

현대정치연구

2020년 겨울호 (제13권 제3호)

서강대학교 현대정치연구소

■ 차례

현직의원의 이념과 대정부질문이 재공천에 미치는 영향 : 17~20대 총선 분석 박상운	5
청년의 정치참여와 대표성: 청년당원의 인식을 중심으로 : 로컬 자원과 자산화 사례를 중심으로 윤지소·권수현	51
21대 총선은 코로나19로 결정된 선거인가? : 코로나19 대응평가와 야당심판론에 의한 투표 변경 분석 박선경	85
1962년 박정희의 통화개혁과 한국의 민족주의 류상영	119
독일 코포라티즘의 변화와 역사적 전환에 대한 고찰 구춘권	155
중국대외정책에 관한 새로운 연구방법론 : 시스템 다이내믹스 방법론에 대한 시론적 탐색 정다운	197

CONTENTS

Incumbent's ideology, parliamentary question and renomination in the 17th
~ 20th general election

Park, Sang-Un5

Youth Political Participation and Representation in South Korea: A Study
on Young Party Members

Yoon, Ji-so · Kwon, Soo-Hyun 51

Effects of COVID-19 Crisis and Punishment on the Opposition Party on
Vote Switch in the Korean 21st General Elections.

Park, Sun-kyoung 85

Park Chung Hee's Monetary Reform in 1962 and Korean Nationalism

Rhyu, Sang-young 119

Study on the Changes and Historical Transformation of the German
Corporatism

Koo, Choon-Kweon 155

Approaches to China's Foreign Policy : A Preliminary Study on the Application
of System Dynamics Methodology

Chung, Da-Hoon 197

현직의원의 이념과 대정부질문이 재공천에 미치는 영향: 17~20대 총선 분석

박상운 | 고려대학교

| 국문요약 |

왜 어떤 현직의원은 재공천을 받지 못하는가? 의원의 정당 충성도가 재공천에 미치는 영향을 검증한 기존연구들은 한 시점의 총선만을 분석하였고, 주로 정당단합표결(party unity voting) 점수로 정당 충성도를 측정해왔다. 이에 본 연구는 지난 네 차례의 총선들을 분석하고, 정당 충성도를 측정하는 새로운 척도로서 대정부질문 횟수를 제시한다. 본 연구의 목적은 17~20대 총선에서 현직의원의 이념과 대정부질문 횟수가 재공천에 미치는 영향을 분석하는데 있다. 분석결과, 새누리당(한나라당)의 경우, 예상과는 달리, 17대 총선에서만 정당과의 이념 거리가 먼 의원의 재공천 가능성이 높은 반면에, 더불어민주당(통합민주당)은 18대와 20대 총선에서만 당의 이념 평균에 가까운 의원의 재공천 가능성이 높은 것으로 나타났다. 그리고 새누리당(한나라당)은 지난 네 차례의 총선에서 현직의원의 대정부질문 횟수가 재공천에 영향을 미치지 않은 반면에, 더불어민주당(새천년민주당/민주통합당)은 집권 여부와 상관없이 대정부질문자로 나선 횟수가 많은 의원의 재공천 가능성이 높은 것으로 나타났다. 본 연구의 의의는 현직의원의 이념과 대정부질문 횟수가 일부 총선에서 재공천 가능성을 높이는 효과가 있음을 제시한다는 데 있다.

주제어 | 재공천, 대정부질문, 총선, 정당 충성도

I. 서론

현직의원은 현직자 이점(incumbent advantage)을 가져서 도전자(challenger)에 비해 재공천을 받을 가능성이 높을 수 있음에도 불구하고, 왜 어떤 현직의원은 재공천을 받지 못하는가? 도전자들과는 달리, 현직의원은 현직에서 가지는 권한과 자원을 토대로 선거에서 현직자 이점을 누릴 수 있다. 현직자 이점은 “현직의원이 도전자에 비해 재당선 가능성 또는 득표율이 높은 것”으로, 일반적으로 ‘현직 프리미엄’이라고도 한다. 이러한 현직자 이점은 입법권/행정부 견제 및 감시권/예산 심의권과 같은 권한들, 정치후원금을 통한 선거운동 자원 확보, 의정 경험 등에서 나온다(박상운 · 이호준 2015; Carson et al 2007; Mayhew 1974). 실제로, 미국에서는 현직의원의 재당선률이 80~90%에 이르면서 현직자 이점에 관한 논의들이 활발하게 이루어졌다. 미국의 현직자 이점에 관한 연구들은 본선에서 현직의원의 재당선률 또는 득표율이 높은지와 어떤 요인들이 현직자 이점에 영향을 미치는지를 분석하였다(Carson et al. 2007; Cox and Katz 1996; Krasno and Green 1988; Levitt and Wolfram 1997). 그리고 경선(primary election)에서도 현직자 이점이 작용하여 현직의원의 재공천률이 높아진다는 연구들이 있다(Hogan 2003; Snyder and Ting 2011).

반면에, 한국은 지난 세 차례의 총선 공천에서 현직의원의 약 30~40%가 재공천을 받지 못했다.¹⁾ 이처럼 한국은 총선 때마다 현역의원의 교체율이 높은 편이지만, 현직의원의 재공천 요인에 대한 경험적 분석이 빈약하다. 그 이유는 한국의 정당공천에 관한 기존연구들이 당내 계파를 중심으로 논의해 왔기 때문이다. 이로 인해 당내 계파 이외에 다른 요인들이 현직의원의 재공천에 영향을 미치는 지에는 큰 관심을 기울이지 않았다. 물론, 한국에서도 현직의원의 재공천 요인에

1) 19~21대 총선 공천에서 지역구 현직의원 교체율을 보면, 19대 총선은 새누리당 41.7%, 민주통합당 38%, 20대 총선은 새누리당 38.9%, 더불어민주당 31.5%, 21대 총선은 미래통합당 43.5%, 더불어민주당 28.7%를 기록했다(박상운 2020).

관한 경험적 연구들이 일부 존재하기는 한다. 하지만 정당지도부(당대표)가 공천 권한을 가지고 있음에도 불구하고, 소속 정당의 당론을 잘 따르는 의원이 재공천을 받을 가능성이 높은지를 검증한 연구는 최혜령(2013)이 유일하다. 그렇지만 그의 연구 역시 19대 총선에 출마한 18대 현직의원만을 분석하다 보니, 지난 총선들에서도 현직의원의 정당 충성도가 재공천에 미치는 영향이 일관되게 나타나지는지를 살펴보지 못한 한계가 있다. 그리고 그는 W-NOMINATE로 측정된 현직의원의 이념이 재공천에 미치는 영향을 분석했지만, 이 역시 18대 현직의원만을 분석하고 있다. 또한, 의원의 정당 충성도는 주로 법안표결 자료를 바탕으로 산출한 정당단합표결(*party unity voting*) 점수로 측정해왔다(Cox and McCubbins 1993; 문우진 2011; 최혜령 2013). 그러나 의원이 법안표결 이외에도 다양한 의정활동을 한다는 점을 고려하면, 새로운 척도를 통해 당론을 잘 따르는 의원이 재공천을 받을 가능성이 높은지를 분석할 필요가 있다. 특히, 정당지도부(원내대표)가 대정부질문자로 나설 의원을 선정한다는 점에서, 현직의원의 대정부질문이 재공천에 미치는 영향을 검증할 필요가 있다.

이에 본 연구의 목적은 17~20대 총선에서 현직의원의 이념과 대정부질문 횟수가 재공천에 미치는 영향을 분석하는데 있다. 특히, 본 연구는 법안표결 자료를 통해 의원의 정당 충성도를 측정한 기존의 방법을 적용하는데 그치지 않고, 새로운 척도로서 의원의 대정부질문 횟수가 재공천 가능성을 높이는지를 검증한다. 분석결과, 새누리당(한나라당)의 경우, 예상과는 달리, 17대 총선에서만 정당과의 이념 거리가 먼 의원의 재공천 가능성이 높은 반면에, 더불어민주당(통합민주당)은 18대와 20대 총선에서만 당의 이념 평균에 가까운 의원의 재공천 가능성이 높은 것으로 나타났다. 그리고 새누리당(한나라당)은 지난 네 차례의 총선에서 현직의원의 대정부질문 횟수가 재공천에 영향을 미치지 않은 반면에, 더불어민주당(새천년민주당/민주통합당)은 집권 여부와 상관없이 대정부질문자로 나선 횟수가 많은 의원의 재공천 가능성이 높은 것으로 나타났다. 본 연구의 의의는 현직의원의 이념과 대정부질문 횟수가 일부 총선에서 재공천 가능성을 높이

는 효과가 있음을 제시한다는데 있다.

본 연구의 구성을 보면, 2장은 현직의원의 재공천 요인에 관한 기존연구들을 검토한다. 그리고 현직의원의 이념과 대정부질문 횟수가 재공천에 영향을 미칠 것이라는 연구가설을 제시한다. 3장은 분석대상, 변수측정, 분석모델, 4장은 분석결과, 5장은 본 연구의 결론, 의의, 한계, 향후 과제를 제시한다.

II. 현직의원의 재공천에 관한 논의

1. 현직의원의 재공천 요인에 관한 기존연구 검토

현직의원의 재공천 요인에 관한 해외의 기존연구들은 의원의 의정활동, 정치 경력(political career), 당적변경, 지역구의 경제적 상황이 재공천에 영향을 미치는지를 분석한다. 의원은 유권자의 대리인(delegate)으로서 의회에서 입법, 행정부 견제 및 감시, 예·결산 심사 등과 같은 다양한 의정활동을 수행한다. 그 중에서도 법안 발의, 의회 연설, 법안표결은 의원이 재선을 위해 업적을 과시(credit claiming)하고, 정치/사회적 이슈들에 대해 입장을 표명(taking position)하는 대표적인 수단들이다(Mayhew 1974).

먼저, 의원의 법안 발의가 재공천에 미치는 영향을 분석한 연구는 의원이 법안을 많이 발의할수록 재공천을 받을 가능성이 높다고 주장한다(Yildirim et al 2019). 왜냐하면 법안발의수가 많은 의원은 업적 과시와 정치후원금 모금에 유리하여 재선 가능성이 높을 수 있기 때문이다. 법안발의수는 의원이 얼마나 열심히 입법 활동을 했는가를 보여주는 대표적인 입법 생산성 지표로서, 유권자에게 업적을 과시할 수 있는 수단들 중에 하나이다(Mayhew 1974). 만약 유권자가 의원의 입법실적을 회고적(retrospective) 평가의 대상으로 삼는다면, 법안을 많이 발의한 의원일수록 유권자에게 긍정적인 평가를 받아 재선 가능성을 높일 수 있다

(Frantzich 1979). 그리고 의원은 다양한 이해관계를 가진 유권자 또는 이익집단들의 정책적 선호를 반영하여 법안을 만들고, 그 반대급부로 정치자금을 후원받을 수 있다. 만약 의원이 법안 발의를 통해서 정치자금을 확보한다면, 선거운동자원으로 활용하여 재선 가능성을 높일 수 있다(Hall and Wayman 1990; Powell 2013; Schroedel 1986; Stratmann 1991). 따라서 법안 발의를 많이 한 의원은 재선 가능성이 높아서 재공천을 받는다는 것이다.

둘째, 의원이 의회 연설(legislative speech)에서 소속 정당이 중요시하는 정치/사회적 이슈들을 제기할수록, 그리고 소속 정당의 당론에 따라 법안투표를 할수록, 재공천을 받을 가능성이 높다는 주장들이 있다(Baumann et al. 2017; Yildirim et al. 2017). 왜냐하면 정당지도부는 정당 정책을 실현하여 유권자의 지지를 얻어야 하는데, 이를 위해서는 당론을 잘 따르는 의원이 다음 선거에도 재출마해서 재당선되어야 하기 때문이다. 만약 정당지도부가 특정한 이슈에 대한 입장을 정하거나 관련된 법안을 처리하려고 할 때, 의원이 의회 연설이나 법안표결에서 당론과 상반된 입장을 표명한다면, 정당 정책을 실현하기 어렵게 된다. 따라서 소속 정당의 당론에 따라 의회 연설을 하거나, 법안투표를 한 의원이 재공천을 받을 가능성이 높다는 것이다.

셋째, 의원이 의회의장 및 부의장, 당대표, 원내대표, 사무총장, 대변인, 상임위원장, 장관직 등을 맡을수록 재공천을 받을 가능성이 높다는 주장이 있다(Marino et al 2017). 왜냐하면 의원이 의회직, 당직, 장관직을 맡게 되면, 의회, 정당, 정부 부처의 의사결정과정에서 중심적인 역할을 하게 되고, 언론의 주목을 받아 인지도(recognition)가 올라가서 재선 가능성이 높아질 수 있기 때문이다. 의회의장 및 부의장, 원내대표는 의회의 의사 일정을 조율하고, 상임위원장과 간사는 상임위원회의 법안 심의 및 의결 일정을 논의한다. 그리고 당대표, 사무총장, 대변인은 소속 의원과 당원을 대표하여 정당 정책을 제시하거나 홍보한다. 또한, 장관직을 맡은 여당 의원은 집권당의 일원이자 정부 부처의 수장으로서 정부 정책을 집행 및 지원한다. 골덴과 피치(Golden and Picci 2015)는 장관직을 역임한 의원

일수록, 정부 예산을 많이 확보하여 유권자의 지지를 얻을 수 있어서 재공천률이 높다는 분석결과를 제시한다. 또한, 이러한 의원들은 평판(reputation)이 높아져 정치적 영향력이 더욱 커지게 되고, 정당을 대표하는 정치인이 될 수 있다.

넷째, 의원이 기존의 소속 정당을 탈당해서 다른 정당에 입당한 경우, 재공천을 받을 가능성이 높다는 주장이 있다(Marino et al. 2017). 의원이 새로 입당한 정당의 지도부가 당적을 변경한 의원에게 보상 차원에서 재공천을 한다는 것이다. 의원은 재선이 최우선의 목표이다(Mayhew 1974). 그래서 의원은 소속 정당에서 재공천을 받을 수 없다고 판단하면, 다른 정당에 입당하여 재공천을 받거나 무소속으로 출마하려고 한다(Klein 2016). 만약 의원이 당적변경을 한다면, 의원이 새로 입당한 정당의 지도부는 정당의 총 의석수가 늘어나는 것이므로, 이에 대한 보상 차원에서 새로 입당한 의원을 재공천할 가능성이 높다는 것이다.²⁾

마지막으로, 실업률 등과 같이 지역구의 경제 지표가 나쁘면, 의원이 재공천을 받을 가능성이 낮다는 주장이 있다(Baumann et al. 2017). 왜냐하면 지역구의 실업률이 높을수록, 유권자들은 현직의원을 부정적으로 평가할 가능성이 높기 때문이다. 지역구 의원은 지역구를 얼마나 발전시켰는가에 대한 유권자의 평가에 따라 재선 가능성이 달라질 수 있다. 만약 현직의원이 지역 경제를 성장시킨다면, 유권자들은 현직의원을 긍정적으로 평가해서 다시 지지할 가능성이 높다. 반면에, 현직의원이 부정적인 평가를 받으면, 도전자를 지지할 가능성이 높아진다. 따라서 지역구의 경제 상황이 나쁘면, 의원의 재공천 가능성이 낮다는 것이다.

하지만 한국에서는 현직의원의 재공천 요인에 대한 경험적 분석이 상대적으로 빈약한 편이다. 한국에서는 현직의원의 재공천 요인보다는 재당선 요인을 주로 분석하고 있다(박명호·김민선 2008; 윤종빈 2006; 한정택 2007). 왜냐하면 한국 정당들의 공천과정은 총선 때마다 밀실 또는 계파 공천 논란이 지속되면서,

2) 마리노와 그의 동료들(Marino et al. 2017)은 ‘당적변경을 한 의원이 재공천을 받을 가능성이 높다’는 가설을 세웠지만, 가설검정 결과는 당적변경을 한 의원의 재공천 가능성이 낮은 것으로 나타났다.

당내 계파가 논의의 중심이 된 측면이 있기 때문이다. 한국 정당들의 총선 공천에 관한 기존연구들은 당권을 장악한 지도부 계파가 경쟁 계파를 제거하기 위한 수단으로 공천을 활용한다는 점을 강조한다(길정아 2011; 김영태 2004; 박경미 2008; 유용화 2015; 윤종빈 2012). 이로 인해 정당지도부가 당내 계파 이외에도 다른 요인들을 고려하여 현직의원의 재공천을 결정할 수 있음에도 불구하고, 어떤 요인들이 현직의원의 재공천에 영향을 미치는지를 경험적으로 분석한 연구가 드물다. 물론, 당내 계파 이외에 현직의원의 재공천에 영향을 미치는 요인들을 검증한 연구가 전혀 없는 것은 아니다. 먼저, 소호영(2015)은 가결법안수, 활동상 임위원회수가 많은 의원일수록 재공천을 받을 가능성이 높다고 주장한다. 그리고 김영진(2016)은 현직의원의 의정활동(대표발의법안수, 가결법안수)과 당직(대변인, 당협위원장 등)이 재공천에 영향을 미치지 않는 반면에, 임기 후반기에 지역구 활동(지역구 행사 방문 횟수)이 많은 의원일수록 재공천을 받을 가능성이 높다고 주장한다.

하지만 이러한 기존연구들은 정당지도부(당대표)가 공천 권한을 가지고 있음에도 불구하고, 당론을 잘 따르는 의원이 재공천을 받을 가능성이 높은지를 검증하지 않았다. 특히, 현직의원의 정당 충성도(*party loyalty*)가 재공천에 영향을 미치는지를 분석한 국내 연구는 최혜령(2013)이 유일하다. 그는 현직의원의 정당 충성도를 측정하는 척도로서, 정당단합표결 점수와 W-NOMINATE 점수가 재공천에 미치는 영향을 분석하였다. 그렇지만 그의 연구는 18대 현직의원만을 분석하다 보니, 다른 총선들에서도 현직의원의 정당 충성도가 재공천에 영향을 미치는지를 분석하지 못하는 한계가 있다. 그리고 의원의 정당 충성도를 측정한 기존 연구들은 주로 한 정당 소속 의원의 과반 이상이 찬성한 법안을 다른 정당 소속 과반 이상이 반대하는 정당단합표결 점수를 산출해왔다(Cox and McCubbins 1993; 문우진 2011; 최혜령 2013). 이에 본 연구는 정당 충성도를 측정하는 새로운 척도로서 대정부질문 횟수를 제시한다.

2. 현직의원의 이념, 대정부질문과 재공천 가능성

정당은 정권 획득을 목표로 협동하는 개인들의 집단으로, 의석 극대화를 추구한다(Downs 1957). 정당이 의석을 극대화하는 방법들 중에 하나는 정당 정책을 실현하여 유권자의 지지를 얻는 것이다. 이에 정당지도부는 의원의 정당 충성도에 따라 보상(reward) 또는 처벌(punish)할지를 결정하여 정당 정책의 실현에 기여하도록 유인한다. 예를 들면, 상임위원회 구성에 관한 이론들 중에 정당 이론은 정당지도부가 당론을 잘 따르는 의원을 선호 상임위원회에 배정하여 당론을 잘 따른 것에 대해 보상을 한다고 본다. 반면에, 당론을 잘 따르지 않은 의원은 비선호 상임위원회에 배정하여 당론을 따르지 않는 것에 대해 처벌을 한다고 본다(Cox and McCubbins 1993). 이는 정당지도부가 상임위원회 배정 권한을 활용하여 의원이 당론을 따르게 유인함으로써, 정당 정책의 실현을 통한 의석 극대화 전략이라고 할 수 있다. 이러한 보상과 처벌의 기제는 공천과정에서도 동일하게 적용될 수 있을 것이다. 따라서 정당지도부는 당론을 따를 가능성이 높은 의원을 재공천하는 반면에, 그렇지 않은 의원은 재공천하지 않을 것이다.

먼저, 정당지도부는 정당과의 정치적 이념 거리가 가까운 의원을 재공천할 가능성이 높을 것이다. 왜냐하면 소속 정당의 정치적 이념에 동조하는 의원은 정당 정책을 일관되게 추진하는데 기여할 수 있기 때문이다. 정치 이념은 “사회의 가치 배분에 있어서 정부의 역할에 대한 일반적인 태도”를 의미하는 것으로(Entman 1983), 보수/중도/진보 등과 같이 어떤 방향으로 정책을 추진해 나갈 것인가에 영향을 미친다. 의원은 지역구 유권자의 선호를 대표하는 대리인(delegate), 소속 정당의 당론을 따르는 정당인(partisan), 자신의 소신에 따라 의사결정을 하는 수탁자(trustee)의 세 가지 역할을 할 수 있다(Dalton 2014). 그런데 한국에서는 현직의원들이 대리인이나 수탁자보다 정당인의 역할에 더 비중을 두는 경향이 강하다. 왜냐하면 정당지도부(당대표)가 공천권을 가지고 있기 때문이다. 그래서 정당단합표결 점수를 통해 정당 충성도를 측정된 기존연구들은 국

회의원의 정당 충성도가 약 90%대 이상으로, 의회중심제 국가들과 비슷하다는 분석결과를 제시한다(문우진 2011; 전진영 2010).

그렇지만 한편으로 개별 의원들 간의 정당 충성도에는 차이가 존재할 수밖에 없다. 왜냐하면 의원별로 지역구 상황에 비중을 두는 정도가 다르기 때문이다. 그래서 의원은 때로 지역구 유권자의 요구를 우선시해서 당론을 이탈하여 법안 표결을 하기도 한다. 예를 들면, 전해원과 히스(Jun and Hix 2010)는 농촌이나 재정자립도가 낮은 지방자치단체에 지역구가 있는 의원이 소속 정당의 의원 다수와 반대되는 투표를 할 가능성이 높다는 분석결과를 제시한다. 왜냐하면 농촌이나 재정자립도가 낮은 지방자치단체에 거주하는 유권자는 의원의 지역구 선심성 예산 확보 능력에 더 큰 관심을 가지기 때문이다. 즉, 이러한 지역구의 의원은 소속 정당이 추구하는 정책보다 유권자의 요구에 더 반응해서 법안표결을 한다는 것이다. 이처럼, 의원이 정당인보다는 대리인의 역할에 더 비중을 둘 경우, 당론을 잘 따르지 않을 가능성도 있어서 당내 응집성(intra-cohesiveness)이 약화될 수 있다.

당내 응집성은 정당 소속 의원들이 공통적으로 추구하는 목표 또는 신념에 따라 법안표결, 정책 선호 등이 일치하는 것을 의미한다(김민전 2008; Morgenstern 2004). 이에 정당지도부는 당내 응집성을 유지하는 것이 중요하다. 왜냐하면 당내 응집성의 정도가 정당이 얼마나 일관성 있게 정당 정책을 실현할 수 있는가에 영향을 미치기 때문이다(Carey 2009). 즉, 당내 응집성에 따라 정당 정책을 실현할 수 있는 정당의 역량을 가늠할 수 있는 것이다. 정당 정책의 실현을 위해서는 의회에서 정당이 찬성하는 법안들이 통과되어야 한다. 정당지도부가 법안을 통과시키려면, 정당이 추구하는 이념에 동조하는 의원을 가능한 많이 확보하는 것이 필요하다. 특히, 정당지도부(당대표)가 공천권을 가지고 있는 상황에서는 의원이 정당의 이념에 동조하는지를 평가 기준으로 삼아 재공천 여부를 결정할 수 있다. 왜냐하면 정당의 정치적 이념에 동조하는 의원이 재공천을 받아 재당선된다면, 당내 응집성을 유지할 수 있어서 정당이 찬성하는 법안들을 통과시키는데

유리할 수 있기 때문이다. 따라서 정당지도부는 당내 응집성을 유지하여 정당 정책을 실현하기 위해, 정당의 이념에 가까운 의원을 재공천할 가능성이 높을 것이다.

연구가설 1: 소속 정당의 이념에 가까운 의원일수록, 재공천을 받을 가능성이 높을 것이다.

둘째, 본 연구는 정당 충성도를 간접적으로 측정할 수 있는 새로운 척도로서, 의정활동들 중에 하나인 대정부질문이 재공천에 미치는 영향을 분석할 것이다. 왜냐하면 정당지도부(원내대표)가 소속 의원들 중에 누구를 대정부질문자로 내세울지를 결정하는 권한을 가지고 있기 때문이다. 그리고 정당지도부(원내대표)는 대정부질문자로 선정한 의원을 몇 번째로 질문하게 할지 질문 순서를 정해주며, 어떤 내용을 질문하게 할지를 사전에 통제하기도 한다. 특히, 대정부질문이 여·야당 간 정치적 대결의 장으로 활용된다는 점을 고려하면, 정당지도부의 대정부질문자 선정 권한은 정당 정책을 실현하기 위한 사전 통제 장치라고 할 수 있다. 이에 대정부질문은 현직의원이 소속 정당의 당론을 얼마나 잘 따르는가를 평가할 수 있는 하나의 척도가 될 수 있다.

대정부질문의 본래 취지는 현직의원이 본회의에서 국무총리와 장관들을 상대로 국정 전반에 관한 질문을 통해 행정부의 정책을 견제 및 감시하는 것이다. 하지만 여·야당 지도부가 대정부질문을 통해 행정부를 견제 및 감시하기보다는 정쟁(政爭)의 수단으로 활용하는 경향이 강하다(김병준 1989; 박찬욱 1995). 왜냐하면 대정부질문은 국회의 행정부에 대한 견제 및 감시 이외에도, 여·야당 간에 상대 정당을 공격하는 기능도 가지고 있기 때문이다(Rasch 2011; Rozenberg and Martin 2011). 이로 인해 정당지도부는 대정부질문을 통해 정당 정책에 대한 선명성을 부각하여 지지층을 결집시키는 효과를 거두려고 한다. 예를 들면, 살몬드(Salmond 2014)는 22개 유럽국가들의 의회 대정부질문이 유권자

의 정치참여에 미치는 영향을 분석하였는데, 대정부질문이 유권자의 당파성(partisan)을 강화하는 역할을 한다고 주장한다. 그리고 베일러(Bailer 2011)는 스위스 의회의 대정부질문을 분석하였는데, 정당들이 소속 의원의 대정부질문을 통해 정치/사회적 이슈들에 대한 입장을 표명하면서 이념적 선명성을 강조하는 수단으로 활용한다고 주장한다.

이에 따라 여당은 야당의 공격을 잘 방어할 수 있는 ‘수비수’를, 야당은 여당을 잘 공격할 수 있는 ‘저격수’를 대정부질문자로 내세우려고 한다. 이는 정당지도부(원내대표)가 소속 의원들 중에 당론을 잘 따르는 의원을 대정부질문자로 내세울 가능성이 높음을 의미한다.³⁾ 만약 여당지도부가 대정부질문자로 내세운 의원이 정부 정책 또는 당론을 잘 옹호한다면, 여당지도부는 그 의원에게 차후에도 대정부질문자로 나설 기회를 더 줄 것이다. 반면에, 여당지도부의 예상과는 달리, 여당 의원임에도 불구하고 정부 정책 또는 당론을 옹호하지 않고 오히려 비판적이거나, 당론과 관련 없는 지역구 현안과 관련된 질문에만 치중한다면, 여당지도부는 그 의원을 차후에 대정부질문자로 내세우려 하지 않을 것이다. 야당지도부도 마찬가지로, 정부·여당을 적극적으로 비판한 의원에게 차후에도 대정부질문자로 나설 기회를 더 줄 것이다. 반면에, 야당지도부의 예상과는 달리, 야당 의원임에도 불구하고 정부·여당에 대한 비판에 소극적이면, 야당지도부는 그 의원에게 차후에 대정부질문자로 나설 기회를 주려 하지 않을 것이다. 따라서 현직의원이 대정부질문자로 나선 횟수가 많을수록, 당론을 따를 가능성이 높다고 가정할 수 있을 것이다. 이에 대정부질문자로 많이 나선 의원은 정당 충성도가 높은 것으로 볼 수 있고, 이에 따라 재공천을 받을 가능성이 높을 것이다.

3) 물론, 정당지도부(원내대표)가 어떤 의원을 대정부질문자로 내세울지를 결정할 때는 정당 충성도 이외에도 의원의 전문성, 선수, 대정부질문 당시의 이슈, 다른 의원들과의 질문 기회의 형평성 등을 고려하기도 한다. 하지만 이러한 요인들은 기본적으로 의원이 당론에 맞게 대정부질문을 할 것이라는 전제하에서 고려되는 것이라고 할 수 있다. 왜냐하면 의원이 전문성이 있거나 선수가 높더라도, 당론을 잘 따르지 않는 의원이라면 정당지도부가 대정부질문자로 내세울 가능성이 낮을 수 있기 때문이다.

연구가설 2: 대정부질문자로 많이 나선 의원일수록, 재공천을 받을 가능성이 높을 것이다.

III. 연구방법

1. 분석대상

본 연구의 분석대상은 17~20대 총선 공천을 신청한 16~19대 현직 국회의원이 다. 16대 현직 국회의원부터 분석대상으로 삼은 이유는 16대 국회부터 전자투표가 도입되면서 법안표결 자료를 가지고 W-NOMINATE를 산출할 수 있기 때문이다. 그리고 본 연구는 새누리당과 더불어민주당을 중심으로 분석한다. 왜냐하면 두 정당이 이합집산을 통해 통폐합되거나 당명을 변경하기는 했지만, 집권을 두고 실질적으로 경쟁하는 정당들이기 때문이다. 또한, 두 정당들을 제외한 다른 군소 정당들은 의원수가 적어서 분석하는 것이 어렵기 때문이기도 하다.

한편, 16~19대 국회의원은 총 1,293명이다. 그런데 의원이 사망, 의원직 상실(형 확정, 당선무효 또는 선거무효, 사직, 비례대표 의원 탈당으로 인한 퇴직, 헌법재판소 정당해산결정), 불출마 선언을 한 경우(총 150명)에는 분석대상에서 제외한다. 왜냐하면 사망하거나 의원직을 상실한 의원은 현직자로 있는 것이 아니며, 불출마 선언을 한 의원은 현직에 있으나 재공천 받기를 포기한 것이기 때문이다. 그리고 현직의원이 총선 공천 심사가 시작되기 이전의 임기 중에, 소속 정당을 탈당하여 무소속인 경우(총 8명)도 분석대상에서 제외한다.⁴⁾ 왜냐하면 이러한 의원들은 공천 심사의 대상이 아니기 때문이다. 다만, 정당들이 통폐합되기

4) 의원이 사망, 의원직 상실, 불출마 선언을 하거나(총 150명), 총선 공천 심사 이전에 소속 정당을 탈당하여 무소속으로 남은 경우(총 8명)는 그 명단을 정리하여 뒷면의 <표 5>에 부록으로 첨부하였다.

나 당명을 변경한 경우에는 분석대상에서 제외하지 않는다. 그 이유는 정당들이 통폐합되거나 당명을 변경한 것은 개별 의원의 결정이 아니라, 정당지도부들 간의 합의로 결정된 것이기 때문이다. 또한, 현직의원이 총선 공천 심사가 시작되기 이전의 임기 중에, 소속 정당을 탈당하여 신당을 창당(또는 분당)하거나 다른 정당에 입당한 경우(총 90명)도 분석대상에서 제외한다.⁵⁾ 그 이유는 본 연구의 독립변수인 대정부질문 횟수가 이전 소속 정당에서의 활동이라는 점에서, 신당이나 다른 정당의 지도부가 의원이 이전 정당에서 했던 대정부질문을 고려하지 않을 수 있기 때문이다. 예를 들면, 열린우리당, 국민의당, 진보신당은 현직의원들이 이전의 소속 정당을 탈당하여 구성한 신당이므로 분석대상에서 제외한다.

따라서 본 연구의 분석대상은 총 1,045명의 현직의원들이다. 16~19대 국회의원 명단은 16~19대 국회의사를 통해 수집하였다(국회사무처 2011; 2012; 2014; 2018).

2. 변수측정

1) 종속변수

본 연구의 종속변수는 현직의원이 재공천을 받았는지의 여부이다. 만약 현직의원이 소속 정당에 총선 공천을 신청해서 재공천을 받았다면 1, 받지 못했다면 0으로 코딩한다. 그리고 현직의원이 소속 정당의 총선 공천 심사에서 탈락한 후에, 탈당하여 무소속으로 출마하거나 다른 정당에 입당한 경우도 0으로 코딩한다. 왜냐하면 현직의원이 소속 정당을 탈당하여 무소속으로 재출마하거나, 다른 정당에 입당한 것은 소속 정당의 총선 공천 심사에서 탈락했기 때문이다. 17~20대 총선 공천 신청자 명단은 새누리당(現 국민의힘)과 더불어민주당의 홈페이지와 각종 신문 기사들을 검색해서 수집하였고, 17~20대 총선 지역구와 비례대표

5) 의원이 총선 공천 심사 이전에, 소속 정당을 탈당하여 신당 창당(또는 분당)을 하거나, 다른 정당에 입당한 경우(총 90명)는 그 명단을 정리하여 뒷면의 <표 6>에 부록으로 첨부하였다.

출마자 명단은 중앙선거관리위원회 홈페이지에서 확보하였다.

2) 독립변수

본 연구의 독립변수들은 16~19대 현직 국회의원의 법안표결 자료로 산출한 W-NOMINATE와 대정부질문자료로 나신 횡수이다.

먼저, 의원의 이념을 측정하는 척도로서 W-NOMINATE를 사용하는 이유는 의원이 본회의에서 실시한 법안표결 자료를 통해 산출한 수치이기 때문이다 (Poole et al. 2011). 설문조사를 통해 의원의 이념을 측정하는 방식은 질문 항목이나 질문 시점에 따라 응답이 달라질 가능성이 있고, 모든 의원들이 설문에 응답하지 않아서 결측값들이 빈번하게 발생하게 된다. 반면에, W-NOMINATE는 의원이 실제로 표결한 수천 건의 법안들을 가지고 의원의 이념을 추정해서 정확성이 높을 수 있다. 그리고 미국의 의회연구에서는 오래전부터 W-NOMINATE를 사용한 반면에, 한국에서는 비교적 최근인 약 8년 전부터 사용되기 시작했다(이내영·이호준 2015; 장덕진 외 2012; Poole 2005). 이에 본 연구는 W-NOMINATE를 의원의 이념을 측정하는 척도로 사용한다. W-NOMINATE는 의원의 법안표결 자료를 통해 1, 2차원 등과 같은 다차원 공간에서 의원들이 가지는 최적점(ideal point), 즉 의원의 이념 성향을 추정한 것이다(이내영·이호준 2015). W-NOMINATE 산출 방식은 다음과 같다. 본 연구에서는 16~19대 국회 법안표결 자료를 가지고, 풀과 그의 동료들(Poole et al. 2011), 로(Lo 2012)가 제시한 R 코드들을 활용하여 각각 16~19대 국회의원의 W-NOMINATE를 산출하였다. 산출된 W-NOMINATE는 1차원과 2차원으로 구분되는데, 스크리 도표(scree plot)를 확인한 결과, W-NOMINATE를 산출한 기존연구들과 동일하게 2차원보다 1차원의 W-NOMINATE가 더 설명력을 가진다(이내영·이호준 2015; 장덕진 외 2012). 따라서 본 연구는 현직 의원의 이념을 측정하는 지표로서, 1차원의 W-NOMINATE 값을 활용한다.⁶⁾

6) 그리고 법안표결이 얼마나 정확하게 분류되었는지를 의미하는 분류정확도(correct classification)를 보면, 16대 국회는 1차원 88.67%, 2차원 90.21%, 17대 국회는 1차원

W-NOMINATE는 -1 ~ 1의 값을 가지는데, -1은 진보적인 이념 성향을, 1은 보수적인 이념 성향을 의미한다.

다만, 연구가설1이 “소속 정당의 이념에 가까운 의원일수록, 재공천을 받을 가능성이 높을 것이다”인 점을 고려하여, 현직의원의 이념을 다음과 같이 재산출하였다. 먼저, 16~19대 국회에서 정당별로 이념 평균을 산출한 후에, 정당의 이념 평균에서 개별 의원들의 이념 점수를 뺀다. 그 다음에, 음(-)의 값이 나오면 절대값으로 변환하여 ‘소속 정당과의 이념 거리’로 현직의원의 이념 점수를 산출한다. 즉, 현직의원의 이념 점수가 0에 가까운 값을 가질수록, 소속 정당과의 이념 차이가 적다는 것을 의미한다. 예를 들면, 17대 현직의원의 W-NOMINATE를 산출한 결과, 한나라당 이념 평균이 0.37964이고, 한나라당 박희태 의원의 이념이 0.10443이면, $0.37964 - 0.10443 = 0.27521$ 로 계산된다. 반면에, 통합민주당 이념 평균은 -0.52615 이고, 통합민주당 강기정 의원의 이념이 -0.57395 이면, $-0.57395 - (-0.52615) = -0.04780$ 이 되어 절대값($|-0.04780| = 0.04780$)으로 변환한다. 따라서 통합민주당 강기정 의원이 한나라당 박희태 의원보다 0에 더 가까운 값을 가져서, 소속 정당과의 이념 거리가 더 가깝다고 할 수 있다. 16~18대 국회 법안표결 자료는 이내영·문우진·신재혁(2013)이 수집한 자료를 활용하였고, 19대 국회의원의 법안표결은 이호준(2016)이 수집한 자료를 활용하였다.

다음으로, 본 연구는 의원의 정당 충성도를 측정하는 새로운 척도로서, 16~19대 현직의원이 대정부질문자로 나선 횟수를 측정하였다. 16~19대 국회의원의 대정부질문 횟수는 제16~19대 국회사(국회사무처 2011; 2012; 2014; 2018)와 국회 본회의 회의록을 통해 수집하였다.

91.85%, 2차원 92.63%, 18대 국회는 1차원 92.65%, 2차원 93.15%, 19대 국회는 1차원 92.53%, 2차원 92.86%이다. 이는 1차원과 2차원의 W-NOMINATE가 의원들의 최적점을 잘 추정했음을 보여준다(이내영·이호준 2015).

3) 통제변수

본 연구의 통제변수들은 정당지도부 역임 경험, 선수(당선 횟수), 대표발의법안수, 지역구 의원 여부, 성별, 소속 정당, 총선 시기이다.

먼저, 정당지도부의 일원으로 원내·외 당직을 역임한 현직의원일수록, 재공천을 받을 가능성이 높을 것이다. 의원이 원내·외 당직을 맡게 되면, 정당의 의사결정과정에서 중심적인 역할을 하게 되어 언론 노출도가 높아질 수 있다. 그 결과, 정당지도부의 일원인 현직의원은 지역구 유권자뿐만 아니라 전국적으로 인지도가 올라가고, 당에 기여한 공로도 인정받아서 재공천을 받을 것이다. 정당지도부 역임 경험은 의원이 임기 중에 소속 정당의 원내대표, 원내수석부대표, 당대표, 사무총장, 정책위의장, 대변인을 맡은 횟수로 측정한다. 현직의원의 정당지도부 역임 경험과 관련된 정보는 네이버 인물검색을 통해 수집하였다.

둘째, 선수가 높은 현직의원일수록, 재공천을 받을 가능성이 높을 것이다. 당선 의원은 초선의원보다 풍부한 의정 경험을 통해 쌓아온 여러 업적들을 과시할 수 있고, 인지도도 상대적으로 높아 재공천을 받을 것이다. 선수는 현직의원이 당선된 횟수로 측정한다.

셋째, 앞서 기존연구 검토에서 언급한 것처럼, 법안을 많이 발의한 현직의원일수록, 재공천을 받을 가능성이 높을 것이다. 의원은 법안 발의를 통해 업적을 과시하여 유권자에게 긍정적인 평가를 받을 수 있다. 그리고 의원은 다양한 이익집단들로부터 법안 발의에 대한 반대급부로 정치자금을 후원받아서 선거운동 자원을 확보할 수 있다. 그 결과, 의원은 재선 가능성이 높아져 재공천을 받을 수 있을 것이다. 법안 발의는 의원이 대표로 발의한 법안수로 측정하였는데, 예산안, 결의안, 철회 법안은 포함시키지 않았다. 의원의 대표발의법안수는 국회 의안정보시스템을 통해 수집하였다.

넷째, 지역구 의원은 비례대표 의원에 비해 재공천을 받을 가능성이 높을 것이다. 왜냐하면 지역구 의원은 다음 총선에서도 현재의 지역구에 재출마할 가능성이 높은 반면에, 비례대표 의원은 지역구가 없기 때문이다. 비례대표 의원은 비

례대표로 다시 출마할 수 없기 때문에 재출마를 하려면, 지역구 의원과 공천 경쟁을 해야 한다. 지역구 의원은 지역구 활동, 업적 과시 등을 통해 유권자에게 인지도를 높일 수 있는 기회가 많다. 반면에, 비례대표 의원은 지역구가 없어서 상대적으로 공천 경쟁에서 불리할 수밖에 없을 것이다. 지역구 의원이면 1, 비례대표 의원이면 0으로 코딩한다.

다섯째, 인구적 요인으로 성별을 통제변수에 포함시킨다. 현직의원이 남성이면 1, 여성이면 0으로 코딩한다.

여섯째, 소속 정당에 따라 현직의원이 재공천을 받을 가능성이 달라질 것이다. 왜냐하면 각 정당들마다 공천 규정들이 다르기 때문이다. 예를 들면, 19대 총선 당시 새누리당은 주요 공천 기준으로 현직 지역구 의원의 25% 컷오프(cut off)와 전체 지역구의 20% 전략공천을 제시한 반면에, 민주통합당은 3단계 자격심사 도입과 전체 지역구의 30% 전략공천을 제시한 바 있다(박상운 2012). 이에 따라 현직의원이 소속된 각 정당들을 가변수(dummy variable)로 코딩하였다. 16~19대 국회의원의 임기 동안, 정당들의 신당 창당과 소멸, 합당, 당명 변경을 고려하여 다음과 같이 가변수를 설정하였다. 가변수로 만든 정당들은 새누리당(한나라당), 더불어민주당(새천년민주당/통합민주당/민주통합당), 자유선진당(자유민주연합), 통합진보당(민주노동당), 정의당이며, 여기서 기준집단은 기타 정당들(민주국민당, 국민통합21, 창조한국당)이다. 그리고 앞서 ‘분석대상’ 절에서 언급한 것처럼, 열린우리당, 국민의당, 진보신당은 현직의원들이 이전의 소속 정당을 탈당하여 구성한 신당이므로 분석대상에서 제외되어 가변수로 설정하지 못한 것이다.

마지막으로, 총선이 치러지는 시기마다 각 정당들의 공천 규정들이 바뀐다는 점을 고려하여, 총선이 치러진 각각의 시기도 가변수로 코딩하였다. 가변수로 만든 총선 시기는 18대 총선(2008년), 19대 총선(2012년), 20대 총선(2016년)이고, 여기서 기준집단은 17대 총선(2004년)이다. 아래의 <표 1>은 변수들의 기술 통계량을 제시한 것이다.

〈표 1〉 변수들의 기술 통계량

구분		Obs	Mean	SD	Min	Max
종속변수	재공천(낙천=0, 공천=1)	1,045	0.620	0.486	0	1
독립변수	이념(소속 정당과의 이념 거리)	1,028	0.156	0.151	0	0.854
	대정부질문 횟수	1,045	2.016	1.689	0	10
통계변수	정당지도부(원내·외 당직) 역임	1,045	0.372	0.630	0	3
	선수	1,045	1.836	1.148	0	9
	대표발의법안수	1,045	27.629	33.023	0	351
	지역구 의원	1,045	0.803	0.398	0	1
	성별(여성=0, 남성=1)	1,045	0.866	0.341	0	1

3. 분석모델

본 연구의 종속변수는 현직의원의 재공천 여부가 이항변수이므로 로지스틱 회귀분석을 실시한다. 그리고 분석모델은 16~19대 현직의원 전체를 대상으로 한 모델과 총선이 치러지는 시기마다 정당별로 구분한 모델로 설정한다. 그런데, 16~19대 현직의원 전체를 대상으로 한 분석모델의 경우, W-NOMINATE로 산출한 현직의원의 이념 변수는 불가피하게 제외한다. 왜냐하면 W-NOMINATE는 여러 시점의 회기들을 통합해서 분석할 수 있는 것이 아니라, 한 회기 내에서만 횡단 분석을 할 수 있기 때문이다(이내영 · 이호준 2015). 따라서 W-NOMINATE로 산출된 현직의원의 이념 변수는 총선 시기마다 정당별로 구분한 모델에만 투입해서 분석한다.

16~19대 현직의원 전체 분석모델

$$\log[\Pr(\text{공천}=1 \mid \text{낙천}=0)] = \beta_0 + \beta_1 \text{대정부질문 횟수} + \beta_2 \text{정당지도부 역임} \\ + \beta_3 \text{선수} + \beta_4 \text{대표발의법안건수} + \beta_5 \text{지역구 의원} + \beta_6 \text{남성} + \beta_7 \text{소속 정당} + \\ \beta_8 \text{총선 시기} + \varepsilon$$

총선 시기에 따른 정당별 분석모델

$$\log[\Pr(\text{공천}=1 \mid \text{낙천}=0)] = \beta_0 + \beta_1 \text{이념(소속 정당과의 이념 거리)} + \beta_2 \\ \text{대정부질문 횟수} + \beta_3 \text{정당지도부 역임} + \beta_4 \text{선수} + \beta_5 \text{대표발의법안건수} + \beta_6 \\ \text{지역구 의원} + \beta_7 \text{남성} + \varepsilon$$

IV. 분석결과

먼저, 아래의 <표 2>는 앞서 ‘분석대상’ 절에서 언급한 총 1,045명의 현직의원들을 대상으로, 대정부질문 횟수가 재공천에 미치는 영향을 분석한 결과이다. 여기서는 W-NOMINATE로 산출한 현직의원의 이념 변수를 불가피하게 제외하였다. 그 이유는 앞서 언급한 것처럼 W-NOMINATE의 경우, 한 회기 내에서 횡단 분석만 가능하기 때문이다(이내영 · 이호준 2015). 따라서 총선이 치러진 시기마다 정당별로 구분해서 분석할 때, 현직의원의 이념 변수를 포함하여 재공천에 미치는 영향을 살펴볼 것이다.

〈표 2〉 16~19대 현직의원의 재공천 요인(17~20대 총선) 분석 결과

구분		Coef.	Odds Ratio
	대정부질문 횟수	0.194*** (0.050)	1.214 (0.061)
	정당지도부 역임	0.303** (0.119)	1.354 (0.161)
	선수	-0.104 (0.069)	0.901 (0.062)
	대표발의법안수	0.002 (0.002)	1.002 (0.002)
	지역구 의원	1.700*** (0.207)	5.473 (1.131)
	남성	-0.167 (0.236)	0.847 (0.200)
소속 정당	새누리당(한나라당)	1.287 (1.341)	3.622 (4.859)
	더불어민주당 (새천년민주당/통합민주당/민주통합당)	1.558 (1.345)	4.750 (6.389)
	자유선진당(자유민주연합)	2.029 (1.442)	7.607 (10.967)
	통합진보당(민주노동당)	1.911 (1.508)	6.759 (10.195)
	정의당	1.370 (1.655)	3.936 (6.515)
총선	18대(2008년)	0.016 (0.215)	1.016 (0.218)
	19대(2012년)	-0.521** (0.216)	0.594 (0.128)
	20대(2016년)	-0.192 (0.232)	0.826 (0.192)
	상수	-2.282* (1.340)	0.102 (0.137)
N		1045	
Log pseudolikelihood		-626.366	
Pseudo R ²		0.097	

주: ()는 개별 의원 수준에서 군집된 로버스트 표준오차(clustered robust standard error)임; * p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01

분석결과, 현직의원의 대정부질문 횟수가 재공천에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉, 의원이 대정부질문자로 나선 횟수가 한 단위 증가할 때, 재공천을 받을 가능성이 약 1.2배 증가한다. 정당지도부(원내대표)가 대정부질문자를 선정한다는 점을 고려하면, 대정부질문자로 나선 횟수가 많은 의원은 당론을 잘 따라서 지도부의 신뢰를 얻은 의원일 가능성이 높다. 그 결과, 대정부질문을 많이 한 의원은 재공천을 받을 가능성이 높아지는 것으로 보인다.

한편, 통제변수들의 효과를 보면, 현직의원이 원내·외 당직을 역임했을 때, 재공천을 받을 가능성이 약 1.3배 증가한다. 정당지도부에 소속되어 활동한 의원은 정당이 추구하는 정책을 잘 이해하고 있을 가능성이 높다는 점에서, 향후에도 정당 정책을 실현하는데 기여할 수 있는 유용한 자산이 될 수 있다. 그리고 의원은 언론의 주목을 받아서 인지도가 올라갈 수 있고, 지역구 유권자에게 경륜을 갖춘 지도자임을 각인시킬 수도 있다. 이에 따라 정당지도부의 일원으로 활동한 의원은 재공천을 받을 가능성이 높아지는 것으로 보인다. 또한, 비례대표 의원보다 지역구 의원일 때, 재공천을 받을 가능성이 약 5.4배 증가한다. 반면에, 의원의 선수⁷⁾, 대표발의법안수, 성별은 재공천에 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다.

다음으로, 총선이 치러진 시기마다 정당별로 구분해서 현직의원의 이념과 대정부질문 횟수가 재공천에 미치는 영향을 분석한 결과이다. 여기서는 총선 시기마다 정당별로 구분해서 분석을 하기 때문에, W-NOMINATE로 산출한 이념의 효과를 분석할 수 있다. 아래의 <표 3>은 새누리당(한나라당) 의원들을 대상으로 분석한 결과이다.

7) 다선 의원이 원내·외 당직을 역임할 가능성이 높다는 점에서, 선수와 정당지도부 역임 간의 연관성이 높을 수 있다. 하지만 두 변수들의 상관계수는 0.1968($p < 0.01$)로 낮은 상관관계를 보이고, 기존연구들도 두 변수들을 포함하여 분석했다는 점에서 무리가 없어 보인다(김기동 외 2018; 소호영 2015).

〈표 3〉 16~19대 새누리당(한나라당) 의원의 재공천 요인(17~20대 총선) 분석 결과

구분	17대 총선(2004년) 한나라당<야당>		18대 총선(2008년) 한나라당<여당>		19대 총선(2012년) 새누리당<여당>		20대 총선(2016년) 새누리당<여당>	
	Coef.	Odds Ratio	Coef.	Odds Ratio	Coef.	Odds Ratio	Coef.	Odds Ratio
이념 (소속 정당과의 이념 거리)	2.563* (1.563)	12.971 (20.270)	1.279 (1.344)	3.594 (4.829)	0.506 (1.128)	1.658 (1.871)	0.318 (2.000)	1.375 (2.750)
대정부질문 횟수	0.260 (0.185)	1.297 (0.239)	0.100 (0.160)	1.105 (0.176)	0.097 (0.097)	1.102 (0.106)	0.008 (0.109)	1.008 (0.110)
정당지도부 역임	1.039** (0.505)	2.826 (1.426)	0.800* (0.410)	2.226 (0.914)	0.603* (0.333)	1.827 (0.608)	0.053 (0.350)	1.054 (0.369)
선수	-0.654*** (0.206)	0.520 (0.107)	-0.631*** (0.244)	0.532 (0.130)	-0.074 (0.181)	0.929 (0.168)	-0.146 (0.174)	0.864 (0.150)
대표발의 법안수	-0.016 (0.030)	0.984 (0.030)	-0.009 (0.010)	0.991 (0.010)	-0.002 (0.007)	0.998 (0.007)	0.004 (0.006)	1.004 (0.006)
지역구 의원	1.255** (0.638)	3.508 (2.237)	1.175 (0.769)	3.240 (2.492)	1.196** (0.527)	3.305 (1.743)	2.144*** (0.610)	8.536 (5.204)
남성	0.821 (1.066)	2.272 (2.423)	-0.807 (0.831)	0.446 (0.371)	0.241 (0.522)	1.272 (0.663)	0.799 (0.659)	2.223 (1.465)
상수	-1.068 (1.132)	0.344 (0.389)	0.976 (0.870)	2.653 (2.308)	-1.306* (0.677)	0.271 (0.183)	-1.990*** (0.754)	0.137 (0.103)
N	131		123		172		157	
Log likelihood	-70.582		-73.310		-112.143		-91.787	
Pseudo R ²	0.194		0.086		0.054		0.128	

주: ()는 표준오차(standard error)임;* p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01

분석결과, 17대 총선에서는 한나라당 의원의 이념이 정당 평균에서 멀어질수록, 재공천을 받을 가능성이 높아지는 것으로 나타났다. 즉, 한나라당 의원의 이념이 한 단위 증가할 때, 17대 총선에서 재공천을 받을 가능성이 약 12배 증가한

다. 이러한 결과는 소속 정당의 이념에 가까운 의원일수록, 재공천을 받을 가능성이 높을 것이라는 예측과 상반된 것이다. 그리고 18~20대 총선에서는 새누리당(한나라당) 의원의 이념이 재공천에 미치는 영향이 통계적으로 유의미하게 나타나지 않았다. 이는 새누리당(한나라당) 지도부가 현직의원의 재공천 여부를 결정할 때, 현직의원의 이념을 덜 고려할 가능성이 있음을 보여준다. 그리고 새누리당(한나라당)은 현직의원의 대정부질문 횟수가 재공천에 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 17~20대 총선에서 대정부질문 횟수의 회귀계수들이 모두 양(+)의 값을 가지지만, 통계적으로 유의미하게 나타나지는 않았다.

한편, 통제변수들의 효과를 보면, 정당지도부 역임 경험이 재공천에 미치는 영향은 20대 총선을 제외한 총선들에서 나타났다. 즉, 17, 18, 19대 총선에서 새누리당(한나라당) 의원이 원내·외 당직을 역임한 경력이 있을 때, 재공천을 받을 가능성이 각각 약 2.8배(17대 총선), 약 2.2배(18대 총선), 약 1.8배(19대 총선) 증가한다. 이는 새누리당(한나라당)이 현직의원의 재공천 여부를 결정할 때, 의원이 원내·외 당직을 역임하여 당에 공헌했는지를 고려할 가능성이 있음을 보여준다. 그리고 17, 18대 총선에서 한나라당은 선수가 높은 의원일수록, 재공천을 받을 가능성이 각각 약 0.5배 감소한다. 이는 17대 총선의 경우, 노무현 대통령 탄핵 반대 여론이 컸던 상황에서 한나라당이 다선 의원들을 낙천시킴으로써, 유권자에게 당을 쇄신하려는 모습을 보여주려 했기 때문인 것으로 보인다. 그리고 18대 총선은 한나라당 내에서 이명박계와 박근혜계 간의 당내 계파 갈등이 컸던 상황에서, 이명박계가 박근혜계의 다선 의원들을 낙천시켰기 때문인 것으로 보인다. 또한, 새누리당(한나라당)은 18대 총선을 제외한 총선들에서 비례대표 의원보다 지역구 의원을 재공천할 가능성이 각각 약 3.5배(17대 총선), 약 3.3배(19대 총선), 약 8.5배(20대 총선) 증가한다.

반면에, 지난 네 차례의 총선에서 의원의 대표발의법안수와 성별은 재공천에 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 특히, 국회가 입법기관임에도 불구하고, 현직의원의 법안 발의 활동이 재공천에 영향을 미치지 않는 점은 의원의 책임성

재고 측면에서 생각해볼 필요가 있다. 물론, 의원들의 법안 베끼기, 실적 쌓기용 법안 발의 문제를 고려하면, 의원이 법안을 무조건 많이 발의한다고 해서 책임성을 다 한다고 보기는 어려울 것이다. 하지만 의원의 법안 발의는 유권자의 다양한 신호를 반영하여 정책으로 만드는 첫 단계라는 점에서, 정당지도부가 의원의 법안 발의 활동을 공천 심사에 반영하는 비율을 높일 필요가 있다.

다음으로, 아래의 <표 4>는 더불어민주당(새천년민주당/통합민주당/민주통합당) 의원들을 대상으로 분석한 결과이다.

〈표 4〉 16~19대 더불어민주당(새천년민주당/통합민주당/민주통합당) 의원의 재공천 요인(17~20대 총선) 분석 결과

구분	17대 총선(2004년) 새천년민주당<여당>		18대 총선(2008년) 통합민주당<야당>		19대 총선(2012년) 민주통합당<야당>		20대 총선(2016년) 더불어민주당<야당>	
	Coef.	Odds Ratio	Coef.	Odds Ratio	Coef.	Odds Ratio	Coef.	Odds Ratio
이념 (소속 정당과의 이념 거리)	-1.563 (2.973)	0.210 (0.623)	-5.947* (3.075)	0.003 (0.008)	0.240 (1.563)	1.272 (1.988)	-2.100* (1.312)	0.123 (0.161)
대정부질문 횟수	0.536* (0.309)	1.709 (0.527)	0.101 (0.173)	1.106 (0.192)	0.462** (0.183)	1.587 (0.290)	0.461*** (0.172)	1.586 (0.273)
정당지도부 역임	0.935 (0.685)	2.547 (1.744)	0.507 (0.418)	1.660 (0.694)	1.047** (0.495)	2.849 (1.409)	0.085 (0.311)	1.089 (0.339)
선수	1.567*** (0.536)	4.792 (2.567)	0.071 (0.280)	1.074 (0.301)	-0.102 (0.271)	0.903 (0.245)	0.141 (0.247)	1.152 (0.284)
대표발의 법안수	0.198 (0.127)	1.219 (0.155)	0.069** (0.029)	1.071 (0.031)	0.015 (0.009)	1.015 (0.010)	-0.003 (0.005)	0.997 (0.005)
지역구 의원	0.333 (0.894)	1.395 (1.247)	3.443*** (1.102)	31.272 (34.448)	2.925*** (1.022)	18.639 (19.042)	1.280* (0.664)	3.595 (2.389)
남성	-2.056 (1.780)	0.128 (0.228)	-1.691 (1.145)	0.184 (0.211)	0.877 (0.957)	2.404 (2.299)	-0.722 (0.625)	0.486 (0.303)
상수	-2.420 (1.829)	0.089 (0.163)	-1.461 (1.052)	0.232 (0.244)	-4.421*** (1.454)	0.012 (0.017)	-0.201 (0.936)	0.818 (0.766)
N	58		140		88		110	
Log likelihood	-22.843		-64.730		-41.318		-62.743	
Pseudo R ²	0.406		0.263		0.276		0.106	

주: ()는 표준오차(standard error)임; * p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01; 16대 국회에서 여당이던 새천년민주당은 당시 17대 총선을 앞두고, 상당수의 의원들이 탈당하여 열린우리당을 창당하면서 둘로 쪼개졌다. 앞서 ‘분석대상’ 절에서 언급한 것처럼, 열린우리당은 현직의원이 총선 공천 심사 시작 이전의 임기 중에, 소속 정당을 탈당하여 신당을 창당(또는 분당)한 경우에 해당되기 때문에 분석대상에서 제외된 것이다.

분석결과, 더불어민주당(통합민주당)은 18대와 20대 총선에서 현직의원의 이념이 정당의 이념 평균에서 멀어질수록, 재공천을 할 가능성이 낮은 것으로 나타났다. 더불어민주당(통합민주당) 의원의 이념이 한 단위 증가할 때, 재공천을 받을 가능성이 각각 약 0.002배(18대 총선), 약 0.12배(20대 총선) 감소한다. 다시 말해서, 현직의원의 이념이 정당의 이념 평균에 가까울수록, 재공천을 받을 가능성이 높아지는 것이다. 이는 더불어민주당(통합민주당)이 당이 지향하는 이념에 동조하는 의원을 재공천함으로써, 당내 응집성을 유지하여 보수를 지향하는 여당과의 정책적 차별화를 고려한 것으로 보인다. 18대 총선은 이명박 정부 집권 초반에, 20대 총선은 박근혜 정부 집권 후반에 치러져, 당시에 더불어민주당(통합민주당)은 야당이라는 공통점을 가지고 있다.

한편, 더불어민주당(새천년민주당/민주통합당)은 18대 총선을 제외한 총선들에서 대정부질문자로 나선 횟수가 많은 의원을 재공천할 가능성이 높은 것으로 나타났다. 즉, 더불어민주당(새천년민주당/민주통합당) 의원이 대정부질문자로 나선 횟수가 한 단위 증가할 때, 재공천을 받을 가능성이 각각 약 1.7배(17대 총선), 약 1.5배(19대 총선), 약 1.5배(20대 총선) 증가한다. 이러한 결과는 지난 네 차례의 총선에서 현직의원의 대정부질문 횟수가 재공천에 영향을 미치지 않는다는 새누리당(한나라당)의 분석결과와 상반된 것이다. 따라서 더불어민주당(새천년민주당/민주통합당)이 새누리당(한나라당)보다 현직의원의 재공천 여부를 결정할 때, 의원이 대정부질문자로 나선 횟수를 고려하는 것으로 보인다. 그리고 더불어민주당이 17대 총선 당시에는 여당(새천년민주당), 19대와 20대 총선 당시에는 야당(민주통합당/더불어민주당)이었음을 고려하면, 집권 여부와 관계없이 대정부질문자로 나선 횟수가 많은 의원을 재공천할 가능성이 높음을 보여준다.

통제변수들의 효과를 보면, 정당지도부 역임 경험이 재공천에 미치는 영향은 19대 총선에서만 나타났다. 민주통합당 의원이 원내·외 당직을 역임한 경력이 있을 때, 19대 총선에서 재공천을 받을 가능성이 약 2.8배 증가한다. 17, 18, 20대 총선에서는 정당지도부 역임 경험의 회귀계수들이 양(+의 값)을 가지지만, 통계

적으로 유의미하게 나타나지 않았다. 이는 17~19대 총선에서 현직의원의 정당지도부 역임 경험이 재공천 가능성을 높인다는 새누리당(한나라당)의 분석결과와 상반된 것이다. 그 이유는 더불어민주당이 새누리당(한나라당)보다 정당 통폐합이 더 빈번했기 때문인 것으로 추정된다. 정당 통폐합의 빈도가 잦아지면서 원내·외 당직을 맡는 의원들이 수시로 교체되고, 이로 인해 재공천 결정 과정에서 정당지도부 역임 경험이 덜 고려된 것으로 보인다.

한편, 17대 총선을 제외한 총선들에서는 의원의 선수가 재공천에 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 단, 17대 총선에서만 새천년민주당 의원의 선수가 한 단위 증가할 때, 재공천을 받을 가능성이 약 4.7배 증가한다. 이는 당시 새천년민주당이 열린우리당과 둘로 쪼개지면서 상대적으로 호남 지역에 기반을 가진 중진 의원들이 당에 잔류했기 때문인 것으로 보인다. 그리고 18대 총선을 제외한 총선들에서 의원의 대표발의법안수가 재공천에 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 이러한 분석결과는 새누리당(한나라당)과 유사하다는 점에서, 두 정당의 지도부가 공천 심사과정에서 의원의 대표발의법안수를 거의 반영하지 않음을 보여준다. 또한, 더불어민주당(통합민주당/민주통합당)은 17대 총선을 제외한 총선들에서 비례대표 의원보다 지역구 의원을 재공천할 가능성이 각각 약 31.2배(18대 총선), 약 18.6배(19대 총선), 약 3.5배(20대 총선) 증가한다. 마지막으로 지난 네 차례의 총선에서 의원의 성별은 재공천에 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다.

V. 결론

지금까지 현직의원의 이념과 대정부질문 횟수가 재공천에 미치는 영향을 분석한 결과를 정리하면 다음과 같다. 먼저, 현직의원의 이념(소속 정당과의 이념 거리)이 재공천에 미치는 영향을 보면, 새누리당(한나라당)의 경우, 17대 총선을 제외한 총선들에서 현직의원의 이념이 재공천에 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 특히, 가설1의 예측과는 달리, 17대 총선에서 한나라당은 당의 이념 평균에

서 먼 의원을 오히려 재공천할 가능성이 높은 것으로 나타났다. 반면에, 18대와 20대 총선에서 더불어민주당(통합민주당)은 당의 이념 평균에 가까운 의원을 재공천할 가능성이 높은 것으로 나타났다. 특히, 더불어민주당(통합민주당)은 18대와 20대 총선 당시 야당이었음을 고려하면, 이명박 정부와 박근혜 정부의 보수적인 정책 지향에 맞서 이념적인 차별화를 시도한 것으로 보인다. 즉, 더불어민주당(통합민주당)은 당이 지향하는 이념에 동조하는 의원을 재공천하여 당내 응집성을 유지하는 전략을 구사한 것으로 추정된다. 다만, 두 정당들에서 현직의원의 이념 효과가 일관되게 나타나지 않은 이유는 총선이 치러질 당시에 정당들의 내부 상황 즉, 정당지도부와 공천관리위원회의 인적 구성, 공천 심사 기준 등이 달랐기 때문인 것으로 보인다.

둘째, 현직의원의 대정부질문 횟수가 재공천에 미치는 영향을 보면, 두 정당들 간에 상반된 결과가 도출되었다. 새누리당(한나라당)은 지난 네 차례의 총선에서 현직의원의 대정부질문 횟수가 재공천에 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 반면에, 더불어민주당(새천년민주당/민주통합당)은 18대 총선을 제외한 총선들에서 대정부질문자로 나선 횟수가 많은 의원일수록 재공천을 받을 가능성이 높은 것으로 나타났다. 특히, 더불어민주당(새천년민주당/민주통합당)은 여/야당 여부와 상관없이 대정부질문자로 나선 횟수가 많은 의원을 재공천할 가능성이 높음을 보여준다. 정당들이 대정부질문을 지지층 결집과 정책 선전을 위한 장으로 활용한다는 점을 고려하면, 더불어민주당(새천년민주당/민주통합당) 지도부가 대정부질문자로 나선 횟수가 많은 의원을 재공천함으로써, 정당 정책을 일관되게 추진하려는 전략을 구사한 것으로 보인다.

본 연구의 의의는 현직의원의 이념과 대정부질문 횟수가 일부 총선에서 재공천 가능성을 높이는 효과가 있음을 보여준다는데 있다. 특히, 본 연구는 법안표결 자료 분석을 통해 의원의 정당 충성도를 측정하는 기존의 방법을 적용하는데 그치지 않고, 새로운 척도로서 의원의 대정부질문 횟수를 측정하여 일부 총선에서 현직의원의 재공천 가능성을 높이는 효과가 있음을 증명하였다.

그럼에도 불구하고 본 연구가 가진 한계점들도 있다. 먼저, 현직의원의 지역구 활동, 당내 계파가 재공천에 미치는 영향을 살펴보지 못했다. 의원은 임기 동안 어떻게 지역구 활동을 했는가에 대한 유권자의 평가와 어떤 계파에 속해 있는가에 따라 재공천 여부가 달라질 수 있다. 다만, 현직의원의 지역구 활동이나 당내 계파는 현실적으로 측정하기가 어려워서 분석에 포함시키지 못한 측면이 있다. 그리고 의원에 대한 정당지도부의 신뢰 여부가 대정부질문자 선정과 재공천 여부에 영향을 미칠 가능성도 배제할 순 없다. 정당지도부의 신뢰 여부가 독립변수가 되고, 대정부질문자 선정과 재공천 여부가 종속변수가 되는 것이다. 다만, 정당지도부의 신뢰도 직접적으로 측정하기 어려운 변수이다. 그리고 의원이 대정부질문자로 나선다는 것은 정당지도부의 선택을 받아 정당을 대표하여 질의를 하는 것임을 고려하면, 대정부질문자로 나선 횟수가 많은 의원은 정당지도부의 신뢰를 받은 것으로 간주할 수도 있을 것이다. 즉, 정당지도부는 정당 충성도가 높은 의원을 신뢰할 가능성이 높다는 점에서, 대정부질문자로 나선 횟수가 많은 의원일수록 정당 충성도가 높다고 볼 수 있음을 감안할 필요가 있다.

마지막으로, 본 연구의 향후 과제는 다음과 같다. 먼저, 지난 4월 15일에 치러진 21대 총선과 17대 총선 이전의 역대 총선들에 관한 데이터들을 수집하여 분석의 시기를 확대하는 것이 필요하다. 이를 통해 총선 시기에 따라 정당별로 대정부질문 횟수의 효과가 달라지는지를 종단적으로(longitudinal) 더 길게 살펴볼 수 있을 것이다. 그리고 현직의원의 대정부질문 태도가 재공천에 미치는 영향을 분석할 필요가 있다. 예를 들면, 대정부질문에서 여당 의원임에도 불구하고 정부·여당의 정책을 옹호하지 않고 오히려 비판하거나, 야당 의원임에도 동료의원들에 비해 정부·여당의 정책에 덜 비판적일 때, 재공천 가능성이 낮아지는가를 분석하는 것이다. 또한, 대정부질문자로 나선 의원들과 그렇지 않은 의원들 간에 W-NOMINATE나 정당단합표결 점수에 차이가 있는지를 검증하는 것도 추후의 연구과제로 남겨 두고자 한다.

참고문헌

- 국회 홈페이지. 2020. <https://www.assembly.go.kr/assm/userMain/main.do>(검색일: 2020.05.06).
- 국회사무처. 2011. 『제16대 국회사』. 서울: 국회사무처.
- _____. 2012. 『제17대 국회사』. 서울: 국회사무처.
- _____. 2014. 『제18대 국회사』. 서울: 국회사무처.
- _____. 2018. 『제19대 국회사』. 서울: 국회사무처.
- 국민의힘 홈페이지. 2020. <http://www.peoplepowerparty.kr/intro.jsp>(검색일: 2020.08.06).
- 길정아. 2011. “국회의원후보자 선정과정의 동학.” 『한국정치연구』 20집 1호, 291-316.
- 김기동·차보경·이재목. 2018. “입법성고가 재공천에 미치는 영향에 대한 연구: 제19대 국회의원을 대상으로.” 『의정연구』 24권 2호, 102-134.
- 김민전. 2008. “의원의 정당충성도, 이념성, 그리고 재선 결과: 18대 국회의원선거를 중심으로.” 『의정연구』 14권 2호, 31-59.
- 김병준. 1989. “행정부에 대한 국회의 영향력: 본회의 대정부 질문의 분석.” 『한국행정학보』 23권, 3-19.
- 김영진. 2016. “비례대표 초선의원의 지역구 공천 결정 요인 분석: 새누리당과 더불어민주당의 중앙당 공천결과를 중심으로.” 단국대학교 석사학위논문.
- 김영태. 2004. “17대 국회의원선거의 공천제도와 공천과정: 지역구 후보공천을 중심으로.” 『한국정당학회보』 3권 2호, 122-123.
- 네이버 인물검색. 2020. <https://people.search.naver.com/>(검색일: 2020.08.20).
- 더불어민주당 홈페이지. 2020. <http://theminjoo.kr/main.do>(검색일: 2020.08.06).
- 문우진. 2011. “다당제에서의 당파표결과 정당충성도: 17대 및 18대 전반국회 분석.” 『의정연구』 17권 2호, 5-40.
- 박경미. 2008. “18대 총선의 공천과 정당조직: 한나라당과 통합민주당을 중심으로.” 『한국정당학회보』 7권 2호, 41-57.
- 박명호·김민선. 2008. “한국 총선에서 나타난 현직자의 재선 추이에 관한 분석: 16-18대 총선 결과를 중심으로.” 『사회과학연구』 15권 1호, 161-175.

- 박상운. 2012. “19대 총선 공천의 특징과 한계: 새누리당과 민주통합당을 중심으로.” 『사회과학 담론과 정책』 5권 2호, 101-120.
- _____. 2020. “제21대 총선 공천과정: 더불어민주당과 미래통합당을 중심으로.” 한국선거학회 유권자 정치 페스티벌. 경기. 10월.
- _____. 이호준. 2015. “현직자 우위의 구성요소.” 『사회과학연구』 31집 1호, 393-410.
- 박찬욱. 1995. “한국 의회정치 특성.” 『의정연구』 1권 1호, 14-38.
- 소호영. 2015. “국회의원 재공천 요인 분석: 18, 19대 국회의원 선거를 중심으로.” 전북대학교 석사학위논문.
- 유용화. 2015. “한국정당 1인 지배하의 권력적 공천성격에 관한 연구.” 『인문사회 21』 6권 4호, 659-681.
- 윤종빈. 2006. “한국에서의 현직의원 지지에 관한 연구: 17대 총선을 중심으로.” 『한국정치학회보』 40집 3호, 145-164.
- _____. 2012. “19대 총선 후보 공천의 과정과 결과, 그리고 쟁점: 새누리당과 민주통합당을 중심으로.” 『한국정당학회보』 11권 2호, 5-37.
- 이내영 · 문우진 · 신재혁. 2013. “16~18대 국회의원 데이터베이스.” 고려대학교 아세아문제연구소.
- _____. 이호준. 2015. “한국 국회에서의 정당 양극화: 제16-18대 국회 본회의 기명투표에 대한 경험적 분석.” 『의정논총』 10권 2호, 25-54.
- 이호준. 2016. “19대 국회의원 데이터베이스.” 고려대학교.
- 장덕진 · 김란우 · 박기웅. 2012. “17대 국회 법안 표결의 정치경제학: 146개 쟁점법안에 대한 NOMINATE 분석을 중심으로.” 『한국사회학』 46집 1호, 1-23.
- 전진영. 2010. “제18대 국회 원내정당의 정당응집성 분석.” 『한국정당학회보』 9권 2호, 119-139.
- 중앙선거관리위원회 역대선거정보시스템. <http://info.nec.go.kr/main> (검색일: 2020.09.10).
- 최혜령. 2013. “국회의원의 공천과 재선: 18대 국회의원의 정당 충성도와 선거 경쟁력.” 서울대학교 석사학위논문.
- 한정택. 2007. “한국 현직 국회의원의 재당선 요인 분석: 제14대부터 제17대까지

- 국회의원 선거를 중심으로.” 『21세기정치학회보』 17집 3호, 73-97.
- Bailer, Stefanie. 2011. “People’s Voice or Information Pool? The Role of, and Reasons for, Parliamentary Questions in the Swiss Parliament.” *The Journal of Legislative Studies* 17(3): 302-314.
- Baumann, Markus, Debus, Marc, and Klingelhöfer, Tristan. 2017. “Keeping One’s Seat: The Competitiveness of MP Renomination in Mixed-Member Electoral Systems.” *The Journal of Politics* 79(3): 979-994.
- Carey, John M. 2009. *Legislative Voting and Accountability*. New York: Cambridge University Press.
- Carson, Jamie L. Engstrom, Erik J. and Roberts, Jason M. 2007. “Candidate Quality, the Personal Vote, and the Incumbency Advantage in Congress.” *The American Political Science Review* 101(2): 289-301.
- Cox, Gary W. and McCubins, Mathew D. 1993. *Legislative Leviathan: Party Government in The House*. Berkeley: University of California Press.
- _____. and Katz, Jonathan N. 1996. “Why Did the Incumbency Advantage in U.S. House Elections Grow?” *American Journal of Political Science* 40(2): 478-497.
- Dalton, Russell J. 2014. *Citizen politics: public opinion and political parties in advanced industrial democracies. (6th ed)*. Los Angeles: SAGE, CQ Press.
- Downs, Anthony. 1957. *An economic theory of democracy*. New York: Harper.
- Entman, Robert M. 1983. “The Impact of Ideology on Legislative Behavior and Public Policy in the States.” *The Journal of Politics* 45(1): 163-182.
- Frantzich, S. 1979. “Who Makes Our Law? The Legislative Effectiveness of Member of the U. S. Congress.” *Legislative Studies Quarterly* 4(3): 409-428.
- Golden, Miriam A. and Picci, Lucio. 2015. “Incumbency Effects under Proportional Representation: Leaders and Backbenchers in the Postwar Italian Chamber of Deputies.” *Legislative Studies Quarterly* 40(4): 509-538.
- Hall, Richard L. and Wayman, Frank W. 1990. “Buying Time: Moneyed Interests and the Mobilization of Bias in Congressional Committees.” *American Political*

- Science Review* 84(3): 797-820.
- Hogan, Robert E. 2003. "Sources of Competition in State Legislative Primary Elections." *Legislative Studies Quarterly* 28(1): 103-126.
- Jun, Hae-Won and Hix. 2010. "Electoral Systems, Political Career Paths and Legislative Behavior: Evidence from South Korea's Mixed-Member System." *Japanese Journal of Political Science* 11(2): 153-171.
- Klein, Elad. 2016. "Electoral Rules and Party Switching: How Legislators Prioritize Their Goals." *Legislative Studies Quarterly* 41(3): 715-738.
- Krasno, Jonathan S. and Green, Donald Philip. 1988. "Preempting Quality Challengers in House Elections." *The Journal of Politics* 50(4): 920-936.
- Levitt, Steven D. and Wolfram, Catherine D. 1997. "Decomposing the Sources of Incumbency Advantage in the U. S. House." *Legislative Studies Quarterly* 22(1): 45-60.
- Marino, Bruno, and Diodati, Nicola Martocchia. 2017. "Masters of Their Fate? Explaining MPs' Re-Candidacy in the Long Run: The Case of Italy (1987-2013)." *Electoral Studies* 48: 1-9.
- Mayhew, David R. 1974. *Congress: The Electoral Connection*. New Heaven and London: Yale University Press.
- Morgenstern, Scott. 2004. *Patterns of Legislative Politics*. New York: Cambridge University Press.
- Poole, Keith T. 2005. *Spatial Models of Parliamentary Voting*. New York: Cambridge University Press.
- _____, Lewis, Jeffrey, B., Lo, James and Carroll, Royce. 2011. "Scaling Roll Call Votes with wnominate in R." *Journal of Statistical Software* 42(14): 1-21.
- Powell, Lynda W. 2013. "The Influence of Campaign Contributions on Legislative Policy." *The Forum: A Journal of Applied Research in Contemporary Politics* 11(3): 339-355.
- Rasch, Bjørn Erik. 2011. "Behavioural Consequences of Restrictions on Plenary

- Access-Parliamentary Questions in the Norwegian Storting.” *The Journal of Legislative Studies* 17(3): 382-393.
- Rozenberg, Olivier and Martin, Shane. 2011. “Questioning Parliamentary Questions.” *The Journal of Legislative Studies* 17(3): 394-404.
- Salmond, Rob. 2014. “Parliamentary Question Times: How Legislative Accountability Mechanisms Affect Mass Political Engagement.” *The Journal of Legislative Studies* 20(3): 321-341.
- Schroedel, Jean Reith. 1986. “Campaign Contributions and Legislative Outcomes.” *The Western Political Quarterly* 39(3): 371-389.
- Snyder, James M. and Michael M. Ting. 2011. “Electoral Selection with Parties and Primaries.” *American Journal of Political Science* 55(4): 782-796.
- Stratmann, Thomas. 1991. “What Do Campaign Contributions Buy? Deciphering Causal Effects of Money and Votes.” *Southern Economic Journal* 57(3): 606-620.
- Yildirim, Tevfik Murat, Kocapınar, Gülnur and Yüksel Alper Ecevit. 2019. “Staying Active and Focused? The Effect of Parliamentary Performance on Candidate Renomination and Promotion.” *Party Politics* 25(6): 794-804.

투고일: 2020.10.15. 심사일: 2020.12.08. 게재확정일: 2020.12.12.
--

Incumbent's ideology, parliamentary question and renomination in the 17th ~ 20th general election

Park, Sang-Un | Korea University

Why do not some incumbents be renominated? The previous study tested the effect of party loyalty on incumbent renomination in one general election and has measured party unity voting as an index of party loyalty. But we have need to analyze the effect of it in the past elections and utilize incumbent's parliamentary question as a new index of it. The purpose of the study is to examine the effect of the incumbent's ideology and parliamentary question on their renomination in the 17th ~ 20th general elections. Contrary to my expectations, when the incumbent's ideology of The Saenuri Party(Grand National Party) is far from party affiliation, they have a high probability of renomination in the 17th general election. In The Democratic Party(Unified Democratic Party), when it makes no ideological difference between incumbents and party affiliation, they have a high probability of renomination in the 18th and 20th general elections. Moreover, in The Saenuri Party(Grand National Party), parliamentary question has no effect on the probability of renomination in four general elections. on the other hand, in The Democratic Party(Millennium Democratic Party or Democratic United Party), the incumbents who were selected as parliamentary questioners have a high probability of renomination regardless of taking power. The implication is that the incumbent's ideology and parliamentary question have an effect on the probability of renomination in some general elections.

Key Words | Renomination, Parliamentary Question, General Election, Party Loyalty

부록

〈표 5〉 사망, 의원직 상실, 불출마 선언 및 총선 공천 심사 이전, 소속 정당 탈당 의원 명단

번호	구분	성명	사유(년-월-일)
1	16대 국회	곽치영	당선무효(2002-11-26)
2	16대 국회	장성민	당선무효(2002-1-22)
3	16대 국회	김호일	당선무효(2002-2-21)
4	16대 국회	유성근	당선무효(2002-5-24)
5	16대 국회	박용호	당선무효(2002-6-14)
6	16대 국회	정인봉	당선무효(2002-6-25)
7	16대 국회	장정언	당선무효(2002-6-28)
8	16대 국회	정재문	당선무효(2002-6-28)
9	16대 국회	김윤식	당선무효(2003-12-26)
10	16대 국회	김영배	당선무효(2003-3-28)
11	16대 국회	김종호	불출마 선언 및 비례대표, 탈당으로 인한 퇴직(2004-3-23)
12	16대 국회	천용택	불출마 선언 및 사직(2004-5-14)
13	16대 국회	서영훈	비례대표, 탈당으로 인한 퇴직(2000-12-28)
14	16대 국회	박양수	비례대표, 탈당으로 인한 퇴직(2003-10-27)
15	16대 국회	오영식	비례대표, 탈당으로 인한 퇴직(2003-10-27)
16	16대 국회	이미경	비례대표, 탈당으로 인한 퇴직(2003-10-27)
17	16대 국회	이재정	비례대표, 탈당으로 인한 퇴직(2003-10-27)
18	16대 국회	허운나	비례대표, 탈당으로 인한 퇴직(2003-10-27)
19	16대 국회	김홍신	비례대표, 탈당으로 인한 퇴직(2003-12-10)
20	16대 국회	조배숙	비례대표, 탈당으로 인한 퇴직(2003-12-15)
21	16대 국회	박인상	비례대표, 탈당으로 인한 퇴직(2004-3-30)
22	16대 국회	심규섭	사망(2002-1-27)
23	16대 국회	손태인	사망(2002-1-5)
24	16대 국회	김태호	사망(2002-7-10)

25	16대 국회	황승민	사망(2003-2-6)
26	16대 국회	김한길	사직(2000-10-9)
27	16대 국회	한명숙	사직(2001-2-5)
28	16대 국회	유삼남	사직(2001-9-7)
29	16대 국회	이회창	사직(2002-12-11)
30	16대 국회	강현욱	사직(2002-7-1)
31	16대 국회	박광태	사직(2002-7-1)
32	16대 국회	손학규	사직(2002-7-1)
33	16대 국회	김민석	사직(2002-7-8)
34	16대 국회	김영진	사직(2003-3-4)
35	16대 국회	김화중	사직(2003-3-4)
36	16대 국회	문희상	사직(2003-3-7)
37	16대 국회	김영구	선거무효(2001-6-1)
38	16대 국회	장영신	선거무효(2001-7-13)
39	16대 국회	이만섭	정계은퇴 선언(2004-3-21)
40	16대 국회	원철희	형 확정(2003-4-8)
41	17대 국회	이상락	당선무효(2004-12-10)
42	17대 국회	오시덕	당선무효(2005-1-27)
43	17대 국회	이덕모	당선무효(2005-2-18)
44	17대 국회	복기왕	당선무효(2005-3-10)
45	17대 국회	김맹곤	당선무효(2005-3-25)
46	17대 국회	이철우	당선무효(2005-3-25)
47	17대 국회	김기석	당선무효(2005-8-19)
48	17대 국회	박창달	당선무효(2005-9-15)
49	17대 국회	조승수	당선무효(2005-9-29)
50	17대 국회	박혁규	당선무효(2005-9-9)
51	17대 국회	김정부	당선무효(2006-5-12)
52	17대 국회	단병호	불출마 선언 및 비례대표, 탈당으로 인한 퇴직(2008-3-1)

53	17대 국회	김영춘	불출마 선언(2007-10-11)
54	17대 국회	안영근	불출마 선언(2008-1-29)
55	17대 국회	이해찬	불출마 선언(2008-1-29)
56	17대 국회	김용갑	불출마 선언(2008-1-3)
57	17대 국회	박세일	비례대표, 탈당으로 인한 퇴직(2005-3-25)
58	17대 국회	김혁규	비례대표, 탈당으로 인한 퇴직(2007-10-12)
59	17대 국회	박재완	비례대표, 탈당으로 인한 퇴직(2008-3-1)
60	17대 국회	이주호	비례대표, 탈당으로 인한 퇴직(2008-3-1)
61	17대 국회	구논희	사망(2006-11-5)
62	17대 국회	박홍수	사직(2005-1-10)
63	17대 국회	김문수	사직(2006-4-24)
64	17대 국회	정덕구	사직(2007-2-1)
65	17대 국회	최연희	탈당으로 무소속(2006-2-27)
66	17대 국회	임종인	탈당으로 무소속(2007-1-22)
67	17대 국회	유시민	탈당으로 무소속(2008-1-16)
68	17대 국회	김선미	탈당으로 무소속(2008-2-4)
69	17대 국회	안병엽	형 확정(2006-11-10)
70	17대 국회	한화갑	형 확정(2006-12-22)
71	17대 국회	신계륜	형 확정(2006-2-10)
72	17대 국회	이정일	형 확정(2006-8-24)
73	17대 국회	이호웅	형 확정(2006-9-14)
74	17대 국회	김홍일	형 확정(2006-9-28)
75	17대 국회	김병호	형 확정(2007-12-13)
76	18대 국회	이무영	당선무효(2008-12-11)
77	18대 국회	이한정	당선무효(2008-12-11)
78	18대 국회	김세웅	당선무효(2008-12-24)
79	18대 국회	김일윤	당선무효(2008-12-24)
80	18대 국회	문국현	당선무효(2009-10-22)

81	18대 국회	구본철	당선무효(2009-1-15)
82	18대 국회	윤두환	당선무효(2009-3-12)
83	18대 국회	김노식	당선무효(2009-5-14)
84	18대 국회	서청원	당선무효(2009-5-14)
85	18대 국회	양정례	당선무효(2009-5-14)
86	18대 국회	허범도	당선무효(2009-6-23)
87	18대 국회	최옥철	당선무효(2009-7-23)
88	18대 국회	홍장표	당선무효(2009-7-23)
89	18대 국회	정국교	당선무효(2009-7-9)
90	18대 국회	박종희	당선무효(2009-9-10)
91	18대 국회	임두성	당선무효(2010-9-9)
92	18대 국회	박희태	불출마 선언(2012-1-7)
93	18대 국회	정진석	비례대표, 탈당으로 인한 퇴직(2010-7-16)
94	18대 국회	김금래	비례대표, 탈당으로 인한 퇴직(2011-9-29)
95	18대 국회	유원일	비례대표, 탈당으로 인한 퇴직(2012-1-25)
96	18대 국회	이용삼	사망(2010-1-20)
97	18대 국회	선경식	사망(2012-4-27)
98	18대 국회	이달곤	사직(2009-3-2)
99	18대 국회	임태희	사직(2010-10-1)
100	18대 국회	강운태	사직(2010-5-13)
101	18대 국회	박상돈	사직(2010-5-13)
102	18대 국회	송영길	사직(2010-5-13)
103	18대 국회	이계진	사직(2010-5-13)
104	18대 국회	이광재	사직(2010-5-13)
105	18대 국회	이시중	사직(2010-5-13)
106	18대 국회	나경원	사직(2011-10-6)
107	18대 국회	최문순	사직(2011-3-31)
108	18대 국회	김효재	사직(2011-8-4)

109	18대 국회	강용석	탈당으로 무소속(2010-9-2)
110	18대 국회	최구식	탈당으로 무소속(2012-1-2)
111	18대 국회	김종률	형 확정(2009-9-24)
112	18대 국회	최철국	형 확정(2010-12-9)
113	18대 국회	서갑원	형 확정(2011-1-27)
114	18대 국회	현경병	형 확정(2011-6-10)
115	18대 국회	공성진	형 확정(2011-6-9)
116	19대 국회	김영주	당선무효(2013-12-12)
117	19대 국회	이재균	당선무효(2013-2-14)
118	19대 국회	김근태	당선무효(2013-2-28)
119	19대 국회	김형태	당선무효(2013-7-25)
120	19대 국회	신장용	당선무효(2014-1-16)
121	19대 국회	이재영 (李在暎)	당선무효(2014-1-16)
122	19대 국회	현영희	당선무효(2014-1-16)
123	19대 국회	배기운	당선무효(2014-6-12)
124	19대 국회	성완중	당선무효(2014-6-26)
125	19대 국회	안덕수	당선무효(2015-3-12)
126	19대 국회	최재천	불출마 선언 및 탈당으로 무소속(2015-12-28)
127	19대 국회	박기춘	불출마 선언 및 탈당으로 무소속(2015-8-11)
128	19대 국회	신학용	불출마 선언(2015-12-10)
129	19대 국회	안종범	비례대표, 탈당으로 인한 퇴직(2014-6-12)
130	19대 국회	김현숙	비례대표, 탈당으로 인한 퇴직(2015-8-4)
131	19대 국회	강은희	비례대표, 탈당으로 인한 퇴직(2016-1-18)
132	19대 국회	고희선	사망(2013-8-25)
133	19대 국회	박근혜	사직(2012-12-10)
134	19대 국회	윤금순	사직(2012-7-9)
135	19대 국회	김기현	사직(2014-5-15)

136	19대 국회	김진표	사직(2014-5-15)
137	19대 국회	남경필	사직(2014-5-15)
138	19대 국회	박성효	사직(2014-5-15)
139	19대 국회	서병수	사직(2014-5-15)
140	19대 국회	유정복	사직(2014-5-15)
141	19대 국회	윤진식	사직(2014-5-15)
142	19대 국회	이낙연	사직(2014-5-15)
143	19대 국회	이용섭	사직(2014-5-15)
144	19대 국회	정몽준	사직(2014-5-15)
145	19대 국회	심학봉	사직(2015-10-12)
146	19대 국회	유승우	제명으로 무소속(2014-6-18) 및 불출마 선언(2016-2-3)
147	19대 국회	김미희	헌법재판소 정당해산결정(2014-12-19)
148	19대 국회	김재연	헌법재판소 정당해산결정(2014-12-19)
149	19대 국회	오병윤	헌법재판소 정당해산결정(2014-12-19)
150	19대 국회	이상규	헌법재판소 정당해산결정(2014-12-19)
151	19대 국회	이석기	헌법재판소 정당해산결정(2014-12-19)
152	19대 국회	노회찬	형 확정(2013-2-14)
153	19대 국회	김선동	형 확정(2014-6-12)
154	19대 국회	김재윤	형 확정(2015-11-12)
155	19대 국회	송광호	형 확정(2015-11-12)
156	19대 국회	조현룡	형 확정(2015-11-27)
157	19대 국회	박상은	형 확정(2015-12-24)
158	19대 국회	한명숙	형 확정(2015-8-20)

주: 위의 명단은 16~19대 국회의사를 참고하여 정리하였다(국회사무처 2011; 2012; 2014; 2018).

〈표 6〉 총선 공천 심사 이전, 당적 변경 의원 명단

번호	구분	성명	비고	
			이전 소속 정당	당적 변경
1	16대 국회	강봉균	새천년민주당	열린우리당
2	16대 국회	강성구	새천년민주당	한나라당
3	16대 국회	강창희	자유민주연합	한나라당
4	16대 국회	김근태	새천년민주당	열린우리당
5	16대 국회	김덕규	새천년민주당	열린우리당
6	16대 국회	김덕배	새천년민주당	열린우리당
7	16대 국회	김명섭	새천년민주당	열린우리당
8	16대 국회	김부겸	한나라당	열린우리당
9	16대 국회	김성호	새천년민주당	열린우리당
10	16대 국회	김영춘	한나라당	열린우리당
11	16대 국회	김용환	희망의 한국신당	한나라당
12	16대 국회	김원기	새천년민주당	열린우리당
13	16대 국회	김원길	새천년민주당	한나라당
14	16대 국회	김원웅	한나라당	열린우리당
15	16대 국회	김태홍	새천년민주당	열린우리당
16	16대 국회	김택기	새천년민주당	열린우리당
17	16대 국회	김희선	새천년민주당	열린우리당
18	16대 국회	남궁석	새천년민주당	열린우리당
19	16대 국회	문석호	새천년민주당	열린우리당
20	16대 국회	박병석	새천년민주당	열린우리당
21	16대 국회	박상규	새천년민주당	한나라당
22	16대 국회	배기선	새천년민주당	열린우리당
23	16대 국회	설송웅	새천년민주당	열린우리당
24	16대 국회	송광호	자유민주연합	한나라당
25	16대 국회	송석찬	새천년민주당	열린우리당

26	16대 국회	송영길	새천년민주당	열린우리당
27	16대 국회	송영진	새천년민주당	열린우리당
28	16대 국회	신계륜	새천년민주당	열린우리당
29	16대 국회	신기남	새천년민주당	열린우리당
30	16대 국회	안영근	한나라당	열린우리당
31	16대 국회	원유철	새천년민주당	한나라당
32	16대 국회	유시민	개혁국민정당	열린우리당
33	16대 국회	유재건	새천년민주당	열린우리당
34	16대 국회	이강래	새천년민주당	열린우리당
35	16대 국회	이근진	새천년민주당	한나라당
36	16대 국회	이부영	한나라당	열린우리당
37	16대 국회	이상수	새천년민주당	열린우리당
38	16대 국회	이양희	자유민주연합	한나라당
39	16대 국회	이완구	자유민주연합	한나라당
40	16대 국회	이우재	한나라당	열린우리당
41	16대 국회	이원성	새천년민주당	열린우리당
42	16대 국회	이인제	새천년민주당	자유민주연합
43	16대 국회	이재선	자유민주연합	한나라당
44	16대 국회	이종걸	새천년민주당	열린우리당
45	16대 국회	이창복	새천년민주당	열린우리당
46	16대 국회	이혜찬	새천년민주당	열린우리당
47	16대 국회	이호웅	새천년민주당	열린우리당
48	16대 국회	임종석	새천년민주당	열린우리당
49	16대 국회	임채정	새천년민주당	열린우리당
50	16대 국회	장영달	새천년민주당	열린우리당
51	16대 국회	전용학	새천년민주당	한나라당
52	16대 국회	정대철	새천년민주당	열린우리당
53	16대 국회	정동영	새천년민주당	열린우리당

54	16대 국회	정동채	새천년민주당	열린우리당
55	16대 국회	정세균	새천년민주당	열린우리당
56	16대 국회	정장선	새천년민주당	열린우리당
57	16대 국회	조성준	새천년민주당	열린우리당
58	16대 국회	천정배	새천년민주당	열린우리당
59	16대 국회	최용규	새천년민주당	열린우리당
60	16대 국회	한승수	민주국민당	한나라당
61	16대 국회	함석재	자유민주연합	한나라당
62	16대 국회	홍재형	새천년민주당	열린우리당
63	17대 국회	강길부	열린우리당	한나라당
64	17대 국회	김학원	자유민주연합	한나라당
65	17대 국회	노회찬	민주노동당	진보신당
66	17대 국회	박상돈	열린우리당	자유선진당
67	17대 국회	신국환	국민중심당	통합민주당
68	17대 국회	심상정	민주노동당	진보신당
69	17대 국회	이상민	열린우리당	자유선진당
70	17대 국회	이용희	열린우리당	자유선진당
71	17대 국회	이인제	자유민주연합	통합민주당
72	17대 국회	정몽준	국민통합21	한나라당
73	17대 국회	정진석	자유민주연합	한나라당
74	19대 국회	강동원	통합진보당	더불어민주당
75	19대 국회	권은희	민주통합당	국민의당
76	19대 국회	김관영	민주통합당	국민의당
77	19대 국회	김동철	민주통합당	국민의당
78	19대 국회	김영환	민주통합당	국민의당
79	19대 국회	김한길	민주통합당	국민의당
80	19대 국회	문병호	민주통합당	국민의당
81	19대 국회	박주선	민주통합당	국민의당

82	19대 국회	박지원	민주통합당	국민의당
83	19대 국회	안철수	새정치민주연합	국민의당
84	19대 국회	유성엽	민주통합당	국민의당
85	19대 국회	장병완	민주통합당	국민의당
86	19대 국회	조경태	민주통합당	새누리당
87	19대 국회	주승용	민주통합당	국민의당
88	19대 국회	천정배	무소속	국민의당
89	19대 국회	최원식	민주통합당	국민의당
90	19대 국회	황주홍	민주통합당	국민의당

주: 의원이 총선을 앞두고 소속 정당을 탈당하여 무소속이나 신당을 만들어서 출마해 당선된 이후, 복당한 경우에는 당적을 변경한 것으로 간주하지 않았다. 따라서 18대 총선에서 의원이 무소속이나 친박연대 소속으로 당선된 이후, 복당한 경우에는 위의 표에 포함되지 않는다. 그리고 위의 명단은 16~19대 국회의사를 참고하여 정리하였다 (국회사무처 2011; 2012; 2014; 2018).

청년의 정치참여와 대표성: 청년당원의 인식을 중심으로

윤지소 | 한국여성정책연구원 *

권수현 | 서강대학교 현대정치연구소 **

| 국문요약 |

이 연구는 한국의 낮은 청년대표성이라는 현실 속에서 정당의 구성원인 청년당원에 주목, 이들의 정당가입 경로와 이유, 정당정치와 청년대표성 등에 대한 인식을 설문조사와 집단면접 방식을 통해 분석했다. 응답한 청년당원들 중 약 70% 정도가 최근 4년 이내에, 주변의 권유(약 20%)보다는 자발적 결정(약 80%)에 의해 정당에 가입한 것으로 나타났다. 정당가입 이유에 있어서 설문에서는 '정당이 추구하는 가치' 또는 '특정 정치인에 대한 지지' 표명이 우세한 것으로 나타났는데 면접에서는 최근 몇 년간 발생했던 주요한 정치적 사건들이 영향을 미친 것으로 나타났다. 정당정치와 관련해서는 '투명하고 공정한 공천'에 대한 요구가 크게 나타났고, 청년대표성 확대와 관련해서는 지역구·비례대표 청년할당제뿐만 아니라 청년정치발전기금과 청년추천보조금에 대한 요구도 높게 나타났다. 특히 면접에서는 정당이 청년당원을 정치인으로 육성하는 내부 시스템을 갖추고, 청년당원 목소리가 반영될 수 있는 의사결정구조를 만들어야 한다는 의견이 강하게 제기되었다.

주제어 | 청년당원, 정치참여, 청년대표성, 정당, 성별

* 제1저자

** 교신저자

I. 서론

전 세계적으로 청년의 정치참여와 대표성에 관한 관심과 고민이 높아지고 있다. 이러한 맥락에서 2010년 국제의회연맹(IPU: Inter-Parliamentary Union)은 “의미 있는 민주주의를 달성하기 위해서는 지역, 국가, 국제 차원에서 민주주의 전 과정에 청소년의 적극적이고 활발한 참여가 필요”하다는 내용의 결의안을 통과시켰다(IPU 2010). 그리고 이의 실천을 위해 2013년에 청년의회포럼(Forum of Young Parliamentarians)을 설립하고, 2014년부터 2017년까지 청년의 정치참여, 청년의원의 정치세력화, 의정활동에 청년의 시각을 통합시키는 것 등을 목표로 하는 글로벌 컨퍼런스를 조직해왔다(IPU 2018).

반면, 한국정치에서 청년의 정치참여와 대표성은 선거 시기에만 등장하는 구호에 머물러 있다. 국제의원연맹이 발표한 ‘의회에서 청년대표성(Youth Participation in National Parliaments: 2018)’ 보고서에 따르면, 한국의 청년대표성은 조사대상 국가인 147개국 중 143위로 하위를 기록했다(IPU 2018). 2016년 기준으로 전 세계 30대 이하 의원은 평균 2.2%, 40대 이하 의원은 15.5%, 45세 이하 의원은 28.1%로 나타났는데 한국의 경우, 20대 총선에서 당선된 40세 미만 국회의원은 3명(20대 1명, 30대 2명)으로 1.0%였다. 전 세계 평균보다 낮을 뿐만 아니라 19대 총선의 3%보다도 낮아졌다.¹⁾ 2020년에 치러진 21대 총선에서 20대 의원은 2명(0.7%, 지역구 없음, 비례대표 2명), 30대 의원은 11명(3.7%, 지역구 6명, 비례대표 5명)으로 40대 이하 청년의원 비율이 4.3%로 상승했지만 여전히 충분하지 않다.²⁾

-
- 1) 19대 총선 당선자 중에서 20대는 없었으며, 30대만 9명(지역구 3명, 비례대표 6명)이었다(중앙선거관리위원회 선거통계시스템).
 - 2) 2018년 7회 지방선거 결과, 광역의회 20대 의원은 5명(0.6%, 지역구 1명, 비례대표 4명), 30대 의원은 41명(5.0%, 지역구 32명, 비례대표 9명), 기초의회 20대 의원은 26명(0.9%, 지역 22명, 비례대표 4명), 30대 의원은 166명(5.7%, 지역 144명, 비례 22명)이었다. 40세 이하 청년대표성은 광역의회가 5.6%, 기초의회가 6.6%로 국회보다는 나은 수준이다.

한국정치에서 청년은 상징적(symbolic) 존재에 머물고 있다. 정당들은 선거 때마다 청년후보 공천을 늘리겠다고 약속하지만 더불어민주당과 국민의힘으로 대표되는 거대정당들의 청년당원들 중에 공천을 받는 수는 절대적으로 적다. 더욱이 대중적 인지도가 높거나 이미 외적인 성공을 이룬 청년 몇 명을 외부에서 영입함으로써 청년 시절부터 당에서 활동하는 것이 중요하지 않다는 신호를 청년당원들에게 지속적으로 보내고 있다. 그리고 이들 정당에서 청년당원의 다수는 선거를 포함해 당의 행사를 보조하는 역할에 머물고 있다.

이러한 상황에서 청년당원들은 어떤 이유에서 당원이 되었고, 정당활동과 청년대표성 등에 대해 어떤 생각을 갖고 있으며, 청년의 정치참여와 대표성과 관련해 당에 무엇을 요구하고 있는지 등에 대해서는 정당과 정치 차원에서든 학문 차원에서도 아는 것이 별로 없다. 50대 이상 중장년 남성들로 과대대표되고 있는 한국의 정당정치가 인적 구성의 다양성을 확대하고 이전과 다른 정치를 모색하기 위해서는 청년대표성의 확대 또한 필요하고 중요하다. 이에 이 연구는 ‘청년의 정치참여와 대표성’을 주제로 청년당원들의 인식을 인터뷰와 설문조사 자료를 사용해 경험적인 분석을 해보고자 한다

이 연구는 다음과 같이 구성된다. 2장에서는 청년의 정치참여와 대표성과 관련한 국제적인 동향과 한국의 현황을 살펴본다. 3장에서는 청년당원 인식 분석을 위한 연구방법을 설명하고, 4장에서는 청년의 정당가입과 정당활동, 청년대표성 등에 관한 분석결과를 제시한다. 5장에서는 이 연구의 결과를 정리하고, 청년정치와 청년대표성에 대한 함의를 밝힌다.

II. 청년대표성의 국내외 현황

1. 청년대표성의 국제 현황

청년들이 지역·국가·세계 등 다양한 수준에서 정치·사회·경제와 같은 다양한 영역에 참여하고 자신의 견해를 표현하는 것은 기본적인 권리이자 민주주의의 진전을 위해서도 필요하다. 청년의 정치참여는 청년들의 민주시민 역량과 자질을 향상시키는 데 기여할 수 있을 뿐만 아니라 기성정치인들과의 대화와 토론을 가능하게 하며, 기성정치에서 다루지지 않았던 새로운 의제와 시각을 제공하고, 의사결정에 영향을 미침으로써 시민들의 민주주의에 대한 신뢰와 효능감을 향상시키는 데 기여할 수 있다. 특히 의회에서의 청년대표성 확대는 대의기구로서 의회의 정통성을 강화하고, 의사결정과정에 있어 공정성을 확보하고, 더 나은 정책결정을 이끌어내는 데 기여할 수 있다(IPU 2018, 21).

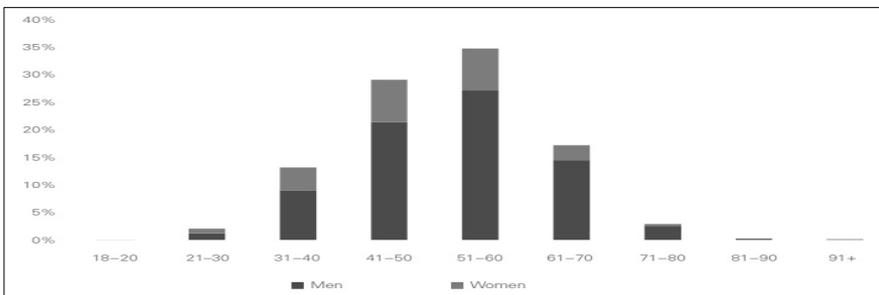
최근 일부 국가에서 청년의 정치참여가 체제전환(regime change)으로 이어졌다는 점에서 민주주의 국가뿐 아니라 권위주의 체제에서도 청년의 정치참여는 중요한 함의를 가진다. 예를 들어, 2000년대 아랍의 봄(Arab Spring) 당시 이집트와 튀니지 등에서 청년들의 민주화 요구는 독재정권 붕괴에 중요한 역할을 한 것으로 나타났다. 유엔이 제시한 지속가능발전목표(SDGs: Sustainable Development Goals)의 약 30% 또한 청년집단과 그들의 정치세력화와 관련이 있으며, 청년의 참여가 지속가능발전목표를 달성하는 데 있어 중요하다고 강조했다(IPU 2018, 5).

청년대표성의 국제적인 현황을 살펴보면, 20대 청년의원의 세계평균은 2.2%이다. 전 세계 인구(78억 명)의 약 48.6%(38억 명)가 30세 미만 인구라는 것을 고려하면, 30세 미만 청년대표성은 상당히 낮다. 40세 미만 청년대표성 또한 세계평균이 15.5%로, 전 세계 40세 미만 인구비율(63.4%)과 비교하면 여전히 낮다. 다른 말로 하면, 40세 이상 세대가 의회에서 과대표(over-representation)되어 있다는 것으로 40대 이상이 전체의 약 85%를 차지하고 있다(IPU 2018,

17-18).

한편, 대표성과 성별을 교차해 살펴보면(<그림 1> 참조), (단원과 하원에서) 30대 이상 남성의원 비율은 2/3 이상(74.9%)이며, 여성의원 비율은 약 23%로 남성이 과대대표되어 있다(IPU 2018). 30세 이하에서도 여성의원 비율은 0.9%로 남성의원 비율 1.2%보다 낮다. 청년 기준을 40대로 잡으면, 40대 이상 남성의원 비율은 2/3보다 낮아지고, 40대 이상 여성의원 비율(18.2%)과 40대 이하 남성의원 비율(11.3%) 간 격차는 상당히 좁혀진다. 청년을 45세 이하로 확대하면, 45세 이상 남성의원 비율은 여전히 절반(55.1%)을 차지하는 반면, 45세 이하 남성의원 비율(21.1%)과 45세 이상 여성의원 비율(14.8%) 간 격차는 역전된다. 이는 세대에 따른 대표성의 불균형이 존재하는 동시에 세대 내 성별 불균형이 존재하며, 세대가 높아질수록 남성이 과대대표되는 경향이 있다는 것을 말한다.

<그림 1> 전 세계 의회(단원과 하원)의 세대별 남녀의원 비율



출처: IPU(2018, 18)

청년의 정치참여와 대표성 문제는 학술적으로도 최근 활발하게 연구가 진행되는 분야이다. 먼저, 청년의 정치참여를 분석하는 연구는 크게 두 가지로 구분할 수 있다. 하나는 청년의 정치적 무관심과 이에 따른 소극적 정치참여와 관련된 것인데 이러한 연구는 구체적으로 청년이 중장년층 유권자에 비해 정치에 관심이 적으며(Henn et al. 2002), 이는 상대적으로 낮은 투표율로 연결된다는 것을

보여준다(Dalton 2019). 다만, 청년이 풀뿌리 운동이나 시위와 같은 ‘새로운 정치(new politics)’에 활발하게 참여하는 것을 고려할 때 청년이 정치적으로 무관심하며 정치에 참여하지 않는다고 단정하기는 어렵다(O’Neill 2001). 정치참여와 관련된 또 다른 연구는 정당에 가입해 활동하는 청년당원에 주목한다. 이 연구는 정당과 유권자 간에 소통방식이 다양해져 정당이 유권자를 직접 동원하는 것이 점점 어려워지는 현실 속에서 왜 청년들이 여전히 정당에 가입하는지 그리고 무엇이 그들의 활발한 정당활동의 동기가 되는지를 분석한다. 구체적으로 청년들은 이력, 이념적 지지, 사회적 교류 등을 목적으로 정당에 가입하며(Bruter and Harrison 2009), 가입 정당을 선택함에 있어 가족의 영향을 받고(Cross and Young 2008a), 정당 내부 청년조직에 소속되어 있을수록 적극적으로 정당활동을 하는 것으로 나타난다(Cross and Young 2008b).

청년 대표성과 관련하여 지금까지 진행된 많은 국제 연구들은 청년층의 인구 구성 비율과 비교하여 청년의원의 비율이 낮다는 점³⁾ 그리고 정치적으로 소외된 여성과 청년을 교차할 경우 청년여성 대표성이 더 낮아진다는 점에 주목하여, 청년을 적극적 조치(affirmative action)의 대상으로 간주하는 경우가 많았다. 즉 정치적으로 과소대표된 ‘청년(youth)’이라는 소수자 집단에 주목하여, 여성대표성 제고를 위해 국제적으로 급속히 확산된 여성할당제의 연장선상에서 청년할당제를 적용하고 있다(Bleshner and Paredes 2020; Belshner 2018). 그런데 최근 연구는 청년할당제와 여성할당제가 동시에 적용되는 경우, 두 개의 할당제가 기존에 형성된 정치권력을 타파하는 기재로 활용되기보다는 오히려 소수자 집단(청년/여성) 내에서 권력을 배분하는 기재로 활용되고 있다고 밝히고 있다(Bleshner and Paredes 2020).

한편, 청년할당제의 도입은 신생 민주주의 국가에서 더욱 두드러지는데 IPU에

3) 청년의 정치대표성과 관련된 국제 비교연구는 단순하게 청년의 인구 구성 비율을 바탕으로 적절한 수준의 청년의원 비율을 설정하기보다는 개별 국가의 입후보·투표 연령과 선거제도 등을 고려하여 청년대표성을 개념화할 필요가 있다고 주장한다(Stockemer and Sundström 2018; Sundström and Stockemer 2020).

서 소개하는 ‘청년할당제를 도입하고 있는 국가’에 포함된 26개국 중의 절대 다수(예외, 스웨덴)는 1997년 이후에 여성할당제를 도입한 아프리카와 남미 등의 개발도상국이다(IPU 2018, 26). 그러나 청년정치의 중요성은 단순히 인구 구성 비율에 비례하는 수준의 의원 숫자 확보를 넘어 근본적으로 민주주의의 핵심 가치로 이해할 필요가 있다. 청년은 국가의 중요한 이해 당사자이며, 의견을 표출할 권리가 있기 때문에 청년들이 의사결정과정을 포함한 각종 정치 과정에서 소외되지 않고 계속해서 참여할 수 있는 메커니즘을 확보할 필요가 있다. 그리고 의미 있는 청년들의 정치참여는 모든 국가에서 안정적인 민주화와 지속적인 평화를 만드는 바탕이 된다(Hegstad 2020).

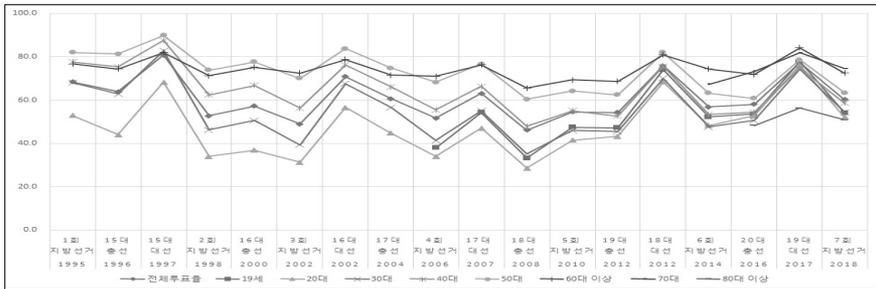
2. 한국의 청년의 정치참여와 정치적 대표성

앞서 살펴본 바와 같이 청년의 과소대표성은 세계적으로 나타나는 일반적인 현상이라는 점에서 한국이 예외적인 상황이라고 하기는 어렵다. 정당이라는 공간을 청년보다는 중장년층이 지배하고 있는 상황 역시 국내에 국한되는 현상은 아니다. 그럼에도 불구하고 한국의 청년정치에 주목해야 하는 이유는 이미 오래 전에 한국 사회에서 청년이 새로운 정치 키워드로 부상했기 때문이다. 청년 이슈는 IMF 이후 청년실업이 사회적 문제로 부상한 것을 기점으로 부각되었으며, 계속해서 정부뿐만 아니라 시민사회까지 청년 관련 대응책 마련에 목소리를 높이며 정당이 주목하는 사회의제가 되었다. 특히, 2000년 이후 청년을 사회경제적으로 접근하는 움직임이 시작되면서 청년 일자리 확대를 위한 각종 정책(대표적으로 청년고용법)이 국회에서 논의되었고, 2007년 「88만원 세대」라는 제목의 서적 발간을 기점으로 청년 문제는 단순히 실업 해결 차원을 넘어서 우리 사회를 관통하는 핵심적인 구조적 문제로 간주되기 시작했다. 이후 2014년 지방선거를 기점으로 각종 정당의 후보자들이 본격적으로 청년기본조례와 같은 정책을 표방하며 청년은 정치 논의의 핵심으로 떠오르게 되었다(이지호·서복경 2019,

110-114).

청년층에 대한 사회적 관심 증대와 더불어 청년들의 정치참여 또한 활발해졌다. 먼저, 투표에 있어 청년세대의 참여가 이전보다 적극적으로 변했다. 1990년대부터 최근까지 한국의 투표율 변화를 살펴보면, (19세 포함) 20대의 투표율이 높아지고 있으며, 이로 인해 연령대 간 투표율 격차가 좁아지고 있음을 알 수 있다(<그림 2> 참조).⁴⁾ 이러한 경향은 특히 2012년 19대 총선을 기점으로 더욱 두드러지고 있다.

<그림 2> 연령대별 투표율 변화: 1995-2018



출처: 중앙선거관리위원회 자료를 바탕으로 직접 작성

정당의 청년당원 현황을 살펴보면, 청년이 차지하는 비중은 생각만큼 낮지 않다. 각 정당의 규정에 따라 정당별 청년당원 수나 비율을 살펴보면,⁵⁾ 더불어민주당은 2018년 10월 기준으로 전국 72만 명 당원 중 31만 명(약 46%)이 청년당원

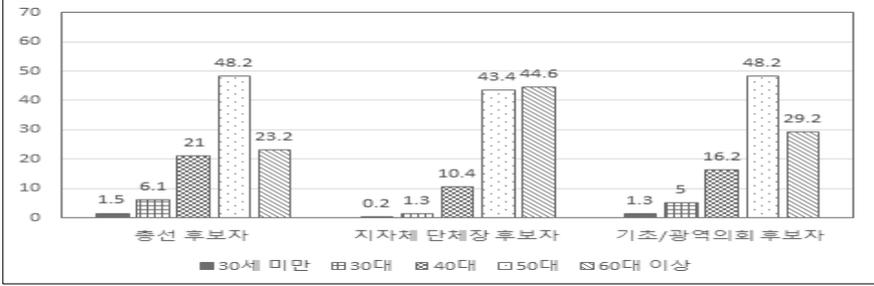
4) 2020년에 치러진 21대 총선 직전에 투표 연령이 만 18세로 하향 조정되었고, 이로 인해 21대 총선에서는 약 53만여 명의 10대 새로운 유권자로 유입되었다(백두산 2020).
 5) 2019년 초반을 기준으로 더불어민주당과 자유한국당은 만45세 이하를, (구)바른미래당은 만39세 이하를, 정의당과 녹색당은 만35세 이하를 청년으로 규정하고 있으며, 우리공화당, 민중당, 우리미래당은 청년당원 규정을 두고 있지 않은 것으로 나타난다. 청년당원 수와 성비는 각 정당에 문의해 받은 자료이며, 자유한국당의 경우 자료를 공개하지 않았다.

이었다. 바른미래당은 전체 363,701명의 당원 중(2019년 7월 기준) 58,757명(16%)이 청년당원이며, 청년당원 중 남성은 35,099명, 여성은 23,653명으로 남성이 여성보다 1.5배 많았다. 정의당은 약 5만 명 당원 중 청년이 약 7,000명(약 14.0%)이며, 청년 남성당원(4,645명)이 여성당원(2,356명)보다 두 배 정도 많았다. 청년민중당은 청년 남성당원이 1,100명, 여성당원이 1,050명으로 성별 비율이 거의 비슷했다. 마지막으로 녹색당의 2030 당원은 남성이 1,185명, 여성이 2,066명으로 여성이 남성보다 두 배 정도 많았다.

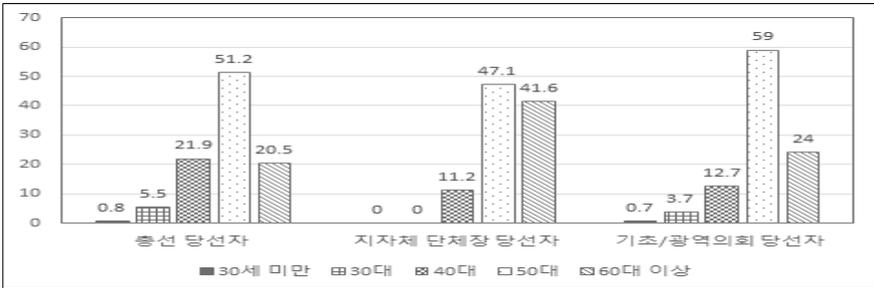
그러나 최근 치러진 두 개의 선거, 즉 2018년 7대 지방선거와 2020년 총선에 출마한 후보자와 당선자를 연령대별로 살펴보면(<그림 3A>와 <그림 3B> 참조), 전체적으로 20-30대 청년 후보자와 당선자 비율이 매우 낮다. 예를 들어, 2030 후보자는 총선에서 7.6%, 지자체 단체장에서 1.5%, 기초/광역의회에서 6.3%에 지나지 않았다. 비슷하게 2030 당선자 비율 역시 6.3%(총선), 0.0%(지자체 단체장), 4.4%(기초/광역의회)로 후보자 비율보다 낮다. 한국의 정당정치에서 지역구 후보의 당선 여부는 개인보다는 정당이 해당 지역에서 얼마나 경쟁력(당선 가능성)을 갖고 있느냐에 의해 결정된다(권수현 · 황아란 2017, 2018). 따라서 거대정당의 낮은 청년대표성은 청년 집단의 정치 무관심 때문이기보다는 거대정당들이 청년을 후보로 공천하지 않기 때문이라는 사실을 유추할 수 있다.⁶⁾

6) 이 논문에서는 2018년 7대 지방선거와 2020년 21대 총선의 자료만을 소개하고 있으나 2010년 이래 지방선거와 총선에서 연령대별 후보자와 당선자 비율을 분석한 결과를 살펴보면, 지난 10년간 연령대별 비율이 크게 변하지 않은 것으로 나타난다(윤지소 외 2019, 35-43).

〈그림 3A〉 연령대별 후보자 비율: 7대 지방선거(2018년)와 21대 총선(2020년)



〈그림 3B〉 연령대별 당선자 비율: 7대 지방선거(2018년)와 21대 총선(2020년)



출처: 중앙선거관리위원회 자료를 바탕으로 직접 작성
 주: 21대 총선의 후보자는 지역구 후보자만을 고려함

선출직에서 청년대표성 수준은 매우 낮은 상태이나 정당정치에서 당원 내 청년 비율은 사실상 낮지 않다. 이는 한국 정당들, 특히 거대정당들이 청년과 청년 당원을 여전히 정치적 주체로 보지 않고 있다는 것을 말해준다. 이러한 현실에서 청년당원들이 정당정치와 청년정치, 청년대표성 등에 대해 어떤 인식과 태도를 갖고 있는지를 살펴보는 것은 향후 당내 청년정치와 의회 내 청년대표성에 관한 논의와 활동을 모색하는 데 있어 중요한 기초자료를 제공해줄 수 있을 것이다. 한편, ‘청년이 청년을 대표해야 하는가’ 혹은 ‘청년만이 청년을 대표할 수 있는

가'라는 질문 또한 지속적으로 제기되고 있다. 즉 청년이 기술적 대표성을 확보하는 것과 질적 대표성을 확보하는 것은 별개의 문제로 다수의 청년이 당선되어 의회에 진출한다고 하더라도 이들이 의회에서 청년의 이익을 대변하기 위해 얼마나 노력할 것인지는 불분명하다는 것이다. 국내 연구들 중에 의원의 연령과 입법활동 간에 상관관계가 존재하고, 연령이 낮을수록 의원들이 의정활동에 적극적인 양상을 보인다는 연구결과들(김도중·윤종빈 2004; 박재용 2012; 정다빈·이재묵 2018)이 보고되고 있지만 이것이 청년대표가 청년집단의 이해를 대표한다는 의미는 아니기 때문에 이에 대해서는 향후 지속적인 검증이 필요하다.

Ⅲ. 연구방법

이 연구는 양적·질적 연구방법을 모두 사용한다. 양적 연구방법으로 설문조사를 활용한 통계분석방법을 사용하며, 질적 연구방법으로 집단심층면접(FGI: Focus Group Interview)을 사용한다. 두 가지 연구방법을 모두 사용하는 이유는 각 연구방법이 갖고 있는 장점과 단점이 상호 보완작용을 하면서 연구내용을 풍부하게 해주기 때문이다. 설문조사를 활용한 통계분석은 청년당원의 정당 가입과 활동, 참여 등에 대한 전반적인 경향과 성별·연령·정치성향·소속정당·소득 등에 따른 청년당원들 간의 유사성과 차별성을 파악하는 데 도움을 준다. 그러나 통계분석은 청년당원들이 왜 그러한 인식과 태도를 갖고 있는지에 대해서는 직접적인 설명을 제공해주지 않는다. 통계분석을 통해 나온 결과는 맥락에 기초해 해석되어야 하며, 이는 질적 연구방법에 의해 보완이 가능하다. 질적 연구방법 중에서도 집단심층면접을 사용하는 이유는 유사한 인식과 경험을 가진 사람들이 모여 이야기를 나눔으로써 개인의 경험들을 조금 더 일반화된 맥락 속에서 파악할 수 있기 때문이다.

1. 설문조사

설문조사는 8개 정당, 즉 20대 국회 원내정당 6개(더불어민주당, 자유한국당, 바른미래당, 정의당, 우리공화당, 민중당)와 원외정당 2개(녹색당, 우리미래)의 청년당원을 대상으로 2019년 7월부터 8월까지 온라인으로 실시했다.⁷⁾ 당원 연락처는 비공개이기 때문에 먼저 정당의 협조를 구해 각 정당에 소속된 청년당원들에게 설문조사 링크 전달을 요청했다. 또한 설문조사 과정 중에 정당의 조직국/청년국 담당자와 지속적으로 소통하며 각 정당에 소속된 다양한 연령과 지역의 청년당원에게 설문조사 링크가 발송될 수 있도록 하였다. 마지막으로, 각 정당이 규정하고 있는 청년당원의 연령이 상이하니 정당 간 비교분석을 목적으로 설문조사 도입부에 응답자의 연령을 물어 19-39세만 설문조사에 참여할 수 있도록 하였다. 그 결과, 19세를 포함한 20대 509명(52.2%)과 30대 506명(47.8%)이 설문조사에 응답했다.

이 연구는 청년당원들이 어떤 이유로 정당에 가입했고, 정당에서 어떤 활동을 하며, 청년대표성에 대해 어떤 태도를 갖고 있는지 등 정당 내 청년당원의 상태와 인식을 살펴보는 데 일차적인 목적이 있다. 동시에 이 연구는 청년당원들의 전반적인 인식의 경향뿐만 아니라 청년당원들 내 차이에도 관심이 있다. 특히 성별과 소속정당에 따라 이슈에 대한 인식과 태도의 차이가 존재하는지, 존재한다면 어떻게 존재하는지도 중요한 연구목적 중 하나이다. 이를 위해 전체적인 경향뿐만 아니라 성별과 소속정당에 따른 경향도 함께 분석해 유사성과 차별성을 밝혀보고자 한다. 성별을 선택한 이유는 2010년대 중반부터 시작된 ‘페미니즘 리부트(feminism reboot)’ 이후 청년세대 내 성별에 따른 인식과 태도 차이가 두드러졌고, 이러한 경향이 청년당원 내에도 존재하는지를 확인하기 위함이다. 소속정당을 선택한 이유는 정치적 인식과 태도에 있어 소속정당이 집단 내 차이를

7) 원외정당으로 녹색당과 우리미래를 선택한 이유는, 녹색당의 경우는 다른 정당들보다 청년대표성과 여성대표성이 상대적으로 높기 때문이고, 우리미래는 청년대표성을 표방하며 결성된 정당이기 때문이다. 현재 우리미래는 ‘미래당’으로 당명을 변경했다.

가장 잘 보여주는 변수이기 때문이다.

이 연구에서 사용하는 설문조사의 총 응답자는 975명이지만 이 중에서 ‘기타’로 응답한 13명(1.3%)⁸⁾을 제외해 실제 분석대상이 되는 응답자는 962명이다. 이 중에서 여성은 369명(38.4%)이며, 남성은 593명(61.6%)으로 남성 응답자가 여성보다 약 두 배 많다. 소속정당은 8개의 정당을 보수정당, 중도정당, 진보정당으로 구분했고,⁹⁾ 보수정당 비율은 27.1%(264명), 진보정당 비율은 42.3%(412명)로 진보정당 비율이 상대적으로 높다(<부록1> 참조).

2. 집단심층면접

집단심층면접은 2019년 4월 13일부터 5월 20일까지 A, B, C, D 정당 4곳을 중심으로 정당별 청년 당원과 당직자를 포함하여 총 16명을 면담하였다. 정당 가입 시기 및 계기, 현재 가입 정당 선택 이유, 당내·외 정치참여 경험, 당내 청년의 지위와 역할에 대한 만족, 미래정치 도전의사, 청년정치 활성화에 대한 의견 등에 대하여 질문하였다.

-
- 8) 이 연구에서 사용하는 설문조사는 성별 정체성과 성적 지향(gender identity and gender orientation)을 고려해 여성, 남성, 기타 세 유형으로 분류해 응답하도록 했다.
- 9) 정당의 정치적 성향을 판단하는 기준은 학자마다 다른데 이 논문에서는 (포괄적) 차별금지법 제정에 대한 정당의 공식적 입장을 기준으로 정당의 정치적 성향을 구분했다. 왜냐하면 경제나 복지, 대북정책에 대한 태도 등으로는 정당들 간 차이, 특히 진보 진영으로 불리는 정당들 간 차이를 드러낼 수 없기 때문이다. 이에 따라 차별금지법 제정에 반대하는 입장을 갖고 있는 D·E·H정당을 보수정당으로, 성소수자에 대한 차별은 반대하나 차별금지법 제정에 소극적인 A정당을 중도정당으로, 차별금지법 제정을 찬성하는 B·C·F·G정당을 진보정당으로 구분했다.

〈표1〉 집단심층면접 리스트

ID	FGI 날짜	성별	나이	정당	ID	FGI 날짜	성별	나이	정당
사례1	190413	여	24	A당	사례9	190507	남	33	B당
사례2	190413	여	32	A당	사례10	190515	여	27	C당
사례3	190413	여	24	A당	사례11	190515	남	26	C당
사례4	190416	여	33	A당	사례12	190517	남	31	D당
사례5	190416	여	33	A당	사례13	190517	여	32	D당
사례6	190416	남	23	B당	사례14	190520	여	25	B당
사례7	190416	남	23	B당	사례15	190520	여	22	B당
사례8	190416	남	25	B당	사례16	190520	여	22	B당

IV 분석결과

1. 정당가입의 시기, 경로, 이유

청년당원들의 정당가입 시기를 살펴보면, 청년이지만 1999년에 가입해 20년의 경력을 가진 당원도 있고, 2019년에 가입해 1년도 안 된 당원도 있는 것으로 나타나 당원가입 시기의 편차가 상당히 크다. 그러나 응답자 중 약 75%가 2016년부터 2019년 사이에 가입한 사람으로 청년의 정당가입이 최근 4년 사이에 이뤄졌다고 할 수 있다. 응답자 중 당원가입이 가장 활발히 일어난 시기는 2017년으로 235명(24.3%)이 당원으로 가입했다. 성별로도 2017년에 가입한 수가 가장 많은데 여성은 99명(26.9%), 남성은 132명(22.5%)이다. 정당별로는 중도정당(75명, 25.3%)과 진보정당(111명, 27.0%)은 2017년에 가입한 청년이 가장 많고, 보수정당(87명, 33.3%)은 2019년에 가입한 청년이 가장 많다. 약 20년 동안 청년당원의 정당 가입 변화 추이를 살펴보면, 2017년까지 지속적으로 상승하는 경향을 보이다 2018년부터 감소하는 경향을 보이고 있다.

최근 5년 사이에 청년의 정당가입이 상대적으로 증가한 이유는 이 시기에 일어났던 정치·사회적 사건과 관련한 직·간접적 경험이 정당가입에 영향을 미친 것으로 보인다. 심층면접에 참여한 청년당원들 중 다수도 세월호 참사, 박근혜 전 대통령 탄핵, 대통령 선거 등을 경험하고 직접 참여하면서 정치참여와 정당 가입의 필요성을 깨닫게 되었다고 밝혔다.

“재학 중에 세월호 참사를 겪었거든요… (중략)…그러니까 노래하고 춤추는데 죄책감이 들더라고요.” (사례 11)

“고등학교 2학년 때 현수막 만들고, 우리끼리 피켓 만들어서 정권 규탄 시위… (중략)…가만히 있을 수 없다, 우리도 뭐라도 해야 된다고 해서 가고 했었고요.” (사례 10)

청년당원들의 정당가입 경로를 살펴보면, 응답자의 79.2%(772명)가 ‘자발적 결정’이라고 답했으며, 20.8%(203)가 ‘주변의 권유’로 가입했다고 답했다(<표 2> 참조). 성별로는 여성의 75.3%(278명)와 남성의 81.5%(483명)가 ‘자발적 가입’이라고 답했으며, 소속정당별로는 보수정당의 80.3%(212명), 중도정당의 80.6%(241명), 진보정당의 77.4%(319명)가 ‘자발적 가입’이라고 답했다. 이는 청년들의 정당가입이 주관적·주체적 결정에 기반하고 있다는 것을 보여준다.

<표 2> 정당가입 경로

구분	전체	성별		소속정당		
		여성	남성	보수	중도	진보
자발적 가입	772 (79.2)	278 (75.3)	483 (81.5)	212 (80.3)	241 (80.6)	319 (77.4)
주변의 권유	203 (20.8)	91 (24.7)	110 (18.5)	52 (19.7)	58 (19.4)	93 (22.6)
합계	975	369	593	264	299	412

한편, ‘주변의 권유’로 가입했다고 답한 응답자 중에서 34.3%(70명)가 ‘개인이 소속된 단체(동문회, 향우회, 동호회, 종교단체, 노동조합 등)의 지인 권유’로, 24.5%(50명)는 ‘친구의 권유’로 가입했다고 밝혔다. 그다음으로는 ‘가족의 권유’가 18.6%(38명), ‘선거에 출마한 후보자 또는 선거운동원’이 8.8%(18명), ‘직장 동료’ 5.9%(12명), ‘기타’ 5.4%(11명), ‘동네이웃’ 2.4%(5명) 순으로 나타났다. 이는 주변의 권유에 의해 정당가입을 결정할 때는 공적보다는 사적으로 친밀한 관계를 형성해왔던 사람들의 권유가 중요한 역할을 하고 있다는 것을 보여준다.

청년들의 정당가입에 있어 어떤 요인이 얼마나 중요했는지를 살펴보면(<표 3> 참조), ‘정당 이념에 대한 동의와 지지’가 7개 항목 중 전체평균이 가장 높게 나타났고, ‘지지정당의 영향력 강화’와 ‘특정 정책에 대한 관심과 지지’가 그 뒤를 이었다. 세 가지 요인이 청년들의 정당 가입과 선택의 핵심요인이라 할 수 있다.

<표 3> 정당가입 이유

문항 (1=전혀 중요하지 않음~4=매우 중요)	전체	성별			소속정당			
		여성	남성	통계량 (t)	보수	중도	진보	통계량 (F)
① 주변의 권유	2.32	2.45	2.26	-3.1**	2.20	2.20	2.49	11.1***
② 당직·공직 출마	2.11	1.97	2.20	3.2***	2.34	2.26	1.84	25.5***
③ 다양한 사람들과 교류	2.94	2.85	2.99	2.3*	2.76	2.89	3.10	12.9***
④ 정당이념 동의와 지지	3.58	3.64	3.55	-2.4**	3.53	3.39	3.76	38.1***
⑤ 지지정당 영향력 강화	3.41	3.43	3.40	-0.5	3.31	3.38	3.50	5.8**
⑥ 특정 정치인 관심과 지지	2.91	2.90	2.93	0.5	2.97	3.21	2.65	35.3***
⑦ 특정 정책 관심과 지지	3.39	3.46	3.34	-2.5**	3.34	3.30	3.48	6.5**

p-value : * p<.05, ** p<.01, ***p<.001

성별 평균점수에 있어 통계적 차이를 살펴본 결과, 5개 문항에서 통계적으로 유의미한 성차가 나타났다. 여성은 ‘주변의 권유’, ‘정당이념 동의와 지지’, ‘특정

정책 관심과 지지'에서 남성보다 더 높은 평균점수를 보인 반면, 남성은 '당직·공직 출마'와 '다양한 사람들과의 교류'에서 여성보다 높은 평균점수를 보였다. 이는 정당가입에 있어 여성이 상대적으로 이념과 정책을 중요시하는 반면, 남성은 권력과 관계형성을 중요시한다는 것을 보여준다. 소속정당에 따라서도 통계적으로 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났는데 중도정당 청년당원들은 '특정 정치인에 대한 관심과 지지'에, 보수정당 청년당원들은 '당직·공직 출마'에, 진보정당 청년당원들은 '정당이념 동의와 지지'에 대해 다른 정당의 청년당원들보다 더 많은 중요성을 부여하는 경향을 보이고 있다. 심층면접에서도 유사한 경향이 발견되는데 설문조사 결과와 다소 다르게 특정 정치인에 대한 관심과 지지를 위해 정당에 가입했다고 밝히는 면접자들도 상당수 있었다.

“특히 저한테 트리거가 되었던 것은 천안함 사건이었죠... (중략)...
○○당에 언젠가는 가입을 해야겠다고 생각을 했는데...” (사례 12)

“저는 ○○○과 ○○○의 영향력을 받는 학창시절을 보내왔기 때문에 정치이념이나 사고방식도 그런 방식이었고 ... 그래서 그 두분의 핵심을 대표하는 ○○당이 위기에 빠졌다는 생각이 들었기 때문에 저는 당에 가입을 했고...” (사례 7)

“○○○ 대통령이 좋아서 가입을 하게 됐는데... 일단 ○○○ 대통령 하면 뭔가 깨끗해보이고 청렴해보이는 그게 가장 컸고요.” (사례 14)

“제가 ○○당 당원 가입을 했던 것은 대선 직전이었어요. 그만큼 사실상 ○○당에 당원 가입을 하게 된 게 그때 ○○○ 후보를 지지하는 마음을 표현하기 위해서 당원 가입을 했다고 해도 과언이 아니고...” (사례 15)

<표 6>과 심층면접의 결과는 청년들이 정당을 선택하는 데 있어 이념과 가치, 정책을 중요시한다는 것을 보여주는 동시에 자신이 지지하는 정당(과 정치인)이 그 이념과 가치, 정책을 실현할 수 있도록 힘을 실어주기 위해 정당에 가입한다는 것을 보여준다. 청년들의 정당 선택과 가입은 상당히 주체적인 동시에 정치적으로 이뤄지고 있다고 할 수 있다.

2. 정당활동

정당가입 이후 청년당원들이 정당에서 어떤 활동을 하고 있는지를 살펴본 결과, 소수(69명, 7.1%)를 제외하고는 6개 활동(정당/정치인 후원금 기부, 비정기적 정당행사 참여, 지역활동, 기타위원회 활동, 선거운동 자원봉사, 정당 내 선거과정 참여) 중 1개 이상의 활동에 참여했으며, 25.6%(250명)은 6개 활동에 모두 참여한 경험이 있는 것으로 나타났다. 그리고 현재 소속정당에서 역할을 맡고 있는지, 있다면 어떤 역할인지를 살펴보면, 약 70% 정도가 일반 또는 권리/책임 당원으로만 활동하고 있는 상태이며, 약 30%가 중앙당이나 시도당 당직 또는 당원협의회나 지역위원회 위원으로 활동하고 있는 것으로 나타났다.

자신이 얼마나 정당활동에 적극적으로 참여하고 있는지에 대해서는 67.3%(656명)이 ‘(다소+매우) 적극적’이라고 응답했다. 이와 함께 정당참여를 막는 요인으로 8개(정당행사에 대한 정보 부족, 참여할 수 있는 활동 부재, 참여할 시간적 여유 부족, 청년을 동원대상으로만 생각해서, 참여자들과 공감대 형성이 안 되기 때문, 위계적인 조직 질서와 문화 때문, 성차별적인 조직 질서와 문화 때문, 정당에 가입한 사실로 인해 불이익을 받을 수 있기 때문)를 제시한 결과, ‘참여할 시간적 여유 부족’이 (4점 척도 기준으로) 전체평균 3.10점으로 가장 높게 나타났다.

한편, 설문조사의 결과와 다르게 심층면접자들은 청년을 동원의 대상으로만 여기는 정당문화를 정당정치 참여를 막는 방해요인으로 지목했다. 이들은 공통적으로 청년당원이 정당에서 ‘동원’, ‘이용’, ‘소비·소모’된다고 느끼고 있었으

며, 정당에서 청년당원을 육성하기 위한 시스템을 갖추고 있지 못한 현실을 매우 비판적으로 바라보고 있었다.

“약간 ‘○○위원회라고 이름을 붙인 기구가 존재한다’라는 것에 의미를 두려고 하는 느낌? 그리고 이 노동력을 동원해서 이용하려고 한다는 걸 느꼈는데, 지방선거 때도 그걸 많이 느껴서...” (사례 16)

“운영위원으로 매번 오시는 분들 하면 거의 한 열 명 정도였던 거 같고... 솔직히 사진 한 번 찍으려고 모이는 거였지, 그 이상의 의미는 같지 못했어요.” (사례 14)

“어떤 측면에서는 소비되는 게 아닌가라는 생각이 들 때도 있었어요.” (사례 1)

“이야기를 들어보면 지역 대학생위원장이라고 하면 보통 하는 게 지역행사 있을 때 주차관리, 그런 식으로 한 마디로 육성시스템이 없는...” (사례 6)

정당참여를 어렵게 하는 요인에 대한 진단은 설문조사와 면접조사 간에 다소 차이가 있는 것으로 나타났지만 청년당원들의 정당활동 참여를 확대하기 위한 방안에 대해서는 크게 다르지 않은 입장을 보였다. 청년당원의 정당활동 활성화 과제로 8개 과제를 제시했는데 모두 전체평균이 3점 이상을 넘었다(<표 4> 참조). 그중에서도 청년당원들의 지지를 가장 많이 받은 과제는 ‘민주적인 조직 질서와 문화 형성’으로 평균 3.61점이며, 다음이 ‘청년당원의 정당 내 의사결정 참여 확대’로 평균 3.59점이다.

〈표 4〉 청년당원의 정당활동 활성화를 위한 과제

문항 (1=전혀 중요하지 않음-4=매우 중요)	전체	성별			정당			
		여성	남성	통계량 (t)	보수	중도	진보	통계량 (F)
① 정당 리더들의 인식과 태도 변화	3.51	3.46	3.55	2.0*	3.58	3.61	3.41	9.9***
② 청년 대상 교육 프로그램 실시	3.35	3.37	3.33	-0.8	3.29	3.56	3.38	1.1
③ 청년 모임 활성화와 지원	3.53	3.50	3.55	1.2	3.44	3.53	3.58	3.4*
④ 청년당원의 정당 내 의사결정 참여 확대	3.59	3.57	3.61	1.0	3.5	3.62	3.63	4.1*
⑤ 청년 여성과 남성의 동등한 참여 보장	3.25	3.45	3.12	-5.3***	2.80	3.32	3.50	50.0***
⑥ 청년 리더 육성	3.54	3.57	3.53	-0.8	3.47	3.48	3.63	6.4**
⑦ 민주적인 조직 질서와 문화 형성	3.61	3.64	3.60	-1.0	3.46	3.61	3.71	14.2***
⑧ 성평등한 조직 질서와 문화 형성	3.36	3.56	3.23	-6.0***	2.89	3.32	3.68	82.9***

p-value : * p<.05, ** p<.01, ***p<.001

8개 과제 중 ‘청년 여성과 남성의 동등한 참여 보장’과 ‘성평등한 조직 질서와 문화 형성’은 청년당원들의 성평등 의식을 간접적으로 살펴볼 수 있는 문항이다. 한국정치에서 청년이 호명될 때 그 청년은 대부분 ‘남성’의 모습을 하고 있다. 다시 말해, 청년답론에서도 여성은 배제되거나 소외되는 것이 일반적이다. 따라서 청년을 이야기할 때도 성평등 관점(feminist perspective)이 반드시 고려되어야 하며, 이에 대한 청년당원들의 의식을 파악하기 위해 두 개의 문항을 넣었다. 두 개의 문항에 대해서는 성별에 따른 평균점수 차이가 다른 문항보다 크게 나타나며, 99.9% 신뢰수준에서 통계적으로도 유의미한 차이를 보였다. 즉 여성 청년당원이 남성보다 성평등 과제의 실천이 청년당원의 정당활동 활성화를 위해 중요하다고 생각하고 있다.

소속정당에 따라서도 차이가 나타나는데 진보정당 청년당원들이 보수정당 청년당원들보다 성평등 과제에 대해 더 적극적인 지지를 보내고 있으며, 이 차이는 99.9% 신뢰수준에서 통계적으로도 유의미하다. 각 정당 내 여성과 남성 사이에

도 성차(gender gap)가 존재하는지를 살펴본 결과, 모든 정당에서 여성이 남성보다 성평등 과제를 더 지지하며, 통계적으로도 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다. 즉 성평등 과제에 대한 보수정당 여성의 평균점수는 중도정당 남성의 평균점수와 더 가까우며, 중도정당 여성의 평균점수는 진보정당 남성보다 높다.

성평등 과제에 대한 성차의 존재는 여성 청년당원들이 남성보다 정당의 성차별적인 질서와 문화에 대해 문제의식을 갖고 있으며, 성평등한 방향으로의 개혁을 요구한다는 것을 보여준다. 이를 위해서라도 여성청년당원에게 더 많은 권력과 권한이 주어져야 하며, 당 내부에서 여성의 정치세력화가 더욱 필요하다(윤지소 2020).

3. 정당정치와 청년대표성

대의제 민주주의하에서 정당은 가장 실용적이고 현실적인 민주주의적 대안이 다(Schattschneider 1942). 그러나 당원 중심으로 운영되었던 대중정당(mass party)이 약화되고, 정당이 선거승리를 위해 당원보다 조직되지 않은 유권자 개인을 동원하는 데 주력하면서 정당 지도부와 당원 간 관계는 상향식이 아닌 하향식 관계로 변화했고, 이는 당원 충원을 어렵게 하면서 정당을 약화시키는 결과를 가져왔다(박경미·전진영 2019, 49-50). 더욱이 2020년임에도 불구하고, 1969년에 ‘40대 기수론’을 외치면서 대통령 후보에 도전했던 김영삼 전 대통령과 같은 젊은 정치인들을 볼 수 없고, 국회뿐만 아니라 광역·기초의회에서도 청년의원을 보기 어렵다.

이러한 현실 속에서 청년당원들에게 당내 민주주의(Intra-Party Democracy) 수준을 물어본 결과, 11점 척도(0점: 매우 비민주적-10점: 매우 민주적)에 평균 6.58점으로 중간보다 높게 나타났다. 남성 평균은 6.47점, 여성 평균은 6.73점으로 여성이 남성보다 당내 민주주의 수준을 더 높게 평가했고, 95% 신뢰수준에서 평균점수 차이가 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 비교할 수 있는 자료가

없기 때문에 다른 연령대보다 긍정적인지 부정적인지 여부는 알 수 없으나 예상했던 것보다 정당 민주주의 수준을 다소 긍정적으로 평가하고 있었다.

정당정치를 활성화하기 위해 필요한 과제가 무엇이라고 생각하는지를 파악하기 위해 9개 과제를 제시하고 그 중요성을 물어본 결과(<표 5> 참조), ‘투명하고 공정한 공천’이 전체평균 3.71점으로 청년당원들이 뽑은 최우선과제로 나타났다. 이러한 결과는 청년당원들이 정당활동에 있어 공천(과정)을 중요하게 생각하며, 공천의 투명성과 공정성이 당내 청년정치나 청년대표성 확대에 연결되는 기반이자 통로로 보고 있기 때문이라고 할 수 있다. 나머지 과제들 또한 평균 3점 이상으로 높은 지지를 보였는데 청년당원인 만큼, ‘당원의 권한과 참여 확대’와 ‘청년당원의 대표성 보장’에 대한 지지도 상대적으로 높게 나타났다.

한편, ‘당내 의사결정에 있어 여성과 남성의 동등한 참여 기회 보장’과 ‘성평등 정강·정책 개발’, ‘(청년과 여성 외) 소수집단의 대표성 보장’에 대해서는 통계적으로 유의미한 성차가 있으며, 여성이 남성보다 더 적극적으로 지지하는 경향이 있는 것으로 나타났다. 이는 다시 한번 여성 청년당원들이 남성들보다 높은 성평등 의식을 갖고 있다는 것을 확인해준다. 소속정당별로도 통계적으로 유의미한 차이를 갖는 것으로 나타났는데 진보정당 청년당원들이 보수정당과 중도정당의 청년당원들보다 8개 의제를 더 적극적으로 지지하는 경향을 보였다.

〈표 5〉 정당정치 활성화를 위한 과제

문항 (1=전혀 중요하지 않음~4=매우 중요)	전체	성별			소속정당			
		여성	남성	통계량 (t)	보수	중도	진보	통계량 (F)
① 비당원(일반유권자)의 정당 참여 확대	3.16	3.22	3.12	-1.7*	3.09	3.11	3.24	3.2*
② 당원의 권한과 참여 확대	3.48	3.44	3.51	1.5	3.36	3.49	3.56	9.3***
③ 청년당원의 대표성 보장	3.46	3.45	3.47	0.3	3.36	3.43	3.55	6.6**
④ 당내 의사결정에 있어 여성과 남성의 동등한 참여 기회 보장	3.33	3.53	3.20	-5.9***	2.93	3.32	3.59	51.7***
⑤ (청년과 여성 외) 소수집단의 대표성 보장	3.29	3.41	3.19	-3.9***	2.83	3.16	3.67	101.5** *
⑥ 상향식 의사결정 구조 확보	3.25	3.29	3.22	-1.4	3.08	3.21	3.39	15.2***
⑦ 지역조직 활성화와 권한 확대	3.40	3.43	3.38	-0.9	3.23	3.33	3.56	21.8***
⑧ 성평등 정강·정책 개발	3.23	3.48	3.07	-7.4***	2.76	3.17	3.58	89.3***
⑨ 투명하고 공정한 공천	3.71	3.75	3.69	-1.4	3.68	3.74	3.71	1.0

p-value : * p<.05, ** p<.01, ***p<.001

심층면접에서는 투명하고 공정한 공천과 청년공천을 원하는 동시에 외부영입 방식이 아닌 정당에서 활동해온 청년당원을 공천하는 것이 필요하다고 강조했다. 그리고 이를 위해 정당 내부적으로 청년인재를 육성하는 시스템이 갖춰져야 하며, 청년당원들의 아이디어와 의견이 반영되는 의사결정구조가 마련되어야 한다고 강조했다.

“저희가 항상 불만을 가지는 게 사람이 필요할 때, 지금 여기에서 활동하고 떠받치고 있는 청년들을 보는 게 아니라 자꾸 외부에서 영입을 해오는 거죠.” (사례 6)

“정치세력화를 하고 그런다는 건 아까 말한 대로 이런 시스템이 있

어야 돼요. 대학생위원회 위원으로 들어와서 체계적으로 기르는, 같이 공부도 하고 이게 있어야 되는데 없어요.” (사례 7)

“요즘 그래도 당에서 당원들 교육을 한다고 당의 강령이나 한국의 사회 현안 같은 것은 (교육)해주려는 노력은 보여요. 그리고 한편으로 위원회처럼 당원들이 자발적으로 들어가서 활동을 하는 것까지는 있는데 말씀을 드린 것처럼 활동을 한다는 것은 있어도 그 활동을 유지시킨다든가 전문적으로 안에서 전문가를 만든다 그런 게 없이 있는 사람을 뽑아서 봉사시킨다에 많이 가깝다고 느꼈거든요.” (사례 8)

“저는 ○○○위원회 활동을 많이 하면서 나름대로 공을 많이 들였단 말이에요…(중략)…그게 어떻게 반영되는지 하나도 모르겠단 말이에요.” (사례 8)

좀 더 구체적으로 청년대표성 보장을 위해 어떤 정책선호를 갖고 있는지를 살펴본 결과, 5개 과제 중 ‘청년정치발전기금 도입’이 평균 3.50점으로 가장 높은 지지를 받았고, 이는 성별과 소속정당별로도 동일하게 나타났다(<표 6> 참조). 이러한 결과는 청년당원들이 청년정치인 육성을 위한 재정적·물질적 기반을 정당으로부터 제공받지 못하고 있다는 사실을 간접적으로 말해준다. ‘청년추천보조금 도입’도 전체평균이 3.49점으로 ‘청년정치발전기금 도입’과 거의 유사한 수준의 지지를 얻었다. 기탁금¹⁰⁾뿐만 아니라 선거운동에 들어가는 엄청난 비용을

10) 한국은 선거후보로 등록하기 위해서는 기탁금을 내야 하는데 기초의원 후보는 200만 원, 광역의원 후보는 300만 원, 기초자치단체장 후보는 1,000만 원, 국회의원 후보는 1,500만 원, 광역자치단체장 후보는 5,000만 원, 대통령 후보는 3억 원을 내야 한다. 기탁금 제도는 후보자의 난립을 방지하기 위해 만들어졌다고 하나 청년을 비롯해 자금 여력이 없는 사람들의 정치진입을 막는 중요한 장벽으로 작동하고 있다.

후보 개인이 마련하고 부담해야 방식으로 선거제도가 구성되어 있는 상황에서 자금이 없고, 정당 차원의 지원도 받을 수 없는 청년당원들에게 자금 지원은 선출직 도전을 시도할 수 있는 중요한 기반이 된다고 할 수 있다.

청년할당제와 관련해서는 지역구와 비례대표 공천에 대한 청년할당제 도입 요구 또한 높게 나왔는데 비례대표 청년할당제가 지역구 청년할당제보다 조금 더 높은 평균을 보였다. 비례대표는 지역구보다 자금 부담이 적고, 비례대표 경험을 바탕으로 지역구 출마를 시도해볼 수 있다는 점에서 처음 정치에 참여하는 사람들에게는 유용한 통로이자 발판이다. 그런데 현재 비례대표 의석수는 지역구와 비교해 과도하게 적은 반면, 경쟁은 계속 높아지고 있기 때문에 청년이 비례대표 후보가 되는 것도 쉽지 않다고 할 수 있다.

〈표 6〉 청년대표성 향상을 위한 제도적 과제

문항 (1=매우 반대~4=매우 찬성)	전체	성별			소속정당			
		여성	남성	통계량 (t)	보수	중도	진보	통계량 (F)
① 지역구 공천 청년할당제 도입	3.21	3.22	3.20	-0.3	3.00	3.26	3.29	10.6***
② 비례대표 공천 청년할당제 도입	3.34	3.33	3.34	0.3	3.07	3.36	3.49	22.5***
③ 청년 여성과 남성을 동등한 비율로 공천	2.94	3.30	2.71	-8.4***	2.35	2.87	3.38	86.6***
④ 청년추천보조금 도입	3.49	3.47	3.49	0.3	3.23	3.45	3.67	30.6***
⑤ 청년정치발전기금 도입	3.50	3.52	3.49	-0.6	3.33	3.49	3.62	14.0***

p-value : * p<.05, ** p<.01, ***p<.001

비례대표 청년할당제에 대한 지지는 심층면접을 통해서도 확인할 수 있었는데 단순히 비례대표 청년할당제를 실시하는 것이 아니라 비례대표 의석을 증가시켜 전체 파이를 키우는 것이 필요하다고 강조했다. 그런데 비례대표 할당제는 허용해도 지역구 할당제는 허용할 수 없다는 입장도 있었다. 이는 비례대표 의원보다 지역구 의원이 더 능력이 있는 의원이라는 고정관념과 할당제가 능력이 없는 사

람에게 기회를 주는 것이라고 생각하는 고정관념이 합해진 결과로 보인다.

“청년 힘이 세지려면 쿼터제 같은 게 있었으면 좋겠어요. 청년 자리를 아예 확보해놓고 거기에 갈 청년들을 차라리 경쟁시키는 게. 4-50대 그런 권력자들과 경쟁시키는 것보다는 조금 더 효율적일 테고, 그래도 몇 명의 청년들이 거기 진입장벽에 들어가는 거니까. 그러면 가능성이, 희망이 보이지 않을까.” (사례 16)

“전체 국회의원 수를 늘리고 비례를 증가시켜서 여성 국회의원 수를 할당을 주고, 청년을 비례로 할당을 주어야 된다고 생각해요. 지역이 아니라 비례로... 그래서 국회의원 총수가 늘면서 비례가 증가해야 되는 거죠.” (사례 7)

“일단 (공천) 가산점은 듣기는 참 좋은데, 현실적으로 문제가 되는 게 45세까지가 청년이기 때문에 이런 가산점을 주게 되면 40대만 다 합격하고, 30대는 다 떨어지고 이런 상황이 되잖아요. 파이 자체를 키워야 30대가 많이 합격하는 상황이 되니까 이야기를 한 거예요. 가산점이 아니라 비례를 아예 늘려서 파이를 키워야지 30대가 합격을 하게 되어 있어요, 구조상...(중략)... 일단 그렇게 파이를 늘려 놓으면 유인책이 되기 때문에 더 많은 사람이 이쪽에 관심을 갖게 되고, 괜찮다 싶고, 더 많은 조직이 확충되면 젊은 사람, 소수자, 여성 이 사람이 정치에 관심을 갖고 더 많은 당에 가입하고 실제로 활동을 하게 되면 당내에서 영향력을 행사하는 비중 자체가 크게 되어서 더 이상 단발성이 아니게 되고, 지속가능하게 된다고 저는 믿고 있기 때문에.” (사례 7)

한편, ‘청년 여성과 남성을 동등한 비율로 공천’에 대해서는 5개 과제 중 평균 점수가 2.94점으로 가장 낮은 반면, 5개 과제 중에서 유일하게 통계적으로 유의미한 성차가 나타났다. 소속정당별로도 통계적인 차이를 보이는 동시에 동일한 정당 내 여성과 남성 간에도 통계적으로 유의미한 차이가 존재하는 것으로 나타났다. 즉 여성이 남성보다, 진보정당 청년당원들이 보수정당 청년당원들보다, 그리고 보수정당 청년당원 내에서 여성이 남성보다 남녀동수 공천을 더 지지하는 경향을 보였다.

젠더관점이 포함된 문항에 대해서는 성차가 크게 나타났다는 것은 젠더이슈에 대한 선호의 차이를 가져오는 중요한 요인이 성별이라는 것을 말해주는 동시에 젠더이슈가 여성을 남성보다 더 진보적인 태도를 갖게 만드는 요인으로 작동하고 있을 가능성을 제시한다. 이 연구에서는 젠더이슈에 대해서만 성차가 나타났지만 만약 다른 정책이슈에 대해서도 여성이 남성보다 진보적인 태도를 보인다면, 청년당원 수준에 한정된 것이지만 한국에서도 성별역전(gender-reversed) 현상이 진행되고 있다고 할 수 있다. 다시 말해, 여성은 보수적이고, 남성은 진보적이라는 전통적 성차(traditional gender gap)가 사라지고, 여성이 진보적이고, 남성이 보수적이라는 근대적 성차(modern gender gap)가 진행되고 있다고 할 수 있다.¹¹⁾ 이러한 점에서 이 연구의 결과는 향후에 젠더이슈에 대한 성차가 정당의 젠더정책에 어떤 영향을 미칠지, 정당의 젠더정책에 따라 여성청년당원의 유입이나 이탈에 어떤 변화가 일어날 것인지, 이것이 정당체계의 재편에 영향을 미칠지 등과 같은 흥미로운 질문을 제기해준다.

11) 1980년대부터 근대적 성차가 나타난 미국에서는 대통령 선거에서 민주당 후보가 승리하는 데 있어 여성의 지지가 결정적 영향을 미쳤다는 연구결과가 나오기도 했다 (Edlund and Pande 2002; Harsgor and Shalev 2013).

V. 결론과 정책적 함의

2020년 21대 총선에서 청년은 중요한 화두로 등장했다. 선거를 앞두고 진보 정당은 물론이고 청년과 거리가 있는 것처럼 보였던 보수 정당들까지도 ‘청년정치’를 말했다. 그리고 최근 5년 동안 청년들의 정당 가입이 증가하는 등 청년의 정치참여도 증가하는 경향을 보였다. 그러나 이번 선거에서도 청년정치는 하나의 구호에 머물렀다. 이에 이 연구는 이러한 경향들이 왜 청년대표성 증가로 연결되고 있지 못하는지, 이를 위해 어떤 구체적인 정책대안이 필요한지 등을 살펴 보기 위해 정당 구성원이자 당사자인 청년당원에 주목했다.

20-30대 청년당원은 최근 몇 년간 발생했던 주요한 정치적 사건들(천안함, 대통령 탄핵, 강남역 여성살해사건 등)에 영향을 받아 ‘자발적’으로 가입한 것으로 나타났다. 소속 정당을 선택한 이유는 ‘정당이 추구하는 가치’ 또는 ‘특정 정치인에 대한 지지’를 표명하기 위함이었다. 청년당원들은 자신이 비교적 활발하게 정당활동에 참여하고 있다고 평가했으며, 정당활동에 더 적극적이지 못한 이유는 ‘시간적인 여유 부족’ 때문이라고 답했다. 그런데 현재 정당활동에 좀 더 깊숙이 개입하고 있는 청년당원들은 정당이 청년을 ‘동원, 이용, 소비·소모’하고 있다는 점에 더 큰 불만을 갖고 있었다.

정당정치 활성화를 위한 과제로 청년당원들은 청년당원의 대표성 보장도 중요하다고 응답했으나 ‘투명하고 공정한 공천’에 더 큰 무게를 두었다. 이는 청년당원들이 정당활동에 있어 공천(과정)을 중요하게 생각하며, 공천의 투명성과 공정성이 당내 청년정치나 청년대표성 확대로 연결되는 기반이자 통로이기 때문이라고 할 수 있다. 그리고 공천에서 청년대표성이 확보되기 위해서는 그 이전에 정당이 청년당원들을 정치인으로 육성하는 내부 시스템을 갖추고, 청년당원의 목소리가 반영될 수 있는 의사결정구조를 확보하는 것이 우선되어야 한다고 강조했다. 마지막으로 청년대표성 제고를 위해서는 지역구·비례대표 청년할당제뿐만 아니라 청년정치발전기금이나 청년추천보조금과 같은 재정적 지원제도가 합

께 마련되어야 한다는 인식을 갖고 있는 것으로 나타났다.

이상의 연구결과는 두 가지 함의를 제시한다. 하나는 청년당원들의 정당활동 참여 의지나 욕구는 높으나 정당들이 그만큼 청년당원을 지원·육성하고 있지 않다는 것이다. 청년대표성을 확대하기 위해 청년당원 대상 프로그램을 실시하지만 일시적일 뿐이며, 사회적으로 주목을 받고 있는 청년을 정당으로 끌어들이는 것은 이미 정당에 가입해 활동하고 있는 청년당원들에게는 오히려 박탈감을 심어줄 뿐이다. 당내 청년정치가 활성화되지 못하고 청년대표성이 낮은 이유는 청년이 정치에 무관심하거나 참여하지 않기 때문이기보다는 정당들이 청년당원을 정치인으로 키울 만큼 적극적이지 않기 때문이다.

다른 하나는 청년당원들이 당내 청년정치에 적극 나서고 청년대표성을 확대하기 위해서는 의도적인 제도적 수단이 필요하다는 것이다. 정당이 청년정치인을 육성하도록 강제하기 위한 청년정치발전기금의 도입이나 공천에서 특정 비율을 청년후보로 공천하는 할당제 등이 마련될 때 당내 청년정치와 의회의 청년대표성 확보와 증가가 실질적으로 가능하다.

결론적으로 청년대표성 확대는 청년의 표를 확보하기 위한 것이 아니라 한국 정당정치의 민주화와 더 나은 민주주의를 위해서 중요하다. 따라서 정당들은 이 연구에서 나타난 청년당원들의 공통된 요구와 의견에 귀를 기울이고, 청년대표성 확대를 위한 방안들을 적극적으로 모색할 필요가 있다.

이 연구는 정당정치를 구성하는 중요한 행위자이지만 거의 주목하지 않았던 당원, 그중에서도 청년당원에 주목하고, 그들의 현 상태와 인식을 양적·질적방법을 모두 활용해 살펴봤다. 물론, 다른 연령대 당원들의 인식을 조사하지 않았기 때문에 청년당원과 다른 당원 간에 인식 차이가 있는지, 있다면 어느 정도인지, 특히 청년대표성을 둘러싼 세대 간 차이가 어떤 형태로 존재하는지 파악하지 못했다는 점에서 한계와 아쉬움이 있다. 그럼에도 불구하고 정당을 구성하는 하나의 집단으로서 청년당원의 존재를 드러내고 그들의 인식을 살펴봤다는 점에서 유의미하다.

부록 1: 설문조사 응답자 특성

대분류	소분류	빈도(명)	비율(%)
성별	여성	369	37.8
	남성	593	60.8
	기타	13	1.3
정당	보수정당	264	27.1
	중도정당	299	30.7
	진보정당	412	42.2
연령	19-29세	509	52.2
	30-39세	466	47.8
정치적 성향	보수	243	24.9
	중도	161	16.5
	진보	571	58.6
거주지역	서울	366	37.5
	경기/인천	272	27.9
	대전/충청/세종	88	9.0
	광주/전라	51	5.2
	대구/경북	49	5.0
	부산/울산/경남	113	11.6
	강원/제주	36	3.7
최종학력	고등학교 졸업 이하	82	8.4
	2/3년제 대학교 재학/졸업	96	9.8
	4년제 대학교 재학/졸업	619	63.5
	대학원 재학 이상	178	18.3
개인소득	소득 없음	192	19.8
	100만원 미만	150	15.5
	100만원 이상 200만원 미만	198	20.5
	200만원 이상 300만원 미만	238	24.6
	300만원 이상 400만원 미만	107	11.1
	400만원 이상 500만원 미만	34	3.5
고용상태	500만원 이상	49	5.1
	고용주 (기업 형태)	29	3.0
	임금근로자	501	51.4
	자영업자	69	7.1
	무급가족종사자	3	0.3
	학생/재수생/휴학생	244	25.0
	주부	12	1.2
	취업준비 중	40	4.1
	무직	29	3.0
고용형태	기타	48	4.9
	정규직	300	30.9
	비정규직(계약직)	150	15.4
혼인상태	아르바이트/일용직	43	4.4
	비혼	794	81.4
	기혼(이혼, 별거, 사별 포함)	181	18.6

참고문헌

- 김도중 · 윤종빈. 2004. “참여민주주의 활성화를 위한 의원역할에 관한 연구: 광역 의회를 중심으로.” 『한국동북아논총』 9권 3호, 345-363.
- 박경미 · 전진영. 2019. “한국 정당의 지도부와 당내민주주의 : 제19대 국회 전반기의 새누리당과 민주통합당.” 『의정논총』 14권 1호, 47-71.
- 박재용. 2012. “지방의회 정당구성형태가 입법 활동에 미치는 영향 연구.” 『한국지방자치학회보』 24권 1호, 315-338.
- 백두산. 2020. “만 18세 유권자 수는 53만여 명...고3 재학생은 9만 2천여 명.” 『e-대학저널』(1월 30일)
<http://www.dhnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=118207> (검색일: 2020.09.25).
- 윤지소. 2020. “청년여성의 정치 대표성 확보를 위한 정책 방안.”
file:///C:/Users/user/Downloads/2020+KWDI+%EC%9D%B4%EC%8A%88%ED%8E%98%EC%9D%B4%ED%8D%BC_%EC%9C%A4%EC%A7%80%EC%86%8C.pdf (검색일: 2020.10.02).
- 윤지소 · 이수연 · 문미경 · 김인순 · 천재영 · 권수현. 2019. 『청년여성의 정치의식과 정치세력화 방안에 관한 연구』. 서울: 한국여성정책연구원.
- 이지호 · 서복경. 2019. “새로운 이슈로서 ‘청년’에 대한 정당 대응: 선거강령분석을 중심으로.” 『현대정치연구』 12권 1호, 107-144.
- 정다빈 · 이재목. 2018. “지방선거에서 청년 세대의 대표성 제고 방안연구: 지방의회의 입법 활동성을 중심으로.” 『사회과학연구』 25권 1호, 7-26.
- Belshner, Jana. 2018. “The Adoption of Youth Quotas After the Arab Uprisings.” *Politics, Groups, and Identities*, DOI: 10.1080/21565503.2018.1528163 (검색일: 2020.09.10.).
- Belschner, Jana. and Marta Garcia de Paredes. 2020. “Hierarchies of Representation: The Re-distributive Effects of Gender and Youth Quotas.” *Representation*, <https://doi.org/10.1080/00344893.2020.1778510> (검색일: 2020.09.10.).
- Bruter, Michael and Sarah Harrison 2009 “Tomorrow’s Leaders? Understanding the

- Involvement of Young Party Members in Six European Democracies.” *Comparative Political Studies* 42(10), 1259-1291.
- Cross, William and Lisa Young. 2008a. “Factors Influencing the Decision of the Young Politically Engaged to Join a Political Party.” *Party Politics* 14(3), 345-369.
- Cross, William and Lisa Young. 2008b. “Activism Among Young Party Members: The Case of the Canadian Liberal Party.” *Journal of Elections, Public Opinion and Parties* 18(3), 257-281.
- Dalton, Russell J. 2019. *Citizen Politics: Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrial Democracies*. 7th Edition. Sage Publications, Inc.
- Edlund, Lena and Rohini Pande. 2002. “Why Have Women Become Left-Wing? The Political Gender Gap and the Decline in Marriage.” *The Quarterly Journal of Economics* 117(3), 917-961.
- Harsgor, Liran and Michael Shalev. 2013. “The Electoral Gender Gap: A Generational Perspective.”
<https://ecpr.eu/filestore/paperproposal/0d2ca809-6569-46d7-bb63-14f59e8d3682.pdf> (검색일: 2019.12.31.).
- Hegstad, Rode Margrete. 2020. “A Youth Perspective on Youth Participation and Inclusion in the Middle East.”
<https://blogs.prio.org/2020/03/a-youth-perspective-on-youth-participation-and-inclusion-in-the-middle-east/> (검색일: 2020.10.03.).
- Henn, Matt, Mark Weinstein, and Dominic Wring. 2002. “A Generation Apart? Youth and Political Participation in Britain.” *British Journal of Politics and International Relations* 4(2), 167-192.
- IPU. 2018. *Youth participation in national parliaments: 2018*.
<https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2018-12/youth-participation-in-national-parliaments-2018> (검색일: 2020.09.10.).
- IPU. 2010. “YOUTH PARTICIPATION IN THE DEMOCRATIC PROCESS.”

- Resolution adopted by consensus* by the 122nd IPU Assembly (Bangkok, 1 April 2010) <http://archive.ipu.org/conf-e/122/Res-3.htm> (검색일: 2020.09.10.).
- Krook, Mona Lena. 2009. *Quotas for Women in Politics: Gender and Candidate Selection Reform Worldwide*. New York, NY: Oxford University Press.
- Krook, Mona Lena and Mary K. Nugent. 2018. “Not too young to run? Age requirements and young people in elected office.” *International Justice Review* 4(2), 60-67.
- O’Neill, Brenda. 2001. “Generational Patterns in the Political Opinions and Behaviour of Canadians.”
<https://irpp.org/wp-content/uploads/assets/research/strengthening-canadian-democracy/new-research-article-7/pmvol2no5.pdf> (검색일: 2020.11.27.).
- Schattschneider, E. E. 1942. *Party government*. New York:Holt, Rinehart and Winston.
- Stockemer, Daniel and Aksel Sundström. 2018. “Young Deputies in the European Parliament: A Starkly Underrepresented Age Group.” *Acta Politica* 54, 124-144.
- Sundström, Aksel and Daniel Stockemer 2020. “Conceptualizing, Measuring, and Explaining Youths’ Relative Absence in Legislatures.” *PS: Political Science & Politics*, DOI: <https://doi.org/10.1017/S1049096520000906>. (검색일: 2020.09.10.).

투고일: 2020.10.06.	심사일: 2020.11.13.	게재확정일: 2020.11.22.
------------------	------------------	--------------------

Youth Political Participation and Representation in South Korea: A Study on Young Party Members

Yoon, Ji-so | Korean Women's Development Institute

Kwon, Soo-Hyun | Sogang University

In this study, we investigate the motivations and reasons behind young people deciding to join political parties in South Korea, where the percentages of young elected officials in the National Assembly and local councils remain low. We analyzed young party members' perceptions on party politics and political representation by conducting a survey as well as focus-group interviews. Our results show that 70 percent of young party members between the ages of 19-39 joined a political party in recent years. Their decision to join a party was a personal choice in most cases(80% of those surveyed), rather than a suggestion from another person(20% of those surveyed). Regarding reasons for joining, survey responses pointed to the values a political party promotes, or to show support for the party of a politician they favor. At the same time, results from focus-group interviews suggested that their decision to join a party was also determined by key political events surrounding them, such as presidential impeachment. In regards to party politics, young party members support transparent and fair candidate nominations, and as a way to boost political representation of youth, they support youth quotas in the candidate nomination process. They showed equal level of support for diverse sets of political funds to help more young people to run. In particular, interviews revealed that young party members strongly support parties' efforts to educate and train young members, and ways to systematically include young members' voices in the parties' decision making process.

Key Words | Young Party Members, Youth Political Participation, Youth Representation, Political Party, Gender

21대 총선은 코로나19로 결정된 선거인가?: 코로나19 대응평가와 야당심판론에 의한 투표 변경 분석

박선경 | 인천대학교*

| 국문요약 |

21대 국회의원 총선거에서 더불어민주당이 압도적으로 승리한 이유가 코로나19 위기상황에 잘 대처한 정부에 대한 긍정평가라는 주장은 경험적으로 얼마나 타당한가? 더불어민주당의 압승은 코로나19 대응으로 인한 결과인가, 혹은 코로나19라는 외생적 요인이 없었더라도 민주당이 승리할 만한 내생적 요인이 있었을까? 본 연구는 제21대 국회의원 총선거 유권자 정치의식조사를 사용하여 이번 선거에서 중요한 이슈였던 코로나19에 대한 정부 대응평가와 야당심판론이 이전 선거와 이번 선거 간 투표 변경에 미친 효과를 분석한다. 상호작용 모델 분석 결과, 첫째, 이전 선거에서 민주당에 투표했던 사람들은 물론이고 이전 20대 총선에서 민주당에 투표하지 않았던 사람 중에서도 정부의 코로나19 대응을 긍정적으로 평가할 경우 더불어민주당에 투표할 확률이 높았다. 마찬가지로 이전 20대 총선에서 민주당에 투표하지 않았던 사람 중에서도 야당심판론에 공감할수록 더불어민주당에 투표할 확률이 높았다. 두 가지 상호작용 효과 중 야당심판론의 효과가 코로나19 대응에 대한 효과보다 더 커서, 더불어민주당의 승리는 코로나19에 잘 대응한 정부 덕분이기도 하지만, 야당의 실책에서 이익을 본 결과라고 해석할 수 있다.

주제어 | 21대 총선, 투표 변경, 코로나19 대응 긍정평가, 야당심판론, 상호작용 효과

* 이 논문은 인천대학교 2019년도 자체연구비 지원에 의하여 연구되었음. 이 논문의 초고는 2020년 10월 30일에 열린 중앙선관위 선거연수원 주최 “2020 온라인 유권자 정치페스티벌” 학술토론에서 발표되었다. 발표 당시 논문에 대한 좋은 조언을 해주신 정동준 교수와 좋은 심사평을 주신 익명의 심사위원들에게 감사의 인사를 드린다.

1. 서론

본 연구의 일차적 목표는 21대 국회의원 총선거에서 여당인 더불어민주당의 승리 원인을 분석하는 것이다. 총선 직후 주로 언론이나 일부 연구들은 코로나19라는 유례없는 대규모 전염병 위기에 잘 대처한 정부에 대한 높은 지지가 더불어민주당의 승리 원인이라고 보았다(김만권 외 2020; 신정섭 2020; 오세제 2020). 더불어민주당의 승리 원인으로 함께 언급되는 또 다른 요인은 일부 야당 의원들의 막말과 공천 파동 등 야당의 무능에 대한 국민들의 반감이다(장승진 2020).¹⁾ 소위 야당심판론이라고 불렸던 이러한 정서는 코로나19에 잘 대응한 정부여당에 대한 긍정평가와 별개의 요인으로, 코로나19가 만든 외생적 상황이 아니라도 작동할 수 있는 변수라는 점에서 앞선 주장과 반대의 함의를 가지고 있다.

총선 직후 제기된 이런 주장들은 경험적인 근거가 있을까? 전자의 주장처럼 21대 총선은 코로나19라는 이슈가 중요한 평가 기준이 된 선거였을까, 혹은 후자의 관점처럼 코로나19가 없었더라도 더불어민주당은 야당 실책에 의한 어부지리로 승리했을까?

많은 연구들은 매번 선거 이후 특정 선거에서 중요하게 부각된 이슈와 투표 간 상관관계를 확인해왔다. 본 연구의 목적 역시 큰 틀에서는 코로나19에 대한 대응이 투표 선택에 영향을 미쳤는가를 확인하는 것이다. 그러나 본 연구가 제기하는 정확한 연구 질문은 이러한 코로나19의 정치적 효과가 전염병이라는 예외적인 상황이 만든 결과인가이다. 이 질문에 대한 답은 정부가 코로나19위기에 잘 대응했다고 평가한 사람들이 민주당을 찍었는지 아닌지를 확인하는 것으로는 정확히 알 수 없다. 코로나19위기가 없었거나 정부가 위기 상황에 잘 대처하지 않았었다면 더불어민주당을 선택하지 않았을 사람들이 코로나19로 인해 민주

1) 야당에 대한 실망 혹은 야당심판론은 언론의 선거 분석 기사에서 많이 언급되었다. 미디어오늘의 기사(노지민 2020)는 선거 다음날인 4월 16일자 종합일간지들의 선거분석 기사를 비교하여, 대부분의 종합일간지가 여당 압승의 원인을 야당의 실책이라고 언급했음을 보여준다.

당을 찍었는지 아닌지를 확인해야만 이번 선거의 민주당 승리가 코로나19로 인한 승리인지 아닌지 말할 수 있다.

만약 코로나19가 없었다면 민주당에 투표하지 않을 사람들은 누구일까?) 이전 선거와 현재 선거 사이 투표 변경에 영향을 미칠 외생 요인(신생 정당의 부상 등)이나 장기적인 내생 요인(사회경제적 지위 변화나 정당일체감 변화 등)이 없다는 가정하에, 통상적으로 이전 선거에서 민주당에 투표하지 않은 사람들이 다음 선거에서도 민주당에 투표할 확률이 가장 낮을 것이다. 이러한 가정하에 본 연구는 이전 선거에서 민주당에 투표하지 않았던 사람 중 얼마나 많은 사람이 이번 21대 총선에서 민주당에 투표했는지, 그리고 그 이유가 코로나19에 대한 정부 대응에 대한 긍정평가나 야당심판론 중 어떤 변수와 관련 있는지를 분석하고자 한다. 제21대 국회의원 총선거 유권자 정치의식조사를 사용하여 상호작용 모델을 분석한 결과, 20대 총선에서 민주당에 투표하지 않았지만, 정부가 코로나19 대응을 잘했다고 평가하는 사람일수록 민주당에 투표할 확률이 높았다. 마찬가지로, 이전 선거에서 민주당에 투표하지 않았지만 야당심판론에 공감하는 사람일수록 민주당에 투표할 확률이 높았다. 보다 흥미로운 점은 두 가지 상호작용 효과 중 야당심판론의 효과가 코로나19 대응에 대한 효과보다 크다는 점이다. 이러한 결과를 통해 21대 총선에서의 더불어민주당의 승리가 코로나19만으로 인한 승리라고 단정 지을 수 없으며, 코로나19에 대한 정부의 대응과 야당의 실책 모두에서 이익을 본 결과라고 해석할 수 있다.

-
- 2) 위와 같은 반사실적(counterfactual inference) 질문에 대한 답은 실험연구나 자연실험을 통한 결과를 통해서 엄밀하게 답할 수 있는 문제이기 때문에 일반 설문조사자료를 통해 정확하게 추론하기는 힘들다. 이러한 한계 속에서 본 연구는 총선 직후 설문조사자료를 통해서 간접적으로 위의 질문에 대한 답을 찾고자 한다.

II. 이론적 논의

본 연구의 이론 틀은 투표 변경(vote switching)에 관한 연구에 기반한다. 한국 선거에서의 투표 변경에 관한 연구는 많지 않으며, 개념적으로도 일부 연구들이 지지 이탈, 지지 정당 변경, 무당파나 부동층 등 유사한 용어를 엄밀한 구분 없이 혼용하는 경우도 있다. 그러나 투표와 정당 지지가 개념적으로나 경험적으로 모두 다른 것처럼 투표 변경과 지지 정당 변경 역시 매우 다른 개념이며, 무당파와 부동층도 구분해서 사용해야 하는 개념이다.

정당에 대한 지지는 투표를 포함하여 한 정당의 정책이나 강령에 대해 다양한 방식으로 지지를 표하는 것이고, 특정 정당에 대한 지지가 장기적이고 반복적으로 지속될 때 이를 정당일체감이라고 부를 수 있다. 일부 연구들이 정당 지지를 정당일체감의 대리 지표로 사용하기도 하지만(강명구·하세현 2014; 길정아 2013; 윤종빈 외 2015; 조기숙 2013; 최준영 2016), 여론조사자료에서 일회적으로 응답한 정당 지지에 대한 답변으로 정당일체감을 측정하는 것은 이론적으로 무리가 있다. 투표 선택 역시 정당에 대한 지지와 반드시 일치하는 것은 아니다. 지지 정당이 없다고 생각하지만, 선거에서의 민주적 의무감 때문에 투표하거나 후보자 요인으로 투표하는 경우도 있기 때문이다. 그러므로 본 연구는 지지 정당 변경과 총선에서의 투표 변경을 개념적으로나 경험적으로 구분할 것이며, 투표 선택에 한정하여 논의를 진행할 것이다.

투표 변경은 일부 연구에서 무당파나 부동층 등으로 표현되기도 한다. 경험적으로 볼 때, 특정한 정당을 지지하지 않는 무당파들이 선거 때마다 투표 변경을 할 확률이 높으므로 투표를 변경한 사람들을 무당파라고 볼 수도 있다. 그러나 이번 21대 총선처럼 예외적인 상황에서 이전에 지지하던 정당이 있던 사람들, 즉 무당파가 아닌 사람들도 투표 선택을 바꿀 가능성이 있으며, 특정 정당을 지지하지만, 후보가 맘에 들지 않을 경우 후보자 개인 요인에 따라 투표 선택이 바뀔 가능성도 있다. 부동층은 개념적으로 선거 직전까지 누구를 지지할지 결정

하지 못한 사람들을 의미하기 때문에(조성대 2013) 부동산 중에서 일부가 투표 변경을 할 가능성은 크지만, 부동산과 투표 변경을 같은 개념이라고 볼 수 없다.

그렇다면 누가 왜 이전 선거와 다르게 다음 선거에서 본인의 투표 선택을 변경 할까? 허쉬만(Hirschman 1970)의 주장처럼 이전에 투표했던 정당에 불만이 있을 때 유권자는 다른 정당에 투표하거나(exit), 불만의 목소리를 표출할 것이다(voice). 투표 변경에 관한 많은 연구는 이러한 불만이 무엇에 기인한 것인지에 따라 크게 내생적 요인과 외생적 요인으로 투표 변경의 원인을 구분한다.

외생적 요인이란 새로운 정당이 출현했을 때를 의미한다. 다운스(Downs 1957)의 공간이론에 따르면, 유권자는 본인의 정책 위치와 유사한 정당에 투표하는 합리적 행위자이다. 새로 등장한 정당의 정책 위치가 본인의 정책 위치와 더 가깝다고 생각하는 유권자들은 이전 선거에서 투표했던 정당이 아니라 본인과 정책 위치가 더 가까운 신생 정당에 투표할 것이다. 예를 들어 유럽의 선거를 분석한 스푼과 클루버(Spoon and Klüber 2019)의 분석에 따르면, 기존 주요 정당들(mainstream parties)의 정책 거리가 가까워짐(convergence)에 따라 이들이 자신의 이념이나 선호를 대표한다고 느끼지 못한 유권자 중 일부가 정책적 선명성을 강조하는 극우정당에게로 투표를 변경하는 선택을 했다(Spoon and Klüber 2019). 한국 사례에서는 지난 20대 총선에서처럼 국민의당이라는 새로운 정당이 출현하고 기존의 민주당에 실망한 일부 호남지역 유권자들이 국민의당에 투표한 경우가 그 예가 될 것이다(김진주 2019).

내생적 요인은 새로운 정당의 출현이 없는 상황에서 유권자의 사회경제적 조건이나 심리적 요인 등이 변하여 이전 선거에서 투표했던 정당이 아닌 당에 투표하게 되는 경우를 의미한다. 유권자의 경제적 지위 변화나 정당일체감 변화 등 보다 장기적인 변화요인이 있을 수 있고, 선거 시점에서 중요하게 부각된 이슈에 따른 선택이나 후보자 혹은 정당 지도자의 이미지에 따른 변화 등 보다 단기적인 요인들이 있을 수 있다(Bartels 2012). 예를 들어, 레니 외 저자들(Reny et al. 2019)은 2012년 대선에서 공화당 후보에 투표하지 않았던 백인노동자들이 인종

과 이민문제에 대한 태도 때문에 2016년 대선에서 트럼프에 투표했다고 보았다. 또한, 영국 패널자료를 분석한 권혁용(Kwon 2019)의 연구는 우파정당 하에서 실업 문제가 심각해졌을 때 이를 심각하게 여긴 사람일수록 좌파정당으로 투표를 변경할 확률이 높았지만, 좌파 정부 하에서의 실업률 악화는 동일한 투표 변경 효과를 가지지 못해서, 투표 변경에서의 이슈 소유(issue ownership)효과가 작용함을 보여주었다.

다른 나라 사례로 한 투표 변경에 관한 연구가 많은 데 비해, 한국 선거를 사례로 유권자의 투표 변경을 분석한 연구는 많지 않다. 국민의당이라는 외생적 요인(김진주 2019), 경제 상황에 대한 부정적 평가(이내영·정한울 2007)나 이념성향(송진미 2019)이 투표 변경의 요인으로 분석되긴 했지만, 여전히 많은 연구들이 한 시점의 선거에 집중하고 있고 이전 선거와의 투표 선택과 비교하는 투표 변경에 대한 연구는 부족하다.³⁾

이번 21대 총선에서 이전 선거와 다르게 투표한 사람이 있다면, 그 이유는 무엇일까? 이번 선거에서 가장 크게 부각된 요인은 코로나19 전염병이라는 위기 상황과 이에 대한 정부의 대응 평가이슈였다. 총선 직후 언론의 분석기사나 최근의 연구들은 코로나19라는 위기상황에 대한 정부의 대응을 긍정적으로 평가한 사람들이 여당에 투표할 확률이 높았다고 보았다(김만권 외 2020; 신정섭 2020; 오세재 2020).

전염병과 같은 재난 상황은 정치 행위나 정책과는 무관한 것이기 때문에 투표에 영향을 미치기 힘들다고 볼 수도 있지만, 재난 상황 이후 선거를 분석한 여러 사례를 보면 재난 상황은 재난의 발생 그 자체로도, 또한 재난에 대처하는 정치인의 반응에 따라서도 정치적 효과를 낼 수 있다.

3) 한국 선거에서 투표 변경에 관한 연구가 부족한 것은, 한국선거연구자들의 관심 부족 때문이라기보다는 투표 변경을 연구할 정량자료가 부족했던 탓이라 짐작된다. 투표 변경을 분석하기 위해서는 이전 선거와 현재 선거 시기를 모두 포함하는 패널 자료나, 일회성 설문조사에서의 이전 선거 투표 선택을 묻는 문항이 있어야 하는데, 이러한 자료들은 비교적 최근에서 만들어지기 시작했다.

루빈(Rubin 2020, 241)의 정리에 따르면 재난의 정치적 효과는 크게 두 가지 관점으로 나뉘는데, 하나는 맹목적 회고(blind retrospection) 효과이고 또 다른 하나는 조정된 회고(mediated retrospection)이다. 전자의 경우, 유권자들이 재난이 발생했다는 그 자체만으로 현직 정치인을 비난하고 심판한다는 관점으로, 폭우, 가뭄, 상어 공격이 현직 대통령의 득표율 하락에 영향을 미쳤음을 보여준 에이큰과 바텔(Achen and Bartles 2004)의 연구가 대표적인 예이다.

반면, 조정된 회고 효과는 재난 그 자체가 아니라, 재난에 대처하는 지도자의 대응에 따라 정치적 효과가 달라지는 경우이다. 즉, 정치인이 재난으로 피해를 본 지역에 재정지원이나 재난구호를 제공하는 등 정책적으로 잘 대응했다면, 유권자들이 그러한 지도자에게 표를 더 많이 주는 보상적 반응을 했다는 것이다 (Abney and Hill 1966; Bechtel and Hainmueller 2011; Gasper and Reeves 2011; Healy and Malhotra 2009; 2010; Reeves 2011; Remmer 2014).

위의 연구들에 기반한다면 코로나19 위기 역시 조정된 회고효과로 작동할 수 있다. 즉, 일차적으로 정부가 코로나19에 잘 대처했다고 생각하는 사람들일수록 이번 21대 총선에서 민주당 후보에 투표하거나 정당 명부 비례대표에서 더불어민주당에 투표할 확률이 높을 것이라고 짐작할 수 있다. 실제 코로나19에 대한 대응을 독립변수로 하여 이번 총선의 투표 행태를 분석한 신정섭(2020)의 연구 결과도 위의 가설을 지지한다.

이러한 발견에 기반하여, 본 연구는 코로나19에 대한 대응이 투표 변경의 주요 원인이라고 주장한다. 지난 선거에서 더불어민주당에 투표한 사람들의 경우, 이미 더불어민주당과 대통령에 대한 우호적인 태도를 가지고 있을 것이기 때문에, 정부의 코로나19 대응도 긍정적으로 평가할 확률이 높고 이번 21대 총선에서도 역시 더불어민주당에 투표할 확률이 높다.

보다 흥미로운 부분은 이전 선거에서 더불어민주당에 투표하지 않은 사람 중 코로나19에 대한 정부의 대응을 긍정적으로 평가하는 사람들의 투표 선택이다. 만약 코로나19 대응의 긍정평가가 조정적 회고효과로 작동한다면, 지난 선거에

서 더불어민주당에 투표하지 않은 사람들도 투표 선택을 바꿀 것이라고 예상할 수 있다. 즉, 이전 선거에서 민주당에 투표하지 않았지만, 현재 정부의 코로나19 대응을 긍정적으로 평가하는 사람들이라면, 정부대응에 대해 호의적으로 평가하지 않은 사람들에 비해서 이번 21대 총선에서 더불어민주당에 투표할 확률이 높을 것이다.

가설 1 코로나19 대응과 투표 변경 간 상호작용 효과:

20대 총선에서 민주당에 투표하지 않았지만, 정부가 코로나19에 대한 대응을 잘 했다고 평가하는 사람이라면, 긍정적으로 평가하지 않은 사람들에 비해서 이번 21대 총선에서 더불어민주당에 투표할 확률이 높을 것이다.

가설 1에 기반한 이론적 예측은 <그림 1>의 네 가지 그림으로 표현할 수 있다. x축은 코로나19에 대한 정부 대응평가이며, y축은 21대 총선에서 민주당에 투표할 확률이다. 그래프 안의 두 선 중 실선은 지난 20대 총선에서 민주당에 투표한 사람들을 나타내며 점선은 민주당에 투표하지 않은 사람들을 나타낸다. 이전 선거의 투표 선택과 코로나 대응에 대한 평가 변수 간 상호작용이 어떤 효과를 가지는가에 따라서 <그림 1>의 네 가지 그림과 같은 이론적 예측이 가능하다.

만약 이전 선거에서의 투표 선택이 현재 선거에서 전혀 영향을 못 미치고 코로나19 대응 변수만 영향을 미친다면, 상호작용 효과는 그림 (1)과 같이 나타날 것이다. 즉, 이전 선거에서 민주당에 투표했던 사람들이나 그렇지 않은 사람들 모두, 코로나19 대응을 부정적으로 평가하면 이번 선거에서 민주당에 투표할 확률이 낮을 것이고, 코로나 19 대응을 긍정적으로 평가하면 이번 선거에서 민주당에 투표할 확률이 높을 것이다. 그러나 현실적으로 많은 유권자가 정당일체감이나 이념, 지역주의, 세대 등의 이유로 이전 선거에서 투표했던 정당에 다시 투표하는 경우가 많으며, 특히 이번 21대 총선에서 민주당의 압도적 승리는 기존의 민

주당 지지자들의 민주당에 대한 투표를 전제하는 것이므로 그림 (1)과 같은 결과는 비현실적이다. 반대로 그림 (2)는 정부의 코로나19에 대한 대응평가가 전혀 영향력이 없고 이전 선거투표 선택만이 유의미한 경우인데, 이 역시 이번 21대 총선의 상황과 맞지 않으므로 그림 (2)와 같은 결과도 나타나지 않을 것이다.

〈그림 1〉 이론적 예측

그림 (1) 코로나19 변수의 효과만 강하고, 당파적 효과가 없다면,

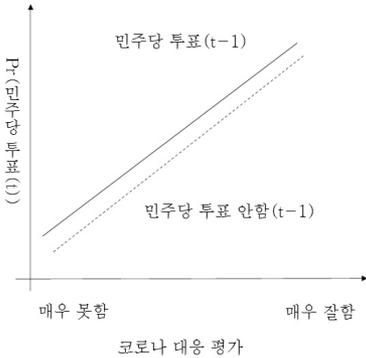


그림 (2) 코로나19 변수의 효과가 없고, 당파적 효과만 강하다면,

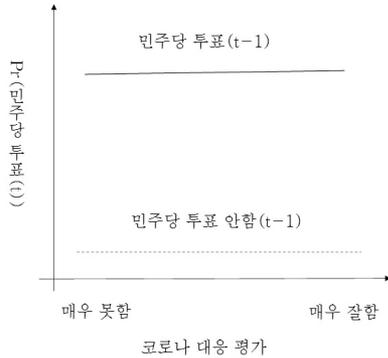


그림 (3) 당파적 효과가 있고, 코로나19 변수의 효과가 강하게 작동한다면,

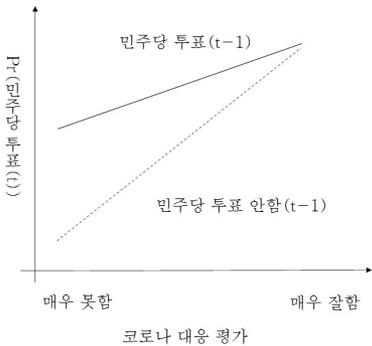
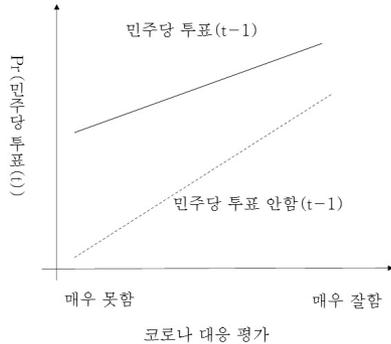


그림 (4) 당파적 효과가 있고, 코로나19 변수의 효과가 약하게 작동한다면,



두 변수 간 상호작용 효과가 작동한다면 그림 (3)이나 그림 (4)와 같은 상황이 예상된다. 그림 (3)은 이전 선거의 투표 선택이 영향을 미치는 상태에서 코로나 19 대응평가에 대한 변수의 효과가 강하게 작동했을 경우를 나타낸다. 이전 선거에서 민주당에 투표했던 사람들은 이번 선거에서도 민주당에 투표할 확률이 높은 편인데, 이러한 확률은 정부가 코로나19에 대한 대응을 잘했다고 평가할 때 더 증가할 것이다. 이전 선거에서 민주당에 투표하지 않은 사람 중에서 정부의 코로나19 대응을 부정적으로 평가하는 사람들이라면 민주당에 투표할 확률이 가장 낮겠지만, 코로나 대응평가가 긍정적일수록 이들이 민주당에 투표할 확률이 증가한다.

그림 (4)도 그림 (3)과 유사하지만, 그림 (3)과 그림 (4)의 차이는 코로나19 대응 평가변수의 영향력이 얼마나 큰가에 달려있다. 그림 (3)은 코로나19 대응에 대한 긍정평가가 높을 때, 이전 선거에서 민주당에 투표하지 않았던 사람들도 이전 선거에서 민주당에 투표했던 사람들과 동일한 수준으로 민주당에 투표할 확률이 높아지는 상황이다. 그림 (4)는 이전 선거에서 민주당에 투표하지 않았던 사람들이 코로나 대응에 대한 평가가 긍정적으로 증가할수록 민주당에 투표할 확률이 증가하지만, 그것이 이전 선거에서 민주당에 투표한 사람들만큼 높아지는 않는 상황이다. 즉, 코로나19 대응으로 인한 긍정평가가 부분적인 효과를 가진다고 볼 수 있다.

서론에서 언급했듯이 가설 1의 함의 중 하나는 이번 21대 총선에서의 더불어 민주당의 승리가 코로나19라는 이례적인 위기상황이 만든 결과라는 것일 것이다. 이런 해석에 대한 가장 큰 경쟁가설 중 하나는 야당심판론이다. 선거 기간 동안 야당 일부 의원들의 막말, 공천 파동 등 야당의 무능한 모습으로 인해 야당을 바람직한 대안세력으로 보지 않은 국민들이 제1야당인 미래통합당을 찍지 않고 여당에 투표했다는 해석이다. 예를 들어 장승진(2020)의 연구는 이번 총선에서 여야 정당의 활동에 대해 부정적으로 평가한 사람들일수록 대통령의 국정운영평가에 따라 투표했음을 보여주는데, 이 연구의 함의 역시 21대 총선이 코로나

19라는 외생적인 요인에만 좌우된 선거가 아니라, 여야 정당의 활동에 대한 유권자의 평가라는 내생적 요인에 영향을 받은 선거임을 보여준다.

이전 선거에서 민주당에 투표했던 사람에게는 야당심판론이 크게 영향을 미치지 않을 것이다. 이들은 야당심판론이 없었어도 미래통합당에 투표하지 않을 확률이 높은 사람들이기 때문이다. 흥미로운 질문은 야당심판론이 이전 선거에서 민주당에 투표하지 않았던 사람들에게 작동했을까이다. 만약 이들이 야당심판론에 공감했다면 이전 선거와 달리 여당에 투표할 확률이 높을 것이고 그렇지 않다면 이번 선거에서도 동일한 선택을 했을 것이다. 즉, 이번 선거에서 야당심판론이 어떻게 작동했는지 확인하기 위해서는 야당심판론과 이전 선거 투표 간 상호작용 효과를 확인해야 한다. 가설 2의 상호작용 효과에 대한 이론적 예측 역시 <그림 1>과 동일하다.

가설 2 야당심판론과 투표 변경 간 상호작용:

20대 총선에서 민주당에 투표하지 않았지만, 야당심판론에 공감하는 사람이라면, 그렇지 않은 사람들에 비해서 이번 21대 총선에서 더불어민주당에 투표할 확률이 높을 것이다.

III. 경험분석

1. 자료와 변수측정

본 연구의 경험 분석을 위해서 한국정치학회와 한국정당학회가 코리아리서치에 의뢰하여 총선 직후인 2020년 4월 16일부터 5월 11일까지 실시한 여론조사인 제21대 국회의원 총선거 유권자 정치의식조사를 사용했다. 종속변수인 21대 총선 투표 선택은 지역구와 정당 명부 비례대표 선거를 따로 구분하여, 지역구에서

더불어민주당 후보에 투표한 사람을 1로, 나머지 정당의 후보에게 투표한 사람을 0으로 한 지역구투표 더미 변수를 생성했다. 비례대표 선거에서는 더불어민주당에 투표한 사람을 1로, 나머지 정당에 투표한 사람을 0으로 한 비례투표 더미 변수를 생성했다. 두 변수 모두에서 기권이나 모름이라고 응답한 경우는 0으로 하여 대조군에 포함했다.⁴⁾

독립변수 중 하나는 20대 총선 투표 선택이다. 분석의 결과를 해석할 때, 이전 선거에서 민주당에 투표하지 않은 사람들의 선택을 중심으로 해석하는 것이 가설과 일치하며 이해가 직관적이므로, 20대 국회의원 지역구 선거에서 더불어민주당 이외 다른 정당의 후보에 투표했거나 기권한 사람을 1로, 더불어민주당 후보에게 투표한 사람을 0으로 한 더미 변수(20대 총선 지역구 민주당 비투표)를 생성했다. 비례대표 선거 역시 동일하게 더불어민주당 외 나머지 정당에 투표했거나 기권한 사람을 1로, 더불어민주당에 투표한 사람을 0으로 한 비례투표 더미 변수(20대 총선 비례대표 민주당 비투표)를 생성했다. 기권을 결측값으로 처리하여 분석한 경우도 결과는 유사했다.

또 다른 독립변수는 정부의 코로나19 대응에 대한 평가이다. 정부의 코로나19에 대한 대응에 대해 어떻게 생각하느냐고 묻는 문항에 대해서 매우 잘못하고 있다는 답변을 1로, 대체로 잘못하고 있다고 응답을 2로, 대체로 잘하고 있다는 응답을 3으로, 그리고 매우 잘하고 있다는 응답을 4로 한 4점 척도로 코딩하였다.

야당심판론은 이번 선거는 야당을 심판하는 선거라는 의견에 대해 얼마나 공감하느냐는 질문을 사용하여 측정하였다. 위 의견에 전혀 공감하지 않는다면 1

4) 투표에 참여해서 특정한 정당을 선택하는 것과 기권하는 것의 논리적 이유가 다르기 때문에 투표 선택에 관한 연구들은 보통 기권이나 모름 응답을 결측값으로 처리한다. 그런데 이번 21대 총선의 경우, 코로나 19 대응이나 야당심판론으로 인해 기존에 투표하지 않았던 사람들이 투표할 결심을 하거나, 반대로 새누리당에 투표했던 사람들이 투표를 포기했을 가능성이 있다. 그러므로 기권한 사람들도 대조군에 포함하여 분석해야 한다고 생각하여, 0으로 코딩하고 분석에 포함했다. 분석의 타당성을 확인하기 위해 추가로 기권했거나 모름이라고 응답한 사람들을 결측값으로 처리하여 같은 분석을 시행했는데, 그 결과는 본문의 결과와 크게 다르지 않았다.

점, 별로 공감하지 않는다면 2점, 대체로 공감하면 3점, 그리고 매우 공감하면 4점인 4점 척도로 코딩하였다.

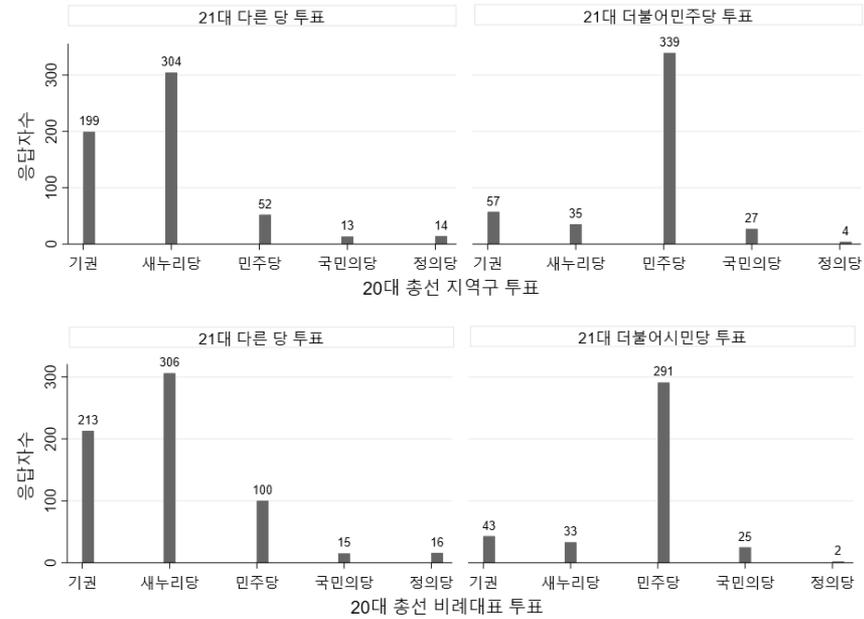
통제변수로는 투표 선택에 영향을 미치는 이념성향을 확인하기 위해서 자기평가이념과 정책 태도가 포함되었고, 가계소득, 학력, 연령, 성별, 현 거주지와 같은 인구통계학적 변수들도 포함되었다. 자기평가이념은 가장 진보를 0점으로 하고 가장 보수를 10점으로 한 11점 척도의 변수이다. 자기평가방식으로 이념을 측정하는 것은 주관성의 한계가 있을 수 있으므로, 이념의 대리지표로 정책에 대한 태도를 추가로 활용하였다. 노동, 소득분배, 복지확대, 최저임금 등의 경제영역, 북한과의 대화, 금강산관광 재개 등 대북문제 영역과 동성애나 입시문제 등 사회영역을 망라한 총 17개의 문항에 대한 찬반 의견을 합해서, 진보에서부터 보수로 갈수록 수치가 커지는 4점 척도로 만들었다. 가계소득은 가족 한 달 가구소득을 100만 원 미만에서부터 1,000만 원 이상까지 각 100만 원 단위로 응답하게 한 11점 척도이며, 학력은 초등학교 졸업 이하에서 대학원 박사 재학 이상까지 총 7점 척도로 된 변수이다. 지역주의 성향을 통제하기 위해서 본인의 고향이 영남 지역이라고 한 사람을 1로 하고 나머지를 0으로 한 영남 고향 더미 변수와 본인의 고향이 호남지역이라고 한 사람을 1로 하고 나머지 지역 거주지는 0으로 한 호남 고향 더미를 각각 생성했다.

설문조사에는 총 1,044명이 응답했지만 자신의 이념을 모른다고 응답한 37명을 결측값 처리하여 분석에서 제외했기 때문에 실제 통계분석에 사용된 응답자 수는 1,007명이다. 통계분석에 사용된 변수들의 기초통계는 <표 1>에서 확인할 수 있다.

〈표 1〉 기초 통계

	사례 수	평균	표준편차	최솟값	최댓값
21대 총선 투표					
지역구 민주당 투표	1,007	0.456	0.498	0	1
비례대표 민주당 투표	1,007	0.387	0.487	0	1
20대 총선 투표					
지역구 민주당 비투표	1,007	0.615	0.487	0	1
비례대표 민주당 비투표	1,007	0.634	0.482	0	1
코로나19 대응평가	1,007	2.875	0.662	1	4
야당심판론	1,007	2.642	0.815	1	4
자기평가이념	1,007	5.081	2.263	0	10
정책태도	1,007	2.305	0.475	1.021	4
가계소득	1,007	4.953	1.653	1	11
학력	1,007	3.829	1.006	1	6
연령	1,007	47.375	14.441	20	85
여성	1,007	0.501	0.500	0	1
영남 고향	1,007	0.292	0.455	0	1
호남 고향	1,007	0.170	0.376	0	1

<그림 2> 20대와 21대 총선 투표 비교



통계분석을 시행하기 전에 설문응답자 중 몇 명의 사람들이 더불어민주당에 투표했는지 확인해볼 필요가 있다. <그림 2>에서 확인할 수 있듯이 20대 총선의 지역구 선거에서 민주당 후보를 찍지 않았거나 기권했는데 이번 총선에서 민주당 후보에 투표한 사람은 123명으로 전체 응답자 1,044명 중 11.78%이다. 정당 명부 비례대표 선거의 경우 113명(10.82%)이 20대 총선에서 다른 정당에 투표하거나 기권했지만, 이번 21대 선거에서 더불어민주당에 투표했다.)

5) 설문응답자의 대략 11% 정도가 지역구 선거와 비례대표 선거에서 이전 투표와 다른 선택을 했는데, 이것이 많은지 적은지의 판단은 주관적일 수 있다. 참고로 이번 선거에서 서울의 총 47개 선거구의 평균 득표율 차이는 10.48%였고, 당선자와 2위 득표자 간 득표율 차이가 10% 이내인 지역구는 47개 중 14개였다. 당선자와 차점자의 득표 차이가 가장 적은 곳은 서울 용산으로 총 809표 (0.7%p) 차이였다.

2. 통계분석

본 연구의 가설들을 확인하기 전에 코로나19와 야당심판론이 이번 총선에 영향을 미친 유의미한 변수였는지를 먼저 확인해볼 필요가 있다. <표 2>는 21대 총선 지역구 투표 선택을 종속변수로 한 이분형 로지스틱 회귀분석 분석 결과이다. 모델 1과 모델 3은 가설 1의 독립변수인 정부의 코로나19에 대한 대응평가만을 확인한 모델이고 모델 2와 모델 4는 가설 2인 야당심판론의 효과를 확인한 모델이며, 모델 5와 모델 6은 두 변수를 모두 포함한 결과이다. 모델 1, 3, 5는 지역구 투표가 종속변수인 모델이며, 모델 2, 4, 6은 비례대표 투표가 종속변수인 모델이다.

이번 선거 직후 나온 분석들과 유사하게 정부가 코로나19에 대한 대응을 잘했다고 생각할수록 또한 야당심판론에 공감할수록 더불어민주당에 투표할 확률도 높았다. <표 2>의 결과를 통해서, 본 연구의 주제인 20대와 21대 간 투표 변경이 아니라 21대 투표 선택만을 고려했을 때에도 코로나19와 야당심판론이 유의미한 변수임을 알 수 있다. 그리고 이러한 결과는 가설 1과 가설 2가 주장하는 상호작용 효과의 전제가 타당함을 확인해주는 결과이기도 하다.

〈표 2〉 21대 총선 투표: 코로나 19와 야당심판론의 효과

	모델 1	모델 2	모델 3	모델 4	모델 5	모델 6
코로나19 정부 대응 평가	0.733*** (0.161)		0.573*** (0.154)		0.504** (0.165)	0.403* (0.159)
야당심판론		1.053*** (0.136)		0.738*** (0.123)	0.983*** (0.137)	0.680*** (0.126)
자기평가이념	-0.770*** (0.067)	-0.744*** (0.067)	-0.586*** (0.055)	-0.555*** (0.055)	-0.720*** (0.067)	-0.537*** (0.056)
정책태도	-0.190 (0.190)	-0.211 (0.185)	-0.189 (0.186)	-0.195 (0.177)	-0.008 (0.199)	-0.033 (0.190)
가계소득	0.154** (0.060)	0.165** (0.062)	0.022 (0.058)	0.022 (0.060)	0.149* (0.064)	0.007 (0.060)
학력	-0.039 (0.120)	-0.079 (0.125)	-0.017 (0.117)	-0.041 (0.118)	-0.096 (0.127)	-0.053 (0.119)
연령	0.020* (0.008)	0.017* (0.008)	0.019* (0.007)	0.016* (0.007)	0.015+ (0.008)	0.015* (0.007)
여성	-0.288 (0.177)	-0.298 (0.185)	-0.043 (0.167)	-0.014 (0.170)	-0.291 (0.187)	-0.005 (0.172)
영남 고향	-0.248 (0.197)	-0.284 (0.204)	-0.497* (0.198)	-0.505* (0.198)	-0.264 (0.207)	-0.495* (0.200)
호남 고향	1.565*** (0.347)	1.480*** (0.349)	0.955*** (0.263)	0.881*** (0.264)	1.466*** (0.349)	0.870*** (0.264)
상수	0.419 (1.073)	-0.048 (0.935)	0.177 (1.002)	-0.044 (0.897)	-1.680 (1.113)	-1.351 (1.039)
관찰개수	1,007	1,007	1,007	1,007	1,007	1,007
Pseudo R-squared	0.401	0.437	0.308	0.328	0.443	0.333
Log likelihood	-415.8	-391	-465	-451.6	-386.9	-448.5

Robust standard errors in parentheses.

*** p<0.001, ** p<0.01, * p<0.05, + p<0.1

<표 3>은 본 연구의 주요 주장인 가설 1과 가설 2를 검증한 이분형 로지스틱 회귀분석 모델 결과이다. 종속변수는 21대 선거에서 더불어민주당에 투표했는지 여부를 측정하는 더미 변수이다. 모델 1, 3, 5는 지역구 투표결과이고, 모델 2, 4, 6은 비례대표투표결과이다. 모델 1과 모델 2는 이전 선거의 투표 선택과 정부의 코로나19 대응평가 간 상호작용모델(가설 1)의 결과이며, 모델 3과 모델 4는 이전 선거의 투표 선택과 야당심판론 간 상호작용모델(가설 2)의 결과이다. 모델 5와 6은 코로나19 대응과 야당심판론을 함께 포함한 모델이다.

모델 1과 2의 첫째 줄과 둘째 줄에서 알 수 있듯이 가설 1의 예상대로 20대 총선에서 민주당에 투표했던 사람들일수록 이번 21대 선거에서도 민주당에 투표할 확률이 높았고, 정부의 코로나19에 대한 평가가 긍정적인 사람일수록 민주당에 투표할 확률도 높았다. 또한, 모델 3과 모델 4의 넷째 줄에서 알 수 있듯이 가설 2의 예상대로 야당심판론에 공감한 사람일수록 21대 총선에서 더불어민주당에 투표할 확률 역시 높았다. 상호작용 효과의 해석은 각각 <그림 3>과 <그림 4>를 통해 더욱 쉽게 이해할 수 있다. <그림 3>은 모델 1과 2의 상호작용 효과이며, <그림 4>는 모델 3과 4의 상호작용 효과이다.

<표 3> 가설 1과 가설 2에 대한 로지스틱 회귀분석결과

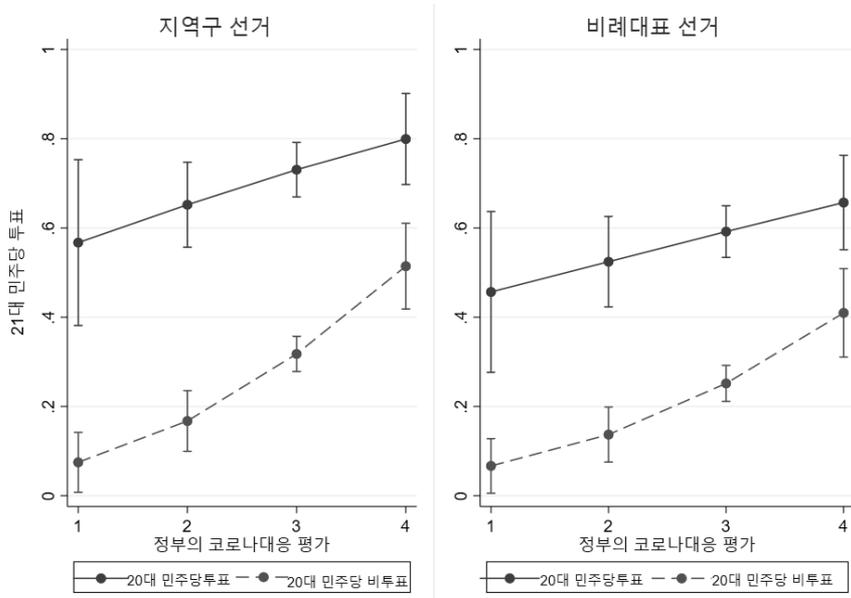
	모델 1 지역구 투표	모델 2 비례대표 투표	모델 3 지역구 투표	모델 4 비례대표 투표	모델 5 지역구 투표	모델 6 비례대표 투표
20대 민주당 비투표	-4.595*** (1.114)	-3.546*** (0.979)	-5.572*** (0.912)	-4.338*** (0.751)	-5.751*** (1.228)	-4.479*** (1.044)
코로나19 정부 대응 평가	0.501+ (0.287)	0.341 (0.228)			0.514+ (0.294)	0.356 (0.231)
20대 민주당 비투표 * 코로나19 평가	0.697+ (0.374)	0.570+ (0.318)			0.173 (0.390)	0.136 (0.332)

야당심판론			0.320 (0.250)	0.167 (0.182)	0.297 (0.251)	0.152 (0.184)
20대 민주당 비투표 * 야당심판론			1.156*** (0.323)	0.936*** (0.259)	1.016** (0.329)	0.831** (0.271)
자기평가이념	-0.587*** (0.069)	-0.416*** (0.058)	-0.596*** (0.071)	-0.414*** (0.060)	-0.565*** (0.072)	-0.393*** (0.061)
정책태도	0.158 (0.217)	0.068 (0.193)	0.078 (0.216)	-0.019 (0.188)	0.327 (0.235)	0.156 (0.201)
가계소득	0.165* (0.072)	-0.010 (0.063)	0.169* (0.073)	-0.010 (0.062)	0.145+ (0.075)	-0.027 (0.063)
학력	-0.084 (0.144)	-0.020 (0.128)	-0.089 (0.144)	-0.033 (0.128)	-0.114 (0.147)	-0.047 (0.129)
연령	0.008 (0.009)	0.010 (0.008)	0.006 (0.009)	0.008 (0.008)	0.003 (0.009)	0.006 (0.008)
여성	-0.095 (0.203)	0.109 (0.181)	-0.087 (0.214)	0.126 (0.184)	-0.079 (0.217)	0.134 (0.186)
영남더미	0.026 (0.246)	-0.336 (0.228)	-0.012 (0.256)	-0.365 (0.229)	0.032 (0.256)	-0.337 (0.231)
호남더미	1.312*** (0.305)	0.837** (0.256)	1.400*** (0.330)	0.843** (0.263)	1.373*** (0.330)	0.823** (0.264)
상수	1.509 (1.356)	0.994 (1.143)	2.378+ (1.227)	1.845+ (1.045)	0.585 (1.488)	0.551 (1.238)
관찰갯수	1,007	1,007	1,007	1,007	1,007	1,007
Pseudo R-squared	0.519	0.387	0.548	0.404	0.554	0.409
Log likelihood	-333.5	-412.2	-313.7	-400.4	-309.2	-397.5

Robust standard errors in parentheses.

*** p<0.001, ** p<0.01, * p<0.05, + p<0.1

<그림 3> 이전 선거의 투표 선택과 코로나19 대응 평가 간 상호작용 효과

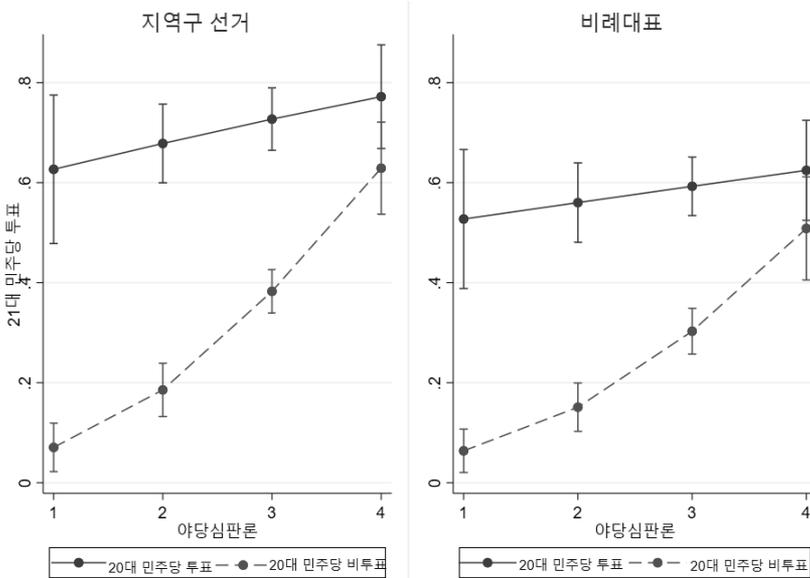


<그림 3>의 왼쪽 그림은 <표 3>의 모델 1을 사용하여 21대 총선의 지역구 선거에서 더불어민주당 후보에 투표할 확률을 나타낸 그림이고, 오른쪽 그림은 <표 3>의 모델 2를 사용하여 비례대표 선거에서 더불어민주당에 투표할 확률을 나타낸 그림이다. 두 그림의 실선에서 알 수 있듯이 20대 선거에서 민주당에 투표한 사람일수록 다른 정당에 투표한 사람보다 더불어민주당에 투표할 확률이 높으며, 이런 확률은 정부의 코로나19에 대한 평가가 긍정적일수록 더욱 높아진다.

보다 중요한 부분은 점선으로 표현된 20대 선거에서 민주당에 투표하지 않은 사람들인데, 이들은 이번 총선에서도 더불어민주당에 투표할 확률이 낮지만, 정부의 코로나19 대응을 긍정적으로 평가할수록 그 확률이 높아지고 있다. 그러나 긍정평가가 가장 높은 지점까지 가더라도 민주당을 투표할 확률이 이전 선거에서 민주당에 투표한 사람들의 확률과 가까워지지 않는다. 즉, 이는 <그림 1>의

이론적 예측 중 그림 (4)에 더 가까운 결과로써, 코로나19 대응평가의 효과가 약하게 존재하는 경우이다.

<그림 4> 이전 선거의 투표 선택과 야당심판론 간 상호작용 효과

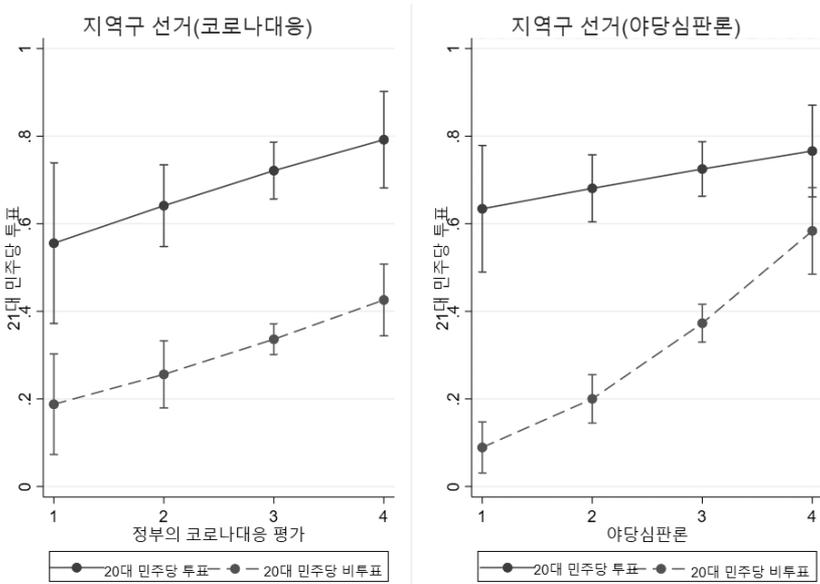


<그림 4>는 20대 총선의 투표 선택과 야당심판론 간 상호작용 효과를 보여주는 그림이다. 왼쪽 그림은 <표 3>의 모델 3을 사용한 그림이고, 오른쪽 그림은 <표 3>의 모델 4를 사용한 그림이다. 이전 선거에서 민주당에 투표한 사람들일수록 이번 총선에서도 민주당에 투표할 확률이 높고, 이전 선거에서 민주당에 투표하지 않은 사람들은 이번 선거에서도 동일하게 민주당에 투표하지 않을 확률이 높다. 그러나 후자 중 야당심판론에 공감하는 사람들일수록 더불어민주당에 투표할 확률이 높아지는데, 흥미로운 점은 야당심판론에 매우 공감하는 사람들(x축의 4점)의 확률이다. 이전까지는 20대 선거 때 민주당에 투표했던 사람과

아닌 사람들 간의 투표 확률이 확연한 차이가 있었는데, 야당심판론에 매우 공감한 사람들의 경우는 이전 선거에서 민주당을 찍었던 사람들이나 찍지 않았던 사람들 간에 통계적으로 유의미한 차이가 없이 둘 다 더불어민주당에 투표할 확률이 높았다. 이러한 결과는 <그림 1>의 이론적 예측에서 그림 (3)에 해당하는 결과로, 야당심판론의 효과가 강함을 의미한다.

그렇다면 코로나19의 효과와 야당심판론의 효과 중 무엇이 투표 변경에 더 큰 영향을 미쳤을까? 이 질문에 대한 답은 두 상호작용변수를 모두 함께 모델에 포함한 <표 3>의 모델 5와 6을 통해 알 수 있다. <그림 5>는 <표 3>의 모델 5를 사용하여 코로나19 대응평가와 야당심판론 변수의 영향력을 보여준 그림이다.

<그림 5> 코로나대응평가 vs 야당심판론



<그림 5>의 결과는 <그림 3>과 <그림 4>의 결과와 동일하다. 즉, 코로나19대

응 평가변수와 야당심판론을 함께 모델에 포함하여 각각의 영향력을 비교했을 때에도, 이전 선거에서 민주당에 투표하지 않은 사람이지만 코로나19 대응을 긍정적으로 평가할수록 이번 총선에서 민주당에 투표할 확률이 높았다. 또한 이전 선거에서 민주당에 투표하지 않은 사람 중 야당심판론에 공감하는 사람일수록 민주당에 투표할 확률이 높았다. 그리고 코로나19의 효과와 야당심판론의 효과가 함께 비교될 때에도 야당심판론의 효과가 더 컸다. 코로나19에 대한 정부 대응의 긍정평가가 이전에 민주당에 투표하지 않았던 이들의 민주당 투표확률을 올려주긴 했지만, 그 증가 값이 이전 선거에서 민주당에 투표했던 이들의 확률만큼 높지는 않았다. 그러나 야당심판론의 경우, 야당심판론에 매우 공감한 사람들은 이전 선거 투표 선택과 무관하게 모두 이번 선거에서 더불어민주당에 투표할 확률이 높았다.⁶⁾

3. 추가분석: 이념, 지역, 세대별로 민주당에 투표하지 않을 사람들의 선택은?

코로나19라는 외생요인이 없었더라면 21대 총선에서 더불어민주당이 승리할 수 있었을까? 이 질문에 답하기 위해 2절의 분석은 민주당에 투표하지 않을 확률이 높은 사람들을 이전 20대 총선에서 민주당에 투표하지 않았던 사람들로 간주하여 이들의 투표 변경 여부 및 그 결정요인을 분석한 결과였다.

그러나 코로나19가 없는 통상적인 정치환경에서 선거가 진행되었다면 민주당에 투표하지 않을만한 사람들은 이들만은 아닐 것이다. 한국선거연구에서 투표 선택의 중요한 변수로 언급되는 요소인 이념, 지역, 세대 요인을 기준으로 보면,

6) 통제변수에 대통령 국정 운영평가를 포함할 것을 권유한 심사평이 있었는데, 이번 총선에서 코로나19 대응평가와 대통령 국정 운영평가는 개념적으로나 통계적으로 상관성이 매우 높아서 통제변수로 넣지 않았다. 그러나 분석의 강건함을 확인하기 위해서 <표 3>과 동일한 모델에 통제변수에 대통령 국정 운영평가를 넣어서 추가분석을 한 결과, 코로나19 대응변수의 통계적 유의미성은 사라졌지만 야당심판론의 효과는 변하지 않아서, 본 연구의 주장과 크게 다르지 않음을 알 수 있다.

보수성향의 이념을 가진 사람, 고향이 영남인 사람들, 그리고 노년층일수록 더불어민주당에 투표할 확률이 낮다. 만약 이들이 코로나19에 대한 정부의 대응에 영향을 받아 21대 총선에서 더불어민주당에 투표했다면, 이번 선거의 더불어민주당의 승리는 코로나19 위기에 대한 긍정 대응으로 인한 승리라고 판단할 수 있을 것이다. 반대로, 민주당에 투표할 확률이 적은 특징을 가진 사람들이 코로나19대응에 대한 의견과 무관하게 민주당을 찍지 않았다면 이번 선거를 코로나19 위기에 대한 대응평가가 영향을 끼친 선거라고 결론 내릴 수 없을 것이다. 이를 확인하기 위해서 3절에서는 민주당에 투표할 확률이 낮은 보수, 영남출신 및 노년층의 투표 선택을 <표 3>와 동일한 방식으로 분석했다.

우선, 자기평가이념이 보수라고 응답한 384명 중 지역구 선거에서 더불어민주당 후보에 투표한 사람은 55명(14.32%, 전체 응답자 1,007명 중 5.46%)이고, 비례대표 선거에서 더불어민주당에 투표한 사람은 45명(11.72%, 전체 응답자 1,007명 중 4.47%)이다. 고향이 영남지역인 사람 318명 중에서는 지역구에서 더불어민주당 후보에 투표한 사람은 74명(23.27%, 전체 응답자 1,044명 중 7.09%)이며, 비례대표 선거에서 더불어민주당에 투표한 사람은 57명(17.92%, 전체 응답자 1,044명 중 5.46%)이다. 60세 이상 노년층 278명 중에서 지역구 선거에서 민주당에 투표한 사람은 98명(35.25%, 전체 응답자 1,044명 중 9.39%)이고, 정당 명부 선거에서 더불어민주당에 투표한 사람은 88명(31.65%, 전체 응답자 1,044명 중 8.43%)이다.

〈표 4〉 민주당에 투표할 확률이 낮은 이들의 투표 선택

	모델 1 이념별	모델 2 영남출신별	모델 3 노년세대별
코로나19 정부 대응 평가	0.657*** (0.186)	0.668** (0.203)	0.488** (0.189)
보수 * 코로나19 평가	-0.062 (0.315)		
보수(더미변수)	-3.488*** (0.992)		
야당심판론	0.911*** (0.144)	1.023*** (0.167)	1.105*** (0.167)
보수 * 야당심판론	0.648* (0.302)		
영남 * 코로나19 평가		-0.386 (0.310)	
영남 * 야당심판론		-0.058 (0.283)	
노년 * 코로나19 평가			0.140 (0.367)
노년 * 야당심판론			-0.447 (0.286)
노년(60세 이상 더미)			0.957 (1.153)
자기평가이념		-0.742*** (0.065)	-0.700*** (0.066)
정책태도	-0.180 (0.193)	-0.116 (0.219)	0.021 (0.196)

가계소득	0.153** (0.060)	0.128* (0.065)	0.139* (0.064)
학력	-0.059 (0.117)	-0.150 (0.124)	-0.172 (0.120)
연령	0.008 (0.008)	0.017* (0.008)	
여성	-0.290+ (0.174)	-0.305 (0.188)	-0.291 (0.187)
영남더미	-0.456* (0.200)	0.737 (1.029)	-0.248 (0.209)
호남더미	1.603*** (0.307)		1.502*** (0.344)
상수	-4.345*** (1.079)	-1.404 (1.184)	-1.151 (1.043)
관찰갯수	1,007	1,007	1,007
Pseudo R-squared	0.375	0.424	0.442
Loglikelihood	-433.9	-399.5	-387.4

Robust standard errors in parentheses.

*** p<0.001, ** p<0.01, * p<0.05, + p<0.1

<표 4>는 민주당에 투표할 확률이 낮은 특징을 가진 사람들이 코로나19 대응 평가에 따라 혹은 야당심판론에 따라 21대 총선에서 더불어민주당에 투표할 확률이 높은지를 분석한 결과이다. 보수이념 더미 변수와의 상호작용 분석결과는 <표 4>의 모델 1과 <그림 6>으로 확인할 수 있고, 영남 출신 더미 변수와의 상호작용 분석결과는 <표 4>의 모델 2과 <그림 7>로, 60세 이상 노년층 더미 변수와의 상호작용 분석결과는 <표 4>의 모델 3과 <그림 8>로 확인할 수 있다.

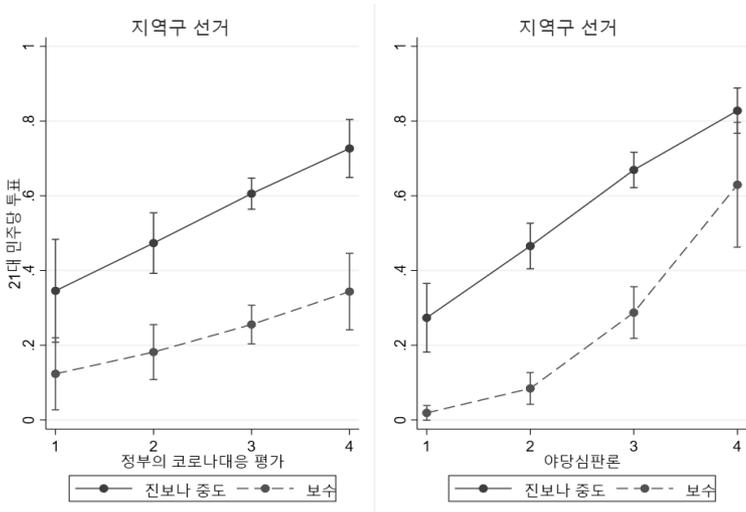
<표 4>의 모델 1과 <그림 6>에서 알 수 있듯이, 우선, 정부가 코로나19 대응을

매우 못한다고 생각하는 사람들은 어떤 이념성향을 가지고 있든 민주당에 투표할 확률이 모두 낮다. 이들을 제외하면 스스로 중도나 진보라고 생각하는 사람일수록 지역구 선거에서 더불어민주당에 투표할 확률이 높고, 보수라고 생각하는 사람일수록 더불어민주당에 투표할 확률이 낮다. 그러나 보수성향의 낮은 민주당 투표확률은 정부의 코로나19 대응에 대한 긍정평가와 비례해서 증가해서, 이념성향이 보수라서 민주당에 투표할 확률이 낮은 사람 중에서도 코로나19 대응을 긍정적으로 평가할수록 민주당에 투표할 확률이 증가함을 알 수 있다.

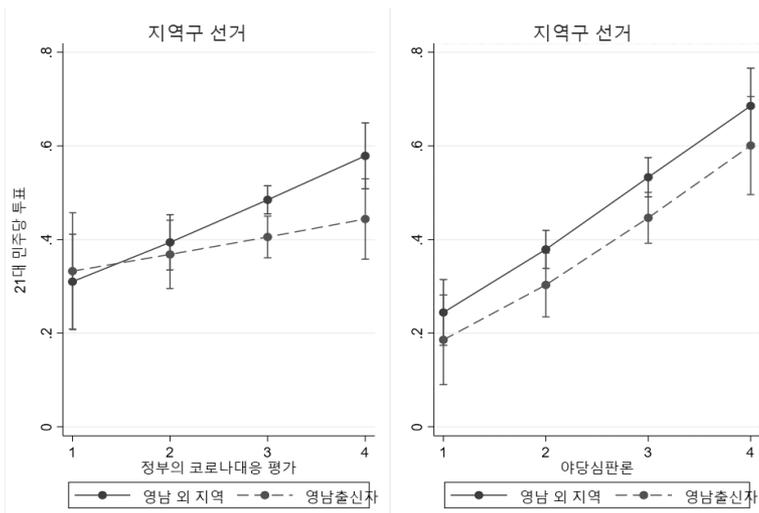
그러나 이런 코로나19로 인한 효과는 <그림 6>의 오른쪽 그림인 야당심판론과 비교한다면 그 효과가 제한적이다. 스스로 보수라고 생각하는 사람 중에서 야당심판론에 매우 공감한다면 더불어민주당에 투표할 확률이 진보나 중도성향자와 유사하게 높아지기 때문이다. 즉, 2절의 분석에서 확인한 것과 유사하게, 코로나19로 인한 긍정효과가 있지만, 야당심판론의 효과가 이보다 더 크다.

반면, 모델 2와 3의 결과를 보면 지역주의나 세대는 21대 총선의 투표 변경에 영향을 미치지 않았음을 알 수 있다. 모델 2와 <그림 7>에서 알 수 있듯이 영남 출신인 사람과 다른 지역 출신자 간의 투표 선택에 유의미한 차이가 없고, 정부의 코로나19 대응에 대한 평가에 의해 이 두 집단 간 투표확률이 유의미하게 달라지지도 않았다. 야당심판론의 효과 역시 영남출신자와 다른 지역 출신자 간 유의미한 차이가 없다. 또한, 모델 3과 <그림 8>에서 알 수 있듯이 60세 이상 노년층과 60세 미만 연령집단 간의 차이도 통계적으로 유의미하지 않았다.

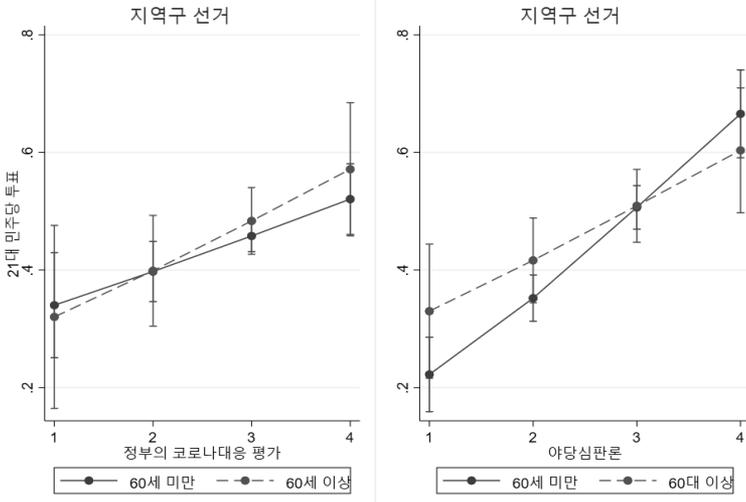
〈그림 6〉 보수 대(對) 비보수



〈그림 7〉 영남지역 거주자 대(對) 다른 지역 거주자



〈그림 8〉 60세 이상 노년층 대(對) 60세 미만 세대



IV. 결론

본 연구를 통해 무엇을 알 수 있는가? 이번 21대 총선에서 정부의 코로나19 대응에 대한 긍정평가와 야당심판론 모두 더불어민주당의 승리에 기여한 유의미한 요인임을 알 수 있다. 이전 20대 총선에서 민주당에 투표했던 사람들은 물론이고, 그렇지 않았던 사람들도 정부의 코로나19 대응에 긍정적으로 평가할수록 이번 선거에서 더불어민주당에 투표했으며, 야당심판론에 공감할수록 더불어민주당에 투표했다.

코로나19 대응과 야당심판론의 효과를 비교한다면, 둘 중 야당심판론의 효과가 더 강했다. 코로나19에 대한 정부 대응의 긍정평가가 이전에 민주당에 투표하지 않았던 이들의 민주당 투표확률을 올려주긴 했지만, 그 증가 값이 이전 선거에서 민주당에 투표했던 이들의 확률만큼 높지는 않았다. 반면, 야당심판론에 매

우 공감한 사람들은 이전 선거 투표 선택과 무관하게 모두 이번 선거에서 더불어민주당에 투표할 확률이 높았다. 추가로 이념, 출신 지역, 세대별로 민주당에 투표할 확률이 낮은 사람들의 투표 선택을 동일하게 분석했는데, 보수이념성향의 유권자 중에서도 코로나19 대응에 긍정적으로 평가할수록, 또 야당심판론에 공감할수록 민주당에 투표할 확률이 높았다.

위의 분석결과는 이번 21대 총선에서의 더불어민주당의 승리가 코로나19 대응평가만으로 만들어진 결과가 아님을 함의한다. 야당 의원의 막말이나 공천 파동 등 여당에 비해 상대적으로 무능해 보였던 야당에 대한 실망감이 더 강하게 작동하여, 이전에 민주당에 투표하지 않았던 이들과 보수이념 유권자들의 투표 변경을 만들어내었다고 해석하는 것이 타당하다. 즉, 더불어민주당의 승리는 전염병 위기에 잘 대응한 정부로부터의 이익을 통한 승리이기도 하지만, 야당의 무능으로 인한 어부지리로 더 큰 이득을 본 승리라 할 수 있다.

참고문헌

- 강명구·하세현. 2014. “지역정당에 대한 정당일체감과 지방정치.”『한국정치학회보』 48권 1호, 55-77.
- 길정아. 2013. “제19대 국회의원선거와 정당일체감: 유권자의 투표선택을 중심으로.”『한국정치연구』 22권 1호, 81-108.
- 김만권·박정은·서복경·이관후·정한울. 2020. “[좌담회] 21대 총선, 평가와 전망.” 『시민과 세계』36호, 159-175.
- 김진주. 2019. “한국 유권자의 정당지지 변경 요인.”명지대학교 대학원 박사학위 논문.
- 노지민. 2020. “여당 압승에 ‘이게 모두 황교안 탓’이라는 그 신문들”『미디어오늘』 (4월 16일) mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=206586
- 윤종빈·김윤실·정희옥. 2015. “한국 유권자의 정치신뢰와 정당일체감.” 『한국정치학회보』 14권 2호, 83-113.
- 장승진. 2020. “유권자들은 총선에서 누구를 언제 심판하는가? 제21대 총선에서 나타난 조건부 회고적 투표.” 『한국정치학회보』54권 4호, 83-105.
- 조기숙. 2013. “‘정당지지’에 기초한 선거예측 종합모형.” 『한국정치학회보』 47권 4호, 71-92.
- 조성대. 2013. “부동층에 관한 연구.” 『한국정치학회보』 47권 3호, 109-129.
- 송진미. 2019. “보수정당 지지층의 균열과 이탈:2012-2017 대선 패널데이터 분석.” 『한국정치연구』28권 1호, 109-146.
- 신정섭. 2020. “코로나19가 제21대 국회의원 선거 투표선택에 미친 영향: 정부대응 평가와 개인피해를 중심으로” 한국정치학회 하계학술대회. 서울. 8월.
- 오세제. 2020. “수구보수 청산이 촛불 민심이다: 민주당의 제21대 총선전략과 지역 세대변수 평가.”『경제와 사회』126호 174-208.
- 이내영·정한울. 2007. “이슈와 한국 정당지지의 변동.” 『한국정치학회보』 41권 1호, 31-55.
- 최준영. 2016. “정당일체감의 기능주의적 모델.” 『OUGHTOPIA』31권 1호, 299-325.

- Achen, Christopher H. and Larry M. Bartels. 2004. "Blind Retrospection Electoral Responses to Drought, Flu, and Shark Attacks." *Estudio/Working Paper* 2004/199 June 2004.
- Abney, F. Gleen and Larry B. Hill. 1966. "Natural Disasters as a Political Variable: The Effect of a Hurricane on the Urban Election," *American Political Science Review* 60(4): 974-981.
- Bechtel, Michael M. and Jens Hainmueller. 2011. "How Lasting is Voter Gratitude? An Analysis of the Short- and long-term Electoral Returns to Beneficial Policy." *American Journal of Political Science* 55(4): 852-868.
- Gaspar, John T. and Andrew Reeves. 2011. "Make It Rain? Retrospection and the Attentive Electorate in the Context of Natural Disasters." *American Journal of Political Science* 55(2): 340-355.
- Healy, Andrew and Neil Malhotra. 2009. "Myopic Voters and Natural Disaster Policy." *American Political Science Review* 103(3): 387-406.
- Healy, Andrew and Neil Malhotra. 2010. "Random Events, Economic Losses, and Retrospective Voting: Implications for Democratic Competence." *Quarterly Journal of Political Science* 103(3): 387-406.
- Hirschman, Albert. 1970. *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Kwon, Hyeok Yong. 2019. "Government Partisanship and Electoral Accountability: The Effect of Perceived Employment Situation on Partisan Vote Switching." *Political Research Quarterly* 72(3): 727-743.
- Reeves, Andrew. 2011. "Political Disaster: Unilateral Powers, Electoral Incentives, and Presidential Disaster Declarations" *Journal of Politics*. 73(4): 1142-1151.
- Remmer, Karen. 2014. "Exogenous Shocks and Democratic Accountability: Evidence from the Caribbean." *Comparative Political Studies* 47(8): 1158-1185.
- Reny, Tyler T, Loren Collingwood and Ali A Valenzuela. 2019. "Vote Switching in the 2016 Election: How Radical and Immigration Attitudes, Not Economics,

Explain Shifts in White Voting.”*Public Opinion Quarterly* 83(1): 91-113.

Rubin, Oliver. 2020. “The Political Dynamics of Voter Retrospection and Disaster Responses.” *Disasters* 44(2): 239-261.

Spoon, Jae-Jae and Heike Kluver. 2019. “Party Convergence and Vote Switching: Explaining Mainstream Party Decline across Europe.”*European Journal of Political Research* 58:1021-1042.

투고일: 2020.10.30.	심사일: 2020.11.08.	게재확정일: 2020.11.22.
------------------	------------------	--------------------

Effects of COVID-19 Crisis and Punishment on the Opposition Party on Vote Switch in the Korean 21st General Elections.

Park, Sun-kyoung | Incheon National University

What makes the victory of the Minjoo Party in the Korean 21st general elections? Some argue that government's effective reaction to COVID-19 crisis contributes to the governmental party's winning, while others mention the major opposition party's strategic mistakes. To evaluate an empirical validity of these arguments, this paper analyzes effects of these two issues on vote switch, using a post-election public opinion survey. Results from interaction models show that those who did not vote for the Minjoo Party in the 20th general election are more likely to vote for the Mijjoo Party in the 21st general election as they positively evaluate government's reaction to COVID-19 crisis. Vote switch also occurs when people agree to punish the major opposition party. This outcome implies that the Minjoo Party takes advantage of the government's effective reaction to the COVID 19 crisis and the major opposition party's mistakes, as well.

Key Words | 21st General Elections, Vote Switch, COVID-19, Punishment On the Opposition Party, Interaction Effects.

1962년 박정희의 통화개혁과 한국의 민족주의*

류상영 | 연세대학교 국제학대학원

| 국문요약 |

1962년 6월 박정희에 의해 시도된 통화개혁은 1개월 만에 실패로 끝났지만, 통화개혁의 발상과 집행 및 좌절 과정을 보면, 당시 한국의 사회적 분위기와 역사적 맥락 하에서 팽배하였고 박정희가 '상상'하고 동원하였던 민족 및 민족주의가 잘 반영되어 있다. 박정희의 민족과 민족주의 개념은 식민지 청소년으로서의 비애, 만주에서의 경험, 권력의지 등이 배경이 된 것으로 보인다. 통화개혁 과정에서 박정희가 가졌던 민족주의는 미국에 대한 경계심과 시장 및 서구 민주주의에 대한 강한 반감 등으로 요약되었다. 미국 측에 알리지 않고 비밀리에 추진된 통화개혁은 결국 미국의 압력과 그의 과도한 민족주의적 목표 설정과 정책적 오판으로 인해 좌절되었다. 이는 박정희의 경제정책은 물론 그가 추구하였던 민족주의의 의식과 형식에도 일정기간 어느 정도 의미 있는 변화를 남겼다. 이 연구는 특정한 정치적 사건과 당시 전개되었던 복잡한 역사적 사실들을, 의식과 행태 및 정책 등 민족주의 이론의 주요 구성 요소들과 연결하여 분석해 보려는 시도이다.

주제어 | 박정희, 통화개혁, 민족, 민족주의, 미국

* 이 논문은 2020년 연세대학교 학술연구비의 지원으로 이루어진 것임

1. 서론 : 통화개혁에 어떻게 민족주의가 반영되었는가?

박정희의 국가재건최고회의는 1962년 6월 10일 국내자금 조달을 위하여 통화개혁을 단행하였다. 하지만, 7월 13일 봉쇄 계정이 모두 해제됨으로써, 이 조치는 한 달여 만에 무산되었다. 박정희는 왜 통화개혁을 단행하였고, 이 통화개혁은 왜 그리고 어떻게 실패 혹은 좌절되었을까? 그리고 당시 이 같은 급진적인 경제정책과 대담한 정치적 전략이 선택되고 집행된 배경과 과정을 어떻게 해석해야 할 것인가? 이 사건에 관해서는 그동안 경제학이나 개인사 차원에서 접근한 연구들이 있지만, 필자는 이 연구에서 민족주의를 다양한 수준에서 구성하는 의식과 정책 및 제도 등의 원형과 변화를 중심으로 위의 질문들에 답하고자 한다.

통화개혁은 박정희의 집권 기간 중에서도 매우 짧은 기간에 발생하였던 사건이고, 그 영향이 크지 않았으며 다른 사안과도 연관성이 적었던 하나의 해프닝으로 보일 수 있다. 그리고 그 정책의 배경과 의미가 곧잘 순전히 경제학적 시각(배영목 2010)이나, 권위주의적 지도자의 개인적인 통치스타일에 기초하여 분석되고 해석되기도 하였다. 하지만, 사회적 역사적 맥락 없는 사건과 현상은 존재하지 않는다. 겉으로는 사회적 역사적으로 고립되고 단절된 것처럼 보이는 단순하고 일회적인 현상이나 사건도 복잡한 사회적 배경과 역사적 연속성을 내포할 수 있다. 통화개혁도 당시 한국 사회가 안고 있는 내면의 의식 혹은 정서, 정치경제적 구조와 한계, 역사적인 연속성과 굴절을 비교적 생생하게 보여주는 사례로서 연구의 필요성과 중요성이 작지 않다.

이 연구는 박정희, 유원식, 김정렴 등 당시 주요 관련자들의 회고록과 발언 내용, 정부의 회의자료 및 법안, 신문 및 잡지의 기사 등을 주요 자료로 활용하게 될 것이다. 이 자료들은 통화개혁을 둘러싼 정책결정 과정과 제도 변동에 대한 이야기는 물론, 당시 한국 사회에 잠재되어 있던 민족적 정서 및 의식 등을 확인하는데 중요한 근거가 될 것이다. 한국정부의 자료 이외에, 해당 시기의 미국 국무성 외교문서에는 통화개혁에 대한 미국의 입장과 통화개혁 집행과정에서 나타

난 한미간의 갈등이 잘 기록되어 있다. 한편, 민족주의 이론에 대한 국내외의 많은 기존 연구들과 한국의 민족주의 현상에 대한 다양한 연구들은 통화개혁 사례를 이론적으로 접근하는데 기초가 되었다.

이 논문은 아래와 같이 구성될 것이다. 제2장에서는 박정희와 박정희 시대를 둘러싼 민족주의 논쟁을 간략히 검토하고 박정희가 생각하는 민족 및 민족주의를 분석하고자 한다. 제3장은 통화개혁을 통하여 표출되었던 박정희의 민족주의를 사실적으로 묘사하게 될 것이다. 그의 소년시절부터의 개인사와 만주군관학교에서의 경험, 그리고 당시 한국 사회에 확산되었던 민족 및 민족주의의 배경 등이 분석될 것이다. 제4장은 통화개혁이 무산되는 과정에서 보여진 한미간의 갈등과 구조적 제약을 다루고자 한다. 민족주의를 정치적으로 동원하는 박정희와 이를 경계하며 관리하려는 미국 측의 생각과 전략도 분석될 것이다. 박정희가 미국, 시장, 민족주의에 대하여 가졌던 의식이나 정책의 변화들이 포착될 것이다. 결론에서는 통화개혁의 좌절에 나타난 박정희의 민족 및 민족주의에 대한 생각과 이의 변화를 다시 한번 강조하고자 한다.

II. 민족과 민족주의에 관한 논쟁과 박정희의 민족주의

1. 한국에서의 민족주의에 관한 쟁점과 시각들

민족주의라는 개념은 분석 시각과 주체, 정치 전략, 시대적 맥락과 해당 공간에 따라 복잡하고 다양하며 때로는 매우 애매하게 규정되고 사용되고 있다¹⁾. 민

1) 민족주의의 다양한 이론과 역사, 쟁점 등에 대한 개괄적 분석과 소개로는 Anthony D. Smith(2010)와 Umut Özakirimli(2010) 등이 있다. 이 논문 작성과정에서 이론적 시사점을 준 대표적 연구 Benedict Anderson(2016), John Breuilly(1994), Hobsbawm, E. and Ranger, I.(1983), Liah Greenfeld(2001), Albert Breton and Gianluigi Galeotti, eds.(1995) 등이 있다.

족 혹은 민족적이라는 개념도 단순하거나 명확하게 규정되기 어렵다. 그리고 정치현실로서 존재하는 소위 민족문제(national questions) 혹은 민족현상은 시간과 공간에 따라 복잡하게 상징되고 표출된다. 게다가 민족주의란 개념을 사용하지 않아도 민족은 존재할 수 있고 전통적 개념의 민족이 없는 사회에서도 민족주의가 확산될 수 있다. 따라서 정치현상이나 역사적 사건을 민족주의의 시각에서 해석하는 것은, 그만큼 논쟁적일 수 있지만, 여전히 유의미하다. 적어도 소위 민족이나 민족주의가, 시대와 장소를 초월하여, 어떤 정치현상이나 역사적 사건의 기원이나 핵심적인 동인으로 작용하고 있음을 부인하기 힘들기 때문이다.

한국에서의 민족주의에는, 민족 및 민족주의 이론이 갖는 보편적 성격과, 한국이 갖는 시간적 공간적 특수성이 결합되어 나타나고 있다(한홍수 2015). 한국에서의 민족주의에 대한 이론적 논쟁을 간략히 정리해 보자. 첫째, 민족의식 혹은 민족, 그리고 민족주의라는 개념이 언제 어떻게 등장하였는가에 대한 논쟁²⁾이 존재한다. 한국에서 민족이라는 단어가 처음 인쇄물에 등장한 것은 대한제국이 일제에 의하여 국권을 침탈당하고 붕괴한 해인 1900년 1월 12일 황성신문의 사설이었던 것으로 알려져 있다 (Schmid 2002, 173). 그리고 민족주의의 구체적인 동인에 대한 논쟁은 1876년 개항과 문명개화를 중시하는 외압론과, 전통에서 근대로 이행하는 과정에서 출현한 자생적인 개혁 이념과 개혁 세력을 중시하는 내

-
- 2) 한국에서 민족 및 민족주의라는 개념은 각종 개혁조치가 시도되었던 대한제국 시대부터 등장하였고, 민족주의 활동도 1905년 을사늑약 전후로 강화된 일본의 식민지 지배전략에 대하여 국권회복과 근대적 국민국가 수립을 목표로 확산되었다. 박은식은 <한국통사(1915)>에서 민족‘혼’을 강조하였고, 의열단의 선언문에 해당하는 <조선혁명선언(1923)>을 저술했던 신채호는 민족 ‘정신’을 강조하면서 한국 민족의 역사를 아와 비아의 투쟁으로 정의한 바 있다. 1930년대 이후 정인보는 동아일보 연재물 <5천년간 조선의 열(1935-1936)>에서 민족 ‘열’의 중요성을 제시하였고, 안재홍은 민족을 혈연·지역·운명 공동체로 정의하면서도 사회과학적 방법을 통해 민족의 보편성을 강조하고자 하였으며, 문일평은 민족문화와 조선정신의 핵심을 조선 ‘심’으로 규정하고 조선심의 결정체로 한글을 역설한 바 있다. 이 주장들은 대체로 민족과 민족주의의 핵심으로 ‘의식’이라는 정신적 측면을 강조하였고 신문이나 잡지를 매개체로 많이 활용하였다는 점에서 출판물 민족주의의 성격을 가진다.

압론으로 대별될 수 있다³⁾. 둘째, 한국의 민족주의와 근대성, 그리고 근대 자본주의의 관계에 관한 심도 있는 논쟁이 역사학계를 중심으로 진행된 바 있다. 크게 보면 한국 근대화의 동력은 민족주의적 역사 인식에서 창출되었고 한국 민족주의는 근대화를 추구하는 방향으로 전개되었기 때문에, 근대화와 민족주의가 한국역사에서 상호작용하였다는 점에 대하여는 이론의 여지가 없어 보인다. 셋째, 한국 민족주의에 대한 이론은 분단과 통일 문제를 피해갈 수 없다. 분단의 기원과 민족통일의 과제에 연관된 민족주의의 역할과 영향에 대한 시각차는 좀처럼 좁혀지지 않고 있다. 동서 냉전의 국제질서와 강대국 사이의 패권다툼이 한반도 분단을 가져왔다는 외인론과, 일제에 대한 독립운동과 국내의 사회경제적 구조에서 분단의 기원을 찾는 내인론이 대립하고 있다. 이 같은 쟁점은 민족주의의 기원과 범주에 대한 논쟁으로 직결될 수 있다. 근대 민족주의의 패러다임에 의하면, 근대 민족주의가 함축하고 있는 구성 요소 중 정치이념, 권력, 국가 등의 개념이 현실 정치에서 혈연 중심의 상징적인 민족 및 민족주의 개념을 무력화시킨 현상으로 민족분단을 해석할 수 있다. 민족 상징주의에 의하면, 정치적 분단과 무관하게 전통, 문화 등 민족주의의 핵심 속성은 여전히 지속되고 있는 것으로 해석 가능하다. 위의 이론적 논쟁들은, 서구에서 전개된 것처럼 민족과 민족주의에 대하여 엄밀한 개념 규정과 이론적 분석을 기초로 한 것은 아니고, 시대적 과제에 대응해 나간 주체들의 이념이나 운동을 설명하는데 민족주의 개념을 원용하는 역사적 서술 방식을 취했다고 볼 수 있다. 하지만, 이론적이고 개념적인 명확성이 아직 확보되지 않았다고 해도, 해당 사회에서 발현되었던 민족 내지는 민족주의를 부인할 수는 없다. 해당 현상을 얼마나 생생하고 깊이 있게 묘사해 낼 것인가가 학술적인 과제가 될 것이다.

그렇다면, 당시 한국의 특정한 공간과 시대적 맥락 속에서 박정희가 생각한

3) 항일운동과 민족국가 건설기에 있어서 역사학자들의 민족 개념 등에 관해서는, 조동걸·한영우·박찬승 편(1994)의 연구가 대표적이고, 한말 변혁운동과 독립운동 그리고 해방 이후 통일운동과 분단체제 등을 민족주의 시각에서 포괄적으로 다룬 연구로는 송건호·강만길 편(1982, 1983), 박현채·정창렬 편(1985), 최상룡(1989), 서중석(1992) 등이 있다.

민족과 민족주의를 그려내기 위하여, 이 글에서는 민족 및 민족주의를 어떻게 개념 규정해야 할 것인가? 한국에서 일어나는 사건이나 현상을 포착해 내기 위하여 필자는 민족의 개념을 “혈통, 전통, 언어, 문화, 의식 등을 공유하며 역사적, 사회적으로 형성된 공동체”로 규정하고자 한다. 한국에서 중시하는 민족의 핵심 구성 요소는 쉽게 변화하지 않지만, 역사적 사건이나 정치적 맥락에 따라 민족의 상징적 역할은 다양하게 진화해 왔다. 대체로 단군신화에서 현재의 분단된 현실에 이르기까지 동일한 민족개념이 적용되고 있다고 할 수 있다. 하지만, 시대적 상황과 정치 주체에 따라 민족 구성 요소 사이의 우선순위는 달라졌고 민족의 속성에 대한 평가도 다양하게 이루어졌다. 박정희가 한국 민족의 패배 의식을 비판하면서도 경제발전을 위한 동력으로 민족의식을 강조하는 것도 위에서 규정한 민족 개념으로 해석될 수 있다. 또한 한국에서의 다양한 현상을 해석하기 위하여 필자는 민족주의를 “민족의 정체성을 보존하면서 민족의 공통된 가치를 추구하기 위한 이념과 전략”으로 개념 규정하고자 한다. 민족의 정체성을 보존하기 위하여 문화와 전통을 발전시키고, 구성원 공동의 가치를 확대하고 민족적 위상을 높이는 것 등이 민족주의적 인식과 운동의 대표적인 사례들이다. 크게 보면, 일제 강점기의 항일운동, 민족자결 외교, 해방과 민족건설, 경제발전, 민주주의 실현 등은 해당 시기 한국의 민족주의가 추구하였던 핵심 목표이자 전략이었다고 할 수 있을 것이다. 통화개혁 과정에서 박정희가 보인 미국식 시장경제와 민주주의에 대한 부정적 인식 등도 그가 생각한 독특한 민족의식과 민족주의가 반영된 것이었다고 해석할 수 있겠다. 이 글에서 필자는 민족과 민족주의에 대한 개념을 엄격하게 규정하고 이 개념에 따라 역사적 사건과 주체의 행위들을 분석하는 방법이 아니라, 당시 민족의식 혹은 민족주의라는 포괄적인 표현하에 발생하거나 추진되었던 특정 역사적 사건과 정치적 전략을 되도록 깊고 풍부하게 묘사하는 방법을 취하고자 한다. 이를 위하여 민족주의가 동원되고 발현되는 수준을 의식뿐만 아니라 특정 정책이나 제도의 수준까지 구체화해 보고자 한다.

그동안 유럽을 중심으로 전개되어온 민족 및 민족주의에 대한 이론적 논쟁은

한국의 민족 및 민족주의 사례를 분석하는데 많은 시사점을 준다. 스미스는 민족 상징주의에 입각하여 “민족은 발명되는 것이 아니고 역사적으로 형성된 것이다”라고 주장하였다(Smith 2010). 반면, 근대주의 시각으로 분류되는 앤더슨은 민족과 민족주의를 문화적 인공물로서 ‘상상된 공동체’라고 정의하였으며(Anderson 2016), 홉스봄은 오래된 것처럼 보이는 전통도 사실은 상당히 최근에 발명된 것이라는 시각에서 민족주의를 권력 강화와 충성심 유발을 위한 국가의 지배수단으로 인식하였다(Hobsbawn and Ranger 1983). 하지만, 필자는 이 연구에서 한국에서의 민족이나 민족주의를, 그동안 해외에서 정착되어온, 세 가지 시각(원초적 민족주의, 민족 상징주의, 근대주의) 중 하나를 선택하여 개념 규정하는 것은 한계가 있다는 입장이다. 이 연구에서 필자는, 이론적으로 명쾌한 개념 규정보다 역사적 사실을 더 정확하게 그려내기 위하여, 한국 민족주의에서는 이 세 가지 시각의 핵심 요소들(혈연, 문화, 근대화, 정치권력 등)이 사회적 쟁점이나 역사적 맥락에 따라 복잡하게 얽혀서 발현되고 진화되었다는 견해를 유지하게 될 것이다.

2. 박정희의 민족, 그리고 민족주의: 특징과 기원

박정희와 관련한 한국 민족주의 논의는 대체로 박정희가 경제개발과 정권안정을 위하여 민족주의를 동원하였다는 해석으로 모이고 있다. 하지만, 박정희가 민족과 민족주의를 어떻게 인식하였고, 어떤 전략을 사용하였는지, 그리고 구체적으로 어떤 정책을 채택하였는지에 대하여는 깊이 있는 논의가 부족하다. 박정희의 일제강점기의 이력과 해방 후 사회주의 활동 경력, 군사쿠데타 이후의 정치행위 등은 박정희와 연관된 민족, 민족적, 그리고 민족주의 등에 대한 개념 규정을 복잡하게 만들고, 박정희에 대한 해석을 더욱 논쟁적으로 만들기에 충분하다. 박정희와 한국 민족주의의 관계에 대한 이론적 사실적 논쟁은 쉽게 정리되기 힘들다.⁴⁾

4) 정치학계에서 박정희와 민족주의에 관한 심도있는 학술연구로는 전재호와 김보현의 연

박정희의 민족 및 민족주의에 대한 생각은 이중적이었고 때로는 매우 모순적인 형태로 발현되었다. 그에게, 민족은 한편으로는 혈연과 전통에 기초해 주어지고 쉽게 변화될 수 없는 운명적이고 자연적인 공동체이면서, 다른 한편으로는 문화와 민족의식 및 국가전략 등에 기반하여 사회적으로 개조될 수 있는 정치적 공동체로 인식되었다. 일제 강점기 이래로 그에게 비친 한국 민족의 현실은 매우 부정적이고 비판적이었다. 하지만, 이 같은 현실을 회피하거나 타개하기 위한 그의 행동의 내면에도, 식민지 및 가난한 나라의 청소년으로서 느끼는 개인적 비애나 원초적 민족의식이 작용하고 있었음을 부인하기는 힘들다. 그에게 있어서 전통은 버려야 할 대상이면서도 저절로 사라지는 것은 아니고, 정치적 전략에 따라 재창조되어야 할 대상이었다. 박정희가 무엇을 민족적이라고 생각하는지 그리고 그 생각이 어떻게 변화되어 가는지는 그의 구체적인 발언, 행동, 정책 등을 면밀히 추적하고 분석함으로써 규명될 수 있을 것이다. 식민지 청소년 시기부터 집권 이후까지 박정희의 이 같은 이중적인 인식과 모순적인 행동이 줄곧 지속되는데, 거기에는 박정희 스스로가 자신의 “스승이자 은인”(박정희 1963, 292) 이라고 말한 가난의 한과 성장 과정, 만주에서의 군인 경험과 일제 교육, 그리고 강한 권력욕이라는 개인적이고 주관적인 변수, 그와 한국이 처해 있던 국내적 조건과 국제적 현실이라는 구조적 변수와 시대적 맥락이 작용하였다고 할 수 있을 것이다.

구가 대표적이다. 본 글은, 두 학자의 연구가 갖는 학술적 시각과 가설에 동의하면서, 통화개혁 사례를 민족주의를 중심으로 분석하고자 한다. 전재호(2000)는 박정희의 민족주의를 비판적으로 보고 박정희를 ‘반동적 근대주의자’로 규정하지만, 박정희가 민족주의자인가 아닌가의 질문은 올바른 문제 제기가 아니라고 주장한 한편, 김보현(2006)은 한국 내에 존재하는 ‘진보적 민족주의 성향의 논자들’의 민족주의에 대한 편향된 신화를 비판하면서 박정희의 경제개발을 민족주의의 내재적 문제라는 시각에서 분석하고 있다. 이외에, 역사학과 개인사에 주목한 연구들이 있다. 서중석(2016)은 박정희를 일본의 국수주의적 이념으로 무장된 반민족주의적 인물로 묘사한 반면, 이선근(1977)과 황용주(안경환 2013)는 박정희를 한국적 민족주의자로 영웅시하였다. 에크트(2016)는 박정희를 만주의 군국주의를 한국에 이식한 근대주의자 혹은 민족주의자로 평가하였다. 반면, 박정희의 친구였지만 배신당하였다고 생각한 이병주(1991)는 그를 일본제국의 용병으로서 민족의 적이라고 규정한 바 있다.

박정희에게서 민족은, 역사적으로 구축된 점이 없지 않지만, 근대화와 정치권력을 위하여 사회적이고 정치적으로 재발명해야 할 대상이었다. 박정희는 1978년 6월 30일 정신문화연구원 개원식 치사나 1965년 한글날 담화문을 통하여, “조상의 빛난 얼과 자주정신을 오늘에 되살려서 새로운 문화 창조와 민족중흥을 이루자”고 주장함으로써, 혈연, 전통, 언어, 문화 등에 의하여 역사적으로 지속되어 온 자연적 공통체로서의 민족의 개념을 부정하지 않는다. 하지만, 그가 생각한 한국에서의 민족의 등장 과정과 역사는 부정적이고 비관적이었다. 박정희가 1964년 개천절에 행한 연설에는 민족의 과거와 미래에 대한 그의 생각이 잘 드러나 있다. 그는 근세 한국역사에 대하여 “밖으로 약육강식의 열강이 각축하는 분쟁의 희생이 되기도 하고 안으로는 분파와 상잔으로 혼란이 계속되는 가운데 개화의 과정을 밟지 못한 채, 마침내는 제국주의 식민지로 병탄 되어 반세기를 수난 속에 살아온 치욕의 연쇄”로 규정하였고, 이 모든 것의 기원이 “사대사상·배외관념·안일주의로 표현되는 고질에 연유”하였다고 주장하였다. 그는 또한 “국민 각자의 정신자세를 자주·자립·자존의식으로 바르게 전환하며 민족의 일원으로서의 적극 참여로서 혁신과 전진의 기풍 속에 우리들 공동운명을 민족적 역량으로 개척해 나가야 한다”고 강조하였다.

그럼, 박정희는 민족주의를 어떻게 인식하였을까? 우선, 박정희는 5.16 군사쿠데타에 대하여 “민족의 영구혁명”(박정희 1963, 27)이라고 규정하였고, “5.16 군사혁명의 핵심은 ‘민족의 산업혁명’과 ‘민족국가의 중흥 창업’에 있다”(박정희 1963, 259)고 주장하였다⁵⁾. 이어서 박정희는 1964년 대통령 연두교서에서, “오늘 우리의 주변이 정치 모든 부문에 걸쳐 「빈곤」이라는 먹구름 속에서 생기를 잃은 무기력과 침체된 양상을 시현하고 있다”고 진단하고, “이 혼돈과 침체 속의 후진의 굴레에서 결연히 벗어나 우리의 조국을 근대화시켜야 한다는 원대한 목

5) 역사사회학자 그린필드는 민족의식과 민족주의가 영국, 독일, 프랑스, 일본, 미국 등 주요 자본주의 국가의 빠른 경제성장과 성공을 가져온 핵심적인 요인이라고 주장하였다 (Greenfield 2003).

표를 설정하고 국민의 정신적 혁명을 기조로 정치적 정화운동, 사회적 청산운동, 경제적 검약증산운동을 내용으로 하는 대혁신운동”이 필요하다고 주장한 바 있다. 그에 의하면, 부정적 전통은 저절로 사라지는 것이 아니고 민족의식이나 민족성도 우연히 발견되는 것이 아니었다. 그가 1964년 8.15 경축사에서 언급하였듯이, 박정희에게서 민족의 재창조는 “민족의 기백과 정신이 더욱 새로워져야” 가능한 것이었다. 박정희와 대구사범 동기이자 친구로서 박정희의 ‘민족적 민주주의론’에 커다란 영향을 준 황용주는, “박정희는 총칼로 나라를 바로잡아야겠다고 결의를 다진 것이다. 이러한 사명감의 원천은 결핍에 대한 한이었다. 뻗속 깊이 뿌리내린 결핍에 대한 한이 민족의 중흥을 꿈꾸는 이상가로 만들었다”라는 증언으로 박정희가 간직하였던 민족주의의 핵심을 묘사하였다(안경환 2013, 57).

그렇다면, 이 같은 박정희의 민족주의는 어떻게 형성되었고, 어떤 구체적인 정책으로 발현되었을까? 박정희의 민족주의는, 가난했던 청소년기와 함께, 역설적이게도 1940년 그가 만주군관학교에 입학한 이후 경험한 일본식 교육과 군대 훈련에 많은 영향을 받은 것으로 보인다. 1931년 만주사변 이후 조선과 만주에서 확산되고 있던 사회주의와 민족주의를 황국신민화와 사회안정을 해치는 최대의 적으로 보고 탄압을 강화한 바 있었던 일본의 제국주의와 군국주의가(강상중·현무암 2010, 108) 1960년대 이후 박정희가 생각하는 다른 이름의 민족주의의 기원이 되었다는 사실은 역사적으로 흥미로운 사실이 아닐 수 없다.

사실 박정희가 가졌던 한국 민족에 대한 인식은 일제가 식민지 통치를 정당화하기 위하여 왜곡하였던 이미지와 크게 다르지 않았다. 박정희는 그의 저서 『우리 민족의 나갈 길(1962)』에서 “한마디로 말하면 거짓말하지 않고 무사주의, 안일주의의 생활 태도를 청산하여 근면한 생활인으로 ‘인간혁명’을 기하고 사회개혁을 통해서 ‘굶주리는 사람이 없는 나라’, ‘잘사는 나라’로 만드는 길이 없을까”(p.1)를 고민하였다고 쓰고 있다. 그는 또한 새마을운동을 시작하면서 당시 농민들의 정신 상태와 현실에 관하여, 1970년 4월 22일 지방 순시 연설에서, 아래와 같이 비판한 바 있다 “그저 앉아서 못사는 게 팔자소관이라고 한탄하고 나

아가서 정부가 우리를 도와주지 않아서 못산다고 원망이나 하고 자기가 못 사는 게 남에게 책임이나 있는 것처럼 불평이나 하는 농민들은 몇백 년 가도 일어날 수 없을 것입니다.” 이 같은 박정희의 역사관과 진단은 일제가 당시 조선 민족을 열등하고 정체된 민족으로 정형화한 이미지와 크게 다르지 않았다. 박정희는 같은 맥락에서 유교와 이승만 체제에 대하여도 매우 비판적이었다. 그에게서 이승만 정권과 제2공화국은 유교의 전통에 사로잡힌 무능하고 부패한 구체제 이외의 다른 아니었다. 박정희는 그의 저서에서, “4.19 혁명은 표면상으로는 자유당 정권을 타도하였지만, 5.16 혁명은 민주당 정권이란 가면을 쓰고 망동하려는 내면상의 자유당을 뒤엎은 것이었다”(박정희 1963, 79)라고 주장한 바 있다. 아울러 한국 민족의 문화적 특성을 내포하고 있는 아리랑과 한의 정서도 박정희에게는 비판적 운명주의와 패배주의의 표상으로서 개조되어야 할 대상이었던 것이다(박정희 1962, 90; Rhyu 2015, 33-37).

만주군관학교와 일본육군사관학교에서 박정희가 받은 교육, 그리고 만주군의 보병 소위로서의 군대 활동은 그의 성장 과정 및 성격적 특성과 결합되어 박정희의 민족주의와 군사쿠테타 이후의 각종 정책을 결정하는 무시 못 할 이념적 배경이 된 것으로 보인다. 문약에 대한 비판과 군국주의의 우월성 추구, 서구 민주주의에 대한 비판, 시장 자본주의와 재벌에 대한 비판 등은 박정희의 정신과 육체에 깊이 새겨지게 되었다(Eckert 2016). 물론, 이 같은 객관적 사실에도 불구하고, 만주군관학교와 군대 내에서 몇 안 되는 조선인 생도들이 비일본인으로서 겪어야 했던 많은 불이익과 차별은 그들의 민족감정과 자괴감, 그리고 인종적 민족주의를 강화하였던 측면이 있었고, 이는 박정희에게도 다르지 않았을 것이다(Eckert 2016, 64, 91-93; 조갑제 1992, 88).⁶⁾ 박정희에게 남긴 만주의 영향이 얼

6) 당시 학도병으로 징집된 식민지 청년들 사이에는 대체로 식민지 조국의 현실을 타개하고 미래를 준비하기 위하여 군대 경험이 도움이 될 수 있다는 인식과 위안을 가진 사람도 상당히 많았던 것으로 보인다. 이 점에 대하여는 한국정신문화연구원(1999) 과 안경환(2013), 151-194를 참고. 반면, 2차대전 중 일본군을 위해 복무한 조선인 병사와 미군 내의 일본계 미국인 병사들이 미국과 일본이라는 두 제국의 총력전 속에서 동일하게 겪

마나 강하고 연속적이었는지는 박정희의 여러 발언에서 확인된다. 5.16 이후 일본을 방문한 박정희를 만난 기시 노부스케(岸信介)는 박정희가 자신에게 “우리 젊은 육군 군인들이 군사혁명에 나선 것은 구국의 일념에 불탔기 때문인데, 그때 일본 메이지 유신의 지사들을 떠 올렸다”고 고백한 것으로 회상한 바 있다(강상중·현무암 2012, 21). 만주군관학교에서 배운 일본 정신을 강조한 박정희의 이 같은 발언과 태도를 접하면서, ‘쇼와의 요괴’라고 지칭되고 만주국의 설계자라 할 수 있는 기시 노부스케마저도 당황하였던 것으로 알려졌다(Eckert 2016, 310). 박정희의 만주에서의 경험은 5.16 군사쿠데타 이후 박정희가 채택하였던 개발국가론 모델의 기원이 되었던 것이다⁷⁾.

III. 통화개혁 결정과정과 박정희의 민족주의

1. 통화개혁 구상에 반영된 박정희의 민족주의

그럼, 민족에 대한 위와 같은 박정희의 생각은 과연 통화개혁 과정에서 어떻게 그리고 어떤 민족주의로 발현되었을까? 통화개혁을 구상하고 선택하였던 박정희의 내면에는 미국에 대한 경계감과 국가 자본주의적 경제관이 자리 잡고 있었는데, 이 두 가지 요소는 당시 박정희가 추구하였던 민족주의의 방향이자 그가 주관적으로 정당화해 온 민족의식의 핵심 내용이였다. 당시 박정희에게, 미국의 간섭은 민족의 자주의식을 위하여 경계해야 했고, 미국식의 자유주의와 시장 중

어야 했던 인종주의와 내셔널리즘을 분석한 후지타니의 연구(Fujitani 2011) 결과는, 만주군관학교에 다니던 조선인 장교들 사례를 연구하는데도 시사하는 바가 크다.

7) 최근 만주에 대한 연구가 활성화되는 가운데, 한석정은 만주국에서 일어났던 개발과 진보의 근대(“만주 모던”)가 1960년대 박정희의 경제모델로 이어졌다고 주장하였다. 그리고 그는 “식민주의는 근대와 불가분의 관계”를 갖고, 그 이후 한국에서 전개된 “국가는 신속과 효율의 존재였다”고 주장하였다 (한석정 2016, 47-50).

심적 시각은 조국 근대화와 민족주의 목표 실현에 효과적이지 못한 것으로 인식되었다.

우선 당시 박정희가 바라본 미국은 두려움과 경계 및 반감의 대상이었다. 1960년 박정희가 부산의 육군군수기지사령관으로 부임한 후 친구인 황용주와의 대화에서 “쿠테타를 하면 국내에 주둔하고 있는 미군이 가만있겠나?”라고 물었고, 국제정세에 밝은 황용주는 성공하는 게 중요하고 미국은 반공을 강하게 내세우는 성공한 군사쿠테타를 뒤집은 적이 없다고 그를 안심시킨 바 있다(안경환 2013, 323-324). 이는 박정희가 갖고 있던 미국의 존재에 대한 경계감을 표시하는 대목이라 할 수 있다. 김종필은 ‘5.16 혁명공약’ 제1조에 반공을 국시로 적시한 것도 박정희의 좌익경력과 이에 대한 미국의 의구심을 해소하기 위한 것이라고 증언한 바 있다(김종필 2016, 25). 다른 한편, 박정희는 집권 이전부터 한국 군부와 한미관계에 관하여 비판적인 입장을 견지하고 있었던 것으로 알려졌다. 그는 김종신 기자와의 대화에서, “우리 군대는 우리 국민만을 지키기 위하여 있는 것이 아닙니다. 미국을 비롯하여 자유우방의 일원으로서 희생적으로 참병 역할을 하고 있는 것이오. 원조를 얻어먹어도 배짱을 튀겨 가면서 얻어먹을 수 있는데, 왜들 꼴사납게 꼬리를 치는지 모르겠어!”(김종신 2011, 90)라고 말하면서, 한국군 장성들의 저자세와 미국의 소극성 및 오만함에 분노하였다고 한다. 1961년 11월 박정희는 집권 이후 미국을 처음 방문하여 케네디 대통령과 회견을 하는 자리에서도 검은 선글라스를 벗지 않았다. 이는 매우 이례적인 장면으로서 외교적 결례일 수 있지만, 당시 당당한 자주외교의 상징적 행동(김판수 2011, 131)으로 비치기도 하였는데, 이러한 행동은 가난한 나라의 지도자로서 그가 개인적으로 지켜내고자 한 민족적 자존심과 오기를 표현한 것인지도 모른다.

박정희의 미국에 대한 부정적 정서는 서구식 민주주의에 대한 거부와도 직결된다. 박정희는 그의 저서 <국가와 혁명과 나>에서, 한미관계와 관련하여 미국식 민주주의가 우리의 실정에 적합하지 않다는 점을 강조하고, 미국의 한국에 대한 군사 경제원조에 대하여도 ‘우리의 뜻에 맞도록’ 해야 한다고 주장하였다(박정희

1963, 227-229). 그는 사회격동기에 미국대사관을 드나들며 자신들의 안위를 강대국에 호소하는 다수의 구 정치인들의 행태를 비판하면서, 그들의 행태를 ‘가식적 민주주의’ 혹은 ‘사대적 민주주의’로 지칭하기도 하였다(김종신 2011, 236-237). 당시 박정희에게 미국은 한국의 절박한 이익보다는 자국의 안보적 이익에만 집중하는 강대국이자 자본주의 본국에 불과했고, 이들에게 의존하는 구 정치인들과 부패한 장성들은 그가 싸워야 할 대상이었으며, 이들 구체제와의 대결을 자주적인 민족의식을 회복하고 조국 근대화를 추구하기 위한 자신의 과업으로 인식하였던 것으로 보인다. 한편, 미국과 서구 민주주의에 대한 박정희의 반감은 갑작스레 형성된 것이 아니었다. 박정희의 대구사범학교 재학 중 일제 치하에서도 민족의식을 고취시키려 노력하였던 교사들의 영향(안경환 2013, 69-70), 미국과 자본주의에 대한 적대적 인식을 강조한 만주에서의 군인 교육, 명치유신의 이념과 일본의 힘에 대한 박정희의 기질적 동경 등은 박정희가 미국에 대한 반감을 품게 한 배경이었다고 할 수 있다. 이 같은 박정희의 미국식 민주주의에 대한 반감은, 5.16 군사쿠데타 이후 자신의 이념과 국가전략으로 내세운, 소위 ‘민족적 민주주의’ 이념으로 구체화되었다. 1963년 9월 5일, 공화당 대통령 후보로서 서울고등학교 교정에서 열린 첫 유세 연설에서 ‘민족적 민주주의’가 공식화되었다. 그는 근대화는 공업화와 산업개발이 핵심인데, 이를 위해 서구식 민주주의는 맞지 않고 가식적이라고 주장하면서, “외국에서 들어온 주의, 사상, 정치제도를 우리의 체질과 체격에 맞추어야 한다. 우리식 민주주의, 즉 민족적 민주주의라는 옷을 만들어 입어야 한다.”(김종신 2011, 289)⁸⁾ ‘민족적 민주주의’론을 정책으로 구체화하는 과정에는 박정희가 5.16 군사쿠데타의 기획과정에서부터 많은 생각을 공유하였던 대구사범 동기생인 황용주의 영향도 크게 작용하였다. 부산일보 주필이자 편집국장으로서 황용주는 “공산주의만 반대한다면 아시아에서는 독재라는 비난을 감수하고서라도 강력한 정부의 주도 아래 경제개발

8) 당시 선거 연설에서 박정희는 민주당 후보인 윤보선을 ‘사대주의자’로 규정하였고 ‘밑바탕 없는 봉건적 잔재’라고 비판하였다(김종신 2011, p.290).

을 리드해야만 한다. 미국식 자본주의 원리에 따라 민간주도로 해서는 백년하청이다”라는 확신을 박정희와의 만남에서 수차례 피력하였고, 박정희도 이에 대하여 적극적으로 공감하였던 것이다(한국정신문화연구원 1999, 136).

한편, 통화개혁을 구상하게 된 박정희의 경제관의 뿌리에는 자본주의에 대한 비판적 인식과 국가 주도적 경제운용 방식에 대한 신념이 자리 잡고 있었다. 그의 자본주의에 대한 비판적 정서는 청소년기의 성장과정과, 만주와 일본에서 받은 군사교육 등에 의해서 체화되었을 가능성이 높다. 만주육군군사학교의 교육 내용이나 당시 일본군 장교들이 존경하고 공부했던 사상가들에 의하면, 자본주의는 일본에 현존하는 모든 악의 근원이자 “지독한 파괴성”을 남겼고, 재벌은 자신들의 부를 사랑하는 특권층이었다(Eckert 2016, 182). 당시 일본의 젊은 장교들 사이에 자본주의와 재벌에 대한 반감이 팽배하였는데, 박정희도 이 같은 사조와 분위기에 예외일 수 없었을 것이다. 박정희가 초기에 추진하였던 소위 내포적 공업화 전략 및 수입대체산업화 등에 국가 주도적 시각이 반영되었다는 점에는 이론의 여지가 없다. 박정희는 공업화의 전제와 국내 자본 동원의 원천으로써 농업 육성과 농민의 구매력 증강에 대한 확신이 있었는데, 이것도 만주국에 기원한 국가 자본주의적 영향과 무관하지 않은 것으로 보인다. 기사 노부스케는 박정희에게 만주국에서의 시행착오를 회고하면서, 당시 성공적인 공업화 추진을 위하여 “한국에서 제일 중요한 것은 농업”이라고 조언하기도 하였다(강상중·현무암 2010, 22). 1979년 농가주택 개량을 위한 지원책에 반대하는 신현확 부총리와의 대화에서 박정희는 “내가 농업개발에 대한 집념이 있는데...”라며 농업과 농촌 및 농민에 대한 애착과 의지를 표하기도 하였다(신철식 2017, 272-273; 조갑제 1992, 33).

이같이 박정희가 지향한 민족주의의 주요 내용은, 경제성장과 정치안정을 바라는 시대적 맥락과 결합되면서, 구체적인 정책으로 실현될 우호적인 정치사회적 환경하에 있었다고 할 수 있다. 박정희와 정치적 입장이 달랐던 장준하가 1961년 6월호 <사상계> 권두언에서 “4.19혁명이 입헌정치와 자유를 쟁취하기

위한 민주혁명이었다면, 5.16혁명은 부패와 무능과 무질서와 공산주의의 책동을 타파하고 국가의 진로를 바로잡으려는 민족주의적 군사혁명이다”(장준하 1961)라고 언급하였는데, 이는 당시 한국 사회에 민족주의가 확산하였던 역사적 맥락을 보여준다. 게다가, ‘민족적 민족주의’론은 박정희가 1963년 선거전략의 하나로 처음 공개적으로 발표하였지만, 당시 일부 지식인들 사이에서는 ‘민족적 민족주의’가 공화당의 선거전략이나 독재자를 지지하는 논리를 넘어서, 산업화와 자립경제 확립을 위한 국가전략이 되어야 한다는 논리로까지 확산된 바 있었다(차기벽 1963). 그리고 박정희가 5.16 군사쿠데타 직후부터 추진하였던 재건국민운동은 그의 민족주의 이념과 목표를 실현하기 위한 정치동원 운동이었다(재건국민운동본부 1963; 도진순 노영기 2004, 83-85). 박정희는 1967년 재건국민운동 창립 3주년 기념 치사에서, “모든 근대화작업은 국민정신의 근대화에서 비롯되는 것”이라고 전제하고, 재건운동의 사명을 조직활동과 교육운동을 통하여 “국가와 민족의 미래상을 부각”하는 것이라고 강조한 바 있다. 결국, 박정희와 그를 둘러싼 정치세력들에게 있어서 이전의 민족성은 더이상 믿을 수 없는 것이었고, 새롭고 근대화된 민족의식이 필요했다. 그리고 박정희는 모든 국민들이 상상된 정치공동체로서의 새로운 민족에 대한 소속감을 느끼도록 민족주의를 동원하고 확산할 전략을 추구하였다.⁹⁾ 결국, 그는 자신의 정치적 정당성의 궁극적인 원천으로서 그리고 사회적 문화적 담론의 확산을 위한 정치적 프레임으로서 민족주의를 동원한 것으로 해석될 수 있을 것이다.

그렇지만, 사실 박정희가 조국 근대화와 자립경제를 위하여 채택하였던 주요 정책들 중에는 박정희 정권 이전부터 제안되고 실시되었던 정책들도 적지 않았다. 박정희가 1962년에 설계한 제1차 경제개발 5개년 계획의 원인에 반영되었던 농업 발전과 농민들의 구매력 제고 중시, 수입대체 산업화 전략, 내자 중심의 자

9) 박정희가 신문과 방송을 국가소유로 하고(김지태 1976; 한홍구 2012), 중앙정보부 주도로 <세대>지를 창간하여 운영하였다. 이같은 사실은 그가 어떻게 ‘상상된 공동체’로서 민족주의를 생각하였고, 그 민족주의를 자신의 정치이념의 확산과 실현을 위해 어떻게 동원하였는지를 보여주고 있다.

본 동원을 통한 자립경제 구축, 야심 찬 공업화 전략과 과도한 성장률 목표, 강한 국가개입 등의 전략은 대체로 국가주의적이고 민족주의적인 경제관이 반영된 정책으로 평가된다(기미야 다다시 2008; 류상영 1996; 김보현 2006). 또한 이 같은 정책들이 일본의 발전모델을 모방한 연속적 현상이라는 주장도 적지 않다(Moon and Rhyu 1999). 하지만, 이 정책들은 당시 인구의 85% 이상이 농민이고 자본과 기술이 미비한 초기 경제발전 단계에 있는 한국의 현실을 반영한 불가피한 정책이기도 하였다. 다른 한편, 미국 학계를 중심으로 후진국 경제발전론이나 단계적 근대화론이 활발히 전개되었고, 이러한 논리들은 이미 이승만 시대에도 한국이 취해야 할 경제전략으로 한국에 제안되고 있었다. 당시 미국에서 공부한 다수의 한국인 학자나 관료들은 이 같은 경제정책을 한국에 소개하는 지적 채널이었다(정일준 2004; 정용욱 2004). 이 같은 현상은 박정희 시대에도 지속되었다고 볼 수 있는데, 특히 미 국무부 정책기획실장 겸 고문이었던 월트 로스토우(Walt W. Rostow)의 주도로 1965년에 출간된 한국 경제에 대한 보고서 <국가정책문서: 한국>¹⁰⁾은 박정희가 1차 경제개발 계획의 원안에서 밝힌 주요 정책들과 유사한 내용이 미국 내에서 이미 군사쿠데타 이전부터 상세히 다루어지고 있었음을 보여주고 있다. 그렇다면, 박정희의 경제정책은 당시 발전단계가 낮은 한국과 같은 많은 후진국이 선택할 수 있는 보편적 현상의 하나였을 가능성이 있다. 그렇지만, 유사한 진단과 정책 제언이 있었다고 하더라도 이승만 시대와 박정희 시대에서 보인 경제정책의 운용방식과 사회적 동원전략, 그리고 정책의 성과는 커다란 차이를 보였다.

10) "National Policy Paper on Korea(November 9, 1965)," Department of State, RG 59, Korea, Box. 306

2. 통화개혁 집행과정에 나타난 박정희의 민족주의

당시 통화개혁의 결정과 집행과정에서 보인 박정희의 민족주의는, 시장을 국가중심적으로 통제하려던 의식과 미국에 통화개혁을 비밀로 추진하려 했던 행동으로 요약될 수 있을 것이다. 박정희는, 그것이 민족의 자주외교와 자결을 보장하고 신속한 경제성장과 민족증흥을 달성하게 함으로써, 그가 생각한 민족주의를 실현하고 확산할 수 있다고 확신한 것으로 보인다. 박정희 의장은 담화문에서 “이 통화개혁은 군사혁명의 또 하나의 목표를 향한 대약진을 말하는 것”(조선일보, 1962/06/11)임을 강조하였다. 당시 유원식 국가재건최고회의 재정위원은 언론 및 경제학자들에 대한 회견에서, “이번 통화 조치는 한국경제가 공업화에 거보를 내딛는 계기가 되었다...퇴장자금이 양성화하면 내자 동원은 자연스럽게 이루어진다.”(조선일보 1962/06/11)고 밝힘으로써 박정희의 정책을 구체적으로 설명하였다. 박정희는 또 다른 회견에서, “우리 민족의 급속한 경제발전을 안정리에 이룩하여 누구나 다 일터를 갖고 향상된 생활을 하며 부강한 국가를 건설해 나가기 위하여 음성자금과 과잉구매력을 진정한 장기저축으로 유도하여 이를 투자재원으로 활용하는 동시에 인플레이션을 미연에 방지하는 조치, 즉 통화개혁이 불가피한 것이다.”(조선일보 1962/06/17) 라고 그 목적을 설명하면서 민족이라는 표현을 강조하였다.

한편, 통화개혁은 갑작스러운 게 아니고 박정희와 일부 최고위원들이 5.16 군사쿠데타 직후 구상하기 시작한 것으로 보인다(유원식 1986, 332). 하지만, 그는 통화개혁 단행에 대하여 실시 하루 전에야 미국에 알렸고, 그전에는 미국에 철저히 비밀로 하였다. 박정희 정부는 신권의 인쇄도 미국이 아닌 영국에 비밀리에 의뢰하였는데, 당시 통화개혁 추진 과정에서 핵심 역할을 수행하였던 유원식은 그 이유로, “미국은 기밀보장이 잘 안 되는 나라였고, 무엇보다도 구정치인들과의 관계가 긴밀하기 때문에 파탄이 올 위구성이 많았다”(유원식 1986, 332)는 점을 밝혔다. 게다가 박정희 군사정부는 통화개혁 발표 이후에도 며칠간 미국

측 인사들로부터의 회의 요청이나 문의를 묵살하였다. 예를 들면 재정위원 유원식은 주한 미국대사관의 하비트 정무참사관의 면담 요청을 여섯 번이나 거절하였다 한다 (유원식 1986, 336). 당시 미국과의 협의가 있었다는 일부 언론 보도내용을 반박하면서, 버거 주한 미국 대사는 “통화개혁안에 동의도 반대도 하지 않았으며 동 안의 실시기일에 대하여 아무런 의사표시도 한 적이 없다”고 선언하였다. 이어서 미국 대사관 대변인은, “이 개혁안은 미국 정부에서 검토될 것이며 그에 대한 적절한 미국 측의 의사가 한국 정부에 알려지게 될 것”(조선일보 1962/06/11)이라는 불쾌한 반응을 보였다.

박정희와 통화개혁 추진 세력은 왜 미국에 이토록 비밀을 유지하려 하였을까? 물론 국내 시장의 혼란을 막기 위하여 비밀리에 추진하는 것은 당연한 일이었다. 1960년부터 중앙정보부는 경제정책을 담당하는 정책연구실을 운영하였고, 통화개혁을 위한 본격적인 준비는 이 조직의 자문위원으로 있던 김정렴에게 유원식이 구체적인 지시를 내린 1962년 4월부터 시작된 것으로 보인다. 통화개혁을 준비하는 과정은 철저히 비밀리에 이루어졌다. 최고 회의 내부에서도 극소수의 인원만 알고 있었고, 실무진은 비밀준수 각서를 쓰고 참여하였으며, 준비팀은 근무장소도 시내 여관 등을 옮겨가면서 정보가 새지 않도록 하였다(김정렴 1991, 81-95; 김용식 1987). 심지어 통화개혁 발표 이후에 미국이 제기한 공개적 불만에도 별로 신경 쓰지 않은 분위기였다. 예컨대, 킬렌(James S. Killen) 유솜(USOM)처장은 유원식, 오정근, 박태준 등 최고위원들과, 김세련 재무부 장관, 송정범 경제기획원 차관, 김정렴 재무부 차관 등이 참여한 회의에서, 한국이 통화개혁을 취소하지 않으면 원조를 중단할 것이고, 이에 대한 화답이 있을 때까지 한미간의 외교도 중단될 수 있다고 협박하였지만, 박태준 등 군인 출신들은 전혀 동요하지 않았다고 한다 (유원식 1986, 336-337). 결국, 미국에 대하여 극도로 비밀을 유지하려 한 것은 당시 박정희와 핵심 최고 회의의 군인들이 가졌던 민족주의적 의식과 미국에 대한 경계심이 반영된 행동이라 할 수 있을 것이다.

물론, 통화개혁을 전후한 시기의 국내정치 요소도 이 같은 행동에 영향을 미쳤

을 것으로 보인다. 우선, 박정희가 내세운 통화개혁의 목표와 명분이 일반 국민들에게는 상당히 지지를 받은 것으로 알려져 있다. 물론 갑작스러운 화폐 단위 변화에 불만이 없지 않았지만, 자금 동결률에 있어서, 일부 부유한 계층을 제외하고, 중산층 이하 서민들의 반응은 대체로 우호적이었다고 한다. 실제 얼마나 우호적이었는지는 정확히 판단하기 힘들지라도, 최소한 통화개혁을 추진한 핵심 세력은 이 조치가 중산층 이하의 대부분의 서민에게는 도움이 될 것이라는 확신을 가졌을 것으로 생각된다. 또한 장면 정부가 1961년 2월 8일에 체결한 <한미 경제기술원조 협정>에 대한 철회 및 반대 운동이 확산된 바 있었는데, 이는 구정권들이 보여주었던 대미 의존적인 경제관계를 비판하는 국민적 정서가 반영된 운동이었다. 그리고 4.19혁명 이후 자주적 대외관계 수립을 요구하는 목소리가 커지면서 사회적으로 민족 자주적 이념과 주권의식이 고조되었다. 박정희 정부도 사회적 비판을 받지 않기 위해서는 보다 선명한 행동을 보여주어야 할 정치적 필요성이 있었을 것이다. 결국, 박정희와 통화개혁 주도세력들이 추구하였던 민족주의의 이념이나 정책 방향이 한편으로는 당시 사회적 분위기를 반영한 것이었지만, 다른 한편으로는 이를 동원하고 주도하였다고 보아야 할 것이다.

IV. 통화개혁의 좌절과 박정희의 민족주의

1. 박정희의 현실 비판과 미국의 압력

박정희 정부는 통화개혁을 발표한 지 한 달여 만에 봉쇄자금을 전면적으로 해제함으로써 화폐단위가 10환에서 1원으로 변화된 것을 제외하고 이 조치는 철회되었다. 김현철 내각 수반은 기자회견에서, 통화개혁이 “국민 경제 활동의 정상화와 5개년 계획의 효과적인 달성을” 목표로 추진되었으나, “편재적으로 축적된 음성자금과 투기화할 수 있는 거액의 투기성 자금의 편재가 별로 없었다”며 철

회를 공식화하였다(조선일보, 1962/07/15). 거시경제적 조건과 정책실패를 철회의 요인으로 보는 견해(김보현 2006, 179; 배영목 2010)도 존재하지만, 이 같은 철회의 배경에는 통화개혁을 반대한 미국의 압력이 존재하였고¹¹⁾, 이 통화개혁의 철회는 단순한 한 정책의 중단이 아니라 박정희가 가졌던 민족주의가 구조적 제약하에서 변화되는 의미를 담고 있었다.

통화개혁에 대한 미국의 반대는 경제와 통화정책을 바라보는 미국의 신고전주의적 시각에서 비롯된 것이지만, 그 이면에는 박정희의 반미성향과 사회주의적 경력에 대한 미국의 우려감이 작용하였으며, 통화개혁 과정에서 미국에 철저히 비밀을 유지하였던 박정희의 행동은 그에 대한 미국의 경계감을 더 키우는 요인으로 작용하였던 것이다. 사실 박정희에 대한 미국의 의심은 5.16 군사쿠데타 직후부터 지속되었다. 1961년 6월 5일, 미 국무부 극동 담당 차관보 맥커너기(Walter P. McConaughy)가 주도한 한국 태스크포스팀은 한국에 대한 긴 보고서(FRUS, June 5, 1961)¹²⁾를 작성하였는데, 여기에는 박정희와 군사정부를 바라보는 미국의 인식이 담겨 있었고, 이는 미국의 정책결정자들이 새롭게 등장한 박정희 정부를 다루어 나가는 데 있어서 기초자료로 공유되었다. 미국 국무부는 “군사쿠데타의 주동자들은 특히 편협한 민족주의적 성향의 청년 장교들”(p.14)이라고 규정하였고, “이들이 반공적인 의도를 갖고 있지 않다고 믿을 만한 근거는 없으나, 쿠데타 세력을 대표하는 박정희와 몇몇 장교들의 과거 공산주의와의 연관성 때문에 위의 평가에 신중해야 한다”(p.14)는 점이 제기되었다. 그리고 “이 군사정부는 거칠고 단호하며 다루기 힘들 것이다. 이들의 권위주의적이고 민족주의적 성향은 미국의 지도를 기꺼이 받아들이지 않을 것이며, 군사, 정치, 경제

11) 김보현은 봉쇄예금의 동결 해제는 미국 정부의 압력 때문이 아니라, 경제적 현실 때문이었다고 주장하였다(김보현 2006, 179). 경제적 현실에 대한 판단 오류가 있었던 점은 부인할 수 없으나, 한미간의 금융시장과 경제를 보는 시각의 차이와 여기에서 오는 갈등의 정치적 맥락 및 민족주의적 배경 등을 간과해서는 안될 것이다.

12) “Report of The Korea Task Force(June 5, 1961),” RG59, Department of State, Decimal Central Files, 1960-1963.

에서의 한국의 독립(independence)을 확고히 추구할 것이다”(p.35)라고 예견한 바 있다. 미국은 이어서 박정희 군사정부가 미국이 이전 정부와 체결하였던 재정 및 조세 등에 관한 협약을 준수할 것인지에 대하여 회의적이었고, 이들의 민족주의적 열의(nationalist zeal)에 대한 우려를 표명한 바 있다.¹³⁾ 이 같은 인식은 그 후에도 지속되었는데, 1963년 7월 주한 미국대사가 국무부에 보낸 전문에서 김종필 등 젊은 장교들이 미국의 충고를 빈번하게 거부한 바 있으며, 비합리적인 경제정책을 추진하는 경향이 있다고 우려하였던 것이다.¹⁴⁾ 이 전문에서 주한 미국대사는 이들 청년 장교들의 정치이념에 대하여 “격정적인 극단적 민족주의”와 “가까스로 숨겨진 반미주의”라고 표현하였다.

박정희와 일부 장교들의 정치적 성향에 대한 미국의 경계심과 의구심은 민족주의적 경제정책에 대한 비판적 인식과 통화개혁에 대한 철회 압력으로 연결되었다. 정치적 경계심과 별도로 경제정책에 관해서는, 미국이 5.16 직후부터 박정희 군사정부에 대하여 긍정적이었고 매우 구체적인 경제원조와 경제정책을 제시한 것도 사실이다. 1961년 6월 9일, 미국 국무장관 러스크와 대통령 경제자문관 로스토우(Walt W. Rostow)에게 보고된 한국문제 태스크포스팀의 보고서¹⁵⁾는 제3세계 경제개발과 근대화론의 입장에서 한국 정부에 제시할 구체적인 로드맵을 담고 있었다. 하지만, 미국 내 한국 정책 입안자들 사이에서 시장과 금융 및 통화정책 등에 대한 신고전주의적 사고방식은 널리 공유된 지적 전통이었고, 시장원칙이 훼손될 가능성에 대하여는 매우 민감하게 반응하였다. 로스토우 보고서는 구체적으로 재정과 환율의 안정화, 기업구조의 합리화, 국제수지의 균형 등을 원칙으로 제시하였으며, 한국 관련 미국의 정책 담당자들에게 한국 정부가

13) “Memorandum for Mr. McGeorge Bundy, The White House: Presentation of Credentials by Korean Ambassador Il Kwon Chung(Jun 29, 1961),” FRUS, Vol.2.

14) “한국대사관이 국무부에 보낸 전문(1963.7.15.),” FRUS 1961-1963, Vol.2, p.653(홍석률 2004, 195).

15) “Memorandum for Dr. Walt W. Rostow, The White House: The Task Force Report on Korea and the Question of Goals(June 9, 1961),” RG 59. Department of State. Decimal Central Files, 1961-1963.

현실적이면서도 미국의 정책목표와 일관되는 목표를 가지도록 조인할 것을 제안하였던 것이다.¹⁶⁾

이 같은 자유주의적 경제관은 통화개혁을 반대하는 미국의 핵심 논리로 작용하였다. 러스크 국무장관은 통화개혁 소식을 들은 바로 다음 날 주한 미국 대사에게 보낸 전문에서, “시간이 너무 촉박해 한국의 통화개혁에 반대할 수 없지만, 한국의 예금 봉쇄에 대하여 미국이 아직 영향력을 발휘할 수 있다”라고 말하면서, 당장 박정희를 만나 아래와 같은 미국의 견해를 전달하도록 지시하였다.¹⁷⁾ “미국 정부는 화폐단위 전환에 대한 기술적 이점에 대하여는 납득하고 부정축재 자금을 찾아내기 위한 수단으로 예금 봉쇄의 유용성을 이해한다. 하지만, 생산업체의 은행 자금을 장기간 박탈하는 것은 경제에 파괴적인 영향을 줄 수 있다. 자본가들에 대한 무거운 자금 징수는 불가피하게 외국자본 유치 전망에 심각한 손상을 초래할 것이다. 특히, 이것이 해외 관찰자들에게 자의적인 방식으로 진행되는 것으로 보인다면, 무엇보다도 이 혁명정부의 국제적 평판에 역효과를 불러올 것이다. 따라서 미국 정부는 정당하게 개설된 은행 계정에 대한 동결이 되도록 빨리 해제되고, 화폐단위 전환과 관련하여 발표된 공식 담화문들 및 제반 규제에 있어서, 한국 정부가 중요한 관련 경제적, 심리적, 정치적 측면을 적절히 고려할 것을 희망한다.”¹⁸⁾ 이 구절은 통화개혁에 대한 미국의 입장을 잘 표현하고 있다. 유솜 처장 킬렌은 정래혁 상공부 장관과의 대화에서, 이 조치는 개인기업을 묶어 놓으려는 정부의 이상한 의도라고 주장하면서, “미국 정부와 민간자본

16) “Summary and revision of recommendations of Task Force Report on Korea(June 12, 1961),” RG 59, Department of State Decimal Central Files, 1960-1963.

17) “From Rusk to Ambassador Seoul(June 8, 1962),” RG 59, Department of State, Decimal Central Files, 1960-1963. 이 전문은 너무 시급하게 준비되어서 충분히 편집도 안된 상태에서 전달된 것으로 보인다. 그만큼 미국이 미리 협의를 받지 못했음을 보여주는 증거이기도 하다. 그러면서도 이 문건에는 “Eyes Only Ambassador”로 되어 있어 문건을 미국 내부에서도 비밀로 하고자 하는 속내가 담겨있는 것으로 보인다.

18) “Joint State/AID Message For Berger and Killen(June 29, 1962),” RG 59, Department of State, Decimal Central Files, 1960-1963, 3-5.

은 미국이 믿는 경제 제도를 파괴하는데 투자하면서 시간을 낭비하지는 않을 것”이라고 경고하였고, 정 장관은 이를 박정희에게 전달하여 더욱 현실적인 조치를 하도록 하겠다고 응답하였다.¹⁹⁾ 또한 AID 처장 라이스 해리만(Rice Harriman)은 정일권 대사에게 통화개혁에 대한 사전협의를 없었던 점에 대하여 강한 불만을 표시하면서, 박정희가 한국이 예전 정부처럼 미국 측과 솔직하고 빈번한 의견 교환과 자문을 보장해 주기를 바란다는 점을 밝혔다. 그리고 그는 “만일 미국의 이러한 노력이 무산된다면, 미국은 한국에 대한 원조정책을 다시 평가할 것”²⁰⁾이라고 압박하였다. 이어서 미국무성은 AID와 공동으로 마련한 보고서에서 “한국 정부는 미국 정부가 대한 원조계획에 관하여 직접적이든 간접적이든 한국에 대한 약속을 보장하거나 지지하지 않을 수 있음을 분명히 이해해야만 한다”라고 강한 어조로 원조 중단 가능성이 있음을 공식화하기도 하였다.²¹⁾ 킬렌은 예정되었던 철강투자단의 방한을 통화개혁이 철회될 때까지 미룰 것을 건의하기도 하였다.²²⁾ 버거 대사는 유원식과의 대담에서 신권 인쇄를 영국에 의뢰한 것에 대하여도 미국이 지원한 달러를 사용하면서 인쇄를 왜 미국에 맡기지 않았는지 불만을 쏟아냈고, 유솜 처장 킬렌은 철회하지 않으면 한미간의 외교 관계가 단절될 수 있으며 당장 주한 미국인들의 철수가 이루어질 수 있다고 협박한 것으로 알려졌다(유원식 1986, 338-339). 이 같은 미국의 압력은 박정희 정부가 통화개혁을 철회하는 정치적 배경과 구조적 제약으로 작용하였다. 실제로 주한 미국 대사는 국무장관에게 보내는 7월 7일 전문²³⁾에서, “우리는 모든 기회마다 한국의 주요

19) “From Ambassador Seoul to Secretary of State(June 21, 1962),” RG 59, Department of State, Decimal Central Files, 1960-1963.

20) “From Ambassador Seoul: Limit Distribution For Berger from Harriman(June 21, 1962),” RG 59, Department of State, Decimal Central Files, 1960-1963.

21) “From Ambassador Seoul: Joint State/ AID Message For Berger and Killen(June 27, 1962),” RG 59, Department of State, Decimal Central Files, 1960-1963.

22) “Joint Embassy/ USOM Message: From Seoul to Secretary of State(July 2, 1962),” RG 59, Department of State, Decimal Central Files, 1960-1963.

23) “From Seoul To the Secretary of State(July 7, 1962),” RG 59, Department of State, Decimal Central Files, 1960-1963.

인사들에게 우리의 견해를 지속해서 압박하고 있고, 우리의 압력이 통화 봉쇄 규정을 변경하는데 작용하고 있다”라고 자평하였다.

2. 구조적 제약 속 박정희 민족주의의 좌절과 변화

통화개혁의 철회는 당시 박정희가 갖고 있던 그의 민족주의가 변화되는 계기로 작용하였다. 그럼 이 정책의 실패가 박정희의 민족주의에 어떤 변화를 가져왔을까? 구체적으로 그의 의식과 행동 패턴 그리고 정책에는 어떤 변화가 생겼는가?

미국은, 앞에서 논의한 바와 같이, 5.16 직후부터 박정희와 쿠테타 주도세력의 사회주의적이고 민족주의적 성향에 대하여 경계하고 있었다. 미국 대사 맥카너기는 4.19 직후부터 급속히 대두된 통일운동이나 한미원조협정 반대운동 등에 대하여 “전쟁과 재건 때문에 지체된 민족주의가 지금 한국 사람들의 삶에 있어서 중요한 요소로 되고 있다”(홍석률 2004, 198)고 진단했었다. 심지어, 미국 국가안보회의의 참모인 로버트 존슨(Robert H. Johnson)은 4.19로 인한 이승만 정권의 붕괴와 5.16 군사쿠테타에 의한 장면 정권의 붕괴도 모두 “점증하는 민족주의의 표현(홍석률 2004, 199)”이라고 평가한 바 있다. 또한, 미국 대사는 국무성에 보내는 전문에서, “한국인들의 자부심과 건설적인 민족주의 의식이 군사정부 하에서 급속히 성장하였고” “현 집권세력은 한국의 자긍심과 위상을 높이려는 의도에는 확고하다”는 점을 워싱턴이 명심해야 한다고 미국무성에 조언하기도 하였다.²⁴⁾ 또한 미국 중앙정보국도 1963년 대통령 선거와 국회의원선거를 앞둔 한국 정세 비밀보고서에서 대선 주자의 하나인 군부 지도자 박정희를 민족주의자로 규정한 바 있다.²⁵⁾ 이 같은 인식하에, 미국은 박정희와 한국 사회에 퍼져있

24) “From Seoul to the Secretary of State(June 6, 1962),” RG 59, Department of State, Decimal Central Files, 1960-1963.

25) Central Intelligence Agency, “Special Report: Background for Elections in South Korea(October 11, 1963),” RG 59, Department of State, Decimal Central Files, 1960-1963.

는 민족주의를 자극하지 않기 위하여 매우 신중한 자세를 취하면서도 민족주의적 성향을 약화하고 관리 내지는 활용하려는 세심한 조치를 취하여 나갔다.

사실 원조자금 사용이나 경제정책의 세부적인 내용에 대하여는 미국 정부와 박정희 정권 사이에 많은 차이점이 줄곧 존재하였다. 당시 한미간의 현실적인 힘의 불균형과 한국 현실에 대한 시각 및 정책 차이 등은 박정희에게는 커다란 직접적 간접적 구조적 제약과 압력으로 작용하고 있었다. 통화개혁 발표 하루 전인 1962년 6월 8일, 박정희는 미국 대사에게 이 계획은 1961년 9월부터 준비해 왔다고 밝히면서 미국의 사전 양해를 구하는 조치를 빠뜨리지 않았다²⁶). 통화개혁이 진행되는 짧은 기간에도 박정희 정부가 AID 자금 및 원자재 확보 등과 관련하여 미국에 느끼는 구조적 제약과 압력은 가벼운 것이 아니었다. 1962년 7월 6일 각의에서, 박정희 정부는 통화개혁에 의한 기업 계정 봉쇄로 AID 자금이 소진되지 않을 것을 우려하여, 민간기업이 AID 원자재 도입을 중단없이 추진하도록 봉쇄계정에 묶여 있는 자금을 담보로 인정해 줌과 동시에, 애초에 은행보유 달러로 구매하기로 예정되어 있었던 관수물자와 국영기업체 수요물자를 AID 자금으로 구매하도록 독려하기 위한 특별 조치를 의결하고 다음 날 바로 발표하고 실시하였다²⁷). 통화개혁으로 인한 계정봉쇄로 AID 원자재 구매가 늦어지거나 중단되면 한국의 경제건설에 차질이 발생하는 것은 물론, 향후에 AID 관련한 지원이 중단되거나 축소 변경될 가능성이 없지 않았던 상황이었다. 미국의 정책 결정자들 사이에서, 박정희에게 조속한 민정이양을 압박하기 위한 다양한 외교적 정치적 압력과 함께 AID 원조 축소 및 중단에 대한 위협 발언들이 계속되는 가운데, 이에 불안감과 압력을 느낀 박정희 정부는 긴급조치를 통하여 AID 원자재 구매를 촉진함으로써 조금이라도 경제적 압박 가능성을 줄이고자 하였다. 또한, 통화개혁이 진행되는 기간 박정희 의장이 각 관련 부서에 긴급 지시한 문건

26) "From Seoul to Secretary of State (June 8, 1962)," RG 59, Department of State, Decimal Central Files, 1960-1963.

27) 경제기획원 장관. "AID 원자재 도입을 촉진키 위한 긴급조치(1962.7.7.)," 대통령기록관.

들에는 통화개혁으로 발생할 우려가 있던 자금 조달의 어려움 및 주요 기업들의 부도 가능성에 대한 위기의식과 절박감이 잘 나타나 있는데, 이는 미국 및 경제 정책에 대한 박정희의 기존 생각과 행동 패턴에 변화가 생기는 계기의 하나가 되었을 것으로 보인다.²⁸⁾

박정희가 통화개혁을 철회한 직후부터 보인 행동 패턴은 그 전의 모습과 사뭇 달랐다. 미국 대사관의 경제참사관 파파노(Albert E. Pappano)는 통화개혁 철회 직후 이 정책의 핵심 실무진이었던 김정렬 차관이, “현 정부에는 안정화 사고를 가진 관료들이 드물지만, 자신은 1962년의 남은 기간 보수적인 재정정책을 추구하기로 박정희 의장으로부터 허락을 받았다”고 말하며, “이 같은 정책을 성공적으로 수행하기 위해서는 미국 대사관과 유شم의 협력이 필수적이다”라고 말했다고 밝혔다.²⁹⁾ 김정렬도 미국 대사에게 한국에는 능력 있는 관료가 적다고 말함으로써 통화개혁 실패에 대한 책임을 분산시키는 듯한 자세를 취한 것으로 보인다. 통화개혁 실패 이후 경제기획원장과 부원장에는 이승만 정권에서 핵심 관료를 역임했던 김유택과 차균희가 임명되었다. 신임 한국은행 총재에는 민주당 정권에서 부총부 차관을 지낸 유창순이 임명되었다. 이 같은 인사는 버거 미국 대사가 오래전에 박정희에게 추천하였던 내용을 박정희가 통화개혁 철회 이후에 반영한 것이었고, 박정희는 이 인사내용을 발표하기 전에 미국 대사에게 미리 알려 주었다. 미국대사는 김유택과 유창순에 대하여 본인이 박정희에게 추천하였던 내용을 박정희가 기억하여 이번에 반영하였다고 흡족해하면서 “우리는 그들을 잘 알고 있고 그들과 다시 일하게 된 점을 기분 좋게 생각한다”고 워싱턴에 보고 하였다.³⁰⁾ 이후 이들 전문 경제관료 출신들은 정래혁, 유원식, 송요찬 등 군인

28) 박정희 의장. “통화개혁에 수반한 문제점에 관한 건(1962.6.2.)” 대통령기록관.

29) “The Stock Market, Currency Reform, and Ministry of Finance Personnel Developments(July 20, 1962),” RG 84, Korea, Seoul Embassy, Classified General Records, 1960-62, Entry CGR 56-63, Box 35, 36.

30) “From Seoul to the Secretary of State(July 9, 1962),” RG 59, Department of State, Decimal Central Files, 1960-1963. 이날 면담에서 박정희는 유원식, 손창규, 김용순 등 최고위 재경위원회에서 경제업무를 담당하는 군인들은 곧 모두 병영으로 돌아갈 것이

출신들을 대신하여 경제정책을 주도하게 되었다. 유원식은 통화개혁 철회 순간을 회고하면서 “이제 혁명은 끝났고 앞으로는 반동의 시대가 온다”고 말하면서, “한국경제는 자립경제를 지향하던 기본방향에서 식민지 경제, 즉 종속경제로의 방향 전환을 하게 된 것이다”(유원식 1987, 340)³¹⁾라고 지적한 바 있다. 반면, 박정희 자신은, 그의 저서 <국가와 혁명과 나>에서, 자아비판과 반성의 사례로 통화개혁 실패를 거론하면서, “실패치고는 너무나 무자비한 것이었다”(박정희 1963, 141)고 평가하였다. 이어서 1964년 1월 10일 최초로 국회에서 발표한 연두교서에서, 군사정부 시절 자신이 추진하였던 통화개혁을 ‘실책’으로 자인하고 이를 만회할 결의를 다시 피력하였다.³²⁾

통화개혁의 철회는 박정희 경제정책에 큰 변화를 수반하였는데, 제1차 경제개발 5개년 계획이 원안에서 수정안으로 바뀌고 경제정책이 수입대체형에서 수출지향형 전략으로 전환하는 전조이자 계기로 연결되었다. 이는 박정희의 의식과 내면을 지배하였던 일본이라는 과거의 제국이 박정희의 정책과 외양의 변화를 구조적으로 압박하였던 미국이라는 새로운 제국과 충돌되는 순간이기도 하였다. 이러한 계기는 박정희의 경제정책은 물론 그가 추구하였던 민족주의의 의식과 형식에도 일정 기간 어느 정도 의미 있는 변화를 남겼다. 그러나, 민족주의를 동원하는 전략이나 민족주의를 실현할 정치적 경제적 정책의 외형은 비교적 짧은 시일 내에 변모할 수 있지만, 민족주의를 규정하는 또 하나의 요소인 내면의 의

라고 버거 대사에게 전하면서 이 모든 것을 당분간 극도로 비밀을 유지해 줄 것을 당부했다.

- 31) 유원식은 그의 회고록에서 버거대사가 박정희에게 압력을 가함과 동시에 통화개혁 철회의 댓가로 산업개발공사 설립자금으로 4천만 달러를 제공하겠다고 거짓으로 회유함으로써 박정희가 돌연 통화개혁을 철회한 것으로 기록하고 있다. 박정희는 핵심 인사인 유원식과도 상의하지 않은 채 갑작스레 동결계정을 모두 해제하도록 재무차관에게 지시했다고 한다.
- 32) “1964년 대통령 연두교서 (1964.1.10).” 대통령 기록관. 박정희는 이 연설에서 “당초 의욕적으로 책정된 5개년 계획을 수정 보완하여 합리적으로 추진” 할 것이라 밝혀 5개년 계획의 수정에 대하여도 언급하였다.

식 및 민족적 정체성은 쉽게 변화되거나 사라지기 힘들다(Moon 2012; 강원택 2020). 1960년대 말부터 본격화된 포항제철 건설 사업(Rhyu and Lew 2011), 1970년대 주한 미군 철수를 계기로 박정희가 추진한 자주국방과 핵 개발 시도 등은 연속되었던 민족주의적 의식이 다시 발현된 경우라 할 수 있다.

V. 결론: 박정희와 민족주의의 변화와 연속성

이 글에서 필자는 그동안 한국에서 반복되었던 다양한 정치적 역사적 논쟁의 대상이었던 박정희와 민족주의를, 한 역사적 사건을 풍부하게 묘사함으로써, 새롭게 접근해 보고자 하였다. 이 연구는, 민족주의 이론으로 역사를 거시적으로 해석하기보다, 한 사건을 미시적으로 분석함으로써 당시 한국 사회에 퍼져있었고 박정희가 간직하였던 민족주의의 구체적 내용과 맥락을 규명하고자 하였다. 특히, 민족주의를 구성하는 다층적 요소인 의식, 정책, 제도 등의 차원에서, 박정희와 그의 정부가 추구하고자 한 민족주의가 어떻게 기원, 형성, 동원, 확산, 좌절, 진화되는지 등을 자세하게 그려보았다.

통화개혁의 추진과 철회, 그리고 그 과정에서 나타난 박정희의 의식과 행동은 박정희에게 내재되어 있었고 그가 동원하였던 한국 민족주의의 기원, 확산, 그리고 진화를 응축해서 보여주었다. 박정희의 민족과 민족주의 개념은 식민지 청소 년으로서의 비애, 만주에서의 경험, 권력의지 등이 배경이 된 것으로 보인다. 통화개혁 과정에서 박정희가 가졌던 민족주의는 미국에 대한 경계심과 시장 및 서구 민주주의에 대한 강한 반감 등으로 요약되었다. 그에게는 그와 같은 방식의 통화개혁이 대외적인 민족자주와 급속한 경제성장을 가능하게 해 줄 민족주의의 내용이자 전략이었던 것으로 보인다. 미국 측에 알리지 않고 비밀리에 추진된 통화개혁은 결국 미국의 압력과 그의 과도한 민족주의적 목표 설정과 정책적 오판으로 인해 좌절되었다. 이후 박정희의 경제정책은 과도한 경제성장에서 경제

안정, 그리고 수입대체형에서 수출지향형으로 전환되었는데, 이는 그의 의식과 행태에서 나타난 변화와도 무관하지 않았다고 할 수 있다. 이 연구는 특정한 정치적 사건과 당시 전개되었던 복잡한 역사적 사실과 현상들을, 의식, 제도 그리고 정책 등 민족주의의 주요 수준들과 연결하여 분석해 보려는 시도였다.

참고문헌

- 강상중·현무암. 2010. 『기시 노부스케와 박정희』. 서울: 책과 함께.
- 강원택. 2020. 『한국인의 국가정체성과 민족정체성: 15년의 변화』. 서울: 동아시아 연구원.
- 국가기록원 대통령기록관. “연설기록.”
<https://pa.go.kr/research/contents/speech/index.jsp>
- 기미야 다다시. 2008. 『박정희정부의 선택: 1960년대 수출지향형 공업화와 냉전체제』. 서울: 후마니타스.
- 김보현. 2006. 『박정희 정권기 경제개발』. 서울: 갈무리.
- 김용식. 1987. 『희망과 도전-김용식 외교회고록』. 서울: 동아일보사.
- 김재춘. 1983. “5.16혁명은 다시 쓰여져야 한다.” 『신동아』. 10월.
- 김정렴. 1990. 『김정렴회고록-한국경제정책 30년사』. 서울: 중앙일보사, 중앙경제신문사.
- 김종권. 1992. “로스토크 박사의 개발연대 비화.” 『월간조선』. 12월, 454-464.
- 김종신. 2011. 『영시의 햇불-박정희대통령 수행기자 7년의 기록』. 서울: 기파랑.
- 김종필. 1962. “5.16혁명이 일어나기까지.” 『신사조』. 5월.
- 김종필. 2016. 『김종필 증언론 1』. 서울: 와이즈베리.
- 김지태. 1976. 『나의 이력서』. 서울: 한국능률협회.
- 김판수. 2011. 『시인 신동문 평전: 시대와의 대결』. 서울: 북스코프.
- 노영기. 2004. “5.16 쿠데타 주체세력 분석.” 『1960년대 한국의 근대화와 지식인』. 서울: 선인, 107-156.
- 도진순·노영기. 2004. “군부엘리트의 등장과 지배양식의 변화.” 『1960년대 한국의 근대화와 지식인』. 서울: 선인.
- 류상영. 1996. “박정희 정권의 산업화전략 선택과 국제정치경제적 맥락.” 『한국정치학회보』. 30집 1호,
- 박정희. 1962. 『우리 민족의 나갈 길-사회재건의 이념-』. 서울: 동아일보사.
- 박정희. 1963. 『국가와 혁명과 나』. 서울: 향문사.

- 박정희, 1970. ‘지방장관회의의 유시 (4.22).’159, 대통령 비서실, 『박정희 대통령 연설문집』. 제7집, (1970.1-1970.12).
- 박현채 · 정창렬 편. 1985. 『한국민족주의론 3』. 서울: 창작과 비평사.
- 박희범. 1961. “후진국에서의 경제계획.” 『사상계』. 3월호.
- 박희범. 1962. “경제자립을 위한 외자도입.” 『최고회의의보』. 제4호.
- 배영목. 2010. “군사정부의 통화개혁,” 『경제발전연구』. 16권 1호, 117-141.
- 송건호 · 강만길 편. 1982. 『한국민족주의론 1』. 서울: 창작과 비평사.
- 송건호 · 강만길 편. 1983. 『한국민족주의론 2』. 서울: 창작과 비평사.
- 서중석. 1992. 『한국현대민족운동연구』. 서울: 역사와 비평사.
- 서중석. 2016. 『서중석의 현대사 이야기 6: 박정희의 배신의 정치, 거꾸로 된 혁명과 제3공화국』. 서울: 오월의 봄. 신철식. 2017. 『신현화의 증언』. 서울: 메디치.
- 안경환. 2013. 『황용주-그와 박정희의 시대』. 서울: 까치.
- 유원식. 1986. 『5.16비록: 혁명은 어디로 갔나』. 서울: 인물연구소.
- 이병주. 1991. 『대통령들의 초상』. 서울: 서당.
- 이선근. 1977. 『한민족의 국난극복사』. 서울: 조선일보.
- 이주일. 1961. “당면한 경제정책.” 『최고회의의보』. 창간호(8월)
- 장준하. 1961. “권두언.” 『사상계』. 6월호
- 전재호. 2000. 『반동적 근대주의자 박정희』. 서울: 책세상.
- 정용욱. 2004. “5.16 쿠데타 이후 지식인의 분화와 재편.” 『1960년대 한국의 근대화 와 지식인』. 서울: 선인. 157-185.
- 정일준. 2004. “미국의 제3세계 정책과 1960년대 한국사회의 근대화.” 『1960년대 한국의 근대화와 지식인』. 서울: 선인. 21-57.
- 재건운동본부. 1963. “우리가 잘 살 수 있는 길.” 『최고회의의보』. 3월호, 142-173.
- 조갑제. 1992. 『박정희 1』. 서울: 까치.
- 조동걸 · 한영우 · 박찬승 편. 1994. 『한국의 역사가와 역사학, 하』. 서울: 창작과 비평사.
- 차기벽. 1963. “오용된 민족주의: 민족주의는 결코 선거구호에 그칠 수 없다.” 『사상계』. 7월호

- 최상룡. 1989. 『미군정과 한국민족주의』. 서울: 나남.
- 한국정신문화연구원 현대사연구소 편. 1999. 『격동기 지식인의 세가지 삶의 모습』. 성남: 현대사연구소.
- 한석정. 2016. 『만주모던』. 서울: 문학과 지성사.
- 한홍구. 2012. 『장물바구니- 정수장학회의 진실』. 서울: 돌아온 산.
- 한홍수. 2015. 『도전과 응전의 한국민족주의』. 서울: 옥당.
- 홍석률. 2000. “5.16쿠데타의 원인과 한미관계.” 『역사학보』. 168집.
- Anderson, Benedict. 2016. *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. London and New York: Verso.
- Bergholz, Max. 2018. “Thinking the Nation: Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism, by Benedict Anderson,” *American Historical Review* (April).
- Areton, Albert and Gianluigi Galeotti, eds. 1995. *Nationalism and Rationality*, Cambridge, New York: Cambridge University Press.
- Breuilly, John. 1994. *Nationalism and The State*, Chicago: The University of Chicago Press.
- Eckert, Carter J. 2016. *Park Chung Hee and Modern Korea: The Roots of Militarism, 1866-1945*. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press.
- Greenfeld, Liah. 2001. *The Spirit of Capitalism: Nationalism and Economic Growth*. Cambridge and London: Harvard University Press.
- Hobsbawm, Eric and Terence Ranger, eds. 2017. *The Invention of Tradition*. Cambridge and New York: Cambridge University Press.
- Moon, Chung-in. 2012. “Unraveling National Identity in South Korea: Minjok and Gukmin,” Gilbert Rozman, ed. *East Asian National Identity: common Roots and Chinese Exceptionalism* California: Stanford University Press. 219-237
- Moon, Chung-in and Sang-young Rhyu. 1999. “Overdeveloped State and the Political Economy of Development in the 1950s: A Reinterpretation.” *Asian Perspective*. 23(1): 179-203.
- Rhyu, Sang-young. 2015. *The Spirit of Korean Development*. Seoul: Yonsei University

Press.

Rhyu, Sang-young and Seok-jin Lew. 2011 “Pohang Iron and Steel Company.”
Byung-kook Kim & Ezra F. Vogel (eds.). *The Park Chung Hee Era*. Boston:
Harvard University Press, 322-344.

Schmid, Andre. 2002. *Korea Between Empires 1895-1919*. New York: Columbia
University Press.

Smith, Anthony D. 2010. *Nationalism: Theory, Ideology, History*. Cambridge: Polity.

Takashi Fujitani. 2011. *Race for Empire: Koreans as Japanese and Japanese as
Americans during World War II*. California: University of California Press.

Umut Özakirimli. 2010. *Theories of Nationalism: A Critical Introduction*, New York:
Palgrave Macmillan.

투고일: 2020.10.23. 심사일: 2020.11.30. 게재확정일: 2020.12.01.
--

Park Chung Hee's Monetary Reform in 1962 and Korean Nationalism

Rhyu, Sang-young | Yonsei University

The monetary reform pushed by Park Chung Hee in June 1962 failed merely a month following its implementation. Notwithstanding, the political dynamics underlying the origin, progress, and ultimately, the failure of this reform reflected the notion of nation that Park Chung Hee imagined and the nationalism he wished to mobilize. Park Chung Hee's grief stemming from his experiences as a colonial youth, a Manchuria Military Academy cadet, along with his strong will to power historically and socially constructed his thoughts of nation and nationalism. Throughout this entire process, Park Chung Hee was notably wary of the US, as indicated by his antagonism towards her ideas on the market and liberal democracy. In large part due to U.S pressure and his own miscalculations regarding the financial market, Park Chung Hee, keeping his intentions hidden from the U.S., failed to accomplish the monetary reform. In consequence of its frustration, his economic policies experienced significant changes, and his consciousness and behavior concerning nation and nationalism began to exhibit significant changes. This case study seeks to interpret these controversial discussions regarding Korean nationalism through various different lens and ultimately contribute to the existing theoretical literature.

Key Words | Park Chung Hee, Monetary Reform, Nation, Nationalism, U.S.

독일 코포라티즘의 변화와 역사적 전환에 대한 고찰*

구춘권 | 영남대학교

| 국문요약 |

본 논문은 독일 코포라티즘의 변화와 역사적 전환을 추적하며 재구성하려는 시도이다. 이 작업은 독일 코포라티즘의 변화와 역사적 전환에 대해서는 물론, 중도를 표방했던 국민정당들에 대한 지지율 하락 및 특히 사민당(SPD)이 처한 정치적 위기의 역사적 기원과 배경을 이해하는 데에 기여할 것이다. 이 작업은 다음과 같은 두 단계를 거치면서 진행된다. 우선 제2장에 서는 코포라티즘의 변화에 대한 이론적 논의들을 검토할 것이다. 독일은 물론 유럽의 여러 나라들에서 사회적 코포라티즘의 기반이 되었던 계급타협이 위축되면서 경쟁적 코포라티즘이라는 새로운 형태의 코포라티즘이 출현했음에 주목한다. 제3장은 보다 특수한 역사적 사례로서 독일 코포라티즘의 역사적 기원·위기·전환에 대해 논의한다. 독일 코포라티즘의 결정적인 전환은 1990년대 중반 이후 10여년에 걸쳐 진행되었다. 이 전환기에 '노동을 위한 동맹'으로 알려진 코포라티즘의 부활이 시도되었다. 그러나 이 '동맹'은 임금억제라는 정부와 사용자 측의 일방적인 요구가 추구되면서 실패로 끝나고 말았다. 이 실패는 독일의 코포라티즘이 일방적·상징적 코포라티즘으로 전환되었음을 잘 보여준다고 할 것이다.

주제어 | 코포라티즘, 독일, 독일모델, 노동을 위한 동맹, 사민당

* 이 연구는 2020학년도 영남대학교 학술연구구성비에 의한 것임. 익명의 세 심사위원 선생님들의 세심하고 수준 높은 논평에 감사드린다.

1. 들어가는 말

독일정치에 중대한 변화가 일어났음은 최근 몇 개의 선거결과만 보더라도 쉽게 알 수 있다. 2017년 9월 연방의회 선거에서 두 거대 국민정당(Volkspartei)인 기민련(CDU)/기사련(CSU)과 사민당(SPD)은 각각 32.9%와 20.5%의 지지를 받았다. 이 수치는 이 두 정당이 전국적 차원의 선거에서 기록한 가장 낮은 득표율이다. 반면 ‘독일을 위한 대안(AfD)’이 12.6%의 지지를 기록함으로써 일약 제3당으로 부상했다. 극우정당이 연방의회에 진출하는 유례없는 사태가 벌어진 것이다. 10.7%의 지지를 얻은 자유당(FDP)이 제4당으로 연방의회에 다시 진입했고, 좌파당(die Linke, 9.2%)과 녹색당(die Grünen, 8.6%) 순의 득표율을 기록했다. 극우정당의 연방의회 진출도 충격적이지만, 사민당의 지지율 하락도 극적이다. 사민·녹색 연정이 처음으로 출범했던 1998년 선거와 비교할 때 사민당의 득표율은 40.9%에서 20.5%로 20여년 만에 절반으로 줄었다.

사민당의 추락은 여기에서 그치지 않았다. 2019년 9월 작센 주의회 선거에서 사민당은 자신의 역사상 최악의 기록인 7.7%의 지지를 받아 제5당으로 전락했다. 150년이 넘는 전통을 지닌 거대 국민정당이 한 자리 숫자의 지지율로 추락한 것은 구 동독지역이라는 작센의 특수성을 감안하더라도 매우 충격적이었다. 사민당은 작센에서 일약 제2당이 된 ‘독일을 위한 대안’에 무려 20%나 뒤처짐으로써 급기야 대연정조차 불가능해지는 상황이 등장했다.¹⁾ 결국 연정을 구성하기 위해 녹색당이 대연정에 추가로 참여해야 하는 사상 초유의 사태가 벌어졌다.

거대 국민정당, 특히 사민당에 대한 극적인 지지율 하락으로 표출되는 독일정치의 지각변동은 2019년 10월 튀링겐 주의회 선거에서도 다시금 확인되었다. 이 선거에서 사민당은 8.2%의 지지를 얻는데 그쳐 제4당으로 추락했다. 23.4%의

1) 작센의 선거결과는 기민련(32.1%), ‘독일을 위한 대안’(27.5%), 좌파당(10.4%), 녹색당(8.6%), 사민당(7.7%)의 순이었다. 선거 관련 수치는 독일 연방통계청(Statistisches Bundesamt)에 따른 것임.

지지를 받은 ‘독일을 위한 대안’이 기민련(21.7%)을 추월하고 제2당으로 부상했다. 흥미로운 점은 좌파당이 31%의 지지를 얻어 지금까지 줄곧 1위를 지키던 기민련을 제치고 제1당이 되었다는 사실이다. 좌·우 양편의 정치적 극단주의로 지목되는 두 정당이 제1당과 제2당이 되고, 둘을 합친다면 과반수가 넘는 실로 역사적인 사건이 벌어진 것이다.

구 동독지역이라는 작센과 튀링겐의 특수성을 고려하더라도 위의 선거결과는 전후 독일정치에서 한 번도 경험하지 못한 초유의 상황이 등장했음을 의미한다. 정치적 중간에 위치했던 거대정당들의 쇠퇴가 가속화되고 있으며, 그 공백을 정치적 극단주의, 특히 극우정당인 ‘독일을 위한 대안’이 메우고 있는 것으로 보인다.²⁾ 독일 민족(Volk)³⁾의 정체성을 내세운 극우세력의 부상은 2015년 난민위기와도 무관치 않지만, 비단 난민위기 때문만은 아니다. 극우세력은 노동이 위축되고 사회적·경제적 양극화가 심화됨으로써 만들어진 정치적 공간을 성공적으로 파고들었다. 실업, 빈곤, 낙후된 사회기반시설 등 경제적·사회적 양극화가 심각하게 진행된 이른바 ‘문제 지역’일수록 극우정당이 높은 지지율을 기록하고 있다는 사실을 주목해야 한다.

극우정당의 부상은 합의와 타협이라는 코포라티즘의 전통이 약화되고 손상됨으로써 정치적 중간이 위축된 상황과 관련이 있다. ‘독일을 위한 대안’의 성공은 독일 코포라티즘이 21세기에 들어 큰 위기에 빠졌음을 적나라하게 보여준다. 이 위기는 정치적 중간에 포진된 거대정당들이 쇠퇴하고 좌·우 양쪽, 특히 오른쪽에서 급진적인 세력이 성공적으로 부상하는 것으로 표출되고 있다. 중도우파를 자임하는 기민련/기사련에 대한 지지는 꾸준히 줄고 있으며, 중도좌파 격인

2) 2019년 9월 마찬가지로 구 동독지역인 브란덴부르크 주의회 선거에서도 ‘독일을 위한 대안’은 23.5%의 지지를 얻어 제2당이 되었다. 시민당이 26.2%의 지지로 극우 정당을 겨우 앞섰고, 기민련은 15.6%로 제3당으로 전락했다.

3) 이는 프랑스 혁명에서 등장한 정치적·법적 단위로서 민족(nation)과는 구별되는 종족적 민족주의(ethnic nationalism)가 탄생시킨 민족이다. 혈연적·언어적·문화적 동질성 및 역사적 운명공동체라는 인식이 ‘폴크’를 구성하는 요인들이다.

사민당은 보다 극적으로 지지율이 하락했다. 사민당은 물론이고 기민련/기사련조차 자신이 원하는 연정을 주도할 득표율을 확보하지 못하고 있다. 2005년 이후 연방 차원에서 단 한 번만 보수·자유연정이 집권했으며, 나머지 세 번은 기민련/기사련과 사민당의 대연정이 만들어져야만 했다. 이 대연정은 이들이 원해서가 아니라, 각자가 선호하는 다수(과반수)가 만들어지지 않아서 마지못해 등장한 변통책이었음은 물론이다. 대연정이라는 사실 전후 독일 정치사에서 매우 예외적인 경험이 21세기에 들어 반복되는 상황이야말로 독일정치의 변화를 잘 보여준다고 할 것이다.

독일 코포라티즘의 지지대였다고 할 수 있는 사민당의 정치적 하강은 언제 어떻게 시작되었는가? 코포라티즘의 위기는 중도를 표방했던 거대 국민정당에 대한 지지율 하락과 어떤 연관이 있는가? 독일 코포라티즘의 역사적 전환이 가져온 정치적·사회적 결과는 어떤 성격의 것인가? 이 글은 독일 코포라티즘의 변화와 역사적 전환을 추적하며 재구성함으로써 이 질문들에 답하고자 한다. 본 논문은 아래와 같은 두 가지 단계를 거치면서 진행된다.

제2장에서는 코포라티즘에 대한 여러 이론적 논의들을 검토함으로써 코포라티즘의 변화를 개념화하고자 시도한다. 주지하듯이 코포라티즘은 독일에 국한되었던 것이 아니라, 독일을 넘어선 현상이었다. 독일을 비롯해 특히 북유럽 국가들을 중심으로 등장한 코포라티즘은 일종의 계급타협에 기반을 두고 정부가 노동과 자본의 이해를 중재함으로써 발전했다. 이는 흔히 사회적 코포라티즘으로 통칭된다. 그러나 신자유주의 시대의 개막과 더불어 경제적 지구화가 추진되고 유럽통합이 심화되면서 계급타협이 위축되었기에 코포라티즘의 쇠퇴가 전망되었다. 그런데 흥미롭게도 독일과 북유럽에서는 물론, 코포라티즘적 전통이 거의 없는 남유럽 국가들에서조차 새로운 노·사·정의 협력이 등장했다. 이 협력은 무엇보다 경쟁력의 확보를 위한 임금억제에 초점이 맞추어져 있었기에 흔히 경쟁적 코포라티즘으로 지칭된다. 제2장은 사회적 코포라티즘과 경쟁적 코포라티즘의 목표와 내용은 물론, 그 변화의 맥락과 배경에 대해 논의한다.

제3장은 보다 특수한 역사적 사례로서 독일 코포라티즘의 기원·위기·전환에 대해 논의한다. 독일 코포라티즘은 반(反)파시즘과 평화라는 전후 등장한 중요한 정치적·사회적 합의에 기반을 두고 발전했다. 그러나 1982년 이후 보수·자유연정의 오랜 집권기를 거치면서 코포라티즘은 침체와 위기에 빠졌다. 독일 코포라티즘의 변화와 역사적 전환과 관련해서 결정적인 분기점은 1990년대 중반 이후 10여년의 기간이었다. 이 시기 ‘노동을 위한 동맹’으로 알려진 코포라티즘의 부활이 시도되었기 때문이다. 그러나 이 ‘동맹’은 노·사·정의 상징적인 만남 이상의 의미를 갖지 못했다. ‘동맹’이 제시한 목표가 노동과 자본의 타협의 결과가 아니라, 임금억제라는 정부와 사용자 측의 일방적인 요구로 변질되면서 ‘동맹’은 실패로 끝나고 말았다. 사회적 코포라티즘에서 경쟁적 코포라티즘으로의 변화는 독일에서도 진행되고 있었는데, 이 역사적 전환기의 중심에 사민당이 위치하고 있었다는 사실은 사뭇 역설적이다. 21세기의 독일모델이 보여주는 긴장과 딜레마, 즉 놀라운 경제적 회복과 정치적 양극화 사이의 모순은 이 전환의 구조를 포착할 때 가장 잘 이해될 수 있는 것으로 보인다.

II. 사회적 코포라티즘과 경쟁적 코포라티즘

정치학에서 코포라티즘은 상당히 논쟁적인 개념이다. 코포라티즘이라는 개념의 외연이 매우 넓기 때문이다. 코포라티즘의 기원은 역사적으로 중세 장원제로로까지 거슬러 올라가 찾을 수 있다. 당시에도 이미 코포라티즘적 협력형태, 즉 직능집단들(corporations)에게 일정한 정책결정 참여를 허용함으로써 사회질서의 안정화를 꾀했던 시도가 있었다(정병기·도묘연 2015, 36-41). 20세기 전반 파시즘이 지배했던 독일이나 이탈리아에서는 국가가 사회적 조직이나 직능집단들을 위계적이고 때로 폭력적인 방식으로 정치적 의사결정 과정에 형식적인 참여를 강제하기도 했다. 이 역사적 경험은 흔히 국가 코포라티즘 또는 권위주의적 코포

라티즘이라고 지칭된다. 그러나 이러한 종류의 강제적 코포라티즘은 공적 결정에 참여하는 직능집단들의 자율성·자발성·민주주의적 의사표출과는 상당한 거리가 있기에 코포라티즘의 전사(前史) 정도로 취급하는 것이 옳을 듯하다.

이 글에서 지칭하는 코포라티즘은 민주주의의 작동방식을 염두에 두고 있다. 민주주의는 다원주의에 기반을 둔 채 다수⁴⁾를 구성해 자신의 이해를 관철시킬 수도 있지만(다수제 민주주의), 공적 결정의 이해관계자들(직능집단들)을 협의의 장으로 이끌어냄으로써 합의와 타협에 의존해 통치할 수도 있다. 다수제 민주주의가 대통령이나 의회와 같은 국가 권력기관에서 다수를 확보하는 것에 일차적인 관심을 두는 반면, 코포라티즘은 협의의 장을 확대하고 심화함으로써 이해관계자들이 공적 합의를 도출하는 것을 목표로 한다(Harrison 2019). 민주주의의 작동방식의 한 형태로서 코포라티즘을 이해한다면, 이는 몇몇 예외적인 국가들⁵⁾을 제외하고는 대부분의 국가들에서 제2차 세계대전 이후 등장한 것이다.

그런데 정치학이 코포라티즘을 본격적으로 주목하기 시작한 것은 1970년대 중반에 들어서였다.⁶⁾ 이는 1970년대에 들어 선진자본주의 국가들에서 이른바 ‘자본주의의 황금시대’(Marglin and Schor 1991)가 종식되면서 등장한 경제적 어려움과 위기를 주요 직능집단들, 특히 노동조합과 사용자조직의 이해 갈등을 중재하면서 극복하려는 시도들이 등장했던 상황과 관련이 있다. 철학자 헤겔의

-
- 4) 민주주의에서 다수는 항상 절대다수, 즉 과반수를 의미한다. 그렇지 않다면 상대주의를 전제하는 민주주의가 통치를 정당화할 방법이 없기 때문이다. 자기의 견해에 거슬릴지라도 다수(과반수)에 의해 지지되기에 정해진 기간 동안 공적 결정을 수용하는 것이 민주주의의 원칙이다.
 - 5) 이른바 ‘강한’ 코포라티즘으로 분류되는 국가들에서는 좀 더 일찍 발전했다. 여기에는 스웨덴과 노르웨이, 그리고 오스트리아가 속한다. 코포라티즘을 강·중·약으로 분류한 페르귄스트에 따르면 독일은 네덜란드, 덴마크, 핀란드와 함께 중간에 속한다(Vergunst 2010). 민주주의를 강·중·약으로 분류하기 쉽지 않듯이, 코포라티즘을 강·중·약으로 구분하는 것이 논쟁적임은 물론이다.
 - 6) 우리 학계에서는 최장집이 코포라티즘 논의를 처음으로 수용하여 한국에 적용한 바 있다(최장집 1983). 이후에 제출된 본격적인 연구들은 주로 유럽 국가들을 대상으로 한 것이다(강명세 1999; 김인춘 2002; 정병기 2004).

비유를 빌리자면 “황혼녘에서야 날기 시작하는 미네르바”처럼 정치학은 코포라티즘의 황금시대가 저물어갈 무렵에야 이를 본격적으로 조명하기 시작했던 것이다. 사실 자본주의의 황금시대에 노동과 자본의 타협은 당연시되었고, 코포라티즘적 협력은 굳이 제도화된 형태를 갖추지 않았더라도 많은 나라에서 암묵적으로 작동하고 있었기에 이는 학문적 관심의 대상이 덜 되었을 것이라 추론해볼 수 있다.

주지하듯이 자본주의의 황금시대는 ‘포드주의적 계급타협(Fordist class compromise)’에 기반을 두고 발전했다(Anderson and Camiller 1994; Deppe 1997; Wright 2000). 이 계급타협의 핵심은 노동과 자본의 이해관계가 이를 대변하는 정당들에 의해 매개됨으로써 쌍방향의 정치적 교환을 달성했다는 데서 찾을 수 있다. 거칠게 얘기해 이 정치적 교환은 다음을 내용으로 했다. 노동조합들은 제2차 세계대전 직후 부상했던 자본의 사회화 및 경제의 민주화라는 사뭇 급진적인 요구를 포기하는 대신, 정치적으로 조절되는 시장경제 및 확장된 복지국가, 그리고 전국적으로 조직된 노동조합들의 정책결정 과정에의 참여를 정치적 교환으로 보상받았다. 경영자단체들은 기존의 자유주의적 자본주의에 특징적이었던 임금 압박 및 저임금 경쟁을 포기하고 생산성 상승에 연계된 실질임금의 상승을 약속하였다. 대신 노동조합들은 파업 자제를 통해 경영에 협력함으로써 산업 평화가 구현될 수 있었고, 또한 미래의 투자에 필요한 충분한 이윤 몫에도 합의하였다. 이러한 양방향의 교환이야말로 계급타협의 성격을 잘 보여준다고 할 것이다.

코포라티즘에 대한 학문적 논의를 선도했던 미국의 슈미터와 독일의 램부르흐는 계급타협이라는 단어를 직접 사용하지는 않았지만, 이러한 타협을 가능케 만드는 조건들 및 구조에 주목한 바 있다(Schmitter and Lehbruch 1979). 코포라티즘을 협의민주주의의 정책결정의 한 모델로서 파악했던 램부르흐는 협상에 의존해 성공적인 정책결정이 이루어지기 위해서는 다음과 같은 조건들이 존재해야 함을 강조했다. ① 노동조합들이나 사용자단체들과 같은 직능집단을 통해 생산

자들의 이해관계가 잘 조직되어 있으며, ② 이 직능집단들과 정당들이 밀접히 연관되어 소통하고, ③ 정부와 직능집단들 사이의 관계가 제도적으로 안정화되어 있으며, ④ 특히 노동조합들이 중요한 역할을 책임 있게 수행하고, ⑤ 협상된 결과의 이행을 정부가 보장해야 한다는 것이다(Lehmbruch 1977). 이에 비해 슈미터는 구조기능주의의 입장에서 정치적 의사결정의 구조적 요인을 분석하고자 했다. 그는 코포라티즘이 성공적으로 작동하는 구조적인 요인으로 직능집단들이 ① 국가에 의해 정치적으로 인정되고, ② 기능적으로 분화되어 있으며, ③ 협상 과정에서 대표성을 독점하고, ④ 상호 협조적으로 행동해야 함을 지적한 바 있다(Schmitter 1977). 즉 대표성을 독점한 기능적으로 분화된 직능집단들이 정치적 의사결정에 상호 협조적으로 참여하는 구조가 코포라티즘의 핵심인 것이다.

렘부르흐와 슈미터의 논의는 전후 서유럽 민주주의 국가들에서 정책결정의 특징 및 국가의 구조원칙을 파악하려는 시도였다고 할 수 있다. 그들은 일찍이 손필드(Shonfield 1965)가 제기한 정치적 다원주의에 대한 비판을 수용함으로써 민주주의적 정책결정과 국가운영이 코포라티즘에 의해서도 가능함을 보이고자 했던 것이다. 물론 정치적 다원주의가 전제하는 권력의 분산과 다원성 및 정치권력을 향한 경쟁은 광범위한 역사적 시기에 민주주의의 핵심적 문제를 설명할 수 있다. 그러나 자본주의의 ‘황금시대’와 같은 특정한 역사적 시기에 특히 서유럽 국가들의 행위능력, 정부의 결정력, 그리고 정치적 협력의 사회경제적 내용을 설명하는 데에 다원주의적 접근은 한계가 있었다. 왜냐하면 이 시기야말로 분산되어 있는 다양한 이해들의 경쟁이 정책으로 표출되었기보다는 주요 계급, 즉 노동과 자본의 타협이 주요 정책의 내용을 결정하고 있었기 때문이다. 렘부르흐와 슈미터는 코포라티즘이라는 개념을 통해 자본주의의 ‘황금시대’의 정치적 협력의 독특함을 설명하려고 시도했던 것이다.⁷⁾ 그렇다면 이 시기 정치적 협력의 사

7) 물론 조금은 다른 결에서 다른 강조점을 가지고 코포라티즘에 접근한 논의들도 있다. 그러나 이 논의들 역시 코포라티즘의 계급타협적 성격은 염두에 두고 있다. 예컨대 에스핑-안데르센은 코포라티즘적 타협이 강력한 노동자조직들의 출현 및 투쟁에서 가능해졌음을 강조한다(Esping-Andersen 1985). 이에 반해 펼쳐는 사용자들의 전략, 즉 사회 안

회경제적 내용은 무엇이었는가?

코포라티즘적 협력의 사회경제적 내용은 한 마디로 완전고용을 목표로 한 케인스주의적 총수요관리 정책으로 압축된다. 주지하듯이 1930년대 세계경제대공황은 공급과 수요의 엄청난 괴리가 폭발한 결과였다. 경제적 자유주의를 심연으로 빠뜨린 “자본주의 역사상 가장 충격적인 에피소드”(홉스봄 1997, 137)를 목격한 케인스는 자신의 유명한 저서 <고용, 이자, 화폐의 일반이론>에서 자본주의의 ‘황금시대’의 나침반이 된 새로운 혁명적 사고를 제시한 바 있다(Keynes 1973).⁸⁾ 이 사고의 핵심은 국가의 강력한 개입을 통해 화폐의 자기 파괴적인 속성을 제한함과 동시에 안정적인 소득에 기반을 둔 유효수요를 창출해냄으로써 공급의 팽창에 대응하는 것이었다. 화폐정책과 재정정책이라는 두 개의 지렛대에 의존해 경제에 대한 국가의 강력한 개입이 실행되었고, 그 결과 대량생산은 물론 대중적 풍요를 가능케 한 대량소비가 현실로 등장했다. 자본주의의 ‘황금시대’가 열린 것이다.

케인스주의적 거시경제 정책은 특히 다음과 같은 두 가지 측면에서 노동과 자본의 협력 및 계급타협의 성격을 반영하고 있다. 첫째, 케인스주의적 화폐정책은 낮은 실질이자율을 강제함으로써 금융자본의 기생적 성격을 대폭 제한하였고, 실물자본의 원활한 축적에 금융자본의 이해를 종속시켰다(Mattfeldt 1985, 60).

정을 위해 중앙집중적 협상체계를 선호했던 자본의 이해관계가 코포라티즘을 발전시켰다고 본다(Fulcher 1991). 마르크스주의적 관점에 선 파니치는 코포라티즘을 기본적으로 자본주의 국가의 노동통제 전략의 일환으로 파악했다. 자본주의 국가는 개별 자본들의 단기적·직접적 이해를 넘어서 “상상의 총자본”으로서 장기적·구조적 역할을 수행해야 하는데, 코포라티즘은 이 “상상의 총자본”의 사회통합적 노동통제 전략이라는 것이 그의 견해이다(Panitch 1986).

- 8) 케인스는 동시대 자본주의의 가장 심각한 문제를 대량실업 및 부와 소득의 심각한 양극화에서 보았다. 이 두 가지야말로 1930년대 세계가 경험한 끔찍한 정치적·사회적 갈등의 원인이었던 것이다. 케인스는 대공황을 경험하면서 전통적 경제학 이론과 작별했고 자신의 새로운 사고, 즉 자본주의 경제에서 저축과 투자의 균형을 유지하는 자동적 기제가 존재하지 않기에 국가가 적극적으로 개입해야 한다는 사실을 확신하게 되었다(스키델스키 2000, 117; Wilke 2002, 13-14).

실물경제의 원활한 축적은 역동적인 경제성장을 낳았고, 이는 완전고용의 배경이 되었다. 1960년대 유럽공동체(EC) 회원국들의 평균 실업률은 완전고용이라 할 수 있는 1.5%에 불과했다. 완전고용은 노동계급의 오랜 숙원이었던 인간의 권리로서 노동 개념을 실현했으며, 자본 측에도 산업적·사회적 평화를 가져다 주었다. 화폐적 축적의 자립화를 강력하게 억제했던 케인스주의적 화폐정책은 실물자본과 노동계급의 정치적 타협의 결과였던 것이다.

둘째, 케인스주의적 재정정책은 보다 직접적으로 노동소득의 안정화에 기여했다. 강력한 노동조합들의 협상력 덕택에 단체협약의 적용률이 높았고, 그 결과 산업별·기업별 임금수준이 상당히 균등화되었다. 국가는 실질임금의 상승이 경제성장에 뒤처지는 것을 막기 위해 다양한 노동권적 규제들과 노동시장적 조치들을 도입했다. 노동계급의 소득 보전을 위한 사회보장체계의 지원 역시 노동소득의 안정화에 기여했음은 물론이다(Lutz 1992, 45). 노동계급의 소득이 늘어나면서 지금까지 자본주의에 고유한 딜레마로 지목되던 공급과 수요의 괴리가 크게 줄어들었고, 경제위기의 가능성이 대폭 낮아졌다. 수요의 확대는 다시금 역동적인 경제성장을 가져옴으로써 자본의 과잉축적 문제를 해결하였다. 케인스주의적 재정정책은 노동은 물론 자본에게도 이익을 가져다준 계급타협의 선순환적 효과를 낳았던 것이다.

그런데 1970년대에 들어 케인스주의적 총수요관리 정책의 실패는 코포라티즘적 협력의 취약함을 드러냈다. 1973/74년 ‘오일쇼크’를 계기로 드러난 경제위기와 함께 총수요관리 정책은 무력함을 노정하기 시작했던 것이다. 케인스의 해법은 수요를 안정화시키는 다양한 제도들을 발전시켰지만, 수익성의 위기와 인플레이션의 증대로 표현된 공급 측에 원인을 둔 경제위기에 대응할 방안을 마련하지 않았다. 공급 측에 어려움이 누적되는 상황에서 재정확대와 금융완화를 통한 추가수요의 창출은 사태를 악화시킬 위험이 컸다. 따라서 공급을 지원하는 방향으로 정책선회를 요구하는 이른바 공급중심의 경제학, 그리고 인플레이션의 억제를 최고의 목표로 내세운 통화주의 경제학의 목소리가 커져갔다. 신자유주의

의 시대의 막이 열린 것이다.

신자유주의는 자본의 입장에서 1970년대 중반의 위기를 해결하려는 매우 일관되고 포괄적인 정치적·경제적·사회적 재편의 프로젝트였다(Ptak 2017). 이 프로젝트는 임금비용의 삭감, 노동의 유연화, 자본집약적 설비의 사용강도 강화와 가동시간 연장 등 다양한 형태의 공급 친화적 요소들을 정착시킴으로써 자본의 수익성을 회복하려는 시도이기도 했다. 1980년대 초반에 들어서면 신자유주의적 세력의 득세와 함께 케인스주의적 총수요관리 정책이 거의 사라졌기 때문에 여러 관찰자들은 이를 “조직된 자본주의의 종언”으로 진단하였다(Lash and Urry 1987). 특히 노동관계의 유연화가 진행되면서 임시계약직, 파견직, 파트타임, 유사자영직 등 이른바 새로운 형태의 일자리들이 확산되었고, 정규직 남성노동자들을 주로 조직했던 노동조합들의 기반이 크게 잠식되었다. 이러한 노동관계의 유연화는 조직된 노동의 힘과 노동조합의 대표성을 약화시킬 것이기에 코포라티즘 역시 쇠퇴할 것으로 전망되었다(Ferner and Hyman 1992).

그런데 1990년대 중반 이후 유럽연합 대부분의 회원국에서 매우 흥미로운 발전이 목격된다. 쇠퇴할 것이라는 전망과 달리 코포라티즘적 협력이 오히려 활성화되는 매우 역설적인 상황이 등장한 것이다. 코포라티즘의 재활성화는 노·사·정 협력의 제도화 수준이 높았던 북유럽에서는 물론, 주로 암묵적인 형태로 협력이 진행된 독일과 같은 나라, 그러나 이러한 전통이 거의 없는 남유럽 여러 국가에서조차 등장했다(<표1> 참조). 그렇다면 이 새로운 코포라티즘적 협력은 어떤 사회경제적 내용을 담았기에 신자유주의와 공존할 수 있었던가?

〈표1〉 새로운 코포라티즘적 협력과 합의내용

국가	코포라티즘적 협력의 명칭	임금억제 관련 합의내용
그리스	노사정 신뢰협약(1997)	인플레이션 및 생산성 상승에 상응한 임금인상
네덜란드	노사협약(1982, 1993, 1999)	경쟁력 강화를 지원하는 완만한 임금인상
노르웨이	노사정 소득정책 합의(1992, 1999)	주요 교역국가들 평균 수준의 임금인상
덴마크	노사정 선언(1987)	경쟁국가들의 임금발전에 상응한 임금인상
독일	노동을 위한 동맹(2000)	생산성 상승 및 고용창출에 기여하는 단체협약
아일랜드	노사정 합의(1987, 1990, 1994, 1997, 2000, 2003)	유럽안정화협약에 상응한 임금상승
이태리	노사정 합의(1993, 1998)	인플레이션과 생산성 상승을 반영한 임금인상
벨기에	범산업적 노사합의(1998, 2001, 2003)	독일, 네덜란드, 프랑스에 연계된 임금인상
핀란드	노사정소득정책위원회 합의(1995)	인플레이션 및 생산성 상승에 상응한 임금인상
포르투갈	노사정 고용협약(1996)	인플레이션 및 생산성 상승에 상응한 임금인상
스웨덴	산업부문 노사합의(1997)	유럽연합 평균 수준의 임금인상
스페인	국가적 임금합의(2002)	실질 임금비용을 상승시키지 않는 임금인상

출처: Schulten 2004, 255를 토대로 작성

새로운 코포라티즘적 협력은 노·사·정 대화의 장의 확보라는 제도적 측면에서 사회적 코포라티즘을 계승하고 있다. 그러나 이 새로운 협력이 추구하는 목표와 내용은 사회적 코포라티즘과 큰 차이를 보인다. 앞에서 보았듯이 사회적

코포라티즘은 노동과 자본의 협력을 통해 케인스주의적 총수요관리 정책, 즉 화폐정책과 재정정책과 같은 거시경제 정책이 원만하게 상호작용하는 것을 목표로 했다. 그러나 새로운 코포라티즘적 협력은 무엇보다 경쟁력 확보를 위한 임금억제에 초점이 맞추어져 있다(<표1> 참조).

주지하듯이 이 무렵이면 ‘단일시장’이라는 이름으로 유럽의 역내시장이 완성되어 출범했다. 또한 1992년 2월 마스트리히트 조약이 서명됨으로써 경제화폐연합이라는 사상 초유의 역사적 실험이 결정되었다. 단일시장과 공동화폐로 이어지는 유럽통합의 심화는 모든 회원국들에게 일종의 거대한 전환의 압력으로 작용했다.⁹⁾ 즉 마스트리히트조약의 수렴기준을 충족하기 위해서는 화폐·재정·복지·임금정책의 전반적인 검토와 적응이 불가피해졌던 것이다. 특히 임금억제가 강조된 것은 공동화폐의 도입과 더불어 임금수준이 가격경쟁력에 직접적인 영향을 끼치게 될 것이기 때문이었다(Sauramo 2015, 402). 그런데 유럽연합 회원국들은 이러한 전환과 적응의 압력을 왜 새로운 코포라티즘적 협력에 의존해 돌파하려 시도했던가?

우선 1990년대 중반 이후 여러 회원국에서 사민주의 정당들의 약진이 두드러졌다. 1997년 프랑스 사회당과 영국 노동당에 이어 1998년 독일 사민당이 제1당이 됨으로써 유럽의 주요 세 나라에서 좌파 정당들이 집권에 성공했다. 1990년대 말에 이르면 당시 유럽연합 열다섯 개의 회원국들 중 열한 개의 국가에서 좌파 정당이 단독으로 집권하거나 연정의 형태로 정권을 주도했다. 코포라티즘적 협

9) 유럽통합의 심화가 자본주의적 축적공간의 확대와 결부되어 있음은 여러 학자들에 의해 강조된 바 있다(Bieling 2014; Jessop 2014; Rötger 1997). 일찍이 쾰트거는 국민국가적 성장모델, 유로자본주의, 지구적 정치경제라는 세 개의 축을 서로 충돌하는 힘으로 이해해서는 안 되며 “모순적인 단일체(widersprüchliche Einheit)”의 구성요소들로 파악해야 한다고 강조한 바 있다(Rötger 1997, 146). 요컨대 이 시기 유럽통합을 진전시켰던 힘은 경제적 지구화의 추진력임과 동시에 국민국가적 성장모델을 재편하는 압력이었다. 유럽통합의 심화는 국민국가적 성장모델의 공간적 한계를 경제적 지구화를 추진함으로써 타파하려는 거대한 정치경제적 전환의 유럽적 모습임을 주목해야 한다. 이 세 개의 모순적인 힘은 동시에 존재하며 함께 작용하는 힘이다(구춘권 2020).

력이 확산되는 유리한 정치적 조건이 만들어진 셈이다. 한편 덴마크나 네덜란드와 같이 지속적으로 코포라티즘적 노선을 취했던 국가들, 또는 아일랜드처럼 자유주의적 노선으로부터 코포라티즘 쪽으로 선회한 국가가 경쟁력과 고용창출에서 상당한 성과를 내고 있다는 사실이 명백해 보였다(Teague 1999). 좌파 정당들의 집권이라는 유리한 정치적 환경의 조성과 더불어 실질적으로 벤치마킹할 수 있는 여러 개의 모델이 부상한 것이다.

그럼에도 불구하고 임금억제에 초점을 맞춘 노·사·정 협력의 활성화는 새로운 코포라티즘이 과거와 질적으로 다른 정치적 교환을 내용으로 하고 있음을 잘 보여준다. 즉 코포라티즘의 변화는 정책결정 과정이나 국가의 구조원칙과 같은 제도적·형태적 차원에서 일어난 것이 아니라, 코포라티즘적 협력을 통해 추구하는 목표와 내용이 변질됨으로써 이루어진 것이다. 과거 노동소득의 안정화를 목표로 했던 수요중심적 또는 사회적 코포라티즘은 이제 임금억제 및 간접임금의 절감을 목표로 한 공급중심적 코포라티즘(Traxler 1995) 또는 경쟁적 코포라티즘(Rhodes 1998)으로 전환되었다.

그런데 경쟁적 코포라티즘이 추구하는 사회경제적 변화의 내용은 주로 노동측의 양보를 통해서만 실현 가능한 것들이다. 임금억제가 노동에 직접적인 경제적 타격을 의미함은 두말할 나위가 없다. 임금상승을 주변 경쟁국들의 임금발전과 연계시킨다는 합의 역시 이들 나라에 임금상승이 없을 경우 자동적인 임금동결을 의미한다. 인플레이션과 생산성 상승을 반영한 임금인상에 대한 합의는 낮은 인플레이션과 미미한 생산성 상승의 시기에는 사실상 임금억제를 강제한다. 이밖에도 경쟁적 코포라티즘은 노동시장의 유연화를 지원하는 다양한 조치들의 도입, 법인세의 삭감, 기업의 투자를 지원하는 세제 혜택, 직접세로부터 간접세 중심으로 세제 개편 등에 대해 합의했다. 이러한 합의를 통해 시행된 대부분의 조치들은 노동의 입지를 위축시킬 것이었다. 그럼에도 불구하고 노동 측이 이를 수용할 수밖에 없었던 것은, 신자유주의의 시대의 개막과 더불어 노동과 자본의 세력관계가 근본적으로 재편되었음을 잘 보여준다(Butterwegge et al. 2017). 한

편 노동 측에 대한 보상으로 제시된 것은 고용유지나 고용창출에 대한 약속처럼 대부분 구속력이 없는 성격의 것에 불과했다. 사회적 코포라티즘에 특징적이었던 정부의 중재에 의한 노·사 양방향의 대칭적인 교환은 경쟁적 코포라티즘에서 매우 일방적이고 비대칭적인 교환으로 변질된 것이다.

주지하듯이 서유럽의 몇몇 작은 나라들에서는 이러한 조치들이 실질적인 노동 시장 개혁과 결합하면서 상당한 성과를 보인 경우도 있다. 예컨대 네덜란드는 1982년 노사협약 이래 노동시간 단축과 임금억제를 결합한 일자리 나누기를 통해 대량실업에 성공적으로 대응한 바 있다. 덴마크는 노동자 재교육과 일자리 중재와 같은 적극적 노동시장정책을 실업 시 관대한 소득보상과 연계시킴으로써 유연안정성(flexicurity)이라는 모범답안을 제시했다. 이 두 나라와 더불어 오스트리아, 스웨덴, 아일랜드, 즉 이른바 “서유럽 강소·복지 5개국”(안재홍 2013)에서 새로운 코포라티즘적 협력은 어느 정도 성과를 보였다. 그러나 아일랜드의 경우 2008년 금융위기의 직격탄을 맞으면서 코포라티즘적 협력은 사실상 종결되었다(Kompsopoulos 2015). 덴마크, 네덜란드, 오스트리아, 스웨덴은 이미 오래전부터 경쟁력을 지닌 흑자국에 속한다. 이들 나라에서 새로운 코포라티즘적 협력이 대량실업의 완화에 기여한 것은 확실해 보이지만, 과연 경쟁력 강화에 추가적으로 기여했는지는 여전히 논쟁적인 문제이다. 어쨌든 이 작은 나라들을 제외한다면 경쟁적 코포라티즘의 성과는 노동의 입장에서는 그리 고무적인 것이 아니다. 물론 자본의 입장에서는 상당히 긍정적인 결과를 가져왔고, 정부의 입장에서만족할 부분이 있다. 보다 구체적인 역사적 사례로 독일 코포라티즘의 전환을 살펴본다면 코포라티즘의 변화의 상이한 결과를 확인할 수 있다.

III. 독일 코포라티즘의 역사적 기원 · 위기 · 전환

1. 독일 코포라티즘의 기원

잘 조직된 산업별 노동조합들의 협상력, 정치적으로 분열되지 않은 단일노조 지붕조직인 독일노동조합연맹(DGB)의 위상, 사민당은 물론 기민련 내부에도 노동자 계급에 우호적인 세력의 존재, 노동조합들과 정당들 사이의 소통 및 유대관계, 다른 한편 강력한 사용자조직들의 존재 및 영향력, 그리고 사용자조직들과 노동조합들 간의 이해 갈등을 조정하고 중재하는 실력 있는 정당들의 존재 및 이들 정당에 축적된 통치 경험 등등, 이와 같은 요소들은 독일의 정치체제가 다원주의적 모델보다는 코포라티즘적 모델에 더 부합함을 보여준다고 할 것이다.

그런데 독일의 코포라티즘은 예컨대 스웨덴처럼 긴 역사를 지닌 것이 아니라, 제2차 세계대전 이후의 산물임을 주목할 필요가 있다. “더 이상 전쟁은 없고, 더 이상 파시즘은 없다(Nie wieder Krieg, nie wieder Faschismus)”는 전후 가장 유명한 구호가 표현하듯이(Doery 1985, 108), 평화와 반(反)파시즘에 대한 폭넓은 정치적 · 사회적 합의의 성립이야말로 독일에서 코포라티즘이 가능해진 중요한 배경이다. 여기서 주목할 점은 반(反)파시즘이라는 합의가 일정하게 반(反)자본주의적인 내용들을 포함했다는 사실이다. 히틀러에게 권력을 가져다주었던 것은 무엇보다 세계경제대공황이었고,¹⁰⁾ 따라서 반(反)파시즘은 대공황을 낳은 자유주의적 자본주의에 대한 근본적인 반성과 성찰을 동반하고 있었다.

일정하게 반(反)자본주의적인 내용을 포함했던 반(反)파시즘이라는 합의는 당시 ‘사회주의’¹¹⁾에 대한 매우 우호적인 태도에서도 다시금 확인할 수 있다. 사민

10) 1928년만 해도 2.6%에 불과했던 나치당의 제국의회 득표율은 대공황과 함께 가파르게 치솟았다. 대공황은 중간계급과 하층 중간계급을 급진화시킴으로써 파시즘을 세계적인 위협으로 부상시켰다(홉스봄 1997, 124-155).

11) 물론 여기서 ‘사회주의’는 소련과 동구권의 현실사회주의적 질서와는 대조적인 것으로, 경제에 대한 국가의 광범위한 개입을 인정했지만 시장의 역할을 부인하지는 않았다.

당의 입장에서야 당연하겠지만 당시 기민련조차 1946년 ‘사회주의적 국민정당’을 표방하거나 ‘일상과제로서 사회주의’를 언급하고 있다는 사실은 오늘날의 관점에서는 매우 의아스럽기조차 할 것이다(Opitz 1979, 34). 당시 카이저(Jakob Kaiser)와 같은 기민련의 저명한 지도자들은 ‘기독교적 책임의 사회주의’를 설파하고 있었으며, 이는 나중에 가이슬러(Heiner Geissler)와 같은 기민련의 ‘노동자파(Arbeitnehmerflügel)’에 의해 계승되었다.

반(反)파시즘이라는 합의가 성립되면서 독일의 정치적 지형은 전반적으로 중간으로 수렴했고, 좌파와 우파의 세계관의 간격이 크게 줄었다.¹²⁾ 좌파와 우파는 모두 국가의 경제에 대한 광범위한 개입과 조절의 원칙을 수용했다. 이들의 논쟁은 원칙을 두고서가 아니라, 원칙의 세부적 시행과 관련해 벌어졌다. 좌파는 보다 많은 사회국가와 적극적인 공공부문, 대자본에 대한 일정한 통제와 강력한 노동조합을 요구했던 반면, 우파는 노동조합을 어느 정도 꺼려하면서 공공부문이 시장과 민간경제를 지원하는 방안을 선호했다(Deppe 1997, 44). 좌파와 우파의 수렴, 그리고 국가의 강력한 개입과 조절에 대한 정치적 합의는 경제의 조절과 관련된 정부의 능력을 크게 강화했음은 물론이다.

1950/60년대 독일의 보수연정은 질서자유주의(Ordoliberalismus)¹³⁾를 내세웠지만 서유럽의 다른 나라들과 마찬가지로 케인스주의적 총수요관리 정책을 적극 수용했다(김수진 2001, 108; 암스트롱 외 1993, 211). 이 총수요관리 정책의 핵심은 노동권을 강화하는 노동시장정책의 실행과 사회보장체계의 지원을 통해 노동소득의 안정화에 기여하는 것이었다. 전후 독일에서 복지국가의 구축은 기민련의 주도 아래 시작되었던 것임을 주목해야 한다. 오늘날까지도 여전히 기민련의

소련식 현실사회주의에서 금기시되었던 민주주의와 인권, 그리고 언론·결사교섭의 자유는 이 ‘사회주의’의 중요한 정치적 합의점이었음은 물론이다.

- 12) 냉전체제가 구축되면서 ‘극좌’ 세력으로 취급되던 공산당(KPD)은 1956년 연방헌법재판소의 판결을 통해 제도권에서 제거되었기에 이러한 변화에 거의 영향을 미치지 못했다.
- 13) 질서자유주의는 시장의 공정한 경쟁질서를 확보하기 위해 강력한 국가의 존재가 불가피함을 역설한다는 점에서 이전의 경제적 자유주의나 나중의 신자유주의와 구별된다.

다수가 자신의 정치적 정체성을 우파나 보수보다는 중도(Mitte)에서 찾는 것이 이 시기의 경험과 무관치 않다.

전전 독일의 역사에서 매우 갈등적이었던 자본과 노동의 관계 역시 반(反)파시즘이라는 사회적 합의가 출현하면서 결정적으로 완화되었다. 노동조합운동은 히틀러의 권력 장악에 유리하게 작용했던 과거 노동계급의 정치적 분열을 반성했다. 정치적으로 분열된 노조가 아니라, 산업별로 조직된 단일 노조들이 독일노동조합연맹이라는 지붕조직 아래로 묶여졌다. 사용자들은 독일사용자단체연합(BDA)이라는 연방 단위의 조직을 결성해 다양한 산업분야의 자본의 이해를 조정하고 대표했다. 전국적인 노동조합과 사용자조직을 통해 생산자들의 이해관계가 조직되고 대변될 수 있게 된 것이다. 반(反)파시즘이라는 합의에 기반을 둔 노동과 자본 사이의 계급타협은 다음과 같은 상황을 통해서도 잘 표현된다.

노동조합은 급진적인 사회화의 요구를 포기하고 사용자의 경영권을 인정했으며, 역으로 사용자들은 직장위원회(Betriebsrat)를 통해 기업 운영에 노동조합의 참여를 확대했다. 바야흐로 기업 운영의 공동결정(Mitbestimmung)의 시대가 열린 것이다.¹⁴⁾ 또한 노동조합은 미래의 투자를 훼손하지 않을 정도의 충분한 이윤 몫에 합의하였고, 반대로 사용자들은 생산성의 상승에 상응한 실질임금의 인상에 동의하였다. 노동과 자본 사이에 ‘타협’이라고 지칭할 만한 쌍방향의 교환이 이루어졌던 것이다.

이러한 타협과 쌍방향의 교환은 사회동반자(Sozialpartnerschaft) 관계로 알려진 노동과 자본 사이의 협력적 관계를 구축했다. 이 사회동반자 관계 덕택에 전후 독일은 유럽에서 가장 안정적인 노사관계를 가진 나라가 되었다. 주(Land) 단위에서 진행되는 산업별 단체협상은 상당히 타협적이며 예측 가능하다. 파업은 오히려 예외적이고, 파업일수 또한 유럽에서 가장 적은 나라들 중 하나이다. 독일의 노사관계는 북유럽 사민주의 모델과 비교할 때 자율적이라는 점도 흥미

14) 1951년 공동결정법이, 그리고 1952년 노·사 간의 공동결정을 명시한 경영헌법(Betriebsverfassungsgesetz)이 발효되었다.

롭다. 국가가 노사관계에 직접 개입하는 경우는 매우 드물며, 단체협상의 자율성은 광범위하게 보장된다. 과거에는 단체협약의 적용률 역시 상당히 높은 수준이었다.

노동과 자본 사이의 협력적 관계는 독일모델로 알려진 성공적인 수출에 기반을 둔 교역국가가 작동하는 배경이기도 하다. 정치적·사회적 차원에서 교역국가에 대한 강력한 합의가 존재한다는 사실은 독일모델의 가장 중요한 특징일 것이다. 좌·우를 망라해 어떤 정권이든 중요한 목표는 독일 상품의 국제경쟁력을 높이고 수출·수입시장을 안정적으로 확보하는 것이었다(김면희 2004, 331; 송태수 2006, 192-193; Esser et. al. 1979). 과도한 인플레이션이 야기할 수 있는 가격경쟁력의 하락을 막기 위해 균형적인 재정정책과 안정적인 화폐정책을 시행했고, 이는 전통으로 자리 잡았다. 노동조합들은 교역국가로서 독일모델의 중요성을 의심하지 않았으며, 상품의 경쟁력 확보를 위해 필요하다면 기꺼이 협력적인 자세를 취했다. 독일 제조업이 갖는 강력한 경쟁력은 기술적 우위뿐 아니라, 이러한 합의와 협력이 뒷받침된 결과이다.

1950/60년대 보수연정 시기 독일의 코포라티즘은 명시적이라기보다는 암묵적으로 작동했다. 정부가 개입하지 않아도 노사 간의 자율적인 협력과 타협이 잘 이루어졌기 때문이다. 정부는 명시적인 제도를 구축하지는 않았지만 노사 간의 이해를 중재하는 정책들을 효과적으로 입법했다. 노·사·정이 추구했던 목표는 대칭적인 쌍방향의 교환의 토대 위에서 달성되었다. 이로부터 독일 코포라티즘에 특징적인 동학이 출현했다. 기업들은 노조의 협력 아래 성공적인 수출을 달성함으로써 적절한 이윤을 확보했다. 평화적인 노사관계는 기업들의 경쟁력에 추가적으로 기여했다. 노동자들의 협조는 높은 임금을 통해 보상되었다. 대부분의 노동자들에게 산업별 단체협약이 적용되었고, 따라서 소득 불평등은 작았다. 분배를 놓고 일어나는 자본주의에 고유한 갈등은 상당 부분 해결되는 듯이 보였다. 정부는 균형 재정을 훼손하지 않는 범위에서 노동시장적 지출과 사회복지적 지원을 아끼지 않았다. 실업률은 거의 완전고용 수준으로 낮았다. 흔히 “라인 강의

기적”으로 알려진 독일모델이 일구어낸 놀라운 성과는 만약 암묵적인 형태의 코포라티즘이 작동하지 않았다더라면 상상하기 어려운 것이다.

그런데 1960년대 후반에 들어서면 독일모델이 처음으로 흔들리는 조짐을 보였다. 1967년 전후 최초로 마이너스 성장(-0.3%)을 기록하면서 실업률이 상승했다(2.1%). 오늘날의 관점에서는 여전히 놀랍게 낮은 실업률이지만 이는 심각한 위기로 진단되었다. 이 위기를 계기로 1966년 12월 기민련/기사련과 사민당의 대연정이 출범하는 역사적인 사건이 벌어졌다. 경제위기에 대응하고자 대연정이라는 전후 최초의 정치적 실험이 시도된 것이다. 대연정은 출범하자마자 노·사·정의 협조행동(Konzertierte Aktion)을 조직하였다. 보수연정 아래서 암묵적인 형태로 작동했던 독일의 코포라티즘이 처음으로 제도적 틀을 갖추면서 세상에 모습을 드러낸 것이다. 이 협조행동에는 노·사·정, 즉 노동조합, 사용자조직, 연방정부에 더해 자문위원회(Sachverständigenrat)와 연방은행이 함께 참여했다. 협조행동은 독일 코포라티즘의 전통을 계승하면서 노동과 자본의 타협과 합의에 기반을 둔 쌍방향의 대칭적 교환을 실현하고자 노력했다. 노동은 임금인상의 자제를, 사용자 측은 새로운 고용창출을, 정부는 보다 적극적인 노동시장적 조치들의 도입 및 소득보장정책을 시행하기로 합의했던 것이다(Schröder and Esser 1999). 1968년 독일경제는 다시 성장의 길로 진입했고, 협조행동은 순항하지만은 않았지만 1977년까지 10년을 유지했다.

2. 보수·자유연정과 코포라티즘의 위기

12년 동안 사민·자유연정을 지휘했던 슈미트(Helmut Schmidt) 수상에 대한 불신임안이 1982년 10월 연방의회를 통과함으로써 집권세력이 교체되었다. 콜(Helmut Kohl)이 이끄는 보수·자유연정이 출범한 것이다. 이 사건은 독일 또한 지구적·유럽적 차원의 신자유주의적 재편에 동승함을 의미했다. 인류 역사상 최대의 탈규제 프로젝트로 꼽히는 단일유럽시장, 냉전체제의 종식과 독일통일,

유럽통합을 한층 심화시킨 경제화폐연합 등 콜 정부는 큼직큼직한 역사적 프로젝트를 성공적으로 완성했지만, 코포라티즘과 관련해서는 큰 변화가 일어나지 않고 있었다. 콜 정부 말기인 1997년 독일어학회가 선정하는 그 해에 가장 주목 받은 ‘올해의 단어’로 ‘개혁정체(Reformstau)’가 꼽힐 정도로 보수·자유연정은 최소한 국내정치와 관련해서는 획기적인 변화를 모색하지 않았다. 협조행동이 종결된 이후 제도적 차원의 코포라티즘은 더 이상 등장하지 않았고, 노사관계의 자율성을 강조하는 암묵적 형태의 코포라티즘만이 명맥을 유지했다. 보수·자유연정의 오랜 집권을 거치면서 독일모델에는 상당한 문제들이 누적되어 갔지만, 콜 정부는 이를 코포라티즘에 의존해 해결하려는 의사가 없었다. 코포라티즘은 사실상 방치되고 있었고 위기에 빠질 수밖에 없었는데, 이는 특히 다음과 같은 세 가지 이유 때문이었다.

첫째, 보수·자유연정 시기 독일의 신자유주의적 재편의 압력은 주로 유럽통합을 지렛대로 행사되었다. 각국 기준의 상호인정 원칙에 기반을 둔 단일시장의 출범이 과거 독일의 촘촘한 규제망을 일거에 해체했음은 널리 알려져 있다. 1990년대 초반 철도·우편·정보통신 영역에서 일어난 민영화는 유럽연합의 지침이 없었더라면 상상하기 어려운 과업이었다. 당시 철도 영역을 독점했던 분테스반(Bundesbahn)은 48만 2천 명을 고용하고 있었고, 우편·정보통신 산업을 독점하고 소매은행업에서도 상당한 점유율을 가졌던 분데스포스트(Bundepost)에는 54만 3천 명이 일하고 있었다. 이 거대한 두 국영기업은 유럽연합의 철도지침, 정보통신지침, 우편서비스지침의 발효를 계기로 민영화의 길로 들어섰다. 이 지침들이 국가의 독점을 금지하고, 완전한 시장개방과 경쟁을 명시했기 때문이다. 만약 유럽통합이 심화되지 않았더라면 독일의 민영화는 매우 어렵고 난감한 과제였음에 분명하다. 독일모델의 시장중심적·경쟁적 재편 과정에서 유럽연합의 지침들이 수행한 지대한 역할은 아무리 강조해도 지나치지 않다(구춘권 2020; Bieleing and Deckwirth 2008).

둘째, 노동조합의 힘이 급속하게 그리고 구조적으로 약화되고 있었다. 이는 여

러 가지 이유 때문이었다. 우선 노동시장이 점차 유연화되면서 비정규직 노동자들의 비율이 늘고 있었다. 노동비용 절감을 위한 노동시장적 조치들이 허용되면서 임시계약직, 파트타임, 파견노동자, 유사자영업자 등 조직되지 않은 노동자들의 숫자가 점점 많아졌다. 주로 정규직 남성 노동자들을 조직했던 기존 노동조합의 기반이 잠식될 수밖에 없었음은 물론이다. 이에 더해 대량실업은 지속적으로 악화되고 있었다. 이는 다시금 노동조합 조직률을 끌어내렸다. 1980년만 해도 38.2%에 달했던 노동조합 조직률은 20년이 지난 2000년 25.3%로 크게 줄어 들었다(Greef 2014, 703). 또한 산업구조의 변화가 진행되면서 새로운 일자리들이 주로 서비스부문에서 창출되었기에 여성 및 청년층 등 조직되지 않은 노동자들의 비중이 더욱 커졌다. 얽힌 데 얽친 격으로 노동조합의 재정과 관련된 스캔들까지 터지면서 노동조합의 위기는 더 이상 간과될 수 있는 성격의 것이 아니었다 (Depe 1985; Felder 1991).

셋째, 단일시장과 경제화폐연합을 지렛대로 유럽의 신자유주의적 재편이 역동적으로 추진되던 시기, 독일에서는 생산입지논쟁(Standortdebatte)이 벌어진다 (안숙영 2010; Simons and Westermann 1997). 이 생산입지논쟁은 지구적·유럽적 차원의 무한경쟁의 상황에서 생산입지로서 독일의 경쟁력을 어떻게 확보할 것인가라는 문제제기로부터 시작했다. 이는 특히 사용자 측의 관심이었음은 물론이다. 사용자 측에서는 높은 임금수준과 노동시장의 경직성, 그리고 과도한 간접임금이 독일의 생산입지를 위협하는 것으로 진단했다. 따라서 임금인상을 억제하고, 보다 과감하게 노동시장을 유연화시키며, 간접임금 또한 큰 폭으로 삭감할 것을 요구했다. 이들의 공세적 요구는 언론매체들의 큰 반향을 불러일으키면서 생산입지로서 독일의 미래가 매우 위태롭다는 우려를 확산시켰다. 경제화폐연합이라는 유럽의 새로운 현실 아래서 독일의 생산입지를 유지하기 위해서는 다른 회원국들의 수준에 맞추어 보다 더 적극적인 임금억제와 노동시장의 유연화, 그리고 탈규제가 불가피하다는 주장이 커졌다. 생산입지논쟁은 일종의 경쟁력 담론으로 큰 위력을 발휘하면서 독일 코포라티즘의 전환과정에서 자본이 주

도적 역할을 하는 배경이 된다.¹⁵⁾

3. ‘노동을 위한 동맹’과 독일 코포라티즘의 역사적 전환

보수·자유연정 시기 위기에 빠진 코포라티즘을 되살리려는 제안은 노동조합으로부터 등장했다. 생산입지논쟁에서 명백한 수세 국면에 몰렸던 노동조합으로서는 무언가 타개책이 필요했을 것이다. 더욱이 1990년대 중반 독일의 실업률은 10%를 넘어섬으로써 대량실업이 중요한 문제로 부상했다. 사용자들은 대량실업이 생산입지로서 독일의 취약함 때문이라고 강변했지만, 실업이 갈수록 악화되고 있는 상황을 마냥 방관할 수는 없었다.

1995년 말 당시 금속노조 위원장이었던 츠빅켈(Klaus Zwickel)은 노·사·정의 협력을 통해 대량실업 문제를 함께 해결할 것을 제안했고, 이는 곧바로 사용자 측과 정부의 긍정적인 회신을 얻었다. 1977년 협조행동이 해산된 이후 실로 오랜 세월이 지나 코포라티즘이 제도적 차원에서 부활한 것이다. 1996년 1월 ‘노동과 생산입지 확보를 위한 동맹(Bündnis für Arbeit und Standortsicherung)’이라는 이름으로 노·사·정의 새로운 협의의 장이 출범하였다. 흔히 ‘노동을 위한 동맹’으로 널리 알려졌지만, 원 명칭에 ‘생산입지’가 함께 있다는 사실이 의미심장하다. 츠빅켈은 사용자 측과 정부가 대량실업의 해결을 위해 진지하게 노력한다면, 노동조합도 기꺼이 협력하고 양보할 것임을 강조했다. 구체적으로 츠빅켈은 향후 3년 동안 금속산업 부문에서 33만 개의 새로운 고용을 창출할 것을 요구했으며, 이에 맞추어 실질임금을 동결하고 노동시간의 유연화를 수용할 것임을

15) 자본의 입장에서 독일의 문제점은 직·간접 임금비용이 너무 높고, 환경 및 노동과 관련된 규제가 심하다는 것이다. 외국자본이 독일에 투자하기 위해서는 사회적 책임을 강조한 독일모델, 즉 사회적 시장경제와 작별하고 “독일회사(Deutschland GmbH)”로 바뀌어져야 한다고 주장한다(안숙영 2010, 344). 생산입지논쟁은 독일의 사용자들이 코포라티즘의 전통으로부터 벗어나 신자유주의적 노선에 매우 적극적으로 합류했음을 잘 보여준다.

제안했다(DGB 2019).

독일의 부활한 코포라티즘은 매우 야심찬 목표를 내세웠다. 노·사·정은 실업률을 2000년까지 절반 수준으로 낮출 것을 합의했다. 노동조합은 임금인상을 자제하며, 정부는 재정적자를 축소하고, 사용자 측은 일자리를 창출할 것을 약속했다. 그런데 문제는 이 ‘약속’을 실행하고 강제할 구체적인 조치는 전혀 합의된 것이 없었다는 사실이다. 이 첫 번째 ‘노동을 위한 동맹’은 노·사·정이 오랜 세월이 지난 후에 다시 만나 각자 잘 해보겠다는 ‘좋은 의도(Goodwill)’를 표시한 것 이상의 의미를 담지 않았다(Arlt and Nehls 1999, 26). 노동조합의 위기가 명백해 보이고, 노동이 이미 위축되고 있는 상황에서 사용자 측과 정부는 노동조합과 타협할 진지한 의사가 없었던 것이다.

실제 보수·자유연정은 ‘동맹’의 출범에 전혀 개의치 않고 신자유주의적 재편을 추진해 나갔다. 보수·자유연정은 1996년 4월 연방의회에 ‘고용과 성장을 위한 계획’으로 이름 지어진 새로운 법안을 제출했다. 이 계획의 핵심은 해고보호 조항을 완화하는 것이었는데, 특히 병가 시 임금 삭감을 포함하고 있었기 때문에 노동조합은 거세게 반발하지 않을 수 없었다. 노동조합의 존재 이유와 관련된 민감한 문제를 ‘동맹’이라는 협의의 장을 완전히 배제한 채 입법하려는 시도를 노동 측은 수용할 수 없었던 것이다. ‘동맹’은 유명무실한 협의체로 전락했고, 부활한 코포라티즘은 출발하자마자 뇌사 상태에 빠졌다.

보수·자유연정은 1998년 9월 연방의회 선거에서 참패했다. ‘개혁정체’의 누적에 대한 피로감에 더해 대량실업 문제가 최대의 쟁점으로 부상하면서 기민련·기사련에 대한 지지가 역사상 최악으로 하락했다(35.2%). 시민당이 40.9%의 지지율을 기록하면서 26년 만에 다시 독일의 제1당으로 복귀했다. 시민당은 녹색당과 연정을 성사시켰고, 독일연방공화국 최초의 사민·녹색연정이 출범했다. 시민당은 이미 선거공약으로 코포라티즘의 활성화를 내세웠기 때문에 이에 대한 큰 기대와 우호적인 분위기가 만들어졌다. 1998년 12월 ‘노동, 직업훈련 및 경쟁력을 위한 동맹(Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit)’이라

는 이름으로 두 번째 ‘노동을 위한 동맹’이 출범한다.

두 번째 ‘동맹’은 첫 번째 ‘동맹’에 비해 여러모로 유리한 정치적·사회적 환경 아래서 출발했다. 사민·녹색연정은 지난 선거에서 가장 중요한 쟁점이 된 대량실업 문제와 대결해야만 했다. 사민당의 친노동적인 전통 역시 코포라티즘에게 유리하게 작용할 것으로 기대되었다. 신자유주의적 담론이 도전받기 시작했던 상황, 즉 시장근본주의가 야기한 문제, 특히 대량실업과 사회적·경제적 양극화에 대한 비판적인 논의들이 출현하기 시작했다는 점도 코포라티즘의 활성화에 유리한 조건이었다.

제2차 ‘동맹’은 2002년 1월까지 총 여덟 번의 회동을 가졌다. 1998년 12월 첫 번째 회동에서 노·사·정은 각자의 요구사항을 토대로 열두 개의 목표를 제시하였다(Fickinger 2005, 307). 노동조합은 새로운 일자리 창출과 더불어 특히 미숙련 노동자들을 위한 직업교육과 직업훈련을 개선할 것을 요구했다. 고용창출과 적극적 노동시장 정책이 노동 측의 의제였던 것이다. 사용자 측은 핵심 요구사항은 임금인상을 자제하고 노동시간을 유연화하며 간접임금 비용을 축소하라는 것이었다. 정부에 대해서는 법인세 인하도 추가적으로 요구했다. 정부는 기업들에게 혁신을 요구하고 경쟁력 강화를 당부했다. 기업 창업을 활성화하고 유연한 조기퇴직 제도를 도입하는 것도 정부의 관심사였다. 이처럼 노·사·정의 목표들은 나열되었지만, 이 목표들의 차이 또한 명백해 보였다.

1999년 2월에 열렸던 두 번째 회동은 서로 입장 차이만 확인하고 끝났다. 7월에 열린 세 번째 회동에서 사용자 측은 보다 많은 직업훈련 기회를 제공할 것을 제안했다. 1999년 12월 네 번째 회동에서야 대량실업 문제가 본격적으로 논의되었다. 노·사·정은 간접임금의 일부분을 국가가 보조함으로써 임금비용을 낮추는 시범적인 실험을 일부 지역에서 실시하기로 한 이른바 마인츠 모델(Mainzer Modell)에 합의했다. 2000년 1월에 열린 다섯 번째 회동에서 노동조합은 사용자 측이 요구한 임금인상 자제를 수용했다. 노동조합은 임금인상이 경쟁력을 훼손하지 않도록 향후 생산성 상승의 범위 안에서만 임금인상을 요구할 것임을 약속

했다. 이후 노·사·정의 모임은 일 년이 넘게 열리지 않았다. 2001년 3월에야 여섯 번째 회동이 열렸지만 아무 성과 없이 끝났다. 노·사·정은 서로의 미진한 태도를 비판했다. 특히 노동조합은 일자리를 창출하겠다는 사용자 측의 약속이 실질적인 고용 확대로 이어지지 않고 있음을 지적했다. 7월에 열렸던 일곱 번째 회동에서도 노·사·정의 입장 차는 좁혀지지 않았다. 2002년 1월 제2차 ‘동맹’의 마지막 모임이 된 여덟 번째 회동이 열렸다. 그러나 이미 노·사 간의 불신은 커질 대로 커졌다. 거기에 임금교섭을 두고 노·사 갈등까지 겹치면서 합의를 기대할 분위기가 전혀 아니었다. 결국 제2차 ‘노동을 위한 동맹’은 여덟 차례의 회동을 가졌지만 아무런 결과를 내지 못하고 종결되었다(Fickinger 2005, 130-184).

제2차 동맹이 진행되면서 확연히 눈에 띄는 점은 ‘동맹’에서 논의되는 의제가 점차 변질되고 있었다는 사실이다. 첫 번째 만남에서는 노·사·정의 여러 요구 사항들이 나열되기는 했지만 적극적 노동시장정책에 대한 노동조합의 요구도 의제로 수용되었다. 그러나 회동이 거듭할수록 ‘동맹’은 주로 사용자 측의 요구사항, 즉 임금인상 억제나 간접세의 인하와 같은 사안을 일방적으로 다루고 있었다(Leggewie 1999, 19). 원래 ‘동맹’의 출발점이 노·사·정의 협력을 통해 대량실업 문제를 해결하겠다는 시도였다는 점을 고려한다면 시간이 지나면서 주목할 의제의 변화가 일어난 셈이다. 임금인상 억제를 통한 독일의 경쟁력 강화가 주로 논의되면서 ‘노동을 위한 동맹’은 사실상 노동의 일방적 희생을 요구하는 일종의 ‘경쟁력 동맹’으로 변질되고 있었다. 1996년 1월에서 2002년 1월까지 총 7년에 걸친 두 차례의 ‘노동을 위한 동맹’의 경험은 두 가지 측면에서 독일 코포라티즘의 본질적인 변화를 보여준다.

첫째, 노동과 자본의 이해를 양방향의 대칭적 교환의 토대 위에서 중재했던 전후 코포라티즘의 전통이 무너졌다. 기존의 코포라티즘은 양방향의 정치적 교환에 기반을 두고 작동했었다. 예컨대 노동 측이 급진적인 사회화의 요구를 포기하자, 자본 측은 기업 경영에서 공동결정을 확대하는 방식으로 응답했다. 노동조

합들의 파업 자제와 생산성 상승에 대한 협력은 사용자 측이 상대적으로 높은 임금을 지불함으로써 보상되었다. 이러한 양방향의 교환이라는 전통은 새롭게 부활한 코포라티즘에서 매우 일방적인 것으로 변질되었다. 사용자 측과 정부는 노동조합에게 임금자제에 대한 강력한 책임을 부과했다. 그러나 이에 대한 교환으로 노동조합이 얻은 것은 일자리 창출에 대한 약속뿐이었다. 이 약속이 전혀 지켜지지 않았음은 실업률이 지속적으로 악화되고 있었던 상황이 반증한다. 독일의 실업률은 2005년 11.7%라는 역사적 정점을 기록할 때까지 전혀 개선되지 않았다. 정부는 경쟁력 담론을 적극 수용해 분배중립적인 임금정책과 차별하고 경쟁지향적인 임금정책을 지지함으로써 사실상 사용자 편에 섰다(Schulten 2004, 194). 반면 노동조합의 적극적 노동시장정책에 대한 요구에 대해서는 하등의 의미 있는 조치로 응답하지 않았다. 요컨대 부활한 코포라티즘은 경쟁력 확보를 목표로 노동 측의 일방적 희생을 요구하는 비대칭적 교환을 내용으로 했다. 독일의 코포라티즘은 일방적 코포라티즘으로 전환되고 있었던 것이다.

둘째, ‘노동을 위한 동맹’의 출발이 독일에서 코포라티즘적 전통의 부활을 의미했던 것만큼은 분명하다. 노·사·정의 협력을 통해 대량실업 문제를 해결하는 것이 새로운 코포라티즘의 출발점이었기 때문이다. 그러나 노·사·정의 장이 반복될수록 그 의제는 주로 임금억제로 옮겨 갔다. 즉 코포라티즘의 부활은 그 제도·형태에 국한되었고, 그 목표와 내용과 관련해서는 근본적인 변화가 일어나고 있었던 것이다. 요컨대 과거의 사회적 대화와는 사뭇 다른 ‘새로운 사회적 대화’(Keller and Sörries 1998)가 출현하고 있었다. 그렇다면 임금억제와 같은 목표를 왜 코포라티즘적 틀에 의존해 실현하고자 했는가? 사용자 측이나 정부의 입장에서 임금억제를 노동조합들과의 협력을 통해 달성할 수 있다면 더 바랄 것이 없을 것이다. 더욱이 독일의 노동조합들은 경쟁력 확보에 필요하다면 임금인상을 자제하는 타협의 전통을 갖고 있었다. 이에 더해 1990년대 초반 생산 입지논쟁은 경쟁력 강화를 중요한 정치적·사회적 목표로 부상시켰다. ‘노동을 위한 동맹’이라는 코포라티즘의 부활은 바로 이러한 맥락에서 이루어졌다. 설령

‘동맹’에 대한 제안이 노동조합 측으로부터 먼저 나왔을지라도, 정부와 사용자 측 역시 경쟁력 강화라는 목표를 코포라티즘적 틀을 통해 추구하려는 의사가 분명 있었다. 정부와 사용자 측에게 ‘동맹’은 임금억제라는 목표를 노동조합과의 협력 아래 달성하는 기회를 의미했기 때문이다. 그러나 내용상 양방향의 교환 없이 일방적 희생을 요구하는 관계는, 설령 협력이라 지칭하더라도 다분히 상징적인 것에 불과하다. 독일의 새로운 코포라티즘은 상징적 코포라티즘으로 전환되고 있었던 것이다. 요컨대 새로운 코포라티즘은 노동조합들을 상징적 차원에서나마 정책결정 체계로 통합시키려는 노력으로부터 등장했다(Bieling and Schulten 2003). 경쟁력 강화라는 목표 아래 노·사·정이 상징적으로 협력하는, 즉 상징적 코포라티즘의 시대가 열린 것이다.

4. 코포라티즘의 전환의 결과

‘노동을 위한 동맹’이라는 이름으로 공식적으로 부활했던 새로운 코포라티즘은 아무런 타협과 합의를 도출하지 못했다는 점에서는 실패한 것이 분명하다. 그러나 새로운 코포라티즘에 투영된 노·사·정의 목표와 요구사항의 실현 여부를 함께 고려한다면 차별화된 평가가 필요하다. 일단 노동조합 입장에서 ‘동맹’의 결과는 실패였다. 일자리 창출 및 적극적 노동시장정책에 대한 요구가 거의 수용되지 않았기 때문이다. ‘동맹’이 회를 거듭할수록 이에 비판적인 목소리들이 노동조합 내부에서 들려오기 시작했다. 독일노동조합총연맹(DGB)의 싱크탱크 격인 한스-뵉클러-재단(Hans-Böckler-Stiftung)의 여러 전문가들이 이 비판의 선봉에 섰고, 특히 금속노조가 여기에 힘을 보탰다(Urban 2000). 반대로 사용자 측의 입장에서는 ‘동맹’의 경험은 물론 그 이후의 변화도 상당히 고무적인 것이었다. 사용자 측의 가장 중요한 목표였던 임금억제가 성공적으로 달성되었기 때문이다.

21세기의 첫 10년 동안 독일의 노동조합들은 “장기적인 임금인상 자제에 특별

히 전문화된 전통”(Hassel 2015, 122)을 모범적으로 발휘했다. 유로존의 국가들 중 독일은 2000년에서 2010년까지 10년 동안 실질임금이 감소했던 유일한 나라이다. 이 기간의 경제성장과 생산성 상승의 누적에도 불구하고 2010년 독일의 실질임금은 2000년과 비교할 때 오히려 4.5%가 줄었다. 임금억제가 초과 달성되어 실질임금이 줄어드는 초유의 사태가 발생한 것이다.¹⁶⁾ 단일화폐가 이미 도입된 상황이기에 실질임금의 감소는 독일 상품의 가격경쟁력에 직접적으로 기여했음은 물론이다. 21세기에 들어 독일의 수출이 가파르게 늘어났던 중요한 이유의 하나는 바로 임금억제였던 것이다.

정부, 즉 적·녹연정의 입장에서도 ‘동맹’의 결과는 절반은 성공이었다. 경제 화폐연합을 준비하면서 정부는 늘 경쟁력 강화를 강조했다, 임금억제와 함께 이는 상당 부분 실현되었다.¹⁷⁾ 가파르게 늘어나는 무역수지 흑자가 독일 경쟁력의 위상을 잘 보여준다. 물론 절반의 성공은 절반의 실패를 암시하는데, 사민·녹색연정의 주요 정책들 중 단 한 가지도 ‘동맹’의 합의를 거친 것이 없었다는 사실은 이 실패의 주요 측면이라 할 것이다(Hassel 2002). 결국 사민·녹색연정은 새로운 코포라티즘과 작별하고 자신의 개혁조치들을 주로 전문가위원회에 의존해 관철시켰다. 코포라티즘은 전문가위원회의 권위에 의해 밀려났고, 일종의 전문가

16) 독일만이 유일하게 마이너스를 기록했고, 유로존의 다른 모든 국가들은 플러스였다. 2000년 대비 2010년 실질임금은 이탈리아 3.8%, 네덜란드 4.8%, 스페인 7.5%, 프랑스 8.6%, 아일랜드 15.2%, 그리스 16.0%, 핀란드 22.0%가 늘었다(Monopoli 2013).

17) 임금억제가 경쟁력 강화를 위한 중요한 전략으로 채택된 것은 유로의 도입과 관련이 있음은 물론이다. 경제화폐연합의 출범과 더불어 화폐정책은 유럽중앙은행(ECB)의 권한이 되었다. 유럽중앙은행은 흑자국과 적자국의 중간에서 이자율을 결정해야 했는데, 독일 같은 흑자국은 이조차도 부담이 되었다. 독일의 인플레이션율은 유로존 평균보다 훨씬 낮았고, 그 결과 실질 이자율은 높은 수준이었다. 높은 실질 이자율 때문에 투자는 지체되었고, 경제성장률은 정체되었다. 재정정책 역시 마스트리히트 조약의 채무기준의 제약을 받고 있었다. 화폐정책적 권한이 사실상 박탈되고 재정정책적 권한 역시 대폭 제약된 상황에서 경기침체를 타개하는 유일한 방법은 공격적인 수출로 비쳐졌다. 더욱이 단일화폐의 상황에서 임금 수준은 직접적인 가격경쟁력을 의미하기에 정부의 입장에서도 임금억제가 매우 중요한 목표가 되었던 것이다.

위원회 정치로 대체되었다.

사민·녹색연정은 ‘동맹’의 마지막 회동이 무산되자마자 ‘노동시장의 현대적 서비스’로 호칭된 전문가위원회를 발족한다. 나중에 큰 논쟁이 된 ‘하르츠 개혁’으로 유명해진 하르츠(Peter Hartz)가 이 위원회의 위원장을 맡았다. 이 위원회는 하르츠 자신을 포함하여 절대 다수가 사용자 측을 대표했고, 전문가들과 정치인들도 포함되었다. 그러나 15명의 전체 위원들 중 노동조합을 대표했던 위원은 단 두 명에 불과했다(Butterwege 2005, 186). 노·사·정의 세력관계가 이미 기울어졌음을 보여주는 상징적인 인적 구성이었다고 할 것이다.

하르츠 위원회는 대량실업의 핵심적인 원인으로 실업당사자들의 노동의지 부족과 함께 행정 영역에서 일자리 중개의 비효율성을 지목했다. 대량실업을 해결하기 위해서는 실업자들 스스로가 어떤 노동이라도 받아들이는, 즉 노동의지를 강화하는 것이 필요하다고 진단했다. 그런데 사회국가의 안전망은 노동의지를 약화시키기에 안전망의 축소가 불가피하다. 복지급여가 줄어 실업자들의 노동의지가 강화된다면 남은 과제는 이 노동력을 적극적으로 중재하는 것이다. 노동시장의 유연화, 즉 임대노동이나 시간제 노동과 같은 유연한 고용형태를 장려해서라도 일자리를 적극적으로 중개해야 한다는 것이 하르츠 위원회가 내린 결론이었다.

이 아이디어는 2003년 1월 1일을 기점으로 총 네 단계에 걸쳐 발효된 하르츠 법안으로 구체화되었다. 첫 번째 법안은 실업보조금의 지급기준을 보다 엄격하게 정의했고, 이 보조금이 임금과 연계되어 자동으로 상승하지 않도록 못 박았다. 또한 노동청을 폐지하고 고용 중개 업무를 고용사무소 및 임대노동에 특화된 개인서비스사무소로 분리해 재편하였다. 두 번째 법안은 노동시장 유연화의 방편으로 유사자영업에 대한 규제를 결정적으로 완화하였다. 주로 시간제 일자리인 월 소득 400유로 이하는 미니잡으로, 월 소득 400~800유로는 미디잡으로 구분하였고, 후자를 사회보장체계로 통합시켰다. 유연한 고용형태를 장려하기 위한 조치였음은 물론이다. 세 번째 하르츠 법안은 연방노동청을 연방고용사무소라는

현대적 경영원리에 따라 운용되는 서비스기업으로 재편하였다. 연방고용사무소는 고용 중개 역할만을 전담하도록 했다. 네 번째 법안은 “독일 사회정책의 역사상 가장 극적인 변화”(Bäcker and Koch 2004, 88)로 알려져 있고, 실제로 가장 충격적이었다. 사회국가의 안전망의 대대적 축소와 재편을 가져왔기 때문이다. 기존의 실업보조금과 사회부조를 통합하여 ‘실업급여 II’라는 명칭을 부여했고, 기존의 실업보조금보다 적게 지불하도록 했다. 기존의 실업급여는 지급기한을 절반으로 줄여서 최대 1년까지만 받을 수 있는 ‘실업급여 I’로 바꿨다. ‘실업급여 II’를 수령하는 조건도 엄격해졌고, 고용사무소가 제안하는 어떠한 형태의 노동이라도 수락한다는 것을 전제로 급여를 받을 수 있도록 했다(Hans Böckler Stiftung 2006).

‘하르츠 개혁’이 시행되면서 정부의 사회복지적 지원은 눈에 띄게 줄었다.¹⁸⁾ 사민당 지지층의 대대적인 이탈은 이 개혁의 매우 심각한 부작용이었다. 사민당은 ‘하르츠 개혁’ 이후 모든 주의회 선거와 지자체 선거에서 참패했다. 사민당은 자신의 정치적 아성 격인 노르트라인-베스트팔렌에서조차 역사상 처음으로 기민련에게 패배했다. 연방상원(Bundesrat)은 보수당 일색으로 변해 갔다. 연방하원에서 만들어진 어떠한 법안도 연방상원을 통과하지 못 하는 상황이 등장했다. 사민·녹색연정은 아직 임기가 1년이나 남았음에도 불구하고 2005년 7월 스스로를 불신임함으로써 자신 해산의 길을 택한다. ‘하르츠 개혁’에 반발해 사민당을 탈퇴한 상당수의 당원들과 지지층이 ‘선거대안: 노동과 사회정의(WASG)’를 결성했다.¹⁹⁾ 사민당의 지지율 하락은 이후에도 꾸준히 지속되었지만, 그 시작은

18) 하르츠 개혁을 통해 사회복지적 지출을 급격히 축소했던 이유는 마스트리히트 조약의 채무기준 때문이기도 했다. 당시 독일정부의 적자는 2001년 이후 줄곧 마스트리히트조약이 명시한 국내총생산 대비 3%를 넘고 있었다. 국가채무의 총액 역시 2003년부터 마스트리히트조약 기준인 국내총생산 대비 60%를 넘어섰다. 마스트리히트조약의 준수, 즉 유럽통합을 진전시켰던 힘은 동시에 국민국가적 성장모델을 재편하는 압력으로 작용했던 것이다(구춘권 2020).

19) 이 ‘선거대안’이 그 때까지만 해도 구 동독을 대변했던 지역정당이었던 민주사회당(PDS)과 통합함으로써 2007년 좌파당(die Linke)이라는 전국정당이 탄생했다.

바로 ‘하르츠 개혁’이었다고 진단하는 것이 정확하다. 요컨대 독일 코포라티즘의 전환은 오늘날 사민당의 위기의 역사적 기원이라고 얘기할 수 있다.

IV. 나오는 말

‘노동의 동맹’의 실패 이후 코포라티즘적 협력은 더 이상 전국적 차원에서 반복되지 않았다. 사민당 집권 시기 무력화된 코포라티즘이 보수·자유연정이나 대연정 아래에서 또 다시 부활할리 만무하다. 독일의 코포라티즘은 기업 차원에서만 그 명맥을 유지하고 있다. 고용위기를 노동시간 단축과 임금삭감으로 대응했던 폭스바겐(VW) 사례, 생산입지 유지를 위해 고용 유연성과 임금억제를 수용한 술한 기업들의 사례가 미시적 코포라티즘의 최근 경험들이다.

사회적 코포라티즘 시기의 ‘계급타협’은 경쟁적 코포라티즘이 자리 잡으면서 ‘고용과 경쟁력을 위한 협약’으로 대체되었다. 독일의 경우 이 협약은 주로 기업 차원의 노사협력을 통해 구현되고 있다. 노동조합은 일자리가 사라지는 위험을 회피하기 위해 임금억제와 더불어 유연한 노동시간의 수용 등 노동조건들과 관련해 사용자 측에 양보한다. 사용자는 일정 기간 구조조정, 즉 강제적 해고를 하지 않는다고 보장한다. 이는 간혹 기업의 새로운 투자에 대한 약속과 연계되기도 한다. 원래 이러한 기업 차원의 협약은 심각한 어려움에 빠진 기업들에서 등장한 것이었지만, 그 사이 상황이 좋은 여러 기업들로도 확산되었다. 이 기업 단위의 협약은 단체협상 및 노동법의 적용을 기업 차원으로 개방하고 보다 유연하게 적용할 수 있도록 만들었다. 이는 산업관계의 탈집중화 과정을 견인하고 있으며 기존의 노동조절 형태를 변화하는 압력으로 작용하고 있다.

그런데 이러한 변화의 결과는 경쟁력 향상이라는 성과에도 불구하고 마냥 긍정적이지만은 않다. 노동의 권력이 위축되면서 단체협약의 적용률이 크게 줄었다. 단체협약 적용률은 1990년대 초반 70% 정도였지만, 지속적으로 하락하여

2018년 46%까지 내려왔다(Statistisches Bundesamt 2020). 독일 노동자들의 절반 이상이 단체협약의 보호망 밖에 있다. 독일의 저임금 일자리의 비중은 전체 고용의 22.2% 정도로 서유럽에서 가장 크다. 신자유주의의 본류인 영국의 저임금 부문을 능가하고 있다(Becker 2015, 241). 미디어잡과 특히 미니잡이 창궐하는 서비스 영역이 매우 열악하다. 이 영역의 저임금 일자리는 거의 60%에 달하고 있다. 놀랍게도 2008년 금융위기 이후 매우 적극적인 일자리 나누기 정책 덕분에 대량실업은 완화되기 시작했다. 그러나 새로운 고용창출의 대부분이 미니잡과 미디어잡들에서 이루어지기에 고용의 질이 그리 만족스러운 것은 아니다. 미니잡을 가진 사람들은 2003년 약 560만 명이었는데, 2008년 약 730만 명으로 증가했다. 2012년에서 2018년 사이 760만에서 780만 명 수준을 유지했고, 2019년 790만 명으로 집계된 바 있다(Sozialpolitik-Akuell 2020). 2019년 6월부터 미디어잡의 상한선이 1,300유로로 대폭 높아짐으로써 미디어잡 종사자의 숫자 역시 현재 거의 300만 명으로 크게 늘었다(Deutsche Rentenversicherung 2020). 미니잡과 미디어잡의 증가분은 대량실업을 완화시켰던 새롭게 창출된 일자리의 숫자와 거의 일치한다.

노동의 권력이 위축되면서 사회적 양극화 또한 확대되고 심화되었다. 독일 성인의 27%는 자산을 보유하지 못하고 오직 부채만을 가지고 있다. 이에 비해 상위 10%는 전체 자산의 61.1%를 소유한다(BPD 2013). 소득세 신고를 기준으로 하든(1995, 0.422, 2004 0.453, 2014 0.532), 시장소득을 기준으로 하든(1985 0.43, 2000 0.471, 2015 0.504), 가처분소득을 기준으로 하든(1985 0.26, 2000 0.27, 2015 0.301) 모든 통계에서 지니계수는 꾸준히 상승했다(Statistisches Bundesamt 2018). 유럽연합에서 가장 경쟁력 있는 나라의 소득불평등이 유럽연합의 평균보다도 더 높다는 것은 역설처럼 들린다. 2018년 ‘빈곤보고서’는 독일 인구의 16.8%에 달하는 1,370만 명이 빈곤 상태인 것으로 파악한 바 있다(Der Paritätische Gesamtverband 2018). 2016년 이후 4년 내리 세계 최대의 경상수지 흑자를 기록하고 있는 부유한 나라의 어두운 모습이다.

독일 코포라티즘의 전환은 고용의 질의 악화와 사회적 양극화뿐만 아니라, 이 글의 서두에서 보았듯이 정치적 양극화에도 기여했다. 사민당은 물론이며 중도를 표방하는 기민련에 대한 지지율 하락이 심각하다. 이 두 국민정당의 지지자들의 이탈이 특히 ‘독일을 위한 대안’이라는 극우정당을 향하고 있다는 점은 매우 우려스러운 발전이다. 독일 코포라티즘의 역사적 전환의 경험은 노동을 주변화한 코포라티즘이 상당한 정치적·사회적 긴장과 결부되어 있음을 잘 보여준다. 노동을 포용하는 새로운 코포라티즘의 발견은 독일 코포라티즘은 물론 지속 가능한 민주주의를 위해서도 매우 중요한 과제라 얘기하지 않을 수 없다.

참고문헌

- 강명세. 1999. “사회협약의 이론.” 강명세 편. 『경제위기와 사회협약』. 성남: 세종연구소.
- 구춘권. 2020. “독일 사회적 시장경제의 재편에 대한 고찰 - 경제적 지구화, 유럽 통합, 국민국가적 성장모델은 어떻게 연계되어 상호작용했는가?” 『21세기 정치학회보』 30권 2호, 91-122.
- 김면희. 2009. “독일모델의 생명력: ‘독일병’ 논의에 대한 비판적 접근.” 『국제정치논총』 44권 1호, 327-348.
- 김수진. 2001. 『민주주의와 계급정치. 서유럽 정치와 정치경제의 역사적 전개』. 서울: 백산서당.
- 김인춘. 2002. “세계화 시대 북유럽 조합주의의 변화와 혁신: 스웨덴, 덴마크, 노르웨이 비교분석.” 『경제와 사회』 53호, 174-200.
- 송태수. 2006. “신자유주의 도전과 노동조합운동의 대응.” 『경제와사회』 70호, 190-214.
- 스키텔스키, 로버트. 2000. 『케인스』. 서울: 시공사.
- 안숙영. 2010. “세계화의 사회적 전망.” 『21세기정치학회보』. 19권 2호, 341-362.
- 안재홍. 2013. 『복지 자본주의 정치경제의 형성과 재편』. 서울: 후마니타스.
- 암스트롱, 필립/앤드류 글린/존 해리슨. 1993. 『1945년 이후의 자본주의』. 서울: 동아출판사.
- 정병기·도묘연. 2015. 『코포라티즘 정치』. 서울: 아카넷.
- 정병기. 2009. “서유럽 코포라티즘의 성격과 전환: 통치전략성과 정치체제성.” 『한국정치학회보』 38권 5호, 323-343.
- 최장집. 1983. “한국 노동조합 연구의 정치학적 접근: ‘코포라티즘(Corporatism)’의 적용을 중심으로.” 『국제정치논총』 23권, 363-383.
- 홉스봄, 에릭. 1997. 『극단의 시대. 20세기의 역사』. 서울: 까치.
- Anderson, Perry and Patrick Camiller. 1994. *Mapping the West European Left*. London: Verso.
- Arlt, Hans-Jürgen und Sabine Nehls. 1999. “Das SchröderSchulteHundt-Stück.”

- Hans-Jürgen Arlt und Sabine Nehls. *Bündnis für Arbeit. Konstruktion, Kritik, Karriere*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Bäcker, Gerhard und Angelika Koch. 2009. “Absicherung bei Langzeitarbeitslosigkeit. Unterschied zwischen zukünftigem Arbeitslosengeld II und bisher Arbeitslosen und Sozialhilfe.” *Soziale Sicherheit* Nr. 3: 88-95.
- Becker, Joachim. 2015. “German Neo-Mercantilism: Contradiction of a (Non-)Model.” Brigitte Unger eds.. *The German Model – Seen by its Neighbours*. Westfield, NJ: SE Publishing.
- Bieling, Hans-Jürgen. 2014. “Comparative analysis of capitalism from a regulationist perspective extended by neo-Gramscian IPE.” *Capital & Class* 38(1): 31-43.
- Bieling, Hans-Jürgen und Christina Deckwirth (Hrsg.). 2008. *Liberalisierung und Privatisierung in Europa. Die Reorganisation der öffentlichen Infrastruktur in der Europäischen Union*. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Bieling, Hans-Jürgen und Thorsten Schulten. 2003. “‘Competitive Restructuring’ and Industrial Relations.” Alan W. Cafruny and Magnus Ryner eds.. *A Ruined Fortress? Neoliberal Hegemony and Transformation in Europe*. Maryland: Rowman & Littlefield.
- BPD(Bundeszentrale für politische Bildung). 2013. “Vermögensverteilung.” <http://www.bpb.de/61781> (검색일: 2020. 09. 15).
- Butterwege, Christoph, Bettina Lösch, Ralf Ptak (Hrsg.). *Kritik des Neoliberalismus*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Butterwege, Christoph. 2005. *Krise und Zukunft des Sozialstaates*. 2. Auflage. Wiesbaden: Springer VS.
- Deppe, Frank. 1985. *Ende oder Zukunft der Arbeiterbewegung?* Köln: Pahl-Rugenstein Verlag.
- Deppe, Frank. 1997. *Fin de Siècle. Am bergang ins 21. Jahrhunderts*. Köln: PapyRossa Verlag.
- Der Paritätische Gesamtverband. 2018. “Arbeitsbericht.”

- https://www.der-paritaetische.de/fileadmin/user_upload/Schwerpunkte/Arbeitsbericht/doc/2018_armutsbericht.pdf (검색일: 2020. 09. 15).
- Deutsche Rentenversicherung. 2020. “Midijob wird attraktiver.”
https://www.deutsche-rentenversicherung.de/DRV/DE/Ueber-uns-und-Presse/Presse/Meldungen/2019/190701_midijob_wird_attraktiver.html (검색일: 2020. 09. 15).
- DGB(Deutscher Gewerkschaftsbund). 2019. “Der Weg zum ersten Bündnis für Arbeit.”
<https://www.dgb.de/themen/++co++62243886-1902-11df-6dd1-00093d10fae2> (검색일: 2020. 09. 15).
- Doerry, Thomas. 1985. *Marxismus und Antifaschismus: zur theoretischen und politischen Auseinandersetzung des Marxismus, des Sozialismus und der internationalen Arbeiterbewegung mit dem Faschismus an der Macht (1920 bis 1984)*. Köln: Pahl-Rugenstein.
- Esping-Andersen, Gosta. 1985. “Power and Distributional Regimes.” *Politics & Society* 14(2): 223-256.
- Esser, Josef et al. 1979. “Das Modell Deutschland und seine Konstruktionsschwächen.” *Leviathan* 7: 1-11.
- Felder, Michael. 1991. “Hort der Stabilität? Zur Entwicklung der Arbeitsbeziehungen in der Bundesrepublik Deutschland.” Frank Deppe (Hrsg.). *Binnenmarkt '92. Zur Entwicklung der Arbeitsbeziehungen in Europa*. Hamburg: VSA.
- Ferner, Anthony and Richard Hyman 1992. *Industrial Relations in the New Europe*. Oxford: Blackwell.
- Fickinger, Niko. 2005. *Der verschenkte Konsens. Das Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit 1998-2002*. Wiesbaden: Springer VS.
- Fulcher, James. 1991. *Labour Movements, Employers, and the State: Conflict and Co-operation in Britain and Sweden*. Oxford: Clarendon Press.
- Greef, Samuel. 2014. *Gewerkschaften im Spiegel von Zahlen, Daten und Fakten*. Wolfgang Schroeder eds. *Handbuch Gewerkschaften in Deutschland*.

Wiesbaden: Springer VS.

- Hans Böckler Stiftung. 2006. Die "Hartz-Reform" und ihre Folgen. *Forschungsimpulse für eine innovative und sozial gerechte Arbeitsmarktpolitik*. Düsseldorf: Hans Böckler Stiftung. http://www.boeckler.de/pdf/p_hartz_reform.pdf (검색일: 2020. 09. 15).
- Harrison, Reginald J. 2019. *Pluralism and Corporatism: The Political Evolution of Modern Democracies*. Vol. 27. London: Routledge.
- Hassel, Anke. 2002. "Der mühsame Sprung über den eigenen Schatten." *Frankfurter Rundschau* vom 25. Januar 2002.
- Hassel, Anke. 2015. "The German Model in Transition." Brigitte Unger, eds. *The German Model – Seen by its Neighbours*. Westfield, NJ: SE Publishing.
- Jessop, Bob. 2014. "Variegated capitalism, das Modell Deutschland, and the Eurozone crisis." *Journal of Contemporary European Studies* 22(3): 248-260.
- Keller, Berndt and Bernd Sörries. 1998. "The new social dialogue: procedural structuring, first results and perspectives." *Industrial Relations Journal. European Annual Review 1997*: 77-98.
- Keynes, John Maynard. 1973. *The General Theory of Employment, Interest and Money. The Collected Writings of John Maynard Keynes*. Volume 7. London: Macmillan (first edition: 1936).
- Komposopoulos, Jannis. 2015. "Irland: Alles beim Alten?" Bieling, Hans-Jürgen und Daniel Buhr, eds. *Europäische Welten in der Krise: Arbeitsbeziehungen und Wohlfahrtsstaaten im Vergleich*. Vol. 11. Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- Lash, Scott and John Urry 1987. *The End of Organised Capitalism*. Oxford: Polity Press.
- Leggewie, Claus. 1999. "Böcke zu Gärtnern? Das Bündnis für Arbeit im Politikproyess." Hans-Jürgen Arlt und Sabine Nehls (Hrsg.). *Bündnis für Arbeit. Konstruktion, Kritik, Karriere*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Lehmbruch, Gerhard. 1977. "Liberal Corporatism and Party Government."

- Comparative Political Studies* 10(1): 91-126.
- Lutz, Burkart. 1992. "Die Singularität der europäischen Prosperität nach dem zweiten Weltkrieg." Hartmut Kaelble (Hrsg.). *Der Boom 1948-1973*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Marglin, Stephen and Juliet Schor. 1991. *The Golden Age of Capitalism. Reinterpreting the Postwar Experience*. Oxford: Clarendon Press.
- Mattfeldt, Harald. 1985. *Keynes. Kommentierte Werkauswahl*. Hamburg: VSA.
- Monopoli. 2013. "Trend zu mehr Armut geht weiter."
<https://antilobby.wordpress.com/2013/12/30/trend-zu-mehr-armut-geht-weiter/>
(검색일: 2020. 09. 15).
- Opitz, Reinhard. 1979. "Politische Ideologiekonzeptionen im Vorfeld der Gründung der Bundesrepublik." Frank Deppe u. a. (Hrsg.) *Beiträge zu einer Geschichte der Bundesrepublik*. Köln: Pahl-Rugenstein Verlag.
- Panitch, Leo. 1986. *Working Class Politics in Crisis. Essays on Labor and the State*. London: Verso.
- Ptak, Ralf. 2017. "Grundlagen des Neoliberalismus." Christoph Butterwegge, Bettina Lösch, Ralf Ptak (Hrsg.). *Kritik des Neoliberalismus*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Rhodes, Martin. 1998. "Globalisation, Labour Markets and Welfare States: A Future of 'Competitive Corporatism'?" Martin Rhodes and Yves Meny, eds. *The Future of European Welfare*. Houndmills: Macmillan.
- Rötger, Bernd. 1997. *Neoliberale Globalisierung und eurokapitalistische Regulation. Die politische Konstitution des Marktes*. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Sauramo, Pekka. 2015. "Germany's Success: a Finnish Perspective." Brigitte Unger, eds. *The German Model – Seen by its Neighbours*. Westfield, NJ: SE Publishing.
- Schmitter, Philippe C. 1977. "Modes of Interest Intermediation and Models of Societal Change in Western Europe." *Comparative Political Studies* 10(1): 7-38.

- Schmitter, Philippe C. and Gerhard Lehmbruch. 1979. *Trends Toward Corporatist Intermediation*. London: Sage Publications.
- Schröder, Wolfgang und Josef Esser. 1999. “Modell Deutschland. Von der Konzentrierten Aktion zum Bündnis für Arbeit.” *Aus politik und Zeitgeschichte*. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament. B37/99.
- Schulten, Thorsten. 2004. *Solidarische Lohnpolitik in Europa. Zur politischen Ökonomie der Gewerkschaften*. Hamburg: VSA.
- Shonfield, Andrew. 1965. *Modern Capitalism - The Changing Balance of Public and Private Power*. London: Heinemann Ed. Books.
- Simons, Rolf und Klaus Westermann. 1997. *Standortdebatte und Globalisierung der Wirtschaft*. Marburg: Schüren.
- Sozialpolitik-Aktuell. 2020. “Beschäftigte in Minijobs 2003–2019.” http://www.sozialpolitik-aktuell.de/tl_files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Arbeitsmarkt/Datensammlung/PDF-Dateien/abbIV91.pdf (검색일: 2020. 09. 15).
- Statistisches Bundesamt. 2018. “Lohn- und Einkommensteuer.” Fachserie 14. Reihe 7.1.
- Statistisches Bundesamt. 2020. “Tarifbindung von Arbeitnehmern.” <https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Arbeitsmarkt/Qualitaet-Arbeit/Dimension-5/tarifbindung-arbeitnehmer.html> (검색일: 2020. 09. 15).
- Teague, Paul. 1999. *Economic Citizenship in the European Union. Employment relations in the new Europe*. London: Routledge.
- Traxler, Franz. 1995. “From Demand-side to Supply-side Corporatism? Austria’s Labor Relations and Public Policy.” Colin Crouch and Franz Traxler eds. *Organized Industrial Relations in Europe: What Future*. Aldershot: Avebury.
- Urban, Hans-Jürgen. 2000. *Beschäftigungsbündnis oder Standortpakt. Das “Bündnis für Arbeit” auf dem Prüfstand*. Hamburg: VSA.
- Vergunst, Noel. 2010. *The Institutional Dynamics of Consensus and Conflict: Consensus Democracy, Corporatism and Socio-economic Policy-making and*

Performance in Twenty Developed Democracies(1965-1998). Saarbrücken:
Lambert Academic Publishing.

Wilke, Gerhard. 2002. *John Maynard Keynes*. Frankfurt am Main: Campus.

Wright, Erik Olin. 2000. "Working-Class Power, Capitalist-Class Interests, and Class
Compromise." *American Journal of Sociology* 105(4): 957-1002.

투고일: 2020.10.14.	심사일: 2020.11.11.	게재확정일: 2020.11.25.
------------------	------------------	--------------------

Study on the Changes and Historical Transformation of the German Corporatism

Koo, Choon-Kweon | Yeungnam University

This paper observes and analyzes the changes and transformation of the German corporatism. This analytical process will contribute to the further understanding of the historical transformation of the German corporatism and also the drop of the support rates on the moderate national parties, especially, on the SPD with its background of political crisis it faced nowadays. Two steps will be taken for this process. In the first step, Chapter 2 will survey several theoretical arguments over the changes of the corporatism. Here, due attention will be paid to the advent of a new type of corporatism, which is called, competitive corporatism, since the class compromise was shrank in Western Europe. In the second step of the Ch 3, the historical transformation of the German corporatism will be discussed. The time between late 1990s and early 2000s was decisively important in the historical transformation of the German corporatism. During this transitional period, the revival of corporatism was proceeded in the name of ‘Alliance for Work’. This alliance, however, failed with the degeneration of its goal itself, which resulted in wage suppression just accepting a one way demand of the management and government over the labour, rather than trying to make compromises between labour and capital. This failure shows that the German corporatism has been transformed into an unilateral and mere symbolic one in the end.

Key Words | Corporatism, Germany, German Model, Alliance for Work, SPD

중국대외정책에 관한 새로운 연구방법론: 시스템 다이내믹스 방법론에 대한 시론적 탐색

정다훈 | 서강대 사회과학연구소

| 국문요약 |

중국에 대한 연구가 비교정치학의 분석사례에서 '중국학'으로 연구영역을 확장함에 따라 중국 대외정책 연구에 대한 관심도 점차 확장되었다. 그러나 중국 외교행위에 대한 현상과 정책적 분석이 활발해지는 것에 비해 중국 외교학에 대한 방법론에 대한 논의는 국내 학계에서 답보상태에 머물러 있다. 이는 현재 국내 중국학 연구가 쏟아지는 연구수요에 따라 현상분석과 해석에 많은 시간을 할애한 나머지보다 근원적으로 학문적 차원에서 논의해야 할 중국 대외정책에 대한 방법론적 담론과 그 논의는 상대적으로 우선순위에서 배제되고 있음을 의미한다. 이와 같은 문제의식에서 출발하여 본 논문은 기존 중국 대외정책 연구의 접근방법(방법론)을 살펴보고, 현재 변화된 시대적 프레임과 국제관계학 연구에서 중국대외정책이 나아갈 방향을 모색해보는데 그 목적을 둔다. 결론 및 제언에서는 중국학 연구의 새로운 연구방법으로 '시스템 다이내믹스'의 적용을 검토해본다.

주제어 | 중국 대외정책, 연구방법론, 시스템다이내믹스, 인과지도, 인지지도

I. 서론

오늘날 현대 중국연구는 주변국가나 지역학연구자들만의 ‘특수한’ 연구대상이 아니다. 국제사회에서 중국의 정치, 경제, 군사적 영향력이 지속적으로 증가함에 따라, 이제 중국연구는 학계나 정계를 막론하고 모든 영역의 주요 관심대상으로 인식되고 있다. 국내 중국학 연구는 중국의 발전과 함께 비교정치학의 한 사례에서, 중국의 특수성을 어떻게 이해할 것인가에 대한 논쟁이 중국학 모델론의 연구와 함께 촉발되었으며(박병석 2018; 이경희 2011; 이정구 2013; 장윤미 2011; 전성홍 2008), 이에 따른 다양한 담론과 분석이 정치, 경제, 사회 다방면에서 지역학 연구로 진행되었다. 비교정치학의 하위 분야로서의 ‘중국’이 ‘중국학’이라는 담론으로 연구영역을 확장함에 따라 중국 대외정책 연구의 비중도 점차 확장되었다. 그러나 중국 외교행위와 현상에 대한 담론 분석이 지속적으로 확장되고 풍부한 연구성과를 만들어냈음에도 불구하고 중국 외교학이라는 학문 영역에서 방법론에 대한 논의는 답보상태에 머물러 있는 것이 현실이다. 국내학계에서는 대외정책 일반에 대한 연구방법론 분석(은용수 2013; 조동준 2007)을 제외하고 중국 대외정책 연구방법론과 관련한 연구로는 중국정치 연구방법론 전반에 대한 이론적 평가와 점검을 다룬 논문(정재호 외 2005; 차창훈 2003)과 중국 대외정책 접근방법에 대한 논문(김옥준 2010)이 전부이다. 그러나 이마저도 모두 시진핑 집권 이전 시기에 발행된 논문으로 시진핑 집권 2013년 이후 현재까지 국내 중국학연구의 핵심이 되는 저널에서 중국 외교학 방법론에 대한 의미있는 논의는 활발하게 진행되지 않고 있다. 이는 현재 국내 중국학 연구가 쏟아지는 연구수요에 따라 현상분석과 해석에 많은 시간을 할애한 나머지보다 근원적으로 학문적 차원에서 논의해야 할 중국 대외정책에 대한 방법론적 담론과 그 논의는 상대적으로 우선순위에서 배제되고 있음을 의미한다. 이와 같은 문제의식에서 출발하여 본 논문은 기존 중국 대외정책 연구의 접근방법(방법론)을 살펴보고, 현재 변화된 시대적 프레임과 국제관계학 연구에서 중국대외정책이 나아갈 방향

을 모색해보는데 그 목적을 둔다. 결론 및 제언에서는 중국학 연구의 새로운 연구방법으로 ‘시스템 다이내믹스’의 적용을 검토해본다.

II. 중국대외정책 연구방법론

중국학자들의 중국외교에 대한 분석은 주로 ‘외교사’적인 영역에서 ‘역사적’ 접근이 주를 이루는 반면, 중국대외정책의 연구방법론은 주로 서방 학자들을 중심으로 확장되어왔다. 물론 근래에는 서방의 연구업적과 방법의 영향을 받아 각종 다양한 연구방법이 선택되어 중국연구자들에 의해 분석되고 있지만(王鳴鳴 2003) 중국 대외정책의 ‘방법론’적 다양성이 서구학자들에 의해 주도되고 있음을 완전히 부인하기는 어렵다. 중국대외정책에 대한 그동안의 저술들과 연구 성과들을 토대로 중국대외정책을 정리하면 크게 접근방법과 시대별 분류가 가능하다. 아래는 지금까지 중국 대외정책 연구방법론에 대한 성과를 접근방법으로 분류한 것이다.

1. 거시적 접근방법

국제환경과 체제적 요인에 초점을 맞추는 거시적 접근방법¹⁾은 중국의 대외정책이 국제체제의 구조적 영향을 받고 있다는 전제에서 출발한다(Friedman 1979; Ng-Quinn 1974; Pollack 1984)²⁾. 구조적 현실주의 접근 방식을 가진 이 방법은

-
- 1) 본문에서 분류한 거시적 접근방법은 국제체제적/구조적 요인의 강조를, 미시적 접근은 중국 내부적 특수성/개인 중심의 접근을 설명한 용어이다. 국제적-국내적 차원의 분석 방법을 주제로 표기하지 않고 거시와 미시적 접근이라고 표기한 것은 미시-거시적 차원의 연계접근과 시스템다이내믹스 방법론의 접근방법의 의미를 보다 선명하게 보여주기 위한 것임을 미리 밝힌다.
 - 2) 이러한 틀에서 연구하는 대표적인 학자들은 Michael Ng-Quinn, John Gittings, Jonathan D. Pollack, Edward Friedman 등이 있다.

국제체제 차원의 요인을 중국대외정책연구에 중요한 변수로 보기 때문에 중국대외정책의 행위 역시 주어진 국제체제의 적응과 변화, 대응과정으로 인식한다. 구조적 현실주의적 관점에서 대외정책을 분석하는 이와 같은 방법은 국가이익 차원의 접근방법과 전략적 삼각관계 차원의 분석 등이 있다.

국가이익 차원의 접근방법은 중국 역시 다른 서방국가들과 마찬가지로 적대세력이나 동맹, 우방세력의 경제력과 군사력을 고려하여 국익에 부합하는 대외정책을 결정한다는 전제를 가진다. 현실주의의 영향을 받은 이 접근방법은 중국을 국제사회의 한 구성원으로 중국내부의 ‘특수성’보다는 ‘일반적’인 국제관계 연구의 틀 안에서 중국을 하나의 사례에 분석한다. 이 방법론은 중국대외정책결정을 역사, 이데올로기, 정치문화라는 특수한 조건 안에서 중국의 정책결정을 이성적이고 합리적인 결정과정이라는 틀에서 바라본다. 이 접근방법은 근본적으로 중국대외정책을 정책학의 하위분야로 인식하기 때문에 중국만이 가지는 특수성보다는 정책학의 보편전제-‘합리적 차원을 전제한 의사결정과정’이라는 차원에서 분석한다. 이와 같은 접근법은 다수의 서양학자들과 중국학자들을 통해 지속적으로 발전되어 현재까지 많은 영향을 주고 있다(Gurtov and Hwang 1980; Yahuda 1978; Ness 1970; Robinson 1972; Whiting 1960)³⁾. 이 방법론은 냉전시대 이데올로기적 관점에 갇혀있던 중국 대외정책의 연구를 탈피한 새로운 시도였다는 점에서 중요한 의미를 지닌다. 그러나 이 방법론은 중국대외정책연구의 객관성과 학술성을 제고시킨 만큼 역설적으로 중국 대외정책만이 가지고 있는 특수성을 상대적으로 약화시키는 한계를 가질 수 밖에 없었다. 비용편익 분석에 의거한 최적의 대안을 결정한다는 국익이라는 결정기준은 이미 정책학의 오랜 논쟁인 합리성 모델이 가지는 본질적 한계를 벗어나지 못하기 때문이다. 또한 이 연구방법론은 변화하는 중국 내부의 조직, 기구, 정치세력들 간의 견해 차이

3) 대표적인 서양학자로는 Allen Whiting, Donald Zagoria, Thomas W. Robinson, Peter Van Ness, Michael Yahuda, Melvin Gurtov, Byong-Moo Hwang 등이 있으며 중국학자로는 왕이조우, 자오취엔성의 연구가 유명하다.

와 지도자들 간의 ‘차이’를 간과한다는 약점에서 자유로울 수 없다.

전략적 삼각관계라는 접근은 냉전이 한창 진행중이던 1970년대 많은 학자들이 주목한 방법론이다. 이 접근방법은 중국·소련·미국을 세계 3대 강대국으로 보고 이 세 강대국들이 전략적 삼각관계 안에서의 이해관계 변화를 중국대외정책의 주요 원인으로 파악한다⁴⁾. 그런데 이 접근법은 냉전시기, 중소분쟁 상황에서 ‘연미반소(聯美反蘇)와 같은 중국의 외교적 행보를 설명하는 유용한 도구로 사용되었으나 다양한 요인이 영향을 미치고 있는 현재 다각화된 국제질서 안에서는 한계를 보여서 냉전 이후 중국대외정책 연구방법론으로 지속적으로 발전하지는 못하였다(Dittmer 1981; Kim 1987; Lieberthal 1978; Segal 1982; Stuart 1981)⁵⁾. 실제로 최근 김용신의 논문(2019)은 1972년 미중 간의 화해를 미-중-소 전략적 삼각관계란 틀 속에서 ‘소련 위협원인론’에 대한 미중 간의 공동 대응으로 설명한 기존의 관점을 역사적 사료를 통해 반박하고 있다⁶⁾. 뿐만 아니라 이와 같은 거시적 접근이 가지는 한계점은 중국의 경우, 체제적 차원에서 분석을 한다

-
- 4) 전략적 삼각관계는 과거 중국의 파워가 미소 양국보다 훨씬 작았기 때문에 엄밀한 구조적 현실주의의 논리에서는 애초에 성립되지 않는다는 논의가 가능할 수 있으나 필자가 이를 거시적 접근방법의 일부로 분류한 것은 전략적 삼각관계라는 용어 자체가 기본적으로 국제환경과 체제적 요인에서 탄생했으므로 이와 같은 점에서 전략적 삼각관계를 ‘거시적’으로 분류하였음을 밝힌다.
 - 5) 전략적 삼각관계의 틀 속에서 중국대외정책을 연구한 주요 학자로는 김일평, Gerald Segal, Douglas T. Stuart, Lowell Dittmer, Kenneth G. Lieberthal 등이 있다.
 - 6) 저자는 1972년 2월 28일 발표된 상해공동성명(上海公報)으로 대표되는 중미 화해에 대한 기존 논의들은 “소련의 위협(Soviet Threat)”에 대항하기 위해 중국과 미국 양국이 협력한 세력균형의 예시라고 인식되고 있지만 실제로 탈냉전 이후 공산권 국가 문서에 부분적 접근이 가능해지고, 중미 화해 당시 미국의 주요 외교문서들이 비밀해제(declassify)되면서, 이와 같은 전략적 삼각관계라는 틀에 착안한 냉전시기의 전통주의적 해석은 이미 상당한 오류가 발견되었다고 주장한다. 저자는 탈냉전 이후 공개된 다국 사료(multi-national archives)들을 교차 분석하는 역사적 접근방법(historical approach)을 통해 1969년 중소 무력 충돌은 소련이 아닌 중국에 의해 계획되었고, 이후의 미중 양국 간 회담에서도 중국보다는 미국이 중국에 대한 소련의 위협을 강조하였음을 역사적으로 밝혀내고 있다.

고 해도 그것을 하나의 일괄적인 체제적 차원으로 단순화시키기가 어렵다는 데 있다. 중국은 여전히 책임대국과 개발도상국가라는 ‘이중적 정체성(Dual identity)’을 가지고 있기 때문에 지역 강대국으로의 아시아적 차원과 국제 체제적 차원이 다를 수 있다. 그런데 하나의 단일화된 체제 수준을 중국에 적용시킬 경우에는 중국의 국내정치적 특수성과 경제적 요인을 간과할 가능성이 높아진다. 이렇게 되면 지속적으로 확장하는 중국의 국력에 대한 분석, 예를 들면 중국이 기존의 국제체제를 타파하고 새로운 국제정치, 경제체제의 구축을 시도하려는 외교적 행위 등을 분석하는 데는 한계를 가질 수 밖에 없다.

2. 미시적 접근방법

중국 대외정책 연구에서 미시적 접근방법은 중국 국내정치적 특수성과 중국 지도자 개인에 초점을 맞추는 방식이다. 여기서 중국의 국내정치적 특수성을 강조하는 연구방법은 다시 두 가지 층차로 관념적 층차와 구조적 층차로 나누어진다. 관념적 층차에 대한 연구로는 중국 내 학자들에 의해 발전해 온 역사문화적, 이데올로기적 접근방식이 있다. 중국 국내정치의 구조적 층차는 중국의 정책결정체제와 파벌정치에 초점을 맞춘 연구방법으로 나누어진다. 이 밖에 정책결정자 개인차원에서의 분석방법까지를 포괄하여 본문에서는 미시적 접근방법으로 분류하였다.

역사·문화적 접근방법은 기본적으로 역사와 철학자료를 바탕으로 중국의 역사문화적 전통이 중국대외정책에 영향을 미친다고 보는 관점이다. 과거 관념적 차원에서의 연구는 중국외교가 유가와 법가사상의 영향을 받아 이상주의와 현실주의적 성향을 모두 가지고 있기에 이러한 철학적 바탕이 중국 개혁개방 이후의 외교 안에서 잘 나타난다고 설명되었다(楚樹龍·金威 2008). 그런데 최근 이 연구방법론은 중국만의 독특하고 독자적인 차별화된 외교 이념을 강화하는 방식으로 중국 국제정치학자들을 중심으로 활발한 연구가 진행중이다. 이 연구는 칭화

대와 북정대를 두 축으로 하여 각각 옌취통(Yanxuetong)과 예쯔청(Yezicheng)을 중심으로 발전하고 있다(Yan 2001; 2006; 2009; 2011; 2016; 卍自成 2001). 중국의 전통문화 안에서 현대 외교행위를 설명하려는 시도는 서양 학자들을 통해서 학제간 연구로 발전되었다. 이러한 접근방법으로 중국대외정책을 분석한 연구(Fairbank 1968; Feuerwerker 1972; Mancall 1963; Rossabi 1983)중 국내에서 잘 소개된 책으로는 존스톤(Johnston 1999)의 중국 전략문화 연구가 있다. 그는 무경칠서를 중심으로 한 중국 고전 속에서의 인식과 실제 명나라 시기의 주변국 침공을 예시로 ‘적극적 방어(active defense)’라는 개념을 중국의 전략문화(strategic culture)로 규정하고 중국의 역사적 문화가 군사력 사용이라는 가장 ‘현실주의적’ 사안에 미치는 결정력을 설명하고자 했다. 이와 같은 접근은 국제체제의 압력이 국가의 외교적 행동을 결정하는 주요한 변수라는 기존 왈츠의 주장을 정면 반박하는 것으로 중국의 경우 국내정치적 요인이나 전통, 역사적 경험, 문화 등이 국가 정책적 선택에 중요한 요인일 수 있음을 상기시키는 중요한 연구업적으로 평가받고 있다⁷⁾.

현대 중국을 설명하는 또 하나의 관념적 차원으로 이데올로기적 접근을 빼놓을 수 없다. 이 접근방법은 중국이 제시하고 있는 마르크스·레닌주의와 마오쩌둥(毛澤東)사상 등의 이데올로기적인 맥락에서 중국대외정책과 행위를 분석한다. 이 연구방법은 건국 초기부터 60년대까지 중국의 대외정책과 행위인 마오쩌둥의 ‘모순론’에 근거한 중간지대론, 제3세계론 등을 분석하는데 상당히 유용한 틀을 제공하였다. 이와 같은 접근방법이 중국대외정책연구에서 가지는 가장 큰 의의는 서구의 논리와 연구방식에서 탈피하여 중국대외정책이 가지는 특수성을

7) 존스톤 이후 중국대외정책과정에서의 문화적 요인에 대한 후속연구로 중국의 관념에 대한 이해를 통해 그들의 외교적 행동을 분석한 의미 있는 저서가 출간되었다. 관련저서로는 권위주의적 세계질서로 대표되는 차이나 질서(China Order)를 고대 중국 제국에서 중국인들이 상상한 국제관계의 이상향이자 정치적 이념으로 전제하고 중국의 역사 속에서 이를 재조명하려는 Wang, Fei-Ling. 2017. *The China Order: Centralia, World Empire, and the Nature of Chinese Power*. SUNY Press.이 있다.

연구에 접목시켰다는 데 있다. 물론 탈냉전 이후, ‘화이부동(和而不同: 서로 상이한 속에서 화합)’, 조화세계(和諧世界) 등의 유교적 이념은 여전히 역사 문화적 접근이 중국대외정책 해석에 필요한 방식임을 증명하고 있다. 또한 현대 중국의 제3세계외교, 반제국주의 외교 등은 이데올로기적 접근이 여전히 설득력 있는 해석요건을 갖춘 연구방법임을 보여준다. 그러나 개혁개방을 거친 현대 중국의 대외정책은 너무도 복잡한 요소가 많이 개입되어 역사나 이데올로기적 접근만으로 단순히 해석하기에는 어려움이 따른다. 중국의 대내외 정책에는 중국의 역사와 문화와 연계되어 있지 않은 이데올로기적인 색채가 있을 수 있으며, 전통문화와 역사적인 경험 역시 정책결정자의 가치관에 의해 시대별로 다르게 해석될 수도 있기 때문이다(Christensen 1999; Deng 2004; Sutter. 2005) 등이 있다.⁸⁾

내부 구조적 차원에서 중국 권력 ‘파벌’간의 역학관계와 상호작용을 중국대외정책의 중요한 요소로 인식하는 연구방법은 매우 활발하게 연구되어져 왔다. 파벌정치 접근방법은 중국대외정책을 중국 내부에서 전개되는 권력투쟁의 결과로 인식한다. 이 접근방법은 일반 대외정책결정 모델로 익히 알려진 ‘관료정치모델’(the Bureaucratic Politics Model)과 유사한 접근을 시도하고 있는데(Barry 1978), ‘파벌주의 모델(Factionalism Model)’이라는 하나의 분석틀을 가질만큼 중국대외정책연구의 중요한 학파를 형성하고 있다(양갑용 2012; 주장환 2012a; 2012b; 2014; 최지영 2017; Dittmer 1995; 1981). 이 접근방법은 정책결정자 개인의 차원을 넘어 중국의 특수성을 ‘파벌정치’란 개념으로 규정하고 이를 중국 대외정책 연구에 적용하여 분석했다는 의의를 가진다. 그러나 이 접근방법은 파벌투쟁이 대외정책에 실제로 얼마나 영향을 미치고 있는지를 검증할 방법이 없으며 어떤 파벌에도 속하지 않는 중립적인 세력은 처음부터 배제될 수 밖에 없다는 한계를 가지고 있다. 파벌정치와 같은 내부의 구조적 접근과 더불어, 개혁개

8) 중국의 부상과 그에 따른 중국의 대외정책을 분석한 최근의 연구는 중국 전통문화나 관념, 문화적 접근보다 미국의 중국정책, 중국과 아시아 이웃국가들의 관계, 또는 국제사회에서 중국이 가지는 위치와 위상에 따른 괴리와 이에 대한 불만족을 중심으로 전개되고 있다.

방이후 중국 사회조직이 제도화과정(institutionalization)을 겪음에 따라 정책결정기구(apparatus)와 기제(mechanism)연구가 강화되었다(Hamrin 1995; Li 2002; Ning 2000; Shambaugh 2002). 이와 같은 연구 중국 외사영도소조와 같은 중요한 대외정책결정기구에 대한 분석으로 확대되었다.

정책결정자 개인적 차원의 접근방법은 권력이 고도로 집중된 사회주의 국가에서는 대외정책결정자 개인의 세계관, 가치관, 이념 등이 중국대외정책을 결정의 핵심요소라는 전제에서 출발한다. 마오쩌둥(Mao Zedong) 시기의 경우, 모든 정책결정에서 마오 개인의 역할이 매우 절대적이었다는 것에는 학자들 간의 이견이 존재하지 않는다. 비단 마오 시기 뿐 아니라 이 방법은 덩샤오핑(Deng Xiaoping) 시기의 중국대외정책을 설명하는데도 매우 유용한 설명 방법이었다(Barnett 1985). 일반 대외정책 분석에 유의미한 틀을 제시한 제임스 로젠로우(James. N. Roseneau)의 “pre-theory”를 살펴보아도 중국의 경우, 대외정책에 가장 영향을 주는 우선순위는 개인요소임을 알 수 있다(Roseneau 1974)⁹⁾. 권력이 고도로 집중된 중국의 정치과정에서 정책결정자 개인을 중국대외정책의 핵심으

9) 이 연구의 최대공헌은 대외정책연구의 이론화에 있다. 동시에 그는 대외정책결정과정중의 수많은 관련요소들과 연계하여 정책을 분석하려고 시도한다. 한 국가의 대외정책을 설명하기 위해 그는 국내외 정책 간의 관계를 종합 분석하는 5개의 핵심변수를 제시했다. 개인변수(individual variable), 역할변수(role variable), 정부변수(governmental variable), 사회변수(social variable), 체제 변수(system variable)가 그 구체적인 내용이다. 첫째, 개인변수는 국가에서 대외정책을 결정하고 집행하는 과정에서 정책결정자의 특정 성격, 가치관, 사상체계, 경험과 인지 등을 의미한다. 둘째, 역할변수는 개인요소와 무관한 정책결정자의 지위와 역할을 의미한다. 셋째, 정부변수는 정책결정자 개인이 결정한 정책이 제한하거나 강화할 수 있는 일종의 정부조직체제를 말한다. 넷째, 사회변수는 사회여론의 추세, 산업화의 정도, 민족단결 등의 대외정책의 비정부요인을 의미한다. 다섯째, 체제변수는 국외에서 발생하는 상황, 행위, 이데올로기상의 서로 다른 견해 등을 포함한다. 그는 또한 한 국가의 대외정책을 분석하기 위해 다섯가지의 변수의 상대적 잠재성(relative potency), 국가영토의 크기(size), 경제발전의 정도(state of the economy)와 정치체제의 특징(state of the polity)등도 주요변수로 고려하였다. 그는 5가지 변수와 3가지의 분석기준에 기초하여, 8개의 국가를 예시로 지시하고 대외정책결정과정을 분석했다.

로 해석하는 시도는 매우 의미 있는 접근이지만(Gittings 1974; Kim 1977; Oksenberg 1976; Pye 1976)¹⁰⁾ 지나치게 정책결정자 한 사람에게만 집중함으로써 복잡한 대외정책의 다양한 요소를 단순화시킨다는 비판도 있다.

3. 미시-거시 차원의 연계접근

이와 같이 중국 대외정책을 분석하는 다양한 접근방법이 각각이 가진 한계를 노출함에 따라, 미시-거시 모든 차원에서 ‘연계적 접근방법’이 제시되었다(Putnam 1993). 거시적 연계접근은 ‘국제적인 제약요인’과 ‘국내적인 결정요인’을 통합하는 방식이다. 이 방식은 중국이 마주한 국제적 상황과 중국지도부 내부의 상황을 모두 고려함으로써 중국의 자본주의 국제경제체제로의 전환과정에서 실용적이고 개방적인 대외정책으로의 변환을 설명하는 유용한 틀이 되었다(Finger 1980; Kim 1989; Ritzer 1990; Rosenau 1969; Whiting 1992)¹¹⁾. 이 접근방법을 실제 중국대외정책연구에 적용한 중국학자로는 자오첸성(趙全勝, 2001)이 있다. 그가 규정한 거시적 차원은 국제적 제약요인과 국내적 결정요인을 포괄하며, 미시적 수준은 정책결정자에 초점을 맞추고 있다. 자오첸성을 비롯한 많은 학자들은 연계접근은 기본적으로 미시와 거시라는 단일 층차에서 가지는 단점을 보완하기 위한 접근이다. 그런데 어느 한 수준에서 거시적인 것이 다른 수준에서는 미시수준이 될 수 있기 때문에(Alexander 1987)¹²⁾ 이러한 상대적 개념의 정의는 근본적인 모호함을 가진다.

10) 이러한 접근방법을 시도한 대표 학자들로는 Samuel Kim, Michel Oksenberg, Lucian Pye, John Gittings 등이 있다.

11) 대표적인 학자로는 James Rosenau, Robert Putnam, Samuel Kim, Thomas Finger, Harry Harding, Allen Whiting, George Ritzer, Jeffrey Alexander, Richard Munch, Neil Smelser, Bernhard Giesen 등이 있다.

12) 이러한 측면에서 알렉산더(Jeffrey Alexander)는 거시적 결정주의(macro-determinism)나 미시적 결정주의(micro-determinism)를 거부하고 거시수준이나 미시수준의 일방적 의존을 반대한다.

접근방법에 따른 중국 대외정책 방법론에 대한 기존연구를 살펴봄으로써 우리가 얻을 수 있는 중요한 시사점은 미시든 거시든, 어떤 차원이든지 모두 “개별 행위자와 구조”라는 두 층차에 대한 접근을 시도하고 있다는 것이다. 대외정책을 통해 발현되는 행위는 “구조와 행위자의 상호 작용 혹은 충돌의 결과”로 이해해야 하며, 단일 수준의 분석만으로 충분한 설명력을 가지긴 어렵다. 실제로 시대별로 중국 대외정책 연구방법론의 연구방향을 살펴보면 1970년대 개혁개방 이후의 중국의 역할과 위상이 국제사회에 증가함에 따라 연구방법론에서의 ‘다양’성과 ‘복잡성’을 이해하기 위한 다층적 연구구조를 보이고 있음을 알 수 있다¹³⁾.

III. 시스템 다이내믹스 연구방법론의 적용 가능성

본문은 앞서 중국 대외정책의 연구방법론을 접근방법과 시대별로 정리함으로써 중국 대외정책 연구방법론이 1) 구조와 행위자에 대한 연계접근과 2) 다양성과 복잡성의 변수를 설명하기 위한 방향으로 지속적으로 발전해왔음을 알 수 있었다. 본문에서는 기존 연구방법론의 연구흐름 속에서 새로운 방법론으로서의 ‘시스템 다이내믹스(Systems Dynamics)’의 적용 가능성을 살펴본다.

1. 구조와 행위에 대한 연계접근의 필요성

구조 중심적인 연구방법론에서 정책결정자(개별 행위자)의 ‘차이’는 고려대상이 되지 않는다. ‘대북제재에 대해 중국이 개입하여’ 라고 할 때, 여기서 반대를 표명한 대상은 구체적으로 중국을 대표하는 ‘인간(개별 행위자)’이다. 그런데 중국을 집합적인 하나의 행위체로 인식할 경우에는 그것이 특정 개별 행위자의 선

13) 이와 관련해 필자가 정리한 내용은 본 논문의 부록(appendix)에 첨부한 <접근방법에 따라 분류한 중국 대외정책 연구방법론 비교표>와 <시대별로 분류한 중국 대외정책 연구방법론 비교표>를 참조할 것.

택과 결정 또는 그들의 ‘인식’과 ‘가치관’의 반영임에도 종종 이 부분은 간과되고 만다. 여기서 필자가 강조하고자 하는 것은 구조적 접근이 한계가 있으며, 개인 층차의 심리 또는 인지적 연구방법이 더 우월하다는 것이 아니다. “구조와 구조적 속성은 원천적으로 인간의 행위에서 발생하며, 또 개인의 행위도 구조에 상호 영향을 받으며 상호작용(Wight 2006)”하기 때문에 구조와 행위자 간의 상관관계나 인과관계가 중요하다는 것이다. 그렇다면, 구조와 행위자 간의 ‘관계성’은 어떻게 과학적으로 접근하여 연구에 적용할 수 있을까? 이와 같은 문제의식에서 출발한 학문이 바로 시스템 다이내믹스(Systems Dynamics)이다.

2. 구조와 행위에 대한 시스템적 접근

시스템 다이내믹스(Systems Dynamics)는 이미 발생한 결과적 ‘행태(행위)’를 구조적 연계 작용 안에서 분석하는 방법론이다. 이 연구방법은 행태주의 연구에 대한 비판에서 시작하여 행위와 구조 간의 밀접한 관계, 그 행태의 변화를 만드는 인과관계에 초점을 맞추기 때문에 ‘구조주의 연구’의 일종으로 불리운다¹⁴⁾. 시스템 다이내믹스 학자들은 정책결정자의 행위의 원인을 특정사건이나 수량적 통계 정보로 보지 않고 시스템의 구조로 본다. 따라서, 시스템 다이내믹스 학에

14) 행태주의는 시스템의 형태를 예측한다. 그러나 구조주의는 시스템의 구조를 이해한다. 행태주의에서는 환자가 언제 통증을 느끼는지에 대한 예측에서 만족을 하지만 구조주의는 환자의 어떤 부분이 문제를 일으켜 통증이 생기는지를 알아야 만족한다. 시스템사 고에서 말하는 구조는 관계를 의미하지 요소자체를 의미하지 않는다. 이것은 왜냐하면 요소는 시스템의 구조를 구성할 뿐 다른 큰 작용을 하지 않기 때문이다. 탄소를 구성하는 요소와 다이아몬드를 구성하는 요소는 같다. 단지 요소를 구성하는 관계가 다를 뿐이다. 모래는 수많은 요소로 구성되지만 이러한 요소 간에는 어떤 관계가 규정되어 있지 않다. 모래의 구성관계를 이해한 후에야 비로소 고층 건축물을 형성할 수 있을지, 반도체를 만들 수 있을지, 광섬유를 만들 수 있을지를 알 수 있다. 개개인의 역량이 뛰어난 군인들의 합인 군대도 마찬가지다. 만약 그들 관계 어떤 관계나 질서가 존재하지 않는다면 단체로 모여 있다고 해도 그들은 오합지졸일 뿐 조직이라고 할 수 없다. 다시 말해 시스템의 특성을 결정하는 핵심은 요소가 아니라 ‘관계’에 있다.

서 강조하는 개념은 행위 내부의 ‘동태적 구조’를 관찰하는 것이다. 이렇게 구조와 행위가 서로 분리된 것이 아니라 ‘상호연계 작용’한다는 전제에서는 연구방식이 행태주의에서 익숙한 ‘다중회귀방정식’ 모델이 아니라 ‘상호 관계성’에 초점을 맞춘 상호순환적 인과관계가 된다. 다중회귀 분석방법론의 관점에서 한중수교라는 중국의 대외정책을 분석한다고 해보자. 그렇다면 한국전쟁에서 한국의 ‘적’이었던 중국이 급작스럽게 1992년 수교한 대외정책의 원인은 하나의 핵심변수에 집중될 것이다. 실제로 국내학계에서 연구된 한중수교의 주요원인은 중국 정부의 경제적 이익에 집중한 연구(이성일 2011)¹⁵⁾와 북중관계 변화에 중점을 둔 연구(이동률 2016)¹⁶⁾로 나누어진다. 이와 같은 요인이 중요하지 않다는 것이 아니라 한 국가의 외교적 결정의 원인은 그 원인변수 간에도 상호 영향이 있으며, 정책결정자의 결정도 경제적 이익, 정치적 이익과 같은 하나의 단일 변수에만 국한될 수 없음에도 행태주의적 접근방식은 어떤 현상이 발생한 핵심원인을 도출하기 위해 나머지 관련변수를 모두 통제한다는 한계를 가진다는 것이다.

행태주의적 접근 방식의 대표적인 합리적 행위자 모델에 근거하여 한중수교를 분석하게 되면 중국이 한국과의 수교 후에 얻을 수 있는 경제적 차원의 이익은 매우 명백하며 이 과정에서 중국의 경제적 손실은 전혀 없다고 전제해야 가능하다. 그런데 한중수교 이후 한국과 중국의 무역량은 증가하였지만 최대 9억 달러에 육박했던 북중 교역량은 1999년에는 4억 달러 미만으로 축소되었다. 북중 무역량은 1990년대 초반의 최대 40%를 상회하는 것에서 1990년대 말에는 20%를 밑도는 것으로 거의 절반 이상 하락했다(이기현 2017). 중국의 경제적 이익이 한

15) 이 논문은 한중수교에 대한 중국정부의 결정 요인을 전략적, 경제적, 정치적 이익으로 나누어 분석하였다. 전략적 차원으로는 한반도의 평화와 안정이 중국의 중요한 국익이며 경제적 차원에서 한국과의 경제적 협력의 확대가 필요했고 정치적 차원에서 한중수교는 한국과 중화민국(이하 ‘대만’으로 칭함) 외교관계의 단절로 중국의 통일정책에 유리하다고 판단했다는 것이다.

16) 이 연구는 당시의 국제체제와 한반도의 상황, 한중 양국의 국내정치상황 차원에서 볼 때 중국은 ‘북한요인’을 더 이상 수교의 절대적 장애로 인식되지 않은 과정을 거쳤다고 설명한다.

중수교의 가장 중요한 원인이라는 합리적 행위자 모델의 설명은 한중수교이후 북중관계에서 중국이 받을 손실에 대한 전제를 원천적으로 봉쇄하는 것이며, ‘북한요인’이 더 이상 수교의 절대적 장애로 인식되지 않은 과정을 거쳤다는 설명방식도 한중수교 이후의 북한과의 관계 변화에 대한 중국 지도부의 인식을 배제한 불완전한 해석일 수 있다는 것이다.

그러므로 하나의 단일 변수를 현상의 원인으로 지목하는 가정들은 현실을 정확하게 반영하지 못한다. 다시 말해 다중회귀분석 등의 통계적 방식은 엄밀히 말해 어떤 현상의 원인에 대해 상관관계를 보여줄 수 있어도 직접적인 인과관계를 찾아낼 수 없다는 것이다. 실제 통계학에서도 이와 같은 한계를 인정하고 인과관계의 해석은 연구자의 몫으로 남겨두고 있다(Jeon 2015)¹⁷⁾.

‘행위’를 설명하기 위해 행위내면의 시스템구조 (Dynamic pattern of behavior)를 함께 사유하는 이 방식은 중국 고대<주역>의 사상과 중의학의 침술과 매우 비슷하다. 행위와 구조에 대한 연계접근 방식을 이미 가지고 있다는 점에서도 대외정책학 연구에도 매우 유의미한 시사점을 던지고 있다. 이 연구방법이 중국 대외정책방법론 방법론 연구에 던지는 또 하나의 시사점은 시스템 다이내믹스학의 핵심개념인 ‘시스템 사고’에 있다. 이 개념은 정책학과 국제관계학의 핵심 전제인 ‘합리성’에 대한 재검토에서 시작한다.

3. 정책결정자의 합리성에 대한 재탐색의 필요성

국제관계에서의 최상은 반드시 ‘국익’을 극대화하는 결정이며 국익의 극대화는 곧 비용편익 분석을 통해 도달한 ‘최적(optimal)’의 결과인 합리적 결정이다 (Elster 2004; Janice 2012). 여기서 강조하고 싶은 것은 그것이 개별 행위자의

17) 이 논문에서 필자는 계량 통계학이 정치학에서 가지는 강점을 충분히 인지하면서 그 한계를 우려한다. 필자는 본문에서 통계학을 주류적 방법론으로 활용하고 있는 현대 정치학계에서 회귀분석을 마치 인과관계 분석의 필수조건으로 남용하는 현상은 주의할 필요가 있다고 강조한다.

분석수준이든 국가적 분석수준이든 정책학적 접근의 기본 전제가 되는 ‘합리성’에 대한 의문이다. 사실 합리성(rationality)은 정책결정 연구에서 매우 보편적인 개념이다. 이 개념을 중국 대외정책에 도입한 대표적인 학자는 베네딕트 호위디스(Benedikt Höwedes), 해리하딩(Harry Harding), 도크 바넷(A. Doak Barnett)이다. 합리성을 전제로 한 중국정책 연구(Lampton 2019)¹⁸⁾에서 대외정책이란, “이익 최대화” 원칙이라는 명확한 대외정책의 목표에 근거하여 최대의 대가로 최대 효율을 만들어내는 선택과정이다. 이와 같은 접근은 다음과 같은 중요한 이론적 가설을 전제한다. 첫째, 정부는 하나의 통일체로, “정부는 인격화된 하나의 주체로서 국가의 이익을 추구하는 합리적 행위자”로 상정된다. 이들에게 한 국가의 대외정책이란 “통일된 국가정부가 채택한 목표가 있는 행동”이다. 하지만 실제적으로, 한 국가내부는 복잡한 정치시스템을 가지며, 다양한 요소는 국가의 대외정책에 영향을 줄 수 있다. 따라서 정책결정자가 다른 요인에 영향을 받지 않는 것은 불가능하다. 둘째, 정책결정 중 정보의 완전무결성과 정보에 대한 완전한 의존성을 전제로 한다. 그런데 정책결정자는 어떤 문제에 대한 전면적인 정보를 가질 수 없을 뿐 아니라 다양한 방안을 선택으로 고려할 수 있다. 실질적으로는 매우 적지 않은 불완전한 정보들이 존재하며, 정보를 제공하는 사람은 자신의 목적에 부합하게 말하기 위해 정보를 고의적으로 삭제하거나 고칠 가능성도 존재한다. 또 다른 측면에서 정보를 받아들이는 사람이 받아들이는 정보에 대한 선입견을 이미 가지고 있을 가능성도 존재한다. 다시 말하면, 정책결정자의 행위 방식에 대해 평가는 객관적이지만 구체적인 정책결정과정에서 시간의 긴박성, 정책결정 환경의 압력은 종종 이와 같은 상황을 불가능하게 만들 수 있다는 것이다. 그 밖에 정책결정자가 반드시 국가이익만을 정책 목표로 하지 않을 상황은 원천적으로 배제된다. 이렇게 만약 모든 국가의 결정을 ‘합리적’이라고 전제한다

18) 데이비드 램턴은 관료제도 하에서 협상제도가 도입된 이유는 합리성에 가까이 다가가기 위한 방법을 통해, 균등분배에 도달할 수 있으며, 최소한 어떤 사람들이라도 이 같은 하나의 신념은 있다고 주장한다. 도크 바넷은 중국 대외경제정책결정과정 중의 지도자의 합리성 인식과 대응방식은 정책결정과정과 정책의 실행에 관건요소라고 말했다.

면, 현실에서 종종 나타나는 경제적 이익과 무관한 “비합리적” 외교행위는 어떻게 설명해야 하는가? 예를 들어, 한국전쟁시기 중국의 파병결정은 정책결정자의 ‘합리성’을 정면으로 반박하는 그야말로 ‘비합리적 정책결정’의 대표적인 예시로 설명되고 있다. ‘합리성’이라는 개념의 한계는 이미 정책학 내에서도 허버트 사이몬 (Herbert A. Simon) 과 아론 윌답스키 (Aaron Wildavsky) 등과 같은 ‘제한적 합리성(Bounded Rationality)’를 주장하는 학자들을 통해 비판되어져 왔다 (Simon 1976; 1965). 대외정책학에서는 홀스티 (Ole R. Holsti) 등의 학자가 합리성 인지의 한계(cognitive constraints on rationality)를 제시했으며, Margaret G. Hermann, Ole R. Holsti, Robert Jervis, Alexander George, Yaacov Y. I. Vertzberger, Axelod, Rose McDermott 등을 통해 외교학의 심리인지연구로 더욱 발전했다. 심리인지모델의 연구자들은 정책결정자의 “권력, 이익과 같은 핵심개념에 대한 인지가 관건”이라고 말한다. 왜냐하면 그들이 말하는 모든 것은 기본적으로 “권력과 이익에 대한 개인의 인식에서 만들어질 수밖에 없기 때문이다(李志永 2011). 인지분석은 미시대외정책결정과정 분석에서 오퍼레이셔널 코드 (operational code), 인지도, 이미지 등의 개념을 보다 구체화하면서 전개되었으며¹⁹⁾, 그 중에서도 액셀로드가 1976년 출판한 『정책결정의 구조』라는 책은 앞서 시스템 다이내믹스학이 강조하는 ‘순환적 인과관계’ 즉, 피드백루프 (feedback loop) 의 개념을 제시했다는 점에서 중요한 의미를 가진다.

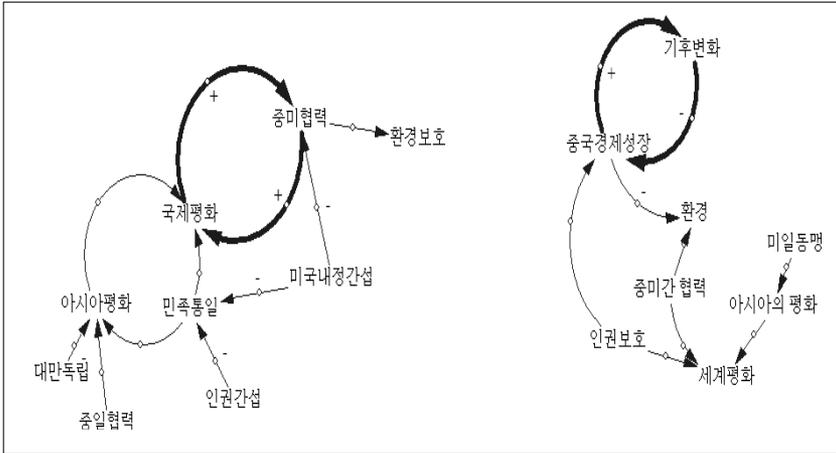
4. 합리성에 대한 시스템적 접근

시스템 다이내믹스 학자들은 합리성이란 절대적일 수 없으며, 그 합리성의 가
정 또한 중요한 의미를 지닐 수 없다고 지적한다. 따라서 정책연구에서는 합리성

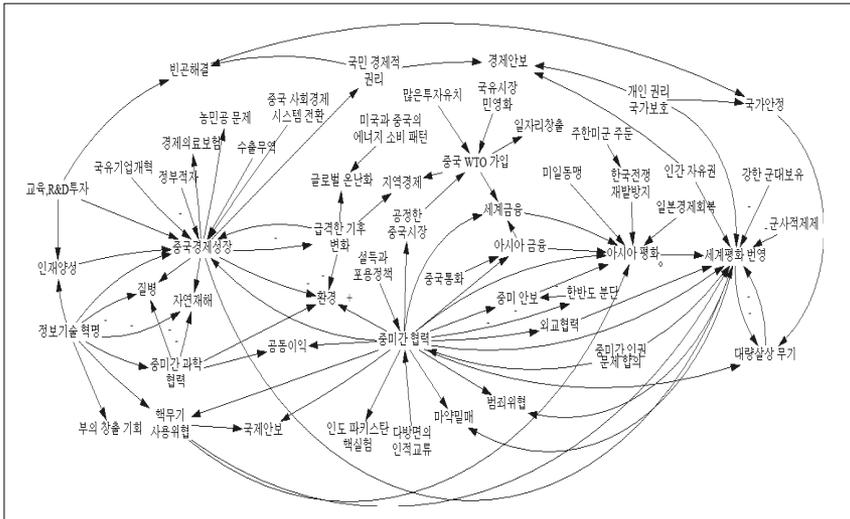
19) George에 따르면, 다른 개인의 신념을 결정하는 방법은 주로 10 가지의 다른 질문, 즉 5 개의 "철학적 신념"과 5 개의 "기능적 신념"을 나누어진다. 그는 이 10 가지 질문에 대한 답을 연구함으로써 분석가는 연구 대상의 핵심 신념을 파악하여 opcode를 분석할 수 있다고 본다.

의 절대적 지위가 중요한 것이 아니라 합리성과 관련 있는 변수를 연구하는 것이 더 의미있다고 주장한다. 정보, 시간, 비용 등 정책결정에 영향을 주는 수많은 다양한 변수들이 정책결정자의 결정에 영향을 주기 때문이다. 시스템 다이내믹스 학자들은 합리성의 절대성을 강조하기 보다는 시스템의 구조를 더욱 강조하는데 이런 의미에서 시스템 다이내믹스 학자들은 ‘합리적 사고’라는 용어보다 ‘시스템 사고’라는 표현을 사용한다. 김동환은 주식시장의 예를 통해, 왜 합리성이라는 가정이 시스템 다이내믹스 학자들에게 절대적이지 않은지를 설명한다. 예를 들어 다음의 세 사람- 1) 복잡한 투자 알고리즘을 공부한 후 투자한 사람, 2) 단순하게 투자한 사람, 3) 다른 사람의 투자방식을 그대로 모방하여 똑같이 투자한 사람-이 똑같이 투자에 성공하여, 큰 이익을 얻었다고 하자. 그렇다면, 이들 중에서 우리는 누구를 가장 합리적인 투자자라고 할 수 있을까? 복잡한 투자방정식을 알고 판단하여 최대 이익을 얻은 투자자와 단순히 다른 사람의 투자방식을 모방하여 손쉽게 이익을 얻은 투자자의 이윤이 같다면 가장 현명한 투자자는 누구인가? 여기서 시스템 다이내믹스 학자들은 과연, 인간의 합리성이 정책연구의 유효한 판단기준이 되는지를 다시 질문한다. 결론은 합리성이란 결과의 도출 이전에 판단할 수 없다는 것이다. 그러므로 정책결정과정 연구에 있어서 반드시 합리성의 존재유무를 판단하는 것만이 의미가 있는 것이 아니며 오히려 합리성과 상관있는 변수들을 연구하는 것이 더 도움이 될 수 있다는 결론에 도달한다. 이렇게 합리성이 가지는 절대적 지위를 부정하고 시스템의 구조성을 강조하는 사고를 “시스템사고(system thinking)”라고 하며 이것은 “합리성 사고”의 절대적 지위를 강조하지 않는 시스템 다이내믹스의 핵심 개념이다. 따라서, 대다수의 시스템사고학자들(Forrester 1993; Recharadson 1991; Richmond 1993; Senge and Sterman 1992)이 주장하는 시스템사고의 특징은 다음과 같다. 첫째, 시스템사고는 문제요인들의 순환적 인과관계 (circular causality) 와 피드백루프 (feedback loop) 를 강조하는 행위과 구조의 연계접근을 강조한다. 종속변수와 독립 변수의 구분은 더 이상 유지될 수 없으며, 모든 인과관계도 결국 순환적

〈표2〉 장저민의 피드백 구조 인식 (1998)



〈표3〉 클린턴의 인지지도(1998)



위의 인지지도<표1>와 피드백구조를 담은 인과지도<표2>는 장저민 집권시기 동안 장저민이 발표한 연설과 담화 중에서 가장 대표성 있고 독창적인 내용을 선별하여 담은 장저민 문선 203편의 연설문 모음집에서 각각의 인과성을 가진 변수들을 도출하여 만든 것이다. <표3>은 클린턴 집권시기 동안 발표한 연설문 전문 약 200편을 분석하여 만든 인지지도이다. 인지지도 중에서 시스템사고를 판별하는 핵심이 되는 ‘피드백 구조’를 보이는 부분을 다시 확대한 지도를 인과지도라고 한다. 시스템 다이내믹스 연구에서 인지지도 분석은 총 다섯 단계의 분류를 통해 분석을 진행한다. 첫째, 인지지도의 가장 중요한 결과물인 정책의 목적변수와 수단 변수 인식이다. 지도자가 가장 중요한 정책의 목적으로 생각하는 변수는 무엇이며, 그것을 이루기 위한 수단으로 어떤 변수를 인식하고 있는지를 찾아보는 것이다. 둘째, 시스템 사고의 틀인 내생변수와 외생변수를 확인하는 것이다. 이를 통해서 지도자는 어떤 변수를 통제가능하다고 보고 있으며 어떤 변수를 통제 불능의 외부 변수로 인식하고 있는지 확인한다. 지도자가 통제가능하다고 보는 변수는 그를 위한 정책 개발에 많은 부분 투자가 이루어지겠지만 통제 불능 변수에 대해서는 그만큼 지도자의 영향력이 강하게 미치지 못할 것이다. 셋째, 피드백 루프의 확인이다. 이것은 지도자가 시스템사고를 하고 있는지를 확인하는 중요한 요소이다. 또한 지도자가 두 변수 간의 관계를 양의 피드백 루프로 인식하는 경우에는 정책적으로 직접적 지원이 있을 가능성이 높다. 왜냐하면 양의 피드백 루프는 선순환을 위한 지속적인 노력을 하지 않을 경우 악순환으로 이어질 가능성이 높기 때문이다. 반면, 지도자가 음의 피드백 루프로 두 변수 간의 관계를 상정할 경우 이 두 변수들은 직접적인 정책적 영향력 없이도 자연스럽게 균형의 상태를 이루게 되므로 지도자의 관심이 지속적으로 미치지 않을 것임을 예상할 수 있다. 넷째, 각 변수 전체를 정치, 경제, 외교, 국방, 군사 등의 주요 분야로 나누고 각 분야 간의 연결고리를 지도자가 어떻게 인식하고 있는지를 확인하는 것이다. 이것은 연설문의 내용분석만으로는 찾아지지 않지만

인지지도를 통해 도출할 수 있는 중요한 분석으로 이를 통해 정치와 경제 간, 외교와 경제 간의 중요하게 개입될 수단 변수를 찾아낼 수 있다. 다섯째, 지도자가 목적 변수로 생각하는 주된 변수가 두 개 이상일 경우 발생할 수 있는 갈등관계를 찾아보는 것이다. 정권에서 강조하고자 하는 주요 정책적 목표가 두 개 이상일 경우 이것은 내부적으로 정책 우선순위 결정의 갈등 가능성을 내포하고 있다고 하겠다. 이 역시 연설문의 단순 내용분석만으로는 드러나지 않는 부분으로 정책분석에서 인지지도 분석이 가지는 장점이라고 할 수 있다.

이와 같은 분석 결과는 기존의 중미관계를 설명하는 미시적, 거시적 관점의 설명력 한계를 보완하고 중-미간의 협력과 갈등을 구조를 가장 선명하게 보여주는 시점인 1989년부터 2001년 9.11 테러 전에 해당되는 시기의 지도자, 중국의 장저민 주석과 미국의 클린턴 대통령의 정책언어 분석을 통해 ‘개인’ 수준에서 양국 간의 갈등과 협력의 요소라는 ‘구조’적 틀을 보여줄 수 있었다. 분석 결과, 필자는 1998년 중미 관계의 협력을 가능하게 한 가장 중요한 변수는 클린턴의 중국경제성장이라는 인식과 중미 간 과학협력의 강조, 외부 세계에 대한 군사제재에 반대하는 클린턴의 정책기조임을 확인할 수 있었다. 장저민은 재임시기 전체를 통틀어 자국의 경제성장과 국제기술교류를 매우 중요한 목적변수로 인식하고 있는데 클린턴은 바로 이러 한 장저민의 정책의 초점을 정확히 파악하고 있었던 것이다. 또한 클린턴은 국유시장의 민영화가 중국 WTO가입의 선결조건임을 이야기하고 있는데 당시의 장저민은 국유기업개혁을 통해 폭넓은 국내 경제개혁을 실행하고 있었다. 따라서 이러한 요소들이 2001년 미국의 반대없이 WTO에 가입하게 되었을 것이라는 분석이 가능하다. 그러나 1989년 이후에도 지속적으로 보여지는 중미 간 갈등의 요소는 여전히 두 지도자 간의 인지지도 속에서 분명하게 드러났다. 먼저, 인권과 아시아 지역 평화에 대한 수단변수에 대한 인식의 차이이다. 장저민은 인권 발전은 최저생활의 발전이라는 경제적 성장이 먼저 주어진 다음의 일이며 국제 평화와 중미 간 협력을 위해서 우선적으로 각 나라의 독립주권이 존중되어야함을 강조한다. 또한 아시아 평화를 위해서도 중국의 민

족통일과 통합은 선결되어야할 조건이며 이를 위한 어떤 외부 내정간섭에도 일관성 있게 반대를 견지해 갈 것임을 보여주고 있다. 그러나 클린턴은 아시아의 평화를 위해서는 아시아와 세계의 금융안정, 미일 동맹, 일본 경제회복 등이 중요하며 세계평화를 위해서도 국가는 개인의 권리를 보호하고 인간의 자유권이 먼저 보장되어야함을 강조함으로써 중국과의 갈등의 여지를 남겨두었다. 또한 양국 간 과학협력이라는 동일한 두 지도자의 수단변수도 그것을 통해 이루려는 목적이 서로 다른 것으로 보아 분쟁의 소지가 있을 것으로 보여진다. 특히 전 인류의 문제인 환경문제도 중미 간 과학 기술협력을 통해 해결방안을 모색할 수 있다고 보는 클린턴의 인식과 달리 장쩌민은 국제 과학기술 협력을 통해 중국 내의 경제성장을 이루려는 인식구조를 보여 미래에 양국 간의 갈등의 씨앗이 될 가능성이 있음을 인지도 분석을 통해 알 수 있었다.

V. 결론과 제언

“시스템사고”라는 개념은 20세기 초 70년대 서양 사회과학의 정량적 분석의 한계를 제시하며 나타난 개념이다. 이 개념 이전 다수의 사회과학연구는 종속변수와 독립변수 두 개만으로 변수를 통제하여 문제를 해결하고 분석하려고 한 나머지 변수와 변수 간에 발생할 수 있는 모든 상관관계에 대해서는 소홀할 수밖에 없었다. 하지만 중국의 고대 주역사상은 이미 변수 간의 상호관계와 영향에 대해 이미 인식하고 있었다. 시스템 다이내믹스에서 강조하는 개념의 바탕이 이미 중국 고대 주역사상 속에는 내재하고 있던 것이다. 주역은 이 세상을 생성과 변화를 반복하는 변동의 세계로 보지 존재의 세계로 한정하지 않는다. 따라서 인간의 행위 역시 존재로서 고정된 실체가 아니라 변동하는 가능성을 내포하고 있다고 본다. 이러한 개념은 시스템 사고의 개념도출과 매우 유사하다. 고대에서 근대까지 서양의 연구가 단선사유구조에 기초하고 있다고 한다면 중국의 사유방식은

고대로부터 이미 순환적 피드백구조(시스템사고)를 가지고 있다고 볼 수 있을 것이다. 결론적으로 시스템사고는 수많은 인과관계를 가진 변수들 간의 조합을 통해 인과도를 도출하고 그 안에서 피드백구조를 찾아내게 된다. 인과도 안에 피드백구조의 유무는 정책결정자의 “시스템사고”를 판단하는 주요 기준이 되는 것이다. 중국학자 왕판은 『새로운 방향: 복잡시스템사고와 중국대외정책규칙』이라는 책에서 최초로 복잡 시스템사고를 중국 외교전략 연구에 활용하려고 노력했으며 이것은 중국대외정책 연구에 하나의 새로운 장을 열었다(王帆 2014).

세계화가 심화되고 국제경제의 상호의존성이 지속적으로 강화되고 있는 오늘날, 국제상호합작의 필요성과 국가이익 간의 딜레마적 상황은 매일 각국이 신중하고 생각하고 대응해야 할 중요한 문제이다. 현재, 중국은 외부세계의 중국에 대한 위협론과 경제 붕괴론 등의 부정적 견해를 극복하고 부패와 빈부격차 등 국내 사회문제에도 대응해야 하는 이중적 부담을 모두 가지고 있다. 이런 상황에서 중국 정책결정자가 처리해야 할 문제는 점점 더 복잡해지고 반드시 고려해야 할 관련 요소들도 더욱 많아지고 있다. 현대 연구자들도 복잡성, 조직성, 전체성이라는 새로운 연구과제에서 결코 자유롭지 못함은 자명하다. 그러나 현재까지 중국정책연구 중에서 시스템사고분석을 이용하여 중국 정책결정과정을 분석한 사례는 찾기 어렵다. 본 논문에서 필자는 국제관계학의 방법론적 차원과 중국대외정책 연구방법론을 살펴보고 시스템 다이내믹스라는 새로운 형태의 연구방법론의 적용가능성을 시론적으로 탐색해보았다. 지속적으로 복잡성이 증가하는 현대에서 시스템사고는 매우 유용한 정책분석도구가 될 수 있다. 앞으로 시스템 다이내믹스 연구방법을 활용한 중국 대외정책 연구가 보다 활발하게 진행될 수 있기를 기대한다.

참고문헌

- 김도훈·문태훈·김동환. 1994. 『시스템다이내믹스』, 서울: 대영문화사.
- 김동환. 2004. 『시스템사고』, 서울: 선학사.
- 김옥준. 2010. “중국대외정책연구 접근방법에 관한 고찰.” 『한국사회과학연구』, 29집 1호, 89-108.
- 김용신. 2019. “1972년 중미(中美) 화해에 대한 “소련위협원인론”의 재고찰: 미-중-소 전략적 삼각관계 하의 중국 외교.” 『중소연구』 42권 4호, 7-51.
- 박병석. 2018. “21세기 초 중국 신좌파의 중국정치모델 담론과 중화성(中華性).” 『한국동양정치사상사연구』 17집 2호. 199-236.
- 양갑용. 2012. “중국의 최고 정치엘리트 변화 연구: 18차 당대회 전망과 함의.” 『중국학연구』 59권, 127-157.
- 은용수. 2013. “심리/인지적 연구와 국제관계학.” 『국제정치논총』 53집 4호, 79-111.
- 이정희. 2011. “중국모델의 가능성과 한계.” 『동북아연구(구 통일문제연구)』 26집 2호. 77-108.
- 이기현·전병곤·이석·박동훈. 2016. 『한중수교 이후 북중관계의 발전: 추세분석과 평가』, 통일연구원(KINU) 연구총서.
- 이동률. 2018. “한중 수교에서 ‘북한요인’의 변화 및 영향.” 『한국과 국제정치』 34권3호. 151-178.
- 이성일. 2011. “1992년 한중국교정상화 의의에 관한 재고찰-한반도와 중국과의 관계 구조변화를 중심으로.” 『中國學』 40집, 531-566.
- 이정구. 2013. “중국모델에 대한 비판적 고찰.” 『사회과학연구』 31권, 43-58.
- 자오첸성(趙全勝) 저. 김태완 역. 2001. 『중국외교정책: 거시-미시 연계접근분석』, 서울: 오름.
- 장윤미. 2011. “중국 모델에 관한 담론 연구.” 『현대중국연구』 3권 1호, 75-116
- 전성홍. 2008. “중국 모델의 ‘부상’: 배경, 특징 및 의미.” 『중소연구』 31집 4호. 15-54.
- 정다훈. 2012. “1989년 이후 이중적 중미관계: 장저민과 클린턴의 인지지도 분석을

- 중심으로.” 『한국 시스템다이내믹스 연구』 13권 3호, 47-66.
- 정재호 · 안치영 · 박만준 · 장윤미 · 차창훈 · 박병광. 2005. “한국에서의 중국정치 연구의 재 고찰: 자료, 방법론 및 담론을 중심으로.” 『국제정치논총』 45집 2호, 103-129.
- 조동준. 2007. “대외정책연구 현황과 평가.” 『국제정치논총』 46집, 83-195.
- 주장환. 2012. “2012 년 중국 권력 투쟁의 전개와 그 특징.” 『대한정치학회보』 20권 2호, 243-262.
- 주장환. 2012. “중국 파벌정치의 변화: ‘동기’와 ‘동학’의 측면에서.” 『아세아연구』 55권 1호, 231-263.
- 주장환. 2014. “중국식 과두 체제의 변화?: 엘리트 정치 측면에서의 시진핑 집권 초기 평가.” 『유라시아연구』 11권 2호, 123-138.
- 주장환. 2012. “중국 세대별 정치 엘리트 유형 변화에 관한 연구: 제1 세대에서 제5 세대를 중심으로.” 『국제정치논총』 52권 1호, 191-215.
- 주장환. 2012. “2012 년 중국 권력 투쟁의 전개와 그 특징.” 『대한정치학회보』 20권 2호, 243-262.
- 차창훈. 2003. “중국대외정책 연구에 대한 이론적 평가.” 『한국정치학회보』 37집 1호, 243-265.
- 최지영. 2017. “개혁개방 이후 중국의 집단지도체제와 파벌 연구: 시진핑 시기 변화와 함의를 중심으로.” 『한국동북아논총』 82권, 5-27.
- Albert Feuerwerker. 1972. “Chinese History and Foreign Relations of Contemporary China.” *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 402(1): 1-14.
- Allen, Whiting. 1960. *China Cross the Yalu: The Decision to the Korean War*. Stanford, California: Stanford University Press.
- Allen Whiting. 1992. “Foreign Policy of Communist China.” In R. C. Macrids, eds. *Foreign Policy in World Politics, 8th ed*, 222-267. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Barlas, Yaman. 2007. “System dynamics: systemic feedback modeling for policy

- analysis.” *System* 1(59). Xu, Z. X., et al. “Sustainability analysis for Yellow River water resources using the system dynamics approach.” *Water Resources Management* 16(3): 239-261.
- Barry B Hughes. 1978. *The Domestic Context of American Foreign Policy*. San Francisco: W.H.Freeman & Company.
- Carol Lee Hamrin and Suisheng Zhao(eds). 1995. *Decision-making in Deng’s China: Perspectives from Insiders*. Armonk: M.E.Sharpe.
- Colin Wight, Agents. 2006. *Structures and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cunningham-Cross, Linsay. 2012. “Using the past to (re) write the future: Yan Xuetong, pre-Qin thought and China’s rise to power.” *China Information* 26(2): 219-233.
- Christensen, Thomas J., et al. 1999. *In the eyes of the dragon: China views the world*. Maryland: Rowman & Littlefield.
- Deng, Yong, and Fei-Ling Wang. 2004. *China rising: Power and motivation in Chinese foreign policy*. Maryland: Rowman & Littlefield Publishers.
- Douglas T. Stuart. 1981. *China Factor*. N. J.: Prectice Hall.
- Doak A. Barnett. 1985. *The Making of Foreign Policy in China: Structure and Process*. London: Westview Press.
- Edward Friedman. 1979. “On Maoist Conceptualizations of the Capitalisist World Systems.” *China Quarterly* 80: 806-837.
- George Ritzer. 1990. “Micro-Macro Linkage in Sociological Theory: Applying a Metatheoretical Tool.” In George Ritzer, eds. *Frontiers of Social Theory*, page. New York: Columbia University Press.
- Gerald Segal. 1982. *The Great Power Triangle*. London: MacMillan Press.
- He Li. 2002. “The Role of Think Tanks in Chinese Foreign Policy.” *Problems of Post-Communism*. 49, No.2.(March/Apri). 33-43
- Ilpyong Kim. 1987. *The Strategic Triangle: China, the United States, and Soviet*

- Union*. New York: Paragon House.
- John K. Fairbank. 1968. "China's Foreign Policy in Historical Perspective." eds. In Fairbank, J. K., and Ch'en, T. T, eds. *The Chinese World Order*, (page). Cambridge: Harvard University Press.
- Jonathan D, Pollack. 1984. "China in the Evolving International System." Iin Norton Ginsburg, eds. *China: The '80s Era*, 353-374. Boulder, Colo.: Weatview Press.
- Johnston, Alastair Iain. 1998. *Cultural realism: Strategic culture and grand strategy in Chinese history*. NJ: Princeton University Press.
- James N. Roseneau, 1974. "Comparing Foreign Policy: Why, What, How." in James N. Roseneau, eds. *Comparing Foreign policies: Theories Finding and Methods*, page. New York:Halsted Press.
- John Gittings. 1974. *The World and China, 1922-1972*. New York: Harper and Row.
- James Rosenau. 1969. *Linkage Politics: Essays on the Convergence of National and International System*. New York: The Free Press.
- Jeffrey Alexander. 1987. "Action and Its Environments." In Jeffrey Alexander, eds. *The Micro-Macro Link*, page. Berkeley: University of California Press.
- Jeon, Jihye. 2015. "The strengths and limitations of the statistical modeling of complex social phenomenon: Focusing on SEM, path analysis, or multiple regression models." *International Journal of Economics and Management Engineering* 9(5): 1634-1642.
- Jon Elster. 2004. "Emotions and Rationality." In Antony S. R. Manstead, Nico Frijda, and Agneta Fischer, eds. *Feelings and Emotions: The Amsterdam Symposium, 30-48*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Janice Gross Stein. 2012. "Foreign policy decision-making: rational, psychological, and neurological models." In Steve Smith, Amelia Hadfield, and Tim Dunne, eds. *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases, Second Edition*, 102. Oxford: Oxford University Press.
- Kenneth G. Lieberthal. 1978. *Sino-Soviet Conflict in the 1970's: Its Evolution and*

- Implications for the Strategic Triangle*. California: Rand Corporation.
- Lowell Dittmer. 1981. "The Strategic Triangle: An Elementary Game-Theoretical Analysis." *World Politics* 33(4): 485-515.
- Lowell Dittmer and Yu-Shan Wu. 1995. "The Modernization of Factionalism in Chinese Politics." *World Politic* 47(4): 467-494.
- Lowell Dittmer. 1981. "The Strategic Triangle: An Elementary Game-Theoretical Analysis", *World Politics* 33: 485-515.
- Lu Ning. 2000. *The Dynamics of Foreign Policy Decision making in China*. Boulder: Westview Press.
- Lucian W. Pye. 1976. "Mao Tse-tung's Leadership Style." *Political Science Quarterly* 91(2): 219-235.
- Lampton, David M. 2019. "Chinese politics: the bargaining treadmill." *Changes And Continuities In Chinese Communism*. Routledge, 186-210.
- Michael Yahuda. 1978. *China's Role in World Affairs*. New York: St. Martin's Press.
- Melvin Gurtov & Byong-Moo Hwang. 1980. *China Under Threat: The Politics of Strategy and Diplomacy*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Michael Ng-Quinn, John Gittings. 1974. *The World and China, 1922-1972*. New York: Harper&Row.
- Mark Mancall. 1963. "The persistence of tradition in Chinese foreign policy." *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 349(1): 14-26.
- Morris Rossabi. 1983. *China among Equals: The Middle Kingdom and Its Neighbors*. Berkeley: University of California Press.
- Michel Oksenberg. 1976. "Mao's Policy Commitments, 1921-1976." *Problems of Communism* 25(6): 1-26.
- Morecroft, John DW. 1983. "System dynamics: Portraying bounded rationality." *Omega* 11(2): 131-142.
- Thomas W. Robinson. 1972. "The View from Peking: China's Policies Toward the

- United States, the Soviet Union and Japan.” *Pacific Affairs* 45(3): 333-355.
- Peter Van Ness. 1970. *Revolution and Chinese Foreign Policy*. Berkeley: University of California Press.
- Paltiel, Jeremy T. 2011. “Constructing global order with Chinese characteristics: Yan Xuetong and the Pre-Qin response to international anarchy.” *Chinese Journal of International Politics* 4(4): 375-403.
- Robert Putnam. 1998. “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Tow-Level Games.” In Evans Peter, Harold Jacobson and Robert Putnam, eds. *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*, page. Berkeley: University of California Press.
- Robert Putnam. 1993. “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Tow-Level Games.” In Evans Peter, Harold Jacobson and Robert Putnam, eds. *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*, page. Berkeley: University of California Press.1993.
- Samuel Kim. 1989. “New Directions and Old Puzzles in Chinese Foreign Policy” In Samuel Kim, eds. *China and the World: New Directions in Chinese Foreign Relations*, 3-30. Boulder, Colo.: Westview Press.
- Sutter, Robert G. 2005. *China's rise in Asia: promises and perils*. Maryland: Rowman & Littlefield Publishers.
- Shambaugh, D. 2002. China's international relations think tanks: evolving structure and process. *The China Quarterly*, 171: 575-596.
- Simon, H.A. 1976. “From Substantive to procedural rationality.” In S.J. Latsis, eds. *Method and Appraisal in Economists*, 130-131. London: Cambridge University Press.
- Simon, H.A. 1945. “Decision-making and administrative organization.” *Public Administration Review* 4: 16-31.
- Thomas Finger. 1980. “Domestic Policy and the Quest for Independence.” In Thomas Finger, eds. *China's Quest for Independence*, page. Boulder, Colo.: Westview

Press.

Wang, Fei-Ling. 2017. *The China Order: Centralia, World Empire, and the Nature of Chinese Power*. NY: SUNY Press.

Xuetong, Yan. 2008. "Xun Zi's thoughts on international politics and their implications." *Chinese Journal of International Politics* 2(1): 135-165.

Xuetong, Yan. 2006. "The rise of China and its power status." *The Chinese journal of international politics* 11: 5-33.

Xuetong, Yan. 2001. "The rise of China in Chinese eyes." *Journal of Contemporary China* 10(26): 33-39.

Xuetong, Yan. 2013. *Ancient Chinese thought, modern Chinese power*. NJ: Princeton University Press.

Yan, Xuetong. 2011. "International leadership and norm evolution." *Chinese Journal of International Politics* 4(3): 233-264.

Yan, Xuetong. 2016. "Political leadership and power redistribution." *The Chinese Journal of International Politics* 9(1): 1-26.

리즈잉(李志永). 2011. "외교정책 분석의 경로와 모드." 『외교评论』, 6호, 108-109.

왕관(王帆). 2014. 『新开局: 复杂系统思维与中国外交战略规划』. 北京: 世界知识出版社.

왕밍밍(王鸣鸣). 2003. 「国际政治研究中的外交决策理论」, 载于李慎明, 王逸舟主编.

예쯔칭(叶自成). 2001. "中国春秋战国时期的外交思想流派及其与西方的比较." *世界经济与政治* 12. 24-29.

예쯔칭(叶自成). 2000. "中国实行大国外交战略势在必行: 关于中国外交战略的几点思考." 『世界经济与政治』1호. 5-10.

추수룡 · 진웨이(楚樹龍 · 金威). 2008. 『中国外交战略和政策』. 北京: 时事出版社.

투고일: 2020.10.15.	심사일: 2020.11.24.	게재확정일: 2020.12.08.
------------------	------------------	--------------------

〈부록 1〉 접근방법에 따라 분류한 중국 대외정책 연구방법론 비교표

중국 대외정책 연구방법론(접근방법)					
접근방법	핵심주제	주요전제	방법론적 의미	방법론적 한계	대표학자
거시적 접근 (국제체제와 환경요인)	국익	중국은 우방국의 경제/군사력 등 국익에 부합하는 합리적 대외정책을 결정	냉전시대 이데올로기적 관점에서 벗어난 외교연구의 학술성제고	객관성과 학술성을 제고시킨 만큼 역설적으로 중국 대외정책만이 가지고 있는 특수성을 상대적으로 약화시킴	Allen Whiting; Donald Zagoria; Thomas W. Robinson; Peter Van Ness; Michael Yahuda; Melvin Gurtov,
	전략적 삼각관계 ²⁰⁾	중국은 미국과 러시아 사이의 전략적 삼각 이해관계 변화를 중국대외정책의 주요 원인으로 파악	냉전시기, 중소분쟁 상황에서 ‘연미반소(聯美反蘇)’와 같은 중국의 외교적 행보를 설명하는 유용한 도구	다양한 요인이 영향을 미치고 있는 현재 다각화된 국제질서 안에서는 한계 지역 강대국으로의 아시아적 차원과 국제 체제적 차원의 차이를 단일화된 체제수준으로만 적용	Gerald Segal; Douglas T. Stuart; Lowell Dittmer; Kenneth G. Lieberthal 등
미시적 접근 (국내정치와 지도자 개인)	역사, 문화	중국의 역사 문화적 전통이 중국대외정책에 영향을 미친다는 관점	중국외교가 유가와 법가사상의 영향을 받아 이상주의와 현실주의적 성향을 모두 가지고 있기에 이러한 철학적 바탕이 중국 개혁개방 이후의 외교 안에서 잘 나타난다고 설명	중국만의 독자적이고 차별화된 외교 이념의 지나친 강조	John K. Fairbank; Mark Mancall; Albert Feuerwerker; Morris Rossabi 등
	이데올로기	중국은 마르크스·레닌주의와 마오쩌둥(毛澤東) 사상에 영향을 받은 대외정책을 결정	건국 초기부터 60년대까지 중국의 대외정책과 행위인 마오쩌둥의 ‘모순론’에 근거한 중간지대론,	개혁개방을 거친 현대 중국의 대외정책은 너무도 복잡한 요소가 많이 개입되어 역사나 이데올로기적	Wang, Fei-Ling; Sutter; Robert G.; Christensen; Thomas J. 등

			제3세계론 등을 분석하는데 상당히 유용한 틀을 제공 서구의 논리와 연구방식에서 탈피하여 중국대외정책이 가지는 특수성을 연구에 접목	접근 만으로는 해석적 한계	
	정책결정 기구	개혁개방이후 중국 사회조직이 제도화과정을 겪음에 따라 정책결정기구 연구강화	중국 의사영도소조와 같은 중요한 대외정책결정기구에 대한 분석으로 확대	조직 내부의 개인의 역할이나 외부 역학관계가 배제되는 한계	Lu Ning; Carol Lee Hamrin; Suisheng Zhao 등
	파벌정치	중국 권력 ‘파벌’간의 역학관계와 상호작용을 중국대외정책의 중요한 요소로 인식하는 연구방법	중국의 특수성을 ‘파벌정치’란 개념으로 규정하고 이를 중국 대외정책 연구에 적용하여 분석	파벌투쟁과 대외정책간의 연계성을 검증할 방법이 없으며, 파벌과 무관한 중립적인 세력배제	Lowell Dittmer; Yu-Shan Wu; Tang Tsou 등
	정책결정자 개인	권력이 고도로 집중된 사회주의 국가에서는 대외정책결정자 개인의 세계관, 가치관, 이념 등이 중국대외정책을 결정의 핵심요소	지도자의 역할이 중요한 중국 대외정책 연구에 유의미한 틀 제공	정책결정자 한 사람에게만 집중함으로써 복잡한 대외정책의 다양한 요소를 단순화	Samuel Kim; Michel Oksenberg; Lucian Pye; John Gittings 등
미시-거시 연계접근	국제적 제약요인+국내적 결정요인	중국 대외정책결정에서 구조와 행위자의 상호작용은 동시강조	중국의 자본주의 국제경제체제로의 전환과정에서 실용적이고 개방적인 대외정책으로의 변환을 설명하는 유용한 틀 제공 미시와 거시라는 단일 층차에서 가지는 단점을 보완	어느 한 수준에서 거시적인 것이 다른 수준에서는 미시수준이 될 수 있기 때문에 근본적 모호함이 있음	James Rosenau; Robert Putnam; Samuel Kim 등

20) 전략적 삼각관계는 과거 중국의 파위가 미소 양극보다 훨씬 작았기 때문에 엄밀한 구조적 현실주의의 논리에서는 애초에 성립되지 않는다는 논의가 가능할 수 있으나 필자가 이를 거시적 접근방법의 일부로 분류한 것은 전략적 삼각관계라는 용어 자체가 기본적으로 국제환경과 체제적 요인에서 탄생했으므로 이와 같은 점에서 전략적 삼각관계를 ‘거시적’으로 분류하였음을 밝힌다.

〈Appendix 2〉 시대별로 분류한 중국 대외정책 연구방법론 비교표

중국 대외정책 연구방법론(시대별)		
시대	주요 연구경향	대표학자 및 연구
60년대 이전	전통 역사학과 (역사학자의 시각에서 대외정책 분석)	John King Fairbank; Mark Mancall; Albert Feuerwerker; Morris Rossabi
	이데올로기 학파 (중국 혁명시대를 주로 설명함)	Benjamin I. Schwartz; Maurice Meisner; Wang, Fei-Ling; Sutter; Robert G.; Christensen; Thomas J.
	합리적 행태주의 (국가 안보 중점연구)	Allen Whiting; Donald Zagoria; Thomas W. Robinson; Peter Van Ness; Michael Yahuda; Melvin Gurtov,
60년대	파벌 연구학과 (문화대혁명시기 특성반영)	Tang Tsou; Lowell Dittmer; Yu-Shan Wu;
70년대 이후	개혁개방 이후 국제사회에서 중국의 위상과 역할이 급격히 증가하면서 중국 외교 행위는 보다 “다양”하고, “복잡”한 형태로 나타났으며 이로 인해 다층적 연구를 보임	
	개인 중심	Rozman, <i>“The Chinese Debate About Soviet Socialism, 1978-1985”</i> ; Whitting, <i>“China Eyes Japan”</i> ; Shambough, <i>“Beautiful Imperialist”</i> ; Yong Deng and Feiling Wang eds., <i>“In the Eyes of the Dragon, China Views the World”</i>
	문화 중심	Chih-yu Shih, <i>“The Spirit of China’s Foreign Policy: A Psychocultural View”</i> ; Johnston, <i>“Cultural Realism: Strategic Culture and Grand Strategy in Chinese History”</i> ; Hunt, <i>“The Genesis of Chinese Communist Foreign Policy”</i> ; Huiyun Feng, <i>“Chinese strategic culture and foreign policy decision-making : Confucianism, leadership and war”</i> .
	국내사회 정치	Friedman and SungChull Kim eds., <i>“Regional Cooperation and its Enemies in Northeast Asia”</i> ; Segal ed., <i>“Chinese Politics and Foreign Policy Reform”</i> ; Swaine and Henry, <i>“China, Domestic Change and Foreign Policy”</i> ; Yong Deng and Feiling Wang, <i>“China Rising: Power and Motivation in Chinese Foreign Policy”</i> ; Johnston and Ross eds., <i>“New Directions in the study of china’s Foreign Policy”</i> .
정책결정기구와 과정	QuanSheng Zhao, <i>“Interpreting Chinese Foreign Policy”</i> ; Ning Lu, <i>“The Dynamics of China’s Foreign Policy”</i> ; Lampton ed., <i>“The Making of Chinese Foreign and Security Policy in the era of Reform, 1978-2000”</i> .	

Approaches to China's Foreign Policy: A Preliminary Study on the Application of System Dynamics Methodology

Chung, Da-Hoon | sogang University

China, as a sub-analysis of comparative politics, is now expanding its field of research into a particular subject of Chinese studies. As a result, interest in Chinese foreign policy is also gradually expanding, but discussions on methodologies for Chinese foreign policy remain in limbo in the local academic community, compared with the brisk policy analysis of China's diplomatic behavior. This is because many scholars studying China now have to spend a lot of time analyzing and interpreting the status quo in accordance with the growing demand for research, so there was not enough time to respond quickly to the discourse on the methodology of China's foreign policy that should be discussed on an academic level. Starting from such a problem consciousness, this paper examines the methodology of the existing Chinese foreign policy, and sets its sights on seeking the direction in which China's foreign policy will move forward in the research of the present changed period frameworks and international relations. The conclusions and suggestions examine the application of 'System Dynamics' as a new method of research in Chinese studies.

Key Words | Chinese Foreign Policy, Methodology, System Dynamics

『현대정치연구』 편집 및 심사 규정

제 1장 총칙

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

제 2장 편집위원회의 구성과 역할

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

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

제4조 (편집위원회 역할)

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

제 3장 현대정치연구 발간

제5조 (기고 논문의 접수)

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

제6조 (논문 게재 신청 자격)

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

제7조 (논문 게재 횟수)

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

제8조 (논문 게재자의 의무)

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

제9조 (발간 예정일)

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

제 4장 심사절차와 기준

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

1. 심사위원 위촉- 편집위원들과 논의하여 편집위원장은 위원회의 결정으로 3인의 심사위원을 위촉한다.
2. 심사의뢰- 위촉된 심사위원에게 전자우편으로 심사를 의뢰하되 논문평가는 편집위원회에서 정한 논문심사양식에 따른다.
3. 기일- 초심 결과는 3주일 내에 회신 받는 것을 원칙으로 하며, 심사를

거부하거나 특별한 사유 없이 3주일 내에 심사결과 통보가 없는 경우 편집위원장이 심사위원을 교체할 수 있다.

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

초심 논문심사 판정표

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

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

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

제12조 (게재 불가 논문의 처리)

1. 게재 불가 판정을 받은 논문은 그 사유와 함께 논문투고자에게 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

얻어 해당편집위원을 해촉할 수 있다.

부칙

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

〈원고 작성의 일반적 요령〉

1. 원고의 길이

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

2. 원고의 구성

- (1) 원고는 국문 요약, 영문 및 기타 외국어 요약, 본문, 각주, 참고 문헌, 표 및 그림으로 구성된다.
- (2) 국문 요약은 제목과 저자명/소속을 포함하여 200자 원고지 3매를 넘지 못한다. 영문 요약은 영문 제목과 저자의 영문 성명/소속을 포함하여 국문 요약의 분량에 준하여 작성한다.
- (3) 본문은 새로운 면에서 제목을 쓴 후 시작한다. 본문의 장, 절, 항의 번호는 I. 2. 3)의 예에 따라 순차적으로 매긴다.
- (4) 각주는 본문에 대한 추가적인 설명이나 관련된 논의의 소개가 꼭 필요한 경우에 한하며 가능한 한 짧게 한다. 5행(200자 원고지 1장)을 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: 줄고(拙稿)XXX... 혹은 ...(拙著)YYY...

4. 기타 사항

- (1) 한글 사용: 논문은 한글 사용을 원칙으로 한다. 한자는 혼란의 우려가 있을 경우에 한하여 사용하되 먼저 한글을 쓰고 괄호 속에 한자를 부기한다.
예: ...지체주의(肢體主義)...
- (2) 외래 용어: 통일된 역어가 존재하지 않는 외래 용어의 경우 첫 번에 한하여 한글 역어를 적고 괄호 안에 외래 용어를 부기한다.
예: ...조합주의(corporatism)...

- (3) 외국 인명: 외국 인명은 교육부의 외래어 표기법 기준에 따라 현지의 발음대로 표기하며 첫 번에 한하여 한글 표기에 이어 괄호 속에 원어 명을 부기한다.

예: ...마오쩌둥(毛澤東)...; ...세보르스키(Adam Przeworski)...

- (4) 외국 지명: 외국 지명은 교육부의 외래어 표기법의 기준에 따라 현재의 발음대로 표기한다. 단, 혼란의 우려가 있을 경우 첫 번에 한하여 한글 표기에 이어 괄호 속에 원어 명을 부기한다.

예: ...뉴욕(New York)...; ...치앙마이(Chiang Mai)...

- (5) 외국 기관, 단체, 정당의 명칭: 외국 혹은 국제적인 기관, 단체, 정당 등의 이름이 통용되는 역어가 존재하는 경우 이를 사용한다(예: 국제연합). 그렇지 않은 경우 논문 중에 처음 등장했을 때 한글 번역 명과 괄호 속에 통용되는 원어 약어와 원어 명을 병기한 다음 이후에 언급할 때는 원어 약어를 사용한다.

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

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

〈 서양서 및 현대물의 출전 표시 요령 〉

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

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

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

3. 구체적인 예

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

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

예: ...무어(Moore 1966)...

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

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

(3) 면수는 출판 연도 다음에 십표를 하고 숫자만 표기한다.

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

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

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

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

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

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

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

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

예: ...잉거정(출판예정); ...홍길동(미간행).

(8) 기관 저자일 경우 식별이 가능한 정보를 제공한다.

예: ...(외교안보연구원 1992)...

〈 인터넷 자료 인용 〉

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

〈 참고문헌 작성 요령 〉

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

린위진(林昱君). 1986. 『中國城市住宅供與研究』. 臺北: 中華經營研究所.

3. 같은 저자의 여러 문헌은 연도 순으로 배치하며 같은 해에 발행된 문헌이 둘 이상일 경우에는 글에서 언급된 순서에 따라 발행 연도 뒤에 a, b, c를 첨가하여 구분한다.
4. 각각의 문헌은 다음의 구체적인 예에서 제시된 형식에 따라 작성한다.
 - (1) 논문, 기사 등은 따옴표(“ ”)로, 저서는 인도·유럽어인 경우는 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: 믿음사.

Tillich, Paul. 1963. *Systematic Theology*. Chicago: University of Chicago Press.

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

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

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

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

나. 학위 논문

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

논문.

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

다. 편집된 책 속의 글

1) 편집자가 밝혀진 경우

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

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

2) 편집자가 밝혀지지 않은 경우

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

라. 번역서의 경우 원저자 다음에 번역자의 이름을 넣는다.

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

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

바. 학회보, 월간지, 계간지 등의 논문이나 기명 기사

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

이사마. 1993. “법가의 유가적 기원.” 『계간 춘추』(봄), 101-22.
Jilberto, Alex E. Fernandez. 1991. “Military Bureaucracy, Political
Opposition, and Democratic Transition.” *Latin American Perspectives*
18, No. 1(Winter), 32-65.

사. 학회에서 발표한 논문(proceeding)의 경우

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

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

아. 일간지, 주간지의 기명 기사와 칼럼

임거정. 1993. “유엔평화유지군 참여 결정.” 『중앙일보』(4월 8일), 5.
Juoro, Umar. 1993. “The Different Faces of Democracy.” *Far Eastern
Economic Review*(April 22), 23.

자. 편저

편저에 포함되어 있는 저자가 밝혀진 글을 언급할 경우 해당 저자 중
심의 문헌 정보를 제공한다. 단, 같은 편저 내의 많은 글이 언급될 경
우 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 Francisco:
W. H. Freeman and Company.

5. 이 상에서 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 사회신포도에 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) : 정당정치 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 역
전전략의 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 중심
으로 (서강대학교 조공호)

- ‘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 : 김종범(대전대), 전상진(서강대), 신진욱(중앙대), 도모연(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), 이성호(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: 하상웅(서강대), 허석재(입조처), 임성호(경희대)
- 사회: 이현우(서강대), 정진민(명지대)

30. 2019 현대정치연구소 콜로키움

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

부록2: 현대정치연구소 연구활동

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

■ 편집위원회 명단 (가나다 순)

강우진(경북대)	김면희(한국외대)
박선경(인천대)	박영득(충남대)
우병원(한국외대)	이선우(전북대)
이현우(서강대)	조영호(서강대)
최일성(한서대)	하상응(서강대)
한경준(테네시대)	홍지연(홍콩과기대)

현대정치연구 2020년 겨울호 (제13권 제3호)

인 쇄 | 2020년 12월 25일
발 행 | 2020년 12월 30일

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

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

ISSN 1976-9466
