

현대정치연구

2020년 봄호 (제13권 제1호)

서강대학교 현대정치연구소

■ 차례

민주화 이후 한국 정당경쟁의 이념적 차원 연구 : 선거공약에 나타난 정책강조의 요인분석을 중심으로 이지호	5
일본 정치 시스템의 과제와 신진정치가의 대응 이주경	41
민주주의 위기의 원인과 대안에 대한 이론적 고찰 : 국민투표, 사법심사권, 그리고 정당해산제도를 중심으로 정동준	79
동·서양 정치사상이라는 이분법을 넘어서 한국정치사상의 모색을 위한 시론 : 근대성의 형성과 변용 그리고 그 전환의 문제의식을 중심으로 홍태영	117
Public Pension Reform in Southern Europe : Government Unilateralism vs. Corporatist Social Bargaining <i>Park, Sung-Ho</i>	153

■ CONTENTS

Ideological Dimensions of Party Competition in Korea <i>Lee, Ji-Ho</i>	5
Challenges of the Japanese Political System and Response of New Political Powers <i>Lee, Ju-Kyung</i>	41
A Theoretical Review on the Crisis of Democracy : Focusing on Referendums, Judicial Review, and Party Bans <i>Jung, Dong-Joon</i>	79
An Essay on the Search of Korean Political Thought beyond the Dichotomy of Eastern or Western Political Thought <i>Hong, Tai-Young</i>	117
남유럽의 공적연금 개혁 : 정부일방주의와 조합주의 사회교섭의 경로 연구 <i>박성호</i>	153

민주화 이후 한국 정당경쟁의 이념적 차원 연구: 선거공약에 나타난 정책강조의 요인분석을 중심으로*

이지호 | 서강대학교

| 국문요약 |

이 글의 목적은 공약분석에 기초해 민주화 이후 정당 간 이념갈등의 성격을 규명하는 데 있다. 이를 위해 1992년부터 2017년까지 주요정당의 총선과 대선공약에 대한 내용분석과 요인분석이 수행되었다. 분석의 결과는 한국 정당의 이념갈등이 정치 영역의 '평화·민주'와 '국가안보', 그리고 경제영역의 '좌-우' 차원에서 나타나고 있음을 보여준다. 이러한 발견은 국회의원 이념연구에서 나타난 '반공주의'와 '좌-우' 갈등을 공약분석을 통해 확인하는 것이고, 여기에 더해 '민주주의' 갈등이 지속되고 있음을 보여준다. 탈물질주의 갈등은 정당 간 정책경쟁에서 드러나지 않고, 사회문화적 수준의 '권위주의 대 자유주의' 갈등도 정당수준의 이념갈등에서는 보이지 않는다. 대신에 권위주의와 자유주의 가치는 안보와 민주주의의 정치 이슈와 연관되고, 자유와 인권의 가치는 진보의 영역에 속하는 것으로 나타난다. 분석 결과들이 전체적으로 주는 함의는 민주화 이후 한국 정당정치가 경제적 '좌-우' 갈등을 안착시킴과 동시에, 권위주의적 경향에 대한 경로의존성으로 인해 다양한 사회적 갈등의 동원에 결핍을 보이고 있다는 것이다.

주제어 | 공약측정, 내용분석, 요인분석, 이념갈등, 이념차원, 경로의존성

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

1. 서론

이 글의 목적은 정당의 선거공약¹⁾에 기초해서 민주화 이후 한국 정당의 정책 경쟁에서 나타나는 이념적 차원을 규명하는데 있다. 오늘날 한국 정치를 이해하는데 통용되는 이념적 개념은 진보-보수다. 대부분의 정치의식조사는 유권자와 정당의 이념성향을 진보-보수의 연속선상에 위치 설정함으로써, 투표행태 연구와 정당의 선거 전략에 정보를 제공한다. 그러나 이념은 그 안에 다양한 속성을 담고 있다. 현실 세계에서 이념은 일차원이 아니라 다차원의 정책공간에서 발현되기 때문이다. 따라서 이 논문은 정당의 선거공약에 나타나는 정책경쟁의 다차원 공간을 분석함으로써, 흔히 진보-보수로 지칭되는 이념이 정당 수준에서는 어떤 속성으로 구성되어 있는지를 밝히고자 한다. 이 글은 정당이 제시한 공약을 분석의 단위로 하는 만큼, 유권자 수준의 연구와 대비되는 정당 수준의 이념 연구다. 이 글이 정당 차원의 이념갈등에 주목하는 이유는 유권자 수준의 이념갈등을 정당이 대표하고 있는지를 파악하기 위함이고, 다른 한편으로, 이념갈등을 재생산하고 강화하는 역할도 정당이 하고 있다는 현실적 고려 때문이다.

정당 이념연구는 일반적으로 전문가조사와 공약분석으로 진행된다. 전문가조사는 주로 한국의 경우 국회의원 설문조사에 의존해 왔으며, 정당의 이념갈등 구조를 의원들의 주관적 이념과 정책 태도와의 상관성, 혹은 정당별 국회의원들의 정책태도의 차이로 파악한다. 즉, 일련의 국회의원조사에 기초한 이념연구(강원택 2005; 2012; 김정도 2009)는 대복지원, 한미동맹, 국가보안법 폐지, 재벌개혁, 복지확대, 사형제 폐지 등과 같은 정책 이슈에 대한 응답자의 찬반 태도와 진보-보수 이념성향과의 상관성을 비교하거나, 국회의원들의 이슈태도의 차이를 정당별로 비교함으로써 정당 간 이념갈등의 특성을 파악한다.

1) 선거에서 정당이 제시하는 정책 약속의 문서를 일반적으로 강령(manifesto)이라고 부르지만, 한국의 정당들이 제시하는 문서의 형태는 공약(pledge)이다. 이 글에서는 공약의 용어를 주로 사용하고, 비교연구나 연구방법의 언급에서는 강령의 용어를 사용한다. 강령과 공약의 차이에 대해서는 다음 장에서 서술한다.

그러나 몇 가지 주어진 정책이슈에 대해 응답자의 태도를 묻는 국회의원 설문 조사 방식은 정당의 수많은 정책 약속 가운데 강조의 차이를 분석하는 공약분석 방식에 비해, 실제 정당 간 정책경쟁의 이념 차원을 파악하는데 한계가 있을 수 있다. 무엇보다도 이슈마다의 정책대립을 가정하는 설문조사 방식은 정당이 꺼리는 정책 대조를 응답자에 강요하기 때문에 이러한 측정이 정책 대립을 과장해서 드러낼 수 있다(Budge 1999). 이에 비해 공약분석방법은 설문 기반 이념조사와 달리 정당이 여러 정책을 놓고 강조를 달리함으로써 서로 경쟁한다는 보다 현실적인 정당경쟁의 가정에 기초한다(Budge and Farlie. 1977; Robertson 1976). 나아가 공약분석방법은 기간이 한정되는 국회의원조사와 달리 자료가 선거 시기마다 생산되기 때문에 분석 대상의 전 기간을 포괄한다. 선거공약에 기반한 이념연구는 비교강령연구의 코딩도식에 따라 텍스트를 분석하고, 요인분석을 통해 경쟁 차원의 이념적 속성을 규명한다. 초기 비교강령그룹(Manifesto Research Group)은 요인분석을 통해 서구 각국의 정당 간 경쟁의 이념 차원을 도출하고 이를 비교하였다(Budge et al. 1987). 이들 연구의 가장 중요한 성과는 19개 서구 민주주의국가에 좌-우 차원이 공통적으로 나타난다는 것을 발견한 것이다. 이는 유럽의 근대화 과정에서 형성된 네 가지 주요 균열 중 가장 늦게 도래한 파급된 계급균열이 대부분의 국가에 유사하게 형성되었다는 립셋과 로칸(Lipset and Rokkan 1967)의 주장에 대한 실증적 증거를 구축한 것이다. 그러나 아시아, 남미 등 다른 지역의 정당경쟁에서도 좌-우 차원의 이념갈등이 발견될 것인지는 실증분석을 통해 검증해 봐야 할 문제다.

공약측정에 기초한 한국 사례의 선행연구들은 1950년대부터 연구 시점까지 정당의 정책경쟁에서 나타나는 이념차원을 분석한다(현재호 2004; 이지호 2008). 이 연구의 의의는 정당 간 정책경쟁이 권위주의 시기에는 ‘민주주의 대 발전주의’의 차원에서 나타나고, 민주화 이후 진보-보수 차원으로 발전할 가능성을 보여준 것이다. 그러나 선행연구들은 차원분석에 권위주의 시기의 선거공약을 포함하고 있기 때문에 민주화 이후 시기에서 나타나는 이념갈등의 성격을 별

도로 밝히는 데 한계를 지닌다. 또한 이들 연구는 도출된 이념 차원에 놓인 정당의 위치와 움직임이 정당경쟁의 역사적 경험에 얼마나 부합하는지, 다른 조사방식에 기초한 연구의 분석결과와는 어느 정도 유사한지를 밝히는 타당성 검증을 간과하였다. 이러한 선행연구의 한계는 민주화 이후 짧은 경과 기간과 이에 따른 자료의 부족에 기인한다. 따라서 본 연구는 민주화 이후 30년이 지난 시점에서 선행연구보다 더 많은 자료를 바탕으로 민주화이후 시기에 국한하여 정당 간 정책경쟁의 이념차원을 규명하고, 도출된 차원에 대한 타당성 검증을 시도한다. 분석의 범위는 1992년부터 2017년까지이며, 사용되는 자료는 주요 정당의 대선과 총선의 선거공약이다.

II. 이론적 논의와 연구방법

1. 이념갈등의 다섯 가지 차원

일반적으로 이념은 추상적인 좌-우(left-right) 혹은 보수-진보(conservative-liberal)와 같이 이분법적 성격을 갖는다. 그러나 이념은 사회의 여러 가지 근본적인 갈등과 연관되어 있기 때문에 그 속성은 다차원적이다. 여기서는 현대사회에서 자주 등장하는 세 가지 갈등과 한국사회에 특수하게 적용될 수 있는 두 가지 갈등을 정당 수준에서 나타날 수 있는 이념갈등으로 제시한다.

첫 번째는 현대사회에서 가장 보편적으로 나타나는 좌-우 대립이다. 균열이론에 따르면, 좌-우이념은 서구사회의 근대화 과정에서 형성된 주요한 사회 균열 중 서구 정당체계를 동질적으로 만든 ‘노동 대 자본’의 계급균열로부터 구축되고, 이후 다양한 사회경제적 갈등을 흡수하면서 오늘날 정치 이념의 가장 일반적인 형태로 자리 잡았다(Knutsen and Scarbrough 1995). 좌-우 이념이 여러 속성을 담고 있지만, 탈근대사회를 대변하는 탈물질주의 가치(post-materialist value)

의 등장은 기존의 좌-우 개념을 물질주의적 좌-우(materialist left-right) 개념으로 다시 규정한다(Knutsen 1995). 따라서 자본 대 노동의 계급균열에서 출발하는 좌-우 개념은 경제적이고 물질적인 가치 배분의 성격을 지니며, 시장자유 대 정부간섭, 분배 대 성장, 형평성 대 효율성 등의 대립적 가치를 포함한다.

두 번째로는 탈산업사회의 달라진 사회경제적 조건으로부터 형성된 ‘물질주의-탈물질주의’ 가치 갈등이다. 이는 제2차 세계대전 이후 물질적 풍요를 경험한 전후 세대의 탈물질주의 가치와 물질적 가치의 배분을 추구하는 전전 세대 간의 갈등으로 나타난다(Inglehart 1977). 새로운 형태의 이 가치 갈등은 기존의 좌-우 정치를 가로지르면서 녹색당의 출현 등 서구 정당체계에 변화를 가져온다. 탈물질주의적 가치는 환경보호, 인종차별 금지, 동물보호, 성 소수자의 권리, 반핵 평화, 자기표현의 존중 등의 이슈로 나타난다. 한국에서도 일반 국민 대상으로 탈물질주의 가치 변화에 대한 연구가 지속적으로 이어졌고(어수영 2004; 김옥 2006), 미국산 쇠고기 촛불집회의 참여를 탈물질주의 가치의 정치적 표출로 분석한 연구가 수행된 바 있다(조기숙 2009). 그러나 국민 사이의 탈물질주의적 가치 변화가 사회적 갈등으로 나타나지만, 정당 간 갈등으로 진화하여 이념적 차원을 형성하는지는 의문이다.

세 번째 이념갈등은 ‘권위주의 대 자유주의’의 대립이다. 이는 전통적인 권위와 도덕에 대한 자유주의적(libertarian) 가치의 도전으로 형성되며(Flanagan 1987; Inglehart and Flanagan 1979), 1970-80년대 좌파 자유주의 정당의 출현을 설명한다(Kischelt 1988; 1994). 기존 권위에 대한 도전과 정치 참여로 표현되는 노무현의 등장 또한 이 이념갈등으로 설명된 바 있다(장훈 2004). ‘권위주의 대 자유주의’ 갈등은 개인적 수준에서는 검소함과 경건함에 대한 자유분방함과 세속주의로 나타나고, 사회적 수준에서는 순응과 의존, 권위에 대한 헌신과 대조되는 독립성과 자기주장, 권위에 대한 냉소로 나타난다(Flanagan 1987). 정책적으로는 법과 질서에 의한 강제보다 개인의 자유와 인권의 강조, 사회적 약자에 대한 차별철폐와 평등, 정치적 참여 및 표현의 자유 등이 자유지상주의 가치를 대

변한다. 이는 탈산업사회와 정보화 사회를 관통하는 보다 폭넓은 개념으로 우리 사회에서도 감지되고 때로 정치적으로도 표출되는 가치갈등이다.

네 번째로는 한국의 역사적 특수성으로부터 구축된 ‘반공주의’ 갈등이다(강원택 2005). 이는 대북 인식, 남북관계의 재규정, 통일에 대한 방안을 둘러싼 이념 갈등으로 민주화 이후 일반 국민 사이에서나 정당 수준에서도 가장 두드러지게 나타나는 갈등으로 인식된다(강원택 2003; 김무경·이갑윤 2005; 이갑윤 2011; 문우진 2016). 이 갈등은 단순히 대북한 외교 및 군사 관계를 넘어 분단으로부터 오는 남한 내부의 이념갈등으로 볼 수 있다. 즉, 이러한 차원의 갈등에는 해방 이후 산업화와 민주화 과정에 영향을 미친 미국의 역할, 안보를 위해 자유와 인권을 유보하는 문제 등이 놓여져 있다. 따라서 이 이념갈등은 북한지원과 남북평화 및 군축과 대별되는 북한 제재와 흡수통일, 군사력 강화, 한미동맹 등의 이슈로 나타난다.

마지막으로, 민주화 이후 정치 갈등의 또 다른 축으로 민주주의 갈등을 들 수 있다. 권위주의 시기에 가장 현저했던 ‘발전주의 대 민주주의’의 정당 균열은 민주화 이후 급속히 약화된다(이갑윤 1993; 이지호 2008). 통치세력이 경제발전을 위해 민주주의를 유보하고, 반대세력이 이에 맞서 자유와 민주주의 이슈를 제기하는 정당 간 대립이 쇠퇴한 것이다. 그러나 민주화 이후에도 인권과 민주개혁에 대한 이슈는 지속되고, 오히려 가장 인화성이 강한 정치 갈등으로 나타난다. 사법개혁, 검찰개혁, 언론개혁, 정치부패 등이 이와 관련한 이슈들이다. 특히 간헐적으로 나타나는 퇴행적 통치 행태는 권위주의 시대로 돌아가는 듯한 ‘민주 대 반민주’의 정치 구도를 형성한다. 2016년 대통령 탄핵촛불집회가 그 대표적인 예라고 할 수 있다.

지금까지 한국의 정당수준에서 나타날 수 있는 이념갈등으로 [경제적 좌-우], [탈물질주의], [자유주의 대 권위주의], [반공주의]와 [민주주의]의 갈등 차원을 제시하였다. 이러한 차원 중 앞의 네 가지는 국회의원 이념연구에서 적용하였고, 민주주의 갈등은 본 연구에서 추가한 것이다. 국회의원 이념연구의 분석 틀을

준용한 이유는 이미 정치엘리트 사이에 검증된 이념 차원으로 이 연구의 결과와 비교하기 위함이다. 따라서 이 글은 현대사회에 보편적이고 한국적 특수성을 반영하는 5가지의 이념갈등이 정당 간 정책경쟁에서 어떻게 나타나고 있는지를 정책강조의 차원분석을 통해 검증하고자 한다.

2. 공약의 내용분석

정당 간 정책경쟁의 이념적 특성을 규명하기 위해, 이 글은 먼저 공약에 나타난 정책 진술을 분석한다. 공약 문서의 내용분석은 비교강령프로젝트의 표준분류도식(standard classification scheme)과 코딩절차를 따르되(MARPOR, 2014), 한국적 특수성과 시대변화를 반영해 몇몇 범주의 명칭을 수정한 분류도식을 사용한다. 분석에 사용된 분류도식은 <표 1>과 같다.

<표 1> 정책범주의 분류도식

정책 영역	정책범주	정책 영역	정책범주	정책 영역	정책범주
외적 관계	북한+	경제	자유기업	삶의 질	환경보호
	북한-		사업유인		문화
	군사+		시장규제		공평성
	군사-		경제계획		복지+
	평화		코포라티즘		복지-
	반제국주의→국가주권		보호주의+		교육+
	국제주의+		보호주의-		교육→교육자율
	국제주의-		경제목표		국가적 삶+
자유/민주	자유·인권	케인즈 경제	사회적 가치	전통적 도덕+	
	민주주의	생산성·성장		법과질서+	
	헌정주의+	기술·인프라		사회조화	
	헌정주의-	통제경제		다문화주의-	

정치 체제	지방분권	국유화→민영화 부정	사회 집단	법과질서-
	중앙집중화			다문화주의+
	정부효율성			국가적 삶-
	정치부패			전통적 도덕-
	정치적 권위	반성장주의		노동집단+
				노동집단-
				농어민
				중산층
				비특권집단
				비경제집단

*+/-의 표시는 해당 이슈에 대한 긍정과 부정을 의미.

분류도식은 [외적 관계], [자유와 민주주의], [정치체제], [경제], [삶의 질], [사회적 가치], [사회집단]의 7개 정책영역 하에 총 54개의 정책범주로 구성된다. 표준분류도식을 구성하는 정책범주는 56개이지만 ‘유럽연합 긍정’과 ‘유럽연합 부정’은 한국적 상황에 적합하지 않기 때문에 제외한다. [외적 관계]의 첫 번째와 두 번째 범주인 ‘특별한 관계’ 긍정과 부정에는 한국의 역사적 특수성을 반영하여 북한을 설정한다. 이는 독일의 경우 동서독 분단시기에 서독과의 특별한 관계를 동독으로 규정하고 있는 것과 같은 맥락이다(Klingemann et al. 2006, 49). 표준분류도식의 ‘반제국주의’와 ‘국유화’는 오늘날 정치적 수사로 거의 사용하지 않기 때문에 각각 ‘국가주권’과 ‘민영화 부정’으로 명칭을 바꾼다. 쉬운 의미전달을 위해 ‘교육부정’은 ‘교육자율’로 명명한다. ‘교육부정’이 ‘교육긍정’의 공교육 확대 및 평준화 교육의 반대 개념으로, 국가 통제로부터 교육의 자율성, 경쟁성 및 수월성을 강조하는 정책이슈를 의미하기 때문이다.

3. 정책선호 차이에 대한 요인분석

다음으로는 정당 간 정책선호의 차이에 대한 요인분석을 수행한다. 요인분석

은 변수들 간의 상호연관성을 분석해서 공통적으로 연관된 요인을 추출하여 전체 자료를 대변할 수 있는 변수의 수를 줄이는 통계기법이다(Kim and Muller 1976). 내용분석을 통해 얻어진 자료는 같은 공약문서에서 각각의 정책범주가 얼마나 많이 혹은 적게 언급되었는가에 대한 정보를 제공한다. 만약 두 개의 정책범주의 언급이 일관되게 함께 많아지거나 적어진다면, 둘은 체계적으로 연관되어 있고 그 연계를 공유하는 다른 정책범주와 함께 특정한 정당갈등을 반영한다고 말할 수 있다.²⁾ 또한 특정 정책범주에 대한 언급이 일관되게 낮은 반면, 다른 범주에 대한 언급이 일관되게 높게 나타난다면, 직선으로 표출되는 특정한 갈등 차원(±연속선)을 추론할 수 있다.

요인분석에서 주목해야 할 점은 첫째, 정당 갈등의 성격을 의미하는 차원의 성격이다. 이것은 각 차원과 특별히 연관된 정책범주의 조합으로부터 추론된다. 두 번째로는 다차원 공간에 놓이는 선거 강령의 상대적 위치다. 이것으로부터 시간에 따른 정당위치의 움직임, 그리고 정당 간 수렴과 분산을 측정할 수 있다. 요인분석은 수많은 차원들을 요약하기 때문에 통계프로그램은 분산 비율(% of variance)을 통해 생성된 차원들이 얼마나 유용한지를 알려준다.

일반적인 절차에 따라, 요인분석은 전체 선거공약에서 차지하는 비율이 1% 이상이거나 개별 공약문건에서의 비율이 3% 이상인 정책범주만을 포함시킨다 (Budge et al. 1987: 147). 정책범주의 평균 언급비율과 최대 언급비율에 따르면 (<부록 1-1> 참조), 전체 54개 범주 중 37개 범주만이 요인분석에 투입된다. 이러한 절차에 따르면, [사회적 가치] 영역의 정책범주들이 대부분 분석에서 배제된다. 그러나 이 연구가 주목하는 정당 간 이념갈등 중 하나가 [권위주의 대 자유주의]의 차원이기 때문에, 이와 연관되어 있는 [사회적 가치] 영역의 정책범주들을 두 가지 유사한 의미의 범주로 병합한다. 즉, ‘국가적 삶 긍정’, ‘전통적 도덕 긍정’, ‘법·질서 긍정’, ‘사회 조화’ 그리고 ‘다문화주의 부정’을 합쳐 ‘공동체질서’라는 새로운 범주를 생성하고, ‘국가적 삶 부정’, ‘법·질서 부정’, ‘전통적 도덕

2) 강령자료의 요인분석에 대해서는 버지(Budge et al. 1987: 28-30) 참조.

부정’, ‘다문화주의 긍정’을 ‘문화적 자유주의’의 개념으로 병합한다.³⁾ 또한 [반공주의] 갈등과 연관성이 높을 것임에도 불구하고 언급비율이 낮은 ‘북한부정’은 국방력 강화를 의미하는 ‘군사긍정’과 병합하여 ‘안보’라는 새로운 범주를 생성하고, 군비축소를 의미하는 ‘군사부정’은 ‘평화’와 병합하여 ‘평화군축’으로 한다. 따라서 요인분석에는 총 36개의 정책범주가 투입된다.

분석대상인 공약 사례 수 48개는 투입되는 변수 36개에 비해 충분치 않기 때문에 이대로 요인분석을 진행하면 지나치게 많은 요인이 추출된다.⁴⁾ 뿐만 아니라 변수에 비해 사례 수가 충분하지 않으면 개별 사례가 추가되거나 제외되는 것에 의해서 도출되는 차원이 심하게 영향을 받고 불안정해진다. 따라서 분석은 정책경쟁의 이념적 구조를 보다 단순하게 표현하기 위하여 2단계 요인분석을 수행한다. 1단계에서는 변수가 최대 14개 이하인 정책영역별로 자료를 요약하고, 줄여진 변수들은 2단계 요인분석에 투입하여 정당 간 차이와 움직임의 전체적인 그림을 얻는다.

4. 자료

1) 자료 선정의 타당성

정당의 위치 측정을 위한 분석 대상은 선거 시기 정당이 유권자에게 제시하는 정책적 선언의 구체적 진술이다. 실제로 매우 적은 유권자가 공약을 읽는다고 해도 공약에 담겨진 정책적 입장은 대중매체에 소개되고 방송의 정책 연설 및 토론을 통해 전달된다. 선거 시기 정당의 정치적 사상과 목표, 그리고 정책을 기록하고 있는 문서의 가장 모범적인 형태는 통상 전당대회에서 채택되는 선거강

3) 언급비율이 매우 낮은 [사회적 가치] 영역의 정책범주를 병합하는 방법은 정책선호로 유럽의회의 정당을 판별하기 위해 고안한 수정된 분류도식을 준용한다(Klingemann et al. 2006, 47-8, 참조).

4) 36개의 변수를 분석에 투입한 결과 10개의 요인을 추출하였고, 제1요인과 제2요인을 제외하면 8개 요인의 분산 값이 10% 이하였다.

령이다. 이들 문서는 국가마다 사정에 따라 다른 유사물(방송과 신문에서 정책을 알리는 대표 연설 혹은 인터뷰)로 대체되기도 하지만, 자료의 선정 기준은 정당의 입장을 대변하는 대표성(representation), 권위 있는 집단으로부터 승인되는 권위성(authority), 그리고 정책의 모든 영역을 포괄하는 종합성(comprehensiveness)이다(Budge 2013).

한국의 정당들이 선거 시기에 제시하는 문서는 외교, 정치, 민생, 경제 등 정책 영역 하에 구체적인 정책을 나열하고 있는 공약이다. 일반적으로 공약 형태의 문서는 강령보다 논쟁적 진술을 덜 담고 있어서, 선거 시기 정당 간 정책적 공방이 잘 드러나지 않는다고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 공약 상의 진술은 여러 정책 사안에 걸친 강조의 차이를 통해 정당 간 정책 선호와 이념 성향의 파악이 가능하다. 현저이론이 가정하는 것처럼(Budge et al. 1987, 24-8), 정당은 특정 정책에 대해 대립하기보다 특정 정책에 대한 강조와 탈강조(de-emphasis)를 통해 자신을 차별하기 때문에, 공약 상 진술이 정책 대립을 나타내지 않는다고 해서 정당 간 이념차이를 볼 수 없는 것은 아니다. 또한 우리나라 정당들이 제시하는 공약은 당내 권위 있는 집단에 의해 만들어져 선거 시기 정당의 입장을 공식적으로 대표하기 때문에, 정당대회에서의 채택 수준은 아니지만 앞에서 언급한 강령 측정 자료의 선정기준을 모두 만족한다.

2) 분석에 포함된 선거와 정당

이 글은 문민정부가 시작된 1992년부터 2017년까지 모든 국회의원선거와 대통령선거를 분석에 포함한다. 분석 대상인 공약 문서의 수집은 전국 선거의 결과로 나타난 모든 ‘유의미한(significant)’ 정당을 포함한다. 비교강령연구는 사르토리(Sartori 1976, 121-5)가 제시한 ‘연합 형성 가능성’과 ‘협박 잠재력’을 감안하여, 분석에 포함되는 하나 이상의 선거에서 5퍼센트 이상의 의석을 차지한 한 정당을 주요 정당으로 간주한다(Budge et al. 1987, 31). 이 기준에 따라, 1992년부터 2017년까지 48개 정당의 공약을 분석한다.⁵⁾

분석은 48개의 정당 중 정치노선, 지지기반, 인물을 계승하면서 민주화 이후 선거에 지속적으로 출현한 정당을 ‘계열정당’으로 분류한다. 정당이 분당되었을 경우 두 정당 중 선거 결과 우위를 점한 정당을 명칭과 관계없이 계열정당에 포함시킨다. 따라서 1996년 민주당에서 분당된 새정치국민회의와 2004년 새천년 민주당에서 분열되어 나온 열린우리당을 같은 계열정당으로 취급한다. 계열정당의 명칭은 민주화 이후 해당 계열정당이 가장 많이 사용한 명칭으로 한다. 포함된 정당을 이렇게 분류하면, 민주화 이후 선거에서 지속적으로 나타나는 4개의 계열정당 즉, 한나라당 계열정당과 민주당 계열정당, 민주노동당 계열정당, 그리고 자유민주연합 계열정당이 식별된다.⁵⁾ 차원분석이 민주화 이후 시기 선거에 참여한 모든 주요 정당을 포함하지만, 분석결과를 보여주는 그림은 단순한 시각화를 위해 4개의 계열정당만을 포함한다.

III. 분석 결과

1. 1단계 요인분석

이 장은 앞 장에서 논의한 다섯 가지 차원의 이념갈등이 실제 선거공약 상의 정책경쟁에서 어떻게 나타나고 있는지를 규명하기 위해, 정당 간 정책 강조의 차이를 대상으로 요인분석을 수행한다. 앞에서 설명했듯이, 요인분석은 두 단계 과정을 밟는다. 1단계에서 정책영역별로 요인분석의 결과로 추출된 요인 중 설명력이 가장 높은 2개의 주요 요인만을 2단계 요인분석에 투입한다. 이는 정책경쟁의 이념적 구조를 보다 단순하게 표현하기 위함이다(Budge et al. 1987, 33). 그리고 정책영역별 요인분석에서 오직 하나의 요인만이 추출되는 경우나, 앞에

5) 분석에 포함된 정당과 공약자료는 <부록 1-2>을 참조.

6) 계열정당의 명칭은 민주화 이후시기 동안 해당 계열에서 가장 많이 사용된 명칭을 사용한다. 분석에 포함된 주요 계열정당은 <부록 1-3>을 참조.

서 언급한 전체 공약이나 개별 공약에서의 비율 기준에 만족하는 정책범주가 2개 이하인 경우, 원래의 정책범주를 그대로 2단계 요인분석에 투입한다. 이러한 절차와 원칙에 따라 1단계 요인분석에서는 [외적 관계], [경제], [삶의 질], 그리고 [사회집단]의 각 영역에서 2개씩 총 8개의 요인이 추출되었고, 그 결과는 <표 2>와 같다.

분산비율 값을 제외한 표의 수치는 각 요인에 대한 정책범주의 상관계수다. 따라서 높은 수치는 해당 요인과 양의 방향 혹은 음의 방향에서 상관성이 높다는 것을 의미한다. [외적 관계] 영역에서 추출된 제1요인은 ‘북한 긍정(0.76)’과 ‘국가주권(0.66)’ 그리고 ‘평화균축(0.89)’과 양의 방향에서 상관성이 높다. 북한과의 교류와 협력 정책, 강대국에 대해 국가 주권을 강조하는 정책, 그리고 적대국과의 대화와 협상, 군비축소를 지향하는 정책이 함께 언급되는 이 차원을 ‘자주 평화’로 해석한다. 제2요인은 국방력 강화와 북한에 대한 경계 등을 의미하는 ‘안보(0.83)’와 미·일 등 주변국과의 협력을 뜻하는 ‘국제협력(0.87)’이 동시에 강조되는 태도로서, 이 차원을 ‘안보외교’로 명명한다. 이로써 외적 관계 영역에서도 추출된 두 가지 갈등 축은 2장에서 논의한 [반공주의] 갈등 차원과 매우 유사함을 알 수 있다. 이는 대북관계를 둘러싼 반공주의 갈등이 정당 간 정책경쟁에서 반영되고 있음을 말해준다.

다음으로 [경제] 영역에서 추출된 제1요인은 자유로운 기업 활동을 강조하는 ‘자유기업(0.78)’과 은행 및 주식시장에 대한 지지를 의미하는 ‘경제적 정통성(0.88)’에 높은 상관성을 보인다. 또한 국가의 경제 능력을 의미하는 ‘경제목표(0.61)’와 ‘기술과 인프라(0.41)’도 양의 방향에서 적재된다. 반면, 반독점, 공정거래, 소상공인 보호 등을 포함하는 ‘시장규제(-0.48)’는 음의 방향에서 상관성을 보여준다. 따라서 이 차원의 성격을 ‘시장경제’로 명명한다. 한편, 제2요인은 정부간섭에 의한 물가안정, 환율통제 등을 가리키는 ‘통제경제(0.77)’와 공기업과 공공사업에 대한 ‘민영화 부정(0.74)’, 자유무역을 견제하는 ‘보호주의 긍정(0.78)’의 범주가 강하게 적재된다. 따라서 이 요인을 ‘국가간섭’으로 해석한다.

[경제]영역에서 도출된 두 가지 갈등 축, ‘시장경제’와 ‘국가간섭’은 2장에서 논의한 [경제적 좌-우]의 이념차원과 일치한다. 민주화 이후 정당 간 정책경쟁이 경제적 좌-우 차원에서 형성되고 있음을 알 수 있다.

〈표 2〉 1단계 요인분석 결과

외적 관계	제1요인 (자주평화)	제2요인 (안보외교)	경제	제1요인 (시장경제)	제2요인 (국가간섭)
북한 긍정	.76	.24	자유 기업	.78	-.03
국가주권	.66	-.43	사업 유인	.30	-.22
안보	-.18	.83	시장 규제	-.50	.28
평화군축	.89	-.22	보호주의 긍정	.10	.78
국제협력	.05	.87	보호주의 부정	-.00	-.12
			경제 목표	.61	-.24
			생산성, 성장	-.08	.03
			기술과 인프라	.41	-.43
			통제 경제	-.07	.77
			민영화 부정	-.23	.74
			경제적 정통성	.88	.08
분산비율	43.9	27.3	분산비율	33.6	14.8
삶의 질	제1요인 (환경과 문화)	제2요인 (복지정의)	사회집단	제1요인 (노동자 vs. 농어민)	제2요인 (비경제집단)
환경 보호	.71	-.03	노동	.67	-.15
문화	.78	.16	농어민	-.78	.06
공평성	-.56	.44	비특권소수자	.63	.64
복지 확대	-.07	.79	비경제인구집단	-.32	.86
교육 확대	-.03	.08			
교육 자율	-.31	-.68			
분산비율	25.5	23.9	분산비율	38.9	29.7

* 요인추출 방법: 주성분 분석.

* 회전 방법: Kaiser 정규화가 있는 베리맥스.

[삶의 질] 영역에서 추출된 제1요인은 ‘환경 보호(0.71)’와 ‘문화(0.78)’를 많이 강조할 때, ‘공정성(-0.56)’을 덜 언급하는 태도를 의미한다. 사회정의와 소수자 차별금지를 가리키는 ‘공정성’은 탈물질주의 가치에 속한다. 같은 가치에 속하는 속성이 서로 반대 방향으로 적재되고 있다. 따라서 이 요인은 탈물질주의로 정의하기 힘들다. 여기서는 양의 방향에서 적재된 두 범주 이름을 따서 ‘환경과 문화’로 명명한다. 제2요인에서는 ‘복지 확대(0.79)’와 ‘공정성(0.44)’이 양의 방향에서 높게 적재되고, 자율적이고 경쟁적인 교육을 강조하는 ‘교육 자율(-0.68)’이 음의 방향에서 높게 적재된다. 따라서 이 차원을 ‘복지정의’로 명명한다. 이로써 복지와 평등에 대한 강조여부가 정당 간 갈등의 또 다른 축임을 알 수 있다.

[사회집단] 영역에서 추출된 제1요인은 노동자에 대한 우호적 태도를 가리키는 ‘노동집단(0.67)’ 및 ‘비특권소수자(0.63)’와 양의 방향에서 높게 적재된다. 그러나 이 요인에서 농어민에 대한 우호적 언급을 의미하는 ‘농어민(-0.78)’은 음의 방향에서 높게 적재된다. 이 세 범주 중 둘이 경제 집단인 노동자와 농어민을 대변하는 정책범주이기 때문에 이 차원을 ‘노동자 vs. 농어민’으로 명명한다. 한국 정치에서 ‘노동자 vs. 농어민’의 차원이 주요한 정당 간 갈등으로 나타나는지 의문이지만, 이는 이익집단정치에서 노동자와 농어민에 대한 상대적인 배려의 차이를 반영한 것으로 보인다. ‘농어민’이 이념적으로 중립적인 범주라는 점을 감안하면, 이 요인은 [경제적 좌-우] 차원에 속한다고 볼 수 있다. 사회집단 영역의 제2요인은 여성, 노인, 청년 등에 우호적 정책을 의미하는 ‘비경제인구집단(0.86)’과 장애인, 외국인민자 등을 보호하는 정책을 가리키는 ‘비특권소수자(0.64)’가 양의 방향에서 크게 적재됨을 보여준다. 따라서 이 차원을 ‘비경제집단’으로 명명한다.

2. 2단계 요인분석

두 번째 단계 요인분석은 1단계에서 추출된 위의 8개 요인과 2개 이상의 요인

이 추출되지 않은 [자유와 민주주의], [정치체제] 및 [사회적 가치]의 영역에서 분석의 투입 기준(평균 1% 언급과 최빈 언급 3% 이상)을 통과한 원 범주를 포함한다. 이 원칙에 따라 투입된 원 범주는 ‘자유와 인권’, ‘민주주의’, ‘헌정주의 부정’, ‘지방분권’, ‘정부효율성’, ‘정치부패’, ‘정치적 권위’, 그리고 ‘공동체질서’다. <표 3>은 2단계 요인분석의 결과를 보여준다.

<표 3> 2단계 요인분석의 결과

정책범주	제1요인 (평화·민주)	제2요인 (경제적 좌-우)	제3요인 (국가 안정)	제4요인
자주평화	0.69	-0.09	-0.48	0.03
안보외교	-0.19	-0.24	0.85	-0.13
자유·인권	0.78	0.29	-0.15	-0.07
민주주의 긍정	0.70	0.19	-0.41	0.12
헌정주의 부정	-0.19	-0.21	0.11	0.02
지방분권	0.17	-0.23	0.74	-0.28
정부 효율성	-0.13	-0.63	0.48	-0.24
정치부패	0.55	0.22	0.02	0.43
효율적 권위	-0.05	-0.01	0.01	0.90
공동체질서	-0.32	-0.07	0.83	0.12
시장경제	-0.30	-0.89	0.10	-0.17
국가간섭	0.40	0.71	-0.15	0.29
환경과 문화	-0.05	-0.20	0.36	-0.63
평등추구	-0.20	0.86	-0.21	-0.13
노동자 vs. 농어민	0.55	0.72	0.02	0.11
비경제집단	-0.83	-0.11	-0.10	0.06
고유값	3.38	3.32	2.82	1.72
분산비율	21.1	20.7	17.6	10.8

* 요인추출 방법: 주성분 분석.
 * 회전 방법: Kaiser 정규화가 있는 베리맥스.

분석 결과, 2단계 요인분석은 네 가지 이념차원을 보여준다. 최종 요인분석에서 나타난 이들이 민주화 이후 정당의 공약 상에 나타나는 정책경쟁의 이념적 차원을 말해준다. 제1요인에서 양의 방향으로 크게 적재되는 범주는 ‘자주평화(0.69)’, ‘자유와 인권(0.78)’, ‘민주주의(0.70)’, ‘정치부패(0.55)’, ‘노동자 vs. 농어민(0.55)’이며, 음의 방향에서 크게 적재되는 범주는 ‘비경제집단(-0.83)’이다. 따라서 제1요인은 자주·평화와 민주주의, 노동자에 대한 이슈들을 많이 언급하는 정도에 대조적으로 비경제집단에 대한 지원 정책을 적게 진술하는 태도를 의미한다. 다른 말로 하면, 노인, 여성, 장애인 등 비경제사회집단에 대한 지원보다 한국사회에서 전통적으로 정치적 진보를 대변하는 이슈를 우선시하는 정책태도인 것이다. ‘자주·평화’는 1단계 요인분석에서 보았듯이, ‘북한공정’, ‘군축과 평화’ 그리고 ‘국가주권’과 연관성이 높은 요인으로 [반공주의] 갈등 축의 진보 영역에 속하는 정책이슈이다. 다른 한편, ‘자유·인권’과 ‘민주주의’, 그리고 ‘정치부패’는 [민주주의]를 둘러싼 갈등 요소다. 따라서 제1요인을 ‘평화·민주’로 명명한다. 여기서 주목해야 할 것은 탈물질주의나 자유주의의 가치를 나타내는 ‘자유·인권’이 민주주의 갈등과 연관되어 있다는 것이다.

2단계 요인분석에서 정치적 차원의 ‘평화·민주’가 가장 중요한 요인으로 도출된 것은 대북관계와 국가보안법의 이슈를 둘러싼 정당 간 이념갈등이 가장 크고 지속적이라는 국회의원 이념연구의 분석 결과(강원택 2012; 김정도 2009)와 일맥상통한다. 또한 주목해야 하는 것은 ‘자유·인권’이 한국 정치에서는 평화와 민주주의 같은 좌의 정책범주와 강하게 연계되어 있다는 것이다. 이는 자유와 인권이 우의 영역에 속하는 비교강령연구의 표준 좌-우 척도⁷⁾와 상반되는 결과로, 한국정치의 역사적 경험에 대한 경로의존성(path-dependency)의 현상으로 볼 수 있다. 권위주의 시기에 야당으로만 존재했던 민주당 계열정당이 자유와 인권을 강조해 왔고, 이러한 이슈 제기에도 대한 소유권(ownership)이 민주화 이후에도 지속되고 있는 것이다. 민주화 이후 권위주의 통치 형태의 인권탄압은 줄어들었지

7) 비교강령연구의 표준 좌-우 척도는 버지(Budge et al. 2001, 22) 참조.

만, 개인사찰, 블랙리스트, 인터넷 상의 표현의 자유, 여성과 성소수자의 인권 등은 여전히 쟁점으로 등장하고, 통상 민주당과 민주노동당 계열정당이 이들 이슈를 선점해 왔다.

두 번째로 추출된 요인은 ‘시장경제(-0.89)’와 ‘정부효율성(-0.63)’과 음의 방향에서 상관성이 높고, ‘국가간섭(0.71)’과 ‘평등추구(0.86)’, 그리고 ‘노동자 vs. 농어민(0.72)’과는 양의 방향에서 상관성이 높다. 이 차원은 국가의 시장 개입에 반대하고 공공서비스를 효율화한다는 신자유주의 경제노선을 한편으로 하고, 국가 조정, 공공서비스의 민영화 반대, 자유 무역에 대한 보호주의 강화, 복지확대와 공평성 추구, 노동집단과 비특권 소수자 지원을 강조하는 태도를 다른 한편으로 하는 갈등 축을 의미한다. 이는 경제영역에서 전형적인 좌-우 이념대립을 보여주는 것이다. 권위주의 시기를 포함한 선행연구는 ‘복지확대’를 제1요인으로 도출하고, ‘사민주의’를 설명력이 낮은 제5요인으로 추출한다(현재호 2004, <표 7> 참조). 그러나 민주화 이후 시기만을 별도로 분석한 한 결과는 제2요인으로 경제적 자유주의 대 사민주주의의 대립을 보여준다. 이는 민주화 이후 정당 간 정책경쟁에서 경제적 자유주의가 부상하고 사민주주의와 대립하는 이념갈등이 구축되고 있음을 의미한다.

세 번째 요인은 ‘안보외교(0.85)’, ‘공동체질서(0.83)’, ‘지방분권(0.74)’과 상관성이 높다. 앞의 1단계 요인분석에서 보았듯이, ‘안보외교’는 국방력 강화와 북한 핵 폐기 및 인권개선, 우방외교 강화와 같은 정책들과 결합되어 있고, ‘공동체질서’는 애국주의, 법·질서 강화, 전통적 윤리와 도덕적 가치, 갈등보다는 조화를 강조하는 정책들과 연관되어 있다. 지방자치의 안착을 추구하는 태도와 함께 이 두 번째 요인을 ‘국가안정’이라고 명명한다. 여기서 주목할 것은 세 번째 차원이 ‘공동체질서’가 ‘안보외교’와 결합되어 있어, 우리 사회에서 흔히 인지할 수 있는 정치적 보수의 성격을 띠고 있다는 것이다. 이러한 분석 결과는 2장에서 제시한 [권위주의 대 자유주의] 차원과 다른 모습이다. [권위주의 대 자유주의]의 이념차원이 확인되려면, ‘국가적 삶’, ‘전통적 도덕’, ‘법·질서’에 대해 부정적

태도를 보이는 ‘문화적 자유주의’가 ‘공동체 질서’와 반대 방향으로 높은 상관성을 보여야 한다. 그러나 ‘문화적 자유주의’는 이러한 속성을 가진 정책범주들을 병합했음에도 불구하고 언급 비율이 매우 낮아 요인분석에 투입되지 못했다.

마지막으로 도출된 요인은 ‘효율적 권위(0.90)’와 양의 방향에서 상관성이 높고, ‘환경과 문화(-0.63)’와는 음의 방향에서 상관성이 높게 나타난다. ‘효율적 권위’는 강하고 안정적인 정부의 필요성, 해당 정당의 통치 능력과 상대 정당의 그러한 능력 결여를 강조하는 진술을 가리키며, 비교강령연구에서는 좌-우 척도의 좌의 영역에 포함시킨다. 그러나 이 정책범주는 한국의 정당 공약에서 매우 적게 언급되고(평균 0.57%), 문화와 환경보호는 많이 강조된다. 이러한 조건에서 효율적 권위가 많이 강조될 때, 문화와 환경보호가 적게 언급되는 것은 정당의 이념에 기초한 일관된 정책 의도로 보기 힘들다. 오히려 우연히 그러한 현상이 공약 상에 나타났다고 보아도 무방하다.⁸⁾ 따라서 네 번째 차원에 대한 해석은 분석에서 제외한다.

다차원의 정책공간에서 요인들이 지니는 설명력은 ‘평화·민주’가 21.1%이며, ‘경제적 보수 대 진보’는 20.7%, ‘국가 안정’은 17.6%로 나타난다. 따라서 세 요인의 총 분산은 59.5%로 전체 정책공간을 충분히 설명하고 있다. 요인분석의 결과를 요약하면, 한국의 정당 간 이념 갈등의 성격은 자주·평화와 민주주의 가치가 결합된 정치적 진보와 반공주의와 권위주의가 결합된 정치적 보수, 그리고 경제적 좌와 우의 갈등 축으로 구성된다고 볼 수 있다.

3. 세 가지 이념차원에서 정당의 위치와 움직임

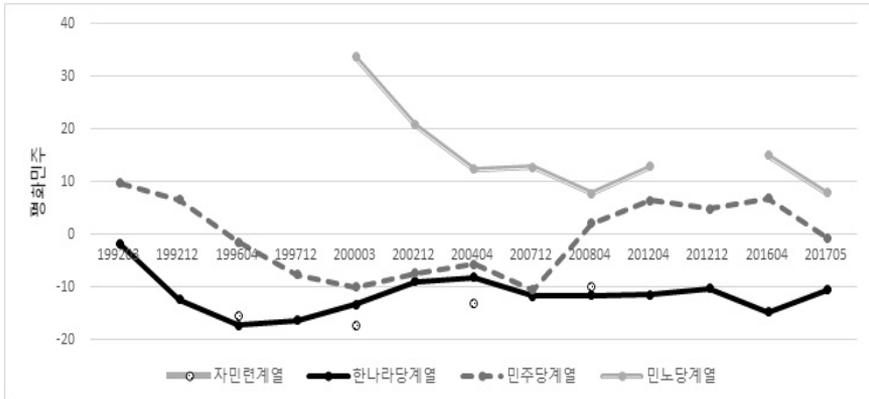
이 절은 요인분석으로부터 도출된 세 가지 주요 차원 - ‘평화·민주’, ‘경제적 진보 vs. 보수’, ‘국가안정’ - 에서 나타나는 주요 계열정당의 위치와 움직임을

8) 공약분석 자료에 의하면, 48개 공약 중 29개의 공약에서 ‘효율적 권위’에 대한 언급은 없었고, 언급 비율이 높은 4개의 공약에서 문화에 대한 언급이 없거나 매우 적게 나타났다.

1992년 총선부터 2017년 대선까지 시계열로 비교함으로써, 민주화 이후 정당 간 정책경쟁의 양상을 살펴본다. 이는 주어진 차원이 민주화 이후 한국 정당정치의 역사적 증거들과 얼마나 잘 부합하는지를 보여주는 시도으로써, 세 이념차원에 대한 타당성 검증이기도 하다. 강령측정의 액면타당성은 주로 세 가지 기준에서 평가한다(Budge and Meyer 2013, 92). 첫째는 도출된 차원에서 정당들의 위치가 일반적으로 인식되고 있는 정당의 이념성향에 부합하는가 하는 것이다. 두 번째로는 시간에 따른 정당의 움직임이 중요한 역사적 흐름 혹은 국민적 분위기(national mood)를 반영하는지를 평가하는 것이다. 세 번째로는 이념차원 상의 정당 위치가 특정 선거에서 정당이 취한 전략적 선택을 반영하고 있는지를 확인하는 것이다.

<그림 1>은 2단계 요인분석의 제1요인인 ‘평화·민주’의 차원에서 주요 계열정당의 움직임을 시계열로 보여준다. 그림의 0점 축에서 위쪽의 위치는 여성, 노인, 장애인 등 비경제집단에 대한 우호적 언급을 덜 강조하는 대신 국가주권과 평화 및 민주주의 이슈를 더 많이 강조하고, 아래쪽의 위치는 정치적 진보의 이슈를 강조하는 대신 비경제집단에 대한 지원 정책을 덜 언급한다는 것을 의미한다. <표 2>에서 보았듯이, 양대 정당의 선거공약에서 외교와 정치 개혁 관련 정책이 비경제집단에 우호적인 정책보다 훨씬 덜 언급된다는 점을 감안하면, 정당 위치가 위쪽에 놓이는 것은 평화·민주의 이슈가 특별히 많이 강조된다는 것을 의미한다.

평화·민주 차원에서 세 계열정당은 서로 간의 거리를 뚜렷이 유지하고 있다. 민주노동당 계열정당은 가장 위쪽에서 양대 정당과 거리를 유지하고, 한나라당과 자유민주연합 계열정당은 일관되게 음의 영역에 위치하면서 민주당 계열정당과도 거리를 둔다. 따라서 이 그림은 민주노동당 계열정당이 강대국에 대한 주권, 한반도 평화와 통일, 민주주의와 인권에 대해 가장 강경한 입장을 취하고, 민주당 계열정당은 민주노동당 계열정당보다 더 온건하며, 한나라당과 자유민주연합 계열정당은 이들 이슈에 대한 강조가 다른 두 계열정당보다 훨씬 더 약하다는 일반적 인식을 확인해 준다.



〈그림 1〉 ‘평화·민주’ 차원의 정당위치

시기별로 보면, 민주당 계열정당은 야당일 때(1992년-1996년, 2008년-2016년) 평화-민주 이슈를 적극적으로 제기하고, 여당일 때(2000년 총선에서 2007년 대선시기)는 그 이슈를 덜 강조한다. 이러한 경향은 민주당 계열정당이 야당일 때 남북문제나 민주주의 문제를 제기해 지지층을 결집시키는 경향이 강하고 국정운영에 대한 책임있는 여당일 때는 정치적 이슈보다는 사회집단을 지원하는 정책에 더 많은 관심을 갖는 것으로 추론할 수 있다. 반면에 자유민주연합과 한나라당 계열정당은 평화-민주 이슈에 대한 언급이 전 기간에 걸쳐 저조하다. 그만큼, 이들이 남북 평화와 군축 및 민주주의와 인권 이슈에 소극적이라는 것이다.

흥미로운 것은 정치적 사안에서 이념 갈등이 심해진 것으로 알려져 있는 2000-2004년 사이에 새천년민주당과 열린우리당은 양의 방향으로 조금 이동하지만 한나라당이 민주당 계열정당의 위치에 근접하여 양대 정당 간 거리가 좁혀진 것이다. 이 시기에 민주당 계열정당은 남북정상회담, 시민단체의 낙천낙선운동, SOFA 개정 촛불시위, 대통령 탄핵 등의 영향으로 남북 평화정착과 민주주의 이슈를 많이 강조하여 ‘평화·민주’ 차원에서 양의 방향으로 이동하였다. 반면에, 야당인 한나라당은 정부의 보수언론 탄압, 도·감청, 햇볕정책에 대응하는 인도적

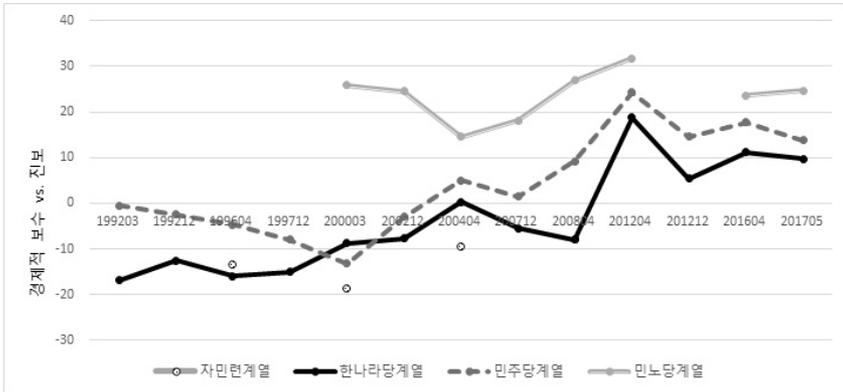
지원과 남북경협 정책, 탄핵 역풍 대응 차원의 국회개혁을 강조하면서 민주당 계열정당의 위치에 가까이 갔다.

그러나 이명박·박근혜 정부시기(2008-2016년)에 양대 계열정당 사이에 ‘평화·민주’ 차원의 이념 거리는 눈에 띄게 벌어진다. 이 시기의 양대 정당 간 차별화는 야당인 민주당 계열정당에 의해 주도된다. 미국산 쇠고기 파동과 세월호 참사, 국정농단 사건으로 인한 대중적 저항의 분위기에서 민주주의 이슈를 강하게 제기하고, 남북한 대화 단절의 상황에서 김대중·노무현 정부의 대북정책을 크게 강조한 결과라고 볼 수 있다. 이러한 분석결과는 17대 국회의원들이 16대와 18대 국회의원들보다 대북지원, 한미동맹, 국가보안법 등 외교안보영역의 정책태도에서 민주당 계열정당과 한나라당 사이의 거리를 더 좁혔고, 19대 국회에서 그 거리를 크게 벌렸다는 국회의원조사의 분석과도 맥을 같이 한다(강원택 2012; 15).

<그림 2>는 ‘경제적 진보-보수’ 차원의 정당 위치와 움직임 보여준다. 그림의 0점 축 위의 위치는 시장경제를 활성화하고 정부개입을 줄이는 정책을 덜 강조하는 대신 시장경제의 국가 조정, 공공서비스의 확대와 공평성 추구, 노동집단에 우호적인 정책을 더 많이 강조하고, 아래쪽 위치는 그 반대의 정책태도를 의미한다. 전체적으로 주요 계열정당들은 경제적 좌-우 차원에서 뚜렷한 거리를 두고 있다. 민주노동당 계열정당은 가장 위쪽에서, 한나라당과 자유민주연합 계열정당은 아래쪽에서 큰 폭의 거리를 유지하고, 민주당 계열정당은 대체로 그 사이에 위치한다. 이는 경제정책에서 민주노동당 계열정당이 가장 진보적이고 한나라당 계열정당이 가장 보수적이며, 민주당 계열정당이 중간 위치한다는 일반적인 인식을 확인해 준다.

주요 정당들의 위치가 보여주는 전체적인 특징은 시간이 지남에 따라 보수에서 진보로 이동한다는 것이다. 이는 주요 정당에서 모두 ‘자유기업’, ‘기업유인’과 같은 시장경제활성화 정책보다 복지확대 정책의 강조가 늘어났기 때문이다. 이는 계열정당들의 공약에서 복지정책의 언급 비율이 경제정책보다 훨씬 높은 것에서도 알 수 있다(<표 1> 참조). 국민의 복지수요는 늘어나고 정당이 이에

부응하는 모습이다. 공약에서의 강조만큼 복지예산이 늘어나진 않지만, 이에 대한 실증 연구는 정부가 거듭될수록 복지예산이 늘어나고 있음을 발견한다(현재호 2017).

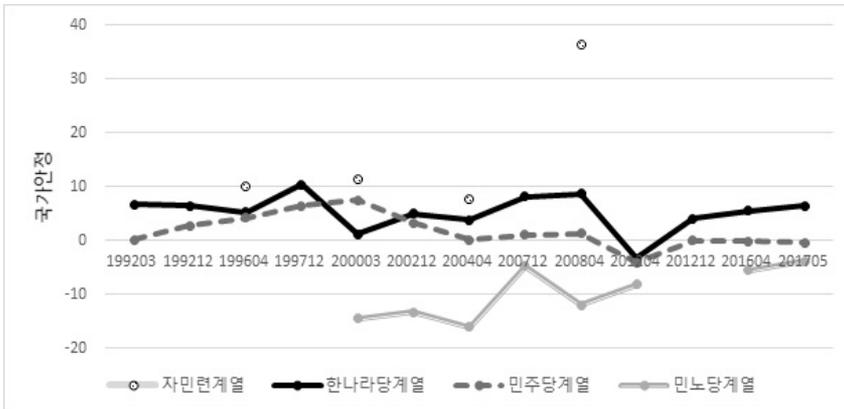


〈그림 2〉 ‘경제적 좌-우’ 차원에서의 정당 간 경쟁

눈에 띄는 것 중 하나는 1992년부터 2000년 사이에 민주당 계열정당의 우경화다. 이는 김대중 정부시기에 여당인 민주당 계열정당이 정부의 신자유주의적 개혁 정책을 따르고, 경제회복을 위한 기업 활성화 정책을 많이 강조했기 때문인 것으로 추론할 수 있다. 그러나 노무현 정부시기 열린우리당은 양극화와 사회안정 문제 등에 관심을 돌리면서 좌선회하고, 당시 한나라당도 같은 방향으로 움직인다. 실제로 열린우리당과 한나라당은 협상과 타협을 통해 장기요양보험과 기초노령연금 제도를 도입하고 실행에 옮긴다(이지호 2012). 그러나 참여정부 당시 한나라당의 정책 기조는 2007년 이명박 정부의 등장과 함께 우경화하고, 양대 정당 간 이념 거리는 크게 벌어진다. 이러한 그림은 참여정부 경제정책의 반대편에서 신자유주의적 이념성을 강하게 드러낸 이명박 정부의 정책기조를 반영한 것이라고 볼 수 있다.

그러나 경제정책에서 한나라당의 보수적 기조는 이명박 정부와 차별화를 시도한 새누리당 박근혜 대표의 등장과 함께 2012년 총선에서 급격히 좌선회한다. 당시 새누리당은 대기업의 사회적 책임을 강조하고 경제민주화 이슈를 제기하였다. 같은 해 대선에서 좌경화 경향은 둔화되었지만, 그 기조는 유지되어 새누리당의 위치는 0점 축 위에 놓인다. 한편 민주당 계열정당은 새누리당의 좌경화에도 불구하고 더 위쪽에서 거리를 유지한다.

이러한 공약분석의 결과는 설문조사에 기초한 국회의원 이념연구의 분석결과와 유사하다. 국회의원조사에서 경제이념 차원의 한나라당 이념평균은 16대 국회에서 4.93(0-매우진보, 5-중도, 10-매우보수의 10점 척도), 17대에서 5.55였으나, 18대 국회에서 7.01로 강한 보수적인 색채를 띠었다가, 19대 국회에서는 4.80으로 진보적 성향을 보인 것이다(강원택 2012, 17). 경제이념이라는 같은 개념에 대한 다른 방법의 측정이 비슷한 결과를 보여주고 있는 것이다.



<그림 3> ‘국가안정’ 차원에서의 정당 간 경쟁

<그림 3>는 요인분석의 세 번째 요인인 ‘국가안정’ 차원에서 정당의 위치와 움직임 보여준다. 요인점수가 양의 방향으로 커질수록 ‘안보외교’, ‘정부효율

성’, ‘법과 질서’와 같은 정치적 보수의 이슈가 더 많이 강조되고, 음의 방향으로 커질수록 덜 강조되는 것을 의미한다. 이 차원에서 주요 계열정당의 간극은 앞의 두 차원에 비해 크지 않다. 그러나 2000년 총선을 제외하고 모든 선거에서 네 계열정당은 일관된 이념적 배열을 보인다. 가장 보수적이라고 알려진 자유민주연합 계열정당은 한나라당보다 더 위에 위치하고, 가장 진보이라고 알려진 민주노동당 계열정당은 민주당 계열정당보다 아래에 위치한다.

민주당 계열정당의 움직임은 보면, 1996년 총선에 민주당 계열정당의 보수화는 북핵 위기로 인한 대중적 분위기의 보수화와 연관된다. 또한 2000년 총선 당시 새천년민주당의 ‘국가 안정’ 이슈에 대한 강조는 야당으로 있을 때보다 정부 효율성과 국방을 더 많이 강조하여 집권여당으로서의 면모를 보이려는 태도를 반영한 것으로 볼 수 있다. 그러나 2004년 총선 이후민주당 계열정당은 이 척도의 0점 주변에서 비슷한 위치를 유지하는 데 반해, 한나라당 계열정당은 그들의 집권 시기 동안 대체로 민주당 계열정당과 간격을 벌린다. 이는 이명박 정부와 박근혜 정부에서 유지했던 대화단절의 대북 강경노선을 반영한다고 볼 수 있다.

지금까지 요인분석에서 도출된 세 가지 이념 차원을 민주화 이후 한국정치의 역사적 경험에 비추어 살펴보았다. 각각의 이념적 차원에서 주요 계열정당은 대체로 서로 간 거리를 유지하고 있고, 그 위치는 정당의 이념성향에 대한 일반적 인식에 부합한다. 한나라당과 자민련 계열정당은 각 차원에서 보수의 영역에 위치하고, 민주노동당 계열정당은 가장 진보적인 위치에 놓이며, 민주당 계열정당은 이보다 온건한 위치에 머무른다. 분석은 또한 시간에 따른 이들의 움직임이 민주화 이후 중요한 역사적 사건이나 국민적 분위기를 대체로 반영하고, 선거에서 정당이 취한 중요한 전략적 변화를 일정하게 반영하고 있음을 확인한다. 공약 측정은 또한 설문조사에 의한 국회의원 이념 측정과도 유사한 결과를 보여준다. 이는 동일한 개념에 대한 다른 방법의 측정이 비슷한 결과를 도출하는 것으로, 강령분석에서 나타난 이념차원의 타당성이 액면타당성 이외의 방법으로도 입증될 수 있음을 시사한다.

IV. 결론: 요약과 논의

이 글의 분석 결과는 민주화 이후 정당 간 정책경쟁의 이념차원이 정치영역의 ‘평화·민주’와 ‘국정안정’, 그리고 경제영역의 ‘좌-우’ 차원에서 나타나고 있음을 보여준다. 이러한 발견은 이론적 논의에서 제시한 [민주주의] 갈등과 [반공주의] 갈등 그리고 [경제적 좌-우] 대립이 정당수준의 이념갈등에서 반영되고 있음을 말해준다. 이는 국회의원 설문조사에서 발견한 ‘반공주의’와 ‘좌-우’ 갈등을 정당의 공약분석을 통해 다시 확인한 것이다. 권위주의 시기를 포함한 공약측정과 비교하면, ‘반공주의’ 갈등은 민주화 이후에도 지속되고 있고, ‘발전주의 대 민주주의’의 갈등은 민주주의 퇴행과 진전을 둘러싼 갈등으로 나타나고 있음을 알 수 있다. 그러나 경제영역의 이념대립은 권위주의 시기에 포함한 분석에서 ‘복지 확대’의 한 방향 차원의 갈등, 즉 복지확대에 대한 강조의 차이로 나타난다. 그러나 민주화 이후 시기만 별도로 분석한 이 글에서 ‘시장 자유 대 국가 조정’의 좌-우 차원으로 발견된다. 이명박정부 당시 정부의 신자유주의 노선의 강조와 민주통합당의 좌편향이 이념적 간극을 넓힌 것처럼, 민주화 이후 경제영역에서는 경제적 자유주의가 부상하여 사민주의와 대립하는 양상을 띤 것이다. 이는 선행 연구의 시점으로부터 10년의 자료를 더 추가하여 민주화 이후 시기만을 분석한 결과다.

한편, 분석은 [탈물질주의] 갈등이 정당 수준에서 나타나지 않는다는 것을 보여준다. 탈물질주의 가치에 속하는 ‘군사부정’과 ‘평화’는 ‘북한공정’과 ‘민주주의’ 등 반공주의 혹은 민주주의 가치와 연관되어 있고, ‘환경보호’와 ‘공정성’ 및 ‘비특권 소수자’는 서로 연관성을 보이지 않는다. 이러한 결과에 대해서는 다음과 같은 추론이 가능하다. 하나는 유권자 수준에서 탈물질주의 가치 갈등이 존재하는데, 정당 수준의 갈등에서 반영되고 있지 않다는 것이다. 다른 하나는 마찬가지로 국민 사이에서 존재하고 실제로 정당이 이를 동원하고 있는데, 공약측정이 이를 발견하지 못한다는 것이다. 그러나 탈물질주의 가치는 국회의원조사에

서도 확인되지 않는 것처럼(강원택 2005), 페미니즘, 소수자 인권, 그리고 최근에 부상하는 동물권 보호 등이 사회적 갈등으로 존재하지만 정당 간 경쟁의 이념차원으로 나타나지는 않는다.

다음으로 주목해 봐야 할 것은 국회의원조사에서 발견된다는 [권위주의 대 자유주의]의 갈등이 정당의 공약분석에서는 나타나지 않는다는 것이다. 권위주의적 속성으로 볼 수 있는 ‘공동체질서’는 이 글의 분석에서 ‘안보’와 결합되어 정치적 보수주의의 성격을 띤다. 이렇게 분석되는 이유는 정당들이 자유주의적 가치를 나타내는 정책범주를 공약 상에 거의 언급하지 않기 때문이다. 이러한 결과는 두 가지로 해석될 수 있다. 하나는 국회의원조사에서 확인된 것처럼, 정당 엘리트 수준에서 이 갈등이 존재하지만 공약측정의 방법이 이를 드러내지 못한다는 것이다. 다른 하나는 정당이 ‘권위주의 대 자유주의’ 갈등을 거의 동원하지 않음에도 불구하고, 국회의원 조사 방식이 이를 과장했을 가능성이다.

공약분석에서 자유지상주의를 나타내는 ‘국가적 삶 부정’, ‘전통적 도덕 부정’, ‘법·질서 부정’과 같은 부정의 범주는 정책으로 잘 구현되지 않는다. 이는 다른 부정의 범주, 즉 ‘복지 부정’, ‘노동 부정’ 등도 마찬가지다. 따라서 정책으로만 구성되어 있는 공약에서 부정의 범주가 매우 드물게 분류되는 것은 당연하다. 그러나 정당이 어떤 사회적 갈등을 동원하고 있다면 공약의 형식을 변경하고서라도 공약 상에 이들을 표출한다. 예컨대 저출산·고령화 사회 진입으로 생애주기성 사회정책의 요구가 많아지자, 정당은 공약의 기존 형식을 바꾸어 이를 강조한다. 국회의원조사에 대한 의심은 설문조사 방식이 국회의원들에게 자유주의를 가리키는 호주제, 사형제 및 안락사 등에 대한 찬반태도를 묻기 때문에 응답의 결과가 정당 엘리트 사이에 이 갈등이 크게 존재하는 것처럼 나타날 수 있다는 것이다. 특히, 정당 차원에서는 이 사안들에 대해 대립적 태도를 취하지 않을 수 있는데 개별 국회의원 사이에서는 갈등이 심한 것으로 나타날 수 있다는 것이다.

[권위주의 대 자유주의]와 관련해서 주목해 보아야 할 또 다른 점은 권위주의의 속성인 ‘공동체질서’가 ‘안보’와 결합되고, 자유주의의 한 속성인 ‘자유·인권’

이 ‘민주주의’와 연계되어 있다는 것이다. 즉, 사회적 혹은 문화적 차원인 [권위주의 대 자유주의]의 갈등이 한국에서는 정치적 진보와 정치적 보수의 차원에 내재되어 있다는 것이다. 다른 말로 하면, 권위주의와 자유주의의 가치는 각각 경로의존성을 지닌 반공주의와 민주주의 갈등과 연관되어 있다는 것이다. 그렇기 때문에 자유·인권은 민주화 이후에도 진보의 영역에 있다. 이는 우리나라의 정치를 설명하는 보수-진보의 척도가 서구를 중심으로 고안된 비교강령연구의 표준척도와 다르게 구성될 수 있음을 시사한다.

민주화 이후 정당 수준의 주요 이념갈등 중 두 가지 차원이 반공주의와 민주주의에 연관되어 있다는 것은 우리나라 정당들이 권위주의 경험의 흔적을 여전히 지닌 채, 다양한 사회적 갈등을 동원하지 못한다는 것을 말해주고 있다. 이 글은 정당의 정치적 대표성 연구의 일환으로 정당 간 정책경쟁에서 나타나는 이념적 차원을 규명하였다. 그러나 분석은 정당과 유권자의 조응성을 측정할 수 있는 보수-진보의 척도 구성으로 이어지지 못했다. 비교강령연구에서 사용하는 좌-우 표준척도의 한국적 적용의 문제와 보수-진보 척도의 재구성에 관한 연구는 후속연구의 과제로 남긴다.

참고문헌

- 강원택. 2003. 『한국의 선거정치: 이념, 지역, 세대와 미디어』. 서울: 푸른길.
- _____. 2005. “한국의 이념 갈등과 진보·보수의 경계.” 『한국정당학회보』 4권 2호, 193-217.
- _____. 2012. “제19대 국회의원의 이념성향과 정책태도.” 『의정연구』 18권 2호, 5-38.
- 김무경·이갑윤. 2005. “한국인의 이념성향과 갈등.” 『사회과학연구』 13권 2호, 6-31.
- 김육. 2006. “탈물질주의와 민주주의: 한국과 일본의 정치문화 변동 비교.” 『한국정당학회보』 5권 2호, 89-124.
- 김정도. 2009. “정당간 이념갈등에 대한 경험적 연구.” 『21세기정치학회보』 19권 3호, 145-169.
- 문우진. 2016. “한국 선거경쟁에 있어서 이념갈등의 지속과 변화: 15대 대선 이후 통합자료 분석.” 『한국정당학회보』 15권 3호, 37-60.
- 여수영. 2004. “가치변화와 민주주의의 공고화: 1990-2001년간의 변화 비교연구.” 『한국정치학회보』 38권 1호, 193-214.
- 이갑윤. 1993. “한국 정당제의 이데올로기적 성격,” 『사회과학연구』 2집, 93-113.
- _____. 2011. 『한국인의 투표형태』. 서울: 후마니타스.
- 이내영·허석재. 2010. “합리적인 유권자인가, 합리화하는 유권자인가? 17대 대선에 나타난 유권자의 이념과 후보선택.” 『한국정치학회보』 44권 2호, 45-67.
- 이지호. 2008. “한국 정당경쟁의 이념적 차원: 권위주의시기와 민주주의시기의 비교.” 『한국과 국제정치』 24권 4호, 95-126.
- _____. 2012. “기초노령연금정책의 의제설정과 정책결정에 관한 인지지도분석: MSF를 중심으로.” 『한국정책과학학회보』 16권 1호, 49-72.
- 장훈. 2004. “한국 참여민주주의의 발전과 과제: 진보·자유지상주의의 등장과 한국 민주주의의 압축 이동.” 한국정치학회 2004년 하계학술대회 발표논문.
- 조기숙. 2009. “2008 촛불집회 참여자의 이념적 정향: 친북반미좌파 혹은 반신자유주의?” 『한국정치학회보』 43권 3호, 125-148.

- 현재호. 2004. “정당 간 경쟁연구: 1952-2000.” 『한국정치학회보』 37권 2호, 189-215.
- _____. 2008. “한국사회의 이데올로기 갈등: 정치적 대표체제로서의 정당을 중심으로.” 『한국정치학회보』 42권 4호, 213-241.
- _____. 2011. “민주화 이후 정당정치: 정당, 유권자 그리고 정부.” 『한국정치연구』 22집 3호, 81-108.
- Budge, Ian. 1999. “Expert judgements of party policy positions : uses and limitations in political research.” Colchester: Department of Government, University of Essex.
- _____. 2013. “Linking Uncertainty Measures to Document Selection and Coding.” Volkens, Andrea, Judith Bara, Ian Budge, Michael D. McDonald, Hans-Dieter Klingemann, eds. *Mapping Policy Preferences from Texts III: Statistical Solutions for Manifesto Analysts*. New York: Oxford University Press.
- Budge, Ian and David Farlie. 1977. *Voting and Party Competition: A Theoretical Critique and Synthesis applied to Surveys from Ten Democracies*. London and New York: Wiley.
- Budge, Ian, David Robertson, and Derek Hearl, eds. 1987. *Ideology, Strategy and Party Change: Spatial Analyses of Post-War Election Programmes in 19 Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Flanagan, Scott C. “Value Change and Partisan Change in Japan: The Silent Revolution Revisited.” *Comparative Politics* 11(3): 253-278.
- Inglehart, Ronald. 1977. *Silent Revolution.: Changing Values and Political Styles among Western Politics*. Princeton: Princeton University Press.
- Inglehart, Ronald. and Flanagan, Scott. 1987. “Value Change in Industrial Societies.” *American Political Science Review* 81(4): 1289-1319.
- Kim, Jae On and Charles W. Mueller. 1976. *Factor analysis*. Beverly Hills: Sage.
- Kischelt, Herbert P. 1988. “Left-Libertarian Parties: Explaining Innovation in Competitive Party Systems.” *World Politics*. 40(2): 194-234.
- _____. 1994. *Transformation of European Social Democracy*. New York: Cambridge

- University Press.
- Klingemann, Hans-Dieter, Andrea Volkens, Judith Bara, Ian Budge, and Michael D. McDonald, eds. 2006. *Mapping Policy Preferences 2: Estimates for Parties, Elections and Governments, Eastern Europe, European Union, and OECD 1990-2003*. Oxford: Oxford University Press.
- Knutsen, Oddbjørn. 1995. "Left-Right Materialist Value Orientations." Jan W. Van Deth and Elinor Scarbrough, eds. *The Impact of Values*. Oxford: Oxford University Press.
- Knutsen, Oddbjørn and Elinor Scarbrough. 1995. "Cleaveage Politics." Jan W. Van Deth and Elinor Scarbrough, eds. *The Impact of Values*. Oxford: Oxford University Press.
- Lipset, S. M. and S. Rokkan. 1967. "Cleaveage structures, party systems and voter alignments: an introduction." Samuel. M. Lipset, and Stein Rokkan, eds. *Party Systems and Voter Alignments*, 1-64. New York: Free.
- MARPOR. 2014. "Manifesto Coding Instructions (5th revised edition)."
https://manifesto-project.wzb.eu/down/papers/handbook_2014_version_5.pdf
(검색일: 2020.01.12.)
- Robertson, David. *The Theory of Party Competition*. London & New York: Wiley.
- Sartori, Giovanni. 1976. *Parties and Party Systems: A Framework of Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.

투고일: 2020.03.04.	심사일: 2020.03.25.	게재확정일: 2020.03.26.
------------------	------------------	--------------------

〈부록 1-1〉 정책범주의 평균 언급비율과 최대 언급비율(N=4)

정책범주	평균	최대값	정책범주	평균	최대값
복지+	15.27	27.27	국가주권	0.68	7.37
기술과 인프라	7.15	18.97	경제적 정통성	0.67	3.96
교육+	6.64	16.73	교육 자율	0.66	4.88
농어민+	6.03	15.15	군사-	0.60	3.13
환경보호	5.33	10.45	정치적 권위	0.55	6.59
비경제집단	5.28	14.21	북한-	0.53	11.94
사업유인	5.18	17.41	보호주의-	0.46	5.97
시장 규제	4.81	11.63	보호주의+	0.38	6.58
노동집단+	4.72	14.84	사회조화	0.35	2.65
문화	3.70	8.56	민영화 부정	0.28	3.59
공정성	3.16	7.74	코포라티즘	0.24	1.29
민주주의	3.84	9.01	중산층과 전문직	0.23	1.25
자유와 인권	2.46	9.82	전통적도덕성+	0.19	2.97
시장경제	2.31	9.09	지속가능한 성장	0.18	1.96
정부효율성	2.16	6.06	다문화주의 긍정	0.14	1.67
북한+	1.99	7.76	현정주의-	0.12	3.18
정치부패	1.87	8.57	현정주의+	0.06	1.48
비특권 소수자	1.85	7.26	국가적 삶 방식+	0.05	0.63
지역분권	1.79	7.46	법과 질서-	0.04	0.67
군사+	1.65	4.81	경제 계획	0.02	0.70
법과 질서+	1.58	14.93	노동집단-	0.02	0.45
국제주의공정	1.39	7.46	국제주의-	0.02	0.48
경제 목표	1.36	5.00	전통적도덕성-	0.02	0.45
생산성과 성장	1.27	6.57	케인즈적 경제	0.02	0.45
자유기업	1.19	7.58	민주주의 부정	0.02	0.53
통제 경제	0.96	3.58	마르크스분석	0.00	0.00
평화	0.86	3.19	복지-	0.00	0.00

<부록 1-2> 분석에 포함된 정당과 선거공약

정당 명칭	선거년월	공약제목
민주자유당	199203	조선일보. 1992. 제14대 국회의원선거 자료집.
민주당	199203	
통일국민당	199203	
민주자유당	199212	조선일보. 1993. 제14대 대통령선거 자료집.
민주당	199212	
통일국민당	199212	
신한국당	199604	21세기 세계일류국가 건설
새정치국민회의	199604	경제 제1주의를 제창합니다
통합민주당	199604	민주당이 이겨야 나라가 산다
자유민주연합	199604	국민을 편하게 하는 정치, 보람된 삶을 위하여
한나라당	199712	깨끗한 정치, 튼튼한 경제, 힘있는 나라
새정치국민회의	199712	국난 극복과 내일의 번영을 위한 당신과 나의 약속
국민신당	199712	국민신당 정책공약집
한나라당	200003	사람답게 살 수 있는 나라를 만든다.
새천년민주당	200003	새천년의 약속
민주노동당	200003	우리 아이들에겐 다른 세상을
자유민주연합	200003	부강한 나라, 건강한 사회
새천년민주당	200404	국민과의 약속: 깨끗한 정치·안정된 생활·함께 사는 사회
자유민주연합	200404	자유민주연합 제17대 국회의원 선거 공약집
민주노동당	200404	민주노동당 제17대 국회의원 선거 공약집
한나라당	200712	일류국가 희망공동체 대한민국
대통합민주신당	200712	가족이 행복한 나라
창조한국당	200712	사람중심나라 건설을 위한 문국현의 112개 약속
민주노동당	200712	제17대 대통령선거 민주노동당 정책공약집
한나라당	200804	2008 한나라 비전과 실천
통합민주당	200804	서민과 중산층이 잘 사는 나라
창조한국당	200804	사람중심의 대한민국 재창조
자유선진당	200804	제18대 국회의원선거 정당 정책·공약 모음집
민주노동당	200804	"서민도 좀 먹고 삽시다!"
새누리당	201204	진심을 품은 약속
민주통합당	201204	내 삶과 대한민국을 바꾸는 민주통합당의 정책 비전
통합진보당	201204	1% 특권 해체! 99% 민생행복!
새누리당	201212	세상을 바꾸는 약속, 책임있는 변화
민주통합당	201212	사람이 먼저인 대한민국

새누리당	201604	앞으로! 하나로! 함께 누리는 미래로!
더불어민주당	201604	더불어 잘사는 공정한 대한민국
국민의당	201604	국민의당 제20대 총선 공약집
정의당	201604	정의로운 대한민국
자유한국당	201705	대한민국을 다시 일으키는 힘
더불어민주당	201705	나라를 나라답게
국민의당	201705	국민이 이긴다
바른정당	201705	바른 생각으로 만드는 모두의 대한민국
정의당	201705	노동이 당당한 나라

<부록 1-3> 주요 계열정당

	한나라당 계열정당	민주당 계열정당	민주노동당 계열정당	자유민주연합 계열정당
1992년 국선	민주자유당	민주당		
1992년 대선	민주자유당	민주당		
1996년 국선	신한국당	새정치국민회의		자유민주연합
1997년 대선	한나라당	새정치국민회의		
2000년 국선	한나라당	새천년민주당	민주노동당	자유민주연합
2002년 대선	한나라당	새천년민주당	민주노동당	
2004년 국선	한나라당	열린우리당	민주노동당	자유민주연합
2007년 대선	한나라당	대통합민주신당	민주노동당	
2008년 국선	한나라당	통합민주당	민주노동당	자유선진당
2012년 국선	새누리당	민주통합당	통합진보당	
2012년 대선	새누리당	민주통합당		
2016년 국선	새누리당	더불어민주당	정의당	
2017년 대선	자유한국당	더불어민주당	정의당	

Ideological Dimensions of Party Competition in Korea, 1992~2017

Lee, Ji-Ho | Sogang University

Using the methodology of manifesto estimate, this paper investigates the nature of ideological conflicts reflected on policy preferences of Korean parties since democratization. The main finding is that ideological conflicts among political parties are introduced into the three dimensions of ‘peace-democracy’, ‘national security’ and ‘economic left-right’. The analyses also show that the oppositions of post-materialist vs. materialist values and authoritarianism vs. libertarianism are not appeared on the policy competitions among parties. This result of the study suggests that the left-right dimension has been settled in policy competition since democratization, while the other societal conflicts have been little mobilized. It is also implicated that the post-democratization politics in Korea reveals a progress and a deficiency simultaneously in terms of political representation.

Key Words | Manifesto Estimate, Factor Analysis, Party Competition, Ideological Conflict, Ideological Dimension

일본 정치 시스템의 과제와 신진정치가의 대응

이주경 | 부산대학교

| 국문요약 |

현재 일본 정치 시스템의 작동 원리는 환경 변화에 민첩하게 대응하는 내각 리더십, 그리고 선거를 통한 정권 선택을 양 축으로 한다. 그러나 자민당 우위 체제와 파편화된 정당 간 정책 경쟁으로 정치적 응답성 저하 및 설명책임의 불투명성이 야기되고 있다. 이와 관련하여 최근 자민당 신진세력의 행동양식 변화가 주목된다. 이들은 정부방침과 차별화된 사회정책을 제시하는 한편, 국회 개혁의 필요성을 주장한다. 여기에는 과소대표된 현역 세대 유권자와 연계를 강화함으로써, 당내 비대칭적인 역학 구도를 극복하고 새로운 지지기반을 구축하려는 신진세력의 권력자원 동원전략이 내재되어 있다. 이에 향후 정당 간, 그리고 당내 신-구 정치가 간 정책 경쟁 활성화가 예상된다. 더불어 이 때 선거-정책과정의 제도배치가 변화한다면, 향후 일본정치는 선거 민주주의형 시스템 안착, 또는 의회 민주주의형 요소의 보완이 전망된다.

주제어 | 일본 정치, 정치 시스템, 자민당 우위 체제, 정당 간 경쟁, 당내 경쟁

1. 들어가며: 자민당 1강 구도와 내각 리더십

국제 정치경제의 유동성과 국내정치의 불확실성을 마주하고 있는 현재, 일본 정치의 향방을 예측하기는 쉽지 않다. 그러나 정당 간 경쟁 및 유권자 의식을 고려할 때, 자민당 1강 구도의 획기적 변화나 선거를 통한 정당 간 정권 교체의 가능성이 크다고 보기는 어렵다. 상대적으로 고정표가 많은 자민당에게 유리한 선거 국면(中北 2017), 야당세력의 다극화와 맞물린 반사이익(박철희 2018), 반(反)자민 성향의 야당에게 일방적으로 유리하지는 않을 것으로 예상되는 무당파 투표자의 표심(이이범 2017), 그리고 일당우위 체제의 부활을 선명히 드러내고 있는 유권자 투표행태(山田 2017) 등이 이를 뒷받침해주고 있다.¹⁾

이에 대해 본 연구는 자민당 일당우위 체제에서 발현되는 문제점은 무엇이며, 여기에 대해 정치세력은 어떠한 대응을 모색하고 있는가를 살펴봄으로써, 근미래 일본 정치의 변화 가능성을 조망하고자 한다. 이 때 본 연구가 주목하는 것은 일본의 정치 시스템, 특히 1990년대 이후 일본 정치-사회가 새로이 모색한 정치 시스템의 작동 원리이다. 이 연구가 현행 정치 시스템에 주목하는 이유는 첫째, 이것이 일본 정치-사회가 국내외 환경 변화에 대응하는 가운데 도출해 낸 결과를 집약하고 있기 때문이다. 총체적 구조 전환의 위기감이 일본 사회 전반에 확산한 것은 최근의 일은 아니다. 인구, 노동, 산업, 사회복지, 재정 등 정부 정책 전반에

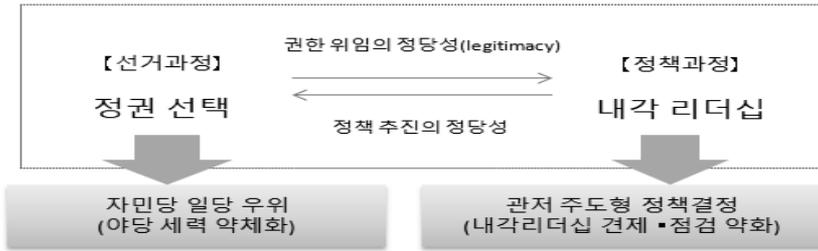
1) 예컨대 거대정당에 유리한 소선거구제 효과가 더해져 자민당이 과대의석을 얻을 가능성이 높기 때문이다. 더욱이 공명당과의 긴밀한 선거협력을 고려할 때, 자민-공명 연합과 비자민 세력 간에는 지지기반과 선거협력의 측면에서 비대칭적이다(中北 2017, 290). 하지만 자민당이 지속적으로 국민적 인기를 확보할 수 있을지는 미지수이다. 아베 정권에 들어와 자민당의 우위는 지속하고 있지만, 야당의 분열, 야당의 지지기반 와해, 야당의 정책 부재로 인해 대안 정당이나 대안적 리더가 존재하지 않기 때문에 자민당을 지지하는 현상이 지속하고 있다(박철희 2018, 71-72). 한편, 무당파 투표자의 표심은 반 자민 성향의 야당에게 일방적으로 유리하지는 않을 것으로 예상되며, 향후 무당파층의 정당 선택도 상당히 유동적일 것으로 예상된다(이이범 2017). 또한 유권자의 정권담당 능력 평가, 내각지지율, 정당지지의 각 조사에서 양당제의 붕괴와 일당우위 체제의 부활을 확인할 수 있다(山田 2017, 121).

대한 구조 전환의 필요성은 이미 1990년대 무렵부터 대두되었으며 여기에 새로운 국내외 변수가 더해지면서 변화와 대응을 반복해온 과정이 오늘날 일본 정치의 현주소이다. 지난 30년간 일본 정치 변화의 기축이 된 것은 55년 체제 하의 ‘일본형 시스템’을 대체할 새로운 체제로의 이행이었으며, 이는 선거 과정에서 정권교체를 통한 책임정치 실현을 목표로 한 것이었다. 즉 급변하는 국내외 환경 변화에 민첩하게 대응 가능한 체제, 정당 본위를 기반으로 한 정책 경쟁, 정부-여당 일원화를 통한 정책 결정의 투명성과 신속성을 담보하는 정치 시스템을 구현해 온 과정이라 할 수 있다(이주경 2018, 25). 그 결과 현재 일본에서는 대내외 환경 변화에 민첩한 대응을 가능하게 하는 기제로써 강한 내각 리더십, 그리고 내각의 신속한 정책 추진을 담보하는 기제로써 선거를 통한 정권 선택을 양 축으로 하는 ‘정권 선택-내각 리더십’형 정치 시스템이 안착하였다.

둘째, 현재 안착한 정치 시스템이 일본정치에 또 다른 과제를 던져주고 있기 때문이다. 양당제 기축의 정책 경쟁과 유권자의 정권 선택을 유도하는 정치 시스템을 추구해 온 일본정치는 자민당 일당우위라는 예측 외의 결과를 노정하였다. 이때 주목할 것은 정권 선택-내각 리더십형 정치 시스템과 일당우위 정당체계 사이의 부정합성이다. 현재 선거 과정에서는 민주당 정권의 실패 이후 상대적으로 높은 평가를 받는 자민당의 정권 운용이 약체화된 야당 세력과 대비되면서 자민당 우위 현상이 굳어지고 있으며, 정책 과정에서는 수상 및 집정부(core executive)의 정책 결정권 강화, 정부-여당 응집력 강화, 정책 결정 프로세스의 간소화 및 신속화를 특징으로 하는 관저주도형 정책 결정이 관례화되었다. 2012년 12월 발족한 제2차 아베 정권 이후 선거 승리에 기반한 내각의 강력한 정책 리더십과는 대조적으로 자민당 안팎으로 대항 세력의 영향력(opposition effect)이 약화된 오늘날의 정치 지형은 정당 간 경쟁에서 대안 정부 세력의 약체화를 의미하는 것이자, 자민당 내부에서도 정책 아이디어의 발현과 확산을 저해하는 요소가 있다. 결과적으로 선거 결과를 통해 다수의 유권자를 대표하는 내각 리더십의 정당성(legitimacy)이 정책 결정 프로세스에 가하는 압력은 강해졌지만, 역

으로 내각이 추진한 정책에 대한 점검과 검증이 약해짐으로써 정책추진의 정당성과 정권 선택을 잇는 정치 시스템의 선순환이 이루어지고 있지는 못하다<그림 1>.

<그림 1> 일본 정치 시스템의 작동원리와 문제점



이처럼 현행 정치 시스템이 일본 정치의 과거와 현재를 잇는 변화의 근간이라고 한다면 앞으로 일본 정치 시스템은 어떠한 방향으로 나아갈 것인가. 이 질문에 답을 찾는 과정에서 논의의 핵심은 어떠한 시각을 통해서 ‘변화’를 바라볼 것인가로 집약된다. 일본 정치의 현주소를 고려한다면 단순히 정권 교체의 가능성을 예측하기보다는 현행의 자민당 일당우위 체제에 대한 현실적 고려와 함께 여기에서 파생되는 정치 시스템의 구조적 문제점을 어떤 정치 세력이 어떠한 방식으로 시정할 것인가라는 전략적·규범적 방향성에 관한 숙고가 동반되어야 할 것이다.

이와 관련하여 본 연구가 주목하고자 하는 것은 향후 일본의 정치리더로 부상할 40대 전후의 자민당 신진정치가들의 인식과 행동이다. 그 이유는 이들이 향후 일본 정치의 향배를 가늠하는 데에 유의미한 요소를 갖고 있기 때문이다. 첫째, 현재 일본의 신진정치가들에게 내재된 정치적, 시대적 상징성이다. 이들은 근미래 일본의 다수를 점하는 연령층, 즉 단카이 주니어(団塊ジュニア) 세대와 동세대라는 점에서 2030년 이후 시점의 다수 일반유권자에 대한 정치적 대표성을 갖

고 있다.²⁾ 자민당 우위 체제가 지속한다 하더라도 시간의 흐름에 따라 발생하는 정치가와 유권자층의 세대교체의 효과, 즉 수적 다수를 상징하는 주요 행위자의 질적 변화의 효과를 고려할 경우 신진정치가의 동향에 주목할 필요가 있다. 이와 더불어 신진정치가들이 갖고 있는 시대적 상징성 또한 적지 않다. 현재 일본 정치권에서는 국내외 환경변화에 대응하여 경제 및 산업구조, 그리고 복지체계에 이르기까지 사회 전반에 걸친 구조 전환이 필요하다는 위기의식을 공유하고 있다. 특히 저출산과 고령화에 따른 인구 구조 변화가 명확히 드러나는 시기를 2030년대로 예측하고, 이 시기에 대비한 대응책 마련에 심혈을 기울이고 있다(自民党国会戦略本部 2014). 이 같은 일본 정치-사회의 구조변동기를 이끌어 갈 핵심 행위자가 바로 지금의 신진정치가들에 해당한다.

둘째, 특히 그 중에서도 자민당 신진세력에 주목해야 하는 이유는 경험적으로 볼 때 자민당 우위체제하에서 정치적 변화를 추진한 요인이 바로 당 내부의 신-구 정치가 간 대립(또는 갈등)이었기 때문이다. 1970년대 이후 자민당 일당우위 체제의 안정이 불투명해진 상황에서 선거 기반이 약한 신진세력의 저항감이 컸던 것은 잘 알려져 있다. 이 때 신진세력의 반감을 흡수하여 사토 에이사쿠(佐藤栄作)의 장기집권을 종식시킨 것이 바로 다나카 가쿠에이(田中角栄) 정권이다(北村 2003, 285~288). 더불어 2000년대 고이즈미 준이치로(小泉純一郎) 정권 또한 이른바 YKK³⁾로 불리는 개혁보수 지향의 차세대 정치 리더와 온건보수가 주류를 형성하는 기성 정치가 간의 대립구도가 확대되는 가운데, 자민당 내부의 역할 변동을 상징하는 것임은 주지의 사실이다. 현행의 아베 수상 또한 정치가로 등용

2) 단카이 세대(団塊の世代)는 1947~49년에 태어난 일본의 베이비 붐 세대를 뜻하며, 광의적으로는 일본 경제성장기의 주역이자 현재는 정년 은퇴한 실버 세대를 대표한다. 그리고 단카이 주니어 세대는 1971~74년에 태어난 이들의 자녀세대로 에코 붐 세대로도 불린다. 한편 현재 단카이 세대와 단카이 주니어 세대 간 경제 수준의 차이에서 비롯된 '세대 간 격차'가 문제시되고 있다.

3) YKK는 자민당 중의원의원 야마자키(山崎拓), 가토(加藤紘一), 고이즈미(小泉純一郎)를 가리키며, 당시 주류파이자 기성 세력이던 다케시타파(보수온건파)에 대항하는 차세대 리더들을 일컫는다.

한 1990년대 초반에는 정책 성향이나 세력 면에서 주류로 인정받지 못했으나(宮城 2016, 104), 현재 자민당 기성 정치세력을 대표하는 수장이라는 점에서 신진 세력의 정책 성향은 가까운 장래에 대두할 자민당의 주류적 인식을 추측할 수 있는 유효한 근거가 된다.

셋째, 역대 자민당 정권과 비교해보더라도 현재 자민당 신진세력은 세력비와 응집력 면에서 독보적인 존재감을 갖고 있다. 자민당은 당선 2~3회(중의원 3회, 참의원 2회)의 45세 이하 정치가들이 참여하는 청년국(青年局)을 당 본부 산하에 두고 있으며, 해당 조직은 2012년 정권교체 이후 소속인원이 기존의 4배에 달하는 82인으로 급증하였다. 이는 세력비로 보자면 당내 최대 파벌에 필적하는 수준이며, 제1 야당을 압도하기에 충분하다(『日本經濟新聞』 2013/3/3). 후술하겠지만 2016년 이후 자민당 신진세력을 중심으로 한 정책연구회가 활성화되면서 여론 및 학계에 주목을 끌고 있다는 것 또한 특기할 만한 사항이다.⁴⁾

이에 본 연구에서는 현재 자민당 신진세력이 갖고 있는 문제의식, 이들이 지향하는 정치 리더십과 정책 성향 등을 토대로 향후 일본의 정치과정에서 예상되는 변화를 살피고, 이것이 정권 선택-내각 리더십형 정치 시스템을 어떠한 방식으로 유도하는지를 검토하고자한다(<표 1>). 예컨대 차세대 정치 리더들은 현행 정치 시스템을 어떻게 인식하고 있는가. 만약 여기에 문제의식을 느끼고 있다면 이들이 지향하는 정치 리더십 구상은 무엇이며, 어떠한 정책 아이디어를 갖고 대응하고자 하는가. 더불어 이들의 대응은 가까운 장래에 현실정치에 투영 가능한 전략적 유효성을 갖고 있는가. 만약 그 대응이 일본 현실정치에서 발현될 경우, 관저 주도형 정책 결정 프로세스는 어떠한 변화가 예상되며, 책임정치를 어떻게 담보(또는 보완)할 것인가. 위의 질문에 답을 찾는 과정에서 일본 정치 시스템의 변화상을 제시하는 것이 본 연구의 주된 목표이다.

4) 2020년 현재, 자민당 중앙의 청년국 멤버는 총 45인이며, 이들은 정기적인 연구회모임(若手勉強会)을 통해 신진정치가 중심으로 정치 현황을 논의하고 정책대안을 마련하고 있다는 점에서 기존의 파벌중심형 연구모임회 활동과는 성격이 다르다. 自民党政権局 <http://youth.jimin.jp/activity/>(검색일: 2020/4/1).

〈표 1〉 정치 세력의 세대교체와 선거-정책 과정 변화 분석 내용

선거 과정		정책 과정	
제도설계	정권 선택	제도설계	내각 리더십
현 황	자민당 일당우위 (정권 선택 비활성화)	현 황	관저 주도 심화 (내각 리더십 견제·점검 비활성화)
2030년대 세대교체	차세대 리더(신진세력)의 선거 전략	2030년대 세대교체	차세대 리더(신진세력)의 정치 리더십 구상

주요 분석 내용은 다음과 같다. 우선 정권 선택-내각 리더십형 정치 시스템 변화 이후 일본의 선거 과정과 정책 과정에서 발현되는 문제들을 살펴봄으로써, 현행 정치 시스템의 구조적 한계를 제시할 것이다(II장). 다음으로 2030년대에 부상할 차세대 정치리더(신진세력)의 문제의식과 대응을 알아보고, 이들이 지향하는 정치 리더십과 선거 대응 방식은 무엇인지 검토할 것이다(III장). 더불어 정치 세력의 인식과 대응을 토대로 상정 가능한 일본 정치 시스템의 방향성을 제안하고자 한다(IV장). 끝으로 결론에서는 분석 내용을 중심으로 일본 정치의 향배에 대한 이 연구의 함의를 제시한다.

II. 정치 시스템 변화 이후 부상하는 과제

1. 선거 과정: 정당 간 정책 경쟁의 비활성화와 정권 선택의 한계

소선거구제 도입 이후 일본은 두 번의 정권 교체를 경험하였다. 그러나 2012년 12월 자민당의 정권 복귀 이후에는 자민당 우위 및 야당의 약체화가 심화되고 있다. 이때 정권 선택을 유도하는 선거 과정에서 대안 세력의 성장 및 대체 담론 형성을 어렵게 하는 구조적 문제를 양산하고 있음에 유의할 필요가 있다.

1) 정당 간 정책 경쟁의 파편화

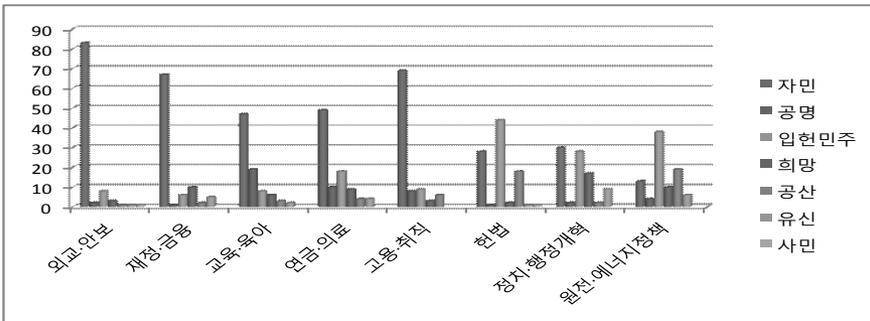
최근 일본에서는 야당의 약체화에 따라 정권 교체를 기대하기 어려운 상황에서 복수의 총선거(2014년, 2017년)가 치러진 바 있다. 이에 유권자가 실질적인 정권 선택을 행사하기는 사실상 어려웠다. 2014년 중의원 해산은 소비세 인상 연기에 대한 국민의 판단을 묻기 위한 것이었으며, 2017년에는 북한 위협의 증가 등을 연계한 국난 극복이 자민당 정권이 제시한 총선거 실시의 이유이다. 이에 대해 입헌민주당을 비롯한 일부 야당의 약진은 있었지만, 자민당 정권을 대신할 대안 정부 세력의 응집은 어려웠다.

이 같은 대안 세력 부재 현상은 민주당 정권 운영의 실패에서 비롯된 것이지만, 한편으로는 야당의 분열 속에서 정당 간 정책 경쟁의 파편화가 나타난 데에서도 그 원인을 찾을 수 있다. 반(反)자민을 주축으로 정치 세력 간 물리적 통합을 이뤄낸 민주당의 성장은 오히려 정권 운용 과정에서 당내 대결 및 정책적 불일치로 발현되었으며, 이후 야당 세력은 정책 성향의 일체성을 기축으로 창당과 분열을 거듭하였다. 그 결과 민주당 세력에서 파생되었거나 새로이 창당된 신생 정당 내부의 일체성(unity) 및 응집성(cohesion)은 강화되었지만, 역으로 정책 성향의 순도가 떨어지는 야당 간 물리적 통합 및 연대가 어려워진 것이 사실이다. 더욱이 소선거구제하에서 실질적인 당선을 전망할 수 없게 된 기성 야당 세력(공산당, 사민당)은 비례대표제를 통해 일정 부분 세력을 확보하는 수준에서 정책 노선을 고수해 오고 있다.

<그림 2>에서 나타나듯이 현재 야당 세력은 헌법과 원전·에너지 대응에서는 정책 의제 점유력(issue ownership)을 갖고 있다고 여겨지나, 제반 정책 영역에서 자민당의 압도적인 우위를 확인할 수 있다. 그 결과 특수 정책 영역에서 정책 노선을 명확히 하는 파편화된 야당 세력과 정권담당자로서 종합적 정책 패키지를 제안하고 추진하는 자민당과의 정책 경쟁 양상이 두드러지고 있다. 이는 소선거구제도 자체가 양당제를 추진하는 것은 아니며, 역으로 정권경험과 지지기반의 세력 비가 유사한 복수의 정치 세력 블록이 구축되어 있지 못할 경우 다수결형 민주주의(majoritarian democracy)를 유도하는 소선거구제가 일당우위 체제를

고착화할 가능성이 있음을 말해준다. 그런 의미에서 파편화된 정책 전문성을 갖는 야당 세력과 대비시켜 자민당의 정책성과(policy performance)를 평가하고,⁵⁾ 경험적으로 확인 가능한 자민당의 정권담당 능력을 상대적으로 높이 평가하는 유권자의 정권 선택 메커니즘은 소선거구제에 기초한 다수결형 선거 정치에 내재된 구조적 모순이라 할 수 있다.

〈그림 2〉 정당별 정책의제 점유력 비교(2017년 기준, 단위:%)



출처: 谷口将紀他. 2018. “二〇一七年東京大学谷口研究室・朝日新聞共同調査.” 『国家学会雑誌』131(9・10), p.58을 참고하여 재구성함.

주: 위 조사는 동경대학교 다니구치 연구실(東京大学谷口研究室)과 아사히신문(朝日新聞)이 공동조사표를 작성하여 아사히신문 정치부와 지방총국이 2017년 9월23일 실시한 조사내용임. 조사대상자는 중의원후보자 1180명이며 그 중 응답자는 1140명 (유효응답율 96.6%).

5) 자민당 일당우위와 야당의 약체화 현상이 지속되는 가운데 정책성과는 자민당의 우위를 설명하는 유효한 근거 중 하나이다. 특정 정당이 추진하는 정책이 유권자의 지지를 확보할 경우 정권 지속 가능성이 높아지기 때문이다. 그러나 정책성과는 반드시 한 정당에만 존재하는 것은 아니며, 정당 간 정책대립축 및 정책 실현 가능성 지속 여부 또한 가변적이다(박철희 2018, 53-54).

2) 선거 영향력 증대에 따른 장기적 정책설계의 한계

최근 일본 정치과정에서 나타나는 또 한 가지 특징은 내각의 주요 정책 프로그램이 선거를 앞두고 변경을 거듭하고 있다는 점이다. 아베노믹스, 일억총활약, 지방 창생, 일하는 방식 개혁, 전세대형 사회보장에 이르기까지 아베 내각의 주요 정책들이 변경되었다. 이에 따라 중장기 과제에 대한 내각의 계획과 전망도 불투명해졌다. 동시에 정부의 골자방침(骨太方針) 및 중장기 경제재정 전망(中長期の經濟財政見通し)⁶⁾의 추진 기간이 단기화되는 현상이 나타나고 있다.

이는 아베 내각의 정권 운용의 문제인 듯 여겨지지만, 한편으로는 선거 정치의 구조적 문제와도 연결되어 있다. 다수결형 선거 정치의 영향력이 증대됨에 따라 단기적 대응의 중요성이 강조되는 한편, 장기적 정책설계가 정권 지속을 담보하지는 못하기 때문이다. 그 결과 자민당 정권은 근미래 중요 과제에 대한 관심을 덜 갖게 되고, 단기적 선거 대응과 연동한 전략성을 강화하고 있다. 예컨대 소비세 인상을 둘러싼 일련의 정치과정은 다수 유권자에게 환영받지 못하는 중장기 정책 추진의 어려움을 단적으로 보여준다. 되돌아보면 90년대 이후 지속된 디플레이션의 장기화는 예상외로 심각한 수준이었던 것이지만, 결과적으로 국민에게 부담을 지워야 하는 재정 정책 및 사회보장에 관한 본격적인 개혁에 착수하기 보다는 세출 확대를 억제하는 데에 집중한 것이 큰 틀의 자민당 정책 노선의 흐름이었다고 볼 수 있다.⁷⁾ 하지만 인구감소와 고령화에 대한 대응이 가시화되지 않

6) 내각부에서는 매년 중장기 경제재정 전망을 경제재정자문회의(經濟財政諮問會議)에 제출한다.

7) 해당 정책에 대한 법안이 구체화한 것은 민주당 정권 교체 이후 2012년 8월 노다 요시히코(野田佳彦) 정부하에서 ‘사회보장과 세제의 일체개혁(社會保障と税の一体改革)’ 관련 법안이 성립되면서부터이다. 2012년 6월 민주당, 자민당, 공명당 3당의 간사장 회담을 통해 ‘3당 확인서’가 작성되었으며, 그해 8월 ‘사회보장과 세제의 일체개혁’ 관련 법안이 성립되었다. 이 과정에서 민주당 정권은 유권자가 민감하게 반응하는 소비세 인상 법안을 단행한 결과, 지지를 상실하고 정권 유지에 실패하였다. 한편 법안 스케줄에 따라 2014년 4월에 소비세가 5%에서 8%로 인상되었으며 2015년 10월에 10% 인상을 앞두고 있었으나, 정권에 복귀한 제2차 아베 자민당 정권에서 인상이 한 차례 연기되어 2019년 10월에 10%로 인상되었다.

은 가운데 세대 간 격차 및 차세대의 부담은 확대되고 있으며 정부 부채 또한 누적되었다. 이는 결과적으로 차세대에 부담을 가하는 재정 상태의 유지를 의미한다는 점에서 정책 마련의 시급성이 부각되고 있다.

이에 대해 아베 정권에서는 디플레이션 탈각 및 경제재생을 우선하면서 2015년 10월 소비세 인상을 연기하였다. 10% 인상이 시행된 것은 2019년 10월 이후이며, 이때 ‘전세대형 사회보장(全世代型社会保障)’을 연동하여 확대된 세수를 사회보장 세출에 투입할 것임을 명확히 함으로써 세금 상승에 대한 유권자의 거부감을 완화하기 위한 전략적 대응을 펼치고 있다. 인기 없는 정책을 극복하기 위한 자민당의 노력이 향후 유권자 수준에서 설득과 동의를 얻어낼 수 있을지는 미지수이다. 더불어 이 과정에서도 재정적자 문제와의 양립이 어려웠다는 점, 조세정책이 갖는 재배분(redistribution)의 효과를 기대하기 어렵다는 점 등에서 정부채무 감축 및 격차 시정에 대한 근본적인 해법이 제시된 것은 아니다.

이는 대내외 환경변화에 민첩하게 대응하기 위한 규범적 제도설계로서의 내각 리더십 또한 실제 장기적 정책설계와 대안의 신속한 추진을 담보하는 원동력으로 작용하는 것은 아니며, 내각의 주요 정책 또한 정권 유지를 위한 선거 전략적 대응과 결부되지 않을 수 없음을 보여준다. 이에 현재까지도 경제, 재정, 사회보장을 연결하는 중장기적 정책 비전 제시는 여전히 향후 과제로 남아있는 상태이다.⁸⁾

8) 현재 일본 정부의 재정 상태를 고려한다면 소비세 10% 인상 이후에 대한 논의가 필요한 시점이다. 재정과 사회보장에 관해서는 선거 전략적 대응보다는 중장기적 안목에서의 국가 설계를 위한 초당파적 합의가 필요하다는 견해도 있겠으나, 이 경우에도 정당 간 정책 경쟁이 선행될 필요가 있다. 만약 정책 경쟁을 통해 실제 정치 세력이 제공하는 선택지가 협소하다는 것이 확인된다면, 이때 비로소 초당파적 공통인식의 기반에 정책 기축을 형성한다는 정치적 정당성이 확보될 수 있기 때문이다.

2. 정책 과정: 내각 리더십 집중과 설명책임의 문제

한편, 일본의 정책 과정에서는 설명책임과 투명성에 관한 문제가 제기되고 있다. 내각 리더십은 수상 및 그 주변으로 정책 결정 권한이 집중되는 것을 의미한다. 문제는 이에 대한 관여와 견제가 어렵다는 점이다. 현재 정책 결정의 중심은 내각으로 이동하였다. 골자방침(骨太方針), 또는 내각 주도의 ‘OO계획’ 등을 통해 정부의 중심 정책이 책정되고 있지만, 운영방식 및 절차 등에 관한 법률 규정이 마련되어 있지 않기 때문에 사실상 내각의 정책결정에 국회가 관여하기 어렵다. 따라서 정책 과정에서 점검과 검증 기능을 발휘해야하는 정치의 역할(야당, 국회의원, 여당 내부)은 한정적이다.

우선 국회에서 야당이 국정조사 권한을 행사할 제도적 여건이 마련되어 있지 못하다. 행정 감시 기능은 입법의 중요한 고유 기능이지만 현재 국정조사권은 다수파의 동의가 필요하다는 점에서 실질적인 행사가 어려운 상황이다. 그리고 참의원에서도 중의원의 여-여당 구조가 그대로 반영되어 독자적인 기능이 발휘되지 못한 채 중의원의 카본 카피 상태가 이어지고 있다.⁹⁾ 참의원 스스로 역할과 기능을 특화하지 못하는 가운데, 통상 선거 또한 정권의 중간평가적인 색채가 강해지면서 정세와 일정 부분 거리를 두고 정치 전반의 장기적 과제를 추진하는 환경이 조성되지 못하고 있다. 더불어 여당의 관여 또한 쉽지 않다. 정권 선택 선거가 통치구조의 엔진이라면, 국회의 입법 기능은 다수파인 여당 주도로 내각 제출 법안의 성립에 기축을 두지 않을 수 없기 때문이다. 아베 자민당에서는 정부-여당 일원화를 위한 수단으로 자민당 의원들에게 당의(黨議)구속을 적용하는 사전심사제(事前審査制)를 활용하는 한편, 실질적인 논의의 장을 총재직속기관으로 대체함으로써 내각의 권한 증대와 더불어 당내 논의를 한정하는 위계적 의

9) 3년마다 정기적으로 치러지는 참의원 통상선거(通常選挙)는 정권교체와 직결되지 않기 때문에 정권 선택 및 내각 운영과는 거리를 두고 보다 장기적인 정책과제를 담당하는 것이 참의원의 순기능이자 존재 이유이기도 하다.

사결정 방식이 적용되고 있다(이주경 2018, 16-18).

<그림 3> 일본인의 정치적 효능감 변동 추이(1973~2018)

년도	9·8(강)	7·6	5·4	3·2	1·0(약)	평균
1973	6	26%	35	24	9	4.41
1978	5	23	36	26	10	4.29
1983	4	17	35	34	10	3.94
1988	3	16	33	36	12	3.77
1993	3	16	33	36	13	3.73
1998	2	11	26	42	19	3.24
2003	2	11	29	42	17	3.31
2008	3	13	33	36	16	3.51
2013	2	13	33	38	14	3.57
2018	2	10	30	43	16	3.32

출처: NHK世論調査部. 2019. “45年で日本人はどう変わったか-第10回 「日本人の意識調査」から-.” 『放送研究と調査』 2019年 7月, p. 64에서 발췌.

주: 위 그림은 NHK가 16세 이상 국민 5400명을 대상으로 한 개인면접 방식으로 5년마다 정기적으로 실시하는 ‘정치적 효능감 조사’의 변동 추이를 나타낸 것이다. 선거, 데모 및 청원, 여론의 3가지 항목에 대해 국민의 행동 및 의견이 국정에 영향을 미치는가를 선택하는 방식(강함-약간 강함-보통-약간 약함-약함)으로, 위 그림은 3가지 항목의 평균치에 대한 변동 추이를 제시하고 있다(NHK世論調査部 2019, 62-63).

이처럼 1990년대 이후 정치개혁 과정에서 정당의 일체성과 응집성은 강화되었지만, 정치가의 역할이 축소된 것이 사실이다. 2019년 현재, 자민당 정권은 선거 과정에서 외압을 활용하여 사회적 다원화에 따른 가치관의 다변화를 억제하는 한편, 정책 과정에서도 정권 유지를 위한 단기적 정책 변경과 이에 대한 유권자의 정권담당 능력 평가를 연동시킴으로써 야당 세력의 결집 및 중장기적 대안 담론 형성을 차단하고 있다. 하지만 실질적 정권 교체가 어려운 상황에서 내각 리더십형 정책 결정은 정책 점검 및 검증 부실에 따른 설명책임 구현에 한계를 보여주고 있다.<그림 3>에서 제시한 것처럼 1990년대까지 지속적으로 감소추세를 보이던 유권자의 정치적 효능감(political efficacy)은 민주당의 양적·질적 성장

과 더불어 자민-민주 양대 정당 간에 선거를 통한 정권 교체가 가능했던 2000년~2010년대 초반까지 일정 부분 상승했으나, 2012년 자민당 정권 복귀 이후 야당 약체화 및 자민당 1강구도가 고착화하면서 최근 또 다시 감소하고 있다. 더욱이 최근 50%대를 벗어나지 못하는 국정 선거 투표율을 상기한다면, 현재 일본 정치과정에서 다수 유권자의 정권 선택과 신속한 내각 주도의 정책추진을 양 축으로 하는 정치 시스템이 순기능을 발휘하고 있지 못하다고 보아야 할 것이다.

Ⅲ. 자민당 신진세력의 대응전략

현재 일본 정치는 정권 선택-내각 리더십형 정치 시스템과 자민당 일당우위 체제와의 부정합성이 발현되고 있지만, 한편으로 대내외 정치 환경에의 대응이 절실한 일본의 정치 현실을 고려할 때 신속한 판단과 결정을 가능하게 하는 내각 리더십 자체를 제약하는 방식의 시스템 전환은 고려되고 있지 않다. 따라서 일본이 향후 내각 리더십형 정치 시스템을 운용하고자 한다면 선거 과정 및 정책 과정에서 정치가들의 역할 제고를 기하는 민주적 장치의 재배치가 필요하다. 즉 선거 과정에서 정당 간 정책 경쟁을 통한 다수결형 민주주의의 논리를 활성화하는 방식, 또는 정책 과정에서 내각 리더십의 권한 집중에 대한 제어 장치를 구축하는 방식에 대한 고민 등이 일본정치의 과제로 부상하고 있다. 이와 관련하여 아래에서는 근미래 정치리더로 부상할 자민당 신진세력의 인식과 대응을 살펴보고자 한다. 이를 통해 신진세력이 현재 일본정치에서 과소대표된 현역 세대(現役世代)¹⁰⁾와 공명하면서 선거 및 정책 과정에서 세대 간 격차 시정 및 정당 및 국회에서의 역할 증대를 꾀하고 있음을 명확히 할 것이다.

10) 일반적으로 현역 세대란 20~60대의 현역 노동자를 말하며, 특히 연금제도와 관련하여 세금을 납부하는 주된 납세자 세대를 지칭하는 용어이다. 최근에는 정년퇴임 이후에도 비교적 안정된 경제적 삶을 영위하는 실버 세대와 대비되면서, 상대적 박탈감을 갖고 있는 청년세대 및 중년세대를 일컫는 용어로 통용된다.

1. 신진세력의 정책 성향과 정치 리더십 구상

대부분의 신진정치가는 선거대책을 비롯한 선거지반 강화에 역점을 두는 경향이 강하다. 특히 후원회 및 조직화된 지지기반이 빈약하기 때문에 수상의 정권 운용 및 거시적 정치 이슈에 반응하는 일반 유권자의 선호에 민감하지 않을 수 없다. 또한 평균 당선 2~3회의 경력을 갖는 다수의 신진세력은 민주-자민 간 정권 교체기를 전후한 아베 자민당 정권 하에서 정치경험을 쌓아왔으므로 수상 및 소수의 집정부 중심의 정책을 핵심으로 하는 내각 리더십형 정권 운용 방식에 익숙하다. 따라서 선거 과정에서는 수상 및 당의 이미지에 부합하는 측면에 강하며, 정책 과정에서도 정부-여당의 정책 기초를 수용함으로써 원활한 국정운영 및 정책성과를 유권자에게 어필하고 이를 통해 지지를 흡수해 온 것이 자민당 신진세력의 선거-정책 과정에서의 주된 대응 양식이라 할 수 있다.

한편, 최근 자민당 신진세력의 행동 양식에 변화가 발견되기 시작하였다. 신진세력의 집합 행동이 강화되는 한편, 정부-여당의 기본방침과는 방향을 달리하는 사회정책 및 국회 개혁 방안 등에 대한 제언이 활성화되고 있다. 이 과정에서 지금까지 아베 자민당 하에서 잠재되어왔던 신-구 정치가 간 정책 성향과 정치 리더십 구상의 간극이 발현되고 있다.

1) 정책 아이디어: 소위원회 중심의 차세대형 사회보장 구상 사례

신진세력의 문제의식과 정책 성향을 확인할 수 있는 첫 번째 사례는 2018년 자민당 신진의원들이 주도한 차세대형 사회보장에 관한 구상 및 제언의 정치과정이다. 2015년 12월, 자민당 정무조사회에서는 주목되는 현상이 나타났다.¹¹⁾ 당시 자민당 정권은 2016년 참의원 선거 대책과 연동하여 보정예산(補正予算)을 통해 저소득 고령자에게 3만 엔의 임시급부금(臨時給付金)을 지급하는 정책을

11) 아베 정권 이후 정무조사회의 논의는 당의(黨議) 구속을 위한 절차상의 관례인 경우가 적지 않다.

추진하기로 하였는데, 이에 대해 당선 2~3회의 신진 중의원들이 이견을 표명하고 자민당 정무조사회가 해당 안에 반대할 필요가 있음을 피력하였다. 이 경우 정무조사회에서는 반대론자를 설득하고 당론을 도출하는 것이 일반적이나, 재정건전화의 관점에서 신진세력의 주장에도 일리가 있음을 고려한 이나다(稲田明美) 정조회장의 중재로 신진의원이 주축이 된 소위원회 구성이 제안되었다(藤沢 2017, 22-25). 이를 계기로 2016년 2월, 20인 가량의 신진의원을 중심으로 정무조사회 산하의 ‘2020년 이후의 경제재정구상 소위원회(2020年以降の經濟財政構想小委員会)’가 만들어졌다.¹²⁾ 신진세력으로 구성된 소위원회는 자민당 역사상 전례가 없는 일이다. 대부분 신진정치가가 소속하는 곳은 조직운동본부(組織運動本部) 산하 청년국(青年局)이기 때문에 이들은 선거 대책에 역점을 두는 경향이 강하다. 그런 의미에서 경제재정구상 소위원회의 발족은 한편으로는 선거에 민감한 신진세력에 대한 포섭이자, 다른 한편으로는 최근 당 집행부의 의향이 강하게 반영되는 위계적 의사결정 방식이 강화되면서 실질적인 정책 논의의 장을 제공받지 못하는 신진세력의 불만을 끌어안기 위한 타협책이라는 두 가지 측면을 동시에 갖고 있다.

소위원회는 차세대형 사회보장에 관한 구상 및 논의를 발전시켜 나아갔다. 우선 2016년 4월 가치 방향을 제시하는 ‘레일에서의 해방(レールからの解放)’을 발표하였으며, 이후 1년간의 논의를 통해 이에 상응하는 제언-인생100년 시대의 사회보장(人生100年時代の社會保障), 어린이보험(こども保険)-을 구체화하였다(<표 2>).¹³⁾

여기에서 유추해 볼 수 있는 신진세력의 정책 성향은 특정 집단과 유권자 속성에 편중하지 않는 보편주의형 정책 추구이다. 또한, 그 방향은 개개인의 노동 방

-
- 12) 정무조사회에서 이견을 제시한 것은 고바야시(小林史明)중의원이며, 고이즈미(小泉進次郎)와 무라이(村井英樹)등의 신진의원들이 그의 의견에 동조하면서 자민당 역대 처음으로 신진세력이 주축이 된 소위원회가 구성되었다.
- 13) 신진세력을 1년 반 동안의 논의 기간을 거쳐 인생100년 시대의 국가전략의 필요성과 골격을 당-정부에게 제시하였다는 점에서 스스로의 역할을 평가한다(藤沢 2017, 5-6).

식, 또는 납세자의 논리에 가까우며 이들의 수익과 부담의 균형을 추구하는 다수의 정치를 의미한다. 어린이 보험 도입 제안에서도 나타나듯이 현역 세대가 주목하는 육아 및 보육에 대해서도 재정 건전성과의 정합성을 중요시하며, 기본적으로 자조(自助)를 끌어내는 데에 정책의 우선순위를 두고 있다.¹⁴⁾ 한편 자조의 논리 자체는 1980년대 나카소네 야스히로(中曾根康弘) 정권, 그리고 2000년대 고이즈미 정권에서도 행정개혁 및 경제구조 개혁 추진의 기초였다는 점에서 전혀 새로운 개념은 아니다. 그러나 레일에서의 해방, 인생 100년 시대 등의 개념을 제시함으로써 전후 시대 일본의 주류적 삶의 방식에 대한 인식 전환을 유도하고, 이를 통해 저출산 및 고령화로 상징되는 인구구조 변화 및 노동 환경 변화에 대응하고자 한다는 점에서 신진세력의 사회정책 구상이 갖는 미래 지향성을 엿볼 수 있다. 애초 신진세력이 정부안에 반대한 것은 자원 부족 및 현역 세대를 고려한 사회보장과 거리가 멀다는 두 가지 이유에서였다. 즉 세대 간 격차가 현재화되는 가운데 보편적 정책을 지향함으로써 상대적으로 과소대표된 현역 세대의 정치적 대표성을 강화하려는 의도가 자조에 방점을 둔 신자유주의적 사회정책 기초와 맞닿아 있음을 확인할 수 있다.

14) 최근 제시되고 있는 교육국채(教育国債)에 대해서도 미래세대의 부담으로 작용한다는 점을 들어 반대하는 입장이다. 지역 커뮤니티의 공조(共助) 또는 정부 레벨의 공조(公助)에 대해서는 자조가 어려운 경우에 대한 차선택으로 규정하고 있다.

<표 2> 2020년 이후의 경제재정 구상 소위원회의 주요 제안

레일에서의 해방(レールからの解放)	
주요 내용	<ul style="list-style-type: none"> ·정형화된 일직선형 레일을 달리는 인생관에서 탈피: 2020년 이후의 ‘제2창업기’ ·노동 방식 및 삶의 방식의 다변화에 따라 사회보장의 수정 필요 ·전 세대를 대상으로 한 안심형 사회기반 재구축 ·인구감소를 강점으로 바꾸는 22세기형 신 사회 모델 구축 필요
인생100년 시대의 사회보장(人生100年時代の社会保障)	
주요 내용	<ol style="list-style-type: none"> 1. 제2창업기의 사회안전망: 전 근로자(정규직·비정규직) 대상 사회보험 도입 2. 인생 100년형 연금: 연금 지급 개시 연령의 유연한 선택 3. 건강 골드 면허 도입: 건강관리 및 유지에 자조를 촉진하는 자기부담비율 설정
어린이보험(こども保険)	
주요 내용	<ul style="list-style-type: none"> ·지향점: 세대 간 공평을 기하는 새로운 프레임워크 구축 ·목적: 보육 관련 사회보장의 부재 인식, 전세대형 사회보장의 필요성 ·부담: 근로자와 기업이 부담하는 사회보장비 1.0~1.5% 증액으로 재원확보 ·효과: 급부와 부담의 관계를 명확히 함과 동시에 육아 및 보육의 실질적 무상화 도모 ·경제 및 재정예의 영향력: 보험요율이 적기 때문에 재정재건과 정합적

출처: 自民党財政再建特命委員会(2016); 自民党2020年以降の經濟財政構想小委員会(2017); 藤沢(2017, 19-25)를 토대로 필자 작성.

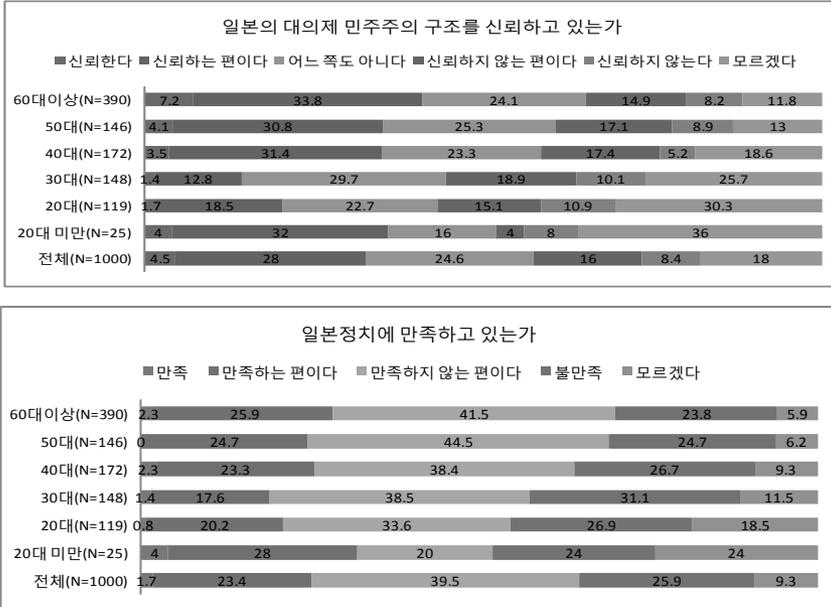
2) 정치 리더십 구상: 국회 개혁 사례

신진세력의 대응과 관련하여 또 하나 주목되는 사례는 2018년 이후 활성화된 국회 개혁 논의이다. 이는 강력한 내각 리더십과 정합성을 갖는 정책 과정의 재설정이 필요하다는 인식이 자민당 내부에서 발현되었다는 점에서 특징적이다. 앞서 경제재정구상 소위원회를 통해 일본 정치의 현안 및 정책 논의를 거둬해 온 자민당 신진세력은 중의원 개혁을 주장하며 개혁의 전선을 확대하기 시작하였다. 그 결과 2018년 6월, 고이즈미 신지로(小泉進次郎)를 필두로 한 자민당 신진세력의 제안에 뜻을 같이하는 120여 명의 국회의원이 참가하는 ‘헤이세이 안

에 중의원 개혁실현회의(「平成のうちに」衆議院改革実現会議, 이하 중의원 개혁실현회의)가 발족하였다.

그렇다면 자민당 신진세력은 왜 중의원 개혁에 주목했을까. 이와 관련하여 다음의 두 가지 흐름이 주목된다. 그 하나는 일본정치에 대한 국민의 낮은 신뢰도, 특히 신진세력이 정치적 대표성을 강화하고자 하는 유권자군인 젊은 세대에서 내각 리더십형 정치에 대한 불신이 강하게 표출되고 있다는 점이다. <그림 4>에 제시한 최근 여론 조사에 따르면, 현행 일본의 대의제 민주주의 구조를 신뢰한다는 의견은 전체 응답자의 30%를 넘지 못하고 있다. 이에 반해 신뢰하지 않거나 (신뢰하지 않는 편이다 16%, 신뢰하지 않음 8.4%), 어느 쪽도 아니다(24%)라는 의견이 다수를 차지하고 있어 현행 대의제 운용 방식에 대한 회의적인 견해를 짐작할 수 있다. 세대별로 나누어 볼 경우, 20~30대에서 신뢰한다는 의견의 비율이 가장 낮게 나타났는데 이들은 일본 정치에 대한 만족도 또한 각 세대 중 가장 낮은 것으로 드러났다. 특히 일본의 민주주의가 기능하지 못하는 이유로 ‘관저주도 및 자율성과 중립성을 상실한 행정 관행(손타구 村度)’이 69.7%를 기록해 압도적으로 높은 비율을 점하였다(言論NPO 2019). 정치 신뢰도 하락과 회의감이 젊은 세대에게서 특히 두드러지는 현상은 잠재적 지지층으로 20~40대 유권자를 포섭해야 하는 신진세력에게 더욱 민감하게 작용하지 않을 수 없다. 특히 현역 세대가 갖는 시대감각과 정치의식을 어떠한 방식으로 수렴할 것인가가 장래적으로 자민당의 당세를 좌우한다는 점에서 신진세력의 대응은 근미래 선거전략 면에서도 매우 중요하다.

〈그림 4〉 세대별 민주주의 구조에 대한 신뢰 정도 및 정치만족도 비교



출처: 言論NPO. 2019a. 「日本の民主主義に関する世論調査結果」(2019.7.12.)

<http://www.genron-npo.net/politics/archives/7292.html>(검색일: 2019/11/5)에서 발췌.

주: 위 결과는 2019년 7월 21일 참의원 선거를 앞두고 言論NPO가 실시한 여론조사의 일부분이다(조사 기간: 2019년 5월 18일~6월 2일).

두 번째로 주목되는 흐름은 학계 및 민간 연구단체를 중심으로 현재 일본의 대의제 민주주의 구조 및 통치기구 재배치에 관한 제언이 활발히 전개되고 있다는 점이다. 이른바 ‘통치기구개혁 2.0’으로 명명되는 다양한 제언들은 학계 및 언론계를 통해서 추진되고 있으며, 그 필요성을 주장하는 기본적인 인식에 현행의 민주주의 제도 운용에 대한 문제점들이 지적되고 있다.¹⁵⁾ 특히 통치구조 개혁

15) 일본 민주주의에 대한 진단 및 평가, 통치기구 개혁 구상에 관한 대표적인 논의에 관해서는 PHP統治構造改革研究会(2019), 言論NPO(2019a; 2019b)를, 그리고 통치기구 구조개혁 구상이 정계 및 언론 안팎으로 확대되고 있음을 언급한 사례로는 清水(2018,

과 관련해서 전문가들이 공통되게 지적하고 있는 개혁 대상은 바로 국회이다. 현재 자민당 신진세력이 국회 개혁을 주장하는 것은 이와 같은 두 가지 흐름과 무관하지 않다. 현역 세대와의 연계 강화 및 지지 흡수의 필요성을 실감하고 있는 신진세력에게 학계 및 언론계는 내각 리더십형 정치 시스템 시정을 위한 정책 아이디어를 제공하였다.¹⁶⁾ 그 결과 신진세력은 민주적 장치의 재배치 방안으로 내각 리더십형 정책결정에 상응하는 국회의 역할 증대 및 정책입안 능력 강화를 제안하게 되었다. 이들은 ①국회가 정치 불신을 극복하기 위하여 가급적 신속하게 개혁을 추진할 필요가 있으며, ②초당파 의원 및 국민에 의한 여론의 요구가 중의원 개혁 실현을 위한 원동력임을 강조한다.¹⁷⁾

우선, 국회 개혁의 시급성을 주장하는 이유는 여론의 인식과 궤를 같이한다. 관저주도형 정책 결정이 관료조직에 대한 과도한 관여와 제약을 초래했으며, 이와 동시에 정치가의 정책 관여를 차단해 왔다는 것이다. 관료에 대한 수상의 강한 리더십은 모리토모·가케학원(森友·加計学園) 문제로 대표되는 정치스캔들로 불거진 바 있다. 또한 관저의 주요정책에 참여하는 것은 내각의 정책 선호와 유사한 소수의 유식자(有識者)로 구성된 민간위원들이라는 점에서 권한 위임의 왜곡이 발생하고 있기도 하다. 유권자의 권한을 위임받은 정치가도, 그리고 행정적 전문성을 갖춘 관료도 정책결정의 핵심행위자이지 못하기 때문이다. 국민의 정치 불신을 극복하는 것이 차세대 정치가의 과제라는 점에서 국회의 기능 강화는 신진세력이 주목한 해법인 것이다.

다음으로, 국회 개혁의 원동력을 야당을 포함한 초당파 협력에서 구하고자 하는 이유는 신·구 정치가 간 역할을 극복하고 국회 개혁을 추진하기 위한 전략적

53-54) 등을 꼽을 수 있다.

16) 현재 정무조사회 소위원회를 계기로 결집한 신진세력은 정기적으로 소모임을 갖고 있다. 여기에 학계 및 언론계 전문가를 초청하여 여러 차례 논의를 가다듬었으며, 그 결과 도출된 것이 국회 개혁이라는 점을 고려할 때 내부 구성원 간 논의 단계에서 영향을 받았거나 문제의식을 공유했을 가능성이 있다.

17) 小林史明自民党衆議院議員公式サイト

<https://fumiaki-kobayashi.jp/2018/10/25/15-19-02/>(검색일: 2019/10/13).

포석으로 풀이할 수 있다. 내각 주도의 각의(閣議)가 국회 제출 법안의 80% 이상을 차지하는 현행의 국회 운영 상황을 고려할 때 상대적으로 정책 입안 능력을 발휘할 기회를 얻지 못하는 야당 정치가들, 특히 신진 야당정치가들은 자민당 신진세력의 제안에 공명하는 부분이 적지 않다. 한편, 정치가 레벨에서 국회 개혁은 여러 차례 거론되어 왔으나 구체적인 대안의 내용과 방향성을 보면 여당과 야당 사이에 인식 차가 있었던 것이 사실이다.¹⁸⁾ 자민-민주 정권교체기 하에서 여당 측은 총리 및 각료의 국회 출석 의무 완화, 당수 토론 정례화(또는 시정) 등에 주목하는 반면, 야당 측은 국회의 행정 감시기능 강화, 질의 시간 또는 발의 안건 요건 완화 등을 중요시하는 경향이 강하다(きりはら 2015, 76-78). 즉 여당 측은 국회의 효율성 제고를 통해 내각 리더십을 강화하는 국회 운용을 선호하는 반면, 야당 측은 행정 감시 및 국회의원의 입법 기능 강화 등 국회의 대표성 제고를 통해 내각 리더십을 견제한다는 점에서 지향점을 달리하는 것이었다. 이에 대해 초당파 협의체는 지향하는 방향을 2014년 여야당 국회대책위원장 간 합의(国会審議の充実に関する申し合わせ)에 기초한다는 점을 명확히 함으로써 개혁의 내용과 방향성의 돌출보다는 미완성 개혁의 추진이라는 당위성을 여야당 의원 간에 공유하고자 하였다. 여기에는 자민당 신진세력만으로 국회 개혁의 물꼬를 트는 것은 사실상 어렵다는 현실적 고려에 기초하여 여야당 중의원의 4분의 1에 해당하는 초당파 세력을 구성하고, 여야당 정치가 간 연계를 통해 국회 개혁의 필요성과 당위성을 국민에게 어필하고자 한 자민당 신진세력의 전략적 선택을 엿볼 수 있다.

3. 대응 전략의 유효성

현재 자민당 신진세력의 대응은 정책 아이디어와 민주적 장치의 재배치 구상

18) 국회 개혁에 대한 논의는 1990년대 정치개혁기 이후 줄곧 거론된 개혁 주제이나 의원 정수 시정 및 선거구 조정 이외에는 그다지 진전을 보지 못하고 있다.

이라는 두 가지 방향으로 발현되기 시작했으나, 아직 일본 정치 전면에 부상했다고 보기는 어렵다. 이들의 대응이 성공(또는 실패)한 원인은 정당 간 경쟁 및 당내 역학 구도에 기인한다. 예컨대 정부 여당의 주요 정책으로 흡수·확장된 ‘전세대형 사회보장’은 근미래 정책설계에 부합하는 대응이라는 점에서 자민당 내부에서 유효한 선거 전략으로 수렴되었다. 이에 반해 중의원 개혁에 관한 대응에서는 초당 파적 논의를 중심으로 시대 변화에 발맞춘 국회 운용방식을 제안하고자 했으나, 정부 여당의 입장에서 자유롭지 못한 신진정치가의 한계를 여실히 보여줌으로써 강화된 내각 리더십에 상응하는 국회기능의 제고로 연결되지는 못하고 있다.

우선 소위원회의 논의는 당-정부 측에 영향을 미치게 되었으며, 이들의 제안은 정부-여당의 중요정책으로 수렴되었다. 2017년 4월에는 정무조사회 직할의 ‘인생 100년 시대의 제도설계특명위원회(人生100年時代の制度設計特命委員会)’가 설치되었으며, 연이은 9월에는 아베 수상을 의장으로 하는 ‘인생 100년 시대 구상회의(人生100年時代構想會議)’가 조직됨으로써 근미래 대비를 위한 정부-여당의 핵심정책으로 자리매김하게 되었다.¹⁹⁾ 신진세력의 논의가 정부 시책으로 수렴되는 과정은 근미래 대비형 정책설계가 갖는 선거 전략적 유효성을 방증하는 것이기도 하다. 특히 2019년 10월 아베 내각의 소비세 10% 인상과 관련하여 재원 확대 및 사용의 정당성을 전세대형 사회보장에 두는 정책설계의 골격 또한 2016년 이후 자민당 신진세력을 중심으로 전개된 정책 아이디어에 기초한 것이다.²⁰⁾ 이는 단기적 고통사 대응에 주목한 아베 내각의 정책 기축을 현역 세대를

19) 특히 2017년 5월, 그리고 2019년 정무조사회 산하 특명위원회가 내각에 제출한 중간보고서에는 저출산 대책 및 육아·보육 지원 확충의 필요성을 인지하고 이른바 ‘전세대형 사회보장(全世代型社會保障)’ 실현을 위한 시책 마련을 제안하고 있으며, 비용 부담과 재원 확보 측면에서 세대 간 연대를 통한 부담을 강조하고 있다는 점에서 앞선 소위원회의 제안과 상호 침투적이다. 자세한 내용은 自民党人生100年時代の制度設計特命委員会(2017) 및 自民党政務調査會(2019)를 참조.

20) 2019년 6월, 아베 내각은 ‘인생 100년 시대의 사회보장 비전(人生100年時代の社會保障改革ビジョン)’을 올해의 골자방침(經濟財政運営と改革の基本方針 2019, 骨太方針 2019)으로 책정했다. 더불어 해당 논의를 내각 산하 정책회의와 연계하여 자민당 내 ‘인생

포함한 전세대로 확대시킴으로써 선거 전략적 측면에서도 중장기적 외연 확대의 가능성을 시사한다. 하지만 한편으로는 정당 간 정책 경쟁의 촉매제로 활용될 가능성도 있다. 현재 소비세 및 사회보장에 대한 국민 부담의 납득 여부를 두고 여야당 간 정책 공방이 격화되고 있다. 가까운 장래에 야당 세력에서 경제-재정-사회보장을 관통하는 유효한 대항 담론을 구축한다면 다시금 정당 간 정책 경쟁을 활성화하는 계기가 될 수 있기 때문이다.

한편 현재 국회 개혁의 진행 상황을 보면 앞선 사회정책 제언 사례와는 대조적으로 개혁 시도가 성공적이라고 평가하기는 어렵다. 2018년 7월 20일, 중의원 개혁실현회의는 국회 개혁의 시급성 및 논의 개시의 필요성을 골자로 한 제언(提言)을 중의원에 전달하였다(「平成のうち」衆議院改革実現会議 2018).²¹⁾ <표 3>에 제시한 것처럼 제언 내용은 설립 초기에 기대되는 방향성과는 달리, 행정 감시기능 강화, 국회 입안능력 강화 등 개혁에 필요한 핵심사항을 담고 있지는 못하다. 개혁 동력이 상실된 근본적인 원인은 개혁을 주도한 자민당 신진세력이 실제 제언을 통합하는 과정에서 정부-여당 내부의 이해관계에서 자유롭지 못했기 때문이다.²²⁾ 실행이 좌절된 두 번째 이유는 초당파적 논의를 통해 국회 개혁의 시급성과 필요성을 여야당 전체에 파급시키고자 한 신진세력의 전략적 선택이 역으로 정당 간 이해관계에 부합하지 못하는 결과를 낳았기 때문이다. 중견-신진정치가 간 권력 자원의 차이를 초당파 신진의원 간 협력으로 극복하고자 했

100년 시대 전략본부(人生100年時代戰略本部)’를 설치하여 ‘전세대형 사회보장 개혁’에 관한 논의를 본격화하였다.

- 21) 7월 20일 오오시마(大島理森) 중의원의장에게 전달한 데 이어, 10월 25일에는 다카이치(高市早苗) 중의원 의원운영위원회(議院運営委員会) 위원장에게 전달하였다.
- 22) 이에 대해 중의원개혁 실현회의를 주도한 자민당 신진의원의 인식은 다음과 같다. ‘실현회의의 의원들은 헤이세이가 끝나기 전에(신속하게 빠른 시일 내에) 국회 개혁의 기운을 전개하는 것’에 공통인식을 갖고 있었다. 2014년 여야당 간 국회 개혁 합의에도 불구하고 이행되지 않고 있는 현실은 국회 개혁의 어려움을 여실히 보여준다. 이에 가능한 사항부터 결과를 도출하여 의원운영위원회가 활동하기 쉬운 환경을 조성하는 것에 중의원 국회 개혁실현회의의 의미를 부여하고 있다. 小林史明自民党衆議院議員公式サイト <https://fumiaki-kobayashi.jp/2018/10/25/15-19-02/>(검색일: 2019/10/13).

던 시도는 개별 정당 레벨에서 개혁의 필요성을 자극하는 데에 한계가 있었다. 정당 간 경쟁 국면에서 해당 논의를 전략적으로 확산시킬만한 유인을 여야당 어느 쪽에도 제공하지 못했기 때문이다. 실제 자민당 내부에서는 고이즈미의 유명세를 활용한 초당파 모임에 대한 우려가 있었으며(『PRESIDENT』 2018/12/18), 야당 제1당인 입헌민주당 또한 중의원 개혁 추진의 불확실성, 국회 효율성 제고 방안으로의 경사 등의 이유로 논의에 참여하지 않음으로써 개혁 추진의 동력을 얻어내기 어려웠다(『東洋經濟』 2018/10/7). 바로 이 점에서 초당파적 개혁 논의의 실효성이 떨어지게 되었으며, 그 결과 개혁의 시급성 및 필요성과는 대조적으로 내각 리더십과의 조합을 고려한 통치기구 전반의 제도설계는 향후 과제로 남아있다.

〈표 3〉 2014년 여야당 합의와 2018년 중의원 개혁실현회의의 제안 비교

2014년 여야당 국회대책위원장 간 합의(国会審議の充実に關する申し合わせ)	
주 요 내 용	1. 당수토론의 탄력적 운용 및 매 달 1회 실시 2. 상임위원회 정례일에는 원칙적으로 위원회를 개최 3. 내각 제출법안, 야당제출법안, 의원제출 법안 등 제출의안(議案)의 신속한 부탁(付託) 4. 내각총리대신의 국가출석 규정 (본회의, 예산위원회, 결산행정감시위원회, 그 외 중요위원회, 당수토론) 5. 국무대신 출석 불가 시, 부대신, 임시대신, 정무관이 국회에 대응. 6. 충실한 질의와 국가공무원의 과도한 잔업 시정을 위한 질문통고(通告)에 노력.
2018년 중의원 개혁실현회의의 제안 (「平成のうちに」衆議院改革實現會議 提言)	
주 요 내 용	1. 당수토론 정례화 및 야간개최 실시 2. 중의원의 IT화(국회심사의 효율화, 의사결정 프로세스 투명화) 3. 여성위원의 임신·출산 등에 대응한 대리투표 실시 그 외, 국회 개혁을 본 회의에서 계속적, 주체적으로 논의하며, 의원운영위원회 및 국회 개혁소위원회의 논의 활성화 및 각 당·각 회파의 논의 심화를 기대한다.

출처: 与野党国対委員長合意書(2014), 「平成のうちに」衆議院改革實現會議(2018)를 토대로 필자 작성.

그럼에도 불구하고 신진세력을 중심으로 전개된 중의원 개혁 시도는 국회 개혁의 중요성을 정치적 및 여론에 환기하는 계기를 마련하였다는 점에서 과제 설정의 유효성을 가지고 있다. 더욱이 내각 리더십에 대한 설명책임 불투명성의 문제가 향후에도 계속 제기될 경우, 국회 개혁은 정책 과정에서 유권자의 권한 위임에 대한 정치적 정당성을 확보할 수 있는 유력한 개혁 과제로 부상할 가능성이 크다. 이에 향후 국회 개혁을 주도해 온 자민당 신진세력이 여야당의 인식 차를 어떻게 극복하고 국회 개혁 논의를 활성화할 수 있을지 지켜볼 필요가 있다.

이처럼 선거-정책 과정에서 나타난 신진세력의 대응은 기성 정치 세력이 어떻게 대응하느냐에 따라 성공과 실패의 명암이 달라진 듯 보이지만, 각각의 대응에는 현역 세대 유권자와 연계를 강화함으로써 자민당 내부의 신-구 정치가 간 비대칭적인 역학 구도를 극복하고 전통적 지지층을 기반으로 한 중견 정치가들과는 차별화된 지지 세력을 구축하려는 신진의원들의 권력 자원 동원전략이 내재해 있음에 유의할 필요가 있다. 소선거구제 개혁 이후 일본의 신-구 정치가 간 행동 양식의 차이에 관해서는 이미 실증연구가 이루어진 바 있다. 중견 의원은 개인-선거구 중심의 성향이 강하지만, 신진의원은 정당-정책 중심의 성향이 강하게 나타난다(建林 2017, 79). 이는 선거전 대응에서 신-구 정치가가 활용 가능한 권력 자원의 차이를 의미하는 것이자, 정당분위로 변화를 유도하는 선거제도의 효과가 안착한 이후에 의원의 세대교체를 통해서 발현된 것으로 해석할 수 있다(品田 2006). 즉 지지층 및 지지기반에 경도되는 중견 정치가와 조직화되지 않은 유권자를 지지자로 편입해야 하는 신진정치가의 대응전략은 정책 성향의 차이로 이어지는 것이 불가피하나, 정당 본위 및 정책 응집성이 강조되는 가운데 정책 과정에서 제대로 발현되지 못하고 있기 때문이다.²³⁾ 이는 내각 주변의 정책 성향이 강한 쟁점의 경우 당 전체의 정책 내용에 반영되고 있으며, 정당 및 정책 중심

23) 다수의 신진의원을 포함하는 당 소속 국회의원 전체의 평균치가 정권여당의 실질적인 정책 위치라고 볼 수는 없으며, 특히 당파적 대립이 강한 쟁점의 경우 중진 의원의 정책 성향에 편향되는 경향이 있다(建林 2017, 69)

성향이 일반적인 신진세력이 아베 내각의 정치적 입장을 수용하고 있는 것으로 풀이할 수 있다. 그런 의미에서 현재 신진세력 대응 전략은 정책 추진의 상징성과 여론에 대한 환기를 주요 목적으로 하는 것으로서, 일본 사회에서 가시화되고 있는 세대 간 격차와 관련하여 현역 세대의 정책 성향을 대변하는 한편, 국회 및 정당에서의 역할 증대를 꾀함으로써 상대적으로 정치적 효능감이 저조한 현역 세대를 향한 정치쇄신의 이미지를 어필하는 과정에 있다고 판단된다.

IV. 차세대 정치과제와 정치 시스템의 향배

1. 자민당 정책 위치의 유동성과 정당 간 정책 경쟁의 향배

신진세력이 보여준 집합 행동은 가까운 장래에 대두하게 될 일본 정치 시스템의 향배를 가늠하는 단서를 제공해준다. 우선 향후 선거 과정에서 자민당의 정책 위치(policy position)는 중위 투표자를 의식하는 범위 내에서 가변적일 것으로 예상된다. 현재 자민당 신진세력은 자조에 바탕을 둔 사회정책에 대한 선호 이외에는 뚜렷한 정책 성향이 관찰되지 않는다. 특히 경제정책 등 거시적 과제에 관해서는 명확한 정책 비전이 발현되지 않는다는 점에서 이들이 종합적인 정책 담론을 구축하고 있다고 보기는 어렵다(中島 2019, 200-202). 하지만 한 가지 명확한 사실은 자민당 신진세력의 정책 성향 및 공통인식 또한 선거의 영향력에서 자유로울 수 없다는 점이다. 제도주의적 연구들이 제시해 온 것처럼 소선거구제 도입 이후 일본 정치는 중위 투표자의 지지를 흡수하는 방향으로 정책적 수렴이 일어났음은 주지의 사실이다(Estevez-Abe 2008, 291-294; Rosenbluth 2010, 12-13).²⁴⁾ 현재 자민당이 주목하는 다수 유권자의 의식이 재정 건전성과 지속가

24) 신진세력의 사회복지 정책 구상 또한 현역 세대와 이들의 자녀 세대를 고려한 점점에서 세금과 사회보장과의 연계를 구상하고 있다는 점에서 다수 유권자의 선호를 반영한 것이기도 하다.

능한 복지의 조합이라면 이는 기본적으로 자조에 바탕을 둔 정책설계라 할 수 있다. 그러나 과연 어떠한 방식과 수단으로 자조가 가능할 것인지에 대해 정부 측의 구체적 플랜은 미완의 단계이다. 아베 수상이 언급한 바와 같이 10% 소비세 인상이 2040년까지의 재정적 유효성을 갖는 것이라면 미래 대비를 위한 본격적인 논의의 향배는 여전히 불투명한 상태이기 때문이다.

한편 자조에 기반한 정책설계가 다수 유권자의 이해와 납득을 얻지 못할 경우에는 사회적 안전망에 대한 국가의 역할을 강조하는 야당 세력의 정책 노선 또한 다수 유권자가 공명하는 보편주의형 정책으로 연계될 가능성이 있다. 더욱이 여기에 야당 세력 간 선거협력이 뒷받침된다면 자민당 우위의 선거 지형에도 유동성을 가져올 수 있으며, 향후 보편주의형 정책을 둘러싼 여야당 간 정책 경쟁의 활성화가 예상되기도 한다.²⁵⁾

사회적 안전망을 둘러싼 여야당 정책 경쟁 국면은 자민당의 당세 약화 및 당내 역학 변동을 의미하는 것이기도 하다. 즉 자민당 내부의 신·구 정치가 간 경쟁에서 신진세력이 현역 세대와의 연계 강화를 통해 당내 기반을 확장하는데 성공했다 할지라도, 정당 간 경쟁에서 이들을 자민당의 지지층으로 포섭하지는 못했을 경우에 해당한다. 즉 에코 붐 세대로 대별되는 현역 세대에서 자민당이 제시한 자조에 기반한 전세대형 사회복지 시스템 구상이 설득력을 상실한 경우, 자민당은 유동적인 선거 국면을 타개할 안정적인 지지 확보를 모색하지 않을 수 없게 되기 때문이다. 특정 세대는 동일한 이념 및 직업군으로 조직화하기 어려우므로 부동층(floating voter)으로 잔존할 가능성이 크며, 이때 현행의 이념적 보수주의가 근미래 일본의 정치 쟁점에 반응하는 형태로 활성화될 수 있다. 최근 연구

25) 최근 입헌민주당과 국민민주당이 차기 총선거를 앞두고 통일회파를 결성하고 연대를 강화하면서 구 민주당 세력의 집결이 가시화되고 있다. 더욱이 2019년 10월 소비세 인상 이후 이를 쟁점화하는 야당 세력의 움직임이 강해지고 있어 자민당으로써는 중의원 해산 시기와 정권 운영의 향배가 불투명한 상태이다. 또한 아베 4선을 둘러싸고 자민당 내부에도 다양한 인식이 존재하고 있으며, 경기 동향 또한 불투명한 상태에서 아베 내각 지속을 점치기 어렵다. 『NHK政治マガジン』(2019/10/2)

<https://www.nhk.or.jp/politics/articles/feature/23466.html> (검색일:2019/10/13).

결과에서도 나타나듯이 신진세력의 우경화 경향이 강해지고 있으며(谷口 他 2018, 131), 소선거구제 도입 이후 강경파 보수정치가의 선거 전략적 유효성이 확인되기도 하였다(Catalinac 2016). 개별적 정책 성향 및 선거 전략적 측면에서 보수적 외교·안보 노선을 계승하는 유인이 발휘되고 있음을 고려할 때 자민당의 정책 위치의 획기적 변동은 기대하기 어려울 듯하다. 더욱이 이념적 보수는 최근 현재화되고 있는 저출산 고령 사회에 대응한 사회보장 정책 및 외국인 노동자 유입에 따른 노동·이민 정책과도 연동하는 가치 이념임을 고려할 때 자민당의 근미래 정책설계를 위한 정체성 정치와도 맞닿아 있다.

이에 향후 정당 간 경쟁은 정책-정체성 정치를 양 축으로 전개될 것으로 예상된다. <그림 5>에 도식화한 것처럼 사회적 리스크의 개인화 vs. 사회화를 둘러싼 정책 경쟁의 축, 그리고 이와 연동한 가치 이념으로 전통과 권위에 기초한 가치의 내재화(internalization) vs. 문화, 종교, 인적 다원성을 포괄하는 가치의 다양성(diversity)이 길항하는 정체성 정치의 두 가지 축이 교차하게 된다.²⁶⁾ 현재 자민당의 정책 위치는 사회정책 면에서는 자조를 바탕으로 둔 리스크의 개인화를 중요시하고 있으며, 이를 통합하고 집약하는 이념은 전통과 권위를 기반에 둔 가치의 내재화이다. 이에 대해 자민당 정책 위치와 대조를 이루는 지점에 입헌민주당을 비롯한 리버럴 계열의 야당 세력이 위치하고 있다. 한편 현재 자민당 신진세력에서 사회를 집약하는 뚜렷한 가치 이념이 발현되고 있지는 않지만, 가치의 내재화 담론이 일본 내 이념적 보수의 주류적 인식을 대표하고 있다는 점에서 신진세력 또한 지지층 대응전략에서 자유로울 수는 없으며, 다수의 일반 유권자에 대응한 정책 경쟁과 지지층에 대응한 정체성 정치를 조합할 것으로 예상된다.²⁷⁾ 경험적

26) 현재 자민당은 부부별성 및 LGBT 등 가치의 다양성과 연계된 쟁점에 대해서는 소극적(또는 부정적)이다. 이에 대해 적극적인 자세를 취하고 있는 것은 야당 세력이다. 최근 통일회파를 조직한 입헌민주당과 국민민주당 사이에서도 부부별성에 관한 이견이 있었으나 입헌민주당의 요구를 받아들여 부부별성 찬성을 회파 내 공식입장으로 결정한 바 있다. 본 연구가 제시하는 정체성 정치라는 가치의 대립축은 부부별성 및 LGBT 등 현재 진행형의 논의에 국한된 것은 아니며, 향후 발현된 문화 및 종교, 인적 다원성에 대한 가치 이념을 개념화하고자 한 것이다.

2. 차세대 정치 리더십 구상과 의회 정치의 향배

정책 과정의 변화를 예측하기 위해서는 신진세력 중심의 초당파적 합의가 갖는 상징성에도 주목할 필요가 있다. 현재 일본의 여야 신진들은 중의원 개혁실현 회의를 통해 과제 설정 및 대안 마련의 경험을 공유하였다. 이는 일차적으로는 신진세력 스스로가 국회 운영의 비효율 또는 내각에 대한 견제 기능이 제대로 발휘되지 못하고 있음을 자각하고 있다는 뜻이지만, 장기적으로는 당파 간 경쟁을 초월한 국회의 역할 제고 및 초당파적 정책 논의의 가능성을 보여주고 있다는 점에서 향후 차세대가 주축이 된 국회 운영의 향배가 여-야 대결 구도와는 다른 양상으로 진행될 수 있음을 시사한다.

여야당 간 합의의 가능성 또한 열려있다. 내각 리더십 집중에 대한 해법이 다르다할지라도 국회 운영 방식이 시정되어야 한다고 동일하게 인식하고 있기 때문이다. 2018년에 제시된 국회 개혁 관련 제언 또한 2014년 여야당 국회대책위원회 간 합의 내용에 기초한 것이었다. 문제는 여야당 간의 전략적 균형점을 어떻게 찾을 것인가에 달려있다. 하지만 여야당 모두에게 정책 노선의 명확히 표명하는 계기를 제공하는 당수 토론의 정례화, 그리고 여당 신진세력 및 야당 정치가들 간 공통인식이 발현되고 있는 국회 심의기능 강화 등과 관련하여 향후 논의의 확산이 예상된다.

앞서 살펴본 자민당 신진세력의 정치 리더십 구상은 특정한 정책에서 강한 지향성을 나타내기보다는 절차와 방식의 투명성에 주목하는 것이었음을 상기한다면 여-야 합의에 기초한 근미래 국회 개혁의 논점은 명확하게 드러난다. 무엇보다 국회 개혁이 내각 리더십형 정치 시스템 구축을 위한 유력한 처방전이라는 점에서 국회의 행정 감시 기능, 재정 결정 기능, 국민의 대표기관으로서 입법을 통한 민의 반영 기능 제고를 위한 논의는 심화할 가능성이 크다. 신진세력의 논의는 주로 중의원 개혁에 국한되는 것이었지만, 내각 리더십에 상응하는 국회의 기능 및 역할 증대를 고려할 때 오랜 기간 국회 개혁 논의의 주된 대상이었던

참의원의 독자적 기능과 역할에 대한 해법과 연동하여 중-참의원 개혁으로 확대될 수도 있을 것이다. 예컨대 독립기관을 국회에 설치하려는 움직임은 야당의 국정조사권의 발동을 구체적으로 재설계하는 방식, 또는 상대적으로 역할 구분이 불투명한 참의원에 그 권한을 부여하는 방안을 고려해 볼 수 있을 것이다. 실제 학계 및 민간 연구단체에서는 재정에 관한 조사 및 분석을 담당하는 독립기관(Independent Fiscal Institution)을 참의원에 설치하는 방안이 제기되고 있기도 하다(PHP統治構造改革研究会 2019, 30-31). 이는 정치가가 배제된 경제재정자문회의 주도의 정책 결정에 대한 국민대표의 감시 기능을 발휘할 수 있다는 점에서 민주적 장치의 재배치 효과를 기대할 수 있을 것으로 판단된다.

구체적인 방향에 관해서는 정치 세력 간 논의가 국회 기능의 효율화와 대표성의 제고의 양 축을 어떠한 방식으로 조율하는가에 따라 내각 리더십과의 조합 또한 가변적일 수 있지만, 정책 과정에서 유권자에 대한 설명책임 강화가 궁극적 지향점이라는 점에서 향후 개별 정당의 전략과 국회 개혁의 규범적 논의 사이에서 어떠한 균형점이 도출될지 주의 깊게 지켜볼 필요가 있다.

V. 나가며: 선거형 또는 의회형 민주주의의 진화 가능성

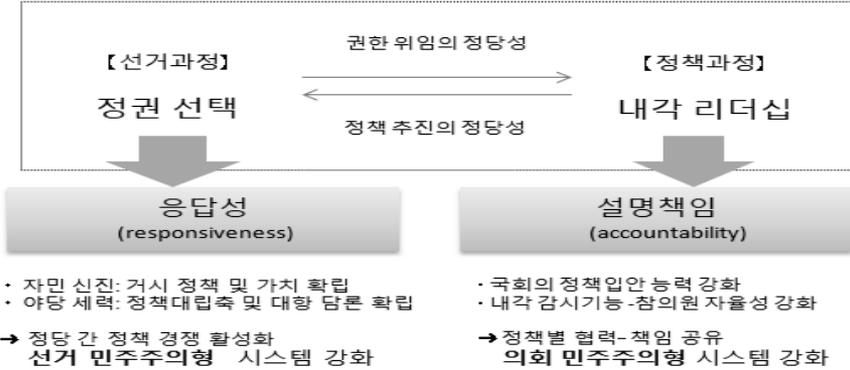
현재 일본의 정권 선택-내각 리더십형 정치 시스템은 권한 위임의 정당성을 확보하기 위한 선거 과정, 그리고 내각의 정책 추진에 정당성을 부여하는 정책 과정에서 반드시 선순환을 이루고 있지는 못하다. 자민당 우위 체제와 파편화된 정당 간 정책 경쟁은 정권 선택의 기회를 사실상 열어두지 못함으로써 유권자 응답성의 저하를 야기하고 있으며, 내각 리더십은 설명책임의 불투명성이 문제 시되고 있다.

이와 관련하여 자민당 신진세력 인식과 대응은 일본 정치 시스템의 과제와 향배를 가늠하는 실마리를 제공해 준다. 앞서 살펴본 바와 같이 신진세력은 현행

정치 시스템에 내재한 구조적 모순을 직시하고 있으며, 이것이 정당 간 정책 경쟁을 활성화하는 촉매제가 될 가능성이 있다. 우선 선거 과정에서 발견된 자조를 중심으로 한 전략적 대응은 자민당의 선거 대응에서 현역 세대의 선호에 반응한 보편주의형 정책의 중요성을 각인시키는 한편, 향후 가치 이념의 확립을 통해 정당 간 정책 경쟁의 활성화를 촉진할 가능성을 시사한다. 또한 정책 과정에서 제시된 초당파적 국회 개혁의 움직임은 내각 리더십형 정치에 상응하는 국회의 역할 제고를 추진하는 한편, 유권자의 대표인 정치가의 정책 입안 능력 강화의 필요성을 제시해 주고 있다. 즉 자민당 우위 체제가 지속한다하더라도 국회의 역할 강화를 통해 정책 사안에 따라 유동적 협력을 기하는 유연한 국회 운영 방식이 정착할 가능성도 열려있다.

물론 선거영역과 정책영역의 제도배치 중 무엇이 선행될지는 선불리 예단할 수는 없겠으나, 어떠한 축을 중심으로 변환이 모색되느냐에 따라 향후 일본형 민주주의의 패턴은 다르게 나타날 수 있다. 선거 과정에서 특정 정책 분야가 중요과제로 부상했을 때 이에 대한 야당 세력의 정책 수월성이 강화된다면, 이는 두 블록의 정치 세력 간 경합을 기축으로 한 정권교체, 즉 선거 민주주의형 시스템의 안착을 유도할 수 있다. 반면, 국회 개혁을 비롯한 내각 리더십 제어를 위한 통치기구 재편이 선행된다면 국회 영역에서의 여야당 간 유동적 정책 협력 및 책임 공유, 참의원 중심의 장기적 정책과제 추진 등 의회 민주주의형 요소가 진화할 가능성도 있다(<그림 6>).

〈그림 6〉 일본 선거-정책 과정의 과제와 정치 시스템의 방향



하지만 정치권에서 세대교체의 효과가 발현되려면 10여 년의 시간이 더 필요하다. 왜곡된 정치 시스템 시정을 앞당기려면 자민당 안팎으로 유권자에게 선택의 기회와 폭을 넓히기 위한 노력이 필요하다. 유권자에 대한 응답성과 설명책임을 담보하지 못하는 자민당의 행보는 장기적으로 보면 정권 교체를 촉진하는 잠재적 요인들을 내포하고 있다. 기성세력과는 차별화된 권력자원 확보를 위한 전략적 측면이 강하다 할지라도, 현재 자민당 신진세력의 인식과 대응이 주목되는 이유는 바로 여기에 있다. 정권 선택-내각 리더십형 정치 시스템을 어떤 방식으로 선순환 시킬 것인가에 대한 이들의 고민은 정치과정 속에서 일당우위 체제가 갖고 있는 문제점을 시정할 실마리를 내포하고 있기 때문이다. 여-야 기성세력이 어떤 시점에서 이를 어떻게 수렴하느냐에 따라 향후 일본 정치의 향배 또한 달라질 수 있을 것이다.

참고문헌

- 박철희. 2018. “아베 시대 자민당 우위 체제 재구축 전략: 역사적 전개와 지속가능성.” 『아태연구』 25권 3호, 49-77.
- 이이범. 2017. “제 48회 일본총선거 정당시스템의 변화.” 『일본공간』 22호, 196-220.
- 이주경. 2018. “일본의 정치개혁과 보수화의 메커니즘.” 『한국정치학회보』 52집 1호, 5-28.
- Catalinac, Amy. 2016. *Electoral Reform and National Security in Japan*. University Press.
- Estevez-Abe, Margarita. 2008. *Welfare and Capitalism in Postwar Japan: Party, Bureaucracy, and Business*. New York: Cambridge University Press.
- Harrison, Scott. 2019. “Meiji inspired diplomacy and politics for Japan’s future.” In Ken Coates and Kimie Hara eds., *Japan's Future and a New Meiji Transformation: International Reflections*, Routledge.
- Rosenbluth, Frances McCall, and Michael F. Thies. 2010. *Japan Transformed: Political Change and Economic Restructuring*. Princeton: Princeton University Press.
- きはら やすえ. 2015. “国会改革の経緯と論点.” 国立国会図書館調査及び立法考査局 『レファレンス』平成27年7月号, 59-80.
- 北村公彦編. 2003. 『現代日本政治史録 第3巻』 東京: 第一法規
- 砂原庸介. 2017. 『分裂と統合の日本政治: 統治機構改革と政党システムの変容』 東京: 千倉書房.
- 清水真人. 2018. 『平成デモクラシー』 東京: ちくま書房.
- 品田 裕. 2006. “国会議員の社会的支持基盤とのつながり.” 松村岐夫・久米郁夫編著 『日本政治の変動の30年』 東京: 東洋経済新報社.
- 自民党国家戦略本部. 2014. 『日本未来図2030: 20人の叡智が描くこの国のすがた』 東京: 日経BP.

- 白波瀬佐和子編. 2019. 『これからの日本の人口と社会』 東京: 東京大学出版会.
- 曾我謙悟. 2019. 『日本の地方政府-1700自治体の実態と課題』 東京: 中央公論新社.
- 建林正彦. 2017. 『政党政治の制度分析』 東京: 千倉書房.
- 谷口将紀他. 2018. “二〇一七年東京大学谷口研究室・朝日新聞共同調査.” 『国家学会雑誌』131(9・10), 51-81.
- 中北浩爾. 2017. 『自民党-「一強」の実像』 東京: 中央公論新社.
- 中島岳志. 2018. 『保守と立憲』 東京: スタンド・ブックス.
- 中島岳志. 2019. 『自民党: 価値とリスクのマトリクス』 東京: スタンド・ブックス.
- 藤沢 烈. 2017. 『人生100年時代の国家戦略: 小泉小委員会の500日』 東京: 東洋経済新報社.
- 米国国家情報会議編 谷町真珠訳. 2013. 『2030年 世界はこう変わる』 東京: 講談社.
- 牧原 出. 2018. 『崩れる政治を立て直す-21世紀の日本行政改革論』 東京: 講談社.
- 宮城大蔵. 2016. 『現代日本政治史』 東京: 中央公論新社.
- 山口二郎. 2012. 『政権交代とは何だったのか』 東京: 岩波書店.
- 山田真裕. 2017. 『二大政党制の崩壊と政権担当能力評価』 東京: 東京木鐸社
- PHP統治構造改革研究会. 2019. 『構造改革提案 1.5 & 2.0』 東京: PHP総研.
- 国会戦略本部. 2014. 『2030年の日本検討・対策プロジェクト中間報告』 平成26年6月30日.
- 自民党財政再建特命委員会. 2016. 『2020年以降の『第二創業期』に向けた議論の経過』 平成28年4月13日.
- 自民党政務調査会. 2017. 『人生100年時代の制度設計特命委員会中間とりまとめ』 平成29年5月23日.
- 自民党2020年以降の経済財政構想小委員会. 2017. 『「こども保険」の導入—世代間公平のための新たなフレームワークの構想—』 平成29年3月.
- 自民党政務調査会厚生労働部会. 2019. 『新時代の社会保証改革ビジョン』 平成31年4月18日.
- 自民党政務調査会. 2019. 『人生100年時代戦略略本部とりまとめ』 令和元年5月21日.
- 「平成のうちに」衆議院改革実現会議. 2018. 『提言』 平成30年7月.
- 与野党国対委員長合意書. 2014. 『国会審議の充実に関する申し合わせ』 平成26年5月27日.
- 『NHK政治マガジン』<https://www.nhk.or.jp/politics/articles/feature>(검색일: 2019/9/8).

NHK世論調査部. 2019. “45年で日本人はどう変わったか-第10回「日本人の意識調査」から-.” 『放送研究と調査』2019年7月.

言論NPO. 2019a. 「日本の民主主義に関する世論調査結果」(2019.7.12)

<http://www.genron-npo.net/politics/archives/7292.html>(검색일: 2019/11/5).

言論NPO. 2019b. 『公開フォーラム「日本の民主主義に今、何が起きているのか」議事録』

(2019/10/3) http://www.genron-npo.net/future/191003_1.pdf(검색일: 2019/10/13).

国立社会保障・人口問題研究所. 2019. 『日本の将来推計人口（平成29年推計）』

http://www.ipss.go.jp/pp-zenkoku/j/zenkoku2017/db_zenkoku2017/g_tables/pp29gg0105data.htm(검색일: 2019/12/8).

自民党青年局. <http://youth.jimin.jp/>(검색일: 2020/4/1).

투고일: 2020.02.15

심사일: 2020.03.25.

게재확정일: 2020.03.30.

Challenges of the Japanese Political System and Response of New Political Powers

Lee, Ju-kyung | Pusan National University

The working principle of Japan's new political system consists of two wings; one is a cabinet leadership agile to political environment and the other is a power shift through elections guaranteed with expeditious policy implementation. However, it has become virtually difficult to change power as the LDP's dominance has been strengthened and inter-party competition has weakened. Therefore, the issue of political responsiveness and accountability is emerging. In response, there have been changes in behavioral pattern, with junior members of the LDP stepping up collective action. They present different social policies from those of the government, and insist on parliamentary reform. This includes a strategy in mobilizing power resources by strengthening links with the underrepresented group of younger generation to overcome imbalanced power structure and to build a new support base. Thus, policy competition will be activated not only between political parties but also between new and old politicians within the LDP over the median voter group. In addition, if there is a change in the arrangement of electoral-policy areas in the process, the Japanese political system is expected to strengthen its electoral or parliamentary democratic elements.

Key Words | Japanese Politics, Political System, LDP Dominant System, Inter-Party Competition, Intra-Party Competition

민주주의 위기의 원인과 대안에 대한 이론적 고찰: 국민투표, 사법심사권, 그리고 정당해산제도를 중심으로*

정동준 | 인하대학교

| 국문요약 |

민주주의의 위기는 최근 학계와 정치권 모두에서 가장 뜨겁게 논의되는 주제 중 하나이다. 본 글에서는 현대의 대의 민주주의가 갖는 위기의 근원을 정치 엘리트 수준의 양극화, 포퓰리즘의 대두, 그리고 민주주의 체제에 대한 지지 하락으로 진단하고, 각각의 대안으로 고려될 수 있는 민주주의의 유형으로 직접 민주주의, 실질적 민주주의, 그리고 전투적 민주주의에 대한 이론적 논의를 살펴보았다. 이어서 각각의 민주주의 유형을 대표하는 제도인 국민투표, 사법심사권, 그리고 정당해산제도에 대한 기존의 논의를, 각 제도가 지닌 장점과 한계를 중심으로 정리하였다. 이러한 찬반 양론에 대한 절충안을 살펴본 결과, 모든 제도의 논의에서 공통적으로 지목하고 있는 해법을 발견할 수 있었다. 이는 첫째로 그 사회가 속한 정치적 맥락과 사안의 특성에 따라 민주주의에 대한 접근과 운용이 달라져야 한다는 것이고, 둘째로 속의 민주주의의 요소를 매 의사결정의 단계에서 강화해야 한다는 것이다.

주제어 | 민주주의의 위기, 직접 민주주의, 실질적 민주주의, 전투적 민주주의, 국민투표, 사법심사권, 정당해산제도

* 이 논문은 2020년도 인하대학교의 지원에 의하여 연구되었음; 이 논문은 2019년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2019S1A3A2098969).

1. 서론

“오늘날 가장 뜨거운 화두는 어떻게 하면 서구식이 아닌, 자유주의적이지 않은, 자유 민주주의가 아닌, 어쩌면 심지어 민주주의가 아닌 체제가, 그럼에도 불구하고 그 나라를 성공적으로 만들 수 있을까이다 ... 헝가리 민족은 단순한 개인의 집합이 아니라 조직되고, 강해지고, 발전되어야 하는 공동체이다. 이런 점에서 우리가 만들고자 하는 새로운 국가는 자유주의 국가(liberal state)가 아닌 비자유주의 국가(illiberal state)이다.”

- 빅터 오르반(Viktor Orbán)¹⁾

2010년 실시된 헝가리 총선은 헝가리 민주주의의 분기점이 되는 사건이었다. 전체 의석의 3분의 2 이상을 획득하며 정권을 잡은 ‘청년민주동맹(Fidesz)과 기독교민주당 연합’은, 당시만 해도 우파정당으로 분류되었지만 이후 반난민, 반EU, 민족주의를 내세우며 점차 극우 포퓰리스트 정당의 색채를 강화해가고 있다.²⁾ 근 10년간 헝가리를 통치해오고 있는 오르반 총리는 일련의 법안을 통해 언론과 사법부를 통제하고 자신에게 유리하도록 선거제도를 바꾸는 한편 총리의 권한을 강화하는 등 장기집권의 발판을 마련해가고 있다(Levitsky and Ziblatt 2018, 88-89). 한때는 그 어느 탈공산주의 국가들보다도 민주화와 체제전환에 성공했다고 평가되었던 헝가리의 이러한 행보는 민주주의를 지지하는 많은 이들의 우려를 낳고 있다(몽크 2018, 17-19).

1) 2014년 7월 26일 루마니아의 바일레 투스나드(Băile Tuşnad)에서 한 연설의 일부이다 (전문: <https://budapestbeacon.com/full-text-of-viktor-orbans-speech-at-baile-tusnad-tusnadurdo-of-26-july-2014/>, 2019년 7월 9일 검색).

2) ‘피데스’ 정당은 스스로를 극우가 아닌 우파정당으로 분류하고 있지만, 2017년 ‘체플힐 전문가서베이’(Chapel Hill Expert Survey)에 따르면 ‘청년민주동맹’의 이념성향 점수(0: 극좌~10: 극우)는 8.7점으로, 극우정당으로 분류되는 같은 나라의 ‘요빅’(Jobbik)(8.5점)보다도 보수적인 것으로 나타났다.

사실 이러한 민주주의의 위기는 헝가리만의 문제는 아니다. 후술하듯 신생 민주주의인 동유럽 국가들 뿐 아니라 역사가 오래된 서유럽과 미국에서도 민주주의의 위기에 대한 논의들이 쏟아져 나오고 있다(몽크 2018; 박지영·윤종빈 2019; Kurlantzick 2014; Levitsky and Ziblatt 2018; Przeworski 2019). 사실상 20세기 후반만 하더라도 민주주의, 특히 서구식 자유주의에 근간을 둔 민주주의는 정치체제의 유일한 대안으로 받아들여졌다. 1989년 베를린 장벽의 붕괴와 이어진 소련과 공산주의의 몰락을 보며 후쿠야마(Francis Fukuyama)는 자유 민주주의를 정부의 최종형태로 추앙하며 ‘역사의 종언’을 외쳤다(Fukuyama 1992). 하지만 오늘날의 현실은 이러한 기대를 배반하고 있다.

본 글에서는 이러한 민주주의의 위기를 낳은 원인을 진단하고 - 약술하면 정치적 양극화, 포퓰리즘의 대두, 민주주의에 대한 지지 하락 - 각 원인의 이론적 대안으로 제기되는 민주주의의 유형 - 각각 직접 민주주의, 실질적 민주주의, 전통적 민주주의 - 을 살펴본다. 그리고 뒤이어 각 민주주의 유형을 대표하는 제도 - 각각 국민투표, 사법심사권, 정당해산제도 - 에 대한 찬성과 반대의 양론을 정리하고,³⁾ 그 절충안이 무엇인지 살펴봄으로써 오늘날 민주주의의 위기를 극복할 수 있는 해결책을 모색하고자 한다.

민주주의의 위기에 관한 기존의 연구들은 주로 현상적으로 위기를 분석하는데 치중하였다. 즉, 위기가 얼마나 실증적으로 뒷받침되는지를 다룰 뿐, 이에 대한 이론적 논의는 부족하였다. 물론 민주주의 자체에 대해서는 수많은 이론적 논의가 존재하지만, 오늘날 제기되는 민주주의, 특히 대의 민주주의의 위기를 이론적으로 고찰하고 정리한 글은 많지 않다. 본 논문은 오늘날 민주주의가 맞이한 위기를 둘러싼 이론적 쟁점들을, 특히 각 쟁점을 대표하는 제도를 통하여 살펴보

3) 물론 세 제도로 각각의 민주주의 유형을 대표하기에는 양 개념 간의 ‘추상의 사다리’(ladder of abstraction)가 너무 멀 수 있다. 하지만 세 제도가 해당 민주주의 유형의 특징을 잘 담고 있어 양자의 이론적 논의를 연결하기에 큰 무리가 없을 뿐 아니라, 민주주의 유형에 대한 논의만으로는 기존연구가 부족하여 부득이 제도에 대한 논의로 이를 보완하였다.

고자 한다. 이러한 문헌 고찰을 통해 각각의 쟁점이 공통적으로 지목하는 절충안을 분석함으로써 이러한 위기를 타개할 해법을 모색해보도록 하겠다.

II. 위기의 원인과 이론적 대안

1. 정치적 양극화와 직접 민주주의

먼저 오늘날 민주주의의 위기를 낳은 가장 큰 원인으로는 정치적 양극화 현상을 지목할 수 있다(정동준 2018). 이러한 양극화는 특히 위로부터 정치 엘리트의 수준에서 관찰되고 있다. 미국의 경우, 1960년대 이후 의회 내 공화당원과 민주당원 간의 이념적 거리가 꾸준히 증가하면서 서로를 향한 반대의 목소리가 커지고 있는 동시에(Bafumi and Shapiro 2009; Davis et al. 2014; Iyengar et al. 2012), 각자가 속한 당파에 따라 이념적 입장을 형성함으로써 당파성과 이념, 쟁점 입장 간의 상관관계가 높아지는, 이른 바 ‘당파적 배열’(partisan sorting) 현상 역시 심화되고 있다(Levendusky 2009; Jones 2010). 이러한 현상은 민주주의의 역사가 가장 오래된 서유럽에서도 관찰된다. 프랑스의 ‘민족전선’, 독일의 ‘독일을 위한 대안’, 오스트리아의 ‘자유당’, 이탈리아의 ‘민족동맹’과 ‘레가 노드’(Lega Nord) 등, 반난민과 반EU를 내세우며 배타적 민족주의를 외치고 있는 극우정당들이 각종 선거에서 두각을 보이며 관용과 타협의 정신을 기반으로 한 민주주의적 가치를 위협하고 있다(정동준 2018, 147).⁴⁾

이러한 양극화가 민주주의에 있어 문제가 되는 것은 대표성의 약화를 가져올 수 있기 때문이다. 정치 엘리트들의 이념적 입장이 극단으로 갈수록, 이념적으로 중도에 위치한 다수의 시민들의 견해가 반영되지 못할 수 있다.⁵⁾ 또한 정치권의

4) 한국 역시 엘리트 차원의 당파적 양극화가 심화되고 있다는 연구결과가 꾸준히 나오고 있다. 자세한 내용은 가상준(2014, 2016), 강원택(2012) 등의 논문을 참고하기 바란다.

5) 물론 시민들의 이념적 입장 역시 정치 엘리트와 마찬가지로 양극화되고 있다는 주장이

양극화와 갈등이 계속될수록 시민들이 정치에 대한 신뢰를 거두게 되고(서현진 2016), 이는 곧 정치에 대한 무관심과 비관여로 이어져 그만큼 대표와 시민 사이의 거리를 멀어지게 할 수 있다(이재묵 2019). 즉, 정치적 양극화로 중도적 입장이 대변되지 못하고 정치에 대한 불신이 생김으로써 대표성이 약화될 수 있다는 것이다.

그렇다면 어떻게 이러한 대표성의 문제를 해결할 수 있을까? 소수의 손에 정책 결정을 맡기는 것이 문제의 근본이라면 해결책은 간단하다. 정책 결정의 권한을 다시 국민의 손에 쥐어주는 것이다. 즉, ‘직접 민주주의’(direct democracy) 제도가 그 대안이 될 수 있다. 직접 민주주의 제도란 “시민들이 쟁점에 대한 그들의 견해를 표현하거나 의사결정을 내리는, 공적으로 인정된 제도”를 뜻하며(Altman 2017, 1209), 대표적으로 국민투표 제도가 있다. 이러한 직접 민주주의 제도는 국민들의 적극적인 정치 참여를 유도하고 정책결정 과정에 민의를 직접적으로 반영할 수 있다는 점에서 대의 민주주의가 갖는 대표성의 문제를 보완할 수 있다.

하지만 몇몇 국가에서는 이러한 직접 민주주의 제도가 본래의 목적과는 조금 다른 방향으로 사용되고 있다. 최근 헝가리와 루마니아, 터키와 같은 나라에서 시행된 국민투표 사례들을 보면 권위주의적 통치의 정당성을 확보하거나 소수집단의 권리를 제한하는 쪽으로 국민투표가 활용되고 있는 것이다. 또한 영국의 ‘브렉시트’(Brexit) 국민투표의 경우와 같이 중대한 국가적 사안에 대하여 정치적 교착상태를 타개하고, ‘국민의 뜻’이란 명분을 얻어 정치적 책임을 회피하려는 정략적 목적으로 사용되고 있기도 하다(Copus 2018). 본 글에서는 오늘날 민주주의 위기를 극복할 수 있는 하나의 이론적 대안으로 직접 민주주의를 제시하고 대표적인 제도인 국민투표를 둘러싼 찬반 양론을 살펴보도록 하겠다. 이를 통하여 국민투표와 직접 민주주의가 민주주의의 위기를 해결하기 위해서는 어떠

있으나 아직 합의되지 못하였고, 시민들의 이념성향은 여전히 중도의 비중이 가장 큰 단봉형의 모양을 띠는 실증분석 결과들이 많다(정동준 2018).

한 방향으로 운용되어야 할 지 생각해보도록 하겠다.

2. 포퓰리즘의 대두와 실질적 민주주의

위에서 제기한 정치적 양극화는 대표성의 약화 외에도 또 다른 문제를 낳을 수 있다. 특히 이러한 양극화가 주류 정당 차원에서 진행될 경우에 많은 수의 유권자들이 자신의 견해를 대변할 정당을 찾지 못하게 되고, 이러한 틈을 타 포퓰리스트 정당이 나타날 수 있다(Grzymala-Busse 2019). 주류 정당들이 양분되어 타협점을 찾지 못하는 상황이 계속되어 유권자들이 기성정치에 환멸을 가지게 될 경우, 이러한 유권자들의 마음을 정치적으로 이용하려는 움직임이 나타나게 되는 것이다. 포퓰리즘(populism)이란 기본적으로 정치를 ‘부패한 엘리트’와 ‘순수한 국민’으로 이분하고, 자신들이 진정한 국민의 대변자라 주장하는 정치적 운동을 의미한다(Mudde 2016). 포퓰리스트들은 기본적으로 국민을 동질적 집단을 바라보는 일원론을 추구하며 다원주의를 배격한다. 또한 자신들은 이러한 국민의 목소리를 따르기에 자신들의 견해에 반대하는 것은 국민의 뜻에 반하는 것이라 말한다.

최근 몇 년간 유럽에서는 이러한 포퓰리스트 정당들의 성장세가 두드러지고 있다. 주류 기성정치에 반대하는 하나의 운동으로 시작했던 이들은 곧 조직된 정당으로 발전하였고, 국내 정치 및 유럽 정치에서 주요 정치세력으로 부상하고 있다. 북부와 중부 유럽에서 생겨난 ‘해적당’, 프랑스의 ‘굴복하지 않는 프랑스’, 스페인의 ‘포데모스’, 그리고 이탈리아의 ‘오성정당’ 등이 이에 해당한다. 이 중 특히 ‘포데모스’와 ‘오성정당’은 각각 최근 치뤄진 선거(2019년과 2018년)를 통해 연정을 형성함으로써 집권당이 되는 성과를 누리기도 하였다. 이러한 포퓰리즘의 확산은 머드(Mudde 2016)가 지적하듯, 비단 소규모의 니시(niche) 정당에만 국한되는 얘기가 아니다. 주류 정당 역시 이러한 포퓰리즘을 기반으로 정권을 잡음으로써 극우 혹은 극좌의 방향으로 정치를 이끌어나가고 있는 것이다. 앞서

말한 헝가리의 ‘피데스’가 대표적인 예라 할 수 있으며, 폴란드의 ‘법과 정의당’ 역시 폴란드인의 민족적 정체성을 내세우며 2015년 선거에서 집권에 성공하였다. 브렉시트를 주도한 영국 보수당이나 일련의 자국중심 정책을 펼치고 있는 트럼프 대통령의 공화당 역시 포퓰리즘 정치의 하나로 여겨지고 있다(김현준·서정민 2017).

이러한 포퓰리즘이 민주주의에 위기를 초래할 수 있는 이유는, 위에서도 언급하였듯이 포퓰리즘은 기본적으로 다원주의를 배격하기 때문이다. ‘국민의 뜻’이란 명분에서 다른 목소리는 허용되지 않는다. 특히 이러한 포퓰리즘이 국민 다수의 지지를 얻게 되는 경우에 문제는 심각해진다. 포퓰리즘에 사로잡힌 국민들이 민주적 절차, 즉 다수결의 원칙에 따라 국가의 중요한 결정을 내리려 할 경우, 이러한 결정을 통해 민주주의가 추구하는 근본적인 가치들이 손상될 수 있기 때문이다. 즉, 시민적 자유와 정치적 평등, 관용과 상호존중과 같은, 민주주의가 오랫동안 추구해 온 실질적 가치들이 다수의 결정이란 민주적 절차로 인해 훼손될 수 있다.

여기서 우리는 민주주의를 바라보는 두 가지 관점, 즉 ‘절차적 민주주의’(procedural democracy) 대 ‘실질적 민주주의’(substantive democracy)의 충돌에 대해 생각해 볼 필요가 있다(Belavusau 2014; Schmitt 2008). 전자는 민주주의를 정부를 구성하고 의사결정에 도달하는 방식의 하나로 보는 것으로, 다수결의 원칙과 같은 절차의 민주성을 강조한다. 반면, 후자는 앞서 언급한 여러 가치들을 수호하는 것이 민주주의의 가장 중요한 목적이라 여긴다. 이렇게 민주주의를 어떠한 관점으로 보는가에 따라 서로 다른 주장이 가능해진다. 절차적 관점에서 본다면 적법한 민주적 절차를 통해 이루어진 결정은 그 자체로 존중받아야 하며 어떠한 경우에도 반복될 수 없다. 하지만 실질적 관점에서 보면 그러한 결정이 내려지게 된 과정보다도, 결정 자체가 갖는 민주성이 더 중요한 의미를 갖는다. 즉, 아무리 민주적 절차를 통해 만들어진 결정이라 하더라도 그것이 민주주의 핵심가치에 위배된다면 해당 결정은 파기될 수 있는 것이다.

실질적 민주주의를 보호하기 위한 헌법적 장치로는 사법심사권 제도를 들 수 있다. 민주주의에서는 대표의 과정에 소외되는 집단 – 주로 사회적 약자에 해당 하는 소수자 집단 – 이 생길 경우, 이를 바로잡고 보완해 줄 독립된 기구가 필요하다. 현대의 민주주의는 사법부라는 독립된 심판자를 통해 이러한 필요를 채우고 있으며, 대표적으로 입법부를 통해 만들어진 법안과 행정부에 의해 만들어진 정책의 합헌 지위를 결정하는 사법심사권 제도를 통해 실현되고 있다. 즉, 사법부는 다수결에 의해 소수의 지위가 침해되는 것을 방지하고, 대표성의 보완과 강화를 통해 민주주의를 수호하는 데 기여하고 있는 것이다(Ely 1980; Strauss 2004).

하지만 이러한 사법심사권 역시 많은 이론적 논쟁이 되어왔다. 특히 시민에 의해 선출되지 않는 임명직 대표인 사법부가, 민주적 절차를 통해 선출된 선출직 대표인 입법부와 행정부의 행위를 제재한다는 것은 논란이 되어 왔다. 본 글에서는 이러한 실질적 민주주의와 그 대표적 제도인 사법심사권에 대한 기존의 논의들을 정리하고, 이를 통해 오늘날 민주주의의 위기를 극복할 수 있는 대안을 모색해보겠다.

3. 민주주의에 대한 지지 하락과 전투적 민주주의

마지막으로 생각해 볼 수 있는 민주주의 위기의 원인은, 위와 같은 정치적 양극화와 포퓰리즘의 대두로 인해 무엇보다 국민들의 민주주의 체제에 대한 지지가 점차 하락하는 경향을 보이고 있다는 것이다. 몽크(2018)는 ‘세계가치설문’(World Values Survey)의 자료를 분석한 결과, 민주주의에 대한 신뢰의 하락이 단순히 ‘정부’(government)에 대한 신뢰 하락이 아닌, ‘체제’(regime) 자체에 대한 신뢰 하락의 모습을 보이고 있음을 밝혔다(131-172). 그는 특히 일련의 설문에 대한 세대별 응답의 분석을 통해 젊은 층으로 갈수록 이러한 경향이 두드러지고 있음을 지적한다. 구체적으로 ‘당신은 민주주의 국가에서 사는 일이 얼마나 중요하다 여기십니까?’란 질문에 대해 1930년대에 태어난 미국인의 71%가 ‘중요

하다'고 응답한 반면, 1980년대에 태어난 미국인은 고작 29%만이 같은 응답을 보였다. 이러한 경향은 비단 미국 뿐이 아니었고, 정도의 차이가 있을 뿐 대다수의 민주주의 국가들에서 비슷한 양상이 나타났다. 뿐만 아니라 '민주주의는 나라를 이끄는 방법으로 나쁘다 혹은 아주 나쁘다'라 응답한 비율 역시 젊은 세대에서 과거에 비해 증가하였고, 특히 권위주의적 통치를 민주주의의 대안으로 여기는 응답률 역시 최근 조사로 옴에 따라 크게 증가한 것으로 나타났다.

민주주의의 공고화에 있어, 민주적 의사결정 방식이 '마을의 유일한 게임'(the only game in town)이라는 공감대의 형성이 필수적이란 점에서(Linz and Stepan 1996) 민주주의 체제에 대한 지지 하락은 오늘날 민주주의가 당면한 위기의 가장 근본적인 원인이라 할 수 있다. 즉, 다수의 지지를 의사결정의 근간으로 하는 민주주의 체제에서 국민 대다수가 민주주의 체제를 원하지 않는다면 어떻게 되는가? 우리는 이미 과거 독일의 바이마르 공화국이 히틀러의 나치당에 의해 민주적 절차를 통하여 무너진 것을 경험한 바 있다. 이렇듯 민주주의는 (다수결의 원칙으로 대표되는) 민주적 방식에 의해 스스로의 체제를 전복시킬 수 있다는, 이른 바 '민주주의의 역설'(Paradox of democracy)에 봉착하게 된다(Accetti and Zuckerman 2017; Kelsen 2006).

이러한 민주주의의 역설로부터 민주주의를 보호하기 위해 많은 민주주의 국가들이, 정도의 차이가 있기는 하지만, '전투적 민주주의'(militant democracy) 제도를 도입하고 있다. 전투적 민주주의란 민주주의 체제와 핵심적 가치를 보호하기 위해 필요한 경우 특정한 권리에 법적인 제재를 가하는 것을 의미한다(Accetti and Zuckerman 2017, 183). 대표적 제도로는 위헌 정당에 대한 정당해산제도를 들 수 있다. 이러한 전투적 민주주의 역시 많은 이론가들에게 논쟁의 대상이 되어왔고, 이를 현실 정치에서 어디까지 적용할 수 있는지에 대한 논란 또한 계속 되어 왔다. 본 글에서는 이러한 전투적 민주주의 제도의 찬반 양론을 정리하고 이 제도가 오늘날 민주주의 위기를 극복하기 위한 대안으로 어떻게 사용될 수 있는지 살펴보고자 한다.

III. 직접 민주주의: 국민투표에 관한 이론적 논쟁

현대의 대의 민주주의가 가진 근본적 비판은 소수의 대표자에 의해 국가의 주요 의사결정이 이루어지고 있다는 것이다. 모든 시민이 정치과정에 참여할 수 없기에 이들의 선호와 이해는 간접적으로 대변될 수밖에 없고, 이 과정에서 대표자와 시민의 입장은 어느 정도 불일치가 일어날 수밖에 없다(정동준 2017; Pitkin 1967). 하지만 오늘날에는 후기산업화, 세계화, 뉴미디어의 등장과 같은 여러 사회적 변화로 인해 전통적으로 민의를 응집하고 대변했던 정당의 역할이 약화됨에 따라, 정당을 매개로 한 전통적 대의 민주주의에 많은 의문이 제기되고 있다(박지영·윤종빈 2019). 또한 사회가 복잡해지고 기술이 발달함에 따라 정책의 수립과 집행이 소수 전문가의 손에 맡겨지면서, 일반 대중과 정책결정자의 거리는 더욱 멀어지고 대표는 그 사회의 특권층이 되어가는 ‘엘리트주의’가 나타나기도 한다(Daly 2015; Frey 2017; 몽크 2018; 카우프만 외 2008). 그리고 기술한 바와 같이 대표들 간 정치적 양극화의 심화는 이러한 대표성의 문제를 더욱 부추기고 있는 실정이다.

이러한 대의 민주주의의 한계를 극복하기 위한 가장 단순한 대안으로는 직접 민주주의 제도의 확대를 들 수 있고, 이 중 대표적인 직접 민주주의 제도라 할 수 있는 국민투표 제도에 대한 논의가 정치권과 학계, 모두에서 활발히 이루어지고 있다. 국민투표 제도는 최근 30년간 전 세계적으로 그 사용이 증가하고 있다(카우프만 외 2008; Altman 2017; Prato and Strulovici 2017; Qvortrup 2014; Tierney 2012). 국민투표는 공산주의 붕괴에 따른 민주주의 정권 수립, 다민족국가의 해체에 이은 신생 국가 수립, EU와 같은 초국가단체의 등장, 세계화, 그리고 시민들의 전반적인 교육수준 향상 등의 이유로 최근 들어 활발히 실시되고 있다(Tierney 2012). 하지만 무엇보다도 국민투표의 증가는 대의 민주주의의 위기와 관련이 있다. 대의 민주주의가 갖는 여러 문제점들이 국민투표의 실시예 정당성을 부여하고 있는 것이다(Daly 2015; Frey 2017).

그렇다면 국민투표를 찬성하는 주장에는 어떠한 것들이 있을까? 먼저 국민투표와 같은 직접 민주주의 제도는 대표성의 질을 높일 수 있다고 주장한다(카우프만 외 2008; Qvortrup 2014). 이러한 주장은 특히 기존에 시민과 대표 간 연결고리를 했던 정당의 기능이 약화된 것에 주목한다. 교육수준의 신장과 매스미디어의 발전 등으로 정당의 정치적 동원 기능은 20세기 중반 이후 약화되어 왔고(Jung 2017; Qvortrup 2014), 계층과 같은 전통적 사회균열의 크기와 강도가 줄어들면서 정당의 사회적 기반 역시 약해지게 된 것이다(Bell 2000; Dalton 2010). 이렇게 약해진 정당-사회 간 연계를 국민투표 제도가 보완할 수 있다는 것이다.

또한 국민투표는 민주주의가 추구하는 또 다른 가치인 책임성을 제고할 수 있다(카우프만 외 2008; Tierney 2012). 국민투표를 통해 국가의 중대사에 대한 국민의 뜻을 묻고 이에 법적 구속력을 부여함으로써 대표들에게 진정한 나라의 주인이 누구인지를 일깨워주는 한편, 대표의 결정과 다른 선택을 국민이 하게 될 경우 그들의 결정을 돌아보게 함으로써 보다 신중하고 책임 있는 정치를 하도록 유도할 수 있다. 사전적으로도 국민투표는 그 존재만으로 대표들이 여론을 의식하게 만듦으로써 자신의 사적 이익을 추구하는 것을 막고 책임성 있는 법안과 정책 마련을 가능케 할 수 있다.

무엇보다 국민투표는 그 과정을 통하여 국민들의 정치에 대한 참여와 관심을 높일 수 있다. 이렇게 국민투표가 높은 정치참여로 이어지고 있는 모범적인 사례로 스위스를 들 수 있다. 카우프만과 동료들(2008)은 스위스의 국민투표 분석을 통해 국민투표가 정치적 생활의 일부분이 된 스위스에서 국민들의 정치에 대한 지식과 참여도가 매우 높음을 발견하였다. 스위스 국민들은 수많은 사안에 대해 3개월에 한 번씩 국민투표를 함으로써 일종의 “비상근 정치인”의 역할을 수행하고 있다(카우프만 외 2008, 9). 이렇게 일상의 영역에서까지 자신이 주인이 되어 결정을 내림으로써 시민들은 정치에 보다 많은 정보와 관심을 갖게 되고, 이렇게 “행함으로써 배운” 시민들의 선택은 효율적이고 성공적인 정책결과로 이어지게 된다는 것이다(카우프만 외 2008, 129-138).

이렇듯 많은 학자들이 국민투표 제도에 대해 옹호의 목소리를 내고 있지만 이에 대한 반론도 적지 않다. 직접 민주주의를 비판하는 사람들이 가장 많이 지적하는 것은 바로 투표과정에서 일어나는 ‘숙의’(deliberation)의 부족이다(Bochsler and Hug 2015; Daly 2015). 즉, 해당 사안에 대한 높은 정치적 관심과 지식을 바탕으로 서로의 의견을 교환하고, 활발하고 공적인 토론의 과정을 통해 합의에 이르는 숙의의 과정이 국민투표에서는 일어나기 힘들다는 것이다. 물론 이러한 숙의의 부족 또한 제도와 교육의 보완으로 어느 정도는 해결할 수 있겠지만, 그렇더라도 의회에서 일어나는 수준의 제도적이고 반복적인 상호작용이 시민 차원에서 이루어지리라 기대하기는 힘들다(Bochsler and Hug 2015, 207).

또한 위와는 반대로 낮은 책임성이 국민투표의 한계라 지적한다. 국민투표의 결과가 좋지 못한 정책결과로 이어진다면 그 책임은 누가, 어떻게 질 것인가? 선거라는 도구를 통해 대표가 자신의 결정에 대해 심판을 받는 책임성의 기제가 국민투표에서는 작동할 수 없다(Daly 2015, 34). 이와 더불어 정책결정이 국민의 손에 의해 이루어질수록 대표가 자신의 전문성을 발휘하여 정책을 마련할 유인이 줄어들게 되고, 이에 따라 정책의 질이 떨어질 수밖에 없다는 문제도 지적된다(Hug 2009; Prato and Strulovici 2017).

그리고 많은 이들이 국민투표라는 제도 자체가 가지는 방식의 문제를 비판한다. 국민투표란 국민의 뜻을 묻는 것이라 하지만, 사실상 국민투표의 회부, 의제 설정, 투표 문구의 작성, 투표 과정, 그리고 투표 결과의 해석에 이르기까지 거의 모든 과정이 정치 엘리트의 손에 주도된다(Daly 2015; Walker 2003). 국민투표라는 것이 대개의 경우 하나의 질문에 예, 아니오의 이분법적 응답만을 할 수 있다는 점에서 어느 정도의 조작이 가능하고, 제대로 민의를 담아낼 수도 없으며, 결과적으로 승자와 패자를 가르는 제로섬 게임이 된다고 비판한다(Walker 2003). 특히 많은 경우에 국민투표가 변화를 반대하는 보수 정권의 무기로 활용되거나(Qvortrup 2014), 정권의 권력을 강화하고 정당화하기 위한 도구로 악용되는 경우가 많다는 점에서(Walker 2003) 결국 국민투표가 정치인들의 정략적 목

적에 이용될 수 있다는 비판을 받는다.

무엇보다도 이러한 비판의 기저에는 일반 대중은 정치적 역량이 낮고 외부의 힘에 휩쓸리기 쉽다는 불신이 자리하고 있다. 특히 권위주의적 리더가 자신의 권력을 강화하기 위해 국가 위기에 대한 공포를 조장하고 민족에 대한 열망 같은 감정을 동원하는 경우, 국민들은 이에 선동되기 쉽다. 일례로 2017년 터키에서는 의원내각제에서 대통령제로의 개헌을 묻는 국민투표를 실시하였고 민족주의와 이슬람 근본주의에 호소한 결과, 유효투표수의 51.4%가 찬성을 함으로써 개헌이 이루어졌다. 이러한 개헌을 통해 대통령에 당선된 에르도안(Recep Tayyip Erdogan)은 제왕적 대통령제를 바탕으로 장기집권의 초석을 마련하였다. 오르반 대통령 역시, 비록 유효 투표수 부족으로 무효가 되긴 하였지만, 헝가리만의 민족정체성을 내세우며 EU의 의무적 난민할당제에 반대하는 국민투표를 붙이기도 하였다. 이렇듯 국민들은 감정에 휘둘리기 쉽고 정치적으로 냉정한 판단을 내릴 역량이 없어 포퓰리즘(populism)에 빠지기 쉽기 때문에 국민투표에 반대한다는 것이다.

이러한 비판들에 국민투표를 옹호하는 쪽에서는 다시 다음과 같은 반론을 제시한다. 일단 직접 민주주의 제도가 가지는 낮은 책임성에 대하여, 대표의 책임성이란 것 역시 어디까지나 제한적인 수준에 그칠 수밖에 없음을 지적한다(Hug 2009). 즉, 우리가 통상 민주주의에 있어 중요한 (어쩌면 거의 유일한) 책임성의 기제라 생각하는 선거 역시 일정한 간격을 두고 실시되기 때문에, 사실상 임기 중에는 대표에게 과도한 권한이 부여된다는 것이다. 대의 민주주의 역시 온전한 책임성이란 담보될 수 없는 것이고, 오히려 국민투표와 같은 직접 민주주의 제도를 잘만 사용한다면 ‘행함으로의 배움’을 통해 책임 있는 결정을 내릴 수 있게 된다고 말한다(카우프만 외 2008).

그리고 국민투표에서는 높은 수준의 숙의가 일어날 수 없다는 주장에 대해서는, 국민투표의 각 단계에서 국민들의 참여와 숙의를 유도하는 제도와 문화, 교육을 통해 이러한 점을 어느 정도 해소할 수 있고 이를 통해 오히려 국민들의

정치 참여를 높일 수 있다고 반박한다(Bochsler and Hug 2015; Tierney 2012).

무엇보다도 국민투표를 옹호하는 쪽의 주장은 일반 대중의 정치적 역량에 대한 신뢰에 근거한다. 카우프만과 동료들(카우프만 외 2008)은 대중이 기본적으로 정치적 수준이 낮고 감정적인 것은 대의 민주주의의 ‘원인’이 아닌 ‘결과’라 일축한다(107). 즉, 대중이 애초에 정치적 역량이 모자라 대표에게 권한을 준 것이 아니라, 권한을 주다 보니 대중은 그만큼 정치에 대해 무관심하고 무지하게 되었다는 것이다. 이러한 대중의 정치적 무관심과 무지는 얼마든지 교육과 제도적 보완을 통해 해결할 수 있다. 우리가 경계해야 할 것은 무지하고 감정적인 대중에게 정치적 권한이 주어지는 것이 아니라, 오히려 이를 빌미로 대중을 정치에서 분리시키고자 하는 정치인들의 노력이라는 것이다(Copus 2018).

그렇다면 이러한 양측의 주장을 연결할 절충안에는 무엇이 있을까? 최근의 극단주의와 포퓰리즘의 등장은 그만큼 이미 사회 내적으로 정치적 양극화에 대한 토양이 마련되어 있음을 보여주는 것이다(Mudde 2016). 이러한 정치적 극단주의의 바탕에는 사회경제적 양극화가 있다. 오늘날 유럽의 여러 나라에서 극우정당이 성장하게 된 결정적인 계기 중 하나가 2008년 유럽금융위기 이후 계속된 경제적 불안정과 양극화라는 것은 주지의 사실이다(정동준 2018). 사회경제적 양극화가 정치적 극단주의가 자라날 수 있는 토양이 되는 것이다(Malkopoulou and Norman 2018). 따라서 사회경제적 격차를 줄이고 안정적인 경제발전을 이루어갈 때 국민투표와 같은 직접 민주주의 제도가 보다 민주적으로 사용될 수 있을 것이다.

문화적으로 보면 나와 남을 구분하는 배타적인 정체성을 넘어 더 큰 ‘우리’(demos)를 만들어가야 한다. 민주주의가 국민에 의한 지배라는 점을 생각할 때 누가 그 국민을 구성할지의 문제는 민주주의 체제가 선결해야 할 과제이다(Mann 1986; Tilly 1997). 이렇게 정치공동체를 구성하는 문제에 있어 시민됨의 자격요건을 정하는 일은 매우 중요한 문제이다. 특히 인종과 같은 생득적인 요인을 자격요건으로 하느냐, 아니면 법의 준수와 같은 시민적인 요인을 요건으로

하느냐에 따라 그 공동체의 배타성 여부가 결정될 수 있다(Brubaker 1992). 앞서 언급된 터키와 헝가리의 사례는 후자보다는 전자의 요인을 강조하는 것으로, 이렇게 배타적인 시민됨을 요구할수록 그 나라의 정치환경은 민주주의가 추구하는 가치와는 멀어지고 ‘국민의 뜻’이 반민주적 집단에 의해 악용될 수 있다. 따라서 배타적인 ‘정체성 정치’(identity politics)를 넘어 다양한 집단을 정치적 의사결정에 참여시킴으로써 더 큰 우리를 만들어가는 것이(Sajó 2012), 직접 민주주의 제도의 선용을 위해 선결되어야 할 부분이라 할 수 있다.

제도적으로는 직접 민주주의에 간접 민주주의적 요소를 도입함으로써 그 약점을 극복하려는 시도가 필요하다. 국민투표 제도가 문제가 있다하여 이를 선불리 폐기하기보다는 그러한 문제를 보완하는 쪽으로 가야 한다(Tierney 2012). 특히 많은 학자들이 직접 민주주의에 숙의적 요소를 강화할 것을 제안하고 있다. 최근 정치권과 학계에서 활발히 논의되고 있는 숙의 민주주의란 폭넓고 개방된 공적 논의를 의사결정의 핵심으로 삼는 민주주의 형태를 의미하며(Besette 1980), 단순한 의사의 취합이 아닌 토론을 통해 서로의 선호를 바꾸어나가는 것을 추구한다(Dryzek 2000). 다시 말해 숙의 민주주의란 간접 민주주의가 갖는 ‘높은 수준의 정치적 정보와 토론’, 그리고 직접 민주주의가 갖는 ‘높은 수준의 정치적 참여’라는 두 마리 토끼를 모두 잡으려는 시도라 할 수 있다. 최근 우리나라에서도 신고리 5, 6호기 공론화위원회를 통하여 시민참여단을 조직, 여기에서 나온 의견을 실제 정책결정 과정에 반영한 바 있다. 이러한 숙의적 요소를 직접 민주주의의 과정에도 도입해 간다면, 직접 민주주의 제도의 문제들을 해결해 갈 수 있을 것이다.

IV. 실질적 민주주의: 사법심사권에 관한 이론적 논쟁

앞서 살펴본 바와 같이 대의 민주주의, 즉 간접 민주주의의 이론적 대안으로

직접 민주주의가 고려될 수 있다. 하지만 대의 민주주의의 문제가 꼭 직접 민주주의를 통해 해결돼야 하는 것은 아니다. 문제의 원인이 정치 엘리트, 특히 포퓰리즘을 통해 국민의 손에 선출된 입법부와 행정부에 있다면, 이는 또 다른 대의 기구에 의해 해결될 수 있다. 그 중 하나가 바로 사법부이고, 사법부를 통해 입법부와 행정부의 위헌적 행위를 바로잡을 수 있는 사법심사권 제도는 대의 민주주의의 문제점을 바로잡을 수 있는 제도적 장치 중 하나로 여겨지고 있다.

하지만 사법심사권 제도는 문제의 해결이 아닌 원인이 되기도 한다. 2008년 11월 4일 실시된 미국 캘리포니아주의 주민투표에서 “오직 남자와 여자의 결혼만이 유효하다”는 발의안(통칭 ‘Proposition 8’)이 유효투표수의 52.2%가 찬성함으로써 통과되었다. 하지만 해당 발의안은 곧 연방지방법원의 위헌 판결을 받게 되었고, 이후 연방대법원이 5대 4의 평결로 항소 단체의 자격 없음을 판결하여 동성 간 혼인 금지가 최종적으로 해제되었다. 비슷한 예로 최근 대만에서도 2017년 사법원이 동성결혼 금지를 위헌이라 판결하면서 동성결혼이 뜨거운 정치적 이슈로 부상하였다. 하지만 2018년 실시된 국민투표는 이러한 결정에 대한 국민들의 부정적 인식을 확연히 보여주었다. 과반이 넘는 투표자가 민법상 결혼은 남성과 여성의 결합으로 제한해야 하고, 성평등에 대한 교육을 실시하는 것에 동의하지 않는다고 투표한 것이다. 이러한 결정들에 의거하여 대만 입법원은 2019년 5월 17일, 민법이 아닌 특별법의 제정을 통해 동성결혼을 합법화하였다.

이와 같은 사례들은 민주주의의 결정에 대해 다음과 같은 질문을 낳는다. 사법부는 국민과 의회의 뜻에 따라 민주적 절차를 통해 이루어진 결정에 반대할 권한을 가지는가? 보다 일반화하여 말하자면, 다수의 지지를 통해 정해진 결정이 소수에 의해 번복될 수 있는가? 그렇다면 왜 특히 사법부에게 그러한 권한이 주어져 있는가?

대의 민주주의에 있어 대표성을 보완하는 하나의 장치로서 사법심사권은 오랜 기간 논의의 대상이 되어왔다(Grey 1984, 19). 대표적으로 저명한 법학자인 일라이(John Hart Ely)는 그의 ‘대표성 강화 이론’(representation-reinforcing theory)

을 통해, 대표의 과정에서 소외되는 집단의 권리를 법적 해석을 통하여 대변해줌으로써 대표성을 보완해주는 기능을 사법부가 해주어야 한다고 말하였다(Ely 1980). 하지만 일라이에 따르면 사법심사권은 그 권한의 행사에 분명한 경계가 있다. 즉, 기본적으로 사법부는 사법심사권이란 제도를 통하여 대표성의 약점을 보완하는 역할을 할 뿐, 대표가 정한 결정을 비판하거나 뒤엎을 수 있는 권한을 갖지는 못한다.

이러한 일라이의 이론은 사법심사권을 바라보는 시각 중 ‘약한 사법심사권’에 해당한다. 현재 여러 민주주의 국가에서 시행되고 있는 사법심사권은, 위헌이라 판단되는 법이나 행정행위를 법원이 무효화시킬 수 있는 ‘강한 사법심사권’과, 실질적으로 무효화할 권한은 없이 위헌 여부만 판단해주는 ‘약한 사법심사권’으로 나눌 수 있다(Lever 2009). 기본적으로 사법심사권을 옹호하는 쪽은 사법부에 보다 많은 권한을 부여하는 전자를 선호하고, 반대하는 쪽은 후자를 선호한다 할 수 있다.

먼저 강한 사법심사권을 주장하는 쪽은 의사결정 방식의 민주성을 중시하는 절차적 민주주의 보다는, 다양한 집단의 권리를 보호하고 자유와 평등과 같은 민주적 가치를 수호하는 실질적 민주주의에 방점을 둔다. 이들에게 대표성이란 단순히 다수의 의견이 반영되는 것을 의미하지 않는다. 그보다는 다양한 사회적 집단의 의견이 반영되고 어떠한 권리도 차별되고 소외되지 않는 것이 진정한 의미의 대표성이라 본다(Lever 2009). 그리고 현대 민주주의에서 과반 이상의 지지를 통해 이루어지는 정치적 결정이란 실질적으로 거의 존재하지 않음을 지적한다(Lenta 2004). 오늘날의 투표결과만을 보더라도 특정 후보자나 정당이 전 국민의 과반 이상의 표를 얻어 정권을 잡는 일은 찾아보기 힘들다. 구체적인 입법과 정책결정의 단계로 들어가면 더욱 그러하다. 선출된 대표들 사이에 또 다시 다수결의 과정을 거치기 때문에 그만큼 실제 국민의 의견과는 멀어지게 되는 것이다. 즉, ‘국민의 뜻’이란 것 자체가 현실에서 존재하지 않는, 정치인들의 전략적 수사에 불과한 허구적 개념이란 것이다(Prendergast 2019).

따라서 강한 사법심사권은 절차적 정당성보다는 민주주의가 지닌 자유주의적 가치를 지향한다. 자유주의(libertarianism)란 하나의 사상이 아닌, 맥락에 따라 다양한 의미를 지니는 사상들의 집합체로 하위 사상마다 주장하는 바가 조금씩 다르다(Brennan 2012, 8). 하지만 일반적으로 자유주의는 극단적인 관용과 상호 존중, 타인의 권리를 해치지 않는 선에서 자신의 최대치의 자유를 누리는 것을 공통의 가치로 삼는다(Brennan 2012, 3-4). 즉, 이들이 말하는 자유주의적 가치란 한 마디로 소수자 권리의 보호를 의미한다(Cover 1982; Harel 2003). 개인의 자유는 신성불가침한 것으로 다수의 자유에 의해 제약되거나 침해될 수 없다(Dworkin 1985, 1996; Spector 2003). 따라서 아무리 민주적 절차에 따른 것이라도 이를 통해 차별받는 집단이 생긴다면 이들의 권리를 보호하는 안전장치가 마련되어야 하고(Prendergast 2019), 이것이 사법심사권이란 제도를 통해 이루어질 수 있다는 것이다.

그렇다면 왜 하필 사법부에 이러한 권한이 주어져야 하는가? 강한 사법심사권을 찬성하는 쪽은 소수자 권리의 보호와 자유주의적 가치의 수호에 있어 사법부가 입법부나 행정부와 같은 다른 대의기구들보다 우위에 있다고 말한다(Brettschneider 2007; Spector 2003). 다수결의 원칙에 의해 차별받는 집단의 권리를, 역시 동일한 다수결의 원칙에 지배받는 입법부나 행정부의 손으로는 보호할 수 없다는 것이다. 이로부터 어느 정도 자유로운, 독립된 기구에 의해 보호가 이루어져야 한다. 특히 선출직 대표는 기본적으로 최대한 많은 표를 얻기 위해 소수보다는 다수의 목소리에 귀 기울이기 마련이란 점에서 더욱 그러하다(Harel 2003).

이에 반해 약한 사법심사권을 주장하거나, 사법심사권 제도 자체를 부정적으로 보는 쪽에서는 절차적 측면에서의 민주적 정당성을 강조한다. 이렇게 절차적 민주주의를 강조하여 사법심사권을 반대한 대표적인 학자로 월드론(Jeremy Waldron)을 들 수 있다. 그는 권력을 얻게 된 절차적 정당성을 생각할 때, 국민의 손에 의해 선출된 입법부와 행정부가 그렇지 않은 사법부보다 우위에 있다고 주장한다(Waldron 1998, 2006). 민주적 절차에 의해 선출된 대표가 역시 민주적

절차를 통해 만든 정책이나 법안을, 그러한 절차를 거치지 않은 법관이 뒤집는 ‘반다수적’(counter-majoritarian) 결정에 반대하는 것이다. 선출되지도 않고, 따라서 그 행동에 책임을 지울 수도 없는 법관에게, 다수결과 동등한 권한을 주는 것은 민주주의가 지향하는 ‘정치적 평등’의 원칙에 위배된다(Lever 2009; Bellamy 2007). ‘일인일표의 원칙’에서 나타나듯 어느 누구의 정치적 권리가 다른 이보다 크다고 할 수 없기에, 이들 간의 이견은 다수결의 원칙에 의해 해결되는 것이 가장 합리적이다. 따라서 이러한 정치적 평등의 관점에서 볼 때 사법심사권은 정당화될 수 없다.

다음으로 이들은 과연 법관이 자유주의의 가치를 다른 대표들보다 잘 수호하는가에 대해 회의적이다(Lever 2009). 법관 자체도 특정 신념과 가치에 사로잡힌 사람이란 점에서 그로부터 자유로운 결정을 내린다는 것이 불가능하고, 자신이 내린 결정에 자신의 권리 또한 영향을 받는다는 점에서 사적인 이익을 고려하지 않을 수 없다(Lenta 2004; Zum 2002). 따라서 절차적 민주주의와 실질적 민주주의 모두를 고려하더라도, 전자에 있어서는 사법부가 열위에 있고 후자에 있어서는 사법부가 우위에 있다 단정할 수 없기에 사법부에게 사법심사권과 같은 권한을 부여하는 것은 잘못이다. 설령 민주적 절차로 인해 어느 집단의 권리가 침해되는 일이 발생한다 하더라도, 이것이 곧 사법부의 개입을 정당화하는 것은 아니다. 이러한 문제는 입법 과정의 개선 등 대의기구 자체의 노력으로도 해결할 수 있는 것이다(Brettschneider 2005).

그렇다면 이러한 두 가지 상반된 의견을 어떻게 조율할 수 있을까? 먼저 사안이 가진 개별적 특수성에 따라 다른 적용이 가능하다. 즉, 의회를 통해 다수결의 원칙과 합의에 따라 결정을 내리는 것이 적합한 사안이 있고, 독립기구인 사법부의 개입을 통해 결정을 내리는 것이 적합한 사안이 있다(Brettschneider 2005). 예를 들어 공공의 복지나 진보적 변화에 대한 문제에는 입법부가 더 유리하고, 소수의 권리 보호나 민주주의를 수호하는 문제에는 사법부가 더 유리할 수 있다(Brettschneider 2007). 즉, 사회를 변화시키는 보다 적극적인 결정에는 입법부가

유리하고, 현재의 상태를 지키면서 문제를 해결해가는 소극적인 결정에는 사법부가 유리할 수 있는 것이다.

또한 그 나라의 민주주의 수준과 부패 정도와 같은 정치적 맥락이 고려되어야 한다. 트로체프(Trochev 2004)는 러시아 지방법원에 대한 연구를 통해, 지방 관료의 정치적 권력이 확고한 지역일수록 연방으로부터 독립적인 지방법원을 가지려 함으로써 권력의 정당성을 얻고자 하는 경향이 강하게 나타남을 발견했다. 통상 정치적 경쟁이 심한 곳에서 어느 한쪽의 일방적 권력 행사를 막기 위해 사법부의 권한이 강화된다는 기존의 이론과 반대의 결과가 나온 것이다. 이는 민주주의 자체가 성숙하지 않은 곳에서는 사법부가 심판자로서의 역할을 온전히 수행하기 어려움을 말해준다. 사법심사권은 어느 정도 민주주의가 발전된 나라에서 본래의 목적에 맞게 사용될 수 있는 것이다.

그리고 사법심사권을 보다 균형 잡힌 관점에서 보기 위해서는 양 기구의 보완적 관계에 대한 이해가 필요하다. 사법심사권에 대한 견해는 입법부와 사법부의 관계를 어떻게 보는가에 따라 달라질 수 있다. 즉, 어느 한 쪽이 다른 쪽에 종속적인 관계가 아닌, 상호보완하는 순환적 관계라는 인식이 필요한 것이다(Prendergast 2019). 법안이 발의, 입법, 적용되는 모든 과정은 입법부와 사법부 사이의 끊임없는 토론과 상호작용을 통해 이루어져야 하고, 이러한 순환적 관계를 통해 민주주의가 보다 잘 작동할 수 있다(Van Hoecke 2001). 이는 다시 민주주의에 있어 숙의적 요소의 강화라는 해법으로 연결된다. 민주주의가 기반으로 하는 이성(reason)이 의사결정 과정에 보다 강력한 역할을 하도록 공적 숙의의 장을 활성화할 때, 최대한 다양한 집단의 이해관계가 대변될 수 있다(Zurn 2002). 사법심사권의 행사에 있어서도 이러한 공론화 과정을 통해 다양한 목소리에 귀 기울임으로써 제도의 문제점이 극복될 수 있을 것이다(Lenta 2004; Michelman 2005).

V. 전투적 민주주의: 정당해산제도에 관한 이론적 논쟁

이상의 두 가지 제도, 국민투표와 사법심사권은 기본적으로 대의 민주주의의 약점을 보완하기 위한 장치들이라 할 수 있다. 즉, 어떻게 하면 민의를 보다 잘 대변할 수 있을까라는 문제에 있어 두 제도를 통해 시민이 직접 정책결정 과정에 참여하도록 하거나(국민투표), 특정 집단의 권리가 희생되는 것을 방지함으로써(사법심사권) 대표성을 강화하고자 하는 노력인 것이다. 하지만 여기서 한 걸음 더 나아가보면 보다 근본적인 민주주의의 쟁점과 마주하게 된다. 이러한 노력을 통해 최대한 충실하게 반영한 민의 자체가 민주적이지 못하다면 어떻게 해야 하는가? 특히 오늘날 민주주의에 대한 지지가 하락하고 있다는 점을 고려할 때, 국민 대부분이 민주주의 체제를 원하지 않는다면 그 민주주의 체제는 어떻게 되는가?

나치의 선동가였던 괴벨스는 ‘민주주의의 가장 우스운 점은 적에게 자신을 무너뜨릴 수단을 준다는 점’이라고 말했다.⁶⁾ 즉, 민주주의란 그 자신의 민주적 절차에 의해 민주주의가 아닌 다른 정치체제를 선택할 수 있게 하는 가능성을 열어 놓고 있다는 점이다. 이러한 민주주의의 “비극적 숙명”(Jovanović 2016, 749) 필연적으로 민주주의란 어디까지 자유로울 수 있는가의 문제로 이어진다 (Belavusau 2014).

전투적 민주주의는 1930년대 유럽의 파시즘과 나치당에 의한 바이마르 공화국의 몰락에 대한 반작용으로 나타났다. 독일 출신의 법학자이자 정치학자인 뢰벤슈타인(Karl Loewenstein)은 1937년 미국정치학회보에 실린 두 편의 논문을 통해 전투적 민주주의란 개념을 처음 제시했다. 그는 ‘헌정주의’(constitutionalism)와 ‘감정주의’(emotionalism)를 대비하며 민주주의란 법과 이성을 통해 통치되는 정치체제로 공포와 열정이라는 감정에 의존하는 감정주의를 경계해야 한다고 역설하면서, 민주주의의 핵심가치에 반하는 결정은 설령 다수의 지지에서 비롯되

6) Fox and Nolte(1995)에서 인용하였다.

었다 하더라도 금지되어야 한다고 주장했다(Loewenstein 1937a, 1937b). 비록 무엇이 그러한 핵심가치에 해당하는지는 구체적으로 밝히지 않았으나, 이러한 주장에 따라 2차대전 이후 독일 헌법은 민주주의 수호를 ‘영구적으로 변하지 않는 조항’으로 만들었고, 민주주의 체제를 위협하는 세력은 사전적으로 제거할 수 있음을 명문화하였다.

이러한 전투적 민주주의를 대표하는 제도로는 정당해산제도(**party bans**)을 들 수 있다. 민주주의의 헌법적 가치와 존립 자체에 위협이 될 수 있는 집단, 그 중에서도 정치적 의사결정 과정에 실질적인 영향을 끼칠 수 있는 정당에 대하여 사법부의 판단에 따라 해산을 명령할 수 있는 제도이다. 우리나라 역시 자유민주주의 체제에 위협이 된다고 판단되는 경우 헌법재판소가 정당의 해산을 결정할 수 있는 ‘위헌정당 해산제도’를 도입하고 있고, 이 법에 의거 2014년 통합진보당이 해산되기도 하였다.⁷⁾

이러한 정당해산제도와 같은 전투적 민주주의 제도를 옹호하는 쪽에서는 민주주의가 근간으로 하는 헌법적 가치를 강조한다. 민주주의에는 민주주의가 기반하고 있는 핵심가치가 있고, 이를 수호하는 것이 민주주의의 가장 중요한 목적이라고 말한다(Fox and Nolte 1995; Popper 1966; Rawls 1999). 물론 민주주의가 기본적으로 다원주의와 도덕적 상대주의를 표방한다는 점에서 특정 가치에 우위를 두는 것은 경계하지만, 그럼에도 불구하고 민주주의를 민주주의 되게 만드는 최소한의 조건은 있다는 것이다(Prendergast 2019). 이러한 핵심가치에는 그 무엇보다도 민주주의가 ‘타운의 유일한 게임이 되는 것’, 즉, 민주주의 체제 자체의 존립을 들 수 있다.

이러한 헌법적 가치의 수호를 위해 민주적 절차가 무시될 수 있음은 다음과 같은 논리로 정당화될 수 있다. 먼저 정당해산제도가 민주주의 체제 자체를 위협하는 세력을 타겟으로 하고 있기에 어느 정도의 절차적 비민주성은 용인되어야

7) 통합진보당의 해산이 전투적 민주주의의 사례인지에 대해서는 논쟁이 있다. 자세한 내용은 이종수(2015)의 논문을 참고하기 바란다.

한다고 말한다. 민주주의 체제는 한번 무너지면 다시 복구하기까지 너무나 많은 비용이 소모되기에, 이러한 일이 일어나기 전에 사전적으로 예방할 필요가 있다는 것이다(Sajó 2012). 키스너(Alexander Kirshner)는 최근 전투적 민주주의에 대한 통찰력 있는 분석에서 전투적 민주주의가 마치 권위주의 체제 아래의 민주화 운동과 유사한 정당성을 지닌다 하였다(Kirshner 2014, 121-133). 즉, 권위주의 체제에서 민주화 운동을 하는 것은 체제의 절차적 관점에서 본다면 정당하지 않지만 민주주의라는 가치를 추구한다는 점에서 정당화될 수 있듯이, 전투적 민주주의 역시 민주적 절차의 측면에서는 정당성이 부족하더라도 민주주의의 수호라는 가치의 측면에서 정당화될 수 있다는 것이다. 또한 요바노비치(Jovanović 2016)는 전투적 민주주의를 게임에 비유하면서 게임의 룰을 받아들이지 않는 플레이어가 애초에 게임에 참가할 자격이 없는 것 같이, 민주주의라는 게임의 룰을 받아들이지 않는 행위자가 민주주의 체제에서 제거되는 일은 정당한 것이라 하였다. 민주적 절차에 대한 정당성을 가리는 것은 민주주의 체제를 전제할 때만 이루어질 수 있는 논의로, 민주주의 체제를 부정하는 것은 논의의 대상 자체가 될 수 없다는 것이다.

정당해산제도는 일반 대중이 감정에 잘 휘둘린다는 가정에 기초한다. 민주주의는 기본적으로 이성애 기반하는 데 반해, 파시즘과 포퓰리즘과 같은 극단주의는 감정에 호소하는 성질을 가진다. 전투적 민주주의와 정당해산제도를 옹호하는 이들은 대중이 이러한 감정에의 호소에 잘 휘둘리는 경향이 있다고 본다. 독재와 권위주의적 압제라는 공포에 휘둘리거나, 민족정체성의 고취를 통해 자국민에 대한 열망과 타민족에 대한 증오에 휘둘리는 것이 그 예이다. 따라서 정당해산과 같은 극단적 방식을 통해서라도 이러한 감정주의를 대중으로부터 분리시킬 필요가 있다고 주장한다(Sajó 2012).

반면, 정당해산제도에 반대하는 쪽은 민주주의가 지닌 다른 가치들에 좀 더 비중을 둔다. 다시 말해, 정당해산제도와 전투적 민주주의는 민주주의 체제의 수호를 그 어느 가치보다도 상위에 두고 있는 반면, 이에 반대하는 쪽은 다원주의

와 ‘비지배의 원리’(non-domination)와 같은 다양성의 가치를 보다 중시한다. 이들에 따르면 어떠한 집단이 보다 민주적이고 혹은 민주적이지 않은지를 결정하는 것인 주관적인 문제이다. 따라서 이러한 구분은 매우 작위적인 기준에 따라 정해질 수밖에 없다(Accetti and Zuckerman 2017). 특히나 권력을 전 쪽의 입장에서 그 기준이 정해지기 쉽다는 점에서, 전투적 민주주의 제도의 행사는 최대한 신중하게 이루어져야 한다고 말한다.

보다 근본적으로 정당해산제도와 같은 전투적 민주주의 제도는, 민주주의라는 지배원리가 적용되는 정치공동체(political community)의 경계를 정하는 일이다. 그 경계 안에 속하지 않는 집단은 정치공동체에서 배제되어야 한다. 하지만 아세티와 주커만(Accetti and Zuckerman 2017)에 따르면 이는 논리적 모순을 지닌다. 어떠한 사안을 민주적 절차를 통해 결정한다는 것은, 이미 그 전에 정치공동체의 경계가 정해져 있음을 전제한다. 그러한 경계 안에 속한 시민들만이 해당 사안에 대한 민주적 의사결정 과정에 참여할 권리를 가지기 때문이다(예: 투표권). 따라서 정치공동체의 경계를 정하는 문제는 민주적으로 정해질 수 없다. 그것을 민주적으로 정하기 위해서는 애초에 정치공동체의 경계가 정해져 있어야 하기 때문이다. 누가 민주주의의 적인지 아닌지, 즉 민주적 정치공동체의 경계를 정하는 문제는 결국 권위적이고 외생적인 방식에 의해서만 결정될 수밖에 없기에 전투적 민주주의는 본질적으로 비민주적이란 것이다.

이들은 정당해산제도가 민주적 가치에 반하는 ‘행위자’를 제거하려 하기 때문에 이와 같은 문제에 봉착한다고 말한다. 따라서 이를 피하기 위해서는 민주주의에 위협이 되는 ‘행위자’가 아닌 ‘행위’를 규제해야 한다(Accetti and Zuckerman 2017). 어떠한 집단을 정치과정 자체로부터 배제하려 하기보다는 그들의 행위를 중심으로, 즉 형벌주의적 입장에서 이들을 심판해야 한다는 것이다(Malkopoulou and Norman 2018, 448-449). 특정 집단이 내세우는 가치나 사상을 문제 삼기보다는 이러한 사상이 폭력이나 체제전복 시도와 같은 위법 행위로 이어졌을 때에만 그 행위에 준하는 형법에 따라 처벌해야 한다고 주장한다.

또한 이들은 민주주의가 근간으로 하는 핵심가치라는 것이 - 심지어 민주주의 체제의 존립이란 명분까지도 - 명확하게 합의된 바 없다고 말한다. 아세티와 주커만(Accetti and Zuckerman 2017)은 전투적 민주주의의 문제점은 과도하게 민주주의를 수호하려는 나머지, 어떠한 정치적 위협도 지려하지 않는데서 비롯된다고 말한다. 위협이 없는 정치체제란 없다는 점에서, 국민 다수의 의지에 반해서까지 위협이 제거된 민주주의를 만들려는 노력이 ‘민주주의의 역설’과 마찬가지로 역설이 될 수 있다는 것이다(Accetti and Zuckerman 2017, 195). 민주주의는 본질적으로 도덕적 상대주의에 기반한다. 절대적으로 어떠한 가치가 우월하다고 말하는 것은 전체주의의 성격이다(Jovanović 2016; Kelsen 1948, 2013). 민주주의는, 특정 가치가 다른 가치를 지배할 수 없다는 비지배의 원리에 기반한다(Prendergast 2019). 전투적 민주주의는 ‘민주주의의 존립’이란 가치를 다른 가치들보다 우위에 둬으로써 이러한 원리를 위반하고 있다는 것이다.

그렇다면 이러한 상반된 견해에 대한 접점에는 어떠한 것이 있을까? 먼저 많은 학자들이 그 사회의 특수한 정치적 맥락이 고려되어야 한다고 말한다. 특히 민주주의의 발전 단계나 권위주의의 경험 등에 따라 전투적 민주주의에 대한 정당성이 달라질 수 있다. 예를 들어 신생 민주주의 국가나 권위주의와 독재를 경험한 나라에서는, 민주주의가 무너지고 권위주의로 회귀하는 것을 막는 차원에서 전투적 민주주의 제도가 필요할 수 있다(Bourne and Bértoa 2017). 또한 1930년대의 유럽과 같이 민주주의 체제가 극단주의의 위협을 받는 상황이라면 이러한 조치가 정당화될 수 있을 것이다(Jovanović 2016; Sajó 2012). 최근 들어 전투적 민주주의에 대한 논의가 증가하는 것 역시 극단주의와 포퓰리즘의 등장 같은 정치적 맥락에서 비롯된 것이라 할 수 있다(Mudde 2016). 또한 반민주적 세력의 크기가 너무 커진 경우에 사전적 예방 조치의 일환으로 전투적 민주주의가 사용될 수 있을 것이다(Kirshner 2014).

또 하나의 해결책으로 제시되는 것은 앞에서도 반복해서 언급한 속의 민주주의의 강화이다. 정치과정에서 속의적 요소의 강화를 통해 이러한 서로 다른 민주

주의의 가치들이 공론화되고 서로 연결될 수 있다(Rummens and Abts 2010). 의회와 정부, 법원과 같은 공식적 영역 및 개인과 시민사회와 같은 비공식적 영역에서 활발한 토론과 숙의가 이루어질 때, 특정 집단이 의사결정 과정에서 배제되지 않은 채 민주주의가 요구하는 많은 가치들이 실현될 수 있다. 즉, 숙의 민주주의가 추구하는 높은 수준의 참여와 토론을 통하여 정치공동체 안의 다양한 집단을 최대한 논의의 과정에 끌어들이고 이들 사이의 상호작용과 정보교환을 통해 민주적 가치를 근간으로 하는 합의를 도출해 낼 수 있는 것이다.

VI. 결론 및 함의

본 글에서는 현대의 대의 민주주의가 갖는 위기의 근원을 정치 엘리트 수준의 양극화, 포퓰리즘의 대두, 그리고 민주주의 체제에 대한 지지 하락으로 진단하고, 각각의 문제에 대한 대안으로 고려될 수 있는 직접 민주주의, 실질적 민주주의, 그리고 전투적 민주주의에 대한 이론적 쟁점을 살펴보았다. 이어서 각각의 민주주의 유형을 대표하는 제도인 국민투표, 사법심사권, 그리고 정당해산제도에 대한 기존의 논의를, 각 제도가 지닌 장점과 한계를 중심으로 정리하였다. 이러한 찬반 양론에 대한 절충안을 살펴본 결과, 모든 제도의 논의에서 공통적으로 지목하고 있는 해법을 발견할 수 있었다. 첫째로 그 사회가 속한 정치적 맥락과 사안의 특성에 따라 민주주의에 대한 접근과 운용이 달라져야 한다는 것이고, 둘째로 숙의 민주주의의 요소를 매 의사결정의 단계에서 강화해야 한다는 것이다.

먼저 첫 번째로 각 사안과 사회의 특수성이 고려되어야 한다. 모든 문제가 그러하듯, 민주주의의 여러 쟁점에 대해서도 어느 한쪽의 손을 일방적으로 들어줄 수 없는 데에는 각 사안과 맥락이 가진 특수성이 있기 때문이다. 본문에서도 다룬 바와 같이 그 나라의 민주주의 수준, 정치인들의 청렴도, 권위주의적 역사와 유산, 사회경제적 양극화 등과 같은 다양한 맥락들이 고려되어야 한다. 또한 사

안 별로도 각 사안의 성격에 따라 어떠한 관점으로 민주주의를 바라보고 어떠한 대의기구에 보다 많은 권한을 주어야 할지가 유연하게 결정되어야 한다.

이를 한국의 맥락에서 생각해보면 어떨까? 민주화를 이룬 지 어언 30년이 지난 한국은 이제 신생 민주주의의 딱지를 떼고 선진 민주주의로 도약하려는 단계에 있다. 민주주의의 공고화를 넘어 민주주의의 성숙을 향해 나아가고 있는 것이다. 하지만 여전히 오랜 유교 문화의 유산, 일제 강점기의 유산, 한국전쟁과 분단의 유산, 권위주의와 독재의 유산 등이 남아있는 사회이기도 하다. 세계가 놀랄만한 경제성장을 이루었지만 급속한 성장의 대가로 사회경제적 양극화가 주요 사회문제가 되고 있고, 이를 바탕으로 최근에는 정치적으로도 양극화 현상이 나타나고 있다. 이러한 정치적 양극화는 민주적 타협과 의사결정을 저해하고 대표성의 약화를 초래함으로써 민주주의 체제를 부정하는 세력에 힘을 실어줄 수 있다. 과거에 대한 향수로 권위주의로의 회귀를 부르짖는 목소리 역시 커질 수 있다. 이러한 세력이 일정 이상 커진다면 예방적 차원에서 정당해산과 같은 전투적 민주주의 제도의 적용도 고려해볼 수 있을 것이다.

하지만 아직은 이러한 세력이 국민 다수의 지지를 얻고 있다 여겨지지는 않는다. 유럽의 몇몇 나라처럼 극단주의 정당이 하나의 운동을 넘어 정권을 잡는 것과 같은 사태가 한국에서 일어날 가능성은 아직 낮아 보인다. 즉, 과도한 사법심사권과 정당해산제도를 발동하여 민주적 절차를 무시할 만큼 반민주적 가치가 다수의 지지를 받고 있는 상황은 아닌 것이다. 아직은 소수인 극단주의적 세력을 정치과정에서 설블리 배제하려 하기보다는, 함께 끌어안고 공적인 논의 안에 포함시켜 가려는 노력이 필요하다.

또한 앞서 언급한 트로체프(Trochev 2004)의 연구에서처럼 민주주의가 성숙하지 못한 나라에서는 사법부가 독립적인 심판자로 기능하기보다는 오히려 권력을 비호하고 정당성을 부여하는 역할을 할 수 있다. 우리나라 역시 박근혜 전 대통령의 국정농단 사태를 통해 사법부가 권력의 남용을 효과적으로 제어하는데 실패할 수 있음을 보았다. 반면 촛불집회를 통해서서는 다수 국민들의 민주주의

에 대한 지지와 열망이 높은 수준에 있음을 볼 수 있었다. 즉, 우리나라의 경우에는 절차적 민주주의와 실질적 민주주의가 대립 관계에 있지는 않은 것이다. 이러한 점에서 국가의 중요한 의사결정을 선불리 사법부와 같은 전문적 대의기구에 넘기기보다는 민주적 절차를 통해 표현되는 국민의 뜻에 맡기는 것이 보다 바람직할 것이다.

하지만 그렇다고 모든 국가의 중요한 결정을 국민의 손에 맡길 수는 없다. 민주주의 체제 자체에 대해서는 높은 지지를 보일지 몰라도, 아직 짧은 민주주의의 역사에서 자유와 평등, 책임성과 대표성, 소수자의 권리 보호와 같은 성숙한 민주주의의 가치를 많은 국민이 내재화하고 있다고 보기는 힘들다. 또한 대다수의 국민이 정치에 대한 높은 관심과 정보를 가지고 적극적으로 정치과정에 참여하고 있다고 할 수도 없다.

이러한 점은 두 번째 해결방안인 숙의 민주주의의 강화로 연결된다. 우리나라에서도 신고리 원전 공론화 이후 숙의 민주주의가 민주주의의 발전과 성숙을 위한 하나의 대안으로 부상하며 정치권과 학계 모두에서 활발히 논의되고 있다. 물론 숙의 민주주의를 현실 정치에 실현함에 있어 문제가 없는 것은 아니다. 시민들의 직접적 참여를 추구한다고 하지만 공론화 과정에 모든 시민이 참여할 수 없다는 점에서 대표성의 문제가 지적되기도 하고, 공론화의 결과가 좋지 못한 성과로 이어질 경우 이에 대한 책임을 지을 수 없다는 점에서 책임성의 문제가 거론되기도 한다(최태현 2018). 토론의 질 역시, 관련 사안에 보다 강한 선호나 이해관계를 가진 특정 목소리에 의견이 좌우되는 등 당초 기대했던 만큼의 수준 높은 토론이 아닌 토론의 협애화가 관찰되었다는 우려 섞인 분석도 나온다(홍성구 2011). 이론적으로 간접 민주주의와 직접 민주주의라는 두 마리 토끼를 모두 잡을 수 있지만, 같은 이유로 모두를 놓칠 수도 있는 것이다.

하지만 아직 우리나라의 숙의 민주주의는 초기 단계에 있는 만큼 속단은 이르다. 공적 영역에서의 다양하고 활발한 토론이 제도적으로나 문화적으로 자리 잡기 시작한다면 제도가 갖는 본래의 목적을 달성할 수 있을 것이다. 한 가지 제안

은, 그렇게 자리를 잡기까지는 공론화 제도를 전국적으로 증대한 사안에 설부르게 도입하고 이를 바로 정책적으로 활용하려 하기보다는, 먼저 지자체 차원에서 지역적 사안을 중심으로 다양한 시도를 해야 한다. 이를 통한 시행착오들이 쌓여 숙의의 제도와 문화가 풀뿌리 수준에서 내면화된 후에 전국적 사안의 의사결정에 도입한다면 그만큼 성숙한 제도의 운영이 가능할 것이다.

마지막으로 본 글에서 다룬 쟁점들은 민주주의에 대한 많은 이론적 논의 중 극히 일부분에 해당하며 결코 배타적인 논의가 되지 못함을 밝힌다. 민주주의 역시 고정된 구성체가 아니기에 끊임없이 변화하는, 또한 논의의 주제에 따라 다양한 차원에서 접근할 수 있는 대상이라는 점에서 보다 많은 이론적 논의가 이루어져야 할 것이다. 그리고 이러한 이론적 논의와 더불어 향후 연구에서는 실증적으로도 다양한 유형의 민주주의에 대한 분석이 요구된다. 본 글에서도 보았듯이 각 유형의 민주주의와 제도에 대한 찬반 양론은, 적어도 이론적으로는 모두 나름의 타당한 논리를 지닌다. 따라서 그 이론만으로는 어느 쪽이 더 맞는지 평가하기 힘들기에, 이러한 이론이 실제 현실에서 어떻게 나타나고 있는지에 대한 실증분석이 병행되어야 한다(Alexander 2003). 특히 본 글에서 다룬 국민투표, 사법심사권, 정당해산제도와 같은 제도에 대해서는 소수의 사례에 대한 질적 분석이 주를 이루어 왔고, 다양한 사례 간의 비교연구는 부족하였다(Bochsler and Hug 2015; Bourne and Bértoa 2017). 따라서 향후에는 사례 간 비교와 양적 분석을 통해 제도와 민주주의의 발전, 공고화 간의 관계를 실증적으로 분석하는 작업 또한 활발히 이루어져야 할 것이다.

참고문헌

- 가상준. 2014. “한국 국회는 양극화되고 있는가?” 『의정논총』 9권 2호, 247-272.
- 가상준. 2016. “정책영역별로 본 국회 양극화.” 『오토피아』 31권 1호, 327-354.
- 강원택. 2012. “제19대 국회의원의 이념 성향과 정책 태도.” 『의정연구』 18권 2호, 5-38.
- 김현준·서정민. 2017. “포퓰리즘 정치 개념 고찰: 문화적 접근의 관점에서.” 『한국 정치학회보』 51집 4호, 49-74.
- 몽크, 야스차. 2018. 『위험한 민주주의: 새로운 위기, 무엇이 민주주의를 파괴하는가』. 서울: 와이즈베리.
- 박지영·윤종빈. 2019. “정보화 시대 대의민주주의 위기 극복을 위한 한국형 정당모델의 모색.” 『미래정치연구』 9권 1호, 119-142.
- 서현진. 2016. “국회 갈등과 신뢰도에 관한 연구.” 『분쟁해결연구』 14권 2호, 159-184.
- 이재묵. 2019. “유권자 세대교체와 한국 정당의 미래: 탐색적 연구.” 『미래정치연구』 9권 2호, 5-33.
- 이종수. 2015. “우리 헌법상 ‘방어적 민주주의’의 수용 부인론: 통합진보당에 대한 정당해산심판과 관련하여.” 『법과사회』 48권 4호, 217-248.
- 정동준. 2017. “한국 정치공간의 시민과 대표 간 이념적 일치: 개념화와 측정.” 『의정연구』 23권 2호, 67-108.
- 정동준. 2018. “2018년 지방선거 이후 유권자들의 정치 양극화: 당파적 배열과 부정적 당파성을 중심으로.” 『오토피아』 33권 3호, 143-180.
- 최태현. 2018. “참여 및 숙의제도의 대표성: 신고리 5·6호기 공론화위원회 사례를 중심으로.” 『한국행정학보』 52권 4호, 501-529.
- 카우프만, 브루노, 톨프 뷔치, 나드야 브라운. 2008. 『직접 민주주의로의 초대』. 리북.
- 홍성구. 2011. “숙의민주주의의 이론적 보완: 공화주의적 대안 모색을 중심으로.” 『언론과사회』 19권 2호, 152-184.
- Accetti, Carlo Invernizzi and Ian Zuckerman. 2017. “What’s Wrong with Militant

- Democracy?” *Political Studies* 65(1S): 182-199.
- Alexander, Larry. 2003. “Is Judicial Review Democratic? A Comment on Harel.” *Law and Philosophy* 22(3/4): 277-283.
- Altman, David. 2017. “The Potential of Direct Democracy: A Global Measure (1900-2014).” *Social Indicators Research* 133(3): 1207-1227.
- Bafumi, Joseph, and Robert Y. Shapiro. 2009. “A New Partisan Voter.” *Journal of Politics* 71(1): 1-24.
- Belavusau, Uladzislau. 2014. “Hate speech and constitutional democracy in Eastern Europe: Transitional and militant? (Czech Republic, Hungary and Poland).” *Israel Law Review* 47(1): 27-61.
- Bell, Daniel, 2000. “The resumption of history in the new century.” in Daniel Bell (ed.) *The End of Ideology, Rev.* Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Bellamy, Richard. 2007. *Political Constitutionalism: A Republican Defence of the Constitutionality of Democracy.* Cambridge: Cambridge University Press.
- Bessette, Joseph M. 1980. “Deliberative democracy : the majority principle in republican government.” in Robert A. Goldwin and William A. Schambra (eds.) *How democratic is the constitution?* American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- Bochsler, Daniel and Simon Hug. 2015. “How Minorities Fare Under Referendums: A Cross-National Study.” *Electoral Studies* 38: 206-216.
- Bourne, Angela K. and Fernando Casal Bértoa. 2017. “Mapping ‘Militant Democracy’: Variation in Party Ban Practices in European Democracies (1945-2015).” *European Constitutional Law Review* 13: 221-247.
- Brennan, Jason. 2012. *Libertarianism: What Everyone Needs to Know.* New York, NY: Oxford University Press.
- Brettschneider, Corey. 2005. “Balancing Procedures and Outcomes Within Democratic Theory: Core Values and Judicial Review.” *Political Studies* 53(2): 423-441.
- Brettschneider, Corey. 2007. *Democratic Rights and the Substance of Self-Government.*

- Princeton: Princeton University Press.
- Brubaker, Rogers. 1992. *Citizenship and Nationhood in France and Germany*. Cambridge: Harvard University Press.
- Copus, Colin. 2018. "The Brexit Referendum: Testing the Support of Elites and Their Allies for Democracy; or, Racists, Bigots and Xenophobes, oh My!" *British Politics* 13(1): 90-104.
- Cover, Robert M. 1982. "The Origins of Judicial Activism in the Protection of Minorities." *The Yale Law Journal* 91(7): 1287-316.
- Dahl, Robert. 1989. *Democracy and its Critics*. New Haven CT: Yale University Press.
- Dalton, Russell J., 2010. "Ideology, Partisanship, and Democratic Development." In: LeDuc, L., Niemi, R.G., Norris, P. (Eds.), *Comparing Democracies: Elections and Voting in the 21th Century*. SAGE, London.
- Daly, Eoin. 2015. "A Republican Defence of The Constitutional Referendum." *Legal Studies* 35(1): 30-54.
- Davis, Tom, Martin Frost, and Richard Cohen. 2014. *The Partisan Divide: Congress in Crisis*. Campbell, CA: Premiere.
- Dryzek, John. 2000. *Deliberative Democracy and beyond Liberals, Critics, Contestations*. New York : Oxford University Press.
- Dworkin, Ronald. 1985. *A Matter of Principle*. Clarendon Press.
- Dworkin, Ronald. 1996. *Freedom's Law: The Moral Reading of the American Constitution*. Harvard University Press.
- Ely, John Hart. 1980. *Democracy and Distrust: A Theory of Judicial Review*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Fox, Gregory H. and Georg Nolte. 1995. "Intolerant democracies", *Harvard International Law Journal* 36: 1-70.
- Frey, Bruno S. 2017. "Proposals for a Democracy of the Future." *Homo Oecon* 34: 1-9.

- Fukuyama, Francis. 1992. *The End of History and the Last Man*. Free Press.
- Grey, Thomas C. 1984. "The Constitution as Scripture." *Stanford Law Review* 37(1): 1-25.
- Grzymala-Busse, Anna. 2019. "The Failure of Europe's Mainstream Parties." *Journal of Democracy* 30(4): 35-47.
- Harel, Alon. 2003. "Rights-Based Judicial Review: A Democratic Justification." *Law and Philosophy* 22(3/4): 247-276.
- Hug, Simon. 2009. "Some thoughts about referendums, representative democracy, and separation of powers." *Constitutional Political Economy* 20: 251-266.
- Iyengar, Shanto, Gaurav Sood, and Yphtach Lelkes. 2012. "Affect, Not Ideology: A Social Identity Perspective on Polarization." *Public Opinion Quarterly* 76(3): 405-31.
- Jones, David R. 2010. "Partisan Polarization and Congressional Accountability in House Elections." *American Journal of Political Science* 54(2): 323-37.
- Jovanović, Miodrag. 2016. "How to justify 'militant democracy': Meta-ethics and the game-like character of democracy." *Philosophy and Social Criticism* 42(8): 745-762.
- Jung, Dong-Joon. 2017. "Irrationalizing the rational choice model of voting: The moderating effects of partisanship on turnout decisions in Western and postcommunist democracies." *Electoral Studies* 50: 26-38.
- Kelsen, Hans. 1948. "Absolutism and Relativism in Philosophy and Politics." *American Political Science Review* 42 (5): 906-914.
- Kelsen, Hans. 2006. *General Theory of Law and State*. London: Transaction Publishers.
- Kelsen, Hans. 2013[1929]. *The Essence and Value of Democracy*. Plymouth: Rowman & Littlefield.
- Kirshner, Alexander. 2014. *A Theory of Militant Democracy: The Ethics of Combatting Political Extremism*. Yale University Press.

- Kurlantzick, Joshua. 2014. *Democracy in Retreat: The Revolt of the Middle Class and the Worldwide Decline of Representative Government*. Yale University Press.
- Lenta, Patrick. 2004. "Democracy, Rights Disagreements And Judicial Review." *South African Journal on Human Rights* 20(1): 1-31.
- Lever, Annabelle. 2009. "Democracy and Judicial Review: Are They Really Incompatible?" *Perspectives on Politics* 7(4): 805-822.
- Levendusky, Matthew. 2009. *The Partisan Sort: How Liberals Became Democrats and Conservatives Became Republicans*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Levitsky, Steven and Daniel Ziblatt. 2018. *How Democracies Die*. New York: Crown.
- Linz, Juan and Alfred Stepan. 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Loewenstein, Karl. 1937a. "Militant Democracy and Fundamental Rights, I." *American Political Science Review* 31(3): 417-432.
- Loewenstein, Karl. 1937b. "Militant Democracy and Fundamental Rights, II." *American Political Science Review* 31(4): 638-658.
- Malkopoulou, Anthoula and Ludvig Norman. 2018. "Three Models of Democratic Self-Defence: Militant Democracy and Its Alternatives." *Political Studies* 66(2): 442-458.
- Mann, Michael. 1986. *The Sources of Social Power, Vol. II: The Rise of Classes and Nation-States*. New York: Cambridge University Press.
- Michelman, Frank I. 2005. *Brennan and Democracy*. Princeton University Press.
- Mudde, Cas. 2016. *On Extremism and Democracy in Europe*. New York, NY: Routledge.
- Pitkin, Hanna Fenichel. 1967. *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press.
- Popper, Karl. 1966. *The Open Society and its Enemies, Vol. I*. London: Routledge & Kegan Paul.

- Prato, Carlo and Bruno Strulovici. 2017. "The hidden cost of direct democracy: How ballot initiatives affect politicians' Selection and incentives." *Journal of Theoretical Politics* 29(3): 440-466.
- Prendergast, David. 2019. "The Judicial Role in Protecting Democracy from Populism." *German Law Journal* 20: 245-262.
- Przeworski, Adam. 2019. *Crises of Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press
- Qvortrup, Matt. ed. 2014. *Referendums around the world: The Continued Growth of Direct Democracy*. New York, NY: Palgrave Macmillan.
- Rawls, John. 1999. *A Theory of Justice*. Boston MA: Harvard University Press.
- Rummens, Stefan and Koen Abts. 2010. "Defending Democracy: The Concentric Containment of Political Extremism." *Political Studies* 58(4): 649-665.
- Sajó, András. 2012. "Militant Democracy and Emotional Politics." *Constellations* 19(4): 562-574.
- Schmitt, Carl. 2008. *Constitutional Theory*. Durham, NC: Duke University Press.
- Spector, Horacio. 2003. "Judicial Review, Rights, and Democracy." *Law and Philosophy* 22(3/4): 285-334.
- Strauss, David A. 2004. "Modernization and Representation Reinforcement: An Essay in Memory of John Hart Ely." *Stanford Law Review* 57(3): 761-778.
- Tierney, Stephen. 2012. *Constitutional Referendums: The Theory and Practice of Republican Deliberation*. Oxford: Oxford University Press.
- Trochev, Alexei. 2004. "Less Democracy, More Courts: A Puzzle of Judicial Review in Russia." *Law & Society Review* 38(3): 513-548.
- Tilly, Charles. 1997. Rowman & Littlefield Publishers.
- Van Hoecke, Mark. 2002. "Judicial Review and Deliberative Democracy: A Circular Model of Law Creation and Legitimation." *Ratio. Juris* 14(4): 415-423.
- Waldron, Jeremy. 1998. "Judicial Review and the Conditions of Democracy." *The Journal of Political Philosophy* 6(4): 335-355.

Waldron, Jeremy. 2006. "The core of the case against judicial review." *Yale Law Journal* 115(6): 1346.

Walker, Mark Clarence. 2003. *The Strategic Use of Referendums: Power, Legitimacy, and Democracy*. New York, NY: Palgrave Macmillan.

Zurn, Christopher F. 2002. "Deliberative Democracy and Constitutional Review." *Law and Philosophy* 21(4/5): 467-542.

투고일: 2020.02.12	심사일: 2020.03.25.	게재확정일: 2020.04.13.
-----------------	------------------	--------------------

A Theoretical Review on the Crisis of Democracy: Focusing on Referendums, Judicial Review, and Party Bans

Jung, Dong-Joon | Inha University

The crisis of representative democracy, one of the most debated topics in the current political science literature, can be attributed to the political polarization of party elites, the rise of populism, and a decrease in the support of democratic systems. This paper reviews the theoretical discussions of the three alternative visions of democracy regarded as the solutions of the problems, respectively: direct democracy, substantive democracy, and militant democracy. This paper then focuses on three institutions that can actualize each vision of democracy, namely, referendums, judicial review, and party bans, and discusses their strengths and limitations as the remedy of the current crisis of democracy. From these theoretical reviews, what can be done to overcome the crisis is discussed.

Key Words | Crisis of Democracy, Direct Democracy, Substantive Democracy, Militant Democracy, Referendums, Judicial Review, Party Bans

동·서양 정치사상이라는 이분법을 넘어서 한국정치사상의 모색을 위한 시론: 근대성의 형성과 변용 그리고 그 전환의 문제의식을 중심으로*

홍태영 | 국방대학교

| 국문요약 |

이 글은 동·서양 정치사상의 이분법을 넘어 한국정치사상의 정립을 위한 시론적 글로서 정치사상이란 무엇이며, 그 역할과 책무, 그리고 그에 따른 연구 방향에 대해 논의한다. 이를 위해 2장에서 서구 정치사상의 네 가지 흐름 - 미국 시카고학파, 영국 케임브리지학파, 프랑스 아날학파, 독일 개념사학파 - 이 각 나라의 근대성에 대한 고유한 문제의식과 결합된 정치사상의 방법론과 문제설정을 어떻게 형성·전개하는지를 살펴본다. 3장에서 근대성에 대한 마루야마 마사오의 일본정치학적 문제설정과 1990년대 이후 한국정치사상 연구의 다양한 모색들이 지닌 문제의식을 살펴본다. 이러한 다양한 흐름들이 각 나라 근대성의 특수성을 어떻게 이해하고 나아가 그것을 파악하기 위한 정치사상의 고유한 방법론을 어떻게 구성하는지 알아봄으로써, 마지막 4장에서는 동·서양 정치사상이라는 구분 자체가 갖는 한계와 그것의 극복을 통한 한국정치사상이 추구해야 할 문제의식과 방법론을 탐구해 보고자 한다.

주제어 | 정치사상, 한국정치사상, 정치사상 방법론, 근대성, 서구중심주의

* 졸고를 심사해 주신 심사위원들께 감사드리며 지적해주신 사항들을 충분히 반영하지 못했지만 추후의 연구를 통해 논의를 발전시킬 것을 약속드립니다.

I. 서론

대학이 학문의 실용성을 중요한 기준으로 삼기 시작하면서 정치학의 위기가 발생하고 그중에서도 정치사상은 정치학 내에서 예전만큼의 권위를 누리지 못하고 있다. 그것은 한편으로 정치사상 자체가 현실 정치와 지나치게 멀어져 버린 스스로의 잘못된 점도 부인하기 어렵다. 인문학의 유행 속에서 마치 정치사상이 교양 혹은 고답준론의 창고로서 여겨지는 것도 또한 현실이다. 하지만 고대 이래 정치적 사유가 중요했던 것은 그것이 항상 공동체로부터 제기된 문제에 대해 답변하고자 했다는 것 때문이며, 동·서양을 막론하고 그러한 문제의식은 뚜렷했다. 플라톤의 『국가』의 출발점은 공동체의 정의 및 그 공동체에서 살아가는 개인의 정의의 문제를 다루었다는 점에서 결국 지금 여기에서의 삶의 문제가 그 출발점이라는 것을 의미하며, 퇴계와 율곡 역시 도덕적 이상사회의 실현을 위한 논의를 진행하면서 국가의 철학과 이념 그리고 국정운영 방향, 즉 시대의 당면과제에 대한 논의에 영향을 미치는 것이었다(김형찬 2018; 박성우 2014). 실용성의 문제와는 다른 차원에서 최근 정치사상이 현실로부터 너무 떨어진 것은 아닌지 자문해 볼 필요가 있다.

그러한 점에서 동·서양정치사상의 구분에 대해 다시 생각해 볼 필요가 있다. 동·서양 정치사상의 구분이 연구대상이 되는 ‘텍스트’의 구분에서 비롯될 수는 있지만, 정치사상이라는 학문의 차원에서 볼 때 현재적 문제의식에서 출발한 동·서양 정치사상 구분이 어떤 의미를 가질 수 있는지 고민해야 한다. 현실적으로 교육, 연구의 측면에서 동·서양정치사상의 비중을 고려한다면, 서양정치사상의 비중이 훨씬 더 커진 것이 사실이다. 한때 동양 및 한국정치사상의 중요성이 대두되면서 연구와 교육이 활발해지긴 했지만, 금세 위기에 빠진 듯하다. 사실 서양정치사상이 지배적인 이유는 현재 우리의 삶이 서구적 근대에 의해 만들어지고 규정되는 삶이라는 점 때문이다. 그렇다고 막연하게 우리의 삶이 과거의 전통에 의해 규정되고 내면화된 무엇이 있다는 것 때문에 동양정치사상을 교육하고

연구해야 한다는 것은 추상적이다 못해 공허하다. 하지만 현재 대학의 교육과 연구에서 서양정치사상의 우위가 서구중심주의 및 오리엔탈리즘의 여파라는 것 역시 부인하기 어렵다. 서구중심주의와 오리엔탈리즘에 대한 비판이 최근 확산되고 있지만 현실에 있어서는 여전히 정치학 전반에 걸쳐 서구중심적 사유가 강하게 존재한다. 하지만 다양한 정치적 현실로부터 문제가 제기되고 질문을 도출한다면, 답변을 찾는 과정에서 또한 다양한 통로를 활용할 수 있고 그러한 점에서 동·서양 정치사상 구분에 대해 새롭게 생각할 필요가 있다. 우리에게 필요한 것은 ‘한국적’ 현실이 제기하는 문제에 답하는 ‘한국’정치사상의 재구성이 아닐까?

이상의 논의로부터 정치사상이란 무엇이며, 그 역할과 책무, 그리고 그에 따른 연구 방향, 나아가 궁극적으로 ‘한국’정치사상 정립의 필요성이 제기된다. 우리는 역사적으로 정치사상 및 정치철학에 대한 다양한 흐름과 방법을 접해 왔다. 각 정치사상의 흐름에서 자신들이 추구하고 있는 정치사상의 방법론 및 그 연구 주제는 그러한 흐름을 만들어낸 공동체의 문제와 결합되어 있다는 것이다. 이 글은 우선 2장에서 서구 정치사상의 네 가지 흐름 – 미국 시카고학과, 영국 케임브리지학과, 프랑스 아날학과, 독일 개념사학과 –이 각각의 나라의 근대성에 대한 고유한 문제의식과 결합된 정치사상의 방법론과 문제설정을 어떻게 형성하고 전개하고 있는지를 살펴볼 것이다.¹⁾ 그리고 3장 1절에서 일본 마루야마 마사오의 일본에서 근대성의 변용과 형성 그리고 일본정치학의 문제설정 그리고 2절에서 1990년대 이후 한국정치사상 연구자들의 다양한 모색들의 문제의식을 살펴보고자 한다. 이러한 다양한 흐름들이 각 나라 근대성의 특수성을 어떻게 이해하

1) 서구정치사상연구의 네 가지 흐름이 서양정치사상연구를 모두 포괄할 수는 없지만, 네 개학과는 나름 그들 사이에 비판적 교류를 통해 서로에 대해 자주 언급하고 있다는 점을 고려했다. 예를 들어 스키너는 스트라우스에 대한 비판에서 출발하면서 독일 개념사 학파와의 차별성을 자주 언급하고 있으며, 독일 개념사 학파 역시 스키너 및 아날학파에 대한 언급과 비판을 수행하고 있다. 프랑스의 로장발롱 역시 스키너와 개념사학파에 대한 비판적 언급은 자주 행하고 있다. 따라서 서로 자신과 다른 학파와의 관련성을 언급하거나 구별짓고 있다는 점에서 비교가 충분히 가능하고 훨씬 의미가 있다고 판단된다.

면서 그것을 정치학적 문제의식과 결합하는지 살펴보고 그것으로부터 발생하는 고유한 정치사상의 방법론을 이해할 것이다. 그리고 마지막 4장에서는 근대성의 이식·수입, 변용의 과정에 대한 인식과 한국에서 근대정치의 이해를 위해 한국정치사상이 추구해야 할 문제의식과 그 방법론에 대해 탐구해 보도록 하겠다. 이러한 과정을 통해 동·서양 정치사상이라는 구분 자체가 갖는 한계와 그 극복의 방향에 대한 시론적 제안을 하고자 한다.

II. 근대(성)의 상이한 출발과 그 형성에 대한 이해들

1. 서양정치사상의 다양한 조류와 방법론

이하에서 살펴볼 서양정치사상 연구의 네 가지 흐름은 그 연구방법론과 정치사상에 대한 정의에 있어서 주요하게 두 가지 문제와 결합되어 구별된다. 하나는 근대성의 문제이고, 다른 하나는 역사(학)와의 관계설정이다. 물론 이 두 가지 문제는 자신의 고유한 역사 속에서 근대성 형성의 특수성을 규명하려 하며, 그것은 현재 자신의 공동체의 문제와 그 해결방안을 찾는 과정에서 제기되는 것이라는 점에서 결합되어 있다. 결국 현대 정치철학에서 역사(학)와의 관계를 염두에 두면서 문제의식을 발전시켜온 정치사상연구의 경우 특히 ‘근대(성)’ 및 근대정치에 대한 문제의식에 집중된다. 근대를 어떻게 이해할 것인가의 문제와 더불어 근대가 자신의 공동체에 대해 어떠한 의미를 부여하고 현재 정치체의 형성에 어떤 역할을 했는가에 대한 질문을 던지게 된다. 이러한 정치사상연구의 공통된 특징은 러브조이(Arthur O. Lovejoy) 이래의 사상사(history of political thoughts) 및 관념사(history of ideas)에 대한 적극적인 비판으로부터 자신의 고유한 방법을 출발한다는 점이다. 사상사나 관념사의 경우 그것들이 형성된 역사적 맥락에 대한 무관심 그리고 개별 이념의 내적 연관성에 대한 무시 속에서 단위 이념들로

구성된 철학체계와 이데올로기의 전개만을 파악하려 한다는 비판을 받아 왔다. 결국 이러한 비판은 역사(학)와의 밀접한 관계를 형성시키면서 정치철학의 작업을 수행할 필요성을 제기한 것이다.

정치사상과 역사(학)의 결합에서 출발한 새로운 정치사상의 추구라는 유사한 문제의식에도 불구하고 개별 나라의 특수성을 충분히 고려해야 한다. 미국, 영국, 프랑스, 독일에서 형성된 근대성에 대한 정치사상과 역사(학)의 결합에서 출발한 이러한 정치사상의 구성은 각 나라의 구체적인 현실을 반영한 결과물이다. 근대(성)의 형성에 있어서 선발지역에 해당하는 미국, 영국, 프랑스에서 정치사상의 문제의식은 근대성의 한계 내지는 그것이 만들어낸 폐해에 대한 비판과 정정의 필요성 그리고 새로운 대안의 모색이다. 독일의 경우 이와는 차별화된 문제의식이 보인다. 즉 근대성에 있어서 선발지역과의 시간적 차이가 존재함에 따라 그러한 차이가 어떠한 방식으로 해소하면서 자신의 독특한 근대성을 확립하는가의 문제가 제기된다.

근대에 대한 비판적 접근은 나라별 특수성에 따른 차이에도 불구하고 미국 시카고학파의 스트라우스, 영국 케임브리지학파의 스키너, 프랑스 로장발롱에게서 유사하게 나타난다. 레오 스트라우스의 근대성에 대한 비판은 고대정치철학이라는 자신의 준거점과 결합되어 있다. 마키아벨리에서 시작된 근대성의 첫 번째 물결은 가치척도의 저하를 통한 현실주의의 확립이라고 할 수 있다. 고전정치철학에 대한 거부, 즉 좋은 공동체 및 좋은 삶의 의미와 그 가치 추구를 포기하고 애국주의나 정치적 미덕으로 그것들을 대체한 것이다(L. Strauss 2001, 219). 자연적 의무를 대신하여 자연적 권리를 강조하는 홉스와 로크에 이르러 개인은 도덕적 세계의 중심이 된다. 그리고 근대성 제2의 물결을 형성한 루소에 이르러 이성적인 것과 현실적인 것의 필연적 일치로 인해 초월적인 것을 제거하였고, 그것은 헤겔의 역사철학에서 분명히 드러났다. 니체에 의해 열린 근대성의 세 번째 물결은 개인과 근대국가 간 조화의 가능성을 거부하면서 법을 창조하고 부과하는 위대한 개인을 발견한 것이다. 근대사상은 가장 극단적인 역사주의 속에

서, 즉 영원성의 관념을 망각에 빠뜨리면서 최고의 자의식에 도달한 것이다(L. Strauss 2002, 75-76). 근대성에 대한 스트라우스의 비판은 결국 고전정치철학으로의 회귀라는 정치철학의 임무를 부과한다. 스트라우스는 정치철학이란 “좋은 삶, 좋은 사회가 무엇이나는 지식을 향한 지향성”이 명시화되는 탐색이라고 정의한다(L. Strauss 2002, 10-11). 레오 스트라우스의 정치철학에 대한 이러한 정의는 고대정치철학 특히 플라톤의 정치철학에 대한 절대적인 의존에서부터 출발하였고, 그러한 의존에 근거하여 마키아벨리 이래 근대정치철학을 비판하였다. 고대정치철학이 제기한 질문은 “최선의 정치체제란 무엇인가”였다. 여기서 정치체제란 단순한 정치제도를 넘어서 공동체의 질서와 형식이며, 삶에 대한 특정한 양식이다. 그것은 “더불어 살아가는 삶의 형식이며 사회를 살아가고, 사회 안에서 살아가는 양식”이다(L. Strauss 2002, 45). 그러한 의미에서 정치체제의 문제는 결국 ‘정치적인 것’의 문제이다. 레오 스트라우스는 정치철학이 철학의 한 분야라는 점을 강조하면서 정치철학은 “정치적인 것들의 본질에 대한 의견을 정치적인 것들에 대한 지식으로 대체하려는 시도”로서 고유한 역할을 자리매김해야 한다고 주장한다(L. Strauss 2002, 13). 결국 정치철학은 진리에 대한 학문이며 정치적인 것의 영역 또한 진리의 영역이 된다.²⁾

레오 스트라우스의 이러한 정치철학 개념에 대해 케임브리지학파의 켈턴 스키너는 명백한 반기를 든다. 스키너는 “개별적인 질문들에 대한 개별적인 답변만이 있을 뿐”이며, “질문자의 숫자만큼이나 많은 다른 질문”이 있다고 주장한다(Q. Skinner 2012, 143). 즉 다양한 행위자들에 의해 여러 다른 의도로부터 만들어지고 발화된 다양한 진술들이 있을 뿐이다. 따라서 이러한 진술들, 즉 텍스트가 “무슨 의미로 의도되었으며, 어떤 식으로 그런 의미를 갖도록 의도”되어 작성

2) 시카고학파는 텍스트에 대한 치밀한 독해로부터 출발하여 정치철학을 수행한다. 고대정치철학의 텍스트는 단순한 독서를 통해서가 아닌 일종의 암호 풀이와 같은 것으로 엄밀한 작업이 요구된다. “숨겨진 암호를 찾아 비로 쓸 듯이 살살이 읽어라”라고 말하는 경구가 말해주듯이, 고전연구에 있어서 암호해독을 위한 텍스트의 집요하고 철저한 정밀독해를 강조하는 것이다(김홍우 1992, 1; 함규진 2014).

되고 형성되었는지를 파악함으로써 이해될 수 있다고 강조한다(Q. Skinner 2012, 141). 텍스트의 의도를 파악하기 위해서는 ‘언어학적’ 작업으로서 언어적 협약과 그것을 통한 언어적 맥락에 대한 이해가 우선되어야 한다.³⁾ 스키너의 정치철학은 시간이 흐르면서 사라져 버린 근대 초의 경쟁적 구상, 그럼에도 불구하고 정치적, 도덕적으로 현재 우리 세계에 대한 대안적 구상으로서 의미를 지닐 수 있는 것들을 발굴하고자 한다. 스키너는 대안적 가능성을 발굴함으로써 현 상황에서 정치 이론이 무비판적인 이데올로기로 타락하지 않도록 하며, 나아가 새로운 대안을 통해 현 상황의 난관을 극복할 수 있는 수단을 찾고자 한다(Q. Skinner 2012, 200-201). 공화주의 정치철학자로서 스키너가 수행한 마키아벨리와 근대 정치사상 연구는 마키아벨리에 대한 기존 해석을 넘어 새로운 해석을 통해 자유주의 정치철학에 의해 사라져 버린 공화주의 사상을 복원하였다(Q. Skinner 2004; 2010). 그리고 자유주의 이전의 자유에 대한 스키너의 연구는 ‘권리 이론 없이 개인적 자유이론이 있을 수 없다’라는 자유주의에 대한 비판과 더불어 18세기 이후 자유주의의 지배 속에서 사라져 버린 공화주의적 자유, 특히 ‘신로마적 자유국가이론’을 복원하는데 기여하였다(Q. Skinner 2007). 스키너 등 영국 케임브리지학파의 컨텍스트에 대한 강조는 명예혁명 이후 자유주의 승리의 역사를 기록하고자 한 휘그적 역사관에 의해 파묻혀 버렸던 대안적 역사를 복원하고자 하는 시도이기도 하다. 또한 서구 역사 속에서 주변화되어 있었던 로마 이래의 공화주의 사상과 역사를 복원하고자 한 것이었다.

프랑스 아날학파의 전통 속에 있는 로장발롱은 근대성에 내재된 모순에 주목한다. 로장발롱은 ‘민주주의는 역사를 가진다’를 넘어서 “민주주의는 역사이다”

3) 스키너는 텍스트를 이해하려면 말해진 것의 의미만이 아니라 텍스트의 저자가 그 말을 함으로써 담고자하는 의미에 대한 설명도 제시되어야 한다는 점을 강조한다(Q. Skinner 2012, 131). 스키너는 저자의 말화에 대한 이해에 있어서 언어적 맥락(context)을 통한 이해를 강조하고 특정한 맥락 속에서 저자의 의도, 즉 저자가 말하고 행하고자 한 바에 대해 이해해야 한다는 점을 강조한다. 따라서 기존 정치사상 연구에서와 같이 ‘단위 관념’을 추적하거나 ‘영속적인 사안들’에 대한 질문에 답하는 것을 찾는 작업은 피해야 할 연구방법이라고 말한다(Q. Skinner 2012, 140).

라는 테제를 통해 자신의 작업의 성격을 드러낸다(P. Rosanvallon 2002). 근대 정치의 이해는 곧 민주주의의 이해이며, 민주주의에 내재된 모순적 특성을 근대성 자체로 파악한다. 이것은 민주주의를 장기적인 시간 속에서 형성된 모순 덩어리로 이해하고자 하는데, 그것은 민주주의 자체 내에서 모순의 해결 가능성을 찾았던 토크빌의 영향이자, 또한 ‘아날(Annales)학파’의 전통이기도 하다. 로장발롱은 프랑스 자유주의 전통을 복원하고자 하면서 토크빌의 사유가 보여준 근대 민주주의의 내재적 모순성, 즉 민주주의적 전제정의 가능성과 민주주의 자체의 모순 해결의 열쇠로서 정치적 자유의 추구를 장기적인 시간의 흐름 - 토크빌의 시간관이자 동시에 아날학파의 개념이기도 한 ‘장기지속’ - 속에서 읽고자 했던 것이며, 그것을 통해 이후 근대 민주주의 이해의 중요한 열쇠를 찾고자 하였다. 그러한 시각에서 프랑스혁명에 대한 해석 그리고 프랑스 공화국 및 공화주의의 정착 과정에 대해 탐구하였고, 공화주의와 민주주의 관계에 있어서도 목적론적 해석을 거부하고 그 개념들이 갖는 모순과 긴장을 드러내면서 프랑스 민주주의의 특수성을 이해하고자 한다.⁴⁾ 로장발롱은 사회를 형태 짓고 사회적인 것에 대한 해결의 양식을 구성하는 것으로서 ‘정치적인 것’을 이해하고 그러한 “정치적인 것에 대한 개념적 역사”로서 정치철학자의 작업을 정의한다(P. Rosanvallon 2002). 곧 ‘정치적인 것’에 대해 사유하는 것이 정치철학이며, 그것을 통해 사회를 이해하고 민주주의의 확장의 가능성을 보고자 한다. 민주주의 사회의 비결정성 및 모순성, 누구도 독점해서는 안 되는 빈 장소로서 권력, 열린

4) 로장발롱의 역사 읽기에 영향을 준 리코르는 텍스트가 원저자 혹은 발화자가 의도한 의미를 가질 수도 있지만, 시간의 흐름이나 언어의 은유적이고 다의적인 특성 때문에 원저자의 의도와는 무관하게 의미의 자율성을 획득할 수 있다는 점을 강조하였다. 문장으로 환원되지 않는 구조화된 전체로서 “텍스트가 의미하는 바는 더 이상 저자가 의미한 바와 일치하지 않”으며, “올바른 이해의 문제는 이제 더 이상 단순히 저자의 의도에 돌아감에 의해 해결될 수 없다”라고 주장한다(P. Ricoeur 2003, 245; 369). 따라서 텍스트 연구에서 중요한 것은 저자의 의도 - 스키너가 강조했던 - 보다는 그 텍스트가 새로운 맥락 속에서 얻게 되는 공적인 의미이며, 새로운 의미의 획득을 둘러싼 논의 과정에서 ‘해석의 갈등’이 발생하는 것이다.

공간으로서 정치적인 것을 사유하는 것은 관계들의 체계로서 사회를 이해하는 사회‘과학’의 영역이 아닌 바로 정치철학의 영역이다(C. Lefort 2015).

스트라우스가 근대성에 대한 비판에서 출발하여 자신의 고유한 정치철학을 확립하려 하고, 스키너와 로장발롱이 근대성에 내재한 다양한 흐름과 모순에 주목했다면, 독일의 코젤렉을 중심으로 하는 개념사학파는 근대성 형성에 있어서 후발국가인 독일의 특수한 문제의식을 반영한 흐름을 형성한다. 코젤렉을 중심으로 하는 개념사학파는 사회구조의 역사와 결합한 개념 형성의 역사에 중요성을 부여하면서 독일적 근대의 특수성, 즉 프랑크 계몽주의가 내재하고 있는 보편주의적 문명과 구별되는 독일적 근대성 형성의 특수성을 통해 독일 역사를 이해하고자 한다. 개념사 학파는 독일의 독특한 문화와 역사의 특수성에 대한 강조를 통해 사회사와의 결합을 요구하고 있다. 이처럼 독일의 개념사 학파는 독일 역사의 특수성에 대한 강조로부터 발현된 고유한 연구방법을 구성하고자 한다.⁵⁾ 코젤렉의 개념사의 기본적인 출발점은 근대성이 가지고 있는 다양한 측면과 경로를 역사적으로 탐구하는 것이며, 그것을 통해 다양한 근대 세계의 출현과정에 대한 엄밀한 성찰을 목적으로 하는 고유한 방법론으로서 개념사를 적용하고자 한다. 특히 개념사 학파는 독일적 특수한 발전 - *Sonderweg* - 을 주장하면서 독일어권에서 근대의 등장과 함께 형성된 그 특수한 형태와 그 형성과정을 추적하고자 한다(M. Richter 2010, 104). 코젤렉은 개념사 연구를 수행하기 위한 특정한 역사의 가능성을 포착할 수 있는 인식범주로서 ‘경험공간’과 ‘기대지평’이라는 개념을 제시한다(R. Koselleck 1998, 388-415). 그는 이 범주에 기반하여 인류학적으로 주어진 경험의 공간과 기대의 지평 사이에 존재하는 긴장을 비롯한 시

5) 개념사 연구자 리히터는 스키너 및 포콕(J. G. A. Pocock) 등의 맥락주의 연구와 자신의 개념사학파를 비교하면서 스키너의 연구 - 특히 『근대정치사상의 토대』 - 가 “경쟁집단, 운동 또는 권력자들 사이 투쟁의 언어 속에서 개념의 용법을 추적하기보다는 개별 이론가를 공화주의나 절대주의의 범주 속에 넣음으로써 논쟁의 맥락을 제공”하고 있으며, 이러한 연구는 근대 국가를 향한 역사 발전이라는 목적론적 전제를 가지고 있다고 비판한다(M. Richter 2010, 233).

간성의 지표를 통해 출현할 수 있는 다양한 근대의 특수성을 이해하고자 한다. 개념사 연구는 근대 세계의 출발에서부터 시작되며, 또한 정치, 경제, 사회를 논의하기 위해 사용된 언어의 연구와 급진적인 구조적 변화에 대한 탐구를 결합시키고자 한다(M. Richter 2010, 85). 결국 개념사는 사회사와 결합된다. ‘개념사’의 기본적인 초점은 “정치·사회사상에서 사용된 주요 개념들의 의미의 연속, 변모 및 혁신”이다(M. Richter 2010, 34). 하지만 정치·사회적 언어는 역사적 환경의 변화 속에서 그 의미의 연속성을 유지하거나, 또한 반대로 변환되면서 단어의 차원을 넘어 사회적 의미 구조나 개념의 망을 통하여 특정한 담론이나 이데올로기를 형성하게 된다. 따라서 개념의 역사에 대한 탐구는 개념의 사회적, 정치적 용법에 주목하기 위해 언어사적인 자료뿐만 아니라 그 개념이 작동하였던 사회의 역사를 보여주는 사회사적 자료들에 대한 연구와 결합하여야 한다. 왜냐하면 개념들의 전환과 사회의 변화 사이에 역동적 상호작용이 존재하기 때문이다.

이상에서 살펴본 정치사상 및 정치철학 연구 네 가지 흐름의 출발점은 자신들이 기반하고 있는 정치공동체의 현재적 문제의식이며, 각각 상이한 문제의식에서 비롯된 상이한 방법론 그리고 정치와 역사에 대한 상이한 문제의식을 발전시켰다고 할 수 있다. 특히 대부분의 정치철학의 과제는 근대의 위기 - 나라 및 학파에 따라 자유주의의 위기 혹은 민주주의의 위기 그리고 근대성 자체의 위기 등의 형태로 진단 - 로부터 근대에 대한 새로운 이해와 그 위기를 벗어나기 위한 새로운 탈출구 - 자유주의에 대한 대안적 출구를 찾거나 민주주의 자체의 쇠퇴를 위한 노력, 혹은 근대성을 비판하는 방식 등 - 를 모색하는 작업이라고 할 수 있다. 이러한 차별성에도 불구하고 서구적 근대의 문제설정 즉 근대의 넘어설 수 없는 지평으로서 ‘민주주의’의 문제는 각각의 나라의 특수성과 결합하여 그에 대한 역사적 이해와 새로운 전환의 계기를 찾고자 하는 작업으로 이어지고 있다는 공통점 역시 존재한다고 볼 수 있다.

III. 문명화과정의 객체에서 자생적 근대성의 발견 그리고 근대성의 변용으로

서구 근대화의 물결을 수용하거나 그것이 강제되었던 동양의 경우, 정치사상과 관련하여서도 이중적 과제를 갖는다. 하나는 서구의 근대화가 제기한 문제, 즉 동양과 서구와의 만남이 제기한 문제로서 서구적 근대를 어떻게 수용하고 적용할 것인가, 또 다른 하나는 전통적인 동양의 정치사상이 제기한 문제로서 동양의 정치사상이 서구의 근대화를 만나면서 그것들을 어떻게 받아들이고, 그 과정에서 자신의 위상을 어떻게 설정하는가의 문제이다. 결국 동양과 서양의 만남이 만들어낸 정치사상의 과제를 자신에게 고유한 정치사상, 즉 ‘한국’정치사상, ‘일본’정치사상, ‘중국’정치사상을 어떻게 형성할 것인가의 문제로 귀착된다.⁶⁾

1. 마루야마 마사오와 일본정치사상

마루야마 마사오는 오규 소라이라는 에도의 사상이 저작을 독일의 사회과학적 방법론을 통해 엄밀하게 분석해냄으로써 일본의 ‘근대성’의 뿌리를 밝히는 독자적인 학풍을 성립시키면서 일본학계의 스칼라십 수준을 전 세계에 과시했다는 평가를 받고 있다. 무엇보다도 마루야마 마사오는 지극히 일본적 문제의식을 가지고 정치사상 및 정치철학이라는 학문을 수행하였다. 마루야마 스스로도 자신의 책, 『日本政治思想史研究』를 “근세 시기를 망라한 정치사상 내지 정치학설의 통사”가 아니라 “본질적으로 문제사”라는 점을 강조하고 있다(마루야마 마사오 1995, 80-81). ‘사상사’라는 명칭을 가진 자신의 작업에 대해 마루야마는 이러

6) 중국정치사상의 흐름에 대한 검토가 진행되지 못한 것은 이 연구의 커다란 한계임은 분명하다. 언어적 한계와 더불어 중국정치사상 특히 근대 중국정치사상이 충분히 소개되지 못한 부분도 그 영향이 있다고 할 수 있으며, 또한 사회주의 경험을 거치면서 근대성에 대한 문제의식이 뚜렷한 차별성을 가진 것도 한 원인이 될 것으로 짐작한다. 그럼에도 불구하고 추후 중요한 연구과제임은 분명하다.

한 ‘사상사’는 독립된 학문으로서 ‘한 시대의 정신적 전체 구조’를 종합적으로 파악하고 또한 그 역사적 추이를 분명하게 살펴보려는 것이라고 정의한다(마루야마 마사오 1997b, 19-20). 이러한 사상사는 사료적 고증을 엄밀하게 확정해야 한다는 점에서 문맥을 배제하고 자신의 사상을 전개하는 ‘사상론’과 구별된다. ‘사상사’는 비록 ‘사실사(事實史)’와 다르지만 사료적 고증에 의해 제약을 받으며, “자료의 주체적인 구성”을 통해 새로운 창조의 작업을 갖는다. 하지만 ‘사상사’의 작업은 마치 작곡가의 영혼을 재현해야 하는 연주자와 같이 자기 마음대로 창조하는 것은 아니며 일종의 이중 창조로서 ‘추창조(追創造)’를 해야 한다. 그러한 의미에서 “역사에 구속당하는 동시에 다른 한편으로 역사에 대해 자신이 작용을 한다”고 할 수 있다(마루야마 마사오 1997b, 40).

이러한 사상사에 대한 정의와 방법론을 제기한 후 마루야마는 일본 사상사 연구의 당면 문제로서 근대성의 문제를 제기한다. 그러한 근대성의 문제는 일본이나 중국도 마찬가지로 유럽의 충격에 대해 어떤 식으로 주체적으로 대응했는가의 문제와 연결되어 있다. 이 지점에서 마루야마 마사오는 유럽 사상사를 기준으로 그것이 동양에 들어와 어떻게 변화되었는지에 대한 비교도 필요하지만, 어떤 문제를 세우고 어떻게 해결하려고 했는지, 어떤 식으로 유럽의 근대 사상을 그 도구로 사용하려고 했는지에 대해 사유할 필요성을 제기한다(마루야마 마사오 1997b, 43-44). 이것은 분명 마루야마오가 유럽중심적인 사유를 동양의 일본이 어떻게 근대에 대해 주체적으로 사유했고 대응하고자 했는지를 탐구할 필요성을 제기한 것이라 할 수 있다.

마루야마의 구체적인 사상사 연구 작업의 성과물인 『日本政治思想史研究』는 결국 일본의 근대성의 형성, 그 뿌리를 찾는 작업이라고 할 수 있다. 하지만 그것은 단지 유럽의 근대성이 어떻게 일본에 뿌리내리는가의 문제가 아니라 일본이 어떻게 근대성을 형성해 나갔는가에 대한 작업이다. 좀 더 구체적으로 말한다면, 자신의 글의 주된 동기는 “봉건 사회에 있어서의 정통적인 세계상이 어떻게 내면적으로 붕괴해 가는가”에 대한 질문에서 시작되었다고 말한다. 그러한 과제를

수행함으로써 마루야마는 일본사상의 근대화의 패턴, 즉 서구 및 아시아 국가들에 대해서 갖는 일본 사상의 근대화의 특징을 규명하고자 했다고 말한다. 결국 마루야마는 오구 소라이가 이룩한 ‘유교의 정치성’의 발견, 즉 유교를 정치화함으로써 일본의 봉건시대에서 근대성의 단초를 마련한 것이라고 파악하였다(마루야마 마사오 1995, 207-208). 그것은 정치적인 것과 사적인 도덕의 연속성을 단절시키는 효과를 동반하였다. 나아가 마루야마는 정치적인 것의 독립성을 통해 정치적 지배를 위한 혹은 정치적 위기 극복을 위한 ‘작위’의 가능성을 열어놓은 것이다. 그것은 자연적 질서로부터 분리된 새로운 주체화의 가능성을 제시한 것이다(마루야마 마사오 1995, 347-348). 마루야마는 자신의 이러한 작업을 『日本政治思想史研究』라는 책으로 묶어 냈다.

마루야마의 이러한 작업은 일본이 중국과 달리 ‘근대’가 내재적으로 준비되고 있었다는 것을 실증적으로 보여주려 하였다. 당시 ‘근대의 초극(超克)’으로 불리는 보수우익들의 시류에 영합하는 전체주의 논리와 국수주의적 주장에 대해 비판을 가하고자 했던 ‘사상적 저항’의 표현이었다고 평가받는다(김석근 1997, 24). 하지만 근대화가 성공한 후에 근대성의 사상적·문화적 요소가 일찍이 내재해 있었다는 ‘사후적 논리구성’은 반증불가능한 명제에 가깝다는 강정인의 비판은 충분한 타당성을 가진다(강정인 2013, 397). 강정인은 마루야마가 서구중심주의에 충실하면서 동시에 일본중심주의를 전개했다고 비판한다. 마루야마에게는 분명 서구적 근대화가 도달해야 할 목표지점으로 설정되어 있었던 것이고, 중국과 달리 일본의 주자학, 특히 소라이가쿠에는 서구의 근대를 흡수 혹은 적극적으로 맞이할 정도의 근대성을 자발적으로 형성하고 있었다는 논리인 것이다. 이 경우 결국은 서구의 근대성이라는 보편성 및 일본의 그것에 대한 맹아의 존재에 대한 일본의 상대적 우월성 나아가 일본의 한반도 지배를 정당화하는 식민지근대화론의 정당화의 논리도 가능해진다. 자생적 근대화의 맹아가 없었던 조선을 근대화된 일본이 지배함으로써 한반도의 근대화를 가능케 한다는 논리이다.⁷⁾

마루야마는 이러한 자신의 청년 시절 작업이 한계를 가졌다고 판단했는지 전후 자신의 작업에 대한 자기비판의 과정을 거친다. 마루야마는 자신이 맑스주의자인 적은 없지만, 맑스주의의 영향을 받아 “보편사적인 역사적 발전단계가 있다는 것을 당연의 전제로 하여 사상사를 생각”하였다는 것이며, 헤겔의 이른바 ‘세계정신의 전개과정’으로서 사상의 발전을 파악하려 하면서 사상사를 접근하였다는 것이다(박충석 1998, 421-422). 서구의 보편주의에 대한 시각은 결국 마루야마 스스로 서구중심주의적 시각을 체현하고 있음을 실토했 것이라고 할 수 있을 것이다. 하지만 이러한 자기비판과 함께 마루야마는 ‘원형’, ‘고층(古層)’, ‘집요한 지속저음’, ‘집요저음’과 같은 개념들을 통해 문화접촉과 문화변용이라는 관점에서 일본의 변용된 사상사를 재구성하고자 한다. 일본 역사의식을 ‘고층’을 이루는 것들에 의해 ‘잇달아 되어가는 추세’라는 구절로 그 경향성을 표현한다. 그리고 무엇보다도 일본의 역사의식의 ‘지배적인 주선율’로서 전면에 나섰던 것은 유교·불교·노장사상 등 대륙에서 전파된 관념이며, 또 메이지 유신 이후는 서구로부터 수입된 사상이었다는 것을 분명히 한다(마루야마 마사오 1998, 351). 결국 마루야마는 외래사상이 일본화되는 과정을 살펴보고 그 과정에 공통된 패턴이 존재하고 있다는 사실을 발견하고 그 패턴을 ‘고층’이라는 사유양식으로 표상했던 것이고, 그것을 통해 주선율을 이루는 외래사상을 어떠한 형태로 수용하고, 어떻게 활용할 것인가를 고민하는 일본사상사 방법론을 제시했던 것이다(이희복 2010, 343-349). 이 즈음에서 마루야마는 정치사상에 대한 자신의 정의와 방법론에 기반한 ‘일본’ 정치사상사 연구를 진행하면서 정치사상 체계를 구축하였다고 할 수 있다.

또 다른 한편으로 마루야마의 작업은 정치사상 연구와 더불어 정치사상의 그늘에 가려져 있던 일본 정치의 현상 분석에 대한 작업으로까지 확장된다. 마루야

7) 이러한 식민지 근대화론에 대한 반발로 1960년대 김용섭 등등 한국사학계에 내재적 발전론이 등장하였고, 한국의 역사가들 역시 조선에서 근대의 맹아를 찾으려는 작업에 몰두하게 되었다. 여전히 이러한 논의는 진행 중이며, 2019년 반일민족주의 전개 속에서 식민지근대화론 역시 맹위를 떨치고 있다.

마 마사오의 <과학으로서의 정치학>(1946)과 <초국가주의의 논리와 심리>(1946)라는 두 논문은 “전후 일본 정치학의 새 출발을 선언한 문서”로서 “전후 일본 정치학의 방법론과 연구 주제에 관한 시사와 방향성 및 모델”을 제공한 역작으로 평가받고 있다(고희탁 2013, 153). 우선 전자에서 마루야마는 일본 정치학이 “자체의 기반과 환경으로부터 문제를 끄집어내는 대신에 유럽 학계에서의 그때 그때의 주제나 방법을 끊임없이 뒤쫓아가고 있다”라고 지적하면서 학문과 현실적 대상과의 분열이 심각함을 비판하고 자신의 논의를 출발한다(마루야마 마사오 1997, 394). 마루야마는 정치학의 ‘방법’의 문제가 결코 그 대상의 문제와 떼놓을 수 없이 얽혀 있는 것이 정치적 사유의 특질이라는 점을 강조하면서 정치학은 철저하게 구체적인 현실과 매개되어야 함을 강조한다. 그러한 의미에서 정치학자가 정치적 현실에 대해 “어떠한 이론을 구성한다는 것 자체가 하나의 정치적 실천”임을 강조한다(마루야마 마사오 1997, 407).⁸⁾ 그러한 점에서 <초국가주의의 논리와 심리>는 글의 초입에서 말하고 있듯이, 일본 국민을 예종적 상황으로 몰고 가고, 전 세계를 2차 세계대전으로 몰고 갔던 이데올로기적 요인으로서 초국가주의 실체에 대해 분석하고자 한다. 그리고 그것은 오랜 일본 근대의 역사 속에서 정치체도와 민중의 심리구조와의 연관성을 포착하려 한다는 점에서 기존의 자신의 작업으로 이후 연구된 자신의 작업을 일정하게 예측하게 한다.⁹⁾

두 개의 글 이후 『현대정치 사상과 행동』의 구성이 보여주듯이, 마루야마는

-
- 8) 그러한 점에서 마루야마의 많은 책을 번역한 김석근이 『현대정치 사상과 행동』에 붙인 ‘역자 서문’에서 마루야마의 학문적 구성을 평가할 때, ①에도와 메이지 시대 사상사 연구, ②일본 파시즘에 대한 분석과 비판, ③순수 정치학적인 주제들에 대한 진지한 탐구로 파악하는 것은 단순한 이해가 아닌가 싶다. 마루야마의 정치학적 문제설정은 철저하게 일본정치 현실과의 관계 및 자신의 정치적 실천의 차원에서 전개된 것을 감안한다면, 그의 정치학적 연구 작업의 구조적 결합에 대한 이해가 필요하고, 또한 ‘순수 정치학’이라는 표현 역시 어울리지 않다고 볼 수 있다.
- 9) 물론 이것이 켄틴 스키너가 우려하듯이, 대학자의 저술을 목적론적으로 해석하려 한다거나 일관된 논리가 작동한다는 식으로 짜 맞추기를 하고자 하는 것은 아니다. 그럼에도 불구하고 마루야마 저술들의 내적 연관성에 대해서는 나름 의미를 부여할 수 있으리라 본다.

1부 “현대 일본의 정신상황”이라는 제목으로 묶이는 일본의 내셔널리즘과 파시즘, 군국주의에 대한 비판과 분석 그리고 2부 “이데올로기의 정치학” 및 3부 “정치적인 것’과 그 한계”라는 제목으로 묶이는 서구 정치의 이데올로기적 현안 및 정치학적 개념, 결국 일본 정치의 현실의 문제로부터 도출된 이데올로기적 문제와 개념에 대한 분석을 행하였다. 마루야마는 그 책의 <영어판 서문>에서 그러한 자신의 작업이 일본사회에 대한 ‘병리학적 분석’이며, 그것은 일본이 “맹목적인 군국주의적 내셔널리즘의 분류(奔流)”에 무력했던 사태가 발생했던 원인에 대한 탐구로서 학문적 출발점을 삼고자 했으며 또한 “시민으로서의 사회적 책임감에 대한 실천적 응답”이었다는 점을 밝히고 있다(마루야마 마사오 1997, 662-663). 그리고 그는 이러한 문제들에 대한 답을 찾는 과정에서 맑스주의의 비판적 사회분석과는 달리 “일본문화의 성격을 검토하고 일본인의 일상의 행동과 사고 과정을 분석”하는 것을 통해 그 답을 찾고자 하였다(마루야마 마사오 1997, 663). 결국 마루야마의 정치사상 연구는 현실정치와의 연관성 속에서 그로부터 제기된 문제들, 특히 일본을 이해하고 또한 일본이 봉착한 상황으로부터 벗어나기 위한 탈출구를 찾는 과정에서 가장 핵심적인 질문이 무엇인가를 묻고 그에 답해 나가는 과정이라고 할 수 있다. 그것은 정치학자로서의 문제를 찾는 과정과 동시에 답변이며, 또한 현실에의 개입이었다. 이러한 작업의 과정에서 마루야마는 일본의 전통적 정치사상의 발굴 작업은 물론 서양정치사상으로부터의 개념들을 자유롭게 적용하면서 ‘일본’ 정치사상을 구성해 냈다고 할 수 있다.

2. 한국정치사상의 다양한 모색

정치사상연구에 있어서 해방 이후 오랫동안 한국정치학계에서의 특징은 서구 사상에 대한 소개와 재해석 내지는 특정한 개념을 통한 그것의 한국적 적용을 위한 시도 등으로 요약될 수 있다. 해방 이후 1990년대 이전까지 정치사상 연구의 특성은 정치사상가별, 시대별, 관념 또는 개념별로의 이해 등이거나 혹은 그

것들을 적절하게 혼용하는 것을 그 방법론으로 요약할 수 있다(조찬래 1996, 15-16).¹⁰⁾ 하지만 그 대상에 있어서는 대부분 서양정치사상을 주로 하는 것이었다. 또한 한국정치사상이라는 특정한 분야에 한정하여 그 특징을 살펴본다면, 해방 이후 1980년대까지의 연구는 ‘근대화’의 시각에서 한국정치사상을 접근하는 것이었다(안외순 2011, 363). 결국 근대화의 시각은 서구중심주의를 기본적으로 전제하면서 한국정치사와 한국정치사상을 바라보거나, 이제 한국정치사상에 대한 연구가 ‘필요하고 중요하다’는 것을 인정하는 수준에서 이루어진 것이다(부남철 2002, 20). 이것은 해방 이후 한국사회과학의 경향과도 맞물려 있다. 1960년대 이후 근대화론이 유입되었고, 또한 일제 시기 이래 ‘식민사관’의 극복의 노력 속에서 등장한 ‘내재적 발전론’의 경향은 한국 인문사회과학의 방향을 결정지었다. 1963년 2월 호 『사상계』의 특집 “한국사를 보는 눈”을 통해 식민사관의 타율성론과 정체성론을 전면적으로 비판하려는 시도가 제기되었다. 식민사관의 극복이라는 문제의식 속에서 한국사의 해석에 있어 내재적 발전론이라는 입론이 제기된 것이다. 하지만 이와 동시에 1960년대 미국의 행태주의적 방법론에 근거한 정치학의 보급과 근대화론의 확산은 한국 정치학 전반에 걸쳐 미국정치학이 지배하는 구조를 낳았다. 따라서 정치사상 연구에 있어서도 서양정치사상을 소개하거나 번역하는 수준에 머물러 있었던 것이 사실이다. 앞서 본 마루야마 마사오처럼 한국 내에 근대성의 맹아를 찾으려는 시도와 같이 내재적 발전론의 영향을 받은 한국정치사상 연구는 거의 부재 - 한국사 연구자들의 경우는 예외이다 - 한 것이 사실이다. 한국의 정치학은 다른 어느 분야에 비해서도 미국 내지는 서양정치학의 지배가 뚜렷했던 분야라고 할 수 있다. 그것은 아마도 민주주의라고 하는 서구정치의 가치가 ‘보편성’을 가지고서 한국 정치(학)에 가장 큰 화두이자

10) 물론 1970년대에도 한국적 정치학 및 한국정치사상 연구의 고유성 및 특수성을 강조하면서 한국정치학의 발전의 필요성을 강조한 학자들도 존재하였다. 문승익(1974)은 ‘자아준거적 정치학’이라는 개념을 통해 우리의 상황과 필요에 조응하는 정치학의 필요성을 제기하였고, 최창규(1979)는 문승익에 이어서 “주체의 자아준거적 자기의지”에 따른 역사에서의 재생산의 가능성을 제기하였다.

해결해야 할 현실적, 이론적 과제로 제시되었기 때문이라고 할 수 있다.

하지만 1990년대 이후 한국정치사상 연구가 양적으로나 질적으로 확대되고 한국정치사상 고유의 문제의식 역시 확장되고 심화되기 시작하였다. ‘한국적’ 정치사상에 대한 모색과 더불어 한국정치사상의 독자성과 구체적인 방법론에 대한 고민들이 진행되었다(안외순 2011, 365-366). 예를 들어 한국정치사상 연구의 방향과 방법론 등 원론적인 수준에서의 논의는 지속적으로 제기되어 왔다. 불교, 기독교 등 종교의 정치사상적 관련성을 주목할 것을 강조한다거나(김한식 1999), 한국정치사상의 통사적 구성을 위해 그 유기적 연결고리로 유교정치에 주목할 것(손문호 2001), 혹은 개념별·사상가별·시대별 고전에 대한 연구(이택휘 1999), 그리고 현실 상황에 대한 진단과 문제해결을 위한 처방, 비전, 목표 등을 고려하는 문제해결적 접근을 강조하는 연구(정윤재 1999) 등의 방안들이 제시되었다. 이러한 제안들을 검토하면서 부남철은 ‘한국정치사상의 학문적 정체성’을 확립할 필요성을 제기한다(부남철 2002). 이것은 결국 한국정치사상 연구에 있어서 한국정치사상에 대한 문제의식, 연구대상과 방법에 대한 학적 공감대의 필요성을 제기한 것이다. 1990년대 이후 한국정치사상 연구는 그 연구대상의 확장, 방법론의 다양화 등등 많은 성과들을 거둔 것은 분명하지만 원론적 수준의 논의가 오히려 미흡했다는 지적에 대해 일정한 공유가 있는 것은 분명하다.

배병삼은 한국 정치학의 외면은 서구 정치학의 절대적인 영향을 받고 있지만 한국 정치학의 속살구조는 전통 정치문화에서 깊은 영향을 받았을 것이라고 확신한다(배병삼 2013, 236). 하지만 배병삼의 경우 오히려 서구중심주의적 한국정치사상을 하고 있는 것이 아닌가라는 강한 의구심을 갖게 한다. 배병삼은 정약용에게서 한국 정치과학, 즉 정치 그 자체를 객관적으로 주목하고 사유한다는 점에서 ‘과학’으로서 정치과학의 기원을 발견한다고 주장한다. 특히 정약용은 “정치를 객관화하고 이에 대해 정면으로 서술하는 논문”, <原政>을 남겼으며, 전통 유교가 개인의 삶과 가족공동체 그리고 자연계까지 미치는 광대한 영역을 포섭해 정치를 인식하는 것과 달리 <원정>은 국가 내부의 공적 활동에 국한해 정치

를 대상화하는 점에서 정치과학적 특징을 드러낸다고 주장한다(배병삼 2013, 238-239). 결국 배병삼 역시 ‘정치과학’이라는 것을 결국 서구 정치학의 기준을 통해 정의하고 있다. 그는 한국 전통적 정치학, 즉 조선의 정치학 속에서 서구적 정치학의 요소가 있는가를 발견하고자 하며, 그것을 통해 한국 정치학의 기원을 찾고자 한다. 이것은 마치 마루야마 마사오가 오규 소라이에게서 근대성의 요소가 있었음을 발견했던 것과 유사한 ‘데자뷰’ 현상이다. 유사하게 배병삼은 박지원의 《열하일기》는 중국과 조선의 국제관계라는 새로운 지평을 열었으며, ‘국제정치적 차원의 국가’를 발견하였다는 점을 강조하면서 그를 국제정치학자로 칭한다. 그리고 최한기는 ‘비교정치학’의 기원으로 위치 지워진다. 이렇게 되면 배병삼이 최초로 언급했던 한국 정치학의 속살구조는 18세기 있었던 실학자들에게서 존재했던 서구정치학의 흔적들이 된다. 결국 한국정치학은 외면에서는 서구의 절대적 영향력에 있고, 속살 역시 서구와 유사한 것이 된다면, 한국정치학은 얼마나 서구화되었는가에 따라 평가되어야 하는 꼴이 되고 만다.

이와 달리 서양정치사상 연구자들의 한국정치사상에 대한 접근은 다른 방향에서 이루어진다. 김비환은 한국정치사 연구의 지배적인 패러다임을 이루었던 것은 정치경제학이나 정치사회학이었으며, 그러한 패러다임은 주로 정치적 근대화의 한계 혹은 그 가능성을 규명하는 데 초점을 맞추어 연구를 진행하여 왔으며, 그에 따라 정치근대화의 주체로서 한국인의 도덕적 특성에 대한 연구의 소홀, 자아성찰적 문제의식에 바탕을 둔 한국정치사에 대한 정치철학적 연구의 부재라는 불완전성을 지적하면서 그 한계를 비판한다(김비환 1999). 따라서 김비환은 서구식 정치적 근대화와 한국인의 자아 사이의 부적합 혹은 갈등을 해결하기 위한 정치철학적 연구의 필요성을 제기한다. 그는 전통과 (서구적) 보편 사이의 균형, 즉 전통으로부터 제기된 지역공동체의 유대감과 보편적 시민의식 사이의 균형을 통해, 귀속과 자유라는 두 가지 욕구를 모두 충족시킬 것을 이상적인 결론이라고 제시한다(김비환 1999, 25). 김비환이 이러한 문제의 해결책을 위해 제시한 ‘공동체 내적 개인’이라는 개념은 서양의 개인주의적 인간관을 극복하지 못했

던 한국정치사상 연구자들에게 전통과 현대의 조응의 길을 제공했다는 평가를 받기도 한다(안외순 2011, 366).

양승태의 경우 서양정치철학 연구자로서 서양의 고대에 대한 깊이 있는 연구와 함께 한국정치사상의 과제로서 ‘국가정체성’의 문제를 제기하고 나아가 그 문제를 정당연구와 연결지으려 한다는 점에서 정치사상과 현실정치 사이의 매개 고리를 찾으려는 의미있는 방향성을 제시하기도 하였다(양승태 2006; 2011). 하지만 그의 시론적 문제 제기는 좀 더 구체적인 작업으로 이어지지는 않고 있으며, 자신의 연구의 출발점 역시 헤겔철학이라는 지극히 관념론적인 수준에 머물고 있다는 한계가 있다. 즉 그는 “인간의 정신세계는 그가 속한 민족이나 국가의 교육, 문화, 도덕, 정치생활 등 사회적 및 역사적 삶 전체를 통해 형성되고 발전한다”라는 헤겔적 사고틀을 통해 한국정치를 접근하고 있으며, 그러한 문제설정은 구체적인 한국정치사에 대한 상대적 소홀이라는 결과를 낳고 있다(양승태 2011; 2015).¹¹⁾ 양승태는 케임브리지학파나 개념사학과와 같이 정치사상과 역사와의 결합을 추구하는 학문적 흐름에 대해서는 비판적인 입장을 취한다. 현실의 역사적 맥락에서만 정치사상을 이해하려는 시도는 구체성과 생동감을 줄 수도 있겠지만 본질적인 정신세계를 이해하는 데 있어서는 한계를 갖는다고 비판한다. 그는 정치현실에서 작동하는 정치사상의 경우 사상의 본질에 해당하는 현실 초월적 정신이 숨겨져 있기 때문에 그것에 대한 이해는 역사적 연구가 아닌 철학적 연구를 통해 이루어져야 한다고 주장한다.

김비환과 양승태의 근본적인 문제제기가 이후 한국정치사상 연구에 얼마나 어떻게 반영되었는다고 하는 문제는 좀 더 체계적인 검토가 필요하겠지만, 아직

11) 예를 들어 양승태가 한국 정당에서 최근 쟁점으로 제기되는 복지문제에 접근하는 방식을 보면 그 의미가 분명해진다(양승태 2011, 20). 그는 복지 문제에 대해 이해하고자 할 때, 복지문제가 대두된 현실과 현실의 문제를 타개하기 위한 각 정당의 현실인식과 대응책, 구체화된 정책 등에 대해 연구하는 것이 아니라 복지란 개념을 고대 그리스인들은 어떻게 이해했는지에 대한 설명부터 시작하여 원래 복지가 어떤 의미를 가지는지를 알아야 한다고 강조한다. 지극히 사변적이고 구체성이 결여된 연구방법이 아닌지 의문을 가질 수밖에 없다.

그것의 구체화 작업은 미진한 듯하다. 그러한 측면에서 강정인(2004; 2007; 2014)의 작업은 서양정치사상 전공자로서 서구중심주의 극복에 대한 문제의식에서 출발하여 한국정치사상에 대한 새로운 정립의 필요성 그리고 그에 근거한 구체적인 연구결과물을 제출하고 있다는 점은 주목할만하다. 강정인은 주변부로서 한국의 정치사상 전공자들이 “중심과 주변의 위상적 차이를 사상적으로 극복하기 위한 전략의 일환으로서 주변성에 대한 섬세한 감수성과 비옥한 비전을 토대”로 하여 한국정치사상을 구성해 내는 전략이 필요함을 강조한다(강정인 2007, 25). 실제 강정인은 그러한 목적 달성을 위한 다양한 한국정치사상의 전략을 제시한다. 서양정치사상의 한국화, 동아시아·한국 전통 정치사상의 현대화, 그리고 현대 한국정치 사상화 등 세 전략은 한국정치사상이 서구중심주의를 극복하고 “한국에 고유한 또는 특수한 문제의식에서 시작하여 보편화되는 수순”을 밟을 수 있는 길임을 강조한다. 그리고 구체적인 작업은 강정인이 제기한 한국정치학의 정체성을 구성하기 위한 삼중의 관계, 즉 전통학문으로서의 정치학과 서구 학문으로서의 정치학 그리고 그 학문이 발 딛고 서 있는 현실이라는 삼자와의 입체적 관계 속에서 파악되어야 한다는 제언과 함께 이루어진다(강정인 2013b, 21).

따라서 그의 정치사상연구는 이 세 가지 축을 따라서 진행되어 왔으며, 그 대표적인 연구결과물 중의 하나인 『한국현대정치사상과 박정희』(2014)라는 저술이다. 현실정치의 문제를 정치사상적 접근을 통해 작업한 이 책은 그 삼중의 관계를 얼마나 잘 융합하였는가에 대한 판단을 해줄 수 있다. 강정인은 한국근대정치가 갖는 서구문명에 대한 잠정적 보편성 즉 한국과 서구가 근대성의 물질적·정신적 기초 - 자본주의, 산업사회, 계몽주의, 합리주의, 진보주의, 민주주의 등등 - 를 공유하면서 동시에 한국이 추구해온 특수성을 규명하고자 한다(강정인 2014, 19-20). 그러한 보편-특수 관계를 묘사하고 한국 현대정치의 이념적 지형의 특징을 묘사할 수 있는 개념으로 ‘비동시성의 동시성’ 및 ‘민족주의의 신성화’라는 개념을 제시하고 있다. 강정인의 이러한 접근은 박정희가 해방 이후 한국에

서 근대화 및 남한에서 국민국가 형성의 중심에 있는 인물이라는 것 때문에 박정희에 대한 사상적 이해는 한국현대정치사상의 핵심을 이해할 수 있도록 해주는 이점에 기반한 것이라고 할 수 있다. 또한 이러한 작업은 근대화 과정에서 서구적 근대화가 중심을 이루지만 동시에 한국적 전통의 근대화가 이루어지며 그것을 통해 ‘한국적 근대’의 모습을 볼 수 있을 것을 기대한다. 따라서 박정희에 대한 사상적 이해가 결국 강정인이 말하는 삼중의 관계 속에서 한국정치학의 정체성이 확립된다는 것을 의미하며, 또한 한국정치학이 세 가지 작업을 동시에 수행해야 한다는 것을 말하는 것이기도 하다. 그리고 세 가지 작업이 하나의 정치(학)적 대상에 대한 분석 속에서 결합되어 진행될 수 있다는 것을 보여주었다는 점에서 의미있는 연구 성과이자 예시라고 할 수 있다. 마치 코젤렉이 말하였던 경험공간과 기대지평의 결합으로서 개념사의 연구 혹은 마루야마 마사오가 말하였던 접촉과 변용을 통해 재구성된 정치사상이라는 것과 유사하다고 할 수 있다. 무엇보다도 한국(남한)의 근대 국민국가 형성에서 중심적 역할을 행한 박정희라는 인물에 주목하면서 그를 통한 한국정치의 사상과 역사를 들여다보고 한국정치의 실체를 밝히려 했다는 점은 강정인의 독창성으로 평가해야 하는 부분이다.

하지만 강정인의 연구는 서구중심주의를 극복하기 위한 그의 문제의식과 그로부터 제기되는 한국정치사상의 구성에 대한 다양한 혹은 포괄적인 제안에 중점을 두게 되면서 출발점에서 제시된 “정치사상이란 무엇인가”의 문제와는 거리가 발생하는 결과를 낳고 있다는 의구심이 든다. 즉 그가 정치사상에 대한 정의와 그 역할에 대해 논하면서 정치사상은 “정치공동체를 운영하는 패러다임의 역할”을 하며 “현재의 정치사회에 대한 비판적 분석과 풍부한 상상력을 토대로 하여 바람직한 정치사회에 대한 대안을 제시하고자 하다는 점에서 규범적”이라고 주장하였다(강정인 2007, 11). 하지만 그러한 정치사상의 정의와 역할에 대한 그의 논의에 비추어본다면, 서구중심주의를 극복하기 위해 그가 제시한 전략은 마치 서구중심주의를 극복하기 위한 모든 다양한 시도는 정치사상으로서 의미를 갖게 되는 결과를 가져오면서 ‘정치사상’ 자체의 출발점을 망각하게 만드는 효과(?)를

놓고 있다.

그리고 최근 강정인이 편집하여 출판한 『인물로 읽는 한국현대정치사상의 흐름』이라는 책의 서문에서 강정인은 ‘정치사상’을 추상적이거나 이념적 수준에서 파악하기보다는 구체적으로 이해하고자 하며, 그러한 정의에서 출발하여 ‘한국 정치사상’을 새롭게 재구성하려는 작업을 수행하고 있다. 그는 ‘정치사상’이 “정치공동체를 운영하는 기본 프로그램 역할”을 하며, “인간의 정치적 삶에 대한 조건을 설명하고 사람들이 정치에서 차지하는 자신의 위치를 이해하도록 도와주며, 정치적 행동강령을 제공”한다고 제시하고 있다(강정인 2019, 9).¹²⁾ 하지만 정치사상의 이러한 확대된 이해와 정의는 정치철학, 정치사상, 정치이데올로기 등을 거의 모두 포괄하는 정의가 되어버린다. 이러한 과욕은 결국 정치사상 자체의 정의와 범위를 흐릿하게 하는 결과를 낳게 된다. 사실 이 부분에서는 강정인이 스스로 재규정하는 ‘정치사상’ 및 ‘정치철학’에 대한 개념적 정의에 대한 검토가 필요하지만 그렇다 하더라도 일반적 의미에서 정치철학과 정치사상이 갖는 정의와 주어진 역할이라는 측면, 특히 ‘규범성’의 측면은 그에게 사라져 버린 듯하다.

다른 한편으로 한국정치사와 결합한 한국정치사상의 재구성이라는 측면에서 강정인, 안외순 등은 한국정치사상의 현재화라는 이름으로 서구적 개념과 유사한 것들이 전통적인 한국/동양정치사상에 존재했음을 전제하고 그것을 복원하여 서구의 그것들과 재구성하고자 한다. 더 나아가 하나의 개념에 대한 동·서양 정치사상의 작업을 병행함으로써 개념의 풍부화 및 한계들을 극복하고자 하는 시도이다. 예를 들어 ‘justice’라는 서구적 개념에 대해 ‘정의’라는 동양적 개념을

12) 이러한 정의는 강정인 등이 번역한 테렌스 볼의 책에서 나오는 ‘이데올로기’에 대한 정의와 겹쳐진다(T. Ball et al. 2019). 하지만 레오 스트라우스 이래 정치철학, 정치사상, 이데올로기의 구분은 그것들이 모두에게 동일한 기준과 역할을 하는 것은 아니지만 나름대로 의미가 있다. 특히 이데올로기와 정치철학/사상의 구분은 필요하다. 이데올로기는 기본적으로 근대의 산물로서, 대중과 (정치) 철학/사상의 만남을 위해 ‘정당’ 혹은 정치세력이 대중화한 관념으로서 그 역할과 함의는 분명 구분되어야 한다.

과거로부터 소환하여 둘의 만남을 통한 재구성이다. ‘한국적인 것’이라는 것은 한국의 고유한 긴 역사적 과정을 통해 형성되어온 것과 새로운 외부적인 것이 만나면서 재구성되는 과정을 통해 형성되는 것을 말하며 그것은 동시에 현재의 한국인들의 문제의식 및 한국정치의 향방에 대한 연구, 결국 정치적인 것과의 동시적 이해를 필요로 한다는 것이다(안외순 2011, 370-371). 그와 함께 안외순은 한국전통정치사상에서 존재하는 다양한 개념들과 사상가의 인식, 문화적, 정치적 이념과 사상들에 대한 정치(精緻)한 이해를 통해 현대 사회의 문제를 해결하는데 기여할 수 있을 것을 기대한다. 하지만 이러한 기대감이 한편으로 서구의 근대성이 가져온 폐해를 동양의 전통사상을 통해 해소하고자 하는 또 다른 편견의 산물은 아닌지 우려되기도 한다. 강정인이 한국정치사상 연구의 현재화를 위한 자신의 작업과 함께 대표적인 연구로 제시하고 있는 이승환, 장현근의 작업 역시 그러한 문제의식을 통해 ‘한국적 정치학’을 모색하고자 하는 경우이다.

장현근은 서구 민주주의의 한계와 그 병폐를 극복하기 위한 돌파구를 동양적 사유 속에서 찾고자 한다. 즉 정치와 윤리의 재결합, 도덕적 정치엘리트의 육성, 권력을 넘어서는 근원적인 가치에 대한 치열한 고민이라는 이른바 동양적 사유를 통해 서구 민주주의의 한계를 극복하고자 한다(장현근 2012, 13). 더 나아가 장현근은 동양정치사상이 서구식 민주주의 제도를 통해 등장한 현대의 정치가들에게 “위대한 정치가로서의 모범적 위상”을 보여줄 수 있을 것으로 기대하면서 그것을 통해 현대정치에 대한 각성과 변화를 추구하고자 한다(장현근 2012, 20). 이승환 역시 자본주의적 근대성이 효력을 다하고 있는 지금 인간다운 삶에 대한 성찰을 위한 지적 자산을 유교에서 찾고자 한다. 즉 유교에서 제시되고 있는 바람직한 삶과 사회에 대한 청사진, 국가와 시장 간의 조정된 자율성, 도덕의 경제에 대한 우선성, 자기규율과 자기절제의 미덕 등은 자본주의적 근대성이 낳은 폐해를 극복하기 위해 적극적으로 참고해야 할 지적 자산이라고 주장한다(이승환 2004, 269). 특히 유교의 자산은 물질적 진보에 매달렸던 근대에 대하여 문화적·도덕적 진보를, 탐욕과 개발 대신에 균평(均平)과 절검(節儉)에 눈을 돌리고

경제와 기술의 효율성 못지않게 인격의 완성과 공동체의 중건(重建)에 힘쓸 수 있도록 하는 주체적 근대화의 가능성을 제공한다고 본다(이승환 2004, 323-324).

결국 상당수의 동양정치사상 연구자들은 서양정치사상의 한계와 병폐를 극복하기 위한 돌파구 혹은 ‘규범성’의 역할을 동양정치사상에서 찾고자 하며, 심지어 서구의 사상가들 역시 서구의 근대적 사유의 한계를 돌파하기 위한 우회로로서 동양적 사유에 주목한다. 그들은 동·서양정치사상의 결합 혹은 융합을 통해 서로의 한계를 극복하고자 시도한다. 하지만 이승환 스스로도 그러한 작업에 대해 신중한 접근의 필요성을 동시에 제기한다. 이승환은 최근 포스트모던 담론에서 서구의 도구적 합리성의 위기를 극복하기 위한 방법으로 “공자의 사유체계에 나타난 미학적 사유방식”을 대안으로 제시하는 경향들을 바라보면서 유교에 대한 서구담론의 이면을 들여다본다. 즉 계몽주의 초기의 서구의 공자 예찬론은 계몽적 기획의 성공과 그에 따른 제국주의적 팽창과 함께 급격히 공자 폄하론으로 바뀌었듯이, 최근의 공자에 대한 신화화 역시 그들의 재건이 완료되면 언젠가 또다시 토사구팽(兎死拘烹)될 수 있으리라 우려한다(이승환 2004, 67-68). 이것은 곧 유교에 대한 서구의 이해의 일천함에 근거한 도구주의적 수용과 서구적 사유의 이면에 내재해 있는 오리엔탈리즘 때문에 그러한 우려를 부식시키기 어렵다는 것을 말한다. 사실 동·서양 정치사상 모두 그것들의 발생과 정교화 과정은 기본적으로 맥락적이다. 결국 그것들이 결합된 역사와의 관련 속에서 이해되어야 하며, 그것의 재맥락화 과정 역시 현실 정치와의 충분한 고려 속에서 이루어져야 한다.

IV. ‘한국’정치사상을 어떻게 할 것인가?

결국 현대 한국정치사상은 정치사상 연구에 있어서 서구정치사상이 무의식적으로 내재하고 있는 서구중심주의 극복의 과제와 함께 서구 및 동양 정치사상의

고전에 대한 혼고학적 독해가 아닌 현재성을 갖는 정치사상의 구성이라는 이중적 과제를 안고 있다. 동서양 고전의 독해와 해석은 ‘지금’, ‘여기’의 ‘정치’ 및 ‘정치적인 것’의 문제의식 속에서 이루어져야 한다. 무엇보다도 지금 제기되어야 하는 것은 ‘문제’가 무엇인가에 대한 논의이다. 무엇을 통해 즉, 정치사상의 어떠한 개념적 틀을 통해 문제를 해결할 것인가에 대한 논의 이전에 우리에게 문제가 무엇인지, 즉 정확한 질문을 제기하는 것이 우선되어야 한다. 그리고 이후 그 문제에 대한 해결책을 찾는 과정에서 우리는 동서양의 다양한 정치(학)적 개념을 통해 문제를 해석하고 답을 찾아가는 지혜를 발휘할 수 있을 것이다.

오랫동안 한국에서의 정치학 및 정치사상, 정치철학의 연구가 서구 중심적으로 이루어져 온 것이 사실이다. 그렇다고 그에 대한 반동으로서 한국정치사상 및 동양정치사상을 읽는다는 것은 동일한 오류를 반복할 뿐이다. 이미 사라져버린 전통, 혹은 이미 파괴되어 버린 사상을 복원하다는 것은 우리의 기억 속에 혹은 우리의 몸에 내재되어 있는 오래된 전통을 깨우는 것인가? 아니면 서구의 것이 우리의 현재와 충돌하기 때문에 그것을 완화하기 위한 방법인가? 한국정치사상을 읽고 한국정치사상사에 대한 작업이 필요한 것은 한국의 역사 및 정치를 이해하기 위해서이다. 역사 속에서 정치 및 정치적인 것이 어떻게 이해되었고, 정치적 사유를 어떻게 진행했는지에 대한 탐색이 바로 한국정치사상사에 대한 작업이다. 현재에 이르는 한국정치의 역사 속에서 정치적인 것이 변형되고 전달되는 과정에 대한 탐색이 필요하다. 그것은 서구적 근대와의 만남을 통해 형성된 한국적 근대에 대한 이해이자 한국의 근대사 자체이다. 그 과정에서 우리가 만나는 서구에 대한 이해를 위해 우리는 서양정치사상을 이해할 수 있다. 서양의 정치사상 및 역사에 대한 이해는 서구 사유 체계에 대한 이해를 위한 것이며, 또한 서구의 현재를 이해하기 위한 통로이다. 동서양 정치사상의 이분법을 극복하는 작업은 두 사상의 가운데 어느 지점을 선택하여 그 두 사상의 타협점을 찾는 작업이 아니다. 현재 우리가 처해 있는 여기의 문제를 해결하기 위해 동·서양의 정치사상의 구분이 필요하지 않다. 그것을 해결하기 위한 충분한 사유와 고민 속에

서 다양한 정치학적 개념과 사상이 필요한 것이다. 정치적 과제, 사회적 문제 등 현재, 여기에서 ‘문제가 되는 것’을 문제화하는 과정이 우선적이며, 그러한 과정에서 해결을 위한 사상적 고민이 필요한 것이지, 역으로 전통적 개념을 현재, 여기로 가져와 현재화하겠다는 발상은 본말전도인 것이다.

우리가 한국정치사와 결합한 한국정치사상을 재구성하고자 할 때, 현재 한국의 정치와 관련하여 근본적으로 이해하고 연구해야 할 과제는 한국 근대정치의 형성 및 한반도에서 전통적 조선에서 근대적 정치공동체로의 이행과정, 그 실패와 좌절은 물론 다양한 정치공동체의 구성을 위한 사유들과 구체적인 노력들을 살펴보면서 정치와 정치적인 것에 대한 사유를 총체적으로 조망하는 것이라 할 수 있다. 결국 한반도에서 근대성의 형성에 대한 정치학적 이해이다.¹³⁾ 이 과정은 전통적으로 언급되어온 동양정치사상과 서양정치사상의 만남에 대한 이해이며, 서양정치사상의 개념들의 번역의 과정 – 그것이 동양정치사상에 존재함에 따라 차용되기도 하고 또한 새롭게 만들어지는 과정 – 이기도 하다. 예를 들어 전통적으로 조선의 정치학자 – 사실 이 개념 역시 서구적이며, 서구의 잣대로 정치학자를 구별해 내는 결과가 된다 – 가 사유했던 정치 혹은 정치적인 것, 내지는 오히려 ‘政治’에 대한 관념을 발견하는 것이 필요하다. 그리고 그것이 서구의 politics의 번역어로 ‘정치’라는 개념이 채택되면서 이해되는 구조, 즉 두 개의 용어가 만나면서 서로를 통해 이해되고 포섭되는 과정과 배제하는 것들에 대해 이해함으로써 한국적인 근대 정치 개념이 만들어지는 과정을 이해할 수 있게 된다.

최근 한국 사회과학 및 역사학계에서 개념사적 접근을 통해 한국 근대정치사 및 한반도에서 근대성에 대한 연구를 시도하고 있다. 예를 들어 2007년부터 한림

13) 결국 독일의 개념사학파나 일본의 마루야마 마사오와 같은 문제의식, 즉 앞서 진행된 ‘보편’으로서 ‘선발’ 내지는 서구적 근대와의 만남을 통한 ‘후발’ 혹은 동양적 근대, 즉 ‘특수’를 어떻게 형성하였는가에 대한 문제의식으로부터 한반도의 근대에 대한 이해를 차용하는 것은 의미있는 작업이 된다. 다만 그것 이상의 문제의식을 확장, 심화시키는 작업이 요구된다.

과학원은 <동아시아 기본 개념의 상호소통사업>이라는 개념사 연구 프로젝트를 진행하고 성과물을 제출하고 있다. 이 연구 프로젝트는 코젤렉의 개념사 문제의식에서 출발하여 한반도에서 근대성 형성에 대한 천착으로 이어지고 있다. 동아시아와 서구의 만남, 서구 근대의 동양 언어로의 번역 그리고 새로운 근대적 주체의 형성 등 한반도에서 전통과 서구 근대의 만남 그리고 근대로의 전환 과정에서 표출된 문제들을 개념사적 시각을 통해 포착하고자 한다. 현재 그 결과물로 ‘만국공법’, ‘국가, 주권’, ‘헌법’, ‘국민, 인민, 시민’, ‘민족, 민족주의’, ‘문명’, ‘제국’, ‘문학’, ‘보수’, ‘경제, 경제학’, ‘권력’, ‘사회’, ‘인종차별주의’ 등의 개념에 대한 연구가 출판되었고, 코젤렉의 개념사학파의 책들을 번역·출간하고 있다. 하지만 이러한 연구가 아직까지는 기존 정치사상사의 틀을 크게 벗어나고 있지 못하고 있다는 아쉬움이 있다. 이 시리즈의 상당수 개념이 ‘서구중심주의적’ 혹은 ‘규범적 관점’을 통해 접근되고 있으며, 그에 따라 개념사가 추구하는 ‘의미의 생산과정’으로서 번역 과정을 포착해 내지 못하고 있다는 점이다(나인호 2014, 102). 몇몇 책의 구성을 살펴본다면, 특정한 개념이 서양에서 어떠한 역사적 배경을 통해 탄생하여 어떠한 발전 경로를 거쳤는가에 대한 연구에 상당한 양을 할애한 뒤, 그 개념이 동아시아 특히 한반도에 수입되어 어떠한 ‘왜곡’의 과정을 거치는지를 그리려 하고 있고, 다시 서구의 본래 ‘올바른 개념’으로의 정정의 필요성을 제시하는 것으로 마무리된다.

하지만 한반도에서 근대성 형성의 문제에 있어 우리가 개념사를 통해 기대하는 것은 “전통 개념의 좌절사를 거쳐 전통과 근대 개념의 복합으로 형성되는 새 개념의 역사”이다(하영선 외 2009, 9). 하지만 그러한 문제의식 속에서 저술된 『근대한국의 사회과학개념형성사』의 경우 사회사와의 결합의 필요성을 강조함에도 불구하고, “우리는 당시 개념 논쟁에의 삼면전에서 완패했음을 보여준다”는 평가나 “문명주도국들의 국제적 개념 전파에 효율적으로 대응하지 못했다”라는 평가 등은 새로운 개념 형성의 역사라기보다는 한반도의 근대사에 대한 규범적 접근과 평가에 머무르고 있다는 비판이 가능하다(하영선 외 2009, 34-35). 사

실 19세기 말 독자적 근대화의 실패와 뒤이은 식민지화의 역사를 개념 논쟁에서의 패배의 결과로 이해하는 것은 과도한 관념론적 해석이다. 그 과정은 결국 사회·정치사에 대한 연구와 더불어 개념사 연구가 결합되어 이해되어야 한다. 나아가 독일의 개념사학파가 보여준 것에 덧붙여 한국을 비롯한 동아시아의 경우 서구의 동양으로의 ‘번역’ 과정이 새롭게 부가되어 있다는 점은 결정적인 변수이다. 동아시아에서 전통적으로 부재한 개념에 대한 새로운 개념의 창조가 이루어졌고, 그것은 수입된 개념에 새로운 의미부여의 과정이자 동시에 사회적 변화 과정이다. 비록 유사한 개념이 존재한다 하더라도 번역 과정에서 서구 개념과의 절충, 융합, 변이를 통한 재개념화 과정이 이루어진다. 이러한 번역과 새로운 개념의 형성 과정에 대한 이해는 전통적 개념에 대한 이해, 전통개념과 서구 개념과의 만남, 그리고 번역이나 창조를 통한 새로운 개념의 탄생과정을 탐구해야 한다. 여기에는 그 시기 일본이나 중국을 통해 이미 번역된 개념이 다시 한국인의 언어로 번역되거나 수입되는 과정을 동시에 살펴야 한다는 것도 덧붙여야 한다.

이러한 점을 염두에 두어서 『근대한국의 사회과학개념 형성사』 I, II권의 항목들을 살펴보면, 강동국, 김성배의 글은 한반도에서 전통적 개념의 의미, 근대 초 서구적 개념의 유입 시기 중국, 일본에서 개념의 번역 과정에서 발생한 의미의 전환, 그리고 다시 한반도로의 유입과정에서 나타난 개념의 변이 과정 등을 서술하면서 개념의 번역을 통한 새로운 개념의 탄생과정을 그리고 있다(하영선·손열염 2012). 반면에 일부 다른 글의 경우 개념의 번역 및 변이 과정을 체계적으로 드러내지 못하고 있다. 무엇보다도 아쉬운 것은 두 권의 책에서 서술되고 있는 개념들의 변이과정을 살펴보면서 개념들 간의 상호연관성 그리고 그러한 연관들을 통해 유추되거나 상상될 수 있는 한반도에서 근대성의 윤곽이 드러나지 않는다는 점이다.

또한 한반도에서 근대성 형성과 관련하여 근대 지식과 담론의 형성을 이해하기 위한 다양한 근대적 인쇄매체들에 대한 문화사적 접근¹⁴⁾이나 정치사 및 정치

14) 인문학 및 사회과학 연구자들의 공동 작업의 산물로 이화여대 한국문화원(2004)이나

사상 연구자에 의한 해방 이후 한국정치사에 대한 새로운 접근방법을 통한 연구가 진행되고 있다. 특히 이데올로기에 대한 기존의 이론적, 사상적 접근을 넘어서 정치사와 결합한 한국정치사상의 재구성을 위한 시도들이 등장하고 있다. 예를 들어 헌법(서희경 2012), 자유주의(문지영 2011), 보수주의(이나미 2001; 2011), 시민(정상호 2013), 민족주의(김보현 2006; 강정인 2015) 등에 대한 연구에서 보이듯이, 정치사와 정치사상의 결합은 두드러진 최근 경향이다. 그리고 그러한 연구들은 실증주의 역사학 혹은 서양정치사상의 개념적 시각을 통해 한국정치사를 접근하기보다는 한국정치사에 대한 엄밀한 연구를 통해 한국 정치변동의 주요 계기가 되는 사상적 개념을 추론하고 그것의 형성과 의미 변화를 파악하고자 한다. 특히 이 연구들은 서구 근대 정치사상 개념이 한국 근대 정치사의 전개를 통하여 어떤 굴곡과 변형을 겪는지, 또한 한국의 근대성 형성에서 어떤 역할을 하는지에 주목한다는 점에서 한국정치사상의 정체성 형성에 기여하고 있다. 나아가 이러한 연구들은 정치사상과 정치사의 결합으로서 ‘한국’정치사상 연구를 통해 한국정치의 지형을 파악하고, 현재 한국정치에 대한 이해를 풍부하게 할 가능성과 필요성을 동시에 가지고 있다. 그것은 앞서 언급했던 다양한 정치사상연구의 흐름들이 보여주고 있듯이 정치학적 탐구는 ‘장기지속’의 시간과 구조의 변화 속에서 발생하는 권력관계와 ‘정치적인 것’의 변화를 파악해야 하기 때문이다.

‘정치적인 것’ 그리고 정치에 대한 사유의 학문으로서 정치사상, 즉 혼고학도, 역사학도 아닌 ‘정치’에 대한 사유의 학문으로서 정치사상이 자리를 찾아야 한다. 결국 우리가 밭 딛고 서있는 ‘여기’-‘지금’이 출발점이며, 문제를 문제로서 만드는 과정으로서 사유에 대한 학문이 바로 정치사상이며, ‘한국’정치사상이 구성될 수 있다. 그리고 그 과정을 통해 정치사상이 갖는 ‘규범’의 역할은 서양정치사상 혹은 동양정치사상에서 찾아지는 것이 아니라 공동체의 윤리와 결합하여 스스로 구성해 나가야 한다. 정치학이 사회과학으로서 의미를 지니는 것은 무엇

한국문학 연구자의 한국의 근대성 연구로 김현주(2013) 등이 있다.

보다도 우리의 정치공동체의 문제에 대한 고민에서 시작되기 때문이다. 그것이 바로 정치학이 자신의 자리를 찾는 것을 통해 현재의 정치학의 위기를 극복하는 길이기도 하다.

참고문헌

- 강정인. 2004. 『서구 중심주의를 넘어서』. 서울: 아카넷.
- _____. 2007. “한국정치사상 어떻게 할 것인가?: 반성과 대안.” 『사회과학연구』. 15집 2호, 8-46.
- _____. 2013a. 『넘나들通涉의 정치사상』. 서울: 후마니타스.
- _____. 2013b. “현대정치학의 보편성과 정체성”. 강정인 엮음. 『정치학의 정체성』. 서울: 책세상.
- _____. 2014. 『현대한국정치사상과 박정희』. 서울: 아카넷.
- 강정인, 정승현, 전재호 외. 2019. 『인물로 읽는 현대한국정치사상의 흐름』. 서울: 아카넷.
- 고희탁. 2013. “전후 일본의 정치학 정체성론 연구”. 강정인 엮음. 『정치학의 정체성』. 서울: 책세상.
- 김보현. 2006. 『박정희 정권기 경제개발 - 민족주의와 발전』. 서울: 갈무리.
- 김비환. 1999. “전환기 한국사회의 정치철학의 임무: 한국적 민주정치공동체의 존재론적 기초를 찾아서.” 『한국정치학회보』. 33집 1호, 9-28.
- 김한식. 1999. “한국정치사상 연구서설: 접근방법과 관련하여.” 『한국정치학회보』. 33집 2호, 29-48.
- 김현주. 2013. 『사회의 발견』. 서울: 소명출판.
- 김형찬. 2018. 『울곡이 묻고 퇴계가 답하다』. 서울: 바다출판사.
- 김홍우. 1992. “감수자 서문”, 『서양정치철학사』. 레오 스트라우스, 조셉 크랍시 엮음, 김영수 외 역. 서울: 인간사랑.
- 나인호. 2014. “‘한국개념사총서’의 이론적 감수성.” 『개념과 소통』. 13호, 87-112.
- 마루야마 마사오. 1995. 『日本政治思想史研究』. 김석근 역. 서울: 韓國思想史研究所.
- _____. 1997a. 『현대정치의 사상과 행동』. 김석근 역. 서울: 한길사.
- _____. 1997b. “사상사의 사유방식에 대하여”. 마루야마 마사오, 나카무라 하지메 외. 『사상사의 방법과 대상』. 서울: 소화.
- _____. 1998. 『충성과 반역』. 박충석, 김석근 역. 서울: 나남출판.
- 문승익. 1974. “자아준거적 정치학: 그 모색을 위한 제안.” 『국제정치논총』. 13-14

집, 111-118.

- 문지영. 2011. 『지배와 저항 - 한국 자유주의의 두 얼굴』. 서울: 후마니타스.
- 박성우. 2014. 『영혼 돌봄의 정치』. 서울: 인간사랑.
- 박충석. 1998. “해제: 마루야마 마사오의 학문세계”. 『충성과 반역』. 박충석, 김석근 역. 서울: 나남출판.
- 배병삼. 2013. “한국정치학의 기원과 정체성 탐색”. 강정인 엮음. 『정치학의 정체성』. 서울: 책세상.
- 부남철. 2002. “한국정치사상 연구의 현황과 과제”. 『한국동양정치사상사연구』. 1권 1호, 9-26.
- 서희경. 2012. 『대한민국 헌법의 탄생』. 서울: 창비.
- 손문호. 2001. “한국정치사상사 연구의 현황과 논점”. 2001. 5. 26. 한국동양정치사상학회 창립학술대회.
- 안외순. 2011. “한국사회과학의 자생적 성장: 한국 전통 정치사상의 현대화 모색을 중심으로”. 『東方學』. 21집, 353-390.
- 양승태. 2006. “국가정체성 문제와 정치학 연구: 무엇을, 어떻게 - 하나의 거대 연구 기획을 위한 방법론적 시론”, 『한국정치학회보』. 40집 5호, 65-79.
- _____. 2011. “국가정체성 문제와 한국의 정당: 거대 담론의 출발을 위한 정치철학적 시론”, 『한국정치학회보』. 45집 4호, 5-27.
- _____. 2015. “정치사상을 연구한다는 것은 무엇인가 - 헤겔의 ‘철학으로서의 철학사’ 이념에 대한 재성찰”, 한국정치사상학회 발표문.
- 이나미. 2001. 『한국 자유주의의 기원』. 서울: 책세상.
- _____. 2011. 『한국의 보수와 수구』. 서울: 지성사.
- 이승환. 2004. 『유교담론의 지형학』. 서울: 푸른숲.
- _____. 2012. 『횡설과 수설』. 서울: 휴머니스트.
- 이화여대 한국문화원. 2004. 『근대 계몽기 지식개념의 수용과 그 변용』. 서울: 소명출판.
- 이희복. 2010. “전통사상과 고유양식, 그리고 일본사상 - 마루야마 마사오의 일본 사상사 방법론을 소재로”. 『인문과학연구』. 24집, 329-360
- 이택휘. 1999. 『한국정치사상사』. 서울: 전통문화연구회.

- 장현근. 2012. 『성왕. 동양리더십의 원형』. 서울: 민음사.
- 정상호. 2013. 『시민의 탄생과 진화』. 서울: 한림대출판부.
- 정운재. 1999. “‘자아준거적 정치학’과 한국정치사상연구: 문제해결적 접근의 탐색”. 정운재, 김영수, 김석근, 한규선, 정영훈. 『한국정치사상의 비교연구』. 서울: 한국정신문화원.
- 조찬래. 1996. “정치사상 연구의 50년사 - 현황, 경향 및 문제점”. 『한국정치학회보』. 29집 4호, 9-28.
- 최창규. 1979. 『근대한국정치사상사』. 서울: 일조각.
- 하영선 외. 2009. 『근대한국의 사회과학 개념사』. 서울: 창비.
- 하영선·손열 엮음. 2012. 『근대한국의 사회과학 개념사』 2. 서울: 창비
- 함규진. 2014. “레오 스트라우스: 철학자와 정치인의 갈림길에서, ‘책의 목소리를 들어라’”. 『인물과 사상』, 통권 192호, 101-113.
- Ball, T. Dagger, R. et O’neil, D. 2019. 『현대정치사상의 파노라마』. 강정인 외 역. 서울: 아카넷.
- Koselleck, R. 1998. 『지나간 미래』. 한철 역. 서울: 문학동네.
- Lefort, C. 2015. 『19-20세기 정치적인 것에 대한 시론』. 홍태영 역. 서울: 그린비.
- Richter, Melvin, 2010. 『정치·사회적 개념의 역사』. 송승철, 김용수 역. 서울: 소화.
- Ricoeur, Paul. 2003. 『해석학과 인문사회과학』. 윤철호 역. 서울: 서광사.
- Rosanvallon, P. 2002. *Pour une histoire conceptuelle du politique. Leçon inaugurale au Collège de France faite le jeudi 28 mars 2002.* Paris: Seuil.
- Skinner, Quentin. 2004. 『근대정치사상의 토대』. 박동천 역. 서울: 한길사.
- _____. 2007. 『퀸틴스키너의 자유주의 이전의 자유』. 조승래 역. 서울: 푸른역사.
- _____. 2010. 『마키아벨리의 네 얼굴』. 강정인, 김현아 역. 서울: 한겨레출판.
- _____. 2012. 『역사를 읽는 방법』. 황정아, 김용수 역. 서울: 돌베개.
- Strauss, Leo. 2001. 『자연권과 역사』. 홍원표 역. 서울: 인간사랑.
- _____. 2002. 『정치철학이란 무엇인가』. 양승태 역. 서울: 인간사랑.

투고일: 2020.02.09 심사일: 2020.03.25. 게재확정일: 2020.04.02.

An Essay on the Search of Korean Political Thought beyond the Dichotomy of Eastern or Western Political Thought

Hong, Tai-Young | Korea National Defense University

This article tries to suggest ways for the formation of Korean political thought in overcoming the dichotomy of eastern and western political thought. For this objective, we examine what is the political thought, how we study the political thought, and what is the role of political thought. The 2nd chapter examines the four principal streams of political philosophy in the late 20th century which treat the problems of relation between political philosophy and history: the political philosophy of Leo Strauss in the Chicago school, that of Q. Skinner in the Cambridge School, that of R. Koselleck in the conceptual history school and that of P. Rosanvallon in the Annales. In the 3rd chapter, we examine the problematics of Maruyama Masao, that is, the transformation and formation of modernity in Japan and the formation of Japanese political science. And we examine the intellectual trials of the researches of political thought in Korea after the 1990's. In comparing these schools, we draw meanings to the Korean political philosophy, that is, what would be done the Korean political philosophy, what is the tasks of Korean political philosophy. In definitely, the Korean political philosophy should resolve the problems of the formation of modernity in Korea, which is to trace the particularity of Korean modernity. Finally, we suggest meanings of distinction of eastern and western political thoughts and, propositions for the purpose of overcoming this distinction.

Key Words | Political Thought, Korean Political Thought, Methods of Political Thought, Modernity, Eurocentrism

Public Pension Reform in Southern Europe: Government Unilateralism vs. Corporatist Social Bargaining

Park , Sung-Ho | Yonsei University Mirae Campus

| Abstract |

Studies on welfare reform in advanced European countries have established two prominent pathways to welfare retrenchment: government unilateralism and corporatist social bargaining. While having accumulated extensive evidence to substantiate these reform dynamics, existing studies have not provided comprehensive sets of analysis to cover complex causal configurations lying behind. This article examines a series of conjunctural hypotheses that present more exhaustive specifications of relevant causal conditions. It tests these hypotheses against public pension reform cases drawn from four Southern European countries: Italy, Spain, Portugal, and Greece. A total of 24 reform cases from the 1990s to 2010s are analyzed using the fuzzy-set qualitative comparative analysis (fsQCA) method.

Key Words | Welfare Reform, Public Pension, Government Unilateralism, Corporatist Social Bargaining, Southern Europe, FsQCA

I. Introduction

Welfare reforms in recent decades brought substantial cuts to social security benefits across European countries. Scholars have identified two prominent ways that governments promoted these changes: unilateralism and corporatist social bargaining. In the former, governments took a top-down approach to press for welfare retrenchment without negotiation with beneficiary groups. In the latter, governments sought institutionalized negotiation with the stake holders to reach coordinated policy settlements.

While unilateralism was a prevalent choice in countries where welfare beneficiaries were weak, more variety was observed in other parts of Europe where welfare beneficiaries remained strong (Palier 2010; Schludi 2005, 62-3, 2008; Taylor-Gooby 2002). There, governments promoted corporatist bargaining when they were politically weak and their reform initiatives were supported by welfare beneficiaries. Governments, however, opted for unilateral cuts when they enjoyed enough political power to bypass these beneficiaries (Baccaro and Simoni 2008; Hamann and Kelly 2011; Schludi 2008) or when serious macroeconomic crises necessitated urgent policy responses for swift recovery (Angelaki and Carrera 2015; Kuipers 2006; Vis 2010).

Existing studies have accumulated extensive evidence to substantiate these reform dynamics, but their analyses have been rather limited as regards the scope of causal explanation. All empirical works cited above address only parts of the whole causal configurations at work, thereby leaving their empirical results potentially vulnerable to mis-specification errors. The present study revisits these existing accounts in more comprehensive sets of analysis. It demonstrates these causal conditions remain significant, but only as parts of

broader joint causation that involves other relevant conditions. In particular, the author finds that strong governments or economic crises promote unilateralism only in so far as welfare beneficiaries are unsupportive of the reform agenda. The combination of weak governments and consensus with welfare beneficiaries also promote corporatist bargaining only in a context where their nations do not face serious economic crises.

To substantiate these conjunctural causal claims, the present study examines public pension reform cases drawn from Southern European countries from the 1990s to 2010s. Southern cases present a solid empirical ground for testing these hypotheses, by allowing wider variations in the outcomes of interest. Unlike English-speaking countries, which were known for weak welfare beneficiaries, Southern European governments faced stronger beneficiary groups that they had created through generous pension-heavy welfare programs (Karamessini 2008; Mari-Klose and Moreno-Fuentes 2013). This prevented the governments from endorsing unilateralism as their dominant reform strategy. Southern European cases also offer wide variation in relevant causal conditions, if compared with Continental and Northern cases. While all these European cases exhibited considerable variations in the political conditions for unilateralism and corporatist bargaining, such as government power and welfare beneficiaries' responses to the reform (Baccaro and Simoni 2008; Hamann and Kelly 2011; Schludi 2008), only Southern European cases produced notable variation in the macroeconomic condition—as shown by the fact that all major European economic crises during the 2000s and 2010s occurred in the peripheral Europe (Angelaki and Carrera 2015; Carrera, Mariana, Carolo 2010). This additional feature allows Southern Europe to have a more balanced set of cross-case variations in the paths to welfare reform.

The author examines these reform cases by employing an innovative research method called fuzzy-set Qualitative Comparative Analysis (fsQCA). Being discussed in more details in the method section, fsQCA is designed for a medium-N situation where the nature of causation involves plural conditions that work together in combination (Ragin 2000, 2008). It therefore works ideally for the present study which explores multiple conjunctural paths to welfare reform.

The following sections present a brief review of existing accounts of welfare reform in Europe. It also presents a series of conjunctural hypotheses to unilateralism and corporatist bargaining, whose validity will be tested against 24 cases of public pension reforms collected from Italy, Spain, Portugal, and Greece from the 1990s to the 2010s. These data are analyzed using fsQCA techniques. The concluding section summarizes major empirical findings of this study, as well as their implications for future research.

II. How Governments Promote Welfare Retrenchment in Europe: Existing Studies and New Accounts

A series of welfare reform in recent decades resulted in significant cuts in contributory social insurance programs across European countries. Although governments were initially hesitant to introduce these unpopular policies (Pierson 1994), they eventually made successful reforms, assisted by various political, institutional, and ideational factors that helped minimizing electoral backlashes from welfare cuts and maximizing political credits for introducing long-awaited policy changes (Armingeon and Bonoli eds. 2006; Bonoli and Natalie eds. 2012; Palier 2010).

European governments employed diverse approaches to promoting their goals. Where governments faced weak welfare beneficiaries, they mostly chose unilateral retrenchment as their dominant strategy. Because the resistance from within the welfare system was not strong enough, governments were able to enjoy broad freedom in pushing for benefit cuts that they found necessary (Anderson and Meyer 2003, 26; Natali and Rhodes 2008, 28; Schludi 2005, 62-3, 2008, 52; Taylor-gooby 2002). Meanwhile, governments faced more diverse choices when welfare beneficiaries were strong. Concerned with potential political backlashes that unilateral pension cuts could trigger, governments in general were more open for negotiation with the beneficiaries (Bonoli and Natalie eds. 2012; Palier 2010), although their final choices depended on the following interacting conditions.

First, the political strength of involved actors as well as their policy preferences were important. Corporatist bargaining occurred when governments were politically weak but their reform plans were widely supported by welfare beneficiaries. Political weakness forced governments to be seriously interested in social bargaining, and the support from welfare beneficiaries made such effort viable by aligning the policy preferences between the two sides. Governments, however, made a different choice when they were politically strong enough. Confident in their ability to deal with political backlashes that the cuts might produce, strong governments pushed hard for their reform agenda regardless of the responses from welfare beneficiaries (Avdagic 2010; Baccaro and Simoni 2008; Carrera, Mariana, and Carolo 2010; Hamann and Kelly 2011; Schludi 2005, 2008).

National economic condition also played an important part in determining governments' choices. Drawing on various examples, mostly from recent

European economic crises in the 2000s and 2010s, studies found that a national emergency along with the EMU (Economic and Monetary Union)'s tight fiscal/monetary framework promoted unilateral welfare cuts to aim at swift macroeconomic rebalancing (Angelaki and Carrera 2015). Here, governments were openly risk-taking in their endeavors to secure urgently-anticipated policy changes. Spread in crisis perception and rhetoric also helped governments legitimize their swift responses (Kuipers 2006; Vis 2010).

Existing studies have compiled extensive evidence to corroborate these diverse causal accounts. However, their analyses have rather focused on limited aspects of the whole causal configurations at work. Unsurprisingly, none of the above-cited works have presented and tested an exhaustive set of multiple, conjunctural conditions that would affect governments' choices over unilateralism and corporatist bargaining. Such a limited scope of causal analysis may also suggest that the empirical findings are potentially vulnerable to mis-specification errors, where omission of relevant causal conditions leads to biased evaluation of the conditions under investigation. The present study addresses this challenge by considering additional relevant conditions in comprehensive causal equations.

The empirical focus will be placed on the reform cases from Southern Europe. As already discussed in the introductory section, these Southern European cases provide a solid ground for hypothesis testing by facilitating wider variation in the outcomes of interest. However, such an empirical advantage comes with a cost since it limits the generalizability of analysis. Namely, among the four causal conditions thus far identified as relevant to determining the governments' choices (i.e., the strength of welfare beneficiaries, the strength of the sitting governments, consensus from welfare beneficiaries, and macroeconomic crisis),

Southern Europe provides an empirical context where only the last three are allowed to vary. The strength of welfare beneficiaries is rather controlled to be constant (i.e., strong) all across the cases (Ebbinghaus and Visser 2000; Visser 2016). Given this empirical constraint, the present study only examines how the variations in the other three conditions affect governments' choices over unilateralism and corporatist bargaining. Future studies may conduct a broader empirical analysis in the general European context to allow for full variations in all relevant causal conditions.

Table 1: Joint Causal Conditions for Government Unilateralism and Corporatist Social Bargaining

Outcomes	Causal Conditions	
	Existing Studies	New Specifications
Government Unilateralism	Strong Government	Strong Government & Absence of Consensus from Welfare Beneficiaries
	Economic Crisis	Economic Crisis & Absence of Consensus from Welfare Beneficiaries
Corporatist Social Bargaining	Weak Government & Consensus from Welfare Beneficiaries	Weak Government & Consensus from Welfare Beneficiaries & Absence of Economic Crisis

Bearing this context in mind, the author revisits existing accounts of government unilateralism, asking if strong governments and economic crisis—the two important causal conditions thus far identified—would continue to produce their own effects in comprehensive equations, or if they would remain significant but only as parts of broader joint causation. The expectation is that

the latter is true. As specified with Table1, the policy preferences held by welfare beneficiaries are particularly important here. If the beneficiaries support the pension reform, even those governments with strong political power or macroeconomic emergency would consider corporatist negotiation as a feasible pathway to strike a deal for a consensual reform. It is therefore only when welfare beneficiaries are unsupportive of the reform initiative and thereby make corporatist negotiation a difficult task, that the governments would certainly find unilateralism to be the only available pathway to pension cuts.

Turning next to the case of corporatist social bargaining, existing studies have claimed that weak governments and consensus from welfare beneficiaries constitute the core combinatory condition for such reform path (Avdagic 2010; Baccaro and Simoni 2008; Hamann and Kelly 2011). The author adds another interacting condition, the absence of economic crisis, to a broader joint hypothesis. As much as the presence of macroeconomic emergency facilitates unilateralism, its absence facilitates corporatist bargaining by allowing governments to be free of a macroeconomic pressure toward swift response to their economy. It is therefore when weak governments and consensus from welfare beneficiaries are joined by the absence of macroeconomic crisis that the incumbents would be sufficiently motivated toward corporatist bargaining for pension cuts.

III. Cases and Research Method

The following empirical analysis examines the validity of these conjunctural hypotheses, using public pension reform cases drawn from four Southern European countries. These countries were known for their pension-heavy welfare programs.

While tax-based welfare benefits such as universal assistance and public services were still underdeveloped, generous public insurance programs indeed helped male bread-winners sustain their traditional families against the risk of retirement. Considering the large share of informal and small-sized economic sectors in the Southern European economy, most benefits were directed to labor market insiders who could pay contributions without interruption of job tenure (Carrera et al. 2010; Ferrera 1996; Karamessini 2008; Mari-Klose & Moreno-Fuentes 2013).

Table 2: Conditions for Pension Reform in Southern Europe

Years	Countries	The Aged (% of Total Population) ¹	Public Pension Spending (% of GDP) ²	Public debt (% of GDP) ³
1990-2000	Southern Europe ⁴	15.6	9.3	79.4
	OECD ⁵	14.0	6.8	61.9
2001-2010	Southern Europe	18.0	11.7	82.6
	OECD	15.4	7.5	62.0
2011-2015	Southern Europe	19.8	14.4	129.2
	OECD	17.2	8.5	84.8

1. Population aged 65 and over (Source: OECD Online Database <https://stats.oecd.org/>)
2. Gross Public Expenditure on Old Age and Survivors (Source: OECD Online Database <https://stats.oecd.org/>)
3. General Government Gross Debt (Source: IMF Online Database. https://www.imf.org/external/datamapper/GGXWDG_NGDP@WEO/OEMDC/ADVEC/WEOORLD)
4. Four Countries: Greece, Italy, Portugal, Spain
5. 24 Countries: Australia, Austria, Belgium, Canada, Denmark, Finland, France, Germany, Greece, Iceland, Ireland, Italy, Japan, Korea, Luxemburg, Netherlands, New Zealand, Norway, Portugal, Spain, Sweden, Switzerland, the UK, the US.

Entering the 1990s, the public pension programs in Southern Europe began facing serious pressures for change. Ageing population in combination of high public debt added further fiscal loads to the already mature pension programs. As Table 2 shows, the sizes of aged population, pension spending, and public

debt were all higher than the OECD averages throughout the past decades. These figures were also growing consistently across the time periods. Even in the 2011-2015 period, when the Southern European countries faced extraordinary macroeconomic contraction and a burst of huge public debt due to the Euro zone crisis, demographic ageing and pension spending continued to hold their trends.

Under these circumstances, governments found it very challenging to continue their generous pension commitment. True, the timing of major pension overhaul differed across the countries. Italy and Spain started earlier in the 1990s, whereas Greece and Portugal did later in the 2000s and 2010s. The speed of the reform was also different, where Greece presented more rapid, abrupt changes than the other three countries which promoted rather gradual, multi-phased alternatives (Angelaki and Carrera 2015; ASISP 2009b; Chulia 2009; Chulia and Asensio 2009; Ferrera and Gualmini 2004). Beyond these differences, however, all governments have introduced a series of efforts to improve fiscal substantiality of their pension programs over the last past decades.

Table 3 presents a full list of these cases. A total of 24 cases were collected from the early 1990s, when pension cuts emerged as a serious reform issue in these countries, until the early 2010s when well-established data were publicly available for investigating recent pension reforms. More detailed descriptions of the cases and data sources are provided with the Appendix.

Table 3: Recent Cases of Public Pension Retrenchment in Southern Europe

Italy		Spain		Portugal		Greece	
ID	Cases	ID	Cases	ID	Cases	ID	Cases
1	Amato reform in 1992	7,8	Gonzales reform and Aznar reform in 1995-1997	13	Cavaco Silva reform in 1993	18	Mitsotakis reform in 1990
2	Dini reform in 1995	9	Aznar reform in 2001	14	Gueterres reform in 2000-2001	19	Mitsotakis reform in 1992
3	Prodi reform in 1997	10	Zapatero reform in 2006-2007	15	Socrates reform in 2007	20	Simitis reform in 1997-1999
4	Berlusconi reform in 2001-2004	11	Zapatero reform in 2008-2011	16	Socrates reform in 2010	21	Simitis reform in 2001-2002
5	Berlusconi reform in 2009-2010	12	Rajoy reform in 2012-2013	17	Passos Coelho reform in 2012-2013	22	Karamanlis reform in 2008
6	Monti reform in 2011-2012					23	Papandreou reform in 2010
						24	Papademos reform in 2012

The author utilizes fsQCA to assess these reform cases. FsQCA is designed for a cross-case analysis where the number of cases is greater than a small-N but smaller than a large-N (Ragin 2000, 2008). Unlike quantitative regression analysis, QCA understands the nature of causality to be fundamentally configurational, providing causal accounts in terms of necessary and sufficient conditions (Ragin 2008, 17-23). FsQCA also allows researchers to examine conjunctural causation, where a group of causes-rather than their individual absence or presence-produces jointly sufficient conditions for an outcome (Ragin 2008). Small-N analysis is generally less an efficient way to address this type of causality due to the limited number of observations. Quantitative regression analysis may provide a better tool by introducing multiple interaction terms in a regression model; however, it is less effective than QCA for a study with a medium-N sample.

FsQCA runs with the following procedure. It first presents calibration for all causal conditions and outcomes. Compared with the conventional crisp QCA, which depends on binary coding (0 or 1), fsQCA allows ‘fuzzy’ membership scores between these categorical scores. Fuzzy sets thus provide a bridge in between quantitative and qualitative approaches to measurement of social phenomena, whereby full membership (coded 1) and full non-membership (coded 0) represent qualitative states (Ragin, 2000). Between these two states are varying degrees of fuzzy membership, ranging from ‘more out than in but not fully out’ (coded 0.25 in this study) to ‘more in than out but not fully in’ (coded 0.75). Cases with uncertain membership are given a score of 0.5 to represent maximum uncertainty. The author assigns all these membership scores resting on subjective judgment with reference to available case studies and other qualitative or quantitative data, as reported in the Appendix.

With these fine-grained fuzzy data at hand, FsQCA proceeds to individual necessity and sufficiency tests for the causal conditions under examination (Schneider and Wagemann 2010 pp.404-405). The analysis relies on certain quantified measures, called consistency and coverage scores (Ragin 2006). A consistency score introduces a probabilistic approach to fsQCA by assessing the degree to which an outcome actually falls within the fuzzy membership scores as expected by the causal conditions, thereby showing relative significance of given logical relationships. Following the lead of established studies, the author sets 0.9 as the threshold for logical necessity (Schneider and Wagemann 2012, 139-144) and 0.8 as the threshold for sufficiency (Ragin 2008, 48-49). Meanwhile, a coverage score evaluates goodness of fit for the relationships under investigation, focusing on the degree to which the causal conditions account for real cases in the sample. Unlike the case of the consistency score discussed above, no statistical thresholds are associated with the coverage score. It is rather a descriptive measure of empirical relevance, similar to the coefficient of determination (R^2) in regression analysis. Therefore, in order to assess the coverage of a given condition or combination of conditions, it must first be consistent.

Following this preliminary analysis, fsQCA examines joint sufficiency of causal conditions whose combinations may explain occurrence (or non-occurrence) of the outcome. The analysis starts with the 'truth table' which displays actual patterns where certain causal combinations are linked to the outcome. It then eliminates any causal combinations that do not have real empirical references or, even if so, fail to satisfy the relevant consistency threshold for probabilistic relevance. In this study, the threshold is set at 0.85 (higher than the normal 0.8) following the lead of existing studies that recommend a stricter threshold for macro-level

data (Ragin 2008, 136). FsQCA then moves to the final procedure where it produces more parsimonious expressions of relevant causal relationships. Boolean algebra plays a crucial role in eliminating any redundant logical combinations (Ragin 2000, 2008). Upon the condition that the finalized combinations (called solutions) satisfy the consistency threshold (set at 0.85), relevant descriptive information-such as coverage scores and the lists of actual cases that exhibit such associations-are reported.

At this stage, standard fsQCA presents three different models for assessing the effects of the causal combinations on the outcome (Ragin 2008, 160-172). A complex model produces results based on empirical data as they exist. Because real cases may not exhaust all possible combinations of the causal conditions, this model tends to produce more complex solutions than otherwise would do in a more comprehensive sample. To fill in missing empirical configurations, Ragin proposes two alternative models that employ varying degrees of counterfactual analysis. Depending on whether the reasoning process is readily acceptable or needs more demanding justification, he presents an intermediate model that is linked to moderately succinct solutions, or a parsimonious model linked to the most succinct solutions. Among these three models, Ragin recommends researchers to adopt the intermediate model to strike a balance between the complexity and the parsimony. Accumulation of more knowledge and theory will lead us to more succinct solutions.

IV. Empirical Analysis and Findings

1. Calibration

This study examines two outcomes of interest: Government Unilateralism (GU) and Corporatist Social Bargaining (CSB). Since GU and CSB present the opposite concepts, actual calibration will be conducted only for GU. Converse calibration scores will be used for CSB. A full membership score for GU indicates that governments promote reforms unilaterally with little effort toward social negotiation. A full non-membership score indicates that governments engage in a fully institutionalized process of negotiation, where they interact with welfare beneficiaries on a regular basis in a formal setting of concertation, without imposing unilateral reform agenda during the negotiation. An uncertain membership score (0.5) indicates that governments actively seek to combine negotiation and unilateralism, thereby placing the case in a conceptually grey category. In between these anchors, two partial scores (0.25, 0.75) are assigned depending on governments' reliance on negotiation or unilateralism. Table 4 summarizes the calibration criteria for GU discussed so far.

Table 4: Fuzzy-set Calibration Rules for the Outcome

Names	Scores	Descriptions
Government Unilateralism (GU)	1	Fully government-driven process with little effort towards negotiation with welfare beneficiaries
	0.75	Mostly government-driven process with minor efforts toward negotiation with welfare beneficiaries
	0.5	Combination of negotiation and unilateral government intervention; not clear whether the process was driven by negotiation, unilateralism, or both
	0.25	Mostly institutionalized negotiation with welfare beneficiaries, with minor effort towards unilateral intervention
	0	Fully institutionalized negotiation with welfare beneficiaries, with little effort towards unilateral intervention

Table 5: Fuzzy-set Calibration Rules for the Causal Conditions

Names	Scores	Descriptions
Economic Crisis (ECONCRISIS)	1	Occurrence of nationwide macroeconomic emergency, such as the Eurozone crisis in recent years
	0	No occurrence of such a massive shock
Strong Government (STRONGGOV)	1	Majority position without internal cleavage, either facing little objection or receiving divided responses from parliamentary opposition.
	0.75	Majority position without internal cleavage, facing full objection from parliamentary opposition.
	0.5	Minority position, or majority position with internal cleavage, facing little objection from parliamentary opposition
	0.25	Minority position, or majority position with internal cleavage, receiving divided responses from parliamentary opposition
Consensus from Welfare beneficiaries (CONSENSUS)	0	Minority position, or majority position with internal cleavage, facing full objection from parliamentary opposition.
	1	Major trade unions fully support the reform
	0.75	Major trade unions support main parts of the reform while opposing minor parts
	0.5	Trade unions fail to exhibit clear preferences over the reform
	0.25	Major trade unions oppose main parts of the reform; major trade unions present divided preferences over the reform
Right Government (RIGHTGOV)	0	Major trade unions fully oppose the reform
	1	Far right government
	0.75	Center-right government
	0.5	Centrist, grand coalition, or caretaker government
	0.25	Center-left government
	0	Far left government

This section also presents calibration for four causal conditions—three main conditions and one alternative condition—that are hypothesized to affect governments' choices over the reform paths. Economic Crisis (ECONCRISIS) evaluates whether governments face an emergency in their macroeconomic management. A full membership score means that this is indeed true. For all other cases, the score is 0. This simple binary calibration is justified because relevant studies (Angelaki and Carrera 2015; Kuipers 2006; Vis 2010) have presented this hypothesis in a context of deep rather than moderate national crises, highlighting an extraordinary nature of the macroeconomic pressure that governments face under EU (European Union) and EMU frameworks. To appreciate this theoretical interest, the calibration for ECONCRISIS will focus on the occurrence of nationwide macro-cyclic shock whose scale would be equivalent to the Eurozone crisis during recent years.

The annual growth of GDP, which includes all aggregate values produced for a given domestic economy, provides a good reference for assessing the overall macroeconomic condition under examination. According to the OECD online database(<https://stats.oecd.org/>, accessed on 2020.01.10), during the years of 2009–2013 when the Eurozone crisis was at its peak, the average GDP growth rates for the four Southern European countries were all below -1.5%: -5.9% for Greece, -1.6% for Italy and Portugal, and -1.8% for Spain. No comparable scale of macro-cyclic disruption was reported during the previous periods dating back to the 1990s. On this ground, any cases in which pension reforms occurred during those years of the crisis will be given a full membership score of 1. All other cases will receive a zero score.

One exception is the Italian pension reform in 1992 (Case 1). Although the quantitative scale of macroeconomic disruption was not as great as that of the

recent crisis (the GDP growth during the 1992–3 period was still around -0.5%), its coincidence with the Lira crisis further dampened the Italian economy by threatening the country's membership in the European Monetary System (EMS) and the emerging EMU. Because the participation in the European monetary project was widely perceived as the only feasible way to save the Italian economy that had been troubled for decades with inflations, unemployment, and the lack of international competitiveness, the economic crisis produced massive shock waves enough to alarm politicians and citizens for national fallout. Several rebalancing measures were introduced for wages, inflation, deficit, and welfare spending. The 1992 pension reform was one of these emergency measures (Perez 2002).

Strong Government (STRONGGOV), the second causal condition, deals with the political power that sitting governments possess when they promote welfare retrenchment. Here the cabinets' parliamentary position provides a general clue, which can be assessed with the seat share of the governing parties (or coalitions) in the parliament. Alternatively, governments can draw the power by relying on indirect support from the parliament. As shown by technocratic governments in Italy (Ferrera and Jessoula 2009), cabinets with no direct seats in the parliament can still enjoy a broad advantage as long as major parties stand by policy agreements that they have made to produce the caretaker governments.

Since STRONGGOV refers to the degree of governments' control over the reform agenda, one should also carefully consider a possibility that any governments who enjoy a majority position (either directly or indirectly) can face particular weakness with the policy issue that they wish to promote. Important here is if there are internal divisions among the incumbents as to the policy and how the parliamentary opposition responds to it. Intra-government

divisions are evaluated by looking at any incidence of major public disputes that are displayed among governing factions or parties. The shape of parliamentary opposition can be evaluated from full objection (i.e., united challenge from the parliamentary opposition) to little objection (i.e., little mobilized challenge or full support from the opposition). In between, partial cases may exist wherein governments receive diverse, divided responses from the opposition. For instance, certain segments of the opposition may raise explicit voices against the reform, while others remain relatively silent. Alternatively, opposition parties may express all different ideas along with varying combinations of support and objection.

Bearing all these calibration issues in mind, a full membership for STRONGGOV is assigned when governments have support from a parliamentary majority without internal cleavages. They also face little objection or receive divided responses from the parliamentary opposition. Full non-membership indicates that governments have completely lost their control over the reform issue. This happens when governments with a minority position (or a majority position with internal cleavages) face full objection from the parliamentary opposition. Uncertain membership indicates that governments maintain a minority position (or a majority with internal cleavages) but face only little objection from the parliament-which makes it unclear whether or not the governments maintain control over their reform agenda. Other partial scores are assigned depending on varying configurations of the cabinets' parliamentary position, internal divisions, and the shape of the opposition.

Again, the Italian reform case in 1992 (Case 1) warrants particular attention due to its unique story with the government's political power. On top of the Lira crisis that placed the Italian economy into a chaos, the centrist coalition

led by PM Amato was suffering from multiple claims on political corruption and clientelism. While his cabinet maintained a majority position in the parliament, the ensuing investigation led by “clean hands” turned the cabinet into political weakness by damaging its core public reputation (Ferrera and Jessoula 2009, 431-4; Jessoula and Alti 2010, 166-7). Reflective of this political situation, the author assigns the case a partial membership score of 0.25-which is one level higher than the state of total loss of control.

The third causal condition, Consensus from Welfare Beneficiaries (CONSENSUS), addresses the level of consensus among welfare beneficiaries towards welfare reform. Considering that pension beneficiaries in mature welfare states are represented mostly by trade unions, the author focuses on policy preferences exhibited by major trade union organizations. These organizations are identified by referring to experts’ qualitative assessments, on a condition that the unions are official participants to cross-sectoral collective bargaining and policy pacts (Ebbinghaus and Visser 2000; Visser 2016). A full membership score is given when they fully support governments’ reform plans. A full non-membership score is given when they are all opposed to the plans. An uncertain membership score indicates that the unions fail to exhibit clear preferences, thereby making it difficult to evaluate their approach toward the reform plans. Finally, partial (non)membership scores are assigned depending on the unions’ preferences over major vs. minor elements in the proposed reform plans.

The author also considers a potential omitted variable called Right Government (RIGHTGOV) that may affect governments’ choices over the reform paths. Although it is widely accepted that welfare retrenchment has cut across the traditional left-right cleavage in Europe (Huber and Stephens 2001; Ross 2000), it still remains plausible that right governments may promote

pension cuts by taking a more unilateral approach because of their tensions with trade unions, whereas left governments may take a more corporatist approach due to their affinity to them. To address this claim by using fsQCA, the causal condition first needs to be subject to fuzzy-set calibration. Depending on how much governments are skewed toward the right end of the ideological spectrum, the membership scores are assigned from 1 for far-right governments to 0 for far-left governments. Table 5 summarizes the calibration criteria for all four causal conditions discussed so far. Table 6 presents the numerical results covering all the causal conditions and outcomes (see the Appendix for qualitative justification for each of the 24 cases, as well as their data sources).

Table 6: Summary of the Fuzzy-set Calibration for the Causal Conditions and Outcomes

Case	Causal Conditions				Outcomes	
	ECONCRISIS	STRONGGOV	CONSENSUS	RIGHTGOV	GU	CSB
Italy1	1	0.25	0.25	0.5	0.5	0.5
Italy2	0	0.25	1	0.5	0	1
Italy3	0	0.25	1	0.25	0	1
Italy4	0	0.25	0	0.75	0.5	0.5
Italy5	1	1	0.25	0.75	0.75	0.25
Italy6	1	1	0.25	0.5	1	0
Spain7	0	0.5	1	0.25	0	1
Spain8	0	0.5	1	0.75	0	1
Spain9	0	0.75	0.25	0.75	0.5	0.5
Spain10	0	0.25	1	0.25	0	1
Spain11	1	0.25	0.25	0.25	0.5	0.5
Spain12	1	0.75	0	0.75	1	0
Portugal13	0	1	0	0.25	1	0
Portugal14	0	0.25	0.75	0.25	0	1
Portugal15	0	0.75	0.25	0.25	0.75	0.25
Portugal16	1	0.25	0	0.25	1	0

176 현대정치연구 | 2020년 봄호(제13권 제1호)

Portugal17	1	1	0	0.75	1	0
Greece18	0	0.75	0.25	0.75	0.75	0.25
Greece19	0	0.25	0.25	0.75	0.5	0.5
Greece20	0	0.25	0	0.25	0.5	0.5
Greece21	0	0.25	0	0.25	0.5	0.5
Greece22	0	0.75	0	0.75	0.75	0.25
Greece23	1	0.75	0	0.25	1	0
Greece24	1	0.5	0	0.5	1	0

2. The fsQCA Results

This section presents the results of fsQCA, beginning with the individual tests of necessity and sufficiency for the main causal conditions. The names of causal conditions in upper-case letters indicate that their presence is associated with the outcomes, whereas the names in lower-case letters mean that their absence is associated with the outcomes. As Table 7 reports, Economic Crisis and Strong Government are associated with GU as sufficient conditions, along with the consistency scores being greater than or equal to 0.8. These results seem to concur with the existing wisdom that the two causal conditions promote government unilateralism, although it is not yet clear if these conditions maintain truly independent effects or affect the final outcome as parts of broader joint causation. Also notice that the absence of Consensus from Welfare Beneficiaries is associated with GU as both necessary and sufficient conditions-which raises a possibility that another unspecified route to GU may exist. Meanwhile, the result with CSB is far less impressive. Of the twelve cases of individual association tested, only the presence of Consensus from Welfare Beneficiaries was associated with CSB as a sufficient condition. It is again unclear at this stage if this condition carries an independent effect by itself.

Table 7: Results of Individual Tests for Necessity and Sufficiency

Outcomes	Causal Conditions*	Necessity		Sufficiency	
		Consistency Scores**	Coverage Scores	Consistency Scores**	Coverage Scores
GU	ECONCRISIS	0.57	0.86	0.86	0.57
	econcrisis	0.43	0.38	0.38	0.43
	STRONGGOV	0.76	0.80	0.80	0.76
	stronggov	0.43	0.51	0.51	0.43
	CONSENSUS	0.15	0.26	0.26	0.15
	consensus	0.98	0.82	0.82	0.98
CSB	ECONCRISIS	0.12	0.14	0.14	0.12
	econcrisis	0.88	0.62	0.62	0.88
	STRONGGOV	0.48	0.39	0.39	0.48
	stronggov	0.76	0.71	0.71	0.76
	CONSENSUS	0.71	0.97	0.97	0.71
	consensus	0.45	0.29	0.29	0.45

* The names in UPPER CASE mean the presence of the conditions, and the names in lower case mean the absence of the conditions.

** The scores with bold fonts indicate that they satisfy consistency thresholds.

Turning to joint sufficiency tests, Table 8 presents the fuzzy-set truth tables for the two outcomes under examination. With GU, five of the eight logically possible associations present relevant empirical references, although only three of them have consistency scores higher than 0.85. For CSB, the same screening procedure lead to only one empirical association with probabilistic significance: ‘econcrisis* stronggov* CONSENSUS.’

Table 8: The Fuzzy-set Truth Tables for the Causal Conditions and Outcomes

Outcome	Combinatory Causal Conditions			Number of Cases	Consistency Score	Relevance
	ECONCRISIS	STRONGGOV	CONSENSUS			
GU	1	1	0	5	1.00	Yes
	0	1	0	5	0.90	Yes
	1	0	0	3	0.85	Yes
	0	0	0	4	0.71	No
	0	0	1	4	0.20	No
	1	1	1	0		
	1	0	1	0		
	0	1	1	0		
CSB	0	0	1	4	1	Yes
	0	0	0	4	0.76	No
	0	1	0	5	0.48	No
	1	0	0	3	0.31	No
	1	1	0	5	0.14	No
	1	1	1	0		
	1	0	1	0		
	0	1	1	0		

Table 9: Results of Fuzzy-set QCA for the Causal Conditions and Outcomes

Model 1: GU			
Solutions	Consistency Score	Coverage Score	Cases in Solution
ECONCRISIS*consensus	0.94	0.56	Italy1, Italy5, Italy6, Spain11, Spain12, Portugal16, Portugal17, Greece23, Greece24
STRONGGOV*consensus	0.95	0.74	Italy5, Italy6, Spain9, Spain12, Portugal13, Portugal15, Portugal17, Greece18, Greece22, Greece23
	Solution Consistency: 0.92		
	Solution Coverage: 0.91		
Model 2: CSB			
Solutions	Consistency Score	Coverage Score	Cases in Solution
econcrisis*stronggov*CONSENSUS	1.00	0.48	Italy2, Italy3, Spain10, Portugal14
	Solution Consistency: 1.00		
	Solution Coverage: 0.48		

Table 9 carries these results to the Boolean analysis where the final set of solutions is identified for each outcome. While the analysis is drawn from the intermediate model, the complex and parsimonious models also produce the identical results (not reported here). First, Model 1 produces two Boolean solutions for GU-‘ECONCRISIS*consensus’ and ‘STRONGGOV*consensus’-out of the three significant empirical associations provided by the truth table. Each solution features the absence of Consensus from Welfare Beneficiaries as a joint condition, supporting our conjunctural hypothesis that strong governments or economic crisis would produce a sufficient condition for unilateralism as parts of broad causation joined by welfare beneficiaries who are unsupportive of the reform agenda. Both solutions have consistency scores higher than 0.85 along with the coverage scores of 0.56 and 0.74, respectively. They also cover 9 to 10 actual cases out of 24. Overall, the model presents a composite consistency score as high as 0.92 along with a coverage score of 0.91.

Models 2 presents a more straightforward result with one unique solution for CSB. Because the truth table has identified one empirical association, it is not surprising that the Boolean algebra produces the same association as the final solution. As Model 2 confirms, it is when the absence of Economic Crisis and Strong Government and the presence of Consensus are put all together that these conditions produce a sufficient effect for CSB. This suggests that the existing hypothesis on the combinatory effect of weak governments and consensus with welfare beneficiaries needs to be further contextualized to appreciate the interacting role by national economic condition.

3. Robustness Checks for the fsQCA Findings

Table 10 performs additional QCAs to enhance the robustness of the findings so far. First, it addresses potential calibration errors that fsQCA may involve, especially when it comes to assigning non-categorical membership scores (Skaaning 2011). The upper section of Table 10 checks with the robustness of the original outcomes by retesting the same hypotheses against an alternative dataset. Here all cases with partial scores are either reassigned to full (non)membership scores or dropped out from the sample in order to produce a crisp binary dataset. The score of 0.75 is replaced with 1.00, the score of 0.25 is replaced with 0, and the cases with uncertain membership (0.5) are simply dropped. The result confirms that the tests with this alternative dataset produce similarly significant results as the original ones. In addition, following the lead of Skaaning (2011), the author also conducts an additional robustness test by lowering the consistency threshold for logical sufficiency for joint sufficiency tests. With an alternative threshold set at 0.8 rather than 0.85, fsQCA still produces the identical outcomes as reported in Tables 8 and 9. All these results suggest that the hypothesized combinatory causation remains resilient against potential calibration errors.

Table 10: Additional Robustness Tests

	Outcome	The Causal Conditions Tested	With the Original Fuzzy-Set Scores		With Crisp-Set Scores		
			Consistency Score	Coverage Score	Consistency Score	Coverage Score	
			Tests with Alternative Measurement Scores	GU	ECONCRISIS* consensus	0.94	0.56
		STRONGGOV* consensus	0.95	0.74	0.97	0.73	
	CSB	econcrisis*stronggov* CONSENSUS	1.00	0.48	0.89	0.67	
	Outcome	The Original Specifications			Alternative Specifications		
		The Causal Conditions Tested	Consistency Score	Coverage Score	The Causal Conditions Tested	Consistency Score	Coverage Score
		Tests with Alternative Causal Conditions	GU	ECONCRISIS* consensus	0.94	0.56	ECONCRISIS*consensus*RIGHTGOV
		STRONGGOV* consensus	0.95	0.74	ECONCRISIS*consensus*rightgov	0.94	0.31
	CSB	econcrisis*stronggov* CONSENSUS	1.00	0.48	STRONGGOV*consensus*RIGHTGOV	0.94	0.57
					STRONGGOV*consensus*rightgov	0.96	0.48
					econcrisis*stronggov*CONSENSUS*RIG	1.00	0.29
					HTGOV		
					econcrisis*stronggov*CONSENSUS*rightgov	1.00	0.43

The author also conducts additional fsQCAs with alternative causal specifications, which involve a potential omitted condition, Right Government. First, the analysis tests if this new condition produces any significant effects at the individual level. The answer is negative. The presence of Right Government produces only insignificant consistency scores for GU and CSB: 0.74 and 0.52 for the sufficient condition and 0.63 and 0.57 for the necessary condition. The absence of this condition also produces similar results: 0.64 and 0.60 for the sufficient condition and 0.59 and 0.71 for the necessary condition. The lower section of Table 10 also presents the results of joint sufficiency tests involving this partisan condition with other original conditions. It confirms that none of the newly specified models that include either ‘RIGHTGOV’ or ‘rightgov’ produce better results than the original ones. The consistency scores exhibit only little fluctuations, whereas the coverage scores are all worse. This suggests that newly-specified models involving the potentially omitted variable do not improve the explanatory power of the original models.

V. Conclusion

This study presents systematic evidence to multiple, conjunctural hypotheses that account for governments’ choices over diverse paths to welfare reform. Examining 24 pension reform cases drawn from Greece, Italy, Portugal, and Spain from the 1990s to the 2010s, it demonstrates that existing hypotheses need to be further contextualized to represent broader joint causation at work. It finds that, rather than the individual presence of strong governments and economic crisis, their interaction with another relevant condition—the absence of consensus

from welfare beneficiaries-produces sufficient conditions for government unilateralism. Similarly, the combination of weak governments and consensus with welfare beneficiaries is not yet sufficient for corporatist bargaining, unless joined by the absence of economic crisis. The author confirms the validity of these hypotheses, using an innovative research method-called fsQCA-that presents an analytic bridge between large-N quantitative analysis and small-N qualitative analysis. Additional robustness tests make the results even more credible by addressing a series of potential measurement and mis-specification errors.

The findings of this study highlight differential effects that causal conditions carry in the courses of welfare reform. As much as government power produces differential effects on the outcome of unilateralism vs. corporatist bargaining (as existing studies have already found), so do welfare beneficiaries' policy preferences and economic crises. Namely, while the support from welfare beneficiaries facilitates corporatist bargaining as a part of broad joint causation, the lack of such support will contribute to unilateralism as a part of another joint causation. While economic crises jointly facilitate unilateralism, their absence will do so for corporatist bargaining.

This study has identified these comprehensive sets of interacting conditions that affect governments' choices over the diverse reform paths. One may further advance the research agenda by exploring what make differences in the shapes of the causal conditions. For instance, there will be a multiplicity of economic, social, political, and institutional factors that affect the political strength of sitting governments over the reform agenda, as well as welfare beneficiaries' responses to it. Broad studies of European political economy have already hinted a potential list of such causes, including electoral realignment of party politics,

the structure and strength of labor movement, political and institutional veto points, the structure of existing welfare policy, the legacy of corporatist concertation, to name a few (Baccaro and Simoni 2008; Bonoli and Natali 2012; Carrera et al. 2010; Hamann and Kelly 2011; Huber and Stephens 2001). Future studies may build on these existing knowledge to pursue a more advanced research question.

Lastly, the fuzzy-set approach that the author endorses may also initiate another research agenda, by indicating a rather complicated path to welfare retrenchment in Europe. While most studies have examined governments' efforts to welfare cuts through the dichotomous framework of unilateralism vs. corporatist bargaining (cf. Natali and Rhodes (2004a, 2008)), our data suggest that the real world of welfare reform may present more nuanced and multi-faceted cases than conventionally expected. For instance, Italy¹, Italy⁴, Spain⁹, Spain¹¹, Greece¹⁹, Greece²⁰, and Greece²¹ from the sample indicate distinctively complex reform cases, where governments actively combine negotiation with unilateralism in order to promote their reform agenda. Similar occasions of complexity have also been documented in other pension reforms of Europe, albeit implicitly, including Austria in 1997 (Schludi 2005), Germany in 2001 (Schludi 2005), and France in 1993 and 2003 (Natali and Rhodes 2004a). Rather than disregarding as marginal uncertain cases, one may explore these understudied cases as representing a qualitatively distinctive path to hybrid reform. Pursuing this line of research will help expanding our knowledge to embrace more varieties of welfare reform.

REFERENCES

- Anderson, Karen M., and Traute Meyer. 2003. "Social Democracy, Unions, and Pension Politics in Germany and Sweden." *Journal of Public Policy* 23, No.1, 23-54.
- Angelaki, Marina, and Leandro N. Carrera. 2015. "Radical Pension Reforms after the Crisis: A Comparative Analysis of Argentina and Greece." *Politics & Polity* 43, No.3, 378-400.
- Armington, Klaus, and Giuliano Bonoli, eds. 2006. *The Politics of Post-Industrial Welfare State: Adapting post-war social policies to new social risks*. New York: Routledge.
- ASISP. 2009a. *Annual Report 2009 – Italy*. Brussel: European Commission.
- _____. 2009b. *Annual Report 2009 – Portugal*. Brussel: European Commission.
- _____. 2012. *Annual Report 2012 – Italy*. Brussel: European Commission.
- _____. 2013. *Annual Report 2012 – Spain*. Brussel: European Commission.
- Avdagic, Sabina. 2010. "When Are Concerted Reforms Feasible? Explaining the Emergence of Social Pacts in Western Europe." *Comparative Political Studies* 43, No.5, 628-657.
- Baccaro, Lucio, and Marco Simoni. 2008. "Policy Concertation in Europe: Understanding Government Choices." *Comparative Political Studies* 41, No.10, 1323-1348.
- Barreto, Jose, and Reinhard Naumann. 1998. "Portugal: Industrial Relations under Democracy." Anthony Ferner and Richard Hyman, eds. *Changing Industrial Relations in Europe*. Oxford: Blackwells.
- Bonoli, Giuliano, and David Natali. Eds. 2012. *The Politics of the New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Carrera, Leandro N., Angelaki Marina, and Daniel Fernando da Soledade Carolo. 2010. "Political competition and societal veto players: the politics of pension

- reform in Southern Europe.” *Rivista Italiana di politiche pubbliche*, No.1, 5-31.
- Chulia, Elisa, and Maria Asensio. 2009. “Portgal: in search of a stable framework. Ellen M. Immergut, Karen M. Anderson, and Isabelle Schulze, eds. *The Handbook of West European Pension Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Chulia, Elisa. 2009. “Spain: between majority rule and incrementalism.” Ellen M. Immergut, Karen M. Anderson, and Isabelle Schulze, eds. *The Handbook of West European Pension Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Culpepper, Pepper D. “The Political Economy of Unmediated Democracy: Italian Austerity under Mario Monti.” *West European Politics* 37, No.6, 1264-1281.
- Delgado, Irene, and Lourdes Lopez Nieto. 1995. “Spain.” *European Journal of Political Research* 28, 473-476.
- _____. 1997. “Spain.” *European Journal of Political Research* 32, 489-494.
- _____. 2001. “Spain.” *European Journal of Political Research* 40, 413-420.
- _____. 2005. “Spain.” *European Journal of Political Research* 44, 1188-1194.
- _____. 2008. “Spain.” *European Journal of Political Research* 47, 1140-1142.
- _____. 2009. “Spain.” *European Journal of Political Research* 48, 1114-1149.
- _____. 2012. “Spain.” *European Journal of Political Research* 51, 297-306.
- _____. 2014. “Spain.” *European Journal of Political Research* 53, 287-293.
- Ebbinghaus, Bernard, and Jelle Visser, eds. 2000. *Trade Unions in Western Europe since 1945*. Houndmills: Palgrave Macmillan.

- EIRR. 1990a. "Greece: New Government's economic and employment policies." *European Industrial Relations Review* 197, 24-25.
- _____. 1990b. "Greece." *European Industrial Relations Review* 200, 7-8.
- _____. 1991. "Greece." *European Industrial Relations Review* 215, 5-6.
- _____. 1992a. "Greece." *European Industrial Relations Review* 222, 8-9.
- _____. 1992b. "Greece." *European Industrial Relations Review* 224, 8.
- _____. 1992c. "Greece." *European Industrial Relations Review* 225, 7-8.
- EurWork. 1999. GSEE presents positions on pensions.
https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/gsee-presents-positions-on-pensions_ (Accessed on Oct.01, 2019).
- _____. 1997. Strike wave across Greece may herald end of social calm. Available at:
<https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/industrial-relations-business/strike-wave-across-greece-may-herald-end-of-social-calm> (Accessed on Oct.01, 2019).
- _____. 2000. Social partners renew dialogue.
<https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/social-partners-renew-dialogue> (Accessed on Oct.01, 2019).
- _____. 2001a. Pension agreement signed.
<https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/industrial-relations/pensions-agreement-signed> (Accessed on Oct.01, 2019).
- _____. 2001b. Government introduces new labour market reform.
<https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/working-conditions-industrial-relations-labour-market/government-introduces-new-labour-market-reform> (Accessed on Oct.01, 2019).
- _____. 2001c. Social dialogue runs into difficulties.
<https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/social-dialogue-runs-into-difficulties> (Accessed on Oct.01, 2019).
- _____. 2001d. Social partners discuss social security reform.

<https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/social-partners-discuss-social-security-reform> (Accessed on Oct.01, 2019).

_____. 2001e. Social partners reach agreement on social security reform.

<https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/social-partners-reach-agreement-on-social-security-reform> (Accessed on Oct.01, 2019).

_____. 2001f. Government and unions still at odds over social security system.

<https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/government-and-unions-still-at-odds-over-social-security-system> (Accessed on Oct.01, 2019).

_____. 2007a. New legislation provides for increase in pension entitlements.

<https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/new-legislation-provides-for-increase-in-pension-entitlements> (Accessed on Oct.01, 2019).

_____. 2007b. CGTP to take strike action in protest at government policies.

<https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/cgtp-to-take-strike-action-in-protest-at-government-policies> (Accessed on Oct.01, 2019).

_____. 2007c. New law on social security rules for retirement and disability.

<https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/new-law-on-social-security-rules-for-retirement-and-disability> (Accessed on Oct.01, 2019).

_____. 2007d. Controversial changes in store for social insurance system.

<https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/controversial-changes-in-store-for-social-insurance-system> (Accessed on Oct.01, 2019).

_____. 2008a. Social security law promotes longer working life.

<https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/social-security-law-promotes-longer-working-life> (Accessed on Oct.01, 2019).

_____. 2008b. Social dialogue on reform of insurance system begins despite obstacles.

<https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/social-dialogue-on-reform-of-insurance-system-begins-despite-obstacles> (Accessed on Oct.01, 2019).

- _____. 2008c. General strike over proposed social insurance reform.
<https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/general-strike-over-proposed-social-insurance-reform> (Accessed on Oct.01, 2019).
- _____. 2008d. Social partners and opposition parties oppose government reform of pensions system.
<https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/social-partners-and-opposition-parties-oppose-government-reform-of-pensions-system> (Accessed on Oct.01, 2019).
- _____. 2009. Debate on early retirement relaunched.
<https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/debate-on-early-retirement-relaunched> (Accessed on Oct.01, 2019).
- _____. 2010a. Same retirement age set for male and female civil servants.
<https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/same-retirement-age-set-for-male-and-female-civil-servants> (Accessed on Oct.01, 2019).
- _____. 2010b. Trade unions strike over proposed pension reforms.
https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/industrial-relations/trade-unions-strike-over-proposed-pension-reforms_(Accessed on Oct.01, 2019).
- _____. 2010c. Government endorses plan to cut public deficit.
https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/government-endorses-plan-to-cut-public-deficit_(Accessed on Oct.01, 2019).
- _____. 2010d. Public sector trade unions hold general strike against wage freezes and lower retirement pensions.
https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/working-conditions-industrial-relations/public-sector-trade-unions-hold-general-strike-against-wage-freezes-and-lower-retirement-pensions_(Accessed on Oct.01, 2019).
- _____. 2010e. CGTP and UGT announce joint strike against austerity measures.
<https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/industrial-relations/cgtp-and-ugt-announce-joint-strike-against-austerity-measures> (Accessed on

Oct.01, 2019).

- _____. 2010f. Government adopts extraordinary measures to tackle economic crisis. <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/government-adopts-extraordinary-measures-to-tackle-economic-crisis> (Accessed on Oct.01, 2019).
- _____. 2010g. Pension and labour reforms under social security draft law. <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/pension-and-labour-reforms-under-social-security-draft-law> (Accessed on Oct.01, 2019).
- _____. 2010h. GSEE criticises draft social security law. <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/gsee-criticises-draft-social-security-law> (Accessed on Oct.01, 2019).
- _____. 2011a. Agreement signed on growth, employment and guaranteed pensions. <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/industrial-relations/agreement-signed-on-growth-employment-and-guaranteed-pensions> (Accessed on Oct.01, 2019).
- _____. 2011b. Unions set to strike over 2012 austerity budget plan. <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/unions-set-to-strike-over-2012-austerity-budget-plan> ((Accessed on Oct.01, 2019).
- _____. 2012a. Monti's £30 billion survival plan. <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/montis-ps30-billion-survival-plan> (Accessed on Oct.01, 2019).
- _____. 2012b. Protests force government to shelve hike in social security contributions. <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/industrial-relations/protests-force-government-to-shelve-hike-in-social-security-contributions> (Accessed on Oct.01, 2019).
- _____. 2012c. General strike against the latest austerity measures. <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/industrial-relati>

- ons/general-strike-against-the-latest-austerity-measures (Accessed on Oct.01, 2019).
- _____. 2012d. Union-backed report urges policy rethink.
<https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/working-conditions-industrial-relations/union-backed-report-urges-policy-rethink> (Accessed on Oct.01, 2019).
- _____. 2013a. Government's halt on pension increase upsets unions.
<https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/governments-halt-on-pension-increase-upsets-unions> (Accessed on Oct.01, 2019).
- _____. 2013b. Pension reform rows back on early retirement benefits.
<https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/pension-reform-rows-back-on-early-retirement-benefits> (Accessed on Oct.01, 2019).
- _____. 2013c. Constitutional Court to rule on controversial budget.
<https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/constitutional-court-to-rule-on-controversial-budget> (Accessed on Oct.01, 2019).
- Ferrera, Maurizio, and Elisabetta Gualmini. 2004. Rescued by Europe? Social and Labour Market Reforms from Maastricht to Berlusconi. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Ferrera, Maurizio, and Mateo Jessoula. 2009. "Italy: a narrow gate for path-shift." Ellen M. Immergut, Karen M. Anderson, and Isabelle Schulze, eds. *The Handbook of West European Pension Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Hamann, Kerstin, and John Kelly. 2011. *Parties, Elections and Policy Reforms in Western Europe: Voting for Social Pacts*. London: Routledge.
- Huber, Evelyne, and John D. Stephens. 2001. *Development and Crisis of the Welfare State*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Ignazi, Piero. 2002. "Italy." *European Journal of Political Research* 41, 992-1000.
- _____. 2009. "Italy." *European Journal of Political Research* 48, 998-1005.

- _____. 2012. "Italy." *European Journal of Political Research* 51, 159-166.
- _____. 1996. "Italy." *European Journal of Political Research* 30, 393-398.
- Jessoula, Matteo, and Tiziana Alti. 2010. "Italy: An uncompleted departure from Bismarck." Bruno Palier, ed. *A Long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reform in Continental Europe*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Karamessini, Maria. 2008. "Continuity and change in the southern European social model." *International Labour Review* 147, No.1 43-70.
- Kritsantonis, Nicos. 1998. "Greece: The Maturing of the System." Anthony Ferner and Richard Hyman, eds. *Changing Industrial Relations in Europe*. Oxford: Blackwells.
- Kuipers, Sanneke. 2006. *The Crisis Imperative: Crisis Rhetoric and Welfare State Reform in Belgium and the Netherlands in the Early 1990s*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Magone, Jose M. 2000. "Portugal." *European Journal of Political Research* 38, 499-510.
- _____. 2002. "Portugal." *European Journal of Political Research* 41, 1068-1074.
- _____. 2006. "Portugal." *European Journal of Political Research* 45, 1247-1253.
- _____. 2007. "Portugal." *European Journal of Political Research* 46, 1075-1081.
- _____. 2008. "Portugal." *European Journal of Political Research* 47, 1108-1114.
- _____. 2011. "Portugal." *European Journal of Political Research* 50, 1102-1107.
- _____. 2012. "Portugal." *European Journal of Political Research* 51, 257-268.
- _____. 2013. "Portugal." *European Journal of Political Research* 52, 189-195.
- _____. 2014. "Portugal." *European Journal of Political Research* 53, 257-264.
- Mari-Klose, Pau, and Francisco Javier Moreno-Fuentes. 2013. "The Southern European Welfare model in the postindustrial order." *European Societies* 15, No.4, 475-492.
- Matsaganis, Manos. 2007. "Union Structures and Pension Outcomes in Greece."

- British Journal of Industrial Relations 45, No.3, 537-555.
- Mavrogordatos, George Th. 2002. "Greece." European Journal of Political Research 41, 964-967.
- _____. 2008. "Greece." European Journal of Political Research 47, 990-997.
- _____. 2009. "Greece." European Journal of Political Research 48, 968-972.
- _____. 2011. "Greece." European Journal of Political Research 50, 985-990.
- Mavrogordatos, George Th., and Harris Mylonas. 2012. "Greece." European Journal of Political Research 51, 122-128.
- Mylonas, Harris. 2013. "Greece." European Journal of Political Research 52, 87-95.
- Natali, David, and Furio Stamanti. 2014. "Reassessing South European Pensions after the Crisis: Evidence from Two Decades of Reforms." South European Society and Politics 19, No.3, 309-330.
- Natali, David, and Martin Rhodes. 2004a. "Trade-offs and Veto Players: Reforming Pensions in France and Italy." French Politics 2, No.1, 1-23.
- _____. 2004b. "The Berlusconi Pension Reform and the Emerging "Double Cleavage" in Distributive Politics." Italian Politics 20, 172-189.
- _____. 2008. "The 'New Politics' of Pension Reforms in Continental Europe." Camila Arza and Martin Kohli, eds. Pension Reform in Europe: Politics, Policies and Outcomes. London and New York: Routledge.
- OECD.Stat. Online database provided by OECD. <http://stats.oecd.org/>(Accessed on October 03, 2019).
- Palier, Bruno. 2010. "Ordering change: Understanding the 'Bismarckian' Welfare Reform Trajectory." Bruno Palier, ed. A Long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reform in Continental Europe. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Perez, Sofia A. 2002. "Monetary Union and Wage Bargaining Institutions in the EU." Comparative Political Studies 35, No.10, 1198-1227.
- Pierson, Paul. 1994. Dismantling the welfare state? Reagan, Thatcher and the politics

- of retrenchment. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ragin, Charles. 2000. *Fuzzy-Set Social Science*. Chicago: University of Chicago Press.
- _____. 2006. "Set relations in social research: Evaluating their consistency and coverage." *Political Analysis* 14, 291-310.
- _____. 2008. *Redesigning Social Inquiry: Fuzzy Sets and Beyond*. Chicago: University of Chicago Press.
- Ross, Fiona. 2000. "Beyond Left and Right: The New Partisan Politics of Welfare." *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 13, No.2, 155-183.
- Schludi, Martin. 2005. *The Reform of Bismarckian Pension Systems: A Comparison of Pension Politics in Austria, France, Germany, Italy and Sweden*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- _____. 2008. "Between conflict and consensus: The reform of Bismarckian pension regimes." Camila Arza and Martin Kohli, eds. *Pension Reform in Europe: Politics, Policies and Outcomes*. London: Routledge.
- Schneider, Caresten Q, and Claudius Wagemann. 2010. "Standards of good practice in Qualitative Comparative Analysis (QCA) and fuzzy Sets." *Comparative Sociology* 9, 397-418.
- _____. 2012. *Set-Theoretic Methods for the Social Sciences: A Guide to Qualitative Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schoyen, Mi Ah Schoyen, and Furio Stamati. 2013. "The Political Sustainability of the NDC Pension Model: The Cases of Sweden and Italy." *European Journal of Social Security* 15, No.1, 79-101.
- Skaaning, Sevend-Erik. 2011. "Assessing the robustness of crisp-set and fuzzy-set results." *Sociological Methods and Research* 40, 391-408.
- Taylor-Gooby, Peter. 2002. "Welfare Reform in the UK: The Construction of a Liberal Consensus." Perer Taylor-Gooby, ed. *Welfare State under Pressure*. London: SAGE Publications Ltd.

- Triantafyllou, Polyxeni. 2009. "Greece: political competition in a majoritarian system." Ellen M. Immergut, Karen M. Anderson, and Isabelle Schulze, eds. *The Handbook of West European Pension Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Vis, Barbara. 2010. *Politics of Risk-Taking: Welfare State Reform in Advanced Democracies*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Visser, Jelle. 2016. "Union membership statistics in 24 countries." *Monthly Labor Review*, No.1, 38-49.
- Zartaloudis, Sotirios. 2014. "The Impact of the Fiscal Crisis on Greek and Portuguese Welfare States: Retrenchment before the Catch-up?" *Social Policy & Administration* 48, No.4, 430-449.

투고일: 2020.02.04. 심사일: 2020.03.25. 게재확정일: 2020.04.11.
--

Appendix: Descriptions and data sources for 24 pension reform cases in Southern Europe

Case	Year	Main Outcomes	Economic Crisis	Government Partisanship and Political Strength	Consensus from Trade Unions	References
Italy1	1992	A series of unstable negotiation with trade unions, interrupted with government unilateral measures and also followed by united long-lasting social mobilization.	Yes	Amato's centrist government. Majority position in the parliament, but facing major political challenge in public reputation due to corruption scandals and the ensuing investigation led by 'clean hands.'	Three major unions (CGIL, CISL, and UIL) opposed main parts of cost-saving measures, including increasing contribution periods and retirement ages, extending the reference period for pension payments, and introducing a supplementary defined-contribution tier in the pension system.	Ferrera and Gualmini pp. 109-10; Ferrera and Jessoula 2009 pp.431-4; Jessoula and Alti 2010 pp.166-7
Italy2	1995	Corporatist social bargaining. An institutionalized process of negotiation between the government and trade unions.	No	Dini's technocratic caretaker government. Minority position based on the support from social democratic PDS, Greens, centrist PPI, and center-right LN. It faced divided responses from the parliamentary opposition: while Forza Italia provided conditional support, communist RC and ex-fascist AN expressed their opposition.	All three unions supported the government's reform plan.	Ferrera and Gualmini 2004, pp.111-3; Jessoula and Alti 2010 pp.167-9; Ignazi 1996 pp. 393-8; Schludi 2005 116-8.
Italy3	1997	Corporatist social bargaining. An institutionalized process	No	Prodi's center-left government. Minority government which nonetheless	All three unions supported the government's reform plan.	Ferrera and Gualmini 2004 pp.114-7; Schludi

			of negotiation between the government and trade unions.		established a political majority by drawing support from communist RC outside the cabinet. On the pension issue, however, the government held only a minority position. It also faced divided opposition, where RC was conditionally supportive but Forza Italia, LN, and AN were explicitly critical.		2005 pp.118-20
Italy4	2001-2004		A combination of government unilateral measures and negotiation with trade unions, followed by united long-lasting social mobilization.	No	Berlusconi's center-right government. Majority position, although being internally divided on the reform issue among Forza Italia, LN, AN, and Christian democratic CCD-CDU.' The government also faced divided opposition where the centrist, center-left, and far-left parties raised all different voices.	All three unions fully opposed the government's reform plan.	Ferrera and Jessoula 2009, pp.443-5; Ignazi 2002 pp.992-3, Jessoula and Altı 2010 pp.174-5; Natali and Rhodes 2004b pp.175-8
Italy5	2009-2010		Unilateralism. Government-sponsored unilateral legislation with minor efforts toward negotiation with trade unions.	Yes	Berlusconi's center-right government. Majority position, facing divided opposition where the centrist, center-left, and far-left parties raised different voices.	All three unions opposed the main parts of the government's reform plan, which aimed at extending the retirement age.	ASISP 2009a pp.14-5; EuroWork 2010a; Ignazi 2009 pp.998-102.

Italy	6 2011-2012	Unilateralism. Government-sponsored legislation, with little effort toward negotiation with trade unions.	Yes	Monti's technocratic government with full parliamentary support for the reform, except for small leftist IdV and rightest LN.	All three unions opposed the main parts of the government's reform plan, which included increasing retirement ages, tightening pension payments, and speeding up the transition to the NDC system.	ASISP 2012 pp. 10-1; Culpepper 2014 pp.1272-3; EuroWork 2012a; Ignazi 2012 pp.165-6; Schoyen and Stamati 2013 pp. 93-5
Spain	7, 8 1995-1997	Corporatist social bargaining. An institutionalized process of negotiation between the government and trade unions, from the Toledo Pact (case 7) to the final legislation of the Pact (case 8).	No	From Gonzales' center-left (case 7) to Aznar's center-right government (case 8). Minority position, relying on conditional support from small nationalist parties, including CiU. Both governments faced little objection from the parliamentary opposition.	Two major unions, CCOO and UGT, supported the government's reform plan.	Chulia 2009 pp.534-41; Delgado and Nieto 1995 pp. 473-6, 1997 pp.489-94.
Spain	9 2001	An unstable process of negotiation with trade unions, interrupted by government unilateral measures and also followed by divided or intermittent social mobilization.	No	Aznar's center-right government. Majority position in the parliament, facing full objection from the parliamentary opposition against the reform.	Trade unions were divided over the government reform plan to incentivize people to work longer, increase some benefits, and separate financial resources between contribution-based benefits and tax-based benefits. CCOO supported the reform, while UGT opposed it.	Chulia 2009 pp.541-2; Delgado and Nieto 2001 pp.413-20; EurWork 2000a, 2001a, 2001b, 2001c
Spain	10 2006-2007	Corporatist social bargaining. An institutionalized process	No	Zapatero's center-left government. Minority position, facing divided	Both unions supported the government's reform plan.	Delgado and Nieto 2005 pp.1188-91, 2008

	of negotiation between the government and trade unions.		opposition on the reform where only the conservative PP raised a clear voice of objection.		p.1140; EurWork 2008a; Natali and Stamati 2014, p.321
Spain11	2008-2011 An unstable process of negotiation with trade unions, interrupted by government unilateral measures and followed by united long-lasting social mobilization led by trade unions.	Yes	Zapatero's center-left government. Minority position, facing divided opposition on the reform. While nationalist parties (including CiU) all abstained, the conservative PP and other small left-wing parties opposed the reform bill for different reasons.	Both unions opposed the main parts of the government's reform plan, which aimed at longer work, longer contribution periods, and payment cuts.	Delgado and Nieto 2009 pp.1114-7; EurWork 2009, 2010b, 2010c, 2011a; Natali and Stamati 2014 p.322
Spain12	2012-2013 Unilateralism A series of royal decrees, with little effort toward negotiation with trade unions.	Yes	Rajoy's center-right government. Majority position, facing full parliamentary opposition against the reform.	Both unions fully opposed the government's reform plan.	ASISP 2013 pp.7-8; Delgado and Nieto 2012 pp.297-302, 2014 pp. 288-90; EurWork 2013a, 2013b; Natali and Stamati 2014 pp.322-3
Portuga113	1993 Unilateralism. A government decree, with little effort toward negotiation with trade unions.	No	Cavaco Silva's center-right government. Majority position, facing little parliamentary opposition.	Two major unions, CGTP and UGT, fully opposed the government's reform plan.	Barreto and Naumann 1998 pp.409-11; Chulia and Asensio 2009 pp. 619, 641-2; Magone 2000 p.531
Portuga2000-2	Corporatist social bargaining.	No	Gueterres's center-left government.	Overall, both unions supported the main	Chulia and Asensio 2009

114	001	An institutionalized process of negotiation between the government and trade unions.	Minority position in the parliament, facing divided opposition on the reform. Center-right CDS-PP, liberal PDS, left-wing PCP and BE presented all different reform bills.	parts of the government's reform bill, including a new calculation formula for pension payments, although they were critical of other parts of the reform including a plan to facilitate private pension plans.	p.645-7; EurWork 2000, 2001d; 2001e; Magone 2001 pp.396-7
Portuga 115	2007	Unilateralism. A series of government-sponsored legislation with minor effortsNo for negotiation with trade unions.	Socrates' center-left government. Majority position, facing full objection to the reform bill from the parliamentary opposition.	Trade unions were divided over the government's reform plan, with CGTP supporting and UGT opposing it.	ASISP 2009b pp.6-7; EurWork 2007a, 2007b, 2007c; Magone 2006 pp.1247-51, 2007 p.1079, 2008 pp.1108-9.
Portuga 116	2010	Unilateralism. Pension cuts announced with a government budget plan, which was approved by the Yes parliament with little effort toward negotiation with trade unions.	Socrates' center-left government. Minority position, facing divided opposition. While PSD supported the reform plan, PCP, BE, CDS-PP opposed it.	Both unions fully opposed the government's reform plan.	EurWork 2010d, 2010e; Magone 2011, pp.1104-5; Zartaloudis 2014 p.441
Portuga 117	2012-2 013	Unilateralism. Pension cuts announced with a government budget plan, Yes which was approved by the parliament with little effort	Passos Coelho's center-right government. Majority position, facing divided opposition. While PCP and BE objected the reform plan, social democratic PS abstained or took an	Both unions fully opposed the government's reform plan.	EurWork 2011b, 2012b, 2013c; Magone 2012 pp.264-7, 2013 pp.189-92, 2014 pp.259-63.

		toward negotiation with trade unions.		ambivalent stance.	
Greece 18	1990	Unilateralism. Government-sponsored legislation with minor efforts toward negotiation with trade unions.		Mitsotakis' center-right government. Majority position, facing full parliamentary opposition.	Trade unions were divided over the government's reform plan. GSEE supported the main parts of the reform, such as cutbacks on public-sector pension benefits, after they launched a series of mass mobilization. ADEDY, however, remained relatively silent. EIRR 1990a p.25, 1990b p.7-8; Kritsantonis 1998 p.519; Triantafillou 2009 pp. 123-30.
Greece 19	1992	The government's position alternating between negotiation and unilateralism, followed by divided or intermittent social mobilization by trade unions. No		Mitsotakis' center-right government. Majority position, but with internal division on the reform issue. Namely, a group of MPs – under the leadership of Foreign minister A. Samaras – publicly threatened to leave the ruling ND over the pension reform. The government also faced full objection from the parliamentary opposition.	Trade unions were divided over the government's reform plan. While ADEDY was fully opposed, GSEE took an ambivalent stance. Namely, GSEE initially joined ADEDY in mass mobilization, but later its leadership stroke a deal with the government, which was later rejected by its members. EIRR 1991 pp.5-6, 1992a pp. 8-9, 1992b pp.8, 1992c p.7; Kritsantonis 1998 p.519; Triantafillou 2009 pp. 131-35.
Greece 20	1997-1999	An unstable process of negotiation with trade unions, interrupted with government unilateral measures and also followed No		Simitis' center-left government. Majority position but with an internal division regarding the reform among high-ranking government officials, such as ministers, under-secretary, and	Both unions fully opposed the government's reform plan. EurWork 1997, 1999; Triantafillou 2009 pp. 135-7.

		by major long-lasting social mobilization.		government spokesman. The government faced divided opposition: namely, far left parties made clear voices against the reform, while the center-right ND remained silent.		
Greece 21	2001-2002	The government's position alternating between negotiation and unilateralism, followed by united long-lasting social mobilization.	No	Simitis' center-left government. Majority position but with an internal division regarding the reform among high-ranking government officials including ministers and other party leaderships. Meanwhile, the government faced divided opposition: radical left parties raised clear voices against the reform, while the ND took an ambivalent approach.	Both unions fully opposed the government's reform plan.	EurWork 2001f; Matsaganis 2007 pp.548-9; Mavrogordatos 2002 p.966; Triantafyllou 2009 pp. 137-40
Greece 22	2008	Unilateralism. Government-sponsored legislation with minor efforts toward negotiation with trade unions.	No	Karamanlis' center-right government. Majority position, but facing full objection from the parliamentary opposition.	Both unions fully opposed the government's reform plan.	EurWork 2007d, 2008b, 2008c, 2008d; Mavrogordatos 2008 p.993-997, 2009 p.969; Natali and Stamati 2014 p.316
Greece 23	2010	Unilateralism. Government-sponsored	Yes	Papandreou's center-left government. Majority position, but facing full	Both unions fully opposed the government's reform plan.	Angelaki and Carrera 2015 pp.389-90;

	legislation with little effort for negotiation with trade unions.	objection from the parliamentary opposition.	EurWork 2010f, 2010g, 2010h; Mavrogordatos 2011 pp.985-6
Greece 24	2012 Unilateralism. Government-sponsored legislation with little effort for negotiation with trade unions. Yes	Papademos' grand coalition government, supported by social democratic PASOK, ND, and populist right-wing LAOS. Majority position in the parliament, but with internal divisions on the reform. Namely, LAOS both unions fully opposed the government's reform plan. 43 MPs from ND and PASOK. Meanwhile, the parliamentary opposition was little or no meaningful because only small radical left parties were outside the grand coalition.	Angelaki and Carrera 2015 pp.390-2; EurWork 2012c, 2012d; Mavrogordatos and Mylonas 2012 pp.126-8; Mylonas 2013 pp.87-88

남유럽의 공적연금 개혁: 정부일방주의와 조합주의 사회교섭의 경로 연구

박성호 | 연세대학교 미래캠퍼스

유럽의 복지개혁에 관한 기존 연구들은 복지축소의 주요 경로를 정부일방주의와 조합주의 사회교섭의 관점에서 이해해왔다. 하지만 이 연구들은 해당 경로들을 둘러싼 복잡한 인과관계를 포괄적으로 설명하는 데에는 한계를 보여 왔다. 본 연구는 이러한 인과관계를 보다 체계적으로 규명하기 위해 일련의 복합가설을 제시하고, 이를 남유럽 4개국 (이탈리아, 스페인, 포르투갈, 그리스)의 공적연금개혁의 사례를 통해 검증하고자 한다. 1990년대부터 2010년대까지 발생한 총 24건의 개혁 사례를 퍼지셋 정성비교연구(fsQCA) 방법론을 이용하여 분석한다.

주제어 | 복지개혁, 공적연금, 정부일방주의, 조합주의 사회교섭, 남유럽, 퍼지셋 정성비교연구 (fsQCA)

『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 I. 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 뜰 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 번에 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 번에 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 번에 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 쉼표를 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.

린위권(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 이탤릭체로, 한글·일본·중국어·한문인 경우는 이중격쇠 (『』)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: 민음사.
Tillich, Paul. 1963. *Systematic Theology*. Chicago: University of Chicago Press.

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

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 재 조명』, 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 정보로 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:

- 여지훈(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 “정당정치 의 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 위협요소와 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

(연세대)

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” (홍콩시립
대학교 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 -정관웅의 『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(대구카톨릭대학교), 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 : 김종법(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)
김면희(한국외대)	우병원(한국외대)
이선우(전북대)	이현우(서강대)
조영호(서강대)	최일성(한서대)
하상응(서강대)	한경준(테네시대)
홍지연(홍콩과기대)	황아란(부산대)

현대정치연구 2020년 봄호 (제13권 제1호)

인 쇄 | 2020년 04월 25일

발 행 | 2020년 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
