

현대정치연구

2019년 봄호 (제12권 제1호)

서강대학교 현대정치연구소

■ 차례

경제투표이론의 한국적 적용에 대한 고찰 박선경	5
대의제 공고화론과 시민 민주주의: 한국 민주주의 이론과 현실의 불균형 장 훈 한은수	39
제도와 가치체계의 조응, 그리고 민주주의 만족감 강신구	71
새로운 이슈로서 ‘청년’에 대한 정당 대응: 선거강령분석을 중심으로 이지호 서복경	107
연동형비례대표제와 주권의 재구성: 한국 선거제도 변화에 대한 정치철학적 고찰 이관후	145
한일대륙붕협정의 외교사적 고찰과 미해결 과제: 동아시아 해양 거버넌스의 구축을 향하여 박창건	177

■ CONTENTS

How to Apply Economic Voting Theory in Korean Elections <i>Park, Sunkyoung</i>	5
Consolidation Theory with representative democracy against Civic Democracy: An Imbalance between Theory and Practice <i>Jaung, Hoon Han, Eun Su</i>	39
Congruence between Institutions and Value System, and Its Effects on Satisfaction with Democracy <i>Kang, Shin-Goo</i>	71
Party Response of the ‘Youth Issue’ in Korea <i>Lee, Jiho Seo, Bok-kyeung</i>	107
Mixed-member proportional representation system and reconstruction of sovereignty: critical review on reform of electoral system in Korea <i>Lee, Kwan Hu</i>	145
A Diplomatic Review and Unresolved Task of Korea-Japan Continental Shelf Agreement: towards the Establishment of East Asian Ocean Governance <i>Park, Chang-Gun</i>	177

경제투표이론의 한국적 적용에 대한 고찰

박선경 | 인천대학교*

| 국문요약 |

한국 선거에서 경제투표는 왜 잘 발견되지 않는가? 이 문제에 답하기 위해 본 연구는 비교 국가사례로서의 이론적 보편성과 한국정치적 맥락에 따른 특수성을 고려하여 경제투표이론의 한국적 적용을 위한 몇 가지 질문을 던지고, 한국종합사회조사 누적자료를 사용하여 이에 대한 경험적 근거를 제시한다. 첫째, 한국은 정당정치 역사가 상대적으로 짧고 이로 인해 정당의 지지기반이 약한 편이다. 이런 정당 지지기반의 취약성이 경제투표적용을 제한할 이론적 가능성을 논한 후, 이를 검증하기 위해 지지 정당 여부와 경제투표 간 상호작용효과를 확인하였다. 경험 분석 결과, 지지 정당이 있는 응답자일수록 사회공동체적 회고투표를 하는 반면, 무당파일수록 사회공동체적 전망투표를 할 확률이 높음을 확인하였다. 둘째, 최근 한국의 세대정치이론을 경제투표에 적용하여, 20~30대 청년세대가 장년층과 달리, 국가의 경제 상황에 대한 평가에 기반하여 집권당에 투표할 확률이 높음을 확인했다. 마지막으로 경제투표에 영향을 미칠 가설들로 신자유주의적 개혁에 의해 피해를 볼 확률이 높은 취약계층이 경제투표를 할 가능성과 지역주의가 경제투표작동을 방해하고 있을 가능성을 이론적으로 검토해보았으나, 이러한 가설들을 지지할 경험적 근거는 발견되지 않았다.

주제어 | 경제투표, 사회공동체적 회고투표, 사회공동체적 전망투표, 한국정치적 맥락, 정당 지지기반의 취약성, 무당파, 세대정치.

* 인천대학교 정치외교학과 조교수(skpark@inu.ac.kr).

I. 서론

한국 유권자는 경제투표를 하는가? 경제실적이 좋으면 집권당에 투표하고 그렇지 않으면 야당에 투표한다는 경제투표이론의 기본적인 논리가 한국정치에서 작동하지 않을 특별한 이론적 이유는 없다. 그러나 한국의 경제투표에 대한 기존 연구들을 보면 한국 선거에서 경제투표가 매 선거에서 꾸준히 잘 작동하고 있다고 단정짓기 어렵다. 객관적 경제지표와 투표 간 관계를 분석한 문우진(2018)의 연구에 따르면 민주화 이후 총 19번의 선거에서 객관적 경제지표와 집권당 후보에 대한 득표는 유의미한 상관관계가 없었다. 경제에 대한 주관적 평가를 독립변수로 본 연구들 역시 경제투표의 작동에 대해 유보적이다. 기존 연구들의 대체적인 경향을 보면 1997년 IMF 경제위기 이전의 선거에서 경제투표는 거의 발견되지 않다가(김재한 1993; 박경산 1993), 경제위기 이후 경제문제가 주요 선거이슈로 부각되기 시작하면서 징후적 현상이 포착되었지만 여전히 지역주의 투표행태나 세대갈등 등 다른 주요 투표결정요인에 비해 부차적인 영향력만 가지고 있거나(김성연 2016; 이현우 1998; Kang 2013), 2000년대 후반 이후 일부 선거에서만 경제투표 현상이 관찰된다(강우진 2013; 이내영 · 안종기 2013; 이재철 2008; 황아란 2000).

본 연구의 질문은 여기서 시작한다. 서구 민주주의 국가들을 사례로 한 다수의 연구들이 공히 경제투표를 강력하고 안정적인 투표 기제 중 하나로 꼽는 것과 달리(Duch 2008; Lewis-Beck and Stegmaier 2007; 2008), 왜 한국 선거에서 경제투표 현상은 부차적이거나 일회적인 투표결정요인으로 작동하는가? 민주화 이후 선거 횟수가 적어서라고 단순히 답할 수 없는데, 더 짧은 시간의 선거에서 경제투표현상을 강하게 발견하는 연구도 많기 때문이다. 대표적으로 경제투표이론의 고전 중 하나인 터프트(Tufte 1978)의 연구는 1946년부터 1974년 사이 일 정당 실질가처분소득과 중간선거에서의 여당 득표율 간 양의 상관관계를 확

인했었다. 한국이 민주화 이후 총 6번의 대통령 선거, 8번의 국회의원 선거, 7번의 지방선거가 있었으므로 선거 횟수 자체가 절대적으로 적은 것은 아니다. 즉, 한국 선거에 경제투표이론을 적용하기 위한 한국적 맥락을 고민해야 할 필요성이 제기된다.

경제투표이론을 적용하기 위한 한국적 맥락이란 과연 무엇인가? 본 연구가 정의하는 한국적 맥락은 크게 비교국가사례로서의 한국의 이론적 보편성과 한국정치 이론적 특수성으로 구분된다. 비교국가사례로서 한국은 민주적 선거와 정당정치의 경험이 짧은 신생민주국가이다. 또한, 경제적 측면에서 빠른 경제성장을 이룬 후발산업국가이면서도 경제위기 이후 급속한 신자유주의적 개혁을 실시한 국가이다. 반면, 한국정치의 이론적 특수성으로는 민주화 이전의 권위주의 대민주주의의 갈등 구조가 지역주의 갈등구조로 대치된 것을 주요하게 고려해야 할 것이다. 또한, 최근 지역주의 구도가 약해진 대신 세대갈등이나 이념갈등이 자주 언급되고 있다. 이러한 한국적 맥락은 경제투표이론과 어떻게 접목될 수 있을까? 이러한 맥락들이 한국에서 경제투표가 잘 작동하지 않는 이유를 설명할 수 있을까? 만약 그렇다면 왜 그런 것일까?

보다 구체적으로 경제투표에 대한 한국적 적용은 다음과 같은 다섯 가지 질문에 답하는 방식이 될 것이다. 첫째, 정당정치의 경험이 짧기 때문에 정당지지 기반이 강하게 형성되어 있지 않았고, 이로 인해 경제투표가 잘 작동하지 않는 것일까? 둘째, 경제적 측면에서 한국은 빠른 경제성장을 이룬 후발산업국가이며, 국제경제환경에 민감한 개방경제이면서, 노동시장 유연성 등 급속한 신자유주의적 개혁을 단행했던 국가이다. 이런 특징이 경제투표의 작동에 영향을 미칠까? 신자유주의적 개혁에 의해 피해를 입을 확률이 높은 경제적으로 취약한 집단들일수록 그렇지 않은 집단들에 비해 경제문제를 근거로 집권당을 처벌 혹은 지지할 확률이 높을까? 셋째, 기존연구에서 언급하듯이 지역주의가 경제투표현상의 작동을 방해하는 것일까? 지역주의에서 상대적으로 자유로운 유권자들일수록 경제투표를 할 확률이 높을까? 마지막으로 고려하는 가설은 최근 부각되는 세대

간 정치성향의 차이이다. 특정 세대가 다른 세대에 비해서 경제문제를 기준으로 집권당에 투표할 확률이 높을까 혹은 세대와 경제투표는 전혀 무관할 것인가?

이러한 네 가지의 질문에 답하기 위해서 본 연구는 이후 2장에서 각각의 질문을 이론적으로 논증한 후, 3장에서 이를 경험적으로 뒷받침하거나 반박할 근거를 제시하는 방식으로 전개될 것이다.²⁾ 4장에서 향후 더 논의되어야 할 연구과제들을 중심으로 결론을 지을 것이다.

II. 경제투표이론의 한국적 적용

1. 정당정치 역사가 짧아서 경제투표가 작동하지 않는가?

비교국가사례로서 한국은 절차적 민주주의가 정착되었지만 정당정치의 역사가 짧은 신생민주국이다. 이런 특징은 경제투표의 작동과 관련한 두 가지 논점을 제공한다. 첫째, 안정적인 정당지지기반세력의 부재이다. 신생민주국가들의 경제투표 현상을 연구한 논문들을 정리한 루이스백과 스테그메이어(Lewis-Beck and Stegmaier 2008, 304)의 지적처럼 신생민주국가들은 선거를 통한 정권교체와 정당정치의 경험이 짧기 때문에 상대적으로 정당지지에 대한 뿌리가 깊지 않다.

약한 정당지지는 경제투표에 어떻게 영향을 미칠까? 이론적으로는 약한 정당지지기반이 경제투표현상을 강화할 수도 있고, 약화할 수도 있다. 우선, 정당의

2) 비교국가사례로서 한국의 이론적 보편성을 논하는 2장의 내용이 향후 3장의 경험적 분석으로 이어지면서 분석단위가 국가에서 개인으로 내려가게 되고 이로 인한 논점의 혼란이 있을 수 있다. 한국의 이론적 보편성을 추론해내기 위한 논리전개는 국가가 분석단위이지만, 실제 본 연구의 경험적 분석은 국가비교가 아니라 한국의 여론조사자료를 바탕으로 했기 때문이다. 이로 인한 논리적 오류는 본 연구의 한계로 감안해야 할 지점이며, 향후 별도의 연구로 국가비교를 통한 경험적 검증을 시행해서 본 연구의 논리적 오류를 줄이고자 한다.

지지기반이 약할수록 경제투표기제가 잘 작동하는 음의 상관관계를 가정할 수 있다. 특정 정당에 대한 지지가 안정적이지 않기 때문에 유권자들은 선거시기마다 가변적인 이슈나 상황에 따라 투표할 확률이 높고, 이런 가변적 이슈 중 국가적 혹은 개인적 경제상황은 다른 정책이슈에 비해 중요한 투표결정요인으로 작동할 가능성이 높다. 집권당의 경제실책이나 경제실적은 다른 정책이슈에 비해 상대적으로 관찰하기 쉽고 유권자가 판단하기 쉬운 이슈이기 때문이다. 실제 송진미·박원호(2014)의 연구가 무당파에게 경제성장이슈가 중요한 투표결정요인임을 확인한 바 있다.

특정 정당에 대한 지지의 이유가 공고한 유권자의 경우, 지지정당의 경제실책에 대한 불만에도 불구하고, 경제문제를 제외한 다른 정책이나 이념적 지지사유가 변경되지 않는다면, 지지정당을 지속적으로 선택할 것이다. 그러므로 한 국가에서 정당지지세력을 안정적으로 형성한 유권자의 숫자가 많을수록 경제투표현상은 덜 작동할 것이라고 추론해볼 수 있다.

반면, 정당의 지지기반이 약할수록 경제투표기제가 잘 작동하지 않을 가능성도 충분하다. 통상적으로 무당파보다는 지지정당이 있다고 밝힌 응답자일수록 정치문제에 대한 관심이나 이해가 높은 집단, 즉 정치적 세련도(political sophistication)가 높은 집단이다. 정치적 세련도가 높은 사람일수록 경제문제에 대한 집권당의 책임을 묻는 민주적 책임성기제에 따라 투표를 확률이 높을 수 있다. 실제 미국선거를 분석한 많은 연구들이 정치적 세련도와 경제투표 간 상관관계를 발견한 바(Fiorina 1981; Gomez and Wilson 2001; 2003; Goren 1997; Hetherington 1996; Mutz 1992), 이런 기존연구들의 논리를 한국에도 적용한다면, 지지정당이 있다고 밝힌 응답자일수록 경제투표를 할 확률이 높다고 볼 수 있다. 3)

3) 한국 무당파에 대한 일부 연구들은 한국의 무당파가 정치적 세련도가 낮은 정치무관심층이 아니라고 본다. 무당파일수록 교육수준이나 소득수준이 높다는 경험적 근거에 바탕하여(류재성 2012; 박원호·송정민 2012; 이현출 2001; 정진민·길정아 2014) 무당파일수록 정치에 관심은 많지만 그만큼 기존 정당정치에 매우 비판적인 집단이

보다 근본적인 문제는 정당 지지의 안정성과 경제투표 간 내생성(endogeneity)이다. 최근 다수의 연구들이 지적하는 것처럼, 집권당의 경제실적에 대한 판단 자체가 유권자의 정당지지여부에 의해 선행적으로 영향을 받을 수 있다(Anderson et al. 2004; Evans and Anderson 2006; Evans and Pickup 2010; Wilcox and Wlezien 1993; Wlezien et al. 1997). 즉, 집권당 지지자의 경우 객관적인 경제지표와 무관하게 집권당의 경제성과를 긍정적으로 평가하며 이런 주관적인 평가는 집권당을 지속적으로 지지할 심리적 근거로 작동한다. 야당 지지자의 경우 역시 객관적 경제지표와 무관하게 집권당의 경제성과를 부정적으로 인식하고 집권당을 지지하지 않을 것이다. 이럴 경우, 경제에 대한 평가가 집권당 지지여부에 영향을 미치는 것이 아니라 선행된 집권당에 대한 지지성향이 경제에 대한 평가에도 영향을 미치며 이것이 다음 선거의 주요 투표결정요인이 되는 논리의 내생성 문제가 발생한다.

지지정당이 분명한 유권자가 경제적 불만에도 불구하고 지지를 유지하는 것인지 혹은 지지여부에 의해 내생적으로 경제에 대한 평가가 형성되는 것인지는 별도의 이론적 논의와 경험적 근거가 필요한 문제이다. 그러나 구체적인 작동메커니즘이 무엇인가와는 별개로 표면적으로 관찰되는 현상은 동일한데, 지지정당이 분명한 유권자일수록 경제투표를 덜 고려하게 될 것이라는 점이다.

종합하면, 경제투표의 작동은 개별 유권자의 정당지지 정도에 따라 다를 것이고, 그 관계의 방향은 정반대의 두 가지 가설로 정리될 수 있다. 첫 번째 가설인 **정당지지에 따른 경제투표 제약 가설**은 지지정당이 없는 무당파일수록 집권당의 경제실적을 바탕으로 투표할 확률이 높고, 지지하는 정당이 있는 유권자일수록 집권당의 경제실적과 무관하게 투표할 확률이 높을 것이라고 기대한다. 반대로 두 번째 가설인 **정당지지에 따른 경제투표 강화가설**은 정당지지와 경제투표 간의 양의 상관관계, 즉, 지지하는 정당이 있는 유권자일수록 경제문제에 대한 민주적 책임성 기제에 따라 투표할 확률이 높고, 무당파일수록 그렇지 않은 확률이 높을

라고 본다(김성연 2015; 윤종빈 외 2016).

것이라고 기대한다.

2. 경제적으로 취약한 계층일수록 경제투표를 더 할 것인가?

한국은 후발산업국가 중에서 가장 빠른 속도로 경제성장을 이뤘지만, 1997년 외환위기 이후의 각종 신자유주의적 개혁조치로 인해 고용불안정성이 높아지고 실업률과 경제적 불평등이 악화되고 있다. 이러한 경제구조적 변화와 이로 인한 경제위기는 경제투표를 가능하게 할 조건으로 작용할 수 있다. 실제로 황아란(2000)의 연구는 IMF 경제위기 직후의 15대 대통령선거에서 경제위기를 초래한 여당에 대한 책임을 묻는 회고적 경제투표를 발견했다. 그러나 IMF 경제 위기 이후 경제문제가 핵심쟁점이라 될 것이라는 김영태(2007)의 합리적 예측에도 불구하고, 모든 선거에서 경제위기에 기반한 경제투표가 발견되는 것은 아니었다.

외환위기 이후 신자유주의적 경제구조 전환이 지속적으로 이루어졌고 이후 경제 위기가 반복되었음에도 불구하고 경제투표현상이 강하게 두드러지지 않는 이유는 무엇일까? 한 가지 가설은 경제구조변화가 개별 유권자에게 미치는 상이한 효과이다. 높은 실업률과 소득불평등 등 최근 한국 경제의 문제들이 모든 소득계층에게 동등한 타격을 준다고 가정하는 것은 비현실적이다. 저소득층이나 저학력층, 비숙련노동자 등 경제적으로 취약한 계층이 해고나 장기실업, 고용불안정, 가계소득저하 등의 경제문제에 상대적으로 더 큰 타격을 입을 것이며, 이런 경제적 변화는 경제적 취약계층의 정책적, 정치적 선호에 영향을 미칠 확률이 매우 높다.

실제로 권혁용(Kwon 2008)의 연구에서 보듯이 1997년 외환위기 직후 급격히 악화된 실업문제는 저소득층에게 더 중요한 문제(salient issue)로 작동하였고, 실업문제가 심각하다고 느끼는 저소득층일수록 우파정당에서 좌파정당으로 대통령 선거의 지지후보를 바꿀 확률이 높았다. 그러므로 경제적 취약계층일수록 집권당의 경제실적에 더 민감하게 반응하여 경제투표를 할 가능성이 높다고 가설

화할 수 있다(*경제적 취약계층 가설*).

3. 한국정치의 특수성인 지역주의나 세대갈등이 경제투표의 작동을 제한하는 것인가?

한국정치의 맥락을 고려하지 않고 경제투표이론의 한국적 적용을 논할 수 없다. 한국정치의 가장 두드러진 특징 중 하나는 지역주의이다. 한국의 경제투표를 연구한 다수의 기존 연구들이 지적한 것처럼 경제투표보다는 지역주의가 선거에서 더 결정적인 요인이었다(이현우 1998; 정한울·권혁용 2009; Kang 2013). 집권당 지지기반 지역의 유권자들은 집권당의 경제실책과 무관하게 집권당을 지지했고, 야당 지지기반 지역의 유권자들 역시 집권당의 경제실적과 무관하게 야당을 지지해왔다.

이런 투표행태를 뒤집어 생각해보면 지역주의에서 상대적으로 자유로운 지역에서 경제투표가 뚜렷이 관찰될 가능성이 떠오른다. 실제 이현우(1998)의 연구는 지역주의가 약한 서울 경기 지역에서 후보자의 문제해결능력이 중요한 투표 결정요인이었음을 확인하였다. 이런 맥락에서 지역주의에 관한 가설은 이현우(1998)의 연구결과에 기반하여, 영호남을 제외한 지역에서 경제투표가 더 잘 작동할 것이라고 주장한다(*지역주의 가설*).

두 번째로 고려할 요소는 세대문제이다. 최근 세대갈등에 대한 분석이 증가하고 있는데(윤성이·이민규 2014; 이내영·정한울 2013), 세대갈등의 원인이나 양태에 대한 이견에도 불구하고 최근 연구들이 공통으로 동의하는 점은 현재 한국 사회의 청년층과 중장년층이 명백히 구분되는 정책선호와 정치성향을 가지고 있다는 점이다.

이러한 세대갈등은 경제투표와 어떻게 연관될까? 경제투표현상의 세대 간 차이가 있을까? 있다면 그 이유는 무엇인가? 이 문제에 대한 답은 현재 한국사회의 세대갈등을 어떻게 정의하는가에 따라 나뉠 수 있다.

일련의 연구들은 현재의 세대갈등을 세대 간 서로 다른 생애주기에 따라 발생하는 경제정책에 대한 상이한 이해관계에서 초래된 것이라고 본다(김영순·노정호 2017; 박길성 2011; 이상록·김형관 2013; 전영수 2013). 주로 복지정책이나 연금정책, 실업정책 등 정책의 수혜자와 부담자가 세대를 축으로 해서 나뉘는 정책이슈를 두고 소위 세대 간 형평성에 대한 문제가 제기되고 이것이 세대갈등으로 진화된다고 보는 관점이다(박길성 2011; 전영수 2013). 이러한 관점을 수용한다면, 복지정책이나 연금정책의 혜택이 노년세대에게 집중된다고 생각하는 청년세대일수록 집권당의 정책에 불만을 가지고 회고적 평가를 할 수 있다.

반면, 현재의 세대갈등이 단기적이고 일회적인 정책 선호 차이가 아니라 좌우 이념 갈등과 중첩되어 생기는 갈등, 즉, 보다 근본적이고 장기적인 갈등으로 보는 시각이 있다(박재홍 2010; 윤성이·이민규 2014; 전상진 2018). 경제투표의 세대 간 차이와 관련해서 주목할 만한 흥미로운 연구는 윤성이와 이민규(2014)의 분석인데, 이들은 세대별로 주관적 이념성향 결정요인이 다름을 발견하였다. 통상적으로 한국인의 이념성향 결정요인은 대북관과 통일관 등 안보문제가 결정적이라는 것이 정설이며, 윤성이와 이민규의 분석에서도 50세 이상 장년세대의 경우는 통상적 정설처럼 대북정책과 출신지역이 주관적 이념성향의 유의미한 결정요인이었다. 그런데 20-30대 청년세대에게 대북정책이나 영남 혹은 호남 출신 지역여부는 이념을 형성하는 유의미한 변수가 아니었고 소득분배와 경제성장에 대한 태도가 주관적 이념성향을 설명하는 가장 큰 변수였다.

이 연구의 함의를 수용한다면, 청년세대는 좌우대립의 냉전이데올로기나 지역주의적 갈등구조에서 상대적으로 자유로우며, 소득분배와 경제성장문제를 중심으로 투표할 것이라고 추론해볼 수 있다. 이에 **세대갈등가설**은 청년세대일수록 경제투표를 할 확률이 높을 것이라고 주장한다.

III. 경험 분석

1. 자료와 측정

위의 가설들을 검증해보기 위해 본 연구는 2003년부터 2016년까지 조사된 한국종합사회조사 누적자료 중 투표행태를 물어본 연도의 조사를 사용했다.⁴⁾ 한국종합사회조사는 국가전체 경제상황과 개인의 경제상황에 대한 주관적 평가를 묻는 문항과 선거에서의 투표선택도 묻고 있어서 본 연구의 분석을 위해 적절한 자료이다. 또한 무엇보다 본 연구의 목적이 특정한 한 개 선거에서의 경제투표 여부를 확인하는 것이 아니라, 경제투표가 다수의 선거에서 지속적으로 유의미한 투표결정요인으로 작동하지 않는 이유를 찾는 것이므로 2002년 대선 이후 모든 선거에서의 투표선택을 묻은 한국종합사회조사의 누적자료가 가장 적절한 자료이다.

경제투표에 대한 기존 연구들은 유권자의 경제실적에 대한 평가가 국가 전체의 경제상황을 기준으로 삼는가(sociotropic), 혹은 개인의 가계경제를 기준으로

4) 2007년과 2008년에는 조사년도에 선거가 있었음에도 불구하고 투표참여여부만 묻고 지지후보를 묻는 문항이 없었다. 이후 설문조사에서 2007년 대선 당시 투표를 회고하여 묻는 문항을 포함시켰지만, 2008년 총선의 경우는 없었다. 이런 한계로 인해 2003년부터 2016년까지의 조사 중 실제 자료분석에 사용된 설문조사연도와 해당 선거는 2004년 총선의 지역구선거에 대한 2004년도 설문조사, 2007년 대선에 대한 2010년도와 2016년도 설문조사, 2010년 지방선거에 대한 2010년도 조사, 2012년 대선에 대한 2013년도와 2016년도 조사, 2014년 지방선거에 대한 2014년도 조사, 그리고 2016년 총선의 지역구선거에 대한 2016년도 조사이다. 이에 대해 한 심사위원은 선거 당 해의 설문조사와 선거가 없는 년의 설문조사는 정치환경이 다르기 때문에 이를 다 합쳐서 하나의 데이터셋으로 만들어 분석하는 것은 오류가 있을 수 있다고 지적하였다. 이는 타당한 지적이지만, 본 연구의 연구질문이 경제투표의 장기적 작동에 대한 것이기 때문에 위 지적과 같은 한계를 감안하고서 한국종합사회조사의 누적자료를 사용하였다. 더불어 이러한 오류는 연도고정효과(year fixed effects)를 통해 통계적으로 다소 완화될 수 있다.

삼는가(pocketbook)를 구분하며, 평가의 시점이 회고적(retrospective)인지 혹은 전망적(prospective)인지를 구분한다. 서구 사례를 바탕으로 한 기존 연구들이 대체로 회고적 경제투표를 더 많이 확인한 반면, 한국사례연구들은 주로 전망적 경제투표경향을 더 많이 발견하였다(강우진 2013; 문우진 2018; 이내영·안종기 2013; 이재철 2008; 황아란 2000).

이러한 차이를 확인하기 위해 사회공동체적 회고투표(sociotropic retrospective voting)는 한국의 경제상황에 대한 만족도를 묻는 문항을 사용하여 측정했고, 가계부적 회고투표(pocketbook retrospective voting)는 본인 가족의 경제상태에 대한 만족도를 묻는 문항을 사용하여 측정했다. 사회공동체적 전망투표(sociotropic prospective voting)는 앞으로 한국의 경제가 좋아지거나 혹은 나빠질 것이라고 생각하는지를 묻는 문항으로, 가계부적 전망투표(pocketbook prospective voting)는 본인 가족의 10년 이내 경제상태가 좋아지거나 나빠질 것이라고 생각하는지 묻는 문항으로 측정하였다. 네 문항 모두 긍정적인 판단이 높은 값을 갖도록 한 5점 척도로 측정하였다. 네 가지 문항들이 매년 다 조사되었던 것은 아닌데, 사회공동체적 회고투표는 2009년, 2010년, 2016년을 제외하고 매년 조사되었고, 가계부적 회고투표는 2007년, 2013년, 2014년을 제외하고 매년 조사되었고, 사회공동체적 전망투표는 2016년을 제외한 모든 연도에 조사되었고 가계부적 전망투표는 2007년부터 2014년까지 조사되었다.

종속변수인 집권당투표는 2004년 국회의원 총선거, 2007년 대통령선거, 2010년 지방선거, 2012년 대통령선거, 2014년 지방선거, 그리고 2016년 국회의원 총선거에서 각각 집권당의 후보를 지지한 경우는 1로, 그렇지 않으면 0으로 한 더미변수로 측정했다.

기본적인 통제변수로써 인구경제학적 특징이 모든 모델에 포함되었다. 성별은 여성을 1로 한 더미변수이고, 연령은 20대부터 60세 이상까지 각 세대별로 총 5점 척도로 구성되었다. 지역주의적 특징을 고려하기 위해 영남과 호남지역 거주자를 각각의 더미변수로 측정했다. 학력은 고졸 이하가 1, 고졸이 2, 대졸이

3, 대졸 이상이 4로 측정된 4점 척도이다.

집권당 투표에 영향을 미치는 여러 통제변수 중 중요한 것은 개인의 경제상황이다. 경제투표는 경제상황에 대한 인식에 기반한 투표행위인데, 경제상황에 대한 인식은 유권자의 소득이나 고용상태 등에 영향을 받을 것이기 때문이다. 이를 통제하기 위해 월평균 가계소득을 통제변수로 포함하였다. 월평균 가계소득이 0원 이상에서 150만원 이하를 1로, 150만원 이상에서 300만원 이하를 2로, 300만원 이상에서 450만원 이하를 3으로, 450만원 이상에서 600만원 이하를 4로, 600만원 이상을 5로 할당한 5점 척도로 측정하였다. 고용상태는 실업자나 비경제활동인구가 아닌 어떤 형태로든 현재 직업을 가진 응답자를 1로 한 더미변수로 측정했다.

최근 일부 연구들이 객관적 소득이나 자산이 아니라 소득에 대한 주관적 인식이 계층적 자기이해(self-interest)를 설명하는 더 유의미한 지표라고 주장하는데(박선경 2017; 장승진 2013), 경제투표 역시 ‘객관적 소득’ 자체보다는 유권자가 주관적으로 느끼는 경제상황에 대한 평가에 따른 투표행위이므로 소득에 대한 주관적 평가가 객관적 소득보다 더 유용한 지표일 수 있다. 이런 논의를 수용하여 소득위치에 대한 주관적 인식변수를 소득에 대한 대리(proxy)로 사용한 모델도 분석해보았다.

지지정당과 이념성향을 경제투표의 통제변수로 포함해야 하는가에 대해서는 이견이 있는데, 정파성과 투표선택 간의 강한 다중공선성 때문에 모델에 포함하지 않아야 한다고 보는 사람들도 있지만(김영순·노정호 2017), 오히려 경제성과에 대한 인식, 이념, 그리고 투표 간의 내생성 문제를 완화하기 위해서 이념이나 정파성에 대한 지표를 반드시 통제해야 한다(이현우 1998; 정한울·권혁용 2009). 이념은 스스로 정치적으로 어느 정도 진보적 또는 보수적이냐고 묻는 문항에 대한 답변을 이용하여, 매우 진보와 다소 진보를 진보이념성향자로, 다소 보수와 매우 보수를 보수이념성향자로 각각 더미변수로 측정하였다. 정당지지는 어느 정당을 지지하는가라는 질문에 대한 답을 이용하여 크게 보수당지지자, 민

주당지지자, 진보정당지지자를 각각의 더미변수로 측정했다.⁵⁾

경제투표의 원리는 국가나 개인의 경제적 결과에 대한 책임을 집권당에게 묻는 것이기 때문에, 정부에 대한 신뢰나 경제문제에 대한 국가의 책임의 정도가 어디까지인지에 대한 관점 등 다양한 국가관에 의해 영향을 받을 수 있다. 이에 정부신뢰와 정부의 책임정도에 대한 의견도 통제변수에 포함시켰다. 정부신뢰는 청와대를 이끌어가는 사람들에 대한 신뢰를 묻은 문항을 사용하여, 숫자가 높을수록 더 신뢰함을 의미하는 3점 척도로 측정했다. 청와대에 대한 신뢰만이 아니라, 모든 정부기관(청와대, 중앙정부부처, 지방자치정부, 국회, 대법원과 군대)에 대한 신뢰를 합친 변수로도 정부신뢰를 측정했는데 결과는 다르지 않았다.

정부의 책임정도는 복지나 각종 사회이슈에서 정부가 얼마나 책임져야 한다고 생각하는지를 묻는 문항을 사용했다. 이 문항은 좁게 보면 복지선호를 측정하는 문항이지만 넓게 보면 국가의 역할과 그 범위에 대한 입장을 확인하는 변수이다. 정부의 책임정도는 다음의 분야에서 정부가 어느 정도 책임져야 한다고 생각하는지에 대한 답변으로 측정되었는데, 문항마다 답변의 척도가 달라서 개별 문항에 대한 답변을 z값으로 표준화시킨 후 합한 평균값으로 측정했다. 정부의 책임

5) 구체적으로 2003년부터 2005년까지는 한나라당과 자유민주연합이 보수정당으로, 새천년민주당, 열린우리당, 개혁국민정당, 국민통합21이 민주당으로, 민주노동당이 진보정당으로 분류되었다. 2006년에는 한나라당과 국민중심당이 보수정당으로, 새천년민주당과 열린우리당이 민주당으로, 민주노동당이 진보정당으로 분류되었다. 2007년에는 한나라당과 국민중심당이 보수정당으로, 중도통합민주당과 열린우리당이 민주당으로, 민주노동당이 진보정당으로 분류되었다. 2008년과 2009년에는 한나라당, 자유선진당, 친박연대가 보수정당으로, 통합민주당과 창조한국당이 민주당으로, 민주노동당과 진보신당연대회의가 진보정당으로 분류되었다. 2010년과 2011년에는 한나라당, 자유선진당, 친박연대, 미래희망연대가 보수정당으로, 민주당, 창조한국당과 국민참여당이 민주당으로, 민주노동당과 진보신당이 진보정당으로 분류되었다. 2012년에는 새누리당, 선진통일당, 국민생각이 보수정당으로, 민주통합당과 전통민주당이 민주당으로, 통합진보당과 진보신당이 진보당으로 분류되었다. 2013년에는 새누리당이 보수당으로, 민주당이 민주당으로, 통합진보당과 진보정의당이 진보당으로 분류되었다. 2014년에는 새누리당이 보수당으로, 새정치민주연합이 민주당으로, 통합진보당과 진보정의당이 진보당으로 분류되었다. 2016년에는 새누리당이 보수당으로, 더불어민주당과 국민의당이 민주당으로, 정의당이 진보당으로 분류되었다.

분야로는 육아서비스제공, 노인생활수준 유지, 복지, 일자리 제공, 물가안정, 보건 의료, 성장에 필요한 산업 지원, 실업자 지원, 빈부격차 완화, 저소득층 대학생 지원, 무주택자 주거지원, 그리고 환경피해 감소 위한 법적 규제가 설문대상이었다.

마지막으로 연구에 사용되는 여론조사가 매년 다른 시기의 여론조사를 합친 것이기 때문에, 매년 변하는 객관적인 국가경제상황이 경제투표 자체에 영향을 미칠 가능성을 통제하기 위해서 전년도 1인당 실질 GDP 연간성장률을 포함하였다. 실제 분석에서는 1인당 실질 GDP 연간성장률 대신 연도별 더미변수를 넣어 연도고정효과를 확인하기도 하였고, 연도별 더미변수없이 분석하기도 하였는데 결과는 동일했다. 분석에 사용된 변수들의 기술통계량은 <표 1>에서 확인할 수 있다.

〈표 1〉 기술통계

변수	관찰수	평균	표준편차	최솟값	최댓값
사회공동체적 회고투표	1667	2.705459	1.067466	1	5
가계부적 회고투표	1667	2.922016	1.093982	1	5
사회공동체적 전망투표	1667	3.370126	0.966619	1	5
사회공동체적 전망투표	1667	3.407918	0.933766	1	5
가계소득	1667	2.881824	1.415851	1	5
고용상태	1667	0.611278	0.487606	0	1
연령	1667	3.412717	1.338337	1	5
학력	1667	2.431314	1.16648	1	4
성별(여성=1)	1667	0.507499	0.500094	0	1
영남지역거주자	1667	0.29934	0.458106	0	1
호남지역거주자	1667	0.131374	0.33791	0	1
진보이념성향	1667	0.356929	0.479237	0	1
보수이념성향	1667	0.357529	0.479416	0	1
진보정당지지자	1667	0.287942	0.45294	0	1
보수정당지지자	1667	0.421116	0.493886	0	1
주관적소득위치	1667	2.643071	0.972191	1	5
정부책임	1667	-0.00754	1.171744	-5.29133	2.519497
전년도1인당실질 GDP연간성장률(%)	1667	4.695328	1.421406	3.282	6.124

2. 통계분석

경제투표이론의 한국적 적용을 확인하기 위해 논의되었던 가설은 정당지지 제약 가설, 경제적 취약계층 가설, 지역주의 가설, 그리고 세대갈등가설이었다. 이

가설들을 검증하기 전에 우선 경제투표의 기본적 형태를 알기 위해 <표 2>와 같이 경제투표를 측정하는 네 가지 문항만을 넣은 모델을 분석했다. 모델 1은 인구경제학적 변수들만 통제변수로 포함된 모델이고, 모델 2는 이념성향 변수를 통제변수로 추가한 모델이다. 모델 3은 주관적 소득위치에 대한 인식과 정부의 책임정도를 통제변수로 추가한 모델이며, 모델 4는 앞의 세 모델들이 사용한 통제변수를 모두 포함한 모델이다.

모델 4를 제외한다면 사회공동체적 회고투표와 사회공동체적 전망투표가 통계적으로 유의미해 보이지만 모든 통제변수가 포함된 모델 4에서 통계적 유의미성이 사라져서 한국의 선거에서 경제투표가 안정적으로 발견되지 않는다고 한 기존 연구들과 동일한 결과를 보여준다. <표 2>의 결과를 한국 경제투표의 기본적 형태로 간주하고, 앞서 논의한 가설들을 차례대로 확인해보도록 하자.

〈표 2〉 경제투표 기본 모델

	모델1	모델2	모델3	모델4
사회공동체적	0.231 ^{***}	0.174 [*]	0.196 ^{**}	0.150
회고투표	(0.059)	(0.083)	(0.061)	(0.087)
가계부적 회고투표	0.015	0.002	0.015	0.009
	(0.055)	(0.073)	(0.063)	(0.084)
사회공동체적	0.142 [*]	0.107	0.137 [*]	0.104
전망투표	(0.062)	(0.089)	(0.065)	(0.090)
가계부적 전망투표	-0.082	-0.142	-0.058	-0.145
	(0.063)	(0.081)	(0.065)	(0.085)
가계소득	0.029	0.002	0.015	0.002
	(0.049)	(0.074)	(0.054)	(0.084)
고용상태	-0.300 [*]	-0.065	-0.260 [*]	-0.044
	(0.122)	(0.180)	(0.126)	(0.186)
연령	0.466 ^{***}	0.249 ^{**}	0.492 ^{***}	0.256 ^{**}
	(0.053)	(0.077)	(0.056)	(0.080)
학력	0.051	0.087	0.068	0.092
	(0.063)	(0.093)	(0.067)	(0.101)
성별(여성=1)	-0.005	0.227	0.048	0.200
	(0.118)	(0.171)	(0.122)	(0.177)
영남거주자	0.800 ^{***}	0.639 ^{***}	0.791	0.661
	(0.123)	(0.176)	(0.127) ^{***}	(0.181) ^{***}
호남거주자	-2.567 ^{***}	-1.323 ^{***}	-2.558 ^{***}	-1.257 ^{**}
	(0.270) ^{***}	(0.385) ^{***}	(0.276)	(0.388)
전년도 성장률	-0.017	0.079	-0.017	0.072
	(0.040)	(0.057)	(0.042)	(0.059)
진보이념		-0.575 [*]		-0.608 ^{***}
		(0.186)		(0.192)
보수이념		0.809 ^{***}		0.803 ^{***}
		(0.195)		(0.198)
민주당 지지자		-1.764 ^{***}		-1.742 ^{***}
		(0.230)		(0.235)
보수당 지지자		2.846 ^{***}		2.790 ^{**}
		(0.181)		(0.187)
정부신뢰			-0.555 ^{***}	-0.398 [*]
			(0.115)	(0.164)
주관적소득위치			-0.075	-0.077
			(0.078)	(0.111)
정부의 책임정도			-0.219 ^{***}	-0.207 ^{**}
			(0.049)	(0.073)
상수	-2.453 ^{***}	-2.750 ^{***}	-0.969	-1.488
	(0.464)	(0.714)	(0.572)	(0.872)
로그우도	-981.66	-550.99	-923.45	-525.49
사례수	1,730	1,677	1,672	1,632

Robust Standard Errors in Parenthesis. * p<0.05; ** p<0.01; *** p<0.001

〈표 3〉 정당일체감 제약 가설: 경제투표와 무당파 간 상호작용효과

	모델1	모델2	모델3	모델4
사회공동체적 회고*무당파	-0.426** (0.141)	-0.452** (0.149)	-0.521*** (0.145)	-0.548*** (0.157)
사회공동체적 회고	0.298*** (0.068)	0.345*** (0.071)	0.281*** (0.069)	0.331*** (0.073)
가계부적 회고*무당파	0.168 (0.129)	0.211 (0.135)	0.216 (0.136)	0.250 (0.145)
가계부적 회고투표	-0.011 (0.065)	0.013 (0.067)	-0.019 (0.071)	0.013 (0.073)
사회공동체적 전망*무당파	0.437** (0.151)	0.499** (0.163)	0.466** (0.158)	0.537** (0.175)
사회공동체적 전망	0.041 (0.070)	-0.007 (0.075)	0.031 (0.073)	-0.005 (0.079)
가계부적 전망*무당파	0.157 (0.150)	0.165 (0.162)	0.190 (0.165)	0.146 (0.176)
가계부적 전망투표	-0.081 (0.072)	-0.074 (0.077)	-0.057 (0.073)	-0.041 (0.078)
무당파	-1.911* (0.787)	-2.220* (0.865)	-2.020* (0.862)	-2.145* (0.939)
가계소득	0.027 (0.049)	-0.008 (0.053)	0.016 (0.054)	-0.011 (0.059)
고용상태	-0.294* (0.125)	-0.259 (0.134)	-0.256* (0.129)	-0.231 (0.138)
연령	0.477*** (0.054)	0.435*** (0.058)	0.504*** (0.056)	0.457*** (0.060)
학력	0.065 (0.064)	0.091 (0.069)	0.079 (0.067)	0.098 (0.073)
성별(여성=1)	0.042 (0.120)	0.054 (0.128)	0.094 (0.125)	0.104 (0.133)
영남거주자	0.814*** (0.126)	0.799*** (0.135)	0.804*** (0.130)	0.796*** (0.139)
호남거주자	-2.616*** (0.280)	-2.702*** (0.298)	-2.642*** (0.289)	-2.719*** (0.309)

전년도 성장률	-0.004 (0.041)	0.012 (0.044)	-0.002 (0.042)	0.006 (0.045)
진보이념		-0.628*** (0.146)		-0.620*** (0.151)
보수이념		0.999*** (0.150)		1.007*** (0.155)
주관적소득위치			-0.080 (0.080)	-0.094 (0.085)
정부신뢰			-0.529*** (0.119)	-0.550*** (0.127)
정부의정책책임			-0.223*** (0.049)	-0.243*** (0.053)
상수	-2.247*** (0.489)	-2.329*** (0.533)	-0.846 (0.599)	-0.901 (0.657)
로그우도	-946.91	-851.54	-889.38	-800.81
사례수	1,699	1,652	1,644	1,608

Robust Standard Errors in Parenthesis. * p<0.05; ** p<0.01; *** p<0.001

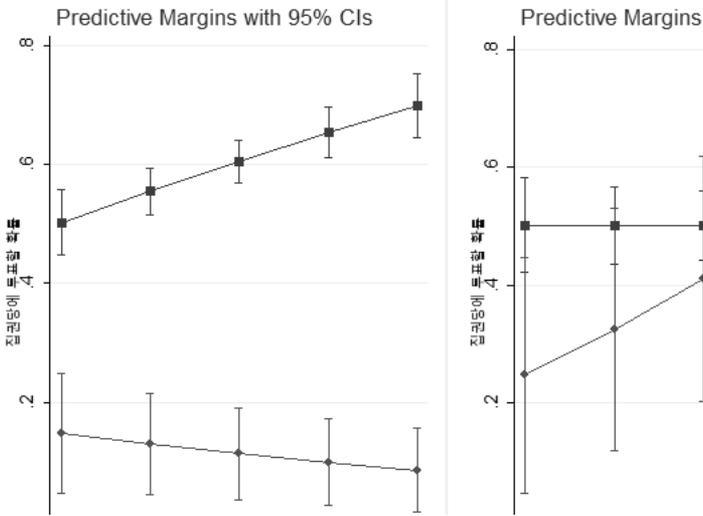
우선, 정당지지 제약가설을 검증하기 위해서 지지정당이 없는 무당파 응답자들과 지지정당이 있는 응답자들을 구분하여 이들 간 경제투표양상의 차이를 확인했다. 이런 조건부 가설을 검증하기 위해서 표 3에서 간단한 상호작용효과(interaction effect)를 확인했다. 즉, 경제투표 행태를 측정한 네 가지 변수들과 무당파 더미 변수를 각각 곱한 교차항(interaction terms)이 모델에 포함되어 있다. 무당파 더미변수는 어느 정당을 지지하는가라는 질문에 대해 지지하는 정당이 없다고 응답한 사람들을 1로, 지지정당을 밝힌 사람을 0으로 코딩한 변수이다.

모델 1과 모델 4의 결과에서 보듯이, 첫 번째 줄의 사회공동체적 회고투표의 상호작용변수와 다섯 번째 줄의 사회공동체적 전망투표의 상호작용변수가 통계적으로 유의미하다. 이러한 결과는 우선, 무당파와 지지정당이 있는 사람 간의 경제투표 여부가 유의미하게 다를 것을 보여준다. 또한, 경제투표가 개인의 경제상

황이 아니라 국가 전체의 경제상황에 기반한다는 점도 알 수 있다. 무당파 중에서 지금까지의 국가 전체의 경제 상황에 만족했을수록 집권당에게 투표할 확률이 낮았고, 무당파 중에서 국가 전체의 경제 상황이 앞으로 좋아질 것이라고 긍정적으로 전망할수록 집권당에게 투표할 확률이 높았다.

상호작용변수를 더 정확하게 이해하기 위해서 <그림 1>과 같이 두 상호작용 변수의 효과를 그래프로 구현했다.⁶⁾ <그림 1>의 왼쪽 그래프는 사회공동체적 회고투표이고, 오른쪽 그래프는 사회공동체적 전망투표이며, 두 그래프 모두 지지정당이 있는 응답자들과 무당파들이 각각 집권당에 투표할 확률의 한계(margins)을 계산한 결과이다. 왼쪽 그래프는 지지정당이 있다고 응답한 사람들(파란 색 사각형선)이 경제상황에 만족할수록 집권당에 투표할 확률이 높아지고, 무당파(붉은 색 원형선)들이 국가 경제상황에 만족할수록 집권당에 투표할 확률이 낮아짐을 보여준다. 즉, 지지정당이 있는 응답자들이 사회공동체적 회고투표를 하였고 무당파는 오히려 경제투표의 매커니즘과 정반대의 방향으로 투표했다. 이는 앞서 분석한 가설 중 정당지지에 따른 경제투표강화가설을 지지하는 결과이다.

6) <표 3>의 모델 4의 결과로 예측한계를 계산했다. 상호작용효과의 해석을 그래프로 표현해야 하는 이론적 이유는 브람버 외(Brambor et al. 2006)에 잘 설명되어 있다. 그림 1은 Stata 통계프로그램의 공식 홈페이지에 게시된 상호작용효과와 예측한계(predictive margins)를 계산하는 방법에 대한 설명(<https://www.stata.com/stata-news/news31-3/spotlight/> 검색일: 2019년 3월 31일)를 참고하여 그렸다.



〈그림 1〉 정당지지에 따른 경제투표현상의 예측한계

오른쪽 그래프는 지지정당이 있는 응답자들의 집권당 투표 확률이 국가경제에 대한 전망과는 무관함을 보여준다. 무당파들의 경우 앞으로의 국가경제에 대한 전망이 긍정적일수록 집권당 후보에게 투표할 확률이 높아지고 있어서 사회공동체적 전망투표는 오히려 무당파에서 더 두드러짐을 알 수 있다. 이러한 결과는 한국의 경제투표행위가 모든 유권자에게 무차별적으로 작동하는 것이 아니라, 지지정당의 유무에 따라 매우 다를 수 있으며 경제실적에 대한 판단기준 시점 역시 회고적일지 전망적일지도 지지정당의 유무에 따라 차이를 보여준다.

<표 4>는 경제적 취약계층 가설을 확인하기 위해, 경제적 취약계층을 1로, 그렇지 않은 사람을 0으로 코딩한 더미변수와 네 가지 유형의 경제투표 변수를 곱한 상호작용모델 결과이다. 네 가지 모델 모두 경제적 취약계층들의 경제투표는 통계적으로 유의미하지 않음을 보여준다.

또한, 지역주의 가설을 확인하기 위해 영남거주자와 호남거주자를 제외한 지역의 응답자들과 네 가지 경제투표지표를 곱한 상호작용모델을 분석했고, 그 결

과는 <표 5>에서 확인할 수 있다. 영남과 호남거주자를 제외했음에도 불구하고 분석결과는 <표 2>의 경제투표 기본모델처럼, 모든 모델에서 통계적 유의미성이 없었다. 즉, 지역주의의 영향에서 상대적으로 자유로운 지역들만을 분석한다고 해도 경제투표의 양상을 뚜렷하게 발견하기 힘들다.

<표 4> 경제적 취약계층 가설: 경제투표와 경제적 취약계층 간 상호작용효과

	모델1	모델2	모델3	모델4
사회공동체적 회고*취약층	0.102 (0.120)	0.153 (0.165)	0.093 (0.122)	0.172 (0.173)
사회공동체적 회고	0.177 (0.092)	0.091 (0.121)	0.144 (0.095)	0.056 (0.129)
가계부적 회고*취약층	-0.052 (0.110)	-0.185 (0.145)	-0.041 (0.113)	-0.160 (0.150)
가계부적 회고투표	0.044 (0.086)	0.092 (0.109)	0.037 (0.092)	0.076 (0.118)
사회공동체적 전망*취약층	-0.205 (0.123)	-0.127 (0.171)	-0.166 (0.127)	-0.124 (0.174)
사회공동체적 전망	0.251** (0.093)	0.171 (0.116)	0.227* (0.096)	0.172 (0.121)
가계부적 전망*취약층	0.043 (0.125)	0.222 (0.158)	0.065 (0.129)	0.265 (0.165)
가계부적 전망투표	-0.106 (0.095)	-0.256* (0.115)	-0.095 (0.097)	-0.283* (0.121)
무당파	0.352 (0.606)	-0.089 (0.854)	0.216 (0.637)	-0.271 (0.876)
상수	-2.586*** (0.643)	-2.773** (0.885)	-1.104 (0.737)	-1.493 (0.999)
로그우도	-980.04	-549.14	-922.41	-523.30
사례수	1,730	1,677	1,672	1,632

<표 2>의 기본모델에서 사용된 통제변수들(소득, 고용상태, 연령, 학력, 성별, 영호남지역거주자, 전년도성장률, 이념, 지지정당, 정부신뢰, 주관적소득위치, 정부책임정도)은 모두 로짓분석에 포함되었으나, 분량의 제약 때문에 표에는 기재하지 않았다.

Robust Standard Errors in Parenthesis. * p<0.05; ** p<0.01; *** p<0.001

〈표 5〉 지역주의 가설: 경제투표와 지역주의 간 상호작용효과

	모델1	모델2	모델3	모델4
사회공동체적 회고*비영호남	0.115 (0.107)	0.133 (0.163)	0.149 (0.110)	0.164 (0.170)
사회공동체적 회고	0.162* (0.078)	0.091 (0.123)	0.103 (0.081)	0.044 (0.129)
가계부적 회고*비영호남	0.039 (0.100)	-0.164 (0.147)	0.034 (0.104)	-0.159 (0.152)
가계부적 회고투표	-0.013 (0.076)	0.088 (0.114)	-0.009 (0.081)	0.085 (0.120)
사회공동체적 전망*비영호남	0.098 (0.116)	0.124 (0.169)	0.050 (0.121)	0.072 (0.174)
사회공동체적 전망	0.036 (0.088)	0.020 (0.130)	0.065 (0.093)	0.050 (0.135)
가계부적 전망*비영호남	0.047 (0.116)	0.086 (0.158)	0.070 (0.121)	0.077 (0.165)
가계부적 전망투표	-0.172 (0.089)	-0.234 (0.124)	-0.162 (0.094)	-0.229 (0.130)
비영호남 지역민 더미	-0.903 (0.527)	-0.780 (0.802)	-0.882 (0.555)	-0.702 (0.830)
상수	-1.417** (0.508)	-1.988* (0.809)	-0.115 (0.614)	-0.849 (0.969)
로그우도	-1,114.15	-570.77	-1,047.58	-544.06
사례수	1,730	1,677	1,672	1,632

<표 2>의 기본모델에서 사용된 통제변수들(소득, 고용상태, 연령, 학력, 성별, 영호남지역 거주자, 전년도성장률, 이념, 지지정당, 정부신뢰, 주관적소득위치, 정부책임정도)은 모두 로짓분석에 포함되었으나, 분량의 제약 때문에 표에는 기재하지 않았다.

Robust Standard Errors in Parenthesis. * $p < 0.05$; ** $p < 0.01$; *** $p < 0.001$

마지막으로 세대갈등가설을 확인하기 위해 20-30대만을 1로, 나머지 연령집단을 0으로 코딩한 청년층 더미변수와 경제투표지표를 곱한 상호작용모델을 분석했다. <표 6>의 모델 4에서 보듯이 사회경제적 회고투표만 통계적으로 유의미한

결과를 보여준다. <그림 2>는 모델 4의 상호작용변수에 대한 예측마진을 그린 그림이다. 40대 이상 장년층의 경우는 국가 경제에 대한 평가에 따라 집권당 투표확률이 변하지 않아서 사회경제적 회고투표를 전혀 하지 않는 집단인 반면, 20-30대 청년층의 경우, 국가의 경제상황을 더 긍정적으로 평가할수록 집권당에 투표할 확률이 유의미하게 증가했다.

본문 안에 표로 보여주지는 않지만, 세대군을 분리해서 경제투표여부를 확인해보기도 했다. 세대 간 경제투표 양상이 다를 수 있다는 세대갈등가설은 청년층과 노년층 간의 갈등을 전제하는 반면, <표 6>의 상호작용효과는 20-30대 청년층과 40대 이상을 포함한 모든 집단 간 차이를 보는 것이기 때문에 40대 중년층이 대조군으로 들어갔고 이로 인해 결과가 달라질 수 있기 때문이다. <표 2>의 경제투표 기본 모델을 20-30대 청년층만을 대상으로 확인해보고, 50세 이상 장년층만을 대상으로도 확인하는 방식으로 응답군을 분리해 분석한 결과도 <표 6>과 동일했다. 20-30대 청년층들만을 분석했을 때 국가 경제상황에 만족할수록 집권당 후보에게 투표할 확률이 높았다. 그러나 50세 이상 장년층은 네 가지 종류 중 어떤 방식의 경제투표도 통계적으로 유의미하게 작동하지 않았다.

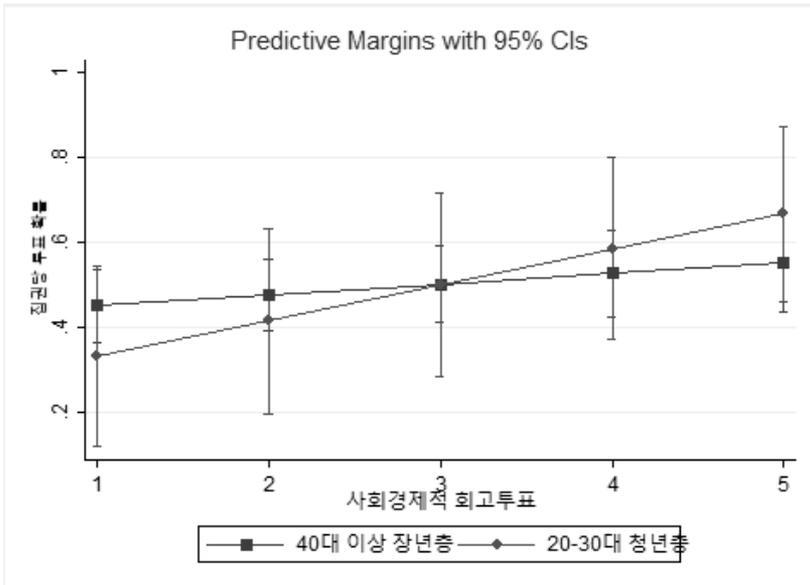
<표 6> 세대갈등가설: 경제투표와 세대 간 상호작용효과

	모델1	모델2	모델3	모델4
사회공동체적 회고*청년층	0.238 (0.132)	0.428* (0.194)	0.251 (0.135)	0.467* (0.199)
사회공동체적 회고	0.167* (0.070)	0.057 (0.097)	0.130 (0.072)	0.026 (0.103)
가계부적 회고*청년층	-0.052 (0.121)	-0.111 (0.158)	-0.038 (0.126)	-0.099 (0.162)
가계부적 회고투표	0.037 (0.065)	0.050 (0.086)	0.030 (0.073)	0.052 (0.098)
사회공동체적 전망*청년층	0.055 (0.136)	0.025 (0.193)	0.071 (0.142)	0.073 (0.198)

사회공동체적 전망	0.132 (0.074)	0.121 (0.108)	0.120 (0.077)	0.105 (0.111)
가계부적 전망*청년층	0.033 (0.152)	-0.073 (0.190)	0.027 (0.155)	-0.092 (0.194)
가계부적 전망투표	-0.097 (0.072)	-0.139 (0.095)	-0.073 (0.075)	-0.141 (0.100)
청년층 더미	-0.793 (0.770)	-1.040 (0.943)	-0.751 (0.811)	-1.181 (0.950)
가계소득	0.028 (0.050)	-0.027 (0.077)	0.021 (0.055)	-0.025 (0.087)
고용상태	-0.296* (0.124)	-0.091 (0.182)	-0.243 (0.128)	-0.061 (0.188)
연령	0.464*** (0.084)	0.125 (0.124)	0.536*** (0.088)	0.162 (0.128)
학력	0.054 (0.063)	0.107 (0.094)	0.070 (0.067)	0.110 (0.102)
성별(여성=1)	0.001 (0.119)	0.214 (0.174)	0.062 (0.123)	0.195 (0.179)
영남거주자	0.814*** (0.125)	0.648*** (0.175)	0.811*** (0.128)	0.675*** (0.180)
호남거주자	-2.549*** (0.268)	-1.332*** (0.387)	-2.545*** (0.275)	-1.270** (0.394)
전년도 성장률	-0.015 (0.040)	0.072 (0.058)	-0.015 (0.042)	0.064 (0.060)
진보이념		-0.587** (0.188)		-0.625** (0.194)
보수이념		0.830*** (0.198)		0.821*** (0.200)
민주당 지지자		-1.789*** (0.232)		-1.773*** (0.238)

보수당 지지자		2.852 ^{***}		2.794 ^{***}
		(0.182)		(0.188)
정부신뢰			-0.556 ^{***}	-0.390 [*]
			(0.116)	(0.165)
주관적소득위치			-0.071	-0.071
			(0.078)	(0.110)
정부의정책책임			-0.216 ^{***}	-0.202 ^{**}
			(0.049)	(0.071)
상수	-2.270 ^{***}	-2.005 [*]	-0.976	-0.834
	(0.566)	(0.831)	(0.648)	(0.968)
로그우도	-979.47	-547.07	-921.00	-521.48
사례수	1,730	1,677	1,672	1,632

Robust Standard Errors in Parenthesis. * p<0.05; ** p<0.01; *** p<0.001



〈그림 2〉 세대에 따른 경제투표현상의 예측한계

IV. 결론

한국에서 왜 경제투표이론이 장기적이고 강하게 관찰되지 않는지를 답하기 위해 본 연구는 비교국가사례로서의 한국의 보편적 특징과 한국정치적 맥락에서의 특수성들을 감안하여 몇 가지 가설을 이론적으로 도출하였다. 한국종합사회조사 누적자료를 활용한 경험 분석결과, 지지정당의 유무에 따라 그리고 세대에 따라 경제문제를 기준으로 집권당에 투표하는 행태가 다르게 나타났다. 이들은 개인의 가계경제보다 국가 전체의 경제상황을 준거로 집권당을 평가했다. 지지정당이 있는 사람들과 20-30대 청년층들은 사회공동체적 회고투표를, 무당파들은 사회공동체적 전망투표를 했다. 반면, 경제적 취약성이나 지역주의 갈등 구조가 경제투표의 발현을 막을 것이라는 이론적 추론은 경험적 근거가 뒷받침되지 않았다.

이러한 발견에도 불구하고 본 연구는 몇 가지 근본적인 한계점을 가지고 있다. 무엇보다 가장 큰 한계는 본문에서 언급했던 내생성 문제를 풀지 못한다는 점이다. 특히 정당지지의 유무에 따라 회고적 투표와 전망적 투표가 달리 작동하는 것을 보면, 집권당의 경제실적에 대한 주관적 평가와 당파성, 그리고 집권당에 대한 재지지 간의 내생성이 존재할 것이라고 짐작할 수 있다.

두 번째로 경험자료의 부재로 인해 본 연구가 밝히지 못한 한국정치적 맥락들이 있다. 그 중 하나는 권위주의 시기에 이뤄진 급속한 산업화와 빠른 경제성장의 유산이다. 권위주의 시기에 이룬 경제발전의 역사 때문에 한국정치에서는 권위주의 정당의 후신인 보수정당들이 경제적으로 더 유능한 집단이라는 인식 혹은 이미지가 있다. 이런 한국정치적 특수성을 고려하여 예를 들어 이내영·안종기(2013)의 논문은 18대 대선에서 문재인 후보보다 박근혜 후보가 경제문제를 해결할 능력이 더 뛰어날 것이라고 생각한 전망적 투표가 있었음을 보여주었다. 향후 이런 권위주의 시기 경제성장의 유산을 확인할 정량자료를 찾아 이에 의한 경제투표현상을 분석할 필요가 있다.

이러한 한계들에도 불구하고 본 연구는 한국선거에서 경제투표가 강력하게 작동하지 않는 이유를 비교사례적 맥락과 한국정치적 맥락에서 확인하고자 했다는 면에서 이론적 의의가 있다. 또한 특정한 한 두 번의 선거만을 분석한 것이 아니라, 다수의 선거를 분석했기 때문에 한국 선거에서 경제투표가 장기적이고 안정적인 주요 투표결정요인으로 작동하는지 아닌지를 경험적으로 검증했다는 장점이 있다.

참고문헌

- 강우진. 2013. “제 18대 대선과 경제투표.” 『한국과 국제정치』 29권 2호, 73-105.
- 김성연. 2015. “한국 무당파의 이념, 정책, 선호, 그리고 정치적 태도: 제 18대 대통령 선거를 중심으로.” 『국제지역연구』 19권 3호, 149-171.
- 김성연. 2016. “한국 선거에서 경제투표의 영향: 제18대 대통령 선거 패널 데이터 분석 결과.” 『한국정치학회보』 50권 5호, 109-130.
- 김영순·노정호. 2017. “복지태도에 있어서의 세대효과.” 『한국정당학회보』 16권 3호, 109-141.
- 김영태. 2007. “17대 대통령 선거와 북한 변수.” 『정치정보 연구』 10권 2호, 65-77.
- 김재한. 1993. “제14대 대선과 한국경제.” 『한국정치학회보』 27권 1호, 99-201.
- 문우진. 2018. “경제투표, 선거심판과 민주주의: 경제에 대한 객관적·주관적 평가와 전망이 여당후보 지지에 미치는 영향.” 『평화연구』 26권, 5-44.
- 류재성. 2012. “중도 및 무당파 유권자 특성: 무태도(non-attitudes)인가 부정적 태도(negativity)인가?” 『대한정치학회보』 20권 1호, 101-128.
- 박경산. 1993. “제14대 대통령선거에 나타난 경제적 투표.” 『한국정치학회보』 27권 1호, 185-208.
- 박길성. 2011. “한국사회의 세대갈등: 연금과 일자리를 중심으로.” 『한국사회』 12권 1호, 3-23.
- 박선경. 2017. “자신의 상대적 소득수준에 대한 오인과 재분배 선호.” 『한국정당학회보』 16권 1호, 71-100.
- 박원호·송정민. 2012. “정당은 유권자에게 얼마나 유의미한가?: 한국의 무당파층과 국회 의원 총선거.” 『한국정치연구』 21권 2호, 115-144.
- 박재홍. 2010. “한국사회의 세대갈등: 권력, 이념, 문화갈등을 중심으로.” 『한국인구학』 33권, 75-99.
- 송진미·박원호. 2014. “이슈선점과 정당일체감.” 『한국정당학회보』 13권 1호, 5-31.
- 이현출. 2001. “무당파의 투표행태: 16대 총선을 중심으로.” 『한국정치학회보』 34권 3호, 137-160.

- 윤성이 · 이민규. 2014. “한국사회 이념갈등의 세대 간 특성 비교:주관적 이념 결정요인과 이념표상의 차이를 중심으로.” 『21세기정치학회보』 24권 3호, 271-292.
- 윤종빈 · 김진주 · 정희욱. 2016. “한국 무당파의 특성과 투표행태 분석: 제 18대 대통령선거를 중심으로.” 『인문사회과학연구』 17권 2호, 83-109.
- 이내영 · 안종기. 2013. “제18대 대통령선거와 회고적 투표: 왜 제 18대 대통령선거에서 집권정부에 대한 회고적 평가가 중요한 영향을 미치지 못했나?” 『한국정당학회보』 12권 2호, 5-36.
- 이내영 · 정한울. 2013. “세대균열의 구성 요소: 코호트 효과와 연령 효과.” 『의정연구』 40권, 37-83.
- 이상록 · 김형관. 2013. “한국사회에서의 세대와 복지태도: 세대간 복지태도 차이 및 세대 영향의 분석.” 『사회과학연구』 29, 433-458.
- 이재철. 2008. “17대 대통령 선거에서의 경제투표: 유권자의 경제인식과 투표결정.” 『현대정치연구』 1권 1호, 111-136.
- 이현우. 1998. “한국에서의 경제투표.” 이남영 편. 『한국의 선거 II』 서울:푸른길.
- 장승진. 2013. “2012년 양대 선거에서 나타난 계층균열의 가능성과 한계.” 『한국정치학회보』 47권, 51-70.
- 전상진. 2018. 『세대게임』 서울:문학과지성사.
- 전영수. 2013. 『세대전쟁』 서울:이인시각.
- 정진민 · 길정아. 2014. “18대 대선에서 나타난 한국 무당파 유권자의 특성과 행태: 인지적 동원을 중심으로.” 『국가전략』 20권 3호, 135-162.
- 정한울 · 권혁용. 2009. “경제가 선거에 미치는 영향: 17대 대선과 18대 총선에서의 경제 투표.” 김민진 · 이내영 공편. 『변화하는 한국 유권자 3』 서울:동아시아연구원.
- 황아란. 2000. “경제투표에 대한 정치심리학적 접근.” 『한국정치학회보』 34권 2호, 193-212.
- Anderson, Christopher, Silvia Mendes, and Yuliya Tverdova. 2004. “Endogenous Economic Voting: Evidence from the 1997 British Election.” *Electoral Studies* 23, No. 4, 683-708.

- Duch, Raymond. 2008. *The Economic Vote: How Political and Economic Institutions Condition Election Results*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Evans, Geoffrey and Robert Andersen. 2006. "The Political Conditioning of Economic Perceptions." *Journal of Politics* 68, No. 1, 194-207.
- Evans, Geoffrey and Mark Pickup. 2010. "Reversing the Causal Arrow: The Political Conditioning of Economic Perceptions in the 2000-2004 U.S. Presidential Election Cycle." *Journal of Politics* 72, No. 4, 1236-1251.
- Fiorina, Morris. 1981. *Retrospective Voting in American National Elections*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Gomez, Brad T., and Matthew Wilson. 2001. "Political Sophistication and Economic Voting in the American Electorate: A Theory of Heterogeneous Attribution." *American Journal of Political Science* 45, No. 4, 899-914.
- Gomez, Brad T., and Matthew Wilson. 2003. "Causal Attribution and Economic Voting in American Congressional Elections." *Political Research Quarterly* 6, No. 3, 271-282.
- Goren, Paul. 1997. "Political Expertise and Issue Voting in Presidential Elections." *Political Research Quarterly* 50 No. 2, 387-412.
- Hetherington, Marc. 1996. "The Media's Role in Forming Voters' National Economic Evaluations in 1992." *American Journal of Political Science* 40, No. 2, 372-395.
- Kang, WooJin. 2013. "Regional Party System, Causal Attribution, and Economic Voting in New Democracies: The Case of the 2007 Korean Presidential Election." *International Political Science Review* 34, No. 2, 173-190.
- Kwon, Hyeok Yong. 2008. "A Dynamic Analysis of Partisan Voting: The Issue Salience Effect of Unemployment in South Korea." *Electoral Studies* 27, No. 3, 518-532.

- Lewis-Beck, Michael S. and Mary Stegmaier. 2007. "Economic Model of Voting." Dalton, Russell and Hans-Dieter Klingemann eds. *The Oxford Handbook of Political Behavior*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Lewis-Beck, Michael S. and Mary Stegmaier. 2008. "The Economic Vote in Transitional Democracies." *Journal of Elections, Public Opinion and Parties* 18, No. 3, 303-323.
- Mutz, Diana. 1992. "Mass Media and the Depoliticization of Personal Experience." *American Journal of Political Science* 36, No. 3, 483-508.
- Tufte, Edward R. 1978. *Political Control of the Economy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Wilcox, Nathaniel and Christopher Wlezien. 1993. "The Contamination of Responses to Survey Items: Economic Perceptions and Political Judgements." *Political Analysis* 5, No. 1, 181-213.
- Wlezien, Christopher, Mark Franklin and Daniel Twiggs. 1997. "Economic Perceptions and Vote Choice: Disentangling the Endogeneity." *Political Behavior* 19, No. 1, 7-17.

투고일: 2019.02.15. 심사일: 2019.03.29. 게재확정일: 2019.04.12.

How to Apply Economic Voting Theory in Korean Elections

Park, Sunkyoung | Kookmin University

Studies in Korean elections argue whether economic voting theories work and most of them fail to find strong and stable economic voting patterns. To find out why economic voting theories do not work in Korean elections, this study poses several hypotheses such as the weak support base of party politics hypothesis, the economic insecure hypothesis, regionalism hypothesis, and generation conflict hypotheses. Empirical evidences from the cumulative survey wave of Korean General Social Survey support the weak party base hypothesis and generation difference hypothesis.

Key Words | economic voting, sociotropic retrospective voting, sociotropic prospective voting, Korean politics, the independents, generational difference

대의제 공고화론과 시민 민주주의: 한국 민주주의 이론과 현실의 불균형*

장 훈 | 중앙대학교**

한은수 | 중앙대학교***

| 국문요약 |

민주주의는 대의제와 시민민주주의라는 두 개의 엔진으로 운영되지만, 한국 민주주의의 이론적 작업은 지금까지 주로 대의제 민주주의에 더 관심을 기울여왔다. 이른바 1990년대 민주주의 공고화 이론은 시민의 역할보다는 정당, 정부형태, 선거제도와 같은 대의제 장치들의 개혁을 중심으로 진행되어왔다. 하지만 민주주의의 현실은 공고화라기보다는 대의제 민주주의의 부실과 기능부전을 특징으로 하는 이른바 위임민주주의에 가까웠다. 또한 민주주의 이론의 다른 축을 이루는 미시이론들은 공고화라는 거시적 흐름보다는 선거형태라는 미시적 현실에만 논의를 집중하여왔다.

이 논문은 최근 들어 활발해지고 있는, 대의제 민주주의의 대안으로서의 시민주도 민주주의의 현상들을 세 가지의 사례를 통해서 조명하였다. 2017년 신고리원전 공사재개 여부를 둘러싼 시민공론조사, 서울시의 주민참여예산제, 그리고 2017년 촛불집회라는 세 가지 사례의 대표성, 심의성, 시민주도성을 우리는 검토하였다.

이러한 사례분석을 통해서 아직까지 시민주도의 민주주의는 참여형 거버넌스로까지는 나아가지 못한 채 시민참여의 윈도우드레싱과 참여 거버넌스의 중간쯤에 머물고 있다고 결론내리게 되었다. 시민들이 직접 중앙정부와 지방정부에 참여할 만한 제도적 통로는 점차 확장되고 있지만, 아직까지 시민들의 주도력과 대표성은 충분히 확장되고 심화되어 있다고 하기는 어렵다. 결국 앞으로의 이론적, 실천적 과제는 시민들의 주도력, 심의성, 대표성과 시민참여 제도의 균형을 향해서 나아가는 방향이 되어야 한다.

주제어 | 대의제, 시민민주주의, 심의성, 대표성, 시민주도성

* 이 논문은 2018년도 중앙대학교 연구장학기금 지원에 의한 것임

** 제1저자, 중앙대학교 정치국제학과 교수

*** 제2저자, 중앙대학교 정치국제학과 박사과정

I. 서론

I. 문제의 제기

2016-2017년에 걸쳐 진행된 촛불시민들의 직접행동은 민주주의가 두 개의 날개로 비행하는 실체라는 점을 다시 한번 분명하게 확인시켜주었다. 민주주의의 두 날개는 보수-진보의 이념 구분일수도 있지만(Schmitter 2012) 수백만 촛불시민들이 다시금 확인시켜준 것은 민주주의는 시민에 의한 통치(rule by the people)와 시민들의 대표에 의한 통치(rule by representatives)라는 두 날개 사이의 긴장과 경쟁을 통해서 작동한다는 오래된 명제이다. 정당과 의원들이라는 대표자들이 대통령제 정부의 명백한 실패 앞에서 침묵, 방관, 혼란을 겪고 있을 때, 탄핵을 통한 실패의 책임을 묻는 과정을 주도한 것은 촛불광장에서 직접행동에 나섰던 시민들이었다(이지호 외 2017; 장훈 2017).

2016-2017 촛불집회는 한편으로 정치적 대표들이 담당하는 대의제 민주주의의 위기를 극명하게 증언하면서 동시에 시민들이 주도하는 시민 민주주의의 활력을 동시에 보여주었다는 점에서 결정적인 분기점이었다. 이 같은 민주주의 현실의 분기점은 현실을 설명하려는 민주주의 이론의 전면적인 자성과 재구성을 촉구한다. 구체적으로 말해, 1987년 민주주의 이행 이후에 한국 민주주의 이론을 지배해온 민주주의 공고화라는 이론 패러다임은 과도하게 대의제를 통한 민주주의 공고화에 매달려왔고 그에 따라서 한국 민주주의 현실을 (즉 민주주의의 두 날개의 변동) 적실성 있게 포착하는 데에 실패해왔다. 정당-선거제도-국회-정부 형태를 주된 연구대상으로 삼는 미시이론은 물론이고, 주요사회세력들 사이의 상호작용 및 국가와의 관계를 거시적으로 분석하는 거시이론은 공통적으로 대의제도의 안정화와 제도화가 민주주의 공고화의 핵심 요건이라는 전제 위에서 연구 질문을 생산해왔다. 따라서 미시이론과 거시이론은 공통적으로 정당, 선거제

도, 정부형태에 많은 관심을 쏟은 반면에, 민주주의의 또 다른 날개인 시민 민주주의에 대한 관심은 부차적으로만 다루었다.

미시, 거시이론이 대의제의 안정화를 통한 민주주의 공고화에 관심을 쏟는 동안, 시민들은 다양한 경로와 방식을 통해서, 시민에 의한 직접통치(rule by the people)를 확장하고자 시도해왔다. 2016-2017년의 촛불집회로 응축되어 나타난 시민들의 직접행동은 시민정치의 갑작스런 폭발로만 이해할 수는 없다. 2008년의 미국 쇠고기 수입반대 촛불집회(윤성이 2009; 조희정·강장묵 2008), 2002년의 반미촛불집회(허태화·장우영 2008)로 이어져온 직접행동뿐만 아니라 시민들은 다양한 양식을 통해서 정부정책에 참여하기 위하여 노력해왔다. 시민참여예산제, 디지털 공론장의 활성화, 정당후보 낙선운동, 정당후보선출에 대한 직접참여(국민경선제), 정보공개제도, 공론화위원회 등의 다양한 기제들을 통해서 시민들은 직접 민주주의의 날개를 확장시켜왔다(Schmitter 2015). 달리 말하자면, 2016-17 촛불집회는 이러한 직접민주주의의 꾸준한 확장의 연장선상에서 등장했다고 할 수 있다.

이 글에서 우리는 두 가지의 질문을 검토함으로써 한국 민주주의의 이론과 현실의 위상을 점검하고자 한다. 첫째, 미시이론과 거시이론이 민주주의의 공고화를 주로 대의 제도의 공고화를 통해서 바라보게 된 배경과 결과를 검토함으로써, 기존의 민주주의 공고화론이 지닌 이론적 불균형을 좀 더 명확하게 밝히려 한다. 이를 통해서 기존의 대의제 중심의 민주주의 공고화론의 한계를 검토하고 아울러 이를 넘어서 한국 민주주의 공고화론의 적실성을 높이기 위한 방향을 논의하게 될 것이다.

둘째, 1987년 민주화 이후에 시민들이 시도해온 직접민주주의의 채널들이 한국 민주주의의 질적 공고화에 미치는 효과와 한계를 경험적으로 검토할 것이다. 구체적으로 말하자면, 시민참여예산제, 공론화위원회 등이 (1)시민들의 직접참여의 확대에 얼마나 기여하고 있는가? (2)참여뿐만 아니라 시민들은 이러한 직접민주주의 통로를 통해서 시민적 심의(deliberation)를 얼마나 심화시켜왔는가? (3)

또한 참여와 심의를 통해서 시민들은 민주주의의 정당성을 얼마나 제고해왔는가를 검토하고자 한다.

II. 대의제 민주주의 공고화론의 기원, 특성 및 효과

이후에 좀 더 비판적인 성찰이 뒤따르기는 했지만, 1987년 민주주의 이행 이후 상당기간 한국 민주주의 연구를 지배한 것은 공고화 패러다임이었다. 기본적, 절차적 민주주의의 기본틀이 갖추어졌으니, 민주주의 제도와 행위, 규범이 안정화되어서 좀 더 질 높은 민주주의로 계속 나아가야한다는 일종의 발전론적 믿음이 민주화 이후의 민주주의 연구를 지배해왔다. 민주주의 이행에서 공고화로 실천적 목표가 발전하게 되면서, 우리 이론가들은 미국과 유럽의 학자들이 방대한 사례연구를 토대로 축적해놓은 공고화의 비교이론을 주된 이론적 자원으로 삼게 되었다. 선구적으로 공고화를 이룬 것으로 평가받는 남유럽의 스페인을 필두로 해서, 동유럽, 남유럽, 남미 지역에 대한 비교연구를 통해서 민주주의 공고화 개념과 이론틀을 제시했던 연구들이(Linz and Stepan 1996; Huntington 1991; Przeworsky 2010; O'Donnell 1994) 이론적 자원으로써 널리 인용되었다. 달리 말하자면, 1970년대와 80년대에 걸쳐서 아시아, 남미, 남유럽, 동유럽의 수십개 국가들이 민주주의 이행을 이뤄내면서 비교정치와 민주주의 연구의 가장 핵심적 과제로 떠오른 것이 민주주의 공고화였던 것이고, 우리의 민주주의 연구 역시 이러한 미국, 유럽의 연구경향의 영향을 받게 된 셈이었다.

미국 정치학의 강력한 영향 아래서 우리 민주주의 연구는 공고화 패러다임에 합류하였지만, 동시에 우리의 공고화 연구는 연구자들의 학문적 훈련의 배경과 한국사회의 현실적 요청의 영향도 아울러 받게 되었다. 연구자들은 자신들이 학위를 받는 과정에서 훈련받았던 연구 패러다임의 범주 내에서 민주주의 공고화

론에 참여하였으며 또한 이들의 연구행위는 한국사회의 지배적 관심사로부터 크게 벗어나지 않은 채로 진행되었다. 이러한 요인들을 염두에 둘 때, 한국 민주주의 공고화론 연구는 크게 두 개의 특징적인 시기로 구분해볼 수 있다. 첫째 시기는 1987년 민주화 이후부터 노무현 정부가 등장하기 직전인 2002년까지의 시기이고 둘째 시기는 2003년 이후부터 촛불집회가 폭발적으로 일어난 2016년까지이다.

첫째 시기는 민주주의 공고화에 대한 거시적 접근이 연구를 주도하였던 시기로 할 수 있다. 1970년대와 1980년대 구미의 대학들에서 영향력을 확장했던 신좌파 영향 아래서 정치경제적 접근법과 비교역사적 방법론으로 훈련받은 진보 성향의 일단의 연구자들이 초기 공고화 논의를 주도하였는데, 이들의 주된 관심은 민주화 이후 한국민주주의의 정치경제적 질서(예를 들자면, 민주화 이후 국가와 자본, 노동 사이의 타협의 체제, 이를 논의하기 위한 비교사적 준거로서의 스웨덴 모델의 분석)에 있었음에도 불구하고, 이들은 민주주의 공고화라는 긴 과정의 우선적인 초점을 대의제 민주주의의 안정화에 두고 있었다.

민주화 이행 10주년을 맞아 1997년에 한국정치학회와 한국사회학회가 공동으로 발간한 저작의 서문에는 이러한 제도 중심의 공고화론이 분명하게 표현되어 있다. “한국 민주화 10년의 평가와 반성”이란 부제가 붙은 서문에서 최장집은 “이 책의 저자들은 무엇보다 먼저 한국 민주주의의 질적 발전을 위해서는 절차적 민주주의의 실현이 중요하다고 강조”한다고 쓰고 있다. “한국의 민주주의가 공고화되지 않았다면, 그것은 무엇보다도 이 절차적 민주주의가 제대로 제도화되지 못하고, 정치과정이 민주화되지 못하고, 민주주의의 정치문화가 정치의 영역에서나 사회의 영역에서 정착되지 못하고 있기 때문”이라는 것이다. 그 다음에야 비로소 최장집은 “민주주의와 경제발전..... 민주주의와 복지의 확대” 등의 실질적 민주주의의 이슈들을 논의하고 있다(최장집·임현진 1997, 8-9).

제도와 정치과정 중심의 공고화론은 이 저작의 본문에서도 그대로 이어진다. 첫 번째 논문에서 임혁백은 공고화가 지연되고 있는 주된 이유 다섯 가지를 꼽으

면서, “이데올로기적 폐쇄성, 비경쟁적 민주주의, 보스주의와 정당의 정당화, 연줄주의, 정착되지 않고 있는 헌정주의”를 꼽고 있다(임혁백 1997, 48-55). 다시 말해, 민주화 초기 보수 세력의 우위를 지목하는 이념적 폐쇄성을 제외한다면, 한국 민주주의의 공고화는 주로 정당정치의 제도화와 헌정주의, 정치과정의 실질적 경쟁성의 확보에 있다고 이해하고 있는 셈이었다.

거시적인 정치경제질서의 분석이 주된 관심사이면서도, 이들 전기 공고화론자들은 결국 린쯔, 스테판, 헌팅턴이 주도하던 1세대 공고화 이론가들의 정당, 선거 등이 중심을 이루는 대의제적 제도와 절차 중심의 공고화론을 수용하고 있었다고 우리는 평가할 수 있다.

따라서 정치경제질서라는 연구관심과 대의제 중심의 공고화론의 접점은 ‘강한 정당 중심의 민주주의’라는 개념을 통해서 이뤄진다. 구체적으로 말하자면, 이들은 자본과 노동세력의 공존적 타협이 안정적인 민주주의로 가는 바람직한 경로라고 파악하고, 이러한 타협이 안정적으로 작동하는 데에 있어서 각 사회계층의 이해를 정책적으로 집약하고 대변하는 강한 정당(달리 표현하자면, 서유럽에서 1930-50년대에 걸쳐서 계급타협의 정치경제적 질서가 성립될 때에 중심적 역할을 하였던 계급정당)의 역할이 중심적이라고 보았던 것이다.

정리해서 말하자면, 이들 거시 이론가들은 민주화 초기 한국 대의제 민주주의의 취약한 현실들을 강한 정당이라는 개념에 비추어 비판적으로 분석하는 데에 상당한 기여를 하였다고 할 수 있다. 과거 권위주의 시대의 유산이고 동시에 초기 한국 민주주의의 취약한 증상이라고 할 수 있는 지역주의 정당체제, 개인화된 정당내부 구조, 지역주의 정당들 중심의 카르텔 체제, 새로운 정당 등장의 실질적인 봉쇄에 기여하는 선거제도와 관련정치제도와 같은 문제적 현실들이 이들에 의해서 집중적으로 분석되었다고 할 수 있다.

하지만 이들 대의제 공고화론의 거시 접근이 지닌 한계들도 적지 않았다. 서유럽 선진민주자본주의 국가들의 경제적 황금기(2차 대전이후 수십년 간)에 자리잡은 정치경제적 질서와 이를 구성하는 계급정당체제를 중심으로 한 대의제를

이상적인 민주주의 공고화의 상태로 상정함에 따라서, 한국 민주주의의 현실은 일그러진 민주주의로 비춰지게 되었다(이에 대한 보다 상세한 비판은 장훈 2010). 이념적으로 제도적으로 안정화된 강한 정당, 이들에 의한 계급이익의 정치적 대표와 이들 사이의 타협을 통한 정치경제적 질서의 안정이란 선진 서유럽의 거울에 비춰보는, 한국 민주주의의 현실은 공고화와는 거리가 먼 고통스런 현실로 인식되었다. 이러한 인식을 대표하는 개념이 오도넬이 주창하고 이후 우리의 초기 민주주의를 진단하는 데에 종종 인용되곤 하던 위임민주주의(*delegative democracy*)의 개념(O'Donnell 1994, 55-69)이었다.

거시접근을 통한 대의제 공고화론의 또 다른 한계는 허약한 대의제 민주주의로 인해서 발생하는 시민들의 민주주의에 대한 불만이 어떻게 어떤 방향으로 표출되고 있는가에 대한 이론적 관심이 상대적으로 부족했다는 점이다. 대의제가 독과점적인 지역주의 정당에 의해서 독점되고, 이들 정당은 또한 카리스마적인 정당 리더가 독점으로 지배하는 현실에서, 시민들은 자신들의 의사를 정부에 반영하기 위해 어떤 노력을 기울이고 있었는가? 비록 거시이론가들의 일부는 시민사회에 대한 관심을 유지하기는 하였지만, 이러한 관심은 대의제 민주주의를 대체하거나 이에 도전하려는 움직임으로서 포착되기보다는, 앞서 상정했던 계급타협과 강한 정당을 구성하는 시민사회로서의 역할과 한계에 주로 맞춰져 있었다.

다른 한편, 2000년대 이후로 미국 행태주의 정치학의 경험적 연구방법론의 영향을 받은 젊은 학자들이 대거 한국정치학계에 돌아오면서, 대의제 중심의 공고화론은 새로운 변화를 겪게 되었다. 합리적 개인들이 민주주의 핵심과정으로서의 선거에 참여하는 투표행태의 양상(이갑윤 1998; 한국선거학회 2017) 그리고 이러한 투표행태에 영향을 미치는 선거제도의 효과, 그 밖의 사회경제적 요인들에 대한 경험적 분석이 이들 미시 연구의 핵심적인 분석 대상이었다(정진민 외 2015). 미국의 경험주의 정치학이 그러하듯이, 이들 미시 이론가들은 민주주의의 역사적 변동이나 제도의 역사적 진화와 변동에 큰 관심을 기울이지는 않는다.

암묵적으로 이들 미시 이론은 대의제 민주주의가 민주주의의 핵심구조라고 상

정하며, 따라서 대의제 밖의 (합리적) 시민들의 행동에 대해서는 큰 이론적 관심을 기울이지 않는다. 대의제에 대한 불만과 맞부딪혔을 때 시민들이 어떠한 방식의 대안을 모색하는지, 대안적 시민행동의 행동과 결정요인들은 어떠한 것인지에 대한 미시 이론의 관심은 두텁지 않다. 예외가 있다면, 촛불집회 참가자들의 동기, 심리적 구조, 이들의 동원과 참여의 메커니즘, 그리고 사이버 공간의 담론의 구성과 확산, 공유에 대한 연구들이 있다고 할 수 있다(이지호 외 2017).

III. 대의 민주주의를 보완, 대체, 경합하는 시민행동의 양상과 한국 민주주의의 변화

거시이론은 강한 정당론이라는 서구적 개념에 묶여 시민들의 직접민주주의적 행태에 대해서 충분한 이론적 관심을 기울이지 않는 동안, 또한 미시 이론은 대의제 민주주의의 과정과 절차를 민주주의의 중심으로 당연시하는 동안, 시민들의 대의제 민주주의에 대한 좌절과 불만은 고조되어왔다. 이미 많은 연구가 밝혀왔듯이, 투표율은 민주화 이후 현저하게 하락해왔으며, 정당에 대한 기대는 불신으로 바뀌어왔다. 또한 국회에 대한 신뢰는 추락해왔다.

대의제에 대한 불만과 좌절을 토대로 해서, 시민들은 다양한 방식으로 직접민주주의를 향한 노력을 기울여왔다. 촛불집회로 상징되는 직접행동뿐만 아니라 주민참여예산사업의 참여, 정당 공직후보 선출에 대한 직접참여 등의 다양한 경로를 통해서 시민들은 때로는 대의제도를 우회하거나 대체하거나 무시하면서 정부의 정책을 직접 움직이려고 시도해왔다.

이 장에서 우리는 시민들이 정부를 움직이기 위해서 활용한 (1)다양한 직접민주주의의 양상들을 시민들에 의한 직접통치(rule by the people)의 관점에서 구축해보고, (2)이를 토대로 대의제와 직접민주주의의 경합과 공존의 양상을 분석해

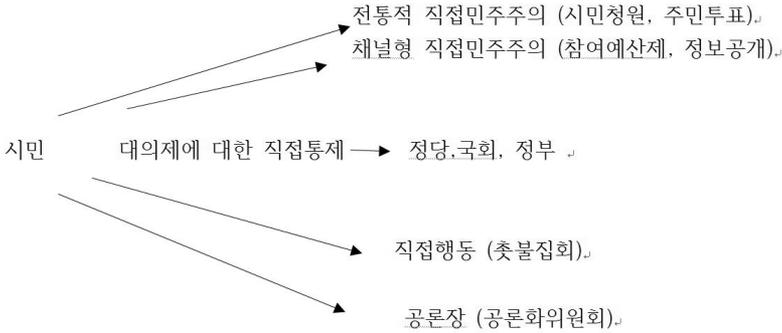
보려 한다. 이를 통해서 대의제 중심의 민주주의 공고화론의 부족한 적실성을 메꾸고, 나아가 민주주의에 대한 시민들의 참여와 심의, 이를 통한 정당성의 수준과 질을 평가함으로써 민주주의의 현실과 이론 사이의 간격을 좁혀보고자 한다.

먼저 직접민주주의의 다양한 양상들의 전체상에 대한 구축부터 시도해보자. 가깝게는 1970년대에 선진민주국가들의 대의제 민주주의가 흔들리면서부터, 직접민주주의에 대한 이론적 관심은 확대되어왔다. 한편으로 정당과 선거정치에 대안으로 등장한 이른바 신사회운동이나 시민들의 좀 더 직접적인 향의로서의 직접행동의 기원과 논리, 정치사회적 배경과 효과 등에 대해서 방대한 연구가 축적되어왔다(Amenta and Young 1999; Kriesi 2005). 다른 한편으로는 전통적인 직접민주주의 통로인 시민청원(initiative), 시민투표(referendum) 등의 양상을 중심으로 국가간 비교분석을 시도하고 이를 통해서 직접민주주의의 질과 민주주의의 질을 평가하는 연구들도 활발해지고 있다. 특히 최근에는 디지털 공간 속에서 이뤄지는 디지털 공론장의 특성에 대한 경험적 분석이 활발하게 시도되고 있다(조화순 2012; 조희정 2017).

이러한 다양한 분석들 사이에 직접민주주의의 범주와 양상에 대한 대체적인 합의는 없다고 할 수 있다. 직접 민주주의의 다양한 양상들에 대해서 정치학자, 행정학자, 사회학자, 디지털미디어 연구자들 사이에 별다른 이론적 대화 없이 개별적이고 단편적인 분석이 진행되어왔기 때문에, 직접민주주의의 범주에 대한 합의는 이뤄지기 어려웠다.

이 논문에서 우리는 대의제 민주주의에 대한 불만족이 직접민주주의의 근본 동인이라고 상정하고, 직접민주주의는 크게 (1)대의제를 대체하고 직접 정부를 움직이려는 즉각적 직접민주주의와 (2)기존의 대의제도에 대한 참여와 혁신을 통해서 직접민주주의를 강화하는 우회형 직접민주주의로 구분하고자 한다. 또한 즉각적 직접민주주의는 다시 일정한 절차와 규칙적 통로를 통해서 정부에 참여하는 채널형 직접민주주의와 이러한 절차와 규칙 없이 정부의 행동을 변화시키려는 직접행동으로 구분할 수 있을 것이다. 이러한 다양한 양상들을 그림으로

나타내면 다음과 같다.



〈그림 1〉 직접민주주의의 다양한 양상들

위의 그림을 통해서 보자면, 한국의 민주주의에서 대의제를 우회, 비판, 대체하는 직접민주주의는 크게 다섯 가지의 경로를 통해서 진행되고 있다고 할 수 있다.

첫째 경로는 시민청원, 시민투표 등과 같은 전통적이고 제도적이면서 비일상적인 직접민주주의의 통로가 있다(이는 대의제에 대한 불만족과 관계없이 전통적으로 인정되어 왔던 직접민주주의 경로이다).

둘째 경로는 민주화 이행 이후, 대의제에 대한 불만이 증가하면서 시민들이 직접 정부의 정책결정에 참여하거나 관여하기 위해서 개척된 직접민주주의 경로인데, 특히 여기서는 일정한 규칙과 절차를 통해서, 정기적이고 일상적인 절차적 채널을 통해서 시민들의 직접참여가 이뤄지는 경로이다. 구체적으로는 2010년대 이후에 활성화되고 있는 주민참여예산, 정보공개제도 등이 여기에 해당된다.

셋째 경로는 정당이나 국회의 활동에 대한 시민들의 직접적인 관여를 통해서, 정치적 대표들이 독과점하고 있는 대의제가 시민들의 의사에 보다 직접적이고도 충실하게 반영하도록 하는 경로이다. 구체적으로 말하자면, 정당의 공직후보선

출이 모든 시민들이 참여해서 결정하는 개방형경선제, 국회의 입법과정을 시민들이 의원들과 함께 추진해가는 디지털 입법청원 등이 포함된다(박찬표 2016; 성치훈·진영재 2016).

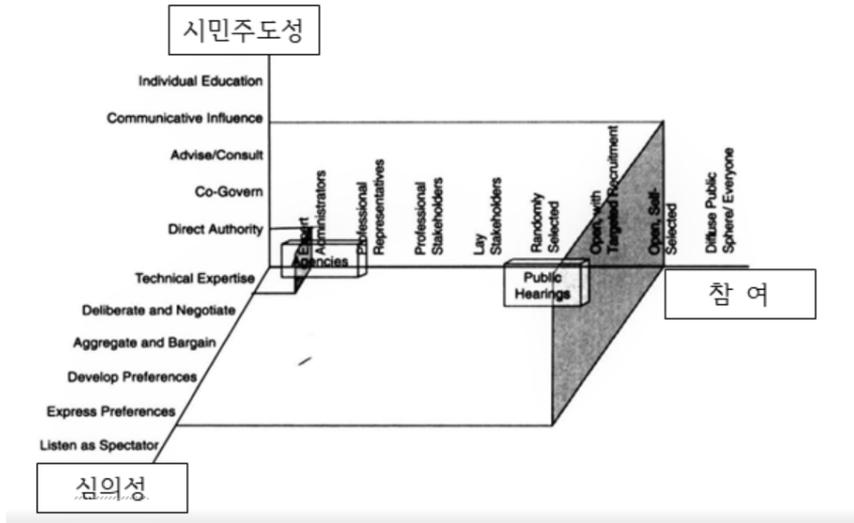
넷째 경로는 시민들이 집합적인 행동을 통해서 의사를 표시하고 정부의 결정에 영향을 주고자 하는 직접행동이다. 2016년, 2008년 촛불집회 등이 대표적인 사례라고 할 수 있으며, 이는 일종의 규칙이나 절차에 얽매이지 않고, 비일상적으로 그리고 보다 직접적으로 시민들의 대규모적인 행동을 통해서 이뤄진다(이갑윤 2010; 송경재 2018).

다섯째 경로는 시민들이 특정 이슈에 대해서 주도적으로 공론을 형성하고 이렇게 형성된 시민들의 집합의사가 정부의 정책으로 직접 연결되는 경로이다. 최근 들어 시민들의 깊은 관심과 참여를 끌어냈던 신고리원전 공론화위원회가 대표적인 사례라고 할 수 있다(피시킨 2003; 신고리 5·6호기 공론화위원회 2017; 최태현 2018).

이러한 다섯 가지 직접민주주의의 경로가 시민들의 직접통치에 얼마나 기여해왔는가? 또한 우리 민주주의의 성격을 어떻게 변화시켜왔는가를 평가하기 위해서 우리는 (1)시민참여도 (2)참여시민의 심의도 (3)대의제에 맞서는 시민 주도성이라는 세 가지 기준을 적용하고자 한다. 사실 다양한 제도와 경로들이 시민들의 직접통치에 어떻게 얼마나 기여해왔는가를 평가하기 위한 합의된 개념적 잣대는 존재하지 않는다. 민주주의의 본원적 특성이 무엇인가에 대한 방대한 논의가 민주주의의 역사만큼이나 오래된 바와 같이, 직접민주주의의 본질적 특성이 무엇인가에 대한 토론 역시 아직까지 총체적이고(comprehensive), 다양한 이론적 입장들 사이에 합의 가능한(consensual) 개념적 기준에 도달하지는 못한 상태이다.

따라서 이 글에서 우리는 직접민주주의의 본질적 특성과 이의 경험적 측정을 위한 방대한 논의를 검토하기보다는, 펑(Fung 2006, 71)의 직접민주주의의 개념적 큐브에서 제시된 세 차원(시민참여, 심의도, 시민주도성)을 중심으로 한국 민주주의에서 진화해온 여러 직접민주주의의 경로들을 평가해보려 한다.

먼저 평의 개념적 큐브에서 제시하는 세 가지 준거들- 시민참여, 심의도, 시민 주도성을 간략히 살펴보자.



출처:Fung(2006, 71)

〈그림 2〉 평의 직접민주주의의 세 차원

첫째, 시민의 직접참여가 중요한 까닭은 대의제도의 허약함과 결핍 때문이라는 것이다. 국회의원, 선출직 정책결정자들이 주도하는 대의제 민주주의는 이들의 근본적인 결핍(공공의식의 결핍, 때로는 전문성의 결핍, 공동체에 대한 존중의 결핍과 특수한 이익에 대한 민감성)으로 인하여 허약하다는 것이다(Fung 2006, 67). 이러한 대의제의 허약함은 시민들의 직접참여를 통해서만 메꿀 수 있다는 것이다. 이때 시민의 참여는 구체적으로는 보통의 시민들에게 얼마나 균등하게 열려 있는가(평등성과 개방성)? 참여하는 시민들이 시민으로서의 대표성을 얼마나 갖는가(대표성)의 차원을 갖는다는 것이다. 구체적으로는 평은 이러한 측

면에서 시민참여의 양상은 7개의 단계로 구분해볼 수 있다는 것이다. 가장 낮은 단계부터 높은 단계의 시민참여는 (1)대의제 선출직 (2)직업적인 이해당사자 (3) 비전문가 이해당사자 (4)무작위 추출 (5)개방적이지만 타겟팅하는 층위 (6)개방적 방식의 시민들의 자기추천 (7)분산형 공중(diffused public sphere)로 구분할 수 있다는 것이다.

직접민주주의 큐브의 두 번째 차원은 심의성이다. 1990년대 이후로 직접민주주의는 시민들의 참여뿐만 아니라 시민들이 주도하는 토론, 질문, 이해와 숙의하는 과정으로서의 심의절차를 중시하는 이른바 심의 민주주의로의 전환 (deliberative turn)을 모색하게 되었다. 이는 한편으로 참여의 확대가 반드시 합리성의 증진과 선형적 정합의 관계에 있는 것은 아니라는 성찰에서 비롯되었다 (Offe and Preuss, 2016). 얇고 열은 참여가 민주주의의 질과 정당성을 높여주는 것은 아니라는 반성이 다양한 차원에서 제기되었다. 예를 들자면, 여론조사는 시민들의 집합적 선호를 효과적으로 모으는 과정이라기보다는 오히려 정치지도자나 대중매체가 시민들의 선호를 조작적으로 형성하는 과정으로 전락하게 되었다는 것이다. 또한 국민투표나 그 밖의 직접민주주의의 기제들이 점차 형식적인 수단과 목적 합리성에 지배됨으로써, 이성의 공적인 사용과 불편부당한 진실추구로부터 멀어지게 되었다는 것이다.

이러한 얇고 열은 참여를 극복하기 위해서는 시민들이 자유롭고 제약이 없는 상태에서 평등과 대칭성의 원칙 위에서 공적인 이슈들에 관해서 발언하고, 질문하고 토론하는 과정으로서의 심의라는 절차가 절실하다는 인식으로 이어졌다. 이런 심의과정을 통해서 시민들이 공적 이슈에 대해서 (1)이해를 높이게 되고 (2)개인적으로 형성된 선호들이 종종 분파적 이해관계와 연계되어 있을 수 있다는 점을 밝히고 (3)또한 개인들의 집합적 선호 뒤에 숨어있는 이데올로기적 목표들을 드러낼 수 있다는 것이다. 결국 공공영역에서 일관되게 상황에 얽매이지 않고 사회적으로 정당화될 수 있는 개인들의 집합적 선호가 형성되도록 장려하는 심의의 절차가 직접민주주의의 핵심적 차원을 이루게 되었다는 것이다

(Gutman and Thompson 1996, Young 2000).

평은 구체적으로 심의의 절차는 가장 얇은 단계부터 가장 심화되는 단계까지 6단계로 구분될 수 있다고 본다. (1)시민들이 청중으로서 청취하기 (2)선호를 표현하기 (3)선호를 발전시키기 (4)집합적 선호를 형성하고 이를 기반으로 타협하기 (5)심의하고 타협하기의 단계 (6)기술적 조력을 하는 단계.

직접민주주의 경로의 세 번째 차원은 시민 주도성이다. 대의제가 직업적 정치인, 선출직 공직자, 이들을 뒷받침하는 전문관료들에게 정치권력과 정책결정권이 집중된 체제라면, 시민들이 주도하는 직접민주주의는 이러한 권력집중에 대한 대항권력으로서 시민들이 주도력을 발휘하는 능력을 필수적으로 포함하게 된다. 대항권력(countervailing power)으로서의 시민들의 주도력은 넓게 보면 가장 약한 (1)개인적 이익확보의 단계부터 (2)의사소통형 영향력(communicative influence) (3)권고와 컨설팅(advice and consulting) (4)협치(co-governing) (5)압도적 권위(direct authority)의 다섯 단계로 구분된다고 평은 강조하고 있다. (Fung 2006, 70-71)

구체적으로 살펴보면, 시민주도력이 사실상 거의 없다고 할 수 있는 개인적 이익확보의 단계에서는 시민참여의 경로를 통해서 공공성을 염두에 둔 정책에 영향을 미치는 데에는 거의 관심이 없고, 사실상 개인적인 이해관계의 관철에 더욱 몰두하는 참여자들이 주도하게 된다. 예를 들자면, 시민참여 예산과정에 참여하는 참가자들이 지방자치단체의 사업집행을 통해서 경제적 이득을 보게 되는 건설업, 보건사업 등에 종사하는 이들이 주종을 이루는 단계이다. 두 번째 단계는 참여하는 시민들의 증언, 의견, 그 밖의 의사소통을 통해서 선출직 대표들과 공무원들에게 영향을 행사하게 되는 수준의 시민 주도력이다. 이때는 결정의 주도권은 여전히 이들 대의제 대표자들에게 있지만, 시민들이 공공성을 의식하면서 제한된 영향력이나 정책결정에 영향을 미치는 단계이다. 세 번째 권고와 컨설팅의 단계에서는 대의제 대표자들(국회의원, 단체장, 관료들)이 참여하는 시민들의 집합적 의사를 정책결정에 수용하겠다는 다짐을 처음부터 제시하는 수준

으로까지 시민들의 주도력이 높아진 상태이다. 예를 들자면, 지난해 신고리원전 공사중단에 관한 시민 공론화위원회를 출범시킬 때에, 정부는 처음부터 시민들의 숙의를 거친 공론화위원회의 견해를 수용하겠다는 약속을 제시한 바 있었다. 네번째 협치의 단계에서는 대의제 대표자들과 시민들이 정책결정의 입안, 집행, 평가의 단계를 두루 공동으로 운영하고 실행하는 단계이다. 구체적으로 말하자면, 학교장과 교사 및 시민들로 구성된 학교위원회가 학사 운영을 공동으로 결정하는 시카고 공립학교 운영 모델이 협치의 사례라고 할 수 있다. 마지막 다섯번째, 시민들의 압도적 권위의 단계에서는 예컨대 미국의 타운미팅과 같이 시민들이 집합적으로 참여하는 플랫폼에서 타운 공동체의 주요 공공정책을 직접 입안, 결정, 통제하는 정도로 시민들의 주도력이 강화된 상태를 의미한다. (Fung 2006, 69-70)

이제부터 우리는 지난 십여년간 한국 민주주의에서 진화해온 직접민주주의의 다양한 경로들의 구체적인 사례분석을 통해서 직접 민주주의의 현실적 주소와 이론적 과제들을 검토해보자.

1. 2017 신고리원전 공론조사위원회

단순 개인 의사의 통계적 집합이라는 여론조사를 넘어서, 여론조사와 시민들의 심의과정을 결합한 공론조사는 최근 들어 전세계적으로 확산되고 있는 직접민주주의의 한 양식이다. (Fishkin 2009) 문재인 정부는 2017년 여름, 대통령 선거공약이었던 신고리 원자력발전소의 건설 중단이라는 중대한 이슈를 결정하기에 앞서서, 공론조사 방식을 통해서 집약되는 시민들의 의사를 존중하여 결정하겠다는 약속을 하였다. 문재인 정부가 정부 스스로 결정하기보다 공론조사라는 직접민주주의 방식을 시도하고 시민들의 공론심의의 결과를 수용하게 된 데에는 몇 가지 정치사회적 배경이 중대하게 작용하였다.

첫째, 스스로 2016 촛불집회에 따라서 등장한 정부라고 자처할 만큼 문재인

정부는 시민들의 직접 참여와 결정을 중시하는 경향을 갖고 있었다.¹⁾ 둘째, 신고리 원전 이슈는 단순히 하나의 원자력발전소의 공사를 지속하는 결정에 국한된 것이 아니라 국가 에너지 정책의 큰 방향의 기틀이 되는 중대한 정책결정이었다. 셋째, 문재인 대통령은 신고리 원전중단을 대통령 선거공약으로 내세웠었지만, 시민들의 견해는 탈원전과 원전 에너지 유지로 분명하게 분열되어 있었다.

500명의 시민들이 수개월에 걸친 심의의 과정을 거쳐서 원전 공사재개로 공론조사의 결과가 모아지고 정부가 이러한 시민들의 직접 심의를 수용하여 신고리 원전 공사를 재개한 공론화위원회를 시민들의 참여, 심의성, 주도성이라는 세 차원에서 검토해보자. 먼저 시민들의 참여양식을 살펴보면, 신고리 공론화위원회(이하 공론화위원회)에 대한 시민들의 참여는 상당히 높은 수준으로 이루어졌다. 구체적으로는 신고리 공론화위원회는 평이 제시했던 시민참여의 7단계 가운데, 4단계인 무작위추출과 5단계인 개방적 타겟팅을 혼합한 방식으로 진행되었다.

공론화위원회는 500명의 시민참여단의 참여와 심의를 통해서 진행되었는데, 시민들이 참여한 방식은 꽤 높은 수준의 개방성과 대표성이 보장되는 방식이었다. 피시킨의 공론조사 모델을 준용하여, 이중추출법을 통하여 시민들을 대표할 만한 500명이 선정되었다. 19세 이상의 국민을 16개 시도 지역, 성, 연령의 3차원으로 층화한 (160개 층) 후에 비례 배분한 2만명을 층화 무작위 추출하여 1차 표본을 구성하고, 이들을 다시 원전건설 재개/중단/판단유보 및 성, 연령의 3차원으로 층화(30개 층)한 뒤, 비례 배분한 500명을 무작위 추출하는 방식으로 선정하였다. 1차 표본 2만명 중에서 공론조사 참여의사를 밝힌 응답자는 5981명이었고 이들을 30개 층으로 비례 배분하여 500명의 시민참여단을 구성하였다. 참여의향자들의 연령별 분포는 20대 15.6% 30대 16.9% 40대 20.2% 50대 22.6%,

1) 신고리 공론화위원회의 최종보고서는 공론화 위원회의 배경을 이렇게 설명하고 있다. “대의제 민주주의를 보완할 수 있는 민주적 의견수렴 절차로서 일명 숙의민주주의를 본격 추진할 수 있는 계기를 제공할 뿐만 아니라 이해관계가 첨예한 주요 갈등 상황을 사회적 담론의 장으로 끌어내 상호토론과 숙의과정을 통해 합의를 형성해가는 새로운 갈등해결의 모델로서도 중요한 의미를 지닌다” (최종보고서, 13)

60대 이상 24.7%였으며 남자는 60.2%, 여자는 39.8%였다.

이 같은 시민참여단 구성은 적어도 두 가지 측면에서 기존의 무작위추출법보다 대표성을 강화하는 것이었다. 첫째, 지역, 성, 연령을 기준으로 160개 층으로 층화 추출하였다는 점에서 단순 무작위추출법과는 차별화된다. 둘째, 심의과정에 참여하는 시민참여단을 추출하는 과정에서 단순히 참여의향이 있는 시민들만을 대상으로 (self selection) 삼은 것이 아니라 이들을 원전 공사 재개에 찬성하는 의견을 가진 사람, 공사 중단 의견을 가진 사람, 공사유보 의견을 가진 사람으로 구분하여 이들과 성, 연령구분을 고려하여 추출함으로써 선택편향의 문제를 해결하려 시도하였다.

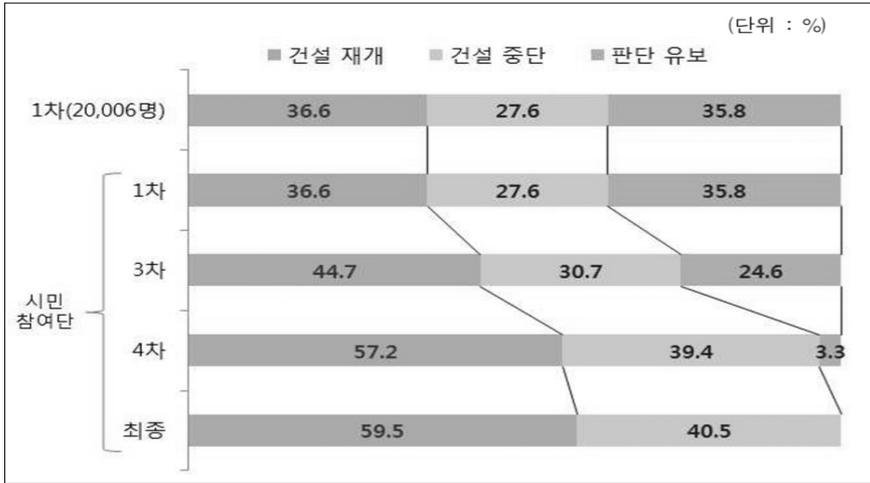
참여의 개방, 대표성뿐만 아니라 참여의 시민주도성도 주목할 만하였다. 500명의 시민참여단이 심의과정의 일환으로 준비된 오리엔테이션에 참여한 비율은 95.6%였으며 최종종합토론회 참여율은 98.5%로 높게 나타나고 있었다(신고리 5·6호기 공론화위원회 102).

공론화위원회를 바라보는 우리의 두 번째 기준은 심의성의 차원이다. 시민들이 이슈에 대해서 숙고하고, 정보를 얻고, 의견이 다른 이들과 열린 대화를 통해서 입장을 바꾸어나가기도 하는 심의과정이라는 기준에서 보자면 (이준웅 2017; Fishkin 2009), 공론화위원회는 심의의 높은 단계인 네 번째 단계 선호의 집합 및 타협과 다섯 번째 단계인 심의와 타협의 중간에 걸쳐 있어서 꽤 높은 수준의 심의를 이루었다고 평가할 수 있다.

공론화위원회의 이러한 높은 수준의 심의는 다음과 같은 요소들로 이루어져 있다. 첫째 원자력 발전과 그에 대한 비판과 대안으로서의 대안에너지 등에 관한 다양하고 복잡한 정보와 지식에 대한 습득이 비교적 꾸준히 이뤄졌다고 할 수 있다. 가장 먼저 이뤄진 오리엔테이션은 2017년 9월 16일(토) 네 시간 동안 시민참여단의 95.6%가 참여한 가운데 진행되었다. 이어서 심의를 위한 자료집이 제공되었고, 또한 공론화 위원회의 핵심 이슈의 찬반 및 기본 쟁점에 관한 동영상 강의자료 (제1강 공론화 이해, 2강 원전 안정성, 3강 전력공급 및 전기요금, 4강

국가산업영향, 5강 에너지정책 전망, 6강 종합의견)가 제공되었다. 종합토론회가 열리기 전에 사전에 이러한 동영상 이러닝을 수강한 시민참여단의 비율은 92%로 높게 나타났다(신고리 5·6호기 공론화위원회 33).

〈표 1〉 공론화위원회 의견변화의 추이



출처: 신고리 5·6호기 공론화 위원회 (2017, 89)

둘째 심의의 또 다른 측면으로서 참여시민들의 태도의 변화와 집합적인 의견 분포의 변화가 공론화위원회의 심의 과정에서 눈에 띄게 이뤄졌다. <표 1>과 <표 2>는 총 다섯 차례에 걸쳐서 진행된 공론 조사의 결과의 추이를 보여준다. 지식의 습득이나 토론과 전문가 의견 청취 등이 이루어지기 전에 시행된 최초의 조사에서 시민참여단 전체의 의견분포는 원전 건설재개 (36.6%) 건설 중단 (27.6%) 판단유보(35.8%)로 나타났다. 이러한 의견 분포는 동영상 이러닝, 자료집 학습, 2박 3일에 걸친 종합토론회 등의 심의와 숙고의 과정을 거치면서 현저하게 건설재개 쪽으로 기울어졌다. 종합토론회 시작 시점에 이뤄진 3차 조사에서 의견분포는 건설재개(44.7%) 건설 중단 (30.7%) 판단유보(24.6%)로서 건

설재개가 다소 늘어나고 판단유보가 눈에 띄게 줄어들었다. 종합토론회 마지막 순서로 이뤄진 4차 조사에서는 건설재개가 57.2%로서 크게 증가하였고 건설 중단은 39.4%로 다소 증가하였고, 판단 유보는 3.3%로 사실상 거의 소멸되었다. 이후 최종 공론조사에서는 건설재개가 59.5% 건설 중단이 40.5%로 나타났고 따라서 공론화 위원회는 건설재개를 시민대표단의 종합의견으로 제시하였고, 문재인 대통령은 이러한 의견을 수용하여, 신고리 원전은 공사가 재개되었다. 달리 말해, 시민들은 원전과 대체 에너지를 포함한 주요 이슈의 지식과 정보를 습득하였을 뿐만 아니라 전문가들 및 견해가 다른 이들과의 토론을 통해서 개별적으로 그리고 집합적으로 의견의 변화를 경험하였다. 구체적으로 누가, 어느 시점에서, 어떤 계기를 토대로 해서 의견의 변화를 경험하였는지에 관한 경험적 근거는 아직까지 충분하게 조사되어 있지는 않다.

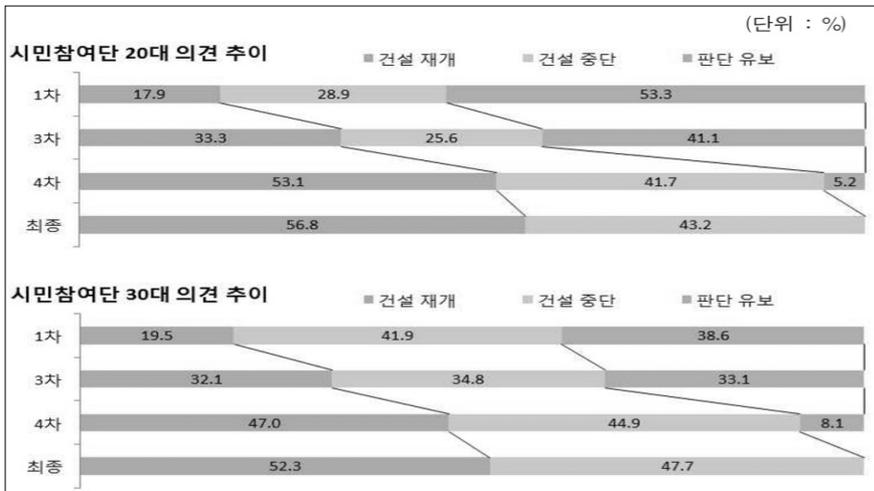
다만 시민참여단의 연령별로 건설재개 및 건설중단의 의견분포의 변화는 알 수 있다. 이에 따르면 속의과정을 거치면서 의견을 가장 많이 바꾼 집단은 20대와 30대의 젊은 층이었다. 20대 대표단의 건설재개 찬성은 1차 조사에서 17.9%에 불과하였으나 최종조사에서 이들은 56.8%가 건설재개에 찬성하였다. 마찬가지로 30대 대표단의 건설재개 찬성은 1차 조사에서 19.5%에 그쳤으나 최종조사에서 이들은 52.3%가 건설재개 찬성함으로써 전체 시민대표단의 의견분포가 건설재개 쪽으로 기울는 데에 핵심적인 역할을 하였다.

직접민주주의 경로의 세 번째 평가기준은 시민주도성인데, 이 관점에서 공론화위원회는 세 번째 단계인 권유와 컨설팅의 수준을 보여주었다고 할 수 있다. 2017년 7월 17일 국무총리 훈령을 통해서, 공론화위원회가 출범할 때에 정부는 시민참여단의 심의에 따른 집합의사를 수용하겠다는 입장을 처음부터 표명하였다는 점에서, 단순한 의사소통을 통한 영향력(2단계 시민주도성)보다는 강한 시민 주도성이 전제되었다고 할 수 있다. 하지만 공론화위원회의 구성과 운영, 위원회의 의제 설정 및 권한규정 등이 정부의 총리실에 의해서 주도되었다는 점을 상기해보면, 정부의 정책결정자와 시민들이 모든 주요한 절차와 과정을 함께

설정하고 결정하는 협치(4단계)나 압도적 권위의 단계에까지는 이르지 못한 것으로 평가할 수 있다.²⁾

정리하자면, 공론화위원회는 노무현 정부가 2005년 부동산제도 개선을 위해서 시행한 이후로 거의 10여년 만에 처음 실시되었지만, 참여의 대표성, 심의성, 시민주도성의 측면에서 모두 중상 이상의 성과를 보였다. 참여는 이중추출법을 통해서 대표성과 개방성, 균등성 등을 확보하였고 시민들의 숙의의 수준 또한 선호의 집합을 넘어서는 높은 수준(비록 심의와 타협의 단계에까지는 이르지 못하였지만)을 보였다. 또한 시민주도성 역시 중간 수준 정도의 성과를 보였다.

〈표 2〉 시민참여단 20대, 30대 의견추이



출처: 신고리 5·6호기 공론화 위원회 (2017, 90)

2) 이 같은 관점에서 공론화위원회의 시민 주도성의 빈곤을 강력히 비판하는 사례로는 채영길(2017)을 볼 것.

2. 서울시 참여예산제

브라질의 무명도시 포르투 알레그레가 정부 예산의 편성과 관리, 모니터링에 시민들의 참여를 증진하기 위해서 시작한 참여예산제도는 오늘날 전세계 1500여개 도시로 확산됨으로써 가장 널리 알려지고 폭넓게 연구되고 있는 직접민주주의의 주요한 통로이다. 우리 역시 2011년 지방재정법의 개정을 통해서 자치단체의 시민참여 예산제를 법제화하면서, 참여 예산제는 시민들이 지방정부의 핵심권력인 예산의 편성과 실행과정에 직접 참여하는 경로로 자리 잡게 되었다. 여기서 우리는 참여예산의 규모나 운영과정에서 가장 앞서있는 서울시의 사례를 중심으로 직접민주주의의 세 차원을 검토해보자.

먼저 시민의 참여양상을 보자면, 서울시 참여예산제는 시민참여의 여섯 번째 단계인 개방형 자기추천에 가깝다. 250명으로 구성되는 참여위원회의 위원 가운데 200명 이상은 개방형 공모에 따른 추천으로, 그리고 50명 이내에서 서울시장과 시의회가 추천하는 시민들로 채워진다. 2016년의 예를 들자면 214명의 시민 위원이 개방형 공모를 통해서 채워졌고(응모자는 920명) 시장 추천 9명, 시의회 추천 9명으로 채워졌다. 연령별로는 10대가 23명 20대가 41명 30대 34명 40대 40명 50대 52명 60대 38명 70대가 4명으로 구성되었고, 성별로는 남자 120명 여자 112명으로 구성되었다(서울시 2017, 18). 위원 추천 희망자와 실제 추천에 당선된 비율은 2012년을 기준으로 보자면, 150명 추천에 1664명이 응모함으로써 약 11대 1의 비율을 보였다(유소영 90-91) 이들 시민위원들은 성별, 세대별, 자치구별 비율을 통제하면서 추천함으로써 높은 수준의 인구 대표성을 갖는다고 할 수 있다. 따라서 시민참여의 개방성도 높고, 대표성도 꽤 높은 참여의 양식을 보이고 있다고 할 수 있다.

서울시 참여예산제의 또 다른 주요한 측면은 심의의 정도라고 할 수 있는데, 이 점에서는 비교적 낮은 단계인 선호의 표현(expressing preferences) 수준에 머물러 있다고 할 수 있다. 시민들이 심의하는 과정은 지식의 습득, 의견의 교환

및 태도의 변화, 집합적인 선호분포의 변화 등이 수반될 때 깊은 숙의가 이루어진다고 할 수 있는데, 서울시의 참여예산제도는 이러한 조건에는 크게 미치지 못한다고 할 수 있다. 예산의 편성과 관리라는 매우 전문적인 지식의 요건에 비해서, 시민위원들이 관련된 지식을 습득할 기회는 충분하지 않다. 서울시는 참여예산위원회에 선정된 시민들을 대상으로 예산학교를 운영하고, 여기서 기본적인 지식을 제공하고 있다. 서울시 예산학교는 이틀간 총6시간에 걸쳐서 서울시 예산의 개요, 사업선정의 기준 등에 대한 교육을 실시하고 있다. 이는 공론화위원회가 실시했던 동영상 강의, 자료집, 전문가 패널들과의 토론 및 질의응답 등의 시간과 비교할 때에 꽤 부족한 것으로 보인다. 게다가 서울시 예산학교의 이수율이 77.3%정도였던 데에 비해서, 공론화위원회의 동영상 사전수강은 92%를 기록했었다.

지식의 습득뿐만 아니라 여러 관점을 가진 시민들 사이의 의견교환과 그에 따른 태도 변화라는 숙의 요건을 고려한다면, 서울시 참여예산제의 심의의 깊이는 더욱 낮은 것으로 보인다. 유소영(2013)은 서울시 참여예산제의 심의성에 대해 밀도 있는 경험적 분석을 시도한 바 있는데, 그에 따르면 참여예산제는 시민위원들 사이에 의견교환을 토대로 한 태도 변화는커녕 시민위원들의 선호의 집합적 모음에조차 미치지 못하고 있다는 것이다. 유소영은 2012년 서울시 참여예산위원들의 여성보육, 보건복지, 건설교통의 세 분과 회의를 기록한 동영상 분석을 통해서 시민위원들 사이의 발언, 토론의 양상을 <표 3>과 같이 정리하고 있다.

〈표 3〉 서울시 참여예산위원회 보건복지분과 발언빈도 분석

구분	연령대별	인원 (총50명)	보건복지분과 2차회의 (사업소개)		보건복지분과 3차회의 (사업심사)	
			발언빈도	발언분량	발언빈도	발언분량
여성 21명	만35세 미만	3명	0회	총발언분량 29336자 중 위원평균 0.04% 위원장 4.0% (1200자)	0	총발언분량 33900자 중 위원평균0. 65% 위원장10.9 % (3700자)
	만35-49세	10명	1회		0	
	만50세 이상	8명	0회		7	
남성 29명	만35세 미만	5명	0회	공무원 93.7% (27500자)	0	공무원56.9 % (19300자)
	만 35-49세	10명	0회		25회	
	만50세 이상	14명	6회		25회 (20회)	
공무원	복지정책과 장 및 사업관련 공무원	주요 1명	9회		33회	

출처: 유소영 (2013, 207)

위의 발언빈도 분석을 보자면, 시민예산위원회 분과회의는 시민대표들의 토론과 대화, 의견집약의 장이라기보다는 공무원들이 시민들과의 협치라는 정당성을 얻기 위한 형식적 절차로 위축되고 있음을 보여준다. 2차 회의에서 분과위원회 간사를 맡고 있는 공무원의 발언은 93.7%에 달함으로써 사실상 회의를 공무원들이 독점하고 있음을 알 수 있다. 예산사업을 소개하는 2차 회의의 성격상 공무원들의 발언이 많을 수 있다는 배경을 감안하더라도, 실제 사업심사를 위한 회의였던 3차 회의에서도 공무원들의 회의 독점은 계속되고 있었다. 간사인 공무원의 발언은 전체 분과위원회 발언의 절반이 넘는 56.9%를 차지하고 있었고 이어서 회의를 주재하는 위원장이 10.9%의 발언 비중을 갖고 있었다. 따라서 위원들의 발언 비중은 불과 33%에 지나지 않았다.

공무원들의 회의 독점현상 뿐만 아니라, 시민위원들 간에도 발언빈도의 편차가 극심하다는 또 다른 문제가 심의의 깊이를 가로막고 있다. 시민위원들의 연령대별 성별 발언빈도에 분명한 격차가 있는데, 예컨대 보건복지분과 3차 회의에

서 50세 이상 남성시민들은 총 25회 발언하고 있는데, 50세 이상 여성시민들은 불과 7회만 발언하고 있다. 게다가 50세 이하의 여성시민위원들은 단 한 차례도 발언하지 않고 있다. 또한 남성 만35세미만 시민들도 단 한 차례도 발언하지 않고 있는 것으로 드러난다.

이러한 발언빈도의 불균등은 좀 더 쉬운 참여방식인 분과위원회 출석률에서도 분명하게 드러난다. 유소영(2013)은 시민위원들의 성별, 연령별 출석률(2012 회계연도)의 차이에 대한 경험적 분석을 시도하였는데, 성별로는 출석률에 유의미한 차이가 없지만, 연령별로는 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다. 가장 출석률이 낮은 30대의 출석률은 52.9%인데 이는 연령집단 가운데 가장 높은 출석률을 기록한 50대(70.6%), 60세 이상(73.7%) 집단과 통계적으로 유의미한 차이가 있다는 것이다.

〈표 4〉 시민위원 250명의 연령별 출석률 차이분석

구분	연령별	N	평균 (%)	표준 편차	등분산 자유도	결과	ANOVA 사후검정
연령별 출석률 n=250	29세이하	30	66.1	0.317	Levene통계량 0.644 (p=0.631) 자유도 집단간=4 집단내=245 합계=249	F값 2.472 (p=0.029)**	Scheffe: 유의미하지 않음. LSD: 30대& 50대 유의미한 차이(p=0.004)** 30대 &60대 이상도 유의미한 차이로 발견(p=0.009)**
	30-39세	50	52.9	0.344			
	40-49세	71	63.2	0.344			
	50-59세	72	70.6	0.324			
	60세이상	27	73.7	0.320			
합계	250	64.8	0.330				

출처: 유소영(2013, 213)

3. 2016-2017 촛불집회의 대표성, 심의성, 시민주도성

시민들의 직접행동이 대통령의 탄핵심판을 거쳐서 새로운 정부 출범으로 이어진 촛불집회는 아마도 오랫동안 커다란 영향을 미치게 될 한국 민주주의의 하나의 결정적인 분기점일 것이다. 침묵하던 시민들의 대규모 직접행동, 온라인과 오프라인 시민행동과 심의양식의 결합, 제도권 정치의 취약점 등이 고루 나타난

촛불집회는 앞으로도 다양한 관점과 시각에서 새로이 해석되고, 한국 민주주의의 내용과 형식을 좌우하는 다양한 프레임을 제공하게 될 가능성이 높다. 달리 말해 촛불집회는 영향의 규모, 장기적인 효과, 다양한 해석의 경쟁 등에 있어서 앞에서 논의한 참여예산제나 공론화위원회보다는 막중한 의미를 갖게 된다는 점에서, 이들과 병렬적으로 논의하기에 매우 적절하다고 보기는 어렵다. 그럼에도 불구하고 우리는 촛불집회 역시 직접민주주의의 대표 양식의 하나로 자리잡은 시민들의 직접행동이라고 볼 수 있고, 이 같은 관점에서 우리는 대표성과 시민주도성, 심의성을 간략히 논의해 볼 수 있다.

2016-17년 촛불집회는 대표성과 시민주도성에 있어서는 높은 수준을 드러냈다고 할 수 있는 반면에 시민들의 심의성은 중간정도 수준에 머물렀었다고 평가할 수 있을 것이다. 먼저 대표성부터 간략하게 논의하자면, 촛불집회에 참여한 시민들의 연령별, 이념성향별 분포가 시민들 전체의 분포와 완전하게 일치하는 것은 아니었지만, 집회 참여자들은 연령별로 이념성향별로 크게 치우쳐 있는 집단이었다고 보기는 어렵다. 2016년 촛불집회 연령대별 참여 비율은 13~18세는 14.4%, 19~29세 31.6%, 30~39세 15.3%, 40~49세 21.1%, 50세 이상은 17.6%로 나타났다. 2016년 촛불집회 전체 참가자 1,146명 중 참가 경험이 있는 사람들의 이념은 진보 성향이 39.1%, 중도 19.4%, 보수 성향이 17.3%로 나타났다(이지호 외 2017, 96, 118). 또한 시민들의 참여가 거의 압도적으로 자발적이고도 개방적인 참여에 기반한 것이었다는 점에서, 이들의 대표성이 이해당사자에 의해서 좌우되는 것은 아니었다. 촛불시민들은 그 참여의 개방성과 대표성 등에 있어서 의미있는 제약이 거의 작용하지 않은 ‘분산형 공중’에 가까웠다는 점에서 촛불집회의 시민 대표성은 높은 수준이었다고 할 수 있다.

둘째, 촛불집회의 시민주도성 또한 비교적 높은 수준이었다고 평가할 수 있다. 대항권력으로서의 촛불집회는 단순히 영향력 있는 의사소통의 단계를 넘어서, 권고와 권설링 단계와 협치 단계의 중간 정도에 걸쳐져 있는 주도력을 발휘했다. 2016년말과 2017년 초에 걸쳐진 촛불집회 기간에, 현직 대통령의 탄핵이라는 어

젠다를 주도한 것은 국회 안에 포진한 기성정당들이라기보다는 촛불시민들이었다. 이 점에서 시민들의 주도력은 의사소통을 넘어 권고와 컨설팅의 단계를 거쳐 협치로까지 나아갔다고 할 수 있다. 시민들의 직접행동이라는 거대한 압력에 직면해서 헌법과 절차의 범주 내에서 탄핵절차와 헌법재판소의 탄핵심판을 주도한 것은 국회와 헌재라는 헌법적 기구였지만, 시민들은 이 과정에서 헌법적 절차와 과정의 방향을 주도한 강력한 감독이었다는 점에서 촛불집회는 넓은 의미의 협치로 꼽을 수 있을 것이다.

셋째, 촛불집회에서 나타난 시민들의 핵심 이슈에 대한 심의성은 대체로 심의 민주주의의 네 번째 단계인 ‘선호를 형성하고 타협하기’의 수준에 이르렀다고 평가할 수 있다. 대통령 탄핵이라는 집합적 선호를 형성하였지만 이러한 헌법적 절차는 국회와 헌재가 주도하도록 하는 현실적 타협이 촛불시민들이 보여준 심의성의 요체였다고 할 수 있다.

IV. 결론

민주주의 공고화 이론이 상대적으로 대의제 민주주의에 치우쳐 있는 동안, 시민들이 주도하는 민주주의의 현실은 대의제 민주주의의 제도와 절차보다는 직접 민주주의를 강화하는 방향으로 진화해왔다고 할 수 있다. 우리가 위에서 살펴본 세 가지의 사례- 신고리공론화위원회, 서울시 참여예산제, 2016-2017 촛불집회-는 물론 시민이 주도하는 직접민주주의의 다양하고 복잡한 세계를 대표하지는 못한다.

하지만 위의 세 사례에 대한 분석을 통해서 우리는 몇 가지 흥미로운 결과를 도출하였다고 할 수 있다. 첫째, 공론화 위원회와 같은 심의민주주의 제도, 서울시 참여예산제도 등과 같이 시민들이 민주주의의 과정에 직접적으로 개입하고

주도하기 위한 제도적, 법적 장치는 중앙정부, 지방정부를 가리지 않고 다양한 차원에서 점차 확대되고 풍부해지는 과정에 있다. 하지만 이러한 제도적 기반의 확대에도 불구하고 시민들의 대표성, 심의성, 시민주도력이 충분한 수준으로 신장되고 있지는 못하다는 점은 분명해 보인다.

달리 말해 아래의 표에서 보는 바와 같이, 직접민주주의를 향한 제도적 기반은 과거의 하향식 행정기구로부터 참여형 협력을 강조하는 방향으로 진화하고 있는 중이다. (물론 이러한 제도적 변화가 충분하게 전면적으로 확대되어있다고 평가하기는 어렵다.) 하지만 제도적 기반의 확대에도 불구하고 시민들의 주도력(대표성과 심의성을 포함하는)은 아직까지 충분히 성숙하지 못하다는 점에서, 우리는 아래 그림의 (3)분면참여형 윈도우드레싱과 (4)분면 참여형 거버넌스의 중간쯤에 머물고 있다고 할 수 있다. (참여형 윈도우드레싱이란 시민들의 직접 참여를 위한 제도적 통로는 다양하게 확보되어 있지만, 실제로 시민들의 참여와 정책주도력이 높지는 않은 상태를 가리킨다.)

〈표 5〉 시민주도형 직접민주주의의 제도와 현실의 분류

	시민주도력 낮음	시민주도력 높음
하향식 행정기구	(1) 포획된 하위정부	(2) 적대적 다원주의
참여형 협력 제도	(3) 참여형 윈도우드레싱	(4) 참여형 거버넌스

출처: Fung and Wright (2003, 265).

둘째, 앞으로의 민주주의의 이론적 논의의 한 축은 시민주도형 제도의 다양한 확산과 심화에 있다. 예를 들자면, 정당의 공직후보 선출과정에서 시민들의 참여와 대표를 극적으로 강화하는 개방형 경선제 논의는 그 역사가 이미 15년을 넘어 서고 있지만, 실제 현실에서 이러한 개방형 경선제의 확산은 지지부진하거나 일정한 방향을 상실한 채 표류하고 있다. 이러한 상황 표류에는 기성정당들의 저항뿐만 아니라 제도변화의 담론을 담당하는 이론가들의 정밀한 분석과 제도개혁의

방향의 합의에 대한 부재가 자리잡고 있다고 할 수 있다.

셋째, 시민들의 참여를 형식상으로만 보장하는 윈도우드레싱을 넘어서 시민 주도의 참여형 거버넌스로 나아가는 과정에서 시민들 스스로의 참여 역량의 증진은 가장 핵심적인 토론 주제가 되어야 한다. 지금까지 시민들의 주도력 증진을 위한 시민교육과 실천, 시민적 덕성에 대한 토론 등이 적지 않게 논의되어왔지만, 이러한 시민 주도력 증진을 위한 담론들이 민주주의 혹은 정치학의 여러 분과학문의 장벽에 갇혀 있었던 것은 사실이다. 이론가들이 분과학문이나 세부전공 등의 장벽을 넘어, 통합적으로 시민주도력, 시민의 덕성을 논의할 때에 우리는 인민주권의 직접 실천으로서의 민주주의(이 논문의 첫 페이지에서 인용된 루소의 이상)에 좀 더 다가갈 수 있다.

참고문헌

- 박찬표. 2016. “국민참여경선제의 제도 차이의 발생 배경에 대한 연구 : 16-18대 대선후보 경선제도 비교.” 『미래정치연구』 제6권 1호, 65-87.
- 서울특별시. 2017. 『참여예산백서』 서울..
- 성치훈 · 진영재. 2016. “한국정당의 국민참여경선제 도입 적실성과 보완점 : ‘제도’와 ‘유권자문화’를 중심으로.” 『의정연구』 제22권 3호, 32-54
- 송경재. 2018. “다중의 등장과 민주주의 심화: 2016~17년 촛불집회를 중심으로.” 『한국지방정치학회보』 8집 2호, 95-120.
- 신고리 5·6호기 공론화위원회. 2017. 『신고리 5·6호기 공론화 자료집』 . 신고리 5·6호기 공론화 위원회. (재개측)
- 신고리 5·6호기 공론화위원회. 2017. 『신고리 5·6호기 공론화 자료집』 . 신고리 5·6호기 공론화 위원회. (중단측)
- 신고리 5·6호기 공론화위원회. 2017. 『신고리 5·6호기 공론화 시민참여형조사 보고서』 . 신고리 5·6호기 공론화 위원회.
- 유소영. 2013. 『참여와 협력의 거버넌스: 서울시 주민참여예산제를 중심으로』 . 성균관대학교 국정관리대학원 박사 학위 논문.
- 윤성이. 2009. “2008년 촛불과 정치참여 특성의 변화: 행위자, 구조, 제도를 중심으로.” 『한국세계지역학회』 제27권 1호, 315-334.
- 이갑윤. 2010. “촛불집회 참여자의 인구·사회학적 특성 및 정치적 정향과 태도” 『한국정당학회보』 제9권 1호. 95-120.
1998. 『한국의 선거와 지역주의』 . 서울: 오름.
- 이준웅. 2017. “공영방송 정체성 확립을 위한 지배구조 개선방안.” 『방송 문화 연구』 제29권 1호. 73-120.
- 이지호 · 이현우 · 서복경. 2017. 『탄핵광장의 안과 밖』 . 서울: 책담.
- 임혁백. 1997. “지연되고 있는 민주주의의 공고화: 정치민주화의 과정과 문제점.” 최장집·임현진 공편. 『한국사회와 민주주의』 . 파주: 나남.
- 장훈. 2010. 『20년의 실험: 한국 정치 개혁의 이론과 역사』 . 파주: 나남.

- 장훈. 2017. “촛불의 정치와 민주주의 이론: 현실과 이론, 사실과 가치의 긴장과 균형.” 『의정연구』 제51권, 38-66.
- 정진민·강신구·최준영·채진원·서정진·이현우·안병진·임성호. 2015. 『정당정치의 변화, 왜 어디로』. 서울: 형설출판사.
- 조진만, 최준영. 2006. 『선거제도의 변화와 17대 총선』. 서울: 한국학술정보.
- 조화순. 2012. 『소셜네트워크와 정치변동』 서울: 한울.
- 조희정·강장묵. 2008. “네트워크 정치와 온라인 사회운동 - 2008년‘미국산 쇠고기 수입 쇠고기 반대 촛불집회’사례를 중심으로” 『한국정치학회보』 제42집 3호 311-332, 468.
- 조희정. 2017. 『시민기술, 네트워크 사회의 공유경제와 정치』. 서울: 커뮤니케이션 북스.
- 채영길. 2017. “공론화위원회의 속의민주주의에 대한 비판적 고찰”. 한국언론학회 신고리 5·6호기 공론화위원회와 속의민주주의의 가능성 세미나. 서울. 11월.
- 최장집·임현진. 1997. 『한국 사회와 민주주의: 한국 민주화 10년의 평가와 반성』. 과주: 나남.
- 최태현. 2018. “참여 및 속의제도의 대표성 : 신고리 5·6호기 공론화위원회 사례를 중심으로.” 『한국행정학회보』 제52권 제4호, 501-529.
- 피시킨, 제임스. 김원용 역. 2003. 『민주주의와 공론조사』. 이화여자대학교출판부.
- 한국선거학회. 2017. 『한국의 선거』 서울: 오름.
- 허태희·장우영. 2008. “촛불시위와 한국정치: 그 의미와 과제.” 2008건국60주년기념 공동학술회의. 속초. 8월.
- Amenta Edwin, P. Young Michael. 1999. *Democratic States and Social Movements: Theoretical Arguments and Hypotheses*. New York: New York University Press.
- Davies Thomas, Holly Eva Ryan, Alejandro Milcíades Peña. 2016. *Protest, Social Movements, and Global Democracy since 2011: New Perspectives* England:Emerald Group Publishing.
- Fung Archon. 2006. “Varieties of Participation in Complex Governance.” *Public Administration Review* No. 66, 66-75.
- Fung, Archon and Wright, Erik. 2003. *Deepening Democracy*. London: Verso.
- Fishkin James S. 2009. *When the People Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation*. Oxford: Oxford University Press.

- Gutman, Amy and Thompson, D. 1996. *Democracy and Disagreement*. Cambridge: Belknap Press.
- Huntington Samuel P. 1993. *The Third Wave: Democratization in the Late 20th Century*. Norman, Oklahoma: University of Oklahoma Press.
- Krissei, Hanspeter. 1989. "New Social Movements and the New Class in the Netherlands." *American Journal of Sociology* 94, No. 5. 1078-1116.
- Kriesi, Hanspeter, and Wisler, D. 1996. "Social movements and direct democracy." *European Journal of Political Research* No.30. 19 - 40.
- Kriesi, Hanspeter. 2005. *Direct Democratic Choice: The Swiss Experience*. Oxford: Lexington Books.
- Linz, Juan and Stepan, Alfred. 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- O'Donnell, Guillermo. 1994. "Delegative Democracy." *Journal of Democracy* No.5 .No.1.
- Offe, Claus · Preuss Ulrich K. 2016. *Citizens in Europe*. Lanham, Maryland: Rowman and Littlefield International.
- Przeworsky, Adam. 2010. *Democracy and the Limits of Self-government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schmitter Philippe C. 2012. "Ambidextrous Democratization and Its Implications for MENA." European University Institute.
- Schmitter, Philippe C. 2015. "Crisis and Transition, but not Decline." *Democracy in Decline*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Young, Iris. 2000. *Inclusion and Democracy*. New York: Oxford University Press.

Consolidation Theory with representative democracy against Civic Democracy: An Imbalance between Theory and Practice

Jaung, Hoon | Chung-Ang University

Han, Eun Su | Chung-Ang University

It is conventional wisdom that democracies are working based on twin engines of representative democracy and civic democracy. Korean studies of democratic consolidation has been curiously tilting toward representative democracy more than on civic democracy. In contrast to such theoretical disposition, realities of Korean democracy has experienced such a weak and fragile representative democracy, often called delegative democracy. Another stream of democracy studies mostly focus on micro dimensions of electoral democracy.

This article explores the pattern and evolution of civic democracy in realities in recent years. Focusing on the three cases of deliberative civil assembly on nuclear power plant, citizens participatory budgeting in Seoul city government, and candle light protest in 2017, this paper attempts to unravel representativeness, deliberation, and countervailing power of common citizen in Korean democracy. Our case studies have found that civic democracy in Korean is still struggling somewhere between participatory governance and participatory window dressing.

Key Words | civic democracy deliberation countervailing power

제도와 가치체계의 조응, 그리고 민주주의 만족감

강신구 | 아주대학교

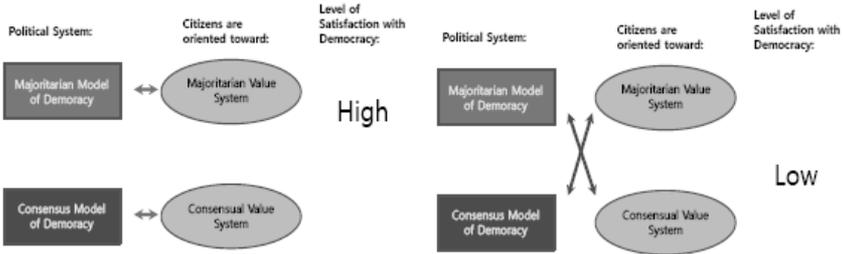
| 국문요약 |

이 글은 ‘다수제 민주주의 체제에서는 다수제 가치체계를 갖는 시민들이, 합의제 민주주의 체제에서는 합의제 가치체계를 갖는 시민들이 자신들의 민주주의가 운영되는 방식에 대해서 더 큰 만족감을 보일 것이다’라는 이론적 가설을 검증하기 위해 수행한 두 개의 경험분석의 결과를 소개하고 있다. 2016년에 실시된 제8차 유럽사회조사 자료에 대한 분석은 ‘세계의 모든 사람들이 평등하게 대해지는 것이 중요하다고 생각하며, 모든 사람들은 삶에 있어서 평등한 기회를 가져야 한다고 믿는다’는 가치관의 상(像)에 대해서 자신과 유사하다고 응답한 사람이 보다 합의제적인 성격이 강한 민주주의 체제에 거주할 때, 민주주의에 대한 만족감이 커진다는 것을 보여주었다. 한국종합사회조사 자료에 대한 분석은 우파 권위주의 성향이 강한 응답자일 수록 다수제 민주주의의 속성이 강한 한국에서 ‘민주주의가 작동하는 방식’에 대해서 더 큰 자부심을 갖는다는 것을 보여주었다. 비록 경험분석의 독립변수가 이론적 가설의 다수제적 가치체계와 합의제적 가치체계의 차이를 얼마나 잘 측정하고 있는가는 여전히 더 많은 연구와 검증이 필요한 물음이지만, 경험분석의 결과는 제도와 가치체계의 조응이 시민의 민주주의 만족감에 중요한 영향을 미친다는 것을 보여주고 있다.

주제어 | 다수제 민주주의, 합의제 민주주의, 가치체계, 조응, 민주주의 만족감

I. 서론

이 글은 강신구(2012)의 연구에서 제기했던 이론적 가설에 대한 경험적 검증을 수행하는 것을 목적으로 한다. 그는 2012년에 발표된 “어떤 민주주의인가?: 제도와 가치체계의 조응을 통해 바라 본 한국 민주주의의 발전방향 모색”이라는 제목의 논문에서 현행의 민주주의 체제를 다수제 민주주의 모형(majoritarian model of democracy)과 합의제 민주주의 모형(consensus model of democracy)으로 구분한 레이파르트(Lijphart 1999; 2012)의 유형론에 근거하여, 마찬가지로 제도를 통해서 구현하려는 민주적 가치에 대한 시민사회의 정향(orientation) 또한 다수제적인 가치체계(value system)와 합의제적인 가치체계로 구분될 수 있다고 주장하며, 그 양자 - 제도와 가치체계 - 의 관계가 조응을 형성할 때, 시민들의 정치체제, 즉 민주주의 체제에 대한 만족감(satisfaction with democracy)이 높아질 수 있다는 이론적 가설을 제기한 바 있다. 즉, 다수제 민주주의 체제 속에 살고 있는 시민들 중에서는 다수제 민주주의 가치체계를 갖고 있는 시민들이 합의제 민주주의 가치체계를 갖고 있는 시민들보다 높은 수준의 민주주의 만족감을 보이며, 합의제 민주주의 체제 속에 살고 있는 시민들 중에서는 역으로 합의제 민주주의 가치체계를 갖고 있는 시민들이 다수제 민주주의 가치체계를 갖고 있는 시민들보다 높은 수준의 민주주의 만족감을 보인다는 것이다. 다음의 <그림 1>은 이러한 이론적 가설이 예상하는 제도와 가치체계의 조응/부조응과 시민들의 민주주의 만족감 사이의 관계를 보여주고 있다.



(가) 조응

(나) 부조응

〈그림1〉 제도와 가치체계의 조응과 민주주의 만족감: 이론적 가설

그의 연구(2012)는 위와 같은 이론적 가설을 제기하는 데 그치지 않고, 그에 대한 탐색적 수준의 경험적 검증도 시도하였다. 즉, 2011년에 한국의 시민 1,000명을 대상으로 실시된 설문조사 자료를 바탕으로 다수제 민주주의 가치체계를 가진 것으로 측정되는 응답자들이, 그렇지 않은 응답자들보다 높은 수준의 만족감을 보인다는 것을 실증적으로 보여준 것이다. 그러나 이러한 경험적 검증이 여전히 탐색적 수준을 벗어나지 못했다고 하는 것은, 검증이 다수제 민주주의 모형인 한국의 시민들만을 대상으로 이루어진 것이었기 때문이다. 즉, 이론적 가설이 다수제 민주주의와 합의제 민주주의 모두를 대상으로 체제와 시민사회의 가치정향이 조응을 이룰 때 시민들이 민주주의 체제에 대한 높은 수준의 만족감을 보일 수 있다고 예상하고 있음에 비교하여, 검증은 다수제 민주주의 모형인 한국만을 대상으로 이루어진 것이기에 반쪽짜리 검증에 불과한 것이었다. 온전한 검증이 이루어지기 위해서는 합의제 민주주의 모형에 해당하는 국가의 경우에는 (다수제 민주주의의 성격을 갖고 있는 한국의 경우와는 달리) 합의제 민주주의 가치체계를 갖고 있는 시민들의 민주주의 체제에 대한 만족감이 그렇지 않

은 시민들의 만족감보다 높다는 것을 아울러 보여줄 필요가 있는 것이다.

지금의 이 연구가 보완하고자 하는 부분이 바로 이 지점이다. 즉 이 연구는 2016년에 실시된 제8차 유럽사회조사(European Social Survey) 자료를 활용하여 강신구(2012)에서 제기된 이론적 가설에 대한 경험적 검증을 시도하고자 한다. 제8차 유럽사회조사자료는 유럽 23개 국, 44,387명의 시민들을 대상으로 수집된 설문조사결과를 포함하고 있으며, 포함된 23개 국 중에 상대적으로 짧은 민주주의의 역사를 가지고 있는 동유럽의 7개국을 제외한 16개의 국가들은 이미 레이파트에 의해 다수제-합의제 민주주의 지수에 대한 측정이 이루어진 국가들이다. 특히 이들 16개 국가들은 벨기에와 네덜란드, 핀란드와 같이 합의제 민주주의 국가의 전형으로 평가받는 국가들은 물론, 영국, 프랑스와 같이 상대적으로 다수제 민주주의적인 성격을 갖는 것으로 평가받는 국가들이 함께 포함되어 있다. 따라서 제8차 유럽사회조사자료는 체제와 가치체계의 조응으로 민주주의 체제에 대한 만족감을 설명하는 이론적 가설을 온전히 검증하기에 필수적인 다수제-합의제 민주주의 체제의 성격에 대한 변이(variation)를 제공하고 있는 것이다.

유럽사회조사자료에 대한 분석과 함께 이 연구에서는 비슷한 시기에 한국에서 실시된 2016 한국종합사회조사(Korean General Social Survey, KGSS) 자료를 아울러 분석하고자 한다. 이러한 한국사회에 대한 분석을 보완적으로 시도한 이유는 우선 앞서의 연구(강신구 2012)가 분석하였던 자료보다 약 5년의 시간이 경과한 시점에서 수집된 자료라는 것과 함께, 독립변인으로서 시민의 가치체계를 측정하는 변수가 달라질 수밖에 없기 때문이다. 즉, 강신구의 연구(2012)가 자신의 연구목적에 맞게 특화된 설문을 개발하여 시민들의 다수제-합의제 민주주의 가치체계를 측정할 수 있었던 반면, 2016년에 실시된 한국종합사회조사의 설문지에는 그러한 문항이 포함되지 않은 것이다. 그러나 2016년의 설문은 대신에 기존 사회의 질서와 전통, 권위를 존중하고, 사회변화에 저항하는 개인의 심리적 성향을 의미하는 우파 권위주의 성향(right-wing authoritarianism, 하상응 이보미 2017; Altemeyer 1996)을 측정하는 문항을 포함하고 있다. 본 연구는

2016년 설문에 포함된 개인의 우파 권위주의 성향을 측정하기 위한 설문들이 시민의 다수제-합의제 가치체계를 온전히 표현해 내지는 못할지라도, 일정한 정도의 연관성을 갖고 있다고 판단하고, 이 문항들을 사용하여 개인의 권위에 대한 태도가 한국의 민주주의에 대한 만족감과 맺는 관계를 파악하고자 한다. 즉 2016년 자료를 통한 검증은 다른 방식으로 조작화(operationalization)된 독립변수를 활용한 일종의 강건성(robustness) 검증의 성격을 갖고 있는 것이다.

이어지는 글의 순서는 다음과 같다. 우선 본 연구의 출발점이 되는 강신구의 연구(2012)를 이론적 배경과 함께 그 결과와 한계를 간략히 되짚어보고, 이후에는 제8차 유럽사회조사자료와 2016 한국종합사회조사자료를 분석한 결과를 순차적으로 제시할 것이다. 그리고 결론부분에서는 본 연구의 성과와 한계를 비판적으로 검토하고 향후의 연구방향을 제언하는 것으로 글을 맺고자 한다.

II. 제도와 가치체계의 조응, 그리고 민주주의 만족감: 이론적 배경과 일차적 검증

민주주의를 포함한 모든 정치제도 혹은 제도의 총체로서의 정치 체제(political system)가 안정적으로 운영되기 위해서는 제도와 제도가 구현하고자 하는 가치에 대한 시민 사회의 정치적 정향(political orientation)이 조응(congruence)을 이루어야 한다는 주장은 사실 꽤 오랜 역사를 가지고 있는 정치학의 연구전통의 하나이다(Dalton and Shin 2006; Eckstein 1966, 1998). 시민들의 가치체계에 주목하고 있다는 점에서 흔히 정치문화론(political culture theory)으로 분류되는 이들 설명들의 핵심은 안정적인 정치체제는 그에 상응하는(congruent) 문화와 제도에 결부되어 있다는 것이며, 그러하기에 안정적인 권위주의는 국가권력에 순응적인 시민을 전제로 하고, 성공적인 민주주의는 관용적이며, 참여적인 규범을 존

중하고, 신뢰도가 높은 시민들의 토대 위에서만 가능하다는 것이다(Eckstein 1966, 1998; Almond and Verba 1963; Putnam 1993 등). 그러나 제도와 시민사회 가치체계의 조응을 강조해온 이제까지의 정치문화론의 논의는 민주주의와 민주주의가 아닌 체제의 비교에만 치중해 왔다는 한계를 가지고 있다(강신구 2012, 45). 즉, 서로 다른 가치를 추구하고, 그러하기에 서로 다른 제도적 조합의 모습을 가지는, 서로 다른 유형으로 분류될 수 있는 민주주의가 존재할 수 있다는 것을 간과한 것이다.

가장 널리 알려진 민주주의 유형론 중 하나를 제시하고 있는 레이파트는 그의 연구의 기준점이 되는 1996년에 19년 이상 안정적으로 민주주의를 운영한 경험을 갖고 있던 36개의 국가를 대상으로 10개의 제도 변수를 활용하여 측정된 결과, 현존하는 민주주의를 ‘집행부-정당 차원’(executive-parties dimension)과 ‘연방적-단방적 차원’(federal-unitary dimension), 두 개의 차원을 축으로 하는 다수제-합의제 민주주의의 개념도 상에 위치시킬 수 있음을 주장하였다(Lijphart 1999, 248. <그림 14.1>).¹⁾ 10개의 제도변수를 통해서 이처럼 단순화된 2차원의 개념도를 구성할 수 있게 되는 것과 관련하여 레이파트는 다수제, 합의제라는 두 개의 민주주의의 모형이 ‘인민에 의한, 인민을 위한 정부로 민주주의를 정의할 때, 과연 시민들 사이에 이견이 존재한다면, 누가 정부를 구성해야 하며, 정부는 누구의 이해를 만족시켜야 하는가?’라는 매우 근원적인 질문에 대하여 서로 다른 답을 가지고 여러 수준에 걸친 다양한 제도적 조합을 발전시켜 온 결과로 설명한다(Lijphart 1999, 1장). 즉, 다수제 민주주의는 이 질문의 ‘누구’에 대하여 ‘인민의 과반수’(the majority of the people)라는 답을 가지고, 이를 보다 효과적

1) 10개의 제도변수는 ①유효원내정당수, ②민주주의 지속기간 중 최소승리-일당내각의 비율, ③정부의 평균 지속기간으로 측정되는 집행부 지배, ④선거의 불비례성, ⑤이익집단 다원주의, ⑥연방제의 강도, ⑦양원제, ⑧헌법개정 경직성, ⑨사법적 검토, ⑩중앙은행의 독립성이다. 10개의 제도변수에 대한 측정과 관련하여 요약된 내용은 강신구(2012)의 <표1>, <표2> 참조(48-49). 다수제-합의제 민주주의 개념도를 구성하는 두 개의 차원은 10개의 제도변수를 측정된 결과를 요인분석(factor analysis)한 결과 얻어진다.

으로 구현하기 위해서 다양한 제도적 측면들이 설계되고 결합되어 발전한 모형이며, 합의제 민주주의는 동일한 질문에 대해 ‘가능한 많은 인민’(as many people as possible)이라는 답을 바탕으로 역시 그에 상응하는 제도적 조합을 발전시켜 온 것으로 설명하는 것이다(Lijphart 1999, 2).

그러나 레이파트는 민주주의의 유형(patterns of democracy)을 다수제 민주주의와 합의제 민주주의로 구분하는 것을 넘어서, 두 유형의 성과(performance)에 대한 비교를 시도한다. 즉, 경제성장률·인플레이션·실업률·노동쟁의율·재정적자도 등과 같은 거시경제적 지표, 그리고 투표율·여성대표율·민주주의에 대한 만족도·정부와 유권자의 거리 등과 같은 소위 민주주의의 ‘질’(quality)을 보여주는 지표를 대상으로 두 유형의 우열을 비교분석하고, 그 결과 합의제 민주주의가 비교 대상이 되는 거의 모든 지표에서 다수제 민주주의에 비해서 우월한 성과를 보이고 있다고 주장한다. 이를 바탕으로 그는 민주적 개혁을 고민하는 국가들에게는 합의제 민주주의가 보다 매력적인 대안이 될 수 있다고 권고한다(Lijphart 1999, 302).

하지만 이렇게 합의제 민주주의의 일방적인 우위를 말하는 레이파트의 주장과 권고는 앞서 살펴본 바 있는, 제도와 가치체계의 조응(congruence)을 민주주의의 안정적 운영을 위한 중요한 열쇠로 이해하는 입장에서는 선뜻 납득하기 어려운 것이다. 일단 비교의 대상이 되는 36개의 국가가 - 다수제 민주주의로 분류되건, 합의제 민주주의로 결국에는 분류되건 간에 - 모두 일정기간 이상 안정적으로 민주주의를 운영해왔다는 점을 주목해볼 수 있다. 이들 중에 다수제 민주주의로 분류되는 국가들은 어떻게 이렇게 오랜 기간 안정적으로 민주주의를 운영해 올 수 있었을까? 또한 다음과 같은 질문을 던져볼 수 있다. 합의제 민주주의가 우월하다고 해서 영국과 같은 다수제적 전통을 가지고 있는 국가에 합의제적인 제도가 도입되었다고 했을 때, 이것이 지속적으로 유지될 수 있었을까? 아마도 긍정적인 대답을 하기 어려울 것이다. 이런 측면에서 레이파트의 주장과 권고는 제도와 시민사회 가치체계 사이의 선택적 관계를 간과한 제도편향적인 성격을 갖고

있다고 할 수 있다.

제도와 가치체계의 조응에 대한 이론적 가설(강신구 2012)은 이처럼 접점을 찾지 못하고 독립적으로 발전되어 온 두 개의 연구전통을 결합하는 성격을 갖는다. 즉 정치문화론적인 입장은 다양한 민주주의의 유형이 존재할 수 있음을 간과한 것이며, 다수제 민주주의와 합의제 민주주의의 유형을 구분한 레이파트의 논의²⁾는 이들 각각의 민주주의 유형이 각자의 민주주의적 원칙(principle)을 구현하는 과정에서 형성된 것이었음을 주장하였음에도 이러한 원칙이 시민사회의 가치체계 속에 어떻게, 어느 정도나 수용되고 있는가의 문제에 대해서는 깊은 고민을 하지 않았던 것이다. 이러한 두 입장의 결합을 통해서 앞서의 <그림1>에 제시된 것과 같은 이론적 가설이 제기된 것이다.³⁾

강신구(2012)는 이러한 이론적 가설을 검증하기 위하여 2011년 10월 한국 사회의 성인 1,000명에 대한 설문조사를 전화면접의 방법으로 실시하였고, 그 설문에는 다음과 같은 문항이 포함되어 있었다(<그림2>). 이 중에서 처음의 두 문항은 시민들의 다수제적·합의제적 가치체계를 측정하기 위해서 고안된 질문이다. ‘시민들 사이에 이견이 있을 때, 정부는 누구의 입장을 따라야 하는가?’라는 질문에 대하여 ‘인민과반수’라는 답을 선택한 사람이라면, 이 두 개의 질문에 대해서 모두 ①의 답을 선택했으리라 기대한 것이고, 같은 질문에 대하여 ‘가능한 많은 인민’을 선택한 사람은 ②의 답을 선택했으리라 기대한 것이다.

2) 그러나 레이파트의 유형론은 그의 새로운 발견 혹은 주장이라기보다는 오랜 정치학적 전통 속에서 발전되어 온 것임을 유의할 필요가 있다. 레이파트(1999, 5-6), 강신구(2012, 41, 주2) 참조.

3) 종속변수로서 민주주의에 대한 만족감을 제시한 것은 민주주의의 운영과 유지가 시민들이 그 민주정치의 양상에 대해서 어떻게 평가하고, 얼마나 큰 만족감을 느끼는가에 의해서 크게 좌우된다는 여러 정치학의 문헌에 따른 것이다. 앤더슨과 길로리(Anderson and Guillory 1997, 67), 콘버그와 클라크(Kornberg and Clarke 1994) 등 참조.

〈표1〉 문3, 문12, 문21의 응답 분포

		민주주의의 위협?(문12)		계
		① 무책임한 비판	② 독선적 국정운영	
민주적 대안?(문3)	다수제적 대안 (① 가)	0.564* (0.042) (140)	0.294 (0.030) (238)	0.394 (0.025) (378)
	합의제적 대안 (② 나)	0.419 (0.040) (155)	0.245 (0.025) (302)	0.304 (0.022) (457)
	계	0.488 (0.029) (295)	0.267 (0.019) (540)	0.345 (0.016) (835)

주: * 셀 안의 수는 민주주의의 운영에 만족감을 표한 응답자(문21에 대하여 ①, ②를 선택한 응답자)의 비율(density), 괄호 안은 표준오차와 수(n)

〈표2〉 한국인의 민주정치 만족감 결정요인 분석: 프로빗 모형

	강신구(2012) <표5>	새로운 분석
합의제적 대안 (문3=②)	-0.210** (0.097)	
독선적 국정운영이 민주주의의 위협 (문12=②)	-0.549*** (0.101)	
다수제적 가치(문3①*문12①)		0.545*** (0.129)
합의제적 가치(문3②*문12②)		-0.255** (0.104)
N	783	783
Log-likelihood	-461.77	-523.64

주: 분석에는 그 외, 여성, 연령, 교육수준, 직업집단, 스스로 인식하는 사회적 위치(상/중/하), 가계소득수준, 정치적 관심도의 변인들이 통제변인으로 포함되었음. 셀 안의 수는 추정회귀계수, (표준오차). **p<0.05, ***p<0.001

표에 제시된 결과는 이론적 가설에 부합하는 것이다. 즉, 한국을 레이파트가 측정한 것과 동일한 방식으로 다수제-합의제 지수를 측정했을 때, 한국의 지수값

(1.28)은 영국(1.39)에 버금갈 정도로 높은 수준의 다수제 민주주의의 속성을 가진 것으로 나타난다.⁵⁾ 그러하기에 다수제 민주주의 국가인 한국에서는 다수제적 가치체계를 가진 시민들이 한국에서 중요한 공적결정이 이른바 ‘민주적’으로 이루어져 왔던 방식에 대해서 합의제적 가치체계를 가진 시민들보다 높은 만족감을 표현할 것이라고 이론적 가설은 예상했던 것이고, <표1>과 <표2>에 나타난 결과는 이에 부합하는 결과인 것이다.⁶⁾

그러나 앞에서 이미 지적했듯이, 이러한 검증은 반쪽자리에 불과한 것이다. 즉, 다수제 민주주의 국가인 한국만을 대상으로 해서 이루어진 검증이기 때문이다. 이론에 대한 온전한 검증이 이루어지기 위해서는 합의제 민주주의 국가에서는 역으로 합의제적 가치체계를 가진 시민들이 다수제적 가치체계를 가진 시민들에 비해서 보다 높은 민주정치에 대한 만족감을 보인다는 것을 확인해야 하기 때문이다. 이것이 본 연구에서 제8차 유럽사회조사자료에 주목한 이유이다.

5) 집행부-정당 차원에 한정된 것이다. 수치는 높을수록 다수제 민주주의의 속성이 강하게 나타난다는 것을 의미한다. 한국은 레이파트의 초판(Lijphart 1999)에는 포함되지 않았지만, 2012년에 출판된 개정판에는 포함되어 있다. 이와 같은 한국의 측정치는 개정판에 제시된 결과(1.29)와 매우 근사하다(Lijphart 2012, 305).

6) <표2>에서 새로운 분석은 독립변수를 다른 방식으로 조작화하여 분석한 결과이다. 즉, 기존의 연구(강신구 2012)에서 <그림2>에 제시된 문항 3번과 12번, 각각을 독립적으로 분석에 포함시킨 것과 비교하여 새로운 분석에서는 두 개의 문항 모두에 대해서 일관적으로 다수제적인 대안을 선택한 응답자를 다수제적인 가치체계를 갖는 시민, 모두에 대해서 일관적으로 합의제적인 대안을 선택한 응답자를 합의제적인 가치체계를 갖는 시민으로 개념화하고 이를 더미변수(dummy variable)로 조작화하여 분석에 포함한 것이다.

III. 제8차 유럽사회조사(European Social Survey, 2016년 실시) 자료를 통한 검증

제8차 유럽사회조사자료는 2016년 총 23개 유럽국가의 시민 44,387명을 대상으로 실시된 설문조사의 결과를 포함하고 있다. 이 중 상대적으로 민주주의의 역사가 짧은 동유럽 7개국을 제외한 16개 국가는 이미 레이파트의 다수제-합의제 민주주의 분석 속에 포함되어 있는 국가들이다.⁷⁾ 그러하기에 제도와 가치체계의 조응을 통해서 시민들의 민주주의에 대한 만족감을 설명하는 이론적 가설의 검증에 적합한 자료를 제공하고 있다고 할 수 있다.

경험적 검증에 활용되는 종속변수는 기존의 연구(강신구 2012)와 동일하게 민주주의 만족감으로 구성되었다. 제8차 유럽사회조사에 사용된 설문지는 “전반적으로 고려할 때, 당신께서는 [이 나라에서] 민주주의가 운영되는 방식에 대해서 얼마나 만족하십니까?”라는 민주주의 만족감을 측정하는 표준적인(standardized) 문항을 포함하고 있으며, 이를 매우 불만족(0)부터 매우 만족(10)까지 11점 척도로 측정하고 있다.

경험적 검증의 독립변수인 시민의 다수제적·합의제적 가치체계를 측정하는 문항을 찾는 것은 결코 쉽지 않았다. 아무래도 설문조사의 목적과 주체가 다르기 때문에 이는 어쩔 수 없는 어려움이라고 할 수 있을 것이다. 그러나 제8차 유럽사회조사는 시민들의 가치체계를 측정하기 위한 목적으로 별도의 섹션(H)을 구

7) 이들 16개 국가는 다음과 같다: 오스트리아(-0.26), 벨기에(-1.42), 스위스(-1.87), 독일(-0.23), 스페인(0.59), 핀란드(-1.66), 프랑스(0.93), 영국(1.39), 아일랜드(-0.12), 이스라엘(-1.27), 아이슬란드(-0.66), 이탈리아(-1.16), 네덜란드(-1.16), 노르웨이(-0.92), 포르투갈(-0.36), 스웨덴(-1.04). 괄호 안의 수는 레이파트의 다수제-합의제 민주주의 지수로서 큰 수일수록 다수제적인 속성이 크다는 것을 의미한다(출처: Lijphart 1999 및 강신구 2012).

성하고 있으며, 그 중에는 “이제부터 저[조사자]는 어떤 사람에 대해서 간략히 묘사할 것입니다. 각각의 묘사를 들으시고, 이 사람이 당신과 얼마나 같은지, 혹은 다른지를 제시된 카드를 선택해서 알려 주십시오”라는 요구를 하고 “그는 세계의 모든 사람들이 평등하게 대해지는 것이 중요하다고 생각한다. 그는 모든 사람들은 삶에 있어서 평등한 기회를 가져야 한다고 믿는다”라는 가치관의 상(像, image)을 제시하는 문항을 포함하고 있다.

본 연구에서는 이 문항을 활용하여 시민들의 다수제적·합의제적 가치체계를 측정하는 일종의 대체 변인(proxy variable)을 구성하였다. ‘인민들 사이에 이견이 존재할 경우에 정부는 누구의 의견을 따라야 하는가?’라는 물음에 대하여 ‘인민의 과반수’라는 다수제적인 입장을 선택하는 사람은 대안의 선택과정에서 발생하는 차별과 배제를 용인하는 입장이라고 할 수 있는 반면에, ‘가능한 많은 인민’이라는 합의제적인 입장을 선택하는 사람은 선택에서 배제되는 (패자의) 입장이 보다 충실히 고려되어야 한다는 포용적인 입장이라고 할 수 있으며, 이에 따라 합의제적인 입장을 가진 사람일수록 묘사된 인물의 상을 자신과 유사한 인물로 선택할 것이라고 판단했기 때문이다.⁸⁾ 다음의 <그림3>은 유럽사회조사에 포함된 문항과 선택지, 그리고 이를 통해서 구성된 합의제적 가치 변수의 조작화를 보여주고 있다.⁹⁾

-
- 8) 레이파트 역시 다수제 민주주의의 개념과 합의제 민주주의의 개념을 설명하면서, “매우 밀접히 연결된 차이점은 다수제 민주주의는 배제적(exclusive)·경쟁적(competitive)·적대적(adversarial)인 반면에, 합의제 모형은 포용성(inclusiveness)·협상(bargaining)·타협(compromise) 등의 성격을 가진다”고 덧붙인다(Lijphart 1999, 2)
- 9) 이와 같은 조작화의 특징은 강신구의 연구(2012)가 개인의 가치체계를 범주화(categorization)하여 명목변수로 측정된 것이라고 하면, 이러한 새로운 조작화는 개인이 합의제적 가치에 얼마만큼 동의하는지, 그 강도를 서열변수(ordinal variable)로 측정하는 것이라고 할 수 있다.

H1. Now I will briefly describe some people. Please listen to each description and tell me how much each person is or is not like you. Use this card for your answer.								
	Very much like me	Like me	some what like me	A little like me	Not like me	Not like me at all	Refusa l	DK
A.	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧
B.	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧
C. <i>He thinks it is important that every person in the world should be treated equally. He believes everyone should have equal opportunities in life.</i>	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧
D ~ U	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧
Coding: 합의제적 가치	3		2		1		결측	

<그림3> 경험적 검증의 독립변수와 조작화: 합의제적 가치

이와 같은 변수가 측정하고자 하는 개인의 가치체계의 특성, 즉 다수제적인 가치체계를 가지고 있는지, 아니면 합의제적인 가치체계를 가지고 있는지를 얼마만큼 잘 반영해내고 있는지, 즉 변수의 타당도(Validity)가 얼마나 되는지를 그 조작화의 방식만을 가지고 판단해내는 것(액면 타당도, face validity)은 매우 어려운 작업이다. 그래서 본 연구에서는 16개 국가 전체를 대상으로 하는 본격적인 분석에 앞서, 소수(여섯 개)의 제한된 국가를 대상으로 이렇게 새롭게 구성된 독립변수가 종속변수로서의 민주주의 만족감과 관련하여 기대한 것과 같은 차이를 만들어내는지, 즉 구성 타당도(construct validity)를 갖는지를 예비적으로 살펴보고자 하였다. 다음의 <표3>은 그 결과를 보여주고 있다.¹⁰⁾

10) 타당도 및 타당도 검증의 방법 혹은 접근법으로서 액면 타당도와 구성 타당도와 관련해서는 폴락(Pollock 2003, 16) 참조.

〈표3〉 합의제적 가치와 민주주의 만족감: 6개 국가에 대한 예비적 분석

Majority score:		영국	프랑스	스페인	스웨덴	벨기에	핀란드
		1.39	0.93	0.59	-1.04	-1.42	-1.66
합의제적 가치	①	5.28 (83)	3.87 (54)	3.74 (27)	5.17 (30)	4.97 (29)	4.62 (63)
	②	5.57 (457)	4.22 (484)	4.54 (173)	5.82 (285)	5.33 (413)	6.08 (448)
	③	5.29 (1342)	4.27 (1488)	4.44 (1678)	6.61 (1183)	5.52 (1309)	6.37 (1364)
	계	5.35 (1882)	4.25 (2026)	4.44 (1878)	6.43 (1498)	5.47 (1751)	6.24 (1875)
③ - ①의 값		0.01	0.4	0.7	1.44	0.55	1.75

주: 셀 안의 수는 민주주의 만족감의 평균값(mean). 괄호 안은 응답자 수(n)

표는 매우 다수제적인 국가(영국, 다수제지수=1.39)부터 매우 합의제적인 국가(핀란드, 다수제지수=-1.66) 까지를 포함하는 6개 국가에 대해서 각각, 앞의 <그림3>에서와 같은 방식으로 합의제적 가치를 측정하였을 때, 이 변수에 해당하는 측정값을 가진 집단들이 자신들의 민주정치 체제에 대해서 표하는 만족감의 평균값을 비교하여 보여주고 있다. 표의 결과를 설명하기에 앞서 본 연구가 기대했던 바를 밝힐 필요가 있다. 즉, 새롭게 구성된 합의제적 가치라는 변수가 애초 측정하고자 했던 시민들의 합의제적 가치체계를 온전히 - 혹은 일부나마 - 측정하고 있다면 우리는 어떤 결과를 표에서 발견할 수 있을까?

본 연구가 변수의 구성 타당도에 대한 예비적 조사로서 특히 주목했던 것은 각각의 국가별로 ‘모든 사람이 동등하게 대우받고, 동등한 권리를 가져야 한다’는 입장에 대해서 적극적 동의를 표한 집단(합의제적 가치가 ③으로 측정된 사람들)과 그렇지 않은 집단, 혹은 보다 소극적인 동의를 표한 집단(합의제적 가치가 ①, ②로 측정된 사람들)이 보이는 만족감의 차이이다. 보다 다수제적인 민주주의를 운영하는 나라일수록 후자를 선택한 집단의 만족감이 상대적으로 높게 나타나고, 전자를 선택한 집단의 만족감이 낮게 나타남으로 그 차이는 상대적으로 작게 나타나고, 보다 합의제적인 민주주의를 운영하는 나라일수록 그 격차가 커

질 것이라고 예상할 수 있기 때문이다. 즉 ①과 ③의 값을 갖는 시민들의 평균 만족감의 차이가 국가가 보이는 합의제적인 민주주의 체제의 성격이 커질수록 커지는 양상을 기대한 것이다. 그리고 표의 결과는 이러한 기대에 대체로 부합하는 모습을 보여주고 있다. 즉, 영국, 프랑스, 스페인과 같이 다수제적인 성격이 상대적으로 큰 나라에서는 평균 만족감의 차이가 +0.01, +0.4, +0.7로 나타나는 반면에, 스웨덴, 벨기에, 핀란드와 같이 합의제적인 성격이 상대적으로 큰 나라에서는 그 차이가 +1.44, +0.55, +1.75로 상대적으로 크게 나타나고 있는 것이다.

그러나 이러한 분석은 합의제적 가치와 민주주의 만족감에 대한 양변인 분석으로 후자에 미칠 수 있는 다른 변수들의 영향을 통제하지 못하고 있는 것이다. 그래서 본 연구는 다시 동일한 6개 국가를 대상으로 성별, 연령, 교육수준, 가계소득, 가정경제 만족도, 국가경제 만족도, 정치적 관심 등의 영향을 통제한 상태에서 합의제적 가치가 민주주의 만족감에 미치는 영향을 다변인 분석을 통해서 살펴보았다.¹¹⁾ 다음의 <표4>는 그 결과를 보여주고 있다.

11) 통제변인의 측정과 관련해서는 표의 주 참조.

〈표4〉 합의제적 가치와 민주주의 만족감: 6개 국가에 대한 다변인 분석

Lijphart's majority score	영국	프랑스	스페인	스웨덴	벨기에	핀란드
	1.39	0.93	0.59	-1.04	-1.42	-1.66
여성	-0.020 (0.107)	0.065 (0.099)	-0.050 (0.117)	0.148 (0.101)	0.072 (0.090)	-0.151 (0.088)
연령	-0.001 (0.003)	0.004 (0.003)	0.015*** (0.004)	-0.004 (0.003)	-0.005 (0.003)	-0.002 (0.002)
교육수준	0.028 (0.029)	0.109*** (0.030)	-0.014 (0.034)	0.073* (0.031)	0.071** (0.025)	0.076** (0.025)
가계소득	0.029 (0.023)	0.018 (0.022)	0.010 (0.029)	0.022 (0.021)	-0.039 (0.023)	-0.003 (0.020)
가정경제 만족도	0.038 (0.084)	0.170* (0.077)	-0.136 (0.084)	0.036 (0.087)	0.153* (0.070)	0.371*** (0.078)
국가경제 만족도	0.582*** (0.027)	0.621 (0.027)	0.534*** (0.028)	0.538*** (0.026)	0.540*** (0.024)	0.461*** (0.022)
정치적 관심	0.231*** (0.063)	0.171** (0.054)	0.133* (0.062)	0.126 (0.068)	0.230*** (0.053)	0.305*** (0.058)
합의제적 가치	-0.111 (0.098)	0.178 (0.096)	0.349* (0.171)	0.387*** (0.110)	0.313*** (0.093)	0.391*** (0.082)
상수	1.803*** (0.415)	-0.035 (0.378)	0.839 (0.572)	1.316** (0.474)	0.879* (0.360)	0.620 (0.341)
N	1,553	1,840	1,441	1,367	1,648	1,785
R2	0.2610	0.2866	0.2283	0.2922	0.2923	0.2773
조정된 R2	0.2572	0.2835	0.2240	0.2880	0.2888	0.2740

주: 11점 척도로 측정된 민주주의 만족감을 종속변수로 하는 OLS 회귀분석 결과. 셀 안의 수는 추정된 회귀계수와 표준오차(괄호 안). 교육수준은 7점 척도로 구성되었으며, 가계소득은 10점 척도, 가정경제에 대한 만족도는 4점 척도, 국가경제에 대한 만족도는 11점 척도, 정치적 관심은 4점 척도로 측정되었으며, 모두 높은 값일수록 해당 변인의 성격을 강하게 나타낸다는 것을 의미한다. *p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001.

표는 다른 변인들의 영향을 통제한 상태에서 합의제적 가치에 동의하는 정도는 다수제 민주주의 국가에서는 대체적으로 민주주의 만족감에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 못하는 것을 보여주고 있다. 영국은 통계적으로 유의미하지

않을 뿐 아니라, 심지어 음의 값을 갖는 것으로 나타나며, 스페인의 경우는 비록 계수 자체의 크기는 상대적으로 크지만, 통계적인 유의수준은 상대적으로 약하게 나타나고 있다. 이와 비교하여 합의제 민주주의 국가(스웨덴, 벨기에, 핀란드) 모두에서는 합의제적 가치에 동조하는 양상이 강하면 강할수록, 스스로의 체제에서 민주적 결정이 이루어지는 방식에 대해서 보다 큰 만족감을 표하는 양상이 통계적으로 매우 강력한 수준으로($p < 0.001$) 유의미하게 나타나는 것을 확인할 수 있다.

어쩌면 일부의 독자들은 왜 다수제 민주주의 국가에서 합의제적 가치의 영향력이 음의 값을 가지는 것으로 추정되지 않았는가라는 의문을 제기할 수도 있을 것이다. 이론적 가설이 다수제 국가에서는 다수제 가치체계를 가지는 시민들의 만족감이 합의제 가치체계를 가지는 시민들의 만족감보다 커질 것이라고 예상하기에 합의제 가치체계를 가지는 시민들일수록 만족감이 낮아져야 하는 것이 아닌가하고 말이다. 하지만 이런 의문과 비판과 관련하여, 본 연구는 분석에 활용된 독립변수가 이론적 가설이 상정하고 있는 다수제 민주주의와 합의제 민주주의의 차이를 온전히 구별해낼 수 있는 변수라기보다는 일종의 대체변인(proxy variable)으로서 구성된 것이라는 점을 상기하고 싶다. 사실 이 변수가 측정하고자 하는 ‘평등’의 개념과 가치는 다수제 민주주의, 합의제 민주주의의 구별에 관계없이 모든 민주주의가 공통적으로 추구하는 가치로서 인정되는 것이라고 이해할 수 있다. 그러하기에 측정의 척도상에 있는 중간값(②)이 다수제 민주주의의 가치와 합의제 민주주의의 가치가 어쩔 수 없이 충돌하는 양자택일의 상황에서 선택을 반영한다고 보기는 힘들 수밖에 없다.¹²⁾ 다만 본 연구는 합의제 민주주의의 가치체계에 보다 큰 동조를 보이는 유권자일수록 척도 상에서 보다 큰 값을 선택할 것이라고 기대했던 것이고, 이러한 제한적 기대 속에서 변수가 이론적 가설 속에서 기대했던 결과와 연결되는지를 통해서 변수의 구성타당도

12) 이런 점에서 분석에 활용된 독립변수는 합의제적인 가치에 대해서 편향적(biased)인 성격을 갖고 있다고 할 수 있을 것이다.

(construct validity)를 살펴보고자 했던 것이다. 그리고 그 결과는 위의 표에서 나와 있듯이 대체적으로 기대에 부합하는 것이다.

이상 선택된 6개 국가에 대한 분석은 그 자체로 제도와 가치체계의 조응과 민주주의 만족감에 대한 이론적 가설에 대체적으로 부합하는 결과를 보여주는 것이지만, 분석이 가능한 16개 국가를 포함하고 있는 제8차 유럽사회조사 자료의 이점을 충분히 활용한 것은 아니다. 또한 이론적 가설의 검증과 관련한 국가 간의 차이, 즉, 합의제적 가치체계를 갖는 시민들이 자신들의 민주주의 운영에 대해서 갖는 만족감이 (국가의) 민주주의 체제의 합의적인 성격에 의해서 달라지는가에 대한 물음에 대해서 엄밀한 통계적인 분석을 하는 것이 아닌, 인상(impression)에 기초한 답을 제공하는 데 그치는 것이다. 그런 의미에서 이상의 분석은 여전히 예비적인 성격을 갖고 있다고 할 수 있다. 그래서 이제 본격적으로 제8차 유럽사회조사에 포함되어 있고, 레이파트에 의한 다수제-합의제 민주주의의 측정값이 있는 16개 전체 국가에 대한 분석(pooled analyses)의 결과를 살펴보고자 한다.

결과를 살펴보기에 앞서, 이와 같은 종합분석의 주된 독립변인과 그 예상되는 결과를 미리 밝힌다. 분석에는 우선 앞서 살펴본 바 있는 레이파트의 다수제 지수값(Lijphart's majority score)의 부호를 반대로 한, **합의제 정치체제**라는 변수와,¹³⁾ 또한 이렇게 새로이 구성된 변수와 앞서의 합의제적 가치 변수를 상호작용항(interaction term)으로 결합한 **합의제 정치체제*합의제적 가치** 변수가 구성되어 포함되었으며, 이 후자의 변수가 본 연구의 경험적 검증이 주목하는 주된 독립변인이다. 이 변수와 관련하여 이론적 가설은 양(+)의 값을 갖는 것을 기대한다. 즉, 같은 강도의 합의제적 가치체계를 갖는 시민일지라도 그 시민이 속해 있는 민주주의 정치체제가 보다 합의제적인 속성을 가질수록, 그 시민은 자신의 체제 속에서 민주적 결정이 이루어지는 방식에 대해서 보다 큰 만족감을 가지게

13) 그러하기에 이 값이 커질수록 민주주의 체제의 합의적인 속성이 커진다는 것을 의미한다. 변수의 측정값과 관련해서는 앞의 주8) 참조.

된다는 것을 기대하는 것이다. 또한 합의제 정치체제의 값은 또한 음(-)의 값(다수제 민주주의)을 가질 수 있기에, 이는 합의제 가치체계에 동의하는 정도가 큰 시민은 만약 다수제 민주주의 체제 속에 포함되어 있다면 오히려 자신의 체제에 대한 만족감이 그 만큼 낮아질 수 있다는 것을 의미한다. 다음의 <표5>는 이러한 이론적 기대를 갖고 분석된 결과를 보여주고 있다.

<표5> 합의제적 가치와 민주주의 만족감: 16개 국가에 대한 분석

(Pooled Analyses)

	Model 1	Model 2	Model 3
여성	0.054* (0.026)	0.058* (0.026)	0.057* (0.026)
연령	-0.002* (0.001)	-0.001 (0.001)	-0.001 (0.001)
교육수준	0.046*** (0.008)	0.043*** (0.008)	0.043*** (0.008)
가계소득	0.013* (0.006)	0.010 (0.006)	0.010 (0.006)
가정경제 만족도	0.138*** (0.019)	0.155*** (0.019)	0.154*** (0.019)
국가경제 만족도	0.561*** (0.006)	0.544*** (0.006)	0.543*** (0.006)
정치적 관심	0.140*** (0.015)	0.145*** (0.015)	0.145*** (0.015)
합의제적 가치	0.142*** (0.025)	0.147*** (0.025)	0.110*** (0.029)
합의제 정치체제		0.191*** (0.014)	0.011 (0.075)
합의제 정치체제*합의제적 가치			0.066** (0.022)
상수	1.228*** (0.097)	1.156*** (0.096)	1.260*** (0.105)
N	24,497	24,497	24,497
R2	0.3264	0.3312	0.3314
조정된 R2	0.3262	0.3310	0.3311

주: 11점 척도로 측정된 민주주의 만족감을 종속변수로 하는 OLS 회귀분석 결과. 국가별 더미는 합의제 정치체제 변수가 국가별로 고정된 값을 갖고 있기에 포함되지 않음. 셀 안의 수는 추정된 회귀계수와 표준오차(괄호 안).

*p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001.

분석에는 앞서의 예비분석(<표4>)에 활용되었던 통제변인들이 포함된 상태에서 서 삼단계로 이루어졌다. 즉, 합의제적 가치 변수만 포함한 모형(Model 1)으로부

더 합의제 정치체제(Model 2), 합의제 정치체제와 합의제적 가치의 상호작용항을 포함한 모형(Model 3)으로 순차적으로 독립변수를 덧붙여나간 것이다. 상호작용항을 포함하지 않고 합의제 정치체제 변수만을 포함한 모형(Model 2)를 우선 주목할 수 있다. 표는 이 모형에서 합의제 정치체제가 통계적으로 매우 유의미한 변수라는 것을 보여주고 있다. 즉 이 결과는 다른 변인들의 영향을 통제한 상태에서 합의제 정치체제에 거주하는 시민들의 체제에 대한 만족감이 그렇지 않은, 다수제 정치체제에 거주하는 시민들의 체제에 대한 만족감보다 크다는 것을 의미하는 것이다. 이러한 결과는 레이파트가 합의제 민주주의가 다수제 민주주의보다 ‘더 친절한’(kinder, gentler) 정부를 시민들에게 제공한다는 주장을 밝혔을 때 제시한 근거와 일치하는 것이다. 그러나 상호작용항을 포함한 모형(Model 3)의 결과는 이와는 다른 맥락과 인과관계의 기제(causal mechanism)를 시사하고 있다.

즉, 합의제 정치체제의 시민들이 보다 높은 수준의 민주주의 만족감을 보이는 것이 합의제 정치체제 자체의 독립적이고 특수한 성격에 기인한 것이 아니라 (Model 3에서 합의제 정치체제 변수의 추정회귀계수는 통계적 유의성을 상실하고 있다!), 그 체제 속에서 합의제적 가치체계를 갖는 시민들이 상대적으로 높은 만족감을 보인다는 것에 의해서 더 잘 설명될 수 있다는 것을 보여준다. 또한 그 결과는 같은 강도의 합의제적 가치체계를 갖는 시민들도 체제의 다수제적·합의제적 속성에 따라 체제에 대해서 느끼는 만족감이 달라질 수 있으며, 음의 값(-)을 갖는 다수제 민주주의 체제에서 합의제 가치체계를 갖는 시민들의 만족감은 오히려 낮아질 수도 있다는 것을 아울러 의미하는 것이다. 그리고 이러한 결과는 체제와 가치체계의 조응관계에 의해서 시민들의 민주주의 체제에 대한 만족감을 설명할 수 있다는 이론적 가설을 뒷받침하는 것이다.

IV. 2016 한국종합사회조사(Korean General Social Survey, KGSS) 결과분석

제8차 유럽사회조사 자료에 대한 분석은 제도와 가치체계의 조응에 대한 이론적 가설의 검증과 관련하여 기존의 연구(강신구 2012)에서 미진한 채 남겨놓았던 경험적 분석을 보완하는 성격을 갖고 있다. 즉, 기존의 연구가 다수제 민주주의 체제를 운영해 온 한국에서 다수제적 가치체계를 갖는 시민들의 민주주의 체제에 대한 만족감이 그렇지 않은 - 합의제적 - 가치체계를 갖는 시민들의 만족감보다 크다는 것을 보여준, 반쪽짜리에 불과한 것이라면, 다수의 합의제 민주주의 국가를 포함함으로써 다수제-합의제 민주주의의 충분한 변이(variation)를 확보하고 있는 제8차 유럽사회조사 자료에 대한 경험적 분석은 합의제 민주주의 국가에서는 합의제적 가치체계를 갖는 시민들의 만족감이 이에 대한 보다 낮은 동조의 모습을 보이는 시민들의 만족감보다 큰 모습을 보인다는 결과를 제시하였다. 이제부터는 다시 한국의 사례로 돌아와서 성균관대학교 서베이리서치센터에 의해 2016년 실시된 한국종합사회조사(Korean General Social Survey) 자료를 통한 검증을 수행하고자 한다. 앞에서 밝혔듯이, 2016년 조사자료에 대한 검증은 앞서의 조사보다 약 5년의 시간이 경과한 후에 이루어진 것이며, 무엇보다 주된 분석의 대상이 되는 독립변인의 조작화에 있어서 차이가 만들어질 수밖에 없음에 따라 일종의 강건성(robustness) 검증의 성격을 갖고 있다.

우선 종속변수와 관련하여 2016년 조사는 ‘민주주의가 작동하는 방식’과 관련하여, 응답자가 “한국을 얼마나 자랑스럽게 여기시는지 말씀해 주십시오”라는 요구와 함께, ‘매우 자랑스럽다,’ ‘약간 자랑스럽다,’ ‘별로 자랑스럽지 않다,’ ‘전혀 자랑스럽지 않다’ 중의 하나를 선택하는 설문을 포함하고 있다. 조금은 다른 방식으로 표현되고 있지만 이를 통해서 측정하고자 하는 민주주의에 대한 자부심이 본 연구의 이론적 가설이 설명하고자 하는 민주주의에 대한 만족감과 일치

혹은 유사한 성격을 갖고 있다고 판단되기에, ‘매우 자랑스럽다’ 혹은 ‘약간 자랑스럽다’를 선택한 경우에 1의 값을, 다른 두 개의 답을 선택한 경우에 0의 값을 부여하는 더미 변수를 구성하여 경험적 검증의 종속변수로 활용하였다.

분석의 독립변수와 관련하여 본 연구는 다음의 <그림4>에 있는 것과 같은 7개의 문항에 주목하였다. 이들 문항은 정치심리학의 연구에서 기존 사회의 질서와 전통, 권위를 존중하고, 사회변화에 저항하는 개인의 심리적 성향을 의미하는 우파 권위주의 성향(right-wing authoritarianism, 하상응·이보미 2017; Altemeyer 1996)을 측정하기 위한 목적으로 개발된 문항들이다. 비록 이와 같은 문항들이 본 연구에서 측정하고자 하는 시민의 다수제-합의제 가치체계를 온전히 표현해 내지는 못할지라도, 일정한 정도의 연관성을 갖고 있다는 입장이다. 즉, 권위에 대해서 순종적이고, 그러한 권위의 행사에 대해서 인정하는 입장은 그것이 설령 과반수를 살짝 넘는 다수에 의한 결정이고, 여러 문제를 안고 있다고 할지라도 일단 따라야 한다는 다수제 민주주의의 가치체계와 보다 잘 선택적으로 연결된다고 판단하는 것이다. 달리 말하면, 본 연구는 다수제 민주주의 가치체계를 가지는 시민들일수록 이 7개의 문항에 대해서 찬성하는 입장을 가질 것이고, 합의제 민주주의 가치체계를 가지는 시민들일수록 역으로 반대하는 입장을 일관적으로 선택할 것이라고 기대하는 것이다.

127. 다음의 각 의견에 대해서 어느 정도 찬성 또는 반대하시는지 말씀해 주시기 바랍니다.							
	전적 반대	상당 히 반대	약간 반대	반대 도 찬성 도 아님	약간 찬성	상당 히 찬성	전적 찬성
1) 우리나라를 망쳐놓고 있는 극단주의를 제압할 수 있는 강력한 지도자가 필요하다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
2) 정부 권력에 비판적인 사람들은 국민들을 쓸데없이 혼란스럽게 만들 뿐이다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
3) 사회 혼란을 일으키는 사람들과 싸워 우리나라를 옳은 길로 되돌려 놓기 위해서라면 무력을 사용하는 것도 정당화될 수 있다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
4) 우리나라에 진정으로 필요한 것은 폭넓은 인권 보장이 아니라 좀 더 강력한 법질서이다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
5) 권위에 대한 순종과 존경은 우리 아이들이 배워야 할 가장 중요한 덕목이다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
6) 우리의 가치관과 법질서를 보존하기 위해서는 우리 사회의 문제집단들을 강력히 척결해야 한다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
7) 우리나라에 가장 필요한 것은 국가 지도층의 인도에 잘 따르는 질서정연한 국민들이다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
Coding: 권위태도1 ~ 권위태도7	-1		0		+1		

〈그림4〉 2016 한국종합사회조사 자료에 대한 경험적 검증의 독립변수 1:

권위에 대한 태도

이렇게 구성된 권위에 대한 태도 변수(들) 역시 조작화 자체에 근거하여 액면 타당도를 판단하는 것은 쉽지 않은 작업이다. 그러하기에 본 연구는 본격적인 다변인 분석에 앞서, 권위에 대한 태도 변수가 민주주의 자부심이라는 변수와 관련하여 기대한 것과 같은 효과, 즉 구성 타당도를 보이는지를 양자분석을 통해 우선 살펴보고자 하였다. 다음의 <표6>은 그 결과를 보여주고 있다.

<표6> 권위에 대한 태도와 민주주의 자부심: 양자관계

	권위태도 값:		
	-1	0	+1
1) 우리나라를 망쳐놓고 있는 극단주의를 제압할 수 있는 강력한 지도자가 필요하다	41.0 (293)	51.1 (186)	54.0 (557)
2) 정부 권력에 비판적인 사람들은 국민들을 쓸데없이 혼란스럽게 만들 뿐이다	40.9 (455)	53.5 (217)	58.8 (364)
3) 사회 혼란을 일으키는 사람들과 싸워 우리나라를 옳은 길로 되돌려 놓기 위해서라면 무력을 사용하는 것도 정당화될 수 있다	42.8 (584)	55.7 (185)	60.9 (266)
4) 우리나라에 진정으로 필요한 것은 폭넓은 인권 보장이 아니라 좀 더 강력한 법질서이다	40.8 (380)	57.4 (216)	54.0 (439)
5) 권위에 대한 순종과 존경은 우리 아이들이 배워야 할 가장 중요한 덕목이다	41.8 (510)	52.2 (201)	61.1 (324)
6) 우리의 가치관과 법질서를 보존하기 위해서는 우리 사회의 문제집단들을 강력히 척결해야 한다	35.0 (320)	54.8 (241)	57.4 (474)
7) 우리나라에 가장 필요한 것은 국가 지도층의 인도에 잘 따르는 질서정연한 국민들이다	41.4 (514)	49.3 (211)	64.2 (310)

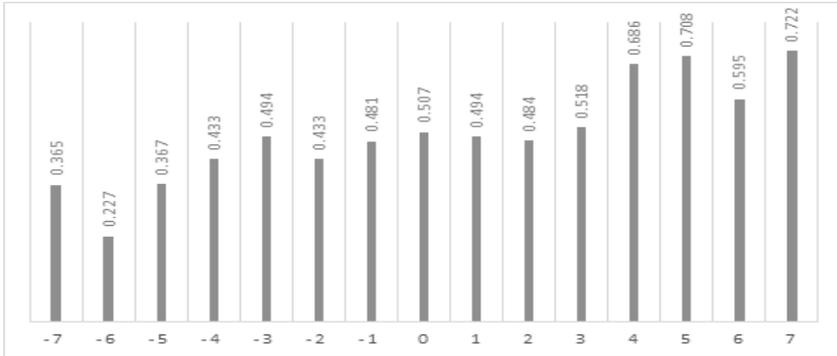
주: 셀 안의 수는 괄호 안에 포함된 응답자 집단(n) 중 민주주의에 대한 자부심을 표현한 응답자의 비율(%)

표는 우파 권위주의 성향을 측정하기 위한 문항 각각에 대하여 약간의 차이는 존재하지만, 대체적으로 권위태도에 대한 문장에 대해서 찬성의 입장(+1)을 보일수록 부정적인 입장(-1)을 보이는 경우와 비교하여 한국의 민주주의에 대해서

자부심을 보이게 될 가능성이 단계적으로 커지는 모습을 보여주고 있다.¹⁴⁾ 2016년 한국의 민주주의가 여전히 다수제 민주주의의 성격을 보인다는 것을 감안하면, 이는 이전의 결과(강신구 2012)와 유사하게, 다수제 민주주의 체제인 한국에서 우파 권위주의 성향을 보이는 시민들의 민주주의에 대한 자부심이 그렇지 않은 시민들의 자부심보다 클 것이라는 이론적인 예상과 일치하는 것으로서, 우파 권위주의 성향을 측정하는 문항들이 다수제 민주주의의 가치체계를 일정 정도 보여주는 대체 변인(proxy variable)으로서의 역할을 할 수 있음을 보여주는 것으로 해석할 수 있다.

민주주의 자부심에 영향을 미칠 수 있는 다른 변인들의 영향을 통제하는 다변인 분석을 수행하기에 앞서, 비슷한 양상을 보이는 이들 7개의 문항에 대한 응답을 모두 더해서 하나의 통합지수(composite index)로서 **권위태도종합**이라는 변수를 구성하였다. 이러한 구성방식에 따라 새로이 구성된 변수는 -7부터 7까지 15점 척도를 가지게 되며, 다음의 <그림5>는 통합지수의 각 측정값에 해당하는 집단에서 한국의 민주주의에 대한 자부심을 표현한 응답자의 비율을 보여주고 있다.

14) 4번 문항을 제외하고 모든 문항에 대해서 각각의 권위태도 값이 -1에서 0, +1로 옮겨갈수록 한국의 민주주의에 대한 자부심을 표하는 응답자의 비율이 커지는 것을 발견할 수 있다.



주: 수평축은 권위태도종합, 수직축은 민주주의에 대한 자부심을 표현한 응답자의 비율(density)

〈그림5〉 권위태도종합과 민주주의 자부심

그림은 통합지수로서 권위태도종합 값이 커질수록, 즉 우파권위주의 성향이 강할수록, 한국의 민주주의에 대해 자부심을 표현하는 경향성이 대체로 커짐을 보여주고 있다. 그러나 권위태도종합 값 -6, 6 등에서 볼 수 있는 것처럼 그 관계는 아주 단선적인 것은 아니다. 이러한 양상은 현재의 권위태도종합 지수가 너무 세밀한 분류를 시도하는 것일 수 있다는 우려를 하게 한다. 그러하기에 본 연구에서는 이와는 별도로 권위태도종합 지수를 좀 더 단순화하여, 권위태도 종합값이 -7부터 -3인 응답자(35.4 퍼센트)에 대해서 -1, -2부터 +2인 응답자(34.1 퍼센트)에 대해서 0, 그리고 마지막으로 +3부터 +7의 값을 갖는 응답자(30.5 퍼센트)에 대해서 +1의 값을 부여함으로써, 응답자를 그 비율에 따라 대체적으로 삼등분하는 새로운 변수, **new 권위태도**라는 변수를 구성하였다. 다음의 <표7>은 이렇게 새로이 구성된 변수와 민주주의 자부심 사이의 양자관계를 보여주고 있다.

<표7> new권위태도 변수와 민주주의 자부심의 양자관계

	new권위태도 변수값:			계
	-1	0	1	
민주주의에 대한 자부심을 표한 응답자의 비율(%)	38.8	48.2	64.4	49.8
응답자 수(n)	366	353	315	1,034

이상의 <표6>, <그림5>, <표7>은 모두 우파 권위주의 성향이 강한 응답자일 수록 한국의 민주주의에 대한 자부심을 표현하는 경향성이 커진다는 것을 양자관계에 대한 분석을 통해서 보여주고 있다. 세 개의 결과가 일치한다는 것은 이들 세 개의 분석이 변수의 가공법만을 달리한 것이기에 너무나 당연한 결과이지만, 그 전에 변수를 구성하는 데 출발점이 되었던 우파 권위주의 성향이 한국의 민주주의에 대한 자부심과 연관된다는 것은 결코 당연한 것이 아닌, 새로운 발견임을 유의할 필요가 있다. 이러한 결과는 일단 그 자체에만 한정해서 보면, 개인의 권위에 대한 태도가 시민들의 민주주의에 대한 자부심이라는 평가에 영향을 미칠 수 있다는 것을 확인해 주는 것이며, 우파 권위주의 성향이 다수제 민주주의 가치체계와 연관되어 있는 것으로 인정할 수 있다면, 다수제 민주주의인 한국에서 다수제 가치체계를 갖는 시민들의 만족감이 그렇지 않은 시민들의 만족감보다 크다는 본 연구의 이론적 예상을 다시 한 번 확인해주는 함의를 갖고 있다.

그렇다면 이제 양자분석에서 발견되는 연관성이 다른 변수들의 영향을 통제된 상태에서 여전히 발견되는지, 다변인 분석을 통해서 최종적으로 확인해볼 필요가 있다. 다변인 분석에는 성별(여성), 연령, 교육수준, 가계소득, 가계경제 만족도, 정치적 대화, 정부의 국정운영 능력에 대한 만족도 등의 변수가 통제변인으로 포함되었다. 다음의 <표8>은 그 결과를 보여주고 있다.¹⁵⁾ 표에 제시되어 있는

15) 교육수준은 초졸(1), 고졸(2), 대재졸(3), 대학원 재학 이상(4)로 구분되는 4점 척도, 가계소득은 월가소득 200만원 단위로 구분한 4점 척도, 가계경제 만족도는 “귀택의 경제 상태에 대해서 어느 정도 만족 또는 불만족하십니까?”라는 문항에 대한 응답을 4점 척도로 구성하였다. 국가경제에 대한 만족도를 구성할 수 있는 문항

두 개의 모형은 우파 권위주의 성향을 측정하는 7개의 문항에 대한 응답을 보다 단순하게 통합한 두 개의 변수(권위태도종합, new권위태도)를 각각 프로빗 모형의 분석에 포함하여 민주주의 자부심에 미친 영향을 추정한 것으로서, 두 모형 모두에서 응답자의 우파 권위주의 성향을 보여주는 변수는 다른 변수들의 영향을 통제한 상태에서 여전히 통계적으로 유의미한 영향을 미치고 있음을 확인할 수 있다. 즉, 다수제 민주주의 국가인 한국에서 우파 권위주의 성향을 가진 시민들은 한국의 ‘민주주의가 작동하는 방식’에 대해서 그렇지 않은 시민들과 비교하여 더 큰 자부심을 표하고 있는 것이다. 이는 우리가 우파 권위주의 성향이 다수제·합의제 민주주의 가치체계 중에서 다수제 가치체계와 보다 잘 선택적으로 연관된다고, 즉 상관성이 높다고 인정할 수 있다면, 다수제 민주주의 국가인 한국에서 다수제 가치체계를 갖는 시민들의 민주주의에 대한 만족감이 합의제 가치체계를 갖는 시민들의 만족감보다 크다는 이론적 가설을 우회적으로 뒷받침하는 결과라고 할 수 있다.

은 한국종합사회조사 자료에서 찾지 못했다. 정치적 대화는 마찬가지로 자료에 포함되지 않았지만 민주주의에 대한 자부심에 영향을 미칠 수 있는 중요한 변수로서 정치적 관심도를 대체하기 위한 변수로서, “귀하는 지난 1년 동안 제20대 국회의원 총선거[2016년 실시]와 관련된 이야기를 가족과 얼마나 자주 하셨습니까?”라는 문항에 대한 응답을 4점 척도로 구성하였다. 마지막으로 정부의 국정운영 능력에 대한 만족도는 “전반적으로 보시기에, 현 정권이 국정운영을 어느 정도 잘하거나 또는 잘 못하고 있다고 생각하십니까?”라는 문항에 대한 응답을 4점 척도로 구성하였다.

〈표8〉 민주주의 자부심에 대한 다변인 프로빗 분석

	Model 1	Model 2
여성	0.046 (0.086)	0.043 (0.086)
연령	0.001 (0.003)	0.001 (0.003)
교육수준	0.001 (0.069)	-0.004 (0.069)
가계소득	-0.138** (0.046)	-0.136** (0.046)
가계경제 만족도	0.092* (0.040)	0.089* (0.040)
정치적 대화	0.085† (0.051)	0.088† (0.051)
정부의 국정운영 능력에 대한 만족도	0.329*** (0.046)	0.340*** (0.046)
권위태도종합(-7~+7)	0.029** (0.011)	
new권위태도(-1/0/1)		0.123* (0.057)
상수	-0.957** (0.317)	-0.987*** (0.316)
응답자 수	939	939
Log-likelihood	-587.456	-588.703

주: 민주주의 자부심(0/1)에 대한 프로빗 모형추정의 결과. 괄호 안은 표준오차.
 †p<0.1, *p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001

V. 글을 맺으며

이 글은 ‘다수제 민주주의 체제에서는 다수제 가치체계를 갖는 시민들이, 합의제 민주주의 체제에서는 합의제 가치체계를 갖는 시민들이 자신들의 정치체제에서 민주적으로 결정이 이루어지는 방식에 대해서 그렇지 않은 시민들보다 더 큰 만족감을 보일 것이다’라는 이론적 가설을 검증하기 위해 수행한 두 개의 경험적 분석의 결과를 소개하고 있다. 2016년에 실시된 제8차 유럽사회조사 자료에 대한 분석은 ‘세계의 모든 사람들이 평등하게 대해지는 것이 중요하다고 생각하며, 모든 사람들은 삶에 있어서 평등한 기회를 가져야 한다고 믿는다’는 가치관의 상(像)에 대해서 자신과 유사하다고 응답한 사람이 보다 합의제적인 성격이 강한 민주주의 체제에 거주할 때, 민주주의에 대한 만족감이 커진다는 것을 보여주었다. 역시 같은 해에 실시된 한국종합사회조사 자료에 대한 분석은 우파 권위주의 성향이 강한 응답자일수록 다수제 민주주의의 속성이 강한 한국에서 ‘민주주의가 작동하는 방식’에 대해서 더 큰 자부심을 갖는다는 것을 보여주었다.

과연 경험적 분석의 독립변수가 이론적 가설의 독립변수인 다수제적 가치체계와 합의제적 가치체계의 차이를 얼마나 잘 담아내고 있는가라는 물음은 본문의 분석에서 충분히 다루어지지 않은 것이며, 더 많은 연구와 검증이 필요한 부분이다. 그러나 우리가 합의제적 가치체계를 가진 시민일수록 ‘모든 사람들이 평등하게 대해지고 삶에 있어서 평등한 기회를 가져야 한다’는 언급에 대해서 동의를 표할 가능성이 크며, 우파 권위주의 성향을 측정하기 위한 문항에 대해서 부정적인 입장을 택할 가능성이 크다는 것에 대해서 동의할 수 있다면, 이러한 경험적 분석의 결과는 앞서 제기했던 이론적 가설을 뒷받침하는 것으로 이해될 수 있다.

또한 설령 경험적 분석의 독립변수가 다수제·합의제 가치체계의 차이를 온전히 담아내지는 못하는 것일지라도, 본문의 경험적 분석의 결과는 여전히 제도와 가치체계의 조응이 민주주의에 대한 만족감에 영향을 미친다는 것을 의미함을

유의할 필요가 있다. 체제에 대한 시민의 만족감 혹은 지지가 체제의 안정적 유지에 중요한 영향을 미친다는 기존의 연구결과를 상기할 때, 이는 매우 중요한 함의를 가진다. 현재 한국을 비롯한 많은 민주주의 국가에서 시민들의 민주주의에 대한 지지, 만족감이 하락하고 있다는 보고가 이루어지고 있다(예를 들면, Foa and Mounk 2016, 2017; Inglehart 2016). 이러한 위기를 감지하며, 일부의 국가들은 제도 개선을 모색하고 있다. 본 연구의 결과는 제도 자체의 변화도 중요하지만, 제도 개선을 통해서 얻으려는 민주적 가치에 대한 시민사회의 보다 근원적인 합의가 필요함을 상기시킨다.

참고문헌

- 강신구. 2012. “어떤 민주주의인가? 제도와 가치체계의 조응을 통해 바라본 한국 민주주의의 발전방향 모색.” 『한국정당학회보』 제11권 제3호, 39-66.
- 하상웅 · 이보미. 2017. “정당과 정치인에 대한 호감도의 심리적 결정 요인들: 우파 권위주의 성향과 사회지배 성향을 중심으로.” 『한국정당학회보』 제16권 제1호, 5-37.
- Anderson, Christopher J., and Christine A. Guillory. 1997. “Political Institution and Satisfaction with Democracy: A Cross-National Analysis of Consensus and Majoritarian Systems.” *American Political Science Review* 91(1):66-81.
- Almond, Gabriel, and Sidney Verba. 1963. (Reprinted in 1989) *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Altemeyer, Robert. 1996. *The Authoritarian Specter*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Dalton, Russell J., and Doh Chull Shin. 2006. “Citizens, Democracy, and Markets.” In Russel J. Dalton and Doh Chull Shin. (Eds.) *Citizens, Democracy, and Markets Around the Pacific Rim: Congruence Theory and Political Culture*. New York: Oxford University Press. 1-17.
- Eckstein, Harry. 1966. *Division and Cohesion in Democracy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Eckstein, Harry. 1998. “Congruence Theory Explained.” In. Harry Eckstein, Frederic J. Fleron Jr., Erik P. Hoffmann, and William M. Reisinger. (Eds.) *Can Democracy Take Root in Post-Soviet Russia?: Explorations in State-Society Relations*. Lanham, MD: Rowman and Littlefield. 3-34.
- Foa, Roberto S. and Yascha Mounk. 2016. “The Democratic Disconnect.” *Journal of Democracy*. 27(3): 5-17.
- Foa, Roberto S. and Yascha Mounk. 2017. “The Signs of Deconsolidation.” *Journal of Democracy*. 28(1): 5-14.

- Inglehart, Ronald. 2016. "How Much Should We Worry?" *Journal of Democracy*. 27(3): 18-23.
- Kornberg, Allan, and Harold D. Clarke. 1994. "Beliefs about Democracy and Satisfaction with Democratic Government: The Canadian Case." *Political Research Quarterly* 47:537-63.
- Lijphart, Arend. 1999. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Lijphart, Arend. 2012. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, 2nd Edition. New Haven: Yale University Press.
- Pollock III, Philip H. 2003. *The Essentials of Political Analysis*. Washington D.C.: CQ Press.
- Putnam, Robert. 1993. *Making Democracy Work*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

자료 출처

- European Social Survey Round 8(2016). A European Research Infrastructure Consortium 제공. Available at <<https://www.europeansocialsurvey.org/data/>> (검색일: 2019/1/22.)
- 한국종합사회조사(Korean General Social Survey, KGSS) 2016. 성균관대학교 서베이리서치센터 제공. Available at <<http://kgss.skku.edu/>> (검색일: 2019/1/22.)

투고일: 2019.02.14. 심사일: 2019.03.25. 게재확정일: 2019.04.01.
--

Congruence between Institutions and Value System, and Its Effects on Satisfaction with Democracy

Kang, Shin-Goo | Ajou University

This paper shows the results of empirical investigations on the theoretical hypothesis such that citizens with consensus value system in a consensus model of democracy and citizens with majoritarian value system in a majoritarian model of democracy are likely to show higher level of satisfaction with the way democracy works than others in their own political systems. The analysis on the 8th European Social Survey(2016) and that on the Korean General Social Survey(2016) largely confirm the theoretical hypothesis. Although it is a still remaining question for further research whether the independent variables in the empirical analyses measure validly the differences in value systems of majoritarian and consensus model of democracy in theoretical hypothesis, the results clearly support the idea such that the congruence between institutions and value system affects systematically citizens satisfaction with democracy.

Key Words | majoritarian democracy, consensus democracy, value system, congruence, satisfaction with democracy

새로운 이슈로서 ‘청년’에 대한 정당 대응: 선거강령분석을 중심으로*

이지호 | 서강대학교
서복경 | 서강대학교

| 국문요약 |

본 연구는 2000년부터 2018년까지 대통령선거, 국회의원선거, 지방선거에 제출된 주요 정당들의 선거강령문헌을 소재로, 청년문제라는 새로운 이슈에 대한 한국 정당들의 대응을 분석하였다. 정당대응에 대한 이론적 가설로는, 모든 정당이 청년이슈를 수용한다는 ‘합의이슈 가설’, 정당 간 청년이슈에 대한 현저성 차이를 설명하는 경쟁가설로 ‘야당 가설’, ‘지지층 유지 가설’, ‘상대지지층 가설’, 정당이 이념성향에 따라 청년이슈에 대한 정책 프레임에 달리 한다는 ‘갈등이슈 가설’을 채택하고 검증을 시도했다.

분석 결과는 다음과 같다. 첫째, 분석대상 기간 초기 모든 정당들의 주목을 받지 못했던 청년정책은 점점 증가하여 2012년 대선 이후 합의이슈로 자리를 잡음으로써, 사회적 이슈에 대한 정당 반응성을 확인해주었다. 둘째, 청년정책에 대한 강조는 정당 간 차이를 나타냈는데, 한나라당 계열 정당이 이슈의 수용을 선도했으며 분석대상 전 시기 동안 이런 경향을 유지하여 ‘야당 가설’보다 ‘상대지지층 가설’의 설명력을 확인해 주었다. 셋째, 민주당 계열 정당이 한나라당 계열정당의 청년이슈 강조를 뒤따라 잡는 경향을 나타냄으로써, 한 정당이 상대지지층을 공략하기 위한 전략을 채택했을 때 상대정당이 이슈에 대한 소유권을 탈환하기 위한 경쟁에 나서는 경향을 보였다. 넷째, 청년정책이 모든 정당 간 합의이슈로 자리 잡은 이후에는 정당의 이념에 따라 정책적 접근의 차이를 나타냈고, 특히 반값등록금 정책과 청년보장 정책 영역에서 갈등적 경쟁의 양상으로 진화하였다. 이상의 분석결과가 민주주의 정치과정에서 의미하는 바는 청년이슈라는 사례를 통해 유권자의 정책적 선호의 강령적 전환이라는 정당의 반응성을 확인한다는 것이다.

주제어 | 청년실업, 청년보장, 청년의제, 정책경쟁, 강령연구, 내용분석

* 이 논문 또는 저서는 2018년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2018S1A5B5A02036397).

I. 서론

이 최근 일어나는 세계적인 현상들 가운데 하나는 고등학교나 대학을 졸업해도 직업을 구하지 못하는 청년들이 급증하고, 정부를 향한 청년의 불만이 높아져 때로 저항적인 형태로까지 번져나고 있다는 것이다. 우리사회도 여기서 예외는 아니다. 특별히 한국은 IMF 외환위기의 여파로 청년실업이 주목받는 사회문제로 대두되었다. 외환위기를 극복했다고 정부가 선언할 즈음에 전체 실업률은 하락했지만 청년 실업률은 전체 실업률의 두 배 이상을 기록하는 상황이 지속되었다. 정부도 서둘러 대책 마련에 나섰으나 일반적인 실업대책 차원에 머물러, 보다 근본적이고 체계적인 대응이 필요하다는 인식이 확산되었다. 이후 정부뿐만 아니라 시민사회도 대안 마련에 나섰으며, 청년문제는 ‘청년정책’이라는 이름으로 대안이 정비되기 시작하였다. 정당 또한 선거강령에 기존의 여성, 아동, 노인과 함께 ‘청년’이라는 항목을 새로 설정할 정도로 청년이슈에 특별한 관심을 가지고 대응하였다.

이렇게 볼 때, 지난 십수 년 사이에 부상한 청년 이슈는 새로운 이슈로서 학문적 관심을 끌기에 충분하다. 청년 이슈가 이슈에 대한 정당 대응의 연구를 위해 특별히 관심을 끄는 이유는 이것이 ‘새로운 사회적 문제’로부터 떠오른 이슈이기 때문이다. 특정 사안에 대해 새롭게 이슈가 형성되고 이에 대한 정치적 대응도 관심의 대상이 되기도 하지만, 정당 연구가 특별히 관심을 갖는 이슈는 정당이 장기의제로 주목하는 사회적 의제들이다. 이를테면, 1970년대 서구사회를 움직인 근본적인 가치 전이에 따른 환경, 여성, 소수자 인권과 같은 새로운 이슈와 이로 인한 정치적 변화는 다양한 주제로 정치학자의 연구대상이 되었고, 이에 대한 이론적 지식과 경험적 증거들은 오늘날 ‘새정치 문헌(new politics literatures)’이라는 이름으로 남겨진다. 고용과 복지문제를 주로 다루는 청년 이슈는 가치 중심의 새정치 이슈와 성격을 달리 하지만, 커다란 사회적 변동 가운

데 새롭게 부상한 이슈라는 점에서 이에 대한 정당의 대응은 매우 흥미로운 연구 주제다. 특히 청년이슈는 새정치(new politics)의 맥락과는 다른 사회적 맥락에서 발생하였고, 세계적으로도 유사하게 나타나고 있는 현상이다. 이러한 점에서 청년이슈에 한국 정당들의 대응에 관한 연구는 의미 있는 사례를 제공할 것이다.

청년문제가 의제설정을 거쳐 정책결정 단계까지 진입했음에도 불구하고, 청년 이슈의 정당 정치화에 관한 연구는 찾아볼 수 없다. 청년정책에 관한 기존 연구로는 정책 목표와 대상 등 정책요소의 정의에 관한 분석(Carroll and Pascal 1971), 청년보장정책의 집행에 관한 비교연구(Escuderdo and Mourelo 2015)와 스페인 사례연구(Pique 2016)가 있고, 한국 사례로는 청년고용정책의 효과성에 관한 연구(정주호·조민호 2018; 이상아·이승윤 2018; 정동열 외 2017)가 있다. 기존 연구들은 이미 결정된 정책의 특징이나 집행 효과에 대한 분석을 중심으로 하는 반면, 정책 입안과 형성 단계, 즉 정책 제안들이 선거와 의회의 정치적 논쟁 안으로 진입하는 단계에 대한 학술적 연구는 부재하다.

이러한 상황에서 본 연구는 청년이슈의 정치화 과정에 주목하고, 청년사례를 통해 ‘새로운 이슈에 대한 정당 대응’이라는 정당경쟁연구의 핵심 주제를 다룬다. 본 연구의 목적 중 하나는 지난 시기 한국에서 새롭게 등장한 청년이슈에 주요 정당들이 어떻게 대응해 왔는지에 대한 종합적인 경험분석을 제공하는데 있다. 연구는 2000년부터 2018년까지 한국의 주요 계열정당의 선거강령문헌에 기초해 청년이슈의 정치적 수용과정을 규명할 수 있는 독창적인 데이터 구축에 기여할 것이다. 이 연구의 또 다른 목적은 청년이슈를 사례로 새로운 이슈에 대한 정당대응의 설명을 좀 더 세련되게 발전시키는 것이다. 청년 이슈에 대한 정당 대응을 예측할 수 있는 가설들을 발전시키기 위해, 이 연구는 이슈의 성격과 관련한 정당경쟁 이론 및 ‘새정치(new politics)’ 이슈에 대한 정당대응의 이론들을 이용할 것이다.

청년이슈의 정당대응을 분석하기 위해 이 글은 정당이 선거 시기에 제시한 선

거강령자료를 사용한다. 분석은 선거강령의 내용분석 자료를 통해 한국의 주요 정당들이 대부분 청년이슈를 수용하였는지, 어떤 정당이 청년이슈를 더 강조하고 덜 강조했는지, 청년이슈에 접근하는 정책프레임은 어떻게 다른지를 규명할 것이다. 이 글은 먼저 우리나라에서 청년문제가 어떻게 이슈화되고 정치화되었는지를 살펴보고, 새 이슈의 정당대응에 관한 이론과 가설을 소개한다. 다음으로 는 사용된 강령자료의 성격을 밝히고 선거강령 상에 나타난 청년정책의 분석 방법을 제시한다. 마지막으로 분석의 장에서는 청년이슈에 대한 정당의 수용여부, 정당 간 청년 이슈의 현저성 비교, 정당 간 정책프레임의 차이를 규명하여 관련 가설들을 검증한다.

II. 청년문제의 이슈와 정치적 대응

<그림 1> '청년' 키워드 한국언론진흥재단 뉴스 검색 결과: 1990~2015



※ 자료: 한국언론진흥재단 뉴스검색 결과(<http://www.kinds.or.kr/>), 검색일: 2016.05.10.; “서복경(2016, 217)” <그림 2> 인용. 그림에서 박스 안에 든 단어들은 한국언론진흥재단에서 제공하는 연관어 검색 결과를 나타낸 것으로, 검색된 연관어 리스트 중 1:2위를 차지하는 단어들을 나타낸 것임.

한국사회가 ‘청년’을 바라보는 관점은 2000~2001년, 2007년~2008년, 2014~2015년을 기점으로 전환을 겪었다. 2000년 이전에도 ‘청년’은 주로 선거를 계기로 주목을 받았지만, 정책의 영역이 아니라 정당의 정치엘리트 층원이나 정치이념, 사회운동과 관련된 정치담론 영역에서 호명되었던 것이 2000년 이후와 달랐던 점이다. 예컨대 1992년에는 국회의원 선거와 대통령 선거가 동시에 있었던 해였고, 14대 총선에서 민주자유당이 학생운동 출신 청년 정치인을 총원했던 것이 이슈가 되었다. 1997년에는 대선 직전 ‘부부간첩 및 고경간첩 사건’이 발표되었는데, 당시 고경간첩으로 활동했던 이의 직업이 대학교수였기 때문에 학생운동권과의 연관성에 관한 의혹이 제기되었다.

<그림 1>의 연관검색어를 통해 확인되는 바처럼, 한국사회가 ‘청년’을 정치담론이 아닌 사회경제적 영역에서 접근하기 시작한 것은 2000년 이후다. 청년 실업에 대한 사회적 관심이 증가하면서 정책영역으로는 일자리정책이 주목을 받기 시작했다. 청년 일자리 정책에 대한 사회적 관심은 국회의 입법으로 이어졌고, 2004년 「청년실업해소특별법(청년고용법)」이 2008년까지 유효한 한시 법률법으로 제정되었다. 청년고용법 제2조는 당시 정치가 ‘청년’을 어떻게 바라보았는지를 잘 드러내준다. 청년고용법은 ‘청년’을 ‘취업을 원하는 자로서 대통령령이 정하는 연령에 해당하는 자’로 정의한다. 노동시장에 진입할 의사를 가진 일정 연령 이상의 국민만이 ‘청년’이었고, 특정 연령대라고 하더라도 당장에 취업 의사가 없는 국민은 청년의 범주에 속하지 않았던 것이다. 청년고용법은 2008년 그 시한을 2013년까지 연장한 법률법으로 개정되었고, 2010년 법률명이 「청년고용촉진특별법」으로 바뀌었다. 2013년 다시 2018년까지 그 시한을 연장했고 2018년 말 시한은 다시 5년 연장되었지만, 여전히 제2조의 정의는 동일하다. 이 법은 현재까지 우리나라 법률 중 명칭에 ‘청년’이 들어가는 유일한 법률이다.

2007년은 ‘청년’담론의 두 번째 전환을 맞이한 해다. 사회적으로 보면 2007년 8월 발간된 『88만원 세대』가 큰 주목을 받으면서, 이제 ‘청년’은 단기실업대책 차원에서 접근해도 되는 대상이 아니라 한국사회경제의 구조적 모순이 응집된

존재로 위치 지워졌다. 저자들은 당대 청년에 대해 ‘대한민국 역사상 가장 뛰어난 스펙을 가졌음에도 사회구조 탓에 처참한 처지에 놓여있는 존재’로 그려냄으로써(우석훈·박권일 2007), ‘청년’담론의 위치를 바꾸어 놓았다. 전상진은 이 책이 ‘주장의 시장에서는 주목을 받았으나 소비자(청년 당사자)의 반응은 제한적’이었다고 평가했는데(전상진 2018, 160), 실제로 이 책은 청년 당사자보다 ‘청년’문제를 정치적, 정책적으로 접근하려는 기성세대에 의해 더 주목을 받았다(서울신문, 2007/11/13, ‘불행한 20대’; 한국일보, 2007/11/19, ‘이제 세대는 계급인가?’; 경향신문, 2007/12/04, ‘88만원 세대를 구출하라’¹⁾).

한편 2007년은 대통령 선거 캠페인과 맞물리면서 ‘청년’문제의 정치화와 전국화가 이루어진 해이기도 하다. 대선 캠페인 과정에서 ‘반값 등록금’이 이슈가 되면서, 구직을 원하지만 실업상태에 있는 일정 연령대의 국민으로 정의된 ‘청년’에서 ‘대학생’인 청년이 특화되어 주목을 받았다. 당시 ‘반값 등록금’을 공약으로 내걸었다는 억울한 누명(?)을 쓴 이명박 전 대통령은 집권 후 자신의 공약이 아니라는 해명에 나서기도 했지만(2008년 9월 9일, ‘국민과의 대화’ 중 발언), 이 공약이 이명박 전 대통령의 소속정당 브랜드인 것은 맞았다. 사건의 연원은 2006년 지방선거였다. 2006년에는 연초부터 주요 사립대학들이 등록금을 줄줄이 인상하기 시작했고 각 대학 총학생회와 시민단체를 중심으로 등록금 인하 요구가 본격화되었다(경향신문, 2006/01/10). 5월 전국동시지방선거에서 각 정당들은 등록금 관련 공약을 내놓았고, 한나라당은 ‘반값 등록금’ 정책을 당론으로 채택해 공표했다(문화일보, 2006/04/14).

2007년 대통령선거 당내경선 과정에서 한나라당 박근혜 예비후보는 2006년 당론으로 채택되었던 ‘반값 등록금’ 정책을 주장했고, 한나라당 공식후보가 된 이명박 후보의 선거대책위원회에는 ‘등록금절반인하위원회’가 존재했다(연합뉴스, 2007/10/10). 하지만 실제로 이명박 후보 대선공약 자료집에 ‘반값 등록금’

1) 한국언론진흥재단 BIGKinds 키워드 검색에 의하면 2007년 책 발간 이후 2008년 12월 31일까지 ‘88만원 세대’를 키워드로 한 보도는 832건이었다(검색일: 2018.11.15.).

공약은 없었다. 그러나 이명박 전 대통령은 집권 이후 공약 이행 요구에 시달려야만 했다. 2008년 2월 ‘등록금 대책을 위한 시민사회단체 전국 네트워크’가 발족되었고(세계일보, 2008/02/20), 2008년 4월 18대 총선에서 ‘반값등록금’은 다시 이슈가 되었으며 민주노동당은 이를 공약으로 채택했고 18대 국회는 관련 입법의 타당성을 둘러싸고 논쟁을 벌였다. 당시 ‘대학생’인 청년이 정치적 주목을 받게 된 것은 2005년 82.1%에 이르면서 정점을 찍었던 대학진학률과 연관이 깊다(한국교육개발원2005).

2011년은 ‘청년’문제의 정치화에 또 한 번의 계기가 되었다. 이 해 연초부터 한국과학기술원(KAIST) 학생 4명이 잇따라 자살하는 사건이 발생하면서, 대학생인 ‘청년’은 한국 교육정책의 폐해와 연결되었고 다시금 사회적 주목을 받았다. 이 시기 청년의제를 정치화했을 뿐 아니라 자신의 정치적 자원으로 전환시킨 사람이 당시 서울대 융합과학기술대학원장으로 재직 중이었던 안철수였다. 그는 경제평론가 박경철, 법륜 스님과 함께 그 해 6월 29일부터 9월 9일까지 전국 25개 도시를 돌며 27회에 걸쳐 ‘청춘 콘서트’를 진행했고, 일약 서울시장 후보로 떠올랐다. 2011년 오세훈 서울시장이 사임을 하면서 보궐선거가 있었고, 안철수는 언론과 여론으로부터 강력한 후보군으로 꼽히기 시작했으며, 서울시장 후보를 박원순에게 양보함으로써 2012년 대통령선거 후보군으로까지 도약했다. 2011년 9월 보궐선거 불출마 기자회견 직후에 조사된 자료에 따르면, 박근혜 후보와의 양자대결에서 43.2% 대 40.6%로 우위에 섬으로써 ‘박근혜 대세론’을 위협하는 존재로 떠올랐다(리얼미터 2011/09/06 조사).

2011년 보궐선거로 당선된 박원순 서울시장은 당선 직후 서울시립대학교 반값등록금 공약을 곧바로 추진하면서 청년의제의 정치화 바통을 이어받았다. 2012년 봄 19대 총선 국면에서 각 정당들은 청년비례대표 공천을 이벤트화하면서 청년들의 지지를 호소했고, 2012년 대통령선거에서 박근혜 후보는 다시 한번 반값 등록금 공약을 내걸었다. 당선 이후 박근혜 대통령은 반값 등록금 공약을 지키기 위해 국가장학금 혜택을 확대하고 2015년에는 청년 일자리에 투자할

목적으로 ‘청년희망펀드’를 공익신탁 방식으로 모금하기도 했지만, 박근혜 정부 시기 중앙정치 수준에서 청년의제는 크게 주목받지 못했고, 2016년 20대 총선에서는 19대 총선처럼 청년비례 공천을 둘러싼 정당 차원의 노력도 수그러들었다.

하지만 ‘청년’의제는 2014년을 기점으로 다시 사회적 주목을 받기 시작했는데, 제6회 전국동시지방선거에 출마한 후보자들이 유행처럼 청년정책을 표방하기 시작했고, 실제로 당선된 광역 및 기초자치단체에서는 앞을 다투어 청년정책을 조례로 만들고 정책화하기 시작했기 때문이다. <그림 1>에서 청년 연관어로 지자체와 일자리가 연계된 것은 지방정부 차원의 이러한 흐름을 반영한 것이다. 2015년에만 서울특별시, 광주광역시, 대구광역시, 전라남도에서 ‘청년기본조례’가 제정되었고, 2016년에는 경기도를 필두로 6개의 광역지방정부가 조례제정에 나섰으며, 2017년 5개, 2018년 2개의 광역지방정부에 조례가 제정되어, 현재 전국 17개 광역지방정부 전체가 ‘청년기본조례’를 두고 있다(국가법령정보, 2018년 11월 5일 검색)²⁾.

‘청년 기본 조례’는 지방정부마다 세부 내용에는 차이가 있으나, 기존 중앙정부가 청년정책에 접근했던 것과 근본적인 시각을 달리한다. 지금까지 중앙정부는 청년정책을 일자리와 취업에만 초점을 맞추고 있는 반면, 기본 조례는 청년정책의 영역을 일자리에 더하여 주거, 부채, 생활안정, 문화, 개인적 권리의 영역으로까지 확장하고 있으며, 5년 단위 기본계획을 세우고 매년 실행계획을 세우도록 하여 일시적이거나 단기적 지원이 아니라 지방정부의 상설임무로 청년정책을 위치시키고 있다.

2) 2017년 11월 30일 기준 전국 기초지방정부 가운데 ‘청년 기본 조례’를 두고 있는 곳은 40개로 확인되었는데, 2018년에는 그 수가 더욱 늘어났을 것이다.

2015	2016	2017	2018
서울특별시 (2015.01.02)	경기도 (2016.01.01)	전라북도 (2017.04.14)	인천광역시 (2018.02.26)
전라남도 (2015.07.23)	충청남도 (2016.02.23)	울산광역시 (2017.04.27)	대전광역시 (2018.10.05)
광주광역시 (2015.12.28)	충청북도 (2016.05.24)	부산광역시 (2017.05.31)	
대구광역시 (2015.12.30)	제주도 (2016.09.23)	강원도 (2017.11.03)	
	경상남도 (2016.12.10)	경상북도 (2017.12.28)	
	세종시 (2016.12.20)		

* 국가법령정보센터 검색 결과(2018년 11월 15일)

〈그림 2〉 2015년 이후 광역지방정부 ‘청년 기본 조례’ 제정 현황(공포일자 기준)

한편, 2016년에는 청년정책이 정치적 갈등의 중심으로 부상했다는 점에서, 합의쟁점으로 간주되었던 청년정책이 갈등이슈가 될 수도 있음을 보여주었다. 2016년 서울시는 ‘청년수당’ 정책을, 성남시는 ‘청년배당’ 정책을 시행하기로 결정했고, 연초부터 중앙정부와의 갈등이 표면화되기 시작했다. 이전까지 중앙정부의 청년지원사업에서 당사자에게 직접 현금을 지급하는 방식의 정책은 존재하지 않았을 뿐 아니라, 고용노동부의 ‘취업성공패키지’ 같은 사업은 당사자 직접 지원이 청년의 ‘도덕적 해이’를 야기한다는 프레임에 토대를 두고 있었기 때문에 사회적으로도 매우 논쟁적인 지형이 만들어진 것이다.

결국 그 해 8월 중앙정부는 서울시가 1차 현금지원을 시행한 직후 직권취소 처분을 내렸고, 중앙정부와 서울시의 갈등은 법적 쟁송으로 이어졌으며, 더 나아가 ‘청년’을 바라보는 정치사회적 논쟁도 가열되었다(경향신문, 2016/01/16, 김무성 “악마의 속삭임” VS 박원순 “악마의 눈에는 악마만...”...청년정책 공방; 한국경제, 2016/01/15, 도마위에 오른 서울시와 성남시 '공짜 복지'..."모럴 해저드

부르는 '모르핀 주사'"; 한국일보, 2016/03/15, '정치권의 취준생 구애... 청년수당 논란 불붙어'). 청년정책을 둘러싼 논란은 2016년 4월 20대 총선거국면에 접어들면서 정당별로 차별화된 공약으로 이어졌다.

2017년 박근혜 전 대통령 탄핵 이후 치러진 조기 대선은 정책논쟁이 큰 의미를 갖지 못했으나, 이 시기 지방정부들은 집권당에 상관없이 더 확장된 청년정책들을 추진하기 시작했다. 논란이 되었던 서울시의 청년수당정책은 2017년에만 다양한 명칭으로 경기도, 인천시, 강원도, 광주시, 부산시에서 채택, 시행되었고, 2018년 6월 지방선거에서 청년정책은 다시 합의쟁점의 지위를 갖게 되었다. 광역 및 기초자치단체 후보들은 정당별로 갈등적인 접근이 아니라 합의적인 접근에서 청년정책들을 제출했고, 지방 선거 이후 다양한 청년정책들이 입안, 시행되고 있는 상황이다. 한편 20대 국회에는 「청년기본법」 안도 제출되어 소관위에 계류 중이다. 20대 국회는 청년 관련 기본법안의 심의를 위하여 2017년 11월 '청년미래특별위원회'를 구성했고, 위원회는 총 7종의 기본법안을 심의하여 위원회안을 성안하여 제출했다³⁾. 2018년 8월 국회운영위원회는 '청년미래특별위원회 청년기본법안'의 소관위원회로 여성가족위원회로 지정하여 회부한 상태다.

3) '청년미래특별위원회'가 심의한 7종의 의원발의 법안은 신보라의원 대표발의 「청년기본법안」(제안일 2016.05.30), 박홍근의원 대표발의 「청년정책기본법안」(제안일 2016.08.17.), 이원욱의원 대표발의 「청년기본법안」(제안일 2016.08.24.), 김해영의원 대표발의 「청년발전기본법안」(제안일 2016.12.02.), 박주민의원 대표발의 「청년기본법안」(제안일 2017.04.13.), 강창일의원 대표발의 「청년발전지원 기본법안」(제안일 2017.06.30.), 채이배의원 대표발의 「청년기본법안」(제안일 2018.02.19.)이었다. 청년미래특위는 2018년 5월 21일 제8차회의에서 위원회 대안을 의결했고, 2019년 3월 현재 위원회안은 위원장인 이명수 의원안으로 여성가족위에 회부되어 있다.

III. 청년이슈의 정당 대응에 관한 이론과 가설

청년실업이나 청년빈곤의 문제를 다루는 정책 사안은 합의이슈(valence issue)의 성격을 지닌다고 볼 수 있다.⁴⁾ 낮은 실업률, 질 좋은 의료복지, 깨끗한 환경처럼 실업과 빈곤으로부터 청년들의 삶의 질을 개선하려는 정책적 지향을 대다수 유권자들이 공감하기 때문이다. 정당경쟁을 설명하는 현저이론(saliency theory)에 따르면, 정당은 특정 이슈에 대해 날카롭게 대립하는 찬-반의 포지션을 피한다고 가정된다(Budge and Farlie 1983). 대신에 정당들은 표를 얻기에 충분히 강한 신뢰를 받고 있다고 믿는 이슈들에 집중하고, 정책 우선순위를 달리 함으로써 선거경쟁에서 자신들을 차별화한다. 청년 정책과 관련해서도, 정당들은 공중의 호의적 태도에 조응해서 '친 청년'의 포지션을 수용하고, 청년이슈에 관한 정당경쟁은 특정 정당이 청년이슈를 더 많이 강조하거나 덜 강조하는 방식으로 나타난 것이다.

특정 정책이 합의이슈의 성격을 지니면, 정당들은 그 이슈에 대한 대다수 유권자들의 공감과 호감에 조응해서 그 이슈를 자신의 정책 프로그램 안에 수용할 것으로 기대된다. 합의이슈를 놓고 정당과 정치인들은 서로 대립하는 포지션에서 자신들을 차별화하지 않고, 그 정책을 공감하는 유권자들의 마음과 연결되는 정도로 자신을 차별화하기 때문이다(Stokes 1992, 148). 그러나 새 이슈에 대한 정당의 수용에는 제약이 따른다. 새로운 재정지출에 대한 부담이 정부를 압박하고 과격한 수용에 대해 인기영합주의라는 부정적 여론이 형성되기 때문이다. 따라서 정당은 새 이슈의 급진적 수용에 제한을 받고 전체적으로 점진적 수용의 양상을 띠게 된다(Chaney 2014, 927).

현저이론에 의하면, 합의이슈인 청년 이슈에 대해 정당들은 찬-반의 포지션에

4) 합의이슈는 유권자들 사이에서 찬-반이 뚜렷이 나뉘지 않고 소망스러운 정책 산출에 대한 폭넓은 공감으로 인해 대다수 유권자들이 동일한 태도를 보이는 이슈를 의미한다(Clarke et al. 2004; Stokes 1963).

서지 않고 강조의 차이로 서로를 차별화할 것으로 기대된다. 그렇다면 어떤 정당이 청년이슈를 더 강조하고 다른 정당은 덜 강조하는가? 선행연구들에 의하면(Carter 2006; Chaney 2011; 2014; Kittilson 2011; Persico 2015), 새 이슈에 대한 정당 간 대응의 차이를 설명하는 대표적인 가설로 ‘야당가설’, ‘제3당 가설’ 그리고 ‘지지층 유지 가설’ 등을 들 수 있다. ‘야당가설’은 야당이 정부와 여당을 공격하는 수단으로 새로운 이슈를 더 많이 강조한다는 것이다. 야당은 여당보다 국정 운영의 책임에서 더 자유롭기 때문에 새 이슈에 대한 급진적 대안을 제시할지 모른다. 그러나 이 가설은 역으로 야당이 여당이 되면, 편익에 따르는 재정적, 정치적 비용으로 인해, 새로운 사안을 향한 이전의 열정을 누그러뜨린다는 의미도 된다.

‘제3당 가설’은 현 경쟁구도에 침입하는 제3당이 기존 정당보다 새로운 이슈의 의제설정에 더 열정적으로 나선다는 것이다. 자원이 부족하고 미디어 노출도 적은 제3당이 기존 정당 사이에서 이득을 얻을 수 있는 새 이슈를 인지하는데 더 예리할지 모른다. 이 가설은 영국의 경우 제3당인 자유민주당이 노동당이나 보수당보다 환경 이슈를 수용하는데 더 적극적이었다는 분석 결과로 지지를 받는다(Carter 2006, 751). 그러나 우리나라에서 제3당은 간헐적으로 나타났기 때문에 강령자료를 통해 통시적으로 이러한 가설을 확인하기는 어렵다. 다만 청년 이슈와 관련해서 보면, 민주당과 새누리당의 경쟁구도에 끼어든 문국현이나 안철수의 정치 행보에서 제3당 가설이 시사하는 바를 확인할 수 있을지 모른다. 예컨대 문국현은 청년실업 문제가 사회적으로 이슈가 되고 있을 때 자신이 사장으로 재직하고 있던 유한킴벌리의 합리적인 고용시스템으로 주목 받으면서 정치에 입문했다. 안철수는 정치활동의 시작과 함께 청년들과 시대의 아픔을 공감하는 ‘청춘 콘서트’로 전국을 돌면서 돌풍을 일으켰다.

‘지지층 유지 가설’은 새 이슈가 특정 정당의 지지층의 이해와 공감을 갖고 있다면, 그 정당은 지지층을 유지하기 위해 새 이슈를 적극 수용한다는 것이다. 당연한 말로 들리지만, 이 가설은 왜 좌파정당이 우파정당보다 환경, 페미니즘,

소수자 인권 등 새정치 이슈를 수용하는데 더 적극적인지를 설명한다. 현실에서 새정치 이슈에 동기부여된 개인들이 좌파정당의 지지층에 더 많이 놓여 있기 때문에 좌파정당이 그 이슈를 더 잘 수용한다는 것이다(Kitschelt 1988). 즉 좌파정당이 자신의 이념성향 때문에 새정치 이슈를 수용한 것이 아니라, 자신의 지지기반의 흔들림을 막기 위해 지지층의 가치에 자신을 적응한다는 것이다.

그런데 지지층 유지 가설이 당연한 기대로만 볼 수 없는 것은, 정당들이 확고한 지지층보다 불확실한 중도층이나 상대정당 지지층으로의 지지기반 확대를 위한 전략적 선택을 하는 사례를 종종 볼 수 있기 때문이다. 이 경우 정당은 자신의 지지층의 요구에 반응하는 대신, 경쟁 정당과 그 지지 집단 혹은 중도 유권자들과의 연계를 약화시키기 위해서 새 이슈의 의제설정에 더 적극적일 수 있다. 특정 정당이 상대당 지지층을 위한 정책에 적극적인 태도를 보이는 동안, 상대당이 제대로 대응하지 않는다면 그 지지층의 이탈 가능성이 생긴다. 또한 상대당 지지층의 이탈까지 가지 않더라도, 자신의 기존 이미지를 벗어나 중도층 지지를 더 얻으려는 전략을 구사할 수도 있다. 본 논문에서는 정당의 이런 선택을 ‘상대 지지층 가설’로 명명하고 경험적 검증을 시도한다.

위에서 제안한 일련의 가설들은 청년정책이 합의이슈의 성격을 지닌다는 가정으로부터 도출된다. 그러나 2장에서 서술한 청년정책의 발전과정에서 알 수 있듯이, 청년실업이나 청년빈곤의 문제를 다루는 정책 사안은 합의이슈로 출발하였으나, 이슈의 현저성이 높아짐에 따라 정책수단을 둘러싼 정당 간 갈등이 발생한다. 스톡스(Stokes 1963)는 어떤 정책 사안이 합의이슈인지 대립이슈인지를 단정적으로 구분할 수 없고, 대부분의 동의를 얻은 정책 사안도 다른 시간이나 공간에서 논쟁적일 수 있다고 한다. 마찬가지로 전통적으로 대립적이라고 간주되었던 이슈가 합의이슈와 비슷한 동의 수준에 도달할 수 있다는 것이다. 이슈의 진화과정에 대한 반데어브루흐(van der Brug 2015)의 관찰은 정책 사안이 국면에 따라 합의적일 수도 갈등적일 수도 있음을 시사한다. 그에 따르면, 사회적 문제의 긴급성이 인지될 때 이슈가 부상하고 정책 목적이 대다수 유권자들에 의해

동의되지만, 이슈의 현저성이 높아짐에 따라 정책수단을 둘러싼 행위자 간 갈등이 조장된다는 것이다.

일반적으로 사회문제가 이슈로 부각되면 의제 설정자는 그들의 이념성향에 따라 문제의 원인을 다르게 인식하고, 처방 또한 다르게 낸다. 의제 설정자가 어떤 사회집단의 이익을 대변하는가에 따라 다른 정책 프레임이 설정되고 여기에는 정당의 이념이 작용한다. 사회문제의 긴급성이 널리 인지되는 합의 국면에서 정당들은 청년문제 해결 자체에 대한 긍정적인 포지션에서 강조를 더 많이 하거나 덜 함으로써 서로를 차별화하겠지만, 갈등 시기에는 청년정책의 세부 영역에서 이념 성향에 따라 정책의 서로 다른 영역들을 강조함으로써 차별화를 시도할 것이 기대된다. 청년이슈가 현저해짐에 따라 청년의 삶을 개선하는 방법으로 일자리창출과 사회안전망 확보 사이에 정책 선호가 갈등적으로 표출될 수 있다. 이때 보수적인 정당은 고용시장에서의 일자리확대 정책을 더 많이 강조하는 반면, 진보성향의 정당은 청년수당과 같은 사회보장정책을 더 많이 강조할 수 있다.

이러한 이론적 맥락에서 이 글은 먼저 모든 정당이 청년이슈를 수용한다는 ‘합의이슈 가설’을 검증하고, 정당 간 청년이슈에 대한 현저성 차이를 설명하는 경쟁가설들(‘야당 가설’, ‘지지층 유지 가설’, ‘상대지지층 가설’)을 검증한다. 다음으로 정당이 이념성향에 따라 청년이슈에 대한 정책 프레임을 달리 한다는 ‘갈등이슈 가설’을 검증할 것이다.

IV. 자료와 연구방법

1. 자료

이 글은 청년이슈에 대한 정당 대응의 차이를 시간적으로 추적하기 위해 정당이 선거시기에 제출하는 선거강령의 분석 자료를 이용한다. 강령분석은 정당이 선거 시기에 제시한 선거강령에서 나타난 청년정책이 전체 강령 상에서 얼마만

큼 강조되고 있는지를 시간에 따라 정당 간에 어떻게 변화하는지를 보여준다. 또한 강령분석은 정당 간 청년정책의 주요 영역에 대한 강조가 어떻게 유사하고 다른지도 보여준다. 이 글이 정당의 선거강령을 주요한 분석 대상으로 하는 이유는 선거 시기에 정당이 사회적 이슈를 선택적으로 강조함으로써 정부정책에 영향을 미치는 정당 차원의 의제설정 단계의 모습을 보여줄 수 있기 때문이다. 또한 선거강령이 정당차원의 의제설정의 모습을 잘 드러낼 수 있는 이유는 정당으로부터 제출되는 여러 문헌 중에서도 사회적 이슈에 대한 정책강조를 가장 권위 있는 단위에서 결정한 문서이기 때문이다.

그러나 정당의 정책적 대응을 분석하는데 선거강령자료가 얼마나 유용한가에 대한 의문이 제기될 수 있다. 유권자의 정책투표가 미약한 가운데 정당이 선거강령을 소홀히 만들고 정당의 실제 입장과 선거강령 사이에 괴리가 존재할 가능성에 대한 우려 때문이다. 그러나 선거강령은 선거사이 시기의 정책적 입장들이 집합되는 문서로서 정당의 정책 입장을 반영한다고 볼 수 있다. 유권자의 투표행태 중 정책투표의 비중이 적다고 하더라도 정당은 유권자를 향해 정부(국회)에서의 행동을 약속하고 표를 얻으려고 노력한다. 정당 간 개별 정책의 위치가 비슷해 보이나 할지라도 정책에 대한 선택적 강조의 차이가 정당 간 정책적 입장을 드러낸다. 또한 그간의 강령연구는 내용분석에서 나타나는 정당의 정책 차별화가 일반적 기대와 크게 다르지 않음을 보여주고 있다(이지호 2008; Budge et al. 2001; Klingemann et al. 2006). 정당의 정책 입장을 나타내는 자료로 원내대표연설, 상임위 회의록 등이 있지만, 이들은 개별적인 입장을 표출하고 있다는 한계를 지닌다. 이에 비해 선거강령자료는 정당 전체의 입장을 권위 있는 단위에서 결정한 문서로 정당 간 차이뿐만 아니라 시기적인 변화를 보여준다는 점에서도 장점이 있다.

분석은 2000년 제16대 국회의원선거부터 2018년 제7회 지방선거까지를 다룬다. 제16대 국회의원선거를 분석의 시작점으로 한 것은 2000년이 IMF 외환위기 이후 청년실업의 문제가 사회적 이슈로 부각되기 시작한 시점이기 때문이다. 분

석은 시간에 따른 주요 정당의 청년이슈에 대한 정책강조를 추적하기 위해 이 시기에 있었던 세 수준의 전국 선거를 모두 다룰 것이다. 포함되는 정당은 민주당계열정당, 한나라당계열정당, 민노당계열정당으로 한다.⁵⁾ 국회의원선거와 지방선거에서 경쟁구도에 영향을 미치는 다른 의미있는 정당들도 분석에 포함될 수 있다. 그러나 이 글은 정당별로 시간에 따른 변화를 보기 위해 대통령선거에서 지속적으로 나타난 계열정당만을 분석에 포함하기로 한다. 계열정당이 분당된 경우, 분석은 기존 정당을 법적으로 승계하였거나 구성원들이 대부분 남아있는 정당을 포함한다. 따라서 새천년민주당의 분당 이후 열린우리당, 민주노동당의 분당 이후 통합진보당, 새누리당의 분당 이후 자유한국당을 분석의 대상으로 한다. 다만 통합진보당의 해산 이후에는 정의당을 민주노동당의 계열정당으로 대체한다.

2. 연구 방법

정당이 특정 이슈에 대해 서로 대립하기보다는 강조를 달리 하면서 정책 경쟁을 한다는 ‘현저이론’의 가설은 정당이 선거 시기에 제시하는 공약 상의 진술을 내용분석(content analysis)하는 방법론을 통해 조작화된다(Budge et al 2001; Klingemann et al. 2006). 청년이슈에 대한 정당의 정책적 대응도 선거 공약 상에 청년정책이 언급된 양을 측정함으로써 검증된다. 분석단위는 ‘준 문장(quasi-sentence)’이다. 한 문장에 두 개 이상의 다른 의미를 지니는 경우 두 개 이상의 문장으로 다루어야 하기 때문이다. 특정 정당이 특정 선거에서 표출하는 청년정책에 대한 강조의 정도는 선거 공약 상에 언급된 청년정책의 문장 수의

5) 한국의 정당들은 잦은 명칭 변경을 했지만 인물과 당원 지지층이 승계되고 있기 때문에 여기서는 계열정당으로 명명하기로 한다. 한나라당계열정당은 이후 새누리당, 자유한국당으로 당명을 변경했지만 분석대상 시기 동안 가장 오랜 기간 유지된 당명이 한나라당이었으므로 한나라당계열정당으로 명명하였다. 진보정당 계열도 민주노동당 이후 수차례 분당과 합당을 거쳐 현재에 이르고 있어, 원내진출 출발시점을 기준으로 민노당계열정당으로 명명하였다.

전체 문장 수에 대한 상대적 크기로 나타난다. 선거 시기에 제출되는 공약의 길이는 정당마다 차이가 있다. 어떤 정당이 청년정책으로 10문장을 언급했지만 전체 문장 수가 500문장이면 2%만큼 강조한 것으로 나타나지만, 상대 정당은 20문장을 진술해도 전체 문장수가 2,000문장이면 1%만 강조한 것이 된다. 상대 정당보다 많이 20문장을 언급했어도 그 공약 안에 다른 정책들의 언급과 비교해서 비율이 1%이면 그 정책에 대한 강조의 정도는 그 만큼인 것이다. 한정된 공약 길이에서 특정 정책의 진술 길이가 그 정당의 정책 강조로 볼 수 있는 것은 마치 한정된 재정에서 특정 정책의 예산 크기가 그 정부의 정책 우선성이라고 볼 수 있는 것과 같다(Budge and Hofferbert 1990).

내용분석에서 가장 우선해야 할 작업은 강령의 문장에서 청년정책을 식별하는 것이다. 청년정책의 주요 분야인 일자리창출, 취업·창업 지원프로그램, 실업보험 등 고용안전망 정책들은 청년뿐만 아니라 다른 사회집단들도 포함하면서 강령상의 경제영역이나 복지영역에서도 주로 다루어진다. 그러나 분석에서는 강령에서의 진술이 특별히 청년을 향하고 있지 않고 다른 사회집단도 포괄하고 있는 정책은 청년정책으로 간주하지 않는다. 분석은 청년이라는 단어를 사용함으로써 청년정책임을 분명히 하고 있는 소제목 하의 모든 진술은 청년정책으로 간주한다. 또한 다른 소제목 하에 있더라도 청년이라는 단어가 언급된 진술 또한 청년 정책에 포함한다.

다음으로는 청년 사안에 대한 '갈등이슈 가설'을 검증하고, 즉 정당 간 청년문제에 대한 접근의 차이를 알아보기 위해 청년정책을 몇 가지 영역으로 범주화한다. 분석은 어떤 정당이 청년정책의 어떤 영역을 더 강조하고 덜 강조하는지를 측정함으로써 그 정당의 정책 프레임을 파악한다.

〈표 1〉 청년정책의 분류

정책영역	정책범주	정책 내용
일자리 창출	민간 일자리	신성장/지식기반/문화산업 육성 중소기업 육성, 인증제 도입
	고용지원	기업취업여건 지원/ 청년고용의무제/근로시간단축
	공공 일자리	공공기간/사회적 일자리 확대
	해외취업	해외취업 지원
취업지원	취업 민간개선	대학·실업고 취업 교육 개선
		기업 채용시스템 개선
	취업 공적지원	직업훈련지원
		취업정보망구축
창업지원	창업 지원	창업센터운영, 창업공간제공
		창업자 채무부담 완화
		사회적 경제 활성화
생활안정	고용안전망	실업급여/고용보험 확대 구직촉진 수당, 청년수당 취업자에게 금융·세제지원
	학비부담 완화	반값등록금, 국가 장학금 확대
		학비대출 조건 완화
주거안정	공공임대주택, 쉐어하우스, 대학 기숙사 등 주거공간의 확대	
청년일반	청년일반	청년 전담부서 신설 청년 권리 증진 청년 문화 함양 기타 위의 범주로 기호화되지 않는 진술

〈표 1〉은 청년정책을 세부 영역으로 분류한 정책범주들을 보여준다. 정책범주는 선거공약에 나타난 정책 내용을 기초로 하되 서울시와 경기도의 청년정책기

본계획서에 나와 있는 청년정책체계와 참조하여 만들었다. 특히 범주는 청년정책을 민간에게 인센티브와 부담을 주어 고용여건을 개선하는 방향과 정부가 재정지출을 확대해서 고용과 복지를 확대하는 방향이 어느 정도 구분될 수 있도록 고안되었다. 일반적으로 고용정책이나 복지정책을 입안할 때 민간영역과 공공영역 중 어느 영역에 중점을 둘 것인지를 고민하고 논쟁을 벌이기 때문이다.

청년정책은 크게 일자리 창출, 취업지원, 창업지원, 생활안정의 영역으로 나눌 수 있다. 일자리창출 정책은 다시 ‘민간 일자리’, ‘공공 일자리’, ‘고용지원’과 및 ‘해외취업’의 범주로 나누어진다. ‘민간 일자리’는 신성장산업, 지식기반산업, 중소기업 등을 세제지원, 연구개발지원 등을 통해 육성함으로써 청년 일자리를 확대하는 정책을 말하며, ‘공공일자리’는 공공부문 일자리와 사회적 일자리 확대를 지향하는 정책을 의미한다. ‘고용지원’은 청년고용의무제와 같이 청년들에 대한 고용 의무를 공공기업에서 민간기업으로 인센티브를 주어 확대하는 정책을 말한다. 지금까지의 네 가지 범주는 일자리창출과 직접 연결되는 정책들이다. ‘해외취업’은 청년들의 해외취업에 대한 정보와 알선을 지원하는 정책을 말한다.

취업지원정책은 ‘취업 민간개선’과 ‘취업 공적지원’으로 분류할 수 있는데, ‘취업 민간개선’은 민간영역에서 취업 시스템을 개선하는 방안으로 민간영역에서 취업역량을 강화하기 위해 대학 교육을 기업 수요에 맞게 개선하고 실업고를 확대하는 방안과, 기업의 채용 시스템을 공정하게 개선하는 정책들을 말한다. ‘취업 공적지원’은 정부가 직업훈련을 지원하고 취업정보를 제공하여 취업 소요 시간을 줄이는 정책들을 의미한다. 창업지원 영역은 정책범주도 ‘창업지원’으로 하는데 창업센터와 설립과 운영, 창업자에 대한 채무부담 완화, 그리고 사회적 경제의 활성화 등의 정책을 포함한다.

청년정책 중 생활안정 영역은 최근 지방자치단체에서 주목하고 집중하는 정책들이다. ‘고용안전망’ ‘학비부담완화’ 그리고 ‘주거안정’ 정책이 여기에 속한다. ‘고용안전망’은 실업급여를 확대하는 방안, 최근의 청년수당과 같이 구직활동 수당을 지급하는 방안, 그리고 취업자에게 금융이나 세제혜택을 주는 정책 등이

이에 해당한다. ‘학비부담완화’에는 대표적으로 반값등록금이 있고, 국가장학금의 확대도 여기에 속한다. 이 영역의 또 다른 정책범주는 학비대출의 조건을 완화하는 정책이다. ‘주거안정’도 청년들의 생활안정을 위해 중요하게 다루어지는 청년정책이다. 공공임대주택 확대, 쉐어하우스 제공, 대학 기숙사 확장 등이 여기에 속한다.

분석은 청년정책의 영역으로 ‘청년일반’을 설정하고 있는데, 이는 위의 다른 정책범주로 구분할 수 없는 진술들을 포함하고 있다. 이 범주 안에는 최근 지자체에서 중요하게 다루고 있는 청년의 권리 증진, 정치참여, 문화의 함양과 같은 정책 진술도 포함되어 있다. 이러한 정책들은 앞으로 많이 강조될 것으로 보이지만, 본 분석의 자료에서는 언급 빈도가 매우 낮아 ‘청년일반’에 포함한다. ‘청년일반’은 위의 다른 정책범주로 분류될 수 없는 다양한 정책들을 포괄하고 있어 분석에서는 제외한다.

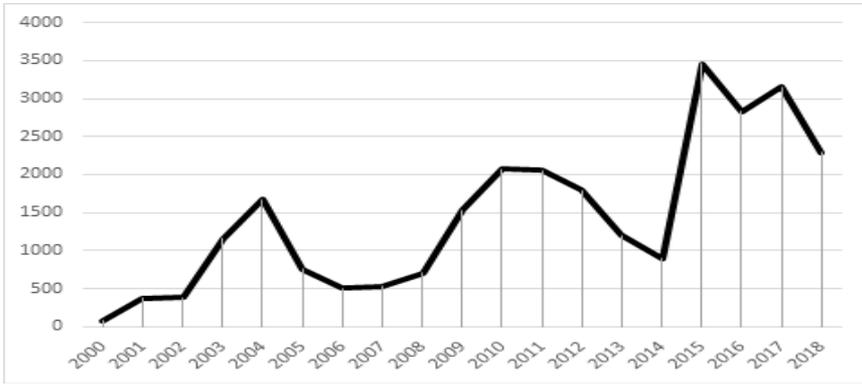
V. 분석

1. 청년이슈의 수용

<그림 3>은 2000년부터 2018년까지 청년문제에 관한 사회적 관심의 정도를 시간에 걸쳐 보여주고 있다. 수치는 ‘종합 뉴스 데이터베이스’ KINDS에 연결된 모든 일간지와 경제지, 그리고 방송사 기사 중 청년실업이란 단어가 들어간 기사의 년 단위 빈도수다.

그림에서 청년실업 관련 기사 빈도가 등락을 보이지만, 전체적으로 청년문제에 관한 사회적 관심이 지난 18년 사이에 급격히 증가했음을 알 수 있다. 청년실업에 관한 기사 빈도는 2000년부터 2006년까지 7년 간 4,934건이었으나, 2007년

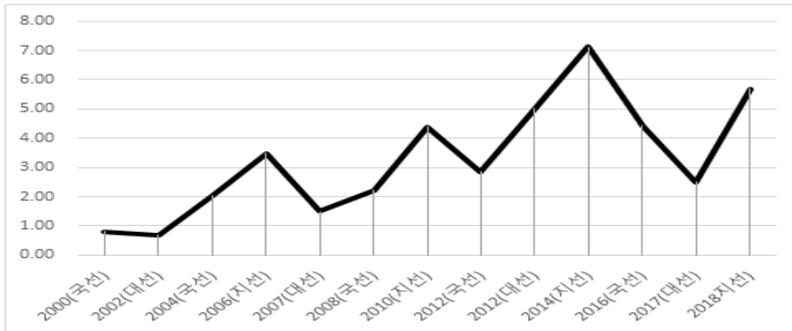
부터 2013년까지 7년 사이에는 9,950건으로 이전 기간보다 거의 두 배 증가하였고, 2014년에서 2018년까지는 5년 사이에 12,626건을 기록한다.



* 수치는 KINDS에 연결된 일간지, 경제지, 방송사 기사 중 청년실업 관련 기사의 년 단위 빈도수

〈그림 3〉 청년실업에 관한 기사 빈도수

<그림 4>는 동일한 기간에 정당의 청년정책에 대한 강조의 정도를 보여준다. 수치는 분석에 포함된 정당들이 매 선거에서 제시한 선거공약의 전체 문장 수에 대한 청년정책의 문장수의 비율을 나타낸다.



* 수치는 세 정당이 매 선거에서 청년정책을 언급한 문장 수의 전체 문장 수에 대한 비율

〈그림 4〉 주요 정당의 청년정책 강조의 변화

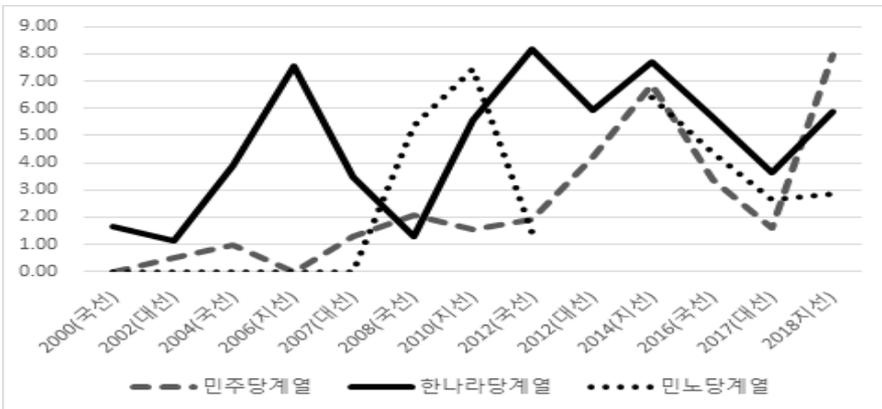
청년문제에 대한 공중의 관심이 증가한 것과 마찬가지로 정당의 청년이슈에 대한 강조 또한 늘어났다. 청년정책과 관련한 언급은 2000년 국회의원선거와 2002년 대통령선거에서는 각각 0.80%와 0.68%로 정당들이 공약에서 진술한 전체 문장 수의 1%에 훨씬 못 미쳤으나 2004년 국회의원선거부터 조금씩 늘어나 2006년 지방선거에서는 3.49%, 2010년 지방선거에서는 4.40%, 2012년 대선에서는 5.01%, 그리고 2014년 지방선거에서는 7.13%까지 높아졌다. 청년정책의 비율은 2016년 국회의원선거에서 4.44%를 기록했고, 2017년 대통령선거에서는 2.49%로 매우 낮아졌으나 다시 2018년 지방선거에서 5.69%까지 늘어났다.

<그림 4>는 세 수준의 선거에서 정당의 청년정책에 대한 강조가 다르게 나타남을 보여준다. 대통령선거에서 청년정책의 강조 비중이 가장 낮았고, 지방선거에서 가장 높았다. 국회의원 선거는 그 사이에 있었다. 대통령 선거가 다른 선거보다 청년정책이 비율이 낮은 이유는 대통령선거 강령이 다른 선거 강령보다 국정의제를 더 포괄적으로 다루기 때문이다. 그럼에도 불구하고 2012년 대선에서 청년정책의 비율이 5.01%로 이전 대선의 세 배 이상 높게 나타난 것은 한나라당 계열정당이 2006년 지방선거부터 반값등록금 이슈를 선점하는 등 청년이슈를

이끌어가는 것에 맞서 민주당계열정당과 민노당계열정당 청년이슈에 적극적으로 대응하기 시작했기 때문이다. 청년정책의 현저성은 지방선거에서 크게 나타났다. 이는 생활 밀착형 사회·복지정책을 주로 다루는 지방정부가 청년문제에 높은 관심을 가지고 있었기 때문이다. 특히 2014년 선거와 올해 2018년 선거에서 청년정책의 비중이 높은 것은 서울시와 경기도를 중심으로 광역지자체가 독자적인 청년지원 프로그램을 본격적으로 가동한 것과 무관하지 않다. 국회의원선거 공약에서 청년정책의 비중은 지방선거와 대통령선거의 중간 정도였지만 하락 없이 꾸준히 증가하고 있다.

분석의 이러한 발견은 합의이슈가 공중의 관심을 받으면서 부상하면 대부분의 주요정당들은 이 이슈를 점진적으로 수용한다는 ‘합의이슈’ 가설을 지지한다. 청년실업과 청년복지에 대한 공중의 관심이 증가하면서 청년이슈에 대한 정당들의 관심 또한 시간이 지남에 따라 높아진 것이다.

2. 청년이슈에 대한 정당 간 정책 경쟁



* 수치는 정당이 매 선거마다 제시한 공약의 전체 문장 수 대비 청년정책 문장 수의 비율

〈그림 5〉 정당별 청년이슈에 대한 정책 강조의 추이

<그림 5>은 정당별 청년 이슈에 대한 정책 강조의 추이를 보여주고 있다. 그림에서의 수치는 각 정당이 매 선거마다 제시한 공약의 전체 문장 수에 대한 청년 정책 문장 수의 비율이다. 한눈에 보아도 세 정당 중 한나라당 계열정당이 청년 이슈를 가장 많이 강조한 것으로 나타났다. 2000년부터 2007년 대선까지 청년 이슈는 한나라당이 선점했다고 볼 수 있다. 한나라당은 2000년 총선 강령에서 45문장(1.67%)의 청년관련 진술을 하는 반면, 새천년민주당은 한 문장의 언급도 없었다. 2002년 대선에서도 한나라당은 1.14%의 청년정책을 언급한 반면, 새천년민주당은 0.52%에 그쳤다. 한나라당은 2004년 총선에서도 3.87%의 청년정책을 진술한 반면, 열린우리당은 0.96%를 진술하였다. 한나라당은 2006년 지방선거에서 다른 두 정당이 청년정책을 언급하지 않았지만 7.53%의 문장을 진술한다.

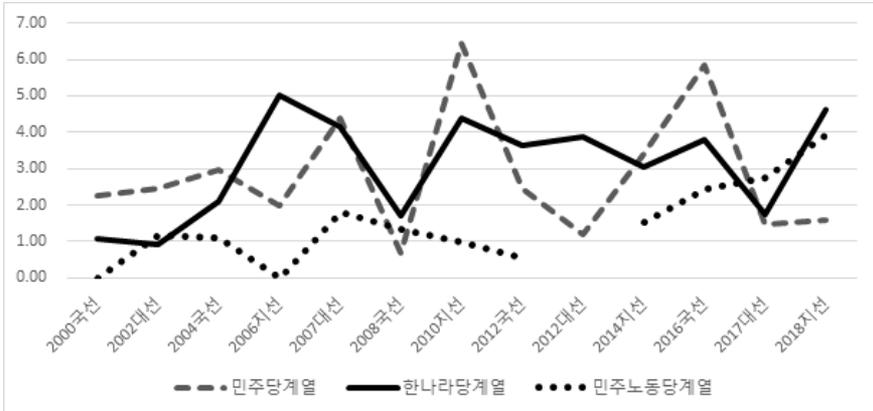
한나라당이 야당이었던 2007년 이전 시기만 보면 자료는 야당이 새 이슈에 더욱 적극적으로 대응한다는 ‘야당 가설’을 지지하는 것으로 보인다. 당시 공약을 보면, 한나라당은 야당으로서 김대중·노무현 정부가 청년의 삶을 망치고 있다는 비난이 곳곳에 보인다. 청년실업은 정부와 여당을 공격하는데 있어 야당에게 호재였다. 더군다나 새천년민주당은 국정을 책임지는 여당으로써 청년실업 문제의 대응에 조심스러웠던 반면, 야당이었던 한나라당은 국정운영의 책임이 덜 했기 때문에 새 이슈를 제기하는데 자유로웠다고 볼 수 있다. 같은 야당이었지만 소수 정당인 민주노동당은 2007년까지 청년정책을 수용하지 못했다. 당시 노동자 대중정당을 표방한 민주노동당의 강령에는 노동, 평등, 정의, 평화, 통일 등의 단어가 주를 이루었다.

그러나 분석은 한나라당계열정당이 집권하고 있던 기간에도 민주당계열정당보다 청년이슈에 더 적극적이었음을 보여준다. 한나라당계열정당은 이명박 정부에 열린 2010년 지방선거와 2012년 총선과 대선에서도, 박근혜 정부의 2016년 총선에서도 심지어 2017년 대선에서도 민주당계열정당보다 청년정책을 더 많이 강조했다. 이러한 발견은 야당 가설로는 설명되지 않는다. 한나라당계열정당의 청년정책에 대한 강조가 청년층의 지지를 많이 받고 있는 민주당계열정당보다

지속적으로 많은 이유는 정당이 경쟁정당과 그 지지층의 연계를 손상시키려고 경쟁정당의 지지층에 가까운 이슈를 적극적으로 제기한다는 ‘상대지지층 가설’로 설명될 수 있겠다. 한나라당의 청년이슈 주도에는 민주당과 청년층과의 연계를 약화시키려는 의도가 충분히 있을 수 있다. 또한 한나라당의 청년이슈 전략이 민주당-청년층 연계를 흔들지 못하더라도, 이 전략에는 이미지 쇄신을 통해 중도층의 지지를 더 많이 얻을 수 있는 현실적 이점도 작용했을 것으로 추론된다.

‘상대지지층 가설’은 정당별 노인정책의 정책강조를 보여주고 있는 <그림 6>에서도 확인된다. 분석 대상 기간 중 열세 번의 선거 중 민주당계열정당은 일곱 번의 선거에서 한나라당계열정당보다 노인정책을 더 많이 강조했다. 이러한 발견은 한나라당계열정당이 나이 많은 유권자들의 지지를 많이 받고 있기 때문에 이들에 가까운 정책을 주도할 것이라는 ‘지지층 유지 가설’의 기대와는 다르다. 특히 2000년과 2006년 사이의 그림은 매우 흥미롭다. 2000년 총선과 2002년 대선에서 민주당계열정당의 노인정책에 대한 비율은 각각 2.26%, 2.44%로 한나라당계열정당의 1.06%, 0.93%보다 두 배 이상 많았다. 제16대 대선을 앞둔 총선부터 대선까지 새천년민주당은 한나라당의 지지기반인 노인층을 향한 정책적 배려를 한나라당보다 훨씬 많이 한 것이다.

2004년 총선에서도 민주당계열정당의 노인 정책 강조는 2.99%로 한나라당계열정당의 2.08%보다 많았다. 김대중 정부에서 장기요양보험 정책이 대통령에 의해 제기되었고, 이어지는 노무현정부의 연금개혁 추진과정에서 당시 보건복지부장관의 주도 하에 장기요양보험제도와 기초노령연금제도가 국회를 통과한다. 이러한 김대중·노무현 정부의 노인복지 정책 추진에는 노인층의 지지를 얻으려는 의도가 있었음이 당시 정책결정자들의 인터뷰를 통해 확인되고 있다(이지호 2012).



* 수치는 정당이 매 선거마다 제시한 공약의 전체 문장 수 대비 노인정책 문장 수의 비율

〈그림 6〉 정당별 노인이슈에 대한 정책 강조의 추이

같은 시기에 한나라당은 열린우리당 지지층인 청년층의 정책을 열린우리당보다 더 많이 강조하고, 열린우리당은 한나라당 지지층인 노인층을 위한 정책을 상대당인 한나라당계열정당보다 더 많이 강조한 것이다. 이는 ‘상대지지층 가설’이 새로운 이슈로서 청년과 노인 이슈에 대한 정당의 수용 과정을 잘 설명할 수 있음을 보여준다. 정당이 상대당 지지층을 흔들기 위해 그들에 우호적인 정책을 수용하는 전략은 정당 지지층의 충성도가 강할 때 더 효과적일 수 있다. 자신의 지지층의 요구에 덜 민감하게 반응하고 오히려 상대지지층의 이해와 요구를 받아들여도 자신의 지지층의 이탈을 걱정하지 않아도 되기 때문이다.

그렇다면 충성도가 강한 상대당 지지층을 어떻게 설득할 수 있는가? 분열이슈(wedge issue) 이론은 정당이 상대당 지지층 사이에 잠재적 균열 요소를 감지하면, 이를 공략하는 전략을 취한다는 가설을 제안한다(Hillygus and Shields 2007). 한나라당계열정당의 청년이슈에 대한 적극적 수용 전략 또한 이러한 분열이슈의 맥락에서 설명할 수 있다. 민주당계열정당과 청년층의 지지 연계는 전통적으로 가치나 이념을 중심으로 형성되어 있었다. 권위주의에 대한 자유주의, 성

장에 대한 분배의 가치가 청년층으로 하여금 민주당계열정당을 지속적으로 지지하게 하였다. 그러나 청년 실업과 빈곤의 상황이 악화되고 사회경제적 이해와 요구가 확산됨에 따라 청년층 사이에서 '민주 대 반민주'와 같은 민주당계열정당의 기존 전략에 반감을 갖는 지지층이 늘어날 수 있는 전망이 생겨난다.⁶⁾ 이러한 잠재적 분열의 틈새가 한나라당계열정당으로 하여금 청년층을 겨냥한 사회경제적 정책을 적극적으로 수용할 수 있게 하는 지점이라고 추론할 수 있다. 민주당의 노인정책에 대한 적극적 수용 또한 대칭적인 설명이 가능하다.

3. 정당 간 청년정책의 갈등 수준

다음으로는 청년이슈의 갈등의 정도를 알아보기 위해 2000년부터 2018년까지의 기간 동안 정당별 정책범주에 대한 강조의 차이를 비교하였다. <표 2>의 수치는 각 정당의 전체 청년정책에 대한 언급 빈도 가운데 각 정책범주에 대한 언급 빈도의 비율이다. 전체적으로 세 정당이 언급한 상위 5개의 정책범주는 취업지원, 청년고용의무제, 반값등록금, 주거지원, 그리고 고용안전망과 관련한 정책들이었다.

세 계열정당은 전체적인 상위 5대 청년정책은 취업지원, 고용의무제, 반값등록금, 주거안정, 사회안전망 순으로 나타났다. 주요 정당들이 취업지원과 고용의무제 정책을 가장 많이 강조해 왔다는 사실은 고용시장에서의 일자리확대 정책이 청년실업 문제를 해결하는 우선적인 정책이라는 인식을 공유하고 있음을 말해 준다. 그러나 반값등록금, 주거안정, 사회안전망 정책이 5대 청년정책 안에 들어 있는 분석 결과는 일자리 중심의 정책적 접근을 넘어서 생활 안정을 지원하는 정책이 청년 문제를 더 근본적으로 해결한다는 인식이 주요 정당 사이에서 공유되고 있음을 말해 준다.

6) 최근 들어 여러 여론조사에서 일관되게 나타나고 있는 20대의 민주당 지지이탈 현상은 민주당이 구축하고 있는 가치나 이념 중심의 대립구도에 반감을 갖는 청년들이 늘고 있는 것과 무관하지 않다.

〈표 2〉 정책범주별 정당 간 차이(2000~2018)

	한나라당계열	민주당계열	민노당계열	전체
취업지원	16.55	17.94	0.62	12.63
고용의무제	7.71	12.89	17.08	11.96
반값등록금	6.73	11.67	18.11	11.45
주거안정	11.36	10.10	12.76	11.34
사회안정망	6.45	9.76	16.67	10.32
창업지원	13.88	10.63	3.91	10.10
산학 취업/채용	8.13	2.61	8.85	6.54
학비대출	5.19	6.79	4.73	5.58
해외취업	8.84	3.31	0.00	4.62
공공부문확대	3.51	3.14	2.47	3.10
산업육성	3.37	2.96	0.00	2.31

* 수치는 각 정당의 전체 청년정책 언급 중 각 정책범주의 언급 비율(%)

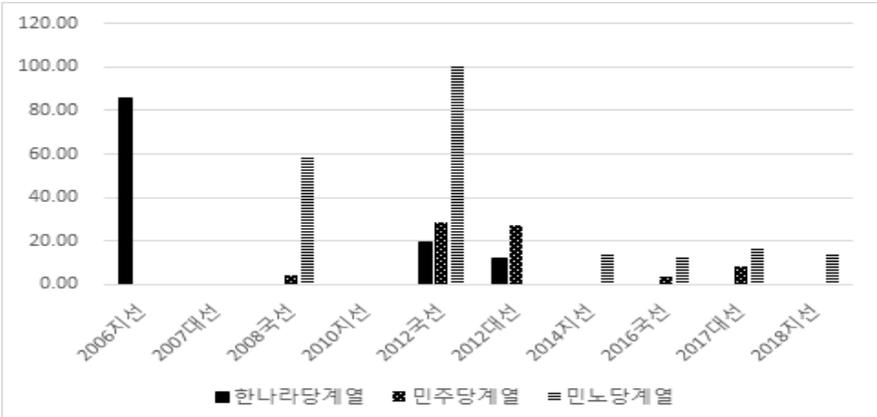
세 계열정당 사이에서 청년정책에 대한 우선순위를 비교하면, 한나라당계열정당의 상위 5대 청년정책은 취업지원, 창업지원, 주거안정, 해외취업, 산학 취업 및 채용 정책 순으로 나타났다. 또한 민주당계열정당의 5대 청년정책은 취업지원, 고용의무제, 반값등록금, 창업지원, 주거안정 순이었다. 다음으로 민노당계열정당의 경우는 반값등록금, 고용의무제, 사회안정망, 주거안정, 산학 취업 및 채용의 순이다. 한나라당계열정당은 5대 정책 중 주거안정정책을 제외한 나머지 정책이 모두 취업 및 창업 지원 정책이고, 민주당계열정당 또한 반값등록금과 주거안정 정책을 제외한 세 가지 정책이 모두 취업 및 창업 지원 정책이었다. 이는 두 거대 정당이 경제활동인구 내에 있는 실업청년을 줄이는 사업을 청년문

제 해결의 우선 과제로 인식하고 있음을 말해준다. 이에 비해 민노당계열정당은 두 거대 정당과 달리 취업지원에 대한 언급 비율이 0.62%로 매우 낮았으며, 생활 안정을 지원하는 정책인 반값등록금(18.11%)과 사회안전망(17.08%)에 대한 언급 비율이 가장 높아 이 계열정당의 이념 성향을 뚜렷이 보여준다.

청년의 생활보장을 위한 정책 중 주요 정당 간 뚜렷한 차이를 보이는 정책은 반값등록금과 사회안전망 정책이다. 반값등록금 정책에 대한 언급 비율은 민노당계열정당이 18.11%로 가장 높았고, 민주당계열정당이 12.89%였으며, 한나라당계열정당이 6.73%로 가장 낮다. 사회안전망 정책 또한 한나라당계열정당의 강조는 6.45%인데 반해, 민주당계열정당은 9.76%, 그리고 민노당계열정당은 16.67%를 기록한다. 이는 진보성향의 정당일수록 사회보장적 정책의 추진에 적극성을 보이고 있음을 말해 준다.

전체적으로, 두 개의 거대 계열정당 간 청년정책에 대한 우선순위는 크게 다르지 않았다. 다만 최근 새롭게 강조되고 있는 생활 보장 정책에서 정당 간 차이가 뚜렷이 드러났다. 이러한 분석 결과는 정당 간 청년정책에 대한 합의 수준이 높음을 의미하고, 부분적으로만 갈등적 국면이 조성되었음을 의미한다. 다음으로는 정당 간 대립 국면을 형성했던 반값등록금과 생활보장 정책의 사례를 살펴본다.

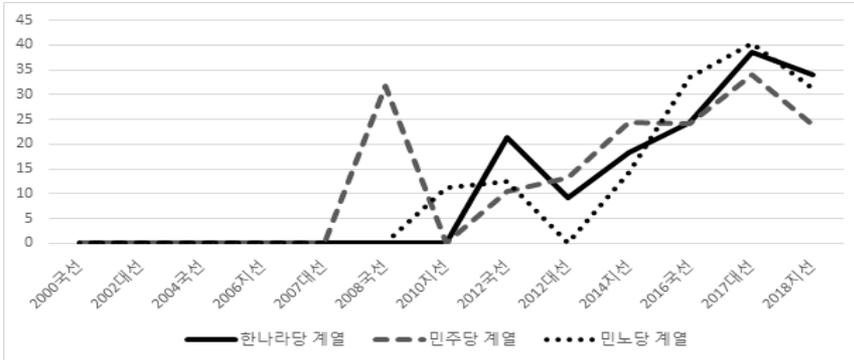
<그림 7>에서 알 수 있는 것처럼, 한나라당이 2006년 지방선거에서 처음으로 반값등록금 이슈를 제기했다. 한나라당이 반값등록금을 둘러싸고 내부 논란을 벌이는 동안, 민주노동당이 먼저 이슈 경쟁에 나섰고 민주통합당이 이어 경쟁에 끼어들었다. 초기에는 한나라당이 이 이슈를 선점하고 주도해 나갔지만, 이 정책이 유권자의 관심을 사고 지지를 얻을 가능성이 커지면서 상대 정당들이 ‘저쪽은 가짜 우리는 진짜’라는 프레임을 걸고 정책 경쟁에 나섰다. 이는 반값등록금 이슈를 주도했던 박근혜 후보가 2012년 총선과 대선에서 이 이슈의 혜택을 누릴 것을 우려하여, 이슈 소유권을 넘기지 않으려는 민주당과 민주노동당의 대응이었다. 2014년 선거 이후는 주로 민노당계열정당에 의해 강조되었기 때문에 전체적으로 반값등록금 정책 강조는 민노당, 민주당, 한나라당계열정당 순으로 나타난다.



* 수치는 각 선거의 청년정책 중 반값등록금 정책의 비율

<그림 7> 정당별 반값등록금 정책 강조의 추이(2006~2018)

<그림 8>은 정당별로 사회안정망과 주거안정 정책의 강조 추이를 보여주고 있다. 그림은 사회안정망과 주거안정이라는 복지 중심의 청년정책은 2008 총선과 2010년 지방선거에서 민주당과 민노당계열정당에 의해 먼저 강조되었다. 그러나 2012년 총선부터는 한나라당계열정당도 청년복지 이슈 경쟁에 진입하여 이후부터는 세 정당이 모두 청년복지에 대한 강조를 증가시킨다. 이러한 발견은 모든 정당들이 기존 정책 프레임의 한계를 인지하고 청년의 삶의 안정에 초점을 두는 방향으로 청년정책을 변경하고 있음을 말해준다. 이슈의 발전과정 측면에서 이러한 결과는 사회보장적인 청년정책의 만족도가 높고 효과적인 문제 해결이 기대되는 만큼, 갈등적 양상이 합의적 형태로 바뀌고 있음 보여준다.



* 수치는 각 선거의 청년정책 중 사회안전망과 주거안정 정책 비율의 합

〈그림 8〉 사회안전망과 주거안정의 정책 강조 추이(2000~2018)

VI. 요약과 함의

1. 요약

이 논문은 정책집행과 성과에 초점을 두는 전통적인 정책연구와는 달리 청년 정책의 정책입안의 형성국면 - 선거 시기 정당의 의제설정 - 에 주목하였다. 왜냐하면 유권자를 향한 정당의 의제설정단계가 이후 절차적 대의과정에서 정책이 진전되는 근간이 되기 때문이다. 또한 선거 시기에 정당이 발화하는 정책 담론들은 이슈의 현저성 혹은 정책 프레임에 보여준다. 자료는 지난 18년간 한국의 주요 정당이 정책과정의 형성단계에서 청년문제에 대한 관심을 증대시켜 왔음을 보여주었다. 분석 대상 기간의 초기에 주요 정당들은 청년정책을 매우 적은 비중으로 다루었다. 그러나 청년 이슈에 대한 정당의 강령적 강조는 점점 증가하여 2012년 대선 이후 눈에 띄게 형성되었다. 비록 전체 공약에서 적은 비중을 차지

하지만 청년정책의 현저성은 시간이 지남에 따라 증가한 것이다. 정당들은 청년 문제에 관심을 갖는 공중에 조응하는 모습이다. 선거강령 상에 나타난 청년정책에 대한 이러한 발견은 사회적 이슈에 대한 정당의 반응성을 보여주는 경험적 증거다.

논문의 분석은 또한 청년정책에 대한 강조의 정당 간 차이를 보여주었다. 발견은 한나라당계열정당이 청년이슈의 수용을 선도했고, 민주당계열정당보다 더 적극적이었다는 것이다. 분석의 전 기간을 통해 유지되었던 이러한 현상에 대한 설명은 ‘야당 가설’보다 상대정당의 지지기반을 약화시키려는 의도가 작용한다는 ‘상대지지층 가설’이 설명력을 갖는다. 민주당계열정당이 가치 중심으로 연계되어 있는 청년층의 강한 충성심에 기대어 그들의 사회경제적 이해와 요구에 대한 정책적 배려에 덜 민감한 틈새에 한나라당계열정당이 민주당의 기존 가치 중심 전략에 식상한 청년층을 흡수하기 위해 청년정책의 수용에 적극적이었다는 것이다. 그러나 분석은 또한 민주당계열정당이 한나라당계열정당의 청년이슈의 강조를 뒤따라 잡고 있음을 보여주었다. 이는 정당이 상대 정당 지지층에 우호적인 정책의 이슈 소유권을 구축하려 하면, 상대 정당은 그 이슈에 대한 소유권을 탈환하려고 경쟁에 나선다는 것을 알려 준다. 이렇게 함으로써 정당들은 사회적으로 제기된 새 이슈를 전체적으로 수용하게 된다.

한편 청년정책에 대한 내용 분석은 정당 간의 정책 프레임이 얼마나 다른지, 따라서 정책적 대립이 어느 만큼이었는지를 보여주었다. 분석 결과는 정당 간 청년정책에 대한 합의수준이 높고, 두 거대 정당 간 정책 대립은 크게 형성되지 않았음을 알려주었다. 다만 청년의 생활안정을 목표로 했던 반값등록금 정책과 청년수당과 같은 사회보장정책에서 정당 간 갈등이 조성되었다. 그러나 사회안 전망과 주거지원 정책의 정당 간 강조 추이에서 알 수 있듯이 청년들을 위한 사회보장성 정책들은 시간이 지남에 따라 모든 주요 정당들에 의해서 강조되었다. 반값등록금과 청년수당 정책에서 날카롭게 형성되었던 청년정책에 대한 정당 간 차이도 수렴하고 있음을 알 수 있었다. 서울시를 비롯한 몇몇 선도적 지방정부에

서 청년정책을 3년째 실시하고, 대부분의 지방정부에서도 정책집행을 준비하고 있는 상황에서 청년이슈의 현저성은 낮아지고 청년복지를 둘러싼 정책 대립 또한 사라지고 있음을 보여준다.

2. 결과의 함의

정당경쟁에 토대를 둔 대의제가 민주주의의 원리에 따라 작동하기 위해서는, 선거를 통한 정책의제의 선정 및 우선순위의 결정 시스템의 작동만이 아니라, 선거 사이에 새롭게 등장하는 사회적 이슈를 대의제 시스템 내로 수용해내는 반응적 시스템이 원활하게 작동해야 한다. 이러한 시스템은 시민사회 공론장에서의 개입과 소통, 입법의제의 선정, 정책과 예산 반영 등의 기제를 통해 작동한다. 본 논문의 주제인 청년정책에 대한 정당대응은 한국의 정당과 대의제 시스템이 새로운 이슈에 대해 어떤 반응 시스템을 가지는가를 규명했다는 점에서 의미가 있다.

2000년대 초반 이후 실업문제와 연관된 '청년'의제에 언론, 학계 등의 시민사회의 공론화과정이 진행되었고, 국회는 2004년 「청년실업해소특별법」이라는 입법의 형태로 첫 반응을 나타냈다. 이후 2006년 지선, 2007년 대선, 2008년 총선을 경과하면서 '반값 등록금' 정책이 이슈화되었고, 이와 함께 실업급여 확대, 고용촉진 수당, 청년 주거 등의 의제들이 각 정당들의 정책강령으로 반영되었다. 이 시기 변화의 특징은 첫째, '청년'을 실업대책의 하위개념으로 인식했던 과거의 프레임에서 독자적인 정책집단으로 접근하면서 다양한 정책 패키지들이 결합되어 나갔다는 점이다. 둘째, 청년의제의 경우 최초 반응기에는 청년이슈가 갈등이슈의 형태가 아니라 합의이슈의 형태로 나타났다. 그리고 대체로 합의쟁점 의제의 진화과정의 일반이론에 부합하는 경로를 겪었다. 셋째, 정당경쟁의 틀 내에서 청년의제는 각 정당의 지지층 강화전략의 일환이 아니라 상대정당 지지층의 확보 혹은 균열이라는 전략적 관점에서 접근되었다는 것이다. 특히 이런 특징은

정당들의 고령자정책과의 비교를 통해 더욱 분명하게 확인할 수 있었다.

이런 결과는 향후 한국 정당의 정책반응 연구에 매우 유의미한 함의를 던지고 있다. 전통적 지지층 강화전략이 아닌 상대정당 지지층 확보전략이 더 우위에 있었던 이런 결과가 다른 정책이슈에 대한 반응에서도 동일하게 확인될 수 있는 지, 만약 그렇다면 한국 정당경쟁의 어떤 특징이 이런 양상을 결과하는 것인지 등에 대한 후속연구가 보강된다면, 한국 정당정치에 새로운 특징적 양상을 발견해낼 수 있을 것이기 때문이다. 또한 정당들은 어떤 경우 전통적 지지층의 선호 변동에 적응전략을, 또 어떤 조건에서는 상대정당 지지층 공략 전략을 택하는지에 대한 조건변인을 규명해낼 수 있을 것이다.

본 연구가 채택하고 검증한 가설은 아니지만 후속연구를 위해 생각해 볼 수 있는 또 다른 가설은, 정당들에게 청년정책은 일차적으로 청년집단을 대상으로 한 정책이기도 하지만 청년을 자녀로 둔 50대-60대 유권자를 대상으로 한 정책이기도 하기 때문에, 청년층 지지 동원전략의 성격만을 갖는 게 아니라 5060세대 동원전략으로도 이해되었을 가능성이 있다. 한국의 인구 구성상 5060세대는 현재로도 가장 큰 세대집단일 뿐 아니라 앞으로도 상당기간 그 지위를 유지할 가능성이 높으며, 집권당을 목표로 하는 한나라당계열정당과 민주당 계열 정당의 입장에서 반드시 지지를 얻어야 하는 세대집단이기도 하다. 이렇게 본다면 한나라당 계열정당이 먼저 청년정책에 착목했던 것은 5060세대의 지지를 얻기 위한 다른 차원의 정책이었을 가능성도 배제할 수 없다. 즉 한나라당 계열 정당이 상대당 공략 전략의 효과보다 전통적 지지층으로 간주되었던 5060세대의 지지강화를 위한 정책으로 접근했을 가능성이 있다. 그러나 본 연구가 경험 자료로 채택한 선거강령 문헌을 통해 정당의 접근전략까지 파악할 수는 없었기 때문에, 자료에 충실한 해석에 한정했음을 밝힌다.

참고문헌

- 서복경. 2016. “지방정부 거버넌스의 제도와 과정: 청년정책 사례” 이현우 외. 『좋은 정부의 제도와 과정』 오름.
- 우석훈·박권일. 2007. 『88만원 세대: 절망의 세대에 쓴 희망의 경제학』. 레디앙.
- 이상아·이승윤. 2018. “지역고용정책은 청년실업 해소의 대안일 수 있는가?: 서울시 청년 고용정책의 한계와 가능성.” 『노동정책연구』 18(2): 27-59.
- 이지호. 2008. “한국 정당경쟁의 이념적 차원: 권위주의시기와 민주주의시기의 비교.” 『한국과 국제정치』 24(4): 95-126.
- _____. 2012. “기초노령연금정책의 의제설정과 정책결정에 관한 인지지도분석: MSF를 중심으로.” 『한국정책과학학회보』 16(1): 49-72.
- 전상진. 2018. 『세대 게임: ‘세대 프레임’을 넘어서서』 문학과지성사.
- 정동열·박철우·이영민. 2017. “정책 모니터링 운영을 통한 청년고용정책 효과성 분석.” 『예술인문사회융합멀티미디어논문지』 7(9): 501-508.
- 정주호·조민효. 2018. 청년고용정책의 효과성 평가 연구: “중소기업 청년인턴제와 공공 기관 청년인턴제를 중심으로.” 『한국사회와 행정연구』 29(2): 57-81.
- 한국교육개발원. 2005. 『교육통계연보』 .
- Budge, Ian and Dennis J. Farlie. 1983. “Party Competition—Selective Emphasis or Direct Confrontation?” In Daalder, Hans. and Mair, Peter. eds. *Western European Party Systems: Continuity and Change*. London: Sage.
- _____. and Richard I. Hofferbert. 1990. “Mandates and Policy Outputs: U.S. Party Platform and Federal Expenditures.” *The American Political Science Review*. 84(1): 111-131.
- _____. Hans-Dieter Klingemann, Andrea Volkens, Judith Bara and Eric Tanenbaum. 2001. *Mapping Policy Preferences*. Oxford: Oxford University Press.
- Carroll, Stephen J. and Anthony H. Pascal. 1971. “Toward a national youth employment policy: Mapping route from problems to programs.” *Policy*

- Sciences* 2(2): 159-175.
- Carter, Neil. 2006. "Party Politicization of the Environment in Britain." *Party Politics* 12(6): 747-767.
- Clarke, Harold, David Sanders, Marianne Stewart and Paul Whiteley. 2004. *Political Choice in Britain*. Oxford: Oxford University Press.
- Chaney, Paul. 2011. "Electoral Competition, Issue Salience and Public Policy for Disabled People: Westminster and Regional UK Elections 1945-2011." *Parliamentary Affairs* 66: 364-383.
- _____. 2014. "Public Policy for Non-humans: Exploring UK State-wide Parties' Formative Policy Record on Animal Welfare, 1979-2010." *Parliamentary Affairs* 67: 907-934.
- Escudero, Veronica and Elva Lopez Mourelo. 2015. "The Youth Guarantee programme in Europe: Features, implementation and challenges." International Labour Office, Research Department Working Paper 4.
- Hillygus, D. Sunshine and Shields, Todd G. 2007. *The Persuadable Voter: Wedge Issues in Presidential Campaigns*. Princeton New Jersey: Princeton University Press.
- Kittilson, Miki C. 2011. "Women, parties and platforms in post-industrial democracies." *Party Politics* 17(1): 66-92.
- Kitschelt, Herbert. 1988. "Left-Libertarian Parties: Explaining Innovation in Comparative Party Systems." *World Politics* 40: 194-234.
- Klingemann, Hans-Dieter, Andrea Volkens, Judith Bara, Ian Budge, and Michael MacDonald. 2006. *Mapping Policy Preferences II*. Oxford: Oxford University Press.
- Persico, Simon. 2015. "Co-optation or avoidance? The place of environmental issues in the platforms of the major governing parties." *Revue française de science politique (English Edition)* 65(3): 25-47.
- Pique, M. Cabases, Agnes Pardell Veà and Tanja Strecker. 2016. "The EU youth

- guarantee - a critical analysis of its implementation in Spain.” *Journal of Youth Studies* 19(5): 684-704.
- Stokes, Donald E. 1963. “Spatial Models of Party Competition.” *American Political Science Review* 57(2): 368-377.
- _____. 1992. “Valence politics.” Dennis Kavanagh, ed. *Electoral Politics*. Oxford: Clarendon Press. pp. 141-164.
- van der Brug, Wouter. 2015. *The Politicisation of Migration*. London: Routledge.

투고일: 2019.02.13. 심사일: 2019.03.27. 게재확정일: 2019.04.01.
--

Party Response of the ‘Youth Issue’ in Korea

Lee, Jiho | Sogang University

Seo, Bok-kyeung | Sogang University

This paper provides a theoretically informed and empirically tested analysis of the party response of the youth issues in Korea. Five hypotheses are drawn from the party competition and ‘new politic’ perspectives, which predict the response of the major Korean party families to youth topics. These hypotheses are tested against a set of quantitative sources, drawn from the electoral manifesto of the parties. The youth issue is found to be adapted by the parties, but there are significant variations in party responses. One of the variations is that the Hanara party family (conservative party) is more likely to emphasize youth policies than the Democratic party family, supporting the hypothesis that a party tends to emphasize policy issues favorable to its rival party voters, in order to undermine the electoral basis of the rival party. Another important finding is that party emphases on social security policies such as ‘cutback of student fee’ and ‘youth benefits’ are more ideologically selected, as the youth issue settles down as a valence issue.

Key Words | youth policy, party competition, party response, valence issue, position issue

연동형비례대표제와 주권의 재구성: 한국 선거제도 변화에 대한 정치철학적 고찰

이관후 | 서강대학교

| 국문요약 |

지금 우리가 선거제도를 개혁하고자 한다면 논쟁의 핵심은 사표를 줄이고 정당의 비례성을 높이는 차원이 아니라, '사실상의 대표'를 넘어 '실제의 대표'를 어떻게 구현할 것인가에 있다. 정치적 대표성의 주된 근거를 지역에 둘 것인지, 아니면 서로 다른 계층, 성별, 연령, 직업에 둘 것인지, 각각의 중요도를 어느 정도로 배분할 것인지의 문제에 대해 먼저 논의해야 한다. 이처럼 정치적 대표의 원리를 어떻게 세울 것인가를 먼저 구성하고, 그에 따라 선거제도와 권력구조, 정당의 공천제도 등을 그 원리에 따라 설계해야 한다. 이것은 촛불 이후에 국민주권의 대표방식을 어떻게 재구성할 것인가의 문제다. 중요한 질문들은 다음과 같다. 정치적 대표를 선출할 때 그들이 대표해야 할 책임성의 근거를 어떤 유권자성(constituency)에 둘 것인가? 지역인가, 계급인가, 정체성인가, 가치의 주장인가? 정치적 대표들은 그 유권자성으로부터 얼마나 자유로워야 하나? 선거제도의 유의미한 변화는 이러한 질문에 답하는 과정을 통해서만 가능하다.

주제어 | 연동형비례대표제, 주권, 정당, 선거제 개혁, 대표성

I. 서론

1. 촛불과 국민주권 : 근대와 탈근대의 이중성

양시양레짐이 혁명으로 붕괴된 사건은 전근대성과 근대성의 충돌로 이해될 수 있다. 이것은 단지 시간적인 의미에서의 전환이 아니라 기존의 질서가 새로운 질서의 탄생을 방해하는 질곡이자 동시에 그것의 모태가 되는 이중적이며 혼돈의 공간이 펼쳐진다는 것을 의미한다. 우리는 이러한 상황의 특성을 시간적으로는 비동시성의 동시성으로, 성격적으로는 근대성과 전근대성의 혼종으로 이해할 수 있다.¹⁾ 2016-2017년의 촛불집회에서도 이러한 특성들이 드러났다. 촛불이 70년대식 권위주의의 성장 신화에 대한 향수라는 전근대적 양시양레짐을 부수고 근대적 민주주의의 완전한 승리를 가져왔다면, 촛불이 남긴 과제는 근대적 민주주의의 한계에서 나타나는 탈근대적 문제들이다. 촛불의 핵심적 구호였던 ‘국민주권’을 통해 이러한 특성을 이해할 수 있다.

국민주권은 미국혁명과 프랑스혁명이 지향한 근대 국민국가(nation state)의 핵심적 목표로 제창되었다. 그러나 실제로는 성별과 재산권, 피부색 등의 이유로 오랫동안 차별적으로 적용되었고, 실질적으로는 차별받은 자들의 오랜 투쟁을 통해 20세기에 들어서야 비로소 확립된 권리다. 국민주권의 맥락에서 보면, 한국이라는 근대국가 역시 단번에 생겨난 것이 아니라, 이후 여러 정치적 사건을 거치면서 국가 수립(state building) 과정을 거쳤다. 곧, 국민주권이 처음 헌법에 명시된 1948년이나 그것이 부활한 1987년을 넘어서, 시민들의 직접행동이 헌정의 작동을 통해 현직 대통령을 몰아낸 2017년에 비로소 현시되었다고 할 수 있다.²⁾

1) 비동시성의 동시성 개념에 대해서는 강정인(2014), 임혁백(2014)을 참조. 근대성의 하이브리드에 대해서는 Latour(2009)와 프랑스혁명에 대한 마르크스의 글들을 참조할 수 있다.

2) 우리의 ‘국민주권’ 개념은 1948년 헌법에 명시되기 이전, 1919년 대한민국 임시정

그러나 근대의 완성은 탈근대적 과제가 시작되는 시점이다. 근대 국민국가 수립 과정에서 가장 두드러지는 것은 ‘국민’으로서의 정체성 선별과 배타적 권리인 ‘주권’의 결합이다. 고대 그리스에서 민주주의가 통합의 이데올로기이자 동시에 권리를 갖지 못한 자들, 곧 외국인과 여성, 노예를 배제하는 원리였듯이, 국민주권은 필연적으로 국민이 아닌 자들을 배제한다.³⁾미국 혁명에서 재산을 갖지 못했던 빈민, 외국인, 흑인들은 독립전쟁에 참여하고도 참정권을 얻지 못했고, 프랑스 혁명에서 상퀼로트들은 사실상 혁명의 실현 주체였음에도 투표권을 가진 시민이 되지 못했다.⁴⁾

근대 국민국가는 정치적 민주주의에 대해서는 상대적으로 관대했지만 경제적 민주주의에 대해서는 인색하고, 특히 재산에 대한 권리를 배타적으로 강화했다. 문화적 가부장제에 더하여 사회 재생산을 위한 가사노동, 돌봄노동에 대한 평가 절하는 여성에 대한 임금차별을 가져왔고, 이것은 실상 국민국가를 유지하는데 필요한 이데올로기적 장치였다. 보통선거권이 주어지는 과정에서 일정한 재산(property), 곧 토지와 주택을 갖지 못한 자들과 세금을 많이 내지 못하는 가난한 자들에 대한 국가의 포섭은 최소한의 것이었고, 그나마 특정한 정치적 국면에서만 혁명 예방적 개혁의 형태로 제한적, 선별적으로 작동했다. 국적을 갖지 못한 난민이나 피부색과 언어, 문화적으로 차별받은 원주민·이민자들에게는 통합보다 배제의 원리가 우선 적용되었다. 이처럼 국민주권의 민주주의는 권리를 가진 자와 갖지 못한 자의 구분, 곧 배제와 통합이라는 이중적 속성을 갖는다.

한국에서도 촛불에 참여한 여성, 비정규직, 저소득층, 집 없는 자들, 청년, 노인, 외국인 노동자는 여전히 형식적인 투표권 이외에 별로 가진 것이 없다.⁵⁾ 이

부의 헌법에 해당하는 <임시헌장>에 명시된 것을 기원으로 볼 수 있으며, 그 원형(原形)은 1917년 조소앙이 기초하고 신한혁명당의 이름으로 발표된 <대동단결선언>에 있다. 이에 대해서는 서희경(2012)을 참조.

- 3) 국민주권과 네이션스테이트(nation state)의 이중적 속성에 대해서는 임지현(1999)을 참조.
- 4) 프랑스에서 성인남성 보통선거권이 확립된 것은 1789년 혁명이 아니라 그로부터 약 60년이 지난 1848년 혁명 이후다.

들은 수적으로는 거대하나 정치적으로는 부재한 ‘거대한 소수’들이다. 87년 이후 기존의 엘리트에 더하여 정규직 남성 노동자들이 실질적 주권자에 가까워졌다면, 거대한 소수의 대부분은 상대적으로 여전히 선언적 수준의 주권자에 머물러 있다. 하나의 성별이 다른 성별에 비해 절반을 겨우 넘는 임금을 받고 있으며, 왼쪽 바퀴와 오른쪽 바퀴를 끼우는 노동자가 고용의 형태에 따라 두 배 가까운 차이의 임금을 받고 있는 곳에서는 모두가 평등한 주권의 담지자라고 하기 어렵다. 실제로 촛불 이후, 여성과 외국인 등 촛불 내에서는 탄핵이라는 최대공약적이면서 최소주의적인 목표 앞에서 침묵을 강요당했던 다양한 정체성 집단들이 목소리를 내기 시작했다.⁶⁾ 미투 운동과 해화역 집회를 둘러싼 젠더 갈등, 비정규직의 정규직화, KTX 해고 승무원 복직에 대한 부정적 반응은 통합과 동시에 배제의 논리로 작동하는 국민주권의 근대적 한계를 잘 보여준다. 요컨대, 국민국가가 완성된 바로 그 순간에 국민주권이 가진 이중적 가면이 벗겨지기 시작한 것이다.

또한 한국에서는 국민을 넘어 민족의 이름으로 동원과 희생을 강요하는 혈통 중심적 ‘민족국가(nation state)’의 경향도 강하게 나타난다. 하나의 국민과 하나의 민족을 지향하는 통합성, 단일성에 대한 요구가, 사회적 약자와 소수가 가진 다양성의 요구를 억압하는 현상이 자주 벌어지는 것이다. 결혼 이민자들에 대한 차별적 시선, 이주 노동자들에 대한 차별, 예멘 난민에 대한 혐오, 종교와 민족주의의 결합에서 나타나는 배타성은 이를 잘 보여준다.

이러한 상황에서 국민 국가가 취할 수 있는 근대적 전략은 여전히 선별적 포섭일 것이다. 혁명 예방적 타협을 통해, 여러 정체성 집단 중에서 우선적으로 포섭이 필요하다고 생각되는 집단을 선별적으로 수용하는 것이다. 그러나 지금 여성

5) 2018년 현재 외국인 영주권자들 중 3년 이상 경과한 사람에게 지방선거 투표권이 부여되어 있으며 그 수는 18만 명 정도다. 그러나 외국국적 동포가 아닌 경우에는 한국에서 영주권을 획득하는 조건 자체가 까다롭기 때문에, 투표권자 대부분은 5년 이상 계속 거주한 중국 국적의 동포로 볼 수 있고, 다수의 외국인 노동자들은 여기에 해당되지 않는다.

6) 해화역 집회는 2018년 여름 이래 지속적으로 진행되고 있고, 외국인 노동자들은 2018년 10월 14일에 광화문 광장에서 민주노동과의 연대 집회를 시작했다.

과 외국인의 주권 주장이, 나아가 잠재적이지만 곧 드러나게 될 청년이나 노인, 집 없는 자들과 가난한 자들의 주권 주장이 과연 과거 남성 정규직 노동자들을 편입했던 선별적·순차적 방식으로 국민주권의 이름 아래서 포섭·배제 될 수 있을까?

이 연구의 이론적 관심은 현재 한국사회에서 거대한 소수의 실질적 주권이 국민국가라는 개념 안에서 어떠한 주권적 대표성의 장치를 통해 실현될 수 있는 것인가에 있다. 2016년 ‘이게 나라냐’라는 분노로 시작된 촛불이 탄핵이라는 목표를 달성한 이후, 2017년에 나타난 다양한 ‘뭉 없는 자들’의 목소리를 국민주권의 실질적 평등에 대한 요구로 이해할 수 있다면⁷⁾, 2018년 이후 선거제도 개편이 주요한 쟁점이 된 것은 그러한 요구를 정치적으로 수용하는 과정에서 겪게 되는 제도적 개혁의 필요성에 대한 문제제기로 이해할 수 있기 때문이다.

이 글에서는 촛불 이후 한국 정치·사회에서 나타나고 있는 사회적 갈등에 대한 정치적 수용성의 문제가 제도적 개혁, 특히 연동형비례대표제라는 특정 선거제도의 도입 여부 관련이 있다고 보고, 이와 관련된 논의의 현재적 한계를 지적함과 동시에 논의의 핵심을 ‘주권의 재구성’이라는 측면에서 살펴보고자 한다. 본문에서는 먼저 연동형비례대표제를 둘러싼 현재까지의 논쟁이 그 본질을 짚어내지 못하고 있다고 주장할 것이다. 이후에는 그럼에도 불구하고 이 제도의 도입 필요성이 있다면 그것은 주권의 재구성 측면에서 접근해야 한다는 점을 정치철학적 측면에서 검토한다.

7) 이처럼 배제된 자들을 조르조 아감벤은 호모 사케르(Homo Sacer)로, 진태원은 ‘뭉 없는 자들’이라고 불렀다(Agamben 2008, 진태원 2017)

II. 본론

1. 연동형비례대표제 선거개혁⁸⁾

1) 연동형비례대표제의 개괄과 쟁점

연동형비례대표제는 그동안 소수정당과 여러 시민단체들이 유권자의 투표와 실제 의석수가 일치하지 않는 문제를 해결할 수 있는 대안으로 오랫동안 주장해 온 선거제도다. 그 기본틀은 정당의 득표율과 국회의 의석수를 일치시킴으로써 정당에 대한 유권자의 지지를 실제 의석수에 반영하는 것이다. 이러한 주장이 실제로 현실화될 가능성도 높아지고 있다. 여당과 소수정당들이 연동형비례대표제에 원칙적으로 합의했고, 국민의 다수가 현행 소선거구제보다 연동형 비례대표제나 중대선거구제를 선호한다는 언론 보도도 있었다.⁹⁾

그러나 이런 조건에서도 선거제도의 변화가 쉬워보이지는 않는다. 다른 나라의 사례를 보면, 뉴질랜드의 경우 어느 정도 합의된 혼합형비례대표제(mixed member proportional system: MMP)로의 개혁조차 의원들의 개인적 이해관계로 인해 10년 가까운 시간이 걸렸고(김형철 2016), 캐나다의 브리티시콜롬비아주와

8) 독일의 선거제도가 한국에서는 ‘연동형비례대표제’라는 용어로 정착되고 있는데, 여기서 ‘연동’이라는 개념이 사실 그렇게 분명한 의미를 담고 있는 것은 아니다. 무엇을 중심으로 다른 무엇을 종속시켜 연동하는가에 따라 같은 연동형이라고 하더라도 내용이 달라지기 때문이다. 가령 연동에는 지역, 정당, 성별, 인종, 종교 등 다양한 기준들이 적용될 수 있고, 의석 배분의 기준을 무엇으로 삼을지 역시 임의적이다. 이러한 용어상의 모호성 때문에 박동천(2015)은 ‘지역구 불균형 보상식 비례대표제’라는 용어를 제안한 바 있다. 이 용어는 지역구 당선자 수와 정당득표수의 불균형을 별도의 방식으로 보상한다는 뜻을 분명하게 보여준다. 다만, 이 용어는 길어서 일상에서 사용하기 어렵고, 언론에서 이미 연동형비례대표제라는 용어를 일상적으로 사용하고 있다는 문제도 있다. 따라서 이 글에서는 일단 일반적으로 많이 사용되고 있는 연동형비례대표제라는 용어를 따랐다.

9) http://m.khan.co.kr/view.html?art_id=201810060600095 (검색일: 2019.04.22)

온타리오주에서는 시민의회가 합의한 선거제도가 주민투표를 통과하지 못했으며(이지문 2017), 영국에서는 기존의 양당제에 대한 불만이 상당한 수준이었음에도 단순다수제투표제(first-past-the-post)에서 선호투표제(alternative vote)로의 개편을 묻는 국민투표는 67%의 반대라는 압도적 차이로 부결되었다(이관후 2016). 일본에서도 부패와의 단절이라는 선거제도 개혁의 실질적 목표와는 달리 제도 디자인에서는 기존 정치권과 상당한 수준의 타협이 불가피했다(김형철 2007; 경제희 2011).

실제 여러 정치선진국의 선거제도들은 대의명분에 따른 아름다운 합의의 결과라기보다는 정략적이고 우연적 요소들이 많이 개입된 결과였다. 현재 많이 논의되고 있는 독일식 선거제도 역시 1949년 제정될 당시에는 독일의 강한 지역색을 완화하고자 했던 의도, 소선거구제를 강요했던 연합군에 대한 저항감, 비례대표제를 통해서도 정권을 획득할 수 있으리라고 기대한 기민당과 기사당의 정치적 연합, 사실상 캐스팅보트를 쥐었던 소수정당인 자민당의 당리당략적 판단이 절묘하게 맞아 떨어졌던 결과다(박동천 2015, 23-24). 뉴질랜드에서도 선거제도 개혁을 주장했던 노동당이 실제로 개혁을 실행하지 않자, 오히려 이 제도의 도입에 미온적이던 국민당이 공약 불이행의 사례로 선거에서 활용하면서 실현 가능했다(김형철 2016). 선거의 비례성을 높이려는 시도는 의회주권 확립 이후 산업화와 민주화를 거친 거의 모든 나라에서 일반적으로 나타나지만, 선거제도의 개혁, 특히 비례대표제를 강화하는 변화는 각 정치공동체에서 서로 다른 맥락과 행위자들의 다양한 동기과 계산, 흥정과 타협에 의한 사회적 합의의 산물인 것이다(박동천 2015, 18-19).

특히 한국에서는 연동형비례대표제를 도입하기 위해 의석수를 대폭 늘려야 한다는 현실적 어려움이 존재한다. 이 제도가 실질적으로 작동하려면 지역구와 비례가 적어도 2:1 정도의 비율을 갖추어야 하는데, 2018년 현재 한국의 비례대표 의석수는 47석에 불과하고, 이는 전체 제적 300석의 15.6%에 지나지 않는다. 300석을 그대로 두고 연동형비례대표제를 시행하기 위해서는 지역구 의석을 최

소 53석 가까이 줄여야 하는데, 이는 기존 정치권에서 수용하기 어렵다. 반대로 비례대표를 50석~100석 가까이 늘려서 국회 정원을 확대하는 것은 산술적으로는 가능하지만 국민적 반감이 강하다.¹⁰⁾

이하에서는 연동형 비례대표제가 가진 이론적 난점을 정당 대표성 문제와 여성 대표성 문제를 중심으로 검토해보고, 그럼에도 불구하고 이 선거제도를 현재 우리가 적극적으로 검토해야 이유가 있다면 무엇 때문인지를 살펴보고자 하겠다.

2) 연동형비례대표제와 정당 대표성 문제

우선 연동형비례대표제와 관련하여 미룰 수 없는 질문은, 왜 이 제도를 도입해야 하는가의 문제다. 일반적으로 많이 이야기 되는 것은 높은 사표율의 발생, 투표-의석 간 낮은 비례성, 거대정당의 과다대표와 군소정당의 과소대표 현상을 해결하는데 연동형비례대표제가 효과적이라는 것이다(김형철 2017, 70). 이는 연동형비례대표제가 투표와 의석간의 비례성을 높인다는 것으로 요약할 수 있다. 그런데 비례성 메커니즘의 핵심을 이루는 것은 바로 정당이다. 이 제도에서 투표와 의석간의 인과성은 ‘정당’을 빼면 존재하지 않는다. 우리가 흔히 사례로 드는 독일식 연동형비례대표제란 다른 무엇이 아니라 정당의 득표율과 정당이 차지하는 의석을 연동시키는 것이다. 그래서 사실 연동형비례대표제라는 선거제도에서 가장 근본적으로 제기할 수 있는 의문은 왜 정당의 득표율이 연동의 기준이 되어야 하는가에 있다.

10) 정의당과 ‘비례민주주의연대’에서는 비례대표 100석을 기준으로 현재의 47석에 53석을 더해 총 재적의원수를 353석으로 하자는 대안을 제시하고 있는데, 이는 국회의원 정수 확대에 민감한 국민여론을 감안하여 세비총액 인상 없이 최소한의 의석수만 늘리자는 주장으로 이해할 수 있다. 2019년 1월 <국회 정치개혁특위 자문위원회>는 이와 유사하게 360석으로의 정수증원을 제안했다. 부정적인 국민여론 이외에도, 소수정당을 제외한 거대 양당의 정치적 이해관계, 실제로 지역주의 완화에 미치는 영향이 그렇게 크지 않다는 점, 비례대표와 지역구 의원과의 상충적인 대표성, 지역구 후보가 낙선한 후 비례대표에서 당선되는 문제점 등이 제기될 수 있다(황아란 2015, 6-7).

사실 우리가 ‘정당’ 이외의 다른 지표를 기준으로 정한다면 다른 방식의 연동형비례대표제도 실은 얼마든지 가능하다. 독일식 연동형비례대표제가 여러 비례대표제 중에서 정당명부식 비례제를 통해 지역구 의석의 불균형을 보상하는 체제라면, 한국식 연동형비례대표제가 성별이나 연령을 기준으로 낙선자 중에서, 혹은 별도의 쿼터를 두어서 당선자를 추가 보상하는 것도 불가능한 것은 아니다. 다시 말해, 다른 나라에서 그 제도를 어떻게 운영하고 있든지 간에, 연동형비례대표제라는 제도 자체에 정당이 비례적으로 대표되어야 한다는 근거는 없으며, 실제로 연동형비례대표제 밖에서 별도의 논리적 근거를 필요로 하는 것이다.

기실 우리는 정당 이외에도 충분히 의미가 있는 다른 방식의 불균형 보상제를 이미 적용하고 있다. 인구수의 불균등성 때문에 대체로 농어촌 지역의 유권자는 도시 유권자보다 더 많은 가중치를 부여받아 과대표 되는 경향이 있다. 그래서 국가들은 그 비율을 조정하는데 일정한 한계를 설정하고 있고, 우리의 경우에도 1:2를 넘지 못한다는 선거구 획정의 원칙을 두고 있다. 그럼에도 불구하고 그 차이는 결코 작은 것이 아닌데, 이러한 불균등성은 한편으로는 불가피한 것이지만, 동시에 농어촌 지역이 상대적으로 도시에 비해 소외된 지역이기 때문에 거기에 일정한 가중치가 부여되는 것도 완전히 불합리한 것은 아니라는 사회적 합의가 존재하기 때문이기도 하다(이재목 2016). 결국 이러한 경우에는 비례성을 보정하는 장치로서 도시와 비도시의 구분이 실제로 작동하고 있다고 보아야 하는 것이다. 이것은 선거구 획정에서 가장 전통적인 논쟁 중의 하나인 인구대표성과 지역대표성이 충돌하는 문제이기도 하다. 흔히 1인 1표라는 보통선거권이 근대적 시민권의 핵심 가치이며 이는 곧바로 투표의 평등이라는 원칙으로 이어진다고 생각하지만, 실제로 지역구 선거에서 표의 등가성이 완전히 보장되기는 어렵다. 모든 선거구의 유권자나 거주자 수를 완전히 일치시키는 것은 현실적으로 불가능하기 때문이다.

그런 의미에서 우리가 정당을 연동의 기준으로 삼아야 한다면, 그 이유는 유권자들의 정치적 선호나 의사표현이 지역의 이익을 대변하는 것보다는 정당을 지

지한 것으로 보아야 한다는 명백한 증거, 혹은 그렇게 간주해야 한다는 당위적인 논리, 혹은 유권자들이 그러한 선호가 반영되는 투표 방식을 원한다는 합의가 존재해야 한다. 반대로 말하면, 정당득표에 의해 의석이 정해짐으로 ‘개별적 인물’이 아닌 정당의 이념, 정책, 능력에 대한 유권자의 판단이 투표결정에 중요한 영향을 줄 것이며, 정당은 유권자의 표심을 얻기 위해 유권자의 요구에 부응하는 정책개발의 노력을 하고, 결과적으로 정책을 중심으로 한 정당의 책임정치가 제도될 것이라는 가정(김형철 2017, 89)’에 대해 국민이 동의할 수 있어야 하는 것이다. 그리고 이것은 단지 미래의 기대와 가정만으로 존재해서는 안 되고, 실제로 현재에도 그러한 성격이 분명하게 드러나고, 국민들 역시 그러한 투표를 할 준비가 되어 있어야 한다.

그런데 단순다수대표제와 연동형비례대표제를 비교한 2018년 11월 <한국리서치>의 조사에 따르면, 비례제 확대 선호는 소수의견이다. 응답자들은 선호하는 국회의원 선거제도로 “지역구에서 1위 후보가 당선되는 단순다수제”를 더 선호한다는 의견이 50%, “정당지지율 만큼 의석을 배분하는 정당명부 비례제”를 더 선호한다는 의견은 34%에 불과했다. 연동형비례대표제를 위해서는 비례대표 의석의 증가가 불가피하고 2019년 1월 국회 정치개혁특위 자문위 역시 360석으로의 의석수 증가를 권고했는데, 이에 대해 응답자들은 “300명 국회의원 중 47명에 불과한 비례의원 수에 대해서도 많은 편이라는 비율이 40%로 가장 많았고, 적당하다는 비율은 26%였고, 적은 편이라는 의견은 34%에”에 그쳤다. 현행 제도에 대한 불만에서도 “낙선자를 지지한 사표 문제를 꼽은 응답은 16%에 불과”했다. 특히 정당에 대한 신뢰가 낮은 것이 지역구 제도를 더 선호하는 이유로 분석되고, “공천한 정당을 보고 투표해야 한다”는 응답자가 26%(257명), ‘인물을 보고 투표해야 한다’는 응답자는 74%(743명)”로 나타나 인물-지역구 투표를 더 선호하는 것으로 보인다.¹¹⁾

11) <http://www.hankookilbo.com/News/Read/201811161495054913?did=NA&dtype=&dtypecode=> (검색일: 2019.04.22)

이와 관련해 특히 연동형비례대표제를 ‘민심 그대로’의 선거제도로 주장하는 것은 논리적 인과성에서 결함이 있다. 현행 선거제도에서 유권자들은 지역구투표와 정당투표가 서로 영향을 주지 않는다는 것을 전제한 상태에서 투표를 하는 것인데, 그 결과에 나타난 정당의 득표율을 정당에 대한 지지로 환원할 수는 없기 때문이다. 예를 들어, 지난 20대 총선에서 국민의당이 높은 정당득표율을 기록한 것을 다른 변수를 배제한 채 국민의당에 대한 지지로 환원할 수는 없다. 여러 연구들은 국민의당이 정당투표에서 선전한 이유를 여러 이유로 지역구투표에서 지역에 대한 발전을 기대하면서 더불어민주당이나 자유한국당에 표를 준 뒤, 정당투표에서 기존 정당에 대한 불만과 정책적 저항 투표를 했던 것으로 분석하고 있다(정해구 2016; 장승진 2016; 지병근 2016; 주민혜 2018) 결과적으로 보면, 지역구투표에서 각 정당이 얻은 득표나 정당투표에서 각 정당이 얻은 득표 중 어느 것도 ‘민심’이라고 확정할 수 없으며, 결과적으로 현재의 제도에서 확정 불가능한 ‘민심’을 ‘그대로’ 반영한다는 선거제도 개편 논리는 그 취지와 별개로 논리적 설득력을 결여하고 있다.¹²⁾

이러한 부분에 대한 논의 없이 연동형비례대표제가 비례성을 높이기 때문에 바람직하다는 주장을 근거로 하는 선거제도 개편 주장에서는, 우리가 왜 지금 제도개혁을 하려고 하는지에 대한 근본적인 문제의식이 실종되기 쉽다. 논쟁의 핵심은 정당득표율의 비례성이 높으나 낮으냐가 아니다. 그것은 높을 수도 있고 낮을 수도 있다. 의석수의 낮은 정당 비례성은 지역구라는 하나의 주권적 대표성의 단위를 형성하고 있는 유권자들이 한 명의 정치적 대표를 단순다수결로 선택하는 과정에서 필연적으로 나타나는 부산물이다.¹³⁾ 정당의 비례성을 높일 것인

12) “민심그대로 정치개혁 연대 의원 워크숍” 관련 기사. <https://news.join.com/article/22266267> (검색일: 2019.04.22)

13) 연동형비례대표제나 중대선거구제를 도입할 경우, 우리는 국가 전체의 정치적 대표 중에서 특정한 지역구 주민들로부터 위임을 받지 않고 사실상 특정한 정당의 위임을 받는 정치적 대표를 더 많이 정치적 대표로 선출하게 되는데, 모든 선거제도가 장단점을 가지고 있듯이 그 역시 여러 약점을 노출하게 된다.

가 하는 문제는 선택의 문제이지 선악의 문제가 아니다.

3) 연동형비례대표제와 여성대표성 문제

근대적 주권 개념에서 대표되지 않은 ‘거대한 소수’ 중 여성은 가장 상징적이면서 실체가 큰 집단 중 하나다. 그리고 연동형비례대표제는 여성의 정치적 대표성을 확대할 수 있는 가장 주요한 대안으로 제시되고 있다. 비례대표제의 주요한 장점 중 하나는 그것이 사회적 대표성을 더 반영한 의회, 혹은 적어도 ‘남성 중심적이지 않으며, 또한 변화에 둔감하지 않은’ 의회를 만들어낸다는 것이다. 경험적으로 보아도 선거제도의 비례성과 의회에서의 여성 대표성 간 관계는 정비례한다(Farrell 2012; 김은희 2017, 43-5). 또한 단순다수대표제에 비해 여성, 청년, 장애인, 인종적 소수자의 대표성이 상대적으로 더 잘 보장될 가능성이 높다(이진옥·황아란·권수현 2017, 211). 이러한 맥락에서 현재 권고조항으로 시행되고 있는 비례대표에서의 여성정치할당제는 여성의 정치적 참여 확대를 통한 대표성 제고는 물론 실질적 민주주의의 구현에 기여할 수 있다는 견해가 지배적이다(김은희 2017, 37).

그러나 ‘비례대표제는 정당 또는 후보자의 득표율에 근거해 의석을 비례적으로 배분하기 때문에 유권자의 선호에 기초한 의회를 구성할 수 있다는 점에서 대표성의 온전한 구현을 가능하게 한다’(이진옥·황아란·권수현 2017, 210)는 주장과, 이 제도에서 여성의 정치적 대표성이 증가하거나 더 많은 민주주의를 가져온다는 주장이 반드시 인과적 관계를 형성하는 것은 아니다. 비례대표 공천의 여성할당제에 대해서는 다양한 비판들이 존재한다. 우선 여성들이 남성보다 덜 경쟁적인 제도를 통해 국회의원이 될 수 있는 불평등한 제도로 보는 정치 엘리트 내부 시각부터, 남성지배적인 정치영역에서 정당이나 유력정치인, 특정 계파에 맹목적인 충성을 바치는 상징여성(token woman)에 유리한 제도라는 비판이 있다(이진옥·황아란·권수현 2017, 218-222). 또한 여성할당제가 일부 엘리트 여성들

만의 전유물이 되어 집단 내부의 불평등을 심화한다든지(*intra-group conflict problem*), 여성할당제가 다른 소수자 집단의 대표성을 억압할 수 있다는 (*inter-group conflict problem*) 지적도 있다(Dovi 2012, 34-36).

한국에서 여성할당제가 가진 경험적 특성을 보면, 비례대표 여성의원원이 상대적으로 더 많은 청년 대표성과 더 적은 재산을 가지고 있으나, 학력에서는 석·박사 이상의 고학력자의 비율이나 거주지의 수도권 중심성은 남성과 큰 차이가 없었다. 남성에 비해 시민단체 출신이 압도적으로 많은데, 이것이 세계적으로도 이례적이라는 분석은 타당하지만(이진옥·황아란·권수현 2017, 237), 가부장적인 사회 분위기에서 여성 엘리트들이 남성 엘리트들에 비해 정치권보다는 비제도권 활동에 더 적극적으로 참여했을 가능성이 높다는 한국적 특수성을 감안하면 이 현상이 앞으로도 지속될지는 불명확하다. 또한 제도정치권 출신보다 시민사회 출신이 더 많다는 점이 정치신인의 다양한 충원 경로를 확보한다는 점에서는 유리하지만, 정치적 전문성이나 정당정치의 발전이라는 측면에서 보면 오히려 바람직하지 못한 면도 있다.¹⁴⁾

결국 이 문제에서 핵심은 비례대표제나 여성할당제 자체가 아니라 ‘할당제 여성의원원이 과연 누구인가?’(이진옥·황아란·권수현 2017, 222)의 질문으로 집약되는데, 이는 다시 ‘여성의원들은 누구를(무엇을) 대표하는가?’의 문제로 연결된다. 필자가 보기에 현재 한국에서는 이와 관련해 세 가지 문제를 집중적으로 검토할 필요가 있다.

첫째는 비례대표제나 여성할당제에서 공천과정에 대한 문제제기와 근본적 변화, 시민들의 개입과 참여 없이는, 이 제도가 더 나은 민주주의는 물론이고 여성

14) 여성할당제를 한국에 적용할 때의 문제점에 대해서도 이미 초기부터 문제제기가 있었다. 김형철·홍재우는 2006년 “민주노동당 공직후보자 선출방식 연구”에서, ‘여성명부에 50%를 할당하는 것은 문제가 있다. 여성의원원이 반드시 사회적 성(gender)으로서의 여성을 대표하는가에 대한 논란이 있지만, 그 문제를 논외로 한다면 하더라도 의원수가 두 자리 수가 안 되는 상황에서 여성대표를 절반이나 할당해야 한다는 것은 다른 소수자들의 대표성 사이에서 불비례성이 존재한다’고 지적했다(김형철·홍재우 2006; 김은희 2017, 49).

의 정치적 대표성조차 담보하기 어려울 수 있다는 점이다. 실제로 여성계, 여성 학계에서도 이에 대한 문제의식을 찾아볼 수 있다. 김은희는 비례대표 50% 여성 할당과 남녀교호순번제 제도화에 중요한 역할을 했던 여성운동 역시 제도화 이후 각 정당의 비례대표 공천과정에 대한 개입에는 적극적이지 못했다고 자평한다(김은희 2017, 50). 문제는 이러한 성찰을 넘어서 앞으로 연동형비례대표제를 포함한 비례대표제의 확대나 여성할당제의 보다 강한 제도화를 주장할 때, 동시에 공천제도 개혁에 대해 어떤 대안을 동시에 실현시킬 수 있는가 하는 점이다.

둘째는, 여성의 정치적 대표성이 필요한 이유에 대한 충분한 논의나 넓은 수준의 사회적 합의가 없는 상황에서 선진국에서 작동하고 있는 제도부터 우선적으로 적용하는 것이 실제로 유의미한 결과를 창출할 수 있는가의 문제다. 위에서 살펴보았듯이 여성할당제가 가진 순기능이 없었던 것은 아니지만, 그것이 충분한 긍정적 효과를 가져왔다고 보기도 어렵다. 남성 정치인들에 비해 특별히 더 조명받기 때문이기도 하지만 일부 여성 비례대표 의원들에 대한 국민들의 시선이 곱지 않은 것도 사실이며, 그러한 상황에서는 “할당제의 지속가능성을 확신하기 어렵다”(김경희 2012; 김은희 2017, 61)는 평가가 결코 틀린 것이 아니다. 물론 완전무결한 답을 바랄 수는 없을 것이다. 그러나 보편적 수준을 넘어서 한국적인 맥락에서 보다 근본적인 설명이나 경험적 증거가 필요하다.¹⁵⁾

세 번째로는, 한국에서 여성의 대표성 강화가 다른 소수자 정체성 집단과 어떤 관계가 있는지에 대해 설명력을 갖추어야 한다는 점이다. 이와 관련해서는 두 가지 과제가 있는데, 하나는 정체성의 정치라는 측면에서 여성 집단이 다른 집단에 비해 우선적으로 대표되어야 하는 이유를 제시하는 것이다. 다른 하나는 여성의 정치적 대표성 강화가 다른 소수 정체성 집단의 대표성에도 도움이 된다는 당위적인 측면과 실제로 그렇게 나타난다는 경험적 증거 중 적어도 하나는 제시해야 한다는 것이다. 물론 여성의 우선성과 다른 집단과의 조화가 반드시 인과적,

15) 이러한 맥락에서 이진옥·황아란·권수현(2017)의 “한국 국회는 대표의 다양성을 보장하는가?: 비례대표제와 여성할당제의 효과와 한계”와 같은 연구는 매우 중요하다.

또는 모순적인 관계로 이해될 필요는 없으나, 최소한 이에 대해 명확한 입장과 필요한 제도적 요건들을 구체적으로 제시할 필요가 있다.

결론적으로 보면, 정치적 비례성의 향상이라는 측면에서 연동형비례대표제를 주장하는 것, 혹은 여성의 정치적 대표성의 확대라는 측면에서 여성할당제를 주장하는 것은, 모두 그 자체로 논리적 완결성을 갖추지 못한 주장들이다. 즉, 특정한 정당의 공천을 받았다거나, 여성이라는 이유로 특정 후보자가 유권자의 선택을 받을 자격이 있다고 주장하는 것은, 정치적 비례성 그 자체와는 관련이 없다. 요컨대 우리는 정치적 대표란 무엇이며 정치적 비례성이란 도대체 무엇을 높이는 것인가에 대한 질문에서부터 이 문제를 풀어나갈 필요가 있다.

2. ‘주권’과 ‘대표’의 딜레마

1) 사실상의 대표(virtual representation)와 실제의 대표(actual representation)

현대 민주주의에서 ‘주권’과 ‘대표’는 흡스 이래로 늘 딜레마였다. 민주주의 원칙에 따르면 모든 시민 개개인은 스스로 주권자이며 평등한 정치적 권리의 담지자인데 반해, 1:1 대칭이 불가능한 정치적 대표의 원리에 따르면 각 개인은 특정한 집단의 형태로밖에 대표될 수 없기 때문이다. 즉, 대표되는 시민들은 그들을 대표하는 대표자들을 통해 필연적으로 다른 어떤 시민들과 묶일 수밖에 없다.

수많은 개인들의 계약으로 이루어졌으나 결국 단일한 이성을 가진 하나의 주권을 통해 국가를 설명하려고 했던 흡스는, 필연적으로 개별적 대표성(individual representation)이 아니라 집단적 대표성(collective representation)을 전제하지 않을 수 없었다(Pitkin 1967). 1:1로 대표자를 선임할 수 있는 법률적 대표와 달리 국가 수준에서 국민을 대표하는, 혹은 특정한 선거구에서 유권자를 대표하는 정치적 대표는, 결국 피대표자들을 하나의 단위로 간주하지 않으면 개념적으로 성립 불가능하다. 흡스는 그래서 국가라는 괴물(‘리바이어던’) 안에서 각 개인들을

하나의 인민체(a people)로, 그리고 그들을 다시 하나의 통합된 인격체(the unity of a person)로 여길 수밖에 없었고, 이들이 정치에 참여하게 되는 형식은 전체를 대표하는 위원회(committee-of-the whole)의 형식이 되는 것이다(Pettit 2009, 78-79).

루소가 일반의지(general will)라는 비상식적, 비논리적인 개념을 만들어 내지 않을 수 없었던 것 역시 이 딜레마의 결과다. 모두가 평등하게 참여한 다수의 계약에 따라 정치공동체가 만들어지지만, 그 공동체에서 나타난 의사결정의 성격을 전체 주권자의 것으로 ‘간주’하기 위해서는 특별한 매개 관념이 필요했다. 실제로는 다수의 의견을 사실상 완전한 전체의 의지로 변환시키는 실로 마술적인 전환이 없이는 이 공동체의 유지가 불가능하기 때문이다(Garsten 2009, 94-8).¹⁶⁾

홉스와 루소의 ‘대표’ 개념이 가진 성격은 버크에게서 더욱 명확하게 드러난다. 버크는 투표권을 달라는 노동자들의 주장, 더 정확히는 산업혁명으로 인해 이전에 사람들이 거주하지 않았던 곳에 새로 생겨난 맨체스터 같은 도시에 선거구가 생겨야 한다는 주장에 대해 반대하면서, 비록 그들이 실제의 대표(actual representative)를 갖지는 않지만 다른 지역구에서 선출된 의원들을 통해 사실상의 대표(virtual representative)를 갖고 있다고 주장했다(Burke, 1961 [1774]). 이러한 버크의 주장은 종종 ‘지주가 노동자의 이익을 대변할 수 있다는 말인가?’, 혹은 ‘A지역의 대표가 B지역을 대표할 수 있다는 말인가?’라는 식으로 오해를 받지만, 실은 홉스와 루소가 주장했던 대표의 속성, 곧 개별유권자가 아니라 전체가 하나의 단일체(a unity as a whole)로 대표되어야 한다(될 수밖에 없다)는 주장을 담고 있다.

버크는 각 지역구에서 의원이 선출될 때 그들이 지역의 대표가 아니라 영국의 대표로 뽑힌 것이라고 확신했다. 그들이 그저 지역의 이해를 대리하는 것이라면, 그들이 모여 국가의 의회를 이룬다는 것, 혹은 국가 전체의 이익을 ‘논의’한다는

16) 루소의 사회계약론에서 ‘대표’의 개념을 유추할 수 있는가 하는 것은 별도의 논의를 필요로 한다. 필자는 그것이 충분히 가능하고 또 필요하다고 생각하지만, 여기서는 일단 ‘일반의지’를 전체 주권자들의 의지가 ‘대표된 것’으로만 상정하고자 한다.

것은 논리적으로 불가능하기 때문이다. 또한 선출된 대표들은 각 지역의 파당적 이해를 대표하는 것이 아니라 영국인 전체의 단일성을 대표하기 때문에, 그들이 어디에서 뽑히는가의 문제는 별로 중요하지 않다. 오히려 노동자가 다수인 신흥 도시에서 뽑히는 대표야말로 특정 계급의 파당적 이익을 영국 전체의 이익보다 앞세울 가능성이 높았고, 바로 이것이 버크가 우려한 지점이었다. 버크는 마키아벨리 이래로 여러 계몽주의자들과 마찬가지로 파당이 국가에 대한 가장 큰 위협이라고 생각했다. 물론 이것은 국가가 주권이라는 개념을 필요로 하면서 나타난 강박관념 중의 하나다. ‘국가 이성’으로서의 주권 개념을 매개로 국가가 이해되면서, 그것은 파당이 없는 상태, 혹은 파당을 허용하지 않는 상태(state)로 여겨졌던 것이다.¹⁷⁾

이처럼 대표가 갖는 국가 대표성과 지역 대표성의 딜레마, 단일성과 파당성의 갈등을 간파한 버크는 홉스와 루소의 전통을 따라 전적으로 전자의 개념을 지지함으로써 이 문제를 해결하고자 했다. 또한 그렇기 때문에 그는 유권자의 위임에 따라 행위하는 기속 위임(imperative mandate)은 진정한 의미의 대표(representation)가 아니며, 의원들은 자신의 이성과 신념에 행동할 수 있는 자유 위임(free mandate)을 받은 존재라는 점을 강조했다. 이러한 버크의 주장에 깔린 것은 주권이 대표되는 방식으로서 국가와 정치를 이해하는 하나의 세계관이며, 여기서 중요한 것은 보통투표권의 여부가 아니라 대표제가 작동하는 원리다.¹⁸⁾

흔히 ‘대표없이 과세없다’는 슬로건으로 압축되는 미국의 독립은 ‘사실상의 대표’에서 ‘실제의 대표’로의 개념적 이전의 과정이라고 이해되지만(Manin 2004; Ball and Dagger 2006; 이관후 2016), 미국의 독립운동이 초기부터 그것을

17) 이에 대해서는 Skinner(1978), 박상섭(2008)을 참조. 헤겔에 이르면 이 관념은 절대정신으로, 또 역사적 변곡점에서 시대정신으로 발전하게 된다.

18) 1700년대 후반은, 아직 영국에서조차 전체 인구의 1% 정도에게만 선거권이 주어졌던 시기다(박동천 2002). 주권과 보통선거권이 결합하는 것은 19세기적인 발상이다. 그러나 사실상의 대표와 실제의 대표는 18세기적 맥락에서 발현된 문제였고, 여전히 대표의 딜레마에서 핵심적인 사안이다.

의도한 것은 전혀 아니었다. 영국 헌정에서 사실상의 대표 관념이 작동할 수 있었던 사상적 배경, 그리고 투표권이 없는 아메리카 식민지에 대한 지배권을 정당화 할 수 있었던 논리는 홉스와 로크가 주장했던 전체로서의 단일한 유권자성(constituency)이었다.¹⁹⁾ 곧, ‘모든 영국인들은 그들을 하나로 묶어주는 단일한 역사적 유산과 자유, 제도를 통해 서로 연결되어 있으며, 그러한 관념이 3백마일(브리튼 섬)을 갈 수 있다면, 3천마일(아메리카 식민지까지의 거리)을 가지 못할 이유가 어디에 있단 말인가?’라는 주장은 충분히 근거가 있는 것이었다. 모든 영국인은 그들의 신분과 재산의 정도, 투표권의 여부, 그들이 살고 있는 지리적 거리와 관계없이, 공통된 근본 이익(fundamental common interest)을 공유하고 있다고 여겼기 때문에, 사실상의 대표가 오히려 실제의 대표보다 더 낫다는 주장도 가능했던 것이다(Wood 2008, 5).

아메리카 식민지에서 사실상의 대표에서 실제적 대표로의 변화는 평등한 인간으로서의 정치적 시민권 주장 곧, 투표권의 요구라는 지점에서 곧바로 도출되지 않았다. 당초에 아메리카의 백인 식민지인들은 사실상의 대표가 가진 전제인 ‘근본적인 공동의 이익’이 존재하는 한 실제의 대표를 요구할 생각이 없었다. 그들은 당시 영국 본토 안에서 통용되고 있었던 그 개념을 기꺼이 수용했다. 실제로 독립 선언 직전까지만 해도 식민지의 휘그파들은 사실상의 대표가 아메리카에서 작동하지 않고 있는지에 대해 확신하지 못했고, 벤자민 프랭클린조차 영국의회에서 일정한 의석을 보장받으면 정부와 타협을 해야 한다는 스코틀랜드식 해법을 수용하고 있었다. 이는 아메리카 식민지인들이 형식적 투표권만을 요구했다면 미국은 독립하지 않았을 것이라는 뜻이다(Wood 2008, 9).

‘독립’이라는 발상은 인지세법을 계기로 식민지인들의 이익이 영국 본토 사람들의 이익과 더 이상 공유되지 않는다는 인식에서 출발했다. 다수의 독립운동 지도자들은 ‘영국이라는 나라가 단일한 하나의 이익을 추구하는 제국으로 이해

19) 유권자성(constituency) 개념에 대해서는 Rehfeld(2005, 2011)와 이관후(2018)를 참조.

되는 한, 설령 100개의 의석이 식민지에 새로 할당된다고 하도 그들의 의견은 기존의 558석이라는 영국의 대변자들에 의해 짓밟히고 말 것'이라는 점을 깨닫게 되었던 것이다. 즉, 독립의 핵심은 식민지인들이 더 이상 영국 본토의 한 일부로서 '전체로서 하나의 인민(a whole people)'으로 간주될 수 없다는 근본적인 인식의 전환에 있었다(Wood 2008, 9-10).

이러한 실제 역사의 변화는 후에 J. S. 밀과 토크빌이라는 자유민주주의의 옹호자들에 의해 사상적으로 포착된다. 그들은 국가, 주권, 인민이 단일한 하나의 통일체가 아니라 자유로운 개인들과 다양한 계급적 이해의 산물이라는 점을 이해했다. 국가의 의사를 결정하기 위해서는 개인들, 가족들, 집단들 사이의 서로 다른 주장과 이익을 모두 평등하게 공적 토론의 장에서 다루어야 한다는, 오늘날 다원주의로 이해되는 하나의 관념이 여기서 분명하게 드러난다(Pettit 2002, 80-81).²⁰⁾ 물론 버크 뿐 아니라 밀과 토크빌, 매디슨과 같은 미국 혁명의 지도자들, 그 중에서도 연방주의자들은 파당이 정치체와 대표제 민주주의에 대한 중대한 위협이라고 생각했다. 그러나 그들은 민주주의에서 파당을 완전히 없앨 수는 없기 때문에 이를 자유의 가능한 무제한적 허용과, 대표제 정부의 원리, 곧 견제와 균형의 원리로 제어하고자 했던 것이며, 이것이 바로 근대적 민주주의의 대표제다.

요컨대, 사실상의 대표에서 실제의 대표로의 변화는 '국가의 주권이 어떠한 성격을 가지고 있는가, 주권적 의사결정은 어떠한 방식으로 누구를 통해 이루어져야 하는가'라는 질문에 대한 서로 다른 답이다. 그리고 이것이 촛불 이후에 우리가 맞닥뜨린 질문이기도 하다. 우리가 정치적 대표를 선출할 때 그들이 대표해야 할 책임성의 근거를 어떤 유권자성(constituency)에 둘 것인가? 지역인가, 계급인가, 정체성인가, 혹은 특정 가치의 주창자(representative claim)인가?²¹⁾ 정치

20) 밀이 『자유론』에 이어 『대의정부론』을 저술한 것은 이 맥락에서 결코 우연이 아니다.

21) 마이클 세이워드(Michael Saward)가 제시하고 있는 '주창으로서의 대표(representative claim)' 개념에 대해서는 Saward(2006, 2010) 및 이관후(2018, 42-44)를 참조.

적 대표들은 그 유권자성으로부터 얼마나 자유로워야 하나? 대표들이 주권적 결정을 할 때 기준으로 삼아야 하는 것은 결국 무엇인가? 이러한 질문들에 대한 해답을 먼저 구할 때, 우리는 촛불 이후의 정치에 대한 새로운 제도 디자인을 구상할 수 있다.

2) 한국에서 ‘대표’의 딜레마와 선거제도

여기서는 촛불 이후의 제도 디자인, 특히 선거제도의 변화에서 우리가 유의해야 할 몇 가지 점들에 대해 논하고자 한다. 첫 번째는 우리가 사실상의 대표에서 실제의 대표로의 이행을 설사 만장일치에 가까운 사회적 합의에 의해 결정했다고 하더라도, 그것을 실제로 구현하는 것은 불가능하다는 점을 이해해야 한다는 것이다. 즉, 선거제도의 변화를 통해 사실상의 대표가 완전한 실제적 대표로 대체될 수 있다는 식의 믿음은 잘못된 것이다. 사실 그러한 ‘완전한 실제적 대표’란 실제로는 모든 인민이 스스로를 대표하는 정치체를 제외하고는 상상 불가능하다.

우리가 상상할 수 있는, 그에 가장 가까운 정치적 순간은 아마도 2016-2017년 이어진 광화문 광장의 촛불집회일 것인데, ‘거기서 촛불을 든 시민들’은 ‘전체로서의 시민’을 대표하여 정부의 수장을 퇴진시켜야 한다는 ‘일반의지’를 구현했다고 볼 수 있다. 그러나 이 주권자들의 집회는 지속되지 않았고 지속되기 어렵다. 인민이 스스로를 대표하는 정치체란 주권이 인민에게 항상적으로 존재하는 것을 의미하며, 루소에 따르면 이러한 직접 민주주의는 존재한 적도 없고 미래에도 존재하지 않을 것이다.²²⁾

루소는 흔히 평등한 인민주권과 그것이 발현되는 직접 민주주의를 옹호한 사

22) 루소에 따르면 주권은 전 인민의 집회를 통해 형성되고 유지된다. 그러한 의미에서 촛불집회는 전 인민이 참여한 것이 아니므로 주권이 발현된 상태는 아니다. 다만 여론조사 등을 토대로 판단해 볼 때, 일부 인민이 전체 인민의 의사를 사실상 거의 그대로 대표하여 집회에 참여함으로써 주권이 발현된 것과 거의 동일한 효과를 가져 온, 실제적 대표가 구현된 상태 정도로 이해할 수 있을 것이다.

실상 유일한 사상가로 알려졌지만 이것은 오해다. 오히려 이러한 형식의 민주주의가 불가능하다는 것을 여러 차례 언급했다(Pettit 2009, 93). 『사회계약론』에서 그는 이렇게 말한다. “단어의 엄격한 의미로 생각해보자면, 진정한 민주정이란 존재해 본 적이 없으며 앞으로도 존재하지 않을 것이다. 다수가 통치하고 소수가 통치받는 것은 자연적 질서에 반한다. 인민이 끊임없이 모여서 공적 사안에 열중하는 것은 상상하기 힘들다. ... 게다가 이렇게 정부에 필요한 것들을 검비하거란 얼마나 어려운가?”(Rousseau 2018, 84)²³⁾

또한 루소가 이 조건을 달성하기 위해 필요하다고 제시한 것은, ‘국가가 아주 작아서 시민들이 모든 서로 다른 시민을 알 수 있을 것, 풍속이 매우 단순하여 정부의 업무나 논의가 까다로워지지 않을 것, 신분과 재산이 상당한 정도로 평등할 것, 그리고 부자와 빈자를 동시에 타락시키고 그들이 서로의 노예가 되도록 하는 사치가 적거나 없어야 할 것’이다(Rousseau 2018, 84). 이러한 루소의 가이드라인은 현대의 기술적 방식으로도(technically) 극복되기 어려운 것이다. 가령 우리가 인터넷 공간에서 직접민주주의를 어떠한 기술적 방식으로 구현한다고 하더라도 우리는 그 안에서 결코 모든 시민을 서로 알 수 없으며, 현대사회의 복잡성은 정부의 임무와 그것의 난해함을 해결불가능 할 정도로 고도화시키고 있다. 재산의 평등과 사치의 제한은 현대 자본주의에서 달성하기 어렵다. 바로 그러한 의미에서 루소는 “신들로 구성된 인민이 있다면 이 인민은 민주적으로 스스로 통치할 것”이지만, “그렇게 완전한 정부는 인간에게 맞지 않는다”고 단언했다(Rousseau 2018, 85; Pettit 2009, 93).²⁴⁾

23) 이 조건을 달성하기 위해 필요한 것은, 국가가 아주 작아서 시민들이 모든 서로 다른 시민을 알 수 있을 것, 풍속이 매우 단순하여 정부의 업무나 논의가 까다로워지지 않을 것, 신분과 재산이 상당한 정도로 평등할 것, 그리고 부자와 빈자를 동시에 타락시키고 그들이 서로의 노예가 되도록 하는 사치가 적거나 없어야 할 것이다.

24) 혹자는 『사회계약론』 3장 12장에서 루소가 고대 그리스, 마케도니아, 프랑크족의 정부는 물론 정치에 참여할 수 있는 시민의 수가 40만에 달했던 로마에서도 수시로 인민이 집회를 가지고 주권자의 권리를 행사했던 사례를 언급하는 것을 근거로, 그가 현대에도 그러한 정치체제가 가능하다고 주장하는 것으로 이해한다. 그러나

대표제에서 대표하는 자와 대표되는 자의 긴장은 항상적으로 존재해야 하며, 그 긴장이 무너지는 순간에 정치적 대표는 더 이상 존재하지 않게 된다. 정치적 대표는 피대표자들의 바람(wish)을 무조건 따라서도 안 되지만 그것을 무시해서도 안 되는 이중적 상황에서 정치적 결정을 내린다. 그가 그들의 바람을 무시하는 순간에 그저 한 사람의 과두정치인(a oligarch)이 되며, 반대로 항상 그들의 의견만을 추종할 때 그는 단지 대리인(a delegate)일 뿐 대표자(a representative)가 아니다.²⁵⁾ 이러한 긴장성은 단지 주체의 다름에서 발생하는 것이 아니라, 대표되는 자들이 개인적으로 대표되는 것이 아니라 하나의 집단으로서 대표된다는 사실, 그리고 그 집단의 의사가 항상적으로 변하고 확정불가능하다는 사실에서 비롯된다. 그래서 정치적 대표에게는 외교적·법적 대표와는 달리 기속위임이 적용되지 않는다. 적용되어서는 안 되기 때문이 아니라 그것이 실제로 불가능하기 때문이다.

두 번째는, 그럼에도 불구하고 19세기 이래로, 적어도 대표제가 민주주의와 결합한 형태로 나타난 1786년 이래로는 사실상의 대표가 반드시 실제의 대표에 의해 어느 정도 보완되어야 한다는 것이다. 그 수준의 기준은 선형적으로 존재하지 않으며, 다만 우리는 항상적이며 잠재적으로 ‘유권자가 동의할 수 있는 수준’이라고 말할 수 있다. 물론 현대 정치에서 이 수준이 상대적이라고 하여 완전히 아무런 기준이 없는 것은 아니다.

먼저 유권자 권리의 평등성이 어느 정도로 보장되는가가 중요한 기준이다. 보통선거권이 헌법에 명시된 국가라도 현실적으로는 그 투표권의 배분 여부가 완전하게 1인 1표를 보장해주는 것은 아니다. 그것은 가변적이다. 우리도 가장 최근에 그 비율이 넘을 수 없는 기준을 1:4에서 1:3으로, 다시 1:2로 조정한 바 있

루소는 다른 곳에서 원리적 가능성과 역사적 가능성을 분명히 구분하면서, 고대 인민들은 근대 인민들과 무관하며, 고대의 모델은 이상적이지만 실현 불가능한 모델임을 주장하고 있다. 이에 대해서는 『사회계약론』에 대한 김영욱의 옮긴이 주를 참고할 것(Rousseau 2018 242-243).

25) 이에 대해서는 핏킨(Pitkin 1967) 7장을 특히 참조.

다. 문제는 이것이 단지 지역 선거구의 획정에 머무르는 개념은 아니라는 것이다. 선거구라는 개념이 단순히 지리적인 수준을 넘어선 유권자성(constituency)의 문제라면, 그 기준은 원칙적으로 보통선거권이 영향을 미칠 수 있는 모든 영역에 동시에 적용될 수 있어야 한다. 가령, 여성의 투표율이 항상적으로 남성보다 낮다든가, 비정규직의 투표율이 항상적으로 정규직보다 낮은 국가에서 유권자 권리의 평등성이 보장되고 있다고 말하기는 어렵다. 우리 선거법이 가능한 모든 사람의 투표권을 평등하게 보장하기 위해 노력하고 있고, 그 목적이 헌법적 권리를 보장하기 위한 것이라고 한다면, 실질적 투표권이 특정한 집단에게 상시적으로 불충분할 경우 그것은 늘 위헌의 소지가 있다.

다음으로, 소수자들의 대표성을 어떻게 해결할 것인가 하는 문제다. J. S. 밀은 이에 대해 ‘유권자의 다수파가 대표를 가장 많이 내는 것은 당연하겠지만, 소수파도 그에 비례하여 적으나마 대표를 낼 수 있는 것이 진정한 민주주의’라고 했다. 또한 다수만이 목소리를 가질 수 있다면 그것은 ‘거짓 민주주의’라고 단언했다. ‘진정한 의미의 평등한 민주주의에서는 모든 구성원 또는 그 어떤 구성원이 라도 반드시 그 수에 비례해서 대표자를 내야하기 때문’이다(Mill 2012, 133-135). 이는 단지 소수자의 이해를 보장하기 위한 것만이 아니라, 대표제가 민주주의의 원리를 받아들여 어떤 경우든 정부의 권한을 ‘다수 집단’에게 부여한다는 정신을 위배하지 않기 위해서다. 우리는 하나의 정치공동체에서 ‘절반을 갖는 사람들이 모든 결정권을 가지는 것’을 용납해서는 안 되는 것이다(Mill 2012, 134).

마지막으로는, 근대적 주권 개념을 넘어서는 정체성 집단을 어떻게 포용할 것인가 하는 점이다. 앤 필립스는 이념의 정치(politics of ideas)가 다양성을 포용하는데 실패함으로써 여성과 가난한 사람 등 실제로 다수인 피대표자들의 권리가 박탈당했다고 비판하고, ‘실재’ 하는 유권자들이 대표의 구성에 반영되는 정치(politics of presence)를 주장한 바 있다(Phillips 1995). 월 킴리카 역시 전통적 자유주의의 시민권 개념을 넘어서 종족, 인종, 종교, 문화적 소수자들의 집단적

정체성이 대표될 수 있는 다문화적 시민권을 역설했다(Kymlicka 2010). 이들은 형식적 평등에 기반을 둔 주인-대리인 모델이 구조적인 집단적 불이익을 해결하지 못하며, 자유주의적 평등이라는 절차적 정당성이 결과의 정당성을 보장하지 못한다고 비판한다. 또한 선거에 의한 대표제가 1인 1표라는 최소한의 평등은 실현했지만 대표의 기본적인 공정성(fairness)조차 달성하는데 실패했으며, 이것이 현대 대표제의 위기를 조장했다고 본다. 따라서 피대표자들을 근대적 국민국가 내의 분절된 개인이 아니라 집단과 개인의 관계 속에서 이해하고, 역사적·경험적으로 형성된 집단을 대표할 수 있는 방법이 요구되는 것이다(Urbinati and Warren 2008, 394-395; 이관후 2018).

이상의 세 가지 점을 검토해보면 한국에서는 실제적 대표성이 비교적 낮다고 볼 수 있다. 우리는 유권자 권리의 평등성을 지역적 선거구(regional constituency)에서는 어느 정도 보장하려고 노력했지만, 다른 사회적 영역의 선거구(social constituency), 곧 계급, 계층, 성별 등이 조장하는 대표성의 평등에 대해서는 상당히 무관심했다. 또한 소수파가 어느 정도의 정치적 대표성을 가질 수 있게 할 것인가에 대해 큰 관심을 갖지 않았다. 이것은 단지 정당 비례성의 문제를 넘어서서 ‘거대한 소수’의 문제를 어떻게 할 것인가의 문제를 그 동안의 정치개혁이 이슈화하지 않았다는 것을 의미한다. 마지막으로 여성할당제 등을 적극적으로 권고하고 하나의 관례로 만드는 데에는 성공했으나, 그들이 실제로 여성을 대표하고 있는가, 어떤 여성을 대표하고 있는가, 다른 소수자의 대표성에 미친 영향은 어떠한가는 여전히 해결되지 않은 상태로 남아있다.

III. 결론

인류사에서 선거제도의 변화는 간단한 것은 아니었다. 그것은 대체로 혁명을

통한 개혁이거나, 기존의 정치적 기득권을 누리고 있는 자들이 개혁을 하지 않으면 혁명이 일어날 것과 같은 위협을 느낀 상태에서 혁명 예방적 개혁으로서 등장했다. 또한 선거제도의 개혁이 항상 완전하게 정립된 이론을 기다릴 필요는 없으며, 실제로 그것을 기다려서 선거제도가 개혁된 것도 아니다. 그러나 그렇다고 하여 제도개혁에 대해 논할 가치가 전혀 없는 것은 아니다. 정치개혁에서 필요한 질문들을 분별하고, 그것을 통해 개혁의 방향성을 분명히 하고, 그 논의의 순서를 잘 정립해 놓는 것은, 개혁이 우왕좌왕하지 않고 정치적 기만의 대상이 되는 것을 막는데 어느 정도 도움을 준다.

이러한 맥락에서 볼 때, 지금 우리가 주권적 대표성을 재구성하고자 한다면, 정치적 대표의 원리를 어떻게 세울 것인가의 논리를 먼저 구성하고 그에 따라 선거제도와 권력구조, 정당의 공천제도 등을 그 원리에 따라 설계해야 한다. 그러한 과정을 통해서야 연동형비례대표제가 실질적으로 실현 가능하다. 핵심은 현재 논쟁의 중심 구도를 연동형비례대표제를 도입할 것인가 아닌가의 문제, 곧 정당의 비례성을 높여야 한다는 차원이 아니라, 사실상의 대표를 넘어 실제의 대표를 어떻게 구현할 것인지에 대한 근본적인 질문과 대안으로 전환하는 것이다.

여기서 주어지는 질문은 이러한 것들이다. 대한민국이라는 국가의 이익이 누구에 의해 어떠한 방식으로 대표되어야 하는지, 그것이 추상적인 수준에서 한 인격체의 단일한 이익처럼 대표되는 것으로 볼 것인지, 아니면 서로 다른 이익들이 다원주의적으로 구성되는 것으로 볼 것인지, 입법자들이 주되게 대표해야 하는 것이 국가의 전체의 이익인지 아니면 각 지역이나 집단의 이익인지, 그리하여 국회의원들의 정치적 대표성의 주된 근거를 지역에 둘 것인지, 아니면 서로 다른 계층, 성별, 연령, 직업에 둘 것인지, 그리고 거기에 둔다면 각각의 중요성을 어느 정도로 배분할 것인지의 문제에 대해 먼저 논의해야 하는 것이다.

그러한 논쟁을 생략한 상태에서 연동형비례대표제라든지 권역별비례대표제, 중대선거구제, 도농복합선거구 등의 구체적 선거제도를 몇 가지 놓고 정치적 계산을 해 나가는 수준으로 제도 개편에 대한 논의가 벌어지면, 정치인들은 그 개

편 방향에 따라 이합집산과 사보타주를 서슴지 않으며 국민들은 결국 새로운 선거제도라는 정치개혁의 내용보다는 정치협오에 빠질 가능성이 높다. 그렇게 결정된 선거제도가 적절히 작동하리라고 기대하기도 어렵다.

연동형비례제로의 변화는 각 정당이 비교적 일관되게 특정한 계급적, 정책적, 정치적 지향을 가지고 있으며, 유권자가 그것을 인지한 상태에서 투표의 가장 중요한 기준으로 삼는다는 가정을 필요로 한다. 여기에 더해 유권자들이 본인들의 투표 기준이 실제로 무엇이었던 간에 그것을 정당에 대한 지지로 간주하는 것에 대해 동의한다는 합의가 반드시 존재해야 한다. 가령 현재의 한국에서는 더불어민주당, 자유한국당, 바른미래당, 민주평화당, 정의당이 각각의 어떠한 가치를 표방하고, 각 정당들은 그 가치에 동의하는 사람들을 대표하거나, 하려고 노력하거나, 적어도 노력할 의무가 있다고 다수의 국민들이 생각하고 있으며, 그것이 어느 정도 일정하게 유지된다는 전제 하에서 정당의 득표율을 기준으로 한 연동형비례대표제가 유의미할 것이다. 그것이 ‘대표’의 본령이기 때문이다.

이 글에서는 한국에서 실제의 대표를 어떻게 구현하는 것이 좋은지에 대한 구체적 제안, 가령 유권자성을 지역과 정당 중 어떤 것을 중심으로 하는 것이 좋은지에 대한 경험적 근거나 당위적 논리를 자세히 제시하지 못했다. 또한 연동형비례대표제 이외의 제도적 가능성을 검토하지 못했다. 그것은 이 논문의 한계임과 동시에 하나의 논문에서 체계적으로 주장할 수 있는 범위를 넘어선다는 판단 때문이기도 하다. 특히, 현재의 정당체제가 계급, 정책, 지역 등 다양한 정치적 가치 중에서 무엇을 중심으로 재편되는 것이 바람직한지에 대해 직접적으로 주장하지 않고 있는데, 그것은 별도의 논의를 필요로 한다. 다만, 정치개혁 논의에서 제도의 경험주의적 장단점과 더불어 그 제도개혁이 달성하고자 하는 가장 근본적인 정치적 취지, 곧 주권이 어떻게 대표되고 구성되어야 하는가의 문제를 핵심적으로 다루어야 한다는 점을 강조하고자 했다.

참고문헌

- 강정인. 2014. 『한국 현대정치사상과 박정희』. 서울: 아카넷.
- 경제희. 2011. “일본 선거제도의 현황과 변천”. 『미래정치연구』. 1호.
- 김경희. 2012. “19대 총선을 통해 본 여성 정치할당제의 지속가능성과 여성 정치세력화”. 『경제와 사회』. 제94호.
- 김은희. 2017. “비례대표제 확대와 여성의 정치적 대표성”. 『이화젠더법학』. 9권 2호.
- 김형철. 2007. “혼합식 선거제도로의 변화와 정치적 효과: 뉴질랜드, 일본, 그리고 한국을 중심으로”. 『시민사회와 NGO』. 5권 1호.
- 김형철. 2016. “뉴질랜드의 선거제도 개혁 과정과 성공요인 : 한국에 주는 시사점”. 『시민과 세계』. 28집.
- 김형철. 2017. “국민주권 시대를 위한 국회의원 선거제도의 개혁방안과 쟁점”. 『민주주의와 인권』. 17권 4호.
- 김형철 · 홍재우. 2006. “민주노동당 공직후보자 선출방식 연구”. 민주노동당.
- 박동천. 2002. ‘영국 민주화 과정, 한국적 경험에 대한 함의’. 강정인 외. 『민주주의의 한국적 수용』. 서울: 책세상.
- 박동천. 2015. “비례대표 선거제도의 간추린 역사”. 『인문사회과학연구』. 49집.
- 박상섭. 2008. 『국가 · 주권』. 서울: 소화.
- 서희경. 2012. 『대한민국 헌법의 탄생』. 서울: 창비.
- 이관후. 2016. “한국 대의제 연구 비판”. 『의정논총』. 11권 1호.
- 이관후. 2016. “왜 ‘대의민주주의’가 되었는가?: 용례의 기원과 함의”. 『한국정치연구』. 25권 2호.
- 이관후. 2018. “시민의회’의 대표성 : 유권자 개념의 변화와 유사성 문제를 중심으로”. 『한국정치학회보』. 52집 2호.
- 이재묵. 2016. “선거구 획정의 쟁점과 과제”. 『동서연구』. 28권 1호.
- 이지문. 2017. 『추첨시민의회』. 서울: 삶창.
- 이진옥 · 황아란 · 권수현. 2017. “한국 국회는 대표의 다양성을 보장하는가?: 비례대표제와 여성할당제의 효과와 한계”. 『한국여성학』. 33권 4호.

- 임지현. 1999. 『민족주의는 반역이다』. 서울: 소나무.
- 임혁백. 2014. 『비동시성의 동시성』. 서울: 고려대학교출판부.
- 장승진. 2016. “제20대 총선의 투표선택 - 회고적 투표와 세 가지 심판론”. 『한국정치학회보』. 50집 4호.
- 정해구. 2016. “4·13총선 결과에 비추어 본 호남정치와 한국의 민주주의”. 『한국사회학회 심포지움 논문집』.
- 주민혜. 2018. “국민의당 투표자 분석: 새누리당과 더불어민주당 이탈자를 중심으로”. 『사회과학연구』. 44집 2호.
- 지병근. 2016. “‘제3정당’에 대한 호남 유권자들의 선호와 투표결정: 호남지역의 정치발전에 대한 함의”. 『아세아연구』. 59집 4호.
- 진태원. 2017. 『을의 민주주의』. 서울: 그린비.
- 황아란. 2015. “국회의원선거의 권역별 비례대표제 도입의 대안 제시”. 『21세기정치학회보』. 25권 4호.
- Agamben, Giorgio. 박진우 역. 2008. 『호모 사케르』. 서울: 새물결.
- Ball, Terence and Dagger, Richard. 2006. 정승현 외 역. 『현대정치사상의 파노라마』. 서울: 아카넷
- Burke, Edmund. 1961 [1774]. ‘Speech to the Electors of Bristol’, in *Speeches and Letters on American Affairs*. London: Everyman Edition.
- Dovi, Suzanne. 2012 *The good representative*. Wiley-Blackwell: Chichester.
- Farrell, David M.. 전용주 역. 2012. 『선거 제도의 이해』. 서울: 한울.
- Garsten, Bryan. 2009. ‘Representative government and popular sovereignty’, in *Political Representation*, ed. Ian Shapiro, Susan C. Stokes, Elisabeth J. Wood, and Alexander S. Kirshner. Cambridge: Cambridge University Press. pp. 90-110.
- Kymlicka, Will. 2010. 황민혁 송경호 역. 『다문화주의 시민권』. 서울: 동명사.
- Latour, Bruno. 2009. 홍철기 역. 『우리는 결코 근대인이었던 적이 없다』. 갈무리.
- Manin, Bernard. 광준혁 역. 2004. 『선거는 민주적인가』. 서울: 후마니타스.

- Mill, J. S. 서병훈 역. 2012. 『대의정부론』. 서울: 아카넷.
- Pettit, Philip. 2009. 'Varieties of public representation', in *Political Representation*, ed. Ian Shapiro, Susan C. Stokes, Elisabeth J. Wood, and Alexander S. Kirshner. Cambridge: Cambridge University Press. pp. 61-89.
- Phillips, Anne. 1995. *The politics of presence*. Oxford: Oxford University Press.
- Pitkin, Hanna. F. 1967. *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press.
- Rehfeld, Andrew. 2005. *The Concept of Constituency : Political Representation, Democratic Legitimacy and Institutional Design*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rehfeld, Andrew. 2011. "The Concepts of Representation." *American Political Science Review*. 105(3): 631-641.
- Rousseau, Jean-Jacques. 김영욱 역. 2018. 『사회계약론』. 서울: 후마니타스.
- Saward, Michael. 2006. "The Representative Claim." *Contemporary Political Theory*. 5: 297-318.
- Saward, Michael. 2010. *The Representative Claim*. Oxford: Oxford University Press.
- Skinner, Quentin. 1978. *The Foundations of Modern Political Thought*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Urbinati, Nadia, and Warren, Mark 2008. "The concept of representation in contemporary democratic theory." *Annual Review of Political Science*. 11: 387-412.
- Wood, Gordon S. (2008 [1968]). *Representation in the American Revolution*. Charlottesville and London: University of Virginia Press.
- 경향신문. 2018. "현행 소선거구제 바꿔야" 64.6% 한국당 지지자 빼고는 모두 과반·개편 방향엔 "연동형 비례대표·중선거구제 둘 다" 답변이 최다. http://m.khan.co.kr/view.html?art_id=201810060600095 (검색일: 2019.04.22)

- 한국일보. 2018. [여론속의 여론] 연동형비례제 찬성 국민 66% “지역구 투표가 좋아”.
<http://www.hankookilbo.com/News/Read/201811161495054913?did=NA&dtype=&dtypecode=> (검색일: 2019.04.22)
- 중앙일보. 2018. ‘민심그대로!’ <https://news.joins.com/article/22266267> (검색일: 2019.04.22)

투고일: 2019.02.15. 심사일: 2019.03.19. 게재확정일: 2019.04.04.
--

Mixed-member proportional representation system and reconstruction of sovereignty: critical review on reform of electoral system in Korea

Lee, Kwan Hu | Sogang University

If we want to construct a post-modern political representation beyond the limitation of modern representation, we should first confirm the logic of how to form the principle of political representation, and then, on basis of the principle, design the election systems and power structure which is coincident with the principle. The main point is that it is not just a matter of whether or not to adopt an mixed-member proportional representation system, that is, to reduce the wasted vote and increase the proportional nature of the party. It is a matter of exploring an alternative answer to a question that how to reconstruct the representation of the sovereignty after the candlelight protest. If the national sovereignty prior to the candlelight relies on the idea that the state consists of a single unity, mainly through the aggregative interests of the regions, the national sovereignty after the candlelight protest is faced with the question that how to represent various social values and groups. The meaningful reform of electoral system is only possible through the process of answering these questions.

Key Words | mixed-member proportional representation system, sovereignty, party, candlelight protest, reform of electoral system, representativeness

한일대륙붕협정의 외교사적 고찰과 미해결 과제: 동아시아 해양 거버넌스의 구축을 향하여*

박창건 | 국민대학교

| 국문요약 |

본 연구는 한일대륙붕협정의 협상 과정을 외교사적으로 추적하여 동아시아의 해양질서가 어떻게 정립되어 왔는지를 조망하고자 한다. 논의는 현대적 의미의 동아시아 해양 거버넌스의 형성에 밀접한 연관성을 지닌 한일대륙붕협정에 어떻게 영향을 미쳤는지를 고찰하고 동시에 미해결 과제의 한일대륙붕협정에 대한 해법 모색에 초점을 맞추고 있다. 주목할 것은 한일대륙붕협정이 관할권 주장과 관련된 분쟁 해결 차원이 아니라 관리의 차원에서 불확실성의 해소, 행위자의 조정, 글로벌 책무의 이행 등과 같은 개념을 통해 동아시아 해양 거버넌스의 구축을 지향하고 있다는 점이다. 전후 한일해양질서의 재편과정에서 한일대륙붕협정은 트루먼 선언과 UN해양법협약의 전이, 평화선 철폐와 한일어업협정의 체결, UN의 극동경제위원회 보고서와 해저광물자원법 및 동법 시행의 제정 등과 같은 외교사적 사건과 연동되어 동아시아 해양 거버넌스의 하나의 축으로 자리매김하고 있다. 비록 동아시아의 해양은 자원민족주의에 의해 다양한 마찰요인들이 존재하였지만, 한일 양국은 경제와 안보라는 두 개의 이익을 공동으로 확보한다는 관점에서 대륙붕공동개발협정을 체결했다. 한일 양국은 국제사법재판소의 권고에 따라 공동 관할 이용 혹은 개발에 관한 합의, 공동개발안의 공식화, 한일공동위원회의 설치 등과 같은 특징을 협상 과정에서 수용했다. 그럼에도 불구하고 한일대륙붕협정은 비효율적인 공동개발 관리구조, 형식적인 분쟁 해결 및 제도, UN해양법협약의 변화에 따른 일본의 소극적인 이행거부 등과 같은 문제에 직면하고 있기 때문에 2018년 12월 현재까지도 실질적인 성과를 거두지 못하고 있다.

주제어 | 동아시아, 외교사적 고찰, 한일대륙붕협정, 미해결 과제, 해양 거버넌스

* 이 논문은 동북아역사재단의 연구용역 사업으로 수행한 연구임(NAHF-2017한일-지정연구-1).

I. 서론

본 연구는 한일대륙붕협정의 협상 과정을 추적하여 동아시아의 해양질서가 어떻게 정립되어 왔는지를 외교사적으로 조망하고, 그 미해결 과제에 대한 해법을 모색하는 것을 목적으로 한다. 논의는 현대적 의미의 동아시아 해양 거버넌스의 형성에 밀접한 연관성을 지닌 한일대륙붕협정에 어떻게 영향을 미쳤는지를 중심으로 한다. 이러한 논점에는 1952년 ‘인접해양 주권에 관한 대통령선언(평화선 선언)’과 1970년 ‘해저광물자원개발법 및 동법시행령’을 둘러싼 한일 간의 정치적 입장이 어떻게 전개되고 있는지를 살펴보고자 한다. 연구 방법은 한일대륙붕협정의 전사를 추적할 수 있는 관련된 한국과 일본의 외교문서와 동 시대의 주요 언론과 관련 자료들을 검토하여 한일 해양사의 차원을 넘어서 동아시아 해양 거버넌스의 관점에서 논의를 진행하는 형식을 채택하려고 한다. 이 접근은 기존의 연구들보다 더욱 명료하게 한일대륙붕협정의 현재적 의미를 파악하는 데 실증적인 연구로 공헌할 것이다.

한일대륙붕협정을 외교사적으로 고찰하려면, 한일 양국의 어업협상 과정에서 제한된 범위의 배타적 경제수역과 그 이원의 중간수역 설정이라는 기본 틀 속에서 대륙붕과 그 상부수역의 생물 및 무생물 자원 보호, 보존 및 이용을 위한 인접해양 주권을 어떻게 제도적으로 협의를 진행했는지를 알 수 있다. 한일대륙붕협정의 기원은 1952년 ‘평화선 선언’으로까지 거슬러 올라갈 수 있다. 이 선언은 대상수역내의 어족 자원뿐만 아니라 해저 하층토상의 광물자원도 대상에 포함하고 있었기 때문에 한일대륙붕협정에도 커다란 영향을 미쳤다. 그 결과 한일 양국은 1974년 관할권이 중첩되는 대륙붕 구역에서 석유 및 천연가스 등의 광물자원에 관한 공동개발에 합의하는 ‘한일대륙붕협정’을 체결하였다. 비록 동 협정은 한시적이고 협정의 이행거부가 가능한 공동개발 방식을 채택했지만, 한일 양국의 성실한 합의 의무의 이행을 유도하고 제도화된 지역협동을 기반으로 한 동아

시아 해양 거버넌스 구축을 지향하고 있다(박창건 2010).

주지해야 할 사실은 동 협정의 발효 기간이 50년이므로 여전히 발효 중인 현 시점에서 이 협정이 체결된 외교사적 추적을 통해 한일대륙붕협정의 미래를 어떻게 효율적으로 만들어 갈 것인지에 대한 타산지석으로 삼을 수 있을 것이라는 점이다. 무엇보다도 미완성의 한일대륙붕협정은 영유권과 독도 및 해양자원 개발과 관련된 상부수역의 처리문제 등으로 양국의 갈등이 지속되고 있다는 사실을 부인할 수 없다. 이는 ‘공해 자유의 원칙’을 기반으로 동아시아형 제국 질서를 재편하려는 일본과 ‘연안국 주권 승인의 원칙’을 기반으로 동아시아형 주권 질서의 확립을 요구하는 한국 사이의 규범적 대립에 의해 파생된 역사적 구조의 갈등으로부터 비롯된다(남기정 2008, 156). 이러한 맥락에서 본 연구는 국제대륙붕레짐의 발달과 한일대륙붕협정의 형성을 둘러싼 역사적 구조에 대한 분석으로 동아시아 해양 거버넌스를 근원적으로 이해하는 데 도움을 줄 것이다.

본 연구는 다음과 같이 구성되어 있다. 먼저 제Ⅱ장은 동아시아 해양 거버넌스로서의 한일대륙붕협정을 분쟁의 해결이 아니라 관리의 차원에서 설명하는 분석틀을 이론적으로 정립하고자 한다. 제Ⅲ장은 한일대륙붕협정을 외교사적으로 고찰하여 관할권 중첩지역의 해양공동개발협정이 어떻게 전개되었는지를 그 역사적 배경과 협상 과정을 둘러싼 특징을 살펴보고자 한다. 제Ⅳ장은 공동개발이라는 기능적·실리적 측면을 강조한 잠정협정으로 합의를 도출한 한일대륙붕협정이 직면하고 있는 현재의 미해결 문제에 대하여 논의하고자 한다. 마지막으로 제Ⅴ장은 결론으로서 전체의 내용을 정리하고 한일대륙붕협정과 연계하여 파생될 동아시아 해양 거버넌스의 향후 과제를 제시하고자 한다.

II. 동아시아 해양 거버넌스의 한일대륙붕협정

한일대륙붕협정을 동아시아의 ‘해양 거버넌스(ocean governance)’라는 관점에서 논의한 연구는 거의 없다. 한일대륙붕협정에 관한 기존 연구들은 공동개발협정을 둘러싼 한일 간의 해양질서에 초점을 맞추어 논의하고 있다. 이러한 기존의 연구들은 대륙붕 제도의 정착과 한계 그리고 법적인 고찰을 통해 한일 양국과 관련된 분쟁의 해결을 넘어서 관리 차원의 접근에서 논의들을 진척시키고 있다. 구체적으로 살펴보면, 첫째는 한일 간 공동개발협정의 체결과 그 배경에 초점을 맞춘 연구(신창훈 2006; 정인섭 2006), 둘째는 해양경계획정 원칙을 둘러싼 관련국의 정치적 입장에 초점을 맞춘 연구(박춘호 1984; 김은수 1999; 이석용 2015), 셋째는 관할권을 주장하는 대륙붕 또는 EEZ의 해저 자원 공동개발에 초점을 맞춘 연구(이창휘 2005; 김자영 2015) 등으로 정리할 수 있다. 하지만 이러한 연구들은 주로 국제법학자들이 중심이 되어 대륙붕 개념의 새로운 정립에 따른 분쟁 해결의 법적 성격을 둘러싼 대응 방안의 논리를 찾는 데 초점을 맞추다 보니 한일대륙붕협정의 형성을 둘러싼 외교사적 논의는 거의 없다. 따라서 본 연구는 ‘동아시아 해양 거버넌스’라는 이론적 배경을 토대로 한일대륙붕협정의 기원에 대한 외교사적 실증 분석을 진행하고자 한다.

‘동아시아 해양 거버넌스’란 역내 영해의 중첩, 다른 해양관할권 수역간의 중첩, 분쟁도서로 인한 해양관할권의 중첩 문제, 해양경계 중첩수역에서 자원의 탐사개발 등을 둘러싼 ‘개인과 제도, 공동 부문과 민간 부문에 걸쳐 공동의 관심사를 다루는 관리 형태로, 상호 대립하는 다양한 이해관계를 해결하기 위한 협동적이고 지속적인 과정’으로 정의된다(Miles 1999, 2). 이는 다원적 주체들에 의한 통치방식으로, 공식적인 기구, 제도, 레짐의 형태로 유형화된 것으로, 국제사회에서 갈등을 해결하고 상호 의존을 목적으로 하는 게임의 규칙을 정할 수 있는 제도적 장치를 수립하고 이행한다는 것을 의미한다(Young 1994). 이러한 의미에서

동아시아 해양 거버넌스로서 한일대륙붕협정을 분석하는 것은 동아시아대륙붕 레짐의 형성을 둘러싼 관련국의 정치적 이해관계를 파악하는 데 도움이 된다. 예를 들면 한일대륙붕협정이 관할권과 인근 섬에 대한 영유권을 비롯한 많은 문제를 미해결 상태로 남겨둔 잠정협정의 성격을 띠고 있지만, 서울과 도쿄가 최대치의 만족을 누릴 수 있는 협상의무 이행을 통해 역내의 안정과 발전을 위한 ‘공동개발 협력 레짐’을 구축하고 있다는 점에서 동아시아 해양 거버넌스의 규범을 반영하고 있다는 사실을 부인할 수 없다(박창건·안도준코 2016).

동아시아 해양 거버넌스는 지역의 안정과 번영을 누리기 위해 공동의 목표, 이익, 정체성을 기반으로 구성원들 간의 정책적 상호 의존을 지향한다(박창건 2015). 여기에서 주의 깊게 살펴봐야 할 것은 국가 및 비국가 단위의 조직을 막론하고 동아시아 해양 거버넌스 체제에서 구성원 간의 제도화된 협동을 통해 해양경계획정, 해양영토확정 및 해저자원 공동개발을 둘러싼 갈등과 대립을 완화하고, 동아시아 해양의 균형 발전을 지속적으로 달성할 수 있는가 하는 것이다. 그렇다면 동아시아 해양 거버넌스로서 한일대륙붕협정을 재조명하는 것이 해양경계획정 및 해양자원 공동개발에 어떠한 함의를 내포하고 있는 것일까? 이 물음의 해답을 찾기 위해 본 절에서는 동아시아 해양 거버넌스로서 한일대륙붕협정을 국제해양레짐이론과 UN해양법협약의 해석론에 입각하여 관할권 주장과 관련된 분쟁 해결의 차원이 아니라 관리의 차원에서 이론적 개념을 논의하고자 한다.

첫째는 불확실성의 해소(elimination)이다. 동아시아 해양 거버넌스가 본격적으로 나타나게 된 계기는 자원안보 및 전략적 차원에서 해양 가치의 중요성이 점화되기 시작되면서부터이다. 육지에 매장된 석유, 천연가스 등 에너지 자원의 고갈이 예상되는 불확실한 상황에서 해저에 매장된 에너지 자원 확보는 동아시아 국가들에게는 사활이 걸린 문제로 나타나고 있는 동시에 관련 국가들의 주요 해양 분쟁의 원인이 되고 있다(Klare 2013). 동아시아의 해양 분쟁은 해양 이용의 단순한 기술적 경쟁 차원을 넘어서 해양지리적 범위에서의 해양경계 설정이

나 해양영토 확정을 둘러싼 분쟁뿐 아니라 각국의 자원안보와 군사안보 등 국가의 생존을 위한 사활적인 이익까지 걸린 다양한 문제들을 포함하고 있다. 동아시아 해양을 두고 전개되는 미국과 중국 간 힘의 경쟁은 해양에만 그치는 것이 아니라 해양과 육지를 포함하는 동아시아의 질서 변화와도 직결되는 것이다. 이러한 상황에서 동아시아의 해양 분쟁은 지역의 불안정성을 증폭시킨다. 동아시아 국가 중 특히 한국, 중국, 일본이 포함된 동아시아 영해는 동중국해, 황해 및 동해로 구성되며, 이 지역의 상이한 역사적·지리적 환경으로 인하여, 해양관할권에 관한 법적·정치적 문제 해결 역시 어려운 현실이며, 또한 다양한 정치적 및 경제 체제로 복잡한 문제가 얽혀있다(한국의외교통상부 조약국 2006). 이러한 불확실성의 해소는 동아시아 해양 거버넌스를 설명할 수 있는 측정의 개념이다.

둘째는 행위자의 조정(coordination)이다. 여기에서 조정은 동아시아 해양 거버넌스에 참여하는 행위자간 관계에서 이슈에 대한 어느 일방적인 의견 개진이나, 상호 신뢰를 바탕으로 상이한 견해를 지속적인 대화와 설득의 과정을 거쳐 합의에 이르는 것을 의미한다. 이는 참여자 간에 존재하는 이해의 교차 영역에서 나타나는 행위로 상호 이익의 확대, 비정상적 상황 복구, 이익배분의 교정, 새로운 관계 설정의 과정을 포함하고 있다(Allison 2001; Roe 2009). 물론 한일대륙붕협정을 둘러싼 행위자들의 조정은 관련국의 이해관계가 각기 다르기 때문에 수익과 비용의 배분 비율에 대한 일률적으로 확립된 규칙은 존재하지 않는다. 따라서 동아시아 해양 거버넌스의 관련국은 관련 상황 조건을 반영하여 협상을 통해 각국에 ‘이익 배분’의 비율과 방식을 조정을 통해 결정해야 한다(Fearon 1998, 296-297). 이러한 조정은 동아시아 해양 거버넌스를 구축하려는 참여 행위자가 책임을 공유함으로써 공동의 목표를 향해 노력하기 위한 정치적 상호 작용이다(Wamsley & Dudley 1995, 27-28). 즉 행위자의 조정은 동아시아의 영유권 및 자원문제 해결의 연결고리가 되며, 관련 국가 간 해양 긴장완화에 기여하고, 분쟁수역에서의 해양문제에 대한 잠정적 및 합리적 해결 방안을 제공하며, 분쟁수역의 완충지대와 같은 역할 등을 하고 있다. 이처럼 행위자의 조정

은 해양협력을 증진시키기 위한 행위자의 자율성, 네트워크적 관리, 체제의 목표 지향성의 특성을 포괄하는 하나의 새로운 통치운영의 양식으로 정의되는 또 다른 동아시아 해양 거버넌스의 중요한 개념이다.

셋째는 글로벌 책무의 이행(implementation)이다. 동아시아 해양 거버넌스는 인류공동의 유산 보호, 지속가능한 개발, 환경보호, 국제협력, 생태계 접근방법 및 예방 등 글로벌 책무를 이행하는 원칙을 담고 있다. 해양법협약의 제197조는 각국이 ‘특수한 지역 특성을 고려하여 직접 또는 권한 있는 국제해양레짐을 통하여 해양환경을 보호하고 보존하기 위하여 이 협약과 합치하는 국제적인 규칙, 기준, 권고, 관행 및 절차의 수립 발전에 협력한다’는 글로벌 책무의 이행을 규정하고 있다. 이러한 책무는 동아시아 해양 거버넌스에도 적용된다. 특히 동아시아 해양의 중첩 대륙붕이 확인될 경우 관련국에게 최종경계획정에 이를 때까지 잠정약정을 체결하도록 신의 성실에 입각하여 교섭하고 최종경계획정을 방해할 만한 행위를 자제하도록 요구하고 있는 UN해양법협약 제83조 3항의 해양공동개발에 관한 국제법상의 절차적 의무는 글로벌 책무의 이행과도 직결되어 있다. 물론 여기에는 신의 성실한 교섭의 의무와 상호자제의 의무를 통해 해양공동개발에 대한 절차적 의무만을 규정하고 있을 뿐 실체적 사항에 대해서는 그 규율이 미흡하여 관련 국제관습법의 확인을 요구하고 있다. 하지만 글로벌 책무로서 양자협약을 기반으로 한 해양공동개발에 대한 협력의 의무를 함축하고 있다는 사실은 부인할 수 없다. 이러한 의미에서 글로벌 책무의 이행은 동아시아 해양 거버넌스를 구축하고 있는 핵심적인 개념이다.

III. 한일대륙붕협정의 외교사적 고찰

1974년 1월 30일 한국과 일본 정부는 ‘대한민국과 일본국 간의 양국에 인접한

대륙붕 남부구역 공동개발에 관한 협정'과 그 부속 '합의의사록', '굴착의무에 관한 교환각서', '해상충돌 예방에 관한 교환각서', '해상오염제거 및 방지에 관한 교환각서', '대한민국과 일본국 간의 양국에 인접한 대륙붕 북부구역 경계획정' 및 그 부속 '합의의사록'이라는 2개의 기본협정과 부속 문서에 공식적으로 서명했다. 이 중에 남부구역 대륙붕협정은 전문 31개 조문 및 부속표로 이루어져 있으며 합의의사록과 3개의 교환공문이 첨부되어 있는데, 한국과 일본의 대륙붕 주장이 중복되는 약 82,000km²에 달하는 동중국해 해저와 지하를 공동으로 개발한다는 내용의 합의를 이른바 '한일대륙붕공동개발협정' 혹은 '한일대륙붕협정'으로 칭하고 있다(한국외무부 1974). 본 장에서는 전후 한일해양질서의 재편 과정에서 한일대륙붕협정이 동아시아 해양 거버넌스의 구축에 어떠한 영향을 미쳤는지를 외교사적 맥락에서 그 역사적 배경과 협상 과정의 특징을 추적하고자 한다.

1. 역사적 배경

1952년 1월 18일 한국 정부는 '평화선'이라 불리는 '대한민국 인접해양의 주권에 관한 대통령선언'을 발표했다. 이는 한반도 주변에 부분적으로 최장 200해리에 육박하는 수역과 해저 대륙붕에 관한 대한민국의 주권을 표명한 것으로, 동쪽으로는 독도를 포함하고 있으며, 서쪽은 소흑산도 연안에서 제주도 부근을 사선으로 긋지 않고 신의주 부근에서 제주도 남서쪽을 직선으로 경계를 획정하고 있다(조운수 2008, 214). 엄격하게 말하면 평화선은 한반도 주변 수역에서 일본 어선의 남획을 방지하기 위하여 설정한 일종의 배타적 어로수역 선포의 의미에서 출발했다. 하지만 한국 정부는 국무원고시 제14호를 통해 '국가의 영토인 한반도 및 도서의 연안에 인접한 해봉의 상하에 기지(既知)되고 또는 장래에 발견될 모든 자원광물 및 수산물을 국가에 가장 이롭게 보호, 보존 및 이용하기 위하여 그 심도 여하를 불문하고 인접 해봉에 대한 국가의 주권을 보존 또 행사

한다'고 밝히면서, 그 의미를 대상수역내의 어족 자원뿐만 아니라 해저 하층토상
의 광물자원도 대상에 포함하고 있다는 점을 적시했다(日本外交文書 1952).

주목할 사실은 평화선 선언의 이론적 명분을 제공해 준 사건이 '트루먼 선언
(Truman Proclamation)'이라는 것이다. 왜냐하면 이승만 정권은 해양 관할권에
대한 트루먼 선언의 '확장된 국제적인 선례'에 동참하여 평화선을 선포했기 때문
이다(지철근 1979, 84-89). 1945년 9월 28일 미국의 트루먼 대통령은 현대적 의
미에서 해양 거버넌스의 기틀을 제공한 제2667호 '대륙붕의 자연자원에 대한 미
국 정책에 관한 대통령 선언'과 제2668호 '공해 일정지역의 연안 어로에 대한
미국의 정책에 대한 대통령 선언'이라는 2개의 정책선언을 발표했다. 전자는 상
부수역은 공해로 유지하지만, 연안 수심 약 180m까지 대륙붕의 천연자원은 미국
의 관할권과 통제권에 귀속된다는 내용이었다. 후자는 이 수역의 공해로서의 성
격과 자유 항해는 보장되지만, 미국 연안에 인접한 일정한 공해수역을 어업자원
보존수역으로 선포하고, 다만 타국도 이 수역에서 어업활동을 할 경우에는 그
국가와의 협정을 통해 어족자원을 보존해야 한다는 내용이다. 이처럼 트루먼 선
언은 대륙붕의 천연자원에 대한 최초의 국가선언으로, 자원 활용의 효율성 확보
와 대륙붕이 '연안국 대륙괴(land mass of the coastal nation)'의 연장이란 근거를
정당화하는 관할권 주장으로서 해양 거버넌스 구축에서 대륙붕 제도와 배타적
경제수역(EEZ) 제도를 정립되는 계기를 제공했다. 그렇다면 전후 동아시아의 해
양질서 구축 과정에서 어떠한 외교사적 맥락과 연동되어 해양 거버넌스로서 한
일대륙붕협정이 형성되었는가?

첫째는 트루먼 선언과 글로벌 해양 거버넌스의 전이이다. 트루먼 선언에 의해
대륙붕의 자연연장선 개념이 도입되었지만, 대륙붕의 정의와 그 범위를 정립하
는 것은 글로벌 해양 거버넌스의 중요한 의제가 되었다. 주목할 것은 트루먼 선
언에서 해양경계획정과 관련하여 '대륙붕이 다른 국가의 연안까지 뻗어 있거나
인접국과 공유하고 있는 경우에는 그 경계선을 미국과 관련 국가 간에 형평의
원칙에 따라 결정해야 한다'는 모호한 견해를 밝힘에 따라 논쟁의 여지를 제공했

다는 점이다.¹⁾ 그 결과 UN해양법회의에서 인접국 간의 해양경계획정은 중요한 이슈로 대두되었고, 국제사회는 1958년 제1차 제네바 UN해양법회의(UNCLOS I), 1960년 제2차 제네바 UN해양법회의(UNCLOS II), 1982년 제3차 몰타 UN해양법회의(UNCLOS III)를 통해 해양 거버넌스로서 대륙붕의 법적 조항을 지속적으로 협의와 조정을 진행했다. 특히 UNCLOS III에서 대륙붕의 법적 개념을 명료하게 정의하였고 200해리 이원의 확장 경계를 과학적으로 확정하게 되었다. 그 결과 1982년 12월 119개국 이 ‘UN해양법협약’에 서명하였고 1994년 11월 정식으로 발효되었다. UN해양법협약은 대륙붕을 EEZ에서 사용된 200해리 거리기준과 국제관습법이 지지해 온 지질학적 개념인 대륙변계를 사용하여 정의하였다.²⁾ UN해양법협약에서 대륙붕에 관한 규정들은 상당히 복잡하고 난해하지만, 궁극적으로 연안국이 대륙붕을 탐사 및 그 천연자원을 개발하기 위해 대륙붕의 주권적 권리를 행사할 수 있다라는 의미로 해석된다.³⁾ 이러한 글로벌 해양 거버넌스의 전이는 대륙붕을 둘러싼 동아시아 국가들의 합의 틀을 도출할 수 있게 되었으며 동시에 한일대륙붕공동개발협정에도 제도적으로 발전할 수 있는 구조적 배경을 만들어 주었다.

둘째는 평화선 철폐와 한일어업협정의 체결이다. 한일어업협정은 ‘대한민국과 일본 간의 어업에 관한 협정’이란 명칭으로 본문 10조, 1개 부속서, 4개의 의사록과 4개의 교환공문으로 구성되어 있으며(日本外交文書 1966), 1952년 2월 20일부터 7차례의 정부간 협상을 통해 13년 4개월만인 1965년 6월 22일에 조인·체결되었다.⁴⁾ 1965년 한일어업협정의 국제적 규범은 1958년과 1960년의 UN해양법

1) Policy of the United States with Respect to the Natural Resources of the Subsoil and Sea Bed of the Continental Shelf, United States Presidential Proclamation 2667, Sep/28, 1945.

2) UN해양법협약 제76조 4항과 8항 참조.

3) UN 해양법협약 제77조 참조.

4) 그 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 어업에 관한 수역으로 12해리까지는 자국의 배타적 관할권을 행사할 수 있음; 둘째, 한국의 관할수역 밖의 주변에 공동규제수역을 설정하고, 이 수역에서는 주요 어업의 어선규모, 어로 시기, 어선 수, 어획량 등이

회의 및 해양에 관한 제네바협약 등에 기초해서 만들어졌다(조운수 2015, 108). 이 협정의 협상과정에서 평화선을 둘러싼 양국의 다른 입장은 타결에 가장 큰 장애 요인이었다. 평화선에 관한 한국의 입장은 국제적으로도 영해 이원에 대하여 연안국이 어족자원 보호를 위한 일정한 관할권 행사가 확산되고 있으므로 일본 어선의 남획과 국내 어업의 열악한 실정상 한반도 연안 어족자원 보호를 위한 불가피한 조치라는 것이다. 반면, 일본의 입장은 공해자유의 원칙상 당사국의 합의가 없이 일방적으로 배타적 어로수역을 설정하는 것이 위법이기 때문에 철폐되어야 한다는 주장이었다. 예를 들면 어업관할권을 두고 한국 측 임철호 대표는 정의와 공평의 원칙에 따라 공해 자원에 대한 연안국의 이익을 강조한 연안국주의를 주장한 반면, 일본 측 지바 히로시(千葉皓) 대표는 공해 자유의 원칙과 어업 자원에 대한 최대한, 지속적인 생산성 확보를 강조했다(한국외교문서 1952). 이러한 한일 양국의 다른 입장에도 불구하고, 1965년 6월 한일어업협정의 체결을 통해 최종적으로 12해리 어업전관수역에 합의함과 동시에 그 외곽의 공동규제수역에서는 기국주의(旗國主義)에 입각한 단속에 합의함으로써 평화선은 사실상 철폐되었다(日本外交文書 1963).

셋째는 UN의 극동경제위원회(ECAFE) 보고서와 해저광물자원개발법 및 동법 시행령의 제정이다. 1966년 UN의 ECAFE는 동아시아 해저의 잠재적 광물자원을 탐사하는 목적으로 ‘아시아 연안 지역 광물자원 공동탐사조정위원회 (Committee for Coordination of Joint Prospecting for Mineral Resources in Asia Off shore)’를 설치하여 서해와 동중국해의 광범위한 지질학적 탐사작업을 이행했다. 이 작업의 결과물로 발표된 1969년 보고서는 ‘대만과 일본 간의 대륙붕은 세계에서 가장 비옥한 석유 매장지대일 개연성이 크고, 석유 및 가스에 대한 두

규제됨; 셋째, 공동규제수역 외연의 일정 수역에 공동자원 조사 수역을 설치함; 넷째, 한일어업공동위원회를 설치하여 어업자원의 과학적 조사와 규제조치의 권고를 실시함; 다섯째, 한국 측은 수산업협동조합중앙회, 일본 측은 대일본수산회의 등 양국의 민간단체로 한일민간어업협의회를 설치하여 조업 질서의 유지와 사고 처리에 관한 결정과 실무를 담당한다는 것임.

번째 유망 구역은 세 개의 광대한 해분(海盆)이 있는 서해 해저이다. 이들 해분은 상호 연결되어 있으며, 그 중간 해분은 한국 근처에 있고 나머지 두 개의 해분은 중국 근처에 있다'는 점을 지적하면서 동 지역에 상당한 양의 석유와 가스가 매장되어 있음을 발표했다(ECAFE 1969). 이 보고서가 발표됨에 따라 동아시아의 대륙붕을 둘러싼 해저개발 가능성 기준과 영해 폭에 대한 관련 연안국들이 국내법의 제도적 장비를 마련하는 작업을 시작하게 되었다. 그 결과 1970년 1월 한국 정부는 한반도와 그 부속도서의 해안에 인접한 대륙붕에 존재하는 석유 및 천연가스 등 천연자원을 합리적으로 개발함으로써 산업발전에 기여함을 목적으로 '해저광물자원개발법'을 제정하였다. 게다가 같은 해 5월 '동법시행령'을 공포하면서 제3항에 근거하여 면적 약 30만 평방킬로미터에 달하는 7개의 해저개발광구를 설정했을 뿐만 아니라 서구의 석유개발회사들과 개별 계약을 체결했다(한국외교문서 1970). 한국 정부의 이와 같은 조치는 결국 1969년 3월 국회에 계류중이었던 해저광물자원개발법안의 개요를 일본 정부에 통보하였고, 이에 대한 대응으로 일본 정부는 1969년 4월 주한일본대사관을 통해 '대륙붕 개발 계획에 관련된 일본 정부의 문의'라는 협조전을 통해 한국 정부의 대륙붕 개발 계획과 관련된 토의자료 및 면담요록 등과 같은 내용을 문의했으며, 1970년 6월 대륙붕 경계획정을 위한 정부 간 협의를 요청했다(한국외교문서 1969). 그 결과 1970년 10월부터 1972년 3월까지 3차례에 걸쳐 정부 간 실무자 예비 협의를 개최했다. 이러한 한국의 민첩한 대응은 한일대륙붕협정의 협상과정에서 일본보다 우위에서 협상을 주도하는 동시에 대륙붕과 해저개발에 대한 동아시아 해양 거버넌스 구축을 위한 새로운 지역질서 재편을 촉진하는 밑거름이 되었다.

2. 협상 과정의 특징

1972년 10월부터 서울과 도쿄를 오가며 4차례의 실무자 회의와 5차례의 실무자 소위원회회의를 거쳐 1973년 7월 공동개발협정이 확정되었고, 1974년 1월 30일

한일대륙붕공동개발협정이 체결됐다. 비록 한일대륙붕협정이 짧은 기간 내에 체결되어 전례를 찾아보기 어려운 졸속에 대한 우려도 존재했지만, 한일 양국의 대륙붕 공동개발에 대한 절실함과 필요성이 미래지향적인 관계 개선에도 도움이 될 것이라는 상호의존적인 측면이 강했다.

〈표 1〉 한일대륙붕협정의 교섭 과정

	개최일	회담 장소	주요 내용 및 결과
제1차 예비 실무자 협의	1970.11.04. ~ 1970.11.05.	서울	한국이 주장하는 ‘자연연장 원칙’과 일본이 주장하는 ‘중간선 원칙’이 대립되어 합일점을 찾지 못함
제2차 예비 실무자 협의	1971.09.28. ~ 1971.09.30.	서울	한일 양측은 종래의 입장만 내세워 반복할 뿐 이견의 접근을 이루지 못함
제3차 예비 실무자 협의	1972.02.17. ~ 1972.02.18.	서울	제7광구 대륙붕 경계획정에 관한 국제법상의 문제 논의. 하지만 한일 양측은 종래의 입장만 내세움
제6차 한일각료회 담	1972.09.05. ~ 1972.09.06.	서울	자원 개발의 긴급성과 양국의 공동이익 추구라는 대국적 견지에서 관할권 주장이 중첩되는 구역을 공동개발하자는 데 원칙적으로 합의함. 특히 박정희 대통령과 오오히라(大平) 외무상 및 김용식 외무부장관과 오오히라 외무상·나카소네(中曾) 통산상 간에 대륙붕 공동개발을 위한 협정의 틀을 합의함
제1차 실무자 회의	1972.10.05. ~ 1972.10.06.	서울	대륙붕 공동개발에 관한 한일 양측의 원칙적 문제 검토
제2차 실무자 회의	1972.11.28. ~ 1972.11.29.	동경	대륙붕 공동개발에 관계되는 원칙문제 토의
제3차 실무자 회의	1972.12.20. ~ 1972.12.21.	서울	대륙붕 공동개발에 관계한 전반적인 문제점 토의

제4차 실무자회의	1973.02.01. ~ 1973.02.02.	도쿄	대상 구역 확정문제 등 전반적인 문제를 토의. 또한 차기 회의는 보다 실무를 다룰 수 있는 소위원회 형식으로 개최할 것에 합의
제1차 실무자 소위원회회의	1973.03.05. ~ 1973.03.07.	서울	대륙붕 협정 시안 상호 교환
제2차 실무자 소위원회회의	1973.03.29. ~ 1973.03.31.	도쿄	대륙붕 협정 전반적인 문제 토의
제3차 실무자 소위원회회의	1973.04.23. ~ 1973.04.28.	서울	대륙붕 협정 전반적인 문제점 토의
제4차 실무자 소위원회회의	1973.05.30. ~ 1973.06.14.	도쿄	조광권자에 대한 조세문제 등 몇 가지의 문제를 제외한 전체 조약 문안 확정
제5차 실무자 소위원회회의	1973.06.27. ~ 1973.07.04.	서울	대륙붕 공동개발 및 경계선 획정에 관한 조약 문안 확정
대륙붕 공동개발 협정 서명	1974.01.30.	서울	한일 양국 정부는 대륙붕공동개발 협정에 서명

* 출처: 박창진(2010, 176).

제IV장에서 논의하겠지만, 한일대륙붕협정은 많은 문제를 미해결의 상태로 남겨두고 공동개발이라는 기능적·실리적 접근을 중시하면서 다른 형태의 협정 비준의 모습을 보였다. 한국 정부는 서명 후 그해 12월에 국회의 승인을 받아 비준을 빠르게 마쳤지만, 일본 정부는 서명 후 3년이 경과 한 1977년 6월 국회에 형식적인 승인을 얻었으며, 1978년 6월에 최종적으로 발효되었다.⁵⁾ 그 주된 이유는 중국으로부터의 강력한 항의였다. 당시 일본과 중국은 1972년 9월 국교정상

5) 일본 정부가 국회의 승인을 어렵게 받았으나 한국 정부와의 비준 문서 교환에는 거의 1년가량의 시간이 소요되었다. 왜냐하면, 일본의 현존하고 있는 육상광물자원의 개발을 주목적으로 하는 광업법 관련 조항을 공동개발협정에서 ‘개발권자’에게 적용하는 것은 법적인 한계를 가지고 있었기 때문에 이를 보완하기 위한 특별조치법을 제정하는 데 시간이 필요했기 때문이다.

화를 체결했기 때문에 일본은 한반도에서 북한 정권을 고려하는 중국의 정치적 입장을 주의하면서 관계 설정을 신중히 해야만 했었다.

한일대륙붕협정은 단순한 양국 간의 문제에 국한된다기보다는 동아시아 해양 거버넌스 구축 과정에서 한·중·일 3국의 해양 관할권을 둘러싼 각국의 입장이 첨예하게 대립하는 분기점이 되었다. 흥미로운 것은 대립의 중심이 한국의 일관되지 못한 입장에서 비롯되었다는 사실을 부인할 수 없다는 점이다. 예를 들면 한국은 중국에게 황해 및 동중국해 일부에서 대륙붕 외측한계를 중간선 원칙으로 경계획정에 대한 입장을 밝혔지만, 일본과는 동중국해 일부 수역의 경계획정에 관하여 육지 영토의 자연연장선 또는 공해상의 연안국 영토주권에 의존한다고 입장을 밝혔다. 무엇보다도 중국은 자국의 동의 및 참여 없이 한국과 일본이 대륙붕 남부구역 공동개발협정을 체결한 것을 강력하게 항의하였다. 이러한 중국 측의 강력한 문제 제기는 세계의 주요 석유회사들이 투자를 회피하는 원인으로 작동했기 때문에 공동개발이 예상만큼 진척되지 못했다. 동아시아 영해의 자원 민족주의에 따른 다양한 마찰 요인들이 존재하였음에도 불구하고, 한일 양국은 경제와 안보라는 두 개의 이익을 공동으로 확보한다는 관점에서 대륙붕공동개발 협정을 체결했다. 한일대륙붕협정의 협상 과정은 다음과 같은 특징을 가지고 있다.

첫째, 국제사법재판소(ICJ: International Court of Jurists)의 권고에 따라 공동 관할 이용 혹은 개발에 관해 합의했다. 대륙붕 중첩수역에서 관련국 간 해양공동 개발의 국가실행 국제판례는 1969년 ICJ 북해대륙붕사건 이후 분쟁 당사국이 요청하지 않았음에도 불구하고 해양경계획정과 함께 수차례 공동개발을 제안·권고해 왔다.⁶⁾ 여기에서는 대륙붕에 관한 제네바협약에 규정하고 있지 않은 육지 영토의 자연적 연장이라는 기준을 제시하였고, 경계획정에 적용될 법 원칙과 관련하여 형평의 원칙에 따라 당사국 간 합의에 따라 이루어져야 하며 합의가 되지 않는 중첩지역은 공동 관할, 이용 혹은 개발을 권고하는 내용이 적시되었다. 이

6) North Sea Continental Shelf Cases, 1969. ICJ Reports.

내용은 관할권 주장의 중첩으로 중첩구역이 존재하는 경우, 공동개발이 법적 의무를 의미하는 것이 아니라 잠정조치로서 협력을 촉진하는 정치적 권고라는 점을 유의할 필요가 있다. 한일대륙붕협정은 이러한 ICJ의 판시사항을 적절히 반영하여 ① 한일 양국의 주장이 중첩되는 대륙붕을 공동개발의 대상으로 하고 있다는 점, ② 광물자원을 공동개발로 한정하고 있다는 점, ③ 정부 간 협의체인 공동관리위원회를 두고 있다는 점, ④ 실제 개발은 관련 회사 간의 계약 때문에 지정된 운영사에 맡기고 있다는 점, ⑤ 공동개발에 적용되는 법규로 협정문 이외의 사항은 각 광구의 운영회사가 속하는 국내법에 따르도록 하고 있다는 점, ⑥ 조광료 및 세금의 납부는 민간회사의 국적국의 법령에 따르도록 하고 있다는 점, ⑦ 이익 배당과 비용부담은 균등의 원칙이 적용된다는 점 등과 같은 특징으로 공동개발에 관한 협상의무의 합의를 달성한 사례로 평가할 수 있다(신창훈 2006, 73-74).

둘째, ‘공동개발안’을 공식적으로 받아들였다. 한일대륙붕협정은 양국의 인접 대륙붕에 대한 관할권 주장 자체의 포기를 의미하는 것은 아니고 동결을 의미하는 것이며, 포기의 대상은 일반적 관할권 주장에서 발생하는 단독 개발의 의지를 포기한다는 것을 의미한다고 해석해야 할 것이다. 서울과 도쿄는 일방적인 관할권 주장으로 대륙붕의 무개발 상태보다도 공동개발이 더 실리적이라는 현실적 고려로 협상의무를 성실히 이행했다(안도준코 2015). 이러한 양국 간의 협상이 급속도로 진전된 계기는 1972년 8월에 개최된 한일협력위원회 제8차 상임위원회 환영회 자리에서 일본 측 대표인 야쓰기 가즈오(矢次一夫)가 김종필 국무총리에게 공동개발안을 제안하면서부터였다. 야쓰기는 대륙붕에 매장되어 있는 자원은 대단한 가치를 지니는 자원으로 현재의 기술로 탐사나 개발이 어려운 일은 아니지만, 해양자원은 국제적인 자산으로 인식하여 개별 국가의 범위로 나누는 것보다는 공동개발하는 것이 적합하다는 제언을 했다(矢次一夫 1970). 이에 김종필 총리는 긍정적인 답변으로 ‘합시다’라고 응답했다. 그 결과 1972년 9월 한일 양국은 공동개발안을 공식적으로 받아들여 제6차 한일정기각료회의에서 최종적

으로 합의에 이르게 되었다.

셋째, 문제 협의를 위하여 한일공동위원회를 설치하여 진행했다. 동 위원회는 한일 양국이 임명하는 2인의 위원으로 구성되는 두 개의 국별위원부로 구성되며, 위원회의 모든 결의, 권고, 결정은 국별위원부 간의 합의로서만 이루어진다. 협정 제24조와 제25조에 의하면, 위원회는 매년 1회 이상 그리고 일방 국별위원부의 요청이 있으면 언제든지 회합을 가질 수 있으며, 협정의 운영과 이행에 관하여 권고할 수 있는 권한을 가지고 있는 동시에 당사국은 위원회의 권고를 가능한 한 존중한다고 적시하고 있다. 특히 동 위원회가 수행하는 기능은 ① 협정의 운영을 검토하고 필요할 때에는 본 협정의 운영을 개선하기 위하여 취할 조치에 관하여 심의하고 당사국에 권고, ② 당사국이 매년 제출하는 조광권자의 기술 및 재정보고서 접수, ③ 조광권자 간에 불가능한 분쟁해결을 위한 조치를 당사국에 권고, ④ 공동개발구역 내 천연가스의 탐사 또는 채취를 위한 운영자의 작업 및 시설물 기타 설치물 관찰, ⑤ 협정의 효력 발생 시 예견치 못했던 당사국 법규 적용에 관한 문제를 포함한 제반 문제를 연구하고 그러한 문제를 해결하기 위한 적절한 조치를 당사국에 권고, ⑥ 당사국이 제출한 공동개발구역 내 천연자원의 탐사 또는 채취에 관하여 당사국이 공포하는 법규에 관한 통고를 접수, ⑦ 본 협정의 이행에 관한 기타 문제를 토의하는 것으로 요약할 수 있다. 이러한 한일 공동위원회의 기능 하에, 실질적인 공동개발은 민간회사에 위탁하는 형태를 취했다. 공동개발에 관여하고 있는 민간회사는 한국 측에서는 걸프(GULF), 셸(SHELL), 텍사코(TEXACO), 코리안-아메리카(KOAM), 일본 측에서는 제국석유(帝國石油), 일본석유(日本石油), 서일본석유(西日本石油) 등으로 이들은 한일 대륙붕의 시추와 탐사를 공동으로 시행하였다(한국외교문서 1975). 다시 말하면 한일공동위원회는 양국이 협상 의무의 이행을 효과적으로 발전시킬 뿐 아니라 동아시아 해양 거버넌스의 구축을 촉진하기 위한 제도적인 보완 장치로 평가할 수 있다.

IV. 미해결 과제로서 한일대륙붕협정

UN해양법협약에서의 대륙붕에 관한 규정들은 상당히 복잡하고 난해하지만, 결국에는 연안국이 대륙붕을 탐사 및 그 천연자원을 개발하기 위해 대륙붕의 주권적 권리를 행사할 수 있다는 의미로 해석된다.⁷⁾ 이러한 국제사회에서의 대륙붕 개념의 새로운 정립은 동아시아 해양 거버넌스에서 한일대륙붕협정의 교섭과 체결에 중대한 영향을 미쳤다는 것은 부인할 수 없는 사실이다. 한일대륙붕협정은 분쟁 해역에서 영유권 문제를 동결하고 공동개발을 제도적으로 정착시켰음에도 불구하고, 조인된 후 6년 3개월 만인 1980년 5월에 공동개발이 시작되긴 했으나 현재까지도 실질적인 성과는 거두지 못하고 있다. 그 이유는 대륙붕의 경계획정에 대한 한일 양국의 다른 정치적 입장에서 비롯된 것이다. 대륙붕의 경계획정 문제가 첨예하게 대립하자 일본은 공동개발에 나선지 8년만인 1986년 돌연 탐사 중단을 일방적으로 선언했다. 이는 일본이 주장하고 있는 중간선원칙이 한일공동개발구역의 10구역 중 8구역을 자국의 영토로 편입시킬 수 있는 명분을 얻었기 때문이다. 특히 일본은 경계획정과 관련하여, 1996년의 ‘경제수역 및 대륙붕법’에서 200해리 범위 내에서 대륙붕에 대한 경제수역의 우위나 중요성을 강조하고, 이 제도의 경계획정의 원칙을 중간선으로 주장했다.⁸⁾ 이는 일본이 대륙붕과 경제수역에 공통되는 단일경계획정을 채택하는 것이 자국에 유리할 것이라는 국제법리적 해석으로부터 출발하고 있다. 반면에 한국은 중간선 원칙의 일률적인 적용을 반대하고, 국제법에 기초하여 상대국과의 합의에 따라 경계를 획정할 것을 원했다.

UN해양법협약은 해양경계합의가 상당한 기간 내 어려울 때 분쟁수역에서의 해양분쟁을 방지하고 동 수역 내에서 분쟁당사국 국민의 기존 해양 이익을 보호

7) UN 해양법협약 제77조 참조.

8) 경제수역 및 대륙붕에 관한 법률 제1조 2항, 참조.

하기 위하여 당사국은 실무적 성격을 가진 잠정약정을 위해 성실히 교섭해야 하는 의무를 부과하고 있다. 보다 구체적으로 살펴보면, UN해양법협약의 제76조 8항에 의하면, 대항국 간 해양의 폭이 400해리가 안 되는 곳에서도 국가는 200해리 이원으로 대륙붕을 주장할 수 있고, 이러한 주장 문서를 UN대륙붕한계위원회(CLCS: Commission on the Limits of the Continental Shelf)에 제출하도록 규정하고 있다. 동시에 CLCS는 제출된 문서를 심의하여 해당 연안국의 대륙붕 외측한계를 권고할 수 있으며, 이러한 권고를 기초로 연안국이 획정한 대륙붕의 한계는 중국적이며 구속력이 있다고 명시하고 있다.⁹⁾ 이에 한·중·일 3국은 UN해양법협약의 당사국으로서 일본은 2008년 11월 12일, 중국은 2012년 12월 14일, 한국은 2012년 12월 26일, CLCS에 각국 200해리 이원 대륙붕 외측한계에 대해 문서를 제출했다. 그 결과 일본은 심사 및 권고를 받았으나 한국과 중국은 CLCS 의사규칙 규정에 따라 해당 구역에서 해양분쟁의 존재를 이유로 그 심사 대상에서 배제되었다. CLCS는 2012년 4월 일본이 신청한 4개 해역의 대륙붕 연장을 인정하였으나, 규슈-팔라우 해령 남부해역 등 3개 해역의 연장 신청은 2018년 12월 현재까지도 권고를 보류했다(현대송 2018).

한·중·일 3국은 좁은 해양수역을 갖고 있으므로 일국의 일방적 해양경계획정 방식은 타국에 중대한 영향을 줄 수 있기 때문에 동아시아 국가 해양경계를 효과적으로 해결하기 위하여 관계국 간 UN해양법협약의 일반원칙 및 규범을 기초로 동아시아 해양 거버넌스의 구축이 절실히 요구된다. 이러한 상황적 맥락에서 1974년에 체결된 한일대륙붕협정의 효력이 최소 50년간 발생하기 때문에 적어도 동중국해 해저자원 공동개발 프로젝트는 유지될 가능성이 크다. 물론 한일 양국이 합의에서 얻을 수 있는 이익을 어떻게 배분할 것인가의 문제는 한일대륙붕협정이 미해결 상태로 남은 주요한 변수이다. 즉 배분을 둘러싼 갈등 때문에 합의가 이행되지 않았다는 사실을 부인할 수 없다. 공동개발이라는 기능적·실리

9) http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/commission_submission.htm,
(검색일: 2018년 11월 02일).

적 측면을 강조한 잠정협정으로 합의를 도출한 한일대륙붕협정이 현재까지도 미 해결 과제로 남아 있는 이유는 다음과 같은 문제에 직면하고 있기 때문이다.

첫째는 비효율적인 공동개발의 관리구조이다. 공동개발협정의 관리구조는 당사국의 주권적 권리 보호와 자국의 균등한 배분의 측면에서 상호 만족스러운 기반을 제공해야 한다(Fox et al. 1989). 여기에서 관리는 공동개발구역 내에서의 석유 및 가스자원의 탐사개발활동 전반에 대한 관리, 허가·운영·감독권을 모두 포함하는 것을 의미한다. 한일대륙붕협정에서 공동개발의 시행을 위한 협의의 수단으로 공동위원회를 설치하여 운영하고 있지만 그 효율성은 양국 간의 관계와 밀접하게 연결되어 있다. 실제 해저자원의 공동개발은 한일관계가 원만하면 별문제가 없이 추진되었지만, 양국 관계가 갈등과 대립의 관계로 직면하면 공동개발은 전혀 진전 없이 위기에 봉착하곤 했다. 왜냐하면 공동개발의 관리 구조는 협정을 체결하는 당사국의 정치, 경제, 역사, 국내적 민감성 등 관련 상황을 반영한 결과에 따라 결정되기 때문이다. 예를 들면 한일대륙붕협정의 공동개발은 조광권자와 운영자의 선정에 양국 정부가 깊이 관여하다보니 운영자의 선정이 매끄럽게 진행되지 못하고 있다. 따라서 공동위원회가 공동개발을 둘러싼 갈등의 해결에 기여하지 못하기 때문에 양국 정부의 의사를 교환하는 장소 정도로 그 역할이 제한되고 있는 것이 현실이다. 이러한 비효율적인 공동개발 관리구조를 보완하기 위해 한일대륙붕협정의 공동개발 관리구조를 조광권을 발급하고 외국 기업과 직접 계약을 체결하는 등 강력한 권한을 가진 독립적인 법인 성격의 공동기구(Joint Authority)의 설립이 절실히 요구된다(Ong 2013, 192-203).

둘째는 형식적인 분쟁해결 절차 및 제도이다. 공동개발협정은 당사국 간의 분쟁, 공동기구와 계약자 간의 분쟁 등 사안 별로 적용할 분쟁해결절차와 준거법을 결정한다. 공동개발협정은 교섭 등의 내부 절차와 더불어 제3자적 분쟁해결절차를 규정하고 있으며, 다양한 국제법상 분쟁해결 방법들이 사용될 수 있기에 협의, 교섭, 조정과 같은 외교적 방법은 물론이고 중재 등과 같은 법적인 방법도 사용이 가능하다(Bastida et al. 2007, 419-420). 한일대륙붕협정에서 협정 이행과 관

련된 분쟁이 발생할 경우 우선 외교적 경로를 통해 해결을 모색하고, 만일 이 방법이 실패할 경우 3인의 중재위원으로 구성된 중재위원회 절차에 따라 판정을 위임한다. 하지만 중재위원회를 통한 분쟁해결의 경우 일방이 이를 거부하는 경우에도 절차가 계속 진행될 수 있는지가 의문이다. 무엇보다도 일방의 작위 또는 부작위가 협정의 실질규명에 대한 위반임을 입증해내야 하는데, 모호한 규정들로 접철되어 있는 협정의 규정들이나 협정의 목적 등을 근거로 당사국들의 국제적 의무 위반을 도출해 낼 수 있는지 불명확한 것이 현실이다. 이러한 한일대륙붕협정에서 형식적인 분쟁해결 절차를 극복할 수 있는 조정위원회를 두어 당사국의 정부를 실질적으로 구속하는 결정의 시간제한을 부가하는 등과 같은 효율적인 분쟁해결제도의 도입이 요구된다.

셋째는 UN해양법의 변화에 따른 일본의 이행거부이다. 앞에서 전술한 바와 같이 해양경계획정 원칙의 변화와 EEZ의 등장 등 관련 UN해양법의 변화가 1974년 한일대륙붕협정 체결 당시보다 향후 전개될 상황이 일본 측에게 유리한 상황으로 진척되는 모습을 보였다. 이에 일본은 2028년 6월 21일까지 협정의 실제 이행을 보류하는 소극적인 전략을 펼치고 있다(김현수 2007). 한일 양국은 공동개발협정을 체결한 이후 1979년 탐사 및 생산 운영권자를 선정하고, 1980년부터 1986년까지 공동 물리탐사를 실시하여 7개 공구를 시추했지만, 유전 발견에는 실패했다. 그 결과 1989년 8월 석유공사와 해밀톤 BP사 및 일본석유는 공동 조광권을 설정한 후 1992년 반납하였다. 이후 공동탐사는 중단되었지만, 한국 측은 협정의 이행을 위해 한일산업장관회담과 한일에너지실무협의회 등을 통해 공동탐사를 제안했고, 2011년 12월 한일산업장관회담에서 ‘공동 물리탐사 추진에 관한 공동성명서’를 채택했다(산업통상자원부 2014, 19). 동 성명서에 따라 2002년 8월부터 한국석유공사와 일본석유공단 간 공동으로 1개 공구인 2소구에 대한 공동 물리탐사를 실시했지만, 일본 측이 경제성에 대한 부정적 판단으로 공동탐사의 중단을 한국 측에 일방적으로 통보했다. 그 후 2006년부터 2010년까지 양국의 민간 기업들이 과거 진행된 탐사자료를 기반으로 공동연구를 하면서

공동개발협정의 불씨를 살려 두었지만, 2010년 3월 일본 측은 ‘석유 매장 가능성이 낮다’는 이유로 공동연구마저도 중단을 결정했다. 다시 말하면 한일대륙붕의 공동개발협정이 일본의 소극적인 태도에 의해 실질적인 이행거부와 한국의 이행을 강제하지 못하는 이유는 UN해양법 변화와 이행확보 수단의 결여에서 비롯된다. 따라서 한일 양국은 신의 성실한 교섭의 의무 원칙 아래 상생을 위한 노력을 계속하고 자원 개발과 생산에 따른 비용과 수익에 관한 기록을 제공해 주는 등 제도적 협동의 노력을 기울여야 할 것이다.

V. 맺음말

본 연구는 한일대륙붕협정을 외교사적으로 추적하여 동아시아의 해양질서가 어떻게 정립되었는지를 살펴보았다. 논쟁의 출발점은 1952년 ‘평화선 선언’으로부터 거슬러 올라가 한일대륙붕협정의 기원으로서 현대적 의미의 동아시아 해양 거버넌스가 한일관계사적 맥락에서 어떻게 형성되었는지를 논의하고 있다. 비록 한일대륙붕협정이 관할권과 인근 섬에 대한 영유권을 비롯한 많은 문제를 미해결 상태로 남겨둔 잠정협정의 성격을 띠고 있지만, 한일 양국은 최대치의 만족을 확보하기 위해 협상의무 이행을 통해 공동개발이라는 기능적·실리적 측면을 강조하고 있는 것이 동아시아 해양 거버넌스의 규범을 반영하고 있다는 사실을 부인할 수 없다. 이처럼 동아시아 해양 거버넌스로서 한일대륙붕협정은 관할권 주장과 관련된 분쟁 해결 차원이 아니라 관리의 차원에서 불확실성의 해소, 행위자의 조정, 글로벌 책무 이행 등에 초점을 맞추고 있다.

전후 한일해양질서의 재편과정에서 한일대륙붕협정은 트루먼 선언과 UN해양법협약의 전이, 평화선 철폐와 한일어업협정의 체결, UN의 극동경제위원회 보고서와 해저광물자원법 및 동법 시행의 제정 등과 같은 외교사적 사건과 연동되어

동아시아 해양 거버넌스의 하나의 축으로 자리매김하고 있다. 한일 양국은 1972년 10월부터 4차례 실무자 회의와 5차례 실무자 소위원회를 거쳐 1973년 7월 공동개발협정을 확정하였고, 1974년 1월 30일 한일대륙붕협정을 최종적으로 체결했다. 동아시아 영해의 자원민족주의에 따라 다양한 마찰 요인들이 존재했지만, 한일 양국은 경제와 안보라는 두 개의 이익을 공동으로 확보한다는 관점에서 대륙붕공동개발협정을 체결했다. 더욱이 한일 양국은 이 협정에서 ICJ의 권고에 따라 공동 관할 이용 혹은 개발에 관한 합의, 공동개발안의 공식화, 한일공동위원회의 설치 등과 같은 특징을 협상 과정에서 수용했다.

1969년 북해대륙붕사건 이후 ICJ는 분쟁 당사국에게 공동개발구역 설정과 공동개발제도를 지속적으로 권고해 왔다. 국제법상 해양공동개발제도는 관할권 중첩수역에서 연안국의 주권적 권리를 최대한 보호하고 공유자원 분배를 형평성의 원칙에 기반을 두어 균형을 달성하기 위한 국가들이 가장 선호하는 해양 거버넌스의 형태로 그 체계와 내용이 수렴되어 발전해 오고 있다. 주목할 것은 한일대륙붕협정이 분쟁 해역에서 영유권 문제를 동결하고 공동개발을 제도적으로 정착시켰음에도 불구하고, 조인 후 6년 3개월 만인 1980년 5월 공동개발이 시작되긴 했으나 현재까지도 실질적인 성과를 거두지 못하고 있다. 왜냐하면 한일대륙붕협정이 비효율적인 공동개발 관리구조, 형식적인 분쟁해결 및 제도, UN해양법협약의 변화에 따른 일본의 소극적인 이행과 거부 등과 같은 문제에 직면하고 있기 때문이다.

한일대륙붕협정은 50년(1978년~2028년)간 유효하다. 관련 당사국은 3년 전에 서면 통고를 함으로써 최초 50년간의 종료 시에 혹은 그 후에 언제든지 협정을 종료시킬 수 있다. 게다가 50년간의 유효기간에도 불구하고 일방당사국이 공동개발구역 내에서 천연자원을 더는 경제적으로 채취할 수 없다고 인지하는 경우에는 당사국은 협정을 개정하거나 종료시킬 것인지 아닌지를 상호 합의하며, 만일 합의가 이루어지지 않을 때는 상기의 기간 동안 유효하다는 점을 인식해야 한다. 일본 측의 소극적인 태도로 탐사 및 개발 작업이 제대로 수행되지 못하는

가운데 협정의 종료 시점이 다가오고 있다. 현 상황으로 2028년에 협정이 종료될 경우 과거 한일공동개발구역에서 한국과 일본은 중국과도 본격적인 해양경계협정을 위한 교섭에 착수하거나 중국이 참가한 혹은 중국의 이해를 고려한 새로운 공동개발협정을 체결하기 위한 제도적 노력을 마련해야 한다.

본 연구에서는 한일대륙붕협정의 외교사적 고찰과 미해결 과제 분석을 통해 동아시아 해양 거버넌스를 설명하는 데에 있어서 주요 행위자인 중국을 포함하고 있지 않다. 이 점은 본 연구의 한계로 지적될 수 있으며 또한 동아시아 해양 거버넌스의 구축 과정에서 정책 결정에 참가하고 있는 행위자들의 이해관계를 통해서 미해결 과제의 대륙붕공동개발협정을 보다 구체적으로 설명할 수 있는 접근이 향후 숙제로 남아있다고 하겠다. 다시 말하면 한국 정부는 한일대륙붕협정을 동아시아 해양 거버넌스의 일환으로 인식하고 해양공동개발 전반에 대한 국가실행의 연구와 동시에 성공적인 해양경계협상 전략을 수립해야 할 시점이다.

참고문헌

[1차 자료]

- 한국외교문서. 1952. 「어업위원회 회의록: 제1차 어업분과위원회 의사록」, 723.1JA, 본/어1952.1-15차, 84, 정무과, 1952, C1-0001, *, 1670-1986. (이하 한국외교문서 표기는 다음과 같이 열거함. 자료제목, 분류번호, 등록번호, 생산과, 생산년도, 필름번호, 파일번호, 프레이번호, ‘*’은 누락 표시).
- _____. 1969. 「한일대륙붕 분쟁: 1969」, 743.11JA, 3268, 동남아주과, K-0007, 01, 0001-0036.
- _____. 1970. 「한국해저개발 구역 내에서의 석유탐사 및 개발: 1970」, 763.91, 3890, 동북아주과, 1970, M-0017, 04, 0001-0191.
- _____. 1975. 「한국 근해 대륙붕 개발에 대한 미국의 입장 및 각국 반응: 1973-75」, 763.91, 8747(1249), 경제협력과/동북아2과/북미1과, 1975, M-0036, 11, 0001-0188.
- 日本外交文書. 1952. 文書番号 525, 「“海洋主權”に関する大韓民国大統領宣言」 (1952.1.18.).
- _____. 1963. 文書番号 696. 「漁業問題に関する日本側の立場」 (1963.7.19.).
- _____. 1966. 文書番号 202. 「日本国と大韓民国と間の漁業に関する協定」 (1966.4.).
- ECAFE(Economic Commission of Asia and Far East). 1969. “Geological structure and some water characteristics of the East China Sea and the Yellow Sea.” *Technical Bulletin*, Vol. 2.

[2차 자료]

- 김은수. 1999. “한국과 일본간 남부대륙붕 경계획정에 관한 법적 문제점 소고.” 『국제법학논총』 제44권 2호, pp. 35-53.
- 김자영. 2015. “관할권 중첩수역 해양공동개발에 관한 국제법 체제와 한일 대륙붕 공동개발협정의 재조명.” 『국제법학회논총』 제60권 2호, pp. 67-98.

- 김현수. 2007. “한일간 동중국해 해양경계획정에 관한 일본주장의 대응 논리.” 『국제법학 회논총』 제52권 1호, pp. 43-66.
- 남기정. 2008. “한일회담시기 한일 양국의 국제사회 인식: 어업 및 평화선을 둘러싼 국제법 논쟁을 중심으로.” 『세계정치』 제29집 2호, pp. 125-157.
- 박창건. 2010. “국제해양레짐의 변화에서 한일대륙붕협정의 재조명: 동북아시아 미시-지역 주의 관점으로.” 『한국정치학회보』 제45집 1호, pp. 165-189.
- _____. 2015. “해양 거버넌스의 재구축을 향한 일본의 국내 연구동향 분석: 2013~2014년도 해양법·정책·안보·자원 및 환경 분야에 관한 문헌 검토를 중심으로.” 『동서연구』 27권 2호, pp. 195-211.
- 박창건·안도준코. 2016. “동북아 근해협력으로서의 한일대륙붕협정: 공동개발 협력 레짐의 구축을 향하여.” 『일본공간』 제20권, pp. 178-207.
- 박춘호. 1984. “한국의 대륙붕경계 문제.” 『한국해법회지』 제6권 1호, pp. 59-102.
- 산업통산자원부. 2014. “제2차 해저광물자원개발 기본계획.” <file:///C:/Users/박창건/AppData/Local/Microsoft/Windows/INetCache/IE/3CW5EUAЕ/제2차해저광물자원개발기본계획.pdf> (검색일: 2019/03/21).
- 신창훈. 2006. “대한민국의 대륙붕선언의 기원과 1974년 한일대륙붕공동개발협정의 의의.” 『서울국제법연구』 13권 2호, pp. 57-80.
- 안도준코. 2015. “한일대륙붕협정의 교섭의 의의: 공동이익 확보 시도.” 『일본공간』 제18권, pp. 133-160.
- 이석용. 2015. “해저자원 공동개발에 대한 국제법적 고찰: 한일대륙붕공동개발협정을 중심으로.” 『법학연구』 제55권 2호, pp. 93-127.
- 이창휘. 2005. “대륙붕 한계의 변화와 법적 성질에 대한 고찰.” 『해사법연구』 제17권 1호, pp. 93-127.
- 정인섭. 2006. “1952년 평화선 선언과 해양법의 발전.” 『서울국제법연구』 제13권 2호, pp. 1-28.
- 조윤수. 2008. “‘평화선’과 한일 어업 협상: 이승만 정권기의 해양질서를 둘러싼 한일간의 마찰.” 『일본연구논총』 제28집 2호, pp. 193-223.

- _____. 2015. “한일어업협정과 해양경계 획정 50년.” 『일본비평』, 제12권, pp. 102-133.
- 지철근. 1979. 『평화선』, 서울: 범우사.
- 한국의교통상부 조약국 편 (2006), 『동북아해양법령과 유엔해양법협약집』, 서울: 일조각.
- 한국의외무부. 1974. 『대한민국과 일본국 간의 양국에 인접한 대륙붕 남부구역 공동개발에 관한 협정/대한민국과 일본국 간의 양국에 인접한 대륙붕 북부구역 경계획정에 관한 협정』, 서울: 배문사.
- 현대송. 2018. “아베정권의 해양정책.” 2018년 12월 1일 국립외교원에서 개최된 한국국제정치학회 연례학술회의 발제문, 일본분과위원회 「아베정권의 과거, 현재, 미래」.
- 三好正弘. 2001. 「日韓大陸棚共同開發協定と国連海洋法條約: 海洋法體制下の展望」 『國際法學會論叢』 第46卷 1号, pp. 327-331.
- 林久茂. 1993. 「国連海洋法條約の成立と概要」, 林久茂・山手治之・香西茂 (編) 『海洋法の新秩序』, 東京: 東信堂.
- 水上千之. 1977. 「大陸棚問題」 『ジュリスト』 第647号, pp. 36-42.
- 山本草二. 1992. 『海洋法』, 東京: 三省堂.
- 矢次一夫. 1970. 「海洋共同開發案」 『新国策』 第37卷, 第24号.
- Allison, Edward. H. 2001. “Big law, small catches: Global governance and fisheries crisis.” *Journal of International Development*, vol. 13, no. 7, pp. 933-950.
- Bastida, Ana E., Adaeze Ifesi-Okoye, Salim Mahmud, James Ross, and Thomas Walde. 2007. “Cross-border unitization and joint development agreement: an international law perspective.” *Houston Journal of International Law*, vol. 29, no.3, pp. 355-422.
- Fearon, James D. 1998. “Bargaining, Enforcement, and International Cooperation.” *International Organization*, vol. 52, no. 2, pp. 269-305.
- Fox, Hazel et al. 1989. *Joint Development of Offshore Oil and Gas*. London: British Institute of International & Comparative Law.
- Klare, Michael. 2013. “The growing threat of maritime conflict.” *Current History*, vol.

112, Issue, 750, pp. 26-32.

- Miles, E. L. 1999. "The concept of ocean governance: evolution towards 21st century and the principle of sustainable ocean use." *Coastal Management*, vol. 27, no. 1, pp. 1-30.
- Ong, David. M. 2013. "Implications of recent Southeast Asian state practice for the international law on offshore joint development." in Robert Beckman, *et al. Beyond Territorial Disputes in the South China Sea: Legal Frameworks for the Joint Development of Hydrocarbon Resources*, UK: Edward Elgar Publishing, pp. 187-217.
- Roe, Michael. 2009. "Maritime governance and policy-making failure in the European Union." *International Journal of Shipping and Transport Logistics*, vol. 1, no. 1, pp. 1-19.
- Young, O. R. 1994. *International Governance: Protecting the Environment in a Stateless Society*. Ithaca, New York: Cornell University.
- Wamsley G. L. & Dudley, S. L. 1998. "From reorganizing to reinventing: sixty years and we still don't get it." *International Journal of Public Administration*, vol. 21, no. 2, pp. 323-374.

투고일: 2019.02.12. 심사일: 2019.03.21. 게재확정일: 2019.03.31

A Diplomatic Review and Unresolved Task of Korea-Japan Continental Shelf Agreement: towards the Establishment of East Asian Ocean Governance

Park, Chang-Gun | Kookmin University

This study aims to illuminate how East Asian ocean order has been established by tracking the negotiation process of Korea-Japan continental shelf agreement. The discussion focus on tracking how Korea-Japan continental shelf agreement, which is closely related the formation of East Asian ocean governance in the modern sense, affected. It is notable that Korea-Japan continental shelf agreement aims to establish East Asian ocean governance which is not about conflict resolution with jurisdictional claims but, in the administrative level, through concepts such as the solution of uncertainty, the actor's adjustment, the implementation of global responsibilities. In the process of reorganizing the Korea-Japan ocean order after the war, Korea-Japan continental shelf agreement settle down as an axis of East Asian ocean governance in conjunction with diplomatic and historical events such as transforming Truman Declaration and UN ocean law convention, the abolition of the peace line and the conclusion of Korea-Japan fisheries agreement, the report by the Far East Economic Council of UN, enactment of the undersea mineral resources law and the enforcement of same law. Although the oceans of East Asia had various frictional factors due to resource nationalism, Korea and Japan signed a joint continental shelf development agreement from the perspective of securing the two interests of economy and security. Also, the two countries, at the recommendation of international court of justice, accepted features such as the use of a joint jurisdiction or agreement on the development,

the formation of joint development plan, the establishment of Korea-Japan joint commission in the course of negotiation. Nonetheless, Korea-Japan continental shelf agreement has not made any real progress to the present day of December, 2018 because the agreement is facing problems like inefficient joint development management structure, formal dispute resolution and system, Japan's passive refusal to implement due to changes in UN convention on the law of the sea.

Key Words | East Asia, diplomatic review, Korea-Japan continental shelf agreement, unresolved task, ocean governance

『현대정치연구』 편집 및 심사 규정

제 1장 총칙

제1조 (목적) 본 규정은 서강대학교 현대정치연구소에서 발간하는 현대정치연구의 편집 및 심사에 관한 제반 사항을 정하는 것을 목적으로 한다.

제 2장 편집위원회의 구성과 역할

제2조 (편집위원회 구성 및 임기) 편집위원회는 15명 내외의 편집위원으로 구성된다. 편집위원의 임기는 원칙적으로 2년으로 한다. 다만 제 1기 편집위원들에 한해서는 재임이 가능하다.

제3조 (편집위원의 자격 및 선임) 현대정치연구소 연구소장은 학문적 경력, 전공 분야, 소속기관 등 제반 요인을 고려하여 편집위원을 위촉한다. 업무를 총괄할 필요에 따라 연구소장은 편집위원 가운데 편집위원장 역할을 할 선임위원을 지명한다.

제4조 (편집위원회 역할)

1. 편집위원회는 편집위원장이 소집하며, 다음 사항을 심의하고 결정한다.
 - 가. 논문의 초심과 재심을 위한 심사위원의 추천
 - 나. 논문의 게재 여부 최종 판정
 - 다. 논문심사 및 학회지 출판 관련 규정의 개정 제안
2. 편집위원회의 의결은 구성원 과반수의 참여와 참여자 과반수의 찬성을 원칙으로 하며 이 의결은 온라인상으로도 이루어 질 수 있다.

제 3장 현대정치연구 발간

제5조 (기고 논문의 접수)

1. 현대정치연구에 게재를 원하는 원고는 연구소 홈페이지(www.polsci.ac.kr)나 편집위원장을 통해 투고한다.
2. 현대정치연구에 게재 신청하는 논문은 학문적 독창성이 있어야 하며, 타 학술지나 잡지 혹은 인터넷 등 매체에 발표 또는 게재 신청되지 않은 것이어야 한다. 만약 타 학술지에 중복으로 게재 신청한 경우 향후 3년 동안 현대정치연구에 게재 신청을 할 수 없다.
3. 제출 원고는 현대정치연구 원고 작성 요령에 따라 쓴다. 이 요령에 따르지 않은 원고는 수정을 저자에게 요구할 수 있다.
4. 원고는 한글 혹은 영문으로 작성되어야 한다.
5. 게재신청 논문의 내용이 현대정치연구의 편집방향과 맞지 않는다는 편집위원회의 판정이 내려질 경우 해당 논문을 심사에 회부하지 않고 사유를 첨부하여 저자에서 반송할 수 있다.
6. 각 호 논문 접수 마감일은 다음과 같다.
봄호-2월 말, 여름호-6월 말, 겨울호-10월 말

제6조 (논문 게재 신청 자격)

1. 대학원 박사과정 이상(재학생 포함)의 학력을 소지한 사람
2. 편집위원회에 의해 정치학 연구에 적절한 자격을 갖추었다고 판단되는 사람
3. 편집위원은 익명성과 공정한 절차의 준수를 전제로 논문을 제출할 수 있다.

제7조 (논문 게재 횟수)

1. 논문투고자는 각 집(輯)당 1회에 한해 단독 논문을 게재할 수 있다.
2. 각 집에 이미 단독 논문을 게재한 게재자는 해당 집에 1회에 한해 공동 논문을 추가 게재 할 수 있다.

제8조 (논문 게재자의 의무)

1. 편집위원회는 게재논문에 대해 게재료 납부를 요구할 수 있으며, 논문게재자는 이에 따라야 한다. 게재료는 편집위원회의 결의를 거쳐 연구소장이 결정한다.
2. 연구비 수혜 논문의 경우에 투고자는 게재료 200,000원을 부담한다.
3. 제출된 논문이 최종심사를 통과하여 현대정치연구에 게재되면 논문의 저작권은 저자의 동의하에 본 연구소에 속한 것으로 간주한다.
4. 원고 분량이 150매를 초과할 경우, 1매당 5,000원씩 추가 게재료를 부담한다.

제9조 (발간 예정일)

1. 현대정치연구는 년 3회 발간하며, 봄호는 4월 30일, 여름호는 8월 31, 겨울호는 12월 30일 발행하는 것을 원칙으로 한다.
2. 원고 접수는 봄호는 2월 15일, 여름호는 6월 15일, 겨울호는 10월 15일 마감하는 것을 원칙으로 한다. 단, 편집위원회의 결정으로 마감 연장을 결정할 수 있다.

제 4장 심사절차와 기준

제10조 (초심) 편집위원장은 매달 편집위원들에게 투고된 논문의 상황을 알리고, 편집위원들과 심사위원 위촉을 논의한다. 단, 편집위원이 투고한 논문에 대해서는 해당자를 제외한 편집위원들과 논의하도록 한다.

1. 심사위원 위촉- 편집위원들과 논의하여 편집위원장은 위원회의 결정으로 3인의 심사위원을 위촉한다.
2. 심사의뢰- 위촉된 심사위원에게 전자우편으로 심사를 의뢰하되 논문평가는 편집위원회에서 정한 논문심사양식에 따른다.
3. 기일- 초심 결과는 3주일 내에 회신 받는 것을 원칙으로 하며, 심사를 거부하거나 특별한 사유 없이 3주일 내에 심사결과 통보가 없는 경우 편집위원장이 심사위원을 교체할 수 있다.

4. 판정기준- 심사위원은 논문을 평가한 후 정해진 양식에 따라 심사평을 작성하고, ‘가,’ ‘수정 후 게재’, ‘게재불가’의 판정을 내린다. 초심 결과에 따른 종합판정은 판정표에 따른다.

초심 논문심사 판정표

심사자 갑	심사자 을	심사자 병	심사결과
가	가	가	게재 가
가	가	수정 후 게재	
가	가	게재불가	
가	수정 후 게재	수정 후 게재	수정 후 게재
수정 후 게재	수정 후 게재	수정 후 게재	
가	수정 후 게재	게재불가	
수정 후 게재	수정 후 게재	게재불가	수정 후 재심
가	게재불가	게재불가	게재 불가
수정 후 게재	게재불가	게재불가	
게재불가	게재불가	게재불가	

제11조 (수정 후 재심) 초심 결과, ‘수정 후 재심’ 판정을 받은 논문은 재심 절차를 밟는다.

1. 수정 후 재심 논문의 경우, 저자는 1 주일 이내에 수정한 논문을 제출하고 편집위원회가 게재 여부를 결정한다.

제12조 (게재 불가 논문의 처리)

1. 게재 불가 판정을 받은 논문은 그 사유와 함께 논문투고자에게 통보한다. 현대정치연구에 투고하였다가 게재 불가 판정을 받은 논문은 심사를 위해 논문을 제출했던 당해 연도에 다시 투고할 수 없다.
2. 게재 불가 판정을 받은 논문은 당해 연도가 지난 이후 논문을 수정하고 재신청을 명기하여 다시 투고할 수 있다. 단, 이 경우에는 ‘재신청’임을

명기해야 한다. 만약 재신청 명기를 하지 않은 경우 편집위원회는 심사를 거부할 수 있다.

제13조 (이의제기) 편집위원회는 공정하고 신속하게 논문을 심사하기 위해 최선을 다한다. 단, 심사 결과에 대해 논문투고자에 의한 이의제기 절차를 두지 않는다.

제 5장 기타 규정

제14조 (인쇄와 발간) 논문 인쇄를 위한 최종 편집과 발간은 다음과 같이 한다.

1. 발간- 게재가 확정된 논문은 출판사에 의해 인쇄용 원고로 편집된 후 저자의 확인을 거쳐 출간한다.
2. 이월게재- 게재 확정을 받은 논문이라도 편집위원회의 출간 일정에 따라 이월게재 할 수 있다.

제15조 (게재증명과 표절처리) 논문게재증명은 편집위원회의 최종심사 결과 게재가 확정된 후에 기고자의 요청에 의해 발급된다. 게재 판정이 확정된 후라도 표절 행위가 드러난 논문은 현대정치연구 저술윤리 강령에 의해 처리한다.

제16조 (편집위원 윤리) 편집위원은 논문심사과정 전반에 걸쳐 엄격한 객관성과 공정성을 견지해야 하며, 편집의 전문성과 수월성 제고를 위해 노력해야 한다. 이 같은 조건이 충족되지 않을 경우 연구소장은 편집위원회의 동의를 얻어 해당편집위원을 해촉할 수 있다.

부칙

본 규정은 현대정치연구소 정관 9조에 따라 운영위원회의 동의를 얻어 2010년 4월 1일부터 효력을 발생하며, 이후 개정은 편집위원회의 제안과 현대정치연구소 운영위원회의 동의에 따른다.

〈원고 작성의 일반적 요령〉

1. 원고의 길이

- (1) 게재 신청 논문의 분량은 본문, 각주, 참고문헌, 부록(필요시)을 포함하여 200자 원고지 150매 이내를 기준으로 하고 최대한 180매를 넘지 못한다.
- (2) 제출 논문의 표지에 원고 매수를 명기하여야 한다.
- (3) 원고가 150매를 초과할 경우에, 필자는 원고지 초과분의 매 1매당 5,000원의 인쇄비를 부담해야 한다.

2. 원고의 구성

- (1) 원고는 국문 요약, 영문 및 기타 외국어 요약, 본문, 각주, 참고 문헌, 표 및 그림으로 구성된다.
- (2) 국문 요약은 제목과 저자명/소속을 포함하여 200자 원고지 3매를 넘지 못한다. 영문 요약은 영문 제목과 저자의 영문 성명/소속을 포함하여 국문 요약의 분량에 준하여 작성한다.
- (3) 본문은 새로운 면에서 제목을 쓴 후 시작한다. 본문의 장, 절, 항의 번호는 1. 2. 3)의 예에 따라 순차적으로 매긴다.
- (4) 각주는 본문에 대한 추가적인 설명이나 관련된 논의의 소개가 꼭 필요한 경우에 한하며 가능한 한 짧게 한다. 5행(200자 원고지 1장)을 초과하는 각주는 본문 중에 편입시키도록 노력한다. 각주는 본문 중의 적당한 곳에(구두점이 있을 경우 그 다음에) 일련번호로 표시하고 내용은 본문 해당 면의 하단에 위치시킨다. 각주 내에서 각주의 번호는 본문 좌단과 일치시키되 둘째 줄부터는 첫째 줄 각주 번호 뒤에 나오는 첫 글자와 일치시킨다.
- (5) 참고문헌은 새로운 면에서 <참고문헌>이라는 제목을 단 후 시작한다. 참고문헌의 작성은 아래의 <참고문헌 작성 요령>을 참고한다.

- (6) 표와 그림은 본문 내 적당한 위치에 <표 1>… 혹은 <그림 1>…과 같은 형식으로 순서를 매겨 삽입한다. “한글 프로그램”으로 작성되지 않은 표나 그림(삽화, 사진 포함)의 경우 직접 마스터를 뜯 수 있을 만큼 선명한 것을 제출한다. 표나 그림의 출처는 표나 그림의 바로 아래에 “출처:”라고 쓴 후에 제시한다.

3. 저자의 익명성

- (1) 심사 시 저자의 익명성을 유지하기 위하여 본문과 각주 어디에서도 저자의 신원을 짐작할 수 있는 여하한 언급도 피한다.
예: 줄고(拙稿)XXX… 혹은 …(拙著)YYY…

4. 기타 사항

- (1) 한글 사용: 논문은 한글 사용을 원칙으로 한다. 한자는 혼란의 우려가 있을 경우에 한하여 사용하되 먼저 한글을 쓰고 괄호 속에 한자를 부기한다.
예: …지체주의(肢體主義)…
- (2) 외래 용어: 통일된 역어가 존재하지 않는 외래 용어의 경우 첫 번째 한하여 한글 역어를 적고 괄호 안에 외래 용어를 부기한다.
예: …조합주의(corporatism)…
- (3) 외국 인명: 외국 인명은 교육부의 외래어 표기법 기준에 따라 현지의 발음대로 표기하며 첫 번째 한하여 한글 표기에 이어 괄호 속에 원어 명을 부기한다.
예: …마오쩌둥(毛澤東)…; …세보르스키(Adam Przeworski)…
- (4) 외국 지명: 외국 지명은 교육부의 외래어 표기법의 기준에 따라 현재의 발음대로 표기한다. 단, 혼란의 우려가 있을 경우 첫 번째 한하여 한글 표기에 이어 괄호 속에 원어 명을 부기한다.
예: …뉴욕(New York)…; …치앙마이(Chiang Mai)…
- (5) 외국 기관, 단체, 정당의 명칭: 외국 혹은 국제적인 기관, 단체, 정당

등의 이름이 통용되는 역어가 존재하는 경우 이를 사용한다(예: 국제연합). 그렇지 않은 경우 논문 중에 처음 등장했을 때 한글 번역 명과 괄호 속에 통용되는 원어 약어와 원어 명을 병기한 다음 이후에 언급할 때는 원어 약어를 사용한다.

예: 유럽통화제도(EMS: European Monetary System)는 역내 통화 간의 가치 안정을 실현하는 동시에 회원국 간의 경제적 격차를 해소할 것을 목적으로 1979년 3월에 창설되었다. EMS에는 현재 유럽공동체의 12개 회원국 모두가 가입하고 있다.

- (6) 출전의 표시: 본문과 각주에서 출전을 표시할 때는 괄호를 이용해 약식을 언급하고 완전한 문헌 정보는 논문 말미의 <참고문헌>에 포함시킨다. 출전 표시(source reference)의 자세한 내용은 아래의 출전 표시 요령을 참조한다.

〈 서양서 및 현대물의 출전 표시 요령 〉

1. 출전은 본문 및 각주의 적당한 위치에 괄호하고 그 속에 저자의 성(한글로 표기된 한국, 중국, 월남 인명은 성명), 출판 연도, 필요한 경우 면수를 적어서 표시한다.
2. 같은 문헌을 다시 언급하는 경우에도 처음과 같은 요령으로 처리한다. 혼란을 야기할 수 있는 같은 글, 같은 책, 앞의 글, 앞의 책 등의 표현은 사용하지 않는다.
3. 구체적인 예
 - (1) 저자명이 글(본문과 각주)에 나와 있는 경우는 괄호하고 그 속에 출판 연도를 표시한다.

예: ...홍길동(1996)은...단, 외국어 문헌의 경우는 괄호 속에 외국어로 표기된 성과 출판 연도를 함께 표기한다.

예: ...무어(Moore 1966)...

- (2) 저자명이 글에 나와 있지 않은 경우는 성(한국어로 표기된 한국 인명과 한자로 표기된 중국, 월남 인명은 성명)과 출판 연도를 괄호 속에 표기한다.

예: …(홍길동 1992)… 혹은 …(Moore 1966)…

- (3) 면수는 출판 연도 다음에 십표를 하고 숫자만 표기한다.

예: …(Evans 1979, 56)… 혹은 …(허생 1990, 12)…

- (4) 국문의 경우, 저자가 2명인 경우 “·”을, 3명 이상인 경우 “외”를 활용하고, 영문의 경우 2명은 “and”를, 3명이 이상인 경우는 “et al.”을 사용하며, 아래의 예를 따른다.

예: …(한배호 · 어수영 1991), (한배호 외 1995), (Almond and Verba 1963) (Verba et al. 1995) …

- (5) 한 번에 여러 문헌을 언급해야 하는 경우에는 한 괄호 안에서 세미콜론으로 나누어 언급하되, 한국 문헌을 외국 문헌 앞에 두고, 한국 문헌은 가나다 순서를, 외국 문헌은 알파벳 순서를 따른다.

예: …(허생 1990, 35; 홍길동 1990, 18; Cumings 1981, 72; Lee 1968)…

- (6) 신문, 주간지, 월간지 등의 무기명 기사를 언급해야 하는 경우에는 지명, 발행 年年/月月/日日 (월간지의 경우 발행 年年/月月), 면수를 괄호 안에 표기한다.

예: …(중앙일보 93/04/08,5)혹은 …(신동아 93/5, 233).

- (7) 간행 예정인 원고는 ‘출판예정’을 사용하고, 미간행 원고는 “미간행”이라고 기재한다.

예: …잉거정(출판예정); …홍길동(미간행).

- (8) 기관 저자일 경우 식별이 가능한 정보를 제공한다.

예: …(외교안보연구원 1992)…

〈 인터넷 자료 인용 〉

1. 제작자, 제작 연도, 주제명, 웹주소(검색 일자)의 순으로 한다.
예: 홍길동. 1996. 한국의 통일 정책. <http://taejon.ac.kr/kildong/kk0101.html>
(검색일: 1988.10.20).
2. 분량이 많은 경우, 인용 부분이 페이지로 표시되지 않기 때문에 오른쪽 바의 위치로 표시한다. 예를 들어 (1/10 Bar)의 뜻은 인터넷 전체 자료의 십분의 일에 해당한다는 뜻이다.
예: 홍길동. 1996. 한국의 통일 정책. <http://taejon.ac.kr/kildong/kk0101>.
1998.10.20). (1/10 Bar).

〈 참고문헌 작성 요령 〉

1. 참고문헌은 본문과 각주에서 언급된 모든 문헌의 자세한 문헌 정보를 논문 말미의 <참고문헌>에서 밝힌다. 본문과 각주에서 언급되지 않은 문헌은 포함시키지 않는다.
2. 각 문헌은 한글 문헌, 로마자로 표기되는 구미어 문헌, 기타 언어(일본어, 중국어, 러시아어, 그리스어, 아랍어 등) 문헌 순으로 배치하며 한글 저자명은 가나다 순으로, 로마자 저자명은 알파벳 순으로, 기타 언어 저자명은 발음을 괄호 안에 부기하고 이를 가나다 순으로(이 부분을 삭제함) 배열한다.
예: 홍길동, 장길산. 1996. 『조선 의적사 연구』. 서울: 개벽사.
Bell, Daniel. 1973. *The Coming of Post-Industrial Society: A Venture in Social Forecasting*. New York: Basic Books.
마루야마 마사오(丸山眞男). 1964. 『現代政治の思想と行動』. 증보판. 東京: 未來社.
린위진(林昱君). 1986. 『中國城市住宅供與研究』. 臺北: 中華經營研究所.

3. 같은 저자의 여러 문헌은 연도 순으로 배치하며 같은 해에 발행된 문헌이 둘 이상일 경우에는 글에서 언급된 순서에 따라 발행 연도 뒤에 a, b, c를 첨가하여 구분한다.
4. 각각의 문헌은 다음의 구체적인 예에서 제시된 형식에 따라 작성한다.
 - (1) 논문, 기사 등은 따옴표(“ ”)로, 저서는 인도·유럽어인 경우는 이탤릭 체로, 한글·일본·중국어·한문인 경우는 이중꺼쇠 (『』)로 표시한다.
 - (2) 페이지는 숫자만 표기한다.
 - (3) 각 문헌의 첫 줄은 다섯 칸 내어 쓴다. (hanging indentation)

가. 저서

1) 저자 1인인 경우

장서방. 1993. 『변화하는 유권자: 17대 총선의 분석』. 서울: 믿음사.
Tillich, Paul. 1963. Systematic Theology. Chicago: University of Chicago Press.

2) 저자 2인 이상인 경우: 본문과 각주에서는 출전 인용 규칙을 따르지만, 참고문헌에서는 공동저자 모두의 이름을 적어 준다. 단, 처음부터 책 표지나 안장에 누구 외라고 되어 있는 경우에는 그대로 표기한다.

홍길동·허생·홍부. 1993. 『조선조 소설 인물고』. 성남: 정신문화연구원.

Berelson, Vernard R., Paul F. Lazarsfeld, and William McPhee. 1954. Voting. Chicago: University of Chicago Press.

이돌석·이창동·김명희·허윤기. 1992. 『공공 선택의 이론과 실제』. 서울: 선택사.

나. 학위 논문

홍길동. 1992. 『조선 후기 민란의 도덕 경제』. 집현대학교 박사 학위 논문.

Doe, John. 1988. The Social Banditry in Late Imperial China. Ph. D.

Diss., Robin Hood University.

다. 편집된 책 속의 글

1) 편집자가 밝혀진 경우

장노자. 1991. “국건력과 시민사회.” 김서방 외 편. 『국가 이론의 재조명』, 231-263. 서울: 호박사.

Schydllowsky, Daniel M., and Juan J. Wicht. 1983. “The Anatomy of an Economic Failure.” Cynthia McClintock and Abaraham F. Lowenthal, eds. *The Peruvian Experiment Reconsidered*. Princeton, N. J.: Princeton University Press. pp. 94-113.

2) 편집자가 밝혀지지 않은 경우

관중. 1992. “자본주의 발전과 정치적 민주주의: 몇 가지 이론적 문제.” 『조직 자본주의의 정치』. 서울: 집현연구소. 261-306쪽.

라. 번역서의 경우 원저자 다음에 번역자의 이름을 넣는다.

Bell, Daniel 저. 홍길동 역. 『후기산업사회의 도래』. 서울: 개벽사

마. 동양 고전의 참고 문헌을 작성할 경우에 필자, 서명, 출판지, 출판사, 발행 연도를 기재하는 것이 무의미하므로 『삼국사기』, 『선조실록』 또는 『論語』 등만을 표기한다.

바. 학회보, 월간지, 계간지 등의 논문이나 기명 기사

스코트, 제임즈. 1991. “20세기 초 말레이시아에서의 자본주의의 농촌 침투와 농민 운동.” 『집단 선택 이론』 5집 1호, 75-101.

이사마. 1993. “법가의 유가적 기원.” 『계간 춘추』(봄), 101-22.

Jilberto, Alex E. Fernandez. 1991. “Military Bureaucracy, Political Opposition, and Democratic Transition.” *Latin American Perspectives* 18, No. 1(Winter), 32-65.

사. 학회에서 발표한 논문(proceeding)의 경우

김민주. 1988. “한국 민주주의와 시민사회 이론.” 한국정치학회 춘계 학술대회. 서울. 5월.

Haggard, Stephen. 1996. “Democratization and Economic Performance in Korea.” International Science Association. San Diego. U.S.A. September.

아. 일간지, 주간지의 기명 기사와 칼럼

임거정. 1993. “유엔평화유지군 참여 결정.” 『중앙일보』(4월 8일), 5.

Juoro, Umar. 1993. “The Different Faces of Democracy.” Far Eastern Economic Review(April 22), 23.

자. 편저

편저에 포함되어 있는 저자가 밝혀진 글을 언급할 경우 해당 저자 중심의 문헌 정보를 제공한다. 단, 같은 편저 내의 많은 글이 언급될 경우 해당 편저의 완전한 문헌 정보르르 제공한 후 각 저자의 글을 이에 관련지어 간략히 표시할 수 있다.

Cox, Robert W. 1979. “Labor and the Multinationals.” Modleski(1979), 414-29.

Hymer, Stephen. 1979. “The Multinational Cooperation and the Law of Uneven Development”. Modleski, 386-403.

Modleski, George, ed. 1979. Transnational Corporations and World Power: Readings in International Political Economy. San Fransisco: W. H. Freeman and Company.

5. 이상에서 다루어지지 않은 사항은 서강대학교 현대정치연구소 편집위원회(705-8616, polsci@sogang.ac.kr)로 문의한다.

현대정치연구 저술 윤리강령

1. 목적

- (1) 현대정치연구소는 저자들의 학문적 독창성을 존중하고, 학문적 권리를 보호하며, 저술의 질적 수준을 제고할 수 있도록 노력한다.
- (2) 현대정치연구소가 발행하는 학술지 및 저서에 게재(혹은 게재 신청)하는 회원은 본 저술 윤리강령을 준수한다.
- (3) 본 저술 윤리강령은 표절 및 중복게재의 방지를 주된 목적으로 한다.

2. 표절 및 중복게재의 기준

- (1) 다음 각 사항은 표절에 해당된다.
 - ① 학술지, 단행본, 학회발표논문집에 기 출간된 타인의 저술을 인용부호, 각주, 내용 주, 또는 기타 적절한 방식을 통해 명시하지 않는 경우.
 - ② 공개 혹은 공개되지 않은 타인의 1차 자료, 기타 지적재산 등과 관련되어 있는 항목들을 출처의 명시 없이 사용한 경우.
 - ③ 학술지, 단행본, 학회발표논문집에 기 출간된 자신의 저술을 인용부호, 각주, 내용 주, 또는 기타 적절한 방식을 통해 명시하지 않는 경우.
- (2) 다음 각 사항은 중복게재에 해당된다.
 - ① 타 학술지에 게재된 저술을 현대정치연구소가 발행하는 학술지에 게재 신청한 경우.
 - ② 타 학술지에서 심사 중인 논문을 현대정치연구소가 발행하는 학술지에 게재 신청한 경우.

3. 심사위원회 구성 및 운영

- (1) 편집위원회는 모든 독자의 제보 내지는 자체 판단에 따라 표절 또는 중복게재 여부를 1차적으로 심사하고 판정한다.

- (2) 표절 또는 중복게재로 판정이 날 경우, 편집위원회는 이를 해당 저자에게 통보한다.
- (3) 해당 저자가 이의를 제기할 경우, 편집위원회와 연구위원회가 각 2인씩 지명하는 총 4인의 2차 심사위원회가 최종 심사 및 판정을 한다.

4. 제재방식

- (1) 표절에 대한 제재
 - ① 최종적으로 표절 판정을 받은 저자는 현대정치연구소가 발행하는 학술지에 판정 후 3년간 단독 혹은 공동으로 논문게재를 신청할 수 없다.
 - ② 편집위원회는 해당 저자에게 게재신청 불가기간을 통보한다.
 - ③ 게재 이후 표절 판정을 받은 논문은 본 학회에 의해 공식적으로 취소되며, 편집위원회는 이 사실을 현대정치연구를 통하여 공지한다.
- (2) 중복게재에 대한 제재
 - ① 중복게재로 최종 판정을 받은 저자는 현대정치연구소가 발행하는 학술지에 판정 후 3년간 단독 및 공동으로 논문게재를 신청할 수 없다.
 - ② 편집위원회는 중복게재 신청자에게 게재신청 불가기간을 통보한다.
 - ③ 게재 이후 중복게재 판정을 받은 논문은 본 학회에 의해 공식적으로 취소되며, 편집위원회는 이 사실을 현대정치연구를 통하여 공지한다.
 - ④ 편집위원회는 중복게재로 판정된 논문이 게재된 학술지의 발행단체에 이 사실을 통고한다.

5. 기타

- (1) 본 연구소가 발행하는 학술지에 기 출간된 논문을 다른 저술의 형태로 재출간 시 원 출처를 밝혀야 한다.
- (2) 본 강령은 2008년 1월 1일 이후 게재 신청한 논문에 적용된다.

부록1: 현대정치연구소 학술활동 (2015년 3월~2018년 5월)

1. 2015년 3월 제 3회 서강대학교 정치외교학과 대학원생 논문 발표회(현대정치연구소 & BK21Plus 사업팀(정치학의 과학화) 공동주최)

- 일자: 2015년 03월 27일
- 장소: 서강대학교 다산관 501호
- 내용:

가. 발표:

- 이지훈(서강대학교 정치외교학과 석사) : 복지균열의 부상에 관한 연구 -무상급식부터 경제민주화담론까지의 시기 (2009-2012)를 중심으로
- 김태환(서강대학교 정치외교학과 석사과정) : 대한민국 임시정부의 균등이념과 제헌헌법
- 김성모(서강대학교 정치외교학과 석사과정) : 사회적 자본이 사회신뢰도에 미치는 영향분석: 네트워크 자본을 중심으로
- 정성조(서강대학교 정치외교학과 석사과정) : ‘시진핑으로의 권력집중’ 현상 소고
- 이태규(서강대학교 정치외교학과 박사과정) : 당- 국가 체제 속에서 중국 공산당의 역할과 위상 변화
- 선민수(서강대학교 정치외교학과 석사과정) : ‘중국식 민주에서의 사회집단의 역할 고찰’ - 위로부터의 정치개혁과 아래로부터의 민주화 저항을 중심으로

나. 토론:

- 김찬송(서강대학교 정치외교학과 석사과정), 권도혁(서강대학교 정치외교학과 석사과정), 심은정(서강대학교 정치외교학과 석사), 정결(서강대학교 정치외교학과 석사과정), 한유동(서강대학교 정치외교학과

박사과정), 한성훈(서강대학교 정치외교학과 석사과정)

다. 사회:

- 전재호(서강대), 이민자(서울디지털 대학교)

2. 서강대 SSK 탈서구중심주의 연구단 · 현대정치연구소 전문가 초청 세미나

- 일시 : 2015년 4월 29일(수) 16시
- 장소 : 다산관 209B호
- 내용 : 서구중심주의와 역사교육의 공과 (서강대학교 김민정)

3. 서강대 SSK 탈서구중심주의 연구단 · 현대정치연구소 전문가 초청 세미나

- 일시 : 2015년 4월 25일(토) 13시
- 장소 : 다산관 209B호
- 내용 : 중국학술의 주체성과 유럽중심론의 비판 (상해 화동사범대학교 류칭)

4. 현대정치연구소, SSK 좋은 정부 연구단, 인류사회재건연구원 후원 “정당 정치의 변화 왜 어디로” 저자와의 대화

- 일자: 2015년 5월 28일
- 장소: 서강대학교 가브리엘관 109호
- 내용:

가. 발표:

정진민(명지대) : 한국의 새로운 정당모델 - 대안으로서의 유권자 정당

강신구(아주대) : 대통령제 정부 형태에서 대중정당론의 적실성에 대하여

최준영(인하대) : 대통령제 정당체제에서 매니페스토 운동의 한계

채진원(경희대) : ‘오픈프라이머리 정당 약화론’과 네트워크정당모델

서정건(경희대) : 후보 선출과 정당 조직의 연계 및 변화: 미국의 역사적 경험을 중심으로

이현우(서강대) : 미국 정당의 양극화 평가 - 약화(decline)인가 적응(adaptation)인가

안병진(경희사이버대) : 정당정치의 혁신에 대한 시론 - 미국과 한국의 민주당 사례를 중심으로

임성호(경희대) : 정당 내 정파(faction) 문제와 정치 양극화 - 탈산업시대 정당의 위험요소와 극복 방향

나. 사회:

김민전(경희대)

5. 현대정치연구소 · SSK 탈서구중심주의연구단 공동주최 세미나

• 일자: 2015년 6월 5일

• 장소: 서강대학교 다산관 209A호

• 내용:

가. 발표:

- 엄한진(한림대) : “서구가 바라본 오리엔트, 오리엔트가 바라본 서구”

김은실(성신여대) : “유럽중심주의와 러시아 정체성 논쟁”

박은홍(성공회대) : “동남아시아에서 반(反)서구중심주의 ‘아시아적 가치’의 양면성”

조경란(연세대) : “서구중심주의와 중국중심주의의 대립과 충돌-역사적 회고와 전망”

김광수(한국외국어대) : “아프리카중심주의(Afrocentrism) 시각에서 본 아프리카 르네상스의 역사적 맥락화”

- 김은중(서울대) : “라틴아메리카의 관점에서 본 권력의 식민성, 자본주의 세계경제, 유럽중심주의”

- 이지은(한국외국어대) : “서구와 탈서구, 근대와 탈근대-인도 역사학의 여정”

- 고희탁(서강대) : “서구중심주의에 대한 근현대 일본의 동화전략과 역전전략의 이중주”

나. 토론: 장경섭(서울대), 김태연(서울대), 이한우(서강대), 정수복(사회학자/작가), 임기대(한국외국어대), 박정원(경희대), 김진영(서강대), 이새봄(연

세대)

다. 전경옥(숙명여대), 장인성(서울대)

6. 현대정치연구소 · SSK 좋은정부연구단 공동주최 해외학자초청 세미나

• 일자: 2015년 6월 5일

• 장소: 서강대학교 다산관 501호

• 내용:

가. 발표:

- Edgar Grande(LMU MUNICH, 뮌헨대학교) : “Globalization and the Re-Structuring of Political Conflict in Western Europe“

나. 사회:

이현우(서강대)

7. 서강대 SSK 탈서구중심주의 연구단 · 현대정치연구소 전문가 초청 세미나

• 일시 : 2015년 7월 24일(금) 16시

• 장소 : 다산관 603호

• 내용 :

- 한국 심리학계의 탈서구중심적 연구동향: 유학심리학의 연구를 중심으로 (서강대학교 조궁호)

- ‘우리성’과 ‘쪽’의 심리학: 한국적 세계관에 바탕한 심리학의 한 모형 (한규석) (전남대학교 한규석)

8. 서강대 SSK 탈서구중심주의 연구단 · 현대정치연구소 전문가 초청 세미나

• 일시 : 2015년 8월 17일(월) 16시

• 장소 : 서강대 다산관 603호

• 발표 :

- ‘가족개인’과 한국의 계층질서: 소소유자의 존재와 의식(김동춘) (성공회대학교 김동춘)

- 탈서구중심주의에 대한 유교사회학적 모색(이영찬) (계명대학교 이영찬)

9. 서강대 SSK 탈서구중심주의 연구단 · 현대정치연구소 전문가 초청 세미나

- 일시 : 2015년 9월 24일(목) 16시 30분
- 장소 : 서강대 다산관 604호
- 발표 : 제국의 역사는 서구중심주의에 대해 무엇을 말해주는가 (조선대학교 공진성)

10. 서강대 SSK 탈서구중심주의 연구단 · 현대정치연구소 전문가 초청 세미나

- 일시 : 2015년 10월 2일(금) 16시 30분
- 장소 : 서강대 다산관 601호
- 발표 : 보편주의적 한국국제관계이론 구축 시도 속의 식민주의와 제국주의 (전북대학교 조영철)

11. 현대정치연구소, 한국사회기반연구(SSK) 좋은정부 연구단 공동 주최 해외학자 초청 강연

- 일자: 2015년 10월 16일
- 장소: 서강대학교 다산관 209B호
- 내용:
가. 발표:

- Sverker C. Jagers(Political Science University of Gothenburg & Luleå University of Technology) : Ecological Citizens - Realism or Utopia? On the importance of Environmental values for generating green behaviour and consumption

12. 사회과학연구소, 현대정치연구소 SSK 탈서구중심주의 연구단 해외학자 초청 강연회

- 일시 : 2015년 10월 20일(화) 15시 30분

- 장소 : 다산관 209B호
- 내용 : “유교민주주의의 가치: 도구적 가치로부터 내재적 가치로” (홍콩시립대학교 공공정책학과 김성문)

13. 서강대 SSK 탈서구중심주의 연구단 · 현대정치연구소 전문가 초청 세미나

- 일시 : 2015년 11월 6일(금) 16시 30분
- 장소 : 서강대 다산관 601호
- 발표 : “패치워크문명론” (동국대학교 황태연)

14. 현대정치연구소, SSK 좋은 정부 연구단 공동주최 전문가 초청 세미나

- 일자: 2015년 11월 27일
- 장소: 다산관 209B호
- 내용:
 - 가. 발표:
 - 이수상(부산대) : 언어 텍스트 자료의 네트워크 분석 방법
 - 나. 사회:
 - 이현우(서강대)

15. 현대정치연구소, SSK 좋은 정부 연구단 공동주최 전문가 초청 세미나

- 일자: 2015년 12월 4일
- 장소: 다산관 209B호
- 내용:
 - 가. 발표:
 - 이남영(세종대) : 지역투표현상은 퇴조하는가
 - 나. 사회:
 - 이현우(서강대)

16. 서강대 SSK 탈서구중심주의 연구단 · 현대정치연구소 전문가 초청 세미나

- 일시 : 2015년 12월 11일(금) 16시 30분
- 장소 : 서강대 다산관 601호
- 발표 : 유럽중심주의와 역사학 비판 - 국내 서양사학계의 유럽중심주의 논의에 대하여 (성균관대학교 김택현)

17. 서강대 SSK 탈서구중심주의 연구단 · 현대정치연구소 전문가 초청 세미나

- 일시 : 2015년 12월 21일(월) 16시 30분
- 장소 : 서강대 다산관 209B호
- 발표 : 소농사회론에서 유교적 근대론으로 (성균관대학교 미야지마 히로시)

18. 2016년 2월 제 4회 서강대학교 정치외교학과 대학원생 논문발표회(현대정치연구소 & BK21Plus 사업팀(정치학의 과학화) 공동주최)

- 일자: 2016년 2월 24일
- 장소: 서강대학교 다산관 603호
- 내용:

가. 발표:

- 추정연(서강대학교 정치외교학과 석사과정) : 5.24조치의 정책적 효용성에 대한 연구 - 2010년 이후 북한의 무역 변화를 중심으로
- 황하빈(서강대학교 정치외교학과 석사과정) : 대선 후보 단일화 실패와 한국 정당 정치의 문제점 : 1987년 13대 대선을 중심으로
- 이석희(서강대학교 정치외교학과 석사과정) : 서구중심주의의 극복전략과 정치적 정당성: 역전적 동화주의 분석 -정관응의 『성세위언』을 중심으로
- 양해만(서강대학교 정치외교학과 석사과정) : 북한변수가 정부신뢰에 미치는 영향: 박근혜 정부를 중심으로
- 권도혁(서강대학교 정치외교학과 석사과정) : 경제민주화는 어떤 민주화인가?

나. 토론:

김태영(서강대학교 정치외교학과 석사과정), 한성훈(서강대학교 정치외교학과 석사과정), 유재승(서강대학교 정치외교학과 석사과정), 김찬송(서강대학교 정치외교학과 석사과정), 윤호산(서강대학교 정치외교학과 석사과정)

다. 사회:

전재호(서강대), 한영빈(서강대)

19. 서강대 현대정치연구소 탈서구중심주의 연구단 · 한국정치사상학회 3월 월례학술회의

- 일시 : 2016년 3월 19일(토) 15시 30분
- 장소 : 서강대 다산관 101호
- 내용 : “존 롤스 정치이론에서 공동체주의적 요소” (국민대학교 이종은)

20. 서강대학교 현대정치연구소 / SSK 좋은 정부 연구단 공동주최 국제학술회의

- 일시 : 2016년 4월 29일(금) 13시 00분
- 장소 : 서강대 가브리엘관 109호
- 내용 : “What is Good Government in Asia”

21. 서강대학교 현대정치연구소 주최 전문가 초청 세미나

- 일시 : 2016년 5월 3일(화) 10시 30분
- 장소 : 서강대 다산관 603호
- 내용 : “Dynamic lobbying: Empirical evidence from foreign lobbying on free trade agreement”
- 발표 : 유혜영 교수 (Vanderbilt University)

22. 서강대학교 현대정치연구소 / 선거학회 주최 전문가 초청 세미나

- 일시 : 2016년 5월 20일(금) 17시 00분
- 장소 : 서강대 다산관 501호
- 내용 : “The Consequences of Government Ideology and Taxation on Welfare Voting”(정부 이데올로기와 조세수준이 복지투표에 미치는 영향)
- 발표 : 신정섭 교수 (한양대학교)

23. 서강대학교 현대정치연구소 / 사회과학연구소 공동주최 해외학자초청 세미나

- 일시 : 2016년 6월 27일(월) 16시 00분
- 장소 : 서강대 다산관 209B호
- 내용 : “Rethinking “Capitalism” and Long-Run Paths of Development in East Asia”
- 발표 : 김원익 교수 (Louisiana State University)

24. 서강대학교 현대정치연구소 / 선거학회 공동주최 전문가 초청 세미나

- 일시 : 2016년 11월 2일(수) 16시 00분
- 장소 : 서강대 다산관 209B호
- 내용 : “Factories for Votes? How Authoritarian Leaders Gain Popular Support Using Targeted Industrial Policy”
- 발표 : 박선경 교수 (고려대학교 평화와 민주주의 연구소)

25. 서강대학교 현대정치연구소 주최 “2016 미국 대통령 선거 분석”

- 일시 : 2016년 11월 18일(금) 09시 30분
- 장소 : 서강대 다산관 601호
- 내용 : “선거제도, 여론조사 그리고 선거결과”, “유권자 지형의 변화와 양대 정당의 미래 / 미국 밖에서의 포퓰리즘.”
- 발표 : 이현우 교수 (서강대학교), 하상응 교수 (서강대학교)

26. 서강대학교 현대정치연구소 / 선거학회 공동주최 확대월례 세미나

- 일시 : 2017년 4월 21일(금) 16시 00분
- 장소 : 서강대 정하상관 311호
- 내용 : “2017 촛불집회: 누가 그리고 왜”
- 발표 : 이현우, 서복경, 이지호 교수(이상 서강대학교)
- 토론 : 장우영(대구가톨릭대학교), 신진욱 (중앙대학교), 하상응(서강대학교), 김욱(배재대학교)

27. 서강대학교 현대정치연구소 특별학술대회

- 일시 : 2017년 6월 30일(금) 13시 30분
- 장소 : 서강대 정하상관 311호
- 내용 : “촛불과 태극기의 정치”
- 발표 : 김종범(대전대), 전상진(서강대), 신진욱(중앙대), 도묘연(영남대), 이현출(건국대), 장우영(대구가톨릭대), 이현우, 이지호, 서복경(이상 서강대)
- 토론 : 전재호(서강대), 김윤철(경희대), 박명호(동국대), 강신구(아주대), 황아란(부산대), 이재묵(한국외대)

28. 서강대학교 현대정치연구소 월례세미나

- 일시 : 2018년 5월 31일(목) 16시 00분
- 장소 : 서강대 다산관 601호
- 내용 : "저자와의 대화: 정당의 과거와 미래를 묻다."
- 발표 : 정진민(명지대)
- 토론 : 전진영(입조처), 강신구(아주대), 서정건(경희대), 안병진(경희대), 임성호(경희대), 채진원(경희대), 최준영(인하대)

29. 서강대학교 현대정치연구소 11주년 기념학술대회

- 일시 : 2018년 11월 23일(금) 13시 20분
- 장소 : 서강대 정하상관 311호
- 내용 : "한국 정치과정연구의 새로운 아젠다"
- 발표 : 박선경(인천대), 강신구(아주대), 조영호(서강대), 강원택(서울대), 장훈(중앙대), 이지호(서강대), 서복경(서강대)
- 토론: 하상응(서강대), 허석재(입조처), 임성호(경희대)
- 사회: 이현우(서강대), 정진민(명지대)

30. 2019 현대정치연구소 콜로키움

- 일시 : 2019년 4월 12일(금) 16시 20분
- 장소 : 서강대 다산관 209B호
- 내용 : "미디어생태계 변화와 시사평론의 세계"
- 발표 : 장희영 시사평론가

부록2: 현대정치연구소 연구활동

연번	지원기관	연구과제명	연구책임자 (참여교수)
1	한국연구재단	교차·횡단 융합의 탈서구중심주의 미래사상연구	강정인

■ 편집위원회 명단 (가나다 순)

강우진(경북대)	강정인(서강대)
김면회(한국외대)	우병원(한국외대)
이현우(서강대)	조영호(서강대)
최일성(한서대)	하상응(서강대)
한경준(테네시대)	홍지연(홍콩과기대)
황아란(부산대)	

현대정치연구 2019년 봄호 (제12권 제1호)

인 쇄 | 2019년 04월 25일
발 행 | 2019년 04월 30일

발행인 | 이현우
편집인 | 조영호
편 집 | 서강대학교 현대정치연구소
펴낸곳 | 도서출판 네임북스 (www.namebooks.co.kr)

서강대학교 현대정치연구소 (Sogang Institute of Political Studies)
주소 | 서울특별시 마포구 백범로 35 (신수동)
35 Baekbeom-ro, Mapo-gu, Seoul, 04107, South Korea
TEL | (+82)2-705-8616 FAX | (+82)2-705-8617
E-mail | polsci@sogang.ac.kr

ISSN 1976-9466
