

정부형태가 정치양극화에 미치는 영향 : 아시아 6개국의 사례 분석*

박 영 환**

•요 약•

본고는 최근 벌어지고 있는 민주주의 후퇴 현상에 주목하여 그 현상의 중심에 정치양극화가 있다고 보고 정치양극화에 미치는 요인으로 정부형태를 주목한다. 정부형태와 정치양극화의 관계에서 외생적 변수로 정당체제도 고려하여 정부형태가 정치양극화에 미치는 영향력을 체계적으로 분석한다. 사례분석으로 아시아 6개국을 선정하고 각국들의 상이한 정치적 조건에서 다양한 정치양극화의 수준을 살펴본다. 사례분석 결과 준대통령제가 가장 낮은 정치양극화를 보이는 것으로 나타났다. 제도적 특성의 관점에서 정치 상황에 따라 유연하게 권력구조 방식과 의사결정 구조를 변경할 수 있는 준대통령제의 장점이 낮은 수준의 양극화와 관련있는 것으로 보인다. 정치양극화가 점점 심화되고 있는 한국 사회는 각 정부기관의 충돌이 일상화되고 있고 이는 한국 민주주의를 후퇴시키고 있다. 헌법설계를 통해 각 정부기관의 충돌을 부추기는 제도적 조건을 제거할 필요가 있다. 이런 점에서 본고의 정부형태와 정치적 양극화의 사례분석은 한국의 권력구조 제도 개선에 필요한 대안을 제시할 수 있다는 점에서 의미가 있다.

주제어 : 정부형태, 정치양극화, 정당체제, 아시아, 헌법설계

I. 서론

본 논문은 정부형태가 정치양극화에 미치는 영향을 분석하고, 나아가 어떤 정부형태에

* 이 논문 또는 저서는 2022년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2022S1A5B5A17050075).

** 영남대학교

서 정치양극화가 완화 또는 악화되는지를 살펴보는데 그 목적이 있다. 지난 20세기 후반은 민주주의 정치체제가 다른 대안적 정치체제와의 경쟁에서 승리를 거두면서 향후 사회발전의 유일한 대안으로 부상한 시기였다. 그러나 21세기 첫 20년 동안 민주주의 국가들에서 민주주의 퇴행 현상과 민주주의 정체 현상이 나타나면서 세계에 민주주의 위기가 널리 확산되고 있다. 이런 현상은 비단 신생 민주주의 국가만의 문제가 아니다. 민주주의가 성숙한 선진국가에서도 나타나고 있다는 점에서 문제의 심각성이 드러난다. 신생 민주주의 국가와 선진 민주주의 국가 모두 기성 정당들에 대한 정치적 지지는 하락하고 있고, 주류 정치엘리트에 대항하는 아웃사이드의 인기는 급상승하고 있고, 권위주의적 가치와 리더십이 사회적으로 용인되고 있다. 이와 같은 민주주의 위기의 배후에는 정치양극화가 자리잡고 있다.

최근 정치학계에 정치양극화를 분석하는 연구들이 많이 축적되고 있다. 본고는 기존의 선행연구들과 차별성을 가지기 위하여 선행연구에서는 크게 주목하지 않았던 정부형태의 변수에 주목하여 거시적 수준에서 정부형태가 정치양극화에 미치는 영향을 분석하고자 한다.

기존연구들은 정치양극화의 발생 요인으로 사회적 정체성(인종, 종교, 등)의 충돌, 경제적 불평등의 악화, 일반 대중들 사이에서의 상대에 대한 반감, 사회 내 양대 진영을 가로지르는 이분법적 균열, 미디어의 보도행태 등을 들고 있다.¹⁾ 정부형태는 국가의 의사결정 및 집행구조, 즉 권력구조를 말하는 것으로 대통령제, 의원내각제, 준대통령제로 분류된다. 비교정치학에서 정부형태 변수는 체제 안정성, 체제 수행능력, 정부의 정책선택 및 정책변화, 정당조직과 활동을 설명하는 데 활용되어 왔다.²⁾ 정부형태(즉 권력구조)는 정

1) Abramowitz, Alan I., "How Race and Religion Have Popularized American Voters", Daniel J. Hopkins and John Sides, eds., *Political Polarization in American Politics*, New York: Bloomsbury, 2015, pp.80-87.; Barber, Michael J. and Nolan McCarty, "Causes and Consequences of Polarization", Nathaniel Persily, ed., *Solutions to Political Polarization in America*, New York: Cambridge University Press, 2015, pp.15-58.; Levendusky, Matthew, "Are Fox and MSNBC Polarizing America?", Daniel J. Hopkins and John Sides, eds., *Political Polarization in American Politics*, New York: Bloomsbury, 2015, pp.95-99.; Stonecash, Jeff, "The Two Key Factors Behind Our Polarized Politics", Daniel J. Hopkins and John Sides, eds., *Political Polarization in American Politics*, New York: Bloomsbury, 2015, pp.69-75.

2) Horowitz, Donald L., "Comparing Democratic Systems," *Journal of Democracy*, vol.1, no.4, 1990, pp.73-79.; Lijphart, Arend, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven, CT: Yale University Press, 1999.; Linz, Juan J., "The Perils of Presidentialism", *Journal of Democracy*, vol.1, no.1, 1990, pp.51-69.; "Presidential Democracy or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?", Juan J. Linz and Arturo Valenzuela, eds., *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives*, Baltimore, MD: John Hopkins University, 1994, pp.3-87.; Mainwaring, Scott, "Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The

치과정의 주요 행위자인 정당과 연결되면서 민주주의 유지 및 정치적 책임성에 영향을 미친다.³⁾ 한 국가의 권력배분 방식과 의사결정 구조는 정치적 안정성과 직결되는 문제라 할 수 있다. 체제가 권력분립이나 권력집중이냐에 따라 (국가적 상황도 고려해야겠지만) 그 정치적 결과는 안정 또는 갈등으로 나타날 수 있는 것이다. 또 정당 간 협력을 촉진시키는 정부체제에서는 정치적 교착의 가능성이 줄어들 것이다. 본고는 이 점에 착안하여 정부형태와 정치양극화의 관계에 주목한다.

구체적으로 본 연구는 국가들의 사례에서 양극화의 기원, 전개 과정을 살펴본 후 상이한 정부형태(대통령제, 의원내각제, 준대통령제)가 양극화를 어떻게 설명하고 다양한 양극화의 수준과 어떤 관계가 있는지를 조사하고자 한다. 이런 문제의식의 전제에는 인간의 행위를 제약하는 제도의 역할이 자리잡고 있다. 제도주의에 따르면 제도는 공식적 규칙 및 비공식적 제약으로 인간 및 사회의 상호작용을 규제하는 구조적 장치라 할 수 있다.⁴⁾ 따라서 권력구조에 대한 헌법설계의 내용에 따라 양극화의 조절도 가능할 것이라는 인식을 하고 있다.

정치양극화에 대한 국내연구도 많이 활성화되고 있다. 국내연구에서 정치양극화에 대한 연구는 개인적 수준과 중범위적 수준(정당, 선거, 미디어, 소셜네트워크 등)에서 발생 원인, 양상, 결과를 중심으로 다양하게 진행되고 있다. 현 한국 정치사회는 정당 간 이념적 차이, 정치 전략 등에 의해 엘리트들의 지지 동원을 위한 극화된 정치행위가 나타나고 있으며 이는 사회 대중에 영향을 미쳐 집단 간 분열과 갈등을 유발·격화시키고 있는 것으로 보고되고 있다.⁵⁾ 특히 이슈에 대한 정당 간 이념적 입장 차이가 뚜렷이 구별되면

Difficult Combination”, *Comparative Political Studies*, vol.26, no.2, 1993, pp.198-228.; Samuels, David J., and Matthew S. Shugart, *Presidents, Parties, Prime Ministers: How the Separation of Powers Affects Party Organization and Behavior*, Cambridge: Cambridge University Press, 2010.; Shugart, Matthew S., and John M. Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1992.; Tsebelis, George, “Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multiparties”, *British Journal of Political Science*, vol.25, no.3, 1995, pp.289-325.

3) Mainwaring, 1993.

4) Levi, Margaret, “Theories of Historical and Institutional Change”, *PS: Political Science and Politics*, vol.20, no.3, 1987, pp.684-68.; North, Douglas C., “Institutions”, *Journal of Economic Perspectives*, vol.5, no.1, 1991, pp.97-112.

5) 가상준, “정책영역별로 본 국회 양극화”, 『오토피아』, 제31권 제1호, 경희대학교 인류사회재건연구원, 2016, pp.327-524.; 강우창·구본상·이재복·정진웅, “제21대 국회의원 이념성향과 정책 태도”, 『의정연구』, 제26권 제3호, 한국의회발전연구회, 2022, pp.38-83.; 길정아·하상웅, “당파적 편향에 따른 책임 귀속: 여야간 갈등인식과 정당 호감도를 중심으로”, 『의정연구』, 제25권 제1호, 한국의회발전연구회, 2019, pp.46-78.; 김기동·이재복, “한국 유권자의 당파적 정체성과 정서적 양극화”, 『한국정치학회보』, 제55권 제2호, 한국정치학회, 2021, pp.57-87.; 김정, “한국 유권자의 정치 양극화와 투표선택: 2012년 및 2022

서 나타나는 당파적 배열은 정당의 지지층을 결집시키는 역할을 하게 된다.⁶⁾ 당파적 배열은 대중들의 정치적 성향에 따라 정당을 선택하게 만듦으로써 정당의 동질성은 강화되고, 상대 정당에 대한 적대감은 커져가게 되는데 한국 정치사회에도 이런 현상이 나타나고 있다는 것이다.

이런 정치양극화를 확대·강화시키는 기제로 미디어나 소셜네트워크의 역할에 학자들은 주목하고 있다. 오늘날 사회에서 뉴스미디어나 온라인 매체들은 이슈를 선별하고 해석하는 역할을 담당하고 있으며 편향된 정보를 생산해냄으로써 사회와 대중의 양극화를 가속화시키고 있는 것으로 보고되고 있다.⁷⁾ 정치양극화의 결과는 대체로 부정적이다. 이슈에 대한 정당의 입장에 따라 당파적 배열이 만들어지고 동일 진영 내에서는 동질성 강화와 무조건적 옹호가 나타나지만, 상대 진영에 대해서는 사회적 배제와 혐오, 적대감을 부추기는 것으로 보고하고 있다.⁸⁾

국내외적으로 정치양극화에 대한 많은 연구들이 진행되고 우수한 연구결과들이 보고되고 있지만, 아직까지 정부형태와 같은 거시적 수준에서 정치양극화를 조망한 연구는 발견하기 어렵다. 본고는 선행연구에서 빠져있는 부분인 거시적 수준, 즉 제도변수(정부형태)에 주목을 하여 정치양극화 설명에 대한 또 하나의 의미있는 시각을 제공하고자 한다. 이런 작업을 수행하기 위해 본고는 아시아 국가들의 정치양극화 사례들을 분석하고자 한다. 비교사례분석 연구방법 중 하나인 최대유사체계 설계방법을 통해 아시아 국가들의 정부형태와 정치양극화의 관계를 비교분석하고자 한다.

년 대통령 선거 비교”, 『한국과 국제정치』, 제38권 제2호, 경남대학교 극동문제연구소, 2022, pp.169-198.; 장승진·서정규, “당파적 양극화의 이원적 구조: 정치적 정체성, 정책선호, 그리고 정치적 세련도”, 『한국정당학회보』, 제18권 제3호, 한국정당학회, 2019, pp.5-29.; 허재영·정다빈·김석우·이재목, “이념적 양극화는 지속되는가? 19대 국회 외교안보통상 관련 의안의 경험적 연구”, 『통일연구』, 제23권 제2호, 연세대학교 통일연구원, 2019, pp.33-81. 등.

6) Fiorina, Morris P., Samuel J. Adams, and Jeremy C. Pope, *Culture War? The Myth of a Polarized America* 3rd edition, New York: Longman, 2010.

7) 손영준, “미디어 이용이 보수 진보적 의견에 미치는 영향”, 『한국언론학보』, 제48권 제2호, 한국언론학회, 2004, pp.240-266.; 박지영, “빅데이터 분석을 통해 살펴본 미디어의 정치적 편향성 및 선택적 미디어 노출로 인한 정치적 양극화”, 『한국정치연구』, 제29권 제3호, 서울대학교 한국정치연구소, 2020, pp.213-243.; 장승진·한정훈, “유튜브는 사용자들을 정치적으로 양극화시키는가? 주요 정치 및 시사 관련 유튜브 채널 구독자에 대한 설문조사 분석”, 『현대정치연구』, 제18권 제3호, 서강대학교 현대정치연구소, 2013, pp.5-29.; 지병근·신두철·엄기홍, “보수언론에 대한 노출과 이슈에 대한 태도의 변화”, 『현대정치연구』, 제6권 제2호, 서강대학교 현대정치연구소, 2013, pp.127-155.

8) 길정아·하상웅, 2019; 김성연, “정치적 태도와 인식의 양극화, 당파적 편향, 그리고 민주주의: 2012년 대통령선거 패널데이터 분석”, 『민주주의와 인권』, 제15권 제3호, 전남대학교 5·18연구소, 2015, pp.459-491.; 최준영, “갈등과 교착의 한국 대의민주주의”, 『한국정당학회보』, 제18권 제3호, 한국정당학회, 2018, pp.33-60.

논문의 구성은 다음과 같다. II장에서는 논문의 분석틀을, III장에서는 연구방법에 대해 설명한다. 이어지는 IV장과 V장에서는 국가들의 사례분석으로 IV장에서는 정치양극화의 역사적 기원과 전개과정을, V장에서는 정부형태가 정치양극화에 미치는 영향을 분석한다. VI장에서는 결론부분으로 각 국가들의 비교사례 분석을 통해 얻어낸 함의를 요약하고, 앞으로 한국의 권력구조 설계에서 참고할만한 사항들이 무엇인지 논의한다.

II. 분석틀

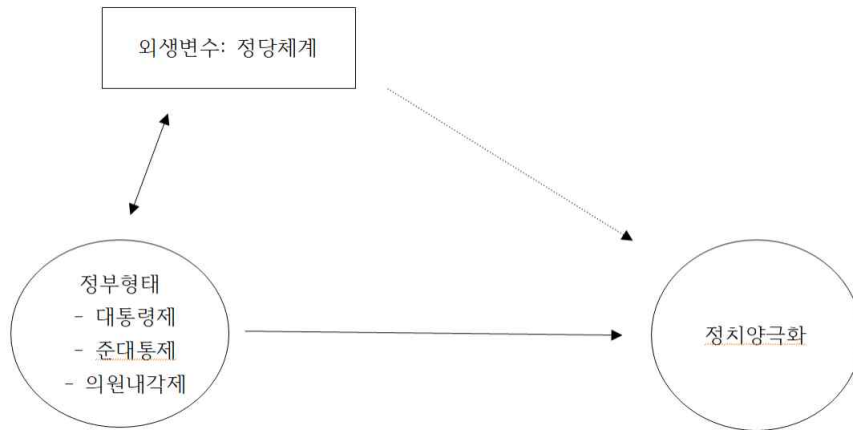
정치양극화란 사람들이 정치적 태도와 사고에서 공통적으로 수용하거나 공유하는 부분이 줄어들고 서로 다른 것을 넘어 적대적인 정치적 입장을 취하는 진영에 속하는 사람들이 증가하는 것으로 이들 사이의 적대감이 심화되는 현상을 말한다.⁹⁾ 그런데 정치양극화는 정부형태의 유형에 따라 다르게 나타날 수 있다. 정부형태는 체제의 안정성과 직결되는 문제인데, 그것은 바로 권력배분 방식과 의사결정 구조는 체제의 정치적 안정성과 상호 밀접한 관련이 있기 때문이다. 그런데 정부형태와 정치양극화의 관계를 고려할 때 한 가지 고려해야 할 변수로 정당체계를 들 수 있다. 일찍이 비교정치학의 유명한 학자들은 정부형태와 정당체계의 조응성을 이야기한 바 있다. 메인워링(Scott Mainwaring)은 정부형태가 정당체계와 상호작용을 하거나 정당체계에 영향을 미쳐 다양한 정치적 결과를 도출한다고 하였다.¹⁰⁾ 사르토리(Giovanni Sartori)에 따르면 정당 간 구심적 및 원심적 경쟁성은 정치적 안정성과 책임성에 영향을 미치는데,¹¹⁾ 정당체계의 경쟁성은 권력구조의 원리에 제약을 받을 수 있으므로 결국 어떤 정부형태와 조응하느냐에 따라 정치체제의 안정성은 다르게 나타날 것이다.

본고는 위와 같은 사항을 고려하여 다음과 같은 이론적 분석틀을 세운다.

9) Carothers, Thomas, and Andrew O'Donohue, *Democracies Divided: The Global Challenge of Political Polarization*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2019.

10) Mainwaring, 1993.

11) Sartori, Giovanni, *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, New York: Cambridge University Press, 1976.



〈그림 1〉 이론적 분석틀

〈그림 1〉의 도식화된 이론적 분석틀에 기반하여 본고는 정부형태와 정치양극화의 관계를 설정하고, 이 관계에서 정당체계를 외생변수로 간주하여 경우에 따라 정부형태와 정치양극화의 관계에 영향을 미칠 수 있는 인자로 전제한다. 즉 정부형태가 정치양극화에 직접적으로 영향력을 미칠 수 있지만 정당체계와의 상호작용에 의해 정치양극화는 상이하게 나타날 수 있는 것이다. 이런 인식하에 후술하는 정치양극화의 사례분석에서 정부형태와 그 관련성을 밀도있게 분석하면서 때로 정당체계가 조절하는 부분이 있다면 그 부분에 대한 논의도 빼놓지 않고 설명할 것이다.

정부형태의 유형과 정당체계의 유형이 서로 조응하였을 때 결과되는 정치체제의 안정화, 즉 정치적 양극화의 수준은 어떻게 나타날 수 있는지 잠깐 살펴보자. 이념형으로서 의원내각제-양당제, 대통령제-양당제, 의원내각제-온건 다당제, 대통령제-온건 다당제, 의원내각제-극단적 다당제, 대통령제-극단적 다당제, 준대통령제 등 7개 유형에 대한 분류를 통해 이론적으로 가능한 정치체제의 안정화 수준을 논의하면 다음과 같다.

먼저 의원내각제와 양당제가 결합된 정치체제의 경우를 보면 입법권과 행정권이 융합된 의원내각제에서 다수당은 입법부와 행정부를 일괄적으로 통제하게 되므로 대통령제에서 볼 수 있는 의회와 대통령 사이의 입법교착이 원천적으로 제거되어 안정적인 국정운영이 가능하다. 그러나 다수당에 의한 입법부와 행정부의 통제로 권력기관 간의 견제와 균형이 사라지고 다수당의 권력집중화가 나타나면서 권력남용의 가능성도 존재한다. 대통령제와 양당제가 결합한 정치체제의 경우 대통령제는 이원적 정통성의 문제로 인해 대통령 소속 정당이 의회를 장악하는데 실패하게 되면, 즉 분점정부가 발생하게 되면 행정

부와 입법부의 정국교착의 가능성이 커지게 되어 정국 불안정이 초래된다. 반면 대통령 소속 정당이 의회의 다수당이 되면 정반대의 결과가 도출될 것이다.

의원내각제와 온건 다당제가 결합된 정치체제의 경우 의원내각제하 양당제에 나타날 수 있는 권력집중의 위험성은 줄어들 수 있다. 의원내각제에서는 연립정부의 구성이 일반적이다. 이는 다양한 정당들의 협력과 타협을 통한 광범위한 정치적 대표성 확보가 가능하므로 정치의 안정성을 높일 수 있다. 그러나 연립정부 참여 정당들 사이에 이견이 노출되어 합의에 도달하지 못할 경우 정책집행이 지연되면서 정부기능이 저하되어 정치적 불안정성을 초래할 수도 있다. 대통령제와 온건 다당제의 정치체제에서는 정당 간 경쟁이 구심력보다 원심력이 작동되어,¹²⁾ 대통령의 소속 정당이 의회의 다수당이 될 확률이 비교적 낮아진다.¹³⁾ 한국의 경우 1987년 민주화 이후 등장한 다당체제에서 여당은 국회의 과반수 의석을 차지하지 못함으로써 국회의 파행과 입법교착이 심화되었고 행정부와 입법부 간 긴장이 고조되면서 국정불안이 지속되었다. 하지만 반대로 다당제의 존재로 사회의 다양한 요구를 대표할 수 있는 기반이 조성된 상태에서 대통령이 정당 간 대화를 주도하여 합의와 협력을 촉진시킨다면 오히려 정국의 갈등완화에 도움이 될 수 있을 것이다.

의원내각제와 극단적 다당제가 결합된 정치체제에서는 파편화된 정당으로 인해 정당 경쟁이 원심적으로 나타나게 된다. 그 결과 의원내각제하 내각은 빈번하게 교체가 되어 정국 불안정이 이어진다.¹⁴⁾ 대통령제와 극단적 다당제가 결합된 정치체제 역시 파편화된 정당으로 인해 정당 간 경쟁이 구심력보다는 원심력이 작동하겠지만, 의원내각제와 달리 대통령이 지도력을 발휘하여 다른 정당에 대한 포섭과 통합을 통해 국정의 안정을 도모할 수도 있을 것이다.¹⁵⁾

준대통령제는 대통령과 총리가 행정권을 나누어 가지는 이원적 권력구조로 국민의 직접선거를 통해 선출된 대통령과 의회의 신임에 기반한 수상에 의해 운영되는 정부형태이다. 준대통령제 출현의 이유는 “다당제의 극단적 대립으로 인한 혼란을 줄이면서 이념적으로 양극화된 정당체계를 만들어 정치체제의 안정을 도모하기 위한 권력구조라 볼 수 있다.”¹⁶⁾ 대표적인 준대통령제 국가인 프랑스의 사례를 보면 대통령 소속 정당과 의회 다

12) Mainwaring, 1993.

13) 정진민, “한국 대통령제의 문제점과 극복 방안”, 박호성·이종찬(편), 『한국의 권력구조 논쟁 II: 권력구조의 운영과 변화』, 서울: 풀빛, 2000, pp.225-254.

14) Lijphart, 1999.

15) 박진영, “권력구조와 정당체계의 운영”, 박호성·이종찬(편), 『한국의 권력구조 논쟁 II: 권력구조의 운영과 변화』, 서울: 풀빛, 2000, pp.63-100.

수세력이 일치하는 경우 전형적인 대통령제의 특징이 나타나서 대통령의 리더십으로 정국이 안정되어 가는 모습을 보인다. 또 동거정부(대통령 소속 정당과 의회 다수파가 다를 경우)가 성립될 때는 의회의 신임을 받은 총리가 정국을 주도하는 의원내각제적 요소가 우세해지면서 정치적 갈등을 풀어나가는 모습을 보여주고도 있다.

그러나 위의 이념형에 따른 정부형태, 정당체계, 정치체제 안정성의 상호관계는 이론적으로 도출한 추상적 논의에 불과한 것으로 실제 각 국가들에서 작동되는 정치현실과는 다를 수 있다. 따라서 좀 더 정치현실적 관점에서 상이한 권력구조에 다양한 정당체계가 조합할 경우 정치체제의 안정성과 관련하여 어떤 정치적 상황들이 펼쳐지는지를 논의해 볼 필요가 있다. 이에 본고는 아시아 국가들의 사례를 통해 다양한 수준의 정치양극화를 분석하고자 한다.

Ⅲ. 연구방법

비교정치학에서는 정치제도와 민주주의 공고화의 관계를 국가들의 비교사례 분석을 통해 살펴보는 것이 하나의 추세이다.¹⁷⁾ 어떤 사회현상을 맥락적으로 이해하고 통합적으로 설명하는 데 있어 사례분석은 유용하다. 본 논문의 주요 연구접근 방법인 제도주의적 관점에서 볼 때, 제도가 인간 및 사회의 행위와 상호작용을 제약하는 방식은 이런 과정이 벌어지는 맥락적 상황을 이해할 때 잘 설명될 것이다. 이런 관점에서 사례분석의 유용성을 찾을 수 있겠다.

본고에서는 사례연구의 대상으로 아시아 국가들을 선정한다. 아시아 국가들로 선정하는 이유는 비교사례 분석의 방법 중 최대유사체계 설계기법을 적용하였기 때문이다. 비교정치는 국가들의 유사점과 차이점의 관점에서 국가들을 비교하는 것이고,¹⁸⁾ 이를 위한 적절한 연구방법은 유사한 사례가 많을수록 분석대상의 차이를 설명하는 변수들의 영향력을 더 쉽게 분석할 수 있기 때문이다.¹⁹⁾

16) Ibid, p.72에서 재인용.

17) 이종찬, “권력구조 운영, 위임대통령제, 한국 사례”, 박호성·이종찬(편), 『한국의 권력구조 논쟁 II: 권력구조의 운영과 변화』, 서울: 풀빛, 2000, pp.31-62.

18) Sartori, Giovanni, “Comparative Why and How”, *Journal of Theoretical Politics*, vol.3, no.3, 1991, pp.243-357.

19) Lijphart, Arend, “The Comparable-cases Strategy in Comparative Research”, *Comparative Political Studies*, vol.8, no.2, 1975, pp.158-177.

이에 기반하여 본고는 각 정부형태와 상이한 정당체계를 고려하여 6개 아시아 국가들, 즉 필리핀, 인도네시아, 말레이시아, 인도, 몽골, 대만을 선정한다. 이 국가들 중 대통령제를 실시하고 있는 국가는 필리핀과 인도네시아이고, 의원내각제를 채택하고 있는 국가는 말레이시아, 인도이고, 준대통령제를 채택하고 있는 국가들은 몽골과 대만이다. 여기서 필리핀은 양당제-대통령제이고, 인도네시아는 다당제-대통령제 국가이다. 그리고 말레이시아는 다당제-의원내각제이고, 인도는 양당제-의원내각제 국가이다. 마지막으로 몽골은 양당제-준대통령제이고, 대만은 다당제-준대통령제 국가이다. 사례 국가들의 정당체계의 구체적 분류와 관련해서는 각주 55에서 상세히 후술하겠다.

비교사례 선정 대상의 아시아 6개국은 많은 유사점을 공유하고 있다. 6개국 모두 아시아에 속해 있어 지리적 위치가 유사하고, 거의 모든 국가들이 식민지배를 받은 경험이다. 몽골의 경우, 1921년 인민혁명 때 소련의 군사지원을 받았고, 그 이후 소련의 원조와 영향력을 많이 받아왔다. 또 6개국은 비록 민주주의 수준은 다르지만 모두 민주화를 이루었고, 복수정당제와 선거를 통한 정권교체를 실현하고 있다.

이처럼 아시아 6개국은 역사, 지리, 정치적 측면 등에서 많은 공통점을 갖고 있다는 점에서 최대유사체계 설계의 방법론에 부합하는 사례 선정이라 생각된다. 이런 유사성을 공유하고 있는 국가들에서 상이한 정부형태가 어떤 정치적 안정성의 수준, 즉 정치적 양극화의 수준을 보일지는 흥미로운 연구대상이 된다고 하겠다.

6개국에 대한 비교사례 분석은 과거 특정 시점부터 현재까지를 범위로 하여 이루어진다. 본 연구는 3개의 비교기준에 입각하여 맥락적 이해를 증진시키고자 한다. 첫 번째 비교기준은 정치양극화의 역사적 기원으로 해당 국가의 정치양극화의 배경은 무엇이고 왜 발생하게 되었는지를 조사한다. 두 번째 비교기준은 정치양극화의 전개 과정이다. 6개국에서 사회적 균열선에 따라 양극화의 수준이 어떻게 변하고 발전하는지를 추적한다.

마지막으로 세 번째 기준은 정부형태와 정치양극화의 관계이다. 6개국에서 정부형태가 정치양극화에 어떤 영향을 미치는지 살펴보고, 이 과정에서 정당체계가 조율하는 상황을 면밀히 검토한다.

<표 1>은 비교사례 분석의 연구디자인을 요약한 것이다.

〈표 1〉 비교사례분석의 연구디자인

항 목	내 용
분석방법	최대유사체계 설계에 따른 비교사례 분석
사례대상	아시아 6개국
변수설정	1) 독립변수: 정부형태 - 대통령제(인도네시아, 필리핀) 의원내각제(말레이시아, 인도) 준대통령제(대만, 몽골) 2) 종속변수: 정치양극화 수준 3) 외생변수: 정당체계(양당제, 다당제)
비교기준 (6개국 사례분석의 공통기준)	1) 정치양극화 기원 2) 정치양극화 전개 과정 3) 정부형태와 정치양극화 관계

IV. 각국의 정치양극화의 기원과 전개 과정

아시아는 다양한 민주주의를 갖고 있는 지역으로 점점 더 확산되어가는 양극화를 이해하는데 유용한 지식을 제공한다. 특히 양극화의 역사적 기원과 전개 과정에 대한 아시아 6개국의 사례분석은 어떻게 양극화가 다양한 방식에서 진행되고 정치체제의 갈등과 불안정성을 조성하는지에 대한 체계적인 이해를 제공한다. 먼저 국가별로 정치양극화의 기원을 살펴보고, 이어서 양극화의 전개 양상을 살펴본다.

1. 역사적 기원

인도네시아 사회 갈등의 축은 이슬람주의와 다원주의 균열이다. 1945년 독립 선언 전후로 정치 세력들은 이런 균열을 활용하여 정치적 지지를 동원시켜 왔다. 이슬람주의 옹호자들은 사회에서 이슬람 교리의 공식적 역할과 확대를 주장하였고 다원주의 지지자들은 세속주의 국가건설을 내세우며 제도의 확립을 통해 소수와 보호를 주장하였다.²⁰⁾ 독립 초창기에는 다원주의가 우위를 보이면서 인도네시아 헌법은 이슬람 교리를 포함시키는 대신 전문에 5대 건국이념인 판차실라(Pancasila)를 명문화하였다. 인도네시아의 이슬

20) Warburton, Eve, "Deepening Polarization and Democratic Decline in Indonesia", Thomas Carothers and Andrew O'Donohue, eds., *Political Polarization in South and Southeast Asia: Old Divisions, New Dangers*, Carnegie Endowment for International Peace, 2020, pp.25-39.

람주의와 다원주의의 균열은 2000년대에 들어와서 점차 악화되어 2014년 대선 때부터 심화된 측면이 있지만, 그럼에도 2000년대 초반까지는 강력히 갈등을 유발하는 인자는 아니었다. 그 배경에 인도네시아의 후원주의 정치가 있다. 전반적으로 독립 이후부터 2000년대 초반까지 후원주의 정치는 이슬람주의와 다원주의 세력의 균열을 저지하고 인도네시아 사회의 타협과 협력을 가져오는 유인으로 작동해왔다.²¹⁾ 독립 초기 혼란한 상황을 제외하고 수하르토가 집권한 1967년부터 후원주의 정치가 인도네시아 중심에서 자리잡으면서 정국을 안정시켰다. 이것은 V장의 <표 2> 정치양극화 지수를 통해서도 확인할 수 있다. 1951년부터 2022년까지 인도네시아 정치양극화 지수는 평균 2.42(0: 정치양극화 부재 ~ 4: 정치양극화 매우 심각)이지만, 1967년에서 2000년대 초반(2009년)까지 평균 2.05이고, 정치양극화가 심화된 2014년 대선 이후부터 2022년까지 평균 2.73으로 보고되고 있다. 물론 인도네시아의 후원주의 정치가 민주적 기관의 존립을 허물어뜨리고 정치적 이행을 약화시키기도 했지만, 사회적·종교적 균열의 양극화를 막는 역할을 수행해 왔던 점은 부정할 수 없다. 후원주의 아래 정당은 이념적 성향과 관계없이 선거 승리와 정치적 자원 획득을 위해 다른 정당들과 연합을 추진하였던 것이다.

말레이시아에서는 인종과 종교가 사회적 균열의 주요 기반이다. 이 두 균열선은 지난 수십 년 동안 말레이시아 정치사회에 지대한 영향을 미쳤고, <표 2> 정치양극화 지수에서도 확인할 수 있듯이 아시아 6개국들 중 말레이시아가 가장 양극화가 심한 국가로 분류되는데 일조하였다. 인종은 말레이시아 사회에서 핵심 균열선이라 할 수 있다. 현재 말레이인은 말레이시아 국가의 다수 인종으로 전체 인구의 약 51%를 차지하고 있다. 그 외 소수 인종으로 화인(華人), 인도계 말레이시아인이 있는데 이들 인종은 말레이시아 독립 전에 이주해왔다. 그리고 보르네오섬에 다수의 소규모 원주민 부족들이 있다. 말레이시아의 소수 인종들은 말레이인처럼 동등한 권리나 지위를 보장받지 못하고 있으며 이런 인종적 위계구조가 끊임없이 말레이시아 사회의 균열을 발생시켜 왔다.²²⁾ 1946년 영국이 말라야 연합(Malayan Union) 창설을 추진할 때, 말레이 정치엘리트들은 이에 반대를 하면서 통일말레이국민조직(United Malays National Organization, UMNO)을 만들었다. 통일말레이국민조직은 민족국가주의 정당으로 말레이인의 특별 지위를 옹호하였다. 그러나 초창기에 통일말레이국민조직은 일방적으로 말레이인의 우위의 사회를 고집하지는 않았다. 1957년 말라야 연방으로 독립한 이후 국가통합이 중요한 문제였으므로 통일말레이

21) Ibid.

22) Welsh, Bridget, "Malaysia's Political Polarization: Race, Religion, and Reform", Thomas Carothers and Andrew O'Donohue, eds., *Political Polarization in South and Southeast Asia: Old Divisions, New Dangers*, Carnegie Endowment for International Peace, 2020, pp.41-52.

이국민조직은 여러 소수 인종들을 포함하는 정당연합인 동맹당(Alliance) 창설을 주도하게 된다. 이때까지만 하더라도 말레이시아의 양극화 수준은 심각하지 않았다. 1963년 싱가포르를 등을 포함하는 말레이시아 연방이 창설되고 말레이인과 화인의 충돌로 싱가포르가 연방에서 탈퇴하는 1965년 이후부터 말레이시아에서 인종 문제로 인한 사회 갈등은 심각해지기 시작한다.

말레이시아 사회 균열의 두 번째 요인은 종교이다. 이슬람주의와 세속주의 사이의 종교적 균열은 독립 시기에 출현하였다, 1930년대에 공적 부문에서 이슬람의 역할에 대한 논쟁은 엘리트들에 의해 촉발되었다.²³⁾ 종교적 갈등은 이슬람 지도자들이 통일말레이국민조직을 분열시켜 1951년 말레이시아 이슬람당(Parti Islam Se-Malaysia, PAS)을 창당하게 만드는 구실이 되었다. 이슬람 색채를 강화시키려는 압박은 말레이시아 사회에서 이슬람에 대한 입장 차이를 선명히 드러내면서 수십 년 동안 말레이시아 정치를 규정해 왔다. 동시에 이슬람주의와 세속주의 갈등은 인종 문제와 중첩이 되면서 양극화를 재강화시켰다. 대부분의 말레이인들은 무슬림인 반면 소수와 인종들은 압도적으로 비무슬림이다. 이슬람 단체들은 종교적 신념을 말레이 민족주의에 결합시켰다. 인종과 종교의 결합이 더욱 강해지면서 말레이인들의 이슬람화, 그리고 소수와 인종들의 세속화 경향은 점점 더 짙어지게 되고 말레이시아 사회의 양극화는 더욱 격화되었다.

필리핀은 전통적으로 엘리트들이 그들의 지지자들에게 경제적 이익을 분배하여 정치권력을 획득·유지하는 정치, 즉 후원주의 정치가 작동되어 왔다. 스페인 지배와 미국의 지배를 포함해서 필리핀은 역사적으로 소수의 부유한 가문(또는 지역의 지주)이 후원주의 네트워크를 형성하여 필리핀 정치와 국가를 좌우해 왔다.²⁴⁾ 선거는 과두적 씨족 가문 간의 경쟁이고 선거에서 승리한 집단은 그들을 지지하는 하위 종속세력에 전리품을 배분하는 기제였다. 중산층이 성장하고 대중매체가 발달하였지만 필리핀의 후원주의 정치는 바뀌지 않았다. 이런 후원주의 정치에서는 정당 브랜드나 정당 충성심은 아무런 의미가 없다. 정당들은 모두 과두적 가문의 선거 수단의 역할에 지나지 않는다. 예를 들면, 필리핀의 2위 부자 빌라(Manuel Villar)의 국민당(Nacionalista Party), 5위 부자 라손(Enrique Razon)의 국민통합당(National Unity Party), 14위 부자 코후앙코 주니어(Eduardo Cojuangco Jr.)의 민족인민연합(Nationalist People's Coalition)이 있다.²⁵⁾ 전

23) Ibid.

24) Kenny, Paul D., "Why Is There No Political Polarization in the Philippines?", Thomas Carothers and Andrew O'Donohue, eds., *Political Polarization in South and Southeast Asia: Old Divisions, New Dangers*, Carnegie Endowment for International Peace, 2020, pp.81-93.

25) Ibid.

직 대통령 두테르테의 경우에도 필리핀 민주당-시민의힘(Partido Demokratiko Pilipino-Lakas ng Bayan, 약칭: PDP-Laban)은 한 개인의 정치적 수단에 불과한 것이었고, 유권자로부터 정당의 지지를 이끌어내는 것은 두테르테 개인의 인기가 절대적이었다.

전술한 바대로 정치양극화 현상의 주요 경험적 근거는 한 사회가 정치적으로 구별되는 두 개의 진영으로 분열되어 있어야 한다. 이런 기준에 따르면 필리핀의 정치양극화 수준은 거의 존재하지 않거나 낮은 상태에 머물러 있다고 봐야 한다. 왜냐하면 몇몇 과두적 정치 가문들이 정당의 주요 세력들이고 정당은 단지 그들의 이익을 위한 수단에 불과하므로 격렬한 선거 경쟁이나 정치실제에서 정치적 대립을 찾아볼 수 없는 것이다. 바로 오랜 전통의 후원주의 정치에 기인하기 때문이다. 이런 연유로 <표 2>의 양극화 지수가 가리키는 것처럼, 필리핀의 양극화 지수는 몽골과 함께 최저 수준을 기록하고 있다. 마르코스 집권기 필리핀 사회가 마르코스 지지파와 반대파로 나누어져 일순간 양극화를 띠는 경향도 있었지만,²⁶⁾ 강력한 후원주의 정치가 인종적, 종교적, 경제적, 이념적 균열선을 억누르기 때문에 지속적인 양극화 강화의 추세는 나타나지 않았다.

인도의 양극화 역사적 기원은 세속주의와 힌두 민족주의가 충돌하는 종교적 정체성에 있다. 종교적 정체성의 충돌은 영국 식민지 시대까지 거슬러 올라가며 근대 인도의 정체성을 놓고 사회적 갈등과 분열을 심화시키는 기제로 작동하고 있다. 역사적으로 인도는 독립 직후부터 종교를 기준으로 인도와 파키스탄이 분리되었고 이 과정에서 대규모 인구 이동과 종교적 폭력사태가 발생하였다. 한편 영국의 식민지배 후반기 민족적 저항의 중심점이 되었고 독립 직후에는 종교와 지역을 통합시킨 역할을 한 인도 민족주의는 최근에 와서 힌두의 동질성과 공동체의식과 결합하여 힌두교 근본주의로 발전하게 된다. 원래 인도 민족주의는 세속적 민족주의와 힌두 민족주의 두 가지 양상으로 전개되었다.²⁷⁾ 세속적 민족주의는 간디, 네루의 인도국민회의당을 중심으로 분배정의, 종교중립을 중심으로 국가를 건립하고 통합·발전시킨 원동력이 되었다.²⁸⁾ 1947년 네루의 인도국민회의당이 독립 직후부터 집권하여 네루가 사망하는 1964년까지 세속주의가 국정의 중심에 서면서 인도 사회의 분열 수준은 낮았다. <표 2>의 인도 양극화 지수를 보더라도 이 시기 평균 양극화 지수는 1.82로 전체 인도 평균 지수인 2.16보다 낮다. 그러나 네루의 사망 이후 상황이 변하기 시작한다. 전체 인구의 82%를 차지하는 힌두에게는 불이익이 돌

26) Ibid.

27) 이은구, “힌두-무슬림무슬림의 종파적 갈등: 아요다 사태를 중심으로”, 한국외국어대학교 남아시아연구소 (편), 『인도의 오늘』, 서울: 한국외국어대학교 출판부, 2002, pp.237-283.

28) Ibid.

아가고, 반면 12%에 불과한 무슬림에 지나친 혜택을 베풀고 있는 상황, 그리고 삶 그 자체가 종교인 힌두 문화에서 세속적 민족주의는 그 준립 근거가 점차 약해지기 시작한다. 특히 네루 사망 이후 인도국민회의당의 권력 경쟁과 지도층 분열, 카스트·지역·언어 등의 차이에서 오는 사회적 분열이 심해지면서 힌두 문화와 전통의 부활, 힌두 사회 보호를 기치로 내건 힌두 민족주의가 등장하게 된다. 이로써 인도 사회는 양극화가 점점 강화되기 시작한다. 국민자원봉사단과 세계힌두협회 등의 힌두 민족주의 단체들의 존재와 설립은 힌두 공동체 의식을 강화하고 힌두 민족주의 이념을 확산시키고 있다. 그 결과는 인도 사회 양극화의 심화로 나타나고 있다.

대만 사회의 균열선은 시기적 구분을 해서 살펴볼 필요가 있다. 국민당이 1949년 12월 대만으로 천도하기 이전에 이미 대만지구에는 1949년 5월 20일 계엄령이 발령되었고, 이 계엄령은 장징궈 총통 시절인 1987년 7월에 해제되었다. 계엄기간이 무려 38년에 달하는 권위주의 통치 시기 대만 사회의 주요 균열축은 민주 대 반민주, 그리고 민족문제(외성인 대 본성인)를 들 수 있다. 그리고 1987년 장징궈 총통 시절 계엄령 해제와 정당 결성을 허용한 자유화 조치 시기부터 현재까지는 민족문제와 통독(統獨)이슈(중국과의 통일 대 대만 독립)가 양극화의 주요 균열선으로 작용하고 있다. 계엄 기간 장제스는 권력 장악과 대륙 수복을 위해 강압적 통치와 당국(黨國)체제 형성을 시도하였다. 이 과정에서 정치적 반대세력을 강력하게 억압하였다. 그러나 장제스의 철권통치에 맞서 비판세력은 『자유중국』, 『문성』 등의 잡지를 통해 장제스와 국민당의 권위주의적 강압 통치를 비판하였고, 야당 설립과 자유화 조치를 요구하였다. 이와 같은 민주 대 반민주 대결 구도는 계엄 기간 동안 억압적인 통치가 펼쳐지고 있음에도 불구하고 사회적 갈등과 균열의 주요 인자로 존재하였음을 보여주고 있다.

한편 광복 이후 대만현대사에 결정적 영향을 미친 사건은 1947년 2월 28일 발생한 이른바 2·28사건이다. 2·28사건은 대만 사회의 뿌리깊은 외성인²⁹⁾과 본성인³⁰⁾ 갈등의 원인을 보여주는 대표적인 사건이다. 사건의 발단은 2월 27일 전매국 직원이 탈세담배를 판매하는 노점상을 적발하는 과정에서 시작되었다. 이 과정에서 폭력이 일어나고 단속반의 과잉진압에 항의하던 학생이 경찰이 쏜 총알에 쓰러졌다. 다음날 28일 이 학생이 사망하자 분노한 군중들이 경찰서와 전매국에 항의를 하면서 충돌이 발생하였고 이것이 도화선이 되어 대만전역에 걸쳐 대규모 시위와 항쟁이 번져나갔다. 중화민국 정부는 이를

29) 외성인(外省人)은 1945년 일본 식민통치에서 해방된 뒤 중국 대륙에서 대만으로 건너간 사람들을 말한다.

30) 본성인(本省人)은 제2차 세계대전 전까지 줄곧 대만에서 나고 살아왔던 사람들을 지칭함. 본성인은 다시 한족 계통 본성인(주로 민남어를 쓰는 푸젠성 출신과 객가어를 쓰는 객가인)과 토종 원주민 계통 본성인으로 나누어짐.

폭동으로 규정하고 본토에서 군대를 증원하여 대대적인 진압에 나섰다. 이 진압과정에서 약 28,000명의 사망자가 발생했다.³¹⁾ 생활수준이나 교육수준에서 외성인보다 월등히 높았던 내성인은 국민당 정부의 외성인 우대의 차별 정책으로 인해 외성인에 대한 불만이 높았다. 그러나 국민당의 권위주의적인 당국(黨國)체제 하에서 외성인은 적은 인구 비율에도 불구하고 권력을 독점하면서 사회를 통제하고 있었기 때문에 내성인의 불만은 터져 나오기 어려웠다. 민족문제는 민주화 이후 국가정체성, 경제적 불평등, 세대 갈등의 문제들과 결합하면서 각종 선거정치에서 진영을 가르는 균열선으로 작용하고 있다. 계엄 기간 민주 대 반민주, 민족문제의 균열선으로 인한 양극화의 수준은 자유화 조치 이후의 양극화 수준보다 더 높게 나온다. <표 2>의 양극화 지수 점수에 따르면 계엄 기간의 양극화 지수 평균 점수는 2.64, 자유화 조치 이후 양극화 점수는 1.65로 대만 사회는 계엄 기간에 양극화 더 심했던 것으로 보고되고 있다.

통독(統獨)이슈는 대만이 민주화된 이후 자유화와 다원화가 이루어지면서 정당 경쟁의 핵심이슈로 등장하게 된 것이다.³²⁾ 국민당을 중심으로 친민당, 신당 등을 포함하는 범람(汎藍)진영은 ‘하나의 중국’의 원칙 아래 중국과의 통일 및 관계 개선을 지지한다. 반면 민진당을 주축으로 대연, 건국당 등이 포함되는 범록(汎綠)진영은 대만의 독립과 주권을 주장한다. 대만 양대 정치세력의 통일과 독립의 상반된 입장은 대만의 정체성과 국가의 나아갈 방향 설정에 갈등을 불러일으키면서 현재까지 이르러고 있다. 통독문제는 외성인과 본성인 간 역사적 갈등과 상호교차하면서 대만 사회 내부의 정체성 문제와 깊이 결부되어 대만 사회를 분열시키고 양극화시키고 있다.³³⁾

몽골은 단일민족 국가로 인구의 대부분이 몽골족이며 몽골어를 사용하고 있다. 이런 높은 동질성으로 인해 그동안 몽골 사회는 특별한 균열선이 존재하지 않았다고 말을 해도 부정할 수는 없을 것이다. 그러나 1990년 체제 전환이 이루어지면서 공산주의체제 하에서 억눌려 왔던 각종 사회적 불만과 경제적 불평등이 몽골 사회 내 긴장요소로 자리 잡을 가능성이 있다. 이는 1992년 헌법 제정 당시 몽골 민주주의의 권력구조를 결정하는 과정에서 대통령제 지지 세력과 의원내각제 지지 세력 간 충돌에서도 잘 드러나고 있다. 결국 이를 절충한 준대통령제로 몽골의 정부형태가 정해졌지만 앞으로 몽골 사회의 균열의 한 단면을 발견할 수 있는 계기가 되었다. 민주화 이후 몽골의 정치엘리트들은

31) 최창근, “대만역사”, 최창근·홍길동·신아람, 『대만: 우리가 잠시 잊은 가까운 이웃』, 서울: 도서출판 대선, 2012, pp.94-164, p.144 재인용.

32) 지은주, 『대만의 독립문제와 정당정치: 민주화 이후 정당체제의 재편성』, 파주: 나남, 2009, p.29.

33) Ibid, p.44.

그들의 정치적 이해관계를 극대화하기 위해 갈등을 유발하는 정치적 전략을 사용하였다. 예를 들어 1996년에서 2000년 시기 몽골 정치는 대통령, 의회, 총리 중 누가 내각 구성 권한을 가져야 하는가의 문제를 놓고 정당들 간 격렬한 대립이 있었고 이는 사회적 분열로 이어졌다.³⁴⁾ 이런 사례에서 볼 수 있듯이 정치엘리트는 자신의 정치적 목적을 위해 지지 세력을 동원하고 균열선에 따라 그들을 정렬시킨다. 이 과정에서 정치엘리트들은 서로 경쟁하며 때로는 반대 세력을 배제하는 전략을 취하면서 몽골 사회 전반에 갈등과 분열을 확산시키고 있다.

2. 전개 과정

인도네시아는 2014년 대통령선거 때부터 그동안 내재되어 있던 이슬람주의와 다원주의의 균열이 본격적으로 표출되기 시작한다.³⁵⁾ 1967년에서 1990년대 후반 수하르토 권위주의적 통치 기간 동안 사회적 긴장은 정부의 권위에 억눌려 강력히 촉발되지 못했다. 그리고 2004년 대통령선거에서 인도네시아 역사상 처음으로 직선제를 통해 유도요노가 당선된다. 유도요노는 재선에도 성공을 거두면서 2014년까지 총 10년을 통치하였다. 유도요노 집권 기간 역시 후반부를 제외하고 인도네시아의 양극화는 전반적으로 격화되지는 않았다. 유도요노는 두 번의 대선에서 보수적인 이슬람 정당들과 선거연합을 구성하기는 하였지만 이슬람주의 정당에 경도되거나 배제적인 선거운동을 펼치지는 않았다.³⁶⁾ 집권 기간 유도요노의 통치 스타일 또한 경쟁과 갈등보다는 타협과 안정에 방점을 두었다.³⁷⁾ 그러다가 유도요노의 집권 후반기에 들어서면서부터 차기 대선을 놓고 각 정치 세력들 간 경쟁이 치열해지고 이에 부합하는 사회적 긴장도 격화되기 시작한다.

인도네시아 사회적 균열의 심화는 2014년 대선 때부터이다. 2014년 대선에서 민주향 정당(다원주의 계열의 정당)의 조코위는 다원주의의 선거연합을 등에 업고 대선에 출마하였다. 조코위의 강력한 경쟁자였던 프라보워는 선거전이 종교전으로 흐르게 되면 다원주의의 선거연합을 구성한 조코위가 불리할 것으로 판단했다. 이를 위해 프라보워는 보수적 이슬람 정당들(복지정의당(Partai Keadilan Sejahtera, PKS), 통일개발당(Partai Persatuan Pembangunan, PPP), 국민수권당(Partai Amanat Nasional, PAN 등)), 이슬람 지도자,

34) 박영환·바트첵게르 투맹렘베렐·소가르후 테물렐, “몽골 권력구조의 불확실성의 기원”, 『아태연구』, 제32권 제1호, 경희대학교 국제지역연구원, 2025, pp.63-90.

35) Warburton, 2020.

36) Ibid.

37) Ibid.

강경과 무슬림 단체와 선거연합을 구축하였다. 프라보워 선거연합은 소셜미디어와 언론을 통해 조코위에 대한 흑색선전을 퍼부었다. 프라보워의 중상비방 선거전략은 효과적이었고 지지율 상승에 기여하였다. 비록 조코위에 패배하였지만 선거 막바지에 와서 조코위와 치열한 접전을 펼치게 하는 원동력이 되었다. 이때부터 인도네시아 사회는 정당 경쟁에서 이슬람주의와 다원주의가 충돌하면서 배제와 분열의 모습을 보이기 시작하였다.

2017년 자카르타 주지사 선거 역시 인도네시아의 양극화를 한층 강화시키는 결과를 낳았다. 당시 자카르타 주지사 바수키 차하야 푸르나마(Basuki Tjahaja Purnama, 일명 아혹)는 2017년 주지사 선거에 재선을 위해 출마하였다. 기독교 신자이면서 화인이고 조코위 동맹인 아혹은 반이슬람 세력의 열렬한 지지를 받고 있었다. 아혹의 경쟁 후보는 프라보워 동맹인 아니에스 바스웨단(Anies Baswedan)으로 그는 아혹을 반대하는 이슬람 강경파 단체와 협력 관계를 유지하면서 온라인 네트워크, 종교단체, 모스크 사원을 통해 분파주의 메시지를 확산시켰다. 그는 아혹이 언론 인터뷰에서 한 발언을 문제 삼아 이슬람 강경파를 자극시켜 아혹을 신성모독죄로 몰아가게 만들었다. 종교적·인종적 정체성의 문제로 비화시키면서 다수 이슬람 말레이인들의 거리시위를 촉발시켰다.³⁸⁾ 분파주의 선거운동으로 아니에스는 상당한 격차로 주지사 선거에서 당선되었다. 이 선거를 통해 무슬림 집단과 비무슬림 집단 사이에 지지 성향의 차이가 극명히 드러나게 되었고 인도네시아 정치에서 이슬람주의와 다원주의 균열을 깊게 만드는 계기가 되었다.

인도네시아의 양극화는 조코위와 프라보워가 한번 더 맞붙은 2019년 대선때 절정에 달했다.³⁹⁾ 프라보워 선거전략은 또다시 조코위를 무슬림 사회의 적으로 간주하고 이슬람을 위협하는 존재로 몰아붙이는 것이었다. 이에 대한 조코위의 대응은 이번에는 달랐다. 조코위 진영은 공세적인 선거운동을 펼치면서 프라보워 진영과 마찬가지로 양극화를 조장하는 전략을 취했다. 프라보워가 승리하면 인도네시아는 칼리프가 지배하는 이슬람 왕국이 된다거나 프라보워 선거연합은 인도네시아 사회의 규범인 다원주의 정체성을 무너트릴 수 있다는 등 양극화를 조장하는 발언들을 쏟아 냈다. 양 진영의 격화된 선거경쟁은 유권자들을 종교적 균열선으로 정렬시켰다. 조코위는 비무슬림 다수파 지역에서 압도적인 승리를 거두었다. 반면 인도네시아 내 정치적 이슬람의 중심지인 아체, 서부 수마트라 지역에서는 프라보워가 크게 이겼다. 선거 이후 수 주 동안 패배를 인정하지 않는 조코위 지지 세력의 시위로 인해 많은 인명 피해가 발생하였다. 2014년 이후부터 2022년까지 인도네시아의 양극화 지수는 평균 2.73으로 전체 기간 평균 2.42보다 높다(〈표 2〉

38) Ibid.

39) Ibid.

참조). 이 시기 인도네시아의 양극화 수준이 얼마나 심해졌는지를 경험적 지표를 통해서도 확인할 수 있다.

말레이시아는 1965년 말레이인과 화인의 충돌로 싱가포르가 말레이시아 연방에서 탈퇴하면서 양극화가 심해지기 시작하여 1969년 인종폭동⁴⁰⁾을 전환점으로 양극화는 한층 격화되었다. 이는 <표 2>의 양극화 지수를 통해서도 알 수 있는데, 말레이시아 전체 기간 양극화 지수 평균은 2.81인데 싱가포르 탈퇴(1965년) 후부터는 평균 2.90, 인종폭동(1969년) 후부터는 평균 2.92로 나타났다. 1969년에서 1990년대 후반까지 말레이시아 양극화의 특징은 정치엘리트들이 그들의 정치적 목적을 위해 인종을 이용하여 양극화를 조장한 측면이 강하다는 점이다. 1970년대에 들어서 말레이인을 위한 특별 권리가 말레이인 우월주의(ketuanan Melayu)와 신경제정책(New Economic Policy, NEP)과 같은 정책들을 통해 제도화되었고, 국가 정부는 인종의 위계적 질서를 유지하고 말레이 엘리트의 특권을 보호하는 역할을 수행하였다.⁴¹⁾ 국가와 말레이 엘리트들이 인종 간 긴장을 격화시키는 유발자가 되었던 것이다.

1974년 동맹당은 다양한 정당의 참여 속에 통일말레이국민조직이 주도하는 국민전선으로 재편하게 되고 정치적 대표성에서도 말레이인 우월주의가 대거 반영되었다. 이 시기에 즈음하여 인종 양극화는 종교 균열과 연계되기 시작했다. 1970년대 동안 계엄령 실시로 정치적 자유가 억압받으면서 종교가 정치적 동원의 대상이 되었다.⁴²⁾ 1980년대 초반 마히티르 모하마드(Mahathir Mohamad)가 이끄는 국민전선 정부는 지배블록에 이슬람 세력을 포함시켜 종교적 관료제를 확대시키고 반대세력을 억압하는 등 종교와 세속적 권위 사이의 경계를 허물어뜨려 나갔다.⁴³⁾ 이후 말레이 민족주의자와 이슬람교도의 협력은 정기적으로 발생하였고 인종과 종교의 양극화는 증첩적으로 강화되기 시작했다. 그 대척점에는 화인계 중심의 민주행동당(Democratic Action Party, DAP)이 있었다. 민주행동당은 세속주의를 옹호하고 말레이인의 무제한적 특권에 대하여 개혁을 요구하면서 반말레이 세력을 대표하는 정당으로 자리매김하였다. 1969년에서 1995년 사이의 선거들은 양극화된 두 정치 세력들 간의 말레이시아 비전과 대안을 놓고 벌인 경쟁이었다. 그러나 선거의 승리는 유권자의 압도적인 다수의 지지를 받고있는 집권 세력 국민전선이었다.

40) 1969년 5월 13일 발생한 인종폭동은 다인종 국가인 말레이시아의 인종 간 폭력사태이다. 화인들에 비해 경제적 수준이 낮은 말레이인들의 불만이 비화하여 충돌 사건으로 이어졌다. 인종폭동에 앞서 있었던 총선에서 통일말레이국민조직 주도의 동맹당의 저조한 선거결과가 인종 간 폭력의 촉매제가 되었다.

41) Welsh, 2000.

42) Ibid.

43) Ibid.

1997년에서 1999년의 말레이시아 금융위기는 국민전선 정부에 큰 타격을 주었다. 경제 위축은 통일말레이국민조직 내 엘리트 권력경쟁을 유발시켰고, 마하티르 총리에 대한 도전이 거세지면서 말레이시아 정치에 중대한 변화를 일으켰다. 정치적 자유, 인종 융합, 반부패 해소를 요구하는 개혁 운동이 촉발된 것이다. 개혁 운동은 야당들을 중도로 이동시켜 파편화된 야당 세력들을 선거연합으로 뭉치게 하였다.⁴⁴⁾ 진보적인 민주행동당, 전 부총리 안와르가 창당한 개혁적 성향의 인민정의당(Parti Keadilan Rakyat, PKR), 그리고 이슬람 정당인 말레이시아 이슬람당 사이에 선거연합이 형성되었다. 야당 선거연합은 2008년 선거 때부터 서서히 선전하기 시작하였다. 야당이 중도로 이동하면서 유권자의 지지를 잃게 된 국민전선은 이를 만회하기 위한 전략으로 양극화에 더욱 의존하였다. 그러나 야당 선거연합의 온건화 전략으로 국민전선 내 인종 간 협력이 붕괴되면서 국민전선은 비말레이계 지지를 상당 부분 상실하게 된다.

2013년 선거에서 국민전선은 가까스로 승리를 거두게 되지만 2018년 선거 때는 사상 처음으로 야당 세력에 의한 정권교체가 이루어진다. 2018년 선거에서 야당 승리의 결정적 계기는 야당의 선거연합인 희망동맹(Pakatan Harapan, PH)에 마하티르의 참여였다. 마하티르는 과거 20년 이상 동안 집권정당인 국민전선의 총리를 지냈던 인물이다. 마하티르는 2017년 희망동맹에 참여하여 전직 부총리 무히딘 야신(Muhyiddin Yassin)과 함께 새로운 말레이계 기반의 정당을 이끌어나갔다. 그러나 희망동맹은 집권한 지 채 2년이 안돼 2000년 2월 내부 분열로 붕괴되고 만다. 마하티르는 이슬람 세력의 세속주의 비판, 개혁 추진, 권력 공유, 인종 정치 등에 제대로 된 대응을 해보지도 못한 채 내부 세력의 반발로 총리직에서 사퇴하게 된다.

2018년 선거 참패 후 통일말레이국민조직의 말레이 민족주의자들은 적대 정당이었던 말레이시아 이슬람당(PAS)에 가입하여 정치양극화를 재점화하기 시작했다.⁴⁵⁾ 보궐선거에서 통일말레이국민조직과 말레이시아 이슬람당은 소수 인종우대에 대한 말레이인의 분노를 이용하여 반개혁적 저항을 부추겼고 이슬람의 보호를 요구하였다.⁴⁶⁾ 두 정당은 희망동맹 내 불만 세력 등을 규합하여 국민연합(Perikatan Nasional, PN)이라는 새로운 선거연합을 만들어 2020년 3월 선거에서 승리를 거두며 집권세력이 되었다. 팬데믹과 경제적 위기 속에서 희망동맹은 사회적 단합과는 거리가 먼 친이슬람 정책과 후원주의 정치를 펼쳤다. 비판자들은 정략적 차원에서 이루어진 국민연합의 후원주의는 정치적 자원의 낭

44) Ibid.

45) Ibid.

46) Ibid.

비일 뿐 아니라 국가적 위기에 적절하지 못한 행위란 점을 지적하였다.

지난 30년 동안 말레이시아는 권력 획득과 유지를 위한 엘리트들의 양극화 전략으로 인해 정치적 동원이 강화되고 격화된 정당 경쟁으로 사회의 분열이 일상화되었다. 국가는 후원주의 정치의 수단의 대상이 되고 정당들은 균열선을 따라 지지층을 결집시키면서 점점 극화되어갔다. 팬데믹과 경제 위축의 국가적 위기에서도 양극화를 강화하는 시도들은 멈추지 않았다. 그 결과 말레이시아는 아시아 국가들 중 가장 높은 양극화 지수 점수를 보이고 있다.

필리핀은 인종적, 종교적, 이념적 부문에서 양극화의 잠재성은 있지만 양극화를 촉발시킬만한 조건이 부재한 관계로 심각한 수준의 양극화를 보이지는 않고 있다. <표 2>의 아시아 6개국 정치양극화 점수는 몽골과 더불어 필리핀이 가장 낮은 양극화 점수를 기록하고 있음을 보여주고 있다(전체 기간 기준). 그 배경에는 필리핀의 후원주의 정치 전통이 있다. 지방 유력 가문들이 지지자들에게 경제적 이익을 분배하여 권력을 유지하는 후원주의 정치는 정당을 단순히 소수의 부유한 가문의 정치적 수단으로 전락시켰다. 과두적 유력 가문의 정치적 이해관계는 후원주의 네트워크를 작동시켜 정치와 국가를 좌우하고 양극화의 확산을 억제하고 있는 것이다. 민주화로 들어선 코라손 아키노 대통령(1986~1992)은 필리핀의 과두주의적 정치에 대한 개혁에 적극적이지 않았다. 피델 라모스 대통령(1992~1998)은 집권 기간 동안 몇 가지 개혁 조치를 시행하였지만 필리핀 내부의 구조적 불평등은 개선되지 않았다. 포퓰리스트인 조셉 에스트라다가 1998년 대선에서 당선되었을 때 빈곤층의 개혁에 대한 기대는 낙관적이었다. 하지만 2001년 초 일련의 부패 스캔들이 터지고 대통령 탄핵을 저지하려는 시도가 일어나면서 이른바 제2차 피플파워혁명이라고 불리는 시민들의 가두시위가 발생하였고 결국 에스트라다는 대통령직에서 물러났다. 부통령 글로리아 마카파갈 아로요가 대통령직을 승계하였지만(2001~2010), 아로요 정부 역시 끊이지 않는 부패와 권력 유지를 위한 후원주의 정치에서 벗어나지 못했다. 2010년 대선에서 베니그노 아키노 3세의 당선은 필리핀 정치에서 다시 가문이 정당보다 우월함을 보여주는 사례에 해당된다. 코라손 아키노 전직 대통령의 아들이자 마르코스 시절 암살당한 유력 야당 정치인 아키노 2세의 아들이기도 한 아키노 3세는 사회경제적 개혁을 내걸고 대통령에 당선되었다. 그러나 지지율이 계속 하락하면서 사회개혁에 대한 동력은 상실되었다. 이처럼 필리핀의 정치에서 유의미한 변화와 사회 분열의 징후는 후원주의 세력의 견고한 연합에 막혀 발흥하지 못하고 있다.

이런 상황에서 2016년 두테르테가 필리핀의 중앙정치에 혜성처럼 등장하였다. 포퓰리스트 정치인인 두테르테는 정치적 반대세력들을 기득권 세력으로 몰아붙이고 민주적 질

서와 규범을 위반하면서 강력한 법질서의 미명하에 강압적이고 무력적인 마약과의 전쟁을 선포하였다. 두테르테의 강압적 통치와 폭력 행사에 대해 인권운동가, 학계, 언론인, 정치인들은 이의를 제기하였지만 필리핀 대중들 사이에서 두테르테의 인기는 식을 줄 몰랐다. 두테르테 정부의 마약범죄 소탕작전에 대한 일반 대중들의 지지는 필리핀 내 정치적·경제적 갈등의 균열선을 뛰어넘어서 두테르테 개인의 인기를 더욱 강화시켜 주었다. 이런 점에서 가까운 시일 내 필리핀 사회의 양극화를 알리는 암시는 찾아보기 힘들 것으로 보인다.

인도는 세속주의 국가 건립을 주도하면서 종교 융합과 인종 화해를 추진한 네루의 사망 후 사회적 갈등과 분열이 본격적으로 시작하게 된다. 1966년 네루의 후계자인 샤스트리 총리가 사망하고 당 주도권을 놓고 당내 세력의 대립 끝에 네루의 딸 인디라 간디가 총리직에 오른다. 그러나 인디라 간디는 1969년 이후부터 인도국민회의당을 네루가의 세습기구로 변모시키고,⁴⁷⁾ 자신의 권력 강화에 집중하는 개인화된 리더십을 구축하면서 의회정치를 무시하고 독재정치를 추구하였다. 1975년 국내외적 위기가 발생하자 인디라 간디는 비상사태를 선포하고 사회질서를 통제하고 인권을 탄압하는 등 인도 사회의 분열을 조장하고 민주주의를 후퇴시켰다. 실제로 <표 2>의 양극화 지수를 보게 되면 인디라 간디가 총리가 된 후 개인화된 리더십을 구축하기 시작한 1969년 이후부터 정치양극화 지수의 평균 점수는 2.30으로 전체 기간의 평균 점수 2.16보다 높게 나타난다.

인디라 간디는 1982년 펀자브의 시크교도의 분리주의 운동을 무력으로 진압하는 과정에서 시크교도들의 반발을 샀고 1984년 시크교도 출신의 경호원에 암살당한다. 이를 계기로 힌두와 시크교도 사이에 갈등이 점차 고조되고 인도 사회의 분열은 점점 커져가게 된다. 그리고 인도 사회는 1990년대 들어 분열이 더욱 확대되는데, 이에 기여한 두 개의 축매제는 다음과 같다. 1989년 총선에서 자나타 달(Janata Dal) 야당 연합은 만달위원회 보고서(Mandal Commission Report)의 정책화를 선거 공약으로 내걸고 승리하게 된다. 1990년 집권당 자나타 달의 싱 총리는 만달 정책을 발표하게 되는데, 만달 정책은 여타 후진계급(Other Backward Classes, OBC)의 사회경제적 조건을 향상시키는 조치를 말한다. 여타 후진계급은 하층 카스트의 여러 이질적인 집단들을 뜻한다. 그런데 자나타 달은 하층 카스트를 동원하면서 상대적으로 소수 계층인 상층 카스트와 갈등을 유발시켰다. 한편 1992년에는 아요다(Ayodhya)사태⁴⁸⁾가 발생하여 힌두와 무슬림 간의 대결이 폭발

47) 조길태, “독립 후 인도의 반세기 역사”, 한국외국어대학교 남아시아연구소(편), 『인도의 오늘』, 서울: 한국외국어대학교 출판부, 2002, pp.5-64.

48) 아요다 사태는 1992년 힌두교도들이 바브리 이슬람 사원을 파괴하면서 시작된 종교 폭력 사건이다.

하였다. 이를 계기로 인도 사회의 종교적 갈등이 재점화되기 시작하였다. 종교적 균열선은 인도 사회의 양극화를 증폭시키는 결과를 낳게 되는데 1992년 아요다 사태 후부터 양극화 지수의 평균 점수를 보게 되면 2.35로 전체 기간, 그리고 인디라 간디의 권력 집중화 이후 기간보다 더 높다.

인도 사회의 양극화는 2014년 선거에서 인민당이 단독으로 집권에 성공하게 되는 시로부터 가파르게 상승한다. <표 2>의 양극화 점수에서 나타나고 있듯이 2014년 이후부터 양극화 지수의 평균 점수는 2.80으로 앞에서 열거한 그 어떤 양극화 점수보다 높다. 인민당의 집권 이후 어떻게 인도 사회의 양극화가 지속적으로 상승하고 있는지를 그 전개 과정을 살펴볼 필요가 있다. 2014년 선거에서 인민당의 역사적 승리는 인민당의 강령에 민족국가주의를 핵심 요소로 자리잡게 만들었다. 인민당의 일부 당원들은 헌법을 개정하여 인도를 힌두 국가로까지 재규정하자는 요구를 내걸기도 하였다. 인민당은 국가와 사회 권력을 함께 결집시키려는 전략을 선보이면서 힌두 민족주의 단체들의 지지를 유도해 모디 정부의 지배 이데올로기 구축에 이용하였다.⁴⁹⁾

2019년 선거에서도 인민당이 압승을 거두게 되는데 이 선거에서 유례없는 양극화가 펼쳐졌다. 인민당은 아요다의 붕괴된 이슬람 사원 부지에 힌두 사원 건립을 발표하면서 사회정치적 갈등을 재점화시켰던 것이다. 더 나아가 모디는 선거를 자신의 리더십에 대한 신임투표로 변질화시켰고, 파키스탄에 강경한 태도를 취하지 않는 야당을 국가반역자로 몰면서 유권자를 양극화의 소용돌이 속으로 몰아넣었다.⁵⁰⁾ 더 나아가 2019년 8월 모디 정부는 인도에서 유일하게 무슬림이 다수 주인 잠무 카슈미르주의 특별 지위를 인정하는 인도 헌법 370조를 폐지하는 조치를 취했다. 또 인민당은 트리플 탈라크(기혼 남성이 탈라크(이혼)를 세 번 외치면 이혼이 성립되는 이슬람 관습)를 허용하는 이슬람 관습을 범죄화하는 법안을 통과시켜 야당과 무슬림 사회의 반발을 초래하였는데, 야당은 인도 헌법은 무슬림의 결혼과 이혼에 대해서는 무슬림법 적용을 인정하고 있다면서 이 법은 무슬림을 표적으로 한 것이라고 비난을 하였다.⁵¹⁾ 그러나 모디 정부의 가장 심각한 양극화 촉발 행위는 2019년 12월 시민권법 개정안의 통과였다. 시민권법 개정안은 아프가니스탄, 방글라데시, 파키스탄의 종교적 소수 집단은 인도 시민권을 인정하지만 무슬림은 배제한다는 것⁵²⁾으로 전국적인 시위를 유발하였다. 시민권법 개정안은 인민당이 평등

49) Sahoo, Niranjana, "Mounting Majoritarianism and Political Polarization in India", Thomas Carothers and Andrew O'Donohue, eds., *Political Polarization in South and Southeast Asia: Old Divisions, New Dangers*, Carnegie Endowment for International Peace, 2020, pp.9-23.

50) Ibid.

51) Ibid.

과 세속주의라는 헌법 원칙을 심각히 훼손시키고 있음을 보여준 것으로 많은 인도인들의 불안과 우려를 낳았다. 특히 이 법의 시행을 위해 모디 정부는 전국적인 인구등록부 작성에 들어갔으며 모든 인도인들은 자신들의 시민권을 스스로 증명해야 하는 것까지 요구하였다. 이를 증명할 수 있는 서류를 제출하지 못한 무슬림들은 개정 시민권법 하에서 외국인으로 간주되어 시민권 자격이 박탈되었다.⁵²⁾ 결국 이와 같은 정책들은 인민당이 종교적 균열선을 이용하여 인도를 정체성의 정치로 변화시키고 양극화를 더욱 조장하는 역할을 하였다고 볼 수 있다.

대만은 1987년 계엄령 해제 이후 자유화 조치를 통해 민주화로 이행하게 되는데 흥미로운 사실은 <표 2>의 양극화 지수 점수에 따르면 계엄 기간(2.64)이 자유화·민주화 시기(1.65)보다 양극화의 수준이 더 높다는 점이다. 민주화 이후 대만 사회의 주요 균열선은 통독이슈이다. 1988년 국민당 정권을 계승한 리덩후이는 1990년대 들어서 국민당의 전통적인 대중국 노선에 변화를 보여주기 시작했다. 최초 본성인 출신 총통인 리덩후이는 대만 정체성을 강조하면서 ‘하나의 중국’ 원칙을 전면부정하고 대신 중국과 대만을 국가 대 국가로 정의하는 양국론(兩國論)을 내세웠다. 한편 1986년에 창당된 민진당은 대만 독립을 목표로 설정하고 당 강령에 이를 공식적으로 포함시켰다. 2002년 천수이볜 총통 시절에도 민진당은 중국과 대만의 관계에 대해 일변일국론(一邊一國論)(대만과 중국은 각각 독립된 하나의 국가)을 내세우며 공민투표를 통해 대만 독립을 추구하는 정책을 계속해서 이어나갔다. 한편 국민당은 리덩후이가 물러나면서 전통적인 대중국 노선인 ‘하나의 중국’ 원칙으로 회귀하였고, 2008년에서 2016년까지 집권한 마잉주 총통 시기에도 중국과의 통일과 교류 강화를 주장하였다. 이처럼 국가정체성을 둘러싸고 ‘하나의 중국’ 원칙을 견지하면서 중국과의 통일과 안정적 양안 관계를 주장하는 범록진영(국민당-신당-친민당)과 대만의 독립과 현상유지를 주장하는 범람진영(민진당-대연-건국당)이 정치적 경쟁을 펼치면서 사회의 갈등을 부추기고 있는 형세이다. 특히 통독이슈는 외성인과 본성인 간 역사적 갈등과 중첩을 이루면서 대만 사회의 정체성을 강화시켜 지지자를 결집시키고 있다.

민주화 이후 몽골 사회의 주요 균열축은 정당 경쟁이다. 몽골은 사실상 양대 정당에 의해 정권교체가 이루어지는 양당체계를 가지고 있다. 공산주의 시절 일당독재를 이끌었던 몽골인민당은 민주화 이후 사회민주주의 성향을 강화시키고 경제안정과 사회복지를 추진하면서 지방과 보수적 유권자를 주요 지지기반으로 삼고 있다. 반면 1990년 민주화

52) Ibid.

53) Ibid.

시기에 결성된 정당인 민주당은 시장경제와 경제 자유화를 지향하고 개인의 자유를 강조 하면서 도시와 진보적 유권자를 지지기반으로 하고 있다. 양대 정당들은 체제 전환이 이루어진 시기 때부터 권력구조 설계에서 몽골 통치권의 최종적 귀속을 두고 뜨거운 정치적 경쟁을 펼쳤다. 실제 헌정체제가 작동하는 과정에서도 양당은 끊임없이 최종 통치권의 귀속 주체를 놓고 논쟁을 하였고, 몽골 사회는 각 정부기관의 권한을 재설정하는 헌법 개정이 세 번이나 이루어졌다. 이처럼 권력구조에서 통치 주도권을 장악하기 위해 인민당과 민주당은 치열한 경쟁을 펼쳤고 이 과정에서 자신들의 지지층을 동원하고 결집시키면서 사회 내부의 갈등을 유발시켰다. 정당 간 권력 경쟁은 경제정책, 복지 및 문화 정책 등과 상호교차하면서 몽골 사회를 분열시키고 양극화하는 단초를 마련하고 있다.

V. 정부형태와 정치양극화의 관계

이제 경험적 자료를 이용하여 아시아 각국의 정부형태와 정치양극화의 관계, 그리고 정당체계가 이 관계에 어떤 조절적 작용을 하는지 살펴보자. 분석에 활용되는 자료는 민주주의다양성 연구소가 제공하는 V-Dem 데이터이다.⁵⁴⁾ V-Dem 데이터는 정치양극화를 정량적으로 측정한 지수를 제공하고 있다. V-Dem 데이터는 “사회가 정치 진영별로 양극화되어 있는가?”를 초점으로 두고 정치양극화를 0점(정치양극화 부재)에서 4점(매우 심각한 정치양극화)까지 점수화로 측정하고 있다. V-Dem 데이터에 따르면, 정치양극화는 “정치적 차이가 정치적인 논의를 넘어 이것이 사회적 관계에까지 영향을 미치는 정도”로 파악할 수 있으며 따라서 “서로 반대되는 정치 진영의 지지자들이 가족 행사, 시민 단체, 여가 활동, 직장 등에서 친근한 상호작용을 꺼린다면” 그 사회는 높은 수준의 양극화를 겪고 있다고 할 수 있다. V-Dem 데이터는 정치양극화의 이런 특징에 주목하여 정량적으로 양극화 지수를 측정하고 있다.

〈표 2〉는 사례분석에 이용된 아시아 6개국의 정량화된 정치양극화 지수의 평균 점수가 각 시기별로 보고되고 있다. 먼저 아시아 6개국의 정부형태를 다시 언급하면 각 정부형태 별로 2개의 국가들이 분류되어 있다. 대통령제 국가로 인도네시아와 필리핀, 의원내각제 국가로 말레이시아와 인도, 준대통령제 국가로 대만과 몽골이 있다. 정당체계 유형은 양당제와 다당제에서 양당제에 필리핀, 인도, 몽골, 다당제에 인도네시아, 말레이시아,

54) 민주주의다양성 연구소, “The V-Dem dataset”, <https://v-dem.net/data/the-v-dem-dataset/> (검색일: 2025.05.01).

대만이 분류되어 있다.⁵⁵⁾

다음으로 각국의 정치양극화 지수 시점의 기준을 언급할 필요가 있다. V-Dem 데이터의 양극화 지수는 모든 국가들이 2022년까지 측정되어 있지만, 양극화 지수 점수의 시작 시점은 국가별로 상이하다. 더욱이 본고는 각국의 건국과 체제 형성의 역사를 고려하여 정치양극화 지수 점수의 시작을 다르게 잡고 있다. 인도네시아는 네덜란드의 지배를 받다가 2차 세계대전 직후 독립을 선포하지만 네덜란드의 식민지 재점령 정책에 의해 1945년 8월 17일에서 1950년 12월 27일까지 독립전쟁을 벌이게 된다. 따라서 인도네시아가 독립국가로서 정치체제의 정상적인 작동 시점은 1951년으로 보고 1951년 시점에서 정치양극화 지수 점수를 구하였다. 필리핀은 미국으로부터 1946년 7월 4일에 독립하였다. 그러므로 1946년이 필리핀 양극화 지수 점수의 시작이 된다. 말레이시아는 1957년 8월 31일 말라야 연방으로 독립을 하게 되므로 1957년이 양극화 지수 점수의 시작점이 된다. 인도는 영국으로부터 1947년 8월 15일 독립하므로 1947년이 양극화 지수 점수의 출발점이 된다. 대만의 경우 국공내전에서 국민당이 패하면서 1949년 12월 7일 국민당은 대만 천도를 단행하게 된다. 그러므로 1950년이 정치양극화 지수 점수의 출발점으로 보는 게 합리적이다. 몽골은 1924년 공산화가 되어 1990년 5월 이전까지 공산주의 체제를 유지하다가 5월에 들어서 일당제 포기과 다당제 채택, 7월에 민주선거 실시 등 1990년에 민주주의 체제로 체제 전환이 이루어졌다. 본고는 이를 반영하여 몽골의 양극화 지수 시작 시점을 1990년으로 하였다.

〈표 2〉에서 아시아 6개국 중 전체 기간을 기준으로 양극화 지수 평균 점수를 비교해보면, 양극화 지수가 가장 높은 국가는 의원내각제-다당제 국가인 말레이시아로 나타났으며(2.81), 가장 낮은 국가는 준대통령제-양당제 국가인 몽골(1.82)로 나타났다. 본고의 문제의식으로 돌아가서 어떤 정부형태가 낮은 수준의 정치양극화를 발생시키는가? 〈표

55) 필리핀은 현재 의석수 분포를 기준으로 보면 다수의 정당들이 의석을 가지고 있는 다당제 체제로 보이지만 역사적으로 필리핀 정치에서 정당 경쟁을 주도한 정당은 국민당(1907년 설립)과 자유당(1946년 설립)이고, 이 두 정당을 중심으로 다수의 대통령이 배출되었다. 그리고 이 두 정당을 제외한 나머지 정당들은 소수 과두제적 정당들로서 후원주의 정치와 연결되어 소수 가문의 정치적 수단으로 활용되고 있다. 이런 점을 고려하여 본고는 필리핀을 양당제로 분류하였다. 인도는 독립초기부터 2000년대 초반까지 인도 정치를 주도한 인도국민회의당과 1990년대부터 등장하여 2014년부터 현재까지 계속 집권을 이어가고 있는 인민당이 정당 경쟁을 펼치고 있는 구조이다. 따라서 양당제로 분류하였다. 몽골은 민주화 이후 공산주의 체제에서 유일 정당이었던 민주화 시기 사회민주당 계열로 탈바꿈한 몽골인민당, 그리고 민주화 시기 야권 세력들이 연합하여 만든 민주당이 정당 경쟁을 펼치고 있는 양당제 구조이다. 인도네시아와 말레이시아는 근대국가 건국시기부터 현재까지 줄곧 7-8개의 정당들이 종교와 인종을 대표하면서 의미있는 정당 경쟁을 펼치고 있는 다당제 체제이다. 대만은 계엄시기에는 사실상 일당체제로서 국민당이 유일하였지만, 1986년 민진당 설립, 그리고 1987년 정당 설립 허용 조치 이후로 입법원에서 의미있는 의석을 다수 차지한 신당, 친민당, 대연, 건국당, 시민당, 시대역량 등 다당제 체제를 형성하고 있다.

2)의 결과에 따르면 준대통령제가 다른 어떤 정부형태보다 양극화 수준이 낮은 것으로 보고되고 있다. 1997년 헌법개정에서 공식적으로 준대통령제로 채택한 대만이 1.54의 양극화 지수 평균 점수를 기록하였고, 몽골이 1.82로 그 뒤를 잇고 있다. 양극화 지수 평균 점수가 낮은 순대로 보면 대통령제 국가인 필리핀과 인도네시아가 각각 1.83, 2.41로 3위, 5위를 기록하였고, 의원내각제 국가인 인도와 말레이시아가 각각 2.16, 2.81로 4위, 6위를 기록하였다. 물론 이 점수와 순위를 액면 그대로 받아들이기는 힘들다. 특히 대만과 몽골이 양극화 수준에서 가장 낮게 나타나는 또 다른 이유는 단일민족에 단일언어를 쓰고 있는 국가이기 때문일지도 모른다. 앞으로 사례수를 늘려 체계적인 분석을 통해 검증할 필요가 있을 것이다. 이유야 어떻든 권력구조의 제도적 특성에서 초점을 맞추어 준대통령제의 낮은 양극화 수준을 분석해본다면 <표 2>의 결과가 설득력 있게 비춰지는 측면이 있다. 프랑스 제5공화국의 준대통령제 운영 실재를 보게 되면 정치적 결과에 유연하게 대처하는 정치체제의 모습을 발견할 수 있다. 대통령이 소속 정당과 의회의 다수가 같을 경우에는 대통령과 의회를 모두 장악한 정당의 대통령이 강력한 리더십을 발휘하여 안정적인 국정운영을 펼쳤다. 또 소위 동거정부(즉, 여소야대)의 상황이 펼쳐질 때에는 의회의 신임을 얻은 총리가 국정운영의 중심에 서서 의원내각제적 국정운영을 펼쳐나갔다. 이런 준대통령제의 제도적 장점이 아시아 6개국의 사례분석에서도 확인된 것이 아닌가하는 조심스런 추측을 해본다.

다음으로 정당체계의 관점에서 정치양극화의 관계를 살펴본다면 대체로 양당제가 다당제보다 낮은 수준의 양극화를 보이고 있다. 양극화 지수의 평균 점수를 낮은 순대로 보면 몽골, 필리핀, 인도가 각각 2위, 3위, 4위를 기록하고 있다. 반면 다당제 국가들인 대만(1997년 기준), 인도네시아, 말레이시아는 각각 1위, 5위, 6위를 기록하고 있다. 양당제가 다당제보다 낮은 수준의 양극화를 유발할 가능성의 이유는 중위투표자 정리에 따르면, 양당제는 정치적 경쟁에서 정당들이 지지를 얻기 위해 극단적인 이념 대신 중도로 수렴하는 경향이 있으므로 사회적 분열이나 양극화의 유발 가능성이 낮을 수 있다. 또 양당제는 정치적 연합이나 연정을 형성할 필요가 적어서 정치적 안정성을 높일 수 있다. 반면 다당제의 경우 연정 구성이 일반적이며 연정에 참여하는 정당들의 이익을 극대화하려는 경향으로 인해 합의 도출이 어려워져 국정불안과 사회갈등을 초래할 가능성이 높다. 또 극단적인 정당이 의회에 진입할 가능성이 높아져 양극화가 심화되고 정부의 안정성을 저해할 수 있다.

정부형태와 정당체계의 결합이 정치양극화에 미치는 영향을 보면 대체로 대통령제에서는 다당제보다 양당제와의 결합이 낮은 수준의 양극화를 가져오는 것으로 보인다. 필리

핀의 전체 기간의 양극화 지수 평균은 1.83으로 1점대의 양극화 수준을 보이고 있는데, 권력구조의 제도적 특성에 본다면 행정부 수반의 대통령과 중도로 수렴하는 양대 정당이 경쟁하여 정책집행에 있어서 효율성과 예측성이 가능해져 양극화의 가능성이 낮을 수 있을 것이다. 그러나 여소야대의 분점정부의 상황이 발생하면 정국교착의 가능성이 높으므로 오히려 양극화의 가능성이 높아질 것이다. 필리핀의 경우는 전술한 바와 같이 후원주의 정치 전통이 강하게 남아 있어서 후원의 연합에 의해 분점정부가 발생하더라도 정국교착과 같은 정치불안의 가능성이 발생하지 않을 수도 있을 것이다. 대통령제와 다당제의 결합은 인도네시아의 양극화 점수에서 확인할 수 있듯이 적어도 본고의 사례분석에 의하면 좋은 조합이라고 볼 수 없을 것 같다. 비록 대통령이 행정부 수반으로 집행권을 이끌지만 여러 정당이 경쟁하는 상황에서 안정적인 국정운영이 어려워져 양극화의 가능성이 높아질 수 있다. 여기서 한 가지 의문이 드는 점은 인도네시아 역시 필리핀처럼 같은 대통령제 국가로서 후원주의 정치가 작동하였는데, 왜 필리핀 사례에서처럼 갈등을 제어하지 못하는가이다. 그 이유는 필리핀은 역사적으로 스페인과 미국의 식민지배를 받으면서 중앙집권적 정부구조와 강한 행정제도를 발전시켜 왔다. 이런 상황에서 후원주의는 중앙정부의 강력한 통제 하에서도 어느 정도 조정의 역할을 수행하면서 작동될 수 있는 환경이 마련되었다는 점이다. 반면 인도네시아는 네덜란드의 식민지배를 받았지만 네덜란드의 식민통치는 분산된 상태에서 경제적 이익을 창출하는 것이 주 목적이었다. 지리적 및 문화적 다양성이 중앙정부의 통제력을 약화시키는 상태에서 후원주의 정치는 지역적 갈등을 조정하는 데 문제가 있는 것이다.

한편 의원내각제와 다당제의 결합은 정치양극화와 관련하여 최악의 조합으로 볼 수 있는데 <표 2>에서 보고하고 있는 것처럼 말레이시아는 전체 국가들 중 가장 높은 양극화 점수를 기록하고 있다. 다당제의 의원내각제는 연립정부 구성이 일상이므로 연합정부 내 정당들 간 정책적 합의가 어려워진다. 그러므로 정국불안정이 쉽게 발생할 수 있는 것이다. 의원내각제와 양당제의 결합과 정치양극화의 관계에서 인도는 양극화 평균 점수 2.16으로 4위를 기록하고 있다. 제도적 특성의 관점에서 이 관계를 분석해본다면 영국의 사례처럼 안정적 국정운영이 가능하기도 하지만 행정권과 입법권을 한 정당이 모두 장악하게 되면 권력집중 현상이 나타나 권력남용이 초래될 수 있다. 이는 사회적 갈등을 유발할 가능성을 높인다. 준대통령제 국가들은 어떤 정당체계가 결합하더라도 낮은 수준의 양극화를 보이는 것으로 나타난다. 양당제의 몽골보다는 다당제의 대만(1997년 기준)이 더 낮은 양극화의 경향을 보이는데 그 이유는 여소야대가 발생하더라도 양당제보다는 다당제하에서 대통령(대만의 경우 총통)과 정당들 간 집권 연합구성이 용이하기 때문일 것이다.

〈표 2〉 아시아 6개국의 정치적 양극화 지수(평균)

	인도네시아	필리핀	말레이시아	인도	대만	몽골
권력구조	대통령제	대통령제	의원내각제	의원내각제	준대통령제	준대통령제
정당체계	다당제	양당제	다당제	양당제	다당제	양당제
전체 기간 ⁿ	2.42	1.83	2.81	2.16	2.15	1.82
1967~2009년	2.05					
2014년 이후	2.73					
1965년 이후			2.90			
1969년 이후			2.92			
1949~1964년				1.82		
1969년 이후				2.30		
1992년 이후				2.35		
2014년 이후				2.80		
1950~1987년					2.64	
1987년 이후					1.65	
1997년 이후					1.54	

※ 정치적 양극화 점수: 0(정치적 양극화 없음) ~ 4(정치적 양극화 매우 심각)

ⁿ 인도네시아 1951년~2022년, 필리핀 1946년~2022년, 말레이시아 1957년~2022년, 인도 1947년~2022년, 대만 1950년~2022년, 몽골 1990년~2022년.

1967년~2009년: 수하르토 집권에서 유도요노 집권 1기, 2014년 이후: 2014년 대선부터 양극화 심각.

1965년 이후: 싱가포르 연방 탈퇴, 1969년 이후: 인종폭동 이후.

1949년~1964년: 네루의 세속주의, 1969년 이후: 인디라 간디 개인화된 리더십 구축.

1992년 이후: 아요다 사태, 2014년 이후: 인민당 단독 집권 시작.

1950년~1987년: 계엄기간, 1987년 이후: 민주화, 1997년: 헌법개정으로 준대통령제 공식 채택.

Ⅵ. 결론

본고는 최근에 들어와서 벌어지고 있는 민주주의 후퇴 현상에 주목하여 그 현상의 중심에 정치양극화가 있다고 보고 정치양극화에 미치는 요인으로 선행연구들에서는 큰 관심을 보이지 않았던 거시적 제도변수인 정부형태에 주목을 하였다. 정부형태의 권력구조 방식과 의사결정 구조는 사회적 갈등과 정치적 안정에 관련이 있을 것이라는 점을 인식하고 여기에 정당체계가 조절적 작용을 할 수 있다는 아이디어를 더해 분석적 틀을 구성하였다. 최대유사체계 설계기법의 비교분석 방법을 사용하여 아시아 6개국을 선정하였고

각 정부형태의 유형과 정당체계의 유형을 골고루 반영하였다. 먼저 아시아 6개국의 정치 양극화의 양상은 국가별로 상이한 조건하에 다양한 수준의 양극화가 발생하는 것으로 나타났다. 아시아에서 가장 오랜 민주주의 역사를 가지고 있는 인도는 최근 힌두 민족주의가 발흥하면서 양극화가 심화되고 있는 것으로 조사되었다. 인도네시아는 다수제적 정치 구조로 사회적 분열이 심화되고 민주주의기관들의 부식현상이 벌어지고 있다. 말레이시아에서는 장기간 권력을 유지해오던 집권연합 세력이 2018년 야당 연합세력으로 교체되어 민주적 개혁의 전망을 밝게 하였다. 그러나 사회 내 뿌리깊은 인종 갈등과 종교 갈등이 상호교차하고 사회 내부의 갈등이 지속적으로 유지되면서 새 정권은 2년 만에 붕괴되는 운명을 맞이하였다. 필리핀은 종교·인종의 이질성이 존재함에도 불구하고 강력한 후원주의 정치 작동으로 갈등과 균열을 억제함으로써 낮은 수준의 양극화가 나타나고 있다. 장기간 권위주의 독재체제와 공산주의 체제를 경험한 대만과 몽골은 모두 준대통령제의 권력구조를 채택하고 있는 국가들로서 민주화 이후 다른 국가들과 비교했을 때 낮은 수준의 양극화가 나타나고 있다. 이 국가들은 단일국가로서 단일민족과 단일언어를 쓰는 공통점이 있다.

정부형태와 정치양극화의 관계에 대한 사례분석 결과는 다른 어떤 정부유형보다 준대통령제가 가장 낮은 양극화를 유발하는 것으로 나타났다. 물론 국가들의 특수성을 무시할 수는 없지만 권력구조의 제도적 특성의 관점에서 준대통령제는 실제 정치운영에서 분명 장점이 있다. 정치 상황에 따라 유연하게 권력구조 방식과 의사결정 구조를 변경할 수 있다는 것은 준대통령제의 큰 장점이다. 특히 양극화를 두 개의 양대 진영이 사회적 균열선을 따라 지지층을 정렬하는 현상으로 이해할 때, 준대통령제의 상황 변화에 따른 대통령제와 의원내각제 사이의 교체적 운영방식은 양극화의 발생 가능성을 줄일 수 있는 제도적 장점이 될 수 있다.

한편 본고의 연구결과 중 외생변수인 정당체계의 조절역할도 헌법설계와 관련하여 고려해야 할 주요 사항이다. 전술한 바와 같이 정당체계는 권력구조와 결합하여 체제의 안정성에 일정 역할을 수행할 수 있다. 사회적 갈등과 양극화 해소를 권력구조 개혁의 정당성으로 간주한다면 정당체계에 대한 고민은 의미있는 작업이 될 것이다. 아시아 6개국 사례 분석의 결과에 따르면 대체로 양당제가 다당제보다 정치적 안정성과 양극화 해소에 유리한 것으로 나타났지만 다른 한편으로 준대통령제의 경우 대만의 다당제가 가장 낮은 수준의 양극화를 보였다는 것은 시사하는 바가 크다. 만약 한국의 정부형태를 권력구조의 유연한 형태인 준대통령제로 고려한다면 이에 적합한 다당제를 상정하는 것도 나쁘지 않다고 생각한다. 준대통령제의 제도적 운영의 성공적 조건은 정당구도에 달려있는데, 준

대통령제 실시 초기에 동거정부가 출현하게 되면 아직 제도적 운영의 미성숙으로 대통령과 의회 사이에 통치 주도권을 놓고 소모적 대립이 발생할 수 있다. 이런 상황에서 다당제의 경우 제3당이 중재역할을 하면서 합의정치를 유도할 수 있고, 특히 대통령과 여당은 제3당이나 다른 소수 정당과 연합을 통해 의회의 우위를 확보하면서 정책집행과 정치적 안정성을 도모할 수 있는 장점이 있다. 여하튼 한국의 제도적 환경과 사회적 맥락을 고려한 정당체계 구축에 한국 사회는 고민을 할 필요가 있겠다.

본고의 연구적 한계는 명백하다. 제한된 사례수로 결과를 일반화하기는 힘들며, 각 국가들이 처한 특수성(정치구조, 정치문화 등)을 고려하지 않은 채 결론을 도출하는 것은 다양성 무시와 이론적 오해가 있을 수 있다. 본고는 이런 연구상의 한계를 명백히 인식하고 후속연구에서 사례수 추가와 여러 환경과 조건을 고려하는 연구디자인 설계를 통해 정부형태와 양극화 관계 연구를 심화시켜 나가겠다.

그러나 정치현실적으로 본고의 연구결과는 현재 한국 사회가 직면하고 있는 국가적 도전과 과제에 하나의 의미있는 방안을 제시하고 있다는 점에서 그 의미를 과소평가할 수는 없다고 본다. 한국 사회의 양극화 수준은 그 어느 때보다 격화되어 있고 진영 간 대립과 불신은 이미 사회적으로 수용할 수 있는 범위를 넘어서고 있다. 정치양극화의 심화는 권력구조의 운영에서 정부기관의 충돌, 여당과 야당의 갈등 일상화를 초래하고 있다. 정부기관과 정치기구들의 갈등과 충돌을 부추기는 제도적 조건들은 제거할 필요가 있다. 헌법설계를 통해 각 기관의 권한 배분을 재설정하고, 정치적 책임성을 강화하고, 권한 남용을 제어하는 장치를 도입할 이유가 여기에 있다. 이런 점에서 본고의 사례분석 결과를 토대로 준대통령제를 한국의 권력구조 개선에 하나의 대안으로 제안하고자 한다. 전술한 바대로 준대통령제는 유연한 권력작동 방식을 통해 사회적 긴장을 완화하고 집단 간 갈등을 조절할 수 있다. 여하튼 본고의 연구 결과가 한국 민주주의 위기에 작은 해결책의 실마리를 제공할 수 있는 계기가 되기를 기대해 본다.

참고문헌

- 가상준, “정책영역별로 본 국회 양극화”, 『오토피아』, 제31권 제1호, 경희대학교 인류사회재건연구원, 2016.
- 강우창·구본상·이재복·정진웅, “제21대 국회의원 이념성향과 정책 태도”, 『의정연구』, 제26권 제3호, 한국의회발전연구회, 2022.
- 곽진영, “권력구조와 정당체계의 운영”, 박호성·이종찬(편), 『한국의 권력구조 논쟁 II: 권력구조의 운영과 변화』, 서울: 풀빛, 2000.

- 길정아·하상응, “당파적 편향에 따른 책임 귀속: 여야간 갈등인식과 정당 호감도를 중심으로”, 『의정연구』, 제25권 제1호, 한국의회발전연구회, 2019.
- 김기동·이재목, “한국 유권자의 당파적 정체성과 정서적 양극화”, 『한국정치학회보』, 제55권 제2호, 한국정치학회, 2021.
- 김성연, “정치적 태도와 인식의 양극화, 당파적 편향, 그리고 민주주의: 2012년 대통령선거 패널데이터 분석”, 『민주주의와 인권』, 제15권 제3호, 전남대학교 5·18연구소, 2015.
- 김정, “한국 유권자의 정치 양극화와 투표선택: 2012년 및 2022년 대통령 선거 비교”, 『한국과 국제정치』, 제38권 제2호, 경남대학교 극동문제연구소, 2022.
- 민주주의다양성 연구소, “The V-Dem dataset”, <https://v-dem.net/data/the-v-dem-dataset/> (검색일: 2025.05.01).
- 박영환·바트첵게르 투맹뎀베렐·소가르후 태물랭, “몽골 권력구조의 불확실성의 기원”, 『아태연구』, 제32권 제1호, 경희대학교 국제지역연구원, 2025.
- 박지영, “빅데이터 분석을 통해 살펴본 미디어의 정치적 편향성 및 선택적 미디어 노출로 인한 정치적 양극화”, 『한국정치연구』, 제29권 제3호, 서울대학교 한국정치연구소, 2020.
- 손영준, “미디어 이용이 보수 진보적 의견에 미치는 영향”, 『한국언론학보』, 제48권 제2호, 한국언론학회, 2004.
- 이은구, “힌두-무슬림무슬림의 종파적 갈등: 아요다 사태를 중심으로”, 한국외국어대학교 남아시아연구소(편). 『인도의 오늘』, 서울: 한국외국어대학교 출판부, 2002.
- 이종찬, “권력구조 운영, 위임대통령제, 한국 사례”, 박호성·이종찬(편), 『한국의 권력구조 논쟁 II: 권력구조의 운영과 변화』, 서울: 풀빛, 2000.
- 장승진·한정훈, “유튜브는 사용자들을 정치적으로 양극화시키는가? 주요 정치 및 시사 관련 유튜브 채널 구독자에 대한 설문조사 분석”, 『현대정치연구』, 제18권 제3호, 서강대학교 현대정치연구소, 2013.
- 장승진·서정규, “당파적 양극화의 이원적 구조: 정치적 정체성, 정책선호, 그리고 정치적 세련도”, 『한국 정당학회보』, 제18권 제3호, 한국정당학회, 2019.
- 정진민, “한국 대통령제의 문제점과 극복 방안”, 박호성·이종찬(편), 『한국의 권력구조 논쟁 II: 권력구조의 운영과 변화』, 서울: 풀빛, 2000.
- 조길태, “독립 후 인도의 반세기 역사”, 한국외국어대학교 남아시아연구소(편). 『인도의 오늘』, 서울: 한국외국어대학교 출판부, 2002.
- 지병근·신두철·엄기홍, “보수언론에 대한 노출과 이슈에 대한 태도의 변화”, 『현대정치연구』, 제6권 제2호, 서강대학교 현대정치연구소, 2013.
- 지은주, 『대만의 독립문제와 정당정치: 민주화 이후 정당체제의 재편성』, 파주: 나남, 2009.
- 최준영, “갈등과 교착의 한국 대의민주주의”, 『한국정당학회보』, 제18권 제3호, 한국정당학회, 2018.
- 최창근, “대만역사”, 최창근·홍길동·신아람, 『대만: 우리가 잠시 잊은 가까운 이웃』, 서울: 도서출판 대선, 2012.
- 허재영·정다빈·김석우·이재목, “이념적 양극화는 지속되는가? 19대 국회 외교안보통상 관련 의안의 경험적 연구”, 『통일연구』, 제23권 제2호, 연세대학교 통일연구원, 2019.
- Abramowitz, Alan I., “How Race and Religion Have Popularized American Voters”, Daniel J. Hopkins and John Sides, eds., *Political Polarization in American Politics*, New York:

- Bloomsbury, 2015.
- Barber, Michael J. and Nolan McCarty, "Causes and Consequences of Polarization", Nathaniel Persily. ed., *Solutions to Political Polarization in America*, New York: Cambridge University Press, 2015.
- Carothers, Thomas, and Andrew O'Donohue, *Democracies Divided: The Global Challenge of Political Polarization*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2019.
- Fiorina, Morris P., Samuel J. Adams, and Jeremy C. Pope, *Culture War? The Myth of a Polarized America* 3rd edition, New York: Longman, 2010.
- Horowitz, Donald L, "Comparing Democratic Systems," *Journal of Democracy*, vol.1, no.4, 1990.
- Kenny, Paul D., "Why Is There No Political Polarization in the Philippines?", Thomas Carothers and Andrew O'Donohue, eds., *Political Polarization in South and Southeast Asia: Old Divisions, New Dangers*, Carnegie Endowment for International Peace, 2020.
- Levendusky, Matthew, "Are Fox and MSNBC Polarizing America?", Daniel J. Hopkins and John Sides, eds., *Political Polarization in American Politics*, New York: Bloomsbury, 2015.
- Levi, Margaret, "Theories of Historical and Institutional Change", *PS: Political Science and Politics*, vol.20, no.3, 1987.
- Lijphart, Arend, "The Comparable-cases Strategy in Comparative Research", *Comparative Political Studies*, vol.8, no.2, 1975.
- _____, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven, CT: Yale University Press, 1999.
- Linz, Juan J., "The Perils of Presidentialism", *Journal of Democracy*, vol.1, no.1, 1990.
- _____, "Presidential Democracy or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?", Juan J. Linz and Arturo Valenzuela, eds., *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives*, Baltimore, MD: John Hopkins University, 1994.
- Mainwaring, Scott, "Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination", *Comparative Political Studies*, vol.26, no.2, 1993.
- North, Douglas C., "Institutions", *Journal of Economic Perspectives*, vol.5, no.1, 1991.
- Samuels, David J., and Matthew S. Shugart, *Presidents, Parties, Prime Ministers: How the Separation of Powers Affects Party Organization and Behavior*, Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- Sahoo, Niranjana, "Mounting Majoritarianism and Political Polarization in India", Thomas Carothers and Andrew O'Donohue, eds., *Political Polarization in South and Southeast Asia: Old Divisions, New Dangers*, Carnegie Endowment for International Peace, 2020.
- Sartori, Giovanni, *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, New York: Cambridge University Press, 1976.
- _____, "Comparative Why and How", *Journal of Theoretical Politics*, vol.3, no.3, 1991.
- Shugart, Matthew S., and John M. Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- Stonecash, Jeff, "The Two Key Factors Behind Our Polarized Politics", Daniel J. Hopkins and John

- Sides, eds., *Political Polarization in American Politics*, New York: Bloomsbury, 2015.
- Tsebelis, George, "Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multiparties", *British Journal of Political Science*, vol.25, no.3, 1995.
- Warburton, Eve, "Deepening Polarization and Democratic Decline in Indonesia", Thomas Carothers and Andrew O'Donohue, eds., *Political Polarization in South and Southeast Asia: Old Divisions, New Dangers*, Carnegie Endowment for International Peace, 2020.
- Welsh, Bridget, "Malaysia's Political Polarization: Race, Religion, and Reform", Thomas Carothers and Andrew O'Donohue, eds., *Political Polarization in South and Southeast Asia: Old Divisions, New Dangers*, Carnegie Endowment for International Peace, 2020.

【 Abstract 】

The Influence of Government Type on Political Polarization
: Case Studies from 6 Countries in Asia

Young Hwan Park

The article focuses on democratic backsliding, which is related to political polarization. The paper examines the impact of government type on political polarization, considering the party system as an exogenous variable in this relationship. The study systematically analyzes the influence of government type on political polarization using case studies of 6 Asian countries, each exhibiting varying levels of political polarization under different political conditions. The case study results indicate that semi-presidential systems exhibit the lowest levels of political polarization. From the perspective of institutional characteristics, the flexibility of semi-presidential systems to adjust power structures and decision-making processes according to political circumstances appears to be associated with lower levels of polarization. In South Korea, where political polarization is intensifying, conflicts between government institutions have become commonplace, contributing to democratic regression. It is necessary to remove institutional conditions that exacerbate these conflicts through constitutional design. In this regard, the case analysis of government types and political polarization presented in this paper can offer alternatives for improving power structure institutions in Korea.

Key Words : Government Type, Political Polarization, Party System, Asia, Constitutional Design

• 논문투고일 : 2025년 5월 6일 / 논문심사완료일 : 2025년 5월 19일 / 게재확정일 : 2025년 5월 19일