■ 26년 6월 행시2차 예비순환강의

신희섭 정치학
예비순환강의
보충자료
모의고사

₩14,000

예비순환

2027 5급공채 대비

신희섭 정치학



고려대학교 졸업 / 고려대 대학원 박사 / 단국대학교 초빙교수 / 現 베리타스 정치학, 국제정치학 전임

쉽게 이해하는 정치학
답안구성이 가능한 정치학의 시작

일정	**6/11(목) ~ 7/3(금), 월 ~ 토, 총 20회,**
시간	**저녁 6:40 ~ 10:30** **개념 퀴즈 혹은 목차퀴즈 - 저녁 6:30 ~ 6:40 진행**
교재	① 『**플래그십 정치학**』(쟁점중심 정리: 2024년 개정판, 신희섭, 법문사) ② 『쉽게 읽히는 정치학』 (2026년도 출판 예정. 현실정치의 이해를 위한 책 원고 제공) cf. 보완용 교재 『정치학 강의 1권』(신희섭, 법문사, 수업교재는 아님 : blog.naver.com/heesup1990 블로그 : 일상이 정치)
강의목표	**비교정치와 국제정치학의 구체화와 정치학 글쓰기의 기초**
강의특징	**70점대 답안 구성의 시작** ① 정치학 쟁점 중심 범위획정 : 폭 넓은 정치학의 정리 ② 정치학적 답안쓰기의 입문 : 정치학자가 알려주는 정치학 글쓰기방법(글쓰기 문법) ③ 이론과 개념의 명확화 : 글을 쓸 수 있는 이론정리(이론적 글쓰기) ④ 현실정치를 이해하게 하는 자료와 개념퀴즈 : 『쉽게 읽히는 정치학』 자료제공 + 개념 퀴즈훈련(글감 정리)
수강특전	① **1회 모의고사 실시 (강사 직접 채점)** ② 실전 필독서 강의 제공 : 『한국 정치론』 특강 (강원택, 박영사)

순환과정

가장 체계적인 순환강의 : 순환강의별 특징

예비순환	1순환	2순환	3순환	4순환
정치학 범위획정	이론구체화 기출문제	답안논리구성	실전 문제풀이	최종답안연습
답안구성기초 학습	기출문제 풀이 모의고사	연습문제 풀이 응용모의고사	실전문제풀이 전범위모의고사	실전문제 (2시간 3문제풀이)

참고

정치학 공부를 위한 블로그 : blog.naver.com/heesup1990
보완용 교재 『정치학 강의 1권』 다운 가능.

정치학 답안특강 합격자 영상

5급공채 / 한경수 합격자 (입법고시 2차 합격)
5급공채 정치학 : 67점 / 입법고시 정치학 : 73점 <입시 최고점 합격!>
저는 답안 특강을 통해 배운 이론을 곧바로 답안으로 작성하고 피드백 받는 연습을 반복했습니다. 특히 이론과 사례를 하나의 '블록'처럼 묶어 정리하고, 평가자가 읽고 싶어 하는 글을 쓰려고 노력했던 것이 큰 도움이 되었습니다

5급공채 / 한혜원 합격자
정치학 점수 변화 : 55점 (2022년) → 75점 (2023년) <20점 상승!>
답안 특강에서 매주 시간을 재고 실전처럼 답안을 작성하고, 피드백 시간에 적극적으로 질문하며 논리적 연결고리를 파악하는 데 집중했습니다. 이렇게 얻은 내용과 최고 답안의 좋은 사례들을 저만의 서브노트에 계속 추가하며 저만의 합격 무기를 만들었습니다.

5급공채 / 노진우 합격자
정치학 점수 변화 : <18점 상승!>
여러 책을 보며 지식을 쌓는 편이었지만, 막상 답안으로 어떻게 써야 할지 막막했습니다. 신희섭 선생님의 맨투맨 특강은 흩어져 있던 제 지식을 답안이라는 틀에 맞춰 구조화해주었고, 선생님의 밀착 피드백을 통해 답안 작성에 대한 확신을 얻을 수 있었습니다

5급공채 / 김민철 합격자
정치학 점수 변화 : 61점 (2023년) → 75점 (2024년) <14점 상승!>
이론을 공부할 때 항상 '이걸 현장에서 쓸 수 있는가?'를 고민하며 저만의 서브노트에 정리했고, 답안 스터디를 통해 다른 사람들의 좋은 답안을 배우며 실력을 키웠습니다. 결국 고시의 당락은 남들이 못 쓰는 어려운 문제를 맞히는 것이 아니라, 남들이 다 쓰는 기본적인 문제에서 실수하지 않는 것에 달려있다고 생각합니다

국립외교원 / 임정서 합격자
국제정치학 점수 : 87.5점 <최고점 합격!>
답안을 쓸 때, 출제자가 무엇을 묻는지 문제의 핵심을 정확히 파악하고 전체 답안이 하나의 완성된 글처럼 논리적인 흐름을 갖추는 것을 가장 중요하게 생각했습니다. 답안 특강에서 제공되는 풍부한 논문 데이터들을 적극적으로 활용하여 제 답안의 깊이를 더했던 것이 합격에 큰 도움이 되었습니다

국립외교원 / 김주원 합격자 (2025년 최연소&9개월 단기합격)
국제정치학 점수 : 72.33점
이론을 단순 암기하기보다는 독립변수와 종속변수 간의 인과관계를 정확히 이해하고, 이를 답안에 논리적으로 현출하는 것에 집중했습니다. 특히 답안 특강과 맨투맨 상담을 통해 제 답안의 약점을 빠르게 파악해 수정하고, 최고답안을 적극 참고하여 이론을 실제 사례에 유기적으로 연결하는 훈련을 반복한 것이 단기간에 실력을 끌어올려 합격하는 데 큰 도움이 되었습니다.

5급공채 / 박상현 합격자
실전에서 80%의 기량을 발휘하기 위해 평소 답안 특강에서는 120% 수준의 완성도 높은 답안을 만들려고 노력했습니다. 특히 순환 강의, 답안 특강, 맨투맨 상담 등 각 과정의 목적을 명확히 나누는 '기능적 분화' 전략을 썼습니다. 아는 주제는 누구보다 깊이 있게 준비하고, 생소한 주제가 나오더라도 최소한의 방어적 논리를 짜내는 훈련을 병행한 것이 합격의 비결이었습니다.

2027 5급공채 대비

예비순환 신희섭 정치학

강의 진도

회차	일정	분야	교재와 세부주제
1회	6/11(목)	PART Ⅳ. 비교정치학	orientation 정치학 입문과 공부방법 정부형태 관련 이론과 주제
2회	6/12(금)		정부형태 관련 이론과 주제
3회	6/13(토)		의회 관련 이론과 주제
4회	6/15(월)		정당 이론
5회	6/16(화)		정당 이론
6회	6/17(수)		선거제도
7회	6/18(목)		선거제도
8회	6/19(금)		시민사회
9회	6/20(토)	PART Ⅱ. 민주주의의 조건들 / 국제정치편	제 1 장. 현실주의 국제정치이론: 고전적 현실주의
10회	6/22(월)		제 1 장. 현실주의 국제정치이론 : 신현실주의
11회	6/23(화)		제 1 장. 현실주의 국제정치이론 : 신현실주의
12회	6/24(수)		제 1 장. 현실주의 국제정치이론 : 신고전현실주의
13회	6/25(목)		제 2 장. 자유주의
14회	6/26(금)		제 3 장. 구성주의
15회	6/27(토)		현안이슈, 안보 이론
16회	6/29(월)		현안이슈. 안보 이론
17회	6/30(화)	PART Ⅲ. 민주주의	제 1 장. 민주주의의 의미와 역사
18회	7/1(수)		제 2 장. 제도로서 민주주의
19회	7/2(목)		제 2 장. 제도로서 민주주의
20회	7/3(금)		제 3 장. 민주주의 확산과 공고화

『쉽게 읽히는 정치 1 : 정치학 입문』

신희섭
국제정치학박사
단국대학교 초빙교수
베리타스법학원 정치학 강사
한국정치학회/ 한국국제정치학회정회원

* 정치학에 입문한 수험생 여러분 환영합니다. 여러분의 노력이 합격이라는 결과로 보상받을 수 있도록 강의를 통해 최선을 다하겠습니다.

* 『쉽게 읽히는 정치』는 수험서인 플래그십이 시험직전에 최종정리를 위해 쟁점 중심으로 정리된 책이라, 각 쟁점과 학술적인 논의를 보완하기 위해서 만들고 있는 기본서입니다. 기존 책들과 달리 체계적인 이해, 구체적인 현상 분석, 그리고 정책 대안을 생각할 수 있게 만들고 있는 책입니다. 우선 책이 구성되기 전까지 자료 형태로 내용을 충분히 이해할 수 있는 자료로 사용할 예정입니다. 복습은 이 자료를 중심으로 하면 됩니다.

〈 현안 주제 1 : 선거관리위원회와 대통령제 〉

1. 6.3지방선거와 투표용지 부족문제가 발생

6.3 지방선거에서 선거관리위원회의 준비 부족문제가 드러났다. 이 일로 18개 대학이 시국선언을 했다. 민주주의에서 정당성이 부족하다는 것이다. 또한 선거관리위원회의 소투리 투표에 이어 대의민주주의에서 가장 중요한 선거제도가 왜곡되는 현상을 고쳐야 한다는 것이다.

2. 수험적인 의미가 있는가?

이 주제를 가지고 두 가지 수험적인 고려를 할 수 있다. 즉 이 주제를 공부할 때 수험적으로 어떤 자세를 가질 것인지를 고려해야 한다.

첫째, 이 주제는 시험에 나올 수 있는 주제인가?

이 부분이 정치학을 공부하는 수험생에게는 가장 중요하다.

만약 시험과 전혀 관계가 없는 주제라면 굳이 공부할 필요가 없다. 예를 들어 1970년대와 1980년대 학문적인 위상을 가지고 있었던 마르크스주의 이론은 현재는 학문적 관심이 적다. 게다가 국가 공무원 시험에서 자유민주주의 국가인 대한민국에서 사회주의라는 이론이 필요한가하는 문제의식을 가진 보수적인 성향의 학자들이 출제를 하기 때문에 잘 나오지 않는다. 그러니 이런 이론을 공부하느라고 시간과 에너지를 들일 필요가 없다.

그럼 선거관리위원회는 시험에 나올 수 있을 정도로 학문 공동체에서 이론적으로 논의를 하는 주제인가? 선거관리위원회는 제도주의이론 즉 비교정치학에서는 정부형태, 의회, 정당, 선거제도등에 밀려서 중요 주제는 아니다. 하지만 사안이 심각해지면 선거관리 위원회를 수정하자는 입장의 논의를 이끌어 가야 한다. 따라서 비교정치학자들은 다른 국가들의 선거관리제도를 비교하면서 연구를 하고 대안을 제시한다. 이런 점에서는 시험문제로 출제할 수 있다.

둘째, 출제한다면 어떤 분야에서 출제할 수 있는 주제인가?

정치학에서는 서브 분야가 많다. 이 중에서 가장 먼저 논의를 이끌어 갈 것 분야는 제도적인 수정방안을 만들어줘야 하는 비교정치학이다. 비교정치학은 미국에서 선거관리 제도운영방식, 영국의 선거관리 제도운영방식, 독일의 운영방식등을 비교하고 이 중 한국이 선택하기 좋은 방안을 제시한다.

다음 분야는 선거관리위원회의 문제가 정치사상 차원에서 자유주의의 어떤 가치를 무너뜨리는가와 공화주의의 어떤 가치를 무너뜨리는가를 다룬다. 자유주의는 개인의 자유를 강조하면서 자유 확보를 위해서는 대표를 의회로 보내 과거에는 왕이 통치하는 행정부를 견제하고자 했다. 유권자의 자유는 결국 의회의 대표들에 의해서 지켜지기 때문에 자유가 왜 중요하며, 선거제도는 자유를 확보하는 데 있어 얼마나 중요한지를 다룬다.

공화주의는 특정 계급이 특정 계급을 지배하면 안 된다고 보는 이론이다. 즉 평민 계급 혹은 노동계급이 귀족 계급(신분제 사회)이나 자본계급(자본주의 사회)에 의해 지배되는 형태의 정치체제나 반대 상황의 정치체제가 되는 것을 막아야 한다고 본다. 이를 위해서는 무소불위의 독재자가 나타나면 안 된다. 그런데 선관위가 만약 어떤 사회세력에 의해서도 견제받지 않는다면 이 역시 독재자가 되는 것이다.

다음으로 민주주의이론에서도 다룰 수 있다. 자유주의에 근거한 민주주의나 공화주의에 근거한 민주주의가 망가질 수 있기 때문에 민주주의 차원에서도 다룰 수 있다.

마지막으로 국제정치학에서도 의미가 있다. 이 사건은 한국의 민주주의가 퇴행(backsliding)하는 현상을 보여준 것이다. 이로 인해 한국외교가 그동안 강조한 연성권력(soft power)를 약화시키고 한국의 중견국 외교가 위기가 될 수 있다. 게다가 중국선거 개입이라는 이슈가 제기되어왔는제 이것이 사이버 안보분야에서 인지전(cognitive warfare)를 만들 수 있다. 즉 한국인들이 한국정부를 믿지 않도록 북한, 중국, 러시아가 선거이슈를 담론화할 수 있다. 극단적인 경우 민주주의 퇴행에 따른 불만을 외부로 돌리기 위해 국가지도자가 관심전환가설을 사용할 수 있다. 즉 아르헨티나 군부가 포클랜드 전쟁을 했던 것처럼 대외위기를 일으킬 수도 있다.

3. 시민적 요구와 논의의 진행 방향 예측

위의 표를 보면 민주주의 국가에서 이런 일이 일어날 수 있는가 싶다. 총 140개의 투표소가 용지가 부족했고. 91곳이 추가 송부한 용지를 사용했다. 투표가 잠시 중단된 투표소도 26개나 된다.

이로 인해 부정선거가 논의가 제기되면서 대학을 중심으로 재선거를 요구하고 있다. 크게 두 가지 요구가 제기되고 있다.

첫째 요구는 선거관리 위원회의 제도적인 무능을 규탄하고 이를 철저하게 진상규명하기 위해 국정조사를 실시하자고 주장한다. 또한 시민 참여형 독립적 개혁 감시기구를 설치하자고 주장한다.

이 부분에서 문제는 한국 정치의 역사와 연관된다. 이승만 정부의 3.15부정선거의 문제점이 한국 정치의 장기집권과 대통령 하야로 이어졌다. 두 번 다시 이런 문제를 만들지 말자고 해서 선거관리 위원회를 헌법기관으로 만들었다. 그래서 헌법기관으로서 다른 기관의 감사를 받지 않는다. 이때 제기되는 문제가 '과연 선거관리위원회'는 견제와 균형의 원리에서 제외되어야 하는 기관인가 하는 점이다.

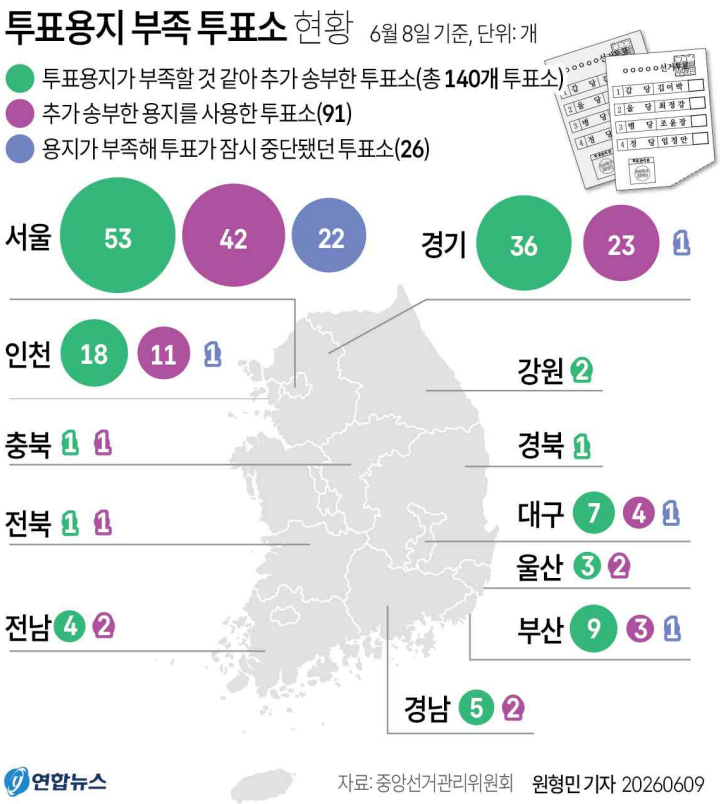
만약 견제와 균형의 원리를 받아들인다면 누가 선관위를 견제하고 감독할 것인지가 문제가 된다. 여기서도 여러 가지 방안이 제시되고 있다. 첫 번째 방안은 가마즉 선관위도 결국 행정업무이기 때문에 선거관리 중 선관위만의 고유한 업무인 선거제도 운영과 관련해서는 독립성을 보장하지만, 일반 행정

업무의 경우는 행정부를 견제하는 감사원이 감사를 하게 만들자는 것이다.

두 번째 방안은 국회를 중심으로 행정부 견제를 하게 만들자는 방안이다. 행정부에 대한 견제는 대통령제 국가에서는 의회를 중심으로 하는 것이 권력분립이라는 논리와 견제와 균형이라는 논리에 부합한다. 따라서 권력분립이라는 자유주의의 논리와 견제와 균형이라는 공화주의의 이론에 근거해서 의회가 선관위를 견제하는 방안이 제시되고 있다.

세 번째 방안을 시민사회가 외부적인 감시기구를 만들어서 견제하자는 방안이다. 이런 방안은 민주주의 이론에서 참여민주주의가 주장하는 방안이다. 1968년 68혁명이후 시민을 강조하는 시민참여형 민주주의가 참여민주주의다. 신좌파 진형에서 노동계급이라는 구좌파의 중심세력이 아닌 시민의 적극적인 참여를 강조하는 입장이다.

둘째 요구는 참정권의 회복과 지방자치제도의 일상적 민주주의로의 복귀다. 일반 시민들은 재선거를 주장한다. 투표 용지를 받지 못해 민주주의 의사결정에서 배제된 이들을 위해서는 결과가 바뀌고, 국가 전체 비용이 들어도 재선거를 하자는 것이다. 또한 중앙당의 지역의원이 기초단체장과 의원의 공천권을 가지고 있다. 이는 중앙당이 중앙정치 이슈를 가지고 지방정치를 통제할 수 있다는 것이다. 그런 점에서 정당정치의 변화등을 요구하고 있다.



PART I. 선거관리 위원회 주제를 다루는 방법 : 제도, 정치사상, 민주주의.

cf. 이 부분은 구체적인 정보와 이론을 다루는 것임. 1순환 정도에서 구체화 하면 됨.

Sub Part 1. 비교정치 접근법

1. 미국: 분권형 및 당파적/초당파적 모델 (Decentralized & Partisan Model)

미국은 연방주의 전통에 따라 선거행정의 권한이 철저하게 지방으로 분산되어 있다. 중앙 집중적인 선거관리 기구가 존재하지 않으며, 선거의 룰과 집행이 주(State)와 카운티(County) 단위로 이루어진니다.

(1) 구조 및 특징

연방 차원 : 연방선거위원회(FEC)가 존재하지만, 이 기구는 오직 '연방 선거자금'에 대한 규제와 감독만 담당할 뿐 투개표 등 실제 선거 행정에는 관여하지 않는다.

주(State) 차원 : 50개 주마다 선거법이 다릅니다. 주 정부의 선거 최고 책임자는 대부분 선출직인 주무장관(Secretary of State)이 맡는다. 이들은 특정 정당 소속의 정치인인 경우가 많다. 이로 인해 정치적 색깔이 개입한다.

지방(County/Local) 차원 : 실제 투표소 설치, 유권자 등록, 개표 등은 카운티 단위의 선거관리위원회나 행정관이 전담한다.

(2) 장점

첫째, 권력 집중 방지 : 선거 관리가 전국적으로 분산되어 있어, 중앙 권력(연방정부나 대통령)이 국가 전체의 선거를 통제하거나 조작하는 것이 구조적으로 불가능하다.

둘째, 지역 특수성 반영 : 각 주의 인구통계학적 특성과 정치 문화에 맞는 선거 제도(조기투표 기간, 우편투표 방식 등)를 유연하게 채택할 수 있다.

(3) 단점

첫째, 당파적 편향성(Partisanship) : 주무장관 등 선거 책임자가 정당인이므로, 유권자 등록 요건 강화나 선거구 획정(게리맨더링), 투표소 축소 등에서 자당에 유리하게 선거 관리를 편파적으로 할 위험이 상존한다.

둘째, 행정의 파편화와 비효율성 : 전국적으로 통일된 기준이 없어 지역마다 투표용지 규격, 개표기 종류 등이 다르다. 이로 인해 2000년 대선 당시 플로리다주 재검표 사태와 같은 행정적 혼란과 분쟁이 발생하기 쉽다.

2. 영국: 이원화 및 독립기구형 모델 (Hybrid & Independent Commission Model)

영국은 중앙의 거시적 규제 기관과 지방의 실무 집행 기관이 분리되어 상호 협력하고 견제하는 이원적 구조를 취하고 있다.

(1) 구조 및 특징

중앙 (선거위원회, Electoral Commission) : 2000년에 의회 직속의 완전한 독립기구로 설립되었다. 선거자금 감독, 정당 등록, 선거방송 관리, 그리고 전국의 선거관리관들에게 통일된 지침과 가이드라인

을 제공하는 역할을 한다. 하지만 투표 등 '직접적인 집행권'은 없다.

지방 (선거관리관, Returning Officer) : 실제 유권자 명부 작성, 투표소 운영, 개표 및 당선자 발표 등 물리적인 선거 집행은 지방정부 소속의 선거관리관이 전담한다. 이들은 보통 지방자치단체의 고위 행정관료가 겸임한다.

(2) 장점

첫째, 제도적 중립성과 전문성의 결합 : 정당과 정치권으로부터 독립된 선거위원회가 공정한 룰을 세팅하고, 선거 집행은 행정 경험이 풍부한 지방정부 관료가 맡음으로써 중립성과 행정적 전문성을 동시에 확보한다.

둘째, 효율적인 권한 분산 : 정책 수립(중앙)과 집행(지방)을 분리하여 기구의 비대화를 막고 유연한 대처가 가능하다.

(3) 단점

첫째, 선거위원회의 집행력 한계 : 선거위원회가 가이드라인을 내리더라도 실제 집행권이 지방에 있어 통제력이 약할 수 있다.

둘째, 지방 편차 발생 : 일선 선거관리관(지방 관료)의 역량이나 지방정부의 예산 규모에 따라 선거 서비스의 질적 차이가 발생할 여지가 있다.

3. 독일: 관료통합 및 합의제 모델 (Bureaucratic & Governmental Model)

독일은 철저한 직업공무원제의 전통과 통계 행정의 결합을 보여주는 관료적 모델이다. 기구적으로는 행정부(내무부) 소속이지만, 실질적인 운영은 관료의 중립성과 다당제 합의에 의해 공정성을 담보한다.

(1) 구조 및 특징

연방 차원 (연방선거관리위원장, Bundeswahlleiter) : 내무부 장관이 임명하며, 통상적으로 인구 및 통계 전문가인 연방통계청장이 당연직처럼 겸임한다. 이들은 내무부 산하이지만 선거 관리에 있어서는 법적 지시를 받지 않는 독립적인 지위를 갖는다.

합의제 위원회 구성 : 연방, 주, 시군구 등 각 급 단위로 선거관리위원회(Wahlausschuss)가 설치된다. 위원장(관료) 외에 각 정당에서 추천한 인사들이 위원으로 참여하여 주요 사안을 다수결로 의결하는 합의제 구조를 취한다.

(2) 장점

첫째, 최고 수준의 행정적 전문성 : 선거 행정을 '통계 및 인구 조사 행정'의 연장선으로 보아 통계청 등 일반 관료조직이 담당한다. 따라서 수요 예측, 투표지 인쇄 및 배부 등에서 앞서 제기하셨던 투표지 부족 사태와 같은 '물리적 행정 실패'가 발생할 확률이 극히 낮다.

둘째, 관료제 전통에 대한 높은 신뢰 : 독일 특유의 법치주의와 정치적으로 중립적인 직업 공무원제에 대한 국민적 신뢰가 선거 결과의 수용성을 높인다.

(3) 단점

첫째, 기구적 독립성 취약 : 형식상 행정부(내무부) 소속이므로, 한국의 선관위처럼 헌법에 명시된 완전한 독립기구가 아니다. 이론적으로는 집권당이나 내무부의 압력에 노출될 수 있는 구조적 취약성을 가진다.

둘째, 관료주의적 경직성 : 일반 관료 조직이 주도하므로, 선거 과정에서의 예기치 못한 위기 상황이나 급격한 정치적 변화에 대처하는 유연성이 떨어질 수 있다.

< 3국 선거관리 모델 비교 (요약본) >

구분	미국 (분권형)	영국 (이원화형)	독일 (관료통합형)
핵심 주체	주무장관, 카운티	선거위원회 + 선거관리관	연방통계청장, 행정관료
제도 특징	극단적 분권, 관리자 당파성	규제(독립)와 집행(관료) 분리	관료조직 주도, 합의제 의결
장점	중앙의 선거 통제 원천 차단	중립성 및 현장 전문성 확보	높은 통계·행정 처리 능력
단점	당파적 편파성, 행정 일관성 부족	위원회의 현장 물리적 통제 한계	행정부(내무부) 소속으로 독립성 취약

Ⅱ. 한국 선거관리 위원회 평가

1. 한국 선거관리위원회 체계의 장점

학계에서는 한국 선관위를 '신생 민주주의 국가가 권위주의 정권의 선거 개입을 차단하기 위해 고안한 가장 강력한 형태의 독립기구'로 평가한다.

첫째, 최고 수준의 헌법적 독립성 확보 :

1960년 3 · 15 부정선거의 뼈아픈 경험을 바탕으로, 행정부 산하에 있던 선관위를 입법 · 사법 · 행정부와 대등한 독립된 헌법기관으로 격상시켰다.

학술적 의미로 정치학자들은 이를 '선거 관리의 정치화'를 원천적으로 차단한 성공적인 제도 설계로 본다. 집권 여당이나 대통령이 선거 룰과 집행에 개입할 수 있는 제도적 여지를 헌법으로 차단하여, 민주화 이후 선거 결과에 대한 정치적 승복(불복 최소화)을 이끌어내는 데 핵심적 역할을 했다.

둘째, 준사법적 권위와 신뢰성 부여 :

관행적으로 대법관이 중앙선관위원장을 겸임하고, 각급 선관위원장 역시 해당 지역의 법원장이나 부장판사가 맡는다.

학술적 의미로 사법부의 권위와 중립성을 선거 행정에 차용(借用)함으로써, 선거 과정에서 발생하는 각종 정당 간 분쟁이나 위법 논란을 법적 권위를 통해 신속하게 진화하는 효과를 거두었다.

2. 한국 선관위 체계의 단점

최근 정치학자와 헌법학자들의 가장 매서운 비판이 집중되는 영역이다. 강력한 독립성이 오히려 '민주적 책임성(Democratic Accountability)'을 훼손하는 역설을 낳고 있다.

첫째, '민주적 통제'의 부재와 조직의 성역화 :

선관위는 직무의 독립성을 내세워 행정부(감사원)의 직무 감찰이나 외부 통제를 사실상 거부해 왔다.

학술적 의미로 외부의 견제가 없기 때문에 채용 비리나 예산 낭비 등 행정적 일탈이 발생해도 자정 작용이 작동하지 않는다. 학계에서는 이를 "독립성의 과잉이 초래한 무책임성" 혹은 "민주적 통제 사각지대"로 규정한다.

둘째, 비상임 위원장 체제와 관료(사무처)의 권력 비대화 :

대법관인 중앙선관위원장은 본업(재판)이 있어 선관위 업무를 상시 지휘하지 못하는 '비상임(Part-time)' 구조다.

학술적 의미로는 위원장이 상주하지 않으면서, 실질적인 인사권과 행정 집행권이 내부 관료의 수장인 '사무총장'에게 집중된다. 학자들은 견제받지 않는 선관위 관료조직이 '선관위 마피아'와 같은 폐쇄적 이익집단으로 변질되었다고 비판한다.

셋째, 행정 전문성 결여와 관료주의적 경직성

일반 행정부(행안부, 통계청 등)와의 교류가 단절된 채 폐쇄적으로 인력을 운용한다.

학술적 의미로 2026년 지방선거의 '투표지 부족 사태'나 과거 '소쿠리 투표' 논란은 우연한 실수가 아니라, 변화하는 인구 통계와 유권자 수요를 정확히 예측하고 물자를 배분하는 '일반 행정 역량'이 심각하게 퇴화했음을 보여주는 구조적 실패다.

3. 제도적 대안 : 정치학자/행정학자들의 제안

논문과 국회 입법조사처 등에서 제시되는 구체적인 제도 개선 대안은 크게 세 가지 방향으로 요약된다.

① 상임위원장 체제 도입 및 사법부 종속 탈피 (리더십 개혁)

대법관의 중앙선관위원장 겸임 관행을 폐지하고, 전임으로 선거 행정을 총괄하며 책임을 지는 '상임위원장 체제'로 전환해야 한다는 주장이 가장 많다. 위원장이 실질적인 행정 책임을 짐으로써 사무처(관료)에 집중된 권력을 분산시키고, 문제 발생 시 대국민 책임성을 명확히 해야 한다는 것이다.

② 감사원 직무감찰 수용 및 외부 통제 강화 (책임성 강화)

선관위의 독립성은 '선거 관리와 룰 적용'이라는 고유 업무에 한정되어야 하며, 인사 · 조직 · 예산에 관한 일반 행정 영역은 감사원의 감사와 국회의 철저한 통제를 받도록 헌법과 법률을 명확히 해석/개정해야 한다는 대안이다. 독립성이 폐쇄성과 부패의 방패막이가 되어서는 안 된다는 행정학계의 오랜 지적이다.

③ '정책(규제)'과 '집행'의 이원화 검토 (영국/독일 모델 차용)

가장 근본적인 대안으로, 비교제도론적 관점의 연장선이다. 한국 선관위는 룰 세팅, 정당 규제, 선거 방송 감시라는 '준사법/정책 기능'과 투표소 설치, 투표지 인쇄, 개표 관리라는 '단순 행정 집행 기능'을

모두 쥐고 있다. 따라서 선관위는 선거의 공정성을 감독하는 '규제 및 심판 기구'로 남겨두고, 실제 투개표 물류 및 인력 관리는 통계와 지방행정 역량이 뛰어난 일반 행정부(행안부나 지자체)에 위탁하는 영국의 이원화 모델을 도입하자는 주장이 제기되고 있다.

위 대안 중 "감사원 감사 수용을 통한 민주적 통제 회복(책임성)"과 "집행 영역의 행정부 이관 또는 협업 시스템 구축(전문성)"을 한국의 제도적 대안으로 제시할 수 있다.

〈 2022년 사안 : 소쿠리 투표 〉

1. 사건의 개요: "내 표를 왜 소쿠리에 담나요?"

발생 시기:2022년 3월 5일 (제20대 대통령 선거 사전투표일)

사건 내용 : 당시 코로나19 대유행 상황에서 확진자 및 격리자를 위한 사전투표가 별도로 진행되었다. 그런데 확진자용 임시 기표소에서 투표를 마친 유권자들이 자신의 투표지를 '정식 투표함'에 직접 넣지 못하는 일이 발생했다.

문제의 장면 : 선거사무원들이 유권자들의 투표지를 거둬서 정식 투표함으로 옮겼는데, 이때 투표지를 담아 운반한 도구가 바로 다이소 등에서 파는 플라스틱 바구니(소쿠리), 택배 종이상자, 쇼핑백, 심지어 쓰레기봉투 등이었다. 여기서 '소쿠리 투표'라는 오명이 탄생했다.

2. 핵심 문제점: 민주주의 원리와 선거행정의 붕괴

이 사건은 단순한 물품 준비 부족을 넘어, 정치학적 · 헌법적 관점에서 심각한 문제를 노출했다.

① 직접선거 및 비밀선거 원칙의 훼손.

민주주의 선거의 기본 원칙인 '직접선거(유권자가 직접 투표함에 투입)'와 '비밀선거(기표 내용이 타인에게 노출되지 않음)'가 물리적으로 깨졌다. 유권자가 기표한 투표지를 봉투에 담아 선거사무원에게 건네주는 과정, 그리고 그것이 입구가 뚫린 소쿠리나 종이상자에 담겨 이동하는 과정에서 기표 내용이 노출되거나 분실될 위험이 극도로 컸다. 실제로 이미 기표된 투표지가 다른 유권자에게 배부되는 사고까지 발생했다.

② 경직된 법 해석과 행정 무능

왜 정식 투표함을 하나 더 설치하지 않고 소쿠리를 썼는지에 대해 공직선거법상 "하나의 선거구에는 동시에 2개의 투표함을 사용할 수 없다"는 조항 때문이었다. 선관위는 이 법조항을 기계적으로 해석하여, 확진자 투표소에는 아예 투표함을 두지 않고 임시 도구(소쿠리)로 모아서 기존 투표함으로 옮긴다는 황당한 매뉴얼을 하달했다. 변화하는 위기 상황(팬데믹)에 대처하는 행정적 유연성과 수요 예측 능력이 완전히 결여되어 있었다.

③ 유권자의 참정권 방기와 분노 유발

행정 처리 지연으로 인해 코로나19에 확진된 아픈 유권자들이 엄동설한에 밖에서 1~2시간씩 대기해야 했다. 투표함이 없다는 사실에 항의하는 유권자들에게 일부 사무원들이 "못 믿겠으면 투표지를 두고 그냥 가라"는 식으로 대응하여 극심한 반발을 샀다.

3. 파장과 제도적 시사점

첫째, 부정선거 음모론의 불씨 제공 : 박빙이었던 대선 정국에서, 국가기관이 투표지를 허술하게 관리하는 모습을 생중계하듯 보여주면서 선거 결과에 대한 불신과 부정선거 의혹에 스스로 기름을 부었다.

둘째, 선관위 수장의 불명예 사퇴 : 당시 노정희 중앙선관위원장은 비상임이라는 이유로 선거 당일 출근조차 하지 않았던 사실이 밝혀져 거센 비판을 받았고, 결국 관리 부실 책임을 지고 불명예 퇴진했다.

셋째, 선관위 개혁론의 촉발 : 선관위의 폐쇄성과 관료주의 문제, 즉 "선관위가 외부(감사원 등)의 견제 없이 성역화되다 보니 일반 행정 역량이 처참하게 무너졌다"는 매서운 학술적 · 정치적 비판이 본격적으로 터져 나온 시발점이 바로 이 사건이다.

Sub Part 2. 선거제도와 정치사상의 연결

1. 자유주의의 합리성 명제와 평등선거권: 시민의 이성적 주체성 훼손

(1) 이론적 토대:

합리적 행위자와 참정권자유주의의 가장 밑바탕에는 인간이 자신의 이익을 계산하고 도덕적 판단을 내릴 수 있는 '합리적 행위자(Rational Actor)'라는 확고한 전제가 있다.

존 로크(J. Locke)나 존 스튜어트 밀(J. S. Mill)의 논의처럼, 모든 인간이 보편적 이성을 지니고 있기에 정치적 의사결정에 참여할 권리 역시 동등하게 주어져야 한다.

Cogito, ergo sum의 논리 필연상, 합리성을 가진 개인의 모든 가치는 동등하다. 따라서 개인의 선호는 모두 동등하게 대우되어야 한다.

여기서 도출되는 것이 바로 '평등선거(1인 1표, 1표 1가치)'의 원칙이다. 참정권은 단순한 법적 제도가 아니라, 국가가 시민 개개인의 이성적이고 독립적인 판단 능력을 공식적으로 인정하는 가장 적극적인 징표다.

(2) 선관위 사태와의 연결: 합리성의 부정

최근의 투표지 부족이나 과거 '소쿠리 투표' 사태는 국가가 시민의 '합리적 선택의 결정체(투표지)'를 하찮게 취급한 상징적 사건이다. 유권자가 고도의 이성적 판단을 통해 행사하려 했던 주권을 물리적, 행정적 이유로 사장시키거나 그 비밀성을 훼손하는 것은 치명적이다. 이는 결과적으로 자유주의가 전제하는 시민의 이성적 주체성과 그에 기반한 정치적 평등성을 국가 스스로 부정하고 모욕하는 행위가 된다.

2. 사회계약론적 관점: 권력 위임 절차의 파탄과 정당성 위기

(1) 이론적 토대: 동의에 의한 지배와 선거

사회계약론에 따르면, 시민들은 자연상태의 불안정을 극복하고 자신의 핵심적 기본권(생명, 자유, 재산)을 보호받기 위해 자발적인 '동의(Consent)'를 통해 국가를 형성한다. 국가의 권력은 오로지 시민의

동의에서만 비롯되며, 현대 대의민주주의 체제에서 이 '위임과 동의'가 주기적으로 재확인되는 유일하고도 신성한 의식이 바로 선거다.

(2) 선관위 사태와의 연결: 사회계약의 위반이란 관점에서

선거관리위원회는 단순한 행정 집행 부처가 아니라, 사회계약의 갱신 절차가 투명하고 완벽하게 이루어지도록 보증하는 '헌법적 수호자'다. 따라서 선관위의 관리 부실로 인해 다수의 유권자가 투표권 행사를 가로막혔다면, 이는 행정 서비스의 일시적 오류가 아니다.

시민이 국가 권력에 동의를 표출할 유일한 창구가 닫힌 것이며, 이는 국가가 주권자와 맺은 사회계약의 근본 조건을 위반한 것이다. 절차적 완전성이 결여된 선거를 통해 구성된 권력은 로크가 강조한 '통치받는 자의 동의'를 온전히 확보하지 못한 것이므로, 권력의 정당성(Legitimacy)마저 근본적으로 흔들리게 된다.

3. 평가 : 행정의 문제를 넘어선 자유주의 가치의 위기

결론적으로 선관위의 투표지 관리 부실 문제는 "국가가 자유주의적 개인의 합리적 선택을 안전하게 보장하여 사회계약을 온전히 이행하고 있는가?"라는 본질적인 질문과 직결된다. 국가가 권력을 위임받는 가장 기본적인 기계적 절차조차 제대로 관리하지 못한다면, 이는 정부가 개인의 권리를 보호하기는커녕 오히려 절차적 태만으로 개인의 자유와 권리를 억압하는 상태, 즉 고전적 자유주의자들이 가장 경계했던 상황과 다를 바 없어진다.

4. 공화주의: '비지배 자유'를 지키기 위한 조건으로서의 참여

필립 페팃(P. Pettit)이나 퀜틴 스키너(Q. Skinner)로 대표되는 신공화주의(Neo-Republicanism)에서 자유는 단순히 '간섭이 없는 상태'가 아니라, '자의적 권력에 종속되지 않는 상태(Non-domination)'를 의미한다.

참여의 도구적 필요성 : 내가 타인이나 국가의 자의적 지배를 받지 않으려면, 권력을 감시하고 통제할 수 있어야 한다. 즉, 법과 제도를 만드는 과정에 시민이 적극적으로 '참여'해야만 비지배 자유가 유지된다.

시민적 덕성의 요구 : 사적 이익만 추구하는 시민들로는 공화국을 유지할 수 없다. 따라서 공공선을 위해 기꺼이 헌신하고 정치에 참여하는 시민적 덕성(Civic Virtue)이 필수적으로 요구됩니다. 하지만 정통 공화주의에서 참여와 덕성은 자유를 지키기 위한 '필수적인 수단(도구)'에 가까운 측면이 있다.

(1) 공화주의 관점: '비지배 자유'의 상실과 자의적 권력의 방치

공화주의에서 가장 경계하는 것은 누군가의 '자의적 권력(Arbitrary Power)'에 종속되는 상태다. 자유는 철저한 감시와 제도의 통제를 통해서만 유지된다.

첫째, 감시 수단의 무력화 : 시민이 자의적 지배를 막기 위해 쥐고 있는 가장 강력한 무기는 투표다. 선관위의 투표지 관리 부실(소쿠리 투표, 투표지 부족 등)은 단순히 표의 등가성을 훼손한 것을 넘어, 시민이 권력자를 통제하고 처벌할 수 있는 유일한 '무기'를 국가가 물리적으로 빼앗은 것과 같다. 이는 시민을 언제든 지배당할 수 있는 무력한 상태로 전락시킨다.

둘째, 선관위 자체의 '자의적 권력화' : 공화주의는 그 어떤 국가 기구도 성역이 되어서는 안 된다고 본다. 그러나 헌법적 독립성을 방패 삼아 외부 감사(감사원 직무감찰 등)를 거부하고 폐쇄적으로 운영

되어 온 선관위 조직 자체야말로, 공화주의가 가장 경계하는 '통제받지 않는 자의적 권력'의 전형이 되어버렸다.

평가 : 공화주의 시각에서 선관위 사태는 민주주의의 심판이어야 할 제도가 스스로 권력화되어 공화국의 근간인 '비지배 자유'를 위협한 중대한 헌정 위기다.

5. 공동체주의: 존재론적 전제와 '선험적 가치'로서의 참여

알래스데어 매킨타이어(A. MacIntyre)나 찰스 테일러(C. Taylor) 등의 공동체주의는 인간을 진공 상태의 고립된 개인이 아니라, 특정한 역사와 서사 속에 편입된 '연고적 자아(Encumbered Self)'로 본다.

선험적 가치로서의 참여 : 공동체주의에서 정치적 참여는 내 이익이나 자유를 지키기 위한 수단을 넘어섭니다. 인간은 공동체 속에서 타인과 소통하고 공공의 선(Good)을 숙고할 때 비로소 온전한 자아를 실현할 수 있는 '정치적 동물'이다.

목적론적 덕성 : 따라서 시민적 덕성과 참여는 그 자체로 인간 삶의 목적이자, 권리(Right)에 앞서는 선험적이고 내재적인 가치가 된다.

(1) 공동체주의 관점: '시민적 의식(Ritual)'의 모욕과 정치적 소외

공동체주의에서 선거는 단순히 이익을 계산하는 개인들의 합산 과정이 아니다. 연고적 자아(Encumbered Self)들이 모여 공동체의 운명을 함께 결정하고, 자신이 이 사회의 소속임을 확인하는 숭고하고 내재적인 가치를 지닌 '시민적 의례(Civic Ritual)'다.

공동체 서사의 훼손 : 투표지를 종이박스나 소쿠리에 담아 옮기거나, 투표지가 부족해 발길을 돌리게 만든 행위는 선거라는 엄숙한 시민적 의례를 동네 반상회만도 못한 수준으로 전락시킨 것이다. 이는 공동체에 헌신하고자 하는 시민들의 내재적 열망과 '공적 서사'를 국가가 처참하게 모욕한 사건이다.

시민적 유대감의 파괴 : 공동체주의에서 제도는 시민들이 '공공선(Common Good)'을 향해 나아갈 수 있도록 돕는 형성적(Formative) 역할을 해야 한다. 그러나 선관위의 극단적인 행정 편의주의와 무능은 시민들에게 짙은 냉소주의와 불신을 심어주었다. 내가 던진 표가 온전히 다루어지지 않는다는 불신은 시민들을 공론장으로부터 이탈시키고 정치적으로 소외시켜, 결국 공동체의 결속력을 근본적으로 파괴한다.

6. 두 사상의 융합: "비지배 자유의 실현은 선험적 덕성의 실천으로 완성된다"

이 두 논리를 연결하면, 마이클 샌델(M. Sandel)이 주창하는 '시민적 공화주의(Civic Republicanism)'의 핵심 논리로 진입하게 된다. 두 사상은 다음과 같이 서로를 완벽하게 보완한다고 해석할 수 있다.

① 비지배 자유의 동력 = 연고적 자아의 애국심

공화주의는 시민들이 공공선에 헌신하는 덕성을 가져야 한다고 요구하지만, "왜 원자화된 개인이 굳이 공공선에 헌신해야 하는가?"라는 자유주의의 질문에 취약하다. 이 빈고리를 공동체주의가 채워준다. 시민들이 비지배 자유를 지키기 위해 정치에 참여하는 근본적인 동력은, 그들이 이미 공동체에 애착을 가진 '연고적 자아'로서 정체성을 공유하고 있기 때문이다.

② 도구적 참여에서 '내재적 선(Intrinsic Good)'으로의 승화

공화주의 관점에서는 권력자의 자의적 지배를 막기 위해 투표하고 감시하는 것이 '비용'이나 '수단'일 수 있다. 하지만 이를 공동체주의와 연결하면, 그러한 참여 행위 자체가 공동체의 운명을 스스로 결정하는 최고 수준의 자아실현이자 '선험적 가치의 발현'으로 승화된다. 비지배 자유를 향한 투쟁 자체가 곧 훌륭한 시민이 되어가는 목적론적 과정이 되는 것이다.

③ 자유주의(방관적 국가)에 대한 강력한 대안적 융합

결론적으로 자유주의 국가는 시민의 가치관에 중립을 지켜야 한다고 주장하지만, 공화-공동체주의의 융합 모델은 '국가의 형성적 프로젝트(Formative Project)'를 정당화한다. 국가와 제도는 중립에 머무는 것이 아니라, 비지배 자유를 보장하기 위해 선험적 가치인 '시민적 덕성'을 적극적으로 길러내고(교육하고) 참여의 장을 만들어야 할 의무를 지게 된다.

(1) 종합: 공화주의와 공동체주의의 융합적 대안 도출

이 두 가지 사상적 관점을 종합하면, 선관위 개혁 방향에 대한 매우 강력하고 차별화된 정치학적 결론을 내릴 수 있다.

"제도의 성역화를 깨는 시민적 덕성(Civic Virtue)의 발현"

자유주의적 관점에서는 선관위 사태의 해법을 단순히 '행정 매뉴얼 정비'나 '관료의 징계' 같은 기술적 차원에서 찾으려 한다. 하지만 공화주의와 공동체주의의 융합적 시각은 다르다.

특정 국가 기구(선관위)에 완벽한 중립성과 독립성을 부여하면 알아서 선거가 잘 관리될 것이라는 '방관적 자유주의의 환상'이 깨진 것이다. 따라서 진정한 해결책은 관료들에게만 선거행정을 맡겨두는 것이 아니라, 주권자인 시민이 직접 선거 과정에 참여하고 감시할 수 있는 '시민 참여형 선거 관리 및 통제 기구(숙의적 감시 체계)'를 제도화하는 데 있다.

권력의 자의적 독주(선관위의 폐쇄성)를 막기 위해 시민 스스로 공공선에 헌신하는 '시민적 덕성'을 발휘하여 제도를 적극적으로 통제해야만, 이 공화국의 위기를 극복할 수 있다는 결론이 도출된다.

Sub Part 3. 민주주의 접근법 : 선거제도와 절차적 민주주의와 책임추궁성 민주주의

민주주의에서 핵심은 절차적 평등성이다. 이것은 개인의 합리성과 가치의 대등성에 의해서 보장되어야 한다. 국가의 기능은 옳음(rigth)을 지키는 것이다. 따라서 정의를 확보하여 옳음을 지키기 위해서는 절차적차원에서 제도가 구비되어야 한다. 선거제도가 주기적이고 평등하게 운영되어야 한다.

그런데 선거관리위원회는 이러한 절차적 정당성을 보장하지 못하고 있다. 이는 민주주의의 정당성을 훼손한다. 특히 정당양극화가 심각한 상황에서 정당양극화를 더욱 악화할 수 있다.

따라서 책임추궁성민주주의 차원에서 선거관리위원회도 전면적인 견제와 균형이 필요하다. 이를 위해서는 감사원의 감사 범위에 선거관리위원회를 집어넣어야 한다. 또한 위원장을 상근으로 만들 필요가 있다. 상근직 위원장을 책임추궁하는 방안을 모색해야 한다.

Sub Part 4. 국제정치 접근법 : 국내정치와 국제정치의 연계

민주주의에서 핵심 제도와 규범의 약화는 한국의 연성권력을 약화시킨다. 이는 자유주의 이론을 토대로 한 중견국 외교가 다른 국가들에게 호소력을 가지기 어렵게 한다.

민주주의의 약화는 비민주주의 국가들의 공격에 취약하게 만든다. 최근 국제정치학에서는 회색지대 전략이 유행이다. 정치와 경제를 넘나들면서 사이버분야를 이용해서 상대방의 정치에 개입하는 것이다.

이것을 러시아는 하이브리드 전쟁이라고 한다. 중국을 중심으로 사이버 권위주의를 확대하고 있는데, 감시통제 기술 뿐 아니라 해킹 기술도 전파가 되면서 비민주주의 국가가의 민주주의 국가에 대한 위협이 강화되고 있다.

민주평화이론에서 관심전환가설로의 이동도 우려할 수 있다. 국내적 위기를 타파하기 위해서 전쟁을 일으킬 수 있다는 것이 관심전환가설이다. 대표적으로 아르헨티나가 1983년 포클랜드 전쟁에서 국내불만을 제거하기 위해 영국을 상대로 전쟁을 수행했다.

〈 정치학 일반 〉

1. 정치학의 구성

(1) 정치 : 국가와 권력 현상

(2) 학 : 체계적인 분석을 위한 개념, 이론의 조합.

(3) 정치의 전제 : 가치관이 다른 인간이 모여서 살아야 함. 국가 구성이 필수적임.

이때 개인들의 가치 중 일 부를 사회적 가치로 결정할 필요가 있음.

ex) 한국은 보수적 이념 지지자와 진보적 이념 지지자로 나뉨. 이때 사회적 가치를 결정함. 대통령 선거와 국회의원 선거를 통해서 결정함.

⇨ 여기서 중요한 것 : 규칙을 정해야 함. 즉 사회적 가치를 결정하는 규칙을 규정함. 또한 이것에 대한 사회적 합의가 중요함.

핵심적 이론 : 제도주의 이론. 제도가 정치적 결과를 바꾼다.

case 1) 1987년 대통령 선거 후보자별 득표율.

노태우 후보 (36.6%), 김영삼 후보(28.0%), 김대중 후보(27.0%), 김종필 후보(8.1)

⇨ 1987년 민주화 대통령 직선제를 선택함. 이때 대통령선거는 상대다수제를 선택함.

상대다수제는 당선자 결정방식을 의미함. 후보자 중에서 상대적으로 표를 많이 획득한 후보 1인이 당선되는 방식임.

⇨ 결과 : 노태우 후보 당선. 36.6%로 당선됨. 문제점은 민주화가 되고도 신군부 세력이 다시 집권하게 됨. 따라서 노태우후보를 지지하지 않는 63.4%의 유권자를 통치해야 함.

⇨ IF then : 대통령결선투표제를 사용했다면 어떻게 되었을까?

대통령결선투표제는 프랑스에서 사용하고 라틴아메리카에서 사용하는 당선자 결정 방식임. 상대다수제와 대비해 절대다수제로 구분됨. 특정 지표를 넘어야 당선되는 방식임. 프랑스의 경우 1차 투표에서 푸표자 50%를 넘어야 함. 이를 못 넘으면 2주 뒤에 1위와 2위만을 두고 다시 결선투표를 실시함.

⇨ 한국에서 1987년 대통령 결선투표제를 사용했다면?

1차 투표는 부결됨. 1위 노태우 후보와 2위 김영상 후보가 남을 것임. 두 후보가 결선투표에 들어가면 김대중후보와 김종필 후보를 지지한 유권자들은 두 후보중에 한 명을 선택함. 김대중 후보 지지자는 토태우 후보에게 표를 던지지 않았을 것임. 김대중후보가 50%이상으로 당선됨.

⇨ 상대다수제의 결과 : 노태우 후보 vs. 결선투표제의 결과 : 김영삼 후보.

즉 제도 선택이 중요함.

⇨ 정치학의 핵심 : 사회적 가치를 규정하는 데 있어서 제도선택이 중요함.

case 2) 2004년 총선 민주노동당

2004년 총선에서 1인 2표제 도입함. 즉 유권자가 지역에서 한 표 정당에 한 표를 던짐.

이때 민주노동당이 원내 진입함. 지역구에서 2석을 얻음. 비례의석수는 8석임. 13%득표함.

지역구 243석 + 비례 56석임.

이 당시 비례대표제 의석수 산출은 혼합선거제도에서 병립형 선거제도임.

즉 비례의석수는 정당 득표율 × 비례의석수로 계산함. 13% × 56석 =7.28석임. 이것으로 8석을 확보함.

⇨ IF then : 13%를 현재 준연동형 비례 대표제로 계산했다면 몇 석일까?

가정. 299석이니 300석으로 잡고 계산함.

300 × 0.13= 39석임. 39석에서 2석 지역구를 뺌. 37석 ×1/2로 함. 18.5석이 됨. 그럼 20.5석이 됨.

⇨ IF then : 13%를 독일식 완전연동형 비례 대표제로 계산했다면 몇 석일까?

300 × 0.13= 39석임. 2ㅣ역구 2석을 빼고 37석이 비례의석이 됨, 전체의석수는 39석이 됨.

의석수 비교 : 병립식 선거제도 (10석) 〈 준연동형 선거제도 (20.5석) 〈 연동형 선거제도 (39석)

혼합형 선거제도에서도 소수 정당에 유리한 순서 : 연동형 〉준연동형 〉 병립형.

⇨ 정치학의 핵심 : 선거제도는 누가 결정하는가? 정당이 결정함. 한국에서는 거대 양당이 결정함.

(4) 정치의 중요한 사항

첫째, 개인들은 어떤 가치를 중시하는가? 자유, 평등, 안전, 부, 명예, 건강...

⇨ 왜 이 가치는 중요한가를 논리적으로 다룰 필요가 있음. 다른 가치보다 우월해야 특정 가치를 사회적 가치로 만들 수 있음. 이 분야가 정치 사상임.

ex) 16세기 유럽에서 신의 세상에서 인간 세상이 만들어짐. 영국의 청교도 혁명시기 시민들이 왕를 단두대에서 처형함. 이 당시 국가 구성의 논리는 왕권신수설에 기초함. 따라서 신이 국가를 만들어줬는데 시민들이 이를 거부함.

⇨ 국가의 구성의 논리가 필요함. 토마스 홉스가 처음 체계적으로 인간이 국가를 만들었다는 논리를 제시함. 혁명적인 전환이 일어남. 신에서 인간으로.

⇨ 안전 확보를 위한 국가가 중요해짐.

ex) 한국에서 진보와 보수의 대립. 더 많은 가치를 끌어들이기 위한 논쟁임.

⇨ 한국에서는 크게 3가지 사상이 중요:

자유주의 + 공화주의 + 민주주의

둘째, 공동체의 대외적 안전을 확보하는 방안은 무엇이 있는가? 동맹, 자주 국방. 핵보유 등등.

⇨ 공동체의 안보에 대한 위협과 안보 위협을 제거하는 방안이 중요함. 이 분야가 국제정치임.

ex) 북한의 핵능력 고도화에서 2023년 한국 정부는 자체적인 핵무장과 미국에 의한 확장억지 정책 중에서 미국에 의한 확장억지를 받아들임.

ex) 한국에서 어떤 방안이 더 적실한지에 대한 논쟁이 있음. 주로 현실주의와 자유주의라는 국제정치이론으로 논쟁을 함.

셋째, 한국이라는 공동체의 분배적 정의는 어떻게 달성할 수 있을까?

⇨ 공동체의 경제 문제에 대해 국가가 어느 정도 개입해야 하는지 중요. 이 분야가 정치경제임.

⇨ 분배적 정의는 한 사회 구성원들이 자신의 노력으로 사회에 기여하면 사회적 부와 역할과 가치를 어느 정도 받을 것인지의 문제임.

ex) 2022년 한 기업에서 비정규직 평균 월급 176만 9천원. 정규직 333만 6천원. 격차는 156만 7청원. 두 배 정도 차이나게 일했을까?

ex) 2019년 LG 그룹의 임원 평균 연봉 3억 9천200만원.

임원과 직원은 10배 정도 차이나게 일했을까?

⇨ 이 기준을 한 공동체에 대입함.

노동자와 자본가의 수익의 차이가 중요.

최근 주제 : 자본주의의 세습제도 문제점 지적.

자산과 소득 ⇨ 자녀 교육 수준 결정 ⇨ 자녀의 교육 수준이 자녀 임금 수준 결정 ⇨ 다음 세대의 교육 수준을 결정함.

문제의 핵심은 어디서 태어나는가에 의해 운명이 결정됨. 즉 운이 운명을 지배함.

자유주의가 아놀 때 왕과 귀족 중심 사회를 신분제 사회라고 비판하면서 자신들에게 기회를 달라고 함. but, 이제는 새로운 신분제가 마련됨.

넷째, 이런 배경하에서 민주주의를 구축하는 것이 중요함.

⇨ 민주주의와 비민주주의 구분이 필요. 이 분야가 민주주의임.

아담 쉐보르스키는 민주주의를 불확실성이 제도화로 정의. 비민주주의는 확실성이 제도화로 정의.

이때 불확실성은 무엇인가? 민주주의에서 선거 이전에 기존 정부가 책임 추궁당해서 재선되지 않을 수 있어야 함. 정권교체 가능성이 중요함.

ex) 한국은 정권교체가 몇 번 있었을까요?

ex) 북한은 정권교체가 몇 번 있었을까요? 조선 노동당이 선거에서 떨어진 적은 몇 번?

⇨ 사상에서 자유주의는 민주주의와 결합해 자유민주주의를 이룸. 공화주의자 루소에 의해 사회주의가 만들어지고 이 이론이 민주주의와 만나서 사회민주주의 또는 참여민주주의를 구성함.

다섯째, 민주주의를 구현하기 위한 제도화가 중요함.

민주주의를 구현하는 장치임. 이 분야가 비교정치임.

⇨ 비교 정치에서는 말 그래도 '비교' 가 중요함. 다른 국가들과의 비교를 통해서 제도의 좋고 나쁨을 일반화하는 것이 중요함.

⇨ 한국의 정부 형태는 대통령제를 유지하는 것이 바람직한가? 내각제로 개편하는 것이 바람직한가?

⇨ 한국은 정당체계 상 양당제인가 다당제인가? 12석의 조국혁신당은 어떻게 처리?

(5) 학문으로서 정치학

정치현상을 일반화하고 체계화함. 여기서 중요한 것이 이론임.

ex) 양극과 다극과 단극 중에서 가장 전쟁이 빈번한 체계는?

2. 입문자를 위한 예비순환의 목표 : 기초 다지기

① 본인의 정치학 수험 전략 구축

② 전략 1. 범위 획정 : 어떤 부분을 집중할 것인가. ⇨ 수업 중 설명.

⇨ 정치학 범위 넓음 + 가용시간은 부족 + 글쓰는 연습 부족.

⇨ 내년 시험 직전 (5월달과 6월달) 스트레스 받음.

대책 : 미리 미리 목차 잡기 연습 + 글쓰기 연습 필요. (시간을 쪼개서 사용하기)

③ 전략 2. 핵심 주제와 쟁점 : 어떤 방식으로 질문을 받는가.

출제 경향 파악. ⇨ 기출문제 필독서 강의(제공).

⇨ 학계의 논의 방향을 정리하고 있을 필요.

⇨ 평가를 내리는 정치학 질문에서 본인의 입장필요.

④ 전략 3. 질문에 대한 답하기 : 답안 구성의 필요한 요소들. 그 중 이론과 핵심 쟁점 공부. (한국정치 필독서 제공. 한국정치의 구체화와 글감 확보)

⇨ 이론과 개념들 정리 : 개념적 글쓰기와 이론적 글쓰기 중요. 개념이 많을수록 풍부한 답안 구성 (개념 노트 제공)

⇨ 개념은 레고 블록과 같음. 많을수록 많은 설명을 할 수 있음.

ex) "인지성" 개념의 경우 : 유권자가 자신이 누구를 국가원수로 만드는지를 알고 투표하게 하는 성향. 대통령제는 인지성이 높음. 의원내각제는 인지성이 낮음.

< 답안에 필요한 요소들 >
1. 서론의 문제제기 : 출제자의 문제의식 공유
2. 결론의 문제제기에 대한 본인의 답

3. 논리 : 목차구성
4. 이론적 근거
5. 구체적인 입증

〈기출문제 대입〉

제 2 문. 국가에 따라 의회는 단원제나 양원제로 구성된다. 이와 관련하여 다음 질문에 답하시오.

(1) 단원제와 양원제의 차이점을 비교하시오. (5점)

(2) 대체로 단방국가(unitary state)에서는 단원제가. 연방국가(federal state)에서는 양원제가 채택된다. 그 이유를 설명하시오. (10점)

(3) 한국에서 양원제를 도입할 필요성에 대한 찬반의 견해를 각각 설명하고, 자신의 견해를 밝히시오, (15점)

2020년 입시 기출문제

1. 서론의 문제제기 : 출제자의 문제의식 공유 (한국에서 양원제는 필요한가?)

2. 결론의 문제제기에 대한 본인의 답 (한국에서 양원제는 필요하지 않다)

3. 논리 : 목차구성 (Ⅱ. 단원제와 양원제 구분 Ⅲ. 단방국가와 단원제, 연방국가와 양원제 이유 Ⅳ. 한국에서 양원제 필요성 논쟁 V. 결론)

4. 이론적 근거 (단원제, 양원제 비교, 선택이유, 한국의 국가형태, 대통령제와 의회관계, 정당 규율)

5. 구체적인 입증 (단원제 국가 프랑스, 양원제 국가 미국. 한국 정당 운영, 의회운영방식)

(3) 수험에서 중요한 3가지.

첫째, way of writing. ⇨ 2시간 3문제를 구성하는 답안이 모든 것을 말한다.

둘째, way of reading/ where to read ⇨ 무엇을 읽고 '글감' 으로 만들 것인가.

셋째, way of thinking ⇨ 어떤 주장을 펼칠 것이며, 이를 어떻게 논리적으로 증명할 것인가.

정리 : 잘 쓰기 위해 정확히 읽고 사고하는 방법을 정리해야 함.

수험 : 답안을 쓰기 위해서 공부하는 것임. 많이 읽어서 답안을 쓰는 것이 아니고 답안을 쓰기 위해 관련 주제의 이론과 사례들을 읽음. 특히 **출제자이자 채점자인 정치학자들에게 어필하는 답안이어야 함.**

추가 : 시간 관리. 2시간안에 3문제 풀어야 함. 답안쓰기의 시간관리

〈추가 사항 (4) 정치학 답안의 특성 : 채점자를 위한 글쓰기 〉

이를 위해서는 필요한 것

첫째, 문제의식. 이 문제는 왜 중요한가. 출제된 학문적인 이유와 현실적인 이유 제시가 필요. ⇨ 출제자가 선택한 부분에 대한 공감

둘째, 논리적 구성. 목차를 구성하고 논리적 글을 만들어야 함. ⇨ 목차의 유기성(coherence/ logical flow가 중요) ⇨ 빠르게 채점하기(서론과 결론 보고 전체 본문을 보고 확인. 목차가 빨리 채

점할 수 있게 해주어야 함)

셋째, 이론적 설명. ⇨ 정치학(이론적 글쓰기)과 칼럼의 차이. 칼럼니스트는 이론을 사용하면 좋음. but, 정치학자는 이론이 없으면 정치학자가 아님.

넷째, 입증. 구체적인 근거제시. ⇨ 글감 확보해야 함. 2022년 시험 대통령선거와 6월 1일 지방선거. 대선 관련 자료들 확보 필요 + 2017년 대선과 비교시 2022년 대선(투표율 +지지율)

다섯째, 대책과 정책방안제시(정책은 무리하지 말아야 함)

⇨ 예비순환에서 학습할 부분 : 문제의식, 이론과 개념 + 수험 범위설정(무엇을 공부하고 무엇을 공부하지 않다고 되는지 규정)

(5) 답안 구성 심화 : way of reading을 통해 way of thinking + way of writing . 어려운 문제(불의타)에 살아남는 방법.

(6) 수험 범위 획정-where to read

① 내년 시험에는 정확히 무엇을 주장하는지를 알 수 있는 글을 만들자.

② 정치학은 3가지로 구성

첫째, 정치사상과 민주주의

둘째, 비교정치와 제도들

셋째, 국제정치

3. 정치학 공부의 기초 다지기 워밍업

(1) 워밍업 1 : 정확한 개념을 위한 질문들

(1) 개념 : 학문의 토대

(2) 개념의 정확성이 중요 : 학문을 정확히 하려면 그 분야에서 사용하는 개념들이 명확해야 한다. 학자간 개념의 공유. 수험생에게도 정확한 개념 공유가 중요

ex) 누군가 중국을 자유주의라고 하고 누군가는 중국을 사회주의라고 한다. 과연 이 용어들은 정확히 사용되고 있는 것일까?

1) '중국은 ( )국가이다.' 라는 명제에 부합하는가?

자유주의/ 전체주의. 자유 부여 여부

자본주의/사회주의. 자본의 소유권 귀속주체여부(개인 vs. 국가)

민주주의/ 권위주의. 정치적 결정권 부여여부.

대비적(반대)관계로서 개념의 중요성.

⇨ 수험적 중요성 : 대비해서 개념들 기억할 필요. 정확한 개념의 사용이 중요함.

2) 1950년 6월 25일 전쟁의 명칭

6.25동란/ 6.25전쟁/ 한국전쟁/ 한반도 전쟁/ 조선전쟁

첫째, 개념이 말하고자 하는 바가 무엇인가?

둘째, 누가 이 개념을 말하고자 하는가?

⇨ 수험적 중요성 : 어떤 개념을 가져다쓸 것인지 중요

3) 지리적 개념

① 극동은 어디를 지칭하는가? 누구를 기준으로 하는 것인가? : 서구 제국주의의 개념

② 동북아시아는 누구를 기준으로 하는 개념인가? : 한국이 관심이 있는 용어임.

③ 동양(oriental) vs. 서양(occidental)에 대비 : 문화적 우월성이 문제

④ 동아시아 vs. 지리와 지정학의 중요. 미국은 동아시아국가? : 지정학적 고려가 중요

⑤ 중동과 아랍은 동일한 개념인가? : 아랍은 아랍어를 사용하는 국가, 민족, 문화를 지칭함. 아르리카 아시아족이고 셈어를 사용함. 아프리카 북부를 포함하며 아프리카 남부의 코모도도 포함됨. 중동은 지리적 개념임. 이스라엘(히브리어계), 터키(퀴르크어족), 이란(인도유럽어족)은 중동은 맞지만 아랍은 아님.

⇨ 수험적 중요성 : 지역과 관련해서 어떤 개념을 가져다쓸 것인지 중요

4) 시민의 명칭

① 인민(people) : 자연인의 의미

② 시민(citizen), 공민(public) : 공동체의 공공선에 관심 있는 이들 의미

③ 대중(mass) : 수(number)를 의미

⇨ 수험적 중요성 : 행위자 주체와 관련해서 답안지에 어떤 개념을 가져다쓸 것인지 중요

(5) 워밍업의 결론

답안시작 ⇨ 개념

부연 : 어떤 문제가 출제되든 이 문제가 출제된 이유(문제제기)가 있고 그 이유에 합당한 결론(본인 주장)이 있어야 한다. 그리고 이것을 논리적(이론)으로 풀어주어야 한다. 그리고 좋은 입증 사례(사례의 구체화)들로 구체화해야 한다. ⇨ 글쓰기 방식 + 정확한 개념 + 이슈별 문제의식과 자기 주장 + 이론정리 + 입증사례.

『쉽게 읽히는 정치』

제1장. 프롤로그 : 왜 여전히 대통령제인가?

[제1장의 핵심 질문과 핵심 답변]

핵심 질문 (Core Question)	핵심 답변 (Core Answer)
Q. 한국에서 대통령제는 왜 여전히 중요한가?	A. 정치를 좋아하는 한국인이 어떤 국내적 상황과 국제적 상화에 있으며, 이런 환경을 타파하기 위해 대통령제도에서 한국인은 무엇에 관심을 가져야 하는지 범위를 정한다.

1. 우리는 생존을 위해 대통령제를 선택했다 (역진귀납의 논리)

대통령제를 왜 고집하느냐는 질문을 뒤집어 보자. 우리는 대통령제가 '필요'하기 때문이다.

2027년의 대한민국은 1987년과 다르다. AI와 로봇이 노동을 대체하는 4차 산업혁명의 파고, 젠더와 세대로 잘게 쪼개진 사회적 균열, 그리고 미 · 중 패권 전쟁이라는 거대한 외풍 앞에 서 있다. 이 복잡하고 위태로운 시기에 우리에게 필요한 것은 '타협과 합의'라는 명분으로 시간을 허비하는 의회가 아니라, 기민하게 방향을 잡고 돌파하는 '기능적 리더십'이다. 즉, 대한민국이라는 거대한 비행기에는 유능한 기장(Captain)이 필요하다. 기능적으로 대통령제는 선택이 아니라 생존의 조건이다.

그렇다면 어떤 대통령제여야 하는가? 우리는 1948년부터 80년 가까이 '한국형 대통령제'를 입고 살았다. 몸에 익은 옷을 하루아침에 내각제라는 남의 옷으로 바꿔 입을 수는 없다. 답은 명확하다. 우리에게 익숙한 이 제도를 시대에 맞게 '수선'하는 것이다. 그러기 위해 우리는 대통령제의 원형(Original), 즉 '미국식 원(原)대통령제'를 뜯어봐야 한다. 원본을 알아야 우리 것이 어디가 고장 났는지, 무엇을 고쳐야 할지(중임제 도입 등) 보이기 때문이다.

마지막으로, 이 모든 논의의 밑바닥에는 가장 중요한 질문이 깔려 있다. "한국인은 솔직히 무엇을 원하는가?" 제아무리 좋은 제도도 국민의 본능(선호)을 거스를 순 없다. 다행히도 한국인은 정치를 사랑한다. 내 손으로 지도자를 뽑고, 잘못하면 내 손으로 끌어내리는 '통제의 맛'을 아는 국민이다. 이 강력한 시민성이야말로 우리가 대통령제를 포기하지 않고 더 나은 제도로 진화시킬 수 있는 가장 확실한 담보다.

이 책은 바로 이 '역진귀납(Backward Induction)'의 논리를 따라간다. 미래의 생존을 위해(Why), 어떤 제도를(What), 우리의 어떤 본능으로(How) 완성해 나갈 것인가에 대한 답을 찾아가는 여정이다. 자, 이제 왜 우리는 상처 입으면서도 이토록 대통령제를 애정하는지, 그 근원부터 파헤쳐 보자.

2. 대통령제의 위기, 그러나 견고한 지지

결론부터 말하자면, 여전히 대통령제다. 2027년이면 한국이 민주화를 이룬 지 어느덧 40년이 된다. 이 짧지 않은 기간 동안 한국은 2017년과 2025년, 두 번이나 대통령을 탄핵으로 권좌에서 끌어내렸다. 40년이 채 안 된 헌정사에서 탄핵 소추된 대통령까지 포함하면 총 3명이다. 이 정도면 제도에 대한 근본적인 회의가 들 법도 하다.

한국에서 대통령제는 한국인들의 정치적 시련 그 자체다. 임시정부 시절 대통령제까지는 너무 시기적으로 멀기에 1948년 정부를 수립한 이후로 시한을 좁혀서 보자. 우선 1948년 1공화국 헌법 제정 시기 내각제로 정했던 것을 이승만이라고 하는 당시 무시하기 어려운 정치인에 의해서 대통령제로 급선회하였다. 그래서 한국의 대통령제는 시작부터 내각제를 완전히 버리지도 못하고 그렇다고 미국식 대통령제를 그대로 따르지도 못하는 내각제가 가미된 대통령제로 출범했다.

이후 1987년 민주화까지 한국정치는 대통령제도를 둘러싼 권력 투쟁의 역사다. 이승만 대통령의 3선 개헌과 국민들의 격렬한 반대는 결국 4.19혁명을 잉태했다. 미국 건국의 아비저를 꿈꾸었던 이승만 대통령은 하야하였고, 한국 대통령사의 시작을 비극으로 출발시켰다.

내각제로 개헌을 하여 수립된 2공화국은 1961년 5.16군사쿠데타로 1년도 안되는 수명으로 단명했다. 전쟁으로 군사화된 국가에서 군사쿠데타는 민주주의를 순식간에 붕괴시켰고 이후 1963년 3공화국의 헌법이 만들어지고 민간인으로 출마한 박정희정부가 들어섰다. 다시 3선 개헌이 진행되었고, 1972년에는 유신이라는 이름의 친위쿠데타가 발생했다. 대통령이 국회를 해산하고 정치를 금지시키고 유정회를 만들어 자신이 원하는 이들을 중심으로 정치를 운영한 것이다. 1972년 유신은 현직 대통령이 최소한의 민주주의적 절차 마저 붕괴시킨 것이며, 이 사건으로 박정희라는 인물은 군사쿠데타와 친위쿠데타라는 두 번의 쿠데타를 감행한 역사를 남겼다.

1979년 두 번째 대통령인 박정희대통령이 자신의 심복인 김재규에 의해 사망하는 사건이 생겼다. 장기집권은 이번에는 하야가 아닌 살해로 끝난 것이다. 그리고 12.12군사 반란이 다시 발생했고 장군인 전두환이 쿠데타를 통해 권력을 장악했다. 그리고 통일주체국민회의라는 비민주주의 절차를 거쳐 대통령직을 차지했다. 그렇게 쿠데타로 탄생한 5공화국은 1987년 대통령 직선제에 근거한 민주화로 막을 내렸다. 그리고 5공화국의 대통령은 군사쿠테타라는 내란죄로 사형에 처해졌다.

1987년 민주화 이후 한국의 대통령제는 3공화국 헌법에 기초한 대통령제를 유지하고 있다. 하지만 대통령권력을 둘러싼 정치투쟁은 정당양극화의 정점으로 대통령를 두고 격화되고 있다. 팬덤민주주의가 강화되는 와중에 2003년 탄핵소추와 2017년 탄핵과 2025년 탄핵이라는 두 가지 사건을 거쳤다. 그 과정에서 한 명의 대통령은 스스로 목숨을 끊기도 했다.

1948년 이후 한국이 경험해온 대통령의 역사는 파란만장하다. 2번의 장기집권 시도, 2번의 군사쿠테타, 1972년과 2024년 두 번의 친위쿠데타, (유고사태시 대통령을 제외하고) 12명의 대통령 중 두 명이 사형구형, 한 명이 암살, 한 명이 자살, 한 명은 하야까지. 제도 자체도 갈기갈기 찢겼지만 대통령직을 수행한 이들에게도 엄청남 불행이 뒤따랐다.

이 정도 고통을 받았다면 한국인들은 이제 대통령제를 놓아줄 때도 된 듯하다. 하지만 한국에서만 대통령제를 제대로 사용하지 않아서 그런 것이 아닌가 싶을 수 있다. 진짜 그런지 다른 대통령제 국가들을 볼 필요가 있다.

대통령제를 창안한 미국의 사정은 어떨까? 트럼프 대통령은 제47대 대통령이다. 47대에 이르는 동안

미국 하원에 의해 탄핵 소추된 대통령은 단 3명뿐이다. 1868년 앤드루 존슨 대통령이 '관직보유법' 위반으로, 1998년 빌 클린턴 대통령이 '위증(Perjury)' 혐의로 소추되었다. 이후 2019년과 2021년, 도널드 트럼프 대통령이 권력 남용과 내란 선동 혐의로 두 번이나 탄핵 소추되는 불명예를 안았다. '워터게이트 사건'으로 유명한 리처드 닉슨 대통령은 하원 표결 직전 자진 사임했다. 결론적으로 1787년 헌법 제정 이래 240년 가까운 역사를 지닌 미국에서, 하원의 탄핵 소추 문턱을 넘은 대통령은 3명(총 4회)이지만, 상원에서 탄핵이 인용되어 파면된 대통령은 단 한 명도 없다.

시선을 다른 대통령제 국가들로 돌려보자. '탄핵' 하면 브라질이 가장 먼저 떠오른다. 1992년 페르난두 콜로르 대통령은 부패 혐의로 하원이 탄핵안을 가결하자 자진 사임했다. 그러나 브라질 상원은 이를 멈추지 않고 탄핵 심판을 강행하여 결국 그를 파면했다. 2016년에는 지우마 호세프 대통령이 정부 예산을 조작했다는 '재정회계법 위반' 혐의로 상원에서 최종 파면되었다.

남미 대륙은 가히 '대통령제의 실험실'이자 '무덤'이라 할 만하다. (남미 12개국 모두 넓은 의미의 대통령제를 채택하고 있다.) 그중에서도 탄핵으로 가장 악명 높은 국가는 페루다. 의회 권력이 막강한 페루 헌법은 대통령의 '도덕적 무능(Moral Incapacity)'을 이유로 탄핵을 허용한다. 이 모호한 조항은 의회의 전가의 보도가 되었다.

2000년 알베르토 후지모리가 부패와 인권 유린으로 파면되었고, 2018년 페드로 파블로 쿠친스키는 탄핵 표결이 확실시되자 하루 전날 사임했다. 2020년 마르틴 비스카라는 의회에 의해 '도덕적 무능'으로 축출되었으며, 2022년 페드로 카스티요는 탄핵을 피하려 의회 해산(친위 쿠데타)을 시도하다 군경의 불복으로 즉시 파면 및 체포되었다. 2025년 디나 볼루아르테 역시 같은 이유로 의회에 의해 쫓겨났다.

페루의 사례는 의회 권력이 비대해진 대통령제에서 대통령이 얼마나 고달픈 존재인지, 그리고 대통령제의 장점인 '임기 보장'이 어떻게 붕괴되는지를 적나라하게 보여준다. 2018년부터 2026년 현재까지 7명의 대통령이 교체된 아래의 표는 페루 대통령직의 허약함을 증명한다.

〈표 1. 페루의 대통령 수난사 (2018~2026)〉

순서	대통령 (President)	재임 기간	퇴임 사유 (비고)
1	**페드로 파블로 쿠친스키** (Pedro Pablo Kuczynski)	2016.07 ~ 2018.03	**사임 (탄핵 직전)** 부패 스캔들 및 매표 의혹으로 탄핵 표결 하루 전 자진 사퇴.
2	**마르틴 비스카라** (Martín Vizcarra)	2018.03 ~ 2020.11	**탄핵 인용 (파면)** 부통령으로 승계했으나, 의회와 대립 끝에 '도덕적 무능'을 이유로 파면됨.
3	**마누엘 메리노** (Manuel Merino)	2020.11.10 ~ 11.15	**사임 (5일 천하)** 국회의장으로서 승계했으나, 취임 반대 시위 유혈 사태에 책임을 지고 5일 만에 사퇴.
4	**프란시스코 사가스티** (Francisco	2020.11 ~ 2021.07	**임기 만료 (과도 정부)** 유일하게 평화적으로 임기를 마치고 선거를 관리한 후 물러난 인물.

	Sagasti)			
5	**페드로 카스티요** (Pedro Castillo)	2021.07 ~ 2022.12	**탄핵 인용 (파면 & 구속)**	탄핵을 피하려 의회 해산을 시도했으나(친위 쿠데타), 실패하고 즉시 파면 및 체포됨.
6	**디나 볼루아르테** (Dina Boluarte)	2022.12 ~ 2025.10	**탄핵 인용 (파면)**	부통령 승계. 시위 유혈 진압 책임과 지지율 폭락(3%)으로 인해 의회에서 파면됨.
7	**호세 헤리** (José Jerí)	2025.10 ~ **현재**	**현직 (과도 정부)**	국회의장 출신으로 승계. 2026년 4월 대선까지 잔여 임기 수행 중.

에콰도르 역시 독특하다. 의회는 대통령을 '정신적 무능'을 이유로 탄핵할 수 있고, 반대로 대통령은 의회를 해산할 수 있는 권한을 가진다. 본래 대통령제는 국민이 선출한 두 권력(대통령과 의회)이 서로를 해산할 수 없는 것이 원칙이다. 그러나 에콰도르는 '공멸'을 담보로 한 견제 장치를 두었다. 1997년 압달라 부카람이 정신적 무능으로, 2005년 루시오 구티에레스가 직무유기로 쫓겨났다. 2023년 기예르모 라소 대통령은 탄핵 위기에 몰리자 의회를 해산하고 조기 선거를 선택했다.

이웃 파라과이는 역사상 가장 빠른 탄핵 기록을 세웠다. 2012년 경찰과 농민 충돌 사건을 빌미로 의회는 페르난도 루고 대통령을 탄핵했다. 6월 21일 오전 11시 하원 소추, 당일 오후 상원 심판 개시, 그리고 6월 22일 오후 5시 파면 결정. 대통령에게 주어진 변론 준비 시간은 고작 2시간이었고, 불과 30시간 만에 국민이 뽑은 대통령이 의회 권력에 의해 축출되었다. 적법 절차(Due Process)가 무시된 이 사건을 두고 학자들은 '의회 쿠데타(Parliamentary Coup)'라는 개념을 제시했고, 주변국들은 파라과이를 남미공동시장(MERCOSUR)에서 퇴출시키는 제재를 가했다.

동아시아도 예외는 아니다. 필리핀은 2001년 조셉 에스트라다 대통령을 하원이 탄핵 소추했으나, 상원 재판이 지연되자 시민 봉기(피플 파워)와 군부의 지지 철회로 결국 하야시켰다. 대만 역시 총통에 대한 파면 시도가 있었으나 아직 실현된 적은 없다.

수치는 더 많은 것을 말한다. 2024년 12월 5일 『더 컨버세이션(The Converation)』에 기고된 '인위쿠테타' 에 대한 연구에 따르면 1945년 제2차대전 종전 이후 민주주의 국가에서 발생한 친위 쿠테타는 46건이고 이 중 37번이 성공했다. 같은 기간 군사쿠데타가 569차례 시도되어 278건이 성공한 수치인 49%와 비교할 때 80%의 높은 확률로 성공한 것이다.

이 연구에서도 정확히 대통령제와 내각제로 건수를 구분하지는 않았지만, 이 데이터들의 내부 사례로 볼 때 90%이상은 대통령제 또는 이원정부제에서 발생했다. 그 이유는 제도적으로는 명백하다. 이미 정치학자 후안 린쯔등에 의해 정리된 대로 내각제는 의회만 뽑기 때문에 의회에 의해 선출된 총리는 의회가 마음에 안 들 때 의회를 해산하고 선거를 다시 치루면 된다. 제3의 세력인 군대를 동원할 이유가 없다. 하지만 대통령제에서는 대통령과 의회를 국민이 따로 뽑는다. 상호살상에 해당하는 파면과 해산이 안되기 때문에 분점정부가 된 대통령은 의회에 의해 교착(gridlock)이 되는 상황에서 군대를 동원하거나 비상계엄과 같은 카드를 사용하게 된다.

1972년 한국의 박정희, 1992년 페루의 후지모리, 2021년 튀니지의 타이스 사이에드, 2022년 페루의 카스티요 사례는 대통령제가 친위쿠데타의 온상임을 보여준다. 그런데 2024년 카네기 멜런 대학교의

존 조셉 친 교수가 발표(12월 5일)하기 전인 12월 3일에 발생한 한국의 윤석열 사례는 47번째 시도가 6시간만에 어떻게 저지되는지를 전세계에 생방송으로 중계했다.

80%이상의 높은 확률로 성공을 거두는 친위쿠데타는 한국이 내각제였다면 발생하지 않았을 것이다. 의회를 해산만 하면 되니 군대가 필요없기 때문이다. 그런 점에서 한국은 페루와 마찬가지로 2번의 친위쿠데타가 발생한 대단히 위험한 정부형태를 가진 국가다. 하지만 비상계엄이 발동된 지 6시간만에 시민성이 강렬한 한국인들에 의해 무력화된 국가기도 하다. 대통령제와 친위쿠데타 가능성이라는 위험성과 한국의 '감시하는 시민' 들과 모니터 민주주의에 의해 통제할 수 있는 자신감이 공존하는 것이다.

<정치학 키워드: 쿠데타의 진화>

총칼에서 법전으로, 반란의 주체가 바뀌다

1. 쿠데타(Coup d'État)란 무엇인가?

쿠데타는 프랑스어로 '국가(État)에 대한 일격(Coup)'을 의미한다. 전통적으로는 군대가 무력으로 정권을 탈취하는 것을 뜻했지만, 현대 정치학에서는 그 의미가 확장되었다. 즉, "지배 세력 내부의 특정 집단이 비합법적 수단(무력 또는 헌법 파괴)을 동원해 기습적으로 정권을 탈취하거나 체제를 변혁하는 행위"를 총칭한다.

2. 혁명(Revolution)과 무엇이 다른가?

핵심은 '주체'와 '대상'의 차이다. 먼저 **혁명은** 피지배계급(민중)이 주도하여 사회 구조 전체를 뒤엎는 것이다.1960년 4·19 혁명이 대표적이다. 반면 **쿠데타는** 지배 권력 내부(군부, 관료, 의회)에서 일어나는 권력 이동이다. 대표적인 사례가 1961년 5·16 군사쿠데타다.

한국 현대사에서 5·16을 '혁명'이라 부를 수 없는 이유는 명확하다. 박정희 소장은 처벌받기 직전, 군대라는 국가 기구를 동원해 민간 권력을 몰아내고 정권을 잡았기 때문이다. 이는 전형적인 지배 세력 내부의 권력 탈취다.

3. 쿠데타의 3가지 유형: 누가, 어떻게 배앗는가?

현대 정치학은 쿠데타를 단순히 '군인의 반란'으로만 보지 않는다. 남미의 정치학자 아니발 페레즈-리냔(Aníbal Pérez-Liñán) 등의 분류에 따르면, 주체와 방식에 따라 다음 세 가지로 나뉜다.

첫째, 군사 쿠데타는 전통적 모델로 정규군이 탱크를 앞세워 정부를 전복한다. 가장 고전적인 형태다.

둘째, 친위 쿠데타로 셀프 쿠데타에 해당한다. 대통령이 자신의 임기를 연장하거나 권력을 강화하기 위해 스스로 헌법을 정지시키고 의회를 해산한다. 박정희 대통령의 '10월 유신'이 대표적이다.

셋째, 의회 쿠데타로 현대적 변종으로 볼 수 있다. 의회 쿠데타에서는 군대가 나서지 않는다. 의회가 '탄핵'이라는 합법적 외피를 쓰고 대통령을 축출한다. 겉으로는 합법적 절차(Legalism)를 따르는 척하지만, 실질적으로는 정치적 담합에 의한 권력 찬탈이다. 남미에서 유행하는 최신 트렌드다.

3. 한국인의 선택: 제도의 폐기가 아닌 '진화'

남미와 아시아의 사례를 보면 대통령제 자체가 문제인 것처럼 보인다. 그러나 240년을 버텨온 미국의 사례는 제도의 설계와 운용이 핵심임을 시사한다. 한국은 어떠한가? 2017년 국정농단으로 인한 무력한 대통령, 2025년 비상계엄이라는 권한 남용의 폭주. 불과 8년 사이 두 번의 탄핵을 겪은 한국인은 대통령제에 신물이 날 법도 하다.

그러나 결과는 정반대다. 국민은 여전히, 아니 오히려 더 강력하게 대통령제를 지지하며 '수정'을 원할 뿐 '폐기'를 원하지 않는다. 2024년 12월 3일 비상계엄 사태 직후 실시된 한국갤럽과 NBS의 여론조사(2024년 12월~2025년 1월)에 따르면, 4년 중임제 개헌 지지율은 60%를 넘어섰다. 반면 내각제 지지는 10~15%에 불과했다. 조선일보와 케이스탯리서치의 2026년 1월 1일 조사에서도 대통령제 지지는 60% 이상인 반면, 의원내각제는 8.3%에 그쳤다.

흥미로운 점은 응답자의 68%가 개헌의 필요성에 동의했다는 사실이다. 즉, 국민은 대통령을 한 번 더 평가할 수 있는 중임제를 통해 '내 손으로 뽑고, 내 손으로 심판하는' 대통령제를 원하는 것이다.

계엄 해제를 주도한 국회가 있었음에도, 국민은 국회 중심의 내각제를 신뢰하지 않는다. 대통령을 뽑되 여소야대 시 내각제로 변질되어 식물 대통령을 양산할 수 있는 이원정부제에 대한 지지율 역시 16%에 머물렀다. 한국 국민의 메시지는 명확하다. "대통령제는 유지하되, 고삐는 국민이 쥐겠다. “

4. 원(原)대통령제로의 복귀, 그리고 새로운 도전

이러한 요구는 결국 대통령제의 원형(Proto-type), 즉 미국식 '원(原)대통령제'로의 전환을 의미한다. 원대통령제는 2000년대 이후 한국 정치학계에서 꾸준히 60% 이상의 지지를 받아온 대안이다. 학계는 그동안 경로 의존성이나 유권자의 선호, 의회에 대한 불신 등을 근거로 중임제 개헌을 논의해왔다.

하지만 기존 논의가 간과한 결정적인 지점들이 있다. 이 책은 바로 그 빈틈을 파고들려 한다.

첫째, 한국인의 대통령제 선호는 단순한 관습이 아니다. 이는 국회에 대한 뿌리 깊은 불신과 '내 삶을 바꿀 리더를 직접 뽑겠다'는 한국 특유의 강력한 직접 민주주의 열망에 기인한다. 우리는 이 '정치적 효능감'의 근원을 다시 해석해야 한다.

둘째, '선출된 왕'과 '공화국의 사회자'를 구분해야 한다. 미국 건국의 아버지들이 설계한 대통령제는 철저히 특정 계급의 독주를 막기 위한 '공화주의(Republicanism)'에 기초한다. 그들에게 대통령은 왕이 없는 공화국의 사회자(Moderator)였다. 그러나 한국에 수입된 대통령은 '선출된 왕'으로 변질되었다. 우리는 한국형 대통령제에 너무나 익숙해져 진짜 대통령제의 원리를 잊고 있었다. 미국식 중임제를 도입하려면, 제도만 가져올 것이 아니라 그 밑바닥에 깔린 공화주의의 정신을 복원해야 한다. 그렇지 않다면 한국만의 대통령제를 고쳐서 써야한다.

셋째, 헌법 조항 몇 개를 고치는 것을 넘어, 급변하는 시대정신과 생존 전략을 담아야 한다. 1987년 헌법은 독재 타도와 민주화가 지상 과제였다. 그러나 지금 우리는 지역, 이념, 세대, 젠더, 그리고 수도권과 지방이라는 새로운 계급 갈등 속에 살고 있다. 권력 구조 개편은 이 갈등을 어떻게 용광로처럼 녹여낼 것인가에 대한 해법이어야 한다.무엇보다 국제 정세가 심상치 않다. 미국, 중국, 러시아, 일본이라는 4강의 파고 속에서, 해양 세력과 대륙 세력, 민주주의와 권위주의가 충돌하는 최전선이 바로 한반도

다. 경제의 80%를 무역에 의존하는 한국에게 대만 해협의 위기나 북한의 도발은 생존의 문제다.

더 거시적으로 보면, 미국은 지금 '제네시스 프로젝트(Genesis Project)'라는 세 번째 국가 생존 프로젝트를 가동 중이다. 일본을 굴복시킨 맨해튼 프로젝트(핵), 소련을 압도한 아폴로 프로젝트(우주)에 이어, 이제는 중국의 부상을 제압하고 4차 산업혁명의 패권을 쥐기 위해 AI와 첨단 기술에 국운을 걸고 있다.

우리의 질문은 이것이다. 한국의 대통령제는 이러한 거대한 외부 충격에 민첩하게 대응할 수 있는가? 이 책은 단순히 정치 제도를 논하는 것에 그치지 않는다. 이 책은 한국이 하나의 거대한 '메가시티'로서 기능하며, AI와 로봇이 인간의 노동을 대체하는 시대에 국민이 인간답게 살 수 있도록 하는 국가 운영 전략을 모색할 것이다.

자, 이제 왜 우리는 상처 입으면서도 이토록 대통령제를 애정하는지, 그 근원부터 파헤쳐 보자.

제2장. 왜 우리는 대통령제도를 사랑하는가? (why)

[제2장의 핵심 질문과 핵심 답변]

핵심 질문 (Core Question)	핵심 답변 (Core Answer)
Q. 8년 사이 두 번의 탄핵을 겪고도, 왜 한국인은 여전히 대통령제만을 고집하는가?	A. 한국인은 본래 정치를 사랑한다. 하지만 의회(대리인)는 신한다. 따라서 위기 시 '안전요원'처럼 직접 개입하여 통 수 있는 대통령제를 본능적으로 선택한 것이다.

한국인들은 왜 대통령제를 지지할까? 이에 대해서는 다양한 해석이 존재한다. 대표적으로는 투표의 결과가 명확히 보이는 '인지성(식별성)' 때문이라는 주장, 분단국가의 특수성 때문이라는 안보 논리, 그리고 강력한 리더십을 통한 '효율성'을 선호하기 때문이라는 분석 등이 있다.

대부분의 한국인은 자신이 왜 대통령제를 선호하는지 체계적으로 검토해 본 적은 없을 것이다. 하지만 본능적으로 느끼는 정치적 선호의 기저에는 분명한 이유들이 있다. 이를 크게 5가지 요인으로 분류하여 분석해 보자.

제1절. 한국이 대통령제를 지지하는 전통적 이유들

1. 사회 · 문화적 요인: '선출된 왕'을 찾는 심리와 식별성

첫 번째 요인은 사회문화적 측면과 인지적(Cognitive) 측면이다. 한국에서 대통령은 단순한 행정부 수반이 아니라, 왕정 체제의 유산인 '선출된 왕'에 가깝다. 한국인은 국가의 최고 지도자가 누가 되는지, 그리고 자신이 던진 표가 어디로 가는지에 대해 매우 민감하다. 정치학에서는 이를 '식별성(Identifiability)'혹은 '인지성'이라 부른다.

대통령제는 직관적이다. 유권자는 특정 후보에게 표를 던지고, 그 표가 모여 당락을 결정한다. 내 표가 누구를 향했는지 명확하다. 반면 의원내각제는 이 연결 고리가 흐릿하다. 유권자는 지역구 국회의원이나 정당에 투표할 뿐, 국가 전체를 이끌 총리를 직접 뽑지 않는다. 선거가 끝난 뒤 다수당의 대표가 총리가 되거나, 심지어 정당 간 협상(야합)을 통해 총리가 결정된다.

영국 같은 양당제 국가조차 과반 정당이 나오지 않으면 소수 정부나 연립 정부가 구성된다. 내가 지지한 정당이 1등을 해도 과반에 미달하면 다른 당과 손을 잡아야 하고, 이 과정에서 내 표의 의도는 희석된다.

독일은 더 복잡하다. 혼합형 선거제도를 사용하는 독일은 다당제 구조상 한 정당이 과반을 차지하기 어렵다. 선거 후 1당과 2당, 혹은 3당이 치열한 연정 협상을 벌인다. 유권자가 1당을 만들어줘도 연정 구성에 실패하면 그 당의 대표는 총리가 되지 못한다. 그리스나 이스라엘처럼 내각 구성 기한 내에 실패하면 기회가 박탈되기도 한다.

한국 유권자에게 이런 불확실성은 견딜 수 없는 답답함이다. "내 손으로 뽑은 사람이 지도자가 되어야 한다"는 명확한 식별성, 이것이 한국인이 대통령제를 놓지 못하는 첫 번째 이유다. 한국인에게 내각제는 '책임 없는 집단지도체제'보다는 '얼굴 없는 정치'로 느껴질 뿐이다.

2. 역사 · 지정학적 요인: 위기의 일상화와 결단주의

두 번째 요인은 역사적, 지정학적 측면이다. 1950년 한국전쟁과 1953년 휴전 이후, 한국은 언제든 전쟁이 재개될 수 있는 '위기의 일상화' 속에서 살아왔다. 북한이라는 예측 불가능한 독재 국가와 대치하는 상황에서 '국가 지도자 = 군 통수권자 = 최고 사령관'이라는 등식은 생존 본능과 직결된다.

1968년 1 · 21 청와대 기습 미수 사건, 푸에블로호 나포 사건, 울진 · 삼척 무장공비 침투 사건 등 북한의 실체적 도발 앞에서 한국 사회는 신속한 결정을 내려야 했다. 의회에서 토론하느라 시간을 허비하는 내각제보다는, 1인에게 권력을 위임하여 즉각 대응할 수 있는 대통령제가 더 적합하다고 믿었다.

이 과정에서 한국인의 가치관에는 흥미로운 이중성이 형성되었다. 유교 문화의 영향으로 도덕적이고 학식 있는 '선비(현자)'의 통치를 이상으로 삼으면서도, 현실에서는 일본 제국주의와 북한의 위협을 겪으며 마키아벨리적 권력 정치(Realpolitik)에 눈을 떴다. 즉, 한국인은 도덕적으로 완벽한 군주를 원하면서도, 동시에 난세의 영웅처럼 강력한 카리스마로 위기를 돌파할 '승부사'를 원한다.

3. 발전국가 모델: 국가라는 비행기의 기장(Captain)

세 번째는 1960~70년대 압축 성장의 경험에서 비롯된 효능감이다. 한국은 전형적인 '발전국가(Developmental State)'모델로 성공했다. 발전국가모델은 후발 주자가 선진국을 따라잡기 위해 국가가 시장에 개입하고 경제 개발을 주도하는 방식이다. 미국이나 독일, 일본의 메이지 유신 정부가 그러했듯, 한국, 대만, 홍콩, 싱가포르 등 '아시아의 네 마리 용'은 국가 주도 성장 전략을 택했다.

찰머스 존슨(Chalmers Johnson)은 일본 통상산업성(MITI)을 모델로 발전국가론을 정립하며, 정부를 '국가라는 비행기의 조종사'에 비유했다. 비행기가 이륙(Take-off)하여 고도로 비행하려면 방향과 속도를 통제할 유능한 조종사가 필수적이다. 산업 정책을 짜고, 외환을 관리하고, 투자를 유치하는 이 거대한 프로젝트에서 대통령은 단순한 관리자가 아니라 '기장(Captain)'이었다.

한국인은 대통령을 선출할 때, 위기 상황의 사령관이자 경제를 도약시킬 CEO를 뽑는다고 생각한다. 정당 시스템이라는 추상적 제도보다는, 소매를 걷어붙이고 현장을 누비는 '인물'에게 의존하는 것이 훨씬 효율적이라 믿는다.

하지만 여기서도 한국인의 역설이 드러난다. 가난에서 벗어나게 해 준 강력한 리더십을 원하면서도, 동시에 부당한 권력에 맞서는 저항 정신(의병, 동학농민운동, 4 · 19 혁명, 1987년 민주항쟁) 또한 강렬하다. 한국인은 강력한 대통령을 원하지만, 그 대통령이 정의롭지 못할 때는 직접 끌어내릴 수 있어야 직성이 풀린다.

4. 정치 · 제도적 요인: 효능감과 책임의 명확성

네 번째는 정치 효능감(Political Efficacy)과 책임 소재의 명확성이다. 효능감이란 '내 정치적 행위가 실제 결과에 영향을 미쳤다'는 만족감이다. 한국인에게 1987년 민주화는 곧 '대통령 직선제 쟁취'였다. 내 손으로 직접 대통령을 뽑는다는 것은 주권자로서 느낄 수 있는 최고의 효능감을 제공한다. 반면 국회의원들이 총리를 뽑는 내각제는 민주주의의 후퇴이자 권력의 '대리 위임'으로 느껴진다.

또한 대통령제는 책임 추궁이 확실하다. 내각제 연립정부나 프랑스식 이원정부제의 '동거 정부(여소야대)' 상황에서는 정책 실패의 책임이 여러 정당과 기구로 분산된다. 서로 "네 탓"이라고 미루기 십상이다. 하지만 대통령제에서는 모든 공과(功過)가 대통령 1인에게 귀결된다. 못하면 임기 말에 심판하거나, 탄핵으로 책임을 물을 수 있다. "잘되면 내 덕, 못되면 조상 탓"이 아니라 "못되면 대통령 탓"을 할 수 있는 명확한 표적, 이것이 한국인이 선호하는 책임 정치의 방식이다.

5. 경로의존성: 익숙한 길의 관성

마지막 요인은 '경로의존성(Path Dependence)'이다. 한 번 선택된 제도는 관성 때문에 바꾸기 어렵다. 1987년 헌법 개정 당시, 여야는 군부 독재를 종식시키는 방안으로 '직선제 대통령제'에 합의했을 뿐, 내각제를 진지한 대안으로 검토하지 않았다.

전 세계 130여 개 민주주의 국가 중 다수가 내각제를 채택하고 있음에도, 한국 사회에서 내각제 논의는 늘 '기득권 야합'이라는 프레임에 갇혀 배척당한다. 학자들은 내각제의 장점을 분석하지만, 현실 정치와 여론은 압도적으로 대통령제를 지지한다.

이 경로의존성은 정치인들에게도 적용된다. 야심 있는 정치인의 최종 목표는 '총리(Primus inter pares, 동료 중의 첫 번째)'가 아니라, '대통령(The First, 유일한 1인자)'이다. 누구도 넘볼 수 없는 권력의 정점, 그 서열화된 구조 속의 1인자가 되기를 욕망한다.

결국 한국인은 위와 같은 복합적인 이유로 여전히 대통령제를 원한다. 다만, 맹목적인 지지는 아니다. 두 번의 탄핵을 경험한 국민은 이제 제도의 '폐기'가 아닌 '진화'를 꿈꾼다. 바로 4년 중임제 개헌을 통해, 대통령을 내 손으로 뽑고(Select), 내 손으로 다시 심판(Review)할 수 있는, '통제 가능한 대통령제'로 나아가길 원하는 것이다.

제2절. 대통령제 지지에 대한 새로운 관점: 소거법, 불신, 그리고 효능감

너무 복잡한 이론적인 이야기 말고 현실적으로 한국에서 대통령제가 압도적인 지지를 받는 이유는 무엇일까? 기존의 문화적, 역사적 해석을 넘어 조금 냉정하고 새로운 관점으로 접근해 보자. 따로 생각해보지는 않았어도 인정할 수 있는 대통령제를 좋아하는 이유가 있다면 대통령제는 한국인의 산호에 가장 부합하는 제도인 것이다. 즉 머리말고 가슴이 땡기는 제도인 것이다.

이 새로운 접근법은 크게 두 가지 논리에 근거한다. 첫째, '대안의 부재(Absence of Alternatives)'다. 만약 우리가 점심 메뉴를 고를 때 한식, 중식, 일식이 모두 훌륭하다면 고민하겠지만, 중식과 일식이 상한 음식이라면 선택지는 한식뿐이다. 즉, 한국인은 대통령제가 완벽해서가 아니라, 다른 옵션(내각제, 이원정부제)을 선택할 수 없기에 대통령제를 고집하는 것이다. 이를 논리학의 '소거법(Process of Elimination)'을 통해 입증해 보려 한다.

둘째, '정치적 효능감과 국회 불신'의 결합이다. 한국인은 정치를 관전하는 것이 아니라 직접 선수로 뛰고 싶어 하는 독특한 시민성을 가지고 있다. 그리고 그 열망의 이면에는 대의민주주의의 핵심 기관인 '국회'에 대한 뿌리 깊은 불신이 자리 잡고 있다.

1. 소거법에 기초한 대안 검토: 왜 대통령제뿐인가?

대통령제가 아니라면 선택지는 의원내각제 혹은 이원정부제다. 하지만 데이터는 한국 유권자가 이 두 가지 대안을 철저히 외면하고 있음을 보여준다.

지지율 한 자릿수로 몰락한 의원내각제는 2000년대 이후 단 한 번도 국민의 1순위 지지를 받지 못했다. 가장 최근인 2026년 1월 1일 여론조사에서 지지율은 8.3%에 불과했다. 앞서 2024년 1월 조선일보-케이스탯리서치 조사에서도 9%를 기록했다. 국민 10명 중 1명도 지지하지 않는 제도는 대안이 될 수 없다.

물론 예외는 있었다. 2016년 10월, 박근혜-최순실 게이트가 절정에 달했을 때 리얼미터 조사에서 내각제 지지율은 24.6%까지 치솟았다. 그러나 이는 내각제에 대한 선호라기보다, 망가진 대통령제에 대한 반작용(반사이익)이었다. 그마저도 4년 중임제(42.3%)의 절반 수준이었고, 사태가 진정되자 지지율은 다시 10%대로 추락했다.

왜 한국인은 내각제를 거부할까? 제도의 작동 원리인 '정당성(Legitimacy)'의 차이 때문이다. 대통령제는 유권자가 대통령과 의회를 각각 따로 선출한다. 두 기관 모두 국민으로부터 직접 권력을 위임받는다. 이를 '이원적 정당성(Dual Legitimacy)'라고 한다.

반면 의원내각제는 유권자는 의회만 선출하고, 의회가 내각을 구성한다. 권력이 의회에서 한 번 걸러서 나온다. 이를 '일원적 정당성'이라 한다.

아래의 표는 대통령제의 구성원리와 내각제의 구성원리를 보여준다. 유권자가 대통령과 의회를 각각 선출하는 대통령제는 기본적으로 국민이 주권자로서 두 번 권력을 행사한다. 따라서 권력을 위임한 국민만이 대통령과 의회의 생사를 결정할 수 있다. 반면 의원내각제에서 국민은 오직 한번의 주권행사를 통해서 정부를 구성한다. 의회가 권력을 받아서 내각과 행정부를 꾸리기 때문에 의회는 내각이 마음에 들지 않으면 내각불신임을 하고 내각은 의회를 해산할 수 있다. 이런 경우 국민들은 다시 의회 선거를 신임투표식 국민투표로 활용해서 특정 이슈에 대한 찬반여부를 결정해준다.

〈표 : 대통령제와 내각제 비교〉



내각제의 본산인 영국은 역사적으로 왕권을 견제하며 성장한 '의회 주권론'이 확고하다. "나의 대표(의원)가 국정을 통제한다"는 신뢰가 있다. 또한, 섬나라라는 지정학적 특성상 상비군(육군)이 적어 왕의 독재가 어려웠던 점도 의회 중심 정치의 토양이 되었다.

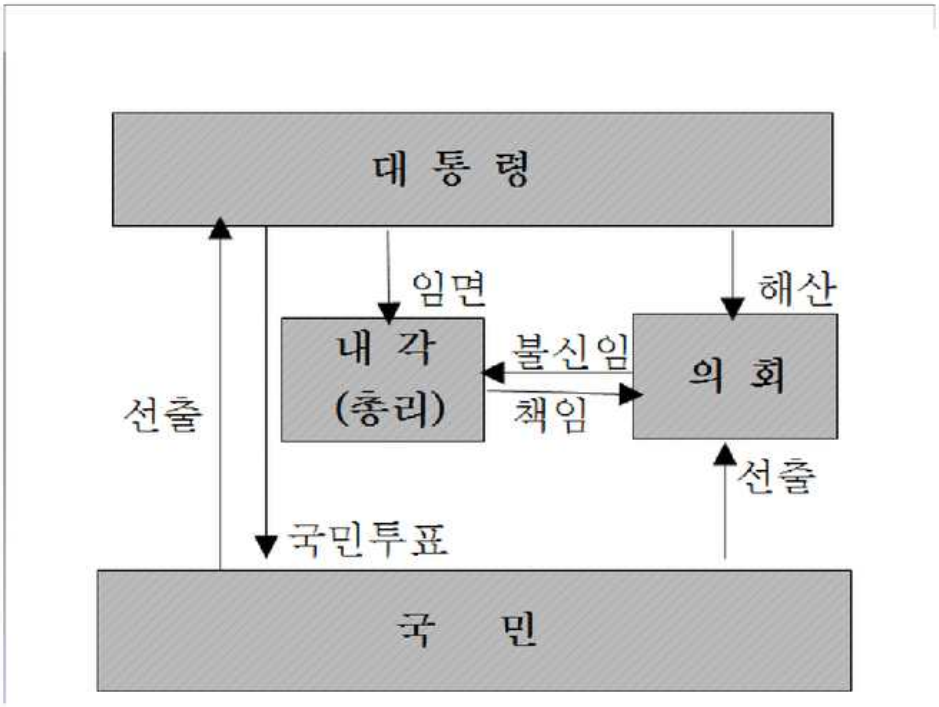
하지만 한국은 다르다. 한국인에게 "내가 뽑은 국회의원이 나를 대변한다"는 인식은 희박하다. 오히려 국회는 무능하거나 사익을 추구하는 '그들만의 리그'로 인식된다. 1997년 국회의원 감축 운동, 2000년 낙천 · 낙선 운동 등 한국의 정치 개혁은 늘 '국회 개혁(혹은 국회 힘 빼기)'과 동의어였다. 내 대리인(국회)을 믿지 못하는데, 그들에게 국가 운영의 전권을 맡기는 내각제를 받아들일 리 만무하다.

정치권이 짝사랑하는 대통령제와 내각제를 섞은 이원정부제(분권형 대통령제)는 어떨까? 흥미롭게도 이 제도는 국민보다 '정치인들이 사랑하는 제도'다. 1997년 DJP 연합, 2008년 18대 국회 헌법연구자문위원회, 2016년 탄핵 정국, 2018년 개헌 논의, 2024년 김진표 의장의 제안까지. 정치권은 끊임없이 이원정부제를 대안으로 제시해 왔다.

이원정부제는 평상시에는 대통령이 외교 · 국방을, 총리가 내정을 맡는다. 〈아래 표〉에서 보듯, 유권자는 대통령과 의회를 따로 뽑지만, 총리는 의회에서 선출된다. 만약 여소야대(분점 정부)가 되면 의회 다수당이 선출한 총리가 내각을 장악하여 대통령과 대립하는 '동거 정부(Cohabitation)'가 발생할 수 있다.

〈표: 이원정부제 작동원리〉

(※ 이원정부제는 유권자의 선택에 따라 강력한 대통령제가 되기도, 의회 중심의 내각제가 되기도 하는 가변성을 가진다.)



정치인들이 이 제도를 선호하는 이유는 명확하다. 대통령이 되지 못한 2인자, 혹은 의회 권력자들이 '총리'로서 실권을 쥐고 싶어 하기 때문이다. 2008년 친이-친박 갈등이나 2016년 제3지대론의 배경에는 항상 "내가 대통령은 못 돼도 총리는 할 수 있다"는 정치 공학이 깔려 있었다.

하지만 이원정부제를 향한 국민의 반응은 냉담하다. 2017년 탄핵 직후 잠시 29.4%까지 지지율이 올랐으나, 2024년 1월 조사에서는 12%로 급락했다. 국민은 "대통령의 권력을 나누자"는 취지에는 공감했지만, "그 권력을 국회가 가져가는 것"은 결사반대했다. 특히 2024~2025년 두 번째 탄핵 국면을 거치며, 국민은 국회에 권력을 나눠주기보다 '4년 중임제'를 통해 직접 대통령을 통제하는 길을 선택했다.

소거법의 결론은 명확하다. 내각제는 싫고, 이원정부제는 못 믿는다. 남은 것은 대통령제뿐이다.

2. 국회에 대한 불신: 문제의 본질

소거법의 결론이 가리키는 진실은 하나다. 한국 대통령제 지지의 핵심 동력은 역설적이게도 '국회에 대한 극단적 불신'이다.

미국 헌법 제1조는 대통령이 아닌 '의회(Congress)'다. 미국 건국의 아버지들은 세금을 걷는 의회의 독재를 가장 두려워했고, 이를 견제하기 위해 대통령을 만들었다. 즉, 의회 견제가 대통령제의 출발점이었다.

한국은 상황이 다르다. 한국에서 국회는 견제의 주체가 아니라 '불신의 대상'그 자체다. 성균관대학교 KGSS(한국종합사회조사) 등 주요 신뢰도 조사에서 국회는 20여 년간 부동의 꼴찌였다. 2010년 리얼

미터 조사에서 국회 신뢰도는 5점 만점에 2.33점으로 군(3.04), 법원(2.98)보다 낮았다.

2024년과 2025년, 국회가 잠시 꼴찌를 면한 적이 있다. 시사IN-한국갤럽 조사에서 2024년 대통령실이 2.82점으로 꼴찌를 기록하며 국회(3.38점)가 반사 이익을 얻었고, 2025년에는 검찰이 3.06점으로 꼴찌가 되며 국회(4.19점)가 중위권으로 올라섰다. 특히 2024년 12월 3일 비상계엄 사태 당시, 국회가 신속하게 계엄을 해제하며 존재감을 증명한 것이 영향을 미쳤다.

하지만 이것이 국회에 대한 신뢰 회복을 의미하지는 않는다. 2025년 12월 전국지표조사(NBS)에 따르면 20~30대의 70% 이상이 여전히 국회를 신뢰하지 않는다고 답했다. 2008년 총선 투표율이 역대 최저인 46.1%를 기록했던 기억, 시민단체가 나서서 '낙천·낙선 운동'을 벌여야 했던 기억은 한국인의 DNA에 깊이 박혀 있다.

이러한 국회 불신은 미래 세대의 선택에서 더욱 극명하게 드러난다. 한국갤럽의 2025년 3월 여론조사를 보자.

20대: 4년 중임제 선호 71% vs 의원내각제 7%

30대: 4년 중임제 선호 74% vs 의원내각제 7%

이 압도적인 수치는 2030세대가 정치에 무관심한 것이 아니라, '효능감'을 추구한다는 것을 보여준다. 그들은 국회라는 '대리인'을 거치지 않고, 자신들이 직접 선출한 대통령을 통해 세상을 바꾸길 원한다. 그리고 그 대통령이 잘못하면 촛불을 들고 끌어내리거나(탄핵), 다음 선거에서 심판(중임제 개헌 요구)하겠다는 의지가 확고하다.

한국인이 원하는 대통령제의 실체는 이것이다. "우리는 대통령제를 사랑한다. 하지만 대통령제의 핵심 안전장치인 '의회의 견제'는 믿지 않는다. 그러니 대통령의 고삐는 국회가 아닌 국민이 직접 쥐겠다."

미국에서 건너온 대통령제는 한국 토양에 맞게 변형되었다. 이것이 '한국화(Koreanization)된 대통령제'다. 따라서 한국의 개헌 논의는 '내각제냐 대통령제냐'라는 교과서적 논쟁을 넘어, '국민이 어떻게 대통령을 더 효과적으로 직접 통제할 것인가'에 집중되어야 한다. 그 답은 국회가 권력을 나눠 갖는 이원정부제가 아니라, 국민에게 재신임의 권한을 주는 '미국식 4년 중임제(원대통령제)'로의 복귀일 수밖에 없다.

3. 새로운 관점 3: 정치를 '사랑하는' 한국인 (The Political Animal)

한국이 대통령제를 선택하고, 이를 끊임없이 통제하려 드는 세 번째 이유는 단순하다. 한국인이 정치를 매우 좋아하기 때문이다.

한국인은 정치학 교과서에서 '종이 돌(Paper Stone)'의 의미를 배운 적이 없지만, 본능적으로 투표용지를 정치 투쟁의 핵심 도구로 사용한다. 선거에서 투표용지는 '제도화된 짱돌'이다. 과거 독재 타도를 외치며 거리에서 짱돌을 던지던 한국 시민들은, 민주화 이후 투표소에서 기표 용지라는 짱돌을 던지며 권력 게임에 참여한다.

이들에게 투표는 귀찮은 의무가 아니다. 한국의 투표율이 역대 최저(46.1%)를 기록했던 2008년 이후, 한국 사회에서 호주식 '의무투표제' 도입 논의가 힘을 받지 못한 이유도 여기에 있다. 투표를 권력 게임의 수단으로 즐겨온 한국인들에게 굳이 강제성을 띤 의무 투표제는 불필요하거나, 오히려 투표의

'맛'을 떨어뜨리는 일로 여겨졌기 때문이다.

권력 게임을 즐기는 한국인에게, 유권자가 대통령의 정치적 생명을 직접 결정하는 선거는 당연히 바람직한 제도다. 견제와 균형을 위해 '분점정부(여소야대)'를 만들 것인지, 효율성을 위해 '단점정부(여대야소)'를 밀어줄 것인지도 오롯이 유권자의 몫이어야 한다. 그래서 한국인은 내 손으로 판을 짤 수 있는 대통령제를 선호할 수밖에 없다.

그렇다면 "한국인은 정치를 좋아한다. 고로 대통령제를 지지한다"는 명제는 어떻게 입증할 수 있을까? 이를 구체화하기 위해 경제학자 폴 새뮤얼슨(Paul Samuelson)의 '현시선호이론(Revealed Preference Theory)'을 빌려오자.

<경제학 키워드: 현시선호이론>

핵심주장 : "말보다 행동(지갑)을 믿어라"

1. 폴 새뮤얼슨의 통찰

경제학자 폴 새뮤얼슨(Paul Samuelson)이 정립한 '현시선호이론(Revealed Preference Theory)'은 복잡한 심리학 대신 관찰 가능한 행동에 주목한다. 소비자가 "나는 생선보다 고기를 좋아해"라고 말해놓고, 정작 마트에서 생선을 산다면? 경제학은 그의 '말(주관적 효용)'이 아니라 '구매 행위(현시된 선호)'를 진실로 간주한다.

2. 정치학적 적용: 투표는 구매 행위다

이 이론을 한국 정치에 대입해 보자.

- **말(Words):** 한국인은 술자리에서 "정치인들 다 썩었어", "대통령제 지겨워"라고 욕한다.
- **행동(Action):** 하지만 투표장에 가면 내각제 정당이 아니라, 가장 강력한 대통령 후보에게 표를 던진다. 심지어 2008년 이후 대선 투표율은 계속 상승해 79%에 육박한다.

3. 결론: 한국인이 말로는 정치를 혐오하는 척해도, 실제 행동(투표)으로는 대통령제라는 상품을 압도적으로 '구매'하고 있다. 즉, 한국인은 본능적으로 강력한 리더십을 선호하는 것이다.

이 이론은 "소비자가 무엇을 좋아하는지 말로 묻지 말고, 시장에서 지갑을 여는 행위를 보라"고 말한다. 같은 예산 제약하에서 소비자가 육류보다 생선을 더 많이 구매한다면, 그는 생선을 더 선호하는 것이다. 정치도 마찬가지다. 한국인의 '정치적 구매 행동(투표 및 참여)'을 분석하면, 그들이 얼마나 정치를 사랑하고 효능감을 느끼는지 도출할 수 있다. 다음의 4가지 지표가 그 증거다.

증거 1, 투표율의 우상향(右上向) 곡선이다. 정치 혐오가 극에 달했던 2008년을 저점으로, 한국의 주요 선거 투표율은 꾸준히 상승하고 있다.

〈표 1. 대통령 선거 투표율 추이〉

2007년 (제17대): 63.0% (역대 최저)

2012년 (제18대): 75.8%

2017년 (제19대): 77.2% (탄핵 직후)

2022년 (제20대): 77.1%

2025년 (제21대): 79.0% (※ 가상 설정: 위기 직후 결집)

〈표 2. 국회의원 선거 투표율 추이〉

2008년 (제18대): 46.1% (국회 불신의 정점)

2012년 (제19대): 54.2%

2016년 (제20대): 58.0%

2020년 (제21대): 66.2%

2024년 (제22대): 67.0%

〈표 3. 지방 선거 투표율 추이〉

2006년 (제4회): 51.6%

2014년 (제6회): 56.8%

2018년 (제7회): 60.2%

2022년 (제8회): 50.9% (대선 직후 피로감으로 하락)

증거 2. 대선과 총선의 투표율 격차다.

한국인은 권력의 크기가 클수록, 즉 내 표의 효능감이 높을수록 더 많이 투표한다. 표를 던져 내가 지지하는 후보가 강력한 권한(대통령직)을 행사할 때 느끼는 만족감이 크기 때문이다. 민주화 직후인 1987년 대선 투표율은 89.2%에 달했다. 최근인 2025년 조기 대선(79.0%)과 2024년 총선(67.0%)을 비교해도 약 12%p의 격차가 난다. 이는 한국인이 자잘한 국회의원 선거보다, 판돈이 큰 대통령 선거라는 '빅 게임'을 훨씬 선호함을 보여준다.

증거 3. 정교한 '분할 투표(Split Voting)' 전략이다.

분할 투표란 유권자가 두 개의 표를 서로 다른 정당에 던지는 행위다. 이는 유권자가 단순히 정당을 따르는 거수기가 아니라, 정치적 결과를 계산하고 설계하는 '전략가'임을 방증한다.

증거 3-1. 정부 형태 설계를 보면 알 수 있다.

유권자는 대통령에게 행정부를 주면서도, 의회 권력은 야당에게 주는 '분점정부'를 빈번하게 만들었다. 1987년부터 2026년까지 약 40년 중, 대통령 소속 정당이 의회 과반을 차지한 기간은 약 15년에 불과하다. 나머지 25년은 유권자가 의도적으로 '견제와 균형'을 선택한 결과다.

증거 3-2. 교차 투표(Cross Voting)로도 알 수 있다.

2004년 1인 2표제 도입 이후, 유권자는 지역구는 '당선될 사람'을 찍고, 정당 투표는 '소신'을 찍는 전략을 구사했다. 3가지 사례가 유명하다.

2004년 민주노동당 (지역구 4.3% vs 정당 13.0%)

2016년 국민의당 (지역구 25석 vs 정당 득표율 2위, 26.74%)

2024년 조국혁신당 (지역구 0명 vs 정당 득표율 24.3%)

이러한 결과는 한국 유권자가 정당 일체감보다 자신의 정치적 효능감을 극대화하는 방식을 선호함을 명확히 보여준다.

증거 4. 직접 참여에 대한 강력한 열망이다.

한국인은 대리인(국회)을 통하기보다 직접 목소리를 내길 원한다. 국회 청원보다 청와대 국민청원이 압도적으로 활성화된 것이 대표적이다. 또한 2002년 노무현 바람 이후, 각 정당은 당원이 아닌 일반 국민도 대선 후보 선출에 참여시키는 '오픈 프라이머리(Open Primary, 미국식 국민참여경선)'를 도입해야만 했다.

무엇보다 결정적인 증거는 '광장의 정치'다. 한국인은 대통령이 헌법을 유린하면 촛불을 들고 광장으로 나가 '시민 불복종'을 실천한다. 반대로 2004년 노무현 대통령 탄핵 당시처럼 국회가 민심에 역행하면, 선거라는 짱돌을 들어 국회를 심판한다.

4. 새로운 관점 4: 한국인만의 독특한 시민성 (Lifeguard Citizen)

한국인의 시민성은 매우 독특하다. 이를 대통령제와 결합하면 다음과 같은 이중적인 결론에 도달한다."우리는 대통령을 원한다. 하지만 우리는 대통령과 싸운다."

한국인은 대통령제를 좋아하고, 대통령이라는 인물 자체에 감정을 이입한다. 하지만 동시에 자신이 선출한 그 권력자를 직접 통제하고 심판하는 것 또한 즐긴다.

이러한 이중성은 한국의 역사적 경험에서 기인한다. 한국 민주주의 역사는 짧다. 하지만 그 밀도는 폭발적이다. 1960년 4 · 19 혁명, 1979년 부마항쟁, 1980년 광주민주화운동, 1987년 6월 항쟁까지. 민주화를 쟁취해 낸 한국인은 다시 일상으로 돌아가 치열한 자본주의 경쟁 사회를 살아간다.

한국인의 시민성은 서구의 이론으로 재단하기 어렵다. 계급 간 공존을 추구하는 '공화주의'도 아니고, 사유재산권을 지키기 위해 국가에 저항했던 근대적 '자유주의'와도 다르다. 한국인은 지극히 자본주의적이고 개인의 성공을 추구하지만(자유주의적), 국가적 위기나 불의 앞에서는 기꺼이 자신의 시간과 돈을 들여 공동체를 위해 헌신한다(반자유주의적).

이 독특한 시민성을 두 가지 키워드로 정의해 보자.

첫째, '도덕적 저항감(공적 정의감)'이다. 이는 과거의 '선비 정신'과 맞닿아 있다. 선비 정신은 지식인의 책무와 불의에 대한 타협 없는 저항을 강조한다. 현대 한국인의 DNA 속에는 "임금이라도 도리에 어긋나면 상소를 올리고, 그래도 안 되면 의병을 일으킨다"는 선비적 기질이 각인되어 있다.

둘째, '통제 효능감'이다. 한국인은 효율적인 통제를 원한다. 그들에게 국회의원 300명은 통제 불가능한 '쥐새끼'들처럼 여겨진다. 숨을 곳이 많아 잡기도 힘들고, 책임을 묻기도 어렵다. 반면, 대통령은 '호랑이'다. 무섭지만 눈에 잘 띄고, 표적이 명확하다. 한 놈만 패면 된다. 잘하면 영웅으로 대우하고, 못하면 탄핵으로 끌어내리면 된다. 인지성이 높을수록 책임 추궁도 명확해지는 법이다.

이러한 한국인의 행동 양식은 정치학자 마이클 셔드슨(Michael Schudson)이 정의한 '감시하는 시민(Monitorial Citizen)'개념으로 가장 잘 설명된다.

셔드슨은 현대 시민을 '수영장의 안전요원(Lifeguard)'에 비유했다. 안전요원은 평소에는 멍하니 앉아 있는 것처럼 보인다. 수영하는 사람 하나하나를 감시하지도 않는다. 하지만 누군가 물에 빠져 허우적거리는 위기 상황이 발생하면, 즉시 호루라기를 불고 물속으로 뛰어든다.

<정치학 키워드: 모니터 민주주의와 안전요원>

핵심주장 : "우리는 24시간 감시한다"

1. 존 킨(John Keane)의 '모니터 민주주의

'민주주의는 진화했다. 고대 아테네의 '회합 민주주의'와 근대의 '대의 민주주의(선거 중심)'를 거쳐, 1945년 이후 '모니터 민주주의(Monitory Democracy)'가 도래했다.

- **핵심 논리 :**선거는 몇 년에 한 번뿐이다. 현대 시민은 선거일이 아닐 때도 시민단체, 청문회, 여론조사, 촛불 집회 등 다양한 '감시 기구'를 통해 권력을 24시간 통제한다.

2. 마이클 셔드슨(Michael Schudson)의 '감시하는 시민'

그렇다면 이 시스템 속 시민은 어떤 모습인가? 셔드슨은 현대 시민을 '수영장의 안전요원(Lifeguard)'에 비유했다.

- **핵심 논리 :** 1700년대 존경하는 시민 (Deferential Citizen, 지역유지를 믿고 따르는 시민), 1800년대 정파적 시민(Partisan Citizen : 정당의 깃발아래 뭉치는 시민), 1900년대 초중반 정보를 갖춘 시민 (Informed Citizen : 신문을 읽고 자체적으로 합리적 판단을 하려는 시민)에서 1960년대 이후 감시하는 시민(Monitorial Citizen : 평상시 감시만 하다가 문제가 발생하면 개입하는 시민)으로 변화해왔다.
- **현대의 감시하는 시민:**평소엔 멍하니 앉아 있는 듯하지만(생업 종사), **누군가 물에 빠지거나 규칙을 어기면(위기 발생) 호루라기를 불고 물속으로 뛰어든다.**

3. 모니터 민주주의의 한국적 함의

한국인은 전형적인 '안전요원형 시민'이다. 평소엔 정치에 무관심해 보여도, 대통령이 헌법을 위반하거나(탄핵), 국회가 민심을 배반하면(낙선 운동) 즉각 개입하여 상황을 정리한다. 자본주의와 민주주의에서 공존하는 특이한 한국인을 잘 보여준다.

한국 유권자가 바로 이 안전요원이다. 평소에는 생업에 종사하는 평범한 소시민이지만, 국가가 '국정농단'이나 '비상계엄' 같은 위기에 빠지면 득달같이 달려들어 구해낸다. 자본주의적 소시민과 민주주의 투사라는 이중적 정체성을 가진 한국인에게, 가장 적합한 정치 제도는 내각제가 아니라 위기 시 즉각 개입이 가능한 '대통령제'인 것이다.

『쉽게 읽히는 정치』 3

제 3 장. 제왕적 대통령의 두 얼굴: 숫자와 제도로 본 실체

[제 3 장의 핵심 질문과 핵심 답변]

핵심 질문 (Core Question)	핵심 답변 (Core Answer)
Q. 한국 대통령이 패권국가 미국 대통령보다 국내정치에서 권력이 많을까?	A. 한국 대통령의 6가지 차원에서 분석한 권력은 패권국가 미국 대통령보다 압도적으로 많다. 특히 한국 대통령은 인사와 예산을 결정할 수 있으며 정당도 장악할 수 있다.

1. 지금도 청소년들에게 대통령은 희망직업일까?

2026년 10대와 20대에게 대통령이나 정치인이 되는 것이 한 가지 꿈이자 목표일까? 정답은 정확히 No다. 요즘 10대와 20대들에게 선망 받는 직업이자 장래 희망에서 대통령이나 정치인은 10위권에 들지 못한다.

1960년대와 1970년대 생들에게 가장 되고 싶은 목표이자 장래희망은 대통령이었다. 그 시절에는 성공해서 대통령이 되어야겠다는 꿈을 꾸는 어린이와 청소년들이 많았다. 가난했던 시절 산업화가 진행이 되면서 사회권력의 최정점에 대통령이 있다는 것을 몸으로 경험했던 시대는 이제 끝이 났다.

2025년 11월 27일 발표된 '2025년 초·중등 진로교육 현황조사' (교육부·한국직업능력연구원)에서 대통령이나 정치인은 10권이 아니라 20위권에도 없다. 이 조사에서 초등학생의 희망직업순위는 1위 운동선수(14.1%), 2위 의사(6.6%), 3위 크리에이터/유튜버(4.8%)로 나타났다. 중학생은 1위 교사(7.5%), 2위 운동선수(5.4%), 3위 의사(3.6%)로 나타났다. 좀 더 성장한 고등학생의 경우는 1위 교사(7.6%), 2위 간호사(5.0%), 3위 생명과학자 및 연구원(3.7%)로 나타났다.

이 조사 결과를 보면 두 가지를 알 수 있다. 첫째, 청소년들이 자본주의에서 가장 중요한 경제적 가치와 안정성을 추구한다는 점이다. 사실 직업은 청소년들이 스스로 찾아내거나 발견하기 보다는 부모님이나 가족과 관련된 환경에 영향을 많이 받기 때문에, 이 결과는 한국 사회가 자본주의적인 성향이 강해졌다는 방증이기도 하다.

둘째, 연령이 올라갈수록 안정성과 현실가능성이 더 중요하게 고려된다는 점을 알 수 있다. 어릴 때 개인의 소질이 운동이나 공부쪽에 있다고 생각하다가 조금씩 학년이 올라가면서 본인의 소질이 그 정도까지는 아니라고 생각하고, 현실적으로 잘 할 수 있는 것을 찾는 것이다. 류현진이나 손흥민 같은 운동능력을 가진 사람은 같은 세대에 한국에서 한 두명 있을까 말까하다. 수능에서 거의 만점을 받아야 갈 수 있는 의대는 엄청남 공부능력을 필요로 한다. 그러다보니 점차 자신이 현실적으로 할 수 있는 것으로 변화하는 것이다. 다른 의미에서는 부모와 자식이 자본주의의 경쟁구조에서 순응해가고 적응해가

는 것이라고 볼 수 있다.

같은 발표에서 20대 대학생들과 취업준비생들의 선호는 1위 대기업, 2위 공기업/공공기관, 3위 전문직(의사, 변호사 등), 4위 IT 개발자 및 엔지니어으로 나타난다. 앞서 본 연령별 연속선상으로 해석해 볼 때 장래희망은 거창한 목표보다는 현실적인 취업목표가 된다. 취업이 점차 어려워지고 있는 현실에 비춰볼 때 20대들은 자신들이 가지는 직업이 안정성이 높기를 바란다. 경제적 보상이 높은 직업을 가지고 싶어한다. 한편으로 개인의 성장과 함께 흔히 말하는 ' 워라밸(일과 삶의 균형) '이라는 개인적 성장도 추구한다.

20대의 여론조사를 통해서 더 정확히 알게 되는 것은 자본주의의 치열한 경쟁으로 장으로 나오는 세대들은 현실에서 일자리를 찾고, 자신의 생활환경을 유지하고 버티면서도 완전히 자본주의의 경쟁에만 종속되지 않기를 바란다. 그들의 부모 세대안 1960년대와 1970년대 생들이 산업화의 끝자락에서 성장의 과실을 충분히 누린 것과 다르다. 한 해 100만명씩 태어나도 많은 인원이 고용될 수 있었던 1980년대와 1990년대 초의 낙관적인 사회분위기가 사라진 현재는 한 해 출생자가 40만명에서 50만명으로 인구가 감소한 1990년대 생들과 2000년대 생들에게는 사회가 많은 일자리를 준비하고 기다리지 않는다.

게다가 자본주의 발전으로 사회의 계급구조는 점점 더 명확해져가고 있다. 금수저와 흑수저로 표현되는 빈부 격차를 이미 어린 시절부터 경험해온 1990년대 생들과 2000년대 생들에게는 부모세대가 추구했던 대통령으로 상징화된 ' 명예 '나 이념적인 차원에서 불분명한 ' 권력 '을 쫓는 것은 지나친 이상주의자거나 현실을 모르는 맹목적인 낭만주의자로 비칠 수 밖에 없다. 이 세대들의 주장은 한 마디로 정리하면 "현실을 직시하라고"다.

2. 신화에서 직업으로의 전환

여기서 잠깐. 시기별로 10대와 20대의 희망 직업의 변천사를 살펴보자. 그러면 대통령에 대한 인식이 어떻게 변화해왔는지를 알 수있다. 뿐만 아니라 세상이 어떤 변화를 통해서 부모와 자식들의 장래희망과 직업관를 바꿨는지도 알 수 있다.

기존의 많은 조사들에 기초해서 볼 때 시대별 희망직업은 다음과 같이 바뀌었다. 1960년대와 1970년대 10대와 20대는 1위가 대통령, 2위 장군, 3위가 장관과 판검사였다. 군사정권이고 권위주의에 기초해 고도성장을 이루던 시기에 권력이 모든 것을 바꿀 수 있었다. 개천에서 용이 날 수 있었던 시대에 어려운 가문을 일으키는 유일한 방법은 권력을 가지는 것이 가장 확실했다. 육사가 서울대와 동급이거나 집안이 어려우면 오히려 육사를 가던 시절이기도 했다.

1980년대에 10대와20대를 보낸 세대들은 점차 희망 직업이 변화한다. 조사기관에 따라 조금씩은 다르겠지만, 대표적인 조사들에 따르면 이 시기에 1위는 과학자, 2위 의사, 3위 교사로 나타난다. 한국의 수출산업이 고도화되면서 정부는 첨단 산업인 반도체등을 육성하면서 과학기술에 집중적으로 투자를 한다. 거대한 성공이 과학에 있다고 생각한 우수한 인재들이 과학에 뛰어들기 시작한다. 이것은 이 당시 인문계와 이공계 진학률과 과별 학력고사 점수를 통해서도 확인할 수 있다.

1990년대 조사에서는 이후 한국 사회를 지배하는 1순위가 등장한다. 전문직 직업 선호도 부동의 1위로 의사가 등장한 것이다. 2위는 프로그래머나 컴퓨터 공학자이고 3위가 교사로 나타났다. 1990년대 미국에서 시작한 3차 산업혁명의 컴퓨터를 기반으로 한 IT 성장이 한국에서도 IT에 기초한 엄청난 기

업들이 등장하던 때라 컴퓨터가 부상한 것이다. 그리고 한 가지 큰 변화는 민주화가 되면서 정치권력이 견제가 되기 시작하자 사람들은 무소불위의 정치권력을 쥐고 가문을 일으키는 것이 불가능하다는 것을 알게 된 것이다. 오히려 자본주의에서 경제적 성공이 더 중요하게 되었다.

2000년에서 2010년대의 선호직업의 1순위는 교사와 공무원으로 바뀐다. 2위로 연예인이나 아이돌이 등장하고 3위는 의사로 나타난다. 이 시대의 청소년들에게 영향을 준 것은 일명 IMF사태라는 1997년 동아시아 외환위기다. 1997년 IMF 사태 이전까지 한국은 일본식 평생직장개념을 가지고 있었다. 하지만 비정규직과 명예퇴직이 생기면서 평생직장 개념이 사라졌다.

은퇴 후의 개인 복지가 준비되지 않은 한국에서 ’ 직업안정성 ‘이 최고의 가치가 된다. 극단적으로 정년이 보장되고 연금생활이 가능한 공무원과 교사가 최고의 희망직업이 된 것이다. 또 다른 변화로 아이들 1세대가 등장해 엄청난 부와 인기를 누리자 연예인이 2위로 올라서게 된다. 유교적 전통이라는 빗장이 풀린 것이다.

2020년대 현재는 앞서 본 운동선수, 크리에이터, 전문직 의사. 그리고 생명과학자가 최고 순위를 차지한다. 이들 직업의 공통점은 자본주의가 심화된 세상에서 조직내에서 권력을 가지거나 보호받는 것이 아니라 극단적인 부를 누릴 수 있는 초개인화된 직업들이라는 점이다. 자기 혼자 잘해서 어마어마한 부를 확보하면 되는 것이다.

그럼 이런 현상이 나쁜 것인가? 여기서 이것을 좋다와 나쁘다로 보는 것은 고정된 기준을 가진다는 것이다. 즉 예전의 사회적 가치나 기준으로 볼 때 좋은지 나쁜지로 보는 것이다. 그런데 예전의 기준이 현재를 살아가야 하는 10대와 20대에게 현실적인 기준이 아니라는 것이 문제다. 부모 세대가 경험해보지 못한 세상을 살고 있는 청소년 세대가 추구하는 가치는 그저 ’ 존재 ‘하는 것이다. 사회에서 잘 살아남아보기 위해서든 자신의 목적을 이루면서 살아남기 위해서든 이들이 현실적으로 계산해서 찾아가는 희망이자 가치인 것이다.

사회적 차원에서 과거의 경험을 가지고 평가할 수 있는 것은 두 가지다. 하나는 자본주의가 너무나도 강력해지고 있다는 현실이다. 한 국가에서 선거를 통해 정치인이 되거나 특정 공직에서 최고 지위에 올라가는 것보다 글로벌한 자본주의 시장에서 운동이나 유튜브라는 플랫폼을 이용해서 자신을 판매하는 것이 더 중요한 가치가 되었다.

이들 청소년 세대는 본능적으로 배웠다. 권력은 일시적이나 자본은 좀 더 영구적이라고. 그래서 대단히 본능에 충실하다.

다른 하나는 사회적으로 다원성이 확보되고 있다는 것이다. 1960년대와 1970년대에 대부분의 청소년은 한 사람만이 가질 수 있는 대통령이라는 권력이나, 중앙부처에서 몇 십명정도 가질 수 있거나 법원에서 몇 십명 정도 가질 수 있는 권력을 원했다. 그런데 전체적으로는 국가의 권력이라는 한 가지 가치를 추구했다. 그러니 피터지는 경쟁을 해야 했다.

그런데 지금 세대들은 운동분야, 유튜브 분야, 연예인 분야, 게임 분야, 의료 분야, 과학분야 등등에서 제 각각 성공할 수 있다도 믿고 있다. 이 세대는 잘 알고 있다. 자본주의에서 권력은 국가에만 있는 것이 아니다. 경제적 성공이 사회적 명예를 만든다. 화려한 슈퍼카와 초고가의 시계를 인스타에서 자랑하는 일은 사회적으로 부도덕한 일이 아니라. 자본주의의 승리가 무엇인지를 알려주는 촉진제다.

이 지점에서 중요한 것이 있다. 바로 다원성을 만들어내는 실용주의다. 과거 점잖은 척하는 유교적인 관점이 아니라, 자본주의에서 어떻게 살아남아서 승자가 될 것인지 계산하게 하는 실용주의가 작동하는 것이다. 그래서 지금 10대와 20대 그리고 30대가 보는 대통령의 모습은 50대 이상의 세대가 보는

대통령과는 다르다.

새로운 세대에게 대통령은 절대적인 권력자가 아니다. 대통령은 삼성 회장보다 오랫동안 권력을 가질 수 없을 뿐 아니라, 권력을 남용하면 주어진 임기도 못 채우고 권력을 박탈 당할 수 있다. 대통령은 절대 반지를 끼고 하늘을 나는 영웅이거나 무소불위의 국가원수가 아니다. 그저 국가라는 시스템을 운용하는 최고 실무책임자이다. 그리고 시민들의 감시를 받는 대상일 뿐이다.

그런 점에서 대통령에 대한 이해는 실용적 관점에서 출발할 필요가 있다. 과연 대통령은 얼마나 버는 직업인지 그리고 어떤 실제 권력을 사용할 수 있는지에서 시작할 필요가 있다. 과연 직업으로서 대통령은 해볼만한 직업인지 아니면 너무나도 많은 견제를 받고 박봉의 연봉으로 고통받는 고역인지를 따져볼 필요가 있다. 전통적인 교과서식 대통령제의 장점보다 현실적으로 대통령이 사용할 수 있는 권력과 고려할 수 밖에 없는 제약들에서 대통령을 이해할 필요가 있다. 그래야 인적으로 정치를 파악하는 한국적 시각에 부합하는 ' 현실적인 대통령 '을 만날 수 있다.

자 그럼 대통령의 실체부터 알아보자.

3. 대통령이란 직업은 어떤 매력을 가지고 있을까? : 경제적 관점의 비교

현실적으로 대통령과 대통령제를 이해하는 첫 걸음은 한국에서 대통령이란 ' 직업 '이 혹은 ' 직위 '가 가진 매력은 무엇인지를 아는 것에서 시작할 수 있다. 한국에서 대통령이 가진 매력은 두 가지 비교로 구체화할 수 있다. 하나는 미국 대통령과의 비교를 통해서 한국 대통령이 가진 공통된 장점이나 한국대통령만이 가진 장점을 파악해보는 것이다. 모든 비교정치의 시작은 말그대로 무엇이 유사하고 무엇이 다른지를 '비교(compare)' 하는 것에 있다.

다른 한 가지는 대통령이라는 직업 혹은 직위를 다른 분야의 직업이나 직위와 비교해보는 것이다. 만약 한 인물이 정치권력을 쥐기 위해서 수많은 노력과 시련을 거쳐 대통령이 되었다고 하자. 이때 이 인물에게는 그가 수행한 노력으로 다른 분야의 직업이나 직위를 얻을 수도 있었을 것이다. 경제학적 용어를 빌리면 대통령이 된다는 것은 다른 것을 할 수 있는 기회비용을 포기하고 대통령을 선택한 것이다, 즉 글로벌 기업의 임원이 될 수 있는 기회를 포기하고 대통령이 된 것이고, 학문을 통해 한 대학의 총장이 될 수 있는 기회를 포기하고 대통령이 된 것이다. 그렇게 볼 때 대통령이란 직업이나 직위가 이런 대안을 포기할 만큼의 가치가 있어야 한다.

그렇다면 한국에서 대통령이 된다는 것은 어떤 정치적 권한과 경제적 이점이 있을지 미국과의 비교와 다른 직업군과의 비교를 통해서 구체화해보자.

가장 손 쉬운 비교이자 세속적인 비교는 연봉이다. 한국 대통령의 연봉은 2026년 기준으로 2억 7,177만원 선이다. 상당한 액수지만 어마어마한 액수는 아니다. 미국과 비교해보면 미국 대통령의 연봉은 40만불로 2001년 고정되었다. 2026년 기준으로 환율로 환산하면 5억 6천만 원 정도 된다.

연봉 기준으로는 전세계에 1명 뿐 인 미국 대통령이나 한국에 한 명 뿐인 한국 대통령 모두 높은 수준은 아니다. 이 역시 다른 국가최고위직들이나 국내외 대기업의 리더들과 비교해보면 그 수준을 명확하게 알 수 있다.

우선 한국에서 국가 최고위직들의 연봉 수준을 보자. 삼권분립의 한 축이자 국가의전 서열 2위인 국회의장의 경우 국회의원의 기본 연봉인 1억 5,690만원과 직급 보조금으로 월 335만원을 합치면 1억,

9,700만원 정도 된다. 삼권분립의 또 다른 축이자 국가의전 서열이 3위와 4위에 해당하는 대법원장과 헌법재판소장은 연봉 기준으로 1억 4,600만원내외이다. 국가 최고위직에서는 대통령의 연봉이 가장 높다.

국가 최고위직이 아닌 사립대학교에서 가장 높은 직책인 총장과 비교하면 어떨까! 4년제 사립대학교 총장의 평균 연봉은 1억 6,000만원 정도 된다. 이중 연봉이 가장 높은 것으로 알려진 경동대학교 총장은 4억 3,000만원을 수령한다. 사립대학교 총장과 비교했을 때 연봉으로는 사립대학교 총장이 더 높은 연봉을 받는 경우도 있다.

공공부문이 아닌 자본주의의 최전선에 있는 글로벌 기업과 비교해보자. 한국에서 가장 큰 기업 중 하나인 삼성전자에서 전문경영인인 사장단의 경우는 1인당 평균 57억 8,600만원의 보수를 받는다. 2024년도 사업보고서 기준으로 가장 높게 받은 A고문의 경우는 80억 3,600만원을 수령했다. 연봉기준으로는 대통령 보다 30배 가량 더 높다.

그럼 한국 경제에서 최고 권력자인 이재용회장은 도대체 얼마를 받을까 궁금해질 것이다. 경제권력의 원탑은 정치권력의 원탑보다 얼마나 많이 연봉으로 보상받을까 호기심이 드는 것은 당연한 것이다. 놀랍게도 2017년부터 이재용회장은 무보수로 경영하고 있다. 즉 연봉은 0원이다.

이 지점에서 권력의 속성을 하나 발견할 수 있다. 자본주의에서 진짜 권력자는 배당금과 회사를 지배하는 지배력으로 군림한다. 재산의 규모를 파악하는 것이 의미있을까 싶은 이들에게 급여가 얼마인지가 무슨 의미가 있겠는가! 즉 구조적인 차원에서 권력을 가진 이들에게 일반인에게 관심이 큰 표면적인 권력 서열이 얼마나 중요하겠는지를 생각해보게 만든다.

마찬가지로 대통령 역시 수만 개의 인사권과 수백조의 국가 예산을 편성할 수 있고 40만명의 군대를 움직일 수 있는 정치권력을 보유하고 있지만, 표면적으로 2억 7천만원을 받은 고위직 월급쟁이인 것이다. 즉 권력에는 연봉으로 계산할 수 없는 구조적인 측면이 있다. 권력의 구조적 측면이란 일반 개인이 사용할 수 없는 사회전체를 움직이는 거대한 힘을 의미한다.

구조적인 측면의 분석은 뒤에서 구체적으로 살펴보고, 다시 눈에 확들어오는 '연봉' 이라는 표면적인 권력으로 돌아와보자. 한국 기업에서 눈을 돌려 자본주의의 정수인 미국 빅테크 기업들을 살펴보자. 여기는 우리에게 숫자의 개념 자체를 근본적으로 바꾼다.

애플 CEO인 팀 쿡은 2025년도 기준으로 7,430만불(한화 1,000억 원)을 받았다. 마이크로 소프트 CEO인 사티아 나델라는 2024년 기준 7,910만불(한화 1,100억 원)을 수령했다. 구글 CEO인 순다르 피차이는 기본급이 200만불로 알려져 있지만, 3년마다 주식 보상에 따라 연봉이 변화하는데 2022년에는 2억 2,600만불(한화 3,250억 원)을 받았다.

만약 순다르 피차이의 연봉에 해당하는 3,250억원을 모으려면 한국 대통령 연봉을 2억 7천만원으로 잡으면 1,200년 정도 걸린다. 대통령도 근로소득세와 지방소득세 그리고 4대 보험료등을 내야 하니 연봉 2억 7천만원을 기준으로 실수령액으로 잡으면 1억 6,800만원 정도 된다. 실수령액으로 3,250억원을 모으려면 한 푼도 안쓰고 2,100년정도 걸린다.

지금까지 대통령직에 대한 결론은 이렇다. 고도의 정치적 투쟁과 수많은 공격을 방어하느라고 들인 노력 대비 대통령직은 경제적 관점에서 가성비가 그리 좋지는 않다. 대한민국의 최고 권력자지만 통장에 들어오는 진짜 월급은 1,400만원 정도 된다. 국가 예산을 편성하는 막대한 권력을 가지고 있지만, 본인은 세금으로 40%정도가 떼이는 최고위 공무원인 것이다.

4. 한국 대통령에게는 또 다른 경제적 보상이 있지 않을까? : 특수활동비

하지만 누가 '연봉' 만을 목표로 대통령이 되려고 하겠나! 많은 사람들은 대통령에게는 이보다 더 많은 경제적 보상이 있을 것으로 막연히 생각할 수 있다. 소위 판공비에 해당하는 막대한 자금이 있을거라 짐작한다. 과거 권위주의 시절 무소불위의 권력과 부를 가졌던 대통령을 떠올리면서 지금도 크게 다르지 않을 것이라고 생각할 수 있다.

한국 대통령은 실제 연봉보다 더 중요한 판공비 즉 특수활동비가 있다. 수많은 인력과 조직을 관리하기 위해서는 정해져 있는 자금만으로 부족할 것이다. 돈 때문에 충성하는 것은 아니지만, 돈은 조직의 윤활유 작용을 하는 것이 사실이다. 그러니 한국 대통령은 상당한 정도의 판공비가 필요하다.

2026년도 대통령실 특수활동비(특활비)는 82억 5,100만 원 규모다. 2026년 전체 대통령실 예산은 이전 윤석열정부에서 전액 삭감되었던 특수활동비가 부활하면서, 전년 대비 대폭 증가한 1,051억4,800만 원으로 책정되었다. 구체적으로는 대통령 비서실과 국가안보실 특활비가 82억 5,100만원이고 대통령경호처 특활비는 82억 5,400만원이다.

대통령실의 이 특수활동비는 과거 '깜깜이 예산(예결산에서 자유로운 재량을 가지는 예산)' 으로 유명했다. 야당의 압박, 법원의 판결, 시민사회의 요구가 빗발치면서 특별활동비의 세부적인 내용도 공개하기 시작했다. 점진적으로 이런 부분에서도 투명성이 강화되고 있는 것이다.

미국 대통령은 어떨까? 미국 대통령에게는 추가 수당이 있다. 비과세 경비로 연간 50,000달러, 여행비로 연간 100,000달러, 접대비로 연간 19,000달러가 책정되어 있다. 실제 대통령에게 지불되는 것은 아니지만 백악관 거주, 전용기(Air Force One), 전용 헬기(Marine One), 전용 리무진, 의료 서비스 등의 혜택이 제공된다. 2017년~2020년 1기 임기를 보내고 2024년부터 2기 임기를 시작한 트럼프 대통령은 자신의 연봉을 기부하기도 하였다.

2015년 대선 출마 당시 제출한 재정 보고서에 따르면, 트럼프는 CEO로서 연간 최소 2억 7천만 달러(약 3,600억 원 이상)에서 4억 달러 이상의 수입을 냈다. 또한 2017년부터 2020년 4년간 사업체를 매각하지 않아 운영하던 사업체에서 낸 수익이 5억 5,000만 달러(약 7,400억 원)에 달한다. 그러니 40만불의 연봉 정도는 충분히 기부할 수도 있어보인다. 그만큼 미국 대통령이 직접 수령하는 연봉이 다른 최고 수준의 직업과 비교할 때 높은 편이 아니라 오히려 낮은 편이다.

미국 대통령이 그렇다고 봉사직이냐 하면 그렇지 않다. 미국 대통령은 현직에서는 공직자로서 큰 돈을 만지기는 어렵다. 하지만 퇴임을 하면 이야기는 달라진다. 미국 대통령들은 퇴임후 경제적 보상을 받는다. 회고록을 출판하는 것으로 수백만 달러의 선인세를 받는다. 그리고 회당 억대의 강연이 기다리고 있다. 미국의 논리는 이거다. "자 이제 공직을 나왔지, 고생했으니 돈방석에 올라타라."

버락 오바마 대통령은 2017년 퇴임 이후 펭귄랜덤 하우스와 회고록 두 편을 6,500만 달러의 선인세를 받고 계약을 했다. 한국 원화로 850억에 달한다. 글을 아직 쓰기도 전에 받은 돈이다.

여기에 강연료도 있다. 오바마 대통령은 퇴임이후 헬스케어 관련한 연설의 1회 강연료로 40만불을 받았다. 대통령 시절 연봉이 40만 불인데 1번의 강연으로 정확히 40만불을 받았다. 빌 클린턴 대통령은 2001년 퇴임후 2012년까지 1억 4백만 달러(당시 환율로 1,400억에서 1600억원)를 벌었다. 외국계 기업들중 홍콩의 에릭슨 행사에서 빌 클린턴 대통령은 1회 강연료로 75만불을 받았다. 클린턴 대통령 부인 힐러리 클린턴과 2014년 1월부터 2015년 5월까지 16개월동안에만 100차례의 강연으로 2,500만

달러를 벌어들였다.

외국계 기업이나 기관들은 미국 대통령이란 '자본주의 국가 중 가장 자본주의적인 국가의 최고 실무자' 즉 80억명 중 1명만이 할 수 있는 이의 경험을 들어보기 위해 혹은 몇 년간의 노고를 보상하기 위해 이런 어마어마한 자금을 기꺼이 제공하는 것이다. 자본주의 국가처럼 자본으로 보상해주는 것이다. 이 보상에는 대통령 임기 동안 의회의 예산 통제권에 시달리고, 상원과 하원의 인준을 받기 위해 이들을 설득해야 하는 험난한 일들을 해야 한다. 같은 정당 소속의원이어도 설득하기 위해 임기 내내 고생고생하는 것이다. 미국 대통령은 한마디로 '고달픈 설득자'이자 '외로운 구애자'이다. 강력한 미국 의회라는 엄처시하에 사는 며느리 신세다.

하원에 치이고 상원에 견제당한 임기가 끝이 나면 미국 대통령은 '자본' 로 보상받는다. 그럼 한국 대통령은 이 보다 나은가하면 그렇지 못하다. 한국 대통령은 미국 대통령처럼 의회 견제를 세게 받지 않는다. 게다가 같은 당 의원들은 대통령 말한마디에 꼼짝도 못한다. 대통령은 예산 편성권과 강력한 인사권을 휘두른다. 그러니 임기 중으로만 한정해서 비교하면 한국 대통령이 미국 대통령보다 더 강력한 권한을 가지고 있으며 통제당하는 정도에서는 비교조차 되지 않는다.

하지만 박봉의 대통령직이 끝나고 나면 돈방석이 기다리냐 하면 그렇지 않다. 한국 기업이나 기관들 혹은 외국계 회사들에게 대통령의 경험이 천문학적인 돈을 투자할 유인이 별로 없다. 게다가 노고를 보상할 생각도 없다. 반대로 한국 대통령을 기다리는 것은 대체로 정치적 보복이나 사법 처리다.

5. 대통령 퇴임 후 반복되는 한국 대통령 잔혹사

한국 대통령은 임기가 끝나고 나면 잔혹사가 시작된다. 미국은 고통스런 의회와 대립이 끝난 뒤 퇴임 이후 자본주의 보상이 기다리지만 한국은 정치적 보복이나 사법적 단죄가 대기하고 있다.

1987년 민주화 이후 2026년 현재 까지 퇴임한 대통령들은 모두 이 과정을 거쳤다. 우선 1995년 김영삼 정부에서 '역사바로 세우기'를 통해 전두환과 노태우 전대통령은 사법적으로 단죄되었다. 5공화국의 대통령이었던 전두환 전 대통령은 12.12군사반란, 5.18 광주민주화운동에 대한 유혈진압 그리고 수천억원대의 뇌물수수로 1심에서 사형을 선고받았고, 최종 무기징역이 확정되었다. 1987년 6.29선언을 받아들인 당본인인 노태우대통령 역시 내란과 뇌물수수로 징역 17년형을 선고받았고, 1997년 김영삼 대통령 임기 말에 특별사면으로 풀려났다.

한국 민주화 투쟁의 증인이었던 김영삼 대통령과 김대중 대통령은 본인들이 구속되는 치욕은 피했다. 하지만 임기 말 혹은 퇴임 직후 자식들이 사법처리가 되면서 도덕적인 차원에서 치명상을 입었다. 김영삼 대통령은 차남 김현철씨가 한보 사태 및 조세포탈 혐의로 구속되었다. 김대중 대통령은 세 아들(홍일, 홍업, 홍걸)이 이권개입과 부패혐의로 구속되거나 수사를 받았다.

2002년 민주당의 경선과정에서 '노사모'를 결성해 한국 정치에서 처음 '팬덤 민주주의'를 만든 노무현대통령은 2009년 박연차 게이트와 관련해 뇌물수수 혐의로 검찰의 집중적인 수사를 받았다. 검찰의 생중계식 수사가 법적 판단과 별개로 모욕을 주는 것이 아니냐는 논란이 있던 과정에서 2009년 5월 스스로 목숨을 끊는 사건이 생긴다. 이 사건을 계기로 한국정치는 진영간 대립과 복수의 무한반복이라는 정치양극화가 심화된다.

2007년 글로벌 금융위기가 도래할 것이라는 불안속에서 일명 'CEO 대통령'으로 당선된 이명박 대통

령도 사법처리를 피할 수는 없었다. 2017년 대통령탄핵과 조기 선거를 통한 문재인 정부로 정권이 교체되자 '적폐 청산'의 바람이 불었고 2018년 이명박 전대통령도 구속되었다. 횡령과 삼성으로부터 막대한 뇌물 수수 혐의가 적용되어 징역 17년형이 확정되었고, 2022년 말 특별 사면되었다.

2012년 선거에서 '선거의 여왕' 답게 민주화 이후 대통령선거에서 처음으로 투표자 50%이상의 득표로 당선된 박근혜 전대통령은 임기 중 파면된 첫 번째 대통령이 되었다. 2016년 '최순실 국정농단' 사태로 강력한 국민적 저항을 직면했고 헌정 사상 두 번째로 탄핵소추되고 헌정 사상 최초로 탄핵이 인용되어 대통령직에서 파면되었다. 파면 직후 직권남용, 제3자 뇌물 수수, 국가정보권 특수 활동비 상납으로 구속되어 징역 22년을 선고받았다. 2021년 특별사면되었다.

2017년 조기 선거로 당선된 문재인 전대통령은 구속되지는 않았지만, 윤석열 정부로 정권이 교체된 뒤 검찰을 통한 전방위 압박을 받았다. 서해공무원피살사건, 탈북 어민 강제 북송사건, 사위의 특혜 채용의혹으로 정권의 핵심인사들과 가족을 대상으로 검찰이 대대적인 압박을 했다. 이 과정에서 다시 검찰의 먼지털이식 수사가 문제되기도 했다.

2022년 당선된 윤석열 전대통령은 2024년 12월 3일 비상계엄을 발동했고, 이로 인해 탄핵소추되었다. 2025년 4월 4일 헌법재판소 전원일치로 대통령직에서 파면되었다. 구속기소 된 이후 2026년 2월 19일 1심 법원에서 내란 죄로 무기징역을 선고받았다. 이로써 민주화 이후 두 번째 파면이면서 내란혐의로 중형을 선고받은 세 번째 전직대통령이 되었다.

한국과 미국 대통령을 연봉과 퇴직 이후 보상과 처벌 차원에서 비교해보면 결론은 단순해진다. 한국 대통령은 임기중 견제를 덜 받고 꽃길을 걷지만, 높은 경제적 보상을 받는 직위는 아니며 퇴임 이후 정치보복이나 사법처리라는 가시덩굴이 기다린다, 반면 미국 대통령은 임기 중 의회에 의해 제도적으로 끊임 없이 견제받는 자갈길을 걷지만, 퇴임이후 확실한 경제적 보상이라는 꽃길이 기다린다.

이때 이런 질문이 든다. 한국 대통령은 마지막이 별로 좋지 않고 임기 중에도 경제적 보상이 크지 않은데 도대체 왜 하려는 것일까? 개인 경제 차원에서 계산할 수 없는 유인이 있지 않고서는 굳이 대통령직을 수행할 이유를 찾는 것은 대단히 어렵다. 그런데도 한국 정치인들의 마지막 목적지는 대통령이다. 이들을 불나방처럼 이끄는 대통령직이 가진 불꽃이 있는 것이다.

같은 질문의 연장선상에서 미국 대통령도 퇴임 이후의 보상만을 바라고 저 험난한 길을 수도사처럼 걷지는 않을 것이다. 그런 점에서 미국의 수 많은 정치인을 불나방으로 끌어들이는 것이 있다. 미국과 한국에서 정치인을 마취시키는 유인으로 우리는 시선을 돌릴 필요가 있다. 그래서 개인적 경제 유인인 연봉이나 특별활동비를 뛰어 넘는 제도적으로 보장된 '권력'을 살펴보아야 한다.

6. 대통령이 가지는 권력과 권위

이제 대통령직위로 끌어들이는 실체를 분석해보자. 결국 경제적인 인센티브가 없는데도 정치인들을 열광하게 하는 것은 정치적인 인센티브가 있다는 것이다. 정치적인 인센티브의 다른 정의는 '권력'이다.

정치학에서 권력이란 '결과를 만들거나 변화시킬 수 있는 힘'이다. 즉 자신이 원하는 특정 가치를 구현하기 위해 사회 구성원들이나 사회내 분포되어 있는 자원을 활용하고 재배치할 수 있는 힘이다. 또한 결과를 만들기 위해서 참여자들에게 동기를 부여하고, 보상을 제공하거나 처벌의 공포심을 자극해서 권력자가 원하는 가치를 달성하게 만드는 것이다.

가령 1960년대 한국에서 경제발전이라는 가치를 구현하기 위해 지도자인 대통령이 사회구성원인 국민과 사회내에 분포되어 있는 자원들인 자본과 노동을 특정한 방향으로 재배치하는 것이다. 농업중심 사회를 제조업 중심 사회로 바꾸고, 이후 경공업 중심에서 중화학 공업과 첨단 산업중심으로 바꾸기 위해 정부가 예산을 편성하고, 재벌 기업 중심으로 세제 혜택을 부여하고 보조금등을 지급하는 것이다. 국가연구소를 중심으로 체계적인 기술을 제공하고 대학의 정원을 늘려 장기적으로 우수한 인력자원을 공급하는 것이다. 이 과정에서 중앙정부가 계획을 세우고 이것을 집행하게 하기 위해 일본의 통상성을 모방한 경제기획원을 만든다. 이처럼 중앙정부가 국가라는 비행기의 기장(captain)이 되어 국가를 원하는 방향과 속도로 운행하게 만드는 힘을 권력이라고 한다.

국가의 권력은 분야별 권한으로 나눌 수 있다. 즉 어떤 분야에서 국가는 어느 정도의 권력을 가지는지가 국가마다 다를 수 있다. 예를 들어 한국은 행정부가 법을 제정하는 입법권을 가지고 있다. 하지만 미국은 입법이 전적으로 의회소관이다. 이런 점에서 대통령제에서 대통령이 행정부를 통해서 사용할 수 있는 권력 또는 법적인 권한은 분야별로 구분해볼 수 있다.

대통령이 사용할 수 있는 권력 즉 법적인 권한은 국가공동체의 약속이다. 이런 약속은 그 중요도에 따라 헌법, 법률, 관행으로 규정되어 있다. 따라서 대통령이 사회에 대해 사용할 수 있는 권력 혹은 법적으로 보장된 권한은 헌법, 법률, 관행이라는 3가지 층위로 구분할 수 있다.

〈정치학 키워드 : 권력과 권한〉

권력과 권한과 권위가 혼용되어 사용되기 때문에 정확한 이해를 위해서는 각 개념을 구분하는 것이 필요하다. 정치현상을 체계적으로 이해하기 위해 정치학은 이 부분에 대한 많은 연구들이 있다. 하나씩 구분해보면 대통령과 정부의 정책에 우리는 열광하는 것이나 우리를 분노하게 만드는 이유가 무엇인지를 정확히 알 수 있다. 괜한 곳에 분노하거나 분노할 일에 침묵하지 않기 위해서 혼란스러운 개념들부터 정리하고 가보자.

정치학에서 권력(power)은 물리적 힘 혹은 물리적 폭력(force/ coercion)과 정당성(legitimacy)으로 구성되어 있다. 수학공식과 유사하게 이런 권력공식은 power= force + legitimacy이다. 정치학에서 권력은 주로 공식화되고 제도화된 정부가 사용한다. 따라서 정부는 물리적 힘을 사용할 수 있어야 하며, 이런 힘의 사용에 대해서 공동체 구성원들은 정당하다고 받아들인다. 그런데 정당성이 인정되지 않고 물리적 힘을 사용할 경우 이는 폭력이된다. 군사쿠데타를 통해 선거로 선출된 정부를 제거하고 정부를 장악하는 경우 정당성이 없는 폭력행위가 된다.

여기서 정부의 물리적 힘은 제도적으로 군대, 경찰, 국정원, 국세청, 검찰(행정부에 속한 경우)을 사용할 수 있다. 정부의 물리적 힘이 사용될 때 국민들은 힘의 사용을 정당하다고 인정한다. 왜냐하면 민주주의 국가에서는 그 정당성이 선거라는 절차를 통해서 선출된 권력자가 정부를 통제하고 힘을 사용하기 때문이다. 비민주주의 국가에서는 선거라는 절차가 의미가 없기 때문에 정부의 경제적 실적(싱가포르나 중국의 경우)이나 인민들의 공포심(북한의 경우)에서 나온다. 그래서 정당성의 근거가 민주주의와 비민주주의에서 차이가 난다.

권력과 유사하게 권위(authority)가 사용되기도 한다. 권위는 물리력이 없이 자발적인 복종을 의미한다. 앞선 권력 공식에서 force가 없이 오로지 정당성에 기초한 것이다. 즉 정당성이 극대화된 형태가 권위로, 권력이 강요에 기초한 것이라고 하면 권위는 받아들이는 쪽의 '인정'에 기초한다. 마오쩌둥은 권력은 총구에서 나온다고 했는데, 교황은 권력중에서 강압을 할 수 있는 물리력은 없

고 권위만을 가진다.

법적인 권한(legal competence/ authority)은 권력을 사용할 수 있게 제도로 규정한 것이다. 현대 국가들에서 제도에 근거한 권위를 문서화하고 고정시킨 것이 법적인 권한이다. 법적인 권위는 법이라는 제도를 통해서 보장해주는 능력을 의미한다. 예를 들어 미국 대통령은 입법을 할 수 있는 권한은 없고 다만 입법부가 만든 법을 거부하거나, 사법부가 결정한 범죄에 대해서 사면권을 사용할 수 있는 권한이 헌법적으로 보장된다. 법적인 권한은 그 자리에 있을 때만 사용할 수 있다. 즉 대통령은 대통령 임기중에만 권한을 사용할 수 있다.

이렇게 보면 권력(power)은 자신이 원하는 결과를 달성할 수 있도록 상대방의 행동을 변화시키는 총체적인 능력이다. 물리력을 사용할 수도 있고, 권위, 법적 권한을 사용할 수도 있다. 민주주의 국가에서 권위나 법적 권한이 제대로 작동하면, 물리력을 사용할 필요가 줄어든다. 하지만 권위나 법적 권한을 무시하고 법자체를 부정하는 상황이 되는 경우가 있다. 이런 상황은 불법적인 범죄가 발생하는 경우나 정부의 정책에 시민들이 정당하지 않다고 저항하는 경우인데 이런 상황에서 물리력이 사용된다. 즉 경찰이나 검찰이 범죄자를 체포하거나 기소한다. 다른 한편은 경찰이 출동해서 시위자들을 연행하기도 한다. 미국 트럼프 대통령이 불법 이민자를 단속한다는 핑계로 가택수색을 하거나, 검문에 응하지 않는다고 사살하는 행위에 대해 미국 시민들이 강력하게 시위를 하는 상황이 여기에 속한다.

미국 대통령은 헌법에서 보장하는 법적인 권한(legal competence/ authority)이 제한적이다. 국제적으로 사용할 수 있는 막강한 '군사력(물리력)'을 보유한 미국 대통령도 국내정치에서는 부족한 권한 때문에 의회와 국민을 설득해서 '정당성 혹은 권위'를 확보해야 한다. 이를 성공하는 경우 미국 대통령은 국내정치에서도 권력을 제대로 사용할 수 있다.

반면 한국 대통령은 아래서 보겠지만 예산편성권과 같은 법적인 권한이 막강하다. 법적으로 다양한 권한이 보장되기 때문에 한국 대통령은 의회와 국민을 설득할 유인이 없다. 검찰과 경찰이라는 사정기관을 이용한 물리력을 사용할 수 있다. 임기가 끝나고 나서 정권이 교체되면 이 사정기관이 전직 대통령에게 부메랑으로 돌아오게 되면서 전임 대통령에 대한 '사법처리'나 '정치적 보복이 반복된다.

한국의 대통령이 어떤 권력을 가지고 있는지. 그래서 이 권력이 정치를 지망하는 이들을 열광하게 만드는지, 그 다음 대리만족 차원에서 유권자는 왜 대통령에게 권력을 부여하는 것인지를 구체적으로 이해하는 것이 이 책의 목표다. 그런 점에서 한국 대통령의 권력이 행사되는 분야를 인사권, 입법과 정책 결정권, 예산과 재정권, 안보와 비상권, 정당지배권, 사정기관 통제권이라는 6개로 구분하고, 6개 분야에서 헌법, 법률, 관행 차원의 층위를 나눠서 구체적으로 대통령의 권력을 살펴볼 수 있다.

이런 분류는 크게 두 가지 장점이 있다. 첫째, 전통적인 교과서식 권위구분과는 다르게 구체적으로 대통령이 무엇을 할 수 있는지라는 점에서 '실체'를 볼 수 있게 한다. 법학 서적이나 정치학 교과서에 실린 권한과 권력이라는 개념이 구체적으로 어떻게 현실에서 작동하는지를 이해하게 한다.

둘째, 6개 분야의 3개 층위 구분은 다른 대통령제 국가와의 비교를 가능하게 하는 준거로 사용할 수 있다. 즉 미국이 한국보다 대통령에게 어떤 권력과 권한을 더 부여했는지나 미국에 없는데 한국에만 있는 권력과 권한을 명료하게 구분하게 해준다.

이 두 가지 장점으로 이 책이 도달하고 싶은 목적지는 명확하다. 한국 대통령제와 미국 대통령제는 다르다는 점이다. 이론적으로는 너무나도 명확하지만 정치를 좋아하는 한국인들이 구체적인 실체를 정확히 알기 어렵다. 그러니 이 부분은 개념적인 접근보다는 실체적인 접근을 해보자. 그러면 한국대통령제와 미국 대통령제의 실체적인 비교를 위한 이 부분의 질문은 바로 이것이다. "한국 대통령이 미국 대통령보다 더 많은 권력을 가지고 있는가?"

이 질문에 대한 반감이 있을 수 있다. 첫째 비판이자 반감은 세계 패권국가인 미국 대통령과 중견국가 한국 대통령을 비교한다는 것이 과연 의미있는 일인가일 것이다. 둘째 비판이자 반감은 미국과 한국이 다른 역사와 문화를 가지고 있으며 매우 세부적인 정당과 선거라는 제도들의 발전이 다르기 때문에 비교의 결론이 너무나 자명하기 때문제 질문 자체가 의미있다고 보기 어렵다는 것이다.

하지만 이런 비판에 대한 해명이자 재반론이 준비되어 있다. 첫째, 한국 대통령이 가진 국제관계에서 사용할 수 있는 권력을 미국 대통령이 가진 대외관계를 규정하는 권력 즉 국제정치적 권력을 비교하는 것이 아니다. 한국 대통령이 의회와 사법부 그리고 정당에 대해 가지는 권력을 미국 대통령이 국내적으로 가진 권력과 비교하겠다는 것이다. 그래서 내릴 수 있는 결론은 한국 대통령이 국내적으로 사용할 수 있는 권력이 더 크다는 것이다.

둘째, 문화와 역사등의 전제조건이 다른 미국과 영국 그리고 독일와 프랑스도 비교할 수 있다. 즉 이런 전제조건들을 말그대로 조건으로 만들고 우리는 비교할 수 있는 대상을 제한하면서 조심스럽게 두 국가의 유사한 부분과 차이가 나는 부분을 구분해볼 수 있다. 여기는 좀 어려운 논리겠지만 경제학이 하듯이 복잡하고 어려운 다변수의 문제를 가정으로 통제하면서 해결할 수 있다.

그러면 이제 한국의 인사권, 입법과 정책 결정권, 예산과 재정권, 안보와 비상권, 정당지배권, 사정기관 통제권이라는 6개로 분야의 권력을 살펴보자, 특히 6개 분야에서 헌법, 법률, 관행 차원의 층위를 나눠서 구체적으로 대통령의 권력이 어떻게 현실적으로 작동하는지 살펴보자.

7. 한국 대통령은 제왕적 대통령이면서 무력한 대통령?

한국 대통령은 제왕적 대통령이라고 비판을 받는다. 한편 무력한 대통령이라고도 비판을 받는다. '제왕적' 대통령과 '무력한' 대통령은 공존하기 어려운 수식어다. 지나칠 정도로 강력한 대통령이 지나치게 무력하다는 것은 말이 되지 않는다. 그러나 한국 대통령은 '제왕적이고 무력한' 대통령으로 정치학계에서 평가받는다.

이 말이 되지 않는 조합은 어떻게 가능해지는지가 한국 대통령제도를 이해하기 위해 들어가야 하는 '입구(entrance)'다. 한국의 대통령은 제왕적이다. 정권을 잡고 초기 지지율이 올라가면서 국민적 기대를 한 몸에 받을 때는 제왕처럼 행동할 수 있다. 하지만 한국 대통령은 무기력해진다. 임기 후반으로 가면서 대체로 대통령 지지율이 떨어지고 '레임덕'에 걸린다. 레임덕이란 대통령이 더 이상 권력을 사용하는 것이 어렵다고 생각해 여당이나 야당 모두로부터 지지를 받지 못하거나 협조를 구하지 못하는 권력이 누수되는 상황을 의미한다.

한국 대통령은 임기 시작부터 대체적으로 3년차까지는 제왕적으로 권력을 행사할 수 있다. 헌법과 법률이 엄청나게 많은 권한을 부여했기 때문이다. 하지만 4년차가 되면서 대통령의 지지율은 떨어지기 시작하고 이로써 무기력한 대통령이 된다. 이것은 5년 단임제라는 한국형 대통령제의 특성이다.

한국의 5년 단임제는 미국 대통령제와 다른 한국적 특성이다. 미국은 4년 중임제를 사용하고 있기 때문이다. 미국 대통령은 원래 임기가 없었다. 초기 대통령인 조지 워싱턴이 4년 동안 임기를 하고 물러나려고 하자 많은 이들이 워싱턴에게 4년을 더 해달라고 했다. 그래서 미국 대통령은 재선이 되게 된다. 그러다 1933년 대통령 임기를 시작한 루즈벨트 대통령은 2차 대전과 태평양전쟁을 치르면서 1944년 대통령 선거에서 다시 당선되어 4번째 임기를 시작했다. 그리고 1945년 3월에 사망하게 된다. 이 사건을 계기로 미국은 수정헌법 22조에서 대통령 임기를 평생 2번으로 제한하게 된다.

미국은 중임제이다. 중임제라는 것은 임기를 복수로 가질 수 있다는 것이다. 2016년 대선에서 당선된 트럼프 후보는 2017년부터 2020년까지 4년간 1기 행정부를 구성했다. 그리고 2020년 대선에서 바이든 후보에게 패하면서 재선에 실패하게 된다. 그리고 2024년 선거에 다시 출마해서 당선되었고 2025년에 두 번째 임기를 시작했다.

미국은 중임제(重任制) (Re-eligibility 재임 자격, Multiple terms allowed 다선 허용, 또는 미국처럼 평생 2번만 허용하는 제도로 Two-term limit) 국가이지만 연임제(連任制) (Consecutive re-election 연속 재선 또는 Consecutive terms limit 연속임기제)는 아니다. 중임제와 달리 연임제는 당선된 대통령이 재선에 도전할 수 있지만 여기서 재선에 실패하면 그 다음 선거에 도전할 기회를 주지 않는다. 즉 임기가 끊기지 않고 연속해서만 직책을 맡을 수 있는 제도다. 중임제는 임기가 끊겨도 상관이 없는 제도다. 트럼프 대통령이 1기를 끝내고 한 번 패배했다가 다시 2기 임기를 가진 것은 연임제가 아니라 중임제라는 것을 잘 보여준다.

평생 2번의 임기가 가능한 미국과 달리 한국 대통령제는 5년 단임제다. 5년 임기가 끝이 나면 두 번째 임기를 가지는 재선이 불가능한 제도이다. 장기집권에 따른 비극을 방지하기 위해서 제도적으로 중임제를 거부했기 때문이다. 그런데 1987년 한국은 민주화를 빠르게 확립하기 위해서 3달만에 민주주의 체제가 운영될 헌법을 만들었다.

급속한 헌법구성이 가능했던 것은 당시 여당이었던 권위주의 세력과 온건파 민주화 세력(김영삼과 김대중으로 대표되는 자유주의 진영의 민주파)가 모두 '대통령 직선제' 확보로 민주주의의 목표를 제한했기 때문이다. 권위주의 세력에서 보낸 4명과 민주파의 두 진영에서 보낸 각각 2명이 만나 '8인정치회담'을 통해 새로운 헌정질서속에서 집중적으로 대통령제도에 대한 제도디자인을 합의했다. 이때 주로 참고한 것이 1963년 박정희정부가 만든 3공화국 헌법이었다. 5공화국 헌법이 가진 대통령의 일방적인 권력행사(가장 대표적인 것이 통일주체 국민회의에 의한 대통령선출 일명 체육관 선거와 의회 해산권)를 수정하기 위해 박정희 정부에서 만든 3공화국 헌법의 대통령제를 롤 모델로 한 것이다.

3공화국 헌법도 군사쿠데타 이후 민간 정부를 만들기 위한 헌법이었기 때문에 기본적으로 대통령에게 권력이 많이 부여되었다. 대통령에게는 더 많은 권한을 부여하면서 의회는 상대적으로 대통령을 견제하기 어렵도록 권한을 적게 부여하였다. 그래서 전체적으로는 대통령에게 권한이 좀 더 편중된 대통령제라는 한국형 대통령제를 복원하게 된 것이다.

정리하자면 대통령에게 권한은 많이 부여하고, 재선을 통해 두 번 이 권한을 사용하기는 어렵게 대통령제를 만들었다. 그러면 제도적으로 예측되는 대통령의 행동 패턴은 어떻게 되겠는가!

당선된 대통령은 제한되고 짧은 임기 동안에 뭔가 성과를 내고 싶게된다. 그런데 재선이 안 되기 때문에 다음 선거를 위해 국민을 설득하거나 국회와의 관계를 개선할 필요가 없다. 이런 상황에서 대통령은 자칫 역사가 자신을 평가해줄 것이라는 명분을 들어서 설득을 하지 않고 강력한 물리력을 사용해서 정책을 밀어부칠 수 있다. 대표적인 사례가 이명박 대통령의 4대강 사업이다.

5년동안 쓸 수 있는 엄청남게 많은 권한을 부여하고, 정당성을 확보하기 위해 국민과 국회를 설득하고 이 과정을 평가받기 위한 재선 가능성의 문을 닫아둔 것은 선출한 대통령에게는 5년이라는 짧은 임기 중 뭔가 업적을 내게끔 조바심을 내게 만든다. 그리고 극단적으로는 결과를 만들고자 하는 과정을 방해하는 국회나 야당을 정치적 파트너나 설득해야 할 대상이 아니라 역사의 앞길을 막는 적대세력으로 인식하게 만들 수도 있다. 그 결과가 2024년 비상계엄이다.

대통령제도를 선호하는 한국 유권자들은 대통령과 자신을 동일시화한다. 또한 권력에 대한 대리만족을 느낀다. 이것은 한국인들이 제도 정치보다 인물중심으로 제도를 이해하는 '인물중심 정치'를 선호하기 때문이다. 인물중심정치는 대통령 선거를 자신이 지지하는 인물의 당선 여부로 이해하지, 정당간 대결구도나 특정 쟁점으로 이해하려고 하지 않는 태도를 만든다. 그런 점에서 유권자도 5년 단임제라는 제도에 길들여져 있다.

유권자는 한국 정치가 문제가 많다고 생각한다. 특히 의회 정치에는 심각한 문제가 있다고 생각하다. 국가가 어려운 상황에서는 뛰어난 인물인 대통령이 나타나 국가와 민족을 구해주고 어둠의 세계에서 밝은 빛의 세계로 이끌어줄 수 있을 것이라는 영웅주의 관점을 가진다. 이러한 구원적이거나 구복적인 차원에서 새로운 '인물'을 찾는 국민들은 대통령 선거에 몰입한다.

인지성 혹은 식별가능성이 높은 대통령제의 선거제도에서 유권자는 애정을 가지고 참여한다. 당선자를 뽑지 않은 유권자도 신임 대통령이 한국 정치의 어려운 점을 풀어줄 것이라는 믿음을 가지고 당선된 초기에는 지지를 보낸다.

하지만 지지자들의 예상은 완전히 깨진다. 세 가지 이유가 있다. 첫 번째 한국 대통령제는 5년이라는 짧은 시한을 가지고 있다. 이 짧은 시간동안 사회구조를 드라마틱하게 바꿀 수 있는 방법은 없다. 어떤 현자를 데리고 와도 불가능하다. 몇 십년간 만들어진 구조와 관행을 단지 3~4년만에 바꿀 수 있는 방법은 민주주의를 포기하고 권위주의 체제로 바꾼 뒤 대통령 정책에 불만을 가진 이들을 모두 감옥으로 보내는 방법밖에 없다. 그런데 이것은 내란이고 친위쿠데타다.

두 번째 한국 유권자들은 대통령은 신뢰하지만 국회를 신뢰하지 않는다. 하지만 유권자들은 정치투쟁의 묘미를 너무나도 잘 안다. 대통령을 선출한 뒤 국회의 다수당을 대통령 정당에게 넘겨주지 않고 분점정부를 만든다. 의회 다수당 혹은 의회 지배당과 대통령 소속 정당이 다를 때를 분점정부(divided government)라고 한다. 유권자들이 분점정부를 만들어 주니 대통령은 막강한 권한에 기초해 국회를 몰아붙이지만 국회는 국회대로 대통령을 최대한 견제한다. 의회는 대통령과 행정부에서 만든 법안을 거부하거나 행정부의 인사청문회에서 정책 통제보다는 정치 통제를 한다. 극단적인 경우 의회는 행정부 인사에 대한 탄핵을 시도한다. 이에 맞서 대통령은 국회가 제출한 법에 대해 거부권(재의요구권)을 사용한다.

2022년에서 2024년까지 윤석열 정부는 분점정부에서 보여줄 수 있는 대통령과 의회의 상호견제를 극단적으로 보여줬다. 국회는 윤석열정부의 임기 시작부터 임기가 끝날 때까지 총 30회의 탄핵을 시도했다. 이는 노무현정부에서 문재인 정부까지 4개 정부에서 시도된 탄핵 13건 보다 2배 이상 많은 것이다. 이에 대통령은 법안기준으로 총 41건의 거부권을 행사했다. 이것은 이승만 대통령이 가진 1위 기록 45개에 미치지 못하지만, 민주화 이후 가장 많았던 노태우 정부의 7건 보다 거의 6배에 가까운 수치다. 윤석열정부의 사례는 그런 점에서 권한은 강하고 정당성을 얻기 위해 상대방을 설득하는 일을 게을리 하면 정치가 어떻게 되는지의 극한을 보여준 것이다.

세 번째 한국 유권자들은 '열망과 실망의 정치'를 불러온다. 열정과 실망의 정치는 다른 말로 '열정

과 환멸의 사이클’로 정의할 수 있다. 한국유권자들에 정치에 대한 영웅주의적 이해는 새로운 희망을 보여주는 지도자에 대한 열정과 열망을 가져온다, 하지만 제도적인 차원에서 이들 지도자들이 사회경제적 갈등을 조정하기 어렵다. 시간이 지나면서 지도자들은 무기력하게 된다. 지지자들은 실망하고 배신당했다는 환멸을 느끼게 된다. 그리고 한국 유권자는 제도를 개선하는 방안을 찾기 보다 다시 새로운 구원자를 찾아나선다. 이 과정은 ‘과도한 기대와 열망 ⇨ 필연적인 실패 ⇨ 실망과 환멸에 따라 임기 말 레임덕과 임기 후 처벌이라는 가혹한 응징 ⇨ 새로운 인물에 대한 열망’의 과정을 거친다.

임기 초반 70%의 지지율을 보이던 대통령에 대한 지지는 빠르게 식어버리고, 이 자리는 제도적 수정이 아니라 새로운 인물로 채워진다. 이런 과정이 반복되면서 한국 유권자들은 대통령을 중심으로 한 정당양극화가 이루어지는 것이다.

그런데 2016년부터 실망한 유권자들이 스스로 실망한 것이 아니라 야당과 국회에 당했다고 생각하고, 탄핵당한 대통령을 지키겠다는 운동이 일어났다. 2016~2017년의 태극기 집회나 2024~2025년의 윤어게인이 대표적인 사례다. 이것은 인물중심으로 정치를 이해하고 지도자를 국가로 치환해서 이해하는 영웅주의와 구원적이고 구복적인 정치 이해를 가장 극명하게 보여주는 것이다.

결론적으로 엄청난 권한 부여와 5년이라는 짧은 임기의 단임제 조합이 ‘제도적 문제점’을 만든다. 문제는 이 인물이 덜 뛰어난 것이 아니라, 제도가 리더십이 작동할 수없게 만드는 것이다. 그래서 최근 정치학의 논의는 한국 대통령제도 미국과 같이 4년 중임제로 바꾸자는 것이다. 제도를 바꾸는 것은 우리가 사는 주택을 바꾸고 사는 동네를 이사하고 새로운 직장으로 옮기는 것과 유사하다. 그 전에 할 수 없었던 것을 하게 만드는 조건을 바꾸는 것이기 때문이다.

그렇다면 왜 현재 한국형 대통령 제도는 리더십 작동을 가로막는지를 구체적으로 살펴보아야 한다. 이제 한국 대통령의 권한과 재량이 얼마나 강한지를 먼저 볼 것이다. 그리고 생생한 차이점을 비교하기 위해 미국 대통령제에서 미국 대통령의 권한과 재량을 들여다보자.

8. 한국 대통령의 3개의 층위로 작동하는 6개 권력

한국 대통령이 어떤 권력을 가지고 무엇을 할 수 있는지를 구체화하기 위해서 교과서에서 말하는 정형화된 권력의 ‘모델’과 실제 ‘관행’ 사이에는 거대한 간극이 있다. 특히나 막연하게 대통령 권력을 나열하는 방식은 우리가 흥미 있어 하는 살아있는 대통령을 박제하듯이 다룬다. 한국의 가장 강력한 권력자는 정확히 어떤 분야에서 어느 정도의 권력을 가지고 있는지를 알기 위해서는 두 가지 도구가 도움이 된다.

첫 번째 권력의 원천이 어디인지를 봐야 한다. 가장 큰 권력과 권한은 헌법이 규정해준다. 하지만 헌법은 큰 틀을 잡아주기 때문에 구체적인 권력의 사용은 법률이 정해준다. 그런데 헌법이나 법률에 명확하게 되어 있지는 않지만, 대통령에게 재량이라는 이름으로 권한이 주어진 경우가 있다. 교과서상으로는 헌법 〉 법률 〉 재량 순으로 권한에 기초한 권력의 크기가 규정되어야 한다. 하지만 실제 체감하는 권력은 재량 〉 법률 〉 헌법일 때가 있다.

두 번째 이론이 아니라 실체를 이해하기 위해서는 더 깊숙이 사례를 들여다봐야 한다. 살아있는 권력이 작동하는 것은 교과서의 세계가 아니라 현실 정치다. 그런 점에서 중요한 사례들을 짚어보면서 대통령의 권력에 한 발씩 내디뎌보자.

(1) 인사권 (Personnel Power)

대통령이 행사할 수 있는 권력은 자기 사람을 만들고 자신에게 필요 없는 사람을 내치는 것이다. 모든 일이 '인사가 만사' 라면 권력의 첫 번째는 인사를 쥐고 흔들 수 있는 인사권에 있다. 그래서 인사권은 2중적인데, 만악의 근원이자 통치의 핵심이기 때문이다.

한국 대통령이 가질 수 있는 가장 막강한 권력이다. 또한 한국 정치에서 1980년대 보스 중심 정치가 작동하기 이전인 군부가 권력을 장악한 시절부터 작동했던 '줄세우기' 의 원천이다. 민주화가 된 지 40년이 되어가는 2026년 현재 시점에서도 대통령이나 당 총재 옆에 누가 서는지 누가를 좀 더 많이 만나는지가 권력의 가금자(또는 시금석)인 것도 인사권의 영향이다.

한국 대통령은 헌법적으로도 강력한 인사권을 보유하고 있다. 우선 헌법(78조)은 국가기관의 가장 중요한 직위에 있는 국무총리, 대법원장, 헌법재판소장, 국무위원(장관), 감사원장을 임명한다. 게다가 대통령은 대법원장을 임명할 수 있다. 그런데 대법원은 대법원장 1인을 포함해 대법관 14명으로 구성되는데, 대법관 전원은 '대법원장의 제청으로 국회의 동의를 얻어 대통령이 임명'한다. 따라서 대통령이 자신과 코드가 맞는 대법원장을 임명하면, 그 대법원장이 제청하는 나머지 대법관 13명의 인사에도 자연스럽게 대통령의 의중이 강하게 반영될 수밖에 없다. 사실상 최고 법원 전체가 대통령의 영향력 아래 놓이게 된다.

2026년 2월 28일 '법원조직법 일부개정법률안 '이 국회를 통과헤서 1987년 민주화 이후 대법원 구성이 처음 바뀐다. 지금까지 대법관 14인 체제에서 26인 체제로 변화하게 된다. 이 개정안에 따라 현 대통령은 임기 중 퇴임하는 기존 대법관 10명의 후임자에 더해, 새로 증원되는 12명을 포함하여 임기 내에 총 22명의 대법관을 임명할 수 있게 된다. 대법관 26명 중 22명을 현재 대통령의 사람으로 구성하게 된다는 점에서 야당의 강력한 반발을 불러오고 있다. 반발이 강력하다는 것 자체가 대통령의 임명권이 어느 정도 중요한지를 보여주는 것이다.

헌법재판소도 마찬가지다. 헌법재판소장은 대통령이 임명한다. 그리고 9명의 헌법재판관은 대통령이 3인, 대법원장이 3인, 국회가 3인을 구성한다. 대통령이 직접 지명하는 3명에 더해, 대통령이 임명한 대법원장이 지명하는 3명, 그리고 국회 몫 중 여당이 추천하는 1~2명까지 합치면, 9명의 재판관 중 7명 이상을 대통령의 사람이나 성향으로 채울 수 있는 막강한 틈새가 열려 있다.

헌법상 문제가 되는 부분이 몇 가지 더 있다. 공무원을 감사하는 감사원장을 대통령이 임명하는 것은 감사원의 독립성 상 문제가 있다. 더 문제는 국무위원을 임명하는 것이다. 국무위원은 행정부에서 장관직을 맡는다. 그런데 한국 대통령제는 미국과 달리 국회의원이 의원 신분을 유지한 채 장관직을 수행할 수 있다. 대통령이 자신이 속한 정당의 국회의원에게 장관 자리를 줄 수 있고, 이때 의원은 국회의원 신분을 포기하지 않고 장관도 겸직할 수 있으니 장관 자리를 받는다. 장관직을 배분하는 방식으로 대통령은 정당에 영향력을 행사할 뿐 아니라 국회의원을 자신의 행정부 장관으로 임명한다.

이런 상황을 종합해서 보자. 대통령이 대법원장을 통해서 대법관 14명 중 절대 다수를 자기 사람으로 만든다. 헌법재판소장을 통해서 헌법재판관 9명 중 절대 다수를 자기 사람으로 만들 수 있다. 국회에서 장관직을 배분해서 여당 의원들을 자기 사람으로 만들 수 있다. 그러면 3권분립은 현실적으로 의미가 없어진다. 게다가 대통령과 행정부를 감시해야 하는 감사원장도 대통령이 임명한다. 국민의 자유를 확보하게 만들어 주는 제도적인 권력 사이에서 견제와 균형이 사라지는 것이다.

대통령이 헌법으로 규정해야 하는 핵심 국가기관의 인사권 이외에 중요한 정부와 공공기관의 인사

권은 얼마나 가지고 있을지는 법률로 정해져있다, 한 대통령은 자신이 대통령인 시절 “대통령이 되면 7,000개의 인선을 할 수 있다” 고 말했다. 대통령이 되기 위한 선거를 치를 때 선거캠프에 수 백 명 이상의 전문가들이 모이는 것은 당선 이후 7,000개 이상 논공행상을 할 수 있는 자리가 있기 때문이다.

대통령은 검찰총장, 경찰청장, 국세청장 등 권력기관장을 임명할 수 있다. 또한 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따르면 300개가 넘는 공공기관의 임원을 임명할 수 있는데 이 자리가 3~4천 개 정도 된다. 대통령은 국가 고위직과 관련해서 3,000명 정도를 직접 임명할 수 있는 권한이 있다. 대통령은 간접 임명권을 가지는 데 공공기관 임원과 관련한 자리가 약 4,000여 개나 된다. 앞서 현직 대통령이 말한 '7,000개 인사권'을 가졌다는 주장의 핵심이 여기에 있다. 법적으로는 '임원추천위원회'를 거치지만, 사실상 대통령실이 낙점하면 그대로 임명된다. 그 자리에는 공기업, 준정부기관, 기타 공공기관의 기관장(사장), 감사(감사위원), 비상임이사가 있다.

대통령이 줄 수 있는 자리 중에서 일명 낙하산으로 불리는 대표적인 '꿀 보직'이 있다. 금융계에서 대표적인 자리가 KDB산업은행 회장, IBK기업은행장, 수출입은행장이다. 이 자리를 받으면 금융 권력의 정점을 차지하는 것이다. 에너지나 사회간접 자본시설과 관련해서는 한국전력공사(KEPCO) 사장, 한국토지주택공사(LH) 사장, 한국도로공사 사장, 코레일 사장이 있다.

이 자리를 차지하기 위해 대통령에게 줄서기를 하는 인사들이 많다. 공기업의 가장 중요한 결정을 내릴 수 있을 뿐 아니라 이들 공기업 사장의 연봉이 성과급을 포함해 3~4억대에 해당하기 때문에 대통령보다 높은 경우가 많다. 게다가 ‘감사’ 자리는 억대의 연봉에도 불구하고 해당분야의 전문성 없어도 갈 수 있어 은퇴한 정치계나 관계 인사들에게는 선망의 대상이다.

인사권과 관련해 크게 눈에 띄지 않는 조직이 있다. 과거에는 청와대라고 불린 조직이다. 현재는 청와대가 용산으로 이전하면서 대통령실로 명칭이 변경된 일명 청와대는 실제 대통령의 수족이 되어주는 조직이다. 대통령 개인이 수십개의 행정부와 수백개의 국가기관과 공공기관과 공기업의 업무를 파악하고 일사분란하게 조정하는 것은 불가능하다. 따라서 대통령실의 엘리트 그룹인 수석비서관, 비서관, 행정관들이 실질적으로 정책을 만들고 정무를 기획하고 관리한다.

과거 청와대 인력으로 불렸던 대통령 비서실과 국가안보실은 400명이상으로 구성되어 있다. 한 연구에 따르면 대통령실의 인원은 지속적으로 늘어나 한국 대통령제의 제왕적 속성을 보여준다. 1948년 이승만 정부는 ‘경무대 비서실’ 이란 이름으로 비서실을 만들었다. 1공화국에서의 비서실은 1명의 비서실장을 두고 몇 명의 비서관과 타자를 치는 직원을 포함해 10~20명 수준이었다.

그런데 1963년 박정희 정부가 들어서면서 청와대는 마치 군의 합동참모본부와 비슷하게 거대한 권력조직으로 바뀐다. 이 시기에 경무대 비서실은 ‘청와대 비서실’ 이라는 직제로 바뀐다. 특히 경제개발 5개년 계획과 같이 정부가 ‘발전국가’ 의 방향으로 가면서 중앙부처의 ‘경제기획원’ 을 만들고, 국내외 안보를 다루는 ‘중앙정보부’ 를 만들면서 대통령이 이들을 관리하고 직접 챙기기 위해서 청와대 조직이 거대하게 꾸려진다. 이 시기부터 청와대는 수백명 단위가 되는 실질적으로 가장 강력한 권력 기관이 된다.

청와대 인원은 진보정부와 보수 정부 관계 없이 지속적으로 늘어왔다. 그러다 2013년도 3월 박근혜 정부가 출범한 직후에 비서실내 외교안보수석비서관을 국가안보실로 분리하였다. 당시 북한 핵 위협이 고조되고 안보와 국방 분야의 체계적인 컨트롤 타워가 부족하다는 지적에 대응해 비서실과 국가안보실이 분리된 것이다. 이것은 미국 백악관 국가안전보장회의(NSC) 체제와 유사한 체제를 구축한 것으로 독립적으로 장관급 국가안보실장을 따로 두어 대통령보좌기구를 비서실과 국가안보실 양축으로

운영하고 있는 것이다.

2026년 현재 이재명 정부도 법령인 「대통령비서실 직제」 및 「국가안보실 직제」에 규정된 정원(T/O) 규정을 따라 비서실과 국가안보실 두 축으로 운영하고 있다. 과거 500명이 넘었던 인원은 486명으로 조금 줄었다. 대통령비서실은 장차관급에 해당하는 정무직인 비서실장 1명, 정책실장 1명, 수석비서관 10명으로 이루어진 12명과 비서관, 행정관, 행정요원으로 구성된 일반직 431명으로 전체 443명으로 구성되어 있다. 국가안보실은 국가안보실장 1명과 차장 2명의 장·차관급 정무직 3명과 안보·국방·외교 관련 비서관 및 행정관 등 일반직 40명으로 구성되어 있다.

인원이 400명대로 줄었다고 하지만 대통령 한 사람이 쓸 수 있는 인력 자원으로는 엄청난 규모라고 할 수 있다. 게다가 청와대는 각 행정부처에서 파견나와 업무를 보는 고위 공무원들까지 있다. 그런 점에서 청와대가 독립적으로나 행정부처의 고위공무원과의 협업을 통해서든 행정부처뿐 아니라 다른 조직을 통제하고 압도할 수 있는 권력을 가진 것이다.

대통령 한 사람을 위한 조직은 대통령실만 있는 것이 아니다. 대통령경호처에는 약 700~800명의 조직이 있다. 2025년 윤석열 대통령을 체포하기 위한 과정에서 용산 대통령 공관에 검찰과 경찰이 진입하려고 할 때 청와대 경호처와 물리적인 충돌이 일어났던 것을 기억한다면 청와대 경호처는 어떤 상황에서는 대통령의 신변을 지키는 상당한 정도의 무장을 한 조직이다.

청와대의 인사권 중에서도 비서진과 경호수준은 그럼 교과서가 말하는 3권 분립과 견제와 균형이라는 것이 실제 작동하는지 세부적으로 살펴보기 유용하다. 헌법과 정치학 교과서는 말한다. “행정(대통령), 입법(국회의장), 사법(대법원장·헌법재판소장)권이 대등하게 견제와 균형을 이룬다” 라고 한다. 하지만 제도를 구축하는 정치철학과는 실제 권력작동은 완벽한 괴리를 보여준다.

의전 서열 1위인 대통령은 500명의 브레인(비서실)과 700명의 사병(경호처)을 합쳐 1,200명이 보호하는 거대한 요새이자 거대한 기업을 통해서 통치한다. 반면, 의전 서열 2위부터 4위까지의 수장들은 10~30명 남짓한 비서진의 보좌를 받으며, 경찰관 몇 명의 경호를 받으며 출퇴근한다. 입법부와 사법부 수장을 위한 인력을 모두 합쳐도 대통령실 행정관 규모조차 되지 않는다. 과연 이것을 보면서 한국 대통령제가 3권분립의 구조라고 할 수 있는가 아니면 3권분립이라는 명함 뒤에 철저하게 대통령을 중심으로 행정부에게 ‘기울어진 운동장’의 게임이 진행된다고 할 것인가는 명확하다.

[비교정치용] 국내 권력 기관 비교: 국가 4부 요인의 보좌 및 경호 조직

[표] 대한민국 국가 4부 요인 보좌 및 경호 조직 규모 비교

직위 (국가 의전 서열)	비서진(Secretariat) 규모 및 특징	경호(Security Detail) 규모 및 특징
대통령 (서열 1위)	**약 500명**(대통령비서실+국가안보실) • 장관급 실장 및 수석비서관 등 방대한 조직 • 행정부 전체를 통제하는 거	**약 700여 명**(대통령경호처) : 갑호 경호 • 장관급 독립 기구 (특정직 경호 공무원) • 군·경 지휘권, 장갑차·대공 방어망 등 보유

	대 컨트롤타워	
국회의장 (서열 2위)	**약 20~30명 내외**(국회의장 비서실) • 장관급 비서실장 및 수석비서관(차관급) 중심 • 입법부 수장으로서 정무 및 공보 기능 위주	**약 5~10명 내외**(경찰청 요인경호대): 을호 경호 • 국회경비대 등 경찰청 소속 경찰관 파견 • 독립된 경호처 없이 근접 밀착 경호 수행
대법원장 (서열 3위)	**약 10~15명 내외**(대법원장 비서실) • 차관급(또는 고위 법관) 비서실장 중심 • 사법 행정을 보조하는 소수 실무진 체제	**약 5~10명 내외**(경찰청 요인경호대) : 을호 경호 • 경찰청 소속 정예 경찰관 파견 경호 • 공관 경비 및 출퇴근 근접 경호 위주
헌법재판소장 (서열 4위)	**10명 미만**(헌법재판소장 비서실) • 1급 상당 별정직 비서실장 및 소수 비서관 • 4부 요인 중 가장 단출한 보좌 조직	**약 5~10명 내외**(경찰청 요인경호대): 을호 경호 • 대법원장과 동일한 수준의 경찰 파견 경 • 일반적인 VIP 수준의 신변 보호
(참고: 비서진 규모는 기관 본연의 실무 공무원이나 재판연구관 등을 제외하고, 수장을 직접 보좌하는 '비서실' 편제 기준임)		

한국의 대통령 비서실(약 500명)과 경호처(약 700명)의 규모가 얼마나 큰지는 다른 민주주의 국가들과 비교를 해보면 명확해진다. 내각제 국가인 영국에서 총리는 200~300명 비서진이 있고, 따로 경호조직이 없이 경찰의 경호를 받는다. 이원집정부제인 프랑스의 대통령의 비서진으로 800~1,000명이 배속되어 있지만, 경호는 80~100명이 담당한다. 유럽에서 가장 제왕적인 프랑스도 전체 인원으로는 청와대 인원보다 많지 않다는 점은 주목할 부분이다.

하지만 대통령제를 만든 국가 미국은 좀 다르다. 미국 대통령제는 원래 대통령 개인에게 권력를 맡기는 제도라서 대통령 개인을 보좌하는 기구가 크다. 백악관 비서실(White House Office) 인원은 약 400~500명이고 국가안전보장회의(NSC) 스태프는 약 400명수준으로 한국보다 안보담당 인력이 매우 많다. 미국이 패권국가로 전세계 지도를 펴고 미국 대통령 개인이 전세계 국가와 지역을 관리한다는 점에서는 한국과 차이가 있을 수 밖에 없다. 미국의 비밀 경호국이 대통령을 경호하는 데 여기 인원은 7,000명 수준이다 세계 패권국 수준을 보여주는 크기다.

민주주의 국가와의 비교에서 한국은 미국 모델에 가깝다. 한국의 국제적 위상이 높아졌지만 패권국가나 지역패권국가가 아닌 점을 감안해도 한국 대통령실은 상당한 정도의 인적 자원을 보유했다. 하지만 비민주주의 국가들과 비교하면 어떨까!

한국의 대통령실의 조직이 크다고 해도 추산되지 않는 수의 호위병을 가진 북한의 호위사령부나 러시아의 연방경호국 그리고 1억명의 공산당원이 있고 당이 국가보다 우위에 있는 중국과 비교하면 규

모를 논하는 것이 의미없다. 게다가 민주주의 국가 한국의 대통령실은 국회의 예산통제나 국정감사라는 철저한 민주적 통제를 받는다는 점에서 통제라는 것이 의미없는 비민주주의 국가들과 비교되지 않는다.

[비교정치 코너] 세계 지도자들의 그림자 조직: 비서실과 경호처 규모 비교

이 표는 단순 인력 비교가 아니라 그 국가의 '권력 집중도'와 '체제의 성격'을 입증한다.

[표] 주요국 최고 지도자 비서 및 경호 조직 비교

국가 (정치 체제)	핵심 비서 조직 규모 및 특징	경호 조직 규모 및 성격
한국(대통령제)	**약 500명**(대통령실) 미국 백악관 모델을 차용한 거대 컨트롤타워	**약 700여 명**(대통령경호처) 독립된 특정직 경호 공무원 중심
미국(대통령제)	**약 400~500명**(백악관 비서실) 글로벌 패권국의 정책 기획 및 조율	**약 7,000명**(비밀경호국, USSS) 국토안보부 산하, 전 세계 대상 거대 조직
영국(의원내각제)	**약 200~300명**(총리실) 실무 중심의 슬림한 조율자 역할	**비공개 소수 정예**(런던경찰청 산하) 경찰 조직 내 특수 부서(RaSP)가 전담
프랑스(이원집정부제)	**약 800~1,000명**(엘리제궁 전체) 외교·국방 대권을 뒷받침하는 방대한 조직	**약 70~100명**(공화국경호대, GSPR) 경찰과 군 엘리트로 구성된 소수 밀착 경호
러시아(권위주의/대통령제)	**약 2,000~3,000명**(크렘린 행정실) 내각을 압도하는 '진짜 정부' 역할	**약 50,000명**(연방경호국, FSO) 요인 경호 및 고위직 감시, 정보 수집까지 총괄
중국(일당 독재 체제)	**수천 명 추정**(중공중앙판공청) 당의 핵심 정책 기획 및 최고 지도부 감시	**비공개 정예 군부대**(중앙경호국) 인민해방군 소속으로 지도부 밀착 감시 및 보호
북한(세습 전체주의)	**당 조직지도부 및 서기실** 당·정·군 전체의 인사와 숙청을 통제	**약 90,000~120,000명**(호위사령부) 장갑차와 대공포까지 갖춘 사실상의 거대 군단

결론적으로 비서실과 경호처는 대통령 한 사람을 위해 수족이 되는 조직이다. 이런 조직에 1,200명에서 1,300명이 근무하고 있는 것이다. 머리와 손발이 되는 엘리트들로 이루어진 웬만한 중견기업 하나가 대통령 한 사람을 위해 상시적으로 운영되고 있는 것이다. 이것은 어떤 대기업의 총수도 가져볼

수 없을 뿐 아니라 미국이나 비민주주의 국가를 제외한 다른 국가 지도자도 가져본 적 없는 권력인 것이다.

인사권이 이것으로 끝이 아니다. 관행차원에서도 대통령은 강력한 인사권을 쥐고 흔든다. 정권교체 직후 KBS나 MBC 방송사 사장과 관련해 임기가 남았지만 사퇴압박 때문에 언론보도가 나오는 경우가 있다. 이는 관행적 층위에서 대통령실의 민정수석 또는 인사기획관이 인사 검증을 독점하며, 인사를 진행하기 때문이다. 특히 정당양극화가 심화되면서 전통미디어가 특정 정권을 지지하거나 특정 진영에 대해 우호적으로 뉴스를 해석하면서 노골적으로 청와대가 인사에 개입하는 것이다. 이것은 언론 기관뿐 아니라 임명직과 관련된 많은 기관에서 '물갈이라는 이름으로 벌어진다.

이런 청와대 인사 독점을 잘 보여주는 사례로는 환경부 블랙리스트 사건이나 산업부 블랙리스트 사건을 들 수 있다. 정권교체가 될 때 이전 정부에서 임명된 공공기관장을 임기 만료이전에 내쫓기 위해서 표적감사를 진행하거나 언론을 이용해 모욕을 주거나 직권 남용으로 사법처리를 하는 것이다. 이런 점은 대통령의 정권 말기의 레임덕이나 정권교체 시기 발생하는 사법처리와 운명을 같이 한다고 볼 수 있다. 따라서 정권교체 후 감옥가는 것을 피하려면 대선에서 소속정당이 정권을 이어야 하고, 이것은 한국 대통령제가 더더욱 승자독식 체제에 올인하게 만든다. 그리고 대통령을 중심으로 정치적 생사를 건 게임이 되면서 정당양극화는 심화되는 것이다.

(2) 입법권과 정책결정권

한국형 대통령제의 특징 중 하나는 미국 대통령이 가지지 못한 입법권을 가졌다는 것이다. 미국은 법을 제정하는 기능이 전적으로 의회에 속해있는 데 비해 한국은 헌법이 대통령과 행정부의 입법권한을 부여하고 있다. 헌법적 층위에서 헌법 제 52조는 정부의 법률안 제출권을 규정하고 있고 헌법 53조는 의회가 구성한 법률안을 대통령이 거부할 수 있는 권한을 부여하고 있다. 또한 대통령은 의회를 통과하지 않는 행정입법을 할 수 있는 권한을 부여하고 있다.

미국은 1787년 연방헌법을 만들 때 권력 분립이론을 철저히 따르면서 만들었다. 그 결과 의회만이 입법을 하며 대통령을 중심으로 한 행정부는 법을 집행한다. 하지만 한국은 제헌 헌법부터 대통령에게 입법권을 부여했다. 제헌헌법 제39조는 "국회의원과 정부는 법률안을 제출할 수 있다"고 명시했다. 제헌 헌법이 처음에 내각제로 구성이 되었기 때문에 내각이 입법을 하는 것으로 정해졌다가, 대통령제로 급선회하면서 내각제적 요소(내각에 의한 입법권)와 대통령제적 요소(대통령의 의회 입법에 대한 거부권 행사)를 모두 가지게 된 것이다.

한국은 헌법으로 대통령에게 입법의 권한을 부여하기 때문에 대통령 선거에서의 공약을 실제 행정부를 통해서 법안을 제정할 수 있다. 게다가 행정부는 관련 업무에서 가장 많은 정보를 가지고 있다. 한국의 국회의원이 10명의 보좌관 중 2~3명의 정책보좌관으로부터 실질적인 법안을 제정할 수 있지만, 대통령은 수백명에서 수 천 명에 달하는 행정부 조직의 정보와 인력을 활용해서 가장 현실적인 법안을 제정할 수 있다.

이렇게 제정된 대통령과 행정부를 통해서 제정된 법안은 구체성이 높을 뿐 아니라 실무자가 제정했기 때문에 정책효과도 높다. 이외에도 행정부의 입법은 여러 가지 장점을 가진다. 우선 의회 의원이 재선을 노리는 경우 실질적인 권한이나 이해관계를 침해할 수 있는 법안을 제정하기 어려운데 비해 행정부는 사회로부터 보호되면서도 사회의 요구에서 절연될 수 있는 '국가 자율성'을 가진다.

관료는 특정한 시험이나 방법을 통해서 뽑고 법을 통해 사회의 요구로부터 보호될 수 있다. 이런 점은 국가가 자율성을 가진다는 의미다. 그런 점에서 대통령과 행정부가 법안을 만드는 것은 미국처럼 하원 선거에서 2년에 한 번씩 떨어질 수 있는 민주적 통제 상황에서 지역유권자들의 눈치를 보면서 법안을 만드는 것과 많이 다르다.

미국도 행정부가 주도해서 만들고 의원을 통해서 통과시킨 법안이 실제 이해충돌을 감안하고도 사회적으로 의미있는 법안이다. 한국의 경우도 의원이 발의한 법안과 행정부가 발의한 법안에는 차이가 난다. 아래 표는 이런 한국에서의 대통령이 중심이 된 정부발의법안과 의원이 중심이 된 의회발의법안의 전체 제출건수와 비준비율을 보여준다. 이 표에서 보듯이 의원발의 법안은 과거에 비해서 많이 늘어나고 통과비율도 높아졌다. 하지만 실제로 이런 법안은 실질적인 입법보다는 기존에 제정된 법안의 자구를 수정하는 법안이 많다.

〈표 : 한국 의원발의 법안과 정부제출법안의 수와 가결율 비교〉

구분	총 계			의원 발의			정부 제출		
	제출	가결	가결비율(%)	제출	가결	가결비율(%)	제출	가결	가결비율(%)
11대	489	340	70	202	83	41	287	257	90
12대	379	222	59	211	66	31	168	156	93
13대	938	492	52	570	171	30	368	321	87
14대	902	656	73	321	119	37	581	537	92
15대	1,951	1,120	57	1,144	461	40	807	659	82
16대	2,507	948	38	1,912	517	27	595	431	72
17대	7,489	1,915	26	6,387	1,352	21	1,102	563	51
18대	13,913	2,353	17	12,220	1,663	14	1,693	690	41
19대	17,822	2,893	16	16,729	2,414	14	1,093	479	44

미국도 의원들이 재선을 위해서 실질 입법을 하지 않고 몸을 사린다. 따라서 현재 미국도 행정부를 통해서 입법을 하지만, 최종적으로는 행정부가 제정한 법률은 의회 의원을 통해서만 통과시킨다. 하지만 미국은 한국처럼 입법권 자체가 인정되지 않기 때문에 대통령은 의회를 설득해야 한다. 한국의 경우는 과거 과반수 이상 의원이 대통령 소속정당의 의원이 차지하고 있는 단점정부의 경우 대통령과 행정부가 만든 법안이 의회를 쉽게 통과할 수 있다. 이때 의회는 단지 거수기의 역할만 한다고 비판을 받았다.

대통령에게 실질적인 입법 권한이 주어진 것과 관련해 한국과 미국의 차이는 단지 대통령이 의회를 설득해야 하는지에만 국한되지 않는다. 한국도 2013년 이른바 국회선진화법이 제정되면서, 여야 대립이 극심한 ’ 쟁점 법안을 강행 처리 ‘(신속처리안건 지정 및 무제한 토론을 강제 종결)하기 위해서는 전체 의원의 3/5(180석) 이상의 찬성이 필요해졌다. 특정 정당이 180석을 단독으로 확보하기 어려운 환경에서, 이는 대통령과 행정부가 원활한 법안 처리를 위해 야당을 설득하고 타협하도록 강제하는 제도적 장치가 되었다.

〈 표 : 한국과 미국 대통령의 입법과정 비교〉

구분	대한민국 대통령	미국 대통령
법률안 발의 주체	국회의원 및 **정부 (행정부)**	**오직 상·하원 의원**
정책 입법화 방식	행정부가 법안 초안 작성 →국무회의 의결 →**국회 직접 제출**	백악관이 가이드라인 제시 → **친정부 의원을 통한 우회 발의 (Sponsor)**
대통령의 주요 역할	강력한 정부입법 추진 및 국정 어젠다 직접 세팅	연두교서를 통한 입법 권고 및 의원 개별 설득 (막후 협상)

입법권을 보유한 한국 대통령제도는 두 가지 점에서 미국과 다른 정치적 의미를 가진다. 첫째 한국 대통령은 청와대와 행정 각부를 이용해서 대통령 공약을 실행할 수 있는 법안을 구체적으로 만들 수 있기 때문에 자칫 유권자를 대통령이 직접 상대하는 민중주의(populism)에 빠지기 쉽다. 민중주의는 민주주의와 달리 엘리트와 대중을 분리하고, 대중을 위한 정치를 하면서 책임지기 어려운 정책을 남발하는 것이다. 따라서 대통령이 의회를 우회해 자신이 직접 국민을 챙기면서 국민의 인기를 이용한 민중주의 노선으로 갈 수 있다.

다만 의회가 더 유권자들의 직접적인 이익을 반영하는 민중주의로 갈지 대통령이 더 민중주의정책을 지지할지는 이론적으로는 논란의 여지가 남아있다. 국회나 대통령 모두 제도적으로 민중주의 즉 포퓰리즘에 빠지기 쉽다. 의원들은 재선을 위해 지역구의 근시안적 이익(포크배럴 정치)에 매몰되기 쉬운 반면, 대통령은 전국구 선거를 치르기 때문에 국가 전체를 대상으로 한 거대 담론적 포퓰리즘에 빠지기 쉽기 때문이다.

둘째 한국 대통령이 보유한 청와대라는 개인조직과 행정부처라는 공적 조직을 이용해사 만든 법안은 10명의 보좌관만을 보유하고 126명 으로 구성된 입법조사처 직원들의 도움을 받으면서 만드는 국회의원의 법안과 비교할 때 정보 밀도면에서 차이가 크다. 극단적으로 행정안전부의 조직규모와 행정안전부를 견제하는 국회의 행정안전위원회의 조직 규모만 비교해도 명확해진다.

행정안전부는 소방청과 경찰청이라는 외청을 제외하고도 3,800명으로 구성된다. 반면 국회는 소관상임위인 행정안전위원회는 22명의 국회의원으로 구성된다. 의원 개인 보좌관이 10명이기 때문에 인턴까지 포함해 의원보좌관 전체를 다 합쳐도 220명에 불과하다.

이것은 대통령이 통치에 활용하는 행정부와 대통령을 견제하는 국회 사이에 ’ 정보비대칭성 ‘과 ’ 조직력 ‘의 격차를 보여준다. 따라서 행정부의 제정하는 입법의 구체성을 입증할 뿐 아니라 왜 대통령이 시행령통치를 하게끔 국회가 행정입법을 맡기고 이를 견제하는 것이 현실적으로 어려운지를 구조적으로 보여준다.

구분	행정안전부 (행정부)	국회 행안위 (입법부)
핵심 의사결정	**장관 1명** (지휘부 포함)	**국회의원 22명** (위원장·간사 포함)
실무·지원 인력	**약 3,800여 명** (본부 및 소속기관)	**약 220여 명** (의원당 보좌진 10명)
전문 정책 지원	산하 국책연구기관(한국지방행정연구원 등) 및 수백 명	상임위 소속 수석전문위원 등 입법 지원 인력 극소수 (10명 남짓)

	의 고위/전문 관료	

〈표 : 행정안전부의 인력 vs. 국회 행정안전위원회 인력〉

미국의 경우 상원의원은 주 인구 비례에 따라 40~60명에 달하는 막강한 보좌진의 도움을 받으며, 하원의원 역시 개인 의원실에 법적으로 최대 22명(정규직 18명, 인턴 등 비정규직 4명)까지 보좌진을 둘 수 있다. 여기에 600명 규모의 의회조사국(CRS)이 제공하는 전문적인 입법 지원까지 더해지면, 한국 국회와 미국 의회가 행정부를 견제하기 위해 보유한 정보력과 조직력의 격차는 더욱 극명하게 드러난다.

또한 국회는 행정부와 비교할 때 입법에서도 차이가 나지만 정보 보유정도에서도 차이가 크기 때문에 국정감사와 국정조사 혹은 결산을 통해서 의회가 대통령과 행정부를 견제할 가능성에서도 차이가 많이 난다.

한국 의회는 미국의 입법지원기구를 벤치마킹했다. 하지만 한국 의회가 입법지원기구를 통해 행정부의 견제능력은 미국의 입법지원기구와의 규모를 비교할 때도 명확하다. 한 마디로 한국 의회는 실질적인 법안을 만들고 행정부를 견제하기에는 조직과 인력이 턱없이 부족하다.

〈 표 : 한국의 입법조사처와 미국 의회조사국 인력 비교〉

구분	대한민국 국회입법조사처 (NARS)	미국 의회조사국 (CRS)
전체 인원	**126명**	**약 600명**
핵심 연구 인력	약 100여 명 (박사급 중심)	400명 이상 (정책 분석가, 변호사 등)
설립 연도	2007년	1914년

다시 정리하면 한국 대통령제의 입법권은 의회가 대통령을 견제하는 것에 대한 국민의 부정적 의견을 강화하고 대통령이 입법까지 통제할 수 있게 함으로써 행정권력만이 아닌 입법권력마저 보유한 견제되지 않는 통치자로 만든다. 1공화국부터 내려온 대통령의 입법권은 대통령 개인에 의해 일사불란하게 제정되는 반면 의회는 협상과 타협을 거치는 꽤나 오래 걸리고 그 과정에서 원안과는 많이 차이가 나는 법안이 만들어지기도 한다. 이 역시 대통령의 인적 리더십에 대한 국민적 기대를 높인다.

대통령의 입법이나 정책결정에서 법률적 층위로는 국회가 제정한 법률이 위임한 사항에 대해 구체적인 위임명령과 집행명령을 제정하여 국가의 각종 규제와 정책을 실질적으로 통제할 수 있다는 점이다. 실질적으로 대통령에게 부여된 중요한 권한이 바로 ’ 행정입법권 ‘인데 이 권리는 1948년 헌법에서부터 있었다. 1948년 제헌 헌법 제73조는 "대통령은 법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항과 법률을 집행하기 위하여 필요한 사항에 관하여 대통령령을 발할 수 있다."고 하여 대통령에게 구체적인 위임된 명령을 제정하거나 집행명령을 제정할 수 있게 해주었다. 그리고 이렇게 규정된 대통령의 행정입법권은 1987년 6공화국의 헌법까지 유지되고 있어 2026년 시점에서도 현재 진행형이다.

〈키워드 정치 : 행정 입법권의 역사적 전개로 보는 대통령의 권력〉

행정입법권은 제헌 때부터 존재했지만, 시대적 상황과 권력 구조에 따라 이 명령권이 갖는 실질적인 파괴력은 조금씩 다르게 전개되어 왔다.

1. 초기 1공화국과 3공화국의 특징 '전문성의 독점' : 1960년대 경제개발을 행정부가 주도하던 발전국가 시기에는 행정부 관료들의 전문성이 국회보다 압도적으로 높았다. 따라서 국회는 사실상 포괄적인 권한을 행정부에 위임했고, 대통령령이 국가의 세세한 경제 통제와 규제를 결정하면서 국정을 이끌어갔다,

2. 유신 시대의 특징 '행정입법의 폭주' : 제4공화국에서는 정상적인 위임명령과 집행명령의 범주를 넘어섰다. 유신 헌법에는 대통령에게 법률의 효력마저 무력화시킬 수 있는 초법적 권한인 '긴급조치권'이 있었다. 민주주의를 이미 벗어난 정치체제에서 행정부의 명령이 국회의 입법권 위에 군림하게 되었다.

3. 민주화 이후의 특징 '포괄적 위임 금지와 팽팽한 줄다리기' : 현행 헌법 체제에서는 헌법재판소를 통해 '포괄적 위임입법 금지 원칙 '을 엄격하게 적용하고 있다. 이것은 법률에서 범위를 명확히 정하지 않고 뭉뚱그려 행정부에 위임하면 위헌이라는 원칙이다. 하지만 사회가 고도로 복잡해지면서 인력과 전문성이 부족한 국회가 모든 것을 세세하게 법률로 정할 수 없기 때문에, 현실적으로는 여전히 대통령이 제정하는 시행령이 국가 정책의 디테일을 결정하는 핵심 키를 쥐고 있다. 이런 특징은 20세기 두 번의 전쟁과 대공황을 경험한 뒤 세계화와 정보통신혁명을 경험하고 있는 국가들에서 대체로 나타나고 있는 현상이다.

입법권과 관련해 관행적 층위에서는 ' 시행령 통치 '가 빈번하다는 문제가 있다. 한국에서 대통령은 여소야대라는 분점정부 상황에서 야당이 중심이 되어 국회가 법안을 통과시켜주지 않는 경우 국회를 우회하여 대통령령인 시행령만 고쳐서 실질적인 법 개정 효과를 내는 '시행령 통치'를 빈번하게 활용한다.

한국의 '시행령 정치' (Presidential Decree)' 처럼 미국에서도 대통령은 '행정명령' (Executive Order)을 활용한다. 의회가 대통령을 견제하기 위해 법안을 지연시키거나 거부할 때 대통령은 더 이상 의회의 동의를 구하지 않고 대통령 자신이 내릴 수 있는 시행령을 통해 법률적 효과를 실현하는 것이다.

한국 대통령과 미국 대통령이 사용하는 시행령에 기초한 통치는 국민의 또 다른 대표인 의회를 무시하는 것이다. 이런 현상을 정치학자 기예르모 오도넬(Guillermo O'Donnell)은 '위임민주주의(Delegative Democracy)'로 개념화했다. 즉 대통령이 국민으로부터 수천만개의 표를 받았고 의회는 몇만명의 지역 유권자들의 지지를 받았다는 것을 명분으로 하여 국회를 무시하고 대통령이 사용할 수 있는 시행령과 포고령에 기초해서 통치하는 것이 바로 위임민주주의다.

위임민주주의는 민주주의가 갖추어야 할 두 가지 책임추궁 기제인 수직적 책임추궁성(국민이 대표에게 상벌을 주는 책임추궁 장치)와 수평적 책임추궁성(동급의 권력 기관인 의회나 사법부가 대통령

을 견제하는 책임추궁 장치) 중에서 수평적 책임추궁성을 무력화하는 것이다. 오도넬이 주장하고자 한 것은 이런 형태의 민주주의는 완전한 민주주의라기 보다 결손된 형태의 민주주의라는 것이다. 즉 민주주의가 비민주주의로 넘어가는 것은 아니지만 민주주의와 비민주주의의 경계선 혹은 회색지대 어딘가에 놓이게 된다는 것으로 민주주의의 후퇴이자 퇴행(backsliding)을 의미하는 것이다.

한국에서 시행령 정치를 잘 보여준 사례로는 윤석열 정부 초기의 '경찰국 신설'과 '검수원복(검찰 수사권 원상 복구)'논란을 들 수 있다. 강력한 국가 기관의 권력을 이전하는 문제이기 때문에 국회에서 합의를 통해 법률을 개정하는 사안이다. 하지만 분점정부 상황에서 국회가 통과시켜줄 리가 없기 때문에 시행령 개정만으로 행정안전부 내에 경찰 통제 조직을 만들고 검찰의 수사 범위를 다시 넓힌 것이다. 경찰과 검찰 사이에 권한을 규정하는 것은 만의 하나라도 생길 수 있는 피해자를 막기 위해서 국회가 심의를 거쳐 다양한 통제장치나 안전장치를 만들어야 하지만, 이 사례는 대통령이 사용할 수 있는 행정입법권이 국회의 입법권을 어디까지 우회할 수 있는지 보여준 극단적 사례라고 할 수 있다.

(3) 예산 및 재정권 (Budget & Finance): "국가 예산 600조의 지휘자"

대통령은 행정부를 통해서 예산을 편성하는 독점적인 권한을 가지고 있다. 행정부에서 다음 해 예산의 전체 액수를 편성한다. 이렇게 편성된 예산을 국회가 심의하고 확정한다. 정부가 어떤 정책에 우선순위를 배정하고 집행할 것인지는 예산이 배정되어야 한다. 또한 대통령은 의회나 사법부 등의 예산을 편성하고 배정하는 권력을 가지고 다른 정부 부처를 통제할 수 있다. 그런 점에서 대통령에게는 정책을 실질적으로 집행하고 다른 정부기관을 통제할 수 있는 강력한 권한이 있다.

2026년도 대한민국 정부의 예산(총지출 기준)은 727조 9,000억 원이다. 2025년도 본예산 대비 약 8.1% 증가한 규모다. 즉 정부는 '확장 재정' 기조로 전환한 것이다. 그런데 정부 예산이 어느 정도로 큰 것인지 확인해보자. 2025년도 대한민국의 명목 GDP(국내총생산)는 원화 기준으로 약 2,611조 원이다, 예산이 전체 GDP의 30%정도 된다. 아래 표는 대한민국 정부의 예산 변화를 보여준다. 특히 2020년 512.3조에서 2026년 727.9조로 6년 사이 210조가 늘어났다. 정부 예산이 늘어난다는 것은 대통령의 권력이 그만큼 강력해지고 있다는 것이다.

〈 표 : 대한민국 정부 예산 추이 (1990~2026년) 〉

연도	예산 규모 (조 원)	비고
1990년	22.7	일반회계 기준
1995년	45.6	일반회계 기준
2000년	92.9	일반회계 기준
2005년	203.7	총지출(예산+기금) 기준 도입
2010년	292.8	총지출 기준
2015년	375.4	총지출 기준
2020년	512.3	총지출 기준
2021년	558.0	총지출 기준
2022년	607.7	총지출 기준
2023년	638.7	총지출 기준
2024년	656.6	총지출 기준
2025년	673.3	총지출 기준

2026년	727.9	총지출 기준

cf. 표의 참고 : 2004년 이전까지는 정부 예산 규모를 발표할 때 주로 조세 수입 중심의 '일반회계'를 기준으로 했다. 하지만 2005년부터는 실질적인 국가 재정 규모와 경제적 파급 효과를 더 정확히 파악하기 위해 일반회계, 특별회계, 그리고 각종 기금까지 모두 포괄한 '총지출(Total Expenditure)'을 공식적인 국가 재정 규모 기준으로 사용한다.

헌법은 54조에서 '정부는 예산안을 편성하여 국회에 제출할 독점적 권한을 갖는다' 고 규정하고 있다. 헌법은 57조에서 '국회는 정부의 동의 없이 예산 각 항의 금액을 증가시키거나 새 비목을 설치할 수 없다' 라고 규정하고 있다. 즉 정부는 예산을 편성하고 국회는 예산을 줄일 수는 있지만, 정부의 동의 없이 예산을 늘리거나 새로 예산을 사용할 사안을 만들 수는 없는 것이다. 이 내용으로도 행정부의 예산 편성권력이 강력하고 국회는 제한적으로만 통제할 수 있을 뿐이다.

국가의 재정과 관련해 대통령은 법률적 층위에서는 「국가재정법」에 따라 정부의 예비비 사용, 기금 운용, 대규모 재정사업에 대한 예비타당성조사(예타) 면제 여부를 결정할 수 있다. 헌법에서 정한 예산 결정 뿐 아니라 정부가 예상하지 못한 사안이 발생했을 때 예비비를 사용하거나 국책사업과 관련한 타당성 검사를 하지 않고 예산을 집행할 수 있다.

대통령의 법적 권한과 관련해서 국가재정법 상 예비 타당성 조사를 우회하거나 단축한 사례로 사회적 문제가 된 것이 이명박 정부의 4대강 사업이다. 대통령 후보 시절 운하 사업이 환경단체와 시민단체로부터 비판을 받자 공약을 철회한 사업이다. 하지만 대통령이 되자 4대강 사업으로 이름을 바꿔서 집행되었다. 시민사회에 강력한 반대에도 불구하고 22조나 되는 국가 예산을 단기간에 쏟아부어서 사업을 진행했는데, 막대한 자금 집행에도 불구하고 사업의 타당성 검증과정이 졸속으로 이루졌다는 비판을 받았다.

문재인 정부는 4대강 사업 때 만들어진 '보' 와 같은 시설들이 환경을 파괴한다는 점을 들어 사업을 수정했다. 이때 4대강 사업 전체가 완전히 '철회'된 것은 아니며 금강과 영산강 수계에 있는 5개 보 중 3개(세종보, 죽산보, 공주보)를 해체하거나 부분 해체하고 나머지 2개는 상시 개방하는 '자연성 회복' 결정을 내렸다. 기존 보를 해체하는 것은 농민들의 반발이 있어 보를 개방해서 수위를 조정했는데 이 비용으로 1,400~1,900억원이 들었다. 하지만 윤석열 정부는 문재인 정부의 결정을 다시 취소했다. 이 사례는 대통령이 법적으로 재정을 어떻게 사용할 수 있는지 뿐 아니라 대통령에 따라서 국가 재정사업이 어떻게 정치적 결정으로 변동하는지를 잘 보여준다.

대통령에게 주어진 예산과 재정권에서 관행적 층위도 매우 중요하다. 대통령이 재정을 어느 지역에 어떻게 배분하는지는 특정 지역의 국회의원을 어떻게 자신의 편으로 만들거나, 쟁점법안을 통과시키는데 이런 배분을 자원으로 활용할 것인지를 결정하게 한다. 대통령은 국정과제나 지역 공약을 명분으로 막대한 예산을 특정 지역에 배정할 수 있다. 또한 국회의원들의 지역구 민원 예산을 묵인해 줄 수도 있다. 대통령은 이 방법으로 국회의원과 쟁점 법안 통과를 거래하는 정치적 수단으로 이용할 수 있다.

정치학자 사르토리 (G. Sartori)는 미국 대통령제의 작동원리에 대한 강력한 통찰을 제시하였다. 그는 대통령제는 본질적으로 작동하기 어려운 체제로 보고, 미국 대통령제를 수입해서 사용하는 다른 국가들이 대체로 실패했다고 보았다. 대통령제를 수입해서 쓰는 국가들과 달리 미국이 사용하는 대통령제가 원활하게 작동하는 이유는 이념정치가 약하고, 정당기율(정당의 의원에 대한 통제력)이 약하고

‘이권정치(pork-barrel politics)’가 작동한다는 세 가지 근거를 들었다.

이 중 대통령이 특정 지역의 의원을 설득하여 쟁점법안(land-mark legislation 대통령이 정책적으로 강조하는 중요 법안)을 국회에서 통과시키기 위해서는 선심성 예산이나 특정 지역에 중요한 사업을 몰아주는 것이 필요하다. 이 부분이 미국 대통령은 어떻게 자신을 견제하는 의회를 통제할 수 있는지에서 중요하다.

그런데 미국과 한국의 대통령제에서 대통령이 선심성 예산을 사용하는 방법은 큰 차이가 있다. 사르토리의 분석은 최근 미국 정치의 ‘정당양극화’로 이념 대결이 강해지는 사회적 변화를 반영하지는 못하지만 대체로 미국 정치의 본질을 보여준다. 반대로 한국 대통령제의 본질을 비교할 수 있게 해준다. 한국 대통령제를 현실적으로 이해하기 위해 선심성 예산과 관련해 좀 더 구체적으로 분석해볼 필요가 있다.

사르토리의 미국 정치 분석은 이렇다. 미국 유권자들은 이념에 기초해서 의원을 선택하기 보다는 실용주의에 기초해 현실적인 이익이 중요한 선택의 기준이다. 게다가 미국 정당은 중앙당의 규율이 약하기 때문에 의원은 정당의 당론에 구속받지 않는다. 의원이 정당에서 자유롭기 때문에 대통령은 중요한 법안인 쟁점법안을 통과시키기 위해 의원들을 표를 '매수(Bargaining)'할 수 있고, 이를 위해 지역구 맞춤형 '선심성 예산(Pork-barrel)'을 배정한다.

미국 하원 의원은 2년에 한 번씩 선거를 하기 때문에 지역주민의 실질적인 이익을 반영해야 재선될 수 있다. 게다가 하원의원은 당 지도부가 공천장을 주는 한국과 달리, 철저하게 지역 유권자와 당원들이 직접 후보를 선출하는 상향식 당내 경선(다양한 형태의 프라이머리)을 통과해야 한다. 현직 의원이라도 지역구 관리에 소홀하거나 극단적인 지지층의 입맛을 맞추지 못하면 경선에서 신인에게 패배(Primaried)할 위험이 항상 존재한다. 2년에 한 번씩 유권자의 평가를 받아야 하는 하원의원은 중요한 예산과 선심성 사업을 가져와서 지역주민들에게 자신을 세일즈 해야 한다.

미국 정치적 구조(이념과 정당 규율이 약한 환경)와 대통령의 이해관계와 의회의 이해관계가 만나는 지점이 선심성 예산인 것이다. 중요법안을 반드시 국회를 통과시켜야 하는 대통령은 선심성 예산을 사용해 의원의 재선하고 싶은 유인을 충족시켜주는 것이다.

하지만 한국 대통령은 미국과 다르다. 보수-진보간 대결이라는 강력한 이념과 강한 정당규율이라는 정치적 구조를 가지고 있기 때문이다. 게다가 대통령은 정당을 장악할 수 있는 장관직과 정당공천권(과거 보스 정치 시절 공천은 당 대표의 몫이자 대통령 몫이었음)이라는 인사권을 가지고 있다. 또한 대통령은 특정 지역의 의원 개개인을 설득하기 보다는 국가 예산 전체를 통해 특정한 지역 유권자 전체를 대통령 스스로 포섭하는 ‘거대 포퓰리즘’의 형태로 선심성 사업을 전개한다.

미국 대통령은 ‘행정부 재량 보조금(Discretionary Grants)’을 통해 선심성 예산을 사용한다. 미국 의회가 예산을 결정하기 때문에 우선 의회가 큰 틀에서 인프라 예산을 결정한다. 그러면 대통령은 어떤 주에 어떤 프로젝트 예산을 배정할 것인지를 정할 수 있는 권한이 있다. 실제 바이든 행정부는 1조 2천억 달러 규모의 '초당적 인프라법(BIL)' 재원을 바탕으로, 2024 회계연도 교통부(DOT) 예산에만 약 608억 달러(약 83조 원)를 편성했다. 이 막대한 예산을 바탕으로 각각의 주(State)정부나 지방정부가 신청하면 행정부가 심사해서 돈을 지급해주는 '재량적 보조금(RAISE, INFRA 프로그램 등)' 형태로 예산이 뿌려진다.

특히 대통령의 선심성 예산은 미국의 경합주(Swing State: 선거 경쟁에서 민주당과 공화당으로 당선자가 바뀌는 주)에 집중 투자된다. 2024년 대선을 앞두고 바이든 행정부는 반도체법(CHIPS Act)과

인플레이션 감축법(IRA)에 따른 수백억 달러의 보조금과 인프라 건설 예산을 미시간, 펜실베이니아, 오하이오 같은 핵심 경합주에 투하했다. 이 사례는 대통령이 의원을 설득하는 것을 넘어 대통령 자신이나 소속 정당 대선 후보가 선거에 승리하기 위해 예산배분권을 사용한다는 점을 보여준다.

반면에 한국의 대통령은 '예비타당성조사 면제(예타 면제)'를 통한 지역구를 직접 공략하는 방식을 사용한다. 한국 대통령은 의회가 예산을 편성하는 미국과 달리 기획재정부를 통해 국가 예산안을 직접 편성한다. 따라서 미국보다 선심성 예산 책정을 훨씬 스케일이 크고 직접적인 방식을 취할 수 있다. 이때 대통령이 사용할 수 있는 선심성 예산 무기는 바로 경제성 평가를 우회하는 '예비타당성조사 면제'다. 규제가 많은 한국 현실에서 예비타당성조사를 면제하는 대통령 결정 자체가 엄청난 특혜다.

한국은 2019년 기준으로 법적으로 총사업비 500억 원 이상 사업은 깐깐한 경제성(B/C) 심사를 받아야 하지만, 역대 정부는 '국가균형발전'이라는 명분으로 국가재정법상 예외 조항을 발동해왔다. 가장 상징적인 사례는 2019년 문재인 정부가 2020년 총선을 1년 앞두고 총 24조 1,000억 원 규모의 23개 지역 숙원 사업에 대해 예타 면제를 전격 발표한 것이다. 윤석열 정부 들어서도 2024년 총선을 앞두고 여야 합의하에 밀어붙인 '달빛고속철도' 등을 포함해 예타 면제를 추진하거나 논의한 사업 규모가 도합 90조 원에 육박한다는 비판이 제기되기도 했다.

한국의 대표적인 선심성 사업 사례로는 2019년 예타 면제로 통과된 김천과 거제를 연결하는 '남부내륙철도'사업을 들 수 있다. 당시 약 4조 7,000억 원의 막대한 예산이 투입되는 사업이 경제성이 부족하다는 지적에도 불구하고 균형 발전을 이유로 강행된 것이다. 또한, 건설비만 14조에서 15조원이 들지만 수익성이 낮다는 전문가들의 평가에도 불구하고 선거판을 흔들기 위해 특별법까지 만들어 예타를 면제시킨 '가덕도 신공항' 건설 사업도 대표적인 선심성 토목사업의 사례다.

아래의 표는 거래형(예산을 주고 법안을 통과시키는 거래 유형)인 미국 대통령제와 하향식 포퓰리즘(대통령 자신이 예비타당성을 면제해서 지역에 예산을 배정해주는 유형)인 한국 대통령제를 비교한 것이다, 이 표는 미국 대통령제나 한국 대통령제 모두 포퓰리즘으로 비판받지만 두 나라의 포퓰리즘이 어떤 차이가 있는지를 세밀하게 비교해준다.

〈미국 대통령제와 한국 대통령제 선심성 예산 운영방식 비교〉

구분	미국 대통령의 포크 배럴 (Presidential Pork)	한국 대통령의 포크 배럴 (예타 면제 등)
주요 수단	**행정부 재량 보조금 (Discretionary Grants)** 의회가 승인한 총액 내에서 행정부가 배분처 결정	**예비타당성조사 면제 (Exemption)** 대통령의 의지로 경제성 평가를 생략하고 예산 직접 편성
타깃 (Target)	주로 대선의 승패를 가르는 **핵심 경합주 (Swing States)**및 협상이 필요한 의원의 지역구	선거(대선/총선)를 앞둔 **전국 주요 권역별 표밭**
운영방식	약한 정당 규율 속에서 **의회(개별 의원)를 설득/매수**하기 위한 거래 수단	막강한 권한으로 의회를 우회하여 **대중과 직접 거래**하는 위임민주주의적 수단
최근 대표 사례	2024 회계연도 교통·에너지 인프라 보조금의 러스트벨트(미시	2019년 24.1조 원 규모 균형발전 프로젝트,

	간 등) 집중 배정	가덕도 신공항 (14조 원+), 달빛철도 등

대통령이 예산을 어떻게 배정하는지를 두고 지나치게 과도하게 분석하는 것이 아닌가 할 수 있다. 하지만 돈이 권력이라면 대통령이 자기 재량으로 예산을 사용하는 것 자체가 권력의 핵심이 된다. 미국 대통령이 의회가 배정한 예산을 가지고 개별 주나 지역의 유권자를 직접 설득하는 것이 아니라 그 지역의원을 통해서 설득한다면, 한국 대통령은 자신이 배정한 예산을 가지고 거대한 지역의 유권자 자체를 설득하고 자신의 편으로 만든다.

이처럼 대통령의 선심성 예산 운영은 대단히 강력한 권력 자원이다. 이 자원은 구체적으로 유권자의 투표행태, 의회와 정당에 대한 대통령과의 통제력 그리고 지방자립도와 단방제와 연방제 정부의 운영방식에 영향을 미친다. 즉 대통령이 돈을 어떻게 사용할 수 있는지가 유권자들의 '행동 방식', '제도'적으로는 의회 제도와 정당 제도 그리고 '국가권력'에서 지방분권화 정도까지 포괄적으로 영향을 미치는 것이다.

미국 대통령의 선심성 예산 사용은 유권자의 투표 성향을 더욱 개인투표(personal voting)로 만든다. 실용주의와 약한 정당규율 혹은 기율(disciplin)로 인해 미국 유권자들은 의원이 자기 지역구에 얼마나 많은 연방 예산(Earmark, 보조금 등)을 끌어왔는지를 중시한다. 지지 정당에 대한 정당투표나 이념에 기초한 정체성 투표 대신 미국 유권자들은 자신에게 경제적 이익을 가져다주었는지 여부를 기준으로 하는 '합리적 투표'를 하는 것이다. 즉 유권자 개인 관점에서 이익 여부로 의원에게 표를 던지는 것이다. 이런 투표 성향은 역으로 정당 규율을 약화하고 정당이 이념을 통해서 유권자를 동원하지 못하게 만드는 측면도 있다.

한국 대통령은 예산을 편성하고 예비타당성을 면제해줄 수 있는 권한을 가지고 있다. 따라서 가덕도 공항사업처럼 몇 조에서 몇 십조가 들어가는 지역숙원사업이 통과되는 것은 결국 대통령에게 달려있다. 그런데 한국 대통령은 보수-진보의 이념대결과 정당경쟁이 치열한 한국 정치에서 특정 정당의 공천을 받고 당선된다.

대통령의 강력한 선심성 예산활용권한은 지역유권자들로 하여금 실권이 별로 없거나 사업 규모가 작은 지방선거나 예산 책정 권한이 없는 국회의원선거보다 대통령 선거에 목을 사활을 걸게 만든다. 대통령 선거를 중심으로 정당 양극화가 진행이 되는 것도 특정 정당의 특정 후보가 당선되어야 자신이 사는 지역에 거대한 예산이 배정되기 때문이다. 반대 정당이 잡으면 최소 5년은 사업이 지연되기 때문에 한국 유권자들에게 대통령 선거는 사활적 이익을 건 투쟁이 되는 것이다. 이 투쟁이 얼마나 격렬한 지는 대통령 선거의 투표율 증가로 알 수 있다.

대통령의 선심성 예산 정치는 제도적으로 의회와 정당을 통제하는 권력에도 영향을 미친다. 미국 대통령은 의회와 정당을 대상으로 '거래와 매수(Bargaining & Logrolling)'의 정치를 실현한다. 우선 미국 대통령은 정당의 공천권이 없어 같은 당 의원조차 통제하기 어렵다. 따라서 예산 배정은 자기 소속 정당의원에 대한 가장 강력한 설득과 거래의 수단이 된다.

미국 대통령의 설득과 거래는 야당의원에게도 동일하다. 재선이 필요한 야당의원도 자신의 지역구에 대통령이 연방프로젝트로 예산 배정을 제안하면 대통령과 거래를 하게 된다. 이는 미국정치에서 흔히 볼 수 있는 '교차투표(cross-voting)'를 하게 만든다. 즉 야당이지만 대통령의 정책이나 제안한 법안을 찬성해서 의회를 통과하게 한다.

하지만 한국 대통령의 선심성 예산 정치는 '하향식 명령(Top-down Command)'과 '당근과 채찍'의 정치로 볼 수 있다. 우선 한국 대통령은 강력한 정당 규율(공천권)을 가졌다는 점에서 미국 대통령과 다르다. 또한 대통령이 예산 편성권을 가졌다는 점에서도 다르다. 공천권과 예산권이란 두 가지 자원은 대통령이 여당 의원을 통제하게 만든다. 대통령의 정책이나 법안에 대한 거부는 배신의 정치로 낙인찍히면 다음 선거에서 공천도 없지만 정부의 예산배정도 없는 것이다. 한국 의원이 소속 정당에 구속을 받을 수 밖에 없는 것은 대통령의 강력한 공천권과 예산권 때문이다.

분점정부가 빈번한 상황에서 한국 대통령은 야당의 협조없이 법안통과나 정책 집행이 어렵다. 그런데 한국 대통령은 자신이 거대 예산을 배정하고 예비타당성 검사를 면제해줄 수 있어서 야당의원이 아니라 야당의 지도부와 철도나 공항 등 특정한 사회간접자본 예산으로 거래할 수 있다. 대통령과 야당 대표가 여야영수회담과 같은 방식으로 협상을 통해 대통령의 쟁점법안을 의회에서 통과시켜준다. 따라서 한국 대통령은 야당 의원 '개개인' 을 설득하고 챙기기 보다 정당간 이권을 교환하는 방식을 사용하는 것이다. 이 역시 야당차원에서 의원보다는 정당의 힘을 강화하고 정당규율을 강화하는 방식이 된다.

대통령의 선심성 예산은 지방자치제에 영향을 미친다. 미국은 연방제 국가로 각 주는 주별로 재정자립도를 챙긴다. 주마다 가지는 조세권을 이용하기 때문에 주정부는 재정자립도가 한국의 지방정부보다 높다. 하지만 3억 3천만 명의 미국인이 50개의 주로 나뉘어 있고, 캘리포니아처럼 3,800만명의 인구를 가진 거대 주가 있기 때문에 대다수의 주는 인구가 많지 않고 그래서 재정수익이 부족하다. 이로 인해 주정부와 특정 지역구는 인프라 사업이나 복지사업을 위해 연방정부의 매칭 펀드(주정부가 어느 액수를 대면 연방 정부가 상응하는 액수를 보조하는 방법)나 보조금을 받는 것이 필수적이다. 따라서 주지사나 지역구 의원은 연방예산을 위해 대통령에게 로비를 해야 한다.

반면에 한국 지방정부는 재정자립도가 평균 40%로 낮다. 지방세인 자체 세수입이 부족하기 때문에 한국의 지방정부는 중앙정부가 내려주는 지방교부세와 국고보조금에 절대적으로 의존한다. 이런 상황에서 지방정부는 중앙정부 특히 예산을 배정하는 대통령에게 의존할 수 밖에 없다.

아래 표는 연방제와 단방제가 가진 구조적인 차이에 근거해서 대통령이 사용할 수 있는 선심성 예상사용권한의 영향을 비교한 것이다. 13개의 독립적인 국가(state 현재의 주 정부)가 모여 연방 국가(federal state)를 만든 미국과 달리 해방과 함께 중앙집중적으로 권력과 예산을 활용해온 한국의 단방국가는 국가가 가진 권력의 중앙-지방 배분이 다르다.

〈 표. 연방제 vs 단방제의 예산관련 구조적 결과 비교 〉

구분	us 연방제 (미국)	단방제(한국)
국가 구조의 본질	50개의 독립적인 주(State)가 주권을 나누어 가짐 (이중 주권)	단일한 중앙정부가 모든 국가 권력을 통제
예산의 성격	연방 정부의 예산은 주 정부를 유인하는 **'인센티브(당근)'**	중앙정부의 예산은 지방정부의 생명줄이자 **'통제 수단(채찍)'**
권력의 분산	예산 권한이 연방-주-지방으로 다원화되어 있어 대통령의 독주가 구조적으로 어려움	예산, 조세, 행정 권한이 중앙 (특히 청와대/대통령실)에 초집중됨
정치적 결과	분권화된 타협의 정치. 정책 추진 속도는 느리지만 권력 남용 방지	일사불란한 하향식 국정 운영. 속도전에는 능하지만 위임민주주의적

		독단에 빠질 위험 높음

한국에서 대통령이 강력한 권한을 가지기를 바라는 유권자들은 대통령이 여전히 예산을 포함한 다양한 권력자원을 이용해서 지방정치도 통제하기를 바란다. 광역과 기초로 분리된 지방정치는 의회보다 더 많은 정치인들이 있기 때문에 유권자가 통제하기 더 복잡하다. 게다가 대통령이 위임민주주의를 이용해 의회와 지방정부를 무시하고 통치하는 것이 더 가시적으로 정치가 작동한다고 믿는 경우에는 대통령제에서 지방분권화를 거부할 수 있다.

더 많은 권력을 보유하기 바라는 대통령과 차기 대통령 후보도 자신이 사용할 수 있는 권력이 줄어드는 지방분권화를 좋아할 이유가 없다. 그런 점에서 대통령제를 견제하고 한국의 지방 소멸 문제를 연방차원에서 해결하면서 향후 북한과의 통일문제를 미리 대비하기를 바란다면 한국의 연방제도 도입 여부를 담론화하고 이를 헌법에 반영하는 방안을 마련해야 한다.

결론적으로 한국 대통령은 예산을 배정할 수 있는 권한과 정당을 통제할 수 있는 권한을 바탕으로 야당을 설득하거나 거래할 수 있다. 반면 미국 대통령은 의회가 제정한 막대한 예산의 일부를 사용해서 특정 지역의 정치인을 자신의 편으로 만들 수 있다. 한국 대통령이 미국대통령보다 더 막강한 권력을 가진 예산권한은 한국과 미국의 연방제와 단방제의 차이, 이념과 정당규율이라는 정치적 조건에 의해서도 차이가 더 명확해진다. 결론적으로는 한국 대통령이 더 막강한 권한에 기초해 위임민주주의 혹은 포퓰리즘을 활용할 수 있다.

(4) 안보 · 대외 · 비상권 (Security & Emergency): "국가 생존의 결정자"

대통령제 국가에서 대통령은 대외관계와 관련된 권력과 권한을 가진다. 미국에서 연방국가를 만들 때 영국정치제도를 기초로 하였지만, 로마의 제도도 참고해서 만들었다. 또한 대통령이라는 새로운 제도를 만들면서 최초에는 계획하지 않았지만 시간이 지나면서 의회의 권력이 대통령에게 넘어온 부분이 있다. 대외관계 부분도 동일하다.

대통령은 우선 국가를 대표한다. 미국 헌법에서 1조가 의회고, 2조가 대통령과 행정부고, 3조가 연방대법원인 점은 제도를 구축할 당시 헌법제정권자들이 대통령을 최고의 권력기관으로 만든 것이 아니고, 의회를 최고 권력기관으로 상정하고 대통령과 연방대법원이 의회를 견제하게끔 만든 것이다.

이것은 미국의 탄생이라는 역사에도 기인한다. 미국이 독립전쟁을 수행하는 동안 13개의 국가들이 '대륙회의'를 만들어서 이를 통해서 국가들의 이익과 부담을 조정하면서 싸웠다. 하지만 이 과정에서 조지 워싱턴장군이 중심이 되어 전쟁에서 이겼고 연방의회조직은 의견 조율 등에서 비효율성을 보여주었다. 이런 역사적 배경에 기초해 미국은 예산 책정과 전쟁선포권이라는 국내적으로 가장 중요한 권한과 국제적으로 가장 중요한 권한을 의회에 배정했다.

하지만 스페인과의 전쟁, 1차 대전, 2019년 경제공황, 2차 대전을 거치면서 미국 의회는 대통령과 행정부가 예산을 책정할 수 있는 권한을 부여하였고 베트남전쟁에서는 존슨 대통령에게 권쟁 수권법을 제공했다. 대통령의 권한이 점차 커지던 과정에서 닉슨 대통령은 워터게이트사건이 터지고 국민에게 거짓말을 했다는 이유로 탄핵소추가 되었고, 탄핵을 피하기 위해 스스로 사퇴를 했다.

이런 과정을 거치면서 아더 슐레진저는 미국 대통령을 '제왕적 대통령'이라고 비판하였다. 왕이 없는 국가에서 선출된 사회자나 회의 주재자로서 대통령을 선출한 미국에서 왕이 등장했다는 비판은

미국 정치 제도의 원래 취지를 정면으로 공격하는 것이었다.

한국 대통령은 처음부터 대통령에게 많은 권한을 부여한 채 시작되었다. 이중에서도 대통령은 대외관계에서 국가를 대표하는 역할과 위기 상황에서 합법적으로 독재를 할 수 있는 권한(계엄선포권과 긴급재정경제명령권)을 가지고 있다. 게다가 한국 대통령은 미국과는 좀 더 다른 의미에서 국가원수 기능을 가진다.

대외관계와 관련된 한국 대통령제의 권력과 권한을 구체적으로 살펴보자. 한국은 헌법을 통해서 대통령에게 군통수권자(국군최고사령관)의 기능(74조 국군통수권)을 부여하고 있다. 또한 한국은 미국과 달리 대통령이 선전포고(73조 선전포고권)를 할 수 있다. 휴전 상황인 국가에서 대통령에게 전쟁과 관련한 권한을 집중적으로 부여한 것으로 볼 수 있다.

대통령은 평시에 국제관계에서 중요한 국가들 간 조약을 체결할 수 있다. 대통령이 행정부를 대표해서 다른 국가와의 외교관계를 맺고 국가 간 약속을 정할 수 있다. 안보상 동맹과 정치경제에서 FTA를 체결하는 것도 대통령의 권한이다.

한국 대통령은 국가가 위급한 상황에서 합헌적인 독재를 가능하게 하는 계엄선포권을 가진다. 계엄은 로마 시대에 만들어진 독재관(Dictator)제도에 근거한다. 로마가 위험에 빠질 경우 로마는 한 사람에게 6개월 동안 모든 것을 할 수 있는 권한을 부여하여, 독재관(Dictator)으로 하여금 국가 위기를 헤쳐나갈 수 있게 했다.

이런 관행이 영국과 미국으로 이어졌다. 이들 국가는 다른 국가와 전쟁을 할 때 전시라는 특별한 상황으로 인해 자국의 법이 일시적으로 작동하지 않는 상황을 관리하기 위해 계엄법을 만들었다. 즉 법치주의를 강조했던 이들 국가는 식민지 개척이나 인디언과의 전쟁에서 법의 위임을 넘어서는 전시관리를 위해 계엄과 관련된 법을 제정했다. 이런 역사적 전통이 미국 대통령제로 이어지고, 프랑스 5공화국으로 이어진다. 그리고 한국도 헌법에서 비상시 계엄을 선포할 수 있는 권한과 긴급재정경제명령을 내릴 수 있는 권한을 부여한다.

그런데 한국 대통령제는 비상계엄과 관련해 17번이나 선포되었고 이중에는 뼈아픈 역사적 사건들도 있다. 1948년 여수 순천 사건과 제주 4.3사건에서 발동된 비상계엄. 한국전쟁중 1952년 부산정치파동에서 발동된 비상계엄, 1960년 4.19 혁명에 발동된 비상계엄. 1961년 5.16군사정변시기 발동한 비상계엄. 1964년 한일국교정상화에 대한 6.3항쟁에서 발동된 비상계엄. 1972년 10월 유신의 비상 계엄, 1979년 10.26사태에서 발동한 비상계엄. 1980년 5.17 비상계엄의 전국적 확대. 대표적인 비상계엄은 한국 정치사를 그대로 관통해 보여준다.

민주화가 된 지 37년째인 2024년 12월 3일 다시 현직 대통령이 비상계엄을 발동했다. 의회해산과 정치인 체포를 시도하면서 한국 정치는 다시 계엄의 역사로 회귀하는 듯 했다. 하지만 시민들의 강력한 저항과 국회의 빠른 계엄해제 요구로 12.3 내란은 6시간만에 끝이 났다. 또한 시민의 힘이 강하면 계엄의 역사가 필연적으로 반복되는 것은 아니라는 점도 입증했다.

한국 대통령제에서 헌법적 차원에서 한 가지 문제가 되는 부분은 특정 정당에 기반해 당선된 대통령이 '행정부 수반(head of government)'이면서 '국가원수(head of state)'가 된다는 점이다. 국가원수는 모든 국민을 대표해야 하는 직위이자 직책이다. 반면 대통령 선거는 행정부의 장을 뽑는 것이다. 따라서 선거를 통해 특정 가치를 요구하는 지지자들에 의해 당선된 대통령은 행정부의 수반으로서 지자들이 요구하는 정책을 구현해야 하는 입장과 함께 반대파를 포함한 모든 국민을 포용하는 국가원수로서 기능을 수행해야 하는 모순이 발생하는 것이다.

선출한 이들을 대표해야 하는 대표성과 국민 전체의 이익을 반영해야하는 것은 근본적으로 불가능하다. 또한 3권이 분립된 국가에서 대통령은 단지 한 가지 권력 기관의 장일 뿐인데, 국가원수는 3권을 이룬 기관을 뛰어 넘는 전체 국가의 수장이 된다. 이 부분은 한국적 대통령제의 특성으로 볼 수 있다.

물론 헌법자체로는 미국이 더 행정수반기능이 강할 것으로 예상된다. 반면 이원정부제적 요소인 총리가 있는 한국 대통령제는 총리가 행정부 역할의 일부를 담당할 수 있기 때문에 오히려 대통령의 국가원수기능과 총리의 일부분 행정수반 기능이 분리되어 보일 수 있다. 하지만 한국 대통령은 정당을 장악할 뿐 아니라 총리를 허수아비 총리로 만들 수 있는 실질적인 권한을 가지고 있다. 그런 점에서 한국 대통령제에 대한 모순된 이중성 혹은 모순된 이중 기능에 대한 유권자들의 기대가 높다.

그리고 이런 한국적 특성으로 인해 2004년 노무현 대통령은 공직선거법 위반으로 탄핵소추되기도 했다. 대통령이 중소기업간담회의 기자회견에서 "국민들이 총선에서 열린우리당을 압도적으로 지지해 줄 것을 기대한다" 이야기 한 것이 공무원의 정치적 중립위반이라는 이유였다. 즉 대통령이 국가원수로서 특정 정당을 지지했다는 것이다. 헌법재판소의 판결로 탄핵이 인용되지 않았지만, 한국 대통령제가 가진 논리적 모순을 잘 보여주는 이 이중적인 역할은 추후 개헌과정에서 수정하거나 조정해야 한다.

대통령제도의 원형인 미국에서도 대통령은 행정부의 수반이고, 국가를 대외적으로 대표하며 국가통합의 상징이다. 하지만 미국 대통령에게 국가원수로서의 기능이 크게 요구되지 않는다. 대통령제와 행정수반간 갈등에 대한 대표적인 연구자로는 강원택 교수를 들 수 있다.

강원택교수의 『국가는 어떻게 통치되는가』에 따르면 한국과 달리 미국 대통령이 국가원수와 행정수반 사이에서 역할 충돌이 적은 것은 3가지에 근거한다. 첫째. 미국 대통령은 정당을 통한 통치보다는 개인에 의한 통치를 근간으로 한다. 이로 인해 정당에 엮여서 의회정치라는 정파적인 갈등에 자동으로 개입될 여지가 적다. 둘째, 미국 대통령은 국가원수로 규정되어 있지 않다. 그래서 대통령이 정파적으로 선거 지원을 해도 문제가 되지 않는다. 셋째, 연방제 국가라서 중요한 행정적 결정이 주(state)단위에서 내려지기 때문이다. 즉 대통령이 안보나 거시경제와 같은 연방과 관련된 사안에 집중하기 때문에 일상적인 정책과 관련해서는 한 발 떨어져 있을 수 있다.

한국과 미국의 차이는 헌법 조항으로 더 정확히 알 수 있다. 대한민국 헌법 제66조 제1항에는 "대통령은 국가의 원수이며, 외국에 대하여 국가를 대표한다."고 명시적으로 규정되어 있다. 즉 대통령은 국가의 원수인 것이다. 반면, 미국 연방 헌법(Article II)에는 대통령을 행정부의 수반(Executive Power)이자 군통수권자(Commander in Chief)로만 규정할 뿐, 'Head of State(국가원수)'라는 단어 자체는 헌법 조문에 아예 존재하지 않는다.

반면 영국과 같은 내각제 국가에서 이 문제는 비교적 손쉽게 해결된다. 영국은 국왕이 국가원수로서 대외관계에서 국가를 대표한다. 따라서 선출된 다수당의 대표인 총리는 행정부의 수반일 뿐 국가원수 역할은 제외된다. 내각제국가인 독일의 경우는 국가원수인 왕이 없다. 따라서 국가원수이자 국가를 대외적으로 대표하는 대통령이 있다. 독일의 경우는 대통령이 간선에 의해서 선출되어 일정기간 동안 국가원수 기능을 수행한다. 실질적인 통치는 독일도 총리에게 위임된다.

이원정부제 프랑스는 정부자체의 속성으로 해결한다. 대통령은 국가원수로 국민이 선출한다. 그리고 행정부는 총리를 통해 통치하게 되어 있다. 이때 총리는 의회의 동의로 임명되는데 분점정부에서는 야당대표가 총리가 된다. 따라서 대통령은 국가원수의 기능을 하고, 총리를 통해서 행정수반역할을 하

도록 기능이 분리되어 있다.

〈 키워드 정치학 : 대통령의 국가원수 기능의 역사〉

미국 대통령제에는 없는 '국가원수' 기능은 언제 헌법에 들어갔고 어떤 계기로 들어갔을까?제헌헌법부터 3공화국 헌법까지 살펴보면 이 질문에 대한 답을 찾을 수 있다.

1. 제헌헌법 (1948년):"대통령은 행정권의 수반이며 외국에 대하여 국가를 대표한다." (제51조) ⇨ 이 헌법에는 '국가원수'라는 명시적 단어는 없었고, 행정부 수반으로서의 대표성만 있었다.

2. 제2공화국 헌법 (1960년):"대통령은 국가의 원수이며 국가를 대표한다." (제51조) ⇨ 의원내각제하에서 실권은 국무총리가 가지고 대통령은 상징적인 '국가원수' 기능을 수행한다. 따라서 2공화국은 대통령제에서의 국가원수가 아니다.

3. 제3공화국 헌법 (1962년):"대통령은 국가의 원수이며, 외국에 대하여 국가를 대표한다." (제66조) ⇨ 5.16군사 쿠데타 이후 민간 정부를 만들면서 3공화국 헌법은 대통령제로 복귀하면서 국가원수의 상징성과 행정부 수반의 실질적 권력을 모두 규정했다. 즉 대통령제에서 대통령에게 국가원수라는 기능을 부여한 것은 이 헌법에서 부터다. 1987년 민주화에서 3공화국 헌법으로 복귀하는 것이 목표였기 때문에 현재 6공화국의 헌법도 대통령의 국가원수기능을 규정하고 있다.

4. 프랑스 드골헌법의 영향 : 3공화국 헌법은 박정희 국가재건최고회의가 주도하면서 1958년 프랑스 헌법을 벤치마킹했다. 드골은 프랑스의 이전 정부형태인 내각제가 문제가 있다고 보고 대통령에게 실질적인 국가 최고 지도자의 권한을 부여하는 헌법을 만들었다. 박정희정권도 2공화국의 의원내각제를 거부하고 대통령에게 강력한 국가 최고지도자의 권한을 부여하는 논리를 받아들여 3공화국 헌법을 만들었다.

대통령의 대외관계와 관련해서 법률적 층위는 대통령이 국가정보원 등 안보 및 정보기관에 대한 지휘 감독권을 통해 국가의 내밀한 정보망을 독점할 수 있게 해준다. 대외 정보의 확보는 대통령과 의회의 정보 비대칭성을 강화한다. 효율적인 국정운영 중 대외안보를 확보하기 위한 조치로 인해 대통령에 대한 국회의 견제 가능성은 더욱 약화되는 것이다.

한국 대통령은 국정원과 국방정보본부와 같은 기관으로부터 정보를 독점한다. 외교와 안보영역이 가진 '비밀주의' 와 '신속성' 과 '효율성' 이 명분이 되어 대통령에게 권력을 주고 이를 견제하지 않는다. 하지만 미국의 경우 닉슨 대통령이 워터게이트 사건을 일으켰고, '대통령에 대한 정보독점 문제' 를 해결해야 한다는 반성을 거쳤다. 이후 의회가 대통령의 정보독점을 깨뜨릴 수 있는 구체적이고 강력한 제도적 족쇄를 만들었다.

미국의회는 다양하게 국가안보와 관련해 대통령과 행정부를 통제할 수 있는 방안을 가지고 있다.

첫째. 국가안보법에 따라 대통령이 CIA등을 동원해 중대한 비밀공작을 지시하는 경우 대통령은 의회 수뇌부 8명에게 반드시 보고해야 한다. 상하원 양당원내대표 4명과 상하원 정보위원장으로 총 8명에게는 반드시 대통령이 보고를 하도록 되어 있다. 한국 국정원장이 국회정보위에서 기밀을 핑계로 사안을 알려주지 않는 것 같은 행동이 미국정치에서 미국 의회의 8인에게는 불가능하다.

둘째, 미국은 CIA와 NSA와 같은 18개에 달하는 비밀정보기관이 사용하는 예산도 상하원 정보위원회 소속 의원들과 최고 등급의 기밀 인가를 받은 전문 보좌관들에게는 세세한 장부 열람이 가능하게 되어 있다. 셋째, 정보기관 직원이 대통령이나 국가 수뇌부의 불법적인 권한 남용을 목격했을 때, 국가기밀 누설죄로 처벌받지 않고 의회의 정보위원회에 직접 고발할 수 있게 하는 제도장치도 마련하고 있다. 넷째, 미국의 정보위원회는 한국 의원들이 2년에 한 번 씩 상임위원회를 교체하는 것과 달리 의원이 지속해서 위원회에 남아있다. 또한 소속직원들을 전직 CIA직원출신등 전문직으로 채용하여 상임위원회의 전문성을 강화하고 있다.

아래 표는 한국과 미국 대통령이 가진 대외관계와 관련된 기능을 비교한 것이다. 이를 토대로 한국과 미국은 군대를 운용하고 비상계엄을 활용하는 등에서 어떤 차이가 나는지를 구체적으로 살펴볼 수 있다.

〈표 : 한국 대통령과 미국 대통령의 국가원수와 전쟁관련 기능 비교〉

구분	미국 대통령	한국 대통령
① 국가원수 및 행정수반 지위	**완벽한 일치 (단일 행정부)** • 총리 없이 두 역할을 100% 독점 • 철저한 삼권분립에 기초 헌법상 국가원수 조항없음.	**집중 속의 분산 (국무총리 존재)** • 대통령이 두 지위를 겸임하나, • 헌법상 총리가 행정수반 역할 일부 보좌 헌법상 국가원수 조항있음.
② 군통수권 (Commander-in-Chief)	**헌법상 최고사령관** • 군의 전략적/전술적 지휘권 보유 • 단, 의회의 '전쟁선포권'과 '예산'의 견제	**헌법상 최고사령관** • 국군을 통수하는 포괄적 권한 (제74조) • 의회 견제약함 행정부 중심의 정보 독점
③ 무력사용 및 전쟁권한 통제	**전쟁권한법(WPR, 1973)의 족쇄** • 미군 파병 시 **48시간 내 의회 보고** • 의회 승인 없을 시 **60일 내 철수 의무(최종 90일까지 연정가능)**	**헌법상 국회 동의권 (제60조)** • 선전포고 및 국군 해외 파병 시 국회 동의 • 단, 방어적 무력 행사 시 시간적 족쇄 없음
④ 국가긴급권 (계엄선포권	**명시적 계엄권 없음 (간접 통제)** • 헌법상 계엄령 조항 없음 반란법에 근거함. • 민병대법(군 국내 동원 금지)으	**헌법상 명시적 비상계엄권 (제77조)** • 국가 비상시 대통령 독단으로 선포 가능

	로 엄격 통제 • 예외적 폭동 시 '반란법' 사용(의회 승인 등)	• 군사력으로 기본권/언론/사법부 즉각 통제 **• 국회 과반수 요구 시 즉각 해제 의무**

한국과 미국은 국가 수립의 역사가 다르기 때문에 대통령에게 부여된 대외관계나 안보관련한 권한이 다르다. 특히 군통수권과 전쟁권한에서 다를 뿐 아니라 국가긴급권(계엄)의 보유여부도 다르다.

한국은 1950년 한국 전쟁을 치렀고 아직 전쟁이 끝나지 않았다. 따라서 북한의 재침이나 도발에 대응하기 위해서 대통령이 지휘체계를 장악하고 북한 도발에 대응할 수 있다고 되어 있다. 이는 국회의 견제를 어렵게 한다.

반면에 미국은 독립전쟁에서 13개 국가들의 의회가 '대륙회의'를 만들어서 전쟁을 이끌었다. 1774년 소집된 대륙회의가 1775년에서 1781년까지 영국과의 전쟁에서 대륙군 총사령관으로 조지 워싱턴을 임명하는 등 전쟁을 이끌었다. 이후 1781년부터 1789년까지 연합회의 (Congress of the Confederation)를 운영하였는데 연합회의는 권한이 너무 약해 결국 연방국가 헌법을 만들고 연방의회(US Congress)를 만들게 된다. 하지만 미국의 의회주의 전통은 대통령이 육군 및 해군의 최고사령관이 될 수 있게 하되 헌법에서 '전쟁선포권(Declarations of War)'과 '군 예산 편성권'으로 대통령의 권한을 제한하였다.

미국은 베트남전쟁에서 존슨 행정부가 매덕스 호 사건을 의도적으로 일으켜 전쟁에 참전하게 했다는 점에서 의회를 속였다고 보고 대통령의 전쟁결정권을 제한한다. 1973년 제정한 전쟁권한법(War Powers Resolution)은 대통령이 긴급하게 무력을 사용해도 48시간내 의회의 동의를 구해야 하는 시간적 제약을 달아두었다. 또한 최장 90일로 대통령의 군사작전 시한도 못을 박아 두었다. 한국 대통령은 이런 긴급하게 대통령이 군대를 사용하는 상황에 대한 구체적인 국회의 견제장치를 두지는 않았다. 다만 선전포고와 외국에 대한 군대를 파병할 때 의회의 동의를 구하도록 만들었을 뿐이다.

미국 대통령의 전쟁에 관한 권한을 의회가 통제하는 것으로 유명한 사건이 있다. 트럼프 대통령이 2020년 이란의 군사령관을 암살했을 때 의회는 무력사용제한 결의안을 통과시켜 대통령의 독단적인 전쟁수행을 제한했다.

하지만 미국 트럼프 대통령은 행정부에 대한 의회의 전쟁 견제를 우회하는 일련의 조치를 취하면서 미국의 3권분립에 기초한 민주주의 제도를 약화시키고 있다. 우선 2025년 6월 트럼프 대통령은 이란의 핵시설에 대해 B2 폭격기를 동원해서 폭격을 가했다. 트럼프 대통령은 공식적인 선전포고를 하지 않았으며 이란의 핵개발이 미국의 안보위협이 되기 때문에 '예방적인 정밀 타격'을 한다면서 의회의 사전 승인을 우회했다.

2026년 1월 3일 트럼프 대통령은 베네수엘라의 수도 카라카스에서 마두로 대통령을 체포해오는 군사작전을 폈다. 전체 작전시간 3시간에 체포하는 시간은 30분 밖에 걸리지 않는 이 작전에 대해 트럼프 대통령은 전쟁이 아니라 미국 법무부가 기소한 마약 테러리스트를 '체포'하기 위한 제한적인 군사작전 혹은 구출 작전(Extraction/Raid)이라고 주장했다. 또한 정보 유출이 될 수 있다고 의회지도부에 사전에 알리지 않았다.

2026년 2월 28일 트럼프 대통령은 이란 최고 지도자 하메네이와 지도부를 폭격했다. 트럼프 대통령은 이를 전쟁이라고 하면서 이란의 정권교체를 목표로 한다고 주장했다. 하지만 헌법 1조에 규정

된 전쟁 선포권을 가진 의회의 어떤 사전 동의도 구하지 않았다.

트럼프 대통령 2기의 전쟁 혹은 상대 국가에 대한 군사공격은 의회의 동의나 사전보고없이 진행되었다. 미국 헌법이 규정한 의회에 의한 전쟁 선포권이나 의회의 견제와 통제가 무력화되고 있는 것이다. 2026년 2월 28일 이란 공격 이후 미국 의회는 다시 한번 트럼프 대통령의 조치가 위헌적인 것인지를 두고 논쟁을 하고 있다. 하지만 의회의 논의와 별개로 트럼프 대통령은 또 다시 필요하다고 생각하면 다른 국가에 군사공격을 가할 수도 있다.

미국 대통령들은 1973년 의회가 제정한 '전쟁권한법'에도 불구하고 헌법 2조가 규정해준 군통수권이라는 권한을 적극적으로 활용해왔다. 이는 미국이라는 대통령제 국가가 제도를 정교하게 만들어서 대통령의 권력 남용을 의회가 제한할 수 있게 족쇄를 채우고자 하지만, 국가 안보가 위협받는 상황에서 대통령이 가진 군사령관으로서 권한과 안보에 대한 비대칭적인 정보는 끊임없이 의회 견제를 우회하게 만든다.

〈정치학 키워드〉 미국 대통령의 전쟁권한법 회피 방안들

Q) 미국 대통령들은 어떻게 1973년 규정한 전쟁권한법에 따른 의회 견제를 무력화했을까?

A) 미국 대통령들은 다음 4가지 기술을 써서 의회를 무력화했다.

1. '적대행위(Hostilities)' 가 아니라고 우기기

전쟁권한법이 발동하려면 미군이 '적대행위(전투)'에 돌입해야 한다. 역대 대통령들은 전면전이 아닌 군사 행동은 전쟁이나 적대행위가 아니라고 우긴다. 실제로 대규모 지상군 파병 대신 미사일 공격, 무인기를 이용한 원거리 정밀 타격, 단기간에 이루어지는 특수부대 침투 작전은 발동조건인 적대행위가 아니라 의회가 통제할 수 없다는 논리를 편다. 실제 2011년 오바마 대통령이 리비아를 공습했을 때나 앞서본 2020년 트럼프 대통령이 솔레이마니 사령관 암살이나 2025년 이란 핵시설 폭격사례에서 이 논리를 이용했다.

2. 과거의 '무력사용승인(AUMF)'을 재활용하기

의회는 대통령에게 전쟁 선포 대신 '무력사용승인(AUMF, Authorization for Use of Military Force)'을 허용해준다. 미국 의회가 2001년 9.11테러 직후 알카에다를 소탕하라고 무력사용승인을 내렸다. 또한 2002년에는 사담 후세인에 대해서 무력사용승인을 내렸다. 문제는 이후 미국 대통령이 예멘이나 시리아를 공격할 때 이전에 승인해준 '테러리즘과의 전쟁'에 대한 무력사용승인을 꺼내드는 것이다. 그리고 의회에는 다시 승인을 구하지 않는 것이다.

3. '60일의 시한'의 함정: 기정사실화(Fait Accompli)의 덫

전쟁권한법은 의회 승인이 없으면 60일 내에 철수하라고 규정하고 있다. 그런데 미국 대통령들이 60일내 철수라는 '제약조건'을 반대로 '의회 승인 없이 '60일동안 폭격할 수 있는' 허용조건'으로 인식하고 마음대로 사용하는 것이다. 실제 대통령이 군사작전을 시작하고 일정 기간이 지나면 미국 의회는 군사적전 중인 미국에 대해 예산지원을 중단하거나 강제로 철수를 시키기 어렵다. 이것을 잘 아는 미국 대통령은 군사작전을 감행하고 이를 기정사실로 받아들이게 의회를 압박한다.

4. 전쟁권한법이 근본적으로 '위헌'이라고 주장하기

닉슨 대통령부터 현재에 이르기까지, 역대 모든 미국 대통령은 단 한 명도 예외 없이 전쟁권한법이 "대통령의 고유한 군통수권(헌법 제2조)을 침해하는 위헌적 법률"이라고 주장해 왔다. 대통령의 이런 주장에 대해 연방대법원이 개입하는 것을 꺼리면서 위헌 여부를 판결해주지 않고 있다. 행정부가 주장하는 안보우선의 논리와 의회가 주장하는 국민들의 자유확보를 위한 권력기관의 견제와 균형의 논리가 그만큼 팽팽하게 맞서고 있는 것이다.

2024년 12월 3일 비상계엄 이후 많은 한국인들은 대통령제의 발명국가이자 수출국가인 미국에도 비상계엄이 있는지 궁금해했다. 미국은 비상계엄 선포권이 따로 있지는 않고 '반란법'을 이용한다. 영국처럼 미국은 위기 상황에서 국가를 지키기 위해 시민이 나선다는 상비군을 대신하는 민병대 전통을 가지고 있다.

이런 미국에서 1878년 제정된 '민병대법(Posse Comitatus Act)'은 특별한 경우를 제외하고 연방정규군을 국내 치안에 동원하는 것을 엄격히 금지한다. 그리고 반란법(Insurrection Act)이 있는데 이것은 폭동과 같은 극도의 혼란 시 주지사의 요청에 따라 예외적으로 군을 투입할 수 있게 만들어진 법이다. 실제 미국에서 1957년 아이젠하워 대통령이 흑인 학생들의 등교를 막는 백인 우월주의자들을 제압하기 위해 101공수사단을 투입한 적이 있다. 이처럼 미국은 헌법이 보장한 인권을 지키고 헌법을 수호하기 위해 필요한 상황에서만 군대 투입이라는 극단적인 방법을 사용하는 것이다.

그런데 한국은 전시와 사변에 준하는 상황에서 대통령은 비상계엄을 이용해 국민의 기본권을 제한할 수 있다. 헌법 77조는 대통령이 비상계엄상황에서 군대를 동원할 수 있고, 국민의 기본권인 언론, 출판, 집회와 결사의 자유를 제한할 수 있다. 또한 사법부의 권한을 정지시킬 수도 있다. 그런데 앞서 본 것처럼 17번의 비상계엄의 역사로 인해 1987년 헌법은 비상계엄을 통제하는 방법으로 헌법 제77조 5항에 국회의 '해제 요구 결의안'을 규정해두었다. 반복된 역사적 경험이 만든 안전장치가 2024년 12월 3일 비상계엄에 사용될 것이라고 1987년 헌법제정자들이 예상하지는 못했을 것이다.

대통령의 외교 안보권한에 대한 관행적 층위로 대통령의 폐쇄적인 외교안보정책 결정을 들 수 있다. 대통령은 국가 외교와 안보에 관련된 중요한 사안은 국가안전보장회의(NSC)를 중심으로 소수 핵심 참모들로만 결정한다. 이 과정에서 국회에 대한 사전 통지나 동의가 생략된다. 대통령이 비상권력을 사용한 사례로 1993년 금융실명제를 전격적으로 실시하기 위한 김영삼 대통령의 긴급재정경제명령을 들 수 있다. 반면에 국회의 견제를 받아들이지 못하고 북한의 도발 유도와 실패 그리고 비상계엄을 선포한 2024년 '12.3 내란' 사례는 대통령에게 부여된 위기 상황에서만 사용할 수 있는 비상권력이 한국사회를 어떻게 파괴할 수 있는지를 보여준다.

(5) 정당 및 정치 지배권 (Partisan Power): "제왕적 권력의 보이지 않는 손 "

한국의 대통령은 정당을 장악해왔고 현재도 정당을 장악하고 있다. 한국 대통령은 과거 3김정치시대에는 일명 3김(김영삼, 김대중, 김종필)이라는 정치지도자들이 정당의 보스였다. 1987년 민주화가 되면서 한국 정치는 지역주의에 기초해 작동했다.

권위주의 세력의 대통령 후보인 노태우 후보는 전두환 당시 대통령이 민주화 운동에 대해 1980년 5.18 광주민주화항쟁처럼 군대를 이용해 제압하자는 의견을 막았다. 군대를 동원하는 대신 분열된 지역주의를 선거전략으로 이용하면 김영삼과 김대중이라는 정치지도자들은 결코 정치적으로 대통령 후보 통합을 못할 것이고, 그러면 대통령 선거에서 승리할 수 있다는 전략을 제시했다

이전략 대로 1987년 대통령 선거에서 민주파에서 김영삼과 김대중은 후보 단일화에 실패한다. 그리고 대통령 선거는 대구 경북(일명 TK)을 대표하는 노태우, 부산 경남(일명 PK)을 대표하는 김영삼, 호남을 대표하는 김대중, 충청을 대표하는 김종필로 분할되어 치러졌다. 그 결과 36.1%라고 하는 낮은 지지율이자 민주화 이후 대선 최저 득표율로 노태우 후보가 당선된다. 이 선거 이후 지역주의가 한국 정치의 가장 중요한 투표 기준이 된다.

이때 각 지역의 유권자들에게는 자신의 지역을 대표하는 정치 지도자이자 선생님이 있었다. 그리고 이들 3김 지도자는 개인적 명성으로 지역 유권자 표의 90%이상씩을 흡수하였고, 자신의 분신들인 지역의원을 공천하고, 이들에게 정치자금을 제공하는 실질적인 정당의 오너들이었다.

대통령이 되어도 정당의 지배하는 권력은 그대로였다. 지역을 대표하는 상징성, 특정 지역에서 당선을 보장하는 공천권, 선거에서 사용되는 막대한 정치자금의 제공, 마지막으로 대 통령이 되면 보장받는 논공행상으로 이들 3김 보스들은 정당을 장악했다. 유권자들은 자신이 태어난 고향이나 부모 고향인 원적지를 대표하는 보스를 보고 이들에게 표를 주었다. 정당이 인물중심의 '명망가 정당(유럽의 초기 정당 모델로 당시 국가에 세금을 내는 부유하고 보수적인 유권자들이 자신보다 좀더 나은 인물들을 지지하고 이 인물들 중심으로 정당이 결집해서 운영되는 제도)'으로 작동했다.

그런데 3김 정치의 마지막 대통령이었던 김대중 대통령은 차기 후보를 자신의 후계자로 공천하지 않았다. 2002년 민주당은 대통령 후보들 사이에 경선을 치렀다. 미국식 경선제도는 1997년 한나라당이 먼저 차용했지만 유권자들에 대한 흥행몰이에 실패했다. 민주당의 경선은 2000년 낙천낙선운동으로 정치권에 대한 비판이 강력하던 시기에 정당원이 아닌 지지자들을 불러모아 국민경선제를 치르면서 대선 후보를 둘러싼 지역별 순회방식을 사용해 흥행에 성공한다.

보스가 부여하던 대통령 후보 공천권이 당원과 국민에게 넘어가면서 한국 정치에서 보스 정치는 끝이 났다. 지역을 대표하는 보스의 상징성도 사라졌다. 게다가 1997년 선거에서 차떼기가 문제가 된 이후 정치자금을 투명하게 하는 자금자금법이 마련되면서 보스의 비자금을 활용한 정당 장악도 어렵게 되었다. 게다가 공천권까지 사라지자 이전 보스정치가 사용할 수 있었던 권력 자원이 모두 사라진 것이다.

한국정치에 한 가지 더 중요한 사건이 2004년에 터진다. 민주당이 노무현 대통령을 탄핵소추하면서 만들어진 열린우리당은 더 이상 호남에 기초한 지역주의로 선거를 치르지 않았다. 진보진영을 대표하는 논리로 한국 정치의 선거 기준을 지역주의에서 이념 정치로 바꾼 것이다.

보스가 사라지고 지역주의가 약화되면서 보수와 진보 또는 진보와 보수라는 이념정치가 한국 사회의 균열(cleavage : 가회적 선거에서 투표를 하는 기준)에서 1순위가 되었다면 더 이상 대통령이 정당을 장악하는 것은 불가능해졌을까? 그렇지 않다.

노무현 대통령은 국가원수와 행정수반 사이의 역할 갈등에서 자신을 반대한 이들까지 포용하는 국가원수 기능을 강조하기 위해 당정분리를 선택했다. 즉 자신이 정당에서 탈퇴하여 정당을 통해 국가를 통치하는 방식을 벗어나고자 했다. 하지만 이런 실험은 실패했다.

그 이유는 대통령에 당선될 때 정당을 보고 선택한 유권자들에게는 당정분리는 무책임 또는 배신

이나 마차가지다. 그리고 5년 단임제 국가 한국에서 대통령은 재선이 안 되기 때문에 대통령에 대해 정치적 처벌이 불가능하다. 그런데 당정까지 분리하면 정당에 대한 정치적 처벌도 불가능해진다. 이로 인해 한국 대통령이 당과 분리하는 것은 불가능하게 되었다.

대통령은 정당의 상징적 존재이다. 그리고 예산권에서 본 것처럼 정당이 계획한 정책을 가장 현실적으로 이룰 수 있다. 따라서 대통령은 자신이 원하는 인물을 행정부에 영입할 수 있는 장관직 임명권을 가지고 있다. 게다가 인기가 좋은 대통령은 임기 중 총선과 지방선거에 자신이 원하는 사람을 밀어서 우호적인 의회나 지방정부를 구성할 수도 있다. 그리고 실제 예산 배정을 통해서 특정 지역을 살리기도 하고 죽일수도 있다.

이런 현실적인 대통령의 관행과 권한으로 대통령은 정당을 장악하고 통제할 수 있다. 그런데 한국 대통령에게 정당을 장악할 수 있는 권한은 헌법이나 법률 어디에도 명시되어 있지 않다. 정반대로 헌법과 공직선거법에는 대통령을 포함하는 공무원의 선거중립의무를 엄격히 규정하고 있다.

하지만 한국 대통령은 미국 대통령이 가지지 못한 정당을 장악하는 힘을 이용할 수 있다. 그럼 미국에서 대통령은 왜 정당을 장악하지 못할까? 이것은 앞서 이야기한 사르토리의 논리(이념정치가 약하고, 정당기율이 약하고 선심성 정치가 작동한다는 조건)에 의해서도 설명이 일부분 된다. 하지만 좀 더 구체적으로 보면 미국대통령은 정당을 장악할 수 있는 실질적인 권력이 없다.

대통령이 정당을 장악하기 위해서는 먼저 정당이 소속의원을 장악할 수 있어야 한다. 하지만 미국의 양당인 민주당과 공화당은 소속 정당의 의원을 당론에 맞춰서 완벽하게 통제할 수 없다. 이 지점이 미국 정치를 연구할 때 정당이 아니라 의회의원 개인들을 연구하게 만든다. 반면 내각제국가인 영국이나 독일을 연구할 때는 의원이 아니라 정당을 연구하고 정당의 정책방안을 통해서 정치를 예측해야 한다. 이 두 가지 모델 중에서 한국은 대통령제임에도 불구하고 정당을 통해서 정치를 예측할 수 있는 영국이나 독일 모델에 가깝다. 그런 점에서 미국 대통령과 미국 정치는 미국 의회의 의원 개개인에서 시작해야 한다.

미국 의회 의원은 한국 의원과 다르다. 첫째, 미국의회 공천권 배분 방식이 다르다. 한국 의원에게 공천권을 주는 공천심사위원회가 없고 미국은 주마다 조금씩 다르지만 많은 주에서 프라이머리라는 지역유권자가 정당의 후보를 선출하는 제도를 가지고 있다. 의원이 공천권 때문제 정당 눈치를 볼 필요가 없다. 의원은 재선을 위해서 안테나를 오로지 유권자의 실질적인 이익과 여론의 동향에 맞추어야 한다.

둘째, 미국 의원이 선거운동에서 정치자금을 사용하는 방법이 다르다. 미국 의회는 유권자들의 지지에 따라 후원금을 걷는다. 한국에서는 금권선거라고 비판받을 수 있지만 자본주의와 자유주의가 강한 미국에서는 유권자가 후원한 자금을 가지고 선거를 치룬다. 그러니 한국처럼 공직선거법과 정치자금법에 규정된 선거자금을 사용하고, 이중 일부를 정당이 받는 국고보조금에 의존하는 방식과 다르다. 의원이 선거자금 때문에 정당에 눈치를 볼 필요가 없다. 이 역시 의원이 되고자 하는 정치인이 안테나를 후원해줄 수 있는 유권자나 기업을 향하게 만든다. 즉 정당이 의원을 쥐고 통제할 수 있는 경제적 자원이 없다. 오리혀 대통령과 의원이 1대1로 선심성 예산을 받는 거래를 하는 것이 더 현실적이다.

마지막으로 미국에서 대통령은 장관직을 통해 특정 의원이나 정치인을 자신의 편으로 만들 수 있다. 하지만 의회의원이 장관이 되기 위해서는 3권분립이 강력한 국가 답게 의원직을 사퇴해야 한다. 한국의 의원들은 장관직을 겸직한다. 만약 의원인 장관이 장관직을 사퇴하라고 압박을 받거나 특정 정책 실패에 책임을 지고 장관직에서 스스로 물러나는 경우 한국은 다시 의원자리로 돌아가면 된다.

그런데 미국에서 장관직은 의원직을 포기해야만 하는 자리다. 실제 힐러리 클린턴 상원의원은 오바마 정부에서 국무부장관이 되기 위해서 의원직을 포기했다. 그런데 얼마나 오랫동안 장관직을 할지 모른다. 또 한국과 달리 의원이 꽤 많은 권한을 가질 뿐 아니라 당선의 선수가 높아지면 고참제도에 따라 소속 상임위원회에서 직위와 권한이 올라가는 유인이 있다. 그러니 한국처럼 의원직 + 장관직이라는 첨가 형태가 아닌 의원직을 대체허는 장관직이 정치적 이점이 크지 않다. 이 또한 정당이 의원을 통제할 수 있게 하는 장치가 못된다.

종합해보면 미국의 중앙당은 소속 정당의 의원에게 줄 수 있는 유인이나 처벌책이 마땅치 않다. 그래서 의원들은 소속 정당의 입장과 다른 소신투표를 할 수 있다. 즉 야당의원도 대통령이 제안한 법안에 대해 찬성하는 투표를 할 수 있다. 그런다고 야당의 중앙당이 의원을 처벌할 수 있는 방법도 없다. 이런 이유로 미국 대통령은 자신이 속한 정당을 장악하고 지원을 받기 보다는 개별 의원들을 설득하는 방법을 사용하는 것이다.

한국 대통령은 정당을 장악하고 정당의 공천에 개입한다. 이것은 관행적 층위에서 이루어진다. 청와대는 총선과 지방선거에서 여당 당대표나 원내대표에게 대해 특정 후보를 경선에서 유리하게 하도록 개입한다. 공천심사위원회는 결국 당의 대표와 지도부의 의중을 반영하게 되기 때문에 대통령이 지시한 사안은 자연스럽게 당대표나 지도부를 통해 공천심사위원회에 영향을 미친다. 이렇게 대통령은 자신의 사람을 의회에 보내 효율적 통치를 명분으로 의회를 거수기로 만들 수 있다.

대통령의 정당 개입을 잘 보여주는 사례로 박근혜 전 대통령이 유승민 원내대표에게 '배신의 정치'로 규정하여 사퇴하게 만든 사건을 들 수 있다. 또한 윤석열 전 대통령도 이준석 당대표와 김기현 원내대표 선출과정에 개입하기도했지만, 이준석 대표를 물러나게도 만들었다. 이런 사례들은 대통령이 직접 정당정치에 관여하여 정당을 제왕적으로 통치하는 것을 보여준다.

(6) 사정기관 통제권 (Investigation & Audit): "칼을 쥔 권력"

대통령의 권력 중 마지막은 사정기관을 활용하는 정치다. 앞서 인사권 부분에서 대법원이나 헌법재판소라는 국가권력기관에 대해 살펴보았다면, 여기서는 행정부내의 검찰, 국세청, 경찰, 감사원 등 이른바 '사정기관'을 활용한 통치 행위를 다룬다.

이런 사정기관들이 헌법이나 법률로는 대통령으로부터 독립되어 있다. 예를 들어 헌법 97조에 따르면 감사원은 헌법상 대통령 소속이지만 직무상 독립되어 있다. 또한 법률중 검찰청법 등에 따라 대통령이나 법무부 장관이 구체적 사건에 대해 검찰총장 이외의 검사를 직접 지휘할 수 없도록 대통령의 법적 개입이 제한되어 있다.

특히 한국의 대통령이 검찰을 정치에 활용하는 것에 대한 문제 제기가 지속되어 왔다. 검찰과 관련해서는 두 가지 문제 제기가 있어왔다. 첫 번째, 검찰이 사법부에 속하는 기능을 수행함에도 불구하고 행정부가 이 조직을 법적으로 사용하기 보다 정치적으로 사용한다는 문제 제기다.

특히 미국 정치에서 마틴 셰프터(M.Shefter) 와 벤자민 긴즈버그(B. Ginsberg)가 만든 '다른 수단에 의한 정치'와 달리 한국은 행정부 수반에 의한 검찰 정치가 문제가 된다. 미국에서 제기된 '다른 수단에 의한 정치'는 정치권이 선거경쟁을 어렵게 치른뒤 다음 선거 경쟁을 회피하기 위해서 선거과정에서 제기된 문제점을 언론에 폭로하고(폭로 과정 revelation), 이를 경찰이 조사하기 시작하고(조사과정 investigation), 마지막으로 검찰이 기소(기소과정 prosecution)하는 것이다. 이 과정을 통해 상대 정치인은 언론의 공격과 법적 처벌을 받아 선거경쟁에서 제거한다는 것이 미국에서 민주주의 대신 법

치주의가 정쟁의 도구로 사용된다는 세프터와 긴스버거의 문제의식이다.

그런데 한국은 대통령이나 정당 지도부가 상대 정당이나 대선후보 혹은 유력한 정치인을 언론을 통해서 공격하고, 검찰의 먼지털이식 수사를 통해서 정적을 공격하는 데 사용한다. 이 과정에서 사법적 기능을 수행하는 검찰이 정치적 영향력을 키우기 위해 적극적으로 나선다. 대표적인 경우가 윤석열 검찰총장이 문재인 정부 시절 정권과의 갈등으로 인기를 끌어서 민주당이 아닌 국민의힘 대통령 후보가 되고 대선에서 승리한 사례다.

검찰과 관련해 두 번째 문제는 '검수완박'으로 불리는 검찰의 기소권 독점 문제다. 수사와 기소에 있어서 검찰과 경찰이 기능적으로 독립적이어야 하나 검찰이 기소권을 독점하고 경찰보다 상위의 조직으로 권한을 행사하는 문제가 제기되어 왔다. 게다가 검찰조직에서 특정 검사가 문제를 만들어도 동료 검찰이 기소를 하지 않거나 처벌수위를 낮춰서 기소 하는 등의 문제가 제기되었고, 이로 인해 검찰은 견제받지 않는 권력을 보유했다는 비판을 받는다.

이런 문제를 가진 검찰권력을 대통령이 빈번하게 활용한다는 점이다, 청와대의 민정수석은 검찰 출신으로 검찰이 대통령의 의중을 반영해 검찰조직을 정치적으로 활용하게 만든다. 특히 기소권력을 가진 가장 강력한 사정기관으로 검찰의 활용은 대통령에게 상대 정당을 사법적으로 처리하게 만드는 강력한 무기가 된다.

대통령의 권력은 관행적 차원에서 심각하게 작동한다. 대통령은 검찰 뿐 아니라 경찰과 국세청과 감사원도 인사권을 쥐고 통제할 수 있다. 개인의 경력이 대통령의 인사권에 달려있기 때문에 이들 사정기관은 대통령을 누가 하는지에 고도의 관심을 가질 수 밖에 없다. 대통령의 눈밖에 나는 경우 옷을 벗어야 할 수 있어 대통령의 국무회의 발언과 대국민 담화는 실질적으로 사정기관에 대한 '하명수사'와 다름없게 된다. 실제 하명수사 의혹이 제기되어도 대통령은 본인이 수사 명령을 내리지 않았기 때문에 책임에서 자유로울 수 있다.

이 부분의 대표적으로 이명박정부에서 전임대통령인 노무현 대통령에 대한 검찰의 먼지털이식 수사와 이후 전직대통령이 자살을 선택한 사례를 들 수 있다. 문재인 정부에서 검찰 개혁을 주도한 조국 장관에 대한 윤석열 정부에서의 먼지털이식 수사도 사례로 들 수 있다. 앞서 분석했던 것처럼 한국 대통령제가 정치적 보복으로 검찰조사를 집중적으로 사용하는 것도 대통령의 사정기관을 장악한 권력과 관련된다. 앞서 분석한 한국 대통령의 '제왕적 대통령과 무력한 대통령'은 사정기관이 '내 칼인가 내게 겨누어진 칼인가'에 의해서도 설명될 수 있다.

지금까지 한국 대통령의 권력을 6개 분야의 헌법, 법률, 관행이라는 3개의 층위로 살펴보았다. 그렇다면 중간중간 비교해보았던 미국 대통령은 6개 분야에서 3개의 층위로 볼 때 구체적으로 한국대통령과 비교차원에서 어떤 권력을 가졌고 어떤 권력이 없는지를 살펴볼 필요가 있다. 양자의 비교는 대통령제의 운영방식과 함께 한국 대통령제를 수정한다면 어떤 부분을 수정할 것인지에 국민적 공감이 가능한 가이드라인을 제공할 수 있다.

9. 미국 대통령은 어느 정도 권력을 보유하고 있나

앞서 한국 대통령의 권력을 구채화하면서 하면서 중간중간 대통령제의 원형인 미국 대통령의 권력을 비교해보았다. 분산된 정보를 체계적으로 정리하는 데 유명한 연구자들이 정리한 개념만큼 유용

한 것이 없다. 분산된 정보를 체계적으로 정리하는데 유명한 연구자들이 정리한 개념만큼 유용한 것이 없다, 그런 점에서 미국 정치학 교과서에서 대통령 리더십을 분석한 뉴스타트(Richard Neustadt)의 『Presidential Power』 나 코윈(Edward Corwin)의 『The President: Office and Powers』 에서 강조하는 미국 대통령의 핵심은 명확하다. '설득하는 자 (Persuader)' 이거나 의회라는 거인에 묶인 '걸리버' 다. 미국 대통령 리더십의 본질이 의회를 설득하는 것이고, 미국 대통령제의 핵심이 의회의 견제 능력이라고 하면 한국 대통령의 권력과 권력 운영의 리더십은 '제왕적' 이라고 대비할 수 있다.

미국 대통령이 어떤 권력을 가지고 있는지를 동일한 6개의 기준으로 정리해본다. 결론부터 말하자면 세계에서 가장 권력을 많이 가졌을 것이라고 생각하게 되는 패권국가 미국의 대통령은 국내적으로는 의회에 의해서 철저하게 견제되는 권력을 보유했으며, 견제하는 의회를 설득하지 않으면 권력을 행사하기 어렵다. 한국 대통령이 정당까지 통제할 수 있어 의회에 의해 강력한 견제도 없으며 의회를 설득하기 보다는 국민적 지지를 통해 야당을 압박하거나 야당 지도부와 거래를 하면 되는 매우 강력한 권력보유자라는 점과 차이가 있다. 다시 말해 국내적으로는 한국 대통령이 미국 대통령보다 권력과 권한이 많다.

첫 번째 권력인 인사권 (Personnel Power)의 경우 미국 대통령은 의회의 인준을 받아야 한다. 즉 의회의 허락 없이는 임명은 불가능하다. 미국 헌법(제 2조 2항)은 대통령이 장관, 대사, 연방 대법관 등 주요 공직자를 지명(Nominate)할 권한이 있지만 임명(Appoint)하려면 반드시 상원의 '조언과 동의(Advice and Consent)' 를 얻도록 규정하고 있다. 만약 대통령이 의회 휴회기간을 노려 인준을 회피한 채 주요 공직자를 임명하는 경우 미국의 「공직자 결원 보충법(Vacancies Act)」은 인준받지 못한 권한 대행 체제의 기간을 제한하고 있다. 즉 일정기간이 지나기 전에 반드시 상원 인준을 받게 되어 있다.

미국 상원에 의한 대통령 인사권에 대한 통제는 미국 공화주의의 맥락을 알아야 이해가 된다. 미국이 1789년 연방 헌법을 제정할 때 헌법을 구성한 건국의 아버지들(founding fathers)은 자유주의 원리와 공화주의 원리에 기초해서 미국이라는 국가의 틀을 잡았다. 이들은 영국이 가진 귀족 중심의 상원(House of Lords)과 평민 중심의 하원(House of Commons)이라는 공화주의 전통을 계승하고자 했다.

그래서 미국 하원은 평범한 사람(미국 국민)들을 반영하는 평범한 이(하원의원)가 대표가 되도록 했다. 하지만 미국 상원은 미국식 귀족 즉 신분제적인 귀족이 아니라 재산과 학식을 보유한 이주민 귀족에 의해서 꾸려지기를 원했다. 공화국에서 평민이 세속적인 이익을 추구한다면 귀족은 덕(virtue)을 추구한다. 부를 갖추고 교육을 받은 귀족은 자제와 시민성이라는 공동체가 갖추어야 할 공적 덕성인 참여와 희생을 갖추어야 한다.

건국의 아버지들 특히 연방주의자(federalist)들은 상원이 하원의 모자람을 보충해줄 것이라고 보았다. 헌법 제정 당시 의회가 예산권을 가진 가장 강력한 권력기관이었기 때문에 연방주의자들은 하원이 민중주의의 온상이 되어 온갖 정치적 협잡이 성행해도 의회에서 상원의원들이 주를 대표할 뿐 아니라 귀족적인 특성에 기초해 하원을 견제할 것으로 보았다, 이런 믿음이 대통령이 대중들의 호응속에서 민중주의에 빠져도 상원이 인사권을 통제함으로써 평민계급이 다수의 힘을 이용한 독주를 막을 수 있다고 본 것이다.

미국 대통령의 인사권과 관련한 유명한 일화가 있다. 일명 메릭 갈랜드(Merrick Garland)사건이다. 2016년 오바마 대통령은 안토닌 스칼리아 대법관의 후임으로 중도 성향의 메릭 갈랜드(Merrick Garland)를 지명했다. 그러나 당시 상원 다수당이었던 공화당은 "선거가 있는 해에는 인준할 수 없다" 며 청문회조차 거부한 것이다. 대통령이 지명했지만 의회는 임명을 불허해버린 것이다.

두 번째 권력인 '법률안 제출권'의 경우 미국 대통령은 헌법상 법률안 제출권이 없다. 미국에서 법률안 제출권은 전적으로 입법부인 의회의 배타적 권한이다. 미국 헌법 1조 1항은 "모든 입법 권한은 연방 의회에 속한다"고 되어 있다. 한국 헌법 1조가 대한민국은 자유민주주의공화국이라고 자신의 정체성을 규정하는 것과 달리 미국은 의회가 무엇을 해야하는지가 가장 중요한 헌법의 약속이다.

미국 대통령은 의회가 통과시킨 법안을 거부할 수 있는 거부(veto)권한만을 가진다. 이 역시 영국 전통에 더해 미국의 창작품이 가미된 것이다. 왕권에서 독립하면서 의회주권에 기초해 영국은 의회를 중심으로 정치를 운영했다. 하지만 성문헌법을 가지지 않은 영국과 달리 미국은 13개의 국가들이 하나의 연방국가를 만들었다. 이들에게는 구체적으로 문서화된 약속이 필요했다. 따라서 의회에 권한을 부여하되 이것을 문서에 남기면서 대통령이라는 선출된 지도자가 의회를 견제하게끔 만든 것이다,

이 역시 공화주의의 사상체계에서 나온 것이다. 하원이 평민의 이익을 반영하여 법안을 만든다면, 대통령은 로마와 같은 공화국에서 '선출된 왕'과 같다. 로마 시대의 콘술(sonsul)이 가장 '선출된 왕'에 부합하는 제도다. 제정국가 로마가 되기 이전 공화국 로마는 최고의 권력자로서 콘술(consul)을 선출했다. 한 사람에게 권력이 맡겨지면 전횡을 할지 모른다는 걱정으로 두 사람을 선출하게 했다.

로마 공화주의로부터 많은 부분 국가 구성원리를 가져온 미국 공화주의자들은 대통령을 '선출된 왕' 즉 '견제되는 왕'으로 만들고자 했다. 여기서 중요한 것은 제왕이 되어 자신의 뜻대로 하는 것이 아니다. 선출한 권력으로 만들되 왕정체제가 가진 특성인 명예추구적 속성을 가지고 평민들의 정치를 견제하는 것이다. 왕은 일반 국민과 달리 많은 것을 가지고 있기 때문에, 남들과 다르다는 명예추구적 성격을 가진다. 미국 헌법을 만든 이들이 구상한 것은 '선출된 왕'인 대통령을 두어 의회의 세속적인 이해추구정치를 견제하게 만드는 것이었다.

이런 원리로 미국 대통령은 법안을 제출할 수 있는 권한은 없고 거부권을 가지며, 의회에는 연두교서 등을 통해 정책을 권고할 수 있다. 하지만 미국도 20세기 들어와 양차 대전과 대공황을 경험하면서 행정부가 거대해졌고, 의회를 압도하게 되었다. 전세계적으로 행정부를 중심으로 행정입법이 강화되는 추세속에서 미국도 행정부가 전문성을 가지고 행정입법을 한다. 다만 헌법상 입법이 의회의 권한이기 때문에 친한 의원을 통해서 우회입법을 한다.

미국 대통령도 입법이 막히는 경우 법률에 준하는 효력을 가진 '행정명령(Executive Order)'을 내릴 수 있다. 앞서 보았던 것처럼 대통령이 행정명령을 중심으로 의회를 우회하여 국민의 요구를 직접 상대하게 되면 '위임민주주의' 즉 포퓰리즘으로 갈 가능성이 크다. 이와 관련해 중요한 사례가 있다.

1952년 한국전쟁 중 군수물자를 만드는 철강회사의 노조가 파업을 했다. 그러자 트루만 대통령은 국가가 비상사태라는 점을 명분 삼아 행정명령을 내려 철강회사를 국유화하려고 했다. 이때 연방 대법원은 "대통령은 입법자가 아니다"라고 헌법을 해석해주었고, 트루만의 행정명령을 위헌으로 판결했다. 미국 헌법을 만든 공화주의자들의 걱정대로 대통령의 포고령에 기초한 통치가 과도해질 것을 우려한 대법원이 제동을 걸어버린 것이다. 미국을 어떤 이유에서 좋아하거나 싫어하거나 이 사례로 배울 수 있는 중요한 점은 미국의 헌법 제정자들의 국가 구성원리와 사상은 여전히 미국의 국가기관의 권력 관계를 해석하는 기준으로 작동하고 있다는 것이다.

대통령의 세 번째 권력은 예산 및 재정권 (Budget & Finance)이다. 이 역시 "지갑은 의회가 쥔다"로 요약될 수 있다. "대통령은 제안하고, 의회는 처분한다(The President proposes, the Congress disposes)"라는 미국 정치를 표현하는 말이 있다. 이는 예산과 관련한 미국 의회의 예산권을 그대로 보여주는 것이다. 미국 헌법 1조 9항에는 "법률에 정한 세출 예산에 의하지 아니하고는 국고에서 지출할

수 없다" 고 되어 있다. 한국 대통령이 예산을 제출하면 의회가 심사하는 것과 반대로 미국은 의회가 전적으로 예산을 결정한다.

미국의 1921년 「예산회계법」도 대통령이 예산을 요청하도록 되어 있다. 1974년 「예산 및 지출 유보 통제법」은 의회가 배정한 예산을 닉슨 대통령이 '제멋대로' 규정된 예산집행을 하지 않는 행동을 금지했다. 즉 예산을 제멋대로 쓰지 말라가 아니라 의회가 일임한 예산을 사용할지 말지를 대통령이 자의적으로 판단하면 안 된다는 것이다, 의회가 예산을 배정하면 대통령은 의회의 명령을 반드시 따르라는 것이다.

한국 정치와 행정에 익숙한 한국인들에게 미국 정치에서 금방 이해되지 않은 제도가 있다. 바로 '셧다운' 이란 것이다. 즉 의회가 예산을 통과시키지 않아 행정부가 지급해야 할 공무원의 월급이나 사용할 비용이 지출되지 않아서 정부가 문을 닫는 것이다. 한국에서는 국회가 내년도 예산 처리가 안 되면 전년에 준해서 우선적으로 예산을 집행하는 '준예산' 제도가 있다. 이로 인해 한국은 행정부가 문을 닫는다는 것은 상상하기 어렵다.

미국에서 의회가 내년도 예산을 결정하지 않으면 자금을 단돈 1불도 사용할 수 없는 연방정부는 멈춘다. 실제 트럼프 대통령이 2018~2019년 멕시코 국경장벽을 설치하겠다고 예산을 요구하자 하원을 장악한 민주당이 거부했다. 트럼프 대통령은 의회가 제출한 예산안 서명을 거부로 대응했다. 이후 연방정부는 예산안이 통과되지 않아 역대 최장 기간인 35일 간 셧다운 이 되었다.

네 번째 권력인 안보 · 대외 · 비상권 (Security & Emergency)의 경우도 미국은 대통령이 아닌 의회가 주로 권한을 가진다. 미국 대통령제는 군통수권은 대통령이 가지나, 전쟁선포권한은 의회가 가진다. 또한 대통령이 다른 국가와 조약을 체결하는 경우 상원 2/3의 동의를 얻어야 하는 까다로운 절차를 거쳐야 한다. 앞서 본 것처럼 1973년 '전쟁권한법' 을 제정한 것도 대통령의 자의성(despotism: 자기 의지대로 하기, 제멋대로 하기)을 통제하기 위한 공화주의원리가 구현되는 것이다.

대통령이 대외위기나 긴급한 경제적 조치를 취하기 위해서 관행적으로는 의회에서 '무력 사용 권한(AUMF)' 을 받거나, 상원의 2/3의 비준 대신 의회 1/2의 동의만 필요로 하는 '행정협정(Executive Agreement)' 을 체결하는 것이다.

미국 대통령이 아닌 의회가 선전포고권을 가져서 중요했던 사례로 1941년 진주만 사건이 있다. 1939년 유럽에서 2차 세계대전이 발발했지만, 의회의 고립주의와 이에 따른 중립법으로 루즈벨트 대통령은 유럽 민주주의 국가를 도와 전쟁에 참전할 수 없었다. 그래서 미국은 일본이 선제공격할 때 까지 전쟁에 참전할 수 없었다. 이런 이유로 태평양전쟁에 대한 수정주의자(revisionist: 전통적인 입장이 일본이 미국을 침략했다는 것이면 수정주의는 미국이 일본을 끌어들였다는 입장)들은 미국의 루즈벨트 대통령이 전쟁을 위해 일본을 자극했고 일본이 함정에 빠져서 선제공격을 했다고 주장하기도 한다. 일본이 선전포고를 하자 히틀러는 미국에 대해 선전포고를 했고, 이것을 기회로 미국도 독일에 선전포고를 하고 유럽전쟁에 참전할 수 있었다.

미국 대통령의 권력과 관련한 다섯 번째는 정당 및 정치 지배권 (Partisan Power)이다, 결론부터 이야기하면 미국 "대통령은 당의 보스가 아니다." 한국 대통령이 정당의 공천권을 매개로 정당정치를 통제한다면 미국 대통령은 같은 당 의원도 설득해야만 할 정도로 정당장악력이 없다.

헌법과 법률 어디에도 정당에 관한 규정이 없다. 다만 미국 대통령은 특정 의원이나 주지사 선거에서 정당의 사실상 리더(De facto leader)로서 정치자금 모금(Fundraising)과 선거 유세(Coattail effect)를 지원해서 자신의 사람으로 만들 수는 있다. 하지만 공천권은 예비선거에서 지역 유권자들에

게 있다.

대통령의 허약한 정당장악력을 보여주는 사례로 2017년 존 맥케인 반란 사건을 들 수 있다. 2017년 공화당의 트럼프 대통령은 1호 공약이었던 '오바마케어 정책을 폐기법안' 을 의회에서 통과시키고자 했다. 그런데 공화당의 거물 상원의원이었던 존 매케인 의원이 본회의장에 들어와 엄지손가락을 아래로 향했다. Thumbs down. 즉 반대하겠다는 것이다. 메케인의 반대로 법안은 부결되었다. 이와 유사하게 2025년 12월 성추행범 앨스타인 관련 재판 정보공개에서 공화당이 과반수 이상을 차지한 하원에서 공화당 하원 의원 1명을 제외한 하원의원 전체와 공화당이 과반수 이상을 차지한 상원의원 전원이 트럼프 대통령이 엮여있을지 모를 정보공개를 하는 앱스타인법안을 지지했다.

미국은 의회가 대통령을 견제하기 위해서는 정당으로 엮이지 말아야 한다는 의회와 대통령의 분리를 보여준다. 한국은 대통령이 야당의원이라도 장관직에 임명할 수 있는 인사권한과 함께 정당 통제력을 통해서 의회를 장악할 수 있다. 의회의 견제가 이론적으로 가능하다면 거미줄처럼 뻗은 대통령의 권력은 의회 권력을 무력화할 수 있다.

미국 대통령은 6번째 권력인 사정기관(Investigation & Audit) 통제권이 약하다. 결론적으로 사정기관들은 대통령과 같이 "살아있는 권력도 수사한다" 는 원칙을 지킨다. 미국 법무부(DOJ)와 FBI는 대통령에 대해 독립성을 가진다. 미국 대통령은 최장 8년의 임기를 가지지만 FBI 국장의 임기는 10년으로 보장되어 있다.

미국은 관행적으로 사정기관의 독립성을 보장한다. 특히 워터게이트 사건 이후 법무부 장관은 대통령의 부당한 수사 개입 지시를 거부하는 것이 하나의 관행이 되었다. 또한 임명된 특별검사(Special Counsel)는 대통령으로부터 독립하여 수사하는 관행을 가지고 있다.

이와 관련된 유명한 사례는 일명 '토요일 밤의 학살' 사건이다. 1973년 워터게이트 사건이 터졌을 때 닉슨 대통령은 자신을 수사하던 특별검사(아치볼드 콕스 검사)를 해임하라고 법무부 장관에게 지시했다. 그러나 법치주의를 중시하면 장관과 차관은 "명령을 따를 수 없다" 며 사표를 던지고 거부했다. 이 사건은 여론의 엄청난 역풍을 불러왔고 결국 닉슨의 사임으로 이어졌다. 검찰총장을 정치적 이유로 대통령이 경질하거나 대통령의 정치적 외압에 법치를 무시하는 한국의 '법치주의' 에 대한 인식과 대비해서 미국이 법치주의에 얼마나 진심이며, 법치주의를 정치체제의 근간으로 삼는지를 보여주는 사례다.

지금까지 미국 대통령제의 권력과 권한을 6개의 기준으로 살펴보았다. 이 내용을 기반으로 미국 대통령제와 한국 대통령제의 6대 권력을 간략하게 비교해보면 아래 표와 같다.

□ [표] 한 · 미 대통령의 6대 권력 비교 (헌법 · 법률 · 관행의 층위)

권력 분야 (구분)	US 미국 대통령 (설득과 견제)	KR 대한민국 대통령 (지시와 집중)
① 행정입법권 (시행령/명령)	행정명령 (Executive Order) • 사법부의 엄격한 위헌 통제 • 정권 교체 시 쉽게 무효화	시행령 정치 (위임입법) • 여소야대 국회 우회 수단으로 활용 • 법률 취지를 넘어서는 관행적 남용
②입법권 (법률안 제출)	없음 (의회 독점) • 행정부의 법안 발의 불가	있음 (정부입법권) • 헌법 제52조 정부입법권 보장

	• 의원 통한 '청부 입법' 의존	• 행정부 주도의 거대 입법 가능
③ 예산편성권 (국가 재정)	**없음 (예산교서 제출에 불과)** • 의회가 예산 편성 및 확정 독점 • 행정부 재량 보조금으로 개별 거래	**있음 (기재부 통한 독점 편성)** • 헌법상 예산안 편성/제출권 독점 • 예타 면제 등 하향식 포퓰리즘 활용
④ 안보·비상권 (군통수/계엄)	**비상계엄 불가 / 간접 통제** • 헌법상 계엄 조항 부재 (민병대법) • 전쟁권한법(WPR)으로 무력사용 제한	**헌법상 비상계엄 선포권 보유** • 헌법 제77조에 따른 초법적 권한 • 정보 독점 및 대국민 무력사용 위험
⑤ 정당통제권 (공천 및 지배)	**지배 불가 (개별 의원과 거래)** • 상향식 공천(프라이머리)으로 당권 분산 • 의원직-장관직 엄격한 겸직 금지	**실질적 장악 (하향식 통제)** • 공천권 개입 및 장관직 겸직 활용 • '배신의 정치' 낙인 등 당무 직접 개입
⑥ 사정기관 (검찰 등 통제)	**역공의 위험 (특검 등)** • 의회의 강력한 감시와 청문회 • 대통령 본인이 수사 대상 전락 다수	**하명수사 및 정적 제거 활용** • 검찰 등 사정기관 인사권 독점 • 합법을 가장한 '다른 수단에 의한 정치'

대통령제를 받아들였지만 한국은 미국과 다른 운영방식을 따른다. 이것은 역사와 사상체계에 차이를 둔다. 미국이 대통령제를 만들 때 당시 정치제도의 운영원리였던 로크를 대표로 하는 영국식 자유주의와 프랑스의 몽테스키외를 대표로 하는 3권분립 이론과 자유주의와 공화주의적 사상체계를 받아들여서 만들었다. 게다가 미국이라는 공화국의 롤 모델을 로마에서 찾았기 때문이다.

하지만 한국은 1948년 정부를 만들 때 대통령제를 긴급하게 수용했다. 해방이 된 지 얼마 되지 않은 상황에서 어떤 정치제도가 한국의 미래를 결정하고, 어떤 가치체계에 기초해서 통치원리를 꾸릴 것인지를 사회적으로 합의하지 못하고 미국 대통령제와 영국의 내각제를 혼용해서 1공화국의 정부형태를 만든 것이다.

한국전쟁, 4.19 혁명과 내각제 실험, 5.16군사 쿠데타, 발전국가모델에 기초한 중상주의적 개발전략이 한국이 제도를 내실화해야는 시점에 경험한 사건들이다. 한국은 제도를 구현하는 가치보다는 효율성을 중심으로 안보위기에 대응하는 국가와 국가 주도적 경제발전전략에 올인할 수 있는 군대의 합동참모본부와 같은 조직으로 국가 운영원리를 만들었다. 그리고 새마을 운동과 같은 정신개조 운동과 사회동원전략을 짜면서 효율성과 실적을 강조하면서 권위주의체제도 불사해왔다.

제도와 제도운영원리에 대한 몰이해는 급작스럽게 전개된 1987년 민주화에서도 동일했다. 1962년 헌법으로 회귀하는 것이 최고의 목표였던 1987년 헌법은 그런 점에서 1960년대 한국의 사회상황과 지적수준을 담고 있다. 그래서 한국은 2026년 현재도 대통령제가 가진 자유주의와 공화주의적 원리는 뒷전이다. 대신 대통령이란 상징적인 인물에 충성하면서 정치를 극단적인 양극화로 끌고 가고 있다, 그런 점에서 원리와 가치는 빠진 채 아전투구식 대통령제가 남아있다.

이런 문제의식은 한국인이 좋아하는 대통령제는 어떤 원리로 미국에서 만들어졌는지를 배울 필요

가 있다. 그리고 왜 한국은 대통령제를 둘러싼 고상한 사상과 원리는 빼진 채 '대통령=제왕' 이란 인식과 극한적 권력 투쟁으로 제도를 받아들이게 되었는지 한국이 수용하는 과정을 볼 필요가 있다. 4장이 미국 대통령제를 구성한 고상한 사상과 원리로 나갈 것이고, 5장에서는 한국에 수용되는 과정을 볼 것이다.

그 전에 6개의 권력이란 기준으로 미국과 한국 대통령제를 비교해보았으니, 비교정치적 시각으로 정치현상을 볼 수 있도록 영국과 프랑스의 6가지 원칙에 기초한 국가지도자의 권력 비교를 〈 더 읽어보기 〉 편으로 구성했다. '비교(comparative)' 라는 용어가 주는 학술적 진지함과 무거움에 주눅들 필요 없이 내각제와 이원정부제라는 정부형태가 다른 국가의 지도자는 어떤 권력을 부여받는지를 현실적으로 살펴보면 된다. 이 과정에서 한국보다 별로든지 한국이 배울 부분이 있고 흡수할 제도가 있다면 '비교' 의 목적은 충분히 이룬 셈이다.

아래 〈표〉는 한국인에게는 친숙하지 않지만, 우리가 대안이 될 수 있는 제도인지 차원에서는 알아둘 필요가 있는 내각제와 이원정부제의 핵심만을 간추려서 비교한 것이다.

□ [표] 영국(내각제) vs 프랑스(이원정부제) 권력 비교

(※ 책의 지면에 쏙 들어가도록 핵심 내용만 압축한 비교 표입니다.)

권력 분야 (구분)	GB 영국 (의원내각제)	FR 프랑스 (이원정부제)
① 인사권	**의회 중심의 내각 구성** • 다수당 대표가 총리 취임 • 장관은 현역 의원만 임명 가능	**탄력적 이중 구조** • 대통령이 총리 임명 (의회 과반 고려) • 동거 정부 시 야당 대표를 총리로 임명
② 입법/정책	**의회 주권과 고속 입법** • 의회 다수파로서 입법권 사실상 장악 • 의회 해산권 없음 (2011년 이후 제한)	**막강한 입법 우회 무기** • 대통령의 **하원 강제 해산권**보유 • 헌법 49조 3항(강제 통과), 국민투표 회부
③ 예산/재정	**총리·재무부 장관의 동업** • 11번지 재무부 장관이 실질적 주도 • 예산안 실패는 내각 붕괴로 직결	**지형에 따른 권력 분할** • 평시: 대통령 기획, 총리 실무 집행 • 동거 정부 시: 총리가 내치 예산 독점
④ 안보/비상권	**의회 눈치 보는 군사권** • 국왕의 대권(군통수)을 총리가 대행 • 대규모 파병 시 의회 승인 관행 정착	**대통령의 절대 성역 (외교·국방)** • 헌법 제16조 초법적 비상대권 보유 • 총리 간섭 없는 독자적 '핵 단추' 권한
⑤ 정당 지배	**당의 선택에 목숨 건 파리 목숨** • 철저한 당원 통제(Whip) 속 국정 운영	**신당 창당도 불사하는 하향식 지배** • 대통령의 카리스마로 정당 사당화 경향 • 단, 총선 패배 시 국내 지배력 급감

	• 당내 신임 잃으면 하루아침에 강제 사퇴	
⑥ 사정 통제	**현직 총리도 수사받는 성역 없음** • 수사권(경찰)/기소권 철저히 독립 • 보리스 존슨 등 재임 중 수사·처벌	**재임 중 무적, 퇴임 후 단죄** • 재임 중 완벽한 형사소추 면책 특권 • 사르코지, 시라크 등 퇴임 후 유죄 선고 다수

더 읽어보기의 축소판으로 제도들을 비교하면 다음과 같은 결론을 낼 수 있다.

* 한국 (대통령제): 정해진 임기 5년 동안 독주하지만, 퇴임 후엔 모두 불행해지는 '시한부 제왕'.

* 미국 (대통령제):막강한 명예를 누리지만, 재임 기간 내내 의회에 묶여 타협해야 하는 '외로운 설득자'.

* 영국 (의원내각제):압도적인 입법 효율성으로 국정을 주도하지만, 당내 신임을 잃는 순간 어제까지의 동료들에게 즉각 처형당하는 '파리 목숨'.

* 프랑스 (이원정부제): 3공화국과 4공화국의 내각제 대신 대통령제를 채택했지만, 여전히 내각제를 고수하는 정치체제로 극단적으로 대통령이 강한권한을 가질 수도 있고 동거정부에서 약한 권한을 가질 수도 있는 '이중적 존재'

내각제 국가의 리더십은 정의하면 효율성이 높지만, 특정 쟁점에서 국민적 지지를 확인하기 위해 내각불신암을 당하면 임기가 얼마 가지 못하는 파리 목숨에 가까운 리더십을 가지고 있다. 프랑스의 이원정부제는 대통령에게 대통령제보다 더 많은 권력을 부여하며, 여소 야대의 분점정부가 되면 총리를 중심으로 의회가 정치를 관할하는 내각제와 유사하지만, 그래도 대통령은 국민적 선출이라는 명분과 비상대권을 가지고 얼마든지 정국에 개입할 수 있다.

[더 읽어보기 1] 영국 의원내각제 편: "압도적 효율성과 파리 목숨 사이에서"

한국 대통령이 고정된 5년 임기 동안 '제왕'처럼 군림하고, 미국 대통령이 4년 동안 의회에 발목이 묶인 '설득자'라면, 영국 총리(Prime Minister)의 권력은 전혀 다른 차원에 있다.영국 총리는 하원(House of Commons) 다수당의 대표로서 **행정권과 입법권을 동시에 장악**하는 엄청난 효율성을 자랑한다. 미국 대통령은 꿈도 꾸지 못할 속도로 법안을 통과시킬 수 있다. 하지만 그에게는 '보장된 임기'가 없다. 지지율이 떨어지면 어제까지 충성을 맹세하던 동료 의원들에 의해 단 하루 만에 관저에서 쫓겨날 수 있다. 영국의 권력은 철저히 이 모순 위에서 작동한다.

1. 인사권 (Personnel Power): "철저한 정치인 중심의 내각 구성"

한국이나 미국은 학자나 기업인 등 외부 전문가를 장관으로 깜짝 발탁할 수 있지만, 영국은 불가능에 가깝다.

- **헌법적 층위 (관습헌법):**형식적으로는 국왕(King)이 총리와 내각 장관들을 임명하지만, 실질적으로는 다수당 당수가 총리가 되고 총리가 내각(Cabinet) 구성을 주도한다.
- **법률적 층위:**내각의 장관은 반드시 선출된 **현역 국회의원(하원 또는 상원)**중에서만 임명해야 한다. (의원내각제의 대원칙)

- **관행적 층위:**야당 시절부터 분야별로 조직해 둔 '그림자 내각(Shadow Cabinet)'의 멤버들이 정권 교체 시 그대로 장관이 된다. 철저히 의회 내에서 정치적 검증과 토론 훈련을 마친 프로 정치인들만이 고위직에 오를 수 있다.
- **결정적 사례 (보리스 존슨의 '피의 숙청'):**2019년 보리스 존슨 총리는 취임 직후 브렉시트(Brexit)를 반대하거나 미온적인 장관과 핵심 당원들을 가차 없이 해임했다. 총리는 자신의 뜻에 따르지 않는 장관을 당일 해고할 수 있는 막강한 인사권을 행사하지만, 반대로 의원들의 신임을 잃으면 본인이 해고당하는 양날의 검을 쥔다.

2. 입법 및 정책 결정권 (Legislative & Policy): "고속도로를 달리는 입법 권력"

미국 대통령이 의회에서 법안 하나 통과시키려 피말리는 로비를 벌일 때, 영국 총리는 다수당의 힘을 빌려 거침없이 입법을 밀어붙인다.

- **헌법적 층위:**영국의 헌법적 대원칙은 **'의회 주권(Parliamentary Sovereignty)'**이다. 헌법재판소의 위헌 법률 심사권도 제한적일 정도로 의회가 만든 법률이 최고의 권위를 가진다.
- **법률/관행적 층위:**정부 발의 법안(Government Bills)이 의회 일정의 대부분을 독점하며, 여당 의원들은 당론에 따라 철저히 표결에 임한다(엄격한 당원통제, Whip). 따라서 과반 의석을 가진 총리의 정책은 거의 100% 입법으로 직결된다. 매주 수요일 하원에서 열리는 **'총리 질의응답(PMQs)'**은 야당 대표와 총리가 정책을 두고 생중계로 격돌하는 영국 민주주의의 꽃이다.
- **결정적 사례 (존슨의 의회 정회와 대법원 제동):**2019년 보리스 존슨 총리는 '노 딜 브렉시트'를 강행하기 위해 국왕의 대권을 빌려 아예 **'의회 강제 정회(Prorogation)'**라는 초강수를 두었다. 의회의 입을 막아버린 것이다. 그러나 영국 대법원은 만장일치로 "의회의 헌법적 기능을 훼손하는 정회 조치는 위법"이라고 판결하여, 행정부의 입법부 무력화 시도에 쐐기를 박았다.

3. 예산 및 재정권 (Budget & Finance): "옆집과의 암투, 다우닝가 10번지 vs 11번지"

한국 대통령이 예산 편성권을 무기로 국회를 압박한다면, 영국 총리는 같은 내각의 2인자인 재무부 장관과 예산 지휘권을 나눈다.

- **헌법/법률적 층위:**세금과 예산에 관한 권한은 철저히 선출직인 하원이 독점한다(1911년 의회법). 내각에서 예산 편성은 총리(제1대재무경)가 아니라 **재무부 장관(제2대재무경, Chancellor of the Exchequer)**이 실질적으로 주도한다.
- **관행적 층위:**총리 관저(다우닝가 10번지)와 재무부 장관 관저(다우닝가 11번지)는 벽 하나를 두고 붙어있다. 영국 정치에서 이 '이웃사촌'의 화합은 정권의 명운을 가른다. 총리의 정책 의지와 재무부 장관의 재정 건전성 기조가 충돌하면 내각이 붕괴한다.
- **결정적 사례 (리즈 트러스의 44일 단명 내각):**2022년 리즈 트러스 총리는 취임 직후 대규모 감세안(미니 버짓)을 발표했다. 그러나 예산의 재원 마련 대책이 없자 영국 파운드화 가치가 폭락하고 금융시장이 패닉에 빠졌다. 경제 정책 실패의 책임을 지고 그녀는 영국 역사상 최단기간인 **'취임 44일' 만에 불명예 퇴진**했다. 예산 실패가 곧바로 권력 박탈로 이어지는 의원내각제의 냉혹함을 보여준다.

4. 안보·대외·비상권 (Security & Emergency): "국왕의 권한을 훔친 자, 의회에 발목 잡히다"

선전포고와 군대 파병 등은 헌법상 철저히 군주의 권한이지만, 이는 고스란히 총리의 손에 넘어와 있다.

- **헌법적 층위:**조약 체결, 선전포고, 여권 발급 등은 **'국왕의 대권(Royal Prerogative)'**에 속하며, 실질적으로는 총리의 조언에 따라 행사된다. 법적으

로는 의회의 승인 없이도 총리가 파병을 지시할 수 있다.

- **관행적 층위:**하지만 2003년 이라크 전쟁 참전 이후, 대규모 파병이나 군사적 개입 전에는 반드시 하원의 표결을 거쳐 승인을 받는 것이 새로운 **헌법적 관행(Constitutional Convention)**으로 굳어졌다.
- **결정적 사례 (캐머런의 시리아 공습 부결):**2013년 데이비드 캐머런 총리는 시리아 아사드 정권의 화학무기 사용을 응징하기 위해 군사 개입을 추진했다. 법적으로는 총리 단독으로 지시할 수 있었지만, 관행에 따라 하원에 승인을 요청했다. 놀랍게도 여당 의원들 일부가 반란표를 던져 파병안이 부결되었다. 미국 대통령이나 한국 대통령조차 의회를 무시하고 파병할 틈새가 있지만, 영국 총리는 국왕의 특권을 쥐고도 의회의 견제 앞에 군사 행동을 포기해야 했다.

5. 정당 및 정치 지배권 (Partisan Power): "당이 살려주고, 당이 죽인다"

한국 대통령의 권력 기반이 '국민의 직접 선거'라면, 영국 총리의 권력 기반은 '당내 의원들의 지지'다.

- **법률 및 관행적 층위:**총리는 국민이 직접 뽑지 않는다. 집권 다수당의 소속 의원들이 자신의 당 대표를 선출하고, 그 당 대표가 자동적으로 총리가 된다.
- **결정적 사례 (마거릿 대처의 비참한 퇴출):**1990년, 3번 연속 총선에서 승리하며 무소불위의 권력을 휘두르던 '철의 여인' 마거릿 대처 총리는 무리한 인두세(Poll Tax) 도입으로 민심을 잃었다. 그러자 선거 패배를 직감한 보수당 소속 의원들이 반란을 일으켜 당 대표 경선을 강행했고, 대처를 1차 투표에서 끌어내렸다. 11년을 통치한 제왕적 총리조차 당내 지지를 잃는 순간 짐을 싸야 하는 것, 이것이 영국 정치의 본질이다.

6. 사정기관 통제권 (Investigation & Audit): "살아있는 총리도 경찰 조사를 받는다"

영국의 사법부와 수사기관 독립의 역사는 총리의 권력으로 어찌할 수 없는 성역이다.

- **법률 및 관행적 층위:**수사권(경찰)과 기소권(왕립검찰청, CPS)이 분리되어 있으며, 정치 권력이 구체적 사건에 대해 수사 가이드라인을 내리거나 압박하는 이른바 '하명 수사' 관행은 존재하지 않는다.
- **결정적 사례 (보리스 존슨의 '파티게이트'):**코로나19 팬데믹으로 전국이 봉쇄(Lockdown)되었을 때, 총리 관저에서 수차례 술 파티가 열린 사실이 폭로되었다. 놀라운 점은 **런던 경찰청이 현직 국가 수반인 보리스 존슨 총리를 직접 수사하고, 방역법 위반으로 범칙금을 부과**했다는 것이다. 현직 총리가 범죄 혐의로 경찰의 처벌을 받은 이 굴욕적인 사건은 그의 도덕적 붕괴를 가져왔고, 결국 당내 신임 투표와 줄사퇴 압박 속에 그를 권좌에서 끌어내렸다. 한국이라면 특별검사가 도입되거나 수사 지휘권 논란으로 나라가 두 쪽이 났을 사안이, 경찰의 시스템 안에서 원칙대로 처리된 것이다.

[더 읽어보기 2] 프랑스 이원정부제 편: "선출된 군주와 동거 정부의 딜레마"

미국 대통령이 '견제받는 설득자'이고 영국 총리가 '다수당의 효율적인 관리자'라면, 프랑스 제5공화국의 대통령은 평상시에는 사실상 **'선출된 공화국의 군주(Republican Monarch)'**처럼 군림한다. 유권자가 직접 뽑은 대통령(국가원수)과 의회가 선출한 총리(행정수반)가 공존하는 이 독특한 시스템은, 대통령 소속 정당이 의회 과반을 차지할 때는 전 세계 어느 민주 국가보다 강력한 제왕적 권력을 뿜어낸다.

하지만 의회 선거에서 패배해 야당에 총리직을 내어주는 순간(동거 정부, Cohabitation), 대통령의 국내 권력은 신기루처럼 사라지고 외교·안보의 상징적 존재로 쪼그라든다. 프랑스 대통령의 권력은 이 극단적인 '지킬 앤 하이드'의 속성을 지닌다.

1. 인사권 (Personnel Power): "총리 임명권, 그러나 의회라는 거대한 벽"
프랑스 대통령은 국가의 최고 인사권자이지만, 그 권력은 의회의 지형에 따라 고무줄처럼 늘어나고 줄어든다.

- **헌법적 층위:**대통령은 총리를 임명하고, 총리의 제청을 받아 장관들을 임명한다. (제8조)
- **관행적 층위:**대통령의 정당이 의회 다수당일 때(단점정부), 총리는 사실상 대통령의 수석 비서관에 불과하며 대통령이 내각 인사를 좌지우지한다. 하지만 여소야대가 되어 야당이 다수당이 되면, 대통령은 울며 겨자 먹기로 야당 대표를 총리로 임명해야 한다. 이때 대통령은 국내 부처(경제, 교육 등) 장관 임명권을 잃고 총리에게 권력을 넘겨주어야 한다.
- **결정적 사례 (마크롱과 미테랑의 대비):**에마뉘엘 마크롱 대통령은 집권 1기 당시 자신보다 30살이나 어린 가브리엘 아탈 등을 입맛대로 총리로 임명하며 국정을 장악했다. 반면 과거 사회당의 프랑수아 미테랑 대통령은 총선에서 패배하자 철천지원수인 우파의 자크 시라크를 총리로 임명하고, 국내 내치 권력을 완전히 내려놓는 굴욕적인 '제1차 동거 정부(1986년)'를 견뎌야 했다.

2. 입법 및 정책 결정권 (Legislative & Policy): "의회 해산권과 입법 우회 폭격"
프랑스 대통령은 미국 대통령은 상상도 못 할, 입법부를 무력화시킬 수 있는 막강한 헌법적 무기들을 가지고 있다.

- **헌법적 층위:**대통령은 **국민투표 회부권(제11조)**을 통해 의회를 건너뛰고 국민과 직접 법안을 결정할 수 있으며, 가장 무서운 무기인 **'하원 해산권(제12조)'**을 쥐고 있다.
- **법률 및 관행적 층위:**헌법 제49조 3항은 프랑스 행정부의 '치트키'다. 총리가 이 조항을 발동하면 의회의 표결 없이도 법안을 강제로 통과시킬 수 있다. (단, 의회가 내각 불신임안을 통과시키면 내각이 총사퇴해야 하는 위험이 따른다.)
- **결정적 사례 (마크롱의 연금 개혁과 의회 해산 도박):**2023년 마크롱 대통령은 극렬한 반대 시위와 의회의 반발을 뚫고 '헌법 제49조 3항'을 발동해 연금 개혁안을 표결 없이 강행 처리했다. 나아가 2024년 유럽의회 선거에서 극우 정당에 패배하자, 주저 없이 전격적인 '하원 해산'이라는 승부수를 던졌다. 의회가 말을 듣지 않으면 판 자체를 엎어버리는 제왕적 권한을 여실히 보여준 사례다.

3. 예산 및 재정권 (Budget & Finance): "거시적 방향은 엘리제궁, 집행은 총리실"

- **법률 및 관행적 층위:**예산 편성의 실무와 내치 재정은 마티뇽(총리 관저)과 재무부가 주도한다. 하지만 평상시에는 엘리제궁(대통령궁)이 국가 경제의 큰 그림을 지시하고 총리가 이를 하청받아 예산안을 짜는 수직적 구조다.
- **한계:**동거 정부가 들어서면 대통령은 예산에 간섭할 수 없으며, 야당 출신 총리가 국가 곳간의 열쇠를 온전히 차지하여 대통령의 핵심 공약 사업 예산을 삭감해버릴 수 있다.

4. 안보·대외·비상권 (Security & Emergency): "대통령의 절대 성역(Domaine réservé)"
내치 권력이 총리에게 넘어가더라도, 프랑스 대통령이 끝까지 쥐고 있는 절대 권력이 바로 안보와 대외 정책이다.

- **헌법 및 관행적 층위:**프랑스 헌법 제16조는 국가 위기 시 대통령에게 입법, 사법, 행정을 초월하는 **'비상대권(사실상의 합법적 독재권)'**을 부여한다. 또한 외교와 국방은 총리가 침범할 수 없는 대통령만의 '성역(Domaine réservé)'으로 인정받는다.
- **결정적 사례 (핵 단추와 드골의 비상대권):**1961년 알제리 쿠데타 위기 당시, 샤를 드골 대통령은 제16조 비상대권을 발동해 5개월간 무소불위의 통치를 하며 국가를 안정시켰다. 오늘날에도 프랑스의 핵무기 발사 통제권(Force de frappe)은 총리나 국방장관이 아닌 오직 '대통령 1인'에게만 독점적으로 부여

되어 있다.

5. 정당 및 정치 지배권 (Partisan Power): "신당 창당도 불사하는 하향식 지배"

- **관행적 층위:**전통적으로 프랑스 대통령은 선거 승리를 위해 직접 정당을 만들거나 정당을 완전히 사당화(私黨化)하여 통치해왔다.
- **결정적 사례 (마크롱의 '앙 마르슈!'):**2017년 마크롱은 기존 양대 정당(사회당, 공화당)을 무너뜨리고, 자신의 이름을 딴 신당 '앙 마르슈!(전진, 현재의 르네상스)'를 창당해 대통령에 당선된 뒤 곧바로 이어진 총선마저 싹쓸이했다. 강력한 카리스마적 인물이 정당을 도구로 삼아 하향식으로 정치를 지배하는 프랑스적 특성을 보여준다.

6. 사정기관 통제권 (Investigation & Audit): "재임 중에는 무소불위, 퇴임 후엔 법정으로"

- **헌법 및 법률적 층위:**프랑스 대통령은 재임 중 국가 반역죄를 제외하고는 형사소추를 받지 않는 '면책특권'을 철저히 누린다. 그러나 퇴임하는 순간 평범한 시민으로 돌아가 가혹한 사법적 심판을 받는다.
- **결정적 사례 (사르코지와 시라크의 몰락):**자크 시라크 전 대통령은 퇴임 후 파리 시장 시절의 공금 유용으로 유죄 판결을 받았다. 니콜라 사르코지 전 대통령은 퇴임 후 부패, 불법 선거자금 수수, 판사 매수 및 도청 혐의 등으로 징역형을 선고받으며 전자발찌를 차는 신세가 되기도 했다. (재임 중에는 총리가 경찰 조사를 받는 영국과 대비되며, 퇴임 후 사법 처리되는 양상은 한국과 매우 흡사하다.)

『쉽게 읽히는 정치』 4

4. 공화주의와 대통령제

< 정부의 구성원리 >

1. 정부 구성 원리

(1) 국가를 구성하고 정부가 필요한 이유

① 국가 구성의 필요성과 필연성 : 인간공동체가 만들어져 국가를 구성함.

② 정부의 필요성 : 국가를 운영할 정부를 만들어야 함.

③ 정부의 역할 :

국내적으로 공공재 제공 (치안과 질서 유지, 공공재로서 화폐와 언어 통합 등이 필요)

국제적으로 안보제공 (국가안보를 보장해야 함)

(2) 정부와 인간의 자유간 관계

① 정부를 강화해야 인간의 자유 중 안전과 질서를 확보함. 자유의 전제조건이 정부에 의해서 만들어짐.

② 정부에게 권력 집중이 필요 : 군사력과 경제력을 집중해야 정부의 효율적 운영이 가능.

③ 문제점은 권력 집중이 전제적인 체제로 가는 것임.

권력보유가 문제가 아님. 정부는 권력을 필연적으로 보유해야 함.

권력 남용과 전횡이 문제.

권력 공식 : power = force + legitimacy.

④ legitimacy를 보유해야 함.

민주주의에서 정당성 확보 방안은?

비민주주의에서 정당성을 확보하는 방안은? (왕정 체제 : 혈통적 정당성, 군부독재 : 폭력사용가능성만 있음. 공산당지배체제인 사회주의 : 실적)

⑤ 정부의 전횡가능성과 개인의 자유(소극적 자유: 간섭이 부재)간 trade- off 관계.

2. 자유주의의 정부 구성원리

(1) 개인의 자유 확보가 목적

① 제한정부 : 개인의 자유확보를 위해서 정부를 제한함.

② 제한정부의 원리 :

첫째, 기본권 보장. 개인의 권리 〉 국가의 권력운영과 목표

둘째, 법치주의와 헌정주의. 법을 통해 통치함. 헌법을 규정하고 사법 심사를 통해서 입법이 기본권 침해를 제한함.

셋째, 권력분립. 정부의 기능을 구분하고 기능을 각각 다른 세력이 지배하게 만드는 것. 입법, 행정, 사법과 같은 권력의 기능적 분화를 꾀함.

③ 로크의 2권분립이론 : 권력을 나눌수록 개인의 자유 확보가 가능하다.

④ 몽테시키외의 3권분립이론

(2) 자유와 정부의 제한이 중요

정부는 필요악. 필요함 + 근본적으로 악함.

3. 공화주의의 정부 구성원리

(1) 계급적 자유 확보가 중요

① 한 계급이 다른 계급 지배하면 안 됨.

② 왕의 지배, 귀족에 의한 지배만은 불가능. 귀족과 시민 혹은 평민이 공동으로 지배하는 체제임.

(2) 그리스를 출발점으로 하여 로마에서 공화국이 가장 체계화됨.

(3) 미국은 로마식 공화국을 이상으로 하여 국가를 구성함.

(4) 정부 구성원리 : 혼합정체

① 혼합정체 : 특정 계급에 의한 단독 지배가 아님. 다양한 계급들이 공동으로 지배하는 것임.

② 견제와 균형 : 특정 계급의 권력 집중을 막기 위해서는 권력을 분화하는 것이 문제가 아니고 분화된 권력 기관 중 하나의 기관이 권력을 집중하면 안됨. 국제정치와 동일하게 다원적인 사회에서는 세력 균형이 중요함.

4. 미국의 정부 구성원리

(1) 새로운 국가를 구성함.

① 13개의 주별 연합. 국제연합과 유사함.

② 독립전쟁에서 연합의 문제점 노출 : 무임승차 문제, 집합결정의 문제(행위자가 늘어나면 의사결정이 어려워짐)

③ 연방주의자들 등장 : 연방을 구성하자는 사람들. federalist들. 이에 반대하는 반연방파와 각 주의 독립과 자유를 강조함. ⇨ 미국에 건너온 사람들. 자유와 유럽질서를 피해서 옴. 청교도들임. 여러 나라에서 왔기 때문에 이들은 자율성을 강조함. 이런 상황에서 연방이라는 강력한 국가 건설은 본래 취지에 안 맞음.

④ 연방의 장점.

첫째, 국가의 규모를 키움. 외부 적을 상대로 싸울 능력을 키움. 군사력과 재정 능력을 키움. 시장의 크기도 키움. 산업화 등에 대처하기 좋음.

둘째, 한 계급에 의한 국가 독점을 막음. 한 주는 한 계급이 지배할 수 있음.

⑤ 메디슨의 아이디어 : 파벌을 인정하자, 대신 파벌간 견제와 균형을 만들자. 공화주의적 발상. 견제와 균형의 원리가 반영됨.

⑥ 연방의 단점

첫째, 중앙정부 권력의 독점. 개인의 자유 약화, 주의 자율성과 독립성 약화(주별로 이주한 이들의 국적이 조금씩 다름). 공동체를 구성하고 국가를 독립적으로 만들 때 기본적으로 다원주의적인 미국.

둘째, 동조화. 경제적 동조화등이 나타날 수 있음. 한 주(state)가 인플레이션 상황일 때 국가 전체는 디플레이션 상황인 경우, 국가 전체 경제정책을 추종해야 함.

ex) 유럽에서 유럽연방이 만들어지지 않은 이유.

(2) 영국 제도를 기반으로 함.

① 영국이 사용한 의회제도를 사용함.

② 공화국을 추진함. 왕정체제가 불가능함. 이로 인해 대통령이라는 새로운 제도를 구축함.

(3) 몽케스키외의 사상에 기반함

① 『법의정신』은 미국 헌법 초안 작성자들에게 영향.

② 3권분립이론. 로크의 2권분립론을 보완. 사법부를 독립적인 부처로 구분함. 미국의 3권 분립구조를 구성함.

③ 견제와 균형의 원리 작동함. 의회에 대한 대통령의 법률안 거부권, 의회의 예산 제한과 전쟁선포권, 대통령의 사면권과 연방대법원의 헌법심사를 통한 의회와 행정부 법안 위헌 결정권,

④ 심화 : 각 정치체제마다 특징이 있음. 공화국은 덕에 의한 통치, 군주정은 명예에 의한 통치. 전제정은 공포에 의한 통치, 이때 공화국에 관심이 있음, 정치적 덕성이 중요함.

정치적 덕성=자기 절제, 이를 통해 법과 조국을 사랑하는 것. 사익보다 공익을 우선시함.

군주정이든 영국식 공화정이든 제한되는 정부가 중요함.

〈 미국 대통령제의 구성원리 〉

1. 몽테스키외

① 제도와 현실의 일치가 중요. “어디에 놓아도 들어맞는 정부 조직법은 이 세상 어디에도 없다.” ⇨ 인용 가능.

② 민주주의자는 아님. 지유주의자 혹은 공화주의자는 맞음. 자유주의자로서 소극적 자유를 강조한 측면이 있다. 반면 공화주의적 해석으로서 비지배자유를 강조한 측면이 있다.

③ 3권분립이론 : 민주제. 군주제, 귀족제를 혼합함. ⇨ 공화주의의 혼합 정치체제.

④ 군주제의 특징은 명예, 귀족정의 특징은 시민적 미덕, 민주정의 특징은 열정.

⇨ 이것이 대통령, 사법부, 의회로 구현됨.

명예 추구적 대통령 + 시민적인 자제와 절체와 교육받은 전문적 지식의 사법부 + 열정의 입법부, 입법부는 법을 제정함.

〈 몽테스키외 보완 〉

1. 자유주의적 해석: '권력 남용 방지와 소극적 자유의 보장'

교과서적으로 접하는 가장 보편적인 해석이다. 이 관점에서 3권 분립은 국가 권력으로부터 개인을 보호하기 위한 방어적 기제로 작동한다.

자의적 지배의 방지를 강조한다. 몽테스키외는 "권력을 가진 자는 그것을 남용하기 마련이다"라고 전제하며, 이를 막기 위한 유일한 방법은 "권력이 권력을 저지하도록(le pouvoir arr te le pouvoir)"제도를 설계하는 것이라고 보았다.

소극적 자유의 확보가 중요하다. 입법, 행정, 사법의 '기능적 분립'을 통해 국가 권력이 한 사람이나 단일 기관에 집중되는 것을 막음으로써, 개인이 국가의 간섭 없이 누릴 수 있는 자유(소극적 자유)를 극대화하려는 자유주의적 목적을 달성한다. 로크의 이권분립을 계승하여 근대 입헌주의와 자유민주주의의 핵심 기틀을 제공한 것으로 평가받는다.

2. 공화주의적 해석: '혼합정체(Mixed Constitution)와 비지배로서의 자유'

최근의 정치사상에서 특히 필립 페팃 등의 신공화주의 흐름과 심층적인 연구에서는 몽테스키외의 이론을 고대부터 내려온 공화주의적 전통의 연장선으로 해석한다.

기능적 분립을 넘어선 '사회적 분립'을 강조한다. 몽테스키외가 『법의 정신』에서 극찬한 영국의 체제는 단순히 입법 · 사법 · 행정이라는 제도의 분립이 아니었다. 그것은 군주(행정부) – 귀족(상원) – 평민(하원)이라는 각기 다른 사회적 계급과 세력이 서로 견제하고 균형을 이루는 구조였다. 이는 아리스토텔레스와 폴리비오스로 이어지는 고대 로마 공화정의 '혼합정체론'을 근대적으로 변용한 것이다.

비지배(Non-domination)와 견제를 강조한다. 공화주의에서 자유란 '간섭이 없는 상태'가 아니라 '타인의 자의적인 의지에 예속되지 않은 상태(비지배)'를 의미한다. 특정 계급이나 파벌이 국가 권력을 독점하여 다른 집단을 지배하는 것을 막기 위해, 사회 내 다양한 세력에게 권력을 분산시키고 서로 비토(Veto)할 수 있게 만든 것이 바로 몽테스키외적 권력분립의 공화주의적 본질이다.

법의 지배(Rule of Law)를 강조한다. 자의적 통치를 배제하고 확립된 법률에 따라 국가가 운영되어야 한다는 공화주의적 이상을 사법권의 독립이라는 제도를 통해 구체화했다.

2. 미국 헌법의 1조, 2조, 3조 : 입법부, 행정부, 사법부.

3. 공화주의의 미국적 적용 :

① 사법부 : 엘리트 지배와 절제가 중요함.

② 상원 : 주 전체의 이익을 고려함. 로마의 senate를 가져옴.

③ 미국의 의회 : 상원과 하원으로 구분. 평민 계급과 미국식 귀족 계급(주의 대표)을 반영함.

영국은 house of lord/ house of commons인데 미국은 house of representative와 senate로 구성됨.

미국의 하원은 인민의 대표 vs. 상원은 주의 대표.

ex) 캘리포니아 주의 인구 3,943만명. 하원의원 수 52명.

텍사스가 두 번째로 인구수가 많음, 3,129만명. 연방하원의원 수는 38명.

캘리포니아와 텍사스 합치면 90명임. (하원의석수) 435명중에서.

래스카 (Alaska).델라웨어 (Delaware).노스다코타 (North Dakota).사우스다코타 (South Dakota). 버몬트 (Vermont). 와이오밍 (Wyoming)이 연방 하원의원수가 1석임.

각주는 모두 2석의 상원을 가짐. 알

④ 의회 임기

하원은 2년: 임기가 짧을수록 책임을 묻기 유용함.

영국의 장기의회를 걱정함. 13년짜리 의회.

상원은 6년. 직접선거로 수정함. 1913년 17조 수정조항.

⑤ 자격제한

하원은 25세, 만 7년 거주.

상원은 30세. 만 9년 거주.

재산 조항이 없음. 금권정치를 거부함.

연령 제한은 영국의 아들 피트 때문임. 21세에 당선됨. 여기에 아빠찬스가 사용될 수 있음. 재산에 의해 정치인이 대물림될 수 있음.

즉 연령제한은 운의 지배를 거부함.

⑥ 하원과 상원의 기능

하원은 미국의 평균적인 인민을 대표한다. 뛰어난 인물을 대표하는 것이 아님.

현자냐 시민과 동등한 자냐를 선택함.

microcosm의 논리.

공화주의의 selection 선출의 논리임.

하원의 우둔함과 악을 방지하는 상원.

상원은 6년 임기이고, 2년에 한 번씩 1/3을 교체함.

하원은 시민의 우둔함과 악을 반영함.

이를 견제할 세력이 필요함. 지혜와 경험이 필요.

2년에 열리는 하원 선거는 중간선거의 기능으로 중요.

재선의 효과가 중요함. 이를 위해서는 대통령이 중임제여야 함.

4. 대통령제 : 개인 중심체제. 인지성이 중요함. 리더십을 기대함.

cf. 내각제 : 정당 중심체제. 제도중심 체제. 제도가 리더를 양성함.

개인 중심체제가 아웃사이더가 집권할 수 있는지를 규정함.

첫째, 대통령의 기능.

대통령의 기능 : 행정에만 권력이 국한됨. 입법과 사법은 불가했다. 시대가 변화함. 이로 인해 행정입법과 행정 사법이 중요해짐.

핵심은 이를 실질적으로 어떻게 견제하는지가 중요함.

둘째, 국가원수 기능.

미국의 대통령제 : 미국에서는 국가원수 기능이 없음.

한국 대통령제 : 국가원수 기능이 있음. 내각제적 요소도 있음. 복잡함.

셋째, 선거인단제도.

선거인단 제도를 두고 인민이 직접 선택함. 민주주의인데 제한된 민주주의임.

선거인은 다른 주의 일에도 관심을 다지는 엘리트임.

민주주의와 제국 확장은 공존할 수 없음. 아테네가 민주제에서 과두제로 바뀜.

미국의 필라델피아 회의 대표들은 민주를 전국 보다는 주단위로 인식함.

전국을 대상으로 하는 민주주의는 상상하기 어려움.

그래서 자기 주 만이 아니라 다른 주도 고민할 수 있는 엘리트를 선거인으로 정함.

또한 선거인은 자신이 누구를 지지하는 지를 설명할 수 있는 지식과 통찰이 필요함.

넷째, 대선출마의 재산규정이 없음.

초기에는 대통령, 상원 하원 모두 무보수로 규정함. 젠틀맨으로 생각함. 하지만 가난한 사람이 대통령이 될 수 있었고, 보수 조항을 넣게 됨.

다섯째, 미국 대선에서 중요한 조건

적합한 능력을 보유하는 것. 그리고 이를 증명하는 것.

부통령제가 권력 승계 문제를 해결함.

부통령제의 권력 승계의 정당성 문제.

⇨ 한국의 대통령제 개선방안 : 부통령제 도입. 민주적 정당성. 리더십 훈련을 할 수 있음.

미국에서는 지역 안배에 사용함. 대통령이 북부 지역출신이면 부통령은 남부 지역출신을 기용함.

여섯째, 대통령은 헌법을 수호해야 한다.

여기서 중요한 것은 국가 수호가 아님.

헌법을 수호함. 대통령 서약서 “합중국의 헌법을 보전하고 보호하고 수호할 것을 엄숙히 선서한다.”

국가는 추상적임. 반면 헌법은 명확함.

제퍼슨 대통령의 사례. 루이지애나 매입. 헌법이 대통령에게 새로운 주를 매입할 권한을 부여하지 않음. 그런데 헌법에 일치하지 않는다고 하면서도 프랑스로부터 루이지애나 매입함.

쉽게 읽히는 정치 5. 의회편

〈 이슈 1. 의회 정치 일반론 〉

Ⅰ. 서론

미국 의회 연구를 주도한 데이비드 메이휴(D. Mayhew)에 따르면 미국 의원은 정당의 영향을 받기보다 의원 개개인이 재선을 추구한다고 보았다. 미국 의원의 재선추구를 위한 개별적인 이익추구활동과 달리 한국은 여전히 강력한 정당의 기율에 의해 활동이 제한된다. 한국 의회의 입법활동 강화를 위해서 정당정치와의 관계와 같은 정치체제와의 관계를 살펴본다./

Ⅱ. 전환의회와 무대의회 비교

폴스비는 전환의회와 무대의회를 구분했다. 이 두 가지 모델은 의회가 법안을 만드는 과정에서 독립성을 가졌는지를 의미한다. 즉 구분기준으로 입법과정에서 독자적인 능력 여부를 설정했다.

1. 전환의회(Transformative Legislature) : 독자적인 법안 개발 능력을 가진 의회

전환의회란 독자적인 법안 개발과 수정하는 강력한 능력을 가진 의회를 의미한다. 즉 구분 기준으로 볼 때 입법과정에서 독자적인 능력을 다진 의회다. 즉 전환의회에서 '전환(transformative)'이란 행정부가 제안한 정책을 의회 내부과정으로 완전히 전환 또는 변형하여 새로운 법률을 만드는 의회를 의미한다. 다른 의미로는 외부에서 제출된 정책 제안을 의회의 독자적인 내부과정을 통해 실질적으로 변형(transformative)을 시키고 새로운 법률을 만드는 능력을 가진 의회로 미국 의회가 대표적이다.

미국 의회를 대표하는 전환의회의 특징은 크게 3가지다. 첫째, 강력한 입법주도권을 가진다. 이때 의원발의 입법이나 상임위원회 중심의 심의를 담당한다. 미국도 행정입법이 강하기 때문에 의회는 행정부가 만든 법안을 의회가 변형과정을 거쳐 의회에서 법안을 통과시킨다. 둘째, 내부 조직의 복잡성을 가지는데, 전문성을 위해 상임위원회와 전문 보좌진이 발전해있다. 셋째, 미국 의회는 입법부 중심 입법을 한다. 미국은 정당기율이 약해서 야당 의원의 교차투표가 가능하고, 야당의원이 개별적으로 행정부의 우회 입법안을 지지할 수 있다.

2. 무대의회(Legislature as Arena) : 정치적 논쟁과 심의기능을 가진 의회

무대의회란 의회가 법안을 만들기 보다 정치적 논쟁과 토론의 장으로 기능하는 의히다. 주로 행정부가 제출한 법안을 논의하고 승인하는 역할을 수행한다. 무대의회에서 의원들은 자신의 의견을 표출하거나 소속 정당의 입장을 대변한다. 내각제로 운영되는 영국가 대표적으로 내각이 주로 입법을 하기 때문에 의회는 정부의 대변인 역할을 한다.

영국의회를 대표하는 무대의회의 특징은 크게 세 가지다. 첫째, 제한적인 입법권을 가진다. 내각제에서 정부와 여당 지도부에 입법 주도권이 있기 때문에 의원은 법안에 대한 수정은 어렵고 찬반만 결정한다. 둘째, 의회가 단순한 조직구조를 가지고 있다. 의회에서 본회의가 중요하다. 셋째, 정당의 기율이 강하다. 즉 영국에서 의원은 소속정당의 의견을 따른다.

〈 전환의회 이론 보완 〉

1. 전환의회 (Transformative Legislature)

(1) 의미 : 외부에서 제출된 정책 제안을 독자적인 내부과정을 통해 실질적으로 변형(transformative)을 시키고 새로운 법률을 만드는 능력을 가진 의회.

(2) 정책 입안과 형성의 중심지임.

(3) 행정부나 외부 세력이 제출한 법안을 단순히 승인하는 것을 넘어 상임위원회를 통해 내용을 주정, 소폭변형, 대폭 변형하는 독립적인 역량을 가짐.

(4) 의원입법의 비중이 높음.

(5) 상대적으로 행정부에 대해 높은 독립성을 가짐.

(6) 미국 의회의 상임위원회 중심주의가 대표적인 사례.

2. 무대의회(Legislature as Arena)

(1) 의회가 정치세력간 논쟁과 공론화를 위한 무대나 공론의 장 역할을 함.

(2) 주된 역할은 토론, 심의, 정부 정책의 정당성을 부여함. 내각이 실제 법안을 만들기 때문에 의회는 논의하는 기능을 수행함. 즉 법안의 실질적인 내용은 행정부에서 결정됨.

(3) 의원의 역할 보다는 정당과 행정부의 역할이 강조

(4) 행정부에 대한 입법과정에서 예속성이 강함. 의회는 제출한 법안을 주로 승인하거나 거부하는 기능만 수행.

⇨ 정책형성에서의 독립성이 중요함.

3. 미국에서의 행정입법 : 의원발의 입법보다 행정 입빕 비중은 압도적임.

(1) 미국도 현재는 의회가 아닌 행정부가 대부분의 법규를 제정함.

(2) 연방규정집에 미국 연방행정기관이 만든 최종 규정들이 수록됨. 해마다 수 천페이지에 달하는 새로운 규정들이 추가됨.

(3) 연방관보의 발행 : 연방행정기관들이 규정을 제정하거나 변경하기 위해 매일 발행하는 데 연간 페이지수가 수만 페에지 분량임. 따라서 행정부의 입법제정이 압도적임.

(4) 양적 측면외에서도 질적 측면에서 입법의 세부적이고 기술적인 규칙과 기준을 제시함. 의회가 행정부에 이런 권한을 위임함.

(5) 행정기관의 전문성이 행정 입법의 실효성을 확보함.

4. 한국 의회의 무대의회 성격과 전환의회 전환 방향

(1) 행정부 입법 중심. 국회는 이를 심의하고 승인하는 기능.

(2) 강한 정당 지도부의 통제 : 소수 정당 지도부의 결정이 입법과정에서 큰 영향을 미침.

(3) 상임위원회의 형식적 운영

(4) 전환의회 방향

1) 법제사법위원회의 상원화와 권한 축소 :

법제사법위원회가 자구 심사권을 이용해 최종적인 입법통로 역할을 함. 이것인 다른 상임위의 실질적인 정책 결정을 보유하거나 좌우하는 '상원화' 가 됨. ⇨ 법제사법위원회의 자구 심사권을 폐지하거나 다른 기구로 이관, 또는 상임위원회별로 입법의 최종적인 책임과 권한을 보유하게 하는 것. 상임위원회의 전문성을 높여 전환의회로 나갈 것.

2) 의원의 전문성 강화 :

보좌진의 전문성을 강화하고 인력확대 필요, 상임위원회 구성시 의원의 전문성이나 지역구 특성을 반영함. 이익분배이론의 입장. 즉 반도체 관련 지역은 연관 상임위원회게 배속되게 함. 상임위원회의 결과를 본회의가 존중하게 함.

3) 국회입법 조사처의 지원기능 확충.

4) 실질적인 의원입법 비중 확장. 양적 성장을 넘어 질적 강화. 의원발의 법안의 건수는 늘지만 대부분은 자구 수정이고, 가결률이 낮다. 즉 실질적인 정책비전을 담은 대안 입법이 부족함.

5) 국회의 운영시스켐의 디지털 전환화.

입법, 예산, 정책자료를 디지털화하고, 국민청원들을 온라인 플랫폼을 통해 쌍방향으로 진행함.

(5) 한국 국회법 상 2년 상임위원회 :

의원임기 4년 중 전반과 후반을 구분하여 의무적으로 다시 구성하게 함. 국회법 40조 1항. 무조건 다른 상임위로 옮기는 것은 아니지만, 재선임과정이 필수적임. 연임이 가능은 함. 국회의원은 하나의 상임위원회 위원이어야 함. 다만 국회운영위원회, 정보위원회에서는 겸임이 가능함.

(6) 한국 상임위원회 : 17개.

5. 폴스비 이후 연구

(1) 로버트 팩큰햄 : 의회의 4가지 기능.

첫째, 입법기능(전환의회기능과 유사).

둘째, 정책결정기능: 광범위한 정책에 대한 승인과 최종 결정.

셋째, 정책정당화기능(무대의회기능과 유사)

넷째, 권력균형기능. 행정부 견제기능.

(2) 마이클 메이더의 의회 강도론 : 의회의 상대적 강도 혹은 힘(strength)

1) 강한의회(독자적인 정책입안 능력이 강하고 행정부에 대한 실질적인 권한이 가짐. 미국 의회)

2) 중간의회(상당한 입법권한을 가지지만, 행정부의 제한에 의해 역할이 제한됨. 독일의 의회,)

3) 약한의회(주로 행정부의 결정을 승인하고, 정치적 논쟁의 무대 역할에 머무름.

(3) 폴스비가 의회 제도화 개념을 발전시킴. 의회의 제도화가 진행될수록 무대의회에서 전환의회로 바뀌게 될 가능성이 높음.

(4) Polsby's Variables of Legislative Institutionalization – 의회 제도화 변수

첫째, Boundaries. 경계와 분화. 재임기간 증가를 의미함. 한국의 초선의원비율은 50%, 미국의 현직자 효과가 90~95%가 나온다.

전업의식으로 측정함. 의회가 외부환경 즉 일반 대중과 명확히 분리되고 구별되는 정도, 의회만의 독자적인 문화와 정체성을 형성함.

둘째, Internal Complexity. 내부 복잡성, 위원회의 발달. 전문보좌진의 구성으로 측정함.

의회 내부에 분업이 발생하고 전문화된 하부 조직으로 상임위원회나 소위원회가 발전하는 정도를 의미. 상임위원회와 입법지원기구들 세부적인 조직이 발전함.

셋째, Universalistic and Automatic Rules & Procedures. 미국에서 고참제도(seniority system)의 경우. 개인의 재량이 배제되고 예측가능한 규칙이 강화됨.

보편적이고 자동적인 규칙 및 절차. 의회운영 및 의사 결정이 개인적인 관계나 자의성이 아닌, 명확하고 예측 가능한 공식 규칙에 따라 이루어지는 정도. 규칙의 강화가 중요하다.

폴스비 연구 이후 전업 의식과의 관계 : 전업의식은 제도화와 관련됨.

전업의식은 첫 번째 변수인 '경계'를 강화함. 장기 재직을 유도함. 재선율이 높아지고 임기가 안정화됨, 의원단이 외부 직업 집단과 명확하게 구분함.

전업의식은 두 번째 변수인 내부 복잡성을 강화함. 전업화될수록 고도의 전문성이 필요함. 상임위원회와 소위원회를 세분화함. 유능한 보좌진과 입법조사 기구를 대규모로 고용함.

셋째, 보편적인 규칙 및 절차를 강화함. 경력과 전문성이 중요해지면서 사적 친분이나 당파성이 아닌 의회 내 상임위원장 자리가 배분되기를 원함. 의회의 공정성을 높임.

Ⅲ. 정치체제 요인과 의회 입법기능에 대한 영향

정치치제(political system)이란 정치를 하나의 연관된 생물체로 보는 입장이다. 이런 입장에서는 각기 서브 제도들이 거대한 정치체제를 이루고 있다고 전제한다. 구조주의적 관점에서 정부형태와 정당 그리고 선거제도라는 의회의 외부적인 요인과 의회 체제라는 의회 내부 요인을 구분해서 분석한다.

1. 의회외부적 정치체제 요인 : 정부형태, 정당, 선거제도

첫째, 정부형태가 의회의 입법기능에 영향을 준다. 먼저 대통령제 국가에서 의회는 입법을 수행해야 하기 때문에 의회 자체의 발의 법안과 함께 정부 발의 법안을 의회가 처리해야 할 가능성이 높다. 대통령제 국가인 미국이 만들어질 때 의회는 헌법 1조에 들어갔고, 그 이유는 법과 예산을 다루어야 했기 때문이다. 이처럼 대통령제 국가에서 의회는 이원정통성에 기초해 입법의 권한을 부여받기 때문에 내

각제 국가의 의회보다 법안을 만드는 기능이 발전되어 있다.

미국 의회가 전환의회인 것처럼 대통령제 국가에서 의회는 대통령과 행정부와 별개로 사회적 요구를 법으로 제정함으로써 자신의 기능이 정당화된다. 의회가 실질적인 입법을 하고 행정부는 이런 의회의 입법을 행정으로 옮기게 된다. 반면 내각제 국가에서 의회는 무대의회로 기능한다. 내각이 실질적인 입법을 하고 의회는 입법과정에서 입법을 정당화하는 심의 기능을 하는 것이다.

미국 의회가 실제 정부발의 입법을 조정하면서 대폭 편형이나 소폭변형을 하지만, 법안은 상임위원회를 거쳐서 제정이 된다. 미국의회처럼 의원의 임기가 2년에 불과하고, 대통령과 정부는 4년에 한 번 다시 유권자의 지지를 확보해야 하는 경우 재선의 동기가 입법을 추진하게 만든다. 반면 내각제의 경우는 임기가 고정되어 있지 않고 정당을 중심으로 내각이 평가를 받기 때문에 의회보다는 내각이 법안을 주도하게 된다.

둘째, 정당수준에서도 의회의 입법기능은 영향을 받는다. 먼저 정당체계 수준에서 사르토리의 기준에 따라 먼저 '유효정당 수'를 고려할 수 있다. 다당제인 경우에 의회는 법안을 발의할 가능성이 크다. 다당제가 되었다는 것은 사회의 다양한 균열을 반영한다는 것을 의미한다. 따라서 다당제의 정당들은 자신이 대표해야 하는 유권자들의 이해관계를 의원법안이나 정부법안을 통해서 통과시킬 가능성이 크다. 즉 정당의 수가 많으면 다양한 의견이 반영되어 의회를 통해 법안으로 처리될 가능성이 크다.

정당체계 수준에서 다음은 '이념간 거리'가 중요하다. 정당의 이념간 거리에서 의회를 둘러싼 정당의 좌와 우의 정당이 이데올로기적 경쟁이 치열한 경우 의회입법이나 정부의 발의입법은 증가한다. 이념적 대결이 강해지면 선명성을 드러내기 위해 실제 인지적 양극화를 반영해서 법안이 만들어질 확률이 높다.

이념간 거리에서 또 다른 변수로 정당 중에서 중도 정당의 의석이 많은 경우도 의회의 입법기능이 강화될 수 있다. 즉 중도 성향의 온건 정당이 이념적 대결을 약화하고, 부동층을 포섭하기 위해 법안을 제출할 확률이 높기 때문이다. 따라서 이념적인 양극화라는 정당체계의 거리가 확대되는 것이 입법기능을 강화할 수 있다.

마지막으로 정당과 정부형태와의 관계에서 분점정부가 되었을 때 야당의 법안발의가 많다. 분점정부에서 의회는 대통령을 견제한다. 특히 의회를 중심으로 법안발의가 늘어나면서 국정에서 의회의 권한과 역할을 강화하려고 할 수 있다.

셋째, 선거제도도 의회 입법에 영향을 미친다. 먼저 선거제도 중에서 비례대표제의 비율이 높아 비례성이 높은 국가에서 의원법안과 정부법안의 제안건 수가 많다. 듀베르제법칙에 따라 비례대표제는 소수정당을 의회에 진입하게 만든다. 이로 인해 다당제가 되면서 다양한 유권자의 이익과 선호가 의회를 통해서 대변될 수 있다. 다양한 의견이 의회와 정부를 통해서 반영되면서 의원의 법안 발의가능성을 키운다.

두 번째로 선거구 사이즈가 적은 경우도 입법기능이 강화된다. 먼저 의회 의원 1인당 대표해야 하는 유권자 수가 적은 경우 즉 선거구 대표성이 강한 국가에서 의원법안과 정부법안의 제안건 수가 많다. 이는 선거구가 소선거구이고 자신이 대표해야 할 유권자가 명확한 경우 지역구 의원은 법안을 발의할 가능성이 높아지기 때문이다.

선거제도에서 비례대표제나 소선거구제의 경우 모두 의회 입법가능성이 높아지는데 이것은 가신들이 반영해야 하는 대표성에 차이가 있다. 비례대표제는 전국적이거나 권력별로 정당이 소수의 이해관계를 대표해서 입법을 하게 된다. 반면 소선거구에서 의원은 그 지역의 이익을 의원개인이 반영하게 된

다. 전자의 대표적인 사례가 독일이고 후자의 대표적인 사례가 미국이다.

2. 의회내부 체제요인 : 의회운영규칙

의회 자체적으로 운영하는 원칙도 의회의 입법기능에 영향을 미친다. 먼저 의회의 운영시간이 중요하다. 의회 운영시간이 증대하면 의원법안과 정부법안이 제안될 가능성이 높다. 의회운영 시간이 늘어 의원이나 정부 모두 법안을 통과시키는 데 여유가 생기는 경우 다양한 법안이 제안될 가능성이 크다.

의회가 강한 양원제나 약한 양원제 모두에서 법안 제안의 차이가 크지 않다. 즉 강한 양원제에서도 의회의 입법이 거부권자인 상원에 의해서 제한되지 않는다. 이는 의회 구성원들이 입법을 하겠다는 동기가 중요한 것이지 상원의 강한 거부권이 있다고 해서 법안 제안이 제약되는 것은 아니다.

전환의회가 되는 경우 상임위원회가 발전하고 상임위원회의 수가 증대한다. 상임위원회의 수가 많은 국가에서 의원법안과 정부법안의 제안건 수가 많다. 상임위원회가 업무를 세분화하고 분업화수준이 높이기 때문이다. 전환의회를 대표하는 미국의 경우 상임위원회가 36개나 된다. 이중 상원이 16개이고 하원이 20개이다. 상원과 하원에 공동으로 설치되는 합동위원회(Joint Committees)나 특정 사안을 위해 일시적으로 구성되는 특별위원회(Select/Special Committees)를 포함하면 전체 위원회의 수는 이보다 많다.

의회의 의사규칙 상 의원의 법안제안을 제한하는 요인이 많은 국가에서 의원법안 제안건 수는 적고 정부법안 제안건 수는 많다. 의원에 대한 통제가 강한 경우와 의사통제권을 정부가 가지는 경우에 의원발의 법안은 적어진다. 이는 행정부가 법안발의를 주도하게 되는 것이다.

〈 대안 목차 〉

제도주의의 분석수준에서 top-down 방식으로 설명한다.

1. 정부형태
2. 의회제도
3. 정당요인
4. 선거제도 요인

Ⅳ. 한국 국회의 입법 개선방안

위의 정치체제별 분석 중에서 의회 외적인 체제와 의회 체제 자체적인 측면으로 구분해서 입법 개선방안을 고려할 수 있다. 특히 한국의 정부형태가 원대통령제가 가장 강력하게 지지를 받고 있어서 원대통령제로의 개편을 중심으로 논의한다.

1. 외회외부적인 요인 : 원대통령제와 원내정당화

한국의회의 입법기능은 원대통령제로 개편하면서 의회를 전환의회 성격으로 바꾸는 것이 중요하다. 원대통령제에서 의회와 행정부는 분리된다. 의회는 의회 자체의 인적인 분리에 기초해 입법기능을 주도한다. 다만 행정국가화를 반영해 의회는 정부발의 법안을 변형하는 기능을 가지는 것이 현실적이다.

실제 대통령제는 만든 미국도 정부발의 법안을 상임위원회에서 조정하고 변형하는 경우가 의원 발의 입법보다 더 많다.

정당과 관련해서는 대통령제에는 양당제가 유용하다. 따라서 선거제도의 비례성을 확대해서 다당제를 유도하는 것은 바람직하지 않다. 다만 원내정당화를 통해 정당의 기율을 약화시키고 의회 의원의 자율성을 높이는 방안이 필요하다. 의회가 행정부를 견제하면서도 의원과 행정부가 상임위원회를 중심으로 협력하는 것이 바람직하다. 즉 '대통령 +여당 vs 야당' 의 대립을 '행정부 vs 의회' 의 대립으로 바꾸는 것이 필요하다.

2. 의회 내적인 요인 : 상임위원회 강화와 운영시간 확대(4~5점)

전환의회로의 전환이 중요하다. 이를 위해서는 의회운영규칙에 변화가 필요하다. 가장 중요한 것은 전문성을 키우는 상임위원회를 강화하는 것이다. 먼저 상임위원회의 수를 증대시키고, 상임위원회의 전문성을 강화하기 위해서 미국식 고참제와 같은 유인을 제공하는 것도 한 가지 방안이다. 또한 상임위원회를 중심으로 정부와의 협의하는 소위원회를 구성할 수 있다.

마지막으로 의회의 운영시간을 늘리는 것도 의회입법기능을 강화할 수 있다. 정부발의법안의 조정과 변형과정을 위해서는 의회의 운영시간을 늘리는 것이 현실적이다. 의회 상임위원회에서 의원과 정부가 논의할 수 있는 운영시간을 확보하고 의원의 전문성을 확보하는 것이 중요하다.

V. 결론

한국 국회의 입법기능을 위해서는 원대통령제 개편과 원내정당화가 중요하고, 이를 기반으로 의회의 상임위원회를 중심으로 한 전환의회로의 변화가 필요하다.

〈 이슈 2 : 정당양극화와 의회의 행정부 통제 기능 〉

Ⅰ. 서론

한국 정치는 세대의 변화와 탈물질주의 가치관 변화의 변화를 겪고 있다. 이런 변화는 의회의 기능강화로 이어져야 하지만, '정당 양극화' 는 이런 변화에 장애물이 되고 있다. 현실적인 의회 기능중에서 행정부의 입법과정에 대한 조정기능과 국정감사 기능에 정당양극화가 어떤 영향을 미치는지 살펴본다.

Ⅱ. 기능론 차원에서 의회의 기능변화 요인들

기능주의 접근은 수요가 공급을 만든다는 이론이다. 사회적 수요가 변화하면 제도가 이에 대응해 변화한다는 것이다. 여기서는 의회에 대한 환경변화가 의회 기능의 변화로 이어진다는 것이다.

1. 행정국가화 과정 : 행정부가 의회보다 중시

사회적 변화 중 첫 번째는 사회가 기대하는 행정부의 역할 강화를 의미한다. 행정국가화는 행정부의 기능이 강화되는 현상으로, 유권자가 의회보다 행정부를 중시하는 현상이다. 핵심은 실질적 입법기능을

의회가 아니라 행정부가 수행하는 것이다. 이로 인해 입법기능에서 의회가 부차화된다. 대표적으로는 전환의회인 미국 의회의 입법 기능이 약화를 들 수 있다.

2. 세대의 변화 : 새로운 세대의 기대 변화

사회구성원들 중 중심 세대의 변화는 의회의 역할에 대한 변화를 가져온다. 새로운 세대가 의회와 같은 제도를 중요하게 고려하지 않는 경우 의회에 대한 기능을 중시하지 않게 된다. 실제 유럽 정치에서 1945년 전후 세대 등장해서 1968혁명을 구성하면서 유럽정치에서 신좌파와 신우파를 등장하게 했다. 마찬가지로 한국도 세대 변화가 의회와 제도에 대한 기능 변화로 이어져왔다. 1987년 민주화의 286세대가 2004년 열린우리당에서 386세대가 등장해 현재 진보정치의 핵심인 586세대로 이어졌다.

3. 가치관 변화 : 탈물질주의의 등장과 신생정당의 강조

구성원들의 가치관 변화도 의회와 같은 기성 제도에 대한 기대 변화로 이어진다. 가치관이 변화하면서 제도 정치를 통한 해결의 기대가 낮아지면 의회라는 제도의 수요는 더욱 줄어든다. 대표적으로 탈물질주의 가치관의 등장하면서 유럽의 녹색당이 등장한 것을 들 수 있다. 한국에서도 탈물질주의가 중요하게 부각되고 있다. 이들은 의회 정치를 통한 환경가치를 달성하는 것에 회의적이다.

< 목차 1>
Ⅱ. 의회의 기능변화
1. 기능론
2. 의회기능변화를 가져온 요인들

< 목차 2>
Ⅱ. 의회의 기능변화
기능론의 의미.
1. 행정국가화
2. 세대의 변화
3. 가치관 변화

Ⅲ. 조정 기능이 현실적인 이유와 정당양극화의 효과

의회는 입법기관이지만 실질적인 입법은 행정부가 하는 경우가 많다. 특히 행정부가 기능적으로 사회적 지지를 받는 상황에서 의회의 행정입법이 더 현실적인 이유가 중요하다.

(1) 입법 기능 : 직접 입법 vs. 행정입법 조정

1) 조정이 유용한 이유

대통령주도 심의 토론 소폭 변형 대폭변형 의회의 국정주도

〈

적다 정책 기능에 대한 의회의 독자성의 정도 크다

1. 의회의 조정기능이 중요한 이유

의회의 입법 기능은 두 가지로 구분된다. 첫째, 직접 입법과 둘째, 행정부의 입법에 개입하여 조정하는 것이다. 두 가지 중에서 조정이 좀 더 현실적이다. 이것은 의회가 국정을 주도하지만 '대폭변형' 보다는 행정부가 입법을 하는 과정에서 부분적으로 개입하는 '소폭변형' 하는 것이 더 의미가 크다.

이것은 두 가지로 설명이 가능하다. 우선 의회의 실질 입법이 어렵기 때문이다. 우선 행정부 차원에서 볼 때 행정국가화에 따른 행정부 우위 체제를 들 수 있다. 여기에 더해 한국 대통령제가 내각제형 대통령제기 때문에 내각이 중심이다. 즉 의회보다 내각이 중요하게 작동한다.

다음은 의회 차원이다. 먼저 의회의 제도화 수준이 낮다. 의원은 초선의원비율이 높고 의회의 독자적인 기능이 약하다. 이는 의회 제도조직이 저발전한 것과 연관된다. 의회 상임위에 속한 의원의 보좌관 수와 대응하는 행정부의 인원을 비교해보면 조직화 수준을 알 수 있다. 마지막으로 의회 의원의 동기가 재선과 관련되어 있다. 피오리나이 숨은 동기이론에 따르면 의원은 재선을 목적으로 하기 때문에 실질 입법에 관심이 적다.

세 번째로 정당차원을 들 수 있다. 정당의 기율이 강한 경우 의회의 기능이 약화된다. 정당이 정치에 중심이 되는 경우 의회는 사회적 문제를 해결하는 데 정당보다 기대를 덜 받는다. 정당이 당정협의회를 통해 정부와 법안을 만드는 경우 의회는 지역적인 기능을 하게 된다.

한국의 사회균열이 이념과 지역주의에 기초한다. 이념과 지역주의로 인해 정당의 기율과 통제력이 강화된다. 이념과 지역주의에 따른 투표를 하는 경우 정당의 통제력이 강화되기 때문에 의회는 기능이 약화된다.

큰 틀에서 의회가 기능이 약한 것은 행정부의 입법화가 더 현실적이기 때문이다. 특히 국가의 자율성이 높다. 국가의 자율성이 높은 경우 사회의 요구와 단절되어 법안을 만들 수 있다. 국가 즉 행정부가 자율성이 높은 경우 행정부는 실질 입법이 가능하다. 특히 국가의 자율성이 높다는 것은 국가의 능력도 높다는 것이다. 특히 행정부가 인적자원을 많이 가지고 있고, 정보도 더 많이 가지고 있다. 따라서 의회보다 행정부에 입법분야에서 뒤처지게 된다.

2. 유권자의 정당 양극화가 가져오는 효과

의회가 행정입법에 소폭 개입하는 경우에도 유권자의 정당 양극화가 강화되는 경우 의회의 개입가능성은 약화된다. 이는 의회에 직접적으로 영향을 미치는 효과와 행정부에 정당양극화가 영향을 미쳐서 다시 의회에 영향을 주는 경우로 구분할 수 있다. 의회와 행정부로 구분하여 설명한다.

먼저 유권자의 정당 양극화가 의회에 미치는 효과는 다음과 같다. 첫째, 정당양극화로 인해 정책 구체화가 가능하다. 즉 정당양극화가 인지 수준에서 양극화가 되면 유권자들의 실질적인 이념을 반영해 달라는 요구가 강화되면서 의회는 실제 이념에 기초한 정책을 만들 수 있다. 반면 정당 양극화가 정서적 양극화의 경우에는 의원의 소폭 개입이 실질적인 정책 구체화는 안 되고 구호나 선전용이 될 수 있음다.

둘째, 정당양극화로 의회가 만든 정책이 이념적 가치에 기초한 정책인 경우 지지를 받게 된다. 인지

양극화의 경우 유권자는 정당의 이념 기반한 정책이나 정책 입안에 대해 지지를 보내게 된다. 하지만 유권자의 정당양극화가 감정 양극화로 진행되는 경우 의회의 법안 개입은 이념적 지지집단과 반대 집단에게 실제로는 감정적 대립만 강화하게 만든다.

셋째, 정당양극화는 정당간 대립을 강화하여 의회를 약화하게 만들 수 있다. 정당 양극화가 되는 경우 정치적 통제의 중심이 더욱 정당으로 넘어가면서 의회의 기능을 약화시킬 수 있다.

다음으로 행정부에 미치는 효과에 따라 입법부의 행정입법에 대한 개입 가능상에 영향을 미친다. 첫째, 행정부의 자율성이 작동하는 경우 정당양극화에도 불구하고 행정부는 실질적 입법을 할 수 있다. 하지만 반대 입장으로 행정부도 대통령과 정당이 장악하기 때문에 행정부도 정치 양극화에 영향을 받는다는 반론이 있다. 이때 행정부의 관료들이 정치양극화에서 독립적인지 여부가 중요하다.

이상의 경우들은 유권자의 양극화가 어떤 양극화인지에 따라 결론이 달라진다. 먼저 유권자 차원 양극화가 인지 양극화의 경우는 정당과 의회의 제도화 수준을 증대하기 때문에 의회의 소폭 개입을 의미있게 만든다. 반면 유권자의 양극화가 감정 양극화의 경우는 정당과 의회는 논쟁만 하고 비판만 하게 된다.

반대로 의회가 유권자 양극화에 대해 통합을 추구하는지도 논쟁이 있다. 의회가 사회 통합을 추구시 유권자들의 양극화를 축소할 수 있다. 하지만 의회가 유권자의 지지를 구하는 경우 유권자 양극화를 더욱 강화할 수 있다.

〈 보완 : 정당양극화 주제에서 한국의 양극화 분석 도구 정리 〉

(1) 한국의 정당양극화

1) '정당' 양극화임. 정당의 이념적 양극화를 의미함. 이것은 정당체계 수준의 변수임.

즉 의미는 정당간 이념적 거리의 확대를 의미함.

2) 양극화의 의미. 극화는 정치적 지지의 이념적 거리가 확대됨.

3) 정당 양극화이지, 정치양극화는 아님. 정치양극화는 주체나 대상이 모호함.

4) 정당 양극화의 주체와 대상 : 양극화를 주도하는 것은 미디어와 정당 혹은 정치인임. 대상은 유권자임.

(2) 한국의 정당 양극화 수준

1) 한국의 유권자 분포

진보 :30%, 중도 : 40%, 보수 :30%임.

이중 중도는 합리적 유권자임. 이들은 이슈 투표를 하는 계층임.

진보와 보수에서 적극적 지지층인 8~10%정도가 이념양극화의 영향이 강함.

2) 한국의 정당양극화의 구체화

적극적 지지세력의 양극화 수준 〉 소극적 지지세력의 양극화 수준.

중도 세력은 양극화 거부함.

(3) 한국 유권자의 구분 기준과 사용용어

1) 합리적 유권자(rational voter) vs. 합리화하는 유권자(Rationalizing voter) : 자기 주장을 다른 사람에게 합리화하는 유권자가 정치양극화 수준이 높음.

2) informed voter 합리적 유권자. uninformed voter 합리적 판단의 정보가 부족한 유권자. misinformed voter 정서적 유권자.

3) 합리성 투표 vs. 정체성 투표 혹은 당파성 투표.

4) 인지적 양극화 : 합리성에 기초해서 유권자의 지지 정도가 양극화되는 상황 vs. 정서적 양극화 : 정체성과 감정에 기초해서 유권자의 지지정도가 양극화되는 상황.

5) 개념적 설명이 필요

Ⅳ. 국정감사의 기능과 정당양극화의 국정감사에 대한 효과

기능론적 관점에서 의회의 기능이 실질입법기능보다 행정부를 통제기능으로 이전되는 경우 국회는 행정부 통제 차원에서 효과적인지를 따져볼 필요가 있다. 한국에서 의회의 행정부 통제기능은 한국만 있는 국정감사가 국정조사보다 더 지지를 많이 받는다.

1. 국정감사의 기능 : 정치적 통제 vs. 정책적 통제

국회가 행정부를 주기적으로 통제하는 국정감사는 정치적 통제와 정책적 통제 기능을 수행한다. 먼저 정치적 통제는 쟁점법안과 같은 이슈에서 정책 자체의 효능 보다 정책이 가져오는 정치적 기능과 역할에 대해 통제하는 것을 의미한다. 대북정책에 대해 여당의 정책방안을 야당이 이념 차원에서 공박하는 것이 대표적이다. 반면 정책 통제는 행정부의 정책의 구체성과 정책 효과를 통제하는 것이다.

한국 국회는 정책통제보다는 정치적 통제기능이 강하다. 이것은 몇 가지 차원에 기인한다. 첫 번째는 정부형태차원에서 한국형 대통령제의 특성 때문이다. 한국형 대통령제는 내각제적 특성을 가진다. 이로 인해 '대통령 혹은 행정부 + 여당 vs. 야당'의 대립이 만들어진다. 이는 대통령제에서 기대하는 '대통령 vs. 의회'의 대립은 아니다. 즉 의회가 통제하는 것이 아니라 야당이 행정부를 통제하기 때문에 정책보다는 정치적 통제가 강하다.

두 번째는 정당차원이다. 한국의 정당은 정당기율이 강하다. 이념과 지역주의에 기초한 정당은 이념적 양극화를 강화하고 있다. 따라서 한국 정당은 정책정당 보다는 감정적 이념을 기반으로 한 정당이다. 따라서 정당이 중심이 되어 징치적 경쟁을 하지 정당원이 의회 구성원으로서 정책 통제를 하지 않는다.

세 번째는 유권자 차원이다, 유권자 차원에서 합리성 투표를 하는지 정체성 투표를 하는지가 중요하다. 한국 유권자의 60%이상이 정체성 투표를 한다. 따라서 유권자는 이념에 기초한 정치적 통제를 더 지지한다. 대표적으로 쟁점법안의 경우 10% 정도만 통과한다.

2. 정치적 양극화의 효과 : 정당 강화와 의회 약화

유권자의 정치적 양극화는 의회가 국정간사를 더 중요하게 만든다. 특히 유권자가 인지적 양극화를

하는 경우 이익이 명확해 지면서 정책 통제를 하게 만들 수 있다. 또 한편으로 인지적 양극화는 정치적 통제에 유권자들의 관심을 증대시킬 수 있다.

반면 유권자가 정서적 양극화를 하는 경우 국정감사는 정책 통제에는 관심이 없고, 주로 정치적 통제를 더 강화한다. 유권자들이 감정적인 차원에서 정치를 파악할 경우 구체적인 정책 판단에는 관심이 적고, 논쟁적인 정치적 통제에 관심을 가지게 된다.

특히 정당 양극화는 정당의 대립을 강화한다. 이는 한국 대통령제에서 대통령 +여당 vs. 야당의 대립을 강화한다. 이는 다시 의회가 주로 정당간 경쟁을 중심으로 정치적 통제를 강화하게 만든다.

V. 결론

한국 유권자의 의회 기능에 대한 요구 변화와 함께 유권자 차원의 정당양극화는 의회의 입법기능을 약화시키고, 행정부 통제기능으로서 국정감사를 정책 통제보다는 정치 통제가 강화되게 만든다. 즉 정치양극화는 의회의 기능을 약화시키는 방향으로 진행되고 있다.

쉽게 읽히는 정치 6 정당 정치

〈 이슈 1 : 원내정당론과 책임정당론 〉

제 1 문. 한국 정당의 지향점으로 '원내정당'과 '대중정당 혹은 책임정당'이 제시되고 있다. 원내정당을 지향하는 원내정당론은 서구 정당이론에서 포괄적 정당이나 선거전문가 정당의 관점을 대중정당 혹은 책임정당론은 대중정당의 관점을 기반으로 한다. 하지만 원내정당론이 포괄정당이나 선거전문가정당과 완전히 동일한 것은 아니라는 주장이 있다. 다음 질문에 답하시오. (40점)
(1) '원내정당론'과 '대중정당 혹은 책임정당론'을 '정당기율'과 '의원의 자율성'과 '유권자의 정당일체감'을 기준으로 비교하시오. (15점)
(2) 정당 기능을 분류한 키(Key)의 이론에서 '조직으로서 정당' '유권자속 정당' '정부내 정당'의 중요 내용을 설명하고, 한국에서 논의되는 '원내정당론'과 서구 정당이론의 '포괄정당'과 '선거전문가정당'을 키의 3가지 이론으로 비교하시오. (25점)

제 1 문. 키의 이론으로 분석하는 원내정당론

Ⅰ. 서론

2002년 3김 정치의 종언 이후 한국 정당정치의 개혁방향은 '원내정당론' 에 근거하고 있다. 한국적 특성에 기초한 원내정당론은 서구정치이론에서 포괄정당이론이나 선거전문가 정당과 유사하다고 평가받아왔다. 키의 이론을 통해서 한국이 추구하는 원내정당론과 서구 정당이론간의 관계를 명확히 규정하는 것은 한국 정당이 지향하는 바가 무엇인지를 이해하는데 중요하다.

Ⅱ. 정당모델의 비교

2000년 낙천낙선운동, 2002년 민주당의 국민경선제와 함께 논의된 한국 정당개혁론은 미국식 원내정당론과 유럽의 대중정당이론에 근거한 대중정당론 혹은 책임정당론으로 대비되었다. 두 이론이 지향하는 바를 '정당기율' 과 '의원의 자율성' 과 '유권자의 정당일체감' 의 기준으로 비교해본다.

1. 원내정당론 : 약한 기율, 유권자와 의원중심 정치 (7.5점)

원내정당론은 한국 정당이 원내정당이 되어야 한다고 주장하는 이론이다. 한국에서 원내정당론은 미

국식 정당 정치를 지향한다. 이것은 한국의 정부형태가 대통령제와 내각제가 혼용된 상태에서 정당의 보스를 중심으로 한 1인 보스 중심 정당을 수정하기 위해서 탄생한 이론이다. 즉 미국식 원대통령제로 수정하기 위해서 정당 역시 미국식 정당을 지향하겠다는 모델이다. 즉 미국 대통령제에서 분점정부가 된 상황에서도 의원의 교차투표를 가능하게 하기 위해서는 메이휴나 페노가 말한 의원 개인을 중심으로 한 의회정치가 필요하다. 이를 위해서 정당의 규율을 낮추고 의원의 자율성을 확보하는 정당 모델이 원내정당 모델이다.

'정당기율' 과 '의원의 자율성' 과 '유권자의 정당일체감' 차원에서 원내정당론은 다음과 같은 방안을 지행한다. 첫째, 정당기율의 약화한다. 이것은 공천권을 정당에서 국민에게 돌려주는 상향식 공천제도를 통해서 구축하고자 한다. 미국의 오픈 프라이머리와 같은 제도를 운영해서 한국의 공천권을 장악하고, 정당이 의원에 대한 통제력을 가지는 것을 통제하고자 한다.

둘째, 의원의 자율성을 강조한다. 의원이 자유롭기 위해서는 정당의 장악력을 낮추는 것이 필요하다. 한국의 정부형태는 내각제를 혼용하고 있다. 이로 인해 공천권 뿐 아니라 자금력과 함께 정당이 장관직을 인센티브로 활용한다. 원내정당은 정당의 정치자금 통제력과 대통령의 장관직과 의회를 인적으로 분리하고자 한다. 의회정치를 정당이 중심이 아니라 원내대표와 의원총회를 중심으로 운영하고자 한다. 또한 상임위원회 중심주의를 사용하여 의회를 미국식으로 강화하고자 한다.

셋째. 유원자의 정당일체감에서 원내정당론은 정당이 아닌 유권자와 지지자를 중심으로 한 정당운영을 강조한다. 한국 정당은 진성당원수가 부족했다. 원내정당론이 등장한 2000년대 초반에는 20만명정도의 진성 당원을 보유했다. 최근 1개월동안 1천원의 당비를 내면 진성당원 혹은 권리당원과 책임당원이 될 수 있게 되면서 당원수가 민주당은 150만명이상 국민의 힘은 90만명 이상 보유하게 되었다. 하지만 이 당원수도 당비 기준을 낮추었끼 때문에 달성한 것이다. 그런 점에서 원내정당론은 당원보다는 지지자를 중심으로 하여 유권자와 지지자의 의견을 반영하는 정당정치를 강조한다.

2. 대중정당론 : 강한기율, 당원과 정당 중심 정치 (7.5점)

대중정당론 혹은 책임정당론은 한국 정당이 지향해야 할 바가 유럽식 정당이자 대중정당 모델에 기초해야 한다고 본다. 보스의 1인 지배 체제가 종결되면서 한국 정당은 대중과 당원을 중심으로 한 정당정치가 운영될 수 있는 상황이 되었다. 게다가 한국의 3김정치의 지역주의가 퇴조하면서 한국 정당은 이념에 기초한 정당체계를 구축하고 있다. 따라서 한국에서 제대로 반영되지 못한 계급 균열을 반영하여 정당이 정치에 중심에 서야 한다는 것이 대중정당모델이다. 책임 정당은 대중정당을 기반으로 하여 정당이 정부를 장악하고 책임의 주체가 되어야 한다는 모델로 대중정당의 한국적 표현이다.

'정당기율' 과 '의원의 자율성' 과 '유권자의 정당일체감' 차원에서 대중정당론은 다음과 같은 방안을 지행한다. 첫째, 대중정당은 정당기율을 강화해애 한다고 본다. 대중정당은 정당이 정치의 중심에 있어야 한다. 이를 위해서는 정당 소속의 의원이 아니라 정당이 구심점이 되고 정당에 속한 의원들을 통제해야 한다. 정당규율을 높이기 위해서는 정당의 공천권, 정당의 자금 운영, 장관직 배정과 같이 정당이 장악할 수 있는 권한을 활용해야 한다.

둘째, 의원의 자율성을 제한해야 한다. 정당이 책임정당이 되려면 의회와 행정부에 대한 장악이 필요하다. 특히 한국과 같이 분점과 단점 상황에서 정당간 타협이 중요한 경우 의원 개개인의 판단보다는 정책을 정당 중심으로 운영해야 한다. 따라서 의원의 자율성은 제한되어야 한다. 이는 영국이나 독일방식으로 정당이 의원에 대한 통제권을 확보하고 의회 정치를 정당정치로 운영해야 하는 것이다.

셋째, 유권자를 중심으로 한 정당정치가 아니라 당원을 중심으로 한 정당정치를 운영해야 한다. 대중정당은 당원을 중심으로 한 정당을 강조한다. 영국에서 대중정당의 중심이었던 1950년대 노동당은 100만명의 당원을 보유했고, 영국 보수당은 280만명의 당원을 보유했다. 2010년대 들어 영국 노동당은 40만명 선의 당원을 보유하고 있고 영국 보수당은 10만명 선의 당원을 보유하고 있다. 독일의 경우도 사민당이 1975년 110만명으로 가장 많았고, 기독교민주연합 (CDU) 및 기독교사회연합 (CSU)이 독일 통일 이후인 1990년대 100만명으로 가장 많았다.

그런데 2020년대 이후 한국의 진성당원은 민주당 150만명과 국민의 힘 90만명선이다. 이정도로 진성당원 혹은 권리당원과 책임당원 수가 많아지면 당원을 중심으로 한 정치가 가능하다. 따라서 유권자나 지지자와 같이 약한 정체성을 가진 이들이 아니라 진성당원과 같은 강한 정체성을 보유한 이들을 대표하는 정당정치운영이 가능한 것이다. 특히 대중정당이론은 원내정당론이 명망가 중심이거나 선거전문가를 중심으로 하여 대중과 유리된 정당정치를 운영하는 것에 대해 비판적이다.

〈 대중 정당 모델과 원내 정당의 주요 특징 비교〉

		대중 정당 모델	원내정당 모델
기본개념	주 요 행위자	이념적 활동당원(정파)및 원외 중앙당조직	원내의원 및 원내정당조직
	조직기반	당원중심 고정된 계급계층이나 지지기반이 있는 계급정당+이념정당+정파정당 지향	당원+정당·후보 지지자 중심 유동적인 유권자와 연계하는 '실용적 정책정당'+'네트워크정당' 지향
전략개념	운영방식	이익집성적 대의모델(이익중심적: 고정된 이익을 갖는 이념적 정파원들간의 협상과 타협)	이익통합적 대의모델(토의중심적:유권자의 반응성에 민감한 의원들간의 대화와 토의)
	시민사회연계	경쟁관계:정당과 시민사회의 경계가 겹침	분업적 협력관계 정당: 정책조정기능+공직자충원기능 시민단체: 이익집약기능
	당조직관계	당원중심의 수직적 연결망	의원과 다양한 이슈/쟁점과 관련된 일반 유권자간의 수평적 네트워크
	반응성	특정 집단의 이해관계에 집중적으로 반응(고정적 관계)	지구화/후기산업화의 복잡하고 파편화되고 가변성이 높은 이해관계자들에게 민감하게 반응(유동적 관계)
	민주주의관	절차적 민주주의	토의민주주의
	의원상	대리인(delegate)	토의자(deliberator)

〈 보완. 대표성, 응답성, 책임성 차원에서 정당 모델 비교도 가능 〉

1. 원내정당 : 유권자 대표성, 응답성이 중요함. 유권자에 대한 책임성. 합리적 선택이론에 기초한 회고적 투표가 중요함.

2. 대중정당 : 당원이 대표성의 핵심. 대표성이 응답성보다 중요함. 당원에 대한 책임성, 정체성 투표와 당파 투표가 중요함.

〈 보완. 원내정당화 자체의 한계 〉

(1) 원내다수당의 독주가능성 ⇨ 한국 정부형태에서 분점정부가 빈번함.

(2) 현역의원의 권한 강화 ⇨ 한국 초선의원 비율이 50%임.

(3) 현역의원 뿐 아니라 주요 정당에 유리함. ⇨ 한국 선거제도에서 상대다수제의 문제점임.

(4) 정치불안정을 야기할 수 있음, 유권자의 이해관계를 따라감.

(5) 지역주의 색채 강화 ⇨ 2004년 선거 이후 이념위주의 정당정치

(6) 정치적 비용하락 가능성이 크지 않을 수 있음. ⇨ 하지만 정치에는 일정정도 비용이 드는 것이 현실임.

Ⅲ. 키의 이론과 원내정당론의 서구 정당이론과 비교 (25점)

원내정당론이 이론적으로 명망가 정당이나 포괄정당 혹은 선거전문가 정당으로 등치되어 설명된다. 히지만 원내정당론은 한국적 특성을 반영한 정당 모델로서 서구 정당과는 추구하는 방향이 다르다. 서구 정당 모델 중에서 포괄정당과 선거전문가 정당을 중심으로 키의 정당에 대한 3가지 모델을 기준으로 하여 비교한다.

1. 키의 이론 : 3가지 기준을 제시 (8~10점)

키이(Key 1964)는 정당의 기능을 (1)조직으로서의 정당(Parties as Organization), (2)정부 내 정당(Parties in Government), (3)유권자 속의 정당(Parties in the Electorate)으로 분류하였다. 이 3가지 분류법의 대표적인 논리를 통헤서 키의 이론을 살펴본다.

첫째 조직으로서의 정당이다. 정당은 정당지도자를 발굴, 교육, 훈련하는 기능과 지지자들의 이익표출(interest articulation)과 이익집약(interest aggregation)을 위한 기능이다. 이런 기능을 수행하기 위해서 정당이 어떻게 조직화되었는지가 중요하다. 조직으로서의 정당의 핵심은 정당의 제도화 수준과 정당의 기율을 들 수 있다.

즉 헌팅턴이 제시한 것처럼 정당이 다양한 이슈를 다룰 수 있는 복잡성과 대통령과 같은 권력자에게서 자유로운 정도인 자율성과 사회적 변화에 대처하면서 장기적으로 살아남을 수 있는 적응성과 정당 구성원들간의 친밀도를 의미하는 응집성을 가지는 것이 중요하다. 또한 정당이 정당 자체로서 구성원들을 통제하는 규율이 강한지도 중요하다.

둘째 기능은 정당과 정부와의 관계로 의원과 행정부의 입법과 관련된 기능이다. 정당이 의회를 구성하고 의회를 어떤 기능을 가진 기관으로 이용할 것인지가 중요하다. 전환의회나 무대의회의 기능은 정당이 의회와의 관계가 어떻게 규정하는지에 달려있다. 미국의 경우 의회를 중심으로 의원의 자율성을

높이고 정당의 규율을 약화하는 방식으로 운영이 된다. 반면 내각제인 영국과 독일에서는 정당이 내각을 구성하고 행정부를 직접적으로 통치하는 방식으로 정부를 운영한다. 정당과 정부사이에서는 카르텔 정당도 중요하다. 국고보조금 지급은 정당의 운영자금이 어디서 나오는지와 정당이 유권자와 정부 중에서 어떤 행위자를 더 고려해야 하는지를 규정한다.

셋째 기능은 정당와 유권자 사이의 관계로, 정당이 일반 유권자들의 정당일체감과 충성심 제고 및 선거에서의 지지와 참여 활성화 등과 관련된 기능이다. 즉 정당은 어떤 유권자 중에서 어떤 행위자를 중심으로 정치를 운영하는지와 동원에 기초하는지 혹은 기능론에 기초하는 지를 규정한다. 앞서 본 것처럼 정당이 당원을 대표하는지 지지자를 대표하는지가 중요하다. 또한 립셋과 로칸의 주장처럼 정당은 사회적 균열을 반영하는 수동적인 존제인지 아니면 새츠슈나이더의 주장처럼 사회균열중 특정 균열을 동원하는지가 중요하다. 이 부분에서 정당이 대표성을 강조할 것인지 응답성을 강조할 것인지도 규정된다.

2. 모델 비교 (15~17점)

유권자속 정당과 정부속 정당을 강조하는 원내정당론은 한국적 특성을 반영한다. 우선 원내정당론은 정부속 정당에 집중한다. 원내정당론은 한국적 특성 중에서 대통령제와 내각제가 혼용된 형태의 정부형태에서 미국식 대통령제로 개편하기 위해서 정당의 규율을 약화하고, 대통령과 의회의 타협가능성을 높이고자 하는 모델이다. 이를 위해 의원을 정당으로부터 자율성을 확보하게 만들고자 한다. 따라서 정당은 당원이 아니라 일반 유권자와 지지자와의 관계를 강화하기를 원한다.

원내정당은 유권자속 정당을 강조한다. 원내 정당은 일반유권자와 지지자들의 이익을 대표하고 이들의 이익을 대표하고자 한다. 정당이 강한 정체성을 보유한 당원을 중심으로 이들이 가진 이념에 기초해서 정체성 확보차원에서 선거를 하는 것을 강조하는 대중정당과 달리, 원내정당은 다양한 유권자들의 이익을 대표하고 조정하고자 한다. 원내정당은 합리적 유권자나 인지적 무당파층의 유권자들의 이익을 최대한 반영하고자 한다.

이를 위해 원내정당은 의회를 정치의 중심에 두고자 한다. 행정입법이 중심인 현대정치에서 행정부가 실질입법을 하는 경우 의회는 행정부를 견제하는 수단으로서 작동하는 것이 아니라 협치를 해야 한다. 특히 분점이 빈번한 한국정치에서 의회가 대통령과 협력함으로서 합리적인 유권자들의 이해관계가 조정되어야 한다. 이는 한국의 정당정치에서 정체성이 강한 당원이 많지 않거나 정당양극화로 인한 피해를 줄여야 한다는 인식을 반영한다.

반면 키르키하이머가 강호한 포괄정당은 조직으로서 정당을 강조한다. 포괄적 정당은 1970년대 유럽 정당에서 대중정당이 퇴조하고, 유권자들의 선거유동성이 늘어난 상황에서 등장한 것이다. 즉 당원을 중심으로 이념에 기초한 정당정치가 퇴조하면서 포괄정당은 조직으로서 정당이 다양한 지지를 확보하기 위해서 조직의 유연화를 꾀한다고 본다.

포괄정당은 강한 정당기율을 통해서 정당과 당원의 관계가 약화된 것을 반영한다. 듀베르제가 말한 경향의 이원화가 경향의 일원화로 변화하면서 유권자들은 중도적 성향이 늘었다. 교육수준의 증대로 인지적 무당파층이 증대한 것이다. 이런 상황에서 정당은 선거승리를 위해서 다양한 지지층을 포섭해야 했다. 여전히 정책을 만들어내는 정당지도부가 중요하고, 중도적인 유권자들을 상대로 정책을 선점하는 것이 정당에게 중요하다. 유럽의 내각제 국가에서 정당이 내각과 의회를 통제하는 현재 상황을 설명한다. 포괄정당은 중도적인 유권자들을 상정하고 정책을 통한 선거승리와 조직으로서의 정당을 강조

한다. 그런 점에서 정부속 정당이나 유권자속 정당을 강조하는 원내정당과는 구분된다.

파네비앙코가 제시한 선거전문가 모델 역시 조직으로서 정당을 강조한다. 1980년대를 대표하는 선거전문가 정당은 유권자를 상대로 한 정책 대결이 어려워지는 상황에서 선거승리를 위한 선거전문가가 중요하다는 이론이다. 선거승리를 위해서 정당은 여론 조사등의 선거전문가를 중심으로 선거 승리전략을 모색한다.

선거전문가 정당도 유럽에서 내각제를 운영하는 국가들에서 정당이 여전히 행정부와 의회를 통제한다. 다만 권력을 장악하기 위해서 정당은 각분야의 전문가나 선거전문가를 중심으로 선거경쟁에서 이기고자 한다. 중도적인 유권자들을 상정하고 선거의 승리전략으로서 조직으로서의 정당을 강조한다. 그런 점에서 정부속 정당이나 유권자속 정당을 강조하는 원내정당과는 구분된다.

〈 보완 : 정당 모델간 비교〉

	대중정당모델	포괄정당 모델	선거전문가모델	원내정당 모델
주요 목표	이익집약과 이익표출	이념 약화+ 지지층확대 + 선거승리	이념약화 +지지층학대+ 선거승리	이익조정과 이익통합
부각되는 정당기능	조직으로서 정당	유연화된 조직으로서의 정당	유연화된 조직으로서의 정당	정부내 정당과 유권자속의 정당간 연계 기능
부각되는 행위자	이념적 활동당원(정파) + 특정 계급 계층 조직	당지도부(당관료) + 중도적인 유권자	선거전문가 + 각 분야 전문가 + 중도적인 유권자	의원-일반유권자간 네트워크

Ⅵ. 결론

한국형 모델인 원내정당모델은 키의 이론에서 정부속 정당과 유권자속 정당을 강조한다는 점에서 조직으로서 정당을 여전히 강조하는 포괄정당과 선거전문가 정당과도 다른 특성을 가진다.

〈 이슈 2 : 정당양극화 〉

제 2 문. 현재 한국은 정당 양극화가 진행 중이다. 그런데 정당 양극화는 유권자의 '이념적 양극화 (ideological polarization)'와 '정서적 양극화(affective polarization)'가 다른

효과를 가져오고 있다. 다음 질문에 답하시오. (40점)
(1) 정당 양극화 중에서 유권자의 '이념적 양극화 (ideological polarization)'와 '정서적 양극화(affective polarization)'의 의미를 설명하고, 정서적 양극화가 발생하는 이유로 '정당우위가설'과 '정책우위가설'을 비교하시오. (20점)
(2) 상대방의 이념적 위치를 실체 이념적 위치보다 더 멀게 인식하는 '인지된 이념 양극화 (perceived polarization)' 가 작동한다고 가정한다, 뉴 미디어의 특징을 통해 '인지된 이념 양극화'가 나타나는 이유를 설명하고, 한국 유권자의 이념적 분포도에 기초해 '인지된 이념 양극화'가 한국의 '대통령제와 양당제 조합'에 미치는 부정적 영향이 크다는 입장과 부정적 영향이 크지 않다는 입장을 각각 서술하시오. (20점)

제 2 문. 정당 양극화의 원인과 정부형태와 정당체계에의 영향

I. 서론

지난 보수 정부는 17건의 대통령이 의회 법률안에 대한 거부권을 행사했고, 의회는 10건에 탄핵소추안을 행사했다. 이념적 대립에 따른 정당양극화를 극명하게 보여주는 이 사례들은 국회원구성의 어려움과 특검구성에서 난항과 국무위원에 대한 해임건의등과 함께 정당양극화가 심각하다는 점을 방증한다. 하지만 정당양극화가 합리적 차원과 인지적 차원에서 다를 수 있다는 견해에 따르면 양극화에 따른 정치적 결과에 대해서는 상반되는 의견을 살펴보는 것이 의미있다.

Ⅱ. 정당 양극화의 유형과 정당 양극화의 원인분석

'정당 양극화 혹은 분극화' 는 정당 간 이념적 거리가 벌어지는 것을 의미한다. 이는 정치양극화라는 추상적 개념이 아니고 정당의 이념적 거리 확대를 의미한다.

1. 두 가지 유형 : '이념적 양극화 (ideological polarization)' 와 '정서적 양극화(affective polarization)' (8~10점)

정당 양극화는 실체적인 차원에서 이념적 양극화와 정서로 느끼는 정서적 양극화 두 가지로 구분된다.

첫째, 이념적인 양극화는 실체적인 양극화로 정당이나 정치인이 자신이 지지하는 이념이나 추구하는 방향으로서 이념을 척도화하여 위치를 규정하는 것을 의미한다. 즉 유권자나 정치인 자신이 객관적으로 진보 혹은 보수 / 자유주의와 사회주의 사이에서 어떤 위치를 지지하는지를 규정하는 것이다. 이것은 나와 반대편을 규정하는 것으로 다원성이 전제가 된다. 즉 나와 다른 이념을 가진 이들이나 정당이 존재한다는 것이다. 따라서 나와 상대방의 거리가 어느 정도 되는지가 나와 상대방이 지지하는 정책이

타협가능한지를 규정한다.

이념적인 양극화는 인간의 판단 기준의 3가지 중에서 '사실(truth)' 관계를 판단하는 합리성의 영역에 해당한다. 이념적으로 자신의 위치와 반대편의 위치를 규정하고 합리적 관점에서 판단하는 것은 자신에게 이익이 되기 때문으로 이는 합리성이 주관하는 객관적인 이익을 어떻게 알아내는가의 영역이다. 즉 자신의 이념적인 위치가 실제 자신이 원하는 정치경제적 이익을 얼마나 많이 보장해주는지를 결정한다.

둘째, 정서적 양극화는 실체적인 이념적 위치보다 정서로 느끼는 거리의 차이를 의미한다. 이것은 나의 이념적인 위치를 정서적 측면에서 파악하고 있다는 것이다. 이때 이념적 양극화 즉 합리성 관점에서 파악하는 것과 정서적으로 파악하는 것 사이의 차이 혹은 간극이 큰지가 중요하다. 만약 실체적인 양극화보다 정서적 양극화가 더 크다면 나는 합리적인 판단이 잘 안 되고 정서에 의해서 상대방의 정책에 대해 거부할 수 있다는 것이다. 문제는 정서적으로 정책만 거부하는 것은 아니고 상대방의 존재를 거부할 수도 있음.

정서적 양극화는 인간의 판단 기준의 3가지 중에서 '호오 즉 선호(preference)'와 관련된 것이다. 즉 정서적 양극화는 내가 지지하는 이념과 상대방이 지지하는 이념에 대해 선호 혹은 선호 차원에서 판단이 개입하는 것이다, 선호는 사실관계나 정의(justice)와 관련되지 않는 독립적인 판단기준인데 이것이 도덕성과 사실관계 판단에 개입한다는 점에서 문제가 된다.

〈대안 답안 1〉 ⇨ 10점 분량이면 최소 4문단은 필요함.

이념적 양극화의 개념 정의 문단.

(한 문단을 보완하는 경우) 이념적 양극화는 듀베르제가 말한 경향의 이원화를 따르는 것이다. 듀베르제에 따르면 인간은 두 가지 경향으로 구분되며 이것이 일반적인 성향이다. 이런 논리에 따르면 자본주의가 발전하면서 유권자는 대체로 자본을 보유한 보수적인 집단과 노동에 의존하는 진보적인 집단으로 구분되며, 이는 진보와 보수라는 이념적 경향이 이원화되는 것이다.

정서적 양극화 개념정의 문단.

(한문단을 보완하는 경우) 정서적 양극화는 경향의 이원화 과정이 감정적인 차원에서 확대되는 것이다. 자신이 속한 집단이 진보냐 보수냐에 따라 진보적 성향을 가진 집단에 대한 정서나 보수적 성향을 가진 집단에 대한 정서가 강해지는 것이다. 이런 성향이 1920년대 대중정당이 만들어지던 시기의 유럽정치를 설명한다는 점에서 미국과 한국에서 진행되는 정치양극화는 대중정당을 거치지 않았던 국가들에서 나타나는 특수한 경향으로 볼 수 있다.

〈 대안 답안 2 〉 ⇨ 10점 분량이면 최소 4문단은 필요함. 이 분류법이 뒤에 유권자별 대책설며 엥는 가장 유용함.

이념적 양극화의 개념 정의 문단.

(한 문단을 보완하는 경우)

이념적 양극화는 주로 '합리적 유권자(rational voter)' 즉 '정보를 가진 유권자(informed voter)'에 해당한다. 이들은 자신의 이념이 자신에게 가장 이익이 되게 사용한다. 즉 어떤 이념적 위치에 자신이 있고, 정당이 있는지에 대한 정보를 가지고 있다. 이런 정보를 활용해서 더 많은 이익을 보장하는 정당을 지지하는 것이다. 유권자중에서 무당파 유권자에 해당하는 유권자들이 여기에 해당한다.

정서적 양극화 개념정의 문단.

(한문단을 보완하는 경우) 정서적 양극화는 주로 '합리화하는 유권자(rationalizing voter)' 혹은 '덜 아는 유권자(uninformed voter)'나 '잘 못 아는 유권자(misinformed voter)에 해당한다. 이들은 합리적 관점에서의 유권자 보다는 정서에 기반해서 정당 지지를 한다. 즉 부족한 정보에도 불구하고 감정이 만들어낸 확증편향에 기초해서 정당을 지지하고 이념적 지지를 하는 것이다.

보완 1 : 인간 판단의 기준 3가지

첫째, 합리성의 판단. truth의 문제. 정치를 합리적 관점에서 이해하는지가 중요함. 다운스 모델이 대표적임. 경제학이 대표적임. 정당을 이념적으로 판단하는 것이 합리성의 문제임. 실체를 알아낼 수 있는지의 문제,

둘째, 정의의 판단. justice의 문제, 이 정책이 도덕적인가 정의로운가의 문제로 파악함. 분배적 정의에 타당한지에 대한 정치철학과 정치사상의 문제.

셋째, 선호의 판단. preference의 문제. 이 정책에 대해 나는 좋아하는지 좋아하지 않는지의 문제. 이것은 인문학에서 다룰 문제임. 가을을 봄 보다 더 좋아한다는 것은 개인적인 감정의 문제이지 합리성이나 정의의 문제가 아님. 정당을 이런 방식으로 판단하는 것이 정서적 양극화임. 실체를 판단해내는 감정의 문제. 즉 실체를 받아들이는 문제임.

보완 2 : 유권자 구분과 한국 정치 판단

1. 합리적 혹은 정보가 충분한 유권자(informed voter)

합리적 유권자는 양극화를 잘 따르지 않음.

한국의 중도층 혹은 무당파 유권자가 여기에 해당함.

합리적 판단을 하는 유권자임. 이들은 합리적 선택이론에 따라 이익과 비용을 정당별로 계산해서 정당을 선택함.

한국 유권자의 30~40% 선의 유권자.

한국 정당 양극화를 거부하는 이들이 제시하는 근거도 이들 유권자의 비중이 크다는 것임.

다만 여론 조사에서 여론 조사의 문항상 bias로 편차가 높게 나타남. 비중이 높았다 낮았다 함.

2. 덜 아는 유권자(uninformed voter),

정당지지 유권자로 소극적 지지층일 가능성이 높음.

정보가 많지 않은데도 정당 선택을 하거나 특정 후보를 지지함. 이것은 선택에 따른 이익이 크지 않음에도 감정에 영향을 받아서 판단하는 것임.

다만 완전히 비합리적인 판단을 하는 유권자는 아님.

이들은 일정한 정보가 제공되면 합리적인 판단을 할 수 있는 여지가 있음.

확증편향이 강하지 않음.

한국 유권자에서 진보 지지와 보수 지지에서 20% 정도 선임. 전체 유권자에서 40~50%정도의 유권자임.

약한 지지나 소극적 지지를 보내기 때문에 정당 양극화도 이념적 양극화로 전환하기가 가능할 수 있음. 이를 위해서는 유권자에 대한 교육이나 정책의 명확화가 중요함.

3. 잘 못 아는 유권자(misinformed voter)

확증편향이 강해서 사실상의 정보를 중요하게 고려하지 않고 감정에 따라 정당을 지지하는 유권자. 감정적 양극화가 가장 강한 집단,

적극적인 정당 지지자로 한국 유권자중에서 진보와 보수진영에서 7~10%선임.

확증편향으로 인해서 이념적 양극화로 변화가 어려운 진영임.

이 유권자들이 얼나마 많은지가 정당양극화의 감정양극화선이 강고해지는 것임.

〈보완 3 : 확증 편향〉

소박실재론. 대표적인 확증편향의 하나가 소박실재론(naive realism). 의미 : 자신이 세상을 주관적으로 바라본다고 생각하지 못하고, 자신이야말로 세상을 있는 그대로 바라본다고 믿는 자기중심적 사고방식을 일컫는 개념. (Ross and Ward 1996).

소박실재론은 두 갈래의 하위 편향.

첫 번째는 거짓 합의(false consensus) 효과: 나와 생각이 다른 사람이라도 그 사람이 합리적이고 나와 마주 앉아 이야기를 한다면 내가 얼마든지 설득할 수 있고 합의할 수 있다고 확신하는 자기중심적 믿음을 의미한다(Ross and House 1977).

두 번째는 거짓 양극화(false polarization) 효과 : 자기 자신은 객관적 현실의 복잡성을 제대로 파악하고 있는데 반해. 상대방의 인식은 여러 편견에 의하여 왜곡되었다는 확신을 바탕으로, 다른 그룹의 극단성 혹은 일관성을 실제보다 과대평가하는 자기중심적 믿음을 의미한다(Pronin et al. 2002; Robinson et al. 1995)

2. 정당양극화의 원인 구분 : 정당우위가설과 정책우위가설 (10~12점)

서구에서 연구된 정당양극화는 두 가지 대표적인 원인으로 규정된다. 첫째, ‘정당우위가설(the

party-over-policy hypothesis)' 은 정책보다는 당파성이 정당양극화의 중심을 이룬다는 것이다. 자기가 지지하는 정당에 대한 당파성 혹은 정체성이 정서적 양극화를 만드는 것이다.

정당우위가설은 사회정체성 이론에 그 기반을 두고 있다. 사회정체성 모델은 내집단과 외집단의 구분한다. 또한 개인이 집단과 동일시하면서 자신의 자존감과 집단의 평가를 연결하는 것이다. 개인을 집단에 연결해서 자신의 평가를 집단에서 받는 것이다. 예를 들어 지지하는 정치인의 당선을 자신의 당선과 동일시하는 것이다.

사회정체성 모델에 기초한 정당우위가설은 인간의 본성을 그 근거로 든다. 인간은 자존감 강화를 목적으로 한다, 이로 인해 자신이 속한 내집단에 대한 편애가 강해지고 반대 집단 즉 외집단에 대한 반감이 증대하는 것이다. 다만 정치양극화에서는 유권자가 정당을 통해 집단화를 꾀한다고 본다. 특히 상대방의 부정이나 도덕적 해이 문제가 발생하는 것을 보면 이를 외집단에 대한 일체화를 통해 상대방이 모두 동일한 나쁜 집단으로 구분하고 자신의 집단이 정의롭다고 판단하는 경향을 가진다, 이때 문제는 '감정적 판단 ⇨ 도덕적 판단 ⇨ 사실관계 판단' 으로 연결되는 것이다. 즉 도덕과 사실관계에서 근거가 부족한데도 정당양극화가 확대되는 것이다. 이때 사안을 해석하는 미디어가 중요하게 작동하게 된다. 특히 연성뉴스와 같이 뉴스의 정보를 해석해주는 뉴미디어의 영향력이 막강해진 것과 연관된다.

> 이론 보완 : 정당양극화의 원인 1 - 정체성 모델 ingroup - outgroup model.
>
> 내집단과 외집단의 심리. 인간이 집단화를 추구함. 그런데 정체성에서는 다양한 크기의 정체성이 작동함. 국제정치에서는 민족주의가 대표적이다. 이때는 우리 민족의 의식 강화 vs. 적대적 정체성 강화가 동시에 작동한다. 반면 국내정치에서 정당이 비슷하게 작동한다. 우리 정당구성원의 의식 강화 vs. 반대 정당구성원에 대한 적대감 강화가 작동한다,
>
> 그런데 민족주의가 강화되면 정당간 대립이 약화된다. 종족간 대립이나 종교적 대립이라는 정체성이 강화되어도 민족주의 정체성이 약화되고, 정당 양극화도 변화하게 된다.

둘째, '정책우위가설(the policy-over-party hypothesis)' 은 이념과 정책 차이에 대한 인식과 이에 따른 정책 지지가 정당에 대한 차이를 만든다고 본다. 즉 유권자가 정당보다는 정당이 만든 '정책' 에 대한 견해 차이가 정당에 대한 정서적 태도의 차이를 만들어 내는 원인이라고 주장한다. 실제 유권자는 정당 혹은 후보자가 제시하는 정책이 선거 이후 직면하게 될 사회、정치적 결과에 직접적인 영향을 미치는 것을 알고 있다. 따라서 정당 간 정책적 차이가 클수록, 유권자들의 투표 결정에 있어 정책 혹은 이념의 영향력 또한 증가한다.

정책 지지는 앞서 본 실체적인 양극화 혹은 합리적 관점에서의 이념적 양극화와 관련된다. 이익의 차이에 기초하기도 하고, 근본적인 가치에 대한 평가가 정책에 기초한 정당지지에 영향을 미칠 수 있다. 즉 환경, 낙태, 총기규제와 같은 이슈에 대한 유권자의 가치관이 반영될 수 있다. 이러한 이슈는 개인의 도덕적, 종교적 신념이나 가치관과 밀접하게 연관되어 있으며, 그에 대한 입장의 차이는 단순히 의견의 불일치를 넘어서 가치관의 충돌이자, 자신의 근본적인 가치에 대한 위협으로 여겨질 수 있다.

문제는 다른 정책 선호를 가진 사람들에 대한 부정적인 감정이 생겨난다는 점이다. 즉 자신과 같은 이념과 가치관을 가진 사람들에게 대해서 호감을 가지게 되고, 다른 입장을 가진 사람들에 대해서는 부정적인 감정을 가지게 된다. 정당우위가설이 선호가 가치 판단과 사실관계 판단으로 이어진다면 정책우위가설은 사실관계 혹은 이익의 객관적 판단이나 가치관의 판단이라는 도덕적 가치 판단이 선호에

영향을 미친다는 점에서 차이를 보여준다. 이념적인 합리적 차원의 양극화가 선호의 양극화를 동반하는 것이다.

Ⅲ. 미디어에 의한 인지된 양극화와 대통령제 양당제에 미친 영향

앞의 이념적 양극화와 정서적 양극화는 최근 미디어가 주도하는 '인지된 이념 양극화'에 의해 영향을 받는다. 인지된 이념 양극화의 원인을 미디어로 한정하고, 영향을 대통령제와 양당제하는 한국의 정치구조에 국한해서 분석한다.

1. 미디어에 의한 인지된(perceived) 이념 양극화

한국의 정당 양극화는 미디어가 주도하고 있고, 미디어에 의해 인지가 강화되고 있다. 이때 '인지된 양극화'에서 인지가 무엇인지와 앞서 분석한 이념적 양극화와 정서적 양극화와의 관계를 규정하는 것이 중요하다.

'인지된 양극화'에서 우선적으로 '인지된'의 인지가 중요하다. 즉 합리성보다는 심리적인 측면이나 인식적인 측면이 중요하다는 것이다. 앞선 두 가지 개념으로 보면 이념적 양극화 (실체)보다 감정적인 양극과가 더 진행되는 것을 의미한다. 인지된 양극화가 심화되면 유권자는 감정적인 양극화에 영향을 받게 된다.

perceived의 의미가 중요하다. '인식하다'라는 것은 개인이 감각, 경험, 정보 처리 과정을 통해 주관적으로 받아들이거나 해석한 사실이나 상태를 의미한다. 이 과정에서 합리적으로 인식할 수도 있고, 비합리적으로 인식할 수도 있는 것이다. 따라서 rationality의 완전한 반대 의미는 아니다. 합리적일 수도 있고, 합리성에 의존하지 않고 감각에 의존할 수도 있다. 다만 misperceived의 경우에도 오인지가 가능하기 때문에 합리성을 활용해도 오인지가 가능할 수도 있다. 그런데 오인되는 경우 비합리적인 판단을 내릴 수 있다. 다만 학문적으로 지각이 주관에 의존한다면 합리성은 최대한 객관적인 판단을 하려는 노력으로 구분하기도 한다.

〈 이론 보완 : 심리학에서 cognition과 perception의 관계 〉
인식은 다음과 같은 다양한 영역을 포함한다.
1. 지각 (Perception): 감각 정보를 해석하는 과정.
2. 기억 (Memory): 정보를 저장하고 인출하는 과정.
3. 사고 (Thinking): 정보를 조작하고 추론하는 과정.
4. 언어 (Language): 정보를 표현하고 이해하는 과정.
5. 문제 해결 (Problem-Solving) 및 의사 결정 (Decision-Making).
따라서 perception이라는 지각하는 행위는 인식활동 중 하나다.

〈 합리성과 비합리성의 관계 〉
합리성은 일관된 판단, 장기적인 관점에서 이익을 추구하는 경향을 의미. 목적 극대화를 위해 수

단적으로 최선의 선택을 하려는 인간의 경향.

반면 비합리성 (Irrationality)은 경제학적 가정과 같이 합리적인 판단 기준이 없는 것을 의미함. 즉 개인이 논리적이지 않고 일관성이 없으며, 자신의 장기적인 이익이나 목표에 반하는 선택이나 판단을 내리는 경향을 가진 것이다.

심리학의 원인과 결과 : 인지적 편향(Cognitive Biases), 감정(Emotion), 제한된 정보 처리 능력 (Bounded Rationality) ⇨ 비합리성, 비합리적 판단.

〈국제정치학에서 perception vs. rationality〉

국제정치학에서 방어적 현실주의의 저비스부류의 이론가들이 perception 을 중요하게 고려,

주로 심리학 모델에서 오인지를 사용함. 이것은 미어샤이머의 합리적 선택모델과 대비됨.

오인지 없이 경제학적 계산에 기초한다고 보는 것임.

다만 심리학에서 perception은 중립적인 지각활동을 다룬다. 주관적으로 지각하려는 노력으로 합리적인 지각이 나타날 수도 있음.

다만 학문적으로 지각모델은 투표 모델등에서 합리성 모델과 대비하려는 경향이 강함.

인지된 양극화의 원인을 미디어에서 찾을 수 있다. 즉 미디어가 양극화되면서 유권자의 인지된 양극화를 추동하는 것이다. 특히 미디어 중에서 뉴미디어가 중요하다. 뉴미디어의 경우 속성 상 문자성 보다는 구술성이 강하다. 문자성이 합리성을 자극한다면 구술성은 정서를 자극하기 쉽다. 따라서 사실관계보다는 감정적인 부분에서 확증편향을 유도하기 좋다.

뉴미디어에서 문제는 유튜브와 같은 경우 선택적 노출 문제가 발생하는 것이다. 즉 사용자가 한 가지 성향을 보이면 유사한 주제로만 정보를 노출시킨다. 이로 인해 확증 편향이 지속적으로 강화되는 현상이 발생한다.

이것을 뉴미디어의 세 가지 효과가 나타난다. 첫째, 구술성이 강해서 감정적인 자극을 강화한다. 여기에 더해 사실관계 확인이 안 되고 가짜 뉴스가 퍼진다. 이는 다시 정서적 양극화를 심화시킨다, 즉 인지된 양극화가 오인된 양극화를 동반해서 강화할 수 있다. 앞서 본 것처럼 유권자의 사실관계 분석을 어렵게 하고 호오영역(preference)을 규범(justice)영역과 사실(truth)관계로 착각하게 만들 수 있음.

둘째, 집단화를 강화한다. 정당우위론에서 주장하는 것처럼 유튜브가 유권자를 자신이 혼자라고 생각하지 않고 내집단을 구성하게 만든다. 개인을 집단화하여 인지적 양극화를 더 강하게 자극한다. 실제보다 더 감정적으로 양극화되었다고 판단하는 것이다. 유튜브가 슈퍼 챗과 같은 기능이 있어서 집단정체성이 강화되기 쉽기 때문이다.

셋째, 확증편향의 강화 현상이 나타날 수 있다. 뉴미디어에 의해서 유권자는 선택적 노출을 당한다. 이로 인해 확증편향이 더욱 강화될 수 있다. 이는 정서적 양극화가 강화되는 결과를 가져온다.

2. 인지된 양극화의 효과 평가

정치적 양극화의 결과 즉 대상을 명확히 해야 한다. 한국에서 대통령제와 양당제가 결합된 정치체제가 운영된다. 특히 한국은 2004년 이후 지역주의에서 이념이 중요해지면서 '온건다당제'가 '이념적 거리가 확대된 양당제'로 변화했다. 이시기부터 이념적 양극화가 발생할 수 있는 계기가 된 것이다. 그리

고 2016년-2017년 대통령 탄핵과 2019년 조국사태와 2024년-2025년 비상계엄과 대통령 탄핵으로 양극화가 심화되게 된 것이다. 그런데 이런 양극화가 주로 정서적 양극화에 해당하기 때문에 합리적 차원의 이념적 양극화수준이 높지는 않다는 연구와 주장이 제기되고 있다. 이로 인해 정당 양극화의 정치적 영향에 대한 평가가 갈린다.

먼저 부정적 효과를 주장하는 입장을 살펴본다. 이 입장은 대통령제와 정당체계 두 가지에 각각 영향을 미친다고 본다.

첫째, 대통령제 정부형태에 부담을 준다. 후안 린쯔의 대통령제의 분석에 따르면 대통령제는 승자독식 구조다, 이런 대통령제의 특징으로 인해 양극화가 더 강화된다. 역의 관계로 정당이 채계수준에서 양극화되는 경우 운영이 어려워진다.

콕스와 맥큐빈의 도구인 권력분립(separation of power)과 목적상 분립(separation of purpose)이 이를 설명하기 용이하다. 정당양극화는 목적상 분립이 작동하게 한다. 이로 인해 단점에서도 야당이 대통령 견제하고 분점에서도 야당이 대통령을 견제한다.

한국 대통령제의 단임제라는 측면에서도 부정적인 영향이 있다. 대통령이 5년 단임이라 책임추궁성이 없기 때문제 대통령이 야당 설득하고 포용할 이유가 없다. 임기 끝나면 재선을 위해 야당의 협치가 중요하지 않다. 따라서 정부형태에 정당양극화는 부정적인 영향을 강화한다.

둘째, 정당체계에도 부정적인 영향을 준다. 한국은 분점이 일반적인 현상으로 보인다. 하지만 1987년 민주화이후 1988년 2월부터 2025년 11월까지 단점정부는 20년 1개월정도고 분점정부는 17년 7개월정도 된다.

이런 상황에서 인지된 양극화는 체계 수준에서 정당 양극화를 강화해서 대통령의 통치가능성을 약화시킨다. 정당간 거리가 실제보다 더 멀다고 생각하고 이런 자극을 받아들이면 정당 간 협력이 어려워진다. 유권자의 지지가 약해지기 때문이다. 반대로 유권자가 대립하는 정치를 선호한다고 생각하면 의원들은 실제 정책 만드는 것보다 행정부 통제에서 자신의 업적을 드러내는 정책만 사용한다. 메이휴 이론에 따르면 자기 홍보하기, 공치사 하기. 입장내세우기와 같이 여당에 대한 견제를 했다는 상징만 보여줄 수 있다. 이로 인해 대통령과 의회의 대립은 더욱 강해진다.

셋째, '한국의 대통령제 + 여당 vs. 야당' 의 대립이 더욱 강화된다. 한국에서 대통령제지만 정당이 의회보다 중요한 상황에서 정당양극화 중에서 '인지된 정당양극화' 에 따른 정서적 양극화의 강화는 정당에 대한 유권자의 기대를 더욱 극단적인 대립으로 이끌고 갈 수 있다. 이는 의회정치를 더욱 약화하고 정당간 대립이 중심이 되는 정치를 강화할 수 있다.

반면에 부정적 효과가 크지 않다는 입장도 있다. 이들의 입장은 양극화의 다른 측면 즉 합리성차원에서의 양극화에 주목한다. 인지된 양극화는 감정적인 양극화를 의미한다. 그런데 실체적인 이념 양극화는 크지 않다. 실제 유권자와 정치인에 대한 여론 조사에서 합리적 차원의 실제 양극화 수준은 심각하지 않다. 따라서 인지된 양극화보다 실체 양극화가 작동하게 할 수 있다면 인지된 양극화에 위한 정치체제에 미치는 효과는 과장될 수 있다,

실제 연구된 조사에 따르면 정당을 지지하는 유권자의 실체적 차원의 양극화 수준은 정책별로 차이가 있다. 공통된 것은 이념간 차이가 실체에서 크지 않고, 인지된 차원에서 크게 나타난다는 점이다. 이것은 유권자가 실제로 정책에서 큰 차별적인 이익을 확보하기 어렵다는 것이다. 따라서 동류집단에서 느끼는 마음을 제거하면 정책 간 차별성에 민감하지 않다.

이로 인해 세 가지 방안으로 인지된 양극화 수준을 줄일 수 있다. 첫째, 인지된 차원의 양극화보다

유권자들에게 실제 정책간의 효용 차이에 집중하게 하는 정보 제공과 교육 제공을 통해 이념적 양극화 차원을 강조하는 것이다. 정서보다 실체적인 차원에서 양극화가 심각하지 않다는 점을 유권자들에게 알리는 것이다. 이 방안은 지도자의 통합노력을 통해서 이룰 수 있지만, 실제 현실성이 높지 않다.

둘째, 미디어에 의해서 과도하게 동원된 측면에 대한 부작용을 줄이는 방안이다. 미디어에 의한 과도한 인지적 양극화 혹은 확증편향의 강화를 낮추기 위해서 전통 미디어등의 강화와 시장에서의 경쟁력 강화방안이 있다. 이 부분도 유권자의 당파성이 높을수록 작동하지 않을 것이라는 한계가 있다.

셋째, 중도유권자들을 끌어모으는 정당이 등장해서 중도적인 유권자와 합리적 유권자들의 지지를 흡수해서 양당의 극화를 견제하는 것이다. 이 방안은 정당체계 수준에서의 변화를 요구하는데 대통령제라는 정부형태와 소선거구제 상대다수제라는 선거제도를 고려할 때 쉽지는 않아보인다.

결론적으로 정당 양극화에서 정서적 양극화를 극단적으로 줄이면서 합리적 차원에서 양극화를 바라보게 하는 것은 힘들다. 하지만 한국 정치가 지역주의에 기초해 이념적으로 온건한 정당체계가 이념적으로 양극화가 된 것처럼 한국 정치에서 유권자의 수요 변화나 정당의 정치적 동원이 변화하면서 정당 양극화도 약화되거나 변화할 수 있다.

〈한국 분점정부와 단점정부의 기간 〉

노태우	1988.2.~1993.2.	13대 (1988.5.~1992.5.)	초기 **미확보**	분점	2년 1개월
		3당 합당 이후	**확보**(1990.4.)	**단일**	3년 1개월
김영삼	1993.2.~1998.2.	14대 (1992.5.~1996.5.)	**확보**	**단일**	3년 3개월
		15대 (1996.5.~2000.5.)	미확보	분점	1년 9개월
김대중	1998.2.~2003.2.	15대, 16대 (2000.5.~2004.5.)	미확보	분점	5년 0개월
노무현	2003.2.~2008.2.	16대 (2000.5.~2004.5.)	미확보	분점	1년 3개월
		17대 (2004.5.~2008.5.)	**확보 (열린우리당)**	**단일**	**4년 0개월**
이명박	2008.2.~2013.2.	**18대 (2008.5.~2012.5.)**	**확보 (한나라당)**	**단일**	**4년 3개월**
		19대 (2012.5.~2016.5.)	**확보**	**단일**	9개월
박근혜	2013.2.~2017.3.	**19대 (2012.5.~2016.5.)**	**확보 (새누리당)**	**단일**	**3년 3개월**
		20대 (2016.5.~2020.5.)	미확보 (총선 패배)	분점	10개월
문재인	2017.5.~2022.5.	20대 (2016.5.~2020.5.)	미확보	분점	3년 0개월
		21대 (2020.5.~2024.5.)	**확보 (더불어민주당)**	**단일**	**2년 0개월**
윤석열	2022.5.~2024.12	21대, 22대 (2024.5.~)	미확보	분점	3년 6개월
이재명	2025.5~	22대	확보(민주당)	단점	

Ⅳ. 결론

한국 정치에서 이념적 양극화보다는 정서적 양극화가 심화되면서 대통령제 양당제에는 부담을 주지만, 합리적 차원의 양극화 차원은 아주 심각하지 않다는 점도 고려할 필요가 있다.

쉽게 읽히는 정치 7 : 투표행태와 선거제도

〈쟁점 1 : 정치참여와 투표〉

제 1 문. 시민의 정치참여에는 제도적 참여, 저항적 참여, 표현적 참여가 있다. 이런 시민의 참여를 가져오는 데는 합리적 선택, 제도적 요인, 정당일체감, 효능감(efficacy)이 영향을 미친다. 최근 한국 유권자의 투표 참여가 늘고 있다. 다음 질문에 답하시오. (총 40점)
(1) 정치참여의 의미를 설명하고, 제도적 참여와 저항적 참여와 표현적 참여의 의미를 사례와 함께 비교하시오. (14점)
(2) 정치참여 중 투표 참여를 결정하는 요소로 합리적 선택 요인, 제도적 요인, 정당일체감 요인, 효능감(efficacy) 요인을 설명하시오. (16점)
(3) 효능감의 높고 낮음과 정부 신뢰의 높고 낮음을 조합하여 유권자를 분류하고, 이런 분류법을 이용해 최근 한국 선거에서 유권자의 투표 참여가 증대하는 이유를 설명하시오. (10점)

제 1 문. 정치 참여와 효능감 요인

Ⅰ. 서론

2025년 치러진 21대 대선의 투요율은 79.4%로 2007년 대선의 63%보다 16%상승했다. 이런 투표율의 상승은 유권자의 '정치 효능감'과 관련된다. 내적 효능감과 외적 효능감이 투표율 상승과 어떤 관련이 있는지 살펴본다.

Ⅱ. 정치참여의 의미와 종류 (14점)

앞선 투표율 상승은 정치참여의 한 종류로서 정치참여가 무엇이고, 어떤 종류로 구성되었는지 살펴본다.

1. 정치참여의 의미 (5~7점)

유권자의 정치 참여는 '정치'와 '참여'로 구성된다. 이때 '정치'는 분야로서 공동체와 관련된 의사결정이나 국가의 의사결정에 영향을 미치고자 하는 것을 의미한다. 또한 '참여'는 적극적인 의사 표현을 위한 행동으로 방식은 다양할 수 있다.

정치참여에 대해 반데스(Jan. W. van Deth)는 정치참여를 다음과 같이 구체화했다. 첫째, 성향이나 태도가 아니라 '행위'여야 한다. 둘째, 행위 중에서 강제가 아니라 '자발적인' 행위여야 한다. 셋째, 전문가가 아닌 비영리를 추구하는 '시민에 의한' 행위여야 한다. 마지막으로 참여는 '제도영역'에 국한된 참

여야 한다.

이런 반데스의 개념은 행위자, 동기와 방식 그리고 영역을 구체화할 수 있게 해준다. 정치참여를 중요하게 보는 대의민주주의에서 시민을 강조한다는 점에서 의미가 있다. 또한 자발적인 시민을 강조한다는 점에서 자유주의적 가치와 공화주의 가치를 포용한다는 의미도 있다.

2. 정치참여의 종류와 구분 (7~9점)

시민의 정치참여에는 제도적 참여, 저항적 참여, 표현적 참여의 3가지 유형의 참여가 있다. 이중 첫 번째 제도적 정치참여는 앞서 반데스의 개념정의에서 영역에 관해 공식적인 제도에 대한 참여를 강조한다. 전통적으로 선거와 청원이 제도적 참여에서 강조된다.

두 번째 저항적 참여는 비제도적인 참여를 의미한다. 반데스는 국가나 정부나 정치인을 행동 표적으로 삼는 시민의 참여는 비제도적 참여이면서 저항적 참여로 보았다. 저항적 참여에는 시위와 촛불 집회와 같은 시민 저항권의 행사 등이 있다. 저항적 참여는 1968년 혁명 이후 관심을 받게 된다. 즉 유권자의 의사 표현 중에서 제도적 표현만이 아니라 비제도적 표현을 강조한다. 기성정치나 제도정치에 불만이 있는 경우 제도를 대신해서 자신의 불만을 드러내는 것도 정치적으로 의미있는 참여 행위가 된 것이다.

세 번째 표현적 참여는 최근 시민들이 자신을 드러내는 참여로 관심을 받고 있다. 반데스에 따르면 시민으로서 정치적 목적과 의도를 표현하고자 한 동기있는 행동이 표현적 정치참여로 규정된다. 표현적 창여는 인터넷에서 밈이나 블로그 혹은 유튜브 등의 활동을 통해 자신의 정치적 의견을 드러내는 것이다.

정치적 참여가 3종류로 유형되는 것은 정치참여 방식이 다양하다는 것이다. 즉 제도를 통해서 정치적 의견을 드러낼 수도 있고, 제도에 대한 불만을 시위등의 방식으로 드러낼 수도 있다. 마지막으로 정보통신혁명을 이용해 자신의 생각을 다른 이들과 공유하는 방식의 참여도 가능한 것이다. 탈물질주의와 같은 가치가 중시되고, 새로운 세대의 새로운 정치적 의사 표현이 중요해지면서 제도적 정치참여만이 아니라 비제도적인 정치참여가 부각되고 있는 최근의 정치를 분석하는 데 있어서 이런 유형분류는 유용하다.

Ⅲ. 투표 참여 요인: 합리적 선택, 제도, 정당일체감, 효능감(efficacy) (16점)

앞서 본 3가지 참여중 '투표'는 '제도적 정치참여'를 의미한다. 이때 제도적 정치참여로서 투표를 결정하는 요인을 살펴본다.

1. 합리적 선택 요인 (요인 별 각 4점)

합리적 선택이론은 유권자의 합리성에 기초해 투표를 한다고 본다. 투표를 설명하는 합리적 선택이론은 다운스에 의해 R = P×B-C로 설명된다. 즉 유권자가 투표를 하는 이유는 투표를 통한 이익이 비용보다 높기 때문이다. 그런데 투표를 통해서 자신이 원하는 정당이나 후보를 당선시킬 수 있는 확률을 의미하는 P는 1/전체 유권자에 해당한다. 즉 0으로 수렴한다. 이로 인해 투표의 역설이 발생한다. 즉 합리적 유권자는 비용이 더 많이 드는 투표행위에 참여하지 않게 딘다.

다운스 모델의 문제점을 보완하기 위해 라이커와 오데슉은 R = P×B-C +D라는 모델을 제공한다. 합리적 선택에서 유권자가 D를 통해서 투표를 한다고 주장한 것이다. 이는 D 라고 하는 시민적 의무감

이나 시민적 효용이 높아서 투표를 한다는 것이다. 이에도 P를 여론 조사를 통해 실질적으로 몇 %로 이해하게하여 투표를 하게 하는 집단적 이해로도 설명한다.

2. 제도적 요인

투표에 대한 제도적 요인이 제도가 유권자의 이익을 구현시켜주기 때문에 정치제도에 따라 투표가 결정된다고 본다. 대표적으로 선거제도를 통해 유권자의 전략적 선택과 진실한 선택이 가능하다고 본 듀베르제 법칙을 들 수 있다. 듀베르제에 따르면 당선자 결정방식 중 비례대표제는 사표가 발생하지 않기 때문에 진실한 투표가 가능해진다. 이는 유권자의 투표를 견인할 수 있다.

마찬가지로 정당요인도 투표율에 영향을 미칠 수 있다. 구체적으로 정당 제도화 수준이 높아지면 투표참여가 높아진다. 엑스타인은 정당체계에서 현저성을 강조했다. 정당체계에서 유권자가 원하는 위치에 원하는 정당이 자리하는 현저성이 높아질 때 유권자의 투표 참여도 높아지게 된다. 미디어가 선거를 어떤 프레임으로 짜는지에 따라 투표율이 변화하기도 한다.

3. 정당일체감 요인

유권자의 투표율은 정치사회적 요인인 정당일체감에 의해서도 결정된다. 유권자가 정당일체감을 강하게 가질수록 투표율은 높게 나타난다. 정당일체감은 유권자가 정당과 정당 구성원에 대해 가지는 애착심과 소속감을 의미한다. 이는 정치차회화 과정을 통해서 학습되는 감정과 선호이다. 따라서 애착심이 강화되면 투표를 통해 자신과 정당일체감을 확인하게 된다.

정당일체감을 가질 때 유권자는 투표를 통해 이익을 구현하는 것이 중요한 것이 아니라 정체성 확인이 중요하게 된다. 유권자는 내집단 외집단 이론에 따라 자신이 속한 집단에서의 소속감과 애착심을 확인하고자 한다. 반대로 외집단에 대한 반감이 강해질수록 내집간의 소속감이 높아지고, 이는 투표율 상승으로 이어지는 것이다.

4. 효능감(efficacy) 요인

정치효능감은 정치문화를 통해 투표를 설명하는 이론이다. 정치효능감은 정치효효능감에 대해 캠벨은 “개인의 정치적 행동이 정치과정에 영향을 미치거나 미칠 수있다는 감정.”으로 정의했다. 즉 정치체제에 대해 자신이 무엇을 할 수 있거나 정치체제가 무엇인가를 해준다고 믿는 것이 정치효능감이다. 따라서 정치효능감이 높을수록 투표율이 높아진다.

정치효능감은 정치문화론의 핵심적인 도구다. 가브리엘 알몬드와 시드니 버바의 ‘시민문화론’의 분석에서부터 시민문화는 참여형, 신민형, 향리형으로 구분되었고, 이는 자신이 정치에 무엇인가 영향을 주거나 정치가 자신에게 무엇인가를 가져다 줄 것이라는 효능감에 의해 측정되었다. 그리고 이런 요인이 이후 자신이 정치에 영향을 미칠 수 있다는 내적 효능감과 정치가 무엇인가 요구에 반응하고 있다는 외적 효능감으로 구분되어 분석된다.

< 분석도구 보완 : 비판적 시민(Critical Citizens) > by 피파 노리스(Pippa Norris)

1. 효능감의 분화

(1) 내적 효능감 (Internal Efficacy) : 나에 대한 믿음. "나는 정치를 이해할 만큼 똑똑하고 능력이 있는가?"

(2) 외적 효능감 (External Efficacy) : 시스템에 대한 믿음. "내가 소리치면 정부(국가)가 반응해 주는가? “

2. 비판적 시민의 등장. 최근 시민은 내적 효능감이 높으나 외적 효능감인 정부 신뢰가 낮음.

3. 등장원인 :

첫째, 인지적 동원. 고학력으로 인해 정치에 대한 정보가 많음. 과거처럼 정부가 정보 독점이 안됨. 정보통신혁명으로 실시간 팩트 체크가 가능함.

둘째, 기대치의 상승. 시민의 기대치와 정부와 관료의 행동방식의 괴리가 큼.

4. 정치적 결과

첫째, 제도밖의 정치가 강화. 시위와 표현적 참여가 강화됨. 운동의 정치가 강화됨.

둘째, 포퓰리즘이 강화됨.

4-1. 무당파층의 확대.

인지적 무당파의 증대

4-2. 포괄적 정당으로의 정당전환

5. 한국의 운동에 의한 민주주의 강화와 연결됨. 한국도 대학진학율 세계 1위.

5-1. 한국은 원내정당화를 추진함.

유권자와 의원을 연결함.

유권자와 지지자 중심의 정당정치를 구현하고자 함.

Ⅳ. 유권자 분류와 투표 참여 증대 이유 (10점)

투표 참여 이론 중에서 정치문화의 효능감 요인만으로 투표율 증대를 설명한다.

1. 효능감의 분류와 유권자 분류

효능감은 두 가지로 구분된다. 내적 효능감은 내가 정치체제에 영향을 미칠 수 있다는 믿음이다. 반면 외적 효능감은 정치체제가 내 요구에 반응한다는 믿음이다. 외적 효능감은 정부신뢰와 연결된다. 즉 정부가 무엇을 해줄 것이라는 믿음이 높은 것이 정부 신뢰가 높은 것인데 이것은 외적 효능감이 높은 것과 동일하다.

갬슨은 “높은 정치효능감과 낮은 정부 신뢰는 정치적 동원에 최적화된 조합”이라고 했다. 이는 내적 효능감과 외적 효능감의 조합이 특정한 경우 포퓰리즘을 양산할 수 있다는 것이다. 피파 노리스의 주장처럼 높은 내적 효능감과 낮은 외적 효능감이 조합되면 ‘비판적 시민’이 만들어진다. 그런데 비판적 시민은 자신이 정치적으로 무엇을 할 수 있다는 인식을 가지나 정부는 무엇을 잘 못하고 있다는 인식이 합쳐져서 선동가가 선동하기 좋은 조합을 이룬다.

셀리그슨은 내적 효능감과 외적 효능감 즉 정부신뢰와의 관계를 통해 유권자를 분류할 수 있다. 셀리그슨(seligson) 내적 효능감이 높고 낮음과 외적 효능감의 높고 낮음을 조합하여 4가지 유형의 유권자를 분류했다. 내적 효능감이 높은 경우 활동가 되지만 낮으면 무관심층이 된다. 반면 외적 효능가 즉 정부신뢰가 높으면 충실한 유권자가 되지만 낮은 경우 냉소적 유권자가 된다. 이들을 조합할 때 내적 외적 효능감이 모두 높은 경우 충실한 활동가가 되고, 둘 다 낮은 경우 냉소적 무관심층이 된다.

2. 투표율 증대에 대한 설명

최근 한국의 투표율 증대는 내적 효능감과 외적 효능감이 증대하면서 나타난 것으로 볼 수 있다. ㅇ 우선 한국 투표율이 증대하고 있다. 대선의 경우 19대 대선 77.2%, 20대 대선 77.1%, 21대 대선 79.4%로 2022년 정체되었지만, 전체적으로는 상승하고 있다. 또한 총선도 20대 총선(2016년)은 58%, 21대 총선은 66.2%, 22대 총선은 67.0%로 올라가고 있다. 이런 투표율의 증대에 대해서는 제도적 요인으로는 사전투표율 증대와 정당일체감 요인으로는 정서적 양극화에 따른 결집고하 문화적 요인으로 2030 세대의 관심증대가 원인으로 지목되기도 한다.

하지만 효능감을 통해서 설명이 가능하다. 내적 효능감과 외적 효능감이 증대하여 참여의 선순환이 만들어진 것으로 볼 수 있다. 첫째, 내적 효능감이 증대한 측면이 크다. 젊은 세대를 중심으로 '자아' 가 중요해지고 있다. 또한 2017년과 2025년 촛불집회와 탄핵으로 유권자의 정치 변화가능성에 대한 인식이 강화된 측면도 크다.

둘째, 외적 효능감도 증대한 측면이 크다. 과거에 비해 유권자의 요구에 의해 정부정책이 응답하는 비율이 높아졌기 때문이다. 국민신문고나 코로나 19에서 마스크 알림 앱과 같이 디지털민원체계나, 민식이법과 같이 국민적 공분을 사는 법안이 빠른 속도로 처리되는 것이나. 국민청원제와 같은 직접 소통 플랫폼이 만들어진 것이 대표적이다.

V. 결론

최근 투표율 증대는 정치문화 요인 중 내적 효능감과 외적 효능감의 증대를 통해서 설명이 가능하다.

〈보완 1. 효능감 별 분류법〉

(1) 효능감 : 개인의 정치적 행동이 정치과정에 영향을 미치거나 미칠 수있다는 감정. " 캠벨의 정의.

(2) 내적 효능감 : "자신이 정치적 의사결정과정에 영향을 미칠 수 있는 필요한 자원과 기술을 가지고 있다는 개인의 주관적 지각" 을 의미. 내 한표가 세상을 바꿀 수 있다는 믿음임.

(3) 외적 효능감 : 시민의 요구에 대한 정치기구나 공직자의 반응성에 대한 신념" 을 의미

한국에서 내적 효능감과 외적 효능감 구분이 필요함. 정부가 언론의 자유등에 제한을 가함.

특히 외적 효능감 =정부신뢰와 중요하게 기능.

〈 효능감과 신뢰에 대한 seligson 분석 〉

		신뢰	
		낮음	높음
효능감	높음	냉소적 활동가	충실한 활동가
	낮음	넹소적무관심층	충실한 무관심층

〈 김원호 교수 분석〉

		내적 효능감	
		저	고
외적 효능감	높음	신민적 참여	참여의 선순환
	낮음	참여의 부재	참여의 위기

〈 보완 2 .내적 효능감과 정치 신뢰에 대한 논문 분석 결과〉

1. 내적 효능감 + 정부 신뢰가 높은 사람은 제도적 참여에 적극적.

2. 내적 효능감 + 정부 신뢰가 낮은 사람은 저항적 참여에 적극적. 정부신뢰가 낮은 경우는 저항적 참여에 적극적이 됨.

3. 내적 효능감 + 정부 신뢰가 낮은 사람은 표현적 참여에 적극적. but, 실제로는 이 부분에서는 연령과 내적 효능감이 중요함. 하지만 정부신뢰가 미치는 영향을 통계적으로 유의미하지 않음. 정부 신뢰가 높은 경우에도 표현적 참여에 적극적임.

4. 참여에 영향을 주는 요인 : 정당일체감, 연령, 교육수준, 사회적 영향을 줌.

〈 보완 3. 향후 투표율 증대 방안 〉

1) 내적 효능감 증대방안

나는 정치를 이해하고 참여할 능력이 있다는 유권자 자신의 능력에 대한 믿음.

방안 :

첫째, 시민교육강화, 심의의 기능과 기회를 강화함.

둘째, 정보비용의 걸감. 매니페스토 운동을 활성화함.

셋째, 풀뿌리 참여 경험의 확대. 마을 총회의 참여등이 중요.

2) 외적 효능감 증대방안

내가 투표하면 정치시스템(정부와 정당)이 내 요구에 반응할 것이다.라는 정치시스템에 대한 믿음.

정치적 냉소주의의 반대말임.

방안 :

첫째, 선거제도이 비례성강화. 소수자의 보호와 대표성 확대방안.

둘째, 반응성이 높은 정당정치. 원내정당도 그 중 하나임.

셋째, 청원 및 피드백 시스템의 실효성 확보. 국민동의청원이나 청와대 청원 게시판을 적극적으로 활용함.

〈쟁점 2 : 투표에서 회고적 투표와 전망적 투표〉

제 2 문. 유권자의 투표기준은 정당일체감에 따른 '당파 투표'와 합리적 선택에 따른 '합리적 투표'로 구분된다. 대의민주주의의 '책임추궁성'을 높이기 위해서는 합리적 선택에 따른 '회고적 투표'가 중요하다. 그런데 한국 선거가 회고적 투표가 나타난다는 주장과 회고적 투표가 잘 나타나지 않는다는 주장이 대립하고 있다. 다음 질문에 답하시오. (총 40점)
(1) 유권자의 투표기준으로서 정당일체감을 통한 '당파 투표'와 합리성에 기초한 '합리적 투표'를 비교하고, 합리적 선택에서 전망투표와 비교해 회고적 투표의 내용을 경제투표와 업적 투표 등을 이용해서 설명하시오. (20점)
(2) 한국의 대선, 총선, 지방선거, 재보궐 선거 등의 사례를 활용해서 회고적 투표가 나타나고 있는지 설명하고, 회고적 투표 관점에서 정치적 책임성을 높이기 위한 정부형태와 정당 차원에서의 개선 방안을 논하시오. (20점)

Ⅰ. 서론

2020년 총선은 코로나 방역에 대한 성과를 묻는 성격이 강한 회고적 투표였다는 주장과 정부의 업적보다는 정당에 대한 지지가 우선적으로 작동했다는 반론이 있다. 마찬가지로 한국 선거에 대한 회고적 투표 여부에 대한 평가가 갈린다. 합리적 선택에서 유권자들의 회고적 투표가 책임성을 높이는데 기여한다면 정부형태와 정당차원에서는 어떤 개선 방안이 있는지 살펴본다.

Ⅱ. 투표 행태에 관한 이론

투표 행태에 대해서는 다양한 기준이 있지만 여기서는 당파적 선택과 합리적 선택을 기준으로 비교한다. 이는 유권자가지지 정당이 있는지 무당파인지에 의한 선택을 하는지를 구분하는데도 유용하다.

1. 당파투표와 합리적 투표 (10점)

유권자의 선택은 정당일체감을 강조하는 당파 투표와 정당일체감보다는 효능감을 강조하는 합리적 투표로 구분할 수 있다.

정파적 요인에 의한 설명은 자신이 선호하는 이념이나 정당(정당정부를 포함)에 대한 지지가 투표를 결정한다고 본다. 이 이론은 사회적 요인이라는 유권자 개인이 속한 사회 그룹을 통해서 설명하는 것이 아니라 유권자 개인이 선호하는 이념과 그 이념을 공유하는 정당 혹은 정치인에 대한 정체성 공유가 투표의 기준이 된다고 본다. 구체적으로는 진보 성향을 가진 유권자는 진보 정당에 투표를 한다는 것이다.

당파투표는 정체성투표라고 할 수 있다. 이때 정체성은 이념에 의해 주로 평가된다. 즉 자신이 가진 이념에 기초해서 특정 정당이나 후보를 지지하는 것이다. 정당이나 후보의 성과는 이후 평가되는 것이다.

당파 투표의 또 다른 형태는 정부에 대한 신뢰에 의해서 나타난다. 정부신뢰는 유권자가 정부를 신뢰하는 정도에 따라 선거에서 여당에 대한 지지나 야당에 대한 지지가 나타난다는 것이다. 구체적으로는 여당 지지자는 선거에서 여당 후보와 여당에 대한 정당투표를 한다. 여당의 경제적 성과나 자신이 속한 사회적 집단의 배경이 아니라 자신의 정부에 대한 이념 공유가 중요한 것이다. 이것은 자신이 처한 사회적 배경이나 사회적 요인과 관계없이 자신의 이념과 이념적 정체성에 기초하여 선택을 한다는 것이다. 즉 사회적 요인을 배제하는 것이다. 다른 한편 당파성이 객관적인 평가를 거부하기 때문에 합리적 평가도 거부하는 것이다. 당파성이 ‘인식의 장막’으로 기능한다. 즉 주관성이 객관적 평가를 방해하는 것이다.

반면 합리적 선택으로 정당과 후보를 선출하는 것이 합리성에 기초한 투표다. 이때 유권자는 특정 이념이나 정체성에 기초한 것이 아니라 특정 정당과 후보가 자신에게 어떤 효용을 제공하는지에 따라 투표한다,

유권자가 합리성을 가지고 있을 때 유권자는 투표에 있어서 자신에게 가장 유용한 정치인과 정당에게 지지를 보낸다. 자유주의에 기초할 때 주인인 유권자는 대리인 중에서 가장 효용을 극대화해줄 수 있는 대리인인 정치인과 정당에 표를 준다. 이러한 객관적 이익을 극대화하고자 하는 선택은 다음 선거에서 책임성을 추궁함으로써 강제할 수 있다. 책임성을 추궁할 가능성이 커지면 커질수록 대리인인 정치인과 정당은 응답성도 커진다.

대표성을 확보하고 응답성을 확보하는 데 있어서 투표는 책임추궁 장치로서 가장 중요하다. 이때 투표의 기준은 정부의 성과와 업적이다. 유권자는 복잡한 정책의 세부적인 내용보다는 정책 수행의 결과에 관심을 가지고 이것을 기준으로 평가한다. 유권자는 정당이나 정치인이 공약한 것을 이행하는 과정보다는 투표를 하는 시점에서 결과적으로 국정운영이 잘 되었는지를 통해서 여당에게 다시 표를 줄 것인지 대안이 되는 야당에게 표를 줄 것인지를 정한다.

다운스는 이것을 기대효용의 논리로 구체화했다. 즉 여당에게 표를 주는 것은 야당에게 표를 주는 것과 대비하여 평가할 필요가 있다. 그런 점에서 정부에 대한 회고적 평가는 투표를 통해서 얻을 수 있는 미래 값의 비교이다. 즉 여당이 잘했다면 미래에도 잘 할 것이라고 예측할 수 있고 그 예측값이 야당에

게 기회를 주는 것 보다 유용하다고 생각하면 유권자들은 다시 여당에게 지지를 보낸다.

2. 합리적 선택의 기준: 회고투표와 전망투표 비교 (10점)

합리적 선택에서 중요한 것이 '회고적 투표(retrospective voting)'이다. 회고적 투표는 정부가 어떤 성과를 냈는지를 통해 보상과 처벌을 하는 것이다. 회고적 투표를 체계적으로 정리한 모리스 피오리나(M. Fiorina)는 회고적 투표는 정부의 국정운영에 대한 결과를 평가하는 것이며 이것을 통해서 미래에 대한 기대를 형성하는 것이라고 했다. 즉 과거 정책 수행과 업적으로 보는 과거에 대한 평가와 이를 기반으로 미래에도 잘 할 것이라는 전망적 기대를 반영하는 투표를 한다는 것이다. 이때 회고적 투표는 처벌과 보상의 두 가지 기능을 한다.

회고적 투표는 보통 경제투표를 통해서 이루어진다. 즉 경제정책 실패나 성공을 통해서 평가를 한다. 경제실적이 객관적으로 합리성을 통해서 평가할 수 있는 지표이기 때문이다. 따라서 경제실적이 좋을 경우 대통령과 여당이 지지를 받으며 경제실적이 나쁠 경우 대통령과 여당이 처벌을 받아 여당 후보자에 대한 지지율이 하락한다.

반면 전망적 투표는 집권 정당과 야당 모두를 비교대상으로 하여 과거 정책이행결과를 통해서 판단한다. 전망적 투표가 회고적 투표와 다른 점은 회고적 투표가 전적으로 현직자만을 대상으로 하는 데 비해, 전망적 투표는 야당도 판단하는 것이다. 유권자는 여당과 야당이 수행하겠다는 공약에 대한 기대효용을 비교하는 것이다. 즉 야당 공약의 기대효용값 〉 여당 공약의 기대효용값 인 경우에는 야당을 선택하는 것이다.

합리적 선택에서 회고적 투표를 하는 경우 성과를 기준으로 평가한다. 성과를 기준으로 평가할 때 성과를 판단하는 기준은 경제적 실적이 우선이다. 즉 경제실적이 좋으면 여당을 지지하게 된다. 반면 경제실적이 나쁜 경우 여당을 처벌하게 된다.

경제실적의 경우에도 거시 경제 전체를 평가기준으로 하는 경우도 있지만 개인 경제를 기반으로 투표하는 경우도 있다. 유권자가 정보를 얻을 때 거시 경제에 대한 정보를 얻기 수월하기 때문에 이를 기반으로 투표하는 것이다. 하지만 이에 대한 반론으로 개인 경제에 미치는 효과를 분석하는 것이 더 정치적 세련도가 높은 것이기 때문에 개인경제를 기반으로 분석하는 것이 더 중요한 기준이라는 비판도 있다.

합리적 선택에서 유권자들의 객관적인 평가 기준이 외교와 방역과 같은 업적으로 확장되고 있다. 이에 따라 외교나 안보 분야에서의 성과도 유권자들의 투표에서 중요한 평가기준이 되는 것이다. 따라서 회고적 투표가 경제가 아닌 안보 등 다양한 이슈에서의 정책성과를 통해서 이루어질 수 있다. 또한 방역등에 성공한 경우 이에 대한 평가가 더 중요할 수 있다는 설명도 있다.

Ⅲ. 선거별 회고적 투표 여부와 개선방안

1987년 민주화 이후 한국 선거에서 회고적 투표는 부분적으로 나타난다. 회고적 투표가 정부의 책임성 즉 책임추궁성을 높인다면 어떤 정책방안으로 회고적 투표 가능성을 높일지 살펴본다.

1. 선거별 회고적 투표 경향 (10~12점)

우선 한국의 선거는 대선과 총선에서는 대체로 회고적 투표가 약하게 나타난다. 반면 지방선거와 재보궐선거에서는 회고적 투표경향이 나타난다. 이를 대선과 총선 하나 지방선거와 재보궐선거 하나로

각각 두 가지로 구분해서 설명한다.

첫째, 대통령선거나 총선에서 합리적 요인에 의한 투표가 상대적으로 설명력이 약하다. 이는 주로 합리적 선택이 정체성 투표를 하지 않는 무당파 층의 선택기준이기 때문이다. 즉 60% 이상의 정당지지층이 있고, 무당파층에서도 특정 정당을 더 선호하는 경우가 있기 때문에 이들을 제외한 유권자의 선택이란 점에서 가장 적은 유권자들을 설명한다.

60%가 넘는 유권자는 회고적 투표 보다는 정파적 투표를 하는 것이다. 특히 권력이 클수록 정당과 후보에 대한 이념과 정체성 투표가 나타난다. 유권자들은 대통령 선거에서는 인지성을 중요하게 여긴다. 따라서 인지성이 중요한 경우 성과나 업적에 의한 투표보다는 정당이나 후보자 요인을 더 중요하게 따진다. 특히 한국의 정치 양극화는 이념적 투표가 우선적으로 작동하게 한다.

대통령 선거에서는 단임제의 효과도 크다. 대통령 단임제는 유권자들이 현직 대통령에 대한 합리적 차원의 평가를 어렵게 만든다. 물론 정당에 대한 평가로 합리적 선택에서 현직 대통령 평가를 대체할 수 있지만 유권자들은 이보다는 정당에 대한 호오를 우선적으로 평가기준으로 삼는다.

다만 2017년 대선과 2025년 대선의 경우 대통령 탄핵이슈가 있어서 탄핵당한 대통령과 소속정당에 대한 처벌 차원에서 선거가 치러졌다. 이런 특별한 상황에서는 회고적 투표가 작동하겠지만, 현직자가 탄핵으로 처벌받기 때문에 현직자 보다는 탄핵대상자가 속한 정당과 정당의 대통령 후보가 회고적 투표의 대당이 된다는 점은 일반적 회고적 투표와 차이를 보인다.

총선에서도 유권자들은 이념과 정파적 투표를 우선한다. 유권자들이 정당투표를 하게 만드는 것에는 소선거구제 상대다수제의 역할도 크다. 상대다수제는 당선가능성이 높은 후보를 선택하게 한다. 이에 따라 유권자들은 거대 양당에 대해 투표하게 된다. 비례 선거에서 나타나는 소수 정당지지율과 지역구에서 나타나는 소수 정당 지지율의 차이를 통해서 알 수 있다.

〈해석 보완〉

정파적 요인은 최근 한국 유권자의 투표 선택 기준의 가장 중요한 요인이 되었다. 2002년 대선과 2004년 열린 우리당의 등장이 계기가 된 이념은 이후 지역주의와 공존하면서 유권자들의 선택기준이 첫 번째 요인이 되었다. 21대 총선과 20대 대선에서도 진보와 보수의 이념적 양극화가 심화되었다. 21대 총선에서는 지역구에서 무소속의원이 5명, 정의당의원이 1명 당선되었다. 다른 정당들은 지역구에서 당선자를 내지 못하였다. 이념적으로 더 확실한 지표는 비례대표에서 국민의 당이 3석, 열린 민주당이 3석을 가져갔고 정의당이 5석을 가져갔다. 중도 정당이나 신생정당에 대한 지지가 거의 없고 범 보수나 범진보로 표가 몰렸다. 2022년 대선에서도 진보와 보수 구분이 가장 중요한 기준이 되었다.

정부 신뢰도 나타난다. 2002년 선거 이후 정부에 대한 이념적 기준이 신뢰의 중요한 요인이 되었고, 현재까지 이어지고 있다. 2020년 선거와 2022년 선거가 대표적이다. 세대별 정치에서 문재인 정부와 민주당의 지지가 구분된다. 특히 문재인 대통령에 대한 국정운영 평가에서 보는 것처럼 젊은 유권자일수록 문재인 대통령에 대한 지지가 높고 이것은 여당후보에 대한 지지로 이어진다. 특히 이념과 연결되어 작동한다. 반면에 60대 이상의 경우 문재인 대통령에 대한 지지도가 낮고 이것은 야당에 대한 지지로 이어진다. 즉 정부의 신뢰가 작동하는 것이다. 이는 2022년 대선 직전 문재인 대통령에 대한 40%의 지지율을 상회하는 여당후보 지지도로 확인할 수 있다.

둘째, 유권자들은 지방선거와 재보궐선거에서 합리적 선택 차원에서 회고적 투표를 한다. 유권자들은 권력이 많지 않은 선거에서 회고적 투표를 통해 현직 대통령과 여당에 대한 평가를 한다. 합리적 차원에서 유권자들이 정파적 투표 기준을 낮추는 것은 권력의 큰 향배가 결정되지 않는 경우이다.

여당이나 현직 대통령에게 큰 부담을 주지 않는 경우 유권자들은 회고적 투표를 한다. 실제 한국에서 지방선거에서 여당과 대통령 실적에 따라 당선 여부가 결정되는 경우가 많다. 또한 재보궐 선거도 대통령에 대한 중간 평가의 역할이 크다. 2023년 강서구청장 선거의 경우가 대표적이다.

2. 개선방안 : 대통령 중임제와 정당의 제도화 (8~10점)

회고적 투표가 합리적 유권자에 의한 정부와 정당에 대한 책임성을 묻는 투표행태라면 정부와 정당 차원에서 회고적 투표가 될 수 있는 유인을 제공하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 정부형태차원에서는 대통령제의 중임제와 정부 권한의 지방정부로의 이전이 중요하다.

대통령제를 중임제로 만들면 현직 대통령은 재선의 유인히 생긴다. 재선은 유권자가 대통령과 정부 실적을 직접적으로 평가할 수 있게 만든다. 현재 한국의 단임제는 대통령에 대한 평가를 불가능하게 만든다. 따라서 대통령이 재선에 도전하여 그동안의 실적에 의한 평가를 받는다면 정당을 통해 우회적으로 평가를 받는 방식을 벗어나 직접적으로 대통령과 정부에 대한 책임을 묻게 만들 수 있다.

두 번째는 중앙정부의 권한을 분산시켜 지방에 이전시키는 방안도 필요하다. 회고적 투표가 지방차원의 선거에서 잘 나타나는 것은 권력이 상대적으로 적기 때문이다. 이 논리는 대통령에 대한 권한이 분산되면 대통령 선거를 권력의 전취가능성 혹은 승자독식으로 덜 이해하게 만든다. 이는 권한이 약해진 대통령에 대해서 좀 더 손쉽게 회고적 평가를 하게 만든다.

권한의 이양은 지방정부에 대한 회고적 평가를 가능하게 만든다. 이는 지방정치에서의 책임추궁성을 높일 수 있다. 지방 선거에서 유권자들이 좀 더 쉽게 회고적 투표를 한다는 것은 정파적 투표 경향이 약해진다는 것이다. 따라서 지방에 권한이 이양되면 풀뿌리 민주주의 차원에서 실질적 권한을 지방자치제에 대한 책임추궁성이 높아진다.

정당차원에서는 제도화가 중요하다. 정당체계차원에서도 정당간 경쟁이 가능해질 경우 정당에 대한 유권자들의 합리적 선택에 따른 책임추궁이 가능해진다. 양당제의 경우 회적 투표로 현정부와 여당에 대한 처벌은 즉각적으로 야당에 대한 지지로 이전된다.

정당은 개별 정당차원에서도 제도화수준을 높여 회고적 투표 가능성을 높일 수 있다. 정당의 복잡성이 높아질 경우 유권자들은 자신의 요구가 반영될 가능성을 높게 본다. 이는 투표에 있어서 정당에 대한 회고적 평가기준을 높이는 것이다. 또한 적응성 즉 정당의 생존가능성이 높아야 다음 선거에서 정당에 대한 회고적 평가가 가능해진다.

Ⅳ. 결론

한국에서 회고적 투표 가능성을 높이기 위해서는 대통령제의 중임제와 지방으로의 권한 이양이 우선적으로 중요하다. 그리고 정당제도화를 높여 정당에 대한 회고적 투표 가능성을 높일 필요도 있다.

보론 : 21대 총선분석– 회고적 투표 대신 당파적 투표 (사례활용가능)

1. 21대 총선의 투표 성격 : 당파적 투표

21대 총선은 경제적 성과에 대한 회고적 투표는 작동하지 않은 것으로 보인다. 선거 이전에 한국은 부동산 가격의 상승, 최저임금 상승, 자영업자의 고통으로 상징화는 경제실적 악화를 경험했다. 게다가 코로나로 인해 경제가 전면 스톱하면서 수출까지 비상이 걸린 상황에서 경제적 성과만을 보았다면 여당은 참패했어야 한다. 하지만 경제성과는 최종적인 투표율에 크게 작동하지 못한 것으로 보인다.

다만 21대 총선은 코로나 19라는 중대한 위기라는 특수한 상황과 한국 방역 신화가 작동했을 가능성이 크다. 21대 총선은 회고적 투표에서 유권자들은 정부의 경제성과보다는 정은경 본부장을 상징으로 하는 한국 방역체계와 위기 관리에 대해 높은 평가를 했을 가능성이 높다. 즉 정부 업적으로 코로나 초기 대응에 대한 비판에도 불구하고 다른 선진국가들이나 다른 개도국과 비교했을 때 압도적으로 선진화된 관리체계에 대한 높은 평가를 주었다고 볼 수 있다. 그런 점에서는 회고적인 평가와 함께 전망적인 평가도 같이 내렸다고 볼 수 있다.

하지만 실제 유권자들의 여론 조사는 21대 총선이 회적 투표 보다는 당파적 투표에 영향을 받았다는 것을 보여준다. 유권자들은 정부성과를 평가했지만, 이것은 이념투표나 당파적 선택이후에 이루어졌다. 즉 여당을 지지한 이들은 여당을 지지하기로 마음 먹고 평가를 한 것이다. 반대로 야당 지지자들은 정부의 성과를 중요한 투표기준으로 삼지 않았다.

2. 21대 총선의 당파 투표 입증

21대 총선에서 정부의 성과에 대한 일반적인 평가는 긍정이 60%정도이고 부정이 22.85%이다. 보통이 17.18%였다. 반면 여당 지지자들의 평가에서는 긍정이 88%이고 부정이 3.4%에 불과했다. 반면 야당지지자들에서는 54%가 부정적으로 평가했다. 긍정은 18%에 불과했다.

코로나 확산 책임에 대한 평가도 갈렸다. 국민 전체에서는 신천지가 42%엿고 정부의 초기 대응 능력은 19%였다. 그러나 여당 지지자에서는 정부 책임은 6.4%이고, 신천지 교회 책임은 56%였다. 야당지지자는 44.3%가 정부 책임이고 신천지 책임은 19.3%에 불과했다.

유권자들의 이념 성향에 따라 투표 기준에서 차지하는 위치도 달랐다. 여당 지지자는 1순위로 정부의 코로나 대응을 꼽았다. 반면 야당 지지자는 조국이슈를 1순위로 꼽았고, 코로나는 6번째 순위가 되었다.

3가지 사례로 볼 때 일반 국민들이 평가하는 기준과 달리 여당 지지자는 정부 업적을 높게 평가하고 야당 지지자는 정부 업적을 낮게 평가했다. 이는 합리적 선택이전에 여당과 야당에 대한 정부적 투표가 일반적이라는 점을 보여준다.

〈 쟁점 3 : 선거구 크기와 기표방식 〉

제 3 문. 선거제도에서 '선거구의 크기'는 유권자의 정당선택에 영향을 미친다. 상대다수제 제는 소선거구와 결합하고 비례대표제는 전국선거구와 결합된다. 또 기표방식과 관련해 단기이양식 선거제도(Single Transferable Vote, STV: 대표적으로 선호투표방식)와 단기비이양식 선거제도(Single Non-Transferable Vote, SNTV)가 구분된다. 한국 지방선거에서는 중선거구제(1선거구에서 2인에서 4인 선출)를 선택하고 있다. 하지만 지역 패권 정당을 막고 군소정당후보의 의회 진입을 촉진하겠다는 취지가 반영되지 않고 있다. 다음 질문에 답하시오. (총 40점)

(1) 선거구의 크기와 관련해 소선거구제와 중대선거구제(1선거구 2인 이상 선출) 그리고 전국선거구제(비례대표제를 사용)가 각각 유권자의'진실한 투표'와 '전략적 투표'에 미칠 영향을 설명하시오. (14점)

(2) 단기이양식 선거제도(Single Transferable Vote, STV: 대표적으로 선호투표방식)와 단기비이양식 선거제도(Single Non-Transferable Vote, SNTV)의 내용을 설명하고, 이들 제도가 선거후보자 혹은 정당에 미칠 영향을 분석하시오. (14점)

(3) 한국 지방선거에서 중선거구제와 단기비이양식 선거제도를 사용하려는 취지를 설명하고, 이 제도를 사용함에도 불구하고 나타나는 문제점을 설명하시오. (12점)

제 3 문. 선거구와 기표방식의 문제

Ⅰ. 서론

2022년 대구 수성구 마선거구는 5인 선거구로 선거를 치렀고 4명이 국민의 힘에서 당선자가 나왔지만 더불어민주당도 1명 당선자를 배출했다. 부산에서도 3인과 4인 선거구에서 민주당의 '가' 번 공천을 받은 경우 당선자가 나왔는데 이는 영남에서 민주당 지지율이 30%정도 나오기 때문이다. 반면 10~15%정도 지지기반이 있는 국민의힘은 호남에서 당선자가 나오지 못했다. 이는 선거구의 크기가 특정 정당의 특정 지역에서의 독점을 깰 수 있다는 점을 보여준다.

Ⅱ. 듀베르제 법칙의 선거구 크기 적용 (14점)

듀베르제 법칙은 당선자 결정방식이 정당체계를 결정하는 이론이지만, 폭넓게 선거제도가 유권자와 정당에 미치는 효과를 설명하는 이론으로 확대해서 선거구의 크기가 가져오는 효과를 분석한다.

1. 듀베르제 법칙 (5점)

듀베르제에 따르면 선거제도는 정당과 유권자의 행태에 영향을 미친다. 우선 선거제도는 정당이 선

거제도에서의 유불리에 의해서 선거경쟁에 참여할 것인지를 결정하게 한다. 기계효과와 마찬가지로 선거제도가 정당에게 유리하면 정당은 선거경쟁에 뛰어든다. 반면 선거제도가 정당이 득표하고도 사표가 될 확률이 높게 나오면 합리적 행위자로서 정당은 선거경쟁에 뛰어들지 않는다.

선거제도는 유권자의 투표행태에도 영향을 미친다. 심리적 효과에 따르면 유권자는 자신의 표가 사표가 될 확률이 높다고 생각하면 투표를 포기하거나 '전략적 선택'을 한다. 즉 당선될 것으로 보이는 후보에게 표를 던지는 것이다. 반면 선거제도에서 자신의 표가 사표가 될 확률이 낮다고 생각하면 '진실한 투표'를 한다. 이 문제에서는 유권자의 투표행태를 중심으로 설명한다.

2. 선거구의 크기에 따른 유권자의 선택 (9점)

선거구의 크기는 크게 3가지로 구분해볼 수 있다. 첫째, 소선거구제로 한 선거구에서 1명의 당선자를 선택하는 것이다. 둘째, 중대선거구로 한 선거구당 2명 이상의 당선자를 선출하는 것이다. 셋째, 전국선거구로 전국적인 선거구에서 합의된 인원을 선출하는 방식이다.

선거구의 크기는 유권자에게는 자신이 선택한 후보가 당선될 것인지 낙선할 것인지를 결정한다. 소수 정당 혹은 군소 정당이나 소수의 지지를 받는 후보자를 지지하는 유권자의 경우 선거에서 낙선될 확률이 높다. 낙선확률이 높을수록 유권자는 전략적 선택을 할 가능성이 커진다. 즉 자신이 지지하는 후보 대신에 자신과 이념이나 정책선호가 유사한 거대정당 후보에게 표를 던질 가능성이 크다.

소선거구제는 선거구 하나에 한 후보를 선출한다. 이로 인해 다수당을 지지하는 유권자가 아닌 경우 전략적 선택을 할 가능성이 크다. 소수 정당을 지지하는 유권자는 자신의 표가 사표가 될 확률이 크기 때문에 진실한 투표보다는 전략적 투표를 할 가능성이 크다. 따라서 소선거구에서는 유권자의 전략적 선택이 나타날 확률이 크다. 소수정당 자체도 선거경쟁에 진입할 유인이 적기 때문에 실제 선거에서는 거대 정당을 중심으로 양당제가 만들어질 가능성이 크다.

중대선거구에서는 상대적으로 소수 정당을 지지하는 유권자가 진실한 투표를 할 가능성이 크다. 중대선거구에서 선거구당 당선자가 많을수록 소수 정당 후보가 당선될 가능성이 커진다. 이는 소수정당이나 군소정당을 지지하는 유권자는 당선자가 늘어날수록 자신이 지지하는 후보가 당선자가 될 가능성이 커지기 때문에 자신이 지지하는 후보에게 투표를 할 가능성이 커진다. 이는 정당입장에서도 당선자가 나올 확률이 커진다고 생각해 선거경쟁에 진입할 유인이 커진다. 따라서 특정 지역에서 강력한 지지를 받는 정당이 아닌 경우나 군소정당도 선거경쟁에 뛰어들 가능성이 크다.

전국선거구에서는 군소정당이나 소수정당을 지지하는 유권자가 진실한 투표를 할 가능성이 더 높다. 전국을 단위로 하는 비례 선거제도의 경우 정당별 지지를 합산해서 의석을 배분한다. 따라서 유권자는 소수정당을 지지해도 전국적으로 지지를 합산해서 이를 의석으로 분배해주는 제도로 인해 진실한 투표를 할 가능성이 크다. 그리고 실제 정당도 정당별 득표율로 의석이 만들어지기 때문에 득표율과 의석율의 격차가 줄어들어 선거경쟁에 참여할 가능성이 크다.

Ⅲ. 단기이양식과 단시비이양식의 영향 분석 (14점)

선거제도에서 기표방식으로는 단기이양식 선거제도(Single Transferable Vote, STV: 대표적으로 선호투표방식)와 단기비이양식 선거제도(Single Non-Transferable Vote, SNTV)이 있다. 이 제도 역시 당선자 결정에 영향을 미치기 때문에 선거후보자와 정당에 영향을 미친다. 특히 중대선거구에서 중요하다.

1. 단기이양식 선거제도와 단기비이양식 선거제도 (6~8점)

중대선거구에서 여러 후보를 선출할 때 특정 후보가 유명한 경우 특정 후보에게 표가 몰린다. 이때 특정 후보에게 간 표가 결과를 산정하고 다른 후보에게 이양되는지 이양되지 않는지에 따라 단기 이양식과 비이양식이 구분된다.

단기이양식은 한 선거구에서 특정 인원의 후보를 뽀는다고 할 때 유권자가 후보자의 선호순위를 매겨서 투표를 하는 것이다. 일정 수를 채워서 당선자가 결정되는 경우, 당선자가 당선기준을 넘긴 표에 대해 2순위 후보에게 표를 이양하는 것이다. 즉 표가 넘어간다. 이런 방식으로 당선자를 채우고 또 남은 표는 다음 후보에게 넘어가는 것이다. 아일랜드와 호주 상원에서 사용하는 방식이다.

반면에 단기 비양식은 한 선거구에서 특정 인원을 선출하는 경우에도 유권자는 오직 한 명의 후보만 투표하는 것이다. 유권자가 던진 표를 합산해서 1위부터 정해진 당선 인원 수까지를 결정하는 방식이다. 당선자가 당선된 이후에 득표수가 특정 기준을 넘치게 되어도 이양 즉 다른 후보에게 표가 넘어가지 않는다. 한국에서 4공화국과 5공화국에서 1선거구 2인 당선자 방식과 현재 기초의회의원 선출방식에서 사용된다.

두 가지 제도의 차이는 사표에서 차이가 난다. 단기이양식은 일정 수를 당선자를 만들고 나서도 남은 표는 다른 후보에게 이양이 된다. 하지만 단기비이양식은 다른 후보에게 이전되지 않는다. 따라서 유명한 특정 후보를 지지하는 유권자가 아닌 경우 자신의 표가 사표가 될 수 있다고 생각하게 된다.

2. 선거제도의 영향 : 후보자와 정당에게 미치는 효과 (6~8점)

단기비이양식은 선거 후보자를 중심으로 선거를 하게 만든다. 이는 정당의 영향력을 약화시킨다. 단기비양식은 내가 받는 표는 전적으로 내 표가 된다. 정당 동료에게 이양되지 않는다. 따라서 당선을 위해서는 정당 동료에게 우세한 것이 중요하다. 의원이 당선될 때 같은 지지층내에서 지지를 확보하는 것이 중요하기 때문에 팀킬이 될 가능성이 크다. 당내경쟁이 치열해지면서 후보개인이 중요해진다.

단기비이양식은 파벌정치를 심화시킬 가능성이 크다. 당이 여러 명을 당선시키는 것이 아니라 특정 후보나 파벌의 보스를 중심으로 정당후보들이 충성하기 때문이다. 일본 자민당이 대표적인 파벌 정치를 하는데 있어서 단기비양식제도가 영향을 많이 준다.

정당 입장에서도 한 후보에게 표가 몰리면 한 사람만 당선되고 다른 후보들이 떨어질 수 있다. 한 후보에게 표가 몰릴 것으로 파악하고 중대선거구에서 후보를 적게 낼 수도 있다. 이로 인해 한국의 기초의회 의원선거는 기존에 1선거구 4인 선출제도를 도입해서 4인 선거구를 2인 선거구 2개로 쪼개기를 했다.

반면 단기 이양식은 1순위 표가 안되고 2순위로 지지를 받으면 당선될 수 있다. 후보자의 경우 특정 지역에서 개인의 지명도가 높은 경우 정당 공천이 없이도 당선될 수 있다. 또한 정당지지가 강한 경우 후보자보다는 정당의 지명도에 따라 당선자가 만들어질 가능성이 크다.

정당 입장에서는 지명도에 따라 후보 수를 공천할 수 있다. 따라서 지지도가 높지만 표가 한 후보에게 몰려 킴킬이 되는 경우를 걱정하지 않아도 된다. 또한 정당간 연합을 통해 1순위와 2순위를 유권자에게 호소하기 쉽다. 이는 정당간 연합가능성을 높일 수 있다.

Ⅳ. 한국 지방선거에서 중대선거제와 단기비양식제도 취지와 문제점 (12점)

1. 한국 지방선거에서 중선거구제와 단기비이양식 선거제도를 사용취지

한국의 지방선거에서는 지방 패권정당을 약화시키기 위해 중선거구와 단기비이양식 선거제도를 사용했다. 중선거구제는 기초의회 의원의 경우 한 선거구에서 당선자를 여러 명 만들어 유권자의 진실한 투표를 유도하고, 패권정당이 아닌 특정지역에서의 군소정당의 진입을 유도한 것이다. 또한 사표방지를 위한 측면도 크다. 2위와 3위도 당선될 수 있게 하여 지역주의를 약화시키고자 했다.

단기비이양식 선거제도는 정당을 약화시키고 지역의 일꾼을 선출하는 데 있어서 후보자 중심 선거를 치르기 위해 도입되었다. 이 역시 지역패권 정당을 완화시키고 풀뿌리 민주주의를 강화하기 위해 도입된 것이다.

앞서 분석한 대로 중대선거제도는 소수 정당을 지지하는 유권자의 진실한 투표를 가능하게 한다. 특정지역에서 소수에 해당하는 유권자들의 의사가 당선자에 반영되게 만든 것이다. 단기비이양식 역시 특정 후보를 지지하게 만들어서 정당의 장악력을 약화시키고자 한 것이다. 한 지역에서 지역패권정당이 여러 후보를 내도 정당간 경쟁을 통해 표가 분산되게 만든 것이다.

2. 현실적 문제점

두 가지 제도가 제도적 취지를 살리지 못하고 결과적으로는 지역패권정당을 온전하게 유지하게 만들고 있다. 몇 가지 이유가 있다.

첫째, 2인 선거구로 쪼개기를 통해 중대선거구제와 단기비이양식 제도를 무력화했다. 2022년 지방선거 이전에는 3인선거구나 4인 선거구를 2인 선거구로 쪼개서 특정 정당이 전체 의석을 독점했다.

둘째, 지방선거 특성상 후보자에 대한 정보가 부족한 상황에서 정당이 '가'와 '나'로 후보자 공천에 순번을 메기는데 이 순번이 당선을 결정한다. 정당이 특정 지역의 의석을 싹쓸이 하는데 후보자에게 우선순위를 매겨서 정당이 장악력을 강화한다. 유권자도 이 순번에 따라 투표하여 단기비양식제도 취지가 약화되었다.

셋째, 정당내부 경쟁이 치열하다. 같은 정당 후보간 경쟁에서 한 표라도 더 가져와야 하기 때문에 정당내부 경쟁이 치열해진다. 이는 정당의 공천순서부여와 맞물려 정당의 응집력은 약화시키면서 중앙당 중심의 정당이 지방정치를 장악하게 한다.

넷째, 2022년 선거에서도 거대 정당은 3인,4인, 5인 선거구에서 자신의 소속정당 후보자를 모두 공천해서 소수 정당이 진입할 수 있는 가능성을 약화시켰다. 2022년 선거에서도 거대 양당이 90%이상의 의석을 확보했다. 하지만 서론에서 본 것처럼 영남에서 의석수 증대는 민주당의 당선가능성을 높인다. 또한 무소속의 당선도 늘린다.

Ⅴ. 결론

중대선거구제도의 취지를 강화하기 위해서는 지방선거에서 선거구 당 의석수를 늘리면 특정 지역에서 소수 지지가 당선될 가능성이 커진다.

1. 정치학 공부 방법

신희섭
국제정치학박사
단국대학교 초빙교수
베리타스법학원 국제정치학강사

1. 정치학 공부의 어려움

(1) 수험생 답안의 객관적 평가 기준

⇨ 채점자가 정치학 공부를 했는지 알아볼 수 있는 방법 :

첫째, 이론설명(분야마다 중요한 이론들이 있음)

ex) 2025년 헌법재판소의 탄핵 결정 ⇨ 권력 분립에 근거함.

권력분립 이론을 물어볼 수 있음. 로크의 2권분립론 또는 몽테스키외의 3권 분립론.

두 이론가의 이론적 주장의 핵심을 잘 이해했는지가 중요함.

둘째, 사례로 구체화함.

ex) 미국과 중국의 국력 격차

자료 1 : 중국은 2001년 세계 GDP에서 4%였지만 2021년 17.7%까지 상승했다. 반면 미국은 31%에서 24%로 하락했다.

자료 2 : 2021년 미국과 중국의 명목 GDP는 22조 달러와 16조 달러로 차이는 6조 달러에 불과했다. 하지만 2022년 25조달러와 17조 달러, 2023년 약 28조달러와 18조 달러로 10조 달러 정도로 벌어졌다. 2024년에는 미국의 명목 GDP가 29, 1677억 불이다. 중국의 명목 GDP는 18조 4천억 달러(134조 9,084억 위안)이라고 중국정부가 밝혔다. 차이는 11조 달러로 벌어졌다.

⇨ 어떤 주장에 사용할 것인가? 중국의 추격에 유용한 자료는?

(2) 이론 정리의 어려움 : 이론의 내용과 이론의 대입이 어려움.

⇨ 해결책 : 첫째, 이론가의 이론 구성의 이유를 정확히 이해하는 것이 중요.

둘째, 이론의 현상에 대한 대입을 위해 '개념' 단위로 이론을 정리해야 함.

연습 이론과 사례) 국제정치학에서 위협균형이론. S. Walt이론.
주요 주장 : 힘(객관적 국력크기)에 대해서 균형(동맹구성 혹은 자국의 군사력 증강)이 아니라 위협(위협인식)에 대해 균형을 할 수 있다.
구체화 : 객관적 국력 조건이 아니라 국력이 내게 위협이 되는지에 따라 동맹을 만들 수 있다. 동

맹 형성에 있어서 객관적 국력만이 중요한 것이 아니라 위협인식이라는 주관적 조건도 중요하다. not only 국력 but also 위협인식.

주장의 입증 : 4가지 변수로 측정. proximity, offensive capability, offensive intention, aggregate power.

적용 사례 : 북한에 대해 한미동맹은 여전히 필요한가?

세력균형이론의 답 (No!!) ⇨ 한국과 미국의 국력이 북한 국력보다 더 우위에 있음. 특히 재래식 군사력에서 압도적 우위에 있음. 따라서 북한 군사력에 대항해서는 동맹이 유용하지는 않음.

위협균형이론의 답 (Yes!!) ⇨ 한국과 미국의 국력에도 불구하고 북한의 위협이 강력함. 북한에 대한 한미동맹은 여전히 중요함.

결론) 위협균형이론을 공부해서 정리할 것은 무엇인가?

어떤 조건에서 객관적 국력보다 주관적인 인식이 중요한지 판단해야 함.

그리고 주관적인 인식이 중요하다는 것을 구체적으로 입증해야 함.

(3) 이론간 관계 : 이론과 이론을 논하거나 비교하는 경우가 어려움.

⇨ 해결책 : 첫째, 이론간 비교의 경우 수 파악.

논쟁이 되는 주제를 출제함.

1) 사상 : 자유주의 vs. 공화주의 비교

2) 민주주의 : 대의민주주의 vs. 참여민주주의 비교

3) 비교정치 : 대통령제와 내각제의 특징 비교

4) 국제정치

국제정치는 경우의 수가 많음.

case 1. 현실주의와 자유주의 이론 비교. ex) 패권이론 vs. 민주평화이론과 미중관계.

case 2. 현실주의와 현실주의 이론 비교. ex) 세력균형이론 vs. 위협균형이론과 북한억지.

case 3. 현실주의와 구성주의 이론 비교. ex) 패권이론 vs. 구성주의(정체성에 따른 대외정책)으로 현재 미중관계 설명. 미국의 국력 상승시 미중관계의 예측 비교.

case 4. 현실주의와 자유주의와 구성주의 비교. ex) 패권이론 vs. 제도주의 vs. 구성주의. 트럼프가 대통령이 된 이후에도 기후변화협약은 유지될 수 있을까?

둘째, 이론간 논쟁에서 결론 내리는 방식.

ex) A이론과 B이론간 논쟁. A 〉 B (100% vs. 0% 는 아님. 55% vs. 45%의 싸움임)

(4) 분야가 넓음 : 정리할 공부 범위가 넓음.

⇨ 해결책 : 기본적으로 정리할 분야를 먼저 공부. 순환 강의를 진행하면서 분야를 확대함. 최종적으로는 3순환에서 정리하고 그 해 중요한 주제들에 집중해서 시험준비함.

⇨ 핵심 : 반복 학습 + 쟁점 중심 정리 + 기출문제로 정리

2. 단권화

(1) 단권화의 의미

한 권의 책에다 사례, 개념 정의, 중요 데이터 등을 기록하는 것.

(2) 단권화의 목표

3순환 시기 한 번에 한눈에 모든 정보를 확인하고 답안 만들 때 필요한 것들을 불러오기 위한 것. 2026년 1차 이후 빠른 속도로 책의 회독 수를 늘리기 위한 작업.

(3) 단권화 추천 : 플래그십 정치학(주교재)

(4) 필독서 첨부 : 한국정치 + 국가는 어떻게 통치되는가

(5) 자료 노트 추가 사항

① 중요한 데이터. ex) 투표율. 미국과 중국 관련 군사력과 국력 데이터.

② 중요한 한국 정치 사례와 의미 해석

③ 구체적으로 기술한 개념과 개념정의.

3. 개념퀴즈

(1) 목표 2가지

첫째, 개념들과 친숙해지기.

둘째, 개념정의할 것과 개념을 떠올려서 답안에 쓸 것들로 구분.

(2) 개념 퀴즈 형식도 두 가지

〈 개념 퀴즈 예시 〉

1. 국가 (A.)이란 국가 구체적으로는 정부가 사회의 요구나 압력에 절연(insulated)되거나 독립적이 되어 있는 상태를 의미한다. 따라서 (A.)이 높다는 것은 사회의 요구에 반하는 정책 결정도 가능하다는 것이다.

2. 국가의 3요소 :

⇨ 1번 유형. 개념만 사용할 수 있으면 되는 유형임. (정답 : 자율성(autonomy))

2번 유형 : 개념을 정의하거나 개념 구성요소를 답안에 제시해야 하는 유형임. (정답 : 막스 베버의 정의에 따르면 영토, 인민, 주권을 가진 정부)

4. 답안 구성의 중요성

(1) 시험은 질문에 답하기.

두 가지 유형의 답이 있음.

첫째, randomization 유형. 생각나는 대로 쓰는 답안.

둘째, 체계적인 분석. 이 답안이 더 점수를 잘 받을 것임.

문제는 체계적인 글쓰기에서 체계적인 것의 기준.

이 학문 분야의 논리/ 사고방식/ 개념 등을 활용함.

〈2024년 5급공채 기출문제〉

제 1 문. 다음 글을 읽고 물음에 답하시오. (총 50점)

20세기 후반부터 국가의 역할이 줄어들고 정치의 영역이 축소되는 현상이 심화되고 있다. 이를테면 국민의 삶에 지대한 영향을 미치는 경제정책을 시장의 효율성에 의거하여 결정하는 사례가 빈번해지고 있다. 또한 정치과정을 통해 해결되어야 할 주요한 사안들이 사법절차에 의해 처리되는 경우도 늘어나고 있다.

1) 국가의 역할 축소를 옹호하는 신자유주의의 논리와 신자유주의가 부상하게 된 역사적 배경을 기술하시오. (20점)

2) 국가의 역할에 있어 신자유주의와 대비되는 '발전국가'(developmental states)의 특징과 한계를 설명하시오. (20점)

3) '정치의 사법화' 개념과 이 현상의 원인을 설명하시오. (10점)

이 문제에서 중요한 부분:

첫째, 설문간 연계.

둘째, 출제자의 중요한 문제의식

(2) 논문 과목의 장점과 단점 : 처음 시험에도 본인 이야기 하면 점수를 받을 수 있음. 다음해 이론 암기해서 답안 써도 점수가 안 오름.

⇨ 논리가 있어야 함.

(3) 문제를 사실관계처럼 받아들이는 것이 오류.

ex) 답을 맞추자. 경제학처럼.(X)

⇨ 이 보다는 문제를 푸는 과정/ 논리/ 답을 도출화는 과정이 중요함.

case 1) 정당 양극화라는 주제.

첫째, 정당양극화의 의미가 필요.

둘째, 정당양극화의 원인이 필요.

사례 1. 정당지도자의 문제, 한국 정당의 후진성, 유권자의 지지, 정당의 득표극대화 전략.

사례 2. 미디어 수준의 양극화. 뉴미디어의 문제, 정당 수준의 양극화전략. 정당의 득표극대화전략. 유권자 수준의 양극화, 선거에서 선택의 편이성

5. 체계적 글쓰기와 고득점

(1) 분석틀의 필요성

case 2) 코로나 19의 영향?

정치적 영향, 경제적 영향, 사회문화적 영향으로 구분. ⇨ 분석 영역기법을 활용함.

정부신뢰성, 직업의 구분. 사적 공간의 확대.

(2) 정치학 고득점

체계적 글쓰기 =체계적 정리 =체계를 학습하는 것임.

① 체계 학습 : way of think 방법론임.

② 방법론의 수험적 의미 : 첫째, 실제 시험 문제. 둘째, 글쓰기의 체계적 구성.

6. 독립변수와 종속 변수 :

(1) 정치학에서 가장 중요

1년 동안 이것에 집중해서 공부할 것임.

ex) 스티븐 래빗 사례.

ex) 한국의 지역주의 원인.

(2) 독립변수와 종속변수의 문제

독립변수 질문 : 왜 지역주의가 발생.

종속변수 질문 : 지역주의의 영향.

제 1 문. 유권자의 투표행태에 관한 이론에는 사회학적 이론(sociological theory)과 합리적 선택이론(rational choice theory) 등이 있다. 다음 물음에 답하시오. (총 30점)

(1) 유권자의 투표행태에 관한 위 이론들의 핵심내용과 차이점을 설명하시오. (10점)

(2) 위 이론들을 적용하여 한국의 지역주의 투표행태를 설명하시오. (20점)

2018년 5급공채

7. 메타이론이 중요 : 하버드 식 접근법

⑴ 존재론

⑵ 인식론

⑶ 정치경제

⑷ 규범론.

이중 ⑴과 ⑵가 시험에 출제됨.

⑸ 이외의 방법론 주제들 있음.

제 2 문. 동아시아는 세계에서 가장 중요한 지역 중 하나가 되었다. 한 · 중 · 일 삼국의 경제규모는 유럽연합과 미국에 필적하는 수준에 이미 도달했다. 또한, 동아시아는 미국과 중국 사이의 세계질서 차원의 경쟁과 협력, 중국과 일본 사이의 지역패권경쟁, 북한의 핵문제 등 이 중첩된 국제정치의 공간이다. 따라서 동아시아 주요 삼국인 한 · 중 · 일 사이의 협력은 이 지역의 평화와 번영은 물론이고, 세계적 차원에서도 대단히 긴요하다. 그런데 동아시아 국제관계의 핵심적인 한 축을 형성하는 한일관계가 최근 몇 년 동안 국교정상화 이후 최악의 상황에 빠져있다. (40점)

(1) 최근 한일관계의 악화, 대립을 케네스 왈츠(Kenneth Waltz)의 세 가지 이미지로 설명하시오. (20점)

(2) 한일관계의 중요성을 동아시아 국제체제차원에서 설명하고 한일관계회복을 위한 아이디어를 투레벨게임(two-level game)의 관점에서 제안하시오. (20점)

2015년 입법고시

제 3 문. 정치현상을 분석하는 연구방법은 크게 질적 연구방법과 양적 연구방법으로 구분된다. 이러한 두 가지 연구방법은 현상을 바라보는 시각에 있어서나 추구하는 목적에 있어서 큰 차이를 보이고 있다. 연구방법론의 중요성에 대해 설명하고, 질적 연구방법과 양적 연구방법을 비교설명한 후, 각 연구방법의 장점과 단점을 논하시오. (30점)

2012년 5급공채

2027년 대비 정치학 예비순환 자료 의회제도

제 1 문. 국회는 대의민주주의의 핵심이지만, 국회의원에 대한 신뢰도는 다른 기관과 비교할 때 최하위이다. 국회의 기능을 강화하기 위해서는 국회의 기능이란 목적을 설정하고 이 목적을 달성하기 위한 세부적인 제도적 방안이 필요하다. 아래의 표를 참고하여 다음 질문에 답하시오. (총 40점)

< 국회의 정부 발의 법안 처리 결과 > (단위 : 건(퍼센트)

대수/ 결과	원안가결	수정가결	대안반영 폐기	임기만료 폐기	기타	합계
13대 국회	22(88)	2(8)		1(4)		25
14대	47(90)	4(8)		1(2)		52
17대	92(82.8)	5(4.5)	5(4.5)	7(6.3)	2(1.9)	111
18대	73(81)	3(3.4)	6(6.7)	5(5.5)	3(3.4)	90
19대	61(67.8)	3(3.3)		26(28.9)		90

(1) 대의민주주의에서 의회의 대의기능. 입법기능. 행정부 통제기능이 중요한 이유를 설명하시오. (10점)

(2) 한국의 대통령제, 정당 정치, 선거제도 그리고 의원의 '재선추구 동기'를 고려할 때 한국 국회의 입법 기능과 행정부에 대한 통제기능이 제한적인 이유를 설명하시오. (15점)

(3) 국회의 기능 차원에서 위의 표가 의미하는 바를 설명하고, 국회의 기능을 강화하기 위한 정부형태, 정당 정치, 선거제도 차원에서의 개선 방안을 제시하시오. (20점)

< 답안 구성에 필요한 요인(확인) >

1. 문제파악.
(1) 문제 전체에 대한 유기적 이해
(2) 문제의식의 변형과 응용에 대한 대처
2. 목차 구성
(1) 설문간 유기적 연계
(2) 질문의 핵심적인 도구를 빠뜨리지 않기
3. 이론적 도구
(1) 이론의 핵심주장
(2) 이론의 인과관계
(3) 이론의 분량
4. 사실관계. 역사 사례와 데이터

제 1 문. 의회 정치 일반론

Ⅰ. 의회정치 일반론

(1) 의회의 기능

1) Microcosm 논리 : 의회는 유권자를 대표한다. 이는 대의민주주의의 주된 기능이 사회의 '거울'이 되어야 한다는 것이다. 사회의 다양한 사람들의 목소리를 반영하는 것이다.

⇨ 더 의석수를 늘릴수록 더 다양한 집단의 목소리를 반영할 수 있다.

2) 대비되는 모델

① 이것과 달리 대리 혹은 위임(delegate)의 논리 : 유권자의 축소판이 아니라 유권자가 위임한 사안을 반영해야 한다는 논리다. 특정 지역에나 유권자 집단의 요구를 반영해야 한다는 것이다.

〈위임의 모델〉

1. 신탁 모델(trustee)
2. 대리(delegate)
3. 위임 혹은 정당(mandate 혹은 party)
4. 유사대표(resemblance / microcosm)

⇨ 각각의 정당이 가진 특성: 명망가 정당, 대중정당, 대표의 기능이 다름.
대표의 자율성이 문제가 됨.

⇨ 한국에서 필요한 모델 : 원내정당화, 즉 미국 정당 모델, 정당의 규율 약화.
의회의 권한과 자율성 강화.
이는 유권자와 정당 vs. 유권자와 의회 관계.
유권자 ⇔ 정당 (x)
유권자 ⇔ 의회 (o)

② 이익집단 모델 : 의회는 모든 사람이 아니라 특정 이익을 공유하는 사람들의 이해관계를 반영해야 함. 이익집단간 경쟁과 협상과정이 공공정책을 결정함.

이익집단의 요구/ 경쟁과정 ⇨ 의회(정책 선택)

〈의회의 기원〉

1. 스페인 레옹 왕국의 레온 의회. (1188년) : 최초로 평민 대표를 소집하여 회의를 열었음. 유네스코 세계 기록유산에 등재됨.

2. 아이슬란드의 알싱 (930년) : 가장 오래된 의회. 귀족만으로 구성된 회의

3. 영국의회의 기원

(1) 마그나 카르타 (1215년) : 영국 귀족이 왕을 압박하여 서명하게 함. 왕의 권한을 제한하고 법치주의의 원칙을 세웠다. 세금부과시 귀족의 동의를 얻어야 했음. ⇨ 왕의 전제적 통치를 견제함. 의회 제도화의 기초임.

(2) 시몽 드 몽포르 의회 (1265년) : 귀족 시몽 드 몽포르가 왕 헨리 3세의 횡포에 맞서서 귀족과 성직자 뿐 아니라 각주와 도시에서 선출된 평민 대표를 소집함. 이때를 영국 의회의 실질적인 시작으로 본다. 이것이 상원과 하원으로 분리되는 양원제의 기틀을 마련함.

(3) 모범의회 (1295년) : 귀족, 성직자, 기사, 시민 대표가 정기적으로 참여하는 제도를 확립.

⇨ 영국이 의회제의 근간이고, 관행을 강조하면서 보수주의 이론을 만든 뿌리임.

4. 프랑스 의회의 기원

프랑스는 1789년 프랑스 혁명이후 근대적 의미의 의회 발생,

삼부회(왕의 자문 기관)가 대체함. 1302년 필리프 4세가 교황과 갈등 해결하기 위해 소집.

제 1신분 성직자. 제 2신분 귀족. 제 3신분 평민으로 구성.

1789년 루이 16세가 파산 직전에 삼부회 소집하고, 투표방식을 두고 귀족과 평민이 대립. 제3신분 대표들이 국민의회를 결성함. 이것이 프랑스 혁명의 도화선이 됨.

5. 미국의회

1787년 필라델리아 회의에서 대통령제 구성함.

이때 의회는 양원제로 구축됨.

하원은 평민의 민주주의를 반영. 공화주의의 평민 대표. 평범한 이들의 이익을 대표.

상원은 각 주의 대표로서 주를 중심으로 한 정치를 반영. 귀족정적 요소가 강함. 주의 이익을 통해 하원을 견제하고자 함.

강한양원제 : 미국 양원은 모두 선출됨. 따라서 선출된 대표가 다른 선출된 대표를 견제함. cf. 영국은 약한양원제 : 하원만 선출됨. 의회주권주의를 반영(의회 결정이 최고권한. 사법부도 견제가 안 됨)

2. 의회 기능의 분석틀

(1) 기능적 측면

1) 대표기능 : 대의민주주의에서 유권자를 대표함. 앞서 본 대표가 권한을 어느 정도 보유하는지 논쟁. 위임과 신탁의 대립.

⇨ 레이파트 :

합의제 민주주의에서는 다양한 소수 집단을 정당이 대표함. 비례대표제 중심으로 작동함.

다수제 민주주의에서는 사회의 가장 큰 갈등 구조나 사회균열(대체로 자본주의에 따른 계급 갈등)을 반영함. 후보자를 중심으로 거대정당 중심의 양당제.

2) 입법기능 :

의회의 주된 기능은 원론적으로 법을 제정하는 것임.

그리스의 아테네도 민회에서 입법을 함.

입법을 하기 위해서는 사회의 갈등이나 풀어할 과제들을 확인하고, 의견을 수렴하고 조정해야 함.

또한 사회가 분화되면서 전문성이 필요함.

3) 행정부 통제기능

의회가 행정부를 통제함.

영국과 프랑스는 의회가 왕권견제에 목적이 있음.

다만 미국은 대통령에 의회를 견제하고자 함.

2차 대전 지나고 행정부의 강화가 나타나면서 행정부 견제가 중요해짐.

미국의 경우 : 제왕적 대통령 등장. 닉슨의 워터게이트 사건. ⇨ 의회강화의 계기.

미국의 '의회예산 및 통제법 (1974) ' 제정함. 행정부 견제가 목표. 의회예산처(CBO) 설립하여 행정부의 예산안에 대한 독립적인 분석과 경제 예측을 제공하여 의회가 독자적으로 예산을 검토하고 결정할 수 있도록 지원. 또한 예산 보류 통제기능을 가짐. 대통령이 의회가 승인한 예산 집행을 중단할 경우, 의회에 보고하도록 의무화하고 일정 기간 내에 의회의 승인을 받도록 규정하여 대통령의 예산 통제 권한을 제한함. 예산 절차 개혁: 매년 의회가 자체적으로 예산 결의안을 채택하도록 하여 예산 편성 과정을 체계화하고 의회의 주도권을 강화함.

cf. 한국 정부가 예산안과 결산안을 편성하고 의회가 이것을 제대로 견제하지 못함.

cf. 한국 입법지원기구 만드는데 미국 영향이 큼. 국회입법조사처(법안 심사 지원과 정책 연구 지원)와 국회예산 정책처(재정 통제기능보완)가 대표적임.

4) 고위공직자 선출기능(정당의 주된 기능). 사회통합기능. 청원기능.

(2) 기관간 측면

1) 국회와 유권자 : 대표성과 응답성과 책임성의 문제

2) 국회와 정당 : 정당이 대중정당인지 원내정당인지가 중요. 즉 정당 규율에 따라 의회자율성이 결정됨. 정당체계 수준에서 정당간 타협가능성과 국회의 운영가능성이 결정됨.

3) 국회와 행정부 : 내각제형 국가에서 국회와 행정부는 권력 공유관계. 대통령제 국가에서 국회와 행정부의 관계. 대통령 vs. 의회 / 내각 + 여당 vs. 야당/ 한국: 대통령 + 여당 vs, 야당.

4) 국회의 제도화 : 3가지 차원. 첫째, 의원직의 전업의식강화, 둘째, 의회의 기능 분화. 셋째, 내부

운영규칙의 증가와 복잡화.

이론 : 폴스비의 전환 의회와 무대의회

1. 기준 : 입법과정에서 독자적인 능력

2. 전환의회 : 독자적인 법안 개발과 수정하는 강력한 능력을 가진 의회. 행정부가 제안한 정책을 의회 내부과정으로 완전히 변형 혹은 전환하여 새로운 법률을 만드는 의회.

(1) 특징 :

1) 강력한 입법주도권. 의원발의 + 상임위원회 중심의 심의.

2) 내부 조직의 복잡성, 전문성을 위해 상임위원회와 전문 보좌진이 발전함.

3) 미국 의회는 입법부 중심 입법. 정당기율이 약해서 야당의원의 교차투표가 가능함. 행정부의 우회입법안을 지지할 수 있음.

3. 무대의회 : 법안 만들기 보다는 정치적 논쟁과 토론의 장르로 기능. 주로 행정부가 제출한 법안을 논의하고 승인하는 역할을 수행함. 의원들은 자신의 의견을 표출하거나 소속 정당의 입장을 대변함.

(1) 특징

1) 제한적인 입법권 : 정부와 여당 지도부에 입법 주도권이 있음. 의원은 법안에 대한 수정은 어렵고 찬반만 결정함.

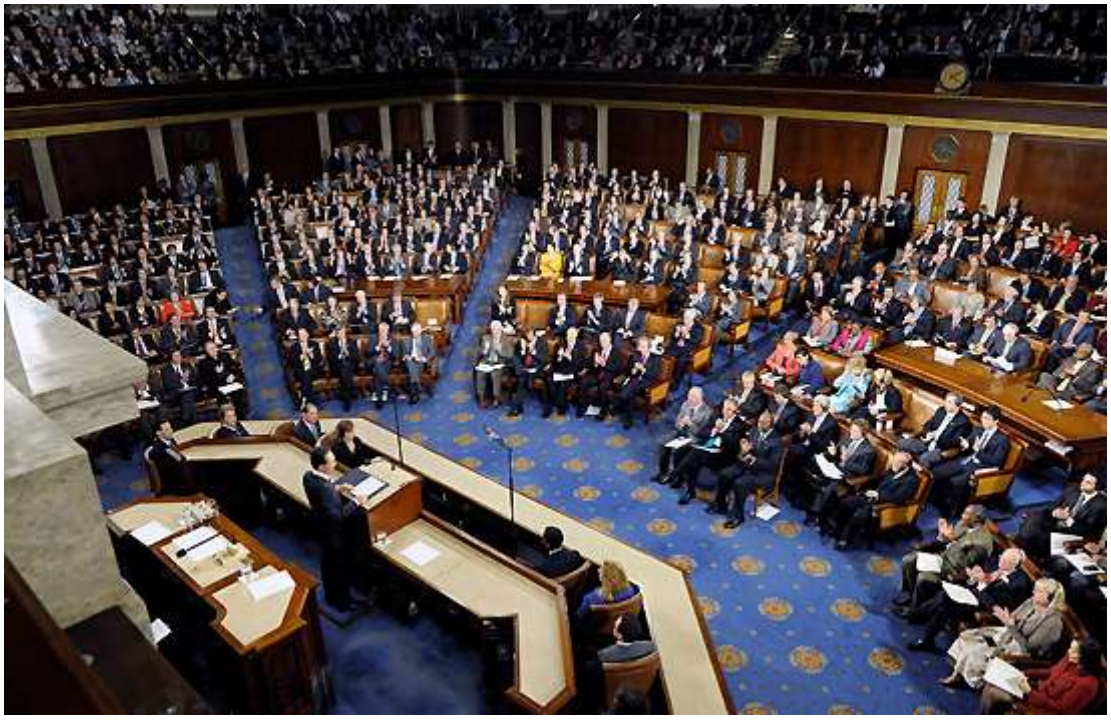
2) 단순한 조직구조 : 본회의가 중요함.

3) 영국의회 : 내각이 입법을 주도하고 내각은 법안을 토론하고 승인하는 무대 역할을 함. 소속 정당의 의견을 따르는 경향.

⇨ 한국의회는 어떤 방향이 가능? 어떤 방향이 바람직한지 논의를 물어볼 수 있음.



〈 영국 의회의 하원 모습 : 무대 의회의 전형. 토론하는 의회〉



〈미국 의회 전경 : 전환의회〉

Ⅲ. 한국 국회의 제한적인 기능

1. 한국의 국회 기능의 분석

(1) 한국 국회의 입법기능 : 가장 약함.

(2) 한국 국회의 행정부 통제기능 : 부분적으로 작동함.

위의 표. 행정부 외교통상부에 대한 국회의 견제능력을 보여줌.

원안가결 비율이 낮아짐.

이것은 의회가 행정부의 법안을 수정하는 비율이 높아짐.

외교통상부에 대한 견제의 특별함 : 한국 행정부 중 비밀이 가장 많고, 전문성이 높음. 따라서 국회의 통제력이 높아진 것을 가장 극명하게 보여줌.

2. 한국 국회 기능의 약화의 원인

지문) 4가지 임. 한국의 대통령제, 정당 정치, 선거제도 그리고 의원의 '재선추구 동기'

(1) 한국의 대통령제

1) 한국 대통령제의 특징 : 내각제적 요소. 이로 인해 국회와 행정부가 내각제처럼 권력 융합형임.

2) 대통령 + 여당 vs. 야당 구조. 이는 의회정치에서 정당정치로 전환됨. 정치적 대립이나 정책 대립이 정당으로 치환됨.

3) 대통령의 정당 장악 : 정당까지 장악하는 경우 의회의 대통령 견제는 더욱 약화됨.

4) 한국 대통령제에서 대통령의 권한이 의회권한보다 강력함.

5) 반대로 의회의 권한이 강한 측면도 있음. 미국 대통령제와 차이 : 장관에 대한 청문회. 총리 인준권, 장관 해임건의권,

(2) 정당 정치

1) 정당의 기율이 강함 : 의회내 교차 투표가 어려움. 공천권이 당선을 결정하는 경우에 정당이 의회보다 권력 우위에 있음.

2) 정당이 지역주의와 이념에 기초함 : 정당원중 의원을 통제함.

3) 정당양극화 : 의원의 자율성을 이념적으로 제약함.

4) 당정협의회 운영 : 행정부와 정당이 내각제처럼 연합함. 이로 인해 의회의 견제가 어려움.

5) 위성정당 : 의회보다 정당 정치가 중요함.

(3) 선거제도

1) 상대다수제 소선거구 지역구 : 소수정당 진입이 어려움. 의회의 다원성 확보가 어려움.

2) 지역주의에 기초한 선거 : 의원보다는 정당이 중요함.

3) 준연동형 비례대표제 : 정당이 중요하게 됨. 의회는 부차적이 되고, 의원도 부차적이 됨.

4) 폐쇄형 비례대표제

5) 정당 약화를 위해 예비선거제도 도입 가능 : 개방형 프라이머리 사용가능함.

(4) 의원의 '재선추구 동기'

1) 피오리나의 숨은동기 이론 : 의원은 개인적인 명성, 권력, 재정적 이익, 특정 이익집단의 지원이 중요함. 물질적 동기와 비물질적 동기가 중요해짐.

① 의원의 동기 : 특정 정책이나 이념 〈 개별적인 이익 동기

② 이념은 행동의 정당화를 위한 수단. 실제로는 권력, 명성이 중요함.

③ 미국의 정치 양극화 이유 : 정치인이 물질적 보상보다 이념적 보상이 중요해짐. 재선이 되고, 특정 이익집단의 지원을 확보하는 데 있어서 정치적 양극화 즉 이념적 양극화를 선택함.

④ 중도적 합리적 유권자와의 거리 : 정치인과 중도적 유권자간 거리가 증대함.

2) 이 이론에 따르면 정치인은 실질 입법(법에 의해 이해충돌이 발생하는 입법)을 꺼린다. 즉 입법으로 인해 유권자의 지지가 확실하지 않고 지지철회가 늘어날 것이 명확하면, 실질입법을 하지 않는다.

3) 의원의 능력 부족이 문제가 아니라 동기가 부족함이 문제

4) 한국의 현직효과가 약함. 초선의원 당선 비율이 50%임. ⇨ 더욱 의회의 통제 장치가 약함.

(2) 의회 자체 : 이 문제에서는 없음.

① 의회 제도화 수준이 낮음 : 첫째, 전업의식이 낮음. 둘째, 기능 분화가 강화되어야 함. 상임위원회에서 전문성이 필요. 한국도 전문성을 가진 의원은 상임위원회에 임기 4년을 모두 채우는 경우가 있음.

② 의회의 대정부 견제 기능이 약함 : 국정감사(국정 전반, 한국만 있는 제ㄴ), 국정조사(특정 사안)를 수행함. 하지만 실질적으로 행정부 견제가 쉽지 않음. 전문성과 정보가 부족하고, 시간이 제한됨.

③ 의회 보좌관수는 많은 편지지만 미국에 비하면 적은 편임. 입법지원기구 강화가 필요함.

cf. 미국은 상원에서 30~70명의 보좌관을 가짐.

미국은 하원에서 15명의 보좌관을 가짐. 법으로는 최대 18명의 정규직과 4명의 파트 타임을 고용하게 되어 있음.

Ⅳ. 국회 개선방안

1. 위의 표 의미

국회의 행정부 통제기능은 어느 정도 작동함.

국회의 목표 : 행정부 통제기능을 강화하는 방안으로.

앞의 3가지 기능중 행정부 통제를 핵심으로 정함.

2. 국회의 기능을 강화하기 위한 방안

(1) 정부형태

1) 원대통령나 내각제로 전환 필요함.

원대통령제의 경우 : 내각제 요소 배제 + 대통령과 의회의 인적 분리가 중요함. 견제와 균형의 원리를 최대한 활용함.

⇨ 다만 전환의회로 갈 것인지는 논의가 필요함.

⇨ 동시선거로 대통령의 단점 정부를 의도적으로 만들어줄 수 있음.

2) 내각제 : 의회는 무대의회로 심의 기능이 중요함.

(2) 정당 정치

1) 원내정당화가 필요함.

정당을 약화해서 의회를 강화함.

정당규율 약화를 통해서 의원의 자율성 확보 필요함.

2) 권력 분립만 작동. 목적상 분립은 덜 작동하게 함.

3) 대통령 리더십이 발휘될 수 있는 조건 형성.

교차투표가능하게 함.

4) 양당제 유지 : 비례대표제 수정고려할 수 있음.

(3) 선거제도 차원

1) 정당 약화를 위해 예비선거제도 도입 가능 : 개방형 프라이머리 사용가능함. 이 부분이 가장 중요함.

2) 정당의 규율 약화를 위해 비례선거 제도 약화. 비례선거의 경우에도 개방형 명부제 실시 가능함.

〈메이휴 모델과 피오리나 모델〉

메이휴(David Mayhew)와 피오리나(Morris Fiorina)는 미국 의회정치와 의원들의 행태를 분석한 합리적 선택 신제도주의(Rational Choice Institutionalism)의 대표적인 학자들이다.

두 학자 모두 의원의 가장 핵심적인 존재 이유와 동기를 '재선(Reelection)'으로 규정했으며, 의원들이 이 목표를 달성하기 위해 어떤 합리적 행동 양식을 보이는지 구체적으로 분석했다.

1. 메이휴(David Mayhew)의 3가지 행태적 동기 (활동)

메이휴는 1974년 저서 『의회: 선거와의 연결』에서 의원들을 "오로지 재선만을 추구하는 사람들(single-minded seekers of reelection)"로 가정했다. 의원들은 이 '재선'이라는 궁극적 동기를 달성하기 위해 다음 3가지 구체적인 활동(행태적 동기)에 자원을 집중한다고 설명한다.

첫째, 광고 (Advertising):내용:정책적 입장이나 이념적 메시지가 전혀 없는 상태에서, 유권자들에게 자신의 이름과 긍정적인 이미지를 널리 알리려는 동기입니다.

- **사례:**지역구 행사 참석, 졸업식 축전 발송, 지역구민에게 안부 우편물(Franking privilege 활용) 보내기 등.

둘째, 신용 획득 / 공치사 (Credit Claiming):내용:유권자들이 원하는 정부의 특정 혜택이나 긍정적 성과가 오직 '자신의 개인적인 노력 덕분'이라고 유권자들이 믿게 만들려는 동기입니다.

- **사례:**지역구에 교량이나 도로 등 예산을 끌어오는 **구유통 정치(Pork-barrel)**, 정부 부처와 얽힌 개별 유권자의 문제를 해결해 주는 민원 해결(Casework)이 대표적입니다.

셋째, 입장 표명 (Position Taking):내용:유권자들의 주요 관심사에 대해 자신이 어떤 입장을 취하고 있는지 공개적으로 선언하고 보여주려는 동기입니다.

- **사례:**실제 법안이 최종 통과되어 사회가 바뀌는 것보다는, 호명 투표(Roll-call vote)나 의회 연설 등을 통해 유권자들에게 '내가 당신들의 뜻을 대변해 열심히 싸우고 있다'는 상징적 이미지를 주는 것에 더 집중합니다.

2. 피오리나(Morris Fiorina) 이론에서의 동기

모리스 피오리나는 1977년 저서 『의회: 워싱턴 기득권층의 핵심』에서 메이휴의 이론(특히 '신용 획득')을 한 단계 발전시켜, 의원과 관료제 유권자 간의 **'철의 삼각(Iron Triangle)'**관점에서 의원의 동기를 설명한다.

- **핵심 동기: 논란 없는 표 확보 (민원 해결과 구유통 정치의 극대화)**
  - 피오리나는 국가적 거대 담론이나 이념적 입법 활동은 필연적으로 찬반 논란을 불러일으켜 표를 잃을 위험(적을 만드는 행위)이 있다고 보았습니다.
  - 반면, 지역구에 예산을 가져오거나(Pork-barrel) 유권자의 개인적 민원을 해결해 주는 것(Casework)은 이념을 불문하고 모든 유권자가 환영하므로 '100% 순수한 표'로 직결됩니다. 의원들은 바로 이 안전한 득표를 극대화하려는 동기를 갖습니다.

행태적 기제: '문제 창출'과 '해결사(Ombudsman)' 역할의 자처

- 의원들은 재선에 유리한 '민원(Casework)' 거리를 지속적으로 만들기 위해, 역설적으로 **의도적인 관료제 확대와 복잡한 규제 입법**을 추진합니다.
- 행정 절차가 복잡해져 유권자들이 정부로부터 불편을 겪게 되면, 의원이 구원자처럼 나서서 관료들에게 압력을 가해 문제를 해결해 줍니다.
- 즉, 피오리나 이론에서 의원은 "스스로 복잡한 관료제적 문제를 창출하고, 이를 해결해 주는 해결사 역할을 자처함으로써 유권자의 확고한 지지와 재선을 보장받으려는 동기"에 의해 움직이는 존재로 묘사됩니다.
-

요약하자면, 메이휴가 재선을 향한 의원의 행동 양식을 **광고, 공치사, 입장표명**이라는 세 가지 표면적 전술로 범주화했다면, 피오리나는 그중에서도 가장 확실한 재선 수단인 '민원 해결(공치사)'을 극대화하기 위해 의원들이 관료제를 어떻게 구조적으로 이용하고 팽창시키는지 그 내밀한 동기를 규명했다고 볼 수 있습니다.

3. 리처드 페노의 이론 : 의원들의 3대 목표 (위원회 정치)

리처드 페노(Richard Fenno)의 의회 연구는 하원의원들의 실제 행동 양식을 설명하는 데 큰 기여를 했습니다. 페노는 저서 『위원회의 하원의원들(Congressmen in Committees, 1973)』에서 의원들이 상임위원회를 선택하고 활동할 때 주로 다음 세 가지 목표 중 하나를 추구한다고 보았습니다.

- **재선 (Reelection):**지역구 유권자에게 직접적인 예산이나 사업 혜택을 줄 수 있는 위원회를 선호합니다. (의원들의 가장 기본적이고 최우선적인 목표)
- **의회 내 영향력 확대 (Influence within the House):**동료 의원들 사이에서 권력과 명예를 얻기 위해 세입위원회나 규칙위원회 같은 권력형 위원회를 선호합니다.
- **좋은 공공정책 형성 (Good Public Policy):**자신의 이념이나 국가적 관심사를 실현하기 위해 교육, 외교 등의 정책 지향적 위원회를 선호합니다.

1. 한·미 입법지원기구 예산 및 인원 규모 비교

미국 의회의 입법 지원 기구는 규모와 전문성 면에서 세계 최대 수준이며, 행정부 소속 관료들에 필적하거나 그 이상의 정책 분석 능력을 보유하고 있다. 반면 한국 국회는 2000년대 이후 예산정책처와 입법조사처를 신설하며 비약적으로 발전했으나, 아직 미국에 비하면 규모 면에서 큰 차이가 있다.

기능 분야	미국 의회 (US Congress)	한국 국회 (National Assembly)	규모 차이 요약
예산·재정 분석	의회예산처 (CBO) • 인원: 약 280~290명 • 예산: 약 7,000만 달러 (약 950억 원)	국회예산정책처 (NABO) • 인원: 약 150명 내외 • 예산: 약 200억 원대	미국의 예산 규모가 약 4~5배 크며, CBO는 거시경제학자와 최고급 재정 전문가들로 구성됨.
정책·입법 연구	의회조사처 (CRS) • 인원: 약 600명 이상 • 예산: 약 1억 3,000만 달러 (약 1,750억 원)	국회입법조사처 (NARS) • 인원: 약 200명 이상 • 예산: 약 200억 원대	CRS 인력 규모가 한국 NARS의 약 3배 이상이며, 예산은 8배 이상 차이 남.
회계검사 및 직무감찰	회계검사원 (GAO) • 소속: **의회(입법부)** • 인원: 약 3,600명 (FTE 기준) • 예산: 약 8억	감사원 (BAI) • 소속: **대통령 직속 (행정부)** • (※한국 국회에는 독립된 자체 감사 기	미국은 3,600명의 거대 감사 조직을 국회가 보유하여 행정부를 직접 감찰하나, 한국은 국회의 감찰 기능이 취약함.

	6,000만 달러 (약 1조 1,600억 원)	구가 없음)	

2. 한·미 국회의원 개인 보좌관 수 비교

의원 개개인의 역량을 뒷받침하는 보좌진의 규모 역시 큰 차이를 보인다. 한국은 법률로 보좌진의 수와 직급을 엄격히 고정해 둔 반면, 미국은 의원의 재량과 지역구의 규모(인구수)에 따라 유연하게 운용된다.

구분	미국 의회 (상·하원)	한국 국회	비교 특징
하원 (지역구 대표)	**최대 18명**(정규직 기준) * 파트타임 및 인턴 등 4명 추가 가능 (총 22명 한도 내 유동적 운영)	**총 9명**(고정) • 4급(보좌관): 2명 • 5급(비서관): 2명 • 6·7·8·9급: 각 1명 • 인턴: 1명	미국 하원의원의 보좌진이 한국 국회의원보다 **약 2배 이상** 많습니다.
상원 (주 대표)	**평균 35~40명 내외**(상한선 없음) * 각 주의 인구 비례에 따라 지급되는 예산(SOFA) 내에서 의원이 자유롭게 고용. 캘리포니아 등 인구가 많은 주의 상원의원은 **60명 이상**의 보좌진을 두기도 함.	(상·하원 양원제가 아니므로 해당 없음)	미국 상원의원은 사실상 하나의 작은 '행정 부처'나 '중소기업' 규모의 스태프를 거느리고 움직입니다.

〈의회 관련 기출문제〉

의회 쟁점 13 : **단원제 의회와 양원제 의회**

제12문 단일제 국가의 의회 양원제

다음 글을 읽고 물음에 답하시오.(총 50점)

> 국가체제는 크게 연방제(federal system)와 단일제(unitary system)로 구분된다. 전자의 사례로는 미국, 독일이 있고, 후자의 사례로는 영국, 한국이 있다. 한편, 의회제도는 의회가 하나만 있는 단원제(unicameralism), 상원과 하원 두 개의 의회가 있는 양원제(bicameralism)로 나눌 수 있다. 연방제 국가는 대부분 양원제를 운영하지만, 영국처럼 단일제 국가임에도 양원제를 운영하는 경우도 있다. 그리고 양원제는 약한 양원제(feeble bicameralism)와 강한 양원제(strong bicameralism)로 구분된다.

(1) 양원제가 나타나게 된 배경을 연방제와 단일제 국가로 나누어 설명하고, 미국과 영국의 사례를 통해 강한 양원제와 약한 양원제의 제도적 내용을 비교하시오. (25점)
(2) 미국에서는 양원제에 대한 찬반 논의가 있다. 각각의 논리를 설명하시오. (15점)
(3) 구성 및 권한의 측면에서 한국의 광역지방자치단체와 연방제 국가 주(州)정부의 유사점과 차이점을 설명하시오. (10점)

_ 2025년 5급공채

Ⅰ 서론

OECD 국가 중에서 1200만 명 이상의 인구를 가진 국가 중 양원제를 사용하지 않는 국가는 한국과 튀르키에 뿐이고, G7 국가는 모두 양원제를 사용한다. 이 중 프랑스는 연방이 아닌 단방제 국가지만 양원제 의회를 가지고 있다. 한국에서 지방 소멸 문제와 의회의 대표성을 확보하는 데 있어서 양원제가 어떤 의미가 있는지 살펴본다.

Ⅱ 양원제 구분과 비교 (25점)

한국에서 양원제가 필요한지는 한국이 연방제와 단방제 혹은 단일제 국가 여부와 관련해서 생각해보고, 제도 디자인을 설명할 수 있다.

1. 양원제가 나타나게 된 배경: 연방제와 단일제 국가 간 차이 (10~15점)

연방제 국가에서 양원제가 등장한 배경은 연방에 속한 주의 이해관계를 반영하는 것이다. 연방국가는 중앙정부의 지방정부로 구분되는 권력구조를 가지고 있다. 이런 국가들은 중앙정부 혹은 연방정부를 대표하는 의회와 지방정부를 대표하는 의회가 따로 구분된다.

연방국가도 다시 두 가지 유형으로 구분할 수 있다. 합의주의에 근거해 만들어진 연방국가다. 벨기

에와 스위스의 경우는 국가는 작지만, 종족과 종교 그리고 언어 공동체가 다른 집단들이 하나의 국가를 이룬 경우이다. 이때 권력의 공유가 중요해진다. 이를 구체화하는 방안으로 연방과 지방으로 구분하고 권력을 지방 정부로 이전하는 방안이다.

반면에 미국과 같은 국가는 영토의 크기로 인해 연방이 만들어진 경우다. 미국은 13개의 국가가 1787년 필라델피아 회의를 통해서 연방헌법을 제정하고 1789년 연방국가로 합쳐졌다. 이때 13개의 국가들은 주로 편입이 되었다.

두 가지 다른 유형에서 상원과 하원이 만들어진 것은 다른 이유다.

스위스와 벨기에는 권력을 각기 다른 하위 정체성을 가진 족(ethine)집단에 배분하는 것이다. 즉 권력 공유를 근간으로 하고 지방에 권력을 부여하는 방안이다. 국가에 다양한 집단이 공존하면서도 이들 집단에 의회와 행정부의 권력을 분배하고, 거부권을 부여하여 국가를 연방으로 유지하게 만드는 것이다.

미국은 주의 이익을 대표하는 특별한 원칙에 기초해서 만들었다. 미국은 민주주의의 원리에 따르면 큰 주의 이익만 반영된다. 이를 약화하기 위해서 지방의 정부들에게 각기 동등한 대표권을 부여했다. 즉 주당 2석의 상원의원을 만들어서 주들 간 평등을 만들었다. 이것은 대통령 선거에서 선거인단 구성에도 반영된다.

즉 알래스카는 하원 1석에 상원 2석으로 총 3석을 의회에 가지면서도 선거인단에서도 3개의 표를 가지는 것이다. 반면 캘리포니아주는 52개의 하원 의석과 2개의 상원 의석을 가진다. 선거인단 수에서 54개를 보유하는 것이다, 하원에서는 의석 수 차이가 크지만 상원은 모두 2석씩 의석을 보유하게 한다. 이를 통해 주의 크기와 상관없이 모든 주가 동등하게 의사를 반영하게 만든다,

또한 미국의 상원은 공화주의를 반영한다. 하원이 인민의 의사를 평등하게 반영하는 것이라면 상원은 귀족의 의사를 반영하는 것과 같은 원리다. 하원은 인민의 직접적인 이익을 구체화하면서 인민의 우둔함도 대표한다, 반면 상원은 주의 이익을 고려할 수 있는 신중한 이들로 채워진다. 이를 통해 상원은 하원의 의사결정에 관여하여 하원을 견제할 수 있다.

반면 단일제 국가 혹은 단방제 국가에서도 양원제를 사용한다. 단방제 국가에서 양원제가 등장한 배경은 영국과 프랑스를 대표로 설명한다.

우선 영국에서 양원제는 공화주의에 기초한다. 상원을 통해 하원을 견제하는 원리다. 공화주의는 특정 계급의 지배를 거부하고 계급간 평등을 달성하고자 한다. 이때 상원이 귀족의 의사를 반영하고 하원은 인민의 의사를 반영한다. 이를 통해 특정 계급에 의한 국가 권력의 독점을 막는다.

프랑스의 양원제는 단원제의 횡포 견제하기 위해 만들어졌다. 의회의 단원제는 종종 대중의 급진적인 여론에 휩쓸려 성급하거나 포퓰리즘적인 법안을 통과시키는 경향이 있다. 제2공화국 당시에는 단원제 의회가 정부의 권력을 약화시키고, 정치적 불안정을 초래하는 부작용을 낳기도 했다. 이에 따라, 상원은 하원의 급진적 결정을 견제하고 신중하게 검토하는 역할을 맡게 되었다.

또한, 프랑스의 양원제는 지방의 대표성을 강화하고자 한다. 프랑스 상원은 하원(국민의회)과 달리 국민의 직접 선거로 선출되지 않는다. 대신 지방의회 의원, 시장 등 지방의 유권자 대표들이 간접 선거로 선출한다. 이를 통해 지방의 균형발전과 정치적 안정성을 확보하고자 한다. 즉 상원을 통해 하원의 대중적 입장이 아닌 국가의 장기적인 이익을 반영하고자 한다.

프랑스는 3공화국에서 양원제를 채택했다고 1946년 제4공화국 헌법에서 단원제를 다시 채택했다. 하지만 3공화국과 4공화국 모두 의원내각제의 불안정을 보였다, 프랑스 제3공화국 (1870~1940)은 약 70년 동안 107번 정권이 교체되었고 내각의 평균 수명은 8개월에 불과했고 프랑스 제4공화국

(1946~1958)은 약 12년이라는 짧은 기간 동안 총 24개의 내각이 교체되었고 평균 수명이 6개월에 불과해 '정치적 안정성'이 낮았다.

이후 1958년 샤를 드골 대통령이 주도한 제5공화국 헌법은 강력한 대통령제와 함께 양원제를 재도입했다. 이는 대통령의 권력을 강화하여 의회 권력을 약화한 것과 함께 하원인 국민의회를 견제할 수 있는 상원이라는 제도적 장치를 마련하려고 한 것이다.

2. 강한 양원제와 약한 양원제의 비교 : 미국과 영국 (10~15점)

미국은 상원이 하원을 견제하는 강한 양원제를 사용한다. 미국의 상원은 하원을 견제하기 위해 만들어진 만큼 상원의 기능이 강하다. 이는 앞서 본 것처럼 공화주의의 원리가 그대로 구현된 것이다.

강한 양원제에서 상원은 3가지 점에서 특별한 기능을 가진다. 첫째, 입법 과정에서의 영향력이다. 상원은 모든 법안에 대해 하원과 동등한 입법 권한을 가진다. 하원을 통과한 법안이라도 상원의 동의를 얻지 못하면 폐기된다. 양원에서 통과된 법안은 양원 협상위원회를 거쳐 최종안을 확정해야 한다. 상원이 하원의 입법 과정을 견제하는 것이다.

둘째, 상원의 견제와 균형기능이다. 우선 상원은 행정부를 견제할 수 있다. 대통령이 임명하는 고위 공직자(각료, 대법관, 대사 등)와 국제 조약에 대한 비준 동의권을 가진다. 상원의 동의 없이는 고위 공직자 임명이나 조약이 효력을 발휘할 수 없다. 재정 기능으로는 세법과 같은 재정 관련 법안은 하원에서 먼저 발의되지만, 상원도 법안 내용을 수정하거나 부결시킬 수 있다.

셋째, 탄핵 결정권을 가진다. 즉 한국에서 헌법재판소가 결정하는 탄핵 결정을 미국은 상원이 탄핵 소추안을 최종적으로 심판하는 권한을 가지는 것이다. 즉 하원이 탄핵을 발의하면, 상원에서 재판을 통해 최종 결정을 내린다.

반면 영국의 상원은 약한 양원제를 반영한다. 이것은 영국의 상원(House of Lords)이 신분제 의회를 반영했던 전통에서 기능이 약화되었기 때문이다. 또한 국민 주권이 의회주권으로 반영되면서 국민 선출한 하원이라는(House of Commons) 의회에 권한이 집중되었기 때문이다. 미국 상원이 선출직인데 비해 영국 상원이 종신 귀족과 성직자라는 선출방식의 차이에 기인하는 것이다.

미국의 강한 양원제와 비교할 때 영국의 역한 양원제의 특징은 다음과 같다. 첫째, 입법 과정에서 상원은 하원을 통과한 법안을 거부할 수 있는 권한이 사실상 없다. 법안을 심의하고 수정안을 제시할 수는 있지만, 하원이 상원의 수정안을 거부하고 다시 법안을 통과시키면 최종적으로 법이 된다. 상원은 법안의 통과를 최대 1년까지 지연시킬 수 있는 '지연 거부권'만 가진다. 재정 관련 법안(money bill)에 대해서는 수정이나 지연시킬 권한도 없다.

이것은 의원내각제에서 의회인 하원이 절대적 권리를 갖는 의회 주권론에 기초한다. 영국이 강조하는 의회주권의 핵심적 주장은 의회 권력에 대한 외부적 제한의 부재를 의미한다. 즉 영국 의회가 절대적인 입법 권한을 가지며, 의회가 제정한 법률은 그 어떤 법원이나 기관에 의해서도 무효화될 수 없다는 것이다.

둘째, 견제 기능에서도 차이가 난다. 영국 상원의 주요 역할은 하원을 통과한 법안의 기술적인 문제나 입법 오류를 검토하고, 추가적인 논의를 거쳐 법안의 완성도를 높이는 것이다. 이 과정에서 상원 의원들의 전문성(법조인, 학자 등)이 중요한 역할을 하기도 한다. 하지만 주된 기능은 하원이 수행하고 상원은 도움을 주는 것이다.

셋째, 탄핵과 관련된 사법 기능도 의회가 가지고 있었다, 하지만 이 부분도 최근 개편되었다. 2005

년 이전까지 영국 의회는 사법부보다 우위에 있었다. 의회의 한 부분인 상원의장이 대법관으로서 사법부의 수장이었다. 즉 의회가 최고 사법부를 장악한다. 상원의장은 2005년 헌법개혁법이 제정되기 전까지 입법부의 수장. 사법부의 수장이면서 행정부의 장관직을 겸했다. 이는 미국의 3권분립과 정면으로 배치된다, 하지만 2005년 영국은 헌법개혁법을 제정해 권력을 분립했다.

추가 사안 1 : 2005년 헌법개혁법 제정

2005년 헌법개혁법은 독립적인 기관을 만들었음.

상원의장 : 상원의장을 대법관이 겸임하지 않고, 상원의원들의 투표로 선출되는 별도의 직위가 됨.

사법부의 수장 : 잉글랜드와 웨일스의 수석판사가 맡게 됨.

대법관 : 대법관 직위는 남아있지만, 법무부 장관의 역할만 수행하는 행정부의 구성원이 됨.

과거와 달리 영국 대법원을 영국의 최고 법원으로 규정함. 2009년 기존의 상원 법관 제도를 대체하여 정식 출범함. 사법부와 입법부가 분리됨. 과거에는 대법관이 무조건 상원의원이 되게 만들었음.

Ⅲ 미국에서 양원제에 대한 찬반 논의 (15점)

한국에서 양원제를 사용하는 것은 지방의 역할 강화 혹은 지역 대표성 강화를 이유로 한다. 이런 맥락은 1787년 헌법제정과정에서 미국이 양원제를 도입한 배경과 유사하다. 따라서 미국의 양원제 찬성과 반대는 한국에서 양원제를 도입할 것인지에 대한 찬성과 반대 입장을 대변한다고 볼 수 있다.

1. 양원제 찬성의 논거 (7~8점)

양원제를 찬성하는 이유는 크게 4가지로 구분된다. 첫째, 견제와 균형의 원리를 유지해야 한다. 둘째, 연방주의를 만들 때 주의 이익을 반영해서 만들어졌다. 셋째, 공화주의 차원에서 상원의 전문성과 심사숙고할 수 있는 특징이 중요하다. 넷째, 다원성을 반영해서 다양한 의견을 수렴할 수 있다. 이를 구체적으로 설명하면 다음과 같다.

첫째, 견제와 균형 (Checks and Balances)의 원리로 만들어졌고, 여전히 견제와 균형의 원리가 중요하다. 양원제 유지를 주장하는 근거에서 가장 강력한 논리다. 상원은 '하원의 포퓰리즘' 을, 하원은 '상원의 엘리트주의' 를 견제하는 역할을 하면서 상호 견제를 하는 것이다. 양원은 상하원의 동의를 모두 필요로 하기때문에 성급하거나 불완전하거나 민중주의적 법안을 막을 수 있다.

둘째, 연방주의의 상징 (Symbol of Federalism)을 유지하는 것이다. 1787년 필라델피아 회의에서 미국을 건국한 건국의 아버지들은 주의 권리를 중요하게 보았다. 즉 '주(states)' 를 중심으로 연방이 만들어진 것이다. 당시의 문제의식인 오로지 인구비례의 민주주의가 가지는 문제를 지금도 미국은 가지고 있다. 인구가 적은 주에도 동등하게 상원에 2석을 반영하게 하여 평등을 유지하게 하는 것이다. 특히 인구가 적은 주의 이익을 대표하게 하는 것이다.

셋째, 전문성과 숙고(Expertise and Deliberation)의 기능이 상원에게 있다. 공화주의가 체계적으로 정립되어 있지는 않았지만, 미국은 상원을 통해 일반 인민보다는 명예와 신중함을 강조하는 귀족정의 원리를 도입하고자 했다. 이것은 2년의 하원 임기와 달리 상원의원에게 6년의 긴 임기를 부여하게 만들었다. 즉 하원은 빨리 유권자의 의사를 반영하게 만드는 데 비해 상원은 인민의 압력을 덜 받게 하는

것이다. 장기적 관점에서 상원은 심사숙고를 하고, 주의 전체 이익을 대표하여 전문성을 발휘하는 것이다.

넷째, 각 주의 다양한 의견을 수렴한다. 상원은 주를 하원은 지역구를 대표하여 각각 다른 의견을 수렴하게 만들 수 있다.

2. 양원제 반대의 논거 (7~8점)

이와 반대로 양원제를 반대하는 논리도 4가지가 대표적이다. 첫째, 입법의 비효율성이다. 둘째, 인구 비례의 불평등성이다. 셋째, 정치적 책임의 모호성을 들 수 있다. 넷째, 과도한 논쟁과 정치적 대립의 문제가 지적된다. 이를 구체적으로 보면 다음과 같다.

첫째, 입법 과정의 비효율성이 제기된다. 미국 양원제에서 강한 양원제로 인해 상원과 하원의 동의를 모두 얻어야 한다. 이로 인해 법안 통과가 매우 어렵고, 시간이 오래 걸린다. 정책 지연과 정책 표류가 만들어진다.

둘째, 인구 비례의 불평등이 제기된다. 각 주가 동일한 2명의 상원의원을 갖는 것은 민주주의의 기본 원칙인 '1인 1표'에 위배된다. 예를 들어, 2023년 기준 인구가 약 3,896만 명만 명인 캘리포니아주의 상원의원 수는 인구가 60만 명에 불과한 와이오밍주의 상원의원 수와 동일하다. 이는 역차별 문제가 발생한다.

셋째, 정책적 책임의 모호성이 제기된다. 상원과 하원이 서로 다른 정당에 의해 장악될 경우, 입법 교착 상태(legislative gridlock)가 발생할 수 있다. 강한 양원제의 경우 상원과 하원이 각기 다른 정당에 의해 장악되면 의회내의 입법 교착이 발생할 수 있다. 이런 경우 특정 법안 제기 실패나 정책 제시의 실패가 발생할 때 상원과 하원 중 어느 원에 책임을 물을지가 어렵다.

넷째, 과도한 논쟁과 대립이 발생할 수 있다. 긴 임기와 강력한 권한을 가진 상원은 종종 극단적인 당파적 대립의 장이 되기도 한다. 특히 필리버스터(filibuster)와 같은 상원만의 고유한 절차는 소수가 다수의 법안 통과를 막는 수단으로 악용될 수 있다.

위의 논의로 볼 때 미국이 연방을 만들 때 주의 이익 반영이라는 원리와 그 원리가 시대착오적이고 비효율적이라는 주장이 대립하는 것이다.

Ⅳ 광역자치단체와 주정부의 구성과 권한 비교 (10점)

지방 소멸 문제와 관련해 한국에서 양원제를 사용하자는 입장에서는 지방자치단체에 부여된 권한 보다는 미국의 주 정부의 부여된 권한이 더 필요하다고 본다.

1. 구성과 권한 차원에서 광역지방자치 단체와 주 정부의 유사점 (3~5점)

주민이 직선을 통해서 정부를 구성하는 부분이 유사하다. 시도자사나 주지사를 모두 주민이 선출한다. 또 단체장과 의회와 같이 권력이 분리되어 있다. 다만 광역자치단체는 사법부를 따로 가지고 있지는 않아서 3권 분립이 완전하지는 않다. 그리고 지역의 고유 사무를 가지고 있다. 교육과 복지 등에서 고유의 권한이 있다.

2. 구성과 권한 차원에서 광역지방자치 단체와 주 정부의 차이점 (5점)

첫째, 단일제 국가와 연방제 국가에서 구성단위의 차이가 크다. 광역자치단제는 단일국가에서 중앙정부 아래의 행정단위다. 하지만 연방국가에서 주는 구성 주체로서 고유의 헌법과 사법체계를 가질 수 있다. 즉 연방제에서 주가 더 독립적이다.

둘째, 권한이 중앙정부에 종속된 광역자치단체와 달리 연방정부에서 주는 연방헌법이 부여하지 않은 부분은 모든 권한을 가진다. 광역자치단체는 '법률이 정한 범위에서' 자치권을 가진다. 반면 연방정부에서 주는 헌법이 규정한 것을 제외하면 모든 권한을 가진다.

셋째, 대외관계에서 외교가 제한된다. 광역자치단체는 도시 외교를 할 수 있지만, 그 외교의 범위가 제한된다. 반면 연방정부도 제한은 되지만 독자적으로 다른 주와 협정을 체결할 수도 있다.

넷째, 재정의존도에서 차이가 있다. 광역자치단체는 중앙정부의 보조금에 의존도가 높다. 반면 연방은 독자적으로 주세를 부과하고 징수할 수 있다.

다섯째, 광역자치단체는 주권을 가지지 못한다. 다만 주민의 의사를 반영하려는 행정조직이다. 하지만 주에서 주민은 주(state)의 시민이면서 동시에 연방(federal)의 시민이기도 하다.

Ⅳ 결론

한국과 같은 단방제 국가에서도 연방제를 통한 양원제나 기능적인 양원제를 통해 지방소멸 문제에 대처해볼 수 있다. 또한 한국에서도 의회를 강화해 정당정치를 보완하자는 주장도 양원제를 지지한다.

2027년 대비 정치학 예비순환 자료 책임추궁성의 의미

1. 두 가지 차원을 구분한 대표적인 학자

(1) 슈가트와 케리의 「인지가능성과 유연성」 (1992) cf. 가장 일반적으로 사용하는 기준.

인지가능성(Identifiability) : 유권자가 선거를 통해 누가 행정부 수반이 될지, 누구에게 책임이 있는지 명확히 인지하고 직접 선택할 수 있는 정도다. 이때는 대통령제가 우위에 있다. '인지성 차원에서 사람을 직접 보고 교체하는 것'이다.

유연성(Flexibility):정치적 위기나 무능한 지도자가 발생했을 때, 임기에 구애받지 않고 유연하게 정권을 교체할 수 있는 능력을 의미한다. 이 기준으로는 내각제가 우위에 있다. 의회의 내각 불신임으로 언제든 '정권 교체'가 가능하기 때문이다.

슈가트와 캐리(Shugart & Carey)가 수직적 책임추궁성이라는 하나의 개념을 굳이 '인지성(Identifiability)'과 '유연성(Flexibility)'이라는 두 가지 차원으로 쪼개어 정의한 데에는 비교정치학적인 깊은 의도가 숨어 있다.

그들이 이렇게 두 가지 잣대를 사용한 핵심적인 이유는 다음과 같다.

첫째. 민주주의 제도 설계의 '상충 관계(Trade-off)'를 포착하기 위해서다.

슈가트와 캐리는 민주주의에서 책임추궁성을 완벽하게 달성하는 '단 하나의 완벽한 정부형태는 없다'는 점을 증명하고 싶어 했다. 유권자가 "누구에게 책임이 있는지 명확히 아는 것(인지성)"을 극대화하려면 권력을 한 사람에게 몰아주고 고정된 임기를 주어야 한다(대통령제). 하지만 이렇게 하면 위기가 닥쳤을 때 "지도자를 쉽게 교체하는 것(유연성)"이 불가능해진다. 반대로 지도자를 언제든 바꿀 수 있게 연정을 구성하고 임기를 없애면(내각제), 이번에는 "대체 누구 잘못인지" 책임 소재가 불분명해진다. 즉, 두 학자는 "인지성과 유연성은 동시에 극대화할 수 없는 제로섬(Zero-sum)적 상충 관계에 있다"는 제도 설계의 딜레마를 보여주기 위해 잣대를 두 개로 나눈 것이다.

둘째, 후안 린쯔(Juan Linz)의 '대통령제 일방적 비판'을 반박하기 위해서다.

비교정치학계에서는 오랫동안 후안 린쯔의 "대통령제 실패론"이 지배적이었다. 린쯔는 대통령제의 '임기의 경직성'을 들어 내각제보다 열등한 제도라고 맹공격했다. 슈가트와 캐리는 린쯔의 주장이 절반만 맞았다고 보았다. 린쯔의 비판대로 대통령제가 위기 대처에 취약한 것(유연성 부족)은 사실이지만, 린쯔가 간과한 대통령제만의 강력한 장점이 있다는 것이다. 그것이 바로 유권자가 행정부 수반을 직접 선출하고 심판할 수 있는 '인지성'이다. 따라서 이들은 "대통령제가 무조건 나쁜 게 아니라, 유연성을 희생한 대신 인지성을 얻은 제도일 뿐이다"라는 균형 잡힌 시각을 제공하기 위해 새로운 평가 기준(인지성)을 들고나온 것이다.

셋째. '선거 시점'과 '임기 중(위기 시점)'의 작동 원리가 다르기 때문이다.

유권자가 정치인에게 책임을 묻는 타이밍은 크게 두 가지로 나뉜다.

선거 시점 (정상적인 상황): 이때 유권자에게 가장 필요한 것은 "지난 정권의 공과 과가 누구의 것인가?"를 명확히 판별하는 인지성이다.

임기 중 비정상적인 위기 상황:경제 파탄이나 지도자의 무능 등 국가적 위기가 터졌을 때 유권자에게 필요한 것은 다음 선거까지 기다리지 않고 국정을 쇄신할 수 있는 유연성이다.

결국 슈가트와 캐리는 정상적인 선거 국면에서 작동하는 책임추궁(인지성)과, 비상사태에서 작동하는 책임추궁(유연성)의 성격이 완전히 다르기 때문에, 이를 하나의 뭉뚱그려진 개념으로 평가하면 특정 정부형태를 정확히 분석할 수 없다고 판단한 것이다.

요약하자면, 제도의 장단점을 '선택과 집중(Trade-off)'의 관점에서 객관적으로 비교 분석하고, 기존 학계의 '내각제 우월론'을 교정하기 위해 만들어낸 정교한 분석 틀이라고 할 수 있다.

(2) 빙엄 파월의 「책임의 명확성(Clarity of Responsibility)」 (2000)

파월은 유권자가 누구를 심판해야 하는지 아는 '책임의 명확성'을 강조했다. 내각제(특히 연립정부)는 다수의 정당이 권력을 공유하므로 정책 실패 시 누구의 잘못인지 유권자가 인지하기 어렵지만, 대통령제는 행정부의 권한이 1인에게 집중되어 있어 심판의 대상이 극히 명확하다고 보았다.

빙엄 파월(G. Bingham Powell Jr.)의 분석틀은 앞서 논의한 슈가트와 캐리의 논의(대통령제 내의 인지성/유연성)나 린쯔의 논의를 한 차원 더 넓은 '민주주의의 질(Quality of Democracy)' 관점에서 포괄할 수 있는 핵심적인 주제다.

빙엄 파월이 정의한 민주주의 개념과 그의 분석틀(다수제적 비전 vs. 비례적 비전)을 사용하는 핵심적인 이유는 "단순한 절차적 선거를 넘어, 제도가 어떻게 시민의 뜻을 정책으로 연결하는가(응답성)를 체계적으로 평가하고 비교하기 위해서"다.

구체적으로 이 분석틀이 정치학(특히 비교정치학)에서 어떤 용도로 강력하게 쓰이는지 세 가지 차원으로 정리할 수 있다.

1) 절차적 민주주의의 한계 극복 : '응답성(Responsiveness)'의 측정

파월은 슘페터식의 단순한 '절차적 민주주의(선거의 유무)' 정의에 만족하지 않았다. 그는 민주주의의 핵심을 "시민의 선호에 대한 정부 정책의 응답성(Responsiveness)"으로 보았다.

분석틀의 용도 : 선거라는 '절차'가 정부의 정책이라는 '실질적 결과'로 이어지는 사슬(Chain of Responsiveness)이 제대로 작동하는지 분석한다.

효과 : 선거 제도가 아무리 공정해도, 선출된 정부가 시민의 뜻과 완전히 다른 정책을 펼친다면 그 제도는 실패한 것으로 평가할 수 있는 논리적 근거를 제공한다. '절차적 민주주의와 실질적 민주주의의 절충'을 설명할 때 가장 유용한 이론적 도구가 된다.

2) 민주주의 제도의 두 가지 길 비교 : 다수제적 비전 vs. 비례적 비전

파월의 가장 위대한 업적은 선거 제도가 민주주의를 구현하는 방식을 두 가지 거시적 비전으로 나누

어 '상충 관계(Trade-off)'를 명확히 한 것이다.

다수제적 비전 (Majoritarian Vision):

목적:선거를 통해 '정부를 직접 선택'하고, 강력한 '책임추궁성(Accountability)'을 확보하는 것. (예: 영국식 소선거구제, 양당제)

장점:유권자가 누구에게 책임이 있는지 명확히 인지(Identifiability)할 수 있어 현직자를 심판하기 쉽다.

비례적 비전 (Proportional Vision):

목적:선거를 통해 사회의 다양한 이익을 '의회에 정확히 대표(Representation)'시키는 것. (예: 북유럽식 비례대표제, 다당제)

장점:승자독식으로 인한 사표를 방지하고, 다양한 계층의 목소리가 입법 과정에 골고루 반영한다.

분석틀의 용도:"어떤 제도가 더 우월한가?"라는 소모적 논쟁을 끝내고, "A 국가는 책임추궁성을 극대화하기 위해 다수제적 비전을 택했고, B 국가는 대표성을 극대화하기 위해 비례적 비전을 택했다"는 식의 객관적이고 입체적인 제도 평가 및 국가 간 비교 분석을 가능하게 한다.

3) '시민 통제(Citizen Control)'의 메커니즘 분석

파월은 선거가 어떻게 정치인들을 통제하는지를 분석하는 도구로 이 틀을 사용했다.

분석틀의 용도 : 다수제적 비전이 선거 후의 '사후적 처벌(회고적 투표)'을 통해 정치인을 통제한다면, 비례적 비전은 선거 전의 '다양한 정당 간 연립과 협상'을 통해 정치인을 통제한다는 점을 규명한다.

효과 : 헌법 개정이나 선거법 개편 논의 시, "단순히 미국식을 도입하자"가 아니라 "우리는 사전적 대표성을 원하는가, 아니면 사후적 책임추궁성을 원하는가?"라는 본질적인 질문을 던지게 만드는 척도가 된다.

요약하자면, 슈가트와 캐리가 '대통령제와 내각제(정부형태)'라는 렌즈로 책임추궁성을 쪼개 보았다면, 빙엄 파월은 '선거제도와 정당체제'라는 렌즈를 통해 민주주의가 시민의 뜻에 응답하는 두 가지 다른 길(다수제 vs 비례제)을 거시적으로 분석하는 틀을 제공한 것이다.

2. 한국의 수직적 책임추궁성 기준: '인지성(책임의 명확성)'에 대한 압도적 선호

한국 유권자들은 사람을 직접 보고 교체하는 인지성를 훨씬 더 중시하며 압도적으로 지지한다. 여기에는 깊은 역사적, 정치 문화적 배경이 있다.

첫째, 1987년 체제의 역사적 경로의존성.

한국 민주화의 핵심 구호는 '내 손으로 대통령을 뽑는다(직선제)'였다. 주권자가 최고 권력자를 직접 심판하고 책임을 묻는 '수직적 책임추궁성' 자체가 한국 민주주의의 성취를 상징한다.

둘째, 정당에 대한 낮은 신뢰도.

내각제는 정당이 중심이 되어 책임을 지는 구조다. 하지만 한국은 정당에 대한 제도적 신뢰가 매우 낮기 때문에, 정당이라는 추상적 기구보다는 '대통령'이라는 명확한 개인(Person)에게 직접 책임을 묻는 방식을 훨씬 신뢰하고 선호한다.

3. 수직적 책임추궁성을 측정하는 다른 지표들

학계에서는 정권교체 빈도나 인지성 외에도 수직적 책임추궁성(유권자의 심판)이 제대로 작동하는지 측정하기 위해 다음과 같은 방법들을 사용한다.

(1) 선거 변동성(Electoral Volatility) 및 현직 교체율(Incumbent Turnover):

선거에서 기존 정당이나 현직자의 득표율이 얼마나 크게 요동치는지를 측정한다. 부패나 실정이 발생했을 때 득표율 하락이나 현직자 낙선율이 높게 나타난다면 수직적 책임추궁성이 잘 작동하는 것으로 본다.

1) 구체화 : 선거 변동성 및 현직 교체율: "징벌의 '실질적 위협'이 존재하는가?"

관련 이론가 : 모리스 피오리나(Morris Fiorina – 회고적 투표), 모겐 페데르센(Mogens Pedersen – 변동성 지수)

이론적 취지 : 이론가들은 선거제도가 아무리 잘 갖춰져 있어도, 부패하거나 무능한 현직자가 '현직 프리미엄'이나 강고한 '지역주의(정당 일체감)'에 기대어 계속 당선된다면 그 선거는 요식행위에 불과하다고 보았다. 즉, 이 지표의 취지는 유권자가 정치인에게 '언제든 해고될 수 있다는 공포(Credible Threat of Losing Office)'를 실제로 심어주고 있는지를 측정하는 데 있다. 변동성이 지나치게 낮으면 민주주의가 정체된(고인 물) 것으로, 적절한 교체율이 나타나야 회고적 투표를 통한 수직적 책임추궁이 정상 작동하는 것으로 진단한다.

(2) 정책 응답성(Policy Responsiveness / Congruence):

아담 셰보르스키(Adam Przeworski)등이 강조한 개념으로, 선거 전 후보자가 내건 공약(Mandate)과 선거 후 실제 집행된 정책 간의 '일치도'를 측정한다. 유권자의 요구가 실제 정책 결과물로 연결되는 비율이 높을수록 책임추궁성이 강한 것으로 평가한다.

1) 정책 응답성 구체화: "'위임(Mandate)의 허상' 타파와 대리인 손실 통제"

관련 이론가 : 아담 셰보르스키(Adam Przeworski), 로버트 달(Robert Dahl), 빙엄 파월(G. Bingham Powell Jr.)

이론적 취지: 셰보르스키는 고전적 민주주의 이론이 가진 순진한 믿음, 즉 "선거에서 이긴 자는 유권자의 명령(Mandate)을 성실히 수행할 것"이라는 가정을 강력히 비판했다. 그의 취지는 주인-대리인 이론(Principal-Agent Theory)에 입각하여, 선거 직후 대리인(정치인)이 유권자의 선호를 배신하는 '도덕적 해이(Moral Hazard)'와 '대리인 손실'이 얼마나 발생하는지를 차갑게 측정하려는 것이다. 이 지표는 선거가 정치인에게 자리를 내어주는 '권력 부여(Authorization)'를 넘어, 유권자의 이익을 산출물로 바꾸어 내는 '실질적 통제(Control)' 기제로 작동하는지 검증한다.

(3) 제도적 측정 (선거구 크기와 투표 방식):

개방형 명부제(유권자가 특정 인물에게 기표 가능)인지, 폐쇄형 명부제(정당에만 기표)인지에 따라 측정한다. 폐쇄형 명부제 하에서는 무능한 의원이라도 당 지도부에 의해 높은 순번을 받으면 살아남을

수 있어 유권자의 직접적인 수직적 책임추궁이 제약받는 것으로 평가한다.

1) 제도적 측정 구체화 (선거구 크기와 투표 방식): "정치인의 '진짜 주인(Principal)'은 누구인가?"

관련 이론가 : 매슈 슈가트(Matthew Shugart)와 존 캐리(John Carey) – '개인 표(Personal Vote)' 인센티브 이론

이론적 취지 : 캐리와 슈가트는 정치인이 유권자의 뜻에 따를지, 소속 정당 보스의 뜻에 따를지는 전적으로 '선거 규칙(제도)'에 달려있다고 보았다. 이 지표의 핵심 취지는 수직적 책임추궁성의 '방향성'이 어떻게 왜곡되는지 포착하는 것이다. 폐쇄형 비례대표제에서는 공천권을 쥔 '당 지도부'가 진짜 주인이 되므로, 유권자를 향한 책임추궁성(응답성)은 약화된다. 반면 개방형 명부제나 소선거구제에서는 정치인이 살아남기 위해 당론보다 '지역구 유권자'의 뜻을 살피게 된다(Personal Vote 추구). 즉, 제도가 정치인의 충성 대상을 어떻게 설계하는지 파헤치려는 의도다.

요약하자면, 이론가들은 수직적 책임추궁성이 추상적인 구호에 머물지 않도록 ① 유권자의 심판 능력(교체율), ② 정치인의 배신 통제(정책 응답성), ③ 제도의 구조적 유인(선거 규칙)이라는 세 가지 차원에서 민주주의의 건강 상태를 진단하는 청진기를 만들어낸 것이다. 즉 측정하고자 하는 방식은 측정하고자 하는 기준이나 가치를 반영하는 것이다.

2027년 대비 정치학 예비순환 자료 정당운영방식 비교

구분	명망가 정당 (Cadre Party)	대중 정당 (Mass Party)	포괄 정당 (Catch-all Party)	선거전문가 정당 (Electoral-Prof. Party)	카르텔 정당 (Cartel Party)
시대별 분류	19세기 (제한선거 시기)	19세기 말 ~ 20세기 초 (보통선거 확대기)	20세기 중반 (제2차 세계대전 이후)	20세기 후반 (1970년대 이후 미디어 시대)	20세기 말 ~ 현재 (1990년대 이후)
대표 국가/사례	19세기 영국 보수당/자유당, 미국 초기 정당	20세기 초 영국 노동당, 독일 사민당 (SPD)	전후 서유럽 주요 정당, 미국의 민주/공화당	현대 미국의 정당, 미디어 선거 중심 국가	국고보조금 의존도가 높은 현대 유럽 기득권 정당
이념 지형	이념성 약함 (지역적, 개인적 이익 중심)	뚜렷한 계급적/이념적 대립 (쌍봉형 선호)	탈이념화, 중위투표자/중도층 공략 (단봉형 선호)	실용주의, 탈이념적 특정 이슈 중심	현상 유지, 국가 관리자적 성격 (기득권 수호)
핵심 구성원	소수의 명망가, 지역 귀족 및 유지	대규모 진성 당원 (특정 계급 기반 결속)	느슨한 지지자, 유동적 유권자 (부동층)	인물/이슈에 반응하는 타겟화된 유권자 집단	소극적 지지자 (당원의 의미와 역할 대폭 퇴색)
자금 모금 방식	명망가 개인의 사재 및 사적 후원	대규모 당원의 십시일반 **내부 모금 (당비)**	이익집단, 기업의 기부금 등 막대한 **외부 자금**	이익집단 자금 및 특정 목적의 거액 후원금	**국가 기금 (국고보조금)**에 절대적 의존
선거	개인적 인맥, 명성, 후견주	이념 기반의 대규모 조직	미디어를 통한 이념 스펙	미디어 맞춤형 전략, 여	국가 자원의 독점 활용,

전략	의 (Patronage)	동원, 군중 집회	트럼 확대, 이미지 정치	론조사 기반 타겟팅 캠페인	신생 정당 진입 장벽 구축
핵심운영인력	지역 유력자 (명망가)	당 관료, 열성 당원	정당 최고 지도부, 당 관료	**전문가 집단** (여론조사원, PR, 스핀닥터 등)	국가 기구와 결탁한 **정당 엘리트/지도부**
[결과] 정당규율	**매우 약함** (개인적 연합체)	**매우 강함** (당론에 대한 엄격한 구속)	**상대적으로 약화** (다양한 이익 수용)	**약화됨** (개인 인물 경쟁력 중심)	**강함** (당 지도부의 자원 독점을 통한 하향식 통제)
[결과] 의원의 자율성	**매우 높음** (소신 및 지역구 우선)	**매우 낮음** (이념과 당의 엄격한 대리인)	**높아짐** (개인의 득표력 및 미디어 노출 중요)	**매우 높음** (자신만의 캠페인 전문가 고용)	**낮아짐** (당 지도부의 공천과 자금에 종속됨)

[심층 분석 1] 변수에 따른 결과 도출의 인과관계

핵심은 모델이 변화함에 따라 '자금줄과 권력의 이동'이 의원의 행동 양식(자율성)을 어떻게 바꾸는지에 있다.

1. 대중정당 ⇨ 포괄/선거전문가 정당 (자율성의 획득):

과거 대중정당 시절에는 당이 돈(당비)과 조직을 모두 쥐고 있었기 때문에 의원은 당의 톱니바퀴에

불과했습다. 하지만 텔레비전이 보급되고 포괄/선거전문가 정당으로 넘어가면서, 의원들은 당의 조직보다는 미디어를 통해 자신의 이미지를 팔고, 이익집단의 외부 자금을 직접 끌어오며, 독자적인 선거 전문가를 고용하게 되었다. 즉, 당에 빚진 것이 없으므로 정당 규율은 무너지고 의원 개인의 자율성이 극대화되었다.

2. 선거전문가 정당 ⇨ 카르텔 정당 (자율성의 재상실):

현대로 오면서 정당의 당원 수가 바닥을 치고 선거 비용은 천문학적으로 치솟았다. 생존의 위기를 느낀 정당들은 국가 예산(국고보조금)으로 연명하는 카르텔 정당으로 변모한다.

이때 국고보조금의 배분권과 공천권은 철저하게 '정당 지도부(당 대표 등)'가 독점하게 된다. 자금줄이 다시 당 지도부로 넘어갔기 때문에, 개별 의원들은 생존을 위해 지도부의 눈치를 볼 수밖에 없으며, 이로 인해 형식적인 자율성은 높을지언정 실질적인 자율성은 다시 낮아지고 당 지도부 중심의 강압적인 정당 규율이 작동하게 된다.

[심층 분석 2] 기능론과 동원론 비교

정당 체제와 사회 갈등의 관계를 설명하는 대표적인 두 이론인 립셋과 로칸(S. M. Lipset & S. Rokkan)의 사회학적 균열이론(기능론적 접근)과 샤츠슈나이더(E. E. Schattschneider)의 갈등 동원이론(정치학적 접근)을 비교한다.

1. 립셋과 로칸의 사회학적 균열이론 (기능론적 접근)

립셋과 로칸은 정당 체제가 사회 내부에 존재하는 객관적인 갈등, 즉 '균열(cleavage)'을 반영하여 형성된다고 본다. 정당은 사회의 갈등을 정치적 영역으로 표출하는 수동적이고 기능적인 매개체 역할을 한다고 설명한다.

(1) 핵심 개념: 역사적 혁명과 4대 균열

이들은 서구 유럽의 정당 체제가 두 차례의 거대한 역사적 혁명을 거치며 형성된 4가지 핵심 균열에 뿌리를 두고 있다고 분석한다.

첫째, 국민혁명(National Revolution):중앙집권적 국가 형성 과정에서 발생한 균열

중앙 vs. 주변부 균열:중앙의 지배 엘리트와 이에 저항하는 종족적, 언어적, 문화적 소수 집단 간의 갈등 (예: 지역주의 정당의 등장).

국가 vs. 교회 균열:세속적인 국민국가와 기존의 교육 및 사회 통제권을 유지하려는 가톨릭 교회 간의 갈등 (예: 기독교 민주당 vs. 세속주의 정당).

둘째, 산업혁명(Industrial Revolution):산업화 과정에서 발생한 경제적 이해관계의 균열

농업 vs. 산업 균열:도시의 신흥 산업 자본가와 농촌의 전통적 지주 계급 간의 갈등 (예: 농민당 vs. 보수/자유당).

자본 vs. 노동 균열:자본가(소유주)와 임금 노동자 간의 계급 갈등. 현대 정당 체제에서 가장 강력하고 보편적인 좌우 갈등의 축 (예: 사회당/노동당 vs. 보수당).

(2) 핵심 가설: 동결 가설 (Freezing Hypothesis)

1920년대 보통선거권이 확립되면서 대중이 투표권을 갖게 되었고, 이때 위의 4가지 균열을 대변하며 형성된 정당 체제가 이후 1960년대까지 큰 변화 없이 '동결(frozen)'되었다는 가설이다. 즉, 초기 형성된 사회적 균열의 구조가 너무 강력하여 후속 세대의 정치적 선택까지 규정하게 되었다고 본다.

(3) 이론의 특징 및 한계

사회의 우위:사회 구조와 갈등이 정치와 정당을 결정한다는 '상향식(Bottom-up)' 결정론적 시각을 가진다.

한계:1970년대 이후 등장한 신사회운동(환경, 페미니즘 등)이나 탈물질주의 가치로 인한 새로운 정당(녹색당 등)의 등장, 즉 '균열의 해동(Unfreezing)' 현상을 설명하는 데 한계를 지닌다.

2. 샤츠슈나이더의 갈등 동원이론 (정치학적 접근)

샤츠슈나이더는 정당이나 정치 엘리트가 사회적 갈등을 단순히 반영하는 것이 아니라, 적극적으로 선택하고 조작하여 동원한다고 주장한다. 정당은 권력을 획득하기 위해 대중의 갈등을 기획하고 관리하는 능동적인 행위자다.

(1) 핵심 개념: 갈등의 사회화 (Socialization of Conflict)

정치란 본질적으로 갈등의 범위를 확대하거나 축소하는 과정이다. 사적인 영역의 다툼이 대중의 관심을 끌어 공적인 정치 영역으로 확대되는 것을 '갈등의 사회화'라고 한다. 정당은 이 과정에서 구경꾼(대중)을 선거라는 싸움터로 끌어들이는 역할을 한다.

(2) 핵심 기제: 편견의 동원 (Mobilization of Bias)

모든 갈등이 정치적 의제로 다루어지는 것은 아니다. 샤츠슈나이더는 "모든 형태의 정치 조직은 갈등을 착취하는 편견(bias)을 가지고 있다"고 주장한다.

대안의 선택과 배제 : 정치 엘리트와 정당은 자신들에게 유리한 특정 갈등(예: 경제적 불평등)은 강조하여 전면에 내세우고, 불리한 갈등(예: 종교 문제)은 억압하거나 정치적 의제에서 배제한다.

조직화 자체가 이미 특정한 이익을 우선시하고 다른 이익을 배제하는 '편견의 동원' 과정이다.

(3) 이론의 특징

정치의 우위:정치 엘리트와 정당이 사회적 갈등을 정의하고 구조화한다는 '하향식(Top-down)' 시각을 가진다.

능동적 정당관:사회에 아무리 객관적인 균열(빈부격차 등)이 존재하더라도, 정당이 이를 정치적으로 동원(정치 쟁점화)하지 않으면 정치적 갈등으로 발전하지 않는다.

3. 두 이론의 핵심 비교 요약

구분	립셋 & 로칸 (사회학적 기능론)	샤츠슈나이더 (정치학적 동원론)
인과 관계의 방향	**사회 ⇨ 정치**(상향식)	**정치 ⇨ 사회**(하향식)

정당의 역할	**수동적 반영자**(거울)	**능동적 창조자**(관리자/조작자)
갈등의 성격	역사적·구조적으로 형성된 **객관적 실재**	정치 엘리트에 의해 선택된 **전략적 구성물**
핵심 주장	정당 체제는 사회에 내재된 역사적 균열의 반영이며, 한 번 형성된 체제는 지속(동결)된다.	수많은 잠재적 갈등 중 정당이 자신에게 유리한 갈등만 선택적으로 동원하여 정치화한다.
설명의 초점	1920~1960년대 서구 정당 체제의 **안정성과 지속성**	선거 과정에서의 갈등 관리, **이슈 선점과 의제 설정**

[심층 분석 3] 한국의 사회균열과 기능론/ 동원론 비교

한국은 서구에 비해 시민사회의 자생적 정당 형성이 약했기 때문에, 전반적으로 정치 엘리트에 의한 '동원론적 시각'이 강하게 적용되는 특징을 보인다.

1. 지역 균열 (Regionalism)

한국 정치학계에서 가장 치열하게 논쟁이 되었던 주제이며, 동원론적 해석이 압도적인 주류를 이루고 있다.

(1) 기능론적 시각 (구조적 불평등) : 1960~70년대 산업화 과정에서 국가의 자원이 경부선 축(영남)에 집중되면서 영호남 간에 객관적인 경제적 · 사회적 불균등 발전이 발생했고, 이 실질적인 격차가 자연스럽게 정치적 균열로 이어졌다고 본다.

(2) 동원론적 시각 (엘리트의 조작) : 최장집 교수 등으로 대표되는 주류적 시각이다. 한국의 지역주의는 실재하는 경제적 격차 때문이라기보다, 1971년 대통령 선거와 1990년 3당 합당 등 특정 시기에 정치 엘리트(박정희 정권 및 3김)들이 자신의 권력 유지와 선거 승리를 위해 지역 감정을 인위적으로 자극하고 동원한 '정치적 기획의 산물'이라고 분석한다.

2. 이념 균열 (Ideology: 보수 vs. 진보)

역사적 기원은 철저히 동원론에 가깝지만, 민주화와 산업화 이후 점차 기능론적 성격이 혼재되어 나타나고 있다.

(1) 동원론적 시각 (국가 주도의 이념화) : 해방 이후와 냉전 시기, 권위주의 국가가 체제 유지를 위해 '반공 이데올로기'를 위에서 아래로 강력하게 주입했다. 노동이나 계급 균열 등 다른 사회적 갈등은 철저히 억압(편견의 동원)하고, 오직 국가보안법 등으로 상징되는 이념 갈등만을 허용한 엘리트 동원의 결과물로 본다. 최근 양당의 극단적인 '진영 정치' 역시 적대적 공생을 위한 전략적 동원으로 해석된다.

(2) 기능론적 시각 (계급 및 분배 갈등의 반영) : 1987년 민주화와 1997년 IMF 외환위기 이후, 한국 사회에 비정규직, 부동산 등 실제적인 경제적 양극화가 심화되었다. 이에 따라 복지, 증세, 노동 정책을 둘러싼 실질적인 계층 간의 이해관계 차이가 보수와 진보 정당의 지지로 자연스럽게 반영되고 있

다는 시각이다.

3. 세대 균열 (Generation)

가장 뚜렷한 기능론적 토대(코호트 효과)를 가지고 있으나, 선거 때마다 엘리트들에 의해 강력하게 동원되는 이중적 성격을 지닌다.

(1) 기능론적 시각 (역사적 경험의 차이) : 산업화 세대(전쟁과 빈곤 경험), 민주화 세대(86세대, 권위주의 저항 경험), MZ세대(IMF 이후 저성장과 정보화 경험)는 성장기에 겪은 객관적인 역사적 · 경제적 환경이 완전히 다르다. 이로 인해 물질주의와 탈물질주의, 집단주의와 개인주의라는 실재하고 이질적인 가치관(균열)이 형성되었다고 본다.

(2) 동원론적 시각 (프레임 정치) : 세대 간 가치관 차이가 존재하더라도, 정치권이 선거 승리를 위해 이를 의도적으로 갈라치기 한다고 본다. 보수 진영의 '86세대 기득권 청산론'이나 진보 진영의 '노년층 보수화에 대한 견제' 등, 정치 엘리트들이 특정 세대의 분노나 불안을 타깃으로 삼아 득표 전략으로 동원한다.

4. 젠더 균열 (Gender)

최근 한국 정치에서 가장 역동적으로 변화하고 있는 균열로, 사회 구조적 토대 위에서 고도의 정치적 동원이 결합한 전형적인 현대판 동원론의 사례로 분석된다.

(1) 기능론적 시각 (구조적 변화와 경쟁) : 여성의 교육 수준 향상 및 노동 시장 진출 확대, 가부장제 해체, 그리고 저성장 시대의 극심한 취업난이라는 객관적 현실이 존재한다. 한정된 자원을 둘러싼 2030 청년층 내의 실질적인 경쟁과 불안이 페미니즘과 안티-페미니즘이라는 자연스러운 사회적 균열로 표출되었다고 본다.

(2) 동원론적 시각 (선거 전략으로서의 젠더화) : 2021년 보수 정당(당시 이준석 대표)을 중심으로 한 '이대남(20대 남성)' 현상이 대표적이다. 정치권이 청년층의 경제적 · 구조적 불안감의 원인을 젠더 이슈로 치환하여(갈등의 사회화), 특정 성별의 반발 심리를 선거의 핵심 동력으로 전략적으로 이용하고 동원했다는 비판적 시각이다.

5. 요약 및 결론

서구 정당은 기능론(사회의 요구를 정당이 수용)으로 출발했지만, 한국 정당은 태생부터 동원론(정치인이 사회 갈등을 조작)에 가까웠다.

현재의 한국 정치 상황을 분석할 때, 세대나 젠더처럼 기능론적(구조적) 토대가 분명히 존재하는 새로운 갈등조차도, 양당제라는 기득권 구조 속에서 철저히 동원론적(득표 수단)으로 소비되고 있다.

2027년도 대비 정치학 예비순환 자료 정당관련 기출문제

정당 쟁점 4 : **정당 모델의 역사적 변화 관련 문제 2**

제23문 정당 모델의 변화와 한국에서 대중정당 모델의 한계

대의제 민주주의에서 정당은 국가와 시민사회를 연결하는 매개체이다. 지난 한 세기동안 유럽에서는 이러한 정당이 사회상황에 따라 대체로 간부정당→대중정당→포괄정당 또는 선거전문가 정당→카르텔 정당으로 변화해왔다. (총 30점)

1) 정당 조직적 측면에서 대중정당, 포괄정당, 선거전문가 정당의 차이를 설명하시오. (16점)

2) 대중정당에서 포괄정당으로, 포괄정당에서 카르텔 정당으로 변함에 따라 정당의 기능이 어떻게 변화했는지 설명하시오. (8점)

3) 한국정당의 개혁방안 가운데 하나인 대중정당모델이 갖는 한계를 설명하시오. (6점)

_ 2011년 5급공채

Ⅰ 서론

한국의 정치개혁을 위해서 가장 핵심이 되는 정당개혁이 필요하다. 그렇다면 어떤 모델을 기준으로 하여 정당개혁을 이루어야 하는가? 유럽식 대중정당과 미국식 원내정당 사이에서 한국의 바람직한 방향에 대해 고려해 본다.

Ⅱ 정당 조직 차원의 모델 간 비교

1. 대중정당

대중정당은 거대한 정당원들을 중심으로 구성된다. 정당은 당원들을 이념에 따라 모으고 이들이 지지하는 이념에 기반한 정책을 제시한다. 당원은 이념에 따라 정당을 선택하고 정당은 정강과 정책을 통해 유권자를 모으고 실제 지지를 정책으로 전환한다. 따라서 정당에서 중요한 구심점은 이념적 동질성을 갖춘 정당원이다. 이들 정당원의 지속적인 지지가 안정적인 정부 구성을 만든다. 정당에서 중요한 것은 자신의 이념적 위치이며 이것을 기반으로 강력한 정당의 규율을 구축한다. 정당에서 나오는 후보자가 중요한 것이 아니라 정당 자체가 중요하기 때문에 당원들의 충성은 정당을 향한다.

2. 포괄정당

포괄정당은 대체로 거대정당을 이루고 있지만, 이념적 선명성이 부족하고 여러 가지 정책들을 통해서 지지자들을 확보한다. 이념적 수렴이 이루어지면서 정당 간 이념적 격차가 줄어들게 되자 정당들은 이슈를 통해서 지지자를 확보하고자 한다. 따라서 정책 이슈의 선점이 중요하며 정책 이슈를 확장하여 정당의 정책 스펙트럼이 넓어진다. 이것은 이념에 기반한 충성스러운 당원이 아니라 여러 이슈를 비교하여 정당에 지지를 보내는 지지자를 중심으로 한 정당이 구성된다. 정당이 지지자 중심으로 구성되기

때문에 정당의 규율은 약화할 수 밖에 없다. 정당은 안정적인 지지를 재생산하기 어렵고 투표에서 지지자들의 투표 유동성이 높다. 정당이 어떤 이슈를 선정하는가 때문에 선거 승패가 달려있기 때문에 정당의 장악력이나 후보자의 장악력이 낮다.

3. 선거전문가

선거전문가 정당은 후보자의 이미지가 중요하다. 정당 간 정책 차이가 적고 이념에 기반한 지지가 의미 있는 차이를 못 보여주기 때문에 선거에서는 선거를 승리로 이끌 수 있는 후보의 여러 요인에 대한 분석과 이를 통한 지지 확보가 중요하게 된다. 따라서 후보자를 중심으로 표가 결집하고 이 후보자의 이미지를 강화하는 선거전문가들이 정당에서 영향력을 가지게 된다. 이는 정당의 규율과 장악력을 낮추고 후보자와 정당 외부 세력인 선거전문가들의 영향력을 상승시킨다.

Ⅲ 정당의 변천과 기능의 변화

1. 대중정당에서 포괄정당으로의 변화와 정당 기능변화

대중정당의 기능은 유권자들을 이념적으로 어떻게 반영하는가에 있다. 즉 사회적 균열을 반영하면서 이를 정책 간 대결로 만들거나 타협의 여지를 가짐으로써 사회적 균열을 완화하는 것이 중요했다. 그러나 포괄정당으로 바뀌면서 이념을 반영하는 정책이 중요한 것이 아니라 정당이 어떤 이슈를 선점하는가가 중요하게 되었다. 포괄정당은 다양한 지지세력의 결집을 통해서 정권 창출이 주안점이 되었기 때문에 정책제시가 중요하게 된다. 이런 상황은 정당이 사회균열을 의도적으로 만들면서라도 권력을 획득하는 것이 중요하게 된다. 이로써 이념적 대결보다는 정책적 연합을 통한 지지 확보가 중요하게 된다.

2. 포괄정당에서 카르텔 정당으로의 변화와 정당 기능변화

포괄정당에서 카르텔 정당으로의 변화는 정당이 국가 기관화 되면서 신생정당의 진입을 저지하는 것으로 게임의 규칙을 보수화한다. 정당은 국가보조금과 같은 혜택과 함께 정당설립의 요건 등을 엄격히 하여 신생정당 진입을 저지함으로써 기존 지지를 유지하는 것에 초점을 맞춘다. 이것은 새로운 사회적 균열이 정당정치 내에 진입되는 것을 억제하게 된다. 따라서 정당은 기성 사회질서를 유지하고 정치적 경쟁을 이로 국한 시킨다.

Ⅳ 결론을 대신하며 : 대중정당 모델의 한계

한국정당의 미래를 위해 한국이 유럽식 정당구조인 대중정당으로 갈 수 있는가의 문제가 남는다. 위의 논의는 서구 정당 역사 속에서 사회적 변화가 이념적 수렴화를 가져오면서 정당들이 조직과 기능을 변화시켜왔다는 점을 보여준다. 그런데 한국은 2000년대 들어와서 이념이 중요한 정치적 균열이 되었다. 따라서 이념을 정치의 기준으로 할 때 한국은 1960년대 이전의 유럽정치를 원용해서 이념에 기반하고 막대한 당원들로 이루어진 정당을 구축하고자 한다.

하지만 한국에서 대중정당은 몇 가지 문제를 가지고 있다. 먼저 한국의 이념적 지지도가 정당 선호로 이어지지 않는다는 문제가 있다. 40%의 무당파층과 중도입장은 여전히 정당정치에서 지지 부족을 보여준다. 두 번째로 한국의 정당 선호가 이념과 지역 그리고 새로운 요소들이 결합하여 있으므로 이

념에만 기반한 정당 지지로 이끌기 어렵다. 세 번째로 정당들이 지향하는 이념정치가 이념적 투명성이 약하다는 문제가 있다. 유권자와 정당이 내세우는 이념이 아직 정확한 의미규정이 이루어지지 않기 때문에 모호한 이념정치가 이루어지고 있다. 마지막으로 정당에 대한 지지율이 안정적으로 이루어지지 않는다는 점도 문제가 된다. 게다가 카르텔 정당화되어 있어 새로운 사회균열을 반영하기 어렵다는 점도 대중 정당화를 저해한다.

정당 쟁점 8 : 사르토리의 정당체계 모델 관련 문제

제24문 사르토리 이론을 통한 17대 총선의 정당 체계변화 설명

정당체계란 정당 간의 상호작용이 이루어지는 틀이라고 할 수 있다. 사르토리(G. Sartori)가 제시하는 정당체계의 분류기준을 논하고, 이에 근거하여 2004년 총선 이후 형성된 한국 정당체계를 설명하시오. (20점)

_ 2004년 5급 공채

Ⅰ 서론

사르토리의 정당체계에 따르면 정당은 정당의 수와 상대적 크기와 이념 간 격차에 의해서 어떠한 정당체제인지가 분류된다. 이런 체계는 각각이 정당 자체에 영향을 미치면서 정치에 변화를 가져온다. 따라서 우리는 사르토리의 정당 분류를 통해서 한국의 정당체계가 어떻게 변화하는지를 파악할 수 있다. 좀 더 구체적으로 보면 2004년의 총선이 보인 정당정치의 변화가 과연 온건한 다당제적 요소로 갈 것처럼 보이는가와 이런 변화가 지속할 것 같은가 하는 점이다.

Ⅱ 사르토리의 정당 체계분류

1. 분류의 기준

사르토리의 기준은 크게 세 가지이다. 첫째, 의미 있는 의석을 가진 정당의 수와 정당의 상대적 크기와 정당 간 이념 간 거리이다.

2. 유형 분류

이러한 요인에 의해서 보면 정당은 크게 경쟁형 정당체계와 비경쟁형 정당체계로 나뉜다. 다시 경쟁형 정당체계는 일당우위제, 양당제, 온건 다당제, 양극적 다당제로 나뉘고 비경쟁형 정당체계는 패권정당체계와 단일 정당제로 나뉜다. 이런 분류는 정당의 행위 패턴을 결정짓기 때문에 중요하다. 즉 일당우위제 하에서의 정당의 행위 패턴과 양당제하에서 정당의 행위 패턴이 달라질 것이므로 이를 설명하고 예측하는 데 도움을 줄 수 있다.

Ⅲ 2004년 총선 이후 한국 정당체계

사르토리는 '정당의 수'와 '이념 간 거리' 즉 경쟁 가능성으로 정당체계를 설명했기에 2004년 이후

한국 정당체계도 '정당의 수'와 '이념적 거리'를 통해서 설명한다.

1. 정당의 수 : 실질적 양당제적 다당제

2004년 총선의 특징인 지역주의와 이념과 세대의 중첩으로 인해서 '실질적인 양당제적 다당제'로 나타났다. 그 이전까지 지역주의를 기반으로 경쟁하던 다당제 구조에서 충청권 정당이 와해하였다. 호남을 기반으로 한 민주당도 와해하였다. 대신 진보이념을 축으로 하는 열린우리당이 등장하면서 정치 지형은 진보와 보수의 대결구조로 만들었다.

열린우리당은 152석을 얻었다. 보수를 대표하는 한나라당은 121석을 얻었다. 지역주의에 기초한 충청정당이 아니라 이념에 기초한 민주노동당이 10석의 의석을 얻어서 제3당이 되었다. 충청권을 대표하는 자민련은 4석에 불과하게 되었고, 호남을 대표하는 민주당은 9석을 얻는 데 그쳤다. 민주당은 여당이었다는 점에서 더욱 충격적인 결과다. 지역주의에 기초하여 다당제를 운용했던 의회에서 민주화 이후 처음으로 유권자가 여대야소를 만들었다. 그러면서 실질적으로 교섭단체를 만들 수 있는 정당이 2개밖에 안 되는 양당제를 구축한 것이다. 유효정당은 이론적으로 계산하기 복잡하지만, 현실에서 교섭단체를 구성하는 정당 수를 가지고 계산해볼 수 있다.

2. 이념 위주의 정당 간 거리 확대

2004년 총선에서 정당 간 거리는 벌어졌고, 정당 간의 타협 가능성은 줄었다. 즉 정당체계 수준에서 국정운영의 효율성이나 안정성을 기대하기는 어렵게 되었다.

2004년 이전 정당은 지역주의에 기초하여 보수적인 성향의 유사한 정체성을 가지고 있었다고 볼 수 있다. 한나라당, 민주당, 자민련은 지역의 이익을 대표하였지 특정 이념을 집중적으로 반영하지는 않았다.

그러나 2004년 선거에서 진보를 표방한 열린우리당이 386세대와 운동권 출신들을 중심으로 중도에서 진보적 성향의 정당정치를 표방하였다. 민주노동당은 혁신이념을 표방하였고, 반대로 한나라당은 보수 성향 유권자들의 지지를 받았다. 이렇게 정당 간 이념 간 거리의 확장은 유권자들 역시 진보-보수로 이념적 구획을 하였다. 다만 이후 연구 결과에도 나오지만, 유권자의 진보-보수 간 차이보다는 정당 내 의원들의 이념 간 진보-보수의 차이가 더 크다.

정당 간 거리 확대는 정당 간의 정책 차이를 키울 수 있다. 2010년 복지논쟁에서 '포괄적 복지 vs. 선별적 복지'를 두고 싸운 것이나, 대북정책에서 '포용정책 vs. 강경정책'의 차이도 이를 반영한다. 정당 간 타협의 여지가 적어진 것이다. 정당 체계 수준에서는 선명성을 강화되었지만, 국회선진화법 이후 한국 정치에서 중요 법안을 통과시킬 가능성은 줄어든 것이다.

Ⅳ 결론

2004년 선거는 이념에 기초한 실질적 양당제적 다당제를 만들었다. 이는 향후 한국 정치에서 2016년 분당으로 인해 4년간 다당제가 나타날 때까지 한국 정당체계로 자리 잡았다. 그리고 정당 간 이념적 경쟁이 한국 정치에서 지역주의보다 주된 의제가 되었다.

2027년 대비 정치학 예비순환 자료 민주주의 퇴행과 규범적 민주주의

제 1 문. 현대 민주주의는 과거와 같이 군부 쿠데타 등 폭력적인 방식이 아니라, 선거를 통해 합법적으로 권력을 획득한 지도자들에 의해 내부로부터 점진적으로 붕괴하는 양상을 보이고 있다. 스티븐 레비츠키와 대니얼 지블랫(S. Levitsky & D. Ziblatt)은 구조적으로는 정치양극화와 정당의 문지기 기능이 약화되고, 행위자차원에서 민중주의 지도자가 등장해 민주주의의 연성규범인 제도적 자제와 상호존중을 약화시키는 것이 민주주의를 퇴행시킨다고 주장한다. 다음 지문을 읽고 물음에 답하시오. (총 40점)

(1) 절차적 민주주의를 대표하는 로버트 달(R. Dahl)의 polyarchy차원에서 '민주주의 사망' 과 민주주의의 규범적 차원을 강조하는 '민주주의 퇴행(Democratic Backsliding)'을 비교하시오. (10점)

(2) 레비츠키와 지블랫으로 대표되는 민주주의 퇴행이론에서 주장하는 민주주의 퇴행의 원인을 구조적인 차원과 행위자 차원으로 구분해서 설명하시오. (14점)

(3) 민주주의 퇴행으로 인해 발생하는 국내정치적 영향을 정당양극화 차원에서 설명하고, 국제적 영향을 아이켄베리의 구조적 자유주의 입장의 3가지 자유주의의 토대인 자유시장경제, 민주주의의 정치질서, 다자주의 제도에 미치는 영향을 설명하시오. (16점)

제 1 문. 민주주의 퇴행과 한국의 과제

Ⅰ. 서론

미국의 트럼프 재선, 한국의 12.3 비상계엄, 필리핀의 듀테르테 당선은 민주주의의 퇴행이라는 공통점을 보여준다. 규범적인 차원에서 민주주의가 퇴행하는 이유를 설명하고, 이로 인한 영향을 국내수준과 국제수준으로 구분해서 분석한다. 특히 아이켄베리의 구조적 자유주의 입장에서 국제정치의 변화를 구체화한다.

Ⅱ. 로버트 달의 민주주의의 사망과 레비츠키의 민주주의 퇴행 비교 (10점)

절차적 민주주의 차원에서 로버트 달(R. Dahl)로 대표되는 이론은 민주주의의 사망을 다룬다. 반면 규범적 민주주의 차원에서 레비츠키와 지블랫(S. Levitsky & D. Ziblatt)으로 대표되는 이론은 민주주의의 퇴행을 다룬다.

1. 로버트 달의 민주주의의 사망 (5점)

절차적 민주주의를 대표하는 로버트 달(R. Dahl)은 두 가지 조건이 붕괴하면 민주주의가 사망한다고

본다. 이상적인 민주주의가 아닌 현실에서 작동하는 민주주의를 규정하기 위해 절차적 차원에서 '폴리아키(Polyarchy)'로 규정하였다. 폴리아키의 핵심 구성요소로 자유롭고 공정한 선거를 통한 '경쟁(Contestation)'과 보편적 투표권에 기반한 '정치적 참여(Participation)'를 제시했다.

그런 점에서 민주주의의 사망은 참여와 붕괴하고, 경쟁이 무너지는 것이다. 이것은 1960년대 1970년대에 작동했던 군부쿠데타나 계엄령 선포에 의해서 만들어진다. 즉 독재자가 등장해서 민주주의라는 체제 자체를 비민주주의라는 체제로 변화시키는 것이다. 민주주의가 비민주주의로 전환하는 다양한 계기들인 전체주의, 권위주의, 사회주의에 의해서 민주주의 체제 자체가 붕괴하는 것이다. 즉 아담 쉐보로스키의 개념으로 비유하면 '확실성이 제도화' 된 체제이자 지도자의 '전환불가능성' 이 작동하는 체제가 되는 것이다. 특히 민주주의 사망은 통계를 사용하는 양적 접근으로 민주주의와 비민주주의를 구분한다.

〈 보론 1 : 폴리아키(현실의 민주주의)를 위한 5가지 원칙과 6가지 정치 제도 〉

현대의 대규모 국가(국민 국가)에서는 모든 시민이 광장에 모여 직접 의사를 결정하는 것이 불가능하다. 따라서 달은 위의 5가지 이상적 기준을 현실 세계에서 근사치로 구현하기 위해 다음 6가지 제도적 요건이 필수적이라고 주장했다.

로버트 달은 어떤 집단이나 국가가 '민주적'이라고 불리려면 구성원들이 통치 과정에서 다음 5가지 기준을 충족해야 한다고 보았다. 첫 번째 모든 구성원의 효과적 참여 (Effective Participation)가 보장되어야 한다. 두 번째 모든 구성원은 투표해야 하고 이것은 평등해야 한다는 점에서 투표의 평등 (Voting Equality)이 보장되어야 한다. 경쟁이 가능하기 위해서는 정책이 구분되어야 한다는 점에서 세 번째 '계몽된 이해 (Enlightened Understanding)' 가 보장되어야 한다. 또한 경쟁이 가능하기 위해서는 구성원들이 특정 사안을 안건으로 결정할 수 있는 네 번째 '의제에 대한 최종적 통제 (Control of the Agenda)' 가 필요하다. 마지막으로 사회 구성원 모두가 참여하여야 한다는 점에서 다섯째, 성인의 포용성 (Inclusion of Adults)이 지켜져야 한다.

〈 6가지 제도적 요건 〉

1. 선출된 공직자 (Elected Officials) : 정부의 핵심적인 정책 결정권은 시민들에 의해 선출된 공직자들에게 헌법적으로 귀속되어야 한다. (의제 통제와 효과적 참여를 대리하는 기능)

2. 자유롭고 공정하며 정기적인 선거 (Free, Fair, and Frequent Elections) : 선출된 공직자들은 폭력이나 강압이 없는 공정한 선거를 통해 정기적으로 선출되어야 한다. (투표의 평등과 효과적 참여를 보장)

3. 표현의 자유 (Freedom of Expression) : 시민들은 정치, 정부, 체제, 공직자, 이념 등에 대해 심각한 처벌의 위협 없이 자신을 표현할 권리를 가져야 한다. (효과적 참여와 계몽된 이해를 보장)

4. 대안적 정보원 (Alternative Sources of Information) : 시민들은 정부나 단일한 독점 세력이 통제하지 않는 다양하고 독립적인 정보원(언론, 전문가 등)에 접근할 권리가 있으며, 이러한 정보원들이 실제로 존재하고 법적으로 보호받아야 한다. (계몽된 이해를 보장)

5. 결사의 자유 / 자율적 결사체 (Associational Autonomy):시민들은 자신의 권리를 실현하고 이익을 대변하기 위해 정당, 이익집단, 시민단체 등 독립적인 결사체와 조직을 자유롭게 구성하고

가입할 수 있는 권리를 가져야 한다. (효과적 참여와 의제 통제를 보장)

6. 포괄적 시민권 (Inclusive Citizenship):국가 내에 거주하는 모든 합법적 성인은 위의 5가지 제도적 권리를 누릴 수 있는 시민권을 평등하게 부여받아야 한다. (성인의 포용성을 보장)

2. 민주주의 퇴행의 의미와 특징 (5점)

규범적 민주주의를 강조하는 레비츠키와 지블랫는 민주주의가 사망하는 것보다 규범력이 약화되는 퇴행을 강조했다. 이들은 저서 어떻게 민주주의는 무너지는가 를 통해 제도의 유무를 넘어 눈에 보이지 않는 '연성 규범(Soft Guardrails)'의 중요성을 강조하며 '민주주의 퇴행(Democratic Backsliding)'이라는 새로운 개념을 제시했다. 아무리 완벽한 헌법과 선거 제도를 갖추고 있더라도, 이를 운용하는 정치 행위자들의 규범이 무너지면 민주주의는 위기에 처한다는 것이다.

민주주의 퇴행은 과거와 같은 군사력이나 폭력에 의존하지 않고, 선거를 통해 합법적으로 선출된 지도자에 의해 점진적이고 합법적인 외관을 띠며 진행된다는 특징이 있다. 선출된 권력이 합법적인 절차를 이용해 언론을 탄압하고, 사법부를 장악하며, 선거 규칙을 자신들에게 유리하게 변경하면서 민주주의가 가진 규범을 약화한다. 로버트 달의 이론에 따르면 유권자의 참여는 있지만, 제도적 차원에서 경쟁을 실질적으로 약화하는 것이다. 또한 제도적 차원을 넘어 민주주의를 유지하게 하는 연성규범인 '관용' 과 '자제' 를 무력화한다. 민주주의 규범이론은 질적 접근을 통해 조작적 정의라는 개념화로 민주주의의 연성규범이 약화되는 것을 측정하게 만든다.

〈 보론 2 : 레비츠키와 지블릿의 독재자를 감별하는 4가지 척도 (리트머스 시험지)〉

저자들은 후안 린츠(Juan Linz)의 연구를 발전시켜, 민주주의를 위협할 잠재적 독재자를 감별하는 4가지 척도를 제시한다. 다음 중 하나라도 해당한다면 그는 민주주의에 위험한 인물이다.

첫째, 민주주의 규범에 대한 거부 : 헌법을 위반하려 하거나, 선거 결과에 승복하지 않으려는 태도.

둘째, 정치적 경쟁자의 정당성 부인 : 상대 정당이나 반대파를 정당한 경쟁자가 아닌 '국가의 적'이나 '범죄자'로 규정하는 태도.

셋째, 폭력의 용인 및 조장 : 자신의 지지자들이 벌이는 정치적 폭력을 방조하거나 은근히 부추기는 태도.

넷째, 언론 및 경쟁자의 기본권 억압:비판적인 언론을 가짜 뉴스로 매도하고, 비판자의 입을 막으려는 태도.

〈보론 3 : 퇴행의 이유와 결과〉

1. 퇴행의 이유 : 국내적 이유와 국제적 이유

우선 민주주의가 퇴행한 국내정치적 이유는 크게 경제적 측면과 사회적 측면 그리고 정치적 측면으로 구분된다.

우선 서구민주주의의 퇴행은 대체로 경제위기와 관련되어 있다. 2008년 미국의 경제위기와

2010년 유럽의 경제위기는 서구 민주주의 국가들에서 중산층을 약화시켰다. 또한 경제적 양극화와 불평등의 심화시키고 노동 시장의 구조적 불안정성을 만들었다.

경제위기와 중산층의 약화는 사회적 갈등을 강화한다. 이런 갈등강화는 녹색당과 해적당과 같은 새로운 가치를 주장하는 세력의 등장과 세계화 등에 따른 새로운 갈등과 연결된다. 이런 과정에서 민족주의등이 등장하고 국수주의나 극단주의가 부상한다.

마지막으로 정치적으로 제도와 규범이 약화되고, 비자유주의 민주주의 또는 자유주의 비민주주의와 같은 결손된 민주주의가 등장한다. 이런 과정은 진보와 보수의 정당 양극화로 이어진다. 그리고 선동가가 등장하고 이들에 의해서 민중주의 정책이 지지를 받게 된다.

국제정치차원에서는 중국과 같은 비민주주의 국가의 강화가 비민주주의 진영의 강화로 이어진다. 이런 과정에서 국제정치의 권력 경쟁이 강화되고, 코로나 19와 같은 위기가 발생한다. 민주주의 국가가 이런 외부 위협에 대처하는 능력이 약해지면서 민주주의는 다시 한번 퇴행의 압력을 받는다.

Ⅲ. 민주주의 파괴 메카니즘 (14점)

레비츠키와 지블랫의 이론에 따라 민주주의의 퇴행이 어떻게 민주주의를 붕괴시키는지를 살펴볼 수 있다. 이때 민주주의가 퇴행하게 방조한 구조적요인과 적극적으로 민주주의를 퇴행하게 만드는 행위자 요인 즉 촉발적 요인으로 구분하여 설명한다.

1. 민주주의 퇴행의 구조적 요인 (permissive cause) : 양극화와 정당정치 약화 (6~8점)

민주주의가 퇴행하는 구조적 조건은 두 가지다. 첫째, 정치체제 전체에서는 극단적인 양극화를 들 수 있다. 둘째, 정당이 문기지 역할을 방조하는 것이다.

먼저 민주주의 붕괴의 근본 원인인 극단적 양극화(Extreme Polarization)가 중요하다. 민주주의가 붕괴하는 가장 근본적인 원인은 극단적인 양극화가 되는 것이다. 이것으로 인해 민주주의의 가드레일인 상호 관용과 제도적 자제가 붕괴하게 된다. 즉 사회가 민주주의 붕괴를 방조하는 데 이것은 양극화 때문이다.

극단적인 양극화는 정당만의 문제가 아니라 정치체제 전체의 문제다. 즉 빈부격차, 인종, 종교, 문화적 갈등이 정치적 당파성과 결합하여 사회가 극단적으로 쪼개지는 것이다. 이런 상황에서 인민들은 상대 진영의 집권을 '국가의 재앙'으로 여기게 된다. 따라서 상대의 집권을 막기 위해서라면 수단과 방법을 가리지 않게 되고, 결국 상대방을 악마화(상호 관용 상실)한다. 이런 상황에서는 법이 허용하는 모든 수단을 동원해 상대를 짓누르는 제도적 자제 상실상태에 이르게 된다. 이것이 민주주의가 합법적으로 죽어가는 과정이다.

둘째, 정당이 잠재적 독재자나 선동가를 걸러내는 '문지기(Gatekeeping)'역할을 방기하는 것이다. 정당이 극단주의자들을 걸러내야 한다. 하지만 정당이 이를 걸러내지 못하거나 인기 몰이를 위해서 민중주의 지도자를 이용하는 것이 문제다. 특히 반민주적 '포퓰리스트(민중주의자)'에게 권력을 내어주는 데서 문제가 시작된다.

미국의 트럼프가 등장한 것이나 한국에서 비상계엄을 옹호하는 지도자가 등장한 것은 모두 기성정당이 극단주의자를 베재하지 못했기 때문이다. 특히 정당은 선거 승리를 위해 대중의 인기를 끄는 극단주의자와 손잡고 싶은 유혹에 빠지기 쉽다. 실제 1930년대 독일의 히틀러, 이탈리아의 무솔리니 모두 기성 보수 우파의 방조와 연합으로 총리가 되었다.

민주주의 퇴행에 있어서 충직한 민주주의가 중요한데 충직한 민주주의자들이 정당정치에서 배제된다. 민주주의의 규범으로 무장한 충직한 민주주의이 당의 패배를 감수하더라도 선을 넘는 극단주의자를 당내 경선에서 배제해야 한다. 또한 필요하다면 경쟁 정당과 손을 잡아서라도 그들의 집권을 막아야 한다. 그러나 충직한 민주주의자들이 사라지면서 선출된 독재자가 등장할 수 있는 기반을 만든 것이다.

2. 민주주의 퇴행의 촉발적 요인 (triggering cause) : 민중주의 지도자 (6~8점)

민주주의를 근단적으로 퇴행하게 만드는 것도 두 가지에 기초한다. 첫째, 민중주의 지도자가 등장하고 둘째, 이들이 민주주의의 중심적 규범인 두 가지 상호관용과 제도적 자제를 무너뜨리기 때문이다.

첫째, 민중주의 지도자가 등장한다. 민주주의 국가 중에서 대통령제 국가의 경우 린츠가 지적한대로 아웃사이더가 등장하고 집권할 수 있다. 정당 정치를 통해서 걸러지지 않은 지도자가 등장해서 일반 대중과 엘리트를 구분할 수 있다. 민주주의와 달리 민중주의는 인민 전체를 중심으로 하지 않고 대중과 엘리트를 구분한다.

둘째, 이렇게 등장한 민중주의 지도자는 지지율을 높이기 위해 상대 진영을 적으로 돌린다. 앞서 본 것처럼 경쟁을 제거하는 것이다. 이를 위해서 정치의 사법화를 시도하여 적을 무력화하고, 미디어를 공격용 도구로 삼는다. 즉 긴스버그와 세프터의 '다른 수단에 의한 정치' 로서 미디어와 사법부를 적극적으로 사용하는 것이다.

이들은 민주주의를 지키는 두 가지 '암묵적 규범'인 민주주의의 문지기를 파괴한다. 미국 헌법처럼 아무리 잘 만들어진 헌법도 그 자체로 민주주의를 지켜주지 못한다. 민주주의를 실질적으로 지탱하는 튼튼한 가드레일(Guardrails)로 두 가지 헌법 밖의 '연성 규범(Unwritten Rules)'이 중요하다. 민중주의 지도자는 이 부분을 공격하는 것이다.

첫째, 상호 관용 (Mutual Toleration)을 공격한다. 상호관용은 나와 의견이 다른 정치적 경쟁자를 파멸시켜야 할 '적'이 아니라, 선거를 통해 국가를 통치할 권리를 가진 '정당한 경쟁자'로 인정하는 것이다. 둘째, 제도적 자제 (Institutional Forbearance)를 붕괴시킨다. 제도적 자제란 법적으로 자신에게 주어진 권한이라 할지라도, 그 권리 행사가 제도의 본뜻을 훼손할 우려가 있다면 신중하게 자제하는 태도이다. 결국 민주주의가 유지되는 근간인 두 가지가 붕괴하면서 민주주의는 질식사하게 되는 것이다. 즉 경쟁을 거부하고 경쟁자를 사정기관 등을 이용해서 질식하게 만드는 것이다.

Ⅳ. 민주주의 퇴행의 국내정치적 영향(양극화)과 국제적 영향(자유주의 구조) (16점)

1. 국내정치적 영향 : 정당양극화의 심화와 민주주의 규범의 약화 악순환 (6~8점)

민주주의 퇴행이 불러온 국내정치적 파급효과는 '정당 양극화'의 본질적 성격 변화에서 가장 극명하게 드러한다. 정당 양극화는 사르토리의 개념으로 볼 때 정당간 이념적 거리가 벌어지는 것이다. 이는

정당간 타협가능성을 극단적으로 낮춘다. 특히 정당 양극화가 정서적 양극화에 의해 추동될 때 타협가능성이 극단적으로 낮아진다.

정당양극화는 두 가지로 구분된다. 이를 정책과 이슈를 둘러싼 이념적 차이를 뜻하는 '합리적(이슈) 양극화'가 첫 번째다. 두 번째는 상대 진영에 대한 부족주의적 혐오를 뜻하는 '정서적 양극화(Affective Polarization)'다. 이 중 정서적 양극화가 민주주의의 규범 약화를 극단적으로 추동한다.

합리적 양극화보다 정서적 양극화가 민주주의를 마비시키는 주된 요인으로 작동하고 있는 것을 대통령제 민주주의 국가인 미국이 극단적으로 잘 보여준다. 미국국립선거연구(ANES)의 '감정온도계(Feeling Thermometer)' 지표에 따르면, 1980년대만 해도 상대 당 지지자에 대한 온도가 약 40도 수준으로 우호적이지는 않더라도 공존 가능한 수준이었다. 그러나 최근에는 20도 이하로 급락하여 상대방을 '국가적 위협'으로 간주하는 맹목적 적대감이 강화되고 있다.

한국의 정당 양극화도 그중에서도 정서적 양극화가 미국 못지않게 심각하다. 동아시아연구원(EAI) 및 각종 정치 패널 조사에 따르면, 유권자들이 특정 정당을 지지하는 이유가 '그 당의 정책이 좋아서'가 아니라 '상대 당이 권력을 잡는 것을 막기 위해서(부정적 당파성)'라는 응답률이 압도적으로 높게 나타난다. 지지 정당이 다른 사람과는 식사나 결혼조차 꺼린다는 통계가 58~59%로 나온다.

양국을 비교는 정당양극화의 원인이 다르다는 점을 잘 보여준다. 미국은 인종 및 이민자 문제 등 다원적 정체성 균열이 정당 양극화와 겹쳐서 나타난다. 한국은 강력한 제왕적 대통령제를 둘러싼 승자독식의 권력 구조가 극단적 진영 논리를 부추긴다. 두 국가 모두 타협이 불가능한 '거부권 정치를 의미하는 비토크라시(Vetocracy)'로 전락했다는 공통된 국내적 파급효과를 겪고 있다.

2. 국제차원 : 구조적 자유주의 파괴 (8~10점)

이러한 국내적 수준의 민주주의 퇴행과 양극화는 국제체제 수준에서 존 아이켄베리(G. J. Ikenberry)가 강조하는 '구조적 자유주의(Structural Liberalism)'의 국제질서를 해체하고 있다. 특히 트럼프 대통령의 미국운선주의와 일방주의 정책이 국제적인 자유주의 체제를 붕괴시키고 있다. 구조적 자유주의는 민주주의 정치체제, 시장경제질서, 그리고 다자주의 제도로 구성되어 있다. 민주주의의 퇴행은 구조적 자유주의의 위기를 가져오는 바 아이켄베리가 정의한 3가지 층위를 중심으로 설명한다.

첫째, 민주주의의 퇴행은 자유시장경제를 강조하는 국제경제질서를 약화시키고 있다. 대표적으로 미국 트럼프 대통령은 상호관세를 부과하여 WTO의 다자주의에서 최혜국대우라는 규칙을 약화하고 있다. 이는 한미 FTA라는 지역주의 제도를 무력화하는 것이다. 트럼프의 일방주의 정책으로 다자적 자유무역의 후퇴와 경제 민족주의의 귀환이 나타난다. 국내 정치적 지지율 하락을 만회하려는 포퓰리스트 지도자인 트럼프는 노동자들의 표심을 얻기 위해 보호무역주의 정책을 남발한다.

미국의 트럼프 행정부 1기에는 환태평양경제동반자협정(TPP)에서 탈퇴하고 막대한 관세를 부과하였다. 바이든 행정부에서 반도체법과 인플레이션감축법(IRA)을 통해 국가가 특정 산업을 강화하는 신산업정책을 만들었다. 트럼프 2기 행정부도 이런 정책을 유지하고 있고, 상호관세를 부과하고 있다.

둘째, '민주주의 정치질서' 역시 전례 없는 위협을 받고 있다. 과거 자유주의 패권국들은 인권과 민주주의 가치를 외교 정책의 주요 조건으로 삼았다. 그런데 미국과 같은 패권국가가 자국 내 민주주의가 퇴행함에 따라 국제적 가치 연대에 대한 도덕적 명분과 리더십을 상실했다.

이에 대한 구체적인 사례로, 헝가리의 오르반 총리가 대놓고 '비자유주의적 민주주의(Illiberal Democracy)'를 표방하며 언론과 사법부를 장악함에도 불구하고 서구 동맹 체제가 이를 제어하지 못하

는 현상이 나타나고 있다. 지정학적 이익을 위해 인권 탄압 국가들의 행태를 묵인하는 현실주의적 행보가 글로벌 차원의 민주주의 연대를 붕괴시키고 있다.

민주주의 진영의 약화는 비민주주의간 연대강화와 연결된다. 중국은 디지털 권위주의를 통해서 권위주의 국가들의 통제력 강화를 돕고 있다. 즉 만리방화벽이나 안면인식 기술강화로 권위주의 국가가 통제력을 강화하는 것을 돕고 있다. 또한 중국은 태국과 미얀마 등에서 비민주주의 세력을 지원하면서 자신의 일대일로 사업 확대와 연결하고 있다.

셋째, 다자주의 제도를 약화시키고 있다. 민주주의가 퇴행하면서 민주주의가 가진 신뢰, 평화적 분쟁 해결, 관용과 같은 규범들이 작동하지 않고 있다. 이로 인해 최근 유엔에 대한 신뢰 하락 사례처럼 미국이 만든 제도가 미국 스스로에 의해 약화되는 상황이 발생하고 있다. 또한 미국이 브레튼우즈체제에서 만든 IMF 와 같은 통화거버넌스도 약화되고 있다.

구체적으로 미국이 세계무역기구(WTO) 상소기구의 새 판사 임명을 지속적으로 거부하여 국제 무역분쟁의 최고 법정 기능을 사실상 마비시킨 사례를 들 수 있다. 전염병 위기 속에서 세계보건기구(WHO) 탈퇴를 위협하고 파리기후협약에서 이탈했던 사례도 있다. 이처럼 미국 국내의 민주주의 퇴행은 국제 사회의 다자주의적 합의 제도를 붕괴시키는지를 명확히 보여준다.

V. 결론

민주주의가 퇴행하면서 국내적으로는 정당양극화가 심화되고 국제적으로는 구조적 자유주의가 약화되는 결과를 가져오고 있다.

보론 – 규범강조 민주주의 이론 : 레비스키와 지블릿

〈『민주주의는 어떻게 무너지는가』 지블릿 책 주장〉

이 책의 핵심적인 논리와 분석 구조는 "오늘날의 민주주의는 군부 쿠데타가 아니라, 합법적인 선거로 뽑힌 권력에 의해 내부로부터 서서히 무너진다"는 명제에서 출발한다.

1. 새로운 붕괴의 방식: 투표함에서 시작되는 죽음

과거 냉전 시대의 민주주의는 총과 탱크를 동원한 군부 쿠데타에 의해 명백하고 폭력적으로 무너졌다. 하지만 오늘날의 민주주의는 선거를 통해 합법적으로 권력을 잡은 '선출된 독재자'들에 의해 붕괴한다. 이들은 헌법과 민주주의 제도를 철폐하는 대신, 오히려 그 제도들을 무기화하여 합법적인 테두리 안에서 민주주의의 본질을 서서히 질식시킨다.

2. 독재자를 감별하는 4가지 척도 (리트머스 시험지)

저자들은 후안 린츠(Juan Linz)의 연구를 발전시켜, 민주주의를 위협할 잠재적 독재자를 감별하는 4가지 척도를 제시한다. 다음 중 하나라도 해당한다면 그는 민주주의에 위험한 인물이다.

첫째, 민주주의 규범에 대한 거부 : 헌법을 위반하려 하거나, 선거 결과에 승복하지 않으려는 태도.

둘째, 정치적 경쟁자의 정당성 부인 : 상대 정당이나 반대파를 정당한 경쟁자가 아닌 '국가의 적'이나 '범죄자'로 규정하는 태도.

셋째, 폭력의 용인 및 조장 : 자신의 지지자들이 벌이는 정치적 폭력을 방조하거나 은근히 부추기는 태도.

넷째, 언론 및 경쟁자의 기본권 억압:비판적인 언론을 가짜 뉴스로 매도하고, 비판자의 입을 막으려는 태도.

3. 방어선 1: 문지기로서의 정당 (Gatekeeping)

이러한 극단주의자들이 권력의 중심에 서지 못하도록 막는 1차 방어선은 '기성 정당'이다.

정당은 선거 승리를 위해 대중의 인기를 끄는 극단주의자와 손잡고 싶은 유혹에 빠지기 쉽다.

(예: 1930년대 독일의 히틀러, 이탈리아의 무솔리니 모두 기성 보수 우파의 방조와 연합으로 총리가 됨).

따라서 충직한 민주주의자라면, 당의 패배를 감수하더라도 선을 넘는 극단주의자를 당내 경선에서 배제하고, 필요하다면 경쟁 정당과 손을 잡아서라도 그들의 집권을 막아야 한다.

4. 방어선 2: 민주주의를 지키는 두 가지 '암묵적 규범' (가장 핵심적 주장)

미국 헌법처럼 아무리 잘 만들어진 헌법도 그 자체로 민주주의를 지켜주지 못한다. 저자들은 민주주의를 실질적으로 지탱하는 튼튼한 가드레일(Guardrails)로 두 가지 헌법 밖의 '연성 규범(Unwritten Rules)'을 강조한다.

첫째, 상호 관용 (Mutual Toleration) : 나와 의견이 다른 정치적 경쟁자를 파멸시켜야 할 '적'이 아니라, 선거를 통해 국가를 통치할 권리를 가진 '정당한 경쟁자'로 인정하는 것이다. 상호 관용이 무너지면 정치는 목숨을 건 전쟁이 된다.

제도적 자제 (Institutional Forbearance) : 법적으로 자신에게 주어진 권한이라 할지라도, 그 권리 행사가 제도의 본뜻을 훼손할 우려가 있다면 신중하게 자제하는 태도이다. (예: 대통령의 거부권 남용, 무리한 탄핵 추진, 시행령을 통한 입법부 우회 등은 모두 불법은 아니지만 제도적 자제를 져버린 '헌법적 강경 태도'다).

5. 붕괴의 근본 원인: 극단적 양극화

민주주의의 가드레일(상호 관용과 제도적 자제)은 왜 무너지는가? 저자들은 그 근본 원인으로 '극단적 양극화(Extreme Polarization)'를 지목한다.

빈부격차, 인종, 종교, 문화적 갈등이 정치적 당파성과 결합하여 사회가 극단적으로 쪼개지면, 사람들은 상대 진영의 집권을 '국가의 재앙'으로 여기게 된다.

상대의 집권을 막기 위해서라면 수단과 방법을 가리지 않게 되고, 결국 상대방을 악마화(상호 관용 상실)하며, 법이 허용하는 모든 수단을 동원해 상대를 짓누르는(제도적 자제 상실) 상태에 이르

게 된다. 이것이 민주주의가 합법적으로 죽어가는 과정이다.

〈 보론 :레비츠키와 지블렛의 충직한 민주주의자 〉

충직한 민주주의자(loyal democrat)'는 스티븐 레비츠키와 대니얼 지블랫의 저서 『어떻게 민주주의는 무너지는가(How Democracies Die)』에서 민주주의 붕괴를 막기 위한 핵심 방어 기제로 제시되는 매우 중요한 키워드다.

원래 이 개념은 저명한 정치학자 후안 린츠(Juan Linz)가 체제 붕괴를 연구하며 분류한 '충직한(loyal), 반충직한(semi-loyal), 불충한(disloyal)' 정치 행위자 개념에서 가져온 것인데, 레비츠키와 지블랫이 이를 현대적 맥락으로 발전시켰다.

책에서 강조하는 '충직한 민주주의자'의 3가지 핵심 행동 규범은 다음과 같다.

1. 반민주적 극단주의자와의 무관용 단절 (문지기 역할) : 아무리 선거 승리에 도움이 되고 이념적으로 가깝더라도, 헌법을 무시하거나 폭력을 용인하는 선동가와는 절대 타협하지 않고 가차 없이 당에서 쫓아내는 결단력을 보인다.

2. 당파적 이익을 초월한 '이념의 교차 연대' (초당적 협력) : 민주주의 체제 자체가 위협받는 비상 상황에서는, 정책적 이념이 전혀 다른 반대 정당(경쟁자)과도 기꺼이 손을 잡고 '친(親)민주주의 연합'을 결성합니다. 즉, 내 편의 승리보다 체제의 생존을 우선시한다.

3. 선거 결과에 대한 깨끗한 승복 : 패배하더라도 상대를 인정하고 선거 결과에 승복하며, 폭력이나 비합법적인 수단(계엄, 군부 동원 등)으로 권력을 뒤집으려 하지 않는다. 다른 수단에 의한 정치를 자제한다.

〈『어떻게 극단적 소수가 다수를 지배하는가(Tyranny of the Minority』 지블릿 책 주장〉

1. 극단적 소수를 보호하는 '반다수결주의(Anti-majoritarian)' 제도

저자들은 미국 건국의 아버지들이 '다수의 폭정(Tyranny of the Majority)'을 막기 위해 헌법에 촘촘히 설계해 둔 방어 장치들이, 오늘날에는 오히려 '소수의 폭정'을 합법화하는 덫이 되었다고 지적한다. 다수의 뜻을 억누르는 대표적인 제도적 결함은 다음과 같다.

(1) 선거인단 제도 (Electoral College):전체 국민의 득표수(Popular Vote)에서 지고도 선거인단 승리 승자독식 방식으로 대통령이 될 수 있다. (예: 2000년 조지 W. 부시, 2016년 도널드 트럼프. 5번이나 있었음.)

(2) 상원의 극단적 불비례성 : 인구가 4천만 명인 캘리포니아와 60만 명인 와이오밍이 똑같이 상원의원 2명을 배출합니다. 이로 인해 인구가 적고 보수적인 농촌 지역의 목소리가 인구가 많은 도시 지역보다 과대 대표된다.

(3) 필리버스터 (합법적 의사진행방해) : 상원에서 법안을 통과시키기 위해 단순 과반(51석)이 아닌 초과반(60석)을 요구하는 관행으로, 소수당이 다수당의 입법을 완벽하게 마비시킬 수 있는 거부

권으로 작용한다. 여기서 거부권자가 중요하게 된다.

(4) 연방대법원의 종신제 : 전체 득표에서 패배한 대통령이, 전체 인구의 소수를 대표하는 상원의 인준을 받아, 종신직 대법관을 임명한다. 이로 인해 사법부가 국민 다수의 여론(낙태권 지지 등)과 완전히 동떨어진 극단적 판결을 내리게 된다.

(5) 게리맨더링 (Gerrymandering)과 투표권 억압 : 득표율에 관계없이 특정 정당이 의석을 독식하도록 선거구를 기형적으로 획정하거나, 유색인종 등 특정 계층의 투표를 어렵게 만드는 법안을 통과시켜 소수의 권력을 연장한다.

2. 극단화의 악순환: '권위주의적 소수'의 탄생

정상적인 민주주의 국가라면, 선거에서 패배한 정당은 다수의 국민을 설득하기 위해 정책을 중도화하고 혁신해야 한다. 그러나 제도가 소수를 보호해 줄 때 끔찍한 부작용이 발생한다.

(1) 변화에 대한 거부 : 공화당의 극우파(MAGA 등)는 다수 국민의 지지를 얻지 못해도(심지어 득표에서 지더라도) 게리맨더링, 상원, 선거인단을 통해 권력을 잡을 수 있음을 깨달았다. 따라서 중도층을 껴안으려 노력할 필요 없이, 소수의 강성 지지층(팬덤)만 결집시키면 된다.

(2) 민주주의 규칙에 대한 불복 : 다수가 될 수 없다는 사실을 깨달은 극단적 소수는 권력을 잃을지도 모른다는 공포에 휩싸인다. 결국 이들은 권력을 유지하기 위해 폭력을 용인하거나(1.6 의사당 폭동), 선거 불복을 선언하는 등 민주주의의 기본 규칙 자체를 파괴하는 '권위주의적 세력'으로 전락하게 된다.

3. 민주주의를 구하기 위한 해법: '헌법의 민주화'

저자들은 헌법이 신성불가침의 성역이 아니며, 시대에 맞게 민주화되어야 한다고 역설한다. 극단적 소수의 지배를 끝내기 위해 다음과 같은 급진적이지만 필수적인 개혁을 제안한다.

(1) 선거권 보장 : 모든 시민이 쉽게 투표할 수 있도록 투표 권리를 연방 헌법 차원에서 확고히 보호해야 한다.

(2) 비례성 강화 : 선거인단 제도를 폐지하고 국민 직접 선거로 대통령을 선출해야 합니다.

(3) 다수결 원칙의 복원 : 상원의 필리버스터 관행을 폐지하여 과반수의 찬성으로 법안이 통과될 수 있도록 해야 한다.

(4) 사법부 개혁 : 연방대법관의 종신제를 폐지하고 임기제(예: 18년 단임제)를 도입하여, 사법부가 시대의 변화와 국민의 뜻을 반영하도록 해야 한다.

요약하자면, 『어떻게 극단적 소수가 다수를 지배하는가』는 승자독식과 반다수결주의라는 제도의 맹점이 강성 팬덤 정치와 결합했을 때, 민주주의가 어떻게 합법적으로 '소수 엘리트와 극단주의자들의 전유물'로 전락하는지를 예리하게 파헤쳤다. 제도의 틈새를 막는 근본적인 헌법 개혁 없이는 민주주의의 후퇴를 막을 수 없다는 것이 저자들의 가장 강력한 경고다.

2026.07.03. (금) 예비순환 20회 보충자료

26년 4월 답안특강 문제 및 최고답안

응시번호 : **성명 :**

제 1 문. 설명을 참조하여 아래 물음에 답하시오. (총 40점)

(가) 군사전략 중 공격전략은 상대 국가를 공격하는 '속도' 위주의 공격무기를 중심으로 하고 상대 국가에 들어가서 전쟁을 수행하는 공세적 전략을 가지는 것이다.

(나) 군사전략 중 방어전략은 상대 국가의 공격을 무력화하는 '화력' 위주의 방어무기를 중심으로 하고 자국에서 전쟁을 수행하는 방어적 전략을 가지는 것이다.

(다) 군사전략 중 억제전략은 상대 국가의 도발 의지를 무력화하는 것으로 상대방이 도발해도 실제 얻을 수 있는 이익이 없다고 인식하게 하는 '거부적 억제(Deterrence by Denial)'와 상대방에게 감당하기 어려운 피해를 준다고 인식하게 하는 '보복적 억제(Deterrence by Punishment)'로 이루어진다.

(1) 방어적 현실주의는 한 국가가 공격 혹은 방어 위주의 전략을 선택하는 이유로 지리적 요인, 군사기술, 외교적 요인에 의해서 제시된다. 국가들이 공격과 방어 전략을 선택하는 이유를 설명하시오, (10점)

(2) (가)와 (나)를 비교할 때 북한의 재래식 군사전략은 어떤 전략을 가지고 있는지와 전략선택의 이유를 설명하고, 2022년 법제화되고 2023년 헌법에 명기된 북한의 핵무력정책은 북한의 핵전략이 (가)와 (나)중 어디에 속하는지 구체적인 이유를 들어 설명하시오. (15점)

(3) (가)와 (나)와 (다)를 이용해서 북한 군사전략에 대응하기 위한 '한국형 3축 체계(킬체인, 한국형미사일방어체계KAMD, 대량응징보복KMPR)'의 각 요소가 어떤 성격을 가지고 있는지 분석하고, 한국의 3축 체계가 갖는 한계를 보완하기 위해 미국이 제공하는 확장억제의 '의미'와 확장억제의 신뢰성을 높이는 구체적인 '방안'을 제시하시오. (15점)

인사혁신처 시험출제과장(모의)

2026년도 대비 국제정치학 4월 답안특강 2회
모의고사와 예시답안

제 1 문. 설명을 참조하여 아래 물음에 답하시오. (총 40점)

(가) 군사전략 중 공격전략은 상대 국가를 공격하는 '속도' 위주의 공격무기를 중심으로 하고 상대 국가에 들어가서 전쟁을 수행하는 공세적 전략을 가지는 것이다.
(나) 군사전략 중 방어전략은 상대 국가의 공격을 무력화하는 '화력' 위주의 방어무기를 중심으로 하고 자국에서 전쟁을 수행하는 방어적 전략을 가지는 것이다.
(다) 군사전략 중 억제전략은 상대 국가의 도발 의지를 무력화하는 것으로 상대방이 도발해도 실제 얻을 수 있는 이익이 없다고 인식하게 하는 '거부적 억제(Deterrence by Denial)'와 상대방에게 감당하기 어려운 피해를 준다고 인식하게 하는 '보복적 억제(Deterrence by Punishment)'로 이루어진다.

(1) 방어적 현실주의는 한 국가가 공격 혹은 방어 위주의 전략을 선택하는 이유로 지리적 요인, 군사기술, 외교적 요인에 의해서 제시된다. 국가들이 공격과 방어 전략을 선택하는 이유를 설명하시오, (10점)
(2) (가)와 (나)를 비교할 때 북한의 재래식 군사전략은 어떤 전략을 가지고 있는지와 전략 선택의 이유를 설명하고, 2022년 법제화되고 2023년 헌법에 명기된 북한의 핵무력정책은 북한의 핵전략이 (가)와 (나)중 어디에 속하는지 구체적인 이유를 들어 설명하시오. (15점)
(3) (가)와 (나)와 (다)를 이용해서 북한 군사전략에 대응하기 위한 '한국형 3축 체계(킬체인, 한국형미사일방어체계KAMD, 대량응징보복KMPR)'의 각 요소가 어떤 성격을 가지고 있는지 분석하고, 한국의 3축 체계가 갖는 한계를 보완하기 위해 미국이 제공하는 확장억제의 '의미'와 확장억제의 신뢰성을 높이는 구체적인 '방안'을 제시하시오. (15점)

〈 1 문. 한국의 군사전략과 확장억제 〉

I. 서론

2022년 북한이 핵무력정책을 법제화하며 선제공격 전략으로 선회함에 따라 한반도의 안보 환경은 중대한 변곡점을 맞이했다. 북한의 공세적 군사전략 변화에 대응하여, 한국은 독자적인 3축 체계의 거부 및 보복 억제를 강화하는 한편 한미동맹의 확장억제 신뢰성을 제고해야 하는 과제를 안고 있다.

II. 방어적 현실주의와 국가의 군사전략 선택 (10점)

국가의 군사전략이 공격과 방어 중 어느 쪽으로 기울어지는지를 설명하는 핵심 이론은 로버트 저비스(R. Jervis)의 '공수균형(Offense-Defense Balance)' 이론이다. 국가는 본질적으로 생존을 위해 어느 전략이 더 유리한가를 합리적으로 계산한다. 이때 중요한 요인들은 다음과 같다.

1. 지리적 요인 : 자역국경선과 방어 (각 2점)

첫 번째 결정 요인은 지리적 요인이다. 거대한 산맥이나 바다와 같은 방벽이 있거나 종심이 깊은 국가는 방어에 유리하지만, 평원 지대이거나 적국의 수도와 국경이 지나치게 가까운 지리적 조건은 공격자에게 기습의 이점을 제공하여 공격 전략을 유인한다.

2. 군사기술의 발전 : 화력을 강조한 무기

두 번째 요인은 군사기술의 발전이다. 역사적으로 전차나 항공기, 극초음속 미사일처럼 기동성과 돌파력을 극대화하는 무기 체계가 발전할 때는 공격이 유리해진다. 반면, 제1차 세계대전의 기관총과 철조망, 현대전의 정밀 지대공 미사일 및 A2/AD(반접근/지역거부) 무기 체계 등 화력과 참호 위주의 기술이 발달하면 클라우제비츠가 설파한 "방어가 본질적으로 더 강한 형태"라는 명제가 성립하며 방어 전략이 채택된다.

3. 외교적 요인과 동맹 체제 : 집단안보와 방어우위

세 번째는 외교적 요인과 동맹 체제이다. 국제 체제 내에 집단안보체제가 굳건하거나, 현상 유지를 원하는 국가들 간의 방어적 동맹 네트워크가 촘촘할수록 침략국에 대한 공동 대응이 쉬워져 방어 우위가 형성된다. 반면, 동맹국이 공세적 외교를 펼치거나 동맹 조약에 '자동 개입 조항'이 포함되어 있을 경우, 연루(Entrapment)의 위험이나 동맹의 군사적 지원을 믿고 공격 전략을 선택할 개연성이 높아진다.

4. 국내적 요인 : 국가의 동원력

이 외에도 에버라(S. Van Evera)나 글레이저(C. Glaser)의 논의처럼 국내적 요인이 작용한다. 국가의 동원력이 강력하거나, 적국 영토를 점령하여 상대적 국력 격차를 단숨에 벌리려는 경제적(자원 추출) 유인이 클 때 국가는 공격을 선호한다. 반면, 생존이 걸린 방어국 국민들의 항전 의지(동기의 비대칭성)가 강력할 때는 방어가 유리해진다.

결론적으로 방어적 현실주의에 따르면 국가는 기술, 지리, 외교, 국내적 역량이 조합되어 '공격이 쉬운가(Easy Conquest)' 아니면 '방어가 쉬운가'라는 객관적 조건과 인식에 따라 (가)의 공격 전략이나 (나)의 방어 전략을 합리적으로 채택하게 된다.

< 고득점을 위한 심화이론 박스 >

경우의 수 1. 에버라 이론 변수

easy conquest가 공격우위 전략을 선택하게 한다.

경우의 수 2. 글레이저 이론

두 번째 변수인 물질 변수에서 공격우위를 가지고 설명한다.

III. 북한의 군사전략과 핵무력정책의 공세적 전환 (15점)

1. 북한의 재래식 군사전략과 선택이유 : 공격 전략과 3가지 요인 (8~9점)

(가)와 (나)를 비교할 때, 북한의 재래식 군사전략은 철저하게 (가)의 '공격 전략' 취하고 있다. 북한은 전방에 기갑여단과 장사정포를 집중 배치하고 20만 명의 특수전 부대를 운용하는 등 '기동성과 속도' 위주의 군사력을 운용한다. 이는 자국 영토가 아닌 남한 영토에서 단기결전을 벌임으로써 전장의 파괴를 외부화하고 남한의 자원을 탈취하려는 전형적인 공격적 교리다.

북한이 공격 전략을 선택한 첫 번째 이유는 지리적 요인이다. 남한의 수도 서울이 휴전선에서 불과 40km 이내에 위치해 있어 전략적 종심이 극도로 짧은 반면, 북한의 수도 평양은 휴전선에서 180Km 정도 떨어져 있다. 공격에 유리하고 지리적 조건인 것이다.

두 번째 요인은 비대칭적 기술 역량이다. 북한은 KAMD와 같은 첨단 방어 무기 기술이 부족하다. 따라서 취약한 방어력을 만회하기 위해 기습 공격으로 주도권을 장악하는 비대칭 공격 전략을 선택할 수밖에 없다.

세 번째 이유는 동맹을 통한 외교적 요인이다. 북한은 1961년 체결한 '조중 상호방위조약'과 2024년 러시아와 체결한 '포괄적 전략동반자 관계 조약'에 모두 유사시 '즉각적 군사 개입' 조항을 명시하고 있다. 군사 강국인 중국과 러시아의 든든한 군사 지원 배후를 확보함에 따라, 북한은 방어적 수세에 머물지 않고 공세적 군사전략을 유지할 수 있는 외교적 토대를 갖추게 되었다.

2. 북한의 핵전략 : 공격적 전략 (6~7점)

이러한 공격적 성향은 핵전략에서도 동일하게 나타난다. 2006년 1차 핵실험 당시 북한은 핵무기가 체제 생존을 위한 '방어적 억지' 수단임을 강조했으나, 2022년 9월 '핵무력정책법'을 제정하고 2023년 헌법에 명기하면서 그 본질은 명백한 (가)의 공격(공세) 전략으로 돌변했다. 이는 핵무기를 최후의 보복 수단이 아니라 실제 전장에서 주도권을 쥐기 위해 사용하는 '비대칭 확전(Asymmetric Escalation)' 전략의 채택을 의미한다.

비대칭확전전략은 핵태세 전략으로 공세적 핵태세를 지칭한다. 2차 공격력이 확보되지 않은 북한은 핵무기를 통한 억지 보다 공세적 사용을 의미하는 핵태세 전략을 구축하고 있다. 이로 인해 핵무기 역시 재래식 무기와 함께 공격적으로 사용한다. 이런 전략은 파키스탄이 사용하는 전략과 유사하다.

북한의 공세적 핵전략의 구체적인 이유로 북한의 핵무력법은 지도부나 국가 중요 대상에 대한 공격이 '임박'했다고 판단되거나 작전상 주도권을 장악하기 위해 핵무기를 '선제적으로(First-Strike)'사용할 수 있음을 명문화했다. 전술핵탄두(화산-31형 등)를 전방에 배치하고 지휘통제체계에 자동 타격 권한을 부여한 것은 북한의 핵이 단순한 (다)의 억제를 넘어 상대방 영토에 치명적인 타격을 가하는 실전적 공격 무기화되었음을 증명한다.

IV. 한국형 3축 체계와 확장억제 신뢰성 제고 방안 (15점)

북한의 공격적 전략에 대해 한국은 안보를 확보하기 위해 두 가지 방안을 가지고 있다. 첫째는 내적 균형정책으로 한국 자체적으로 북한을 방어하고 억지하는 전략이다. 둘째는 외적 균형정책으로 한국의 핵능력 부족으로 인해 확장억지자인 미국에게 확장억지를 확보하는 방안이다. 다만 외적균형정책으로

동맹에 대한 의존에는 신뢰성 문제가 제기 되기 때문에 ’ 신뢰성 확보방안 ‘ 모색이 중요한 바 이를 구체화한다.

1. 한국의 전략 : 억지와 방어의 혼용전략 (6~7점)

북한의 공세적 군사 및 핵전략에 대응하기 위해 한국은 '한국형 3축 체계'를 구축하고 있다. 제1축인 '킬체인(Kill Chain)'은 북한의 도발 징후가 명백할 때 발사 원점을 선제적으로 타격하는 시스템이다. 군사 기술적으로는 (가)의 공세적 성격을 띠지만, 전략적 목적상으로는 적의 공격 의도를 사전에 분쇄하는 적극적 의미의 (다) '거부적 억제'에 해당한다.

제2축인 '한국형 미사일방어(KAMD)'는 패트리어트, 천궁-II, L-SAM 등 다층 방어망을 통해 날아오는 미사일을 요격하는 체계다. 이는 철저하게 (나)의 방어 전략이자 (다)의 '거부적 억제'에 해당한다. 적이 도발(비용)하더라도 한국의 방어망에 막혀 목표(이익)를 달성할 수 없게 만들어, 도발의 기대효용(이익-비용〈0)을 소멸시키는 원리다.

제3축인 '대량응징보복(KMPR)'은 북한이 핵이나 대량살상무기를 사용할 경우 정밀 미사일과 특수부대로 지도부를 궤멸시키는 체계다. 이는 (다)의 전형적인 '보복적 억제(Deterrence by Punishment)'이다. 도발로 얻을 이익보다 압도적 파괴라는 막대한 비용을 부과하여 적의 도발 의지 자체를 꺾는 응징 전략이다.

2. 확장억제전략과 신뢰성 확보방안 (8~9점)

그러나 재래식 무기 중심의 3축 체계만으로는 북한의 비대칭 핵 위협을 완벽히 억제할 수 없으므로, 미국이 핵우산을 제공하는 '확장억제(Extended Deterrence)'가 필수적이다. 확장억제란 직접 억제가 아닌 동맹국이 억제를 대신 제공하는 비대칭 동맹 메커니즘으로, 후견국(미국)이 자국의 본토가 공격받을 위험(파리를 위해 뉴욕을 포기할 것인가)을 감수해야 하므로 '신뢰성(Credibility)'의 확보가 억제 성공의 절대적 관건이 된다.

확장억제 역시 핵억제의 일종이기 때문에 핵억제의 4가지 조건인 합리성, 의사소통, 2격능력, 의지와 신뢰성이 중요하다. 특히 신뢰성을 확보해야 도발국가와 억제제공국가인 피후견국에게 모두 확장억제가 작동한다고 믿게 만들 수 있다. 즉 도발국가의 도발을 자제하고, 피후견국이 방기될 수 있다는 두려움으로 인해 도발국가에 편승하는 것을 막을 수 있다.

이러한 확장억제의 신뢰성을 높이기 위한 첫 번째 구체적 방안은 합리적 선택 이론의 '발목잡히기 혹은 자기 손 묶기(Tying Hands)'와 청중 비용의 활용이다. 2023년 한미 정상의 '워싱턴 선언'을 통해 창설된 '핵협의그룹(NCG)'이 그 핵심이다. 미국은 핵 자산 운용의 기획 단계부터 한국의 관여를 제도적으로 보장함으로써, 유사시 확장억제를 제공하지 않을 경우 발생할 막대한 국제적 평판 하락과 동맹 붕괴라는 정치적 청중 비용을 스스로 부과하여 신뢰성을 높였다.

두 번째 방안은 '비용 지불(Paying for Power)'을 통한 군사적 결의의 시현이다. 미 해군의 전략핵잠수함(SSBN) 등 전략 자산의 한반도 상시 전개를 정례화하고, 한미 연합 훈련에 핵 작전 시나리오를 구체적으로 편제하는 것이다.

세 번째 방안은 피터 휴즈가 지적한 대로, 확장억지는 동원할 수 있는 군사력과 전략적이익의 함수다. 따라서 후견국이 강력한 군사력을 현장에 투사하고 동맹에 대한 사활적 국가 이익을 행동으로 증명할 때 도발자의 오판을 막고 확장억제의 신뢰성은 완벽하게 담보될 수 있다.

다음으로는 평판이다. 후견국이 다른 동맹을 가지고 있는 경우 후견국은 피후견국을 지원해 확장억지를 성공시킬 가능성이 크다. 피후견국이 공격을 받는 경우 확장억지 실패에 따른 평판이 다른 동맹국

을 이탈 시킬 것이다.

마지막으로 청중비용이 중요하다, 한국가의 지도자 발언이나 정책공약이 이행되지 않을 때 처벌될 수 있는 것이 청중비용이다. 청중비용이 높다면 정책실패에 따른 정치적 책임이 높아진다. 이는 공약이나 정책을 지킬 가능성을 크게 만든다. 따라서 확장억지가 성공할 확률이 높아진다.

< 고득점을 위한 심화이론 박스 >

2. 신뢰성을 높이는 방안.

합리적 선택관점.

첫째, brinkmanship. 상대 국가에게 극한 정책을 사용하겠다고 하는 것으로 2차 공격이 가능한 상황에서는 신뢰성이 약함. 전략핵잠과 연결 두절.

둘째, tying hands. 자신의 청중비용을 이용하는 전략. 2차 공격이 가능할 때는 쉽지 않음. 국민적 저항이 있을 수 있음.

셋째, paying for power. 군사력을 증대하여 자국의 확장억지에 대한 신뢰성을 높임.

< 고득점을 위한 심화이론 박스 >

- 조동준 교수님 논문의 논리

군사력에서는 핵무기 보유 여부 + 결의에 영향을 미치는 3가지 요인.

첫째, 쟁점의 중요성. 쟁점 중요성이 높을수록 확장억지 결의 강해짐.

둘째, 현상유지에 대한 입장. 후견국가가 현상유지를 원할수록 확장억지 결의 강해짐

셋째, 잠재적 전장의 위치. 후견국가가 가까울 수록 확장억지 결의가 강할 것으로 예상.

< 고득점을 위한 심화이론 박스 >

- 조동준 교수님 논문의 논리

1. 자동개입 환경 조성 : 전시에 편성될 한미연합사단을 구성
2. 청중비용을 높이는 방안 : 양국정상간 공동성명에서 확장억지 재확인
3. 한반도에서 미국의 확장억제에 관련된 훈련과 준비를 구체적으로 진행하는 방안

V. 결론

공격전략 위주의 북한에 대해 한국은 3축 체계를 통해 거부적억제와 처벌적 억제를 강화하면서 한미동맹을 이용해 확장억제를 강화할 필요가 있다.

〈보론 : 추가 이론 자료〉

1. 공격전략과 방어전략 구분

〈상대 국가의 땅에서 싸우는 이유〉

저비스의 이론에서 공격-방어 균형에서 공격 위주의 전략 선택하는 이유 :

남의 땅에서 싸우는 것이 유리함. 현실주의 국제정치학에서 '상대 국가의 영토에서 싸우는 공격 전략'이 갖는 치명적인 이점은 물리적 파괴의 외부화와 국력의 상대적 격차를 단숨에 벌릴 수 있다는 데 있다.

1. 전장의 외부화: 자국 피해 최소화 및 국내 자산 보호

전쟁은 필연적으로 막대한 파괴를 동반하는데, 그 무대를 적국의 영토로 옮김으로써 자국의 영토, 민간인, 산업 기반(공장, 인프라, 농지 등)을 온전히 보존할 수 있다. 방어국은 자국 영토에서 전투가 벌어지기 때문에 전투에서 이기더라도 국토가 황폐화되는 막대한 비용을 치러야 하지만, 공격국은 이러한 '파괴의 비용'을 상대에게 전가할 수 있다.

2. 적의 자원 박탈 및 아군 전비 충당 (상대적 권력 극대화)

적국의 영토를 공격하여 점령해 나가는 것은 곧 상대방의 전쟁 수행 능력을 직접적으로 갉아먹는 행위다. 점령지의 자원, 산업 시설, 식량 등을 탈취하여 아군의 전쟁 수행에 활용할 수 있다. 상대방은 영토를 잃는 만큼 세수와 자원이 줄어들어 국력이 급격히 쇠퇴하므로, 시간이 지날수록 공격국과 방어국의 국력 격차가 기하급수적으로 벌어지게 된다.

3. 기습 효과와 군사적 주도권 장악 : 전략적인 차원에서 가장 많이 분석함.

공격 전략을 취하는 국가는 전투가 벌어지는 시간과 장소를 스스로 결정할 수 있다. 적의 방어선 중 가장 취약한 곳을 골라 병력을 집중시킬 수 있으며(돌파력 극대화), 선제 기습을 통해 적의 지휘 체계나 핵심 시설을 초기에 무력화할 수 있는 전술적 우위를 점하게 된다.

4. 전략적 종심(Strategic Depth) 확보

자국 국경 밖에서 전투를 벌임으로써, 만약 전황이 불리해져 후퇴하더라도 자국의 핵심 심장부(수도 등)까지 적이 도달하는 데 필요한 공간적 · 시간적 완충 지대를 확보할 수 있다. 즉, 남의 땅을 방어막 삼아 자국의 안보를 지키는 형태가 된다.

〈방어가 공격보다 유리하다〉

저비스(R. Jervis)의 안보 딜레마 이론과 카를 폰 클라우제비츠(Carl von Clausewitz)가 『전쟁론』의 핵심원칙. "방어가 본질적으로 공격보다 유리하다(Defense is the stronger form of warfare)"명제.

1. '보존'과 '획득'의 난이도 차이 (클라우제비츠의 명제)

무언가를 새로 빼앗는(공격) 것보다, 이미 가진 것을 지키는(방어) 것이 본질적으로 훨씬 적은 에너지를 요구한다. 방어자는 제자리에 머물며 적을 기다리면 되지만, 공격자는 적을 찾아 이동하고 타격해야 하므로 체력적, 물질적 소모가 극심하다.

클라우제비츠는 공격자가 진격을 거듭할수록 점차 전투력이 소모되어 결국 방어자의 전투력과

같아지거나 역전되는 지점인 '승리의 정점(Culminating Point of Victory)'에 필연적으로 도달하게 된다고 보았다.

2. 병참선(Logistics)과 전장의 마찰(Friction) 우위

전쟁에서 보급은 승패를 가르는 절대적 요인인데, 방어자는 이 부문에서 압도적인 우위를 점한다. 먼저 공격자의 약점이 있다. 공격국은 적국 영토 깊숙이 들어갈수록 보급선이 길어지고 취약해진다. 길어진 보급선은 방어자의 게릴라전이나 배후 교란에 쉽게 노출되며, 식량과 탄약 수급에 막대한 비용이 발생한다. 반면 방어자의 강점이 있다. 반면 방어국은 자국 영토 내에서 짧고 촘촘한 '내선(Inner lines)'을 활용하므로 병력과 물자를 신속하게 전환하고 재배치할 수 있다.

3. 지형적 이점과 방어 시설의 활용

전장 환경에 대한 이해도와 지리적 조건은 방어자에게 절대적으로 유리하게 작용한다. 방어자는 자국의 지형(산맥, 강, 늪지대 등)을 완벽히 숙지하고 있으며, 이를 천연 요새로 활용할 수 있다.

공격이 시작되기 전 미리 참호를 파고, 지뢰를 매설하며, 요새를 구축해 둘 수 있는 시간적 우위가 있다. 저비스 역시 거대한 산맥이나 바다와 같은 지리적 방벽이 존재할 때 방어 우위가 성립하여 국가 간 침략 유인이 크게 줄어든다고 보았다.

4. 무기 체계와 기술적 요인

특정 시대의 무기 기술이 방어에 절대적으로 유리한 환경을 조성하기도 한다. 제1차 세계대전 당시의 기관총과 철조망, 참호전이 대표적입니다. 진지 안의 소수 방어 병력이 개활지를 돌파해 오는 다수의 공격 병력을 쉽게 궤멸시킬 수 있었다. 현대전에서도 대전차 미사일, 지대공 미사일(방공망), 기뢰 등 이른바 반접근/지역거부(A2/AD)무기 체계들은 공격자의 진입 비용을 기하급수적으로 높여 방어 우위 환경을 조성합니다. ex) 우크라이나 전쟁에서 스팅거 미사일이나 재블린미사일의 경우 방어가 유리하게 만들어줌.

5. 의지와 동기의 비대칭성 (Asymmetry of Motivation)

전쟁을 수행하는 무형의 전력, 즉 사기와 동기부여 측면에서도 방어자가 유리하다. 공격군의 동기가 '영토 확장'이나 '정치적 이익'이라면, 방어군의 동기는 '국가 생존'과 '내 가족과 삶의 터전 보호'다. 심리적으로 생존이 걸린 방어국 국민들의 항전 의지가 훨씬 강력하며, 이는 장기전으로 갈수록 공격국의 국내 정치적 지지와 전쟁 수행 의지를 꺾어놓는 결정적 요인이 된다.

억지, 억제 전략 구분.

⇨ 한국이 사용할 억제 : '거부적 억제(Deterrence by Denial)'와 '보복적 억제(Deterrence by Punishment)' 두 가지 억제전략의 의미도 이 지문대로 설명함.

도발자 이익과 비용 계산 : EU(도발시 효용) = 이익− 비용 〉0

거부적 억제(Deterrence by Denial)와 도발자 이익 변화 : EU(도발시 효용) = 이익 자체가 축소 됨, by 거부적 억제에 의해. 재래식무기등으로 방어해서 상대가 얻고자 하는 이익을 얻지 못하게 함. 이때

비용은 군사력 사용에 따르는 인적, 물적 비용이 들게됨. 따라서 이익=0, 비용은 높기 때문에 이익-비용 〈0이 됨.

보복적 억제(Deterrence by Punishment)와 도발자 비용 변화 : 비용 자체가 2차 공격에 의해 기하급수적으로 증가함. 이익이 어느 정도 있어도 비용이 과도하게 높아짐. 예를 들어 특정 영토 확보로 이익이 20정도 되는데 수도가 파괴되어 비용이 -1000정도 되게 함.

⇨ 한국 억제 : 자체적 억제(3축 체계) + 미국에 의한 확장억제

2. 북한의 군사전략 정리

⇨ 두 가지가 필요함.

첫째, 북한의 군사전략의 유형화. 북한은 군사전략에서 공격전략을 택함. 공격전략의 기동성 + 남한 땅에서 싸움. 북한 군대 전방배치와 공격위주의 군사력을 보유함. 20만 특수부대를 보유함, 기동전이나 침투전을 수행함.

둘째, 북한의 군사전략 선택한 이유: 이론이 필요함.

경우의 수 1. 저비스 이론 변수:

① 기술이 중요함(1차 대전에서 공격위주 전략에 유리한 기술이라고 생각했지만 기관총과 철조망이 방어위주). ⇨ 북한 방어무기 기술이 약함. 비대칭능력으로 공격위주의 전략을 구비함.

cf. 총체적 국력이 약함 : 장기전이 어려움. 단기전과 공격전략이 필요함.

② 지형(한국은 방어위주 지형, 폴란드는 공격우위 지형), ⇨ 북한에게 남한 수도와의 거리가 짧음. 종심을 늘리기 위해 행정수도를 이전.

③ 외교유형(공세적 외교와 방어적 외교. 여기에 동맹으로 동맹국가 군사전략에 영향을 받음. 동맹국의 공세적 외교는 연루 가능성을 높임) ⇨ 조중 상호방위조약(즉각적 개입조항) +러시아와 포괄적 전략동반자 관계 (즉각적 개입조항). 중국과 러시아 모두 공격적 군사전략을 보유함.

④ 애국심 : 민족주의의 강화, 북한의 우상화 강화와 중국의 애국주의로 민족주의 강화.

⑤ 자원추출능력 : 동원력 강화시 공세전략을 선택함.

경우의 수 2. 에버라 이론 변수

easy conquest가 공격우위 전략을 선택하게 한다.

경우의 수 3. 글레이저 이론

두 번째 변수인 물질 변수에서 공격우위를 가지고 설명한다.

2026년 국립외교원 대비

4 월 답 안 특 강

국 제 정 치 학

신 희 섭 박사

제 2 회 최 고 답 안

VERITAS

응시번호 성명	과목명	회차	득점		총점
			제1문	제2문	
		2회			

[제 1 문]

Ⅰ. 서론

북한은 2023년 헌법에 핵무기 보유를 명시하고, 2022년 핵무력법을 통해 공격적 핵전략을 표방하였다. 한편, 한국은 전시작전권 전환과 트럼프 2기 행정부의 동맹국에 대한 압박을 겪으며 새로운 안보환경에 직면했다. 여기에서는 방어적 현실주의의 공수전략선택에 대한 이론적 분석과, 북한의 군사전략 그리고 한국의 억제 방안 모색을 통해 한국안보의 현실을 논한다.

Ⅱ. 방어적 현실주의의 공수전략선택 - 저비스

1. 저비스의 공격-방어 이론

방어적 현실주의자인 저비스(R.Jervis)는 국제체제의 무정부성(anarchy)자체 보다 공수균형과 공수구별(O-D Balance/Differentiation)이 안보딜레마(Security-Dilemma)를 결정한다고 본다. 능력(군사력)의 크기가 아닌 환경적 변수가 공수우위를 갖게하고, 현상유지(Status-quo)적인 국가도 이 환경으로 공세적 전략을 강요받을 수 있다고 본다. 지리적/기술적/정치적 요인이 있다.

2. 공수우위 결정요인 - 지리/군사기술/동맹

첫째, 지리(Geography)는 공격비용을 결정하는 환경이다. ① 지형의 장애물(산,강 등)이 많으면 공격의 에너지는 소진되고, 방어에는 은, 엄폐의 이점이 있다.② 깊은 종심(depth,넓은 영토)에서 방어자는 지연 및 반격을 준비할 수 있고, 공격자는 보급선이 길어져 불리하다. 러시아는 중부유럽 평원으로 장애물이 없어 바어에 불리했으나, 긴 종심으로 반격을 도모하여 2차 대전 독일의 전격전에서 초반 열세를 역전했다.

둘째, 군사기술(technology)는 기동성-화력의 상충(trade-off)관계가 작용한다. 속도가 빠른무기(전차, 전투기, 극초음속미사일 등)은 기습을 용이케하고 방어를 무력화해 공격우위를 만든다. 화력이 강한 무기(기관총,

포, 지대공미사일 등)은 이동이 어려우나 공격을 쉽게 저지하고 피해를 강요해 방어우위를 만든다.

셋째, 동맹(alliance)요인이다. 공세적파트너(revisionist)를 가진 동맹은 연루(entrapment)를 높이며 공세적 전략을, 방어적파트너(status-quo)는 상호방위조약을 핵심으로, 억제의 신뢰성을 제공하여 방어적 전략을 갖는다.

이 밖에도 애국심(민족주의), 자원추출능력(Mobilization) 등 정치적 요소가 공격우위를 만들 수 있다.

III. 북한 군사전략 : 공격우위 전략

여기에서는 북한의 재래식/핵 전략을 분석한다. 북한은 두 전략 모두 (가)-공세적에 해당한다.

1. 북한 재래식 전략 : 공세적 단기결전

북한은 다음과 같은 공세적 이점으로, 공격전략을 취한다. 첫째, ①지리적 측면에서 장애물이 없어 기습에 용이하다.(경기평야, 확충된 교통망) ②종심이 짧아서 한국은 방어에 불리하다.(서울의 가까운 위치) 한국전쟁 당시 개전 3일만에 서울은 함락당했다. 북한은 단기전으로 서울을 포위하여 전쟁 지속의 정치적 의지를 꺾고, 수도권시민을 인질삼아 승리를 앞당길 수 있다.

둘째, 공격우위 기술을 보유하고 있다. ①침투 장비(AN-2,드론 등)을 보유하여 레이더 등 방어가 어려운 기술들로 남한 지휘부 및 중요 시설의 기습적 타격이 가능하다. 최근 러시아와의 협력으로 드론전력이 강화되고 있다. ② 특수작전능력(20만 특수부대 및 경보병여단)을 갖추고 있다. 이는 보병의 화력적 열세를 극복하고, 산악지역을 활용한 신속한 기습이 가능하다. ③공기부양정, 잠수정 등으로 기습상륙 및 침투가 가능하다. 서해안을 통해 인천을 경유한 수도권 타격이 용이하다.

셋째, 동맹이 공세적이다. 북한은 중국(조중우호조약)과 최근 러시아(북러조약)와 동맹을 맺고 있다. 중, 러가 현재 현상타파적 행동을 보이고 있음을 고려할 때, 이는 북한의 공격전략을 강화한다.

2. 북한 핵전략 : 공세적 핵교리

북한의 2022년 핵무력법은 기존의 방어적 억제 중심 핵교리를 공세적 사용으로 전환하였다. 이를 명문화 한 것은, 한미연합군의 열세에 부딪힌 재

래식 군사력의 불균형을 공세적인 핵전략으로 상쇄하여 방어의 불리함에서 벗어나겠다는 의도이다.

우선 핵무력법은 공격의 '임박'시 핵사용을 명시했다. 이는 피해를 입은 후 보복하는 2차공격(2nd Strike)가 아닌, 선제적(Preemptive) 공격을 의미한다. 또한 임박성에 대한 자의적이고 주관적 판단으로 공격적 전략을 선택할 여건을 마련하였다.

둘째, 지휘체계에 대한 위협에 대한 핵공격을 명시했다. 이는 정치적 판단을 통해 공격을 결심할 수 있다는 것이다.또한 갈등 고조나 내부 급변사태로 지휘통제시스템이 무력화 된 경우에도 방어적, 수세적 태도가 아닌 공격적 태도를 통해 선제적인 확전 전략을 추구하겠다는 것이다.

셋째, 북한이 공개한 투발수단의 다종화(열차,저수지,잠수함,핵배낭 등)은 남한의 방어 체계를 무력화하려는 성격을 갖는다. 핵탄두의 소형화와 함께 남한의 방어 비용을 높게하며, 은닉된 고정발사대에서 쏘는 억제형 시스템이 아닌, 정찰을 피하여 개전 초기 기습으로써 남한 지휘부 및 전방 주요전력을 마비시키는 속도 위주의 공세적 핵 교리이다.

종합하면 북한은 열세적 재래식 전력을 핵전략과 결합해, 한미연합군의 방어우위에서 벗어나 공세적 전략으로 미국의 증원을 차단하고, 단기간에 승리하려는 전략(7일 점령계획)을 갖는다. 이는 저비스의 관점에서 공격우위 상황을 가져와 한반도의 안보딜레마를 심화시키고 있다.

III. 한국의 대응 : 억지와 확장억지

억지(deterrence)란 합리적(rational) 선택의 관점에서 상대가 공격을 통해 얻는 이익(interest)보다 비용(cost)가 큼을 인식시켜 포기하게 만드는 전략이다. 확장억지(extended deterrence)란, 억지를 동맹국에도 적용하는 것이다. 억지는(다)의 분류와 같이 거부(denial-공격을 좌절시켜 상대이익을 축소)와 보복(punishment-더 많은 피해를 입혀 상대비용을 확대)로 나뉜다.

여기에서는 한국 안보를 위한 자체억지와 확정억지의 방안을 억지의 조건인 ①능력 capability와 ②신뢰성 credibility로 나누어 살펴본다.

1. 자체억지 : 능력의 확충 - 3축체계

자체억지에서 문제되는 것은 능력이다. 한국은 3축체계를 통해 능력을 확충하고 있다. 이는 다시 거부적 억지와 보복적 억지로 나뉜다.

거부적 억지에는 첫째, 킬체인(Kill-Chain)이 있다. 북한의 도발 징후를 실시간 감시(군사위성, 정찰기, 신호정보 등)하여 포착하고 공격 시도점(지휘,발사,지원체계)를 타격하는 지휘결심(C4I)체계이다.적의 공격 자체를 무력화시킨다.

둘째, 한국형 미사일방어체계(KAMD)는 적 미사일을 공중요격하여 피해를 막는 체계로 다층적 방공망(THAAD,L-SAM,패트리엇,이지스 등)의 구축이다.이는 적 미사일의 공격 이익을 없애는 것이다. 킬체인과 KAMD 모두 적의 공격 효용을 없애는 것으로 거부에 해당한다.

보복적 억지에는 대량응징보복이 있다. 북이 핵공격을 감행할 경우 적의 지휘부 및 핵심시설을 타격하는 전략이다. 재래식 무기(현무5,타우러스,참수작전부대 등)으로 제한적인 상호확증파괴(MAD)를 추구하는 것이다.결정자를 직접 위협하여, 공격의 이득보다 비용이 큼을 인식시키는 것이다.

2. 확장억지 : 신뢰성의 문제 - 다층적 전략

한미동맹을 기반으로 한 확장억지에서 문제되는 것은 신뢰성이다. 한국 재래식 전력의 한계를 미국의 핵우산으로 보완하는 것이 기존의 전략이다.그러나 북핵의 본토타격능력(ICBM,SLBM)심화,국내정치적 요인(고립주의 등)은 신뢰성의 문제를 가져온다. 이에 대해 다층적 전략이 필요하다.

첫째, 동맹결속력을 질적으로 높여야한다. 확장억지의 제도화를 위한 협의기구(NGC,SCM 등)의 정례화,공약의 명문화(워싱턴 선언 등),군사적 협력(한미연합사 및 훈련강화, 주한미군 유지 등)을 실행해야한다. 또한 가치동맹(자유민주주의연대)로서의 한미동맹의 정체성 확립이 필요하다.

둘째, 다자주의의 활용이다. 한국과 마찬가지로 확장억지에 의존하는 유사입장국(일,호,NATO등)과의 협의로 신뢰성에 대한 목소리(voice)를 내고, 평판(reputation)효과를 활용으로 이행을 촉구하고, 미국의 동맹방기 비용을 높여야한다. 또한 소다자주의(mini-lattice work-QUAD+,한미일 협력 등)의 능동적 활용이 필요하다.

셋째, 국내정치적 요소이다. 미국조야의 코리아 코커스 등 지한파여론 자원을 활용하고, 소프트파워를 활용한 공공외교적 접근으로 한국의 대중인식을 높혀, 공약준수에 대한 청중비용(audiences cost)를 활용하는 전략(2 level-game적 접근)이 필요하다.

넷째, 전략적 가치의 활용이다. 상호의존을 강화하고, GVC에서 한국 반도체 및 조선업의 가치(CHIP4, MASGA등)를 활용, 한국 방기가 큰 비용

이며, 미국안보의 위협임을 인식시켜야한다.

Ⅴ. 결론

공격우위의 안보딜레마 상황으로의 안보 환경변화에 대한 인식과 자체/확장억지의 다층적 모색이 오늘날 우리에게 요구된다.

x 구체성이 매우 좋은듯

20 년도 5급 공채 [직]	과 목 명	득 점		위원인
		제1문	제2문	
	과목번호			

국제정치에 관한 글 같습니다

[제 1문]

I. 서론

2017년 선언했던 핵선제불사용원칙과 달리 2022년, 북한이 새로 발표한 '핵무력 정책'을 북한의 공격과 우위의 군사 상황과 핵 사용 의지를 보여준다고 할 수 있다. 이하에서는 북한의 핵전략 상황을 살펴보고, 한국의 3축체계의 의미 및 이를 보완하기 위한 미국의 확장억제를 설명하는 한편 미국 확장억제 신뢰성 제고 방안을 제시해본다.

II. 국가들의 공격·방어 전략 선택 이유

방어적 현실주의는 국가 상위의 권위체가 존재하지 않는 국제적 무정부 상태 (anarchy)에서 국가들은 생존을 위해 자력구제(self-help)하여, 따라서 안보를 극대화 (security maximizing)한다고 본다. 그럼에도 불구하고 '지리적·군사기술적·외교적 요인'에 의하여 국가들의 전략이 공격적일수도, 방어적일수도 있다고 본다.

우선 국가들이 공격적 전략을 선택하는 '지리적' 이유는 '전략적 종심 (Strategic depth)'을 늘리는 데에 있다. 자신의 세력과 이익과 직접관련 있는 지역 (가령, 수도)으로부터 멀리 떨어져 있어야 유리하기 때문이다. 한편 '군사기술적'으로 선제적 공격을 했을 때 군사적 우위를 점할 수 있기 때문이다. 2차타격능력을 보유하지 못한 경우 단계적으로 핵을 사용하거나 재래식 미사일을 사용해야 의미가 있다. 또한 사이버 기술 등은 한 번의 공격으로도 상대에게 막대한 손실을 입히는 비대칭적인 요소가 존재한다. 또한 '외교적'으로는 자국이 공격을 시도할 경우 동맹 국가들이 도울것이라는 확신이 있는 경우 공격적 전략을 선택한다. 이외에도 상대국의 자원을 축적할 수 있다는 장점도 있다.

한편 국가들이 방어적 전략을 선택하는 '지리적' 이유는 '지형적 이점'에 있다. 자국의 영토에서 싸우는 경우, 계곡과 산 등 지형을 이용해야 하는 산악적 지형의 전쟁에서 유리하다. '군사적'으로는 지속적인

공자개념에 유리하다는 장점이 있다. 또한을 소사기술과 방어 전략 선택 이유는 무기체계 자체의 방어우위 때문이다. 속도로 승부하는 공격무기 대신 우회를 이용한 레이더망이 제대로 구축되어 있는 경우 적은 비용으로 상대의 선제공격을 무력화시킬 수 있다는 장점이 있다. 한편 '외교적'으로도 동맹국가와의 상호방위 조약에 선제공격 시에는 방어 배제 등의 조항이 삽입되어 있는 경우 쉽게 선제 공격하지 못한다.

Ⅲ. 북한의 재래식 전략과 핵 전략

1. 재래식 전략 의 성격 및 선택 이유

북한의 재래식 전략은 공격적 전략에 해당한다. 우선 지리적으로 해를 저장해 놓은 지역, 즉 사람과 이야기 같은 지역의 보호가 중요하므로 선제 공격하여 전선을 남한 쪽으로 밀어내고자 하는 의지가 강력하기 때문이다. 즉, 북한은 '전략적 종심'을 늘리고자 하는 의지가 분명한 바, '속도' 위주의 공격무기, 즉 미사일, ICBM등을 개발하는 공격 전략을 택하고 있다고 분석할 수 있다.

한편, 북한의 핵무기는 2차 공격능력을 보유하지 못한 바, 재래식으로 선제 공격 함으로써 핵무기의 유효성을 증대하고자 할 것이다. 이 뿐만 아니라 한국이 3축체계를 통해 방어체계를 공고히 하고 있기 때문에 비교 시간안에 기습공격을 감행해서 선제적 우위를 점령하는 게 중요하다고 생각할 것이다.

한편 '외교적'으로 러시아·중국과 포괄적 전략 동반자 관계를 맺은 것 역시 공격전략의 우위를 보장해준다. 물자서는 남한과 미국의 확장억제를 강당할 수 없었지만 중국과 러시아를 연루시키면서 미국의 확장억제 신뢰성을 떨어뜨린 바, 공격을 시도할 가능성이 높아졌다고 볼 수 있다.

이에 더하여 '자원측면'의 측면에서 남한 보다 공업시설이 부족한 북한은 선제 공격하여 남한의 공업지역을 장악함으로써 물자를 조달하는 것이 유리하다고 판단할 것이다.

2. 핵무력 전략의 공격적 측면

2022년 법제화되고, 2023년 헌법에 명기된 북한의 핵무력 정책은 북한의 핵 전략이 '공격전략(가)'에 해당함을 보여준다. 우선 핵무력 전략 자체에 핵선제 불사용이 폐기되고, 등등

상황이 발생하는 경우 핵선제 사용을 할 의지가 표명되었기 때문이다. 이때 특정 상황이란, ①임박한 무력공격이 예상되는 경우, ② 감정은 및 지도부의 공격이 감행되는 경우 등으로 선제까지으로 핵을 선제까지으로 사용할 수 있음을 표명하고 있는 바, 공격 전략이라고 볼 수 있다.

한편 '속도'를 중요시하고 있는 측면도 공격 전략의 근거라고 볼 수 있다. 북한은 단순히 핵 탄두를 개발하는 데에 그치지 않고 ICBM 등 핵을 장착하여 실제로 공격을 감행할 수 있는 무기체계를 구축하고자 노력하고 있다.

이뿐만 아니라 이외 개량된 SLBM, SSBN 등 수송 잠수함을 이용한 2차타격능력 확보로 미달성하였다. 따라서 핵시설을 공격받는 치명상을 입기보다로 선제까으로 공격을 감행하고자 노력할 것이라고 분석된다. 이러한 측면에서 보았을 때 핵 전략 역시 전통까인 방어를 위한 체계를 갖췄다기 보다도 공격 전략의 일환으로 사용하고자 한다고 분석할 수 있다.

'공격체계'로

IV. 한국형 3축 체계와 이를 활용한 의지

1. 한국형 3축 체계

북한의 공격까 군사전략에 대응하기 위하여 한국은 방어위주의 '한국형 3축체계'를 구축하였다. 우선 킬체인이란, '능동까 방어 시스템'이다. 이의 공격이 실제로 이루어지지 않았더라도 레이더망과 위성을 통해 북한의 무력도발이 임박하였음이 예상되는 경우 선제까으로 미사일을 타격하는 등의 능동까 방어를 행하는 것이다. 안보전략 중 '방어(defense)'에 해당하지만 일부 공격까 측면도 보유하고 있다.

체계적 y out

한편 3축체계 중 두번째 시스템인 '한국형미사일방어체계(KAMD)'란, 공중에서 북한의 미사일을 요격하는 시스템이다. 이는 억제, 그 중에서도 '거부를 통한 억제(deterrence by denial)'에 해당한다. 거부를 통한 억제란, 상대가 공격을 감행하더라도 그 군사까 목까이 달성되기 어렵다는 것을 보여줌으로써 공격을 하지 못하도록 하는 것을 의미한다. KAMD를 통한 억제는 공중에서 북한의 미사일을 요격함으로써 당한 분도 공격을 무력화시켜 '비용 대비 이익'을 현저하게 낮추는 과정을 통해 달성된다.

세번째 시스템인 '대량응징보복(KMPR)'은 공격을 받을 경우, 이에 응징하여 북한의 본토를 공격하는 시스템이다. 이는 억제 중에서도 '응징을 통한 억제(deterrence by punishment)'에 해당한다. 북한이 공격을 감행하는 경우 더 많은 재래식 미사일 등을 통해 북한의 사활적 이익이 걸린 평양 등의 지역을 대량으로 공격하여 공격의 비용을 증대하는 방식으로 억제를 달성하고자 한다.

2. 미국 확장억제 믿음과 신뢰성 제고 방안

미국 확장억제는 핵우산 제공을 비롯한 다방면에 걸친 억제를 포함한다. 북한의 재래식 공격에는 재래식 공격으로 맞아치는 한편, 북한의 생화학·핵·사이버 공격에는 핵으로 맞아친다는 것을 내포하고 있다. 최근 북한이 러시아·중국과 포괄적 전략 동반자 관계를 갖게되어 그 중요성이 증가했다. 하지만 미국이 자국의 [illegible] 한국에게 확장억제를 제공할 것인지 그 의지문제로 신뢰성이 [illegible] 또는 위협을 무력화시키고 확장억제의 신뢰성을 제고할 수 있는 첫번째 방안은 한국의 전략적 이익을 높이는 것이다. 한국은 대만처럼 중요한 SLOC을 보유하고 있지도 않고, 이스라엘처럼 미국의 정치에 깊게 관여하고있지 못해 설령 한국이 북한에게 공격받는 경우 실제로 확장억제를 제공받을 수 있는지가 문제된다. 따라서 미국과 주요산업의 주요공급망 지위를 확보하여 미국 국가이익에의 중요성을 증대시킴으로써 그 신뢰성을 회복할 수 있다. 가령 반도체 산업을 확대하여 미국 AI 산업의 주요 공급자 지위를 확보하여 미국의 의지를 제고할 수 있게된다.

두번째 방안은 요페(J.Joffe)가 주장한 패권국의 평판효과를 이용하는 방안이다. 이미 미국은 30여개국 이상과 동맹의 관계에 있다. 한국은 미국이 확장억제를 이행하려는 면모를 보일때마다 NATO 등에 참석하여 우리편으로 신호를 보이는 방식으로 미국을 붙잡을 수 있다. 미국은 평판을 염려하여 확장억제제공을 확실히 할것이다.

마지막으로 피어론(J.Fearon)의 행동비용효과를 이용하는 방안이 있다. 행동비용이란, 민주주의 국가에서 지도자가 어떠한 정책을 수행하겠다고 하고 지키지 않으면 다음 선거에서 심판 받을 수 있음을 의미한다. 외교적으로 미국 지도자로 하여금 확장억제를 표명하게 하여 이를 costly signal로 만든다면, 미국의 의지를 확대하여 신뢰성을 제고시킬수 있다.

V. 결론

북한의 핵전략을 공격우위로, 한국을 3축체계를 통해 억제를 달성하는 한편 이러한 탈냉전기의 상호성을 높여 억제를 달성할 수 있다.

20 년도 5 급 공 채 [직]	과 목 명	득 점	
		제1문	제2문
	과목번호		

국제과가 잘 리걸율

<제 1 문>

Ⅰ. 서론

배경 흘렌게 대로써

개별 국가가 선택할 수 있는 군사전략은 '공격', '방어', '억제'의 3가지 유형으로 대별된다. 이하에서는 북한의 재래식·핵 '공격' 전략 선택에 대해 설명하고, 이에 대응하는 한국의 '방어' 이자 '억제' 전략으로서 한국형 3축 체계 및 한미동맹 하 확장억제에 대해 분석한다.

Ⅱ. 방어적 현실주의에 따른 국가 군사전략 선택 분석

반 에버라 (Van Evera)의 방어적 현실주의에 따르면 공격-방어 균형 중 공격 우위 인식, 전략으로 인해 정복이 수월할 것이라는 믿음 (easy conquest)이 형성되고, 잘못된 낙관주의나 전술적 상쾌함을 불러와 전쟁이 결정된다. 공격-방어 우위 인식과 전쟁 결정에 있어 지리적 요인, 군사기술, 비교적 요인 등이 영향을 미친다.

Jervis의 O-D balance 로

1. 지리적 요인

지리적으로 고립되어 있거나 해안, 산맥 등 자연방어선이 존재하는 경우에는 방어에 유리하다. 반면 광활한 평야지대이거나 주요 전략거점이 전방과 가까워 지연 방어가 어려운 구조라면 공격이 유리하다. 자국 내 식량, 자원이 풍부한 경우 방어가 유리해지며, 적국의 식량, 자원이 풍부한 경우 자원을 국내에서부터 수송하지 않고 현지 조달이 가능해 공격이 유리하다.

2. 군사기술

'화력' 위주의 방어무기, 기뢰 전술이나 기관총 또는 패트리어트, 아이언돔 등 방공 미사일 방어체계, 대전차 방어무기 등을 보유한 경우에는 이를 활용한 방어전략을 수립하고자 한다. 반면, 전차, 스텔스 전투기, 항공모함, 극초음속 미사일 등 '속도' 위주의 공격무기를 보유하고 있

공격 전략을 선택한다. 1930년에 히틀러의 즉일이 기갑전력, 스투카 등 특정기 전력으로 프랑스에 대해 전격전(Blitzkrieg)의 공격전략을 시행했으며, 방어 전략의 사례로는 1차대전 이후 프랑스의 마지노선 구축을 들 수 있다.

3. 비교정 요인

집단안보체제나 NATO와 동맹체제와 같이 현상유지 추구하는 방어적 동맹이 체결되는 경우 방어에 유리하다. 반면 공세적 입장의 강대국에 편승하거나 전시 동맹국에 대한 강력한 지원공약을 천명한 경우 침략이 용이하다고 믿게 되거나 동맹국에 연루(entrapment)될 위험이 존재한다.

Ⅲ. 북한의 재래식 군사전략과 책전략

1. 북한의 재래식 군사전략 : '공격' 전략

북한의 재래식 군사전략은 '공격' 전략에 해당한다. 북한은 기갑·기계화 부대 전력의 60%를 DMZ 인근 전방에 밀집 배치하여 '속도' 위주의 군사기술을 바탕으로 공격에 유리한 군사적 태세를 갖추고 있다.

북한이 '공격' 전략을 선택하게 된 이유는 다음과 같다. 첫째, 공격에 유리한 지리적 요인을 갖추고 있다. 서울이 군사분계선에서 불과 40-50km 떨어져 있어 북한 방어선이 돌파되면 후방 재배치나 공간이 부족하다. 반대로 서울이 DMZ과 매우 가까워 단기간 내 속전속결형 공격 전략이 유리하며, DMZ 남쪽이 상대적으로 평야 및 도시화된 지형에 해당하여 기갑부대를 통한 기동성 확보와 포병 운용 등에 적합 지형 구비하다고 판단한다.

둘째, 북한은 공격 위주 기술을 발전시켜왔다. 수도권을 직접 타격하는 장사정포를 대량 보유하고 있으며 단·중·장거리 탄도미사일과 순항미사일을 개발하여 고도·해도를 다양화하고 '속도' 중심 기술을 보유하고 있다. 또한 전면전 없이도 후방 고관이 가능한 세계 최대 수준의 특수부대와 침투전 기술을 가진다. 반면 전반적인 방어망 체계가 노후화되어 있으며 THAAD와 같은 요격 중심 방어체계가 거의 부재하다.

마지막으로, 강대국에 편승하거나 강력한 동맹공약이 존재하는 동맹 체결 등 비교정 요인이 있다. 1961년 조중동맹과 2024년 러시아와의 포괄적 전략적 동반자 관계를 체결하여 강대국의 힘에 편승했으며, 이들의 제공하는 '즉각 개입 조항' 등 강력한 동맹 공약을 바탕으로 적극적으로 '공격' 전략을 펼칠 수 있는 비교정 요인이 마련되었다.

2. 북한의 핵전략 : '공격' 전략

2006년 첫 핵실험 이후 북한의 핵전략은 '선제불사용 원칙'에 가까운 방어적 성격을 지니고 있었는데, 이는 2020년 이후 변화하기 시작했다. 2022년 '핵무력정책법'을 제정하면서 핵 선제사용 가능성을 제도화하였고 보다 공격적인 핵전략으로 선회한 것이다.

북한의 공격적 핵전략은 김정은의 전략적 활용, 핵전력 배치 상태, 수행하는 군사훈련의 양상 등을 통해 파악할 수 있다. 북한 노동신문은 2022년 전선의 장거리 포병부대들에 신형전술유도무기를 배치하였음을 확인하였다. 2023년 현무-3 전술핵탄두를 전선에 배치하고 김정은 위원장은 전술핵공격작전 진두지휘 참석하였다.

2023년에는 핵반격을 가상한 합동전술훈련, 한국 내 주요 거점과 비행장 등을 초토화하기 위한 전술핵타격 훈련 등이 시행되었다. 이에 더해 장거리, 잠거리 미사일을 운용해 한반도에 증원될 수 있는 주일미군 기지나 괌의 미군 기지 타격 가능성을 내재하고 있다.

'핵무력정책법'의 제정과 핵보유를 헌법에 명기한 점에, 2024년 김정은 위원장의 대남적대 및 무시적 핵무력 포함한 대남 사변 국비 연설, 전술핵 전진 배치, 핵반격의 고도·거리 다양화 등은 북한의 핵전략이 대이상 방어가 아닌 '공격' 전략임을 보여준다.

IV. '한국형 3축 체계'와 확장억제 신뢰성 제고 방안

1. 한국형 3축 체계 : '억제'와 '방어' 전략

한국은 북한의 군사도발, 특히 핵 도발에 대비하여 킬체인(Kill chain), 한국형 미사일방어체계(KAMD), 대량응징보복(KMPR) 등을 포함한 '한국형 3축 체계'를 구축해왔다.

킬체인(Kill chain)은 북한의 핵미사일 사용 징후가 명백한 경우 선제적으로 이를 제거하기 위한 공격체계를 가리킨다. 이는 아트(R. Art)의 분류상 공격적 성격을 띤 '적극적 방어(defense-preemptive strike)'이자, 적이 공격하더라도 목표를 달성할 수 없을 것임을 주지시키는 '거부적 억제(deterrence by denial)'에 해당한다.

한국형 미사일방어체계(KAMD)는 북한의 탄도미사일이나 장사정포 공격이 감행될 경우 이를 요격하는 방어체계이다. 패트리어트와 천궁-2

마지막으로 대량응징보복(KMPR)은 정밀 타격 능력을 구축해 상대국의 전쟁지도자와 핵심시설을 응징하는 목적을 초래. 이는 처벌 위협을 통해 공격이 막대한 비용을 적에게 인식시켜 도발 자체를 꺾는 전형적인 '보복적 억제(deterrence by punishment)'에 해당한다.

2. 한미동맹 하 미국의 확장억제 신뢰성 제고 방안

한국은 재래식 전력에 있어 북한에 양적 열세를 보이며, 확전의 역시 내재되어 있다. 한국형 3축 체계를 중심으로 한 자주 국방 능력 강화에도 한계가 있기에 한미동맹 하 미국의 확장억제(extended deterrence)가 한국 안보에 매우 큰 중요성을 가진다.

확장억제는 마크 보트 아니라 동맹국 한국이 오판까지 억제이 명확히 설정하고 보여, 위협하게 작용하기 위해 '능력', '의지' 그리고 상대적 적국에서 명확한 커뮤니케이션(communication)이 필요하다. 확장억제 신뢰성을 제고하는 요소는 '능력'보다 '의지'의 전달에 달려있다.

우선, 전진배치 등 물리적 개입 수단을 통해 미국의 자동 개입 가능성을 높일 수 있다. 즉한마군의 지휘적 측면과 전략자산의 순환배치로 미국의 개입을 선택이 아닌 상태로 만든다. 이는 셸링(T. Schelling)이 말한 '인계철선' 전략의 전형적인 사례로 확장억지 신뢰성을 강화한다.

둘째, 확장억지의 절차를 '제도화' 할 수 있다. 확장억지 전략협의체(EDSCG)나 핵협의그룹(NCG) 등은 미 핵무기의 운용과 결정의 신속이 아니라 반복적이고 구조화된 약속으로 전환한다. 케헤인(R. Keohane)의 신자유제도주의적 관점에서 확장억지와 한국의 참여를 제도화는 commitment problem을 해소해줄다.

셋째, 연합훈련과 공중작전계획은 미국의 핵무기에 대한 신호(signal)를 전달하고, 또한 한국군의 실제 함께 싸울 준비가 되어있음을 보여주어 tying Americans hands가 가능하다. 이는 피어론(J. Fearon)의 합리주의를 연계되어 동맹국 군사협력 속 이를 활용할 경우 미국의 군사적 이동이 제한된다는 점을 활용할 수 있다. 반복적이고 공개된 연합훈련의 전개는 미국이 쉽게 상황에서 후퇴하기 어렵게 만드는 구조를 형성해 북한으로 하여금 미국의 확장억지를 신뢰하도록 하고 전쟁이 된다

V. 결론

미국의 2차 대전 능력 보유, 한국 수호에 대한 의지와 이에 대한 명확한 태도들을 확인함과 동시에 신뢰성을 높인다.

20 년도 5급 공채 [직]	과 목 명	득 점		위원인
		제1문	제2문	
	과목번호			

〈 레 포 트 〉

Ⅰ. 서론

2023년 한반에 떨어진 북한의 핵무력 강화은 북한이 핵을 '공세적' 용도로 사용할 수 있음이 증명된 사례였다. 이러한 상황에서 국가들이 공격과 방어 전략을 선택하는 이유를 바탕으로 북한의 재래식 및 핵 군사전략의 전략 선택 이유를 살펴보고, 나아가 한국이 이에 대응하기 위해 갖춰 '한국형 3축 체계'나 '확장억제'에 대해 검토한다.

Ⅱ. 국가들의 공격 및 방어 전략 선택 이유.

리비스, 에버라로 대표되는 방어적 현실주의는 공·수 균형 (offense-defense balance)과 공·수 구분가능성 (offense-defense differentiation)에 의해 국가들의 안보딜레마로 인한 전쟁가능성이 결정된다고 보았다.

이중 공·수 균형은 국가들이 공격적 무기와 방어적 무기 중 한 국가가 어떠한 더 우위한지를 결정하는 것을 의미한다. 만약 한 국가가 공격이 우위라고 생각하고, 공격 위주의 전략을 선택하게 되면 그 국가는 속도 위주의 무기 체계를 갖게 된다. 역으로, 한 국가가 방어가 우위라고 생각하고 방어 위주의 전략을 선택할 경우 그 국가는 화력 위주의 무기 체계를 세우게 된다.

이때 공격 또는 방어 중 과연에 무엇이 우위한지 결정하는 데 있어 '지리적 요인', '군사기술', '대표적 요인'과 같은 다양한 요인들이 중요하다.

우선 '지리적 요인(geographical factor)'은 천연 방벽, 예컨대 바다나 산맥, 숲의 존재 여부나 영토의 크기를 말한다. 지리적 방벽이 많을수록 방어 우위가 된다. 폴란드는 방어가 매우 어려운 지형이고, 러시아는 영토가 넓어 방어가 우위한 지형이라고 할 수 있다.

두번째, '군사기술(military technology)'은 기동력과 화력의 결합 방식을 말한다. 그 당시 어떠한 기술이 발전해

있었고 그 기술이 어떠한 군사 목적에 활용되었는지가 중요해진다. 속도 기동전에 유리한 장갑차, 전차는 공격 무기이고 요새, 참호, 기관총, 대전차 미사일 등 화력 중심은 방어 무기가 된다.

세번째로 '외교적 요인 (diplomatic factor)'은 동맹관계, 집단안보 체제 등 일국의 외교적 환경을 일컫는다. 침략국을 응징하는 집단안보 체제나 방어적 동맹이 굳건할수록 방어우위 환경이 조성된다. 또한, 동서적 외교나 수세적 외교에 의해 공격-방어균형이 구별될 수 있다.

이 부분 체크 ㄱㅆㅋ

네번째로 '사회·정치적 요인 (social·political factor)'은 국가 내 국민의 저항 동원력, 정치체제의 국민의 결집도 등을 말한다. 대중의 강력한 지지를 받는 국가는 타국 영토 방어(게릴라전) 에 결정적으로 유리할 수 있다.

Ⅲ. 북한의 재래식 군사전략과 핵무력 정책

1. 북한의 재래식 군사전략 : 공격전략

위에서 살펴본 4가지 결정요인으로 보아, 북한이 재래식 무기에 있어 공격전략을 갖게 되었다.

첫번째, 북한은 그 어떠한 천연방벽 없이 바로 옆에 우리나라와 접하고 있으며, 영토가 작은편으로 크지도 않아 그 지리적 인접성이 더 가깝게 느껴졌을 것이다. 두번째, 1970년 한국군보다 도발 당시나, 전쟁 이후 1960년대 (그 이후에나 울진·삼척 지구 무장공비 침투사건에서 보여지듯이, 전차나 장갑차, 야포와 같은 공세적 용도의 무기체계가 발전해 있고 이를 사용해 봤음을 알 수 있다. 이들은 속도 위주의 공격 무기 기술이다. 세번째, 북한은 1961년 중국과만 동맹을 맺었고, 소련이나 다른 국가와 동맹관계를 형성하지 않았기에 자국의 안보를 방어적만 유지하기 어렵다고 판단했을 것이다. 네번째, 집세 일가가 줄곧 독재를 해오고 있는 북한으로서는 대중의 '강력한 지지'를 받고 있다고 볼 수 없으며 이는 타국 영토 방어보다는 타국 공격을 더 유리하게 만들었다.

2. 2022년 법제화된 북한의 핵무력 정책 : 공격전략.

이렇게 국내·외적으로 방어체제 위주보다 공격체제 위주의 무기를 갖는 것이 유리한 북한은 '핵무력법'을 통해, 최근 핵무기 사용에 있어서도 보다 공격적인 핵전략을 표명하고 있다.

특히, 2022년의 '핵무력법'은 기존의 2013년의

'핵보유국법'과 달리, 핵을 사용할 수 있는 경우의 범위가 크게 확대되었다. 예컨대, '적대세력의 핵 및 비핵공격이 임박한 경우'나 '국가이익에 대한 핵 및 비핵공격이 임박한 경우', 국가 존립 위기와 같은 '불가피한 상황이 초래되는 경우'에도 핵무기를 사용할 수 있게 되었다. 이는 북한이 공격이 임박하였다거나, 불가피한 상황이 초래되었다고 판단하기만 한다면 핵무기의 사용을 정당화 할 수 있음을 의미한다.

특히, '임박한 경우'나 '객관상 필요가 불가피하게 요구되는 경우' 등 핵무기 사용을 '사후적'이 아닌, '선제적' 및 '예방적'으로 활용할 수 있게 규정하고 있다. 이는 과거의 핵을 방어나 억제 차원에서 보아나, 공격적인 목적으로 운용될 수 있는 길을 법제화를 통해 열어놓았다고 평가할 수 있다.

이 부분 중요

나아가, '타국적 요인'과 타국(러시아)의 즉각적 개입 조항이 들어간 포괄적 군사적 동반자 관계를 체결하였다는 사실은 북한의 태도가 더 공세적이게 되었음을 방증한다. 2024년 6월, 김정은 위원장의 러시아 푸틴 대통령을 향한 '포괄적 군사적 동반자 관계'를 체결하였고, 제3, 4조에는 어느 일방이 전쟁 상태에 처하게 되는 경우, 모든 수단으로 군사적 및 기타 협조를 제공할 것을 선언하고 있다. 이는 러시아가 이미 핵반격사용을 발사항을 이미 보유하고 있기 때문이, 북러 조약에서도 규정하고 있는 사태가 발생할 경우, 북한은 러시아의 핵권력에 대해 러시아로부터 핵권력도 제공받을 수 있는 여지가 생겼다고 볼 수 있다.

✗ 이부분 뭔소리~

IV. '한국형 3축 체계'의 성격과 확장억제

북한 군사전략에 대응하기 위해 한국은 내재적 형으로 '한국형 3축 체계'를 구축하고 있고, 외재적 형으로서 미국이 제공하는 확장억제에 의존하고 있기도 하다. 이를 '거부에 의한 억제'와 '처벌에 의한 억제'라는 개념을 활용해 살펴본다.

1. '한국형 3축 체계' 각 요소의 성격 : 방어에 기반한 억제전략

킬체인 '킬체인(Kill Chain)'은 '거부적 억제'에 바탕한 것으로, 북한의 핵 미사일 사용 징후가 명백한 경우, 발사 전에

한국 보유의 미사일 능력 등을 최대한 활용해 이를 제거하기 위한 공격 회피를 가리킨다. 미사일 능력 등을 활용한다는 점에서 '공격적' 전략이라고 할 수도 있지만, 기본적으로는 사전에 압도적인 군사력을 전설하거나 공수태세를 구축함으로써 적대국이 설령 공격하더라도 목표를 달성할 수 없음을 포기하게 하는 거부적 억지, 즉 억지전략이다.

preemption

2의 2축인 한국형 미사일 방어체계(KAMD) 역시 거부적 억지 개념에 바탕한 것으로, 북한의 탄도미사일에 의한 공격이 감행될 경우, 이를 무력화하는 한국 측의 미사일 방어체를 말한다. 공격이 감행되어도 이를 무력화 시킨다는 점에서 방어 전략 이라고 볼 수 있다.

2의 3축인 대량응징보복(KMPR)은 처벌적·보복적 억지에 바탕한 것으로, 전략적 타격능력을 구축해 상대국의 전쟁 리더와 핵심시설을 응징하는 목적이다. 이때 처벌적 억지란, 설령 적대국에 의한 공격이 있더라도 그 공격에 상응하는 보복공격을 받을 것이라는 분명한 시그널을 보내 적대국의 침략 가능성을 사전에 저지시키는 것이다. 공격을 먼저 감행하더라도, 이익보다 더 큰 피해를 되돌려 줄 것임을 분명히 하여 도발의지를 꺾는 것이다.

2. 미국이 제공하는 '확장억제'의 의미의 신뢰성 높이기 위한 방안.

미국은 현재 한국 사회만의 핵 무장을 막으며 미국이 '확장억제(Extended Deterrence)'를 제공해 주고 있다. 확장억제란 핵을 보유한 국가가 타국에 대한 위협에 대한 억지 전략이 아니라, 핵을 보유하지 않은 동맹국에 대한 위협을 자국에 대한 위협과 동일시 하며 동맹국을 자국의 핵우산로 보호하는 전략을 의미한다. 이때, 위협을 가하는 국가가 핵 확장 억제를 제공하는 국가에 핵으로 공격할 수 있는 그러 공격력을 가진 경우, 이때 그 확장억제 제공국이 동맹국을 위해 핵 능력을 사용할 수 있을지에 대해 의심을 받게 되며, 이때의 '신뢰성'이 문제된다.

신뢰성을 높이기 위해 한국으로선 두가지 방안이 있다. 첫번째, '자동 개입 조항'과 같은 더 실질적인 개입 제도를 도입하는 것이다. 이는 현재 북.중, 북.러 사이의 동맹과 같은 군사적 동반 관계에 그러한 개입 조항이 포함 되어 있기에 우리나라에도 그 필요성이 제기되는 시점

아니. 한국의 지정학적 이익과 중요성을 역설하여, 그러한 각종 개입 조항이 도입될 수 있게끔 노력해야 한다.

두번째, 미국 국내에서 국민들의 '청중비용'을 활용하는 것이다. 청중 비용이란, 일국의 리더가 강경한 발언을 하고 이것을 철회할 때 치르는 비용을 의미한다. 청중비용은 민주주의 국가에서 더욱 중요하다. 민주주의 국가에서 리더가의 발언과 실천 사이에서 정치적 처벌이 가능하기 때문이다. 미국이 한국에 대한 확장억제를 약속한 이후에 이것을 철회할 경우 한국이 생기는 안보상 불이익과, 미국이라는 국가의 명성이 악화될 수 있음을 계속하여 알리는 것이다.

이는 미국의 '평판'을 활용하는 방안으로도 확장 가능하다. 미국과 같은 확전국이 다른 동맹을 가지고 있는 경우, 확전국은 피확전국을 기존 공약대로 지원해 확장억제를 성공시킬 가능성이 크다. 다른 동맹국들의 이탈을 우려하기 때문이다. 따라서 미국이 우리나라를 방기 (abandon) 하거나 우리나라에 대한 약속을 덜 실천할 경우, 미국의 동맹국들 또한 미국에 대한 신뢰성을 잃어버릴 수 있다고 가정할 수 있다.

마지막으로, 더 구체화된, 결기화된 훈련으로 미국의 의지와 능력을 굳건히 해볼 수 있다. 한미간의 연례 국방장관 회담인 안보협의회의 (SCM) 공동성명 발표 등 한반도에서 미국의 확장억제에 대한 준비·훈련을 구체적으로 진행하는 것이다.

V. 결론

북한은 공격전략, 우리나라는 방어·억제전략을 기반으로 한 군사전략을 갖고 있다는 점에서 큰 차이를 보인다. 이를 우리나라는 국력 체계를 내적균형을, 미국으로부터의 확장억제로 외적균형을 달성하려고 하고 있다.

20 년도 5 급 공 채 [직]	과 목 명	득 점		위원인
		제1문	제2문	
	과목번호			

[제 1문]

국제법 관점 1-2번은 숙려할 것

Ⅰ. 서론

저는 2026년 신년사에서 김정은은 남북한 관계를 '적대적인 교전 상태의 관계'임을 재확인하면서 남한에 대한 적화통일의 가능성을 배제하지 않았다. 북한의 핵전력이 강화되면서 한반도 내 군사적 위기감이 가시지 않는 가운데, 북한의 군사전략의 성격과 이에 대한 남한의 대응전략 및 방안을 검토한다.

서론 good

Ⅱ. 본문 1: 방어적 현실주의 군사전략 선택의 논리

1. 공격·방어전략의 선택 이유: 안보추구적 국가

방어적 현실주의는 국가들이 공격 또는 방어적 전략을 선택하는 이유로 안보 극대화에 나서는 국가를 가정한다. 방어적 현실주의자인 제닛스(J. Jervis)는 무정부상태로 해석되는 국제질서로 인한 국가들의 생존에 대한 위협을 부정하지 않으면서, 그보다 지리, 군사적 기술력, 국가의 외교정책에 기초한 공격·방어전략의 선택을 강조한다. 즉, 국가들은 자국의 안보 위협에 대처하고자 하는데 이때 기술·외교·지리가 그 자체로서 안보위협에 대한 대응을 결정하게 한다.

이 부분 국제나가 중요

사례 찾을 good

2. 공격·방어전략이 선택되는 경우

공격전략은 지리적으로 자연장애물이 없을 때, 군사적으로 속도 중심의 기술 우위를 가질 때, 팽창적 외교정책 시 선택된다. 예컨대 산·강 같은 장애물이 없는 평지 지역에서 고속수단 또는 기갑전력의 우위 상황에서 상대국을 타격하기에보다 점령하고자 하는 경우 공격전략이 유리한 안보추구 수단이 된다. 특히 선제타격 계획에 기초한 군사전략이 대표적이다.

반면 방어전략은 지리적으로 자연장벽이 형성된, 화력우위의 기술적 격을 지닌 현상유지적 국가에게 채택된다. 산·강·바다 같은 자연환경으로 주변국의 공격이 지연되고 포병 등 화력이 발달한 팽창주의적 외부 타격을 주시하는 국가에게 채택되는 것이다. 20세기 초 프랑스가 마지노선을 구축하고 도처카·벙커를 배치한 것이 대표적이다.

→ 이부분에서 역사적으로 크게 중요한 부분 설명

Ⅲ. 쟁점 2 : 북한의 군사전략

북한의 재래식 군사전략상 우월한 핵을 제외한 방사포, 디젤잠수함, 고속, 공우기 등을 상정하고 북한의 핵전략 상 우리는 ICBM, SLBM 등 핵탄두가 당재가 가능한 모든 수단을 포함하는 것으로 해석한다.

→ 결론 ppt

1. 북한의 재래식 전략 : 공격 전략

북한의 재래식 전략은 공세적인 성격의 공격 전략이다. 먼저 북한의 지리적 조건을 살펴보면 자연적 장애물이 적다. 평양~라포로 이어지는 한반도의 서쪽 지형은 산악이 없고 평지 지형이다. 이는 신속한 군대의 이동을 가능하게 만든다.

또한 북한은 화력보다 속도 우위의 전략을 구사한다. 북한은 방사포로 남한의 수도권을 선제적 타격하고 혼란스러운 틈이 육군을 남하하는 계획을 보유하고 있다. 북한이 평안 일대에 3개 군단을 배치하고 이들 여하 여단으로 기갑여단을 배치하고 있음은 속도전을 계획함을 보여준다.

→ 통계적으로 중요 중요

북한은 현상유지적이기보다는 도전적이고 현상타파성향의 외교정책을 고수한다. '서울불바다' 같은 위협적인 수사를 사용하여, 서로에게도 방패도 남한에 대한 공세의사를 상징적 표출한다. 이는 북한이 크고 작은 무력도발을 자행한다는 점과 함께 공세적 태도의 구사를 보여준다.

2. 북한의 핵전략 : 공격 전략

북한은 2023년 이후 핵의 공격적 이용을 법제화하여 핵우위정책을 공격 전략으로서 활용한다. 2022년 '핵무력정책'을 제정하면서 북한은 자국 내 위협·간섭 시스템의 발생 시 또는 안보를 위협하는 적대국의 행위에 대해 선제적인 핵 사용이 김정은 최고위원장의 판단 하에 이루어질 수 있음을

규정하고 있다. 이는 북한이 대규모 타격보다는 선제적이고 공세적으로 핵을 투사할 수 있음을 의미한다.

핵무기는 자연적 장애물의 구애를 받지 않는다는 점 역시 공격 전략을 가능하게 한다. 핵무기를 북한은 SLBM 또는 ICBM으로 운용하는데 이들은 미사일 전력으로 대기권을 통과하기에 산·강 같은 자연장벽의 구애 없이 공격 대상을 타격할 수 있다.

북한의 SLBM, ICBM은 속도전을 가능케 한다. 북한의 미사일 기술과 운용은 빠르게 미사일을 발사하고 해당 지역을 벗어나거나 방공을 회피하고자 한다. 특히 SLBM은 NLL을 침범하여 기습적으로 공격하고 다시 수중에 잠복하여 도주가 가능하다는 점에서 공격 관점을 유지하게 한다.

절대 무적국가 조건구비 & 은닉체계구축

IV. 실문 3 : 한국의 대응과 확장억제의 강화

1. 한국형 3축 체계의 특징 : 억제 중심의 방어전략

한국형 3축 체계는 북한의 공격 전략이 대처하는 킬체인, 한국형 미사일방어 체계(KAMD), 대량응징보복(KMPR)로 구성된 방어전략의 선택을 갖는다. 현재 한국은 국토의 70%가 산지이며 서울을 지나는 한강 등 하천은 북한의 재래식 군사전력이 남하하는 것을 어렵게 만든다. 또한 한국은 일주일 치 포탄소모량을 유지 국가들의 1년치 포탄소모량과 비슷하게 설정할 만큼 화력 위주의 전략을 구사한다. 나아가 북한과 달리 공세적인 미군의 수사나 도발을 자제하는 의존전략을 활용한다.

이러한 방어전략 수단으로서 한국형 3축체계는 억제전략에 기초한다. 억제는 상대국가에게 무력의 사용을 위협하여 하고자 하는 행위·전략의 포기를 강요시키는 것을 의미한다. 이때 억제는 거부적 억제와 보복적 억제로 나뉜다. 거부적 억제는 상대의 공격을 방어·차단하여 상대로 하여금 군사목적의 달성을 포기시키는 것이고, 보복적 억제는 상대가 공격 시 대량으로 보복이 나올 것임을 위협하여 공격 의지를 포기시키는 것이다.

킬체인과 KAMD는 거부적 억제이 기초한다. 킬체인과 KAMD는 공통적으로 북한의 미사일, 발사전조 등 한국의 영토를 목표로 하는 공격이 개시되면 이를 고도·중고도·저고도에서

순차적으로 차단하고 완화하는 시스템을 구성한다. 한국은 갈등인과 MD체제의 운영을 위해 정찰위성 및 정찰기로 북한의 동향을 파악하고 이사일과적을 계산하여 한국 내 피해의 발생을 거부하고자 한다.

대량응징보복은 보복적 억제이다. 한국에 대한 공격이 갈등인, KAMD로 차단된 경우 한국의 조법전력과 공군력, 현무 시리즈 등의 재래식 전력을 동원해 북한의 군사거점 및 지휘체계를 붕괴시키는 것이다. 추가적으로 보복대상시설로 한국은 연변핵발전소, 풍수산댐양공전 등을 지목하여 북한의 공격의지를 좌절시키고자 한다.

이것은 국제법 ㅇㅇ

2. 확장억제와 공진 방안

이러로도 한국은 한미동맹에 기초한 확장억제를 통한 대응억제를 사용한다. 확장억제는 senior partner가 junior partner가 적대국에 의해 공격받는 경우 자국에 대한 공격과 동일시 하여 힘을 통해 적대국을 공격할 수 있음을 시사하여 적대국의 공격의사를 무력화하는 것이다.

확장억제는 senior partner가 공격 당하지 않는 상황에서도 동맹국을 위해 공격 또는 자유의 이익관점에서 신뢰성이 중요하다. 이때 슈크(P. Huth)에 의하면 신뢰성은 ① 동원 가능한 군사력량과 ② 동맹국 간 이익 공유 수준이 중요하다. 이러로도 청중비용과 senior partner의 평판도 신뢰성에 영향을 미칠 수 있다.

이 부분 나와 ㅇㅇ

이는 한미동맹의 확장억제신뢰성을 높이는 방안으로서 활용될 수 있다. 먼저 동원 가능한 군사적 역량의 증대로서 한미연합훈련을 강화하는 것이다. 북한에 미국이 한국라의 막강역량을 키움으로서 실제로 전시에 동원될 수 있음을 시사하여 공격의지를 제거하는 것이다. 을지훈련, 자유의 한미 훈련이 대표적일 것이다.

또한 미국의 한국에 대한 이익을 강화하는 것이다. 한국이 미국에게 제공하는 전략적 이익으로서 동북아시아 지역 균형에 중요한 지역임을 재인식하는 것이다. 또한 한국의 우월한 조직역량을 미국에 제공하는 방법으로 미국의 한국에 대한 이익을 키워야 한다.

이국의 피해으로서의 평판을 이용하는 것 역시 방법이다. 청중비용은 지도자가 강경한 공약 철회 시 부담하는 정치적 비용으로 일반적으로 민주국가 내 유권자들이 선거를 통해 책임을 추궁하는 것이 일반적이다. 그러나 오늘날 미국은 피해국으로 여러 국가들을 동맹국으로 지니고 있다. 따라서 미국이 한국을 확장

여기의 대상으로 삼지 않는 경우 기국의 평판을 깎아내림으로서 여러 등명국들을 자극하면 된다. 이는 기국으로 하여금 등명공역을 조기하기 어렵게 하는 것이다.

V. 결론

이러한 제도적으로 법적의 규정을 통한 확장적인 강화역시 필요할 것이다.

20 년도 5급 공채 [직]	과 목 명	득 점		위원인
		제1문	제2문	
	과목번호		한반국제리 논쟁 900	

<제1문>

I. 서론

2022년 북한의 핵무력법 제정으로 북한 군사전략의 공세적 성격이 강화되고 있어, 억제력 강화 방안으로써 한미 동맹의 확장억제 강화 방안에 대한 검토 필요성이 제기된다.

II. 국가들의 공격/방어 전략 선택 이유 → 국제관계 논쟁

에버라(Evera)는 공격/방어 전략 선택 이유로 4가지를 제시한다. 첫째, 지리적 요인이 작용한다. 개활지에서는 진격이 쉬워 국가들이 공격 전략을 채택하기 쉽다. 가령, 프랑스에서 폴란드까지 이어지는 유럽 대륙 중심부의 개활지는 제1차, 제2차 세계대전 모두에서 독일이 슐리펜 계획 등 공세적 전략을 채택하게끔 만들었다. 반면, 산맥의 경우 산간지대에서의 방어가 유리하며, 하천, 대양 등의 장애물이 존재하면 상륙작전, 도강작전의 어려움으로 방어 전략이 유리해진다.

둘째, 군사기술이 작용하기도 한다. 항공모함 등 원거리 공격을 가능하게 하거나, 스텔스 전투기처럼 '기동성'이 높은 무기 기술이 발전하면 공격 전략이 우세하게 된다. 가령, 1930~40년대 항공 전투기, 항공모함 기술의 발전은 국가간 공세적 전략 채택을 야기했다. 반면, '화력' 위주의 자주포 등의 무기 기술이 발전하면 방어가 유리해져 국가들이 방어 전략을 채택한다.

셋째, 외교적 요인이 작용하기도 한다. 가령, 동맹의 존재는 연루 가능성을 높여 동맹국 파병을 위한 공격 전략 중심의 병력 육성을 요구하기도 한다. 반면, 동맹의 부재로 자국안보 보장이 어려워지면, 방어 위주의 전략을 육성하는 경향이 나타나기도 한다.

넷째, 사회적 요인이 작용하기도 한다. 권위주의 국가나

전체주의, 왕정 국가 등에서는 민간으로부터 국가의 자율성이 높아 지도부가 손쉽게 공격 전략을 결정한다. 반면, 민주국가에서는 국가 자율성이 낮고 공격시 사회 동원 능력 제한되어 방어 위주의 전략이 나타나는 경향이 있다.

Ⅲ. 북한의 군사 전략

1. 북한의 재래식 군사전략 : 공격 전략

북한의 재래식 군사전략은 공격 전략이라고 할 수 있다. 이는 북한의 무기체계나 전술이 화력보다 기동성을 중심으로 하기 때문이다. 우선, 북한은 방공시스템이 거의 미비하여 방어 시설에 대한 투자가 취약하다. 반면, 1970년대부터 남침용 땅굴을 4개나 건설하는 등 공격을 위한 인프라 투자는 지속되고 있다.

북한이 재래식 군사전략에서 공격전략을 채택한 것에는 몇가지 요인이 작용한다. 첫째, 군사기술이 공격 중심으로 발전했기 때문이다. 방어용 무기로써 요격 시스템이나 방공망을 갖추기 위해서는 레이더 기술 및 전력 인프라 구축 등 많은 기술, 물질적 비용이 요구된다. 반면, 공격용 무기로서 강사정포, 곡사포 등의 이러한 첨단 기술을 요구하지 않아 북한의 군사기술이 공격 중심으로 발전할 수 밖에 없었다. 지리적 요인

둘째, 서북전선에서 남쪽으로 개활지가 이어지기 때문이다. 동부전선과 달리 경기도 서북전선에서는 파주, 고양, 서울 및 경기도 남북까리 일부 산을 제외하고는 산세가 낮아 상대적으로 평지 지대가 나타난다. 더구나 군사분계선에서 평양까지 거리보다 서울까지 거리가 가까워 수도권에 대한 공격 전략의 유용성이 높다. 지리적 요인

셋째, 북한의 전체주의적 국가 속성상 공격위주 전략을 채택하기 쉽다. 북한은 조선노동당 중심의 당국가 체제로 인해 민간으로부터 국가 자율성이 높으며, 남침시 국가의 동원 능력도 높다. 이러한 사회적 여건 하에서 지도부는 반대여론 없이 공격 전략을 채택하기 쉽다.

표면과 연결이 좀 더 선명하게.

2. 북한의 핵무력 정책

북한의 핵무력 정책은 공격 전략에 해당한다. 첫째, 북한 2013년에 제정되었던 핵무력법을 2023년 개정하면서 핵무기를 북한에 대한 군사적 침략 발생시 뿐만 아니라, 그러한 침공의 '우려'가 있을 때, 국가안보에 필요한 상황이 발생했을 때도 선제적으로 사용할 수 있다고 규정했다. 이는 북한의 핵무력 정책이 한미연합군의 북진에 대한 억제 전략에서 공격 전략으로 전환되었음을 의미한다.

둘째, 북한은 최근 몇년간 핵무기의 '화력'보다 '기동성'을 높여왔다. 북한은 2010년대 후반부터 핵탄두의 위력을 강화해 화력을 키우려는 시도를 중단하고, 핵 미사일 기술의 발전에 집중해왔다. 미사일 개발 시도는 주로 요격미사일회피기동, 미사일 속도 상승 등 미사일의 '기동성'을 높여 공격 가능성을 높이는 방향으로 진행되었다.

Ⅳ. 한국의 억제 전략과 강화 방안

1. 한국형 3축 체계

한국형 3축 체계는 북한의 핵무기에 대한 억제 전략이다. 첫째, 킬체인은 북한에 대한 거부적 억지에 해당한다. 거부적 억지(deterrence by denial)는 공격 성공 가능성을 낮추어 상대의 도발을 억지하는 것이다. 킬체인은 북한의 핵공격 임박시 사전적으로 미사일 발사시설을 타격하는 '선제타격'을 통해 거부적 억지를 실현한다.

둘째, KAMD 또한 북한에 대한 거부적 억지에 해당한다. KAMD는 저고도에서는 패트리어트 미사일, 고고도에서는 L-SAM을 통해 북한의 미사일을 요격하겠다는 것이다. 이러한 요격을 통해 한국은 북한의 핵공격 성공 가능성을 낮추어 북한에 대한 억지를 실현할 수 있다.

셋째, 대량응징보복 체계는 북한에 대한 보복적 억지(deterrence by punishment)에 해당한다. 보복적 억지란 상대의 선제 공격후 '제2격 능력'을 통해 상대를 보복할 가능성을 남겨두어 상대의 도발을 억제하는것이다.

대량응징보복체제는 북한의 핵공격 이후 핵무기시설 등을 중심으로 북한에 대한 집중적으로 타격함으로써 북한에 대한 보복을 실현시킨다.

2. 미국 확장억제의 의미와 강화방안

미국의 확장억제는 북한에 대한 보복적 억지(deterrence by punishment)를 실현시킨다. 미국은 북한의 선제 핵공격시, 괌 주둔 미공군 폭격기나 ICBM 미사일을 동원해 북한에 대한 보복하겠다는 계획을 세우고 있다. 이는 핵미보유국 한국의 재래식 무기가 보복적 억제에 있어 겪는 한계를 보완하는 역할을 한다. → 놀래 연계 ㅇㅇ

확장억제의 성공에 있어 보복의 신뢰성이 강조된다. 억제의 성공요인은 합리성, 의사소통, 그격능력, 신뢰성이다. 확장억지의 경우 자국 안보에 대한 위협억지가 아닌 동맹국 안보 위협에 대한 억지로서 그 이해관계가 낮아 억지의 신뢰성이 문제가 된다.

미국의 확장억제 신뢰성을 제고하기 위해서는, 첫째, 미국의 한국 방위 공약 선언을 통해 '청중비용'을 활용할수 있다. 청중 비용이란 일국 정부의 공약 발표후 이를 철회할때 국내적 지지 기반 약화로 인해 발생하는 국내정치적 비용이다. 미국은 민주주의 국가로써 청중비용이 작용하기 쉬운 국가이다. 따라서, 미국의 한국 방위 공약을 통해 청중비용을 발생시켜 억제공약 신뢰성을 강화할 수 있다. → 전제조건 같이 ㅇㅇ

둘째, 미국의 '평판' 문제를 활용할 수 있다. 미국은 전세계에 동맹국이 많아 다른 동맹국들로부터 평판을 유지하는 것이 중요한 국가이다. 따라서, 미국이 동맹국에 대한 방위 공약을 파기하면, 다른 동맹국들로부터 평판이 약화되기에 미국은 방위 공약 신뢰성을 보강하게 된다. 그러므로, 미국의 한국 방위 공약의 지속적 확인을 통해 한국은 미국의 평판 문제를 활용할 수 있을 것이다.

셋째, 제도로써 한미상호방위조약을 개정할 수도 있다. 한미동맹은 자동적 개입 조항이 포함되지 않아 유사시 미군이 미 의회의 미승인을 이유로 한반도에 개입하지 않을 우려가 있다. 따라서, 한미상호방위조약에 자동개입 조항을 추가함으로써 미국의 미래 행동을 통제하는 tying one's hand 전략을 이용할 수 있다.

20 년도 5급 공채 [직]	과 목 명	득 점		위원인
		제1문	제2문	
	과목번호			

[제1문]

I. 서론

감정은 국방위원장은 2025년도 우리 해군전략무기체계 사업을 검토하는 연설을 직접 나타내었고 이재명 대통령은 같은해 11월 APEC 정상회의를 통해 원자력추진잠수함 건조에 대해 트럼프 대통령의 승인을 받아냈다. 이처럼 현재 이들은 각각 군사능력 부재, 억제력 부재라는 한계 속에서 종복체제 전략, 거부체제를 보완하는 미국 확장억제 전략을 사용하고 있는데 이에 대해 분석해본다

II. 공격, 방어 전략의 선택 이유

저비스(R. Jervis)를 비롯한 방어적 현실주의자에 따르면 국가들은 군사기술의 상대적 유용성과 안보도를 의미하는 공수균형(O-D Balance)을 저리적 요인, 군사기술과 같은 요인들을 고려하여 결정한다고 보며 공격우위로 판단하는 경우, 공격전략을, 방어우위로 판단하는 경우 방어전략을 선택한다.

1. 저리적 요인 : 지형, 장애물과 취약 간 거리

지형이 평야나 분지일때나 적국의 도시가 국경과 가까운 경우 이러한 공격 위주의 전략을 선택할 수 있다. 이에 반해 산맥 등 천연 방벽이 존재하며 저리적 방벽이 존재하고 또한 영토의 크기가 클수록 방어 전략을 선택할 수 있다. 대표적으로 나폴레옹 시기의 러시아나 베트남전 당시 베트남의 전략이 이에 해당한다

2. 군사기술 : 기동전과 화력전

장갑차, 전차 및 고속의 미사일처럼 기동성과 돌파력을 극대화하는 무기를 주로 보유하는 경우 공격 위주의 전략을 선택할 수 있다. 반면 참호, 요새와 기관총 및 SAM 무기체계 등 화력의 무기가 주로 배치되어 있는 경우 방어 위주의 전략을 선택할 수 있다. WWI 당시 참호전이라고 하는 모습이 이에 해당한다

3. 외교적 요인 : 동맹의 내용과 동맹국의 양태

동맹국이 공세적으로 외교를 펼치거나 동맹 자체에 자동개입조항이 포함되어 있을 경우 보다 더 동맹국의 군사적 지원 가능성이 높아져 광역 위협의 전략을 선택할 수 있다. 대표적으로 WWI 당시 독일의 비스마르크 정권은 오스트리아를 동맹국 보다 광역적인 전략을 선택하게 하였다. 반대로 동맹의 형태가 참모본부를 응징하는 답습안보체제나 방어적 동맹인 경우 혹은 현상유지를 우선하는 국가들 간인 경우 방어 전략이 선택될 수 있다

위급시 이용권 yw

Ⅲ 북한의 지리적 군사전략과 능력전략

2025년도 CIA에 따르면 남한과 북한의 GDP 차이는 약 50:1, 국방비 차이는 17:1로 통계적 국력, 재래식 무기의 비대칭성을 보이고 있는 가운데 북한은 자리. 기술 그리고 외교적 요인 하 공격 전략을 취하고 있으며 비대칭성을 극복하기 위한 능력전략의 형태로써 역시 공세적이다

제목 yw

1. 지리적 군사기술 : 광역 위협의 전략

ii 지리적 요인

한반도에서 한국의 지도인 서울은 국경에 가깝고 이에 반해 북한의 지도인 평양은 멀기에 북한은 광역 위협의 전략을 펼치고 있다. 북쪽 국경은 동맹국인 중국과 접하고 있다는 점 역시 북한이 남쪽 국경에 많은 수의 군대를 전방배치하며 광역 위협의 전략을 선택하는 수 있게끔한다. 전술이 불리하거나는 경우에도 자국 지도까지 가기까지 멀기에 충분히 후퇴의 공간을 확보할 수 있는 환경이다

또는 북한은 압록강에서는

이 부분 구체적 yw

2. 군사기술 : 기동력, 탐색의 무기와 군사체계

북한은 방어무기 기술이 약하고 낡은 장비적 국력으로 인해 주력기반의 불리한 능력으로 미사일, 잠수정포 등 광역 위협의 군사전략을 취하고 있다. 더불어 북한의 취약계층대인 20만명의 특수부대 역시 기동전이나 침투전을 주요 전략으로 하고 있는 부대이다.

3. 외교적 요인 : 현상타파 국가인 동국, 러시아와 밀착도

북한의 유일한 동맹국가인 동국과의 조약상 의무적으로 인해 주력기반의 불리한 능력으로 러시아와 2024년 6월 체결한 포괄적 전략동반자 협정 제4조에 의거 자동개입 조항이 존재하며 '한반도 내 위기에 따라'라는 표현으로 존재

하는 한미동맹과 대조적인 모습을 보인다. 또한 북한의 주요 국가인 중국과 러시아 모두 핵보유국이며 공세적인 핵전략을 표방하는 국가들로 아직 안에 북한 역시 핵을 억지수단으로 전략하고 있다

2. 핵전략 : 공세적 전략

북한은 현재 핵탄두 전략운반수단 등 특별한 단계로 핵무기를 보유하지 못하고 있다. 이에 따라 비핵 나라이 해당 핵무기와 관련된 내용 자체인 핵보유에 대한 비대칭 억제 개념을 이전과 달리 공세적으로 사용하고 있다

비대칭 억제전략은 파키스탄의 경우와 유사하게 재래식 전력 핵무기로 대응하고자하는 전략이다. 북한은 2013년까지 재래식 공격에 대한 반격 타당으로써 핵을 보복적으로 설명해왔으나 2016년 용어를 우리식의 핵선제타격을 명시하였다. 나아가 2022년 핵은 무기의 궁극적인 목적이라고 언급하며 정권 타격 기준을 낮추어 핵무력정책법을 발표하였고 2023년 이를 헌법에 명시하는 등 이를 바탕 군사전략에 적용된 단일미사일과 탄도미사일 분사 그리고 ICBM 화성 18형과 신형 핵탄두 등 핵무기체계를 개발하며 지속 공세적 전략을 취하고 있다

II. 한국형 억제체제와 미국의 확장억제

2024년 제48대 사무총장의 "북한은 2009년부터 사실상 핵보유국이 되었다는 것과 같이 북한은 핵무기를 보유하고 있는데 반해 한국은 비핵화의 당위로 핵무기 보유 시도 자체를 이유 지속적으로 핵 미보유국의 위치에 있다. 그러나 앞서서 재래식 무기기술로 억제 체제를 구축하고 있으며 미국의 확장억제를 통해 북한의 핵 위협에 대응하고 있다

1. 한국형 억제체제

1) 킬체인(kill chain) : 비대칭 억제

북한이 핵을 탑재한 미사일 등을 우리나라를 목표로 하여 발사하려는 임박한 징후가 있을 경우 미사일 발사 원점을 우리의 무기체계로 타격하여 위협을 선제적으로 제거하고자하는 것으로 2012년 미군의 킬체인 개념을 벤치마킹한 것이다.

이는 억제 틀 내 대응이 Benefit-Cost 비교 시 Benefit을 낮추어 억제를 달성하는 거부적 억제(Deterrence by denial)에 해당한다

2) 한국형 미사일 방어체제(KAMD) : 방어 전략적 + 거부적 억제

대한민국을 향하여 발사된 미사일을 탐지, 미사일 방어체제를 이용하여 공중에서 요격하는 것으로 2006년에 정부전략으로 채택되었다. 이는 북한의 장사정포, 단거리 미사일 등을 방어하기 위한 것으로 이스라엘의 아이언돔과 같이 방어체제에 해당한다

3) 한국형 대량 응징보복(KMPR) : 응징적 억제

북한의 핵과 미사일이 우리나라에 돌이킬 수 없는 피해를 야기하였을 경우 이에 대응한 보복으로 공격을 타격하고 감행을 포함한 북한군 다시는 를 제거하기 위한 전략으로 2016년 처음 언급되었으나 구체적인 개념이다. 이는 억제 틀 내 대응이 Benefit-Cost 비교 시 Cost를 높여 억제를 달성하는 응징적 억제(Deterrence by punishment)에 해당한다

2. 미국의 확장억제

1) 확장억제의 의미 : 핵 미보유국 안전에 대한 보유국 미국의 책임

확장억제란 핵을 보유하는 국가가 자국을 공격하는 적국에 대한 억제가 아니라 능력을 보유하지 않은 동맹국에 대한 적국을 자국에 대한 위협과 동일시하여 동맹국을 자국의 핵무기로 보호하는 전략이다. 확장억제가 작동하기 위해서는 강력한 재래식 전력의 능력과 확장억제국가가 자국이 공격당할 때 있음에도 확장억제를 공약 하는 의지, 확장억제 제공국과 공격 국가는 명확한 의사소통과 상호 이해가 존재해야 한다. 특히 확장억제 제공국의 의지를 공격 국가와 피억제국이 신뢰할 수 있어야 공격 국가의 공격과 피억제국의 공격 국가에 대한 핵을 사용하고 싶게끔 신뢰성 확보가 가장 중요하다

2) 신뢰성 확보 방안

확장억제

핵무기를 보유하지 않은 대한민국에게 확장억제 제공국인 미국의 신뢰성을 높이기 위한 첫번째 방안은 파트너십(Partnership)이다. 이는 공격 국가에게 귀한의 전략을 사용할 것임을 통해 상대를 위협하는 전략으로 평소 공세적인 언동이나 공격을 보여주는 등 동맹국의 독단권을 가지고 있는 트럼프의 외교정책 성향과 부합한다고 볼 수 있다

두번째 방안은 자신의 손을 묶어 (tying hands) 전략으로 이는 자신이 원하는 공약을 이행하지 않는 경우 자국의 국민에 의해 특정한 비용을 더 입게 되는 상황에 관련된 전략이다. 현재 존재하고 있는 행정부의 그룹 (NCG) 등 제도를 더욱 강화함으로써 강화할 수 있다

마지막으로는 비용 지불 (paying for power) 전략으로 자신의 군사력을 더욱 투입하여 자신의 의지를 보이는 것이다. 한번더에 자신의 전략적 자산을 더욱 투입하거나 특정 미군을 한반도에 계속 주둔하게 하는 등을 통해서 공화국가의 또한에 확장억제 제공국의 높이 의지를 보일 수 있다

V. 결론

북한의 핵보유국 인정 여부에 대한 트럼프의 일관성 없는 발언과 한국 내의 전략적 유연성 기조에 따라 미국의 확장억제에 대한 신뢰성이 문제되는 가운데 이를 고려하려는 움직임과 더불어 다양한 측면으로 억제력을 확보할 수 있는 방안 제시 고민할 필요가 있다

20 년도 5급 공채 [직]	과 목 명	득 점	
		제1문	제2문
	과목번호		

< 제 1 문 >

Ⅰ. 서론

북한은 제6차에 걸친 핵실험과 "전대적 고공각로"을 통해 한국에게 지속적 안보 위협을 안겨주고 있다. 또한, "핵무력법"을 통해 '공격우위'를 강화하는 바, 한국도 이에 '한국형 3축 체계'와 한미동맹을 통한 확장억제로 대응하고 있다. 이하에서는 이를 '방어적 현실주의'의 개념에 기해 논한다.

Ⅱ. 공격과 방어 전략의 선택

방어적 현실주의의 시초인 저비스(R. Jervis)는 억정부상태를 인정하지만, 동시에 매개변수로서 구체적인 군사기술과 전략 역시 국가행동에 영향을 미친다고 보았다. 특히, 안보딜레마의 강도가 한 국가의 "방어 또는 공격 우위 전략"과 "공수구분 가능성"에 영향받는다고 보았다.

이때, 공수균형은 공격 위주의 군사기술이 유리한지 방어 위주의 군사기술이 유리한지에 대한 것이다. 첫째, 이는 지리적 요인에 의해 결정된다. 만약 국가의 지리적 조건이 자국의 땅보다 상대의 땅에서 싸우는 것이 유리하다면 공격 위주의 전술이 채택되기 쉽다. 예를 들어, 미국과 영국은 "물의 저지력" 덕분에 방어가 지리적으로 유리하지만, 러시아의 경우 자연국경이 없고 개활지가 많아 공격이 유리하다.

둘째, 군사기술이 화력 중심인지 속도 중심인지도 중요하다. 스텔스기, 핵추진잠수함 등은 속도 위주의 무기로서 방공망과 같은 상대의 방어체계를 돌파할 수 있다. 2026년 미국의 하메네이 참수 작전이 이를 잘 보여준다. 반면, 냉전 당시 핵무기의 가공할 화력은 미·소 양국이 방어 위주의 전략을 택하도록 하였다.

마지막으로, 외교적 요인 역시 공격이 유리한지 방어가 유리한지를 결정짓게 한다. 만약 외교적으로 타협의 여지가 있거나 여론의 지지가 있다면 굳이 목적 달성을 위해 공격을 감행할 이유가 없다. 예를 들어, 미국과 이란 간 JCPOA의 결렬은 미국이 이란을 공격하도록 하였고, '하노이 회담 노딜' 역시

북한이 자국의 핵 레버리지를 강경하게 이용하도록 하였다.

Ⅲ. 북한의 재래식 군사전략과 핵전략의 비교

북한의 기존의 재래식 군사전략은 핵우력정책에 비해서는 방어적 전략으로 볼 수 있다. 반면, 2023년 헌법에 명기된 북한의 핵우력 정책은 더욱 더 공세적인 방식으로 북한의 군사전략이 변화했음을 보여준다.

1. 북한의 재래식 군사전략 : 비교적 방어 우위의 전략

북한의 재래식 군사전략은 "방어 위주"의 전략에 해당한다. 북한이 이를 택한 이유는 첫째, 지리적인 요인이 있다. 북한은 한반도 지형의 특성상 산지가 많고 방어하기 기술에 유리한 자연적 지형물들을 많이 가지고 있다. 이러한 상황에서 북한은 남한의 땅보다는 자국 땅의 지형지물을 이용한 게릴라 전술을 펼치는 것이 유리하다.

둘째, 북한의 핵무기를 제외한 재래식 무기들은 "화력" 중심이라고 볼 수 있다. 북한은 무기의 측면에서 남한보다 속도가 떨어지는 전차나 포를 구비하고 있으며, 주로 DMZ 지대나 3.8선 인근에 '대인 지뢰'를 배치하는 방식으로 자국을 보호하고 있다. 또한, 해추진 장수함이나 속도가 빠른 전투기를 보유한 한국과는 다르게 이러한 최신형 속도 위주의 재래식 무기들이 없다.

마지막으로, 외교적 요인 역시 재래식 무기는 공격적으로 바꿀 유인이 없다. 북한은 핵무기 보유를 레버리지로 삼아 한국과 미국을 협상 테이블로 끌고 나올 수 있기 때문이다. 북한의 한국에 대한 재래식 무기의 열위를 핵무기라는 '비대칭 전력'으로 일부 극복할 수 있으므로 막대한 군비를 들여 재래식 무기체계를 정비할 필요는 없다고 느낄 것이다.

2. 북한의 핵전략 : 강한 공격 우위의 전략

반면, 북한의 핵전략은 2023년 북한이 '핵무력법'을 재정비한 이후로 보다 공세적인 방향으로 변화하고 있다. 북한은 '핵무기 선제 불사용' 기조에서 '핵무기 선제 사용' 기조로 선회하였으며 「핵무력법」에서는 지도부에 대한 위협이 존재하는 경우에도 핵무기를 사용하겠다고 명시하였다. 이는 미국이 이란의 지도자 하메네이에 대한 정밀타격을 통해 참수작전을 펼친 것처럼 자국에

대해서도 이러한 위협이 있을 경우 좌시하지 않겠다는 의지의 표현이다.

북한의 핵무력정책의 채택 이유는 첫째, 한미 연합군의 압도적인 군사력 우위와 군사작전 경험의 우위를 지리적 요인에 기반한 게릴라 작전으로는 극복할 수 없기 때문이다. 지리적으로는 북한이 방어에 유리한 이점을 지니지만, 풍부한 경험과 한미 연합군의 정교한 전술을 재래식 전술과 무기만으로는 극복하기 어렵다는 것을 북한은 한국전쟁 당시에도 경험하였을 것이다. 이는 핵무기라 같은 절대무기의 개발의 동기가 되었을 것이다.

또한, 북한은 재래식 무기로는 한국에 비해 열세이지만 핵무기의 보유를 통해 '비대칭 전력 (asymmetric capability)'을 만들어낼 수 있다. 한국의 K-9 자주포나 해축진 잠수함, 각종 미사일과 레이더 감시체계를 이길 수는 없으나, 핵무기의 가공할 위력을 통해 한국을 '억지 (deter)'하는 것은 가능하다고 생각했을 것이다.

마지막으로, 북한이 핵전력을 개발하고 이를 보다 공세적으로 운용하는 것은 외교적 요인이 가장 크다. 북한은 현재 국제사회에서 경제적·정치적으로 고립당한 상태에서 미국의 비핵화 압박을 지속적으로 받고 있다. 또한, 미국은 베네수엘라나 이란과 같은 비민주주의 국가에 대한 경찰력을 행사하고 있다. 이러한 상황에서 북한은 자국에 대한 한미 동맹의 공격이 발생하기 전에 미리 공세적 전략을 천명함으로써 핵무기 사용의지를 현시하는 것으로 보인다.

IV. '한국형 3축 체계'와 확장억제로의 보완

북한의 실화되는 선제공격 위협에 대응하여 한국은 '3축 체계'와 한미동맹에 기반한 확장억제를 보유하고 있다. '한국형 3축 체계'는 주로 북한의 도발을 '억제'하는 기능을 가지고 있으나 세부적 유형이 다르다. 또한, 확장 억제 역시 미국의 '의지'가 중요하다는 점에서 '신뢰성'이 문제가 되므로 지속적인 공약 강화와 제도적 의지 확인, 한미연합 훈련 등을 통해 '의지'를 북한에 전달해야 한다.

1. 한국형 3축 체계의 성격

우선, 한국형 3축 체계 중 "킬 체인"과 "KAMD"는 "거부적 억제 (deterrence by denial)"에 해당한다. 거부적 억제란 상대에게 공격의 혜택 (Benefit)이 낮을 것을 주지시키는 전략으로, 도발이 성공할 가능성이 낮다는 것을 주로 전달하여 상대를 단념시키는 것이다.

킬체인은 북한이 공격을 감행하는 경우 이를 탐지하고 무력화한다. 또한, KAMD 역시 북한이 미사일을 쏘는 경우 요격하여 격추시킨다. 이러한 시스템을 북한의 공격 성공 가능성을 낮춤으로써 북한의 공격에 따른 이익을 현격히 낮춘다.

한편, KMPR 즉 대량응징보복은 "응징적 보복적 억제(deterence by punishment)"에 해당한다. 보복적 억제란 상대가 공격을 감행하는 경우 그 비용(cost)을 높여 공격을 단념하도록 하는 전략이다. 만약 북한이 공격을 감행한다면 kill chain과 KAMD로 최대한 이를 방어하고, 그래도 피해가 있는 경우 KMPR을 통해 북한에 보복 공격을 가하여 막대한 손실을 입히는 메커니즘이다.

2. 확장억제의 의미와 신뢰성 제고 방안

한국형 3축 체계는 북한의 핵무기라는 비대칭 전력을 억제하는 데는 한계가 있으므로, 한국은 미국의 핵 확장억제를 통해 이를 보완하고 있다. 미국이 제공하는 확장억제란, 북한의 재래식 공격에는 재래식으로, 그 외 핵공격·생화학 무기 공격·대규모 사이버 공격 등에는 핵으로 대응하는 전략이다. 이는 '2차 공격능력'의 확보를 통해 북한이 공격한다면 보복 공격으로써 막대한 피해를 안겨 주겠다는 "보복적 억제"의 의미를 띠고 있다.

확장억제의 신뢰성 확보를 위해서는 첫째, 미국의 "청중비용(audience cost)"을 높여야 한다. 미국은 민주주의 국가로서 '불확실성이 제도화'된 국가이며 세계 40개국 이상과 동맹으로 연결된 국가이다. 따라서 한미 동맹의 확장억제의 '방기'는 미국의 다른 동맹으로 하여금 그 신뢰성을 의심하도록 할 것이다. 청중비용을 높이기 위해 "핵협의그룹"과 대화체를 적극적으로 활용하고, 제도화와 공약 수준을 높여야 한다.

또한, 미국과의 한미 연합 군사훈련을 통해 "의지"를 북한에 지속적으로 전달해야 한다. 북한이 만약 한·미 연합군의 위력과 의지를 확인하고 공격을 "단념(dissuade)"하도록 하는 것이 중요하기 때문이다.

마지막으로, 트럼프 대통령 역시 공식 발화를 통해 한미 동맹의 굳건함과 확장억제 제공의지를 천명해 "손을 묶고(tying hands)", 청중비용을 높이는 방안이 있다.

V. 결론 : 북한의 공세적 핵전략에 대한 방어전략으로서 미국의 확장억제의 신뢰성 제고가 핵심이 될 것이다.

20 년도 5급 공채 [직]	과 목 명	득 점		위원인
		제1문	제2문	
	과목번호			

[제 1 문]

I. 서 론

2006년 제1차 핵실험 이후 핵무기 개발을 지속하던 북한은 2023년 핵무력 정책을 헌법에 명기하여 한반도 비핵화를 더욱 어렵게 했다. 이에 대응하여 한국은 '한국형 3축체계'를 일컫는 군사능력을 구축하고 한미동맹 차원에서도 억제 전략을 체계화하고 있다. 이에서는 방어적 현실주의에 기반하여 북한과 한국의 군사전략을 분석하고자 한다.

II. 국가의 공격·방어 전략 선택

저비스(Jervis)는 대표적인 방어적 현실주의자로서 한 국가의 안보 증진 노력이 다른 국가의 안보 불안을 가져오는 현상인 '안보 딜레마' 유무이 '공격-방어 균형'과 '공격방어 구분가능성'에 의해 결정된다고 보았다.

이 중 '공격-방어 균형'은 공격이 상대적으로 유리할 때 공격적인 전략이 유도되고 방어가 상대적으로 유리할 때 방어전략이 유도된다는 것을 의미한다. 저비스는 공격-방어 균형, 즉 국가가 공격 혹은 방어 위주의 전략을 선택하는 이유를 지리적 요인, 군사기술, 외교적 요인을 제시했다.

첫째, 저비스에 따르면 산맥, 강, 바다와 같은 지리적 장애물은 공격군의 이동속도를 늦추고 보급로를 취약하게 하고 방어군에게는 유리의 이점을 제공한다. 국가 간에 넓은 완충지대(buffer zone)가 있거나 거리가 멀수록 방어 전략 선택이 유리한데에 반해 국경이

길게 맞닿아 있는 지형은 공격 전략 선택을 유리하게 한다.

둘째, 군사기술은 특정 시기에 어떤 무기 체계나 전술이 지배적인지에 따라 국가로 하여금 공격 또는 방어 전략을 선택하게 한다. 예컨대 제1차 세계대전 당시 참호와 기관총은 방어군에 유리했기 때문에 국가들은 방어전략을 선택했고 제2차 세계대전 당시 탱크와 항공화 폭격기는 공격군에 유리했기 때문에 국가들은 공격전략을 선택했다.

셋째, 외교적 요인은 국가 간 동맹 관계나 국제적 평판, 그리고 상호의도의 명확성을 통해 국가가 공격 또는 방어 전략을 선택하게 한다. 동맹이 강력한 경우, 국가는 방어 비용이 감소하고 상대국이 해당 국가를 공격할 때 치러야할 비용이 커져 방어 전략이 채택된다. 평판 역시 공격의 비용으로 작용하고, 상호의도의 명확성이 높아지면 공격 전략의 유인이 하락한다.

Ⅲ. 북한의 군사전략 분석

1. 북한의 재래식 군사전략 : 공격전략

북한의 재래식 군사전략은 북한의 지리적 요인, 군사기술, 그리고 외교적 요인으로 볼 때 공격 전략이다.

첫째, 북한은 지리적으로 인접한 서울 및 수도권, 즉 한국의 핵심 지휘체계를 표적화하고 있다. 전방에 배치된 장사정포와 신형 전술유도무기는 지리적 인접성을 이용해 유사시 즉각적으로 한국의 지휘 통제와 미군 지원의 교두보인 포항과 부산 등을 정밀 타격하려는 공격적 전쟁 구상을 보여준다.

둘째, 북한은 4300여대의 전차, 8800여문의 야포, 그리고 5500여문의 방사포를 보유하고 있다. 한국이 전차 2200여대, 야포 5600여문, 방사포 210여문을 보유하고 있는 점에서 볼 때 북한은 재래식 전력의 양적 수량에서 압도적 우위를 점하고 있다. 이는 북한이 단기간에 전력을 집중하여 한국의 방어선을 돌파하는 공격에 최적화되어 있음을 보여준다.

셋째, 북한은 중국과 1961년 군사동맹을 체결했다. 이러한 군사동맹은 북한이 대남 공격 시 발생할 수 있는 안보적 위협을 분산시켜 북한이 공격적인 재래식 군사전략을 펼칠 수 있게 했다.

2. 북한의 핵전략 : 공격전략

북한의 핵전략 역시 북한의 지리적 요인, 군사기술, 비교적 요인으로 볼 때 공격 전략이다.

첫째, 북한은 중·장거리 미사일을 통해 한반도 내 표적 뿐만 아니라 일본 내 주일 미군 기지나 괌까지 그 타격 범위를 넓히고 있다. 이는 유사시 미국의 지원을 차단하여 한반도를 고립시키려는 공세적 의도를 내포하고 있다.

둘째, 2022년 9월 공포된 핵무력법은 적대세력의 공격이 임박했다고 판단될 경우나 전쟁의 주도권 장악을 위한 선제적 핵무기 사용을 명문화했다. 이는 핵무기가 방어가 아닌 공격 무기로서 사용될 것을 의미한다.

셋째, 2024년 북한은 러시아와 포괄적 전략적 동반자 관계를 수립했다. 동 조약 제4조는 자동군사개입 조항을 명기하고 있는데 이로써 북한은 핵보유국 러시아의 뒷받침을 기대할 수 있는 비교적 자산을 확보해 더욱 공격적인 핵전략을 펼치게 되었다.

IV. 한국의 군사전략과 확장억제 분석

1. 한국형 3축 체계 : 억제 전략

한국형 3축 체계는 킬체인, 한국형 미사일방어체계(이하 KAMD), 대량응징보복(이하 KMPR)으로 구성되어있다.

킬체인 능력은 북한의 핵미사일 사용 징후가 명백한 경우, 발사전에 한국 보유의 미사일 능력 등을 최대한 활용해 이를 제거하기 위한 공격체계를 가리킨다. 이는 북한이 도발하더라도 실제 얻을 수 있는 이익이 없다고 인식하게 하는 '거부적 억제(Deterrence by denial)'에 기반한 억제 전략이다.

KAMD 역시 거부적 억제 개념을 바탕으로 해여 북한의 탄도 미사일이나 장사정포 공격이 감행될 경우, 이를 무력화하는 한국 주도의 미사일 방어 체계이다. 즉, KAMD도 억제 전략에 해당한다.

KMPR 능력은 전략적 타격능력을 구축해 상대국의 전쟁 지도부나 핵심시설을 응징하는 것을 의미하여 이는 북한에게 감당하기 어려운 피해를 준다고 인식하게 하는 '보복적 억제(Deterrence

by Punishment)'에 기반한 억제 전략이다.

이와 같은 한국형 3축 체계가 원활하게 운용되려면 적대국인 북한의 군사동향에 대한 정확한 정보 파악이 필요하다는 한계가 존재한다. 뿐만 아니라 군사적 능력을 비롯한 경제력과 과학 기술력 등 종합적인 국력의 뒷받침을 필요로 한다. 이러한 한계를 보완하는 것이 미국이 제공하는 확장억제이다.

2. 미국이 제공하는 확장억제

미국은 냉전기였던 1978년 이래 일부로부터의 핵위협으로부터 한국을 '핵우산'으로 보호한다는 공약을 표명해왔다. 확장억제는 미국이 핵 및 미사일 방어체계, 재래식 전력을 동원하여 그 억제의 범위를 자국인 미국을 넘어 한국에까지 제공한다는 의미를 가진다.

이는 미국이 동맹국인 한국을 보호한다는 의미를 넘어 북한에 대해 한국을 공격하면 미국 본토를 공격한 것과 동일한 보복을 당하게 될 것이라는 신호를 발생해 북한의 도발 의지를 꺾는다는 의미를 가진다.

확장억제의 신뢰성을 높이는 방안으로 확장억제의 제도화와 작전적 가시성 확보를 들 수 있다.

첫째, 미국의 약속이 정권 변화와 관계없이 유지될 것이라는 제도적 보장을 확장억제의 신뢰성을 높일 것이다. 이는 2023년 핵협의그룹(NCCG) 창설과 워싱턴 선언 발표로 실제 이루어졌다.

둘째, 추상적인 확장억제 약속을 눈에 보이는 군사적 행동으로 전환하면 확장억제의 신뢰성을 높이실 것이다. 예를 들어 미국의 전략핵잠수함(SSBN)의 순구 기항, 전략 폭격기 비행 등은 전략자산의 정례적 전개를 보여주어 북한에 경고를 보내는 역할을 한다.

V. 결 론

공격적인 북한의 재래식 군사전략과 핵전략에 대응하는 한국의 군사전략은 억제 전략의 성격을 띠는 만큼 그 신뢰성이 매우 중요하다. 신뢰성의 확보를 위해 한국정부는 대내적으로 3축 체계를 더욱 개발하고 대외적으로 미국과의 긴밀한 협력을 유지해야 할 것이다.

2027년 대비 정치학 예비순환 1회
복습용 축약 모의고사(샘플)

< 축약 모의고사 구성 제한 시간 : 초반 50분 ⇨ 1순환 35분에서 40분으로 축소 ⇨ 3순환 30점짜리 작은 문제를 35분안에 해결해야 함 >

제 1 문. 최근 한국의 선거관리위원회는 '소쿠리 투표' 및 투표지 부족 사태 등으로 심각한 비판을 받고 있다. 이와 관련하여 다음 질문에 답하시오. (총 20점)

(1) 한국 선관위 체계가 가진 구조적 단점을 '민주적 책임성(통제)'과 '일반 행정 전문성'의 결여 차원에서 설명하고, 영국 또는 독일의 사례를 참고하여 제도적 대안을 제시하시오. (10점)

(2) 선관위의 관리 부실 사태가 신공화주의(Neo-Republicanism)에서 강조하는 '비지배 자유(Non-domination)'를 어떻게 위협하는지 논술하시오. (10점)

Ⅰ. 이 문제의 핵심 질문과 핵심 답변 서술

* core question)

* Core answer)

Ⅱ. 목차 구성과 기본 개념약술

1. 목차 구성 : 로마자와 아라비아 숫자로 구성. 세부적인 이론과 개념까지 기술.

2. 중요개념 약술 - 10점당 5문단(2점당 한 문단)으로 구성.

cf. 한 문단에 들어갈 중요한 키워드와 개념 서술

2027년 대비 정치학 예비순환 1회
복습용 축약 모의고사 해설(샘플)

< 축약 모의고사 구성 제한 시간 : 초반 50분 ⇨ 1순환 35분에서 40분으로 축소 ⇨ 3순환 30점짜리 작은 문제를 35분안에 해결해야 함 >

제 1 문. 최근 한국의 선거관리위원회는 '소쿠리 투표' 및 투표지 부족 사태 등으로 심각한 비판을 받고 있다. 이와 관련하여 다음 질문에 답하시오. (총 20점)

(1) 한국 선관위 체계가 가진 구조적 단점을 '민주적 책임성(통제)'과 '일반 행정 전문성'의 결여 차원에서 설명하고, 영국 또는 독일의 사례를 참고하여 제도적 대안을 제시하시오. (10점)

(2) 선관위의 관리 부실 사태가 신공화주의(Neo-Republicanism)에서 강조하는 '비지배 자유(Non-domination)'를 어떻게 위협하는지 논술하시오. (10점)

Ⅰ. 이 문제의 핵심 질문과 핵심 답변 서술

* core question)

* Core answer)

Ⅱ. 목차 구성과 기본 개념약술

1. 목차 구성 : 로마자와 아라비아 숫자로 구성. 세부적인 이론과 개념까지 기술.

<줄 친 부분이 실제 목차 구성 단계에서 필요>

2. 중요개념 약술 - 10점당 5문단(2점당 한 문단)으로 구성.

cf. 한 문단에 들어갈 중요한 키워드와 개념 서술

Ⅰ. 서론

선관위의 선거관리 부실은 공화주의의 어떤 가치를 붕괴시키는가?

Ⅱ. 한국 선거관리위원회의 문제점과 제도적 대안 (10점)

1. 한국 선거관리 위원회의 문제점 : 민주적 책임성(통제)'과 '일반 행정 전문성' (4점)

한국 선거관리 위훤회의 문제점은 두 가지가 핵심이다.

첫째, 민주적 책임추궁성의 결여다. 민주적 책임추궁성이란 민주주의 국가에서 국가 기관은 주인인 유권자의 의사에 반하는 경우 책임을 추궁당해야 한다는 의미다. 민주적 책임추궁성이 충족되지 않으면 대리인인 국가기관이 유권자인 국민의 뜻에 따라 응답하지 않을 수 있다. 그런데 선거관리위원회는 민주적 책임추궁성이 부족하다. 선거관리위원회는 헌법기관으로 감사원이나 국회에 의해 통제되지 않는다.

둘째, 일반적 행정 전문성이 약하다. 일반적 행정 전문성은 선거관리위원회가 행정부에 속하기 때문에 행정과 관련된 업무에서 전문성을 가지고 서비스를 제공해야 한다는 의미다. 그런데 선관위는 이런 행정 전문성이 부족하다. 이는 2022년 소쿠리 투표를 통해 확인할 수 있다. 또한 2026년 투표용지 부족사태가 방증한다.

2. 대안 : 영국 사례와 독일 (6점)

첫 번째 영국 사례는 정책과 규제를 하는 기능과 실무 기능을 분할했다. 독립위원회를 통해 정책과 규제를 만드는 부분이 있다. 하지만 행정에 해당하는 실무는 지방행정관료를 통해서 집행한다.

두 번째 독일 사례는 관료제도로 통합했다. 전문성이 높은 관료제인 통계청에게 집행을 위탁했다. 그런데 정당정치가 발전한 독일에서는 정당간타협을 바탕으로 운영한다.

따라서 한국도 이들을 지반으로 민주적 통제를 강화해야 한다. 가장 현실적인 방안은 정책과 규제를 하는 부분과 행정부분을 구분하고 이 중 행정과 관련된 부분을 감사원의 감사를 받게 하는 것이다. 또는 행정기능이기 때문에 의회를 통해서 감사를 하는 방안도 있다.

Ⅲ. 선관위 부실과 신로마공화주의의 비지배자유 위협 (10점)

1. 신로마공화주의의 자유 : 비지배 자유 (6점)

신로마공화주의는 비지배자유를 강조한다. 특히 신로마공화주의에서 비지배적 자유는 필립 페팃에 의해서 체계화되었다. 비지배자유란 특정계급이 특정 계급에 의해서 지배받지 않는다는 것이다. 즉 자유는 예속과 예종이 없는 상태다. 주인과 노예로 구분되지 않는 상태로서 비지재를 강조한다.

이는 우리 공동체라는 공화주의가 작동하기 위해서는 어떤 계급에 의한 지배가 존재해서는 안된다. 특정계급이 특정계급을 지배하는 경우 주인과 노예의 상태가 된다. 이는 우리의 국가라고 하는 의식을 파괴한다.

자의적 통치(despotism)를 배제하는 것이 공화주의의 목표다. 공화주의에서 특정계급이 지배하는 경우 지배자는 자기 의지대로 정치를 운영한다. 이것은 독재체제를 만든다. 따라서 공화국에서는 자의적 통치를 방지하기 위해 견제와 균형이 중요하다. 특히 어떤 기관도 민주적으로 견제할 수 있을 때 공화국에서는 자유가 생긴다.

2. 선관위 사태와 비지배자유 침해 (4점)

선관위 사태는 공화국의 지비재자유를 침해한다. 만약 어떤 기관이 견제받지 않는다면 그기관은 자의적 통치를 할 수 있다. 선관위가 헌법기관으로서 어떤 기관에 의해서도 견제받지 않는다면 선관위는 전제적인 통치를 할 수 있다.

실제 선관위가 헌법기관이 되어 균제되지 않는다. 수평적 차원에서 행정부나 의회에 의해서도 통제되지 않는다. 게다가 수직적 차원에서도 국민이 선출하지 않기 때문에 통제되지 않는다. 이로 인해 민주적으로 책임추궁성이 작동하지 않는 것이다.

Ⅳ. 결론

선관위의 투표용지 부족사태는 공화주의의 비지배성을 침해하고 민주적으로 통제되지 않는 자의적인 통치형태를 보여준다.

[제1회 압축형 채점 배점표]

채점 항목 (목차)	핵심 키워드 및 개념 정의 (답안 필수 요소)	배점
1. 선관위의 단점	1) **책임성 부재**: 헌법적 독립성이 폐쇄성과 성역화로 변질(외부 통제/감사 부재) 2) **전문성 결여**: 변화하는 행정 수요(통계/물류) 예측 실패 및 관료주의적 경직성	**4점**
2. 비교제도적 대안	1) **영국 모델(이원화)**: 정책/규제(독립위원회)와 실무 집행(지방 행정관료) 분리 2) **독일 모델(관료통합)**: 전문성 높은 일반 관료(통계청 등)에게 집행 위탁 *☞ 위 둘 중 하나를 한국의 대안(감사원 통제 및 집행부서 이관 등)으로 제시*	**6점**
3. 공화주의적 평가	1) **비지배 자유의 훼손**: 시민이 자의적 권력을 통제할 유일한 무기(투표)를 박탈당함 2) 필립 페팃을 설명해주면 가점을 받을 수 있음. 하지만 이론가 이름이 핵심은 아니고, 출처를 명확히해줌. 3) **자의적 권력화**: 외부 감시를 거부하는 선관위 조직 자체가 통제받지 않는 권력으로 변질 4) 현상대입 : 선관위가 수직, 수평적 책임추궁성 결여. 5) 이 부분에서 입증하는 사례나 근거 혹은 통계가 있으면 가점을 받을 수 있음	**이론 6점 현상 대입 4점**

2027년 대비 정치학 예비순환 2회
복습용 축약 모의고사

< 축약 모의고사 구성 제한 시간 : 초반 50분 ⇨ 1순환 35분에서 40분으로 축소 ⇨ 3순환 30점짜리 작은 문제를 35분안에 해결해야 함 >

제 1 문. 대의민주주의는 주인인 국민이 대표를 선출해서 정부를 운영하는 간접민주주의다. 대의민주주의의 핵심은 정부형태에 있고, 정부형태를 선택하는 데 있어서 중요한 기준이 '책임추궁성(accountability)'이다. 책임추궁성은 수직적 책임추궁성과 수평적 책임추구성이 중요하다. 다음 질문에 답하시오. (총 24점)

(1) 수직적 책임추궁성과 수평적 책임추궁성의 의미를 설명하고, 민주주의에서 '책임추궁성(accountability)' 중요한 이유를 설명하시오. (10점)

(2) 수직적 책임추궁성과 수평적 책임추궁성차원에서 대통령제와 의원내각제를 비교하고, 두 가지 기준에서 바람직한 정부형태를 설명하시오. (14점)

Ⅰ. 이 문제의 핵심 질문과 핵심 답변 서술

* core question)

* Core answer)

Ⅱ. 목차 구성과 기본 개념약술

1. 목차 구성 : 로마자와 아라비아 숫자로 구성. 세부적인 이론과 개념까지 기술.

2. 중요개념 약술 - 10점당 5문단(2점당 한 문단)으로 구성.

cf. 한 문단에 들어갈 중요한 키워드와 개념 서술

2027년 대비 정치학 예비순환 2회 복습용 축약 모의고사 해설

제 1 문. 대의민주주의는 주인인 국민이 대표를 선출해서 정부를 운영하는 간접민주주의다. 대의민주주의의 핵심은 정부형태에 있고, 정부형태를 선택하는 데 있어서 중요한 기준이 '책임추궁성(accountability)'이다. 책임추궁성은 수직적 책임추궁성과 수평적 책임추구성이 중요하다. 다음 질문에 답하시오. (총 24점)
(1) 수직적 책임추궁성과 수평적 책임추궁성의 의미를 설명하고, 민주주의에서 '책임추궁성(accountability)'중요한 이유를 설명하시오. (10점)
(2) 수직적 책임추궁성과 수평적 책임추궁성차원에서 대통령제와 의원내각제를 비교하고, 두 가지 기준에서 바람직한 정부형태를 설명하시오. (14점)

< 축약 모의고사 구성 제한 시간 : 초반 50분 ⇨ 1순환 35분에서 40분으로 축소 ⇨ 3순환 30점짜리 작은 문제를 35분안에 해결해야 함 >

Ⅰ. 이 문제의 핵심 질문과 핵심 답변 서술

*** core question) 민주주의에서 권력을 통제하는 두 가지 축인 수직적 책임추궁성과 수평적 책임추궁성은 무엇이며, 이 기준에서 볼 때 어떤 정부 형태가 더 바람직한가?**

*** Core answer) 주권자의 뜻에 응답하게 하는 수직적 책임추궁성이 작동하고 국민의 자유 확보를 위해 의회와 대통령 상호 견제라는 수평적 책임추궁성이 작동하는 대통령제가 바람직하다.**

Ⅱ. 목차 구성과 기본 개념약술

1. 목차 구성 : 로마자와 아라비아 숫자로 구성. 세부적인 이론과 개념까지 기술.

<줄 친 부분이 실제 목차 구성 단계에서 필요>
2. 중요개념 약술 - 10점당 5문단(2점당 한 문단)으로 구성.
cf. 한 문단에 들어갈 중요한 키워드와 개념 서술

Ⅰ. 서론

민주주의에서 권력을 통제하는 두 가지 축인 수직적 책임추궁성과 수평적 책임추궁성은 무엇이며, 이 기준에서 볼 때 어떤 정부 형태가 더 바람직한가?

Ⅱ. 책임추궁성의 의미와 민주주의에서 중요한 이유 (10점)

1. 책임추궁성의 의미와 두 가지 양태 (6점)

수직적 책임추궁성과 수평적 책임추궁성을 포함해서 책임추궁성이 민주주의에서 중요하다. 이때 '책임추궁성(accountability)' 은 정치적 행위자인 대표의 정치적 결정이나 정책에 대해 정치적으로 잘잘못을 가리고 이를 평가하는 것이다. 특히 대표가 결정한 정치적 결정이나 행동에 대해서 처벌하는 것이다.

책임추궁성에서 첫 번째는 수직적 책임추궁성이다. 수직적 책임추궁성은 주권자인 국민이 선거라는 제도를 이용해 자신이 표를 준 대리인인 정치인의 권력 행사를 평가하고 책임을 묻는 상향식 통제방식이다. 수직적 책임추궁성은 3단계를 거쳐서 작동한다. 첫 번째 단계로 주인이 대리인이 제시한 특정 정책을 지지하거나 포괄적으로 정책 방향이 타당하다고 생각하고 이에 대해 표를 통해서 지지를 확인하는 대표성 확인 작업이 작동한다. 이후 대표가 약속을 이행했는지 여부를 확인하는 응답성이 있다. 세 번째 약속이 이행되지 않았을 경우 대표를 처벌하는 책임추궁성으로서 선거가 작동하는 것이다.

책임추궁성에서 두 번째는 수평적 책임추궁성이다. 수평적 책임추궁성은 국민과 대리인간의 책임을 묻는 것이 아니라, 선택된 대리인간에 책임을 묻는 것이다. 자유주의이론에서 국민은 사적인 업무에 관심이 있어 공적인 일에 대해 대리인을 통해서 다른 대리인의 정치적 약속이 지켜지는지를 확인하고 처벌하기를 원한다. 따라서 수직적 책임추궁성이 작동하는 선거 외적인 기간에 국가 기관을 이룬 대통령과 의회라는 대리인은 헌법적 권한을 바탕으로 상호 간의 불법성이나 권력 남용을 감시하고 견제하는 기제다. 수평적 책임추궁성은 기예르모 오도넬이 개념화했고, 이를 통해 책임추궁성을 강화하는 보완적 민주주의를 만들고자 했다.

2. 민주주의에서 책임추궁성이 중요한 이유 (4점)

민주주의에서 책임추궁성은 중요하다. 책임추궁성이 작동하지 않으면 대표는 응답성(Responsiveness)이 작동하지 않는다. 이런 상황에서는 주인과 대리인 문제가 발생한다. 즉 대의민주주의에서 주인의 의사가 정치체제에서 관철되지 않게 된다.

오도넬은 책임추궁성이 두 가지 모두 작동해야 하지 하나만 작동할 때는 문제가 생긴다고 보았다. 만약 수평적 책임추궁성이 작동하지 않고 수직적 책임추궁성만 작동하는 경우는 대의민주주의는 선거일에만 기능하는 '위임 민주주의(Delegative Democracy)'즉 대통령이 국민을 상대로 하는 민중주의로 전락한다. 반면 수평적 책임추궁성만 작동하고 수직적 책임추궁성이 작동하지 않으면 대리인간 공모관계가 형성되어, 주인에 대한 응답성(Responsiveness)이 작동하지 않는다. 이런 경우 대리인들은 권력을 자의적으로 행사할 수 있다.

Ⅲ. 정부형태 비교 및 바람직한 정부형태 (14점)

대통령제와 내각제가 민주주의 체제에서 기본적인 정부형태를 이루고 있다. 따라서 두 가지 제도를 비교하면 정부형태중 어떤 유형이 더 나은 정부형태인지를 구분할 수 있다.

1. 두 가지 책임추궁성 차원에서의 대통령제와 내각제 비교 (8점)

대통령제는 수직적 책임 추궁성과 수평적 책임추궁성이 모두 작동한다. 먼저 대통령제는 3권 분립론과 이원적 정당성 이론에 따라 유권자가 두 개의 표를 사용해서 대표를 선택한다. 특히 행정부의 수반인 대통령을 유권자가 직접 선출한다. 이런 점에서 '행정부 수반' 에 대한 수직적 책임추궁성이 극대

화된다. 미국에서 재선을 통해서 대통령을 통제하는 것이 대표적이다.

대통령제는 3권 분립론과 이원적 정당성에 따라 행정부 수반과 함께 의회도 선출한다. 이원적 정당성 이론에 따라 유권자는 자유를 선택하면 대통령과 의회의 다수당을 분리할 수 있다. 또한 입법부와 행정부의 권력 뿐 아니라 장관직과 의원직의 겸직이 용인되지 않게 인적 분리도 엄격히 되어 있다. 대통령이 거부권을 이용해 의회를 통제할 수 있고, 의회의 의원은 교차투표(crossvoting)를 통해 여당 의원도 같은 당의 대통령을 견제할 수 있다. 2017년 공화당의 존 매케인 의원은 트럼프 대통령의 오바마케어 폐지안에 대해 상원에서 반대표를 던져 부결시켰는데 이 사례가 교차 투표로 유명하다. 워터 게이트 사건에서 공화당 의원들이 닉슨 대통령의 자진 사퇴를 이끌어 낸 사례도 유명하다.

의원내각제는 수직적 책임추궁성과 수평적 책임추궁성이 대통령제보다 약하다. 먼저 의원내각제는 로크의 이권분립이론과 일원적 정당성 이론에 따라 유권자가 오직 의회만 선출한다. 이렇게 선출된 의회가 내각을 구성하고 다수당의 대표가 수상이 된다. 이런 점에서 대통령제처럼 유권자가 대통령이라는 행정 수반을 선출하는 제도가 아니고, 지역 의원을 선출해서 간접적인 방식으로 행정부의 의사결정 기구와 행정수반을 선택한다. 따라서 국민이 선거를 통해서 행정 수반 자체를 직접 통제하는 '수직적 책임추궁성'은 약하다. 영국에서 총리를 직접 통제할 수 있는 투표가 없다.

또한 의원내각제는 수평적 책임추궁성이 약하거나 다른 방식으로 작동한다. 일원적 정당성 이론에 따라 오직 의회의 의원만이 국민에 의해 선출된다. 내각제는 의회 다수당이 내각을 장악하는 권력 융합형 구조다. 정당기율을 통해 내각과 의회가 내부 통제를 할 수 있는 장치가 있지만, 행정과 입법 간의 '수평적 책임추궁성' 역시 대통령제에 비해 약하다. 의회가 행정부에 해당하는 내각을 상대로 불신임을 할 수 있는 책임추궁장치가 있고, 이런 경우 내각은 의회를 해산하여 국민에게 내각의 정책에 대한 신임투표적 성격의 총선을 치를 수 있다. 이런 정도에서만 수평적 책임추궁성이 작동하고, 실제 책임추궁성은 총선이라는 국민에 의한 수직적 책임추궁성으로 넘어간다. 영국에서 내각불신임을 해도 결국 총선을 통해서 수직적 책임추궁성으로 해결된다.

2. 바람직한 정부형태에 대한 본인의 견해 (6점)

두 가지 책임추궁성의 기준으로 볼 때 대통령제가 내각제보다 더 바람직하다. 여기서 '바람직하다' 는 점은 주관적인 평가이다. 하지만 바람직하다의 기준을 만들 수 있다면 다른 사람과 공유할 수 있는 평가 기준을 만들 수 있다. 그런 점에서 정부형태의 평가에 대한 객관적인 평가기준이 중요한 것이다.

우선 수직적 책임추궁성의 경우 국민이 대통령을 직접 선출할 수 있는 대통령제가 더 바람직하다. 내각제의 경우 지역 의원에 대한 선호가 전국적으로 모일 뿐이고 유권자가 수상을 통제할 수 있는 선출 방식이 없다. 하지만 대통령은 재선이 가능하다면 유권자는 재선 여부를 결정하는 '회고적 투표(retrospective voting)' 을 통해서 대통령 개인을 통제할 수 있는 것이다. 여기서 회고적 투표란 현직자의 정책 성과를 기준으로 합리적 유권자가 처벌 또는 보상을 선택하는 투표를 의미한다. 미국에서 대통령이 재선에 실패한 것은 대통령에게 엄청난 불명예가 된다.

다음으로 수평적 책임추궁성의 경우 국민은 의회를 선출하여 대통령을 상시적으로 견제하고 책임을 물을 수 있다. 반대로 대통령을 통해 의회를 상시적으로 견제하고 책임을 물을 수 있다. 자유주의에서 주장하듯이 권력의 분리가 개인의 자유를 보장한다고 보면 대통령제가 수평적 책임추궁성에서 더 바람직한 제도다. 공화주의가 강조하는 특정 계급에 의한 특정 계급의 지배를 피하는 '비지배자유' 에서도 의회와 대통령이 상호 견제와 균형을 할 수 있는 대통령제가 수평적 책임추궁성에서 바람직하다. 미국에서 1973년 war power resolution은 의회가 대통령의 전쟁수행권한을 통제하는 대표적인 사례다.

Ⅳ. 결론

주권자의 뜻에 응답하게 하는 수직적 책임추궁성이 작동하고 국민의 자유 확보를 위해 의회와 대통령 상호 견제라는 수평적 책임추궁성이 작동하는 대통령제가 바람직하다.

[압축형 채점 배점표] (총 24점)

<table>
<tr><th>평가 항목 및 필수 답안 키워드</th><th>배점 (24)</th></tr>
<tr><td>

1. 책임추궁성 개념과 중요성

• **책임추궁성의 의미** : 대표에 대한 통제 가능성을 의미

• **수직적:**유권자가 선거 등을 통해 대리인을 직접 통제 및 심판

• **수평적:**국가 기관 간의 상호 견제와 균형 (권력 분립)

• **두 가지 책임추궁성의 중요성: 주인-대리인 문제,** 자의적 권력 통제, 대응성 확보

cf. 오도넬의 수평적 책임추궁성과 수직적 책임추궁성의 조합 논리 구성 : 가점 받을 수 있음. ⇨ 이런 논리적 도구를 많이 가지면 고득점할 수 있음.

한국 정치 분석에도 응용해서 설명이 가능함.

<table>
<tr><td></td><td>수평적 책임추궁성 O</td><td>수평적 책임추궁성 X</td></tr>
<tr><td>수직적 책임추궁성 O</td><td>책임추궁성민주주의</td><td>위임민주주의</td></tr>
<tr><td>수직적 책임추궁성 X</td><td>공모(과두적)민주주의</td><td>비민주주의</td></tr>
</table>

</td><td>10점
(개념 6점, 중요성 4점)</td></tr>
<tr><td>

2. 정부형태 비교

• **대통령제:**높은 수직적 통제(직접선거) + 높은 수평적 견제(권력분리). 3권분립론과 이원적 정당성 이론이 서술되면 가점을 받을 수 있음.

• **내각제:**간접적 수직 통제(의회 선출) + 낮은 수평적 견제(권력융합) 2권분립론과 일원적 정당성 이론이 서술되면 가점을 받을 수 있음.

cf. 예시답안처럼 미국과 영국의 사례를 설명해서 입증하면 가점을 받을 수 있음. 이론이 튼튼한 데 사례가 가미되면 최고 득점도 가능함.

</td><td>8점
(각 4점)</td></tr>
<tr><td>

3. 바람직한 정부형태 (논리적 서술)

• 수직적 책임추궁성의 중요성과 작동방식 + 수평적 책임추궁성의 중요성과 작동방식 각각 2점.

cf. '바람직함' 혹은 '바람직한'의 기준을 개념화할 수 있으면 가점을 받을 수 있다. 이런 부분이 정치학적인 논리를 본인의 언어로 보강하는 것이다.

</td><td>6점
(논리 전개)</td></tr>
</table>

2027년 대비 정치학 예비순환 3회 복습용 축약 모의고사

제 1 문. 대통령제는 수직적 책임추궁성과 수평적 책임추궁성을 확보할 수 있는 제도다. 그런데 한국 대통령제는 미국 대통령제와 달리 수직적 책임추궁성과 수평적 책임추궁성이 약하다는 지적을 받는다. 이로 인해 최근 한국의 권력구조를 미국식 '원(prototype)대통령제'로 전면적으로 전환하자는 주장이 강력하게 제기되고 있다. 이와 관련하여 다음 질문에 답하시오. (총 30점)

(1) 원 대통령제인 미국 대통령제에서 국민과 대통령 간에 수직적 책임추궁성을 확보하는 방안을 설명하고, 3권 분립이론에 근거해 수평적 책임추궁성을 확보하는 방안을 설명하시오. (10점)

(2) 한국 대통령과 미국 대통령 사이에 입법권, 예산권, 정당통제권을 기준으로 보유한 제도적 권한의 차이를 비교하시오. (6점)

(3) 위 (2)번의 권한 차이와 임기 제도를 바탕으로 한국 대통령제가 미국 대통령제에 비해 수직적 책임추궁성과 수평적 책임추궁성이 약한 이유를 설명하고, 한국 정부형태를 미국식 대통령제로 전환한다면 수직적 책임추궁성과 수평적 책임추궁성을 강화할 수 있는 방안을 제시하시오. (14점)

< 축약 모의고사 구성 제한 시간 : 초반 50분 ⇨ 1순환 35분에서 40분으로 축소 ⇨ 3순환 30점짜리 작은 문제를 35분안에 해결해야 함 >

Ⅰ. 이 문제의 핵심 질문과 핵심 답변 서술

* core question)

* Core answer)

Ⅱ. 목차 구성과 기본 개념약술

1. 목차 구성 : 로마자와 아라비아 숫자로 구성. 세부적인 이론과 개념까지 기술.

<줄 친 부분이 실제 목차 구성 단계에서 필요>

2. 중요개념 약술 - 10점당 5문단(2점당 한 문단)으로 구성.

cf. 한 문단에 들어갈 중요한 키워드와 개념 서술

2027년 대비 정치학 예비순환 3회 복습용 축약 모의고사 해설

제 1 문. 대통령제는 수직적 책임추궁성과 수평적 책임추궁성을 확보할 수 있는 제도다. 그런데 한국 대통령제는 미국 대통령제와 달리 수직적 책임추궁성과 수평적 책임추궁성이 약하다는 지적을 받는다. 이로 인해 최근 한국의 권력구조를 미국식 '원(prototype)대통령제'로 전면적으로 전환하자는 주장이 강력하게 제기되고 있다. 이와 관련하여 다음 질문에 답하시오. (총 30점)

(1) 원 대통령제인 미국 대통령제에서 국민과 대통령 간에 수직적 책임추궁성을 확보하는 방안을 설명하고, 3권 분립이론에 근거해 수평적 책임추궁성을 확보하는 방안을 설명하시오. (10점)

(2) 한국 대통령과 미국 대통령 사이에 입법권, 예산권, 정당통제권을 기준으로 보유한 제도적 권한의 차이를 비교하시오. (6점)

(3) 위 (2)번의 권한 차이와 임기 제도를 바탕으로 한국 대통령제가 미국 대통령제에 비해 수직적 책임추궁성과 수평적 책임추궁성이 약한 이유를 설명하고, 한국 정부형태를 미국식 대통령제로 전환한다면 수직적 책임추궁성과 수평적 책임추궁성을 강화할 수 있는 방안을 제시하시오. (14점)

< 축약 모의고사 구성 제한 시간 : 초반 50분 ⇨ 1순환 35분에서 40분으로 축소 ⇨ 3순환 30점짜리 작은 문제를 35분안에 해결해야 함 >

I. 이 문제의 핵심 질문과 핵심 답변 서술

*** core question) 한국 대통령제가 미국 대통령제처럼 수직적, 수평적 책임추궁성을 강화하는 방안은 무엇이 있는가?**

*** Core answer) 한국 대통령제는 4년 중임제로 변경해서 수직적 책임추궁성을 강화할 수 있고, 원내정당화를 통해 의회 의원의 자율성을 강화해서 교차투표가 가능하게 하면 수평적 책임추궁성을 강화할 수 있다.**

Ⅱ. 목차 구성과 기본 개념약술

1. 목차 구성 : 로마자와 아라비아 숫자로 구성. 세부적인 이론과 개념까지 기술.

<줄 친 부분이 실제 목차 구성 단계에서 필요>

2. 중요개념 약술 - 10점당 5문단(2점당 한 문단)으로 구성.

cf. 한 문단에 들어갈 중요한 키워드와 개념 서술

Ⅰ. 서론

한국 대통령제가 미국 대통령제처럼 수직적, 수평적 책임추궁성을 강화하는 방안은 무엇이 있는가?

민주주의에서 권력 통제의 핵심 기제인 수직적 · 수평적 책임추궁성이 한국 대통령제에서 작동하지 않는 원인을 미국 원(prototype)대통령제와의 비교를 통해 규명하고, 제도적 강화 방안을 모색한다.

Ⅱ. 미국 원대통령제의 책임추궁성 확보 기제 (10점)

1. 수직적 책임추궁성의 구현방안 (6점)

수직적 책임추궁성은 책임추궁성의 한 가지 형태다. 먼저 책임추궁성(accountability)은 주인인 국민이 대리인인 대표에게 위임한 권력을 사용해서 약속한 정책을 수행했는지 여부에 대해 평가하는 것을 의미한다. 이런 책임추궁성에서 수직적 책임추궁성은 주인인 국민인 직접 대표에 대해 권력위임에 따른 약속이행 여부를 평가하는 장치다. 즉 국민과 대표사이에서 작동하는 책임을 묻는 장치를 의미한다.

미국 대통령제에서 수직적 책임추궁성은 국민이 대통령의 재선 여부를 결정하는 선거를 통해서 구현된다. 미국은 대통령제를 발명했고, 국민이 선택하는 방식으로 행정부 수반을 선출하고 이에 대해 책임을 묻는 제도를 만들었다. 대통령을 선출하여 대표성을 확인하면서 권력을 부여한 뒤 국민들은 대통령의 약속 이행정도를 평가하여 재선을 결정한다. 재선이라는 장치가 수직적 책임추궁에서 가장 중요하다.

수직적 책임추궁성은 합리적 유권자의 합리적 선택이란 '회고적 투표'에 기초해서 수행된다. 합리적 유권자는 주인-대리인 관계에서 대리인의 약속이행 여부에 대한 정보에 기초해서 현직자인 대통령을 평가한다. 약속이 잘 지켜진 경우 유권자는 대통령에게 보상을 하며 이는 재선으로 이어지는 것이다. 반면 응답성이 떨어지고 약속이 이행되지 않은 경우 주인인 유권자는 현직자인 대통령에 대해 처벌을 내린다. 미국은 4년의 임기 후 재선이 가능하기 때문에 회고적 투표가 작동한다.

2. 3권분립에 근거한 수평적 책임추궁성 (4점)

미국의 대통령제도는 수평적 책임추궁성을 확보하기 유용한 제도다. 미국은 몽테스키외의 3권 분립 이론에 기초해 국가를 구성했다. 몽테스키외는 입법부, 행정부, 사법부을 분리하고 이들간 힘의 균형을 통해 견제와 균형을 맞출 때 인민의 자유와 정부의 권위가 공존할 수 있다고 보았다. 이런 논리로 미국은 이원적 정당성에 따라 의회와 대통령을 독자적으로 선출한다. 또한 인적인 분리를 통해 상호간 견제를 이룬다.

미국의 대통령제가 수평적 책임추궁성을 추궁하기 유용한 것은 정당의 규율이 약해서 교차 투표가 가능하다는 점에 기인한다. 미국에서 의회는 대통령을 견제할 수 있다. 이는 정당이 규율이 약하고 행정부와 의회가 분리되어 있기 때문에 가능하다. 즉 의회의원은 대통령과 같은 정당원으로서의 정체성보다 의회의원으로서의 정체성에 기초해 여당의원이 대통령에게 거부권을 행사하거나 야당의원이 대통령의 정책을 지지할 수 있는 것이다. 이를 통해 '대통령 vs. 의회'의 대립이 가능한 것이다.

Ⅲ. 한국과 미국 대통령의 제도적 권한 비교 (6점)

한국 대통령제는 미국 대통령제와 입법권, 예산책정권, 정당통제권이라는 3가지 점에서 뚜렷하게 차이를 보인다. 첫째, 입법권에서 가장 큰 차이가 있다. 원대통령제인 미국은 입법권이 오직 의회에 속해있다. 대통령은 법안 거부권(Veto)으로만 의회의 입법권을 방어할 수 있다. 반면 한국은 1공화국부터 의원내각제적 요소가 혼재되어 행정부가 직접 '법률안 제출권'을 가지고 입법 과정을 주도한다.

둘째, 예산권에서 차이가 난다. 미국 헌법의 1조에 해당하는 의회가 예산안 편성권 및 심의 · 확정권을 가진다. 반면 한국은 정부가 예산안 편성권을 독점하고 국회는 심의 · 확정권만 가짐으로써 국가 재정에 대한 행정부의 우위가 확고하다. 미국의 2020년 최장기간 셧다운이 된 사례나 1973년 case-church 수정안의 경우가 대표적으로 미국의회의 예산통제권을 보여준다.

셋째, 헌법규정이 아니라 정치운영방식에서 정당통제권에서도 차이가 난다. 미국 대통령은 분권화된 정당 구조 속에서 소속 정당을 통제할 공천권, 자금통제권, 장관직 부여시 의원직 겸직불가로 인해 공식적 수단이 미약하다. 반면 한국의 대통령은 과거 3김 시절의 공천권과 정치자금 통제권 그리고 장관직 부여를 통해서 정당을 통제하는 권한이 강하다. 미국에서 힐러리 클린턴 상원의원이 국무부장관이 되기 위해 상원의원직을 포기한 것이 대표적인 사례다.

Ⅳ. 한국의 책임추궁성 약화 원인과 미국식 전환에 따른 강화 방안 (14점)

1. 한국의 수직적 -수평적 책임추궁성 약화 원인 (6~8점)

앞서 본 3가지 권력 차원에서 한국 대통령은 미국 대통령보다 많은 권한을 보유하고 있다. 하지만 수직적으로나 수평적으로 책임추궁성을 구현하는 장치는 약하다. 즉 높은 권한이 부여되지만, 이에 대한 책임추궁성이 약하다. 이로 인해 미국식 원대통령제로의 전환이 주장되고 있다.

첫째, 한국에서 수직적 책임추궁성이 약한 것은 한국의 '5년 단임제'에 근거한다. 한국은 미국과 달리 재선의 기회가 없다. 대통령은 재선을 통해 수직적 책임추궁성의 부담이 없고 유권자의 회고적 투표가 원천 차단된다. 이로 인해 임기 말에는 레임덕이 발생하면서 주권자의 의사를 무시하는 주인-대리인 문제가 발생한다.

한국은 미국과 달리 수평적 책임추궁성도 약한데 그 첫 번째 원인의 의회가 대통령을 견제하지 못하기 때문이다. 앞서 본 것처럼 입법권과 예산권이 대통령에게 있어 구조적으로 의회가 대통령을 견제할 수 있는 권한이 미국에 비해 약하다. 이는 미국이 헌법 1조에 의회의 권한을 설정하고 헌법 2조에 대통령이 권한을 규정해서 의회를 견제하는 것과 다르다. 한국은 드골 헌법에 영향을 받아 강한 대통령권한을 규정하고 있다.

한국이 미국과 달리 수평적 책임추궁성이 약한 두 번째 이유는 정당 정치에 근거한다. 한국의 대통령은 의원내각제형 대립구조인 '대통령 + 여당 vs. 야당' 를 가질 수 있다. 즉 정당통제력이 강하기 때문이다. 이로 인해 의회가 대통령을 견제하지 못하고 여당의원이 의회에서 대통령을 방어한다. 이는 이원적 정당성에 기초한 견제와 균형이 작동하지 못하게 한다. 이로 인해 한국은 대통령이 수평적 책임추궁성이 작동하지 않고 오직 수직적 책임추궁성만 작동하는 제왕적 대통령제가 더더욱 '위임 민주주의(Delegative Democracy)'로 변질되기 쉽다.

2. 수직적 -수평적 책임추궁성을 강화하는 방안 (6~8점)

우선 한국 대통령제가 미국 대통령제처럼 수직적 책임 추궁성을 강화하기 위해서는 대통령제의 4년 중임제 도입이 필수적이다. 미국식 원대통령제로의 전환이 수직적 책임추궁성을 핵심으로 하려면 한국의 5년 단임제를 '4년 중임제'로 개헌해야 한다. 이를 통해서 회고적 투표 메커니즘을 부활시켜야 한다. 재선과 회고투표가능성이 대통령에 대한 응답성을 강제할 수 있다.

한국 대통령제가 미국 대통령제처럼 수평적 책임추궁성을 강화하기 위해서는 입법부 고유 권한 회복시켜주어야 한다. 의회가 구조적인 권력을 통해 대통령을 견제하려면 의회의 입법권을 회복시켜주고, 예산권을 배정해야 한다. 이를 위한 방안으로 헌법 개정을 통해 정부의 '법률안 제출권'을 폐지하는 방안을 고려할 수 있다. 하지만 실제 미국도 행정입법이 더 중요해졌다. 전문성이 중요해진 시대에 의회에 입법권을 위임하는 것은 현실적이지 않다. 따라서 의회의 행정부 통제력을 강화하는 방안이 현실적이다.

의회가 행정부를 통제할 수 있게 하는 수평적 책임추궁성을 확보하는 방안으로는 상임위원회 강화방안과 입법지원기구 강화방안이 있다. 먼저 미국식 전환의회 강화를 위해서 상임위원회를 중심으로 한 행정부 통제기능을 강화하는 방안이 있다. 다음으로 미국의 회계감사원과 같이 의회의 입법지원기구를 강화하여 행정부의 입법이나 예산에 대한 통제력을 강화하는 방안이 있다. 현실적인 방안으로는 감사원의 국회이전 방안도 있다.

마지막으로 의회의 강화를 위해 정당의 원내정당화 방안이 모색될 필요가 있다. 한국 대통령이 정당을 통해 의회를 장악하는 관행을 제거하기 위해서는 정당을 원내 세력을 중심으로 개편하여 의회 의원의 자율성을 높일 수 있다. 특히 의원의 교차 투표 가능성을 높이기 위해 정당공천권, 정치자금 제도., 장관직과 의원직 겸직 가능성 차단을 현실화할 필요가 있다.

Ⅴ. 결론

한국 대통령제는 4년 중임제로 변경해서 수직적 책임추궁성을 강화할 수 있고, 원내정당화를 통해 의회 의원의 자율성을 강화해서 교차투표가 가능하게 하면 수평적 책임추궁성을 강화할 수 있다.

[압축형 채점 배점표] (총 30점)

평가 항목 및 필수 답안 키워드	배 점 (30)
1. 미국 원대통령제의 책임추궁성 메커니즘 (10점) • 수직적: 책임추궁성의 의미, **재선 제도**, **회고적 투표**(현직자 심판 및 응답성 강제) • 수평적: **3권 분립이론. 이원적정당성 이론,** 약한 정당규율에 기반한 **교차투표(Cross-voting)**	**10점** (문단당 2점)
2. 한·미 대통령의 제도적 권한 비교 (6점/ 각권한별 2점) • 입법권: 의회 전속(미국) vs 정부의 법률안 제출권(한국) • 예산권: 의회의 편성/심의권(미국) vs 정부의 편성권 독점(한국) • 정당통제권: 분권적 정당(미국) vs 당정일체 및 하향식 공천권(한국)	**6점** (문단당 2점)
3. 한국의 약화 원인 및 강화 방안 (14점) • 원인(수직적): **5년 단임제**로 인한 심판 기제(회고적 투표) 소멸 • 원인(수평적): 앞의 3가지 권한과 연결 필요. 행정부 권한 집중으로 두 가지 입법권과 예산권 부재. 정당통제권으로 당정일체로 인한 의회 무력화 • 대안(수직적): **4년 중임제 개헌**(응답성 복원) • 대안(수평적): 의회의 통제력 강화방안, 상임위원회강화, 입법지원기구 강화, **감사원 국회 이관방안도 가능.** 정당 민주화(상향식 공천)를 통한 **교차투표 유도. (미국과 비교 : 오픈 프라이머리, 후원회 제도, 장관직-의원직 겸직 불가)**	**14점** (문단당 2점)
[가점 포인트 (Max +3점)] ✔ 오도넬(O'Donnell)의 **'위임 민주주의(Delegative Democracy)'**개념을 한국적 현실에 정확히 적용한 경우 ✔ 대안 제시에서 미국의 GAO(회계검사원) 등 구체적인 제도적 참조 모델을 명시한 경우 ✔ 위국의 구체적인 제도 작동 사례 제시	+@

2027년 대비 정치학 예비순환 4회 복습용 축약 모의고사

제 1 문. 후안 린쯔는 대통령제가 내각제에 비해 민주주의 생존에 불리하다는 주장한다. 하지만 오랜 논쟁을 거쳐 대통령제 자체가 민주주의 생존에 불리한 것은 아니고 대통령제와 다당제와 '조응성(congruence)'이 낮다는 결론이 도출되었다. 다음 질문에 답하시오. (총 20점)
(1) 린쯔가 대통령제의 문제점으로 비판한 5가지 요인을 설명하시오. (10점)
(2) 제도적 조응성에 의미를 설명하고, 스캇 메인웨어링이 주장한 대통령제와 다당제의 조응성이 떨어지는 이유를 설명하시오. (10점)

< 축약 모의고사 구성 제한 시간 : 초반 50분 ⇨ 1순환 35분에서 40분으로 축소 ⇨ 3순환 30점짜리 작은 문제를 35분안에 해결해야 함 >

I. 이 문제의 핵심 질문과 핵심 답변 서술

* core question)

* Core answer)

Ⅱ. 목차 구성과 기본 개념약술

1. 목차 구성 : 로마자와 아라비아 숫자로 구성. 세부적인 이론과 개념까지 기술.
<줄 친 부분이 실제 목차 구성 단계에서 필요>
2. 중요개념 약술 - 10점당 5문단(2점당 한 문단)으로 구성.
cf. 한 문단에 들어갈 중요한 키워드와 개념 서술

2027년 대비 정치학 예비순환 4회 복습용 축약 모의고사 해설

제 1 문. 후안 린쯔는 대통령제가 내각제에 비해 민주주의 생존에 불리하다는 주장한다. 하지만 오랜 논쟁을 거쳐 대통령제 자체가 민주주의 생존에 불리한 것은 아니고 대통령제와 다당제와 '조응성(congruence)'이 낮다는 결론이 도출되었다. 다음 질문에 답하시오. (총 20점)
(1) 린쯔가 대통령제의 문제점으로 비판한 5가지 요인을 설명하시오. (10점)
(2) 제도적 조응성에 의미를 설명하고, 스캇 메인웨어링이 주장한 대통령제와 다당제의 조응성이 떨어지는 이유를 설명하시오. (10점)

< 축약 모의고사 구성 제한 시간 : 초반 50분 ⇨ 1순환 35분에서 40분으로 축소 ⇨ 3순환 30점짜리 작은 문제를 35분안에 해결해야 함 >

I. 이 문제의 핵심 질문과 핵심 답변 서술

*** core question) 메인웨어링의 관점에서 대통령제가 다당제와 결합했을 때 민주주의 생존에 불리한(조응성이 낮은) 이유는 무엇인가?**

*** Core answer) 메인웨어링은 다당제 하에서는 연립정부 형성이 어렵고 교착상태(Gridlock)가 빈번해지며, 이데올로기적 양극화가 심화되어 통치불능 상태에 빠지기 쉽기 때문에 대통령제와 다당제의 '제도적 조응성'이 낮다고 주장했다.**

Ⅱ. 목차 구성과 기본 개념약술

1. 목차 구성 : 로마자와 아라비아 숫자로 구성. 세부적인 이론과 개념까지 기술.
<줄 친 부분이 실제 목차 구성 단계에서 필요>
2. 중요개념 약술 - 10점당 5문단(2점당 한 문단)으로 구성.
cf. 한 문단에 들어갈 중요한 키워드와 개념 서술

I. 서론

메인웨어링의 관점에서 대통령제가 다당제와 결합했을 때 민주주의 생존에 불리한(조응성이 낮은)

이유는 무엇인가?

Ⅱ. 후안 린쯔(J. Linz)의 대통령제 비판 5가지 요인 (10점)

대통령제가 본질적으로 민주주의 생존에 불리하다는 입장이 린쯔의 주장이다. 이는 5가지에 기초한다.

첫째, 이원적 정당성 (Dual Legitimacy)의 문제가 있다. 삼권분립론에 기초해 대통령과 의회가 각각 국민의 직접 선거를 통해 선출되므로 상호 독립적인 민주적 정당성을 갖는다. 국민으로부터 권력을 위임받은 양 기관이 충돌할 경우, 누구의 정당성이 우위에 있는지 가려낼 민주적 원칙이나 헌법적 해결 장치가 없어 심각한 체제 위기로 발전하기 쉽다.

둘째, 임기의 경직성 (Rigidity of Term)이란 문제가 있다. 국민의 지지로 당선되는 대통령의 임기가 헌법으로 고정되어 있다. 따라서 정치적 위기가 발생하거나 지도자가 극도의 무능을 보이더라도 신속한 권력 교체가 불가능하다. 이는 슈가트와 캐리가 만든 유연성(flecxibility)이 작동하지 않는 것이다. 이는 국정의 장기 마비인 레임덕을 초래하며, 탄핵이나 군사 쿠데타 같은 비정상적 방식에 의존하게 만든다.

셋째, 승자독식 구조 (Zero-sum Game)의 문제가 있다. 내각제는 연립정부를 통해 행정부의 권력을 분점할 수 있지만, 대통령직은 한 자리로 분할할 수 없는 단일 직위이므로 '전부 아니면 전무(Winner-takes-all)'의 선거 결과를 낳는다. 패자는 다음 선거까지 배제되므로 정치적 타협보다는 극단적인 대결 구도를 형성하게 된다. 2022년 20대 한국 대선에서는 표차이가 24만표차이에 불과했다.

넷째, 정치적 아웃사이더의 등장(Rise of Outsiders)이란 문제가 있다. 대통령 직접 선거 제도는 정당정치나 의회 경험이 없는 대중주의적(Populist) 선동가가 대통령으로 당선될 공간을 열어준다. 이는 기존 정당 체제를 무력화하고 대의민주주의의 근간을 위협한다. 미국의 트럼프 대통령이 대표적인 사례다.

다섯째, 타협의 부재와 위임민주주의 가능성을 높인다. 대통령은 스스로를 국가 전체의 유일한 대표로 인식하면서 의회나 야당을 협치 파트너가 아닌 극복의 대상으로 여긴다. 이는 위임민주주의를 사용하게 만든다. 포고령주의들을 남발하는 이러한 제왕적 인식과 권위주의적 통치 스타일은 정치적 양극화를 심화시키고 민주적 관용을 파괴한다. 브라질의 룰라 대통령 사례가 위임민주주의에서 유명하다.

Ⅲ. 스캇 메인웨어링(S. Mainwaring)의 제도적 조응성 부족 (10점)

린쯔의 주장과 다리 대통령제 자체가 문제가 아니고 정당체계와의 조합에서 문제가 발생할 수 있다는 것이 메인웨어링의 주장이다.

1. 제도적 조응성(Congruence)의 의미

대통령제와 다당제의 조합이 문제가 있다는 것은 제도간 조응성이 떨어진다는 것이다. 이때 조응성은 공동작동가능성을 의미한다. 즉 특정한 정치 제도들이 결합했을 때 서로 충돌하지 않고 장점을 극대화하며 안정적으로 작동하는 적합성 내지 친화성을 뜻한다. 그런 점에서 메인웨어링은 조응성을 기준

으로 대통령제가 '어떤 정당 체제(다당제)'와 만나는지에 따라 생존율이 달라진다고 본 것이다.

2. 메인웨어링의 주장

첫째, 대통령제 다당제의 경우에도 대통령제는 연립정부 형성의 어려움이 있다. 다당제 하에서는 한 정당이 의회 과반을 차지하기 어렵다. 내각제는 내각의 권력인 장관직을 나누어 안정적인 연정을 꾸릴 제도적 유인이 크다. 하지만 승자독식인 대통령제에서는 내각 구성의 전권이 대통령에게 있어 굳건한 연합을 형성하고 유지하기가 어렵다.

둘째, 교착상태(Gridlock)의 상시화가 문제가 된다. 다당제에서 정당의 수가 늘어나면 대통령 소속 정당이 의회 과반을 점하지 못하고 이로 인해 분점정부(여소야대)가 빈번하게 발생한다. 이 경우 대통령의 주요 입법이나 예산안이 야당이 지배하는 의회에 의해 거부되면서 심각한 국정 마비 즉 교착상태가 발생한다.

셋째, 정당 규율의 약화가 문제가 된다. 다당제에서는 의원들이 대통령의 국정 철학이나 당론보다는 자신의 지역구 이익, 재선, 파벌의 논리를 우선시하는 경향이 크다. 파편화되고 규율이 약한 다수 정당을 상대로 대통령이 일관된 입법 지지를 끌어내는 것은 통치 가능성(Governability)을 극도로 저하시킨다. 하지만 이 부분은 국가마다 차이가 있다. 즉 한국의 경우는 다당제가 되어도 정당규율이 강했던 지역주의 정당체계가 있었다. 윤석열 정부에서 탄핵소추안이 30회 발동했고, 거부권 즉 재의요구권 행사가 42회에 해당한다.

넷째, 이데올로기적 분극화가 심화될 수 있다. 다당제가 난립할 경우 중도 타협보다는 극단적 이념 정당이 등장해 캐스팅보트를 쥐게 될 확률이 높다. 대통령과 의회 간의 이념적 거리가 멀어질수록 타협은 불가능해진다. 결국 대통령이 헌법을 우회하는 경우로 초법적 포고령을 사용할 수 있다. 또한 의회가 대통령을 무리하게 탄핵하려는 민주주의 체제 붕괴 위험이 극대화될 수 있다. 윤석열정부의 비상계엄이 대표적이다.

Ⅳ. 결론

메인웨어링은 다당제 하에서는 연립정부 형성이 어렵고 교착상태(Gridlock)가 빈번해지며, 이데올로기적 양극화가 심화되어 통치불능 상태에 빠지기 쉽기 때문에 대통령제와 다당제의 '제도적 조응성'이 낮다고 주장했다.

[채점 평가표 (총 20점)]

평가 항목	채점 기준 및 핵심 키워드	배점
(1) 린쯔의 대통령제 비판 5요인 (10점)	**이원적 정당성:**민주적 정당성 충돌, 해결 장치 부재 몽테스키외의 3권분립론 가점	2
	임기 경직성:유연성 부족, 레임덕, 비합법적 정권 교체	2
	승자독식(제로섬):단일 직위, 전부 아니면 전무, 승복의	2

	어려움. 사례 제시에서 가점	
	아웃사이더 등장:파퓰리스트 등장, 대의제/정당정치 훼손. 사례 제시에서 가점.	2
	정치적 양극화(스타일):제왕적 인식, 타협 거부, 관용 부재. 사례 제시에서 가점.	2
(2) 메인웨어링 조응성과 다당제 (10점)	**제도적 조응성의 개념:**제도 간의 친화성, 결합에 따른 안정성	2
	연립정부 형성의 한계:승자독식 특성으로 인한 권력 분점의 어려움. 내각제와 비교시 가점	2
	교착상태(Gridlock):여소야대의 빈번화, 대통령과 의회의 대립 사례 제시에서 가점	2
	정당 규율 약화:파편화된 정당 체제, 통치 가능성(Governability) 저하	2
	이데올로기적 양극화:극단 정당의 부상, 이념적 거리 확대로 인한 붕괴 위험	2
총점		**20**

2027년 대비 정치학 예비순환 5회 복습용 축약 모의고사

제 1 문. 포스비 이론에 따르면 미국 의회는 전환의회의 특징을 가지고 있고, 영국 의회는 무대의회의 특징을 가지고 있다. 한국도 의회 정치를 발전시키기 위해 전환의회를 모색하고 있다. 다음 질문에 답하시오. (총 20점)
(1) 전환의회와 무대의회가 추구하는 의회의 기능과 행정부에 대한 자율성과 본회의와 상임위원회중 어디를 강조하는지 비교하시오. (12점)
(2) 폴스비 이론에서 의회 제도화의 3가지 조건을 설명하고, 의회제도화 수준이 높아질 때 나타나는 의회제도의 변화를 설명하시오. (8점)

< 축약 모의고사 구성 제한 시간 : 초반 50분 ⇨ 1순환 35분에서 40분으로 축소 ⇨ 3순환 30점짜리 작은 문제를 35분안에 해결해야 함 >

I. 이 문제의 핵심 질문과 핵심 답변 서술

* core question)

* Core answer)

Ⅱ. 목차 구성과 기본 개념약술

1. 목차 구성 : 로마자와 아라비아 숫자로 구성. 세부적인 이론과 개념까지 기술.

<줄 친 부분이 실제 목차 구성 단계에서 필요>
2. 중요개념 약술 - 10점당 5문단(2점당 한 문단)으로 구성.
cf. 한 문단에 들어갈 중요한 키워드와 개념 서술

2027년 대비 정치학 예비순환 5회 복습용 축약 모의고사 해설

제 1 문. 폴스비 이론에 따르면 미국 의회는 전환의회의 특징을 가지고 있고, 영국 의회는 무대의회의 특징을 가지고 있다. 한국도 의회 정치를 발전시키기 위해 전환의회를 모색하고 있다. 다음 질문에 답하시오. (총 20점)
(1) 전환의회와 무대의회가 추구하는 의회의 기능과 행정부에 대한 자율성과 본회의와 상임위원회중 어디를 강조하는지 비교하시오. (12점)
(2) 폴스비 이론에서 의회 제도화의 3가지 조건을 설명하고, 의회제도화 수준이 높아질 때 나타나는 의회제도의 변화를 설명하시오. (8점)

< 축약 모의고사 구성 제한 시간 : 초반 50분 ⇨ 1순환 35분에서 40분으로 축소 ⇨ 3순환 30점짜리 작은 문제를 35분안에 해결해야 함 >

I. 이 문제의 핵심 질문과 핵심 답변 서술

*** core question) 폴스비의 제도화 수준이 증대하면 의회는 어떻게 변화하는가?**

*** Core answer) 폴스비의 제도화 수준이 증대하면 의회는 무대의회에서 전환의회로 변화한다.**

Ⅱ. 목차 구성과 기본 개념약술

1. 목차 구성 : 로마자와 아라비아 숫자로 구성. 세부적인 이론과 개념까지 기술.

<줄 친 부분이 실제 목차 구성 단계에서 필요>
2. 중요개념 약술 - 10점당 5문단(2점당 한 문단)으로 구성.
cf. 한 문단에 들어갈 중요한 키워드와 개념 서술

I. 서론

폴스비의 제도화 수준이 증대하면 의회는 어떻게 변화하는가?

Ⅱ. 전환의회와 무대의회 비교 (12점)

1. 전환의회 : 입법중심의 상임위원회를 중심주의

전환의회의 의회 기능은 입법에 있다. 미국 의회로 대표되는 전환의회(Transformative Legislature)는 외부의 다양한 요구를 독자적으로 주조하여 실질적인 법률과 정책으로 '전환'시키는 정책결정(입법) 기능을 최우선으로 중시한다. 미국은 헌법 1조에 의회를 배치하고, 의회에 법안을 만들고 예산을 책정

할 수 있는 권한을 부여하였다.

두 번째 의회의 자율성 차원에서 전환의회는 행정부에 대한 자율성이 높다. 미국 정부는 이원적 정당성에 기초해 행정부와 입법부가 모두 국민에 의해 독립적으로 선출된다. 따라서 전환의회는 유권자의 선택에 의해 만들어진 엄격한 권력분립 체제에 기초하고 있어 행정부로부터 매우 높은 수준의 정치적, 구조적 자율성을 지닌다. 대통령의 법안 제출권이 없고 입법부가 헌법 1조에 위치할 정도로 입법부의 독립성이 강하다. 실제 미국에서 교차투표가 의회의 자율성을 보여준다.

세 번째 전환의회가 강조하는 부분은 상임위원회이고 상임위원회를 중심으로 의회가 운영된다. 미국 의회는 입법과 예산을 책정하는 역할을 수행한다. 따라서 전환의회는 조직 운영에 있어 방대하고 복잡한 법안을 전문적으로 심의하기 위해 고도로 분업화된 '상임위원회(Standing Committee)'를 중심으로 운영된다. 조직의 규모를 줄이고 전문성을 강조하는 상임위원회가 법안의 실질적인 생사여탈권을 쥐고 법안의 세부 사항을 수정한다.

2. 무대의회 : 심의중심의 본회의 중심주의

무대의회의 의회 기능은 심의에 있다. 영국 의회로 대표되는 무대의회(Arena Legislature)는 실질적인 법안 작성보다는, 사회의 다양한 세력이 모여 지지를 획득하고 갈등을 표출하는 대표, 토론, 비판, 그리고 체제 유지 기능을 중시한다. 내각이 실질적으로 입법을 하기 때문에 의회는 입법을 하는 주제를 토의하고 심의하는 것을 중시한다.

두 번째 의회의 자율성 차원에서 무대의회는 행정부에 대한 자율성이 낮다. 영국의 내각제는 일원적 정당성에 기초해 유권자가 오직 입법부만 선출한다. 무대의회는 의원내각제의 특성상 내각과 의회의 다수당이 일치하므로 의회의 행정부에 대한 자율성이 낮다. 의회는 행정부에 종속되거나 융합된 형태를 띠며, 주로 내각이 주도하는 정책을 사후적으로 승인하는 역할을 한다. 영국에서 three whip 제도가 대표적이다.

세 번째 무대의회가 강조하는 부분은 본회의고 본회의를 중심으로 의회가 운영된다. 영국의회는 심의를 주로 한다. 따라서 무대의회는 의원 전체가 참여하는 '본회의(Plenary Session)'에서의 치열한 토론을 한다. 실제로 법안에 대한 총리와 야당간 질의응답이 강조된다. 무대의회에서 상임위원회는 본회의의 결정을 보조하는 임시적이고 부차적인 성격이 강하다.

Ⅲ. 의회 제도화 세 가지 조건과 제도 변화 (8점)

미국의 전환의회의 기능이 강화되려면 제도화가 중요하다.

1. 제도화의 조건 : 경계, 전문화, 보편주의

폴스비가 제시한 제도화의 첫 번째 조건은 '경계 확립(Boundedness)'이다. 폴스비는 의회 제도화의 첫 번째 조건으로 의회와 외부 환경을 구분하는 것으로 보았다. 즉 의회내부 구성원이라는 인식이 높아지는 것이다. 이는 의원들의 재선율이 높아지고 현역 의원의 프리미엄이 강해지며, 외부 인사의 갑작스러운 유입이 줄어들어 인적 충원이 내부에서 지속되는 것을 의미한다. 미국의 현직효과가 95% 정도 되는 것이 대표적이다.

두 번째 조건은 '내부 조직의 복잡성과 분화(Internal Complexity)'이다. 의회가 제도화된다는 것은 제도가 기능적으로 유권자가 기대하는 바를 이룬다는 것이다. 즉 기대의 수렴화가 이루어지는 것이다.

이를 위해서 의회의 업무가 증가함에 따라 상임위원회가 다원화되고, 전문 보좌진이 확충되며, 원내 지도부 등 내부 구조가 기능적으로 정교하게 분화되는 상태를 의미한다. 미국의 회계국의 예산과 인력을 기반으로 의회의 예산통제력이 강화되었다.

세 번째 조건은 '보편주의적이고 자동화된 의사결정(Universalistic/Automated Decision-making)'이다. 인적 요소가 작동하지 않고 제도적인 차원의 규칙이 작동하는 것을 의미한다. 즉 당 대표나 의장의 자의적인 권력이 의회운영에서 배제되고, 명문화된 규칙과 객관적인 '고참제 혹은 선임순위제(Seniority system, 선수 중심)' 등에 의해 위원장 선출과 위원회 배정이 자동으로 이루어지는 것을 뜻한다.

2. 제도화에 따른 변화 : 무대의회에서 전환의회로 변화

의회 제도화 수준이 높아지면 의회는 무대의회에서 전환의회로 바뀐다. 즉 영국식 의회에서 미국식 의회와 같이 되는 것이다. 즉 미국의회처럼 전환의회적 속성이 강화되면서 의원은 '직업 정치인'으로서의 성격이 강해진다. 조직 내부적으로는 권력이 다수의 위원회로 분권화된다. 규칙에 의한 예측 가능성이 높아져 결과적으로 행정부를 강력하게 견제할 수 있는 전문성과 정책 역량이 대폭 강화된다.

Ⅳ. 결론

폴스비의 제도화 수준이 증대하면 의회는 무대 의회에서 전환의회로 변화한다.

[2027년 대비 정치학 예비순환 5회차 채점 평가표]

평가 항목 (배점)	세부 채점 기준	점수
1. 기능, 자율성, 조직 중심의 비교 (12점)	- 전환의회(정책결정/입법)와 무대의회(대표/토론/비판)의 핵심 **기능**차이를 명확히 서술하였는가?	4점
	- 권력분립(전환)과 내각제 융합(무대)에 따른 **행정부 대비 자율성의 높낮이**를 정확히 비교하였는가?	4점
	- **상임위원회 중심**(전환의회)과 **본회의 중심**(무대의회)이라는 운영상의 특징을 명시하였는가?	4점
2. 제도화 3조건과 의회 제도의 변화 (8점)	- 제도화 3가지 조건을 정확히 키워드로 제시하였는가? ① 경계의 확립 (2점) ② 내부 조직의 복잡성/분화 (2점) ③ 보편주의적/자동화된 의사결정 (2점)	6점

	– 제도화가 높아짐에 따라 나타나는 의회 제도의 변화(전문성 강화, 권력 분권화, 예측 가능성 증대 등)를 논리적으로 서술하였는가?	2점
합 계	**(총 20점 만점)**	**20점**

2027년 대비 정치학 예비순환 6회 복습용 축약 모의고사

제 1 문. 의회의 발전은 정당정치와 관련된다. 정당정치가 발전한 영국과 정당정치보다 의원의 자율성을 높게 평가하는 미국이 비교된다. 다음 질문에 답하시오. (총 20점)
(1) '정당 규율'과 '의원의 자율성'의 의미와 양자 간 관계를 설명하고, 영국과 미국 의회를 정당 규율의 강도 차원에서 비교하시오. (8점)
(2) 의원의 자율성을 강조하는 메이휴 이론에서 미국 의원의 역할과 페노 이론에서 미국 의원의 역할을 설명하시오. (12점)

< 축약 모의고사 구성 제한 시간 : 초반 50분 ⇨ 1순환 35분에서 40분으로 축소 ⇨ 3순환 30점짜리 작은 문제를 35분안에 해결해야 함 >

I. 이 문제의 핵심 질문과 핵심 답변 서술

* core question)

* Core answer)

Ⅱ. 목차 구성과 기본 개념약술

1. 목차 구성 : 로마자와 아라비아 숫자로 구성. 세부적인 이론과 개념까지 기술.
<줄 친 부분이 실제 목차 구성 단계에서 필요>
2. 중요개념 약술 - 10점당 5문단(2점당 한 문단)으로 구성.
cf. 한 문단에 들어갈 중요한 키워드와 개념 서술

2027년 대비 정치학 예비순환 6회 복습용 축약 모의고사 해설

제 1 문. 의회의 발전은 정당정치와 관련된다. 정당정치가 발전한 영국과 정당정치보다 의원의 자율성을 높게 평가하는 미국이 비교된다. 다음 질문에 답하시오. (총 20점)
(1) '정당 규율'과 '의원의 자율성'의 의미와 양자 간 관계를 설명하고, 영국과 미국 의회를 정당 규율의 강도 차원에서 비교하시오. (8점)
(2) 의원의 자율성을 강조하는 메이휴 이론에서 미국 의원의 역할과 페노 이론에서 미국 의원의 역할을 설명하시오. (12점)

< 축약 모의고사 구성 제한 시간 : 초반 50분 ⇨ 1순환 35분에서 40분으로 축소 ⇨ 3순환 30점짜리 작은 문제를 35분안에 해결해야 함 >

I. 이 문제의 핵심 질문과 핵심 답변 서술

*** core question) 메이휴와 페노에 따르면 미국 의원의 역할은 어떻게 다른가?**

*** Core answer) 메이휴와 페노에 따르면 미국의원의 역할은 오직 재선목적으로 자신을 광고하는지 아니면 재선과 정책과 의회내 영향력을 확보하려는지로 차이가 난다.**

Ⅱ. 목차 구성과 기본 개념약술

1. 목차 구성 : 로마자와 아라비아 숫자로 구성. 세부적인 이론과 개념까지 기술.
<줄 친 부분이 실제 목차 구성 단계에서 필요>
2. 중요개념 약술 - 10점당 5문단(2점당 한 문단)으로 구성.
cf. 한 문단에 들어갈 중요한 키워드와 개념 서술

I. 서론

메이휴와 페노에 따르면 미국 의원의 역할은 어떻게 다른가?

Ⅱ. 정당 규율과 의원의 자율성 및 영국과 미국 비교 (8점)

1. 정당규율과 의원의 자율성의 의미와 관계

'정당 규율(Party Discipline)'은 정당의 통제력을 의미한다. 좀 더 구체적으로는 정당 지도부(행위

자)가 소속 의원들의 원내 투표 행위와 입법 활동을 당론에 따르도록(목적) 통제할 수 있는 능력(수단과 방식)을 의미한다. 반면 '의원의 자율성(Legislative Autonomy)'은 개별 의원이 당론에 얽매이지 않고 자신의 소신이나 지역구민의 요구에 따라 독립적으로 투표하고 행동할 수 있는 재량권을 의미한다.

⇨ 오늘의 답안쓰기 학습 : 개념 정의. 행위자, 목적, 수단 혹은 방식으로 일반화해서 개념정의를 한다. 아주 유명한 학자의 개념정의가 있으면 이것을 인용하지만, 없으면 이 3가지 분류법을 이용해서 개념정의를 할 수 있다.

정당 규율과 의원의 자율성은 본질적으로 반비례(Zero-sum) 관계에 있다. 이는 사회과학의 전형적인 구조와 개체간의 문제다. 즉 구조 즉 정당의 규율이 강해질수록 개체 즉 의원은 거수기로 전락하여 자율성이 약화된다. 반대로 개체 즉 의원의 자율성이 강조될수록 당론에 따른 투표 비율이 낮아져 구조 즉 정당의 통제력은 약화된다.

2. 영국과 미국의 정당규율과 의원 자율성 비교

영국정치는 정당규율이 강하고 의원의 자율성은 제한된다. 영국 의회는 전형적인 의원내각제 체제로, 내각의 생존인 불신임 여부가 의회 다수당의 지지에 절대적으로 의존한다. 따라서 정당 지도부는 엄격한 원내총무(Whip) 제도를 통해 소속 의원들에게 강력한 정당 규율을 강제한다. 자율성이 낮은 영국 의원들은 고도의 당론 투표(Party-line voting)패턴을 보인다. 이를 잘 보여주는 것이 three whip 제도다.

반면 미국정치는 정당규율은 약하고 의원은 자유롭다. 미국은 엄격한 대통령제 권력분립에 기초하고 있어 의회의 표결이 행정부의 존립에 영향을 주지 않는다. 또한 예비선거(Primary) 제도와 자금의 후원회 제도로 인해 당 지도부의 공천권과 자금통제권이 약해 정당규율이 약할 수 밖에 없다. 결과적으로 자율성이 높은 의원들은 소속 정당보다 자신의 지역구 이익을 우선시하며, 사안에 따라 당적을 교차하여 투표하는 교차투표(Cross-voting)가 활성화될 만큼 고도의 자율성을 누린다.

Ⅲ. 메이휴와 페노 이론에서 본 미국 의원의 역할 (12점)

1. 메이휴의 모델 : 오직 재선 추구를 위한 자기 선전하기

데이비드 메이휴(D. Mayhew) 모델은 미국 의원을 전적으로 재선을 추구하는 행위자로 전제한다. 정당 규율이 낮은 미국 정치에서 의원은 '오직 재선만을 추구하는 자(Single-minded seekers of reelection)'로 규정하는 것이다. 미국 의원의 당선은 당이 아니라 지역구민에 의해 결정된다. ㅍ ᄅ서 당의 규율보다 지역구에서 의원 개인의 생존이 중요한 구조 속에서, 의원의 모든 원내외 활동은 철저히 다음 선거에서 승리하기 위한 합리적 계산의 결과다.

메이휴 모델에서 재선을 위해 의원은 세 가지 핵심 활동에 집중한다. 첫째, 유권자에게 자신의 이름을 알리는 '광고(Advertising)'활동을 한다. 자신이 어떤 업무를 하는지를 알린다. 둘째, 지역구에 예산을 끌어오거나(Pork-barrel) 민원을 해결(Casework)하여 자신만이 그 일을 해냈다고 주장하는 '신용쌓기(Credit claiming)'활동을 한다. 셋째, 특정 쟁점에 대해 지역구민이 선호하는 방향으로 의견을 표출하는 '입장 표명(Position taking)'활동을 한다.

메이휴모델은 미국 의회연구를 개인차원의 합리성으로 설명하는 장점이 있다. 의원이 전적으로 개인의 재선을 추구하기 때문에 의원들의 행동을 설명하고 예측하기 쉽다. 하지만 이런 의원들만 있을 때

의정활동이 작동하지 않기 때문에 의회가 생산해야 하는 공공재 생산에 문제가 생긴다.

2. 페노의 모델 : 재선과 영향력과 정책형성하기

페노 이론에서는 메이휴 이론과 기본 전제를 달리해 의원은 3가지 목표를 추구한다고 본다. 리처드 페노(R. Fenno)는 의원이 재선뿐만 아니라 원내 영향력 확대, 훌륭한 공공정책 수립이라는 다원적 목표를 가진다고 보았다. 그는 의원이 단지 재선만을 추구하는 것이 아니라 다양한 목적을 가진 다원적인 집단으로 보았다.

페노 모델에서 의원은 목적에 따라 상임위원회 활동을 달리한다고 본다. 재선을 위한 경우 이익분배인 pork-barell에 유용한 상임위원회인 교통위원회를 선택한다. 반면 영향력을 확보하기 위한 경우 세입과 세출위원회에서 예산을 통제하고자 한다. 반면 정책을 만들기 원하는 경우에는 외교위원회를 선택한다.

페노 모델은 자유로운 개인 의원이라는 미국의회 스타일을 고수한다. 그러면서도 의원이 의회라는 제도에서 집합적인 이익 즉 공공재인 정책을 만들어낼 수 있다는 점을 설명한다. 이런 점에서 의원의 자율성을 지키면서도 의회 집합적 활동도 설명할 수 있는 장점이 있다.

Ⅳ. 결론

메이휴와 페노에 따르면 미국의원의 역할은 오직 재선목적으로 자신을 광고하는지 아니면 재선과 정책과 의회내 영향력을 확보하려는지로 차이가 난다.

[2027년 대비 정치학 예비순환 6회차 채점 평가표]

평가 항목 (배점)	세부 채점 기준	점수
1. 정당 규율과 의원 자율성 (8점)	– '정당 규율'과 '의원의 자율성'의 개념을 명확히 정의하고, 양자의 **반비례/상충 관계**를 서술하였는가?	4점
	– 영국의 강한 정당 규율(내각제, Whip, 당론투표)과 미국의 높은 자율성(대통령제, 교차투표)의 제도적 차이를 명확히 비교하였는가?	4점
2. 메이휴와 페노 이론 (12점)	– **메이휴(D. Mayhew):**'재선 추구'라는 핵심 전제를 명시하였는가? (2점) – 메이휴의 3대 활동(광고, 신용 쌓기/공로 주장, 입장 표명)을 모두 제시하고 설명하였는가? (4점)	6점
	– **페노(R. Fenno):**의원의 4단계 **동심원적 선거구 구조**(지리적, 재선, 경선/원초적, 개인적)를 정확히 분류하였는가? (4점)	6점

	- **'홈 스타일(Home Style)'**의 개념을 서술하였는가? (2점)	
합 계	**(총 20점 만점)**	**20점**

2027년 대비 정치학 예비순환 7회 복습용 축약 모의고사

제 1 문. 정당모델은 정당정치를 설명하기 위한 도구다. 정당모델은 대표적으로 대중정당(Mass Party)과 포괄정당(Catch-all Party)으로 구분된다. 다음 질문에 답하시오. (총 20점)
(1) 대중정당과 포괄정당에서 강조하는 사회의 이념(쌍봉형 선호 또는 단봉형 선호), 정당 구성원(진성당원 vs, 지지자 혹은 유동적 유권자), 자금 모집방법(당원의 내부 모금 vs. 이익집단이나 기업 기부금과 같은 외부자금)을 비교하시오. (12점)
(2) 위의 (1)번에 근거해 대중정당과 포괄정당을 '정당 규율'과 '의원의 자율성'차원에서 비교하시오. (8점)

< 축약 모의고사 구성 제한 시간 : 초반 50분 ⇨ 1순환 35분에서 40분으로 축소 ⇨ 3순환 30점짜리 작은 문제를 35분안에 해결해야 함 >

I. 이 문제의 핵심 질문과 핵심 답변 서술

* core question)

* Core answer)

Ⅱ. 목차 구성과 기본 개념약술

1. 목차 구성 : 로마자와 아라비아 숫자로 구성. 세부적인 이론과 개념까지 기술.

<줄 친 부분이 실제 목차 구성 단계에서 필요>
2. 중요개념 약술 - 10점당 5문단(2점당 한 문단)으로 구성.
cf. 한 문단에 들어갈 중요한 키워드와 개념 서술

2027년 대비 정치학 예비순환 7회 복습용 축약 모의고사

제 1 문. 정당모델은 정당정치를 설명하기 위한 도구다. 정당모델은 대표적으로 대중정당(Mass Party)과 포괄정당(Catch-all Party)으로 구분된다. 다음 질문에 답하시오. (총 20점)
(1) 대중정당과 포괄정당에서 강조하는 사회의 이념(쌍봉형 선호 또는 단봉형 선호), 정당 구성원(진성당원 vs, 지지자 혹은 유동적 유권자), 자금 모집방법(당원의 내부 모금 vs. 이익집단이나 기업 기부금과 같은 외부자금)을 비교하시오. (12점)
(2) 위의 (1)번에 근거해 대중정당과 포괄정당을 '정당 규율'과 '의원의 자율성'차원에서 비교하시오. (8점)

< 축약 모의고사 구성 제한 시간 : 초반 50분 ⇨ 1순환 35분에서 40분으로 축소 ⇨ 3순환 30점짜리 작은 문제를 35분안에 해결해야 함 >

I. 이 문제의 핵심 질문과 핵심 답변 서술

*** core question) 대중정당과 포괄정당은 정당규율과 의원의 자율성 차원에서 어떤 차이를 보이는가?**

*** Core answer) 대중정당은 정당규율이 강하고 의원의 자율성인 낮은 데 비해 포괄정당은 정당규율이 약하고 의원의 자율성이 높다.**

Ⅱ. 목차 구성과 기본 개념약술

1. 목차 구성 : 로마자와 아라비아 숫자로 구성. 세부적인 이론과 개념까지 기술.

<줄 친 부분이 실제 목차 구성 단계에서 필요>
2. 중요개념 약술 - 10점당 5문단(2점당 한 문단)으로 구성.
cf. 한 문단에 들어갈 중요한 키워드와 개념 서술

Ⅰ. 서론

대중정당과 포괄정당은 정당규율과 의원의 자율성 차원에서 어떤 차이를 보이는가?

Ⅱ. 대중정당과 포괄정당의 3가지 특징 비교 (12점)

1. 사회의 이념 지형: 쌍봉형 선호 vs. 단봉형 선호 (4점)

모리스 뒤베르제(M. Duverger)가 제시한 대중정당(Mass Party)은 뚜렷한 계급적 균열(Cleavage)에 기초한다. 따라서 사회의 이념 선호가 양극단으로 나뉘는 '쌍봉형 선호(Bimodal preference)'구조를 띤다. 자본주의가 발전하면서 만들어진 사회적 선호는 보수와 진보 혹은 자본과 노동이라는 명확하고 선명한 이념적 정체성을 강조한다. 듀베르제가 언급한 대로 사회는 대체로 '경향의 이원화' 즉 선호의 대립이 만들어지는 것이다.

오토 키르크하이머(O. Kirchheimer)가 제시한 포괄정당(Catch-all Party)은 선거 승리를 위해 특정 계급의 이익을 버리고 광범위한 국민 혹은 유권자를 공략한다. 다운스(A. Downs)의 중위투표자 정리처럼 사회가 중도층에 밀집한 '단봉형 선호(Unimodal preference)'로 변화한 시기의 유권자와 정당을 설명한다. 따라서 탈이념화(De-ideologization)로 경향의 일원화가 발생하는 것이다.

2. 정당의 구성원: 진성당원 vs. 지지자 및 유동적 유권자 (4점)

대중정당의 핵심 기반은 '진성당원(Card-carrying members)'이다. 이들은 이념적 충성심이 강하고 정기적으로 당비를 납부하며 당 활동에 적극적으로 참여하는 당원으로 평당원과 구분된다. 대중정당은 투표 이동성이 낮은 이들 진성당원의 요구를 반영하면서 정당 운영을 한다.

포괄정당은 지지자 혹은 유동적 유권자를 기반으로 한다. 탈이념화가 된 사회에서 과거처럼 이념적으로 경직된 당원 중심 구조를 탈피하여, 선거 시기에만 정당에 투표하는 느슨한 '지지자(Supporters)'를 중심으로 선거전략을 편다. 또한 포괄정당은 그 대상으로 이념에 얽매이지 않고 이슈나 인물에 따라 투표하는 '유동적 유권자(Swing voters'인 부동층을 핵심 공략 대상으로 삼는다. 이것은 1970년대 투표 이전이 세대별로 끝이 나고 투표 유동성이 높아지면서 정당정치에서 발생한 추세를 반영한 모델이다.

3. 자금 모집 방법: 당원 내부 모금 vs. 외부 자금 의존 (4점)

대중정당은 당원을 중심으로 내부적인 모금을 통해서 운영한다. 대중정당의 기원이 자본가의 지원을 받을 수 없었던 노동자 정당에 있다. 따라서 대중정당은 재정의 절대다수를 다수 당원이 십시일반으로 모으는 '당원의 내부 모금(당비)'에 의존한다. 이는 정당 내에서 당원의 발언권이 강해지는 물리적 토대가 된다.

포괄정당은 이익집단이나 기업의 기부금과 같이 외부자금에 의존한다. 1970년대 부동층을 잡기 위해서 정당은 텔레비전 등 미디어 중심의 고비용 선거 캠페인을 치러야 하므로 소액 당비만으로는 재정 감당이 불가능하다. 따라서 이익집단이나 기업의 기부금 등 막대한 '외부 자금'이나 국고보조금에 크게 의존하게 된다. 이로 인해 정당내 당원의 발언권이 약화된다.

Ⅲ. 정당 모델에 따른 정당 규율과 의원의 자율성 비교 (8점)

1. 대중정당: 강한 정당 규율과 낮은 의원 자율성의 유럽 모델 (4점)

대중정당은 정당규율은 강하다. 대중정당은 앞에서 본 것처럼 선명한 이념과 강력한 당원 기구에 의해 자금 조달과 공천이 이루어진다. 선거시기 뿐 아니라 일상적인 시기에도 정당이 중요하다. 의원의

재량과 관련해 party 모델이 지적하듯이 의원은 개인의 능력보다는 '당의 이념적 대리인'으로서 선출된다. 따라서 당 지도부와 당론의 지시를 엄격히 따라야 하는 '강한 정당 규율(Party Discipline)'의 통제를 받는다.

이러한 구조 속에서 대중정당 소속 의원의 '입법적 자율성(Legislative Autonomy)'은 매우 낮다. 의원은 의회 내에서 교차투표를 하기보다는 당론 투표(Party-line voting)를 수행한다. 마치 기율 있는 군대에 가깝다. 그리고 전통적인 유럽 의원내각제의 정당 모델에 해당한다.

2. 포괄정당: 약화된 정당 규율과 높은 의원 자율성의 미국 모델 (4점)

포괄정당은 정당규율이 약하다. 포괄정당은 다양한 이익집단의 자금을 받고 폭넓은 중도층 유권자의 표를 얻어야 한다. 하나의 경직된 이념이나 당론으로 다양한 요구를 묶어내기 어렵다. 그리고 선거시기에만 정당이 중요하다. 위임 관련한 모델로는 신탁모델(trustee model)에 가깝다. 따라서 정당 지도부의 통제력이 이완되며 '정당 규율이 상대적으로 약화'된다.

포괄정당은 의원 자율성이 높다. 정당 규율이 약화되고 미디어를 통한 인물 중심 선거가 부상하면서, 의원들은 당의 이름표보다 개인의 정치적 매력을 알리는 광고나 신용 쌓기 등으로 유동적 유권자의 지지를 얻어야 한다. 이로 인해 의원은 소속 정당보다 지역구와 후원자의 이익을 우선시하는 의원의 자율성이 크게 높아지는 현상이 나타난다. 미국식 대통령제하의 정당 정치에 부합한다.

Ⅳ. 결론

대중정당은 정당규율이 강하고 의원의 자율성인 낮은 데 비해 포괄정당은 정당규율이 약하고 의원의 자율성이 높다.

[2027년 대비 정치학 예비순환 7회차 채점 평가표]

평가 항목 (배점)	세부 채점 기준	점수
1. 대중정당과 포괄정당 비교 (12점)	- **[이념]**대중정당의 '쌍봉형/계급적' 특성과 포괄정당의 '단봉형/중위투표자/탈이념' 특성을 명확히 비교하였는가? (4점)	4점
	- **[구성원]**대중정당의 '진성당원' 중심 구조와 포괄정당의 '지지자/유동적 유권자' 공략을 정확히 서술하였는가? (4점)	4점
	- **[자금]**당비 중심의 '내부 모금'(대중)과 이익집단/기업 중심의 '외부 자금'(포괄) 의존을 비교하였는가? (4점)	4점
2. 정당 규율과 의원 자율성 (8점)	- 대중정당이 당원 중심의 권력 구조와 이념적 선명성으로 인해 **'강한 정당 규율'**과 **'낮은 자율성'**을 가짐을 논리적으로 도출하였는가? party model 또는 일상적인 정당정치를 강조하면 가점.	4점

	– 포괄정당이 유동적 지지층 확보와 외부 자금 의존으로 인해 **'정당 규율이 약화'**되고, 인물 중심 선거로 **'의원의 자율성이 높아짐'**을 설명하였는가? trustee model, 선거시 정당을 강조하면 가점.	4점
합 계	**(총 20점 만점)**	**20점**

2027년 대비 정치학 예비순환 8회 복습용 축약 모의고사

제 1 문. 정당정치에서는 정당체계(party system)가 중요하다. 정당체계는 개별 정당의 활동 조건을 규정하기 때문이다. 그래서 개별 정당정치를 변화시키려면 정당체계를 바꿔야 한다. 모리스 듀베르제는 이런 점에서 선거제도가 정당체계를 규정한다고 주장했다. 다음 질문에 답하시오. (총 20점)
(1) 정당체계의 의미와 중요한 이유를 설명하고, 사르토리의 정당체계 수준을 결정하는 요인 두 가지를 규정하고 각각이 개별 정당에 미치는 효과를 설명하시오. (10점)
(2) 듀베르제 법칙을 규정하는 '기계적 효과'와 '심리적 효과'를 통해 듀베르제 법칙의 3가지 주장을 설명하고, 듀베르제 법칙이 현실 정치에서 가지는 의미를 설명하시오. (10점)

< 축약 모의고사 구성 제한 시간 : 초반 50분 ⇨ 1순환 35분에서 40분으로 축소 ⇨ 3순환 30점짜리 작은 문제를 35분안에 해결해야 함 >

Ⅰ. 이 문제의 핵심 질문과 핵심 답변 서술

* core question)

* Core answer)

Ⅱ. 목차 구성과 기본 개념약술

1. 목차 구성 : 로마자와 아라비아 숫자로 구성. 세부적인 이론과 개념까지 기술.

<줄 친 부분이 실제 목차 구성 단계에서 필요>
2. 중요개념 약술 - 10점당 5문단(2점당 한 문단)으로 구성.
cf. 한 문단에 들어갈 중요한 키워드와 개념 서술

2027년 대비 정치학 예비순환 8회 복습용 축약 모의고사

제 1 문. 정당정치에서는 정당체계(party system)가 중요하다. 정당체계는 개별 정당의 활동 조건을 규정하기 때문이다. 그래서 개별 정당정치를 변화시키려면 정당체계를 바꿔야 한다. 모리스 듀베르제는 이런 점에서 선거제도가 정당체계를 규정한다고 주장했다. 다음 질문에 답하시오. (총 20점)
(1) 정당체계의 의미와 중요한 이유를 설명하고, 사르토리의 정당체계 수준을 결정하는 요인 두 가지를 규정하고 각각이 개별 정당에 미치는 효과를 설명하시오. (10점)
(2) 듀베르제 법칙을 규정하는 '기계적 효과'와 '심리적 효과'를 통해 듀베르제 법칙의 3가지 주장을 설명하고, 듀베르제 법칙이 현실 정치에서 가지는 의미를 설명하시오. (10점)

< 축약 모의고사 구성 제한 시간 : 초반 50분 ⇨ 1순환 35분에서 40분으로 축소 ⇨ 3순환 30점짜리 작은 문제를 35분안에 해결해야 함 >

I. 이 문제의 핵심 질문과 핵심 답변 서술

*** core question) 듀베르제 법칙의 현실정치에서의 의미는 무엇인가?**

*** Core answer) 듀베르제 법칙에 따르면 선거제도 개편은 정당체계수준의 변화를 통해 정당덩치를 변화시킨다.**

Ⅱ. 목차 구성과 기본 개념약술

1. 목차 구성 : 로마자와 아라비아 숫자로 구성. 세부적인 이론과 개념까지 기술.

〈줄 친 부분이 실제 목차 구성 단계에서 필요〉

2. 중요개념 약술 - 10점당 5문단(2점당 한 문단)으로 구성.

cf. 한 문단에 들어갈 중요한 키워드와 개념 서술

I. 서론

듀베르제 법칙의 현실정치에서의 의미는 무엇인가?

Ⅱ. 정당체계의 의미와 사르토리의 분류 (10점)

1. 정당체계의 의미와 중요성 (2~4점)

'정당체계(party system)' 란 '정당(party)' 과 '체계(system)' 으로 구성된 관계를 의미한다. 여기서 정당은 권력이나 정책을 만들기 위해 선거에 뛰어드는 조직이다. 체계란 개별 단위를 구성하는 원리를 의미한다. 체계는 생물학에서 나온 개념으로 개체 상호 간 관계를 의미한다. 정당체계는 학자들마다 분류하는 방식이 다르지만, 대체로 유효정당으로서 정당의 수와 이념적 거리와 이에 따른 연합가능성들을 의미한다. 이를 종합적으로 정리하면 '정당체계(Party System)'란 한 국가 내에 존재하는 정당들의 수, 상대적 크기, 그리고 그들 간의 경쟁과 연합 등 '상호작용의 구조' 를 의미한다.

⇨ 답안쓰기 심화학습. 정치학에서 정치학적 개념정의 방식 학습 : 정당체계와 같은 개념을 유명한 학자의 개념을 빌려서 정의하지 않는 경우 정당 + 체계로 구분하여 개별적인 정의를 조합할 수 있다. 이 경우 본인의 논리를 만들기 용이하다는 장점이 있다.

정당체계가 중요한 이유는 개별정당의 행동 방식을 결정하기 때문이다. 사회과학에서 구조주의접근에 따르면 구조가 결정되면 행위자들의 행동방식이 결정된다. 따라서 정당체계 즉 양당제 혹은 다당제가 결정되고 나면 개별 정당이 선거에서 어떤 전략을 취하고 어떻게 행동하는지가 결정된다. 그런 점에서 정당체계는 정당이라는 행위자들의 활동하는 방식을 결정한다는 점에서 현실정치에서 중요하다.

2. 사르토리의 두 가지 기준과 개별정당에 미치는 효과

정당체계의 분류법의 대표적인 이론으로 지오반니 사르토리(G. Sartori)의 정당체계를 들 수 있다. 이 이론에서 사르토리는 정당체계를 분류하는 기준으로 두 가지를 제시했다. 정당체계 분류의 첫 번째 기준은 정당의 수, 즉 '분절도(Fragmentation)'이다. 여기서 핵심은 단순한 물리적 숫자가 아니라, 연립정부 구성에 필요한 '연합 잠재력'이나 체제에 타격을 줄 수 있는 '협박/거부 잠재력'을 가진 '유의미한 정당의 수(분절도)'를 파악하는 것이다. 이를 계량화한 것이 락소와 타게페라의 '유효정당의 수(Effective number of parties)' 개념이다.

둘째 기준은 정당들 간의 이념적 거리인 '양극화(Polarization)'수준이다. 정당간 이념적 거리가 먼지 혹은 가까운지에 따라 온건정당체계와 분극적 정당체계로 구분이 된다. 그런 점에서 사르토리는 앞선 정당의 수 (분절도)와 이념적 거리(양극화)를 결합하여 양당제, 온건다당제, 분극적 다당제 등으로 정당체계를 유형화했다.

두 가지 변수가 현실정치에서 의미있는 것은 두 가지다. 첫째, 몇 개의 정당이 유효하게 경쟁하고 잇는지를 분석하게 해준다. 둘째, 정당간 경쟁이 원심적이 되는지 구심적이 되는지를 분석할 수 잇께 한다. 예를 들어 이념적 거리가 가깝고 체제 순응적인 정당들이 경쟁하는 양당제나 온건다당제에서는, 선거 승리를 위해 중도파 유권자를 포섭하려 정당들이 이념적으로 중도에 수렴하는 '구심적(Centripetal) 경쟁'이 발생한다. 반면, 이념적 거리가 멀고 반체제 정당이 존재하는 극단적 다당제(분극적 다당제)에서는, 중도파의 공간이 비워져 정당들이 지지층 결집을 위해 선명성을 강조하며 극단으로 치닫는 '원심적(Centrifugal) 경쟁'이 발생한다.

cf. 대안 목차 :

2. 사르토리의 두 가지 기준과 개별정당에 미치는 효과

정당의 수와 분절도.

정당의 이념간 거리.

정당의 수와 분절도의 현실적 의미.

정당의 이념간 거리의 현실적 의미.

만약 사르토리 변수를 두 개로 두 개의 문단을 구성하는 경우에는 두 문단 이후 개별적인 정치적 의미를 다시 두 문단으로 구성할 수 있다.

Ⅲ. 듀베르제 법칙: 선거제도와 정당체계 (10점)

1. 듀베르제 법칙 : 기계적 효과와 심리적 효과를 통한 3가지 주장 (6점)

듀베르제는 선거제도가 정당체계를 규정한다고 보았다. 이 이론은 선거제도와 정당체계를 연결하게 만들어준다는 점에서 정치학적 의미가 크다. 듀베르제의 세 가지 주장은 다음과 같다. 첫째, 상대다수제는 양당제를 낳는다. 둘째, 비례대표제는 다당제를 낳는다. 셋째, 결선투표제는 정당년합을 통해 다당제를 낳는다이다.

듀베르제 법칙은 두 가지 기제에 의해서 작동한다. 첫 번째는 '기계적 효과(Mechanical Effect)'로 정당이 득표율과 의석율의 차이에 의해 진입여부를 결정하는 것이다. 1위만 당선되는 상대다수제와 소선거구제에서 제3당의 경우 전국적 득표율이 의석수로 전환되지 못하고 과소 대표되는 구조적인 불비례성을 의미한다. 이는 정당의 계산에 영향을 미친다.

두 번 째는 '심리적 효과(Psychological Effect)'로 유권자가 자신의 지지가 사표가 되는 것을 고려해서 전략적 투표를 하는지 진실한 투표를 하는지에 의해 결정된다. 상대다수제에서 유권자는 기계적 효과를 학습한 유권자들은 자신의 표가 사표(Dead vote)가 되는 것을 막기 위해 가장 선호하는 제3당 후보 대신, 차악이더라도 당선 가능성이 높은 거대 정당 후보에게 '전략적 투표(Strategic voting)'를 하게 된다. 후보자인 정치인 역시 당선을 위해 거대 양당으로 흡수되는 성향을 설명한다.

2. 듀베르제 법칙이 현실 정치에 가지는 의미 : 제도공학의 의미(4점)

현실 정치에서 가지는 첫 번째 의미는 정당체계나 정당 정치의 규칙 등을 규명할 때 인과관계를 명확히 해준다. 즉 듀베르제 법칙은 선거제도라는 '독립변수'가 정당체계라는 '종속변수'를 결정한다는 것을 명쾌하게 입증한다. 따라서 현실정치를 분석하고 현실정치에 변화를 가져오게 만드는 인과관계를 정확히 해준다.

두 번째 의미는 제도 공학의 가능성이다. 이 법칙이 현실 정치에서 가지는 가장 큰 의미는 제도를 통해서 구체적인 현실 정치에 변화를 가져올 수 있다는 '제도 공학(Institutional Engineering)'의 가능성

을 열어주었다는 것이다. 실제 대통령제와 극단적 다당제의 조합에 대해서 결선투표제를 통한 정당 연합을 유도할 수 있는 선거제도적 방안을 제시한다. 한국에서 소수정당의 몫을 높이겠다는 취지에서 준연동형비례대표제를 채택한 것이 방증 사례다.

Ⅳ. 결론: 한국 정당체계의 변화를 위한 선거제도 개혁 방향

듀베르제 법칙에 따르면 선거제도 개편은 정당체계수준의 변화를 통해 정당정치를 변화시킨다.

[2027년 대비 정치학 예비순환 8회차 채점 평가표]

평가 항목 (배점)	세부 채점 기준	점수
1. 정당체계와 사르토리 이론 (10점)	– 정당체계의 의미와 개별 정당에 대한 제약이라는 중요성을 서술하였는가? (2점) 정당의 의미와 함께 체계의 의미가 규정되어야 함.	2점
	– 사르토리의 2가지 기준인 '정당의수 혹은 분절도'와 '이념적 간 거리'를 정확히 제시하였는가? (4점) 현실정치의 의미 : 정당의 움직임 예측	4점
	– 체계의 특성에 따라 개별 정당에 미치는 정당의 이념적 거리에서 구심적 경쟁(중도 수렴)과 **원심적 경쟁(극단화)**효과를 설명하였는가? (4점) 현실정치의 의미 : 정당 간 타협가능성 예측	4점
2. 듀베르제 법칙과 그 의미 (10점)	– 승자독식 구조의 **기계적 효과**와 전략적 투표를 유발하는 **심리적 효과**를 명확히 구분하여 설명하였는가? (4점) 기계효과 : 득표율과 의석율 차이. 심리효과 : 전략적 투표와 진실한 투표	4점
	– 소선거구제(양당제), 비례대표/결선투표제(다당제)라는 **3가지 주장**을 모두 서술하였는가? (2점)	2점
	– 선거제도 개혁을 통해 체계를 변화시킬 수 있다는 **제도 공학적 의미**를 도출하였는가? (2점) 기계효과와 심리효과의 현실정치적 의미. 2점	4점
합 계	**(총 20점 만점)**	**20점**

2027년 대비 정치학 예비순환 9회 복습용 축약 모의고사

제 1 문. 유권자의 의사를 간접적으로 표출해서 작동하는 대의민주주의에서 유권자의 투표는 중요하다. 투표와 관련해서 다양한 이론이 제시되고 있다. 다음 질문에 답하시오. (총 20점)
(1) 다운스의 합리적 선택모델의 내용을 설명하고, 투표의 역설이 나타나는 이유를 설명하시오. (10점)
(2) 라이커와 오데숙이 수정한 모델의 내용을 설명한 뒤 이 모델에서 투표의 역성을 해결하는 방안 설명하고, 제도적 요인에서 대표적으로 비례선거제도에서 의석수를 늘리는 방안이 투표율에 어떤 영향을 미치는지 설명하시오. (10점)

< 축약 모의고사 구성 제한 시간 : 초반 50분 ⇨ 1순환 35분에서 40분으로 축소 ⇨ 3순환 30점짜리 작은 문제를 35분안에 해결해야 함 >

I. 이 문제의 핵심 질문과 핵심 답변 서술

*** core question) 듀베르제 법칙의 현실정치에서의 의미는 무엇인가?**

*** Core answer) 듀베르제 법칙에 따르면 선거제도 개편은 정당체계수준의 변화를 통해 정당덩치를 변화시킨다.**

Ⅱ. 목차 구성과 기본 개념약술

1. 목차 구성 : 로마자와 아라비아 숫자로 구성. 세부적인 이론과 개념까지 기술.

〈줄 친 부분이 실제 목차 구성 단계에서 필요〉

2. 중요개념 약술 – 10점당 5문단(2점당 한 문단)으로 구성.

cf. 한 문단에 들어갈 중요한 키워드와 개념 서술

2027년 대비 정치학 예비순환 9회 복습용 축약 모의고사 해설

제 1 문. 유권자의 의사를 간접적으로 표출해서 작동하는 대의민주주의에서 유권자의 투표는 중요하다. 투표와 관련해서 다양한 이론이 제시되고 있다. 다음 질문에 답하시오. (총 20점)
(1) 다운스의 합리적 선택모델의 내용을 설명하고, 투표의 역설이 나타나는 이유를 설명하시오. (10점)
(2) 라이커와 오데숙이 수정한 모델의 내용을 설명한 뒤 이 모델에서 투표의 역설을 해결하는 방안 설명하고, 제도적 요인에서 대표적으로 비례선거제도에서 의석수를 늘리는 방안이 투표율에 어떤 영향을 미치는지 설명하시오. (10점)

< 축약 모의고사 구성 제한 시간 : 초반 50분 ⇨ 1순환 35분에서 40분으로 축소 ⇨ 3순환 30점짜리 작은 문제를 35분안에 해결해야 함 >

I. 이 문제의 핵심 질문과 핵심 답변 서술

*** core question) 대의민주주의에서 합리적인 유권자는 왜 투표하며, 선거제도의 변화는 유권자의 투표 참여에 어떤 영향을 미치는가?**

*** Core answer) 합리적 유권자는 단순한 결과적 기대 효용뿐만 아니라 투표 행위 자체에서 오는 시민적 의무감(D)이 비용(C)을 상쇄할 때 투표에 참여하며, 비례대표제에서 선거구의 크기(의석수)가 커질수록 사표에 대한 우려가 줄고 득표의 의석 전환율(비례성)이 높아져 투표율은 상승한다.**

Ⅱ. 목차 구성과 기본 개념약술

1. 목차 구성 : 로마자와 아라비아 숫자로 구성. 세부적인 이론과 개념까지 기술.

〈줄 친 부분이 실제 목차 구성 단계에서 필요〉

2. 중요개념 약술 – 10점당 5문단(2점당 한 문단)으로 구성.

cf. 한 문단에 들어갈 중요한 키워드와 개념 서술

Ⅰ. 서론

대의민주주의에서 합리적인 유권자는 왜 투표하며, 선거제도의 변화는 유권자의 투표 참여에 어떤 영향을 미치는가?

Ⅱ. 다운스의 합리적 선택모델과 투표의 역설 (10점)

1. 다운스의 합리적 선택모델 (6점)

다운스는 경제학에서 사용하는 합리성을 도입해서 정치학의 투표 행위를 설명했다. 그는 유권자를 합리적 행위자로 가정하고, 투표의 기대 효용으로 설명했다. 다운스 모델은 R = P ×B − C로 정의된다. 여기서 R은 투표로 인한 순기대이익, B는 자신이 지지하는 후보가 당선될 때 얻는 편익의 차이, P는 자신의 투표가 선거 결과를 좌우할 확률, C는 탐색비용들을 포함해 투표에 따른 기회비용을 의미한다.

이 모델에 따르면 R 〉0 보다 크면 유권자는 투표에 참여한다. 즉 투표를 통해 얻는 기대 이익이 기대 손실보다 크면 투표에 참여하는 것이다. 반대로 R〈0 인 경우는 투표에 참여하지 않는다. 기대이익보다 손실이 크기 때문이다.

그런데 문제는 P의 값이 1/전체유권자에 해당한다는 점이다. 즉 전체 유권자 수가 너무 많기 때문에 P값이 0에 수렴하는 것이다. 이런 상황에서는 P ×B=0이 된다.

2. 투표의 역설 (4점)

투표의 역설은 다운스의 이론처럼 합리적 유권자라면 투표를 기권해야 하는 상황에서 현실에서는 유권자들이 높은 투표율을 보이는 것이다. 2025년 대선에서도 한국 유권자는 거의 80%에 해당하는 79.38%가 투표를 했다. 이론적으로는 투표를 하지 말아야 하는 유권자가 현실에서 투표를 하는 현상을 의미한다.

만약 다운스 모델에 따르면 유권자는 어떤 경우에도 R〈0이 된다. P×B=0이 된 상황에서 C는 양수 79.2%가 되기 때문이다. 후보별 탐색비용이나 투표에 가기 위한 이동 비용과 투표를 위해 포기해야 하는 기대 비용을 포함하면 투표에 따른 비용은 양수가 된다. 이런 상황에서 합리적 유권자는 기권해야 한다. 하지만 실제 기권자보다 더 많은 유권자가 투표에 나선다.

Ⅲ. 라이커와 오데숙(Riker & Ordeshook)의 수정 모델과 제도적 효과 (10점)

1. 수정 모델의 내용과 투표의 역설 해결 방안 (D항의 도입) (6점)

다운스의 모델에 따른 문제점을 해결하기 위해 라이커와 오데숙은 다운스의 공식에 새로운 변수인 D항을 추가했다. R = P ×B − C +D가 된 것이다. 이는 결과적으로 P×B가 0이 되고 C가 양수사 되어도 D를 통해 유권자는 현실에서 투표를 한다는 것이다.

이때 D의 구체적인 의미가 중요하다. D는 효능감(efficacy)으로 볼 수 있다. 효능감이란 특정 행동에서 얻게 되는 이익의 계산과 관계 없이 투표라는 '행위 그 자체'에서 얻는 만족감을 의미한다. 구체적으로 는 투표 참여 따른 민주 시민으로서의 의무감, 체제에 대한 지지 표시, 자신이 선호하는 정당을 응원하는 표현적 투표(Expressive voting)에서 오는 심리적이고 규범적인 효용을 의미한다.

그런데 이 D에 대해 평가가 갈린다. D라는 새로운 요인이 도입되어 투표의 효능감을 통해 유권자의 현실적인 투표 참여를 설명했다는 장점이 있다. 하지만 효능감이 심리적인 측면을 강조한다는 점엣 합리적 선택이론을 보완했다기 보다 다른 방식의 설명이 되었다는 반론이 있는 것이다.

2. 비례대표제에서 선거구 크기(의석수) 확대가 투표율에 미치는 영향 (4점)

투표율에 대해 합리적 선택이론 말고 제도주의 모델도 설명력이 높다. 제도주의 모델은 제도의 변화가 유권자의 효용에 변화를 가져와서 투표율을 높일 수 있다는 것이다. 이런 제도주의 모델은 주로 듀베르제 법칙의 '기계효과' 와 '심리효과' 를 통해서 설명한다. 듀베르제는 선거제도가 득표율과 의석율의 차이에 따라 정당이 진입할 것인지를 결정하는 기계효과와 유권자와 정치인이 사표방지에 따른 전략적 투표 계산 여부를 통한 심리효과를 가져온다고 보았다.

비례선거제도에서 의석수를 늘리는 경우 투표율이 높아진다. 비례선거제도는 보통 소수 정당을 지지하는 유권자들과 소수 정당에게 전국적으로 득표한 비율로 의석이 전환되는 체제다. 이런 비례선거제도에서 의석수가 늘어나면 소수 정당이 차지할 수 있는 의석이 증대한다. 이는 기계 효과를 통해 정당이 진입하게 만들고 심리효과를 통해 소수 정당 유권자가 진실한 투표를 하게 만들어 투표율을 높인다.

Ⅳ. 결론

합리적 유권자는 단순한 결과적 기대 효용뿐만 아니라 투표 행위 자체에서 오는 시민적 의무감(D)이 비용(C)을 상쇄할 때 투표에 참여하며, 비례대표제에서 선거구의 크기(의석수)가 커질수록 사표에 대한 우려가 줄고 득표의 의석 전환율(비례성)이 높아져 투표율은 상승한다.

[채점 평가표] 총 20점 만점

답안의 논리적 흐름과 필수 키워드 포함 여부를 객관적으로 확인할 수 있는 채점 기준입니다.

평가 항목 (대분류)	채점 기준 및 필수 키워드 (세부 내역)	배점	득점
(1) 다운스의 합리적 선택모델 (총 10점)	**모델 공식 및 변수 제시:** R = P × B - C 수식 명시 및 R, B, P, C개념의 정확한 서술	2	
	합리적 선택의 기준 : 순기대이익(R)이 0보다 클 때 투표한다는 비용-편익 논리 서술	2	
	확률(P)의 한계: 대규모 선거에서 내 한 표가 당락을 결정할 확률(P)이 0에 수렴함 지적	2	
	투표의 역설 도출: 이론상 기권이 합리적이나 현실은 투표율이 높은 모순적 딜레마 설명 P × B - C <0인 상황 설명 한국 총선과 대선의 투표율 증대 사례는 가점	2 2	
(2) 수정모델 및 제도적 영향 (총 10점)	**수정 모델 공식 제시 :** D (시민적 의무감, 표현적 편익) 변수가 추가된 수식 명시	2	
	역설의 해결 논리: P가 0이더라도 D를 양수로 해서 투표를 하게 함	2	
	D의 의미 혹은 모순 설명 : D의 효능감 설명	2	
	제도주의 설명 : 제도 변화가 유권자 행동변화 유도 **듀베르제 법칙의 기계효과와 심리효과 : 가점**	2	
	비례제도의 의석수 : 소수 정당과 소수 정당지지자 참여 증대	2	

2027년 대비 정치학 예비순환 10회 복습용 축약 모의고사

제 1 문. 국제정치학은 국가간 관계를 다룬다. 특히 국제정치학은 전쟁과 분쟁의 원인을 규명하는 이론을 발전시켰다. 다음 질문에 답하시오. (총 20점)
(1) 분석수준(level of analysis)의 의미와 중요성을 설명하고, 왈츠의 분석수준 3가지를 설명하시오. (10점)
(2) 설문 (1)에서 제시된 3가지 분석수준(최근 발전된 이론과 개념을 포함)을 이용해 2026년 미국이 이란에 대해 전쟁을 시작한 이유를 다양하게 분석하시오. (12점)

< 축약 모의고사 구성 제한 시간 : 초반 50분 ⇨ 1순환 35분에서 40분으로 축소 ⇨ 3순환 30점짜리 작은 문제를 35분 안에 해결해야 함 >

Ⅰ. 이 문제의 핵심 질문과 핵심 답변 서술

* core question)

* Core answer)

Ⅱ. 목차 구성과 기본 개념약술

1. 목차 구성 : 로마자와 아라비아 숫자로 구성. 세부적인 이론과 개념까지 기술.

〈줄 친 부분이 실제 목차 구성 단계에서 필요〉

2. 중요개념 약술 - 10점당 5문단(2점당 한 문단)으로 구성.

cf. 한 문단에 들어갈 중요한 키워드와 개념 서술

2027년 대비 정치학 예비순환 10회 복습용 축약 모의고사 해설

제 1 문. 국제정치학은 국가간 관계를 다룬다. 특히 국제정치학은 전쟁과 분쟁의 원인을 규명하는 이론을 발전시켰다. 다음 질문에 답하시오. (총 20점)
(1) 분석수준(level of analysis)의 의미와 중요성을 설명하고, 왈츠의 분석수준 3가지를 설명하시오. (10점)
(2) 설문 (1)에서 제시된 3가지 분석수준(최근 발전된 이론과 개념을 포함)을 이용해 2026년 미국이 이란에 대해 전쟁을 시작한 이유를 다양하게 분석하시오. (12점)

< 축약 모의고사 구성 제한 시간 : 초반 50분 ⇨ 1순환 35분에서 40분으로 축소 ⇨ 3순환 30점짜리 작은 문제를 35분 안에 해결해야 함 >

Ⅰ. 이 문제의 핵심 질문과 핵심 답변 서술

*** core question) 2026년 미국이 이란을 공격한 이유를 3가지 분석수준을 이용하면 어떻게 설명이 되는가?**

*** Core answer) 미국은 체계 수준에서는 국력 격차와 공격적 군사력 위주의 공격 우위 전략에 기초하고, 국가 수준에서는 민주주의 국가 미국이 비민주주의 국가 이란을 상대로 한다는 점과 미국 대통령에게 전쟁 수행권이라는 권력이 부여된 점에 기초하고, 개인 수준에서는 지도자의 권력추구속성과 합리적 관점에서의 이익계산에 의해 이란을 공격했다.**

Ⅱ. 목차 구성과 기본 개념약술

1. 목차 구성 : 로마자와 아라비아 숫자로 구성. 세부적인 이론과 개념까지 기술.

〈줄 친 부분이 실제 목차 구성 단계에서 필요〉

2. 중요개념 약술 – 10점당 5문단(2점당 한 문단)으로 구성.

cf. 한 문단에 들어갈 중요한 키워드와 개념 서술

Ⅰ. 서론

2026년 미국이 이란을 공격한 이유를 3가지 분석수준을 이용하면 어떻게 설명이 되는가?

Ⅱ. 분석수준의 의미와 왈츠의 3가지 이미지 (10점)

1. 분석수준의 의미와 중요성

분석수준이란 국제정치적 현상을 설명하기 위한 원인의 눈높이를 규정하는 방법이다. 분석수준은 특정 사건이 일어났을 때 이 사건의 원인(독립변수)이 위치한 수준 즉 단위이자 눈높이를 분류하는 방법론적 틀이다. 분석수준과 관련해서 왈츠는 1959년 저서 『Man, the State and War』에서 국제정치학에서 전쟁의 원인에 관한 틀로서 분석수준은 인간, 국가, 체계 수준으로 규정해주었다.

분석수준이 중요한 이유는 분석수준이 특정 사건의 원인을 규정할 뿐 아니라 원인이 다른 요인이 보다 특정 요인에 의해 영향을 더 많이 받는다는 점을 규명하는 데 있다. 또한 분석 수준은 연구자가 특정 현상을 거시적 구조로 볼 것인지, 미시적 행위자로 볼 것인지 초점을 명확히 해준다. 이를 통해 부분으로 전체를 설명하려는 '환원주의적 오류'나, 전체의 속성으로 개별 국가의 행위를 단정 짓는 '생태학적 오류'를 방지하고 체계적인 이론 구성을 가능하게 한다는 점에서 중요성을 갖는다. 국제정치학에서 오라츠 이전에 분류틀로서 underlying cause와 immediate cause의 분석틀은 연구자의 연부방법을 규정해주는 대표적인 도구다.

2. 왈츠의 분석 수준 3가지

앞서 본 것처럼 왈츠는 분석수준의 토대를 3가지로 규정해주었다. 첫 번째는 제1이미지로 개인 수준이다. 왈츠는 개인 수준에서 전쟁의 원인을 홉스와 스피노자와 같은 철학자를 이용해 '인간의 본성'에서 찾았다. 하지만 1959년 연구 이후 발전한 이론들 따라 지도자의 이기적 본성, 권력욕, 오인(misperception)과 인지적 편향, 혹은 특정한 심리적 · 성격적 특성이 전쟁을 설명하는 개인 수준에서 사용된다.

두 번째는 제2이미지로 국가 및 국내정치 수준이다. 왈츠는 칸트를 이용해 민주주의와 비민주주의라는 개별 국가의 '내부적 속성'에 주목해서 설명했다. 하지만 두 번째 이미지 역시 정치 체제의 차이인 민주주의 vs 권위주의나 경제 체제로서 자본주의 vs 제국주의나, 관료정치나 이익집단의 동학 등 국가 내부의 구조적 결함등으로 이론이 발전되어 분석되고 있다.

세 번째 분석수준은 제3이미지로 국제체제 수준이다. 왈츠가 가장 강조한 제3이미지는 루소의 사슴사냥 우화를 이용해 '국제체제의 무정부성(Anarchy)'에 주목했다. 하지만 1979년 이후 구조이론이 발전하면서 체계 수준에서는 '힘의 분포(Polarity)'도나 공격전략의 배분등이 발전하였다.

Ⅲ. 3가지 분석수준을 적용한 2026년 미국의 이란 공격 원인 분석 (12점)

왈츠의 3가지 분석수준을 이용하면 2026년 미국의 이란 공격은 단일한 이유가 아닌 체제적 압력인 제3이미지, 국내 체제적 요인인 제2이미지, 그리고 지도자의 특성 및 판단과 관련된 제1이미지가 복합적으로 작용한 결과로 분석할 수 있다.

1. 체계수준의 공격: 패권 유지와 예방전쟁의 동기와 기술발전과 공격우위의 전략

국제체제 수준에서 미국이 이란을 공격한 가장 기본적인 이유는 미국과 이란 사이 구조적 '국력 격차'다. 체계수준을 설명하는 패권이론에서 볼 때 국력변화에 따른 예방전쟁으로 설명할 수 있다. 글로벌

패권국인 미국은 중동 지역에서 이란의 국력 신장과 영향력 확대를 체제에 대한 도전으로 인식한다. 이란이 핵 개발이나 비대칭 전력을 통해 세력을 팽창하여 지역질서를 불안하게 하고 미국의 동맹국가를 위협하며 근본적으로 미국에 대해 도전하게 되는 것을 우려하면 미국은 국력우위에 기초해 '예방전쟁(preventive war)'을 선택할 수 있다.

둘째, 기술 변화에 따른 공격우위가 미국이 이란을 공격하게 만들었다. 스티븐 반 에베라(S. Van Evera)의 이론에 따르면, 군사기술이 공격에 유리한 '공격 우위'의 징후를 보일 때 전쟁 발발 가능성이 급증한다. 극초음속 미사일, 첨단 스텔스, 정밀 타격 무기 등 '속도'를 핵심으로 하는 미국의 첨단 무기 체계는 공격용 무기다. 이런 공격용 무기는 방어 측의 의사결정 시간을 초 단위로 무력화하며 선제타격의 성공 확률을 극대화했다. 이러한 무기의 속성은 미국으로 하여금 군사적 개입의 비용보다 신속한 타격의 편익이 압도적으로 크다고 판단하게 만들었다. 미국이 2026년 1월 베네수엘라의 마두로를 체포한 이후 공격전략에 대한 신뢰성이 더 높아졌고 이것이 미국이 이란을 공격하게 만들었다.

2. 국가수준의 공격 : 민주주의와 비민주주의 차이, 미국 대통령제의 특성

국가 수준에서는 첫째, 미국과 이란의 상이한 정치체제가 공격을 가능하게 한다. 민주평화론에 따르면 민주주의 국가들은 상호 간에는 평화를 유지하지만, '비민주주의 국가'에 대해서는 오히려 호전적인 태도를 보일 수 있다. 민주주의 체제인 미국은 신정주의 권위주의 체제인 이란에 대해 제도적 견제와 규범적 자제가 작동하지 못해 공격한 것이다.

둘째, 국내정치 요소로 미국 대통령제의 특성인 외교안보 권력이 집중된 것을 들 수 있다. 미국 특유의 '대통령제'가 가진 제도적 특성은 신속한 전쟁 개시를 가능하게 한 국내 정치적 요인이다. 미국 대통령은 군통수권자로서 전쟁수행권을 가지고 의회의 전쟁 결정권을 우회할 수 있다. 일례로 전쟁권한법이 규정한 제도적 견제장치를 안보 위기 상황으로 우회할 수 있다. 실제 2026년 2월 28일 미국의 이란 공격에서 '9.11테러 시의 무력사용권'을 원용해서 이란을 공격했다.

3. 개인 수준의 공격 : 트럼프의 권력 욕구와 합리적 선택

개인 수준에서 지도자인 '트럼프 대통령의 권력 속성'은 전쟁 촉발의 핵심 변수다. '미국 우선주의(America First)'를 내세우는 트럼프는 강대국 중심의 힘의 정치를 선호한다. 기본적으로 마초적인 스타일을 선호하는 트럼프 대통령의 권력 욕구는 그가 테오도르 루즈벨트를 롤 모델로 삼고, 미국의 국력을 통한 라틴아메리카 지배를 110년이 지난 뒤 부활시켰다는 점을 통해서 알 수 있다.

마지막으로, 미국의 이란 공격은 트럼프 대통령의 합리적 선택에 의해서도 설명이 된다. 전쟁은 지도자의 단순한 감정적 오인이 아닌 냉철하고 '합리적인 계산(Rational Calculation)'에 의한 결과이기도 하다. 트럼프 대통령은 이란을 공격해서 얻을 수 있는 지리적 이점이나 자원통제에 대한 이점이 미국이 부담해야 하는 전쟁 비용보다 높다고 보고 전쟁을 수행한 것이다.

Ⅳ. 결론

미국은 체계 수준에서는 국력 격차와 공격적 군사력 위주의 공격 우위 전략에 기초하고, 국가 수준에서는 민주주의 국가 미국이 비민주주의 국가 이란을 상대로 한다는 점과 미국 대통령에게 전쟁 수행권이라는 권력이 부여된 점에 기초하고, 개인 수준에서는 지도자의 권력추구속성과 합리적 관점에서의

이익계산에 의해 이란을 공격했다.

[채점 평가표] 총 22점 만점

(※ 설문 (1) 10점 + 설문 (2) 12점 배점 기준)

평가 항목 (대분류)	채점 기준 및 필수 키워드 (세부 내역)	배점	득점
(1) 분석수준과 3가지 이미지 (10점)	**분석수준의 의미/중요성:** 전쟁원인에 대한 눈높이, 방법론적 틀 명시, 연구자의 분석도구이자 시각의 틀 제시. 환원주의/생태학적 오류 방지 키워드	4	
	제1이미지 (개인): 1959년 왈츠는 인간 본성. 이후 지도자 심리, 인지적 오인(misperception) 확대.	2	
	제2이미지 (국가): 1959년 왈츠는 칸트를 통한 정치체제차이. 이후 정치/경제 체제, 관료정치, 국내적 구조의 외부 표출로 확대	2	
	제3이미지 (체제): 1959년 왈츠는 루소의 무정부상태. 이후 무정부성(Anarchy), 힘의 분포, 구조적 압박, 안보 딜레마로 이론 발전	2	
(2) 2026년 이란 전쟁 원인 적용 (12점) *(※ 각 문단별 2점씩 독립 채점)* 사안에서 사례 입증시 가점	**① 국력격차 (체제): 패권이론이나** 세력전이, 패권유지, 예방전쟁 논리 적용	2	
	② 무기의 속성 (체제): 공격우위 이론. 저비스 류의 이론. 기술 발전, 공수균형 변화(공격 우위), 선제타격 매력도	2	
	③ 민주/비민주 체제 (국가):민주평화론에서 dyadic 버전이 중요함. 민주주의끼리만 안싸움. 체제 이질성, 호전성 표출	2	
	④ 미국 대통령제 특성 (국가):군통수권, 의회 전쟁결정권을 우회할 수 있음. 대통령의 권력 집중, 신속한 의사결정의 구조적 이점	2	
	⑤ 트럼프 권력 속성 (개인):권력 추구속성. 강경 대	2	

	응		
	⑥ 합리적 계산 (개인/기타): 비용-편익 분석, 신뢰 약속의 부재	2	

2027년 대비 정치학 예비순환 11회 복습용 축약 모의고사

제 1 문. 안보딜레마는 국가간 군비경쟁을 유도하고 극단적인 경우 전쟁을 야기한다. 이런 안보딜레마는 저비스에 의해 체계적으로 분석되었다. 다음 질문에 답하시오. (총 20점)
(1) 안보딜레마의 의미와 현실적인 기능 혹은 역할을 설명하고, 협의 의미로서 안보경쟁과 협의의 의미로서 안보딜레마를 비교하시오. (8점)
(2) 저비스의 이론에서 '공격-방어 균형'과 '공격-방어 구분가능성'의 의미와 안보딜레마와의 관계를 설명하고, 이중위험상황에서 이중안전상황으로 가는 방법에 대해서 설명하시오. (12점)

< 축약 모의고사 구성 제한 시간 : 초반 50분 ⇨ 1순환 35분에서 40분으로 축소 ⇨ 3순환 30점짜리 작은 문제를 35분 안에 해결해야 함 >

I. 이 문제의 핵심 질문과 핵심 답변 서술

* core question)

* Core answer)

Ⅱ. 목차 구성과 기본 개념약술

1. 목차 구성 : 로마자와 아라비아 숫자로 구성. 세부적인 이론과 개념까지 기술.

〈줄 친 부분이 실제 목차 구성 단계에서 필요〉

2. 중요개념 약술 - 10점당 5문단(2점당 한 문단)으로 구성.

cf. 한 문단에 들어갈 중요한 키워드와 개념 서술

2027년 대비 정치학 예비순환 11회 복습용 축약 모의고사 해설

제 1 문. 안보딜레마는 국가간 군비경쟁을 유도하고 극단적인 경우 전쟁을 야기한다. 이런 안보딜레마는 저비스에 의해 체계적으로 분석되었다. 다음 질문에 답하시오. (총 20점)
(1) 안보딜레마의 의미와 현실적인 기능 혹은 역할을 설명하고, 협의 의미로서 안보경쟁과 협의의 의미로서 안보딜레마를 비교하시오. (8점)
(2) 저비스의 이론에서 '공격-방어 균형'과 '공격-방어 구분가능성'의 의미와 안보딜레마와의 관계를 설명하고, 이중위험상황에서 이중안전상황으로 가는 방법에 대해서 설명하시오. (12점)

< 축약 모의고사 구성 제한 시간 : 초반 50분 ⇨ 1순환 35분에서 40분으로 축소 ⇨ 3순환 30점짜리 작은 문제를 35분 안에 해결해야 함 >

Ⅰ. 이 문제의 핵심 질문과 핵심 답변 서술

*** core question) 저비스(R. Jervis)의 이론에 입각할 때 안보딜레마의 심각성을 결정하는 두 가지 변수인 공수균형과 공수구분가능성을 통해 어떻게 최악의 안보 상황인 이중위험에서 어떻게 이중안전상황으로 이전할 수 있는가?**

*** Core answer) 저비스의 이론에 입각해 2차 공격능력에 기초해 공격위주의 전략을 방어위주의 전략으로 전환하고 무기의 공수구분가능성을 확보해야 한다.**

Ⅱ. 목차 구성과 기본 개념약술

1. 목차 구성 : 로마자와 아라비아 숫자로 구성. 세부적인 이론과 개념까지 기술.

〈줄 친 부분이 실제 목차 구성 단계에서 필요〉

2. 중요개념 약술 – 10점당 5문단(2점당 한 문단)으로 구성.

cf. 한 문단에 들어갈 중요한 키워드와 개념 서술

Ⅰ. 서론

저비스(R. Jervis)의 이론에 입각할 때 안보딜레마의 심각성을 결정하는 두 가지 변수인 공수균형과 공수구분가능성을 통해 어떻게 최악의 안보 상황인 이중위험에서 어떻게 이중안전상황으로 이전할 수 있는가?

Ⅱ. 안보딜레마의 본질과 안보경쟁과의 비교 (8점)

안보딜레마는 한 국가의 안보증진 노력이 다른 국가를 불안하게 하는 현상이다. 다만 이 개념을 광의로 보는지 혹은 협의로 보는지에 따라 국가의 군사력 증강의 의도 여부에서 차이가 있다.

1. 안보딜레마의 의미와 현실적 기능 (4점)

안보딜레마란 "한 국가의 안보 증진을 위한 노력이 타 국가를 불안하게 만드는 현상"으로 정의할 수 있다. 안보란 자국이 지키고자 하는 가치를 위협(threat) 혹은 손상(damage)으로 부터 확보하기 위한 방안을 의미한다. 따라서 한 국가가 자신이 지키고자 하는 가치로서 국가 혹은 특정 가치를 지키기 위한 방안으로서 군사력 증대조치가 타 국가를 불안하게 만드는 것이다. 원래 안보딜레마 개념은 처음 1950년대 존 허츠(J. Herz)가 제시하였다. 이후 1987년 저비스의 이론화를 통해 체계화되었다.

안보딜레마의 기능과 역할은 한 국가의 군사력 증대와 이에 따른 군비경쟁이라고 할 수 있다. 안보딜레마는 한 국가가 순수하게 방어적 의도로 군사력을 증강하더라도 타국은 이를 공격적 의도로 오인하여 대응 군비를 증강하게 되고, 결과적으로 모두의 안보가 오히려 저하되는 역설적 상황을 의미한다. 이런 상황에서 타국은 군비증강으로 대응한다. 현실주의 시각에서 안보딜레마는 국가 간의 불신을 증폭시키고 '나선형 모델(Spiral Model)'에 따른 끝없는 군비경쟁을 유도하게 만든다. 더 나가 안보딜레마는 극단적인 경우 예방 전쟁이나 선제공격과 같은 물리적 충돌을 야기하는 핵심적인 기제로 기능한다.

2. 협의의 안보경쟁과 안보딜레마의 비교 (4점)

안보딜레마는 광의와 협의로 구분된다. 광의의 안보딜레마는 한 국가의 안보증진 노력이 "의도 여부와 상관없이" 상대국가를 불안하게 만드는 것이다. 그런데 협의의 안보 딜레마는 이 중에서 의도가 없는 경우로 한정한다. 즉 한 국가가 실제 의도가 없는데도 상대 국가가 안보의 불안을 느끼는 것이다. 방어적 현실주의에서 국가는 현상유지 성향을 가졌다고 가정된다. 따라서 현상유지(이미 획득된 가치를 유지하고자 군사력을 확보하려는 국가의 성향)를 원하는 국가의 군사력 증강은 타국을 공격할 의도가 대체로 없다.

그런데 협의의 안보경쟁은 한 국가가 의도적으로 상대 국가를 공격하기 위해 군사력을 늘리는 경우에 타국이 불안한 것이다. 즉 한 국가가 영토 확장이나 패권 추구 등 현상타파적(Revisionist: 자국이 아직 가지지 못한 것을 가지려고 군사력을 증대하는 현상)이고 약탈적인 의도를 가지고 의도적으로 현상을 변경하려 할 때 발생하는 갈등이다. 협의의 안보딜레마가 관련된 국가들 모두가 현상을 유지(Status-quo)하고자 하는 방어적 의도를 가졌음에도 '불확실성'으로 인해 발생하는 현상이라는 점에서 차이가 있다. 즉, 협의의 안보딜레마가 오인에 의한 구조적 비극이라면, 협의의 안보경쟁은 침략적 의도에 의한 필연적 충돌이다.

〈 보론 : 저비스 이론에서 나선형모델과 대비 개념인 억지 모델 〉

Ⅰ. 나선형 모델과 억지 모델의 핵심 비교

구분	나선형 모델 (Spiral Model)	억지 모델 (Deterrence Model)
상대방의 본질	현상유지 국가 (방어적 목적)	현상타파 국가 (공격적, 팽창주의적 목적)
갈등의 근원	상호 오인(Misperception), 불신, 두려움	침략 국가의 탐욕과 힘의 공백
적절한 대응 전략	유화 정책(Appeasement), 양보, 신뢰구축조치(CBM)	강경 정책, 무력 시위, 군비 증강, 동맹 강화
역사적 사례 (통설)	제1차 세계대전 전야의 군비경쟁	제2차 세계대전 전야의 뮌헨 협정 (히틀러에 대한 양보)
최악의 정책 실수	**강경책 사용 시**⇨ 불필요한 군비경쟁과 예방전쟁 촉발	**유화책 사용 시**⇨ 상대의 침략 야욕을 자극하여 더 큰 전쟁 야기

Ⅱ. 두 모델의 심층적 의미

1. 나선형 모델 (오인과 두려움의 비극)

나선형 모델은 안보딜레마가 악화되는 과정을 설명한다. 서로 공격할 의도가 없는 국가들이 오직 '불확실성'과 '두려움' 때문에 군비를 증강하다가 결국 파국을 맞이한다. 이 모델에서는 강경하게 나가는 것(힘을 과시하는 것)이 오히려 상대방의 공포를 자극해 상황을 악화시키므로, 양보와 타협을 통해 상대방의 불안을 덜어주는 것이 현실적인 해법이 된다.

2. 억지 모델 (힘의 우위를 통한 평화)

억지 모델은 갈등의 원인이 오해나 두려움이 아니라, 애초부터 상대방이 악의적이고 팽창적인 의도(현상타파)를 가지고 있기 때문이라고 본다. 이 상황에서 상대방은 나의 선의를 '약함'으로 간주하여 더 큰 양보를 요구하거나 침략을 감행한다. 따라서 이 모델에서는 군비를 증강하고 보복 의지를 명확히 하여 상대가 도발할 경우 치를 비용이 이익보다 크다는 점을 확실히 각인시키는 것(억지)이 유일한 해법이다.

이때 억지는 두 가지다. ‘거부에 의한 억지(deterrence by denial)’는 방어적 군사력으로 상대 도발의 효과를 0으로 만드는 것이다. 반면 ‘처벌에 의한 억지(deterence by punishment)’는 상대방의 첫 번째 공격인 1격에도 살아남은 핵무기를 통해 2격을 가해서는 도발에 따른 피해를 극단적으로 크게 만드는 것이다.

Ⅲ. 저비스가 던지는 학문적 함의 (정책결정자의 딜레마)

저비스가 이 두 모델을 통해 강조하고자 했던 진정한 딜레마는 "우리가 현재 어느 모델의 세계에 살고 있는지 정확히 진단(Diagnosis)하기가 극도로 어렵다"는 점이다.

(1) 처방의 오류 : 만약 상대가 '나선형 모델'에 속한 두려운 국가인데 우리가 '억지 모델'의 렌즈로 보고 강경하게 대응한다면 불필요한 전쟁이 일어난다. 반대로, 상대가 '억지 모델'에 속한 탐욕스러운 국가인데 우리가 '나선형 모델'로 오진하여 유화책을 쓴다면 침략을 당하게 된다.

전자가 1차 대전이다. 1차 대전은 아무도 침략의 동기가 없었는데 전쟁으로 갔다. 후자가 2차 대전이다. 히틀러는 지속적으로 침략하겠다고 했는데 영국과 프랑스는 유화책으로 달랠 수 있다고 보았다.

이 두 가지 대표적인 사례를 들어서 러시아의 2022년 우크라이나 침공과 푸틴의 성향을 파악하고자 한다. 대만 문제에 있어서 시진핑의 의도를 파악하고자 한다. 그리고 북한 김정은의 의도를 파아갛고자 한다. 그리고 이들 현상타파 국가 지도자에 대한 억지전략을 구축하려는 정책을 만들고 있는 것이다.

Ⅲ. 저비스의 이론과 이중안전상황으로의 이행 (12점)

1. 공수균형과 공수구분가능성의 의미 및 안보딜레마와의 관계 (8점)

저비스는 안보딜레마의 심각성이 두 가지 변수에 의해 결정된다고 보았다. 첫째, '공수균형'이다. 이는 한 국가가 군사 기술이나 지리적 환경에 의해 공격과 방어 중 어느 쪽이 비용 대비 효과가 큰지를 결정하는 것을 의미한다. 한 국가가 자국 땅에서 화력에 기초해 싸우는 것이 유리하면 방어전략을 선택한다. 반면 속도를 이용해 상대방 땅에서 싸우는 것이 유리하면 공격전략을 선택한다.

즉 한 국가가 방어전략에 우위가 있을 때 국가들은 침략의 위협을 덜 느끼므로 안보딜레마는 완화된다. 반대로 국가들이 공격전략을 가지는 경우 안보딜레마는 강화된다. 같은 시대에 기술 수준이 같으면 상대하는 국가들은 유사하게 공격전략이나 방어전략을 선택하게 된다. 이런 경우 국가들은 공격-공격으로 만나거나 방어-방어전략으로 만나게 된다.

둘째, '공수구분가능성'이다. 이는 배치된 무기나 군사 태세가 공격용인지 방어용인지 외부에서 식별할 수 있는 정도를 의미한다. 국가가 말로 방어적인 국가라고 규정하는 것이 아니라 무기 자체가 확실하게 방어와 공격이 구분되는 것이 중요하다. 지뢰처럼 명확하게 방어용이 구분되는 경우를 의미한다.

두 번째 변수인 무기의 성격에서 공수구분이 명확하면 안보딜레마가 완화된다. 반대로 무기가 민간용과 군사용으로 사용되는 이중용도를 가질 경우 구분이 되지 않는다. 이런 상황에서는 안보딜레마가 강화된다. 무기의 구분가능성이 높아 상대국이 방어적 조치를 취할 때 이를 침략 준비로 오인하지 않게 되어 안보딜레마가 크게 완화된다.

2. 이중위험상황에서 이중안전상황으로의 이행 방법 (4점)

저비스의 두 가지 변수의 조합은 총 4가지 세계를 만든다. 이중 중 최악의 상황은 공격이 우위이고 공수구분이 불가능한 '이중위험상황(Doubly Dangerous)'이다. 이 상태에서 국가들은 선제공격의 유혹을 강하게 느낀다. 1차 세계대전 직전이 여기에 해당한다. 반면 최상의 상태는 방어가 우위이고 공수구분이 가능한 '이중안전상황(Doubly Safe)'이다. 1970년대 이후 냉전기 미국과 소련의 관계가 여기에 해당한다.

이중위험에서 이중안전으로 이행하기 위해서는 두 가지 노력이 필요하다. 첫째, 구조적 군비통제로

서 공격전략을 방어전략으로 바꾸는 것이다. 기술 및 군사 운용적 차원에서 공격 무기보다 방어 중심의 무기 체계(예: 요격 미사일, 참호 전술 등)를 적극적으로 개발하고 배치하여 '방어 우위'의 환경을 조성하는 것이다. 둘째, 운용적 군비통제로 무기의 구분가능성을 높이는 것이다. 제도 및 외교적 차원에서 군사 훈련의 참관, 군사 정보의 교환, 핫라인 구축 등 투명성을 제고하는 신뢰구축조치(CBM)를 제도화하는 것이다. 상대국이 나의 무기가 '방어용'임을 명확히 인식할 수 있도록 '공수구분가능성'을 인위적으로 높여야 오인에 의한 딜레마를 극복할 수 있다.

Ⅳ. 결론

저비스의 이론에 입각해 2차 공격능력에 기초해 공격위주의 전략을 방어위주의 전략으로 전환하고 무기의 공수구분가능성을 확보해야 한다.

Ⅳ. 채점 평가표 (총 20점)

평가 항목	세부 채점 기준	배점	득점
1. 안보딜레마와 안보경쟁 (8점)	– 안보딜레마의 정확한 개념 정의 (무정부성, 오인, 역설적 결과)	2	
	– 현실적 기능 서술 (군비경쟁 유도, 나선형 모델, 전쟁 발발 위험)	2	
	– 협의의 안보딜레마 : 의도가 없이도 상대를 불안하게함. 협의의 안보경쟁 : 의도를 가지고 상대를 불안하게 함. 현상유지 국가(안보딜레마)와 현상타파 국가(협의의 안보경쟁)의 '의도' 차이를 명확히 비교 서술	2 2	
2. 저비스 이론과 이행 방법 (12점)	– 공수균형(기술/지리적 유리함)의 개념 2점. – 안보딜레마와의 관계 서술 2점. 사례가 있으면 가점.	4	
	– 공수구분가능성(의도 파악의 투명성)의 개념 2점. – 안보딜레마와의 관계 서술 2점.	3	
	– 이중위험(공격우위+구분불가)에서 이중안전(방어우위+구분가능)으로의 상태 변화 명시	2	
	– 이행 방법의 구체성: 방어 중심 무기체계 강화 (공수균형 측면)	2	

	– 이행 방법의 구체성: 구조적 군비통제와 운용적 군비통제. 신뢰구축조치(CBM), 투명성 제고를 통한 의도 전달 (공수구분가능성 측면) 사례가 있으면 가점	2	
논리 및 형식 (가감점 요소)	– 서론/본론/결론의 논리적 완결성 및 목차 구성의 적절성	+1	
	– 제한된 시간(분량) 내에 핵심 키워드(현상유지, 오인, CBM 등) 활용 여부 - 사례 활용이 가점에서 중요함.	+@	
총계		**20**	

2027년 대비 정치학 예비순환 12회 복습용 축약 모의고사

제 1 문. 왈츠는 구조적 현실주의를 통해 국제관계를 정립했다. 구조적 현실주의는 신현실주의로도 불리는 데 왈츠 이론은 방어적 성격의 국가를 규정하는 방어적 현실주의로 정리된다. 다음 질문에 답하시오. (총 20점)
(1) 왈츠가 구조를 강조한 이유를 설명하고, 왈츠가 규정한 국제정치 구조의 3가지 요소를 설명하시오. (8점)
(2) 왈츠가 강조한 무정부상태와 국가에 대한 가정을 설명하고 이와 관련해 기만과 상대적 이익 고려가 왜 국가간에 갈등과 분쟁을 하게 만드는지를 설명하고, 왈츠 이론에서 전쟁을 결정하는 요인을 설명하시오. (12점)

< 축약 모의고사 구성 제한 시간 : 초반 50분 ⇨ 1순환 35분에서 40분으로 축소 ⇨ 3순환 30점짜리 작은 문제를 35분 안에 해결해야 함 >

I. 이 문제의 핵심 질문과 핵심 답변 서술

* core question)

* Core answer)

Ⅱ. 목차 구성과 기본 개념약술

1. 목차 구성 : 로마자와 아라비아 숫자로 구성. 세부적인 이론과 개념까지 기술.

〈줄 친 부분이 실제 목차 구성 단계에서 필요〉

2. 중요개념 약술 - 10점당 5문단(2점당 한 문단)으로 구성.

cf. 한 문단에 들어갈 중요한 키워드와 개념 서술

2027년 대비 정치학 예비순환 12회 복습용 축약 모의고사

제 1 문. 왈츠는 구조적 현실주의를 통해 국제관계를 정립했다. 구조적 현실주의는 신현실주의로도 불리는 데 왈츠 이론은 방어적 성격의 국가를 규정하는 방어적 현실주의로 정리된다. 다음 질문에 답하시오. (총 20점)
(1) 왈츠가 구조를 강조한 이유를 설명하고, 왈츠가 규정한 국제정치 구조의 3가지 요소를 설명하시오. (8점)
(2) 왈츠가 강조한 무정부상태와 국가에 대한 가정을 설명하고 이와 관련해 기만과 상대적 이익 고려가 왜 국가간에 갈등과 분쟁을 하게 만드는지를 설명하고, 왈츠 이론에서 전쟁을 결정하는 요인을 설명하시오. (12점)

< 축약 모의고사 구성 제한 시간 : 초반 50분 ⇨ 1순환 35분에서 40분으로 축소 ⇨ 3순환 30점짜리 작은 문제를 35분 안에 해결해야 함 >

I. 이 문제의 핵심 질문과 핵심 답변 서술

*** core question) 왈츠 이론에서 핵심적인 가정과 전쟁을 결정하는 변수는 무엇인가?**

*** Core answer) 왈츠 이론에서 핵심적인 가정은 무정부상태와 생존을 추구하는 국가이고, 전쟁은 극성 즉 상대적 국력격차에 의해서 결정된다.**

Ⅱ. 목차 구성과 기본 개념약술

1. 목차 구성 : 로마자와 아라비아 숫자로 구성. 세부적인 이론과 개념까지 기술.

〈줄 친 부분이 실제 목차 구성 단계에서 필요〉

2. 중요개념 약술 – 10점당 5문단(2점당 한 문단)으로 구성.

cf. 한 문단에 들어갈 중요한 키워드와 개념 서술

Ⅰ. 서론

왈츠 이론에서 핵심적인 가정과 전쟁을 결정하는 변수는 무엇인가?

Ⅱ. 왈츠가 구조를 강조한 이유와 국제정치 구조의 3요소 (8점)

왈츠는 국제정치학에 구조를 강조하여 신현실주의를 창시한 이론가다. 그런 점에서 신현실주의의 핵심인 구조가 무엇인지 알아보는 것이 중요하다.

1. 왈츠가 구조를 강조한 이유 (2점)

왈츠는 체계 수준에서 국제정치학을 설명하기 위해서는 체계의 구성요소로서 구조(structure)가 중요하다고 보았다. 왈츠가 구조를 강조하는 이유는 고전적 현실주의가 가진 환원주의를 비판하기 위해서다. 왈츠가 볼 때 전쟁이라는 일관된 결과는 동일한 요인에 의해서 설명되어야 한다. 즉 전쟁 때 마다 각각이 다른 지도자나 국가의 속성으로 설명하면 안 되고 구조라는 동일한 요인에 의해서 설명되어야 한다. 그런 점에서 모겐소 등 고전적 현실주의가 인간 본성이나 국가 내부 속성 등 단위 수준에서 국제정치를 설명하려 한 것은 환원주의(Reductionism)라는 점에서 문제가 있다고 보았다. 즉 단위의 속성이 달라도 유사한 국제정치적 결과(세력균형 등)가 반복되는 이유는 체제 수준의 '구조(Structure)'가 행위자를 제약하기 때문임을 강조한 것이다.

2. 구조의 3가지 요소 (6점)

왈츠는 구조를 질서 배열원리 (Ordering Principle), 단위의 성격 (Character of the Units), 그리고 능력의 분포 (Distribution of Capabilities)로 규정했다. 구조는 국제정치와 국내정치를 구분하기 때문에 국내정치와 3가지 차원에서 비교해서 설명한다. 구조의 첫 번째 요소는 질서의 배열원칙으로서 무정부상태(Anarchy)다. 국내 정치체제가 폭력을 독점한 중앙권위체가 존재하는 위계질서(Hierarchy)라면, 국제정치 체제는 상위 권위체가 부재하는 무정부상태다. 무정부상태는 폭력을 독점하고 단위간 갈등을 중재해줄 수 있는 중앙정부가 없는 것이다.

구조의 두 번째 요소는 단위의 성격이다. 국내정치에서 중앙정부가 폭력을 독점하고 생존을 보장하기 때문에 구성 단위들이 특화된다. 반면에 국제정치에서 단위인 국가는 기능적으로 특화되지 않고 긴으적으로 유사하게 된다. 즉 무정부상태에서 모든 국가는 노동분업 없이 스스로가 스스로를 지켜야 하기 때문에 단위간에 기능적으로 분화되지 않고 모두 '생존(Survival)'이라는 동일한 목표를 추구하는 동질적인(undifferentiated) 단일 행위자가 된다. 즉 단위들은 경제활동, 정치활동, 교육 등의 기능을 수행한다.

구조의 세 번째 요소는 능력의 분포상태로서 극성(Polarity)이다. 국내정치는 특화된 단위의 군사력을 제외한 능력 분포가 중요하다. 하지만 국제정치에서 단위는 오직 능력의 분포에서만 차이가 난다. 즉 단위가 되는 국가의 군사력과 경제력에서의 분포가 중요한 것이다. 앞의 두 가지 요소인 질서 배열원리와 단위의 성격은 국제체제 내에서 고정된 상수이므로, 실질적으로 국제정치의 변화를 설명하는 유일한 독립변수는 국가 간 힘의 배분 상태, 즉 강대국의 수에 따른 다극, 양극, 단극 체제다.

Ⅲ. 무정부상태의 갈등 유발 기제와 전쟁 결정 요인 (12점)

1. 무정부상태와 국가에 대한 가정: 자조(Self-help)와 국가의 생존 추구 (8점)

왈츠 이론은 연역이론으로서 구조에 대한 무정부상태가정과 단위로서 국가의 가정이 중요하다. 무정부상태는 상위권위체가 부재한 상황이다. 이로 인해 무정부상태는 단위인 국가가 자조(Self-help) 체제에 빠지게 한다. 무정부상황은 국내정치와 같이 생존 보장이 안되기 때문에 단위인 국가는 스스로 생존을 보장해야만 한다.

둘째 국가는 생존을 추구하는 행위자다. 국가는 방어적인 성격의 안보추구적행위자로 가정된다. 국가가 어느 정도 권력을 보유할 것인지에서 국가는 생존을 확보할 정도로만 권력을 보유하고자 한다. 만약 국가가 다른 국가를 지배할 정도로 권력을 보유하고자 하면 다른 국가들의 생존추구에 위협이 된다. 위협을 느낀 다른 국가들의 국력강화에 의해 안보확보 이상 추가적인 국력 증대는 무력화된다. 따라서 국가는 안보추구적인 수준에서 국력을 강화한다.

그런데 국가간 협력이 제한되고 갈등과 분쟁이 발생하는 이유는 두 가지 때문이다. 기만 당하는 것에 대한 두려움과 상대적 이익 때문이다. 첫째, 기만 문제다. 무정부상태에서 국가는 타국 의도 파악의 불가능하다. 또한 무정부상태로 인해 국제법이나 제도가 강제력을 갖지 못하므로, 타국이 약속을 어기고 기만할지도 모른다는 걱정으로 협력이 제한된다.

둘째, 상대적 이익 고려의 고려도 협력을 제한한다. 무정부상태는 제로섬(Zero-sum)적 인식을 가지게 한다. 기만 문제를 해결해도 국가는 양국 모두가 얻는 '절대적 이익(Absolute gains)'보다, 타국보다 내가 얼마나 더 얻느냐를 따지는 '상대적 이익(Relative gains)'을 고려하게 된다. 타국의 상대적 이익에 따른 성장은 곧 나의 안보 위협으로 직결되기 때문이다.

2. 전쟁을 결정하는 요인: 극성(Polarity) 즉 능력의 분포 변화 (4점)

왈츠의 구조적 현실주의에서 전쟁의 결정 요인은 크게 두 가지다. 전쟁을 허용하는 요인으로서 무정부상태가 작동한다. 상위권위체의 부재는 전쟁을 막을 제어장치가 부재한 것이다. 따라서 무정부상태 그 자체가 항상 전쟁을 유발하는 것은 것은 아니지만, 전쟁이 발발할 수 있는 조건을 만든다.

언제 전쟁이 발생하는지를 결정하는 전쟁의 결정 요인 두 번째는 능력의 분포 상태 즉 극성에 의해서 결정된다. 구체적인 전쟁 발발과 체제의 안정성은 '능력의 분포'에 의해 결정된다. 왈츠는 오판의 가능성이 적고 동맹의 연루와 방기 위험이 없는 양극체제가 다극체제보다 훨씬 안정적이며 전쟁 발발 가능성이 낮다고 보았다. 특히 양극의 과잉반응(overreaction)이라는 특성을 전쟁을 방지하게 한다. 양극에서 한 국가의 정책에 과도하게 반응하기 때문에 국력 증강을 통한 일방적인 전쟁이 불가능하다는 것이다.

Ⅳ. 결론

왈츠 이론에서 핵심적인 가정은 무정부상태와 생존을 추구하는 국가이고, 전쟁은 극성 즉 상대적 국력격차에 의해서 결정된다.

[채점 평가표 (총 20점 만점)]

평가 항목	세부 채점 기준 및 키워드 (누락 시 감점 요인)	배점 (20)	득점
(1) 구조 강조 이유와 3요소	**[구조 강조 이유] (2점)** - '환원주의 비판', '체제적 접근(구조의 제약)' 언급 시 부여	2점	
	[구조의 3요소] (6점) - **배열원리(2점):**'무정부상태', '수평적/분권적' 명시 - **단위의 성격(2점):**'기능적 동질성(유사성)', '생존 추구 단일 행위자' 명시 - **능력의 분포(2점):**유일한 변수로서의 '극성(양극/다극)' 명시	6점	
(2) 가정, 기만/상대적 이익, 전쟁 요인	**[무정부상태와 국가 가정] (4점)** -무정부상태의 가정과 기능 '자조(Self-help) 체제', 2점 - 국가 가정'방어적 생존 추구자(권력 극대화 지양)' 명시. 2점	4점	
	[기만/상대적 이익과 갈등 발생] (4점) - **기만의 두려움(2점):**'불확실성', '약속 파기/배신의 공포' - **상대적 이익(2점):**절대적 이익과 대비하여 안보 문제로 인한 '상대적 위치(이익)' 집착 설명	4점	
	[전쟁의 결정 요인] (4점) - 허용적 원인(무정부성)을 넘어선 결정적 요인인 **'능력의 분포(극성)'**제시. 무정부상태가 전쟁 허용조건. 2점 - '다극체제보다 양극체제가 안정적'이라는 극성이 변수. 2점	4점	
형식 및 논리 구성 (가/감점)	- 서론/결론의 적절성 및 목차 구성의 체계성 - 국내정치와 비교시 가점.	(±1 ~ 2점)	
총점		**20점**	

2027년 대비 정치학 예비순환 13회 복습용 축약 모의고사

제 1 문. 왈츠가 제시한 구조적 현실주의는 이후 방어적 현실주의자들에 의해 정교화되었다. 그중에서도 왈츠가 강조한 상대적 국력의 중요성이 이론적으로 체계화되었다. 다음 질문에 답하시오. (총 20점)

(1) 조셉 그리코 입장에서 신현실주의는 상대적이익을 강조하고 신자유주의는 절대적 이익을 강조하게 만든 각 이론이 가정하는 2가지 가정의 차이와 그 결과(상대적이익과 절대적이익간 강조점 차이)를 설명하시오. (8점)

(2) 조안나 고와 이론에서 '안보외부효과이론'의 의미를 설명하고, 미국이 최근 중국에 대해서 디커플링 혹은 디리스킹(경제교류 단절 혹은 경제교류 축소)을 하면서 한국과 같은 동맹 국가와 교류를 늘리는 이유를 이론적으로 설명하시오. (12점)

< 축약 모의고사 구성 제한 시간 : 초반 50분 ⇨ 1순환 35분에서 40분으로 축소 ⇨ 3순환 30점짜리 작은 문제를 35분 안에 해결해야 함 >

Ⅰ. 이 문제의 핵심 질문과 핵심 답변 서술

* core question)

* Core answer)

Ⅱ. 목차 구성과 기본 개념약술

1. 목차 구성 : 로마자와 아라비아 숫자로 구성. 세부적인 이론과 개념까지 기술.

〈줄 친 부분이 실제 목차 구성 단계에서 필요〉

2. 중요개념 약술 - 10점당 5문단(2점당 한 문단)으로 구성.

cf. 한 문단에 들어갈 중요한 키워드와 개념 서술

2027년 대비 정치학 예비순환 13회 복습모의고사 해설

신희섭
국제정치학박사
단국대학교초빙교수
베리타스법학원 국제정치학 강사
한국정치학회/ 한국국제정치학회정회원

제 1 문. 왈츠가 제시한 구조적 현실주의는 이후 방어적 현실주의자들에 의해 정교화되었다. 그중에서도 왈츠가 강조한 상대적 국력의 중요성이 이론적으로 체계화되었다. 다음 질문에 답하시오. (총 20점)

(1) 조셉 그리코 입장에서 신현실주의는 상대적이익을 강조하고 신자유주의는 절대적 이익을 강조하게 만든 각 이론이 가정하는 2가지 가정의 차이와 그 결과(상대적이익과 절대적 이익간 강조점 차이)를 설명하시오. (8점)

(2) 조안나 고와 이론에서 '안보외부효과이론'의 의미를 설명하고, 미국이 최근 중국에 대해서 디커플링 혹은 디리스킹(경제교류 단절 혹은 경제교류 축소)을 하면서 한국과 같은 동맹 국가와 교류를 늘리는 이유를 이론적으로 설명하시오. (12점)

< 축약 모의고사 구성 제한 시간 : 초반 50분 ⇨ 1순환 35분에서 40분으로 축소 ⇨ 3순환 30점짜리 작은 문제를 35분 안에 해결해야 함 >

I. 이 문제의 핵심 질문과 핵심 답변 서술

*** core question) 상대적 국력 가설 계보를 이어서 조안나 고와 이론을 기반으로 미국이 중국과 교류를 줄이면서 한국과 교류를 늘리는 이유는 무엇인가?**

*** Core answer) 조안나 고와 이론에 따르면 미국은 안보외부효과로 인해 잠재적 적대국가인 중국 과의 교류는 줄이고, 동맹국가인 한국과의 교류는 늘린다.**

Ⅱ. 목차 구성과 기본 개념약술

1. 목차 구성 : 로마자와 아라비아 숫자로 구성. 세부적인 이론과 개념까지 기술.

〈줄 친 부분이 실제 목차 구성 단계에서 필요〉

2. 중요개념 약술 – 10점당 5문단(2점당 한 문단)으로 구성.

cf. 한 문단에 들어갈 중요한 키워드와 개념 서술

Ⅰ. 서론

상대적 국력 가설 계보를 이어서 조안나 고와 이론을 기반으로 미국이 중국과 교류를 줄이면서 한국과 교류를 늘리는 이유는 무엇인가?

Ⅱ. 조셉 그리코(J. Grieco) 이론: 두 이론의 가정 차이와 이익 관점 (8점)

1. 신자유주의의 가정 : 무정부 상태와 국가 목표에 대한 가정 (4점)

신자유주의는 무정부상태에 대한 가정을 중앙권위체의 부재지만, '집행력의 부재(lack of enforcement)'로 본다. 즉 신자유주의는 신현실주의처럼 국가가 생존의 위협을 느끼고 이런 생존을 보장해주는 상위권위체가 존재하는 것이 아니라, 도둑으로부터 재산을 지켜주는 경찰력이 부재한 상황으로 보는 것이다. 로크의 가정을 계승한 신자유주의에서는 소유권을 지켜주는 중앙정부의 부재 상황을 가정하고 있는 것이다.

이런 상황에서 신자유주의는 국가를 '원자적(autonomic) 존재'로 규정한다. 국가는 수평적인 관계속에 놓여있으면서 자신의 이익만을 계산하는 것이다. 신자유주의는 국가를 타국의 이익에 둔감하고 오직 자신의 이익만을 극대화하려는 '합리적 이기주의자(rational egoist)'로 보는 것이다. 이런 두 가지 가정으로 인해 신자유주의에서 국가는 절대적 이익이 상대적 이익보다 중요하게 된다. 즉 자신에게 얼마나 이익이 되는지가 중요하지, 상대방이 나보다 얼마나 더 가져갔는지는 중요하지 않게 되는 것이다. 이러한 가정의 차이로 인해, 신자유주의는 국가들이 국제 제도를 통해 거래 비용을 낮추고 서로가 파이를 키우는 '절대적 이익(absolute gains)'을 달성할 수 있다며 협력의 가능성을 낙관한다.

2. 신현실주의의 가정: 무정부 상태와 국가 목표에 대한 가정 (4점)

신현실주의는 무정부상태에 대한 가정을 '보호의 부재(lack of protection)'로 본다. 보호의 부재란 국가가 생존의 위협을 받을 때 생존을 지켜주는 상위권위체가 없는 상황인 것이다. 이는 토마스 홉스의 무정부상태 즉 전쟁상태를 신현실주의가 계승한 것이다. 이런 상황에서 국가는 생존과 안보에 집중하게 된다.

신현실주의는 국가를 '위치적(positional) 존재'로 규정한다. 국가는 위계구조에서 어떤 위치 혹은 서열에 놓여있는지가 중요하다. 위치가 어디인지가 생존 가능성을 높이기 때문에 국가는 절대적 이익보다 상대적인 이익에 민감하게 된다. 자신이 가져간 것 보다 상대방이 얼마나 더 가져갔는지가 중요한 것이다. 신현실주의는 공동으로 가져갈 수 있는 파이가 커지더라도 '누가 더 많이 얻는가'에 집착하게 되며, 타국이 합의를 깨고 이탈할 수 있다는 '기만에 대한 두려움(fear of cheating)' 때문에 '상대적 이익(relative gains)'을 중시하여 국제 협력이 본질적으로 어렵다고 주장한다.

Ⅲ. 조안나 고와(J. Gowa): 안보외부효과이론과 미국의 대외경제전략 (12점)

1. 안보외부효과(security externality)이론의 의미 (8점)

조안나 고와의 안보외부효과의 개념은 독립변수로서 경제적 부의 증가가 속변수로서 군사력 전용 가능성을 설명하는 것이다. 경제학에서 외부효과는 의도하지 않은 결과를 의미한다. 이때 두 가지 형태의 외부효과가 생긴다. 첫 번째는 정(+)의 외부효과로 경제교류가 자국 안보에 유리한 결과를 가져오는 것이다. 두 번째는 부(−)의 외부효과로 경제교류가 자국 안보에 불리한 결과를 가져오는 것이다.

이를 구체적으로 설명하면 다음과 같다. 조안나 고와가 제시한 '안보외부효과(security externality)'는 동맹국가간에는 긍정적 외부효과가 발생한다. 먼저 동맹국 간 무역은 경제적 부의 증대로 이어진다. 이런 부의 증가가 동맹국 안보에 긍정적으로 기여한다. 이를 통해서 동맹국은 지원을 늘리지 않아도 되고, 한편으로는 동맹국의 지원을 받을 수도 있다. 국가 간 무역을 통해 얻은 경제적 이익(부)이 잉여자본이 되어 궁극적으로 군사력 증강으로 전용됨으로써 타국의 안보에 영향을 미치는 현상을 의미한다.

반면에 적대국과의 무역도 경제적 부의 증대로 이어진다. 부의 증가는 적대국 안보에 긍정적으로 기여한다. 이는 자국의 안보에 대해서는 부담이 되는 것이다. 즉 적대국의 경제력의 향상에 따른 군사력의 증가가 자국의 안보를 위협하기 때문이다.

이로 인해 정책적으로 동맹국가간에는 교역을 늘리는 것이 권장된다. 반면 동맹국가가 아닌 적대국가와의 관계에서는 교역을 줄여야 한다. 적대국가와의 경제거래가 자유주의가 말하는 것처럼 경제거래에 구간되는 것이 아니라 안보 분야에 영향을 미치기 때문이다. 즉 적대국가의 군사력 증강으로 이어져 자국 안보를 위협하는 것이다.

2. 미국의 대중국 디커플링 · 디리스킹 정책의 이론적 설명 (4점)

조안나 고와 이론에 따르면 최근 미국이 중국에 대해 단행하는 디커플링이나 디리스킹 조치는 바로 이 '부(−)의 안보외부효과'를 원천적으로 차단하기 위한 패권국 미국의 전략적 선택으로 설명된다. 미국 입장에서 중국과의 교류 증가는 중국의 군사력 증대로 이어진다. 이를 통제하기 위해서는 중국과의 교류를 축소하는 것이 필요하다. 미국은 중국의 첨단 군사력(AI, 우주항공, 극초음속 무기 등) 강화로 이어지는 것을 막기 위해 수출 통제 및 글로벌 공급망 배제를 단행하는 것이다.

반면 미국이 동맹국가인 한국과 교류를 늘리고 프렌드쇼어링(friend-shoring)을 추진하는 것은 '정(+)의 안보외부효과'를 극대화하려는 조치이다. 미국은 동맹국인 한국의 경제적 성장이 곧 대중국 견제라는 동맹 전체의 안보 역량 및 억지력 강화로 직결된다고 본다. 이는 한국에 대한 미국 지원축소와 함께 미국에 대한 한국의 군사적 지원을 의미하기 때문이다.

Ⅳ. 결론

조안나 고와 이론에 따르면 미국은 안보외부효과로 인해 잠재적 적대국가인 중국 과의 교류는 줄이고, 동맹국가인 한국과의 교류는 늘린다.

제13회 복습용 축약 모의고사 채점 평가표 (총 20점)

평가 항목 (문단)	세부 채점 기준 및 필수 키워드 (각 2점)	배점	점수
① 무정부 상태 가정/ 국가 가정	• 신자유주의: lack of enforcement. **중앙권위체의 부재**로 인식 (약한 가정) • 신현실주의: lack of protection. **항시적 생존 위협의 장**으로 인식 (엄격한 가정) • 신자유주의: 원자적 존재. 타국 이익에 둔감한 **합리적 이기주의자 (rational egoist)** • 신현실주의: 위치적 존재. 타국 우위를 경계하는 **방어적 위치재 (defensive positionalist)**	6점	
신자유주의 이익관과 신현실주의 이익 비교	• 제도와 협력을 통한 파이 확대 강조 • 핵심 키워드: **절대적 이익 (absolute gains)**달성 및 협력의 낙관 but,• 합의 이탈 가능성에 대한 **기만의 두려움 (fear of cheating)**강조 • 핵심 키워드: **상대적 이익 (relative gains)**집착 및 협력의 비관	2점	
③ 안보외부효과 / 양의 관계와 음의 관계	• 경제적 부(이익)가 궁극적으로 **군사력 증강으로 전용**되는 현상 서술 • 핵심 키워드: **안보외부효과 (security externality)**의 정확한 정의/ • 동맹국과의 무역: **정(+)의 안보외부효과**발생 • 적국/경쟁국과의 무역: **부(−)의 안보외부효과**발생	2점/ 2점	
④ 정책방안	동맹국가와 교역증개 적대국가와 교역 축소	2점 /2점	
미중관계와 한미관계 대입	미중관계: 적대적인 관계. 무역축소. 한미관계 : 동맹관계. 무역 증대	**4점**	**( ) 점**

2027년 대비 정치학 예비순환 14회 복습용 축약 모의고사

제 1 문. 미어샤이머는 왈츠가 제시한 구조적 현실주의를 방어적 현실주의로 규정하고 본인의 논리를 보강해서 공격적 현실주의 이론을 만들었다. 미어사이머는 '권력 극대화(power-maximizing)' 국가라는 가정하에서 '불균형 다극'이라는 체계 요인이 전쟁을 가져온다고 보았다. 다음 질문에 답하시오. (총 20점)

(1) 왈츠의 핵심 가정 2가지와 비교해 미어샤이머의 5가지 가정을 설명하고, 이 가정들이 어떻게 국가라는 행위자가 안보극대화가 아니라 권력극대화로 가게 되었는지 설명하시오. (10점)
(2) 왈츠의 전쟁을 결정하는 요인으로서 극성의 종류 두 가지를 설명하고, 미어샤이머의 전쟁을 결정하는 요인으로서 극성의 종류 4가지를 설명하시오. (10점)

< 축약 모의고사 구성 제한 시간 : 초반 50분 ⇨ 1순환 35분에서 40분으로 축소 ⇨ 3순환 30점짜리 작은 문제를 35분 안에 해결해야 함 >

I. 이 문제의 핵심 질문과 핵심 답변 서술

* core question)

* Core answer)

Ⅱ. 목차 구성과 기본 개념약술

1. 목차 구성 : 로마자와 아라비아 숫자로 구성. 세부적인 이론과 개념까지 기술.

〈줄 친 부분이 실제 목차 구성 단계에서 필요〉

2. 중요개념 약술 - 10점당 5문단(2점당 한 문단)으로 구성.

cf. 한 문단에 들어갈 중요한 키워드와 개념 서술

2027년 대비 정치학 예비순환 14회 복습용 축약 모의고사

제 1 문. 미어샤이머는 왈츠가 제시한 구조적 현실주의를 방어적 현실주의로 규정하고 본인의 논리를 보강해서 공격적 현실주의 이론을 만들었다. 미어사이머는 '권력 극대화(power-maximizing)' 국가라는 가정하에서 '불균형 다극'이라는 체계 요인이 전쟁을 가져온다고 보았다. 다음 질문에 답하시오. (총 20점)
(1) 왈츠의 핵심 가정 2가지와 비교해 미어샤이머의 5가지 가정을 설명하고, 이 가정들이 어떻게 국가라는 행위자가 안보극대화가 아니라 권력극대화로 가게 되었는지 설명하시오. (10점)
(2) 왈츠의 전쟁을 결정하는 요인으로서 극성의 종류 두 가지를 설명하고, 미어샤이머의 전쟁을 결정하는 요인으로서 극성의 종류 4가지를 설명하시오. (10점)

< 축약 모의고사 구성 제한 시간 : 초반 50분 ⇨ 1순환 35분에서 40분으로 축소 ⇨ 3순환 30점짜리 작은 문제를 35분 안에 해결해야 함 >

I. 이 문제의 핵심 질문과 핵심 답변 서술

*** core question) 미어샤이머 이론에서 전쟁을 결정하는 요인은 무엇인가?**

*** Core answer) 미어샤이머 이론에서 전쟁은 불균형다극에서 발생한다.**

Ⅱ. 목차 구성과 기본 개념약술

1. 목차 구성 : 로마자와 아라비아 숫자로 구성. 세부적인 이론과 개념까지 기술.

〈줄 친 부분이 실제 목차 구성 단계에서 필요〉

2. 중요개념 약술 - 10점당 5문단(2점당 한 문단)으로 구성.

cf. 한 문단에 들어갈 중요한 키워드와 개념 서술

Ⅰ. 서론

미어샤이머 이론에서 전쟁을 결정하는 요인은 무엇인가?

Ⅱ. 왈츠와 미어샤이머의 핵심 가정과 국가의 행위 목표 비교 (10점)

1. 왈츠의 가정과 안보 극대화 (4점)

왈츠는 두 가지 가정을 가지고 국제관계를 일반화했다. 첫째, 국제체제가 중앙 권위체가 없는 무정부적(anarchic) 상태다. 둘째, 국가는 단일하고 합리적인 행위자로서 생존을 추구한다고 가정한다.

첫째, 가정으로 국가는 위계 상태가 아닌 무정부상태에 놓여 있다. 이로 인해 국가는 자력구제에 빠진다. 그런데 두 번째 가정상 국가는 생존을 위해 국력을 강화한다. 다만 국가는 권력을 무한정 추구하기보다는 '적절한 양의 권력'을 통한 안보 극대화(Security-maximizing)를 지향한다. 과도한 권력 추구는 타국의 생존가능성을 약화시키고, 이에 따라 세력균형 메커니즘을 작동시켜 타국의 연합을 유발해 국력 극대화가 무력화되기 때문이다.

2. 미어샤이머의 5가지 핵심 가정 (6점)

미어샤이머는 왈츠의 2가지 가정에 3가지를 추가하여 다음 5가지를 제시한다. 첫째, 국제체제는 무정부적이다. 둘째, 강대국들은 본질적으로 타국을 파괴할 수 있는 '공격적 군사능력'을 보유한다. 셋째, 어떤 국가도 타국의 '의도(intentions)'를 결코 확실히 알 수 없다. 이 세가지 가정이 작동해서 국가에게 두려움(fear)을 느끼게 한다.

넷째, 국가의 최우선 목표는 '생존'이다. 다섯째, 국가는 어떻게 생존할 것인가를 전략적으로 사고하는 '합리적 행위자'이다. 이 두가지 가정은 두려움을 느낀 국가가 권력을 극대화하게 한다. 다만 합리적 행위자가정으로 인해 국가는 권력극대화에 나서게 된다. 이점에서 왈츠의 안보추구적 행위자 가정과 달리 권력구추적 행위자가 된다.

다섯가지 가정에 따른 국가는 권력 극대화(Power-maximizing)를 한다. 타국이 나를 공격할 능력(군사력)이 있는데 그 의도를 알 수 없다면, 최선의 방어는 스스로 가장 강력한 국가가 되는 것이다. 즉, 세력균형을 통한 현상 유지만으로는 생존을 담보할 수 없으므로, 국가는 상대적 권력을 극대화하여 지역 '패권국(Hegemon)'이 됨으로써 타국의 위협을 원천 봉쇄하려 한다.

Ⅲ. 체제의 극성(Polarity)과 전쟁 발발의 상관관계 비교 (10점)

1. 왈츠의 극성과 전쟁 요인 (4점)

왈츠는 강대국의 수에 따라 전쟁이 결정된다고 보았다. 특히 체제를 '양극체제'와 '다극체제' 두 가지로 구분하여 두 가지 독립변수와 전쟁간 관계를 규정했다. 왈츠는 양극이 전쟁 가능성이 낮다고 보았다. 단순한 관계에서 연루와 방기의 우려가 없이 정확히 세력균형을 맞출 수 있기 때문이다.

반면 왈츠는 다극이 전쟁가능성이 높다고 보았다. 그는 다극체제가 행위자 간 상호작용의 복잡성을 증가시킨다고 보았다. 특히 다극의 특징으로 부주의(inattention)를 들었다. 관심이 적어서 견제를 못해서 전쟁이 발생하는 것이다. 이와 더불어 다극은 연루(chain-ganging)나 방기(buck-passing)와 같은 동맹의 딜레마를 초래하여 오판에 의한 전쟁 발발 가능성이 높다고 보았다.

2. 미어샤이머의 극성과 전쟁 요인 (6점)

미어샤이머는 강대국의 수와 권력의 배분 상태를 기준으로 극성을 4가지로 세분화한다. 그리고 왈츠의 양극체제가 안정적이고 다극체제가 불안정적이라는 논리를 이어서 추가적인 논리를 만든다. 그 중에서 지역패권체제와 불균형다극체제가 미어샤이머만의 특별한 논리다.

먼저 지역패권 체제가 전쟁가능성이 낮다. 핵무기와 바다로 인해 세계 패권이 불가능하다. 따라서 지역패권만이 가능한다. 이 경우 지역내 유일한 패권국가가 존재할 때 전쟁가능성이 낮다. 또한 지역패권국가만이 불균형다극체제에서 전쟁이 발생해도 이를 해결할 수 있다.

다음 불균형 다극체제(Unbalanced Multipolarity)가 가장 전쟁가능성이 높다. 불균형다극은 다극 중에서도 한 국가가 잠재적 패권국(Potential Hegemon)이 될 수 있는 상황이다. 이 체제에서는 잠재적 패권국이 실제 패권국이 되기 위해 전쟁을 불사하며, 타 강대국들은 이를 막기 위해 치열하게 경쟁하므로 공포와 오판이 극대화되어 전쟁 발발 가능성이 가장 높다. 1차 대전과 2차 대전의 독일이 대표적이다. 그리고 이 두 전쟁 모두 지역패권국가인 미국이 개입해서 전쟁을 끝냈다.

Ⅳ. 결론

미어샤이머 이론에서 전쟁은 불균형다극에서 발생한다.

Ⅳ. 채점평가표 (총점 20점)

평가 항목	채점 기준 (세부 내용)	배점	득점
설문 (1) – 10점	**왈츠의 2가지 가정과 안보 극대화 논리 제시** – 무정부성, 생존/단일합리적 행위자 언급 – 방어적 성향 및 현상유지(안보 극대화) 설명	3점	
	미어샤이머의 5가지 핵심 가정 정확히 나열 – 무정부성, 공격군사력, 의도불확실성, 생존, 합리성	4점	
	권력 극대화로의 전환 논리 명확성 – 공격능력+의도불확실성 ⇨ '공포(fear)' 유발 – 압도적 권력(패권) 확보만이 유일한 생존 보장 수단임을 논리적으로 서술	3점	
설문 (2) – 10점	**왈츠의 극성 2가지와 전쟁 요인** – 양극체제(안정) vs 다극체제(불안정) 분류 – 다극체제의 오판, 연루/방기 등 전쟁 원인 서술	4점	
	미어샤이머의 극성 4가지와 전쟁 요인 – 단극, 양극, 균형 다극, 불균형 다극 분류 (분류 자체 명확성) – '잠재적 패권국'의 존재 여부로 불균형 다극체제를 설명 – 불균형 다극체제가 전쟁(대강대국 간 전쟁) 확률이 가장 높은 이유 논증	6점	
형식 및 논리력 *(전체 평가 시 감점/가점 요인)*	– 목차의 체계성 (서론–본론–결론 구조) – 핵심 키워드(수정주의, 잠재적 패권국, 공포 등) 사용의 적절성 – 분량 및 시간(35분) 배분의 적합성 느낌	(±2점)	
총 점		**20점**	

2027년 대비 정치학 예비순환 15회 복습용 축약 모의고사

제 1 문. 아이켄베리의 구조적 자유주의는 미국의 패권이 자유주의적이라는 특징을 강조한다. 자유주의적 패권인 미국이 운영하는 질서를 체계화한 구조적 자유주의는 자유주의 이론과 미국의 다자주의에 기초한 운영질서를 가장 구체적으로 제시한다. 다음 질문에 답하시오. (총 20점)
(1) 아이켄베리가 보는 미국 패권질서의 특징은 무엇이고, 구조적자유주의의 3가지 구성요소를 설명하시오. (10점)
(2) 구조적 자유주의의 운영원칙과 관련한 3가지 특징을 설명하고, 미국의 제도구축과 연결해서 설명하시오. (12점)

< 축약 모의고사 구성 제한 시간 : 초반 50분 ⇨ 1순환 35분에서 40분으로 축소 ⇨ 3순환 30점짜리 작은 문제를 35분 안에 해결해야 함 >

I. 이 문제의 핵심 질문과 핵심 답변 서술

* core question)

* Core answer)

Ⅱ. 목차 구성과 기본 개념약술

1. 목차 구성 : 로마자와 아라비아 숫자로 구성. 세부적인 이론과 개념까지 기술.

〈줄 친 부분이 실제 목차 구성 단계에서 필요〉

2. 중요개념 약술 - 10점당 5문단(2점당 한 문단)으로 구성.

cf. 한 문단에 들어갈 중요한 키워드와 개념 서술

2027년 대비 정치학 예비순환 15회 복습용 축약 모의고사 해설

제 1 문. 아이켄베리의 구조적 자유주의는 미국의 패권이 자유주의적이라는 특징을 강조한다. 자유주의적 패권인 미국이 운영하는 질서를 체계화한 구조적 자유주의는 자유주의 이론과 미국의 다자주의에 기초한 운영질서를 가장 구체적으로 제시한다. 다음 질문에 답하시오. (총 20점)
(1) 아이켄베리가 보는 미국 패권질서의 특징은 무엇이고, 구조적 자유주의의 3가지 구성요소를 설명하시오. (10점)
(2) 구조적 자유주의의 운영원칙과 관련한 3가지 특징을 설명하고, 미국의 제도구축과 연결해서 설명하시오. (10점)

< 축약 모의고사 구성 제한 시간 : 초반 50분 ⇨ 1순환 35분에서 40분으로 축소 ⇨ 3순환 30점짜리 작은 문제를 35분 안에 해결해야 함 >

I. 이 문제의 핵심 질문과 핵심 답변 서술

*** core question) 아이켄베리 입장에서 미국의 구조적 자유주의는 어떤 특성을 제도화하였는가?**

*** Core answer) 아이켄베리 입장에서 미국의 구조적 자유주의는 제도를 주체차원에서 그룹으로 운영하고, 운영방식상 동의에 기초하여 운영하고 이익공유차원에서 다른 국가들과 이익을 공유하는 방식으로 운영한다.**

Ⅱ. 목차 구성과 기본 개념약술

1. 목차 구성 : 로마자와 아라비아 숫자로 구성. 세부적인 이론과 개념까지 기술.

〈줄 친 부분이 실제 목차 구성 단계에서 필요〉

2. 중요개념 약술 – 10점당 5문단(2점당 한 문단)으로 구성.

cf. 한 문단에 들어갈 중요한 키워드와 개념 서술

Ⅰ. 서론

아이켄베리 입장에서 미국의 구조적 자유주의는 어떤 특성을 제도화하였는가?

Ⅱ. 아이켄베리의 미국 패권질서 특징과 구조적 자유주의 3요소 (10점)

1. 미국 패권질서의 특징 : 자유주의에 기초한 패권 (4점)

아이켄베리가 보는 미국 패권질서의 핵심은 자유주의라는 점이다. 자유주의적 국제질서는 다름 아닌 미국이 구축한 패권 질서이자 제도들의 조합이다. 이때 '자유주의' 와 '패권' 이 모순된다. 즉 자유주의이면서 힘이 한 국가로 집중된다는 점이 공존하기 어렵다.

그런 점에서 미국이 구축한 자유주의 질서는 특별한 것이다. 이전의 모든 패권국가는 현실주의적이었다. 즉 힘에 기초하고, 자국이익에 기반한 질서를 만들었다. 그런데 미국이 만든 제도와 질서는 강압적 제국이 아닌 '규칙 '에 기반한 ' 제도적 질서'라는 점에서 차별화된다. 미국은 압도적인 물리적 힘을 지니고 있음에도 불구하고 이를 일방적으로 행사하지 않고, 합의된 규칙과 제도를 통해 권력을 운용한다는 점에서 특징적이다. 여기서 핵심은 자신도 구속을 받는다는 점이다.

2. 구조적 자유주의의 3가지 구성요소 (6점)

구조적 자유주의는 첫째, '시장 경제질서' 둘째, '민주주의 정치체제' 셋째, '다자주의 국제제도' 라는 세 가지 핵심 요소로 구성된다. 첫째, 경제적 상호의존과 개방적 시장이 중요하다. 자유무역과 자본주의 시장경제 체제는 참여국들에게 막대한 절대 이득을 제공하여 질서 이탈의 비용을 높인다. 즉 시장경제질서를 통해서 효율적인 생산과 소비를 가능하게 만든다.

둘째, 민주주의적 정치체제가 중요하다. 이 질서는 내부적으로 민주적 가치를 공유하는 국가들을 중심으로 투명성과 신뢰를 담보한다. 또한 민주주의 제도를 공유하는 국가들은 서로 전쟁을 하지 않는다.

셋째, 다자주의적 국제 제도가 중요하다. 다자주의는 일반화된 행위원칙이라는 규칙에 기반하여 작동하는 제도를 의미한다. 이는 제도가 일방적인 양자 관계를 넘어, 일반화된 원칙에 따라 국가들의 행동을 규율하는 다자제도를 통해 국제사회의 갈등을 조정하고 협력을 제도화하는 것을 의미한다.

Ⅲ. 구조적 자유주의의 운영원칙과 미국의 제도구축 (10점)

1. 구조적 자유주의 운영원칙의 3가지 특징

아이켄베리의 구조적 자유주의가 실제 국제정치에서 작동하는 운영원칙은 다양한 형태로 설명된다. 여기서는 제도의 운영원리에 있어서 운영 주체, 운영방식, 이익공유라는 세 가지를 통해서 설명한다.

첫째, 미국은 패권국으로서 제도운영을 '한 국가에 의해서 인지 혹은 그룹에 의한 것인지' 를 규정할 수 있다. 미국은 그룹을 통해서 제도를 운영한다. 대표적으로 UN에서의 안보리 상임이사국 5개국을 들

수 있다.

둘째, 미국은 제도를 강제에 의해서 운영하거나 동의에 기초해서 운영하는 방안 중에서 동의에 기초해서 운영한다. 미국은 자유주의 패권으로서 동의를 통해서 운영하지 강제하지 않는다. 미국이 제도가입여부를 물어서 국가들이 제도를 사용하는 것이 대표적이다.

셋째, 미국은 이익을 혼자 가지는 방식과 여럿이 나누는 방식에서 여럿이 나눈다. 미국이 만든 국제무역기구(WTO)는 개도국이 제조업에서 좀 더 유리한 구조다. 이로 인해 패권국 미국은 중국과 인도와의 교역에서 손해를 많이 보는 경우가 있다.

〈대안 논리〉

첫째, '전략적 자제(Strategic Restraint)'이다. 패권국은 단기적으로 자신의 힘을 극대화할 수 있음에도 이를 자제하여 권력 남용에 대한 타국의 공포를 없애고 장기적 정당성을 확보한다.

둘째, '제도적 결속(Institutional Lock-in)'이다. 패권국은 스스로를 제도 안에 묶고(구속하고), 동시에 다른 국가들을 이 질서 안에 결속시켜 체제의 지속성을 강화한다.

셋째, 공공재 제공과 약소국의 발언권(Voice) 보장이다. 패권국은 질서 유지 비용을 부담하고 안보와 경제적 혜택을 제공하며, 약소국이 제도 내에서 이익을 표출할 통로를 열어준다.

2. 미국의 제도구축과의 연결

미국은 2차 대전과 태평양전쟁 전후 이러한 운영원칙을 구체적인 제도 구축을 통해 실현했다. 경제적 측면에서는 브레튼우즈 체제(IMF, IBRD, GATT)를 창설하였다. 미국은 막대한 자국 경제력을 바탕으로 국제 유동성을 공급(공공재 제공)하고, 개방적인 무역 질서를 제도화하여 동맹국들이 경제성장의 과실을 누릴 수 있게 하였다. 이 과정에서 국가들은 동의에 기초해 제도에 가입했고, 이사회라는 국가별 그룹에 의해서 통치했다. 또한 이익을 다른 국가들과 나눴다.

반면 안보 및 외교적 측면에서는 미국은 UN, NATO, 미일동맹 등 다자 및 양자 제도를 구축하였다. 이 제도들 역시 동의에 기초했으며 주도하는 그룹을 통해 운영하면서 공공재의 이익을 공동이 가질 수 있도록 나눴다.

Ⅳ. 결론

아이켄베리 입장에서 미국의 구조적 자유주의는 제도를 주체 차원에서 그룹으로 운영하고, 운영방식상 동의에 기초하여 운영하고 이익공유 차원에서 다른 국가들과 이익을 공유하는 방식으로 운영한다.

Ⅳ. 채점 평가표 (총 20점 만점 기준)

채점 영역	세부 평가 항목 (채점 기준)	배점	득점
[설문 1] 패권질서 특징과 자유주의 3요소 (8점)	- 미국 패권질서의 특징(헌정적 질서, 규칙 기반) 명시 (4점) 자유주의라는 특성 : 2점 자유주의와 다른 패권비교 : 2점 구성요소 3가지 (6점) - 구성요소 1: 민주주의적 정치체제 언급 (2점) - 구성요소 2: 경제적 상호의존과 시장 개방 언급 (2점) - 구성요소 3: 다자주의적 국제 제도의 역할 언급 (2점)	10	
[설문 2] 운영원칙 특징과 미국 제도구축 (10점)	- 운영원칙 1: 패권국의 그룹을 통한 통치 (2점) - 운영원칙 2: 패권국의 동의에 기초한 통치 (2점) - 운영원칙 3: 패권국의 이익공유 (2점) - 제도구축 연결 1: 경제 분야 (브레튼우즈, IMF/GATT 등)에 입증 (2점) - 제도구축 연결 2: 안보 분야 (UN, NATO 등)에 입증 (2점) 사례 활용하면 가점.	10	
총점	**아이켄베리 이론의 핵심 개념(구조적 자유주의의 구성요소 + 운영방식)이 답안 전체에 유기적으로 연결되었는가?**	**20**	

2027년 대비 정치학 예비순환 16회 복습용 축약 모의고사

제 1 문. 현대 민주주의는 대의민주주의를 근간으로 한다. 대의민주주의는 직접 민주주의에 대비되는 개념으로 대표를 통한 민주주의를 의미한다. 그런데 대의민주주의는 주인-대리인의 문제점을 가질 수 있다. 다음 질문에 답하시오. (총 16점)
(1) 현대 민주주의가 대의민주주의로 선택된 이유를 공간과 시간, 분업의 원리, 전문성의 원리를 통해서 설명하시오. (8점)
(2) 대의민주주의가 가진 문제점을 주인-대리인 관점에서 대표성, 응답성, 책임추궁성이 작동하지 않는 조건을 설명하시오. (8점)

< 축약 모의고사 구성 제한 시간 : 초반 50분 ⇨ 1순환 35분에서 40분으로 축소 ⇨ 3순환 30점짜리 작은 문제를 35분 안에 해결해야 함 >

I. 이 문제의 핵심 질문과 핵심 답변 서술

* core question)

* Core answer)

Ⅱ. 목차 구성과 기본 개념약술

1. 목차 구성 : 로마자와 아라비아 숫자로 구성. 세부적인 이론과 개념까지 기술.

〈줄 친 부분이 실제 목차 구성 단계에서 필요〉

2. 중요개념 약술 - 10점당 5문단(2점당 한 문단)으로 구성.

cf. 한 문단에 들어갈 중요한 키워드와 개념 서술

2027년 대비 정치학 예비순환 16회 복습용 축약 모의고사 해설

제 1 문. 현대 민주주의는 대의민주주의를 근간으로 한다. 대의민주주의는 직접 민주주의에 대비되는 개념으로 대표를 통한 민주주의를 의미한다. 그런데 대의민주주의는 주인-대리인의 문제점을 가질 수 있다. 다음 질문에 답하시오. (총 16점)
(1) 현대 민주주의가 대의민주주의로 선택된 이유를 공간과 시간, 분업의 원리, 전문성의 원리를 통해서 설명하시오. (8점)
(2) 대의민주주의가 가진 문제점을 주인-대리인 관점에서 대표성, 응답성, 책임추궁성이 작동하지 않는 조건을 설명하시오. (8점)

< 축약 모의고사 구성 제한 시간 : 초반 50분 ⇨ 1순환 35분에서 40분으로 축소 ⇨ 3순환 30점짜리 작은 문제를 35분 안에 해결해야 함 >

I. 이 문제의 핵심 질문과 핵심 답변 서술

*** core question) 대의민주주의에서 주인-대리인 문제로 대표성, 응답성, 책임추궁성은 어떤 조건에서 발생하는가?**

*** Core answer) 대의민주주의에서 주인-대리인 문제로 선거제도의 불비례성에 따른 대표성 확보의 어려움과 특정 이익집단에 포획되는 경우 응답성이 약화되고 정책평가에 대한 정보가 부족한 경우 책임추궁성에 문제가 발생한다.**

Ⅱ. 목차 구성과 기본 개념약술

1. 목차 구성 : 로마자와 아라비아 숫자로 구성. 세부적인 이론과 개념까지 기술.

〈줄 친 부분이 실제 목차 구성 단계에서 필요〉

2. 중요개념 약술 - 10점당 5문단(2점당 한 문단)으로 구성.

cf. 한 문단에 들어갈 중요한 키워드와 개념 서술

I. 서론

대의민주주의에서 주인-대리인 문제로 대표성, 응답성, 책임추궁성은 어떤 조건에서 발생하는가?

II. 대의민주주의가 선택된 이유 : 공간, 시간, 분업, 전문성관점

그리스의 아테네에서 직접 민주주의가 현대로 와서 간접 민주주의 즉 대의민주주의(representative

democracy)로 선택되고 변화한 것은 현실적인 이유가 크다. 이를 4가지 관점으로 설명한다.

첫째, 민주주의가 작동하는 공간의 문제가 있다. 아테네의 민주주의는 20만 명 규모의 폴리스에서 5만명의 시민을 중심으로 한 면대면 사회에서 가능한 민주주의였다. 그런데 정치체제가 소규모 도시국가에서 거대한 국민국가로 이행함에 따라 모든 시민이 한 공간에 모여 의사결정을 하는 것은 물리적으로 불가능해졌다. 대의제는 이러한 공간적 제약을 극복하기 위한 고안물이다.

둘째, 민주주의의 의사결정에 따르는 시간과 비용이 문제다. 아테네의 직접 민주주의는 모든 안건에 대해 시민들의 숙의와 합의를 요구하므로 막대한 시간이 소요된다. 거대 규모의 현대 국가를 운영하는 대의제는 대표에게 권한을 위임함으로써 신속한 의사결정을 가능하게 한다. 의사결정자 규모를 국회의원 수준으로 줄였기 때문에 숙의와 합의를 통한 의사결정도 시간적으로 가능한 것이다.

셋째, 자유주의에 따르는 정치적 노동 분업이 작동한다. 아테네 민주주의에서 시민은 공적영역과 사적 영역이 크게 구분되지 않았다. 그런데 현대 민주주의를 구성하게 만든 자유주의에 따르면 유권자는 사적인 문제에 관심이 많다. 따라서 공적영역은 대표에게 위임하고 유권자는 사적 영역에 집중하고자 한다. 이런 점에서 유권자와 대표 간 분업의 원리가 정치 영역에도 적용된다.

넷째, 정책 전문성이 중요하게 되었다. 아테네 민주주의는 아마추어인 시민에 의해 운영되었고, 안정적인 관료제도가 없었다. 그런데 전쟁과 대공황을 치르면서 현대 국가의 정책은 고도의 기술적, 행정적 지식을 요구한다. 대의제는 선거를 통해 우수한 능력과 전문성을 갖춘 엘리트를 선발하여 복잡한 국정과제를 해결하도록 한다.

⇨ 모든 문단에 아테네 민주주의와 비교하면 대의민주주의가 좀 더 선명하게 작동원리가 드러나게 된다.

III. 주인-대리인 관점에서의 대의민주주의 문제점

1. 주인-대리인 문제 : 위임과 도덕적 해이 문제

대의민주주의가 현실적인 필요에 의해서 선택되었지만, 간접 민주주의로서 가지는 문제가 있다. 대표적으로 '주인-대리인 문제'가 있다. 대의제는 위임관계에 기초하므로, 기본적으로 유권자(주인)와 정치인(대리인) 간의 목표 불일치(사익 추구)와 정보 비대칭성이 존재할 수 있다. 이것은 결과적으로 대리인의 도덕적 해이가 발생한다. 하지만 민주주의가 추구하는 가치차원에서는 더 큰 문제가 있다.

2. 민주주의의 3가지 가치 차원의 문제점

첫째, 대의민주주의에서 대표성(Representation)이 작동하지 않을 수 있다. 간접 민주주의인 대의민주주의에서는 유권자의 선호나 인구 구성도 등이 비례성 차원 즉 대표성 차원에서 의회에 반영되어야 한다. 그런데 선거제도의 비례성이 낮아 다수의 사표가 발생하는 경우 대표성이 충족되기 어렵다. 또한 공천 과정에서 정당 지도부의 권력이 독점되어 실제 유권자의 이해관계가 제대로 반영되지 않는 경우에도 대표성을 반영되지 않을 수 있다.

둘째, 응답성(Responsiveness)이 작동하지 않을 수 있다. 응답성은 대표가 권한을 위임받을 대 한 약속 즉 공약을 지키는 것을 의미한다. 그런데 대리인인 대표가 광범위한 다수 유권자보다 조직력과 자금력을 갖춘 소수 특수 이익집단에 포획(capture)되는 경우, 다수 주인의 정책적 요구에 반응하지 않는 응답성 결여가 발생할 수 있다.

셋째, 책임추궁성(Accountability)이 작동하지 않을 수 있다. 책임추궁성이란 대표가 만든 정책의 성

과에 의해 평가받는 것을 의미한다. 그런데 다음 몇 가지 경우 책임추궁성이 구현되지 않을 수 있다. 먼저 선거 주기가 지나치게 긴 경우, 다음으로 정책 결정 과정이 불투명하여 유권자가 대리인의 성과를 명확히 평가할 정보가 부족한 경우, 그리고 재선 자체가 제한되어 있는 경우 유권자는 선거를 통한 사후적 처벌(retrospective voting)이 불가능한 것이다.

IV. 결론

대의민주주의에서 주인-대리인 문제로 선거제도의 불비례성에 따른 대표성 확보의 어려움과 특정 이익집단에 포획되는 경우 응답성이 약화되고 정책평가에 대한 정보가 부족한 경우 책임추궁성에 문제가 발생한다.

Ⅳ. 채점 평가표 (총 16점)

평가 항목	채점 기준	배점	득점
1. 대의민주주의의 선택 이유 (8점)	– **공간의 문제 (2점)** **– 시간의 문제 :** 물리적 한계, 규모의 역설, 의사결정 비용의 감소 등을 논리적으로 서술함. (2점)	4점	
	– **분업의 원리:**생업과 정치의 분리, 정치적 노동 분업을 명확히 제시함.	2점	
	– **전문성의 원리:**정책의 복잡성과 기술적 지식 요구, 엘리트 위임의 합리성을 서술함.	2점	
2. 주인–대리인 관점의 문제점 (8점)	– **이론적 전제:주인– 대리인 문제.** 정보 비대칭성, 이익(목표) 불일치, 도덕적 해이 개념을 정확히 도입함.	2점	
	– **대표성 실패 조건:**선거제도(사표, 불비례성) 및 정당 구조적 요인(과두제)을 구체적으로 적시함.	2점	
	– **응답성 실패 조건:**이익집단 포획, 정보 왜곡 등으로 시민 요구가 무시되는 기제를 설명함.	2점	
	– **책임추궁성 실패 조건:**정보 부족, 긴 선거 주기 등으로 인한 사후적 통제(선거 심판) 무력화를 서술함.	2점	
형식 및 논리 (가/감점)	아테네 민주주의와 비교. 3가지 민주주의의 가치에 대한 개념정의. 사례 제시. 가점이 있음.	±1점	
총점		16점	

2027년 대비 정치학 예비순환 16회 복습용 축약 모의고사

제 1 문. 민주주의와 비민주주의는 전환가능성 혹은 불확실성의 제도화를 통해 구분할 수 있다. 그런데 최근 준민주주의 혹은 잡종민주주의가 등장하고 준권위주의 혹은 경쟁적 권위주의가 등장하여 단순한 '민주주의 vs. 비민주주의'의 구분이 복잡해지고 있다. 다음 질문에 답하시오. (총 16점)
(1) 불확실성의 제도화와 확실성의 제도화의 의미를 비교하고, 전환가능성과 전환불가능성의 의미를 비교하시오. (8점)
(2) '준민주주의 혹은 잡종민주주의'와 민주주의를 구분하고 '준권위주의 혹은 경쟁적 권위주의'와 권위주의를 구분하는 이론적 유용성과 정책적 유용성을 설명하시오. (12점)

< 축약 모의고사 구성 제한 시간 : 초반 50분 ⇨ 1순환 35분에서 40분으로 축소 ⇨ 3순환 30점짜리 작은 문제를 35분 안에 해결해야 함 >

I. 이 문제의 핵심 질문과 핵심 답변 서술

* core question)

* Core answer)

Ⅱ. 목차 구성과 기본 개념약술

1. 목차 구성 : 로마자와 아라비아 숫자로 구성. 세부적인 이론과 개념까지 기술.

〈줄 친 부분이 실제 목차 구성 단계에서 필요〉

2. 중요개념 약술 – 10점당 5문단(2점당 한 문단)으로 구성.

cf. 한 문단에 들어갈 중요한 키워드와 개념 서술

2027년 대비 정치학 예비순환 17회 복습용 축약 모의고사 해설

제 1 문. 민주주의와 비민주주의는 전환가능성 혹은 불확실성의 제도화를 통해 구분할 수 있다. 그런데 최근 준민주주의 혹은 잡종민주주의가 등장하고 준권위주의 혹은 경쟁적 권위주의가 등장하여 단순한 '민주주의 vs. 비민주주의'의 구분이 복잡해지고 있다. 다음 질문에 답하시오. (총 16점)
(1) 불확실성의 제도화와 확실성의 제도화의 의미를 비교하고, 전환가능성과 전환불가능성의 의미를 비교하시오. (8점)
(2) '준민주주의 혹은 잡종민주주의'와 민주주의를 구분하고 '준권위주의 혹은 경쟁적 권위주의'와 권위주의를 구분하는 이론적 유용성과 정책적 유용성을 설명하시오. (12점)

< 축약 모의고사 구성 제한 시간 : 초반 50분 ⇨ 1순환 35분에서 40분으로 축소 ⇨ 3순환 30점짜리 작은 문제를 35분 안에 해결해야 함 >

I. 이 문제의 핵심 질문과 핵심 답변 서술

*** core question) 민주주의와 권위주의에서 준민주주의와 준권위주의를 구분하는 이유는 무엇인가?**

*** Core answer) 민주주의에서 준민주주의는 민주주의의 퇴행을 측정하고 개선하기 위해서, 권위주의에서 준권위주의는 비민주주의의 제도화와 생존가능성을 평가하기 위해서 구분한다.**

Ⅱ. 목차 구성과 기본 개념약술

1. 목차 구성 : 로마자와 아라비아 숫자로 구성. 세부적인 이론과 개념까지 기술.

〈줄 친 부분이 실제 목차 구성 단계에서 필요〉

2. 중요개념 약술 - 10점당 5문단(2점당 한 문단)으로 구성.

cf. 한 문단에 들어갈 중요한 키워드와 개념 서술

I. 서론

민주주의와 권위주의에서 준민주주의와 준권위주의를 구분하는 이유는 무엇인가?

II. 민주주의와 비민주주의의 구분 (8점)

아담 쉐보르스키는 민주주의와 비민주주의를 불확실성의 제도화와 전환가능성으로 분류하였다. 이 두 가지 의미를 통해 민주주의의 의미를 구체화한다.

1. 제도의 성격: 불확실성의 제도화 vs 확실성의 제도화 (4점)

아담 쉐보르스키(A. Przeworski)는 민주주의를 절차차원에서 이해하고 이를 제도로 규정하였다. 민주주의는 '불확실성의 제도화' 로 규정할 수 있다. 즉 민주주의는 실질적 차원의 민주주의인 특정 결과의 보장이 아니라 절차적 차원의 민주주의인 절차와 규칙의 체계로 이해한다. 여기서 불확실성의 제도화(Institutionalization of Uncertainty)는 선거와 같은 민주적 제도를 통해 누가 권력을 쥘지 사전에 알 수 없는 상태(불확실성)를 정치 게임의 유일한 규칙(제도)으로 합의하고 수용하는 상태를 의미한다.

반면에 비민주주의체제인 권위주의체제는 확실성의 제도화 (Institutionalization of Certainty)로 규정할 수 있다. 권위주의 체제에서 집권 세력이 선거 조작, 야당 탄압, 제도적 억압 등을 통해 자신의 권력 유지와 기득권 보호를 100% 확정 짓는 닫힌 정치 구조를 뜻한다. 따라서 사전에 선거결과가 정해져 있고, 예측이 가능한 것이다.

2. 권력의 변동성: 전환가능성 vs 전환불가능성 (4점)

쉐보르스키의 첫 번째 규정이 제도의 속성이라면 두 번째 규정은 전환이 가능한지 여부 즉 권력의 변동성 혹은 교체가능성을 다룬다. 민주주의는 전환가능성(Reversibility)이 작동하는 체제다. 민주주의에서는 정책 실패로 인해 책임이 추궁당한다는 것이다. 즉 정권이 교체되면서 책임을 물을 수 있는 것이다. 1997년 한국은 동아시아 외환위기를 겪으면서 정권이 교체되었다.

반면 비민주주의는 전환불가능한 체제다. 이는 권력의 교체 가능성이 없다는 것이다. 책임추궁성이 작동하지 않기 때문에 지도자의 정책 실패에도 정권이 책임을 지고 물러나지 않는 것이다. 이는 인민에게 지도자나 정부에 대한 선택권이 없다는 의미다. 중국에서 대약진운동으로 4천만명이 아사했음에도 정권교체가 없었다.

III. 혼합정체 세분화의 이론적 · 정책적 유용성 (12점)

쉐브르스키의 명확한 구분에도 불구하고 민주주의와 권위주의 내부에는 준민주주의와 준권위주의라는 구분선이 있다. 이 구분선이 왜 필요한지를 다룬다.

1. 준민주주의와 경쟁적 권위주의의 개념적 구분 (8점)

민주주의를 목적론적으로 이해하고 단계별 발전이 필연적이라고 보는 접근과 달리 민주주의나 권위주의가 회색지대에 머물수도 있다는 접근이 민주주의와 권위주의를 구분하게 만든다. 특히 카로더스는

모든 권위주의 국가가 민주주의를 향해 나아간다는 기존 이행론의 '목적론적 편향'을 비판하며, 다수의 국가가 민주주의도 권위주의도 아닌 고착된 회색지대(Gray Zone)에 머물고 있음을 지적했다. 즉 권위주의의 붕괴가 반드시 민주주의로의 전환을 의미하는 것은 아니라는 점이다.

게다가 민주주의를 과도하게 확장해서 이해하는 것도 문제다. 즉 사르토리(G. Sartori)의 개념적 확장(Conceptual Stretching)을 이용해 민주주의의 기본 요건을 갖추지 못한 체제에 무분별하게 '결함 있는 민주주의' 등의 이름을 붙이는 것은 개념의 외연을 과도하게 넓히면서 분석의 타당성을 떨어뜨릴 수 있다. 그런 점에서 민주주의와 준민주주의의 구분이 필요하다.

먼저 준민주주의 (Semi-democracy / Flawed Democracy)는 민주주의의 기본적인 요소를 갖추고 있지만 완전한 민주주의는 아닌 체제다. 기본적으로 선거 민주주의의 요건은 갖추었고 이로 인해 정권 교체 가능성이 존재하는 체제다. 하지만 언론의 자유 제한, 사법부 독립성 훼손, 행정부의 권력 남용 등으로 인해 자유민주주의의 질적 수준에 도달하지 못한 체제다.

다른 개념으로 준권위주의 체제에 해당하는 경쟁적 권위주의 (Competitive Authoritarianism)는 권위주의 체제이면서 민주주의의 선거와 복수정당이라는 제도를 갖춘 체제다. 경쟁적 권위주의는 레비츠키와 웨이(Levitsky & Way)가 제시한 개념으로, 외형적으로는 다당제 선거 제도를 갖추고 야당이 존재하지만, 국가 권력이 여당에 극도로 편향되어 야당의 승리가 사실상 불가능에 가까운 권위주의 체제다. 이런 체제는 체제의 불만을 알아보고 외부의 제재를 피하기 위해서 선거와 복수정당이라는 제도를 갖춘 것이다.

2. 이론적 정책적 유용성 (4점)

민주주의와 권위주의를 구분하는 것은 이론적으로나 정책적으로 유용성이 있기 때문에 받아들여지는 것이다. 먼저 이론적 유용성은 분석의 정교화라는 장점을 가진다. 민주주의와 권위주의 체제를 세분화함으로써 '무늬만 민주주의'인 국가들을 걸러내고, 각 체제의 생존 기제(선거 조작, 포섭, 탄압)를 정확히 규명하여 비교정치학의 분석적 정교함을 높일 수 있다.

두 번째 정책적 유용성으로 대외정책과 함께 대내정책에서의 주안점을 명확히 한다. 먼저 민주화를 지원하는 서구 국가 입장에서 준민주주의 국가에는 '제도적 역량 강화(Institution building)'를 지원하고, 경쟁적 권위주의 국가에는 경제적 레버리지(Leverage)와 국제적 연계(Linkage)를 활용한 '압박 및 제재'를 가하는 등 맞춤형 외교 정책 수립이 가능해진다. 한편 민주주의의 퇴행을 분석하고 이를 수정하기 위한 정책방안을 만들 수도 있다.

IV. 결론

민주주의에서 준민주주의는 민주주의의 퇴행을 측정하고 개선하기 위해서, 권위주의에서 준권위주의는 비민주주의의 제도화와 생존가능성을 평가하기 위해서 구분한다.

Ⅳ. 채점 평가표 (총 20점)

평가 항목	채점 기준	배점	득점
1. 민주주의와 비민주주의 구분 (8점)	- **불확실성/확실성:**쉐보르스키의 개념, 선거 결과의 불확실성과 권력 유지의 확실성을 명확히 비교함.	4점	
	- **전환가능성/불가능성:**평화적 정권 교체의 가능성 유무와 억압 기제를 통한 교체 차단을 논리적으로 서술함. - 사례가 있으면 가점	4점	
2. 구분 체계의 유용성 (12점)	- **개념적 세분화:**준민주주의와 경쟁적 권위주의의 핵심 차이(민주주의의 결함 vs 선거를 가장한 권위주의)를 제시함. - 이행론 비판과 개념확장 문제 제시 (추가 4점 분량 가능)	4점/	
	- **이론적 유용성:**이행 패러다임의 한계(카로더스) 극복, 목적론적 편향 탈피, 개념적 정교화(사르토리)를 서술함.	4점	
	- **정책적 유용성:**제도적 지원 vs 레버리지/연계(레비츠키와 웨이)를 통한 압박 등 맞춤형 외교 정책 수립의 필요성을 제시함.	4점	
형식 및 논리 (가/감점)	목차 구성의 체계성, 논리적 구조 세밀화 사례 제시에서 가점	±1점	
총점		**20점**	

2027년 대비 정치학 예비순환 18회 복습용 실전대비 모의고사

제 1 문, 제임스 매디슨의 '파벌의 인정'과 '파벌 간 견제'의 논리를 기반으로 미국은 거대한 연방제에 기초한 공화국을 만들었다. 매디슨은 『연방주의자 논고』에서 시민이 직접 통치하는 '순수 민주주의(Pure Democracy)'와 대표자를 통하는 '공화국(Republic)'을 엄격하게 구분하고, 전자의 치명적 단점(다수의 횡포)을 극복하는 대안으로 후자를 제시했다. 이런 점에서 매디슨 이론은 '공동체의 규모'를 통해서 계급적 타협을 강조하는 공화주의와 인민의 지배를 강조하는 민주주의가 공존할 수 있게 만든 것이다. 그런 점에서 현대 국가는 다양한 '공동체 규모'의 민주주의 제도를 가지고 있다. 다음 질문에 답하시오, (30점)

(1) 다원주의 사회에서 공동체 규모가 공화주의적 민주주의를 만드는 데 있어서 중요하다는 점을 제임스 매디슨의 이론을 통해서 설명하시오. (10점)

(2) 적당한 '민주주의 규모(size of democracy)'에 관해 로버트 달은 '시민 효능감 혹은 효과성(Citizen Effectiveness)'과 '체제 능력 (System Capacity)'이라는 기준을 제시한다. 로버트 달의 공동체 규모이론을 설명하고 (8점), 이 이론에 따를 때 국가 차원의 연방제도와 대의민주주의와 지방자치 차원의 '풀뿌리 민주주의'와 같은 '다층적 통치(layered governance)'가 제도적으로 보장되어야 하는 이유를 미국 연방제 등의 사례를 활용해서 설명하시오. (12점)

* 시민 효능감 혹은 효과성 (Citizen Effectiveness) : 시민들이 자신의 정치적 선호를 정부의 결정에 효과적으로 반영하고, 선출직 공직자를 민주적으로 통제할 수 있는 능력을 의미. 시민이 대표를 선출할 때 자신이 사용하는 표의 가치가 '1/지역 단위 유권자 수'로 계산해서 사용하는 의사결정력과 통제력을 의미.
* '체제 능력 (System Capacity)' : 정치 공동체가 직면한 문제(외교, 국방, 대규모 인프라, 광역적 환경 오염 등)을 해결할 수 있는 권력, 자원, 전문성의 크기를 의미.

< 축약 모의고사 구성 제한 시간 : 초반 50분 ⇨ 1순환 35분에서 40분으로 축소 ⇨ 3순환 30점짜리 작은 문제를 35분 안에 해결해야 함 >

Ⅰ. 이 문제의 핵심 질문과 핵심 답변 서술

* core question)

* Core answer)

Ⅱ. 목차 구성과 기본 개념약술

1. 목차 구성 : 로마자와 아라비아 숫자로 구성. 세부적인 이론과 개념까지 기술.

〈줄 친 부분이 실제 목차 구성 단계에서 필요〉

2. 중요개념 약술 - 10점당 5문단(2점당 한 문단)으로 구성.

cf. 한 문단에 들어갈 중요한 키워드와 개념 서술

2027년 대비 정치학 예비순환 18회 복습용 실전 대비 모의고사 해설

제 1 문, 제임스 매디슨의 '파벌의 인정'과 '파벌 간 견제'의 논리를 기반으로 미국은 거대한 연방제에 기초한 공화국을 만들었다. 매디슨은 『연방주의자 논고』에서 시민이 직접 통치하는 '순수 민주주의(Pure Democracy)'와 대표자를 통하는 '공화국(Republic)'을 엄격하게 구분하고, 전자의 치명적 단점(다수의 횡포)을 극복하는 대안으로 후자를 제시했다. 이런 점에서 매디슨 이론은 '공동체의 규모'를 통해서 계급적 타협을 강조하는 공화주의와 인민의 지배를 강조하는 민주주의가 공존할 수 있게 만든 것이다. 그런 점에서 현대 국가는 다양한 '공동체 규모'의 민주주의 제도를 가지고 있다. 다음 질문에 답하시오, (30점)
(1) 다원주의 사회에서 공동체 규모가 공화주의적 민주주의를 만드는 데 있어서 중요하다는 점을 제임스 매디슨의 이론을 통해서 설명하시오. (10점)
(2) 적당한 '민주주의 규모(size of democracy)'에 관해 로버트 달은 '시민 효능감 혹은 효과성(Citizen Effectiveness)'과 '체제 능력 (System Capacity)'이라는 기준을 제시한다. 로버트 달의 공동체 규모이론을 설명하고 (8점), 이 이론에 따를 때 국가 차원의 연방제도와 대의민주주의와 지방자치 차원의 '풀뿌리 민주주의'와 같은 '다층적 통치(layered governance)'가 제도적으로 보장되어야 하는 이유를 미국 연방제 등의 사례를 활용해서 설명하시오. (12점)

* 시민 효능감 혹은 효과성 (Citizen Effectiveness) : 시민들이 자신의 정치적 선호를 정부의 결정에 효과적으로 반영하고, 선출직 공직자를 민주적으로 통제할 수 있는 능력을 의미. 시민이 대표를 선출할 때 자신이 사용하는 표의 가치가 '1/지역 단위 유권자 수'로 계산해서 사용하는 의사결정력과 통제력을 의미.
* '체제 능력 (System Capacity)' : 정치 공동체가 직면한 문제(외교, 국방, 대규모 인프라, 광역적 환경 오염 등)을 해결할 수 있는 권력, 자원, 전문성의 크기를 의미.

< 축약 모의고사 구성 제한 시간 : 초반 50분 ⇨ 1순환 35분에서 40분으로 축소 ⇨ 3순환 30점짜리 작은 문제를 35분 안에 해결해야 함 >

I. 이 문제의 핵심 질문과 핵심 답변 서술

*** core question) 미국과 스위스 같은 나라들에서 다양한 층위의 민주주의를 운영하는 다층적 거버넌스가 가지는 의미를 제임스 매디슨과 로버트 달을 통해서 살펴본다.**

*** Core answer) 매디슨이 기획한 연방제가 파벌을 통제하기 위해 규모의 확대를 정당화했다면, 달의 다층적 통치 이론은 그 거대화된 체제 안에서 잃어버릴 수 있는 시민의 권리와 통제력을 풀뿌리 제도를 통해 보완할 수 있게 한다.**

Ⅱ. 목차 구성과 기본 개념약술

1. 목차 구성 : 로마자와 아라비아 숫자로 구성. 세부적인 이론과 개념까지 기술.

〈줄 친 부분이 실제 목차 구성 단계에서 필요〉

2. 중요개념 약술 – 10점당 5문단(2점당 한 문단)으로 구성.

cf. 한 문단에 들어갈 중요한 키워드와 개념 서술

제 2 문. 다층적 거버넌스

Ⅰ. 서론

미국과 스위스 같은 나라들에서 다양한 층위의 민주주의를 운영하는 다층적 거버넌스가 모색되고 있다. 이런 다층적 거버넌스가 가지는 의미를 제임스 매디슨과 로버트 달을 통해서 살펴본다.

Ⅱ. 제임스 매디슨의 이론과 공동체 규모의 중요성 (10점)

1. 파벌의 인정과 파벌 관리 (4점)

제임스 매디슨이론의 핵심은 다원적 사회에서 파벌을 인정하고, 이를 제도정치내에서 해결책을 찾았다는 것이다. 우선 매디슨은 파벌을 인정했다. 그는 정치적 갈등의 근본 원인을 인간의 이기적 본성과 이성에 따른 '파벌(faction)'의 형성에서 찾았다. 인간은 재산, 이념, 이익 등에 따라 필연적으로 파벌을 형성하며, 이를 인위적으로 제거하는 것은 자유 자체를 억압하는 결과를 초래한다. 따라서 매디슨의 핵심 과제는 파벌의 원인을 제거하는 것이 아니라, 파벌이 낳는 부정적 결과를 어떻게 제도적으로 통제할 것인가에 집중되었다.

이러한 맥락에서 매디슨은 시민이 직접 의사결정에 참여하는 소규모 '순수 민주주의(Pure Democracy)'가 지닌 치명적 결함을 지적했다. 소규모 공동체에서는 소수의 동질적인 파벌이 쉽게 전체의 다수를 차지할 수 있다. 이는 곧바로 소수파의 권리와 재산을 억압하는 '다수의 횡포(Tyranny of the Majority)'로 직결된다. 즉, 규모가 작은 정치 공동체는 군중 심리와 극단적인 파당성에 취약하여 안정적인 권리 보호에 실패한다는 것이다. 아래 로버트 달 이론에서 풀뿌리 민주주의에서는 특정지역을 중심으로 하나의 파벌이 전체 유권자의 1/2을 넘을 확률이 높다.

2. 공화주의를 통한 제도화 (6점)

매디슨은 이 다수의 횡포를 극복하기 위한 대안으로 대의제에 기반한 '공화국(Republic)'을 제시했다. 특히 공동체의 규모를 획기적으로 키우는 '확장된 공화국(Extended Republic)' 모델을 고안해냈다. 영토와 인구의 규모를 팽창시키는 것 자체가 파벌의 부작용을 제어하는 가장 강력한 기계적 장치로 작동한다고 본 것이다.

다원주의 사회에서 공동체의 규모가 커지면, 그 안에 포섭되는 사회적 이익과 파벌의 종류 역시 기하급수적으로 다원화되고 파편화된다. 광대한 영토 안에서는 상업, 농업, 제조업 등 다양한 이익 집단이 산재하게 된다. 이로 인해 특정 단일 파벌이 전체 공화국 유권자의 다수를 점유하는 것이 물리적으로나 지리적으로 거의 불가능해진다.

이렇게 파편화된 다원적 이익들은 국가 차원의 의사결정 과정에서 특정 집단의 독주를 막고 상호 견제와 교착 상태를 유발한다. 다수를 형성하기 위해서는 필연적으로 서로 다른 파벌들 간의 이익 조정과 계급적 타협이 요구되며, 이 과정에서 극단적이고 폭력적인 요구는 여과되고 온건한 공공선만이 입법에 반영될 수 있다. 로버트 달 이론에서 파벌의 영향력은 '일정 수/전체 공동체 구성원' 로 축소되는 것이다.

Ⅲ. 로버트 달의 민주주의 규모 이론과 다층적 통치 체제 (20점)

민주주의는 어떤 공동체의 규모에서 만들어지는지에 따라 가진 장점과 단점이 있다. 로버트 달은 『규모와 민주주의 (Size and Democracy, 1973)』에서 민주주의규모에 따라 '시민 효능감 (Citizen Effectiveness)' 과 '체제 능력 (System Capacity)' 간 관계가 규정된다고 보았다.

1. 로버트 달 입장에서 풀뿌리 민주주의와 대의민주주의 평가 (8점)

로버트 달은 민주주의가 제공할 수 있는 두 가지 가치로 '시민효능감' 과 '체제능력' 을 제시했는데 이를 기준으로 볼 때 풀뿌리 민주주의는 시민효능감이 높지만 체제능력이 떨어지고 대의민주주의는 시민효능감은 낮지만 체제능력은 높다. 두 가지 민주주의가 가진 명확한 장단점을 구분하기 위해서는 우선 시민효능감과 체제능력을 구체화할 필요가 있다.

시민효능감 (Citizen Effectiveness)은 주체를 시민으로 하고, 측정기준을 효과성으로 한다. 여기서 효과성은 시민이 참여해서 의사결정에 영향을 미칠 수 있는 가능성 즉 접근 능력을 의미한다. 만약 5만명의 공동체에서 내가 대표를 선출하고 떨어뜨릴 수 있는 가능성은 수학적으로 1/5만명 이다. 하지만 4,000만의 유권자를 가진 공동체에 내가 통제할 수 있는 확률은 1/4,000만명이다. 즉 시민이 통제할 수 있는 비중과 물리적 접근성이다. 즉 얼마나 시민이 정치체제가 효과적으로 접근(accessibility)하고 책임 추구성(accountability) 혹은 통제할 수 있는지를 의미한다.

반면 체제 능력(System Capacity)은 주체가 체제 즉 규모를 달리하는 정치체제이고 이 체제가 보유한 능력 즉 통치력을 의미한다. 앞의 시민효능감이 주체 차원에서 시민이 접근하고 통제할 수 있는 정도라면 체제능력은 정치체제가 어느 정도로 통치력을 보여줄 수 있는지를 나타낸다.

〈개념의 심화〉

1. 'Citizen Effectiveness' vs 'Political Efficacy'의 구분

Political Efficacy (정치적 효능감): 캠벨(Campbell)이나 알몬드와 버바(Almond & Verba) 등이 발전시킨 심리적 지표로 개인이 정치 과정을 이해하고 영향을 미칠 수 있다는 주관적인 '믿음'이나 '만족도'를 의미한다. 정치학에서 시민의 투표에서의 효능감(efficacy)을 측정할 때 사용한다.

Citizen Effectiveness (시민 효과성 / 시민 통제력) : 달과 터프트가 핵심 변수로 설정한 이 개념은 심리적 상태라기보다는 구조적이고 실질적인 '통제 능력(Control)'에 가깝다. 민주주의 정체의

규모(Size)가 작을수록 개별 시민 1인이 전체 의사결정에서 차지하는 '수학적 비중' 과 '물리적 접근성' 이 커진다. 즉, 시민이 선출직 공직자나 정책 결정 과정을 '실질적이고 효과적으로 통제(effectively control)할 수 있는 구조적 상태'를 의미한다. 즉 지역에서 16만명 지역구에서 내가 던지는 한 표가 지역 대표를 선출하고 이때 내 표의 영향력은 전국에서 4,000만명이 투표하고 1700만표를 만들어야 대통령이 당선될 때 1/1,700만명로 산출하는 표의 영향력과 차이가 난다.

정확한 표현을 위해서는 정치학계에서는 심리적 지표와의 혼동을 피하기 위해 이를 '시민 효능감'보다는 '시민 통제력' 또는 '시민의 정치적 효과성'으로 번역하는 경우가 많다. 그런데 답안을 만들 때는 원 개념인 영어 표현을 병기하는 것이 좋다.

2. 결과 산출의 효과성 (Output Effectiveness)과의 관계

정치 체제에서 결과가 효과적으로 산출될 때를 평가하는 것"이라고 언급하신 부분은, 달의 모델에서 'Citizen Effectiveness'와 대척점에 있는 또 다른 핵심 변수인 'System Capacity (체제 역량 또는 문제 해결 능력)'에 해당한다. 달은 정체의 규모가 커질수록 자원, 조세 능력, 전문성이 풍부해져 복잡한 현대 사회의 문제를 해결하고 정책 결과를 산출하는 능력(System Capacity)은 커진다고 보았다.

3. 달(Dahl)의 저서에서의 인과적 연결

달과 터프트는 구조적 변수인 'Effectiveness'와 심리적 변수인 'Efficacy'를 완전히 단절시키지 않고 인과적으로 연결하여 설명한다. 그들은 "정체의 규모가 커질수록 시민 개개인의 권력 지분이 감소하므로 객관적인 '시민 효과성(effectiveness)'이 떨어지며, 이는 필연적으로 시민들의 주관적인 무력감(powerlessness)을 증대시키고 개별적 효능감(sense of effectiveness / efficacy)을 약화시킨다"고 주장했다. 즉 객관적인 통제력이 주관적인 만족감에 영향을 미친다.

요약하자면, 《규모와 민주주의》에서 제기한 딜레마는 '체제 역량(System Capacity)'을 키우기 위해 국가 규모를 키우면 필연적으로 개별 시민의 민주적 통제력인 '시민 효과성(Citizen Effectiveness)'이 희생된다는 구조적 상충 관계(Trade-off)를 의미한다. 그리고 이러한 구조적 효과성의 저하가 최종적으로 시민의 심리적 효능감(Efficacy) 저하로 이어진다는 것이다.

2. 다층적 거버넌스의 필요성 (12점)

달은 이 이중적 딜레마를 극복하기 위한 제도적 대안으로 '다층적 통치(Layered Governance)'를 제시한다. 다층적 통치는 정치공동체의 크기를 달리하는 제도들이 여러 겹으로 작동하는 것이다. 즉 크고 작은 자치 단위들이 '상자 속의 상자(Chinese Boxes)'처럼 기능적으로 중첩된 것이다.

이 두 가지 구체화된 개념으로 전국 단위의 연방제와 대의민주주의에 대입해보자. 연방제도는 각 주를 기반으로 하여 거대한 주가 연방정부를 중심으로 만들어진 것이다. 미국의 연방제도가 대표적이다. 이런 연방제도는 크게 두 가지로 구분이 된다.

먼저 연방정부다. 연방정부는 주들 위의 상위권위체를 구성한다. 공동체 규모가 가장 크기 때문에 체제능력이 높다. 미국에서 연방정부 차원에서 대의민주주의가 작동한다. 즉 대표인 대통령과 의회를 선출하는 것이다.

연방국가에서 국가 단위의 대의민주주의는 '체제 능력'이 고도화된다는 장점이 있다. 국가라는 단위는 국민 전체로 구성되며 국가 영토 전체를 활용할 수 있다. 따라서 막대한 조세 권력과 전문 관료제를 바탕으로 외교, 국방, 거시 경제 등 중대한 국가적 의제를 효과적으로 해결할 수 있다. 1500년대 이후 근대 국가가 자리잡고 지금까지 유지해오는 것은 국가 단위의 공동체 규모가 가진 장점이 크기 때문이다.

반면 연방정부의 대의민주주의는 연방정부의 규모가 커짐에 따라 '시민 효능감'이 구조적으로 하락한다. 대통령 선거에서 선거구의 크기가 커지면서 개별 시민의 한 표가 갖는 당선가능성이라는 차원에의 가치가 희석된다. 또한 미국의 경우 유권자의 통제력도 앞서 본 것처럼 1/70만명에서 1/3억명로 축소된다. 이로 인해 선출직 대표와 유권자 간의 거리가 멀어지고 대표의 실패로 민주주의가 관료제화 되거나 엘리트의 이익만 반영하는 문제가 발생하기 쉽다.

반면 연방제에서 주정부는 정치 체제의 사이즈가 줄어든다. 상대적으로 연방정부보다 체제능력은 떨어진다. 하지만 유권자들의 시민효능감은 높아진다. 따라서 연방제는 연방정부의 체제능력을 높이면서도 주정부 차원에서 시민효능감을 높일 수 있다. 즉 대외적 위기나 경제활동에서는 사이즈가 큰 국가의 장점을 활용하면서도 주에 권한을 부여하고 실제 시민들의 정치참여는 주를 중심으로 하여 시민적 효능감을 느낄 수 있다.

실제 미국의 경우 연방과 지방을 매개하는 '주(State) 정부'는 고도의 헌법적 주권을 독자적으로 행사하며 체제 능력과 시민 효능감의 중간적 균형을 맞춘다. 주 정부는 독자적인 형법, 민법, 교육 및 선거 제도를 운영함으로써 각 지역의 역사적, 문화적 특수성에 부합하는 정책을 대규모로 집행하는 능력을 보유하고 있다.

만약 주 정부 보다 사이즈를 더 줄인 지방자치를 강조하는 풀뿌리 민주주의를 대입해보자. 미국의 경우 지방자치제도는 공동체의 규모가 작아 '시민 효능감'이 극대화된다는 장점이 있다. 미국의 경우 가장 기저에 위치한 '카운티(County)'나 '시(Municipality)', '타운(Town)' 단위의 '풀뿌리 민주주의' 제도는 '시민 효능감'을 복원하고 보장하는 데 그 목적이 있다.

이것은 시민이 표를 행사해서 대표를 선출하고 통제할 수 있는 가능성을 높인다. 즉 시민은 정치체제와 대표에 대해 물리적이고 심리적 거리가 가까워지기 때문에 시민의 직접 참여가 용이하다. 또한 적은 규모의 공동체를 대표하는 선출직 공직자에 대한 민주적 통제와 책임성 확보가 탁월하다. 실제로 미국의 경우 소규모 지자체는 경찰, 소방, 지역 도로 관리, 상하수도 등 시민의 일상과 가장 밀착된 근린 서비스를 전담한다.

미국의 전통적인 뉴잉글랜드 '타운미팅(Town Meeting)'이나 지역 교육청(School District) 선거 체제는 이러한 소규모 단위의 장점을 극명하게 보여준다. 시민들은 자신들의 삶에 직결된 조세율이나 교육 과정을 직접 얼굴을 맞대고 토론하며 결정하는 것이다. 이는 1/N의 수학적 딜레마를 극복하고 최고 수준의 정치적 통제력과 효능감을 체감한다.

반면 풀뿌리 민주주의는 '체제 능력'의 한계라는 단점이 있다. 지방자치제도는 규모가 작기 때문에 이 규모의 공동체에서 동원할 수 있는 인적이고 물적 자원이 부족하다. 특히 지역범위를 넘어서는 광역적 환경 오염문제나 산업단지나 도로와 같은 대규모 인프라 구축 등 복잡하고 거시적인 문제를 단독으로 해결하기 어렵다. 가령 도시외교의 경우도 군사외교나 대규모 경제원조 외교는 불가능하고, 자원을 많이 사용하지 않는 문화외교등에 국한되는 경우를 들 수 있다.

결국 달은 여러 규모의 정치체제가 체제능력과 시민효능감의 조합이 다르다는 것이다. 미국의 사례

를 통해서 본 것처럼 연방정부, 주정부, 지방정부들은 각각 해결해야 할 사안이 다르다. 각각의 공동체가 가진 자원을 활용해서 체제능력을 활용하거나, 시민 효능감을 높이는 기능을 수행한다. 따라서 민주주의를 위한 "단일한 최적 규모는 존재하지 않는다(No single optimal size)"는 결론은 다양한 조합의 정치체제가 필요한 것이다.

Ⅳ. 결론

매디슨이 기획한 연방제가 파벌을 통제하기 위해 규모의 확대를 정당화했다면, 달의 다층적 통치 이론은 그 거대화된 체제 안에서 잃어버릴 수 있는 시민의 권리와 통제력을 풀뿌리 제도를 통해 보완할 수 있게 한다.

Ⅳ. 채점 평가표 (총 30점)

대분류	평가 항목 및 채점 기준	배점	득점
1. 제임스 매디슨 이론 (10점)	– **파벌의 개념과 순수 민주주의 비판:**인간 본성에 따른 파벌의 불가피성과 다수의 횡포 위험성을 정확히 지적함.	3점	
	– **확장된 공화국 논리:**공동체 규모의 팽창이 파벌을 어떻게 억제하는지 설명함.	3점	
	– **이익의 파편화와 타협:**다원주의적 이익 분화, 상호 견제, 계급적 타협의 메커니즘을 서술함.	4점	
2. 로버트 달 이론 (8점)	– **시민 효능감(효과성):**시민의 의사결정 접근성과 투표의 수학적 영향력(1/N)을 통한 통제 능력을 정확히 설명함.	3점	
	– **체제 능력:**자원, 권력, 전문성을 바탕으로 한 거시적 문제 해결 능력을 설명함.	3점	
	– **상충 관계(Trade-off):**두 가치 간의 구조적 딜레마(최적 규모 부재)를 명시함.	2점	
3. 다층적 통치의 필요성 (12점)	– **연방정부 차원 (체제 능력 우위):**외교, 국방 등 국가 거시 과제 해결 역량과 통제력 저하의 단점을 미국의 사례로 서술함.	4점	
	– **주(State) 정부 차원 (중간적 균형):**헌법적 주권을 통한 체제 능력과 효능감의 중간적 조율 역할을 서술함.	3점	
	– **지방자치 차원 (시민 효능감 우위):**타운미팅 등 풀뿌리 제도를 통한 통제력 극대화와 체제 능력(인프라 한계 등)의 단점을 서술함.	4점	
	– **결론적 통찰:**상자 속의 상자, 다층적 제도의 상호보완성 논증.	1점	
형식 및 논리 (가/감점)	– 목차 구성의 체계성, 개념어 사용의 정확도, 논리적 흐름	±2점	
총점		30점	

정치학 [1회]

26.6.27(토)

2027년도 5급 공채 제2차시험 대비 신희섭 정치학

응시번호 :　　성명 :

제 1 문. 1987년 민주화 이후 우리나라의 민주주의는 성공적으로 평가되었지만 최근 정체와 퇴행을 겪고 있다는 주장이 있다. (총 40점)

(1) 절차적 민주주의와 실질적 민주주의 개념을 활용하여 최근 우리나라의 민주주의를 평가하시오. (15점)

(2) 대통령제 권력구조의 관점에서 한국 민주주의의 문제점을 설명하시오. (15점)

(3) 우리나라에서 헌법 개정에 대한 논의가 있다. 만약 대한민국이 의원내각제를 도입할 경우 예상되는 긍정적·부정적 효과를 설명하시오. (10점)

인사혁신처 시험출제과장(모의)

2027년 대비 정치학 예비순환 1회 모의고사

신희섭
국제정치학박사
단국대학교초빙교수
베리타스법학원 국제정치학 강사
한국정치학회/ 한국국제정치학회정회원

제 1 문. 한국 대통령제의 문제점과 의원내각제 도입의 예상효과

1987년 민주화 이후 우리나라의 민주주의는 성공적으로 평가되었지만 최근 정체와 퇴행을 겪고 있다는 주장이 있다. (총 40점)

(1) 절차적 민주주의와 실질적 민주주의 개념을 활용하여 최근 우리나라의 민주주의를 평가하시오. (15점)

(2) 대통령제 권력구조의 관점에서 한국 민주주의의 문제점을 설명하시오. (15점)

(3) 우리나라에서 헌법 개정에 대한 논의가 있다. 만약 대한민국이 의원내각제를 도입할 경우 예상되는 긍정적、부정적 효과를 설명하시오. (10점)

2025년 입법고시

Ⅰ 서론

1987년 민주화 이후 한국은 2025년 현재로 9명의 대통령이 있었고, 그 중 3명이 탄핵소추 되었고 2명이 탄핵되었다. 빈번한 분점정부상황에서 이는 '통치가능성(governability)'의 문제를 명확히 보여준다. 한국 대통령제를 의원내각제로 고치는 방안이 유용한지를 논의해본다.

Ⅱ 절차적 민주주의와 실질적 민주주의에 따른 한국 민주주의 평가 (15점)

한국 대통령제가 어떤 문제가 있는지를 평가하기 위해서는 민주주의의 기준이 필요한 바, 절차적 차원과 실질적 차원에서 민주주의 기준을 제시하고 한국 민주주의를 평가한다.

1. 평가 기준 : 절차적 민주주의와 실질적 민주주의 (7~9점)

민주주의에 대해서는 두 가지 기준으로 평가할 수 있다. 우선 민주주의를 자유주의 관점에서 평가하는 기준으로 절차적 민주주의가 있다. 반면 민주주의를 사회주의와 공화주의 관점에서 평가하는 기준으로서 실질적 민주주의가 있다. 두 민주주의 이론은 이론의 뿌리가 되는 사상체계, 강조하는 작동기제, 민주주의 범위라는 점에서 차이를 보인다.

먼저 사상체계에서 두 이론은 자유주의와 사회주의 혹은 공화주의 관점에서 차이가 있다. 절차적 민주주의는 자유주의 입장에서 개인을 강조하고, 국가는 개인의 자유라고 하는 사적 이익을 보호하기 위해서 존재한다고 본다. 자유주의는 개인의 사상에서의 자유를 강조하기 때문에 자유로운 개인들이 이성에 기초해 설정한 가치 체계는 모두 중요하다고 본다. 이런 이유로 자유주의에 기초한 절차적 민주주의는 사적 이익을 강조하고, 가치의 대등성에 기초해 사회적 가치는 다수결주의를 통해서 결정해야 한다고 본다.

반면 실질적 민주주의는 공화주의와 사회주의에 관점에서 개인의 자유보다는 공동체를 중시한다. 국가는 공공선을 실현하기 위해서 존재한다. 공화주의는 공적 덕성이 중요한데 이러한 공익은 선험적으로 규정되어 있거나 심의를 통해서 결정할 수 있다. 이런 이유로 공화주의와 사회주의에 기초한 실질적 민주주의는 공적 이익을 강조하고, 사회적 가치는 이미 결정되어 있거나 시민들의 심의를 통해서 결정해야 한다고 본다.

작동하는 기제에서 절차적 민주주의는 다수결주의를 통한 의회와 선거제도를 중시한다. 개인들은 자신들의 선호를 결집해서 표출할 수 있다. 개인들이 표출한 가치는 특정 가치보다 우월하지 않고 다만 더 많은 수의 지지가 사회적 가치로 결정된다. 이 과정에서 선거제도가 중요하게 되고, 선거를 통해서 선출된 대표가 유권자의 의사를 반영해 정치를 운영한다.

실질적 민주주의는 직접 민주주의를 강조하고 국민투표를 통한 국민의 의사결정을 중시한다. 실질적 민주주의는 공익이 이미 있고 이를 발견하면 된다고 본다. 만약 이러한 공익이 무엇인지를 결정한다면 이것은 유권자 전체가 결정해야 한다. 실질적 민주주의는 시민이 정치적 결정의 주인이 되어야 한다고 보고, 이를 위해 대의민주주의가 아닌 직접 민주주의를 중시한다.

민주주의의 범위에서 절차적 민주주의는 정치영역으로 민주주의를 좁힌다. 민주주의는 오직 정치적 의사결정에만 국한한다. 따라서 대의장치로서 의회를 선출하고 의회가 정치적인 부분에서 결정하면 된다.

반면 실질적 민주주의는 민주주의의 영역을 확장해서 경제와 사회문제까지를 포괄하고자 한다. 실질적 민주주의에서 경제적 평등이나 사회적 평등이 보장되지 않는다면 정치적 민주주의는 작동하지 않는다. 따라서 미국의 직원지주제나 독일의 공동결정제와 같은 작업장 민주주의처럼 민주주의의 공간을 넓게 이해한다.

2. 한국 민주주의 평가 (6~8점)

두 가지 민주주의에서 한국 민주주의의 평가는 극명하게 갈린다. 우선 절차적 차원에서 한국 민주주의는 자리를 잡았다고 볼 수 있다. 반면 실질적 차원에서 한국 민주주의는 자리를 잡았다고 보기 어렵다.

한국 민주주의를 제도적 차원에서 이해하면 한국 민주주의는 1987년 이후 자리를 잡았다. 한국은 4차례 이상의 정권교체를 했다. 이는 민주주의 공고화에 있어서 대표적인 절차적 민주주의자인 헌팅턴의 '두 번의 정권교체(two turn-over test)'를 거친 것이다. 선거는 주기적으로 치루진다. 특히 두 번의 탄핵에도 불구하고 선거는 중립적으로 치러지고 있다.

다만 한국 정부형태에서 일부는 수정이 되는 것이 필요하다. 한국의 대통령제가 가지는 문제점들이 있는데 이 부분은 제도적인 보완이 필요하다. 하지만 이것이 절차적 차원의 민주주의가 형해화된 것은 아니다. 다만 민주주의에서 대의민주주의가 중요한데, 이런 대의민주주의가 가중 구체적으로 작동하는

정부형태 부분에서 수정이 제도적으로 보완되면 민주주의를 좀 더 질적으로 발전할 수 있다.

실질적 민주주의 차원에서 한국의 민주주의는 아직 질적 발전이 멀었다. 한국의 민주주의는 정치적으로도 직접민주주의보다 대의민주주의로 간접적인 형태로 작동한다. 또한 경제적 양극화는 심화되고 있다. 사회적인 차별과 배제가 작동하기 때문에 이점에서도 한국의 실질적 차원의 민주주의는 더 발전이 필요하다. 앞서 제시한 미국의 직원지주제나 독일의 공동결정제도와 같은 작업장 민주주의의 도입도 되지 않고 있다.

Ⅲ 한국 민주주의의 문제점 : 정부형태 관점

앞서 본 것처럼 한국 민주주의에서 절차적 차원의 문제점이 제시된다. 한국 민주주의를 제도 정치의 가장 분석 수준이 높은 정부형태 차원에서 '통치성 혹은 통치가능성(governability)'과 '책임성(accountability)'과 '견제와 균형(check and balance)'이란 민주주의의 평가 기준을 통해서 살펴본다.

1. 한국 대통령제의 문제점 : 통치성의 문제 (5~7점)

한국의 대통령제는 '통치성(governability)'이 낮다는 점에서 민주주의 차원에서 문제를 가진다. 한국 대통령제에서 낮은 통치성 혹은 통치가능성은 대의 민주주의에 대한 실망을 가져온다. 통치성 혹은 통치가능성은 정부가 효율적으로 작동할 수 있는지를 의미한다. 즉 정부가 원하는 정책 목표를 달성할 수 있다면 통치성이 높은 것이다.

그런데 한국 대통령제는 분점 정부가 빈번하고, 분점이 되는 경우 입법 교착이 발생한다는 점에서 통치가능성이 낮다. 한국에서는 대통령 소속정당과 의회 다수당이 불일치하는 분점정부가 빈번하게 발생해왔다. 한국에서 분점정부가 되는 경우 의회는 대통령과 행정부가 제출하는 법안 중에서 쟁점법안의 통과를 가로막는다. 실제 한국에서 쟁점 법안의 통과비율은 10%가 안 된다.

또한, 의회는 분점정부 상황에서 탄핵이나 행정부의 국무위원에 대한 해임건의권을 사용해서 행정부를 견제한다. 그리고 협의주의 전통을 가진 의회의 경우 야당과 여당이 나뉘어서 다투게 되고, 이는 행정부에 대한 지나친 견제와 행정부와 의회의 극한 대립을 가져온다. 미국은 정당의 규율이 낮아서 분점정부 상황에서 대통령이 리더십을 발휘해 야당을 설득하고 '교차 투표(cross-voting)'를 이끌어낼 수 있다. 하지만 한국은 정당규율이 강하기 때문에 대통령이 교차투표를 이끌어내기 어렵고, 대통령과 의회는 극한의 대결을 하면서 gridlock이 아닌 deadlock상황이 된다.

2. 한국 대통령제의 문제점 : 책임성의 문제 (5~6점)

한국 대통령제에서 '책임성 혹은 책임추궁성(accountability)'을 달성하기 어렵다는 점에서 대의민주주의에 문제가 있다. 대의민주주의에서 대통령제 민주주의는 영국식 내각제와 달리 대통령이라는 대표를 한 번 더 선출한다. 따라서 대통령을 국민이 직접 선출하는 경우 대통령은 자신의 정책에 대해 책임을 지게 만드는 책임추궁성이 중요하다.

한국 대통령제는 책임추궁성이 낮은 것은 단임제이기 때문이다. 한국 대통령제는 5년 단임으로 규정된다. 따라서 재선에 도전할 수 없다. 이는 대통령이 당선되고 나면 재선의 기회를 통해 정치적 책임을 물을 수 있는 기회가 없게 된다.

책임추궁성은 대의민주주의에서 대표의 응답성을 기대하기 어렵다. 또한 대통령제는 개인에게 책임을 묻는 제도인데 대통령 개인에게 책임을 묻기도 어렵게 된다. 그리고 정당이 제도화 수준이 낮은 한

국에서는 대통령 개인을 대신해 정당에 대해 책임을 묻는 것도 불가능하게 된다. 이런 점에서 한국 대통령제는 책임성의 문제가 크다.

3. 한국 대통령제의 문제점 : 견제와 균형의 문제 (4~5점)

한국 대통령제는 '견제와 균형(check and balance)'이란 원리가 약하다. 대통령제는 대통령을 선출하고 의회를 선출하여 행정부와 의회를 견제하는 제도이다. 이는 공화주의의 원리가 구현되어 어느 한 집단이나 계급이 국가 전체를 지배하지 못하기 위해 만들어진 원리이다. 따라서 권력분립(separation of power)이 된 상황에서 견제와 균형이 되게 만들어서 특정 정부가 권력을 전횡하지 못하게 한다.

하지만 한국 대통령제는 견제와 균형의 원리가 약하다. 이것은 한국 대통령제가 제헌헌법에서부터 내각제에서 시작해서 대통령제로 갑자기 바꾸다보니 대통령제와 내각제가 공존하는 '한국형' 대통령제가 되었기 때문이다. 총리의 국회동의, 국무의원의 의회 출석권, 국무위원 해임건의권과 같은 내각제 요소로 인해 한국 대통령제는 견제와 균형보다는 권력의 집중을 강조하는 측면이 강하다. 이는 역으로 대통령의 권한이 강한 경우 제왕적 대통령처럼 행동하게도 만든다. 즉 단점 상황에서 대통령은 의회의 견제를 받지 않고, 정당을 통해 내각과 의회를 모두 장악할 수 있다.

Ⅳ 한국에서 내각제 도입에서의 장단점 평가

한국의 대통령제 민주주의의 문제가 있다면 내각제로 수정방안을 모색할 수 있다. 이때 예상되는 장점과 단점을 살펴본다.

1. 내각제 도입시 예상 장점 (4~5점)

한국 대통령제를 내각제로 변경할 때 예상할 수 있는 장점은 위의 민주주의 평가 기준 3가지로 설명할 수 있다. 첫째, 통치가능성을 높일 수 있다. 내각제는 양당제나 다당제에서 모두 조응성이 높다. 특히 분점정부가 만들어지지 않는다. 단점정부가 만들어지기도 하고, '헝 의회(hung parliament)' 즉 대통령 소속 정당이 과반수 미만으로 정부를 구성하는 소수 정부가 가능하기도 하고, 연립정부를 구성할 수도 있다. 따라서 내각제는 근본적으로 이원적 정당성이 없기 때문에 분점정부가 발생하지 않는다.

둘째, 내각제는 정당을 중심으로 집단 책임을 진다. 따라서 책임추궁성을 높일 수 있다. 셋째, 견제와 균형의 원리 대신 권력 집중에 따른 효율성의 논리로 통치를 할 수 있다.

2. 내각제 도입시 예상 단점 (3~4점)

한국 대통령제를 내각제로 변경할 때 예상되는 단점은 크게 두 가지다. 하나는 정당제도화 수준이 낮은 상황에서 내각불신임과 의회 해산이 되는 상황이 발생할 수 있다. 한국의 정당 제도화 수준이 낮기 때문에 안정적인 국정운영을 기대하기 어렵다.

둘째는 인지성이 낮은 상황과 위기 시 대응능력이다. 대통령제는 인지성 즉 유권자가 누구에게 표를 주고 이 표가 어떻게 당선을 보장하는지가 결정된다. 그런데 내각제에서 총리는 이런 인지성이 없다. 따라서 위기 상황에서 어떤 지도자가 문제를 잘 해결할 수 있을 것이라는 기대를 반영해서 지도자 선출을 하지 못하는 문제가 있다.

3. 평가 : 결론을 대신하며 (2점)

내각제의 도입은 제도적인 관점에서 장점과 단점을 가지고 있다. 한국 대통령제가 가진 문제점을 해결할 수 있지만, 한편으로는 정당이 뒷받침해줘야 하는 데 이 부분이 약한 단점이 있다. 마지막으로 한국 유권자의 대통령제에 대한 지지 선호가 강하고 내각제에 대한 지지가 약하다는 점도 제도 변화시 고려할 필요가 있다.

2027년 5급공채 대비

예비순환

정 치 학

신 희 섭 박사

제 1 회 최 고 답 안

VERITAS

VERITAS 베리타스 • 전화번호 : (02)888-5557 • 홈페이지 : www.veritaslaw.com • 동 영 상 : www.gosi.com

20 년도 5급 공채 [직]	과 목 명	득 점		위원인
		제1문	제2문	
	과목번호			

[제 1문]

Ⅰ. 서론

한국은 1987년 민주화 이후 민주주의가 공고화 되었다고 평가되었으나, 2024년 기준 총 9명 대통령 중 3명이 탄핵 소추되었고, 2명이 파면되었다. 반면 미국은 독립이후 250년 민주주의 체제 내에서 3명의 탄핵 소추나 파면을 경우하였기 때문에 이는, 한국 민주주의가 반변한 논점에 따른, 정치 양극화 문제를 갖음을 보여준다. 이를 바탕으로 절차적, 실질적 민주주의 차원의 한국 민주주의를 평가하고 대통령제의 한계 및 이원내각제 효과를 검토한다.

Ⅱ. 절차적 민주주의와 실질적 민주주의 차원에서 한국 민주주의 평가

1. 평가기준: 절차적, 실질적 민주주의

민주주의는 2가지 기준으로 구분 가능한데 자유주의 기반 절차적 민주주의와 공화주의, 사회주의 기반 실질적 민주주의가 있다. 이 두 민주주의는 자유, 평등에서 차이를 가지며, (1) 근본 사상 (2) 강조점(제) (3) 민주주의 각각의 범위 차원에서 차이가 있다.

1) 근본 사상의 차이

• 절차적 민주주의는 자유주의를 근본하며, 국가의 부당한 개입을 방지하는 "소극적 자유주의"를 중시한다. 국가는 사익 추구를 보호하기 위해 존재하며, 평등 차원에서, 로버트 달의 Polyarchy 체제와 같은 공정한 경쟁, 선거 절차를 강조하는 "형식적 평등"을 중시한다

• 반면 실질적 민주주의는 "적극 공화주의", 사회주의 기반의, 적극적 자유를 중시하며, 국가는 공공선 실현을 위해 존재한다. 국민이 의사결정에 적극, 직접 참여하는 직접 민주주의 강조하며, 평등 차원에서 "결과적, 실질적 평등"을 강조하여 기타 권리를 넘어 실질적 향상, 균등실현을 추구한다.

2) 강조하는 작동기제 차이

• 절차적 민주주의는 선거제도를 강조하여, 선거에 선출된 대표자가 유권자 의사를 반영할 정치를 해야한다고 본다. 또한, 다수결주의에 따르므로, 선거제도를 통해 개인이 자기 의사를 (선호) 결집·표출하면 과장 많은 다수가 지지하는 가치가 사회적 가치가 된다.

• 실질적 민주주의의 경우 "직접 민주주의", "국민투표"를 중시하여 국민이 정책 결정 단계에 적극 참여하는 참여기제를 강조한다. 국민이 주인이 되어, 정책을 모두가 결정해야 한다고 보았다.

3) 민주주의 범위 차이

• 절차적 민주주의는 민주주의 범위를 제한하여 "정치" 활동 즉, 정책결정 단계에 국한한다. 대의 정치를 통해, 국회를 선출하고 그 국회는 "정책관련 결정"에 한하여 활동한다.

• 실질적 민주주의는 정치 외에 경제와 사회문제까지 민주주의 범위를 확장하여 본다. 경제적 평등, 사회적 평등이 이루어지지 않으면, 정치적 민주주의가 작동할 수 없다고 보며, 대표적으로 미국의 자유시장 독일의 공동결정제와 같은 "작업장 민주주의"를 통하여, 민주주의 공간을 넓게 보았다.

이 부분 좋네 ㅇㅇ

2. 한국 민주주의 평가

한국 민주주의는 2가지 기준에 따라 상이한 평가를 갖는다. 절차적 민주주의는 문제 없고, 자리 잡았으나, 실질적 민주주의는 한계가 존재한다.

1) 절차적 민주주의 평가 → 국회적 관점에서 긍정적의

절차적 민주주의는 문제가 존재하지 않는다. 1987년 이후, 대선과 총선 모두 5년 4년의 주기를 가지고 큰 적법의 선거가 진행되었으며, 탄핵이 있어도, 선거 중립성, 주기성 문제가 없다. 또한 two-turn-over test (허팅턴) 민주주의 평가에 따라 정권교체가 한번 있었으므로 문제없다. 다만, 대의 민주주의에서 "정부형태, 선거제도"에 따라 갈등이 있어, 제도적 보완이 필요하다.

완성되었다.

2) 실질적 민주주의 평가

실질적 차원에서는 정체된 문제가 심각하다. 국민 유권자의 정책, 의사결정에 적극 참여가 부족하다. "적극적 자유실현 미비" "문제의

결과적 평등문제가 해결되기 어렵다. 현재 경제적 양극화가 보다 심화되며, 사회적 차별 배제 문제로 실질 민주주의 한계마 드러났다. 또한 단순한 투표 참여 증가뿐만 아닌 "작은정부 주의"가 없이서 한국 경제로의 민주주의 확대 한계가 있다

Ⅲ. 한국 민주주의 문제점 : 정부형태 관점

1. 통치성(governability) 문제

- 통치성은 정부 운영 효율적 정책을 의미하는것으로서, 한국대통령제는 분점한 분점으로 인하여, 통치성이 약화되어 민주주의 문제가 있다. 대표적 상황에서, 한국은 의회가 행정부 제출의 쟁점(landmark) 법안을 통과시키지 않는다. 실제 쟁점법안 통과율은 10% 미만이다.
- 반면 미국의 정당규율이 약화되어 대통령 리더십과 야당성을 통하여 cross voting이 가능하여, 입법시에도 교착(grid lock)이 그친다. 한국은 정당규율강화와 cross voting이 어렵고, 특정 입법 교착을 넘어 파국(dead lock)으로 이어진다. 이는 한국정당의 정당정치 약화와 정치적 균열 강화에 따른 권력분립 seperation of power 다 seperation of purpose가 동시에 나타나기 때문이다.

2. 책임추궁성(accountability) 문제

- 한국 대통령제는 책임 추궁성 약화로 대의민주주의 한계를 갖는다. 책임 추궁성은 대표의 정책 결정, 행동을 통제, 평가하는 것으로 선거를 통한 유권자 통제인 수직적 책임 추궁성, 부처 간 견제인 수평적 책임 추궁성이 있다.
- 한국의 경우, 대통령 직접선출로 수직적 책임 추궁성이 중요한데, "5년 단임제"라는 제도에 의존적 투표(현직자 성과 평가 기준 모호, 처벌 불가능)로 수직적 책임 추궁성 확보하기 어렵다. 또는, 대통령의 "응답성"저하, 승인 레임덕 문제, 포크넬이 제시한 "공모 민주주의"로 갈 우려도 높다. (+레임덕 문제 등).
- 또한 정당제도와 연계하여 보아 대통령의 책임을 정당에 묻기 어렵다는 한계가 존재한다.

3. 권력 타 기관의 견제문제: check and balance.

· 대통령제는 특정 집단의 전횡 방지와 공화주의 기반 권력분립을 중시하지만, 한국은 제헌 헌법 당시 내각제 방식에서 강력스런 대통령제로 두제로가 결합된 나타난 문제가 있다. 또한 헌법 명문에 따른 대통령 권한 강화 (법률권, 예산권, 내각제 요소에 따른 정치 형의리 즉 의원+장관겸직) 때문에 제왕적 대통령 가능성 있다.

· 반면 미국은 대통령이 예산권, 입법권이 없어, 의회가 행정부를 견제 가능하며, 1973년 War power resolution 등을 통해 수평적 책임 추궁이 작동한 바 있다. (케이스 처치 위원회)

· 한국은 막대한 대통령권한에 따라, 의회가 행정부를 견제하기 어렵기 때문에 오히려 '의원 민주주의'를 초래 우려가 있다.

국제적 노력 ↓ → 복잡한 문제

잘 살아 보세

IV. 의원내각제 도입시 효과

한국 대통령제는 문제점(위와 같은)가 있으므로 내각제 도입이 논의되는바, 다음은 의원내각제 도입에 따른 장·단점이다.

1. 예상되는 장점

1) 통치성 강화와 조응성 (co-governmentality) 강화

대통령제와 다당제의 가장 파국이라는 베인 웨이킹 주장이 있다. 반면 내각제는 다당제 하에서도 "제도적 조응성"이 높아서, 국정운영 안정을 가져올수있다. 또한, 분점정부가 발생하지 않아서 일원적 정당성 바탕의 연립정부, 단점정부, 소수정부를 줄여서 통치성이 강화된다.

찬교기, 등교기,

2) 수직적 책임 추궁성의 강화

내각제의 경우, 대통령제(개인책임)와 달리 정당이 집단책임을 져서, 정치 정나에 대한 연대 책임을 통해 수직적 책임 추궁성을 보완할수 있다.

시장에서 주의

3) 효율성 강화

대통령제가 승자독식체제 인것과 달리, 내각제에서는 "권력분립의 원칙"을 "의회-내각의 효율성, 타당"으로 보아 강화할수 있다.

2. 예상되는 단점

1) 정당 제도화 약화에 따른 정국 불안정성.

내각제 성공을 위해서는 정당 제도화가 수준이 높아야하지만, 한국의 경우 정당제도화 수준이 낮다. 이에 따라 정국 안정성을 기대하기 어렵다. (의회해산 - 내각 불신임 반전가능성) 실제 프랑스 제3, 4공화국에서는 평균 내각 임기가 6개월 정도의 정국 혼란을 가져온 바 있다.

2) 안지성 약화 문제

내각제에서는 안정적 정당성을 바탕으로하여, 의회가 총리를 간접적으로 선출한다. 따라서 유권자는 투표와 정부 간의 인과관계를 명확하게 인식하기 어려워 안지성이 낮다는 문제가 있다. 또한 국가 위기시에, 강력한 리더십을 가진 지도자는 국민이 직접하여 선출하지 못하는 제약이 있다.

V. 평가 > 결론을 대신하여.

내각제 도입은 한국이 가지는 대통령제의 문제를 해결할 수 있다. 한국은 '정당의 제도화 수준'이 낮아, 이에 따른 한계가 존재할 수 밖에 없다.

또한, 내각제 도입시에 국민 선호의 이유 "먹시 고려해야 하는바, 여론조사에 따르면 국민들은 내각제 선호(6-8%)보다 대통령제 선호(60% 이상)가 더 높아 대통령제의 폐지보다 수정을 원한다. 따라서, 전면적 내각제 도입보다는 국민 수용성 바탕의 '정당 제도화 선행'이 우선되어야 하며, 점진적 제도 개선이 필요하다.

20 년도 5급 공채 [직]	과 목 명	득 점		위원인
		제1문	제2문	
	과목번호			

[제1문]

Ⅰ. 서론

1987년 민주화 이후 한국 대통령제는 여러 번의 정권 교체 및 대통령 탄핵이 이루어지며 그 체제로서의 의원내각제에 대한 의견이 부상하고 있다. 한국에 있어서 의원내각제가 정착가능한지 살펴보고자 한다.

서론 논제 ywn

Ⅱ. 절차적 민주주의와 실질적 민주주의를 통한 한국 민주주의 평가

1. 절차적 민주주의와 실질적 민주주의 비교

절차적 민주주의·실질적 민주주의를 사상체계, 적용하는 기제, 민주주의 범위 기준으로 비교하고자 한다.

절차적 민주주의는 자유주의 사상 기반으로, 소극적 자유와 형식적 평등을 중시한다. 자유주의는 개인의 자유를 강조하며 국가는 개인의 자유를 넓크하여야 한다. 즉, 자유주의는 사적 이익을 중시하며 다수결주의를 통해 차치를 결정한다.

실질적 민주주의는 [illegible] 사회주의 사상 기반으로, 적극적 자유와 실질적 평등을 중시한다. 실질적 민주주의는 공동체를 중시하며 국가는 공동선을 이루기 위해 노력한다. 이 과정에서 심의를 통해 가치가 결정된다.

이 개념은 국제적 틴트

절차적 민주주의는 다수결주의를 통한 의회와 선거제도를 운영한다. 사적 이익을 선거를 통해 표출하고 선거를 통해 선출된 의회가 개인의 주권을 행한다.

실질적 민주주의는 직접 민주주의와 국민투표를 통해 운영된다. 국민들이 직접 심의에 참여하여 사회적 차치를 결정한다.

절차적 민주주의는 정치영역에만 국한된다. 따라서 국민주권을 증한 의회가 정치적인 과정을 통해 문제를 해결한다.
실질적 민주주의는 경제·사회영역에 민주주의를 확장한다. 경제적·사회적 평등이 이뤄지지 않는다면 민주주의도 제대로 작동하지 않는다고 본다.

1번의 2개 key word → 구체적인 이제는 보통 필요 없다

2. 현행 한국 민주주의 평가

절차적 민주주의 차원에서는 성공이 되었으나
실질적 민주주의 차원에서는 부족한 점이 많다.
절차적 차원에서 한국 1987년 이후 꾸준히 선거가 이루어지고 있으며 공정한 선거가 이루어지기에 문제가 없다.
다만, 정부형태인 대통령제 차원에서는 개선이 필요하다.
실질적 차원에서 서구민주주의 기반이기에 직접민주주의 제도가 행해지기 구조적으로 어렵다는 문제가 있기에 국민들이 참여가능한 형태가 필요하다.

결제적 제도 강조 → bad, 기술제시가 어려운 문제가

Ⅲ. 대통령제 권력구조에서의 한국 민주주의 문제점 있습니다

대통령제 권력구조를 분석하기 위하여 통치성, 책임추궁성, 견제와 균형 차원으로 평가하고자 한다.

이부분 구체적이 작성되었으면 good key word

1. 통치성·통치가능성 관점에서 한국 민주주의

한국 대통령제는 통치성이 낮은 편이다.
통치성이란 정부가 효율적으로 정책을 하는 정도, 즉 정부가 원하는 정책 목표를 달성하는지의 정도를 의미한다.
한국의 경우, 분점정부로 인한 입법교착으로 통치성이 낮다.
실제로 쟁점법안의 통과가 10%로 안된다. 그 원인은 권력 구조에 있다. 분점정부가 빈번하게 일어나는 미국은 정당규율이 낮아 의원들의 초당적 협력이 가능하다. 하지만 한국은 정당규율이 높아 국회의원들의 표가 투표가 이루어지지 못하여 grid lock이 아닌 dead lock이 발생한다.

이부분 구체적 good

2. 책임추궁성 관점에서의 한국 민주주의

한국의 대통령제는 책임추궁성이 낮다. 책임추궁성이란 주인인 국민이 대리인인 대통령에게 의임한 권력으로 약속한 정책을 수행하는 정도를 의미한다.

한국의 대통령제는 5년 단임제이다. 그래서 원칙적으로 대통령 개인에 대한 책임추궁을 할 기회가 없다.

대통령 개인에게 책임을 물을 수 없는 반면에 여당, 정당에게로 그 책임을 돌리기 어렵다. 대통령 개인 정당불리를 주장하는 경우를 의미한다. 체계적인 사례로는 노무현 대통령의 탈정불리기가 존재한다.

3. 견제와 균형 관점에서 한국 민주주의

한국의 대통령제는 견제와 균형의 정도가 낮다. 견제와 균형은 행정부와 의회 간의 상호 견제점이다. 이는 권력분립의 상황에서 한 정부가 권력을 독점하는 경우를 막기 위한 공화주의의 발상 중 하나이다. 한국의 대통령제는 견제와 균형보다는 권력 집중에 초점을 맞춘다. 의회가 행정부보다 권력 집중이 되는 경우를 볼 수 있는데, 이는 한국 대통령제에 내포제적 요소가 포함되어 있기 때문이다. 예를 들어 국회의 국회동의 및 국무위원의 해임건의권이 존재한다.

반대로 대통령 및 행정부가 의회보다 권력 집중되는 경우로 존재한다. 이는 행정부가 원활한 예산권한 정당통제가 가능하기 때문이다. 특히 공천권, 자금력, 의원에게 정책적 혜택을 통한 정당 통제로 의회에 대한 영향력을 키울 수 있다. 이러한 경우를 제왕적 대통령이라고 한다.

이처럼 한국형 대통령제에서는 균형과 견제가 조화하지 못하고 있다.

Ⅳ. 한국에서의 선거대축제 도입

1. 의원내각제의 장점

의원내각제를 통해 통치성을 높일 수 있다. 내각제는 일원적 정당성을 기반으로 운영되기에 분점 정부가 발생할 수 없다. 또한 내각제는 양당제 및 다당제라도 효율성이 높기에 통치성을 높일 수 있다.

또한, 내각제는 수직적 책임명료성을 높일 수 있다. 비례한 선거를 통해 의회를 형성하며 국민은 돌려 수 있다. 마찬가지로 제3 상 권력집중을 통해 효율적인 정부형태를 유지할 수 있다.

2. 의원 내각제의 단점

한국에 있어서 의원내각제에 대한 신중론이 높은 편이다. 그 원인은 인지성에 있다. 인지성은 자신이 투표를 함으로써 특정 대리인에게 권력을 부여했다는 것을 인지할 수 있을 것이다. 내각제의 경우 개인이 아닌 정당에 투표를 하고, 정당이 내각을 형성하기에 인지성이 낮은 편이다. 한국은 인지성이 높은 대통령제를 더 선호한다.

또한, 의원내각제는 안정성이 낮은 편이다. 의회 해산 및 내각불신임이 발생하면 즉각 총선에 의해 발생한다. 북한이라는 외부적 위협이 존재하는 상황에서 국정운영에 있어서 안정성을 중요하다.

3. 의원내각제 평가

한국에 있어서 의원내각제 도입 의견은 있으나 현실화하기 어렵다. 우선 한국의 정당이 지역주의가 낮아 정당 기반이 중요한 내각제가 공고화되기 어렵다. 또한 한국에 있어서의 의회 선호도 또한 낮은 수준이다. 의회에 대한 신뢰도 및 선호가 낮은 상태에서 내각제 실시는 현실적이지 못하다. 결과적으로 현재의 대통령제에 대한 수정·보완을 통해 운영하는 것이 더 바람직한 방향이다.

V. 결론

지금까지 논한 한국의 민주주의를 다양한 관점에서 평가해보며 한국형 대통령제의 문제점 및 내각제 현실가능성을 검토했다. 이에 의원내각제 실시보다는 현재 대통령제가 더 바람직하게 운영될 수 있도록 수정·보완하는 것이 필요하다.

IV. 3: 권력은 예산과목을 대체 가능

II. IV번의 보안의 이유

gwg

북을 갖고 싶은 듯

I 번의 국제관계 보완 필요