ..	65
〈표 2-9〉 집단별 후보 호감도	67
〈표 2-10〉 가깝게 느끼는 정당과 이념 분포	68
〈표 2-11〉 후보자 A 호감도 분산분석표	68
〈표 2-12〉 후보자 B 호감도 분산분석표	69
〈표 2-13〉 더불어민주당 지지자 후보 호감도	69
〈표 2-14〉 더불어민주당 지지자 한정 후보자 A 호감도 분산분석표	70
〈표 2-15〉 더불어민주당 지지자 한정 후보자 B 호감도 분산분석표	70
〈표 2-16〉 국민의힘 지지자 후보 호감도	71
〈표 2-17〉 국민의힘 지지자 한정 후보자 A 호감도 분산분석표	71
〈표 2-18〉 국민의힘 지지자 한정 후보자 B 호감도 분산분석표	71
〈표 2-19〉 후보자 간 호감도 차이(후보자 A-후보자 B)	72
〈표 2-20〉 후보자 간 호감도 차이(후보자 A-후보자 B) 분산분석표	73
〈표 2-21〉 무당파의 후보자 간 호감도 차이(후보자 A-후보자 B) 분산분석표	73

〈표 2-22〉 정당 지지자 별 후보자 간 호감도 차이(후보자 A-후보자 B)	74
〈표 2-23〉 더불어민주당 지지자의 후보자 간 호감도 차이(후보 A-후보 B) 분산분석표 ..	74
〈표 2-24〉 국민의힘 지지자의 후보자 간 호감도 차이(후보 A-후보 B) 분산분석표	74
〈표 3-1〉 국회의원 보좌진의 정치 인식 조사 응답자 현황	81
〈표 3-2〉 양대 정당의 의정활동 성과 평가-더불어민주당	83
〈표 3-3〉 양대 정당의 의정활동 성과 평가-국민의힘	85
〈표 3-4〉 국회의 의정활동 성과가 미진한 원인(1, 2순위 합산)	87
〈표 3-5〉 국회의 의정활동 성과가 미진한 원인(1순위)	88
〈표 3-6〉 정당과 정치인의 양극화와 유권자의 양극화 간관의 관계	90
〈표 3-7〉 정당과 정치인의 양극화를 심화시키는 원인	93
〈표 3-8〉 정당과 정치인의 양극화를 완화시키기 위해 필요한 대책	95
〈표 4-1〉 한국의 정치 양극화가 가진 유형론적 특징 13가지	104

[그림 1-1] 여야 지지자 간 대통령 직무수행 긍정률의 차이(%)	3
[그림 1-2] 주요 국가 정치 양극화 인식	7
[그림 1-3] 대중 차원 정치 양극화의 세 가지 유형	13
[그림 1-4] 19-21대 국회 이념적 양극화	15
[그림 1-5] 정당 지지자의 이념적 양극화(KSDC 2004-2020)	16
[그림 1-6] 대중의 이념적 양극화(KSDC 2004-2020)	17
[그림 1-7] 정당 활동가 및 지지자 그리고 평균적 유권자의 쟁점 양극화(KSDC 2014-2020) ..	18
[그림 1-8] 정당 활동가 간 감정 온도계 차이(KSDC 2014-2020)	19
[그림 1-9] 정당 지지자 간 감정 온도계 차이(KSDC 2012-2020)	20
[그림 2-1] 사회적 갈등의 심각성 정도에 대한 동의: 보수와 진보	27
[그림 2-2] 사회적 갈등의 심각성 정도에 대한 동의: 기성세대와 젊은 세대	28
[그림 2-3] 사회적 갈등의 심각성 정도에 대한 동의: 기업가와 근로자	28
[그림 2-4] 사회적 갈등의 심각성 정도에 대한 동의: 부유층과 서민층	29
[그림 2-5] 사회적 갈등의 심각성 정도에 대한 동의: 대기업과 중소기업	29
[그림 2-6] 사회적 갈등의 심각성 정도에 대한 동의: 정규직과 비정규직	30
[그림 2-7] 사회적 갈등의 심각성 정도에 대한 동의: 남성과 여성	30
[그림 2-8] 사회적 갈등의 심각성 정도에 대한 동의: 대북/통일정책 관련	31
[그림 2-9] 정당 일체감의 분포 (N = 1,175)	32
[그림 2-10] 정당 일체감에 따른 해당 정당에 대한 호감도의 분포	33
[그림 2-11] 더불어민주당 및 국민의힘 지지자들의 평균 이념성향	34
[그림 2-12] 정당 지지자별 정책성향 차이: 더불어민주당 대 국민의힘	35
[그림 2-13] 주요 양당 지지자와 무당파의 주변국 인식 차이	37
[그림 2-14] 정당 일체감에 따른 정당 관련 의견 응답: 더불어민주당, 국민의힘, 정의당 · 41	
[그림 2-15] 정당 일체감에 따른 정당 관련 의견 응답(평균): 더불어민주당, 국민의힘, 정의당 · 42	
[그림 2-16] 더불어민주당 지지자들이 “절대로 찍지 않을” 정당	43
[그림 2-17] 국민의힘 지지자들이 “절대로 찍지 않을” 정당	44

[그림 2-18] 양대 정당 지지자의 내집단과 외집단에 대한 호감도 격차	45
[그림 2-19] 국민의힘 지지자들이 더불어민주당 지지자들과 해당 관계가 되는 것에 대한 인식 · 46	46
[그림 2-20] 더불어민주당 지지자들이 국민의힘 지지자들과 해당 관계가 되는 것에 대한 인식 · 46	46
[그림 2-21] 더불어민주당 지지자들의 국민의힘 정치인/지지자들에 대한 인식	48
[그림 2-22] 국민의힘 지지자들의 더불어민주당 정치인/지지자들에 대한 인식	48
[그림 2-23] 지지 정당별 서울 지역 대비 타 출신지에 대한 호감도 차이	49
[그림 2-24] 지지 정당별 경기/인천 지역 대비 타 출신지에 대한 호감도 차이	50
[그림 2-25] 지지 정당별 지지 야구팀 분포	51
[그림 2-26] 무당파 집단의 기성 정당에 대한 호감도(N=368)	54
[그림 2-27] 정당 지지 집단별 정치 효능감	55
[그림 2-28] 주요 양당 지지자와 무당파 유권자의 한국 민주주의 인식 정도 및 차이 비교 · 57	57
[그림 2-29] 지지 정당별 사회기관 신뢰(0-10점)의 평균값	58

요 약

- **한국의 정치 양극화: 정당 지지자들의 당파적 인식 심화 및 상대 진영에 대한 적대감 상승**
 - 정치 양극화로 인한 적대적인 정치행태가 민주주의의 퇴행으로 이어지는 현상은 세계적인 추세임
 - 한국의 경우 극단주의 세력이 정치권의 주류로 부상하는 현상은 나타나고 있지 않으나 정당 간의 적대적 대립이 심화되는 정치 양극화 확대
 - 정당 간의 이념적 거리가 멀어지고, 국회의원의 이념적 양극화 확대
 - 정당 활동가와 지지자들을 중심으로 상대 정당에 대해 부정적 감정을 갖는 감정적 양극화 확대
 - 일반 시민의 이념적 양극화의 징후는 발견하기 어려움
 - 정치 양극화의 심화로 정당 간의 타협이 사라지면서 정책 논쟁이 사라지고 정치의 사회갈등 관리 기능이 약화됨
 - 유권자 조사와 국회의원 보좌진을 대상으로 전문가 조사를 병행하여 정당과 정치인의 양극화와 유권자들의 감정적 양극화 사이의 관계를 살펴보고 양극화 완화를 위한 대책 모색

□ 유권자들의 정치 양극화 실태 조사

- 유권자 조사결과 유권자들의 양극화 실태는 심각한 수준은 아닌 것으로 나타남
 - 양대 정당의 지지자들과 함께 무당파의 비중이 크게 나타났음
 - 지지 정당이 있는 경우 쟁점 이슈에 대한 선호가 다르고 상대 정당에 대한 부정적 인식을 하고 있는 것으로 나타났으나 양극화의 정도가 심각하다고 할 수 있는 정도는 아니었음
 - 무당파 집단은 쟁점 이슈에 대한 선호의 경우 진보-보수 양대 정당 지지자들의 중간에 위치하고 있었으며 정당 호감도의 경우 더불어민주당, 국민의힘, 그리고 정의당 모두에 대해 부정적 인식을 가지고 있었음
 - 한국의 민주주의 수준에 대한 의식이 전반적으로 높지 않게 나타났으며, 야당 지지자들과 무당파 집단의 사회기관에 대한 신뢰도가 낮게 나타남. 특히 더불어민주당 지지자들은 지지 정당이 과반수를 차지하고 있는 국회에 대해서도 신뢰도가 낮았으며, 공식 기구 외곽에 위치한 시민사회단체에 대해서 높은 신뢰를 보내고 있었음
- 정당과 유권자의 정서적 양극화 사이의 관계를 분석하기 위한 설문실험 결과 더불어민주당/국민의힘 등 정당 정보에 따라서 정치인에 대한 호감도가 바뀐다는 경험적 근거를 찾을 수 없었음
 - 쿠팡, 네이버, 카카오 등 온라인 플랫폼 기업의 독점규제에 대해 진보적 정책을 내건 후보자 A와 보수적 정책을 내건 후보자 B에 대한 유권자들의 호감도를 측정한 실험 결과, 쟁점 양극화가 심한 경우와 그렇지 않은 경우, 그리고 후보자 소속 정당의 정보가 제시된 경우와 그렇지 않은 경우 후보자에 대한 호감도의 차이가 나타나지 않았음
 - 응답자들은 지지 정당에서 표현된 자신의 정책 선호에 따라 후보자에 대한 호감도를 형성하였고, 정책의 양극화가 심해지거나 정당 정보가 제시된다고 해서 호감도의 분포가 변화하지 않았음
 - 이념적인 차이가 감정의 양극화로 이어지지 않았음

□ 국회의원 보좌진의 정치 양극화에 대한 인식

● 정치 양극화가 심각하며 정당과 정치인의 양극화는 유권자의 양극화가 반영된 결과라고 인식

- 총 531명의 응답자 중 약 80%의 보좌진 응답자들이 정치 양극화로 인해 국회가 제 역할을 하지 못하고 있다고 응답
- 48%의 보좌진 응답자들이 정당과 정치인의 양극화는 유권자들의 정치 양극화가 반영된 결과라고 응답하였고, 25.1%가 정당과 정치인의 양극화가 유권자의 양극화를 심화시킨다고 응답. 나머지 27%는 정당/정치인의 양극화와 유권자 양극화가 깊이 연결되어 있지 않다고 답변
- 정당과 정치인의 양극화를 심화시키는 원인에 대해서는 응답자의 39.7%가 팬덤 정치의 확산과 정당 내부의 다양성 쇠퇴라고 답했으며, 양당제와 소선거구제(23%), 변화된 미디어 환경과 가짜뉴스(12.7%), 중앙당 중심의 공천제도(9.9%)가 뒤를 이었음. 정당별로 보면 1, 2위 순위는 동일하나 국민의힘 소속 응답자들 사이에서 팬덤 정치의 문제가 심각하다는 인식이 더 높게 나타남

● 정치 양극화 완화를 위한 대책

- 30%의 보좌진 응답자들은 정치 양극화 완화를 위한 대책을 묻는 질문에 강성 지지층의 과다대표 현상을 막기 위한 당원제도 개편이라고 답하였고, 27.4%가 상향식 공천제도 도입을, 23.4%가 비례성 높은 선거제도 도입을, 17.7%가 대통령제 권력구조 개편을 선택
- 더불어민주당 소속 보좌진들은 27.6%가 당원제도 개편을, 24.7%가 비례성 높은 선거제도 도입을, 23.1%가 대통령제 권력구조 개편을, 그리고 22.4%가 상향식 공천제도 도입을 선택
- 국민의힘 소속 보좌진들은 38.8%가 상향식 공천제도 도입을, 38.3%가 당원제도 개편을 선택했고 선거제 개편과 대통령제 권력구조 개편은 각각 14.8%와 7.7%로 나타남

- 결과를 종합하면 과반수의 응답자들이 당원제도와 공천제도를 개편하는 것이 필요하다고 응답하는 등 정당개혁의 필요성 강조하였고, 국민의힘 소속 보좌진들이 정당개혁의 필요성을 특히 중시한 반면 더불어민주당 보좌진들은 제도 변화에도 관심을 두는 것으로 나타남

- **정당의 열성 지지자 / 정당 활동가와 정치 양극화**

- 유권자 차원의 양극화가 심각하다고 보기 어렵다는 유권자 조사결과와 유권자들의 양극화로 인해 정당과 정치인의 양극화가 심화된다는 보좌진의 응답은 상호 모순적으로 보이지만, 정당의 열성 지지자 / 정당 활동가에 주목하면 두 가지 결과를 동시에 설명 가능
- 유권자 차원의 정치 양극화는 심각하지 않으나 정당 활동가와 열성 지지자들의 정치 양극화는 높은 수준이며, 정당과 정치인의 양극화는 정당 내부의 의사결정 과정에서 과대대표되는 정당 활동가 및 열성 지지자의 양극화의 영향을 받고 있는 것으로 판단됨

- **정치 양극화를 완화하기 위한 개선방안**

- **일반적인 유권자들의 다양한 선호가 정치권에서 대표되고 경쟁할 수 있도록 정치환경 개선 필요**

- 정당과 정치인의 양극화는 양극화된 정당 활동가들과 강성 지지자들의 영향을 받고 있으므로, 정치 양극화 문제를 완화하기 위해서는 이들이 과대대표되는 상황 개선 필요

- **기존의 연구들은 승자독식의 정치제도를 바꾸고, 다당제 친화적인 선거제도를 도입하는 등 제도개선 필요성 강조**

- 승자독식형 대통령제 개편, 대결적 양당제 개혁을 위한 비례성 높은 선거제도 도입 등 권력구조 및 선거제도 개편의 필요성 제기
- 지역정당 도입, 가짜뉴스 규제 등 제도적 처방
- 헌법 및 법률 개정을 통한 제도 개편은 국민 여론과 양대 정당의 선호를 감안하면 단시일 내에 추진하기 어려움

- 양당 간 합의가 없어도 추진할 수 있는 정치 양극화 완화 대책

- 기존의 균열구조를 재편성할 수 있는 정책의제 제시: 영남-보수, 호남-진보 등 지역 정체성과 이념 정체성이 중첩되면서 정당 정렬 및 감정적 양극화가 심화되므로 수도권 집중과 지역소멸 / 연금 개혁과 세대 간 갈등 등 기존의 균열구조와 교차하는 새로운 균열구조를 형성할 수 있는 국가적으로 중요한 중장기 정책의제 적극 발굴
- 정당의 의사결정 구조 및 공천제도 개혁: 양당제가 유지되는 경우 다양한 의견이 대표되기 위해서는 당내에 다양한 파벌과 세력이 공존하는 정당 민주주의 필요. 당내 다원성을 확대하기 위해서는 중앙집권적 공천제도를 분권화된 공천제도로 전환해야
- 대표성을 강화할 수 있는 당원제도 도입: 여론조사 등을 적극 활용하는 현행의 개방형 상향식 공천방식하에서 참여율이 높은 열성 지지자들이 과대대표되는 부작용 발생. 대의원제의 실질화 등을 통해 정당의 조정 역량이 강화될 수 있도록 당원제도 개편 필요

제1장

서론

제1절 연구의 배경 및 필요성

제2절 선행연구 분석

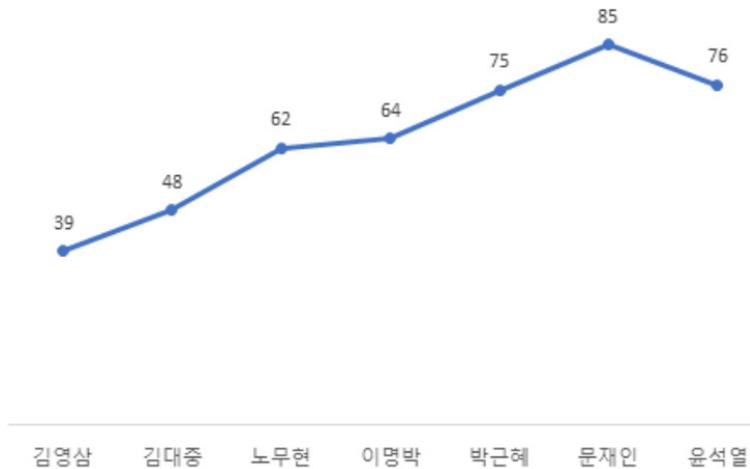
제3절 연구의 방법 및 주요 내용

제 1절

연구의 배경 및 필요성

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

2022년 대통령선거는 0.73% 차이라는 사상 초유의 박빙의 승부로 끝이 났다. 근소한 차이의 선거결과에도 불구하고 승자뿐만 아니라 패자도 즉시 결과에 승복하며 한국의 민주주의가 성숙했음을 보여주었다. 하지만 많은 전문가들과 시민들은 동시에 두 후보를 지지했던 유권자들 사이의 심각한 양극화를 완화할 수 있는 통합의 정치가 필요하다고 진단하였다. 여당과 야당 지지자들 사이의 심각한 양극화로 인해 민주주의가 퇴행하고 정치가 사회갈등을 조정하는 것이 아니라 확대 재생산하는 처지에 이르렀다. 보수 계열 정당과 진보 계열 정당 지지자들 사이의 양극화가 심각한 수준에 이른 것은 비단 최근의 일은 아니다.



주: 2023년 1월까지 대통령별 최대 차이 조사 기준. 여야 지지자는 집권당과 제1야당 지지자를 의미
출처: 한국갤럽의 자료를 저자 자체 분석

[그림 1-1] 여야 지지자 간 대통령 직무수행 긍정률의 차이(%)

출처: 정치양극화 시대 한국 민주주의의 발전방안: 4쪽

〈그림 1-1〉에서 확인할 수 있듯이 김영삼 대통령 이후 여야 지지자들 사이에서 대통령의 직무수행에 대한 긍정적 평가의 비율이 지속적으로 증가하였다. 여당 지지자들은 대체로 대통령의 직무수행을 긍정적으로 평가할 확률이 높고, 야당 지지자들은 긍정적으로 볼 확률이 상대적으로 낮다. 양극화가 심화되어 당파적인 시각이 강화될수록 여당 지지자와 야당 지지자 사이의 대통령 직무수행 평가에 대한 차이가 확대된다는 점에서 이 지표를 유권자 수준의 정치 양극화를 보여주는 지표라고 볼 수 있다. 〈그림 1-1〉에 따르면 여야 지지자들 사이의 대통령 직무수행 평가에 대한 차이는 김영삼 대통령 이후 지속적으로 확대되어 왔으며 문재인 정부 시기 최고조에 이르렀고 현재 다소 줄어들었지만 여전히 높은 수준으로 유지되고 있다.

여당과 야당 지지자들 사이의 당파적인 정치 인식은 인식의 수준에서 멈추지 않고 상대 진영에 대한 적대감이 상승하는 결과로 이어지고 있다. 20대 대통령 선거에서 나타난 지지자들의 균열에서 상대 정당에 대한 적대감이 중요하게 작용했고, 진영 간의 적대감이 지속되면서 정치가 교착상태에서 벗어나지 못하고 있다.

정치 양극화로 인한 적대적인 정치행태가 민주주의의 퇴행으로 이어지고 있는 현상은 세계적인 추세이다. 유권자들 사이의 정치 양극화 현상이 심화될수록 원내의 다수당과 소수당 간의 대화와 타협의 정치 기반이 약화된다. 대결의 정치가 지지를 받게 되고 정치인들 또한 지지를 동원하기 위해서 보다 극단적인 정치행태를 보일 확률이 높아진다. 따라서 정치 양극화가 심화되면 국회의 사회갈등 관리 기능이 약화되고 초당적 합의를 필요로 하는 중장기 정책에 대한 기획 및 조정 기능이 작동하지 못하게 된다. 오늘날 국회의 현실을 보면 대립적인 정쟁에 휩싸여 있으며 이해 당사자들 사이의 갈등이 첨예하게 대립하지만 시민들의 복리와 국가의 미래를 위해서 반드시 다뤄야 하는 연금, 교육, 노동 등 중장기적 정책의제는 본격적으로 논의조차 하지 못하고 있는 실정이다. 우리는 국회와 각 정당이 유권자들의 정치 양극화의 실태를 명확히 인지하고 정치적, 입법적 대안을 마련하는데 필요한 기초 자료를 제시하고자 한다.

제2절 선행연구 분석

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

양당제하 정당의 이념적 양극화는 유권자 선호 분포가 현실과 동떨어진 매우 예외적인 상황에서나 가능하거나, 정당체계 붕괴라는 파국으로 이어질 수밖에 없기에 이론적으로만 상정해 볼 수 있는 현상으로 제기되었다. 예컨대, 다운스는 다수제 선거제도 아래에서는 유권자 선호가 좌·우 일차원으로 정규 분포되어 있다는 가정하에 두 당 모두 중위 유권자 선호를 취하는 것이 합리적이며, 결과적으로 두 당은 이에 수렴될 것이라는 ‘중위투표자 정리(median voter theorem)’를 제시했는데, 그에 의하면 양당제 아래 이념적 양극화는 유권자 선호가 극단적으로 양분된 이봉분포(bimodal distribution)라는 매우 비현실적 상황에서나 가능한 예외적인 경우이다(Downs 1957, 118).¹⁾ 또한, 사르토리에 의하면, 양당제 아래 두 당의 이념적 거리가 극단적으로 멀어 원심적 경쟁을 일으키는 경우, 내전과 같은 대치(civil war confrontation)가 불가피하게 되고, 궁극적으로는 양당제가 존속할 수 없는 ‘파국(breakdown)’으로 치닫게 된다(Sartori 1976/2005, 260).

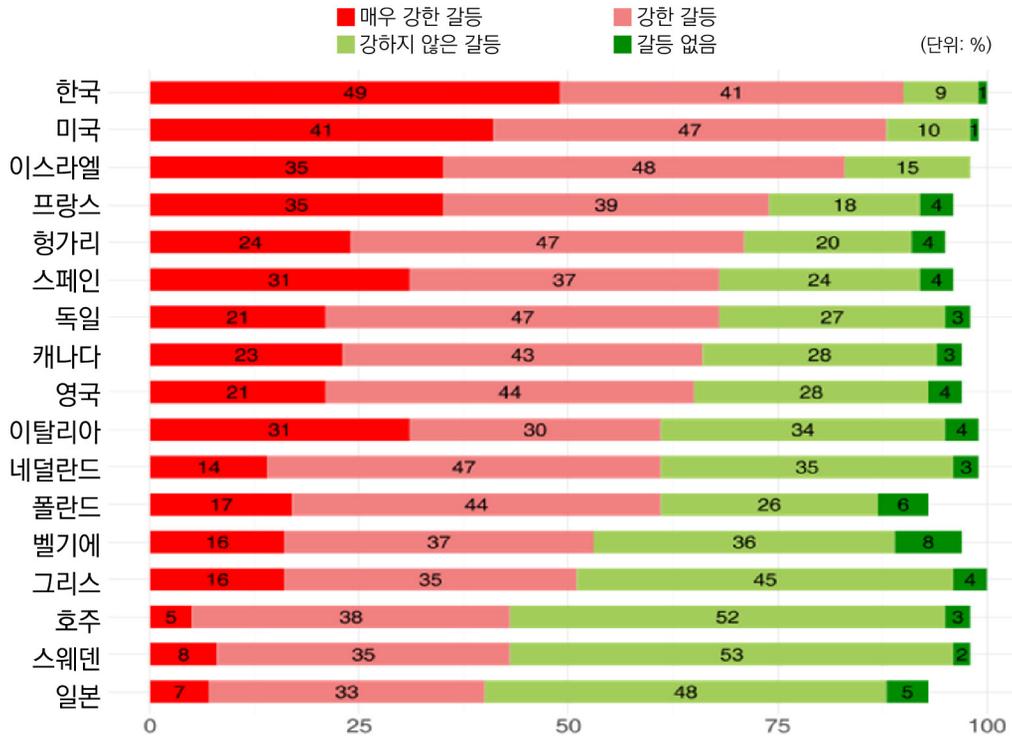
한국과 미국은 양당제이면서 이렇게 비현실적이고 파국적인 정치 양극화가 심화하고 있는 대표적인 나라이다. 또한, 두 나라는 경제 선진국 중 드물게도 대통령제와 소선거구 상대다수제로 입법부를 구성하는 민주주의 정치체제이다. 최근 다국가 여론 조사 결과에 의하면, 두 나라 국민은 다른 나라 국민보다 더, 다른 정당 지지자 간 갈등이 극심한 나라로 인식하고 있다. 예컨대, 글로벌 조사 회사인 퓨리서치의 2022년 여론 조사 결과에 의하면, 한국 응답자 49%가 해당 갈등이 극심한 것으로, 41%는 심한 것으로, 각각 인식했고, 한국 다음으로 갈등 인식이 심각한 미국의 경우에는 응답자 41%가 해당 갈등이 극심한 것으로, 47%는 심한 것으로, 각각 인식했다. 곧, 양국 응답자 대부분이 정당 지지자 간 갈등이 심각한 것으로 평가했다(<그림 1-2> 참고). 따라서, 한국의 정치 양극화 현상을 이해하기 위해서는 미국의 정치 양극화 현황과 이에 관한 연구 성과를 살펴보는 것이 자연스럽다.

1) 중위투표자 정리는 ‘반양극화(anti-polarization)’ 모형으로 상정될 정도로(Jones et al. 2022), 양당제 아래 이념 양극화는 이론적 설명과 실증적 분석이 필요한 난제임에 틀림이 없다.

한국의 경우 양극화 담론은 2008년 말 이명박 정부가 추진한 한미 FTA를 둘러싸고 벌어진 국회 폭력 사태를 정당 간 극단적 이념 갈등으로 호명하며 본격적으로 등장했다. 이후 2012년 이른바 '몸싸움 방지법'으로 제정된 국회선진화법은 극단적 폭력 사태를 어느 정도 방지하는 데에 성공하여, 적어도 여론 시장에서 정치 양극화 논의는 소강상태를 보였다. 그러나, 정치 양극화 쟁점은 공직선거법 개정과 청와대 주도의 공수처법 제정을 둘러싸고 또다시 정당 간 폭력 사태를 빚었던 2019년을 기점으로 언론을 중심으로 다시 급증하기 시작했다. 예컨대, 2020년 기준 정치 양극화 기사 빈도는 이전 최고점인 2009년 보다 세 배가 넘는 것으로 드러났다(박상훈 2020, 7-10).

한국 학계에서 정치 양극화를 다루기 시작한 것은 2011년 이후로 알려져 있다. 이는 1980년대 엘리트 수준의 양극화 현상 분석에서 출발한 후 2008년 전후로 대중 차원의 양극화 분석으로 본격화한 미국의 정치 양극화 논의를 원용하여, 대통령제와 양당제라는 유사한 정치체제에서 더 극심한 정당 간 대립을 보여 온 한국의 정치 양극화를 이해하고자 하는 시도로 출발했다(박상훈 2020, 17). 이후 많은 연구가 정치 엘리트 차원뿐만 아니라 유권자 차원에서 정치 양극화의 실태와 이를 완화하기 위한 정책적, 제도적 처방을 다루었다. 특히, 2022년에는 다수의 전·현직 국회의원과 당직자 그리고 정치학자와 행정학자가 머리를 맞대어 정치 양극화에 대한 현장의 고민을 학술적으로 풀어내려는, 다른 나라에서는 유례를 찾아볼 수 없는 시도도 있었다(경제·인문사회연구회, 한국행정연구원 공편, 2023).

다른 정당을 지지하는 사람들 간의 갈등에 대한 인식



[그림 1-2] 주요 국가 정치 양극화 인식

출처: Pew Research Center. Spring 2022 Global Attitudes Survey. 무응답 제외.

한편, 2016년 트럼프 등장 이후 미국에서 격화된 정치 양극화는 이에 대한 분석과 정책적 처방에 있어서 정치학뿐만 아니라 사회과학 전반에서 광범한 학제적인 협업을 촉발했다. 또한, 미국 중심의 연구는 비교정치학 관점에서 서구 민주주의 국가의 정치 양극화 현상을 이해하는 데에 크게 이바지해 왔다(Boxell et al. 2022; Garzia et al. 2023). 그러나, 특이하게도 이들 연구에서는 최근에도 서구 민주주의 국가에서는 유례를 찾기 힘든 의회 내 폭력 사태를 경험했을 정도로 정치 엘리트 차원의 대립과 반목도 심하고, 앞서 살펴본 바와 같이 대중의 양극화 인식도 심각한 한국의 사례는 다루지 않고 있다. 또한, 한국 학계 연구도 대체로 미국 정치학 연구 성과를 적용하는 데에 그치는 한계에 머무르고 있는 것으로 보인다.

한국의 정치 양극화를 다루는 최근의 국내 연구들은 한국 사회에서 당파적 양극화가 실제 이념적 입장의 차이보다도 주로 사회심리적이며 정서적 차원에서 진행되고 있다는 연구결과를 내놓고 있다(김기동·이재묵 2021, 2022; 이내영 2022; 장승진·하상웅 2022). 이들 연구에 따르면 유권자들의 이념적 양극화가 심화되고 있다는 주장을 뒷받침하는 경험적 근거는 뚜렷하지 않지만 정서적 차원의 양극화가 심화되고 있다는 점은 분명한 것으로 보인다. 이념적 양극화가 심화되고 있다면 중도적 유권자들이 대폭 감소했다거나 극우 혹은 극좌 성향의 유권자들이 증가하는 등의 변화를 관찰하기 어렵다는 것이다. 하지만 정치 양극화의 결과로 추정되는 정치 행태가 지속적으로 확산되면서 이념적 양극화와 구분되는 정서적 양극화에 대해 분석해본 결과 근래의 정치 양극화는 정서적 양극화로 설명이 가능하다는 것이다.

그렇다면 정서적 양극화를 초래하는 원인은 무엇이며, 정서적 양극화는 어떤 결과를 초래하는가? 앞서 언급한 선행연구들이 이념적 양극화와 정서적 양극화는 구분해 보아야 하며 독립적으로 움직인다는 점을 보여주었다면, 일군의 연구들은 정서적 양극화를 추동하는 원인에 주목하고 있다. 정당 정체성 등 당파적 양극화가 정서적 양극화를 심화시키고 있으며(장승진·서정규 2019; 장승진·장한일 2020), 이념 성향 및 정책 선호 또한 정서적 양극화에 영향을 미치고 있다(김기동·이재묵 2021; 김기동·박영득·이재묵 2022). 집합적 차원에서 보면 보수-진보 이념 성향 분포, 혹은 정당 지지 성향의 분포가 양극화 되었다고 보기는 어려우나 개인들의 이념 성향과 당파적 정체성이 정서적 양극화에 영향을 주는 변수로 작동하고 있다는 것이다.

1 정치 양극화의 개념과 쟁점들

정치 양극화는 정당 사이에서 궁극적으로 추구하는 정치 이상과 정책 목표 등 이데올로기 차이가 벌어지는 현상을 가리키는 이념적 양극화(ideological polarization)와 아이디어 경쟁보다는 상대당 지지자를 혐오하여 무조건 제압하려는 경향을 반영하는 비이념적 양극화로 크게 구분된다(Finkel et al. 2020).²⁾

2) 대립과 갈등이 일상인 정치 현상에서 어느 역치를 넘어야 양극화인지, 어느 정도 기간을 설정해서 양극화를 관찰해야 하는지 논쟁적이다(Jost 2023, 561).

이념적 양극화는 더 나은 정치를 위한 이상과 신념을 실현하기 위한 담론이나 입법 및 정책에 대한 평화로운 경쟁을 지향하는 한 강건한 민주주의를 가리키는 지표로 볼 수 있다.³⁾ 1850년대 형성된 이래로 현재까지 양당제를 유지하고 있는 미국의 경우, 아주 오랫동안 조지도 느슨하고 정책이나 이념 측면에서 두 당의 차이가 거의 없어, 사실상 유권자에게 제대로 된 선택지를 주지 못하고 있으며, 이는 결국 대중의 정책에 대한 무지와 일관되지 못한 선호, 심지어는 무선호(non-attitude)로 이어진다는 연구가 제시된 바 있다. 이들의 결론은 정당 간 정강과 정책 차이가 뚜렷해야 유권자도 슬기롭게 선택할 수 있고, 그래야만 정강과 정책에 기반한 국정 운영에 대한 책임을 물을 수 있는 책임 정당제가 정립되리라는 것이다(APSA 1950; Converse 1964; Fiorina 1980; Layman et al. 2006; McCarty 2019). 실제로 엘리트 또는 정당 간 이념과 정책 차이의 증가 곧, (양)극화는 다당제가 주류인 유럽(Lachat 2008)에서 뿐만 아니라, 미국(Levendusky 2010)에서 유권자의 일관된 선호로 이어진다는 보고도 있다.

한편, 개인 차원의 정치이념 성향은 ‘신념 체계(belief system)’ 또는 이념 정체성으로 이해할 수 있다. 신념 체계로서 정치이념 성향은 정부, 정당, 정치인, 정책 등 정치 대상에 대한 안정적 신념으로서, 상황에 따라 가변적인 구체적 태도와 달리 다양한 정치 대상에 대한 선호에 있어서 논리적 일관성(coherence)과 시간에 따른 일관성(consistency and persistence)을 갖는다(Converse 1964). 이념 정체성으로서 진보와 보수는 자신의 구체적 삶과 직접적인 관계를 사고하기 어려운 추상적이고 복잡한 정치 담론을 단순화하여 이해하고 평가하는 데에 쓰이는 어렵잡작 잣대(heuristic)와 자신과 타인의 정치 성향을 구분하는 이름표(label)의 기능을 한다. 다시 말해서, 진보와 보수라는 범주는 정치를 이해하고 평가하는 도식(schema)이자 상징이며, 지지하거나 반대하는 정치 세력을 ‘우리’와 ‘남’의 정치 정체성으로 판별하게 한다. 이때, 지지하는 정치 세력은 내집단이 되어 애착심을, 반대하는 정치 집단은 외집단이 되어 부정적 감정을 느끼게 된다. 정치이념 성향은 신념 체계로서는 ‘조작적 이념(operational ideology)’으로, 이념 정체성로서는 ‘상징적 이념(symbolic ideology)’으로 각각 개념화하기도 하며 전자는 일련의 구체

3) 참고로 다운스는 이데올로기를 좋은 사회와 그 사회를 건설하는 데 필요한 주요 수단에 대한 표현된 심상(verbal image)으로 정의하면서도, 정당 경쟁 분석에 있어서는 그 내용보다는 정당이 집권을 위해 활용하는 수단이라는 속성이 더 중요하다고 강조했다(Downs 1957, 96-97). 따라서 양당제하에서 집권 가능성을 극대화하려는 정당이 내세우는 이데올로기는 중위 유권자의 선호로 수렴되어 차별성이 없어질 것이다. 곧, 양당제하에서 정당의 이념적 양극화는 유권자 선호 분포가 비현실적이거나 합리적이지 않은 정당이 존재하는 극히 예외적인 현상으로 볼 수 있다.

적 정책 쟁점에 대한 선호를 묻는 방식으로 측정하며, 후자는 응답자가 일차원의 진보-보수 선택지에서 자기의 이념 위치를 특정하는 방식으로 측정한다(윤광일 2020; 2022).

비이념적 양극화는 아이디어를 둘러싼 선의의 경쟁과 무관하며, 종교 분파 간 극심한 갈등을 연상시키는 분파주의(sectarianism)를 초래하여 민주주의에 대한 심대한 위협이 되는 비교적 최근에 대두된 정치 양극화의 새로운 양상이다(Finkel et al. 2020). 구체적으로 비이념적 양극화는 감정 양극화(affective polarization)와 사회 양극화(social polarization)로 나뉘는데 전자는 다른 정당 지지자를 위선적이고 이기적이며 편협하게 보아 함께 어울리고 싶지 않을 정도로 적대적 반감을 갖게 되는 감정적 대립의 격화(Iyengar et al. 2019)를, 후자는 특정 정당에 정렬된(aligned), 곧, 배타적인 지지를 보내는 사회집단이 인종, 종족, 종교, 성적 지향 등 정체성 기준으로 뚜렷하게 다른 특성을 보여 상대당을 경쟁자보다는 적으로 보는 극단적 대립의 심화(Mason 2018; Ahler and Sood 2018)를 뜻한다. 예컨대, 미국의 사회 양극화 연구에 의하면, 민주당은 비백인, 비기독교인 그리고 자신을 리버럴로 생각하는 곧, 진보 정치 성향이 강한 사람들로 지지자가 채워지고 있는 반면에 공화당은 백인, 기독교인 그리고 보수 정치 성향이 강한 사람들로 지지자가 충원되는 사회적 집단 구분(social sorting)이 상당히 진전되었다(Mason 2018).⁴⁾

양당 지지집단이 서로 다른 동질적 사회집단으로 재구성되고 있는 사회 양극화는 무엇보다 사회 정체성 교차뿐만 아니라 이념 정체성 교차를 막고 정치 정체성의 두 핵심 요소인 정당 정체성과 이념 정체성을 중첩하여, 결국 서로 다른 하나의 정치 정체성으로 규정되는 외집단 정당(out-party)에 대한 편견과 혐오의 강화로 귀결될 것이다. 요컨대, 사회 양극화는 사회 정체성과 정치 정체성에 바탕을 둔 감정 양극화로 이어질 가능성이 매우 크다(윤광일 2022). 비이념적 양극화가 초래하는 분파주의는 다른 정당을 지지한다는 이유만으로 상대를 자신과 근본적으로 다른 사람으로 보는 타자화(othing)와 이들을 싫어하고 불신하는 혐오(aversion), 그리고 심지어는 이들을 도덕적으로 사악한 사람들로 보는 경향인 도덕화(moralization) 현상을 핵심 특징으로 한다(Finkel et al. 2020). 지금까지 살펴본 정치 양극화 유형과 이에 대한 측정 방법을 요약하면 <표 1-1>과 같다.

4) 미국의 정치 양극화가 정당 정체성에 기반한 것이지 이념 정체성에 바탕을 둔 것이 아니라는 연구도 있다(Kinder and Kalmoe 2017).

〈표 1-1〉 정치 양극화 유형

유형	이념적 양극화	비이념적 양극화	
		감정 양극화	사회 양극화
개념	정치 엘리트 또는 일반 유권자 대상 진보-보수 이념 성향 분포에서 중도층이 감소하는 현상	다른 정당 지지자에 적대적 반감을 갖게 되는 감정적 대립의 격화	정당 지지자가 뚜렷하게 다른 정체성을 보이는 사회집단으로 구성되어 다른 정당 지지자를 적으로 보는 극단적 대립의 심화
측정 방법	설문조사 - 상징적 이념: 이념 자기 평가 (self-placement) - 조작적 이념: 일련의 정책 선호, 의원의 법안 투표 행태	설문조사 - 지지 정당과 상대 정당 감정 온도 차이(편견), 정당 특성 (고정관념) 평가, 결혼 의향 조사 - 현직 대통령에 대한 여야 지지자의 호감도 조사	특정 정당에 정렬된 사회집단 분포 - 감정 양극화 설문조사 측정 방식과 동일

출처: 박준(2023, 6) 보완

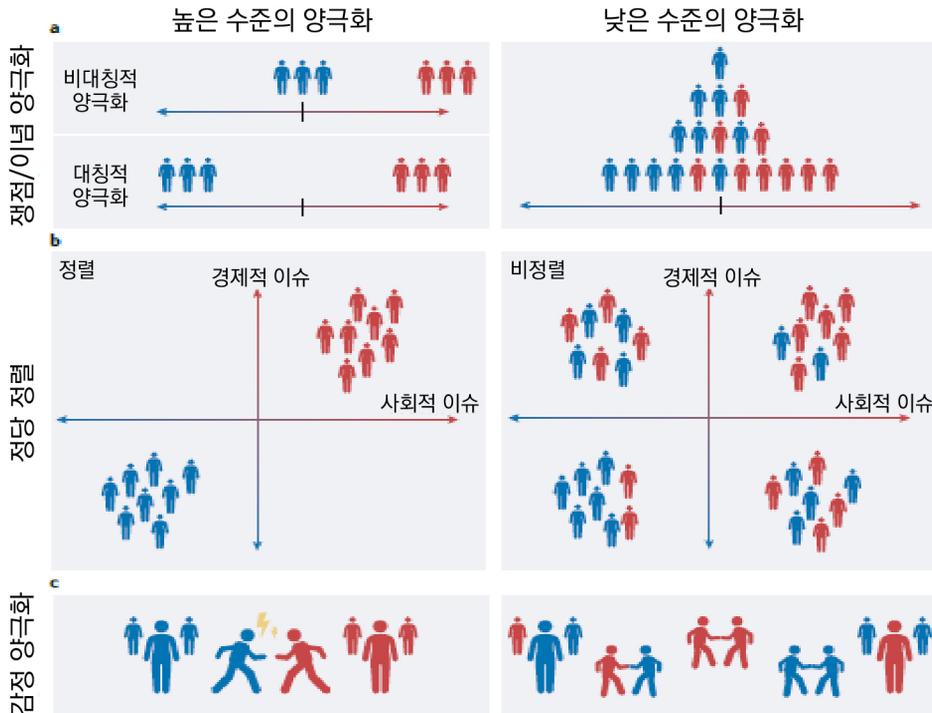
정치 양극화는 또한, 분석 수준에 따라 정당/의회 차원과 대중 차원의 현상으로 구분할 수 있다. 정당/의회 차원의 양극화 논의는 일찍이 사르토리가 파편화되고 정당 간 이데올로기 거리가 극단적으로 먼 경쟁적 정당체계 유형 중 하나로 제시한 ‘분극 다원주의(polarized pluralism)’에서 찾아볼 수 있다(Sartori 1976/2005, 111-112, 116-154). 사르토리의 분극 다원주의는 반체제(anti-system) 극단 정당의 존재와 정당이 5개가 넘는 파편화된 정당체계를 상징하고 있어서 탈냉전 이후 그리고 앞서 언급한 대로 이념적으로 양극화된 양당제 국가를 분석하는 데에는 적합하지 않은 것으로 보인다.

한편, 정치 양극화는 과정, 균형 상태, 정치 전략으로도 이해할 수 있다. 먼저 과정으로서 양극화는 사회를 ‘우리 대 그들(Us versus Them)’ 또는 적과 동지와 같은 배타적이고 적대적인 진영으로 정치를 단순화하는 동적인 과정으로 볼 수 있다. 균형 상태로서 양극화는 양극화 과정이 일단락되어 서로 불신하는 배타적 진영 어느 쪽도 양극화 완화(depolarization) 유인이 없는 상태로서 민주주의에 파국적인 결과를 초래할 가능성이 크다. 양극화가 균형인 상황에서는 정당은 타협하려 하지 않고, 유권자는 공공 제도를 불신하며, 민주주의에 대한 규범적 지지는 쇠퇴한다. 극단적 경우에는 양 진영이 상대방을 삶의 양식과 국가의 존재론적 위협으로 인식하게 된다. 마지막으로 정치 전략으로서 양극

화는 정치 엘리트가 구사하는 집권 전략으로서 자신을 선 그리고 상대방을 악으로 보는 이분법적 마니교(Manichean) 세계관에 기초한다(McCoy et al. 2022, 4-5). 이와 같은 정치 양극화에 대한 이해는 양극화가 민주주의에 미치는 해악을 논구하여 이를 완화할 수 있는 처방을 고안하고자 하는 데에 초점을 맞추고 있다.

최근의 정당/의회 차원의 양극화 논의는 같은 정당 소속 의원들의 이념적 응집력에 초점을 맞추고 있으며, 대중 차원의 양극화 논의는 정치 엘리트 차원의 양극화가 대중 차원으로 확산하고 있는지에 대한 연구에 주력하고 있다. 민주주의 체제에서 정당/의회 차원의 양극화 또는 정치 엘리트 차원의 양극화는 이론적으로는 대중 차원 양극화의 반영일 수도 있으나 현대 여론 연구의 지배적인 결론은 정치 엘리트 차원의 양극화가 대중 차원으로 확산하는 것이다. 예컨대, 미국 선행연구에 따르면, 쟁점에 기초한 이념적 양극화는 직업 정치인과 활동가 등 정치 계급 차원에서 시작되어 대중 차원으로 확산된다(Zaller 1992; Layman et al. 2010; Fiorina 2017). 다만 안정적이고 일관된 정책 선호와 신념으로서 이념 양극화는 대체로 정치 계급과 소수의 정치 고관여층에 한정된 것으로 판단되지만, 사회 또는 감정 양극화는 이들과 정파적 미디어의 합작에 의한 동원과 뉴스의 디지털화 현상을 통해 대중 차원으로 급속히 확산하고 있는 것으로 보인다.

한편, 대중 차원의 정치 양극화 연구는 정치 양극화를 앞서 살펴본 개념적 구분과 유사하게 쟁점/이념적 양극화, 정당 정렬(partisan alignment), 감정 양극화로 조작화 한다. <그림 1-3>은 이 세 유형의 정치 양극화가 높은 수준인 경우와 낮은 수준인 경우로 나누어 도식화한 것이다. 인지, 동기, 감정 관련 정치심리학 접근에 기초한 이 같은 분류에서 쟁점/이념적 양극화는 신념, 의견, 가치 등에 있어서 중도층이 줄어들고 진영별로 나뉘는 이분분포를 상정하되, 양 진영 중 한 진영만 이전보다 극단적으로 변하는 비대칭적 양극화와 양 진영 모두 극단적으로 움직이는 대칭적 양극화 유형으로 나뉜다. 정당 정렬은 계급, 지역, 종교 등에 있어서 역사적으로 형성된 대립구조인 사회문화 균열이 정당을 기반으로 고도로 증첩되고 강화하여 정당 지지자가 여러 정책 영역에 있어서 일관되고 제약된 선호를 보이는 경우이다. 감정 양극화는 내집단 정당 편애(in-party love)와 외집단 정당 적대감(out-party animus)으로 인해, 지지 정당에 대해서는 강한 긍정적 감정을, 상대 정당에 대해서는 부정적 감정을 강화하는 것이다. 이는 주로 감정 온도계(feeling thermometer)로 측정된 상대 정당에 대한 호감도의 차이로 관측된다(<표 1-1> 참고).



[그림 1-3] 대중 차원 정치 양극화의 세 가지 유형

출처: Jost et al. (2022, 562). 좌측 열은 높은 수준의 양극화를, 우측 열은 낮은 수준의 양극화를 형상화하고 있다. 첫 번째 행은 쟁점/이념 양극화를, 둘째 행은 정당 정렬을, 셋째 행은 감정 양극화를 시각화한 것이다.

현재 미국에서 진행되고 있는 정치 양극화는 쟁점/이념 양극화, 정당 정렬, 감정 양극화가 강화되며 상호 심화하는 과정이다(Jost 2022, 561-562). 예컨대, 대규모 실험 연구 결과에 의하면, 이념 측면에서 뚜렷하게 대비되는 진보와 보수 후보를 접한 집단이 그렇지 않은 집단보다 감정 온도계 차이가 뚜렷하게 차이가 났다(Rogowski and Sutherland 2016). 사회 복지, 낙태와 동성애자 권리에 대한 구체적 정책 선호 또한 반대 선호를 표방하는 정당과 대통령 후보에 대한 부정적 감정으로 이어졌는데, 이는 쟁점 양극화가 감정 양극화로 이어질 수 있다는 점을 시사한다(Webster and Abramowitz 2017). 아울러 다양한 정책에 대한 선호와 이념이 지지 정당과 같은 편에 정렬하면, 상대 정당에 대한 반감이 증가하는 경향을 보인다(Bougher 2017). 곧, 정당 정렬이 감정 양극화를 초래하는 것이다. 한편, 역으로 감정 양극화는 쟁점/이념 양극화를 초래하기도 한다. 실험 연구에 의하면, 참여자는 자신이 정체성을 느끼는 정당이 제안하는 정책을 반대 정당이 제안하는 정책

보다 더 우호적으로 평가하는 경향이 관찰되었다. 더욱이 이 효과는 정책 내용이나 질 또는 참여자의 정치 이념 성향의 영향보다 압도적이었다(Cohen 2003).

2 한국 정치 양극화의 실태

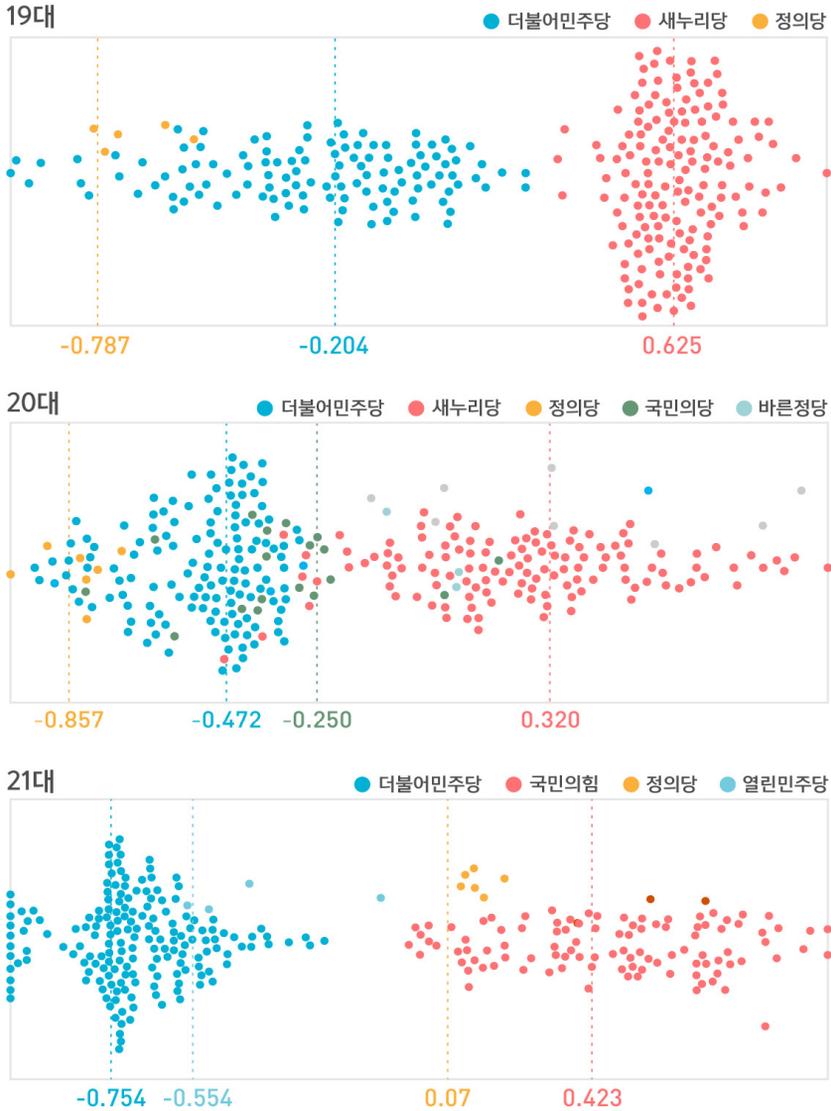
최근 한국의 양극화 실태를 보아도 정치인, 당료, 당 활동가 등 정치계급 차원의 이념 양극화는 상당히 진전된 것으로 보인다. 우선, 국회의원의 정치 양극화 실태를 살펴보면, 21대 국회에서는 더불어민주당과 국민의힘 간의 이념 거리가 19대 국회 이후 가장 멀었고, 같은 정당 내 의원들의 이념의 응집도도 매우 강하게 나타났다. 곧, 법안 표결 행태를 기준으로 정당들이 이념적으로 얼마나 떨어져 있는가를 나타내는 ‘정당 사이 이념 거리’와 같은 정당 의원들끼리 얼마나 뭉치는가를 드러내는 ‘이념 응집도’로 보건대, 19대 국회 이후 국회의원의 이념 양극화는 강화된 것이 분명해 보인다(<그림 1-4> 참고).⁵⁾

다음으로 정당 지지자에 한정하여 이념적 양극화 실태를 살펴보자. 한국사회과학데이터센터(KSDC)가 2004년 17대 총선부터 2020년 21대 총선까지 5번(2004, 2008, 2012, 2016, 2020)의 국회의원 선거와 2014년 6회와 2018년 7회 지방선거 후 수집한 설문조사 자료에 의하면, 진보와 보수 정당으로 인식되고 있는 주요 정당과 가깝게 느끼는 응답자들의 경우, 자신이 평가한 이념 성향을 기준으로 두 정당 지지자 사이 거리가 더 멀어지고 있다(<그림 1-5> 참고). 구체적으로 자기 평가 이념을 기준으로 보건대, 진보와 보수 정당 지지자의 경우, 중앙값의 차이는 커지고, 상대적으로 온건한 이념을 가진 지지자의 비율은 줄어들고 있으며, 양극단에 있는 지지자의 비율은 늘어가고 있다(Cheong and Haggard 2023).

5) SBS 데이터저널리즘팀 <마부작침>이 21대 국회 출범 이후 1년 동안, 그리고 19대와 20대 국회 전 기간 동안, 국회의원들이 본회의 가결 법안에 던진 찬반표 전수를 W-NOMINATE 기법을 활용하여 국회의원의 이념 성향을 분석한 결과이다.

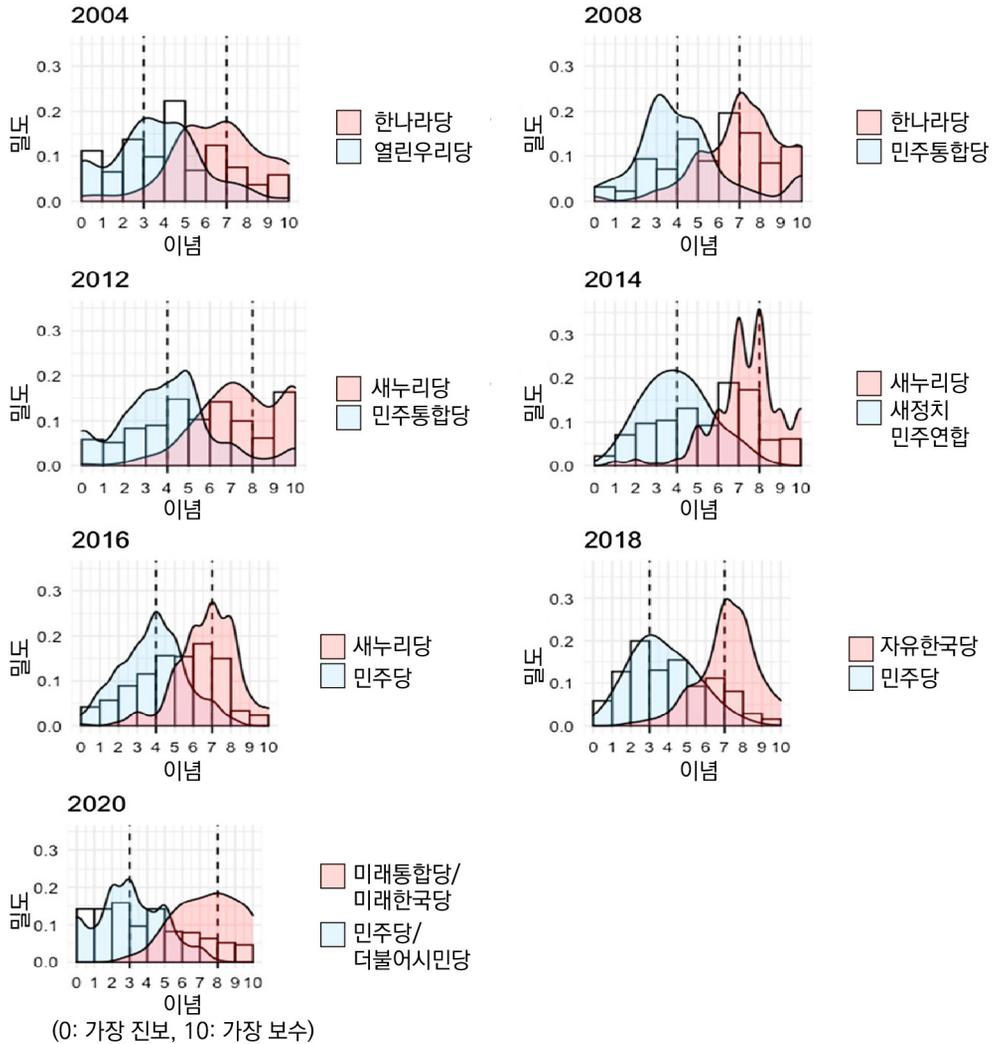
19-21대 국회 이념 성향 분석

출처 : 의안정보시스템 (12.05.30 - 20.05.15)



[그림 1-4] 19-21대 국회 이념적 양극화

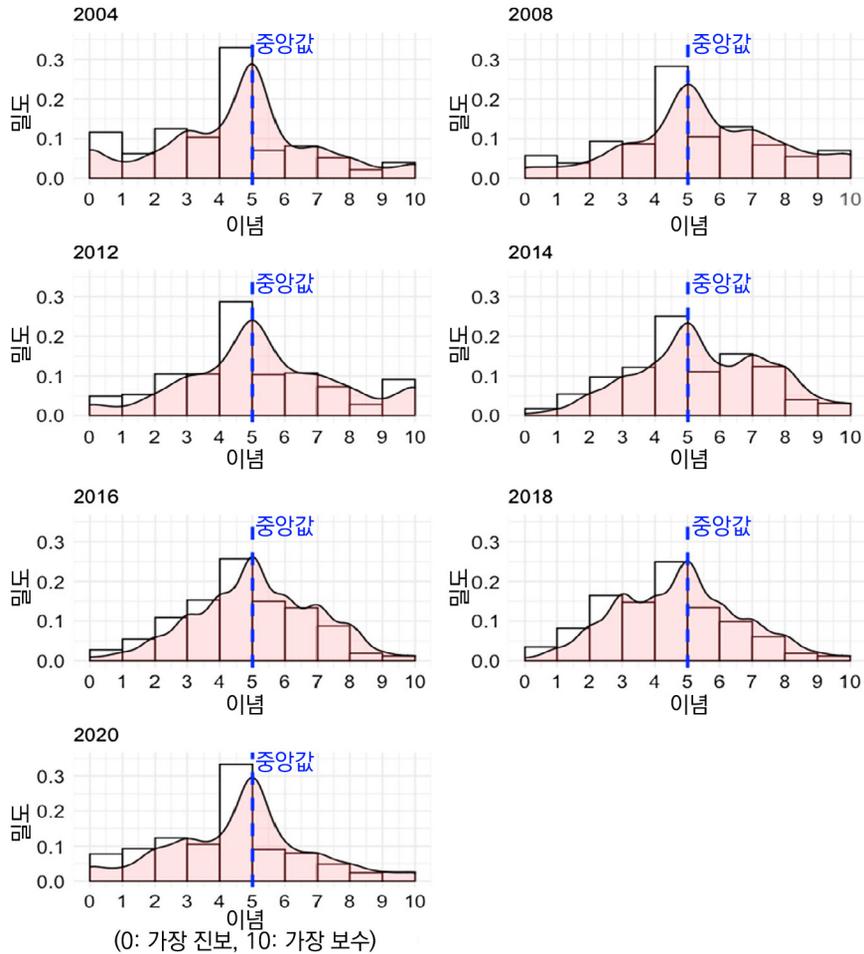
출처: [국회 점검] ① 21대 국회 여야(與野), 더 멀어졌다
 (https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1006341365)



[그림 1-5] 정당 지지자의 이념적 양극화(KSDC 2004-2020)

출처: Cheong and Haggard (2023, 1222)

그렇다면, 정치 엘리트와 정당 지지자들의 정치 양극화가 대중에게 얼마나 확산되었을까? 다행히도 아직은 유권자 차원에서 이념적 양극화가 일어나지는 않은 것으로 보인다. 앞서 살펴본 KSDC 자료에 의하면, 자기 평가 이념 기준으로 볼 때, 집권 정당에 따라 미세하게나마 진보 또는 보수의 증가가 있었으나 어느 시기를 봐도 이념적 중도가 가장 많았고 이념적 정중앙을 나타내는 관측값인 5가 중앙값이라는 사실에는 변함이 없었다(그림 1-6) 참고).

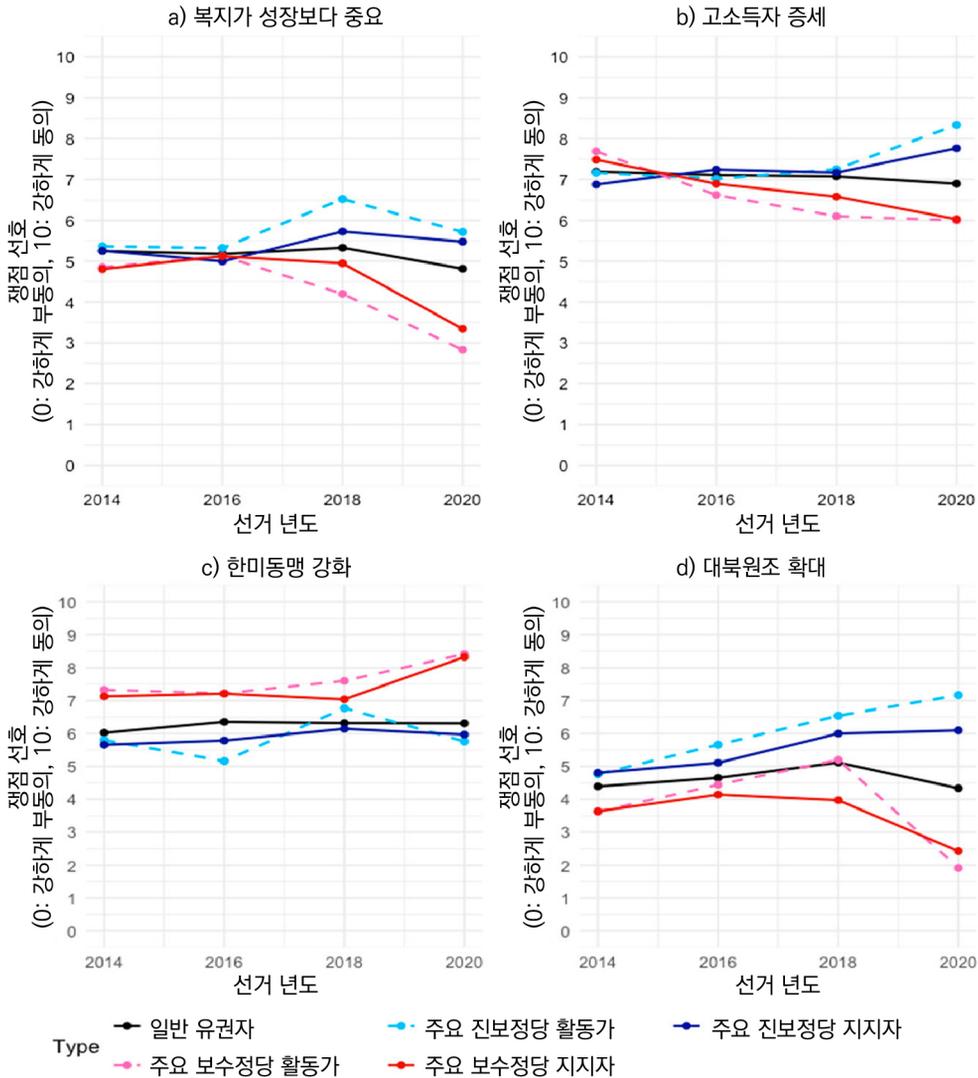


[그림 1-6] 대중의 이념적 양극화(KSDC 2004-2020)

출처: Cheong and Haggard (2023, 1221)

한편, 구체적 쟁점 선호에 있어서 정당 활동가와 지지자 그리고 일반 대중 간의 차이로 본 이념적 양극화의 실태를 살펴보면, 경제와 대외 정책에 있어서 정치 고관여층인 전자의 선호가 평균 유권자의 선호로부터 멀어지는 현상이 관찰된다(〈그림 1-7〉 참고). 예를 들면, 2014년부터 2020년까지 지방 또는 국회의원 선거 후 설문조사에서 11점 척도(0점 강한 반대 10점 강한 찬성)로 정책 쟁점별 선호를 분석한 결과, 특히 2020년 조사에서, 복지를 성장보다 우선시하는 데에 있어서는 보수 진영의 보수적 선호의 강화가 두드러졌고, 고소득층 증세에 대해서는 7점 안팎의 진보적 선호를 보이는 평균적 유권자로부터 양 진영

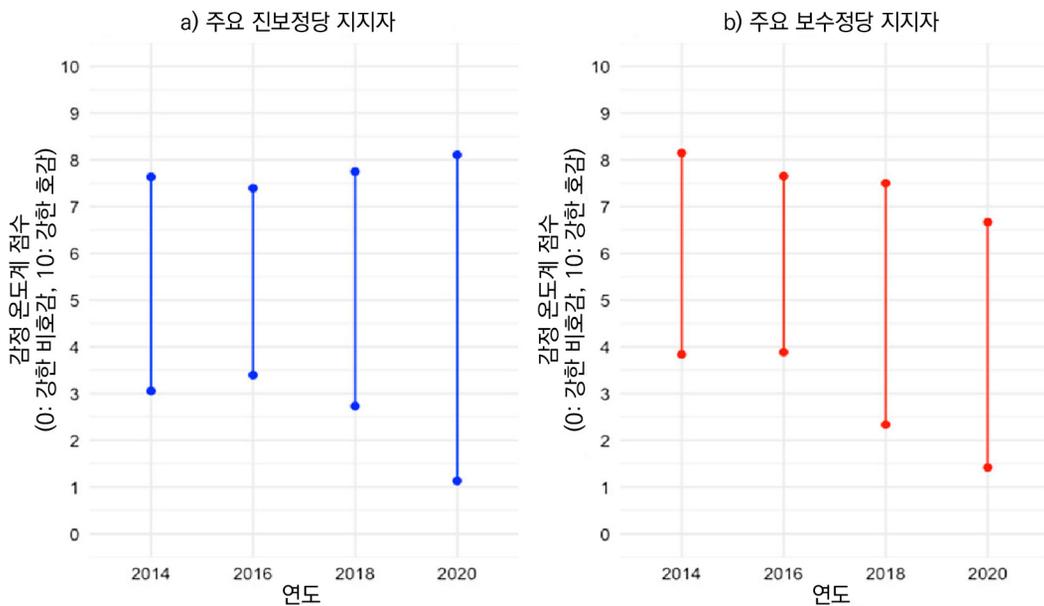
활동가와 지지자가 멀어지는 추세가 눈에 띄었다. 대외 정책의 한 축인 한미 동맹 강화에서는 보수 진영의 보수 선호 강화가, 다른 한 축인 대북 지원에 대해서는 양 진영의 평균적 유권자 선호로부터의 이탈이 확인되었다(Cheong and Haggard 2023, 1227-1229).



[그림 1-7] 정당 활동가 및 지지자 그리고 평균적 유권자의 쟁점 양극화(KSDC 2014-2020)

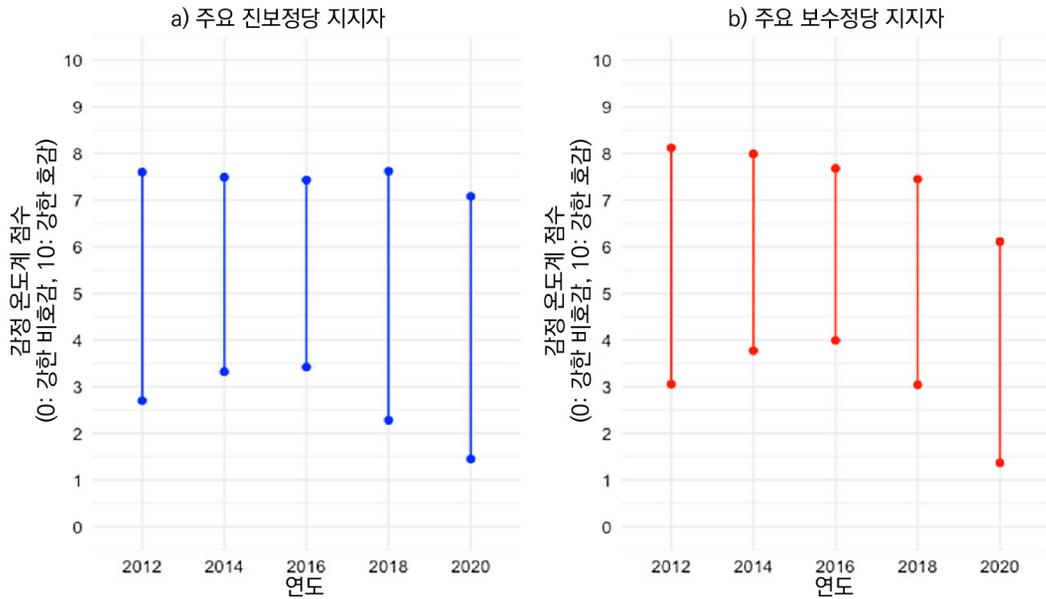
출처: Cheong and Haggard (2023, 1228). 흑색 선은 유권자 평균, 하늘색 선은 진보 계열 정당 활동가들, 남색 선은 진보 계열 정당 지지자들, 분홍색은 보수 계열 정당 활동가들, 적색은 보수 계열 정당 지지자들의 정책선호의 평균값을 시각화한 것이다.

정당 활동가(〈그림 1-8〉)와 지지자(〈그림 1-9〉)를 중심으로 한 감정 양극화도 심화하고 있는 것으로 드러났다. 정당에 대한 호감도를 측정하는 감정 온도계로 보건대 가장 최근 자료인 2020년 조사 결과에 의하면, 자신의 정당과 상대 정당에 대한 감정 온도의 차이가 이전에 비해 커졌음을 알 수 있다. 매 조사의 감정 온도계는 11점 척도(10점 매우 호감 0점 매우 비호감)로 측정했으며 각 그림의 위 점은 자신이 지지하는 정당에 대한 호감도이고 아래 점은 상대방 정당에 대한 호감도로서 두 점의 거리가 멀어지는 것이 감정 양극화를 가리킨다(Cheong and Haggard 2023).



[그림 1-8] 정당 활동가 간 감정 온도계 차이(KSDC 2014-2020)

출처: Cheong and Haggard (2023, 1226)



[그림 1-9] 정당 지지자 간 감정 온도계 차이(KSDC 2012-2020)

출처: Cheong and Haggard (2023, 1224)

요약하면, 한국 정치 양극화 실태는 다음과 같다. 우선 정치인, 당료, 당 활동가 등 정치 엘리트 또는 정치계급 차원에서 이념적 양극화와 쟁점 양극화가 심화한 것으로 보인다. 법안 표결 형태로 보건대, 두 주요 정당의 이념적 거리는 멀어지고 있으며, 각 당 지지자 스스로 평가한 이념 성향으로 보건대 중도의 비율은 낮아지고 양극단에 있는 지지자의 비율은 높아졌다. 구체적 쟁점 정책에 대해서도 정당 활동가와 지지자의 선호가 유권자 평균 선호에서 멀어지는 현상도 지속해서 관찰되고 있다. 유권자 차원에서는 자기 평가 이념 성향 기준으로 볼 때, 다행히도 아직은 이념적 양극화가 일어나지는 않은 것으로 보인다. 다만, 정당 활동가와 지지자를 중심으로 양당에 대한 호감도 차이가 벌어지는 감정 양극화는 깊어지고 있는 것으로 나타났다.

제3절

연구의 방법 및 주요 내용

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

유권자는, 특히 정당 지지자는, 감정 측면에서 정치 엘리트 차원의 쟁점 및 이념적 양극화에 어떻게 반응하는가? 그 과정에서 정당은 어떠한 기능을 하는가? 일반적으로 대중은 정치 엘리트의 이념 및 정책 선호로부터 영향을 받는 것으로 알려져 있다. 다만, 한국에서 아직은 정치 엘리트 차원의 정책 쟁점/이념적 양극화가 일반 유권자 차원에서는 재현되고 있지는 않는 것으로 보인다. 따라서, 이 연구에서는 선행연구에서 체계적으로 다루지 않았던, 엘리트 차원의 구체적인 정책 쟁점 양극화가 대중 차원의 감정 양극화로 이어지는지, 또한 이 과정에서 정당 단서의 기능은 무엇인지 그 인과 기제를 확인하고자 한다. 한국의 정치 양극화 문제를 완화하기 위한 개선 방안을 도출하기 위해서는 결국 엘리트 차원의 양극화와 유권자 차원의 양극화의 상호작용을 살펴보아야 하기 때문이다.

한국의 정치 양극화와 관련된 기존의 연구들은 설문조사 자료를 토대로 개인 수준의 변수들 간의 관계를 분석하여 양극화의 실태와 원인을 규명하는 데 집중해 왔다. 우리는 기존 연구들의 성과를 토대로 유권자들의 정치 양극화에 대한 조사를 실시하는 동시에, 유권자의 양극화와 정치 엘리트들의 양극화를 연계하여 분석하기 위해 설문실험을 실시하고, 국회의원 보좌진들을 대상으로 정치 엘리트와 유권자의 정치 양극화에 관한 조사를 실시한다. 설문조사 분석을 주로 하는 연구들은 유권자 수준의 정치 양극화와 엘리트 차원의 정치 양극화의 연관성을 가설 차원에서 주목하였다. 우리 연구도 두 가지 양극화 사이의 인과관계를 밝힐 수는 없겠지만 정치 현장에 종사하는 국회의원 보좌진들이 두 가지 양극화에 대해 가지고 있는 인식을 분석하여 정치권 차원에서 시도할 수 있는 양극화 완화를 위한 해결책을 모색해 보고자 한다.

우리 연구는 유권자 대상 설문조사 결과 분석을 주로 하는 선행연구들과 차별되도록 국회의원 보좌진을 대상으로 설문조사 및 서면 인터뷰를 실시하는 등 연구의 대상과 방법을 확장하였다. 보좌진을 대상으로 하는 설문조사와 서면 인터뷰에서는 정서적 양극화에 대한 정치권의 인식, 정치 엘리트의 양극화와 유권자 차원의 양극화의 관계, 정치 양극화 문

제의 해결을 위한 방안 등에 대해 질문하였다.

개인의 이념성향, 정당 정체성 등 개인적 수준의 요인들을 통해 정서적 양극화를 설명하는 기존의 연구결과를 보완하기 위해 본 연구는 정서적 양극화를 추동하는 외적인 요인에 대한 분석을 시도한다. 선행연구에서 개인의 이념성향과 정당 정체성이 정서적 양극화에 영향을 미친다는 점에 착안하여 정치 엘리트의 이념적 양극화가 유권자의 정서적 양극화에 미치는 영향에 대해 분석하기 위해 설문조사와 설문실험을 병행하여 실시한다. 피실험자에게 정당 정보가 제공되는 경우와 그렇지 않은 경우 정책 선호가 다른 국회의원 후보에 대한 호감도의 분포를 비교하여 정치 엘리트의 양극화가 정서적 양극화에 미치는 영향에 대해 살펴볼 것이다.

제2장

유권자의 정치 양극화 실태 조사

제1절 유권자 설문조사 개요

제2절 설문조사 결과 분석

제3절 설문실험

제 1 절 유권자 설문조사 개요

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

국회미래연구원은 유권자들의 정치 양극화의 실태를 조사하기 위해 온라인 설문조사를 실시하였다. 전국의 만 18세 이상의 유권자를 모집단으로 해서 온라인 리서치 회사인 마크로밀 엠브레인이 보유한 패널에서 표집한 1,200명의 응답자들을 대상으로 2023년 9월 21일부터 25일까지 5일간 진행하였다. 응답자들에게 중립적인 전문 연구기관인 국회미래연구원이 국가 중장기 발전전략 도출 및 국회의 정책역량 강화를 목적으로 실시하는 설문조사라는 점을 고지하였고 ▲ 정치 및 사회에 대한 일반 의견 ▲ 미디어 이용 행태 및 가짜뉴스 인식 ▲ 정당 및 선거제도 인식 ▲ 개인적 성향 및 지역 정체성 등에 대해 질문하였다. 설문조사를 실시하면서 응답자들을 대상으로 설문실험을 병행하여 진행하였다. 1,200명의 응답자들이 각 300명씩 4개 실험군으로 나뉘어 설문조사에 앞서서 도입부에서 설문실험에 응하였고, 설문실험 문항에 대한 응답을 마친 뒤 조사를 위한 문항에 응답하는 순서로 설계하였다. 응답자의 특성은 다음과 같다.

〈표 2-1〉 응답자의 특성(명)

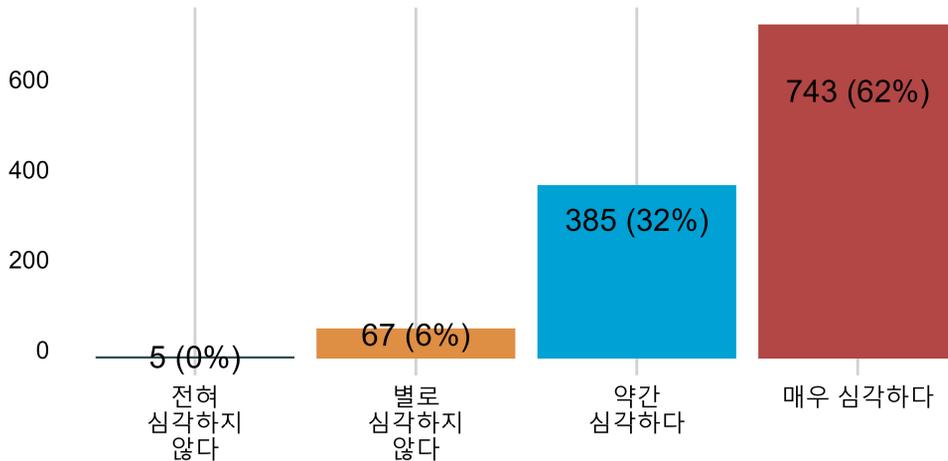
성별						
남자			여자			
608 (50.7%)			592 (49.3%)			
연령						
만18-29세	30-39세	40-49세	50-59세	60-69세		
226 (18.8%)	209 (17.4%)	254 (21.2%)	273 (22.8%)	238 (19.8%)		
선호정당						
더불어민주당		국민의힘	정의당	그 외		
460 (38.3%)		320 (26.7%)	40 (3.3%)	380 (31.7%)		
거주지역 소재지						
서울	부산/울산/ 경남	대구/경북	인천/경기	광주/전북/ 전남	대전/세종/ 충북/충남	강원/제주
228	176	111	393	115	130	47
소득수준						
평균보다 낮다		평균 비슷		평균보다 높다		
(513)		(499)		(188)		

제2절 설문조사 결과 분석

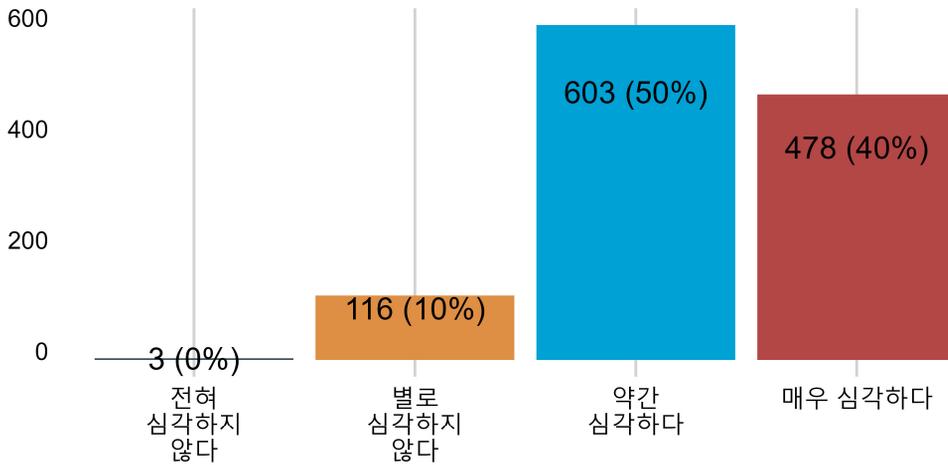
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 갈등인식 및 정치성향

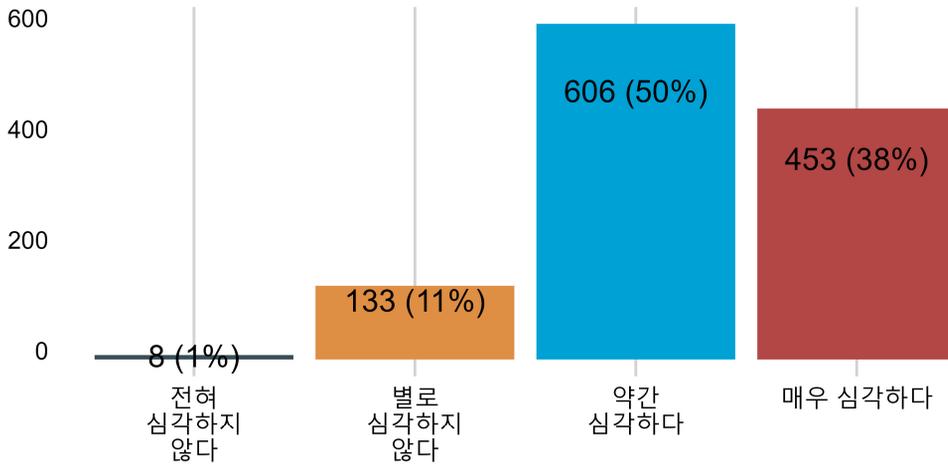
이념, 지역, 세대, 젠더, 계층 등 다양한 차원의 사회 균열 중에서 현재 한국 사회에서 가장 심각한 갈등 요인이 무엇인지 묻는 질문에 대하여, 응답자의 대부분은 갈등이 심각하다는 인식을 표출하였다. 그런데 그중에서도 특히 “매우 심각하다”는 응답을 기준으로 진보-보수 간 이념 갈등이 62%로 가장 높은 수치를 보였고, 이어서 부유층-서민 간 계층 갈등(53%), 정규직-비정규직 간 갈등(47%) 등 주로 정치적, 사회경제적 차원의 양극화에 대한 우려가 최근 우리 국민들 사이에서 높게 자리 잡고 있다는 사실을 확인할 수 있었다 (<그림 2-1>~<그림 2-8> 참고).



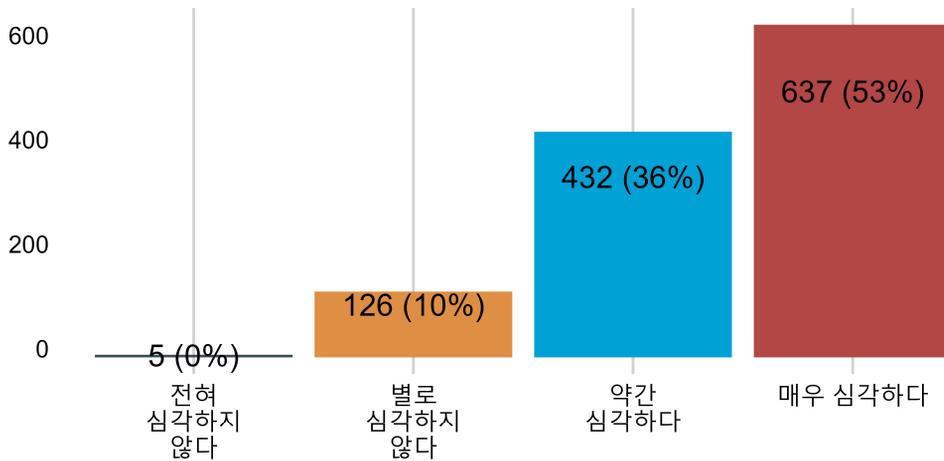
[그림 2-1] 사회적 갈등의 심각성 정도에 대한 동의: 보수와 진보



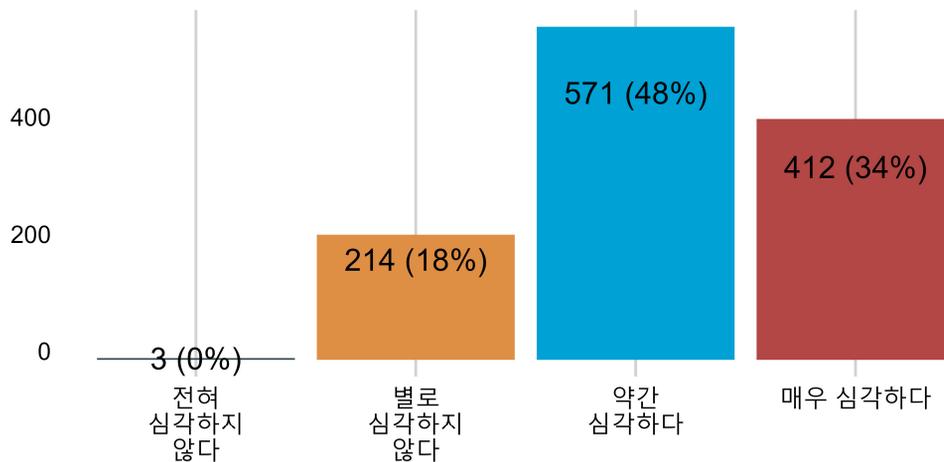
[그림 2-2] 사회적 갈등의 심각성 정도에 대한 동의: 기성세대와 젊은 세대



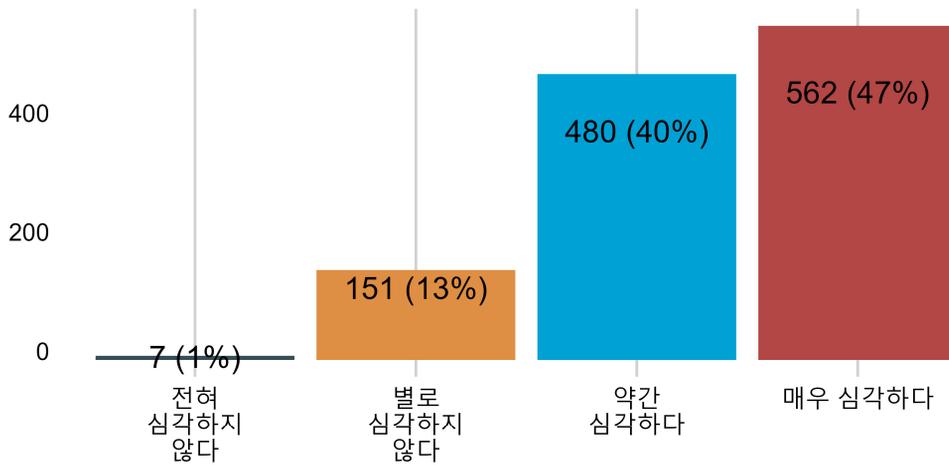
[그림 2-3] 사회적 갈등의 심각성 정도에 대한 동의: 기업가와 근로자



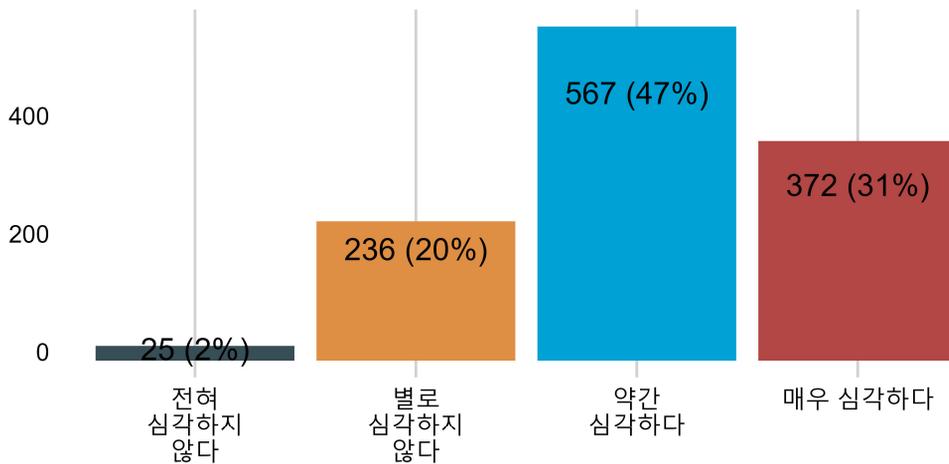
[그림 2-4] 사회적 갈등의 심각성 정도에 대한 동의: 부유층과 서민층



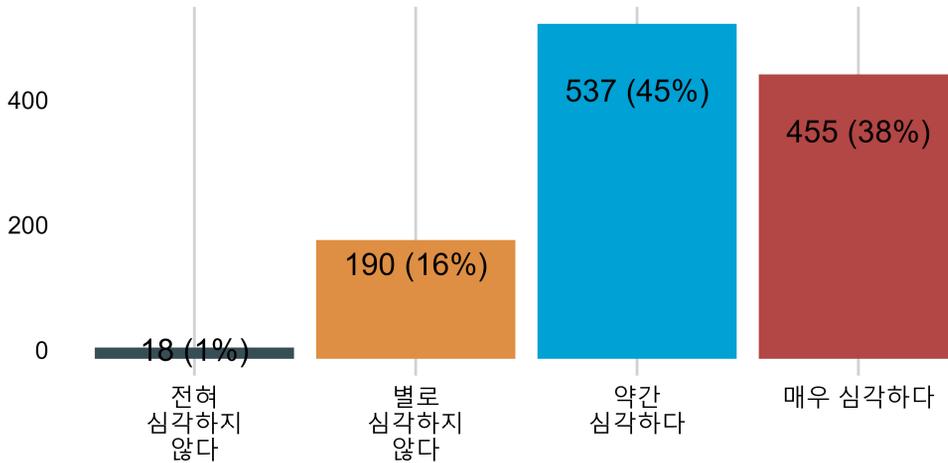
[그림 2-5] 사회적 갈등의 심각성 정도에 대한 동의: 대기업과 중소기업



[그림 2-6] 사회적 갈등의 심각성 정도에 대한 동의: 정규직과 비정규직



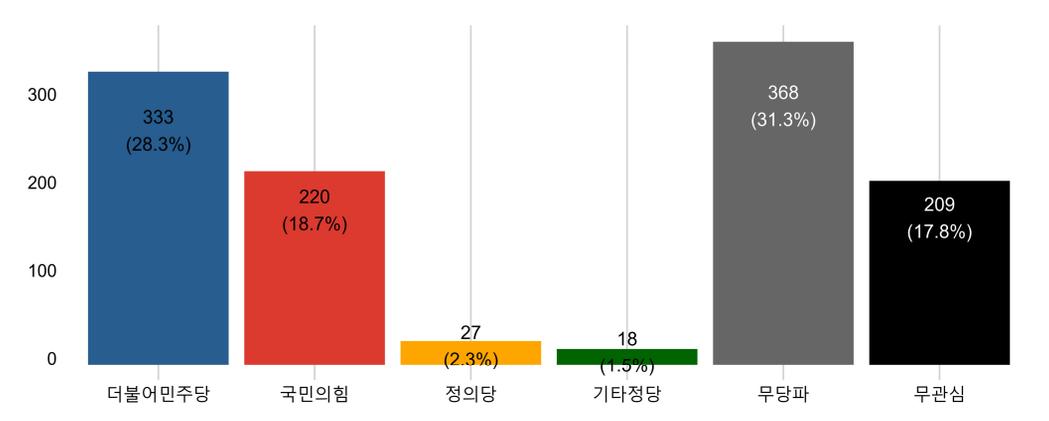
[그림 2-7] 사회적 갈등의 심각성 정도에 대한 동의: 남성과 여성



[그림 2-8] 사회적 갈등의 심각성 정도에 대한 동의: 대북/통일정책 관련

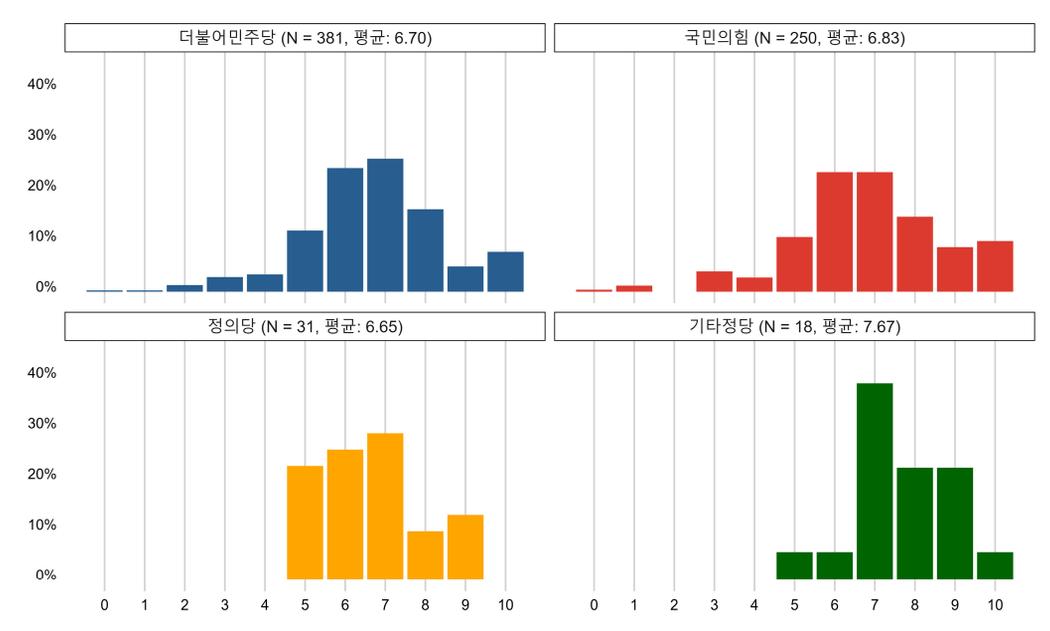
이번 조사에서는 과거 한국 사회에서 가장 뿌리 깊은 균열 요인이었던 지역 대결 구도에 대한 인식은 “매우 심각하다”가 37% 그리고 “심각하다”가 45%로 다른 갈등 요인들과 비교할 때 유사한 수준으로 나타났다. 특히 수도권-지방 간 갈등이 영호남 지역 갈등과 비교해 비슷한 수준으로 표출되었다는 점에서 지역을 둘러싼 갈등의 축에 변화가 있음을 확인할 수 있었다.

한편, 한국 사회에서 젠더 및 세대 갈등의 심화에 대한 사회과학적 논의들이 활발히 제시되고 있는데(예를 들어, 구본상 2023; 김기동 외 2021; 박선경 2020), 이번 조사에서 남녀 간 젠더 갈등의 심각성 정도에 대한 인식은 “매우 심각하다”는 응답이 31%로 다른 갈등의 차원과 비교해 상대적으로 낮게 조사되었다. 그러나 남녀 간 젠더 갈등에 대한 심각성 인식은 20대(18~29세)와 30대에서 “매우 심각하다”는 응답이 각각 53.1%와 43.1%로 전체 세대 그룹 대비 더욱 높게 조사되어 최근 우리 사회에서 청년층을 중심으로 젠더 갈등 인식이 심각하게 자리 잡고 있다는 사실을 경험적으로 확인할 수 있었다.



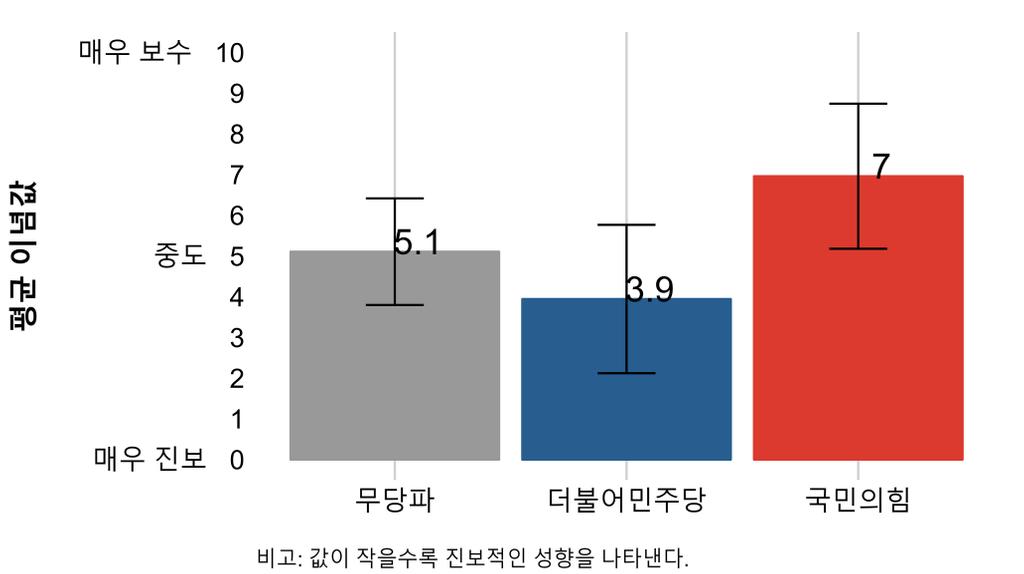
[그림 2-9] 정당 일체감의 분포 (N = 1,175)

이어서 설문참가자들의 지지 정당에 따른 정당 일체감의 분포를 살펴보면, 21대 국회 원내 제1당인 더불어민주당 지지자가 전체 1,175명 중에 28.3%. 여당인 국민의힘 지지자가 18.7%. 그리고 정의당 2.3%, 무당파 31.3% 등으로 나타났다(〈그림 2-9〉 참고). 거대 양당의 지지율이 정의당 등 기타 정당의 지지율을 압도하고 있지만, 그럼에도 불구하고 여전히 무당파나 정치무관심층이 더 큰 다수를 차지하고 있음을 확인할 수 있다.



[그림 2-10] 정당 일체감에 따른 해당 정당에 대한 호감도의 분포

정당 일체감으로 구분해 본 개별 정당 지지 집단별로 지지 정당에 대한 호감도 분포는 <그림 2-10>과 같은데, 지지자 수가 상대적으로 많은 거대 정당의 경우 호감도 분포가 상대적으로 비호감-중립-호감(0-5-10)으로 고르게 분포되게 나온 반면에, 지지 정당 응답자 수가 적은 정의당이나 기타정당의 경우 비호감도는 잘 드러나지 않았다.



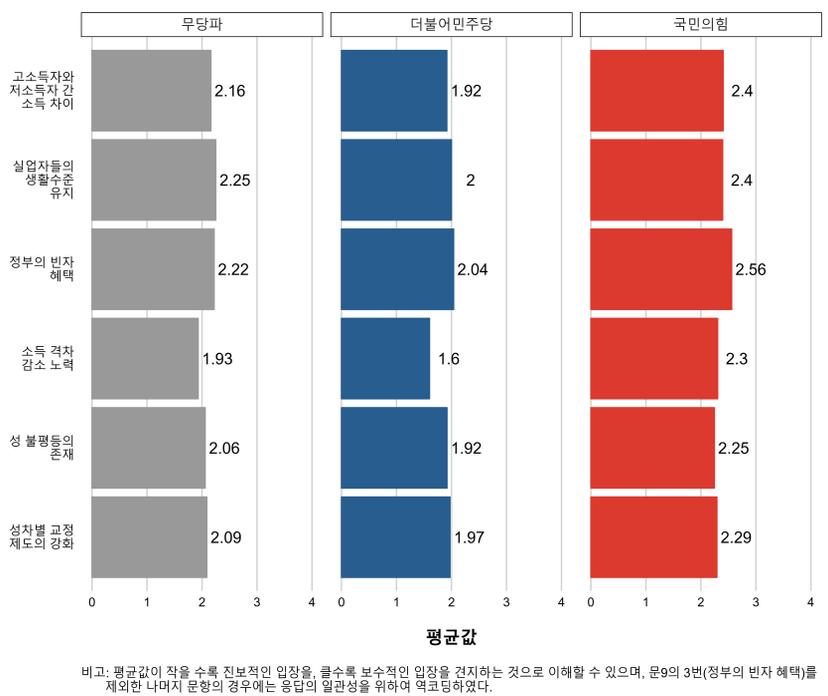
[그림 2-11] 더불어민주당 및 국민의힘 지지자들의 평균 이념성향

양대 정당 지지자들은 이념적으로 뚜렷한 성향 차이를 드러내기도 하였는데, 매우 진보(0점)~중도(5점)~매우 보수(10점)의 11점 스케일로 측정된 평균 이념 성향에서 더불어민주당은 진보에 해당하는 3.9점을 나타낸 반면, 국민의힘 지지자들은 보수에 해당하는 7점을 보였다(〈그림 2-11〉 참고). 이러한 두 정당 지지자들의 주관적 이념 성향 분포는 스스로를 지지 정당이 없는 무당파로 생각하는 응답자 그룹의 평균 이념 성향인 5.1(중도 이념값인 5에 근접)과 비교해 더불어민주당은 진보 방향(왼쪽)으로 -1.1만큼 위치하고, 국민의힘 지지자는 보수 방향(오른쪽)으로 +1.9에 위치한다고도 볼 수 있다.

그렇다면 과연 양대 정당의 지지자들은 정책 성향에서도 의미있는 차이를 보일까? 이번 조사에서는 사회경제적 영역과 성평등 영역에서 각각 개인의 정책 선호를 확인할 수 있는 문항들을 포함하였다. 우선, 사회경제적 영역에서는 “고소득자와 저소득자 간 소득 차이를 줄이는 데 대한 정부 역할”, “(정부의) 실업자들에 대한 생활 보장”, “정부의 빈자들에 대한 혜택 제공”, “부유층 증세 강화” 등 4문항을, 그리고 성평등 영역에서는 “성적 불평등에 대한 인식”, “성차별 교정을 위한 제도 강화” 등 2문항을 조사하였다. 이들 6개 문항은 가장 진보적 입장을 의미하는 1점에서 가장 보수적 입장을 의미하는 4점까지 총 4점 스케일로 측정되었다.

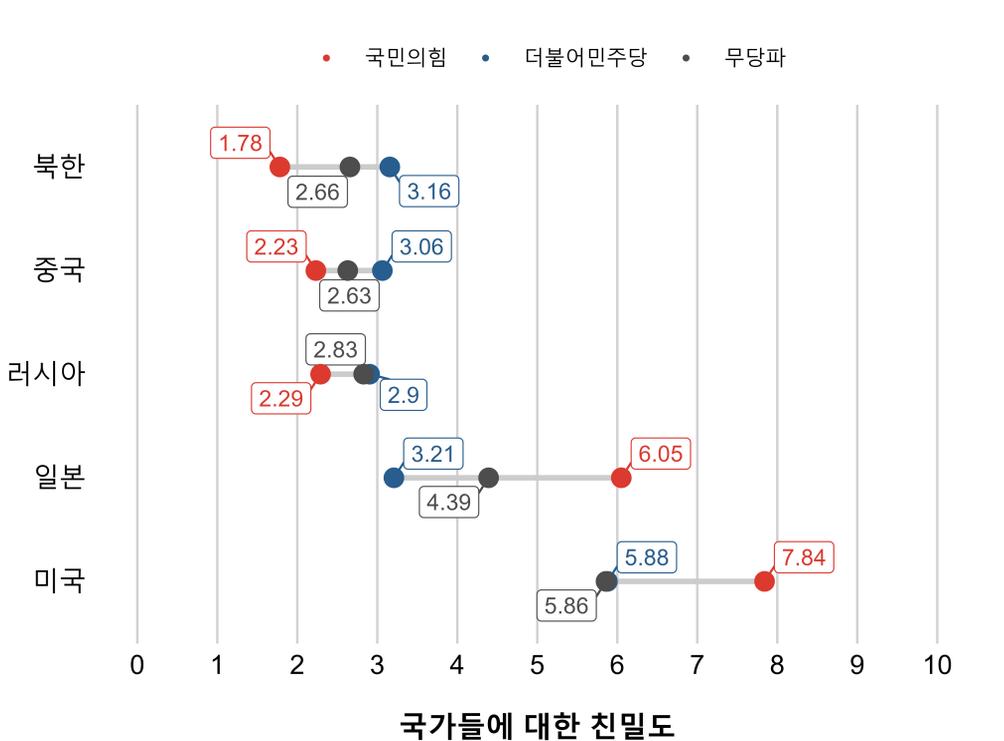
사회경제 영역에 있어 국민의힘 지지자들은 더불어민주당 지지자들과 비교해 전반적으로 보수적 입장을 일관되게 드러냈으며, 특히 “부유층 증세”와 관련하여 더불어민주당-국민의힘 지지자 간 격차가 0.7(더불어민주당 평균: 1.6-국민의힘 평균: 2.3)로 가장 높게 나타났고, 이어서 정부의 저소득층에 대한 혜택 제공 강화에 있어서도 두 정당 간 격차가 0.52p로 비교적 높게 조사되었다(〈그림 2-12〉 참고). 성평등 영역에 있어서도 더불어민주당 지지자들의 평균 지수는 국민의힘 지지자들의 평균 지수보다 두 이슈 모두에서 일관되게 진보적으로 나타났다. 다만, 성평등 영역에서 두 정당 지지자 간 입장 차이는 앞서의 사회경제적 영역에서의 입장 차보다는 더 약하게 조사되었다. 이러한 조사결과는 현재 우리 사회의 일반 시민들 또한 지지 정당에 따라 다양한 정책 이념 영역에서 진보-보수 간 인식 차를 견지하고 있음을 다시금 확인시켜 주는 것이다.

전체 응답자의 31.3%를 차지하는 무당파의 경우 위의 주관적 이념성향 지수와 유사하게 응답자 정책 성향 선호에 있어서도 일관되게 진보적인 더불어민주당 지지자와 보수적인 국민의힘 지지자 사이에 위치하고 있는 것으로 나타났다.



[그림 2-12] 정당 지지자별 정책성향 차이: 더불어민주당 대 국민의힘

한편, 선행연구에 따르면, 다양한 정책 이슈 가운데 한국 사회에서 이념 대립과 갈등이 주로 두드러진 영역은 주변국 인식 또는 대외 인식으로 알려져 왔다(이내영 2011; 정동준 2016; 차정미 2017 등). 이러한 개인의 이념적, 당파적 성향에 따른 주변국 인식은 최근 후쿠시마 원전 오염수 방류 등을 둘러싼 한일관계 문제와 관련해서도 이미 드러나고 있는 바이다. 이와 관련하여 응답자의 정당 일체감에 따라 미국, 일본, 중국, 러시아, 그리고 북한 등 한반도 주변 국가들에 대한 인식(11점 스케일: 비호감(0점)~호감(10점))을 살펴보았는데, 전반적 호감도는 미국, 일본, 중국 순으로 조사되었지만, 지지 정당에 따른 주변국 인식의 격차는 일본에 대해 가장 크게 나타났다(<그림 2-13> 참고). 참고로 국민의힘 지지자들의 일본에 대한 호감도는 6.05점이라면 더불어민주당 지지자들의 일본에 대한 호감도는 3.21점에 그쳤다. 일본에 대한 호감도는 다른 정책 이념 이슈들과 마찬가지로 정치화되어 양당 지지자들의 호감도는 무당파 그룹(4.39 호감도)을 사이에 두고 대조적으로 위치하였다. 중국에 대한 정당 집단별 호감도 분포 또한 일본에 대한 태도와 마찬가지로 가장 비호감(국민의힘 지지자)-중간적 입장(무당파)-상대적 호감(더불어민주당 지지자) 순으로 나타났다. 이어서 미국에 대한 호감도 차이와 북한에 대한 호감도 차이가 더불어민주당과 국민의힘 지지자들 사이에 비교적 크게 조사되었지만, 미국의 경우에는 양당 지지자 모두 호감(양당 모두 5점 이상)인 반면 북한에 대해서는 양당 지지자 모두 비호감(5점 미만)인 것이 특징적이다. 다만, 무당파 집단을 함께 고려하여 미국 및 북한에 대한 정당 지지자별 호감도 분포를 살펴보면, 이들 두 주변국에 대한 더불어민주당 지지자와 무당파 간 격차보다는 국민의힘 지지자와 무당파 집단 간의 차이가 상대적으로 더 크게 두드러지는 것이 흥미롭게 나타났다. 이는 현재 한국 사회의 보수적 정치성향을 지닌 사람들의 북한에 대한 상대적으로 강한 반감, 그리고 미국 및 한미동맹에 대한 강한 지지를 반영한 결과라 생각된다.



비고: 값이 작을수록 전혀 친근하지 않다(0), 클수록 매우 친근하다(10)를 나타낸다.

[그림 2-13] 주요 양당 지지자와 무당파의 주변국 인식 차이

최근 한국 정치과정에서 주변국 인식 또는 통일 인식에 있어 이념이나 정치진영에 따른 입장 차이가 주로 북한과 일본을 중심으로 전개되어왔다는 점에서, 일본 및 북한에 대한 호감도(0~10점 스케일)를 종속변수로 하여 이들 주변국에 대한 호감도에 영향을 미치는 요인들을 규명하기 위한 간단한 선형회귀분석(Ordinary Least Squares)을 실시하였다. <표 2-2>의 '모델1'과 '모델3'은 각각 일본과 북한에 대한 호감도를 종속변수로 하여 개인의 정당 일체감(무당파 대비 더불어민주당 또는 국민의힘 지지 여부)을 주요 설명변수로, 그리고 '모델2'와 '모델4'는 개인의 두 정당에 대한 호감도의 감정 온도계(0~10점 스케일)를 주요 독립변수로 하여 선형회귀분석을 실시한 결과이다. 또한 4개의 회귀분석 모델은 개인의 주관적 정치이념(가장 진보(0)-중도(5)-가장 보수(10)), 성별(여성=1), 연령대(20대 대비 30~60대), 학력(고졸 이하 대비 대졸 이상~대학원졸), 소득수준, 출신지역 변수 등을 통제변수(control variable)로 포함하고 있다.

〈표 2-2〉 일본과 북한 호감도에 대한 선형회귀분석

	모델 1: 일본 호감도 (일체감)	모델 2: 일본 호감도 (호감도)	모델 3: 북한 호감도 (일체감)	모델 4: 북한 호감도 (호감도)
더불어민주당 일체감	-0.75*** (0.20)		0.54** (0.18)	
국민의힘 일체감	1.36*** (0.24)		-0.91*** (0.22)	
더불어민주당 호감도		-0.06* (0.03)		0.34*** (0.03)
국민의힘 호감도		0.39*** (0.03)		0.09** (0.03)
정치이념	0.20*** (0.05)	0.05 (0.05)	0.03 (0.05)	0.01 (0.05)
성별(여성 = 1)	-0.19 (0.16)	-0.27 (0.15)	0.16 (0.15)	0.13 (0.14)
연령:30대(vs. 20대)	-0.60* (0.28)	-0.61* (0.27)	-0.11 (0.26)	-0.18 (0.24)
연령:40대(vs. 20대)	-1.46*** (0.27)	-1.36*** (0.26)	-0.12 (0.25)	-0.12 (0.24)
연령:50대(vs. 20대)	-1.75*** (0.27)	-1.67*** (0.25)	0.16 (0.25)	0.09 (0.23)
연령:60대(vs. 20대)	-1.43*** (0.28)	-1.50*** (0.26)	-0.16 (0.26)	-0.18 (0.24)
학력:전문대 및 대졸 (vs. 고졸 이하)	0.14 (0.21)	0.15 (0.20)	0.25 (0.20)	0.31 (0.19)
학력:대학원(vs. 고졸 이하)	-0.10 (0.30)	-0.01 (0.29)	0.26 (0.28)	0.32 (0.26)
소득:평균이하(vs. 평균)	-0.61* (0.25)	-0.53* (0.24)	-0.33 (0.23)	-0.27 (0.22)
소득:평균약간이하(vs. 평균)	-0.24 (0.20)	-0.15 (0.19)	-0.13 (0.19)	-0.14 (0.17)
소득:평균약간이상(vs. 평균)	0.02 (0.24)	-0.01 (0.23)	0.49* (0.22)	0.42* (0.21)
소득:평균훨씬이상(vs. 평균)	0.18 (0.78)	0.13 (0.74)	1.04 (0.73)	0.76 (0.68)
지역주의:대구경북	-0.20 (0.27)	-0.36 (0.26)	0.30 (0.25)	0.28 (0.24)
지역주의:부산울산경남	0.23 (0.22)	0.21 (0.21)	0.56** (0.20)	0.54** (0.19)
지역주의:광주전라 (상수항)	-0.29 (0.22)	-0.36 (0.21)	0.09 (0.20)	0.16 (0.19)
	4.61*** (0.42)	4.38*** (0.43)	2.13*** (0.39)	0.39 (0.39)
R ²	0.24	0.31	0.08	0.19
Adj. R ²	0.23	0.30	0.06	0.17
Num. obs.	913	913	913	913

*** p < 0.001; ** p < 0.01; * p < 0.05

통계적으로 유의미한 결과만 본다면, 정당 일체감 변수를 놓고 볼 때 더불어민주당을 지지할수록 일본에 대한 호감도는 감소하는 반면에 국민의힘을 지지할수록 일본에 대한 호감도가 증가하는 경향이 있다. 반대로 북한에 대한 호감도를 살펴보면 정확하게 반대의 패턴이 보이는데, 더불어민주당 지지자들은 북한에 대한 상대적으로 높은 호감도를 보이는 반면에 국민의힘을 지지할수록 북한에 대한 호감도는 감소하는 경향성을 보인다. 정당 일체감 변수 대신 더불어민주당과 국민의힘 호감도를 독립변수로 하여 분석해 봐도 유사한 패턴이 보이는데(‘모델 2’와 ‘모델 4’), 다만, 북한 호감도에 대해서만 국민의힘에 대한 호감도 증가에 따라 약하게 북한에 대한 호감도가 증가하는 경향이 보이지만, 더불어민주당 호감도의 효과에 대비하면 그 수준은 약 1/4 정도에 그친다. 주요 통제변수들의 효과를 살펴보면, ‘모델 1’에서 보이듯이 개인의 정치 이념이 보수적일수록 일본에 대한 호감도가 증가하며, 또한 세대별로 보면 20대에 비해 40대 이상 기성세대들의 일본에 대한 호감도가 감소하는 경향성이 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다.

2 정서적 양극화

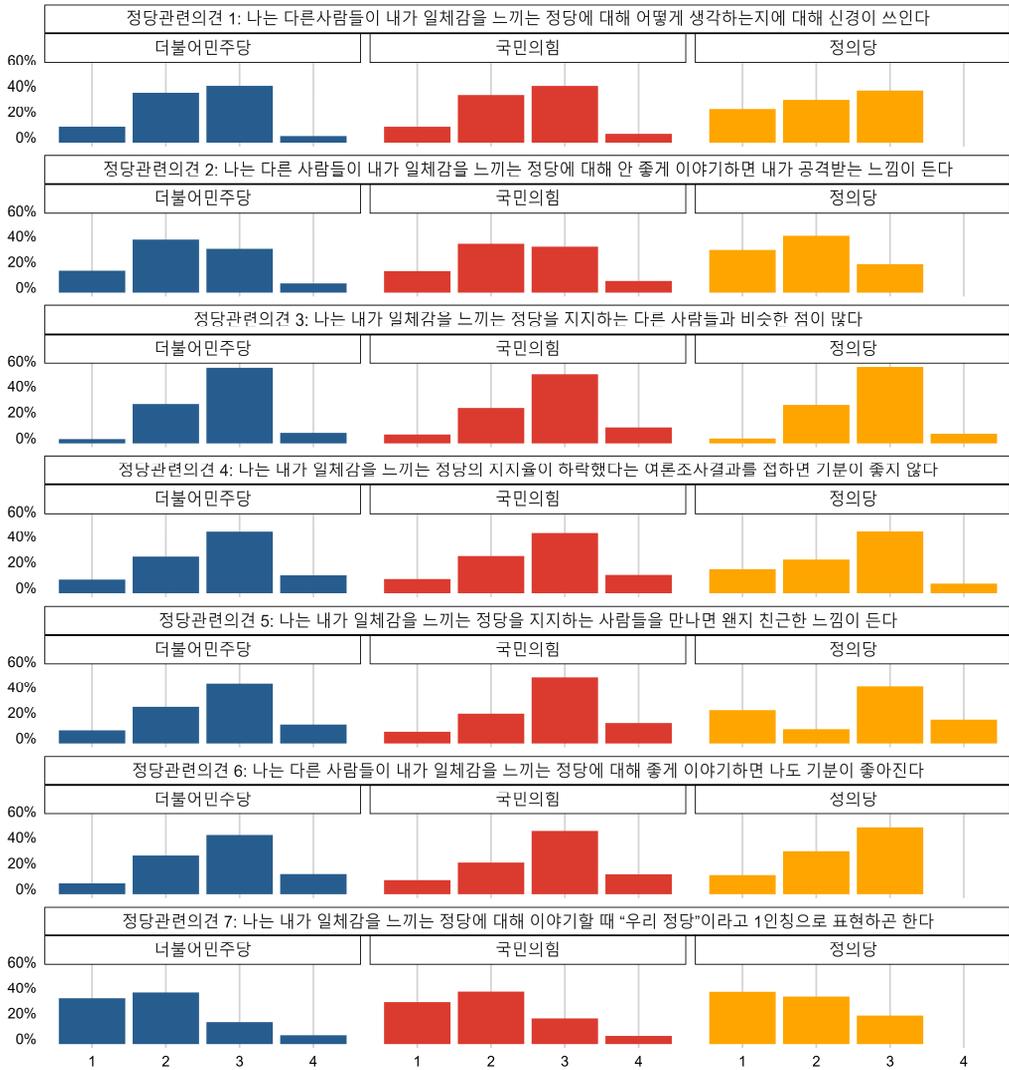
최근의 국내 연구들은 한국 사회에서 당파적 양극화가 실제 이념적 입장의 차이보다도 주로 사회심리적이며 정서적 차원에서 진행되고 있다는 연구결과를 내놓고 있다(김기동·이재목 2021, 2022; 이내영 2022; 장승진·하상용 2022). 이러한 최근 연구결과에 따라 조사 응답자들의 정당 일체감 정도를 사회정체성(social identity)의 맥락에서 살펴보기 위해 정당 지지자별로 “정당 지지의 중요성,” “자신의 정체성으로서의 정당 인식 정도”, “‘우리’와 ‘그들’로서의 지지 정당”, “지지자로서의 인식 빈도”에 대한 설문을 실시하였는데, 평균적으로 응답자들은 지지 정당에 대해 특별히 강하지도 않고 그렇다고 아주 약하지도 않은 수준의 정당 일체감을 갖는 것으로 나타났으며, 또한 지지 정당 그룹별로도 그 차이가 의미 있게 관측되지는 않았다. 예를 들어, 더불어민주당 지지자들의 지지 정당 중요성 평균 점수는 1.68, 국민의힘은 1.74, 정의당은 1.83 등으로 나타났다(〈그림 2-14〉와 〈표 2-3〉 참고).

〈표 2-3〉 사회정체성(social identity)으로서의 정당 인식 수준 (지지 정당별 평균 점수)

	정당 지지의 중요성	자기 정체성으로서의 정당 지지	‘우리’와 ‘그들’로서의 지지 정당	정당 지지 인식 빈도
더불어민주당	1.68	1.51	1.26	1.29
국민의힘	1.74	1.58	1.20	1.31
정의당	1.83	1.67	1.61	1.17

*“‘우리’와 ‘그들’로서의 지지 정당” 항목만 5점 스케일(5: 항상 사용한다, 4: 자주 사용한다, 3: 가끔 사용한다, 2: 드물게 사용한다, 1: 전혀 사용하지 않는다.); 나머지 3개 항목은 4점 스케일(4: 매우 자주 생각한다, 3: 꽤 자주 생각한다, 2: 드물게 생각한다, 1: 전혀 생각하지 않는다.)

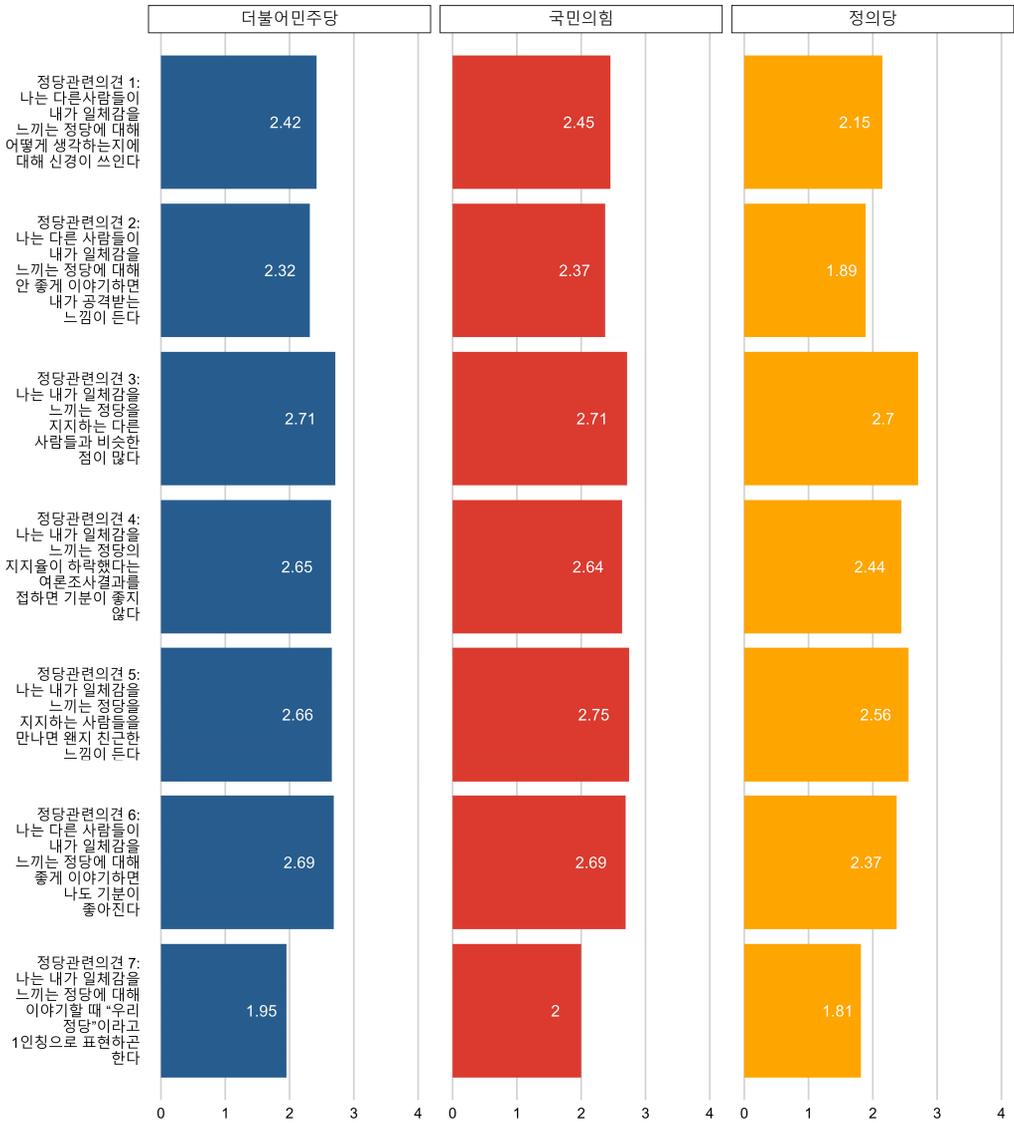
정당 일체감이나 충성도의 정도를 개인의 사회정체성의 맥락에서 측정해 보기 위해 “나는 다른 사람들이 그 정당에 대해 어떻게 생각하는지에 대해 신경이 쓰인다.” “나는 다른 사람들이 그 정당에 대해 안 좋게 이야기하면 내가 공격받는 느낌이 든다.” “나는 그 정당을 지지하는 다른 사람들과 비슷한 점이 많다.” “나는 그 정당의 지지율이 하락했다는 여론조사결과를 접하면 기분이 좋지 않다.” “나는 그 정당을 지지하는 사람들을 만나면 왠지 친근한 느낌이 든다.” “나는 다른 사람들이 그 정당에 대해 좋게 이야기하면 나도 기분이 좋아진다.” “나는 그 정당에 대해 이야기할 때 ‘우리 정당’이라고 1인칭으로 표현하곤 한다.” 등의 진술에 대한 동의 정도를 각각 “전혀 그렇지 않다(1점),” “별로 그렇지 않다(2점),” “대체로 그렇다(3점),” “매우 그렇다(4점)”의 4점 스케일로 측정해 보았는데, 앞서서의 분석과 유사하게 정당 지지자들의 인식은 아주 강하지도 않고, 그렇다고 아주 약하지도 않은 수준(약 2.3~2.7점)을 보여주었고, 이 또한 지지 정당 집단별로 큰 차이를 확인할 수 없었다(〈그림 2-14〉와 〈그림 2-15〉 참고).



비고: 응답의 값이 작을수록 정당 일체감의 강도가 낮고, 값이 클수록 정당 일체감의 강도가 큰 것으로 이해할 수 있다.

[그림 2-14] 정당 일체감에 따른 정당 관련 의견 응답: 더불어민주당, 국민의힘, 정의당

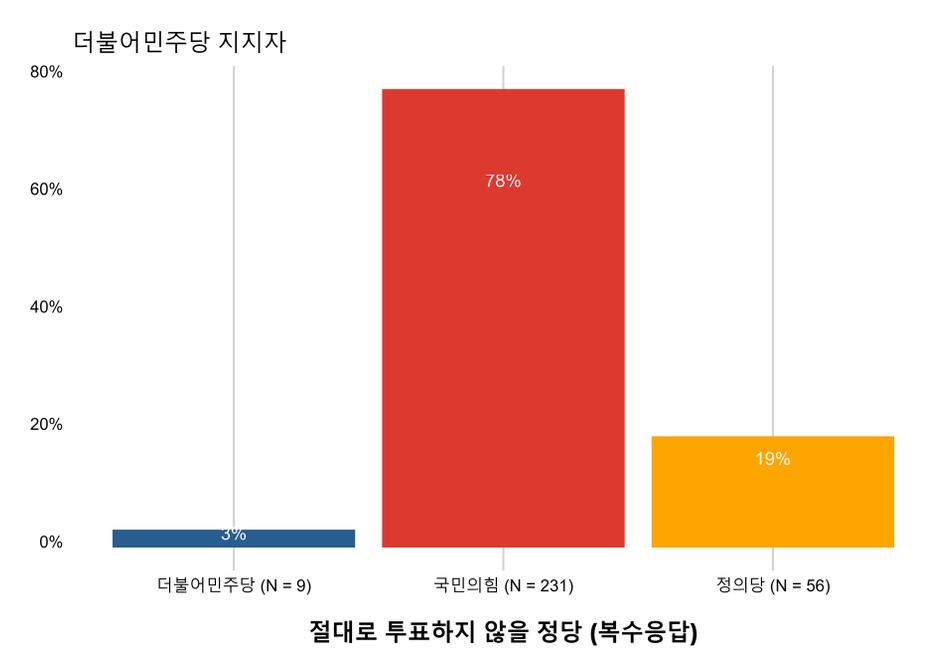
정치 양극화의 실태와 개선방안 ...



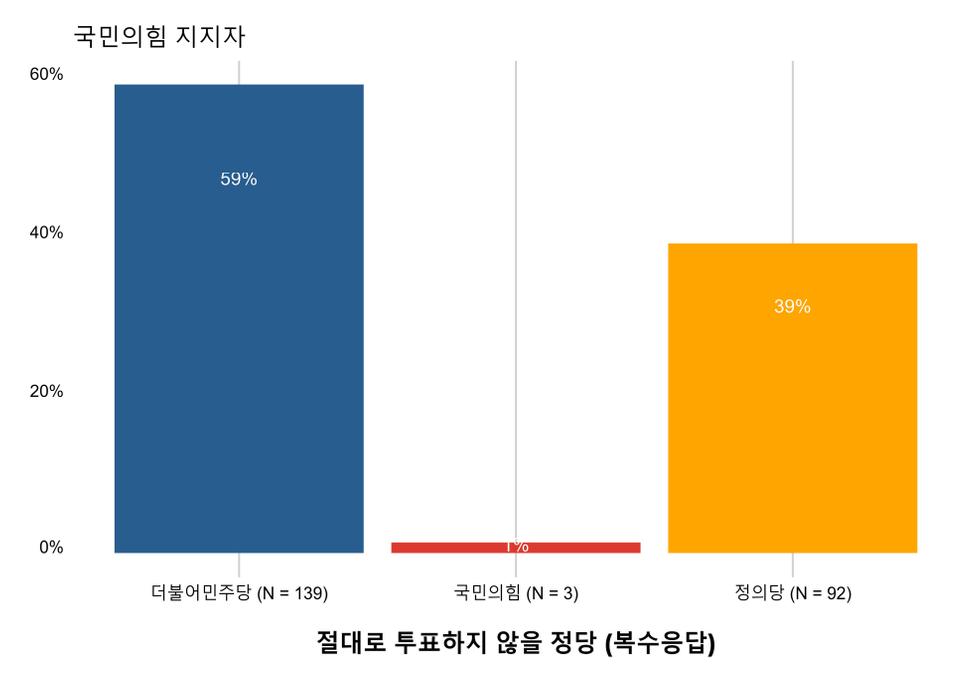
비고: 응답의 값이 작을수록 정당 일체감의 강도가 낮고, 값이 클수록 정당 일체감의 강도가 큰 것으로 이해할 수 있다.

[그림 2-15] 정당 일체감에 따른 정당 관련 의견 응답(평균): 더불어민주당, 국민의힘, 정의당

한편, 최근의 국내외 연구들은 무당파의 증가로 확인되는 정당의 쇠퇴와 당파적 양극화의 심화로 드러나는 정당의 강화라는 모순적 상황에 대해 “부정적 당파성(negative partisanship)”의 논리에 근거한 설명들을 제시하고 있다(Abramowitz and Webster 2016, 2018; 가상준 2023; 정동준 2018). 소위 “비호감 대선”으로 언론 지상에 일궈졌던 2022년 대통령 선거의 유권자 투표행태가 최근 한국 사회의 부정적 당파성을 정치 행태 측면에서 연출한 직접적 사례가 될 것이다. 이와 관련하여 이번 조사에서는 “절대로 투표하지 않을 정당”에 관한 설문을 하였는데, 더불어민주당 지지자들은 절대로 투표하지 않을 정당으로 국민의힘을 가장 많이 선택하였고(78%), 마찬가지로 국민의힘 지지자들도 선거에서 절대로 찍지 않을 정당으로 더불어민주당(59%)과 정의당(39%)을 선택하였다. 이번 조사 결과만 놓고 본다면, 양대 정당 간 대립 구도에서 국민의힘 지지자들의 더불어민주당에 대한 반감보다도 더불어민주당 지지자들의 국민의힘에 대한 반감 정도가 다소 높게 나타났다(<그림 2-16>과 <그림 2-17> 참고).



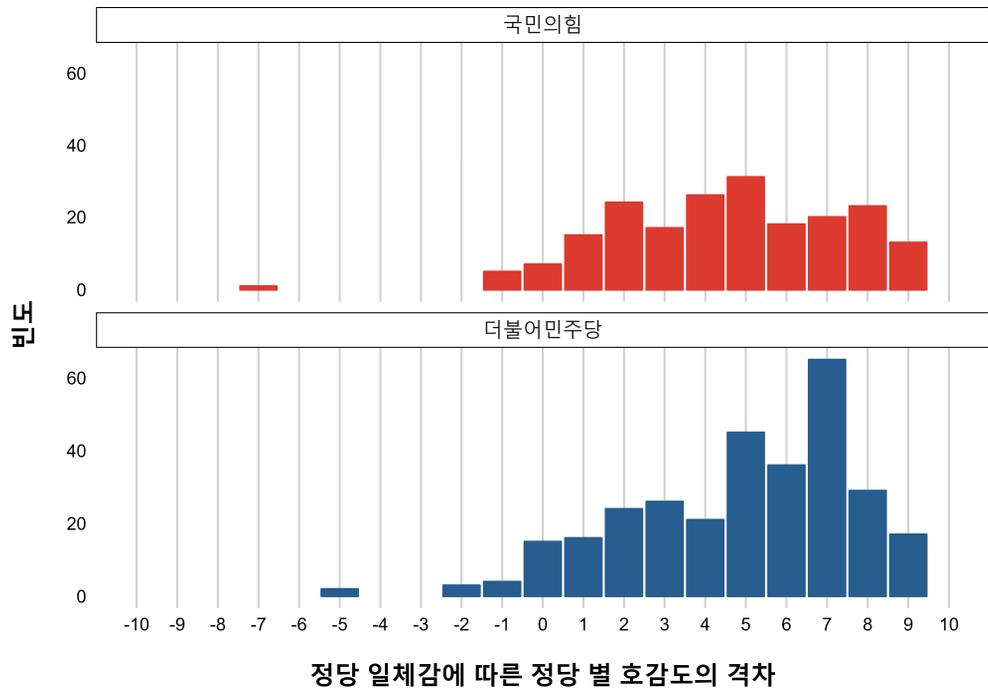
[그림 2-16] 더불어민주당 지지자들이 “절대로 찍지 않을” 정당



[그림 2-17] 국민의힘 지지자들이 “절대로 찍지 않을” 정당

더불어민주당과 국민의힘 지지자들의 상대정당에 대한 정서적 태도를 살펴보기 위해 감정 온도계(가장 비호감(0점)~중립(5점)~가장 호감(10점))를 이용하여 그 분포를 확인해 보았다. <그림 2-18>은 정당 지지 집단 별로 자신이 지지하는 정당에 대한 호감도에서 상대 정당 호감도의 격차를 -10점에서 +10점 사이 스케일의 분포로 보여주는 그래프이다. 6) 상대정당에 대한 지지 정당을 향한 높은 호감도가 국민의힘과 더불어민주당 지지자 그룹 모두에서 확인되지만, 특히 앞에서의 “부정적 당파성”과 마찬가지로 더불어민주당 지지자들의 내집단(in-group) 편애가 국민의힘의 그것보다 다소 높게 나오는 것이 흥미롭다.

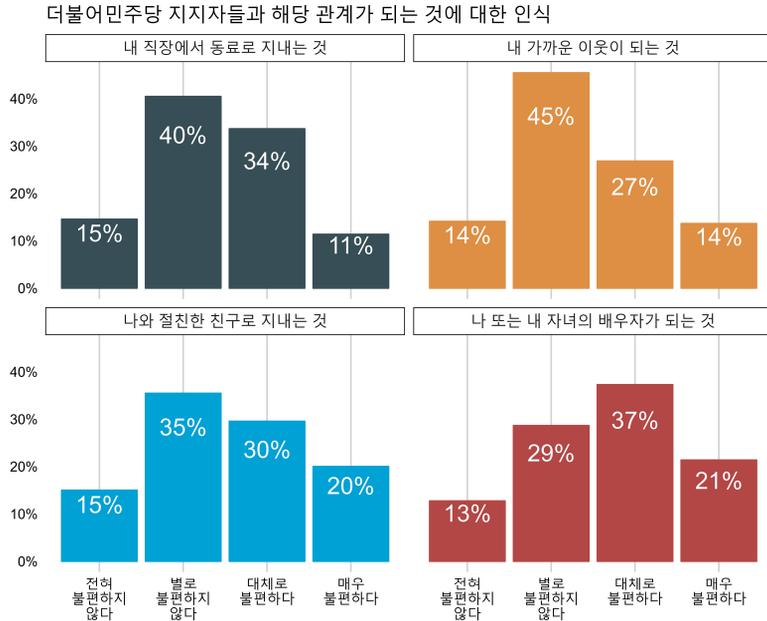
6) 예를 들어, 국민의힘을 아주 좋아하는(10점) 사람이 만약 더불어민주당을 아주 싫어한다면(0점) 점수 격차는 10점이 되고, 반면에 두 정당을 모두 싫어하는 사람의 경우에는 그 점수가 0점이 된다. 다만, 이 그래프에서 마이너스(-)값은 국민의힘 또는 더불어민주당을 지지한다고 응답하였지만, 자신이 지지하는 정당 호감도보다 상대 정당 호감도를 더 높게 응답한 특별한 경우에 해당하는데, 이는 오기(誤記)이거나 아니면 소수의 역선택을 한 조사참가자로 간주할 수 있다.



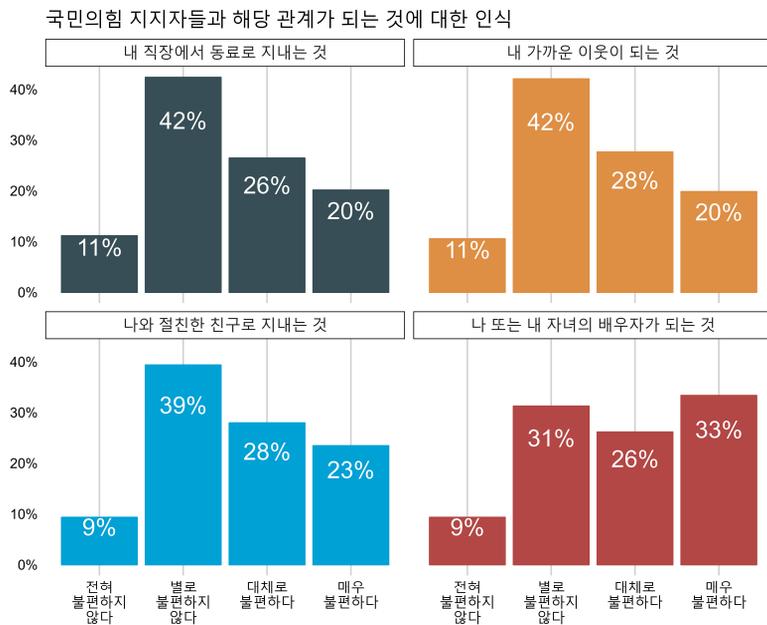
비고: 두 정당 지지자 집단 별 내집단과 외집단에 대한 호감도 격차를 보여준다. 따라서 민주당의 경우 민주당에 대한 호감도에서 국민의힘에 대한 호감도의 차이를, 국민의힘의 경우 국민의힘에 대한 호감도에서 민주당에 대한 호감도의 차이를 보여준다. 이 차이가 적을 수록 내집단과 외집단에 대한 호감도의 차이가 크지 않다는 것을 의미한다.

[그림 2-18] 양대 정당 지지자의 내집단과 외집단에 대한 호감도 격차

최근의 연구들은 당파적, 정서적 양극화(affective polarization)가 정치 영역을 넘어 비정치적 영역에서도 부정적 영향을 미치고 있음을 지적한 바 있다(김기동·이재묵 2021; 장승진·장한일 2020). 이러한 정서적 양극화의 비정치적 효과와 사회적 영향을 진단해보기 위해 김기동·이재묵(2021)이 제시한 선행연구 자료를 바탕으로 각 정당 지지 집단별로 상대 정당 지지자들을 각각 “직장 동료”, “가까운 이웃”, “절친한 친구”, “(본인 또는 자녀의) 배우자”로 받아들이는 것에 대한 태도를 묻는 문항을 4점 스케일(1:전혀 불편하지 않다, 2:별로 불편하지 않다, 3:대체로 불편하다, 4:매우 불편하다)로 측정하였다(〈그림 2-19〉과 〈그림 2-20〉, 〈표 2-4〉 참고).



[그림 2-19] 국민의힘 지지자들이 더불어민주당 지지자들과 해당 관계가 되는 것에 대한 인식



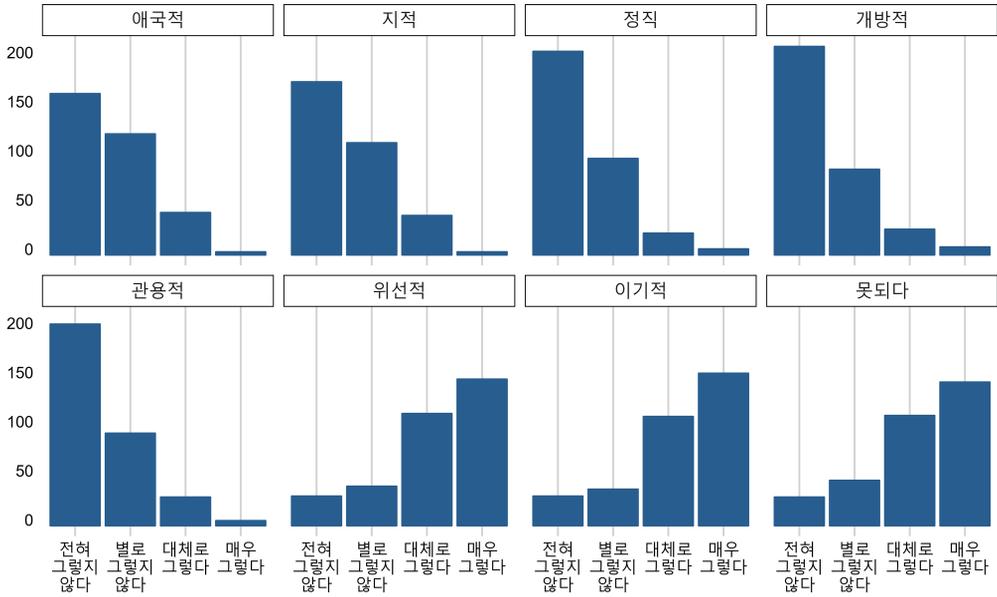
[그림 2-20] 더불어민주당 지지자들이 국민의힘 지지자들과 해당 관계가 되는 것에 대한 인식

〈표 2-4〉 정서적 양극화의 비정치적 효과

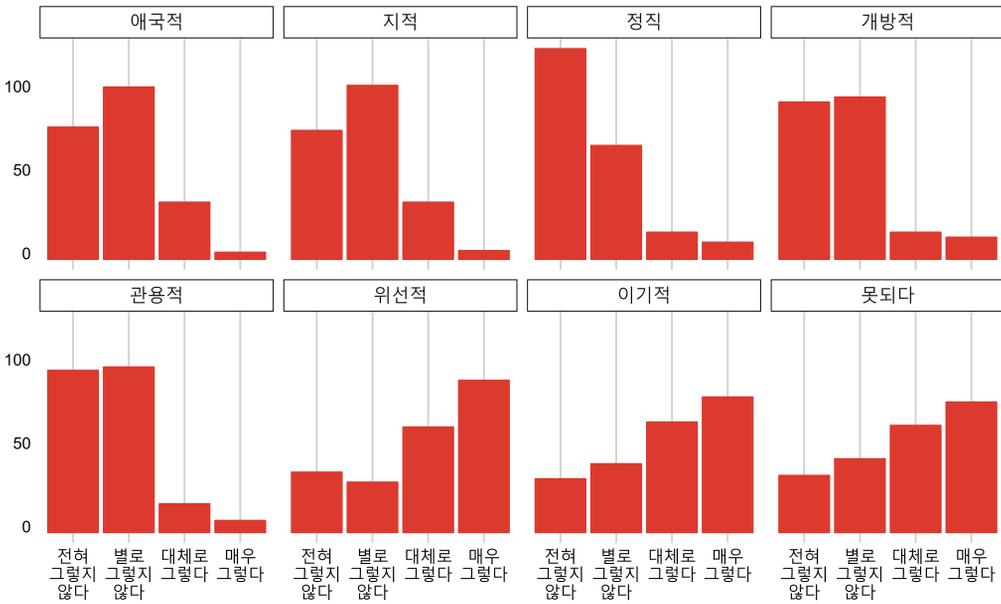
		직장 동료	가까운 이웃	절친한 친구	배우자
더불어민주당 지지자	(국민의힘 지지자들과)	2.58(1.87)	2.58(1.84)	2.69(1.84)	2.82(1.87)
국민의힘 지지자	(더불어민주당 지지자들과)	2.40(1.69)	2.39(1.68)	2.53(1.68)	2.66(1.71)

* 4점 스케일(1:전혀 불편하지 않다, 2:별로 불편하지 않다, 3:대체로 불편하다, 4:매우 불편하다); 각 셀(cell)의 괄호 안의 수치는 각 정당 지지 그룹별 동일 정당 지지 집단에 대한 인식(태도)을 보여주는 값으로 각각의 대상에 대한 정당 지지자들의 내집단 및 외집단 차이 비교를 예시함.

〈그림 2-19〉와 〈그림 2-20〉에서 확인할 수 있듯이, 더불어민주당과 국민의힘 지지자 모두 상대 정당 지지자들을 각각 이웃, 동료, 친구, 배우자로 받아들이는 데 있어서 아주 불편한 것은 아니지만 그렇다고 아주 편한 것도 아닌 정도의 태도를 나타냈다. 또한 4가지 사회적 관계 중 자녀 또는 본인의 배우자로서 상대 정당 지지자를 받아들이는 데 대해 특히 다른 3가지 사회적 관계보다 더 높은 거부감을 표출한 것이 눈에 띈다. 그리고 〈표 2-4〉에서 알 수 있듯이, 더불어민주당과 국민의힘 지지자들 모두 이웃, 동료, 친구, 배우자로 맞이하는 데 있어서 상대 정당 지지자들보다는 같은 정당을 지지하는 사람들에 대해 더 편안한 태도를 나타냈다. 한편, 4가지 사회적 관계 모든 영역에서 국민의힘의 더불어민주당 지지자들에 대한 거부감보다 더불어민주당 지지자들의 상대 정당 지지자들에 대한 거부감이 상대적으로 다소 높게 나타난 것도 확인할 수 있다.

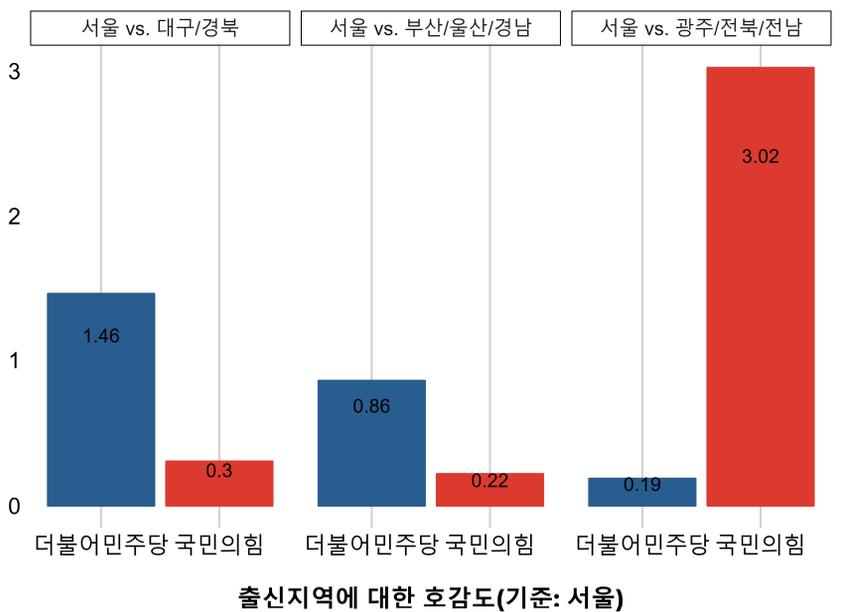


[그림 2-21] 더불어민주당 지지자들의 국민의힘 정치인/지지자에 대한 인식



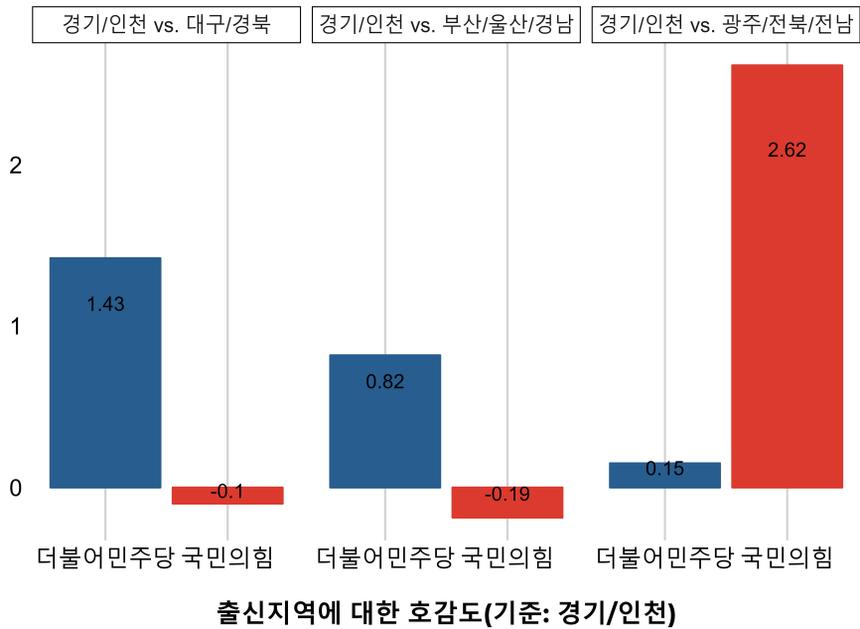
[그림 2-22] 국민의힘 지지자들의 더불어민주당 정치인/지지자에 대한 인식

정파 간 정서적 양극화는 상대 정당 지지자들을 어떤 식으로 인식하는가에 대해 주요 이미지(또는 형용사)를 통해 볼 때도 드러난다. 김기동과 이재목(2021)의 선행연구를 따라서 거대 양당 지지자들의 내집단(우리 정당 지지 그룹)과 외집단(상대 정당 지지 그룹)에 대한 이미지 비교분석을 실시하기 위해 긍정적 이미지를 상징하는 ‘애국적’, ‘지적’, ‘정직’, ‘개방적’, ‘관용적’의 단어들을 제시하고, 부정적 이미지를 상징하는 ‘위선적’, ‘이기적’, ‘못되다’ 등이 단어를 제시한 후 자기 집단과 상대 집단에 대한 평가를 4점 스케일로 평가하라고 하였다. <그림 2-21>과 <그림 2-22>에서 볼 수 있듯이, 더불어민주당과 국민의힘 지지자들 모두에서 자기 정당 지지자들(내집단)에 대해서는 긍정적 단어들에 대해 비교적 높은 평가가 잘 드러나지만, 상대집단에 대해서는 낮은 평가가 대세를 이루었다. 또한 거대 양당 지지자들은 상대 정당 지지자들에게 부정적 단어 이미지에 대해 전반적으로 높은 점수를 부여하는 경향이 있는 것으로 나타났다.



비고: 기준 지역과 각 지역의 호감도 간 차이이므로, 값이 클수록 서울에 비해 호감도가 낮다는 것을 의미.

[그림 2-23] 지지 정당별 서울 지역 대비 타 출신지에 대한 호감도 차이

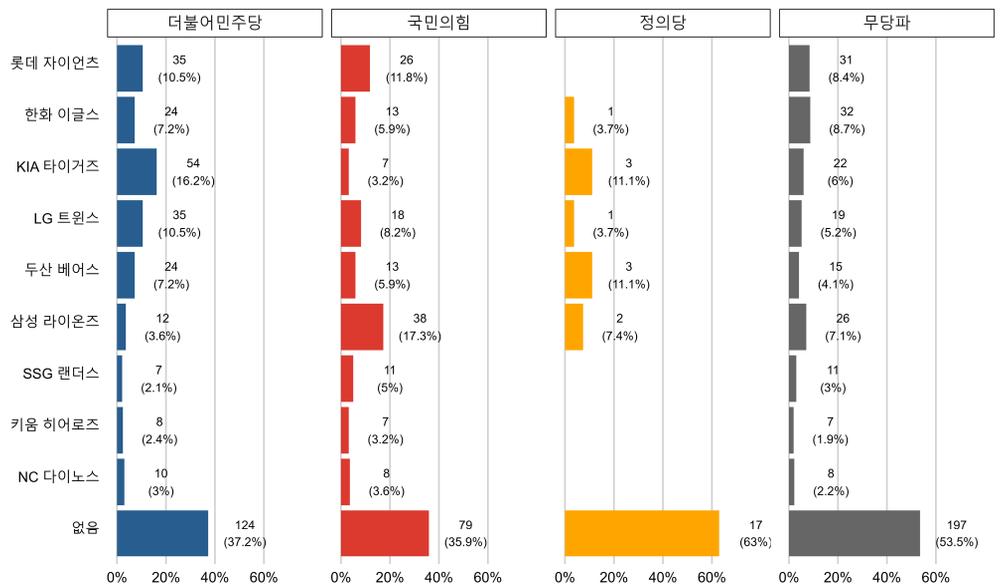


비고: 기준 지역과 각 지역의 호감도 간 차이이므로, 값이 클수록 서울에 비해 호감도가 낮다는 것을 의미.

[그림 2-24] 지지 정당별 경기/인천 지역 대비 타 출신지에 대한 호감도 차이

한국 현대 정치의 전통적 갈등 요인인 지역주의 수준을 파악해 보기 위해 수도권(서울 및 경기/인천) 출신자들을 준거 집단으로 하여 더불어민주당과 국민의힘 지지자들이 각각 영남과 호남 출신 사람들에게 대해 어떤 긍정적 또는 부정적 인식을 견지하고 있는지 확인해 보았다. 출신지에 대한 선호도는 조사에 포함된 다른 감정온도계(feeling thermometer) 문항들과 마찬가지로 11점 스케일(매우 비호감(0점)~매우 호감(10점))로 측정되었다. <그림 2-23>과 <그림 2-24>는 각각 이러한 출신지에 대한 개인의 선호도를 서울 및 경기/인천 지역 출신자들과 영남과 호남 출신자들을 비교하여 그 격차 값을 지지 정당별로 표시한 것이다. 더불어민주당 지지자들의 대구/경북(TK) 지역 출신인들에 대한 높은 비호감도가 확인되며, 마찬가지로 국민의힘 지지자들의 호남 지역 출신인들에 대한 매우 높은 비호감도가 관찰된다. 최근 한국 사회에서 지역주의 완화에 대한 논의가 일각에서 나오기도 하지만(강원택 2019; 정재도·이재묵 2018), 이번 조사에 따르면 여전히 한국 사회에서 출신지를 중심으로 한 정치적 차별 인식이 강하게 자리 잡고 있다고 할 수 있다.

이번 조사에서는 과연 정치 영역과 비정치 영역 간에 어떠한 연관성이 작용하고 있을까를 다루기 위한 몇몇 문항들이 포함되었으며, 그중에서도 특히 1983년 출범 이래 전국 주요 지역 연고를 중심으로 운영되어 온 연고 야구팀에 대한 지지 및 응원 성향이 과연 개인의 정치 성향과도 연결될 수 있는가를 다루기 위한 문항이 추가되었다. 최근 정파적 양극화 관련 연구들이 정당 양극화의 비정치적 효과를 심심찮게 다루고 있으며, 우리는 기존 연구들이 사용하지 않은 문항을 통해 이를 측정하고자 하였다. 다만, 조사 결과에 따르면, 일단 이번 온라인 설문에 참여한 응답자들 중 지지하는 야구팀이 없다는 응답이 전체의 45.3%에 육박하여 유의미한 분석에 어려움이 있었다. 그럼에도 <그림 2-25>를 통해 알 수 있듯이, 더불어 민주당 지지자들은 상대적으로 광주/전남 연고의 기아 타이거즈(16.2%)와 부산 연고의 롯데 자이언츠(10.5%)를 응원하는 응답자 비율이 높은 반면에, 영남 지역 기반이 강한 국민의힘 지지자들의 경우에는 삼성 라이온즈(17.3%)와 롯데 자이언츠(11.8%)를 응원하는 사람들의 비율이 높았다. 최근 지역주의 기반 한국 유권자 선거결과를 볼 때, 영호남 대립 구도는 주로 대구/경북과 광주/전라 지역을 중심으로 연출되면서 부산/울산/경남 지역에서는 더불어민주당이 점점 보수정당과 경쟁구도를 형성해 가고 있는데, 이는 위의 연고 야구팀 분석 결과와도 일정하게 맥을 같이한다는 점에서 흥미로운 결과라 할 수 있을 것이다.



[그림 2-25] 지지 정당별 지지 야구팀 분포

〈표 2-5〉는 개인의 더불어민주당-국민의힘 양대 정당에 대한 호감도(0~10점 감정 온도계로 측정)의 격차(거리)를 종속변수로 하여 개인 수준에서 정서적 양극화에 영향을 미치는 요인들을 종합적으로 규명하기 위한 선형회귀분석(Ordinary Least Squares)을 실시한 결과이다. 회귀분석 모형은 두 정당의 호감도 격차를 종속변수로 하여 개인의 정당 일체감(국민의힘 대비 더불어민주당 지지), 주관적 자기이념의 강도(중도(5점)를 기준으로 가장 진보(0점)와 가장 보수(10점)까지의 거리), 그리고 지지하는 정당의 중요성(“전혀 중요하지 않다”, “중요하지 않다”, “중요하다”, “매우 중요하다”의 4점 스케일)을 주요 설명변수로, 그리고 성별(여성=1), 연령대(20대 대비 30~60대), 학력(고졸 이하 대비 대졸 이상~대학원졸), 소득수준, 출신지역 변수 등을 통제변수(control variable)로 포함한다.

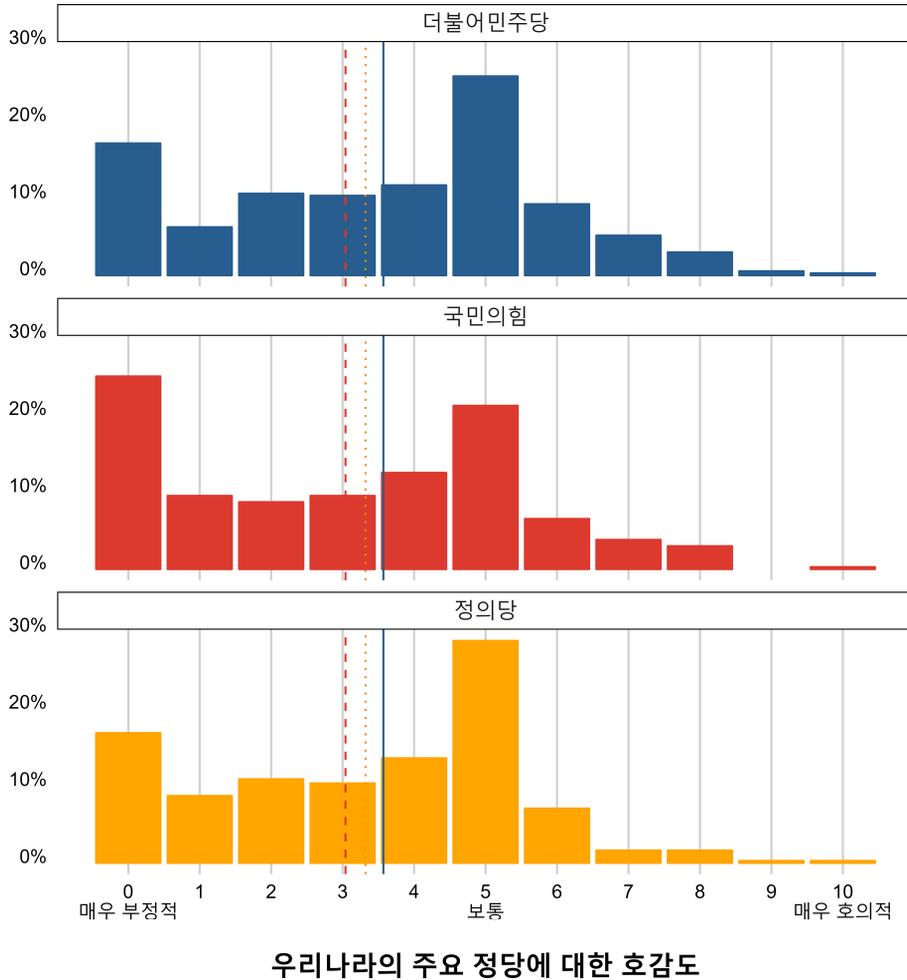
〈표 2-5〉 정당 호감도 양극화에 대한 선형회귀분석

	모델 1
더불어민주당 일체감(vs. 국민의힘 일체감)	0.52* (0.23)
자기이념의 강도	0.53*** (0.08)
지지정당의 중요성	0.89*** (0.13)
성별(여성 = 1)	0.17 (0.22)
연령: 30대(vs. 20대)	1.33** (0.41)
연령: 40대(vs. 20대)	1.54*** (0.39)
연령: 50대(vs. 20대)	1.94*** (0.38)
연령: 60대(vs. 20대)	1.93*** (0.38)
학력: 고졸(vs. 고졸 이하)	0.76 (1.47)
학력: 전문대 및 대졸(vs. 고졸 이하)	1.14 (1.46)
학력: 대학원(vs. 고졸 이하)	0.76 (1.48)
소득:평균 훨씬이하(vs. 평균)	0.12 (0.34)
소득:평균약간이하(vs. 평균)	0.21 (0.26)
소득:평균약간이상(vs. 평균)	0.04 (0.31)
소득:평균 훨씬이상(vs. 평균)	-0.42 (1.03)
지역주의: 대구경북	0.05 (0.36)
지역주의: 부산울산경남	-0.52 (0.29)
지역주의: 광주전라 (상수항)	0.13 (0.29) -0.97 (1.52)
R2	0.26
조정된 R2	0.24
관측값	553

*** p < 0.001; ** p < 0.01; * p < 0.05

통계적으로 유의미한 결과만 본다면, (국민의힘 지지자 대비) 더불어민주당 지지자일 수록, 주관적 자기 이념의 강도가 강할수록, 그리고 본인이 지지하는 정당에 대한 애착이 강할수록, 정서적 양극화가 강한 경향을 나타낸다. 다시 말해, 통계분석 결과는 더불어민주당 지지자들이 국민의힘 지지자들보다 외집단 대비 내집단 선호도가 높고, 또한 이념적으로 극단적일수록, 그리고 당파성이 강할수록 정서적 양극화 경향이 높을 수 있다는 것을 의미한다.

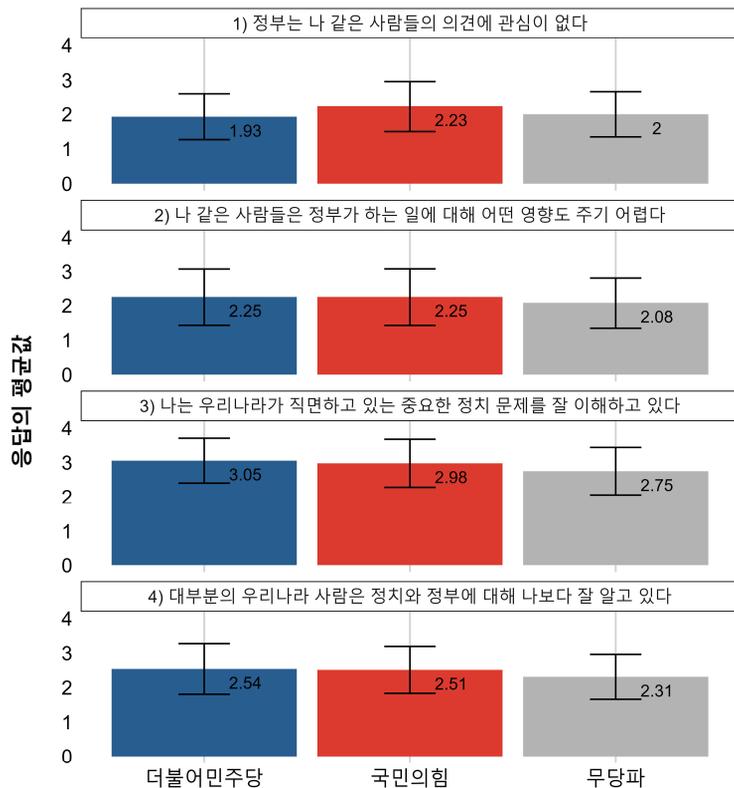
한국 정치의 양극화가 심화하면서 양대 진영을 대표하는 더불어민주당과 국민의힘 지지자들을 제외한 무당파나 기타 정당 지지자들의 정치적 소외감이 증가할 수 있다. 이런 맥락에서 최근 다수제적(majoritarian) 성격이 강한 현행 한국 선거제도를 보다 비례성이 높아 고른 사회적 대표성과 친화적이라 할 수 있는 선거제로 개혁해야 한다는 담론들이 쏟아져 나오기도 한다. 그렇다면, 기성 정당 중에는 지지 정당이 없어 스스로를 무당파라고 생각하는 사람들의 현재 한국 정치의 주요 정당들에 대한 인식은 어떠한가? <그림 2-26>은 이번 조사에서 지지 정당이 없다고 응답한 사람들(N=368)의 거대 양당 및 대표적 진보정당인 정의당에 대한 태도를 보여준다. 주지하다시피 무당파 집단은 3정당에 대해 모두 긍정적 태도보다는 부정적 태도를 보여주고 있으며, 정의당에 대한 태도 또한 기성 거대 양당에 대한 태도와 별반 다르지 않음을 확인할 수 있다. 실제로 무당파 집단의 이들 3개 정당에 대한 평균적 태도는 더불어민주당(3.81), 국민의힘(3.20), 그리고 정의당(3.54)으로 나타났다. 무당파 그룹의 더불어민주당에 대한 호감도가 다른 두 정당보다 상대적으로 다소 높게 조사되었지만 그 차이는 크지 않으며, 정의당에 대한 호감도는 거대 양당의 호감도의 중간 정도에 위치하는 것으로 조사되었다. 이처럼 이번 조사에서 30.6% 정도로 조사된 순수 무당파의 기성 정당에 대한 부정적 인식과 태도를 고려해 본다면, 당파적 양극화의 심화로 무당파 집단이 느끼게 될 소외감이 증가할 것으로 예상된다.



[그림 2-26] 무당파 집단의 기성 정당에 대한 호감도(N=368)

이런 이유에서 우리는 지지 정당에 따른 정치 효능감(political efficacy) 정도를 확인해 보았다. 우선, 시민들의 요구에 대해 정치 주체가 반응할 것이라는 믿음을 나타내는 외적 효능감(external efficacy) 문항(“정부는 나 같은 사람들의 의견에 관심이 없다”)을 살펴보면, 대통령 선거에서 승리한 여당을 지지하는 국민의힘 지지자들이 가장 높은 점수(2.23)를 보인 가운데, 무당파 집단보다 오히려 더 낮은 더불어민주당 지지자들의 외적 효능감 수준이 두드러진다. 대통령제 권력구조에서 승패의 논리가 외적 정치 효능감에 미치는 영향이라고 판단된다. 다만, “나 같은 사람들은 정부가 하는 일에 대해 어떤 영향도

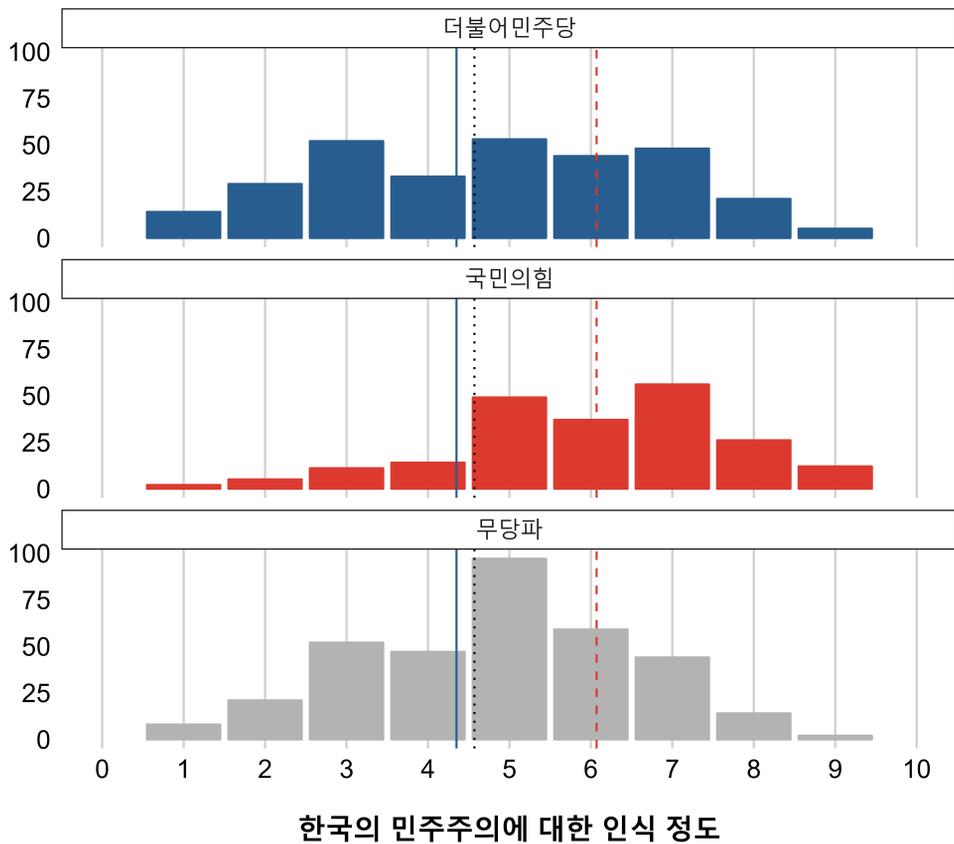
주기 어렵다”라는 내적 효능감(internal efficacy) 측면에서 무당파 집단은 양대 정당 지지자들과 비교해 가장 무기력한 태도를 드러냈는데 이러한 결과는 양극화된 정치 구도 가운데서 무당파 집단이 느끼는 정치적 소외감을 반영한 결과라 판단된다. 마지막으로 한 가지 흥미로운 점은 더불어민주당 지지자들이 제1야당 지지자로서 낮은 수준의 정치 효능감을 보여주기도 하였지만, 주관적으로 생각하는 정치의식이나 관여도 측면(“나는 우리나라가 직면하고 있는 중요한 정치 문제를 잘 이해하고 있다.”)에서 스스로를 다른 정당 지지자들보다 높게 평가하는 것으로 나타났다는 사실이다. 더불어민주당 지지자들이 이번 조사에서 보여준 낮은 수준의 외적 정치 효능감과 높은 수준의 정치 관여도는 대선 패배 후 야당 지지자들이 경험하고 있는 이상과 현실의 괴리를 반영한 결과라고 생각한다.



[그림 2-27] 정당 지지 집단별 정치 효능감

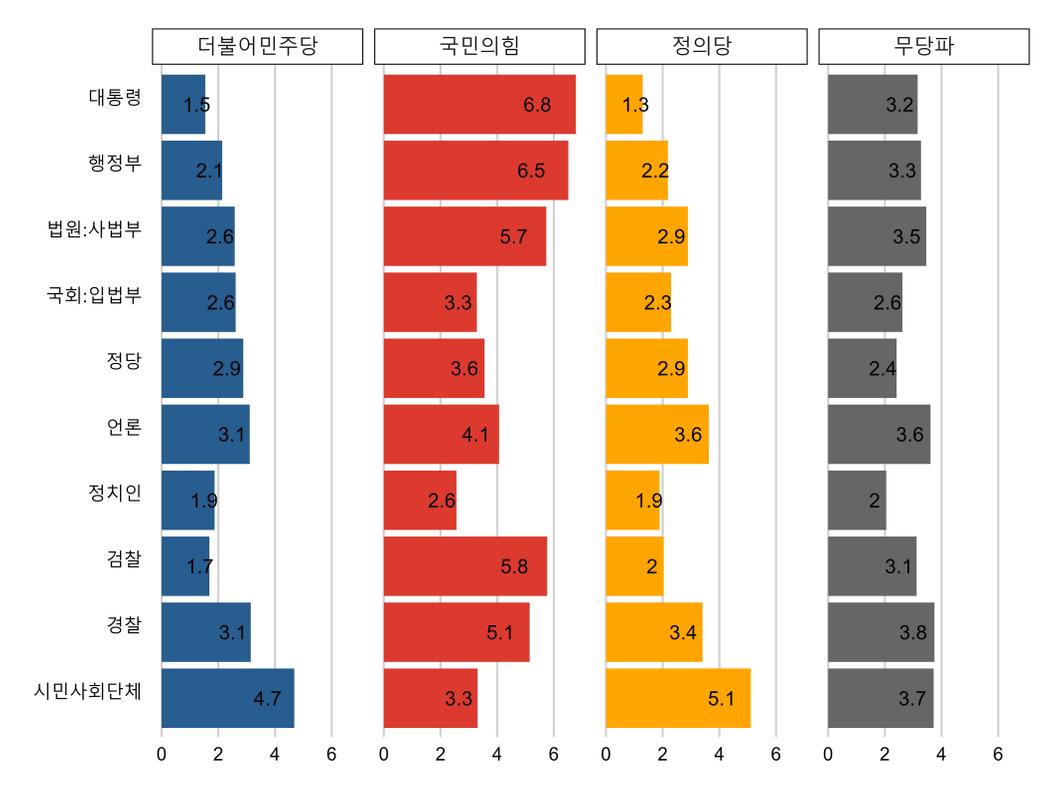
3 정치 양극화와 민주주의 위기 인식

최근 한국 정치의 양극화가 심화되면서 그것이 민주주의 퇴행(backsliding)을 유발하고 있다는 진단들이 나오고 있다(Shin 2020; 권혁용 2023; 최장집 2020). 이와 관련하여 더불어민주당과 국민의힘 지지자들이 각각 현재 한국의 민주주의 수준을 어떻게 인식하고 있는지 살펴보았는데, 국민의힘 지지자들에 비해 더불어민주당 지지자들의 민주주의에 대한 위기 인식이 상대적으로 높게 조사되었다. “현재 한국 사회는 어느 정도 민주적인 사회라고 생각하십니까?”라는 문항에 대해 “전혀 민주적이지 않다”가 0점, “매우 민주적이다”가 10점이라고 할 때, <그림 2-28>에 따르면, 국민의힘 지지자들은 전반적으로 5점 이상 지역에 넓게 분포한다면, 더불어민주당 지지자들은 부정적 인식을 드러내는 0~4점 지역에 상당수 분포한다. 현재 한국 민주주의의 수준에 대한 지지 정당 집단별 평균 점수를 봐도 더불어민주당 지지자들은 4.35점에 그치지만, 국민의힘 지지자들은 6.07점을 보여 상당한 인식 차를 나타냈다. 민주주의 수준에 대한 인식 차이는 대통령 선거 결과 승패에 따른 승자와 패자의 민주주의 만족도(satisfaction with democracy) 차이에 따른 결과값일 수도 있다(Anderson and Guillory 1997). 이러한 사실은 지지 정당이 없는 무당파 집단의 한국 민주주의 인식과 비교해 보면 더 잘 드러나는데, 실제로 무당파 집단의 민주주의 상황 인식은 더불어민주당이나 국민의힘 지지자들과 비교해 상대적으로 그 분포가 좌우 균형적이며, 또한 평균적 인식 점수 또한 4.57로 더불어민주당 지지자의 4.35보다 0.22p 높은 반면, 국민의힘 지지자들의 6.07보다 1.5p 낮게 나타났다. 다만, 무당파 집단의 민주주의에 대한 인식이 평균적으로 가운데인 5보다 작게 위치하고 또한 국민의힘 지지자들의 상황 인식보다 더불어민주당 지지자들의 상황 인식에 더 가깝게 위치한다는 점에서 최근 한국의 민주주의 상황에 대한 일반 국민들의 주관적 인식이 다소 낮은 데 대해 더 고민해볼 필요는 있을 것이다.



비고: '전혀 민주적이지 않다'가 0점, '매우 민주적이다'가 10점.
 붉은 점선은 국민의힘 지지자들의 한국의 민주주의에 대한 평균 인식(6.07)이며, 파란 실선은 더불어민주당 지지자들의 한국 민주주의에 대한 평균 인식(4.35)을 보여준다. 마지막으로 검은 점선은 무당파 유권자들의 한국 민주주의에 대한 평균 인식(4.57)을 나타낸다.

[그림 2-28] 주요 양당 지지자와 무당파 유권자의 한국 민주주의 인식 정도 및 차이 비교



[그림 2-29] 지지 정당별 사회기관 신뢰(0-10점)의 평균값

지지 정당이 다른 집단들이 민주주의의 정치과정의 주요 제도들에 대한 상이한 신뢰도를 보인다는 점은 주목해 볼 만하다. 신뢰도를 0~10점 스케일로 표시한 <그림 2-29>에서 볼 수 있듯이, 대통령, 행정부, 입법부, 사법부, 정당, 사정기관 등의 기관 및 제도에 대한 신뢰도 조사에서 국민의힘 지지자들은 더불어민주당 지지자들과 비교해 거의 모든 기관 영역에서 상대적으로 높은 신뢰 수준을 보였으며, 더불어민주당 지지자들의 경우에는 더불어민주당이 압도적 다수를 형성하고 있는 국회에 대한 신뢰도에서도 국민의힘 지지자들보다 낮은 수준을 보였다. 또한 대통령/행정부, 사법부, 검찰 등에 대한 신뢰도 비교에서 국민의힘 지지자들의 신뢰도가 더불어민주당 지지자들의 신뢰도보다 3~4배 정도 높은 인식을 나타냈다. 더불어민주당 지지자들은 오직 시민사회단체 영역의 기관 신뢰도에서만 국민의힘 지지자들보다 높은 신뢰도를 보였다. 반면에 국민의힘 지지자들의 시민사회단체에 대한 신뢰도(3.3)는 더불어민주당 및 정의당 등 진보 성향 지지자 그룹뿐만

아니라 무당파보다도 다소 낮은 수준을 보였다. 신뢰도 조사에 명시된 정치사회 제도 및 기관들은 현대 대의 민주주의 운용에 있어서 주요한 기능을 담당하고 있다는 점을 고려할 때 정당 지지자별로 상이한 제도 신뢰도 격차는 최근 한국 사회 대의 민주주의에 대한 일반 국민들의 만족도와 연계하여 생각해 볼 필요가 있다.

제3절

설문실험

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

지금까지의 분석 결과는 설문조사를 통해 수집된 개인 수준의 자료를 분석하여 정서적 양극화에 영향을 미치는 요인들에 대해 살펴보았다. 정당 일체감과 지지 정당의 중요성에 대한 인식이 개인의 정서적 양극화 경향을 높이는 데 영향을 주고 있다는 점을 감안하면 엘리트 수준의 정치 양극화와 유권자의 정서적 양극화의 관계에 대해 파악해 볼 필요가 있음을 알 수 있다. 본 연구는 정서적 양극화를 초래하거나 확대 재생산하는 외부적 요인으로 추정되는 정치 엘리트들 간의 이념적 양극화가 유권자의 정서적 양극화에 미치는 영향을 분석하고자 한다. 우리는 쟁점 양극화와 정당 단서가 감정 양극화에 미치는 영향을 파악하기 위해서 앞서 분석한 설문조사와 병행해서 온라인 설문실험을 시행했다.

권구선(2022) 등의 선행 실험연구에 따르면 정당 정보가 주어졌을 때 정치 엘리트의 이념적 양극화가 유권자들의 정서적 양극화를 강화시키는 것으로 나타났다. 이 연구는 유권자들의 정서적 양극화를 측정하기 위해서 가상의 후보자들의 이념성향 수치를 제시하고 정당 정보가 주어진 경우와 그렇지 않은 경우로 구분하여 후보자에 대한 호감도를 측정하였다. 우리는 후보자들의 이념성향 수치를 제시하는 데에서 한발 나아가 구체적인 정책 이슈를 선정하여 응답자들에게 보수적인 입장과 진보적인 입장의 가상의 후보자들의 정책 선호에 대한 정보를 제시하였다. 쟁점 이슈는 정치 양극화 경향과 연동되어 있으므로 비쟁점 이슈를 선정하고, 정당 단서가 주어질 경우와 그렇지 않은 경우를 비교하여 보수적 혹은 진보적인 정책 선호를 제시한 후보자에 대한 호감도가 차이를 보이는지 살펴보았다.

본 연구에서는 정책 쟁점 양극화와 정당 단서가 감정 양극화에 미치는 영향을 파악하기 위해서 온라인 설문실험을 시행했다. 이는 설문조사에 기반한 선행연구에서 제시한, 정당 활동가와 지지자를 중심으로 한 정책 쟁점 측면에서의 이념적 양극화와 감정 양극화가 일반 유권자에게 확산하는 기제를 확인하는 데에 우선 목적이 있다. 설문실험은 전국 만 18세 이상 유권자를 모집단으로, 온라인 리서치 회사인 마크로밀 엠브레인이 보유한 패

널에서 성, 연령, 거주 지역을 기준으로 비례 할당을 통해 표집한 1,200명의 응답자를 대상으로 진행했다. 설문조사는 2023년 9월 22일부터 9월 26일까지 5일간 진행했다. 설문에 참여한 표본은 쟁점 간 내용 차이가 뚜렷하지 않은 경우(양극화 수준 낮음)와 뚜렷한 경우(양극화 수준 높음), 그리고 각 양극화 수준 조건에 정당 단서를 준 경우와 정당 단서가 없는 경우의 4개의 집단에 각 300명씩 무선 할당되었다. 설문 참여자는 먼저 이 설문이 정치적으로 중립적인 전문 연구기관인 국회미래연구원의 의뢰로 정치 양극화의 현황과 제도적 대안에 관한 유권자 인식 조사라는 안내를 받고, 인구통계 비례 할당을 위한 성, 연령, 거주 지역 설문에 답한 후에, 1개의 통제집단과 3개의 실험 집단 중 하나에 무선 배치되었다. 각 집단은 쟁점 양극화 수준과 정당 단서 유무에 따라 4개의 실험 지문에 각각 노출된 후 가상의 두 국회의원 후보자에 대한 호감도를 11점 척도로 답했다. 이후 참여자는 양극화 관련 인식에 대한 네 집단 공통의 설문 질문에 답했다.

각 집단이 접한 설문실험 지문은 <표 2-6>과 같다. ‘그룹 1’은 정당 단서도 없고 쟁점 양극화 수준도 약한 지문을 읽은 통제집단이며, ‘그룹 2’는 정당 단서는 있지만 쟁점 양극화 수준은 약한 처치 지문을 읽은 실험 집단이다. ‘그룹 3’은 정당 단서는 없지만 쟁점 양극화 수준은 강한 처치 지문을 읽은 실험 집단이며, ‘그룹 4’는 정당 단서도 있고 쟁점 양극화 수준도 강한 처치 지문을 읽은 실험 집단이다.

<표 2-6> 쟁점 양극화와 정당 단서 설문실험 지문

<표 2-6-1> 그룹1(300명). 정당 단서 없음/약한 수준 양극화

- 쿠팡, 네이버, 카카오 등 온라인 플랫폼의 경제·사회적 영향력이 커지면서 관련 업체들이 막강한 영향력에 걸맞는 사회적 책임을 다할 수 있도록 새로운 규제를 도입해야 한다는 사회적 요구도 커져가고 있습니다. 서로 다른 지역구에 출마한 국회의원 후보자 A와 B는 이 사안에 대하여 아래와 같은 입장 차이를 가지고 있습니다.

후보자 A: “정부는 플랫폼 기업들이 독점적 지위를 남용하지 못하도록 관련 법규를 정비하고, 경영진과 플랫폼 노동자와의 사회적 대화를 촉진시켜 지배적 플랫폼의 불공정 행위를 개선해야 한다.”

후보자 B: “플랫폼 경제가 이제 성장하기 시작했으므로 규제 도입은 바람직하지 않다. 플랫폼 기업들의 자율규제를 활성화하고 독점적 지위를 남용하는 명백한 시장교란 행위에 한하여 제한적으로 규제를 도입할 수 있다.”

<표 2-6-2> 그룹2(300명). 정당 단서 있음/약한 수준 양극화

- 쿠팡, 네이버, 카카오 등 온라인 플랫폼의 경제·사회적 영향력이 커지면서 관련 업체들이 막강한 영향력에 걸맞는 사회적 책임을 다할 수 있도록 새로운 규제를 도입해야 한다는 사회적 요구도 커져가고 있습니다. 서로 다른 지역구에 출마한 더불어민주당 소속 국회의원 후보자 A와 국민의힘 소속 국회의원 후보자 B는 이 사안에 대하여 아래와 같은 입장 차이를 가지고 있습니다.

후보자 A: “정부는 플랫폼 기업들이 독점적 지위를 남용하지 못하도록 관련 법규를 정비하고, 경영진과 플랫폼 노동자와의 사회적 대화를 촉진시켜 지배적 플랫폼의 불공정 행위를 개선해야 한다.”

후보자 B: “플랫폼 경제가 이제 성장하기 시작했으므로 규제 도입은 바람직하지 않다. 플랫폼 기업들의 자율규제를 활성화하고 독점적 지위를 남용하는 명백한 시장교란 행위에 한하여 제한적으로 규제를 도입할 수 있다.”

<표 2-6-3> 그룹3(300명). 정당 단서 없음/강한 수준 양극화

- 쿠팡, 네이버, 카카오 등 온라인 플랫폼의 경제·사회적 영향력이 커지면서 관련 업체들이 막강한 영향력에 걸맞는 사회적 책임을 다할 수 있도록 새로운 규제를 도입해야 한다는 사회적 요구도 커져가고 있습니다. 서로 다른 지역구에 출마한 국회의원 후보자 A와 B는 이 사안에 대하여 아래와 같은 입장 차이를 가지고 있습니다.

후보자 A: “정부는 플랫폼 기업들이 독점적 지위를 남용하지 못하도록 강력한 규제를 도입하고 불공정 행위에 대해서 무거운 과징금을 부과하는 등 적극 대응해야 한다.”

후보자 B: “온라인 플랫폼은 미래의 성장동력이므로 시장의 자유를 최대한 보장하여 성장을 촉진해야 하며, 현재 존재하는 규제도 적극적으로 철폐해야 한다.”

<표 2-6-4> 그룹4(300명). 정당 단서 있음/강한 수준 양극화

- 쿠팡, 네이버, 카카오 등 온라인 플랫폼의 경제·사회적 영향력이 커지면서 관련 업체들이 막강한 영향력에 걸맞는 사회적 책임을 다할 수 있도록 새로운 규제를 도입해야 한다는 사회적 요구도 커져가고 있습니다. 서로 다른 지역구에 출마한 더불어민주당 소속 국회의원 후보자 A와 국민의힘 소속 국회의원 후보자 B는 이 사안에 대하여 아래와 같은 입장 차이를 가지고 있습니다.

후보자 A: “정부는 플랫폼 기업들이 독점적 지위를 남용하지 못하도록 강력한 규제를 도입하고 불공정 행위에 대해서 무거운 과징금을 부과하는 등 적극 대응해야 한다.”

후보자 B: “온라인 플랫폼은 미래의 성장동력이므로 시장의 자유를 최대한 보장하여 성장을 촉진해야 하며, 현재 존재하는 규제도 적극적으로 철폐해야 한다.”

실험 설문에서 양극화와 정당 단서 효과를 검증하고자 한 쟁점은 일반 유권자에게 친숙한 내용이면서도 지금까지는 주요 정당 간 뚜렷한 정책 입장의 차이가 알려지지 않아 현재로서는 정치화 수준이 미약한 것으로 판단한 ‘온라인 플랫폼 기업 독점 규제’에 관한 것이다. 참여자에게 온라인 플랫폼 기업이라는 개념이 생소하거나 어려울 수 있어서, 쿠팡, 네이버, 카카오 등 널리 알려진 온라인 플랫폼 기업의 예를 제시했고, 같은 지역구가 아닌 다른 지역구에 출마한 국회의원 후보자를 평가하게 하여, 참여자가 투표하는 지역구의 실제 두 당 후보자에 대한 호감도 때문에 오염될 가능성을 최소화하고자 했다.

통제집단인 ‘그룹 1’의 지문은 정당 단서 없이 온라인 플랫폼 기업의 독점에 대해 “관련 법규를 정비”하고 “경영진 플랫폼 노동자와의 사회적 대화”와 “불공정 행위를 개선해야 한다”는 후보자 A의 주장과 “규제 도입은 바람직하지 않”기 때문에 “자율규제를 활성화”하면서도 “제한적으로 규제를 도입할 수 있다”는 후보자 B의 주장을 담고 있다. 약한 수준의 쟁점 양극화 조건을 구현하기 위해 두 후보자는 독점 규제 쟁점에 대해 온건한 견해를 보이며, 그 차이도 뚜렷하지 않게 했다. ‘그룹 2’의 경우 ‘그룹 1’ 지문과 같은 내용이지만 후보자 A는 더불어민주당 소속으로 후보자 B는 국민의힘 소속으로 제시하고 있다.

‘그룹 3’의 처치 지문은 정당 단서 없이 “강력한 규제를 도입하고, 불공정 행위에 대해서는 무거운 과징금을 부과하는 등 적극 대응해야 한다”는 후보자 A의 주장과 “시장의 자유를 최대한 보장하여 성장을 촉진”하고 “현재 존재하는 규제도 적극적으로 철폐해야 한다”는 후보자 B의 주장을 담고 있다. 강한 수준의 양극화를 구현하기 위해 “강력한”, “적극(적)”, “최대한”, “철폐” 등의 표현으로 두 후보자의 견해 차이를 뚜렷하게 했다. ‘그룹 4’의 처치 지문은 같은 내용에 후보자 A는 더불어민주당 소속, 후보자 B는 국민의힘 소속이라는 정당 단서를 부가했다.

참여자는 그룹별로 다른 지문을 읽고 서로 다른 지역구에 출마한 가상의 두 국회의원 후보자에 대한 호감도를 ‘매우 부정적’(0점), ‘보통’(5점), ‘매우 호의적’(10점) 등 기준점이 제시된 <표 2-7>과 같은 설문에 답했다. 요컨대, 본 설문의 처치 변수는 쟁점 양극화와 정당 단서이며 종속 변수는 후보자 호감도 차이로 측정된 감정 양극화이다.

〈표 2-7〉 후보자에 대한 감정 온도계 설문

귀하는 국회의원 후보자 A와 B에 대해 어떻게 생각하십니까? ‘매우 부정적’은 0점, ‘호의적이지도 부정적이지도 않음’은 5점, ‘매우 호의적’은 10점이라고 했을 때, 귀하의 호감도를 응답해주세요.

	매우 부정적	←————— 보통 —————→										매우 호의적
	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩	⑩	
1) 후보자 A	①	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩	
2) 후보자 B	①	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩	

〈표 2-8〉은 무선 배치 후, 각 집단의 성, 나이, 교육 수준, 월평균 가구소득, 거주 지역의 분포를 담고 있다. 이들 변수에 있어서 의미 있는 집단 차이는 발견되지 않았다. 처치 지문 외에는 집단이 동질적이리라는 가정이 타당한 것으로 판단했다.

〈표 2-8〉 무선 배치 후 집단별 성, 나이, 교육 수준, 월평균 가구소득, 거주 지역 분포

	1그룹		2그룹		3그룹		4그룹		전체	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
성별										
남성	152	50.7%	150	50.0%	154	51.3%	152	50.7%	608	50.7%
여성	148	49.3%	150	50.0%	146	48.7%	148	49.3%	592	49.3%
나이										
18세-29세	54	18.0%	57	19.0%	57	19.0%	58	19.3%	226	18.8%
30세-39세	57	19.0%	41	13.7%	56	18.7%	55	18.3%	209	17.4%
40세-49세	62	20.7%	67	22.3%	63	21.0%	62	20.7%	254	21.2%
50세-59세	68	22.7%	72	24.0%	66	22.0%	67	22.3%	273	22.8%
60세-69세	59	19.7%	63	21.0%	58	19.3%	58	19.3%	238	19.8%
교육 수준										
고졸 이하	68	22.7%	60	20.0%	55	18.3%	61	20.3%	244	20.3%
대재대졸	195	65.0%	199	66.3%	216	72.0%	207	69.0%	817	68.1%
대학원 이상	37	12.3%	41	13.7%	29	9.7%	32	10.7%	139	11.6%
가구소득(월평균)										
100만원 이하	15	5.0%	8	2.7%	9	3.0%	12	4.0%	44	3.7%
101-200만원	30	10.0%	18	6.0%	30	10.0%	24	8.0%	102	8.5%
201-300만원	47	15.7%	57	19.0%	49	16.3%	57	19.0%	210	17.5%
301-500만원	80	26.7%	104	34.7%	95	31.7%	92	30.7%	371	30.9%
501만원 이상	128	42.7%	113	37.7%	117	39.0%	115	38.3%	473	39.4%

정치 양극화의 실태와 개선방안 ...

	1그룹		2그룹		3그룹		4그룹		전체	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
거주 지역										
서울	59	19.7%	55	18.3%	56	18.7%	58	19.3%	228	19.0%
인천/경기	98	32.7%	98	32.7%	98	32.7%	99	33.0%	393	32.8%
대전/충청	31	10.3%	34	11.3%	32	10.7%	33	11.0%	130	10.8%
광주/전라	27	9.0%	24	8.0%	30	10.0%	34	11.3%	115	9.6%
대구/경북	29	9.7%	32	10.7%	29	9.7%	21	7.0%	111	9.3%
부산/울산/경남	44	14.7%	45	15.0%	44	14.7%	43	14.3%	176	14.7%
강원/제주	12	4.0%	12	4.0%	11	3.7%	12	4.0%	47	3.9%
전체	300	100.0%	300	100.0%	300	100.0%	300	100.0%	1,200	100.0%

아직은 정치화되지 않은, 곧 서로 다른 정당과 이념이 각자의 목적을 위해 활성화하고 동원하지 않은 쟁점에 대해서 정당 단서만으로도 감정적 양극화에 단초가 되는가? 또한, 정책 쟁점에 대한 뚜렷한 견해 차이가 후보자 호감도 평가에 어떤 영향을 미치는가? 설문 실험 결과에 의하면, 예상과 달리 현재로서는 두 질문 모두에 대해 부정적인 답을 얻었다. 다시 말해서, 현재로서는 정당 단서와 쟁점 양극화 수준 모두 후보자의 호감도 평가에 영향을 주지 않고 있는 것으로 보인다.

우선, 집단별 후보자 A와 B에 대한 호감도 평균과 표준편차를 살펴보면, 집단 간 차이가 두드러지지 않았다(〈표 2-9〉 참고). 한편, 규제를 제안하는 후보자 A의 호감도가 평균 6점 내외로 자율 규제나 규제 철폐를 옹호하는 후보자 B의 호감도 평균 5점 초반보다 높았지만, 이는 온라인 설문 특성상 상대적으로 진보 정당 지지자가 많다는 사실에서 기인한 것으로 보인다.

〈표 2-9〉 집단별 후보 호감도

후보자 A	평균	표준편차	n	후보자 B	평균	표준편차	n
그룹 1	6.20	2.27	300	그룹 1	5.45	2.24	300
그룹 2	5.91	2.36	300	그룹 2	5.26	2.24	300
그룹 3	5.93	2.24	300	그룹 3	5.29	2.29	300
그룹 4	6.01	2.38	300	그룹 4	5.23	2.34	300
전체	6.01	2.31	1,200	전체	5.31	2.27	1,200

〈표 2-10〉은 참여자에게 “가장 가깝게 느끼는 정당”이 있는지 묻은 후 부정적인 답을 한 응답자를 대상으로 다시 “조금이라도 더 가깝다고 느끼는 정당”이 있는지 물어 파악한 지지 정당 분포를 담고 있는데, 더불어민주당 지지자가 56.03%로 국민의힘보다 약 20% 포인트 차로 더 많았다. 정의당을 포함하여 기타 정당 전부가 진보 정당으로 국민의힘보다는 상대적으로 보수 정당으로 인식된다는 사실을 고려하면 이번 연구에서도 응답자의 진보 편향이 재현되었다고 할 수 있다. 실제로 11점 척도(0점 진보 10점 보수)로 측정한 자기 평가 이념에서도 더불어민주당 지지자와 국민의힘 지지자의 평균이 각각 3.93과 6.87로 뚜렷하게 차이가 났다.⁷⁾

7) 응답자가 기재한 기타 정당으로는 기본소득당, 진보당, 시대전환, 노동당, 사회민주당, 녹색당 등이 있다. 참고로 지지 정당이 없거나 모르는 참여자는 각각 407명과 113명으로 전체 응답자의 33.92%와 9.42%에 달했다. 전체 응답자의 이념 평

그러나, 이 같은 정당 또는 이념 편향은 각 집단을 무선 배치로 구성하여 처치 지문 외에는 다른 모든 측면에서 동질적이라고 가정할 수 있기에 문제가 되지 않는다. 설문실험의 목적이 실험 변수인 쟁점 양극화와 정당 단서가 종속 변수인 후보자 호감도 차이로 측정된 감정 양극화에 미치는 영향을 파악하는 데에 있기 때문이다. 다시 말해서, 이 연구는 대표성 있는 표본을 활용하여 연구 결과의 일반화를 기하는 외적 타당도는 낮지만, 연구 결과에 기반하여 인과관계의 입증을 기하는 내적 타당도가 높다는 데에 강점이 있다.

〈표 2-10〉 가깝게 느끼는 정당과 이념 분포

정당	이념 평균	표준편차	n	비율(%)
더불어민주당	3.93	1.77	381	56.03
국민의힘	6.87	1.74	250	36.76
정의당	3.55	1.98	31	4.56
기타 정당	3.44	1.65	18	2.65
전체	5.03	1.91	680	100

그럼에도, 일원배치 분산분석(One-way ANOVA) 결과, 집단 간 후보자 호감도 차이는 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 드러나, 예상과 달리 쟁점 양극화와 정당 단서 효과가 아직은 나타나고 있지 않다고 볼 수 있다. 〈표 2-11〉은 후보자 A 호감도 〈표 2-12〉는 후보자 B 호감도에 대한 분산분석 결과를 각각 담고 있다. 유의확률로 보건대, 〈표 2-9〉의 후보자 A와 후보자 B의 호감도 평균값의 집단 간 차이는 유의미하지 않은 것으로 판단된다.⁸⁾

〈표 2-11〉 후보자 A 호감도 분산분석표

	자승합	자유도	평균자승합	F	유의확률
집단-간	15.54	3	5.18	0.97	0.41
집단-내	6401.22	1196	5.35		
합계	6416.76	1199	5.35		

균은 중도에 해당하는 것으로 드러났다(M=5.03, SD=1.91).

8) 분산분석 후 시행한 사후분석 결과, 어느 사후검정에서도 집단 간 차이는 유의미하게 나타나지 않았다. 집단별 피험자 수가 같은 경우에는 투키(Tukey HSD) 분석 방법을, 다른 경우에는 본페로니(Bonferroni) 분석 방법을 사용했다. 분석 결과는 저자에게 얻을 수 있다.

〈표 2-12〉 후보자 B 호감도 분산분석표

	자승합	자유도	평균자승합	F	유의확률
집단-간	8.76	3	2.92	0.56	0.64
집단-내	6181.92	1196	5.17		
합계	6190.68	1199	5.16		

가상의 후보자 A와 B 호감도를 더불어민주당 지지자에 한정하여 살펴보면, 쟁점 양극화의 강도나 정당 단서와는 상관없이 모든 조건에서 후보자 A에 대한 호감도가 높았고 후보자 B에 대한 호감도는 보통 이하로 차갑게 나타났다. 다시 말해서, 모든 집단에서 온라인 플랫폼 기업 독점에 대해 상대적으로 규제를 지지하는 후보자 A를 기업 자율을 주장하는 후보자 B보다 높게 평가한 것이다(〈표 2-13〉 참고). 이는 상대적으로 진보 정당으로 인식되는 더불어민주당 지지자가 쟁점 양극화 강도가 낮거나 정당 단서가 없어도 정책 방향에 있어서 가상의 후보자 A가 자신이 지지하는 정당의 후보자임을 파악할 수 있었기 때문으로 보인다. 그렇지만, 흥미롭게도, 쟁점 양극화도 약하고 정당 단서가 없는 ‘그룹 1’의 후보자 A 호감도 평균(M=6.88)이 가장 높게 나타났다. 이는 특정 정당 지지자라도 정당 단서보다도 쟁점에 대한 합리적 대안을 주장하는 후보자에 대한 호감도가 높을 수 있다는 점을 시사한다.

〈표 2-13〉 더불어민주당 지지자 후보 호감도

후보자 A	평균	표준편차	n	후보자 B	평균	표준편차	n
그룹 1	6.88	2.16	107	그룹 1	5.05	2.25	107
그룹 2	6.41	2.31	95	그룹 2	4.67	2.25	95
그룹 3	6.40	2.27	85	그룹 3	4.91	2.40	85
그룹 4	6.65	2.22	94	그룹 4	4.77	2.51	94
전체	6.60	2.24	381	전체	4.85	2.34	381

그러나, 이러한 집단 간 호감도 평균의 차이 또한 통계적으로 의미가 없는 것으로 드러났다. <표 2-14>는 후보자 A 호감도 <표 2-15>는 후보자 B 호감도에 대한 분산분석표이다. <표 2-13>에서 나타난 더불어민주당 지지자의 후보자 A와 후보자 B의 호감도 평균 값의 집단 간 차이는 유의확률로 보건대 통계적으로 의미가 없다.

<표 2-14> 더불어민주당 지지자 한정 후보자 A 호감도 분산분석표

	자승합	자유도	평균자승합	F	유의확률
집단-간	15.33	3	5.11	1.02	0.38
집단-내	1888.22	377	5.01		
합계	1903.56	380	5.01		

<표 2-15> 더불어민주당 지지자 한정 후보자 B 호감도 분산분석표

	자승합	자유도	평균자승합	F	유의확률
집단-간	8.02	3	2.67	0.48	0.69
집단-내	2079.75	377	5.52		
합계	2087.77	380	5.49		

다음으로 가상의 후보자 A와 B 호감도를 국민의힘 지지자에 한정하여 살펴보자. 예상대로 앞서 살펴본 더불어민주당 지지자와 대조적으로 국민의힘 지지자는 모든 조건에서 후보자 B에 대한 호감도가 높았고 후보자 A에 대한 호감도는 상대적으로 낮게 나타났다. 다시 말해서, 온라인 플랫폼 기업 독점에 대해 규제보다는 기업 자율을 주장하는 후보자 B에 대한 호감도가 상대적으로 규제를 지지하는 후보자 A보다 모든 집단에서 높게 나타났다(<표 2-16> 참고). 상대적으로 보수 정당으로 인식되는 국민의힘 지지자가 쟁점 양극화 강도가 낮거나 정당 단서가 없어도 가상의 후보자 B가 정책 측면에서 자신이 지지하는 정당의 후보자임을 파악할 수 있었기 때문으로 보인다.

요컨대, 두 당 지지자 모두 ‘정당 단서’가 없어도 지문에서 제시한 ‘정책 단서’만으로도 자신이 가깝다고 생각하는 정당의 후보자가 누구인지 알아낼 수 있는 것으로 보인다. 이는 온라인 플랫폼 기업 독점 규제와 같은 다소 까다롭고 아직 정치화가 두드러지게 되지 않아 보이는 쟁점에 대해서도 각 당이 어느 정책 위치에 있는지 또는 이념 지향이 어느 쪽인지 적어도 지지자들은 파악할 수 있다는 점을 시사한다.

〈표 2-16〉 국민의힘 지지자 후보 호감도

후보 A	평균	표준편차	n	후보 B	평균	표준편차	n
그룹 1	5.53	2.49	64	그룹 1	6.27	2.55	64
그룹 2	4.83	2.7	66	그룹 2	6.45	2.19	66
그룹 3	5.52	2.67	64	그룹 3	5.58	2.79	64
그룹 4	5.45	2.53	56	그룹 4	6.13	2.38	56
전체	5.32	2.60	250	전체	6.11	2.50	250

그러나, 더불어민주당 지지자에 한정된 분산분석에서처럼 국민의힘 지지자도 집단 간 후보자 호감도 평균 차이 또한 통계적으로 의미가 없는 것으로 드러났다. 〈표 2-17〉은 후보자 A 호감도, 〈표 2-18〉은 후보자 B 호감도에 대한 분산분석표이다. 〈표 2-16〉에서 나타난 국민의힘 지지자가 평가한 후보자 A와 후보자 B의 호감도에 대한 집단 간 차이는 유의확률로 판단하건대 통계적으로 유의미하지 않다.

〈표 2-17〉 국민의힘 지지자 한정 후보자 A 호감도 분산분석표

	자승합	자유도	평균자승합	F	유의확률
집단-간	21.83	3	7.28	1.07	0.36
집단-내	1666.93	246	6.78		
합계	1688.76	249	6.78		

〈표 2-18〉 국민의힘 지지자 한정 후보자 B 호감도 분산분석표

	자승합	자유도	평균자승합	F	유의확률
집단-간	27.50	3	9.17	1.48	0.22
집단-내	1522.58	246	6.19		
합계	1550.08	249	6.23		

마지막으로, 서로 다른 지역구에 출마한 가상의 후보자 A와 B에 대한 호감도 차이를 살펴보자. 앞서 살펴본 대로 더불어민주당 지지자가 상대적으로 많아서, 후보자 A 호감도에서 후보자 B의 호감도를 뺀 차이 값의 평균이 모든 집단 조건에서 양수로 나타났다(〈표 2-19〉 왼쪽 패널 참고). 이는 또한, 이들이 쟁점 양극화와 정당 단서가 없어도 자신이 지지하는 정당의 후보자가 누구인지 파악할 수 있었다는 점과도 관련이 있어 보인다. 특히, ‘그룹 4’는 후보자 간 쟁점 차이가 뚜렷하고 정당 단서가 있는 지문을 접했기에 후보자 호감도 차이 평균(M=0.78)이 가장 크게 나타난 것으로 판단된다. 다만, 쟁점 차이도 상대적으로 크지 않고, 정당 단서도 없는 ‘그룹 1’에서 그다음으로 호감도 차이 평균(M=0.75)이 높게 나타난 것은, 앞에서 추측한 바와 같은 맥락에서, 더불어민주당 지지자를 중심으로 자신이 지지하는 정당이 추천했다라도 다소 온건한 정책 방향을 제시한 후보자를 선호했기 때문이라고 보인다.

〈표 2-19〉의 오른쪽 패널은 무당파의 후보자 A와 B의 호감도 차이를 나타내고 있다. 지지 정당이 없다고 밝힌 무당파라도 후보자 호감도 차이는 근소하게나마 양수로 나타나 전체적으로 후보자 A에 대한 호감도가 평균적으로 높음을 알 수 있다. 이 또한 이 설문실험에 전체적으로 진보 정당을 지지하는 참여자가 많았다는 사실과 관련이 있어 보인다. 흥미로운 사실은 쟁점 양극화 수준은 낮으나 정당 단서가 있는 ‘그룹 2’에서 호감도 차이(M=0.81)가 근소하게나마 가장 크게 나타났다는 사실이다. 지지하는 정당이 없어도 엘리트 차원의 쟁점에 대한 견해 차이가 크지 않는 경우를 선호하되 정당과 연계되어 책임 소재가 상대적으로 명확한 경우를 낮게 판단하는지 추후 검증해 볼 만한 발견이다.

〈표 2-19〉 후보자 간 호감도 차이(후보자 A-후보자 B)

전체	평균	표준편차	n	무당파	평균	표준편차	n
그룹 1	0.75	3.85	300	그룹 1	0.67	3.47	92
그룹 2	0.65	4.01	300	그룹 2	0.81	3.6	106
그룹 3	0.64	3.92	300	그룹 3	0.69	3.22	99
그룹 4	0.78	4.07	300	그룹 4	0.51	3.47	110
전체	0.70	3.96	1,200	전체	0.67	3.43	407

한편, 집단 간 후보자 A와 B의 호감도 차이 평균의 차이에 대한 분산분석 결과, 유의확률로 판단하건대, 이 차이 또한 전체 참여자든(〈표 2-20〉) 무당파에 한정하든(〈표 2-21〉) 통계적으로는 의미가 없었다.

〈표 2-20〉 후보자 간 호감도 차이(후보자 A-후보자 B) 분산분석표

	자승합	자유도	평균자승합	F	유의확률
집단-간	4.41	3	1.47	0.09	0.96
집단-내	18795.57	1196	15.72		
합계	18799.98	1199	15.68		

〈표 2-21〉 무당파의 후보자 간 호감도 차이(후보자 A-후보자 B) 분산분석표

	자승합	자유도	평균자승합	F	유의확률
집단-간	4.99	3	1.66	0.14	0.94
집단-내	4783.23	403	11.87		
합계	4788.22	406	11.79		

다음으로 두 주요 정당 지지자에 한정하여 집단별 호감도 차이(후보자 A-후보자 B) 평균을 살펴보았다. 예상대로 모든 조건에서, 후보자 A를 후보자 B보다 선호하는 더불어민주당 지지자들은 양의 호감도 차이 평균을, 후보자 B를 후보자 A보다 따뜻하게 평가하는 국민의힘 지지자들은 음의 호감도 차이 평균을 보여주고 있다(〈표 2-22〉 참고). 특히, 더불어민주당 지지자는 정책 차이가 상대적으로 분명하고 정당 단서도 있는 ‘그룹 4’에서 후보자 간 호감도 차이 평균(M=1.88)이 가장 컸지만, 국민의힘 지지자의 경우 정책 차이는 상대적으로 약하지만 정당 단서가 있는 ‘그룹 2’에서 호감도 차이 평균(M=-1.62)이 절댓값에서 가장 컸다. 흥미롭게도 국민의힘 지지자는 정당 단서는 없지만 정책 차이가 상대적으로 뚜렷한 ‘그룹 3’에서만 호감도 차이가 거의 나지 않았고(M=-0.06), 나머지 조건에서는 ‘그룹 2’ 다음으로 비슷한 수준에서 호감도 차이가 나타났다. 이는 국민의힘 지지자의 경우 정당 단서가 없는 경우 정책 차이가 뚜렷한 경우보다 온건한 정책을 가진 후보자를 더 지지하는 것으로 해석할 수 있다. ‘그룹 2’에서처럼 같은 조건에서 정당 단서가 부가될 때 호감도 차이 평균 절댓값이 가장 큰 것은 이 같은 해석의 타당성을 뒷받침한다.

〈표 2-22〉 정당 지지자별 후보자 간 호감도 차이(후보자 A-후보자 B)

더불어민주당 지지자	평균	표준편차	n	국민의힘 지지자	평균	표준편차	n
그룹 1	1.83	3.71	107	그룹 1	-0.73	4.24	64
그룹 2	1.74	3.8	95	그룹 2	-1.62	4.42	66
그룹 3	1.49	4.19	85	그룹 3	-0.06	4.55	64
그룹 4	1.88	4.22	94	그룹 4	-0.68	4.38	56
전체	1.75	3.96	381	전체	-0.78	4.41	250

그러나, 더불어민주당(〈표 2-23〉)과 국민의힘 지지자(〈표 2-24〉)에 한정하여 살펴본 집단 간 호감도 차이(후보자 A-후보자 B) 평균의 차이 또한 어느 경우에도 통계적으로 유의미하지 않는 것으로 드러났다.

〈표 2-23〉 더불어민주당 지지자의 후보자 간 호감도 차이(후보 A-후보 B) 분산분석표

	자승합	자유도	평균자승합	F	유의확률
집단-간	7.95	3	2.65	0.17	0.92
집단-내	5950.35	377	15.78		
합계	5958.30	380	15.68		

〈표 2-24〉 국민의힘 지지자의 후보자 간 호감도 차이(후보 A-후보 B) 분산분석표

	자승합	자유도	평균자승합	F	유의확률
집단-간	80.36	3	26.79	1.38	0.25
집단-내	4765.98	246	19.37		
합계	4846.34	249	19.46		

요약하면, 예상과 달리 쟁점 양극화뿐만 아니라 정당 단서도 가상의 후보자 호감도 차이로 측정된 감정 양극화에 영향을 주지 못했다. 쟁점 양극화 강도와 정당 단서 유무로 구분된 4개의 집단에서, 어느 조건에서도 분산분석 결과 통계적으로 의미 있는 감정 양극화가 나타나지 않았다. 정당 단서가 없어도 쟁점 양극화가 높은 조건에서는 정부의 역할을 둘러싸고 상대적으로 진보와 보수적인 정당으로 각각 인식되는 더불어민주당과 국민의

힘과 연계된 쟁점으로 인식하고 각 당 지지자의 감정 양극화가 나타날 것으로 기대했으나 드러나지 않았다. 특히, 쟁점 양극화가 높고 정당 단서도 있는 조건에서도 감정 양극화는 나타나지 않았다. 이와 같은 결과는 더불어민주당 지지자에 한정된 것이긴 하지만, 정당 단서가 감정 양극화로 이어진다는 최근 실험 연구(권구선 2022)의 결과와도 뚜렷하게 대조된다. 또한, 미국 정치 연구이긴 하지만, 엘리트 차원의 이념적 양극화가 대중 차원의 감정 양극화로 이어지는 인과 기제를 밝힌 실험 연구 결과와도 배치된다(Rogowski and Sutherland 2016; Lelkes 2021). 다만, 한국의 유사한 실험 연구에서는 적어도 이념적 양극화가 감정 양극화로는 이어지지 않는다는(권구선 2022), 구체적 쟁점 양극화 또한 호감도 차이에 영향을 주지 않는다는 본 연구의 결과도 이와 일관된 것으로도 볼 수 있다.

제3장

국회의원 보좌진의 정치 양극화 인식 조사

제1절 정치 양극화의 원인

제2절 정치 양극화 완화를 위한 대책

제 1 절 정치 양극화의 원인

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

지금까지 살펴본 유권자 조사 결과에 따르면 유권자 차원의 정서적 양극화가 존재하지만, 정당 및 정책에 관한 정보를 통제된 설문실험을 분석한 결과 유권자들의 정서적 양극화가 특정한 정당이나 정당이 제기하는 이슈와 강하게 연계되어 작동하고 있다는 경험적 근거는 찾을 수 없었다. 하지만, 도입부에서 살펴본 바와 같이 국회를 포함한 정치인들의 활동 무대에서는 정치 양극화 문제가 심각하며, 소속 정당별 국회의원들의 투표행태를 살펴봐도 정치 양극화가 시간의 흐름 속에서 점차 심화되고 있음을 알 수 있다.

앞 장의 설문실험은 유권자들에게 정당 정보가 주어졌을 때와 그렇지 않을 때 정치인의 이념적 양극화에 어떻게 반응하는가를 확인하기 위한 목적으로 설계되었다. 실험 결과 유권자들이 정당 정보에 반응하면서 정서적, 감정적 양극화의 수준이 높아졌다는 경험적 근거를 찾지 못했다. 실험에 참여한 응답자들은 평균적으로 볼 때 정당 정보가 주어진다고 해서 특정한 정책을 주장하는 정치인에 대한 호감도가 정서적 양극화를 심화시키는 방향으로 변화하지 않았다. 일반적인 유권자들의 관점에서 보면 정책에 대한 선호도가 양극화된 정당정치로 인해 큰 영향을 받고 있지 않다는 해석이 가능하다. 이 결과에 따르면 최소한 정책 논의의 측면에서는 유권자 차원의 정서적 양극화가 정당과 정치인의 양극화를 초래하고 있다고 보기에는 무리가 있다. 다시 말하면, 정당과 정치인은 시민들의 선호를 종합하고 대변하는 존재라는 점을 감안할 때 정당과 정치인의 양극화가 유권자들의 정서적 양극화를 반영한 결과라고 볼 수 없다는 것이다. 그렇다면 유권자 차원의 정치 양극화와 정당과 정치인의 양극화의 관계는 어떻게 이해할 수 있을까? 경우의 수를 따져보면 (1) 정당 및 정치인의 양극화와 유권자의 양극화가 유기적 관련을 맺지 않고 독립적으로 전개되는 경우, (2) 정당 및 정치인들이 유권자 차원의 정서적 양극화를 정치적으로 동원하는 경우, (3) 유권자들의 정서적 양극화로 인해 정당과 정치인의 양극화가 심화되는 경우의 세 가지 가능성이 존재한다. (2)와 (3)은 상호 배타적이지 않으며 동시에 성립할 수도 있다. 민주주의 국가에서 정당 및 정치인의 양극화와 유권자의 양극화가 독립적으로

움직일 가능성은 높지 않다. 정당과 정치인들은 지지를 확보하기 위해 유권자들의 선호를 대표하기 위해 노력하며, 유권자들은 정당과 정치인으로부터 정치 관련 정보를 습득한다. 선행연구들과 실험결과를 토대로 보자면 (2)와 (3)의 경우 정당 및 정치인과 이른바 열성적 지지자들이 연계되어 나타나는 것으로 추정해 볼 수 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 일반적인 유권자들의 평균을 측정하면 정당과 정치인의 양극화된 정치행태를 답습하지 않지만 정당 활동가와 열성적인 지지자들은 양극화의 수준이 높게 나타났다(Cheong and Haggard 2023, 1227-1229). (3)의 경우처럼 정당 활동가들과 열성 지지자들은 정당의 후보자 공천 등 내부 의사결정 과정에서 목소리를 내면서 정당과 정치인들의 정치 행태에 영향을 미칠 수 있으며, (2)의 경우와 같이 정당과 정치인들은 투표 참여율이 높은 정당 활동가들과 열성 지지자들의 지지를 동원하기 위해 양극화를 부추길 유인이 있다. 팬덤 정치라는 개념을 통해 한국의 정치 양극화의 구조적 환경을 분석한 4장의 내용은 우리의 추론과 궤를 같이한다.

정치 양극화의 두 축인 유권자들의 정서적 양극화와 정당과 정치인의 양극화 중 2장에서 유권자들의 정서적 양극화에 대해 분석하였고 본 장에서 우리는 정치인들의 양극화 인식에 대해 살펴보기 위해 국회의원 보좌진들을 대상으로 정치 양극화의 원인과 대안에 대한 설문조사 및 서면 인터뷰를 수행하였다. 설문조사는 전문 조사업체 한길리서치연구소에 의뢰하여 2023년 11월 27일부터 12월 1일까지 서면으로 인쇄된 문항을 의원실에 배포하고 수거하는 방식으로 진행되었다. 국회의원 1명당 4급 보좌관 2명, 5급 선임비서관 2명, 6~9급 비서관 4명, 인턴 1명 등 9명의 유급 보좌진이 국회의원을 보좌하며 300명의 국회의원실별로 전원이 근무하는 경우 최대 2,700명의 보좌진이 근무한다. 보좌진은 임용기간이 정해지지 않은 정무직이므로 공석이 존재하여 총인원이 유동적이나, 인턴을 포함하면 통상 2,600명 안팎의 보좌진이 근무한다. 이번 조사에 응답한 보좌진은 총 531명이며 분포는 <표 3-1>과 같다. 직급별로 보면 4급 보좌관과 5급 선임비서관이 의원실별로 각 2명이므로 전체 보좌진의 44.4%를 차지하지만 이번 설문에 답한 응답자의 경우 23%를 차지하여 표본에서 고위직 보좌진이 과소대표되고 있으며, 상대적으로 8급, 9급, 그리고 인턴 등 급수가 낮은 보좌진들이 과대대표되고 있다. 정당 분포를 보면 더불어민주당 소속 국회의원실 보좌진이 59.7%, 국민의힘 소속 국회의원실 보좌진이 34.5%로 현재 국회의 의석배분 비율과 대동소이하다. 근무 경력별로 보면 응답자들이 연차별로 비교적 고르게 분포하고 하고 있음을 알 수 있다.

〈표 3-1〉 국회의원 보좌진의 정치 인식 조사 응답자 현황

		빈도	퍼센트
전체		531	100.0%
성별	남자	295	55.6%
	여자	236	44.4%
연령별	20대	179	34.4%
	30대	231	44.3%
	40대	84	16.1%
	50대 이상	27	5.2%
직급별	4급	44	8.4%
	5급	98	18.6%
	6급	64	12.2%
	7급	64	12.2%
	8급	83	15.8%
	9급	98	18.6%
	인턴	75	14.3%
학력별	고졸 이하	12	2.3%
	전문학사/학사	382	72.8%
	석사	120	22.9%
	박사	11	2.1%
정당별	더불어민주당	317	59.7%
	국민의힘	183	34.5%
	정의당	13	2.4%
	기본소득당	1	.2%
	시대전환	3	.6%
	진보당	3	.6%
	한국의희망	3	.6%
	무소속	8	1.5%
여야별	여당	183	34.5%
	야당/무소속	348	65.5%
근무경력별	1년 이내	85	16.3%
	1년~2년	125	23.9%
	3년~5년	135	25.9%
	6년~10년	119	22.8%
	11년 이상	58	11.1%

소속집단과 외집단에 대한 보좌진들의 인식을 파악하기 위해서 보좌진들에게 “선생님께서서는 21대 국회의 양대 정당의 의정활동 성과에 대해 어떻게 생각하십니까”라고 물었다. 응답자들은 0점부터 10점까지 1점 간격으로 주어진 선택지에서 점수를 선택하였다. 더불어민주당의 의정활동 성과에 대해 물은 질문에는 총 482명이 응답하였고, 국민의힘의 의정활동 성과에 대해 물은 질문에는 총 517명이 응답하였다. 더불어민주당에 대한 질문의 경우 평균 점수를 살펴보면 전체 평균은 4.5점이며, 더불어민주당 소속 보좌진은 5.4점, 국민의힘 소속 보좌진은 3.1점으로 나타났다. 예상대로 더불어민주당 소속 보좌진은 상대적으로 소속 정당의 의정활동을 높이 평가했고, 상대 정당인 국민의힘 소속 보좌진은 더불어민주당의 의정활동 성과를 낮게 평가하였다. 더불어민주당 소속 보좌진들의 경우에도 10점 만점에 5.4점으로 나타났다는 점에서 후한 점수를 주지는 않은 것으로 나타났다. 연령, 근무경력, 직급별로 살펴본 평균 점수는 전체 평균 점수와 큰 편차를 보여주지 않았다.

〈표 3-2〉 양대 정당의 의정활동 성과 평가-더불어민주당

	합계		0점	1점	2점	3점	4점	5점	6점	7점	8점	9점	10점	10점 만점 평균	
	%	사례수	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%			
전체	100.0	482	8.1	4.1	13.1	10.6	11.2	21.0	10.0	10.4	6.4	1.5	3.7	4.5	
성별	남자	100.0	271	8.9	4.4	11.4	8.1	10.3	21.8	11.1	14.0	5.5	1.1	3.3	4.5
	여자	100.0	211	7.1	3.8	15.2	13.7	12.3	19.9	8.5	5.7	7.6	1.9	4.3	4.4
연령별	20대	100.0	164	7.3	4.3	11.0	8.5	9.8	24.4	10.4	9.8	7.9	.6	6.1	4.7
	30대	100.0	210	9.5	3.8	12.9	11.4	11.9	18.6	10.0	10.0	6.2	2.4	3.3	4.4
	40대	100.0	73	5.5	5.5	19.2	11.0	12.3	19.2	11.0	12.3	2.7	.0	1.4	4.1
	50대 이상	100.0	25	8.0	4.0	12.0	12.0	12.0	28.0	4.0	8.0	12.0	.0	.0	4.3
직급별	4급	100.0	40	5.0	7.5	17.5	10.0	10.0	22.5	2.5	15.0	10.0	.0	.0	4.3
	5급	100.0	87	8.0	5.7	19.5	10.3	12.6	16.1	8.0	8.0	4.6	3.4	3.4	4.1
	6급	100.0	59	16.9	5.1	3.4	15.3	10.2	23.7	5.1	8.5	6.8	1.7	3.4	4.1
	7급	100.0	58	12.1	1.7	8.6	13.8	12.1	24.1	13.8	10.3	1.7	1.7	.0	4.1
	8급	100.0	73	6.8	1.4	12.3	11.0	11.0	16.4	12.3	15.1	5.5	2.7	5.5	4.9
	9급	100.0	92	4.3	5.4	14.1	7.6	12.0	21.7	15.2	12.0	5.4	.0	2.2	4.5
근무경력별	인턴	100.0	68	5.9	2.9	13.2	7.4	7.4	26.5	8.8	5.9	13.2	.0	8.8	5.0
	1년 이내	100.0	82	9.8	6.1	9.8	8.5	12.2	23.2	4.9	4.9	11.0	1.2	8.5	4.6
	1년~2년	100.0	108	7.4	4.6	19.4	8.3	8.3	22.2	11.1	13.9	2.8	.0	1.9	4.2
	3년~5년	100.0	125	9.6	1.6	8.0	11.2	15.2	14.4	16.8	12.0	5.6	2.4	3.2	4.7
	6년~10년	100.0	108	7.4	3.7	13.0	13.0	8.3	23.1	9.3	8.3	6.5	2.8	4.6	4.5
11년 이상	100.0	50	6.0	8.0	16.0	10.0	14.0	24.0	2.0	12.0	8.0	.0	.0	4.1	
학력별	고졸 이하	100.0	12	16.7	.0	8.3	.0	.0	33.3	25.0	8.3	8.3	.0	.0	4.6
	전문학사/학사	100.0	345	8.1	3.8	12.2	10.4	11.9	20.9	9.6	10.7	6.4	1.4	4.6	4.5
	석사	100.0	110	6.4	5.5	16.4	12.7	9.1	20.9	10.9	9.1	5.5	1.8	1.8	4.2
	박사	100.0	9	22.2	11.1	11.1	.0	22.2	11.1	.0	22.2	.0	.0	.0	3.3
정당별	더불어민주당	100.0	289	4.2	.7	5.5	8.0	10.0	25.3	14.2	14.9	10.4	2.1	4.8	5.4
	국민의힘	100.0	162	13.0	9.3	22.8	16.0	14.2	14.2	3.1	3.7	.6	.6	2.5	3.1
	정의당	100.0	13	15.4	.0	38.5	7.7	7.7	7.7	15.4	7.7	.0	.0	.0	3.2
	기본소득당	100.0	1	.0	.0	100.0	.0	.0	.0	.0	.0	.0	.0	.0	2.0
	시대전환	100.0	3	33.3	33.3	.0	.0	.0	33.3	.0	.0	.0	.0	.0	2.0
	진보당	100.0	3	33.3	66.7	.0	.0	.0	.0	.0	.0	.0	.0	.0	.7
	한국의희망	100.0	3	66.7	.0	33.3	.0	.0	.0	.0	.0	.0	.0	.0	.7
	무소속	100.0	8	.0	.0	37.5	12.5	12.5	37.5	.0	.0	.0	.0	.0	3.5

국민의힘에 대한 질문에는 총 517명이 응답하였다. 응답결과를 종합해 보면 전체 평균은 10점 만점에 3.9점이었고, 더불어민주당 소속 보좌진은 3.3점을, 국민의힘 소속 보좌진은 5.1점으로 나타났다. 더불어민주당에 대한 질문과 마찬가지로 소속 정당이 평가의 차이를 설명하는 가장 중요한 요인으로 나타났고 성별, 연령, 직급, 근무연차 등에 따른 평균 점수는 전체 평균점수와 큰 차이를 보이지 않았다. 국민의힘에 대한 평가가 3.9점으로 4.5점인 더불어민주당에 비해 낮게 나타난 이유는 정당별 의식분포를 고려할 때 다수당인 더불어민주당 소속 보좌진의 숫자가 많기 때문으로 설명할 수 있다. 소속 정당별로 양대 정당에 대한 평가 점수의 차이를 살펴보면 더불어민주당 소속 보좌진의 경우 소속 정당은 5.4점, 국민의힘은 3.3점으로 차이가 2.1점이었고, 국민의힘 소속 보좌진은 소속 정당은 5.1점, 더불어민주당은 3.1점으로 2.0점으로 나타나 양당 간의 큰 차이는 없었다. 유권자들의 정서적 양극화 조사결과에서는 더불어민주당을 지지하는 유권자들의 내집단과 외집단에 대한 온도 차가 국민의힘 지지자들에 비해 더 크게 나타났으나 보좌진의 경우 내집단과 외집단에 대한 성과평가의 차이가 거의 동일하게 나타났다.

〈표 3-3〉 양대 정당의 의정활동 성과 평가-국민의힘

	합계		0점	1점	2점	3점	4점	5점	6점	7점	8점	9점	10점	10점 만점 평균	
	%	사례수	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%			
전체	100.0	517	8.9	6.4	13.9	13.9	14.5	22.8	7.5	5.6	3.1	.8	2.5	3.9	
성별	남자	100.0	286	8.0	5.9	13.6	14.7	14.3	22.4	7.7	5.2	3.5	1.4	3.1	4.0
	여자	100.0	231	10.0	6.9	14.3	13.0	14.7	23.4	7.4	6.1	2.6	.0	1.7	3.7
연령별	20대	100.0	177	11.3	3.4	13.6	10.2	13.0	26.6	8.5	7.3	3.4	.0	2.8	4.0
	30대	100.0	227	8.4	7.5	11.9	15.9	15.9	21.6	7.9	4.4	3.1	.9	2.6	3.9
	40대	100.0	77	3.9	7.8	18.2	15.6	15.6	22.1	6.5	5.2	3.9	.0	1.3	3.8
	50대 이상	100.0	27	11.1	14.8	25.9	14.8	11.1	14.8	.0	3.7	.0	3.7	.0	2.9
직급별	4급	100.0	44	9.1	9.1	15.9	15.9	11.4	27.3	4.5	4.5	2.3	.0	.0	3.5
	5급	100.0	93	6.5	9.7	19.4	16.1	10.8	16.1	8.6	4.3	5.4	.0	3.2	3.8
	6급	100.0	63	9.5	3.2	17.5	23.8	17.5	15.9	3.2	3.2	3.2	1.6	1.6	3.6
	7급	100.0	63	7.9	6.3	9.5	12.7	14.3	31.7	6.3	6.3	1.6	1.6	1.6	4.0
	8급	100.0	79	11.4	7.6	11.4	13.9	12.7	19.0	8.9	6.3	1.3	2.5	5.1	4.0
	9급	100.0	97	10.3	5.2	14.4	11.3	14.4	27.8	6.2	4.1	4.1	.0	2.1	3.8
근무경력별	인턴	100.0	73	6.8	4.1	9.6	5.5	20.5	24.7	12.3	11.0	2.7	.0	2.7	4.5
	1년 이내	100.0	85	10.6	7.1	8.2	4.7	15.3	25.9	10.6	11.8	1.2	.0	4.7	4.3
	1년~2년	100.0	120	7.5	5.8	14.2	10.8	15.8	27.5	6.7	5.0	5.0	.8	.8	4.0
	3년~5년	100.0	129	11.6	7.0	10.9	20.9	14.7	17.1	7.0	3.1	3.9	1.6	2.3	3.7
	6년~10년	100.0	118	5.9	6.8	16.9	18.6	12.7	20.3	7.6	4.2	2.5	.8	3.4	3.9
11년 이상	100.0	56	7.1	3.6	23.2	8.9	16.1	26.8	7.1	5.4	1.8	.0	.0	3.7	
학력별	고졸 이하	100.0	12	8.3	8.3	.0	8.3	25.0	50.0	.0	.0	.0	.0	.0	3.8
	전문학사/학사	100.0	374	8.3	6.7	13.9	13.1	15.2	23.3	7.0	5.6	3.2	.5	3.2	3.9
	석사	100.0	114	10.5	5.3	14.0	16.7	13.2	20.2	9.6	4.4	3.5	1.8	.9	3.8
	박사	100.0	11	9.1	.0	36.4	27.3	.0	18.2	.0	9.1	.0	.0	.0	3.1
정당별	더불어민주당	100.0	309	12.3	8.4	16.5	17.5	12.9	20.1	6.8	2.9	1.0	.3	1.3	3.3
	국민의힘	100.0	177	1.7	1.7	7.3	9.0	18.1	28.8	9.6	10.7	7.3	1.1	4.5	5.1
	정의당	100.0	13	7.7	7.7	38.5	7.7	7.7	7.7	7.7	.0	.0	7.7	7.7	3.7
	기본소득당	100.0	1	100.0	.0	.0	.0	.0	.0	.0	.0	.0	.0	.0	.0
	시대전환	100.0	3	.0	33.3	33.3	.0	.0	33.3	.0	.0	.0	.0	.0	2.7
	진보당	100.0	3	33.3	66.7	.0	.0	.0	.0	.0	.0	.0	.0	.0	.7
	한국의희망	100.0	3	33.3	.0	33.3	.0	.0	.0	.0	33.3	.0	.0	.0	3.0
	무소속	100.0	8	12.5	.0	12.5	12.5	25.0	37.5	.0	.0	.0	.0	.0	3.5

정치 양극화에 관심을 두는 이유는 양극화로 인한 부작용 때문이다. 의회정치의 관점에서 보자면 정치 양극화가 심화된 결과 양대 정당이 대립을 지속하며 중요한 민생의제들을 외면하면서 정치의 사회갈등 관리기능이 무너지고 있다. 국회의 입법과정에 보좌직으로 참여하는 보좌진들도 이 부분에 대해 심각하게 인식하고 있었다. 우리는 보좌진들에게 국회가 국가적으로 중요한 중장기 의제들을 주도적으로 논의하지 못하는 이유가 무엇이라고 생각하는지 물어보았다. 응답자들은 (1) 국회는 역량을 충분히 갖추고 있으나 임기와 선거 주기로 인해 장기적 의제들을 다루는 데 구조적 한계를 가지고 있다, (2) 단기 입법 성과 중심의 계량적 지표를 토대로 한 공천 평가 및 언론·시민단체의 의정활동 평가로 인해 중장기 이슈를 장기적 안목에서 다루기 어렵다, (3) 정치적 양극화가 심화되면서 여야의 초당적 합의를 필요로 하는 중장기 이슈에 관심을 갖기 어려운 상황이다, (4) 중장기 의제들은 개별 의원보다는 정당을 중심으로 장기적 관점에서 제기되고 국회에서 논의되어야 하나 정당의 정책능력이 취약하다, (5) 기타 등 5개의 답안 중에서 1순위와 2순위를 선택하였다. 이 질문에는 총 527명이 응답하였는데 1순위와 2순위를 순위에 관계없이 합산한 경우 79.5%의 응답자가 (3)을 선택하였다. 다시 말해 79.5%의 응답자가 1순위 혹은 2순위에 정치적 양극화가 문제라는 답안을 선택한 것이다. 2위는 (2)번으로 49.5%였고, (3)과 (4)는 각각 34.5%, 31.7%였다. 기타는 0.8%로 대부분의 응답자가 4가지 선택지 중 1순위와 2순위를 선택하였다. 정당별로 살펴보면 더불어민주당 소속 보좌진의 77.8%, 국민의힘 소속 보좌진의 81.9%가 1순위 혹은 2순위로 (3)을 선택하였다. 양당 모두 정치 양극화로 인한 문제가 심각하다는 점에 유사한 수준에서 공감하고 있었다. 1순위 답변만 살펴보면 전체적으로 57.7%의 응답자들이 (3)을 선택하였고, (1), (2), (4)가 각각 16.1%, 19.0%, 6.8%로 나타나 1위와 2위 간의 격차가 가장 크게 나타났다. 정당별, 연령별, 직급별, 근무경력별로 살펴 보아도 (3)번이 고루 가장 많은 수의 선택을 받았다.

〈표 3-4〉 국회의 의정활동 성과가 미진한 원인(1, 2순위 합산)

		합계		(1)	(2)	(3)	(4)	기타
		%	사례수	%	%	%	%	%
	전체	100.0	527	34.5	49.5	79.5	31.7	.8
성별	남자	100.0	292	34.2	51.0	79.5	30.5	1.0
	여자	100.0	235	34.9	47.7	79.6	33.2	.4
연령별	20대	100.0	176	33.0	48.3	79.5	36.4	.6
	30대	100.0	230	37.4	53.9	77.4	27.8	.9
	40대	100.0	84	32.1	42.9	86.9	29.8	1.2
	50대 이상	100.0	27	25.9	44.4	74.1	40.7	.0
직급별	4급	100.0	44	29.5	47.7	77.3	34.1	.0
	5급	100.0	97	36.1	45.4	84.5	28.9	1.0
	6급	100.0	64	34.4	54.7	76.6	29.7	.0
	7급	100.0	64	39.1	68.8	70.3	15.6	1.6
	8급	100.0	83	41.0	37.3	81.9	37.3	1.2
	9급	100.0	97	25.8	43.3	81.4	44.3	1.0
	인턴	100.0	73	35.6	56.2	80.8	27.4	.0
근무경력별	1년 이내	100.0	83	34.9	53.0	78.3	32.5	.0
	1년~2년	100.0	124	28.2	43.5	90.3	35.5	.8
	3년~5년	100.0	134	35.1	55.2	71.6	33.6	1.5
	6년~10년	100.0	119	46.2	49.6	73.1	26.9	.8
	11년 이상	100.0	58	19.0	46.6	91.4	31.0	.0
학력별	고졸 이하	100.0	11	9.1	63.6	90.9	36.4	.0
	전문학사/학사	100.0	380	35.5	48.9	78.4	32.6	.5
	석사	100.0	119	32.8	51.3	81.5	29.4	1.7
	박사	100.0	11	45.5	54.5	81.8	18.2	.0
정당별	더불어민주당	100.0	315	36.8	48.6	77.8	33.3	.3
	국민의힘	100.0	182	29.7	52.2	81.9	30.2	1.1
	정의당	100.0	13	46.2	38.5	84.6	23.1	.0
	기본소득당	100.0	1	.0	.0	100.0	.0	100.0
	시대전환	100.0	3	100.0	33.3	66.7	.0	.0
	진보당	100.0	2	.0	50.0	50.0	50.0	.0
	한국회회망	100.0	3	33.3	33.3	100.0	33.3	.0
	무소속	100.0	8	25.0	62.5	87.5	25.0	.0

질문) 국회가 중장기 의제들을 주도적으로 논의하지 못하는 이유는 무엇이라고 생각하십니까? (1~2순위). (1) 국회는 역량을 충분히 갖추고 있으나 임기와 선거 주기로 인해 장기적 의제들을 다루는 데 구조적 한계를 가지고 있다, (2) 단기 입법성과 중심의 계량적 지표를 토대로 한 공천 평가 및 언론·시민단체의 의정활동 평가로 인해 중장기 이슈를 장기적 안목에서 다루기 어렵다, (3) 정치적 양극화가 심화되면서 여야의 초당적 합의를 필요로 하는 중장기 이슈에 관심을 갖기 어려운 상황이다, (4) 중장기 의제들은 개별 의원보다는 정당을 중심으로 장기적 관점에서 제기되고 국회에서 논의되어야 하나 정당의 정책능력이 취약하다, (5) 기타

〈표 3-5〉 국회의 의정활동 성과가 미진한 원인(1순위)

		합계		(1)	(2)	(3)	(4)	기타
		%	사례수	%	%	%	%	%
전체		100.0	527	16.1	19.0	57.7	6.8	.4
성별	남자	100.0	292	16.1	20.2	55.5	7.9	.3
	여자	100.0	235	16.2	17.4	60.4	5.5	.4
연령별	20대	100.0	176	17.0	15.3	60.8	6.3	.6
	30대	100.0	230	16.5	24.8	51.3	7.0	.4
	40대	100.0	84	16.7	13.1	64.3	6.0	.0
	50대 이상	100.0	27	7.4	11.1	66.7	14.8	.0
직급별	4급	100.0	44	13.6	13.6	61.4	11.4	.0
	5급	100.0	97	16.5	17.5	57.7	8.2	.0
	6급	100.0	64	15.6	20.3	53.1	10.9	.0
	7급	100.0	64	18.8	29.7	51.6	.0	.0
	8급	100.0	83	20.5	16.9	54.2	7.2	1.2
	9급	100.0	97	9.3	16.5	66.0	7.2	1.0
근무경력별	인턴	100.0	73	17.8	17.8	60.3	4.1	.0
	1년 이내	100.0	83	15.7	16.9	63.9	3.6	.0
	1년~2년	100.0	124	11.3	16.1	65.3	6.5	.8
	3년~5년	100.0	134	15.7	25.4	52.2	6.0	.7
	6년~10년	100.0	119	26.1	20.2	46.2	7.6	.0
학력별	11년 이상	100.0	58	5.2	10.3	70.7	13.8	.0
	고졸 이하	100.0	11	.0	18.2	63.6	18.2	.0
	전문학사/학사	100.0	380	17.1	18.9	57.6	6.1	.3
	석사	100.0	119	13.4	20.2	58.8	6.7	.8
정당별	박사	100.0	11	27.3	18.2	36.4	18.2	.0
	더불어민주당	100.0	315	18.1	19.4	54.6	7.6	.3
	국민의힘	100.0	182	12.6	19.8	62.1	5.5	.0
	정의당	100.0	13	23.1	7.7	61.5	7.7	.0
	기본소득당	100.0	1	.0	.0	.0	.0	100.0
	시대전환	100.0	3	.0	33.3	66.7	.0	.0
	진보당	100.0	2	.0	.0	50.0	50.0	.0
	한국회회망	100.0	3	.0	.0	100.0	.0	.0
무소속	100.0	8	25.0	12.5	62.5	.0	.0	

질문과 응답은 〈표 3-4〉와 동일함.

입법활동에 참여하는 국회 내부자의 입장에서 정당과 정치인의 양극화와 유권자의 양극화 간의 관계에 대해 어떻게 인식하고 있는지에 대해서도 파악해 보았다. 우리는 두 가지 차원의 양극화의 관계에 관한 세 가지 진술을 제시하고 어떤 진술이 더 타당한지 질문하였다. 응답자들은 (1) 유권자의 정서적 양극화는 국회의원 등 정치 엘리트의 양극화가 심화된 결과이다, (2) 정치 엘리트의 양극화는 팬덤 정치 등 유권자 차원의 양극화가 반영된 결과이다, (3) 정치 엘리트 차원의 양극화는 심화되고 있으나 일부 강성 지지자들을 제외한 일반적인 유권자들의 정서적 양극화는 심각한 상태가 아니다, 라는 세 가지 진술 중 하나를 택하였다. 전체적으로 보면 525명의 응답자 중에서 48%가 (2)를 택하였다. 정당과 정치인의 양극화는 유권자들의 정치 양극화가 반영된 결과라는 것이다. 이어서 26.9%가 정치 엘리트의 양극화는 유권자의 양극화와 깊이 연관되어 있지 않다는 (3)을 택하였고 25.1%는 정치 엘리트의 양극화가 유권자의 양극화를 초래하고 있다는 (1)을 택하였다. 정당별로 살펴보면 더불어민주당 소속 응답자의 경우 42.5%가 (2)를 택하였고, 국민의힘 소속 응답자는 이보다 현저히 높은 59.9%가 (2)를 택하였다. 정치인들이 유권자들의 양극화를 동원하고 있다는 (1)번 답안은 더불어민주당 소속 보좌진들의 28.8%, 국민의힘 소속 보좌진들의 14.8%가 선택하여 더불어민주당에서 상대적으로 높은 비율로 선택했다. 직급이나 근무경력별로는 응답의 비율이 큰 차이를 보이지 않았지만, 흥미로운 점은 연령별로 살펴보면 연령대가 올라갈수록 (2)번 응답자 비율이 줄어들고, (1)번 응답자 비율이 증대되었다. 연령이 높아질수록 정당에서 양극화를 부추기고 있다고 보는 비율이 높은 것이다.

〈표 3-6〉 정당과 정치인의 양극화와 유권자의 양극화 간의 관계

		합계		(1)	(2)	(3)
		%	사례수	%	%	%
전체		100.0	525	25.1	48.0	26.9
성별	남자	100.0	291	25.4	46.0	28.5
	여자	100.0	234	24.8	50.4	24.8
연령별	20대	100.0	177	22.6	51.4	26.0
	30대	100.0	229	21.8	48.9	29.3
	40대	100.0	82	31.7	42.7	25.6
	50대 이상	100.0	27	44.4	33.3	22.2
직급별	4급	100.0	44	34.1	43.2	22.7
	5급	100.0	95	29.5	38.9	31.6
	6급	100.0	63	31.7	54.0	14.3
	7급	100.0	64	18.8	45.3	35.9
	8급	100.0	83	22.9	55.4	21.7
	9급	100.0	97	21.6	49.5	28.9
근무경력별	인턴	100.0	74	20.3	50.0	29.7
	1년 이내	100.0	83	30.1	43.4	26.5
	1년~2년	100.0	125	16.8	57.6	25.6
	3년~5년	100.0	134	29.1	41.8	29.1
	6년~10년	100.0	117	25.6	47.9	26.5
학력별	11년 이상	100.0	57	24.6	50.9	24.6
	고졸 이하	100.0	12	33.3	33.3	33.3
	전문학사/학사	100.0	379	23.2	51.2	25.6
	석사	100.0	117	29.9	39.3	30.8
정당별	박사	100.0	11	45.5	45.5	9.1
	더불어민주당	100.0	313	28.8	42.5	28.8
	국민의힘	100.0	182	14.8	59.9	25.3
	정의당	100.0	13	38.5	30.8	30.8
	기본소득당	100.0	1	100.0	.0	.0
	시대전환	100.0	3	66.7	.0	33.3
	진보당	100.0	2	100.0	.0	.0
	한국의희망	100.0	3	33.3	66.7	.0
무소속	100.0	8	50.0	50.0	.0	

(1) 유권자의 정서적 양극화는 국회의원 등 정치 엘리트의 양극화가 심화된 결과이다. (2) 정치 엘리트의 양극화는 팬덤 정치 등 유권자 차원의 양극화가 반영된 결과이다. (3) 정치 엘리트 차원의 양극화는 심화되고 있으나 일부 강성 지지자들을 제외한 일반적인 유권자들의 정서적 양극화는 심각한 상태가 아니다.

설문실험 결과와 보좌진 정치의식 조사 결과를 종합해 보면 상호 충돌하는 측면이 있음을 발견할 수 있다. 설문실험에서는 유권자들의 정서적인 양극화가 정당 정보에 따라 영향을 받지 않고 있었다. 다시 말해 남북관계, 한일관계와 같이 정당 간의 극심한 갈등이 동반되는 정치화된 이슈가 아닌 정책이슈에 대한 유권자들의 선호는 정서적 양극화의 영향을 받지 않고 있었다. 다시 말해 정당을 통해 정서적 양극화가 동원되지 않으며, 정서적 양극화의 정도도 정책이슈에 대한 선호를 뒤바꿀 만큼 강하게 나타나지 않았다. 실험 결과는 평균적으로 볼 때 정당과 정치인이 정서적 양극화를 심화시키고 있다는 경험적 근거를 찾기 어려우며, 유권자들의 정서적 양극화의 정도도 정책선호에 영향을 미칠만큼 강하게 나타나지 않고 있으므로 정당의 양극화가 일반 유권자들의 정서적 양극화로 인해 강화되고 있다고 보기는 어렵다는 것이다. 하지만, 정치 현장에서 입법과정에 참여하는 보좌진들을 대상으로 한 조사결과 절반에 가까운 응답자들이 정당과 정치인의 양극화는 유권자들의 양극화를 반영한 결과라고 응답하였다. 보좌진들은 국회가 제 기능을 하지 못하는 가장 중요한 원인으로 정당을 불문하고 정치 양극화를 지목하였고, 정치 양극화가 심화되는 원인은 유권자가 정치적으로 양극화되는 데에 있다고 응답한 것이다.

평균적으로 보면 유권자 차원의 심각한 양극화 경향을 발견할 수 없는데 정작 현실정치에 종사하는 보좌진들은 유권자들의 양극화로 인해 정치인들의 양극화가 심화된다고 진단하고 있다. 이 두 가지 결과는 상호 모순적인 것으로 보이지만, 충돌하는 두 가지 결과를 연결시킬 수 있는 지점은 열성 지지자, 혹은 정당 활동가들로부터 찾을 수 있다. 설문 조사와 설문실험은 일반 유권자들을 대상으로 진행하였고, 전체적인 유권자들의 선택을 반영한다. 하지만 정당과 정치인들이 민감하게 반응하는 유권자들은 정당의 열성 지지자들과 정당 활동가들일 가능성이 높다. 이들은 정치인들과 적극적으로 소통하며 공직후보자 공천과정에서도 참여율이 높기 때문에 정치인들도 열성 지지자들의 요구사항에 민감하게 반응할 유인이 있다. 다수의 보좌진들은 정치 엘리트의 양극화를 심화시키는 요인으로 이른바 팬덤 정치를 지목하였다. 우리는 “정치 엘리트의 양극화를 심화시키는 가장 중요한 요인은 무엇이라고 생각하십니까?”라고 질문하였다. 응답자들은 (1) 승자독식의 제왕적 대통령제, (2) 정당 간의 대결을 부추기는 양당제와 소선거구제, (3) 팬덤 정치의 확산과 정당 내부의 다양성 쇠퇴, (4) 중앙당 중심의 중앙집권적 공천제도, (5) 변화된 미디어 환경과 이른바 가짜뉴스의 확산, (6) 기타 등 6개의 답안 중 하나를 선택하였다. (1)은 이른바 권력구조라고 통칭하는 정치제도 차원의 문제, (2)는 선거제도, (3)은 정당 조직과

당원의 문제, (4)는 후보자 공천제도, (5)는 변화된 정치사회 환경을 대표하는 요인들이다. 총 526명의 응답자 중에서 39.7%가 (3)을 선택하였고, 23%가 (2)를 선택하였다. 이어서 (1), (5), (4)를 각각 14.1%, 12.7%, 9.9%의 응답자들이 택하였다. 정당별로 보면 1위와 2위의 순위는 동일하나 더불어민주당 소속 응답자의 경우 36%가 (3)을 23.2%가 (2)를 택하였고, 국민의힘 소속 응답자들은 48.6%가 (3)을, 18.8%가 (2)를 선택하여 팬덤 정치에 대한 문제의식의 측면에서 차이를 보여주었다. 다당제에 친화적인 선거제도 개편에 상대적으로 적극적이었던 더불어민주당의 경우 선거제도에 대한 문제의식이 상대적으로 강하게 나타났으며, 전통적으로 소선거구제를 선호하는 국민의힘의 경우 선거제도의 문제보다는 이른바 팬덤 정치의 문제를 보다 심각하게 인식하고 있었다. 승자독식의 제약적 대통령제와 중앙집권적인 공천제도의 경우 언론과 전문가들 사이에서 양극화된 정치 대립의 원인으로 지목되고 있지만, 이 사안들을 정치 양극화의 주요 원인으로 보는 보좌진의 비율은 양당 모두에서 높지 않게 나타났다. 직급이나 연령, 근무경력 차원에서는 의미 있는 차별성을 찾을 수 없었다.

〈표 3-7〉 정당과 정치인의 양극화를 심화시키는 원인

		합계		승자독식의 재왕적 대통령제	정당 간의 대결을 부추기는 양당제와 소선거구제	팬덤 정치의 확산과 정당 내부의 다양성 쇠퇴	중양당 중심의 중앙집권적 공천제도	변화된 미디어 환경과 이른바 가짜 뉴스의 확산	기타
		%	사례수						
	전체	100.0	526	14.1	23.0	39.7	9.9	12.7	.6
성별	남자	100.0	291	15.8	21.6	38.5	10.3	12.7	1.0
	여자	100.0	235	11.9	24.7	41.3	9.4	12.8	.0
연령별	20대	100.0	178	11.8	20.8	39.9	10.1	16.9	.6
	30대	100.0	229	12.7	28.4	38.4	10.0	10.5	.0
	40대	100.0	82	19.5	15.9	45.1	8.5	9.8	1.2
	50대 이상	100.0	27	18.5	18.5	33.3	14.8	11.1	3.7
직급별	4급	100.0	44	22.7	20.5	40.9	11.4	2.3	2.3
	5급	100.0	95	13.7	25.3	43.2	5.3	11.6	1.1
	6급	100.0	64	18.8	18.8	42.2	9.4	10.9	.0
	7급	100.0	64	10.9	17.2	45.3	14.1	12.5	.0
	8급	100.0	83	10.8	36.1	28.9	15.7	8.4	.0
	9급	100.0	98	11.2	24.5	42.9	5.1	16.3	.0
근무경력별	인턴	100.0	74	14.9	13.5	35.1	12.2	23.0	1.4
	1년 이내	100.0	84	13.1	17.9	32.1	10.7	25.0	1.2
	1년~2년	100.0	124	14.5	24.2	41.9	9.7	9.7	.0
	3년~5년	100.0	134	11.2	26.9	36.6	12.7	12.7	.0
	6년~10년	100.0	117	13.7	24.8	39.3	8.5	12.8	.9
학력별	11년 이상	100.0	58	17.2	17.2	53.4	6.9	3.4	1.7
	고졸 이하	100.0	12	25.0	16.7	33.3	.0	25.0	.0
	전문학사/학사	100.0	379	12.4	23.5	38.5	11.1	13.7	.8
	석사	100.0	118	18.6	21.2	42.4	7.6	10.2	.0
정당별	박사	100.0	11	.0	27.3	63.6	9.1	.0	.0
	더불어민주당	100.0	314	16.2	23.2	36.0	9.6	14.3	.6
	국민의힘	100.0	181	8.8	18.8	48.6	12.2	11.6	.0
	정의당	100.0	13	15.4	46.2	38.5	.0	.0	.0
	기본소득당	100.0	1	.0	100.0	.0	.0	.0	.0
	시대전환	100.0	3	66.7	33.3	.0	.0	.0	.0
	진보당	100.0	3	.0	66.7	.0	.0	.0	33.3
	한국의희망	100.0	3	33.3	33.3	33.3	.0	.0	.0
여야별	무소속	100.0	8	25.0	37.5	25.0	.0	12.5	.0
	여당	100.0	181	8.8	18.8	48.6	12.2	11.6	.0
	야당/무소속	100.0	345	16.8	25.2	35.1	8.7	13.3	.9

제2절

정치 양극화 완화를 위한 대책

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

이른바 가짜뉴스 문제를 제외하면 정치 양극화의 원인으로 제시된 요인들에 대한 대책은 이미 제시되어 있다. 제왕적 대통령제의 경우 대통령제에서 의회제로 개편하거나, 다당제를 도입하여 대통령과 국회의 대화와 타협을 촉진시키는 방안이 제시되어 왔다. 양당제와 소선거구제의 경우 비례성이 높은 선거제도를 개편하여 다당제하에서 정당 간의 연합을 촉진시키는 방향으로 변해야 한다는 주장이 지속적으로 제기되었다. 열성 지지층이 과다대표되는 팬덤 정치의 부작용을 줄이기 위한 대책으로는 이른바 강성 지지층들이 과다대표되는 당원제도를 개편하고 정당 지도부 중심의 공천제도를 분권화된 공천제도로의 전환이 논의되어 왔다. 우리는 보좌진들에게 “정당 간의 양극화를 완화하고 국회의 갈등 조정 및 정책 기획 기능을 강화하기 위해서 무엇을 해야 한다고 생각”하는지 물어보았다. 응답자들은 (1) 대통령제 권력구조의 개편, (2) 비례성이 높은 선거제도 도입, (3) 정당 지도부 중심의 공천제도를 분권화하는 상향식 공천제도 도입, (4) 강성 지지층의 과다대표 현상을 막기 위한 당원제도의 개편 (5) 기타 등 5개의 답안 중 하나를 선택하였다. 전체 526명의 응답자들 중에서 30%는 (4)를 선택하였고, 뒤이어 (3), (2), (1)이 각각 27.4%, 23.4%, 17.7%로 나타났다. 대통령제 권력구조의 개편을 개혁방안으로 선택한 응답자들이 가장 적었으며, 당원제도와 공천제도 등 정당 개혁 관련 대안이 1위와 2위를 차지하였다. (3)과 (4)를 선택한 응답자들을 합하면 총 57.4%로 절반 이상의 응답자들이 정당 개혁의 필요성을 강조했다. 하지만 개혁의 방향에 대한 의견은 정당별로 차이를 보였다. 더불어민주당 소속 보좌진의 경우 27.6%가 (4) 당원제도의 개편을 꼽았고, (2) 비례성 높은 선거제도 도입을 선택한 응답자가 24.7%, (1) 대통령제 권력구조 개편이 23.1%, (3) 상향식 공천제도가 22.4%였다. 하지만 국민의힘 소속 보좌진들은 38.8%가 (3)을 선택하였고, (4)를 선택한 응답자의 비율도 38.3%였다. (2)와 (1)은 14.8%와 7.7%에 그쳤다. 더불어민주당 보좌진의 경우 정당개혁 이슈인 (3)과 (4)를 선택한 비율이 50%, 정치제도 개혁과 관련된 (1)과 (2)를 선택한 비율이 47.8%로 반반으로 나뉘어진 반면, 국민의힘 보좌진들의 경우 (3)과 (4)를 선택한 비율이 77.1%로 대다수가 정치 양극화의 해법으로 정당 개혁이 필요하다고 생각하고 있었다.

〈표 3-8〉 정당과 정치인의 양극화를 완화시키기 위해 필요한 대책

		합계		대통령제 권력 구조의 개편	비례성이 높은 선거제도 도입	정당 지도부 중심의 공천 제도를 분권화 하는 상향식 공천제도 도입	강성 지지층의 과다대표 현상을 막기 위한 당원 제도의 개편	기타
		%	사례수	%	%	%	%	%
	전체	100.0	526	17.7	23.4	27.4	30.0	1.5
성별	남자	100.0	293	21.2	22.2	26.3	28.0	2.4
	여자	100.0	233	13.3	24.9	28.8	32.6	.4
연령별	20대	100.0	179	15.6	20.7	31.3	30.7	1.7
	30대	100.0	230	16.1	26.1	24.3	32.6	.9
	40대	100.0	81	25.9	19.8	29.6	22.2	2.5
	50대 이상	100.0	27	25.9	33.3	14.8	25.9	.0
직급별	4급	100.0	44	27.3	25.0	20.5	27.3	.0
	5급	100.0	96	19.8	24.0	24.0	29.2	3.1
	6급	100.0	63	20.6	30.2	25.4	20.6	3.2
	7급	100.0	64	12.5	23.4	21.9	42.2	.0
	8급	100.0	83	15.7	25.3	32.5	26.5	.0
	9급	100.0	97	13.4	22.7	34.0	28.9	1.0
근무경력별	인턴	100.0	75	20.0	16.0	25.3	36.0	2.7
	1년 이내	100.0	85	15.3	29.4	25.9	27.1	2.4
	1년~2년	100.0	124	15.3	22.6	23.4	37.9	.8
	3년~5년	100.0	133	19.5	19.5	35.3	25.6	.0
	6년~10년	100.0	118	18.6	27.1	20.3	30.5	3.4
학력별	11년 이상	100.0	57	22.8	17.5	31.6	26.3	1.8
	고졸 이하	100.0	12	33.3	8.3	33.3	25.0	.0
	전문학사/학사	100.0	380	16.6	22.9	27.9	31.1	1.6
	석사	100.0	117	21.4	26.5	23.9	26.5	1.7
정당별	박사	100.0	11	9.1	27.3	36.4	27.3	.0
	더불어민주당	100.0	312	23.1	24.7	22.4	27.6	2.2
	국민의힘	100.0	183	7.7	14.8	38.8	38.3	.5
	정의당	100.0	13	.0	92.3	7.7	.0	.0
	기본소득당	100.0	1	.0	100.0	.0	.0	.0
	시대전환	100.0	3	66.7	33.3	.0	.0	.0
	진보당	100.0	3	.0	100.0	.0	.0	.0
	한국회의망	100.0	3	33.3	.0	66.7	.0	.0
여야별	무소속	100.0	8	50.0	25.0	.0	25.0	.0
	여당	100.0	183	7.7	14.8	38.8	38.3	.5
	야당/무소속	100.0	343	23.0	28.0	21.3	25.7	2.0

우리는 단답형으로 이루어진 보좌진 설문조사와 병행하여 전·현직 보좌진을 대상으로 동일한 내용의 문항을 주관식 형태로 전환한 서면 인터뷰를 진행하였다. 서면 인터뷰는 설문조사를 준비하고 보완하기 위한 목적으로 수행하였고 응답자를 무작위로 선정한 것이 아니기 때문에 응답자들이 모집단을 대표한다고 볼 수 없다. 대상자는 국회의 다양한 보좌진 연구모임 등을 대상으로 하여 질문지를 배포하였고, 총 23명이 서면 인터뷰에 응답하였다. 정당별로 살펴보면 더불어민주당 소속 보좌진 6명, 국민의힘 소속 보좌진 16명, 정의당 소속 보좌진 1명이 서면 인터뷰에 응하였다. 설문조사에서는 정당별 의석분포에 따라 더불어민주당 소속 보좌진들이 다수 포함되기 때문에 서면 인터뷰에서는 국민의힘 소속 보좌진의 비중을 의도적으로 높였다. 서면 인터뷰 결과는 설문조사 결과와 일관된 흐름을 보이지만, 설문조사에서 자세히 다루지 않은 내용으로 주목할 만한 점은 가짜뉴스가 유권자 차원의 양극화를 심화시키는 중요한 요인이라는 점을 지적한 응답자가 다수 있었다는 점이다.

보좌진을 대상으로 한 조사결과를 종합해 보면 그동안 다수의 전문가들이 정치 양극화 문제의 해법으로 제시해 온 각종 제도개혁 방안들이 현실에서 채택되지 않은 이유를 짐작해 볼 수 있다. 승자독식형 대통령제의 경우 다수의 시민들이 의회제보다는 대통령제를 지지하고 있으며, 대통령제 권력구조 개편을 정치 양극화 문제의 해법으로 선택한 보좌진의 비율도 높지 않았다. 현재로서는 유권자들과 정치권 모두 대통령제 권력구조를 바꾸고자 하는 동인을 찾기 어려운 상황이다. 비례성이 높은 선거제도로 개편하는 방안은 2020년 21대 총선을 앞두고 벌어졌던 선거제도 개편 논쟁을 통해 알 수 있듯이 더불어민주당과 정의당 등 소수 정당들은 선거제도 개편을 지지하는 성향을 보이지만 국민의힘은 소선거구제를 지지해 왔다. 이번 설문 결과에서도 이와 같은 경향성이 드러났다. 더불어민주당은 24.7%가 선거제도 개편이 필요하다고 응답했지만, 국민의힘의 경우 14.8%만이 이 방안을 선택한 데에서도 양당의 차이가 드러난다. 양대 정당의 선호 차이가 큰 상황에서 선거제도 개편은 당분간 쉽지 않을 것으로 전망된다. 반면 상향식 공천제도의 도입과 당원제도의 개편의 경우 더불어민주당과 국민의힘 모두에서 중요하다고 인식되고 있지만 이 문제는 정당의 지배구조에 관한 사항으로 각 정당의 지도부와 소속 국회의원, 그리고 당원들이 의견을 모아야 하는 문제이다. 우리는 제4장에서 이른바 팬덤 정치의 특징에 대해 논의하며 정당 내부의 동학에 대해서 다룬다. 정당 양극화와 팬덤 정치가 공존하며 나타나는 현상은 정당 간의 갈등에 못지않게 정당 내부의 파벌 간의 갈등과 적대감이 높다는 점이다. 여야 정당 간 합의가 어렵기 때문에 선거법 개정이 어렵다면, 당내 파벌 간 합의가 어려운 상황에서 당내 다양성을 높이는 정당 개혁 또한 쉽지 않을 것으로 보인다.

제4장

한국의 정치 양극화와 팬덤 정치

제1절 한국의 정치 양극화: 유형적 특징 13가지

제2절 정치 양극화의 한 귀결로서 팬덤 정치

제3절 민주주의에 대한 오해와 양극화·팬덤 정치

제 1절

한국의 정치 양극화: 유형적 특징 13가지

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

한국의 정치 양극화는 크게 두 시기에 여론의 집중적 관심을 받았다. 첫 번째 시기는 2009년이고 두 번째 시기는 2019년이다. 2009년 이전까지 정치 양극화는 북한 이슈를 둘러싼 ‘남남갈등’을 가리킬 때나, ‘영호남 지역 갈등’을 가리킬 때 아주 가끔 쓰였을 뿐, 사실상 사용되지 않았던 용어였다. 그러다가 2008년 말 ‘한미 자유무역협정(FTA)’을 둘러싼 갈등이 이듬해 국회에서 여야 간의 폭력 충돌로 이어진 직후 본격적인 정치 의제로 떠올랐다. 이때 이후 정치 양극화는, “정당정치나 의회정치가 관용의 범위 밖으로 뛰쳐나가 정치가 해야 할 타협과 조정 대신 극단적 대립으로 치닫는 것”을 가리키는 용어로 자리를 잡았다.

물론 국회와 시민사회의 대응도 이어졌다. 국회는 2010년 말부터 집권당의 쇄신파(reformist)와 야당의 온건파(moderate) 의원들은 정치 양극화 개선을 위한 대응 입법 논의를 시작했고, 2012년 18대 국회 마지막 시기에 <국회선진화법>을 제정하기에 이르렀다.⁹⁾ 학계에서 정치 양극화 관련 논문이 처음 나타난 것은 2011년이었다.¹⁰⁾ 그러면서 정치 양극화 이슈는 잦아드는 듯했는데, 2019년을 기점으로 이번에는 더 큰 현상으로 나타났다, 시민사회 역시 정치 양극화로 분열되는 양상을 동반했다.

2019년 나타난 정치 양극화 현상의 결정판은 ‘공직선거법 개정’과 ‘공수처법 제정’을 둘러싼 여야 간 폭력 충돌 때였다. 이때 전체 국회의원 가운데 3분의 1이 넘는 109명이 고발되고, 국회는 80일 이상 열리지 못했으며, 야당은 국회를 떠나 광장에서 반대 집회를 이어갔다. 그 이후 지금까지 정치 양극화 없는 국회의 모습은 찾아볼 수 없게 되었다. 18대 국회 때와 마찬가지로 21대 국회에서도 정치 양극화를 개선해야 할 과제로 대응하는 의원들이 있었으나 변화는 없었다.

9) 박찬표(2012), 「제18대 국회의 국회법 개정과정에 대한 분석: “다수결 원리”와 “소수권리”간의 타협은 어떻게 가능했나?», 『의정연구』, 18(3).

10) 이내영(2011), 「한국사회 이념 갈등의 원인: 국민들의 양극화인가, 정치엘리트의 양극화인가?」, 『한국정치학회보』, 10(2).

2022년에는 여섯 명의 국회의원실(이명수, 최형두, 김종민, 김영배, 이은주, 조정훈)과 경제·인문사회연구회, 한국행정연구원, 한국정당학회, 국회미래연구원이 6월 15일과 7월 6일 그리고 7월 27일 세 차례의 기획회의를 갖고 <정치 양극화 해결을 위한 국회의원 집담회>를 공동 개최했다. 집담회에는 20명 이상의 의원들이 참여했고 2022년 9월 16일, 12월 2일, 2023년 3월 13일 세 차례 진행했다. 2023년 1월 30일에는 여야 국회의원 130여 명이 참여한 <초당적 정치개혁 의원 모임>이 출범했다. 출범 선언문에서 의원들은 “대립과 혐오의 정치를 끝내고 국민 최대 다수가 찬성할 수 있는 정치개혁안을 만들겠다.”고 다짐했다. 하지만 이 역시 의미 있는 변화로 이어지지 않았다. 문제의 심각성에는 모두가 동의하면서도 왜 달라지지 않는 걸까. 우선 한국의 양극화 정치가 갖는 특징을 유형화하는 것에서 이야기를 시작해보자.¹¹⁾

첫째, 양극화 정치는 극단적 당파성에 따른 무책임한 정당정치다. 전체 의석의 96%를 독점하고 있는 거대 양당을 주축으로 적대적 갈등을 동원하는 극단적 당파성 정치다. 이 점에서 양대 주축정당이 아닌 제3당이 중심이 된 유럽의 다당제 포폴리즘 정치와는 다른 특성을 갖는 것이 양극화 정치다. 사회의 다양한 요구에 반응하지 못하는 반(反) 다원적 양당정치라는 점도 지적해야 할 것이다.

둘째, 양극화 정치는 정당 내 파벌 양극화 정치다. 보통의 양극화라면 두 정당 내부적으로는 응집성이 커지고 당내 파벌 정치가 약화되는 게 정상이겠지만, 한국의 정치 양극화는 정당들 사이에서보다 같은 정당 내부에서 더 심각하다. 당내 파벌은 최고 권력자 개인과의 거리감을 두고 전개된다. 이는 ‘친이와 친박’, ‘친문과 비문’, ‘친윤과 비윤’, ‘친명과 비명’ 같은 형태로 나타났다. 일종의 사인화된 당내 투쟁을 특징으로 하는 것이 한국의 정치 양극화다.

셋째, 정책이나 이념적 차이보다 권력 이슈로 갈등하는 정치가 양극화 정치다. 이민과 감세 정책이 중심이 된 미국의 정치 양극화, 긴축 정책에 반대하는 유럽의 좌파 포폴리즘, 난민 정책에 반대하는 우파 포폴리즘 등의 예에서 보듯, 보통의 정치 갈등이라면 이념이나 정책적 차이에서 비롯되고 또 그런 차이가 확대되는 것이 정상일 것이다. 한국의 양극화 정치는 이념이나 정책적 차이보다 ‘좌파 척결’, ‘적폐 청산’, ‘검찰 개혁’ 같이, 비실체

11) 이하 논의는 박상훈(2023) “한국의 정치 양극화: 유형론적 특징 13가지”, 국회미래연구원 「Futures Brief」 제23-09호를 발전시킨 것이다.

적이고 상징적인 권력 투쟁 이슈에 이끌리는 특징을 갖는다. 기껏해야 일반 시민과는 무관한 ‘여야 그들만의 권력 싸움’이 한국의 양극화 정치다.

넷째, 공존과 협력을 어렵게 하는 혐오의 정치가 양극화 정치다. 입법자로서 의원들은 법을 위반하는 것보다 선례나 규범을 위반하는 것을 더 부끄러워하는 존재임에도 불구하고, 민주화 이후 만들어진 국회 규범이 무시되고 동료 의원에게 정중함의 예의도 실종된 것이 그 결과다. 야유와 경멸의 언어를 동반한 사나운 태도나 상대에게 무례해도 좋다는 듯이 행동하는 의원들이 늘어남에 따라 서로의 관점을 합리적으로 이해하고 조정할 수 있는 의회정치의 기반을 파괴하는 것이 양극화 정치의 문제이기도 하다.

다섯째, 양극화 정치는 법안 폭증과 과도한 입법 경쟁이 지배하는 정치다. 정치 양극화의 심화와 법안 폭증이 병행하는 현상은 여야 격전이 벌어졌던 18대 국회에서 시작되었다. 17대 국회 4년 동안 전체 법안 발의 건수는 6,387건인 것을 18대 국회는 8개월여 만에 그 절반이 넘는 3,312건을 쏟아 냈다. 이때부터 ‘법안 폭증’과 ‘정치 양극화’가 병존하는 한국적 의회정치의 새로운 패턴이 자리를 잡았다. 그 결과 20대 국회를 기준으로 볼 때 같은 기간 법안의 발의는 미국의 2배, 프랑스의 23배, 영국의 91배, 독일의 67배, 일본의 62배이며, 의원 1인당 통과/반영시킨 법안 건수는 한국이 미국의 21배, 프랑스의 49배, 영국의 172배, 독일의 37배, 일본의 49배가 되었다.¹²⁾

여섯째, 양극화 정치는 대통령 의제가 과도한 지배력을 갖는 정치다. 국회를 교착상황으로 이끄는 쟁점은 대부분 대통령과 관련된 의제이고, 이런 쟁점은 정권이 바뀌면 갑자기 사라지거나 입장이 쉽게 바뀌고 만다는 특징이 있다. 대표적으로 2016년의 테러방지법 사례를 들 수 있다. 당시 야당은 이 법 제정에 반대하며 38명이 총 192시간 27분의 필리버스터에 나섰다. 이것이 진짜 의제였다면 집권당이 바뀐 20대 국회에서 개정하거나 최소한 개정안이라도 내는 의원이 있어야 했지만, 그런 일은 없었다. 그런 의미에서 양극화 정치는 ‘진짜 싸움’이 아니라 ‘가짜 싸움’에 가깝다. 이른바 대통령 관련 의제를 두고는 사활적으로 싸우면서도 세계에서 돌아서면 그만이다. 정치의 일관성, 책임성과는 거리가 먼 정치가 양극화 정치다.

일곱째, 양극화 정치는 대표되지 않는 사회 갈등을 방치하는 정치다. 경제성장을 두고는 여야 사이에 정책적 차이가 크지 않다. 혁신 성장이나 포용 성장이나, 녹색 성장이나

12) 박상훈(2020a), 「더 많은 입법이 우리 국회의 미래가 될 수 있을까」, 「국가미래전략 Insight」, 4.

그린 뉴딜이냐의 차이는 있을지 모르나, 모두가 경제성장을 말하는 정치다. ‘성장 국가’는 있어도 ‘성숙 사회’ 담론은 없는 정치다. 그러다보니 사회적으로 증대한 갈등 의제는 다뤄지지 않는 정치가 된다. 2018년의 최저임금 산입범위를 확대하는 법안이나 2019년의 탄력적 근무제 사안 등에서 있어서도 여야 사이에서 큰 갈등은 없었다. 사회경제적으로 증대한 갈등 사안은 여야 사이보다, 국회와 국회 밖 사회운동 사이에서 전개될 때가 많다. 국회에서 여야가 우리 사회 증대 갈등 사안을 대변하고 조정하고 해결하는 능동적 ‘갈등 통합자’의 역할을 잘 해내지 못함에 따라 정치 전반에 대한 시민들의 불만과 국회 신뢰를 나쁘게 만드는 요인으로 작용하는 것이 양극화 정치다. 그런 점에서 국회나 정치 전반에 대한 시민사회의 야유를 자극하는 것이 양극화 정치이기도 하다.

여덟째, 양극화 정치는 정당의 낮은 자율성을 동반하는 정치다. 정책과 이념을 중심으로 대립하는 양극화라면, 정치에서 정당의 역할이 커지고 정당 정부(party government)의 경향이 강화되는 게 정상일 것이나, 실제 상황은 정반대다. 행정부의 정책 집행에 대한 집권당의 지휘 권한은 늘지 않았으며, 입법과 정책에 대한 의원 개인의 역할은 커진 반면 정당의 독자적 영향력은 점차 낮아져 왔다. 대통령에 대한 집권당의 낮은 자율성은 야당으로 하여금 집권당과 경쟁하는 것이 아니라 대통령과 싸우게 만들고, 그 때문에 집권당이 더욱 야당과 대립하게 되는 악순환 역시 한국의 정치 양극화가 갖는 특징이 아닐 수 없다.

아홉째, 양극화 정치는 열정적 지지자와 반대자가 지배하는 정치다. 한국의 정치 양극화는 대통령 개인에 대한 ‘선호 강도’나 ‘적대 강도’가 높은 여야의 열정적 소수(passionate minorities)에 의해 주도된다.¹³⁾ 이들은 당 안팎에서 온라인 당원이나 강성 지지자로 역할을 하면서 생각이 다른 의원들의 목소리를 억압하는 기능을 한다. 이들 목소리 큰 열성적 지지자 집단이 정치를 지배하면서, 여야 정당들 사이에서 정책적 협력의 공간이 지극히 협소해지는 것 또한 한국의 정치 양극화가 가진 중요한 특징이다.

열째, 양극화 정치는 소수 지배를 강화하는 정치다. 정치적 양극화의 가장 큰 문제는 민주주의가 필요로 하는 ‘평등한 참여’와 ‘다수 지배’의 원리를 위협하고 결과적으로 ‘소수의 지배’를 강화하는 데 있다. 특정 입장을 가진 소수 열성 집단의 과도한 영향력은 당내

13) 열정적 소수의 개념에 대해서는 Robert A. Dahl(1956), A Preface to Democratic Theory, University of Chicago ; Anthony Downs(1957), An Economic Theory of Democracy, Harper & Row를 참조할 것

경선, 즉 공직 후보자를 공천하는 과정에서 주로 나타난다. 이것이 가능한 이유는 당내 경선을 결정짓는 표의 크기가 본선에 필요한 표의 크기보다 현저하게 적기 때문이다. 다양한 요구를 평등하게 투입해서 다수의 합의를 만들기 위해서는 다양한 관점들 사이의 합의(consensus of views)는 물론 지지의 강도가 다른 집단들 사이의 합의(consensus of intensity)도 필요한데,¹⁴⁾ 정치 양극화는 관점의 다원화보다 일방적 강도에 의존하는 정치를 낳는다. 넓은 대표의 범위가 희생되는 대신 소수가 가진 강렬한 적대의 좁은 열정이 지배하는 정치가 양극화 정치다.

열한째, 여론 동원 정치를 심화시키는 것이 양극화 정치다. 정당은 물론 언론의 게이트키퍼 역할이 약화되고 (독자들의 반응에 따라 기사 작성과 편집이 영향을 받는) 게이트 오픈링 현상이 지배함에 따라 강성 지지층의 영향력이 여론 시장 전반으로 확산되는 것도 중요한 특징이다. 이는 한편으로 정당들이 정책적 일관성과 책임성을 보여주지 못하고 여론에 따라 유동하게 만드는 부정적 양상을 낳고, 다른 한편 여론 지지를 높일 수단 있다면 어떤 정책도 불사하는 무규범적 정당 경쟁으로 이어진다.

열두째, 양극화 정치는 양극화된 양당제를 낳는 정치다. 정당정치 이론에는 ‘양극화된 다당제’는 있었으나 ‘양극화된 양당제’는 없었다. 양당제에서 양극화는 정당들의 합리적 선택일 수 없다는 ‘다운지언 모델과, 양당제에서 양극화는 곧 내전이 된다는 조반니 사르토리의 주장을 정치학자들이 공유하기 때문이었다.¹⁵⁾ 그만큼 양당제에서의 정치 양극화가 미치는 충격은 전 사회적일 수밖에 없다. 양당제에서의 정치 양극화가 가져온 가장 큰 폐해는 정치에서는 물론 일상의 시민 생활에서도 다른 생각과 이견을 표현하기가 어렵다는 데 있다. 민주주의는 “시민에게는 자유를, 통치자에게는 책임을” 부과하는 정치 원리에 기초를 두고 있는데, 양당제의 양극화가 심화되면서 합리적 토론과 논쟁이 사라지고, 상호 이견 때문에 고통받는 일이 커지고 있다. 양당제에서의 양극화는 시민의 평화로운 내면과 자율적 삶의 가치가 발양되는 데 가장 큰 장애가 아닐 수 없다.

열셋째, 양극화 정치는 추종과 혐오의 팬덤 정치로 이어진다. 양당제에서의 정치 양극화 심화는 특정 정치가에 대한 맹목적 지지와 이를 반대하는 같은 당 의원들에 대한 일방

14) 민주주의를 선호의 관점과 강도의 함수로 보는 논의에 대해서는 Downs, *An Economic Theory of Democracy*를 참조할 것.
 15) 조반니 사르토리(2023), 〈정당과 정당체계〉, 후마니타스를 참조할 것. 사르토리는 양당제에서 “이념 거리가 극대화되어 원심적 경쟁이 일어나면 양당 구도는 파괴되거나 내전 상태로 치닫게 된다.”고 말한다. 양당제에서의 양극화 문제에 대한 논의는 박상훈(2023), 〈혐오하는 민주주의〉, 후마니타스,의 82쪽을 좀 더 참조할 수 있다.

적 혐오를 한 쪽으로 하는 팬덤 정치를 낳았다. 팬덤 정치는 당내 다원주의를 억압하고 비합리적 공격과 욕설의 정치를 가져왔다. 최근에는 대의원제 폐지를 포함해, 팬덤 당원 중심의 정당 당헌, 당규 개정을 요구하며 민주적 정당정치의 미래를 더욱 어둡게 하고 있다.

〈표 4-1〉 한국의 정치 양극화가 가진 유형론적 특징 13가지

- ❶ 극단적 당파성에 따른 무책임한 정당정치
- ❷ 정당 간 양극화보다 심한 정당 내 파벌 양극화
- ❸ 정책이나 이념적 차이보다 권력 이슈로 갈등하는 정치
- ❹ 공존과 협력을 어렵게 하는 혐오의 정치
- ❺ 법안 폭증과 과도한 입법 경쟁
- ❻ 대통령 의제가 갖는 과도한 지배력
- ❼ 대표되지 않는 사회 갈등
- ❽ 정당의 낮은 자율성
- ❹ 열정적 지지자와 반대자가 지배하는 정치
- ❿ 소수 지배의 강화
- ⓫ 여론 동원 정치의 심화
- ⓬ 양극화된 양당제의 출현
- ⓭ 추종과 혐오의 팬덤 정치

제2절

정치 양극화의 한 귀결로서 팬덤 정치

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

한국의 양극화 정치에서 관찰되는 팬덤 정치의 특성은 좀 더 논의할 필요가 있다. 양극화 정치가 정당 정치를 초점으로 삼는 개념이라면, 팬덤 정치는 대중 정치나 대중 민주주의의 특정 유형에 대해 생각해 볼 기회를 제공한다. 나아가 최근 세계적 걱정거리가 되고 있는 포퓰리즘 정치의 한국적 유형을 특징화할 수 있는 개념으로서 나름의 장점도 있다¹⁶⁾.

우선 팬덤 정치란 누군가를 특별하게 좋아하는 정치 현상을 말하는 것이 아니다. 팬덤 정치의 본질은 자신과 생각이 다른 정치인이나 정치집단을 과도하게 혐오하는 것에 있기 때문이다. 좋아함(선호)보다 싫어함(혐오)에서 발원하는 것이 팬덤 정치다. 그런 점에서 과거 호남의 디제이(DJ) 지지나 노사모 현상을 ‘팬심’ 정치라고는 할 수 있어도 팬덤 정치라고는 할 수 없다. 팬덤 정치의 첫째 특징은 이것이다.

단순히 싫어한다는 게 끝이 아니다. 중요한 것은 자신이 혐오하는 정치인이나 정치집단을 다른 사람도 혐오하게 만들고 싶어 한다는 것, 바로 여기에 있기 때문이다. 그런 점에서 팬덤 정치는 단순히 개개인의 정치 성향을 가리키는 용어가 아니라, 대중정치의 한 유형으로 이해돼야 한다. 이것이 팬덤 정치의 둘째 특징이다.

팬덤 정치의 셋째 특징은 서로 다른 진영 간 차이가 아니라 같은 진영 안에서의 혐오에서 비롯된다는 것이다. 더불어민주당 팬덤은 국민의힘보다 같은 당의 ‘수박’(비명이나 친문 의원에 대한 혐오 표현)을 더 싫어한다. 국민의힘의 지배 분파인 ‘윤핵관’ 역시 더불어민주당 의원보다 같은 당의 반윤 의원을 더 혐오한다. 그런 점에서 팬덤 정치는 다른 부류가 아니라 같은 부류 내부에서 역지로 차이를 만들어 배제하려는 것에 또 다른 특징이 있다.

넷째, 팬덤 정치는 민주주의의 단점을 극대화하는 정치다. 팬덤 정치가 민주주의에 반하는 정치 현상은 아니다. 정치체제가 민주주의이기에 가능한 것이 팬덤 정치다. 군주정이나 귀족정과 달리 민주정은 대중 참여에 기초를 두고, 대중이 참여하고 대중이 동원되

16) 팬덤 정치에 대한 좀 더 자세한 논의는 박상훈, <혐오하는 민주주의>에서 전개하고 있다. 이하의 논의는 그 내용을 집약한 것으로서 박상훈, “팬덤 정치가 위험한 13가지 이유”, <한겨레21> 2023년 9월 21일 자에 기초를 두고 있다.

는 정치는 한 번도 조용히 운영된 적이 없다. 팬덤 정치 역시 민주적 참여의 한 유형이며, 그것의 결과가 민주주의 발전에 긍정적일 수 없다고 볼 수는 있어도 반민주적이라거나 비민주적이라고는 말할 수 없다. 다만 정치 과정에 참여하려는 목적보다는 그 과정과 결과를 지배하려는 열정이 과도한 것이 문제라 하겠다.

다섯째, 팬덤 정치는 다양한 선호에 기반을 둔 '다원민주주의'와는 양립하기 어려운 일원주의적 욕구를 키운다. 혐오는 이견을 억압하는 기능을 한다. 이견과 선호의 다양성은 다원민주주의의 생명 원리다. 팬덤 정치는 하나의 옳음을 신봉하고 다른 옳음을 적대한다. 우리는 서로 다르다는 사실을 인정하고 그 다름에 시민권을 갖게 해, 현실의 민주주의를 이끌고 있다. 그에 반해 팬덤 정치, 팬덤 민주주의는 하나의 정당에서만 옳음을 찾는다는 점에서 '일당제적 민주주의'에 가까운 심리상태를 키운다. 같은 당 안에서는 오로지 한 사람의 팬덤 리더만 인정한다는 점에서 '사인화된 민주주의'를 가져온다.

여섯째, 팬덤 정치는 기회를 쫓아 유동하는 불안정한 정치다. 상식적 생각과는 달리, 팬덤 정치가 지도자 개인에 대한 맹목적이고 변함없는 지지를 뜻하는 것은 아니다. 과거 전체주의나 포퓰리즘의 특징 가운데 하나였던 '영도자주의'나 '지도자 숭배' 현상과는 다른 것이 팬덤 정치다. 팬덤의 흐름이 '친문 팬덤'에서 '친명 팬덤'으로 옮겨가고, 급기야 친문을 '수박'으로 보는 '반문 팬덤'으로 발전하고, 팬덤의 정체성을 호명하는 방식 역시 '문빠'에서 '개딸'로 달라진 것에서 알 수 있듯이, 팬덤 정치는 특정 개인에게 고정된 현상이 아니다. 팬덤 정치는 가변적이고 유동적인 집단 현상이자 기회주의적인 정치라는 특징을 갖는다.

일곱째, 팬덤 정치는 두 축으로 작동한다. 한 축은 팬덤 리더이고, 다른 축은 팬덤 대중이다. 이 가운데 팬덤 정치를 특별하게 하는 것은 팬덤 리더 쪽이 아니라 팬덤 대중 쪽이다. 단임제 대통령제에다 의원 교체율이 높고 '비대위'와 '혁신위'를 짧은 주기로 반복해 온 정당정치의 불안정성 때문에 팬덤 리더의 제도적 지위는 늘 위협받는다. 따라서 야심을 가진 정치가일수록 정당 발전에 대한 책임감 없이 제도 밖 팬덤 대중의 동원에 의존적이다. 팬덤 리더들은 팬덤 대중이 있어야 자기 당을 통제할 수 있다고 믿는바, 그 점에서 팬덤 리더는 정당 정치의 파괴자이자 팬덤 대중의 포로인 측면이 있다.

여덟째, 팬덤 정치는 일종의 대중적 사회운동에 가깝다. 다만 전통적 유형의 사회운동이 공식 조직을 기반으로 사무실과 대변인, 회원, 회비 등의 체계를 갖고 움직이는 것과

달리, 팬덤 운동은 익명성에 기반을 두고도 돈과 영향력을 동원한다는 점에서 새롭다. 팬덤 운동은 지향하는 이념이나 가치, 정책을 체계화하려 하지도 않는다. 이성과 합리성보다는 냉소적 아우와 욕설, 증오 감정을 집단행동의 동력으로 삼는다는 점에서도 특별하다. 그런 점에서 팬덤 대중운동은 악성 사회운동에 가깝다.

아홉째, 팬덤 정치는 민주주의를 지배하려는 집단적 열정의 정치다. 팬덤 정치의 대중적 열정은 일시적 현상이 아니다. 팬덤 정치를 증폭시키는 감정의 덩어리 안쪽에는 누군가에게서 모두가 혐오할 만한 이유를 찾아내 증오의 대상으로 만들려는 부정적 열정이 있다. 문제는 이런 열정이 정치에만 있지 않다는 데 있다. 누군가를 혐오의 대상으로 만들려는 열정은 학교에도 있고 교회에도 있고 회사에도 있다. 권력과 돈의 힘으로부터 독립적이어야 할 시민운동과 지식사회, 언론에도 있다. 이런 사람들은 공론 형성자가 아니라 편을 나눠 서로를 일러 대는 지식과 정보의 생산자에 가깝다. 참여의 열정을 가진 시민일수록 그런 지식과 정보에 더 의존적이 되는 상황에서, 혐오가 정체성 형성의 동력이 되는 것은 자연스러운 귀결이다.

열째, 팬덤 정치는 효능감과 자신감을 갖게 된 새로운 압력정치다. 인간 행동의 동기는 실현 가능성의 함수다. 효과성은 없이 정의로운 의도만으로 오래 지속할 수 있는 집단행동은 없다. 팬덤 정치 역시 효능감에 의존한다. 그들이 욕설과 비이성적 말과 행동을 수단으로 삼는 것은 그것이 효과적이기 때문이다. 그들은 상대를 두렵게 하는 방법에 익숙하다. 팬덤 정치에 참여한 사람이 자신들의 인터넷 커뮤니티에서 한 다음과 같은 표현은 이를 잘 보여준다. “남자 아이돌 덕질보다 이재명 덕질이 재밌다. (아이돌) 소속사가 잘못할 땐 팩스 총공세를 벌여도 말을 듣지 않지만, 일주일 만에 10만 명 당원 가입하고 문자 총공세 하니 민주당이 벌벌 떠다. 소속사보다 다루기 쉽다.”¹⁷⁾ 대중정치의 약점을 누구보다도 정치 팬덤들이 잘 이해함을 보여주는 대목이다.

열한째, 팬덤 정치는 대통령 중심주의를 강화하고, 의회 민주주의나 정당 민주주의의 발전을 저해하는 정치다. 모든 열정과 헌신은 ‘누가 대통령이 돼야 하는가’의 문제를 둘러싸고 전개된다. 팬덤 정치의 에너지는 최고 권력의 향배를 둘러싼 수직적 열정으로 표출된다. 가치, 이념, 정책에 대해서는 관심이 없다. 앞서도 지적한 바 있듯, 이민 정책과 감

17) 강준만, “누가 ‘참여’를 아름답다 했는가,” 한겨레 (2023/03/12); “이재명 ‘개딸’들 나섰다 … 18원 쏟아지던 조응천에 생김 일,” 중앙일보 (2022/03/23)에서 재인용.

세 정책이 중심이 된 미국의 정치 양극화나, 저학력·저소득층의 불만에 기초를 둔 트럼프즘과도 다르고, 신자유주의 세계화에 고통받는 집단들의 두려움을 동원하려는 유럽의 포퓰리즘과도 다르며, 긴축정책에 반대하는 좌파 포퓰리즘과도, 난민 정책에 반대하는 우파 포퓰리즘과도 다른 것이 팬덤 정치다. 오로지 누가 최고 권력자의 지위를 갖게 될지를 두고 다투는 무이념적, 무정책적 권력 정치가 팬덤 정치다.

열두째, 팬덤 정치는 조급한 정치이고 잔혹한 정치다. 팬덤 정치로는 혐오하는 민주주의를 가져올 뿐 우리가 바라는 침착한 민주주의를 발전시킬 수 없다. 팬덤 정치는 속도전을 방불케 하고, 이견을 이적시키는 방법으로 작동한다. 정치가 속도전이 되고 공격전이 되면 민주주의는 사회를 보호하기보다는 해체하는 기능을 한다. 당내 이견을 ‘내부 총질’로 보고 생각이 다른 정치인을 깨버려야 할 ‘수박’으로 보면, 인류를 가장 고통스럽게 만든 유형의 민주주의, 즉 ‘전체주의적 민주주의’라는 지옥문을 열게 된다.

열셋째, 팬덤 정치는 비창조적 흥분상태를 불러일으키는 정치다. 팬덤 정치가나 팬덤 시민은 지지자를 설득하고 포용하는 방식으로 일하지 않는다. 그들은 늘 화나 있고 성마른 특징이 있다. 그 누군가를 자신이 혐오하는 만큼 혐오하지 않는 것조차 견딜 수 없어 화낸다. 그 때문에 동료와 가족, 지인들과도 쉽게 멀어질 수 있는 것이 그들이다. 자신이 나서서 싸우지 않으면 안 된다고 여기는, 과도한 사명감이나 정의감 때문에 주변을 어둡고 우울하게 만들 때도 많다.

결론적으로 팬덤 정치는 불합리한 정치다. 시민을 극단적으로 분열시켜 놓고 인간관계를 증오와 혐오로 갈라놓은 뒤 자기들끼리만 몰려다니는 어두운 정치다. 서로가 다르게 옳기 위한 정치가 아니라, 자신들만 옳기 위한 정치다. 이런 정치는 정치가 아니라 독단이며, 독단은 민주주의의 적이다. 우리에게 정치가 필요한 것은, 시민 삶의 여러 조건을 보살피고 그들이 지역사회에서 생산과 돌봄, 은퇴 뒤 삶을 계획할 수 있는 공동체를 만들기 위해서다. 우리에게는 그런 정치가 필요하다. 정치는 권력자를 위한 것도 국가를 위한 것도 아니다. 구성원들이 서로 돕고 협동하는 삶을 살 수 있도록 도와줄 때 정치의 가치는 빛난다. 시민을 웃게 할 수 없는 정치, 사회를 밝게 만들 수 없는 정치는 더는 정치가 아니다. 정치가 이 세상을 밝고 다정한 곳으로 만들어야 할 소명을 버리면 우리 삶이 위협해진다. 팬덤 정치는 우리에게는 그런 정치의 희망을 빼앗아 가는 정치다.

제3절

민주주의에 대한 오해와 양극화·팬덤 정치

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

2020년 이후 본격적으로 이슈화되기 시작한 한국의 팬덤 정치는, 양극화 정치의 두 번째 국면에서 나타난 변화였다. 그 이전까지 팬덤이라는 말은 연예, 스포츠 분야에서 주로 사용되었는데, 이 시기를 기점으로 특별한 정치 용어가 되었다. 팬덤 정치 관련 기사 출현 빈도를 살펴보면, 이를 잘 보여 준다.¹⁸⁾ 정치 양극화 이슈에 비해 팬덤 정치 이슈가 출현한 빈도는 비교할 수 없이 훨씬 높은 것도 주목할 만하다. 정치 양극화가 주로 학계나 지식인 집단의 언어였다면, 팬덤 정치는 대중적인 이슈다.

정치 양극화의 첫 번째 국면인 2009년과 두 번째 국면인 2019년 사이에 촛불집회와 대통령 탄핵이라는 대사건이 있었다. 이 대사건을 이후 한국 정치가 어떻게 다뤄왔는지의 문제와 양극화 정치의 두 번째 국면 나아가 팬덤 정치의 폭발은 깊은 관련을 갖는다.

2016년 촛불집회는 고립, 소외된 ‘대통령-청와대-친박’을 대상으로 진보와 중도 시민은 물론 보수 시민의 상당 부분까지 참여하고 지지했던, 일종의 ‘사회적 대연정’의 특징을 가졌다. 2017년의 대통령 탄핵도 마찬가지였다. 야 3당은 물론이고 집권당 내 상당수의 원이 탄핵 정치동맹에 참여했기 때문이다. 입법부에서 여야의 절대다수가 합치된 의지를 모아 탄핵을 가결했다는 사실만큼이나, 사법부가 입법부와 함께 행정부 수반을 파면하는 결정을 내린 사실도 중요하다. 폭력이 동반된 정변 없이 대의 민주주의의 정상적 절차와 과정을 거쳐 현직 대통령을 해고하는 일은 한국 민주주의의 역사에서도 처음 있는 일이거나, 세계사적으로도 흔치 않은 일이기 때문이다.¹⁹⁾

이 모든 과정이 존중되었다면 이후 정부는 진보와 중도 그리고 온건 보수 시민의 지지에 기반을 두는 한편, 광범한 정치 연합을 통해 이전 정부가 노정한 문제를 함께 개선하는 공동통치(co-governance)를 제도화했어야 했을 것이다. 적어도 집권 첫 해 정도는 탄핵

18) 기사 빈도에 대해서는 박상훈, 〈혐오하는 민주주의〉, 2장을 참조할 것.

19) 2016년 촛불집회의 특징을 ‘시민대연정’과 ‘탄핵정치동맹’의 개념을 통해 분석한 논의에 대해서는 박상훈, “촛불과 정치 변화: 무엇이 바뀌었으며, 무엇을 바꿔야 하는가”, 최장집 외(2017), 〈양손잡이 민주주의〉, 후마니타스를 참조할 것.

정치동맹에 참여한 네 정치세력 사이에서 합의된 개혁을 추진하면서, 그들 사이의 합리적 차이를 중심으로 새로운 경쟁 질서를 만드는 다원 민주주의의 길을 넓혔어야 당연했다. 2017년 조기 대선에서 모든 후보가 ‘협치’를 약속하며 그렇게 하겠다고 했다. 선거 결과 과반 지지를 획득한 후보가 나오지 않았다는 사실도 이를 뒷받침하기에 충분했다. 이후 대통령 취임사도 그런 방향의 국정 운영을 확고히 하는 듯했다. 주요 내용을 보자.

“지금 제 머리는 통합과 공존의 새로운 세상을 열어갈 청사진으로 가득 차 있습니다. ... 이번 선거에서는 승자도 패자도 없습니다. 우리는 새로운 대한민국을 함께 이끌어 가야 할 동반자입니다. ... 오늘부터 저는 국민 모두의 대통령이 되겠습니다. 저를 지지하지 않은 국민 한 분 한 분도 저의 국민이고, 우리의 국민으로 섬기겠습니다. ... 2017년 5월 10일, 이날은 진정한 국민 통합이 시작되는 날로 역사에 기록될 것입니다. ... 대통령부터 새로 위지겠습니다. ... 대통령의 제왕적 권력을 최대한 나누겠습니다. 권력기관은 정치로부터 완전히 독립시키겠습니다. ... 분열과 갈등의 정치도 바꾸겠습니다. 보수와 진보의 갈등은 끝나야 합니다. 대통령이 나서서 직접 대화하겠습니다. 야당은 국정운영의 동반자입니다. 대화를 정례화하고 수시로 만나겠습니다.”

신정부에서 나타난 실재는 기대와 크게 달랐다. 예기치 않은 이후 변화의 특징을 개괄하면 다음과 같다. 첫째, 촛불집회의 해석이 달라졌다. ‘촛불 합의’ 대신 ‘촛불 혁명’이 앞세워졌다. 둘째, 이전 정부 시기의 “좌익 세력 10년 적폐 청산”에 짝을 이루는 “적폐의 철저하고 완전한 청산”을 제1호 국정과제로 선정했다. 셋째, 검찰 권력이 다시 동원되었다. 5대 권력 기관을 관장하는 민정수석의 역할도 강화되었다. 넷째, 대의 민주주의는 간접민주주의로 폄훼되고 직접 민주주의로의 전환이 앞세워졌다. 의회정치와 정당정치 대신 청와대국민청원과 공론화위원회 같은, 국민이 직접 참여하는 제도들이 도입되었다. 다섯째, 대통령과 청와대가 국민의 의지를 집약하는 기관이 되면서 국회와 야당의 존재는 무시되거나 회피되었다.

이런 내용의 변화를 정당화한 민주주의론이 광범하게 동원되었는데, 그 특징은 한마디로 “국민주권 민주주의론”이라 할 수 있는 것이었다. 2016년 촛불집회 이후 빠르게 확산되었던 민주주의론을 ‘국민주권 민주주의’로 정의하고 그것이 가져온 부작용을 다룬 논의에 대해서는 박상훈(2022), “국민주권 민주주의에 사로잡힌 한국정치”, 임지현 외, 〈우리 안의 파시즘 2.0〉, 휴머니스트에서도 다룬 바 있다.

국민의 직접 정치, 직접 참여는 국민주권의 이름으로 상찬되었다. 헌법 2조의 “대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다.”는 조항이 이때만큼 강조된 적은 없었다. 과거 헌법 정신은 우리 사회 보수파들의 가치였다. 진보파들은 헌법을 중시하지 않았다. 그런데 이제 진보파들도 헌법 정신과 “헌법적 명령”을 강조하고 “민심의 요구”나 “국민의 뜻”을 앞세우면서, 새로이 국민주권의 시대, 직접 민주주의의 시대가 도래하는 듯했다. 이것이 낳은 부작용은 컸다.

현대 대의 민주주의는 ‘주권과 기본권 사이의 균형체제’라 할 수 있다. 주권은 시민총회에서 발생한다. 주권은 쪼갤 수도 양도될 수도 없는 시민의 일반의지라는 것은 루소의 핵심적인 주장이다. 혹자는 삼권분립을 예로 들어 이를 오해하고 반대할 수 있을지 모른다. 하지만 쪼갤 수 없는 것은 주권이며, 권력과 기능은 쪼개고 나눌 수 있고 또 그래야 한다는 점을 이해하는 것이 중요하다.²⁰⁾

우리는 5년에 한 번 행정 수반을 선출하는 시민총회를 통해 주권을 적법하게 위임한다. 4년에 한 번 입법자와 지방자치 운영자를 뽑는 시민총회를 통해 같은 일을 반복한다. 입법부를 통해 법을 제정하고 행정부가 그 법을 집행하고 사법부에 법의 적용을 맡김으로써 국민주권이 어느 한 권력부서에 의해 전횡되지 못하게 하는 것도 우리가 실천하고 있는 민주주의의 중심 내용이다.

기본권은 주권과 다른 원리로 작동한다. (언론, 출판, 집회, 결사의 자유는 물론이고 영장에 의하지 않고는 인신을 구속당하지 않으며 신을 경배하는 방법을 포함해 이념과 사상의 자유를 향유할 수 있게 하는) 기본권은 시민 개개인에게 주어져 있는 권리다. 주권이 시민총회의 결과물이라면, 기본권은 국민주권에 의해서도 침해될 수 없는 개인 권리다. 제 아무리 국민주권의 원리에 따른 결정이라 해도 그 결정은 기본권의 문 앞에서 멈춘다. 민주주의에서라면 기본권을 침해하는 입법은 할 수 없다. 기본권을 침해하는 행정 집행은 더더군다나 제한되는 게 민주주의다. 기본권이 보장되지 않으면 촛불집회도 시민불복종도 합법화될 수 없다.

국민주권 민주주의를 앞세웠던 정부의 이해방법은 달랐다. 우선 촛불집회를 국민의 명

20) 현대 시민주권론과 견제와 균형의 원리 그리고 삼권분립의 차이에 대한 좋은 설명으로는 최장집(2016), “(한국어판 해설) 민주주의와 헌정주의 : 미국과 한국”, 로버트 달 지음, 박수형·박상훈 옮김, <미국 헌법과 민주주의(개정판)>, 후마니타스를 참조할 것.

령 내지 국민주권의 구현으로 이해했고, 대표적인 직접 민주주의 방식으로 정의했다. 공론화위원회도 청와대국민청원도 국민주권의 실현 내지 직접 민주주의의 일환으로 정의했다. 국민이 직접 참여하면 직접 민주주의라는 식이다. 하지만 앞서 이야기했듯 전체 국민총회 혹은 전체 시민총회에서만 적법한 주권은 발생한다. 전체 총회가 아닌 일부 시민의 정치 참여는 기본권의 표출일 뿐 그것이 주권이 될 수는 없다.

직접 민주주의에서라면 모든 것은 전체 시민총회에서 국민주권의 원리로 결정되고 집행될 수 있을지 모른다. 하지만 직접 민주주의에서 기본권은 허용될 수 없다. 직접 민주주의에서라면 시위나 집회는 시민총회를 위협하는 반란 행위가 된다. (아테네라는 나라의 종교를 부인하고 젊은이들에게 다른 가치나 이념을 설파했다는 이유로 사형에 처해진 소크라테스의 사례에서 보듯) 직접 민주주의는 다수가 옳다고 여기는 것 이외에 다른 옳음을 인정하기 어렵다는 점에서 다원주의와 양립하기 어렵다.

현대 대의 민주주의는 그와 다르게 운영된다. 일상적으로 시민총회를 열어 공적 사안을 결정하지 않는다. 일정 임기를 주기로 시민총회를 열어 입법자와 행정수반을 선출해 정부 운영을 맡긴다. 대신 시민 개개인은 일상적으로 기본권을 향유한다. 직접 민주주의는 시민에게 모든 권력을 갖게 하는 원리로 작동하지만, 대의 민주주의는 권력은 쪼개고 분립시키며 이마저도 복수의 시민 대표들 사이에서 경쟁과 토론, 견제와 균형의 원리로 작동하게 한다. 시민에게 권력을 갖게 하는 방식이 아니라 시민을 자유롭게 하고 권력을 행사할 정치 집단에 책임을 부여하는 것이 대의 민주주의다. ‘인민의 권력’과 ‘인민의 자유’라는 대비는 몽테스키외의 〈법의 정신〉을 관통하는 경쟁 원리라 할 수 있다. 인민에게 권력을 갖게 하는 고대 민주정 대신 몽테스키외는 인민을 자유롭게 할 다른 정치 기획을 모색했다는 뜻이다. 몽테스키외는 그 핵심을 권력의 분립과 함께, 인민과 국가 사이에서 작동하는 중간 집단의 역할, 폭력과 전쟁의 열정을 완화시키는 상업의 역할, 마지막으로 적법한 대표를 선출하는 인민의 탁월한 능력에서 찾았다.²¹⁾

직접 민주주의에서라면 전체 시민의 의지가 아닌 시민 일부의 의지가 국민주권이 될 수는 없다. 직접 민주주의자에게 일부 시민의 의지는 기껏해야 집단이기주의 이상이 될 수 없다. 청와대 국민청원도 마찬가지다. 20만 국민의 동의는 전체의 의지가 아니고 부분의

21) 이에 대해서는 샤를 드 몽테스키외의 지음, 진인혜 옮김(2023), 〈법의 정신 1-3〉, 나남출판의 1편과 11편 그리고 20편을 참조할 것.

의지다. 그런데도 이를 국민주권의 의지나 직접 민주주의라고 규정하는 것은 맞지 않는 일이다. 청원권은 기본권이다. 정부 운영권을 선출직 대표들에게 위임했기에 갖게 된, 시민 개개인의 권리다. 그렇기에 우리나라 청원법에도 청원 행위는 개인의 이름으로 이루어지는 개인의 권리다.

국민주권의 대행자로서 대통령과 집권당이 대의 민주주의의 원리로 선출되었는데, 그들이 직접 민주주의를 하겠다는 것 자체가 이율배반이 아닐 수 없다. 권력자가 앞세우는 직접 민주주의론은 유해하다 못해 위협하다. 대통령이 앞세우는 국민 직접 정치는 삼권분립과 입헌주의를 위협한다. 대통령이 국민주권을 앞세워 의회정치나 정당정치를 우회하고 회피하는 수단으로 삼게 되면 현대 대의 민주주의는 제 기능을 상실하게 된다. 우리가 중남미 대통령들에게서 보듯, 의회보다 대통령이 위임받은 국민주권이 더 우월하다고 내세우게 되면, 제도의 형식만 민주주의일 뿐 실제 통치는 권위주의에 가까운 방법으로 이루어진다.²²⁾

개개인의 기본권이 쉽게 침해되는 것은 당연한 귀결이다. 모든 것이 국민주권의 이름으로 누가 더 여론의 지지를 많이 받는지에 따라 권력 행사의 정당성이 주장되기 때문이다.

국민주권 민주주의는 대통령이 직접 민주주의를 앞세워 대의 민주주의를 무력화시키는 정치 이상이 될 수 없다. 민심이나 국민의 뜻을 앞세우지만 정작 그때의 민심이나 국민은 대통령에 대한 적극적 지지자들 위주일 뿐이다. 실제로 그런 의도로 집권당 안에서 “직접 민주주의 정당 개혁”이 이루어졌다. 정당에도 국민주권의 원리가 강제되었고, 당 안팎에서 직접 행동하는 대통령 지지 시민들이 당의 의사 결정에 직접 참여하고 직접 영향을 미칠 수 있는 제도들이 만들어졌다. 이견을 보이는 의원들을 지지자들이 직접 제재하고, 당직과 공직 후보자에 대한 통제권도 행사할 수 있는 길이 열린 것이다.

국민주권 민주주의는 권력 정치를 심화시켰다. 국민주권 민주주의의 큰 특징의 하나는 이견집단이나 반대세력에 대한 두려움이 있었기 때문이다. 그들의 권력을 제어하고 무력화시키는 일이 다른 무엇보다도 중요시됨에 따라, 국정의 우선순위는 사회경제적 불평등이나 양극화를 개선하는 긴 노력보다, 집권 세력 안팎에서 도전세력의 등장 가능성을 제압하는 당장의 필요에 두어지게 되었다. 이 과정에서 내부의 반대 목소리는 더 가혹하게 다뤄졌다.

22) 이에 대해서는 최장집(2016), “한국 정치의 문제, ‘국민투표식 민주주의’를 논하다”, 〈문학과사회〉 봄호, 문학과지성사를 참조할 수 있다.

진보적 언론에 재갈을 물리려는 욕구를 키우는 것도, 대통령의 통치 방식에 이견을 표출하는 의원이나 언론, 지식인을 “국민의 적”으로 배제하려는 욕구를 극대화하는 것도 국민주권 민주주의의 산물이라 할 수 있다. 대통령 지지자들이 누군가를 향해 “친일파”나 “토착 왜구”로 낙인찍는 행위를 즐겨하는 일이 광범하게 허용되는 현상을 국민주권 민주주의 아니고는 설명하기 힘들다. 2022년 대선은 국민주권 민주주의가 어떤 결과를 가져왔는지를 잘 보여주었다. 이때 나타난 주요 특징을 요약하면 다음과 같다.

첫째는, ‘정치의 실종’ 내지 ‘정치의 범죄화’ 현상이다. 주요 정당의 경선은 법률가 출신이 압도했다. 그들은 상대 당 후보에 대해 범죄 요건을 들이대고 조사와 처벌을 주장했다. 그 과정에서 정치를 오래 한 정치인도, 당 대표나 국회의장, 국무총리 출신도 너무나 쉽게 무너졌다. 대선이 본선에 들어가기 전에도 누가 승자가 되든 국회 경험이 없는 법률가 출신 대통령이 나오게 되어 있었다. 국회나 정당을 공격하며 국민 여론에 직접 호소하는 대통령의 출현은 애초부터 필연이었다.

둘째는 ‘정당의 실패’다. 정당은 자신의 후보를 길러낼 능력을 상실했음을 보여주었다. 그간 당을 주도했던 세력의 입장에서는 아웃사이드를 자당의 대통령 후보로 받아 안게 되었다. 정당이란 공식 후보자를 양성해 시민총회에 내보내는 역할을 한다. 그런데 2022년 대선에서 그 역할은 정당이 아니라 여론 정치가 맡았다. 정당의 존재 이유를 회의하게 하는 선거였다. 선거 관리 역시 정당 스스로 책임질 의지나 실력을 상실했다. 연일 계속되는 외부 영입에 의존하는 캠프정치가 대선을 지배했다. 화제성 외부 인사 영입, 잦은 자격 미달 시비, 뒤이은 논란과 퇴출을 빠르게 반복하는 인간 소모전이 뫼비우스의 띠처럼 서로 돌아가면서 계속되었다. 실제로 대선 이후 모든 정당이 혼란과 분열을 경험해야 했다.

셋째는 ‘시민성의 퇴락’이다. 모두가 국민주권, 국민직접참여를 금과옥조로 삼는 동안 사회 갈등은 더 격렬해졌다. 정상적인 정치과정은 작동하지 않았다. 시위와 직접 행동은 기하급수적으로 늘었다. 합리적 절차와 과정보다 당장의 빠른 변화를 얻고자 하는 욕구만 커졌다. 정당의 지도부가 정치를 버리고 국민에게 직접 호소하겠다고 단식하고 농성하는 일도 있었고, 사람들도 청와대와 국회 앞, 집권당 앞으로 달려갔지만 정작 해결되는 문제는 별로 없었다. 정치가는 정치를 버렸고 시민은 최고 권력자가 누가 될 것인지에만 열정을 쏟았다.

넷째, 국민주권 민주주의는 여론조사를 신봉한다.²³⁾ 매일매일 국민투표하듯 민심의 향배를 둘러싸고 모두가 열광과 좌절을 반복한다. 여론조사 기관마다 편차가 큰 조사 결과를 내놓는데도, 중독성 강한 마약처럼 여론조사에서 눈을 떼지 못하는 민주주의 시대가 도래했다. 모두가 국민주권과 민심이 자기편에 있다는 것을 보여주고 싶은 욕구를 참지 못해했다. 합리적이고 이성적인 언론 공론장, 지식 공론장은 사라졌고 누가 더 높은 수치의 여론조사 결과치를 받는지를 두고 경합하는 일에만 관심이 몰렸다.

다섯째, 다원주의의 위축이다. 우리는 다르게 옳기에 복수정당체계를 통해 민주주의를 운영한다. 그렇기에 대선에서 승리했다고 해서 법을 만들고 집행할 독점권을 집권당이 갖지 못하게 한다. 일당제 당-국가 체제 대신 국회에서 여야가 함께 법을 만들게 하는 것은 그 때문이다. 국민주권은 시민이 자신들의 적법한 대표를 선출할 최종적 권리를 갖는다는 원론적인 의미로 이해되어야 할 뿐, 일상의 정치과정을 지배하는 원리가 되지 않게 해야 민주주의다. 이 사실은 쉽게 오해되거나 부정되는바, 이에 대해서는 약간의 보완 설명이 필요할 듯하다.

우선 주권이 정치를 탄생시킨 아버지 원리이고 국민주권이 민주주의를 탄생시킨 어머니 원리라 할지라도, 우리가 일단 성인이 되면 아주 가끔 급한 상황에서만 부모를 찾아야 하듯²⁴⁾, 일상의 민주주의 운영은 정치가와 정당에 맡기는 것이 인류가 선택한 오늘날의 민주주의이다. 적법하게 선출된 시민 대표에게 정치가나 정당에게 자율적인 역할을 할 기회와 권한을 주지 않으면 민주주의는 제 일을 할 수가 없다. 좋은 냉장고를 쓰고 싶는데 냉장고 회사들이 우릴 속일지 모른다면 우리 스스로 냉장고 공장을 운영하자고 해서 소비자주권이 실현되는 것이 아니다. 그 일을 냉장고 회사들의 경쟁에 맡기되 질 낮은 냉장고를 만드는 회사를 망하게 하는, 최종적 결정권자의 역할을 하는 게 훨씬 더 주권자다운 일 이듯, 민주주의도 그렇게 운영해야 하는데 국민주권 민주주의를 신봉하는 사람들은 우리에게 다른 민주주의를 민주주의로 오해하게 만들었다.

역설적이게도 국민주권 민주주의론자들은 강력한 대통령 혹은 대통령이 될 사람을 중심으로 움직인다. 여든 아든 최고 권력자가 의회나 정당의 눈치를 보지 않고 자유롭게 통치하기를 바란다. 모든 정치 에너지가 최고 권력자 내지 최고 권력자가 될 사람으로 집약

23) 여론조사에 의존하는 정치를 “매일매일 국민 투표하는 민주주의”로 정의하고 이를 비판적으로 다룬 논의에 대해서는 박상훈, “여론조사에 휘둘리는 정치의 비극” 〈한국일보〉 2021년 3월 17일자 칼럼을 참조할 것.

24) 이는 버나드 크릭 지음, 이관후 옮김(2021), 〈정치를 옹호함〉 후마니타스에서 빌려 온 표현이다.

되는 것이 관행이 되면 민주주의는 '스트롱맨'들의 게임으로 퇴락한다. 지난 대선과 그 이후 한국 정치만큼 이를 잘 보여주는 사례도 드물다. 국민주권 민주주의는 한국 민주주의를 오늘의 대통령과 내일의 대통령 사이의 극단적 전쟁상태를 낳은 기저 요인이었다.

국민주권 민주주의는 정당한 절차와 과정을 통해 개선하기보다 즉각적으로 조치가 취해져야 한다는 권위주의적 '긴급명령주의'에 의존적이다. 당사자 집단 안에서 자율적으로 문제를 해결할 능력을 약화시킨다. 모두 최고 권력을 향하게 하고 그에 따라 '타율적 개혁'을 요구하는 정서를 만들어낸다. 누군가를 향해 처벌하라, 척결하라, 구속시켜라 같은 '유사 공안 담론'을 통해 공론장을 피폐하게 만들기도 한다. 여야 모두 최고 권력자 개인을 둘러싼 과도한 열정이 동원되면서, 사인화된 리더 개인을 좋아하는 사람은 너무 좋아하고 싫어하는 사람은 너무 싫어한다. 거기에 그치지 않는다. 그를 추종하든 적대하든 두 집단 모두 자신만큼 그를 좋아하거나 자신만큼 싫어하지 않는 것을 견딜 수 없어 하는 심리를 만들어낸다.

국민주권 민주주의에 유혹을 느끼는 많은 사람들이 대의 민주주의, 정당 민주주의, 의회 민주주의를 너무 싫어한다. 현대 민주주의는 단순한 참여가 아닌 '평등한 참여'를 체제 운영의 원리로 삼는다. 인간의 역사에서 현대 민주주의보다 더 많은 시민참여를 가져온 것도 없다. 덕분에 여성도 노동자도 민주주의에 직접 참여할 수 있게 되었다. 노예 없는 민주주의, 노예 없는 공화정 역시 현대 대의 민주주의에서 처음으로 구현되었다. 모든 시민들이 자신들의 권익을 위해 자유롭게 결사체를 만들 수 있게 된 것도, 자유롭게 자신의 의사를 표출하는 것을 당연한 권리로 받아들인 것도 대의 민주주의였지 직접 민주주의는 아니었다. 대의 민주주의로 사민주의도 복지국가도 실천할 수 있었다.

국민주권을 최고 통치자의 의지를 통해 실현하려는 실험은 전체주의를 낳았을 뿐, 그것이 민주적으로 가치 있는 결과를 낳은 적은 없었다. 대의 민주주의를 제대로 해보기도 전에 권력자와 그를 추종하는 시민들이 주도한 국민주권 민주주의로 인해 정치도, 사회도, 개인도 위태롭게 된 것은 돌아볼 일이 아닐 수 없다. 한국 민주주의는 좀 더 느려져야 하고 좀 더 다원적이어야 한다. 좀 더 느리게 일해도 뒤쳐진 느낌을 가지지 않을 수 있어야 하고, 다르다고 공격받지 않는 안전한 사회가 되어야 한다. 요컨대 사회를 분열과 적대로 이끄는 양극화 정치, 팬덤 정치는 우리가 발전시켜야 할 길이 국민주권 민주주의도, 직접 민주주의도 아니고, 책임 정치에 기반을 둔 다원주의적 민주주의임을 더 깊이 생각하게 해 준다.

제5장

결론

본 연구에서 거듭 확인한 정치인과 정당 지지자 중심의 정치 양극화 실태가 함의하는 바는 무엇인가? 정치는 사회집단 간 필연적으로 발생할 수밖에 없는 갈등을 비폭력적인 방법으로 관리하는 기능을 한다. 갈등은 사회집단 간 상충하는 이해관계 또는 선호와 신념의 대립으로 발생할 수도 있지만, 현대 정치 과정에서는 정치가 득표를 극대화하여 집권하기 위해 공급하기도 한다. 다시 말해서, 현대 민주주의의 핵심 기제인 정당은 선거에서 승리할 수 있는 다수 연합을 창출할 수 있도록, 사회에서 발생하는 수많은 구분, 차이, 갈등, 균열 가운데 특정 갈등에 초점을 맞추어 대중을 동원하는, ‘갈등의 사회화(socialization of conflict)’ 과정을 주도한다. 이와 달리 당사자 중심의 갈등 해결을 추구하는 ‘갈등의 사유화(privatization of conflict)’는 경제 자원이 풍부하고 교육 수준이 높은 상층 집단에 유리한 갈등 축소와 억압 방식이다. 따라서 갈등의 사회화는 민주적 갈등 관리 과정이다(Schattschneider 1960).

그러나 현재 심화하고 있는 정치 양극화로 인해 정치가 갈등을 관리하는 데에 미치지 못할 뿐만 아니라 갈등을 과잉 공급하고 있다. 다시 말해서 양극화의 부정적 효과는 무엇보다 정치계급을 중심으로 대중 차원에서 갈등과 불신을 부추기고 사회통합을 저해하여 정치 공동체 유지를 심각하게 위협하는 것이다. 그 과정에서 대중은 구체적이고 실질적인 해를 입기도 한다. 예를 들어 코로나19 방역 대책을 둘러싼 정치화는 지지 정당과 정치인, 그리고 이념 정체성에 따라 사회적 거리 두기, 마스크 쓰기와 백신 접종 등에 비협조적인 개인을 양산했고, 결과적으로 이들뿐만 아니라 공동체 전체의 보건 및 생존에 심대한 위협을 가했을 가능성이 매우 크다(김한나 외 2021; Gollwitzer et al. 2020; Druckman et al. 2021).

지금까지 본 연구에서는 한국의 정치 양극화 실태와 작동 기제를 파악하기 위해서 정치 양극화 개념을 검토한 후, 이를 바탕으로 기존 연구에서 관찰한 정치 양극화 현황을 살펴 보았다. 선행연구들을 종합해 보면 현재 정치인, 정당 활동가와 지지자를 중심으로 두 주요 정당 사이의 이념 및 정책 그리고 감정 양극화가 깊어지고 있다. 다만 다행히도 일반 유권자 차원에서는 이념 성향에 있어서 중도 비율이 줄어들고 진보-보수 양극단이 두터워지는 이념적 양극화는 아직 가시화되지 않았으며, 평균적으로 볼 때 유권자들이 정서적 차원에서 자신이 지지하지 않는 상대 정당에 대한 부정적 인식을 가지고 있다는 점을 발견할 수 있다. 본 연구의 설문조사 결과도 이와 같은 선행연구들의 발견과 궤를 함께한다.

이에 더해 우리는 정치 엘리트 차원의 쟁점 양극화가 정당 단서와 함께 유권자 차원의 감정 양극화로 이어지는지를 밝히기 위해서 지지 정당이 있는 참여자를 중심으로 온라인 설문실험을 시행했다. 정당과 정치인의 양극화가 유권자들의 정서적 양극화를 자극하는지 확인하기 위해 실험 설계를 하여 정당 정보가 유권자들의 후보자들에 대한 감정에 영향을 미치는지 살펴보았다. 실험 결과, 예상과 달리 쟁점 양극화뿐만 아니라 정당 단서도 감정 양극화에 영향을 주고 있다는 경험적 근거를 발견하지 못했다. 무엇보다 이는 아직 양 진영이 사회화하거나 정치적으로 동원하지 않은 쟁점에 대해서는 적어도 유권자 차원에서는 정책 대안의 차이나 정당 정보에 의한 감정 양극화가 일어나지는 않는다는 것으로 해석할 수 있다. 또한, 복잡하고 개인에게 미치는 영향이 뚜렷하지 않은 쟁점에 대해서는 대안 내용 간 차이든 정당 단서든, 대안을 주장하는 후보자에 대한 호감도에 의미 있는 영향을 미치지 못할 수도 있다는 점을 시사한다. 이와 같은 결과는 지지 정당을 가진 유권자들뿐만 아니라 무당파 유권자들에게도 유사하게 나타났다.

우리는 정당과 정치인의 양극화와 유권자들의 정서적 양극화의 상호작용에 대해 분석하기 위해서 설문실험에 더해 현실 정치의 내부자들인 국회의원 보좌진들을 대상으로 정치 양극화에 대한 인식조사를 실시하였다. 보좌진 대상 조사 결과는 유권자 대상 설문조사 및 설문실험 결과와는 상충되는 면을 보여주었다. 과반 이상의 보좌진들은 의회정치가 효과적으로 작동하지 못하도록 가로막는 장애 요인에 대해 묻는 질문에서 정치 양극화를 가장 큰 장애요인이라고 응답하였다. 보좌진들은 자신이 소속된 정당과 상대 정당에 대한 의정활동 성과를 묻는 질문에서 더불어민주당과 국민의힘 소속 보좌진 모두 상대 정당의 성과가 부진하다고 평가하고 있었다는 점에서 유권자들과 마찬가지로 소속 정당보다는 상대 정당에 대한 부정적인 인식을 가지고 있었다. 하지만 유권자 차원의 정치 양극화와 정당과 정치인의 양극화의 관계에 대해 묻는 질문에 대해 전체의 절반에 가까운 48%의 보좌진 응답자들이 유권자 차원의 정치 양극화가 정당과 정치인의 양극화를 심화시키는 원인이라고 답하였다. 정당과 정치인의 양극화가 유권자들의 양극화를 동원한다는 대답과 정당 양극화는 심하지만 일반 유권자의 양극화는 심각하지 않다는 대답은 각각 25%와 27%로 나타났다. 설문조사 결과 일반 유권자들의 이념적 양극화는 심각하지 않았고, 정서적 양극화의 경향성은 발견할 수 있었다는 점, 그리고 실험결과 일반 유권자들의 후보자들에 대한 정서적 감정은 정당 정보나 양극화된 정책 지형의 영향을 크게 받지 않는다는 점을 고려하면 보좌진들의 인식은 정치 양극화의 실태와는 거리가 있어 보인다. 유권

자 일반의 양극화 정도가 정치권에서 나타나는 갈등양상에 비해서는 심각하다고 보기 어려우며, 실험결과에서 알 수 있듯이 일반적인 유권자들이 양극화된 정당들에 적극적으로 반응한다는 경험적 근거도 찾기 어렵기 때문이다.

일견 모순되어 보이는 두 가지 결과는 정당과 열성 지지층을 매개로 하여 설명할 수 있다. 선행연구가 제시하는 결과들과 실험설문 결과를 종합해 보면 유권자 일반의 차원에서는 자신이 지지하지 않는 상대 정당에 대해서 부정적 감정을 보여주고 있지만 양극화의 정도가 매우 심각한 상태라고 보기는 어렵다. 하지만 정당 활동가나 열성 지지자들의 경우 시간의 흐름 속에서 양극화가 심화되고 있었다. 이른바 ‘팬덤 정치’에 대한 우리의 연구에서 확인할 수 있듯이 정당 활동가들과 열성 지지자들은 현재 한국의 정당 구조 속에서 높은 참여를 바탕으로 과대대표되고 있으며 정치인들이 반응하는 유권자들은 평균적인 유권자들과는 다른 정당 활동가와 열성 지지자들일 가능성이 높다. 약 40%의 보좌진 응답자들이 정치 엘리트들의 양극화가 심화되는 원인으로 팬덤 정치의 확산과 정당 내부의 다양성 쇠퇴를 꼽는 데에서도 정치인들이 정당 활동가들과 열성 지지자들에게 민감하게 반응하고 있음을 확인할 수 있다.

그렇다면, 한국의 정치 양극화를 완화하기 위한 처방에는 어떤 것이 있는가? 우리는 본 연구에서 진행한 유권자 설문조사와 설문실험 결과, 그리고 국회의원 보좌진을 대상으로 조사한 결과를 종합해 보면 정치 양극화의 기원은 정치 엘리트와 강성 지지자 등 정치 고관여층에 있다는 점을 추론할 수 있음을 강조하였다. 한국의 정치 양극화에 대한 진단이 이와 같다면 문제의 해법은 양극화를 주도하는 정치 고관여층이 정당 내부에서 과대대표되는 것을 막고 일반적인 유권자들의 다양한 선호가 정치권에서 대표되고 경쟁할 수 있도록 하는 데에서 찾아야 한다. 기존 연구들은 정치 양극화의 해법으로 승자 독식의 정치제도를 혁파하고, 새로운 정치 세력의 진입을 막고 적대적으로 공존하는 양당제 체제를 개혁하기 위해서 다양한 민의를 더 골고루 반영하는 선거제도를 옹호하며, 지역 정당 허용과 함께 정당의 의사 결정 구조와 공천 방식을 민주화할 것을 제안해 왔다. 또한, 정치 양극화에 상업적으로 기생하여 이를 증폭하는 정파적 미디어와 뉴미디어의 역기능을 우려하여 가짜뉴스 규제를 위한 제도 도입을 제안했다(박상훈 2020; 경제·인문사회연구회, 한국행정연구원 공편, 2023, 631-656). 요컨대, 기존 연구는 정치 양극화를 완화하는 데에 있어서 주로 제도적 처방에 초점을 맞춘 것이다.

이론적 차원에서 보면 기존의 대안들이 정치 양극화를 완화하는 효과가 있을 것으로 기대되지만 3장에서 다룬 바와 같이 이 대안들은 이른 시일 내에 현실화될 것으로 기대하기 어렵다. 한국의 대통령제는 제왕적인 승자독식형 제도로 양당 간의 과도한 경쟁을 부추킨다고 비판받지만 여전히 대다수 국민들의 지지를 받고 있으며, 더불어민주당과 국민의힘 소속 보좌진들의 선호를 조사한 결과 정치권 내부에서도 대통령제를 대체하는 대안들은 높은 지지를 받지 못하고 있었다. 비례성 높은 선거제도를 통해 다당제가 도입되면 유권자의 다양한 선호가 반영될 수 있으며 정당 간의 연합정치가 활성화되겠지만, 다당제 친화적인 선거제도 개편은 보좌진 설문조사에서 나타났듯이 양대 정당 사이에 합의가 어려운 사안이다. 실제로 21대 총선을 앞두고 국회에서 진행되었던 선거법 개정 논의는 결국 비례대표 의석을 늘리는 데에 합의하지 못했고, 더불어민주당과 정의당의 공조하에 이른 바 준연동형 선거제도를 도입하는 데 그쳤다. 더불어민주당은 비례성이 높은 선거제도에 다소 친화적이지만 소선거구제하에서 득표율에 비해 많은 의석을 차지하고 있는 정당이 며, 국민의힘은 당론으로 소선거구제를 지지하고 있다. 당원명부형 비례제에 대해서는 유권자들의 의견 또한 우호적이지 않다. 개헌 논의는 늘 제기되지만 정치제도와 선거제도를 바꾸는 일은 현실적으로 쉽지 않은 상황이다.

우리는 정치 양극화의 부작용을 완화하기 위한 제도 개편의 필요성에 공감하지만, 기존의 연구들에서 상대적으로 소홀하게 다뤄진 행위자 차원의 대안들을 살펴보고자 한다. 첫째, 유권자 차원에서 나타나고 있는 정서적 양극화를 완화하기 위해서는 복합적인 접근이 필요하겠지만 정책적 차원에서도 대응이 가능하다. 정당과 정치권에서 호남-진보, 영남-보수 등 지역 정체성과 이념 정체성이 중첩되어 나타나는 기존의 균열구조를 재편성할 수 있는 정책 의제들을 적극적으로 제시할 필요가 있다. 예를 들어 수도권 집중현상과 지역 소멸 문제는 영남과 호남의 대립구도를 넘어설 수 있는 중요한 중장기 정책의제이다.

사회정체성이론에 의하면, 한정된 물질 자원을 둘러싼 경쟁이 없어도 내집단과 외집단의 구분은, 필연적으로 내집단에 대한 편애와 외집단에 대한 고정관념에 기반한 편견과 차별로 이어지며 궁극적으로 집단 간 갈등을 유발하게 된다. 내집단과 외집단의 구분은 자기개념(self-concept) 구성에 자기가 속하는 집단이 중요한 요소로 부각하는 정체성을 형성하기 때문이다(Tajfel and Turner 1986). 따라서, 가치와 상징을 둘러싼 유권자 차원의 정당 지지에 따른 갈등은 정체성에 기반한 대립으로 볼 수 있다. 특히 정치 양극화

는 정당 정렬 곧, 사회 및 이념 집단과 정당 정체성이 중첩되는 현상으로도 이해할 수 있는데, 이를 완화하기 위해서는 특정 정당 지지집단을 이질적인 사회집단으로 구성하여 정체성을 교차하는 여건을 만들거나 집단 간 공통성이나 상위 정체성을 강조해야 한다. 예컨대, 영호남 지역과 출신을 중심으로 배타적 지지를 받는 두 주요 정당이 호남-진보 대 영남-보수와 같이 의도적으로 지역과 이념 정체성을 중첩하려는 동기를 특정하여 비판하고, 지역 독점 구도를 타파하고 정책 및 이념 차원에서 특정 이념에 편중되는 것을 자제하게 하는 여건을 확보해야 한다. 또한, 영호남의 상위 정체성으로 한국의 정체성을 강조하거나 예를 들어 수도권권과 비수도권 간의 대립 구도로 정치 담론을 다시 짜야 한다.

둘째, 집단 간 적대감은 대체로 외집단 속성과 구성원에 대한 오해에 기초하고 있는데 이를 적용하면 상대 정당 정책과 지지자에 대한 오해가 감정 양극화로 이어지는 것으로 이해할 수 있다. 실제로 상대 정당이 자신이 지지하는 정당에 대해서 갖고 있다고 믿는 ‘메타인식(meta-perception)’의 부정확함과 상대 정당이 갖고 있는 동기를 부정적으로 파악하는 것이 정치 양극화로 이어지기 때문에 26개국 비교 연구를 통해 상대방에 대한 정확한 정보의 전달이 양극화 완화에 효과적이라는 처방이 제시된 바 있다(Ruggeri et al. 2021). 같은 맥락에서 최근 가짜뉴스 또는 허위 및 기만 정보의 확산을 막는 대책으로 제시된 팩트체크가 정치 양극화 완화에도 매우 도움이 될 것이라는 추론은 타당성이 높다. 다만, 팩트체크는 의도하지 않게 수정을 위한 오류 정보의 반복이 오히려 잘못된 신념을 더 강화시키는 ‘지속 영향 효과(continued influence effect)’나 ‘역효과(backfire effect)’로 이어질 수 있으므로, 잘못된 신념이 강화하지 않도록 오해의 여지가 없는 사실만으로 논리에 허점이 없도록 팩트체크를 구성하고, 사후보다는 사전 사실 검증에 철저해야 한다(Lewandowsky et al. 2017).

셋째, 기존의 제도개혁 논의에서 상대적으로 소홀하게 다뤄져 온 정당의 의사결정 구조 및 공천제도 개혁에 관심을 집중할 필요가 있다. 정치 양극화와 팬덤 정치가 중첩되어 나타나면서 정당 내부의 파벌 간의 대립이 심화되고 정당 내부의 정책 논쟁이 점차 사라지고 있다. 앞서 선행연구 결과들과 보좌진 조사결과를 종합해 보면 정치 양극화의 심각성과 중요성에 대해서는 전문가들의 연구결과와 현실 정치의 내부자들인 보좌진들의 진단이 일치한다. 하지만 정치 양극화의 부작용을 완화하기 위한 대책에 대해서는 우선순위에 있어서 다소 차이가 나타난다. 전문가들의 연구결과는 정치제도 및 선거제도 개편에 집중

되어 있는 경향을 보이는 반면, 보좌진들은 당원제도의 개선 및 공천제도 개혁의 필요성을 보다 강조하고 있다. 선거제도 개편과 정당 개혁은 연계하여 사고할 필요가 있다. 중앙 집중적 공천제도를 분권화하고 정당 민주주의를 확대하는 것은 상시적으로 추구해야 할 목표이지만, 선거제도 개편 논의가 제자리걸음을 하고 있는 상황에서 현재의 양대 정당 중심의 양당제가 유지된다면 정당 민주주의의 필요성이 더욱 커지게 된다. 다당제를 주장하는 논거 중 하나는 정당 내부의 다양성이 사라지고 획일화되면서 다양한 의견이 대표되지 못하므로 다당제를 통해 정당을 다양화하여 다양한 의견이 대표되도록 하고 정당 간의 연합을 통해 다수를 형성하도록 하자는 것이다. 다당제가 도입된다면 정당 내부의 다양성이 낮아져서 생기는 부작용이 상대적으로 적게 나타날 가능성이 크다. 의견이 다르면 다른 정당을 만들어서 유권자들의 지지를 얻을 수 있기 때문이다. 하지만 소선거구제 선거 제도가 지속될 경우 양당제가 유지될 가능성이 높으며, 양당제하에서 다양한 견해가 대표되기 위해서는 당내에 다양한 파벌이 공존하거나, 원내정당화를 통해 정당 지도부의 권한을 분산시키고 개별 국회의원들의 자율성을 높여 초당적 협의가 가능한 정치적 여건을 만들어야 한다. 중앙집권적 공천제도를 분권화하게 되면 해당 지역에서 지지를 확보하고 있는 지역구 의원의 경우 정당 지도부와 이견이 있더라도 공천을 통해 본 선거에서 경쟁이 가능하다. 이러한 구조가 정착된다면 정당 내에 다양한 파벌이 공존할 수 있다. 정당 지도부는 정당 내부에서 파벌 간의 연합 등을 통해 의견을 조정하는 등 협상을 통해 다수를 구성해야 하므로 당내 협의가 활성화될 것이다. 이에 더해 사안별로 양당 중도파 사이의 협력도 모색할 수 있는 공간이 열리게 된다. 현재의 구도 속에서는 더불어민주당 혹은 국민의힘의 중도파가 정당 지도부의 견해를 비판하며 상대 당과 공조하는 것은 상상하기 어렵지만, 공천제도가 분권화되거나 상향식으로 개편된다면 미국의 사례처럼 정당 간의 공조도 불가능한 일이 아니다.

분권화된 상향식 공천이 분명 만병통치약은 아니다. 양당제가 정착되어 있고 상향식 공천제도가 확고히 자리 잡은 미국에서도 심각한 정치 양극화로 인해 민주주의 위기론이 대두되고 있다. 하지만 분권화된 공천제도가 정착된다면 당내에 다양한 세력이 공존할 수 있는 공간이 형성되고 획일화된 당론정치를 전제로 하는 대결적인 정치행태는 바뀔 것이다. 당내 공천제도가 다양성의 근원이 되기 위해서는 당원제도의 변화도 필요하다. 정당 민주주의를 강화하기 위해서 정당 지도부의 권한을 약화시키고 원내대표 중심으로 정당을 운영하는 원내정당화와 미국식 오픈 프라이머리, 혹은 국민경선을 도입해야 한다는 주

장이 오랫동안 제기되어 왔고, 실제로 대통령선거 후보자 선출뿐만 아니라 국회의원선거 후보자 선출과정에서도 당원들의 참여가 확대되어 왔다. 하지만 한국 정당의 고질적인 동원된 당원의 문제, 그리고 팬덤 정치의 등장과 함께 높은 참여율을 보이는 정치 고관여층이 과다대표되는 문제가 발생하고 있다. 유럽형 대중정당 모델과 미국형 선거정당 모델 사이에서 정당 개혁 논의가 지속되고 있지만, 전문가와 정치권의 공감대를 얻고 있는 대안은 아직 등장하지 않고 있다. 정치 양극화 완화를 위한 정당 개혁의 중요성을 감안한다면 한국적 현실에서 실현 가능한 당원제도 개편에 대해서는 정치권과 전문가들의 논의가 보다 활성화되어야 한다.

참고문헌

1. 문헌자료
2. 웹사이트

참 고 문 헌

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 문헌자료

- 가상준. 2023. 2022년 대통령 선거 투표참여와 정서적 양극화: 부정적 투표(Negative Voting) 를 중심으로. OUGHTOPIA, 37(3), 113-144.
- 강원택. 2019. 정당 지지의 재편성과 지역주의의 변화: 영남 지역의 2018년 지방선거 결과를 중심으로. 한국정당학회보, 18(2), 5-27.
- 권혁용. 2023. 한국의 민주주의 퇴행. 한국정치학회보, 57(1), 33-58.
- 김기동, 이재묵. 2021. 한국 유권자의 당파적 정체성과 정서적 양극화. 한국정치학회보, 55(2), 57-87.
- 김기동, 이재묵. 2022. 당파적 정체성, 연령, 그리고 정서적 양극화. 정치정보연구, 25(2), 21-50.
- 이내영. 2011. 한국사회 이념갈등의 원인: 국민들의 양극화인가, 정치엘리트들의 양극화인가?. 한국정당학회보, 10(2), 251-287.
- 이내영. 2022. 한국 유권자의 정서적 양극화: 주요 원인과 비정치적 효과. 아세아연구, 65(4), 5-36.
- 장승진, 장한일. 2020. 당파적 양극화의 비정치적 효과. 한국정치학회보, 54(5), 153-175.
- 장승진, 하상응. 2022. 한국 유권자의 정당일체감: 사회적 정체성인가, 정치적 이해관계인가?. 한국정치학회보, 56(2), 37-58.
- 정동준. 2016. 2016년 국회의원 선거 이후 시민들의 통일의식 변화: 이념적 양극화인가, 당파적 편향인가?. 한국정치학회보, 50(5), 131-161.
- 정동준. 2018. 2018년 지방선거 이후 유권자들의 정치 양극화: 당파적 배열과 부정적 당파성을 중심으로. OUGHTOPIA, 33(3), 143-180.

- 정재도, 이재묵. 2018. 영남 지역주의 투표행태의 변화연구. *대한정치학회보*, 26(4), 59-92.
- 차정미. 2017. 한국의 대중국 인식에 대한 이념의 영향: 진보·보수의 대중국 인식 차이와 이념화의 특징을 중심으로. *아세아연구*, 60(2), 46-80.
- 최장집. 2020. 다시 한국 민주주의를 생각한다: 위기와 대안. *한국정치연구*, 29(2), 1-26.
- Abramowitz, A. I., & Webster, S. 2016. The rise of negative partisanship and the nationalization of US elections in the 21st century. *Electoral Studies*, 41, 12-22.
- Abramowitz, A. I., & Webster, S. W. 2018. Negative partisanship: Why Americans dislike parties but behave like rabid partisans. *Political Psychology*, 39, 119-135.
- Achen, Christopher H. author, and Larry M. author Bartels. 2016. *Democracy for Realists: Why Elections Do Not Produce Responsive Government*. Princeton: Princeton University Press.
- Ahler, Douglas J., and Gaurav Sood. 2018. The Parties in Our Heads: Misperceptions about Party Composition and Their Consequences. † *Journal of Politics* 80(3): 96481.
- Anderson, C. J., & Guillory, C. A. (1997). Political institutions and satisfaction with democracy: A cross-national analysis of consensus and majoritarian systems. *American Political Science Review*, 91(1), 66-81.
- Bankert, Alexa. 2021. "Negative and Positive Partisanship in the 2016 U.S. Presidential Elections." *Political Behavior* 43 (4):1467-85.
- Berelson, Bernard, Paul F. Lazarsfeld, and William N. McPhee. 1954. *Voting: A Study of Opinion Formation in a Presidential Campaign*. Midway Reprint edition. Chicago: University of Chicago Press.
- Brewer, Marilynn B. 1991. "The Social Self: On Being the Same and Different at the Same Time." *Personality and Social Psychology Bulletin* 17 (5):475-82.
- _____ . 2001. "Ingroup Identification and Intergroup Conflict:

- When Does Ingroup Love Become Outgroup Hate?" In *Social Identity, Intergroup Conflict, and Conflict Reduction*. New York, NY, US: Oxford University Press.
- Campbell, Angus, Philip E. Converse, Warren E. Miller, and Donald E. Stokes. 1960/1980. *The American Voter*. New York: John Wiley & Sons.
- Finkel, Eli J., Christopher A. Bail, Mina Cikara, Peter H. Ditto, Shanto Iyengar, Samara Klar, Lilliana Mason, Mary C. McGrath, Brendan Nyhan, David G. Rand, Linda J. Skitka, Joshua A. Tucker, Jay J. Van Bavel, Cynthia S. Wang, and James N. Druckman. 2020. "Political Sectarianism in America." *Science* 370 (6516):533-6.
- Fiorina, Morris P. author. 2017. *Unstable Majorities: Polarization, Party Sorting, and Political Stalemate*. Stanford: Hoover Institution Press, Stanford University.
- Hammack, Phillip L. 2015. "Theoretical Foundations of Identity." Kate C. McLean and Moin Syed eds. *The Oxford Handbook of Identity Development*. New York: Oxford University Press.
- Hogg, Michael A., Deborah J. Terry, and Katherine M. White. 1995. "A Tale of Two Theories: A Critical Comparison of Identity Theory with Social Identity Theory." *Social Psychology Quarterly* 58 (4):255-69.
- Huddy, Leonie. 2001. "From Social to Political Identity: A Critical Examination of Social Identity Theory." *Political Psychology* 22 (1):127-56.
- _____. 2003. *Group Identity and Political Cohesion*. †In David O. Sears, L. Huddy, & R. Jervis eds., *The Oxford Handbook of Political Psychology*. New York: Oxford University Press.
- Iyengar, Shanto, Yphtach Lelkes, Matthew Levendusky, Neil Malhotra, and Sean J. Westwood. 2019. "The Origins and Consequences of Affective Polarization

- in the United States." *Annual Review of Political Science* 22 (1):129-46.
- Kinder, Donald R. and Cindy D. Kam. 2009. *Us Against Them: Ethnocentric Foundations of American Opinion*. Chicago: University of Chicago Press).
- Kinder, Donald R., and Nathan P. Kalmoe. 2017. *Neither Liberal nor Conservative: Ideological Innocence in the American Public*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Layman, Geoffrey C., Thomas M. Carsey, John C. Green, Richard Herrera, and Rosalyn Cooperman. 2010. "Activists and Conflict Extension in American Party Politics." *American Political Science Review* 104 (2):324-46.
- Mason, Lilliana. 2018. *Uncivil Agreement: How Politics Became Our Identity*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Roccas, Sonia, Lilach Sagiv, Shalom Schwartz, Nir Halevy, and Roy Eidelson. 2008. "Toward a Unifying Model of Identification with Groups: Integrating Theoretical Perspectives." *Personality and Social Psychology Review* 12 (3):280-306.
- Shin, Gi-Wook. 2020. "South Korea's democratic decay." *Journal of Democracy* 31(3): 100-114.
- Tajfel, Henri, and John C. Turner. 1986. "The Social Identity Theory of Intergroup Behavior." In *Psychology of Intergroup Relations*, ed. William G Austin and Stephen Worchel. Chicago: Nelson-Hall Publishers.
- Zaller, John R. 1992. *The Nature and Origins of Mass Opinion*. Cambridge: Cambridge University Press.

2 웹사이트

UN, Sustainable Development Goals, 2019. 3. 20 접근,
(<https://sustainabledevelopment.un.org/sdgs>)

Abstract

Political Polarization in Korea: Evaluation and Suggestions for Improvement

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

Polarization stands out as a major contributor to political gridlock in Korea. This study analyzes the current state of political polarization in Korea and proposes solutions to mitigate its adverse effects. To this end, surveys and a survey experiment involving the general electorate were conducted, while legislative staff in the National Assembly were polled.

The survey of the general electorate revealed some evidence of political polarization among voters, but the level appears to be moderate. Meanwhile, the survey experiment was aimed at gauging voters' affinity toward political candidates from the two major parties while controlling for the degree of policy polarization and the provision of party information. The results indicate that the policy polarization of politicians and the availability of party information do not significantly impact voters' affinity for specific candidates. No evidence was found that party polarization is mobilizing affective polarization among the general electorate. However, nearly half of the legislative staff members surveyed believe that party polarization reflects the polarization of the electorate.

These seemingly contradictory results can be explained by the polarization of party activists, who are overrepresented within political parties. Therefore, addressing the issue of political polarization requires balancing the voices of polarized party activists with the preferences of general party supporters and voters within each party. In contrast to previous studies suggesting reforms to the presidency or electoral laws, we propose focusing on political party reforms, such as the nomination process and membership structure, to promote pluralism within the political parties.

정치 양극화의 실태와 개선방안

발행 2023년 12월 31일
발행인 김현곤
발행처 국회미래연구원
주소 서울시 영등포구 의사당대로 1
전화 02)786-2190
팩스 02)786-3977
홈페이지 www.nafi.re.kr
인쇄처 명문인쇄공사 02)2079-9200

©2023 국회미래연구원

ISBN 979-11-986487-4-7 (95340)

새로운 **희망**을 만드는 국회



국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE