

# 현대정치연구

2020년 여름호 (제13권 제2호)

서강대학교 현대정치연구소



## ■ 차례

|  |    |
|--|----|
| 한국의 준연동형 비례대표 선거제도개혁과 집합적 전략투표 동원<br>강우진 .....                         | 5  |
| 지역재생관점의 로컬 커먼즈 구현 가능성 연구<br>: 로컬 자원과 자산화 사례를 중심으로<br>류석진·조희정·김용복 ..... | 43 |
| 경기도 청년정책 거버넌스 연구<br>: 광역 지방정부 실태 비교를 통해<br>오세제 .....                   | 77 |

## ■ CONTENTS

Korea's Quasi-Mixed Member Proportional Representation Electoral Reform and Mobilization of Collective Strategic Voting

*Kang, Woo-Jin* .....5

A Study on the Feasibility of Local Commons from the Perspective of Local Revitalization: with a focus on Local Resources and Resident Capitalization

*Lew, Seok-Jin · Cho, Hee-Jung · Kim, Yong-Bok* ..... 43

Gyeonggi-Province Youth Policy Governance Study: By Comparing the Actual Conditions of Local Governments

*Oh, Sae-Jae* ..... 77

# 한국의 준연동형 비례대표 선거제도개혁과 집합적 전략투표 동원\*

강우진 | 경북대학교

## | 국문요약 |

이 글의 목적은 MMP 제도를 경험했던 앞선 세 사례(알바니아, 레소토, 베네수엘라)에서 나타난 집합적 전략투표의 동원 전략에 초점을 맞추어 한국의 준연동형 선거제도 개혁을 검토하는 것이다. 한국의 준연동형 선거제도 개혁은 권력극대화를 추구하는 정당연합에 의해서 제21대 국회의원 선거를 앞두고 급박하게 이루어졌다. 이에 따라서 선거제도 개혁에 대한 사회적 합의를 형성하지 못한 채 비례성의 확대만을 위해서 제도 도입 자체에만 초점을 맞추어 이루어졌다. 세 나라의 경험은 MMP 제도가 유권자들의 집합적인 전략투표를 유도하는 정당의 동원 전략에 취약하다는 것을 확인해 주었다. 결국 세 사례에서 MMP 제도는 도입당시 원형을 유지하지 못했다. 알바니아는 MMP를 포기하고 비례대표제를 채택하였으며 베네수엘라는 MMM으로 전환하였다. 레소토는 MMP를 유지하였지만 전략적 오용을 방지하기 위해서 1인 2표에서 1인 1표로 선거제도를 변경하였다.

MMP 선거제도가 기대했던 효과를 만들어내기 위해서는 MMP 제도를 포함한 앞선 선거제도 개혁의 경험에 대한 엄밀한 논의가 필요하다. 또한, MMP 선거제도에 대한 주권자인 유권자의 공감대 형성이 매우 중요하다.

**주제어** | 연동형 비례대표제, 집합적 전략투표, 알바니아, 레소토, 베네수엘라, 한국 준연동형 선거제도 개혁

\* 이 글은 이철희 의원실 정책연구보고서 『준연동형 비례대표제 선거제도 개혁과 한국민주주의-한국형 선거제도의 모색』의 일부를 대폭 수정 보완한 것입니다. 익명의 세 심사자분의 건설적인 논평에 감사드립니다.

## I. 들어가며

이 글의 목적은 집합적 전략투표(collective strategic voting) 동원 전략을 중심으로 제21대 국회의원 선거에 적용된 준연동형 비례대표 선거제도 개혁을 비판적으로 평가하는 것이다. 준연동형 선거제도는 제13대 국회의원 선거(1988년 4월 26일)에서 이루어진 소선거구제 도입, 제17대 국회의원 선거(2004년 4월 15일)에서 이루어진 1인 2표제 도입과 함께 민주화 이후 한국에서 이루어진 세 번째 선거제도 개혁이다. 이전의 선거제도개혁과는 달리 준연동형 선거제는 혼합형 비례 최종 협상과정에서 변형되고 왜곡되었지만 연동형 선거제도(Mixed Member Proportional Representation, MMP)를 최초로 도입했다는 중요한 의미가 있다. 민주화 이후 30여 년간 유지되었던 이전의 선거제도는 혼합형 선거제도(Mixed Member Electoral System, MMES)였지만 사실상 다수제적 성격을 지녔다(Reilly 2007). 준연동형 선거제도 개혁을 통해서 한국은 새로운 선거제도의 실험에 접어들었다.

준연동형 제도의 도입과정에서 많은 정치적 우여곡절이 있었다. 문재인 정부 출범 이후 20대 국회 후반기에 정개특위 출범과 함께 선거제도 개혁 논의가 본격화되었다. 하지만 제1야당인 자유한국당(한국당 이후 미래통합당)은 선거제도 개혁에 지속적으로 반대했다. 준연동형 선거제도 개혁을 위한 법안처리과정에서 한국당과 준연동형 선거제도 추진 정당연합(여야 4당, 이후 4+1 협의체)의 의원과 관계자들 사이에 물리적 충돌이 발생했다.

우여곡절 끝에 도입된 준연동형 선거제도는 제21대 국회의원 선거에서 처음 적용되었다. 하지만, 제21대 국회의원 선거 결과는 준연동형 선거제도 도입이 원래 의도했던 제도개혁의 목적을 달성하지 못했다는 것을 나타냈다.

먼저, 준연동형 선거제도는 제1야당의 위성정당 창당(미래한국당)과 선거제도 개혁을 주도했던 집권당의 대응전략(더불어시민당, 시민당)으로 인해서 전략적으로 오용되었다. 둘째, 제21대 국회의원 선거 결과 준연동형 선거제도 도입의

가장 중요한 목적과는 달리 정당체제의 비례성(proportionality)이 향상되지 않았다. 셋째, 정치권력 극대화(power maximizing)를 추구했던 정당연합이 선거제도 개혁의 전 과정을 주도했다(Rewnick 2011). 이 과정에서 주권자인 시민들의 여론은 중요하게 고려되지 않았으며 시민들은 의미 있는 역할을 하지 못했다.<sup>1)</sup>

준연동형 선거제도 개혁이 첫 번째 적용되었던 제21대 국회의원 선거에서 제도 개혁의 목적을 달성하지 못한 이유는 다차원적이다. 가장 직접적인 원인은 제1야당 한국당과 집권 민주당의 위성정당 창당과 집합적 전략투표 동원 전략이다.

이 글은 앞선 사례(알바니아, 레소토, 베네수엘라)에 기반을 두어 집합적 전략투표 동원 전략을 중심으로 MMP 제도가 내재하고 있는 제도적인 허점(institutional loopholes)에 대해서 분석한다. 준연동형 선거제도 개혁은 비례성의 향상만을 목적으로 MMP 제도 도입 자체에만 초점을 맞추었다. 이 때문에 개혁 과정에서 MMP 제도가 가진 제도적 허점에 대한 면밀한 검토가 이루어지지 않았다.<sup>2)</sup> 이 글은 앞선 사례 분석을 통해서 제21대 국회의원 선거에서 나타난 의석 극대화를 위한 위성정당 창당과 집합적 전략투표가 향후 선거에서도 변형된 형태로 나타날 수 있음을 밝힌다.

이 글은 다음과 같이 구성된다. 먼저, 혼합형 선거제도 나타날 수 있는 다양한 전략투표에 대해서 살펴본다. 이어서, 알바니아, 레소토, 베네수엘라 사례를 중심으로 MMP 제도를 채택했던 나라들에서 나타난 집합적 전략 투표 동원 전략에

---

1) 실제로, 제21대 선거 캠페인 과정에서 새로이 도입된 준연동형 선거제도를 잘 모른다고 대답한 응답자가 다수였다. 또한, 제21대 선거 이후에는 준연동형 선거제도를 폐지해야 한다고 답한 응답자가 42.5%에 달했다. 보완해야 한다고 답한 응답자의 비율(44.5%)을 합하면 10명중 9명에 달하는 응답자가 준연동형 선거제도 변화를 원했다(리얼미터 2020/04/17).

2) 선거제도 도입과정에서 학계와 시민사회에서 선거제도 개혁 방안에 대한 다양한 논의가 제기되었다. 필자는 준연동형 선거제도 개혁이 이루어지기 이전에 이미 위성정당 창당에 의한 집합적 전략 투표 동원 전략의 가능성과 위험성을 지적한바 있다(강우진 2017). 한편 헝가리와 루마니아 사례를 중심으로 MMP 제도의 정치적 효과를 분석한 김한나와 박현석(2019)의 연구에 따르면 한국의 사례와 유사하게 헝가리는 선거제도 개혁에도 불구하고 비례대표의 비중이 높지 않았고 비례성의 향상이 이루어지지 않았다. 선거 결과 다당제 구도 하에서 지역구에서 과대 대표된 지배정당이 등장했다.

대해서 분석한다. 제21대 국회의원 선거에서 나타났던 집합적 전략투표 동원전략의 특성과 정치적 효과를 살펴본다. 마지막으로 앞선 사례와 한국 사례의 특징을 비교 분석하고 함의를 논의한다.

## II. MMP 선거 제도와 전략투표(Strategic Voting)

전략투표는 유권자가 선거에서 경쟁하는 다수의 후보자 중에서 자신이 가장 선호하는 후보자가 아닌 후보자에게 투표하는 현상을 지칭한다. 전략투표(Strategic Vote)와 대비되는 개념은 진성투표(Sincere Vote)다. 진성투표는 유권자가 자신이 가장 선호하는 후보자에게 투표하는 현상을 의미한다. 전략투표를 행사하는 전략적 유권자(a strategic voter)의 투표 선택은 후보자에 대한 선호(preference)뿐만 아니라 선거결과에 대한 예측(expectation)의 함수이다(Gschwend and Meffert 2017).

전략투표에 대한 논의는 선거제도의 기계적인 효과(Mechanical effects)와 심리적 효과(psychological effects)를 구분한 듀베르제의 고전적인 논의(Duverger 1954)로 거슬러 올라갈 수 있다. 1위 본위 투표제(First Past The Post) 또는 단순 다수 대표제(single-member district with plurality)에서는 유권자가 지지하는 후보자의 당선 가능성이 유권자의 전략투표에 영향을 미친다. 사표방지 심리를 가진 합리적 유권자는 자신이 가장 선호하는 후보자가 당선 가능성이 낮을 때 당선 가능성이 높은 후보자를 차선의 대안으로 선택할 수 있다.

비례대표제에서도 전략적 투표는 여러 가지 모습으로 존재한다. 두루 알듯이 비례대표제에서는 소수정당들이 의석을 가질 가능성이 높고 다당제가 일반적이다. 먼저, 유권자들이 봉쇄조항(threshold)을 넘을 가능성이 낮은 소수정당에 대한 지지를 회피하는 전략투표는 다수제에서 나타나는 사표방지 회피와 비슷한 유형으로 볼 수 있다. 비례대표제에서 나타나는 또 다른 전략투표의 유형으로는



연합정부 구성(coalition composition)과 연합 관직배분(coalition portfolio)을 고려한 전략투표를 들 수 있다(Gschwend and Meffert 2017). 이러한 전략적 고려를 하는 유권자의 경우 자신이 지지하는 정당의 잠재적 파트너인 소수정당에 대해서 지지를 보낼 수 있다.

1990년대 이후 적지 않은 민주주의 국가가 실험했던 (연동형과 병립형 방식의) 혼합형 선거제도(Mixed Member Electoral Systems, MMES)의 특징은 1인 2표제이다. MMES 제도 하에서 유권자는 한 표는 지역구에서 단순다수대표제를 통해서 선출되는 후보자에게 투표하고 다른 한 표는 정당에게 투표하여 정당 명부를 통해서 비례대표 후보를 선출한다. MMES에서는 유권자가 두 표를 행사하기 때문에 전략투표 경향이 강화될 수 있다.<sup>3)</sup>

전략투표는 지역구 차원의 투표와 비례대표 차원의 투표가 서로 분리되어 있는 병립형 혼합선거 제도(Mixed Member Majoritarian Electoral System, MMM)보다 서로 연동되어 있는 MMP에서 더 두드러지게 나타난다. MMM과 MMP 모두에서 비례대표 차원(PR tier)의 유권자 선택은 후보자에 대한 선호, 정당에 대한 유권자의 선호, 그리고 선거결과에 대한 유권자의 예측의 함수이다. 반면에 단순다수대표제로 선출되는 지역구 차원(nominal tier)에서 유권자 선택의 작동원리는 두 제도에서 차이가 있다. MMM에서는 비례대표 차원과 마찬가지로 세 변수의 함수인 반면에 지역구 차원에서 유권자 선택은 후보자에 대한 선호와 선거결과에 대한 예측, 두 변수의 함수이다. MMP에서 지역구 차원 득표는 정당의 총 의석(의석 점유)에 영향을 미치지 않기 때문에 정당에 대한 선호가 지역구 차원의 투표선택에 직접 영향을 미치지 않는다(Riera and Bol 2017, 589). MMES 제도 하의 전략투표를 이 글의 초점인 MMP에서 나타난 전략투표를 중심으로 살펴보자.

전략투표의 동기를 중심으로 MMES에서 나타나는 전략투표를 분류하면 네

---

3) MMES에서 나타나는 전략투표는 유권자가 행사하는 두 표의 지지 대상이 일치하지 않을 때 나타나는 분할투표(Split-Ticket voting)의 모습으로 나타난다. 반면에 진성투표는 유권자가 행사하는 두 표의 선택이 일치하는 일관투표(Straight-Ticket voting) 형태로 나타난다.

가지로 나눌 수 있다(Gschwend and Kolk 2006; Riera and Bol 2017). 먼저, 1인 2표를 행사하는 MMES의 특성에서 유래하는 진성분할투표(a sincere split-ticket vote)가 있다. 이 투표는 유권자가 선호하는 정당이 있음에도 불구하고 지역구 차원에서는 (개인적인 선호 또는 정책적인 이유로) 자신이 선호하는 정당에 속하지 않는 다른 후보자를 지지하는 경우를 지칭한다. 이 유형의 전략투표는 당선 가능성과 같은 선거 결과에 대한 전략적인 전망에 의해서 영향을 받은 것이 아니라 유권자가 후보자에 대한 선호나 정책적인 태도에 기반을 두고 있다는 점에서 진성분할투표라고 불린다(Gschwend and Kolk 2006, 165).

둘째, 유권자가 지역구와 비례대표 차원에서 정당에 대한 일관된 선호를 가지고 있지만, 실제 투표에서는 지역구에서 다른 후보자를 지지하거나 정당 투표에서 다른 정당을 지지하는 분할전략 투표(split-ticket strategic voting)유형이다. 이 유형이 전략투표의 전형적 유형에 속한다. 이 경우 분할투표의 주된 동기는 일반적인 전략투표의 동기와 마찬가지로 가장 선호하는 후보자가 당선 가능성이 낮을 때 나타나는 사표방지(avoiding wasting vote) 심리이다. 다른 동기는 MMP의 제도적 조건에서 나타나는 동기로서 좀 더 복잡한 유형이다. MMP에서 거대정당이 지역구에서 이미 충분한 의석을 얻을 것으로 예측되는 경우 추가적인 정당투표가 전체 의석 배분 결과에 영향을 주지 못한다. 이러한 상황에서 일부 거대 정당 지지자는 지역구는 자신의 선호에 따라서 투표하더라도 정당투표는 다른 소수 정당에게 투표하는 분할투표에 나서는 경향이 있다.

세 번째 동기는 잠재적 연합 대상(a potential coalition partner) 정당에 대한 정치적 고려다. 연합의 잠재적 하위 파트너 정당이 정치적으로 세가 약한 소수 정당일 경우 나타나는 봉쇄조항 통과 보장 전략(a threshold insurance strategy)이 대표적이다. 거대 정당 지지자들은 자신이 지지하는 정당의 잠재적 연합 파트너 정당이 봉쇄조항을 통과하여 의회에서 의석을 확보할 수 있도록 자신이 가장 지지하는 정당이 아닌 소수정당을 전략적으로 지지하기도 한다.<sup>4)</sup> 예를 들어, 독일

---

4) 거센드와 콜크(Gschwend and Kolk 2006, 166)에 따르면 이와 같은 분할투표는 전략투

에서 기독교민주연합(CDU-CSU) 지지자들은 자유민주당(FDP)의 봉쇄조항 통과가 우려될 때 정당 투표에서 이 정당을 지지하기도 했다(Riera and Bol 2017, 586).

<표1>은 전략투표 유형 분류에 대해서 제시한다.

<표1> 집합적 분할투표 전략의 구분

|                       | 통상적인 전략적 분할투표(지배적 형태)   | 연합에 기반한 전략적 분할투표  | 집합적 전략분할투표                                 |
|-----------------------|---|---|--|
| 분할투표의 잠재 집단           | 소수정당을 선호하는 유권자  | (미래 집권당이 될 가능성이 있는) 거대 정당을 선호하는 유권자   | 지역구에서 의석을 획득한 정당(일반적으로 대정당)에 대한 선호를 가진 유권자 |
| 중심 동기                 | 소수정당에 투표함으로써 지역구 투표를 허비하는 것을 회피함                                    | 연합의 파트너 정당이 봉쇄조항을 돌파하도록 지원함   | 정치적 대표 수준 향상                               |
| 지역구 투표                | 당선 가능성이 높은 후보에 대한 전략적 투표  | 지지하는 정당에 대한 진성투표  | 지지하는 정당에 대한 진성투표                           |
| 정당명부 투표               | 지지하는 정당에 대한 진성투표  | 미래의 연합 파트너 정당에 대한 전략투표  | 지지하는 정당의 연합 정당에 대한 전략투표                    |
| 전략적 투표 부재시            | 당선 가능성이 없는 후보자에게 투표함으로써 지역구 투표를 허비함                                 | (미래의 연합 파트너인) 소수정당이 의회 진출에 실패함  | 다른 유권자들과 같이 정치적으로 대표됨                      |
| 집합적 투표결과에서 분할투표전략의 지표 | 소수정당이 지역구 득표보다 정당명부 득표를 더 많이 얻음; 거대 정당은 지역구 득표보다 정당 명부 득표를 약간 적게 얻음 | 봉쇄조항과 비슷한 선거결과를 얻은 소수정당은 지역구 득표보다 정당명부 득표를 더 많이 얻음 ; 거대 정당은 지역구 득표보다 정당 명부 득표를 약간 적게 얻음 | 지역구 차원에서 거대 정당은 소수의 정당명부 득표만을 얻음           |

표인 것처럼 보이지만 좀더 자세히 보면 사실 그렇지 않다. 왜냐하면 이러한 투표는 유권자가 자신의 제1선호를 선택하지 않음으로써 선거결과에 영향을 미칠 수 있다는 기대에 근거하지 않기 때문이다.

보츨러(Bochsler 2012, 405).

넷째, 주로 거대 정당에 의해서 유도되는 집합적 전략투표(collective strategic voting) 유형이다. 전략투표는 정당과 후보자에 의한 공급 차원(supply side) 요소와 유권자의 집합적인 대응인 수요 차원(demand side) 요소의 상호작용에 의해서 결정된다(Gschwend and Kolk 2006). 앞서 살펴본 세 가지 동기가 수요 차원에 중심을 둔 설명이라면 네 번째 집합적 전략투표는 정당의 동원전략과 유권자의 호응의 결합을 중심으로 한 설명이다. 일반적인 전략투표나 집합적 전략투표 모두 투표행위는 개인적 수준의 행위이다. 하지만 일반적인 전략투표는 정당에 의한 집단적 전략투표 동원 전략 없이 유권자 개인의 선택에 의존한다면 집합적 전략투표는 정당의 동원과 유권자의 집합적인 호응이 결합된 결과로 나타난다. 집합적 전략투표의 주요 동기는 자신이 지지하는 (거대) 정당의 의식 극대화를 통한 정치적 대표(representation) 수준의 향상이다. <표 1>이 제시하는 것처럼 전략투표의 동기, 주체, 정치적 결과에 있어서 통상적인 전략투표와 집합적 전략투표는 상당한 차이가 있다.

이 전략은 지역구 차원의 투표와 비례대표 차원의 투표가 연동되어 있는 MMP에서 주로 나타난다(Bochsler 2007, 2009, 2012). MMP의 제도적 특성상 거대 정당이 지역구에서 많은 의석을 확보할수록 비례대표에서 추가적인 보정 의석을 얻을 수 있는 가능성이 줄어든다. 이러한 조건에서 의석 극대화를 추구하는 (거대) 정당이 MMP 제도의 제도적 허점(loopholes)을 적극적으로 활용하는 전략을 활용할 수 있다.

MMP의 제도적 허점을 활용하는 전략은 다양한 모습으로 나타났다. 먼저, 전국 선거에서 위성정당(a satellite party)을 만들어 의석을 극대화하는 전략이다. 구체적으로 비례대표 전용 위성정당을 만들어 유권자들의 집합적인 전략투표를 동원한다. 이 전략에 호응하는 거대정당의 지지자는 지역구 투표에서는 자신의 선호대로 거대정당을 지지하지만 비례대표 정당 투표에서는 유인리스트(decoy list)를 만든 위성정당에 집합적으로 투표한다. 이렇게 정당의 전략투표 동원 전략에 유권자가 집합적으로 호응하게 되면 거대정당은 지역구에서 얻은 의석은

그대로 보장받고 비례대표에서도 위성정당을 통해서 추가적인 보정의석을 얻게 된다. 두 정당은 사실상 쌍둥이 정당(twin parties)이지만 의석 계산에 있어서는 서로 다른 정당으로 고려되기 때문이다. 아래에서 좀 더 자세히 살펴보겠지만 이 전략은 알바니아(Albania), 레소토(Lesotho), 베네수엘라(Venezuela)의 사례에서 대표적으로 나타났다.

둘째, 집합적 전략투표 동원 전략은 전국 단위에서 적용될 때 가장 효과적이지만 전국선거에서 나타나기 이전에 주 단위와 지역 단위 선거, 지역구 단위 선거와 같이 하위단위 선거에서 먼저 실험되었다. 알바니아와 베네수엘라 두 사례가 대표적이다. 또한 뉴질랜드 1966년 웰링톤 선거구 사례는 보조적인 사례이다. 알바니아 2001년 의회 선거에서 사회당(the socialist party)은 지지자들에게 중부 지역 지역구(Dushk 지역, 지역구 60)에서 사회당이 아니라 봉쇄조항을 넘기 힘든 세 정당에게 투표하도록 독려했다. 이 정당은 모두 사회당의 연합의 파트너 정당이었다. 이 결과 세 정당 모두 봉쇄조항을 돌파하여 의회에서 세 석씩 얻었다(Bochsler 2007).

두 번째 사례는 베네수엘라다. 2005년 의회 선거에서 전국단위에 활용되었던 집합적 동원 전략은 2000년 의회 선거에서 먼저 활용되었다. 야라쿠이(Yaracuy) 주는 2004년 지방선거까지 야당(Convergencia, National Convergence)이 지배했다. 주지사 라피(Eduardo Lapi)는 2000년 의회 선거에서 자신이 속한 야당(Convergencia)의 비례대표 명부와 다른 야라쿠이 동맹(La Alianza por Yaracuy, LOPY)을 조직하여 선거에 나섰다. LOPY는 1위본위제 선거제도를 통해서 치러진 지역구 선거에서는 53%의 득표로 주에 할당된 7석 중에서 6석을 얻었다. 비례대표에서는 할당된 5석 중에서 4석을 얻었다(Maya and Lander 2011, 61).

세 번째 사례는 뉴질랜드 1996년 웰링톤 중부 선거구(the constituency of Wellington Central)에서 나타난 국민당의 선거 전략이다. 흥미롭게도 국민당의 선거 전략은 유권자들에게 국민당 후보를 지지하지 말도록 독려하는 것이었다. 이 지역구에서 유권자들의 추가적인 확장 전략이 국민당 의석의 추가적인 확보

로 이어지는 것이 아니라 오히려 정당 명부 의식 감소로 이어질 수 있다는 전략적 계산 때문이었다. 따라서 국민당에게는 국민당과 우호적인 관계에 있는 다른 정당의 후보자가 당선되는 것이 더 이득이었다(Reynolds and Reilly 1997, 74-75).

### III. MMP 제도와 집합적 전략투표 동원사례

이 글은 MMP 제도에서 나타난 집합적 전략투표 동원의 대표적인 사례로서 알바니아, 레소토, 베네수엘라를 분석한다. 세 사례는 MMP 제도에서 나타난 집합적 전략투표 사례를 분석하기에 가장 적합한 대표적인 사례이다. 먼저, 세 나라는 주요정당이 의석수 확대를 위해서 소수정당과 연대하여 소수정당의 정당 명부를 활용하여 비례대표 경쟁에 나서거나 소수정당 지지자의 집합적인 전략투표를 유도한 대표적인 사례이다.<sup>5)</sup> 둘째, 세 사례 모두 MMP 제도의 제도적 허점을 남용한 결과 정치적 격랑에 휩싸였고 결국 비례대표제(알바니아), 1인1표(레소토), MMM(베네수엘라) 제도로 제도개혁을 단행했다. MMP 제도의 오용과 제도적인 후속 조치를 같이 경험한 세 나라 사례는 한국의 준연동형 제도개혁의 현재와 미래에 유용한 시사점을 제공한다.

#### 1. 알바니아 사례-2005년 의회 선거를 중심으로

알바니아는 1991년 독립과 함께 실시된 제헌의회 선거에서 과반 득표자가 없

---

5) MMP 제도를 채택한 나라 중에서 주요정당에 의한 집합적인 전략투표가 전국적 규모로 나타난 경우는 한국을 제외하면 세 나라가 사실상 유일한 사례이다. 이탈리아 2001년 선거에서도 ‘부엉이 리스트(owl lists, *liste civette*)를 활용한 유사한 사례가 나타났다(Bochsler 2012, 405). 하지만 이탈리아 선거제도에 대해서는 MMM의 변형이라는 의견이 다수다(Passarelli 2018; Shugart and Wattenberg 2001).

을 경우 결선투표를 실시하는 결선투표 다수제를 채택했다.<sup>6)</sup> 제헌의회 선거에서 50여 년 동안 알바니아를 지배했던 알바니아 공산주의 노동자당(the Communist Albanian Party of Labour)이 압승을 거두었다. 노동자당은 전체 유효득표 중 56.2%(1,046,120표)를 획득하여 250석 중에서 169석을 얻었다. 이어서 알바니아 민주당(the Democratic Party of Albania)이 38.7%의 득표를 얻어서 75석을 획득했다.<sup>7)</sup>

1992년 의회 선거를 앞두고 MMP 개혁이 이루어졌다. MMP 도입은 알바니아 사회당(the Socialist Party, SP)으로 대표되는 과거 공산체제 지배세력과 민주화 운동 세력 사이의 정치적 타협의 산물로서 이루어졌다.<sup>8)</sup> 의회의 총의석수는 140석으로 이 중에서 100석은 지역구에서 나머지 40석은 비례대표를 통해서 선출되었다. 의회 선거의 봉쇄조항은 4%였다. 1992년 의회 선거에서는 민주당(the Democratic Party, DP)이 정당 명부 득표율 57.3%를 얻어서 전체 의석 140석 중에서 92석(지역구 90석, 비례대표의석 2석)을 획득했다. 반면에 사회당(SP)은 23.9%(433,602표)를 얻어 38석(지역구 6석, 비례대표 32석)을 얻는데 그쳤다 (Elbasani 2008, 80).

1996년(1996년 5월 26일, 결선투표는 6월 2일)에 들어서 추가적인 선거제도의 변경이 이루어졌다. 총의석수(140석)와 봉쇄조항(4%)은 그대로 유지되었다. 다수제를 통한 지역구 선출 의석수가 100석에서 115석으로 늘었으며 이에 따라서

---

6) 25%이상 50%이하를 얻은 두 후보자는 결선투표를 통해서 당선자를 결정한다(Report of Election Observer Delegation 1991, 24) (검색일: 2020.03.18).[https://www.iri.org/sites/default/files/fields/field\\_files\\_attached/resource/albanias\\_1991\\_parliamentary\\_elections.pdf](https://www.iri.org/sites/default/files/fields/field_files_attached/resource/albanias_1991_parliamentary_elections.pdf), 검색일: 2020.03.15)

7) [https://en.wikipedia.org/wiki/1991\\_Albanian\\_Constitutional\\_Assembly\\_election](https://en.wikipedia.org/wiki/1991_Albanian_Constitutional_Assembly_election).

8) 과거 지배세력은 공산체제가 광범위한 비판에 직면한 상황에서 비례대표제를 선호했다. 비례대표제가 도입되면 이미 지지를 상실한 과거 지도자들이 명부를 통해서 의회에 진출할 수 있었다. 반면에 민주화 운동세력은 제헌의회선거(1991년)에서 적용된 다수제 선거제도를 비판하였다. MMP는 대립하는 두입장의 정치적 타협의 산물로서 도입되었다 (Elbasani 2008, 80).

비례대표 의석수는 25석으로 줄어들었다. 또한 지역구와 비례대표 연계 방식도 이전의 MMP에서 MMM으로 변화되었다. 1996년 선거에서 민주당(DP)은 55.5%(914,218표)를 얻어서 140석 중에서 122석을 휩쓸었다. 하지만 이 선거는 노골적인 부정선거 논란에 휩싸였다. 선거 후 수개월 동안의 극심한 정치적 혼란이 지속되었고 결국 1997년 6월 29일 조기선거(a snap election)가 치러졌다.<sup>9)</sup> 이 선거에서는 야당인 사회당(SP)이 유효득표 31.6%(413,369표)를 얻어서 전체 155석 중에서 101석(지역구 79석, 비례대표 22석)을 휩쓸었다. 반면에 민주당은 24.1%(315,677표)을 얻었지만 의석수는 24석(지역구 18석, 비례대표 8석)을 확보하는 데 그쳤다.<sup>10)</sup>

2001년 의회 선거(2001년 6월 24일, 결선투표 7월 8일)는 2000년 5월 의회에서 통과된 선거법에 의해서 치러졌다. 총의석은 140석으로 유지되었지만 지역구 의석수와 비례대표 의석수가 100석대 40석으로 다시 조정되었다. 지역구 선거에서 적용되었던 절대다수 과반 조항(an absolute majority)은 단순 다수조항(a simple majority)으로 변경되었다. 봉쇄조항은 개별정당 전국 득표 2.5%, 연합 4%가 적용되었다.

2001년 선거 결과 사회당이 41.4%(555,272표)를 얻어 73석(비례대표 0석)을 얻어 1당을 유지했다. 제2당은 유효득표의 36.9%(494,272표)를 획득하여 총46석(지역구25석, 비례대표에서 21석)을 얻은 민주당과 승리연합(Union for Victory Coalition)이 차지했다(ICG 2001, 5).

이 글이 주목하는 2005년 의회 선거는 민주주의로의 이행 이후 여섯 번째로 치러진 의회 선거였다. 선거제도의 차원에서 살펴보면 1992년 선거, 2001년 선거에 이어서 세번째 MMP 선거제로 치러진 선거였다. 2005년 의회 선거에서 민주화 이후 알바니아 정치를 지배했던 두 거대 정당(민주당과 사회당)은 각각 연

---

9) 1997년 선거에서 이전 선거와 같은 선거제도가 유지되었지만 비례대표 의석은 다시 40석으로 늘어서 총 의석은 155석이 되었다.

10) 국제의원 연맹 데이터([http://archive.ipu.org/parline-e/reports/arc/2001\\_97.htm](http://archive.ipu.org/parline-e/reports/arc/2001_97.htm))와 위키피디아([https://en.wikipedia.org/wiki/1997\\_Albanian\\_parliamentary\\_election](https://en.wikipedia.org/wiki/1997_Albanian_parliamentary_election), 검색일: 2020.03.22).



합정당 블록을 구성하고 의석 극대화를 위해서 지지자들의 집합적 전략투표를 동원하였다.

2005년 선거 이전 선거인 2001년 의회 선거에서도 선거법을 명시적으로 위반하지 않으면서도 의석을 극대화하기 위한 전략을 구사한 두 사례가 있었다. 결과적으로 이러한 전략의 구사는 선거제도가 목적으로 하고 있었던 비례성의 확대를 왜곡하는 결과를 낳았다.

첫 번째 사례는 사회당(SP)이 다수제를 통해서 선출하는 지역구 의석을 (전략적으로) 감소시킴으로서 비례대표 보정의석을 더 많이 할당받을 수 있도록 전략을 구사하는 것이었다. 이 전략에 따라서 사회당은 유권자들에게 각 지역구에서 사회당이 지지하는 무소속 후보(the independent candidate)를 지지하도록 유도하였다. 두 번째 사례는 선거 후 2주 후에 선거구 60(Zone 60)에서 치러진 재선거이다. 사회당은 이미 지역구에서 충분한 의석을 획득하여 비례대표 보정의석을 할당받을 수 없었다. 따라서 사회당의 전략은 사회당의 사실상의 동맹 세력인 세 정당, 민주정당 연합(the Democratic Alliance Party), 인권연합(the Human Rights Union), 농민당(the Agrarian Party)에게 비례대표 투표를 행사하도록 지지자들을 독려하는 것이었다. 결국 사회당은 자신의 정당 득표를 감소시키면서 이 목적을 달성했다(OSCE/ODIHR 2005a, 15-16).

2005년 선거 캠페인에 과정에서 양대 정당(사회당과 민주당)에 의한 집합적 전략투표 동원 전략이 본격화되었다. 두 거대정당은 지지자들이 지역구 투표는 양대 정당 후보자를 지지하도록 유도하고 비례대표 투표에서는 양대 정당과 전략적 제휴관계에 있는 소수정당을 지지하도록 독려했다. 민주당 블록에는 7개 정당(ADAU, LDU, HRUP, DNFP, AFJW, NDP, RP)이 속했고 사회당 블록에는 네 개 정당(DA, SDY, EAP, SDP)이 포함되어 있었다. 이 정당들은 지역구 지지세가 약해서 거대정당의 전략적인 지지가 없으면 봉쇄조항(개별 정당 2.5%, 정당연합 4%)을 넘기가 어려운 정당이었다.

〈표 2〉 2005년 알바니아 의회 선거 결과

| 정당블럭/ -정당             | 지역구 득표율     | 지역구 의석    | 비례대표 표율     | 비례대표 의석   | 총의석       | 의석 비        |
|-----------------------|-------------|-----------|-------------|-----------|-----------|-------------|
| 민주당 블럭                |             |           |             |           |           |             |
| <b>소계</b>             | <b>44.0</b> | <b>56</b> | <b>41.1</b> | <b>18</b> | <b>74</b> | <b>52.9</b> |
| 민주당(Democratic Party) | 44.0        | 56        | 7.7         | 0         | 56        |             |
| -알바니아 민주노조당(ADUP)     | 0.0         |           | 0.5         |           | 0         |             |
| -자유민주연합(LDU)          | 0.0         |           | 1.1         | 1         | 1         |             |
| -인권연합정당(HRUP)         | 0.0         |           | 0.7         |           | 0         |             |
| -민주민족전선(DNFP)         | 0.0         |           | 0.6         |           | 0         |             |
| -자유,정의, 복지 연합(AFJW)   | 0.0         |           | 3.3         | 2         | 2         |             |
| -신민주당(NDP)            | 0.0         |           | 7.4         | 4         | 4         |             |
| -공화당(RP)              | 0.0         |           | 20.0        | 11        | 11        |             |
| 사회당 블럭                |             |           |             |           |           |             |
| <b>소계</b>             | <b>42.2</b> | <b>42</b> | <b>37.2</b> | <b>16</b> | <b>58</b> | <b>414</b>  |
| 사회당(Socialist Party)  | 39.4        | 42        | 8.9         | 0         | 42        |             |
| -민주연합(DA)             | 0.8         |           | 4.8         | 3         | 3         |             |

|              |     |   |      |   |   |     |
|--------------|-----|---|------|---|---|-----|
| -사회민주주의(SDY) | 0.6 |   | 4.2  | 2 | 2 |     |
| -환경농업당(EAP)  | 0.7 |   | 6.6  | 4 | 4 |     |
| -사회민주당(SDP)  | 1.3 |   | 12.7 | 7 | 7 |     |
| 봉쇄조항 이상 소수정당 |     |   |      |   |   |     |
| 소계           | 9.2 | 1 | 12.5 | 6 | 7 | 5.0 |
| 봉쇄조항 이하 소수정당 |     |   |      |   |   |     |
| -소계          | 3.9 | 1 | 9.1  | 0 | 1 | 0.7 |

출처: Bochsler (2012, 407)

거대 양당의 집합적 전략투표 동원 전략을 양대 정당에게 실제로 큰 정치적 보상을 가져다주었다(Bochsler 2012; Elbasani 2008). <표 2>는 알바니아 2005년 의회 선거결과를 제시하고 있다. 먼저, 민주당 블록의 선거결과를 살펴보자. 민주당은 지역구에서 44%를 얻어서 56석을 차지했지만 비례대표에서는 단지 7.7%만을 득표하여 한 석도 배정받지 못했다. 민주당과 제휴관계에 있던 7개 정당은 지역구에서 단 한 석도 얻지 못했다. 반면에 비례대표에서는 7개 소수정당이 33.4%(공화당 20%, 신민주당 7.4%, 자유·정의·복지연합 3.3%, 민주민족전선 0.6%, 인권연합정당 0.7%, 자유민주연합 1.1%, 알바니아 민주노조당 0.5%)를 얻어서 18석을 할당 받았다. 소수정당들이 지역구에서 봉쇄조항(2.5%)을 넘기가 어려운 정당이었다는 점을 고려할 때 집합적 전략투표 전략이 민주

당 블록에게 큰 정치적 보상을 가져다주었다는 것을 알 수 있다.

둘째, 사회당 블록의 선거결과도 민주당 블록과 마찬가지로 집합적 전략투표 동원 전략이 유효했다는 것을 확인해 준다. 사회당은 지역구에서 39.4%의 득표로 42석을 얻었다. 하지만 비례대표에서는 단지 8.9%만을 득표하여 보정의석을 한 석도 부여받지 못했다. 이에 반하여 사회당 블록의 네 정당(민주연합, 사회민주주의, 환경 농업당, 사회민주당)은 모두 지역구에서 한 석도 얻지 못하고 봉쇄조항 이하의 득표율만을 기록했다. 하지만 비례대표에서는 민주연합이 4.8%(3석), 사회민주주의가 4.2%(2석), 환경 농업당이 6.6%(4석), 사회민주당이 12.7%(7석)을 얻어서 합하여 16석을 차지했다.

2005년 알바니아 의회 선거에서 집합적인 전략투표 독려와 같은 우회적인 방법 이외에도 거대정당의 후보자를 연합의 파트너 정당에서 직접 추천하는 방법도 활용되었다. 민주당의 연합정당이었던 공화당(RP)은 공화당의 정당 명부에 민주당 후보 30명을 포함시켰다. 또한 민주당은 연합의 파트너인 7개 정당의 후보자들을 적어도 한 명 씩 민주당 지역구 후보로서 등록하였다(OSCE/ODIHR 2005a, 10).

집합적 전략투표 동원 전략을 통한 거대정당의 MMP 우회 전략은 선거제도의 공정성에 대한 많은 우려를 낳았다. 이 전략은 선거제도의 허점을 활용한 것으로 당시 법으로 불법이라고 할 수는 없지만 비례성을 보장한 헌법정신과 MMP 제도의 취지에 배치되는 것이다. 또한 지역구 차원과 비례대표 차원의 연계를 무력화시켜 MMP를 사실상 MMM과 같이 작동하도록 하는 효과를 낳았다. 더구나, 정당 간 구별을 불분명하게 만들어 유권자들 오도하는 결과를 낳는다. 주권자인 유권자는 자신의 표가 어떻게 의석으로 전환되는지 정확히 알 수 없게 된다(OSCE/ODIHR, 2005b, 5). 결국 알바니아는 2008년 12월 선거제도 개혁을 통해서 폐쇄형 비례대표제(closed party-list proportional representation)로 이동하였다(OSCE/ODIHR 2009, 5-6).

## 2. 레소토(Lesotho) 사례-2007년 의회 선거를 중심으로

영국령이었던 레소토(Lesotho)는 1966년 독립 후에 대표적인 다수제 선거제도인 1위 본위제 선거제도를 채택했다. 레소토 국회의원의 임기는 5년으로 5년마다 국회의원 선거가 치러진다. 독립 후 선거가 거듭되었지만 선거를 둘러싼 종족과 분파 간 갈등은 해소되지 않았고 심화되었다. 정치권은 승자독식의 선거제도가 지속되는 정치적 갈등의 원인 중 하나로 지목하였다. 예를 들어, 1998년 선거에서 집권당인 레소토 민주회의(Lesotho Congress for Democracy, LCD)는 60.7%의 득표율로 총의석 79석 중에서 78석을 휩쓸었다.<sup>11)</sup> 이에 따라서 각 정당은 1998년 선거 이후 임시 선거기관(Interim Electoral Authority, IPA)을 설치하여 선거제도 개혁에 나섰다.

각 정당이 참여한 IPA에서 격론이 진행되었다. 22개 야당의 대표들은 독일 전문가의 제안을 받아들여 MMP 제도를 선호했지만 집권 LCD는 MMM을 주장했다(Eiklit 2008, 11-13). 레소토 의회는 치열한 논쟁 끝에 2001년 헌법 개정과 함께 1인 2표 MMP를 공식적으로 도입하였다. 2002년 의회 선거에서 MMP가 처음 적용되었다. 새로운 선거제도에 따라서 총 의석 120석 중에서 지역구에서 단순다수 대표제(SMDP)를 통해서 80석을 선출하고 나머지 40석은 정당명부 비례대표제(PR)를 통해서 선출하였다.

독립 후 레소토 의회 선거에서는 정당 간 연합이 빈번하였다. 이 글이 주목하는 2007년 레소토 의회 선거에서도 12개 정당이 참여하였다. 2007년 선거에서 선거법을 준수한 정당 간 연합은 두 거대정당, 레소토 민주회의(LCD)와 전바소토회의(All Basotho Congress, ABC)가 주도하는 연합뿐이었다. LCD가 주도하는 연합의 파트너는 민족독립당(the National Independence Party, NIP)이었으며 ABC가 주도하는 연합의 파트너는 레소토 노동자당(Lesotho Workers Party, LWP)이었다.

---

11) <https://www.eisa.org.za/wep/les1998results.htm> (검색일: 2020.04.01).

〈표 3〉 2007년 레소토 의회 선거 결과

| 정당/정당연합              | 정당투표<br>득표수 | 지역구<br>의석 | 보정<br>의석 | 총<br>의석 | 정당<br>득표비 | 총의석<br>비율 |
|----------------------|-------------|-----------|----------|---------|-----------|-----------|
| <b>레소토 민주회의(LCD)</b> | -----       | 62        | 0        | 62      | 0.0       | 51.67     |
| 민족독립당(NIP)           | 229,602     | 0         | 21       | 21      | 51.8      | 17.50     |
| <b>전바소토 회의(ABC)</b>  | -----       | 17        | 0        | 17      | 0.0       | 14.17     |
| 레소토 노동자당(LWP)        | 107,463     | 0         | 10       | 10      | 24.3      | 8.33      |
| 바소토 독립당(BNP)         | 29,965      | 0         | 3        | 3       | 6.8       | 2.50      |
| 의회정당연합(ACP)          | 20,263      | 1         | 1        | 2       | 4.6       | 1.67      |
| 민주주의 인민전선(PFD)       | 15,477      | 0         | 1        | 1       | 3.5       | 0.83      |
| 바수톨란드 의회당(BCP)       | 9,823       | 0         | 1        | 1       | 2.2       | 0.83      |
| Marematlou 자유당       | 9,129       | 0         | 1        | 1       | 2.1       | 0.82      |
| 바소토 민주민족당(BDNP)      | 8,783       | 0         | 1        | 1       | 2.0       | 0.83      |
| 바소토 바소 민주당(BBDP)     | 8,474       | 0         | 1        | 1       | 1.9       | 0.83      |
| 레소토 신자유당(NLFP)       | 3,984       | 0         | 0        | 0       | 0.9       | 0.0       |
| 합                    | 442,983     | 79        | 40       | 120     | 100.1     | 99.99     |

출처: <https://www.eisa.org.za/wep/les2007results.htm>. (검색일 2020.04.01.)

LCD와 ABC 두 정당은 정당명부 비례대표 선거 경쟁에 후보를 내지 않았다. 대신에 자신의 정체성을 드러내지 않은 채 연합의 파트너인 소수정당의 정당 명부를 활용하였다. 두 정당의 유인 정당 명부(decoy party list)는 선거 결과를 왜곡하여 연동형 비례대표제의 취지를 훼손했다(Matlosa 2008).

집권당인 레소토 민주회의(LDC)은 이전 선거(2002년)에서 선전한 민족독립당(NIP)을 2007년 선거의 연합 파트너로 선택했다. 두 당은 2007년 의회 선거를 전략적으로 대처하기 위해서 공식적으로 협약을 체결했다(2007년 1월 15일). 이 협약에 따르면 LDC는 지역구에만 후보를 낸다. 중요한 합의 사항은 NIP의 비례

대표 의석 결정은 두 당의 집행위원회에서 결정한다는 사실이다. 합의에 따라서 비례대표 명부 상위 5석은 NIP후보로 채우며 그다음 10석은 LDC(6명은 지역구 동시 출마 후보, 4명은 비례대표 후보) 후보로 우선 배치했다. 이어서 NIP출신 후보 4명이 명부를 채웠다. 이후 번호는 NIP와 LDC 후보가 번갈아 배치되었다(Eiklit 2008, 14). 알바니아에서와 마찬가지로 레소토에서도 두 당의 전략적 제휴는 선거에서 정치적 보상으로 이어졌는가?

<표 3>은 레소토 2007년 의회 선거 결과를 제시한다. 두 당이 주도한 MMP 선거제도 우회 전략은 정치적으로 성공적이었다. 지역구에서 LCD가 전체 80석 중에서 62석을 얻어 전체 의석의 3분의 2이상을 휩쓸었다. 제2당은 ABC로서 17석(21.25%)을 얻었다. 제1당 LCD의 연합 파트너인 NIP는 비례대표에서 전체 40석 중에서 21석을 얻었다. 제2당의 연합 파트너인 LWP는 비례대표에서 10석을 얻었다. 이로써 LCD가 주도하는 정치연합은 전체 120석 중에서 83석을 얻었고 ABC가 주도하는 정치연합은 27석을 확보했다. 거대 양당이 주도한 집합적 전략투표 전략은 정치적으로 거대 양당에게 큰 보상을 가져다주었다. 한 연구의 시뮬레이션에 따르면 이러한 전략을 통해서 LCD/NIP 연합은 최소한 20석을 추가할 수 있었다(Eiklit 2008, 16).

2007년 선거 후 레소토는 정치적 격랑에 휩싸였다. 소수 정당들은 독립 선거 위원회(Independent Election Committee)가 LCD/NIP 연합을 개별 정당으로 간주해야 한다고 주장했다. 이 경우 LCD의 의석수는 줄어들고 소수 정당의 의석수는 증가하게 된다.<sup>12)</sup> 오랜 협상과 논쟁 끝에 2012년 선거를 앞두고 MMP 선거제도를 수정하였다. 2011년 8월에 시행된 국회선거법 2011(the National Assembly Electoral Act 2011)에 따르면 앞선 선거에서 드러난 집합적 전략투표를 방지하기 위해서 1인 1표(the single vote)제도를 도입하였다(Gakuo and Mwangi 2016, 222).

---

12) <http://aceproject.org/today/feature-articles/the-mmp-electoral-system-faces-political-challenges-in-lesotho>

### 3. 베네수엘라(Venezuela) 사례-2005년 의회 선거를 중심으로

베네수엘라는 1946년 20세기 들어 최초의 민주적 선거를 치른 이후 남미의 다른 나라와 마찬가지로 비례대표제 선거제도를 오랫동안 유지했다. 비례대표제의 채택은 한 정당의 의석 독점을 방지하고 다양한 정치세력의 대표를 보장하는데 그 목적이 있었다. MMP 제도 개혁 이전 베네수엘라 정당체제는 유권자와 정당 간 연계가 매우 취약한 초집중화된 극단적 정당중심 체제(hyper-centralized extremely party-centered system)였다(Crisp and Rey 2003).

1980년대 이후 가속화된 정치경제 위기 속에서 베네수엘라는 1992년 MMP 선거 제도 개혁을 단행했다. MMP 도입은 두 가지 목적을 달성하기 위해서 실시되었다. 먼저, 유권자들이 지역, 주, 중앙 단위의 대표자를 독립적으로 선출함으로써 유권자들과 대표자들의 연계를 강화하고자 하였다. 선거제도 개혁 전까지 국회의원 선거(the National Chamber of the Deputies), 상원(national senate), 그리고 지방의회 선거는 동시선거로서 실시되었고 하나의 투표용지를 통해서 선출되었다. 또한, 중앙, 주, 지역 단위에 따라서 선거 당선자 결정 방식(electoral formula)을 결정할 수 있는 가능성을 보장하고자 했다(Crisp and Rey 2003, 179).

MMP 제도는 1993년 선거부터 중앙, 주, 지역 단위를 포괄하여 모든 선거에 적용했다. MMP 제도 도입으로 다른 MMP 제도와 같이 베네수엘라 유권자는 2표를 행사하게 되었다. 지역구 대표자는 1위본위제(First Past the Post) 선거제도를 통해서 선거구 규모에 따라서 1인~4인을 선출하였다. 비례대표는 폐쇄형 정당명부(closed party-list)를 통해서 주 단위로 선출하였다. 베네수엘라의 MMP 제도는 지역구 의원을 통해서 인물대표(personalized representation)를 증진시키고 비례대표 차원과 연동제를 통해서 비례성을 확보하는 것을 목적으로 하였다(1999년 헌법 63조) (EU EOM 2006, 12-13).

위 두 사례(알바니아와 레소토)에서 나타났던 위성정당의 창당을 통한 집합적 전략투표 동원 전략이 베네수엘라에서도 나타났다. 다른 두 사례와 마찬가지로



베네수엘라에서도 의석 극대화를 위해서 주요정당이 추구한 선거제도 우회 전략으로 MMP 제도 도입 취지가 사실상 무력화되었다. 베네수엘라에서 나타난 흥미로운 사실은 베네수엘라 스페인어로 *Las Morachas* (쌍둥이 또는 복제)로 불리는 이 전략은 앞서 간단히 설명한 대로 와라쿠이(Yaracuy) 주 야당 주지사였던 라피(Eduardo Lapi)에 의해서 2000년 선거에서 이미 활용되었다는 사실이다.<sup>13)</sup> 이 전략이 성공하자 2005년 의회선거에서 집권당(chavista)도 이 전략을 적극적으로 활용하였다(Maya and Lander 2013; Polga-Hecimovich 2015). 베네수엘라의 경우는 야당으로부터의 전파(contagion from the opposition)의 사례이다.

베네수엘라 2005년 의회 선거는 2005년 12월 4일 실시되었다. 선거를 앞두고 집권당과 야당 사이에 정치적 갈등이 격화되었다. 2005년 의회 선거 이전에 실시되었던 2005 지방의회 선거(2005년 8월)에서 친 차베스 연합정당은 라피가 활용했던 쌍둥이 정당 창당 전략을 활용하였다. 차베스의 5공화국 운동당(Movement for the Fifth Republic, MVR)은 비례대표 차원의 경쟁에만 후보자를 냈다. 대신에 친 차베스 세력은 선거승리연합(Union for Electora Victors)을 결성하여 지역구에만 출마하였다. 이 전략의 활용결과 MVR와 연합 정당은 58%를 득표하였지만 의석의 80%를 휩쓸었다(Wilpert 2005).

야당은 2005년 의회 선거를 앞두고 쌍둥이 정당 창당 전략은 헌법에 위배된다고 소송을 제기하였다. 하지만 대법원은 헌법이 규정한 인물대표와 비례성의 보장(63조)을 위해서 지역구 선거와 비례대표 선거가 운영되는 방식을 결정하는 것은 의회에 달려 있으며 절차상 문제가 없다면 법원이 개입할 수 없다고 소송을 기각하였다(Wilpert 2005).

2005년 의회 선거를 앞두고 야당은 국가 선거관리 위원회(National Election

---

13) 라피는 두 연합정당을 장악하여 한 정당은 비례대표 차원에만 후보자를 냈고 다른 정당은 1위 분위제를 통해서 선출되는 지역구 차원에만 후보자를 냈다. 두 정당은 사실상 같은 정당이었다. 이 전략을 통해서 라피는 와라쿠이 지역에 할당된 의석(53%의 득표율로 7석의 지역구 의석중에서 6석, 40%의 득표율로 5석의 명부 의석 중에서 4석)중 대부분을 휩쓸었다.

Council)가 정부에 의해서 지배되고 있으며 선거관리가 불공정하다고 비판하였다. 결국, 선거가 임박하여 베네수엘라 5개 야당(Democratic Action, The Social Christian Party, the Movement to Socialism, The Center-right Justice First Party, Project Venezuela)은 선거 참여를 거부했다. 정치적 논란으로 인해서 등록 유권자의 단지 25.6%만이 선거에 참여하였다. 야당의 선거 참여 거부와 많은 유권자의 기권으로 인하여 2005 베네수엘라 의회 선거는 비정상적인 상황에서 치러졌다.

2005년 선거에서 전체 167석은 지역구 102석(68명은 단순다수 대표제, 18명은 9개의 2인 선거구, 9명은 3개의 3인 선거구, 4명은 1개의 4인 선거구), 주 단위의 폐쇄형 정당명부를 통해서 65석, 원주민을 대표하는 3석으로 구성되어 있다.

〈표 4〉 2005년 베네수엘라 의회 선거결과

| 정당        | 지역구 득표수   | 지역구 득표비 | 의석수 |
|-----------|-----------|---------|-----|
| MVR / UVE | 2,905,451 | 85.5    | 161 |
| 기타        | 493,116   | 14.5    | 6   |
| 합         | 3,398,567 | 100     | 167 |

출처: <http://psephos.adam-carr.net/countries/v/venezuela/venezuela2005.txt> (검색일 2020.04.05).

집권당인 5공화국 운동(MVR)은 지역구에서는 후보를 내지 않고 비례대표 명부만을 제출했다. MVR은 공식적으로는 서로 다른 정당인 선거승리연합(Union for Victors, UVE) 소속으로 지역구에서 출마하였다. 반면에 UVE는 지역구에만 출마를 하고 비례대표 경쟁에는 나서지 않았다(Bochsler 2012, 405-406). 집권당과 UVE의 전략적 제휴(Las Morochas)는 연동형 비례대표제의 보정제도를 우회하여 의석을 극대화하기 위한 것이었다.<sup>14)</sup> 이러한 선거 전략은 정치적으로 큰

14) 선거전에 선거법의 허점을 이용한 쌍둥이 정당(Morochas or twins)이 창당에 대한 법적 논란이 가속되었다. 야당인 민주주의 행동(Democratic Action)은 대법원에 쌍둥이 정당이 비례대표의 베네수엘라 선거 원칙을 침해하였다고 가처분 신청을 제기했다.

이득으로 돌아왔다(<표 2-4>). MVR와 정당 연합은 58%를 얻었지만 UVE 후보들은 전체 유효투표의 85.5%를 얻어 전체 의석 167석 중에서 161석을 휩쓸었다. 6석을 차지한 소수정당도 모두 집권당에 우호적인 정당이었다.

2005년 의회 선거 후 베네수엘라는 2009년 소규모 선거제도 개혁을 단행하였다. 지역구와 비례대표 차원의 연계방식을 연동형에서 병립형(parallel)로 변경하였다. 선거제도가 MMP에서 MMM으로 변화된 것이다. 비례대표 의석도 전체 의석의 30%로 축소하였다. 집권당에게 유리한 선거구 게리맨더링과 함께 다인 선거구는 유지되었다. MMM로의 변경과 이와 함께 도입된 다른 조치들로 선거제도의 비례성은 약화되었으며 집권당(United Socialist Party of Venezuela)에게 유리한 정치적 환경이 조성되었다(Pola-Hecimovich 2015).

위의 세 사례를 비교하면 흥미로운 공통점과 차이점이 드러난다. 먼저, 세 사례에서 나타나듯이 세 사례 모두 모두 주요정당의 집합적 전략투표 동원 전략에 유권자들이 집합적으로 반응하였다는 것이다. 이에 따라서 거대 정당은 큰 정치적 보상을 얻었다. 둘째, 구체적인 전략에 있어서 알바니아와 다른 두 사례(레소토, 베네수엘라)가 차이가 있었다. 알바니아의 경우 주요정당이었던 민주당과 사회당이 비례대표 경쟁 자체를 포기하지는 않았지만 지지자들이 비례대표 투표에서 제휴관계에 있는 소수정당을 지지하도록 유도하였다(<표2>). 반면에 레소토는 한국의 21대 국회의원 선거의 사례와 마찬가지로 주요 정당(LCD와 ANBC)이 비례대표 경쟁 자체를 포기하고 연합관계에 있었던 소수 정당의 리스트(decoy list)를 활용하였다. 베네수엘라의 경우에는 집권당인 ‘제5공화국 운동’이 지역구 후보를 내지 않고 비례대표 경쟁에만 참여하였다. 지역구는 ‘승리연합 소속’으로 출마하였다.

#### IV. 한국의 집합적 전략투표 동원-제21대 국회의원 선거

제21대 국회의원 선거(2020년 4월 15일)를 앞두고 도입된 준연동형 선거제도 이전 한국의 선거제도는 MMM이었다. 총의석 300석 중에서 지역구에서 단순다수 대표제를 통해서 253석을 선출하고 전국단위의 폐쇄형 정당명부 비례대표제를 통해서 47석을 선출하였다. 형식적으로 1인 2표 MMM 제도였지만 비례대표 의원의 비율이 전체의석의 15.7%에 그쳐서 다수제적 성격을 가지고 있었다 (Reilly 2007).

정초선거(founding election)이었던 제13대 국회의원 선거(1988년 4월 26일)~ 제16대 국회의원 선거(2000년 4월 13일)까지 한국의 선거제도는 1인 1표의 MMM 제도였다. 지역구는 단순다수 대표제로 선출되었고 전국구로 불리는 비례대표제는 정당이 얻은 지역구의 의석(제13대~제14대 국회) 또는 득표율(제15대~제16대)에 따라서 배분했다.

제17대 국회의원 선거(2004년 4월 15일)는 선거제도가 변화하게 된 중요한 계기였다. 민주노동당 창당준비위원회가 중심이 되어서 제기한 1인 1표 혼합제에 대한 위헌심판 청구소송(2000 헌마 91)에서 헌법재판소가 위헌판결을 내렸다. 이로써 제17대 국회의원 선거에서 처음으로 1인 2표가 도입되었다. 1인 2표 MMM 선거제도 개혁은 법원이 개혁의 추동자로서 역할을 하였다.

제17대 국회(2004~2008)~제20대 국회(2016~2020)에서는 1인 2표 MMM 제도의 기본 골격이 유지되었다. 1인 2표 MMM 제도 도입 이후 유권자들의 분할투표(split-ticket voting)는 한국 선거 정치의 중요한 현상이 되었다. 대표적 사례는 1인 2표 MMM 제도가 처음 적용되었던 제17대 국회의원 선거이다. 이 선거에서 민주노동당이 10석(지역구 2석+비례대표 8석)을 얻어서 정부 수립 후 진보 정당 최초로 의회에서 제3당의 지위에 올랐다. 민주노동당은 지역구에서 유효득표의 4.31%를 얻어서 2석을 얻는데 그친 반면에 정당투표에서 13%의 득표로 8석을 얻었다. 유권자들의 분할투표가 민주노동당의 약진에 큰 기여를 한 것이

다(박찬욱 2004). 이와 비슷하게 제20대 국회의원 선거에서도 국민당은 38석(지역구 25석+비례대표 13석)을 얻어서 제3당의 지위에 올랐다. 국민당은 서울 지역 2석을 제외하고 나머지 의석(23석)을 모두 호남지역 지역구에서 얻었다. 한편, 국민의 당은 비례대표에서 지지율 26.74%를 얻어서 제1당을 차지한 더불어 민주당의 25.54% 보다 더 높은 지지율을 얻는 이변을 만들었다. 민주노동당 사례와 마찬가지로 정당투표에서 유권자들의 분할투표가 정치적 영향력을 발휘한 것이다(윤광일 2016).

준연동형 선거제도 개혁이 이루어지기 이전 제17대~제20대 기간 동안 유권자들의 전략투표는 선거정치的重要한 현상이 되었지만 이 글이 주목하는 집합적 전략투표 현상이 나타나지 않았다.<sup>15)</sup> 하지만 제21대 국회의원 선거는 앞선 경우와 달랐다. 한국 정치에서 최초로 도입된 MMP 제도가 거대 양당의 집합적 전략투표의 동원으로 무력화된 이유가 무엇인가? 이 문제에 답하기 위해서 준연동형 선거제도 개혁과정을 간단히 살펴볼 필요가 있다.

제21대 국회의원 선거를 앞두고 이루어진 준연동형 선거제도 개혁은 논의과정에서 원안에 비해서 후퇴하고 왜곡되었지만 한국 최초로 연동형 선거제도를 도입했다는 의미가 있다. 그럼에도 불구하고 준연동형 선거제도 개혁은 거대양당이 지지자의 집합적 전략투표를 동원하는 제도적 유인(incentives)를 제공했다. 제17대 국회의원 선거를 앞두고 이루어진 1인 2표제 도입이후, 준연동형 선거제도 개혁이 이루어진 제20대 국회 이전까지 선거제도 개혁 논의가 간헐적으로 제기되었다. 하지만 정치적 이해관계에 막혀서 성과를 내지 못했다.

이전 국회와는 달리 제20대 국회 후반기(2018~2020)는 선거제도 개혁논의에

---

15) MMP와는 달리 MMM은 지역구와 차원과 비례대표 차원이 독립적으로 작동한다. 따라서 지역구 경쟁과 비례대표 경쟁 어느 한쪽을 포기하는 것은 전체적인 의석확대에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 또 다른 시나리오는 비례대표제(PR)에서 나타나는 것과 같이 잠재적인 연합의 파트너의 봉쇄조항 통과 보장을 위해서 지지자들을 동원하는 것이다. 한국의 경우 다당제에서 일반적인 연합정치가 활성화되지 않았기 때문에 이 시나리오가 작동되지 않았다.

유리한 정치적 환경이 조성되었다. 먼저, 촛불혁명을 통해서 집권한 문재인 정부는 문재인 대통령이 후보시절 비례성 확대와 지역주의 해소를 명분으로 권역별 비례대표제를 공약으로 제시했다. 둘째, 여당(더불어민주당)을 포함해서 정의당, 바른미래당, 민주평화당과 같은 소수 정당들이 비록 선거제도 개혁의 각론은 차이가 있었지만 선거제도 개혁 원칙에 공감대를 가지고 있었다.

제21대 국회의원 선거를 앞두고 준연동형 선거제도 개혁을 이루기까지 많은 우여곡절이 있었다. 준연동형 선거제도 개혁과정에서 나타난 특징을 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 앞서 간단히 살펴본 것처럼 준연동형 선거제도 개혁의 가장 중요한 동기는 정당의 권력극대화(power maximizing)였다. 소수당의 입장에서는 비록 변형된 형태라고 하더라도 MMP 선거제도의 도입을 통해서 선거제도의 비례성(proportionality)를 높여서 이전 MMM 선거제도 보다 더 많은 의석을 기대할 수 있었다. 한편 여당과 제1야당은 입장이 서로 달랐다. 여당은 준연동형 선거제도 도입으로 비록 일정한 의석 감소가 예상되었다. 하지만 여야4당이 선거법 개정과 함께 합의한 공수처와 검경수사권 조정법안이 통과된다면 문재인 정부의 가장 중요한 개혁과제를 달성할 수 있다는 기대가 있었다. 반면에 제1야당 한국당은 연동형 제도 도입으로 의석의 감소가 예상되었기 때문에 선거법 개정 전 과정에서 선거제도 개혁 자체를 반대했다. 둘째, 선거법 개정 과정에서 선거법 개정에 대한 사회적 공론화 과정이 이루어지지 않았다. 이에 따라서 주권자인 유권자가 의미 있는 역할을 하지 못했다.

준연동형 선거제도 개혁을 반대했던 한국당은 연동형 선거제도가 통과되면 비례대표 전용 위성정당을 창당하겠다고 공언했다. 반면에 연동형 선거제도 개혁을 주도했던 민주당은 초기에는 한국당의 위성정당 창당 전략에 반대했다. 선거 전 위성정당 창당에 따른 여러 가지 의석수 시뮬레이션이 제출되었다. 대체로 한국당만 위성정당을 만들 경우 민주당은 비례대표 배분에서 20여 석 정도를 한국당에 뒤흔는 것으로 나타났다. 미래통합당(통합당)이 위성정당인 미래한국당을 먼저 창당하자 결국 민주당도 외곽 단체가 만든 더불어민주당(시민당)에 참여

하였다.

<표5>는 제21대 국회의원 선거 결과를 제시하고 있다. <표5>가 제시하듯이 앞서 살펴본 세 사례와 마찬가지로 거대 양당의 위성정당 창당 전략은 정치적 보상을 가져왔다. 선거 결과 민주당은 지역구에서 253석 중에서 163석(49.91%)를 얻었고 위성정당인 시민당을 통해서 전체 비례대표 의석 47석 중에서 17석(연동형 11석+병립형 6석)을 얻어서 총 180을 획득하는 압승을 거두었다. 반면에 제1야당 통합당은 지역구에서 84석(33.32%)를 얻었고 위성정당인 미래한국당을 통해서 19석(연동형 12석+병립형 7석)을 확보해 총 103석을 얻는데 그쳤다. 위성정당을 만들지 않았을 경우와 비교할 때 민주당은 11석, 통합당은 7석을 추가로 얻은 것으로 추정되었다.<sup>16)</sup> 민주당과 통합당은 양당이 지역구에서 얻은 의석 247석 (163석+84석)에다가 위성정당 창당을 통해서 비례대표 의석 47석 중에서 36석(76.59%)을 얻었다. 이로써 두당은 전체의석 300석 중에서 283석(94.3%)을 휩쓸었다.

비례성의 확대를 통해서 대표성의 증진을 꾀한다는 목적으로 많은 우여곡절을 딛고 이루어진 선거제도 개혁은 오히려 불비례성의 강화로 이어졌다. 제20대 국회 비례대표 차원의 불비례성(3.387)에 비해서 제21대 국회 비례대표 차원의 불비례성(5.120)은 오히려 강화되었다.

---

16) 민주당과 통합당이 위성정당의 정당득표율(더불어 시민당 33.35%, 미래한국당 33.84%)를 그대로 얻는다는 가정 하에 계산된 의석이다. 의석수 계산은 참여연대가 개발한 의석수 계산기를 활용했다(<http://watch.peoplepower21.org/election>).

〈표 5〉 제21대 국회의원 선거 결과

|        | 제21대 국회의원 선거 |        |       |       |            |       |          |       |             |       |
|--------|--------------|--------|-------|-------|------------|-------|----------|-------|-------------|-------|
|        | 지역구          |        |       |       | 비례대표       |       |          |       | 총의석         |       |
|        | 득표수          | 득표비    | 의석수   | 의석비   | 득표수        | 득표비   | 의석수      | 의석비   | 의석수         | 의석비   |
| 민주당    | 14,345,425   | 49.91  | 163   | 64.42 | -----      | ----- | -----    | ----- | 180(183+17) | 60    |
| 미래통합당  | 11,915,277   | 41.45% | 84    | 33.2  | -----      | ----- | -----    | ----- | 103(84+19)  | 34.33 |
| 정의당    | 487,519      | 1.69   | 1     | 0.39  | 2,697,956  | 9.67  | 5(3+2)   | 10.63 | 6           | 2     |
| 민생당    | 415,473      | 1.44   | 0     | 0     | 758,778    | 2.71  | 0        | 0     | 0           | 0     |
| 더불어시민당 | -----        | -----  | ----- | ----- | 9,307,112  | 33.35 | 17(11+6) | 36.17 | -----       | ----- |
| 미래한국당  | -----        | -----  | ----- | ----- | 9,441,520  | 33.84 | 19(12+7) | 40.42 | -----       | ----- |
| 국민의당   | -----        | -----  | ----- | ----- | 1,896,719  | 6.79  | 3(2+1)   | 6.38  | 3           | 1     |
| 열린민주당  | -----        | -----  | ----- | ----- | 1,512,763  | 5.42  | 3(2+1)   | 6.38  | 3           | 1     |
| 무소속 외  | 1,577,714    |        | 5     |       | 2,285,016  |       |          |       | 5           | 1.66  |
| 합      | 28,741,408   | 100    | 253   | 100   | 27,899,864 | 100   | 47       | 100   | 300         | 100   |
| 유효정당수  | 2.363        |        | 1.90  |       | 4.177      |       | 3.188    |       |             |       |
| 불비례성   | 11.90        |        |       |       | 5.120      |       |          |       |             |       |

출처: 위키피디아, 중앙선거관리위원회 선거통계 시스템(<http://info.nec.go.kr/>, 검색일: 2020.04.12.)

참고: 유효정당수(Effective Number of Parties)는 락소와 타가페라(Markku Laakso and Rein Taagepera 1979). 불비례성(disproportionality)는 갤린거 지수(Gallagher 1991)에 기반을 두어 측정됨. 전체 유효득표 1%이상 얻은 정당을 대상으로 측정됨.



한국의 제21대 국회의원 선거에서 나타난 집합적 전략투표 동원 전략은 앞서 분석한 세 나라의 사례와 비교해 볼 때 유사점과 차이점이 존재한다. 먼저, 한국의 사례는 주요 정당이 비례대표 경쟁에 후보를 내지 않았고 소수정당의 명부를 활용하였다는 면에서 레소토의 사례와 닮아있다. 하지만 중요한 차이점도 존재한다. 레소토의 경우 주요정당이 연합의 파트너였던 소수정당의 명부를 활용하였다. 하지만 한국의 경우 민주당과 제1야당인 통합당이 활용했던 소수정당(시민당과 미래한국당)은 연합의 파트너 정당이라기보다는 선거에서 의석수 확대를 위해서 선거를 앞두고 급조된 정당이었다. 제21대 국회의원 선거 후 정치적 소임을 다한 두 정당은 민주당과 통합당과 합당을 통해서 소멸되었다.

## V. 나가며

이 글의 목적은 MMP 제도를 경험했던 앞선 세 사례(알바니아, 레소토, 베네주엘라)에서 나타난 집합적 전략투표의 동원 전략에 초점을 맞추어 한국의 준연동형 선거제도 개혁을 비판적으로 검토하는 것이었다. 한국의 준연동형 선거제도 개혁은 권력극대화를 추구하는 정당연합에 의해서 제21대 국회의원 선거를 앞두고 급박하게 이루어졌다. 이에 따라서 유권자들 사이에 선거제도 개혁 방향에 대한 공감대를 형성하지 못한 채 MMP 제도도입 자체에만 의미를 둔 채 이루어졌다. 이 결과 제21대 국회의원 선거에서는 불비례성이 오히려 늘어나는 결과를 낳았다.

정치권을 중심으로 한 그동안의 선거제도 개혁은 선거제도의 일반적 효과, MMP 제도의 일관된 긍정적 효과, 비례성의 증가가 정치적 대표의 향상으로 이어진다는 믿음에 근거하여 진행되었다(강우진 2017). 하지만 선거제도 개혁의 역사적 경험은 이러한 믿음이 근거가 취약하다는 것을 입증한다. (특정한) 선거제도는 해당 국가의 맥락에 상관없이 일반적인 효과를 만들어내지 않는다. 다수

의 연구가 맥락적 변수의 매개효과를 강조하고 있다(mediating role of the context) (APSA 2013; Ferree et al 2014).

다수제와 비례대표제의 이상적인 조합으로서 MMP 제도에 대한 믿음도 경험적 사실과 항상 부합하지 않는다. 이 글이 분석한 세 나라의 경험과 한국의 경험은 MMP 제도가 유권자들의 집합적인 전략투표를 유도하는 정당의 동원 전략에 취약하다는 것을 보여 주었다. 결국, 이글이 검토한 세 사례에서 MMP 제도는 도입당시 원형을 유지하지 못했다. 알바니아는 MMP를 포기하고 비례대표제를 채택하였으며 베네수엘라는 MMM으로 전환하였다. 레소토는 MMP를 유지하였지만 전략적 오용을 방지하기 위해서 1인 2표에서 1인 1표 MMP 제도로 선거제도를 변경하였다.

MMP 제도의 전략적 오용(manipulation)은 알바니아, 베네수엘라, 레소토와 같은 국가에서만 나타난 현상은 아니었다. 앞서 간단히 살펴본 대로 MMP 개혁의 성공사례로 잘 알려진 뉴질랜드에서도 이와는 덜 직접적인 방식으로 활용되었다. 1996년 웰링톤 센트럴 선거구에서 활용된 국민당의 전략이 나타내듯이 지역구 차원에 집합적 전략투표 독려 사례도 존재했다. 또한 ‘티파티 스캔들(Tea Party Scandal)’이 나타내듯이 정당 리더십 수준의 전략적 오용 시도도 존재했다. 또한 이탈리아 2001년 선거에서 활용된 유인명부(decoy list)처럼 MMP 제도와 비슷한 선거제도인 보정 의석제에서도 비슷한 전략이 나타날 수 있다.

MMP 제도가 다수제의 책임성과 비례대표제의 비례성을 같이 보장해주는 최적의 결합이 되기 위해서는 여러 가지 사례의 경험을 기반으로 잘 고안된 제도적 디자인이 이루어져야 한다. 앞서 논의한 바대로 세 나라는 서로 다른 제도적인 보완책을 채택하였다.

MMP에서 나타난 제도적 허점에 대한 몇 가지 제도적인 대안을 고려해 볼 수 있다. 먼저, 레소토의 경우와 같이 1인 1표 MMP 제도를 채택하는 것이다. 헝가리와 이탈리아에서 사용되었던 잉여투표 이전제도(positive vote transfer systems)는 다수제를 통해서 대표자를 선출하는 지역구 투표에서 당선자의 표와

낙선자의 표를 합하여 비례대표 당선자를 결정한다(Bochsler 2014). 1인1표 MMP 제도는 집합적 전략투표를 통한 제도적 오용을 방지할 수 있다는 장점이 있다. 이 제도가 한국에서 적용되기 위해서는 1인1표 MMM에 대한 헌법재판소의 위헌판결(2000 헌마 91)을 고려하여 정치권의 합의를 통한 입법전략이 전제되어야 할 것이다.

둘째, 비례대표 의석의 확대와 함께 MMM 제도로 돌아가는 방법이다. 두루 알듯이 비례성의 기준에서 볼 때 비례대표제(PR)와 MMP 순으로 강점이 있다. 하지만 MMM 제도의 경우도 비례대표 의석수가 충분히 확보된다면 지역구 단 순다수 대표제의 승자독식 경향을 상쇄하고 준연동형 제도도입의 명분이었던 비례성 향상을 기대할 수 있다(예를 들어, 지역구 대 비례대표 비율 2:1). MMM 제도의 경우도 집합적 전략투표 동원 전략에 완전히 자유로운 제도는 아니지만 비례대표 의석이 충분히 클 경우 주요정당이 위성정당 창당을 통한 집합적 전략투표 동원 전략을 할 정치적 유인이 매우 적다. 지역구 의석 감소를 통해서 비례대표 의석 확대를 이루는 방식은 현실적으로 대단히 어렵다. 따라서, 대표성의 확대를 위해서는 의석수가 확대될 필요가 있다. 이를 위해서는 국회의원의 특권을 과감히 축소하고 의원 정수 확대에 대한 국민적 공감대를 얻는 것이 일차적 과제다.

## 참고문헌

- 강우진. 2017. “한국 선거제도 개편론에 대한 고찰: 정부형태와의 정합성을 중심으로.” 『한국 선거제도 개편의 쟁점과 과제』 국회정치개혁특별위원회, 국회입법조사처, 한국정치학회 공동개최 특별 세미나 발표문.
- 김한나·박현석 2019. “연동형 비례대표제의 정치적 결과: 헝가리, 루마니아의 선거제도 연구.” 『유럽연구』 37권 2호, 173-195.
- 박찬욱. 2004. “제17대 총선에서 2표병립제와 유권자의 분할투표: 선거제도의 미시적 효과 분석.” 『한국정치연구』 13권 2호, 39-85.
- 윤광일. 2016. “제20대 총선 결과의 실증적 분석을 위한 제언.” 『의정연구』 47권, 47-79.
- Bochsler Daniel. 2007. “The Best of Both Worlds...or institutionalizing electoral lottery” Center for the Study of Democracy, UC-Irvine(<https://pdfs.semanticscholar.org/cd0c/f205766a3350e9dfc44209f6fe2ccd683d12.pdf>, 검색일 2020.02.27).
- \_\_\_\_\_. 2009. “Are Mixed Electoral Systems the Best Choice for Central and Eastern Europe or the Reason for Defective Party Systems? *Politics & Policy* 37(4): 735-767.
- \_\_\_\_\_. 2012. “A quasi-proportional electoral system ‘only for honest men’? The hidden potential for manipulating mixed compensatory electoral systems.” *International Political Science Review* 33(4): 401-420.
- \_\_\_\_\_. 2014. “Which mixed-member proportional electoral formula fits you best? Assessing the proportionality principle of positive vote transfer systems.” *Representation* 50(1): 113-127.
- Crisp Brian and Juan Carlos Rey. 2003. “The Sources of Electoral Reform in Venezuela.” In Shugart, Matthew S., Wattenberg M. P, eds. *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*, 405-431. Oxford: Oxford University Press.
- Elbasani Arolda. 2008. “Mixed Member Electoral Systems in Transition Contexts:

- How Has the System Worked in Albania?" *CEU Political Science Journal* 3(1): 72-92.
- Elklit Jørgen, 2008. "The 2007 General Election in Lesotho: Abuse of the MMP System?" *Journal of African Studies* 7(1): 10-19.
- European Uniono. 2006. Election Observation Mission Venezuela 2005 Final Report. CARACAS
- Fiva Jon H and Olle Folke. 2016. "Mechanical and Psychological Effects of Electoral Reform." *British Journal of Political Science* 46(2): 265-279.
- Gallagher Michael. 1991. "Proportionality, disproportionality and electoral systems." *Electoral Studies* 10(1): 33-51(least squares index).
- Gschwend, Thomas, and Henk Van der Kolk. 2006. "Split Ticket Voting in Mixed Member Proportional Systems: The Hypothetical Case of The Netherlands." *Acta Politics* 41: 163-179.
- Gschwend, Thomas, and Michael F. Meffert. 2017. "Strategic voting." In Arzheimer, Kai, Evans, Jocelyn, Lewis-Beck, and Michael S, eds. *The SAGE handbook of electoral behaviour*, 339-366. California: SagePubnsLtd.
- International Crisis Group. 2001. "Albania Parliamentary Election 2001." Balkans Briefing Paper 23, Tirana/Brussels. (<https://www.crisisgroup.org/europe-central-asia/balkans/albania/albanias-parliamentary-elections-2001>, 검색일 2020.03.15).
- Kulisheck Michael R and Brian F. Crisp. 2001. "The Legislative Consequences of MMP Electoral Rules in Venezuela" In Shugart, Matthew S., Wattenberg M. P, eds. *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*, 405-431. Oxford: Oxford University Press.
- Laakso Markku and Rein Taagepera. 1979. "Effective number of parties: a measure with application to west Europe." *Comparative Political Studies* 12(1): 3-27.
- Matlosa Khabele. 2008. "The 2007 General Election in Lesotho: Managing the Post-Election Conflict." *Journal of African Election* 7(1): 20-49.
- Maya Margarita López and Luis E. Lander. 2011. "Participatory Democracy in

- Venezuela: Origins, Ideas, and Implementation.” In David Smilde, Daniel Hellinger eds. *Venezuela's Bolivarian Democracy: Participation, Politics, and Culture under Chávez*. Duke University Press.
- Mayorga René Antonio. 2001. “The Mixed-Member Proportional System and Its Consequences in Bolivia” In Shugart, Matthew S., Wattenberg M. P. eds. *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*, 173-193. Oxford: Oxford University Press.
- OSCE/ODIHR, 2005a, Election Observation Mission Report 3 April 12-16, . Warsaw: OSCE ODIHR.
- OSCE/ODIHR, 2005b, Election Observation Final Report 3 July. Warsaw : OSCE ODIHR.
- Polga-Hecimovich. 2014. “How Did Venezuela’s MUD Get its Super Majority? Global Americans, December.”(<https://theglobalamericans.org/2015/12/venezuelas-mud-get-supermajority>, 검색일 : 2020. 03.20)
- Reilly Benjamin. 2007. “Electoral Systems and Party Systems in East Asia” *Journal of East Asian Studies* 7 : 185-202.
- Renwick Alan. 2010. *The Politics of Electoral Reform: Changing the Rules of Democracy*. Cambridge: Cambridge University Pres.
- \_\_\_\_\_. 2011. “Electoral Reform in Europe since 1945.” *Western European Politics* 34(3):456-477.
- \_\_\_\_\_. 2018. “Electoral System Change.” In Erik S. Herron, Robert J. Pekkanen, and Matthew S. Shugart, eds. *The Oxford Handbook of Electoral Systems*, 113-134. Oxford : Oxford University Press.
- Reynolds Andrew and Ben Reilly. 1997. *The international IDEA handbook of electoral system design*. Stockholm, International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Riera Pedro and Damien Bol. 2017. “Ticket-splitting in mixed-member systems: on the importance of seat linkage between electoral tiers.” *West European Politics*

40 : 584-597.

Wilpert Gregory. 2005. "Election Observation and Legitimacy of Venezuela's Parliamentary Election." December 19th. 2005(<https://venezuelananalysis.com>, 검색일: 2020.03.22).

온라인 자료

Adam Carr. 2005. "2005 Legislative Election"

(<http://psephos.adam-carr.net/countries/v/venezuela/venezuela2005.txt>, 검색일: 2020. 04.05).

Wikipedia. "1991 Albanian Constitutional Assembly Election." ([https://en.wikipedia.org/wiki/1991\\_Albanian\\_Constitutional\\_Assembly\\_election](https://en.wikipedia.org/wiki/1991_Albanian_Constitutional_Assembly_election), 검색일 : 2020.03.20).

Wikipedia. "1997 Albanian Parliamentary Election." ([https://en.wikipedia.org/wiki/1997\\_Albanian\\_parliamentary\\_election](https://en.wikipedia.org/wiki/1997_Albanian_parliamentary_election), 검색일 : 2020.03.22).

National Republican Institute for International Affairs. The 1991 Elections in Albania ([https://www.iri.org/sites/default/files/fields/field\\_files\\_attached/resource/albanias\\_1991\\_parliamentary\\_elections.pdf](https://www.iri.org/sites/default/files/fields/field_files_attached/resource/albanias_1991_parliamentary_elections.pdf), 검색일 : 2020.03.15).

ACE. 2008. "The MMP Electoral System Faces Political Challenges in Lesotho." (<http://aceproject.org/today/feature-articles/the-mmp-electoral-system-faces-political-challenges-in-lesotho>, 검색일 : 2020. 04.02).

African Democracy Encyclopaedia Project. 2007. "Lesotho: 1998 National Assembly election results." (<https://www.eisa.org.za/wep/les1998results.htm>, 검색일 : 2020. 04.01).

참여연대. 의석수 계산기 (<http://watch.peoplepower21.org/election>, 검색일 : 2020.04.02).

|  |
|--|
| 투고일: 2020.06.13.    심사일: 2020.07.17.    게재확정일: 2020.08.06. |
|--|

# Korea's Quasi-Mixed Member Proportional Representation Electoral Reform and Mobilization of Collective Strategic Voting

Kang, Woo-Jin | KyungPook National University

This study analyzes the parties' mobilizing strategy of the collective strategic voting in the previous three cases (Albania, Lesotho, and Venezuela) that have experienced the MMP system. In doing so, this study aims to critically review the electoral reform induced before the 21st National Election. The electoral reform of the quasi-MMP electoral system in Korea was urgently introduced ahead of the 21st National Assembly's election by a party coalition pursuing power maximization. Accordingly, it was done only with the focus of introducing the MMP system itself to increase proportionality without forming consensus among voters. The experience of the three countries analyzed in this article confirmed that the MMP system is vulnerable to parties' mobilization of the collective strategic voting of voters. In the end, in the three cases reviewed by this study, the MMP system failed to maintain its original form at the time of introduction. Albania abandoned MMP and adopted a proportional representation system, and Venezuela converted to MMM. Lesotho maintained the MMP but changed the election system from 2 votes per person to 1 vote per person to prevent strategic misuse.

To make the expected effects of MMP electoral reform realize, it is crucial to forming a consensus among voters, the sovereign, to introduce the MMP election system. When voters actively support the introduction of the MMP election system, the possibility of collective strategic voting will significantly reduce. In this case, the political party's political incentive to circumvent the



MMP system by creating a satellite political party will decrease.



# 지역재생관점의 로컬 커먼즈 구현 가능성 연구: 로컬 자원과 자산화 사례를 중심으로\*

류석진 | 서강대학교 \*\*

조희정 | 서강대학교 사회과학연구소 \*\*\*

김용복 | 경남대학교 \*\*\*\*

## | 국문요약 |

이 글은 커먼즈 정책(혹은 운동)이 직면하고 있는 제도.정체성.개념 문제를 바탕으로 개념과 범위가 유형에서 무형, 부존에서 창조 등 다양한 유형으로 진화되고 있지만 여전히 불완전한 체계 속에서 진행되고 있음을 검토하였다. 이 글에서는 일반적이고 포괄적인 커먼즈가 아니라 로컬 커먼즈나 생활 커먼즈와 같은 실감도 높은 개념이 필요하고, 시민자산화나 마을호텔과 같은 실천형 커먼즈 발굴의 필요성을 제시한다.

또한 제도 부문의 선제적 커먼즈 생태계 기반 조성 지체, 제도의 하향식 운영, 지속적이고 체계적인 성과평가 문제와 비제도 부문의 상향식 주민 수요 발굴, 구현방식으로서 다양한 커먼즈 방식 적용, 로컬로의 범위 확장 등 총 여섯 가지 문제를 과제로 제시하였다.

주제어 | 커먼즈, 지역재생, 로컬자원, 로컬자산화, 마을호텔

\* 이 논문은 2018년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구이다 (NRF-2018S1A3A2075237).

\*\* 제1저자

\*\*\* 교신저자

\*\*\*\* 제2저자

## 1. 문제제기

이 글은 공유자원을 의미하는 커먼즈(communs)<sup>1)</sup> 개념과 커먼즈 구현방식을 의미하는 커머닝(commoning)<sup>2)</sup>에 대한 정리에 기반하여, 최근에 더욱 부각되고 있는 커먼즈 관련 쟁점을 분석하고, ('도시' 커먼즈에 제한되는 것이 아닌) 로컬 커먼즈 및 생활 커먼즈로 커먼즈 '범위를 재정의하거나 복원'할 필요성과 다양한 커머닝 방식 확장의 필요성을 검토하고자 하는 시론적 글이다. 커먼즈 개념과 커머닝에 대한 논의가 필요한 이유는 다음과 같다.

### 1. 다양한 커먼즈 개념 수용 노력의 필요성

첫째, 커먼즈 개념의 다양화가 진행되고 있다. 리피에즈에 따르면 커먼즈 단어의 기원은 정복왕 윌리엄과 노르만 시기까지 거슬러 올라간다. 커먼즈의 어원은 노르만 단어 *commun*에서 온 것으로 추정되는데, '*commun*'은 '다시 선물'이라는 뜻과 '답례', '의무'라는 뜻을 둘 다 갖는 단어인 '*munus*'에서 온 단어로 개념화되었다(Bollier 2015, 250-251).

2017년 P2P재단의 미셸 바우웬스(Michel Bauwens)는 벨기에 겐트시 커먼즈 전환계획(Commons Transition Plan for the City of Ghent) 사례를 분석하면서 커먼즈를 '공동소유·관리하는 공유자원'이라 정의하고 그 방법으로써 커머닝과 자치 거버넌스를 제시하였다(Michel Bauwens & Yurek Onzia 2017. 6). 바우웬스 이전에도 오스트롬(Elinor Ostrom 1991) 등은 자원을 시민이 주체적으로 공

---

1) 국내 도서와 논문에서 커먼즈는 공유재, 공유자원, 공동자원, 공동자산 등 맥락에 따라 여러 단어로 표현한다. 바우웬스의 글을 번역한 조운경은 이를 포괄하여 커먼즈로 표기하였는데, 이 글 역시 포괄적 의미로서 커먼즈라고 표기한다(Michel Bauwens & Vasilis Niaros 2017, 7). 한편 오스트롬은 공유자원을 Common-Pool Resources(CPRs)로 명명하였다(Elinor Ostrom 1991).

2) 보통 커머닝은 '공유화'라고 번역한다.

동소유하고 관리하는 공유자원의 중요성과 커먼즈의 여덟 가지 지속조건을 명료하게 밝힌 바 있다.

커먼즈를 포괄적으로 정의한 광노완(2015, 101)은 “토지만 국한되지 않고 공기, 물, 지하자원과 같은 공유의 자연재 및 문화, 언어, 무상교육, 공유기업 등 해당 공동체 성원들이 평등한 권리를 갖는 역사적·사회경제적 자원 내지 재화”를 커먼즈라고 급진적으로 규정하였고, 커먼즈 개념을 현재에 대입하여 좀 더 상세히 정의한 홍기빈은 소유에 기반한 플랫폼(Platform) 기업에 맞선 커먼즈의 대안적 의미를 강조하며, “플랫폼이 투자자의 배타적 소유물이 되고 거기에 연결되는 모든 것을 철저히 수익성이라는 관점에서 가격이 매겨지는 상품으로 전략하는 것이 아니라 플랫폼이 참여하는 모든 이들, 심지어 직접 참여하지 않는 폭 넓은 공공의 공동소유가 되면서 그 모든 이들이 자신들의 자원을 합치고 운영하며 거기에서 나온 이익을 함께 배분하고 향유하는 전체 과정을 함께 관리하는 전 과정”이 커먼즈라고 정의했다.<sup>3)</sup>

1968년 하딘(Hardin)의 공유지의 ‘비극’에 대해 오스트롬이 공유지의 ‘희극’이라는 가능성으로 맞서고 이후엔 공유지의 ‘드라마’<sup>4)</sup>가 펼쳐졌다고 해도 과언이 아닐 정도로, 커먼즈에 대한 급진적 정의 혹은 현재적 의미에서의 개념 확장 시도는 지속적으로 이어져왔다(커먼즈 개념에 대해서는 이 글의 2장 1절에서 더 상세히 설명한다). 따라서, 최대주의적 해석 혹은 최소주의적 해석이든, 다양화 혹은 혼선이든 커먼즈 개념에 대한 논의는 여전히 이어지고 있다.

## 2. 커먼즈의 정체성에 대한 논의 필요성

둘째, 커먼즈의 정체성에 대한 논의가 필요하다. 공동자원관리로서의 커먼즈는 정책이나 사회운동에서 모두 매력적인 개념이다. 정책 차원에서는 거버넌스

3) 홍기빈. 2019. “플랫폼 기업의 대안 ‘커먼즈.’” 『경향신문』(9월 27일), 23.

4) 정영신(2014)

와 민주주의, 시민참여를 포괄할 수 있는 선진적인 정책철학으로서의 매력을 갖고 있다. 국내에서는 2012년 서울시 공유도시 계획도입과 함께 정책 차원의 커먼즈 서비스 확대로 나타나고 도시 커먼즈라는 개념이 형성되었으며, 서울시의 선행정책효과가 광역시에도 이어져 2020년 현재까지 서울 포함 총 8개 지자체에서 커먼즈 관련 조례가 제정되었다.<sup>5)</sup>

(이 글에서의 커먼즈 개념과는 의미가 좀 다르지만) 2016년 행정자치부는 지방자치단체의 공유재산 실태조사를 본격적으로 실시하며 공유자원 현황 파악을 시작하기도 하였다.<sup>6)</sup> 신자유주의 시대, 강력한 정부와 시장의 시대에 정책 부문에까지 커먼즈가 도입되었다는 것은 커먼즈의 확장성에 많은 시사점을 내포한다.

한편, 사회운동영역에서도 커먼즈가 인기이다. 자연자원뿐만 아니라 공간, 환경, 지식생산물, 디지털 콘텐츠(digital contents)에 이르기까지 현대적 커먼즈 자원을 발굴하고, 시민연대를 실천하는 것은 그 어떤 사회운동보다 역동적인 과정으로 진행될 수 있다. 때로 극심한 갈등으로 작동하는 경우도 있지만 갈등 그 자체가 살아있는 정치를 형성하는 기폭제가 될 수 있기 때문이다. 커먼즈 사회운동이 아니었다면 몰랐을 많은 자원이 커먼즈의 이름으로 호명되고, 커먼즈 대상이 되어, 제도변화를 요구하고 있으며 그 자체가 커먼즈의 정치적 존재성을 드러내기도 한다.

물론 정책 커먼즈와 사회운동 커먼즈가 양립할 수 있는가라는 또 다른 문제제기를 할 수 있다. 그뿐만 아니라 정책 커먼즈에는 공유 개념이 더해져 커먼즈와 다른 의미를 형성하기도 한다. 아울러 토지, 공간 등 물질공간의 소유권 문제를 고려한다면 당연히 법적 상충관계가 발생할 수밖에 없는데, 이런 현실에서 커먼즈를 현실적으로 구현하는 것이 가능한가라는 실효성에 대한 의문이 발생할 수 있다. 비제도 측면에서 사회운동으로 커먼즈 운동을 주창하는 것은 가능할 수

5) 서울 외에 현재까지 커먼즈 관련 조례를 제정한 광역지자체는 경기(2014년), 부산(2015년), 대전(2016년), 대구, 인천, 광주, 전북(2017년)이다.

6) 2014년 말 기준 전국 지자체 공유재산은 455만 필지(토지), 13만 동(건물), 면적 8,328km<sup>2</sup>이며, 가액은 556.7조원 규모이다(행정자치부 2016.04.07.).

있지만 정책 측면에서 커먼즈를 주도하는 것의 의미를 논리적으로 제시하는 것은 매우 어려운 문제일 수 있다.

### 3. 커먼즈의 당면과제 해결 노력의 필요성

그럼에도 불구하고, 자치단체장의 의지(행위자 요인), 시민의 요구(행위자 요인과 사회적 요인), 자본주의 소유구조의 한계와 위기, 양극화, 젠트리피케이션(gentrification), 불평등(경제적 요인)과 같은 세 가지 부문의 복합적 요인을 바탕으로 커먼즈 개념의 다양화와 정체성에 대한 논의는 앞으로도 계속 확산될 전망이다. 그러나 국내 커먼즈 정책과 논의는 10년여 정도의 확산과정에도 불구하고 여전히 많은 문제에 직면하고 있다.

첫째, 제도적 측면에서 ‘행위자 제한성 문제’가 있다. 서울시 기초자치구나 서울 외의 광역지자체에서 서울시 공유도시계획과 같은 계획·조례·정책 수립이 증가하고 있지만 커머닝과 같은 공유방식 활성화나 선순환적인 커먼즈 생태계 구현보다는 일방적인 정보제공형 서비스 제공에 머물러 있을 뿐 시민주도형의 실질적인 커먼즈가 형성되지 못하고 있다.

즉, 커먼즈 자체에 대해 -자치단체장만의 의지로 사회적으로 소개되는 수준에 머무는 것이 아니라- 시민자치와 공동체 가치에 대한 범용적 이해가 동반되어야 함에도 불구하고, (개인 소유 외에는) 정부 관리 자원이 폭넓게 존재하고 있는 현실에서, 시민은 주도자가 아닌 단순 소비자나 이용자로서 수동적 주체로 자리 매김되는 제한성과 비민주성 문제가 있다.

둘째, 본질적으로는 커먼즈 개념, 즉 ‘공유 개념에 대한 명확한 정의의 어려움’ 문제가 있다.<sup>7)</sup> 커먼즈는 공유경제가 아닌 공유자원의 공동관리를 의미함에도 불구하고, 우버(Uber), 에어비엔비(Airbnb) 등 플랫폼 경제(Platform Economy) 서

7) 커먼즈 용어에 대한 번역과 개념 혼선 문제에 대해서는 정영신(2014), (2016); 최현·Tai Hsing-Sheng(2015) 참조.

비스들이 공유경제를 주창하면서 공유의 의미에 혼선을 야기하고 있다.<sup>8)</sup> 커먼즈 개념의 혼선과 훼손 문제는 타다 서비스 갈등, 경의선 공유지 갈등으로 더욱 격화되었고, 최근에는 서울시 문화공원화에 이의를 제기한 대한항공 송현동 부지 갈등도 심화되는 상황이다.<sup>9)</sup>

공유 개념을 - 기존 영리추구형 서비스와 구분 짓는 의미에서 - 사적 소유의 해체라는 급진적 의미로 받아들이는 경우도 있고, 다른 한편으로는 전환도시, 커먼즈 도시, 공유도시 등이 혼용되면서 추상적 담론, 도시에 한정된 정책이라는 의미 왜곡도 발생하고 있다. 커먼즈 개념의 단초에 대해 강조한 김광현은 커먼즈는 자본주의 이전에 존재했던 공유지에서 유래하는 것으로서 공(共)은 사(私)와 공(公)의 바탕이지 사(私)와 공(公) 사이에 있는 게 아니라는 의미를 강조하기도 하였다.<sup>10)</sup> 이에 비해 타베타 마사히로(多辺田政弘)는 사(私)와 공(公) 사이에 있는 공(共)을 공동자원 영역으로 규정했다(정영신 2014, 212에서 재인용).

결국, 무엇으로부터 무엇으로 전환된다는 것인지, (대)도시 외의 지역에서 커먼즈는 아예 불가능한 것인지, 공유와 공동의 차이는 무엇인지, 공유 범위는 어느 정도인지, 공유의 구현수단은 무엇인지 등에 대한 명확한 인지가 이루어지기 어려운 상황이다. 따라서 커먼즈의 공간성(지역성), 속성, 커먼닝 방법, 범주 등에 대한 실용적 범위 설정과 용어 재해석의 문제가 여전히 남아 있다.

#### 4. 글의 구성

이 글은 커먼즈 개념에 대한 정리, 로컬 자원의 커먼즈화 가능성, 커먼닝 방식

8) 커먼즈를 ‘국가나 기업, 개인이 소유하지 않은 공동재화를 늘려나가는 고민’이라고 표현한 정선에 서울시 혁신기획관은 커먼즈를 ‘사회적 공공재’나 ‘시민 공공재’와 같은 표현으로 대체할 수 있다는 의견을 제시하였다(이정민. 2019. “공유는 렌탈이 아니다... 시민이 중심.” 『조선비즈』(10월 4일)

9) “대한항공, 서울시 송현동 부지매각 방해, 권익위에 SOS.”(『YTN』2020.06.13.)

10) 김광현. 2020. “공(公)이 있기 전에 공(共)이 있다.” 『한국경제』(2월 17일), 33.



의 현재성을 검토함으로써 커먼즈 담론을 넘어서서 커먼즈의 경험적 사례를 발굴하는 것으로 확장을 시도할 것이다. 소유구조의 해체 혹은 재구성을 목적으로 한다는 점에서 커먼즈에는 필연적으로 갈등요인이 내재되어 있을 수밖에 없지만 좀 더 정교한 정책철학과 좀 더 포용적인 커머닝 방식을 고려한다면 갈등 조정이나 해소의 단초를 발견할 수 있다.

이 글을 시론적 성격으로 규정한 이유는 공고한 사적 소유에 기반한 신자유주의 사회에서 커먼즈의 가능성을 논의하는 것 자체만으로도 매우 급진적일 수 있기 때문이다. 또한 경험으로서의 커먼즈가 일반화되기 위해서는 오랜 시간이 걸릴 것이므로, 우선 커먼즈의 확장 가능성을 시도한 사례를 참조함으로써 커먼즈 개념의 공고화에 기여하고자 하기 때문이다. 이 글에서 제시한 사례는 현재진행중이고 사례 자체가 분석은 아니기 때문에 밀도 있게 사례분석을 진행하진 않았다. 다만 커먼즈를 둘러싼 현재의 혼란스러운 구조에서 의미있는 의문을 제시하는 것을 목적으로 한다는 점에서 시론이라고 평가한다.

이 글은 커먼즈에 대한 제도적 일방성, 복합적 정체성, 불분명한 개념문제 속에서 도시 커먼즈 개념을 로컬 커먼즈로 대체할 수 있는 가능성을 고찰한다. 이를 통해 그동안 도시재생에서 많이 사용되었던 커먼즈 개념을 로컬 중심으로 새롭게 의미를 부여하고, 로컬에서 현재 진행되고 있는 다양한 커머닝 방식을 수용하는 것이 필요하다는 것을 강조한다(지역, 도시, 로컬의 개념에 대해서는 3장에서 상세히 설명한다).

먼저 제2장에서는 기존 논의와 사례에서 나타난 커먼즈 개념과 구현방식으로서의 커머닝 그리고 이미 구현되고 있는 커머닝 분야를 검토하여 개념 재설정의 필요성, 커머닝 방식 다양화의 필요성과 커먼즈 생태계 조성의 필요성을 강조한다.

제3장에서는 로컬 커먼즈와 커머닝이 구현된 사례를 소개하여 도시 커먼즈에 국한되는 것이 아닌 로컬 커먼즈와 커머닝의 실현 가능성을 평가한다. 이 과정에서는 로컬자원을 부존자원, 발견자원, 창조자원으로 분류하여 소개하고, 로컬 커머닝을 구현한 대표적 사례로서 마을호텔 프로젝트를 소개한다. 로컬 커먼즈와

커머닝의 실재를 소개함으로써 커먼즈의 도시 범위라는 제한성을 넘어서는, 로컬 커먼즈나 생활 커먼즈로의 재설정이 필요하며, 나아가 다양한 로컬 커머닝 방식에 대한 연구가 커먼즈의 사회적 확산에 기여할 수 있음을 논증하는 것이 제3장의 목적이다.

기존 이론연구와 경험연구에 이어 제4장에서는 여전히 남아 있는 실천적 쟁점을 제시한다. 즉 제도 부문에서는 선제적 커먼즈 생태계 기반 조성의 지체, 제도의 하향식 방향성 문제, 지속적이고 체계적인 성과평가 문제와 비제도 부문에서는 상향식 주민 수요 발굴 문제, 구현방식으로서 다양한 커머닝 방식 적용 문제, 로컬로의 범위 확장 문제 등 총 여섯 가지 문제를 쟁점으로 정리한다.

결론에서는 현재까지 10여 년간 진행된 커먼즈 담론의 외연을 실천적으로 확장하고, 실용적 측면에서 다양한 커머닝 방식을 적용함으로써 커먼즈 실천에 대한 전략적 접근과 내포적 개념의 심화가 필요함을 강조하며 글을 마무리한다.

## II. 커먼즈의 특징과 쟁점

커먼즈 개념화의 어려움과 복합적 정체성이라는 문제제기를 2장에서 좀 더 구체적으로 살펴보면 정책 커먼즈나 사회운동 커먼즈가 직면하고 있는 어려움의 특징을 알 수 있다. 즉, 커먼즈 개념과 범위가 역동적으로 변화하고, 정책 커먼즈에 대한 인식이 부족한 현실이 큰 문제이기 때문에 이론적 차원에서 커먼즈 개념을 재설정하고 실천적 차원에서 다양한 커머닝 발굴을 통한 커먼즈 생태계 조성이 필요하다.

### 1. 커먼즈 개념과 범위: 커먼즈 유형의 다변화

커먼즈와 커머닝에 대한 많은 사례를 비교연구 한 오스트롬은 기본적으로 커

먼즈 범위를 감소성과 비배제성이라는 두 가지 속성을 기준으로 구분하였다. 그러나 오스트롬 연구에 대해서는 근대적인 사적소유제도와 자본주의하에서의 자원이용 현실에 대한 비판적 시각이 결여되어 있으며, 커먼즈의 구체성보다는 이론의 일반화 중심으로 연구하여, 공동자원으로서 커먼즈 형성이나 해체와 같은 변동 문제를 부차적인 것으로 취급한다는 비판도 제기되었다(정영신 2016, 413-415).

〈표 1〉 오스트롬의 재화 분류 범주

| 구분   | 배제성   | 비배제성   |
|------|---|--|
| 감소성  | <b>사적 재화(private goods)</b><br>나무, 양, 물고기, TV, 케이블 TV셋탑박스, 컴퓨터 책, 빵, PC     | <b>공동자원, 공동재(common pool resource)</b><br>숲, 목초지, 어장, 관개시설, 지하수, 매장지역에서 뽑아 올리는 석유, 인터넷의 속도와 질, 도서관 |
| 비감소성 | <b>클럽재(club goods, 요금재)</b><br>케이블 TV, 유료도로, 고급 레스토랑, 사교모임, 신문구독, 놀이방, 탁아시설 | <b>(순수한) 공공재(public goods)</b><br>국방, TV방송, 경치, 햇빛, 인터넷, 과학지식                                      |

\* 자료: Mckean(2013), 오스트롬·헤스(2010, 35)에서 재구성(정영신 2016, 410에서 재인용)

수많은 비판만큼이나 오스트롬 이후 사회환경 변화에 따라 역사적으로 다양한 유형의 커먼즈가 생성되었다. 바우웬스와 니아로스는 오스트롬 학파가 연구한 ‘천연자원 커먼즈’에서 길드 시스템, 복지 시스템, 자치 코뮌, 협동조합 등 ‘사회적 커먼즈’로 변화하였고, 인터넷 출현 후 네트워크사회가 형성되면서 ‘지식 커먼즈’의 중요성이 등장하였고, 물리공간과 디지털공간이 합쳐진 피지털(physital, physical+digital)이 이루어지는 핵심 장소인 ‘도시 커먼즈’로 변화했다고 분석하며 <그림 1>과 같은 기준으로 커먼즈 유형을 분류하였다(Michel Bauwens & Vasilis Niaros 2019, 27-30).

〈그림 1〉 네 가지 유형의 커먼즈



\* 자료 : Michel Bauwens & Vasilis Niaros(2019, 31)

즉, 각 유형을 커먼즈 범위 혹은 유형의 진화 과정으로 본다면 천연자원 커먼즈에서 조합(union)과 같은 사회적 커먼즈가 출현하였고, 디지털 커먼즈(digital commons)라는 새로운 형태가 나타나기도 하고, 사회지리적 조건에 기반한 도시 커먼즈(urban commons)가 있다면 재지역화가 진행되는 생산 커먼즈도 있다고 설명한다(Michel Bauwens & Vasilis Niaros 2019, 32).

유형에서 무형으로, 부존에서 창조로 변화하는 환경에서 커먼즈 유형은 다양하게 분류할 수 있다. 단, 각 유형은 본질적 특성의 차이가 있지만—사회환경 변화가 단절적으로 진행되는 것은 아니기 때문에—현재에도 오랜 유형의 커먼즈와 새로운 유형의 커먼즈가 병존할 수 있다. 따라서, 이윤 추구를 위한 배타적 소유의 대척점에서 자생적 의미의 커먼즈가 생성된다는 사실은 본질이지만 그 외에 새로운 커먼즈 유형의 등장 가능성, 다양한 커먼즈의 복합성, 커먼즈의 전략적 선택성과 정치적 문제 또한 다양하게 전개될 수 있다.

## 2. 정책 커먼즈에서 나타나는 인식확산의 어려움

커먼즈 개념의 유형이 아닌 정책 커먼즈 사례로서 서울시 공유도시정책을 보면 물건, 공간, 정보 분야를 중심으로 정책이 구성되어 있다. 서울시 공유도시정책에는 인구 30만 명인 도시에서 최근 10년간 500개의 도시 커먼즈가 탄생했다는 벨기에 겐트(Ghent)시 사례나 바르셀로나(스페인), 볼로냐(이탈리아), 나폴리(이탈리아), 밀라노(이탈리아), 프롬(영국) 등의 사례가 영향을 미쳤다. 그뿐만 아니라 미국에서는 주·도시 정부에 따라 다양한 공유도시 사례가 진행되어서 합법화를 추진하는 샌프란시스코 등 9개 시, 분야별 찬반 양립이 있는 시카고 등 22개 시, 공유도시 정책에 부정적인 뉴욕 등 15개 시, EU 산하 위원회의 유럽공유경제연합(2013년), 영국 공유경제정책의 본격화(2014년)도 정책형성에 영향을 미쳤다(서울시 2015, 2).

물론 서울시가 공유도시정책을 커먼즈라고 규정한 것은 아니다. 그뿐만 아니라 공유도시에서 공유(sharing)라는 개념이 보편적인 기초(혹은 공공) 서비스를 공유도시사업으로 제공하는 차원도 있다. 이에 더하여 커먼즈 정책이 진행되는 과정에서 하향식 정책추진, 지속적인 공유기업 확보의 어려움, 전담조직 부재 등의 문제들도 발생하고 있다(서울시 2015, 5). 실제로 공유도시에 대한 인식평가에서도 몇 개 공유 서비스에 대한 파편적 이용 외에 질적인 의미 습득이나 커먼즈 필요성에 대한 본질적인 차원에서 긍정적인 의식변화는 잘 보이지 않는다(<표 2> 참조).

〈표 2〉 서울시민의 공유도시 인지도 조사(2016-2019년) 단위: %

| 구분  | 항목            | 년도 | 2016년<br>(2,500명) | 2017년<br>(2,500명) | 2018년<br>(1,000명) | 2019년<br>(1,000명) |
|-----|---------------|----|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
|     |               |    |                   |                   |                   |                   |
| 인지도 | - 따릉이(자전거)    |    | 89.1              | 92.9              | 92.5              | 95.2              |
|     | - 나눔카(자동차)    |    | 88.5              | 88.1              | 71.6              | 71.6              |
|     | - 주차장 공유      |    | 66.6              | 71.5              | 48.6              | 53.6              |
|     | - 공유대여소       |    | 50.1              | 54.2              | 19.7              | -                 |
|     | - 아이 옷·장난감 공유 |    | 64.3              | 69.3              | 30.8              | -                 |
|     | - 공공시설 개방     |    | 64.9              | 60.2              | 28.2              | -                 |
|     | - 공공데이터       |    | 60.1              | -                 | 25.6              | 33.2              |
| 경험도 | - 따릉이(자전거)    |    | 29.4              | 27.2              | 38.9              | -                 |
|     | - 나눔카(자동차)    |    | 20.3              | 22.2              | 20.5              | -                 |
|     | - 주차장 공유      |    | 22.1              | 17.2              | 15.6              | -                 |
|     | - 공유대여소       |    | 15.5              | 9.7               | 6.0               | -                 |
|     | - 아이 옷·장난감 공유 |    | 20.1              | 14.0              | 6.8               | -                 |
|     | - 공공시설 개방     |    | 21.3              | 14.4              | 10.9              | -                 |
|     | - 공공데이터       |    | 15.4              | -                 | 14.4              | 25회               |
| 만족도 | - 따릉이(자전거)    |    | 88.8              | 88.4              | 93.9              | -                 |
|     | - 나눔카(자동차)    |    | 90.9              | 87.9              | 91.0              | -                 |
|     | - 주차장 공유      |    | 89.4              | 79.7              | 88.8              | -                 |
|     | - 공유대여소       |    | 94.4              | 92.8              | 86.4              | -                 |
|     | - 아이 옷·장난감 공유 |    | 96.9              | 85.3              | 90.9              | 96                |
|     | - 공공시설 개방     |    | 95.2              | 91.2              | 88.7              | -                 |
|     | - 공공데이터       |    | 88.4              | -                 | 84.4              | -                 |

\* 자료: 서울시(2016. 10; 2017; 2018. 12; 2019.12.31.)

앞서 언급한 것처럼, 시민들이 이들 서비스를 공유자원으로 인식하고 있는지 그저 단순한 공공서비스로 인식하고 있는지도 불분명하다. 공동자원에 대한 자생적인 공동관리, 공동제도화를 커먼즈의 핵심이라고 본다면<sup>11)</sup> 서울시 공유도시 정책은 공동자원 범위가 제한적이고, 공동관리하는 주체로는 지방정부만 보이며,

시민의 공동자치제도는 아예 보이지 않는 것이다. 따라서 진정한 커먼즈 구현을 위해서는 여전히 제한적이고 한계를 보이고 있다.

### Ⅲ. 지역재생관점의 로컬 커먼즈와 커머닝

#### 1. 로컬 커먼즈의 범위: 로컬 자원

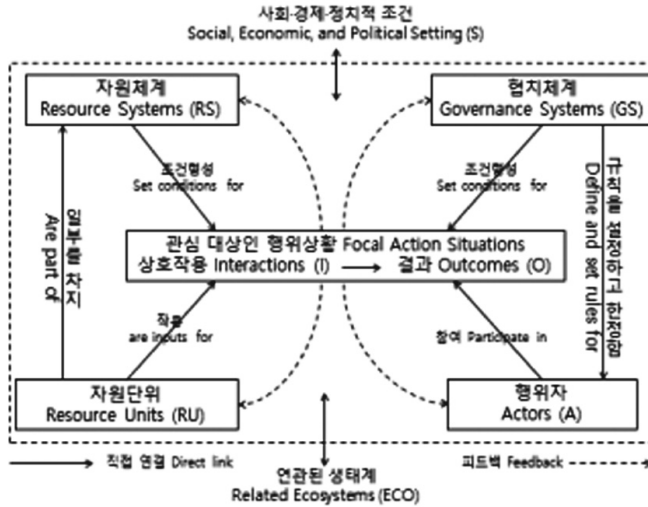
오스트롬 이후의 커먼즈 연구는 주로 농촌 중심의 작은 지역 커먼즈 연구<sup>12)</sup>에서 점차 그 범위가 확대되었고, 한편으로는 규율과 법을 강조하는 제도 분석 모델 연구(Institutional Analysis and Development, IAD)가 주를 이루었다. 그러나 대안으로서 커먼즈의 복잡한 관리구조와 구조변화 가능성을 중심으로 사회생태계(Social-Ecological System, SES) 모델을 적용하면 로컬 행위자, 자원, 단위, 체계에 대한 포괄적 분석을 할 수 있다(최현 · Tai Hsing-Sheng 2015, 168-177). 또한 커먼즈의 원래 의미 자체가 자원에만 한정된 것이 아닌 자원, 특정 공동체, 자치규약 등이기 때문에 이 글에서도 포괄적이고 구성적 의미에서 커먼즈를 분석하기 위해 로컬 자원과 커머닝 방식에 주목한다.

---

11) 오스트롬은 커먼즈를 움직이는 세 가지를 집합적 행동, 자율적 지배구조, 사회자본이라고 제시하였다(박숙자 2020, 209).

12) 대체로 50여 명-15,000명 이내 규모(Ostrom 2010, 61)

〈그림 2〉 사회생태계 다층진단법(multi-tiered diagnostic approach for social ecological analysis)



\* 자료 : 최현·Tai Hsing-Sheng(2015, 175)

자원공유를 가능하게 하는 전통적인 자원 분류는 경합성(감소성)과 배제성 기준을 따른다. 이 기준에 의하면 공유자원은 경합성은 있지만 배제성이 없는 자원이다. 즉, 자연자원처럼 타인이 사용하지 못하게 할 수는 없지만 언젠가는 고갈할 수 있는 자원이다. 이기적 사용으로 자원체계가 고갈되는 공유 비극 상황에 도달하지 않기 위해서는 나름의 규율이나 관리 및 운영 원칙이 필요하다.

그러나, 진정한 커먼즈가 진행되려면 타인의 규제보다는 공동체 구성원 스스로가 만드는 자치규율이 필요하다. 자원 낭비, 무한 경쟁, 신뢰 상실 문제에 대한 자생적 대응이 필요한 것이다. 이에 오스트롬은 커먼즈의 장기적 지속을 위해서는 여덟 가지 조건이 충족되어야 한다고 제시하였다. 물론 이 원칙은 엄격한 청사진이라기보다는 일반적인 지침 정도의 성격을 갖고 있으며 그 대상 또한 ‘소규모’ 공유재에 초점을 두었다는 것을 이해하는 것이 중요하다(Bollier 2015, 59).



〈표 3〉 오스트롬의 커먼즈 장기 존립 조건

| 연번 | 조건                                  |
|----|-------------------------------------|
| 1  | 사용자와 자원의 명확하게 정의된 경계                |
| 2  | 사용규칙 및 공여규칙의 현지조건과의 부합성             |
| 3  | 집합적 선택장치                            |
| 4  | 내부 감시활동                             |
| 5  | 집중적 제재조치                            |
| 6  | 저렴한 비용에 의한 갈등해결 장치                  |
| 7  | 외재적인 정부당국에 의해 도전받지 않는 최소한의 자치조직권 보장 |
| 8  | 중층의 정합적 사업단위                        |

\* 자료: Elinor Ostrom(1991, 189)

경제 위기나 디지털화에 따라 커먼즈 범위가 확대되었지만 최근에는 또 다른 환경변수로서 지역소멸, 인구절벽, 지역재생문제가 떠오르고 있다. 즉, 지역 내의 커먼즈 유형 분류만큼이나 소멸하는 지역 자체가 - 자원체계가 고갈되는 - 새로운 커먼즈 유형에 포함될 수 있는 상황이 되고 있다(이 글에서의 로컬은 근대사회에 차별적으로 부르던 지방이나 지리적 의미로 한정하는 지역 개념이 아니다. 현재의 지역재생은 지방뿐만 아니라 도시에서도 진행되고 있으며, 지리적으로 한정하기에는 인구유동성이 높기 때문에 지방이나 지역이라고 부르기는 어렵다. 지역재생이라는 용어가 이미 있기 때문에 로컬이라는 말을 차별화하여 부르기는 어렵지만 로컬은 각자가 생활하고 있는 ‘삶의 장소’, ‘삶의 공간’이라고 상대적으로 규정하거나 모두가 생각하는 로컬이 다르다는 포괄적인 의미로 사용하는 것이 더 적절하다. 따라서 이 글의 이후 부분부터는 ‘로컬’로 표현을 통일하여 사용한다).

최근 2-3년간 로컬 창업자들이 급증하였는데 이들은 자활기업이 대부분인 사

회적 기업이나, 생계형 창업에 비하여 기회형 창업을 의미하는 벤처(venture)와 다르게 지역성(locality)을 적극적으로 반영하고 지역생태계 조성에 기여하고자 하는 로컬 벤처(local venture), 지역활동가(localist)에 가깝다. 로컬 벤처는 단순히 공간을 로컬로 이동하여 창업하거나 산업사회와 같은 형태의 산업을 하는 것이 아니라 새로운 자원이용으로 새로운 산업을 형성한다.

지역재생 차원에서 로컬 벤처는 외부인의 소비나 자원에만 의존하는 천수답 경제<sup>13)</sup>가 아니라 나름대로 새로운 방식으로 로컬의 강점과 특징을 살릴 수 있는 자원을 발굴하여 창업하는 새로운 경제 시스템을 구축하고 있다. 그러나 이들이 이용하는 자원은 기존의 공유자원처럼 분류되기 어려운 측면도 있다. 즉, 새로운 분류 기준이 필요하다. 경합성이나 배제성 같은 기준을 설정하기 전에 로컬 자원을 경험적 측면에서 구분할 수 있는 새로운 분류 기준이 필요하다.

이 글에서는 로컬 벤처의 로컬 자원 이용 유형을 부존자원의 활용, 발견, 창조 세 가지로 구분한다. 단, 이 세 가지 자원은 서로 중첩될 수도 있기 때문에 서로 배타적으로 독립된 유형이라고 평가하기는 어렵다.

첫째, 로컬에 이미 존재하고 있는 부존자원(Endowment)을 발굴하는 방식이다. 부존자원은 로컬에 이미 존재하는 자연자원과 사회문화자원으로서 전통적인 커먼즈 개념에 가깝다. 예를 들면, 폐광, 폐양조장, 조선소, 해변과 같은 자연 자원과 오래된 시설 및 유희공간, 자연생산물, 역사자원 등이다. 도시공학이나 건축 분야에서 오랫동안 추진해온 도시재생, 공간재생 등의 사업도 주로 부존자원을 이용한 형태가 많다.

이미 있는 자원을 이용한다고 하면 매우 쉬울 것처럼 생각할 수 있지만 필요가 발명을 낳듯이 부존자원은 언제나 그 자리에 있었지만 로컬 벤처를 통해 발굴되고 활용된다. 단순히 생각해보면 부존자원이 풍부하고 모두 이용할 수 있다면 부존자원을 가장 많이 가진 로컬 벤처가 가장 번성할 수 있겠지만 실제로는 그렇

13) 천수답 경제는 ‘천수(天水), 즉 비가 와야만 운영할 수 있는 논(畠)처럼, 관개시설 등 자체적인 시설을 갖추지 않고 외부 자원에만 의존하는 경제상태’를 의미한다.

지 않다. 로컬 벤처가 부존자원을 이용할 때에는 경합성보다 배제성을 더 신경을 쓴다. 부존자원은 가장 쉽게 커먼즈 범주에 들어가는 자원이기 때문에 비배제성을 당연히 포함하고 있지만 생태운동, 환경보호운동, 마을공동체 자원과 같은 공유성에 대한 강조를 함으로써 그 가치를 더 높인다.

둘째, 이미 있는 개념에 로컬 자원을 새롭게 접목시켜 발견자원(Discover Resource)으로 만들 수 있다. 이는 기존 형태나 아이디어는 유지하면서 로컬의 장점으로 자원을 재구성하는 방식이다. 이미 있는 사업형태에서 착안했으니 쉬울 거라고 생각할 수 있지만 절대 그렇지 않다. 오히려 남들은 쉽게 보는 흔한 사업형태에 로컬을 접목할 수 있는 가능성을 포착한다는 점에서는 거의 창조자원과 다를 바 없는 창조력이 돋보인다. 그리고 도시에서 하기 어려운 로컬 자원에 창의적인 문화개념을 더하는 능력도 뛰어나다.

가치소비를 지향하고, 결과로서의 제품보다 원료 생산지와 과정의 중요성을 높이 평가하는 최근의 흐름에도 정확히 부응할 수 있는 것도 장점이다. 예를 들면, ‘수제’ 맥주, ‘산골’ 유학, (북카페가 아닌) 북‘스테이’, ‘마을’호텔, ‘아티스트/작가’ 레지던스, 치맥이 아니라 ‘책맥’, ‘해양’ 환경보호, ‘라이프스토어’ 카페, 전통시장 속의 ‘청년몰’과 같은 응용사업들이 여기에 해당한다. 발견자원은 이미 있는 민간재에 창의적 개념을 더하여 커먼즈 개념을 형성하기도 한다. 그러한 전환 과정에서 가치 범위가 더 풍부해지고, 지역성을 부가한다는 것이 특징이다.

셋째, 새로운 로컬 자원을 만들어내는 창조자원(Create Resource)도 있다. 이는 주로 콘텐츠 분야에서 이루어지는데 기존 로컬 자원뿐만 아니라 행위자 고유의 자원(경력, 재능)을 로컬과 접속시켜 (숨페터가 말한) ‘창조적 파괴’를 거치며 새로운 가치나 자원으로 만들어내는 것이다. 이는 창조자원이라는 말처럼 -무에서 유를 만들어내는 것이기 때문에 -가장 만들어내기 힘든 형태이다. 예를 들면, 지역명을 상품명으로 적용하거나, 신토불이의 순환구조를 만드는 푸드 허브 프로젝트, 새로운 방식의 네트워크 공동체 형성 등이 새롭게 만들어진 창조자원들이다.

아직까지는 -부존자원에 비하면- 발견자원이나 창조자원은 실재하는 자원이 라기보다는 개념적 자원에 가깝다. 그러나 이처럼 다양한 자원 창출을 통해 로컬에 대한 의식과 커먼즈 범위와 구조가 변화한다. 그런 점에서 커먼즈에서 논의하는 자원 개념과 범위에 대한 새로운 분류기준 혹은 평가기준 등이 필요하다고 볼 수 있다.

## 2. 새로운 로컬 커머닝 유형: 마을호텔과 주민 자산화

로컬 벤처들이 시도한 새로운 형태인 마을호텔<sup>14)</sup>은 이윤추구성을 가진 영리사업이다. 그러나 영리사업만을 목적으로 하는 것이 아니라 주민협력과 공유자원을 재해석하고 활용하는 커머닝 방식으로 구성하고 운영한다(실제로 매출전액을 마을발전기금으로 기부하는 사례도 있다). 또한, 마을호텔은 이미 있는 호텔 개념에 지역성을 적용하여 ‘마을’호텔로 부르는 것에서 알 수 있듯이 발견자원이라고 할 수 있다.

마을호텔의 본질적인 목적은 지방소멸, 인구절벽의 시대에 로컬을 찾는 인구를 늘려 지역재생을 도모하는 것이다. 따라서, 지역재생이라는 커먼즈 목표 속에 영리목적을 일부 포함한 형태 혹은 경제성과 규범성의 균형을 추구하는 형태라고 볼 수 있다.

마을호텔의 원형은 이탈리아의 알베르고 디푸소(Albergo Diffuso)이다.<sup>15)</sup> 알베르고 디푸소는 1970년대 지진 이후에 복구된 주거지와 로컬을 관광차원으로 끌어올리기 위해 시작되었다. 방문객은 역사 도심부의 삶의 경험을 체험할 수 있도록 모든 제반 호텔 서비스를 제공받는 한편, 방문객들을 위한 공동 서비스

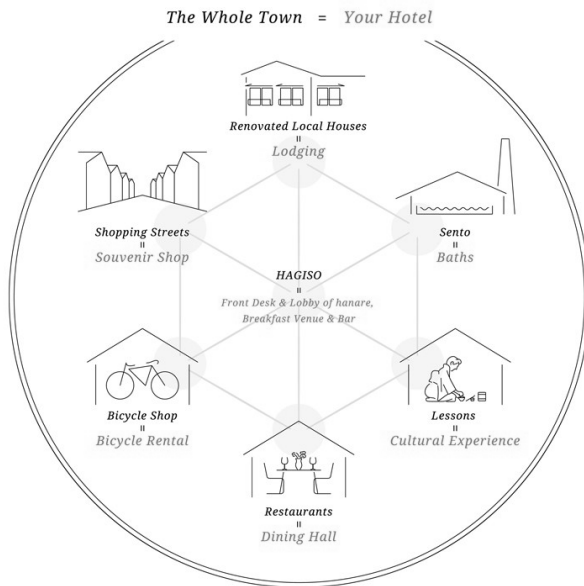
---

14) 2019년 2월 기준으로 전국의 마을호텔은 10곳(전북, 강원, 서울 각 2곳, 충남, 충북, 경기 부산 각 1곳)에서 추진 중이거나 조성 완료했다(김미향, 2019. “우리지역도 마을호텔, 전국 10곳에서 추진중.” 『한겨레신문』(2월 9일), 9.

15) 수평 호텔(flat hotel), 분산 호텔(Dispersed Hotel), 흩어진 호텔(Scattered Hotel)이라고도 부른다.

및 시설, 공간 등을 포함하는 환대 시스템을 구축하는 개념이다. 모든 거주공간은 알베르고 디푸소의 핵심(리셉션, 공공환경, 휴식지역)으로부터 200미터를 넘지 않는 거리 내에 위치한다는 물리적인 경계를 갖는다. 이미 존재하는 물리적인 환경을 복구하거나 리모델링 하면서 유기적인 망을 구축하는 것이다.<sup>16)</sup>

〈그림 3〉 일본 하나레의 운영구성



\* 자료 : <http://hanare.hagiso.jp/en>(검색일: 2020년 2월 10일)

이것이 일본 교토 이시카와현 와지마시 미이지구, 도쿄 야나카 지역의 하나레(Hanare, 2013년)로 구현되었으며, 우리나라에서는 마을호텔로 나타났다. 국내 마을호텔의 원조는 2013년 문을 연 서울 서교동의 로컬 스티치(Local Stitch)로

16) 광형선. 2010. “이탈리아 소규모 도시들이 살아남는 법.” 『오마이뉴스』(3월 2일)

서 2019년 기준으로 서울에만 8개 지점이 있고, 그 형태는 코워킹-세어하우스까지 확대되었다.

2018년 8월에 문을 연 공주 봉황재 마을호텔은 관광객과 마을 자영업자가 상생할 수 있는 방식으로 기획되었다. 2014년 공주시가 구도심 활성화를 위해 도시 재생사업인 역사문화 보존사업을 진행했지만 하향식 사업의 제한성으로 인해 성공하지 못했다. 이를 민간 차원에서 한옥 숙박, 식당, 카페, 사진관, 서점, 갤러리, 잡화, 공방, 볼거리 등으로 조직하여 마을 전체를 하나의 호텔처럼 논스톱 방식으로 재구성한 것이 봉황재 마을호텔이다.

즉, 장소에 호텔이라는 개념을 차용하여 재구성한 것이다. 2020년 5월 시작되는 강원도 정선 고한의 18번가 마을호텔 역시 유사한 구성으로 이루어져 있다. 탄광지역의 쇠락, 강원랜드라는 대형 리조트가 채울 수 없는 생활공간을 2017년부터 3년여의 준비과정을 거쳐 낡은 집 리모델링, 깨끗한 마을 만들기와 동네 상권의 연결을 통해 마을호텔로 구성하였다.

마을호텔이 구성되면 모든 사람은 운명공동체의 일원이 된다. 마을호텔 운영을 위해 2주에 한 번씩 당사자들이 모여 회의를 하고, 마을호텔위원회 구성 등도 논의한다. 마을호텔위원회, 마을만들기 위원회, 주민들의 협동조합 등은 정선 고한처럼 운영 전에 만들어지기도 하고, 공주 봉황재처럼 운영 후에 만들어지기도 한다.

정선 마을호텔 18번가 협동조합은 골목 상점을 운영하는 11명의 주민이 조합원으로 참여하여 1인당 100만 원 이상의 출자금을 출연하였다(초기인 2018년에는 국토교통부 소규모 재생사업의 지원을 받았다).<sup>17)</sup> 여기에는 주민뿐만 아니라 사회적 기업, 창업지원가 등 전문가가 합류하기도 하고, 경우에 따라서는 지자체나 중앙정부의 지원이 결합되기도 한다. 강원랜드와 같은 거대한 상업시설의 고용에만 의존하는 형태가 아니라 로컬을 가장 잘 아는 로컬 주민이 주체가 되어 일자리 창출과 인구 유입효과를 거둔 것이다.<sup>18)</sup>

---

17) 윤수용. 2020. “정선 마을호텔 18번가 내달 영업 개시.” 『강원도민일보』(2월 10일), 17.

2019년 9월 목포에서 열린 제1회 건맥 1897 축제에 시민 6천 명이 참여했다. 이 행사는 만호동 해산물 상인회와 해산물 조합주민이 기획하고 운영하였는데 이 행사를 기점으로 매일매일 축제인 거리를 만들기 위해 전국 최초의 마을펍 (town pub)<sup>19)</sup>과 호스텔(hostel)을 기획하고, 2019년 12월에 ‘건맥 1897 협동조합 (<https://www.facebook.com/PUB1897>)’<sup>20)</sup>을 만들어 100명의 조합원을 모집하고 임팩트투자(impact investment)로 6천만 원을 투자받아 주민이 소유하고 주민이 운영하는 주민자산화 형태를 시도하고 있다.

주민자산화는 주민들이 토지와 건물 등 로컬에 필요한 자산을 공동으로 소유하고 사용하는 대안적 소유방식으로서, 공동 소유 자산의 관리와 운영에 주민들이 민주적으로 참여하며, 자산 운영을 통해 발생한 이익도 로컬 공동체와 나눈다. 이를 주민자산화, 공동체 자산화, 사회적 부동산으로도 부른다.<sup>21)</sup>

#### IV. 로컬 커먼즈와 커머닝의 쟁점과 과제

공식적 형태의 정책으로서, 그리고 이용자가 많은 공간으로서의 도시 커먼즈가 압도적인 상황에서 로컬 커먼즈의 형성 가능성은 아직은 미지수라고 할 수 있다. 따라서, 로컬 커먼즈의 활성화와 다양한 로컬 커머닝 실천의 적용을 위해서는 제도적·비제도적 부문별 쟁점에 대한 해결 노력이 필요하다.

18) 이봉구 동의대 교수의 평가 (“마을, 하나의 호텔이 되다... 30년 전 하숙마을 공주의 변신.”『한겨레신문』 2019.02.08.)

19) 영국의 최초의 공동체 소유 펍 ‘아이비 하우스’는 2012년에 탄생했다(이종규. 2020. “주인이 100명인 마을 펍, 시민자산화로 직진.” 『한겨레신문』(6월 8일))

20) 1897은 목포가 개항한 년도를 의미한다.

21) 이종규. 2020. “주인이 100명인 마을 펍, 시민자산화로 직진.” 『한겨레신문』(6월 8일).

〈표 4〉 로컬 커먼즈와 커머닝 활성화를 위한 부문별 쟁점

| 제도적 쟁점  | 비제도적 쟁점   |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• 커먼즈 생태계 기반 조성 부족</li> <li>• 제도의 하향식 시행</li> <li>• 지속적이고 체계적인 성과 평가 부족</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 상향식 주민 수요 발굴 부족</li> <li>• 다양한 커머닝 방식 적용 부족</li> <li>• 로컬 커먼즈 개념의 정립 부족</li> </ul> |

## 1. 제도 부문의 쟁점

### 1) 커먼즈 생태계 기반 조성 부족

현재 커먼즈 정책은 주로 물건, 공간, 정보를 중심으로 진행되고 그 기반조성을 위한 사업을 진행하고 있다. 분야별 커먼즈의 경우에는 이용자가 적어서 문제이고, 기반 조성의 경우에는 주로 법적인 소유권 문제, 규제 문제를 해결하는 데 시간이 오래 걸려서 문제이다. 커먼즈론의 접근방식은 거버넌스론, 생산양식론, 공동재산론, 공동권리론 등 다양하다. 그러나 공동재산과 공동권은 커먼즈론이 피해갈 수 없는 핵심문제이기도 하다(이병천 2018, 241). 이와 같은 근본적인 문제 외에도 고려해야 할 부분이 있다.

우선 분야별 커먼즈 문제를 해결하기 위해 커먼즈 부문을 인위적으로 확대하는 것은 효과적이지 않다. 커먼즈는 특정 아이템 선택만큼 아이템을 선호하고 아이템을 이해하는 생태계 구성도 중요하다. 따라서 각 커먼즈 부문의 연결고리를 있는 유연한 연대(weak ties) 혹은 네트워크 방식으로 커먼즈 커뮤니티 및 생태계를 조성하는 것이 훨씬 더 효과적이다.

그리고, 법제도 문제는 법 개정 자체도 중요하지만 정부부처 간 상이한 해석과 이해관계 충돌을 조정하는 역할을 활성화하는 것이 더 시급하다. 예를 들어 사람이 아무도 살지 않는 집을 임대하여 숙박 스타트업을 제공하는 것은 불법이다. 「농어촌정비법」 제2조 16호에서 규정하는 농어촌민박은 농어촌지역과 준농어촌지역의 주민이 ‘거주하고 있는’ 단독주택을 의미하기 때문이다. 1994년에 제정된 이 법이 26년이 지난 현재의 상황에도 작동하여 숙박 스타트업을 규제하고



있는데 이에 대해서는 농림부와 지자체가 다른 입장을 취하고 있다.<sup>22)</sup>

주민 생활의 현실에 대한 이해없이 소유권에 기반한 정태적이고 관성적인 행정체제만으로 커먼즈의 활성화는 요원하다. 따라서 커먼즈로 인한 생활개선, 공동체 활성화, 참여촉진과 같은 긍정적인 효과를 적극적으로 발굴하려는 행정노력이 함께 진행될 필요가 있다.

## 2) 제도의 하향식 시행

제도의 하향식 시행은 오래된 행정 관행이다. 정부로서는 주도적으로 분야를 설정하고 이에 대한 이용자 모집, 모집을 위한 자원 투여, 형식적인 이용자 수치 확대가 중요하다. 세금의 명확한 사용처를 객관적 데이터로 제시해야 하며, 해당 부처의 주도력을 강화하는 것 역시 조직의 절체절명의 과제이기 때문이다. 그러나 이 과정에서 마치 커먼즈가 정부의 독점인양 취급되어 주민이 주변인이 되는 경향이 발생할 수 있고, 주민은 서비스 이용의 수혜자로서 수동적인 존재로 자리매김될 수도 있다.

따라서, 커먼즈에 내재되어 있는 자치규약과 같은 상향식 제도생산방식과 현재의 하향식 제도 시행방식의 접점을 만들고 이를 거버넌스로 실천할 수 있는 방안을 모색해야 한다. 커먼즈를 제대로 인식하기 위해서는 시장에 기반한 경제논리와 문화의 지극히 환원주의적인 사고방식에서 벗어날 필요가 있다. 협력 논리가 제도를 활성화할 수 있다는 점, 그리고 적절한 사회구조와 규범을 통해 이러한 인간주의적 윤리가 정말로 작동한다는 사고를 공유할 필요가 있다(Bollier 2015, 219).

22) 남혜현. 2019. “숙박 스타트업도 규제 논란... 농촌 빈집 공유는 불법?” 『바이라인 네트워크』(6월 20일) 한편, 이탈리아 볼로냐에서는 헌법 개정을 통해 도시 지원으로 커먼즈로 주장하는 것을 허용하기도 하였다.

### 3) 지속적이고 체계적인 성과 평가 부족

커먼즈가 정책 부문으로 포함되면서 커먼즈에 대한 주민의 인식, 커먼즈 필요성에 대한 공감대, 무엇보다 커먼즈 생태계를 바람직한 방향으로 조성하기 위해서는 현장 상황을 밀도있게 반영하는 성과평가의 노력이 필요하다. 그 방식 역시 커머닝과 커먼즈 확보 노력이라고 할 수 있다.

현재 우리나라의 커먼즈 수준과 인식체계 형성을 위해 이같은 작업은 반드시 진행되어야 한다. 아울러, 변화하는 로컬 상황을 반영하여 로컬별/분야별/프로젝트별 커머닝 방식의 특징과 시사점, 커먼즈 형성을 위한 최소한의 실천적인 가이드라인도 마련되어야 하고, 커머닝 방식과 커먼즈의 흥망성쇠와 같은 변화요인에 대한 분석이 필요하다.

## 2. 비제도 부문의 쟁점

### 1) 상향식 주민수요 발굴 부족

로컬 커먼즈의 경우는 리빙랩(living lab)에서 이용하는 방식처럼 주민으로부터 요구 수렴을 유도할 필요가 있다. 이미 주어진 커먼즈 서비스를 이용하여 공익을 창출하게 하는 방식에서 주민의 수요를 커머닝으로 조직하고 그 과정에서 파생하는 이윤을 다시 로컬로 돌리는 순환형 구조를 형성해야 한다.

이런 방식에 대해 오스트롬은 자원을 이용하고 그 이용을 감시하고 집행하고, 갈등을 해소하고 그 밖의 다른 거버넌스 관련 활동을 수행할 권한은 반드시 여러 수준, 즉 마을·지역·국가·국제에 이르기까지 여러 차원에서 공유되어야 한다는 의미로 ‘다중심(polycentric) 거버넌스’라는 개념을 제안한 바 있다(Bollier 2015, 59).

그러나 커먼즈는 관리 체제나 거버넌스에 한정되는 것이 아니라 문화적 정체성이자, 개인적 생활이자, 삶의 방식·민주주의 실천을 되살리기 위한 하나의 방법이며, 보다 만족스러운 삶을 살아가기 위한 방법이라는 것 또한 이해할 필요가

있다(Bollier 2015, 64)

## 2) 공동체 노동의 생산가치를 반영한 다양한 커머닝 방식 적용 부족

자원, 공동체, 규약으로서의 커먼즈를 형성하는 과정인 커머닝은 커먼즈 형태 만큼이나 다양하게 나타나고 있다. 커머닝 과정에서 이루어지는 공동체 활동은 과거의 노동가치론이 포괄하기 어려운 생산활동으로 정의할 수 있다. 즉, 자본주의 경제시스템 내에서는 이윤창출을 위한 협의적 생산활동을 노동으로 정의하였지만 이제는 그러한 범주에 속하지 않으면서 새로운 생산물을 만들어내는 유무형의 노동이 등장하고 있다. 이는 플랫폼 경제 내에서의 동료생산활동뿐만 아니라 토론, 협력, 기부와 같은 무형의 활동도 포함한다. 과거엔 커머닝할 자원이 있기 때문에 커먼즈가 생겼다면, 이제는 자원과 자산이 부족한 커머너들이 공동의 것을 새롭게 만들고 모으며 커머닝을 한 결과 커먼즈가 생긴다(박형준 외 2020, 36).

중세 귀족·지주들의 인클로저(enclosure) 속에서 배제되며 내쳐진 평민(commoner)들은 신자유주의의 위기, 디지털 네트워크 확산 속에서 대안적인 사회관계와 사회양식을 표방하며 새로운 존재로 재구성되고 있다(박형준 외 2020, 12-13). 디지털 노마드(digital nomad)나 로컬 벤처 역시 그런 새로운 주체들이다.

로컬 자원과 로컬 커머닝 방식 역시 마찬가지이다. 자원 자체도 다양한 소비가치를 반영하여 복합적으로 재구성되는데, 여기에는 자본주의의 이윤과 같은 경제적 소비나 근대사회의 공동체성 회복과 같은 윤리적 소비가 아닌 가치소비와 같은 새로운 조류가 영향을 미치고 있다. 도시 커머닝과 로컬 커머닝을 명확히 구분할 수 있는가에 대한 논의는 차치하고라도, 지역재생을 위한 로컬 커머닝에서는 적어도 지역성, 주민합의, 공동체 형성과 같은 요소들이 필수적으로 필요하고, 그 과정은 보통 최소한 3년 이상 걸릴 정도로 매우 지난한 과정이다.

### 3) 로컬 커먼즈 개념의 정립 부족

커먼즈에 대한 개념 혼란은 공유재 범위 혹은 특성을 정확하게 정의하지 않은 하딘에게로까지 올라간다(하딘 자신도 나중에 자신의 논문 제목을 “관리되지 않는 공유지의 비극”이라고 했어야 했다고 인정했다)(Bollier 2015, 55). 따라서, 공동자원(common resources), 공유자원(common pool resource), 공유화(communing)에 대한 좀 더 많은 사례 발굴과 평가가 필요하다. 이를 위해 볼리어가 제시한 영리 패러다임과 커먼즈 패러다임의 차이를 좀 더 면밀히 분석할 필요가 있다.

〈표 5〉 영리 패러다임과 커먼즈 패러다임 비교

| 구분                | 영리 패러다임                                  | 커먼즈 패러다임   |
|-------------------|--|--|
| 자원                | (장벽과 배제를 통해) 희소성이 부여되거나 생겨난다             | 경합 자원의 경우, 공유를 통해 모두가 사용할 만큼 충분한 양이 된다. 비경합 자원의 경우, 자원이 풍부 |
| 전략                | 효율적 자원 분배                                | 사회적 관계 강화가 자원의 공정 공유와 지속가능한 사용을 위해 결정적 요소                  |
| 개인에 대한 개념         | 자신의 이익을 최대화(호모 이코노미쿠스)                   | 인간은 기본적으로 협력하는 사회적 존재                                      |
| 자연과 타인에 대한 인간의 관계 | 분리: 이것 아니면 저것, 개인주의 대 집단주의, 인간 사회 대 자연   | 상호관계: 개인과 집단은 서로에게 바탕을 두며, 상호보완적                           |
| 변화 주체             | 권력있는 정치적 로비 세력, 이익집단, 정부에 집중된 제도권 정치     | 분산된 네트워크로 작동하는 다양한 공동체들로, 해결책은 주변부로부터 나온다                  |
| 초점                | 시장 교환과 성장(GDP)이 개인의 의지, 혁신, 효율성을 통해 달성된다 | 사용 가치, 공동의 부, 지속가능한 생계, 기업의 상보성                            |
| 핵심질문              | 무엇을 사고 팔 수 있는가                           | 살기 위해 내가/우리가 필요한 것은 무엇인가                                   |
| 거버넌스 : 의사결정       | 계층적, 하향식, 지배와 통제                         | 수평적, 탈중심적, 상향식, 자원 사용의 자기 관리, 감시, 조절                       |

|                                       |                                    |  |
|---------------------------------------|------------------------------------|--|
| 거버넌스 :<br>의사결정원칙                      | 다수결                                | 합의   |
| 사회적 관계 :<br>권력 관계                     | 중앙집권화와 독점                          | 분권화와 협업  |
| 사회적 관계 :<br>재산 관련                     | 독점적 사유재산 : 내 것으로 내가 원하는 대로 할 수 있다  | 공동 사용하는 소유물 : 내가 공동으로 사용하는 것에 대해 공동의 책임이 있다            |
| 사회적 관계 :<br>경합 자원에 대한 접근(토지, 물, 삼림 등) | 제한적 접근. 규칙은 소유자가 정한다               | 제한적 접근. 규칙은 사용자가 정한다                                   |
| 사회적 관계 :<br>비경합 자원에 대한 접근(아이디어, 코드 등) | 제한적 접근. 법과 기술을 통해 희소성이 인위적으로 만들어진다 | 제한 없는 접근. 열린 접근이 기본적인 기준                               |
| 사회적 관계 :<br>이용 권리                     | 소유자에 의해 부여되거나 부여되지 않음. 초점: 개인의 권리  | 공동 생산하는 사용자들에 의해 공동으로 결정됨. 초점: 공정성. 모두에 대한 접근 허용       |
| 사회적 관계 :<br>사회적 관습                    | 타인을 밟고 올라섬. 경쟁이 지배                 | 공유화 · 협력이 지배   |
| 지식 생산                                 | 기업 이데올로기와 가치가 교육과 지식 생산에 스며든다      | P2P 네트워킹과 협업을 통해 다양한 관점이 가능해진다                         |
|                                       | 지식이 사고팔 환소한 자산으로 간주된다              | 지식이 사회의 공익을 위한 풍부한 자원으로 간주된다                           |
|                                       | 독점 기술                              | 자유 및 오픈 소스 기술  |
|                                       | 고도로 전문화된 지식과 전문성이 특권적 지위를 누린다      | 지식은 사회적, 민주주의적 통제의 대상이 된다                              |
| 시사점: 자원                               | 고갈/수탈 인클로저                         | 보존/유지관리. 재생산과 확장                                       |
| 시사점: 사회                               | 개인적 전용 대 집단의 이익 배제                 | 나의 개인적 성장이 타인의 발전을 위한 조건이며, 그 반대도 마찬가지. 우호적인 관계를 통한 해방 |

\* 자료 : Bollier(2015, 258-259)

이제까지 국내에서 커먼즈 논의는 학계에서의 담론 연구, 몇몇 지자체에 대한 사례 연구 등이 주를 이루어왔다. 그러나 한편으로는 반응적 측면(reactive side)에 머무는 것이 아니라 선제적 측면(proactive side)에서 커먼즈 개념설정과 방식 확산에 대한 고민이 필요하다. 또한, 도시 프레임의 커먼즈 개념을 벗어나기 위해서는 대도시 인구라는 더 많은 이용자를 전제하기 이전에 로컬 이용자 연결이라는 개념을 설정할 필요가 있다. 로컬처럼 사회자본이 시장자본보다 더 중요한 곳에서 커먼즈는 더 유력한 모델일 수 있기 때문이다(Rifkin 2014, 156-157, 광노완 2015, 101에서 재인용).

## V. 결론

사적 소유와 공공 사이에 커먼즈가 존재할 수 있다면 로컬 자원과 로컬 커머닝은 새로운 또 하나의 범주를 생산할 수 있다. 로컬 벤처는 비록 하나의 창업 형태이지만 지역주민과의 오랜 소통, 안정적인 로컬 생태계 조성, 정부를 포함한 수많은 남녀노소 주체의 참여(창업가 정신 혹은 창업가 혼자 로컬에서 창업할 수 있는 경우는 거의 없다), 다양한 자치규약 협의라는 커머닝 방식 등을 제시한다는 점에서 현존하는 가장 적극적인 커먼즈와 커머닝 실천이라고 할 수 있다.

이 글은 현재 커먼즈 정책(혹은 운동)이 직면하고 있는 제도·정체성·개념 문제를 바탕으로 커먼즈의 개념과 범위가 유형에서 무형으로, 부존에서 창조로 다양하게 진화하고 있지만 정책으로서의 커먼즈는 여전히 불완전한 체계 속에서 진행되고 있음을 검토하였다. 구체적으로는 일반적이고 포괄적인 커먼즈가 아니라 로컬 커먼즈나 생활 커먼즈와 같은 실감도 높은 개념의 필요성을 제시하였고, 주민 자산화나 마을호텔과 같은 실천형 커머닝 사례를 소개하였다. 주민 자산화 역시 새로운 조류의 연장선상에서 자치조합, 공동체논의와 같은 전통적인 커머닝 방식이라기보다는 자산화를 통한 공동체의 지속과 영리추구라는 전향적 방식

이라는 점에서 새로운 커머닝 방식이라고 평가하였다.

한편, 다양한 로컬 벤처들이 로컬 창업의 일부로서 로컬 커먼즈를 시행하고 있는데, 로컬 자원 자체가 경합성과 비배제성으로 명확하게 구분되기보다는 발굴자원이나 창조자원 등을 통해 일종의 지식자원을 형성하는 변화 과정에 있고, 커머닝 방식에 있어서도 협동조합이나 사회적 기업 등에 정체적으로 머무는 커머닝이 아니라 중간관리조직, 임팩트 투자, 크라우드 펀딩(crowdfunding) 등을 통해 그 다이내믹스(dynamics)가 구성되고 있음을 소개하였다.

이러한 역동성은 단일 정책이나 특정 방식에 의해 커머닝이 이루어지지 않음을 반증한다. 도시 커먼즈도 다양한 방식을 통해 이루어지고는 있지만, 이용자가 적을 수밖에 없는 로컬 커먼즈의 경우에는 더 다양한 모델과 정책을 모색할 필요가 있을 것이다. 이 글은 바로 이러한 ‘매우 다양한’ 로컬의 상황과 이에 대한 ‘하나의 정답’을 찾는 해결책을 넘어서서 N개의 로컬에 적합한 ‘N+’ 개의 해결책을 모색하기 위한 시론적 작업이다.

합리적 개인주의로 인해 촉발되는 진짜 비극은 공유(재)의 비극이 아니라 시장의 비극인 썸이다. 더구나 자연의 부에는 가격표가 붙어 있지 않다. 커먼즈를 만들어내는 어떤 표준화된 공식이나 청사진 같은 것은 없다. 커먼즈는 만병통치약도 유토피아도 아니기 때문이다(Bollier 2015, 38, 54, 164).

앞으로도 어떤 공유재이고, 누구에 의한 공유이며, 어떤 방식의 공유화인가에 대한 해석은 다양하게 나타날 것이다. 사유재에 대별되는 것이 아닌 사회 자산이나 이기적인 개인이 아닌 협력하고 소통하는 개인과 집단의 가능성 그리고 무수한 협업 방식(공유화)의 구현은 언제나 가능할 수 있으며, 그렇기 때문에 커먼즈의 다양성에 대한 관심이 더욱 요구된다.

## 참고문헌

- 강은숙·김종석. 2013. “공유재의 딜레마상황을 극복하기 위한 또 하나의 길: E. Ostrom의 기여와 남겨진 연구과제들.” 『한국행정논집』 25권 2호, 531-557.
- 곽노완. 2015. “공유의 시대, 열리고 곁치는 공유도시의 비전.” 『마르크스주의 연구』 12권 3호, 100-122.
- 권범철. 2020. “커먼즈의 이론적 지형.” 『문화과학』 101호, 17-49.
- 김갑곤. 2019. “도시를 민주적으로 재생시키기 위한 시민자산화 운동: 인천도시공간과 커먼즈, 도시에 대한 권리.” 『황해문화』 6월호, 411-418.
- 김선필. 2014. “공유지 복원을 위한 이론적 검토: 르페브르의 공간이론을 통한 공유지 비극 모델의 재해석.” 『마르크스주의 연구』 11권 3호, 172-201.
- 김선필. 2018. “커먼즈 관점에서 바라본 제주 지하수와 공동체 관계의 변동.” 『한국사회학연구 ECO』 22권 2호, 101-141.
- 김자경. 2017. “커머닝 개념을 통한 마을의 문제해결방안에 관한 사례 연구: 제주 금악마을의 양돈 악취문제 해결과정을 중심으로.” 『로컬리티인문학』 17권, 87-117.
- 데이비드 하비·한서린. 2017. “커먼즈의 미래: 사유재산권을 다시 생각한다.” 『창작과 비평』 45권 3호, 54-64.
- 미쓰마타 가쿠·윤여일. 2020. “커먼즈의 지속가능성을 위한 지역공동체와 자치규약의 역할: 일본 오히라 지역 공유림을 사례로.” 『일본문화연구』 74권, 67-89.
- 박숙자. 2020. “학술지식은 커먼즈다: 지식공유연대와 OA 플랫폼.” 『문화과학』 101호, 193-209.
- 박형준·이경숙·최정은·김이경. 2020. 『공생을 위한 커먼즈 경제와 한국의 커머너들』. 서울: 칼폴라니사회경제연구소협동조합·지식공유시대.
- 배수현 역. 2015. 『공유인으로 사고하라: 새로운 공유의 시대를 살아가는 공유인을 위한 안내서』. 서울: 갈무리. Bollier, David. 2014. *Think Like a Commoner: A Short Introduction to the Life of the Commons*. New Society Publishers.



- 서울시. 2015. 『공유서울 2기 추진계획』.
- 서울시. 2016. 10. 『2016년 하반기 공유도시 정책에 대한 설문조사 결과보고서』.
- 서울시. 2017. 『2017 하반기 공유도시 정책 시민 인지도 조사 결과 보고』.
- 서울시. 2018. 12. 『2018년도 공유도시 인지도 조사결과 보고서』.
- 서울시. 2019.12.31. 『2019년 공유도시 인지도 조사결과 발표』.(서울시 공유허브 [http://www.sharehub.kr/sharestory/news\\_view.do?storySeq=2221](http://www.sharehub.kr/sharestory/news_view.do?storySeq=2221), 검색일: 2020.03.10.)
- 서준교. 2020. “도시의 지속가능한 발전을 위한 공유경제의 효과에 대한 논쟁적 접근.” 『NGO연구』 15권 1호, 97-144.
- 실비라 페데리치·조지 카펜치스·권범철, 2020. “자본주의에 맞선 그리고 넘어선 커먼즈.” 『문화과학』101호, 173-190.
- 심소미. 2020. “더 힘을 흠모하는 세계에서: 아트 커먼즈와 도시 커먼즈.” 『문화과학』101호, 122-148.
- 안도경. 2009. “등대와 어장: 코즈, 오스트롬 제도연구의 공공성 논의에 대한 함의.” 『한국행정학회 학술대회 발표논문집』, 751-759.
- 안도경. 2011. “시장-정부 이분법에 대한 비판적 검토: R. H. Coase와 E. Ostrom의 제도 연구 방법을 중심으로.” 『정부학연구』 17권 1호, 35-56.
- 안승재. 2018. “사회문제 해결의 새로운 사고의 모색.” 『비판사회정책』 60호, 463-470.
- 위선주 역. 2013. 『공개하고 공유하라』. 서울: 청림출판. Jarvis, Jeff. 2011. *Public Parts*. Simon & Schuster.
- 윤여일. 2017. “강정, 마을에 대한 세 가지 시선: 커먼즈에서 커머닝으로.” 『환경사회학연구 ECO』 21권 1호, 71-109.
- 윤여일·정영신·최현 엮음. 2017. 『공동자원론 오늘의 한국사회를 묻다』. 과천: 진인진.
- 윤자형·황규환 역. 2018. 『네트워크 사회와 협력 경제를 위한 미래 시나리오』. 서울: 갈무리. Bauwens, Michel and Vasilis Kostakis. 2014. *Network Society and Future Scenarios for a Collaborative Economy*. Springer.
- 윤홍근·안도경 역. 2010. 『공유의 비극을 넘어: 공유자원관리를 위한 제도의 진

- 화』. 서울: 알에이치코리아. Ostrom, Elinor. 1991. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press.
- 이광석. 2020. “커먼즈, 다른 삶의 직조를 위하여: 피지털로부터 읽기.” 『문화과학』 101호, 50-78.
- 이명섭 · Elinor Ostrom & James Walker. 2004. “제도, 이질성, 신뢰 그리고 사회적 딜레마 상황에서의 협동가능성.” 『한국행정학보』 38권 1호, 1-21.
- 이병천. 2018. “커먼즈론은 공동재산/권을 어떻게 보는가: 세 가지 시선.” 『시민과 세계』 12월호, 239-262.
- 이병현 · 최일영 · 김재경. 2020. “도시 특성에 기반한 공유 자전거 이용 패턴의 소셜 네트워크 분석연구: 서울시 데이터 사례 분석.” 『Information Systems Review』 22권 1호, 147-165.
- 이승원. 2019. “디지털 플랫폼 기반 도시 커먼즈 운동과 포퓰리즘 정치의 가능성.” 『비판사회학회 학술대회 자료집』, 161-165.
- 이승원. 2020. “포퓰리즘 시대, 도시 커먼즈 운동과 정치의 재구성.” 『문화과학』 101호, 79-97.
- 이원재. 2020. “문화 커먼즈와 공유성복원탁회의의 실험.” 『문화과학』 101호, 149-172.
- 이일영. 2017. “커먼즈와 새로운 체제: 대안을 찾아서.” 『오늘의 문예비평』 12월호, 202-216.
- 이지은 역. 2020. 『도시 커먼즈로의 이행을 통하여 사회를 바꾼다』. 서울: 칼폴라니사회경제연구소협동조합 · 지식공유지대. Bauwens, Michel and Vasilis Niaros. 2019. *Changing Societies through Urban Commons Transitions*. Heinrich-Böll-Foundation & P2P Foundation.
- 이희환. 2018. “인천 공공유산의 파괴와 커먼즈 운동의 모색: 애경사, 인천 가톨릭회관의 철거와 애관극장의 미래.” 『황해문화』 98호, 367-375.
- 장교식. 2010. “지방자치단체의 공유재산에 대한 효율적 활용방안에 관한 연구.” 『토지공법연구』 48권, 297-315.
- 장훈교. 2019. “엘리너 오스트롬의 ‘다중심적 접근’에 관한 기초 연구.” 『사회와 이

- 론』 11월호, 101-137.
- 정기향. 2020. “공유지 개념 변화로 본 토지제도.” 『문화과학』 101호, 98-121.
- 정남영. 2015. “커먼즈 패러다임과 로컬리티의 문제.” 『로컬리티인문학』 14호, 89-122.
- 정영신. 2014. “공유의 이론과 현실, 그리고 가능성.” 『ECO』 18권 2호, 205-214.
- 정영신. 2016. “엘리너 오스트롬의 자원관리론을 넘어서: 커먼즈에 대한 정치생태학적 접근을 위하여.” 『환경사회학연구』 20권 1호, 399-442.
- 정영신. 2017. “커먼즈와 커뮤니티 관계의 역사적 변동: 제주 선흘리 마을과 선흘곶동백동산 관계를 사례로.” 『로컬리티인문학』 17호, 119-163.
- 정창원·정영신. 2017. “공동체에게 공동자원이란 무엇인가.” 『문화와 융합』 39권 3호, 163-192.
- 조윤경 역. 2020. 『커먼즈 경제에서의 가치 문제: 개방형 기여 가치 회계의 발전』. 서울: 칼폴라니사회경제연구소협동조합·지식공유지대. Bauwens, Michel and Vasilis Niaros. 2017. *Value in the Commons Economy: Developments in Open and Contributory Value Accounting*. Heinrich-Böll-Foundation & P2P Foundation.
- 최현·Tai Hsing-Sheng. 2015. “공동자원론과 한국 공동자원 연구의 현황과 과제.” 『경제와 사회』 108호, 166-198.
- 행정안전부·한국지방재정공제회. 2019. 『알기 쉬운 공유재산 활용 가이드북』.
- 행정자치부 보도자료. 2016.04.07. 『무단점유·누락된 공유재단 철저히 찾아 낸다』.
- Bauwens, Michel and Yurek Onzia. 2017. 6. *Commons Transition Plan for the City of Ghent*. P2P Foundation.
- Hardin, Garret. 1968. “The tragedy of the commons.” *Science* 162, 1243-1248.
- P2P Foundation. 2015. *Commons Transition: Policy Proposals for an Open Knowledge Commons Society*.

# A Study on the Feasibility of Local Commons from the Perspective of Local Revitalization: with a focus on Local Resources and Resident Capitalization

**Lew, Seok-Jin** | Sogang University

**Cho, Hee-Jung** | Sogang University

**Kim, Yong-Bok** | Kyungnam University

This paper addresses the issue of commons policy and movement, in regards to the institution, identity, and concept. The concept and boundary of the commons are evolving from the tangible resources to the intangible resources as well as from the endowment to the creative resources thru creative destruction. However, the commons policies adopted thus far, are bounded by the traditional concept, thus very limited in their effects. With the case study of Town Hotel Projects, we propose the policy solutions both at the institutional and the operational level; 1) lags in the creating ecological commons feedback system, 2) top-down operation, 3) lack of evaluation system, 4) needs for the bottom-up approach, 5) application of the various commoning methods, and 6) extension of the local boundary.

---

**Key Words** | Commons, Local Revitalization, Local Resources, Resident Capitalization, Town Hotel

# 경기도 청년정책 거버넌스 연구: 광역 지방정부 실태 비교를 통해

오세제 | 현대정치연구소

## | 국문요약 |

이 논문은 경기도가 추구하는 청년정책 거버넌스가 잘 이루어지고 있는지를 실증적으로 검증하려는 경험적 연구이다. 설문조사를 통해 청년정책위원회와 청년정책협의체의 운영실태를 분석한 결과 서울시 모델의 합리적 핵심인 청년거버넌스는 어디에서도 제대로 이루어지고 있지 않았다. 청년정책에 대한 청년들의 의사결정 권한이 높지 않다는 뜻이다. 청년정책위원회에서 정책심사가 제대로 이루어지고 있는 지방정부가 거의 없다. 형식적으로는 조례를 통해 청년정책위원회에 청년정책 심의 권한을 줬지만, 실제로는 자문 수준이고 일방적 소통 단계임을 알 수 있었다. 경기도에 아직 없는 청년정책협의체도 전국적으로 청년참여와 분과 구성, 교육과 예산, 실무 지원이 부실했다. 이것이 경기도 청년거버넌스의 현 단계이자 한국 청년정책의 의사소통 수준이다. 청년생태계의 성장과 함께 청년정책위원회에서 정책심의를 실질적으로 수행하는 것은 매우 중요하다. 양방향적 소통을 강화하여 청년거버넌스를 정착시키는 과정에서 바람직한 비서울 모델이 정립될 것이다. 그 특징은 단체장의 적극성, 전문가와 청년생태계의 취약성, 실현 가능성, 의회 중심성이다.

주제어 | 청년기본조례, 청년정책위원회, 청년정책네트워크, 청년정책협의체, 청년정책 거버넌스, 비서울 청년거버넌스 모델, 지방정부 청년정책 모델

## 1. 서론

청년에 대한 사회적 이미지가 미래, 도전, 패기, 희망, 열정에서 점차 사회적 약자, 취약 계층 심지어 삼포세대니 N포세대니 하는 부정적 이미지로 바뀌었다. 대한민국 사회는 공공성보다 시장을 우선시하는 신자유주의 정책이 1997년 IMF 사태 이후 전면화되었다. 그 결과 2020년 대한민국 청년들은 취업의 어려움부터 높은 실업과 소득의 감소, 부채의 증가와 주거의 불안정, 비정규직의 증가와 건강상의 문제 등 다양한 사회 문제를 체험하고 있다. 따라서 청년문제 해결 방안도 일자리 창출 만이 아니라 소득, 부채, 주거, 교육, 복지, 참여와 소통 등 청년의 삶 전반에 걸친 대안으로 범위가 넓어져 가고 있다. 역대 정부가 적지 않은 예산을 들여 다양한 청년정책을 실시했음에도 불구하고 청년들의 삶은 객관적으로 나아지지 않았다.

한국의 청년정책은 2015년 1월 서울특별시를 비롯하여 지방정부가 모범이 부재한 상태에서 청년기본조례를 제정하며 발전해왔고 2019년부터는 문재인 정부도 ‘혁신적 포용국가’를 위한 ‘협치와 분권의 민주주의’ 확립을 정치개혁의 비전으로 삼아 청년정책을 적극 탐색하고 있다. 2020년 1월에는 청년기본법이 국회에서 통과되었다. 새로운 흐름의 일관된 강조점은 일자리에 한정하지 말고 청년이 당면한 고통을 전체적으로 극복해나가자는 것과 그러기 위해서 청년이 목소리를 내는 청년정책 거버넌스가 필요하다는 것이다.

원래 거버넌스란 다양한 행위자가 자율성을 가지면서 함께 국정운영에 협력하고 참여하는 변화된 통치방식을 말한다. 협치로도 번역한다. 따라서 지방정부 모델을 대표하는 서울시가 보여준 청년정책 거버넌스란 청년정책을 실행하기 위해 지방정부와 청년이 협치하는 것을 말한다. 그 성격은 지방정부와 청년을 동반자적 관계로 보고 청년의 권리와 복지를 증진하는 것을 지방정부의 주된 임무로 본다는 것이다. 전통적인 관료 중심 모델에서도 전문가와 이익 주창(advocacy) 단체의 참여는 일반적이었다(서복경 2016, 211).

그러나 청년을 시민으로 인정하고 권한을 부여하는 참여와 거버넌스는 아직 미흡한 실정이다. 이 문제를 해결하는 방안으로 제시된 것이 청년 당사자의 참여를 보장하고 청년 스스로 청년정책을 발의하고 심의하는 청년정책 거버넌스의 실현이다. 그러나 문제는 과연 얼마나 거버넌스가 이루어졌는지에 관한 실증적인 연구 조사 결과가 매우 부족했다는 것이다. 그래서 이 논문은 경기도가 추구하는 청년정책 거버넌스가 잘 이루어지고 있는지에 대해서 경험적 연구를 진행하고자 한다.

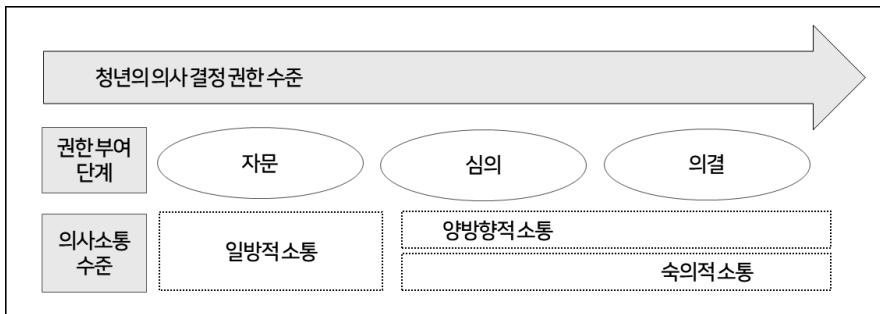
서울시는 2013년 청년허브와 청정넷을 구성한 이래 2015년 1월 청년기본조례를 통과시켰다. 이후 1) 당사자 참여를 통한 정책입안 2) 여러 정책영역을 포괄하는 종합형 정책 패키지로서 ‘서울형 청년보장제(2015)’ 3) 지방정부 주도형 정책입안 과정이라는 특징을 보여왔다. 그러나 이후 청년정책을 적극적으로 실시한 지방정부들은 서울시 모델의 정책 패러다임을 따르면서도 진행 과정에서 차이를 드러내 왔다. 즉 서울시가 청년 수요 확인(청년허브)→정책목표 설정(서울형 청년보장제)→기본조례로 제도화라는 과정을 밟아왔다면 서울 이외의 지방정부들은 기본조례 제정→거버넌스 기구 구성→기본계획 수립이라는 과정을 밟고 있다(이현우 외 2019, 149-150)는 것이다. 서울시가 선발주자로서 제도적 준비 이전에 조례에도 없는 청정넷을 구성하며 청년들의 의견을 수용해 사업을 시작한 반면 후발주자들은 서울시의 모델을 참고하지만 조례 제정과 기본계획 수립이 앞서고 정작 이해당사자인 청년들의 참여와 소통은 늦어지는 경향을 보이고 있다. 즉 서울 모델의 합리적 핵심인 거버넌스 실현은 지체되고 있다는 상황인식에도달하게 된다. 이 연구의 출발점이 되는 문제의식이다. 그 현상을 경기도에 특화하여 경험적으로 확인하고 대안을 모색하려는 것이 이 연구의 목표이다.

## 2. 분석틀과 연구방법

도시재생 분야에서 시민참여의 수준을 평가하는 모델 중 대표적인 것으로

Arnstein(1969)의 ‘시민참여 사다리(A Ladder of Citizen Participation)’와 IAP2의 ‘시민참여 스펙트럼(Spectrum of Public Participation)’이 있다. 이 중 IAP2 모델의 1단계는 정보제공(Informing), 2단계는 협의(Consultation)로 시민의 의견을 청취하고 피드백을 제공한다. 3단계 개입(Involvement)은 워크숍, 토론, 투표 등의 과정을 거쳐 나온 다양한 대안들을 반영한다. 4단계 협력(Collaboration)에서는 개발 대안이나 해결책을 결정하기 위해 시민과 협업한다. 5단계는 권한부여(Empowerment)로 시민배심 또는 주민투표를 통해 결정을 한다. Nabatchi(2012, 26)는 IAP2 모델의 약점을 보완해 공공 참여의 수정모델을 제시하였다.

〈그림 1〉 청년참여의 스펙트럼



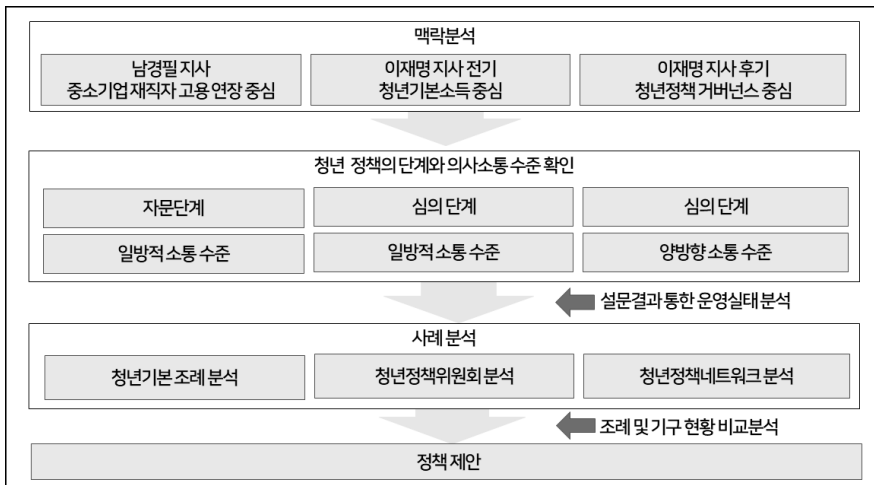
\* 출처 : Nabatchi(2012)의 IAP2 수정 모델에서 ‘그림 1 공공 참여의 스펙트럼’을 일부 변형함.

〈그림 1〉은 5단계의 스펙트럼을 가진 IAP2 모델을 청년의 영향력 수준에 따라 3단계로 변형해 구성했다. Nabatchi는 공공부문의 담당자와 시민들 간의 의사소통 수준과 관련한 요소를 추가하고, 시민의 참여 수준 대신에 의사결정 권한의 수준을 강조해 권한 부여의 단계를 자문, 심의, 의결 단계로 나누었다. 또 공공부문의 담당자와 청년 간의 의사소통 수준(communication mode)으로 일방적, 양방향적, 숙의적 커뮤니케이션을 추가하였다. 권한부여 단계에서 자문은 Nabatchi의



5단계에서는 정보제공과 협의에 해당한다고 볼 수 있다. 심의는 나바치의 3, 4단계인 개입과 협력에 해당한다고 볼 수 있다. 그리고 5단계인 권한부여가 결정권을 가진 의결에 해당한다고 볼 수 있다. 의사소통 수준도 유사한데 일방적 소통은 정보 제공 수준으로 실제로는 초보적 소통이거나 소통 이전 단계인 셈이다. 현실은 이제 양방향적 소통을 시도하고 있는 상태이며 숙의적 소통은 ‘개인의 평가와 동시에 다수가 동의할 수 있는 가치와 규범을 위한 공동의 노력’(Englund 2006)으로 시민 참여정책은 일방적 소통에서 숙의적 소통으로의 스펙트럼 전환에 중점을 두고 있다(Nelimarkka et al. 2014). 본 논문에서는 Nabatchi의 ‘공공참여의 스펙트럼’ 개념을 도입해 경기도에서 청년들의 청년정책에 관한 의사결정 권한의 현재 상태를 파악하고자 한다.

〈그림 2〉 경기도 청년정책 거버넌스 분석틀



\* 출처 : Nabatchi(2012)의 IAP2 수정 모델에서 ‘그림 2 분석틀’을 경기도에 맞게 변형함.

청년정책 거버넌스는 제도의 완결성과 주체의 노력 외에도 정치적 기회구조를 포함하여 당면한 상황과 깊이 연관되어 있다. 청년 문제의 당사자인 청년집단은 충분히 조직되지 않아서 스스로 문제를 집약하고 제기하기 어렵다. 아울러 청년 정책은 이제 막 시작하고 있는 정책 형성기이다. 따라서 정책 설계에 따라서 다양한 가치와 주장이 실현될 수 있다. 분석틀에 따라 경기도의 정치적 사회적 상황을 볼 수 있는 맥락분석이 필요하다. 단체장의 정치적 성향에 따라 정치적 기회구조가 어떻게 다른지 볼 필요가 있다는 것이다. 각 시기의 특징과 정책의 주안점, 집중한 정책의 사회적 맥락을 보고 청년에 대한 권한부여의 단계와 의사소통 수준을 짚어본다. 다음 사례분석에서 조례 및 두 기구의 현황을 비롯하여 총 세 가지 사례를 분석한다.

먼저 본 연구에서는 경기도 청년기본조례의 객관적 평가를 위해 총 17개 시도의 조례를 비교했고, 경기도 청년기본조례의 주된 내용과 거버넌스 관련 규정에 대해서도 소개했다. 그 결과로 결론에서 거버넌스 증진을 위해 조례 개정의 방향을 제시했다. 다음으로 심의기구인 청년정책위원회(이하 청정위)가 어떤 활동을 하고 청년정책에 관해 실질적인 심의권을 가지고 있는지, 청년들이 거버넌스에 대해 어떻게 느끼고 있는지 구체적인 운영실태를 살펴보겠다. 세 번째로 청년참여기구인 청년정책협의체(이하 청정넷)에 대해서 분석하겠다. 이를 통해 어떤 활동을 하고 있고 지원은 어떠한지 구성원들의 평가는 어떤지 파악해보겠다. 핵심적인 거버넌스 조직인 두 기구의 운영실태를 보면 거버넌스를 대하는 지방정부 담당 공무원들의 적극성과 이해정도를 알 수 있고 경기도 청년의 청년정책에 대한 영향력과 의사소통 수준에 대해서도 알 수 있다.

연구에 사용한 방법은 거버넌스 실태에 대한 구조화된 질문지를 통한 양적 조사였다. 경기도와 같은 광역자치단체인 시도 청년정책 거버넌스 기구의 청년 책임자들에게 3월 23일부터 4월 5일까지 구글 드라이브를 통해 운영현황에 대한 설문 응답을 받았다. 17개 광역단체 중 청정위가 없는 강원도를 제외하고 청정위가 구성된 16개 시도 중 5명(지역), 청정넷이 없는 경기도, 세종시, 강원도를 제

외하고 청정넷이 구성된 14개 시도 중 10명(지역) 총 15명(지역)의 응답을 받아 분석했다. 응답 수는 작지만, 모집단 자체가 제한된 조건이므로 비교는 평가에 많은 도움이 되었다. 광역단체 청정위와 청정넷의 대표자와 부대표자를 대상으로 하였다. 접촉이 어려운 경우 위원의 응답을 받은 경우도 있다.

### 3. 선행 청년거버넌스 연구

최근 각 학문 분야에서 거버넌스 연구가 심화되고 있다. 정부가 일방적 행정이 되지 않고 수평적인 파트너십과 결정 과정의 민주성, 책임성, 반응성을 담보하기 위해 거버넌스를 중시하고 있기 때문이다. 먼저 거버넌스에 관한 해외연구를 살펴보면, 결사체 거버넌스(associate governance) 모델(Bradford 1998; Cohen and Rogers 1992)은 정부가 미조직 이해당사자들이 스스로 조직을 만들 수 있도록 다양한 정책수단을 동원해 돕고 결사체들이 공익과 타자를 존중하도록 유도하는 게 중요하다고 주장한다. 동시에 우호적 그룹만 선택하거나 수직적 관계가 되면 저항에 직면할 것이라고 경고한다. Fung과 Wright(2003)는 지역의 실제적인 문제해결에 있어서 시민의 권한 강화와 참여 원칙과 함께 정부의 지원, 조정 및 감독을 중시하는 ‘권한부여 참여거버넌스’(empowered participatory governance)를 좋은 거버넌스의 모델로 제시했다. Somerville(2008)은 정부와 거리를 두고 정부에 압박을 가하는 방식의 시민참여와 구별되는 개념으로 ‘공동거버넌스(co-governance)’를 고안했다. 공동 거버넌스 모델은 시민들의 상향식 참여가 거버넌스가 되기 위해서는 정책 과정의 심의(deliberation)를 강조하고, 기존의 ‘탈정치화된 참여’와 한정된 사회적 행위를 넘어서서 사회적 행위자들이 정부의 핵심기능에 직접 참여할 것을 주장한다. Sirianni(2009)의 협력적 거버넌스(collaborate governance) 모델은 시민의 지원자(civic enabler)로서 정부의 역할을 강조했다. 시가 가진 모든 자원을 활용해 민주주의의 토대 형성에 투자한다는

관점으로 시민에게 권한을 부여하고, 참여를 유도하며, 역량을 키울 수 있도록 지원해야 한다는 것이다.

시민의 직접 참여란 ‘사회 구성원들이 지역사회와 관련된 실질적인 결정을 내릴 때 행정기관과 권력을 공유하는 과정(Nabatchi 2012)’으로 정의할 수 있다. 이는 공공의 행정에 직접 참여하는 것으로 시민사회 조직에 참여하는 것과는 다르다. 이러한 참여의 차이는 서로 다른 수준의 숙의(deliberation)로 구분할 수 있다. 협력적 거버넌스에서의 시민참여는 지식의 가치를 우선시하며, 따라서 시민은 전문가, 관료들과 같이 정책 의사결정 과정에 참여할 권리가 있다고 간주된다(권순만 외 2012). 의사결정 과정에 주민을 참여시키는 첫 번째 이유는 숙의민주주의 이상을 추구해 조직 의사결정 과정의 투명성과 합법성을 높이기 위한 것이다. 두 번째는 실용주의적 견해로 정책에 시민들의 니즈를 잘 반영해 최종 정책 결정에 대한 관심과 지원을 얻는 것이다. 세 번째는 참여를 사회자본(social capital)으로 보는 견해이다. 협력적 거버넌스를 통해 문제를 해결하기 위해 퍼트남이 얘기한 사회적 자본으로서 시민참여를 육성하고 강화하는 것이다(Chafe et al. 2007).

한국에서 거버넌스의 개념 정의로 돌아가 보자. 유창복(2017)은 협의의 거버넌스 개념은 “공공문제를 해결하는 정책과정에 민간 주체들이 참여하고 권한을 나누어가짐으로서 국가 주도나 시장 중심을 넘어서는 대안적인 공공성을 확보하는 시스템”이라고 정의한다. 이 논문에서 사용하는 청년거버넌스는 서울시의 민관 협치 모델의 연장선에서 ‘청년당사자 전반에게 참여의 기회를 주고 기존 정책의 심의와 새로운 정책형성 과정에도 참여할 기회를 주는 것’을 의미한다. 그에 따라 청년정책거버넌스 체제는 심의기구(주로 청정위)와 참여기구(주로 청정넷)라는 짝으로서의 모델을 형성하고 있다. 이런 관점을 선행연구에서 확인해보면, ‘정책거버넌스란 정책행위자들 간 파트너십이라는 관점을 정책결정 및 집행과정에 투영하려는 접근방법에 해당한다’(라미경 2013). 이러한 정책 거버넌스는 정책과정에 언론, 시민사회단체와 시민들과 같은 다양한 이해 당사자들에 대한 참

여 확대를 강조하는 입장에서 일찍부터 강조되어 왔다(이명석 2002; 주성수 2004). 이미 성미산 지역주민운동 연구(김의영·한주희 2008)와 원주 풀뿌리 거버넌스 연구(정규호 2008)를 비롯하여 부산과 서울의 마을 만들기 지원정책을 둘러싼 주민거버넌스 연구(김정희 2018) 등 많은 로컬 거버넌스 사례(공동선 외 2015; 공동선 외 2016)가 보고되었다.

청년 연구에서는 서울시 청년정책이 대표적인 분석대상이다. 그 이유는 박원순 시장이 2011년 10월 26일 보궐선거에서 서울시장으로 선출된 이래 “사람 중심 생활복지 의제”와 “참여행정”을 두 축으로 이해당사자들이 참여를 넘어 집행까지 하는 거버넌스의 다양한 노력을 시도(이강준 2015, 154)해왔기 때문이다. 실제로 서울시는 협치를 시정혁신의 키워드로 제시하고 있으며 그 추진을 위해 ‘서울특별시 민간협치 활성화를 위한 기본조례’를 2016년에 제정하였다. 서울시 청년정책의 실질적인 변화가 청년활동가들에게 참여를 독려하는 요인이 되었고 지방정부가 중앙정부에 비해 더 자율적일 수 있고 거버넌스를 실천하기 용이하다고 인식하게 하였다. 그 중에도 청년거버넌스의 활성화에 초점을 두고 진행된 연구가 서복경(2016)의 서울시 청년거버넌스 연구이다. 주로 서울시 청정빛에 대한 분석을 통해 수평적 파트너십과 결정과정의 민주성, 책임성, 반응성을 강조하는 거버넌스 모델에 대해 연구했다. 광민재와 신우진(2017)은 광주시 청년정책 거버넌스의 구조를 분석하여 거버넌스의 현황과 문제점을 파악하고 거버넌스를 활성화하기 위한 방향을 제시했다. 청년 일자리 정책 거버넌스와 정책역량을 중심으로 부산시의 청년 일자리 사업을 분석(김준현 2019)한 시도도 있다. 정용찬과 하운상(2019)은 서울청년정책네트워크 사례를 중심으로 오스트롬의 제도 분석틀을 활용해 협력적 거버넌스 운영에 관해 연구했다. 서청빛은 청년 당사자들이 주도적으로 거버넌스를 운영하는 주체로 나선 특수한 사례로 분석된다. 여기서 시민주도의 협력적 거버넌스가 가능했다고 평가한다. 가장 최근의 국내외 실태조사 보고서(이현우 외 2019)는 지방정부의 청년정책 거버넌스에 대해 사례 연구를 수행했다. 김선기 외(2018)는 정치적 기회구조론의 입장에서 확장되고

있는 청년거버넌스 제도가 변화하는 정치적 기회구조에 대한 적극적인 대응의 결과일 수 있다고 강조했다.

선행연구의 한계는 첫째, 서울시 사례를 연구해도 실제 거버넌스 실태에 대해서 객관적으로 분석하지 않았다. 조례를 만든 곳이 몇 곳, 청정위는 몇 곳 하는 소개 수준이지, 청정위가 어떻게 구성되고 제대로 정책심의회가 이루어지를 포함해 실질적인 운영에 대한 언급은 없다. 둘째, 광주와 부산을 제외하면 서울 외의 청년정책거버넌스 실태를 모른다. 서울이 한국의 청년정책에서 가장 발전된 특수한 경우라면 그렇지 않은 대부분의 비서울지역에 대한 연구가 너무 적다. 셋째는 청정넷 만들 거버넌스 사례로 분석할 뿐 청정위는 중요성을 인정하지만 연구대상에서 제외했다. 각각의 역할과 구성원의 성격이 다를 뿐<sup>1)</sup> 양자 모두 청년정책 거버넌스의 대표적 주체이다. 본 연구는 전국의 광역단체 청정위와 청정넷 중 접촉 가능한 모든 경우의 응답을 받아 그 실태에 대한 구체적인 경험적인 연구를 수행하였다. 특히 경기도의 경우에는 청정넷이 없다. 이점은 청정넷으로부터 청년거버넌스가 시작되는 서울과 달리 청정위로부터 청년거버넌스가 시작하는 경기도의 역사적 경로에 차이가 있으며 경기도가 유일하게 청정위가 50명으로 커서 5개의 분과를 구성할 수 있는 규모라는 점도 영향을 미쳤을 것이다.

#### 4. 경기도 청년정책의 맥락적 이해

<그림 2>의 분석틀에 따라 먼저 정치적 맥락을 살펴보았다. 미시적 분석에 앞서 그런 변화에 선행하고 그런 변화를 구조적으로 규정하는 거시적 요인을 파악하려는 취지이다. 남지사 시절(2014~2018) 후반인 2017년 7월 경기도에 청정위가 생기므로 남경필 지사 임기 후반 시절과 이재명 지사 전반기(2018.6~2020.7)와 후반기(2020.7~2022.6)로 3개의 시기로 구분한다. 주로 앞에 두 시기 청년정

1) 청년정책네트워크는 청년들의 참여 및 소통조직이고 청년정책위원회는 청년정책의 심의 의결조직이다. 네트워크는 청년들만으로 구성되지만 청년정책위원회는 관련 국장 등 공무원과 의원, 전문가가 포함되 대개 청년은 소수이다.

책의 특징과 집중한 정책의 사회적 맥락, 그리고 청년들의 의사결정 권한의 수준을 비교해 보겠다. 이 과정에서 지방정부의 수용성과 제도의 개방성 정도가 드러나리라고 본다.

### (1) 남경필 지사 시절

경기도는 2017년 1월 구성하기로 합의했다가 뒤늦게 7월 11일 ‘제1회 경기도 청년정책위원회’를 열었다. 지사는 참여하지 않았고 중간에 행정1부지사가 잠깐 와서 인사하고 갔다. 5분간 설명을 듣고 40분간 질의 응답한 후 경기도 청년정책 기본계획(양정선 2017)을 의결했다. 청년기본조례와 기본계획만 만든 상태에서 부처별로 30가지가 넘는 청년정책이 있었지만, 실제 청년정책 거버넌스는 없었고 일방적 관료 행정이 진행되었다. 청정위 20명 중 청년은 5명에 불과했다. 경기도는 총 10개 실국, 15개 부서가 31개 청년정책을 시행했고, 도 청년정책의 콘트롤타워는 여성가족국 아동청소년과 청년지원팀에서 담당했다. 그러나 청년 전담 조직은 한 팀에 불과했다. 또 청년 관련 사업이 분산되어 있었고 관련 업무를 통합 조정하는 힘이 약했다. 특히 청정위만 만들어서 1년에 2~3회 모임을 가졌고 실질적인 정책심의는 이루어지지 않았으며 권한 부여 단계는 자문 단계고 소통 수준은 일방적 소통이었다. 청년참여조직은 활발하지 않았고 타지역의 청년지원센터 같은 청년지원사업단은 만들지 않았다. 경기도 내 기초단체인 수원시가 2016년 청년지원센터인 청바지를 300평 규모로 만들었는데도 그랬다. 참고로 2018년 경기도의 청년 예산은 107,979백만 원(도비 99,374백만 원)이었다. 돈이 없어서가 아니고 그런 기구와 시설을 왜 만들어야 하는지 도지사나 관련 공무원들이 몰랐다고 하는 게 적절하다.

남 지사가 강조했던 ‘일하는 청년’ 3종 시리즈는 1) 일하는 청년 연금 2) 일하는 청년 마이스터 통장 3) 일하는 청년 복지포인트 3가지 사업<sup>2)</sup>이었다. 그가 속

2) ‘일하는 청년 연금’의 경우 월 급여 250만 원 이하인 중소기업 노동자가 10년 장기근속 시 개인과 경기도의 일대일 매칭을 통해 매달 10만~30만 원을 저금하면 개인부담액 만

한 자유한국당의 보수적 성향대로 중소기업에 낮은 임금과 근로조건 속에 오래 근무하지 않고 이직하는 청년 노동자들에 대한 지원을 통해 경기도 소재 기업들을 지원하려 했던 것이다. 남 지사는 2017년 8월 16일에 3대 청년일자리 사업을 2017년 하반기 사업으로 추진하겠다고 발표했다. 도의회가 여소야대인 상황에서 각광을 받았던 연정의 파트너이자 다수당인 민주당의 이해를 구하는 절차도 생략한 채 2017년 하반기에 시행할 계획을 8월 중순에 발표한 것이다. 이후 경기도의회 민주당 의원들이 상임위에서 관련 추경 예산을 전액 삭감해버렸다. 2018년 지방선거를 앞두고 임기 1년도 안남은 도지사가 10년간 지속될 정책을 설계해서 당장 시행하겠다고 갑자기 발표한 것이다. 경기도의회는 2017년 9월 12일 자유한국당이 ‘추경 예산 삭감 후 2018년 시행안’을 제시하면 2018년 본예산에 반영하기로 합의했다. 결국 경기도는 2018년 본예산안에 일하는 청년통장 287억 원, 청년구직지원금 80억 원을 합쳐 367억 원을 연정 예산으로 반영한 것에 비해 남 지사가 요구한 일하는 청년 시리즈는 그 4배인 1,478억 원이었다. 그러나 청년구직지원금 예산은 2016년 165억 원에서 2017년 80억 원으로 절반 이상 줄었고 2016년 제2기 연정에서 합의한 ‘경기도 청년수당’도 실시하지 않았다. 결국 양당은 357억 원을 삭감해 1,121억을 반영했다. 연정은 신뢰가 생명인데 선거를 앞두고 남지사의 일방적 행동으로 인해 상호 신뢰가 손상되었다. 이 사건은 이후 연정의 붕괴에 큰 영향을 줬다(오세재 2018, 96-97).

남 지사 재임 시절인 2015년 8월 경기도의회가 전국에서 세 번째로 만든 청년

---

금 경기도가 지원(최대 3,600만 원)하고 퇴직연금(연봉의 8.33%)까지 합쳐 최대 1억 원 자산 형성을 지원한다. 도내 퇴직연금 가입 중소기업에서 주 36시간 이상 노동하는 만18세부터 34세의 청년이 대상이다. ‘일하는 청년 마이스터 통장’은 월 급여 200만 원 이하이고 경기도에 거주하는 중소 제조기업에서 주 36시간 이상 노동 중인 만 18세부터 34세의 청년 노동자에게 월 30만 원씩 2년간 임금을 도가 지원해서 총 720만 원을 지급해 최소 15%의 실질적 임금상승 효과를 보게 하는 제도다. ‘일하는 청년 복지포인트’는 월 급여 250만 원 이하 노동자의 복리후생을 위해 연 최대 120만 원의 복지포인트를 지급하는 정책이다. 대상은 경기도에 거주하고 도내 상시노동자 100인 미만 기업에서 주 36시간 이상 노동하는 만 18세부터 34세 청년이다.



기본조례에 따라 2017년 제1기 청년정책위원회가 구성된다. 그러나 1년에 2~3회 회의만 했을 뿐 심의도 이뤄지지 않았고 질의 응답 수준이어서 자문 단계라고 하겠다. 위원회 외에 기구는 아무것도 만들어지지 않아 청년들의 의사를 듣거나 수렴하는 일도 이뤄지지 않았다. 따라서 경기도에서 청년의 발언권과 영향력은 신장되지 못했다. 초기 활동가들을 중심으로 자율적인 청정넷이 만들어졌으나 행정이 역할을 주고 지원을 하지 않음으로서 의미있는 활동을 할 수가 없었다. 결국 청년정책에 대한 의사결정에 있어서 남 지사 시절 경기도 청년들은 아무런 권한이 없었다는 것이다. 지사가 청년정책에 대한 관심과 이해가 없었고 자연히 공무원들도 이해나 적극성을 갖지 않은 상태였다고 볼 수 있다. 지방정부의 수용성이 전혀 없었고 고용촉진조례와 청년기본조례가 있었음에도 불구하고 실제 제도의 운영에 있어서 청년에게 전혀 개방적이지 않은 상태였다. 2016년 말부터 서울에서는 청년수당과 경기도 성남시에서 청년배당과 같은 청년의 구직 여부와 무관한 현금성 수당을 실시하고 있었는데 경기도는 전통적인 기업지원정책에 안주하고 있었던 것이다.

## (2) 이재명 지사 전반기

이재명 지사는 2018년 6월 지방선거에서 경기도지사에 당선되었다. 그는 성남 시장 재직 시 이미 기본소득론에 입각해 청년배당을 실시했었다. 그는 경기도지사에게 당선되자마자 1,700억 예산이 소요되는 청년기본소득 정책을 시군마다 기본소득 조례를 만들고 담당자를 정해 도 70%, 시군 30%의 매칭 방식으로 실시하였다. 2019년 청년예산은 351,962백만 원(도비 265,835백만 원)이고, 2020년 예산은 399,608백만 원(도비 308,011백만 원)이 되었다. 이 지사 당선 후 2년 만에 청년 예산은 전임 지사 시절에 비해 4배 가까이 대폭 증액되었다. 정책 가운데 이 지사가 처음 실시한 정책은 청년기본소득(1,752억 원)과 생애 최초 국민연금 지원(146억 원) 신설이 가장 큰 증가요인이다. 금액은 25억 원으로 크지 않지만 군복무 경기청년 상해보험가입 지원도 이 지사가 강조한 신규 청년정책이다.

내용과 규모 면에서 전임 지사보다 훨씬 적극적인 청년 지원이었다.

또한 청년거버넌스도 실질적으로 처음 시작되었다. 청년 담당 행정부서도 여성가족국에서 복지국으로 옮겨 청년복지정책과가 신설되 3팀으로 활동하게 됐다. 2019년 4월 2기가 출범한 청정위가 적극적으로 활동하고 있다. 2019년 2기부터 청정위 인원이 50명으로 늘었고 분과도 구성했으며 청년 참가도 규정은 15명 이상이지만 실제론 절반에 가깝다. 그러나 그 내용에 있어서는 회의적이다. 2019년 일 년 동안 행정의 비협조로 질의 응답 수준을 넘는 양방향적 정책심의는 한 번도 제대로 하지 못했으며 위원의 권한 등에 관한 오리엔테이션이나 전기수 활동의 인수인계나 거버넌스에 관한 교육은 없었다. 결과적으로 회의를 통해 정책이 달라지는 것은 아무것도 없었다. 조례에 있는 간사도 없고 사생활정보 보호라고 위원들 연락처도 1년 동안 공개하지 않았다. 행정의 소극성 때문에 대부분의 당연직 위원은 참가하지 않았고 회의가 정족수 미달로 정식회의가 되지 못하기도 했다. 기초단체 청년정책 현황을 파악해달라, 위원 결원을 보충하라는 요구는 무시되었다. 2019년에 국장, 과장, 팀장, 주무관이 모두 바뀌었고 2020년 초에는 코로나까지 발생해 모임이 어려워지는 등 불안정했다.

그러나 청년지원사업단이 2020년 7월 인원을 뽑아 활동을 준비하고 있고 청정넷도 500명으로 연내 구축하는 방안이 논의 중이다. 청정위는 8월 의회 예산 확정 전에 청년정책을 심의할 계획으로 분과위원회를 가지고 분야별 신규정책을 제안하는 등 적극적인 심의 준비에 나서고 있다. 즉 2021년 3기 청정위부터가 아니라 2기 말부터 조례가 규정한 본래의 뜻 그대로의 심의를 하는 청정위가 되려고 노력 중이다. 이 지사가 7월 16일 대법원 판결 이후 더 적극적으로 도정에 매진하고 있어 청년정책도 심화 발전될 것이란 전망이다. 청년정책 의사결정에 있어서 이 지사 전반기 끝나갈 때 드디어 경기도 청년들은 권한을 갖기 시작했다는 것이다. 지사가 청년기본소득을 통해 임기 초반부터 청년에 대한 관심을 표방했으나 공무원들은 청년정책에 대한 이해나 적극성을 갖지 않은 상태였다. 청년들은 청정위를 중심으로 실질적인 심의와 거버넌스를 요구했고, 지방정부는 청

년들에게 문호를 열고 양방향적 소통의 준비를 하는 상태라고 할 수 있다. 이제 청년들에 의한 개입과 협력의 소통단계 즉 실질적인 심의 권한 단계가 될 가능성이 높다고 할 수 있다.

## 5. 지방정부 청년거버넌스 실태 분석

이제 분석틀에서 언급한 청년기본조례와 청정위, 청정넷 기구 현황에 대한 분석 그리고 설문조사를 통한 청년정책 실태분석을 통해 현재 청년정책의 단계에 대해서 확인하겠다.

### 1) 청년기본조례

경기도의 청년 관련 조례의 역사를 보면 광역단체 중 가장 먼저 ‘경기도 청년 일자리 창출 촉진에 관한 조례’(11.11.8)가 있었고, 2015년 8월 13일 ‘청년기본조례’가 만들어진 후 ‘경기도 청년 창업지원 조례’(15.11.4)가 생겼다. 이후 2017년 6월 13일 ‘경기도 청년구직지원금조례’가 통과되었다가 2019년 1월 14일 ‘기본소득조례’로 변경되었다. 경기도 청년일자리 창출 조례에는 민관협치에 대한 문제의식이 없었던 반면 청년기본조례 단계에서는 관련 내용이 구체적으로 등장한다. 2012년 5월 제정된 제주도 조례도 마찬가지이다. 2012년 7월 제정된 전남 조례는 전문가 참여를 명시했으나 청년 당사자 참여는 언급하지 않았다. 2013년 10월 제정된 ‘서울특별시 청년일자리 기본조례’<sup>3)</sup>에서 처음으로 청년 당사자를 포함한 조례가 나타났다. 청년 당사자를 포함한 민관협치 모델은 이후 2015년 1월 제정된 ‘서울특별시 청년기본조례’로 이어지게 되는 것이다(서복경 2016, 242-244).

청년거버넌스와 관련된 경기도 청년기본조례를 보면 ‘제6조(청년정책에 관한

3) 6조4항 ‘청년일자리와 관련한 공무원, 시의원, 전문성과 경험이 풍부한 사람 중에서 시장이 임명 또는 위촉하되, 청년 당사자를 3인 이상 포함하여야 한다’

기본계획) ② 4. 도 청년정책위원회 등 민관 협력체계 구성 및 운영’, ‘제9조(청년정책위원회) ④위원회는 당연직과 위촉직으로 구성하며, 당연직 위원은 기획, 경제, 도시주택, 복지, 여성, 문화 등 관련 실, 국장으로 한다. ⑤위촉직 위원은 다음 각호에 해당하는 자 중에서 도지사가 위촉하되, 청년을 15인 이상 포함하여야 한다.’, ‘제10조(청년의 참여 확대 등)에 ①도지사는 청년의 참여를 확대하고 민주시민으로서의 학습과 경험을 지원하기 위해 노력해야 한다. ②도지사는 경기도의 각종 위원회와 정책결정과정에서 청년의 의사를 반영하고 청년의 참여를 보장하기 위해 노력하여야 한다.’라고 구체적으로 규정하고 있다.

조례가 정의하는 청년의 연령 범위(경기도 청년기본조례 제3조)는 청년고용촉진특별법과 같은 15세부터 29세이다. 청년고용촉진특별법은 연령도 ILO(국제노동기구) 기준에 맞춰 한국 상황에 적절하지 않지만, 청년의 정의도 ‘취업을 원하는 자’라고 하는 등 일자리 문제에 한정하여 한국의 현실과 맞지 않는다. 2020년 1월 통과된 청년기본법과 같이 19세~34세로 바꾸는 것이 바람직하다. 모든 지방정부의 청년기본조례에 공통적으로 포함된 내용은 청년들의 참여 확대와 청년의 고용확대, 일자리 지원, 청년들의 능력 향상, 그리고 청년문화 활성화에 대한 부분이다. 또한 청년 주거와 청년 생활 안정, 권리 향상에 대한 부분도 대부분의 조례에서 언급하고 있다. 그러나 청년 창업이나 부채 경감, (정신)건강 문제 등은 상대적으로 뒤에 만들어진 일부 지방정부의 조례에서 다루고 있다. 청년들의 어려움과 요구가 드러나면서 제도적인 수용이 있었던 것이다. 경기도 조례는 2015년에 만들어져서 창업, 부채, 건강은 다루고 있지 않다.

〈표 1〉 3개 광역자치단체 청년기본조례 비교표(순서는 조례 제정 순)

| 순서 | 지역명   | 조례제정일자   | 청년연령  | 청년정책위원회<br>(심의의결기구)   | 청년정책협의체<br>(청년 참여기구)                             | 중간지원조직<br>(정책실행기구)  | 비고  |
|----|-------|--|---|---|--|---|---|
| 1  | 서울특별시 | 2015.01.02<br>(개정<br>2015.10.08,<br>2016.01.07,<br>2017.05.18,<br>2020.3.26) | 15세 이상<br>29세 이하<br>(단, 시행령에 따라<br>공공기관 취업의 경<br>우 15세 이상34세이하) | 청년정책위원회<br>(위원장 2명, 부위원장 1<br>명 포함 20명 이내 위원<br>(2년 임기 1회 연임 가<br>능)) |  | - 청년허브(커뮤니티 지원<br>등 청년정책의 추진)<br>- 서울특별시 청년활동지<br>원센터(청년수당 등 청년<br>개인 지원) | - 청년 연령은 「청년고용<br>촉진 특별법」을 따름<br>- 청년정책위원회위촉직<br>위원에 청년을 5명 이상<br>포함 명시               |
| 2  | 전라남도  | 2015.07.23<br>(개정<br>2017.06.20)   | 만 18세 이상<br>만 39세 이하  | 청년발전위원회<br>(위원장 1명, 부위원장 1<br>명 포함 40명 이내 위원(2<br>년 임기 1회 연임 가능))     | 청년의 목소리<br>(정책 제안, 의견<br>수렴, 200명 이내<br>도지사가 위촉) | 청년센터<br>(청년정책의 발굴, 연구,<br>추진)   | - 청년정책위원회위촉직<br>위원에 청년을 16명 이<br>상 포함,<br>- 성비 60% 넘기지 않도<br>록 명시                     |
| 3  | 경기도   | 2015.08.13(<br>개정<br>2019.1.14,<br>2020.05.19)                               | 취업을 원하는 사<br>람으로서 대통령령<br>으로 정하는 나이<br>(대통령령: 15세<br>이상 29세 이하) | 청년정책위원회<br>(위원장 1명, 부위원장 1<br>명 포함 50명 이내 위원(2<br>년 임기 1회 연임 가능))     |  | 청년지원사업단<br>(청년정책 추진을 위한<br>연구조사, 사업 실행 등)                                 | - 청년 연령의 범위는<br>「청년고용촉진 특별법」<br>및 시행령을 따름<br>- 청년정책위원회위촉직<br>위원에 청년을 15명 이<br>상 포함 명시 |

그리고 <표 1>에 있는 청정위, 청정넷, 청년지원센터 등 기구에 관해서는 지역에 따라 차이가 있다. 경기도 조례에는 참여기구에 대한 규정이 없다. 중간지원조직은 조례에 청년지원사업단이 있으나 만들지 않았다. 그러나 서울시에도 참여기구에 대한 규정이 없다. 자율성을 존중해서 조례에 넣지 않은 것이다. 그러나 서울에서는 청정넷이 2015~2018년까지 청년의회와 2019년부터 청년시민회의를 주도적으로 구성했고, 서울시 청년정책거버넌스의 청년 당사자 파트너 역할을 수행하고 있다. 중간지원조직도 커뮤니티와 프로젝트 지원을 하는 청년허브와 청년수당 등 개인지원을 하는 청년활동지원센터까지 2개나 있다. 경기도에서는 자율성이 침해되지 않도록 하되 행정의 지원을 포함해 공식성을 가지고 진행하기 위해 조례에 참여기구를 넣는 것이 필요하다고 본다.

## 2) 청년정책위원회

### (1) 역할과 현황

시도의 청년정책위원회는 청년정책을 심의하는 역할을 한다. 모든 지방정부의 청년기본조례가 청년정책을 심의 의결하는 기구로 청정위를 의무 규정으로 가지고 있다. 명칭은 다른 경우(청년위원회, 청년정책심의회)가 있고 위원 수도 차이가 있다. 경기도가 50명으로 가장 많고, 전남도가 40명, 제주도, 대전시, 세종시가 30명, 나머진 모두 20명이다. 부산시는 2020년 2월에 70명에서 20명으로 줄였고, 경기도는 2019년 1월 20명에서 50명으로 늘었다. 대부분의 시군이 5-7명 이상의 청년을 위촉 위원에 포함해야 한다는 규정을 가지고 있고 경기가 15명 이상, 전남이 16명 이상이다. 대전은 비율로 청년이 1/4 이상, 부산은 1/2 이상이었다. 그러나 경남, 광주, 강원도는 청년의 숫자에 대한 규정이 아예 없다. 특정 성비가 60% 이상이 되면 안 된다는 규정을 가진 곳은 광주, 전남과 전북 세 곳 뿐이다. 이 또한 기초자치단체<sup>4)</sup>에 비해 보수적이었다. 가장 큰 문제는 위원들이

4) 경기도에서 청년기본조례를 제정한 19개 시군 중 성비 60% 제한 규정을 가진 곳이 8곳, 42%였다(오세재 2019,51).

거수기 역할만 하는 경우가 많다는 사실이다. 경기도는 청년기본조례를 2015년 8월에 만들었는데 2017년 1월 청정위를 구성하기로 결정하고 첫 회의가 2017년 7월 11일에 처음 열린다. 2018년까지 한해에 2~3번 모임을 가졌으나 절반도 의결정족수를 채우지 못했다. 당연직은 거의 회의에 출석하지 않았다. 청정위 위원들에게 사생활정보라고 연락처조차 주지 않은 점을 감안한다면 담당 공무원들의 직무유기가 심각한 지경이었다고 할 수 있다. 회의가 계속되자 1년이 지나 동의를 받은 사람에 한해 연락처를 공개했다.

다. 광주와 경남, 강원도만 청년 참여에 대한 규정이 없었다. 위원장 선출도 대부분 시장, 지사와 위원간 호선으로 정해 놓았다. 그러나 전남, 충북, 제주, 인천은 단체장을 위원장으로 규정했다. 이것은 당연직의 참석율을 높이고 위원회의 위상을 높이는 측면이 있으나 단체장이 청년정책에 적극적이지 않을 경우 민간의 창의성이나 참여를 촉진하는 협치는 약해지는 단점도 있다. 진짜 핵심적 문제는 청정위가 심의를 실제로 하고 있는가 여부이다. 위원회가 수행하는 역할과 관련한 선택지는 자문, 심의, 의결까지 3종류이다. 그러나 현실은 위 <표 2>에서 보듯이 광주시 조례만 의결권이 있고 14곳은 다 심의한다고 규정하고 있다. 강원도는 청정위가 없고 세종시는 자문 권한을 명시하고 있다. 그러나 의결권이 있다고 광주 청년의 결정권이 강한 것은 아니며 실제로는 ‘공무원 브리핑, 질의 응답, 이의 없으면 결정’하는 식으로 역시 자문 수준에 그치고 있다. 위원회의 심의 권한은 시민의 힘으로 행정의 일방적 독주를 막으려는 취지에서 만든 것인데, 행정은 다양한 방법으로 이를 무력화시킬 수 있다.

〈표 2〉 광역단체 청년정책위원회 현황(조례 제정순)

| 지역 | 조례제정     | 위원회 출범  | 심의기구 명칭   | 위원수 | 청년 참여   | 위원장 선출방식      | 위원회 권한 |
|----|----------|---------|-----------|-----|---------|---------------|--------|
| 서울 | 15.1.2   | 15.3.30 | 청년정책위원회   | 20명 | 5명 이상   | 시장/위촉위원 호선    | 심의     |
| 전남 | 15.7.23  | 16.1.14 | 청년발전위원회   | 40명 | 16명 이상  | 도지사           | 심의     |
| 경기 | 15.8.13  | 17.7.11 | 청년정책위원회   | 50명 | 15명 이상  | 위원 호선         | 심의     |
| 광주 | 15.12.28 | 17.7.27 | 청년정책위원회   | 25명 | 규정 없음   | 시장/위촉위원 호선    | 의결     |
| 대구 | 15.12.30 | 16.9.21 | 청년정책심의위원회 | 20명 | 7명 이상   | 시장/위촉위원 호선    | 심의     |
| 충남 | 16.2.22  | 16.9.26 | 청년위원회     | 20명 | 6명 이상   | 위원 호선         | 심의     |
| 충북 | 16.5.24  | 16.6.13 | 청년위원회     | 20명 | 5명 이상   | 도지사           | 심의     |
| 제주 | 16.9.23  | 17.7.10 | 청년정책심의위원회 | 30명 | 위촉직 과반  | 도지사           | 심의     |
| 대전 | 16.10.20 | 17.7.27 | 청년정책위원회   | 30명 | 전체1/4이상 | 시장/위원 호선      | 심의     |
| 세종 | 16.12.20 | 17.4.11 | 청년정책위원회   | 30명 | 5명 이상   | 위원 호선         | 자문     |
| 경남 | 16.12.20 | 17.11.1 | 청년정책위원회   | 20명 | 규정 없음   | 위촉위원 호선       | 심의     |
| 전북 | 17.4.14  | 18.3.26 | 청년위원회     | 20명 | 7명 이상   | 정무부지사/위촉위원 호선 | 심의     |
| 울산 | 17.4.27  | 20.6.18 | 청년정책위원회   | 20명 | 5명 이상   | 시장/위촉위원 호선    | 심의     |
| 부산 | 17.5.31  | 18.4.2  | 청년위원회     | 20명 | 위촉직 과반  | 시장/위촉위원 호선    | 심의     |
| 강원 | 17.11.03 |         |           |     |         |               |        |
| 경북 | 17.12.28 | 18.7.24 | 청년위원회     | 20명 | 7명 이상   | 도지사/청년위원호선    | 심의     |
| 인천 | 18.2.26  | 19.4.1  | 청년정책위원회   | 20명 | 5명 이상   | 시장            | 심의     |

\*출처 : 자치법규정보시스템(<http://elis.go.kr>)



대부분의 시도 조례에서는 위원 수를 20명으로 했고 5~7명 이상 청년의 참여를 규정하고 있었으나, 위원 수가 40~50명으로 많은 전남과 경기도는 청년을 16~15명 이상으로 정하고 있다. 또 제주와 부산은 위촉직 과반수를 규정하고 있다.

경기도의 경우 2019년에 회의 시점을 의회의 예산 결정 이후(12월)로 잡아 의회 제출 전인 8월 담당 부서의 최종안에 대한 심의를 무산시켰고, 더구나 예산은 의회의 권한이라고 청정위 정책심의 때 논의하지 못한다는 입장을 분명히 했다. 경기도 청년기본조례는 제9조 청년정책위원회 조항에서 심의의 내용에 대해서 1) 기본계획과 시행계획의 수립 및 변경 사항, 2) 시행계획의 연도별 추진실적 점검 및 평가에 관한 사항, 3) 청년정책의 시행을 위한 관련사업의 조정 및 협력, 4) 도 청년 관련 조례 등에 따른 사업, 5) 그밖의 청년정책에 관하여 필요한 사항이라고 정의하고 있는데, 청정위가 예산을 배제한 채 어떻게 정책심의를 할 수 있을까? 대부분의 지역에서 위원회가 1년에 한 두번 회의를 하면서 질의 응답을 할 뿐 실질적인 심의가 이루어지지 않는다면, 청년기본조례가 '심의 권한'을 부여해도 실제로 청년의 권한은 자문 수준에 머물러 있는 것이고 일방적 소통 수준에 있는 것이다. 더구나 행정은 예산 심의는 지방의회의 의결사항이고 위원회는 자문기관이라 예산심의권한이 없다는 것이다.<sup>5)</sup> 행정을 견제하는 위원회의 권한을 무력화하려고 의회를 끌어들인 것이다. 예산을 뺀 정책심의를 주장함으로써 실제로는 정책심의 자체를 무의미하게 했다. 이것은 조례에 대한 무시이자 직무유기였다. 자문 수준의 형식적 심의가 계속되면 지방정부의 청정위는 청년정책 발전에 의미 있는 기여도 하지 못하게 되고 청년들은 거수기로 전락할 것이다. 7월 경기도 청정위 분과회의 논쟁 과정에서 청년복지정책과는 '예산을 뺀 심의' 입장을 공개적으로 철회했다(2020년 7월 청정위 분과회의 회의록).

5) 2020년 3월 서면정책심의 시 질문에 대한 서면답변과 2020년 7월 10일 참여 자립분과합동 분과위원회에 제출한 청년복지정책과 서면답변 자료에서 반복하여 “예산심의를 지방의회 의결사항이며(지방자치법 제39조) 자치단체 조례로 설치되는 심의회, 위원회는 자문기관으로서(제116조의2) 예산의 심의를 고유기능으로 삼기 어렵다”라고 주장함.

(2) 운영실태

〈표 3〉 청년정책위원회 설문조사 결과(2019년 4월)

|           | 경기도      | 대전시           | 세종시           | 광주시           | 경남            |
|-----------|----------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| 기본조례 제정   | 2015년    | 2016년         | 2016년         | 2015년         | 2016년         |
| 청정위 구성    | 2017년    | 2018년         | 2017년         | 2016년         | 2019년         |
| 청년기본계획작성  | 2017년    | -             | 2019년         | 2017년         | 2019년         |
| 청년센터설립    | 2020년 예정 | 2021년 예정      | 2020년 예정      | 2015년         | 2019년         |
| 담당 부서     | 복지국      | 공동체지원국        | 공동체지원국        | 여성가족국         | 여성가족청년국       |
| 위원회 횟수    | 2회       | 1회            | 2회            | 2회            | 2회            |
| 분과위원회 횟수  | 2회       | 1회            | 2회            | 0회            | 0회            |
| 워크숍 횟수    | 1회       | 0회            | 0회            | 0회            | 0회            |
| 기타모임 횟수   | 12회      | 0회            | 0회            | 0회            | 1회            |
| 심의 횟수     | 1회       | 0회            | 1회            | 2회            | 2회            |
| 회의 기록과 공개 | 둘다 함     | 둘다 안함         | 기록, 비공개       | 둘다 안함         | 기록, 비공개       |
| 위원 선발     | 공모 통한 선발 | 공모없는 선발       | 공모없는 선발       | 공모없는 선발       | 공모 통한 선발      |
| 위원장 결정    | 투표       | 투표            | 부서            | 부서            | 투표            |
| 오리엔테이션교육  | 안함       | 안함            | 안함            | 안함            | 안함            |
| 전 기수 활동전수 | 안함       | 안함            | 안함            | 안함            | 안함            |
| 예산        | 8천만원     | 없음            | 없음            | 660만원         | 모름            |
| 참가수당      | 15만원     | 없음            | 5만원           | 15만원*2회       | 7-10만원        |
| 사무국 혹은 간사 | 없음       | 없음            | 없음            | 사무국 1명        | 없음            |
| 부서와 관계    | 사무적      | 사무적           | 비협조적          | 일방적           | 원활            |
| 청년생태계     | 풍부함      | 별로 풍부하지<br>않음 | 별로 풍부하지<br>않음 | 전혀 풍부하지<br>않음 | 별로 풍부하지<br>않음 |

\* 응답에 일부 착오가 있다. 광주시는 청정위 구성이 2015년이고, 경남은 2016년임.

<표 3>을 보면 5개 도시의 유형이 구분된다. 1) 2015년부터 서울 다음으로 청년정책에서 앞서갔으나 최근 난항을 겪는 광주시, 2) 진전이 없다가 지방선거에서 도지사 교체 후 청년정책이 활발해진 경남과 경기도. 3) 청정위 구성도 늦

고 기본계획도 없고 청년지원센터도 가장 늦은 대전, 그리고 청정위가 유일하게 자문권을 가지고 있고 청년정책 진행 속도가 느린 세종시가 있다. 담당 국은 복지국과 공동체지원국, 여성가족국 세 종류였다. 청년정책이 발전된 곳의 기획조정실, 기획재정국 혹은 청년정책관으로 가는 추세와 거리가 있다. 특히 대전은 기획조정실에서 역행했다. 서울시는 청년청이 생기기 전에 시장 직속의 서울혁신기획관 밑에 청년정책담당관이 있었다. 청년담당부서의 독립성이 서울시 청년정책이 앞서간 이유 중의 하나다.

구체적인 내용에 대한 질문으로 들어가 위원회의 회의 횟수에 대해 물었다. 전체 회의와 분과위, 기타 모임을 합해도 2019년 일 년간 2~4회라는 것을 알 수 있다. 경기도가 소모임 등으로 특별히 자주 모였다(17회). 심의는 대부분 1-2회였다. 대전은 아예 하지 않았고 세종시와 경기도도 1회에 불과하다. 그러나 회의 기록이나 공개 여부까지 보면 과연 그 심의가 얼마나 충실하게 이루어졌는지 걱정이다. 경기도는 ‘위원회 회의 및 회의록 공개조례’(2016.6.7 제정)가 있어 의무적으로 위원회의 회의 기록을 공개해야 되는데도 일부 공개하지 않았다. 대전과 광주도 아예 기록도 공개도 하지 않는다. 세종시와 경남은 정보공개 조례만 있고 회의록 공개 조례는 없다. 따라서 기록은 하지만 공개하지 않았다. 내용적으로도 1년에 1~2회 모임에 2시간 이내의 회의에서 광역 단위의 40~50가지 청년정책에 대해 얼마나 충실한 심의가 이루어질 수 있을까? 경기도 홈페이지에서 확보 가능한 7회의 경기도 청년정책위원회 회의록에는 보고 사항이 비판을 받아 철회되거나 수정되는 사례가 한 건도 없다. 한 시간 내외의 질의 응답이 있을 뿐이다. 위원 선발과 위원장 결정도 중요한 문제이며, 민주적 구성이 핵심요인이다. 그러나 대전시, 세종시, 광주시는 위원 선발 시 공모도 하지 않았고, 세종시와 광주시는 위원장을 투표 없이 결정했다.

처음 위원이 되고 난 후 오리엔테이션 교육이나 전 기수의 활동에 대한 브리핑이나 자료전달 등 인수인계가 있었느냐는 질문에 결과는 놀랍게도 한 곳도 그런 경우가 없었다. 광주를 제외하고는 사무국도 없으니 위원들에게 청정위 자체적

으로 충실한 정책활동을 위한 내용 있는 교육과 지원을 하기 어려웠을 것이다. 그러면 행정이 나서서 그런 역할을 해야 하는데 현실은 아니었다. 예산은 대개 없었고 위원 수가 50명으로 대폭 늘어난 경기도만 8천여만 원의 예산이 있었다. 대전과 세종시 경남처럼 예산이 없다는 경우 회의 참가비는 담당 부서 예산에서 지급했을 가능성이 많다. 대전시는 참가 수당도 안 준다고 했다. 사무국이나 간사는 조례에 있으나 현실은 광주에만 사무국 직원 한 명이 있다.

마지막 두 질문은 결론과 같은 평가를 담고 있었다. 각 청정위의 책임 있는 청년 위원들 관점에서 본 행정부서와의 관계 평가는 경남을 빼고는 다 차가웠다. 경기도와 대전시는 사무적이라고 평가했고 세종시와 광주시는 더 부정적이었다. 또한 지역 청년들의 상태에 대한 평가도 역시 부정적이다. 경기도는 청정위가 활발히 움직이려 하지만 공무원들의 반응은 말 그대로 사무적이다. 서울시를 제외하면 상황은 대개 비슷할 것이라고 추정한다.

경기도는 거버넌스를 위한 상황은 좋은 편이다. 2018년 지방선거 이후 청년정책에 적극적인 도지사가 바로 2019년부터 1,700억 원이나 예산이 필요한 청년기본소득 정책을 만들어 의욕적으로 추진했다. 청년 담당 행정부서도 여성가족국에서 복지국으로 옮겨 청년복지정책과가 신설되 3팀으로서 활동하고 있다. 2019년 4월 2기가 출범한 청년정책위원회가 독립성을 가지고 적극적으로 활동하고 있다. 그 구성에 있어서도 민주적으로 구성을 했고 회의록도 대부분 공개하고 있다. 그러나 거버넌스는 회의적이다. 2019년 일 년 동안 심의는 12월에 자문 수준으로 한번 했으나 의결정족수 미달에 형식적이었고 2020년 3월에는 코로나 때문에 서면심의로 대체해 또 형식적이 될 수밖에 없었다. 오리엔테이션이나 전기수 활동의 인수인계는 없었다. 심의를 통해 정책이 달라지는 것은 없다. 사무국이나 간사도 없다. 2019년 중반 청년 위원 3명의 결원이 발생해 보강하자고 주장해도 결국 1년을 끌어 7월 ‘남은 임기가 짧은 충원의 실익이 없다’고 거부했다. 기초 단위 청년정책 현황을 파악해달라는 제안을 여러 번 했지만 결국 하지 않았다. 시군 청년들의 행사에 청정위가 참여하고자 지원을 요청하면 항상

부정적이고 지원을 거부하기도 했다. 설문조사에서 경기도 행정부서 평가가 ‘사무적’이라고 한 것은 대단히 온건했다고 평가한다.

사실 1년에 한 번 1~2시간 이내에 광역 단위 청년정책 전반에 대해 얼마나 심도 있는 심의가 이루어질 수 있을까? 7회의 경기도 청년정책위원회 회의록 상에는 질의 응답을 포함한 한시간 내외의 토론이 있었다. 실제로는 자문에 불과했다. 2019년에는 의회의 예산 결정 이전에 심의를 해야 한다는 워크숍에서 청정위의 강력한 주장에 의해 겨우 정식회의가 아닌 간담회를 열어 공식 기록도 남기지 않았다. 실질적으로 심의권을 행사하지 못하게 했고 결국 조례를 지키지 않은 것이다. 전체회의는 2018년에도 3회 중 2회가, 2019년에는 3회 중 2회가 정족수 미달로 정식회의가 되지 못했다. 조례에 따라 공개하라는 회의록도 일부(2018년 2차, 분과위 회의 등) 공개되지 않았다.

### 3) 청년정책협의체

#### (1) 역할과 현황

청정넷은 청년참여조직으로서 청년정책에 대한 모니터링과 정책제안을 하고 청년들의 참여와 소통을 위한 자율적인 청년거버넌스 기구이다. 동시에 시도 청년정책 담당 부서의 거버넌스 파트너이기도 하다. 그러나 청정넷에 대한 조례 규정이 없는 광역단체가 절반이며 있어도 의무규정은 아니다. 서울시에서는 청정넷이 활발하게 활동하고 있고 전국적으로 전청넷이란 연합단체도 있다. 현재 17개 광역단체 중 14개에서 청년참여기구가 운영되고 있는데 시도와의 관계와 역할은 대단히 다양하다. 서울시처럼 실질적인 청년정책 거버넌스의 파트너이자 청년정책 담당자 공급의 인재 풀(pool)인 경우도 있고 경기도처럼 활동이 없는 경우도 있다. 두 경우 다 조례에 규정은 없다. 현재 경기도 청정위는 결의를 통해 청정넷을 만들려고 노력하고 있다. 청년들의 광범한 소통과 참여 기구가 대단히 필요하기 때문이다. 실제 선출직 단체장들은 청년들이 무엇을 원하는지 직접 소통하기를 원한다. 그러나 행정은 청년들의 목소리를 듣고 소통하는 데 익숙하지

않고 불편하게 느끼기도 한다. 따라서 단체장의 의지가 확고하지 않으면 행정은 관성의 힘이 더 강하다.

참고로 서울시 청정넷은 청년 명예부시장제와 함께 시작되었다. 2012년 청년 유니온 초대 위원장인 김연경이 초대 청년 명예부시장으로 임명되며 청년들을 공개적으로 모집하고 3·4차례의 회의와 행사를 개최하고 그 결과를 서울시에 전달하며 스스로 역할을 찾아 나갔다. 이 움직임은 다음 해인 2013년 7월 시의 제도로 흡수되어 시의 청년정책에 관심이 많은 서울청년 100명을 모집해 ‘청정넷’ 구성으로 귀결되었다. 서울시가 청년들의 거버넌스 요구를 받아들인 것이다. 이들이 요구한 20개의 제안 중 14개를 받아들였고, 그중 하나인 청년허브 이외의 거점 공간 조성의 요구가 2014년 대방동과 구로디지털 단지 무중력시대 G밸리로 탄생된다(서복경 2016, 237-241). 서울시 사례의 교훈은 청년들 스스로가 자발적으로 청년네트워크를 만들어나갔다는 점이다. 서울시는 그 합리적 요구를 수용해 제도 안에 정착시켰다. 당연히 청년들의 자존감과 효용감은 높아질 것이다. 시장이 적극적으로 청년들과 소통하려고 했기 때문에 공무원도 적극적인 자세를 보였다.

〈표 4〉 광역단체 청년정책협의체 현황(조례 제정 순)

| 지역  | 청정넷 구성        | 참여기구 명칭           | 조례 규정 | 위원수     | 지원체계에 따른 유형  |
|-----|---------------|-------------------|-------|---------|--------------|
| 서울시 | 2013년 / 2019년 | 청년정책네트워크 / 청년시민회의 | 없음    | 천명      | 운영사무국 모델     |
| 전남  | 2016년         | 청년의 목소리           | o     | 160명 이내 | 운영위원회/대표단 모델 |
| 경기도 |               |                   | 없음    |         |              |
| 광주시 | 2015년         | 청년위원회             | o     | 50명     | 운영위원회/대표단 모델 |
| 대구시 | 2015년         | 청년정책네트워크          | o     | 30명     | 중간지원조직 지원모델  |
| 충남도 | 2018년         | 청년네트워크            | 없음    | 180명    | 운영위원회/대표단 모델 |
| 충북도 | 2016년         | 청년광장              | 없음    | 106명    | 운영위원회/대표단 모델 |
| 제주도 | 2017년         | 청년원탁회의            | o     | 규정 없음   | 지원단 모델       |
| 대전시 | 2016년         | 청년정책네트워크          | o     | 100명 이내 | 운영사무국 모델     |
| 세종시 |               |                   | 없음    |         |              |
| 경남도 | 2018년         | 청년네트워크            | o     | 100명    | 운영위원회/대표단 모델 |
| 전북도 | 2016년         | 청년정책포럼단           | o     | 93명     | 운영위원회/대표단 모델 |
| 울산시 | 2018년         | 청년네트워크            | o     | 50명     | 운영위원회/대표단 모델 |
| 부산시 | 2017년         | 청년정책네트워크          | 없음    | 80명     | 지원단 모델       |
| 강원도 |               |                   | 없음    |         |              |
| 경북도 | 2019년         | 청년정책참여단           | o     | 규정 없음   | 운영위원회/대표단 모델 |
| 인천시 | 2018년         | 청년네트워크            | 없음    | 25명     | 운영위원회/대표단 모델 |

\* 출처: 자치법규정보시스템(<http://elis.go.kr>)

\* 위 표의 '지원체계에 따른 유형'은 제주청년원탁회의의 활성화 방안(청정구역 2018, 25)5) 을 참조했다.

청정넷은 조례에 규정이 없는 경우가 8/17로 절반에 가깝다. 그러나 조례에 규정이 없이 활동하는 경우가 많다. 이름도 청년정책네트워크가 4개에 불과하고 청년네트워크가 4개, 그 외 청년시민회의(서울), 청년의 목소리(전남), 청년위원회(광주), 청년광장(충북), 청년원탁회의(제주), 청년정책포럼단(전북), 청년정책참여단(경북)으로 다양하다. 대구도 2015년 2월 16일 전국 최초로 청년위원회를 시작했다고 하나 대청넷과 같은 조례상 기구는 아니다. 기초 단위는 대개 청년정책협의체라고 쓴다. 위원 수도 서울시 청년시민회의가 972명으로 가장 많고 100명 이상인 경우가 충남(180명), 전남(160명)과 충북(106명), 대전(100명), 경남(100명) 뿐이다. 50명~80명 규모로 다양한 분과를 만들고 각 분과가 일정한 인원이 되려면 전체 구성원이 너무 적다. 서울은 위상이 다른 참여기구가 2개나 있다. 서청넷은 2013년 자율적인 참여기구로 만들어졌지만, 서울시청년시민회의는 서청넷 주도로 청년의회를 대신해 2019년부터 만들어졌다.

<표 4> 우측에 있는 ‘지원체계에 따른 유형화’는 시사점이 많다. 서울과 대전처럼 상근자를 두고 업무를 지원받는 경우는 2개 뿐이고 제주와 부산처럼 비상근자를 두고 업무지원을 받거나 대구같이 청년센터가 참여기구를 운영하는 경우도 있다. 그러나 나머지 대부분의 시도는 아무런 지원 인력이 없이 청년참여기구를 운영하고 있는 것이다. 이런 현실 때문에 1년에 한 두번 회의 만 하고 분과별 활동이나 정책 모니터링도 제대로 못하는 것이다. 지원체계에 따른 유형화에서 운영사무국 모델인 서청넷은 운영사무국에 6명의 정규직, 계약직 활동가를 두고 있으며, 뉴딜 일자리 사업을 통해 2명이 더 근무한다. 즉 참여기구 사업 지원에 8명이 일하고 있다. 실행위원회를 두고 청년전문가들과 함께 일하며 조사연구를 전담하는 ‘서울청년LAB’도 운영하고 있고 자치구 단위의 네트워크와 협력하는 ‘YOUTH LOAD’ 사업도 한다. 멤버십 캠프도 진행하고 정책 아카데미도 연다.

- 
- 6) 운영사무국 모델은 상근자를 두어 참여기구를 지원하고 사업을 추진함. 지원단 모델은 비상근자를 뒤 행정과 협력해 지원함. 중간지원조직 지원모델은 청년센터 등이 참여기구 운영함. 운영위/대표단 모델은 위원장, 분과위원장들이 운영위를 구성해 사업 논의함. 지원 인력이 없다는 것임.



대전 청정넷은 2018년 하반기부터 대청넷 구성원 중 역할을 하던 청년들 가운데 4명의 인력을 상근으로 뽑아 사무국을 운영해왔다. 두 도시 모두 참여기구 구성원들에게 정책과정에 참여하는 부담감을 줄여주고 자유롭게 의견을 개진할 수 있도록 도와준다. 사무국이 안정적이기 때문에 적극적인 지원이 가능하다. 결국 예산지원이 관건이다. 지원단 모델은 운영사무국 모델보다 불안정하다. 부산청정넷은 운영지원단을 두고 참여기구를 지원한다.

2020년 7월 현재 경기도는 청정위가 중심이 되어 500~1,000명 규모의 청정넷을 연내에 만들려고 준비하고 있다. 행정의 적극성과 제도적 안정성을 위해서 기본조례 개정을 통해 청정넷 규정을 반영하는 것이 필요하다. 청정위는 청정넷과 함께 사무국 상근 인원이 필요하다는 결의도 2019년 12월과 2020년 3월 서면 심의로 한 전체회의에서 두 차례나 했다. 청정넷의 연내 탄생은 경기도의회 청년특위와의 간담회(20.6.25)에서도 공감한 사안이라 성사될 것으로 전망한다.

(2)운영 실태

〈표 5〉청년정책협의체 설문조사 결과(2019년 4월)

|           | 서울시                | 인천시    | 대전시      | 충청북도    | 충청남도   |
|-----------|--------------------|--------|----------|---------|--------|
| 기본조례 제정   | 2015년              | 2018년  | 2016년    | 2016년   | 2016년  |
| 청정넷 구성    | 2013년              | 2018년  | 2017년    | 2016년   | 2018년  |
| 청년기본계획작성  | 2015년              | 2019년  | -        | 2018년   | 2017년  |
| 청년센터설립    | 2016년,<br>허브 2013년 | 계획 없음  | 2021년 예정 | 2016년   | 5년 이내  |
| 담당부서      | 청년청                | 일자리경제국 | 공동체지원국   | 기획조정실   | 공동체지원국 |
| 구성원 수     | 972명               | 25명    | 153명     | 106명    | 180명   |
| 분과 수      | 8개                 | -      | 18개      | -       | 15개    |
| 분과 구성 주도  | 구성원                | -      | 구성원      | -       | 구성원    |
| OT나 워크샵교육 | 함                  | 안함     | 함        | 함(1박2일) | 안함     |
| 전 기수 활동전수 | 함                  | 안함     | 함        | 안함      | 안함     |

|               |              |                  |                  |                  |                  |
|---------------|--------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| 예산            | 7억원          | -                | -                | 3천만원             | -                |
| 참가수당          | 안받음          | 2만원              | 대표7만원,<br>회원3만원  | 2-5만원            | 1만5천원            |
| 임기, 연임 여부     | 2년 이상,<br>가능 | 2년, 가능           | 1년, 가능           | 2년 이상,<br>가능     | 2년, 가능           |
| 사무국 혹은 간사     | 사무국 복수       | 없음               | 사무국 복수           | 없음               | 간사 1명            |
| 관내 청년단체 수     | 2-300개       | -                | 100개 이내          | -                | 파악 안됨            |
| 기초 현황 파악      | 가능           | 가능               | 가능               | -                | 안됨               |
| 단체장의<br>우호적행동 | 있다           | 있다               | 없다               | 없다               | 있다               |
| 부서와 관계        | 원활           | 사무적              | 원활               | 사무적              | 사무적              |
| 청년생태계         | 풍부함          | 별로<br>풍부하지<br>않음 | 별로<br>풍부하지<br>않음 | 전혀<br>풍부하지<br>않음 | 전혀<br>풍부하지<br>않음 |
| 청년 간 거버넌스     | 조금 좋다        | -                | 매우 좋다            | -                | 조금 좋다            |
|               | <b>전라북도</b>  | <b>광주시</b>       | <b>대구시</b>       | <b>울산시</b>       | <b>경상남도</b>      |
| 기본조례 제정       | 2017년        | 2015년            | 2015년            | 2017년            | 2016년            |
| 청정넷 구성        | 2016년        | 2015년            | 2015년            | 2017년            | 2019년            |
| 청년기본계획작성      | 2018년        | 2017년            | 2017년            | 2019년            | 2019년            |
| 청년센터설립        | 2016년        | 2016년            | 2016년            | 2019년            | 2019년            |
| 담당부서          | 일자리경제국       | 자치행정국            | 시민행복교육<br>국      | 기획조정실,<br>일자리경제국 | 일자리경제국           |
| 구성원 수         | 93명          | 50명              | 30명              | 50명              | 100명             |
| 분과 수          | 8개           | 4개               | 3개               | 4개               | 11개              |
| 분과 구성 주도      | 부서           | 부서               | 구성원              | 구성원              | 구성원              |
| OT나 워크샵교육     | 함            | 4회 함             | 5회 함             | -                | 함                |
| 전 기수 활동전수     | 함            | 함                | 함                | 안함               | 함                |
| 예산            | 3천만원         | 4천만원             | 1억2천만원           | 4천만원             | -                |
| 참가수당          | 2만원          | 전체5만원,<br>분과1만원  | 9만원              | -                | 분과별<br>백만원       |
| 임기, 연임 여부     | 1년, 가능       | 1년, 가능           | 1년, 가능           | 2년, 가능           | 1년, 가능           |

|               |                  |                  |         |                  |                  |
|---------------|------------------|------------------|---------|------------------|------------------|
| 사무국 혹은 간사     | 사무국 8명           | 간사 1명            | 없음      | 없음               | 운영지원팀            |
| 관내 청년단체 수     | 100개 이내          | 100개 이내          | 100개 이내 | 100개 이내          | 파악 안됨            |
| 기초 현황 파악      | 가능               | 가능               | 안됨      | 가능               | 가능               |
| 단체장의<br>우호적행동 | 없다               | 없다               | 없다      | 있다               | 있다               |
| 부서와 관계        | 원활               | 비협조적             | 사무적     | 원활               | 원활               |
| 청년생태계         | 별로<br>풍부하지<br>않음 | 전혀<br>풍부하지<br>않음 | 풍부함     | 별로<br>풍부하지<br>않음 | 별로<br>풍부하지<br>않음 |
| 청년 간 거버넌스     | 조금 좋다            | -                | 조금 좋다   | 조금 좋다            | 매우 좋다            |

\* 서울시는 2019년 1천 명 규모의 제1회 서울청년시민회의를 구성. 청정넷과 함께 2개의 참여조직이 있음.

\* 대전시는 2021년 청년내일재단 출범을 준비 중임. 센터 중심 실행 모델과 다른 모델임.

서울시는 청년기본조례(2015)를 만들기 2년 전에 청정넷(2013)과 청년허브(2013)를 구성해 청년들의 의견을 들었다. 시간과 비용이 더 드는 선발주자의 모색 과정일 수 있지만 청년들의 얘기는 듣지도 않고 다른 청년기본조례를 참고해 조례부터 만드는 경우와 대비된다. 청정넷은 청정위보다 큰 규모이고 청년으로만 구성되며 청년들의 자발적인 참여가 없으면 유지되지 않는다. 구성원 수도 인천시 25명부터 서울시 972명까지 다양하다. 다양한 목소리를 듣는다는 취지에 비추어본다면 25~30명(인천, 대구)에서 50명(울산, 광주)은 너무 적다. 분과 구성도 3개(대구)-4개(울산, 부산)는 너무 적으며 분과를 부서에서 주도해 만든다(전북, 광주)는 것은 청년의 자율성을 무시하는 것이다. 광주와 대구는 공히 2015년에 청년기본조례와 청정넷을 선도적으로 만들었다. 이제는 인천을 제외하면 인원도 분과도 가장 적은 지역이 되어 버렸다. 적절하지 않다. OT나 워크숍 등 필요한 초기 교육과 전 기수와의 인수인계는 반드시 필요하다. 청정위보다는 실실했다는 응답이 많아서 다행이지만 처음 참가한 청년들에게 낯선 행정에 적응하고 정책결정 과정에 참여할 수 있도록 하려면 충분한 교육지원이 필요하다. 전 기수의 체험담도 좋은 참고가 될 수 있다. 이런 교육은 전 기수가 주도해서 하는

것도 청년들의 실태를 잘 알기 때문에 도움이 될 것이다. 향후 평가 시에는 그 내용이 얼마나 적절했는지도 평가해야 한다고 본다.

청정넷 구성원의 임기가 1년인 것은 너무 짧다. 교육이나 활동도 없이 일 년에 회의 한 두번하고 끝난다면 위원회가 뭐 하는 곳인지도 모른 채 끝날 가능성도 있다. 중요한 것이 사무국의 존재다. 복수의 인원이 상근하는 사무국을 유지하는 서울시, 대전시와 전북, 경남은 고무적이다. 광주도 1명이 사무국에서 상근한다. 청정위보다 인원과 분과도 많고 모임과 사업도 많으며 당연히 더 많은 지원이 필요하다. 그러나 예산은 서울시가 7억 원이고 대구시가 1억2천만 원이다. 그 외 지역은 아주 작다. 구조적으로 청년들에게 많은 지원을 할 수 없는 조건인 것이다. 단체장의 의지도 청년들이 우호적이라고 느낄 수 없다면 소극적이라고 평가할 수 있다. 역시 중요한 것이 담당 부서 공무원의 태도다.

담당부서와의 관계에 대한 평가에서 절반의 지역 청정넷 관계자가 실망감을 감추지 않았다. 원활하다고 평가한 5개 지역(서울, 대전, 전북, 울산, 경남)을 제외하면 행정은 적극적으로 청년들을 도왔다고 보기 어렵다. 단체장과 공무원 요인은 깊이 연관되어 있고 청년들의 평가도 60% 이상 일관되게 나타났다. 단체장에 대해 우호적이라 평가한 경우 행정부서와의 관계도 긍정적이었다. 마지막으로 청년들 사이의 거버넌스에 대한 평가는 대부분 좋다고 했지만 3곳에서 무응답이 있어서 그 의미를 파악하기 힘들다. 그러나 무응답한 경우 행정과의 관계가 원활한 경우는 없었다. 더 많은 소통이 필요할 것 같다.

## 6. 결론

먼저 경기도 청년기본조례 개정 사항을 제시한다. 먼저 청년에 대한 연령 규정(제3조 1항)을 ‘고촉법에 따른다’에서 청년기본법에 따라 ‘19세-34세’로 고쳐야 한다. 다음 전체회의를 현재 ‘연 1회 이상’(제9조 9항)을 ‘4회 이상’으로 바꾸어

연초의 시행계획 심의와 함께 8월말 의회 제출 전의 담당행정부서의 최종 정책에 대해 전체 회의를 통해 청년의 관점에서 심의할 수 있어야 한다. 분과 회의도 필요하다. 청년의 위촉직 포함 숫자를 ‘15명 이상’(제9조 5항)에서 ‘총원의 절반 이상’으로 늘여서 청년들이 과반수 이상 참여해 주요 정책을 심의 결정하고 위원회와 같은 공적 조직을 경험할 수 있도록 하여야 한다. 아울러 현재 규정이 없는 ‘청년정책협의체’는 조례 개정 시 사무국 조항과 함께 신설하여야 한다. 청년지원사업단도 다른 지역처럼 ‘청년지원센터’로 이름을 바꿔 본격적으로 지원해야 한다. 도가 할 일에 ‘창업’, ‘부채 해결’, ‘건강에 관한 규정’도 넣어야 한다. 청년기본조례는 시민으로서 청년의 권리와 참여를 증진시키는 방향으로 발전해야 할 것이다.

이 논문에서 경기도 청년거버넌스에 관하여 사례분석을 통해 확인한 것은 경기도의 경우 단체장의 의지는 강력해 보이지만 공무원들에게 거버넌스란 낯선 경험이고 기존의 관성이 강했다는 것이다. 청정위와 청정넷 두 기구의 운영실태를 분석한 결과 아직 경기도에서 청년정책 거버넌스는 많이 미흡하며 청년 정책에 관한 청년의 의사결정 권한이 높지 않다. 형식적으로는 조례에 청정위가 청년 정책을 심의한다고 하지만 실제로는 자문 수준이었고 이제 심의를 준비하고 양방향적 소통을 시작하는 단계임을 알 수 있었다. 이것이 경기도 청년거버넌스의 현 단계이자 한국에서 일반적인 청년정책 수준이다. 경기도 뿐 아니라 서울시 외의 다른 지역은 조례와 거버넌스 체계까지 만들었으나 실제 청년정책 거버넌스는 이루어지지 않고 있다. 따라서 지금 17개 광역단체 중 광주시 혼자만 가지고 있는 의결권을 갖도록 경기도 조례를 개정하는 제도적 개선이 아니라, 경기도 청년생태계의 성장과 함께 청정위에서 정책심의를 실질적으로 수행하고 관계자들과 양방향적 소통을 강화하는 노력 즉 청년정책 거버넌스 정착이 대안이라고 본다. 청년생태계가 취약하고 관계자들의 공감대가 없으면 제도가 바뀌어도 지켜지지 않는다. 서울은 조례에 참여조직 규정이 없어도 청정넷이 잘 운영되고 있다. 결국 청년의 결정권을 높이는 제도 개선은 거버넌스 실현의 자연스러운

결과물이어야 한다고 본다.

청년정책의 지방정부 모델로 서울을 무리하게 일반화할 필요는 없다. 서울 청년정책의 성과는 적극적인 단체장과 청년생태계 외에도 전문가의 존재, 상대적으로 균질적인 지역적 집중성 등 서울의 특수한 요인들의 산물이기 때문이다. 오히려 현실적으로 따라 할 수 있는 바람직한 비서울모델을 만드는 것이 필요하다. 서울을 포함해 공통적으로 청년정책의 핵심적 요인은 단체장의 의지이고 청년생태계 발전이 두 번째 요인이다. 그러나 경기도는 청년생태계도 초기이고 전문가는 많지 않아도 도의회 청년특위가 청년문제에 적극적이라 도의원들이 조례 개정과 정책 추진에 있어 적극적 역할을 할 수가 있다. 경기도는 청년담당 행정부서가 소극적인 가운데 2020년 청년특위가 청정위에 제안해 간담회(6.25)를 가지고 업무보고(3.16) 자리에도 청정위를 초청하는 등 적극적 소통에 나서고 있다. 이상에서 바람직한 비서울 모델의 특징이 나온다. 단체장의 적극성, 전문가와 청년생태계의 취약성, 실현 가능성, 의회 중심성이 그것이다. 다양한 지원과 동기부여로 경기도 청년들의 조직화를 도와야 한다. 모두가 서울에서 청년정책을 배우려 하지만 차이가 많아 잘 안된다. 경기도가 2-3년 내 청년생태계의 성장과 함께 청정위에서 정책심의를 실질적으로 수행하는 선례를 만들고, 숙의적 소통을 강화하여 청년거버넌스를 일상화하면 누구나 실행 가능한 바람직한 비서울 모델이 될 것이다.

이 논문의 기여는 경기도 청년정책 거버넌스에 대해 최초로 청정위와 청정넷을 동시에 실증 분석했다는 점에 있다. 특히 지금까지 연구 대상에서 제외되어 있었던 청정위의 실제 운영실태에 대해 설문조사와 인터뷰를 통해 분석했다. 그 결과 조례의 심의 규정에도 불구하고 경기도 청년의 청년정책에 관한 의사결정 권한이 실제로는 자문 수준으로 낮다는 사실을 파악했다. 그러나 동시에 청정위가 제시하고 의회가 돕는 청년정책 거버넌스는 비서울지역에서 바람직한 청년정책 모델이라는 점을 발견했다. 전임 도지사 시절 낮은 청년정책 인식이 현재의 낮은 정책발전 수준을 가져왔지만, 단체장이 청년정책에 적극적인 지금은 정치

적 기회구조가 청년들에게 유리한 상황이라는 것이다. 동시에 다른 지역이 따라할 수 있는 실현 가능한 현실적 모델인 것이다.

이 논문의 한계는 청년거버넌스의 요인이자 주체로 청년지원센터 분석을 포함시키지 못한 점이다. 물론 경기도는 이제 지원사업단도 만들고 있고 아직 청정넷도 없어서 이번 조사에도 포함시키지 못한 것은 아쉬운 점이다. 실태조사에 있어서도 특히 청정위 관련해 더 많은 지역의 응답을 받지 못해 아쉬움이 남는다. 또한 계량적으로 검증하지 못한 것도 이후의 과제로 남긴다. 앞으로 기초단체를 포함해 여러 지역에서 청년에 대한 실증적인 경험적 연구가 많이 나오길 기대한다.

## 참고문헌

- 공동성·정문기 편. 2015. 『한국 거버넌스 사례연구』. 서울. 대영문화사.
- 공동성·정문기 편. 2016. 『한국 거버넌스 사례집』. 서울. 대영문화사.
- 곽민재·신우진. 2017. “청년정책 거버넌스 특성에 관한 연구; 광주광역시를 중심으로”. 『한국지역개발학회 학술대회 자료집』. 233-242.
- 권순만·유명순·오주환·김수정·전보영. 2012. “보건의료 정책 의사결정과 시민참여: 강보험 보장성 시민위원회의 사례”. 『보건행정학회지』 22권 4호, 467-496.
- 김선기·옥미애·임동현. 2018. “사회운동론의 관점에서 정책 거버넌스 현상 읽기”. 『한국언론정보학회』 90권, 7-43.
- 김의영. 2011. “굿 거버넌스 연구분석틀: 로컬 거버넌스를 중심으로”. 『한국정치연구』 20권 2호, 209-234.
- 김의영·한주희. 2008. “결사체민주주의의 실험: 성미산 지키기 운동과 마포연대의 사례”. 『한국정치학회보』 142집 3호, 143-166.
- 김정희. 2015. “굿 거버넌스 실현을 위한 대도시의 주민참여행정 비교연구: 부산시와 서울시의 마을만들기 지원정책을 중심으로”. 『지방정부연구』 18권 4호, 135-170
- 김준현. 2019. “부산광역시 청년 일자리 정책 거버넌스 정책역량 분석”. 『한국지역정보화학회지』 22권 2호, 1-24.
- 라미경. 2013. “보훈의식 제고를 위한 정책 거버넌스 구축”. 『정책과학연구』 23권 1호, 23-41.
- 서복경. 2016. “지방정부 거버넌스의 제도와 과정: 청년정책 사례”. 『좋은 정부의 제도와 과정』. 서울: 오름. 209-256.
- 서울특별시 청년허브. 2015. 『2020 서울형 청년보장(Seoul Youth Guarantee)』.
- 양정선·김다경. 2017. 『경기도 청년정책 기본계획 수립 연구』. (재)경기도 가족여성연구원
- 오세제·심현주. 2018. 『경기도 청년수당 정착을 위한 국내의 사례 연구』. 경기도의회.
- 오세제. 2019. 『경기도 기초자치단체 청년정책 연구』. 경기도의회.



- 유창복. 2017. 『협치서울 기본교재』. 서울특별시 협치추진단.
- 이강준. 2015. “박원순 서울시장의 에너지 정치와 시민참여 거버넌스”. 『경제와 사회』 107호, 140-172.
- 이명석. 2002. “거버넌스의 개념화: 사회조정으로서의 거버넌스”. 『한국행정학회보』 36권 4호, 321-339.
- 이자은·서순탁. 2018. “영국 도시재생의 지역사회 참여 성숙화 과정과 정책적 함의.” 『국토 연구』 98권, 63-86.
- 이현우·이지호·한영빈·오세제·서복경·조은주. 2019. 『국내외 청년정책 실태 조사보고서』. 서울시 청년청.
- 정규호. 2008. “풀뿌리 사회경제 거버넌스의 의미와 역할: 원주지역 협동조합운동을 사례로.” 『시민사회와 NGO』 6권 1호, 113-148.
- 정용찬·하운상. 2019. “시민주도적인 협력적 거버넌스의 운영에 관한 연구: 서울 청년정책 네트워크 사례를 중심으로.” 『한국행정학회보』 53권 1호, 31-63.
- 주성수. 2004. 『공공정책과 거버넌스』. 서울: 한양대학교출판부
- 청정구역. 2018. 『전국 청년정책 참여기구 분석을 통한 제주청년원탁회의 활성화 방안』. 제주청년센터.
- Arnstein, S. R. 1969. “A ladder of citizen participation”. *Journal of the American Institute of Planners* 35(4): 216-224.
- Bradford, Neil. 1998. "Prospects for Associative Governance: Lessons from Ontario, Canada". *Politics and Society* 26(4): 539-573.
- Chafe, R., Neville, D., Rathwell, T., Deber, R., Kenny, N., Nestman, L. and Joffres, C. 2007. *A Framework for Involving the Public in Health Care Coverage and Resource Allocation Decisions*. Ottawa: Canadian Institutes of Health Research.
- Cohen, Joshua and Joel Rogers. 1992. “Secondary Association and Democratic Governance”. *Politics and Society* 20(4): 393-472.
- Englund, T. 2006. “Deliberative communication: A pragmatist proposal”. *Journal of Curriculum Studies* 38(5): 503-520.

- Fung, A. and Wright, E. 2003. *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. London; Verso.
- Nabatchi, T. 2012. "Putting the public back in public values research: Designing participation to identify and respond to values". *Public Administration Review* 72(5): 699-708.
- Nelimarkka, M., Nonnecke, B., Krishnan, S., Aitamurto, A., Huang, A., Newsom, G. and Gregory, C. et al. 2014. *Comparing Three Online Civic Engagement Platforms Using the Spectrum of Public Participation Framework*. California: UC Berkeley, CITRIS.
- Somerville. P. 2008. "Prospects for Local Co-Governance". *Local Government Studies* 34(1): 61-79
- Sirianni, Carmen. 2009. *Investing in Democracy: Engaging Citizens in Collaborative Governance*. Brookings Institution Press.
- 경기도청년정책위원회 2017년 제1차 회의 회의록 2017.7.11. 경기도  
경기도청년정책위원회 2017년 제2차 회의 회의록 2017.11.28. 경기도  
경기도청년정책위원회 2018년 제1차 회의 회의록 2018.1.10. 경기도  
경기도청년정책위원회 2018년 제3차 회의 회의록 2018. 11.23. 경기도  
경기도청년정책위원회 2019년 제1차 회의 회의록 2019. 4.12. 경기도  
경기도청년정책위원회 2019년 제2차 회의 회의록 2019. 12. 21. 경기도  
경기도청년정책위원회 2020년 제1차 자립 참여분과 합동 회의록 2020. 7. 10. 경기도.  
경기도청년정책위원회 2020년 3월 서면정책심의 시 참여분과 질문에 대한 서면답변  
경기도청년정책위원회 2020년 7월 10일 참여 자립분과 합동 분과위원회 서면 답변자료
- 법제처(<http://www.moleg.go.kr/>)  
자치법규정보시스템(<http://www.elis.go.kr/>)  
통계청(<http://kostat.go.kr/>)

## 응답자 명단

|     | 지역   | 응답자 직함                       |
|-----|------|------------------------------|
| 청정위 | 경기도  | 경기도 청년정책위원회 부위원장             |
|     | 대전시  | 대전 청년정책위원회 위원장               |
|     | 세종시  | 세종시 청년정책위원회 부위원장             |
|     | 광주시  | 광주시 청년정책위원회 위원               |
|     | 경남도  | 경남 청년정책위원회 위원                |
| 청정넷 | 서울시  | 서울시 청년정책네트워크 공동운영위원장         |
|     | 인천시  | 인천시 청년정책네트워크 위원              |
|     | 대전시  | 대전시 청년정책네트워크 대표              |
|     | 충청북도 | 충북 청년광장 대표                   |
|     | 충청남도 | 충남 청년정책네트워크 대표               |
|     | 전라북도 | 전북 청년정책네트워크 대표               |
|     | 광주시  | 광주시 청년위원회 부위원장               |
|     | 대구시  | 대구시 청년정책네트워크 대표              |
|     | 울산시  | 울산시 청년정책협의회 전문위원, 청정넷 1기 부회장 |
|     | 경상남도 | 경남 청년정책네트워크 운영위원장            |

# Gyeonggi-Province Youth Policy Governance Study: By Comparing the Actual Conditions of Local Governments

Oh, Sae-Jae | Institute of Modern Political Studies in Sogang University

This thesis is an empirical study to empirically verify whether the governance of youth policy pursued by Gyeonggi Province is being well implemented. As a result of analyzing the operation status of the Youth Policy Committee and the Youth Policy Council through a survey, youth governance, which is the rational core of the Seoul model, was not properly implemented anywhere. This means that young people do not have a high level of authority to make decisions about youth policy. Few local governments have properly deliberated on policies by the Youth Policy Committee. Formally, through the ordinance, the Youth Policy Committee was given the authority to deliberate on youth policy, but in reality, it was found that it was at the level of advisory and one-way communication. Even the youth policy council, which has not yet existed in Gyeonggi Province, was inadequate for youth participation and subcommittees, education, budget, and practical support nationwide. This is the current stage of youth governance in Gyeonggi Province and the level of communication in Korean youth policy. With the growth of the youth ecosystem in Gyeonggi Province, it is very important that the Youth Policy Committee actually conducts policy deliberations. A desirable non-Seoul model will be established in the process of establishing youth governance by reinforcing two-way communication. Its characteristics are the aggressiveness of the group leader, the vulnerability of experts and youth ecosystem, feasibility, and congressional center.

---

**Key Words** | Youth Basic Ordinance, Youth Policy Committee, Youth Policy Network, Youth Policy Council, Youth Policy Governance, Non-Seoul

# 『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](http://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,’ ‘수정후 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 통보한



다. 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

언어 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 초과

하는 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: 졸고(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) 출처의 표시: 본문과 각주에서 출처를 표시할 때는 괄호를 이용해 약식을 언급하고 완전한 문헌 정보는 논문 말미의 <참고문헌>에 포함시킨다. 출처 표시(source reference)의 자세한 내용은 아래의 출처 표시 요령을 참조한다.

## 〈 서양서 및 현대물의 출처 표시 요령 〉

1. 출처는 본문 및 각주의 적당한 위치에 괄호하고 그 속에 저자의 성(한글로

표기된 한국, 중국, 월남 인명은 성명), 출판 연도, 필요한 경우 면수를 적어서 표시한다.

2. 같은 문헌을 다시 언급하는 경우에도 처음과 같은 요령으로 처리한다. 혼란을 야기할 수 있는 같은 글, 같은 책, 앞의 글, 앞의 책 등의 표현은 사용하지 않는다.

3. 구체적인 예

(1) 저자명이 글(본문과 각주)에 나와 있는 경우는 괄호하고 그 속에 출판 연도를 표시한다.

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

예: ...무어(Moore 1966)...

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

예: ...(홍길동 1992)... 혹은 ...(Moore 1966)...

(3) 면수는 출판 연도 다음에 십표를 하고 숫자만 표기한다.

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

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

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

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

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

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

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

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

예: ...잉거정(출판예정); ...홍길동(미간행).

(8) 기관 저자일 경우 식별이 가능한 정보를 제공한다.

예: ...(외교안보연구원 1992)...

## 〈 인터넷 자료 인용 〉

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

## 〈 참고문헌 작성 요령 〉

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

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 따르지만, 참고문헌에서는 공동저자 모두의 이름을 적어 준다. 단, 처음부터 책 표지나 안장에 누구 외라고 되어 있는 경우에는 그대로 표기한다.

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

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

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

#### 나. 학위 논문

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



논문.

Doe, John. 1988. *The Social Banditry in Late Imperial China*. Ph. D. Diss., Robin Hood University.

다. 편집된 책 속의 글

1) 편집자가 밝혀진 경우

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

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

2) 편집자가 밝혀지지 않은 경우

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

라. 번역서의 경우 원저자 다음에 번역자의 이름을 넣는다.

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

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

바. 학회보, 월간지, 계간지 등의 논문이나 기명 기사

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

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

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

사. 학회에서 발표한 논문(proceeding)의 경우

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

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

아. 일간지, 주간지의 기명 기사와 칼럼

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

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

자. 편저

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

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

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

Modleski, George, ed. 1979. *Transnational Corporations and World*

Power: Readings in International Political Economy. San Fransisco:  
W. H. Freeman and Company.

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

# 현대정치연구 저술 윤리강령

## 1. 목적

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

## 2. 표절 및 중복게재의 기준

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

## 3. 심사위원회 구성 및 운영

- (1) 편집위원회는 모든 독자의 제보 내지는 자체 판단에 따라 표절 또는 중복 게재 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 사회실패도에 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(서

강대학교 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 역사학



의 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 민

주화인가?

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<br>(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 여름호 (제13권 제2호)

---

인 쇄 | 2020년 08월 25일  
발 행 | 2020년 08월 31일

---

발행인 | 이현우  
편집인 | 조영호  
편 집 | 서강대학교 현대정치연구소  
퍼낸곳 | 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

---

