

현대정치연구

2021년 겨울호 (제14권 제3호)

서강대학교 현대정치연구소

■ 차례

한국의 ‘반정치(anti-politics)’ 현상에 대한 분석적 검토 박상영	7
민주적 혁신의 개념과 유형 : 민주주의의 회복과 재발명 사이에서 김주형·서현수	53
한국의 기업정치활동 : 동기와 목표, 유형, 선행요인 연구 윤흥근	97
보수주의자들의 저술에서 박정희는 어떻게 형상화되고 있는가? : 모순적 프레이밍의 정치동학과 박정희 구현우	133
한국 보수 담론의 ‘민족’ 수사의 정치 : 『반일 종족주의』(2019)와 『반일 종족주의와의 투쟁』 (2020)의 ‘민족’ 이지윤	175
5·18민주화운동과 이행기 정의 : 전두환-노태우 정권의 포섭과 배제 전략 비판을 중심으로 이영재	207

■ 차례

싱가포르의 이주노동자와 코로나-19 대응 : 이주노동자 정책변화와 증대 전환점을 중심으로 배유일·주유민	239
태평양 지역주의와 서파푸아 민족주의 : 지역협력과 탈식민지화의 추구 서지원	275
2021년 청년정책 거버넌스의 단계와 성격 : 경기도 기초자치단체 실태 분석을 통하여 오세제·김동희	307

■ CONTENTS

Anti-Politics in South Korea : An Analytical Review <i>Park, Sangyoung</i>	7
A New Conceptualization and Typology of Democratic Innovations : Between the Recovery and the Reinvention of Democracy <i>Kim, Joohyung · Seo, Hyeonsu</i>	53
Corporate Political Activities in Korea <i>Yoon, Hongkeun</i>	97
How is Park Chung-hee Embodied in Conservative Writings? : Political Dynamics of Contradictory Framing and Park Chung-hee <i>Koo, Hyunwoo</i>	133
Politics of Rhetoric of ‘Nation’ in Korean Conservative Discourse : Focusing on Anti-Japanese Tribalism(2019) and Struggle against Anti-Japanese Tribalism(2020) <i>Lee, Jiyun</i>	175
The May 18 Democratization Movement and Transitional Justice <i>Yi, Youngjae</i>	207

■ CONTENTS

Singapore's Migrant Workers and COVID-19 Responses : Policy Changes in Immigration and Critical Junctures <i>Bae, Yooil · Joo, Yumin</i>	239
Pacific Regionalism and West Papuan Nationalism : Regional Cooperation and the Pursuit of Decolonization <i>Suh, Jiwon</i>	275
Stages and Characteristics of Youth Policy Governance in 2021 : Through the Analysis of the Current Situation of Gyeonggi Province Local Government <i>Oh, Saejae · Kim, Donghee</i>	307

한국의 '반정치(anti-politics)' 현상에 대한 분석적 검토

박상영 | 한국고원대학교

| 국문요약 |

최근 서구 여러 나라에서 확산하고 있는 반정치(anti-politics) 현상은 주로 정치인, 정당, 의회, 혹은 정부 등 제도권 정치에 대한 강한 반감과 부정적 태도를 의미하며, 이는 크게 포퓰리스트적 반정치, 기술관료적(탈정치적) 반정치, 참여적 반정치, 그리고 소극적 반정치 등의 네 가지 유형으로 분류할 수 있다. 이러한 반정치 논의를 토대로 한국의 반정치 현상을 분석해 보면, 한국에서 포퓰리스트적 반정치와 소극적 반정치는 비교적 제한적인 수준으로 나타나고 있는 반면 탈정치적 반정치와 참여적 반정치 흐름은 상대적으로 강하게 나타나고 있다. 한국의 참여적 반정치 흐름은 민주화 과정에서 일정 부분 긍정적인 영향을 미쳤으나, 최근 포퓰리즘적 경향을 보이며 부정적인 측면을 드러내고 있다. 신자유주의의 확산과 밀접한 관계가 있는 탈정치적 반정치 흐름은 공급과 수요 양 측면에서 가속화되면서 제도권 정치가 아닌 정치 그 자체에 대한 반감을 내재화하고 있다는 점에서 한국 민주주의에 대한 근본적인 문제를 제기한다.

주제어 | 반정치, 탈정치, 정치 불신, 포퓰리즘, 신자유주의

I. 서론

본 연구는 ‘반정치(anti-politics)’ 현상에 대한 최근의 주요 이론적 논의를 검토하고 이를 바탕으로 한국 반정치 현상의 양상과 유형, 그리고 그 정치적 함의를 분석한다. ‘반정치(anti-politics)’ 현상은 주로 정치인, 정당, 의회, 혹은 정부 등 제도권 정치에 대한 강한 반감과 부정적 태도를 의미한다(Clarke et al. 2016, 4; 2018, 3). ‘정치’에 대한 대중의 부정적 정서가 어제오늘의 일은 아니지만 근래 들어 반정치 현상이 세계 여러 나라에서 주요한 정치적 도전으로 부상할 만큼 위협적인 흐름으로 확산하고 있는 것은 새로운 현상이라 볼 수 있다. 메테(Mete 2010)는 이탈리아의 반정치 현상이 1990년대에 이미 주요한 정치 흐름으로 나타났음을 지적하고 있고, 플린더스(Flinders 2010, 312)는 최근 영국 사회에서 증폭하고 있는 ‘반정치적 분위기(anti-political climate)’를 20세기 정치와 구분되는 21세기 정치의 조건 중 하나로 주목하고 있다. 이와 관련하여 2016년도 영국 사우스햄튼대(University of Southampton) 연구팀은 영국 사회의 반정치적 흐름에 관한 연구 프로젝트를 수행하고 이를 바탕으로 의미 있는 연구 결과물을 내놓기도 했다(Clarke et al. 2018).¹⁾ 뉴욕타임즈(*The New York Times*)의 칼럼니스트인 브룩스(Brooks 2016) 역시 미국 사회에서 오래전부터 싹트고 있었던 반정치적 분위기가 2000년대 중반 이후부터는 더욱 심화되었고, 이는 결국 도널드 트럼프(Donald Trump)라는 반정치적 정치인의 출현으로 이어졌다고 지적한다. 이처럼 근래 들어 반정치 현상은 특정 국가 혹은 지역에만 국한되어 있지 않으며 여러 국가에서 정치적 문제로 부상하고 있다. 이를 반영하듯 최근 반정치 현상에 대한 활발한 학술적 논의가 이어지고 있다(Clarke et al. 2018; Flinders 2010, 2015; Hay 2007; Hay and Stoker 2009; Mete 2010; Saunders 2014; Stoker 2017; Truffelli and Zambenardi 2021; Vines and Marsh 2018).²⁾ 반정치에 대한 이러

1) 사우트햄튼대학 연구팀의 반정치에 대한 연구 결과는 “영국 반정치의 부상(The rise of anti-politics in Britain)”이라는 제목의 보고서에 요약되어 있다(Clarke et al. 2016).

한 높은 관심은 무엇보다도 근래의 반정치 현상이 이전 시기와는 달리 양적으로 뿐만 아니라 질적으로도 사뭇 다른 양상을 보인다는 점에 기인한다. 이는 클라크 외(Clarke et al. 2016, 3-4)가 지적하듯이, 최근의 반정치적 흐름이 이전 시기보다 ‘사회적 범위(social scope)’에 있어서 더 많은 사람이 정치에 대한 불신을 드러내고, ‘정치적 범위(political scope)’에 있어서는 시민들이 정치인들에 대해 더 많은 불만을 제기하고 있으며, 시민들이 이러한 부정적 견해를 분출하는 ‘강도(intensity)’ 역시 강해지고 있다는 것과 관련이 있다.

일부 학자들은 시민들이 적극적으로 대안적 정치를 추구하는 양상으로 나타나는 ‘참여적’ 반정치의 경우 때론 침체된 민주주의를 활성화시키는 역할을 할 수도 있다고 지적한다(Mete 2010, 54-55). 하지만 반정치를 연구하는 학자 대부분은 반정치 현상의 사회적 확산과 그 정치적 결과에 대해 깊은 우려를 나타내고 있다. 일단 반정치 흐름의 사회적 확산은 필연적으로 정부 혹은 나아가 정치에 대한 대중의 불신을 초래하며, 이는 단기적으로 정부의 정책 실행 과정에서 거래 비용을 증가시킬 뿐만 아니라 장기적으로 정치체제의 불안정성을 높이는 요인으로 작용할 수 있다(이근수·정한울 2013, 3). 스토키(Stoker 2017, 47-48) 역시 반정치적 분위기가 사회적으로 강하게 형성되면, 이는 유권자들을 포퓰리즘과 같은 대안적 정치 흐름에 취약하게 만들고, 정부의 전반적인 업무 수행을 더욱 어렵게 만들 수 있으며, 이는 중단기적으로는 해결하기 어려운 정치적 문제가 될 것이라고 지적한다. 무엇보다도 이러한 반정치 현상의 사회적 확산은 근본적인 수준에서 민주주의에 대한 위협 요인으로 작용할 수 있다. 민주주의 제도를 작동시키는 ‘정치’라는 기제에 대한 신뢰와 긍정 없이 민주주의는 그 존립 자체가 어려울 뿐만 아니라 지속가능하지도 않다. 공적인 사안에 대하여 조정과 타협 등을 통한 집단적인 의사 결정 과정을 정치라고 본다면, ‘민주주의 없는 정치’는

2) Vines and Marsh(2018)은 유럽 국가들 중 특히 영국의 반정치적 흐름이 매우 강하게 나타나고 있으며, 이러한 이유로 상당수의 반정치 관련 연구들이 영국 사례를 다루고 있다고 지적한다.

독재 혹은 권위주의 체제에서 가능할 수 있어도 ‘정치 없는 민주주의’는 가능할 수 없다는 스토키(Stoker 2017, 3-8)의 지적은 이런 점에서 매우 타당하다. 즉, 반정치(anti-politics) 현상의 확산은 민주주의 체제의 작동과 지속을 가능하게 하는 정치적 대표와 제도에 대한 사회 구성원들의 신뢰를 근본적으로 위협한다는 점에서 사회적인 차원의 의식적인 대응을 요구하며, 이에 관한 체계적인 연구의 필요성과 당위성을 부여한다.

한국에서도 최근 반정치 관련 연구들이 점차 증가하고 있다. 한국의 정치불신 관련 연구들(이근수·정한울 2013; 조은희 2019), 정치 냉소주의 관련 연구들(김하나 2020; 권혁남 2012; 조기숙 2015), 포퓰리즘 연구들(도모연 2021; 이승원 외 2018; 하상웅 2018; Lee 2019), 그리고 SNS와 정치참여 관련 연구들(문원기·이수범 2015; 박영득·이재묵 2017) 등은 한국의 반정치 흐름과 상당한 관련이 있다. 최근 국내에서 이러한 연구들이 지속적으로 나오고 있다는 것은 한국의 반정치 현상이 일시적이거나 우연적인 현상이 아니라 실체적 흐름으로 형성되고 있음을 시사한다. 이러한 연구들은 한국의 반정치 현상을 전체적으로 조망하는데 있어서 중요한 경험적 자료와 이론적 논의를 제공한다는 점에서 매우 유용하다. 그러나 아직까지 이러한 연구들이 ‘반정치’라는 하나의 일관된 연구 흐름으로 형성되어 있다고 보기는 힘들다. 그보다는 반정치적 현상의 부분적 요소나 일부 측면에 관한 연구들이 여러 인접 학문 분야에 걸쳐 산재해 있다고 보는 편이 더 정확할 것이다.

이러한 맥락에서 본 연구는 기존 한국의 반정치 관련 연구를 반정치라는 하나의 연구주제로 통합하여 검토해 보고, 이를 토대로 한국 반정치 흐름에 대한 전체적인 조망과 그 정치적 함의를 분석해 본다. 이를 위해 본 연구는 최근 반정치 연구에서 통용되는 반정치 개념과 유형을 토대로 한국 사회에서 나타나는 반정치 흐름의 유형과 그 특성을 분석적으로 검토한다. 본 연구에서 답하고자 하는 연구 질문들은 다음과 같다. 첫째, 반정치는 무엇이고, 그 유형은 어떻게 분류될 수 있는가? 둘째, 한국의 반정치 흐름은 어떠한 수준이고, 그 지배적 유형과 특징

은 무엇인가? 셋째, 한국의 반정치 현상이 한국 민주주의에 대해 갖는 함의는 무엇인가? 이러한 질문들에 답하기 위해 본 연구는 최근의 반정치 연구 흐름을 검토하고, 이를 토대로 한국의 민주화 이후, 특히 반정치 현상이 강화되는 것으로 보이는 2000년대 이후 한국의 정치사회적 변화 흐름을 분석한다. 이를 위해 OECD, 세계경제포럼(World Economic Forum), 세계가치관조사(World Value Survey), 사회통합실태조사, 유권자의식조사 등 각종 통계 자료들을 활용한다. 또한 객관적인 통계 자료를 확보하기 어려운 경우 관련 분야의 다양한 연구 결과를 종합적으로 참고하고 그 이론적 함의를 도출함으로써 본 연구의 분석에 활용한다.

II. 반정치(anti-politics)의 개념

메테(Mete 2010, 57)는 서구에서 하나의 일반적인 용어로서 ‘반정치(anti-politics)’라는 어휘가 사용되기 시작한 것은 17세기 중반 즈음이라고 지적한다. 이는 콜린 헤이(Hay 2007, 8-9)가 지적하듯이, 정치라는 행위를 ‘공화국을 존속시키는 고귀한 기술(politics as the noble art of preserving the republic)’로 바라보던 시각으로부터 개인과 집단의 권력을 획득하고 유지하기 위한 통치자의 기술 혹은 ‘국가의 기술(the art of the state)’로 간주하는 시각으로의 근본적인 전환이 이루어졌던 시기와 중첩된다. 반정치에 대한 정치철학적 고찰을 하고 있는 트루펠리와 잠베르나르디(Truffelli and Zambernardi 2021, 99-102) 역시 반정치(anti-politics)의 역사적 기원을 이 시기에 일어났던 정치관의 근본적인 전환에서 찾는다. 이들에 따르면, 근대 사회계약론자들에 이르러 정치는 사회적 삶에 필요한 ‘자연적 현상’이 아닌 ‘인위적으로 구성된 현상’으로 이해되기 시작했으며, 정치에 대한 이러한 근본적인 사고의 변화는 정치를 부정적으로 바라보는 반정치적 사고를 태동시켰다. 즉, 반정치적 사고의 출현은 바로 근대적 정치관의 탄생과 그 연일

을 같이 하는 것이며, 근대 정치의 독특하면서도 본질적인 측면을 나타낸 것이라고 볼 수 있다.

정치를 부정적으로 바라보는 현상과 이를 지칭하는 ‘반정치’라는 용어가 출현한 지는 적지 않은 시간이 지났음에도 불구하고 학자들 사이에서 반정치 개념에 대한 이론적 합의는 아직 형성되어 있지 않다. 학자들은 때때로 반정치를 정치에 대한 불만(political disaffection), 정치에 대한 각성(political disenchantment), 정치 회피(political disengagement), 탈정치화(depolicitization) 등의 용어들과 유사한 의미로 쓰거나 혹은 이들과 혼용하기도 한다(Flinders 2010; Flinders 2015; Hay 2007; Stoker 2017).³⁾ 이는 다른 많은 사회과학 개념들과 마찬가지로 반정치에 대한 개념 규정이 여전히 논쟁적인 사안으로 남아 있음을 함의한다. 무엇보다도 ‘반정치’에 대한 정의는 역설적으로 결국 ‘정치’를 어떻게 정의할 것인가의 문제로 귀결된다(Vines and Marsh 2018, 434). 이는 ‘반정치(anti-politics)’ 흐름에서 드러나는 ‘안티(anti)’의 대상이 구체적으로 무엇인지를 규정하는 문제와 직결되기 때문이다. 상당수의 반정치 연구자들은 ‘반정치’에서 반대와 부정의 대상으로 규정하고 있는 것은 바로 공식적인 제도권 정치임을 지적하고 있다(Saunders 2014, 574). 구체적으로 이는 정치인, 정당, 선거, 의회, 정부 등의 국가의 공식적인 정치 과정과 직접적으로 관련되는 행위자 혹은 제도를 지칭하며, 반정치란 바로 이에 대한 반감과 부정적인 태도를 의미한다(Clarke et al. 2016, 4; 2018, 3). 플린더스 외(Flinders et al. 2019, 148)는 반정치에 대한 이러한 클라크 외(Clarke et al. 2018)의 정의를 가장 일반적인 수준의 반정치 개념으로 규정하면서, 여기에 반정치적 행위(practices)와 신념(beliefs)을 포함시킬 것을 제안한다. 본 연구는 클라크 외(Clarke et al. 2018)가 정의한 것과 같이 반정치 흐름을

3) 이와 관련된 개념으로 홍지영(2019, 94)은 유럽의 반정치 현상에 대한 연구에서 제도권 정치를 ‘기성정치’로 지칭하고, 이에 대비되는 ‘반기성정치 정당(anti-political establishment party)’의 부상을 지적한다. 홍지영은 ‘반기성정치 정당’이 한쪽으로는 ‘기성정당’, 다른 한쪽으로는 ‘반민주주의 정당’ 혹은 ‘반체제 정당’ 사이에 놓여있는 개념의 정당이라고 지적한다.

주로 제도권 정치 영역에 있는 정치인들과 정치 제도들에 대한 부정적 태도로 정의하는 동시에 플린더스 외(Flinders et al. 2019)가 제안한 것과 같이 반정치적 행위와 그에 대한 정치적 신념을 포괄하는 것으로 이해한다.

흔히 반정치 세력은 제도권 정치에 대한 강한 반감과 부정적 태도를 나타내면서 자신들은 ‘정치적’이지 않음을 강조하는 경우가 많다. 하지만 이들의 이러한 요구와 행위는 엄연히 매우 ‘정치적’이다(Truffelli and Zambarnardi 2021, 98; Vines and Marsh 2018, 435). 이런 맥락에서 반정치 세력의 정치적 요구와 행위는 ‘반정치의 정치(the politics of anti-politics)’(Hay and Stoker 2009, 228)라고 부를 수 있을 것이다. 그런데 ‘반정치의 정치’라고 할 때 여기서 개념적으로 구분해 볼 필요가 있는 것은 전자의 (반)‘정치’와 후자의 ‘정치’는 각각 다른 개념적 범위를 상정하고 있는 정치라는 것이다. 즉, 전자의 정치가 일반적으로 국가 영역에서 일어나는 일련의 행위들, 즉 제도권 정치를 지칭하는 것이라고 한다면 후자의 정치는 적어도 이보다는 넓은 범위에서 일어나는 대안적 정치를 상정하고 있다. 다시 말하면, 전자의 정의가 정치라는 행위를 국가라는 ‘구역(arena)’에 기반하여 정의하는 가장 좁은 의미의 정치 개념을 제시한 것이라고 한다면 후자는 국가 영역뿐만 아니라 시민사회 등의 공적인 영역을 포함하는 적어도 전자보다는 넓은 구역 기반의 정치를 상정한 것이거나 혹은 정치를 가장 폭넓게 이해하는 ‘과정(process)’으로서의 정치를 상정한 것이라고 볼 수 있다(Leftwich 2015, 13-14).⁴⁾ 요컨대, 반정치 흐름을 ‘반정치의 정치’라고 부를 수 있다면 전자의 (반)‘정치’와 후자의 ‘정치’는 각각 다른 개념적 범위를 상정한 정치라는 것과 동시에 후자의 정치가 더욱 넓은 의미의 정치라는 점은 유의할 필요가 있다.

또한 반정치 현상이 무엇인가를 보다 명확히 이해하기 위해서 반정치는 무엇

4) Vines and Marsh(2018)은 반정치 흐름에서 저항과 반대의 대상으로 상정하고 있는 정치를 구역 기반의 제도권 정치가 아닌 ‘과정으로서의 정치’를 제안하고 있다. 하지만 이러한 접근법은 반정치 현상의 개념적 경계를 모호하게 설정함으로써 불가피하게 경험적 분석의 효용성을 상당 부분 훼손시킨다는 단점이 있다. 본 연구는 따라서 반정치에서 상정하는 정치는 구역 기반의 정의인 제도권 정치로 이해한다.

이 아닌가를 검토하는 것 역시 유용하다. 우선 하나의 정치적 흐름으로서의 반정치적 특정 정치인, 특정 정책, 특정 정당 등에 대한 개별적인 반감 혹은 혐오와는 구분되어야 한다(Truffelli and Zambonardi 2021, 99). 이러한 개별적인 반대와 반감은 많은 경우 다른 성향의 정치인, 정책, 정당 등에 대한 호감과 열성적인 지지로 이어질 수 있다. 즉, 반정치 흐름은 제도권 정치에 대한 집합적이거나 포괄적인 반감과 부정적 태도, 혹은 이와 관련된 행위와 신념으로 이해되어야 한다. 하지만 동시에 개별적인 정치인 혹은 정치제도에 대한 반감의 표출이 정치인과 정치제도 일반에 대한 집합적인 증오의 발현일 수도 있다는 가능성을 간과해서는 안 된다. 즉, 개별적인 반정치적 행위와 담론들은 그것의 사회적이고 역사적인 맥락에 따라서 반정치적 현상이 아닌 개별적인 일회성 이벤트가 될 수도 있지만 반대로 사회 전반의 반정치적 흐름을 반영하는 사례가 될 수도 있다.

또한 반정치 개념에 대한 가장 흔한 혼란 중 하나는 반정치 현상을 시민들의 정치에 대한 무관심과 동일시하는 것이다. 이에 대해 클라크 외(Clarke et al. 2018, 3)는 정치적 무관심(political apathy)이란 시민들이 제도권 정치(formal politics)에 대하여 ‘불만을 표출하기(disaffected)’보다는 ‘관심이 없는(indifferent)’ 것을 의미하는 것으로 이는 어느 민주주의 사회에서 흔히 나타날 수 있는 일반적인 현상이라고 지적하면서, 반정치 현상은 시민들의 제도권 정치에 대한 어느 정도의 ‘정치적 무관심(political apathy)’ 혹은 ‘건강한 회의주의(healthy scepticism)’를 넘어서는 ‘해로운 냉소주의(unhealthy cynicism)’에 근접한다고 지적한다. 이렇게 본다면 일반 대중의 제도권 정치에 대한 무관심 증가와 이에 따른 투표율 감소는 그 사회의 반정치 흐름을 부분적으로 보여주는 하나의 징후가 될 수 있겠지만 이 징후 하나만으로 그 사회의 전반적인 반정치적 분위기를 단정하기는 어렵다. 앞서서도 지적했듯이, 일부 시민들의 정치혐오 혹은 반정치적 성향은 때로는 적극적이고 열성적인 정치참여로도 나타날 수 있기 때문이다(조은희 2019; Schulte-Cloos and Leininger 2021). 이를 고려하여 본 연구에서는 정치적 무관심을 반정치 현상과 동일시하지는 않되 정치적 무관심의 지속적

인 증가는 소극적 반정치의 흐름을 보여주는 하나의 징후로 파악한다.

또한 반정치 개념은 민주주의 자체에 부정적인 태도 혹은 클라크 외(Clarke et al. 2018, 3)가 언급한 ‘민주주의의 위기(a crisis of democracy)’ 현상과도 구분되어야 한다. 대체로 반정치적 분위기의 사회적 확산이 중장기적인 면에서 민주주의의 존립과 지속가능성을 위협하는 것은 맞지만 제도권 정치에 대해 강한 반감이 항상 민주주의라는 제도와 아이디어 자체에 대한 근본적이고 직접적인 부정으로 나타난다고 볼 수는 없기 때문이다. 오히려 반정치적 태도를 가진 이들 중에는 민주주의를 적극적으로 옹호하는 경우도 어렵지 않게 찾아볼 수 있다. 즉, 반정치적 태도는 기성 정치권에서 작동하는 민주주의에 대한 반감과 이에 대한 대안적 민주주의의 옹호로 나타날 수 있다는 점에서 민주주의라는 제도와 아이디어 자체에 대한 부정적 태도와는 구분될 필요가 있다. 이와 관련하여 최근의 상당수 한국 민주주의 연구자들은 2000년대 이후로 한국 사회에서 민주주의에 대한 폭넓은 지지가 확고해지고 있음을 지적한다(강우창 2020; 조영호·김용철 2017). 그러나 민주주의에 대한 ‘포괄적’ 지지가 견고하게 형성되어 있다고 해서 반정치적 흐름의 사회적 확산 가능성을 배제할 수는 없다. 어떤 반정치적 세력은 대의민주주의의 실패를 공격함으로써 대안적 민주주의를 제시하며 대중의 지지를 동원할 수도 있기 때문이다. 즉, 민주주의에 대한 사회적 지지가 폭넓게 형성된 사회적 분위기 속에서도 반정치적 흐름은 얼마든지 양립할 수 있을 뿐만 아니라 동시에 확산할 수도 있다.

III. 반정치(anti-politics)의 유형

반정치를 제도권 정치에 대한 반감과 부정적 태도로 정의한다면 이는 사회적 맥락에 따라서 다양하고 때로는 매우 이질적인 양상으로 나타날 수 있다. 예를 들어, 2021년 1월 극우 성향을 드러내는 도널드 트럼프(Donald Trump) 전 미국

대통령 지지자들의 반정치는 적극적인 정치참여를 넘어 제도권 정치의 핵심인 의회에 대한 폭력적인 공격으로 나타난 바 있다. 하지만 이와는 달리 제도권 정치에 환멸을 느낀 일부 시민들의 반정치적 태도는 때로 오톨레 외(O'Toole et al. 2003)가 지적한 대로 ‘정치적 비참여(political non-participation)’로 이어질 수도 있다. 또한 한 사회의 반정치적 분위기는 명시적으로 포퓰리스트들에 의한 대중동원의 전략으로 활용되기도 하고, 혹은 이와는 반대로 하나의 숨겨진 구조적 기제로 오랜 기간에 걸쳐 서서히 작동되기도 한다. 일면 이질적으로 보이는 이러한 현상들은 어떤 형태이건 그 기저에 제도권 정치에 대한 부정적인 인식을 핵심 동력으로 삼으면서 기성 정치적 권위에 대한 급진적 ‘반정당화(delegitimation)’ 기제로 작동한다는 점에서 ‘반정치(anti-politics)’라는 하나의 개념적 범주로 분류될 수 있다(Truffelli and Zambernardi 2021, 4).

반정치적 흐름이 현실적으로 여러 가지 양상으로 나타날 수 있으며, 따라서 그 세부 유형을 분류할 필요가 있다는 점은 반정치를 연구하는 상당수 학자들이 동의하고 있다(Clarke et al. 2018, 21; Flinders et al. 2019, 149; Mete 2010; Schedler 1997; Truffelli and Zambernardi 2019, 4; Vines and Marsh 2018, 436-437). 반정치 유형을 분류하는 가장 흔한 방식 중 하나는 반정치 현상의 원인을 주로 정치제도 혹은 정치인 등으로부터 찾는 ‘공급 측면(supply-side)’의 반정치와 이와는 대조적으로 반정치의 원인을 주로 시민들의 정치에 대한 인식과 태도 변화에서 찾는 ‘수요 측면(demand-side)’의 반정치로 나누는 것이다(Vines and Marsh 2018, 436). 또한 이러한 맥락에서 공급 측면과 수요 측면을 연결하는 매개 영역으로서 미디어의 영역을 추가할 수도 있다(Clarke et al. 2016, 4). 이러한 방식은 반정치를 주로 발생시키는 영역이 어디인가에 따라 유형을 분류하는 방식이며, 이는 반정치를 분류하는 가장 일반적인 방식이라고 볼 수 있다.

이와는 달리 반정치의 내용과 형식에 초점을 맞춘 분류도 가능하다. 먼저 쉬들러(Schedler 1997, 1)는 두 가지 유형의 반정치를 구분하는데, 하나는 정치를 몰아내고 정치의 의미 자체를 제거하는 반정치이고, 다른 하나는 정치를 정복하고

식민화하는 반정치이다. 다시 말하자면, 전자의 반정치는 정치 자체를 근본적으로 부정하는 것이고, 후자의 반정치는 정치의 영역이 경제나 전문가 등 외부의 규범과 규칙에 종속되는 것을 의미한다. 클라크 외(Clarke et al. 2018, 21)는 좀 더 구체적인 반정치의 세 가지 버전(version)을 제시하는데 그것은 1) 제도권 정치제도에 대한 시민들의 부정적 성향(negativity), 2) 포퓰리스트들에 의한 정치 폄하(denigration), 3) 정치적 전략으로서의 탈정치(depolicitization)이다. 클라크 외(Clarke et al. 2018, 21)는 이 중 2)와 3)의 반정치를 일반적인 반정치의 부분적 요소로 규정하고, 이러한 요소들이 포함된 가장 포괄적인 반정치 유형인 1)에 초점을 맞추고 있다. 또한 메테(Mete 2010, 40-42)는 반정치의 유형을 두 단계에 걸쳐 네 가지의 유형으로 분류하고 있다. 먼저 그는 반정치의 유형을 ‘위로부터의(from above)’ 반정치와 ‘아래로부터의(from below)’ 반정치’로 분류한다. 그리고 전자의 반정치가 정치시스템 내부, 혹은 외부에 위치하는지에 따라 이를 1) 내부적(internal) 반정치, 2) 외부적(external) 반정치로 나누고, 후자의 반정치가 소극적 혹은 적극적 정치참여 양상으로 나타나는지에 따라 이를 3) 적극적(active) 반정치, 4) 소극적(passive) 반정치로 분류한다. 플린더스 외(Flinders et al. 2019, 149)는 메테(Mete 2010)의 반정치 유형 분류를 일부 수정하여 역시 네 가지의 반정치 유형을 제시하는데, 그것은 1) 포퓰리스트적 반정치, 2) 기술관료적 반정치, 3) 참여적 반정치, 4) 소극적 반정치이다.

본 연구에서는 메테(Mete 2010)와 플린더스 외(Flinders et al. 2019)의 논의를 토대로 반정치 유형을 분류하되 이들의 반정치 분류 방식을 일부 수정한다. 메테(Mete 2010)와 플린더스 외(Flinders et al. 2019)에 따르면, 반정치 유형은 크게 네 가지로 이는 포퓰리스트적 반정치(populist anti-politics), 기술관료적 반정치 혹은 탈정치(technocratic anti-politics or depolicitization), 참여적 반정치(participatory anti-politics), 그리고 소극적 반정치(passive anti-politics)로 분류해 볼 수 있다. 이 네 가지의 반정치 유형은 다시 두 가지의 타입으로 나누어 볼 수 있는데 그것은 공급 측면(supply-side)에서 나타나는 반정치와 수요 측면

(demand-side)에서 나타나는 반정치 유형이다. 공급 측면의 설명은 ‘위로부터의(top-down)’ 접근을 하면서 지배 엘리트와 제도에 초점을 맞추는 반면, 수요 측면의 설명은 ‘아래로부터의(bottom-up)’ 접근을 하면서 분석의 초점을 사회와 개인에 맞춘다(Berman 2021, 73).⁵⁾ 이러한 분류 방식에 기초해 볼 때 메테(Mete 2010)와 플린더스 외(Flinders et al. 2019)는 포퓰리스트적 반정치와 탈정치적 반정치를 공급 측면의 반정치로, 참여적 반정치와 소극적 반정치를 수요 측면의 반정치로 각각 구분한다고 볼 수 있다.⁶⁾ 이러한 유형 분류는 반정치 현상을 체계적으로 볼 수 있게 해준다는 측면에서 유용하기는 하지만 최근의 변화를 충분히 반영하고 있지는 않다. 무엇보다도 최근의 연구에 따르면 신자유주의로 인한 탈정치화(depolicitization)는 공급 측면과 아울러 수요 측면에서도 나타나는 반정치의 흐름으로 볼 수 있기 때문이다. 따라서 본 연구에서는 메테(Mete 2010)와 플린더스 외(Flinders et al. 2019)가 공급 측면의 반정치로 분류한 탈정치화를 공급 측면과 아울러 수요 측면에서도 나타날 수 있는 소극적 반정치의 한 흐름으로 이해한다. 유의할 것은 여기에서 제시되는 반정치 유형 분류는 분석을 위한 이념 형으로 이해되어야 한다는 점이다. 실제 반정치 현상에서는 여러 반정치 유형이 중첩되어 나타날 수도 있으며, 동시에 각 반정치 유형 간 경계가 명확하지 않을 수 있다. 또한 이러한 분류 방식이 포함하지 못하는 독특한 유형이 반정치 흐름이 한국에서 나타날 가능성도 배제할 수 없다. 하지만 이러한 유형 분류를 토대로 한 분석은 반정치 현상의 큰 흐름을 좀 더 체계적으로 이해할 수 있는 시각을 제공해 준다는 점에서 의미가 있다.

5) 메테(Mete 2010)는 공급 측면과 수요 측면이라는 용어 대신 ‘위로부터의(from above)’와 ‘아래로부터의(from below)’라는 표현을 각각 사용하고 있다.

6) 히쉬만(Hirschman 1970)의 ‘항의(voice)’와 ‘탈출(exit)’ 개념을 적용한다면, 포퓰리스트적 반정치와 참여적 반정치는 기성 정치권에 대한 반감과 혐오를 적극적으로 표출한다는 점에서 ‘항의’ 옵션에 가깝고, 기술관료적 반정치와 소극적 반정치는 일련의 정치적 과정이 비효율적이고 불필요하다는 전제 아래 정치로부터의 의식적인 거리두기를 시도한다는 점에서 ‘탈출’ 옵션에 근접한다고 볼 수 있다.

1. 공급 측면(supply-side)의 반정치

메테(Mete 2010)와 플린더스 외(Flinders et al. 2019)는 공급 측면(supply-side)에서 발생하는 반정치 유형으로 포퓰리스트적 반정치와 기술관료적 반정치(혹은 탈정치화)를 제시한다. 이들에 따르면 이 두 개의 반정치 유형들은 공급 측면이라 할 수 있는 정치인, 정부 정책, 제도 등을 통하여 주로 ‘하향식(top-down)’으로 구체화한다. 하지만 이 두 유형이 구현하는 각각의 반정치 기제는 매우 다르다. 먼저, 최근 많은 논의가 이루어지고 있는 포퓰리즘(populism)은 여러 가지 다른 형태가 있을 수 있지만 가장 핵심적인 특징으로는 부패한 엘리트와 위대한 민중이라는 ‘이분법적 사고’를 기초로 하는 ‘반다원주의’라고 볼 수 있다(Müller 2017). ‘부패한 엘리트 대 위대한 민중’이라는 도덕적 대결 구도를 상정하는 포퓰리즘은 기성 정치권, 특히 정치 엘리트 계급에 대한 반감을 핵심 동력으로 가질 수밖에 없다. 이러한 맥락에서 메테(Mete 2010, 43)는 반정치가 포퓰리즘을 구성하는 하나의 핵심적 내용 요소라고 지적하고, 포퓰리즘에 내재된 반정치적 흐름을 ‘포퓰리스트적 반정치’로 규정한다. 이러한 반정치가 ‘안티’의 대상으로 제시하는 것은 현재의 제도권 정치라고 볼 수 있으며, 포퓰리스트적 반정치주의자들은 현재의 제도권 정치를 비효율적이고, 부패하고, 무기력한 것으로 간주하는 경향이 있다(Mete 2010, 43). 플린더스 외(Flinders et al. 2019, 149)는 최근의 이러한 포퓰리스트적 반정치의 예로 미국의 도널드 트럼프를 들고 있다.

한편 ‘기술관료적 반정치(technocratic anti-politics)’ 혹은 ‘탈정치화(depolicitization)’는 본질적으로 정치적인 문제에 관한 판단과 결정의 책임을 ‘비정치적’으로 간주되는 기술관료 혹은 전문가 집단으로 이양하는 것을 지칭한다(Flinders et al. 2019, 149). 번햄(Burnham 2001, 128)은 ‘탈정치화’를 정책 결정의 정치적 성격을 ‘간접적으로’ 만드는 과정이라고 정의한 바 있는데, 이는 탈정치화(depolicitization)에 대한 일반적 정의로 많이 받아들여지고 있다. 학자들은 이러한 탈정치화와 연관된 반정치의 확산은 무엇보다도 지배적 정책 패러다

임으로서의 신자유주의(neoliberalism)의 확산 및 제도화 과정과 밀접한 관계가 있다고 지적한다(Furgurson 1990; Hay 2007; Wood 2016). 이는 무엇보다도 신자유주의적 사고 내부에 장착된 고유의 ‘반정치적’ 정치관에서 비롯된다고 볼 수 있다. 즉, 간섭받지 않는 시장의 자유로운 작동을 무엇보다도 중요시하는 신자유주의적 사고에서 국가나 의회에 의한 ‘정치’ 행위는 대체로 시장의 자유로운 작동을 간섭하는 부정적인 영향을 미치는 것으로 간주된다. 신자유주의에 대한 날카로운 이론적 분석을 하는 웬디 브라운(Brown 2015, 42; 2019, 57) 역시 신자유주의의 핵심적 사고는 공공연하게 ‘정치적인 것(the political)’에 대한 반감과 적의를 드러낸다고 지적한다.

요컨대, 포퓰리즘이 그 사고체계 내에 반정치적 요소를 포함하고 있듯이, 신자유주의적 사고 역시 반정치적 요소를 핵심적인 구성 요소로 내재화하고 있는 셈이다. 따라서 신자유주의의 확산과 제도화는 필연적으로 기술관료적 반정치 혹은 탈정치화의 확산으로 이어지게 된다. 그러나 다른 유형들의 반정치가 주로 현재의 제도권 정치인과 정치제도에 반감을 표시하는 것과는 달리 신자유주의적 사고에 기반한 기술관료적 혹은 탈정치적 반정치는 정치라는 행위와 아이디어 그 자체에 반감을 드러낸다는 점에서 중요한 차이점을 갖는다. 이러한 점에서 메테(Mete 2010, 45-46)는 탈정치화(depolicitization)를 ‘정치 없는 해결(doing without politics)’이라고 지칭하면서, 정치 그 자체에 대항하는 탈정치적 반정치는 독립된 영역으로서의 정치가 가지는 자율성을 근본적인 수준에서 위협한다고 지적한다. 즉, 다른 반정치 유형들이 반대하고 있는 구체적인 정치의 대상이 주로 현실 정치 혹은 제도권 정치인 반면, 탈정치화에서 나타나는 반정치는 ‘정치’라는 행위와 아이디어 자체를 적대시한다는 점에서 다른 반정치 유형들과 근본적으로 차별화될 뿐만 아니라 민주주의에 가장 근본적인 위협을 가할 수 있다.

2. 수요 측면(demand-side)의 반정치

수요 측면에서 발생하는 두 가지 유형의 반정치, 즉 참여적 반정치와 소극적 반정치 행위자들 역시 기본적으로 제도권 정치에 대한 반감 혹은 혐오를 공유한다(Mete 2010, 47-48). 이들이 가진 정치에 대한 반감은 주로 현재의 제도권 정치(정당, 선거법, 정치 권력의 행사, 정치인, 정책 등)를 향하게 된다. 하지만 수요 측면에서 발생하는 이 두 가지의 반정치 유형은 매우 상반된 종류의 행위자를 상정한다. 먼저 참여적 반정치 양상을 보이는 행위자들은 일반적으로 정치에 관심과 기대가 높고, 정치적인 요구도 많은 편이며, 이로 인하여 자신들의 요구에 적절하게 응답하지 않는 제도권 정치 엘리트들에게 매우 비판적이다. 그래서 참여적 반정치주의 행위자들은 대체로 기성 제도권 정치에 대한 깊은 불신을 보이며 대안적인 정당 혹은 사회운동에 적극적인 참여를 나타내게 된다. 이처럼 제도권 정치에 대해서는 불신을 나타내면서 대안적 정치에 대해서는 적극적으로 참여하는 참여적 반정치의 흐름은 ‘다른 방식으로의 정치(doing politics differently)’(Flinders 2015)로 불리기도 한다. 참여적 반정치는 제도권 정치 과정에서 선거 변동성(electoral volatility)과 정당 체제 파편성(party fragmentation)의 증가로 나타나기도 하고 ‘월스트리트 점령’과 같은 사회운동이나 온라인상의 ‘클릭티비즘(clicktivism)’과 같은 비관습적 정치참여로 나타나기도 한다(Flinders et al. 2019, 152; Mete 2010, 54).

반면에 소극적 반정치주의자들은 보통 낮은 수준의 정치화와 소극적인 정치참여로 특징지어진다(Mete 2010, 48). 즉, 소극적 반정치주자들은 보통 제도권 정치에 대한 무관심 혹은 냉소를 나타내며 정치참여에 부정적인 태도를 보이게 된다. 가장 일반적으로 나타나는 소극적 반정치의 결과는 투표율의 하락이라고 볼 수 있다. 이러한 소극적 반정치는 네 가지 반정치 유형 중에서 아마도 가장 일반적으로 이해되는 반정치 유형이라고 볼 수 있다(Flinders et al. 2019, 150). 이와 관련하여 메테(Mete 2010, 48)는 이탈리아 사례를 토대로 적극적 반정치주의자

와 소극적 반정치주의자의 대조적인 정치참여 양상 차이는 인구통계학적인 특징들과 상당 부분 상관성을 갖는다고 지적하기도 한다. 즉, 참여적 반정치주의자들은 교육 수준이 높은 중산층인 경우가 많지만, 소극적 반정치주의자들은 교육 수준이 낮고 물질주의적 성향이 강한 노동계급일 경우가 많다는 것이다.

메테(Mete 2010)와 플린더스(Flinders et al. 2019)는 탈정치화를 주로 공급 측면에서 나타나는 반정치 유형으로 분류했지만, 사실 탈정치화는 수요 측면에서도 나타날 수 있다. 이는 신자유주의(neoliberalism)의 확산과 제도화의 영향이 더는 국가 기구 혹은 정책에만 국한되어 있지 않으며, 신자유주의는 이제 사회 운영의 지배적 원리로 개인의 일상 영역으로 깊숙이 확산하고 있다는 점과 관련이 있다. 이와 관련하여 웬디 브라운(Brown 2015, 35-36)은 1970-80년대 신자유주의가 주로 정책과 포고령 등을 통해 하향식으로 진행되었다면, 최근의 신자유주의는 개인의 일상적인 사고와 행동을 규율하는 ‘정치합리성(political rationality)’으로 작동하고 있음을 지적한다. 이는 탈정치화가 국가 정책이나 제도 차원, 즉 공급 측면에서만 진행되는 것이 아니라 이제 시민 개인이 신자유주의를 하나의 지배적 이념으로 내재화함으로써 신자유주의에 내포된 반정치적 정치관을 은연중에 수용하고 있음을 의미한다. 즉, 신자유주의의 확산으로 인한 탈정치적 반정치는 이제 공급 측면이 아닌 수요 측면에서도 일종의 가시화되지 않은 반정치 기제로 작동하고 있다고 보아야 할 것이다.⁷⁾ 수요 측면에서의 탈정치화의 확산은 정치적 무관심 혹은 정치에 대한 혐오 등으로 이어질 수 있으며, 이는 대체로 소극적 반정치 흐름의 일부로 나타날 수 있다. 이상의 논의를 종합하면, 전반적인 반정치의 유형은 <표 1>과 같이 정리할 수 있다.

7) 이와 관련하여 우드(Wood 2016)는 탈정치화(depolicitization) 개념이 좁은 의미와 넓은 의미로 쓰일 수 있다고 지적하는데, 공급 측면의 탈정치화가 좁은 의미의 탈정치화라고 할 수 있다면, 공급과 수요 측면을 포괄하는 탈정치화는 넓은 의미의 탈정치화에 부합한다고 볼 수 있다.

〈표 1〉 ‘반정치(anti-politics)’의 네 가지 유형, 메테(Mete 2010, 39) 및 플린더스(Flinders et al. 2019, 149)의 논의를 토대로 재구성

공급 측면	포퓰리스트적 반정치 (populist anti-politics)	기술관료적 반정치 (technocratic anti-politics) 혹은 ‘탈정치(depolicitization)’ 혹은 ‘정치 없는 해결(doing without politics)’
수요 측면	참여적 반정치 (participatory anti-politics) 혹은 ‘다른 방식으로의 정치 (doing politics differently)’	소극적 반정치 (passive anti-politics)

3. 공급-수요 간 상호작용으로서의 반정치

이러한 네 가지 반정치 유형은 현실적으로는 상호작용을 거치며 복잡한 양상을 보일 수 있다. 여러 반정치 연구자들 역시 공급 측면의 반정치와 수요 측면의 반정치 간 상호작용에 주목할 것을 지적한다(Flinders et al. 2019, 155; Vines and Marsh 2018, 446). 일반적으로 포퓰리스트적 반정치는 적극적인 대중동원을 목적으로 하고 있다는 점에서 참여적 반정치와 결합할 가능성이 크고, 기술관료적 반정치 혹은 탈정치화는 소극적 반정치 기제와 더 조응한다고 볼 수 있다. 후자와 관련하여 헤이(Hay 2007)와 스토키(Stoker 2017)는 신자유주의의 확산으로 인한 기술관료적 탈정치화(depolicitization)가 시민들의 제도권 정치에 대한 정치 혐오 및 정치 회피로 이어진다고 주장한다. 그러나 반정치 유형 간 결합은 맥락에 따라 얼마든지 다른 방식으로 나타날 수 있다. 실제로 신자유주의 세계화 및 탈산업화 속에서 사회적으로 낙오된 사회 계층들의 불만이 좌파 포퓰리즘 정당에 대한 지지로 이어졌다는 연구도 있다(배병인 2019, 79-80). 즉, 이는 신자유주

의로 인한 공급 측면의 기술관료적 반정치가 수요 측면의 참여적 반정치로 이어질 수도 있음을 보여준다.

한편 메테(Mete 2010, 55)는 공급 측면의 포퓰리스트적 반정치와 수요 측면의 소극적 반정치의 결합 가능성을 강조하고 있다. 즉, 소극적 반정치 성향이 있는 이들은 포퓰리스트 정치인들에 의한 동원에 매우 취약한 경향이 있으며, 따라서 공급 측면의 포퓰리스트 반정치와 수요 측면의 소극적 반정치의 결합은 이른바 ‘반정치 소용돌이(anti-political spiral)’ 현상을 초래할 수 있다는 것이다. 이렇게 본다면, 소극적 반정치는 포퓰리즘과 같은 공급 기제를 통해서 참여적 반정치로 전환될 가능성도 충분히 있는 셈이다. 또한 탈정치적 반정치가 공급과 수요 측면 모두에서 나타날 수 있음을 고려한다면 공급 측면의 기술관료적 반정치는 수요 측면의 탈정치를 더욱 촉진할 가능성도 생각해 볼 수 있다. 요컨대, 이는 다양한 반정치 유형들이 사회적 맥락에 따라서 다양한 방식으로 상호 결합 혹은 유형 전환으로 이어질 수 있다는 가능성을 제기한다.

일반적으로 반정치 흐름은 민주주의에 대해 부정적인 결과를 초래한다고 인정되고 있지만, Mete(2010, 54-55)는 수요 측면의 참여적 반정치와 공급 측면의 포퓰리스트적 반정치는 때로는 침체된 민주주의를 자극하며 활성화시키는 역할을 할 수도 있음을 지적하고 있다. 이와는 대조적으로 Mete(2010, 55)는 공급 측면에서 나타나는 기술관료적 혹은 탈정치적 반정치는 정치 영역의 자율성을 근본적으로 축소시키거나 파괴하기 때문에 네 가지 반정치 유형 중에서는 아마도 민주주의에 대한 가장 큰 위협이 될 것이라고 경고한다. 이와 관련하여 신자유주의적 사고체계에 내재한 반정치적 요소가 민주주의에 부정적인 영향을 미칠 것이라는 점에 대해서는 여러 반정치 연구자들이 동의하고 있는데, 이들은 신자유주의의 심화로 인한 탈정치적 반정치의 확산이 궁극적으로 민주주의의 작동 기제를 근본적인 수준에서 위협할 것이라고 지적한다(Brown 2015; Fawcett et al. 2017; Hay 2007; Stoker 2017). 따라서 한 사회의 반정치 흐름이 민주주의에 대해 갖는 함의를 살펴보기 위해서는 그 사회에서 나타나고 있는 지배적인 반정치

유형과 구체적인 사회적 맥락을 같이 분석할 필요가 있다.

VI. 한국의 반정치(anti-politics)

세계적으로 부상하고 있는 반정치(anti-politics) 흐름은 최근 한국에서도 그 징후를 어렵지 않게 포착할 수 있다. 반정치의 여러 유형은 그 원인과 전개 양상에 있어서 상이하지만, 이들은 모두 제도권 정치(정부, 의회, 정당, 정치인 등)에 대한 강한 불신을 공유한다. 따라서 반정치의 전반적인 양상을 파악할 수 있는 가장 일반적인 징후로 제도권 정치에 대한 불신 정도를 참고할 수 있다. 한국의 경우 제도권 정치인, 공적 기관 혹은 정치제도에 대한 불신은 최근 우려할만한 수준에 이르고 있다. 먼저 한국 사회에서 정치인의 신뢰도가 최하위 수준으로 하락한 것은 더는 새삼스러운 현상이 아니다. 최근 국내의 한 유력 시사 주간지 기사는 문재인 정부 출범 이후 한국 사회에서 격화되고 있는 ‘사회적 분노’의 원인 중 하나로 공적 기관들과 그 종사자들에 대해 한없이 부정적인 감정을 지목하기도 한다(김도훈 2021). 또한 세계경제포럼(World Economic Forum)의 2017-18 세계 경쟁력 지표(Global Competitiveness Index) 중 정치인에 대한 신뢰도(Public Trust in Politicians) 측정 결과에 따르면 한국은 7점 만점에 2.5점으로 총 137개국 중에서 90위로 집계되었으며, 한국의 정치인 신뢰도 점수는 2010년 이후 지속적으로 전체 중간값(World median) 보다 낮은 수치를 나타내고 있다(Schwab 2017, 169).

이와 더불어 여러 국제 통계 자료들은 한국의 정부 신뢰도가 국제적으로 낮은 수준이라는 것을 공통으로 지적하고 있다. *Government at a Glance 2019*(OECD 2019a, 158-159)에 의하면, 2018년도 한국의 정부 신뢰도(Confidence in national government)는 39%로 OECD 평균인 45%보다 낮은 수치를 보이고 있다.⁸⁾ 또한

8) 이러한 결과는 Gallup World Poll(GWP) 데이터를 기반으로 도출되었으며, 여기에서 ‘정

2006년부터 2015년까지의 기간에도 한국 정부의 신뢰도는 OECD 평균에 미치지 못하는 것으로 나타나고 있다(OECD/KDI 2018, 44). 특히 대의 민주주의 제도의 근간이라고 할 수 있는 의회에 대한 불신은 한국에서 심각한 수준이다. 2020년 사회통합실태조사(한국행정연구원 2021, 60)에 의하면, 국회는 4점 만점에서 조사 대상 중 가장 낮은 점수인 1.9점을 나타내고 있으며, 이러한 결과는 2018년과 2019년도에도 같다. 이러한 흐름은 세계가치관조사(Haerpfer et al. 2020; Inglehart et al. 2014)에서도 확인된다. 1차부터 7차까지 이루어진 세계가치관조사(World Value Survey)의 의회 신뢰도 조사 결과를 ‘긍정’과 ‘부정’의 두 가지 입장으로 재구성해 보면 한국의 의회 신뢰도 수준은 WVS 2차 조사(1989-1993) 시기 이후로 긍정적인 견해보다 부정적인 견해가 더 우세해지고 있으며, 이러한 경향은 현재까지 이어지고 있음을 알 수 있다. 가장 최근의 조사인 7차 세계가치관조사(2017-20)에 의하면, 한국의 의회에 대해 응답자의 79.3%가 부정적인 견해를 보였는데, 이는 대만(68.9%), 독일(61.1%), 일본(65.2%), 영국(67.2%)의 의회 불신 수준과 비교해 보았을 때 훨씬 높은 수치이다.⁹⁾

한국에서 특히 두드러지고 있는 의회 불신이 반정치적 흐름과 관계가 있다는 점은 여러 연구자에 의해 지적되고 있다. 국회 불신의 원인이 유권자들의 정당지지 성향과 관련이 있는지를 경험적으로 분석한 서현진(2016, 166)은 한국에서 나타나고 있는 국회에 대한 강한 불신은 어떤 특정 부류나 계층에 속한 사람만의 특성이 아니라 사회 전반에 보편적으로 퍼진 현상이라는 점을 지적한다. 이를

부(government)’는 정치인과 관료를 비롯하여 정부의 여러 기관을 통칭하고 있다. 2018년도 한국의 정부 신뢰도는 캐나다(61%), 호주(47%), 영국(42%) 등에 비해서는 낮은 수치이고, 일본(38%)에 비해서는 근사하게 높은 수치이다(OECD 2019a).

9) 반면 7차 세계가치관조사(2017-2020)에 나타난 한국의 정부 신뢰도 조사 결과를 ‘긍정’과 ‘부정’의 두 가지 입장으로 재구성해 보면 한국인 응답자의 과반수인 51%가 정부에 대한 신뢰를 보이는 것으로 나타나고 있다. 이는 독일(35%), 일본(43%), 영국(30%) 등의 나라들보다 높은 수준의 정부 신뢰도라고 할 수 있으며, 다른 나라들에 비해 특별히 높거나 낮은 수준이라고 할 수는 없다. 즉, 한국의 반정치적 제도권 정치 중에서도 특히 ‘의회’에 집중되고 있는 것으로 볼 수 있다.

통해 서현진(2016, 178)은 국회 신뢰도가 특정 정당 지지와는 상관이 없으며, 국민들에게 국회는 여당과 야당 간 상관 없이 싸움을 일삼는 분파적인 정당들의 모임으로 인식되고 있음을 지적하고 있다. 또한 국회 신뢰의 영향 요인을 경험적으로 분석하고 있는 이곤수·정한울(2013, 17) 역시 정치 불신이 국회 신뢰에 상대적으로 강력한 부(+)의 영향을 미치고 있음을 지적하며, 전반적인 정치체제에 대한 불신이 높은 한국의 현실에서 정치권의 중심에 있는 국회 불신이 높은 수준으로 나타나고 있는 것은 불가결의 결과라고 지적한다. 즉, 한국에서 나타나고 있는 강한 수준의 의회 불신은 일반적인 사회적 분위기로 이는 한국 사회의 광범위한 반정치적 분위기를 직접적으로 반영한다고 볼 수 있다.

1. 포퓰리스트적 반정치와 기술관료적(혹은 탈정치적) 반정치

그렇다면 한국에서 나타나고 있는 지배적 유형의 반정치는 어떤 것이고 그 특징은 무엇인가? 먼저 공급 측면에서 나타나는 포퓰리스트적 반정치(populist anti-politics)의 수준은 한국 포퓰리즘의 특징과 영향력을 검토함으로써 추론해 볼 수 있다. 한국에서 서구와 유사한 형태의 포퓰리즘이 나타나고 있는가에 대해서는 논의의 여지가 있다(Fisher 2017). 그러나 최근 학자들은 한국의 유권자들과 시민사회에서 나타나고 있는 포퓰리즘적 경향에 주목하며 이를 포퓰리즘의 한 유형으로 분석하고 있다. 이와 관련하여 이숙중 외(Lee et al. 2021, 8-16)는 아시아 국가들에서 나타나는 포퓰리즘은 흔히 언급되는 유럽의 ‘배제적 포퓰리즘’과 라틴 아메리카의 ‘포용적 포퓰리즘’과는 다르다고 지적하면서, 아시아 지역의 포퓰리즘 타입을 크게 정치적 포퓰리즘, 재분배적 포퓰리즘, 그리고 인종적/종교적 포퓰리즘으로 구분한다.¹⁰⁾ 이 중에서 이숙중 외(Lee et al. 2021, 9)는 한

10) 정치적 포퓰리즘은 주로 집단 대 집단이라는 ‘수평적 관계’가 아니라 국가 대 민중이라는 ‘수직적 관계’를 중심으로 작동하며, 재분배적 포퓰리즘은 일종의 경제적 포퓰리즘으로 주로 선거 캠페인 혹은 복지 정책의 하나로 정치인이나 정부 관료들이 국가 재정에 대한 고려 없이 선제적으로 공적 자금을 지출하는 것을 지칭한다. 또한 인종적/종교

국의 포퓰리즘을 주로 집단 대 집단이라는 ‘수평적 관계’가 아니라 국가 대 민중이라는 ‘수직적 관계’를 중심으로 작동하는 정치적 포퓰리즘으로 분류하고, 한국의 정치적 포퓰리즘은 주로 ‘아래로부터의 포퓰리즘’ 양상을 보인다고 지적한다. 다시 말해 이는 한국에서 나타나고 있는 최근의 경향을 포퓰리즘으로 볼 수 있다면, 적어도 공급 측면에서는 그 영향력이 제한적으로 나타나고 있음을 의미한다.

공급 측면에서의 포퓰리즘 현황을 보여주는 객관적인 지표 중 하나는 제도권 정치에서 포퓰리스트 정당과 정치인들의 존재 여부라고 볼 수 있다. 이에 대해 이숙종 외(Lee et al. 2021, 9)는 한국의 ‘포퓰리즘적’ 사회운동이 정치 변화를 일으키는 요인으로 작동하기는 했으나 제도권 정당을 결성할 만큼 정치 세력화하지는 않았다고 지적한다. 즉, 명시적인 포퓰리스트 정당이 부재하고 포퓰리스트 성향을 보이는 정치인들의 영향력이 크지 않은 한국의 경우 적어도 현재까지 공급 측면으로부터 추동되는 포퓰리즘의 영향력은 그리 큰 수준이 아니라고 볼 수 있다. 간혹 기성 정당들이 포퓰리즘적 요소를 가진 정책을 추진 및 실행하거나 안철수의 ‘새정치’ 현상과 같이 ‘제3지대’를 표방하는 정치 신인이 정치권에 진입할 때 포퓰리즘적 전략을 표방하는 경우는 있지만 그 영향력은 비교적 단기적이고 일회성에 가까웠다고 볼 수 있다(조기숙 2015).¹¹⁾

한국의 포퓰리즘이 서구에서와 같이 공급 측면에서 두드러지지 않은 것에 대해서는 제도적, 역사적, 사회·문화적 요인들이 복합적으로 작용하고 있는 것으로 보인다. 먼저 하상웅(2018, 165-166)은 한국에서 진보와 보수 진영을 모두 아우르는 내집단-외집단의 구분이 명확하지 않은 점과 정당의 공천 시스템과 짧은 선거운동 기간 등의 선거제도가 포퓰리스트의 등장을 어렵게 한다고 지적한다.

적 포퓰리즘은 서구에서 나타나는 ‘우익 포퓰리즘’과 유사하며, 주로 이민자와 난민들의 유입을 반대한다. 정치적 포퓰리즘은 주로 한국과 대만에서, 재분배적 포퓰리즘은 인도와 태국에서, 그리고 인종적/종교적 포퓰리즘은 인도네시아, 스리랑카, 미얀마 등에서 나타난다(Lee et al. 2021, 8-16).

- 11) 주미영(2021, 182)은 한국은 유럽 선진국들과 동일한 원인에 의해 포퓰리즘이 등장할 가능성은 없다고 지적하면서도 최근 한국에서는 포퓰리스트 정당의 등장보다는 포퓰리스트 정치인들이 급격히 증가하고 있다는 점에 주목해야 한다고 주장한다.

이숙종(Lee 2021, 28)은 유럽의 경우 주류 자유주의 정당과 보수 정당이 이념적 중도 쪽으로 이동함에 따라 이들의 전통적인 지지층이 포퓰리스트의 타겟이 되었던 것과는 달리 한국의 주류 정당들은 이념적 중도보다는 극단으로 이동함에 따라 오히려 대중적 불신의 증가를 초래하였다고 지적한다. 또한 단순다수대표제의 투표 제도는 거대 양당에 유리하게 작동하게 됨으로써 거대 정당들은 대중적 불만에 다소 둔감하게 반응하는 한편, 발전국가의 유산으로 인해 대중은 주로 자신들의 불만과 요구를 국회보다는 대통령과 행정부에 직접적으로 요구하는 경향이 있다는 점 역시 한국의 포퓰리즘이 공급 측면에서 두드러지지 않는 원인이라 볼 수 있다. 도묘연(2021, 120-121) 역시 공급 측면에서 한국의 포퓰리즘 정당이나 정치인이 출현하기 어렵다는 점을 지적하고 있는데, 그 근거로는 첫째, 단순다수대표제의 선거제도는 포퓰리즘 성향을 발판으로 한 정당이나 정치신인의 제도권 정치로의 진입을 차단하고, 둘째, 선거 과정은 지역주의 및 이념적 균열 구조가 반영되는 정치의 장이기 때문에 엘리트에 대한 적대감에서 비롯된 인민의 정치 주체화의 열망이 선거 이슈로 등장하기 어려우며, 셋째, 인종 및 언어와 같은 사회문화적 균열구조가 부재하여 유럽처럼 배제적이고 선동적인 포퓰리스트가 등장하기엔 한계가 있다는 것이다.

반면에 공급 측면에서 나타나는 또 다른 유형의 반정치인 기술관료적 반정치(technocratic anti-politics) 혹은 탈정치화(depolicitization)는 한국에서 상당히 깊은 수준으로 심화되고 있는 상황이라고 판단된다. 이는 무엇보다도 1990년대 후반 이후 급진적 신자유주의 개혁으로 인한 한국 국가 제도의 신자유주의적 재편에서 비롯된다. 그러나 전반적인 탈정치화 정도를 경험적으로 수치화하거나 측정하는 것은 매우 어렵다(Fawcett et al. 2017, 296). 하지만 이러한 어려움이 최근 심화하고 있는 탈정치화 흐름의 실체를 부정하는 근거가 될 수는 없다. 따라서 이런 경우 관련 분야의 최근 논의로부터 이론적 함의를 도출하는 일종의 우회적 분석을 시도해 볼 수 있다. 이러한 맥락에서 1990년대 이후 한국의 발전국가 변화에 대한 논의와 그 이론적 함의를 검토하는 것은 매우 유용하다. 무엇보다도

90년대 이후 한국 ‘포스트발전국가’ 논쟁에서 국가 시스템 전반의 신자유주의화 정도는 가장 핵심적인 이슈로 다루어지고 있기 때문이다.

한국의 국가는 ‘발전국가(the developmental state)’라는 개념으로 빈번하게 지칭된다. 1960년대부터 80년대까지 한국의 국가는 정치학자 찰머스 존슨(Johnson 1987)이 제시한 동아시아 발전국가의 원형에 가까웠으며, 한국의 권위주의적 발전국가는 노동과 자본에 대한 높은 수준의 자율성을 기반으로 적극적인 산업정책을 통하여 한국의 급속한 경제성장 과정에서 중요한 역할을 했다고 평가받는다. 주목할 것은 이 시기 한국 발전국가 내의 엘리트 기술관료들 사이에서는 ‘발전주의(developmentalism)’로 부를 수 있는 하나의 정책적 지향점 혹은 이념적 합의가 존재하고 있었다는 것이다. 이는 엘리자베스 써본(Thurbon 2016, 4)이 당시 정책 담당자들 사이에 형성되었던 ‘발전주의적 사고(developmental mindset)’로 불렀던 것과도 일맥상통한다. 써본(Thurbon 2016, 38)은 박정희 정권 시기 정책 엘리트 사이에서 공유되었던 발전주의적 사고의 특징으로 첫째, 경제 행위의 제일 목표로서 국력(안보 및 국제 위상) 신장, 둘째, 산업 거버넌스의 제일 목표로서의 급속한 산업화, 그리고 마지막으로 이를 성취하기 위한 국가의 시장 개입 필요성과 당위성을 지적한다. 써본(Thurbon 2016, 16)이 지적한 이러한 발전주의적 사고는 국가와 민족을 보호하고 고양하는 정치사회적 목표와 국가의 경제 정책을 유기적으로 결부시켰다는 점에서 일종의 경제적 민족주의로 볼 수 있으며, 이러한 ‘발전주의적 사고’는 한국 발전국가뿐만 아니라 동아시아 발전국가의 특징적인 작동 기제이기도 하다.

그러나 1990년대 말 외환위기 이후 급진적으로 이루어진 신자유주의 개혁은 한국의 국가를 더는 고전적 발전국가 모델로 보기 어렵게 만들고 있다. 한국의 국가가 영미식 신자유주의 국가 모델과 기존 발전국가의 경로의존성 사이를 오가며 복잡한 양상을 보이게 됨에 따라 학자들은 다양한 분석을 내놓고 있다. 1990년대 이후 한국의 국가가 새로운 형태의 ‘규제국가’ 혹은 ‘신자유주의 국가’가 되었는지, 혹은 혁신적인 방법으로 재구성되고 있는 ‘신발전국가’인지, 혹은

두 종류의 국가 형태에도 속하지 않는 일종의 ‘하이브리드’ 국가로 변화하고 있는지는 여전히 학자 간 이견이 존재하며, 이는 이른바 한국의 ‘포스트 발전국가 논쟁’을 통해서 많은 논의가 이루어지고 있다(윤상우 2020; Kim and Kwon 2017; Pirie 2018). 여기서 주목할 것은 1990년대 이후 한국의 국가체제 변화를 둘러싼 다양한 논의 속에서 일정 부분 합의가 도출되고 있다는 것인데 그것은 바로 한국 국가 제도와 정책 과정에서 발전주의와 신자유주의가 혼재하는 양상을 보인다는 점이다(박상영 2015, 8). 최근 일부 학자들은 이러한 혼재성을 ‘발전주의적 신자유주의’로 개념화하기도 하는데, 이를 발전주의적 사고의 변형으로 볼 것인가 혹은 신자유주의의 파생형으로 볼 것인가는 학자 간 여전히 이견이 있다(윤상우 2009, 2020; 최병두 2007).¹²⁾ 하지만 어떤 관점을 취하더라도 2000년대 이후 한국 국가 기술관료들의 정책 결정 과정에서 신자유주의적 사고의 영향력이 지배적으로 작용하고 있다는 것은 부인하기 어려울 것이다. 즉, 기존 한국 발전국가의 기술관료들 사이에서 폭넓게 공유되었던 ‘발전주의적 사고’는 이제 소위 ‘신자유주의 사고’라는 새로운 합의로 대체되었다고 보는 것에 큰 무리는 없다고 본다. 이는 2000년대 이후 한국에서 이러한 신자유주의적 사고에 기반한 정책적 기조가 그 강도와 범위의 차이는 있지만, 진보적 성향을 띠는 정부뿐만 아니라 보수적인 성향의 정부들에서도 일관된 흐름으로 나타나고 있다는 점에서도 확인할 수 있다.

국가 기구의 급속한 신자유주의화는 기술관료적 반정치 혹은 탈정치적 반정치

12) 윤상우(2020, 167-169)에 따르면, 발전적 신자유주의를 기반으로 한 한국 국가는 신자유주의 정책을 경제의 핵심 운영원리로 채택하면서도 한국의 신자유주의는 자유 시장을 구현하기 위한 목적이 아닌 발전주의적 경제성장 목표를 달성하는 도구적 수단으로 활용되고 있다. 이는 영국과 칠레와 같이 경제 엘리트들과 민간 정책집단이 좌파정부 정책과의 이데올로기적 투쟁을 통해 신자유주의 담론을 선도하는 ‘정치적 전환’이 아닌 한국의 국가 기술관료들이 특정한 위기국면에서 현실적 필요성에 의해 톱다운 방식으로 채택한 ‘실용적 전환’이기 때문이다. 발전주의적 신자유주의 체제하에서 한국의 국가 기술관료들이 경제성장 목표를 달성하기 위해 신자유주의 원리에 반하는 정책개입을 하는 것은 바로 이 때문이다.

를 촉진하는 주요 기제로 작동한다. 이는 흔히 사회적으로 민감한 정책 이슈들에 대한 정치적 결정을 ‘합리적’이고 탈정치적인 전문가 혹은 기술관료 집단에게 공식적으로 위임하거나, 탈규제화 정책 혹은 민영화 정책들을 실행하는 것으로 구체화된다. 최근 한국에서 심화되고 있는 ‘사법의 정치화’ 현상 역시 이러한 맥락에서 볼 여지가 있다(Kim and Park 2012, 47). 이러한 탈정치화 과정에서 기존의 이른바 ‘여의도 정치’는 무능하고 부패했으며 비효율적인 것으로 간주된다. 기성 제도권 정치 논리와 일정 거리를 두어야 한다는 탈정치적 반정치 태도는 국가 기술관료뿐만 정치 지도자들에 의해서도 폭넓게 수용되고 있다. 실제로 이러한 탈정치적 반정치는 최근 유력 정치인들의 주요한 선거 전략으로 명시적으로 활용되고 있다. 최근 한 언론 기사(성한용 2021)는 윤석열 전 검찰총장이 야당인 국민의힘 정당에서 대선후보 경선에서 승리한 것은 ‘반정치주의 후보’가 마침내 제1야당의 대선을 후보를 차지했다는 정치사적 의미가 있다고 논평하기도 했는데, 이는 탈정치적 반정치가 유력 정치인들에 의해 적극적으로 수용 및 활용되고 있음을 보여준다. 동시에 국가 주요 정책들의 입안과 실행은 흔히 경제적 합리성의 잣대로 판단되고, 이러한 과정에서 정치적 토론과 숙의는 불필요하고, 비효율적이며, 열등한 것으로 여겨지곤 한다. 최근 한 보수 언론의 오피니언 칼럼(양상훈 2021)은 이러한 입장을 선명하게 보여주고 있는데, 해당 칼럼은 1995년 당시 이견희 삼성 회장이 “우리나라 정치는 4류, 기업은 2류다”라고 했던 것을 상기시키며, 2021년 현재 한국의 대기업은 “초일류”가 되었으나 한국 정치는 예전보다 훨씬 더 퇴보한 “G류”가 되었고, 이제는 ““G류”가 ‘초일류’를 겁박하는 세상”이 되었다고 개탄하고 있다.¹³⁾ 이러한 기술관료적 혹은 탈정치적 반정치의 사회적 확산은 궁극적으로 정치의 고유한 영역을 축소시키고, 공공연하게 정치에 대한 불신을 조장한다. 요컨대, 1990년대 후반 이후로 신자유주의가 한국 국가의 정책 결정 과정에서 하나의 지배적인 패러다임으로 작동하고 있음

13) 해당 칼럼(양상훈 2021)은 본문에서 “G류”의 ‘G’가 욕설을 의미하는 “GSGG”의 ‘G’임을 명시적으로 밝히고 있다.

을 감안한다면, 신자유주의의 핵심적 요소로 내재되어 있는 기술관료적 혹은 탈정치적 반정치 역시 공급 측면에서 광범위하고 깊은 수준으로 확산되는 과정이라고 보는 것이 타당할 것이다.

2. 참여적 반정치와 수동적 반정치

그렇다면 한국 사회에서 나타나고 있는 수요적 측면의 반정치는 어떠한가? 먼저 수요 측면에서 나타나는 ‘참여적 반정치(participatory anti-politics)’ 흐름은 일부 학자들이 한국 대중의 ‘포퓰리즘 성향’(도모연 2021; 이승원 외 2018; 하상웅 2018)이라고 지칭하는 것과 밀접한 관련이 있다. 무엇보다도 참여적 반정치 흐름은 이들이 말하는 대중의 ‘포퓰리즘 성향’을 구성하는 핵심 요소로 볼 수 있기 때문이다. 한국 시민사회 혹은 대중의 포퓰리즘적 성향을 분석하는 연구들은 한국의 포퓰리즘에 대한 ‘공급 측면’이 아닌 ‘수요 측면’에서의 분석을 시도하고 있다. 이는 그동안 주로 포퓰리즘 정당이나 정치인 등과 같은 ‘공급’ 측면의 포퓰리즘 연구와는 달리 포퓰리즘 성향을 갖는 대중에 대한 이해가 필요하다는 이론적 공감대가 형성되고 있는 것과 관련이 있다(Hawkins et al. 2020; Kaltwasser and Hauwaert 2020). 포퓰리즘 현상이 특정한 지도자가 아닌 기성 엘리트에 대한 불만과 인민주권 회복에 대한 열망이 대중들 사이에 광범위하게 퍼져 있을 때 발흥한다는 무데와 칼트바서(Mudde and Kaltwasser 2019, 98-104)의 지적은 이런 면에서 나름 타당하다. 도모연(2021, 94) 역시 포퓰리즘이 사회운동 혹은 정당의 형태로 등장하기 위해서는 일반 대중의 의식 속에 포퓰리즘 성향이 현존해야 한다는 점을 지적하고 있다. 그러나 이들이 사용하는 ‘포퓰리즘 성향’이라는 개념은 앞서 제시되었던 ‘반엘리트주의’와 ‘반다원주의’를 핵심 요소로 하는 물러(Müller 2017)의 포퓰리즘 개념과 일치한다고 보기는 어렵다. 무엇보다도 ‘포퓰리즘 성향’을 연구하는 이들의 연구는 물러(Müller 2017)가 제시한 두 가지 포퓰리즘의 핵심 요소 가운데 주로 ‘반엘리트주의’와 ‘인민주권주의’라는 요소에

더욱 초점이 맞추어져 있기 때문이다.¹⁴⁾ 하지만 중요한 것은 이 연구들이 분석하고 있는 한국 대중의 ‘포퓰리즘 성향’은 시민들 사이에서 나타나고 있는 기성 정치권에 대한 불신과 ‘반엘리트주의’를 핵심 요소로 하고 있다는 점에서 반정치적 요소를 포함하고 있으며, 이러한 반정치적 요소는 또한 적극적인 정치참여 양상으로 나타나고 있음을 지적하고 있다는 것이다. 따라서 이들 연구를 검토함으로써 한국 대중의 포퓰리즘적 성향에 내재한 참여적 반정치 흐름을 어느 정도 가늠해 볼 수 있을 것이다.

먼저 청와대 국민청원 참여요인으로 시민들 사이에서 ‘포퓰리즘’의 영향력을 통계적으로 분석하고 있는 이승원 외(2018)의 연구는 시민들의 청와대 국민청원 참여요인으로 포퓰리즘은 통계적으로 유의하지 않게 나타나긴 했지만 포퓰리즘의 주요 조건이라 할 수 있는 정치 불신은 유의하게 나타났다고 지적한다. 이승원 외(2018, 132)는 이러한 분석 결과가 한국에서 포퓰리즘이 우려할 만한 수준이 아니라는 것을 보여주기보다는 오히려 포퓰리즘이 성행할 수 있는 주요한 조건이 수요 측면에서 잘 갖춰져 있음을 의미한다고 지적하고 있다. 또한 2017년 대선에서 나타난 한국 유권자의 포퓰리즘 성향을 통계적으로 분석한 하상웅(2018)은 한국 사회에서 포퓰리즘 성향이 젊은 세대보다는 중장년층, 이념 성향이 강한 유권자, 그리고 정치 지식이 높은 사람들에게서 두드러지게 나타났다고 분석하면서 이러한 포퓰리즘 성향은 보수나 진보의 이념틀로 환원시킬 수 없다고 지적한다. 또한 한국 대중의 포퓰리즘 성향과 시위 참가 간의 상관관계를 분석하고 있는 도묘연(2021, 119-120)은 한국 대중의 포퓰리즘 성향이 실제로 시위 참가 여부에 영향력을 미치는 변수임을 확인함으로써 포퓰리즘 성향이 한국 사회에서 실제적인 흐름으로 존재하고 있을 뿐만 아니라 그 수준은 평균 이상을 보였으며, 그 확장의 징후도 보인다고 지적한다. 이러한 연구들을 종합해 볼 때,

14) Hawkins et al.(2020)과 Kaltwasser and Hauwaert(2020)의 연구 역시 시민들의 ‘포퓰리즘 성향’에 대한 개념 규정을 주로 ‘부패한 엘리트 대 순수한 민중’이라는 이분법적 사고에 기반하고 있다.

한국 대중들의 포퓰리즘 성향과 그 핵심 요소로서의 반정치적 흐름은 실제적인 흐름으로 존재하고 있으며, 또 이는 투표나 시위 등의 참여적인 양상으로 나타나면서 적지 않은 정치적인 영향력을 행사하고 있다고 볼 수 있다.

또한 한국 대중의 이러한 ‘포퓰리즘 성향’과 그 안에 잠재된 참여적 반정치 흐름은 최근 들어 점차 가시화되고 있는 것으로 보이는데 이는 급속한 정보통신 기술의 발전으로 인하여 시민들의 정치참여 양상이 빠른 속도로 변화하고 있다는 것과 일정 부분 관련되어 있다. 최근 한국의 정치참여 관련 연구들은 소셜네트워크서비스를 이용한 시민들의 ‘비관습적(unconventional)’ 정치참여가 빠르게 증가하고 있음을 지적하고 있다(문원기·이수범 2015; 박영득·이재묵 2017; 윤성이 2012; 장우영·송경재 2016). 이러한 연구들은 소셜네트워크서비스의 확산이 선거와 같은 ‘관습적(conventional)’ 정치참여를 증가시키기보다는 서명운동·보이콧·시위 등의 비관습적 정치참여를 증가시키는 경향이 있다고 지적한다. 실제로 한국 사회에서 최근 몇 년간 집회 및 시위 개최 횟수는 급격히 증가하고 있다. 실제로 『2019 경찰통계연보』(경찰청 2019, 249)에 따르면, 한국의 2007년 집회·시위 개최는 23,704회였으나 이는 2012년 40,261회, 그리고 2019년 95,266회로 급격히 증가하고 있다.

이러한 비관습적 정치참여를 기반으로 한 대중들의 포퓰리즘 성향과 참여적 반정치 흐름은 특히 청년세대에서 명시적으로 나타나고 있다. 주로 온라인상에서 청년세대가 보이는 ‘새로운’ 유형의 정치참여는 기성 제도권 정치에 대한 반감을 표출하면서 대안적 정치를 추구하는 경향이 있다. 이는 20대와 30대를 아우르는 청년세대의 관습적 정치참여 행위인 투표율이 다른 세대와 비교해 볼 때 지속적으로 저조하게 나타나는 것과 선명하게 대비되는 흐름이기도 하다(중앙선거관리위원회 2020b, 24). 김수정 외(2020, 305)에 따르면, 최근 청년세대가 인지하는 정치는 ‘우리의 정치와 그들의 정치’ 내지는 ‘새로운 정치와 기성정치’로 ‘이분화’ 되어있으며, 청년세대는 후자의 정치를 불신하고 냉소한다고 지적한다. 즉, 청년세대에게 ‘성역’이 된 정치 영역은 절대로 청년세대의 것이 될 수 없는

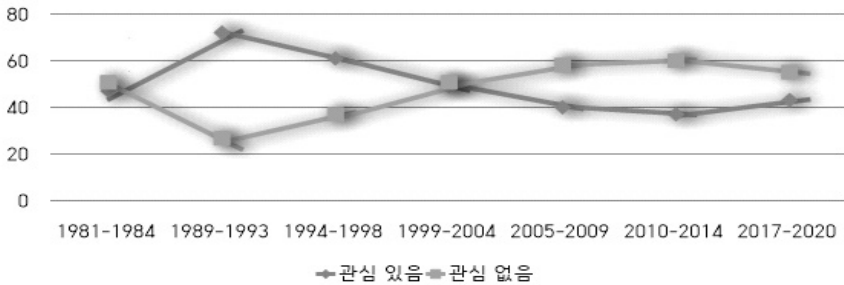
영역, 들어갈 수도 없고, 들어간다고 하더라도 어떠한 영향력도 가질 수 없는 영역으로 인식되고 있다는 것이다. 김수정 외(2020, 306)는 기성정치에 대한 이러한 부정적 인식이 청년세대로 하여금 점점 기성정치 이외의 영역에서 완전히 다른 방식, 청년세대만의 방식과 영역을 구축하며 새로운 정치를 구성하는 결과로 이어지고 있다고 지적한다.

하지만 주목할 것은 이와 같은 참여적 반정치의 발현이 때론 침체된 민주주의를 자극하며 활성화시키는 역할을 할 수도 있다는 것이다(Mete 2010, 54-55). 이와 관련하여 이숙종(Lee 2021, 37)은 역동적인 시민사회에 의해 추동된 한국의 포용적이고 진보적인 포퓰리즘은 한국 대의제도의 단점을 수정하며 일정 부분 한국 민주주의 발전에 긍정적인 기여를 했다고 평가하며, 이러한 맥락에서 한국의 포퓰리즘을 ‘유순한 포퓰리즘(tamed populism)’이라고 지칭한다. 이러한 면에서 본다면 포퓰리즘 성향으로 발현되고 있는 한국의 참여적 반정치 흐름 역시 지배 엘리트의 부정부패를 견제하고 그들의 정치적 책임성을 강화함으로써 일정 부분 민주주의에 긍정적인 역할을 해 왔다고 볼 수 있다.

그러나 대중의 포퓰리즘 성향과 그 안에 내재된 참여적 반정치 흐름이 언제나 한국 민주주의에 긍정적인 역할을 할 것이라고 낙관할 수만은 없다. 한국 사회의 양극화가 심화하면서 엘리트층의 ‘카르텔’과 ‘그들만의 리그’에 대한 일반 대중들의 불신과 분노가 어느 순간 임계점에 다다르게 된다면 대중의 포퓰리즘 성향과 그 안의 참여적 반정치는 민주주의에 위협적인 양상으로 급변할 수도 있기 때문이다. 최근 한국 사회에서 ‘기득권에 대한 혐오’가 온라인상에서 점차 강하게 표출되고 있는 현상은 참여적 반정치를 부정적인 양상으로 전환시킬 수 있다는 점에서 우려할 만한 일이다(김도훈 2021). 실제로 이러한 부정적 흐름을 반영하듯 일부 연구자들은 한국 시민사회에서 표출되는 포퓰리즘 성향과 그 안에 내재된 반정치적 흐름의 부정적 영향에 대한 비판과 우려를 제기하고 있다. 최장집(2020, 14)은 도덕적 기준을 내걸고 제도권 밖에서 기성정치에 반하여 행위 하는 한국의 시민운동이 그 내용에 있어서 ‘반정치적’이라고 지적하며, 이러한 흐름은

정치 그 자체를 도덕적으로 이해하도록 함으로써 정당과 정치인에 대한 부정적 태도로 이어진다고 비판한다. 최장집(2020, 16)은 한국 시민사회의 일부에서 표출되고 있는 이러한 ‘운동 중심 민주주의관’을 ‘반정치의 정치’로 규정하며, 이러한 운동 중심 민주주의관은 ‘촛불 시민’이나 ‘깨어있는 시민’을 이상화하면서 ‘직접 민주주의’와 ‘포퓰리즘’의 형태로 나타난다고 지적한다. 박상훈(2020, 4-5) 역시 최근 한국 사회에서 민주주의에 대한 지배적 견해는 “의회나 정당과 같은 대의기관은 특권 집단이고 기득권일 뿐, 그들의 역할보다는 국민의 목소리가 직접 반영되는 것이 민주주의라고 여기는 것”이라고 지적하면서, 이를 “직접 민주주의관”이라고 부른다. 박상훈(2020, 17-18)은 이러한 직접 민주주의관이 집회와 국민청원 같은 무정형적 국민운동을 통해 발현되고, 이는 ‘즉각 해결하라’는 정치적 조급증을 자극하면서, 결국에는 현대 민주주의의 제도적 근간인 의회정치와 정당정치를 공격한다는 점에서 지속가능하지 않다고 비판한다.

〈그림 1〉 한국인들의 정치에 대한 관심도 변화 추이(1981-2020), “출처: 세계가치관조사(World Value Survey) 데이터베이스(Haerpfer 외 2020; Inglehart 외 2014)” 재구성



〈표 2〉 정치에 대한 관심도 국제 비교(2017-2020), “출처: 7차 세계가치관조사(WVS W7) 데이터베이스(Haerpfer 외 2020)” 재구성 (단위, %)

	호주	독일	한국	영국	미국
관심 있음	54.4	79.3	44.3	51.6	64.1
관심 없음	45.2	20.7	55.6	48.3	34.9

한편 수요 측면에서 나타나는 ‘소극적 반정치(passive anti-politics)’는 앞에서 도 지적했듯이 보통 제도권 정치에 대한 무관심 혹은 냉소 등으로 나타나며, 이러한 성향의 행위자들은 대개 공식적인 제도권 정치참여에 부정적인 태도를 보인다. <그림 1>은 세계가치관조사(World Value Survey) 자료 중 정치에 대한 한국 시민들의 관심도를 “관심 있음”과 “관심 없음”의 두 가지 카테고리로 재구성한 것으로 지난 40년 동안 한국인들의 정치에 대한 관심도가 어떻게 변화했는지를 보여준다. 이에 따르면, 1999-2004년 시기를 기점으로 정치에 관심이 없다고 응답한 이들이 정치에 관심이 있다고 응답한 이들보다 많아지기 시작했으며, 이러한 증가 추세는 2010-2014년 시기까지 지속적으로 나타났다. 2020-2014년 시기 이후부터는 정치에 관한 무관심이 약간 감소하는 추세로 전환되고 있으나 여전히 정치에 무관심하다는 응답이 정치에 관심 있다는 응답보다 더 높게 나타나고 있다. 또한 <표 2>는 가장 최근의 7차 세계가치관조사(2017-2020) 자료를 재구성하여 한국인들의 정치에 대한 관심도를 서구 4개국(호주, 독일, 영국, 미국)과 비교 분석한 것이다. 이에 따르면 2010-2014년 시기 이후부터 한국인들의 정치적 무관심 수준이 약간 감소하고 있음에도 불구하고 현시기 한국 시민들의 정치에 대한 관심도는 호주, 독일, 영국, 미국 등 서구 민주주의 국가들보다 여전히 매우 낮은 수준임을 보여주고 있다.

한국에서 시민들의 정치적 무관심 수준이 비교적 높게 나오고 있는 것은 시민들의 정치효능감 감소, 빈번한 부정부패, 선정적인 미디어, 정치인과 정당들의 파벌적 행태 등 여러 가지 요인들이 있을 수 있다. 또한 콜린 헤이(Hay 2007,

2014)가 지적하듯이, 근본적으로 ‘반정치적’ 요소를 내재한 신자유주의의 심화와 이로 인한 ‘탈정치화’ 역시 시민들의 정치적 무관심과 냉소의 확산에 상당한 영향을 주는 요인으로 보아야 할 것이다. 이와 관련하여 웬디 브라운(Brown 2015)은 최근 신자유주의가 공급 측면에서 ‘툭다운’ 방식으로 제공되는 시장중심적 정책 프로그램이 아닌 수요 측면에서의 ‘정치합리성’이라는 하나의 지배적 사회 규범으로 자리잡기 시작했으며, 이로 인해 정치적 인간으로서의 ‘호모 폴리틱우스(Homo Politicus)’는 경제적 인간으로서의 ‘호모 이코노미쿠스(Homo Economicus)’에 의해 빠르게 대체되고 있다고 지적한다. 1990년대 후반 이후부터 급진적이고 강도 높은 신자유주의화가 지속된 한국 사회에서도 ‘호모 폴리틱우스’로서의 시민은 ‘호모 이코노미쿠스’로서의 시민으로 빠르게 대체되고 있으며, 이는 현재 수요 측면에서의 견고한 탈정치화 흐름을 형성 및 확산하고 있다고 생각된다.

문제는 이러한 탈정치화와 정치적 무관심의 증가가 유권자들이 투표에 참여하지 않는 직접적인 원인으로 작용한다는 점이다. 실제로 중앙선거관리위원회(2020a, 10)가 최근 몇 년간 실시된 각종 선거에서 투표를 하지 않은 유권자들을 대상으로 “비투표” 이유를 조사한 결과를 보면 응답자들은 비투표의 가장 큰 이유로 정치적 무관심(“정치에 관심이 없어서”)을 주로 꼽고 있다(<표 3> 참고).¹⁵⁾ 특히 최근 실시된 두 번의 국회의원선거의 경우, 2016년도 20대 국회의원선거에서 투표를 하지 않았던 유권자들의 28.6%가 비투표의 원인으로 정치에 대한 무관심을 제시했고, 2020년도 21대 국회의원선거에서는 그 비율이 32.7%로 증가하고 있다. 즉, 적어도 투표를 하지 않은 유권자들 사이에서 정치에 대한 무관심은 비투표의 가장 중요한 요인으로 작용하고 있는 셈이다. 나아가 이를 바탕으로 사회 전반의 정치적 무관심 증가는 전반적인 투표율 하락에도 영향을 주고 있다는 추론도 가능하다. <표 4>에 나타난 바와 같이, 역대 국회의원선거 투표율은

15) 본 연구의 분석을 위해 참고한 자료는 『21대 국회의원선거(2020.4.15.)에 관한 유권자 의식조사』(중앙선거관리위원회(2020a) 중 선거기간 후에 실시된 제3차 조사이다.

민주화 이후인 1988년부터 2008년까지 지속적으로 하락세를 보이다가 2008년 이후부터 현재까지는 조금씩 상승하는 경향을 보이고 있다(중앙선거관리위원회 2020b, 18). 흥미로운 점은 이러한 역대 국회의원선거 투표율의 하락 및 상승 추세가 <그림 1>에서 나타난 대중의 정치적 무관심의 증가 및 하락 추세와 시기 별로 상당 부분 조응하고 있다는 것이다. 하지만 이를 바탕으로 대중들의 정치적 무관심이 전반적인 투표율 변화를 결정짓는 일차적 원인이라고 단정 짓기는 어렵다. 이는 무엇보다도 여러 선거 및 투표 관련 연구들이 지적하고 있듯이 유권자들의 투표 참여율을 결정하는 요인들은 상황에 따라 매우 복잡하고 다양하게 나타날 수 있기 때문이다(가상준 2020; 김형준 2008). 다만 이는 대중의 정치적 무관심과 투표율 간에는 일정 수준의 반비례 관계가 존재할 가능성을 시사한다.

<표 3> 역대 선거 비투표 이유(2016-2020), “출처: 『21대 국회의원선거(2020.4.15.)에 관한 유권자의식조사』(중앙선거관리위원회 2020a, 210)”를 바탕으로 재구성

역대 선거 “비투표” 이유(%)	2016 국회의원선거 (n=607)	2017 대통령선거 (n=325)	2018 지방선거 (n=545)	2020 국회의원선거 (n=221)
정치에 관심이 없어서	28.6	22.6	32.7	32.7
개인적인 일/출근 등으로	22.0	29.4	27.9	16.9
투표를 해도 바뀌는 것이 없어서	21.1	14.4	14.9	16.0
마음에 드는 후보가 없어서	14.0	23.2	10.8	10.9
후보자에 대해 잘 몰라서	5.3	1.8	5.5	7.4
코로나19 때문에 불안해서	.	.	.	7.3
흥미를 끝만한 정책이나 이슈가 없어서	3.9	0.9	2.9	2.8
투표를 해도 당락에 영향을 미치지 못해서	3.6	3.4	3.9	2.2
상호비방, 돈 선거 등 선거운동에 실망해서	0.2	1.2	0.4	1.3
기타	1.3	3.1	1.0	2.6

또한 <표 3>에 나타난 유권자들의 비투표 사유들에 대해 좀 더 분석적인 접근을 해보면 이 중 소극적 반정치 흐름이 어느 정도 수준인지를 추론해 보는 것도 가능하다. 즉, 일반적으로 정치적 무관심, 정치적 냉소주의, 혹은 정치혐오 등의 확산은 유권자들의 정치참여 의지를 떨어뜨리는 요인들이라는 점에서 일반적인 의미의 소극적 반정치 형태로 분류해 볼 수 있다. 따라서 <표 3>에서 제시된 비투표 이유 중 정치적 무관심(“정치에 관심이 없어서”), 정치적 냉소주의(“투표를 해도 바뀌는 것이 없어서”), 그리고 정치혐오(“상호비방, 돈 선거 등 선거운동에 실망해서”)는 소극적 반정치라는 하나의 유형으로 재구성해 볼 수 있다. 이렇게 보면 최근 주요 선거에서 투표를 하지 않은 유권자들의 비투표 이유 중 소극적 반정치 태도가 차지하고 있는 비율은 2016년 국회의원선거(49.9%), 2017년 대통령선거(38.2%), 2018년 지방선거(48%), 그리고 2020년 국회의원선거(50%)로 나타나고 있다. 즉, 19대 대통령선거를 제외하면 선거에서 투표하지 않은 유권자들의 약 50% 정도가 비투표의 원인으로 소극적 반정치를 지목하고 있는 셈이다.

또한 이와 관련하여 역대 선거에서 다른 연령층에 비해 20대와 30대의 투표율이 상대적으로 저조하게 나타나고 있으며, 이것의 주요 원인으로 청년세대의 소극적 반정치 성향이 지적되고 있는 것도 주목할 필요가 있다. 즉, “내가 참여해봐야 별반 바뀌지 않을 것”이라는 냉소와 정치에 대한 불신이 청년투표율을 하락시키고 있다는 것이다(한귀영 2016). 이렇게 볼 때, 한국의 청년세대가 다른 연령대에 비해 두 개의 대조적인 반정치 유형인 참여적 반정치와 소극적 반정치 흐름을 가장 강하고 명시적으로 보이고 있는 것은 상당히 흥미로운 현상이다. 요컨대 이러한 분석은 일부 유권자들 사이에서 소극적 반정치 성향이 실제적인 흐름으로 존재하고 있으며, 이는 투표율에 일정 부분 영향력을 끼치고 있음을 함의한다.

〈표 4〉 역대 국회의원선거 투표율, “출처: 『제21대 국회의원선거 투표율 분석』(중앙선거관리위원회 2020b, 18)”

선거	13대 (1988)	14대 (1992)	15대 (1996)	16대 (2000)	17대 (2004)	18대 (2008)	19대 (2012)	20대 (2016)	21대 (2020)
투표율 (%)	75.8	71.9	63.9	57.2	60.6	46.1	54.2	58.0	66.2

그러나 <표 4>에 나타난 바와 같이 적어도 최근 십여 년 동안의 국회의원선거 투표율 변화를 볼 때 한국의 소극적 반정치 흐름이 사회 전반적으로 확산하고 있거나 우려할만한 수준의 투표율 하락으로 이어지고 있다고 보기는 어렵다. 1990년대 초반과 2010년대 말 즈음의 OECD 국가들의 평균 투표율이 각각 75.2%와 65.2%였음을 고려할 때 같은 시기 한국의 역대 국회의원선거 투표율은 대체로 OECD 평균에 미치지 못하는 수준이었다(OECD 2019b, 128-129). 하지만 46.1%로 가장 저조한 투표율을 기록했던 2008년 18대 국회의원선거 이후 투표율은 줄곧 상승세를 보이고 있으며, 특히 가장 최근에 있었던 2020년 21대 국회의원선거의 투표율(66.2%)은 OECD 평균 수준을 약간 넘어서고 있다. 게다가 1997년부터 2017년까지의 20년 동안 치러진 5번의 대통령선거에서는 2007년 17대 대통령선거 투표율이 63%였던 것을 제외하면 대체로 70%를 이상의 높은 투표율을 상회하고 있고, 또한 2002년부터 2018년까지 치러진 5번의 전국동시지방선거에서 투표율은 2002년 48.9%, 2010년 54.5%, 그리고 2018년 60.2%를 보이며 지속적으로 상승하고 있다.¹⁶⁾ 요컨대, 한국에서 소극적 반정치 흐름은 실제적 흐름으로서 존재하고 있기는 하지만, 적어도 최근 십여 년의 사이 이러한 소극적 반정치 흐름이 투표와 같은 제도권 정치참여에 대한 대중의 광범위한 거부나 회피로 이어지고 있지는 않은 것으로 보인다.

16) 중앙선거관리위원회 선거통계시스템. <https://info.nec.go.kr>(검색일: 2021.09.16.)

V. 결론

본 연구는 반정치 개념과 유형에 대한 최근의 이론적 논의를 바탕으로 한국의 반정치 흐름의 양상과 특징을 분석해 보았다. 분석 결과 한국에서는 네 가지 반정치 유형의 흐름 중 기술관료적 반정치(혹은 탈정치화)와 참여적 반정치가 다른 반정치 유형들보다 상대적으로 두드러지는 흐름으로 형성되고 있는 것으로 나타났다. 이 중 현시점에서 가장 우려할만한 반정치 흐름은 ‘탈정치화’를 지목할 수 있다. 1990년대 후반 이후 한국에서 급진적인 신자유주의화로 인한 탈정치적 반정치 흐름은 현재 공급과 수요 양 측면에서 모두 확산 및 심화하고 있다. 탈정치화는 공급 측면에서 본질적으로 정치적인 정책 사안에 대한 기술적이고 비정치적인 해결 방식을 부추기는 한편 수요 측면에서는 정치적 무관심과 냉소를 확산 시킴으로써 시민들의 정치참여를 저조하게 만드는 실질적인 요인으로 작용하기도 한다. 또한 탈정치적 반정치 흐름은 국가 정책 과정뿐만 아니라 최근 일상생활에서 의식적으로 인지하기 힘든 비가시적 양상으로 진행되고 있다는 점도 주목할 필요가 있다. 무엇보다도 탈정치적 반정치 흐름은 ‘안티’의 대상으로 ‘제도권 정치(formal politics)’를 넘어 ‘정치적인 것(the political)’ 그 자체를 상정하고 있다는 점에서 한국에서 탈정치화의 지속적인 확산은 장기적으로 한국 민주주의에 매우 근본적인 위협이 될 수 있다.

또한 최근 한국의 참여적 반정치 흐름에서 포퓰리스트적 성향이 강하게 표출되고 있는 점 역시 주목할 필요가 있다. 반정치의 유형으로서 참여적 반정치는 민주주의에 대한 긍정적인 측면과 부정적인 측면을 동시에 가지고 있는데, 한국의 경우 참여적 반정치 흐름은 민주화 이행과 공고화 과정을 거치면서 전반적으로 긍정적인 측면이 좀 더 부각되어 왔다고 평가할 수 있다. 그러나 한국의 참여적 반정치 흐름에서 최근 포퓰리즘 경향이 강해지는 등 부정적인 측면이 나타나고 있는데, 이는 상당 부분 한국의 정치인과 엘리트 기득권 세력에 대한 대중의 반감과 불신이 급증하고 있음을 반영하고 있다고 판단된다. 이러한 흐름이 심화

될 경우 대중의 분노와 좌절감에 기반한 한국의 참여적 반정치 흐름은 그 자체로 민주주의에 실질적인 위협이 될 수도 있을 뿐만 아니라 상황에 따라 다른 유형의 반정치 흐름과 유기적으로 결합하여 심각한 정치적 불안정의 원인이 될 수도 있다. 특히 한국의 경우 앞서 지적한 탈정치적 반정치와 참여적 반정치의 결합과 이들 간의 상호작용에 주목할 필요가 있다고 생각된다. 이 경우, 한편에서는 탈정치화로 인해 정치적 영역이 점차 축소되고 사라져가는 ‘정치의 결핍’이 나타나고, 다른 한편에서는 참여의 반정치를 앞세우는 ‘정치의 과잉’이 병존하는 매우 역설적인 반정치 현상이 고착화할 가능성이 크다.

요컨대, 한국에서 가장 두드러지게 나타나고 있는 반정치 흐름 중 수요 측면의 참여적 반정치가 중단기적인 기간에 가시적인 양상으로 형성되고 있다면, 공급과 수요 양 측면에서 심화되고 있는 탈정치적 반정치 흐름은 좀 더 장기적인 기간에 걸쳐 비가시적인 양상으로 나타난다고 볼 수 있다. 무엇보다도 이러한 반정치적 흐름의 확산이 민주주의에 대한 위협으로 작용한다는 점에 동의할 수 있다면 반정치 흐름에 대한 체계적이고 제도적인 대응이 필요하다는 점도 동의할 수 있을 것이다. 하지만 한국에서 현실화되고 있는 유형의 반정치는 각각 다른 수준에서 다른 양상으로 나타날 수 있다는 점에 유의할 필요가 있으며, 따라서 각각의 반정치 흐름에 대한 대응 방안 역시 이 점을 고려하여 정교하고 체계적으로 검토될 필요가 있다.

참고문헌

- 가상준. 2020. “정당 간 양극화가 투표율 상승을 견인하고 있는가?” 『한국정당학회보』 19권 2호, 101-129.
- 강우창. 2020. “한국인의 이념 정체성과 민주주의에 대한 태도” 이숙종·이내영·강원택·박형준 공편. 『한국인의 정체성: 지난 15년간 변화의 궤적』 서울: 동아시아연구원.
- 경찰청. 2019. 『2019 경찰통계연보』. 서울: 경찰청 혁신기획조정담당관실.
- 권혁남. 2012. “2012 국회의원 총선에서 나타난 미디어 이용, 정치 냉소주의, 투표 참여 간의 관계에 관한 연구.” 『한국언론정보학회보』 60권 4호, 28-51.
- 김수정·오지현·최셋별. 2020. “청년세대의 정치: 정치의 주변화인가, 새로운 정치의 등장인가?” 『사회과학연구논총』 36권 2호, 283-318.
- 김하나. 2020. “정치토크쇼가 대학생의 냉소주의와 정치효능감 및 정치관여도에 미치는 영향: jtbc ‘썰전’을 중심으로.” 『정치·정보연구』 23권 1호, 53-82.
- 김형준. 2008. “한국 선거의 투표율 하락 추이와 원인 고찰.” 『21세기정치학회보』 18권 1호, 93-122.
- 도모연. 2021. “한국 대중의 포퓰리즘 성향이 시위 참가에 미치는 영향”, 『한국정치연구』 30권 1호, 93-125.
- 문원기·이수범. 2015. “소셜미디어가 정치참여에 미치는 영향: 국내 문헌 연구에 대한 메타분석.” 『한국언론학보』 59권 4호, 133-162.
- 박상영. 2015. “발전주의와 신자유주의의 혼재성에 대한 고찰: 90년대 이후 한국 발전국가의 변화와 혼재성의 다양성.” 『아태연구』 22권 4호, 5-40.
- 박상훈. 2020. “나는 왜 직접 민주주의론에 비판적인가.” 『역사와현실』 115호, 3-19.
- 박영득·이재묵. 2017. “SNS 활용과 정치참여.” 『연구방법논총』 2권 1호, 1-22.
- 배병인. 2019. “기성 정당의 카르텔화와 포퓰리즘 정당의 성장: 유럽의 사례” 21세기 『정치학회보』 29집 4호, 73-90.
- 서현진. 2016. “국회 갈등과 신뢰도에 대한 연구.” 『분쟁해결연구』 14권 2호, 159-184.

- 윤상우. 2009. “외환위기 이후 한국의 발전주의적 신자유주의화: 국가의 성격변화와 정책 대응을 중심으로” 『경제와사회』 83호, 82-103.
- 윤상우. 2020. “포스트 발전국가로의 전환: 한국·일본·대만의 경험” 『아시아리뷰』 9권 2호, 159-189.
- 윤성이. 2012. “소셜 네트워크 확산과 민주주의 의식의 변화.” 『한국정치연구』 21권 2호, 145-168.
- 이근수·정한울. 2013. “국회신뢰의 영향요인 분석: 국민인식조사를 중심으로.” 『한국행정논집』 25권 2호, 359-380.
- 이승원·임한샘·이현우. 2018. “청와대 국민청원 참여요인 분석: 포퓰리즘인가, 정치효능감인가” 『OUGHTOPIA』 33권 3호, 111-141.
- 장우영·송경재. 2016. “SNS는 정치를 어떻게 변화시키는가?: 정치정보 신뢰, 지지의 전환 및 참여 효능감을 중심으로.” 『한국콘텐츠학회논문지』 16권 7호, 154-167.
- 조기숙. 2015. “안철수 현상의 동인: 정당불신 혹은 정치냉소주의?” 『한국정치연구』 24권 3호, 55-86.
- 조용호·김용철. 2017. “한국 민주주의 불안정의 문화적 기반: 한국인들은 어떤 민주주의를 지지하는가?” 『한국정치학회보』 51권 5호, 5-28.
- 조은희. 2019. “정치혐오의 하위요인과 정치참여와의 관계 연구.” 『정치커뮤니케이션연구』 52호, 49-88.
- 주미영. 2021. “정치불신과 포퓰리즘이 민주주의에 미치는 영향: 선진민주주의 국가를 중심으로”, 『국제지역연구』 25권 3호, 153-188.
- 중앙선거관리위원회. 2020a. 『21대 국회의원선거(2020.4.15.)에 관한 유권자의식조사』.
- 중앙선거관리위원회. 2020b. 『제21대 국회의원선거 투표율 분석』.
- 최병두. 2007. “발전주의에서 신자유주의로의 이행과 공간정책의 변화”, 『한국지리학회지』 13권 1호, 207-248.
- 최장집. 2020. “다시 한국 민주주의를 생각한다: 위기와 대안.” 『한국정치연구』 29권 2호, 1-26.

- 하상응. 2018. “한국 유권자의 포퓰리즘 성향이 정치행태에 미치는 영향” 『의정연구』 24권 1호, 135-170.
- 한국행정연구원. 2021. 『2020년 사회통합실태조사』. 서울:한국행정연구원.
- 홍지영. 2019. “반기성정치적 관점에서 본 유럽회의주의: 포퓰리즘으로 인한 유럽 통합 위기.” 『국제정치논총』 59권 2호, 91-124.
- Berman, Sheri. 2021. “The Causes of Populism in the West.” *Annual Review of Political Science* 24: 71-88.
- Brown, Wendy. 2015. *Undoing the Demos*. New York: Zone Books.
- Brown, Wendy. 2019. *In the Ruins of Neoliberalism*. New York: Columbia University Press.
- Burnham, Peter. 2001. “New Labour and the Politics of Depoliticisation.” *The British Journal of Politics & International Relations*, 3: 127-149.
- Clarke, Nick, Will Jennings, Jonathan Moss and Gerry Stoker. 2016. *The Rise of Anti-Politics in Britain*. Southhampton: University of Southhampton.
- Clarke, Nick, Will Jennings, Jonathan Moss and Gerry Stoker. 2018. *The Good Politician: Folk Theories, Political Interaction, and the Rise of Anti-Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fawcett, Paul, Matthew V Flinders, Colin Hay, and Matthew Wood. 2017. *Anti-Politics, Depoliticization, and Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Ferguson, James. 1990. *The Anti-Politics Machine: ‘Development’, Depoliticization and Bureaucratic Power in Lesotho*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Flinders, Matthew, Matthew Wood, and Jack Corbett. 2019. “Anti-Politics and Democratic Innovation.” In *Handbook of Democratic Innovation and Governance*, eds. Stephen Elstub and Oliver Escobar. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Flinders, Matthew. 2010. “In Defence of Politics.” *The Political Quarterly* 81(3): 309-326.

- Flinders, Matthew. 2015. "The General Rejection? Political Disengagement, Disaffected Democrats and 'Doing Politics' Differently." *Parliamentary Affairs* 68: 241-254.
- Haerpfer, Christian, Inglehart, Ronald, Moreno, Alejandro, Welzel, Christian, Kizilova, Kseniya, Diez-Medrano Jaimi, Marta, Lagos, Pippa Norris, Eduard Ponarin & Bi Puranen et al. eds. 2020. World Values Survey: Round Seven - Country-Pooled Datafile. Madrid, Spain & Vienna, Austria: JD Systems Institute & WVSA Secretariat. doi.org/10.14281/18241.13.
- Hawkins, Kirk A, Cristóbal Rovira Kaltwasser, and Ioannis Andreadis. 2020. "The Activation of Populist Attitudes." *Government and Opposition* 55: 283-307.
- Hay, Colin and Gerry Stoker. 2009. "Revitalising Politics: Have We Lost the Plot?" *Representation* 45(3): 225-236.
- Hay, Colin. 2007. *Why We Hate Politics*. Cambridge: Polity Press.
- Hirschman, Albert O. 1970. *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Inglehart, Ronald., Christian Haerpfer, Alejandro Moreno, Christian Welzel, Kseniya Kizilova, Jaimi Diez-Medrano, Marta Lagos, Pippa Norris, Eduard Ponarin & Bi Puranen et al. eds. 2014. World Values Survey: All Rounds-Country-Pooled Datafile Ver.: <https://www.worldvaluessurvey.org/WVSDocumentationWVL.jsp>. Madrid: JD Systems Institute.
- Johnson, Chalmers. 1987. "Political Institutions and Economic Performance: The Government-Business Relationship in Japan, South Korea, and Taiwan." In *The Political Economy of the New Asian Industrialism*, Frederic Deyo. ed. Ithaca: Cornell University Press.
- Kaltwasser, Cristóbal Rovira, and Steven M Van Hauwaert. 2020. "The Populist Citizen: Empirical Evidence from Europe and Latin America." *European Political Science Review* 12: 1-18.
- Kim, Jongcheol and Jonghyun Park. 2012. "Causes and Conditions for Sustainable

- Judicialization of Politics in Korea.” In Björn Dressel. ed. *The Judicialization of Politics in Asia*. London and New York: Routledge.
- Kim, Kyung Mi and Hyeong-Ki Kwon. 2017. “The State’s Role in Globalization: Korea’s Experience from a Comparative Perspective.” *Politics & Society* 45(4): 505-531.
- Lee, Sook Jong, Chien-en Wu, Kaustuv Kanti Bandyopadhyay. eds. 2021. *Populism in Asian Democracies*, Leiden: Brill.
- Lee, Sook Jong. 2021. South Korea’s Tames Populism: Popular Protests from Below and Populist Politics from the Top, in *Populism in Asian Democracies*, Lee, Sook Jong, Chien-en Wu, Kaustuv Kanti Bandyopadhyay. eds. Leiden: Brill.
- Leftwich, Adrian. 2015. *What Is Politics: The Activity and Its Study*. Cambridge: John Wiley & Sons.
- Mete, Vittorio. 2010. “Four Types of Anti-Politics: Insights from the Italian Case.” *Modern Italy* 15(1): 37-61.
- Mudde, Cas and Cristóbal Rovira Kaltwasser 저. 이재만 역. 2019. 『포퓰리즘』, 파주: 교유서각.
- Müller, Jan-Werner. 2017. *What Is Populism?:* London: Penguin Books.
- OECD. 2019a. *Government at a Glance*, Paris: OECD Publishing.
- OECD. 2019b. *Society at a Glance*. Paris: OECD Publishing
- OECD/KDI. 2018. *Understanding the Drivers of Trust in Government Institutions in Korea*. Paris: OECD Publishing.
- O’Toole, Therese, Michael Lister, Dave Marsh, Su Jones, and Alex McDonagh. 2003. “Tuning out or Left Out? Participation and Non-Participation among Young People.” *Contemporary Politics* 9: 45-61.
- Pirie, Iain. 2018. “Korea and Taiwan: The Crisis of Investment-Led Growth and the End of the Developmental State.” *Journal of Contemporary Asia* 48(1): 133-158.
- Saunders, Clare. 2014. “Anti-Politics in Action? Measurement Dilemmas in the Study

- of Unconventional Political Participation.” *Political Research Quarterly* 67: 574-88.
- Schedler, Andreas. 1997. "Introduction: Antipolitics-Closing and Colonizing the Public Sphere." In *The End of Politics: Explorations into Modern Antipolitics*, Andreas Schedler. ed. London: Macmillian Press LTD. 1-20.
- Schulte-Cloos, J., & Leininger, A. 2021. Electoral participation, political disaffection, and the rise of the populist radical right. *Party Politics*. <https://doi.org/10.1177/1354068820985186>
- Schwab, Klaus. ed. 2017. *The Global Competitiveness Report 2017-2018*. Geneva: World Economic Forum.
- Stoker, Gerry. 2017. *Why Politics Matters*(2nd Ed.). London: Palgrave.
- Thurbon, Elizabeth. 2016. *Developmental Mindset: The Revival of Financial Activism in South Korea*. Ithaca: Cornell University Press.
- Truffelli, Matteo and Lorenzo Zambernardi. 2021. “Taking Modernity to Extremes: On the Roots of Anti-Politics.” *Political Studies Review* 19(1): 96-110.
- Vines, Emma and David Marsh. 2018. “Anti-Politics: Beyond Supply-side versus Demand-side Explanations.” *British Politics* 13: 433-453.
- Wood, Matthew. 2016. “Politicisation, Depoliticisation, and Anti-Politics: Toward a Multilevel Research Agenda.” *Political Studies Review* 14(3): 521-533.
- 김도훈. 2021. “[나는 분노한다]한국인이 분노하는 다섯 가지 원인.” 『시사IN』(9월 14일). <https://www.sisain.co.kr/news/articleView.html?idxno=45507> (검색일: 2021/12/22). 730호.
- 성한용. 2021. “‘변방의 독고다이’ 홍준표-‘반문 검찰주의자’ 윤석렬, 누가 이길까.” 『한겨레신문』(10월 31일). https://www.hani.co.kr/arti/politics/polibar/1017326.html?fbclid=IwAR0Zw8DJrAq6CGLWx2Mhkf0ZwEz0MAiWq9p23_8A6G_J3qL9ucPalwkEFXk#csidx774c2de0008d879bd7b32431c2380c3 (검색일: 2021/12/22).
- 양상훈. 2021. “[양상훈 칼럼] 이견회 폭탄 발언 26년 ‘정치는 4류에서 G류로.’” 『조선일보』(10월 14일). <https://www.chosun.com/opinion/column/2021/10/14/LBK>

KPS6675CLNHTJEGIGTBN7LE/?utm_source=facebook&utm_medium=social
&utm_campaign=facebook-post&fbclid=IwAR26vcCcieMMG_eBFq1QECEFr
wTraEFvCJs_zBEsvGIA23GIG-anuKJVt60 (검색일: 2021/12/22).

한귀영. 2016. “청년들은 왜, 언제 투표하는가?” 『한겨레신문』(3월 28일). https://www.hani.co.kr/arti/economy/heri_review/737158.html (검색일: 2021/12/22).

Brooks, David. 2016. “The Governing Cancer of Our Time.” *The New York Times* (February 26), A29. <https://www.nytimes.com/2016/02/26/opinion/the-governing-cancer-of-our-time.html> (검색일: 2021/12/22).

Fisher, Max. 2017. “When a Political Movement Is Populist, or Isn’t.” *The New York Times*.(May 10). A9. <https://www.nytimes.com/2017/05/10/world/asia/populism-france-south-korea.html> (검색일: 2021/12/22).

투고일: 2021.10.06, 심사일: 2021.11.13, 게재확정일: 2021.11.15.
--

Anti-Politics in South Korea: An Analytical Review

Park, Sangyoung | Korea National University of Education

The anti-political phenomenon refers to people's strong antipathy toward formal politics, including politicians, parties, parliaments, or national governments. Anti-politics can be classified into four different sub-types: populist anti-politics, technocratic anti-politics(or depoliticization), participatory anti-politics and passive anti-politics. Based upon this conceptual map, this paper aims to analyze Korea's current anti-politics. The impacts of populist anti-politics in Korea are limited as populism itself has not been very active in Korea. Korea's passive anti-politics has been growing, but it does not seem to significantly discourage the overall voter turnout rate in the country. Participatory anti-politics, which has played a positive role in Korea's democratization, is also growing, while increasingly intertwined with populist elements. Above all, in the Korean context, the type of anti-politics that most stands out is depoliticization, which is deepening not only on the supply side but also on the demand side. Depoliticization undermines the idea of the political itself, posing a fundamental challenge to Korea's still fragile democracy.

Key Words | Anti-Politics, Depoliticization, Political Distrust, Populism, Neoliberalism

민주적 혁신의 개념과 유형: 민주주의의 회복과 재발명 사이에서

김주형 | 서울대학교*

서현수 | 한국고원대학교**

| 국문요약 |

정치과정에 시민참여를 확대해야 한다는 문제의식이 확산하고 있고, 현대 정치가 직면한 다층적인 도전에 대응하여 교과서적인 형태의 대의제 정치를 넘어서려는 노력에 관한 학계 안팎의 관심도 많다. 하지만 여러 형태로 전개되고 있는 국내외의 혁신적 시도에 대한 종합적 연구는 아직 찾기 어렵다. 이 논문은 이러한 체계적 연구의 출발점으로서, 민주적 혁신 (democratic innovations)의 개념, 유형, 주요 사례를 다룬다. 우리는 민주적 혁신을 '시민참여의 확대와 심화를 통해 전통적 대의제 정치를 쇠퇴시키고 재구성하려는 제도, 과정, 운동'으로 새롭게 개념화하고, 그 중심적인 속성과 유형을 참여, 숙의, 직접의 가치 지향 및 혼종, 연계성의 기준에 따라 체계적으로 제시한다. 이어서 개념화와 유형화에서 도출되는 논점을 비출 수 있는 비교적 최근의 국내의 사례(참여예산제, 시민의회, 시민발의, 공론화위원회, 온라인청원 등)를 선별하여 토론한다.

주제어 | 민주적 혁신, 시민참여, 숙의민주주의, 미니공중, 직접입법, 연결행동

* 제1저자

** 교신저자

I. 머리말

최근 정치과정에 시민참여를 확대해야 한다는 문제의식이 확산하고 있고, 전통적인 형태의 대의제 정치를 넘어서려는 노력에 관한 학계 안팎의 관심도 많다. 하지만 여러 형태로 전개되고 있는 국내외의 혁신적 시도와 이에 대한 분석을 포괄하는 종합적·체계적 연구는 찾기 어려운 실정이다. 이 논문은 이러한 종합적 연구의 출발점으로서, 민주적 혁신(democratic innovations)의 개념, 유형, 주요 사례를 다룬다. 우리는 현대 정치가 직면한 다층적인 도전에 대응하여 시민들의 적극적인 참여를 중심으로 민주주의의 의미와 실천을 재구성 및 재활성화하고자 하는 다양한 움직임을 ‘민주적 혁신’의 개념으로 종합하고, 그 중심적인 속성과 유형을 체계화하여 제시한다. 또 개념화와 유형화에서 도출되는 논점을 비출 수 있는 비교적 최근의 국내외 사례를 선별하여 토론한다. 개념, 유형, 사례에 대한 개괄이 빠르게 확장하고 있는 민주적 혁신의 이론과 실천에 관한 본격적인 연구를 안정적으로 견인할 수 있으리라 기대한다.

세계 각국의 민주주의가 정체 내지는 후퇴하는 징후가 곳곳에서 관찰되면서, 심지어 민주주의의 붕괴를 우려하는 위기의식마저 확산하고 있다. 특히 미국과 유럽 등 정착된 민주주의 국가에서도 정치적 양극화와 포퓰리즘에 대한 우려가 상당한 위기감 속에서 표출되고 있고, 기존의 정치과정이 전례 없는 팬데믹에 미흡하게 대처하는 모습을 보이면서 민주주의의 미래에 대한 심각한 고민이 이어지고 있다. 다층적인 도전에 직면하여 전통적인 대의민주주의의 가치와 제도 배열을 ‘회복’해야 한다는 목소리도 크고, 반대로 민주주의의 ‘재발명’이 필요하다는 급진적인 주장도 제기된다. 그러나 회복에만 집중해서는 대의민주주의의 표준적인 제도와 과정이 그간 노출한 한계를 간과하기 쉽고, 재발명을 위한 열정은 자칫 구체적인 맥락과 동떨어진 성급한 사회공학적 시도로 귀결될 위험이 없지 않다. 민주적 혁신은 이 두 갈래 사이에서 균형을 잡으며 시민참여의 확대와 심화를 매개로 민주주의의 의미와 실천을 ‘쇄신’ 및 ‘재구성’함으로써 현재 상황

에 대한 지속 가능한 정치적 대응을 모색하려는 시도이다.

기성 정치권과 제도에 대한 낮은 신뢰도를 고려하면 시민참여가 현대 민주주의가 봉착한 난관을 돌파하는 방안으로 주목받는 이유를 짐작하기 어렵지 않다. 정책 형성의 문호를 개방하고 다양한 주체의 협치를 통해 정치과정에 활력을 불어넣으며, 집합적 결정의 수용성 및 정당성을 높일 수 있으리라는 기대이다. 그러나 최근 국내에서 여러 차례 진행된 공론화위원회 실험이나 청와대 국민청원 등의 시도에 대한 엇갈리는 평가가 여실히 보여주듯이 무분별한 낙관은 위험하다. 정교하게 설계되고 섬세하게 실행되지 않는다면 오히려 불필요한 논란과 냉소를 가져오고, 자칫 제도 개혁과 창의적 실험의 동력을 상실할 우려도 있다. 새로운 시도의 기여와 한계를 균형 있게 평가하고 방향성을 설정할 수 있는 이론적 관점과 체계적인 분석틀이 시급히 요청되는 이유이다. 이 논문은 이러한 종합적인 연구를 위한 정치 작업으로서, 우선 민주적 혁신의 개념화와 유형화의 문제를 다룬다. 이를 바탕으로 향후 민주적 혁신의 기여와 방향성 및 대의제 정치와의 관계를 비롯한 중요한 이론적인 쟁점에 대해서도 더 깊이 있는 분석이 가능해질 것이다.¹⁾

아래에서 우리는 먼저 민주적 혁신과 관련된 논의의 빠른 확장에도 불구하고 그간 국내의 실천과 분석이 체계적인 종합에 이르지 못했음을 보인다(II). 이어서 국내외의 사례와 연구성과를 폭넓게 검토하면서 민주적 혁신의 개념을 새롭게 제시하고(III), 여러 사례가 추구하는 핵심적인 가치 및 이들 간의 관계를 바탕으로 한 체계적인 유형화를 시도한다(IV). 마지막으로 민주적 혁신의 개념과 유형에 대한 논의에서 도출되는 이론적, 실천적 논점을 예시하는 중요한 최근 사례를 몇 소개하고 토론한다(V). 결론에서는 향후 연구과제를 제시한다(VI).

1) 우리는 곧 별도의 논문을 통해 민주적 혁신의 정치이론을 발전시킬 계획이다. 이 작업은 민주주의의 참여적 전환(Pateman 2012)과 숙의적 전환(Dryzek 2000), 정치적 대표 이론의 구성주의적 전환(Saward 2010), 그리고 최근 숙의민주주의의 체계적 전환(Mansbridge et al. 2012) 등 20세기 후반 이후 지속적으로 이루어진 민주주의 이론과 실천의 혁신적 전환과 재구성 양상을 주의 깊게 살피고 그 함의를 숙고하는 가운데 이루어진다.

II. 국내 연구 동향

지금까지 국내의 연구 동향에서 가장 두드러지는 공백은 민주적 혁신의 개별적인 사례나 유형에 대한 논의가 빠르게 확산하고 있는 것에 비해 전체를 아우를 수 있는 포괄적인 개념화와 이론화의 시도가 턱없이 부족하다는 것이다. 특히 2017년 ‘신고리 5·6호기 공론화위원회’(이하 ‘신고리 공론화위원회’)가 많은 주목을 받은 이후, 그 모델이 되었던 공론조사(deliberative polling)를 중심으로 한국형 공론화위원회에 대한 관심이 주도적인 양상이다(김은주 2020; 김주형 2018; 서복경 2018; 이강원·김학린 2020; 임동균·나윤영 2021). 공론조사 혹은 공론화위원회 관련 연구는 이제 상당히 축적되었고 연구 초점도 꽤 다양하다. 그중에서도 특히 갈등관리 기구로서 공론화위원회의 역할과 한계에 대한 정책학적 고찰과 시민참여단 내부의 선호 형성 및 변화 메커니즘의 정치과정에 대한 분석이 두드러지는 경향이다. 숙의민주주의에 대한 이론적 관심에서 출발하여 공론화위원회의 기여와 문제점을 짚으려는 시도도 다수 존재한다. 그러나 많은 경우 기존의 연구는 예컨대 신고리 공론화위원회와 같은 날개의 사례를 분석대상으로 하면서 숙의민주주의와 같은 익숙한 이론적 관점을 원용하여 그 기여와 한계를 토론하는 형식을 취하고 있다. 그러다 보니 공론화위원회 이외에 숙의민주주의가 제도화된 다양한 방식에 대한 체계적인 토론은 많지 않다. 이에 더해 해외 사례에 대한 밀도 있는 소개도 부족하고, 심지어 국내의 공론화위원회 사례 간 본격적인 비교연구도 찾기 어려운 실정이다.

공론화위원회를 제외하면 시민의회(citizens' assemblies) 정도가 가장 활발히 연구된 주제인데, 이 점을 감안하더라도 다양한 유형의 ‘미니공중’(mini-publics)에 대한 소개나 분석이 많지 않고, 미니공중 자체가 논의의 주제가 되어 여러 유형, 사례, 논점을 포괄적으로 다루는 경우도 찾기 쉽지 않다(김정인 2018). 시민의회를 명시적으로 다루는 경우에도 당장 개념화에서 난점이 드러난다. 시민의회라는 용어가 때로는 시민참여를 제도화하는 여러 방식을 포괄하는 최상위

개념으로 쓰이고, 다른 경우에는 특히 추첨제와 강하게 연동된 특수한 하위유형을 가리키기도 한다(김상준 2017; 오현철 2017; 이관후 2018; 이지문 2018). 개념, 유형, 사례에 대한 종합적인 연구가 부족한 탓에 발생하는 개념 구사의 혼란과 분절적인 연구 동향이 시민의회의 경우를 통해서도 확인되는 것이다.

민주적 혁신의 시도 중 미니공중 이외의 유형과 사례에 대한 연구도 다수 존재한다. 그중에서도 최근 중앙과 지방에서 공히 참여예산제가 확산되면서 관련된 연구가 많이 진행된 것을 볼 수 있다. 또 지방과 마을 단위의 문제해결형 정치를 연구하는 주민자치 혹은 시민정치에 대한 연구도 상당수다. 마지막으로 전자민주주의 혹은 디지털 민주주의에 대한 관심도 꾸준히 이어지고 있다. 그러나 이상의 경우에도 대체로 분석의 직접적인 대상인 특정한 사례나 유형, 그리고 이를 직접적으로 뒷받침하는 이론적 자원에 초점을 맞추면서 복수의 사례와 유형을 가로지르는 비교 연구나 전체를 조망할 수 있는 개념과 관점의 제시에는 이르지 못하고 있다.

제한적인 사례와 유형에 집중하는 연구 경향은 몇 가지 중요한 문제를 낳고 있다. 우선 사례와 유형의 내부적인 다양성과 각각의 독특한 속성에 대한 인식이 충분치 못하고, 이것이 느슨한 개념 구사로 이어지고 있다. 통상적으로 미니공중을 분석하는 경우에는 숙의민주주의, 추첨제나 전자민주주의는 직접민주주의, 참여예산제는 참여민주주의 개념이 전면에 나서면서 각각에서 일반적으로 제기되는 이론적 논점이 원용된다. 그중에서도 직접민주주의 개념이 특히 느슨하게 쓰이는 경향이 있다. 하지만 공론화위원회나 청와대 국민청원처럼 결정 권한의 행사와는 거리가 먼 경우를 일반 시민들이 관여했다는 이유만으로 직접민주주의의 사례로 간주하는 것은 상당한 오해와 혼란을 초래할 수 있다. 공론조사의 시민참여는 정책 결정과 직접 연계되지 않고 참고를 위한 정보 제공 역할을 하는 경우가 일반적이지만, 시민발의 제도의 경우는 시민들이 직접 설정한 의제가 의회의 숙의와 결정에 제도적으로 연계되어 있다는 중요한 차이가 있다. 나아가 일부 참여예산제의 경우 시민들이 직접 예산의 용처와 사업의 우선순위를 정하

는 등 상당한 정도의 결정권을 행사하기도 한다. 혁신적 시도가 추구하는 목표도 갈등 해소와 문제해결, 집합적인 숙의를 통한 질 높은 의견 도출, 당사자들의 참여를 통한 정책의 정당성과 수용성 제고 등으로 다양하고, 이들의 우선순위 또한 사안의 성격이나 참여포럼의 목적에 따라 다르게 설정될 수 있다. 요컨대 여러 사례를 그저 시민참여라는 이름으로 둔하게 묶을 것이 아니라, 참여의 다양한 목적, 방식, 효과를 비교하고 체계화할 필요가 있다.

개념과 유형에 대해 엄밀하지 못한 접근에 더해, 이론적인 논의도 담보 상태를 벗어나지 못하고 있다는 점을 지적해야 한다. 특정한 사례가 대표하는 혁신의 시도가 전체 정치과정에서 차지하는 위상이나 역할에 대한 거시적인 분석이 특히 부족하다. 다시 최근 주를 이루고 있는 공론화위원회에 관한 연구 동향을 예로 들 수 있다. 국내의 관련 연구를 일별해 보면, 시민참여단을 구성하는 방식이나 집합적 숙의를 통한 선호 변화 메커니즘 등 미니공중 내부의 문제에 천착하는 경우가 많다. 이에 비해 참여와 숙의의 가치가 과연 매끄럽게 연결될 수 있는지, 숙의 포럼이 외부의 행위자 및 정치과정과 어떻게 상호 작용 하는지, 그리고 이러한 시도의 성취와 한계가 민주주의의 미래에 어떤 시사점을 가지는지 등의 큰 질문에 대한 논의는 피상적인 수준에 머무르고 있다.

지금까지의 연구가 분절적이고 단편적인 경향을 보인다면, 앞으로 요청되는 방향성은 크게 두 가지다. 첫 번째는 종합화다. 다양한 유형과 사례에 대한 파편화된 관심을 유기적으로 엮을 수 있는 포괄적인 개념화와 유형화에서 출발해야 한다. 이런 작업을 바탕으로 여러 혁신의 계기가 가지는 장단점과 독특한 기여에 관한 비교 연구와 향후 정치 개혁의 방향성 설정을 위한 이론적인 관점의 도출이 더 견고한 방식으로 가능해진다. 두 번째는 체계화다. 지금까지의 연구가 참여포럼 내부의 동학이나 실험적 시도의 즉각적인 효과에 주로 초점을 맞추었다면, 앞으로는 정치과정 전체를 아우르는 체계(system)의 관점에서 그 기여와 한계를 다층적으로 분석할 필요가 있다. 이를 위해서는 참여포럼과 대의제 정치과정, 참여포럼과 공론장 및 시민사회, 참여포럼과 다른 참여포럼 등의 복합적인 관계와

상호 작용의 양상에 대한 다면적인 관심이 중요하다. 이 두 가지 초점을 염두에 두고, 이제 민주적 혁신의 개념과 유형의 문제를 본격적으로 토론한다.

III. 민주적 혁신의 개념

1. 개념의 역사

우리는 ‘민주적 혁신’이 방금 말한 종합화와 체계화를 이끌 수 있는 가장 적절한 개념이라고 주장한다. 하지만 최근의 관련 연구를 살펴봐도 아직 국내에서는 이 개념이 거의 쓰이지 않고 있을 뿐만 아니라,²⁾ 애당초 포괄적인 개념화와 분류 작업의 필요성에 대한 명시적인 논의도 찾기 어렵다. 앞서 일별해 보았듯이 개별적인 유형과 사례에 관한 관심이 지배적인 탓으로 보인다. 분절적인 경향이 강한 국내의 연구 동향에 중요한 예외로는 ‘시민정치’ 내지는 ‘시민민주주의’에 대한 연구를 들 수 있지만(김의영 외 2015; 장훈·한은수 2019), 아래에서 말하는 몇 가지 지점에서 보완과 확장이 필요해 보인다.

서구 학계에서는 이제 ‘민주적 혁신’이 시민참여의 확대를 통해 민주주의를 쇄신하려는 다양한 갈래의 담론과 실천을 종합하는 포괄적인 개념으로 상당히 정착되었다. 특히 2009년에 출간된 스미스(Graham Smith)의 *Democratic Innovations*와 2012년에 출간된 가이셀(Britte Geissel)과 뉴튼(Kenneth Newton)의 *Evaluating Democratic Innovations* 등 이 개념을 전면에 내세우는 중요한 연구서들이 널리 읽히고 활용되면서 본격적으로 확산되었다고 할 수 있다(Smith 2009; Geissel and Newton 2012). ‘민주적 혁신’이라는 표현을 정착시키는 데에 가장 큰 기여를 한 연구자는 스미스인 것으로 보이지만(Smith 2005; 2009), 비슷한 시기에

2) 김범수·조화순(2021), 장훈(2021) 등이 ‘민주주의의 혁신’이라는 이름으로 짧게 언급하고 있지만, 본격적인 분석이 이루어지고 있는 것은 아니다.

출간된 구딘(Robert E. Goodin) 등의 논문과 저술에서도 유사한 표현과 문제의식이 드물지 않게 관찰된다(Goodin 2008). 그러나 조금 더 거슬러 올라가 펑(Archon Fung)의 결정적인 역할을 언급해야 한다. 그는 2000년대 초반에 일반 시민들의 참여를 통한 거버넌스의 혁신을 개념화 및 유형화하는 중요한 논문을 몇 출간하였고(Fung 2003; 2006), 라이트(Erik Olin Wright)와 공동 편집한 *Deepening Democracy*에서 핵심적인 사례들에 대한 심층 분석을 통해 중요한 이론적 논점을 여럿 제시한 바 있다(Fung and Wright 2003).³⁾ 펑의 연구는 특히 혁신적 실험의 제도 설계의 문제를 구체적으로 다루었다는 점에서도 정책과 제도 개혁에 상당한 영향력을 미쳤다. 이러한 흐름 속에서 ‘민주적 혁신’이라는 개념은 대의제 정치과정과 제도의 중심적인 역할을 부정하지 않으면서도 시민들의 참여를 강조하는 비전통적인 요소의 적극적인 도입을 통해 민주주의를 쇄신하려는 시도를 집약하는 용어로 자리 잡았다.

‘민주적 혁신’이라는 용어 자체는 비교적 최근에 정착되었지만, 이 방향의 이론적, 실천적 노력은 지난 수십 년간 꾸준히 진행됐다고 보는 것이 옳다. 물론 그 과정이 단선적이지는 않다. 서구에서 2차대전 이후 엘리트 간의 경쟁적 선거에 국한해 민주주의를 이해하는 이른바 ‘현실주의적’ 혹은 ‘최소주의적’ 접근이 주를 이루었다면, 1960년대 중반 이후 한동안은 사회운동을 통해 분출된 급진적 목소리와 참여를 전면에 내세우는 혁신적 아이디어가 결합한 시기였다. 이후 공산권과의 체제 경쟁이 심화하면서 표준적인 서구 민주주의 모델이 다시 강조되었지만, 1990년대 이후에는 선호 집약적(aggregate) 성격이 강한 대의민주주의의 한계를 지적하며 숙고된 판단과 근거 제시를 통한 정당화를 강조하는 숙의민주주의가 중심적인 흐름을 형성한다. 2000년대 이후에는 숙의와 참여의 문제의식을 결합하려는 시도가 광범위하게 이루어지고, 기존의 이론적·규범적 관심이 현장의 실험과 연계되면서 관련 논의가 더욱 확장된다. 이후 국내에도 널리 소개

3) 펑·라이트가 이 책에서 제시한 개념은 ‘권능강화 참여거버넌스’(empowered participatory governance, EPG)이다.

된 피시킨(James Fishkin)의 공론조사를 비롯해 참여예산제, 시민의회 등 다양한 시도와 이에 대한 학계의 분석이 서로를 견인하면서 자리를 잡아 왔다. 최근에는 미니공중과 같은 날개의 계기에만 주목할 것이 아니라, 정치과정을 구성하는 다양한 공식적·비공식적 부분들의 상호작용을 체계 수준에서 분석할 것을 주장하는 관점이 설득력을 얻고 있다(Bächtiger and Parkinson 2019; Dryzek 2010; Mansbridge et al. 2012).

이러한 흐름을 보면 2000년대 중반 이후 민주적 혁신에 대한 논의가 이론적 분석과 현장에서의 실험이 상호작용 하는 방식으로 그 외연을 빠르게 넓혀 왔음을 알 수 있다. 특히 엘스텝(Stephen Elstub)과 에스코바(Oliver Escobar)가 그간의 연구성과를 집대성하여 2019년 12월에 출간한 *Handbook of Democratic Innovation and Governance*는 민주적 혁신의 연구 프로그램이 이제 종합과 확장의 성숙화 단계에 이르렀음을 보여준다(Elstub and Escobar 2019). 이 책은 민주적 혁신의 개념과 이론에서부터 주요 활용 분야와 세계 각국의 사례 및 방법론적인 쟁점까지 두루 다루고 있다. 민주주의의 위기에 대한 담론을 배경으로 향후 방향성에 대한 논의에 참여하는 최근 연구서들에서도 민주적 혁신 개념이 상당히 널리 사용되고 있다(Lafont 2020; Landemore 2020; Jäske and Setälä 2020).

한편 민주적 혁신의 개념 정의로는 방금 언급한 스미스와 엘스텝·에스코바의 것이 가장 널리 활용되고 있다. 각각 다음과 같다.

- 스미스(Smith 2009, 1): “정치적 의사결정 과정에 시민참여를 확대 및 심화할 목적으로 특별히 설계된 제도들”
- 엘스텝·에스코바(Elstub and Escobar 2019, 14): “참여, 숙의, 영향력의 기회를 확대함으로써 거버넌스 과정에서 시민들의 역할을 재구성하고 심화하기 위해 고안된 과정이나 제도들”

이 두 정의는 민주적 혁신이 그동안 정치과정의 주변부에 머물렀던 시민들의

직접 참여와 영향력을 확대 및 심화하고자 한다는 문제의식을 잘 집약하고 있다. 그러나 두 가지 지점에서 수정과 보완이 필요하다.

첫째, 이 두 개념화는 민주적 혁신의 시도가 표준적인 대의제 정치의 한계에 대한 날카로운 인식에서 출발하여 그것을 적극적으로 재구성하고자 한다는 점을 잘 보이지 못한다. 즉 민주적 혁신이 그저 교과서적인 대의제 정치과정을 ‘보완’하는 데에 그치지 않고 그 전제와 원리에 대해 근본적인 질문을 제기한다는 점을 간과할 수 있다는 것이다. 예컨대 정치과정에 깊숙이 제도화된 해외의 시민의회의 사례는 선거를 통해 선출된 대표자들에게 권한을 위임하고 사후적으로 책임성을 묻는 전통적인 정치적 대표의 개념과 제도화 방식을 수정 및 확장해야 할 필요성을 분명히 제기하고 있다. 우리는 이러한 쇄신과 재구성의 계기를 개념화에 명시적으로 포함하는 것이 중요하다고 생각한다. 교과서적인 대의제의 틀 내에서도 시민참여를 부분적으로 확대 및 심화할 수 있지만, 민주적 혁신이 강조하는 참여의 양상은 이를 포함하면서도 여러 방면으로 넘어서고 있기 때문이다.

둘째, 이 두 개념화 모두 정해진 목표를 위해 특별히 설계된 제도로 민주적 혁신의 범주를 다소 좁게 설정하는 문제가 있다. 이 경우 아래에서 토론하듯이 ‘연결행동’(connective action) 등 전통적 사회운동의 문법을 벗어나는 새로운 형태의 직접행동을 별다른 검토 없이 제외하는 문제가 있다. 또 특정한 의도를 가지고 고안된 날개의 실험에 주목하면서, 이질적인 요소 간의 혼종과 연계의 동학에 관한 관심을 소홀히 할 가능성도 없지 않다. 물론 지금까지 알려진 주요 사례가 공론조사, 시민의회, 참여예산제 등 비교적 독립된 단위로 한시적으로 운영된 경우가 많았지만, 아래에서 소개하듯이 가장 주목할 만한 최근의 사례들은 이런 익숙한 틀을 벗어나 다른 혁신의 계기 및 기존의 정치과정과 적극적인 결합과 연계를 시도하는 경우가 많다.

한편 김의영 외(2015, 40)는 다양한 혁신적 흐름을 포괄하는 개념으로 ‘시민정치’를 제시하면서 다음과 같이 정의하고 있다.

- “시민이 주체가 되어 다양한 참여와 협치 방식을 통하여 문제를 해결함으로써 보다 나은 지역사회를 구축해 나가는 광범위한 정치적 행위와 과정”

‘시민정치’ 혹은 ‘시민민주주의’는 이제 국내의 연구자들 사이에서 꽤 널리 쓰이는 개념이 되었고, 그간 중앙정부 중심의 대의제 정치에 집중되었던 정치학 연구와 실천의 지평을 확장하는 데에 크게 이바지하였다. 하지만 개념화와 관련하여 다음 두 가지 한계가 관찰된다. 첫째, ‘지역’이라는 범위와 ‘문제해결’의 지향을 전면에 내세우면서 외연이 좁게 설정되었다는 문제가 있다. 물론 생활에 밀착된 사안에 주목하는 문제해결형 민주주의는 민주적 혁신의 중요한 축을 차지하지만, 전체를 포괄하는 개념으로는 적절하지 못하다. 당장 최근 국제적으로도 활발히 연구되고 있고 이 논문에서도 다루는 대표적인 해외 사례 중 많은 경우가 지역 중심의 문제해결형 접근과는 거리가 있다. 둘째, 국제 학계와 보조를 맞추기 쉽지 않다는 문제가 있다. 단적으로 영어로 쓰인 논문이나 저술 중에서 민주적 혁신의 이론과 실천을 다루면서 ‘citizen politics’ 혹은 ‘citizen democracy’라는 표현을 쓰는 경우를 찾기 어렵다. ‘Citizen politics’ 개념은 1980년대 후반에 달튼(Russell J. Dalton)이 처음 사용한 것으로 보이는데, 탈물질주의적 가치관의 등장 및 이와 궤적을 같이 하는 비관습적 정치참여(시위, 온라인 참여, 시민불복종 등)를 우선적으로 가리킨다(Dalton 2019). 민주적 혁신의 중요한 배경을 이루는 논의이지만, 그 맥락과 지향이 다를 뿐만 아니라 최근에는 원래의 의미로도 그다지 널리 쓰이지 않는 실정이다. 이런 상황에서 국내외의 민주적 혁신 사례에 대해 논의하면서 ‘citizen politics’ 혹은 ‘citizen democracy’라는 표현을 쓰게 되면 불필요한 오해 내지는 설명 부담을 초래하게 된다.

2. 민주적 혁신의 개념화

지금까지 민주적 혁신 개념의 역사와 주요 개념화의 시도 및 각각의 한계를 토론하였다. 이상의 검토는 성공적인 개념화를 위해 개념의 중핵과 외연을 적절한 수위에서 조절해야 할 필요를 보여준다. 중핵을 좁게 설정하여 개념을 선명하게 할 경우 논의의 초점을 분명히 하는 장점이 있지만, 자칫 중요한 유형과 사례를 빠뜨릴 우려가 있다. 반대로 외연을 최대한 넓게 설정하는 전략은 포괄적인 연구를 가능하게 한다는 장점이 있지만, 논점과 비교의 준거를 흐릴 가능성이 없지 않다.

위에서 직접 소개하지는 않았지만 후자의 개념화 전략, 즉 민주적 혁신의 외연을 최대한 넓게 설정하는 경우로는 뉴튼을 들 수 있다. 그는 민주적 혁신을 “민주 정부와 정치의 개선을 위해 그 구조와 과정을 바꾸려는 새로운 아이디어가 성공적으로 실행된 경우”로 넓게 정의한다(Newton 2012, 4). 이어서 ‘하향식 혁신’과 ‘상향식 혁신’을 나누고 각각의 유형을 제시하는데, 선거연령 하향에서부터 전자 민주주의까지 무수히 많은 경우를 나열하고 있다. 다양한 움직임을 포괄하여 나름의 방식으로 분류하는 장점이 있지만, 민주적 혁신이 사실상 정치 개혁과 동의어가 되어 독특한 문제의식과 기여가 불분명해지는 문제가 있다.

반대로 위에서 소개한 스미스, 엘스탑·에스코바, 김의영 외 등의 경우는 개념의 외연을 다소 좁게 설정한 아쉬움이 있다. 대표적으로 스미스의 경우 특정한 의도와 목표를 가지고 “특별히 설계된 제도들”로 범위를 좁히고 있다. 엘스탑·에스코바의 경우 “제도들”뿐만 아니라 “과정들”도 정의에 포함하지만 특별한 목적을 위해 “고안된” 것들을 우선 염두에 둔다는 점에서 크게 다르지 않다. 이 경우 정부나 학계 등의 주도로 설립된 숙의포럼에 시민들이 참여하는 것과 같은 방식의 이른바 “초대된 공간”(invited spaces)에 과도하게 집중할 가능성이 크다. 반대로 자생적이고 무정형적으로 생성되어 분명한 의도와 설계에 따른 제도화의 경로를 따르지 않는 아래로부터의 움직임, 즉 “발명된 공간”(invented spaces) 혹은

“주창된 공간”(claimed spaces)을 도의시킬 가능성이 있다.⁴⁾ 한편 김의영 외의 ‘시민정치’의 경우 앞서 토론하였듯이 ‘지역’과 ‘문제해결’이 개념 정의에서부터 포함되면서 다른 범위와 목적을 가진 혁신의 시도를 부차적으로 만드는 문제가 있다.

이상의 토론을 바탕으로 우리는 민주적 혁신을 다음과 같이 개념화할 것을 제안한다. 기존의 정의와 비교하였을 때 이 개념화는 민주적 혁신 개념의 중핵을 충분히 날카롭게 설정하면서도 그 외연을 불필요하게 좁히지 않는다는 장점이 있다.

- 민주적 혁신은 시민참여의 확대와 심화를 통해 전통적 대의제 정치를 쇠퇴시키고 재구성하려는 제도, 과정, 운동을 가리킨다.

여기서 개념의 중핵을 구성하는 두 요소는 ‘시민참여’와 ‘대의제 정치의 쇠퇴 및 재구성’이다. 특정한 사례를 민주적 혁신의 개념 아래 포함할 것인가를 판단하는 기본적인 기준은 그것이 시민참여의 확대와 심화를 통해 표준적인 형태의 대의제 정치과정을 쇠퇴하는가이다. 이 점을 분명히 함으로써 앞서 말한 과도하게 포괄적인 개념화의 문제를 비껴갈 수 있다. 예컨대 선거제도 개편이나 선거연령 하향과 같은 정치 개혁 의제는 그 중요성과 파장에도 불구하고 개혁이 이루어지는 방식(의회의 숙의와 입법)이나 목표(전통적 대의제의 확장과 강화)에 있어서 민주적 혁신의 직접적인 사례로 보기 어렵다. 마찬가지로 갈등 상황에서 동원 및 세력화 전략을 기반으로 구성원 혹은 특정한 집단의 이해관계를 관철하고자 하는 전통적인 형태의 이익집단 정치와 사회운동은 그것이 비록 시민참여의 폭을 넓히려 노력한다고 하더라도 민주적 혁신 아래 포함하기 어렵다. 오히려 전통적인 방식의 대의제 정치에 더 가까이 머무른다고 보아야 옳을 것이다.

4) 스미스도 최근에 자신의 민주적 혁신 개념화에 이런 문제가 없지 않았음을 인정하고 있다(Smith 2019, 573).

하지만 동시에 우리의 개념화는 ‘시민참여’와 ‘대의제 쇄신’이라는 두 키워드를 충족하는 다양한 제도, 과정, 운동을 넓게 포괄한다는 장점이 있다. 새로운 아이디어와 실험이 계속해서 등장하고 있는 상황을 유연하게 반영하기 위해 이러한 포괄적인 개념화의 전략이 유용하다. 만약 ‘숙의’나 ‘결정권’과 같은 요소를 정의에 포함하게 되면 자칫 이러한 가치를 가장 우선으로 추구하지 않는 시도를 주변화할 가능성이 없지 않기 때문이다.

이 관점에서 우리의 개념화가 기존의 방식과 중요하게 구분되는 지점 중 하나는 특정한 목표를 가지고 “특별히 설계된 제도”와는 다른 자생적인 조직과 운동의 영역을 포함한다는 것이다. 특히 최근 널리 확산한 ‘연결행동의 논리’ 기반의 새로운 사회운동의 출현에 주목할 필요가 있다. ‘연결행동’이란 조직적 자원과 집합적 정체성 형성에 바탕을 둔 전통적 집합행동의 논리와 구별되는 새로운 사회운동의 논리와 양상을 포착하는 개념이다. 특히 디지털 민주주의의 조건 속에서 인터넷과 소셜미디어 등을 활용한 개인화된 콘텐츠 공유를 통해 대중적 직접행동의 물결을 일으키는 현상을 일컫는다(Bennett and Segerberg 2012). 스페인의 ‘May 15’ 운동, 미국의 월가 점령 운동, 한국의 촛불 운동 등이 대표적 사례로 거론되며, 튜베리(Greta Thunberg) 등이 주도한 학교 기후위기 파업 운동 등도 주목할 만한 최근 사례이다. 연결행동은 온라인 시민발의, 온라인 청원, 시민의회, 청소년참여 플랫폼, 정치적 소비주의(political consumerism) 등 다양한 혁신기제와 접목될 여지가 풍부하다. 델라 포르타(della Porta 2020)에 따르면, 새로운 형태의 사회운동은 여러 차원에서 민주적 혁신과 밀접한 관련이 있다. 이들은 새로운 개념과 아이디어를 통해 한계에 직면한 표준적 대의민주주의 시스템에 도전하고, 내부의 운영에서 참여, 숙의, 직접민주주의 등 혁신적 계기를 선도적으로 실천한다. 실제로 참여민주주의와 숙의민주주의 자체가 1960-70년대에 확산된 신사회운동의 요구에 대한 응답으로 출현한 측면이 있다. 예컨대 브라질 포르투 알레그레의 참여예산제에는 풀뿌리 활동가들의 적극적인 역할이 결정적이었고, 아이슬란드 헌법회의와 아일랜드 시민의회도 집합적인 시민 이니셔티브

에서 비롯되었다. 아래로부터의 직접민주주의 기제들 또한 사회운동에 의해 개시되거나 새로운 사회운동을 낳는 촉매제 역할을 수행하는 경우가 많다. 이처럼 새로운 사회운동, 특히 진보적 사회운동은 ‘아래로부터의 민주적 혁신’(democratic innovations from below)을 추동할 수 있다.

연결행동과 같은 자생적인 조직과 운동의 영역을 민주적 혁신에 포함하는 것은 숙의민주주의의 ‘체계적 전환’을 주도한 이론가들의 문제의식과 궤를 같이하는 부분이 있다. 계획적인 제도 설계에 기반한 민주적 혁신의 실험들이 주로 미니공중을 중심으로 한 단일적 숙의포럼에 집중되면서 민주주의 전체 체계 차원에서 부문과 영역을 가로질러 일어나는 공적 의사소통과 상호작용의 중요성을 간과해온 경향을 극복하려는 것이다. 체계적 전환 이후의 숙의민주주의 이론은 그동안 이성의 공적 사용과 이상적 담화 상황의 요건을 충족하지 못한다고 보아 비판적으로 평가했던 미디어, 전문가, 이익단체 등의 역할에 대해서도 전체 숙의 체계의 관점에서 재해석할 여지를 강조한다(Mansbridge et al. 2012).

개념화의 문제에 대한 논의를 마무리하면서 우리가 말하는 ‘혁신’이 반드시 시간상으로 새로운 것을 가리키지는 않는다는 점을 덧붙인다. 더 중요한 기준은 시민들의 직접적인 관여를 중심에 두고 대의제 정치의 전통적인 틀을 쇄신하는지의 문제이다. 이 관점에서 보면 시민투표, 시민발의, 타운홀 미팅 등은 긴 역사를 가진 제도이지만 민주적 혁신의 중요한 사례로 보기에 부족함이 없다.

IV. 민주적 혁신의 유형

1. 기존의 유형화 검토

민주적 혁신의 내부적 다양성과 빠른 진화를 고려하면, 향후 체계적인 분석과 평가를 위해 지금까지 다룬 개념화에 더해 정교한 유형화 작업이 필요하다. 우선

개념화의 문제에서 언급한 세 대표적인 연구는 아래와 같은 분류를 제시하고 있다.

- 스미스(Smith 2009, 1): 민회(popular assemblies), 미니공중, 직접입법(direct legislations), e-민주주의(e-democracy)
- 엘스텝·에스코바(Elstub and Escobar 2019, 24-27): 미니공중, 참여예산제, 시민투표와 시민발의(referenda and citizen initiatives), 협력적 거버넌스(collaborative governance), 전자 참여(digital participation)
- 김의영 외(2015, 41): 대의제 정치, 민관 협치, 사회적 경제, 사회적 자본

이 세 분류는 지금까지 시도된 중요한 사례를 대체로 포괄하고 있지만, 다음과 같은 이유로 아주 체계적이라고 보기는 어렵다.

우선 스미스와 엘스텝·에스코바의 경우 ‘e-민주주의’ 혹은 ‘전자 참여’를 하나의 유형으로 제시하고 있는데, 이러한 선택은 그다지 적절치 않아 보인다. 이것은 독특한 혁신의 유형이라기보다는 다른 유형에 활용될 수도 있고 그렇지 않을 수도 있는 참여 방식의 문제이기 때문이다. 예컨대 아래 소개하는 아이슬란드의 헌법위원회나 핀란드의 시민발의 제도의 경우 전자 참여를 적극적으로 활용하고 있는데, 이 이유로 두 사례를 전자민주주의로 분류하게 되면 시민의회나 직접입법으로서 각각이 가지는 더 핵심적인 속성이 가려질 우려가 있다. 그렇다면 ‘e-민주주의’ 혹은 ‘전자 참여’는 하나의 독립된 유형이 아니라, 여러 유형과 결합할 수 있는 참여의 방식 내지는 양상의 문제로 이해하는 것이 낫다.

이어서 김의영 외의 유형화는 분류의 기준 및 근거에 대한 명시적인 토론 없이 몇 가지 중요한 혁신의 무리를 나열하는 한계가 있다. 언급되는 네 가지 유형이 같은 수위에서 논의될 수 있는 성격의 것들인지도 불분명하다. 예컨대 지방선거 투표율이 과연 ‘대의제 정치’라는 유형을 경유해 ‘시민정치’의 한 지표로 활용될 수 있을지 의문이고, 사회단체 참여, 자원봉사 활동, 사회적 신뢰 등을 통해 측정

되는 ‘사회적 자본’의 경우 시민정치의 ‘유형’이라기보다는 ‘조건’ 내지는 ‘환경’으로 간주하는 것이 더 적절해 보인다. ‘사회적 경제’ 또한 중요한 흐름이지만 이것이 과연 시민정치 혹은 민주적 혁신의 중심적인 유형 중 하나로 분류될 수 있을지에 대해서는 정당화가 필요하다.

두 해외 학자의 경우 중에서는 엘스텝·에스코바보다는 스미스의 분류가 더 간결하고 체계적이다. 우선 엘스텝·에스코바가 제시하는 ‘시민투표와 시민발의’는 스미스의 ‘직접입법’의 하위 분류로 포함하는 것이 좋다. 그리고 참여예산제는 미니공중과 같은 수위의 상위유형으로 분류하기보다는 민회나 협력적 거버넌스의 하위유형 중 하나로 보는 것이 더 적절하다. 마지막으로 협력적 거버넌스를 하나의 유형으로 제시하는 것도 가능하겠지만, 때에 따라 민회나 미니공중, 직접입법 등을 모두 협력적 거버넌스의 하위 유형으로 간주할 수 있다는 문제가 있다. 요컨대 지금까지 국내외에서 제시된 대표적인 유형화 모두 몇 가지 지점에서 수정과 보완이 필요하다.

2. 민주적 혁신의 유형화

이상의 토론을 바탕으로 우리는 아래 <표1>과 같은 새로운 유형화를 제시한다.⁵⁾ 우선 다양한 사례를 나열하기만 하는 방식에서 벗어나, 이들이 우선적으로 추구하는 핵심적인 가치 셋을 분류의 기준으로 제시한다. 이 세 가치는 각각 ‘참여’, ‘숙의’, ‘직접’이다.⁶⁾ 이러한 유형화의 시도는 민주적 혁신의 기반을 이루는 세 이론적 흐름인 참여민주주의, 숙의민주주의, 직접민주주의의 분류와 잘 조응하지만 그렇다고 해서 완전히 일치하는 것은 아니다. 이에 대해서는 아래에서

5) 이 표의 내용이 민주적 혁신의 모든 사례를 남김없이 포괄한다는 취지는 아니다. 관련하여 아래 각주 9)도 참고.

6) 익명의 심사자께서 이 셋에 더해 ‘대표(성)’의 문제를 고려해야 한다는 의견을 주셨다. 타당한 제안이지만 민주적 혁신의 정치이론을 다루는 다음 논문에서 본격적으로 토론하는 편이 적절하다고 판단하였다.

부연하기로 한다.

〈표 1〉 민주적 혁신의 중심 가치와 대표 유형

중심적 지향	대표 유형	대표 하위유형	국내 대표 사례
참여적	민회	참여예산제, 타운홀 미팅	참여예산제, 주민자치회
숙의적	미니공중	공론조사, 시민의회, 합의회의, 시민배심원, 계획위원회	공론화위원회, 합의회의, 시나리오 워크숍
직접적	직접입법	시민투표, 시민발의 ⁷⁾	주민발의, 주민투표, 국민동의청원 ⁸⁾

기존의 유형화는 제도 설계상의 특징이나 다루는 사안을 중심으로 분류하다 보니 ‘e-민주주의’나 ‘참여예산제’ 등의 경우가 전면에 나서면서 체계적인 분류를 방해하는 경향이 있다. 하지만 참여포럼의 구체적인 제도적 특징은 다양한 방식으로 결합될 수 있는 것이기 때문에 유형화의 기준으로 삼기에는 무리가 있다. 예컨대 제도 설계에서 중요하게 검토해야 할 선택지로는 설계 및 시행 주체(정부, 정당, 이익집단, 학계와 전문가, 시민사회 등), 시행 단위(지방, 국가, 초국

7) 우리는 referendum과 citizens' initiative(혹은 popular initiative)의 번역으로 각각 ‘시민투표’와 ‘시민발의’를 선택한다. 전자의 경우 통상 ‘국민투표’ 혹은 ‘주민투표’로 옮겨지고, 후자의 경우 ‘국민발안’, ‘민중발안’, ‘주민발안’ 등 다양한 명칭이 사용된다. 하지만 ‘시민투표’와 ‘시민발의’를 통칭으로 하고, 시행 단위를 강조할 필요가 있는 경우 ‘국민투표’ 내지는 ‘주민투표’ 등으로 구별해 부르는 것이 좋다.

8) 여기에서 우리는 국민동의청원을 직접입법의 국내 주요 사례로 분류했지만 이는 다소 논쟁적일 수 있는 문제이다. 시민투표와 시민발의는 스위스의 직접민주주의로부터 비롯된 것으로 입법 및 정책결정 과정에 시민들의 직접 참여를 허용하는 제도인데 반해, 청원제도는 영국의 의회 중심 대의민주주의를 보완하기 위해 고안된 제도로서 시민적 권리의 수준과 대의민주주의와의 관계 등에서 차이가 있다. 다만 제도의 기원과 원리의 차이에도 불구하고 실제 운영 양상과 효과에서는 유사한 측면이 많고, 특히 최근 독일, 호주, 스코틀랜드 의회 등이 도입한 e-청원제도 등 혁신 사례들은 핀란드의 의제형 시민발의 제도와 여러 공통점이 있다는 점에서 함께 고려할 수 있다고 본다(서현수 2019).

가 단위 등), 참가자 선정 방식(선거, 자기 선택, 무작위 선출 등), 숙의와 참여 방식(대면, 비대면, 혼합 등), 지위와 결과물의 성격(의제 발굴, 의제 설정, 권고, 결정, 사후 평가 등), 지속성과 제도화의 정도(일회성 행사에서 강한 제도화까지) 등을 들 수 있다. 이러한 구체적 선택지를 기준으로 전체의 분류를 시도하게 될 경우 논의가 지나치게 복잡해지면서 초점이 흐려질 우려가 있다. 이상을 염두에 두고 아래에서는 유형화의 기준이 되는 세 가치에 대해 먼저 설명하고, 각각의 지향을 가장 잘 구현하고 있는 대표적인 유형과 하위 유형 및 국내의 대표 사례를 제시한다.

우선 ‘참여’는 일반 시민들을 폭넓게 포함하려는 지향이다. 그간 선출된 정치인, 공무원, 이익집단 및 시민사회의 활동가 등 정치 엘리트들이 지배적인 영향력을 행사해 온 정치과정의 문호를 일반 시민들에게 넓게 개방하려는 취지이다. 그러나 이때의 ‘참여’는 반드시 대표적인 참여민주주의 이론이 말하는 강한 의미의 참여로 국한되지 않고 다양한 방식과 양상을 유연하게 포괄한다(Pateman 1970; Barber 1984). 강한 영향력이나 결정권을 전제하지 않는 유의미한 참여와 숙의의 방식은 얼마든지 존재할 수 있다. (대신 영향력과 결정권에 대한 강조는 ‘직접’의 가치로 상당 부분 흡수될 수 있다.) ‘참여’를 우선적으로 추구할 경우 제도 설계에 있어서 포용성(inclusiveness)을 강조하게 되는데, 그간 정치과정에 적극적으로 목소리를 낼 기회를 얻지 못했던 저소득층, 여성, 청소년과 노인 등을 적극적으로 포함하는 것이 중요해진다.

‘참여’의 가치를 우선적으로 추구하는 여러 사례는 ‘민회’로 범주화될 수 있다. 대표적으로 세계 각국에서 실행되고 있는 참여예산제나 미국의 자치 전통을 상징하는 타운홀 미팅 등의 하위유형을 들 수 있다. 국내에서도 참여예산제가 중앙과 지방에서 확대되고 있고, 지방에서는 그 편차가 크기는 하지만 주민자치회가 상당히 활성화된 경우도 찾아볼 수 있다. 이러한 민회는 특별히 초대받지 않더라도 원하는 시민은 누구나 참가할 수 있다는 점에서 정해진 절차를 통해 참여단을 선발하는 공론화위원회 등 미니공중과 다르다. 참여의 문턱을 최대한 낮게 설정

하고 특별한 자격요건을 설정하지 않거나 최소한으로만 설정하기 때문에, 기본적으로 자원 내지는 자기 선택(self-selection)에 의해 구성된다.

다음으로 ‘숙의’는 참여하는 시민들의 집합적인 학습과 토론을 통한 숙고된 판단의 도출을 강조하는 가치이다. 대중민주주의의 문제로 흔히 지적되는 일반 시민들의 정치적 무관심, 무지, 비이성적인 선호 형성, 권력과 미디어에 의한 여론의 왜곡 등을 교정하려는 문제의식에서 출발한다. 하지만 앞선 ‘참여’의 경우와 마찬가지로, 여기서 ‘숙의’가 반드시 숙의민주주의의 지향 전반을 대표하지는 않는다. 잘 알려진 것처럼 숙의민주주의의 내부적 다양성은 상당한데(Bächtiger et al. 2018), 이 분류에서 제시되는 ‘숙의’는 합리적인 토의와 근거에 기반한 의사 결정을 강조하는 전통적 의미에 가깝다. 이러한 의미의 ‘숙의’를 가장 우선할 경우, 균형 잡힌 정보가 제공되고 질 높은 토의가 이루어지는 환경을 인위적으로 조성하여 시민들이 사려 깊은 판단에 이르게끔 유도하는 설계를 선택하게 된다. 그 과정에서 상반된 견해를 대표하는 전문가들의 감수를 거친 자료가 제공되고, 훈련된 사회자에 의해 진행되는 분임 토론을 거치는 경우가 보통이다. 질 높은 토론은 지나치게 많지 않은 수의 참가자들이 면대면으로 대화를 나눌 때 잘 촉진되는 경향이 있기 때문에 시민참여단이 비교적 소규모로 구성된다.

‘숙의’의 가치를 우선적으로 추구하는 대표적인 유형은 그간 민주적 혁신의 유형 중 가장 깊이 연구되고 국내에도 널리 소개된 ‘미니공중’이라고 할 수 있다(Setälä and Smith 2018). 미니공중의 주요 하위 유형으로는 공론조사, 시민의회, 합의회의(consensus conferences), 시민배심원(citizens' juries), 계획위원회(planning cells) 등을 들 수 있다. 한국의 중앙 및 지방정부에서 꽤 자주 시행되고 있는 공론화위원회는 공론조사를 기본으로 시민의회와 합의회의의 일부 특징을 결합한 혼종으로 볼 수 있다. 국내에서 공론화 과정과 연계하거나 혹은 별도의 절차로 합의회의나 시나리오 워크숍을 시행하는 경우도 드물지 않다.

마지막으로 ‘직접’의 가치는 참여하는 시민들의 영향력과 결정권을 강조한다. 그간 정치 엘리트들에게 위임되었던 정치적 결정권의 일부를 일반 시민들이 직

접 행사함으로써 집합적 자기지배라는 민주주의의 이상에 한 걸음 가까이 다가 가려는 시도이다. 이때 결정권은 반드시 아테네 민주주의의 민회가 행사했던 것과 같은 형태의 최종적인 결정으로 국한되지 않는다. 대신 대의제나 전문가 집단과 같은 매개에 과도하게 의존하지 않고 시민들이 직접 의지를 모아 의제를 설정하는 경우나, 대의제 기구와 결정권을 분담 혹은 순차적으로 행사하는 경우 등도 ‘직접’의 가치를 추구한다고 볼 수 있다. 그렇다면 여기서 말하는 ‘직접’은 강한 의미의 직접민주주의에서처럼 시민들에게 결정권을 이양하는 방식으로 대의제를 대체하려는 방향성을 전제하지 않는다. 즉 대의제 정치과정의 근간을 유지하면서 ‘직접’의 요소를 실질적으로 도입하는 것이 충분히 가능하다.

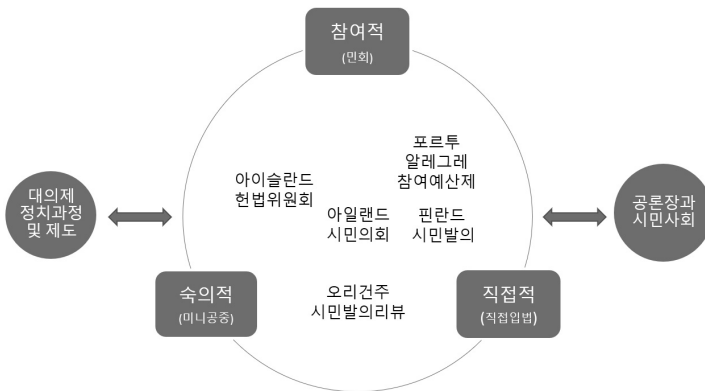
‘직접’의 가치를 우선적으로 추구하는 대표적인 유형으로 직접입법을 들 수 있고, 시민투표와 시민발의가 가장 두드러지는 하위 유형이다. 이 중 시민발의와 관련해서 앞서 언급한 스미스의 경우 시민투표와 연계된 완전형 시민발의(full-scale initiatives)만을 포함하고 있으나, 우리는 시민투표와 연계되지 않는 의제형 시민발의(agenda-type initiatives)도 의제 설정 기능과 직간접적 정책 효과 등을 고려할 때 직접입법의 하위 유형에 포함해야 한다고 본다. 아래 소개하는 핀란드의 시민발의 제도가 의제형 발의의 대표적 사례이다. 국내에서도 고르지 않지만 지자체 단위에서 주민발의와 주민투표 제도가 시행되고 있으며, 아직 충분한 제도화의 단계에 이르지 못한 국회의 국민동의청원도 부분적으로 직접입법의 기능을 수행한다고 볼 수 있다.

3. ‘혼종’과 ‘연계’

이상의 토론에서 도출된 <표 1>과 같은 유형화는 체계적이고 일목요연한 분류가 가능하다는 장점이 있다. 하지만 자칫 ‘예/아니오’ 형식의 경직된 분류에 갇히는 문제가 있다. 예컨대 공론화위원회처럼 동일한 미니공중의 유형 내에서도 ‘숙의’의 정도에서 상당한 차이를 보일 수 있고, 참여예산제의 경우에도 설계

와 운영방식에 따라 ‘참여’뿐만 아니라 ‘숙의’와 ‘직접’의 가치도 더 혹은 덜 반영하는 것이 가능한데, 이 분류에서는 이런 뉘앙스를 담기가 어렵다. 일반적으로 ‘숙의’를 결여한 것으로 이해되는 직접입법의 경우도 이 요소를 향상시킬 방안이 충분히 있다. 아래에서 강조하듯이 최근 가장 주목할 만한 성과를 낸 사례들은 대체로 이러한 혼종의 경우다. 이 관점에서 <표1>을 기준으로 하되 <그림 1>과 같은 시각화를 더해 논의를 확장할 수 있다. 이를 통해 다양한 혁신의 시도가 추구하는 핵심적인 가치뿐만 아니라 그 가치가 실현되는 정도 및 다른 가치와 결합되는 방식을 부분적으로 드러냄으로써 민주적 혁신의 내부적인 다양성 및 제도 설계의 선택지 등의 문제를 명시적으로 다룰 수 있게 된다.

<그림 1> ‘혼종’의 방식과 정도에 따른 민주적 혁신의 주요 사례 분류



<그림 1>은 민주적 혁신의 환경을 형성하는 대의제 정치과정과 공론장 및 시민사회도 포함하고 있다.⁹⁾ 혁신의 계기들이 이 두 영역과 어떻게 상호작용 하는

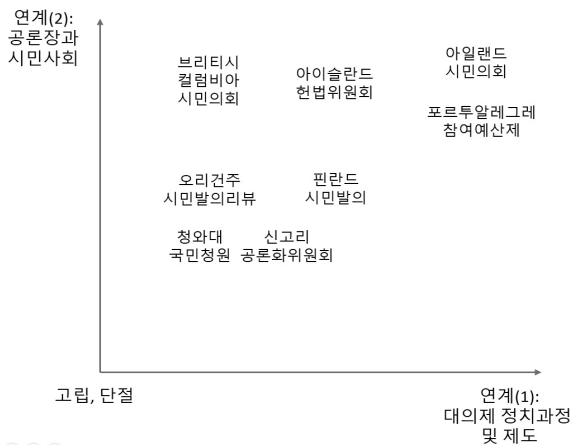
9) 하지만 엄밀히 말해 <그림 1>에 등장하는 ‘대의제 정치과정’과 ‘시민사회’가 민주적 혁신의 영역 바깥에 위치한다고 보아서는 안 된다. ‘시민참여를 통한 대의제 쇄신’이라는 개념의 중핵을 충족할 경우 혁신이 시도되는 공간은 대의제 제도배열 혹은 시민사회의 내부일 수도 있기 때문이다. 앞서 언급한 ‘연결행동’이 이 경우에 해당한다.

지는 이론적, 실천적으로 매우 중요한 문제이다. 고립된 실험에 머무르지 않고 한편으로는 대의제 정치과정과 다른 한편으로는 공론장 및 시민사회와 적극적으로 연계될 때 혁신의 시도가 더 구조적이고 장기적인 효과를 가질 것이기 때문이다. 공론장과의 연계에는 언론, 학계, 시민사회 기구와의 협업과 소통, 온라인 플랫폼을 통한 홍보와 의견 청취 등이 활용될 수 있다. 대의제 정치과정과의 연계도 다양한 양상으로 전개될 수 있다. 예컨대 정부가 참여포럼의 설계와 구성 단계에서 적극적으로 관여하고 그 결과물이 공식적, 비공식적 구속력을 갖도록 하는 방법이 있다. 시민의회에서 도출된 안을 의회에서 심의하고 결정하는 경우에서 처럼 속의와 결정의 여러 단계를 분담하는 것도 가능하다. 이런 방식의 명시적 연계가 아니더라도 참여포럼의 활동이 정당, 의회, 행정부 등에 입장 정립과 정당화의 압력을 가함으로써 간접적이지만 효과적인 영향력을 행사할 수도 있다.

<그림 2>는 방금 말한 ‘연계’의 방식과 정도를 시각화하여 몇몇 중요한 사례를 배치하고 있다. 이어지는 V에서 각각의 사례에 대한 토론을 통해 ‘혼종’과 ‘연계’의 중요성을 다시 강조하고자 한다.

<그림 2> ‘연계의 방식과 정도에 따른 민주적 혁신의 주요 사례

분류



마지막으로 지금까지 제시한 분류 기준 및 ‘혼종’과 ‘연계’에 대한 토론이 반드시 이 각각의 가치가 추구되는 정도가 크면 클수록 좋다는 규범적 지향을 전제하는 것은 아니라는 점을 덧붙여야 한다. 예컨대 참여한 갈등 사안을 다루는 숙의포럼이 폭넓은 참여를 내세우면서 정작 이해관계 당사자를 상대적으로 소홀히 한다면 결과물의 합리성과 수용성을 확보하기가 쉽지 않을 것이다. 미니공중에 어느 정도의 결정 권한을 어떤 방식으로 부여할 것인가에 대해 합의된 바가 없다는 사실도 ‘직접’의 가치를 모든 맥락에서 극대화하는 것이 능사는 아니라는 점을 보여준다. ‘연계’의 문제에서도 마찬가지다. 예컨대 의제 발굴을 위한 브레인스토밍 성격의 포럼이 운영된다면 이것을 굳이 사회 전체에 널리 공론화하거나 의회의 심의로 직결할 필요는 없을 것이다. 또 숙의포럼의 운영에서 이익집단이나 정치권의 불필요한 개입을 막고 숙의의 질을 높이기 위해서 특정 단계에서 양방향의 연계를 보류하는 것이 도움이 될 수 있다. 요컨대 각각의 가치를 어느 정도로 추구할 것인지, 대의제 및 공론장과의 연계를 어느 정도로 설정할 것인지는 사안의 성격, 구체적인 맥락, 참여포럼의 목적 등에 따라 다르게 설정되어야 한다. 그럼에도 불구하고 일반적으로 참여, 숙의, 직접의 세 요소를 충분히 검토하고 대의제 정치과정 및 시민사회와 세심하게 연계하는 것이 고립된 시도에 머무르는 것보다 참여포럼 내부의 동학을 활성화하고 사회 전체에 대한 영향력과 정당성을 제고하는 데에 도움이 될 것이라 예상할 수 있다.

V. 주요 사례

지금까지 우리는 국내외의 연구를 검토하면서 민주적 혁신의 새로운 개념화와 유형화를 시도하였다. 이제 마지막으로 민주적 혁신의 지향과 이론적 논점을 비교적 잘 드러내는 해외 사례와 지금까지 시도된 국내의 주요 사례를 선별하여 토론한다.

1. 해외의 주요 사례

위 <그림 1>과 <그림 2>는 지금까지의 분류와 논점을 예시할 수 있는 주요 사례를 담고 있다. 아래에서는 이 사례들에 대한 기본적인 맥락과 정보를 제공하고, 각각에서 향후 연구와 실천을 위해 중요하게 참고해야 할 요소를 소개한다. 본격적인 분석과 평가를 위해서는 물론 여기서 제시되는 것보다 훨씬 깊이 있는 연구가 필요하지만, 이 정도의 개관으로도 특히 ‘혼종’과 ‘연계’의 문제를 비롯한 중요한 논점에 대한 환기가 가능하다.

1) 포르투 알레그레 참여예산제(Participatory Budgeting in Porto Alegre, Brazil)

1989년부터 시행되고 있다. 당시 집권한 노동자당의 주도로 시작되었고, 특히 지역의 저소득층과 여성, 청년, 노동자, 농민 등 그간 정치과정에서 소외되었던 주민들을 넓게 참여시키려는 노력을 기울였다. 참여한 시민들이 여러 단계에 걸쳐 지방정부의 예산과 경제 정책에 대한 폭넓은 결정권을 행사했다. 교육, 보건, 기반시설 등에 걸쳐 광범위한 개혁조치로 이어졌고, 예산의 투명성 확보, 세금 회피 문제 완화, 부패 감소 등의 효과로 이어졌다는 보고도 많다(Abers 2000; Touchton and Wampler 2014). 남반구에서 시작해 북반구로 확산된 희귀한 민주적 혁신 사례로서 ‘풀뿌리 민주주의’, ‘사회정의’, 그리고 ‘시민 통제’(citizen control)의 세 가지 기본 원칙이 강조된다(Sintomer et al. 2008, 167).

포르투 알레그레의 사례는 세 가지 지점에서 매우 흥미롭고 중요하다. 첫째, 앞에서 이미 소개하였듯이 시민참여가 날개의 정책에 권고하고 결정의 정당성을 높여주는 좁은 임무를 수행하는 데에 그치지 않고, 사회정의의 근본적인 사안을 포괄적으로 토론하고 결정하면서 변혁을 끌어내는 주체가 될 수 있다는 점을 보여주는 가장 좋은 사례 중 하나이다. 이러한 성격은 이후 세계 각지에 이식되어 시도되고 있는 참여예산제와 상당한 차이를 보인다. 다른 지역의 참여예산제에

서는 시민들의 참여가 당연한 권리로서 모두에게 열려 있는 것이 아니라 주최측이 정한 기준에 따라 특별히 선발되어 운영되는 경우가 많고, 그나마 참여하게 된 시민들도 행정관료나 정치인들이 실질적인 결정을 내리기 전 단계에서 여론의 향방과 관련된 정보를 제공하거나 정책적 조언을 하는 역할에 그치는 것이 일반적이다(Pateman 2012).

둘째, 이 관찰을 확장하여 ‘혼종’의 측면에서 포르투 알레그레의 참여예산제와 이후 다른 지역의 참여예산제를 비교하면, 하나의 유형 내에서도 ‘참여’, ‘숙의’, ‘직접’ 각각의 목표가 다양한 수위에서 결합된다는 점을 알 수 있다. 포르투 알레그레의 경우는 이 세 가지 중에서도 ‘참여’와 ‘직접’이 상당히 높은 수준에서 달성되었고, ‘숙의’의 정도도 낮지 않았다는 것이 관찰자들의 거의 공통된 견해이다. 하지만 다른 국가의 사례는 대체로 ‘참여’와 ‘직접’의 폭이 훨씬 좁게 설정되고, ‘숙의’가 진정성 있게 이루어졌다고 보기 어려운 경우도 많다(Baiocchi and Ganuza 2017; Sintomer et al. 2008).

셋째, 포르투 알레그레의 참여예산제는 선거를 통한 대표를 넘어서는 정치적 대표 메커니즘이 체계적으로 작동한 사례이기도 하다. 정치인이나 관료가 아니라 시민들이 직접 선출한 시민대표가 여러 단계에서 상당한 결정 권한을 행사하였고, 그것이 가시적인 성과로 연결되었다. 당시 브라질에는 ‘위임 민주주의’(delegative democracy)의 관행과 세계 최고 수준의 소득 격차 속에서 대의기구들이 제대로 작동되지 않는 맥락이 존재했는데, 참여예산제가 도시 정부 수준에서 이를 극복하기 위한 하나의 효과적인 참여민주주의적 채널을 제공했던 것이다.

2) 아일랜드 시민의회(Ireland's Citizens' Assembly)

2008년 금융위기 이후 고조된 정치체제 전반에 대한 시민들의 불만과 헌법개혁 요구 등을 연속적 형태의 숙의민주주의 실험을 통해 풀어간 사례로서, 의회 등 대표기구와 미니공중의 ‘연계’, 숙의민주주의와 직접민주주의 요소의 ‘혼종’,

시민의회의 상설화 전망 등과 관련해 중요한 시사점을 여럿 제공한다. 아일랜드 시민의회는 2011년 이후 성격을 다소 달리 하면서 네 차례에 걸쳐 운영되었다. 1차(2011년)는 시민사회와 학자들의 주도로 실험적 프로젝트로 진행되었다. 2차(2012-2014년)는 정부 주도로 학계 및 시민사회와 협의를 거쳐 헌법 회의(Convention on the Constitution)의 형태로 운영되었는데, 무작위 선발된 66명의 시민대표와 여러 정당을 대표하는 33명의 정치인, 그리고 1명의 의장(당시 국회의장)으로 구성되었다. 3차(2016-2018년)는 99명의 무작위 선발된 시민대표와 1명의 의장(전 대법관)으로 구성된 시민의회로 운영되었고, 4차(2019-2021년)는 의회 주도로 성평등에 관한 시민의회가 설치되었다. 지금까지 다뤄진 의제도 정치, 경제, 사회의 넓은 영역에 걸쳐 있는데, 특히 여기서 도출된 권고안 중 동성 결혼 허용, 신성모독 폐지, 낙태 금지 조항 폐지 등은 국민투표에서 통과되어 헌법개정으로 연결되었다(Devaney et al. 2020; Farrel and Suiter 2019; Suteu 2015).

아일랜드 시민의회도 몇 가지 측면에서 상당히 흥미롭다. 특히 ‘혼종’과 ‘연계’의 관점에서 좋은 참고가 된다. 자주 언급되는 다른 시민의회 사례에 못지않게 높은 ‘숙의’의 질을 보여준 것은 물론이고, 미니공중이 결여하기 쉬운 ‘직접’과 ‘참여’를 확보하기 위한 설계와 운영이 돋보인다. 우선 ‘직접’의 측면에서 시민투표와 연계된 설계가 효과적이었다. 시민의회 참여단이 직접적인 결정권을 행사한 것은 아니지만 충분한 숙의를 거친 개정안을 제출하였고, 이들 중 일부가 국민투표에서 통과되면서 결과적으로 상당한 영향력을 행사하였다. 이어서, 소규모 미니공중의 형태였기 때문에 포럼 내부의 구성 자체로는 ‘참여’의 정도가 높지 않았다. 하지만 시민의회의 논의가 공론장에 활발히 연계되고 시민사회의 동원으로 연결되면서 이러한 결핍이 간접적으로나마 보완되었다고 볼 수 있다. 요컨대 아일랜드 시민의회는 ‘혼종’과 ‘연계’의 두 관점에서 상당한 성과를 거둔 사례라고 볼 수 있다.

네 차례의 실험이 전개되는 동안 운영과 참여 주체의 면에서도 다양하게 진행

되었는데, 특히 2차에서처럼 정치인들이 함께 참여하는 경우가 전적으로 일반 시민들로 구성된 경우와 어떤 차이를 보이는지에 관한 연구도 중요하다. 마지막으로 시민들의 직접 참여를 통해 동성결혼 합법화나 낙태죄 폐지와 같이 굵직한 사안도 의제화하고 숙의할 수 있다는 점을 보여준 사례로도 중요하다. 아일랜드 시민의회는 팬데믹 상황 속에서도 온라인 플랫폼 등을 활용해 지속적으로 활동했고, 2020-2021년 기후위기 해법 모색을 위한 프랑스 시민의회와 영국 시민의회 등의 실험에도 영향을 미쳤다.¹⁰⁾¹¹⁾

3) 아이슬란드 헌법회의(Iceland's Constitutional Council)

아일랜드 시민의회 설립과 운영에 중요한 영감을 제공한 사례로 2009-2012년 동안 여러 단계에 걸쳐 운영되었다. 아이슬란드와 유사하게 2008년 경제위기 이후 헌법 개정에 대한 국민적인 요구가 분출하자 2009년 풀뿌리 시민단체 연합인 ‘앤트힐’(Anthill)의 주도로 무작위 선택된 일반 시민대표 900명과 이익단체 및 기관 대표 300명으로 구성된 시민의회(National Forum)가 설립되었다. 시민의회는 금융위기 이후 아이슬란드의 미래를 새롭게 전망하면서 대안적 사회계약 체결을 위한 헌법 개정의 방향을 숙의하고 그 결과를 공표하였다. 이 흐름을 반영해 2010년 아이슬란드 의회는 헌법회의 설립에 관한 법률을 통과시켰다. 동시에 법률은 헌법위원회(Constitutional Committee)의 설립과 2차 시민회의 설립

10) 아일랜드 시민의회에 큰 영향을 준 유사한 형태로 캐나다 브리티시 컬럼비아 시민의회를 들 수 있다. 시민의회 중 꽤 성공적인 경우로 가장 많이 연구되고 널리 소개된 사례이다. 여기에서도 ‘숙의’의 가치가 가장 우선적이었지만, 주민투표와 연계되면서 ‘직접’의 가치를, 활발한 지역 순회 공청회, 언론 보도, 보고서 등을 통해 공론장과 연계되면서 ‘참여’의 가치를 상당히 보완하였다. 정당 및 의회가 관여하지 않는 방식으로 진행된 것에 대한 평가는 엇갈린다. 복잡한 정치개혁 의제 중 하나인 선거제도에 대해 일반 시민들이 충분히 좋은 토론을 하고 숙고된 판단에 이를 역량이 있다는 점을 보여준 성과도 중요하다.

11) 비교적 최근(2019-2020)에 실시되어 관련 연구가 아직 많이 누적되지는 못했지만, 프랑스의 기후변화 시민의회(CCC: Convention Citoyenne pour le Climat)도 그 주제와 운영에 있어서 주목해야 할 사례이다. (<https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/>)

및 운영 방안을 포함했다. 이에 따라 2010년 무작위 선택된 2차 시민의회(950명)가 구성되었고, 1차 시민의회의 숙의 결과를 토대로 헌법 개혁 방안을 숙의하였다. 2011년 4월 헌법위원회의 검토를 거쳐 전면적 헌법 개혁을 요구하는 새로운 권고안을 담은 보고서가 제출되었고, 그 사이 헌법회의의 위원들에 대한 선거가 이루어졌다(2010년 10월). 선거를 통해 25명의 위원이 선출되었는데, 그중 직업 정치인으로 분류될 수 있는 경우는 2명이었다.

헌법회의의 집중적인 숙의를 통해 헌법 개정안을 직접 작성하였는데, 이 과정에서 소셜미디어 플랫폼을 비롯한 다양한 의사소통 채널을 통해 시민들과 상호작용을 벌인 점이 인상적이다. 그 결과 총 360개 이상의 제안과 3,600개 이상의 의견이 접수되었다. 이러한 과정을 거쳐 직접민주주의적인 시민발의와 시민투표제도 도입 등을 포함한 헌법개정안이 마련되었고, 2012년 10월 자문적 성격의 국민투표에 부쳐져 2/3 이상의 높은 지지를 받았다. 그러나 의회 임기가 종료되면서 의회에서 헌법개정안 승인이 이루어지지 않았고, 총선을 통해 새로 설립된 의회에서는 정당 간 세력 관계가 다시 변화하면서 결국 개정안의 의회 통과가 수포로 돌아갔다. 헌법회의와 국민투표가 지닌 자문적 성격의 한계로 인해 결국 제도권의 벽을 넘지 못한 것이다. 그러나 아이슬란드의 헌법 개정 과정은 투명하고 공개적인 운영과 소셜미디어를 통한 활발한 의견 청취 등으로 상당한 주목을 받았다(Landemore 2015; Suteau 2015).

아이슬란드의 사례 또한 ‘숙의’에서 높은 수준을 보여준다. 하지만 특히 주목할 만한 부분은 미니공중에서 결핍되기 쉬운 ‘참여’의 통로인데, 소셜미디어를 활용해 위원회 밖 시민들의 의견을 적극적으로 구한 점이다. 전체 과정을 면밀히 관찰한 랑드모어(Hélène Landemore)는 이 절차가 헌법 개정안의 내용과 질에 중요한 영향을 미쳤다는 점을 강조하면서 ‘크라우드소싱 민주주의’(crowdsourcing democracy)라 명명하기도 한다(Landemore 2015). ‘직접’의 측면에서는 평가가 엇갈린다. 개정안을 작성하여 국민투표에 부치고 2/3 이상의 지지를 끌어낸 것은 중요한 영향력의 증거로 충분하다. 하지만 애초의 설계에 따라 의회에 최종적인

결정 권한이 부여되었는데, 보수정당들과 정치 엘리트들의 반대로 의회가 결국 국민투표 결과에 대해 제대로 심의하지도 않고 폐기한 것은 아쉬운 부분이다. 즉 시민사회의 토의를 촉발하고 충실히 반영했다는 점에서는 긍정적인 평가를 받을 수 있지만, 대의제 정치과정과의 연계가 어떤 방식으로 이루어져야 하는지에 대해서는 물음표를 남긴 시도이다. 마지막으로 시민참여단이 제출한 개정안이 법률 전문가들이 제출한 안에 견주어 내용적으로 특별히 부족하지 않다는 평가가 많았는데, 이는 앞서 소개한 다른 사례들과 더불어 일반 시민들의 참여를 통해 광범위한 정치, 행정개혁을 시도하는 것이 무모하지 않다는 점을 또한 보여 준다.

4) 핀란드 시민발의(Finland's Citizens' Initiatives)

2012년 헌법 개정과 별도 입법을 통해 도입된 이후 10년 가까이 시행되고 있다. 핀란드는 국가 수준에서 시민발의제를 도입한 첫 북유럽 국가이다. 북유럽 국가들은 모두 정당 중심의 강한 대의민주주의를 운영하고 있는데, 의회와 정부에 대한 신뢰가 여전히 높고 입법 및 정책 결정 과정도 폭넓은 협의적, 참여적 거버넌스에 기반해 이루어진다. 그러나 최근 북유럽에서도 민주주의의 위기 현상에 대한 우려가 증가해왔고, 새로운 형태(직접적, 개인적, 온라인 기반)의 시민 참여 제도의 도입 필요성에 대한 공감대가 넓게 형성됐다. 2012년부터 유럽연합 차원의 초국가적 시민발의제도(ECI: European Citizens' Initiatives)가 시행된 것도 핀란드의 시민발의제 도입에 영향을 미쳤다(서현수 2019).

제도 설계 과정에서 핀란드 정부와 의회는 발의안이 의회에서 부결될 경우 자동으로 국민투표로 이어지는 스위스의 '완전형 발의제도'와 달리 '의제형 발의제도'를 선택하였다. 즉 시민발의라는 직접민주주의적 방식을 통해 설정된 의제가 국민투표가 아니라 의회 중심의 숙의로 연결되는 방식이다. 특히 정부와 민간이 운영하는 온라인 플랫폼을 통해 발의 준비 단계에서부터 폭넓은 온라인 시민 숙의가 가능하고, 발의, 서명 모집, 관련 정보제공 등도 이루어진다. 지금까지 이

제도를 통해 발의된 법안 중 동성결혼 합법화 등 세 건이 실제 입법으로 이어졌다.

직접입법의 한 사례로 ‘직접’의 관점에서는 특별히 새롭지 않은 의제 설정 기능에 집중된 제도이다. 그러나 ‘참여’ 면에서 중요한 참고가 되는데, 서명 모집을 포함해서 온라인 플랫폼을 적극적으로 활용하는 방식이다. 전통적인 방식의 시민투표나 시민발의 과정이 강한 이해관계와 풍부한 자원을 가진 행위자들의 적극적인 활동으로 왜곡 내지는 편향되기 쉽다는 비판이 많다. 그러나 핀란드의 온라인 방식은 그러한 문제를 적어도 부분적으로 해소할 가능성을 보여준다. 이에 더해 시민사회의 활발한 대응과 새로운 시민 행동주의의 확산으로 연결된 것도 흥미롭다. ‘숨은’ 의제의 공론화, 의회-시민사회 간 역동적 커뮤니케이션 증진, 장기적 관점의 정책 실현 등 간접적인 방식의 정책 효과도 높은 것으로 평가된다. 이러한 동학이 정당과 의회가 관련 사안에 대해 진지하게 논의하고 입장을 정하도록 압력을 가해, 공식적인 정치과정과도 간접적이지만 효과적으로 연계되는 결과로 이어지고 있다(서현수 2019).

5) 오리건주 시민발의리뷰(Oregon’s Citizens’ Initiative Review)

주민투표가 이루어지는 과정에 공적 숙의의 요소를 강화하기 위해 2011년부터 미국 오리건 주의회가 주법률의 개정을 통해 도입한 제도이다. 20명 남짓의 시민배심원단이 무작위 선발되어 주민투표 사안의 쟁점에 대해 전문가들의 조력을 받아 함께 배우고 토론한다. 그 결과물을 ‘시민의견서’(Citizens’ Statement)라는 이름으로 정리해 전체 유권자들에게 송부한다. 조사에 따르면 실제 투표자 중 40% 이상이 이 의견서를 회람 및 참고하여 의사를 결정했다고 응답했다. 단순한 찬반의 비율뿐만 아니라 사안의 판단에 필요한 정보와 각 입장의 근거를 담고 있는 의견서가 시민들에게 신뢰할 만한 판단의 자료가 되고있는 것이다 (Gastil et al. 2018; Warren and Gastil 2015).

핀란드의 시민발의 제도가 ‘참여’ 측면에서 특히 유용한 사례라면, 오리건주의 시민발의리뷰는 ‘숙의’의 관점에서 중요하다. 즉 ‘직접’의 가치가 강조되면서 포

플리츠적 동원과 여론몰이에 취약하다는 평가를 많이 받는 직접입법 제도에 ‘숙의’의 요소를 적극적으로 결합하려는 의식적인 노력이다. 특히 미국 캘리포니아 주나 영국의 브렉시트 결정 등의 사례가 대표적으로 ‘토의 없는 주민투표’라는 비판을 받았다면(안성호 2018), 오리건주의 사례는 시민투표의 취지를 훼손하지 않으면서 창의적인 제도 설계를 통해 전통적인 방식에서 부족한 ‘숙의’의 요소를 대폭 강화하는 것이 충분히 가능하다는 점을 잘 보여준다. 이러한 ‘혼종’의 시도가 공론장의 논의 폭과 질을 높이는 효과도 중요하다. 또 제도의 이전가능성(transferability)도 높아서 최근 미국의 아리조나, 콜로라도, 메사추세츠 등 여러 주가 유사한 제도를 도입하고 있다. 마지막으로 오리건주의 사례는 큰 틀의 제도 변화나 지나치게 많은 자원의 투입을 필요로 하지 않는 온건한 개혁으로도 상당히 유의미한 혁신적 성과를 가져올 수 있다는 것을 보여준다는 점에서도 참고할 만하다.

2. 국내의 주요 사례

비교적 성공적으로 진행된 해외 사례에 비추어 볼 때, 지금까지 국내에서 시도된 민주적 혁신의 사례는 몇 가지 지점에서 보완과 확장이 필요해 보인다. 우선 유형에 있어서 참여예산제, 공론화위원회, 온라인 청원 등에 국한되고 있다. 단적으로 해외에서 상당한 성과를 보여준 것과 유사한 방식의 시민의회가 밀도 있게 진행된 사례를 찾기 쉽지 않다. 맥락과 사안의 성격을 신중히 고려하는 창의적인 설계와 운영을 위한 노력이 필요하다. 국내의 많은 시도가 준비 단계에서 충분한 시간을 갖지 못하고 관주로도 진행되면서 앞서 제기한 ‘혼종’과 ‘연계’의 문제에서 취약한 경향을 보이는 점도 아쉽다. 이런 경험이 누적된다면 민감한 사안에 대한 정치적 책임 회피를 위해 시민참여를 도구화한다는 익숙한 비판에 직면하면서 자칫 혁신의 동력 자체를 상실할 우려가 없지 않다. 이러한 문제의식 하에 아래에서는 국내의 참여예산제, 공론화위원회, 온라인 청원 중 대표적인 경우의 가능성과 한계를 토론한다.

1) 주민참여예산제도와 국민참여예산제도

국내에서 참여예산제는 2003년 광주광역시 북구가 처음 도입하였고, 이후 여러 지방자치단체가 유사한 제도를 운영하면서 확산되었다. 2011년 「지방재정법」이 개정되면서 주민참여예산제도가 의무화됨에 따라 모든 지자체에서 실시되기 시작했다. 이에 지방자치단체들은 참여예산제도 운영에 관한 조례를 제정하고 재정 분야의 시민참여를 확대하고 있다(윤성일·임동완 2019). 특히 서울시의 사례가 눈에 띄는데, 2019년에 별도의 「시민민주주의 기본조례」와 예산참여위원회 등 관련 기구와 온라인 플랫폼을 설립하면서 참여예산제를 적극 운용해오고 있다. 최근 서울시는 기존 주민참여예산제에 더해 독자적인 시민속의예산 프로그램을 도입하고, 전체 예산 규모를 대폭 증액(2020년 총 6천억원, 2021년 총 1조 원 규모)하는 한편 시민참여 인원도 전체 인구의 1%에서 2%로 대폭 확대하였다(서울특별시 2021).

한편 문재인 정부 출범 이후 2018년에는 「국가재정법」이 개정되면서 국가적 수준의 ‘국민참여예산제도’가 도입되었다. 기획재정부가 운영을 주관한다. 대상 사업은 크게 제안형 사업과 토론형 사업으로 구분되며, 전자는 부처별 적격성 심사와 전문가 심의를 거쳐 발굴되고, 후자는 온·오프라인 시민 토론을 통해 발굴된다. 무작위 선발된 2천 명의 ‘예산국민참여단’의 연속적 숙의와 온라인 선호도 투표를 통해 차기년도 예산안에 반영될 최종 사업들이 결정된다. 이렇게 확정된 사업과 예산 규모는 2019년 39건 928억, 2020년 38건 1,057억, 2021년 63건 1,168억으로 증가 추세에 있다.¹²⁾

이처럼 참여예산제는 2010년대 이후 중앙과 지방 수준에서 모두 제도화된 민주적 혁신 사례로서 정부 재정 운영 과정의 투명성과 접근가능성을 증진하고, 시민참여와 숙의를 통해 재정 민주주의 발전에 기여하고 있다. 특히 최근 예산 규모와 참여 시민의 범위를 대폭 늘리고 디지털 민주주의 요소와 숙의민주주의

12) 국민참여예산 홈페이지: <https://www.mybudget.go.kr/systemIntrcn/systemIntrcnMain>, 검색일: 2021.10.4.

절차를 적극적으로 결합한 서울시의 사례와, 국가 수준의 참여예산제를 법 개정을 통해 공식적으로 도입한 중앙정부의 사례는 높은 평가를 받을 만하다. 그러나 서울시를 제외하면 중앙정부나 지자체 전체 예산 규모에 비해 참여예산의 규모가 전반적으로 미약한 수준이고, 시민참여의 폭과 방식에도 한계가 없지 않다. 이로 인해 포르투 알레그레 사례에서와 같은 사회정의 실현과 불평등 시정 효과의 측면에서 성과가 불분명하며, 빈곤 계층이나 다수의 서민 계층의 참여가 쉽지 않다는 점도 지적된다. 또 사업들에 대한 시민 속의 기간이 짧다는 점, 속의 과정의 투명성이 부족하다는 점, 지자체 간 그리고 중앙정부와 지자체 간 온라인 플랫폼의 연계가 미비한 점도 개선 과제로 지적된다(윤성일·임동완 2019; 이강원·김학린 2020: 173-185). 모범사례로 평가받는 서울시의 경우에도 최근 시장 교체 후 제도의 지속적 발전 여부를 지켜봐야 하는 상황이다. 향후 참여예산제의 규모를 대폭 확대하고, 일반 시민들의 참여 활성화 및 불평등 개선 효과 증진 등 더욱 내실 있는 발전 전략을 마련할 필요가 있다.

2) 공론화위원회

현재 민주적 혁신의 여러 유형 중에서 국내에서 가장 널리 도입된 것은 단연 공론화위원회이다. 중앙과 지방 및 정책영역을 가로질러 폭넓게 시도되고 있고, 그 공과에 대한 평가도 엇갈린다. 여기서는 전국적으로 비교적 많은 주목을 받은 신고리 공론화위원회와 ‘대입제도개편 공론화위원회’의 사례를 간략히 검토한다.

신고리 공론화위원회의 경우 포럼의 구성과 운영에 있어서는 대체로 후한 평가가 많았지만, ‘혼중’과 ‘연계’에 대한 고민이 불충분했다는 점을 지적해야 한다. 공청회 등을 통해서 시민사회의 담론과 연결하려는 노력은 높이 평가할 만하지만, 결정적으로 언론이나 학계와 실질적인 연계가 부족해 다루는 사안의 내용에 대한 정보와 근거 등이 충분히 확산되지 못한 한계를 보였다. 또 애당초 출범 당시부터 ‘권고’의 역할에 가두면서도 정부에서 시민참여단의 결정을 ‘존중’하겠다는 애매한 메시지를 보냈는데, 이것이 불필요한 혼란과 정당성 논란을 초래한

측면이 있다. 위원회에서 다루는 의제 자체가 좁게 설정되면서 당면 사안의 판단에 중요한 배경이 되는 광범위한 에너지 정책에 대한 논의가 충분히 이루어지지 못했다는 점도 아쉽다.

대입제도개편 공론화위원회의 경우 사회 정책의 핵심 분야인 교육 정책의 결정 과정에 숙의민주주의 기제를 활용한 첫 사례라는 점에서 의의가 크지만, 새 행정부가 선거를 통해 공약한 개혁 의제를 책임성 있게 결정, 추진하지 않고 시민들에게 책임을 전가한 것이라는 비판도 강하게 제기되었다. 또 신고리 공론화 위원회와 유사하게 시민 숙의를 위한 미니공중의 구성과 운영을 둘러싼 다양한 쟁점도 제기되었다. 특히 대입제도 개편 방향을 둘러싼 의제 설정 과정과 채택된 의제의 적절성, 매우 복잡하고 이해가 첨예한 사안에 대한 시민 숙의 기간의 불충분함, 공신력 있는 데이터 부족과 전문가들의 적절한 역할 부재, 모호하고 일부 모순된 내용의 권고안과 정부의 최종 결정 등에 대한 다양한 비판과 논쟁이 전개되었다(서현수 외 2019; 권형구·오원탁 2020). 이는 2020년 전개된 교원양성체제 개편을 위한 공론화위원회의 실험에서도 유사한 패턴으로 반복되었다. 그러한 가운데 2022년 설립 예정인 국가교육위원회는 교육 개혁을 위한 일종의 사회적 합의 기구의 성격을 가질 것으로 전망되며, 이를 위해 시민참여와 미니공중 기반 숙의 실험을 적극적으로 추진할 것으로 예상된다.

이외에 지방정부 수준에서도 다양한 주제와 방식의 숙의민주주의 실험이 전개되고 있으나 이에 대한 체계적 평가와 대안적 제도화 방안이 아직 마련되지 못하고 있는 실정이다. 지금까지 이루어진 국내 숙의민주주의 실험의 성취와 한계에 대한 비판적 검토와 아일랜드, 프랑스 시민의회 등 해외 사례에 대한 적극적 검토에 기반한 대안적 제도 디자인이 요청된다. 이러한 종합적 검토 없이 공론화위원회를 좁은 의미의 갈등 해소와 문제해결 기구로 간주할 경우 참여포럼 자체의 위상과 역할이 모호해지면서 관 주도로 기획된 일회성 행사에 시민들이 동원되는 방식으로 굳어질 우려가 없지 않다.

3) 온라인 청원

청와대국민청원은 “국민이 물으면 정부가 답한다”는 모토를 내걸고 2017년 8월 시작됐다. 이후 4년여 동안 100만 건이 넘는 청원이 올라왔고 누적 동의자 수는 2억 명이 넘으며, 20만 명 이상의 동의를 받은 청원도 200여 건에 이른다.¹³⁾ 그 중 ‘텔레그램 n번방 사건’, ‘윤창호법’, ‘소방공무원 국가직 전환’ 등 몇몇 굵직한 사안에 대한 공론화와 입법 과정에 중요한 역할을 했다. 이러한 기여에도 불구하고 앞서 제시한 여러 논점에 비추어 한계를 보이기도 한다. 입법부나 사법부가 다루어야 할 많은 사안이 청와대로 향하는 등 대의제 정치과정과의 연계가 적절하다고 보기 어렵고, 자극적인 이슈에 대한 여론 동원과 언론 보도가 서로를 증폭시키면서 정작 사안의 내용이나 찬반의 근거에 대한 토론으로 연결되지 못하는 모습이 자주 보인다. 20만 명 이상의 서명을 모은 경우에도 청와대의 공식 답변 이상을 요구할 수 없다는 점에서 시민적 권리의 측면에서도 분명한 한계가 존재한다.

국회의 국민동의청원 제도는 입법과정과 공식적으로 연계된다는 점에서 이와 다르지만, 구체적인 연계의 방식에 대한 고민이 아직은 부족해 보인다. 청와대국민청원보다 활용도가 낮게 나타나는 한계가 있으며, 국회 심의 요건인 10만 명의 서명을 모은 경우에도 임기만료 폐기 건수가 다수로 확인되는 등 책임성과 효과성 측면에서 결함이 관찰된다. 또 대통령 탄핵 청원과 탄핵 반대 청원이 나란히 10만 명 이상의 서명 요건을 충족하는 등 진영 간 동원 정치의 플랫폼으로 활용되는 경향도 없지 않다. 한국의 맥락을 고려하되 독일과 스코틀랜드 의회의 e-청원제도, 핀란드의 시민발의 등 해외 사례를 적극적으로 참고하면서 보완 및 확장 방안을 적극적으로 모색해야 할 것이다.

13) 청와대국민청원 홈페이지: <https://www1.president.go.kr/petitions>, 검색일: 2021.10.14.

VI. 맺음말

포퓰리즘에 대한 논의를 중심으로 ‘민주주의의 위기’에 대한 담론이 빠르게 팽창하고 있다. 그런데 이 담론을 주도하는 많은 분석가들이 제시하는 처방은 대체로 대의민주주의의 원리를 상기하고 그 정상성을 회복하는 데에 초점을 맞추고 있다(최장집 2020; Levitsky and Ziblatt 2018; Mounk 2018; Müller 2021). 그러나 이 논문이 다룬 민주적 혁신의 다양한 시도는 이러한 ‘복원’의 관점이 문제의 진단과 방향성 설정에서 불충분하다는 인식을 공유한다. 전통적인 대의제 정치가 다층적인 사회, 경제, 문화, 기후적 도전에 직면해 근본적인 한계를 노정하고 있다는 징후가 충분히 누적된 상황에서 민주적 혁신은 필요에 따라 기존의 정치과정을 보완하고, 또 많은 부분에 있어서 그것을 과감히 확장 및 변혁하고자 한다. 이를 위한 정치적 상상력과 이론적 자원, 대안적 제도 설계의 실험은 이제 현대 정치학의 중심에 자리하기에 손색이 없을 정도로 충분히 축적되었다는 것이 우리의 판단이다.

이 논문은 민주적 혁신의 이론과 실천에 대한 종합적인 연구의 출발점으로서 우선 개념과 유형의 문제를 다루었다. 이를 바탕으로 앞으로 크게 두 방향의 심도 있는 연구가 필요하다. 첫 번째는 민주적 혁신의 정치이론을 다지는 작업이다. 여기에는 이 논문에서 괄호 친 상태로 남겨둔 현대 민주주의의 위기와 한계에 대한 분석에서부터 민주적 혁신의 지향과 원리, 그리고 대의제 정치와의 관계 등을 설정하는 중요한 문제가 포함된다. 두 번째는 이러한 작업을 통해 준비된 개념과 이론적인 관점을 국내외의 여러 사례에 대한 밀도 있는 연구와 접목하여 중범위의 분석틀을 개발하고 제도화를 위한 구체적인 지침의 개발로 연결하는 것이다. 민주적 혁신의 개념, 이론, 분석틀, 사례를 종합한 연구가 정치개혁의 방향성 모색을 위한 하나의 준거를 제시하고 구체적인 실천과 제도화를 견인할 수 있는 길잡이 역할을 할 수 있기를 기대한다.

참고문헌

- 김범수·조화순. 2021. “시민참여형 전자입법을 통해 본 민주주의 제도 혁신.” 『21세기정치학회보』 31권 2호, 105-127.
- 김상준. 2017. “‘시민정치 헌법화’의 경로와 방법: ‘시민의회’를 중심으로.” 『법과사회』 54집, 1-33.
- 김은주. 2020. “숙의 민주주의와 공공갈등의 해결.” 『분쟁해결연구』 18권 3호, 5-32.
- 김의영·미우라 히로키·김다진·유지연·연준한·이경수·임기홍·홍지영. 2015. “서울시 25개 자치구 시민정치 지표 분석.” 『동네 안의 시민정치』, 김의영 외. 서울: 푸른길.
- 김정인. 2018. “숙의민주주의 활성화를 위한 mini-publics의 유형과 적용에 관한 탐색적 연구.” 『한국공공관리학보』 32집 1호, 133-160.
- 김주형. 2018. “숙의와 민주주의: 토의민주주의의 관점에서 본 공론화위원회.” 『현대정치연구』 11권 3호, 69-104.
- 서복경. 2018. “한국정치는 숙의형 조사를 어떻게 변형시켰나: ‘신고리 5.6호기’, ‘대통령 개헌안’, ‘대입제도개편안’ 사례를 중심으로.” 『시민과 세계』 33집, 1-44.
- 서울특별시. 2021. 『서울시 시민참여예산 백서: 2020 시민참여예산제 돌아보기』, 서울특별시.
- 서현수. 2019. 『핀란드의 의회, 시민, 민주주의: 열린, 포용적 의회-시민 관계를 향하여』, 서울: 빈빈책방.
- 서현수·허준·김영삼. 2019. 『미래교육체제 수립을 위한 사회적 합의 절차와 방법』, 대통령직속국가교육회의 연구용역 보고서.
- 안성호. 2018. 『왜 분권국가인가: 리바이어던에서 자치공동체로』, 서울: 박영사.
- 오현철. 2017. “‘시민의회, 민주주의를 완성하는 길.’” 『창작과 비평』 45권 3호, 353-368.
- 윤성일·임동완. 2019. “참여예산제도의 비교 및 협력적 재설계.” 『한국사회와 행정연구』 30집 3호, 59-77.

- 이강원·김학린. 2020. 『한국 사회 공론화 사례와 쟁점: 한국형 공론화 모델의 탐색』. 서울: 박영사.
- 이관후. 2018. “‘시민의회’의 대표성: 유권자 개념의 변화와 유사성 문제를 중심으로.” 『한국정치학회보』 52권 2호, 31-51.
- 이지문. 2018. “시민의회는 직접민주주의인가, 대의민주주의인가?” 『시민과 세계』 32호, 101-135.
- 임동균·나운영. 2021. “숙의민주주의의 한계와 가능성 그리고 방법론적 개선 방향.” 『사회과학연구』 32권 2호, 221-244.
- 장훈. 2021. “민주주의의 혁신과 주민자치회.” 『월간주민자치』 111호, 34-35.
- 장훈·한은수. 2019. “대의제 공회화론과 시민 민주주의: 한국 민주주의 이론과 현실의 불균형.” 『현대정치연구』 12권 1호, 39-70.
- 최장집. 2020. “다시 한국 민주주의를 생각한다: 위기와 대안.” 『한국정치연구』 29집 2호, 1-26.
- Abers, Rebecca Neaera. 2000. *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil*. Boulder: Lynne Rienner.
- Baiocchi, Gianpaolo and Ernesto Ganuza. 2017. *Popular Democracy: The Paradox of Participation*. Stanford: Stanford University Press.
- Barber, Benjamin R. 1984. *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Berkely: California University Press.
- Bächtiger, André, John S. Dryzek, Jane Mansbridge and Mark Warren. 2018. “Deliberative Democracy: An Introduction.” In *Oxford Handbook of Deliberative Democracy*, eds. Andre Bächtiger, John S. Dryzek, Jane Mansbridge and Mark Warren. Oxford: Oxford University Press.
- Bächtiger, André and John Parkinson. 2019. *Mapping and Measuring Deliberation: Towards a New Deliberative Quality*. Oxford: Oxford University Press.
- Bennett, W. Lance. and Alexandra Segerberg. 2012. “The Logic of Connective Action: Digital Media and the Personalization of Contentious Politics.” *Information, Communication & Society* 15(5): 739-768.

- Dalton, Russell J. eds. 2019. *Citizen Politics: Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrial Democracies*. Washington: Congressional Quarterly Press.
- della Porta, Donatella. 2020. *How Social Movements Can Save Democracy: Democratic Innovations from Below*. Cambridge: Polity Press.
- Devaney, Laura, Diarmuid Torney, Pat Brereton and Martha Coleman. 2020. "Ireland's Citizens' Assembly on Climate Change: Lessons for Deliberative Public Engagement and Communication." *Environmental Communication* 14(2): 141-146.
- Dryzek, John S. 2000. *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*. Oxford: Oxford University Press.
- Dryzek, John S. 2010. *Foundations and Frontiers of Deliberative Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Elstub, Stephen and Oliver Escobar. 2019. *Handbook of Democratic Innovation and Governance*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Farrell, David M. and Jane Suiter. 2019. *Reimagining Democracy: Lessons in Deliberative Democracy from the Irish Front Line*. Ithaca: Cornell University Press.
- Fung, Archon. 2003. "Recipes for Public Spheres: Eight Institutional Design Choices and Their Consequences." *The Journal of Political Philosophy* 11(3): 338-367.
- Fung, Archon. 2006. "Varieties of Participation in Complex Governance." *Public Administration Review* 66: 66-75.
- Fung, Archon. and Erik Olink Wright. 2003. *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. London: Verso Press.
- Gastil, John, Katherine R. Knobloch, Justin Reedy, Mark Henkels, and Katherine Cramer. 2018. "Assessing the Electoral Impact of the 2010 Oregon Citizens' Initiative Review." *American Politics Research* 46(3): 534-63.
- Geissel, Brigitte and Kenneth Newton. Eds. 2012. *Evaluating Democratic Innovations:*

- Curing the Democratic Malaise?* New York: Routledge.
- Goodin, Robert E. 2008. *Innovating Democracy: Democratic Theory and Practice after the Deliberative Turn*. Oxford: Oxford University Press.
- Jäske, Maija and Maija Setälä. 2020. "A Functionalist Approach to Democratic Innovations." *Representation* 56(4): 467-483.
- Lafont, Cristina. 2020. *Democracy without Shortcuts: A Participatory Conception of Deliberative Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Landemore, Hélène. 2015. "Inclusive Constitution-Making: The Icelandic Experiment." *Journal of Political Philosophy* 23(2): 166-191.
- Landemore, Hélène. 2020. *Open Democracy: Reinventing Popular Rule for the Twenty-First Century*. Princeton: Princeton University Press.
- Levitsky, Steven and Daniel Ziblatt. 2018. *How Democracies Die*. New York: Crown.
- Mansbridge, Jane, James Bohman, Simone Chambers, Tom Christiano, Archon Fung, John Parkinson, Dennis Thompson, and Mark Warren. 2012. "A Systemic Approach to Deliberative Democracy." In *Deliberative Systems*, eds. John Parkinson and Jane Mansbridge. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mounk, Yascha. 2018. *The People vs. Democracy: Why Our Freedom Is in Danger and How to Save It*. Cambridge: Harvard University Press.
- Müller, Jan-Werner. 2021. *Democracy Rules*. New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Newton, Kenneth. 2012. "Curing the Democratic Malaise with Democratic Innovations." In Geissel & Newton (2012).
- Pateman, Carole. 1970. *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pateman, Carole. 2012. "Participatory Democracy Revisited." *Perspectives on Politics* 10(1): 7-19.
- Saward, Michael. 2010. *The Representative Claim*. Oxford: Oxford University Press.
- Setälä, Maija and Graham Smith. 2018. "Mini-Publics and Deliberative Democracy." In Bächtiger et al. (2018).

- Sintomer, Yves, Carsten Herzberg and Anjä Rocke. 2008. "Participatory budgeting in Europe: Potentials and Challenges." *International Journal of Urban and Regional Research* 32(1): 164-178.
- Smith, Graham. 2009. *Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Smith, Graham. 2019. "Reflections on the Theory and Practice of Democratic Innovations." In Elstub & Escobar (2019): 572-581.
- Suteu, Silvia. 2015. "Constitutional Conventions in the Digital Era: Lessons from Iceland and Ireland." *Boston College International and Comparative Law Review* 38(2): 251-276.
- Touchton, Michael and Brian Wampler. 2014. "Improving social well-being through new democratic institutions." *Comparative Political Studies* 47(10): 1442-1469.
- Warren, Mark and John Gastil. 2015. "Can Deliberative Minipublics Address the Cognitive Challenges of Democratic Citizenship?" *Journal of Politics* 77(2): 562-574.

투고일: 2021.10.15.	심사일: 2021.11.22.	게재확정일: 2021.11.22.
------------------	------------------	--------------------

A New Conceptualization and Typology of Democratic Innovations : Between the Recovery and the Reinvention of Democracy

Kim, Joohyung | Seoul National University

Seo, Hyeonsu | Korea National University of Education

Recent years have witnessed an increased interest in citizen participation in the political process which has been largely dominated by the political elites thus far. This growing attention to civic engagement has led to numerous innovative experiments worldwide in an attempt to reform and at times transcend the institutional confines of traditional forms of representative democracy. This article aims to lay the groundwork for a systematic analysis of these attempts by proposing a new conceptualization and typology of democratic innovations. We define democratic innovations as the institutions, processes and movements which seek to renovate and reconstruct the traditional forms of representative politics through the widening and deepening of citizen participation. A new classification of democratic innovations is then offered based on the criteria of participation, deliberation, and directness, on the one hand, and hybridity and connectivity, on the other. Finally, several select cases of recent innovations (participatory budgeting, citizens' assembly, citizens' initiative, deliberative polling, online petition, etc.) are discussed to illuminate some of the central conceptual and theoretical issues.

Key Words | Democratic Innovations, Citizen Participation, Deliberative Democracy, Mini-publics, Direct Legislation, Connective Action

한국의 기업정치활동: 동기와 목표, 유형, 선행요인 연구

윤홍근 | 서울과학기술대학교

| 국문요약 |

이 연구는 한국에서의 기업정치활동을 경험적 자료를 토대로 연구·분석하는 것을 목표로 하고 있다. 경험적 조사연구를 통해서 이 연구는 한국의 기업정치활동의 특징을 다음과 같이 정리하고 있다. 첫째, 한국에서 기업정치활동은 일상화되어 있고, 한국 기업의 대관활동은 정책결정자들에게 기업의 현황에 대한 정보나 기업의 입장을 전달하고자 하는 정보전략 동기와 목표를 갖는다. 둘째, 한국 기업의 대관 활동은 정부공직자들과의 지속적, 안정적 접촉 및 우호적 관계유지를 목표로 하고 있다. 셋째, 한국에서는 개별 기업 단위의 정치활동보다는 단체를 통한 연합활동에 적극적이며, 이는 중소기업 뿐 아니라, 대기업도 마찬가지이다. 이 연구는 한국 기업정치활동의 이러한 특징들을 제도화된 정책참여형으로 규정하고, 여기에 크게 영향을 미치고 있는 선행요인으로 한국에서의 정부-기업관계의 오랜 역사 속에서 형성된 조합주의적 정치제도를 들고 있다

주제어 | 기업정치활동, 로비활동, 정부-기업관계, 대관업무, 초점집단면접

* 이 연구는 서울과학기술대학교 교내연구비 지원으로 수행되었다.

I. 서론: 기업정치활동, 로비활동, 대관업무

기업은 시장 거래관계에 놓여 있지 않은 비경제적 이해관계자들을 상대로 기업 활동을 전개해 나가기도 한다. 비시장 부문과의 접면에서 이루어지는 기업 활동에 대해서는 오랫동안 ‘공공사안관리활동’(public affairs activity)라는 개념으로 다루어져 왔다. 공공사안관리는 정부 기관이나 지역사회, 시민단체, 언론기관 등 ‘비경제적인 이해관계자’와의 관계에서 발생하는 다양한 현안들을 관리해 나가는 전략 경영을 지칭하는 개념이었다. 기업정치활동(corporate political activity: CPA)은 이 가운데서 공공정책을 결정하는 정부기관을 상대로 하는 활동을 직접적으로 지칭하는 개념이다. 정부 기관 등을 상대로 영향력을 행사하고자 하는 활동을 무엇으로 명명하느냐 하는 것은 국가별로, 지역별로 차이가 있다. 실제 이루어지고 있는 활동을 어떠한 개념으로 지칭하느냐 하는 것은 용어 사용법의 단순한 차이만을 나타내는 것이 아니다. 그것은 일에 종사하는 사람들의 수행 업무에 대한 인식의 차이를 반영하는 것이고, 그와 같은 활동에 대하여 사회 구성원들이 공유하고 있는 사회적 인식의 차이를 나타내주고 있는 것이기도 하다.

기업정치활동이 공개적인 방식으로 가장 활발하게 이루어지고 있는 대표적인 나라가 미국이다. 미국에서는 정부기관을 상대로 이루어지는 정치활동에 대하여 ‘로비활동’이라는 개념이 널리 통용되고 있다. 미국에서 로비활동은 기업정치활동을 지칭하는 가장 보편화된 용어이기도 하다. 대정부 로비활동이 공공연하게 합법적으로 이루어지고 있는 미국에서는 관련 업계 종사자들이 스스로를 로비스트라고 부르며, 명함에도 ‘등록로비스트’(registered professional lobbyist)임을 뚜렷하게 밝히기도 한다. 미국에서는 상시적으로 이루어지는 활발한 기업정치활동을 배경으로 이에 관한 조사 연구와 이론적 분석 작업 역시 활발하게 이루어지고 있다. 정책 선호를 달리하는 이익집단 간 정치활동의 경쟁과 대립이 공개적으로 이루어지는 것도 연구에 유리한 환경이다. 경험적 연구에 이용될 수 있는 객관적

기록 자료(hard data)가 오랫동안 축적되어 올 수 있었고, 의회와 연방 정부 기관의 기록과 청문회 자료 등 기업정치활동의 영향을 평가할 수 있는 근거 자료가 쉽게 가용하기도 하다(Bombardini and Trebbi 2019; de Figueiredo and Richter 2014). 하지만, 로비활동이 합법화되어 있는 미국에서도 로비 개념에 부가된 부정적 이미지 때문에 기업이나 업계 단체의 공식적인 조직편제 상에는 로비활동 대신 정부관계(government relations) 업무라는 용어를 사용한다. ‘정부관계’가 좀 더 포괄적인 개념이고, ‘로비’에 부가되어 있는 부정적 이미지를 배제할 수 있기 때문이다.

한국에서 ‘기업정치활동’은 다소 생소한 개념으로 받아들여질 수 있다. 정경유착의 폐해가 반복적으로 누적되어 온 오랜 역사를 가지고 있는 탓에 그것이 아무리 학술적인 작업이라 하더라도 기업 활동에 정치활동까지 포함시키려는 시도에 대해서는 부정적일 수 있다. 로비활동 개념 역시 가치중립적인 용어로 쓰이지도 않는다. 로비활동을 수행하는 기업의 입장에서나, 로비 접촉의 대상인 정부 공직자의 입장에서나 자신들이 로비의 당사자라는 점을 쉽게 받아들이지 않으려 한다. 자신의 활동에 대해 떳떳해 하지 않고, 가능한 한 감추려 든다. 로비활동을 직접 행하거나, 기업 고객의 의뢰를 받아 로비활동을 대행하는 사람들은 자신이 로비스트로 불리는 것에 대해서는 강한 거부감을 갖기도 한다.

한국에서는 정부관계 업무를 지칭하는 개념으로 가장 널리 쓰이고 있는 용어는 ‘대관업무’이다. 대관업무 개념은 저널리즘 차원에서 거의 정착된 개념이고, 기업이나 업계 단체 등도 대관업무 개념을 폭넓게 받아들이고 있다. 한국에서 기업정치활동에 관한 관심과 연구는 정경유착에서 비롯된 부패 스캔들 발생과 함께 이슈 현저성이 두드러질 때 한하여 일시적으로, 그리고 매우 제한적으로만 이루어져 오고 있다. 민주정치 과정에서 기업 등 이익집단의 활동은 예외적으로만 진행되는 이벤트가 아니다. 정부의 정책결정과정에 영향력을 행사하려는 기업정치활동은 일상적으로 진행되는 민주정치 과정의 본질적 한 요소이다. 기업 등 이익집단의 정치활동은 상시적으로 행해지는 것이다. 부패 스캔들 사건으로

표출되는 기업정치활동이 아니고, 정부의 정책결정과정에서 투입부문의 상시적 기능을 수행하는 기업정치활동 연구는 로비법제화 필요성을 검토하는 일부 연구가 있다(가상준 2011; 도묘연 2015; 이정희 2006). 정부의 정책 현안에 대해 기업이나 업계 단체가 실제 어떠한 방식으로 결정 과정에서 참여하고, 영향력을 행사하는지에 대한 경험적 연구는 거의 없다. 이 연구는 한국에서의 기업정치활동을 경험적 자료 분석을 통해 객관적으로 분석하기 위한 것이다. 이 연구에 포함되는 주요한 문제 영역은 크게 셋이다.

첫째, 한국 기업의 정치활동 동기와 목표를 규명하는 일이다. 기업 활동의 정부의존도 변수를 검토하고, 기업정치활동이 정부로부터 자원 획득을 위한 것인지, 다른 기업들과의 경쟁 우위 확보를 도모하기 위한 것인지 분석한다.

둘째, 한국 기업은 어떠한 유형의 정치활동에 치중하는가 하는 것이다. 정부와의 정치적 교환 시장에서 기업은 정부부문 행위자들에게 정책결정과정에서 필요한 정보를 제공하거나, 경제적 인센티브 또는 정치적 지지를 제공한다. 이러한 정치활동은 개별 기업 단위로 혹은, 집단행동으로 나타날 수 있다. 그런가 하면 피동적인 형태로 이루어지기도 하고, 혹은 선제적-적극적 방식으로 이루어지기도 한다.

셋째, 정치활동유형의 차이를 가져오는 주요 변인이 무엇인가 하는 것이다. 기업 정치활동의 방식이나 그 유형을 결정하는 변인은 다양할 수 있다. 기업의 규모나 업계 내의 경쟁 정도 및 집중도에 의해 달라질 수 있고, 기업 정치활동의 배경적 요인으로서 정치 제도적 변수가 작동한 결과로 나타나는 것일 수도 있다.

기업정치활동에 관한 연구의 가장 큰 제약은 실제 이루어지고 있는 기업이나 이익집단의 정치적 활동 현황을 파악할 수 있는 경험적 자료를 쉽게 확보할 수 없다는 데에서 기인한다. 기업정치활동이 음성적인 방법, 익명성의 활동으로 진행되는 경우가 많고, 직접적인 유경험자들이 서약이나 직업 윤리의식의 발동으로 침묵을 지키는 경우가 많기 때문이다. 특히 한국과 같이 정부 기관이나 정치인과의 접촉 활동을 규율하는 법제화가 이루어지지 않은 사회에서는 기업의 정

치적 활동, 특히 대관 접촉 활동에 관한 경험적 자료를 수집하는 것이 매우 어렵다. 연구의 가장 큰 관건은 연구 추진의 이 같은 제약에도 불구하고, 얼마나 많은 적실성 있는 연구 자료를 확보할 수 있느냐에 달려 있다. 이 연구에서는 연구에 필요한 기초 자료 수집을 위해 대상 기업이나 단체의 유관업무 종사자들에 대한 설문조사를 실시하고, 그 결과를 분석하였다. 또한 선별된 업무 유경험자들을 대상으로 표적집단면접(Focus Group Interview)과 심층면접을 실시하여 적실성 있는 정보를 최대한 확보하고자 하였다.

II. 이론적 배경

끊임없이 변화하는 기업환경 속에서 공공정책결정자들에 대한 접근로를 가진 기업일수록 경쟁우위를 훨씬 쉽게 향유할 수 있다(Schuler et al. 2002). 기업 경쟁력의 일차적 원천은 시장에서 창출되는 재무적 성과일 것이다. 하지만 정부 정책은 기업 경쟁력의 또 다른 차원의 주요 원천이 될 수 있다(Mahon and McGowan 1998). 기업들 사이에는 정부 정책을 둘러싼 경쟁 관계에 놓일 수도 있다. 경영학에서는 오랫동안 정부정책을 일종의 공공재로서 성격을 규정하고, 이러한 공공재 생산 및 공급자로서 정부와 그 수요자로서 기업 간의 거래가 이루어지는 정치적 시장(political markets) 개념을 설명해 오고 있다(Boddewyn and Brewer 1994; Hillman and Keim 1995).

기업은 정치적 활동에 뛰어들기로 결정한 다음에는 구체적으로 어떠한 유형의 행동 방안을 수립해서, 정부 기관 내의 누구를 타깃으로 이를 실행에 옮겨 나갈 것인지를 결정해야 한다. 타깃 선정과 함께 거의 동시에 이루어지는 선택은 어떤 유형의 활동을 피나갈 것인가 하는 문제이다. 기업정치활동은 단기적 안목에서 개별적 사안에 대응해 나가는 일회적 접근법을 취할 수도 있고, 장기적 안목에서 정책결정권자와의 관계를 지속적으로 유지·관리해 나가는 관계 지속형의

접근법을 취할 수도 있다. 기업의 입장과 형편을 알리는 정보제공에 초점을 맞추는 활동 방식을 선택할 수도 있고, 정책결정 및 집행과정에 기업의 입장을 관철시키기 위한 구체적인 영향력 행사 활동을 선택할 수도 있다. 정부공직자들에게 정치자금을 제공하거나 선거활동을 지원하는 등의 매우 특정화된 행동을 선택할 수도 있다.

기업정치활동의 유형은 활동의 특징과 양상이라는 관점에서 다양한 차원으로 분류될 수 있다.

첫째는 기업이 정치적 활동의 유형을 선택하고자 할 때 일차적으로 염두에 두는 것은 정치적 편익을 창출하기 위한 활동을 개별 기업 단위로 독자적으로 해나갈 것인가, 아니면 같은 목표를 공유하고 있는 업계 내 다른 기업들과 연합하여 집단적 차원에서 대응해 나갈 것인가 하는 문제일 것이다. 일반적으로 여유자원(slack resources)을 가지고 있거나 재계 내 지배적 지위를 가진 대기업들은 단독 정치활동을 선택할 가능성이 크며, 보유 자원과 영향력이 작은 기업들은 집단행동을 선호할 가능성이 큰 것으로 분석되고 있다(Coen 1999; Hillman and Hitt 1999). 미국의 경우, 업계 내의 기업들이 치열하게 경쟁하면서 정치활동도 개별 기업 단위로 행하는 것이 일반화되어 있다. 한국이나 유럽의 많은 국가, 일본 등에서는 동종 업계를 대표하거나 경제계를 대표하는 정상조직(peak organization) 중심으로 기업정치활동이 수행되고, 그 성과를 공유한다.

기업단위의 개별 행동이나 집단행동이나의 선택은 ‘집단행동의 딜레마’의 극복 가능성 문제와 연계되어 있다. 집단행동의 딜레마는 업계 내 기업 간 신뢰 문제에 관한 것이지만, 정치제도 문제와도 연결되어 있다(Bendor and Mookherjee 1987; Lenway and Rehbein 1991). 정치제도 변수는 기업의 정책결정자들에 대한 접근 가능성이 얼마나 제도화되어 있느냐 하는 문제와 관련되어 있다. 정부 공직자에 대한 기업의 접근 가능성 문제는 양자 간 협력 가능한 관계 인지의 여부를 좌우하기도 한다.

이 연구에서는 연구 대상 집단을 대기업과 중소·중견기업으로 나누어 이러한

일반적인 설명의 타당성 여부를 검토한다. 이 연구에서는 기업들이 다른 기업들과 연합활동으로 정부관계 업무를 수행하는지를 묻고, 연합활동의 배경과 이유, 그리고 그 정도를 묻는 설문과 대관활동 착수 시점 등을 묻는 문항 등을 통해서 한국에서의 기업정치활동 유형을 분석하고 있다.

둘째는 기업정치활동이 피동적(reactive)으로 이루어지는지 혹은 적극적-선제적(proactive) 방식으로 진행되는지 하는 차원이다. 기업정치활동은 정부의 정책형성 과정부터 관여하는 적극적 참여 형태를 띌 수도 있고, 이미 결정된 정부 정책에 순응하면서 문제를 제기하거나 개선책을 요구하는 등의 피동적인 방식으로 행해질 수도 있다(Baysinger 1984; Boddenwyn & Brewer 1994; Weidenbaum 1980). 위텐보움은 정부 정책에 대한 기업의 대응법을 피동적 대응(passive reaction)과 예견적 대처(positive anticipation), 정책형성 참여(public policy shaping) 등 세 유형으로 범주화하고 있다. 피동적 대응은 공공정책형성 및 집행 과정에 참여 없이, 내려진 결정과 조치에 대한 사후적 대응법 모색을 지칭한다. 이는 정부의 새로운 결정이나 조치를 예견해서 여기에 상응하는 적응 방안을 기업 내부의 의사결정 과정에 반영해 나가는 과정이다.

정책형성 참여는 정부 기관 내에서 새로운 법규가 만들어지거나 정책변경이 추진되는 과정에 직접 참여하여 영향력을 행사하는 것을 말한다. 위텐보움에 의하면 공공정책은 기업 입장에서 더 이상 관중으로만 지켜보는 스포츠일 수 없다(Weidenbaum 1980, 46). ‘정책형성 참여’(public policy shaping)는 정부 기관의 정책 산출물이 기업이 뚜렷이 목표로 삼고 있는 방향으로 유리하게 결정될 수 있도록 지속적으로 참여하면서 영향력을 행사하는 활동으로서 특정의 정치적 목표 성취를 위해 기업들이 선제적 행동(proactive behavior)을 취해 나가는 접근법이다.

셋째는 실행 접근법과 관여 수준, 행사전략의 차이로 나타나는 유형의 차이이다. 실행 접근법에 관한 대표적인 설명은 거래적-일회적 접근을 선호하는지 혹은 장기적 관계 유지 접근법을 선호하는지 하는 것이다. 대관 접근 방식은 정부정책

에 의해 영향을 받는 정도에 따라 달라질 수 있고, 사업다각화 정도에 의해 달라질 수 있다. 일반적으로 규제 의존도가 높은 기업일수록 장기적 접근법을 선호하고, 단일 업종 또는 연관성이 큰 소수의 다각화 업종 기업은 정책결정자들과 긴밀한 정보교환 및 의사소통을 추구한다. 일반적으로 규제 의존도가 높은 기업일수록 장기적 접근법을 선호하고, 단일 업종 또는 연관성이 큰 소수의 다각화 업종 기업은 정책결정자들과 긴밀한 정보교환 및 의사소통을 추구한다. 이 경우에는 돈독한 관계 구축이 유리하기 때문에 정치활동의 장기적 접근법을 선택할 가능성이 큰 것으로 설명된다.

거래적 접근법-관계적 접근법의 유형 선택에 영향을 미치는 선행 요인은 다양할 수 있다. 우선 기업이 정부 규제에 얼마나 의존되어 있는지가 주요한 변수일 수 있다. 기업이 정부 의존도가 높고, 정부 규제에 큰 영향을 받는 규제환경에 놓여 있다면 장기적 접근법을 선택할 수밖에 없다는 설명은 설득력을 가질 수 있다. 사업다각화의 수준도 여기에 영향을 미치는 것으로 알려지고 있다. 단일 업종 혹은 연관성이 큰 제한된 범위 내의 여러 업종에 종사하는 기업은 한정된 범위 내의 주 접촉 정책결정자들과 전문적인 정보를 교환하고, 긴밀하게 의사소통해 나가면서 돈독한 관계를 구축하는 것이 유리할 것이다. 반면, 연계성이 작은 다품종 생산의 사업다각화를 이루고 있는 기업은 정치활동의 거래적 접근법을 선택할 가능성이 큰 것으로 설명된다. 이 연구에서는 대정부 활동이 장기적 안목에서 공직자와의 우호적 관계형성에 초점이 맞추어져 있는지, 아니면 정책결정과정에서의 참여나 사후적 대응에 초점이 맞추어져 있는지 묻는 설문을 통해 이를 분석하고 있다.

넷째는 정부관계 활동의 수행 대상에 따라 대관업무의 유형에 차이가 있을 수 있다. 기업이 대관활동을 수행하기 위해서는 구체적으로 어떠한 유형의 행동방안을 수립해서, 정부 기관 내의 누구를 타깃으로 이를 실행에 옮겨 나갈 것인지를 결정해야 한다. 기업이 어떤 유형의 정치적 활동에 뛰어들 것인지 하는 문제는 정책결정권자들의 기업을 향한 기대수요와 연결되어 있다. 기업정치활동은

정부 정책의 수요자라고 할 수 있는 기업이나 업계 단체가 이니셔티브를 갖는다. 공공정책결정과정은 공공재 성격을 지닌 정부정책의 공급자와 수요자 간의 정치적 거래 시장(political market)이라는 관점에서 설명될 수 있다(Bonardi et al. 2005) 정책결정권을 행사하는 의원이나 관료들을 대상으로 결정과정에 유용하게 활용할 수 있는 전문적인 지식이나 정보를 제공할 수 있다. 정부기관의 요청을 받아들여 해당 정책 사안에 대한 기업 측의 의견이나 입장을 제시할 수 있고, 기업 관계자가 규제기관이나 의회의 공청회에 참석하여 회사의 입장을 밝히는 발언을 하거나 이미 만들어 가지고 온 정책 자료나 문건을 제공할 수도 있다. 업계 단체라면 기자간담회나 회견을 통해 정부정책을 지지하거나 반대하는 성명을 발표할 수도 있다. 기업이나 단체는 합법적으로 후원금을 모금할 수 있는 의원들에게 선거후원금이나 정치자금을 제공하는 활동을 할 수도 있으며, 의원의 선거활동을 지원하는 등 정치적, 정책적 지지를 표명하는 활동을 할 수도 있다. 기업이 어떤 유형의 정치적 활동에 뛰어 들 것인가는 정책결정자들이 무엇을 필요로 하는가에 따라 달라질 수 있다. 힐만과 히트는 정치적 거래 시장에서의 세 유형의 교환품목을 정보, 경제적 유인, 정치적 지지(vote)로 단순하게 유형화하고, 각각의 품목이 거래되는 각 영역에서 정치적 활동을 구체적으로 실행에 옮겨 나가는 개별적인 전술들이 어떤 것들이 있을 수 있는지를 분석하고 있다. 힐만과 히트는 기업정치활동을 정보전략(information strategy), 경제적 유인전략(financial incentive strategy), 유권자 집단 규합 전략(constituency-building strategy) 등 세 범주로 유형화하고 있다(Hillman and Hitt 1999). 힐만 등의 정치전략 및 전술의 유형 분류는 미국 사례에 대한 연구를 통해 제시되는 설명 모델이지만 유사한 정치제도를 가지고 있는 국가들에도 적용될 수 있을 것이다. 다만, 국가별로 각 항목에서의 합법화 수준이나 제도화 수준에 차이는 있을 수 있다.

III. 연구방법: 설문조사, 표적집단면접(focus group interview), 개별심층 면접

기업정치활동에 관한 연구의 가장 큰 제약은 실제 이루어지고 있는 기업이나 이익집단의 정치적 활동 현황을 파악할 수 있는 경험적 자료를 쉽게 확보할 수 없다는 데에서 기인한다. 기업정치활동이 음성적인 방법, 익명성의 활동으로 진행되는 경우가 많고, 직접적인 유경험자들이 서약이나 직업 윤리의식의 발동으로 침묵을 지키는 경우가 많기 때문이다. 특히 한국과 같이 정부 기관이나 정치인과의 접촉 활동을 규율하는 법제화가 이루어지지 않은 사회에서는 기업의 정치적 활동, 특히 대관 접촉 활동에 관한 경험적 자료를 수집하는 것이 매우 어렵다.

연구의 가장 큰 관건은 연구 추진의 이 같은 제약에도 불구하고, 얼마나 많은 적실성 있는 연구 자료를 확보할 수 있느냐에 달려 있다. 이 연구에서는 연구에 필요한 기초 자료 수집을 위해 대상 기업이나 단체의 유관업무 종사자들에 대한 설문조사를 실시하고, 그 결과를 분석하였다. 또한 선별된 업무 유경험자들을 대상으로 표적집단 면접(focus group interview)과 심층면접을 실시하여 적실성 있는 정보를 최대한 확보하고자 하였다.

우선 이 연구는 한국에서 기업의 정치활동이 실제 어떠한 방식으로 이루어지고 있는지를 분석하기 위해 대관업무 유경험자를 상대로 설문조사를 실시하였다. 설문조사는 응답자가 대관활동을 하면서 실제 수행했던 업무의 구체적 내용을 열거하고, 해당 항목에 모두 표시하도록 하는 문항을 두어 대관활동의 동기와 활동 유형 등을 분석하고 있다. 설문조사를 위한 준비과정과 실제 설문조사 과정에서 설문대상자 가운데 일부 인사를 타깃팅 하는 작업을 병행하였다. 이후 이들 인사를 직접 방문하여 심층 인터뷰 함으로써, 이들로부터 경험과 지혜를 직접 구하는 작업을 진행하였다.

설문조사 기간	2019년 10월 7일 ~ 2020년 1월 30일 (116일간)
설문지 배부 수	292부
회수 설문지 수	131부
응답률	44.86%

연구자는 설문조사 대상 선정과정에서부터 기업이나 업종, 업계의 편중성이 작용하지 않도록 신경을 썼다. 본 연구의 목적은 현재 우리나라 시장 내 기업 구성과 특성을 반영하여, 기업 규모와 직종에 따른 대관활동의 특징을 실증적으로 검증하는 데 있다. 이 연구는 비확률표본추출법 중에서 유의적 표집방법(purposive sampling)과 눈덩이 표집방법(snowball sampling)을 활용하여 표본을 추출하였다. 설문조사 설계 시 시장 내 기업 규모별 및 업종별 구성 비율을 고려하여 표본추출하고자 하였다. 이 연구는 설문대상이 되는 모집단의 실제 표본을 대기업(공기업 포함), 중소기업, 업계 단체 및 경제단체를 5:3:2의 비율로 추출하였다.¹⁾ 또한 우리나라 시장 특징상 대부분의 대기업과 중소기업이 수도권에 집중되어 있다는 점을 고려하여 표본추출 시 기업 활동 지역을 반영하기도 하였다. 이러한 층화표본추출(stratified sampling) 방법은 모집단의 정보를 표본설계에 반영함으로써 층간 응답률의 이질성을 줄이고, 추정량의 분산을 감소하는 장점이 있다(이인규·박민규, 2015). 모집단의 특성을 고려하여 추출한 표본은 대표성을 확보할 수 있을 뿐 아니라 설문조사의 응답률을 증가시킬 수 있어 조사결과 타당성 확보에 기여할 수도 있다.

특히 대기업의 경우는 건설·건축, 기계·자동차, 통신, 전기·전자 업종이 고르게 포함될 수 있도록 하였으며, 나머지 업종을 기타제조업과 서비스 업종으로 분류하였다. 대상자 선별 과정에서는 각 업종을 대표하는 대기업이 포함될 수 있도록

1) 여기서 5:3:2의 비율 기준은 한국에서의 실제 이루어지고 있는 기업정치활동의 비중과 대관담당자의 중요도 인식 정도, 저널리즘 기사 비중의 정도를 종합적으로 고려하여 추정한 수치이다.

대상자를 타깃팅 하였다. 또한 접근이 용이한 특정 업종에 치우치지 않도록 업종별 균형에도 신경을 썼다. 회수된 응답지를 기준으로 기업의 업종별 분포는 건설/건축 10%, 기계자동차 10%, 전기·전자 10.67%, 기타제조업 5%, 통신 등 기타 서비스 40%의 분포이다.

잠재적인 설문조사 대상자를 선정하는 과정에서는 온라인 서베이를 위해서 휴대전화 번호를 최대한 확보하고자 하였고, 그것이 불가능한 경우에는 상대적으로 쉽게 가용할 수 있는 e-메일 주소를 확보하였다. 여기에 포함되어 있는 1, 2차 설문지 배포 가능한 대상자는 모두 292명이었다. 이 가운데 모두 131개의 설문지가 회수되어 응답률은 44.86%이다.

설문조사는 스마트폰을 이용한 온라인 설문조사와 전통적인 설문 방식을 병행하였다. 온라인 설문조사는 서베이몽키 온라인 조사 프로그램이 이용되었다. 설문 대상인 기업의 대관업무 유경험자(현직포함)들에게 스마트폰을 이용하여 설문지 파일이 전송하여, 바로 응답지에 체크하거나 간략하게 응답을 기술하도록 하는 방식으로 실시되었다. 온라인 응답보다 종이 설문지를 선호하는 대상자에게는 종이설문지를 배포하여 응답하도록 하였다. 경제 5단체를 포함한 경제단체와 일부 업계 단체에 대해서는 종이 설문지를 배포하여 응답지를 회수하였다. 단체의 대상자 가운데 일부 응답자는 설문지의 QR 코드를 이용하여, 서베이몽키 사이트에 들어와 응답하기도 하였다.

배포된 질문지 가운데 최종적으로 회수된 응답지는 131개로 회수율은 44.86%이다.²⁾ 전체 응답지 가운데 민간 대기업의 비율이 39.52%의 비중을 차지하고 있다. 이는 한국에서 기업정치활동 현상의 가장 큰 비중은 대기업에 의한 것이라는 판단에서 대기업 조사대상자들을 상대로 회수를 위한 노력에 치중했던 결과

2) 일반적으로 설문조사 방식에 따라 응답률이 다르게 나타난다. e메일의 경우 25~30%, 일반 우편에 의한 조사는 20~40%, 무응답자의 대체가 가장 쉬운 전화조사의 경우 60%로 알려져 있다(남궁근, 2021). 본 연구는 응답자에게 설문지를 e메일로 송부하는 방식을 사용하였다. 따라서 본 연구의 응답률 45%는 연구결과의 타당성을 담보할 수 있는 수준의 높은 수준이다.

이다. 대기업과는 달리 중견·중소기업의 경우는 대관업무 전담자를 타깃팅하여 접근로를 찾기가 어려웠고, 응답지 작성과정에서 중도에 응답을 포기하는 경우도 적지 않았다. 질문지 자체가 대기업에서의 대관활동을 염두에 두고 작성한 이유도 크게 작용한 것으로 조사되었다. 2차 설문조사는 1차 회수율이 저조한 중견·중소기업군을 대상으로 실시한 것이다.

이 연구는 경험적 자료를 수집하기 위하여 선별된 기업정치활동 유경험자를 대상으로 인터뷰를 진행하기도 하였다. 연구자는 개별 기업이나 업계 단체에서의 대관업무 유경험자(현직자 또는 퇴직자), 한국 기업의 정치활동을 체계적으로 관찰할 수 있었던 사람(전·현직 관료, 언론인, 연구자 등)들을 대상으로 개별적 심층면접을 실시하였다. 또한 이 가운데 동의를 구할 수 있었던 인사들로 학회 패널을 구성하여 표적 집단인터뷰를 진행하였다. 유경험자 인터뷰 과정은 예상했던 것보다 많은 시간과 노력이 필요하였다. 개별 심층면담 대상자는 대기업을 대표하여 H그룹 임원 출신 2인(자동차, 기계), C그룹 임원출신(그룹총괄) 1인, S그룹(건설) 1인, S사 임원출신(전기·전자) 2인, S사 임원출신(금융), H 그룹 임원 출신으로 전경련 임원을 역임한 인사, H 사 임원출신 인사, D사 임원출신으로 관련 협회의 임원을 역임한 1인, W은행 임원 1인, 중견기업 임원 2인(건설, 바이오), 업계 협회 인사 3인, 경제 5단체 대관업무부서 총괄 담당자 5인, 학계인사 3인(정치학, 경영학 관련 분야 연구자), 현직 관료 및 관료출신 2인 등 26명이다. 이들 중 연구자를 포함하여 8인으로 패널을 구성하여 한국정치학회 학술회의(2020년 동계학술회의) 패널 구성을 통해 표적집단 면접과 집중 토의시간을 가졌다.

표적집단인터뷰(FGI)는 특정 사안과 관련하여 오랫동안 직접 경험을 통해서 그 사안에 대해 풍부한 지식을 갖춘 전문가 그룹을 대상으로 집단 면접을 통해서 자료를 수집하는 조사 방법이다(Vaughn, Schumm and Sinagub 1996; Wilkinson 1999). 표적 집단인터뷰는 유사한 사회적 배경이나 경험, 유사한 관심사를 공유하고 있는 6-8명 정도의 피면접자 집단을 대상으로 조사연구를 진행한다. 사회과

학적 조사연구 방법으로 표적 집단 면접은 특정 경험 및 관심사 공유자들로부터 직접 경험했거나 알고 있는 이야기를 서로 나누면서, 왜 그들이 그러한 기억이나 인식, 지식을 갖게 되었는지를 탐구해 나가는 연구 작업이다. 표적 집단 면접은 경험이나 관심을 공유하고 있는 사람들이 가지고 있는 다양한 생각을 그들의 관점에서, 그들의 언술로 직접 전해 듣기 위한 것이다(Vaughn, Schumm and Sinagub 1996. 224-226).

FGI는 피면접자를 한 사람씩 상대하면서 진행되는 개별 인터뷰와 다르며, 그룹을 모아 놓고 동일한 질문에 대한 반응을 모으는 집단 면접과도 구분된다. FGI는 소규모 집단의 피면접자들을 상대로 진행된다는 면에서 겉모습은 집단 면접이지만 통상적인 그룹인터뷰와는 성격이 다르고, 취지도 다르다. 개별 인터뷰나 그룹인터뷰에서는 면접자가 사전에 정형화되어 있는 질문 문항을 활용하여 면접 과정을 주도한다. 피면접자들에게 같은 질문을 던지고, 이에 대한 반응으로서 답들을 모으는 방식으로 연구 자료를 수집하는 것이다. FGI는 면접대상자들로부터 정보를 모으기 위한 간편한 수단으로 이용되는 것이 아니다. 이는 면접 참여자들이 전체적으로 참여하는 그룹 토의, 혹은 경우에 따라서는 참여자들 간 상호 토의를 통해서 공유되고 있거나 차별화되어 있는 인식이 무엇인지를 확인하면서 사안에 대한 실제적 진실을 포착하기 위한 목표를 갖는다. 그렇기에 FGI 진행 과정에서는 참여자들 간의 교호작용이 긴요하게 작동한다.

한국에서 로비활동은 합법적인 직업 활동으로 인정되지 않기 때문에 로비활동 유경험자들은 자신의 경력을 가능한 한 숨기려 든다. 자신의 경험을 당당하게 다른 사람들과 공유하려 들지 않는다. FGI 환경은 경험을 공유하고 있거나, 공유한 적이 있는 사람들과 자리를 같이하며 서로의 유사한 경험에 대한 의견을 교환하는 자리이다. 경험을 공유하고 있는 다른 사람들과 동류의식을 가질 수도 있고, 심리적으로 편안한 분위기를 느낄 수도 있다. 대화가 이어지고, 시간이 지나면서 직업윤리나 서약에 의한 제약감도 다소 완화될 수 있다. 한국에서 로비활동 경험은 적법과 불법 사이의 한계선 상에서의 경험일 수 있다. FGI는 한계선 상의 예

외적 경험 소유자들에게 목소리를 내도록 돕는 방법이다. FGI 환경은 경험을 공유하고 있되, 유사한 경험에 대하여 기억과 인식이 서로 다른 사람들 사이에서 서로 다른 견해를 교차 체크할 수 있는 장점이 있다. 독특한 경험에서 오는 왜곡된 인식이나 독단적인 판단, 극단적인 견해, 또는 사회적 바람직성 편향성(Social Desirability Bias)의견 교환의 교차검토 과정에서 걸러질 수 있기 때문이다.³⁾

IV. 연구결과

1. 일상화된 정보 전략형 기업정치활동

로비 관련 법제화가 이루어져 있지 않은 한국에서는 공식적으로는 로비활동이라는 것이 존재할 수가 없다. 하지만 합법성 여부를 떠나서 로비활동은 사실상 행해지고 있으며, 일상화되어 있다고까지 말할 수 있다. 한국에서는 기업정치활동이 대관업무 담당자들에 의해 집중적으로 행해지고 있다. 한국 기업들의 대관업무는 정부공직자를 상대로 한 영향력 행사 활동으로서 로비활동이 한국식으로 변형되어 정착해 온 것임을 알 수 있다.

설문조사에서 한국 기업의 대관활동이 사후 대응활동 차원으로 이루어지는 것 보다는 현안 발생 이전 단계부터 일상적으로 진행되고 있다는 점을 보여준다. 이는 한국에서 대관활동의 초점이 정부 공직자들과의 우호적인 관계형성에 맞추어지고 있다는 응답과 조화를 이룬다. 한국의 기업이나 단체는 정부 관계 업무 활동으로서 주로 정부 기관이 주최하는 회의체에 참석하거나 공직자를 공식적인

3) 본 연구의 경우 응답자가 현재 소속되어 있거나 소속되어 있었던 대관활동에 관한 사실적 질문들(예: 기업 규모, 기업정치활동의 동기, 연합활동의 동기 등)이 주로 이루고 있고, 기업정치활동에 대한 응답자의 윤리적 판단이나 인식을 물어보는 질문이 아니므로 응답자의 사회적 바람직성 편향에 기인하는 과대응답이나 과소응답이 큰 문제로 나타나고 있지는 않다고 할 수 있을 것이다.

통로로 접촉하는 것으로 나타났다. 조사연구에서는 정부 기관이 주최하는 각종 회의체 참석이 가장 빈도수가 높은 대관활동 유형임이 밝혀졌다. 공직자를 비공식적으로 접촉하는 전형적인 막후 로비활동보다는 정부기관이 주최하는 각종 회의체에 참석하거나 공직자를 공식적으로 접촉하는 활동의 비중이 더욱 컸음을 알 수 있다. 공청회 등에 참여하여 의견이나 입장을 표명하는 활동도 비공식적인 접촉 활동보다도 더욱 잦은 빈도수를 보여주고 있다. 공청회 참여는 주요 정책결정을 앞두고 반드시 개최하게 되어 있는 행정절차법 상의 법규를 정부기관이 이행하고 있는 절차이다. 한국 기업들은 공청회 등 제도적으로 열려진 참여 기회의 창을 이용하기 위하여 공청회가 개최되기 전에 협회나 단체를 통해 사전에 의견을 조율하여 한목소리를 내는 경향이 크다. 정부정책 결정과정에 공식적으로 제도화된 절차를 통해 참여하고 있음을 알 수 있다.

조사연구에서는 기업 규모의 차이에 따라 제도화된 정책참여 비중 차이가 있는지를 분석하였다. 일반적으로 중소기업과 대기업 모두 정부관계 업무를 수행하기 위해 제도화된 정책참여 채널을 적극적으로 활용하고 있는 것으로 관찰되었다(중소기업 50.57%, 대기업 51.04%). 수치상으로는 거의 의미가 없는 아주 미세한 차이이지만, 중소기업보다는 대기업이 공직자를 공식적으로 접촉하거나, 정부 기관이 주최하는 각종 회의체에 참석하는 등의 제도화된 정책참여에 더 높은 비중을 두고 있는 것으로 나타났다(중소기업 50.57%, 대기업 51.04%).

정부관계 활동을 추진함에 있어서 중소기업과 대기업이 비중을 두는 유형이 다르게 관찰되었다. 대기업의 경우 중소기업에 비해 제도화된 정책참여가 더 두드러지게 관찰되었다. 세부적인 활동을 살펴보면, 제도화된 정책참여의 방식으로 공청회나 청문회 참석(10.09%), 정부기관이 주최하는 각종 회의체 참석(10.09%), 공직자 공식 접촉(10.09%), 정책대안·법안 제시(7.42%)의 순으로 활동 비중이 관찰되었다. 제도화된 정책참여를 제외하면 언론인이나 언론기관 접촉 활동이 가장 큰 비중(10.39%)을 차지하는 것으로 나타났다.

한국에서 대관활동은 조직 밖 이해관계자와의 소통을 통해 우호적인 결정을 획득하기 위한 목적하에 수행되는 전략경영 차원의 활동임을 알 수 있다. 대관업무 담당자의 공식적인 업무는 기업과 정부기관 사이에서 소통을 맡고 있는 대화의 창구이다. 대관업무 담당자들 사이에서는 국회 담당, 행정부 주요 부처 및 규제기관 담당, 법원 담당 등으로 담당 업무가 구분되어 있는 경우가 많다. 특히 대관조직이 큰 대기업들에서는 대관업무 담당자들 간 이러한 기관별 접촉 창구가 특정화되어 있는 경우가 많다.

“한국 대기업의 대관업무는 업무 조직별로 다방면에 걸쳐 있으며, 기능조직, 부문별로, 사업조직부서별로 접촉 대상과 대관업무 수행자가 다르다.”⁴⁾

대관업무 담당자들이 수행하는 중요한 역할은 정부 공직자들과의 친분관계를 만들어 이를 관리 유지하는 일이다. 친분관계 구축 및 유지는 현안이 발생했을 때를 미리 대비해 두는 대관업무 수행자의 일상적 활동에 속한다. 대관 담당자는 회사 경영에 영향을 줄 수 있는 정부기관, 국회 의원실이나 주요 행정부 기관 등에 연줄을 찾아 인맥을 만들고 관리해 나가는 활동을 맡는다.⁵⁾ 대관조직이 큰 대기업들은 정부, 국회, 검찰 등 출입처마다 담당 직원을 배치하기도 한다. 정부와 국회를 동시에 접근 대상으로 활동하다 보면 대관업무의 효과성을 높이는 데 도움이 되기 때문이다. 예컨대 국회 내 인맥을 통해 해당상임위 관할 정부 부처에 대해 압력행사를 동원할 수 있다. 그렇기 때문에 대관 담당자를 아예 정부공직자 출신으로 채용하는 경우도 적지 않다.⁶⁾ 삼성이나 현대 등 오랜 역사를 가진 한국 대기업의 경우, 대관업무 담당자들이 맡고 있는 중요한 핵심적 역할은 총수

4) 전 H차 그룹 임원 인터뷰(일시 2019년 9월 30일).

5) 《조선일보》 2014.4.7. [한국형 로비스트 對官팀] ① “우리 일터는 술상 위”...합법과 불법 사이 줄타기.

6) 전 S사 임원 인터뷰(일시 2019년 10월 4일).

일가의 그룹 지배체제를 공고화하는 일이다. 예컨대 해체되기 이전 삼성 그룹의 비서실이나 구조조정본부, 이어지는 미래전략실은 그룹 차원의 대관업무 담당 조직이었는데, 가장 핵심적인 역할은 ‘총수와 총수 일가보호를 위한 지배구조 관리 지휘본부’로서의 일이었다. 따라서 이들이 맡고 있는 주요한 업무는 이와 직접 관련된 공정거래위원회와 국세청을 대상으로 진행되는 대관활동 비중이 가장 컸다.⁷⁾

“대관 조직은 일반 업무 조직이 해결할 수 없는 일을 은밀히 처리한다. 대관 조직의 구성과 역할을 살펴보면 그 기업이 안고 있는 고민과 해결해야 할 과제가 무엇인지 알 수 있다. 특히 총수가 기업 경영에 직접 관여하고, 이에 따라 국회나 청문회에 불러 나가는 빈도가 많아지면서 대관조직의 역할 비중이 커지게 되었다.”⁸⁾

설문조사 결과 한국 기업의 대관업무는 정부 관료들에게 회사나 업계의 입장과 현황을 담은 정보를 제공하는 데 초점이 맞춰져 있음이 드러났다. 한국 기업은 ‘돈’과 ‘정치적 지지’보다는 정보전략에 중점을 두고 있다. 정보전략은 정책 사안에 대한 전문적 지식, 정책 선호, 기업의 입장 등을 기업 내부 인사나 외부 전문가들을 동원하여 정책결정자들에게 제공하는 활동이다. 해당 정책 사안에 관련한 조사연구 결과 발표, 공청회나 청문회 등에서의 전문가 증언, 입장표명문(position papers) 발표, 기술적 보고서 발표 등이 이 범주에서 활용되는 대관활동 유형들에 속한다. 이 연구에서는 ‘돈’ 즉, 경제적 유인전략이나 ‘정치적 지지’를 뜻하는 유권자집단 규합 전략은 상대적으로 드문 편인 것으로 조사되었다.⁹⁾

7) 위 인터뷰; 김용철. (2010). 삼성을 생각한다. (주)사회평론.

8) 위 인터뷰

9) 이는 이 연구의 한계를 반영한 것일 수도 있다. 미국에서의 경우는 정치자금의 제공이나 로비활동의 비용 내역을 공개하도록 되어 있어서 이를 토대로 한 연구에서는 ‘돈’과 ‘정치적 지지’에 대한 객관적 조사가 가능할 수 있지만, 한국에서는 현행법상으로 이를 기

한국 기업들의 대관업무가 정책결정자들과의 해당 현안에 대하여 정보를 주고 받는 소통에 초점이 맞추어져 있다는 점은 대관업무의 성공 요인을 묻는 질문에 대한 응답에도 잘 반영되어 있다. 응답자들의 압도적 다수가 정책 사안이나 업계 및 시장 동향에 대한 전문적인 지식과 정보의 보유 여부가 관건이라고 응답하고 있다. 경제적 인센티브 제공이나 선거 지원 등의 요소가 중요하다는 주장은 극소 수임을 보여주고 있다. 정책결정권자들에게 영향력을 행사함으로써 경쟁사들에 비해 경쟁우위를 확보하기 위해 대관업무를 수행한다는 응답은 매우 적은 비중을 차지하고 있다. 전체 응답자 중 ‘다른 경쟁사들보다 유리한 결정 획득(25명)’ 하기 위함이라고 응답한 사람은 소수에 불과했다. 실재를 감추고 눈치 보아가며 점잖게 응답한 결과라고는 할 수 없다. 정부에 기대어 자원이나 기회를 추가로 얻기 위한 대관 동기는 크게 축소되고 있다는 최근의 상황 변화를 반영하는 것일 수는 있다. 이 점은 인터뷰에 응한 일부 대관 담당 인사들의 진술에서도 확인할 수 있었다.

“더욱 최근 들어와 대기업의 정부관계 업무는 정부의 결정 및 정책변화로부터 기인하는 영향력을 차단하거나 최소화하는 데 초점이 맞추어져 있다. 정부에 의존하여 자원과 기회를 획득하려는 대관업무는 거의 이루어지지 않고 있다고까지 말할 수 있다.”¹⁰⁾

자원과 기회 획득을 통해 경쟁우위를 확보하기 위한 대관활동이 크게 축소되어 있다는 설문조사의 결과는 한국 기업들의 정부의존도가 크게 줄어들었다는 다른 설문 문항의 응답과 조화를 이루고 있음을 알 수 있다. 이 연구는 기업의 정부 관련 업무의 구체적인 동기를 알아보고자 대관업무를 수행하고 있는 기업

대할 수 없다. ‘돈’과 ‘정치적 지지’에 관한 설문 문항에 대해서는 응답자들이 침묵을 지켰거나, 있는 사실 그대로를 답하지 않았을 가능성도 있다.

10) 전 K사 임원 인터뷰(인터뷰 일시 2019.10.4).

및 단체의 정부정책 의존도를 조사하였다. 의존도가 높은 정부정책은 규제 부문과 정부가 제공하고 있는 정보 부문인 것으로 나타났다. 그에 반해 정부 조달, 보조금, 세제 혜택과 같은 재정지원 부문은 의존도가 상대적으로 낮은 것으로 조사되었다.

	전혀 의존하고 있지 않다	크게 의존하고 있지 않다	다소 의존되어 있다	크게 의존하고 있다	전적으로 의존하고 있다	합계
(1) 정부 조달	33 (27.27%)	31 (25.62%)	35 (28.93%)	17 (14.05%)	5 (4.13%)	121 (100%)
(2) 정부 규제	3 (2.46%)	14 (11.48%)	47 (38.52%)	44 (36.07%)	14 (11.48%)	122 (100%)
(3) 재정 지원 (보조금, 세제 혜택 포함)	37 (30.08%)	35 (28.46%)	30 (24.39%)	13 (10.57%)	8 (6.50%)	123 (100%)
(4) 기업(단체) 친화적 환경 조성	4 (3.31%)	17 (14.05%)	65 (53.72%)	27 (22.31%)	8 (6.61%)	121 (100%)
(5) 관련 정부 정책 정보제공	2 (1.64%)	23 (18.85%)	55 (45.08%)	36 (29.51%)	6 (4.92%)	122 (100%)

정부의존도는 기업 규모와 상관없이 크게 줄어든 것으로 나타나고 있다. 이 연구는 기업의 규모 차이에 따라 정부정책의 의존도가 다른지를 검증하였다. 검증 결과 대기업과 중소기업 간 정부정책의 의존도 차이는 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타났다. 세부적으로 살펴보면 대기업은 정부 규제에 대한 의존도가 높은 편이나 정부 조달 항목에서는 의존도가 가장 낮았다. 중소기업의 경우 정부 규제 항목에서 정부에 대한 의존도가 높았고, 조세감면과 같은 재정지원 항목에서 정부에 대한 의존도가 가장 낮은 것으로 나타났다.

정부정책	집단	관측치	평균	t	p
	중소기업	32	2.3125		
정부 조달	대기업	48	2.3750	-0.2442	0.8077
정부 규제	중소기업	32	3.1875	-1.8187	0.0728
	대기업	48	3.5146		
재정지원	중소기업	32	2.2500	-0.7137	0.4775
	대기업	48	2.4166		
기업친화적 환경 조성	중소기업	31	3.000	-0.8190	0.4153
	대기업	48	3.1458		
관련 정부정책 정보제공	중소기업	31	3.0645	0.1233	0.9022
	대기업	48	3.0416		

2. 관계구축형 기업정치활동

한국 기업들의 기업정치활동은 관계구축형 대관활동에 치중하고 있다. 정보전달이든 압력행사이든 기업정치활동의 효과성은 접촉 상대와의 신뢰관계 형성여부에 따라 달려 있다. 미국이나 유럽에서도 마찬가지인데, 특히 한국에서는 사인 관계를 중요시하는 온정주의적 문화 때문에 더욱 그러한 경향을 띠고 있다고 할 수 있다. 한국 기업의 대관활동은 현안 발생 이후 대응활동 차원으로 이루어지기도 하지만 이보다는 현안 발생 이전 단계에서 일상적으로 이루어지고 있다. 이 점은 대관활동이 정부 공직자들과의 우호적인 관계형성에 초점이 맞추어지고 있다는 응답 비율이 매우 높다는 점과 직접적으로 연계되어 있다고 할 수 있다. 대기업이나 중소기업이나 정책결정권자들과의 우호적인 관계형성에 초점이 맞추어진 대관업무가 수행된다는 응답이 가장 많다. 기업 규모라는 변수는 크게 작용하지 않는 것으로 보인다. 다만 우호적 관계형성 다음 순위의 응답에는 대기업과 중소기업 간에 차이가 나타난다. 대기업의 2순위 응답은 정부의 결정이 이루어지고 난 이후, 대응활동의 일환으로 대관활동이 이루어지는 것이라면, 중견·

중소기업들의 경우 다음 순위의 응답은 결정된 정책을 이행해나가는 과정에서 대관업무가 이루어지는 것으로 나타나고 있다. 대기업의 대응활동이 정책의 수정과 보완을 요구하는 활동에 초점이 맞추어져 있다면, 중견·중소기업은 정책 이행과정에서 관련 기업 정보를 정부 기관에 제공하는 업무의 비중이 크다는 것을 나타내주는 것이다.

질문: 다음에 기술된 정부 관계 업무 중 귀하가 속한(속했던) 기업(단체)의 활동에 **모두 체크**해 주십시오.

	대기업	중견·중소기업	공기업	협회(단체)	합계
정부 공직자들과의 우호적인 관계형성에 초점이 맞추어진다.	33	11	14	18	76
현안이 발생한 후 사후적으로 대응하기 위한 것이다.	21	7	7	12	47
정부의 정책결정과정에서 참여하기 위한 것이다.	19	10	14	21	64
정부 기관의 정책집행 단계에서 주로 이루어진다.	22	6	8	7	43
언론이나 여론의 우호적인 지지를 획득하기 위한 활동도 병행한다.	20	6	5	13	44
합계	155	88	119	345	

기업은 정책결정자들과의 정치적 거래비용의 크기를 고려하여 비용 대비 성과 수준이 높을 때 기업정치활동을 선택한다. 정부 규제에 의해 크게 영향을 받는 규제환경에 놓여 있는 한국 기업들로서는 장기적 접근법을 선택하고 있음을 알 수 있다. 단일 업종 혹은 연관성이 큰 제한된 범위 내의 여러 업종에 종사하는 한국의 대기업들은 한정된 범위 내의 접촉 정책결정자들과 전문적인 정보를 교

환하고, 긴밀하게 의사소통해 나가면서 돈독한 관계를 구축하는 것이 유리할 것이라는 점을 추론할 수 있다.

기업정치활동이 상시적으로 수행될 필요가 있는 경우는 공직자와의 접촉을 뒷받침할 수 있는 상시적 관리체계 구축이 필요해진다. 대관업무의 착수 시점은 실제 진행되고 있는 대관업무의 유형과 밀접하게 연관되어 있다. 설문대상 기업들에게 실제 수행한 적이 있는 대관업무의 항목에 모두 체크하도록 한 질문에 대하여 응답한 대기업과 중견·중소기업들은 모두 공직자와의 우호적인 관계 형성 및 유지에 대관활동의 초점을 두고 있다는 점을 보여주고 있다. 다음 순위를 잇고 있는 것은 대기업의 경우는 정책집행 결정 및 집행 단계에서의 의견 투입을, 중견·중소기업은 정책결정과정에의 참여를 위한 대관활동 비중이 큼을 보여준다.

관계적 접근법은 사안에 따른 개별적 대응을 모색하는 것이 아니고, 이슈와 시간을 관통하여 정책결정자들과의 지속적, 안정적 접촉과 우호적 관계유지를 도모하는 기업정치활동 유형이다. 따라서 어떤 특정 유형의 기업정치활동 유형을 선택할 것인가에 가장 크게 영향을 미치는 변수는 가용자원의 크기이다. 또한 정보전략, 재정유인 전략, 유권자 집단 규합 전략의 선택, 그리고 각각의 전략을 구현할 수 있는 기술적 활동유형의 선택에 영향을 미치는 두 가지 변수는 첫째, 신뢰성 변수, 둘째는 기업이나 업계 단체의 고용규모이다.

관계 구축 접근법은 이슈와 시간을 관통하여 정책결정자들과의 지속적, 안정적 접촉 및 우호적 관계유지를 도모하는 정치전략을 의미한다. 사사건건으로 별개로 대응하는 것이 아니라, 장기적 안목에서 지속적인 관계 형성을 염두에 두고 돈독한 관계 구축에 보다 집중하는 기업정치활동이다. 특히 정책결정권자들과 지속적인 거래 촉진에 기여할 수 있는 ‘사회적 자본’을 개발하고 관리해 나가는 접근법이다. 또한 장기적인 안목에서의 관계의 질을 유지해 나가는 접근법이 효과성을 거두기 위해서는 기업 조직 내에 이러한 업무를 전담하는 상시적 업무 관리체계가 구축될 필요가 있기 때문에 여기에 따른 재정투입이 선행되어야 한

다. 관계 구축 접근법은 긴 시간적 안목 속에서 정책결정자들과의 관계의 질을 일정 수준 이상으로 유지해 나가기 위한 전략적 접근법이기 때문에 시간과 노력, 재정적 비용 수준이 높게 요구된다.

거래적 접근법이나, 관계적 접근법이나를 좌우하는 주요한 선행변수는 정치제도의 유형과도 맞물려 있다. 여기에 가장 큰 영향을 미치고 있는 제도의 변수는 조합주의의 제도적 특성이 강한가? 아니면 다원주의의 제도적 특성이 강한가이다. 조합주의의 제도적 특성이 강한 국가에서의 정치활동은 관계적 접근법을 활용할 가능성이 크고, 반면 다원주의적 경향이 강한 국가에서는 정치활동의 거래적 접근법을 선택할 가능성이 큰 것으로 설명된다.

3. 개별 기업 단위보다는 연합형 기업정치활동

기업은 정치활동 방식을 선택할 때 우선 단독으로 나설 것인지, 아니면 비슷한 입장에 처해 있는 다른 기업들과 함께 할 것인지를 고려한다. 경쟁기업들은 어떻게 하고 있는지에 대해 따져본다. 일반적으로는 생산에 가용자원을 모두 투입하지 않아도 되는 대규모 기업은 독자적 활동을 선택하고, 가용자원이 부족한 소규모 기업들은 집단행동의 의존도가 높은 것으로 설명된다(Coen 1997, 1999). 해당 정책 사안에 대한 풍부한 정보가 축적되어 있고, 정책사안과 관련하여 사내에 경험이 풍부한 전문 인력이 있는 경우는 경쟁기업들의 눈치를 보지 않고, 독자적으로 기업정치활동에 뛰어들 것으로 설명되기도 한다(Hillman & Hitt 1999). 독자적으로 정치행동을 조직화해 나가기 어려울 만큼의 여유 자원을 갖지 못한 중소기업들은 각자 비용을 최소한으로만 부담하는 집단행동을 선호한다는 논지이다. 미국에서의 경험적 사례 연구는 이러한 논지를 뒷받침하고 있다. 이 연구에서는 설문조사 분석을 통해서 이러한 일반론의 타당성을 검토하였다.

한국 기업들은 대관활동 과정에서 기업규모와 상관없이 다른 기업들과의 연합을 추진하는 데 큰 관심을 가지고 있다. 설문조사 결과 한국에서는 중소기업은

물론이거니와 대기업들도 연합을 추진하는 편이라는 응답이 많다. 기업과 단체가 단독으로 정부 관계 업무를 수행하는 경우도 있지만, 동종 분야의 다른 기업과 공동으로 정부 관계 업무를 수행하는 경우도 있는 것으로 나타났다.

설문: 우리 기업(단체)은 동종 분야의 다른 기업(단체)과 연합·협조 등을 통해 공동으로 정부 관계 업무를 하고 있다.

연합활동 정도	빈도(%)
매우 그렇지 않다	3 (2.46)
그렇지 않다	30 (24.59)
그런 편이다	58 (47.54)
자주 그렇다	26 (21.31)
항상 그렇다	5 (4.10)
합계	122 (100)
평균	3.00

설문조사에서 “다른 기업과의 연합활동이나 협조를 통해 정부 관계 업무를 하는 편이다”라고 응답한 기업과 단체는 47.54%에 이르렀으며, 자주 그렇다(21.31%), 항상 그렇다(4.10%)고 응답한 기업도 전체의 25.41%에 해당하는 것으로 나타났다. 한편 동종 분야의 다른 기업과 공동으로 정부 관계 업무를 수행하지 않는 경우도 조사되었는데, 연합활동을 하지 않는 편이거나(24.59%), 아예 하지 않는(2.46%) 기업과 단체도 있었다.

설문: 우리 기업(단체)은 동종 분야의 다른 기업(단체)과 연합·협조 등을 통해 공동으로 정부 관계 업무를 하고 있다.

집단	관측치	평균	t	p
중소기업	32	2.9687	0.8527	0.3964
대기업	48	2.8125		

한국 기업들은 대기업이나 중소기업이나 할 것 없이 단체를 통한 연합활동에 적극적이다. 이는 경제단체를 통해 대관활동을 수행해 오던 역사적 전통이 여전히 남아 있음을 보여준다. 전경련의 부침에도 불구하고, 대한상공회의소나 무역협회, 경총 등 나머지 네 경제단체에서 대기업 회원사의 역할 비중이 여전히 큰 비중을 차지한다. 이 연구는 기업 규모 차이에 따라 대관업무를 위한 연합활동 방식이 다르게 나타나는지를 검증하였다. 검증 결과, 연합활동을 통한 대관업무 수행은 중소기업과 대기업 간 차이가 없었다. 다만, 문재인 정부 출범 이후 “대기업은 알아서 해라, 우리는 중소기업만 신경 쓰겠다”라는 중소기업 친화정책이 채택된 이후 중소기업 중앙회를 중심으로 하는 중소기업들의 연합활동은 더욱 적극성을 띠고 있음을 알 수 있다.¹¹⁾

이 연구는 단체의 대관활동을 동종업계 타 기업이나 단체와 연합으로 수행하는 경우 어떠한 방식으로 수행하는지를 조사하였다. 가장 많이 활용하는 연합활동의 방법은 주로 소속되어 있는 업계 단체(상위단체)에 전적으로 의존하는 것이었다(평균 44.29%). 다음으로는 몇몇 기업들과 별도의 협의체를 구성하여 공동으로 정부 관계 업무를 수행하거나(평균 31.30%), 전국 단위의 경제단체(예: 전경련, 중소기업 중앙회 등) 활동에 적극 참여하는 경우(평균 23.14%), 그리고 기업이 소재한 지역의 관계자들과 연합활동을 하는 경우(평균 18.81%)도 있었다.

11) 중소기업 중앙회, 대관 담당자 2인 인터뷰(인터뷰 일시: 2019.10.17).

설문: 기업(단체)의 연합활동 차원의 정부 관계 업무는 어떠한 방식으로 이루어지고 있습니까? 총 100%를 할당한다면 다음 각항에는 얼마씩 할당할 수 있습니까?

전국 단위의 경제단체(전경련이나 중소기업 중앙회 등) 활동에 적극 참여한다.	(평균) 23.14%
소속되어 있는 업계(상위단체)단체에 전적으로 의존한다.	(평균) 44.29%
몇몇 기업(단체)들과 별도의 협의체를 구성하여 활동한다.	(평균) 31.30%
기업(단체)이 소재한 지역의 관계자들과 연합활동을 한다.	(평균) 18.81%

기업 규모 차이에 따른 연합활동 차원의 정부 관계 업무 방식에도 차이가 있는지를 검증하였다. 대기업의 경우 연합활동을 추진하는 방식으로서 업계 단체에 전적으로 의존하는 경우가 대부분이었으며(50.94%), 다음으로는 전국 단위의 경제단체 활동에 참여(24.28%), 몇몇 기업들과 별도의 협의체를 구성(23.50%), 그리고 기업이 소재한 지역의 관계자들과 연합활동(17.80%)의 순으로 연합활동을 하고 있는 것으로 나타났다.

설문: 기업(단체)이 정부 관계 업무 시 연합활동을 추구하는 주요한 이유는 무엇입니까? 주요한 이유 1위부터 3위까지 선택하여 체크해 주십시오.

순위	연합활동을 추구하는 이유
1	기업(단체)과 업계(관련 산업)가 직면하고 있는 애로사항을 알리기 위해
2	정부의 결정과 정책의 문제점을 알리기 위해
3	정부정책에 관한 추가적인 정보획득을 위해
4	업계(관련 산업) 현황과 시장에 대한 전문적인 정보를 전달하기 위해
5	정책 변화와 관련 법규 개정 추진을 위해
6	업계(관련 산업) 공동의 우호적인 이미지나 여론 형성을 위해

기업 규모에 따라 정부 관계 업무 시 연합활동을 추구하는 목적에도 차이가 존재하는지를 검증하였다. 검증 결과, 중소기업과 대기업은 연합활동을 추구하는 목적에는 차이가 없었다. 그러나 중소기업의 경우 연합활동을 추구하는 주요 이유가 기업과 업계가 직면하고 있는 애로사항을 알리고, 정부정책에 관한 추가적인 정보획득을 위해 연합활동을 추구하는 것으로 나타났다. 반면 대기업의 경우는 기업과 업계가 직면하고 있는 애로사항을 알리기 위해서 연합활동을 추구하는 데에는 중소기업과 이견이 없었으나 그다음 목적으로 주로 정부의 결정과 정책의 문제점을 알리기 위해 연합활동을 추구하는 것으로 조사되었다. 한국 기업들은 대기업이나 중소기업이나 할 것 없이 단체를 통한 연합활동에 적극적이다. 이는 경제단체를 통해 대관활동을 수행해 오던 조합주의의 역사적 전통이 여전히 남아 있음을 보여준다.

전경련의 부침에도 불구하고, 대한상공회의소나 무역협회, 경총 등 나머지 네 경제단체에서 대기업 회원사의 역할 비중이 여전히 큰 비중을 차지한다. 이 연구는 기업 규모 차이에 따라 대관업무를 위한 연합활동 방식이 다르게 나타나는지를 검증하였다. 검증 결과, 연합활동을 통한 대관업무 수행은 중소기업과 대기업 간 차이가 없었다. 다만, 문재인 정부 출범 이후 “대기업은 알아서 해라, 우리는 중소기업만 신경 쓰겠다”라는 중소기업 친화정책이 채택된 이후 중소기업 중앙회를 중심으로 하는 중소기업들의 연합활동은 더욱 적극성을 띠고 있음을 알 수 있다.¹²⁾

V. 한국 기업정치활동의 선행요인: 제도화된 정책참여형의 대관활동

기업은 국가별로 다른 사회적, 정치적 제도의 틀 안에서 움직인다. 시장제도

12) 중소기업 중앙회, 대관 담당자 2인 인터뷰(인터뷰 일시: 2019.10.17).

외, 기업 활동에 가장 직접적으로 영향을 미치는 것은 정치제도이다. 제도는 법규화되어 있는 공식적 규칙뿐만 아니라, 비공식적인 문화 규범과 가치관 등을 포함한다. 국가의 공식적, 비공식적 제도는 정부-기업 관계 교호작용 접면을 구성하고 있는 함수로 설명될 수 있다(Hillman and Keim, 1995). 기업정치활동은 기업 활동을 에워싸고 있는 정치제도의 영향으로부터 자유로울 수 없다. 정치제도는 기업정치활동에 아주 크게, 경우에 따라서는 결정적인 영향을 미치는 환경적 선행 요인이다(Lord 2000). 각국에서 기업 활동은 역사적으로 형성되고 정치적으로 선택된 그 나라의 시장제도 안에서 이루어지며, 시장과 경제에 작동하는 공공정책의 직간접적인 영향을 받는다. 시장과 기업 활동에 영향을 미치는 제도 및 공공정책의 내용과 형식, 그리고 이러한 공공정책이 결정되는 방식은 국가별로 각기 다르다(윤홍근 2009).

한국 기업의 기업정치활동에 가장 크게 영향을 미쳐 오고 있는 선행 요인은 한국의 정부-기업 관계의 형성과 변천 과정에서 기인하는 ‘제도적 정책참여’라고 할 수 있다. 한국 기업의 대관활동은 역사적으로 형성되고 정치적으로 선택된 한국의 정치제도의 틀 안에서 이루어진다. 한국 기업의 대관활동은 시장과 경제에 작동하는 한국의 정치제도에 의해 조건화되어 있으며, 제도적 조건 속에서 결정되는 공공정책의 직간접적인 영향권 하에 있다고 할 수 있다. 한국 기업의 대관활동 유형은 제도적 조건 속에서 이루어지는 기업의 전략적 선택에 의해 그 구체적 양상이 결정된다고 할 수 있다.

정치제도는 기업정치활동의 유형과 참여 수준, 구체적인 전략 전술의 선택을 좌우한다(Hillman 2003; Murtha and Lenway 1994). 정치제도가 기업의 조직구조와 활동, 이익 극대화를 위한 경영전략의 선택에 영향을 미치기 때문이다. 기업은 국가별로 특정화된 정치적 활동전략을 수립하여 움직여 나갈 수밖에 없다. 정치제도는 특히 본국과 다른 정치제도를 배경으로 활동하는 다국적 기업들의 경영성과를 좌우하기도 한다. 정치제도의 차이는 기업-정부 관계의 차이를 가져올 뿐 아니라, 규제환경의 차이를 가져온다.

제도는 행동의 제약 조건이면서, 기회구조(opportunity structure)이다. 정치제도는 특정의 정치적 행동을 선택하도록 만들지만, 어떠한 유형의 정치적 행동은 가능하지 못하도록 제약을 가하기도 한다. 정치제도 환경은 정책결정자들에 대한 이익집단의 접근 가능성 및 이익집단 간 협력 가능한 관계인지의 여부를 좌우한다. 기업정치활동은 정치적 환경을 구성하는 제도적 특성에 의해 ‘조건화’(conditioned) 되며, 이후 단계에서 기업의 전략적 의사결정에 의해 그 구체적인 행동 유형이 결정된다(Windsor 2007). 마호니는 워싱턴과 브뤼셀에서의 로비 활동 양식을 차이를 비교 설명하면서, 차이를 가져오는 것은 두 정치체제를 작동시키는 정치제도 상의 특징에서 비롯되는 것으로 설명한다(Windsor 2007). 마호니는 두 지역에서의 정치 제도상의 특징적 차이를 가져오는 요인들을 두 요인의 작동 결과로 설명한다. 미국에서 서로 다른 이해관계를 가진 기업이나 단체들이 정부의 정책결정과정에서 경쟁적으로 자신들의 입장과 이익을 주장할 수 있는 다원주의적 채널이 제도화되어 있다는 것이다(Murtha and Lenway 1994). 또한 미국의 경우 기업이나 이익집단들이 쉽게 타협하려 들지 않고, 상대를 이기는데 활동의 초점을 맞춘다는 것이다. 이러한 요인들은 다른 제도적 요인의 작동과 맞물려 있는데, 정책결정권자 역시 이익집단들 간의 합의의 산물을 정책대안으로 채택하는 것도 아니라는 것이다(Weaver and Rockman 1993).

강력한 조합주의적 정치제도의 배경을 오랫동안 유지해 왔던 유럽에서는 전국 단위의 경제단체나 업종별, 품목별 업계 단체를 통해서 기업정치활동이 집단적으로 이루어진다. 정부 정책결정자들로서는 업계 단위, 혹은 전국적 경제단체의 정치적 권위를 무시하지 못한다. 정부기관의 정책결정과정에 이익집단의 참여가 제도화되어 있기 때문이다. 한국도 마찬가지이다. 오랜 조합주의 정치전통 속에서 형성된 정부-기업관계는 한국 기업의 정책참여의 제도적 배경으로 작동되어 왔다(윤홍근 2015, 2016; 이연호 외 2002; 이정희 2010).

한국 기업들이 정부 기관의 각종 회의체 참석이나 청문·공청회와 같은 법규화되어 있는 정책결정과정에 참여하는 기업정치활동의 비중이 높다는 점은 정부정

책결정과정에 제도화된 절차를 통해 참여하고 있음을 보여주는 것이다. 한국 기업들은 다른 기업들과의 연합 대관활동 추진에 큰 관심을 나타내는 것도 한국에서의 정부-기업 관계의 오랜 역사적 흐름이 반영된 제도적 요인의 발현 양상이라고 할 수 있다(윤홍근 2009, 2015). 경제적 약자의 지위를 가지고 있는 중소기업 뿐 아니라, 대기업들도 연합활동을 병행한다는 응답이 많은 것은 이와 같은 맥락에서 설명될 수 있을 것이다. 그것은 한편으로 경제단체를 통해 대관업무를 진행해 오던 오랜 역사적 흐름이 여전히 이어지고 있다는 점을 보여주는 것이며, 둘째는 기업의 정책결정과정에서의 참여를 공식화해 놓고 있는 제도적 변수의 작용 때문인 것으로 설명될 수 있을 것이다. 이는 한국에서 정부-기업 관계의 오랜 특징이라 할 수 있는 유착 관성이 완전히 사라지지 않고 여전히 하나의 특징적 면모를 이루고 있다는 점을 나타내는 것이라고 할 수 있다.

VI. 결어 및 연구의 한계

이 연구는 한국에서 기업정치활동의 특징을 규정짓는 결정 요인을 찾아내는 야심찬 목표를 가지고 있지 않다. 이 연구는 한국에서의 기업정치활동의 전반적 특징을 결정하는 선행 요인들(antecedents)을 찾아 분석·설명하고자 한 것이다. 기업이나 업계 단체는 왜 정치활동에 뛰어드는가 하는 기업정치활동의 동기 문제로부터 시작해서, 어떠한 특징적 면모를 지니고 있는 기업이 어떠한 유형의 정치활동에 나서는가 하는 문제의 규명은 기업정치활동을 결정하는 선행 요인들(antecedents)을 규명하는 것으로부터 시작될 수 있을 것이다. 선행 요인 분석은 기업들이 어떤 유형의 정치활동에 나설 가능성이 큰가 하는 점을 말해 준다는 점에서 실제 기업정치활동이 이루어지기까지 나타나는 여러 가지 조짐들을 발견하는 일이라고도 할 수 있다. 또한 그것은 기업정치활동의 원인이나 동기를 설명해 줄 수 있는 선행 변수를 찾는 것이기도 하며, 어떠한 상황적 여건이나 필요에

놓여 있는 기업이 정치적으로 적극적인지를 분석할 수 있는 설명 변수를 추적하는 것이기도 하다. 한국 기업들은 공청회 등 제도적으로 열려진 참여 기회의 장을 이용하기 위하여 공청회가 개최되기 전에 협회나 단체를 통해 사전에 의견을 조율하여 한목소리를 내는 경향이 크다. 정부정책 결정과정에 공식적으로 제도화된 절차를 통해 참여하고 있음을 알 수 있다. 한국의 정부-기업관계의 오랜 역사적 맥락을 이어받고 있는 기업 참여의 제도적 요인이 한국에서 기업정치활동의 가장 주요한 선행요인인 것이다. 그렇지만 선행 요인들을 찾아 분석하는 일이 결정요인을 설명하는 작업은 아니다. 선행 요인 분석은 기업정치활동의 동기와 목표, 활동유형 등의 기업정치활동의 특징을 좌우하는 요인들의 경향성을 파악하는, 일종의 추세 분석일 뿐이다.

동기와 목표, 유형에 대한 경험적 데이터 수집과 설명이 설문조사 응답의 빈도 분석에 머무르고 있는 것도 이 연구의 한계이다. 어떠한 하나의 또는 몇몇 요인들이 기업정치활동의 특징을 결정하는지 그 인과관계를 규명하는 것이 연구목표는 아니다. 다양한 관점에서 수행된 선행 요인 분석의 여러 연구들이 축적될 수 있다면 이를 토대로 인과론적 설명도 가능해질 수 있다. 향후 경험적 연구의 성과물들이 쏟아져 나오으로써 한국 정치의 적실성 있는 설명이 뒷받침될 수 있기를 기대한다. 이러한 의미에서 이 연구는 후속 연구들을 불러들이기 위한 마중물의 성격을 갖는다.

참고문헌

- 가상준. 2011. “로비스트 제도화 논의.” 『의정연구』, 17권 2호, 141-170.
- 강유덕. 2010. 『EU 로비제도의 현황과 사례연구』. 서울: 대외경제정책연구원.
- 국회입법조사처. 2012. ‘로비활동 법제화의 쟁점과 과제’ 자료집.
- 국가청렴위원회. 2007. ‘불법 음성적 청탁방지를 위한 로비활동 법제화 추진방향’ 자료집.
- 도묘연. 2015. “한국이익집단정치의 제도화: 로비활동 제도화 논의의 재고찰.” 『평화연구』 23권 1호, 5-46.
- 박병영. 2000. “정부-기업 관계의 다양성과 그 결정 요인.” 『한국사회학』 34권 3호, 565-593.
- 윤홍근. 2003. “미국 기업의 정치활동유형의 최근변화 동향에 관한 연구.” 『한국정치연구』 12권 1호, 265-291.
- _____. 2009. “한국경제의 성장과 정부-기업 관계의 변화. 이정복 외, 『21세기 한국정치의 발전방향』. 서울: 서울대학교 출판부, 533-566.
- _____. 2015. 『이익집단의 정치학: 한국, 스웨덴, 미국 경제단체의 정치적 활동과 최근 변화』. 고양: 인간사랑.
- _____. 2016. “글로벌화와 이익집단정치의 변화: 전경련 집단행동의 딜레마.” 『제도와 경제』 10권 3호, 53-96.
- _____. 2017. “한국형 로비규제 모델의 탐색: 국제비교의 관점에서.” 『의정논총』 12권 1호, 153-188.
- _____. 2019. “영국의 로비법제화 과정 연구.” 『세계지역연구논총』 37집 1호, 197-225.
- 이연호, 임유지, 정석규. 2002. “한국에서 규제국가 등장과 정부-기업 관계.” 『한국정치회보』 36권 3호, 199-225.
- 이인규박민규. 2015. “총화표본에서의 표본 배분에 대한 연구.” 『응용통계연구』 28권 6호, 1047-1061.
- 이정희. 2010. 『이익집단정치: 갈등과 통합의 역동성』. 고양: 인간사랑.

- _____. 2006. “로비활동 제도화의 쟁점연구.” 『21세기정치학회보』 16권 3호, 151-169.
- Baetz M. and C. Fleisher, 1994. “Public affairs/government relations as a strategic function. Proceedings of the IABS Annual Meetings.” 163-167,
- Baysinger, B. D. 1984. “Domain maintenance as an objective of business political activity: An expended typology.” *Academy of Management Review* 9(2): 248-258.
- Bendor J. and D. Mookherjee. 1987. “Institutional structure and the logic of ongoing collective action.” *The American Political Science Review* 81(1): 129-154.
- Boddewyn, J.J. and Brewer, T. 1994. “International-business Political Behavior: New Theoretical Directions.” *Academy of Management Review* 19(1): 119-144.
- Bombardini. M. and Francesco Trebbi. 2019. “Empirical Models of Lobbying.” Working Paper 26287. National Bureau of Economic Research. <http://www.nber.org/papers/w26287>.
- Bonardi, J. J. and Hillman, A., Keim, G. 2005. “The attractiveness of political market: implications for firm strategies.” *Academy of Management Review* 30(2): 397-413.
- Coen. D. 1997. “The evolution of large firm as a political actor in European Union.” *Journal of European Public Policy* 41(1): 91-108.
- _____. 1999. “The impact of U.S. lobbying practice on the European business-government relationships.” *California Management Review* 41(4): 27-44.
- de Figueiredo and B. K. Richter. 2014. “Advancing the Empirical Research on Lobbying.” *Annual Review of Political Science* 17(1): 163-185.
- Hillman, A. J., and Hitt, M. A. 1999. “Corporate political strategy formulation: A model of approach, participation, and strategy decisions.” *Academy of Management Review* 24(4): 825-843.
- Hillman, A. J., and Keim, G. 1995. “International variation in the business-government interface: Some institutional and organizational considerations.” *The Academy of Management Review* 20(1): 193-214.
- Hillman, A. J. 2003. “Determinants of political strategies in US multinationals.” *Business & Society* 42(4): 455-484.

- Lenway, S., and K. Rehbein, 1991. "Leaders, followers, and free riders: An empirical test of variation in corporate political involvement." *Academy of Management Journal* 34(4): 893- 905.
- Lord, M. 2000. "Corporate political strategy and legislative decision making: The impact of corporate legislative influence activities." *Business and Society* 39(1): 76-93.
- Mahon and McGowan, 1998. "Modeling industry political dynamics." *Business and Society* 37(4): 390-413.
- Murtha, T. P and S. Lenway. 1994. "Country capabilities and the strategic state: How national political institutions affect multinational corporations' strategies." *Strategic Management Journal* 15(1): 113-129.
- Schuler, Rehbein and Cramer. 2002. "Pursuing strategic advantage through political means: A multivariate approach." *Academy of Management Journal*, 45(4): 659-673.
- Shaffer, B. Q.,Grimm, C. M. 2000. "Firm level performance implications of nonmarket actions. *Business and Society*," 39(2): 126-143.
- Vaughn, S., JS Schumm, J. Sinagub. 1996. *Focus Group Interviews in Education and Psychology*. London: Sage Publications.
- Weaver & Rockman. 1993. "Assessing the effects of institutions," in Weaver & Rockman eds. *Do Institutions Matter?* Washington D. C.: Brookings Institute.
- Weidenbaum, M. 1980. "Public Policy: No Longer a Spectator Sport for Business." *Journal of Business Strategy* 3(4): 46-53.
- Wilkinson, S. 1999. "Focus Groups: A Feminist Method." *Psychology of Women Quarterly* 23(2): 221-241.
- Windsor, D. 2007. "Toward a Global Theory of Cross-Border and Multi-level Corporate Political Activity." *Business and Society* 46(2): 253-278.

Corporate Political Activities in Korea

Yoon, Hongkeun | Seoul National University of Science and Technology

This study aims to research and analyze corporate political activities(lobbying activities of government relations) in Korea based on empirical data. Researcher has tried to collect empirical data on CPA carried out by Korean companies or industry groups. Journalists, lobbyist researchers etc. were surveyed, and individual in-depth interviews were conducted with those who were able to systematically observe the political activities of Korean companies(former and current bureaucrats, journalists, researchers, etc.).

Based on the analysis of empirical data, this study summarizes the characteristics of corporate political activity in Korea as follows. First, corporate political activities have become routine in Korea, and the motives of Korean companies' CPA are informational strategy, conveying information about the current state of the company or the company's position to policy makers rather than exercising influence for the purpose of securing competitive advantage. Second, Korean companies' CPA aim to maintain continuous and stable contact and friendly relations with government officials. Third, Korean companies are more active in group activities rather than by individual company. This study names these characteristics of Korean corporate political activity as institutionalized policy participation type, and holds the corporatist political system formed in the long history of government-business relations in Korea as a leading factor that has a great influence on this.

Key Words | Corporate Political Activity, Lobbying Activity, Business-government Relations, Government Relations, Focus Group Interview

보수주의자들의 저술에서 박정희는 어떻게 형상화되고 있는가?: 모순적 프레이밍의 정치동학과 박정희

구현우 | 부산대학교

| 국문요약 |

한국에서 보수주의의 정치적 기원은 모순적인 면이 있다. 보수주의자들이 지향하는 '자유민주주의' 및 '시장경제'와 별로 관련이 없는 이승만과 박정희를 그 기원으로 삼고 있기 때문이다. 특히, 박정희의 경우 이러한 모순은 더욱 심할 수밖에 없는데, 이러한 맥락에서 보수주의자들은 박정희를 그들의 이념 체계 내로 편입시키기 위해 많은 노력을 기울이고 있다. 박정희는 '선별적 유인'과 같은 시장 기제를 통해 경제주체들에게 동기를 부여했으며, '실용주의'의 정치를 몸소 실천하여 오늘날의 자유민주주의를 가능케 했다는 것이다. 그러나 박정희를 자신들의 이념 체계 내로 편입시키려는 보수주의자들의 노력은 필연적으로 '프레이밍(framing)'의 과정을 거칠 수밖에 없다. 그 시대의 역사에 대한 전반적인 분석보다는, 자신들에게 유리한 부분만 선별적으로 보는 오류를 범하고 있다는 말이다. 그 결과 보수주의자들의 노력은 또 다른 모순을 낳는다. 박정희를 정치적 기원으로 삼은 이상, 그들이 꿈꾸는 대한민국은 자유민주주의와 시장 경제로 충만한 '관념적인 우파의 나라'가 아니라 철 지난 냉전 논리가 지배하는 '반공국가'일 수밖에 없기 때문이다.

주제어 | 박정희, 보수주의, 프레이밍, 부국의 정치지도자

I. 서론

자유민주주의와 시장경제를 표방하며, 한국에서 보수 세력을 대변한다는 제1야당의 회의실에는 세 명의 정치 지도자의 사진이 걸려 있다. 이승만, 박정희, 김영삼이 바로 그들이다. 그러나 이 당이 표방하는 정당 이념을 생각한다면, 김영삼은 차치하고서라도 이승만과 박정희의 사진은 걸려 있으면 안 된다. 정치 논리를 배제한 채 이성과 상식에 근거한다면 그렇다는 말이다. 아마 이 당에 걸려 있는 이승만과 박정희의 사진은 한국 보수 세력들이 현대사에 대해 가지고 있는 모순된 인식의 한 단면을 집약적으로 보여준다고 할 것이다.

조금 과장되게 말한다면, 보수주의자들은 현재의 정치경제 현상의 기원을 모두 박정희 시대에서 찾는 경향이 있다. 그렇기 때문에 그들은 현재의 풍요로운 대한민국뿐만 아니라, 자유민주주의의 정치체제도 박정희가 있었기 때문에 가능했다는 주장을 하는 것이다. 물론 이들이 박정희를 자유민주주의 및 시장경제와 연결시키려는 논의가 가지고 있는 모순과 함의를 분석의 대상에서 제외시키고 있는 것은 아니다. 그들은 ‘치열하게’ 박정희를 자유민주주의자 및 시장주의자로 변모시키려고 노력하고 있다.

보수주의자들의 ‘박정희 만들기’의 역사적 과업은 현실정치에서도 중요한 의미를 가지고 있다. 이는 그의 딸 박근혜가 대통령이 되는 데 국한된 것이 아니다. 오히려 더 중요한 것은 박근혜가 탄핵된 이후 그들 스스로 말했듯이, ‘기울어진 운동장’에서 좌파들이 폄하한 박정희의 진면목을 대중들에게 알림으로써 박정희, 더 나아가 박근혜의 명예를 회복하는 것이다. 그들이 봤을 때 박근혜는 소수 불순분자들이 선동한 중우정치의 ‘희생양’이었다.

하지만 이러한 과정은 필연적으로 편향된 역사 서술로 이어질 수밖에 없다. 다시 말해, 보수주의자들은 심리학자들이 말한 ‘프레이밍(framing)’이라는 과정을 거쳐 박정희 시대를 보게 된다는 것이다. 여기서 프레이밍이란 “인지된 현실의 일부만을 선택하여 그것을 보다 현시적이거나 가치적으로 만드는 일련의 과

정”을 의미하는데(Stone 2012, 253), 이러한 과정의 결과로 어떤 역사적 사실들은 역사가에 의해 쉽게 받아들여지는 반면 다른 사실들은 수정되거나 완전히 배제될 수 있다.

그렇다면 ‘프레이밍’의 과정을 통해 박제화된 박정희의 모습이 현재의 정치에서 어떤 의미가 있을까? 이 글은 이러한 물음에 대해 하나의 답을 구하는 과정이다. 이를 위해 여기서는 보수주의자들¹⁾의 저술²⁾에서 형상화된 박정희의 모습을 살펴본 다음, 그것의 정치적 함의에 대해 논의하고자 한다. ‘역사는 과거의 정치이고 정치는 현재의 역사’라는 잘 알려진 경구에 의한다면, 보수주의자들이 형상화한 박정희는 분명 역사적으로 죽은 인물이 아닌 현재 살아있는 인물이다. 그리고 이러한 ‘진행형의 정치’야말로 보수주의자들이 생물학적으로 죽은 박정희를 역사적으로 살리려는 근본적인 이유가 될 것이다.

-
- 1) 여기서 말하는 보수주의자들은 ‘정치적’ 보수주의자들에 한정되며, 보수주의의 이념에 적합한 ‘합리적’ 보수주의자들도 많다는 반론을 제기할 수도 있다. 진보주의자들도 그렇겠지만, 보수주의자들 역시 단일의 이념적 카테고리 내에 포섭하기 어려운 다양한 분파들이 존재할 수 있다. 그럼에도 불구하고 이 글에서 ‘정치적’ 보수주의자들의 저술에 주목하는 이유는, 이념이 현실 정치에서 점하는 위치 때문이다. 이념을 중심으로 유권자들이 결집하여 이를 토대로 정치적 선택을 하는 이념의 ‘양극화(polarization)’ 시대에 보수주의나 진보주의와 같은 이념은 더 이상 학문의 영역에 국한된 것이 아니다. 오히려 이는 현실 정치의 맥락에서 이해할 필요가 있으며, 그 과정에서 보수주의자들이 그들의 이념 지평을 넓히기 위해 사용하는 정치 전략의 모순을 이해하는 것은 이론적으로뿐만 아니라 현실적으로도 의미 있는 일이라고 할 수 있다.
 - 2) 보수주의자들이 쓴 박정희 관련 저술은 방대하기 때문에 이 글에서는 부득이하게 선별 작업을 실시하였다. 이러한 선별 작업은 몇 가지 기준에 근거했는데, 우선 최근 저술에 우선순위를 두었다. ‘역사는 과거의 정치이고, 정치는 현재의 역사’라는 경구(警句)에 의한다면, 최근 저술일수록 보수주의자들의 정치적 지향이 더 잘 드러날 것이라고 판단했기 때문이다. 또한 최근 저술이 아니라 하더라도, 학문적으로 의미가 있거나 박정희의 삶을 다채롭게 묘사한 전기류의 저술은 포함시켰다.

II. 한강의 기적

‘한강의 기적’이라는 말은 박정희 시대를 대표하는 말이다. 박정희를 좋아하든 싫어하든, 박정희 시대 양적인 성장을 한 것에 대해서는 모두 인정한다. 다만, 그 정치경제적 함의에 대해서는 논쟁의 여지가 있을 수 있는데, 바로 이러한 점에서 보수주의자들은 자신들의 논리를 펴나가려고 한다. 대표적으로 보수주의자들은 박정희 시대 경제 성장이 시장 논리의 결과물이었다는 점을 강조하고 있다. 그리고 이는 분명 박정희를 그들이 선호하는 시장주의 이데올로기 내에 포섭하려는 노력의 일환으로 이해할 수 있다.

1. 박정희 경제학

입버릇처럼 ‘시장’을 얘기하는 보수주의자들에게 ‘관치경제’의 대명사인 박정희를 변론하는 것은 분명 쉽지 않은 일이다. 그런 의미에서 이들이 또 다른 정신적 지주로 삼는 이승만은 고마운 존재일 것이다. 미국식 자유시장 경제에 익숙한 이승만은 경제계획에 대해 ‘스탈린식 사고방식’이라고 질책하는 등 보수주의자들의 주장과 접점을 찾기 쉽기 때문이다(이기홍 1999, 265). 그렇다고 이 문제를 해결하지 않고 넘어간다면, 그들은 자신들의 논리 중 중요한 한 가지를 포기하는 셈이 된다. 좌승희 같은 보수주의 경제학자가 이 문제에 천착하면서, 박정희를 ‘시장주의자’로 변모시키기 위해 갖은 노력을 기울인 것은 이러한 맥락에서 이해할 수 있다.

보수주의자들은 박정희 정권이 내세운 산업화 전략이 자신들의 취약한 정통성을 보완하기 위한 정치적 동기에서 나왔다는 사실은 간과한 채, 박정희 정권이 경제를 운영함에 있어 정치 논리를 배제했다는 점을 줄곧 강조하고 있다. 아마도 보수주의자들은 선거 정치로 정치를 좁게 이해한 것으로 보이는데, 그러한 정치의 빈자리에 경제 논리를 주입시키려고 노력하고 있다. 좌승희(2015; 2018)가 말

한 “박정희 경제학”은 바로 이러한 맥락에서 이해할 수 있으며, 이는 ‘선별적 유인(selective incentives)’의 제도화와 같은 형태로 나타난다. 박정희 정부는 달러 표시 수출액과 같은 정치적으로 조작이 곤란한 성과에 근거하여 차별적으로 지원을 했으며, 이것이 한국의 급속한 경제 성장으로 이어졌다고 그는 보고 있다. 따라서 좌승희에게 있어 박정희 시대 산업화의 본질은 ‘관치차별화’에 있다. 거시적으로 본다면 박정희 정부는 국가 주도의 산업화를 추구하였지만, 미시적으로는 경제 성과에 근거한 선별적 유인을 제도화함으로써 경제주체들의 동기를 부여했다는 것이다. 그는 다음과 같이 지적한다.

정부는 경제제도(경기규칙, 유인구조)와 정책을 ‘스스로 도와 성공하는 국민에게 유리하게’ 만들어 지속적으로 집행함으로써 국민들의 생각과 행동을 바꿔 모두를 스스로 돕는 자로 변신시킬 수 있었다. 경제적으로 좋은 성과를 우대 격려함으로써 국민들에게 경제발전의 동기를 부여하고, 경쟁을 촉진하여 시장의 경쟁 기능을 강화함으로써 경제 발전에 기여하였다. 특히 경제적 차별화 원리에 따라 기업 육성 전략을 창의적으로 추진하여, 짧은 기간 동안에 중소기업을 대기업으로 성장시키고 중화학공업을 일으켰다(좌승희 2018, 111).

그리고 이러한 ‘정치의 경제화’가 경제성장의 ‘전제조건’이 된다고 그는 단언한다. ‘경제적 차별화 정책’이 경제 정책을 결정함에 있어 정치 논리가 개입될 여지를 없애 정치에 의해 경제가 왜곡될 가능성을 원천 차단하였으며, 이는 또한 대중영합주의의 함정에서 벗어날 수 있는 요인이 되었다는 것이다. 이어 그는 다음과 같이 지적한다.

이와 같이 경제정책 결정에 정치적 영향력을 차단하는 전략을 오래전에 필자는 ‘**정치의 경제화**’라 명명한 바 있다. … 박정희 대통령의 권

위주의적 리더십이 비판받고 있으나, 바로 이것이 경제적 차별화 정책의 정치적 왜곡을 막는 데 기여했음을 부정하기는 어려울 것이다. 그의 권위주의적 리더십이 ‘높은 성과에 더 많은 보상’을 필요로 하는 경제적 차별화 원리를 ‘낮은 성과에 더 많은 보상’을 요구하는 평등주의적 포퓰리즘 정치로부터 방어하는 데 결정적인 도움이 되었다는 의미이다. 그래서 박정희 경제정책 패러다임을 **정치의 경제화를 통한 경제적 차별화 정책 패러다임**이라고 할 수 있다(강조는 원전, 좌승희 2018, 112-113).

차별적 지원체계를 통해 경제주체들에게 발전의 정신을 함양하는 ‘정치의 경제화’가 경제 성장의 ‘필요조건’이라면, 그 차별화 기능을 잃어버린 ‘경제의 정치화’는 경제 정체의 ‘충분조건’이다. 정치와 경제는 다른 조직 원리에 의해 움직이는데, ‘1인 1표(one man one vote)’라는 정치의 형식논리가 차별화 기능을 발휘할 수 없게 만든다는 설명이다. 따라서 좌승희에게 있어 한국 경제가 장기적인 정체 상태에 빠진 것은, 박정희의 차별화 정신은 망각한 채 ‘경제민주화’라는 미명 아래 자행된 경제적 평등의 추구 때문이다.

선별적 유인을 제도화한 대표적인 사례로는 새마을 운동을 들 수 있다. 새마을 운동에 대해서는 관 주도의 농촌 근대화 운동으로 비판받기도 하지만, 보수주의자들에게 있어서는 이것만큼 박정희의 경제철학을 분명하게 보여주는 것도 없기 때문이다. 윤주진(2017)의 글은 이러한 점을 분명하게 보여주는데, 그는 새마을 운동을 “자발성과 경쟁심리의 공학적 결합”이라고 단언한다. 근면·자조 정신을 체화한 사람들에게만 선별적 지원을 하여 발전을 위한 집합적 노력이 가능했다는 것이다.

선택과 집중의 원리에 따른 선별적 지원보다는 정책의 과실(果實)을 분산시키는 ‘정치적 분산(political dispersion)’을 선호하는 정치인의 입장에서는(Swanstrom 1988), 이러한 새마을 운동의 성격이 좋게 비춰지지 않았을 것이다. 당연히 새마

을 운동에 반발했고, 정치논리에 사로잡힌 이러한 정치인들의 반발과 그와 대비되는 박정희의 확고한 정책 의지는 시장의 원칙을 강조하는 보수주의자들에게 좋은 논거가 될 수 있다. 박정희 정권의 ‘탈정치성’을 끊임없이 강조하고 찬양하는 보수주의자들에게 있어 그렇다는 말이다. 예를 들어, 총선을 앞둔 정치인들이 ‘무차별 지원’을 끊임없이 요구했지만, 박정희는 “정권을 내주는 한이 있어도 차별 지원을 해야 한다”며 자신의 의지를 굽히지 않았다는 것이다(윤주진 2017, 255).

시장경제를 신봉하는 보수주의자들에게 ‘관치경제’의 대명사인 박정희를 변호하는 것은 분명 쉬운 일이 아니다. 그렇기 때문에 보수주의자들은 박정희와 시장경제를 연결시키는 일에 많은 공을 들여왔으며, 그것의 결과물이 박정희 정부가 선별적 유인과 같은 시장 기제를 통해 경제주체들의 동기를 부여시켰다는 이른바 “박정희 경제학”이다. “정부 주도로 시장경제를 만들(었)다”는 현진권(2018)의 말은 이러한 박정희 경제학에 대한 적절한 요약이 될 수 있다. 그러나 이러한 주장은 여전히 논란의 대상이 된다. 한 예로 김형욱은 미 의회에서 박정희가 기업들에게 가혹한 압력과 제재를 가한 것은 많은 부분 ‘조작’의 결과물이었다고 증언한 바 있다(Kang 2006, 120에서 재인용). 물론 이는 말 그대로 ‘토사구팽(兎死狗烹)’된 김형욱의 증언이기 때문에 액면 그대로 믿기 어려운 면이 있기는 하지만, 비교적 중립적일 수 있는 한국개발연구원과 하버드 대학교 국제개발연구소(Institute for International Development)가 박정희의 사후에 실시한 공동 연구의 결론도 박정희 정부가 투자 사업을 선정함에 있어 체계적인 분석을 하지 않았다는 것이다(앨리스 엠스덴 2005). 게다가 박정희 정부와 같은 발전국가 체제에서 선별적 유인과 같은 경제 논리가 철저하게 관철되었다고 주장하는 것 자체가 이성과 상식에 어긋난다. 박정희 정부가 내세운 경제 성장이 바로 정권의 취약한 정통성을 보완하기 위한 정치적 동기에 따라 이루어진 ‘산업화 정치(industrialization politics)’를 의미하기 때문이다(임혁백 2004; 2005; 2014).

2. 낙수효과

‘낙수효과(trickle down effect)’라는 말이 있다. 이를 가장 쉽게 설명하면, 기업을 살리면 정부도 국민도 모두 경제적으로 풍요로워진다는 것이다. 하라리(Harari 2014, 조현욱 역 2015)는 그의 책 『사피엔스(Sapiens: A Brief History of Humankind)』에서 낙수효과를 믿는 것은 산타클로스를 믿는 것만큼이나 ‘순진하다’고 평한 바 있지만, 보수주의자들은 그러한 순진한 생각을 전가의 보도처럼 사용하는 경향이 있다. 자유의 가치가 일상화되어버린 현시점에서 낙수효과만큼 가진 자들의 기득권을 옹호하고 그것에 정당성을 부여하는 ‘헤게모니’ 용어는 없기 때문이다.

이러한 ‘하향적(top down)’ 자원 이동에서는 대기업이 빠질 수 없다. 사실 보수주의자들은 한국의 ‘기적적인’ 경제 성장에서 대기업이 수행한 역할을 줄곧 강조해 왔다. 그렇기 때문에 그들은 ‘정경유착(政經癒着)’이라는 말에 강한 거부감을 나타낸다. 이 말은 국가와 자본 사이의 복잡한 이야기를 단순히 병리 현상으로 치부해버려, 한국의 경제 성장과 그 과정에서 수행한 대기업의 역할을 폄하하려는 ‘불순환’ 의도에서 나온 상식적인 용어에 지나지 않는다는 것이다. 보수주의자들이 봤을 때 한국의 대기업은 그들의 노력에 상응한 보상을 받은 ‘능력주의(meritocracy)’의 상징적 대상이다. 따라서 박정희 정권하에서 대기업이 비정상적으로 성장했다라도, 거기에는 ‘도덕적 정당성’이 부여된다. “근면성에서 비롯된 불평등은 무고하다(마코비츠 2020, 79)”는 보수주의자들의 생각이 반영된 것이다.

이영훈(2017)이 말한 ‘적하(滴下)식 공업화’는 바로 이러한 보수주의자들의 역사관을 대변한다고 볼 수 있다. 이영훈은 우선 1960년대부터 박정희 정부에 의해 추진되기 시작한 수출지향적 공업화의 성격에 주목하는데, 여기서는 “국제적 규모와 기술”이 필요하기 때문에 대기업 중심의 경제개발은 그 역사적 당위성이 인정된다. 한정된 자원을 효율적으로 사용하기 위해서는 ‘선택과 집중’이라는 경

제 논리를 따를 수밖에 없었다는 것이다. 그렇기 때문에 진보 진영에서 말하는 ‘대중경제론’은 당시 한국의 경제 상황에 대한 무지의 소산일 뿐이다.

박정희 모델을 비판한 대중경제론은 자국의 농업과 자원에 바탕을 둔 중소기업의 육성을 주장했지만, 중소기업의 전통이 빈약한 자국의 경제사를 고려하지 못했다. 그러한 제약조건에서 정부가 제한된 자원으로 다수의 중소기업을 지원했다라면 시장적, 기술적 제약으로 인해 자원의 낭비가 심한 가운데 소기의 성과를 거두지 못했을 것이다. 박정희 모델이 소수 대기업의 발전을 우선 지원한 것은 자국의 역사적 제약조건에 비추어 정당한 선택이었다(이영훈 2017, 21).

그러나 박정희가 없는 대한민국에서는 그러한 선택과 집중에 따른 경제 논리가 관철되기 어려웠다. 여기에 보수주의자들의 역사인식을 엿볼 수 있는데, 그들은 기본적으로 한국의 ‘기적적인’ 경제성장을 박정희의 공로로만 돌리는 경향이 있다. 그렇기 때문에 이영훈에게 있어 박정희 모델의 해체는 곧 한국 경제의 정체로 이어질 뿐이다. 김영삼 정부의 OECD에의 ‘성급한’ 가입은 97년 외환위기라는 재앙으로 이어졌으며, 외환위기 이후 경제민주화라는 미명 아래 행해진 기업 규제는 대기업의 자율을 심각하게 훼손하여 성장의 정체와 청년 실업, 그리고 소득의 양극화를 가져왔다는 것이다.

요컨대, 보수주의자들의 논리에 따르면, 대기업 중심의 적하식 공업화가 흔히 말하는 ‘한강의 기적’을 가져왔다. 김광동(2017)이 “우리만 모르는 대한민국”이라고 평했던 한국의 경제 기적은 박정희가 있었기 때문에 가능했다는 것이다. 한국이 세계가 놀랄만한 경제성장을 이룬 것은 분명 사실이지만, 그것이 박정희의 공로만은 아닐 것임도 자명하다. 박명림(2006)이 말했듯이, 박정희가 죽고 난 이후에도 한국은 97년 외환위기 이전까지는 박정희 시대와 비슷한 경제성장을 구가했다. 게다가 보수주의자들은 박정희 시대 경제성장의 본질에 대해서도 이

해하지 못하는 경향이 있다. 그렇기 때문에 김광동과 같은 보수주의자는 ‘헬조선’이라며 “기적을 한탄하는” 대한민국을 이해할 수 없었던 것이다. 대기업 중심의 편중된 산업화는 목표 수행 면에서는 효율적일지 모르지만, 심각한 분배 문제가 제기되는 등 체제에 큰 부담으로 작용하기도 한다. 현실 정치에서 문제가 되는 것은 ‘절대적’ 빈곤이 아니라 ‘상대적’ 빈곤이기 때문이다.

보수주의자들이 주장하는 것과 달리, 성장과 분배는 ‘상충관계(trade off)’에 있지 않을 수 있다. 폰투스손(Pontusson 2005)에 따르면, 성장지향적 국가들(영미계 국가)과 분배지향적 국가들(북유럽 국가) 사이에 성장률 면에서 의미 있는 차이를 발견할 수 없었다고 한다. 그럼에도 보수주의자들이 성장에 집착하는 이유는 무엇일까? 결론부터 내린다면, 이는 보수주의자들이 박정희 정권의 산업화에 ‘면죄부’를 주기 위한 동기에서이다. 그들에게 있어 박정희 정권이 재벌 중심 경제체제를 운영한 것은 비난의 대상이 아니라 오히려 찬양의 대상이 되어야 한다. 재벌중심 경제체제로 말미암아 한국은 급속한 경제 성장을 경험할 수 있었다는 것이다. “가장 훌륭한 복지정책은 경제성장”이라는 그들의 주장처럼 말이다. 그렇기 때문에 이러한 보수주의자들의 논리에 따르면, 박정희 정권 하의 한국이 자본가 계급의 ‘천국’이었다는 일각의 평가(Koo 2001, 신광영 역 2002)는 현실을 제대로 파악하지 않고 내린 결론이다. 박정희 정권의 산업화로 말미암아 한국에서 ‘중산층’이 형성될 수 있었다는 것이다(류석춘 2017; 2018).³⁾

3. 네트워크 이론

‘기업주도론’이라는 것이 있다. 발전국가론과 같은 국가중심론과 달리, 기업주

3) 류석춘이 각종 통계수치에 근거하여 이러한 주장을 하고 있기는 하지만, 그의 주장은 역사학자 헨리(Henry 2014, 김백영 외 공역 2020)가 말한 ‘계량적 합리성의 오류’에 빠진 면이 있다. 점증하는 상대적 빈곤율과 물가와 지가의 앙등, 그리고 극도로 억압적인 유신체제라는 정치적 변수까지 고려한다면 단순히 통계수치를 넘어서는 무언가가 박정희 정권의 노동정책에 내재되어 있다는 것을 잘 알 수 있기 때문이다.

도론에서는 한국의 급속한 경제성장은 많은 부분 자본가 계급의 창의적인 ‘기업가정신(entrepreneurship)’의 발로였다는 것이다. 김인영(1998a; 1998b)과 같은 보수 성향의 학자들과 전경련에서 강력하게 밀고 있는 이러한 주장은, 발전국가론을 비판할 뿐만 아니라 ‘정경유착’과 같은 한국사회의 ‘상식적인’ 용어에 대해서도 강한 반감을 드러낸다. 정경유착이 함의하는 바와 달리, 한국의 자본가들은 정치권력에 기생하여 그들과 공생관계를 형성하려고 한 ‘정치적 자본가’가 아닌 설비 투자나 기술 혁신에 의존하는 슈페터가 말한 ‘합리적 자본가’에 다름 아니라는 것이다.

어찌 보면 일부 보수주의자들이 지지하는 기업주도론은 한국의 급속한 경제 성장을 기업들의 공로로 돌림으로써, 그들이 일반적으로 받아들이는 박정희의 ‘위대함’과는 거리가 먼 결론에 도달하는 모순이 있다. 그렇기 때문에, 오랫동안 기업주도론을 신봉한 김인영(2017)은 최근에 박정희의 위대함이라는 일반적 논의의 틀 안에서 자신의 주장을 개진하고 있는데, 여기서 나온 것이 이른바 ‘네트워크 이론’이다. 국가와 자본의 지배연합의 본질은 ‘유착’이 아니라 ‘협력’이며, 이들이 협력했기 때문에 한국은 급속한 경제 성장을 경험했다는 것이다. 그는 다음과 같이 지적한다.

박정희의 산업화 업적을 폄훼하고자 하는 두 번째 프레이밍인 ‘대기업 특혜·정경유착’의 경우도 사실에 근거했다고 하기 어렵다. … 나아가 박정희 대통령이 추진한 산업화를 성공으로 이끈 핵심은 정부-기업 협력관계인데, 이러한 역사적 사실은 외면하고 부정적인 개념의 ‘정경유착’으로만 정부-기업 관계를 정의하는 것은 박정희 산업화의 본질을 흐리는 것이다. 이는 이승만 대통령을 ‘친일 프레임’으로 공격하듯이 박정희 대통령의 산업화 성공을 ‘정경유착’이라는 ‘부패 프레임’으로 공격하는 것과 같다(김인영 2017, 40-41).

김인영이 말한 정부-기업 네트워크의 핵심은 ‘분업의 원리’에 있다. 김광모(2015)가 “관계획-민실천”이라고 평했던 이러한 경제 운영 시스템에서 국가는 직접 생산자의 역할을 담당하지 않았기 때문에 부정부패의 여지가 적었고, 또한 이는 민간의 자율과 창의를 존중해주는 계기가 되었다는 것이다. 물론 그가 기존의 기업주도론을 포기한 것은 아니며, 다만 ‘정부-기업의 협력 네트워크’가 주도적인 역할을 했다는 식으로 기존 주장을 수정하고 있다. 기존의 주장을 포기하지 않으면서도 박정희의 위대함을 강조하는 데에는 이러한 절충적인 입장이 최선이었을 것이다.

국가 주도에 의한 경제성장론이 간과하고 있는 요인은, 한국의 경제성장이 1960년대 말 이후 계속 수출에 의존해 왔다는 점이다. 수출주도형 한국경제 성장에 중요했던 것은 수입국들의 무역장벽을 어떻게 극복하는가였고, 이 부분에서 기업의 역할이 중요했다면 기업 주도이고, 정부와 기업의 협력이 중요했다면 정부-기업의 협력 네트워크에 의한 성장이 된다는 사실을 외면하는 것이다(김인영 2017, 51).

결국 김인영에게 있어 ‘정경유착’은 좌파들이 만든 ‘네거티브 프레이밍(negative framing)’일 뿐이다. 정경유착은 박정희 시대 고도 성장을 꾀하려던 의도에서 나온 지극히 이념적인 용어라는 것이다. 본질은 ‘유착’이 아니라 ‘협력’에 있다고 그가 누차 강조한 것 역시 이러한 맥락에서 이해할 수 있는데, 이러한 지배연합의 본질을 파악하지 않고서는 박정희 시대 이룩한 급속한 경제성장을 이해할 수 없다고 단언한다.

요컨대, 김인영과 같은 보수 성향의 학자들은 박정희 정부 지배연합의 본질을 ‘협력’으로 보면서 이러한 협력관계가 제도화됨으로써 한국은 급속한 경제성장을 경험했다고 강변한다. 그러나 이러한 주장은 박정희 시대 지배연합의 본질을 잘못 이해하고 내린 결론이다. 박정희 정부 하에서 제도화된 정부-기업 관계가

경제적 교환관계를 매개로 하여 형성된 것이었다고 하더라도, 이는 기본적으로 계층적이고 종속적인 것이었다. 다시 말해, 보수주의자들이 주장하듯이 정부와 기업이 ‘네트워크’를 형성하여 대등한 입장에서 협력하는 관계를 형성한 것은 아니라는 말이다. 알라비(Alavi 1983)가 말한 ‘과대성장국가’를 인용하지 않더라도, 1950년대 국가와 삼백(三白) 자본가 사이에 형성된 지배연합은 남미의 경우와 같이 민중주의 체제와 연결되지 않은 ‘지대추구적 분배연합’에 불과했기 때문에 그만큼 외부의 충격에 취약했다. 그 결과 쿠데타로 인해 너무 쉽게 붕괴되었고, 이후 정부 주도의 산업화 과정에서 기득 이익의 분배를 요구할만한 힘이 없었다. 이러한 점들을 생각하면 정경유착이라는 말을 무색하게 만들 정도로 박정희 정부의 지배연합이 ‘생산적’이었는지 또는 심지어 김인영이 말한 ‘네트워크’로서의 지배연합이 실제로 존재했는지 의문을 가지지 않을 수 없다.

Ⅲ. 실용주의의 정치

박정희 시대 양적인 성장을 했다는 부분에 대해서는 이론(異論)의 여지가 있을 수 없다. 그리고 그런 측면에서 봤을 때 경제와 관련하여 박정희를 변호하는 것은, 경제 성장이라는 ‘목표’가 아닌 그 ‘방식’에 집중하면 되는 문제였다. 하지만 정치는 그렇지 않다. 보수주의자들이 지향하는 자유민주주의적 관점에서 봤을 때, 박정희는 민주주의와 거리가 먼 사람이었다. 이제 보수주의자들은 정치와 관련하여 박정희를 변호하기 위해서는 ‘수단’의 문제가 아닌 ‘본질’의 문제에 접근해야만 한다. 여기서는 바로 그러한 점들을 살펴볼 것이다. 그런데 이러한 논의를 하기 위해서는 박정희가 정치에 대해 가지고 있던 실용주의적 관점이 중요하며, 보수주의자들 역시 이러한 맥락에서 그의 실용주의 정신을 높이 평가한다. 그리고 이러한 논의의 궁극적인 지향점은 박정희가 오늘날의 민주주의의 토대를 만들었다는 민주주의의 기원에 대한 주장이다.

1. 박정희에게 정치란?

박정희가 정치, 보다 구체적으로는 민주주의에 대해 반감을 가지고 있었다는 것은 널리 알려진 사실이다. 그렇기 때문에 유신체제에서 볼 수 있듯이, 그는 ‘탈 정치’를 시도했던 것이다. 그러나 박정희가 정치의 본질을 간파하고 그러한 결론을 내린 것은 아니다. 사실 박정희의 경우 정치를 체득할 기회가 없었기 때문에, 전인권(2006)이 말했듯이 그는 ‘반민주주의자’가 아니라 ‘몰민주주의자’라고 하는 것이 옳을지 모른다. 박정희는 민주주의라는 정치원리 자체를 이해하지 못했다는 것이다.

그렇다면 박정희에게 있어 정치란 어떤 의미였을까? 박정희에게 사상적으로 큰 영향을 미친 메이지유신(明治維新)에서 일본의 정치지도자들은 개혁을 ‘관념’이 아닌 ‘실용’의 문제로 이해했다(베네딕트 2008, 105). 이러한 메이지유신의 지사들과 마찬가지로, 박정희에게 있어서도 정치는 그럴듯한 명분이나 이념이 아니라 국민 생활에 직결된 것이었다. 이는 『지도자도(指導者道)』에서 박정희가 민주주의에 대해 논평한 부분을 살펴보면 잘 알 수 있는데, 여기서 그는 ‘형식’과 ‘실제’의 괴리를 극복하는 것이 민주주의의 과제라는 점을 강조하고 있다.

주권의 연원은 국민에게 있는 고로 국민의 권리는 침범을 당하지 않도록 보장하는 것이 우리의 목표이다. 물론 혁명전에 있어서도 제도면에 있어서는 주권재민의 원칙을 내걸고 국민의 권리는 형식적으로 보장되도록 되어 있기는 했다. 그러나 실지로는 주권은 일부 특권층에 있었고 국민의 권리는 그들에게만 있었지 일반국민은 법적으로 보장된 권리를 정당하게 행사할 수 없었다. ... 국가가 파멸에 직면하고 국민의 주권이 비참히 유린되었을 때 여기에 일대 수술을 가하여 국가와 국민의 자유와 권리를 소생시키고자 한 것이 이번 군사혁명이다. ... 민주주의 자체가 위협을 받고 국가가 파멸하는 순간에 처해 있을

때, … 국가와 민족의 수난을 피하기 위해 취해진 행위는 정당한 것이다(박정희 2017a[1961], 25-27).

위 인용문에서도 나와 있듯이, 박정희에게 있어 기성 정치는 국민 생활과 유리된 특권층의 전유물이었다. 박정희 스스로 밝히고 있듯이, 그동안의 정치는 “특권층의 전매특허적 완상물(玩賞物)”에 불과했던 것이다(박정희 2017c[1963], 281). 물론 앞서도 말한 것처럼 이러한 정치에 대한 불신이 경험의 소산은 아니었다. 박정희가 정치에 대해 내린 결론은 한국사에 대해 그가 가지고 있던 관념의 결과물이었다. 박정희에게 있어 한국사는 결코 긍정적으로 볼 수 없는 ‘퇴영(退嬰)의 연속’일 뿐인데, 그 중심에 정치가 자리 잡고 있다(박정희 2017b[1962]). 따라서 그에게 있어서는 정치를 국정 운영의 중심에서 배제하는 ‘탈정치’야말로 국민 생활을 증진할 진정한 민주주의에 다름 아니었다. 그가 말한 ‘행정적 민주주의’는 바로 이러한 맥락에서 이해할 수 있는데, 이는 ‘정치’와 ‘행정’의 분리라는 박정희식 권위주의의 구체적인 표현이다. 그가 말했듯이, “우리가 지향하는 민주주의는 서구적인 민주주의가 아닌 … 행정적 민주주의라고 할 수 있”는데, 이는 “기왕의 부패를 일소하고 국민들의 자치능력을 강화하여 사회정의를 구현”한다는 점에서 그 정당성이 인정된다(박정희 2017b[1962], 229).

박정희는 자신의 정치를 기성 정치와 다르다고 말했지만, 그 역시 엘리트주의적 발상을 하고 있다는 점에서는 큰 차이를 발견할 수 없다. 그가 생각한 정치 역시 서민 대중에 착근한 ‘신세력층’이 주도하는 것이기 때문이다(박정희 2017c[1963], 150-152). 여기서 우리는 조희연(2010)이 말한 “결손 국가와 결손 국민”이라는 개념에 주목할 필요가 있다. 서구나 일본의 기준에서 봤을 때 근대적 국가와 근대적 국민이라 볼 수 없는 후진적인 시스템을 가지고 있는 경우, 이를 정상 국가와 정상 국민으로 바꾸기 위해서는 정치 지도자의 적극적인 역할이 필요하다는 것이다.

한마디로 말해 박정희에게 있어 정치는 ‘관념’이 아닌 ‘실용’의 문제였다. 그가

『국가와 혁명과 나』에서 “불란서 시집을 읽는 소녀의 고운 손”을 미워했던 것도 그 같은 이유에서이다(박정희 2017c[1963], 270-271). 그에게 있어 필요한 사람은 시집을 읽는 ‘관념론자’가 아니라 생산 현장에서 땀을 흘리는 ‘기능공’이었던 것이다. 여기에 문제가 있는 것은 아니다. 문제는 박정희나 그를 추종하는 보수주의자들이 박정희의 정치에서 나타나는 한계를 ‘실용’이라는 관점에서 정당화하는 데 있다. 그런 의미에서 남정욱(2017)의 글은 박정희와 공명(共鳴)하는 보수주의자들의 정치관을 정확하게 보여주고 있는데, 여기서 그는 박정희가 ‘혁명가’ 다음에 ‘경영자’의 길을 선택한 것을 ‘신의 한수’로 높이 평가하고 있다. 정치를 ‘혼란’ 그 자체로 보는 박정희의 입장과 마찬가지로, 남정욱도 만일 ‘혁명가’ 다음 단계가 ‘정치가’였다면 한국은 혼돈의 소용돌이에 빨려 들어갔을 것이라는 설명이다. 사실 그의 글은 박정희의 초기 저작인 『우리 민족의 나갈 길』이나 『국가와 혁명과 나』에서 정치적 수사로 버무린 주장들을 거의 무비판적으로 수용하는 경향이 있는데, 그렇기 때문에 그러한 책들에서 보이는 상호모순적인 내러티브를 읽어내지 못하고 있다. 대표적으로 남정욱도 인용하고 있는 박정희의 개인의 자유에 대한 강조와 전체(공동체)에 대한 강조는 상호모순된다. 정치적 선전물(political propaganda)에 가까운 책에서 개인적 철학이 어떠한 자유와 같은 규범적 호소력을 가지는 정치 가치를 무시하기는 어려웠을 것이다.

요컨대, 보수주의자들은 박정희의 정치에서 나타나는 실용주의적 성격을 높이 평가한다. 그리고 그러한 실용주의의 정치는 정치 논리를 배제한 채 경제 정책을 결정했기 때문에 한국은 급속한 경제성장을 경험했다는 규범적 관점으로 승화된다. 그러나 보수주의자들은 박정희 정권의 ‘탈정치’가 ‘탈민주주의’를 의미한다는 점은 간과하고 있다. 끊임없이 ‘자유민주주의’를 얘기하는 보수주의자들이 박정희의 탈민주주의에 대해 침묵하는 것은 이해하기 어렵다. 게다가 박정희가 탈정치를 한 배경에 대해 살펴본다면 더욱 긍정의 여지는 없어진다. 진술한 바와 같이, 박정희의 정치에 대한 불신은 경험의 소산이 아니라 한국사에 대해 그가 가지고 있던 관념의 결과물인데, 박정희의 초기 저작에서 보여지는 한국사에 대

한 그의 인식은, 송철원(2020)이 말했듯이 한국사의 정체성과 타율성을 줄곧 강조한 식민사관의 ‘재판’에 불과하기 때문이다.

2. ‘반일(反日)’이 아니라 ‘극일(克日)’

박정희에게 있어 ‘친일’은 원죄와 같은 것이다. 그가 일본군 장교였었다는 사실은 평생 친일 콤플렉스에 시달리는 원인이 되었으며, 이러한 맥락에서 김호진(2006)은 박정희의 일생을 콤플렉스로 점철된 삶으로 묘사한 바 있다.⁴⁾ 그리고 한일국교정상화는 그러한 친일 논쟁의 중심에 서 있다. 지금도 논란의 대상이 되고 있지만, 당시에는 이 문제와 관련하여 정권의 존립이 위태로운 상황까지 조성되었기 때문이다. 반대진영에서는 한일국교정상화가 ‘굴욕적 외교’, ‘매국 외교’라며 이를 강력히 반대했지만, 박정희의 생각은 달랐다. 그에게 있어 진정한 ‘반일(反日)’은 일본을 이기는 ‘극일(克日)’이라는 것이다. 1964년 한일회담의 타결을 위해 박정희가 박태준을 밀사로 파견하면서 한 언급을 인용하면 다음과 같다.

국내에서는 한일수교와 관련해 정치자금수수의 흑막이 있느니 굴욕적이니 뭐니 해서 비판도 많고 반대도 격심하지만 우리가 언제까지 미국 놈들에게서 밀가루나 얻어먹고 사는 게 자존심을 지키는 것이냐. 나라경제를 일으키기 위해서는 이길밖에 없다는 것이 내 신념이다. 설사 굴욕적인 측면이 있더라도 우리가 이 기회를 살리지 못하면 왜놈들에게 더 큰 굴욕을 받아가며 살아야 할 것이다. 나는 내 정치생명을 걸고 이 일을 추진할 생각이다(이도성 편 1995, 195).

4) 어린 시절의 상대적 박탈감이 그를 권력추구자로 만들었으며, 일본군 장교가 된 이후에는 ‘친일 콤플렉스’, 남로당에 가입한 이후에는 ‘좌익 콤플렉스’, 5·16 군사쿠데타 이후에는 ‘쿠데타 콤플렉스’, 유신체제 수립 이후에는 ‘유신 콤플렉스’, 육영수 여사 사망 이후에는 ‘독신 콤플렉스’에 시달렸다는 것이다.

일본의 영향력으로부터 벗어나기 위해 경제적 자립이 필요하다는 박정희의 ‘실용적 민족주의’가, 사실은 그의 만주에서의 군 경력에서 비롯되었다는 점은 흥미롭다. 박정희가 이동원에게 털어놓은 바에 따르면, 패전 직후 일본군 장교들은 자신들이 절대 전쟁에서 지지 않았으며, 단지 경제력에서 졌을 뿐이기 때문에 이제 경제력으로 미국과 다시 전쟁을 치를 것이라는 말을 했다고 하는데, 그 말을 듣고 박정희는 무서운 생각이 들었다고 한다(이동원 1992, 63-64). 박정희에게 있어 이러한 ‘무서운’ 민족으로부터의 진정한 독립은 다름 아닌 경제적 자립이었다.

당연하게도 보수주의자들은 박정희의 이러한 실용적 민족주의를 높이 평가하며, 심지어 박정희의 친일 행각에도 ‘면죄부’를 주려고 한다. 그가 만주군관학교와 일본육군사관학교에 입학하여 만주군 장교가 된 것은 당시의 풍조에 따른 지극히 현실적인 선택이었다는 설명이다. 여명(2017)에 따르면, 박정희가 군 생활을 한 만주국은 “아시아의 엘도라도”였기 때문에, 많은 식민지 청년 지식인들이 피식민지 국가 신민으로서의 설움을 해소하기 위해 만주로 발길을 돌렸다고 한다. 따라서 ‘하루 벌어 하루 먹고 사는’ 평범한 소시민이 ‘생계형’ 친일파가 되었다고 하여 그를 매도하는 것은 부당하다는 것이 그녀의 결론이다.

암흑의 시대였다. 대부분의 사람들이 창씨개명을 했고 소시민으로서면 서기로 근무하기도 하고 경위로 근무하기도 했다. ... 평범한 우리 소시민들에게는 ‘백성을 군림의 대상으로만 여겼던 구한말의 이씨 왕조’에서 ‘한민족을 일본국 신민으로 만들고자 한 이웃 국가의 통치’로 지배세력이 바뀌었을 뿐이다. 민초는 그 바뀐 세상에 적응하며 하루 벌어 하루 먹고살며 질긴 목숨을 이어가야 했다. 그리고 그들은 우리의 할머니였고 할아버지였다(여명 2017, 85).

이러한 맥락에서 보수주의자들은 한일국교정상화도 긍정적으로 평가한다. 이

들이 주장하는 논거는 박정희의 ‘실용적’ 민족주의 내지 ‘극일’ 민족주의를 되풀이하는 수준이다. 즉, 민족적 자존심을 내세워 ‘반일’로 일관하는 것보다는, 일본을 이길 역량을 갖추는 것이 진정한 민족주의라는 것이다. 앞서 인용한 여명의 글에서 볼 수 있듯이, “한민족의 케케묵은 가난”을 극복하고 ‘조국근대화’를 이루기 위해서는 “원수의 돈”도 필요했다는 논리이다(여명 2017, 80-81). 박정희는 한일국교정상화에 반대하는 학생들과 ‘인텔리들’을 명분에 사로잡혀 사리분별을 못하는 ‘철부지’로 비난한 바 있는데(조갑제 2009, 340-341), 이는 그 시대를 바라보는 지금의 보수주의자들의 관점과 정확히 공명하는 것이다.

결국 문제는 ‘돈’이었다. 박정희가 권력을 잡고 난 후 국가 주도 산업화를 추진하였지만, 이에 필요한 자금은 턱없이 부족했다. 박정희가 ‘제2의 이완용’이나 ‘미국의 용병’이라는 강한 비난에도 불구하고 한일국교정상화와 베트남 파병을 추진한 이유 역시 이러한 맥락에서 이해할 수 있는데, 보수주의자들은 바로 이러한 점에서 한일국교정상화의 ‘불가피성’을 줄곧 강조한다(왕혜숙 2017, 291-293). 그렇기 때문에 한일국교정상화는 ‘명분’이 아닌 ‘실리’라는 관점에서 정당화될 수 있으며, 이는 박정희와 보수주의자들이 일관되게 주장하는 바이다.

박정희에게 있어 친일은 원죄와 같은 것이지만, 사실 그의 친일 행각은 과장된 면이 있다. 해방 당시 박정희는 만주군 중위였지만, 당시 국군 내에 일본군과 만주군 장교가 다수 포함되어 있었다는 사실을 생각하면, 그의 친일 행각은 대통령이 됨으로써 부각된 측면이 강하다. 그렇기 때문에 박정희의 선택이 소시민으로서 지극히 현실적인 것이었다는 보수주의자들의 주장에 수긍이 가는 면도 있다. 그렇다고 하더라도 박정희의 친일 행각에 면죄부를 주는 것에는 동의할 수 없다. 여명이 말한 ‘하루 벌어 하루 먹고 사는’ 소시민이 모두 박정희처럼 군인의 길을 선택한 것도 아니고, 더구나 혈서까지 쓰면서 일본에 충성을 맹세한 것은 더더욱 아니기 때문이다.

3. ‘진정한’ 자유민주주의자

박정희의 민주주의에 대한 관념은 일관된 모습을 보인다. 즉, 민주주의는 경제 성장 이후에나 생각할 수 있는 ‘보충적인’ 것이며, 한국의 현실에서 서구의 민주주의는 맞지 않기 때문에 우리식의 민주주의, 다시 말해 ‘한국적 민주주의’가 필요하다(5). 보수주의자들의 민주주의에 대한 관념 역시 이러한 박정희의 주장과 별반 다르지 않다. 민주주의를 경제성장 이후에나 생각할 수 있는 ‘사치품’ 정도로 보는 박정희나 보수주의자들의 생각이 전혀 근거가 없는 것은 아니다. 적어도 통계상으로 본다면 경제 성장과 민주주의 사이에는 유의미한 상관관계가 있기 때문이다. 그래서 보수주의자들은 이러한 점을 부각시키려고 하는데, 김일영(2005)이 『건국과 부국』의 에필로그에서 ‘보통선거권 획득 시의 1인당 소득’을 <표>로 제시하고 있는 것도 그러한 노력의 일환이라고 볼 수 있다(김일영 2005, 459). 여기서 더 나아가 김인영(2017)은 한국 현대사의 특수한 경험, 다시 말해 1960년의 4·19와 1980년의 ‘서울의 봄’은 실패로 끝난 반면, 1987년의 ‘6월 항쟁’은 성공한 이유를 중산층의 성장, 그리고 그것을 가능케 한 박정희의 경제 개발에서 찾고 있다.

구체적으로 보면 박정희의 ‘산업화’에 의한 경제성장으로 소위 ‘공순이, 공돌이’가 중산층이 되었고, 이러한 사회 근대화는 중산층으로 하여금 정치적 자유를 갈망하도록 작용했다. … 그러한 중산층의 숫자가 1960년에는 매우 적었고, 1980년에는 많아졌으며, 1987년에는 민주화를 이루고 유지할 수 있을 정도로 충분히 성장했다. … 물론 1987년의 민주화 세력은 대한민국의 민주화 성공이 민주화 투사들의 목숨을 건 투쟁 덕분이라고 주장한다. 그러나 왜 1960년 4·19가 성공적으로

5) ‘굴화위지(橘化爲枳)’의 고사성어를 차용하여, 박정희는 서구의 민주주의가 우리의 실정에는 맞지 않는 ‘탱자 민주주의’라고 비판한 바 있다(조갑제 2009, 288-291).

마무리되지 못하고 1980년의 ‘서울의 봄’이 민주주의 정착으로 완성하지 못한 채 1987년에야 민주주의의 제도적 정착을 이룩하게 되었는데 이는 ‘민주화 투쟁’만으로는 설명하지 못한다. 역사상 ‘배고프면서도 성공한 민주주의’를 가진 사례를 찾기 힘들다는 의미이다(김인영 2017, 38-40).

보수주의자들의 이 같은 논의는 박정희가 민주주의자였다는 어찌 보면 이성과 상식에 어긋나는 주장을 하기 위해 세계사와 한국사의 경향성을 아전인수(我田引水)식으로 해석한 면이 강하다. 박정희가 민주주의자였다고 말하기 위해서는 그의 주관적 동기가 결정적으로 중요하기 때문이다. 어찌 됐든 보수주의자들은 박정희를 민주주의자로 만들기 위해 많은 노력을 기울여 왔으며, 최근의 이강호(2019)의 저술도 그러한 맥락에서 이해할 수 있다. 한 때 운동권에 몸담았던 이강호는 전향을 한 후 박정희가 ‘옳았다’고 단언한다. 지나친 명분론에서 벗어나 현실적인 관점에서 바라본다면 그렇다는 것이다. 우선 그는 한국 현대사에서 5.16과 10월 유신을 금기시하는 사조를 비판한다. ‘양시양비적 논평’에서 벗어나 어떤 인물 앞에 놓인 역사적 과제에 대한 입체적인 분석이 필요하다는 설명이다. 그렇기 때문에 5·16과 10월 유신은 대한민국의 자유민주주의 체제를 지키고 고도 성장을 기하기 위해서는 불가피했으며, 그런 관점에서 그 역사적 당위성이 인정된다.

5·16과 10월 유신이 불가피했다는 이강호의 지적은 박정희의 ‘선의’를 너무 강조하는 경향이 있다. 사실 독재자들이 아무런 명분 없이 독재를 하는 경우는 거의 없다. 그렇기 때문에 중요한 것은 독재자들이 내세우는 그럴듯한 명분이 아니라, 그 이면에 존재하는 주관적 권력동기이다. 게다가 그는 지나치게 ‘결과론’에 의존하여 역사적 사실을 해석하는 면이 있는데, 이는 결과만 좋다면 동기의 순수성은 의제(擬制)할 수 있다는 논의로 이어진다. 그는 다음과 같이 지적한다.

박정희의 10월유신은 정권교체의 보장이라는 민주정치적 형식적 측면에서 보자면 그것을 가로막는 것임이 분명하다. … 하지만 어떤 정치인의 정치적 행위를 확인할 수 없는 내면의 욕망을 근거로 단정한다면 곧바로 정반대의 강변도 가능하게 될 것이다. 박정희가 유신을 단행한 것은 조국 근대화에 대한 열정이라는 순수한 애국적 동기에서 비롯된 것이라고 주장할 수도 있기 때문이다. … 어떤 정치적 행위에 대한 평가는 결국 결과에 대한 책임을 묻는 것이다. 동기의 순수성이 실패에 대한 면죄부가 될 수는 없는 것이 정치의 세계이기 때문이다. 그래서 정치적 평가는 노선 자체의 객관적 검토와 그 결과에 대한 냉정한 평가일 수밖에 없다. 박정희의 유신에 대해서도 당연히 그래야 한다(이강호 2019, 119).

유신체제와 같은 극단적인 권위주의 체제에 대해서도 보수주의자들은 그것이 어쩔 수 없는 선택이었다는 그 ‘불가피성’을 강조하고 있는 것을 보면, 그들의 박정희에 대한 지지가 거의 무조건적임을 잘 알 수 있다. ‘관료적 권위주의(Bureaucratic Authoritarianism)’를 운운하기 이전에, 유신체제는 선거 정치의 불확실성을 없애 정치과정의 영원한 승자가 되려고 한 박정희의 주관적 권력동기가 크게 작용했기 때문이다(김영명 2013). 그럼에도 보수주의자들은 유신체제 수립의 객관적 조건의 탐색에 열을 올리고 있다. 보수주의자들이 유신체제와 중화학공업화를 연결시키려고 많은 노력을 기울이고 있는 것은 그 대표적인 예가 될 수 있다. 김형아(2005)가 말했듯이, 박정희에게 있어 중화학공업화는 한국 경제의 구조적 문제와 자주국방 문제를 일거에 해결할 수 있는 ‘일석이조(一石二鳥)’의 대안이었는데, 이러한 산업구조의 전면적 개편을 위해서는 정치권력의 재편이 필요했다는 주장이다(김광모 2015; 오원철 2006; 이강호 2019; 조갑제 2009). 그러나 이러한 주장은 시간적 선후관계를 오해한 면이 있다. 임혁백(2014)이 적절하게 지적했듯이, “중화학공업화는 유신을 유발한 원인이 아니라

유신체제의 경제적 결과”로 볼 여지가 있기 때문이다(임혁백2014, 537).

박정희 시대 이룩한 경제 성장 덕분에 오늘날의 자유민주주의가 가능했다는 보수주의자들의 주장을 모두 받아들인다고 하더라도, 한 가지 해결이 되지 않은 문제가 있다. 그것은 박정희가 민주주의에 ‘친화적인’ 인물이 아니라는 사실이다. 박정희는 『지도자도』에서 민주주의에 대한 신념을 지도자의 자질 중 하나로 언급하고 있지만(박정희 2017a[1961], 23-25), 이는 ‘정치적 수사(political rhetoric)’에 지나지 않는다. 그는 민주주의에 대한 신념을 가져본 적도 없고, 전인권(2006)이 말했듯이 민주주의라는 정치 원리 자체도 이해하지 못했기 때문이다. 그렇기 때문에 그가 이상적으로 생각한 우리 실정에 맞는 ‘한국적 민주주의’는, 그가 측근의 손에 살해되지 않았어도 그의 시대에는 결코 나타나지 않았을 것이다. 이는 허구화된 ‘반사실적(counterfactual)’ 가정을 말하는 것이 아니다. 그의 시대가 용변으로 말해주고 있기 때문이다. ‘선(先)성장 후(後)민주주의’라는 박정희와 그를 추종하는 보수주의자들의 논리에 따르면, 1970년대 유신체제는 존재해서는 안 된다. 따라서 박정희 시대 경제 성장이 한국의 민주주의를 가져왔다고 하더라도, 그것은 ‘의도하지 않은 결과’ 내지 ‘부산물’에 불과하다.

IV. 진행형의 정치

지금까지 보수주의자들의 저술에서 나타난 박정희에 대해 간략하게 살펴보았는데, 여기서 그는 ‘부국의 정치 지도자’로 형상화되어 있다. 이러한 보수주의자들의 주장을 궤변으로 몰아세울 수는 없는데, 그들의 주장에는 어느 정도 사실을 포함하고 있기 때문이다. 그러나 그들 주장의 편향성에 대해서도 말하지 않을 수 없다. 서두에서 말한 ‘프레이밍’의 과정은 보수주의자들의 저술에서 일관되게 나타나고 있으며, 그 결과 박정희의 면모를 폭넓게 묘사하기보다는 일부 측면만을 부각시키는 오류를 범하고 있다. 그렇다면 보수주의자들이 이러한 ‘우파적 프

레이밍'을 통해 얻으려고 하는 것은 무엇인가? 이제 그 구체적인 이야기를 하려고 한다.

1. 헤게모니의 맥락

저명한 역사학자 카(Carr 1987, 김택현 역 2015)는 『역사란 무엇인가?(What is History?)』에서 널리 인용되는 역사에 대한 유명한 정의를 내린 바 있다.

역사가와 역사의 사실은 서로에게 필수적이다. 자신의 사실을 가지지 못한 역사는 뿌리가 없는 쓸모없는 존재이다. 자신의 역사가 가지지 못한 사실은 죽은 것이며 무의미하다. 따라서 ‘역사란 무엇인가?’라는 질문에 대한 나의 첫 번째 대답은, 역사란 역사가와 그의 사실들의 끊임없는 상호작용 과정, 현재와 과거 사이의 끊임없는 대화라는 것이다(카 2015, 46).

위 인용문에서 알 수 있듯이, 카에게 있어서는 과거의 사실뿐만 아니라, 그 사실을 평가하고 재해석하는 현재의 역사가도 중요한 존재이다. 그렇다면 과거의 사실을 현재적 관점에서 평가하고 재해석하는 이유는 무엇인가? 그 중 하나는 과거의 역사적 사실이 현재의 정치 투쟁에 ‘도구’가 될 수 있기 때문이다.

현실의 정치 투쟁의 도구로서 역사는 그람시(Gramsci 1971, 이상훈 역 2006)가 말한 ‘헤게모니’의 문제로 집약된다. 헤게모니야말로 지배계급이 피지배계급을 정치적으로 동원할 수 있는 가장 확실한 수단이기 때문이다. 그람시는 노동자나 농민과 같은 기층대중이 파시스트 독재를 지지하는 역설적인 현상의 원인을 정통 맑시즘에서 간과한 ‘문화’라는 변수에서 찾았다. 즉, 지배계급이 피지배계급을 동원하는 데에는 강압이나 경제력을 넘어서는 담론, 슬로건, 지적·도덕적 호소가 필요하다는 것인데, 그렇게 함으로써 지배계급의 이익은 특수한 것이 아

닌 사회 일반의 ‘보편적인’ 것이 된다.

헤게모니가 가진 자들이 자신들의 계급 이익을 사회 일반의 보편적 가치의 용어로 바꾸는 과정에서 나온 것이라면, ‘자유’는 인류 역사에서 최초로 등장한 헤게모니 용어였다(Moore 1966). 절대왕정의 압제에 시달리고 있던 대중들에게 자유만큼 호소력이 있는 말은 없었을 것이다. 물론 시민계급(부르주아)이 생각한 자유와 노동자·농민이 생각한 자유는 그 의미가 달랐다. 시민계급은 경제적 자유를 요구한 반면, 기층대중은 정치적 자유를 요구했다. 그러나 이 둘은 자유라는 큰 카테고리 내에서 묘한 접점을 이룰 수 있었다.

그런데 한국에서는 가진 자들이 헤게모니를 가질 수 없었다. 그들은 초창기부터 권위주의 국가와 결탁했기 때문이다. 그래서 그들은 일제 강점기에는 ‘제국주의의 주구(走狗)’로, 1950년대에는 ‘부정축재자’로, 그리고 박정희 시대 이후에는 ‘정경유착의 원흉’으로 간주되어 사회의 지탄을 받았던 것이다. 이러한 역사적 맥락에서 그들은 박정희라는 대중적인 인물을 내세워 사회로부터 정당성을 얻으려고 했다. 1980년대 이후 가속화된 ‘정경분리’의 구호 속에서도, 정작 그들은 정경유착을 만든 장본인에게 의탁하여 자신들의 정체성을 확립하려 했던 것이다.

가진 자들이 정당성을 얻는 과정에서 박정희만한 인물은 없었다. 특히, 그 시대를 경험한 많은 사람들에게 박정희는 여전히 ‘조국근대화의 영웅’이었다. 기득권을 옹호하는 보수주의자들이 자신들이 형식상 내세우는 자유민주주의 및 시장경제와 별 관련이 없는 박정희를 그토록 변호하려고 하는 데에는 이 같은 현실 정치의 맥락이 크게 자리 잡고 있다. 그들이 기득권을 유지하기 위해서는 정치권력을 쟁취해야 했고, 그렇게 하기 위해서는 박정희와 같은 ‘상징적’ 인물이 필요했던 것이다.

사실 박정희는 ‘기득권의 정치’에서 상징적인 인물이다. 박정희는 5·16 직후 일본을 방문한 자리에서 기시 노부스케(岸信介)에게 자신이 ‘군사혁명’을 일으킨 근본 동기가 당시 한국 사회에 만연된 기득권 구조를 타파하기 위함이라고 강변했지만(강상중·현무암 2012, 21), 사실 그의 시대는 한국에서 기득권 구조가 형

성된 시기였다. 송철원(2020)이 말했듯이, 한국 사회를 주물러 온 기득권 세력의 연원은 박정희였던 것이다. 실제로 박정희 정부 하의 한국은 자본가 계급의 ‘천국’이었는데(Koo 2001, 신광영 역 2002), 박정희 정권기 재벌들의 성장률이 전체 국민경제 성장률보다 훨씬 높은 양상을 보인 사실이 이를 뒷받침한다. 예를 들어, 현대, 대우, 선정의 1971년부터 1975년까지의 연평균 성장률은 각각 57.9%, 105%, 그리고 67.7%에 이르렀다(구본호·김은미 2005, 197).

‘승자독식(winner takes all)’의 정치구조가 지배하는 미국 사회에서 기득권자들이 대중들을 어떻게 동원했는가는 해커와 피어슨(Hacker and Pierson 2016)이 말한 “미국의 기억상실(American amnesia)”이라는 정치 현상에서 분명하게 드러난다. 이들이 말한 미국의 기억상실이란 가진 자들의 헤게모니 전략으로 말미암아 대중들이 한때 가졌던 효과적인 정부에 대한 믿음을 망각한 역설적인 현상을 말한다. 이와 유사하게 한국에서도 기득권을 옹호하는 보수주의자들이 박정희라는 인물을 내세워 대중들을 그들의 논리에 동원하려고 노력하고 있다. 그리고 이들의 노력은 어느 정도 성과를 거두었다고 볼 수 있는데, 박정희를 지지하는 많은 사람들이 보수주의자들이 신봉하는 이념 지향과 박정희가 모순관계에 있다는 사실을 모른 채 마치 ‘주문’처럼 자유민주주의와 시장경제를 되뇌고 있기 때문이다. 서두에서 말한 보수정당이 그들의 이념 지향과 관계없는 박정희의 사진을 회의실에 걸어놓고 있는 것은 이러한 현실 정치의 맥락과 분리하여 이해할 수 없다.

2. 대항담론

오래전에 벨(Bell 1960)은 ‘이념의 종언(the end of ideology)’을 이야기한 바 있다. 산업사회의 유산인 이념이 과학기술이 비약적으로 발전하는 ‘후기산업사회(post industrial society)’에 가서는 더 이상 효용 가치가 없다는 것이다. 그런데 과연 그럴까? 만일 그렇다면 벨이 말한 후기산업사회를 넘어 새로운 사회의 단

계를 이야기하는 현시점에서 미국 정치의 ‘양극화(polarization)’(Fiorina 2013)를 이야기하지는 않을 것이다. 오히려 벨이 말한 과학기술의 발달이 이념의 양극화를 촉진시켰다는 주장에 주목할 필요가 있다. 과학기술의 발달에 따른 대중매체의 폭발적 증가가 ‘편향된 정보(niche information)’를 선별적으로 얻기 용이하게 만들어 이념 간 타협의 여지가 줄어들었다는 설명이다(다이아몬드 2019, 432-434). 아마도 벨은 ‘유튜브’의 등장을 예측하지 못했을 것이다.

한국 현대사는 이러한 이념 간 논쟁의 중심에 있다. 오래전부터 보수주의자들은 ‘커밍스와 그의 아이들(Cummings and his children)’이라고 불리는 좌파 수정주의자들이 한국 현대사를 정치 투쟁의 수단으로 전락시켰다고 비판하고 있기 때문이다. 보수주의자들이 봤을 때 한국 현대사는 수정주의자들에 의해 뒤틀린 ‘왜곡의 역사’에 다름 아니었는데, 다음에서 소개하고 있는 인용문은 그들이 한국 현대사에 대해 어떻게 인식하고 있는지 보여주는 좋은 예이다.

1980년대 이후 한국 현대사 연구는 커다란 전환을 보였다. 이 무렵 ‘커밍스와 그의 아이들(Cummings and his children)’을 중심으로 분단과 한국전쟁의 기원을 새롭게 조명하는 연구가 붐을 이루었다. ... 수정주의자들과 386세대는 한국 현대사 전체를 그들의 눈으로 재해석하려고 들었다. 그들에게 한국 현대사는 반민중, 반민족, 반민주의 역사로서 오욕의 역사이고, 지우고 싶은 대상이며 다시 쓰고 싶은 대상이었다(김일영 2005, 10-11).

‘뉴라이트’라고 불리는 보수주의 역사학자들은 수정주의자들이 왜곡한 한국 현대사를 다시 제 위치에 돌려놓겠다는 거창한 계획을 세웠다. 그들이 수정주의자들이 쓴 『해방전후사의 인식』에 대항하여 『해방전후사의 재인식』 1권과 2권을 내놓은 것은 그 같은 노력의 첫 번째 결실이었다. 물론 시장에서의 반응은 그다지 좋지 않았지만, 이들의 노력은 정치권력의 뒷받침을 받으면서 계속되었다. 이

명박 정부 때 ‘건국절 논쟁’이나 박근혜 정부 때 ‘국정교과서 논쟁’은 그 대표적인 예라고 할 수 있다. 특히, 국정교과서의 경우, 이들이 ‘대안교과서’를 낼 정도로 심혈을 기울인 부분인데, 앞으로 대한민국을 이끌어갈 젊은 세대들에게 좌파의 왜곡된 역사관을 심어줄 수 없다는 논리였다. 그들에게 있어 한국 현대사는 전쟁의 폐허를 딛고 일어서 ‘한강의 기적’을 이룬 위대한 역사였다.

특히, 박정희는 국정교과서 논쟁의 중심에 있었다. 국정화에 반대하는 사람들은 새로 나오게 될 국정교과서가 박근혜 당시 대통령이 아버지인 박정희 전 대통령의 명예를 회복하기 위해 만든 ‘효도 교과서’가 될 것이라고 비판하였다.⁶⁾ 사실이 어떻든 간에 모양새는 그렇게 보일 수 있었다. 이전부터 박정희를 지지하는 세력들은 박정희 정권기 이룩한 ‘기적적인’ 경제 성장이 진보 세력에 의해 심각하게 폄하되어 왔다는 불만을 공공연하게 표출하고 있었기 때문이다. 그들이 봤을 때 현 정권을 포함한 진보 세력은 한 보수 인사가 말했듯이, “당신께서 이룩한 한강의 기적을 송두리째 무너뜨려 김정은에게 갖다 바치려는” 반동세력에 다름 아니었다.⁷⁾

그 결과 보수주의자들이 일정한 의도를 가지고 만든 이른바 ‘기획서’에서 박정희는 ‘조국근대화의 영웅’이라는 박제화된 이미지로 형상화될 수밖에 없었다. 그것은 박정희를 ‘추악한 독재자’로 묘사한 좌파에 대한 대항담론이자 좌파와의 역사전쟁에서 승리하기 위한 가장 확실한 ‘상징’이었다. 그렇기 때문에 그들은 이명박 정부가 출범하기 전까지 현실 정치에서 거의 의미가 없었던 이승만을 ‘건국의 아버지’로 추켜세우려고 노력했던 것이다. 현실 정치에서 헤게모니를 얻기 위한 단순한 동기만으로는 보수주의자들의 역사관을 이해하기 힘든 이유도 바로

6) 당시 야당이었던 민주당은 공공연하게 국정교과서에 반대했고, 집권하자마자 국정교과서 제도를 폐지하였다.

7) 이 말을 한 사람은 김문수 전 경기지사였는데, 그는 2019년 10월 26일 ‘박정희 전 대통령 40주기 추도식’에서 이 같이 말했다. 그는 또한 “당신이 가장 사랑하는 따님이자 저의 동년배인 박근혜 대통령은 촛불혁명 구호 아래 마녀사냥으로 탄핵되고 구속”되었다며, “당신의 따님, 우리가 구하겠다”고 다짐하기도 했다(손덕호 2019).

여기에 있다.

그러나 보수주의자들이 한국 현대사를 일관되게 긍정적으로 묘사했다고 인식하는 것은 피상적인 이해이다. 사실 이들이 한국 현대사를 어떻게 인식하고 있는가는 좌파에 대한 대항담론으로서 이해해야 한다. 다시 말해, 좌파들이 한국 현대사를 ‘정의가 실패한 역사’로 규정을 했기 때문에 그에 대한 반대로서 한국 현대사를 긍정적으로 바라볼 뿐, 이들의 역사 서술에서 일관된 모습이 나타나는 것은 아니다. 최근 논란이 된 책 『반일 종족주의』에서 이영훈(2019)이 대한민국을 가리켜 “거짓말의 나라”라고 단언한 것은 그 대표적인 예가 될 수 있다. 국민, 정치, 학문, 재판 등 분야를 가리지 않고 거짓말이 판을 친다는 것이다. 그는 자신의 주장을 입증하기 위해 도입부부터 ‘통계수치’까지 인용하며 한국 사람들이 얼마나 거짓말을 일삼는 민족인지 애써 강조하고 있다.

한국의 거짓말 문화는 국제적으로 널리 잘 알려진 사실입니다. 2014년에만 위증죄로 기소된 사람이 1,400명입니다. 일본에 비해 172배라고 합니다. 인구수를 감안한 1인당 위증죄는 일본의 430배나 됩니다. 허위 사실에 기초한 고소, 곧 무고 건수는 500배라고 합니다. 1인당으로 치면 일본의 1,250배입니다. 보험사기가 만연해 있음은 잘 알려진 일입니다. 2014년 자동차보험, 생명보험, 손해보험, 의료보험 등 보험사기의 총액은 4조 5,000억 원이 넘는 것으로 추정되고 있습니다. 어느 경제신문은 미국의 100배라고 했습니다. 민간에 대한 정부의 각종 지원금도 사기에 의해 줄줄 새고 있습니다. 2018년의 국정감사 때 밝혀진 일입니다만, 지적 재산권에 대한 정부지원금의 33%가 사기에 의한 지급이었습니다(이영훈 2019, 10-11).

한강의 기적을 이룬 ‘위대한 민족’이 어느샌가 거짓말이나 일삼는 ‘하등 민족’으로 전락한 것이다. 그렇다면 이러한 ‘이중적 민족성’을 어떻게 이해할 것인가?

한마디로 말해 민족성 역시 좌·우의 진영 논리에 좌우되는 ‘이념적 구성물(ideological constructs)’이라는 것이다. 그렇기 때문에 한민족은, 제섭(Jessop 1982)이 ‘이국민(two nation) 헤게모니’에서 말한 것처럼 ‘포용’의 대상이면서도 경우에 따라서는 ‘배제’의 대상이 되기도 하는 존재였다.

요컨대 보수주의자들이 이승만과 박정희의 명예를 회복하기 위해 전심전력을 다하는 것은 그들이 보수주의자들의 이념 지향과 맞기 때문이 아니다. 오히려 자유민주주의나 시장경제의 관점에서 보면 이들은 한국 보수 세력의 ‘적’으로 볼 수 있다. 그럼에도 보수주의자들이 이승만과 박정희를 추앙하는 것은 이들이 야말로 좌파들의 집중 공격을 받는 논쟁적인 인물이며, 따라서 좌파에 대한 대항담론으로서 충분히 가치가 있다고 판단했기 때문이다. 보수주의자들이 ‘자백사관’과 ‘자학사관’ 사이에서 갈지자 행보를 보이고, 시장경제를 존중한다면서도 ‘관치경제’의 대명사인 박정희를 정치적 기원으로 삼는 이율배반적인 모습은 모두 이러한 맥락에서 이해할 수 있다.

3. 그들만의 대한민국

박정희를 기원으로 삼은 이상, 보수주의자들이 꿈꾸는 대한민국은 자유민주주의와 시장경제로 충만한 ‘관념적인 우파의 나라’가 아니라, 철 지난 냉전논리가 지배하는 ‘반공국가’일 수밖에 없다. 그렇기 때문에 보수주의자들에게 있어서는 박정희식 반공국가의 전체주의적 속성이 그들의 이념 지향과 모순되는지 여부, 또는 보다 근본적으로 박정희를 그들이 원하는 ‘반공투사’로 볼 수 있는지 여부는 문제가 되지 않는다. 그들의 이념 지평에서 박정희는 모든 논의의 출발점이기 때문이다.

표리부동(表裏不同)하는 사람들이 어려운 시험에 직면해서는 자신들의 본 모습을 드러내는 것처럼, 대통령의 탄핵까지 불러온 ‘최순실 국정농단사건’은 한국의 보수 세력들이 ‘커밍아웃’하는 결정적인 계기가 되었다. 헌법재판소의 판결에

서도 나와 있듯이, 최순실 국정농단사건의 본질은 대통령이 민주주의와 시장경제의 기본 원칙을 어기고 최순실의 사익을 위해 그 지위와 권한을 남용했다는 것이다. 자유민주주의와 시장경제를 신봉하는 보수 세력들의 이념 지향에 따르면 박근혜는 한국 보수 세력의 ‘적’으로서 마땅히 탄핵되어야 한다고 주장했어야 한다. 그러나 그들은 이 문제를 좌우의 이념 대결로 몰아가면서, 소수의 불순분자들—흔히 하는 말로 ‘빨갱이들’—로부터 박근혜를 지켜 대한민국의 정체성을 지켜야 한다고 강변하였다. 그들에게 있어 박근혜는 소수 불순분자들이 선동한 중우정치의 ‘희생양’일 뿐이다.

보수주의자들의 이념 지향과는 상반된 모습이었지만, 한국 보수 세력들에게 조금이라도 관심이 있는 사람이라면, 이 같은 명백한 모순을 충분히 예상할 수 있었다. 그들을 지금껏 먹여 살린 것은 자유민주주의나 시장경제가 아니라 철 지난 냉전논리가 만든 이른바 ‘빨갱이 담론’이었기 때문이다. 그들이 별 생각 없이 ‘보수주의’라고 했던 것도 실상은 박정희 정권기에 만들어놓은 조악한 흑백논리, 다시 말해 정권을 비판하는 것은 곧 빨갱이들의 준동이라는 사고에 기인했다는 점은 분명해 보인다. 한 보수 논객이 촛불집회에 대하여 만들어진 태극기집회를 가리켜 세계최대의 ‘반공집회’라고 평했던 것은 그 같은 사고의 산물이었다. 보수주의자들에게 있어 박정희-박근혜로 이어지는 구체제를 공격하는 사람들은 그 이유 여하를 막론하고 모두 ‘빨갱이’로 간주되었던 것이다.

현재에 만족하는 사람들은 과거를 돌아보지 않는 법이다. 그렇기 때문에 한국의 보수주의자들이 40년 전에 죽은 독재자의 이야기를 끊임없이 하는 것은 그들이 현재에 만족하고 있지 않다는 반증이 될 수 있다. 그들이 봤을 때 현재의 대한민국은 좌파들이 득세하는 혼돈의 세상일 뿐이다. 보수주의자들이 박정희라는 ‘과거’를 통해 좌파가 지배하는 ‘현재’를 바꾸려고 하는 ‘역사전쟁’에 몰입하는 이유 역시 이러한 맥락에서 이해할 수 있다. 그렇지만 그러한 역사전쟁은 필연적으로 편향성을 띠 수밖에 없다. 역사학자 홉스봄(Hobsbawm 1997, 강성호 역 2002)이 역사학의 독소로 규정한 ‘역사회고주의’, 다시 말해 불만족스러운 현재

를 재건하기 위해 과거를 ‘좋았던 시절’로 규정하는 오류를 한국의 보수주의자들도 범하고 있다는 말이다. 특히, 홉스봄도 말했듯이, 과거로 회귀하려는 사람들이 존재하지도 않은 과거로의 회귀를 주장하며 역사를 왜곡하는 것이 문제의 본질이다.

이러한 사례(과거가 현재의 권위가 되는 사례: 필자 추가)는 우리를 역사가 지닌 다른 기능으로 이끌어간다. 현재는 어떤 의미에서 불만족스럽다면, 과거는 만족스러운 형태로 현재를 재건하는 데 필요한 모델을 제공하기 때문이다. 지나간 시대는 좋았던 시대로 규정되었고 사회가 되돌아가야 할 곳으로 규정되었다. 이러한 관점은 여전히 살아 있다. … 과거로의 복귀는 너무 오래되어 재건되어야 할 것으로의 복귀, 즉 15~16세기의 지식인들이 생각했던 것처럼 오랜 망각 후에 진행된 고전 고대의 ‘재탄생’ 혹은 ‘부흥’이거나, 전혀 존재하지 않아서 목적을 위해 새로 만들어진 것으로의 복귀이다. … 그것은 복고인 체하는 혁명적 혁신이어야 했다. 실제로 그것은 성과를 이룩했다고 주장하는 역사를 꾸며내야만 했다(홉스봄 2002, 55-56).

기득권을 옹호하는 보수주의자들이 그토록 ‘반공’에 집착하는 이유 역시 역사 회고주의의 관점에서 이해할 수 있다. 매카시즘의 광풍이 부는 시기가 그들에게는 ‘황금기’였다는 의미이다. 기득권과 반공 논리가 결합한 데에는 식민 지배라는 한국의 특수한 역사적 경험이 결부되어 있다. 대한민국에서 최초의 기득권 세력이 되었던 친일파들은 ‘제국주의의 주구’라는 자신들의 원죄를 숨기기 위해 ‘반공 투사’로 변모했다(송철원 2020). 이들의 전략적 태도 변화는 냉전 논리에 사로잡혀 있던 미국과 이승만 정권의 지지를 받았고, 기층 대중의 여론과는 상관 없이 승승장구할 수 있었다.

따라서 보수주의자들에게 있어 반공은 곧 기득권을 의미했다. 그리고 이들의

논리는 박정희의 반공 이데올로기와 절묘한 조화를 이루었다. 박정희는 과거 자신의 좌익 경력으로 인해 1963년 대선에서 큰 곤욕을 치른 바 있었지만, 정권을 잡고 난 이후에는 권력 유지를 위해 용공몰이에 집착하는 모습을 보였다. 그러나 용공몰이에만 몰두하던 이승만 정권과는 달리, 박정희 정권은 반공 이데올로기를 개발 이데올로기와 결부시킴으로써, 반공은 기득권자들만의 논리가 아닌 기층 대중의 보편적 이데올로기, 다시 말해 헤게모니가 될 수 있었다. 경제 개발은 곧 국방을 의미하고 국방은 곧 경제 개발을 의미한다는 보수주의자들의 논리가 완성된 것이다(김정렴 2006; 김형아 2005; 오원철 2006).

그 과정에서 경제력의 집중과 권위주의 통치라는 여러 가지 부작용이 초래되었지만, 박정희는 이를 개의치 않았다. 체제 경쟁에서 이기기 위해서는 불가피했다는 것이다. 그리고 현재의 보수주의자들 역시 박정희의 주장에 공명하면서, 박정희와 김일성의 ‘인생 대차대조표’를 비교하는 데 열을 올리고 있다. 박정희와 김일성 모두 독재를 했지만, 그 결과는 엄청난 차이를 보여줬기 때문에 박정희는 역사의 ‘승리자’가 되었다는 것이다(김용삼 2017).⁸⁾ 정광민(2020)이 적절하게 지적했듯이, 남북한 체제 경쟁의 최대 수혜자는 박정희와 김일성이었지만, 이들의 독재는 대중들의 지지도 이끌어냈다. 그렇기 때문에 체제 경쟁 과정에서 나타나는 여러 가지 문제들은 대중들의 정치적 레이더에 잡히지 않았으며, 지금의 보수주의자들 역시 ‘사회주의’와의 역사전쟁에서의 승리를 박정희의 주된 업적 중 하나로 내세우고 있다(김은구 2018). 이 점에서 보수주의자들의 논리는 기층 대중의 논리와 접점을 이룰 수 있었다. 그러나 그러한 접점은 하나의 인과 경로를 숨김으로써 가능한 것이었다. 반공이 경제 개발을 가져왔다는 보편적인 인과 경로 외에, 경제 개발이 기득권의 유지로 이어졌다는 숨겨진 인과 경로 말이다.

8) 그런데 김용삼은 박정희 시대 남북한의 통계수치가 아닌 박정희가 죽고 한참이 지난 2014년의 통계수치를 근거로 비교하였다. 이러한 서술 태도는 비단 김용삼의 글에서만 그런 것이 아니라 다른 보수주의자들의 저술에서도 보편적으로 발견되는 현상인데, 이는 한국의 경제성장이 박정희의 공이라는 보수주의자들의 역사 인식에 근거한 것이다.

V. 결론

혹자는 박정희 시대의 종언을 이야기한다. 박정희의 후광효과로 대통령이 된 박근혜가 탄핵된 시점에서 박정희는 더 이상 진지한 논의의 대상이 될 수 없는 역사적으로 죽은 인물이라는 것이다. 그런데 과연 그럴까? 만일 그렇다면 현실정치에 깊숙이 몸담고 있는 거대 야당의 회의실에 박정희의 사진을 걸어놓고 있을 이유가 없으며, 보수 논객들이 끊임없이 박정희를 거론할 이유도 없다. 그들에게 있어 박정희는 역사적으로 살아있는 인물이며, 진행형의 정치에서 조국근대화의 영웅이자 부국의 정치 지도자인 것이다.⁹⁾

보수주의자들에게 박정희가 역사적으로 의미가 있다고 하더라도, 그것이 그 자신들의 이념 체계와 맞기 때문은 아니다. 적어도 형식상으로는 그렇다는 말이다. 박정희는 ‘자유민주주의자’도 아니고 ‘시장주의자’도 아니기 때문이다. 그럼에도 그들이 박정희를 정치적 기원으로 삼아 지지하는 이유는, 박정희의 대중적 인기로 편승한 현실 정치의 맥락이거나 과거 기득권에 대한 향수 때문일 것이다. 그리고 이것이야말로 우리가 40년 전에 죽은 독재자의 이야기를 하는 이유가 된다.

보수주의자들은 ‘좋았던 과거’ 또는 홉스봄이 말한 ‘존재하지도 않은 좋았던 과거’를 회상하고 있지만, 이는 필연적으로 선별화 과정을 거칠 수밖에 없다. 즉, 그 시대에 대한 전반적인 통찰이 아닌 자신들에게 유리한 부분만 보는 ‘우파적 프레이밍’에 갇혀버린다는 것이다. 그리고 이는 현실 정치의 맥락과 분리하여 이해할 수 없다. 보수주의자들이 박정희를 둘러싸고 그들이 말하는 ‘좌파’와 역사 전쟁을 벌이는 것은, 박정희라는 인물을 내세워 현실 정치에서 승리하기 위함이다. 그렇기 때문에 그들은 치열하게 박정희를 ‘자유민주주의자’ 및 ‘시장주의자’로 변모시키려고 노력하고 있으며, 그 과정에서 박정희의 본 모습은 사라지고

9) 최근에 실시한 전현직 대통령 호감도 조사에서도 박정희는 여전히 압도적인 지지를 받고 있는 것으로 나타났는데, 그는 31%의 호감도를 얻어 3년 연속 1위에 올랐으며, 노무현(22%), 문재인(21%), 김대중(8%),李明박(6%), 김영삼·박근혜(2%) 순으로 그 뒤를 이었다(정찬 2021). 보수 진영의 유력 대권주자들이 봉변을 감수하면서까지 박정희의 생가를 방문하는 데에는 다 이유가 있다.

하나의 관념화된 이미지만 남게 되었다.

그렇게 함으로써 보수주의자들은 ‘좌파들이 지배하는 대한민국’을 ‘우파들의 세상’으로 바꿀 수 있다고 확신하고 있다. 그들이 ‘제2의 박정희’ 운운하는 것 역시 이 같은 맥락에서 이해할 수 있는데(이주천 2018), 이는 반대로 해석하면 그들이 그만큼 절박하다는 반증이 될 수 있다. 97년 외환위기 이후 박정희 향수가 들불처럼 번져 그의 딸인 박근혜가 대통령이 되었지만, 그것이 우파들의 위기로 이어질 것을 예상한 사람은 별로 없었다. ‘최순실 국정농단사건’으로 박근혜가 탄핵된 후 ‘기울어진 운동장’이라는 그들의 자조(自嘲)는 절박한 현실 인식을 담고 있다.¹⁰⁾

기울어진 운동장을 바로잡으려면 상징적인 인물이 필요했고, 보수주의자들은 그러한 상징으로 이승만과 박정희를 선택했다. 그들이 이 두 사람을 변호하는데 그토록 열을 올린 것은 이 같은 정치 현실에 대한 인식이 담겨 있다. 그러나 그들의 바람과는 달리, 현실은 녹록치 않다. 아버지 박정희의 후광효과로 대통령이 된 박근혜가 탄핵되고 난 후, 박정희가 지금 시점에 필요한 정치 지도자라는 생각은 점점 약해지고 있기 때문이다. 물론 그는 여전히 대중적인 인물이고, 그 시대를 경험한 많은 사람들에게는 ‘조국근대화의 영웅’으로 비춰지지만 말이다. 그렇다고 보수주의자들의 바람이 전혀 실현 가능하지 않은 ‘공상(空想)’만은 아니다. 앞서도 말한 것처럼, 현재에 만족하는 사람들은 과거를 돌아보지 않는 법이다. 만일 헬조선이나 수저계급론과 같은 우리 시대 어두운 담론이 계속 지배한다면, 실제적이든 관념적이든 ‘좋았던 시절’에 대한 향수가 일어 제2, 제3의 박정희가 출현할 가능성도 배제할 수 없기 때문이다.

10) 최순실 국정농단사건 이후 보수주의자들이 ‘기울어진 운동장’이라는 말을 자주 했지만, 이는 사실 과장된 면이 있다. 한국은 남북분단이라는 상황적 특수성으로 말미암아 ‘우경화’가 심한 나라다. 실제로 진보 성향의 정치인들이 집권을 하는 데에는 보수 성향 인사들과의 ‘어색한 동거’(김대중, 노무현)나 보수 정권의 치부를 적나라하게 드러낸 ‘극적인 사건’(문재인)이 필요했다. 최순실 국정농단사건 이후 잇따른 선거 승리로 우쭐해진 여권 내부에서는 ‘20년 집권’이라는 장기적인 플랜을 공공연히 말했지만, 정작 다음 대선의 승리도 장담하기 어려운 실정이다. 그렇기 때문에 지난 ‘4·7 재보선’의 결과는 한국 이념 정치의 일반적 경향성을 보여주는 하나의 예시에 불과하다.

참고문헌

- 강상중·현무암. 2012. 『기시 노부스케와 박정희: 다카키 마사오, 박정희에게 만주국이란 무엇이었는가』. 서울: 도서출판 책과 함께.
- 구분호·김은미. 2005. “경제발전에 있어서 기업의 역할.” 조이제카티 에커트(공편). 『한국 근대화, 기적의 과정』, 183-205. 서울: 월간조선사.
- 김광동. 2017. “20년 만에 완전히 다른 나라가 된 대한민국.” 이영훈 외 『박정희 새로 보기: 오늘에 되살릴 7가지 성공모델』, 37-63. 서울: 도서출판 기파랑.
- 김광모. 2015. 『중화학공업에 박정희의 혼이 살아 있다』. 서울: 도서출판 기파랑.
- 김영명. 2013. 『대한민국 정치사: 민주주의의 도입, 좌절, 부활』. 서울: 일조각.
- 김용삼. 2017. “박정희 대 김일성, 인생 대차대조표로 본 남북의 현재.” 이영훈 외 『박정희 새로 보기: 오늘에 되살릴 7가지 성공모델』, 107-147. 서울: 도서출판 기파랑.
- 김은구. 2018. “사회주의와의 전쟁에서 역사적 승리를 기록할 나라.” 박정희대통령 기념재단(편). 『박정희, 그리고 사람: 대한민국을 사랑한 대통령』, 58-64. 서울: 미래사.
- 김인영. 1998a. “한국경제성장과 삼성의 자본축적.” 『한국정치학회보』. 32권 1호, 111-131.
- _____. 1998b. 『한국의 경제성장: 국가주도론과 기업주도론』. 서울: 자유기업센터.
- _____. 2017. “박정희가 정경유착을 했다고? 내가 하면 네트워크, 남이 하면 유착?” 송복 외 『박정희 바로 보기: 우리가 알아야 할 9가지 진실』, 37-66. 서울: 도서출판 기파랑.
- 김일영. 2005. 『건국과 부국: 현대한국정치사상의』. 서울: 생각의 나무.
- 김정렴. 2006. 『최빈국에서 선진국 문턱까지: 한국 경제정책 30년사』. 서울: 랜덤하우스 중앙.
- 김형아. 2005. 『유신과 중화학공업: 박정희의 양날의 선택』. 서울: 일조각.
- 김호진. 2006. 『대통령과 리더십』. 서울: 청림출판.
- 남정욱. 2017. “박정희가 만들고 싶었던 세상: 『우리 민족의 나갈 길』과 『국가와

- 혁명과나.」 이영훈 외 『박정희 새로 보기: 오늘에 되살릴 7가지 성공모델』, 65-105. 서울: 도서출판 기파랑.
- 류석춘. 2017. “박정희가 노동자를 착취했다고? 중산층은 하늘에서 뚝 떨어졌나요.” 송 복 외 『박정희 바로 보기: 우리가 알아야 할 9가지 진실』, 163-185. 서울: 도서출판 기파랑.
- _____. 2018. 『박정희는 노동자를 착취했는가: 대한민국 기능공의 탄생과 노동귀족의 기원』. 서울: 도서출판 기파랑.
- 박명립. 2006. “한국 현대사와 박정희·박정희 시대: 통치철학과 사상, 국가전략, 그리고 민주주의 문제.” 정성화(편). 『박정희 시대와 한국 현대사』, 31-79. 서울: 도서출판 선인.
- 박정희. 2017a[1961]. 『지도자도』. 서울: 도서출판 기파랑.
- _____. 2017b[1962]. 『우리 민족의 나갈 길』. 서울: 도서출판 기파랑.
- _____. 2017c[1963]. 『국가와 혁명과 나』. 서울: 도서출판 기파랑.
- 손덕호. 2019. “박정희 前 대통령 서거 40주기 추도식 ... 국립현충원서 열려.” 『조선일보』 (10월 26일).
- 송철원. 2020. 『박정희 쿠데타 개론』. 서울: 현대사기록연구원.
- 엠스텐, 엘리스. 2005. “위대한 인물, 그리고 한국의 공업화.” 조이제·카터 에커트 (공편). 『한국 근대화, 기적의 과정』, 367-393. 서울: 월간조선사.
- 여명. 2017. “박정희가 원조 친일파라고? 그렇다면 인도의 간디는 민족반역자.” 송 복 외 『박정희 바로 보기: 우리가 알아야 할 9가지 진실』, 67-87. 서울: 도서출판 기파랑.
- 오원철. 2006. 『박정희는 어떻게 경제강국 만들었나』. 서울: 동서문화사.
- 왕혜숙. 2017. “한·일 국교정상화가 매국이라고? 뭘 모르고 하는 그런 비판이 친일매국.” 송 복외 『박정희 바로 보기: 우리가 알아야 할 9가지 진실』, 287-327. 서울: 도서출판 기파랑.
- 윤주진. 2017. “하늘은 스스로 돕는 자만 돕는다: 자발성과 경쟁심리의 공학적 결합, 새마을운동.” 이영훈 외 『박정희 새로 보기: 오늘에 되살릴 7가지 성공모델』, 237-267. 서울: 도서출판 기파랑.

- 이강호. 2019. 『박정희가 옳았다: 5·16과 10월유신의 정치경제학』. 서울: 도서출판 기파랑.
- 이기흥. 1999. 『경제근대화의 숨은 이야기: 국가장기경제개발 입안자의 회고록』. 서울: 보이시스.
- 이도성(편). 1995. 『실록 박정희와 한일회담』. 서울: 한승.
- 이동원. 1992. 『대통령을 그리며』. 서울: 고려원.
- 이영훈. 2017. “박정희 모델의 재평가와 그 개량적 복구의 필요성.” 이영훈 외 『박정희 새로 보기: 오늘에 되살릴 7가지 성공모델』, 11-35. 서울: 도서출판 기파랑.
- _____. 2019. “프롤로그-거짓말의 나라.” 이영훈 외. 『반일종족주의: 대한민국 위기의 근원』, 10-21. 서울: 미래사.
- 이주천. 2018. “‘제2의 박정희’ 등장은 가능할까?” 박정희대통령기념재단(편). 『박정희, 그리고 사람: 대한민국을 사랑한 대통령』, 182-190. 서울: 미래사.
- 임혁백. 2004. “유신의 역사적 기원: 박정희의 마키아벨리적인 시간(上).” 『한국정치연구』. 13권 2호, 223-258.
- _____. 2005. “유신의 역사적 기원: 박정희의 마키아벨리적인 시간(下).” 『한국정치연구』. 14권 1호, 115-146.
- _____. 2014. 『비동시성의 동시성: 한국 근대정치의 다중적 시간』. 서울: 고려대학교 출판문 화원.
- 전인권. 2006. 『박정희 평전: 박정희의 정치사상과 행동에 관한 전기적 연구』. 서울: 이학사.
- 정광민. 2020. 『김일성과 박정희의 경제전쟁』. 부산: 도서출판 산지니.
- 정찬. 2021. “[리서치뷰] 전현직 대통령 호감도 ‘박정희 31%-노무현 22%-문재인 21%’.” 『폴리뉴스』 (1월 2일).
- 조갑제. 2009. 『박정희의 결정적 순간들: 62년 생애의 62개 장면』. 서울: 도서출판 기파랑.
- 조희연. 2010. 『동원된 근대화: 박정희 개발동원체제의 정치사회적 이중성』. 서울: 도서출판 후마니타스.

- 좌승희. 2015. 『박정희 살아있는 경제학』. 경기: 도서출판 백년동안.
- _____. 2018. 『박정희, 동반성장의 경제학』. 서울: 도서출판 기파랑.
- 현진권. 2018. “정부 주도로 시장경제를 만든다.” 박정희대통령기념재단(편). 『박정희, 그리고 사람: 대한민국을 사랑한 대통령』, 104-112. 서울: 미래사.
- Alavi, Hamza. 1983. “The State in Post-Colonial Societies: Pakistan and Bangladesh.” In Harry Goulbourne(ed.). *Politics and State in the Third World*. London: Macmillan.
- Bell, Daniel. 1960. *The End of Ideology: The Exhaustion of Political Ideas in the Fifties*. Glencoe, Illinois: Free Press.
- Benedict, Ruth F. 저. 김윤식·오인석 공역. 2008. 『국화와 칼: 일본 문화의 틀』. 서울: 을유문화사. *The Chrysanthemum and the Sword: Patterns of Japanese Culture*. Boston, Mass. Houghton Mifflin Harcourt. 1946.
- Carr, Edward H. 저 김택현 역. 2015. 『역사란 무엇인가』. 제2판. 서울: 까치글방. *What is History?* Second Edition. Cambridge: Cambridge University Press. 1987.
- Diamond, Jared. 저. 강주현 역. 2019. 『대변동: 위기, 선택, 변화』. 경기: 김영사. *Upheaval: Turning Points for Nations in Crisis*. Boston: Little Brown and Company. 2019.
- Fiorina, Morris P. 2013. “America’s Polarized Politics: Causes and Solutions.” *Perspectives on Politics*. 11(3): 852-859.
- Gramsci, Antonio. 저. 이상훈 역. 2006. 『그람시의 옥중수고 1, 2』. 전북: 거름. *Selections from the Prison Notebooks*. New York: International Publishers. 1971.
- Hacker, Jacob S. and Paul Pierson. 2016. *American Amnesia: How the War on Government Led Us to Forget What Made America Prosper*. New York: Simon & Schuster.
- Harari, Yuval Noah 저. 조현욱 역. 2015. 『사피엔스』. 경기: 김영사. *Sapiens: A Brief History of Humankind*. New York: Harper. 2014.
- Henry, Todd A. 저. 김백영 외 공역. 2020. 『서울, 권력 도시: 일본 식민 지배와 공공

- 공간의 생활 정치』, 서울: 도서출판 산처럼. *Assimilating Seoul: Japanese Rule and the Politics of Public Space in Colonial Korea, 1910-1945*. California: University of California Press. 2014.
- Hobsbawm, Eric. J. 저. 강성호 역. 2002. 『역사론』, 서울: 민음사. *On History*. New York: The New Press. 1997.
- Jessop, Bob. 1982. *The Capitalists State: Marxist Theories and Method*. New York: New York University Press.
- Kang, David C. 2006. “Bureaucracy, 1948~1979.” In 정성화 편. 『박정희 시대와 한국 현대사』, 81-139. 서울: 도서출판 선인.
- Koo, Hagen 저. 신광영 역. 2002. 『한국 노동계급의 형성』, 서울: 창작과 비평사. *Korean Workers: The Culture and Politics of Class Formation*. Ithaca: Cornell University Press. 2001.
- Markovits, Daniel 저. 서정아 역. 2020. 『엘리트 세습: 중산층 해체와 파멸을 가속하는 능력 위 주 사회의 함정』, 서울: 세종서적. *The Meritocracy Trap: How America's Foundational Myth Feeds Inequality, Dismantles the Middle Class, and Devours the Elite*. Penguin Press. 2019.
- Moore Jr., Barrington. 1966. *Social Origins of Dictatorship and Democracy*. Boston: Beacon Press.
- Pontusson, Jonas. 2005. *Inequality and Prosperity: Social Europe vs. Liberal America*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Stone, Deborah A. 2012. *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. Third Edition. New York and London: W. W. Norton & Company.
- Swanstrom, Todd. 1988. “Semisovereign Cities: The Politics of Urban Development.” *Polity*. 21(1): 83-110.

투고일: 2021.10.15. 심사일: 2021.11.25. 게재확정일: 2021.11.26.

How is Park Chung-hee Embodied in Conservative Writings? : Political Dynamics of Contradictory Framing and Park Chung-hee

Koo, Hyunwoo | Pusan National University

The political origin of conservatism in Korea is contradictory. This is because it is based on Rhee Syng-man and Park Chung-hee, who have little to do with ‘liberal democracy’ and ‘market economy’ pursued by conservatives, are their origins. In particular, in the case of Park Chung-hee, this contradiction is bound to be even more severe. and in this context conservatives are making great efforts to incorporate Park Chung-hee into their ideological system. Park Chung-hee motivated economic actors through market mechanisms such as ‘selective incentives’, and enabled today’s liberal democracy by practicing the politics of ‘pragmatism’. However, conservatives’ efforts to incorporate Park Chung-hee into their ideological system inevitably go through the process of ‘framing’. Rather than an overall analysis of the history of the period, they are making the mistake of selective viewing only the areas in their favor. As a result, conservatives' efforts create another contradiction. As long as Park Chung-hee is a political origin, the Republic of Korea they dream of is not ‘a country of ideological right’ full of liberal democracy and market economy, but ‘an anti-communist country’ dominated by outdated Cold War logic.

Key Words | Park Chung-hee, Conservatism, Framing, Political Leader in the Wealthy Nation

한국 보수 담론의 ‘민족’ 수사의 정치: 『반일 종족주의』(2019)와 『반일 종족주의와의 투쟁』(2020)의 ‘민족’*

이지윤 | 서강대 글로컬사회문화연구소

| 국문요약 |

반일 종족주의(2019)와 반일 종족주의와의 투쟁(2020)은 한국의 민족주의를 종족주의로 전면적으로 부정했다는 이유로 민족주의자들의 비판을 받았다. 비판자들은 주로 이 책들의 저자들의 친일적인 정체성과 정치적 의도를 비판했고, 과거 뉴라이트 세력과 동일시했다. 이들의 비판은 한국 보수 세력의 민족주의적 수사는 과거의 잘못을 은폐하고 기득권을 지키기 위한 거짓말이라는 전제를 깔고 있다. 이런 관점으로 인해 두 책이 펼치는 논변을 구성하는 언어, 수사, 논리는 분석되지 않았다. 반면 이 논문은 민족을 부정하는 텍스트에 있는 주변적인 민족 수사를 분석한다. 이를 통해 반일 종족주의의 민족 수사와 반일 종족주의와의 투쟁의 민족 수사의 차이점을 밝힌다. 그리고 민족 수사의 정치를 발화자의 알리바이와 담론 수용자의 오인을 중심으로 분석한다.

주제어 | 『반일 종족주의』, 『반일 종족주의와의 투쟁』, 민족 수사의 정치, 한국 보수주의 담론, 뉴라이트, 극우

* 이 논문은 2017년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2017S1A3A2065772). 논문 초고에 대해 귀중한 논평을 해주신 익명의 심사자 세 분께 감사드린다.

I. 들어가며

2019년 7월 10일에 강제징용, 독도, 위안부 등의 문제에 대해 한국 사회의 반일 정서를 정면으로 거스르는 『반일 종족주의』가 출간되었다. 『반일 종족주의』는 신일철주금에게 강제동원에 대한 위자료를 지불하라는 한국 대법원의 판결을 “거짓말일 가능성이 큰 주장을 검증하지 않은 재판”이라고 했고, 독도가 한국의 고유 영토임을 증명하는 증거는 하나도 없다고 했다. 또 위안소는 “군에 의해 편성된 공창제로서 고노동, 고수익, 고위험의 시장”이었고, “직업으로서 위안부는 위안소라는 장소에 영위된 위안부 개인의 영업”이었다고 했다(이영훈 외 2019, 17, 169, 316, 325).

이처럼 ‘파격적인’ 주장을 담은 『반일 종족주의』는 2019년 8월 2주차부터 몇 주에 걸쳐 종합 베스트셀러 1위를 차지했고(한국일보 19/08/26), 2020년 5월에 후속작인 『반일 종족주의와의 투쟁』(이하 『투쟁』)이 출간되기까지 약 11만 부가 팔렸다(이영훈 외 2020, 5). 2019년 11월 14일 일본 문예춘추 출판사가 번역 출간한 일본어판은 출간되자마자 온라인 서점 ‘아마존 재팬’에서 종합순위 1위에 올랐고, 석 달 만에 40만 부 이상 팔렸다(서울신문 20/01/28).

보수 정치인과 ‘논객’들의 반응도 뜨거웠다. 자유한국당 심재철 의원은 “물랐던 부분을 일깨워주셔서 너무 감사드린다”고 말했다(경향신문 19/08/14), 같은 당의 정종섭 의원은 “100만 권이 팔려서 전 국민이 정말 눈을 뜨고 더 미래지향적으로 갈 수 있도록” 노력하겠다고 언급했다(JTBC 뉴스 19/08/19). 또 팬앤마이크의 정규재는 “이 책이 백만 부 정도 팔리면 대한민국이 바뀌지 않겠는가”라고도 했다. 이 열기의 연장선에서 이른바 ‘애국 보수’들은 “해방 이후 처음으로 ‘내가 바로 친일파’”라고 외치고, 아베 총리에게 “국민의 한 사람으로서 사죄드립니다”라고도 했다(강성현 2020, 47-8). 반대로 이런 사태를 두고 한 진보 유튜버는 한국 보수를 “험한일뿔”으로 풍자했다(YTN 20/01/17). 한국 보수의 안팎에서 ‘친일’이 한국 보수의 정체성으로 운위되고 있는 것이다.

『반일 종족주의』에 대한 비판의 대부분은 세부적인 역사적 사실관계의 진위 여부를 다루면서 그 저자들의 외세의존적인 인식과 정체성 및 정치적 동기를 거론하는 방식을 취했다.¹⁾ 예를 들어, 김민철은 “한국의 뉴라이트”가 “일본군위안부·강제동원·강제노동을 부정”한 일본 극우 지식인들의 역사부정론을 “한 치의 발전도 없는 진부한 레퍼토리”로 늘어놓고 있다고 비판했다(김민철 2019, 2). 또 박수현은 『반일 종족주의』의 필자들이 대부분 “이명박·박근혜 정권 때 역사교과서를 둘러싼 ‘역사전쟁’”을 주도했던 “뉴라이트”로, 이들은 일본 극우세력처럼 “대중들, 그 중에서도 과거 독재정권의 망령에 사로잡혀 있는 보수층”에 기대어 “보수층을 결집하고, 궁극적으로 극우 보수세력”의 “집권”과 이를 통한 ‘자신들의 입지 강화’를 노리고 있다고 주장했다(박수현 2019, 56). 박한용에 따르면, 『반일 종족주의』는 이미 민족을 부정해온 뉴라이트가 한국의 민족주의를 “샤머니즘과 물질주의와 연계된 주술적 종족주의라고 극단적으로 비하하는 데까지” 나아간 것뿐이었다(박한용 2020, 49-51). 비판자들은 공히 ‘반일 종족주의’를 학술적인 개념으로 볼 수 없다고 보았다. 이 때문인지, 『반일 종족주의』의 저자들이 어떤 논리, 언어, 수사로 민족을 부정했는지를 독자적인 주제로 다룬 연구는 거의 없다.

이런 기존의 주된 비판 방식은, 친일과 권위주의적 지배의 과거를 가진 한국의 보수 세력이 운위하는 민족주의적 수사란 그들의 과거를 은폐하고 기득권을 지키기 위해 활용되는 거짓에 불과하다는, 비판자들의 시각을 반영하고 있다. 이런

1) 『반일 종족주의』의 여러 세부 논점들에 대해서는 이미 여러 종의 서적, 학술회의, 언론 기사가 비판적으로 다루었다(민족문제연구소·일본군·위안부 연구회 2019; 황태연 외 2019; 근현대사기념관 2019; 정혜경 외 2019; 김종성 2020; 강성현 2020; 호사가 유지 2020; 이철우 외 2020). 『반일 종족주의』의 저자들은 비판에 대한 반박으로 『반일 종족주의와의 투쟁』(2020)을 발간했으며, 전강수(2020)는 『투쟁』까지 포함한 비판서를 출간했다. 비판들은 주로 강제동원, 위안부, 독도, 한일협정 등에 관한 『반일 종족주의』의 주장이 역사적 사실에 부합한지를 따졌다. 『반일 종족주의』가 한국 민족주의를 ‘거짓말’의 문화와 결부시킨 것처럼, 비판은 『반일 종족주의』를 ‘탈진실’, ‘역사부정’, ‘거짓’으로 규정했다.

관점에 따르면 “극우 반공 정권이 구사한 민족주의적 수사를 민족주의 자체와 동일한 것으로 착각한 범주 혼동”을 일으켜서는 안 된다(고명섭 2005, 33). 오히려 필요한 것은 보수의 수사가 거짓임을 밝혀내고 그 담론 발화자의 반민족적 의도를 드러내는 작업이다.

식민의 과거는 물론 권위주의 정권하에서의 과거사 청산도 현재진행형이고 여러 유형의 역사부정론이 여전히 가시지 않고 있는 현실에 비추어 볼 때, 이런 민족주의적 관점이 지닌 실천적인 정당성을 부정할 수는 없다. 발화된 언표와 그 언표가 지칭하는 사실 관계를 대조하고, 그 간극에서 발화자의 의도를 설명하는 것은 담론 분석의 중요한 목적 가운데 하나이다. 그러나 진실 대 거짓, 민족과 반민족의 구도를 암묵적으로 전제할 때, 한국의 보수가 어떤 언어와 수사를 통해 논변을 구사하는지에 대한 물음은 분석의 가치를 잃어버리는 것은 아닌지, 또 비판의 의도와 무관하게 민족과 반민족의 이분법적 구도가 보수의 수사가 지속적으로 재생산되는 빌미를 제공하는 것은 아닌지 되짚어 볼 필요도 있다.²⁾ 게다가 비판자들이 우려하는 만큼이나 『반일 종족주의』의 ‘거짓’이 대중적인 파급력을 가졌다면, 더욱 그러할 것이다.

이 점에서 보수주의를 담론과 수사의 측면에서 분석한 허시먼의 접근은 시사하는 바가 크다. 그는 1980년대 미국에서 신보수주의가 득세할 때, “보수의 정신이나 성격을 연구하는 …… 심층적인 공격”은 오히려 “악의 상징으로 표현되는

2) 예컨대 황태연은 “일제종족주의를 적대하는 ‘저항적 민족주의’와 ‘통일민족주의’는 대한민국의 지선한 정치도덕이요 헌법이념이다. …… 우리의 이 지선한 민족주의는 어떤 식으로든 폄훼되어서도 아니 된다. …… 우리의 민족주의를 ‘반일종족주의’로 폄훼하는 것이든, 우리의 저항적 민족주의와 가해적 일제민족주의를 등치시키는 것이든, 양자 사이에서 ‘중립 놀음’을 하는 것이든, 현학적으로 ‘탈민족주의’를 운위하는 언동이든 모두다 우리 헌법을 모독하고 대한민국의 존립과 안전을 위협하는 국가 반역이다”라고 주장했다. 그리고 “급한 대로 국가보안법의 법리를 따져 보고 적용이 가능하다면 이 법으로도 부왜노들을 체포·수사·기소하는 방안을 검토할 것을 제안한다”(황태연 외 2019, 48, 49, 101). 『반일 종족주의』의 저자들은 황태연 등을 반일 종족주의자의 대표격으로 지목하면서 “그들의 망동은 자유민주주의라는 가면에 숨긴 이 시대의 추한 면모를 폭로하고 말았습니다. 그래서 오히려 고맙기도 합니다”라고 응수했다(이영훈 외 2020, 168).

적에 대한 불필요한 매혹까지 불러일으킬 수 있는 일”이기 때문에, “보수주의자들의 담론·주장·수사법과 같이 겉으로 드러나는 언어적 현상”에 대한 “냉정한” 분석을 시도했고, 그 과정에서 “담론은 참여자의 욕망·성격·신념과는 거의 무관한 논쟁의 규범들에 의해 형성된다는 사실”을 밝혔다고 썼다(허시먼 2011, 16-17). 허시먼의 고전적인 연구는 보수주의자의 주장에 담긴 언어, 수사, 논리를 세심하게 분석하는 것이 효과적인 비판일 수 있음을 잘 보여주고 있다.

이러한 문제의식에 따라 이 글은 명백히 한국의 민족을 비하하고 부정하는 텍스트에 섞여 있는 주변적인 ‘민족’ 수사를 추적한다. 그리고 『반일 종족주의』의 민족 부정이 『투쟁』에서는 어떻게 바뀌었고, 이런 ‘민족’ 수사를 통해 펼쳐지는 정치를 발화자의 알리바이와 담론수용자의 ‘오인’을 중심으로 분석한다.

2. 『반일 종족주의』와 『투쟁』의 ‘민족’

한국 민족주의를 부정한 『반일 종족주의』에서 긍정적인 용례로 사용된 민족은 나오지 않는다. 『반일 종족주의』의 색인에도 ‘민족’이나 ‘민족주의’는 나오지 않으며, 단체명과 고유명사를 제외하면 민족차별(5회)과 민족의식(1회)이 나온다. 민족차별은 모두 ‘반일 종족주의에 경도된’ 강제노동의 민족차별론을 지칭하고 있으며, 민족의식 역시 민족주의적 입장에서 강조하는 학도병 탈영자의 저항적 민족정신을 “적나라한 생존본능”으로 형용하며 부정하는 맥락에서 사용되고 있다(이영훈 외 2019, 111).³⁾

36회 이상 등장하는⁴⁾ ‘반일 종족주의’가 ‘민족’과 같이 나오는 대목을 보면,

3) 사실 『반일 종족주의』에서 ‘민족의식’은 색인과 달리 적어도 한 군데에 더 나온다. “우리 모두는 단군의 자손이라는 민족의식”이 조선시대가 아니라 일제하에 형성된 것이라는 대목이다(이영훈 외 2019, 246). 『반일 종족주의』만을 보면 여기서의 ‘민족의식’에 특별한 의미를 부여하기는 힘들다. 그러나 『투쟁』과 같이 읽을 경우, 이때 슬쩍 이야기하고 넘어가는 ‘민족의식’이 줄곧 비판되는 종족주의와 대비되는 우파적인 ‘한국 민족주의’를 의미하는 것으로 이해될 수도 있다. 이 점은 아래에서 논의한다.

4) 『반일 종족주의』의 색인에는 민족과 관련해서 반일 종족주의를 서술하는 21쪽이 빠져

『반일 종족주의』의 일관된 민족 부정이 더욱 분명하게 나타난다(이영훈 외 2019, 20-21, 183, 249-251, 388-389). 이 구절들은 다음과 같은 이분법적인 대비를 통해 한국의 민족과 민족주의를 비하하고 부정하며, 그것을 반일 종족주의에 대한 설명으로 삼고 있다.⁵⁾

〈표 1〉 『반일 종족주의』에서 민족의 의미

서구의 민족주의 ⁶⁾	한국의 반일 종족주의
문명	야만
왕과 귀족의 횡포에 저항하는 자유시민의 공동체	유교의 사생관과 전통적인 샤머니즘에 기초한 귀족적인 신분성
자유롭고 독립적인 개인	물아와 물개성의 집단주의
열린 세계관, 과학성	이웃을 악의 종족으로 감각하는 닫힌 세계관 미신성, 샤머니즘 공유하는 진리나 가치가 없고, 객관적 논변이 허용되지 않는 물질주의 사회 거짓말이 장려됨
자유민주체제, 자유시장경제, 선진적 교양	독재주의, 전체주의, 김일성 민족 ⁷⁾

있다.

- 5) 남기정은 『반일 종족주의』에 나오는 ‘반일 종족주의’의 설명과 주요 용례들을 검토한 후, “이 책의 가장 큰 문제점은, ‘반일 종족주의’에 대한 ‘학술적’ 정의를 끝끝내 나오지 않는” 것이라면서 ‘종족주의’란 다만 “저널리즘의 언어”일 뿐이라고 비판했다(남기정 2020, 93, 96).
- 6) 『반일 종족주의』에는 남기정이 지적하는 것처럼 “‘한국민족주의’론 분석이 전혀 없”을 뿐만 아니라 ‘서구 민족주의’에 대한 분석도 나오지 않는다(남기정 2020, 96). 따라서 이 도표는 관련 구절들에서 도표에 나온 이분법적인 대비가 명시적으로 표현되어 있거나 맥락상 추정할 수 있음을 나타낼 따름이다. 한편 서구 민족주의와 대비하여 한국 민족주의를 부정하는 방식의 근거에는 저자들의 서구중심주의적 편향성이 자리잡고 있다.
- 7) 전재호는 『반일 종족주의』에서 민족과 민족주의가 반일·친북과 ‘자의적으로’ 연결되는 과정에 주목하여, 이영훈이 “반일을 주장하는 세력, 특히 문재인 정권과 ‘좌파’ 세력을 ‘친북’으로 낙인찍기 위해 한국 민족의 귀족적 신분성에서 시작하여 독재주의와 전체주의, 김일성 민족, 그리고 남한 민족주의로 연결되는 ‘반일=친북’이라는 ‘연쇄 논리’를

즉, 『반일 종족주의』에서 한국의 민족과 민족주의는 표현의 측면에서도 거의 일관되게 전면 부정되었고, 그 자리를 종족과 종족주의가 대신한다.

그런데 『반일 종족주의』에 쏟아진 비판들을 반박하기 위해 약 10개월 후에 출간된 『투쟁』에서는 상황이 달라졌다. 『투쟁』에도 ‘민족’의 색인어는 없지만, 민족주의(6회)⁸⁾가 색인어로 포함되었고, 단체명을 제외하고 민족자결(1회)과 민족해방(1회)이 나온다. 주목할 점은 『투쟁』에서의 ‘민족’의 용례가 『반일 종족주의』에서의 전면 부정과는 사뭇 다르다는 것이다. 『반일 종족주의』에서 민족이 ‘반일 종족주의’를 설명하기 위해 비하·부정되는 맥락에서 등장했다면, ‘반일 종족주의’를 더 이상의 설명이 필요 없는 용어인 것처럼 전제하는⁹⁾ 『투쟁』에서 민족의 용례는 단순히 비하·부정되지 않는다. 민족은 오히려 이념적 구분에 포섭된 민족의 수사로, 곧 긍정되어야 할 우파 민족주의의 역사와 전통에 대한 서사 속에서 출현한다.

『투쟁』의 ‘민족’이 갖는 의미 체계는 공동저자인 정안기의 이광수와 같은 “친일 내셔널리스트” 및 육군특별지원병 지원자에 대한 설명에서 나타난다. 좀 길지만 맥락과 내용을 확인하기 위해 인용하겠다.

과연 민족의식이 황민화 정책으로 그렇게 쉽게 말살될 수 있었는지도 의문입니다. 실은 민족이란 20세기 초엽의 조선인이 일본의 통치를 받게 되면서 발견한 상상의 공동체였습니다. 실체성을 결여한 상상의 집단 의식이기 때문에 민족은 오히려 강하고 질긴 생명력을 갖습니다. 우리는 단군을 시조로 하는 확대가족으로서 운명공동체라는 역사의식이 바로 그것입니다. “나라는 망했지만, 민족의 숨결은 영원하다”는

‘발명’했다”고 비판한다(전재호 2020, 56).

- 8) 『투쟁』의 색인어에는 민족주의가 7회 나온다고 되어 있지만, 색인에 표기된 5쪽에는 나오지 않는다.
- 9) 『투쟁』에서 99회에 걸쳐 등장하는 ‘반일 종족주의’는 대부분 『반일 종족주의』나 반일 종족주의자를 지칭할 뿐이다.

근본주의적 감성체계이기도 합니다. 조선인은 식민지기를 거치면서 민족적 정체성을 발견했으며, 그들의 역사와 전통문화에 대한 자긍심을 갖기 시작하였습니다.

그러한 민족의식을 깨우치고 보급한 대표적인 지성으로서 한국의 근대문학을 개척한 이광수를 들 수 있습니다. 그는 조선의 무지, 불결, 무질서, 무기력에 절망했습니다. …… 그는 일본처럼 협동하고 청결하고 용감한 문명인으로 다시 태어나는 것만이 민족 재생의 길이라고 설파했습니다. 이런 이광수를 두고 조관자는 “친일 내셔널리스트”라 명명했습니다.

오늘날 한국의 민족주의가 그러한 생성 경로를 갖는 것은 부정할 수 없는 일입니다. 물론 오늘날 북한의 수령체제를 성립시킨 물개인의 공산적 민족주의와는 구분되는 역사적 경로입니다.¹⁰⁾ … … 그 시대 조선의 청년들은 이광수의 작품을 읽고 근대인으로 거듭났습니다. 식민지 민중으로서의 좌절감을 극복하고 조선의 밝은 미래를 개척하는 민족의식을 일구었습니다(이영훈 외 2020, 160-61).¹¹⁾

육군특별지원병제에 협력했던 조선인 정치세력도 마찬가지입니다. 그들은 일본의 어리석은 들러리가 아니었습니다. 사리사욕에 눈이 멀어 민족을 팔아넘긴 매국노는 더더욱 아니었습니다. 이들은 전혀 다른 정치적 선택의 주관알을 튕긴 민족주의자이기도 했습니다(이영훈 외 2020, 166).

-
- 10) 『반일 종족주의』에서는 김일성 민족이 종족주의가 순수형태로 완성된 것이라 언급한 후 다음과 같이 덧붙이고 있었다. “남한의 민족주의가 이 같은 북한의 동향과 무관하다고 생각하면 큰 오산입니다. 아무래도 같은 민족인지라 남과 북은 장기지속의 심성에서 서로 통하는 모양입니다”(이영훈 외 2019, 250).
- 11) 관련된 다른 민족주의의 용례도 유사하다. 학도병 지원을 권유하는 이광수에 대해 “그의 애국과 민족주의엔 티끌만큼의 위선도 없었다”고 말하는 회고담을 소개하고 있다 (이영훈 외 2020, 175).

이 용례에서 민족이 북한의 민족주의와 대비되고 있다는 점은 『반일 종족주의』와 유사하다. 그러나 여기서 민족은 완전히 다른 구도에 배치되었다. 먼저 서구 민족주의와 대비되어 전면 부정되었던 한국의 민족주의—즉, 종족주의—는, 조선인을 일본인처럼 문명화하고자 했던 “친일 내셔널리스트”로부터 생성된 한국의 민족주의와 “북한의 수령체제를 성립시킨 몰개인의 공산적 민족주의”의 대비로 대치되었다. 『투쟁』은 별다른 논의의 수정이나 보완 없이 지속적으로 ‘반일 종족주의’라는 용어를 사용한다. 이는 개인적 자유를 중시하는 서구의 민족주의와 집단주의적인 한국의 종족주의의 대비라는 『반일 종족주의』의 구도가 『투쟁』에서도 여전히 논의의 배경을 이루는 것처럼 보이게 한다. 그 결과 종족주의로 전면 부정되었던 한국의 민족주의는 기실 북한과 연루된 ‘공산적 민족주의’로 국한되고, 다른 한편 친일 내셔널리즘에 연원을 둔 한국의 민족주의는 서구의 민족주의와 같은 성격의 것인 양 읽힐 수 있게 되었다.

이와 같은 구도의 변화는 한국 민족주의의 역사적 근원에 대한 논변의 수정을 동반한다. 위의 인용문에서 한국 민족주의의 근원은 야만, 집단주의, 물질주의, 거짓말 등으로 대변되는 장기지속의 저열한 정신문화가 아니라, “단군을 시조로 하는 확대가족으로서 운명공동체라는 역사의식”, “나라는 망했지만, 민족의 숨결은 영원하다”는 근본주의적 감성체계, “역사와 전통문화에 대한 자긍심”으로 거론되고 있다.

이 논변은 『반일 종족주의』와 달리 민족주의적인 수사를 거리낌 없이 가져오면서 그 의미를 바꾸고 있다. 한편으로 수사적인 차원에서 민족은 단군이라는 혈통적 기원으로까지 이어지는 영속성을 부여받고, 국가와 분리되더라도 존재의 근거가 소멸하지 않으며, 그 역사와 전통문화는 저열할 정신문화로 비하될 것이 아니라 민족적 자긍심의 원천을 이룬다. 이는 한국 민족주의에 대한 대중적 인식과 크게 다르지 않은 것처럼 보인다. 그러나 이런 수사적 표현은 이광수의 친일 내셔널리즘을 경유해서 이해되기를 요구받기 때문에, 그 의미는 전도되고 모호해진다. 즉, ‘한국 민족주의’는 단군으로까지 소급될 수 있을지언정 가까운 과거

었던 조선에 대해서는 “무지, 불결, 무질서, 무기력”으로 나타나고, 나라를 망하게 한 일본에게서 “협동하고 청결하고 용감한 문명인”이라는 민족 재생의 지표를 발견한다. 그것은 이광수와 같은 선각자에 의해 미래에 실현되어야 할 일본인과 같은 문명인의 정체성을 “민족적 정체성”, “조선의 밝은 미래를 개척하는 민족의식”으로 삼는다. 이로써 ‘저항’의 의미가 삭제된 민족주의적 수사 아래 일본이 민족의식의 원천이자 지향점으로 자리 잡게 되었다. 그러나 이처럼 자신의 과거를 부정하고 현재와 타협하는 관점에서 ‘발견’되는 “역사와 전통문화에 대한 자긍심”이란 무엇을 의미하는 것일까?

마지막으로 이 논변은 이런 ‘한국 민족주의’를 ‘누가’ 발견했는가를 강조한다. 『반일 종족주의』도 민족에 대한 근대론적 시각을 바탕으로 한국의 민족이 “20세기에 들어 한국인 모두가 일제의 억압과 차별을 받으면서 생겨난 새로운 공동체의식”이라거나 “20세기에 들어 한국인들이 발견”된 것이라고 언급했다(이영훈 외 2019, 246, 249). 여기서 신채호가 대표적인 민족의 발견자로 거론되었지만, 민족과 민족주의가 전면적으로 부정되었기 때문에 발견의 주체가 그다지 중요하지 않았다. 민족의 ‘발견’ 자체가 역사적인 장기지속의 정신문화에 압도되었기 때문이다. 신채호의 민족 발견은 미개한 집단주의적·귀족적 신분성을 재연하고 악화시킨 것에 불과했다. 하지만 종족주의와 다른 ‘한국 민족주의’의 “생성 경로”를 부각시킬 때는 이야기가 완전히 달라진다. 이 ‘한국 민족주의’는 미개하고 야만적인 장기지속의 정신문화를 극복한 선각자적 주체에 의해 일깨워지고 “보급”되는 것이기 때문이다. ‘민족주의자’라는 기표는 『반일 종족주의』와는 정반대로 상찬의 어휘가 되며, 종래 ‘반민족’으로 지탄받던 이들의 지위를 역전시킨다. 이 연장선에서 일제하의 전쟁협력은 비난받아야 할 반민족적 친일 행위가 아니라 현실적인 정치적 이득을 따진 민족적 행위가 된다.¹²⁾

12) 『투쟁』의 색인에 나온 ‘민족해방’과 ‘민족자결’은 모두 이 맥락에서 쓰였다. ‘민족자결’은 간디가 영국에 대한 전쟁협력을 주장하면서 “민족자결의 전쟁”으로 설파했다는 대목에 나온다(이영훈 외 2020, 165). ‘민족해방’의 용례 역시 이채롭다. 정안기는 윤치호, 최린, 이광수 등의 전쟁협력 주장을 정당화하기 위해 “조선공산당 최고 이론가였던 이

대표저자인 이영훈의 민족 어휘 사용도 여기에서 크게 벗어나지 않는다. 두 가지 대목을 검토해보자. 이영훈은 『투쟁』을 시작하면서 코로나19의 발원지인 중국에 대해 전면적인 입국금지를 하지 않은 방역정책이 중국과 한국을 ‘운명공동체’로 보는 문재인 대통령의 종족주의적 의식 탓이라고 비난한다. 그러면서 그는 다음과 같이 쓰고 있다.

중국을 두고 우리와 ‘운명공동체’라고 한 문 대통령의 발언은 이번이 처음이 아닙니다. 이전에도 두어 차례 있었습니다. 저는 ‘민족’을 두고 “역사적으로 형성된 운명공동체 의식”이라고 정의해 왔습니다. 그래서 저는 대통령의 말을 이해하기 힘듭니다. …… 그가 고집하는 이념의 정치가 이 나라의 자유민주주의가 입각해 있는 공화(共和)의 틀을 초월하고 있습니다. …… 과연 중국은 우리와 운명공동체인가요?(이영훈 외 2020, 14-5).

이 대목에서 이영훈은 문재인식의 이념적 ‘운명공동체 의식’에 대한 반박을 자기가 정의한 ‘민족’에 근거 짓고 있다. 그는 『반일 종족주의』에서 전면 부정되었던 민족을 “역사적으로 형성된 운명공동체 의식”으로 슬며시 되살렸다. 그리고 그 민족의식이 자유민주주의를 벗어나서는 안 된다고 주장한다.

한편 조선일보 이선민 기자에 대한 이영훈의 언급에서는, 이선민 기자를 인용하는 형식을 통해 ‘우파 민족주의’가 긍정되고 있다. 이선민은 한국의 근대는 외부의 힘에 의한 ‘이식’이 아니라 ‘주체적 수용’의 과정이었다고 주장하면서 “일제가 이식한 제도라도 근대국가에 필요하다면 선택적으로 활용”한 “우파 민족주의자”의 “안목”을 강조했다. 여기에 대해 이영훈은 다음과 같이 언급한다.

강국”의 “반제국주의 민족해방 투쟁을 위한 민족해방군 창설”을 위해서도 조선인의 군사훈련이 필요하다는 주장을 가져온다(이영훈 외 2020, 164). 이런 서술은 ‘반제국주의 투쟁’을 완전히 무시하거나, 이광수 등에게도 ‘반제국주의 투쟁’의 함의를 슬쩍 투사하려는 시도로 보인다.

[인용된 이선민 기자의 언급에 대해] 이견은 없습니다. 다만, 그[이선민 기자]가 말하는 우파 민족주의자들의 ‘안목’이나 ‘서구적 근대의 보편성’을 이해하는 ‘지혜’는 어디에서 온 것인지에 관해서는 자문해 볼 필요가 있습니다. 비록 주체적으로 만든 것은 아니지만 ‘이식’된 근대의 민법 체제를 실제로 경험하고 학습하면서 형성된 것으로 보아야 하지 않을까요? …… 그가 근대의 ‘이식’과 ‘주체적 수용’의 차이를 강조하고 있지만, 식민지 지배를 경험한 나라에서 그러한 구분은 실제로는 불가능하다고 생각합니다. 민족주의적인 그의 시각이 그러한 차이를 애써 만들고 과장하고 있을 뿐입니다(이영훈 외 2020, 341).

이 구절에서 ‘민족주의’의 쓰임새는 두 가지로 갈라진다. 일제가 이식한 제도라도 선택적으로 활용하여 대한민국을 수립했던 ‘우파 민족주의’와 그런 안목과 지혜가 어디에서 온 것인지에 대한 이해를 가로막는 ‘민족주의’가 그것이다. 여기서 ‘우파 민족주의’는 이선민의 용어를 인용한 것이지만 이선민의 의도와 달리 친일 내셔널리즘으로부터 생성된 ‘한국 민족주의’를 함의하며, 이선민의 ‘우파 민족주의’는 반일 종족주의에 해당하는 것으로 규정된다.¹³⁾ 다만 우파 민족주의를 강조한 이선민의 시각은 종족주의가 아니라 ‘민족주의적 시각’으로 순화되어 비판되고 있다.

요컨대 『반일 종족주의』와 『투쟁』은, 설령 기존 비판자들의 시각처럼 저자들의 의도는 변하지 않았다 하더라도, ‘민족’의 수사적 차원에서는 상당한 변화를 보이고 있다. 하지만 반일 종족주의의 개념을 전혀 건드리지 않는 이런 수사적 차원의 수정은 어떤 의미를 지닌 것일까? 애초에 ‘반일 종족주의’가 학술적 정의 없이 민족에 대한 부정으로 그 용어의 내포를 구성했다는 점을 상기한다면, 이런

13) 『투쟁』의 각 절의 첫 부분은 “반일 종족주의자 주장하길”로 시작하는, 『반일 종족주의』에 대한 비판의 요약을 제시하고 있다. 이 구성에 따르면, 조선일보 이선민 기자는 반일 종족주의자에 해당한다(이영훈 외 2020, 330).

『투쟁』에서의 변화를 어떻게 이해해야 할까?

3. ‘민족’, 그 수사의 정치 : 립서비스, 알리바이, 오인

민족의 수사와 관련된 『반일 종족주의』와 『투쟁』의 의미를 파악하기 위해서는, 비판자들의 관점과 달리, 2005년 무렵 친일 청산이 정치적 화두로 부상했을 때 보수 담론이 지금까지와는 다른 형식의 수사를 펼치고 있었다는 점에 주목할 필요가 있다.

당시는 ‘일제강점하 반민족행위 진상규명에 관한 특별법’ 제정이 정치권은 물론 한국사회 전체의 이슈로 부각되었고, 보수진영은 노무현 정권이 추진하는 친일 청산 반대에 힘을 쏟았다. 그러나 2005년은 보수지지층을 포함한 대중의 반일 정서가 공개적으로 확인된 때이기도 했다. 하나의 상징적인 사례가 이른바 ‘한승조 사태’이다. 2005년 3월 한승조 고려대 명예교수는 『산케이신문』의 월간지 『세이론(正論)』에 실은 기고문에서 “일본의 한국에 대한 식민지 지배”는 “매우 다행스러운 일”이며, “축복”이고 “일본인에게 감사해야 할 것”이라고 했다. 그가 보기에 “친일행위”를 “꾸짖거나 규탄”해야 할 이유는 없었다. 오히려 한승조는 친일 청산 주장을 “현실 부정과 증오, 원한”에 기반을 둔 “공산주의나 좌경사상” 탓으로, 또 “비이성적이고 배타적인 국민의 민족주의”의 탓으로 돌렸다. 그는 ‘위안부’에 대해서도 “전쟁 중에 군인들이 여성을 성적인 위안물로서 이용하는 것은 일본만의 것이 아니”었는데, “굴욕을 당했다는 노파를 내세워 과장된 사실을 내세워 몇 번이나 보상을 요구”하는 것이 “고상한 민족의 행동이라고 할 수 있”냐며 질타했다(오마이뉴스 05/03/04).¹⁴⁾

2005년의 한승조는 2019년의 이영훈 등과 마찬가지로 한국 사회의 반일 정서를 정면으로 거슬렀다. 한승조가 한국정치학을 전공한 원로 교수로서, 1980-84

14) 『오마이뉴스』는 한승조의 『세이론(正論)』 기고문의 전문을 번역해서 게재했다. 인용은 이 번역문에 따른 것이다.

년까지 한국국민윤리학회의 회장이었고, 보수의 쇄신을 주창한 뉴라이트 단체인 자유시민연대의 공동대표라는 점이 더욱 거센 비판을 불렀다.¹⁵⁾

하지만 2019년과 비교했을 때, 흥미로운 대목은 당시 보수 세력의 반응이었다. 조갑제와 지만원이 ‘친일보다 더 나쁜 건 친북’이라거나 ‘친일을 배격하는 것은 주사파’라며 한승조를 옹호했지만, 거의 그들뿐이었다(조갑제 2005; 프레시안 05/03/10). 한승조가 대표로 있던 자유시민연대의 비상대책위원회는 “아무리 자유민주국가라지만, 나라와 민족을 억압한 일제 식민지를 미화하는 자유까지 보장되는 것은 아니다”라며 한승조를 포함한 공동대표 전원사퇴 및 한승조의 제명을 요구했다(중앙일보 05/03/06). 또 『동아일보』는 “‘한승조 史觀’ 받아들일 수 없다”라는 사실을 게재했으며(동아일보 05/03/07), 해군첩보부대 출신자들은 일본의 독도 망언과 역사교과서 왜곡을 규탄하는 시위에서 “일본에 나라를 팔아먹는 한승조와 지만원 같은 자들을 응징해야 한다”라고 역설했다(오마이뉴스 05/04/01). 이 사태를 분석한 하종문은 한국의 보수가 “반일의 자장에서 자유롭지 못하다는 것이 공개리에 드러났다”고 지적하면서, “향후 한국 내부의 역사갈등은 반일민족주의의 주도권을 둘러싸고 전개될 것”이라고 전망했다(하종문 2007, 189, 192).

이런 상황에서 보수진영의 청산 반대론은 역사적 진상 규명을 목적으로 한 친일 청산에 반대할 의사를 갖지 않는 대중들을 설득할 수 있는 형태로 세심하게 조정되어야 했다. 이 점에서 당시 보수 담론이 수사적인 차원에서 ‘민족’을 긍정적으로 평가하고 민족주의적 감성을 환기시키는 표현들을 활용하고 있었다는 것에 주목할 필요가 있다. 예컨대 박효종은 친일 청산은 반드시 이루어져야 하지만, 그 범위는 “진성의 사악한 반민족 친일인사”에 국한되어야 하고, 친일파로 비난 받는 인사들 가운데 상당수는 일제의 감시를 피해 보이지 않는 곳에서 “은근과

15) 홍윤기(2005)는 당시의 ‘진보 진영’의 비판을 집약하고 있다. 그는 한승조의 글이 기존의 “단순 친일옹호론”이 아닌 ‘반일이 부당하다’는 주장까지 담은 “친일지상주의”이며, 한승조에 대한 많은 비판들이 그가 “단순한 일제 잔재”가 아닌 “자생적인 친일”이라는 점을 놓치고 있다는 점을 강조했다.

끈기로 민족의 낯을 붙여넣은 헌신적인 애족주의자”라고 했다. 그리고 “‘친일’이냐 아니냐의 사실규명”을 넘어서 “민족주의의 ‘진실’이 존재할 수 있다”고 주장했다(박효종 2005a, 51, 53; 2005b, 87). 보수 담론은 대한민국의 건국세력이며 보수 세력의 뿌리인 인사들을 ‘진정한’ 민족주의자들로 재규정했다. 이들을 공격하는 청산이란 반공을 중심으로 한 ‘애국’의 기준을 흔들려는 정치적 의도를 지닌 것이었다.

친일청산을 둘러싼 논쟁에서 보수진영은 민족 중심의 친일 대 반일의 구도를 반공의 이념과 국가에 대한 충성을 중심으로 한 애국 대 매국의 구도로 바꾸려고 시도하면서, 한편으로 민족을 반공의 하위 범주로 포섭하려고 했고, 다른 한편으로 민족의 수사를 청산 반대의 의도를 가리는 알리바이로 활용했다.¹⁶⁾ 그들은 ‘민족’의 이름으로 친일 청산 반대를 주장했다.¹⁷⁾ 이를 통해 청산론과 청산반대론의 대립을, 청산론과 또 다른 청산론의 경합으로 바꾸고자 했다. 민족주의적 청산론자들은 표면적인 담론과 다른 보수 진영의 의도를 꼬집어 반민족적인 청산반대론이라 비판했지만, 보수지지층은 자신들의 반일 정서, 민족적 정서에 어긋나지 않게 좌파를 비판하는 담론에 만족할 수 있었다.

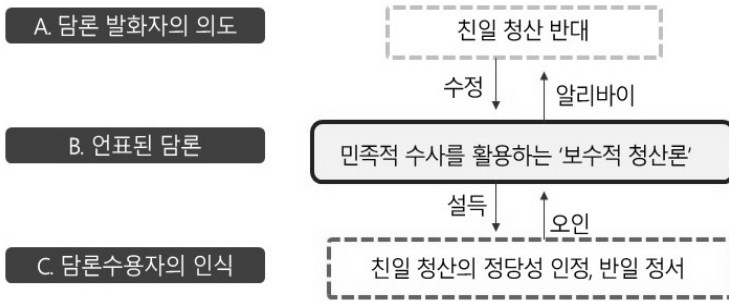
여기서 2005년 무렵 친일 청산을 둘러싼 보수 담론의 민족 수사가 지닌 구조와 효과를 식별할 수 있다. 보수담론의 발화자는 담론수용자인 대중이 지닌 민족에 관한 관념이 진보진영에 의해 장악되었다고 간주하고, 그런 관념 및 그에 기반한 의제에 반대하고자 한다. 하지만 그와 같은 목적은 발화자의 의도와 상충하는 민족 관념을 지닌 대중에게 이해되고 수용되어야 달성될 수 있다. 따라서 보수 담론에는 발화자의 의도와 상충할 수 있는, 대중이 이해하고 있는 민족의 수사가 차용되고, 때로 그런 민족 수사의 전유는 매우 전략적으로 이루어진다. 이에 따라 담론은 발화자와의 의도와도 완전히 일치하지 않고, 담론수용자의 관념

16) 친일청산에 관한 담론을 민족주의적 청산론, 보수적 청산론, 비판적 청산론으로 나누어 고찰한 연구로는 이지운(2018) 참고.

17) 윤해동은 이런 보수의 민족은 ‘국민의 대체 표상’일 따름이라고 지적한다(윤해동 2012, 251).

과도 완전히 부합하지 않게 된다. 그리고 양자에 환원되지 않는 담론은 발화자가 활용할 수 있는 또 다른 수단—곧 반민족적 담론이라는 반박에 대항할 알리바이—을 제공하고, 담론수용자에게는 확대된 해석 혹은 발화자의 의도에 대한 ‘오인’의 가능성을 부여한다. 이를 간략히 도식화하면 다음과 같다.

〈그림 1〉 보수 민족 담론의 구조



민족주의자의 시각에서 담론(B)에 포함된 민족의 수사는 발화자의 의도를 가리는 립서비스에 불과하지만, 보수 담론발화자의 의도와 담론수용자의 인식이 동떨어진 것일수록, 립서비스로 가미된 민족 수사는 담론의 유포를 위해 필수적인 역할을 담당하게 된다.

친일청산과 관련해서 언표된 담론(B)에는 친일 청산의 반대와 다름없는 주장과 친일 청산의 당위성을 인정하는 것 같은 수사가 공존했다. 그 담론은 청산론자들이 주장하는 친일 청산 방식이 ‘친북’과 같은 정치적 의도를 담고 있다고 비난했다. 친일파에 대한 도덕적 비난과 청산의 당위성은 인정하되, 과거에 집착하는 ‘반일’이 아니라 미래를 지향하는 ‘극일’이 청산의 목적이 되어야 한다고 주장했다. 그에 따라 청산의 범위를 축소하고, 그 범위에서 벗어난 건국 세력을 민족주의자로 평가해야 한다고 주장했다. 그 담론은 스스로를 청산반대론이 아니라 진정한 친일청산론이라고 자처했다. 담론 발화자(A)는 친일청산론의 형태

로 청산의 실질적인 무효화 혹은 청산 반대를 주장한 셈이고, 담론 수용자(C)는 담론(B)를 또 다른 청산론으로 ‘오인’할 수 있었다.

이런 담론 구조는, 지배 계급은 실제로는 자신들의 특수한 이익을 고수하지만, 겉으로는 “자신의 사상들에 보편성의 형식을 부여하고, 그것들을 유일하게 합리적이고 보편적 타당성을 지닌 것으로 표현”함으로써 공동의 이익을 표방한다는 마르크스의 언명을 상기시킨다(마르크스·엔겔스 2015, 95). 이 고전적인 언명은 피지배 계급의 동의를 얻고 헤게모니적 효과를 발휘할 수 있는 담론이 스스로의 목적을 부인하거나 은폐하는 특유한 형식을 취한다는 점을 지적하고 있다. 부르디외는 이 점을 다음과 같이 좀 더 명료하게 언급한다.

이데올로기적 담론은 그것이 말하는 바를 말하지 않는 것처럼 보이게 하는 형식 아래서만 말한다. 이데올로기적 담론의 가치에 대한 믿음의 기초인, 집단적 오인의 제도화된 원환은 이데올로기적 담론이 수행하는 이러한 부인이 그것이 부인하는 내용을 재오인할 수 있는 해석자들 집단을 만날 때 비로소 성립한다. …… 재오인을 요청하는 오인으로서 모든 이데올로기적 담론이 품고 있는 상징폭력은 수용자들이 그 담론을 그 담론이 요구하는 방식대로 …… 취급하도록 만드는 데 비례해서 발휘된다. 이데올로기적 생산이 그것을 객관적 진실로 돌려놓으려는 임의의 독자를 자신의 오류 속에 잡아둘 수 있다면, 그것은 그만큼 성공적이다(부르디외 2020, 371-72).

즉, 이데올로기적 담론의 헤게모니적 효과는 지배의 의도를 숨긴 담론의 형식을 통해, 그리고 의도가 숨겨진 담론에 대한 피지배자의 ‘오인’에 의해 발휘된다. 피지배자가 자신의 ‘오인’을 ‘이해’로 여길수록, 이데올로기는 효과를 거둔다. 『반일 종족주의』가 등장하기 전까지, 특히 ‘친일’을 둘러싼 보수의 민족 담론도 이와 마찬가지로 헤게모니를 확보하기 위한 자기 부정의 형식을 갖고 있었다.

그것은 반일의 선을 넘지 않으면서, ‘민족’을 전유하기 위한 노력으로 나타났다.

반면 『반일 종족주의』와 『투쟁』은, 민족에 관한 기존의 보수 담론과 비교했을 때, 일정한 연속성과 함께 의미심장한 변화를 보여준다. 우선 『반일 종족주의』와 『투쟁』도 내용적인 측면에서 반공과 국가가 친일이나 민족을 규정하는 상위 기준으로 자리매김하고, 립서비스처럼 제시한 민족의 수사를 통해 알리바이의 근거를 마련하는 한편 담론 수용자의 오인을 유도하려 한다. 몇 가지 사례를 보자.

『반일 종족주의』는 이승만TV의 ‘반일 종족주의 타파 시리즈’ 강의(18/12/11 - 19/3/15, 총 30회 강의)를 정리해서 텍스트화한 것이다. 이영훈은 그 첫째 강의(18/12/11)에서 『반일 종족주의』와 유사하게 한국의 민족주의를 부정한다. “민족주의와 공화주의를 고양하는 긍정적 역할을 수행”한 서구 민족주의와 달리 한국의 민족주의는 국민을 분열시키고 국가의 정통성을 깎아내리는 데 몰두했고, 이는 “반일 종족주의와 친중 사대주의”로 짜인 “종족주의의 특질” 때문이라는 것이다.

그런데 이런 종족주의 개념에 대해 수강자들은 모두 수궁했을까? 마지막 강의(이영훈 19/03/15)에서 이영훈은 그간 수강자들의 질문을 정리하여 소개하고 그에 대해 답변한다.

민족주의라는 것에는 좋은 뜻도 있는데 그 민족주의를 악용하고 있기 때문에 그 악용하고 있는 것을 비판을 하면 될 일이지 굳이 종족주의라는 새로운 용어나 개념이 필요할까 하는 그러한 고마운 지적을 하신 분도 있습니다. …… 동일한 말을, 같은 말을 자꾸 반복해서 쓰게 되면 그 말 자체가 갖는 어떤 타성이나 진부성에 의해서 새롭게 전달하려고 하는 메시지가 분명치 않은 경우가 많습니다. …… 서구에서 근대 문명의 산물로서 민족이라고 이야기하기에는 여러 가지 결격사유가 있다는 것을 제가 강조하기 위해서 이 종족주의라는 말을 만들어내서 사용하고 있다는 점을 좀 이해를 해 주시면 고맙겠습니다.

이 질의응답에서 주목할 점은, 적어도 수강자들 일부는 한국 민족주의 자체가 아니라 ‘악용된 민족주의’만을 비판해야 한다고 생각하면서 종족주의 개념에 대해 거부감을 표출했다는 것이다. 그리고 이영훈 역시 질문의 취지를 반박하지 않은 채, 종족주의 개념이 새로운 메시지를 명확히 전달하기 위해 의도적으로 채택된 것임을 이해해달라고 양해를 부탁하고 있다. 『반일 종족주의』의 텍스트에서 한국 민족주의는 전면적으로 부정되었으나 강의에서는 그것이 의도적인 수사적 전략이라고 설명된 것이다.¹⁸⁾

또 한 사례를 ‘수탈론’을 둘러싸고 벌어진 김낙년과 전강수의 논쟁에서 확인할 수 있다. 양자가 부딪친 지점은 폭력적인 수탈의 존재 여부가 아니다. 전강수 역시 역사적인 사실로서 노골적인 약탈설에 대해서는 김낙년과 같이 비판적인 입장이기 때문이다. 양자의 차이는 폭력적인 수탈이 없었으므로 경제적인 영역에서 차별과 억압은 없었다는 것인지, 폭력적 수탈은 없었더라도 제도와 정책을 통한 수탈은 있었다는 것인지에 관한 것이다. 전강수는 수탈의 개념을 협소하게 잡은 김낙년의 주장이 “제국주의 통치의 합리성을 과도하게 부각”한 반면 “식민지 지배의 부당성과 일본 제국주의의 제도적 폭력성”을 “누락”한 것이라 비판했다(전강수 19/08/14).

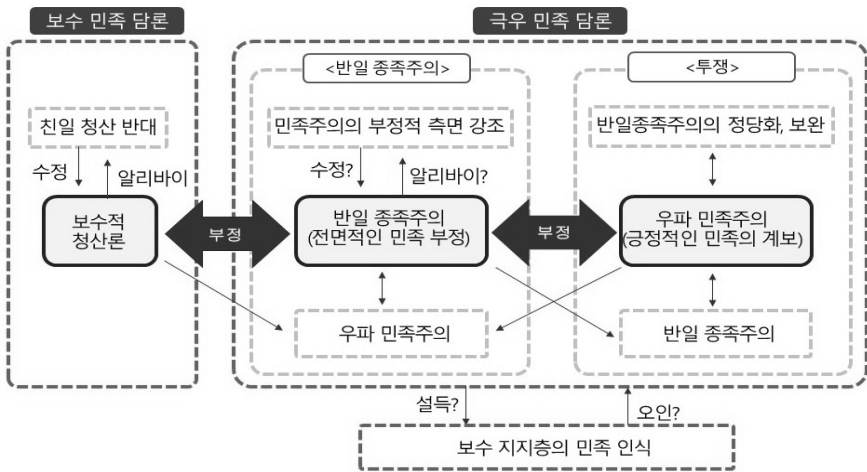
이 논쟁에서 우리의 관심을 끄는 점은, 『투쟁』에서 김낙년이 자신은 “식민지 지배의 부당성을 분명히 강조”했다고 반박하는 대목이다(이영훈 외 2020, 351-52). 이 대목은 『반일 종족주의』와 거의 유사하지만 상이한 뉘앙스로 조정되었다. 『반일 종족주의』의 해당 구절은 일본의 주권 강탈을 지적한 이후 경제 영역은 그것과 대조적으로 차별이 공식화되지 않았다는 점을 강조한다. 즉, 강조점

18) 이외에도 이영훈은 같은 강의에서 자신은 “일제의 지배가 진선진미했다”고 “이야기한 적도 없고 그렇게 생각해서도 안 될 것”이라며, 일제의 식민지 지배는 “조선을 완전히 동화시키기 위한 …… 무서운 …… 지배, 총체적인 지배, 그 영혼에서까지 침투하는 …… 지배”였다고 언급했다. 그리고 『반일 종족주의』가 출간된 이후의 유튜브 방송에서는 식민지 근대화론이 일제의 조선 지배를 미화하는 것이 아니라 “진정한 의미의 수탈과 차별이 어떠한 메커니즘을 통해 벌어지는가를 제대로 보자는 것”이라고 말했다(이영훈 2019/08/16).

은 당시 조선 경제가 “기본적으로 자유 거래의 시장체제였고, 민법 등이 시행되어 조선인과 일본인의 구분 없이 개인의 재산권이 보호되고” 있었다는 데 있었다(이영훈 외 2019, 65). 주권 강탈과 식민지 지배 방식은 구분되고, 일제가 비판과 책임을 면할 수 없는 것은 전자이지 후자는 아니라는 것이었다. 그런데 『투쟁』에서 김낙년은 주권 강탈과 식민지 지배 방식의 구분을 모호하게 만드는 “식민지 지배의 부당성”이라는 말로, 자신의 주장은 “일제가 조선을 어떻게 지배하려고 했는지”를 간파하기 위한 것이었다고 서술한다.

하지만 『반일 종족주의』와 『투쟁』은 보편성의 형식으로 사회의 공동 이익을 표방하여 자신의 특수한 이익과 의도를 부정함으로써 사회구성원들의 ‘오인’과 동의를 이끌어내고자 하지 않는다는 점에서 기존의 보수 담론으로부터 결정적으로 이탈했다. 설명의 편의를 위해 먼저 이 담론의 구조를 도식화해보자.

〈그림 2〉 극우 민족 담론의 구조



이 도식은 상충하는 내용을 담고 있는 『반일 종족주의』와 『투쟁』이 ‘반일 종족주의’라는 하나의 기표 아래 묶여 담론 수용자에게 전달될 때 어떤 효과가 나

타날 수 있는지를 보여준다. 한국 민족주의의 부정적 측면을 강조하려는 『반일 종족주의』 저자들의 의도는, 기존의 보수 민족 담론과 달리 한국 민족주의를 전면적으로 부정하는 담론의 형태로 나타났다.¹⁹⁾ 자신들의 의도를 부인하거나 은폐하지 않은 채, 마치 보수 지지층의 반일적 민족주의 정서는 고려할 필요가 없다는 듯한 담론을 펼친 것이다. 이는 반일의 선을 넘지 않았던 기존의 보수 민족 담론을 부정하는 것이다. 그러므로 민족적 수사를 펼침으로써 기대할 수 있는 담론의 확장적인 유포 혹은 설득, 사회 구성원들의 오인은 물론 반민족적 담론이란 비판을 우회할 알리바이까지 모두 스스로 차단해버린 셈이다.

그런데 상황을 복잡하게 만드는 것은, 반일 종족주의를 정당화하고 보완하는 것을 집필의 의도라고 밝힌 『투쟁』에서, 반일 종족주의라는 표제어 아래 한국 민족주의의 전면적인 부정과 양립하기 어려운 우파 민족주의가 서술되고 있다는 점이다. 이는 일차적으로 스스로 밝힌 의도와 상충한다. 그럼에도 반일 종족주의라는 표제어와 담론의 외양 아래에 우파 민족주의에 대한 주장이 서술되어 있기 때문에, 텍스트 내의 균열과 내적인 모순을 야기한다. 이런 『투쟁』의 균열은, 특히 저자들이 그 균열을 전혀 인정하지 않기 때문에, 한편으로 『반일 종족주의』의 전면적인 한국 민족주의의 부정이 『투쟁』에서도 여전히 계속되고 있다는 ‘상상’

19) 이 글은 『반일 종족주의』와 『투쟁』의 ‘의도’를 도식에서 보듯이 한국 민족주의의 부정적 측면에 대한 강조와 반일 종족주의의 정당화 및 보완으로 간주한다. 이는 앞서 언급했던 것처럼, 이영훈 스스로 ‘반일 종족주의’ 개념이 서구 민족주의와 대비했을 때 한국 민족주의의 ‘결격 사유’를 드러내기 위해 조어진 것으로 설명한 바 있고, 『투쟁』은 자신들에게 쏟아진 비판에 답하는 한편 “이전 책의 미진했던 부분을 보충하기 위한 것”이라고 말하고 있기 때문이다(이영훈 외 2020, 6). 물론 어떤 텍스트의 의미를 종합적으로 이해하기 위해서는 이런 의도 이면에, 좀 더 심층적인 ‘동기’ 곧 기존의 비판자들이 지적했던 저자들의 외세의존적인 인식과 정체성 및 정치적 목적 등도 함께 보아야 할 것이다. 이것은 담론의 헤게모니 효과를 가능하게 하는 오인과 알리바이가 텍스트를 넘어선 사회적·정치적 장에서 작동하기 때문이다. 하지만 기존의 민족주의적 비판은 발화된 담론에서 표명된 의도를 심층적인 동기와 동일시함으로써, 담론이 어떻게 발화자의 의도와 달리, 다양한 방식으로 해석될 수 있고, 이에 따라 ‘민족’이 상이한 이해의 경합과 각축의 초점이 될 수 있는지의 문제는 대체로 간과해왔다.

을, 다른 한편으로 『반일 종족주의』에서 전혀 나타나지 않았던 우파 민족주의에 대한 주장이 『투쟁』을 근거로 텍스트 행간 혹은 이면에 있었던 것처럼 ‘착각’을 불러일으킬 수 있다.²⁰⁾

또한 이 착각은 기존의 보수 민족 담론과 관련해서도 일어날 수 있다. 『반일 종족주의』를 접한 보수 지지층은 기존 보수 민족 담론에 대한 자신들의 오인에 기초해서 이 책을 해석하고, 저자들의 주장에 대해 재오인 혹은 반발할 수 있다. 여기서 한국 민족주의에 대한 전면적인 부정은 재오인을 가로막는 요인으로 작용한다. 그런데 『투쟁』은 우파 민족주의를 주장함으로써 마치 기존 보수 민족 담론과 유사하고 연속적이라는 착각을 불러올 수 있는 것이다. 물론 이는 『투쟁』의 우파 민족주의 주장이 기존 보수 민족 담론의 선을 넘어 한국 민족주의의 기원이 ‘친일 내셔널리즘’이라는 극단적인 주장을 공식화하고 있다는 점을 무시할 때, 곧 텍스트에 쓰인 내용을 부정하는 독해에서만 가능하고, 이 점에서 이런 독해는 헤게모니 효과를 가능하게 하는 오인을 넘어선다.

그렇다면 베스트셀러로 팔린 『반일 종족주의』의 대중적 파급력은 어떻게 설명할 수 있을까? “대중들, 그중에서도 과거 독재정권의 망령에 사로잡혀 있는 보수층”에 의존하고 있다는 박수현의 언급 역시 가능한 한 가지 설명이다(박수현 2019, 56). 하지만 이영훈과 이선민의 논쟁은, 『반일 종족주의』의 독자를 극우 보수층과 곧바로 동일시하지 않으면서, 상황을 설명할 또 다른 가능성을 제공한다.

『반일 종족주의』에 대한 첫 비판문을 시작하면서, 이선민은 “문제인 정부가 몰아치는 관제(官製) 민족주의”가 “한국 사회와 국가를 쇠퇴의 길로 밀어 넣고 있는” “시대착오적”인 “종족적 민족주의”라는 인식에 있어서 『반일 종족주의』에 공감하는 한편, “우파 내의 지적 혼란”을 해결하기 위해 “우파 민족주의자”의 입장에서 반론을 제기한다고 밝힌다. 그는 기존 보수의 민족 담론에 기반해 『반

20) 위 도식에서 점선의 사각형으로 표시된 『반일 종족주의』의 ‘우파 민족주의’와 『투쟁』의 ‘반일 종족주의’는 이런 텍스트 내의 균열 및 이로 인한 상상과 착각을 의미한다.

일 종족주의』를 읽으면서, 한국 민족주의 자체를 종족주의로 비하·부정하는 『반일 종족주의』가 좌파 민족주의를 주된 공격 대상으로 삼고 있다고 이해하고, 자칫 이 점이 오해될 수 있다고 생각한다. 그래서 『반일 종족주의』의 서술된 내용에 대해서는 아무런 이의가 없지만, “서술되지 않았거나 충분히 설명되지 않은 부분”에서 아쉬움을 느낀다고 언급한다. 예컨대 “일본의 식민지 지배는 동화주의를 추구했습니다. 정치면에서 보면 조선인의 정치적 권리가 인정되지 않았고, 조선인에 대한 억압과 차별이 지속되었기 때문에, 이러한 동화주의는 식민지 지배를 합리화하는 구호에 불과했습니다”(이영훈 외 2019, 56-57)라는 구절에 대해, “일제시기 우리 조상의 대부분은 설사 경제적 풍요가 주어진다 하더라도 정치적·사회적 권리를 빼앗긴 상태에서 살기를 원하지 않았다는 사실을 보다 더 강조해야” 했다고 조언한다. 또 중앙일보와의 인터뷰나 이승만TV에서 식민지 근대화론이 “일본 식민지 지배의 수탈성을 부정하거나 정당성을 주장”하는 것이 아니라 “수탈의 체제적 원리와 구조적 양상을 총체로 보자는 취지”라고 설명했지만, 이것으로는 식민지 근대화론에 대한 오해를 풀기에 부족하다고 지적한다. 이선민이 보기에는 “식민지가 됐기 때문에 (일제에 의해) 근대화가 이루어졌다”는 ‘오해’를 불식시키기 위해서는 “식민지였음에도 불구하고 (우리 민족의 힘으로) 근대화가 이루어졌다”는 주장을 명확히 할 필요가 있고, 따라서 19세기 후반 이래 “‘자주적 근대화’를 추구했던 민간 근대문명 세력”, 곧 “우파 민족주의 세력”의 활동을 강조해야 한다는 것이다.

그러나 이영훈은 이선민 식의 “진영 구분에 공감하지 않는다”며, “민족주의를 ‘좌파’와 ‘우파’ 또는 ‘민중적’과 ‘시민적’으로 구분함이 타당한지 회의적”이고, 민족주의를 표방하면 “지식인으로서의 건전한 이성”은 마비되거나 왜곡되기 십상”이라고 반박했다. 반일 종족주의가 “좌·우파를 막론하고 한국인 모두를 운명처럼 사로잡고” 있다는 것이다(이영훈 19/09/23). 논쟁을 시작할 무렵 『반일 종족주의』의 행간과 주변적인 수사에서 자신의 입장에 부합할 수 있는 내용을 읽어내고, 또 빠진 내용을 보충할 수 있다고 여겼던 이선민은 논쟁을 거듭하면서

『반일 종족주의』와의 입장 차이를 분명히 해갔다. 그리고 앞서 언급했던 것처럼 이영훈은 『투쟁』에서 이선민이 주장한 내용이 아니라 ‘우파 민족주의’라는 수사만을 받아들였다.

확대 해석하지 않도록 주의를 기울여야겠지만, 이 논쟁은 『반일 종족주의』의 독자들이 기존의 보수 담론에 기대어 텍스트에 쓰여 있지 않거니와 심지어 부정된 내용을 ‘상상’하고 ‘오인’했을 수 있음을 보여준다. 또한 『반일 종족주의』가 보수층 너머까지의 동의를 구할 수 있도록 헤게모니적 효과를 발휘하기는커녕 기존 보수 지지층도 설득의 범위에 포괄해낼 수 없었음을 보여준다. 게다가 보수 지지층의 반발은 보수의 민족 담론이 발휘했던 기왕의 이데올로기적 효과에 근거한 것이었다. 그러므로 『반일 종족주의』의 상업적 성공은, 사회 전체에 대한 헤게모니 효과는 애초에 방기했다 하더라도, 보수 내에서도 고립·위축될 가능성을 키웠다고 할 수 있다. 『반일 종족주의』는 생각보다 너무 많이 팔렸고, 너무 큰 사회적 이슈가 되었다. 그에 따라 그들이 당초 지목했던 ‘반일 종족주의자’뿐만 아니라 일부 보수층의 반발도 불렀던 것이다.

이는 『투쟁』에서의 변화를 상업적 성공과 그에 동반된 위기에 따른 수정으로 해석할 수 있게 한다. 하지만 『투쟁』은 이 담론의 자기부정적인 모순을 여실히 노출시키고 있다. ‘반일 종족주의’라는 하나의 외피를 덮어 쓰고 있지만, 민족의 긍정적인 계보를 새롭게 그리고 있는 『투쟁』은 『반일 종족주의』의 총체적인 한국 민족주의 부정을 다시 부정하는 것이라 할 수 있다. 이 부정이 기존의 보수 담론으로 단순히 회귀하는 것도 아니다. 『투쟁』의 우파 민족주의는, 이선민이 반발한 것처럼, 기존 보수 담론이 민족 수사를 통해 조심스럽게 은폐·우회·부정했던 식민지의 친일을 긍정적인 한국 민족주의의 기원으로 공공연히 재규정했기 때문이다. 그러므로 만약 『반일 종족주의』와 『투쟁』이 함께 발휘할 수 있는 이데올로기적 효과가 있다면, 그것은 민족을 전면적으로 부정하는 텍스트에서 우파 민족주의에 대한 긍정을 착각하고, 우파 민족주의를 긍정하는 텍스트에서 민족에 대한 전면적 부정이 완전히 철회된 것이 아님을 상상하는 조건에서만 가능하

다. 두 텍스트의 민족 수사가 상충하는 이상 알리바이와 오인의 가능성은 오로지 이런 착각과 상상의 가능성에 달려 있다.

그러나 자신이 말하고자 하는 바를 드러내놓고서 다시 그것의 부정을 상상하도록 하는 담론은 과연 어떤 유형의 이데올로기적 담론일 수 있으며, 그런 부정을 담론이 요구하는 바대로 오인하는 과정은 어떤 집단에서, 어떻게 가능한가? 그것을 과연 헤게모니적 효과를 발휘하게 되는 ‘오인’이라고 할 수 있을까? 한국 사회에서 보수와 극우는 구분하기 힘들다는 지적을 여러 비판자들은 제시한 바 있다. 이런 지적은 보수의 ‘무이념성’에 대한 오래된 비판과도 맞닿아 있다. 하지만 논리, 언어, 수사의 차원에서 헤게모니적 담론이기를 포기하고, 스스로의 부정을 통해 보수 내부의 균열을 초래하며, ‘동의’를 구할 수 있는 ‘오인’이 아니라 논리적 일관성을 무시한 채 자신들이 요구하는 바대로 이해되기를 강변하는 이 담론은, 분명 보수라기보다 극우의 담론이라 할 수 있을 것이다.

4. 나가며

『반일 종족주의』에 대해 여러 비판자들은, 『반일 종족주의』가 대중적인 지지의 결집을 노리고, 뉴라이트의 외세의존적인 역사인식을 좀 더 극단적으로 표현하고 있으며, 그 내용 또한 일본 극우세력의 역사부정론을 반복하고 있는 데 불과하다고 지적했다. 비판자들은 이미 2005년에 뉴라이트가 친일 청산이라는 역사적 과제에 맞서 일본 우익과의 공조 하에 반일민족주의를 공격하기로 판단했고, 이명박·박근혜 정부 9년 동안에 식민지 근대화론을 펼치면서 쌓은 자신감을 바탕으로 『반일 종족주의』를 내놓았다고 언급한다. 이런 관점은 뉴라이트에서부터 『반일 종족주의』 저자들에 이르기까지 민족주의의 금기를 파괴하는 이들의 연속성과 동질성, 반민족적 동기를 부각시킨다. 이들의 외세의존적인 인식과 정치적 의도 및 담론의 내용 모두 본질적으로 변하지 않았다는 것이다.

이 글은 보수의 민족 담론에서 발화자들의 의도가 반민족적일 수 있음을 부인하지 않는다. 또한 과거사 청산, 역사 교과서 국정화 시도, 한일 위안부 합의 등 그들의 실제 정치적 궤적과 『반일 종족주의』가 모두 역사를 보수의 정치적 정통성의 원천으로 재가공하려는 일관된 시도로 파악될 수 있다는 점도 부정하지 않는다. 다만 이 글은 그들 논변의 심층적인 동기에 대한 폭로·반박·부정 못지않게 그 정치적 의미 및 효과를 분석하는 것이 효과적인 비판을 위해 필수적이고, 그들이 말하는 방식을 면밀히 고찰하는 것이 그 한 방법이 될 수 있다는 입장에 선다. 발화자의 의도와 수용자의 인식 사이에서 담론이 어떻게 수정되는지를 강조하는 이 글의 접근은 보수 담론이 대중을 설득하기 위해 제시한 담론 구조와 극우 담론에서 나타난 변화를 포착할 수 있게 한다. 또한 일부 사회구성원들이 어떻게 것처럼 극단적인 논변에 지지하는 태도를 보일 수 있는지, 정말 그들은 극단적인 논변이 요구하는 대로 오인하는 것인지를 질문할 수 있게 한다.

이 글의 분석은 그간 지적되지 않았던 『반일 종족주의』와 『투쟁』의 ‘민족’ 수사의 차이를 밝히는 한편, 기존의 보수 담론과 『반일 종족주의』·『투쟁』이 알리바이와 오인을 중심으로 한 민족 수사의 정치라는 측면에서 일정한 연속성을 가진 하지만, 중대한 차이가 있음을 지적했다. 『반일 종족주의』와 『투쟁』의 자기 모순적인 극단적 담론은 기본적으로 국민 다수를 설득의 대상으로 삼지 않고 있음을 보여준다. 이 점에서 『반일 종족주의』는 보수의 내부 균열, 혹은 보수와 극우의 균열 징후이다.

또한 이 글의 분석은 ‘민족’이 서로 다른 정치적 이해, 역사에 대한 인식이 경합을 벌이는 초점이며, ‘민족’의 의미는 그 경합의 과정을 통해 구성되는 것임을 시사한다. 소위 진보와 보수의 이념적 차이에 따른 민족에 대한 상반된 입장만이 대립하고 있는 것이 아니라, 보수 내에서도 민족에 대한 다양한 견해가 존재한다. 보수 진영의 발화자들은 자신들의 정치적 지향과 이해관계에 따라 ‘전략적으로’ 민족을 전유하기 위한 담론을 펼치지만, 그 전략은 헤게모니 효과를 위한 공적 타당성을 갖추기 위해 굴절되고 오인될 것을 조건으로 한다. 이 오인의 과정은

발화자의 애초 의도와 다른 민족에 대한 보수적인 해석‘들’을 낳으면서 다시 보수 진영의 담론에 영향을 미친다. 『반일 종족주의』와 『투쟁』에 대한 일부 보수층의 반발은 10여 년 이상 펼쳐진 보수적 민족 담론의 결과이기도 한 것이다.

이 글은 『반일 종족주의』와 『투쟁』의 텍스트 분석에 초점을 맞추었기 때문에, 종합적인 이해를 위해 필수적인 정치사회적인 맥락과 발화자들의 동기에 대한 분석을 다루고 있지 못한 한계를 가진다. 특히 보수 민족 담론으로부터 극우 민족 담론으로의 변화는 보수의 실패, 곧 사상적 쇠퇴의 실패, 지배적 위상의 상실, 지지층의 격감이라는 상황을 반영한다. 이런 측면에 대한 고찰은 추후의 과제로 남긴다.

참고문헌

- 강성현. 2020. 『탈진실의 시대, 역사부정을 묻는다』. 서울: 푸른역사. 고명섭. 2005. 『지식의 발견』. 파주: 그린비.
- 근현대사기념관. 2019. 『한일뉴라이트의 역사부정을 검증한다』.
- 김미영. 2005. 김미영 기자. “자유시민연대 ‘한승조 제명 안한다.’” 『한겨레』 (3월 7일) (http://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/15933.html).
- 김민철. 2019. “진부한 레퍼토리, 그러나 악의에 찬 거짓 선동들: 강제동원·강제노동 부정론 비판.” 『반일 종족주의 긴급진단』.
- 김종성. 2020. 『반일 종족주의, 무엇이 문제인가』. 서울: 위즈덤하우스.
- 김하영. 2005. “지만원, ‘김구는 빈 라덴. 얻은 게 뭐냐.’” 『프레시안』 (3월 10일). (<https://www.pressian.com/pages/articles/76005#0DKU>).
- 남기정. 2020. “정치 기획으로서 『반일 종족주의』: 유명 잡기에 도전함.” 『동아문화』 57집. 서울대학교 동아문화연구소.
- 동아일보. 2005. “[사설] ‘한승조 史觀’ 받아들일 수 없다.” (3월 7일) A31면.
- 마르크스, 카알·엔겔스, 프리드리히. 김대웅 역. 2015. 『독일 이데올로기』. 두레.
- 민족문제연구소·일본군·위안부 연구회. 2019. 『『반일 종족주의』 긴급진단: ‘역사부정’을 논박한다』. 자료집. 민족문제연구소·일본군·위안부 연구회.
- 박수현. 2019. “날조와 무지의 친일청산 부정론 비판.” 『반일 종족주의 긴급진단』 자료집.
- 박한용. 2020. “뉴라이트의 기괴한 역사인식.” 『누구를 위한 역사인가』. 서울: 푸른역사.
- 박효중. 2005a. “‘편협한 민족주의’에 근거한 독립운동을 비판한다.” 『철학과 현실』 67호. 철학문화연구소.
- 박효중. 2005b. “친일파 명단—말이 없는 사람들에게도 기회를 주어야 한다.” 『한국논단』 192집. 한국논단.
- 부르디외, 피에르 저. 김현경 역. 2020. 『언어와 상징권력』. 나남.
- 서울신문. 2020. “‘반일 종족주의’ 제대로 읽기/기미야 다다시 도쿄대 교수.”(1월

28일) 33면.

오마이뉴스. 2005. “한승조 고려대 명예교수의 <정론> 기고문 전문.” (3월 4일) (http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0000240844&CMPT_CD=SEARCH)

호사카 유지. 2020. 『신친일파』. 파주: 봄이아트북스.

윤해동. 2012. “뉴라이트 운동과 역사인식: 비역사적 역사.” 『민족문화논총』 51집. 영남대 민족문화연구소.

이선민. 2019. “‘국사학도’ 기자가 이영훈 교수에게 묻다.” 『주간조선』 (8월 26일) 2572호.

이수기. 2005. “자유시민연대 비대위 ‘한교수 나가.’” 『중앙일보』 (3월 6일) <https://news.joins.com/article/456620>.

이승만TV. 2018. “반일 종족주의 타파 시리즈를 시작하며.”(12월 11일). (https://www.youtube.com/watch?v=GwXj74aj1cY&list=PLZZEZygYteL4j4_DxNqAAiz10XOeZoUvS&index=88)

이승만TV. 2019. “종강: 시청과 댓글에 감사드리며.”(3월 15일). (https://www.youtube.com/watch?v=MIFkeOC8HRw&list=PLZZEZygYteL4j4_DxNqAAiz10XOeZoUvS&index=59)

이승만TV. 2019. “『반일 종족주의』 독자 여러분께 드리는 말씀.”(8월 16일). (https://www.youtube.com/watch?v=snNpj_7IDuM)

이승만TV. <https://www.youtube.com/c/이승만TV>. (검색일: 2021.7.8.)

이영훈 외. 2019. 『반일 종족주의』. 서울: 미래사.

이영훈 외. 2020. 『반일 종족주의와의 투쟁』. 서울: 미래사.

이영훈. 2019. “‘반일 종족주의’ 이영훈의 ‘독도’ 반격.” 『주간조선』 (9월 23일) 2575호.

이지윤. 2018. “친일 청산의 딜레마: 동원된 협력자 학병을 중심으로.” 서강대학교 박사학위 논문.

이진희·박상준. 2019. “‘반일 종족주의’ 위험한 흥행 … 대중 파고드는 식민사관.” 『한국일보』 (8월 26일) 1면.

- 이철우 외. 2020. 『누구를 위한 역사인가』. 서울: 푸른역사.
- 전강수. 2019. “‘친일파’ 비판이 억울? 자업자득이다.” 『오마이뉴스』 (8월 14일) (http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002561825&CMPT_CD=SEARCH)
- 전강수. 2020. 『반일 종족주의』의 오만과 거짓』. 서울: 한겨레출판.
- 전재호. 2020. “민족주의와 반일 종족주의.” 『누구를 위한 역사인가』. 서울: 푸른역사.
- 정혜경 외. 2019. 『반대를 論하다: ‘반일 종족주의’의 역사부정을 넘어』. 서울: 선인.
- 조갑제. 2005. “親日보다 더 나쁜 건 親北.” (https://www.chogabje.com/board/view.asp?C_IDX=5805&C_CC=AZ).
- 조호진. 2005. “UDU동지회, ‘일본 총라일본대사’ 화형식 등 일본 규탄.” 『오마이뉴스』 (4월 1일) (http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0000246414).
- 하중문. 2007. “반일민족주의와 뉴라이트.” 『역사비평』 78집. 고양: 역사비평사.
- 허남설. 2019. “책 ‘반일 종족주의’ 평가로 한국당 ‘갑론을박’.” 『경향신문』 (8월 14일) A8면 1단.
- 허시먼, 엘버트 O 저. 이근영 역. 2011. 『보수는 어떻게 지배하는가』. 서울: 웅진지식하우스.
- 홍윤기. 2005. “자생적 친일멘털리티와 세계화 시대의 친일?” 『오마이뉴스』 (3월 16일). (<https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=047&aid=0000060096>).
- 황태연 외. 2019. 『일제종족주의』. 서울: 넥센미디어. JTBC 뉴스. 2019. “‘위안부 논란’ 입 연 이영훈 ‘상처 된다고 생각 안 해.’” (8월 19일) (https://news.jtbc.joins.com/article/article.aspx?news_id=NB11864945).
- YTN. 2020. “[노영희의출발새아침] “‘혐한일뽕’으로 20대 끌어들이는 유튜브 정치 세상.” (1월 17일)(https://www.ytn.co.kr/_ln/0103_202001171134494798).

투고일: 2021.10.24. 심사일: 2021.11.16. 게재확정일: 2021.11.16.

Politics of Rhetoric of ‘Nation’ in Korean Conservative Discourse : Focusing on Anti-Japanese Tribalism(2019) and Struggle against Anti-Japanese Tribalism(2020)

Lee, Jiyun | Institute of Glocal Culture and Society, Sogang University

Anti-Japanese Tribalism(2019) and Struggle against Anti-Japanese Tribalism(2020) were criticized by nationalists for completely denying Korean nationalism as tribalism. They mainly criticized the pro-Japanese identity and political intentions of the authors of these books, and identified them with the New Right. Their criticism is based on the premise that the nationalist rhetoric of South Korea's conservatism is a lie to cover up the guilty of the past and protect the vested interests. However, languages, rhetorics, and logics of those two books have not been fully analyzed. In this point, this paper analyzes the rhetorics of nation in the texts. Through this, the rhetorical differences of two books are clearly delineated. And the politics of rhetoric of ‘nation’ is analyzed by focusing on the interactions between speakers and receivers on those rhetorical dimensions.

Key Words | Anti-Japanese Tribalism, Struggle Against Anti-Japanese Tribalism, Politics of Rhetoric of ‘Nation’, Korean Conservative Discourse, New Right, Far Right

5·18민주화운동과 이행기 정의: 전두환-노태우 정권의 포섭과 배제 전략 비판을 중심으로*

이영재 | 한양대학교

| 국문요약 |

이 연구는 5·18민주화운동의 이행기 정의가 정착되지 못하고 여전히 도전에 직면하고 있는 원인을 분석하고자 했다. 이행기 정의 개념은 민주주의 파괴를 경험한 국가가 민주화 이행의 정치적 전환 과정에서 어떻게 과거의 부정의를 극복하고 민주적 통치성을 형성하는지에 관한 실천적 필요에 의해서 대두되었다. 테이텔(Teitel)의 이행기 정의 논의에 따르면 20세기 말부터 시작되는 제3국면에서는 이행기 정의의 안정적 관철, 즉 이행기 정의의 확장과 규범화 문제가 핵심적 문제로 부상한다. 이행기 정의의 차원에서 본다면, 배상적 정의는 미래 정치공동체를 향한 시작이라는 점에서 의미가 있다. 그런데 전두환 정권은 5·18 피해자들에게 경제적 보상을 하면서 선별적 포섭과 배제 전략을 사용했다. 신군부의 선별에 따라 지급대상자와 지급 대상에서 제외된 피해자들 사이에 균열과 괴리가 발생했고 5·18 민주화운동의 이행기 정의 관철에 심각한 한계가 초래되고 있다. 5·18 이행기 정의는 이제 피해자 개인에 대한 사법적·교정적 정의를 벗어나 보다 넓은 차원의 정치적·사회적 인정과 신뢰, 연대 등과 결합할 수 있는 정치적 프로젝트로 전환될 필요가 있다.

주제어 | 5·18민주화운동, 이행기 정의, 보상, 배상적 정의, 과거청산

* 이 연구는 5·18기념재단의 2021년도 학술연구논문지원사업의 지원을 받은 논문입니다.

1. 시작하며

1980년 5·18민주화운동¹⁾은 한국 민주화의 결정적 동력이다. 5월 광주를 서슬 퍼런 신군부의 부당한 정권찬탈을 문제 삼았다. 1980년대 내내 5·18은 거리에서 진상규명과 책임자 처벌을 요구했으며, 미국에 학살 목인의 책임을 물었다. 민주화 이행을 재촉한 1987년 6월 민주화운동의 열기와 더불어 5·18 정신이 부활하였다. 집권세력은 어떤 형태로든 5·18을 포용하지 않을 수 없었다. 1987년 6월 항쟁을 거치며 ‘5·18’이 ‘폭도들의 난동’에서 ‘민주화운동’으로 호명되었고, 1990년 민자당은 날치기로라도 「광주민주화운동관련자보상등에관한법률」(이하 「광주보상법」)을 처리해야 했다. 또한 5·18은 1997년 4월 17일 역사상 유례없이 신군부의 주역이었던 두 전직 대통령을 법정에 세웠고, ‘내란 및 내란목적의 살인죄’로 그 책임을 물었다. 2000년에는 5·18이 의문사, 민주화운동 등 정부 주도 과거청산법 제정의 주요 전거로 활용되었다. 2002년 5·18 관련자들은 「광주민주유공자예우에관한법률」 제정으로 민주유공자가 되었다.

이러한 일련의 과거청산 성과에도 불구하고 5·18 이행기 정의(transitional justice)가 제대로 관철되었다고 자신하기 어렵다. 2002년 유력 중앙일간지에 “광주사태는 소수의 좌익과 북한에서 파견한 특수부대원들이 순수한 군중들을 선동하여 일으킨 폭동”이라는 문구가 하단광고로 버젓이 게재될 정도다.²⁾ 대법원은 출판물에 의한 명예훼손죄 등으로 유언비어 유포자인 지만원에게 유죄판결을 선고³⁾했지만 최근까지 일베⁴⁾ 등 다양한 매체를 통해 유사한 망언이 계속 유포되고 있다. “역사심판의 죄악에 대해 손斗煥 대통령에게 용서를 빌어야 한다”, “5·18

1) 이 글에서는 각종 법률과 공식용어로 정착한 ‘5·18 민주화운동’을 사용하지만 1980년 당시 자료들에 나타난 ‘5월 광주’, ‘광주민중항쟁’ 등의 용어는 그대로 사용한다.

2) 동아일보 02/08/16, 문화일보 02/08/20. 2면 하단광고에 실렸다.

3) 2003년 5월 대법원은 출판물에 의한 명예훼손, 사자명예훼손으로 징역 10월 집행유예 2년을 선고했다.

4) 일명 ‘일베’는 2010년 개설된 인터넷 극우 커뮤니티 일간베스트저장소의 약칭이다.

광주폭동은 반미주의의 뿌리이며 북괴군의 적화전략이다”, “5·18도 5·18묘지에 묻힌 민주열사도 다 좌익들의 자산이다”, “왜 우리는 광주사태가 유네스코 세계 기록유산에 등재되는 것을 막아야 하는가?”, “집단발포를 한쪽은 5·18무장단체였다”, “광주사태를 간첩이 선동했다고 보는 50개의 이유!”와 같은 글들이 웹사이트에서 유행하고 있다(5·18연구소 2010).

5·18 가해자로 사법부의 유죄판결을 받은 전두환 자신도 자신의 『회고록』⁵⁾에서 5·18을 왜곡했다. 5·18을 ‘폭동’으로 인식하고 있는 비율이 1988년 2.7%였지만 5·18관련자들이 민주유공자로 예우 받은 이후인 2006년-2008년의 조사에서는 오히려 그 비율이 10.2%~9.0%로 높아졌다.⁶⁾ 5·18 왜곡 사태가 심각해지자 5·18기념재단은 홈페이지에 <진상규명 및 왜곡 대응>란을 설정하고, 5·18관련 왜곡 제보를 받고 있다. 2019년 1월 30일부터 2021년 10월 19일까지 464건에 달하는 제보가 있었다.⁷⁾ 국회는 급기야 2021년 1월 5일 「5·18민주화운동 등에 관한 특별법」(이하 「5·18특별법」)을 개정하여 허위사실을 유포한 자를 처벌하는 조항을 신설하기에 이르렀다.⁸⁾

5) 전두환 명의로 2017년 4월 『전두환 회고록(1-3)』(파주: 자작나무숲)이 출간되었다.

6) 이 통계수치는 5·18에 대한 보다 객관적인 자료획득의 필요성을 목적으로 천주교 광주 대교구에서 1988년 실시한 광주시민사회의식조사 결과를 시작으로, 2008년까지 5·18과 관련하여 진행된 각종 여론조사를 종합하여 민현정(2009)이 재가공한 것이다.

7) 5·18기념재단 진상규명 및 왜곡 대응과 관련해서는 <http://www.518.org/nsub.php?PID=0502> 참조(2021. 10. 19. 검색).

8) 개정이유는 다음과 같다. “5·18민주화운동은 대한민국 민주주의 발전에 기여한 대표적인 민주화운동이자 대한민국 근현대사의 슬픈 역사임. 그러나 40년이 지났음에도 아직까지 5·18민주화운동을 비방하고, 폄훼하고, 역사적 사실을 왜곡·날조함으로써 국론 분열을 조장하고 이를 정치적으로 이용하는 세력들이 있음. 5·18민주화운동에 대한 역사 왜곡은 희생자와 유족 등에게 단순히 모욕감을 주거나 그 명예를 훼손하는 것을 넘어, 잘못된 역사인식 전파와 국론 분열이라는 더 큰 사회적 파장으로 이어질 수 있으므로, 「형법」이나 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 등 일반 법률보다 더욱 강하게 처벌할 필요가 있음.” 법제처 국가법령정보센터 홈페이지 참조(2021. 2. 13. 검색). <https://www.law.go.kr/LSW/lsInfoP.do?lsiSeq=228079&lsId=&efYd=20210105&chrClsCd=010202&urlMode=lsEfInfoR&viewCls=lsRvsDocInfoR&ancYnChk=0#>.

1990년 「광주보상법」 제정 이후 보상이 이루어지고, 1997년 책임자 처벌이 이루어졌지만 아직까지 5·18 이행기 정의가 제대로 구현되지 못하고 있다. 이행기 정의가 정착되지 못하고, 5·18이 일어난 지 40여 년이 지난 지금까지도 5·18 정신이 사회적 가치로 내재화되지 못하고 곪도는 이유는 무엇인가? 다양한 이유가 있겠지만 필자는 가해 당사자인 신군부가 5·18정신의 사회적 내재화를 차단할 목적으로 전개한 일련의 조치들에서 그 핵심 원인을 찾고자 한다. 그동안 우리 사회는 5·18에 대한 과거청산을 강조하면서 계엄군의 총칼을 동원한 살상행위에 대해서 주목했고, 관련 피해자에 대해 보상하고 책임자를 처벌하면 문제가 해결 될 것으로 생각했다. 5·18이 생활세계의 기저에서 민주헌정질서를 수호하기 위한 희생으로 기억되지 못하도록 만든 신군부 세력의 작위적 조치가 갖는 파괴력을 간과한 것이다. 전두환-노태우 집권기 동안 신군부를 위시한 가해 세력들이 행한 일련의 5·18 파편화·배제공작은 치밀한 계획하에 진행되었으며, 현재까지 그로 인한 사회적 갈등과 반목의 폐해가 막대하다.

5-6공화국 집권 세력의 5·18 파편화 전략에 대한 비판이 없었던 것은 아니다. 이 잔악한 전략에 대한 연구자들의 주장과 피해자들의 증언이 계속되던 중 지난 2017년 10월 26일 결정적 실체가 확인되었다. <비둘기 시행 계획>을 비롯한 치밀한 분열과 갈등 유도 전략들이 정부의 공식문서로 드러난 것이다(박주민 2017). 5·18 관련자들에 대한 피해보상 과정에도 전두환 세력의 선별적 포섭, 선별적 배제 전략이 작동했다. “신군부와 전두환 정권의 피해 보상은 ‘포섭과 배제’ 전략에 입각하여 진행되었다. 신군부는 5·18 이후 숨 막히는 분위기를 지속시키면서 피해보상을 통해 포섭대상과 처벌대상 그리고 자발적 은폐대상으로 차별화했다. 이 분기선은 정부에 복종할 것인가, 아니면 계속 저항할 것인가라는 선택의 문제로 표면화되었다”(정호기 2006, 128). 5·18 직후부터 신군부를 위시한 가해권력에 의해 시작된 ‘포섭과 배제’ 전략은 장기간 체계적으로 지속되었고 극단적인 사회적 갈등과 반목의 후유증을 양산했다.

지금까지 5·18 관련 연구들은 대부분 청산의 방식과 양상에 주목했다. 이 글은

기존의 과거청산 관점의 접근과 달리 이행기 정의의 차원을 개념화하고, 5·18 이행기 정의가 제대로 관철되지 못한 원인을 전두환-노태우 가해 세력의 포섭과 배제 전략으로 제시하고자 한다. 이러한 접근 방식을 취하는 이유는 40여 년에 걸쳐 진행된 부정의를 바로잡기 위한 일련의 과정을 설명하는데 있어 이행기 정의가 적절한 분석틀을 제공해주기 때문이다. 제2장에서는 이행기 정의가 정립되는 일련의 개념사와 더불어 세 가지 차원에서 논의되는 제3국면까지의 이행기 정의 개념을 고찰한다. 제3장은 1980년 5·18민주화운동 무력진압 직후 국면부터 1990년 「광주보상법」 제정 이전까지 시기와 보상이 실시된 1990년 이후 시기를 구분하여 가해 세력의 포섭과 배제 전략을 다룬다. 제4장은 1990년부터 약 20여 년 동안 지속되면서 5·18민주화운동에 대한 대표적인 과거청산 모델로 활용된 5·18 배(보)상 모델을 이행기 정의 차원에서 검토한다. 제5장은 5·18민주화운동의 이행기 정의를 공고화하기 위한 과제를 제시한다.

2. 이행기 정의 개념에 대한 고찰

1) 이행기 정의 개념의 발전 양상

‘이행기 정의’와 관련한 국내 연구들은 이행기 정의를 ‘과거청산의 대체 개념’ 또는 ‘민주화 이행의 경로’(한성훈 2010), ‘과거청산의 정당화 맥락’(김학재 2010)으로 사용하거나, ‘청산적 차원’(이재승 2002), 또는 ‘구성적 차원’(최정기 2006)의 맥락에서 활용했다. 논자마다 이행기 정의를 다양한 맥락으로 사용하고 있는 것은 국내 과거청산 정국의 영향으로 보인다. 2000년 이후 ‘의문사’, ‘민주화’, ‘제주4·3’을 중심으로 한 과거청산 작업이 본격화하면서 시민사회와 학계는 과거청산의 방식과 양상에 주목하였다. 시기적으로 본다면 이행기 정의와 관련한 연구는 과거청산에 대한 연구가 축적되면서 시작되었다(이영재 2012, 122-123. 참조).

이행기 정의 개념이 주목받기 시작한 것은 과거사를 경험한 국가들이 정치적

전환을 겪으면서 어떻게 과거의 부정의와 국가폭력을 극복하고 새로운 민주적 정통성을 형성할 수 있을 것인지 여부를 묻는 실천적 필요에 의해서였다. 라틴아메리카에서 군사정권이 몰락하고, 1989년 냉전의 한 축인 소련이 붕괴되었다. 연이어 동서독을 가로막던 베를린 장벽이 붕괴되고, 세계적으로 민주화를 향한 거대한 이행이 시작되었다. 이러한 민주적 전환기에 과거의 부정의와 악을 청산하고 확립해야 할 새로운 정의의 차원을 개념화한 것이 이행기 정의라고 할 수 있다. 이행기 정의의 개념화에는 법학자인 테이텔(Teitel)의 기여가 컸다.

이행기 정의의 개념은 지난 반세기 동안 크게 두 단계의 변화를 거쳐 현재에 이르고 있다. 현대 이행기 정의의 기원은 제1차 세계대전까지 거슬러 올라갈 수 있지만 이행기 정의를 현저한 특징으로 포착할 수 있는 시점은 1945년 이후 전후 시대다. 이 시기에 이행기 정의는 국제적 차원과 긴밀한 연관을 갖는다. 이 전후 첫 번째 이행기 정의 단계는 아쉽게도 냉전에 의해서 종식되고 만다. 이행기 정의의 두 번째 단계는 냉전 이후의 국면으로 1989년 시작된 민주화 물결과 관련된다. 20세기 후반 세계 정치는 갈등 해결을 가속화하였으며, 법과 사회 전반에 걸친 정의 담론을 지속했다.

제1국면 이행기 정의의 상징은 전쟁범죄와 인도에 반한 범죄를 다룬 연합국의 뉘른베르크 국제군사재판과 도쿄국제군사재판이다. 이 제1국면의 특징은 국제법의 구도 안에서 이행기 정의의 승리를 반영했다는 점에 있다. 이 시기 이행기 정의는 국가적 차원을 넘어 국제적 수준의 정의를 확립한 것에서 그 의미를 찾을 수 있다. 뉘른베르크 원칙⁹⁾이 확인하고 있는 핵심은 ‘평화에 반한 범죄’, ‘전쟁범죄’, ‘인도에 반한 범죄’는 국제법상의 범죄로 처벌된다(제6원칙)는 국제법적 원칙을 확립한 것에서 찾을 수 있다.¹⁰⁾ 그러나 전후 시대 냉전이라는 예외적인 정

9) ‘뉘른베르크 원칙’에 대해서는 (이재승 2010, 62-63). 참조.

10) 이재승은 1945년 이후 국제인도법 및 국제인권법의 확산과 심화과정에서 ‘뉘른베르크 크로노토프’라면, 90년대 이후 한국사회에서의 과거청산이 ‘5.18 크로노토프’라고 설명한다(이재승 2017, 105-147). 여기서 이재승은 새로이 등장한 정의가 기존의 법들을 중단시키며 법의 한계를 극복하거나 우회한다는 점을 설명한다.

치적 조건 때문에 이러한 발전이 지속되지 못했다(Teitel 2003, 70-74).

두 번째 국면은 정치적 이행의 격변기라고 할 수 있는 1980년대 탈냉전기이다. 제2국면에서 많은 국가들이 소위 “제3의 물결”로 상징되는 민주화 이행을 단행하였고, 소련을 위시한 사회주의권의 붕괴로 도처에서 민주화 이행이 시작되었다. 이러한 전환은 1989년 이후 동유럽, 아프리카 및 중앙아메리카에서 빠른 속도로 진행되었다. 냉전 체제가 붕괴되자 소련의 영향하에 있던 사회주의권 국가들이 차례로 민주화되었으며, 미국의 후원을 받던 권위주의 군사독재 국가들도 민주화 되었다(Teitel 2003, 71-75).

이행기 정의의 연구자인 아더 페이지(A. Paige)는 테이텔의 제2국면에 대한 이행기 정의의 시점을 중심으로 이행기 정의의 개념을 정초한다. 그녀에 따르면 이행기 정의는 1983년 아르헨티나에서부터 시작되어 세계 여러 곳으로 확산된 민주주의로의 이행 경험에 기초한 것이다. 그녀는 1988년 11월, 포드재단의 후원으로 아스펜(Aspen) 연구소가 주최한 회의에서 로렌스 웨슬러(Lawrence Weschler)가 ‘민주화 이후 새로운 정권이 이전 정권의 범죄를 어떻게 다룰 것인가’라는 문제를 제기한 사실에 주목했다. 그녀는 구체적으로, ‘우간다, 아르헨티나, 한국, 칠레, 남아프리카공화국, 브라질, 필리핀, 우루과이, 과테말라, 아이티 등에서 고문 범죄 등 인권침해 문제를 어떻게 처리할 것인가’라는 문제에 직면하는 과정에서 이행기 정의를 구성하는 원칙들이 정립되었다고 본다(Paige 2009, 321-367).

제2국면의 이행기 정의는 제1국면보다 복잡한 정치적 난제들에 직면하였다. 아르헨티나, 라틴 아메리카를 위시한 대부분의 국가에서 청산을 주도하는 세력과 청산되어야 할 세력 사이에 정치권력의 정당성과 국가형성을 두고 심각한 갈등이 발생하였다. 2국면에서는 국가적 상황에 따라 다층적인(multiple) 정의 개념이 등장하게 된다. 과거의 질곡으로부터 사회의 회복(restorative)을 향하는 정의 차원이 부가되고, 그 제도적 메커니즘으로 진실위원회 등이 주요한 수단으로 제기된다. 즉, 진실과 정의의 병행, 정의와 평화의 교환, 화해 문제 등이 제2국면 이행기 정의의 주요 화두가 된다(Teitel 2003, 76-85). 2국면 시기에는 청산을 주

도하는 세력과 청산되어야 할 세력 사이에서 벌어지는 심각한 갈등 양상을 수습할 수 있는 다층적 차원의 이행기 정의의 구현이 필요해졌다. 1국면의 이행기 정의가 정의모델을 중심으로 했다면, 2국면 이행기 정의의 관철 방식이 정의모델, 진실화해모델, 배상모델로 다변화한 것도 이러한 상황을 반영한 결과라고 할 수 있다.

2) 제3국면 이행기 정의의 개념화

테이트는 20세기 말부터 제1국면, 제2국면과 구분되는 이행기 정의의 세 번째 안정된 국면이 나타난다고 본다. 제3국면에서는 이행기 정의의 안정적 관철, 즉 이행기 정의의 확장과 규범화 문제가 핵심적 과제로 부상한다. 5·18 민주화운동의 최근 상황이 이 제3국면에 해당한다고 할 수 있다. 특히 제3국면에는 이행기 정의의 연속성과 불연속성 문제가 중요한 사회적 과제로 대두된다(Teitel 2003, 89-93). 이는 이행기 정의의 수준이 현실의 정치적 역관계에 영향을 받는다는 것을 뜻한다. 가해자와 엘리트들이 정당, 정치적 대표기관, 국가조직, 신문과 방송 등 여론 매체나 여타 사회단체에 파리를 틀고 있다면 청산작업은 파행을 면치 못한다. 이 경우 이행기 정의의 관철은 지연되거나 왜곡되기 쉽기 때문이다(이재승 2010, 30. 참조).

유엔의 정의에 따르면, 이행기 정의란 대규모 인권침해 이후 평화 및 민주주의로 전환하는 사회에서 책임성 확보·정의 구현·화해 달성을 위한 다양한 과정 또는 메커니즘을 의미한다(UN Security Council, 2004). 다만 이행기 정의 개념을 이와 같이 과정적 차원에서만 정의할 경우 청산의 목표 또는 지향적 차원의 역할을 시야에서 놓칠 수 있다. 따라서 이러한 과정적 차원의 이행기 정의 개념화와 더불어 부정의를 청산하고 새롭게 추구해야 할 정의를 포괄하는 차원에서 이행기 정의를 개념화하는 것이 필요하다. 특히 청산해야 할 대상의 해소 이후의 미래적 정의 차원까지를 포괄하는 이행기 정의 개념이 필요하다.

이행기 정의의 목표는 무력충돌, 강제적 식민통치, 독재정치 등으로 인해 중대

한 인권 침해가 발생하여 반목과 갈등으로 분열된 사회가 새로운 시작을 할 수 있도록 하고 지속적인 평화를 회복하며, 더욱 민주적이고 공명정대한 사회를 수립하는 것이다(최철영 2011, 239). 이행기 정의의 관철 양상은 인신적 보복의 차원, 즉 육체적, 개인적 복수 원리와 같은 응보적 정의원리에 기초하는 것이 아니라 근대 정치원리의 확립 이후 정치·사회적 차원에서 제기되는 절차와 방식을 통한다. 이러한 이행기 정의 관철을 위한 과거청산 모델을 유형화하면 가해자의 사법적 처벌에 주력하는 ‘정의모델’(보복적 정의), 공식적인 진상규명을 바탕으로 하되 사회적 화해를 추구하는 ‘진실화해모델’(화해적·회복적 정의), 피해 보(배)상을 중심으로 하는 ‘배상모델’(배상적 정의)로 구분할 수 있다.

이 구분에 따른다면, 5·18 청산방식은 신군부의 책임자를 사법적으로 처리함으로써 ‘정의를 통한 진실’ 구현, 즉 정의모델을 적용한 것이라고 평할 수 있다(한인섭 2002, 214). 또 다른 한편으로 5·18 청산에 있어 정의모델보다 지배적인 영향을 미친 모델은 보(배)상 모델이라고 할 수 있다(이영재 2010, 199-233). 그 시작을 1980년 6월 위로금 지급까지 거슬러 올라간다면 보(배)상 모델은 1990년 「광주보상법」의 제정을 경유하여 40년간 5·18 이행기 정의 관철을 위한 대표적 과거청산 모델로 활용되어 왔다.

성공적인 과거청산을 위해서는 과거사 관련 특별법이 제정되고, 관련 위원회가 설치되고, 법률에 근거한 위원회가 관련자를 심사하고, 법률에 따라 보상 또는 명예회복을 실시하거나 최종 조사보고서를 공표하는 것을 넘어 이행기 정의의 사회적 구현까지 이어질 필요가 있다. 정근식은 “지난 40년간 ‘광주 5·18’이 한국 사회를 향해 던져온 정치철학적 의제는 인권으로서의 저항권과 함께 한국 현대사의 가장 중요한 숙제였던 ‘과거청산’과 ‘이행기 정의’였다. 그러나 ‘과거청산’과 ‘이행기 정의’의 차이가 무엇인지 충분히 논의되지 않은 채 혼용되어 왔다(정근식 2020, 13)”라고 지적한다. 실제 관련 연구들에서 과거청산과 이행기 정의의 차이에 대한 충분한 논의가 부족했다. 끊임없이 지속되고 있는 5·18 폄훼와 왜곡 상황을 보다 유효하게 설명하고 대안을 모색하기 위해서 이행기 정의 개념

에 주목할 필요가 있다.

3. 전두환 - 노태우의 포섭과 배제 전략

1) 갈등과 분열, 사회적 고립화 전략

1980년 5월 27일 도청진압작전을 완료하자마자 신군부는 5·18을 ‘폭도의 사주와 선동에 대한 공권력 행사과정에서 빚어진 사고’로 규정하였다. 신군부는 5월 27일 도청의 최후 항전이 있던 지 10일 만인 1980년 6월 6일 ‘위로금’ 명목의 보상조치¹¹⁾를 취했다. 사망자에 대해 시체 1구당 4백만 원과 장의비 20만 원 등 모두 4백 2십만 원씩 주고 부상자에게는 300만 원의 위로금, 중상자 40만 원, 경상자 10만 원씩을 생계보조비로 지급하며 완치 때까지 치료비 전액을 국고에서 지급하겠다고 발표했다. 그런데 정작 신군부는 장기 입원자에 대해 치료비 지급을 중단하고 10개월 내지 1년 후 퇴원시켰는가 하면 일부는 항쟁에 적극 가담하였다는 이유로 위로금 지급 대상에서 배제했다. 신군부는 자신들이 폭도와 난동자로 규정한 34명¹²⁾의 유가족을 위로금 지급 대상에서 제외했다(박원순 2006, 308-309; 김영택 2017, 558-559).

신군부는 5·18 무력진압의 화염이 멈추기도 전에 5·18항쟁 참여자를 ‘폭도’와 ‘난동자’로 규정하고, 희생자를 자의적으로 선별하고, ‘선택적’ 보상조치를 취했다. 신군부의 선별에 따라 지급대상자와 지급대상에서 제외된 피해자들 및 5·18에 주도적으로 참여한 사람들 사이에 균열과 괴리가 발생하기 시작하였다. 한편에서는 희생자 및 유족들 다수가 신군부의 명분 없는 일종의 재해 보상 성격의 보상금 지급을 거부하였다. 여기서부터 향후 5·18 피해자 내부의 갈등 조장과 외부와의 단절 및 갈등을 야기하는 파열음이 나기 시작하였다. 전두환 정권은

11) 「시사저널」의 보도(1993년 5월 6일)에 따르면, 이 위로금마저 국가예산에서 지출된 것이 아니라 재해의연금과 5·18 이후 모아진 국민성금으로 충당되었다(김재균 2000, 139).
12) 박원순(2006)의 연구에는 36명으로 제시되어 있으나 김영택(2017)의 연구에는 34명으로 제시되었다. 김영택(2017) 각주48) 559쪽에 34명의 명단이 기재되어 있다.

5·18 묘역을 폐쇄하기 위해 ‘전남지역개발협의회’¹³⁾라는 단체를 앞세워 묘지 이전공작을 시도하기도 했는데, 그 내용은 묘를 이장하는 유족들에게 1천만 원의 생활지원금과 묘 이장비 50만 원을 지급하는 것이었다(황석영 외 1996, 254. 참조).

2017년 10월 26일 공개된 <비둘기 시행계획> 문건에 따르면, 전두환 정권이 취한 이 일련의 조치들이 5·18 관련자들의 분열을 획책하기 위한 치밀한 전략이었다는 사실이 드러났다. 그동안 학계나 5·18 관계자¹⁴⁾ 등에서 주장해왔던 내용이 5공화국의 공식 문건으로 확인된 것이다. 박주민 의원이 공개한 <광주 사태 관련자 현황>문건은 1981년 작성된 것으로 추정된다. 여기에 유족에 대한 공작 대책으로 ▲공원 묘지의 지방분산, ▲강운 양면 대상으로 신축성 있는 대처 ▲극렬 대상자의 유족도 지속적인 순화(취업, 생계지원, 학비면제 등) 등이 제시되어 있다(동 문건 8-8page 참고). 실제 이러한 내용들은 이후 문건에서 보다 구체적인 실행계획으로 제시되어 있다. <광주 사태 관련자 현황> 문건 중 “대책”란에 “공원 묘지의 지방 분산”이라는 문구가 등장한다. 또 1983년경 작성된 것으로 추정되는 ‘광주 사태 관련 현황’ 문건에는, “공원 묘지 이전 계획”이라는 제목 아래 “추진 경위 ▲82. 3. 5. 전남도지사 각하 면담시 공원 묘지 이전 검토 지시, ▲82. 7. 30. 세부 계획 작성(내무 장관에게 보고), ▲82. 8. 25. 청와대 정부 제2수석에게 보고(505부대장), ▲82. 9. 15. 내무 장관과 도지사, 각하께 보고”라는 내용이 기재돼 있다. 전두환 전 대통령의 직접 지시와 결과에 대한 보고 등 철저한 사전 기획이 있었다는 사실이 정부의 공식 문건으로 확인된 것이다(박주민 2017, 1).

1983년 작성된 것으로 추정되는 <비둘기 시행계획>은 묘지 이장의 1차 계획을 꼼꼼하게 작성한 문건으로, “유족 묘(사망자 묘의 오기로 보임)” 현황을 연고

13) 당시 유족들이나 부상자들의 대부분은 전남지역개발협의회를 어용이라며 인정하지 않았다(김영택 2017, 559).

14) 황석영 외(1996), 한인섭·박은정(1995), 김양래(전 5·18기념재단 상임이사) 인터뷰 등.

별로 분석하여, 타 시·군 연고 묘에 대해 해당 시장, 군수 책임하에 직접 순화하는 것을 원칙으로 하는 시행방침을 세우고, 이전에 따른 제반 편의(이전비·위로금 지원)는 전남지역개발협의회에서 제공하도록 했다. 특히 단계별 추진방법에서 505보안부대가 1차 대상 연고자 11인의 정밀 배경을 조사하고 신원 환경을 분석하며, 전남도가 순화책임자를 소집하여 교육한다고 하고 있다. 시행관계자 구성표를 보면, 전남도청 5인, 광주시청 6인, 505보안부대 5인, 협의회 5인으로 되어 있고, 보안관계상 최소인원이 참여한다고 기재되어 있어 정보기관과 지자체, 관변 단체가 긴밀히 협력했던 정황이 드러난다. 전남지역개발협의회는 물론, 전남도청, 광주시청 및 타 시군청, 505보안부대, 검찰, 안기부, 경찰 등 국가기관이 총 망라돼 있어, 망월동 5·18묘역 성역화를 막는 작업에 군·정부·지자체는 물론 민간까지 총동원되었다(박주민 2017, 1-2).

이외에도 5·18 유가족 및 피해자를 회유, 포섭하고 순화하려던 체계적인 공작도 진행됐다. 「광주 사태 관련자 현황」 문건에서는 유족 성분을 분석하여, 직업별, 생활수준별, 저항활동별로 특성을 세세히 분류해 냈다. 특히 ‘극열 대상자 분류 기준’을 적시해 A등급은 대정부 강경 비판자, 여타 유족 선동 조종 행위자, 폭도판정 유족으로 보상금 지원 요구자, 강경 유족으로 임원에 선출된 자로 규정하고, B급은 보상금 미수령자로 대정부 불만 포지자, 유족회 임원 중 온건자, 문제 집회 참석 빈번자로 규정하고, C급은 타의로 문제집회 참석 빈번자, 피동적인 자로 구분하는 등 유족을 매우 세밀하게 분류하여 관리하였다. 광주민주화항쟁이 1년 남짓 된 1981년, 가족들의 눈물이 마르기도 전에 이미 유족 분열 획책이 진행된 것이다(박주민 2017, 2).

2) 화해조치와 양비론 프레임

폭도에 대한 위로금 지급이라는 이 모순적 자기 정당화는 1987년 6월 민주화 운동을 거치면서 심각한 사회적 도전에 직면하였다. 대선에 나선 노태우는 국민의 민주화 요구에 밀려 5·18을 국민적 ‘화해’의 차원으로 거론하기에 이른다. 5.

18 피해자를 향해 정치권력의 ‘화해’ 카드가 제시되었다. 노태우는 ‘화해’를 제기 함으로써 5·18 학살의 책임을 무마하려 하였다. 대선 당선 후에는 화해조치의 일환으로 1988년 1월 11일 ‘민주화합추진위원회’(이하 민화위)¹⁵⁾를 발족시키고, 표면적으로 국민화합을 목표로 제시했다. 말 그대로 화합이란 가해자와 피해자 상호 간의 책임을 전제해야 성립하는 것이다. 그런데 민화위의 공약 경위나 활동 과정, 보고 내용을 종합해 볼 때, 이 기구의 가장 중요한 임무는 화합과는 거리가 멀고 신군부에게 책임이 귀결되지 않도록 5·18문제를 처리하는 것에 있었다.

1988년 2월 23일 민화위가 “민주발전과 국민화합을 위한 건의문”을 작성하였다. 이 건의서가 향후 「광주보상법」의 골격을 이루게 되고, 6공화국의 광주문제 해결 방향을 좌우하는 역할을 하였다. 건의서는 크게 두 가지 견해로 요약할 수 있다. 첫째, 당시 극심한 혼란 등 비상계엄 시국에서 선량한 시민의 생명과 재산을 보호하기 위해 불가피하게 취한 공권력의 행사라는 주장과 둘째, 민주화를 요구하는 광주학생과 시민에 대한 계엄군의 초기 과잉진압이 사태를 악화시켰으며, 진압 후에도 사상자와 그 유가족의 사후관리를 소홀히 하였다는 주장이 그것이다.¹⁶⁾

이 화해 논리에 기초해 5·18은 폭동 또는 사고였으니 책임을 반으로 나누자는 양비론 프레임이 형성된다. 건의서는 두 가지 논조를 배경으로 철저하게 양비론

15) 노태우 정부는 국정 자문기구로 1988년 1월 11일 민주화합추진위원회(회장 조일문, 민정당 의원)를 발족했다. 민화위는 1월 14일 첫 회의를 시작으로 2월 24일까지 58명의 위원들이 ‘권위주의 청산, 계층 간 지역 간 세대 간 갈등해소와 국민화합 및 민주화 조치에 대한 방안을 마련하여 노태우 당선자에게 건의하여 취임 후 국정운영에 반영한다는 목표를 세웠다(이재의 2019, 11).

16) 이러한 정부발표에 대해 당시 중앙일간지는 “화합 새시대, 정치적 부채 청산”, “모든 유족에 적절한 보상”(서울신문 88/04/02) 등 ‘화합’과 ‘새시대’, ‘보상’ 등을 강조하며, 정치적 화합차원에서 환영한다는 입장을 보였으나 광주일보의 경우 “‘광주사태’ 발생의 근본 원인이나 그 책임자에 대한 언급은 전혀 없었다. 발표 당시 광주시민들은 진정한 진상규명과 책임자 색출, 문책 등의 본질적인 문제에 아무런 언급이 없다는 것에 강한 아쉬움과 불만을 나타냈다”(광주일보 88/04/01)고 보도하여 정부발표에 대한 뚜렷한 시각차를 보여주고 있다.

에 입각해 있었다. 첫째, 진상조사에 착수할 경우 정략적으로 이용당할 수 있고 또한 꽤 오랜 시간(8년)이 흘러 그 당시의 진실을 발견하기 어렵고, 유가족과 부상자에게 조속하고 효율적인 지원을 하기 어려우니 그 자체를 더 이상 거론하지 말자는 것이다. 둘째, 책임자 처벌 문제도 과잉진압에 대한 군 책임자뿐만 아니라 교도소 습격 및 총기 탈취 등 학생 시민들의 불법행위에 대한 책임자도 함께 논하지 않을 수 없기 때문에 거기에서 그냥 종결하자는 것이었다(신일섭 2005, 178-179).

이 양비론 프레임이 이후 노태우 정권의 5.18 대응 담론의 바탕을 이룬다. 5.18민주화운동 무장 학살 책임의 절반이 광주시민들에게 있다는 것이다. 제도적 차원에서 평가해보면, 「광주보상법」 제정 이전 5·18관련 사상자들에게 제공한 보상은 법률적인 근거에 의해서가 아니라 생활보조 내지는 위로금 차원에 해당하는 행정적 지원이었다.¹⁷⁾ 이 행정적 지원은 5.18 희생자를 폭도, 난동자로 규정한 바탕 위에서 이루어졌으며, 철저히 정치적 논리에 의한 시혜적 조치이자 임시방편이었다. 추가 신고를 받아 일부 대상자를 추가하기는 했으나 여전히 정권의 시혜 조치에 수긍하는 대상자들만을 선별하여 진상 호도 및 책임 전가의 바탕 위에서 억지 ‘화해’를 강요하기 위한 것이다.

정부는 화해가 성립한 것처럼 공문장을 과장·조작했다. 광주를 제외한 지역에 5·18관련자들이 보상을 수용하여 광주문제가 상당히 해결되었다는 인식을 확산 시켰다. 그러나 광주의 여론은 정부의 이러한 조치에 대해 매우 부정적이었다. 한국궐련연구소가 정부 발표 직후인 1988년 5월 13일부터 16일까지 4일 동안

17) 1988년 4월 1일 5·18 관련 피해자 보상 등 광주문제 치유 발표 이후 정부는 국무총리를 위원장으로 ‘중앙지원대책협의회’를 구성하여 관련 사상자 보상 등의 업무를 추진하였다. 광주시는 1988년 4월 6일 광주사태치유 실무처리를 위하여 기획관리실장을 위원장으로 하는 실무대책위원회를 구성했다(서울신문, 한국일보 88/04/07). 정부의 발표에 따라 광주시는 5·18 사상자 추가신고기간을 설정하였고, 5·18관련 추가신고서를 접수 받은 결과 704명이 추가로 신고(사망자 10명, 부상자 781명, 행불 102명, 기타 11명)하였다. 이를 행정기관과 경찰관서에서 조사, 확인하고 심사위원회를 개최하여 550명을 5·18 관련 사상자로 추가했다.

광주시내 거주 성인남녀 500명을 대상으로 실시한 ‘정부발표 5·18치유 대책관련 여론조사’에 따르면, 정부의 발표에 만족한다는 답변이 29.8%인 반면, 응답자의 63.8%는 불만이라고 답변했다. 정부발표 이외의 치유방안으로는 진상규명(21.4%), 책임자 처벌(19.8%), 충분한 보상(13.4%), 명예회복(9.6%)순으로 나타났다. 이 조사가 무작위로 선별한 500명을 대상으로 한 것인 점을 감안해 보면, 5·18민주화운동에 직간접적으로 관여한 사람들을 대상으로 하였다면 훨씬 더 높은 반대여론이 확인되었을 것이다.¹⁸⁾

민화위를 통한 강요된 화해는 5·18문제 해결과 관련하여 ‘금전적 보상’과 ‘진상규명’, ‘책임자 처벌’의 중요성을 약화시키는 효과와 더불어 5·18에 지역주의의 굴레를 씌워 더 큰 장벽을 만들어 놓았다. 민화위의 최종 건의서는 ① 민주사회발전을 위한 건의 ② 국민화합을 위한 건의 ③ 사회발전을 위한 건의 등 3개항으로 구성되었는데, 광주문제는 ② 국민화합을 위한 건의에 포함되어 있었다. 그런데 문제는 이 ②항 건의에 ‘지역감정 해소방안’을 포함시킴으로써 민화위가 광주문제를 지역감정 차원에서 접근한 것이다. 이는 광주항쟁 발생의 음모적 사전계획설을 퍼뜨리고 사태를 유발했던 집단이 지역감정 차원에서 저질렀다고 하는 신군부의 입장을 그대로 반영한 것이라 할 수 있다(김재균 2000, 120).

노태우 정부는 양비론 프레임을 확산하는 한편 87년 6월 항쟁 직후 광주청문회에 대비해 1차 자료를 체계적으로 조작하고 오염시키는 만행을 저지르기도 했다. 5·18기념재단이 정보공개를 요청해 2018년 4월 국방부로부터 제공받은 총 39권, 4,981쪽에 달하는 자료에 따르면, 6월 항쟁 이후 군부는 5·18 진상규명 요구가 국회에서 본격화할 것에 미리 대비한 사실이 확인되었다. 청문회 당시 가해

18) 천주교 광주대교구 정의평화위원회(위원장 김재영)가 1988년 3월 26일부터 5월 10일까지 광주시민과 5·18 유족 및 부상자 회원, 5·18관련 단체를 대상으로 ‘광주시민 사회의식조사’를 실시하였는데, 이 조사에서 6공 정권에서 5·18문제가 해결될 수 없다고 생각하는 경우가 전체의 64.6%였으며, 정부 측의 발표에 대해 74.8%가 신뢰하지 않는 것으로 조사되었다. 유족·부상자에 대한 보상형태에 있어서도 정부의 일방적인 보상(5.4%)보다는 명예회복(30.3%)이 선결과제라고 제시하고 있다(광주일보 88/11/03).

측 증인들이 앵무새처럼 증언한 것은 육군위원회가 만들고 ‘511위원회’¹⁹⁾가 수정 보완한 매뉴얼에 기초한 것이다. 이 매뉴얼의 골자는 책임의 소재는 가리고, 5·18을 사태 또는 폭동으로 정형화하여 양비론 차원에서 문제를 인식하도록 하는데 목적이 있다(이재의 2019, 11-12). 5·18에 대한 최초 규정인 ‘사태-폭동’ 담론을 유지한 바탕에서 화해와 통합을 매개로 지역감정까지 자극하며 구사한 ‘양비론’ 프레임은 현재도 5·18 왜곡의 핵심 논거로 활용되고 있다.

3) 광주보상법 제정을 둘러싼 문제들

1988년 11월 26일 노태우는 특별담화 ‘시국에 관련하여 국민여러분에게 드리는 말씀’을 통하여 ‘광주사태’를 ‘광주민주화운동’으로 호명하고 희생자의 명예회복과 최대한의 보상을 실시하고 특별법을 제정하겠다고 발표하였다. 담화에 진상규명, 책임자 처벌에 관한 언급은 일체 없었다. 이에 1989년 1월 5일 5·18 관련 단체는 「광주의거방해관련자처벌법」을 처음 제시하였고, 이어 5·18 문제 해결을 위한 5대 원칙이 실현될 수 있도록 「광주의거명예회복및피해자배상등에 관한특별조치법」을 제시하였다. 일부 단체에서는 「학살자처벌특별법」을 만들어 진상조사특위와 특별재판부 구성을 요구하였다.²⁰⁾ 1989년 2월에 5·18기념사업추진위원회²¹⁾는 「5·18민주항쟁희생자의명예회복및배상등에관한특별법시안」

19) 5월 11일 민정당은 ‘제13대 국회 광주사태’ 대비 목적으로 국방부 차관을 위원장으로 하는 국회대책특별위원회를 구성하였다. (5공화국 정부와 민정당-필자) 국방부, 합동참모본부, 육군본부, 한국국방연구원(KIDA), 보안사령부, 국가안전기획부 등 군이 주도하는 범정부 차원의 국회 광주문제 대응 조직을 서둘러 만들었다. 5월 11일에 만들었다고 해서 ‘511연구위원회’라는 명칭이 붙었다. 이 조직의 존재와 활동은 오랫동안 비밀에 부쳐졌다. 하지만 청문회 때 야당에게 꼬리가 잡히면서 잠시 문제가 되었지만 당시에는 크게 쟁점화되지 않았다. 비밀리에 막후에서 움직인 데다 군의 반발을 핑계로 국방부와 여당이 강력 대응하다 보니 더 이상 실체를 밝히기 어려웠기 때문이다(이재의 2019, 13).

20) 5·18관련 단체들은 ‘선 진상규명·명예회복, 후 배상’을 주장하였다. 「학살자처벌특별법」은 5·18 관련 구속자들이 주축이 된 5·18민주항쟁동지회(당시 회장 윤강옥)가 성안하였다. 이 법안은 해방 이후 일제하 반민족주의자들의 법적 처벌을 가능케 했던 「반민특위법」을 모델로 하였다.

을 작성, 여야 4당에 발송하고, “선 진상규명 후 보상의 원칙 아래 피해당사자들의 집약된 의견을 존중해 줄 것”을 요구했다(김재균, 2000, 155).

「광주 피해자 보상(배상)법」 제정과 관련한 쟁점은 크게 3가지였다. 첫째, 법률 명칭에서 확인되듯이 민자당 안은 ‘보상’임에 반해 평민당과 5·18 단체 안은 ‘배상’이었다. 민자당이 「광주보상법」을 단독 처리함으로써 5·18을 둘러싼 보상과 배상의 쟁점은 적법한 행정작용에 따른 ‘보상’으로 일단락된다. 둘째, 피해자의 범위에 대한 입장도 차이가 컸다. 민자당은 피해자로 사망자, 행불자, 상이자를 상정한 반면, 평민당과 5·18 관련 단체는 ‘유죄판결 확정자’, ‘구속자’, ‘구금자’, ‘재산피해자’, ‘기타 피해자’, ‘면직자’ 등을 대상으로 제시했다. 「광주보상법」의 제정 과정에서 평민당 안의 일부가 반영되어 대상자가 정해졌으나, 이는 향후 관련 대상자 선정의 형평성 문제로 불거져 광주피해자 보상을 둘러싼 논란 거리가 되었다.²²⁾ 셋째, 보상수준과 국가유공자 예우문제 및 명예회복에 관한 사항이다. 민자당은 사망자나 부상자 등에게 보상금과 의료지원금, 생활지원금 지급 등을 주장한 반면, 평민당과 5·18 관련 단체는 이들 외에 부상자, 구속자 등에 대한 배상뿐만 아니라 명예회복 차원에서 헌법 명시, 담화문 발표, 특별재심, 복직과 복교, 묘역성역화, 5·18기념일 제정, 피해자들에 대한 국가유공자 예우 등을 주장하여 큰 시각 차이를 보였다.

이외에 5·18항쟁의 기간 문제 등 다양한 쟁점들이 있었으나 3당 합당을 통해 초거대정당으로 몸집을 불린 민자당은 이를 외면하고 5·18 관련자들에 대한 금전적 보상을 골자로 한 「광주보상법」을 1990년 7월 단독으로 날치기 처리하였다.²³⁾ 물론 폭도들의 난동에서 5·18이 ‘광주민주화운동’으로 재규정되고, ‘광주

21) ‘5·18민중항쟁유족회’, ‘부상자동지회’, ‘행불자가족회’, ‘항쟁동지회’, ‘청년동지회’, ‘구속자협의회’ 등 5·18관련 6개 단체로 구성되었다(광주일보 89/01/31.1).

22) 특히, 해직(면직)자의 경우 광주보상법 상에 명문화된 근거가 없어 보상 대상에서 제외됨으로써 광주민주화운동 관련 해직자(학사징계 포함) 다수는 2000년 설치된 민주화보상심의위원회에 신청접수를 하게 된다. 구금자의 피해와 비교하여 그 경중을 가리기 힘든 피해를 입었음에도 해직자가 「광주보상법」상 피해자 대상에서 제외된 것이다.

23) 참고로 동 법률은 1990년 8월 6일 공포를 거쳐 8월 17일 시행에 들어갔다.

지역 학생, 시민들의 민주화를 위한 노력의 일환'으로 규정된 자체가 큰 의미를 갖는다. 그러나 진상규명과 책임자 처벌에 대한 조치는 고사하고 피해자에 대한 정부의 시혜 프레임에 기초한 「광주보상법」이 향후 5·18 피해자 보상의 핵심 골격으로 유지되는 시발점이라는 점 또한 주목할 필요가 있다.

지금까지의 논의를 종합해 보면 가해자들의 이 일방적 '화합' 논리, 전략적 포섭과 배제 전략이 1990년 8월 6일 민자당이 단독처리한 「광주보상법」의 저변에 자리하고 있다. 「광주보상법」은 '광주사태'를 '광주지역 학생·시민들의 민주화를 위한 노력의 일환'으로 규정하는 한편, 그 진압행위가 여전히 정당하다는 모순 위에서 봉합되었다. 적법한 행정작용에 따른 '보상'²⁴⁾이라는 프레임이 문민정부 중반까지 계속된다. 이 모순적 자기정당화는 1995년 12월 21일 「5·18특별법」 제정에 와서야 법적으로 철회되었다. 「5·18특별법」은 '광주보상법에 의한 보상은 배상으로 본다(제6조)'고 규정함으로써 5·18 무력진압이 신군부의 민주헌정질서 파괴행위이자, 위법행위였음을 명문화하였다. 이처럼 '정당한' '내란 및 내란목적의 살인'이었다는 모순적 자기 정당화는 5공의 '위로금-폭도', 6공의 '보상-적법행위'라는 모순적 정당화 과정을 거쳐 1995년 말 '배상-위법행위'로 일단락되었다(이영재 2004. 참조).

앞선 논의를 통해 5·18 이행기 정의 확립의 저해 요인으로 가해 세력에 의한 포섭과 배제 전략을 살펴보았다. 5·18 보상정책 역시 이 연장선상에서 파악할 필요가 있다. 그동안 5·18 이행기 정의가 공고화되지 못한 요인으로 5·18 보상정책을 꼽은 경우는 많지 않았다. 그 이유는 첫째, '피해보상' 문제의 특성상, 당사자 문제, 도덕성 문제 등과 접합되어 회피되는 경향이 강했기 때문이다. 둘째, 피해자들 내부에서 전두환-노태우 집권기에 추진된 피해보상을 일종의 투항으로

24) '보상'(補償)이 적법한 행정작용을 전제하는 반면, '배상'(賠償)은 국가권력의 위법한 행사를 전제한다. 당시 평민당은 '5·18 광주지역희생자의 명예회복과배상등에관한법률', 해직교수들은 '5·18광주민주항쟁피해자의 명예회복과배상등에관한법률'을 제안함으로써 '보상'이 아닌 '배상'을 분명히 명시하였으나 폐기되고 말았다. 당시 각 당과 5·18관련 단체의 입법안에 대해서는 (김재균 2000) 참조.

간주하는 경우가 많아서 피해보상 문제가 공론화되기 어려웠다. 셋째, 한국정치사에서 비교 평가할 만한 역할모델이 없었던 측면도 5·18피해보상 연구가 활성화되지 못한 이유 중 하나다(이영재 2010, 204-205 참조).

4. 배상적 정의의 관점에서 본 5.18보상모델

5·18 이행기 정의를 고찰하는데 있어 특히 배상적 정의의 문제를 중심에 두고자 하는 이유는 광주 5원칙 중 가장 먼저 시행된 것이 위로금에 이은 ‘피해보상’이고, 장기간에 걸쳐 지속되고 있는 5·18 과거청산의 대표적 방법이기 때문이다. 또한 피해보상은 전두환-노태우 집권기에 설계된 가해권력의 정책이자 아래로부터 5·18청산을 추동한 민주화 요구가 수용된 과거청산 방식이기 때문이다.

1) 배상적 정의의 차원에서 본 5·18

흔히 이행기 정의 확립을 위한 과거청산 모델로 진상규명과 책임자 처벌을 꼽는다.²⁵⁾ 5.18과 관련하여 가장 오랫동안 활용된 과거청산 방식이 보(배)상 모델

25) ‘5·18 피해보(배)상’과 관련한 연구들을 일별하면 다음과 같다. 첫째, 과거청산의 원칙론적 관점을 강조한 논의는 법학적 접근이 주를 이루었다. 5·18 피해자에 대한 국가보(배)상이 국가의 책임을 전제로 한 ‘배상’이어야 함을 강조하고, 과거청산의 주요 쟁점들 가운데 하나임을 확인시켜 주는 논의들이 제출되었다. 특히, 제2차 피해보상이 종료된 시점에 발표된 박원순(1995)의 연구는 ‘보상’과 ‘배상’의 주요 쟁점 및 일부 관련자들의 보상 거부 등을 다루었다. 5·18 피해보상과 대안에서의 과거사 피해보상을 다룬 서승(2000)의 연구나 국가폭력의 법적 책임 문제를 중심으로 과거청산의 주요 원칙을 제시한 한인섭(2002)의 연구가 이에 속한다. 둘째, 정책형성 및 결정론적 관점에서 접근한 연구로 김재균의 연구(2000)가 있다. 이 연구는 방대한 자료 및 저자의 경험을 바탕으로 5·18 관련 법률의 제정을 둘러싼 의회 내의 정치와 시각차, 협의구조 등을 소상하게 정리하고 있다. 다만, 연구시기의 한계로 인하여 피해보(배)상작업의 진행과정은 일부의 공개된 절차와 결과 정리에 머물고 있다. 셋째, 5·18 보상법의 제정과 집행과정을 실증적 자료에 입각하여 정리한 연구를 들 수 있다. 이는 유광종(1999), 안종철(2000), 신일섭(2005)등의 연구를 참고할 수 있다. 특히, 유광종(1999)의 연구는 직접 광주 보상작업에 참여했던 경험을 토대로 한 연구여서 미공개 되었던 상당수 자료들을

임에도 불구하고, 이행기 정의의 관점에서 제대로 검토되지 못했다. 5·18 과거청산을 요구한 민주화 운동진영조차 보(배)상 모델을 진실모델, 정의모델의 부산물 정도로 인식하는 경향이 강했기 때문이다(이영재 2010, 207. 참조).

이행기 정의의 기제 중 보(배)상은 보다 넓은 범위의 피해자들에게 직접적인 형태로 정의를 제공한다는 점에서 중요한 의미(Magarrell, 2007: 2)를 가지고 있을 뿐만 아니라 가장 보편적인 방식으로 활용된다는 점에서도 중요하다. 헤이너(Hayner)에 따르면, 피해배상은 협소한 의미의 ‘경제적’ 보상을 넘어서 “피해가 발생하기 이전의 상태로 되돌리는 원상회복(restitution), 금전배상(compensation), 법률적, 의료적, 심리적 치료를 통한 재활(rehabilitation), 사죄(satisfaction) 외에 재발방지책 마련 등 모든 방법을 포함”(Hayner 2001, 171)한다.

헤이너가 정의하는 피해배상의 범주는 유엔의 「희생자 권리원칙」과 일맥상통한다. 「희생자 권리원칙」은 2005년 12월 16일 유엔총회에서 채택된 것으로, 국가폭력 희생자에 대한 배(보)상의 원칙과 방식을 상세히 밝히고 있다.²⁶⁾ 「희생자 권리원칙」이 구분하고 있는 배상의 원칙과 방식은 배상적 정의의 핵심이라고 할 수 있다. 「희생자권리원칙」에서 열거하는 배상방식으로는 ‘원상회복’, ‘금전배상’, ‘재활(Rehabilitation)’, ‘만족(satisfaction)’, ‘재발방지의 보증(guarantees of non-repetition)’이 있다.

피해배상을 피해자 개인의 사적 문제로 보는 경향이 있는데 과거청산 영역에서 피해배상은 국가를 상대로 하는 공적 성격의 문제로 접근해야 한다. 따라서 이행기 정의의 배상 문제는 단순히 가해자와 피해자 사이의 당사자 문제가 아니

제시하였고, 5·18 피해보(배)상 관련 연구의 물꼬를 트는 역할을 하였다. 이외에 5·18 기념재단이 2007년 기존 연구 중 주요 논의들을 엮어 총 4권으로 출간한 『5·18민중항쟁과 정치·역사·사회』(1-4권)를 참조할 필요가 있다.

26) 「희생자 권리원칙」의 정식 명칭은 Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law(A/RES/60/147)이다. 이 문서는 13개의 원칙과 27개의 조항으로 구성되어 있다(이재승 2009; 이영재 2010, 207-208).

라, 정의 혹은 공정함과 관련하여 다양한 공적 이익 혹은 이해관계들을 염두에 두어야 한다(Moffet 2017, 11).

이행기 정의를 연구하는 학자들이나 관련 기관에서는 이행기의 배상에서 추구해야 할 정의를 “배상 정의(reparative justice, 또는 배상적 정의)”로 개념화하거나 ‘정의와 배상’이라는 주제로 다루기도 한다(De Greiff 2006; Lu 2007; Mani 2005; Walker 2015; ICTJ 2013; 송에스터 2020, 95. 재인용). 이 개념은 대부분 사법상 불법행위에 근거를 둔 사법적·교정적 정의를 벗어나, 보다 넓은 차원의 도덕적·정치적·사회적 정의로 그 범위가 확장되어 사용되고 있다. 이행기의 배상은 개별적 차원의 법적 정의 추구를 넘어, 사회적 인정과 신뢰, 연대 등 보다 넓은 차원의 정의를 추구하는 정치적 프로젝트로서의 성격을 지니게 된다(De Greiff 2006, 454-455).

이행기 정의의 차원에서 배상적 정의는 미래 정치공동체를 향한 시작이라는 점에서 의미가 있는 것이지 배상 그 자체로 이행기 정의를 구현하는 완결구조를 갖기는 어렵다. 배상의 제공은 사법적·교정적 정의에서처럼 사건을 “해결하고 마무리 짓는” 책임의 끝이 아니라, 상호성에 기반한 미래의 정치 공동체를 향한 변환의 시작이다(Walker 2015, 219-220). 아울러 배상적 정의는 단순히 피해자 중심성에 한정되지 않는다. ‘배상 정의’는 단순히 피해자 중심적 정의를 넘어, 잔혹행위로부터 살아남은 모든 ‘생존자들의 정의’가 되어야 한다(Mani 2005, 72-74; 송에스터 2020, 95-96. 재인용).

배상적 정의와 관련하여 정작 중요한 문제는 피해자에 대한 일정한 경제적 보상뿐만 아니라 정부 당국, 피해자, 그 외의 사회 구성원들이 공유할 수 있는 배상의 필요성에 대한 공론화와 배상 기준에 대한 사회적 합의 여부에 있다. 이러한 과정을 경유할 때 비로소 이행기 배상 정의의 문제는 피해자 중심의 사적 경제보상으로 치부되는 것이 아니라 사회구조적 부정의를 시정할 수 있는 차원에서 논의될 수 있다.²⁷⁾

27) 이행기 배상의 원칙과 관련하여 정의로운 배상의 기준 및 특성, 과정으로서의 배상,

2) 배상적 정의의 실패와 그 후유증

전두환-노태우 정권이 경제보상 모델을 활용한 것은 진실규명과 책임자 처벌 요구를 우회하기 위해서였다. 아래로부터 5·18 문제의 해결을 위한 핵심적 요구가 ‘진실규명’과 ‘책임자 처벌’로 집약되었지만, 5·18 가해 세력이 강력한 정치적 영향력을 행사하는 상황에서 가장 빠르게 시행된 것은 경제적 ‘피해보(배)상’이다. 이행기 정의 차원에서 보건대 일방적 위로금 지급에서 출발해 시혜적 보상정책을 거쳐 1990년 민자당이 단독처리한 「광주보상법」으로 이어지는 이 일련의 과정이 노정환 문제들은 현재까지 심각한 후유증을 양산하고 있다.

첫 단추를 잘못 끼운 「광주보상법」은 이후 개정과정에서도 배상적 정의 구현이 목적이 아니라 보상 대상자 범위를 확대하는 방향으로만 개정되면서 경로의 존성의 전형을 보여주었다. 가해 세력의 정치적 영향력이 견고하게 유지되었기 때문에 「광주보상법」을 배상적 정의에 부합하도록 개정하는 작업은 상당한 정치적 갈등과 대립에 직면할 수밖에 없었다. 「광주보상법」을 제대로 개정하지 못한 채 1997년 「5·18특별법」을 제정하여 ‘보상’을 ‘배상’으로 본다는 취지의 조항을 삽입하는 과정에서도 심각한 정치적 대립이 있었다. 배상이란 당시 국가폭력의 책임, 즉 가해자의 책임을 묻는다는 것이기 때문에 지금까지의 양비론 프레임에 기초해 있던 「광주보상법」의 보상 시스템 전반의 전환이 필요했고 이에 따른 정치적 대립이 심각했다.

「광주보상법」은 새로운 정부가 들어서거나 주요 선거가 임박해 있을 때 개정되었는데 개정의 골자는 추가 보상 대상자 확대였지 배상적 정의에 기초한 근본적인 변화가 아니었다. 1990년 「광주보상법」의 제정 단계에서도 그러했지만, 정치적 이해관계가 피해보상의 시행과정에 작용했음을 부인할 수 없다(정호기 2006, 115). 실제로 정치적 관계와의 상관성을 살펴보면 공교롭게 1990년 7월 14일 「광주보상법」 제정 이후 제1차 피해보상이 종료되고, 제2차 추가 보상이 실시(1993년 5월 29일 보상법 개정)된 1993년은 문민정부가 출범하는 첫 해였

사회적 지지의 확보 문제 등에 관한 논의에 대해서는(송에스터 2020, 97-110) 참조.

고, 제3차 추가 보상이 실시된 1998년(1997년 12월 17일 보상법 개정)은 국민의 정부가 출범한 첫해였다. 제4차 보상이 실시된 2000년(2000년 11월 12일 보상법 개정)은 제16대 총선이 실시되었다. 이후 노무현 정부가 출범하는 첫 해인 2004년 3월 27일 제5차 보상법 개정이 실시되었다.

5·18 이행기 정의 구현을 위한 노력보다는 정치전략적 시혜 조치 성격의 추가 보상만 계속되었다는 의구심이 드는 이유는 피해보상 과정에서 제기된 미흡한 조치에 대한 개정 요구는 반영되지 않고, 추가 보상 기간만 연장되었기 때문이다. 그것도 정권 출범 초기나 선거와 같은 주요 정치일정에 맞추어 정치일정에 맞추어 광주시민의 정서에 호소하는 정치 전략적 차원의 추가 보상 성격이 강했다. 추가 보상 대상을 확대한 1-5차까지의 보상기준을 간추려 보면 다음과 같다.

〈표-1〉 광주민주화운동관련자 보상기준(1차~5차)

구 분	시 간 적 범 위	공 간 적 범 위	내 용 적 범 위	피해내용
1차 보상 (1990)	- 원칙적으로 비상계엄이 확대 선포된 1980년 5월 17일부터 총정작전의 완료시점인 동년 5월 27일까지로 한정하되, - 당시의 시위 또는 진압작전과 직접적으로 관련이 있는 경우는 5.17 이전 또는 5.27이후라 하더라도 광주민주화운동의 시간적 범위에 포함.	- 원칙적으로 광주를 중심으로 한 전남·북 일원으로 한정해야 할 것이나 - 당시의 시위 또는 진압작전과 직접 관련이 있는 경우에는 피해 장소에 제한을 받지 않음.	- 광주를 중심으로 한 전남·북 일원에서 학생과 시민들이 행한 정치적 민주화 요구시위와 소요 행위 또는 이의 진압을 위한 군경의 진압작전 과정에서 발생한 일련의 사건과 그 결과를 말함.	- 광주민주화운동관련하여 사망, 행방불명, 상이 등 인적피해 - 뿐만 아니라 광주보상법제22조제1항과 시행령제22조제1항에 의거 순수한 구속, 연행, 구금자 포함.
2차 보상 (1993)	- 법 제1조에서 「1980년 5월 18일을 전후한」이라고 규정하였으므로 5·18 배후조종 등 특별한 경우 외에는 5·18기간 중(5.17.~5.27)의 행위로 인한 피해이어야 함	- 5·18은 광주권역을 중심으로 발생하였으므로 특별한 경우 외에는 광주·전남지역의 피해자라야 함.	① 법 시행령 제21조에 의거 주민주화운동에 적극 참가한 사실이 원인이 되어 생업에 종사할 수 없던 것으로 인정된 자라야 함. ② 전북대 일부 시국 사건 인정 ③ 김대중내란음모와 관련한 손주항의원 소송 - 승소	

구분	시간적범위	공간적범위	내용적범위	피해내용
3차 보상 (1998)	① 1980. 5. 17. 예비검속 관련 연행·구금자도 보상대상에 포함 ② 1980. 5. 13. 시국 사건으로 인한 피해도 인정(권오국, 김진태, 임진호, 배희진 등) ③ 1980. 6. ~ 12월중 광주사태 상규명요구 유인물 배포와 관련한 피해도 인정(김성배, 이수하, 이교정 등)	- 강원대, 부산대 등 타지역에서 5·18진상 규명 유인물 배포와 관련한 피해도 보상 대상에 포함	- 김대중내란음모 관련 (손주향의원과 같이 연행 구금된 자 포함) 및 계엄 철폐, 전두환 퇴진 등 시국사건으로 인한 피해도 보상대상에 포함 (전북대생의 김희수, 최인규, 박중훈 등)	
4차 보상 (2000)	상 동	상 동	상 동	
5차 보상 (2008)	1980. 5. 18.-27.까지로 한정하여 적용	광주 전남지역으로 한정	시간적, 공간적 범위의 한정에 따른 영향으로 내용적 범위도 축소	

1990년부터 시작되어 제7차 보상²⁸⁾까지 진행되는 동안 5,807명이 인정받았다. 30여 년에 걸쳐 보(배)상이 진행되었음에도 불구하고 5·18 이행기 정의가 공고화되었는지 성찰해 볼 필요가 있다. 국가적으로 막대한 시간과 비용이 소요되었는데 여전히 5·18 이행기 정의를 공고화하지 못했기 때문에 지금까지 진행되

28) 각 차수별 보상법 개정 및 신청접수 기간은 다음과 같다. 제1차 보상 : '90. 8. 6(제정) *신청접수 : 90.8.17~9.15 / 제2차 보상 : '93. 5.29(시행령 개정) * 신청접수 : 93.6.1~7.31 / 제3차 보상 : '97.12.17(개정) * 신청접수 : 98.1.1~1.31 / 제4차 보상 : '00. 1.12(개정) * 신청접수 : 00.1.12~2.29 / 제5차 보상 : '04. 3.27(개정) * 신청접수 : 04.3.27~5.31 / 제6차 보상 : '06. 3.24(개정) * 신청접수 : 06.7.1~12.31 / 제7차 보상 : '14.12.30(개정) * 신청접수 : 15.1.1~6.30 ※ 보상법 시행령 개정 : '15.8.31 * 기타 지원금신청접수 : 15.9.1 ~ 16.2.29. 제8차법 개정 법령은 국회 행정안전위원회 계류 중임. (광주광역시청 민주인권평화국 5.18보상관련 Q&A. 검색. 2021. 10. 19.) https://www.gwangju.go.kr/boardView.do?boardId=BD_0000000446&pageId=www893&searchSn=21865.

협소한 의미의 ‘피해보(배)상’을 배상적 정의 차원에서 포괄적으로 재검토할 필요가 있다. 첫째, 5·18 피해보(배)상은 국가의 위법한 공권력 행사로 야기된 피해에 대한 ‘배상’이기 때문에 국가적 책임과 동시에 법적 구속력을 갖는 것이고, 사회구성원들의 공동체적 책임을 묻는 것임과 동시에 동의에 기초해야 한다. 따라서 향후 5·18은 국가보훈 차원에서 어떠한 국가·사회적 기여를 했는지 보다 명확한 방향성을 정립하고 국민적 합의를 만들어가 가는데 주력할 필요가 있다. 둘째, 5·18의 경우 진실규명, 책임자 처벌, 명예회복과 기념사업 보다 피해보상이 선행되었으나 이제 일련의 광주 5원칙을 연계할 수 있는 국면이 조성되었다. 지연된 정의 차원이지만 진실규명에 기초한 사회적 ‘명예회복’에 주력하는 것이 필요하다. 사회적 명예회복은 피해보상의 또 다른 차원을 의미하는 것이다. 셋째, 피해의 포괄범위가 국가폭력으로 야기된 유·무형의 피해까지 포괄하고 있는지 성찰해 보아야 한다. 과거청산에서 치유해야 할 ‘피해’의 범위는 보이지 않는 무형의 피해, 가족의 피해, 해당 피해로부터 파생되는 사회적 후유증까지를 포괄한다. 제대로 된 국가 트라우마 센터의 설치를 비롯해 다양한 정책적 고려가 필요하다.

5. 맺으며

이행기 정의의 관점에서 볼 때 5·18민주화운동을 둘러싼 일련의 과정은 국가 폭력·권위주의 통치와 민주헌정질서 사이의 사회구조적 동학을 반영한다. 동시에 청산 대상으로서의 부정의와 더불어 새롭게 정립해야 할 이행기 정의의 과제를 드러내 준다. 특히 5·18을 둘러싼 일련의 법제화 과정은 국민주권 원리에 대한 확증 과정임과 동시에 민주법치국가 작동원리의 구체적 체현(體現) 과정이라고 할 수 있다. 내란과 내란목적의 살인을 통하여 집권한 ‘야만적’ 정권에 대한 국민적 거부와 사회적 저항, 연이은 사법적 심판은 사실성에 대한 타당성의 우위, 즉 헌법과 정치권력의 정당성 연원이 국민에게 있음을 보여준 일련의 과정이었

다(이영재 2004. 참조).

5·18 민주화운동에 대한 인정투쟁 과정에서 쟁점이 되었던 ‘성공한 쿠데타’ 논쟁은 우리 민주헌정질서와 관련하여 중요한 기반을 마련했다. 사법부는 명확하게 성공한 쿠데타란 존재하지 않고 처벌의 대상일 뿐이라는 사실을 공표했다. 재판부는 ‘국민투표를 거쳐 헌법을 개정하고 개정된 헌법에 따라 국가를 통치하여 왔다고 하더라도 그 군사반란과 내란을 통하여 새로운 법질서를 수립한 것이라고 할 수는 없으며, 우리나라의 헌법질서 아래에서는 헌법에 정한 민주적 절차에 의하지 아니하고 폭력에 의하여 헌법기관의 권능행사를 불가능하게 하거나 정권을 장악하는 행위는 어떠한 경우에도 용인될 수 없다. 따라서 그 군사반란과 내란행위는 처벌의 대상이 된다’(선고 96도3376. 판시1의 다수의견)고 판시했다.

다른 한편, 헌법재판소가 특별법 제정에 대한 합헌 결정을 하면서 활용한 ‘법익’의 해석 또한 중요한 의미를 갖는다. 현재는 특별법이 개별사건법률이라고 하더라도 입법을 정당화할 수 있는 중대한 공익이 인정될 수 있다면 헌법에 위반되지 않는다고 선언하였다. 그 중대한 공익의 근거는 ‘왜곡된 한국 반세기 헌정사의 흐름을 바로잡아야 하는 시대적 당위성과 아울러 집권 과정에서의 헌정질서 파괴범죄를 범한 자들을 응징하여 정의를 회복하여야 한다는 점’이었다. 또한 ‘공소시효의 완성으로 인한 이익은 단순한 법률적 차원의 이익이고, 헌법상 보장된 기본권적 보장에 속하지 않는 반면, 집권과정에서 헌정질서파괴범죄를 범한 자들을 응징하여 정의를 회복하여 왜곡된 우리 헌정사의 흐름을 바로잡아야 할 뿐만 아니라, 앞으로는 우리 헌정사에 다시는 그와 같은 불행한 사태가 반복되지 않도록 자유민주적 기본질서의 확립을 위한 헌정사적 이정표를 마련하여야 할 공익적 필요는 매우 중대’(한인섭 2002, 201-203)하다고 판시하였다.

5·18민주화운동이 민주헌정질서 확립에 기여한 이러한 성과에도 불구하고 이행기 정의의 차원에서 5·18을 둘러싼 과제는 여전히 상존하고 있다. 비록 지체된 정의의 구현 차원이지만 5·18이 일어난 지 40년 만에 진상규명을 위한 특별법이 제정되었고, 진상규명위원회가 “1980년 광주 5·18민주화운동 당시 국가권력에

의한 반민주적 또는 반인권적 행위에 따른 인권유린과 폭력·학살·암매장 사건 등을 조사하여 왜곡되거나 은폐된 진실을 규명함으로써 국민통합에 기여함을 목적으로” 활동을 시작했다. 철저한 진실규명 활동을 통해 그동안 누적되어 온 각종 유언비어와 추정설 등이 제대로 규명될 수 있기를 바란다.

다른 한편 5·18이 민주화운동이 아니라 북한군 특수군 600명이 개입한 반란이자 폭동이라는 허위 주장이 인터넷과 출판물뿐만 아니라 국회 공청회에서까지 공공연히 제기되고 있는 등 5·18에 대한 왜곡 날조가 헌법적 권리인 ‘표현의 자유’의 한계를 벗어났다. 2021년 1월 5일 국회가 「5·18특별법」을 개정, 허위사실을 유포한 자를 처벌하는 조항을 신설함으로써 5·18민주화운동에 대한 폄훼와 왜곡은 현재 보다 줄어들 것으로 보인다. 그러나 이는 보조 수단이지 이 법률조치로 이행기 정의가 자동으로 구현되는 것은 아니다. 역으로 본다면 자발적인 사회적 공감대 속에서 정화되지 못하고 법과 제도의 강제력을 빌려야 하는 상황은 분명 이행기 정의가 제대로 관철되지 못했다는 방증(傍證)이기 때문이다.

앞으로 제도적 차원에서 공식적으로 제도적 망언 금지, 진상규명위 활동 등이 진행되겠지만 정작 중요한 문제는 5·18 이행기 정의를 구현하는 사회적 공감대를 어떻게 형성할 것인지 여부에 있다. 배상적 정의는 피해자 개인에 대한 사법적·교정적 정의를 벗어나 보다 넓은 차원의 정치적·사회적 인정과 신뢰, 연대 등과 결합할 수 있는 정치적 프로젝트로 전환될 필요가 있다. 지난 40여 년 간 5·18은 무엇이었고, 한국의 미래를 위해 무엇이어야 하는가?를 물어야 한다. 장기적 전망을 바탕으로 부정의를 청산하고 한국 사회의 이행기 정의를 구현하기 위한 실천이 필요한 시점이다.

참고문헌

- 김영택. 2017. 『5월 18일, 광주』. 서울: 역사공간.
- 김재균. 2000. 『5·18과 한국정치: 광주보상법과 5·18 특별법 결정과정 연구』. 서울: 한울.
- 민현정. 2009. “5·18에 대한 인식조사분석.” 전남대학교 『5·18민중항쟁 29주년 기념 학술대회: ‘5·18기억과 현재성’ 자료집』.
- 박원순. 2001. “5·18특별법의 제정과 법적 청산.” 『5·18 민중항쟁사』. 광주광역시 5·18사료편찬위원회.
- 박주민. 2017. 10. 26. 「보도자료: 전두환 직접 지시, 518유족 매수 및 분열 획책 공작 일명 <비둘기 시행계획> 문건 공개」.
- 송에스더. 2020. “중대한 인권침해사의 배상 정의에 관한 이론적 고찰.” 『민주주의와 인권』 20권 2호, 79-127.
- 신일섭. 2005. “광주민주화운동보상법의 정치·사회적 의미.” 『민주주의와 인권』 5권 2호, 173-201.
- 신일섭. 2009. “광주민주화운동 보상의 현황과 과제.” <광주문제해결을 위한 5월칙의 현황과 과제 토론회 자료집>, 5·18기념재단.
- 안종철. 2000. “광주시 대책.” 변주나 외 편, 『치유되지 않은 5월』. 서울: 다해.
- 유광중. 1999. 『5·18민주화운동 피해보상에 관한 연구』. 전남대 석사학위논문.
- 이영재. 2004. “과거청산과 민주주의.” 『민주주의와 인권』 4권 2호. 241-268.
- 이영재. 2010. “과거사 피해보상에 대한 비판적 검토.” 『기억과 전망』 23호, 199-233.
- 이영재. 2015. “다층적 이행기 정의의 포괄적 청산과 화해 실험.” 『정신문화연구』 38권 4호, 121-152.
- 이재승. 2002. “이행기의 정의.” 『법과 사회』 22권, 47-74쪽.
- 이재승. 2009. “국가범죄에 대한 배·보상방안,” 진실·화해를위한과거사정리위원회, 『한국전쟁시기 민간인 희생자에 대한 배·보상 방안』, 과거사정리 후속조치 연구를 위한 심포지엄(I).

- 이재승. 2017. “이행기 정의와 크로노토프.” 『민주법학』 64권, 105-147.
- 이재의. 2019. “군의 5·18왜곡조작에 대한 자료분석.” 5·18기념재단, 『5·18국가폭력의 청산과 정의』 (518민주항쟁39주년 기념 학술교류포럼), 11-38.
- 전두환. 2017. 『전두환회고록(1-3)』. 파주: 자작나무숲.
- 정근식. 2020. “5월운동의 성과와 한계: 과거청산과 이행기 정의 사이에서.” 『경제와 사회』 제126권, 12-46.
- 정호기. 2006. “국가폭력과 피해자 보상.” 『민주주의와 인권』 6권 1호, 113-145.
- 최정기. 2006. “과거청산에서의 기억 전쟁과 이행기 정의의 난점들.” 『지역사회연구』. 14권 2호, 3-22.
- 최철영. 2011. “한·일 과거사 청산과 이행기 정의 개념의 적용.” 『성균관법학』 23권 2호, 237-261.
- 한성훈. 2010. “과거청산과 민주주의 실현.” 『역사비평』 (2010년 겨울호), 116-141.
- 한인섭. 1997. “5·18재판과 과거청산의 과제.” 『법과사회』 15권, 160-199.
- 한인섭. 2002. “국가폭력에 대한 법적 책임 및 피해회복: 5·18 민주화운동의 법적 해결을 중심으로.” 『서울대학교 법학』 43권 2호, 187-237.
- 황석영 외. 1996. 『5·18 그 삶과 죽음의 기록』. 서울: 풀빛.
- 5.18 기념재단 엮음. 2007. 『5.18민주항쟁과 정치·역사·사회』 (1-4권).
- 5·18연구소. 2010. 『웹사이트 내 5·18 바로잡기 유형별 조사 연구보고서』 5·18기념재단.
- Hayner, P. B. 2001. *Unspeakable Truths*. Routledge.
- ICTJ, “ICTJ Program Report: Reparative Justice”, 13 May 2013, available at <https://www.ictj.org/news/ictj-program-report-reparative-justice> (accessed: 10 January 2020).
- Mani, Rama. 2005. "Reparation as a Component of Transitional Justice: pursuing 'reparative justice' in the aftermath of violent conflict." In K. De Feyter et al., eds. *Out of the ashes: reparation for victims of gross and systematic human rights violations*, Antwerp, Intersentia.
- Pablo, De Greiff. 2006. "Justice and Reparations," in De Greiff, P. (ed.), *The*

Handbook of Reparations. Oxford University Press.

Paige, A. 2009. "How "Transitions" Reshaped Human Rights: A Conceptual History of Transitional Justice." *Human Rights Quarterly*, 31(2): 321~367.

Teitel, Ruti G. 2002. *Transitional Justice*. Oxford University Press.

Teitel, Ruti G. 2003. "Transitional Justice Genealogy." *Harvard Human Rights Journal*. 16: 69-94. downloaded from HeinOnline, Fri Jan 20. 2012.

Teitel, Ruti G. 2014. *Globalizing Transitional Justice: Contemporary Essays*. Oxford University Press.

UN. 2004. Report of the Secretary General on the Rule of Law and Transitional Justice in Post-Conflict Societies. UN Doc. S/2004/616, 23 August 2004.

Walker, Margaret Urban. 2015. "Making Reparations Possible: Theorizing Reparative Justice." In Corradetti, C, Eisikovits, N., and Rotondi, J. eds., *Theorizing Transitional Justice*. London: Ashgate.

동아일보 02/08/16.

문화일보 02/08/20.

서울신문 88/04/02.

광주일보 88/04/01.

서울신문 88/04/07.

한국일보 88/04/07.

광주일보 88/11/03.

광주일보 89/01/31.

투고일: 2021.10.21.	심사일: 2021.12.09.	게재확정일: 2021.12.09.
------------------	------------------	--------------------

The May 18 Democratization Movement and Transitional Justice

Yi, Youngjae | Hanyang University

This study tried to analyze the cause of the May 18 Democratization Movement's transitional justice not being settled and still facing challenges. The discussion of transitional justice has emerged as a practical necessity to explain how a country that has experienced the destruction of democracy in the past overcomes past injustices and forms democratic legitimacy in the process of political transformation of the transition to democracy. According to Teitel's discussion of transitional justice, the expansion and standardization of transitional justice, emerges as a key issue in the third phase that begins at the end of the 20th century. In terms of transitional justice, reparative justice is meaningful in that it is the starting point for the realization of justice for the future political community. However, the Chun Doo-hwan administration used a strategy of selective inclusion and exclusion while providing economic compensation to the May 18 victims. According to the selection of the military regime, there was a crack and a gap between the beneficiaries and the victims who were excluded from compensation. The May 18 transitional justice needs to be transformed into a political project that can be combine political and social recognition, trust, and solidarity on a wider level, beyond the judicial and corrective justice of the individual victim.

Key Words | The May 18 Democratization Movement, Transitional Justice, Compensation, Reparative Justice, Past Liquidation

싱가포르의 이주노동자와 코로나-19 대응: 이주노동자 정책변화와 중대 전환점을 중심으로*

배유일 | 동아대학교

주유민 | KDI국제정책대학원

| 국문요약 |

본 연구는 국가 경제발전에 필수적인 역할을 해 온 싱가포르의 저숙련 이주노동자가 왜 코로나-19 대응 과정에서 차별적 배제의 대상이 되었는지 역사적 제도주의 관점에서 설명한다. 기존의 연구는 싱가포르가 작은 도시국가로서 자원 부족과 지리적 약점을 극복하고 이주노동자와 외국인 투자 활용을 통해 성장하였으며, 다민족 간 사회적 하모니도 이룩한 것으로 평가받았다. 그러나, 코로나-19의 대응에서 가장 큰 피해집단으로 나타난 저숙련 이주노동자에 대한 배제는 단순히 인종차별적이거나 우발적으로 나타난 것이 아닌, 발전국가적 성격의 싱가포르 정부의 목표에 따라 이용·배제되어 왔으며, 역사적으로 중대 전환점(critical junctures)에서 새로운 대응과 제도화로 차별적 배제가 공고화된 것이다. 이는 점차 이주노동자 의존도가 높아져 가는 우리나라 및 아시아 국가에서 단순 하향식 이주노동자와 다문화정책으로는 사회적 조화 달성이 어렵다는 점을 시사한다.

주제어 | 싱가포르, 발전국가, 코로나-19, 이주노동자, 중대 전환점

* 본 연구는 동아대학교 교내 연구비 지원으로 수행되었다.

I. 서론

도시국가(city-state)로서 그 유례를 찾기 어려운 고도성장을 이룩한 싱가포르 는 1965년 독립 이후 독특한 국가주의와 능력주의(meritocracy)를 주요 가치로 삼고 동아시아 발전국가(developmental state) 모형의 하나로 성장해왔다. 고(故) 리관유(Lee Kuan Yew) 수상을 비롯한 소수 엘리트 집단의 권위주의적이지만 실용주의와 청렴을 기반으로 한 효과적 관료체제는 높은 투명성 및 효율성을 자랑하였고, 싱가포르가 일본, 한국, 대만 등을 제치며 아시아 최고 수준의 국민소득을 달성하는 등 선진국으로 발돋움하게 하였다. 싱가포르는 빠른 경제성장뿐만 아니라 실용적인 외교, 능력주의를 기반으로 한 공교육 체제의 성공, 높은 공공주택 보급률, 수준급 의료체제 구축 등 여러 면에서도 두드러진 성과를 보여왔다(Calder 2017). 물론 문제점이나 모순도 있지만,¹⁾ 객관적으로 드러난 성과들을 기반으로 싱가포르를 모방 혹은 정책학습 하려는 국가 및 도시가 많아지고 있다.

이러한 성공의 배경에는 싱가포르 정부가 사회정책과 법적 규제를 통하여 적극적으로 사회 안정화와 다인종·다종교 간 조화를 이룬 것에 기반한다는 평가가 많다. 소규모 인구의 섬으로서 자원 부족과 인력난을 극복하기 위해 실용 노선을 취한 싱가포르 지도자들은 ‘재능있는 외국 인력’(foreign talents)의 유인을 강조하였고, 이를 위해 사회적으로 조화로운 문화와 국가의 가치를 공유하는 환경을 만들기 위하여 노력하였다(Chua 1994; Lee 1978; Noor and Leong 2013). 불안정한 지역 여건 속에서 생존을 최우선으로 한 싱가포르의 노력은 다민족과 다종교가 국가주의, 능력주의, 그리고 정교분리라는 국가 가치에 동참토록 함으로써 국가의 경제성장을 이룩하는 데 공헌하도록 한 것이다.

그러나, 이처럼 효과적인 다문화정책 및 이민정책의 집행을 통해 이룩한 사회적 화합과 공존은 최근 인종 관련 갈등이 수면 위로 표면화되면서 더는 감추기

1) 예컨대, 고도성장에도 불구하고, 사회지출은 매우 적은 편이며, 빈부격차 확대, 낮은 정치적 발전도는 과제로 남아있다(고길곤 2017).

어려운 사회문제로 등장하게 되었다. 특히, 국제사회와 언론에서 매우 성공적인 사례로 꼽는 싱가포르의 코로나-19 감염병의 초기 통제와 관리는 2020년 3월 이후 저숙련 이주노동자(low-skilled migrant worker)집단 거주지에서 감염사례가 폭증하면서 사회적 취약계층인 이주노동자에 대한 편견과 불평등이라는 터부(taboo)가 공식적인 문제로 드러나게 되었다. 이민정책과 다문화정책을 성공적으로 집행하고 사회적 조화를 유지해 온 것으로 평가받는 싱가포르에서 왜 이런 문제가 발생했는가? 어떤 계기가 있었는가?

본 연구는 싱가포르가 코로나-19 방역과 통제 과정에서 왜 저숙련 이주노동자 및 사회적 불평등의 문제를 대면하게 되었는지를 발전국가적 특징과 역사적 제도주의(historical institutionalism)에 기반한 중대 전환점(critical junctures)을 중심으로 설명하고자 한다. 기존 연구는 싱가포르의 성공적 코로나-19 대응에 초점을 맞추거나(Kuguyo et al. 2020; Lee 2020; Quah 2020; Woo 2021), 코로나-19 대응에서 식민지 시대 방역체제의 뿌리 깊은 유산(과거)에 관심을 보여왔다(김종호 2020). 특히, 초기에 이주노동자를 중심으로 확진자가 폭증함에 따라, 이들과 관련된 코로나-19 대책과 현황이 논의되었고(Dutta 2021; Koh 2020), 이주노동자를 재해석하기도 했으며(Ye 2021), 싱가포르 이주노동자의 열악한 처우가 가져온 보건상의 한계(현재)를 지적하기도 하였다(김희숙·양영란 2020). 혹은 이주노동자 주거환경에서 오는 리스크를 판단하지 못한 정부의 실책을 지적한 연구도 있었다(Woo 2020). 무엇보다도, 싱가포르의 정치와 정책에 대한 이해 필요성에도 불구하고 상대적으로 적은 관심을 받아온 것도 사실이다(신명순 2019). 본 연구는 과거와 현재 정책 사이의 연속성과 불연속성에 초점을 맞추고 현재 싱가포르의 코로나-19 대응이 보이는 특징, 즉 성공적 다민족정책과 이민사회 모델로 평가되던 싱가포르에서 일어난 저숙련 이주노동자 집단에서의 코로나-19 폭증 문제의 사회적, 제도적 기원을 분석하고자 한다. 특히 아시아 산업국가에서 가장 먼저 노동력 부족으로 이주노동자 정책을 입안한 국가인 싱가포르의 저숙련 이주노동자들이 사회적 관심을 받게 된 중대 전환점을 중심으로 이중적인 이주노

동자 정책이 형성되는 과정과 확산, 그리고 그 결과 코로나-19 대응에 미친 영향을 분석한다. 이는 선진국으로 진입하고 있는 싱가포르나 우리나라 등이 사회구조 변화 속에서 이주노동자를 받아들이고 그들과 공존해야 하는 구조에서 정부 중심의 하향식 다문화정책과 사회통합정책이 가지는 한계를 인식하고, 이를 극복하기 위한 함의를 찾는데 그 의의를 찾을 수 있다.

II. 발전국가와 그 성과, 그리고 이주노동자 정책

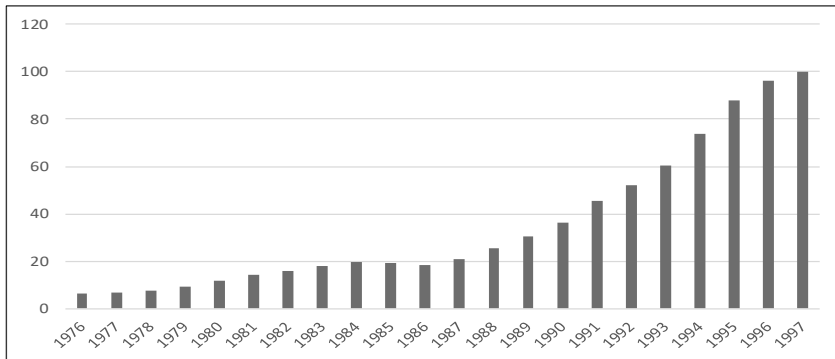
1. 도시국가로서의 싱가포르의 성장과 발전국가성

발전국가론자들은 20세기 중·후반 다수의 동아시아 국가에서 나타난 경제발전을 주로 상대적으로 자율성을 가진 기술관료(technocrat)들이 권력과 정책수단을 가지고 강력하게 시장에 개입하고, 수출주도형 경제를 위한 경제기획원 같은 파일럿(pilot) 정부조직의 설립 및 수입 대체정책 시행, 그리고 산업정책과 값싼 노동력 등을 이용해 후발 국가로서의 약점을 극복하고 고도의 성장을 이룩한 것으로 설명한다(Johnson 1982; Amsden 1989; Woo-Cumings 1999). 물론 모든 발전국가가 동일한 형태를 보인 것은 아니며, 발전국가의 특징을 많은 부분 공유하고 있는 싱가포르도 다민족 사회이면서 도시국가라는 독특한 성격 때문에 다른 발전국가와 구분을 해야 할 필요성도 분명 존재한다(Pempel 1999, 161).

실제로 싱가포르 모형은 자유 경쟁적 시장경제와는 거리가 있었고, 지정학적 위치와 도시국가라는 한계를 극복하고 주변 국가들의 위협에서 정치적, 경제적으로 생존하기 위한 수단들이 존재하였다. 무엇보다도 싱가포르는 장기 개발계획을 바탕으로 우선순위 산업에 각종 유인책과 보조금을 지급하고, 경제개발청(Economic Development Board)을 설치하였으며, 제조업 중심의 수출주도형 산업화를 이룩하여 짧은 시간에 경제성장을 이룩하였다. 또한, 국내 자본의 취약성

극복을 위해 지리적 이점도 충분히 활용하여 자유무역 지대를 설치하고, 제조업 유치 및 외국인 투자 활성화에도 성공적이었다(Huff 1995; Calder 2017). 특히 1970년대 중반부터 1980년대 중반에 이르기까지 싱가포르는 부패 없는 정부와 소수 엘리트 중심의 정책 결정으로 비교적 수출주도형 산업화를 순조롭게 추진할 수 있었다. 정치적 압력으로부터 상당한 자율성을 가진 기술관료들은 심지어 정치적으로 인기 없는 정책도 국가 목적을 위하여 결정·집행할 수 있었고, 시장에서의 깊숙한 개입과 계획경제 체제를 구축하는 등 발전국가적 특성을 나타내었다(Rodan 1989). 이는 일본, 한국 등 국내 투자 활성화와 대외차관에 초점을 둔 다른 발전국가와는 차별성이 있는 특징이라고 볼 수 있다. 또한 1960년대 초반, 노동비용 인상을 경험한 싱가포르 정부가 국가임금위원회(National Wage Council, 1971년)를 설치하고 정부, 인민행동당(PAP: People's Action Party), 그리고 노조 간 임금조정을 통해 비용을 효과적으로 관리한 것과(Huff 1995, 1424), 책임운영기관(statutory Board) 및 공기업(state-owned enterprises)을 이용하여 외국인 투자자가 선호하지 않거나 국가적으로 중요한 분야에는 직접 개입하는 데 주저하지 않았던 것도 성공 요인이었다.

〈그림-1〉 1970-1990년대 싱가포르 GDP 성장



단위: 10억 달러(billion)

출처: World Bank Indicators, <https://data.worldbank.org/country/Singapore>

싱가포르는 ‘생존’이라는 정치적 목표에 충실한 선택을 해왔고, 이는 곧 성과로 직결되었다. 일단 World Bank Indicator에 의하면 1970년 925달러에 불과하였던 싱가포르 1인당 국민소득이 2019년 아시아 최고 수준인 6만 6천 달러로 급증하였다(World Bank 웹사이트). <그림-1>과 같이 1980~1990년대에 경제성장이 두드러지게 향상되었으며, 2020년에는 명목상 국민소득(nominal GDP)이 도시국가임을 고려하면 매우 높은 세계 38위에 오르게 되었다(International Monetary Fund 홈페이지). 집권당인 인민행동당 정부의 신자유주의적 개혁 추진으로 정책 기조가 시장친화적으로 변화하고 있지만, 여전히 발전국가적 전통이 강하게 남아있다(Liow 2011).

싱가포르의 사회적 조화와 안정을 중시하는 문화와 다문화정책도 발전국가적 전통에서 그 뿌리를 찾을 수 있다. 본래 싱가포르 지도자들은 이민자의 증가 – 특히, 저숙련 노동자 – 유럽 등 서구사회에 많은 사회적 비용과 갈등을 일으킨 것에서 교훈을 얻고 이민정책을 선호하지 않았다(Lee 2019). 그러나, 1980년대 이후 급변하는 경제 상황과 저출산의 도전 속에서 국가발전 및 경제성장이라는 목표를 달성하기 위해 정부는 지식기반경제로 산업구조 재편을 시도하였고, 이를 위해 이주노동자를 받아들이는 결정을 내리게 되었다. 그러나, 이미 건국 당시부터 다문화사회였던 싱가포르에서 경제적 목적을 위해 허용한 이민은 로컬 시민들 사이에 일자리와 인프라 부족 등으로 논란과 불만족을 초래하였고, 이 때문에 정부는 다양한 정책수단을 사용하여 어려움을 극복하고 사회적 안정을 적극적으로 관리하고자 하였다.

2. 다민족 사회 정체성과 이주노동자 정책: ‘중대 전환점’ 관점

서구의 식민지를 경험한 아시아의 다른 항구도시와 같이 싱가포르의 건국 이전부터 다양한 인종이 공존하였고 갈등의 가능성이 큰 다원적 사회였다. 1965년 독립 당시 싱가포르 인구는 중국계 76%, 말레이계 15%, 인도계 7% 등으로 구성되어 있었다.²⁾ 특히 싱가포르의 원주민으로서 역할을 하던 말레이계와 인구 대

다수를 구성하는 중국계 간 갈등관리는 국가안보와 경제발전을 최우선으로 추구해야 하는 정부 입장에서 매우 중요한 과제였고, 이에 따라 인종 갈등에 매우 경직적이고 강력한 「치안유지법」(Internal Security Act)과 형법(Penal Code)에서부터 주택, 언어 정책에 이르기까지 다양한 정책 수단을 통해 사회통합을 추구해왔다(고길곤 2017). 싱가포르는 대체로 조화롭고 응집력 있는 사회라는 목표 달성을 위해 다양하고 엄격한 법과 규제를 통해 사회적으로 위협적이지 않은 정체성을 구축하고 비교적 성공적인 ‘국가 만들기’(national building)를 추구해왔다는 평가를 받고 있다(Noor and Leong 2013).

1) 다문화 및 이주노동자 현황

싱가포르는 면적의 한계와 제한적 인구 규모 때문에 건국 초기에는 이민에 적극적이지 않았고, 국가 만들기에 실질적으로 공헌할 수 있는 인력을 수급한다는 차원에서 선별적으로 이주노동자에 의존하는 형태로 발달해 왔다. 그러나, 19세기 무역 중심 항구로 등장하기 이전부터 상업중심지로 동아시아, 남아시아, 서남아시아 인종 등 인구 구성상 다양성을 유지해 온 싱가포르는 1970년 노동인구의 3.2%를 차지하던 이주노동자가 2020년 현재 총 123만 명에 달하며, 총 노동인구의 33.2%를 차지하고 있다(표-1). 2015년 38%를 기록한 이후 점차 줄어드는 추세지만, 이주노동자는 여전히 노동력 제공에 있어서 중추적인 역할을 하고 있다.

〈표-1〉 싱가포르 이주노동자 추이

	1970	1980	1990	2000	2010	2020
총 노동인구(A)	650,892	1,077,090	1,537,000	2,192,300	3,135,900	3,713,900
이주노동자(B)	20,828	119,483	248,200	615,700	1,088,600	1,231,580
비율(% , B/A)	3.2	11.1	16.1	28.1	34.7	33.2

출처: Ministry of Manpower 홈페이지; Yeoh and Lin(2012).

2) 정부는 이 비율을 유지하고자 노력하였고, 그 결과 2020년에도 중국계 74%, 말레이계 13%, 인도계 9%로 비슷한 구성을 보였다 (Singapore Statistics Office 자료로 저자 계산).

싱가포르의 이주노동자 정책은 두 가지 상황과 도전 때문에 초창기의 자력 공급 정책을 포기하고 이주노동자 수입으로 전환하게 되었다. 건국 초기 「고용규제법」(The Regulation of Employment Act 1965) 등을 통해 비교적 엄격한 시민권 자격 부여와 이민법을 시행하였고, 기존 거주자를 제외한 외국인의 유입을 통제하였으나 경제개발을 위해 이민을 받아들이는 사회로 전환하였으며, 현재(2020년) 인구 570만 명 중 시민권자나 영주권자는 350여만 명에 그칠 정도로 해외 이주민에 의존하고 있다. 또한 세계적으로 낮은 출산율과 의료발달에서 기인하는 빠른 노령화로 인해 세계 경제 무대에서의 경쟁력 악화 방지를 위해 교육에 투자하고 외국인 노동자 수입을 고려하지 않을 수 없었다(Cahyadi et al. 2004).

이주노동자는 크게 <표-2>에 나타난 바와 같이 정규 취업비자(Employment Pass)와 단기취업비자(S Pass) 등을 받은 전문직 또는 고급인력, 그리고 단기 노동허가증(work permit) 보유자, 즉 저숙련 노동자로 구분된다. 외국인 가사노동자(foreign domestic worker, FDW) 24만 7천여 명과 건설, 조선, 석유 및 석유화학, 기타 서비스 업종에 종사하는 31만여 명으로 구성된 노동허가증 보유자들은 싱가포르의 도시 인프라 건설과 도시기능 유지에 필수적인 역할을 하고 있으며(Ministry of Manpower 2014), 싱가포르인들이 기피하는 업종에서 핵심 저임금 인력을 제공하고 있다.³⁾ 고임금 전문인력의 공헌은 물론이고 저숙련 이주노동자도 저임금 분야에서 인력난을 해소하는 수단이었기 때문에 기업과 사회에 크게 이바지해왔고, 이들이 싱가포르 사회에서 중요 구성원으로 성장함에 따라 이들과의 사회적 조화와 공존의 가능성을 찾는 것이 관건이었다.

3) 구체적으로 가사노동, 미용, 제조업, 식음료 산업, 환경미화 등에 종사하는 여성 노동자는 말레이시아, 중국, 필리핀, 인도네시아, 미얀마, 태국 출신이고, 주로 건설과 조선업에 종사하는 남성 노동자는 대부분 방글라데시, 인도, 중국 출신이다(Ye 2021).

〈표-2〉 비자 유형별 이주노동자 현황

비자(Pass) 유형	2015	2020
Employment Pass	187,900	177,100
S Pass	178,600	174,000
Work Permit(가사도우미)	231,500	247,400
Work Permit(건설, 조선 등)	423,300	311,000

출처: Ministry of Manpower 홈페이지

싱가포르의 다문화정책은 그동안 발전국가의 큰 성과 중 하나로 여겨져 왔다. 싱가포르에서 1964년과 1969년 말레이계와 중국계 간 충돌사건 이후에는 1970년대를 거치며 인종 갈등은 점차 줄어들기 시작하였다(고길곤 2017, 65). 인민행동당 정부는 도시화와 인구증가 추세에 맞추어 변두리 마을과 주상복합 거주지에 살던 인종별 거주지를 계획된 도시구역의 공공 주거시설로 옮겨 아시아계 다인종들을 분리와 감시하는 정책의 병행을 통해 큰 갈등 없이 하나의 사회로 통합시키고자 하였다(Goh 2018). 정부가 새로 조성된 도시 타운에서 커뮤니티 시설과 사회 프로그램을 통해서 다인종 간 조화를 적극적으로 추진하기 시작한 것이다. 1970년대 이후 사회적, 인종적 통합을 위해 지금까지도 사용되고 있는 대표적 정책수단을 요약하면 대체로 다음과 같다.

첫째, 정부는 이주노동자들이 싱가포르 사회 공통의 가치를 받아들이고 새로운 체제에 적응 및 공헌할 수 있도록 하는 정책을 시행해왔다. 영국 식민지부터 사용해 온 ‘중국-말레이-인도-기타’(CMIO: Chinese-Malay-Indian-Others)의 구분을 기초로 교육이나 주택정책 등에서 다문화사회에 필수적인 가치와 사회적 하모니를 지킬 수 있도록 해왔다는 것이다(National Integration Council 홈페이지). 대표적으로 ‘싱가포르 시민권으로의 여정’(Singapore Citizenship Journey) 프로그램은 새롭게 시민권을 취득한 이민자들이 공동체의 활동에 참여하도록 독려하고 주류사회에 동화되도록 설계되었다(Matthew and Soon 2015, 44). 또한 정부는 커뮤니티 통합기금(Community Integration Fund)의 조성을 통해 이민자

단체(immigration associations)를 지원하고, 각 조직이 이민자의 통합을 위한 활동에 사용할 수 있도록 자금을 지원해왔다(National Integration Council 홈페이지).

둘째, 인민행동당은 1988년 총선거에서 일종의 중·대 선거구인 집단대표선거구제(Group Representational Constituency Scheme)를 도입하고 각 민족별 유권자 집단의 통합을 통해 다문화정책을 유지하는 데 사용하였다(Tan 2005). 즉 이 선거구제에서는 소선거구제와 달리 3~6명의 의원을 선출하는 중대선거구를 유지하면서 적어도 한 명은 인도, 말레이 등 소수민족에서 선출할 것을 법정화한 것이다. 이는 의회가 소수민족의 대표성을 무시하지 않겠다는 의지를 천명한 것이다.⁴⁾

셋째, 도시 주택정책 및 교육정책을 통해 인종 간 조화를 이루고자 하였다. 독립 이전 중국계 이민자는 차이나타운, 인도계는 리틀 인디아(Little India) 등에 집단을 이루게 되었고, 세계 2차대전 이후 심각한 주택난을 경험하였다. 이에 인민행동당 정부는 비위생적 주거환경을 개선하고 값싼 공공주택을 제공하는 한편, 다양한 민족이 각기 생활양식과 공간구조를 유지하면서 조화롭게 거주할 수 있도록 공공주택에 민족별 할당량을 정하여 공급하게 된 것이다. 이는 1980년 이후 시행된 민족통합정책(Ethnic Integration Policy)의 하나로 지역사회에서 특정 민족의 과다대표성을 방지하기 위한 것이었다(Tan 2005). 교육 분야에서는 이중언어 정책을 시행하여 영어 우선의 정책과 함께 말레이, 타밀 등 부모의 모국어를 공식 언어로 받아들여 공용어로 쓰도록 하였다(Rahman and Tong 2013, 88).

그러나 정부의 사회적 조화를 위한 정책에서 저숙련 이주노동자는 제외되어 있었다. 싱가포르의 독립 이후 다인종, 다종교 간 화합과 사회적 조화를 이루면

4) 물론 싱가포르 주력 정치인들과 집권당이 집단대표선거구제를 도입한 목적은 소수인종을 대표한다는 것 이외에도 인적, 조직적 자원이 취약한 야당의 원내 입성을 어렵게 하는 것도 있었다. 부정적 효과에 대해서는 신명순(2019) 참조.

서 정치·경제적 생존을 추구하며 사회적 하모니를 공공재로 간주하면서 정부가 자원을 중립적으로 배분하고, 인종 간 분쟁을 중재하는 데 주저하지 않았다(Chua 2007). 하지만, 이러한 정책적 노력은 영주권이나 시민권을 획득한 이민자들에게만 해당하는 사항이었고, 단기 노동허가증을 보유한 저숙련 노동자들은 애초에 영주권 습득 기회조차 없는 시장 수요 의존적 노동력일 뿐이었다.

2) 중대 전환점(Critical Junctures): 이주노동자 정책 변화와 분석

현재 싱가포르가 처한 코로나-19 위기는 단순히 우발적으로 일어난 것이 아니라, 독립 후 정부가 이주민 노동자에 취해 온 이중적 태도에 기인한다. ‘이중성’의 의미는 저숙련 노동자들을 배제하면서도 필요에 따라 수용하는 정책을 취해왔다는 것이다. 정부는 저숙련 노동자가 싱가포르의 경제발전과 도시 인프라 구축에서 필요한 존재임을 인정하지만, 단지 단기간 체류하며 도시와 경제발전에서 필요한 노동력을 제공하는 존재로 생각한다(Matthew and Soon 2015, 37). 어느 나라나 일정 부분 이주노동자에 대해 비슷하게 접근하지만, 그동안 국제사회와 언론에서의 평판을 고려하면 싱가포르의 이주노동자 정책변화를 심도 있게 연구할 필요성이 있다는 것이다.

물론, 정부가 저숙련 노동자 집단을 정책에서 완전히 배제한 것은 아니다. 국가통합위원회(National Integration Council)가 사회적 통합을 촉진하는 주요 책임기관으로서 비영리단체의 역할을 적극적으로 강조하였다. 이주노동자센터(Migrant Workers Center)는 국가노동조합총협의회(National Trades Union Corporation) 등과 함께 이주노동자의 발언권을 행사하는 플랫폼을 마련하고 싱가포르 주류사회와 이주노동자를 화합하고자 하는 행사를 기획하였다. 시민단체인 Transient Workers Count Too(TWC2)도 싱가포르 사회법에 따라 설립된 비영리단체 중 하나로 이주노동자에 대한 권익을 옹호하는 임무를 수행해왔으며, 정부, 고용주, 일반 시민을 상대로 정보를 제공하고, 이주노동자에 관한 이해관계자 사이의 이해를 도모하는 역할을 하고 있다. 정부가 이주노동자의 사회적

화합을 위해 노력하지 않은 것은 아니었다는 것이다.

그러나 싱가포르인들의 저숙련 이주노동자에 대한 반(反)이민정서를 극복하는 데는 분명한 한계가 있었고, 정부의 정책도 차별성이 있었다. 앞서 제시된 다문화정책과 사회통합정책은 고숙련 이민자와 영주권자들을 위한 것이었고, 단기노동 허가만 허용되는 저숙련 이주노동자들이 접근할 수 있는 공공서비스나 의료 등 필수 복지혜택은 정부가 아닌 고용주의 책임으로 전가하였다는 것이다 (Rahman and Tong 2013, 86). 결국 싱가포르 정부의 이와 같은 태도는 사회통합 노력에서 저숙련 이주노동자를 체계적으로 제외하는 결과로 나타났다.

싱가포르 정부의 차별적 배제를 통한 이중적 접근은 특히 코로나-19의 대응 과정에 있어서 저숙련 이주노동자 집단에 나타난 피해와 사회적 인식에 드러난다. 이러한 차별적 배제는 단순히 국가의 경제 사정과 발전, 사회적 구성을 고려한 발전국가적 관료의 선택이며, 동시에 사회적 취약계층을 보호해야 할 야당과 언론의 무기력함이나 인민행동당 일당 독재체제에서 약한 시민사회 단체라는 측면에서 일정 부분 이해할 수 있다. 반면, 독립 이후부터 현재까지 일어난 정부의 이주노동자 및 이민정책의 변화를 설명하는 데는 어려움이 있다. 정부가 처음부터 의도적으로 차별적 배제를 한 것은 아니고, 사회적 조화 및 통합을 완전히 포기한 것도 아니기 때문이다.

여전히 유효한 발전국가적 시각을 보완하는 한편, 역사적 발전과정에서의 제도적 불안정성을 가져오는 사건과 중대 변화, 그리고 현재의 결과를 보다 종합적으로 분석하기 위해 본 연구에서는 코로나-19 대응 과정에서 저숙련 이주노동자와 관련하여 나타난 문제들에 대한 정책과 그 변화를 역사적 제도주의에서 주목하는 ‘중대 전환점’ 개념을 중심으로 분석하고자 한다.⁵⁾ 중대 전환점은 어떤 사회나 제도의 모습이 결정적으로 변화하게 되는 중대한 시간적 순간과 그 이후의 안정화(stabilization) 과정을 설명하려는 이론으로 비교정치학 등에서 제도변화를

5) Critical juncture를 ‘결절점,’ ‘중대한 기점,’ 등 다양한 번역이 가능하나, 본 논문에서는 하연섭(2003, 58, 138)과 같이 중대 전환점으로 번역하기로 한다.

설명하는 이론으로 주목을 받았다(Collier and Collier 1991; Lipset and Rokkan 1967). 즉, 중대 전환점 이론은 대전환을 가져오는 외적 충격(exogenous shock)과 같은 계기를 통해 미래에 다가올 어떤 정치적, 정책적 결과가 바뀌는 것을 설명하는 이론으로서, 사회과학자들이 재난, 혁명, 시민운동, 계급, 사회적 연대 등 다양한 제도적 결과를 설명하는 데 사용되고 있다. 학자에 따라 그 중대 전환점 자체를 강조하기도 하고, 중대 전환점이 진행되는 가운데 물밑에서 일어나는 사회적 균열(cleavage)에 초점을 맞추기도 한다(Capoccia and Kelemen 2007). 그러나 공통적으로 중대 전환점의 효과는 그 전환점 자체와 변화의 과정이 함께 어우러져 있는 것이 특징이다.

카포차(Capoccia 2016)에 따르면, 어떤 특정한 사건이나 전환점이 기존 제도에 일어나게 되면 불확실성이 나타나고, 이 상황에서 급격한 제도변화와 같은 다양한 옵션들이 가능하게 된다. 이 불확실성의 기간에 주요 행위자들은 여러 대안 중 오래 지속될 수 있는 유산(legacy)을 가져올 수 있는 대안을 선택하게 된다. 따라서 중대 전환점이 가져오는 제도적 변화와 결과를 이해하기 위해서는, 선행적 조건(antecedent condition)과 그 조건을 불확실하게 만드는 내부적 갈등이나 균열(cleavage), 중대 전환점이 되는 사건이나 충격, 그리고 새로운 제도적 유산을 만들어가는 과정을 이해하는 것이 필요하다(Collier and Collier 1991). 중대 전환점과 제도적 변화는 그냥 진공상태에서 나오는 것이 아니기 때문이다.

본 논문은 국가발전과 이주로 인해 발생할 수 있는 사회적 비용에 대한 고려 때문에 저숙련 노동자보다는 고급 기술인력의 싱가포르 사회로의 동화를 추진해 왔던 싱가포르 정부가 저숙련 노동자를 받아들일 수밖에 없었던 요인을 분석하고, 정부와 시민의 저숙련 이주노동자에 대한 인식과 처우가 급격하게 바뀌게 된 중대 전환점이 존재한다고 주장한다. 그 결과 발전국가적 행위자인 관료에 의하여 이중적인 이주노동자 정책이 시행되었으며, 이는 코로나-19에 대한 대응 가운데 싱가포르가 저숙련 이주노동자에 대해 취한 조치를 더욱 명확하게 이해할 수 있는 이론적 틀을 제공한다고 주장한다.

III. 싱가포르 이주노동자 정책변화와 종대 전환점

1. 1980년대 경제개발과 이중적 이주노동자

1) 첫 번째 종대 전환점: 1980년대 중반

리관유 전 총리와 라자라트남(S. Rajaratnam) 초대 외무장관과 같은 싱가포르 초기 설계자들은 인종, 언어, 종교에 상관없이 ‘좋은 사람’(good men)이 국가건설에 중요함을 강조하며 다인종·다민족·다종교 사회라는 현실에 민감하게 대응하였고, 중립적인 심판자 역할을 감당하고자 하였다(Kwa 2006). 그러나, 앞서 밝힌 바와 같이 사회적 문제와 비용 때문에 싱가포르 지도자들은 특히 저숙련 이주노동자에 대한 문호 개방이 궁극적으로 국익에 반할 것으로 보았고, 이는 1965년 저숙련 말레이시아 노동자를 규제하는 고용규제법(The Regulation of Employment Act)의 입법으로 나타났다.⁶⁾ 이 시기의 기본적인 방향은 저숙련 부문은 자국민 노동력으로 충당하고, 일본처럼 고숙련 부문에 해외 고급인력을 수입하는 것이었다(Lee 2019). 이러한 기조는 1970년대까지 계속되었고, 심지어 정부는 건설, 조선, 가정부 서비스 등을 제외한 저숙련 이주노동자 수입은 산업 재구조화와 생산성의 향상을 위해서 1991년까지 완전히 종료하기로 계획하였다(Yue 2011a).

그러나, 1970~80년대 안정적으로 고성장을 유지하던 경제가 1985년 침체를 맞이하자 그 원인을 진단하고 다가오는 미래에 지속적인 성장을 이루기 위한 전략을 찾기 위해 노력하면서 전환점을 맞게 되었다. 특히 1985년 리셴룽(Lee Hsien Loong) 당시 국방부 장관 겸 통상부 장관이 이끄는 경제위원회(Economic Committee)가 경제침체의 원인을 조사·연구하여 그 결과물로 1986년에 출간한

6) 영국 식민지 치하에서 이민 조절을 법제화하였으나 1965년까지 특히 싱가포르 접경인 조호바루(Johor Bahru)에서 통제되지 않는 노동력 이주가 계속되었다(Fong and Lim 1982). 당시 정부는 말레이반도에서 계속되는 저숙련 노동력 유입으로 싱가포르의 교육, 의료, 기타 사회시설에 대한 부담증대를 우려하였다(Lee 2019, 2516).

「경제위원회보고서」(Economic Committee Report)는 향후 싱가포르 경제 및 산업전략뿐 아니라 이주노동자 정책에서의 변화를 보여주는 중대 전환점이 되었다 (Lee 2019).

위 경제위원회의 보고서에 따르면, 1980년대 중반 싱가포르 경제침체의 주요 원인은 원유와 쿠르드(crude) 오일의 세계 수요 감소로 인한 가격하락과 그에 따른 운송수요 감소, 조선업 부진, 그리고 미국 경제침체로 인한 전자기기나 컴퓨터 주요 부품 산업 부진 등 여러 가지 요인이 있었다(Auyoung 2016, 18). 그러나 이 보고서에 거론된 요인 중 보다 근본적인 문제는 1970년대 말-1980년대 초를 거치며 비즈니스 비용의 상승으로 생산성이 다른 아시아 경쟁국보다 급격히 감소하게 된 것이었다. 독립 이후 저임금에 기반한 노동집약적 수출산업으로 성장하기 위하여 국가임금위원회(National Wage Council)를 통해 임금상승을 억제하고 수출경쟁력을 확보해 왔으나, 1970년대 이러한 방법이 한계에 부딪히게 된 것이다.⁷⁾ 국가가 하이테크, 지식기반 산업으로 변화를 꾀하면서 급격한 임금상승을 허용하였고, 또한 산업용지의 확보도 점차 어려워지면서, 비용면에서 싱가포르에 대한 투자 매력이 하락하게 되었다(고길곤 2017, 182).

경제위원회의 보고서는 이러한 문제들에 대처하고 경제성장을 지속하기 위하여 이주노동자 문제를 현실적으로 판단할 수밖에 없었다. 저숙련 이주노동자의 낮은 임금에 의존하는 형태가 장기적으로 바람직하지는 않지만, 현실적으로 단기 노동허가증을 순환적으로 허용하고 정부가 필요한 부문에 직접 할당하는 것보다는, 중립적 입장에서 가격 메커니즘에 따라 저숙련 이주노동자가 필요한 부문에 충원될 수 있도록 하는 것을 권고하였다(Auyoung 2016).

결과적으로 싱가포르 정부는 이주노동자에 대한 의존은 줄여나가되, 경제성장을 위해 단기적으로 저숙련 이주노동력을 허용하는 방향, 즉 ‘이중적인 정책지향’을 제도화하게 되었다(Matthew and Soon 2015, 37). 정부는 표면적으로 저숙

7) 싱가포르의 임금상승 억제와 노동운동의 부재는 외국인 투자와 다국적기업에 오랫동안 매력적인 요소로 작용하였다(Huff 1995, 1425).

련 이주노동자의 입국을 통제하려 하였으나, 수요에 따라 자연스럽게 증가하게 되었고, 말레이시아뿐만 아니라 인도네시아, 방글라데시, 스리랑카 등 다른 아시아 국가에도 문호가 개방되기 시작하였다. 1990년에는 아시아 국가 중 최초로 저숙련 이주노동자의 합법적인 관료적 통제를 의미하는 「외국인 노동자 고용법」(the Employment of Foreign Worker Act)을 제정하게 되었다(Lee 2019).

2) 도시 저숙련 이주노동자 취약성의 제도화

발전국가적 관료의 정책적 사고에 의하여 시작된 싱가포르의 1980년대 말 이주노동자 정책의 대전환은 2000년대 이르기까지 안정적으로 제도화되었다. 이주노동은 싱가포르의 독특한 도시적 필요 때문에 허용되었기 때문에 1990년대까지만 해도 정부의 선호는 산업정책의 전환을 위한 고숙련 이주노동자 이민 장려에 있었고, 저숙련 이주노동자는 건설, 조선, 가사노동자 등 특정 업종에 한정되었다. 이러한 제도적 기조는 2000년대까지 계속되었다.

이와 같은 싱가포르 정부의 저숙련 이주노동자에 대한 이중적 태도에도 불구하고, 1970년대~2000년대 사이에 고숙련과 저숙련 이주노동자 모두 급증하였다. 이는 결과적으로 정부가 집행해 온 각종 다문화정책과 인종 통합정책에도 불구하고 싱가포르 주류사회와 이주노동자, 특히 저숙련 이주노동자들 간 갈등이 커지는 결과로 나타났다. 이주노동자 숫자가 증가함에 따라 이들이 싱가포르 공공주택에도 입주하였고, 도시 내 대중교통과 도시 기반시설 활용에 불편을 경험하기 시작한 싱가포르인들이 정부에 불만을 제기하기 시작하였다. 저숙련 이주노동자들의 관점에서 여러 문제점이 발생하였는데 첫째, 인도, 방글라데시, 필리핀, 중국, 태국 등에서 노동허가증 발급 시 브로커에게 막대한 비용을 내며 부채를 안고 싱가포르에 취업하였으나 고용주가 부담금을 떠넘기거나 합의된 액수보다 줄여든 월급을 받게 되는 경우를 상당수 겪게 되었다(Harrigan and Koh 2015). 그러나 본국 송환을 할 수 있는 고용주의 부당한 대우를 당국에 신고하기가 쉽지 않았다. 예를 들어 산업재해의 경우 정부가 필수 혜택과 건강보험을 고

용주에게 전가하였기 때문에(Ministry of Manpower 2014) 고용주에게 안전을 확충할 강제 수단이 없었고, 의료사고 발생 시 책임 회피하는 행태가 나타났다(Rahman and Tong 2013, 86). 둘째, 이런 문제에 적극적으로 나서야 할 시민사회나 언론, 그리고 야당은 인민행동당 일당 체제에서 목소리를 내는데 미약할 수밖에 없었다. Humanitarian Organization for Migration Economics(HOME)이나 Transient Workers Count Too(TWC2)와 같은 비영리단체들은 차별받는 저숙련 이주노동자들을 돕고 이들의 권리를 옹호하는 역할을 꾸준히 해오고 있지만, 저숙련 노동자의 권리를 공개적으로 돕는 일은 싱가포르 사회에서 매우 민감한 문제로 받아들여졌다.

결과적으로 이러한 싱가포르 정부의 이중적인 태도는 저숙련 이주노동자들의 공공서비스나 필수 복지혜택에 대한 접근을 심각하게 제한하였다. 위와 같은 1980년대의 중대 전환은 1990년대의 경제성장과 다문화정책의 성과에 가려있으나 차별적 제도화가 안정적으로 이루어졌고, 2000년대에는 원주민과 이주민 간 갈등의 규모와 빈도가 점차 커졌다.

2. 두 번째 중대 전환점: 2013년 인구보고서와 폭동

2000년대 들어 정부의 사회적 조화를 위한 이주노동자 정책과 다문화정책, 그리고 인민행동당의 권위주의적 통치로 누그러뜨려 온 이주노동자에 대한 싱가포르인들의 불만이 노골적으로 커지기 시작하였다. 고숙련 이주노동자의 대거 유입으로 질 좋은 일자리를 놓고 외국인과의 경쟁을 해야 하는 싱가포르인들의 불만이 높아졌으며, 이러한 사실은 이미 인민행동당 정권에서도 어느 정도 인지하고 있었다. 여러 정부 보고서에서 장차 이주노동자들이 일자리와 주택, 교육에서 내국인과 극한 경쟁을 예측하였고(Tan 2017), 정부가 2013년 실시한 ‘싱가포르 대화’(Our Singapore Conversation) 조사에서도 많은 싱가포르인이 이주노동자 유입으로 인해 사회적 유대가 파괴되고 사회기반시설 부족, 과도한 경쟁 등의 문제

를 일으킬 것으로 생각하였다(Our Singapore Conversation 홈페이지 2013). 심지어 이 조사에 따르면 경제성장이 둔화하더라도 이주노동자의 진출을 선호하지 않는 것으로 나타났다.

싱가포르인들의 이주노동자에 대한 불만은 구체적 통계와 사건으로 드러난다. 첫째, 1990년대~2000년대 총 노동력 통계에서 국내 노동력 고용은 매년 평균 2%의 성장을, 이주노동자는 7%대의 평균 증가율을 보였다(Yue 2011b). 둘째, 이러한 사회적 분위기는 정치적으로 집권당에 대한 지지율 하락으로 나타났다. 2001년 총선거에서 75%대의 높은 인민행동당의 득표율은 2006년 66.6%, 그리고 2011년 독립 이후 최소득표에 해당하는 60.1%를 득표하는 등 계속 감소하였고, 한 번도 야당 의원을 배출하지 못한 집단체표선거구에서도 노동당 후보가 당선되는 현상이 나타났다(신명순 2019, 59). 여러 요인 중 이민정책에 대한 불만은 인민행동당 지지도 하락의 주요 요인으로 지적되었다(Yeoh and Lam 2016, 638).

이런 정치·사회적 압박 속에서 인민행동당 정부는 이주노동자에 대한 여론 추이를 주시하며 일련의 정책수단을 사용하여 민감하게 대응하였다. 예를 들면, 저숙련 이주노동자들이 점차 공공주택에 진출하고, 언어와 문화를 공유하는 민족끼리 공동체를 이루며 거주하기 시작하자, 정부는 2006년부터 서둘러 건설 관련 저숙련 노동자 집단을 도시 외곽에 있는 기숙사시설에 수용하기 시작하며 싱가포르 거주민들의 불평을 무마하고자 하였다(Goh 2019, 360).⁸⁾ 리센룽 총리 등 정부 지도자들도 2012년 ‘싱가포르 대화’ 등을 통해서 여론 수렴을 하는 등 반이민정서를 완화하기 위하여 노력하였다.

8) 현재 약 20만 명의 건설 등 저임금 산업에 종사하는 남성 노동자들이 적게는 3천에서 최대 2만 5천 명까지 수용 가능한 도시 외곽 대형 기숙사에 거주하고 있다. 이 외에 9만 5천 명은 50~500명 정도 수용 가능한 1200여 개의 기숙사에 거주 중인데, 이들은 폐업한 공장을 기숙사 용도로 바꾼 곳들이다. 따라서 이 시설들도 싱가포르 주요 주거지역과는 거리가 있는 공업 지역에 위치하고 있다. 그리고 약 2만 명은 작업장에 설치된 임시 주거시설에 거주하고 있다(Koh 2020). 즉, 현재 대부분의 저임금 남성 노동자들은 싱가포르 사회와 물리적으로 분리된 공간에 거주하고 있다.

그러나 동시에, 도시 경쟁력 하락을 우려하는 발전국가적 정부는 시민의 불만을 적절하게 관리하면서도 외국인 투자와 우수 인재 유치 방침을 유지함은 물론, 필요한 부문에서 고용주들의 노동력 수요에 대응하고자 하였다(Chia 2011). 2013년 1월 「다이내믹한 싱가포르를 위한 지속 가능한 인구백서」(A Sustainable Population for a Dynamic Singapore)를 발표하고, 2020년부터 싱가포르는 심각한 인력난에 시달릴 것이며, 이를 위해 2030년까지 인구를 최대 6백90만까지 늘리고, 고숙련 및 저숙련 이주노동자를 더욱 증가시켜야 한다는 정책을 천명하였다(National Population and Talent Division 2013).

그러나 인구백서의 발표는 이미 이주노동자로 인해 많은 불만을 가진 싱가포르인들의 심각한 반발을 초래하였다. 국가 경찰관에 의하여 대중 집회가 엄격히 통제되는 나라에서 건국 이래 유례가 드문 수천 명의 인파가 홍림공원(Hong Lim Park)에 모여 인구정책을 격렬하게 비판하였다. 이미 출퇴근 시간 잦은 지하철(SMRT) 고장과 교통혼잡, 2012년 12월 중국인 버스 기사들의 불법 파업, 휴일 지하철역 근처에 대규모로 모여 휴식을 취하는 이주노동자들에 대한 불만이 커진 상태에서 정부의 인구와 이주노동자를 확대하는 일방적 결정은 도시 인프라에 더욱 큰 압박을 가져올 것이라는 우려가 커졌다.⁹⁾ 결정적으로 2013년 12월, 이주노동자 밀집 거주지역인 리틀 인디아 지역의 거리에서 인도 출신 건설 노동자가 교통사고로 사망하자 분노한 수천 명의 이주노동자가 경찰관에 저항하고 주변 차량에 불을 지르는 등 폭동을 일으켜 50명의 경관이 다치고 23대의 구급차가 파손된 ‘리틀 인디아 폭동’(Little India Riot) 사건이 발생하였다(Goh 2014). 이러한 일련의 사건으로 싱가포르인 사이에 외국인 혐오 정서가 더욱 심각해졌으며, 저숙련과 고숙련 이주노동자를 가리지 않고 온라인-오프라인상 공격적인 메시지가 증가하였다(Gomes 2014). 이주노동자를 대상으로 한 물리적

9) 2012년 12월 26일 싱가포르 SMRT사의 중국인 버스 운전기사 171명이 말레이계 운전사들과의 급여 차이에 무단으로 파업과 출근 거부를 한 사건이다. 25년 만에 처음 일어난 불법 파업으로, 약 10%에 해당하는 공공버스 운영이 중단되어 싱가포르 법과 규칙을 지키지 않은 이주노동자에 많은 비판이 있었다(Siddique 2012).

폭력 사건도 드물게 등장하였다. 이러한 반이민정서의 실재는 앞으로도 싱가포르인과 이주노동자 사이의 갈등이 더욱 심각해질 것이라는 예표이기도 했다.

반면, 이주노동자 사이에서도 싱가포르 정부의 차별적 배제에 대한 불만을 표시하고 저항하기 시작한 것이 이 시기였다. 정부 조사위원회는 리틀 인디아 폭동이 저속련 이주노동자들에 대한 차별로 일어난 사건이 아니라고 정의하였으나, 적어도 저속련 노동자들 사이에 자신들에 대한 처우가 부당함을 공유하는 계기가 되었다고 보고하였다. 저속련 노동자들 사이에서 “우리 목숨은 값어치가 없는가?”(are our lives worthless?), “우리의 목숨에 대한 존중은 없다”(there is no respect for our lives) 등의 구호가 많았다는 것이다(Ministry of Home Affairs 2014).

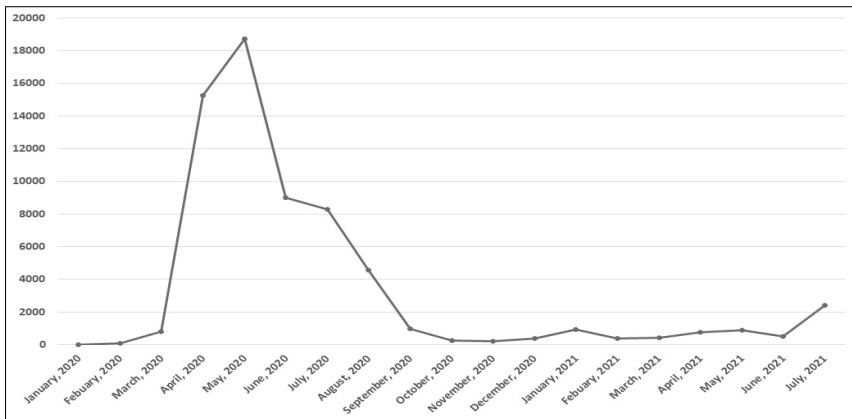
결론적으로 2011년 총선거와 2013년에 있었던 인구보고서 및 폭동은 저속련 노동자에 대한 싱가포르 사회의 인식과 잠재적 갈등이 공식적으로 확인되는 중대 전환점이 되었다. 정부는 사회갈등의 축소를 위해 공식적으로는 이주노동자 차별 문제가 없다고 발표하는 한편, 싱가포르 시민과 물리적 접촉을 줄이기 위해 도시 북쪽 외곽으로 공장 및 숙소, 휴식 시설을 함께 지정된 장소로 이전하는 조치를 단행하였다. 리틀 인디아에서의 소요 이후, 정부에 소속된 싱가포르 주요 언론들은 소요를 지속해서 인도의 음주와 길거리 문화 때문에 우발적으로 일어난 ‘폭동’으로 프레임링(framing)하여 싱가포르 문화와 질서를 유지하기 위해서는 저속련 노동자에 대한 통제와 감시가 필수적이라는 인식을 갖게 하였다(Kaur et al. 2016). 학계나 시민사회는 저속련 노동자에 대한 처우를 개선을 지지하였으나, 적극적으로 목소리를 내는 데 한계가 있었다(Goh 2014). 최근 싱가포르인의 이주노동자 관련 인식조사에 따르면, 저속련 노동자 처우를 개선해야 한다는 데는 동의하면서도, 리틀 인디아 사건 이후 저속련 노동자에 대한 이미지는 오히려 악화하였으며, 싱가포르 시민과 동등한 작업조건이나 임금으로 대우하는 것에 대해서도 반대의 의견이 다수를 차지하였다(Ng and Ong 2021). 결국 2010년대 이후 싱가포르 정부의 대응은, 근본적인 갈등의 원인은 해결하지 않은 채, 자

국민과 저숙련 이주노동자를 분리하는 방식으로 제도화되었다.

IV. 코로나바이러스의 발현과 저숙련 이주노동자

2020년 1월 말 이후 발생하여 지속되고 있는 싱가포르의 코로나바이러스 대응과 이주노동자 관련 사회적 문제들은 저숙련 이주노동자에 대한 차별적 배제가 반영된 것이라고 볼 수 있다. 싱가포르는 2021년 8월 초 현재, 인구의 대략 1.1%에 해당하는 6만5천여 명의 COVID-19 누적 확진과 40여 명의 사망자를 기록, 다른 국가에 비해 안정적으로 대처해 온 것으로 볼 수 있다. 전체적으로 싱가포르의 코로나 대응은 2020년 4월 무렵 급속하게 증가했다가 9월부터 점차 진정되는 모습을 보였고, 2021년 7월에 다시 소폭 증가하여 매일 100여 명 내외로 확진자가 발생하는 등, 비교적 성공적으로 코로나바이러스에 대처해왔다(그림-2).

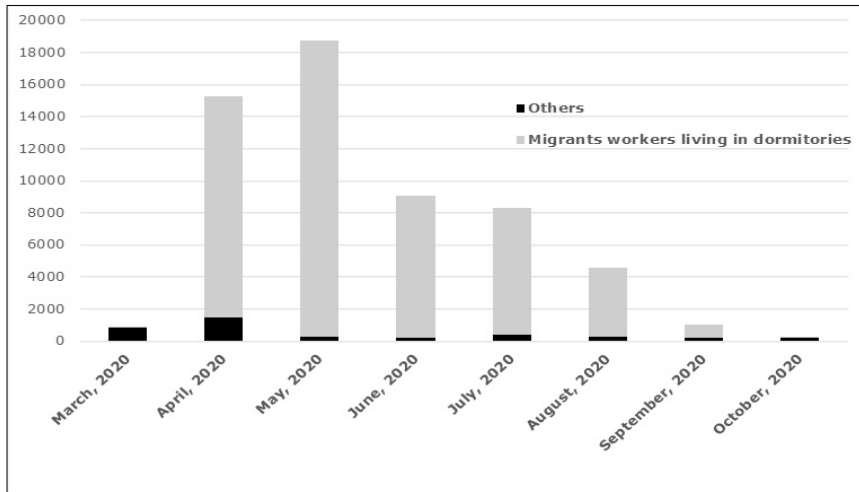
〈그림 2〉 싱가포르 코로나-19 신규 확진자(명) 추세, 2020-2021



출처: Ministry of Health (2021) Archive.

중국 우한(武漢) 지역에서 온 중국인 관광객으로부터 첫 감염사례가 확인된 2020년 1월 23일 이후, 싱가포르는 사상 최악의 피해를 가져온 2003년 SARS(Severe Acute Respiratory Syndrom, 중증호흡기증후군) 경험을 바탕으로 신속 진단을 통해 저위험군과 고위험군을 분류, 미리 준비된 의료시설에 선별하여 수용할 수 있었다. 또한 정부는 초기인 1월부터 이미 우한 입국자에 대한 2주간 자가격리를 실시하였고, 3월 중순에는 대형행사 등 집단 모임을 규제하고, 비대면 근무를 권고하며, 사회적 거리두기를 실시하였다(김중호 2020, 7-8). 이러한 이른 조치 결과 3월 말까지 누적 확진자 수가 1천 명 아래로 유지되며 COVID-19 방역에 있어서 ‘gold standard’로 찬사를 받을 수 있었다(Ng 2020a; Woo 2020).

〈그림 3〉 저숙련 이주노동자 확진자(명) 현황, 2020년 3월-10월



출처: Ministry of Health (2021) Archive.

그러나, 이 성공의 이면에는 ‘분리와 감시’ 정책에 의한 싱가포르 이주노동자의 사회적 취약성이 크게 드러났다. 2020년 봄과 여름에 집중적으로 나타난 COVID-19 확진 사례는 <그림-3>과 같이 4월 초 이후 방역이 풀리며 대부분 저

숙련 이주노동자의 대형 기숙사를 중심으로 폭증하였기 때문이다. 결국 2020년 10월 말까지 보고된 총 58,015명의 코로나바이러스 확진자 가운데 무려 94%에 해당하는 54,497명이 저숙련 이주노동자의 집단 숙소인 기숙사에 거주하는 것으로 보고되었다(Gan and Koh 2021). 방역 모범국으로 인정받던 싱가포르에서 단 7개월 만에 폭발적으로 증가한 (3월~10월) 저숙련 이주노동자 확진자 사례를 어떻게 이해할 수 있을까? 급속도로 퍼지는 코로나 확진자 증가가 어떻게 사회 전반적으로 퍼지지 않고, 외국인 노동자기숙사 안으로만 국한될 수 있었는가?

중대 전환점을 거쳐 제도화된 싱가포르 정부의 저숙련 이주노동자에 대한 차별적 배제정책은 고용주들이 이들의 거주와 생활환경을 개선하는데 책임을 회피하고, 결과적으로 이들이 1인당 국민소득이 6만5천 달러가 넘는 최고의 도시에서 ‘분리된’ 사회공간에서 거주하도록 이끌었다. 코로나-19 추세 데이터가 보여주는 바와 같이, 싱가포르에서 코로나바이러스 사태에 대한 대응은 결국 대형 기숙사시설에서 개인 공간이 없이 집단으로 거주하는 저숙련 이주노동자 가운데 집중적으로 발생한 것이었다. 노동력 제공을 위해 싱가포르에 진출한 이들은 앞서 밝힌 싱가포르 정부의 이중적 이주노동자 정책과 싱가포르 주민들의 반이민 정서에 부딪혀 도시 외곽지역에 지어진 대형 기숙사시설에 나누어 수용되었다(Tan 2021; Ye 2021). 약 20만 명의 저숙련 이주노동자가 43개의 대형 기숙사에 거주하며, 주로 한 방에 적게는 4~8명, 많게는 12~20명까지 함께 거주하고, 때로는 100명이 5개의 화장실을 사용하는 열악한 환경에 처해있었다(Chattoraj 2021). 이주노동자 생활시설은 이전부터 개선이 요구되었지만, 기숙사시설의 개선은 곧 비용의 증가를 의미하기 때문에 사실상 방치되었고, 사회적 거리두기와 질병 통제가 취약한 시한폭탄과도 같은 존재였다.

저숙련 노동자의 거주 시설에 대한 차별적 처우는 코로나바이러스의 발현과 같은 상황에서 확진자의 폭발적 증가를 가능하게 하였고, 정부도 초기 방역 대책에서 저숙련 노동자 집단 거주 시설을 주목하지 않는 결과를 가져왔다(Dutta 2021). 이는 오랫동안 저숙련 노동자들이 처한 상황을 도와온 시민사회와 비영리

단체의 약한 지위에서도 기인한다. 아래로부터(bottom-up) 제공된 정보가 소수의 엘리트에 의하여 통치되는 싱가포르 거버넌스에서 적극적으로 받아들여지지 못하였기 때문이다(Woo 2020). TWC2와 HOME 등 저숙련 이주노동자 문제를 주도하는 비영리단체가 정부에 제공한 정보와 처우개선을 위한 청원은 싱가포르 정부 관료와 정치인들에게 하나의 심각한 정보로 받아들여지지 않았다(Woo 2020, 355).

이 상황에서, 싱가포르가 초기 대응 실패를 만회하고자 시도한 정책은 의도치 않게 저숙련 이주노동자 집단에 더욱 큰 어려움을 가중하였다. 일단 이주노동자 기숙사에서 코로나 확진자가 급증하는 추세를 보이자, 아직 확진자가 100명 정도에 그쳤던 2020년 4월 7일 싱가포르 전역에 ‘서킷 브레이커’(Circuit Breaker Measures)라고 불리는 사실상의 봉쇄조치에 들어갔다. 식료품 구입 등 필수적인 활동을 제외하고는 사회적 거리두기를 강제하며 외출을 금지하였고, 의료 등 필수 대응 인력을 제외하고는 재택근무를 의무화하였다. 서킷 브레이커의 시행으로 지역 내 감염은 극소수로 통제되었으나, 이러한 봉쇄는 저숙련 이주노동자 집단에 더욱 큰 어려움으로 다가왔다. 일단 야외 작업을 주로 하는 직종에 종사하는 저숙련 이주노동자들은 경제활동이 불가능하게 되었다. 일터에 가지 못하고 모두 시설에 격리되면서 좁은 방에서 함께 지내게 됨에 따라 사회적 거리 또한 지킬 수 없는 환경이 되었다(Chattoraj 2021; Dutta 2021; Ye 2021). 즉, 서킷 브레이커 조치는 대형 기숙사시설에서 일어나는 코로나-19의 싱가포르 지역사회로의 확산을 효과적으로 차단하였으나, 열악한 기숙사 내부에서의 확산은 오히려 악화시키는 결과를 가져온 것이다. 정부는 2020년 4월 9일에야 이러한 차별적 확산, 즉 싱가포르 주류사회에서의 낮은 감염과 이주노동자 기숙사에서의 확산을 인지하고 이 문제 해결에 공식적으로 개입하기 시작하였다.

정부는 외국인 노동자시설에서의 확산에 대응하기 위해 의료, 노동, 군대, 경찰 등 관계부처를 총동원하여 태스크 포스(task force)를 구성하고, 본격적으로 이주노동자를 검사한 후, 확진자를 분리 수용하기 시작하였다(Koh 2020; Ye

2021). 격리수용을 위해 공실의 공공주택, 군부대 시설, 호텔 등 다양한 임시 숙소를 마련하고, 중증 환자들은 병원에서, 그 밖의 환자들은 커뮤니티 시설 (community care facility)에 수용하여 치료를 병행하였다(Gan and Koh 2021). 또한, 더 효과적인 관리를 위해 이주노동자 전용 모바일 애플리케이션인 ‘FWMOMCare’을 개발하여 배포하였다. 이를 통해 이주노동자들은 매일 체온을 측정하고 증상을 자가 진단하였고, 증상이 있는 이주노동자는 30분 이내에 의료진과 전화상담이 가능하게 하였다. 이 밖에 기숙사에 현장 의료시설도 설치하고, 부엌 사용 금지조치로 인한 식사, 마스크, 손 소독제 등을 제공하였다(Koh 2020). 이러한 과정에서, 저밀도이면서도 개인 거주자에 좀 더 넓은 생활면적을 보장하는 기숙사 건설 등 근본적인 대책이 필요하다는 데 대해 대체로 사회적 동의가 이루어졌다. 일부 이주노동자들은 코로나-19 이전에는 전혀 받지 못했던 싱가포르 정부의 관심과 도움에 대해 모국의 무능력한 정부와 비교하며 감사하는 마음을 표현하기도 하였다(Chattoraj 2021). 리셴룽 총리 등 정부 지도자들도 그동안 저숙련 이주노동자들이 싱가포르에 공헌한 것을 치하하고, 시민과 이주노동자들을 동등하게 돌볼 것이라고 천명하였다(Lee 2020).

이러한 노력에도 불구하고, 실제로 정부의 코로나-19 대응이 저숙련 이주노동자들과 싱가포르 시민들에게 동일하게 적용되었다고 보기는 어렵다. 싱가포르 시민들의 자발적 참여와 벌금에 의존한 서킷 브레이커와 달리 이주노동자들의 움직임은 감시하기 쉬운 구조의 기숙사에 집중되어 있었으며, 이 시설에 투입된 군·경 인력으로 인해 의료목적 이외에는 외출이 개인적으로 금지되었다(Gan and Koh 2021). 거의 8개월이 지난 10월 31일해야 증상이 없는 이주노동자의 외출이 허용되었으며, 그나마 기숙사를 나와 이주노동자에게 지정되어 소규모 마트와 음식점 등을 갖춘 휴식 시설(recreation center)에 방문할 수 있었을 뿐이고(Ng 2020b), 지정된 3시간의 방문을 위해서는 7일 전에 신청해야 했다(Ng 2020b). 이러한 엄격한 이주노동자 이동 제한은 기숙사 확진 사례가 현저히 줄어든 2020년 가을부터 2021년 7월 현재까지 이어지고 있으며, 이는 2020년 6월 초부터

순차적으로 자가격리 등이 완료되어 비교적 자유로운 생활을 하는 싱가포르 지역사회와 비교할 때 매우 차별적인 조치였다.

아이러니하게도, 이주노동자 기숙사에 국한되어 지속된 봉쇄정책 때문에 최근 지역사회 감염자의 증가에도 불구하고 이주노동자의 확진 사례는 현저하게 줄어들었다. 2020년 10월 31일부터 2021년 8월 5일까지 단 75명의 신규 확진을 기록했으며, 현재 지역사회에서 확진자가 증가함에 따라 그 비율은 더욱 감소하고 있다. 2021년 8월 5일 현재, 기숙사 거주 이주노동자 확진자 비율은 83.4%(총 65,410건 중 54,572건)로 초기 95%에 비해 현저히 감소하였다(Ministry of Health 2021).

결과적으로 싱가포르 정부의 신속·엄격한 저숙련 이주노동자의 기숙사시설 통제로 2020년 싱가포르 코로나 사태는 사회경제적으로 가장 취약한 계층인 이주노동자 집단으로 국한될 수 있었다. 당시 싱가포르에서 코로나-19 사태는 심지어 ‘이주노동자의 문제’로 인식되고 있었고(Tan 2021), 더 나아가 일부에서는 저숙련 이주노동자를 ‘의학적 위험’(medical risk)으로까지 인식하였다(Ye 2021). 또한 2020년 코로나 상황의 성공적인 관리라는 외부 평가를 받게 된 싱가포르 정부로서는 언제든지 이주노동자 합숙 시설을 통제하고 관리할 수 있다는 자신감을 갖게 되었다. 예를 들어, TWC2에 따르면, 이주노동자 기숙사는 매우 쉽게 철조망 게이트를 잠글 수 있도록 설계되었기 때문에, 코로나-19 상황에서 정부가 매우 쉽게 이주노동자를 통제할 수 있었다는 것이다. 이는 싱가포르 주류사회의 반이민정서를 인식하고 있는 정부가 필요에 따라서는 쉽게 기숙사시설을 봉쇄할 가능성이 있음을 시사한다(McDonald 2021).

결국 코로나-19는 두 번의 중대 전환점을 계기로 이주노동자에 대한 이중적 태도가 공고화되는 계기가 되었다고 볼 수 있다. 물론, 코로나-19사태로 열악한 이주노동자 생활환경과 인권문제가 드러나고, 사회에 경각심을 일으켰기 때문에 이를 개선하기 위한 계기가 되어야 한다는 각계의 의견도 존재한다(Tan 2021). 이주노동자의 위기는 곧 사회 전체에 위협이 될 수도 있음을 코로나-19사태가

보여주었다는 것이다. 실제로 상당수 젊은 계층을 중심으로 이주노동자를 돕고 자 하는 손길들이 늘어나고 있다(The Economist 2020). 그러나, 아직도 이러한 주장은 싱가포르 시민사회와 학계에서 논의 수준에 있으며, 주도적인 담론으로 등장하지는 못하고 있다(Ng and Ong 2021).

V. 결론 및 함의

다민족으로 도시국가라는 약점을 극복하고, 짧은 시간 내에 선진국으로 발돋움한 싱가포르에서 이주노동자는 산업화와 경제개발, 도시성장에 핵심적인 존재였다. 국가발전이라는 목적을 위해 발전주의적 국가는 도시의 필요를 충족하고 효과적으로 이주노동자 정책을 집행해 온 것은 물론, 이들과 기존의 지역사회 간 갈등을 최소화하고 조화로운 사회를 만들기 위해 노력해왔고, 많은 부분 성공적이라는 평가를 받아왔다. 그러나, 2020년 초기부터 진행된 코로나-19의 확산과 확산 과정에서 취약한 부분으로 등장한 도시 외곽지역의 이주노동자 기숙사의 현실은, 정부가 사회적 하모니를 달성하기 위해 하향식으로 관리해 온 이주노동자 관련 사회갈등이 공식적인 사회문제로 드러나게 되는 과정이었다.

싱가포르의 저숙련 이주노동자에 대한 차별적 배제와 반이민정서는 단순히 그 현상만으로 이해되기는 어렵다. 기존의 설명은 발전국가적 관료의 국가 목표를 위한 의도적 선택, 혹은 자국민과 이주노동자의 의도적 차별 등에 초점을 맞추고 부분적으로 적절한 설명을 제공한다. 그러나, 본 연구에서 분석한 대로 현재 코로나-19와 그 대응 과정에서 나타난 저숙련 이주노동자에 대한 차별적 배제는 특정 시점에 우연히 일어난 것이 아니며, 1980년대 중반과 2010년대 초반에 일어난 중대 전환점에서 드러난 제도적 불안정성과 발전국가 관료로 대표되는 행위자의 상호작용에서 일어난 제도적 변화 및 공고화 과정으로 이해될 수 있다. 이러한 중대 전환점들은 과거의 선택과 현재의 결과를 이어주는 역할을 한 것이다.

본 연구에서는 역사적 제도주의의 시각에서 중대 전환점과 제도적 변화라는 시각에서 싱가포르의 코로나-19에서의 대응을 분석하고자 하였고, 싱가포르의 저숙련 이주노동자 관련 제도변화는 이주노동자가 증가하고 있는 국가들에 합의가 있다. 경제개발이라는 국가 목표를 위해 하향식 다문화와 이주노동자 정책의 성공적 사례로 평가받아온 싱가포르에서 드러난 문제는, 결국 국가적 기획과 정책에 의한 이주노동력의 하향식 관리에 한계가 있을 수밖에 없으며, 국가-사회관계에서 연결고리 역할을 해야 할 약한 대안 정당과 시민사회는 결과적으로 코로나-19라는 위기에서 저숙련 이주노동자를 보호하는 데 성공하지 못했다는 것이다. 지역주민과 저숙련 이주노동자의 분리가 가져온 부정적 결과를 보여준 싱가포르의 사례는 주로 하향식으로 이주노동자와 다문화가 관리되고 있는 국가에서 좀 더 비영리단체나 자발적 결사체 등의 강화를 통해 주류사회와 다문화 간 연결고리가 형성되어야 할 필요성이 있음을 시사한다. 전경숙(2021)의 연구처럼 우리나라도 아직 다문화에 대한 거부감이 크므로, 추후 싱가포르 같은 국가와 체계적 비교연구를 통해 단순 분리와 관리 같은 하향식이 아닌 지역에서 상생하는 모형 등을 구축하여 다문화 수용성을 높일 방안을 고려하는 것이 필요하다고 본다.

참고문헌

- 고길곤. 2017. 『싱가포르 다시 보기: 싱가포르의 정치·행정 시스템 분석』. 고양: 문우사.
- 김중호. 2020. “싱가포르 전염병 대응체계의 식민지적 기원: 해협식민지 기록으로 보는 식민지시기 방역체제의 유산.” 『동남아시아연구』 30권 4호, 1-48.
- 김희숙·양영란. 2020. “싱가포르의 이원적 코로나19 방역 전략과 그 함의.” 『동아연구』 39권 2호, 45-81.
- 신명순. 2019. “싱가포르 의회선거에서 집단대표선거제도의 비판적 고찰.” 『한국정당학회보』 18권 4호, 37-68.
- 전경숙. 2021. “이주민 집중 거주 지역 주민의 다문화 수용성에 관한 연구.” 『도시연구』 19권, 309-386.
- 하연섭. 2003. 『제도분석: 이론과 쟁점』. 서울: 다산출판사.
- Amsden, Alice. 1989. *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. Oxford: Oxford University Press.
- Auyong, Hawyee. 2016. “Singapore's Productivity Challenge: A Historical Perspective.” *Case Under the Guidance of Donald Low*, Lee Kuan Yew School of Public Policy, National University of Singapore 2016.
- Cahyadi, Gundy, Barbara Kursten, Marc Weiss and Guang Yang. 2004. “Singapore's Economic transformation.” *Global Urban Development: Singapore Metropolitan Economic Strategy Report*. <https://globalurban.org/GUD%20Singapore%20MES%20Report.pdf>(검색일: 2021.04.21.)
- Calder, Kent E. 2017. *Singapore: Smart City, Smart State*. The Bookings Institution.
- Capoccia, Giovanni, and R. Daniel Kelemen. 2007. “The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism.” *World Politics* 59(3): 341-369.
- Capoccia, Giovanni. 2016. “Critical Junctures,” pp.89-106 in Karl Orfeo Fioretos, Tulia G. Falletti, and Adam D. Sheingate (eds.) *Oxford Handbook of Historical*

- Institutionalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Chattoraj, Diotima. 2021. "The Grateful migrants: Indians and Bangledishis in Singapore in times of COVID-19." *Southeast Asia: A Multidisciplinary Journal* 20(1): 44-62.
- Chia, Siow Yue. 2011. "Foreign Labor in Singapore: Rationale, Policies, Impacts, and Issues." *Philippines Journal of Development* 38(1/2): 105-133.
- Chua, Beng Huat. 1994. *Communitarian Ideology and Democracy in Singapore*. London: Routledge.
- _____. 2007. "Multiculturalism as Official Policy: A Critique of the Management of Difference in Singapore," pp.51-67, in Norman Vasu (ed.), *Social Resilience in Singapore: Reflections from the Londong Bombings*. Singapore: Select Publishing.
- Collier, Ruth Berins, and David Collier. 1991. *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.
- Dutta, Mohan Jyoti. 2021. "Singapore's Extreme Neoliberalism and the COVID Outbreak: Culturally Centering Voices of Low-Wage Migrant Workers." *American Behavioral Scientist*, March, 000276422110004.
- Fong, Pang Eng, and Linda Lim. 1982. "Foreign Labor and Economic Development in Singapore." *The International Migration Review* 16(3): 548-576.
- Harrigan, Nicholas, and Koh Chiu Yee. 2015. "Vital Yet Vulnerable: Mental and Emotional Health of South Asian Migrant Workers in Singapore." *Lien Center for Social Innovation Social Insight Research Series, Singapore Management University*.
- Huff, W. G. 1995. "The Developmental State, Government, and Singapore's Economic Development since 1960." *World Development* 23(8): 1421-1438.
- Gan, Wee Hoe and Koh, David. 2021. "COVID-19 and Return-To-Work for the Construction Sector: Lessons from Singapore." *Safety and Health at Work*.

12:277—81 .

- Goh, Daniel. 2014. “The Little India Riot and the Spatiality of Migrant Labor in Singapore.” <https://www.societyandspace.org/articles/the-little-india-riot-and-the-spatiality-of-migrant-labor-in-singapore>(검색일: 2021.07.28.).
- _____. 2018. “Postcolonial Nation-Building and Identity Contestations,” pp.525-534, in Laura Grindstaff, Ming-Cheng M. Lo, and John R. Hall (eds.), *Routledge Handbook of Cultural Sociology*. London: Routledge.
- _____. 2019. “Super-diversity and the Bio-Politics of Migrant Worker Exclusion in Singapore.” *Identities* 26(3): 356-373.
- Gomes, Catherine. 2014. “Xenophobia Online: Unmasking Singaporean Attitudes towards ‘Foreign Talent’ Migrants.” *Asian Ethnicity* 15(1): 21-40.
- Johnson, Chalmers. 1982. *MITI and the Japanese Miracle: the Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford: Stanford University Press.
- Kaur, Satveer, Naomi Tan, and Mohan J. Dutta. 2016. “Media, Migration and Politics: The Coverage of the Little India Riot in The Straits Times in Singapore,” *Journal of Creative Communications* 11(1): 27-43.
- Koh, David. 2020. “Migrant Workers and COVID-19.” *Occupational and Environmental Medicine* 77 (9): 634-36.
- Kuguyo, Oppah, Andre Pascal Kengne, and Collet Dandara. 2020. “Singapore COVID-19 Pandemic Response as a Successful Model Framework for Low-Resource Health Care Settings in Africa?” *OMICS: A Journal of Integrative Biology* 24(8): 420-478.
- Kwa, Chong Guan. 2006. *S Rajaratnam on Singapore: From Ideas to Reality*. Singapore: World Scientific.
- Lee, Cecila. 2020. “Responses of Singapore to COVID-19 Pandemic: The Whole-of-Government Approach,” In Paul Yoyce, Fabienne Maron, and Purshottama Sivanarain Reddy., eds., *Good public governance in a global pandemic*,

Brussels: IIAS-IISA.

- Lee, Jack Jin Gary. 2019. "Why Developmental States Accept Guest Workers: Bureaucratic Policy-Making and the Politics of Labor Migration in Singapore." *Journal of Ethnic and Migration Studies* 45(13): 2508-2526.
- Lee, Kuan Yew. 1978. "Special Lecture by the Prime Minister, Mr. Lee Kuan Yew at the 26th World Congress of the International Chamber of Commerce (October 5)." <https://www.nas.gov.sg/archivesonline/speeches/record-details/73f1a615-115d-11e3-83d5-0050568939ad>(검색일: 2021.07.03.)
- Lee, Hsien Lonong. 2020. "A Televised Address: PM Lee Updates on the COVID-19 Situation in Singapore on 21 April 2020." <https://www.facebook.com/leehsienloong/videos/366117544308677>(검색일: 2021.07.21.).
- Liow, Eugene Dill. 2011. "The Neoliberal-Developmental State: Singapore as Case-Study." *Critical Sociology* 38(2): 241-264.
- Lipset, Seymour, and Stein Rokkan. 1967. "Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments: An Introduction," pp.1-64 In S. M. Lipset and S. Rokkan., eds., *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*, New York: Free Press.
- Matthew, Matthews and Debbie Soon. 2015. "Transiting into Singaporean Identity: Immigration and Neutralisation Policy." *Migration Letters* 13(1): 33-48.
- McDonald, Timothy. 2021. "Singapore has COVID-19 well under control—but its migrant workers still face year-old restrictions. *Fortune*. (April 7). <https://fortune.com/2021/04/07/singapore-covid-migrant-workers-restrict-ions-dormitories/>(검색일: 2021.07.21.)
- Ministry of Health. 2021. "COVID-19 Situation Report. Retrieved from:" <https://covidstrep.moh.gov.sg/>
- Ministry of Home Affairs. 2014. "Ministerial Statement on Findings of Committee of Inquiry (COI) on Little India Riot(July 4)." <https://www.mom.gov.sg/newsroom/parliament-questions-and-replies/2014/ministerial-statement-on-findings-of-com>

- mittee-of-inquiry-coi-on-little-india-riot(검색일: 2021.07.15.)
- Ministry of Manpower. 2014. "Statement on Labour Market Developments. March 13, 2014." <https://www.mom.gov.sg/newsroom/mom-statements/2014/14-mar-statement-on-labour-market-developments>(검색일: 2021.01.15.).
- _____. 2015. "Employers Must Foot Foreign Workers Medical Bills." <http://www.mom.gov.sg/newsroom/press-replies/2015/1222-employers-foot-foreign-workers-med-bills>(검색일: 2016.05.10.).
- National Population and Talent Division. 2013. "Population White Paper: A Sustainable Population for a Dynamic Singapore." <https://www.strategygroup.gov.sg/media-centre/population-white-paper-a-sustainable-population-for-a-dynamic-singapore>(검색일: 2021.07.12.)
- Ng, Jun Sen. 2020. "S'pore's 'gold standard' of Covid-19 detection is far more effective than rest of world: Harvard Study." *Today*. (February 17). <https://www.todayonline.com/singapore/spores-gold-standard-covid-19-detection-far-more-effective-picking-cases-rest-world>(검색일: 2021.07.15.)
- Ng, Jun Sen and Justin Ong. 2021. "The Big Road: Solving S'pore's Foreign Workers Problem Requires Serious Soul Searching, from Top to Bottm." ChannelNews Asia(March 26). <https://www.channelnewsasia.com/singapore/coronavirus-covid-19-foreign-workers-big-read-dormitories-936961>(검색일: 2021.07.27.)
- Ng, Michelle. 2020b. "Eligible foreign workers from dorms allowed to visit recreation centres at staggered times." *The Straits Times*. (October 29). <https://www.straitstimes.com/singapore/eligible-foreign-workers-from-dorms-allowed-to-visit-recreation-centres-at-staggered-times>(검색일: 2021.07.21.)
- Noor, Noraini, and Chan-Hoong Leong. 2013. "Multiculturalism in Malaysia and Singapore: Contesting Models." *International Journal of Intercultural Relations* 37(6): 714-726.
- Pempel, T. J. 1999. "The Developmental Regime in a Changing World Economy," pp.137-181, In Meredith Woo-Cumings eds. *the Developmental State*, Ithaca: Cornell

University Press.

- Quah, Danny. 2021. "Singapore's Policy Response to COVID-19." Sumit Agarwal, Zhiguo He, and Bernard Yeung, eds. *Impact of COVID-19 on Asian Economies and Policy Responses*. Singapore: World Scientific. pp. 79-88.
- Rahman, Md Mizanur, and Chee Kiong Tong. 2013. "Integration Policy in Singapore: a Transnational Inclusion Approach." *Asian Ethnicity* 14(1): 80-98.
- Rodan, Garry. 1989. *The Political Economy of Singapore's Industrialisation*. London: Macmillan.
- Siddique, Haroon. 2012. "Singapore's first strike in 25 years shines spotlight on racial tensions." *Guardian*. (November 28). <https://www.theguardian.com/world/2012/nov/28/chinese-bus-drivers-strike-singapore>(검색일: 2021.07.15.)
- Tan, Eugene K. 2005. "Multiracialism Engineered: The Limits of Electoral and Spatial Ingegration in Singapore." *Ethnopolitics* 4(4): 413-428.
- Tan, Kenneth Paul. 2017. *Governing Global-City Singapore: Legacies and Futures after Lee Kuan Yew*. London: Routledge.
- _____. 2021. "The Singapore story and brand in a post-pandemic world." <https://www.kennethpaultan.net/post/gave-a-public-lecture-on-the-singapore-story-and-brand-in-a-post-pandemic-world-on-20-july-2021>(검색일: 2021.08.01.)
- The Economist. 2020. "Singapore Promises Roomier Digs for Migrant Workers." June 20th. <https://www.economist.com/asia/2020/06/18/singapore-promises-roomier-digs-for-migrant-workers>(검색일: 2021.08.05.)
- Woo, Jun Jie. 2020. "Policy Capacity and Singapore's Response to the COVID-19 Pandemic." *Policy and Society* 39 (3): 345-62.
- _____. 2021. "Pandemic, Politics and Pandemonium: Political Capacity and Singapore's Response to the COVID-19 Crisis." *Policy Design and Practice*. 4, No. 1, 77-93.
- Woo-Cumings, Meredith. 1999. "Introduction: Chamrers Johnson and the Politics of

- Nationalism and Development,”pp.1-31, In Meredith Woo-Cumings eds. *the Developmental State*, Ithaca: Cornell University Press.
- Ye, Junjia. 2021. “Ordering Diversity: Co-Producing the Pandemic and the Migrant in Singapore during COVID-19.” *Antipode*, May, anti.12740.
- Yeoh, Brenda, and Theodora Lam. 2016. “Immigration and Its (Dis)Contents: The Challenges of Highly Skilled Migration in Globalizing Singapore. *American Behavioral Scientist* 60(5-6): 637-658.
- Yeoh, Brenda, and Weichiang Lin. 2012. “Rapid Growth in Singapore’s Immigrant Population Brings Policy Challenges.” <https://www.migrationpolicy.org/article/rapid-growth-singapores-immigrant-population-brings-policy-challenges>(검색일: 2021.08.04.)
- Yue, Chia Siow. 2011a. “Foreign Labor in Singapore: Rationale, Policies, and Issues.” *Philippine Journal of Development* 38(1/2): 105-133.
- _____. 2011b. “Foreign Labor in Singapore: Trends, Policies, Impacts, and Challenges.” *PIDS Discussion Paper Series*, No. 2011-24. Philippine Institute for Development Studies.
- International Monetary Fund. 2021. <https://www.imf.org/en/Countries/SGP>(검색일: 2021.07.20.)
- Ministry of Manpower. 2021. <https://www.mom.gov.sg/passes-and-permits>(검색일: 2021.08.04.)
- National Integration Council. 2021. <https://www.mccy.gov.sg/sector/initiatives/national-integration-council>(검색일: 2021.08.24.)
- Our Singapore Conversation. 2021. <https://www.reach.gov.sg/Read/Our-SG-Conversation> (검색일: 2021.08.27.)
- Singapore Statistics Department. 2021. <https://tablebuilder.singstat.gov.sg/table/TS/M810011> (검색일:2021.08.10.)
- World Bank. 2021. data.worldbank.org(검색일: 2021.07.28.)

투고일: 2021.10.21.	심사일: 2021.11.20.	게재확정일: 2021.11.22.
------------------	------------------	--------------------

Singapore's Migrant Workers and COVID-19 Responses : Policy Changes in Immigration and Critical Junctures

Bae, Yooil | Dong-a University

Joo, Yumin | KDI School of Public Policy and Management

This research examines why and how Singapore faced a sudden spike in COVID-19 cases among migrant workers and how it managed them through the lens of historical institutionalism. Singapore has been appraised for its economic achievements under the developmental state, which also pursued social harmony among different ethnic groups to achieve social stability. While its multicultural policies are acclaimed to have brought together multi-ethnic groups under one nation, the same cannot be said for low-skilled migrant workers who have become the hardest-hit group in Singapore. The case of Singapore's COVID-19 illustrates and consolidates the differentiated exclusion strategy towards migrant workers, resulting from the developmental state's past policy choices at critical junctures. The case also implies that top-down approaches to migrant workers and multicultural policies might fail to achieve social harmony, providing a valuable lesson for countries, such as Korea, with their economies increasingly dependent on foreign laborforce.

Key Words | Singapore, Developmental State, COVID-19, Migrant Workers, Critical Junctures

태평양 지역주의와 서파푸아 민족주의: 지역협력과 탈식민지화의 추구

서지원 | 서울대학교*

| 국문요약 |

1960년대에 인도네시아에 병합된 파푸아(서파푸아)의 독립운동 세력은 2010년대 들어 태평양 지역의 소지역협력체인 멜라네시아선봉그룹에의 가입 추진을 계기로 하여 활발한 외교전과 인도네시아 내에서의 캠페인을 펼치고 있다. 서파푸아 민족주의의 국제적 부각과 내부적 통합에는 멜라네시아선봉그룹, 그리고 역대 대표적인 지역협력체인 태평양도서국포럼에서의 논의가 중요하다. 이 연구에서는 지구에서 가장 뒤늦게 탈식민지화를 겪고 있는 태평양의 지역주의와 소지역주의가 탈식민 지역주의의 정체성을 발달시켜 온 과정과 지난 반세기 동안 민족자결권이라는 권리만큼이나 인종적, 지역적 유대감에 호소해 온 서파푸아 민족주의자들의 국제적 전략이 만나는 지점을 살펴본다. 인도네시아는 양자관계 강화 등으로 태평양 도서국가들에 의한 서파푸아 독립, 인권 문제의 국제이슈화를 막으려고 하고 있지만, 탈식민 지역주의의 전통과 공유하는 정체성, 그리고 야당과 시민사회의 반발이 있기에 태평양 지역 내에서의 서파푸아 지지는 하나의 흐름으로 남아 있을 것으로 전망된다.

주제어 | 파푸아, 서파푸아, 멜라네시아, 태평양도서국포럼, 탈식민지화

* 이 논문은 2017년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (2017S1A6A3A01079727). 귀중한 의견을 나누어 주신 익명의 심사자들과 2019년에 한국정치학회 하계학술대회에서 초고를 발표했을 때 토론을 해 주신 이무성 교수님께 감사드립니다.

I. 들어가며

아시아태평양 또는 환태평양 지역은 흔히 태평양을 접하고 있는 아메리카와 아시아 대륙 국가들을 가리키지만, 태평양이라는 거대한 대양 역시 여러 나라와 영토들로 이루어져 있다. 이 지역은 주로 오세아니아 또는 남태평양(South Pacific)이라는 이름으로 불렸으나, 대표적인 지역협력체가 ‘남태평양포럼’(South Pacific Forum)에서 ‘태평양도서국포럼’(Pacific Islands Forum)으로 개칭한 데에서 알 수 있듯이 북반구의 제도들을 굳이 지역협력의 대상에서 배제하지 않는 폭넓은 ‘태평양’ 지역협력을 추구하기도 한다. 태평양 역내에는 태평양도서국포럼을 비롯하여 태평양위원회(Pacific Committee), 태평양도서개발포럼(Pacific Islands Development Forum), 나우루협정회원국(Parties to the Nauru Agreement) 등 서로 연계된 다양한 지역협력체가 존재한다. 또한 태평양 도서 지역은 멜라네시아와 폴리네시아, 마이크로네시아라는 세 개의 문화권으로 구분되는데, 세 개의 하위 지역들 역시 자신들만의 지역협력체를 가지고 있다.

태평양 지역주의는 ‘포스트헤게모니 지역주의’(Leslie and Wild 2018), ‘탈식민 지역주의’(Leslie and Prinsen 2018) 등으로 불린다. 태평양 도서 지역은 1960년대 야 식민지의 해체가 시작되어 지구에서 가장 뒤늦게 탈식민지화(decolonization)를 겪고 있는 지역이다. 오늘날 유엔의 비자치영토(Non-Self-Governing Territories) 명단에 등재되어 있는 17개 영토 중 6개 - 미국령 사모아, 프랑스령 폴리네시아, 괌, 뉴칼레도니아(누벨칼레도니), 핏케언(Pitcairn), 토크라우(Tokelau) - 가 태평양 도서 지역에 위치하고 있으며, 파푸아뉴기니의 부건빌(Bougainville), 칠레의 라파누이(Rapa Nui)와 인도네시아의 서파푸아(West Papua)¹⁾ 등 유엔에서 비자

1) 뉴기니섬의 동부는 독립국인 파푸아뉴기니이며 서부는 인도네시아의 영토인데 현재 인도네시아 행정구역상으로는 파푸아(Papua)와 서파푸아(Papua Barat)라는 두 개의 주(provinsi)로 분리되어 있다. 그러나 이 논문에서 등장하는 ‘파푸아’와 ‘서파푸아’는 이 두 개의 행정구역 각각이 아닌, 두 개의 행정구역을 묶은 하나의 영토를 가리킨다. 독립운동가들은 이 지역을 ‘서파푸아’라고 부르고, 인도네시아에서는 ‘파푸아’라고 부르는

치영토로 인정받지는 못하지만 독립을 요구하는 정치세력이 존재하는 영토들도 있다.

이 논문의 목적은 탈식민지화와 지역협력, 반식민지주의와 지역주의가 동시에 발전해 온 태평양 지역주의를 통해 지역협력이 반식민지 민족주의에 개입하는 하나의 방식을 살펴보는 것이다. 태평양 도서 지역, 그리고 태평양 내의 소지역인 멜라네시아의 지역협력은 탈식민지화라는 과제와 함께 발전해 왔으며, 이 연구에서 주로 다루는 서파푸아를 비롯한 여러 영토에서 민족주의의 전략에 영향을 끼쳤다.

태평양의 활발한 역내 지역협력에는 뒤늦은 탈식민지화 과정 속에서 형성한 탈식민지화에 대한 규범적 지지가 중요한 기반으로 작용했다. 물론 태평양 도서 지역의 경제협력에도 기능적, 실용적 측면이 존재한다. 각국의 경제규모가 커지고 역내의 무역·투자 등 경제적 상호의존과 더불어 사회적 교류가 확대되는 지역화에 따라 국가 간 정책 조정의 필요성이 커지면서 지역제도가 등장한다는 기능주의적인 시각은 지역통합을 설명하는 데에 유용한 분석틀로 활용되어 왔다(최영종 2003). 동아시아의 지역주의는 경제성장과 역내 교역의 확대로 상호의존성이 커지는 가운데 신자유주의 세계화와 경제위기 등 예상치 못한 난관에 대응하기 위한 제도의 필요성에 의해 추동되었다(변창구 2008). 태평양 도서 지역에서도 다른 지역과 마찬가지로 지역주의와 소지역주의가 무역, 인력의 이동 등 경제통합을 규율하는 협정들과 함께 발달해 왔으며, 특히 1990년대 이후 신자유주의적 성격을 가진 ‘신지역주의’(New Regionalism)가 유행하면서 호주와 뉴질랜드를 중심으로 경제통합과 무역협정, 시장 개혁에 대한 논의가 활발해졌다(Leslie and Prinsen 2018). 그렇지만 인구가 10만 명이 넘는 국가나 영토가 별로 없는 태평양 도서 지역의 국가들은 경제 규모도 작고 생산품이 대부분 1차 산품으로

데, 이 논문에서는 맥락에 따라 두 명칭을 혼용한다. 인도네시아에서는 예전에 이 지역이 ‘이리안자야’(Irian Jaya)와 ‘이리안 바랏’(Irian Barat, 서이리안)이라는 이름으로 불리기도 했다. 지명의 유래에 대한 더 자세한 논의는 강영순(2014)을 참조. 한국의 국제연대운동가들은 웨스트파푸아라는 이름을 사용하기도 한다.

유사하기에(MacQueen 1989; May 2011), 경제협력에만 초점을 맞춘 설명은 한계가 있다. 이 연구에서 태평양 지역주의의 사례로 살펴볼 태평양도서국포럼과 멜라네시아선봉그룹(Melanesia Spearhead Group)은 그 기원부터 탈식민지화의 역사와 밀접한 관련이 있으며, 유엔 등 국제무대에서 역내 영토의 탈식민지화를 적극적으로 지원하고 있다.

약소국의 지역협력을 취약한 국력에 따른 안보 위협과 협상력 부족을 극복하기 위한 수단으로 보는 견해도 있다. 지역협력체로서 아세안(ASEAN, 동남아시아국가연합)의 성공은 보통 강대국의 사이에서 생존을 확보하고 나아가 역외 국가들과의 협상에서 유리한 고지를 점하려는 전략이 잘 작동한 결과라고 풀이된다. 아세안 국가들의 내정불간섭 원칙은 약소국으로서 생존 위협을 제거하기 위한 것이며, 일반적으로 약소국들은 지역주의보다는 내부 결속을 통한 베스트팔렌적 민족국가 형성에 집중하는 ‘서발턴 현실주의’의 경향을 드러낸다는 주장도 있다(Jones and Jenne 2016; Ayoob 2002, 37). 주변의 국가들이 지나치게 대국일뿐이지 세계적 기준으로는 인구 대국으로 분류될 수 있는 아세안 국가들에 비해, 태평양 도서의 국가들은 인구 규모가 수천, 수만 배 작은 경우도 있기에 지역협력체를 통한 협상력 제고와 안보 위협 극복은 태평양 도서 국가들의 지역협력체 참여에 중요한 유인이 되었을 것이다. 그러나 태평양 도서 국가들은 내정불간섭 원칙을 통해 각국 내에서의 반군과 분리주의 운동에 대한 타국의 지지를 철저히 차단하고자 했던 아세안과는 달리, 국가 간의 인식 차이는 다소 있으나 대개 지역 내 식민 영토에 대한 간섭을 통해 탈식민지화라는 공통 과제를 실현하고자 하는 태도를 보이며, 이를 위한 지역협력에 적극적이다.

태평양 도서 지역협력과 반식민지주의의 상호 지지, 개입을 잘 드러내는 사례로 인도네시아의 서파푸아 민족주의와 태평양 및 멜라네시아 지역주의의 관계를 들 수 있다. 1960년대에 인도네시아에 병합된 서파푸아에서는 1998년 인도네시아의 민주화 이후 독립운동이 꽃피었다가 국제적인 고립과 인도네시아 정부의 단호한 탄압으로 인해 주춤한 모습을 보였다. 그러나 서파푸아 독립운동은 2010

년대에 들어 소지역협력체인 멜라네시아선봉그룹에의 가입 추진을 이슈로 하여 활발한 외교전을 펼치고 있으며, 인도네시아 내에서의 캠페인 역시 활기를 얻게 되었다. 서파푸아 민족주의의 국제적 부각과 내부적 결속에는 역내에서 가장 강경한 탈식민지화 지지 입장을 보여 온 바누아투의 역할이 컸다. 멜라네시아와 태평양의 다른 도서 국가들도 유엔 등에서 서파푸아 이슈를 제기했으며, 멜라네시아선봉그룹뿐만 아니라 역내 대표적인 지역협력체인 태평양도서국포럼 역시 서파푸아 문제 해결에 꾸준한 관심을 보이고 있다. 민족주의-반식민주의와 지역주의의 이러한 상호 지지는 민족주의와 지역주의가 함께 발달해 온 태평양 도서 지역의 역사적 특성에서 나온 것으로서, 민족주의와 지역주의가 반드시 동아시아와 유럽 등의 맥락에서 흔히 지적되는 것(최진우·조영철 2016)처럼 어느 한쪽이 다른 한쪽을 약화시키는 관계는 아니라는 점을 드러낸다. 앞으로 살펴볼 것처럼, 바누아투와 멜라네시아선봉그룹 등은 탈식민지화라는 ‘적절성의 논리’(logic of appropriateness; March and Olsen 2011)에 따른 규범을 지켜 왔으며 이것은 각국의 국내 정치와 시민사회에 의해 지지받고 있기에, 단기적으로 특정 영토의 탈식민지화에 대한 이슈에 대한 관심이 늘어나거나 줄어들 수는 있겠지만 탈식민지화 지지라는 정책 방향은 유지될 것으로 전망된다.

태평양 지역주의의 역사와 특성을 다룬 연구들은 대개 탈식민지화가 태평양 지역협력의 중요한 과제라는 데에 동의하지만, 서파푸아 민족주의의 반식민주의 전략에 태평양 지역협력이 끼친 영향을 자세히 다룬 연구는 많지 않았다. 한편 파푸아 또는 서파푸아를 다룬 기존 연구들은 대부분 인도네시아 연구의 연장선상에서 이루어져 왔으나, 최근에는 멜라네시아와 태평양 도서 지역, 그리고 아프리카와 블랙 인터내셔널리즘 등 다른 방향에서 출발하여 서파푸아 민족주의와의 연계를 찾으려는 연구들이 등장하고 있다(Kluge 2020; Swan 2018; Webb-Gannon 2021). 이 글은 기존 연구의 성과를 바탕으로 하여 탈식민지화 의제가 논의, 주장되는 지역협력체의 역할, 그리고 야당의 서파푸아 정치의제화 등 역내 국가의 지역 정치외교 변수를 강조함으로써 태평양 지역주의와 서파푸아 민족주의의 연

계에 대한 이해를 보완하려고 한다.

이 글은 다음과 같이 전개된다. 먼저 태평양 도서 지역의 주요 지역협력체가 탈식민지화의 역사적 과정에서 출현하고 활약한 양상을 살펴본 후, 서파푸아 민족주의의 형성 과정과 특징에 대해 논의한다. 이러한 배경은 서파푸아 민족주의의 국제적 캠페인이 아프리카 신생국과의 인종 연대 전략에서 유럽, 북미를 향한 로비를 거쳐 태평양 도서 지역의 국가들로부터 더 특정하기에 더 견고하고 꾸준한 지지를 받게 되는 변화를 이해하는 데에 필수적이다. 지역협력체인 멜라네시아선봉그룹과 태평양도서국포럼은 서파푸아 문제에 대해 일치된 목소리를 내지는 않았지만, 이웃에 대한 관심을 완전히 거둔 적도 없었다. 지역협력체에의 관여는 서파푸아 민족주의의 부흥이라는 결과를 가져왔다. 마지막으로 결론에서는 태평양 지역에서 지속되어 온 탈식민지화에 대한 규범적 지지에 비추어 인도네시아의 대응 전략을 평가할 것이다.

II. 태평양 탈식민지화의 역사와 태평양 지역주의

1. 남태평양위원회(South Pacific Commission)

태평양 최초의 지역기구는 1947년에 캔버라협정(Canberra Agreement)에 의해 설립된 남태평양위원회였다. 통가(Tonga)를 제외한 태평양 섬들은 19세기부터 서구 국가들의 식민 지배를 받았으며, 제2차 세계대전의 종전 직후 바로 독립한 식민지는 없었다. 이것은 당시 태평양 도서 지역에 식민지를 가지고 있던 미국·영국·호주·뉴질랜드·네덜란드·프랑스 등이 모두 승전국이었던 상황과도 관련이 있었던 것으로 보인다. 태평양 도서 지역의 발전 수준에 대한 국제사회의 의심이 존재했다는 것도 부정할 수 없다. 일찍이 국제연맹은 제1차 세계대전의 패전국인 독일과 오스만 제국의 영토를 위임통치할 때 발전의 정도에 따라 각 영토를

분류하였는데, 뉴기니, 사모아, 나우루 등 태평양 도서 지역의 영토는 모두 C등급으로 지정하고, 의미 있는 자치가 불가능한 것으로 판단하여 호주, 뉴질랜드, 영국 등에 통치를 위임했다(이서희 2021; Banivanua-Mar 2016). 2차대전 후에도 탈식민지화의 바람은 태평양 도서 지역에 불어오지 않았고, 남태평양위원회는 오로지 식민 지배국들만을 회원국으로 하여 결성되었다.

남태평양위원회는 경제·사회적 협력을 목표로 했다. 정치적인 의제와 안보 문제를 위원회에서 논하는 것은 캔버라협정에 의해 엄격하게 금지되었다. 그런데 1962년, 역내 최초로 서사모아가 독립할 무렵이 되면 이미 태평양 도서 지역에서 식민지배세력의 우위를 확보한다는 남태평양위원회의 설립 목적은 시대에 맞지 않는 것이 되어가고 있었다(Lawson 2016a). 여러 식민지에서 독립을 향한 움직임이 일어나고 있었고, 태평양 도서 지역 주민들은 식민 지배국들의 이해와 충돌하는 자신들의 이해관계에 대해 논의하기를 원했다.

그중 1960년대에 가장 문제가 되었던 것은 프랑스 핵실험 문제였다. 1962년 알제리의 독립 이후 북아프리카를 잃은 프랑스는 핵실험장을 태평양으로 옮겼으며 1966년 7월부터 프랑스령 폴리네시아에서 핵실험을 시작했다. 1970년 피지의 수바(Suva)에서 열린 남태평양위원회의 회의에서 프랑스 핵실험 문제가 제기되자 프랑스 대표단은 항의하며 퇴장해 버렸다. 태평양 도서 지역 최초의 독립국 서사모아와 1970년에 독립을 달성한 피지, 뉴질랜드로부터 자치권을 획득한 쿡 제도가 주축이 되어 남태평양포럼이라는 별도의 지역기구를 결성한 이후 남태평양위원회는 예전과 같은 위상을 상실했다. 그러나 2016년에 태평양공동체(Pacific Community)로 개칭한 남태평양위원회는 여전히 뉴질랜드·미국·프랑스·호주 4개국 및 역내 22개 국가·영토를 포함한 역내 최대의 지역협력체로 남아 있다.

2. 태평양도서국포럼(구 남태평양포럼)

1971년에 결성된 남태평양포럼은 역내 국가이면서 역내에 해외 영토를 보유한 호주와 뉴질랜드는 포함하지 프랑스나 미국과 같은 역외의 식민 지배국은 배제한 지역기구로서, 1999년 북태평양 제도와의 포괄적인 지역협력을 위해 남태평양포럼에서 태평양도서국포럼으로 개칭했다. 1971년에는 나우루·뉴질랜드·서사모아·쿡제도·통가·피지·호주 등 7개 국가와 영토가 포럼에 참가했으며, 새로운 독립국들이 가입하면서 18개 회원국을 보유한 역내의 가장 유력한 지역기구로 부상했다. 그러나 2021년 2월 의장직 투표 이후 포럼 내에서의 주변화에 불만을 표한 미크로네시아 5개국이 탈퇴를 선언하면서 지금 당장은 위상이 불투명해진 상황이다.

상술했듯이 남태평양포럼의 탄생은 기존의 지역기구인 남태평양위원회가 식민 지배국들 위주로 운영되며 정치적 논의가 불가능했던 데 대한 불만에 힘입은 것이었다. 1970년대와 1980년대에 걸쳐 남태평양포럼은 식민 지배국 및 타 지역 국가들과의 관계에서 도서 국가들의 이해관계를 대변하는 데에 어느 정도 성공적인 역할을 해냈다. 도서 지역의 신생 독립국들이 주권 국가로서의 권리를 요구하는 데에 남태평양포럼이라는 지역기구를 통한 외교활동은 대단히 중요했다. 첫 20년 동안 남태평양포럼이 개입하여 성공적으로 이루어진 협상은 해양법에 관한 국제연합 협약 협상, 미국과의 다자 참치 협상, EU와의 무역협정인 로메협정(Lomé Convention), 호주 및 뉴질랜드를 포함한 남태평양지역 무역·경제협력 협정 등이 있다(Lawson 2016a; Tarte 2014).²⁾

남태평양포럼은 역내의 핵심적인 정치적 이슈인 탈식민지화에도 직접적으로 개입했다. 특히 남태평양포럼은 1980년대 중반에 프랑스 식민정부와 독립군의

2) 정확히 말하자면 참치 협상의 당사자는 나우루협정회원국이며, 로메협정의 당사자는 아프리카·카리브해·태평양 국가군(African, Caribbean and Pacific Countries, ACP)이지만, ACP국가군이 한창 활발하게 활동할 때 남태평양포럼이 그 사무국 역할을 수행한 바 있다(Fry and Tarte 2015).

무장투쟁이 벌어지고 있던 뉴칼레도니아를 유엔의 비자치영토 명단에 다시 올려 놓는 데에 결정적인 역할을 했다. 프랑스 핵실험이라는 이슈에 있어서는 남태평양 해역을 비핵지대화해야 한다는 도서국들의 입장에 동의하지 않았던 호주마저도 뉴칼레도니아에 리비아·소련 등이 개입할 가능성을 우려하여 태평양 도서국들을 지지했다(Lawson 2016a; Maclellan 2015).

태평양도서국포럼 및 그 소속 국가들은 여전히 역내의 탈식민지화와 관련된 활동에 적극적으로 나서고 있다. 프랑스령 폴리네시아의 독립당은 1970년대부터 역내의 교회와 시민사회, 정부를 대상으로 캠페인을 펼쳐 왔다. 2013년 5월 17일에 유엔총회는 프랑스령 폴리네시아를 유엔 비자치영토 명단에 다시 올려놓는 결의안을 채택했다. 1980년대에 뉴칼레도니아를 같은 명단에 재진입시키는 데에 핵심적인 역할을 했던 투발루·나우루·솔로몬제도가 다시금 적극적인 역할에 나섰다. 바누아투와 사모아, 그리고 태평양도서국포럼 회원은 아니지만 동티모르가 3개국의 입장을 지지했다. 그런데 지역협력체로서의 태평양도서국포럼은 2012년 8월 회의에서 자결권 존중이라는 원칙을 재확인하면서도 프랑스령 폴리네시아의 유엔 비자치영토 명단 재진입을 명시적으로 지지하지 않았으며, 이는 무엇보다도 호주와 뉴질랜드의 반대에 따른 것이었다(Leslie and Prinsen 2018; Maclellan 2015). 비록 프랑스령 폴리네시아의 탈식민지화 문제에 대해 태평양도서국포럼의 국가들이 한 목소리를 내지는 않았지만, 포럼을 통해 역내 국가들 사이에서 이 문제가 논의되었다는 것은 의미가 있다.

후술할 것처럼 태평양도서국포럼 소속 국가들은 포럼에서의 논의와 결의, 그리고 유엔에서의 문제 제기를 통해 서파푸아 문제가 국제적인 조명을 받는 데에 상당한 기여를 해 왔다. 태평양도서국포럼이 2013년에 태평양 지역주의 프레임워크(Framework for Pacific Regionalism)에서 선정한 역내 5대 발전 과제에도 서파푸아 문제가 포함되어 있다.

3. 멜라네시아선봉그룹

멜라네시아와 폴리네시아, 미크로네시아의 소지역협력체 중 가장 오랜 역사를 보유하고 있고, 적극적인 활동을 펼쳐 온 것은 멜라네시아선봉그룹(이하 선봉그룹)이다. 선봉그룹은 태평양 도서 지역 내에서 멜라네시아 국가들의 영향력을 강화하기 위해 결성되었으며, 그 결성 과정은 역내 탈식민지화의 흐름과 직접적인 관련이 있다. 탈식민지화 지지와 관련해서도 미크로네시아나 폴리네시아 국가들에 비해 더 적극적인 태도를 보이는 편이다. 뉴기니 섬이 멜라네시아에 포함되기 때문에 선봉그룹의 국가들은 서파푸아의 인권 문제 및 자결권 문제가 국제적으로 논의되는 데에 가장 큰 기여를 하고 있다.

선봉그룹의 결성에 참여한 3개국은 모두 비슷한 시기에 독립을 이루었다. 태평양 도서 지역 내 인구 최대 국가인 파푸아뉴기니가 1975년에, 솔로몬제도도 1978년에, 그리고 바누아투가 1980년에 독립국가로 변모했다. 바누아투 독립 당시의 상황 때문에 역내에서는 탈식민지화를 둘러싼 정치적 긴장이 높아져 있는 상태였다. 바누아투에 이권을 갖고 있었던 프랑스가 독립 추진 세력에 반기를 들고 나선 반군을 지원했던 것이다. 결국 반란은 이웃 신생국인 파푸아뉴기니에서 군대를 파견한 이후에야 진압할 수 있었다. 파푸아뉴기니의 군사원조는 바누아투 독립에 대한 남태평양포럼 소속 여타 국가들의 반응이 소극적이었던 상태에서 일방적으로 행해진 것이었다. 이 사건으로 3개국의 정치적 연대감은 더욱 강화되었으며, 프랑스 식민주의에 대한 반감은 강해졌다(Lawson 2016a; MacQueen 1989).

멜라네시아 3개국은 남태평양포럼이 결성될 무렵에 아직 독립을 이루지 못했기에 후발주자로서 지역기구에서의 발언권이 약한 편이었다. 그러나 인구와 경제 규모가 역내에서 가장 큰 편이었기에 영향력을 확대할 여지는 충분했다.³⁾ 선

3) 1980년 당시 태평양 도서국 국가들 중 인구가 100만 명 이상인 국가는 파푸아뉴기니(285만 명)가 유일했으며, 솔로몬제도(23만 명)와 바누아투(12만 명)도 이 지역의 기준으로 보면 인구 대국이라고 불릴 만했다. Tarte(2014)는 태평양 도서국을 ‘참치가 많은

봉그룹은 1986년에 코커스 회동을 시작한 후 1988년에 3개국이 협정에 서명함으로써 공식 설립되었다. 1988년의 협정에는 경제협력에 앞서 증진해야 할 것으로 멜라네시아 문화와 전통, 민족의 독립과 주권의 평등, 불개입 원칙 등이 나열되어 있다.

선봉그룹이 초반에 가장 주력한 문제는 프랑스 영토인 뉴칼레도니아의 자결권이었다. 뉴칼레도니아 원주민인 카낙(Kanak)인들이 멜라네시아인 동포들로 여겨졌기 때문이었다(Tarte 2014). 뉴칼레도니아의 독립을 추구하는 카낙사회주의 민족해방전선(FLNKS, 이하 카낙전선)은 1991년에 선봉그룹 회원으로 가입했는데, 지역협력체가 특정 영토의 독립운동 세력에게 회원권을 부여하는 것은 이례적인 일이었다.

그런데 1988년 3월에 선봉그룹이 공식 출범하기 직전 프랑스와 카낙전선 간에 향후의 독립투표를 명시한 휴전협정이 체결되었기에, 그룹은 출범과 동시에 주요 목표를 상실한 셈이었다. 신지역주의의 시대인 1990년대를 맞아 선봉그룹은 주요 목표에 통상협력을 추가했다. 1996년에 선봉그룹은 카낙인들의 자결권, 멜라네시아의 문화적 가치 및 정체성, 그리고 경제협력을 3대 목표로 정했다. 역내 무역협정은 폴리네시아와 멜라네시아 정체성 사이에서 대체로 폴리네시아 쪽으로 기울어져 있던 피지가 새로 회원으로 가입하는 계기가 되기도 했다(Tarte 2014). 태평양도서국포럼 차원에서의 호혜적 무역협정은 2001년에야 체결되었기에, 선봉그룹은 역내 경제협력의 진전에서도 선구적인 역할을 수행했다고 평가할 수 있다. 선봉그룹은 2012년에 숙련노동력의 이주와 관련된 새로운 협정을 체결하는 등 기능적 협력을 발전시켜 나가고 있다. 그럼에도 불구하고 선봉그룹의 존재감은 여전히 경제적 영역보다는 정치적 측면에서 더 두드러진다(May 2011).

앞으로 살펴볼 것처럼 최근 선봉그룹은 서파푸아 독립운동의 국제적 활동에서

나라'와 '육지가 많은 나라'로 분류할 수 있으며, 선봉그룹 소속 5개국은 모두 '육지가 많은 나라'에 속한다고 언급하기도 했다.

핵심적인 역할을 하고 있다. 그런데 서파푸아 이슈는 카낙 독립처럼 선봉그룹의 연대감을 강화하는 요인이라기보다는 오히려 분열적인 요인으로 작용하고 있다. 선봉그룹의 회원 중 바누아투와 카낙전선은 서파푸아의 자결권을 지지하지만, 피지와 파푸아뉴기니 정부는 자결권 지지와 거리를 두기를 원하며, 솔로몬제도 는 상황에 따라 적극적인 입장과 소극적인 입장 사이를 오가고 있다. 파푸아뉴기니는 접경국의 입장에서 서파푸아의 상황이 들쭉거리면 국경 안보에 문제를 겪을 수 있으며, 자국 내에도 독립을 요구하는 부건빌 지역이 있기 때문에 서파푸아의 자결권을 지지하는 태도를 보이지 않는다.⁴⁾ 파푸아뉴기니와 피지는 거대한 이웃 국가인 인도네시아와 우호적인 관계를 유지하기를 원하는데, 특히 피지는 비동맹운동(NAM)이나 G-77 등에서 중심적인 역할을 수행하려는 외교적인 야심 때문에 더욱 인도네시아와의 관계를 해칠 생각이 없다(Maclellan 2015).

선봉그룹 정부 간의 견해차에도 불구하고 선봉그룹의 설립 취지가 반식민지주의와 멜라네시아 형제애였다는 사실은 변하지 않는다. 멜라네시아 사회 내에서는 공유된 멜라네시아 정체성과 서파푸아 독립에 대한 지지의 정서가 존재하며, 서파푸아의 독립을 지지하지 않는 정부들은 야당의 공세에 시달린다. 1,200여개의 서로 다른 종족언어집단이 존재하는 멜라네시아의 가장 큰 문화적 특징이 다양성임을 고려한다면 멜라네시아 사회에서 멜라네시아 정체성이 강력하다는 것은 아이러니한 일이라고도 할 수 있다(Lawson 2016a). 서파푸아 독립이라는 의제를 가장 열성적으로 추구하는 멜라네시아 국가는 바누아투로서, 바누아투에는 서파푸아 독립운동가들이 다수 망명하여 거주하고 있다. 바누아투 의회는 2010년에 통과된 완톡 블롱 유미 법안(Wantok Blong Yumi Bill)으로 바누아투 의회

4) 부건빌은 지리적으로 솔로몬제도에 속해 있는 파푸아뉴기니 영토로서, 1990년대에 인구의 10%에 달하는 2만 명이 희생된 유혈의 독립 투쟁이 벌어진 곳이다. 2001년의 평화협정에 따라 2019년 10월에 실시된 부건빌 독립 주민투표에서는 투표자의 97.7%가 독립에 찬성했다. 파푸아뉴기니 정부가 반드시 이 주민투표의 결과를 따라야 할 의무는 없으나 부건빌 독립 지지 세력은 수년 내에 독립이 이루어지기를 기대하고 있으며, 양측의 협상이 현재 진행 중이다.

가 유엔총회, 유엔 탈식민지화 특별위원회(Special Committee on Decolonization, 일명 C-24), 국제사법재판소(International Court of Justice) 등의 경로를 통해 서파푸아의 독립을 위해 노력해야 한다는 내용을 법제화하기까지 했다(King et al. 2011, 4). 2011년에 사토 킬만(Sato Kilman) 총리가 바누아투-인도네시아 개발협력협정에 서명한 적이 있었는데, 여기에는 인도네시아 내정에 바누아투가 간섭해서는 안 되고, 서파푸아를 포함한 인도네시아 영토를 존중해야 한다는 내용이 들어 있었다. 이는 국내정치적으로 대단한 파장을 몰고 왔으며, 이 사건을 계기로 킬만 정부는 무너지고 모아나 카르카시스 칼로실(Moana Carcasses Kalosil) 정부가 들어섰다. 카르카시스 총리는 2013년과 2014년에 연이어 유엔에서 서파푸아의 인권 문제를 제기하며 서파푸아 문제의 국제화에 앞장섰다(Kusaeni et al. 2014, 135-138).

정부 차원에서 인도네시아와 우호적인 관계를 유지하는 파푸아뉴기니에서도 야당과 시민사회에는 서파푸아 지지 정서가 존재한다. 파푸아뉴기니 정치인 포웬스 파르콕(Powes Parkop)은 2010년 총리 도전을 선언하면서 서파푸아 독립투쟁을 지지하겠다고 약속했으며, 2011년에는 영국 옥스퍼드를 방문하여 서파푸아 망명 독립운동가 베니 웬다(Benny Wenda)를 만나기도 했다(Kusaeni et al. 2014, 240-243). 파르콕은 수도 포트모르스비의 주지사로 선출된 이후 2019년 1월 기자회견에서 서파푸아에 대한 파푸아뉴기니의 정책을 전환하여 독립을 결정하는 주민투표를 지지할 것이라고 발표했다(Blades 2020). 피터 오닐 총리도 선봉그룹에서 서파푸아인들에게 가해지는 억압에 대한 동정적인 연설을 하고, 지역 국가들이 서파푸아 이슈를 유엔 탈식민지화 특별위원회에 가져가자고 제안하는 등 공식적인 친인도네시아 입장과 일치하지만은 않는 행보를 보였다(May 2019).

솔로몬제도의 마나세 소가바레 총리는 2016년에 태평양 도서 지역 내에서 서파푸아 이슈를 지지하는 바누아투, 투발루, 나우루 등의 정부와 정치집단(카낙전선), 비정부기구의 모임인 서파푸아 태평양 연합(Pacific Coalition on West Papua)

을 결성했으며, 멜라네시아로부터 시작하여 폴리네시아, 마이크로네시아 국가들로 확대된 이러한 연합이 아프리카, 남아메리카 등 다른 지역에서도 지지를 얻기를 바란다고 밝혔다(Webb-Gannon 2021, 177). 서파푸아를 향한 멜라네시아의 지지에는 신생독립국으로서 민족자결권에 대해 보편적으로 보내는 지지라는 측면도 있겠지만, 멜라네시아 국가들이 태평양의 미국령 도서에 대해서는 대체로 침묵한다는 것(Maclellan 2015)을 생각하면 역사적으로 특정하게 발달한 정체성에 기반한 지지라고 보는 쪽이 더 정확할 것이다.

III. 서파푸아 민족주의와 멜라네시아-태평양 연대

1. ‘파푸아의 봄’: 서파푸아 민족주의의 기원과 발전

네덜란드 선교사의 뉴기니 진출은 19세기 중반부터 시작되었지만 네덜란드 정부가 이 지역에 행정 사무소를 개설한 것은 동부 뉴기니에 독일과 영국이 진출한 것보다 훨씬 늦은 1898년의 일이며, 내륙 탐험은 20세기 초반에야 시작되었다(Rutherford 2012). 당시의 네덜란드령 뉴기니는 ‘이중적 식민지’(dual colonialism)의 형태로 운영되었다. 뉴기니에 일하러 온 교사와 공무원들은 고위직 네덜란드인 일부를 제외하고는 대부분 뉴기니섬 바깥의 네덜란드령 인도에서 교육받은 ‘인도네시아인’들이었다. 파푸아인들은 그들을 통해 네덜란드 식민주의를 경험했으며, 이미 이때부터 인도네시아인들에 대한 반감을 형성했다(Chauvel 2005).

일본 점령기 이후 복귀한 네덜란드는 식민지에 학교를 짓고 현지인들을 공무원으로 등용했으며, 이는 태평양전쟁 시기에 천년왕국운동으로 분류되는 ‘코레리’(Koreri) 운동 등을 겪은 파푸아인들의 자신감을 한층 북돋웠다. 서파푸아 독립운동의 1세대 지도자들은 대개 이 당시 교육받은 인물들이다.

인도네시아는 서부 뉴기니가 네덜란드령 인도의 일부였기에 독립 인도네시아

공화국의 일부로 포함되어야 한다고 주장했지만, 네덜란드는 이 지역의 주민들이 인도네시아인들과 인종적으로 별개의 집단이기에 별도의 국가로 독립시켜야 한다고 맞섰다(Webster 2001-2002, 512). 이 문제를 둘러싸고 네덜란드와 인도네시아의 관계는 계속 악화되었으며 이것을 반식민지주의 투쟁의 연장선상에 놓고 보았던 인도네시아는 낙하산 부대를 동원한 무력시위까지 서슴지 않았다. 결국 파푸아의 미래는 인도네시아가 공산권에 지나치게 이끌리는 것을 우려한 미국의 중재 하에 양측이 서명한 1962년의 뉴욕 협정에 의해 결정되었다. 이 협정에 따라 네덜란드는 뉴기니 영토에 대한 권리를 포기했으며, 유엔의 짧은 관리를 거친 이후 파푸아는 인도네시아에 병합되었다. 뉴욕 협정은 파푸아의 주민들이 유엔의 감독 하에 자결권 행사 여부를 결정할 것을 명시하고 있었는데, 이 절차는 1,000여명의 주민 대표가 만장일치로 인도네시아에의 합병에 찬성한 1969년의 ‘자유선택행위’(Act of Free Choice)로 매듭지어졌다.

오늘날의 서파푸아 민족주의자들은 뉴욕 협정 등 파푸아의 운명을 결정하기 위한 의사결정과정에서 파푸아인들의 의사는 전혀 반영되지 않았으며, 더구나 1969년의 ‘자유선택행위’를 제대로 된 주민투표로 볼 수 없기에 파푸아의 인도네시아 병합은 불법이라고 주장한다. 그렇다면 무엇을 할 것인가? 일부 독립운동가들은 1971년의 자유파푸아운동(OPM, Organisasi Papua Merdeka) 독립선포등을 통해 (서)파푸아의 독립이 이미 확인되었기 때문에 별도의 조치가 필요 없다고 주장한다(Webb-Gannon 2021, 149-150). 그러나 이것은 소수 의견이고, 지금 활동 중인 독립운동가들은 대개 새로운 주민투표를 통해 서파푸아의 독립 여부를 결정한다는 것을 목표로 삼고 있다. 반면 인도네시아 정부는 파푸아의 경제 발전과 복지 개선을 위해 투자하는 것은 가능하지만 주민투표는 절대로 허용할 수 없다는 입장이다.⁵⁾

5) 동티모르의 주민투표 실시 결정 이후 아체와 파푸아에서도 주민투표를 요구하는 독립운동이 활발해졌다. 동티모르에서 주민투표를 실시하기로 한 하비비 대통령의 결정은 놀라운 것이었지만 동티모르는 24년간 인도네시아가 점령을 통해 실효지배하고 있었을 뿐이고 유엔에서는 인도네시아 영토로 인정받지 못하고 있었던 반면 파푸아는 유엔 절차

1966년부터 1998년까지 인도네시아에 수하르토의 ‘신질서’ 권위주의 체제가 유지되던 시절에 파푸아에서는 무장투쟁과 문화부흥운동이 이어졌지만, 억압적인 통치로 인해 국내외적으로 유기적으로 연계된 활발한 운동이 벌어지지 못했다. 파푸아 민족주의가 소위 ‘파푸아의 봄’을 맞은 것은 1998년 5월 수하르토가 퇴진한 이후의 일이다. 1998년 7월 파푸아의 비악(Biak) 지방에서는 파푸아 민족주의자들이 국기로 여기는 모닝스타 깃발을 게양하는 평화시위가 벌어졌는데,⁶⁾ 찬송가와 성경으로 깃발을 지키려고 했던 시위대는 인도네시아 군대의 발포에 희생되었다(Kirksey 2012; Rutherford 2012). 비악 학살 자체는 국내외적으로 큰 관심을 받지 못했지만, 이 사건을 신호탄으로 하여 파푸아의 민족주의 운동이 활발하게 전개되기 시작했다(Chauvel 2005). 1999년, 자카르타로 향한 100명의 파푸아 대표들은 하비비 대통령에게 1961년부터 계속되어 온 파푸아의 독립을 인정하고 과도정부를 수립할 것을 요구했다. 2000년에는 (약 40년 전의 제1차 파푸아총회에 이은) 제2차 파푸아총회가 개최되었으며, 수천 명이 자야푸라에 모여 독립에 대해 공개적으로 논의했다. 그러나 2001년 말에 당시 독립운동의 간판 인물 격이던 파푸아최고회의(Papua Presidium Council)의 테이스 엘루아이(Theys Eluay)가 육군 특수부대 코파수스(Komando Pasukan Khusus; Special Forces Command)에 의해 살해된 이후 파푸아 내에서 활동하던 인사들 다수는 해외 망명을 택했고 대중운동으로서의 독립운동은 한동안 침체기를 맞았다.

를 통해 통합되었다는 차이가 있다. 동티모르 독립 이후 인도네시아에서는 국토의 하나됨에 대한 결벽성을 담은 ‘NKRI’(Negara Kesatuan Republik Indonesia; 인도네시아공화국 단일국가) 담론이 부상했다. 인도네시아의 입장은 파푸아를 포함하여 어느 곳에서도 독립 주민투표를 허용할 수 없다는 것이다. 수하르토 체제가 무너진 이후에는 여러 종족으로 구성된 인도네시아가 유고슬라비아처럼 해체될 것이라는 예측이 나오기도 했는데, 파푸아의 광산, 농장 등 자연 자원이 중요한 것도 사실이지만 일차적으로는 이러한 정치적 배경을 통해 주민투표 불허 방침을 설명할 수 있다.

- 6) 1961년 12월 1일에 70여 명으로 구성된 파푸아총회(Papuan National Congress)가 미래 서파푸아의 국기로 모닝스타를 채택하여 게양했으며, 서파푸아 민족주의자들은 12월 1일을 전후하여 독립 관련 행사를 개최하곤 한다.

파푸아 연구자들은 수하르토 시기 인도네시아의 지배가 독립 서파푸아를 ‘상상 가능하게’ 만들었으며(Rutherford 2002), 파푸아인이라는 단일 정체성은 1960년대 초반보다 2000년대 중반에 훨씬 강해졌다고 주장한다(Chauvel 2005). 300개 이상의 종족언어집단으로 갈라져 있던 파푸아인들이 인도네시아어라는 공용어를 가지게 되었던 데다(Anderson 2006), 인도네시아 군부의 진압 작전으로 말미암아 형성된 ‘고통의 기억’이 파푸아인들을 하나로 엮어 주는 역할을 수행했기 때문이다. 이에 대해 서파푸아 민족주의를 단지 인도네시아 점령에 대한 반작용으로 보는 것은 부당하며, 서파푸아의 민족 정체성은 인도네시아 점령이 없었더라도 멜라네시아 정체성에 기반을 두고 발전했을 것이라고 주장하는 학자도 있다. 하지만 이 학자 역시 같은 글에서 (인도네시아의 점령을 겪지 않은) 파푸아뉴기니의 민족 정체성은 서파푸아보다 약하다는 관찰을 내놓고 있다(Webb-Gannon 2011, 99). 서파푸아 민족주의는 이처럼 얼마 지나지 않은 과거에 역사적 기원을 둔 민족주의이며, 1998년 이후의 민족주의 운동은 ‘역사 바로잡기’, 즉 1960년대의 과오를 배우고 그것을 바로잡기 위해 주민투표를 요구하는 것을 주된 목표로 삼고 있다(Rutherford 2012).

서파푸아 민족주의 운동의 구도를 설명하는 것은 간단하지 않은 일이다. 종족과 출신지에 따른 갈등, 리더십의 부재, 분파주의 등은 서파푸아 독립운동의 문제로 흔히 지적되어 왔다.⁷⁾ 파푸아에서 활동하는 여러 무장세력들은 서로 위계적으로 연결되어 있지 않은 경우가 많으며, 정치단체와도 연계는 되어 있지만 일방적인 지침을 내리거나 받는 관계는 아니다(MacLeod 2015). 테이스 엘루아이의 암살 이후 그를 대체할 만한 인물은 등장하지 않았다. 해외의 서파푸아 망명 세력은 1960년대부터 하나의 우산 아래에 통합되어 있었던 적이 거의 없다.

7) 종족, 출신지에 따른 대립에 비해 서파푸아 독립운동 내에서 종교에 따른 대립은 거의 관찰되지 않는 것으로 보인다. 파푸아인들의 종교는 대개 기독교이며, 기독교는 인도네시아 다른 섬에서 온 ‘이주자 무슬림’과 자신들을 구별하는 중요한 정체성이다(조태영 2016). 다수의 서파푸아인들은 조국이 ‘멜라네시아의 이스라엘’이라고 생각한다(Rutherford 2012).

대표성을 가진 인물이나 단체가 없다는 것은 서파푸아 독립운동을 무너뜨리기 어렵게 만드는 요인이기도 하지만, 그만큼 뭉치기 힘들게 만드는 요인이기도 하다. 그런데 서파푸아 독립운동의 고질적 문제로 지적된 대표성 부재는 2014년 12월에 서파푸아통합해방운동(United Liberation Movement for West Papua, ULMWP)이 출현하면서 어느 정도 해결되었으며, 여기에는 멜라네시아 이웃 국가들과 선봉그룹의 기여가 컸다.

2. 서파푸아 국제연대 네트워크의 기원과 발전

1998년의 인도네시아의 민주화와 1999년의 동티모르의 독립 이후, 동티모르에 내밀어졌던 국제연대의 손길이 파푸아로도 향하는 듯했다. 남아프리카의 투투 주교와 아일랜드·영국의 의원들은 1969년의 파푸아 ‘자유선택행위’를 재검토해 달라는 유엔 청원에 서명했다. 이는 2007년 1월 영국 상원에서 영국이 서파푸아의 독립 주민투표를 지지해야 한다는 의제가 리처드 해리스(Richard Harries) 의원에 의해 상정되는 데까지 나아갔다. 미국에서는 미국령 사모아의 에니 팔레오마베가(Eni Faleomavaega) 파견대표가 주축이 된 흑인 코커스의 의원들 37인이 1969년 ‘자유선택행위’ 재검토 청원에 서명했다. 2010년에는 서파푸아 인권 문제를 다루는 “인도에 반한 죄: 인도네시아 군부는 서파푸아에서의 의도적, 체계적인 인권침해에 대해 언제 책임질 것인가?”라는 공청회가 미국 하원의 아시아태평양소위원회 주최로 열렸다(Kirksey 2012).⁸⁾ 그렇지만 영국과 미국 의원들의 관심은 의회 내에서의 활동으로 그쳤으며, 서파푸아의 독립이나 주민투표, 인권 문제에 대한 정부나 유엔의 입장을 변화시키는 것으로 이어지지 못했다. 영국 정부는 서파푸아 독립을 지지할 의사가 없음을 분명히 했고, 네덜란드와 호주 정부도 같은 내용의 성명서를 발표했다. 팔레오마베가 파견대표처럼 개인적인 관심을 가진 인물이 의회를 떠나면 관련 활동은 중지되었다.

8) 미국령 사모아는 미국 하원에 투표권을 갖지 않는 대표(delegate)를 파견한다.

이에 비해 태평양 도서 지역에서는 정부들이 직접 파푸아 문제에 관심을 가졌으며, 서파푸아의 자결권에 대한 논의가 일회성으로 그치지 않고 지역협력체의 의제로 꾸준히 올라왔다. 또한 태평양 도서 지역의 정부들은 서파푸아의 활동가들이 인권 문제와 자결권을 세계적으로 이슈화하고 유엔에 호소하는 것을 도왔다. 바누아투는 선봉그룹에서 서파푸아 활동가들이 제기하는 문제를 받아서 논의하는 것을 넘어, 선봉그룹을 더 적극적으로 활용하기 위해 서파푸아의 민족주의 운동을 하나로 결집시키고, 의제를 설정해 주는 역할까지 수행했다.

서파푸아 민족주의의 국제연대 네트워크는 애초에 신생국들로부터 출발했다. 1960년대에 파푸아 문제가 유엔에서 논의될 당시에는 대다수의 태평양 국가들이 아직 독립을 달성하지 못했기에, 국제무대에서 주로 아프리카 지역의 신생 독립국들이 이제 막 탄생한 파푸아 민족주의의 편을 들어 주었다(Adriana 2006). 당시 해외로 나간 서파푸아인들은 탈식민지화의 동맹을 만들기 위해 민족자결권이라는 보편적인 언어뿐만 아니라 인종적인 유대감에 호소하는 언어를 사용했다. 1960년대의 파푸아 활동가들은 ‘태평양의 니그로’를 자칭하며 범아프리카주의와 블랙 인터내셔널리즘에 호소했다(Kluge 2020; Swan 2018). 니콜라스 주웨(Nicholas Jouwe)를 비롯한 파푸아인들은 1961년 뉴욕을 방문하여 각국의 유엔 대표들을 만났으며, 특히 아프리카 대표들을 설득하여 파푸아의 입장에 대한 지지를 얻고자 했다.

아프리카와 블랙 인터내셔널리즘을 향한 파푸아인들의 노력은 1970년대까지 계속되었으며, 일정한 성과를 거두었다. 1969년 파푸아의 인도네시아 합병을 결정한 ‘자유선택행위’를 승인할 것인지를 놓고 유엔총회에서 실시한 투표에서는 84개국이 찬성, 30개국이 기권 의사를 밝혔으며, 기권한 30개국 중 28개국은 아프리카와 카리브해 국가들이었다(Webb-Gannon 2021, 165). 아프리카 신생국 중 급진적인 반식민지주의 입장을 취했던 북아프리카 국가들과 가나 등 ‘카사블랑카 그룹(Casablanca Group)’은 반동회의의 개최 이후 활발한 비동맹 외교를 펼치고 있던 인도네시아의 편에 섰던 반면, 주로 프랑스어 사용 국가들로 이루어진

온건한 ‘브라자빌 그룹(Brazzaville Group)’의 국가들은 파푸아에 동정적이었다. 1970년대에 파푸아 대표들은 인도네시아 지배의 부당함을 알리기 위해 아프리카 국가들을 순회했다. 파푸아인 헤르만 뎀시어(Herman Womsiwor)는 1971년에 전미흑인지위향상협회(National Association for the Advancement of Colored People, NAACP)의 로이 윌킨스를 만났으며, 서파푸아의 지위에 대한 유엔 공청회 요구안이 협회의 연례 총회에 상정되어 많은 지지를 받기도 했다. 세네갈의 상고르 대통령은 팔레스타인해방기구, 남서아프리카인민기구(SWAPO) 등의 정치 세력들과 마찬가지로 서파푸아 독립운동가들에게도 사무실을 제공했다(Swan 2018). 그러나 1976년에 자유파푸아운동이 분열되면서 다카르의 서파푸아사무소(West Papuan Bureau)는 문을 닫게 되었고, 1세대 서파푸아 독립운동가들이 추구했던 아프리카와의 인종 연대 역시 국제적 전략으로서의 수명을 다했다.

아프리카와의 유대가 단절되었다고 해서 인종 연대라는 전략 자체가 유효성을 상실한 것은 아니었다. 멜라네시아를 비롯한 태평양 도서 지역과 서파푸아의 유대 역시 인종적인 것으로 상상되었으며, 특히 멜라네시아 연대에는 범아프리카주의와 ‘블랙 파워’ 운동의 영향이 컸다. 19세기 초반부터 쓰인 멜라네시아라는 이름 자체가 ‘검은 섬들’이라는 뜻의 합성어로서, ‘많은 섬들’이라는 뜻의 폴리네시아, 그리고 ‘작은 섬들’이라는 뜻의 미크로네시아와는 달리 인종적인 분류였다(Elmslie and Webb-Gannon 2014). 멜라네시아인들은 ‘블랙 파워’ 담론을 도입하여 검은 피부에 대한 외부의 멸시를 저항적 인종주의로 뒤집어 내려고 했다.⁹⁾ 1960년대 중반에 파푸아뉴기니에 개교한 최초의 고등교육기관인 파푸아뉴기니 대학교에는 1970년에 아프리카 네그리튀드 운동의 영향을 받은 ‘뉴기니 블랙 파워 그룹’이라는 단체가 결성되었으며, 이 단체는 파푸아뉴기니대학교의 멜라네시아인 학생들이 호주, 인도네시아 대사관과 파푸아뉴기니 정부를 향해 벌이던 서파푸아 연대 시위와 관련이 있었다(Swan 2018, 72-73).

9) 폴리네시아에도 뉴질랜드의 폴리네시아 팬터당(Polynesian Panthers)과 같이 블랙 파워 운동의 영향을 받은 급진적 정치가 존재했다.

3. 멜라네시아-태평양 연대와 서파푸아통합해방운동

서파푸아 민족주의자들은 앞서 언급했던 ‘역사 바로잡기’에 더해, 서파푸아인들과 인도네시아인들이 인종적으로 다르며, 멜라네시아와 아시아는 서로 다른 지역에 속한다는 것 역시 서파푸아 독립의 주요 근거로 삼으며 멜라네시아 지역 시민들의 유대감에 기대었다. 토마스 와잉가이(Thomas Wainggai)는 1988년에 서파푸아가 아닌 ‘서멜라네시아’(West Melanesia)공화국을 선포했는데, 이것은 멜라네시아 이웃 국가들의 지지를 계산한 전략이었다(Webb-Gannon 2011). ‘파푸아의 봄’이 시작되면서 서파푸아 활동가들은 태평양, 멜라네시아 국가들과 더욱 긴밀한 유대를 모색했으며, 서파푸아에 호의적인 정부들과 함께 지역협력기구에 진출하여 서파푸아 이슈를 지역화하려고 했다. 2000년 9월 뉴욕에서 열린 유엔 밀레니엄 정상회의에서 나우루와 바누아투, 투발루 3개국은 서파푸아의 자결권을 지지했으며, 이것은 ‘파푸아의 봄’이 시작된 이후 처음으로 타국 정부가 파푸아의 자결권에 대해 유엔에서 발언한 것이었다. 한 달 후 키리바시에서 열린 태평양도서국포럼 회의에는 네 명의 서파푸아 활동가들이 나우루 대표단의 일원으로 참가했다. 당해 태평양도서국포럼에서 자결권 문제가 직접 거론되지는 않았으나, 바누아투와 나우루를 비롯한 참가국들은 파푸아의 인권 문제 개선에 대한 지지를 표명했다(Maclellan 2015).

이렇게 서파푸아 독립운동가들이 태평양 정부 대표단의 일원으로 국제회의에 참가하는 관행은 2019년 1월 바누아투와 미첼 바첼렛 유엔 인권최고대표의 면담에 서파푸아통합해방운동(이하 통합해방운동) 의장인 베니 웬다가 동석함으로써 부활했다. 베니 웬다가 서파푸아 독립 주민투표를 지지하는 180만 명의 주민들에게 받았다는 서명을 바첼렛 대표에게 전달한 사건은 서파푸아 문제가 다시금 부각되는 계기가 되었다.¹⁰⁾

10) 현재 독립운동 세력이 ‘서파푸아’라고 통칭하는 인도네시아 파푸아주와 서파푸아주의 인구가 438만 명가량이며, 이 중 ‘외지인’ 인구가 절반 가까이 된다는 것을 감안한다면 180만은 비현실적으로 큰 숫자이다.

서파푸아 독립운동은 파벌주의와 분열을 해소하기 위한 그룹 간 대화를 계속 해 왔으며, 2005년 12월 파푸아뉴기니의 래(Lae)에서 열린 회의에서 해방서파푸아국민연합(West Papua National Coalition for Liberation, WPNCL, 이하 국민연합)이라는 통합단체를 설립했다. 그러나 곧 경쟁적인 다른 파벌이 별개의 단체를 만드는 등 운동 내부의 통합 문제는 완전히 해결되지 못했다. 주민투표를 통한 독립 달성이라는 궁극적 목표와 정치수 석방, 외국 언론인의 자유로운 출입 허용 등의 단기적 목표들만 있을 뿐 독립을 달성하는 길로 가기 위한 중기적인 목표가 부재한 것도 서파푸아 독립운동의 문제였다(MacLeod 2015).

선봉그룹에서 서파푸아 독립운동과 태평양 국가들이 인도네시아와 별인 외교전은 국민연합에게 선봉그룹 가입이라는 중기적인 목표를 제공했다. 국민연합은 선봉그룹의 참관 자격을 얻으려고 몇 년 간 노력했으나 성과가 없었고, 오히려 인도네시아가 2011년에 선봉그룹 참관국 자격을 먼저 획득했다. 그런데 2013년 뉴칼레도니아에서 개최된 선봉그룹 정상회의에서 의장국인 카낙전선이 국민연합에게 참관국이 아닌 정회원으로 가입신청을 할 것을 권유하면서 판세가 바뀌었다. 국민연합의 부총재와 사무총장을 비롯한 서파푸아 대표단 5명은 뉴칼레도니아에서 환대받았으며, 가입신청은 비록 받아들여지지 않았지만 바누아투와 솔로몬제도의 주장으로 정상회담 코뮈니케에 ‘자결을 향한 서파푸아 인민의 양도 불가능한 권리를 지지’하며 ‘서파푸아 인민과 관련된 인권침해와 다른 형태의 잔학 행위들’을 규탄한다는 내용이 포함되었다(Elmslie and Webb-Gannon 2014; Maclellan 2015). 선봉그룹 정부들은 인도네시아의 제의에 따라 서파푸아의 실태를 파악하기 위한 외교장관급 대표단을 파견하기로 결정했다.

국민연합의 선봉그룹 참관국 지위는 2014년에도 부여되지 않았다. 국민연합에 대한 선봉그룹의 결정에는 인도네시아의 외교적 노력뿐만 아니라 아직 해결되지 않은 서파푸아 운동의 통합 문제도 영향을 끼쳤다. 국민연합에 들어오지 않았던 자콥 룸비악(Jacob Rumbiak)의 파벌은 별도의 망명정부의 이름으로 선봉그룹에 따로 참관국 자격 신청을 했으며, 2013년의 정상회담에도 대표를 파견

했다. 이렇게 분열된 모습은 선봉그룹의 정부들이 국민연합에 선뜻 지지를 보내는 것을 망설이게 하는 요인이었다(Elmslie and Webb-Gannon 2014). 이에 바누아투 정부는 서파푸아 독립운동 통합을 위한 중재에 나섰다. 바누아투는 본래 서파푸아 독립운동가들에게 사무실과 망명지를 제공하는 등 서파푸아 독립운동을 가장 적극적으로 지지해 온 나라이지만, 이처럼 독립운동의 통합에까지 앞장서게 된 것은 선봉그룹 가입이라는 당면 목표가 있었기 때문이라고 볼 수 있다. 2014년 11월과 12월에 바누아투 정부는 바누아투 부족장회의(National Council of Chiefs)와 바누아투 교회연합회 및 태평양 교회 네트워크의 지지를 등에 업고 국민연합을 비롯한 세 파벌과 여타 독립운동가들을 회의에 초청했다. 이 회의의 결과로 출범한 것이 앞서 언급한 통합해방운동이다(MacLeod 2015).

통합해방운동의 출범 이후 서파푸아 독립운동은 새로운 활력을 찾게 되었다. 2016년 상반기에는 바누아투와 솔로몬제도가 유엔인권위원회에서 서파푸아의 인권 문제를 제기했고, 런던에서는 서파푸아를 지지하는 국제 의원연맹(International Parliamentarians for West Papua) 총회가 열려 노동당의 제러미 코빈(Jeremy Corbyn) 의원을 비롯한 참가자들이 서파푸아 독립 주민투표를 요구했다(Blades 2016). 초기의 가장 큰 성과는 2015년의 선봉그룹 회의에서 참관국 지위를 획득한 것이다.¹¹⁾ 인도네시아 영자지 『자카르타 글로브』는 이에 대해 ‘1963년 이래 최초의 외교적 인정’이라고 평가했다(Edo 2016). 10년 가까이 서파푸아 문제에 대해 침묵해 왔던 태평양도서국포럼도 2015년 9월 코뮌িকে에서 서파푸아의 인권 문제를 언급했다(Lawson 2016b). 태평양도서국포럼은 2015년에 서파푸아에 인권 문제 진상조사단(fact-finding team)을 파견할 것을 결의했으나 인도네시아 정부가 ‘진상조사’라는 단어에 불쾌감을 표시하면서 조사단 공식 방문은 실현되지 않았고, 대신 뉴질랜드와 피지, 파푸아뉴기니, 솔로몬제도 4개국 대사가 인도네시아 정부의 초청으로 파푸아를 방문했다(Blades 2016; Pacific News Service 2016/09/05).

2016년 9월에는 태평양 국가들이 유엔총회에서 서파푸아에 대해 발언했다. 바

11) 이와 동시에 인도네시아는 선봉그룹의 준회원 지위를 획득했다.

누아투와 솔로몬제도·통가·나우루·마셜제도·투발루 6개국은 파푸아 인권 문제에 대한 유엔의 행동을 요구했으며, 특히 솔로몬제도의 소가바레 총리는 “서파푸아의 인권 문제와 자결 추구는 동전의 양면”이라며 인권 문제와 자결권의 연계를 지적했다(Radio New Zealand 2016). 1969년에 아프리카 국가들이 서파푸아의 인도네시아 병합 절차에 대해 항의한 이래 처음으로 다수의 국가가 유엔총회에서 서파푸아 의제를 제기한 것이다(Budi 2016). 2019년 태평양도서국포럼의 코뮌니케는 파푸아 영토에 대한 인도네시아의 주권을 인정하면서도, 파푸아 인권 문제에 대한 우려를 재확인했다. 이는 호주의 반대에도 불구하고 바누아투가 다시금 파푸아 문제를 태평양도서국포럼의 의제로 올리는 데에 성공한 결과이다(Lyons and Doherty 2019; Suryadinata 2019). 선봉그룹이 서파푸아와 인도네시아의 가입 문제를 놓고 한 목소리를 내지 못하는 가운데, 바누아투는 매년 유엔총회에서 서파푸아 문제를 제기하고 있다. 2019년 유엔총회에서 바누아투 총리는 유엔최고대표가 서파푸아를 방문하여 인권 상황을 평가했으면 한다는 태평양도서국포럼 회원들의 결의를 전달했다(Suryadinata 2019).

태평양 지역협력기구에서 통합해방운동의 성과는 따지고 보면 선봉그룹의 참관국 자격을 획득한 것밖에 없다고도 할 수 있다. 태평양 국가들의 노력에도 불구하고 뉴칼레도니아나 프랑스령 폴리네시아처럼 서파푸아를 유엔 비자치영토 명단에 올려놓는다는 목표는 실현되지 못했다. 그러나 선봉그룹과 도서포럼, 유엔에서 태평양 국가들이 서파푸아 문제를 제기한 것 자체가 국제사회의 반응에 민감한 서파푸아 민족주의자들에게는 고무적인 일이다. 더구나 통합해방운동의 외교적 존재감은 국내적으로 서파푸아 독립운동을 부흥시키는 결과로 이어졌다(IPAC 2017). 통합해방운동을 지지하는 시위는 파푸아의 주요 도시뿐만 아니라 파푸아 출신의 유학생들이 거주하는 자바와 수마트라, 술라웨시의 도시들에서도 빈발하고 있다. 파푸아 현지에서는 인종 폭동 등 국제사회의 관심을 요구하는 사건들이 계속 발생하고 있고, 무장투쟁도 격화되고 있다.

IV. 나가며

서파푸아 독립운동에 대한 태평양 도서 지역 국가들의 지지는 지속될 수 있을까? 태평양과 멜라네시아 지역주의의 탈식민지화 지지가 경제나 안보 측면에서의 국익과 상충된다면 태평양 국가들은 어떤 선택을 할 것인가? 바누아투는 서파푸아에 대해서는 전투적인 반식민지주의의 면모를 보이고 있지만, 2010년에 대만과 단교하고 중국을 선택했다. 폴리네시아와 마이크로네시아 지역협력체와는 달리 멜라네시아선봉그룹은 사무국을 두고 운영되고 있는데, 이 비용은 중국이 마련해 준 것이다. 인도네시아도 중국과 같이 성공적인 외교를 통해 서파푸아에 대한 멜라네시아와 태평양 국가들의 지지를 잠재울 수 있을까?

인도네시아 정부는 태평양 국가들의 끈질긴 문제 제기에 크게 세 가지 방식으로 대응하고 있다. 첫째, 파푸아의 인권 문제 해결을 위해 나름대로 노력하고 있다는 것을 보여 주기 위해 조사팀 등을 약속하는 것이다. 2016년에 조코위 정부의 만능 장관으로 불리는 루훗 판자이탄(Luhut Pandjaitan)은 파푸아의 3개 인권 침해 사건들을 조사하기 위한 국가인권위원회와 경찰의 합동팀을 꾸린다는 제안으로 태평양 국가들의 인권 문제 제기에 대응했다(Sapiie 2016).¹²⁾ 인도네시아 정부가 1990년대에 동티모르 문제를 제기하는 서방 국가들에 대응하던 전략과 유사하지만(서지원 2013), 바누아투 등의 태평양 국가들은 서방 국가들처럼 세계 각지에 대한 인권외교를 동시적으로 펼치는 것이 아니라 서파푸아 문제에 집

12) 이 3개 사건은 이미 인권위원회가 인권법정법에 따른 예비조사보고서를 완성한 2001년의 와시오르(Wasior), 2003년 와메나(Wamena) 사건, 그리고 당시에는 인권위원회 팀에서 아직 조사 중이었으며 향후 2020년에 예비조사보고서가 완성된 2014년의 파니아이(Paniai) 학살이다. 당시 서파푸아통합해방운동은 이 제안에 반대 의사를 표하며 서파푸아의 인권침해 문제는 몇몇 살해나 고문 사건 이외에도 민주적 권리의 부정, 자연자원의 착취 등이 혼재된 복잡한 것이라고 주장했다(Blades 2016). 루훗이 제안한 조사팀은 결국 만들어지지 않았으며, 2020년 9월 파푸아의 인탄 자야(Intan Jaya)에서 발생한 목사 살해 사건 이후 꾸려진 합동진상조사팀(Tim Gabungan Pencari Fakta)은 루훗이 제안한 팀과는 성격과 조사 대상이 다르다.

증하기 때문에 인도네시아 정부의 지키지 않은 약속은 다음 해, 또는 그다음 해에 꾸준히 다시 제기된다는 차이가 있다. 둘째, 태평양 국가들에 의한 파푸아 문제의 국제화를 막기 위해 양자관계 강화와 원조 공여 등의 외교전에 나서는 것이다. 인도네시아는 서파푸아 문제를 계기로 하여 태평양 국가들에 대한 양자 원조액을 늘리고 있으며, 2019년에는 2억 달러 이상을 할애하여 남태평양 국가들을 위한 국제개발기금을 설립하기도 했다. 이것은 인도네시아 입장에서 보면 대단히 큰 액수이고 획기적인 변화이지만 원조수혜국의 입장에서는 미국과 중국, 호주, 뉴질랜드 등 기존 공여국의 원조에 비해 대단치 않은 양이라는 점이 지적된다(Wangge 2021). 셋째, 이러한 인도네시아의 노력에도 불구하고 계속되는 문제 제기에 대해 명백하게 업신여기는 태도를 취하는 것이다. 인도네시아 정부는 2020년부터 2년 연속 태평양도서국포럼의 결의를 일깨우는 바누아투 총리의 유엔총회 연설에 대해 한참 격이 떨어지는 하급 외교관의 연설로 맞대응하고 있다.

태평양 지역협력에의 참여 과정에서 만들어진 서파푸아통합해방운동이 파푸아 내외의 모든 독립운동 세력을 아우르는 통합적 조직의 모습을 보이고 있다고 하기는 힘들고, 태평양 지역협력 내에서도 태평양도서국포럼의 분열로 인한 문제 등이 존재하기는 한다. 그렇지만 서파푸아에 대한 지지가 단순히 하나의 외교적 이슈가 아니라 탈식민지화 과정에서 형성된 지역 정체성과 인종 정체성에 기반하고 있고, 정부가 입장을 바꾸었을 때 멜라네시아와 태평양 각국의 야당과 시민사회가 반발할 수 있기에 인도네시아의 노력에도 불구하고 서파푸아에 대한 태평양과 멜라네시아 정부의 연대는 쉽게 뒤집힐 수 없을 것이다.

태평양 지역주의는 역사적으로 탈식민지화라는 과제를 안고 형성 및 발전되어 왔으며 이 과정에서 신생 독립국들이 탄생했기에 이미 민족국가의 틀이 완성된 상태에서 지역협력에 나선 타 지역의 사례와는 차별화되지만, 범아프리카주의를 비롯한 반식민지주의적 국제협력의 이른 흐름들과 연결되어 있기에 흥미롭다. 태평양, 특히 멜라네시아의 지역주의가 서파푸아 민족주의와 맺는 긴밀하고 꾸준한 관계는 특정한 역사적 계기에 따라 민족주의와 지역주의, 국제주의가 맺게 될 관계가 다양하게 출현할 수 있다는 시사점을 던져 준다는 의미가 있다.

참고문헌

- 강영순. 2014. “인도네시아 서 파푸아 특별자치제에 관한 연구.” 『동남아연구』 24권 2호, 3-45.
- 변창구. 2008. “동아시아 지역주의와 지역통합: 평가와 전망.” 『한국동북아논총』 49권, 26-47.
- 서지원. 2013. “인도네시아 수하르토 정권에 대한 국제인권압력의 유산.” 『국제정치논총』 53집 4호, 401-432.
- 이서희. 2021. “국제연맹규약의 위임통치제도에 대한 비판적 검토.” 『국제법학회논총』 66권 2호, 129-170.
- 조태영. 2016. “서 파푸아 무슬림과 기독교도 간 긴장과 갈등의 원인.” 『동남아시아연구』 26권 4호, 217-277.
- 최영중. 2003. 『동아시아 지역 통합과 한국의 선택』. 서울: 아연출판부.
- 최진우·조영철. 2016. “민족주의와 지역주의: 동북아 지역통합의 저발전.” 『미래정치연구』 6권 2호, 89-112.
- Adriana Elisabeth. 2006. “Dimensi Internasional Kasus Papua.” *Jurnal Penelitian Politik* 3(1): 43-65.
- Anderson, Benedict R. O’G. 2006. *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. New Edition. London: Verso.
- Ayoob, Mohammed. 2002. “Inequality and Theorizing in International Relations: The Case for Subaltern Realism.” *International Studies Review* 4(3): 27-48.
- Banivanua-Mar, Tracey. 2016. *Decolonisation and the Pacific: Indigenous Globalisation and the Ends of Empire*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Blades, Johnny. 2016. “Gloves Come off as Jakarta Confronts Papua Rights.” *Radio New Zealand*, June 30. <http://www.radionz.co.nz/international/pacific-news/307672/gloves-come-off-as-jakarta-confronts-papua-rights> (검색일: 2021.10.23.)
- Blades, Johnny. 2020. “West Papua: The Issue That Won’t Go Away for Melanesia.” *Lowy Institute Analyses*, May 1. <https://www.lowyinstitute.org/publications/>

- west-papua-issues-wont-go-away-melanesia (검색일 : 2021.10.23.)
- Budi Hernawan. 2016. "Listening to the Pacific Beat on Papua." *The Jakarta Post*, September 29, 2016. <http://www.thejakartapost.com/academia/2016/09/29/listening-to-the-pacific-beat-on-papua.html> (검색일 : 2021.10.23.)
- Chauvel, Richard. 2005. *Constructing Papuan Nationalism: History, Ethnicity, and Adaptation*. Washington DC: East-West Center.
- Edo Karena. 2016. "MSG to Determine Status for West Papua Free Movement." *Jakarta Globe*, July 13, 2016. <http://jakartaglobe.id/news/msg-determine-status-west-papua-free-movement/> (검색일 : 2021.10.23.)
- Elmslie, Jim, and Camellia Webb-Gannon. 2014. "MSG Headache, West Papuan Hearache? Indonesia's Melanesian Foray." *The Asia-Pacific Journal: Japan Focus* 12(47), <https://apjif.org/2014/12/47/Jim-Elmslie/4225.html>(검색일: 2021.12.13.)
- Fry, Greg, and Sandra Tarte. 2015. "The New Pacific Diplomacy": An Introduction." Greg Fry and Sandra Tarte eds. *The New Pacific Diplomacy*. Acton, ACT: ANU Press. pp. 3-19.
- IPAC (Institute for Policy Analysis of Conflict). 2017. "Policy Miscalculations on Papua." October 31. IPAC Report No. 40. http://file.understandingconflict.org/file/2017/10/IPAC_Report_40.pdf (검색일 : 2021.12.13.)
- Jones, David Martin, and Nicole Jenne. 2016. "Weak States' Regionalism: ASEAN and the Limits of Security Cooperation in Pacific Asia." *International Relations of the Asia-Pacific* 16(2): 209-240.
- King, Peter, Jim Elmslie, and Camellia Webb-Gannon. 2011. "Introduction." Peter King, Jim Elmslie, and Camellia Webb-Gannon eds. *Comprehending West Papua*. Sydney: Centre for Peace and Conflict Studies, The University of Sydney, pp. 2-10.
- Kirksey, Eben. 2012. *Freedom in Entangled Worlds: West Papua and the Architecture of Global Power*. Durham: Duke University Press.
- Kluge, Emma. 2020. "West Papua and the International History of Decolonization,

- 1961-69.” *The International History Review* 42(6): 1155-1172.
- Kusaeni, Akhma, et al. 2014. *Internasionalisasi Isu Papua: Aktor, Modus, Motif*. Jakarta: Antara.
- Lawson, Stephanie. 2016a. “Regionalism, Sub-Regionalism and the Politics of Identity in Oceania.” *The Pacific Review* 29(3): 387-409.
- Lawson, Stephanie. 2016b. “West Papua, Indonesia and the Melanesian Spearhead Group: Competing Logics in Regional and International Politics.” *Australian Journal of International Affairs* 70(5): 506-524.
- Leslie, Helen, and Gerard Prinsen. 2018. “French Territories in the Forum: Trojan Horse or Paddles for the Pacific Canoe?” *Asia Pacific Viewpoint* 59(3): 384-390.
- Leslie, Helen, and Kirsty Wild. 2018. “Post-Hegemonic Regionalism in Oceania: Examining the Development Potential of the New Framework for Pacific Regionalism.” *The Pacific Review* 31(1): 20-37.
- Lyons, Kate, and Ben Doherty. 2019. “West Papua: Pacific Leaders Urge UN Visit to Region’s ‘Festering Human Rights Sore’.” *The Guardian*, August 16. <https://www.theguardian.com/world/2019/aug/16/west-papua-pacific-leaders-urge-un-visit-to-regions-festering-human-rights-sore> (검색일: 2021.10.23.)
- Maclellan, Nic. 2015. “Pacific Diplomacy and Decolonisation in the 21st Century.” Greg Fry and Sandra Tarte eds. *The New Pacific Diplomacy*. Acton, ACT: ANU Press. pp. 263-281.
- MacLeod, Jason. 2015. *Merdeka and the Morning Star: Civil Resistance in West Papua*. St Lucia: University of Queensland Press.
- MacQueen, Norman. 1989. “Sharpening the Spearhead: Subregionalism in Melanesia.” *Pacific Studies* 12(2): 33-52.
- March, James, and Johan P. Olsen. 2011. “The Logic of Appropriateness.” Robert E. Goodin, ed. *The Oxford Handbook of Political Science*. Oxford: Oxford University Press. <https://dx.doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199604456.013.0024>

- May, Ronald. 2011. "The Melanesian Spearhead Group: Testing Pacific Island Solidarity." Policy Analysis 74. Australian Strategic Policy Institute.
- May, Ronald. 2019. "Papua New Guinea in 2018." *Asian Survey* 59(1): 198-203.
- Radio New Zealand. 2016. "Pacific Leaders Raise West Papua at the UN." September 26. <http://www.radionz.co.nz/international/programmes/datelinepacific/audio/201817600/pacific-leaders-raise-west-papua-at-the-un>. (검색일: 2021.12.13.)
- Rutherford, Danilyn. 2012. *Laughing at Leviathan: Sovereignty and Audience in West Papua*. Chicago: University of Chicago Press.
- Sapiie, Marguerite Afra. 2016. "Papuan Rights Issues Will Be Solved Without Deception: Luhut." *The Jakarta Post*, June 16. <http://www.thejakartapost.com/news/2016/06/16/papuan-rights-issues-will-be-solved-without-deception-luhut.html>. (검색일: 2021.10.23.)
- Suryadinata, Leo. 2019. "The Papua Question: Historical Contexts and International Dimensions." *ISEAS Perspective*, No. 91.
- Swan, Quito. 2018. "Blinded by Bandung? Illumining West Papua, Senegal, and the Black Pacific." *Radical History Review* 131: 58-81.
- Tarte, Sandra. 2014. "Regionalism and Changing Regional Order in the Pacific Islands: Regionalism and Changing Regional Order." *Asia & the Pacific Policy Studies* 1(2): 312-324.
- Wangge, Hipolitus Ringgi. 2021. "Why the Pacific Won't Be a Priority for Indonesian Diplomacy." *The Jakarta Post* (February 2), p. 6.
- Webb-Gannon, Camellia. 2011. "Culture as Strategy: West Papuan Diaspora Aspirations for Justice." Peter King, Jim Elmslie, and Camellia Webb-Gannon eds. *Comprehending West Papua*. Sydney: Centre for Peace and Conflict Studies, The University of Sydney. pp. 81-103.
- Webb-Gannon, Camellia. 2021. *Morning Star Rising: The Politics of Decolonization in West Papua*. Honolulu: University of Hawai'i Press.

Webster, David. 2001-2002. ““Already Sovereign as a People”: A Foundational Moment in West Papuan Nationalism.” *Pacific Affairs* 74(4) : 507-528.

투고일: 2021.10.24.	심사일: 2021.12.09.	게재확정일: 2021.12.09.
------------------	------------------	--------------------

Pacific Regionalism and West Papuan Nationalism: Regional Cooperation and the Pursuit of Decolonization

Suh, Jiwon | Seoul National University

Since the beginning of the 2010s, West Papuan nationalists have engaged in active diplomacy and popular campaigns for independence of their motherland, which became part of Indonesia in the 1960s. A crucial element of their international campaign was seeking the support of regional and subregional organizations, the Melanesian Spearhead Group and Pacific Islands Forum, for the issues raised by the West Papuans. This paper illuminates the development of “decolonizing” regionalism in the Pacific and Melanesian regions, where the wave of decolonization arrived only half a century ago, and the ways how they interacted with the international strategies of West Papuan nationalists, who had relied on racial and regional solidarities in seeking support as much as the universal language of self-determination. Indonesia’s efforts to divert Pacific Islands countries’ attention from West Papua by strengthening bilateral relationships with them will have limited impacts, as such attention originates from the tradition of decolonizing regionalism, shared identities and support to the West Papua issue from opposition politicians and members of civil society in those countries.

Key Words | Papua, West Papua, Melanesia, Pacific Islands Forum, Decolonization

2021년 청년정책 거버넌스의 단계와 성격: 경기도 기초자치단체 실태 분석을 통하여*

오세제 | 서강대 현대정치연구소

김동희 | 성균관대학교

| 국문요약 |

경기도 기초자치단체들의 청년정책에 있어 거버넌스 현황을 파악하기 위해 청년정책위원회와 청년정책협의체에 대해 기초분석과 실태조사 결과를 통해 계량적 분석을 했다. 평가의 기준이 없어서 거버넌스 조정양식 별로 각 3가지의 평가요인을 만들어 분석틀 <표7>을 완성했고 실태조사에 입각해 도시별 청년정책거버넌스의 단계<표13>와 성격<표7>을 규정하였다. 그리고 거버넌스 삼각형 분석틀에 최종 분석 결과 모범적 도시를 표시(<그림1>)하였다.

분석 결과는 아직도 청년정책 거버넌스가 조화롭게 실현되는 시군이 적으며, 특히 계층제 거버넌스가 여전히 지배적이고 네트워크 거버넌스가 가장 적다. 여전히 관료제적 행정이 많고 거버넌스도 형식적 의례적인 측면이 많다. 코비드19 상황에서 청년들의 소통과 정책결정 참여를 위한 각종 모임이 잘 이루어지지 않고 있다. 네트워크 거버넌스는 청년의 참여와 소통, 권리존중이라는 그 자체의 가치 뿐 아니라 다른 요인들과의 협력을 만들어내는 요인이라는 점에서 그 의미가 큰데 제일 적게 작동하고 있다. 경기도 시군에서 청년정책이 선진적인 도시들의 거버넌스 성격이 밝혀지면서 각 도시마다 청년정책이 지향할 거버넌스의 방향을 알 수 있었다. 단계별, 권역별 편차도 극복해야할 점이다.

주제어 | 청년정책(조정)위원회, 청년정책협의체, 청년정책 거버넌스, 협력적 거버넌스, 계층제 거버넌스, 시장 거버넌스, 네트워크 거버넌스, 거버넌스 삼각형

* 이 논문은 2020년 한국연구재단의 지원을 받아 수행한 연구의 결과이다(2020S1A5B5A17091267). 유익한 지적과 논평을 해주신 익명의 세분 심사위원들께 감사드립니다.

** 제1저자

*** 성균관대학교 국정전문대학원 행정학과 석사과정, 교신저자

I. 서론

대한민국 정부는 2019년 청년정책에 적극적으로 나서서 총리실 산하 국무조정실이 전담팀을 만들고 현황 파악에 나섰다. 그보다 앞선 지방정부 발 청년정책의 역사는 2015년 1월 제정된 서울시청년기본조례까지 거슬러 올라간다. 2020년 1월 청년기본법이 국회에서 통과되고 같은 해 12월에 정부의 청년정책기본계획이 만들어졌다. 2021년 1월에 전국의 지방정부가 최초로 청년정책 시행계획을 국무조정실에 보고했다. 이제 겨우 중앙정부가 기초 지방정부 단위 청년정책에 대한 파악을 시작한 상태라는 것이다. 그러나 이미 고용노동부를 중심으로 여러 부처에서 수백 가지 청년지원정책을 만들어 시행하고 있고 대표적 정책인 취업성공패키지는 실시한 지 10년이 넘었다. 수십조 원의 예산이 기업지원 형식을 포함해 청년일자리에 투입되었으나 기대한 만큼 가시적인 성과로 나타나고 있지 않다. 이런 상황에서 정부의 일자리 중심 청년정책에 대한 비판이 제기되었고 서울시의 ‘서울청년보장정책’이 보여준 새로운 모델인 거버넌스 중심의 청년정책 통합패키지적 접근이 주목받았다. 그러나 거의 모든 지자체가 서울시 청년정책을 배우려 하였지만 현격한 조건의 차이 때문에 실제 성과는 제한적이다. 더구나 코비드 2019가 2020년부터 한국에 퍼지기 시작하면서 청년정책에도 부정적 영향을 크게 주었다.

이 논문은 이런 상황 인식 속에서 2021년 현재 청년정책의 현황에 대해 경험적으로 확인하려는 목표에서 시작하였다. 서울시와 다른 광역단위는 다르다. 예로 경기도의 시군은 도와 청년정책에 있어서 상대적으로 독립적이다. 더구나 시군 사이에는 산업기반부터 인구구조와 재정자립도까지 차이가 크다. 그에 따라 시군의 청년정책 및 거버넌스 수준의 편차도 크다. 31개 시군 전체에 대한 전수 조사가 필요한 이유이다. 그래서 현재 대안으로 제시된 청년정책거버넌스에 대한 실태조사를 경기도 31개 시군에 실시하였다. 그 결과 어려운 상황 속에서도 네트워크 거버넌스가 작동하고 있는 지역이 드러났다.

이미 청년정책 외에 다른 분야에 있어서 민관 거버넌스에 대한 연구가 국내외에서 활발하게 진행되어 왔다. 이 논문은 이명석(2017)의 거버넌스 분석틀과 계층제, 시장제 그리고 네트워크 요인의 협력적 거버넌스 연구를 이론적으로 참고하여 경기도 기초자치단체의 청년정책 거버넌스 현황을 비교 분석해보려 한다. 더구나 코로나로 인한 제약 상황 속에서 거버넌스에 있어서 지방정부의 관료적 관성, 동시에 청년들의 생각도 파악해보고자 하였다. 조사를 위해 시군 청년정책 위원회와 참여기구의 (부)대표에 설문조사를 실시하고, 31개 시군에 정보공개청구를 통해 행정문건을 수집했다. 이후 좌담회와 보도기사, 인터넷자료 등과 참여 관찰로 보완했다. 실태조사의 제한적 성격 때문에 분석적 성격보다 해석적 연구의 기술적 성격이 강하다. 향후 본격적인 조사와 그에 입각한 분석적 연구의 기초로서 역할하기를 바란다

II 이론적 논의

1. 거버넌스 논의

복잡한 사회문제를 단일한 정부기관 또는 정부조직이 다루기 어려워지면서, 종래의 통치적 정부(government)는 거버넌스(governance)로의 개혁을 요구받고 있다(김석준 외 2000; 류태건 외 2020; Peters 1995; Rhodes 1996; Kooiman 1994). 거버넌스는 공유제 문제를 해결하기 위해서 요구되는 여러 가지 집합행동의 문제를 잘 관리하고 조직화해서 공유제 문제를 해결하는 것을 의미(이명석 2017; Elinor Ostrom 1990)한다. 거버넌스는 다양한 사회문제 해결 방법 또는 사회적 조정 양식을 모두 포괄하며, 정부가 조직되고, 관리되고, 정책이 결정되고, 집행되는 다양한 방법(이명석 2017)까지 아우른다. 때문에 그 의미를 구체화하면 공공의 목적을 수행하기 위하여 공공 기관, 정부, 공공, 민간 및 시민 영역

의 경계를 넘어 사람들을 건설적으로 참여시키는 정책의사결정 및 관리의 프로세스와 구조(Emerson et al. 2012)로 정리할 수 있다. 사회문제의 사악성과 급변하는 행정수요에 대응하기 위해서는 정부기관 내부에 대한 개혁 뿐만 아니라, 거버넌스 문제의 진단과 새로운 거버넌스의 탐색을 통한 사회문제를 해결하기 위한 집합적 행동에 대한 개혁이 요구(이명석 2017)된다. 이러한 접근에는 정부의사결정이 더 이상 일방적이고 독점적일 수 없는 한편, 민간부문의 역량이 증대되어감에 따라 수평적이고 자발적인 ‘네트워크(network)’의 역할(Agranoff and McGuire 2003)을 보다 강조하게 되는 추세를 내포하고 있다.

국내 거버넌스 연구 동향을 분석한 라미경(2009)과 장지호 외(2010), 김나랑·최형림·이태현(2018)은 이러한 논지를 뒷받침한다. 1990년도 중반부터 폭발적으로 늘어난 거버넌스 연구는 점차로 시민사회 중심적 접근이 주를 이루며, 국가의 역할이 중심적이어야 하는지의 논의(Bell and Hindmoor 2009)와 별개로 다양한 정책 주체가 활약하는 거버넌스의 역할을 중시(김필·임도빈 2020; Bingham and O’Leary 2008; Roberts 2020)해왔다. 특히 2016년 이후 3년 간의 거버넌스 연구 동향을 SNA 기법으로 분석한 김나랑 외(2018)은 이 시기 ‘로컬 거버넌스’와 ‘협력적 거버넌스’에 대한 관심이 주요하게 떠올랐다고 설명한다.

1) 로컬 거버넌스

로컬 거버넌스는 ‘전국’에 대비하여 ‘지방’이라는 특정한 물리적 구획에서 작동하는 문제해결 또는 조정 양식으로, 중앙정부처럼 지방정부도 단일한 행위자로 다루는 것이 더 이상 불가능하며, 로컬 거버넌스 차원으로 접근(Stoker 1991, 1995)해야 한다는 시각에서 제시된 개념이다. 스토키(Stoker 2011)는 로컬 거버넌스를 계층제적 통제에 의한 ‘전통적 공공행정’, 관리주의와 소비자주의에 의거한 ‘신공공관리’, 다양한 행위자의 복잡한 상호작용을 통한 ‘네트워크 거버넌스’로 구분했다. 이에 배봉준(2018)은 국내외의 로컬 거버넌스 연구를 종합하며, 이들 연구 중 대다수가 중앙집권적이고 계층제적인 전통적 관료 중심 거버넌스에

방점을 두는 대신, 지방정부와 주민참여, 지역사회 조직 간 상호 협력을 강조하는 네트워크 거버넌스 차원에서 접근하고 있음을 밝혔다. 네트워크 거버넌스 차원으로 접근한 국내 로컬 거버넌스 연구는 다시 정책 네트워크 차원의 접근(박재욱 2000; 오재일 2004; 최영출 2004; 배응환 2005; 소순창 외 2005; 사득환 2007; 최영준 외 2008)과 협력 거버넌스 차원의 접근(강황선 외 2001; 염일열 외 2003; 전상인 2005; 김광구 2009; 박기관 2009; 조승현 외 2009; 서혁준 2010; 남재걸 2016; 여관현 2017)으로 양분(배봉준 2018)된다. 두 차원을 종합하면 로컬 거버넌스는 지방자치단체와 관련된 행정시책을 집행 및 결정하는 과정에서 중앙정부, 지방정부 그리고 지역주민 및 시민단체, 기업 등과 같은 다양한 지역 내의 이해당사자들이 참여하고 협력하여 지역발전을 추진해 가는 네트워크 체제(최영출 외 2006; 류태건 외 2020)로 정의된다.

현재 지방행정은 지방자치제의 실시 등 행정환경 변화에 따라 관 주도의 전통적인 행정관리에서 거버넌스 등 주민주도의 새로운 행정관리 방식으로 전환되고 있다(김이수 2017). 이 같은 맥락에서 기존 거버넌스 연구의 주요 관심이 중앙정부에서 지방정부로, 지방정부에서 로컬 거버넌스로 이동해온 지점은 한국사회의 지방분권화와 지방자치의 확산, 시민사회의 성숙과 밀접한 관련이 있다.

2) 정책 거버넌스

최창용(2018)은 거버넌스에 대한 논의의 핵심이 정부를 포함한 시장과 시민사회의 정책네트워크 참여를 확대하는 등 정책과정(policy process)을 개선하고 정책효과성(policy effectiveness)을 제고하는 데 있다고 보았다. 이 때 정책네트워크는 정책과정에 영향을 미치기 위한 다양한 공식적·비공식적 행위자들이 수평적·수직적인 연계 속에서 상호작용을 하는 관계구조(김옥일 2008; 곽민재 외 2018)를 뜻하며, 정책 거버넌스는 정책행위자들 간 파트너십이라는 관점을 정책결정 및 집행과정에 투영하려는 접근방법(라미경 2013)이다. 이는 정책과정에 언론, 시민사회단체와 시민들과 같은 다양한 이해 당사자들에 대한 참여 확대를

강조하는 입장에서 일찍부터 강조되어 왔다(이명석 2002; 주성수 2004; 오세재 2020). 정책 거버넌스에 대한 연구가 중요한 이유는 정책결정이 복잡한 정치적, 경제적, 사회적 공간 즉 정책 대결장(policy arena)에서 다양한 행위자들 간 갈등과 이해 충돌의 과정이며 그 결과물로 이해하기 때문이다(최창용 2018; World Bank 2017). 정책 집행 과정은 정책결정자가 의도한 바가 일방적으로 전달되는 과정이 아니며, 정책집행 주체들의 능동적 과정을 통해 시민과 만나기 때문에 집행과정에서 당초 정책 의도는 더 풍부해지기도 하고 빈약해지기도 하며, 때로 정책의도와 무관한 효과를 발휘(박상민 외 2020)한다. 때문에 정책 거버넌스를 제대로 파악하려면 정책수립·집행의 과정과 결과를 분석하는 것에 그치지 않고, 이해관계자들이 개입한 실천도 관찰해야 한다.

3) 협력적 거버넌스

거버넌스는 인적, 물적, 기술, 그리고 지식 등 자원들을 통합함으로써 협력이점(collaborative advantage) 또는 협력시너지(collaborative synergy)를 전달할 수 있다(고대유 외 2018; Gulati et al. 2000; Lasker et al. 2001). 이러한 협력의 이점을 극대화하는 최적의 혼합지점을 찾아 문제를 해결하려는 접근이 바로 협력적 거버넌스다. 기존 연구들은 협력적 거버넌스를 “정부가 단독으로 문제를 해결하는 것이 아니라 특정 문제와 관련된 다양한 이해관계자들이 참여하여 수평적으로 대등한 관계를 통해 정책적 문제 등을 해결하는 방식(구교준 2013; 신상준 외 2015; 조은영 외 2018; Huxham 2000)”이라 정의했다. 협력이 정책적 목표에 관련되어 있다는 점에서 정책 거버넌스와 유사한 측면이 있으나, 협력적 거버넌스는 정부의 공식적인 권위에 의존하지 않는 사회적 조정양식을 의미하고, 협력적 거버넌스에서의 공공성은 정부와 관련된 것만을 의미하지 않는다(이명석 2010)는 점에 주의해야 한다.

그런 까닭에 이명석(2017)은 협력적 거버넌스의 정의를 보다 구체화하여, “계층 거버넌스, 네트워크 거버넌스 그리고 시장 거버넌스 등 3가지 사회적 조정

양식의 ‘최적의 혼합’을 통한 자율적 행위자와 조직들 사이의 다양한 형태의 상호작용을 활용하여 기존의 조직적 경계와 정책을 초월하여 새로운 공공가치를 창조하는 사회문제 해결 방식”이라 정의했다. 그에 따르면 협력적 거버넌스가 성공하기 위해 첫째, 단일한 주체나 메커니즘만으로 해결할 수 없는 사악한 문제¹⁾를 해결하고자 하는 ‘공동의 목적’이 설정되어야 하고, 둘째, 참여자 간 신뢰와 호혜성을 확보하여 계층제적 지시나 시장가격에 의거한 교환으로는 작동하지 않는 수평적 협력이 가능해야 한다.

2. 협력적 거버넌스와 청년정책 거버넌스

자본주의 사회에서 시장의 횡포에 제동을 걸고 온갖 사회문제를 해결하는 주체로 기대를 받았던 정부가 이제는 해결하기 어려운 사회문제로 지목되고 있다. 그에 따라 전통적인 행정학이 위기를 맞았다. 빈센트 오스트롬은 제도의 다양성을 강조하고 현대 사회의 복잡한 사회 문제를 정부 혼자 해결할 수 없다고 하여 정부의 역할과 행정의 본질에 대해 코페르니쿠스적 전환을 주장하였다. 막스 베버의 관료제 패러다임이 근본적 결함을 지니고 있다는 인식 속에서 나온 대안이 거버넌스 개념이라면, 거버넌스의 핵심은 문제를 해결하는 것이라고 볼 수 있다. 엘리노어 오스트롬은 공유재 문제를 해결하기 위해서 요구되는 집합행동의 문제를 잘 관리한다면 정부 개입 없이도 민간의 자발적 협력을 통하여 공유재 문제를 성공적으로 해결할 수 있다는 것을 많은 동역자들과 함께 세계 각지의 사례연구를 통해 실증적으로 보여주었다. 오스트롬은 공식적 권위에 의해 강제되는 계층제 거버넌스나 가격경쟁에 의해 작동되는 시장 거버넌스와는 달리 네트워크 거

1) 사악한 문제(Wicked Problem)는 Churchman(1967)이 Management Science에서 처음으로 제시한 개념이다. 거버넌스를 다루는 연구에서 차용되는 ‘Wicked Problem’는 정책이 다루는 사회문제는 어려운 문제임을 넘어서 악성적이고 악순환되며, 까다롭고 공격적(Ritter&Webber 1973)임을 시사한다. 즉, 정책문제는 정의와 파악이 어렵고 정치적 판단에 의존하여, 명확하고 객관적인 최적의 해결책이 존재하지 않다는 점을 함축한 개념이다.

버넌스는 강제될 수 없으며 참여자들 사이에 상호의존성과 공동의 목적이 존재해야 작동할 수 있다고 했다(Lowndes and Skelcher 1998;320). 그러나 이 말을 관료제는 모두 나쁘고 시장은 필요악이고 네트워크는 이상적이라고 하는 일종의 발전 신화로 이해하면 안된다(Lowndes and Skelcher 1998, 331).

여전히 계층제는 강력하게 살아있으며 모든 사회적 조정 양식은 실패를 거듭한다. 여기서 사회적 조정 양식으로서 자발적 협력의 가능성이 주목받게 된다. 안셀과 개쉬는 협력적 거버넌스를 “하나 이상의 공공기관이 공식적이고 의견일치를 추구하고, 의도적으로 이루어지는 집합적 의사결정과 집행 과정에서 민간 부문의 이해관계자와 직접적 상호작용을 통하여 공공문제를 해결하는 것”(Ansell and Gash 2007, 544)으로 정의한다. 이 정의는 많은 함의를 갖는다. 즉 협력적 거버넌스는 통제나 강제력이 아닌 수평적 협력을 토대로 공동의 목적을 달성하는 상호작용을 의미한다. 또 정부와 함께 비정부 조직이나 민간의 참여를 통한 상호작용을 뜻하며, 시민의 참여는 단순한 의견 제시 이상의 양방향 의사소통과 상호작용을 의미한다. 더구나 공공문제 해결을 위해 공식적이고 공개적으로 이루어지는 자발적인 집합행동이어야 한다.

협력의 유형에 대해서도 주장이 많으나 공통점은 안셀과 개쉬가 정의하는 협력적 거버넌스 뿐 만이 아니라 사회적 조정 양식으로서 계층제와 시장 및 네트워크 거버넌스를 망라하는 개념으로 이해하고 있다는 것이다. 다양한 사회문제를 해결하기 위해 다양한 형태의 거버넌스가 필요하다는 것이다. 각각의 조정 양식은 장단점을 동시에 가지고 있다. 계층제 거버넌스는 사회를 효율적으로 이끌어 나갈 수 있으나 권력의 집중과 남용, 부정부패 등으로 결국 정부실패를 초래한다는 단점이 있다. 시장 거버넌스는 경쟁원리에 의해 자원을 가장 효율적으로 사용하게 하는 장점이 있지만 양극화를 초래하고 결과적으로 시장의 실패를 초래한다는 단점도 있다. 네트워크 거버넌스는 신뢰와 협력으로 사회문제를 해결할 수 있는 장점이 있다. 그러나 신뢰가 깨지면 권위와 힘의 부재로 아무것도 진행하지 못하는 어려움을 겪을 수도 있다. 결국 혼합의 비율과 형태는 주어진 사회문제와

상황에 따라 달라진다. 협력적 거버넌스가 성공적으로 작동하기 위해서는 신뢰를 토대로 하는 수평적 협력이 필요하다. 전통적인 정부와 시장이라는 이분법적 사고에서는 삼각형의 선분에 불과해 좁을 수밖에 없었던 사회문제 해결의 대안을 삼각형 전체의 면적으로 확대할 수 있다(이명석 2017, 173-201).

거버넌스 삼각형(이명석 2017, 192)을 청년정책에 적용해보면, 계층제 거버넌스는 청년의 선발부터 분과 구성과 회의 안건 준비와 결정 등 모든 과정에 지금도 관철되고 있다. 청년기본조례는 위원회의 정책심의를 규정하고 있으나 행정담당자들은 사전 자료 제출과 자세한 질의 응답 과정을 거쳐 심의를 충실하게 수행하려고 하지 않는다. 청년거버넌스 기구를 소집해도 실제로는 행정에서 계획한 대로 진행되는 정책 집행이 여전하다. 두 번째, 시장제 거버넌스의 취지는 시민의 창의성과 자발성을 고양시킨다는 것이지만 시장메커니즘이 관철되고 있는 경우로 공모사업, 위탁용역, 회의수당 지급 등에 적용된다. 2019년-2020년 기초단체가 적절한 청년지원공간을 마련하면 경기도에서 운영비로 2억5천만원에서 5억원까지 지원한 사례가 있다. 세 번째, 기존의 일방적 청년정책 집행에 이를 제기하는 네트워크 거버넌스가 간혹 나타난다. 그러나 단체장의 강력한 지지가 없으면 청년들의 힘만으로는 지속하기 어렵다. 그런 사례가 시흥, 수원, 고양시 그리고 경기도 등에서 나타났다. 이 논문은 이 세 가지 유형의 사회적 조정양식과 협력적 거버넌스가 2021년 경기도의 시군에서 어떻게 나타나고 있는지 생생하게 포착하려는 목표를 가지고 있다.

3. 청년정책 거버넌스의 선행 연구

청년정책은 청년기본법과 청년기본조례를 통해 정책 과정에 청년의 참여를 보장하고 있다. 서울시 청년정책네트워크(이하 서울청정넷)는 2015년 이래 전국 지자체의 청년기본조례 도입, 2020년 청년기본법 제정으로 더욱 활성화되고 있는 청년정책 부문의 시민주도 거버넌스 양상을 촉발한 출발점이다. 2013년 7월, 서

울청정넷의 공식 출범으로 서울시와 서울시의회 등에 청년에 관한 정책적 대안을 제안하는 구조가 형성(정용찬 외 2019)되었고, 서울청정넷은 나아가 2015년 서울특별시 청년기본조례 제정에도 영향(서복경 외 2017; 정용찬 외 2019; 이태형 외 2020)을 주었다.

몇몇 선행연구들은 위 사례를 정책 거버넌스 관점(서복경 2016; 이태형 외 2020; 이원재 2021)으로 다뤘다. 반면 정용찬·하운상(2019)은 서울청정넷에서 이뤄지는 상호작용이 플랫폼에 대한 참여를 넘어서 청년문제라는 공공의 문제 해결을 위해 청년들 간에 공론을 형성하고 그것을 정책화하기 위해 서울시와 서울시의회라는 공공기관과 협력하는 것이라는 점에 착안하여 협력적 거버넌스 모형으로 분석했다. 이 밖에도 서울청정넷을 협력적 거버넌스로 보는 연구보고서 형태의 문헌들이 존재한다(김병권 외 2017; 김선기 외 2017; 서복경 외 2017).

협력적 거버넌스로써 청년정책 거버넌스는 계층제적 위계질서와 시장의 이윤 추구 활동, 신뢰와 상호의존에 입각한 시민사회의 네트워크적 협력을 조합하는 최적의 시나리오를 찾아 청년층을 둘러싼 복잡한 문제를 해소하고, 참여자 간 공동의 목표 달성을 통하여 공적 가치를 창출하는 조정양식을 의미한다. 따라서 청년정책 거버넌스는 청년의 정책참여에만 국한된 현상이 아니며, 공식적인 권위에 근거한 계층제적 통제에만 의존하지 않는 것이 협력적 거버넌스의 본질이므로, 민간 부문도 얼마든지 네트워크를 관리하고 주도하는 역할을 수행할 수 있다(이명석 2010). 앞선 연구들은 서울청정넷이 행정이 아닌 참여하는 청년활동가들이 관리주체가 되어 자발적이고 자율적으로 운영되었으며, 행정 및 기관과의 파트너십을 토대로 정책적 성과를 도출하며 일종의 공공서비스를 제공하기도 한다는 점에서 괄목할 만한 정책 거버넌스, 나아가 협력적 거버넌스의 주요한 사례가 될 수 있다고 한다.

이에 한 발 나아가서 김선기·옥미애·임동현(2018)은 청년당사자운동의 청년활동가들과 지방정부의 적극적인 조우로 청년 거버넌스가 활성화되고 제도적 근간이 마련되었음을 설명하며, 청년의 참여를 행정에 의한 동원에 그치지 않고, 청

년 거버넌스를 새로운 사회운동으로 호명할 것을 제안했다. 이에 김영순·이태형(2020)도 제도 내 활동가론(*institutional activism*)에 입각하여 서울시 청년수당이 동력을 잃지 않고 의제화, 정책화되는 데는 시민운동의 경험을 가지고 있던 제도 내 활동가들의 역할이 중요했으며, 지자체장과 관료조직, 청년정책 전담부서, 서울시의회로 대변되는 ‘제도 내부자’와 서울청정넷, 청년유니온, 청년의회의 ‘제도 외부자’의 신뢰를 토대로 한 실질적 협업, 즉 협력적 거버넌스의 전면화로 정책이 형성되었다고 주장했다. 즉, 청년정책 거버넌스를 면밀히 분석하기 위해선 청년정책의 수립과 결정, 집행과정을 둘러싼 구조적 환경과 도출된 정책결과는 물론, 참여하는 청년활동가와 행정의 관계구조와 능동적인 수행을 파악할 수 있어야 한다는 것이다.

서울청정넷은 서울청년의회와 청년활동가들이 중심이 되어 협력적 거버넌스 운영을 함으로서 서울지역의 청년정책 형성을 넘어 다른 지방자치단체의 동형화(*isomorphism*)까지 이끌어냈다(정용찬 외 2019). 즉 전국의 광역 및 기초자치단체가 청년 기본 조례를 제정하고 서울과 유사한 거버넌스 체계를 구축했다. 그러나 거버넌스는 정부의 성격이나 정치적 목적, 시민사회의 역량과 자율성, 외부의 정치적, 경제적, 사회적 상황 등에 따라 매우 다른 양상(최성욱, 2004; 안민우 2015; 이은주 2018; Jessop 2009; Bevir 2013)을 보이기 때문에, 동일한 목표를 지닌 청년정책 거버넌스라도 진행과정과 효과는 지역별로 차이가 크다. 이는 거버넌스 도입 과정에서부터 알 수 있는데 서울시는 청년 수요 확인(청년허브)→정책목표 설정(서울형 청년보장제)→기본조례로 제도화라는 과정을 밟아왔다면 서울 이외의 지방정부들은 기본조례 제정→거버넌스 기구 구성→기본계획 수립이라는 과정을 밟고 있다(이현우 외 2019).

서울은 청년층의 밀집, 대학 및 교통 인프라, 단체장의 의지, 시민사회와 사회적 자본의 축적 등으로 거버넌스 실현에 상당한 이점을 가진다. 그에 비해 대다수 지역은 물적 토대가 취약하고 거버넌스 기반이 약하다. 각기 지역의 특수성을 고려하지 않고, 서울의 형태를 일방적으로 차용한다면 실패할 확률이 높다. 실제

로 서울시가 선발주자로서 제도적 준비 이전에 조례에도 없는 청정넷을 구성하며 청년들의 의견을 수용해 사업을 시작한 반면 후발주자들은 조례 제정과 기본계획 수립이 앞서고 정작 이해당사자인 청년들의 참여와 소통은 늦어지는 경향을 보이고 있다. 서울 이외 지역의 청년정책 거버넌스를 다룬 연구로는 광주광역시(곽민재 외 2018; 추추희 2020), 경상남도(조지훈 2020), 부산광역시(김준현 2019), 경기도(오세제 2020), 기초지자체 단위로는 서울시 중랑구(이탁연 2019) 정도이며, 지방정부의 청년정책 거버넌스 사례와 성과는 잘 알려지지 않고 있고, 연구 또한 부족한 실정이다. 방법론적으로도 참여관찰과 FGI 등에 의한 내러티브 분석이 주로 사용되며 계량적 방법론을 사용한 경우는 거의 없다. 또 연구는 청년정책(조정)위원회(이하 청정위)보다는 주로 청정넷 분석에 집중되어 있으며 다수의 거버넌스 기구에 대한 비교연구 역시 경기도 외에는 찾기 어렵다.

따라서 본 연구는 경기도 소재 기초자치단체의 청년정책 거버넌스를 분석대상으로 정하고, 31개 시·군의 제도적·정치적 기회구조와 환경을 파악하고 실제 운영 추이와 성과를 통해 거버넌스의 성숙 단계와 성격을 파악하는 것을 목표로 했다.

4. 연구방법과 분석틀

본 연구에서 경기도권 기초지자체의 청년정책 거버넌스의 현황을 파악하기 위해 사용한 방법은 설문조사와 문헌조사다. 우선, 2021년 1월 26일부터 2월 초까지 구글 설문을 통해 시·군 청년정책위원회와 청년정책 참여기구의 대표 또는 임원에게 설문을 돌려 기초적인 운영과 작동 방식을 확인했다. 청정위의 경우, 청년 기본조례가 수립된 30개 지역²⁾ 중 성남시, 이천시, 하남시³⁾가 21년 2월 조사 당시 위원회 미구성 상태였다. 이후 이천시는 21년 6월, 성남시는 21년 9월에 출범했다. 그마저도 국내 코로나19 확진자가 처음 발생했던 20년 1월 이후로 시·

2) 가평군은 2021년 8월에 청년 기본조례를 제정하였다.

3) 하남시 청정위는 20년도 4월 이후 미구성 상태로, 2018~20년도가 마지막 기수였다(2021년 5월 정보공개청구 기준).

군 청년정책 거버넌스는 위기의 연속이었고, 실제로 활동하는 청정위 구성원과 접촉하기 어려웠다. 이에 27개 지역 중 12개 지역 청년활동가에 응답을 받을 수 있었다. 지역은 고양시, 광명시, 광주시, 부천시, 수원시, 시흥시, 안성시, 안양시, 양주시, 오산시, 파주시, 화성시다.

청년정책 참여기구가 조례 상에 가능규정으로 적시되어 있는 기초지자체는 22개 지역이다. 그 중 조사 시점인 2021년 2월 기준 광주시, 구리시, 동두천시, 안성시, 양주시, 이천시, 오산시, 포천시, 하남시, 화성시, 양평군, 연천군의 12개 지역이 참여기구 미구성 또는 출범 예정 상태였다. 이들 지역을 제외하고 유효한 지역은 10개였다. 성남시도 조례규정 참여기구가 미운영 상태였으나, 해당 기구의 발족을 목표로 성남시 청소년재단이 직접 관리하는 성남시 청년참여단이 청년정책 거버넌스 조직으로 활동하고 있어 유효한 응답지역으로 포함했다. 수원시도 2기 청정위의 조례 개정 및 협의체 조성 활동을 통해, 비공식적으로 수원시 청년협의체 준비단이 발족하여 활동 중인 상태였기에 조사 대상으로 포함했다. 종합하면 12개 지역이 유효한 응답대상이었으며, 결국 설문조사에 참여한 지역은 고양시, 부천시, 성남시, 수원시, 시흥시, 안산시, 용인시, 의정부시, 포천시로 9개 지역이다. 이후 2021년 9월에 재조사했을 시에는 광주시와 오산시가 출범하여 운영 중이고, 동두천시, 포천시, 화성시가 공식출범을 위한 준비단계에 있었다.

설문조사 이후 2021년 3월 기준 31개 시·군의 청년기본조례 사항을 확인하며, 31개 시·군의 청년정책 거버넌스 관련 행정문서에 대한 전수조사를 실시했다. 각 지역의 정보공개포털(www.open.go.kr)에 게시된 31개 시·군의 자료를 2019년부터 2021년까지 기준으로 수집했다. 또한 정보공개청구로 청년정책 기본계획, 2021년도 시행계획을 요청했고, 해당되는 지역에 한하여 2019년부터 2021년의 청정위와 참여기구 운영 자료를 각각 요청했다. 이를 통해 청년정책 과정을 둘러싼 제도적 장치와 기회구조를 분석하고, 설문조사 내용으로 정보를 보완하며 청년정책 거버넌스의 지역별 도입 상태와 성숙도를 비교할 수 있었다. 종합적인 비교분석을 위해 이명석의 사회적 조정 양식의 이념형(2017, 144)을 <표1>에

서 소개하고 이에 따른 본론의 분석 결과를 역시 <그림1>의 거버넌스 조정 양식의 삼각형(이명석 2017, 192)에 표시할 것이다. 이후 보다 심층적으로 청년정책 거버넌스를 운영하는 청년활동가의 실천과 수행을 파악하여 청년과 행정 간 협력적 거버넌스의 작동 방식과 결과를 확인하고자 하였다.

<표 1> 사회적 조정 양식의 이념형⁴⁾

	계층제	시장	네트워크
의사소통 수단	표준절차	가격	신뢰
갈등해결 수단	관리적 명령, 감독	소송, 사법적 판단	호혜성, 평판
유연성	저	고	중
분위기	관료적, 공식적	정확, 의심	개방적, 호혜적
구성원 행동·선호	의존적	독립적	상호의존적
운영원리	관료적, 공식적	계약에 의한 관리	신뢰, 협력
전제조건	완벽한 정보, 사적 동기 부재	완전 경쟁, 외부효과 및 거래비용 부재	신뢰, 평판, 이타성

* 출처 : 거버넌스 신드롬(이명석 2017) 144쪽

Ⅲ. 경기도 31개 시·군 청년정책 거버넌스 분석

1. 현황

1) 청년기본조례

청년기본조례 제정 시기로 보면, 시흥시가 주민 발의로 2016년 청년기본조례를 제정한 이후 2016년에 수원, 안양, 과천시 즉 4개 시가 조례를 만들었다. 2017년 고양, 광명, 성남, 안산, 의정부, 구리, 남양주, 하남시까지 8개 지역이 조례를

4) 출처: Walter Powell(2003;104-117), Louis Meuleman(2006;1-24)에서 정리, 재구성. 재인용

만들었다. 이어 2018년에 안성, 동두천, 오산, 양주, 김포, 화성시 등 6개 시가 조례를 제정했고 이후 12곳이 조례를 만들어 경기도 31개 시군 중 가평균 한 곳을 제외하고 2019년까지 총 30개 시군이 청년기본조례를 제정했다. 그러나 먼저 제정했다고 청년정책이 꼭 모범적인 것은 아니다. 과천시 2016년에 만들었지만 2021년 현재 예산이 2억원에 불과하고 참여기구도 없고 청년공간은 예정 상태다. 구리시도 2017년에 만들었지만 예산도 공개하지 않고 있고 기본계획도 없고 기본적인 거버넌스 기구조차 만들지 않았다. 같은 2017년에 청년기본조례를 만든 성남시는 21년 9월에 위원회를 구성하였으나 예산은 비공개이고 기본계획도 21년 6월에 수립되었다. 역시 2017년에 조례를 만든 하남시도 기본계획도 없고 예산도 과소(30억)하며 협의체나 지원센터도 없다. 그럼에도 불구하고 조례를 일찍 만든 곳은 대체로 청년정책의 선진지역이라고 볼 수 있다. 앞에 든 사례를 제외하면 2016년에 조례를 일찍 만든 수원시나 시흥시, 안양시, 2017년에 만든 고양시나 남양주시, 안산시, 의정부시는 선도적인 청년정책을 시행하고 있다. 예산도 많고 거버넌스 기구가 작동 중이며 기본계획도 세워져 있다. 뒤에 소개하겠지만 2018-9년에 조례는 만들었지만 여전히 청년정책에 관심을 갖지 않는 안성시, 여주시, 화성시, 연천군 같은 지역도 있다. 가평균은 2021년 8월 청년기본조례를 만들었다.

2) 청년정책 기본계획

기본계획은 상당히 많은 시군이 갖추었다고 밝히고 있다. 22곳이 기본계획 정보를 제공했다. 31곳 중 아직 없는 곳은 광주시, 구리시, 양주시, 이천시, 하남시, 화성시, 가평군, 연천군 등 8곳이다. 그러나 문제는 22곳 가운데 절반 이상이 전문가에게 의존하지 않고 담당자들이 자체 수립해 취지와 지역 특성을 설명하는 몇 페이지를 제외하면 현재 시행 중인 청년정책을 나열하고 있는 수준이다. 20-25페이지 정도의 문서를 만들어 기본계획이라고 공개하고 있다. 해당 단체장과 공무원들이 청년정책과 거버넌스를 이해하는 수준의 반영이라고 할 수 있다.

시행계획은 5년 기본계획에 입각해 매년 의회에서 통과된 청년사업 예산에 입각해 만든 계획이다. 그러나 기본계획의 수준이 절반이나 위에 언급한 수준이니 5년 단위의 중기적 관점에 입각해 당장의 계획을 만드는 의미도 없고 참고할 것이 없는 경우가 많다. 여러 부서의 청년 관련 정책을 내용을 취합하고 외부의 요구나 다른 지역의 정책을 참고해 만드는 경우가 태반이다. 단체장이 선거 때 공약한 것이 있다면 포함하겠으나 현재는 청년정책이 표 획득에 큰 도움이 되지 않는다고 생각해서인지 몇 개의 시를 제외하면 실효성 있는 청년 공약이 없다.

초기에 기본계획을 만든 경우에 대해 살펴보면, 수원시가 2013년 수원시정연구원을 만들어 2016년 청년정책 전략계획 수립에 관한 연구를 진행했고 2021년 기본계획을 수립했다. 고양시는 2017년 고양시정연구원을 만들었고 2018년 외부 전문가에 의뢰해 기본계획을 만들었다. 성남시는 2017년 외부 전문가에게 의뢰해 5개년 기본계획 수립을 위한 연구를 했으나 2021년 현재 기본계획을 수립 중에 있다고 입장을 밝히고 있다. 안산시는 2018년에 외부 전문가에 의뢰해 인구청년정책 5개년 계획을 수립했다. 그러나 관련 통계와 분야별 생애주기별로 구성된 방대한 결과물에 비해 청년에 관한 내용은 취약해 독자적인 청년정책이라 평가하기 어렵다. 역시 2018년에 의정부시가 기본계획 수립 연구를 했고 2019년에 김포시가 전문가에 의뢰해 기본계획을 수립했다. 이 정도를 경기도에서 초기의 기본계획 수립 사례라 할 수 있겠다.

3) 청년정책 예산 규모

21년도 확정 예산을 기준으로 살펴보았다. 인구와 무관하게 시행계획 예산이 500억 원을 넘는 경우는 3곳이 있었다. 고양시가 693억 원으로 가장 많았다. 다음은 안산시가 567억 원, 용인시가 557억 원이었다. 100억 이상 300억 원 이하가 11곳이었다. 수원시가 245억, 군포시가 224억, 부천시가 180억, 안양시가 165억, 오산시가 160억, 의정부시가 149억, 평택시가 131억, 이천시가 128억, 남양주시가 101억, 시흥시도 101억, 화성시가 100억 원이었다. 50억 이상 100억 이하가

8곳이었다. 김포시가 84억, 의왕시가 65억, 양평군도 65억, 파주시가 64억, 포천시 63억, 광명시 53억, 광주시도 53억, 양주시도 53억 원이었다. 예산이 50억 원 이하인 경우는 7곳이었다. 하남시가 30억, 동두천시가 27억, 여주시가 24억, 안성시와 과천시가 2억 원이었고, 가평군과 연천군은 청년정책도 없고 배정된 예산도 없었다. 유일하게 성남시가 비공개였다. 예산이 큰 경우는 사업 수도 많았다. 고양시가 57개, 안산시가 30개, 용인시가 64개였다. 수원시는 51개였고, 안양시도 48개, 오산시도 40개, 군포와 부천시 36개, 의정부시가 33개였다. 예산이 작은 경우는 사업 수도 적었다. 예산 50억 이하인 하남은 7개, 여주시가 7개, 안성시가 8개였다. 그러나 예산이 27억인 동두천시가 30개로 사업수가 많았다. 또 예외적으로 63억 예산인 포천시가 44개로 사업 수가 많았고 65억 예산인 양평군도 31개로 사업 수가 많았다. 예외가 있으나 사업 수와 예산은 비례하는 관계였다.

〈표 2〉 경기도 시·군 청년정책 예산 비교

지역	청년인구 수(명)	청년정책 예산(원)	청년정책 종류(개)
고양시	228,538	69,300,000,000	57
안산시	157,643	56,738,000,000	30
용인시	213,561	55,765,000,000	64
성남시	205,364	53,143,000,000	56
수원시	285,567	24,522,000,000	51
군포시	58,817	22,417,559,000	36
부천시	177,965	18,085,270,000	36
안양시	120,506	16,512,111,000	48
오산시	50,840	16,047,000,000	40
의정부시	97,520	14,962,154,000	33
평택시	120,681	13,138,000,000	24
이천시	48,091	12,888,000,000	22
남양주시	131,433	10,190,000,000	17

지역	청년인구 수(명)	청년정책 예산(원)	청년정책 종류(개)
시흥시	110,615	10,176,240,000	21
화성시	182,354	10,010,172,000	20
김포시	88,415	8,466,859,000	30
양평군	16,309	6,526,000,000	31
의왕시	35,711	6,507,400,000	27
파주시	93,083	6,486,674,000	21
포천시	26,557	6,311,600,000	44
광명시	59,701	5,366,500,000	11
광주시	73,091	5,323,400,000	19
양주시	42,966	5,304,620,000	22
하남시	63,299	3,051,283,000	7
동두천시	16,652	2,712,000,000	30
여주시	18,381	2,414,000,000	7
안성시	35,639	256,550,000	8

* 예산 규모에 따른 순서로 정리함

2) 청년정책(조정)위원회

청정위의 가장 중요한 역할은 청년정책에 대한 자문 심의 의결 기능이다. 현재 30개 청년기본조례에 청년정책을 심의 의결하는 기구로 청정위를 의무적으로 두도록 규정하고 있다. 구성원은 청년 뿐 아니라 당연직으로 고위 공무원들이 들어가고 전문가도 포함된다. 청년의 비율은 1/3에서 1/2까지 다양하다. 그러나 조례가 의무로 규정하고 있음에도 위원회를 설치하지 않은 구리시, 가평군, 연천군 같은 경우도 있다. 위원장 선출에 대한 규정도 경우가 다양하다. 대부분은 위원 중에서 호선(9곳)하거나 공동 위원장(13곳)인 경우가 가장 많다. 그러나 시장이 위원장인 경우도 두 곳(의왕시, 김포시) 있고, 부시장인 단일위원장인 경우도 네 곳(평택시, 여주시, 동두천시, 광주시) 있다. 그리고 예외적으로 청년정책 담당 국장이 위원장인 경우가 두 곳(연천군, 양평군) 있다. 나머지 대부분인 13곳이

공동위원장(고양시, 광명시, 남양주시, 부천시, 성남시, 수원시, 시흥시, 안산시, 안성시, 오산시, 용인시, 파주시, 화성시)이거나 9곳이 호선에 의한 단일위원장(과천시, 구리시, 군포시, 안양시, 양주시, 의정부시, 이천시, 포천시, 하남시)이다. 공동위원장 중 지방정부 쪽 담당자가 부시장인 경우는 고양시, 수원시, 오산시, 용인시, 화성시였고 나머지 8곳은 다 시장이었다.

3) 청년참여기구

청년정책네트워크 혹은 청년정책협의체(이하 참여기구)라 부르는 청년참여조직의 역할은 청년의 시민참여와 지방정부와의 소통이다. 청년정책에 대한 의견을 내기도 하고 청년들의 반응을 모니터링하기도 하면서 협력적 거버넌스를 구현하기 위한 파트너의 역할을 한다. 그러나 조례에는 규정이 없는 경우가 대부분이고 규정이 있어도 둘 수 있다고 가능규정으로 두고 있다. 물론 청년들은 조례규정과 무관하게 활발히 활동하기도 하고 반대의 경우도 있다. 현황을 보면 10개 지역(과천시, 광명시, 구리시, 안성시, 양주시, 파주시, 하남시, 화성시, 가평군, 연천군)에는 아직 조례가 규정한 참여기구가 없고, 나머지 21개 지역이 운영하고 있다. 그러나 그 중 11개 지역(군포시, 동두천시, 성남시, 수원시, 여주시, 오산시, 용인시, 의왕시, 의정부시, 이천시, 포천시)은 2020년 이후에 만들어져 활동경험을 쌓기도 전에 코비드 19 직격탄을 맞았다. 개중 성남시의 경우, 성남시청소년재단이 성남청년참여단을 조직하여 1기가 운영되던 중, 조례에 청년정책협의체가 명시되며 행정부서가 관할하는 협의체 추진단이 구성되어 청년활동가들의 주도로 협의체가 기획되고 있다.

4) 중간지원조직 또는 청년공간

기초지자체 청년정책 거버넌스의 중간지원조직은 청년센터 또는 청년공간의 형태로 운영되고 있다. 중간지원조직에 대해서는 아무런 청년 관련 시설이 없는 곳이 광주시, 안성시, 이천시, 포천시, 광명시, 가평군 등 6곳이 있다. 구리시는

정보가 없다. 나머지 지역 중에도 예술창작소나 일자리카페, 일자리지원센터 같이 청년정책 중 단일 부분의 목표를 다루는 곳이 있지만 통합적인 청년지원센터의 기능을 하는 곳은 많지 않다.

〈표 3〉 경기북부 시·군 청년정책 거버넌스 현황

순서	지역 명	조례 제·개정	기본계획	심의·조정기구 (구성/위촉시기)	조례 규정 참여기구 (출범시기)	중간지원조직·공간 (개소시기)	관리책임부서
1	고양시	제정 2017.03.31. 일부개정 2020.05.29.	2018년 (2019-2023)	청년정책위원회 (2017. 10./現 2019. 10.)	청년정책협의체 (2018. 8. ~)	청취다방 (2018. 5. ~)	아동청소년과 청년정책팀, 청년담당관
2	김포시	제정 2018.12.31. 일부개정 2020.09.29.	2019년 (2019-2023)	청년정책위원회 (2019. 3./現 2021. 4.)	청년정책네트 워크 (2019. 2. ~)	사우청년지원센터(2019. 11.) 구래청년지원센터(2020. 7.)	일자리경제과 청년정책팀
3	동두천시	제정 2018.03.19. 일부개정 2020.03.01.	2020년 (2021-2025)	청년정책위원회 (2020. 8./現 2020. 8.)	청년협의체 (2021. 예정)	어수정 청년공간(2020. 7.) 북합문화커뮤니티센터 (2023. 예정)	여성청소년과
4	양주시	제정 2018.07.31. 일부개정 2021.02.01.	수립 중	청년정책위원회 (2020. 1./現 2020. 1.)	청년정책협의 체 (미설치)	청년센터 (2019. 10. ~)	사회복지과
5	의정부시	제정 2017.09.29. 시행 2018.04.01.	2020년 (2020-2022)	청년정책위원회 (2020. 10./現 2020. 10.)	청년협의체 (2020. 8. ~)	청년지원센터 (2021. 7. ~)	교육청소년과 청년팀
6	파주시	제정 2019.05.10. 일부개정 2019.12.27.	2020년 (2021-2025)	청년위원회 (2020. 1./現 2020. 1.)	없음	청년일자리지원센터(2019)	일자리경제과
7	포천시	제정 2019.02.27. 일부개정 2020.02.26.	2019년 (2020-2024)	청년정책위원회 (2019. 9./現 2021. 9.)	포천청년협의 체 (2021. 예정)	청년센터 경기청년공간 내일스퀘어(2021. 예정)	일자리경제과 청년정책팀
8	연천군	제정 2019.09.25. 일부개정 2021.03.09.	수립 예정	청년정책위원회 (2020. 3.)	청년정책 서포터즈 (미구성)	청년센터 및 마을공동체지원센터 (2021. 4. ~)	복지정책과, 청년책임관(6인)

<표 4> 경기서부 시·군 청년정책 거버넌스 현황

순서	지역 명	조례 제·개정	기본계획	심의·조정기구 (구성/위촉시기)	조례 규정 참여기구 (출범시기)	중간지원조직·공간 (개소시기)	관리책임부서
1	과천시	제정 2016.10.17. 시행 2016.10.17.	2020년 (2021-2025)	청년정책위원회 (2020. 2./現 2020. 2.)	없음	청년공간 (2021. 예정)	경제복지국 복지정책과 청년인구정책팀
2	광명시	제정 2019.03.26. 시행 2019.03.26.	2020년 (2020-2024)	청년위원회 (2019. 4.)	없음	청년동·청년센터 및 청년예술창작소 (2022. 예정)	창업지원과 청년정책팀
3	군포시	제정 2019.04.18. 일부개정 2020.09.29.	2020년 (2020-2024)	청년정책위원회 (2019. 9. /現 2019. 9.)	청년정책협의체 (2020. 1. ~)	청춘심미당(2020. 7.) I-CAN플랫폼(2022. 예정)	청소년청년정책과 청년팀
4	부천시	제정 2019.02.11. 일부개정 2020.12.12.	2020년 (2020-2024)	청년정책위원회 (2019. 5. /現 2019. 5.)	청년정책협의체 (2019. 4. ~)	부천청년센터(2022. 예정) 원미도서관 청년활동공간 청정구역	아동청소년과 청년지원팀
5	시흥시	제정 2016.01.07. 일부개정 2020.07.16.	2020년 (2021-2024)	청년정책위원회 (2016. 4./現 2021. 3.)	청년정책협의체 (2018. 3. ~)	청년스테이션 (2019. 7. ~)	청년청소년과
6	안산시	제정 2017.09.29. 일부개정 2020.07.15.	2019년 (2019-2023)	청년정책위원회 (2018. 9. /現 2020. 8.)	청년활동협의체 (2019. 5. ~)	경기내일스퀘어 상상대로 (2020. 3. ~ 2023. 2.)	기획예산과 인구청년정책팀, 일자리정책과 청년일자리팀
7	안양시	제정 2016.06.17. 일부개정 2021.02.19.	2018년 (2019-2022)	청년정책위원회 (2016. 12./現 2020. 5)	청년정책 서포터즈 (2019. 4. / 現 2021. 4.)	법계역 청년출구(2020. 1.) 안양1번가 청년공간(2022. 3.-)	청년정책관 청년정책팀
8	의왕시	제정 2019.08.01. 일부개정 2021.03.26.	2020년 (2020-2024)	청년정책위원회 (2019. 9. /現 2019. 9.)	청년협의체 (2020. 5. ~)	의왕청년발전소 고천센터 (2019. 11. ~)	일자리과 청년정책팀

〈표 5〉 경기남부 시·군 청년정책 거버넌스 현황

순서	지역 명	조례 제·개정	기본계획	심의·조정기구 (구성/위촉시기)	조례 규정 참여기구 (출범시기)	중간지원조직·공간 (개소시기)	관리책임 부서
1	수원시	제정 2016.04.08. 전부개정 2020.11.09.	2021년 (2021-2025)	청년정책조정위원회 (2016. 10./現 20. 10.)	청년협의체 (2021. 4. ~)	청년바람지대	청년정책관 청년정책팀
2	안성시	제정 2018.01.05. 시행 2018.01.05.	2020년 (2021-2025)	청년정책위원회 (2020. 10./現 2020. 10)	청년정책네트워크 (미설치)	없음	교육청소 년과
3	오산시	제정 2018.04.16. 일부개정 2020.07.10.	2021년 (2021-2025)	청년정책위원회 (2019. 10./現 2019. 10)	청년정책 서포터즈, 청년협의체 (2021. 2. ~)	청년일자리카페 유잠스 1·2호점 (2019. 10. ~) 청년맞춤제작소 in 오산	아동청소 년과 청소년팀
4	용인시	제정 2019.01.10. 일부개정 2020.07.02.	2020년 (2020-2024)	청년정책위원회 (2019. 5./現 2021. 5.)	청년정책네트워크 (2020. 2. ~)	용인청년LAB 치인·기흥·수지 (2020. 7.~)	제1부시장 청년담당관 청년정책팀
5	평택시	제정 2019.06.28. 시행 2019.06.28.	2020년 (2020-2024)	청년정책위원회 (2019. 12./現 2019. 12.)	청년네트워크 (2019. 11. ~)	청년지원센터 (2021. 7. ~)	복지정책과 청년복지팀
6	화성시	제정 2018.12.31. 일부개정 2021.03.15.	미수립	청년정책위원회 (2019. 12./現 2019. 12.)	청년정책협의체 (준비위원회 활동중)	청년지원센터 HEY (2021. 2. ~)	일자리정 책과 청년팀

〈표 6〉 경기동부 시·군 청년정책 거버넌스 현황

순서	지역 명	조례 제·개정	기본계획	심의·조정기구 (구성/위촉시기)	조례 규정 참여기구 (출범시기)	중간지원조직·공간 (개소시기)	관리책임 부서
1	광주시	제정 2019.07.12. 일부개정 2021.01.04.	수립 중 (2021-2025)	청년정책위원회 (2020. 1./現 2020. 1.)	청년정책협의체 (2021. 6. ~)	없음	복지정책과 청년정책팀
2	구리시	제정 2017.12.13. 시행 2017.12.13.	미수립	청년정책위원회 (2021. 9.)	청년협의체 (미구성)	정보 부존재	복지정책과 기초생활팀
3	남양주 시	제정 2017.12.26. 시행 2017.12.26.	2018년 (2018-2021)	청년정책위원회 (2019. 3/現 2020. 11.)	청년정책협의체 (2019. 8. ~)	1939 with 이석영(창업센터) (2021. 3.)	미래인재과 청년정책팀
4	성남시	제정 2017.09.20. 일부개정 2020.06.12.	2021년 (2021-2025)	청년정책위원회 (2021. 9.)	청년참여단 (2020. 12. ~)	청년지원센터 청년이봄 (2019. 8. ~ 2022. 8.)	청년정책과
5	여주시	제정 2019.04.12. 시행 2019.04.12.	2020년 (2021-2025)	청년정책위원회 (2020. 10./現 2020. 10.)	청년활동협의체 (2020. ~)	청년활동지원센터 (2020. 5. ~)	사회복지과 청년지원팀
6	이천시	제정 2018.12.31. 시행 2018.12.31.	수립 중 (2022-2026)	청년지원정책위원회 (2021. 4./現 2021. 4.)	청년활동 네트워크 (2021. 8. ~)	없음	일자리정책 과 청년정책팀

순서	지역명	조례 제·개정	기본계획	심의·조정기구 (구성/위촉시기)	조례 규정 참여기구 (출발시기)	중간지원조직·공간 (개소시기)	관리책임 부서
7	하남시	제정 2017.12.27. 일부개정 2019.07.08.	미수립	청년정책위원회 (2018. 4. ~ 2020. 4.)	청년협의체 (미구성)	청년해넵센터 (2019. 3. -)	평생교육과
8	가평군	제정 2021.08.04 시행 2021.08.04.	없음	없음	없음	없음	없음
9	양평군	제정 2019.04.17. 일부개정 2020.12.23. 시행 2021.01.01.	2019 (2020-2024)	청년정책위원회 (2019. 6. /現 2019. 6.)	청년정책 서포터즈 청년사이다 (2019. 8. ~ 2021. 2.)	경기청년공간 내일스퀘어 (2020. 6. ~) 청년아지트 판판 (2020. 12. ~) 양평 청년일터 취창업공간 (2021. 5. ~)	일자리경제 과 청년팀

2. 경기도 31개 시·군 청년정책 거버넌스의 조정 양식

1) 계층제 거버넌스

계층제적 조정 양식은 중앙집권적 문제 해결 또는 권위 있는 의사결정자에 의한 과제 할당을 통한 조정을 의미한다. 그 예로 기본조례와 기본계획은 대개 행정과 의회가 주도해 만든다. 청년활동가들의 주도로 주민발의를 통해 청년 기본조례를 제정한 시흥시같이 민간이 주도해 만든 사례는 거의 없다. 청정위도 조례에 입각해 행정부 구성한다.

분석을 위해 계층제적 조정 양식의 요소로는 청년정책 기본계획 수립, 행정전담부서 설치, 청정위 설치 여부가 있다. 청년기본 조례는 2021년 8월 4일 시행된 가평군을 마지막으로 31개 시·군 모두에 제정되어 분석표에서 제외했다. 분석표(<표 6>)에는 2021년 9월을 기준으로 청년정책 기본계획 수립 여부와 청년정책을 전담하는 독립적인 행정전담부서와 심의기구인 청정위 설치 여부를 최종 확인했다. 거버넌스 분석표에는 청년정책 전담부서가 존재하는 경우에 1점으로 표기했으며, 청년정책 행정 담당자가 존재하나 팀 이상의 부서가 독립되어 있지 않은 경우 0.5점, 청년 담당자가 없는 경우 0점으로 표시했다.

2) 시장 거버넌스

시장제적 조정 양식은 다양한 이해관계를 갖는 행위자들 사이의 자발적 교환과 경쟁에 의해 이뤄지는 조정(이명석 2017)을 의미한다. 조례 규정 청년참여기구(네트워크 또는 협의체)의 설치여부, 시비로 구성된 자체적인 청년활동 지원사업의 존재 여부, 청년공간 또는 중간지원조직의 설치 여부가 해당된다.

청년참여기구는 조례 상으로 청년참여 보장을 위한 기구를 설치하여 청년을 위원으로 위촉(계약)하여 운영하는 청년정책 참여 조직이다. 지자체 전담부서가 직접 관할하여 운영하므로, 청년들의 의사를 정책과정에 반영하기 위한 비용을 최소화하여 최소한의 행정비용으로 운영할 수 있다. 직접적인 의사소통으로 실질적인 사업성과를 도출할 수가 있다. 인원제한으로 인해 참여 기회에 경쟁 요소가 포함되어 있고, 때에 따라 활동에 따른 참가수당(활동비)를 지급하므로 ‘시장제’요소에 가장 근접하다고 판단했다.

청년활동 지원사업은 시비로 운영되는 지원사업의 공모를 통해 청년 행위자에 직접적으로 사업 예산을 할당하여 청년문제를 해결할 수 있도록 하는 접근이다. 현실 속에 정책을 실현할 수 있는 구체적 힘이다. 청년으로만 구성된 참여 소통기구인 청정넷의 기능 중 중요한 것은 청년단체에 대한 커뮤니티 지원, 프로젝트 지원이다. 이 또한 금전 지원을 통해 청년 활동을 활성화시키는 성격을 가지고 있어 시장제적 요소라고 평가한다. 해당 공모사업은 청년행위자 간 자발적인 경쟁을 통해 선발하여, 정부와 청년단체 간의 계약으로 독립적인 지역기반 활동사업이 가능하도록 지원한다.

청년 공간은 청년정책 예산을 투입하여 경쟁과 선발로 공공위탁 또는 민간위탁을 통해 청년들에게 무상으로 공간과 공공서비스를 제공하는 방식의 청년활동 지원이다. 공공이 제공하는 공간 서비스는 민간의 공간사업과 경쟁하는 한편, 청년공간 위탁을 위해 경쟁에 의거한 이익추구를 기반으로 진행되어 시장제 양식에 근접해있다.

3) 네트워크 거버넌스

계층과 시장은 복잡한 정보를 합리적 선택과 완벽한 지식의 개념으로 공유하기 어렵지만, 네트워크 모델은 지식의 생성과 순환을 위한 방법론을 제공한다(Tompson 2003; Entwistle et al. 2007). 네트워크는 연대, 이타주의, 충성, 호혜성, 신뢰를 통한 조정(Thompson 2003)이다. 본 연구에서는 거버넌스의 내용적 평가를 위해 3가지를 판단한다. 우선, 청정위의 정책심의의 충실 여부를 확인했다. 청정위가 심의를 위해 정기적으로 회의를 개최하고 있는지, 미리 충실한 자료를 받아 숙고하고 충분히 현장에서 질의응답하고 토론했는지가 중요하다. 행정 일변도를 벗어나 청년의 의견이 풍부하게 반영되면 네트워크적 요소가 관찰된다고 간주한다. 그러나 그런 전제가 대부분의 시·군에 마련되어있지 않은 상황이다. 따라서 심의를 위한 위원회 개최 여부와 시행계획에 대한 심의·의결 외 청년과 행정 간의 실질적인 논의 개선 여부를 검토했다. 본 연구에서는 정보공개청구와 포털에 등록된 보도자료 등을 통해 최근 연간 위원회 2회 이상 개최 또는 심의 이외 위원회의 청년정책 관련 시정에 대한 실질적인 기여가 가능한 활동이 관찰되었는지를 기준으로 하였다.

다음으로 청정넷의 자율성 및 주도성을 확인하는 참여주도 여부다. 청정넷에서 활동하는 청년들의 주도적인 운영이 관찰되고, 행정이 제공하는 사업 외 다양한 실험적 시도를 하고 있는가가 중요하다. 마찬가지로 <표 6>에 0점인 지역은 근거가 빈약하거나 자료가 존재하지 않는 지역이다. 마지막 요인은 청정위 또는 청정넷의 지역사회 내, 또는 타 지역과 협력 활동이 있는지 여부다.

3. 경기도 31개 시·군 청년정책 거버넌스 분석

청년정책 거버넌스 분석표 <표 7>은 계층제(H), 시장(M), 네트워크(N) 거버넌스에 해당하는 각 요소들이 경기도 31개 시·군에 실제로 작동하는지 여부를 한눈에 파악하기 위한 도식이다. 작성을 위해 가장 먼저 정보공개청구를 통한 공식적

인 행정문헌자료, 보도자료, 포털사이트 및 SNS 검색을 통해 취합한 정보를 경기도 각 권역별로 구분하여 <표3,4,5,6>으로 정리했다. 그 다음 2019년부터 2021년의 3개년 간 항목별로 관련 정보 부존재 또는 부적격을 ‘반증할 수 있는 1개 이상의 증거’가 수집되었는지 여부를 판단하여 <표7>을 구성했다. 이에 대해 참여관찰 및 설문조사를 통해서도 관련 증언을 확보하였다. 항목별 증거는 계층제, 시장제, 네트워크 거버넌스로 구분하여 살펴보겠다.

<표 7> 경기도 31개 시·군 청년정책 거버넌스 분석표

일련 번호 (지역)	구분 영역	기본 계획	청년 부서	심의 기구	참여 기구	활동 지원	청년 공간	심의 중실	참여 주도	대의 협력	합	지역 평가
		계층제(H)			시장제(M)			네트워크(N)				
1(북부)	고양	1	1	1	1	1	1	1	1	1	9	3H3M3N
2	김포	1	1	1	1	1	1	0	0	1	7	3H3M1N
3	동두천	1	0	1	1	0	1	1	1	1	7	2H2M3N
4	양주	0	0	1	0	0	1	0	1	1	4	1H1M2N
5	연천	0	0	1	0	0	1	0	0	0	2	1H1M
6	의정부	1	1	1	1	0	1	0	1	1	7	3H2M2N
7	파주	1	1	1	0	0	0	1	0	1	5	3H2N
8	포천	1	1	1	0	1	0	0	1	1	6	3H1M2N
9(서부)	군포	1	1	1	1	1	0	0	0	0	5	3H2M
10	과천	1	1	1	0	1	0	0	0	1 ⁵⁾	5	3H1M1N
11	광명	1	1	1	0	1	0	0	0	1	5	3H1M1N
12	부천	1	1	1	1	1	1	1	1	1	9	3H3M3N
13	시흥	1	1	1	1	1	1	1	1	1	9	3H3M3N
14	안산	1	0.5 ⁶⁾	1	1	1	1	0	1	1	7.5	3H3M2N
15	안양	1	1	1	1	1	1	1	1	1	9	3H3M3N
16	의왕	1	1	1	1	0	0	0	0	0	4	3H1M
17(동부)	가평	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-
18	구리	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	1H
19	평주	1	1	1	1	0	0	0	0	0	4	3H1M

5) 과천시, 청년공간기획단 운영 <http://www.hkbs.co.kr/news/articleView.html?idxno=629237>
 6) 안산시, 청년전담부서가 통합되어있지 않고, 기획경제실 일자리정책과 청년일자리팀, 기획예산과 인구청년정책팀으로 분산 및 일자리정책에 통합되어 있다.

일련 번호 (지역)	구분	기본 계획	청년 부서	심의 기구	참여 기구	활동 지원	청년 공간	심의 충실	참여 주도	대의 협력	합	지역 평가
	영역	계층제(H)			시장제(M)			네트워크(N)				
20	남양주	1	1	1	1	0	0	0	0	1	5	3H1M1N
21	성남	1	1	1	1	1	1	0	1	1	8	3H3M2N
22	양평	1	1	1	0	0.5	1	1	0.5	0	6	3H2M2N
23	여주	1	1	1	1	1	1	0	0	0	6	3H3M
24	이천	0	1	1	1	1	0	0	0.5	1	6	2H2M2N
25	하남	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1M
26(남부)	수원	1	1	1	1	1	1	1	1	1	9	3H3M3N
27	안성	1	0	1	0	0	0	0	1	0	3	2H1N
28	오산	1	0	1	1	1	1	1	1	1	8	2H3M3N
29	용인	1	1	1	1	1	1	1	1	1	9	3H3M3N
30	평택	1	1	1	0.5	1	1	1	0	0	6.5	3H3M1N
31	화성	0	1	1	1	1	1	0	1	1	7	2H3M2N
합		24	22.5	29	19.5	18.5	19	11	16	20	평균 5.7점	
영역합		75.5/93			57/93			47/93				

먼저 평가 항목별로 보면, 행정이 주도하는 청년기본조례, 기본계획, 청년부서 등 계층제 거버넌스가 모두 20점 이상으로 평균 25.1점, 합 75.5점으로 가장 잘 갖추어져 있고 다음이 심의기구, 참여기구, 청년공간 등 시장제 거버넌스가 평균 19점 합 57점으로 높았다. 가장 낮은 점수는 역시 네트워크 거버넌스가 총점 45.5점이었다. 항목 중 청정위의 심의 충실도는 31점 중 10점으로 제대로 진행되는 곳이 별로 없다는 평가다. 평균도 15.1점으로 가장 낮았다. 경기도 청년정책 거버넌스의 현실을 한눈에 알 수 있는 결과이다.

지역별로 평가해보면, 9개 평가 항목 모두에서 좋은 평가를 받은 9점에 해당하는 지역은 북부에 고양시 뿐이고, 서부는 부천시, 시흥시, 안양시 3개로 가장 많다. 동부는 한 곳도 없고 남부도 수원시, 용인시 두 곳이다. 6개시 뿐이다. 8점은 동부에 성남시 한 곳, 남부에 오산시 한 곳이다. 총 3개 시다. 7점은 북부에 김포시, 동두천시, 의정부시 세 곳, 서부에 안산시 한 곳, 동부는 없고 남부에 화성시 한 곳이다. 합이 5개 시이다. 따라서 경기 시군 31곳 중 9점 만점의 청년정책거버

년스가 7점 이상인 지역은 총 14개 기초단체이다. 동서남북 지역별로 보면, 7점 이상인 지역은 남부가 7개 지역 중 4개 지역이 포함돼 가장 고르게 청년정책 거버넌스가 이루어지고 있었고, 서부와 북부가 8개 지역 중 4개 지역이 포함되어 있었다. 경기도에서 동부(1개)는 거버넌스의 취약지역이라 평가할 수 있겠다. 특히 동부지역은 3개 지역이 0점 내지 1점으로 기본적인 청년정책 거버넌스의 조건도 갖추어지지 않은 상태였다.

1) 계층제 거버넌스 분석

기본계획을 수립한 지역은 총 24개 지역이다. 경기북부는 고양시, 김포시, 동두천시, 의정부시, 파주시, 포천시로 8개 지역 중 양주시와 연천군을 제외한 6개 지역이 수립했다. 파주시는 심의기구인 청년위원회의 임시회(2회)를 거쳐서 안을 구성했다. 경기서부의 8개 지역은 모두 수립하였다. 지역은 군포시, 과천시, 광명시, 부천시, 시흥시, 안산시, 안양시, 의왕시다. 시흥시는 행정과 청정위, 정책협의체가 기본계획 연구용역 중간보고회 이후 TF를 구축하여 함께 만들었다. 경기동부는 9개 지역 중 가평군, 구리시, 이천시, 하남시를 제외한 광주시, 남양주시, 성남시, 양평시, 여주시의 5개 지역이 기본계획을 수립했다. 경기남부는 화성시를 제외한 수원시, 안성시, 오산시, 용인시, 평택시로 6개 지역 중 5개 지역이 만들었다. 2021년 5월 기준 정보공개청구를 통해 기본계획이 미수립 상태인 7개 지역 중, 양주시, 연천군, 구리시(북부), 이천시(동부)가 기본계획을 작성하고 있는 것으로 확인됐다. 화성시는 청년정책 기본계획을 수립하기 위해 ‘수립단’을 편성해서 추진하려 했으나, 행정과 시민 간 갈등이 있었고, 여전히 미수립 상태이다. 구리시는 기본계획을 내부에서 수립 중에 있으나, 초안 수준이라고 자료를 공개하지 않았다. 이천시도 2021년 말 수립 예정임을 확인했다.

청년정책 전담부서가 설치되지 않은 지역은 총 9개 지역이다. 경기북부는 3개 지역으로, 동두천시(여성청소년과), 양주시(복지문화국 사회복지과 복지지원팀), 연천군(복지정책과 복지정책팀)이 해당된다. 경기서부는 안산시가 유일했다. 청

년정책 담당 부서가 ‘청년일자리팀’으로 존재하나, 청년정책에 대한 컨트롤타워인 청년 전담부서가 통합되어 있지 않고, 기획경제실 일자리정책과 청년일자리팀, 기획예산과 인구청년정책팀으로 분산되어 있어 0.5점으로 표시했다. 안산시 청정위 및 청년활동협의체 운영은 기획예산과 주무관이 담당하고 있다. 경기동부는 가평군(일자리정책팀), 구리시(복지정책과 기초생활팀, 일자리경제과 경제기획팀), 하남시(평생교육과 주무관이 청년 일자리 창출 업무 담당, 도시농업과 주무관이 청년 창업농 육성사업 담당)로 3개 지역이었다. 경기남부는 안성시(교육청소년과), 오산시(아동청소년과 청소년팀, 일자리정책과 일자리지원팀)가 청년 관련 정책사업을 담당하고 있었다.

청년정책을 팀 단위 부서로 운영하고 있는 곳은 총 15개 지역이다. 담당관, 과 단위 청년정책 전담부서를 운영하는 지역은 7개 지역이다. 이 22개 지역을 표로 나타내면 아래 <표 8>과 같다.

청년정책위원회는 가평군, 하남시 외 2개 29개 지역에 모두 설치되어 운영되고 있다. 하남시는 20년도 4월 이후 미구성 상태로, 2018년에 위촉하여 2020년도까지 운영되었다. 가평군은 21년 8월에 조례가 제정되었기 때문에 청년정책 거버넌스 도입을 위한 기반 작업에 착수 중인 것으로 보인다. 구리시는 21년 5월 정보공개청구 당시 미구성 상태였으나, 구리시 청년의 날 관련 계시물에 청정위가 등장하여 정정했다. 기타 특이사항으로 연천군은 기본조례 제9조에 따라 당연직 6명을 청년책임관으로 지정하여 운영하고 있다.

〈표 8〉 청년정책 접근방식에 따른 행정 전담부서 설치 지역 목록(2021년)

접근방식	지역 명	행정 전담부서
청년(7곳)	고양시	청년담당관 청년정책팀
	군포시	청소년청년정책과 청년팀
	수원시	청년정책관 청년정책팀
	성남시	행정기획조정실 청년정책과
	시흥시	청년청소년과 청년정책팀
	안양시	청년정책관 청년정책팀
	용인시	제1부시장 청년담당관 청년정책팀
복지(4곳)	과천시	복지정책과 청년인구정책팀
	광주시	복지정책과 청년정책팀
	여주시	사회복지과 청년지원팀
	평택시	복지정책과 청년복지팀
일자리(8곳)	김포시	일자리경제과 청년정책팀
	의왕시	일자리과 청년정책팀
	광명시	창업지원과 청년정책팀
	이천시	일자리정책과 청년정책팀
	파주시	일자리경제과 청년일자리팀
	포천시	일자리경제과 청년정책팀
	화성시	일자리정책과 청년팀
	양평군	일자리경제과 청년팀
교육(3곳)	부천시	아동청소년과 청년지원팀
	의정부시	교육청소년과 청년팀
	남양주시	미래인재과 청년정책팀

2) 시장 거버넌스 분석

우선, 조례에 규정된 청년참여기구(네트워크 또는 협의체)의 설치 여부다. 조례상에 참여기구에 대한 규정이 존재하지 않아 해당사항이 없는 지역은 가평군, 광명시, 파주시, 하남시, 안성시, 여주시, 연천군, 의정부시, 의왕시로 9개 지역이

다. 조례에 명시되어 있으나 구성하지 않은 지역은 하남시(청년협의체), 연천군(청년정책서포터즈), 양주시(청년정책협의체)다. 양주시는 2020년도 5월부터 5개월 동안 ‘Making 양주 청년 서포터즈’가 단기로 운영된 사례도 있으며 지역사회 청년조직도 활발히 움직이고 있으나, 행정이 제공한 정보공개 내역에서는 미설치 상태였다. 포천시는 시행계획에는 포함되어 있어 조사시점에 미결성 상태였다. 양평군은 청년정책 담당부서가 사라지면서 전년도(2020년도) 운영되던 청년정책 서포터즈 ‘양평청년사이다’가 2021년에는 운영되지 않았다.

그 외 청년참여기구 설치 지역 중 특이사항으로 여주시에서 기존에 운영하던 청년네트워크(키움정책단, 채움기자단)는 조례에 규정되어 있지 않으나, 기본계획 및 시행계획에 명시되어 행정이 지원하는 정책사업이다. 평택시(0.5점)는 청년정책네트워크가 2기로 운영되고 있지만, 가시적인 활성화 내역은 찾을 수 없었다. 정부공개청구 상으로 요구된 자료를 검토해본 바로 실질적인 운영이 이뤄지고 있지 않은 것으로 보인다. 평택 청년단체인 청년정책연구소 인원의 주도로 평택청년정책 생태계 활성화를 위한 움직임이 있었으나 활발한 상황은 아닌 듯하다. 청년활동 예산 지원사업 항목은 국비 또는 도비 매칭 사업 외에 시비로만 지원하는 지원사업이 존재할 경우 1점으로 표시했다. 총 19개 지역이 운영 중이다. 내용은 다음과 같다.

〈표 9〉 경기도 시·군의 자체 청년활동 지원사업 현황(2021년)

지역 명	지원사업 현황
고양시	고양 청년 희망뉴딜 프로젝트 공모사업(24,000천 원) 등
김포시	청년동아리 지원사업(2020년 기준 10,000천 원), 김포청년학교 운영(2020년 기준 28,000천 원), 청년네트워크 파티 및 서로서로클래스(2020년 기준 10,000천 원) 등
포천시	포천 청년 동아리활동 지원사업, 청년공동체 육성사업 등
군포시	청년정책학교 운영(7,000천 원), 청년정책협의체 운영(7,200천 원), 청년활동 지원사업(25,000천 원), 청년활동 책자 제작(5,000천 원), 청년 독서토론 모임 지원(2,000천 원) 등

과천시	청년동아리 지원사업(7백만 원, 100만 원 활동비 지원) 등
광명시	청년 커뮤니티 지원 등
부천시	마을공동체 주민제안 공모사업(청년이 스스로 기획하고 운영할 수 있는 형태의 모임을 지원, 청년지원한도 500만 원), 청년 사회참여 활성화 교육(2,000만 원), 청년주간 문화행사(2,500만 원), 청년활동가 지원사업 '레벨업' (900천 원), 청년자활프로그램(410,243천 원), 청년활동 지원 프로젝트 '청년창'(10,000천 원) 등
시흥시	청년문화 활성화 지원 사업(단체 별 최대 500만 원까지 사업비 지원) 등
안산시	안산 청년 별별 커뮤니티(동아리·소모임) 지원사업(커뮤니티당 50만 원 4팀, 100만 원 4팀, 200만 원 2팀 지원) 등
안양시	청년단체 네트워크 활성화 지원(40,000천 원), 청년동아리 지원사업(20,000천 원) 등
여주시	여주시 청년활동지원센터 개소(2020. 5. 22., 경기청년공간) 및 운영, 참여형 프로그램 28개, 768명, 311,722천 원.
성남시	청년문화조성 '청년주간' 운영(30백만 원, 청년사업과 연계, 다양한 프로그램을 구성하여 청년활동 활성화를 목적으로 함), 청년예술창작소 운영(189백만 원), 지역 문화예술 활동 지원 공모사업(440백만 원), 후기청소년 지원사업(참여역량강화를 위해 청년 정책지원네트워크를 통한 청년 당사자 참여기회 기반조성 및 참여 플랫폼 구축으로 커뮤니티 활성화, 135백만 원) 등
양평군	2021년 9월, 양평 청년공간 오름이 청년활동가 육성 및 지원사업 운영, 그러나 시행계획 상으로 자체적으로 청년활동에 대한 직접 지원 사업은 부재하므로 0.5로 표기
이천시	청년공동체 활성화 사업(10백만 원) 등
수원시	청년활동 공모사업(35백만 원) 등
오산시	청년정책 발굴 아이디어 공모전(3백만 원), 청년공동체(더:청년학교, 65백만 원), 청년예술단체 「문화가 있는 날」 지원(7백만 원), 오픈스테이지(청년예술가 발굴사업)(30백만 원) 등
용인시	지역청년 생활문화 활성화(97백만 원), 청년커뮤니티 지원(6백만 원) 등
평택시	청년 커뮤니티 활성화 지원 사업(10백만 원), 청년정책 공모사업(20백만 원), 청년 네트워크 활성화 지원(25백만 원) 등
화성시	화성ON청년 커뮤니티 지원사업(팀 당 최대 5십만 원 지원) 등

청년공간을 최소 1개 이상 공식 개소하여 운영하고 있는 지역은 총 18개 지역이다. 경기북부는 고양시, 김포시, 양주시, 연천군, 의정부시, 서부는 부천시, 시흥시, 안산시, 안양시. 동부는 성남시, 양평군, 여주시, 하남시, 남부는 수원시, 오산시, 용인시, 평택시, 화성시가 운영 중이다. 그 외 마지막 조사시점(2021년 10월)을 기준으로 과천시, 광명시, 포천시가 첫 청년공간 또는 센터의 개소를 추진하고 있다. 군포시의 I-CAN플랫폼(청년활동공간)은 건립 중이다.

다만 파주시, 구리시, 남양주시, 안성시에는 청년정책 관련 중간지원조직으로 청년일자리 또는 창업센터가 있는데, 청년거버넌스 기반시설은 전무한 상황이다. 일자리센터는 지역 청년정책 생태계와는 관계가 적고 지역사회 청년단체나 청년기업 등의 민간위탁 가능성도 희박하기 때문에 0점으로 보았다.

3) 네트워크 거버넌스 분석

심의 과정을 분석하기 위해 개최시기의 적절성과 심의절차를 확인하려 했으나, 조사 시기인 2021년은 코로나19로 대면심의에 어려움을 겪고 있었다. 또한 청년정책 거버넌스 도입 및 안착을 위한 초기단계로 실질적인 심의에 대한 정보나 인지가 전반적으로 미흡한 실정이다. 이에 상반기 목표인 시행계획 심의 수행 여부를 중심으로 내용을 확인하였다. 이는 정보공개포털에 업로드된 문헌자료와 추가적으로 수집한 정보공개청구 자료, 보도자료에 근거하였다(<표 10>). 후속 연구로 개최시기 및 절차, 내용을 토대로 심의가 충실하게 이뤄졌는지 재확인할 필요가 있다.

〈표 10〉 심의충실 여부에 대한 평가 요약

구분	평가	개수	지역 사례
적격(1)	2021년도 상반기 심의이행	4곳	평택시(1월), 양평군(3월), 용인시(3월), 파주시(3월)
	상반기 심의 후 결과 공개	7곳	고양시, 동두천시, 부천시, 수원시, 시흥시, 안양시, 오산시
부적격(0)	위원회 미구성	2곳	가평군, 하남시(20년 4월 해산)
	2021년도 첫 출범	3곳	이천시(6월), 성남시(9월), 구리시(11월)
	2021년도 상반기 심의 미개최 또는 정보부존재	12곳	군포시, 광명시, 광주시, 남양주시, 안산시, 안성시, 양주시, 여주시, 연천군, 의왕시, 의정부시, 포천시
	2021년도 시행계획에 대한 실질적인 심의 미충실	3곳	김포시(4월, 위촉장 및 시행계획 서면전달, 3년간 1회) 과천시(6월 청년공간 의견수렴 외 시행계획 심의 미이행) 화성시(위원회 미개최로 기본계획 및 시행계획 정보부공개)

청정위를 통해 실제 심의를 수행하고 있는 지역은 31개 시군 중 10개 지역이었다. 그 중에 위원회의 개최 및 심의 관련 자료가 상시적으로 정보공개포털 및 시청에 업로드 되고 있는 지역은 고양시, 동두천시, 부천시, 수원시, 시흥시, 안양시, 오산시로 7개 시였다. 동두천시, 부천시는 위원들의 의견 및 부서 반영 내용까지 확인할 수 있었다. 부천시는 서면으로 진행된 경우에 회의비가 지급되지 않은 부분이 아쉽다. 시흥시는 공동위원장인 시흥시장도 위원회에 실제 참여하고 있으며, 청정넷의 일부 임원이 위원회에 함께하는 등 조직 간 협력적 거버넌스에 대한 노력도 기울이고 있다. 수원시 청정위는 행정 및 시의회 간 협력적 거버넌스를 통해 TF팀 및 의정토론회를 거쳐 조례를 개정하여 청년협의체를 설치한 사례가 있다. 양평군(3월), 용인시(3월), 파주시(3월), 평택시(1월)는 정보공

개 청구를 통해 21년도 상반기 심의가 이뤄졌음을 확인했다. 용인시는 해당 심의에서 청정위 및 청년네트워크 소통 부족, 청년공간 및 청년축제 운영권한을 청년에게 부여, 기타 세부사업에 대한 조정 건의로 시행계획을 부결하기도 했다.

부적합인 곳은 총 21개 지역이다. 가평군은 위원회가 미구성 상태고, 하남시는 20년 4월 이후 위원회가 사라졌다. 21년도 중·하반기에 출범한 까닭으로 초기 상태에 있는 이천시(6월), 성남시(9월), 구리시(11월)는 실질적인 심의가 이뤄지기까지 시간이 필요한 상황이다. 김포시는 21년도 4월에 서면으로 추진계획 수립 사항을 전달했으나, 충실한 심의가 이루어지지 않았다. 또한 최근 3년 간 위촉식 및 부위원장 선출 목적으로 위원회가 한번 개최되었다. 군포시, 광명시, 광주시, 남양주시, 안산시, 안성시, 양주시, 여주시, 연천군, 의왕시, 의정부시, 포천시의 12개 지역은 2021년 개최 정보가 없다. 과천시는 구성 이후 20년도 8월에 기본계획과 21년도 6월에 청년공간 안건으로만 개최되고, 연간 시행계획에 대한 심의는 이뤄지지 않고 있다. 화성시는 정보공개청구에서 위원회 미개최 상태이므로, 추후 위원회 의결 확정시 공개 가능하다고 답했다. 이후 재청구하였으나 공개하지 않았다. 21년 중반까지 미의결 상태인 점으로 미뤄보아 실질적인 심의가 이뤄지지 않은 것으로 보인다.

다음으로는 <표 11>에서 청년참여기구의 청년 참여주도성을 살펴본다. 조례 규정 참여기구가 있을 경우 해당 조직의 청년활동 사례를 우선 탐색했고, 참여기구가 부재할 경우 청년정책 조정을 위한 청년활동가들의 활동을 탐색했다. 근거 수집을 위해 1차로는 정보공개청구를 활용했고, 2차로 보도자료, 포털사이트와 SNS에 2021년도 기준 1개 사례 이상 수집되는 확인했다. 3차로 참여관찰과 설문조사를 통해 정보를 보완했다. 이로 미루었을 때 청년단체들의 주도적인 수행이 이뤄지고 있는 지역은 총 14개로, 고양시, 동두천시, 양주시, 의정부시, 포천시, 부천시, 시흥시, 안산시, 안양시, 성남시, 수원시, 오산시, 용인시, 화성시가 확인됐다. 이들 대다수는 청년활동가들이 청년 기본조례 제정부터 주도적으로 참여하며 기초지자체 청년정책 거버넌스의 주요한 행위자로 활동하고 있는 지역

으로, 정보공개청구, 보도자료, 페이스북, 참여관찰 등 다양한 출처로부터 다수의 증거를 확보할 수 있다. 특이사항으로 동두천시는 협의체가 준비단계에 있으나, 도입 이전부터 청정위 출범, 청년공간 설치 등을 위한 활동을 주도하여 성과를 냈다. 안성시는 조례 상에 청년참여기구가 명시되어있지 않으나 민간에서 형성된 안성청년문화네트워크가 청정위 설치를 위한 서명 운동을 개진하여 위원회를 출범시킨 전례가 있다.

〈표 11〉 청년참여기구 및 청년단체의 청년정책 참여주도성 평가 요약

구분	평가	개수	지역 사례
적격(1)	조례규정 청년참여기구 및 청년단체의 정책참여 활동 사례 풍부	11곳	고양시(고양청년정책협의체 외) 부천시(부천청년정책협의체 외) 성남시(성남청년참여단, 청년정책협의체 추진단) 수원시(수원청년협의체 외) 시흥시(시흥청년정책협의체 외) 안산시(안산청년활동협의체 외) 안양시(안양청년정책서포터즈 외) 오산시(오산청년협의체 외) 용인시(용인청년정책네트워크 외) 의정부시(의정부청년정책협의체 외) 화성시(화성청년정책협의체 외)
	조례규정 참여기구 기반이 미비하나 지역청년단체의 청년정책 개선사례 존재	4곳	동두천시(동두천청년연합회 외) 안성시(안성청년문화네트워크 외) 양주시(청년망고 외) 포천시(설문을 통해 지역청년활동 생태 확인)
부적격(0)	조례규정 청년참여기구의 활동 부진	1곳	김포시(김포청년정책네트워크)
	민관협력 청년조직의 해체	1곳	양평군(양평청년사이다)
	조례규정 참여기구의 출범 초기로 인한 관료주도의 수행(타율적 운영)	4곳	광주시(광주청년정책협의체) 여주시(여주청년활동협의체) 이천시(이천청년활동네트워크) 평택시(평택청년네트워크)
	반증 불가(2021년도 정보 부존재)	10곳	가평군, 구리시, 군포시, 과천시, 광명시, 남양주시 연천군, 의왕시, 파주시, 하남시

반면, 청년주도성의 근거가 충분하지 않아 부적격을 반증할 수 없는 지역은 17개 지역이었다. 개중 연천군, 파주시, 가평군, 구리시, 과천시, 의왕시, 하남시는 청년정책 거버넌스 생태계가 미비하여 정보가 없는 지역이다. 김포시는 2019년 2월에 출범하였는데 21년 5월 정보공개청구에서 기존 네트워크 실적이 부진함에 따라 재구성 및 개편을 수행하고 있다는 답변을 받았다. 군포시, 광명시, 남양주시는 정보공개청구, 보도자료, SNS 및 포털사이트를 통틀어 청년활동가들의 조직적인 청년정책 참여 및 소통 활동에 대한 정보가 존재하지 않았다. 이 중 광명시는 활동 중이던 민간네트워크의 19년 이후 활동 기록이 없다. 여주시는 청년활동협의체(키움정책단 16명, 채움기자단 6명)가 총 20명으로 적은 인원의 프로그램으로 운영되어 소속 청년들이 활동가로서 자율성을 확보하기 어려운 구조다. 광주시, 이천시는 조례 규정 참여기구가 각각 21년 4월, 9월에 출범하여 초기 단계에 있다. 이천시는 이천시 청년 포럼을 통한 청년활동가들과 행정 간 협력이 눈에 띄었으나, 조례 규정 청년참여기구는 출범한지 얼마 되지 않아 정비 단계에 있으므로 0.5점이다. 평택시는 행정력이 뒷받침되는 데에 비해 가시적인 활동 증거를 수집할 수 없었다. 양평군은 21년도 청년정책 유공으로 지역사회 청년네트워크 활성화 권으로 표창 받은 청년단체가 있으나 조례 규정 참여기구가 사라져 정책결정과정의 참여보다는 계층제 및 시장 거버넌스가 이뤄지고 있다는 판단으로 0.5점이다.

마지막으로 청년정책 거버넌스 차원에서 조직적으로 이뤄진 대외협력 사례를 확인했다. 19~21년을 기준으로 증거가 1개 이상 수집된 지역은 총 21개 지역이다. 그 중 2020년도에 경기도 광역단위 청년정책 중간지원조직인 ‘경기도청년지원사업단’이 각 시·군청에서 청년정책위원회나 청년참여기구에서 활동 중인 청년활동가들을 추천을 받아 권역별 포럼추진단을 구성하고, 청년활동가들을 주도로 경기청년주간 행사를 추진한 바 있다. 20년도에 코로나19 등의 상황으로 불발되었는데 21년도에 다시금 참여인원의 자발적인 참여와 봉사, 경기도청년지원사업단의 포럼예산지원으로 11월~12월 간 권역별 포럼이 개최되었다. 이때 참여한

지역을 우선으로 대외협력 사례를 정리하였으며, 참여하지 않은 지역의 경우 19년~21년을 기준으로 지역 내 또는 지역 간 청년정책으로 교류 협력한 사례가 있는지를 추적하였다.

우선 경기북부 청년네트워크로 지역 간 교류를 이루고 있는 고양시, 김포시, 동두천시, 양주시, 의정부시, 포천시, 파주시(7개 곳)이 있다. 포함되지 못한 연천군의 경우 지역 청년 공동체 생태가 미비하여 20년 경기도청년지원사업단과 경기북부 청년네트워크와의 협업으로 7월에 개최된 경기북부 청년정책 거버넌스 포럼에 참여할 인원을 섭외하는 것에서부터 어려움을 겪었다. 동부권역 포럼추진단 구성에도 청년활동가 추천 및 섭외에도 어려움을 겪고 20년도와 21년도 모두 북부권역과 통합하여 추진되었다. 동부권역의 대부분의 시·군이 청년정책 거버넌스 기반이 미약한 상태라 청년활동가 주도의 광역 프로그램 운영에 한계가 있던 까닭이다.

서부권역 포럼추진단을 구성한 부천시, 시흥시, 안산시, 안양시(4곳), 남부권역 포럼추진단의 수원시, 오산시, 용인시, 화성시(4곳)도 청년단체들이 지역 대내외 조직 간 교류협력을 활발히 하고 있는 지역이다. 이들 지역의 청년활동가들은 북부 사례와 마찬가지로 인근 청년정책 거버넌스 조직과 연합 행사를 개최하는 등 광역적 협력을 통해 청년정책 부문의 다양한 연계 활동을 이어오고 있다. 특히 안양시는 19~20년에 경기도를 넘어 타 시·도 청년정책 거버넌스 교류행사를 열었다. 포함되지 않은 성남시의 성남청년참여단은 20년 하반기에 출범한 후발 주자이나, 각 공식행사에 타 지역 청년활동가 및 단체들을 초청하며 벤치마킹 및 대외협력을 꾀하고 있다. 광명시, 남양주시는 19년에 경기도 청년정책위원회와 간담회를 함께 개최하여 타 지역과 함께 교류한 사례가 있다.

그 외 이천시는 청년정책 거버넌스 추진 과정에 지역사회 내 다양한 주체 간 협력이 눈에 띄었다. 청년위원회 조성을 통한 이천시 청년 포럼 활동 자료를 통해 확인할 수 있다. 과천시도 청년공간기획단 운영으로 지역사회 내 협력적 거버넌스를 구축했다.

〈표 12〉 청년참여기구 또는 청년단체의 청년정책 관련 대외협력 사례 요약

구분	구분	개수	지역 사례
적격(1)	경기북부 청년네트워크 참여 등	7곳	고양시, 김포시, 동두천시, 양주시, 의정부시, 포천시, 파주시
	경기서부권역 청년포럼추진단 참여 등	4곳	부천시, 시흥시, 안산시, 안양시
	경기남부권역 청년포럼추진단 참여 등	4곳	수원시, 오산시, 용인시, 화성시
	19년도 경기도 청년정책위원회와 간담회	2곳	광명시(주최·주관), 양주시(사례발표)
	기타	3곳	성남시(성남청년참여단 행사를 통한 대외교류) 이천시, 과천시(지역사회 내 대외협력)
부적격(0)	반증 불가(정보부존재)	11곳	가평군, 구리시, 군포시, 광주시, 안성시, 양평군, 여주시, 연천군, 의왕시, 평택시, 하남시

IV. 경기도 기초지자체 청년정책 거버넌스 심층분석

경기도 시·군 청년정책 거버넌스 분석표(<표 7>)에서 평가된 점수를 근거로 경기도 권역 청년정책 거버넌스의 발전단계를 도출하였다. 나아가 각 점수가 평가 합이 7점 이상인 경우에 삼각형 분석틀에 좌표를 찍었다. 삼각형 내 복잡성도 피하고 너무 낮은 지역은 드러내지 않는 목적도 있다. 이를 통해 시·군에 대한 평가 뿐 아니라 각 권역별 평가, 협력적 거버넌스 중 요소별(HMN) 평가도 가능했다.

1. 경기도 기초지자체 청년정책 거버넌스 단계

심층분석을 위해 거버넌스 단계를 다음과 같이 도출했다(<표 13>). 1단계는 경기도 기초지자체 청년정책 거버넌스 분석표(<표 7>)에서 종합점수가 0~3점으로 구분했다. 경기북부는 연천군, 동부는 가평군, 구리시, 하남시, 남부는 안성시로 총 5개 지역이 해당된다. 이들 지역은 협력적 거버넌스 생태계를 조성하여 활용하기보다 전통적 행정-의회 과정에 입각한 청년정책결정 과정을 이루고 있는 단계다. 또는 기초지자체 차원에서 청년정책을 운용하기 위한 기반이 미흡한 지역이라고도 볼 수 있다.

2단계는 4~7점에 이르는 지역으로 총 16개 지역이 있다. 자세히 살펴보면 북부의 김포시, 동두천시, 양주시, 의정부시, 파주시, 포천시(6개), 서부의 군포시, 과천시, 광명시, 의왕시(4개), 동부의 광주시, 남양주시, 양평시, 여주시, 이천시(5개)가 해당되고, 남부는 평택시만 포함된다. 이들 지역은 청년정책 영역의 협력적 거버넌스의 도입을 추진하기 위한 과정에 있는 단계로, 계층제와 시장, 네트워크 거버넌스를 사용하는 정도와 방식은 제각각이다. 그 양상은 이어지는 좌표 활용을 통한 삼각형 분석으로 확인할 수 있을 것이다.

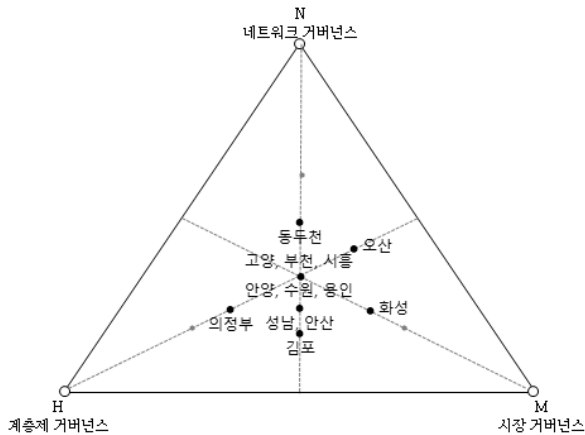
3단계 지역은 거버넌스 조정 양식 활용 점수의 총합이 7.5점 이상인 지역이다. 이들 지역은 청년정책의 이해관계자 간 수월한 조정을 위해 협력적 거버넌스의 제도적 기반과 최소한의 인프라를 구축하여 운영하고 있는 지역이다. 참여하고 있는 청년활동가들 간의 주체적인 노력과 지역사회 또는 타 시군과의 정책 교류 협력도 관찰되었다. 그러나 협력적 거버넌스가 얼마나 잘 이뤄지며, 실질적인 성과를 도출하며 정책효과를 높이고 있는지에 대한 정도는 저마다 다르다. 본 연구에서는 거버넌스의 기반을 파악하는 연구로 엄밀한 의미의 거버넌스 실현을 확인하기 위한 세부사항 조사에는 한계가 있다. 후속 연구를 통해 각 시군 청년정책 거버넌스에 관계하고 있는 인원의 심층인터뷰를 비롯한 전수조사로 면밀히 밝힐 필요가 있다.

〈표 13〉 경기도 기초자치체 청년정책 거버넌스 단계 비교표(2021년)

단계	구분	권역	지역
1단계 (0~3점)	거버넌스 이전 청년정책 단계	경기북부	연천군
		경기동부	가평군, 구리시, 하남시
		경기남부	안성시
2단계 (4~7점)	거버넌스 도입 단계	경기북부	김포시, 동두천시, 양주시, 의정부시, 파주시, 포천시
		경기서부	군포시, 과천시, 광명시, 의왕시
		경기동부	광주시, 남양주시, 양평시, 여주시, 이천시
		경기남부	평택시
3단계 (7.5점~9점)	거버넌스 실현 단계	경기북부	고양시
		경기서부	부천시, 시흥시, 안산시, 안양시
		경기동부	성남시
		경기남부	수원시, 오산시, 용인시

2. 경기도 31개 시·군 청년정책 거버넌스 현황

〈그림 1〉 경기도 기초자치단체 청년정책 거버넌스 삼각형



청년정책 분야의 협력적 거버넌스 기반을 잘 닦은 것(9점)으로 평가된 지역은 고양시, 부천시, 시흥시, 안양시, 수원시, 용인시 6개 지역이다. 비교적 최근에 청년참여기구 등을 출범시키며 뒤따랐으나, 실질적인 거버넌스 활용에서 두각을 나타낸 오산시, 성남시가 그 뒤를 이었다(8점). 안산시는 청년정책 컨트롤타워의 역할을 수행할 독립된 주무부서가 없어서 7.5점이었다. 김포시, 동두천시, 의정부시, 화성시가 7점이다. 7점 이상 받은 도시가 모두 13개다. 이들을 거버넌스 삼각형에 표시해 보았다(<그림 1>). 대부분의 도시가 인구가 많고 활력이 있는 도시라는 공통점을 공유하고 있다. 그러나 시흥은 인구가 51만이지만 경기도에서 가장 청년정책으로 모범적인 도시였고 안양이 55만, 부천이 80만이었다. 나머지 고양과 수원, 용인은 모두 인구 100만을 넘는 지역이다. 그러나 성남시는 인구 96만 명이지만 8점이었다. 인구 규모가 영향을 주지만 청년정책거버넌스 활성화의 유일한 핵심 요인은 아니라는 것이다.

9점을 받은 6개 도시는 중점에 모여 있어 계층제-시장-네트워크적 조정이 균형을 이루고 있다. 그 외에 오산시(2H3M3N)는 유일하게 계층제 거버넌스가 상대적으로 적고 네트워크와 시장 거버넌스가 많은 지역이다. 성남과 안산(3H3M2N)은 계층제와 시장 거버넌스가 많고 네트워크 거버넌스가 적다. 김포(3H3M1N)는 안산에 비해 계층제와 시장 거버넌스가 똑같이 많은데 네트워크 거버넌스가 더 적다. 의정부(3H2M2N)는 계층제 거버넌스가 많은데 시장과 네트워크 거버넌스가 다 적다. 화성(2H3M2N)은 시장 거버넌스가 많고 계층제와 시장 거버넌스가 다 적다. 동두천(2H2M3N)은 계층제와 시장 거버넌스가 적고 네트워크 거버넌스가 많은 독특한 지역이다. 경기도에서 가장 청년정책 거버넌스가 뛰어난 도시들인데 특징이 네트워크 요인이 다 적다는 것이다. 동두천과 오산만 네트워크 거버넌스가 많고 김포는 많이 적다. 여기 거론되지 않은 도시들은 네트워크 거버넌스가 더 적은 것으로 파악되었다. 시민사회의 성장이 늦은 지역은 시민단체 활동과 함께 청년들의 자율적인 커뮤니티 활동도 적고 청년생태계도 취약하다고 볼 수 있다.

<그림1>의 거버넌스 삼각형을 통해 시군 간의 비교를 통해 청년정책 거버넌스의 성격과 성숙 단계를 파악할 수 있다. 향후 거버넌스 발전을 위한 주력할 방향을 알 수 있다. 삼각형에 표시되지 않은 지역은 <표13>에서 1, 2단계에 속한 지역으로 아직 거버넌스 도입 이전이거나 도입 단계인 경우이다. 이런 도시일수록 청년들과 정책 담당자들은 제도적 환경 이전에 대화를 통한 이해와 거버넌스 실현에 주력할 필요가 있다.

V. 종합 및 결론

기초자치단체의 청년정책 거버넌스에 대한 학계에서의 종합적인 경험적 평가는 처음 있는 일이다. 이런 작업의 성과로 구체적인 실태가 밝혀지고 정책 결정자와 청년들에게 실천적 과제를 제시하게 되기를 희망한다. 협력적 거버넌스에 대한 그 간의 연구를 소개하고 특히 청년정책에 이 이론을 적용한 사례를 찾아보았다. 본문에서 청정위와 청정넷 두 축을 중심으로 하여 확인된 현황을 가지고 기초분석을 실시했고 이어 기초단체 청년정책 거버넌스 관계자들에 대한 실태조사를 수행했다. FGI에서 나온 생생한 증언을 포함하고 싶었지만 양이 넘쳐 생략했다. 그러나 지역별 거버넌스 현황 파악에 큰 도움이 되었다. 이명석의 거버넌스 삼각형 분석 틀에 최종 결과를 표시하고 경기도 31개 시군의 청년정책 거버넌스 단계와 성격에 대한 분석을 완료하였다.

이 논문의 기여는 첫째, 이명석의 사회적 조정 양식의 이념형에 입각해 경기도 기초자치단체 청년정책 거버넌스를 분석할 분석틀을 구성한 점이다. 이 틀에 따라 분석하면 다른 지역과의 비교분석도 가능하고 시계열적 비교도 가능해질 것이다. 둘째, 경기도 31개 기초자치단체 중 청정위 12개 지역과 청정넷 9개 지역의 응답을 통한 경험적 연구를 수행한 것이다. 아직 기구 자체가 다 설립되지도 않았고 활동도 편차가 심한 상황에서 부족하지만 구체적 비교연구는 의미가 있

다고 생각한다. 셋째, 위의 분석틀로 계량적 결과를 분석하여 도시별로 청년정책 거버넌스의 성격과 단계를 구별한 점이다. 지역별 편차도 확인했다. 남부지역이 가장 청년정책 거버넌스가 활발한 반면 동부지역은 심각한 상황이다.

결과는 아직도 청년정책거버넌스의 기반을 갖춘 시군이 아주 적다는 것이며, 특히 계층제 거버넌스나 시장 거버넌스에 비해 네트워크 거버넌스가 가장 적다는 것이다. 네트워크 거버넌스는 다른 거버넌스와의 협력을 만들어내는 요인이라는 점에서 그 의미가 크다. 특히 청정위의 정책 심의가 충실하게 이루어지지 않는다는 점을 확인했다. 의례적인 연 1, 2회의 회의도 잘 하지 않았다는 점이 확인되었다. 회의를 하는 경우에도 사전에 청년들에게 충분히 자료를 제공하고 정책심의를 할 수 있는 준비를 하지 않았다. 경기도 기초자치단체의 청년정책 거버넌스 분석(<표7>)을 통해 각 도시의 거버넌스 성격과 함께 거버넌스 단계의 도출(<표13>)이 가능했고 청년정책에서 선진적인 도시들의 거버넌스 유형(<그림1>)도 밝힐 수가 있었다. 따라서 향후 각 도시마다 청년정책이 지향해야 할 거버넌스의 방향을 알 수 있었다. 아직 청년정책거버넌스 평가가 낮은 도시도 약점을 극복할 전략을 세울 수 있을 것이다. 동서남북에 따라 지역적으로 편차가 크다는 점도 염두에 둘 점이다. 무작정 서울 모델을 따라 하는 것이 아니라 지역의 특성에 따른 청년정책 거버넌스 발전과 지역별 연대 활동을 통해 극복할 수 있을 것이다.

청년기본법과 청년기본조례는 자치단체장에게 그 규정에 따라 청년을 지원하고 그 권리를 보장하라는 명령을 하고 있는데 코로나19 팬데믹 상황은 행정에게 집단적 면죄부를 준 것 같은 상황을 만들었다. 특히 대면 모임에 대한 사회적 금지와 부정적 분위기는 기본적인 만남과 활동을 크게 제약해서 초기 단계인 청년정책 거버넌스에 심대한 타격을 주었다. 그럼에도 성과를 나타내고 있는 지역이 존재한다. 고양, 동두천, 부천, 시흥, 안양, 수원, 오산, 용인 같은 도시는 네트워크 거버넌스가 충실하다는 평가를 받았다. 종합적으로 높은 평가를 받은 고양, 부천, 시흥, 안양, 수원, 용인 같은 도시도 발견됐다.

코로나는 앞으로 극복될 것이고 청년정책이 진전될수록 청년정책 거버넌스는 활발해질 것이다. 네트워크 거버넌스가 강화되는 협력적 거버넌스 모델도 확대 될 것으로 전망한다. 남은 과제는 전수 조사가 이루어질 수 있도록 도시별 청년 정책 활동 자체가 풍부해져야 한다. 그 때는 분석틀의 변수도 달라질 수 있을 것이다. 그러나 현재 상황에서는 이 논문에서 만든 분석틀을 활용해 다른 지역 연구가 활발히 이루어지면 비교 연구도 발전할 것이라 본다. 이런 모범적 활동을 따라 지역별로 청정위의 심의도 충실해지고 네트워크 거버넌스가 활성화되기를 기대한다.

참고문헌

- 강황선·최병대. 2001. “서울시정의 로컬거버넌스 도입방안.” 서울: 서울시정개발 연구원.
- 고대유·박재희. 2018. “감염병 재난 거버넌스 비교연구-사스와 메르스 사례를 중심으로.” 『한국정책학회보』 27권 1호, 243-280.
- 곽민재·신우진. 2017. “청년정책 거버넌스 특성에 관한 연구.” 한국지역개발학회 학술대회, 233-242.
- 곽민재·신우진. 2018. “청년정책 거버넌스의 네트워크 구조 분석: 사회연결망분석을 중심으로.” 『도시정책연구』 9권 1호, 27-48.
- 구교준·김성배·기정훈. 2013. “협력적 거버넌스 모형을 통한 지역 간 협력 사례 분석: 대전 대도시권 협력사업을 중심으로.” 『지방정부연구』 17권 3호, 23-46.
- 김광구. 2009. “문제해결기제로서의 로컬거버넌스의 과제.” 『국정관리연구』 4권 1호 : 86-117.
- 김나랑·최형림·이태현. 2018. “소셜네트워크분석을 통한 국내 거버넌스 연구 동향 분석.” 『디지털융복합연구』 16권 7호, 35-45.
- 김병권·박형준·신윤정·오윤덕·이수나. 2017. “지방 정부 청년정책 변화 분석을 통한 서울시 청년정책 2.0 과제 도출.” 서울시 청년허브.
- 김석준·이선우·문병기·곽진영. 2000. 『뉴 거버넌스 연구.』 대영문화사.
- 김선기·이주형·박경국·김효훈·임경지. 2017. “청년활동의 확장과 고민: 서울시 자치구 청년거버넌스 사례집.” 서울시 청년허브 107-113.
- 김선기·옥미애·임동현. 2018. “사회운동론의 관점에서 정책거버넌스 현상 읽기: 청년당사자운동의 정치적 기회구조 분석을 중심으로.” 『한국언론학회보』 90호, 7-43.
- 김영순·이태형. 2020. “제도 내 활동가(institutional activists)와 내-외부자 협력의 복지정치: 서울시청년수당 정책결정 과정.” 『한국사회정책』 27권 3호, 11-43.
- 김옥일. 2008. “교육행정정보화 정책네트워크 구조 변화에 관한 연구 : 사회연결망 분석의 적용.” 『서울대학교 행정연구소』 46권 2호, 255-279.

- 김은지. 2018. “사회혁신, 변화를 제작하는 사회운동의 등장.” 『문화와 사회』 26권 2호, 379-429.
- 김이수. 2017. “지방자치 및 지방행정연구경향 분석: 「한국거버넌스학회보」(1999-2016년) 게재논문을 중심으로.” 『한국거버넌스학회보』 24권 3호, 29-61.
- 김준현. 2019. “부산광역시 청년 일자리 정책 거버넌스 정책역량 분석.” 『한국지역정보화학회지』 22권 2호, 1-24.
- 김필·임도빈. 2020. “하이브리드 거버넌스 분석: 재활용 폐기물 수거 거부 사례를 중심으로.” 『한국거버넌스학회보』 27권 2호, 29-56.
- 남재걸. 2016. “지방자치단체 사회정책의 협력적 로컬거버넌스분석.” 『도시행정학보』 29권 3호, 199-230.
- 라미경. 2009. “거버넌스 연구의 현재적 쟁점.” 『한국거버넌스학회보』 16권 3호, 91-107.
- 라미경. 2013. “한국 방위산업의 경쟁력 제고를 위한 거버넌스 구축.” 『한국방위산업학회지』, 20권 3호, 167-185.
- 류연미. 2014. “지속가능한 삶으로서의 활동: ‘서울시청년일자리허브’와 청년활동가의 실천 연구.” 서울대학교 대학원 석사학위 논문.
- 류태건·차재권. 2020. “지방정부신뢰의 주요 정부요인: 대전광역시 사례연구.” 『한국행정학보』 54권 1호, 111-141.
- 박기관. 2009. “로컬거버넌스의 실험과 정책과제: 지역사회실천운동을 중심으로.” 『한국정책과학학회보』 13권 1호, 25-50.
- 박상민·정성수. 2020. “초등학교의 과정중심평가 정책 집행 과정 분석: Lipsky의 일선관료모형을 중심으로.” 『한국교육연구』 37권 3호, 135-159.
- 박재욱. 2000. “지방거버넌스와 시장의 리더십.” 박종민·이종원(편). 『한국 지방민주주의의 위기: 도전과 과제』 서울: 나남.
- 배봉준. 2018. “공공사업의 로컬거버넌스특성연구.” 『한국행정학보』 52권 4호, 203-238.
- 배응환. 2005. “로컬거버넌스: 갈등에서 협력으로.” 『지방행정연구』 19권 2호, 188-215.
- 사득환. 2007. “지속가능한 도시발전과 로컬거버넌스.” 『한국공공관리학보』 21권 4호, 153-173.

- 서복경. 2016. “지방정부 거버넌스의 제도와 과정: 청년정책 사례” 『좋은 정부의 제도와 과정』, 서울. 오름. 209~256.
- 서복경·신윤정·엄창환·오윤덕·장수정. 2017. “청년정책 결정 및 집행체계에 대한 경험연구: 효율성, 참여성, 적합성의 원리에 따른 협력적 거버넌스 모델 제안.” 서울시 청년허브, 12-41.
- 서혁준. 2010. “지역개발 및 기피시설 사례로 본 로컬거버넌스구축: 지역정치발전과 연계하여.” 『정부학연구』 16권 2호, 173-209.
- 소순창·유재원. 2005. “로컬거버넌스로의 짧은 여행과 새로운 여정: 정책과정의 행위자네트워크를 중심으로.” 『한국사회와 행정연구』 15권 4호, 299-319.
- 신상준·이숙중, C. 햄든·터너. 2015. “협력적 거버넌스의 성공요인 및 과정.” 『한국 지방자치학회보』 27권 2호, 79-111.
- 안민우. 2015. “한국 지방거버넌스 권력구조와 주민조직: 주민참여 행정의 상징화 메커니즘 탐구.” 연세대학교 대학원 행정학과 석사학위논문.
- 여관현. 2017. “마을만들기 추진단계별 로컬거버넌스 형성에 관한 연구: 성북구 장수마을사례를 중심으로.” 『지방정부연구』 21권 1호, 395-422.
- 염일렬·설성현. 2003. “로컬거버넌스 구현을 위한 마을만들기운동의 활성화전략: 광주광역시 북구사례를 중심으로.” 2003년도 한국지방정부학회 춘계학술대회발표논문.
- 오재일. 2004. “지방분권과 로컬거버넌스.” 『지방행정연구』 18권 1호, 3-18.
- 오세제. 2020. “경기도 청년정책 거버넌스 연구: 광역 지방정부 실태 비교를 통해.” 『현대정치연구』 13권 2호, 77-116.
- 이명석. 2002. “거버넌스의 개념화: 사회조정으로서의 거버넌스.” 『한국행정학회보』 36권 4호, 321-339.
- 이명석. 2010. “협력적 거버넌스와 공공성.” 『현대사회와 행정』 20권 2호, 23-53.
- 이명석. 2017. 『거버넌스 신드롬』. 성균관대학교출판부(SKKUP).
- 이원재. 2021. “서울시 정책 거버넌스의 커먼즈적 이해.” 『문화와 융합』 43권 3호, 945-968.
- 이은주. 2018. “민주적 거버넌스의 실질화를 위한 핵심 요인으로 시민사회의 협력

- 적 대항력에 대한 고찰.” 『시민과세계』, 173-199.
- 이탁연. 2019. “기초자치단체의 청년 거버넌스 활성화 방안 연구: 서울특별시 중랑구 청년 네트워크 사례를 중심으로.” 『민주화운동기념사업회 연구소 연구보고서』, 2019년: 65-86.
- 이태형·정술·장용석. 2020. “제도혁신가 모형으로 본 서울시 청년기본조례제정 사례 연구.” 『현대사회와 행정』 30권 4호, 133-166.
- 이현우·이지호·한영빈·오세제·서복경·조은주. 2019. 『국내외 청년정책 실태 조사보고서』. 서울시 청년청.
- 장지호·홍정화. 2010. “국내 거버넌스 연구의 동향: 국가, 시장, 시민사회의 구분을 중심으로.” 『한국사회와 행정연구』 21권 3호, 103-133.
- 전상인. 2005. “NGO주도 로컬거버넌스 사례연구: 춘천시 쓰레기매립장부지선정(1994-1996년)의 경우.” 환경논총(서울) 43호, 253-267.
- 정용찬·하운상. 2019. “시민주도적인 협력적 거버넌스의 운영에 관한 연구: 서울청년정책네트워크 사례를 중심으로.” 『한국행정학보』53권 1호, 31-63.
- 조승현·강윤철·김경모. 2007. “협력적 로컬거버넌스의 형성요인에 관한 연구: 전주시 자연형 하천조성사업을 중심으로.” 『정치정보연구』 10권 1호, 1-22.
- 조은영·김광구. 2018. “정부사업의 중간조직 분석을 통한 협력적 거버넌스 구축 과정 연구: 서대문구 영천시장을 사례를 중심으로.” 『공존협력연구』4권 2호, 109-135.
- 조지훈. 2020. “‘현재 세대’청년들을 위한 시도: 경남청년정책네트워크 1기를 중심으로.” 『경남발전』 2020년 1월호. 20-32.
- 주성수. 2004. 『공공정책과 거버넌스』. 서울: 한양대학교출판부
- 추주희. 2020. “지역 청년정책의 전개과정과 이를 둘러싼 쟁점과 과제: 광주 ‘청년드림사업’을 중심으로.” 『비판사회정책』 68권, 271-306.
- 최성욱. 2004. “거버넌스 개념에 대한 비판적 고찰: 한국행정학계의 거버넌스 연구 경향분석.” 『정부학연구』10권 1호, 239~261쪽.
- 최영준·박대환. 2008. “지역문화관광축제의 로컬거버넌스를 위한주체역할과 협력체계에 관한 연구.” 『관광레저연구』 20권 3호, 125-144.

- 최영출. 2004. “로컬거버넌스의 성공적 구현을 위한 정책과제: AHP방법론의 적용.” 『지방행정연구』 18권 1호, 19-50.
- 최영출·김병식·김보흠·배정환·안성호·엄태석·이정주. 2006. “지역경쟁력 강화와 로컬 거버넌스.” 대영문화사
- 최창용. 2018. “고령화시대 정책과제와 정책 거버넌스 평가.” 『한국거버넌스학회보』 25권 1호, 95-122.
- Agranoff, Robert, and McGuire, Michael. 2003. 『Collaborative public management: New strategies for local governments.』 *Washington DC: Georgetown University Press.*
- Ansell, Chris, and Alison Gash. 2008. “Collaborative governance in theory and practice.” *Journal of public administration research and theory* 18(4): 543-571.
- Bell, Stephen. and Hindmoor, Andrew. 2009, “The governance of public affairs.” *J. Publ. Aff.*, 9: 149-159.
- Bevir, Mark. 2013. “A Decentered Theory.” A theory of governance. *Berkeley: University of California Press.*
- Bingham, Lisa. and Rosemary O’Leary. 2008. “Big Ideas in Collaborative Public Management.” *New York: M.E. Sharpe.*
- Chris Ansell, and Alison Gash. “Collaborative Governance in Theory and Practice.” *Journal of Public Administration Research and Theory.* 18(4): 543-571.
- Churchman, Charles. West. 1967 “Guest Editorial: Wicked Problems.” *Management Science* 14(4): B141-42.
- Thompson, Grahame F. 2003. 『Between hierarchies and markets: the logic and limits of network forms of organization.』 *OXFORD University Press*
- Tom Entwistle, Gillian Bristow, Frances Hines, Sophie Donaldson, and Steve Martin. 2007. “The Dysfunctions of Markets, Hierarchies and Networks in the Meta-Governance of Partnership.” *Urban Studies* vol. 44. no. 1. *Temporary Publisher.* 63-79.

- Kirk Emerson, Tina Nabatchi, and Stephen Balogh. 2012. "An integrative framework for collaborative governance." *Journal of Public Administration Research and Theory*. 22(1): 1-29.
- Thompson, Grahame. 2003. "Between Hierarchies and Markets: The Logic and Limits of Network Forms of Organization." *Oxford University Press*; 1st edition.
- Ranjay Gulati, Nitin Nohria, and Akbar Zaheer. 2000. "Strategic Networks." *Strategic Manage Journal*. 21: 203-215.
- Huxham, Chris. 2000. "The Challenge of Collaborative Governance." *Public Management* 2(3): 337-357.
- Jessop, Bob. 2003. "Governance and meta-governance: on reflexivity, requisite variety and requisite irony." *Governance as social and political communication*, 101-116.
- Jessop, Bob. 2009. "From Governance to Governance Failure and from Multi-level Governance to Multi-scalar Meta-governance." 『The Disoriented State: Shifts in Governmentality, Territoriality and Governance.』 in B. Arts et al., eds. *Netherlands: Springer*. 79~98.
- Kirk Emerson, Tina Nabatchi, Stephen Balogh. 2011. "An Integrative Framework for Collaborative Governance." *Journal of Public Administration Research and Theory*. 22(1): 1-29.
- Kooiman, Jan. 1994. "Social-Political Governance: Introduction." In Jan Kooiman (ed.). *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. London: Sage Publications
- Roz D. Lasker, Weiss, Elisa S, and Anderson, Rebecca Miller. 2001. "Partnership Synergy: A Practical Framework for Studying and Strengthening the Collaborative Advantage." *The Milbank Quarterly*. 79(2): 179-205.
- Louis Meuleman. 2006. "International Meta-governance as a New Challenge for Management Development in Public Administration", *Director*, 31(6): 1-24
- Vivien Lowndes, and Chris Skelcher. 1998. "The dynamics of multi-organizational

- partnerships: An analysis of changing modes of governance.” *Public Administration*. 76(2): 313-333.
- Ostrom, Elinor. 1990. “In Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action.” 『Political Economy of Institutions and Decisions.』 *Cambridge: Cambridge University Press*.
- Peters, B. Guy. 1995. “The Future of Governing: Four Emerging Models.” *Kansas: University Press of Kansas*.
- Rhodes, R. A. W. 1996. “The New Governance: Governing without Government.” *Political Studies XLIV*: 652-667
- Horst W. J. Rittel and Melvin M. Webber. 1973. “Dilemmas in a general theory of planning.” *Policy Sci* 4, 155-169
- Alasdair Roberts. 2020. “Strategies for Governing: Reinventing Public Administration for a Dangerous Century.” *London: Cornell University Press*
- Stephen Bell, and Andrew Hindmoor. 2009. 『Rethinking Governance The Centrality of the State in Modern Society.』 *Cambridge University Press*.
- Stoker, Gerry. 1995. “Intergovernmental relations.” *Public Administration* 73(1): 101-122.
- Stoker, Gerry. 1995. “Local governance, a conceptual challenge.” *communication aux sessions de l'ECPR*, Bordeaux, mai.
- Stoker, Gerry. 2011. “Was Local Governance Such a Good Idea? A Global Comparative Perspective.” *Public Administration* 89(1): 15-31.
- Walter Powell. 2003. “Neither Market nor Hierarchy”, *The Sociology of Organizations; Classic, Contemporary, and Critical Readings*, 315; 104-117
- World Bank. 2017. 『Governance and the Law, World Development Report.』 *World Bank*

투고일: 2021.10.24.	심사일: 2021.12.20.	게재확정일: 2021.12.21.
------------------	------------------	--------------------

Stages and Characteristics of Youth Policy Governance in 2021 : Through the Analysis of the Current Situation of Gyeonggi Province Local Government

Oh, Saejae | Institute of Modern Political Studies in Sogang University

Kim, Donghee | Sungkyunkwan University

In order to understand the current state of governance in the youth policies of local governments in Gyeonggi-province, a quantitative analysis was conducted on the Youth Policy Committee and the Youth Policy Network through basic analysis and survey results. Since there is no standard for evaluation, three evaluation factors were created for each governance adjustment form to complete the analysis framework <Table 7>. Based on the survey, the stages of youth policy governance by city <Table 13> and characteristics <Table 7> are stipulated. In addition, exemplary cities were marked as a result of the final analysis in the governance triangle analysis frame (<Figure 1>).

As a result of the analysis, there are still very few cities and counties where youth policy governance is realized harmoniously, in particular, hierarchical governance is the most and network governance is the least. There are still many bureaucratic administrations, and governance is biased toward formal and institutional aspects. In the Covid-19 situation, various gatherings for young people to communicate and participate in policy-making are not being held well. Network governance has great significance in that it is a factor that creates cooperation with other factors as well as its own value of participation, communication, and respect for rights of young people, but it works the least. As the governance characteristics of cities with advanced youth policies were revealed in Gyeonggi-province, it was possible to know the direction of governance

that youth policies would aim for in each city. The four regional differences that were revealed also need to be overcome.

Key Words | Youth Policy(Coordination) Committee, Youth Policy Network, Youth Policy Governance, Cooperative Governance, Hierarchical Governance, Market Governance, Network Governance, Governance Triangle

『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 12명 내외의 편집위원으로 구성된다. 편집위원의 임기는 원칙적으로 2년으로 한다. 다만 2년 임기가 종료되는 편집위원은 본인의 사퇴 의사가 없는 한 자동으로 위촉된다.

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(<https://sips.jams.or.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 15일, 여름호-6월 15일, 겨울호-10월 15일

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.
4. 주저자, 교신저자, 공동저자가 특수관계(가족 및 친족)일 경우, 교신저자는 투고시 편집위원회에 이를 알려야 하며, 편집위원회를 심사 이전에 그 적합성을 평가하여 통보한다.

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, 논문 게재자는 이에 따라야 한다. 게재료는 편집위원회의 결의를 거쳐 연구 소장이 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. 그리고 현대정치연구는 각 권호에 수록된 최종 출판물에 대해 학술적, 비영리적 목적으로 저자 본인이 본인 웹사이트 및 소속기관 혹은 리포지터리 등에 본인 논문을 게재하는 권리를 보장한다.
4. 원고 분량이 150매를 초과할 경우, 1매당 5,000원씩 추가 게재료를 부담한다.

제9조 (발간 예정일)

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

제 4장 심사절차와 기준

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

1. 심사위원 위촉- 편집위원들과 논의하여 편집위원장은 위원회의 결정으로 3인의 심사위원을 위촉한다.
2. 심사의뢰- 위촉된 심사위원에게 전자우편으로 심사를 의뢰하되 논문평가는 편집위원회에서 정한 논문심사양식에 따른다.
3. 기일- 초심 결과는 3주일 내에 회신 받는 것을 원칙으로 하며, 심사를 거부하거나 특별한 사유 없이 3주일 내에 심사결과 통보가 없는 경우 편집위원장이 심사위원을 교체할 수 있다.
4. 판정기준- 심사위원은 논문을 평가한 후 정해진 양식에 따라 심사평을 작성하고, ‘가,’ ‘수정 후 게재’, ‘게재불가’의 판정을 내린다. 초심 결과에 따른 종합판정은 판정표에 따른다.

초심 논문심사 판정표

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

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

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

제12조 (게재 불가 논문의 처리)

1. 게재 불가 판정을 받은 논문은 그 사유와 함께 논문투고자에게 통보한다. 현대정치연구 에 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.
3. 현대정치연구는 심사와 출간이 완료되는 대로 현대정치연구소 홈페이지에 무료로 온라인 논문게재를 한다.

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 2021년 4월 1일부터 효력을 발생하며, 이후 개정은 편집위원회의 제안과 현대정치연구소 운영위원회의 동의에 따른다.

〈원고 작성의 일반적 요령〉

1. 원고의 길이

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

2. 원고의 구성

- (1) 원고는 국문 요약, 영문 및 기타 외국어 요약, 본문, 각주, 참고 문헌, 표 및 그림으로 구성된다.
- (2) 국문 요약은 제목과 저자명/소속을 포함하여 200자 원고지 3매를 넘지 못한다. 영문 요약은 영문 제목과 저자의 영문 성명/소속을 포함하여 국문 요약의 분량에 준하여 작성한다.
- (3) 본문은 새로운 면에서 제목을 쓴 후 시작한다. 본문의 장, 절, 항의 번호는 I. 2. 3)의 예에 따라 순차적으로 매긴다.
- (4) 각주는 본문에 대한 추가적인 설명이나 관련된 논의의 소개가 꼭 필요한 경우에 한하며 가능한 한 짧게 한다. 5행(200자 원고지 1장)을 초과하는 각주는 본문 중에 편입시키도록 노력한다. 각주는 본문 중의 적당한 곳에(구두점이 있을 경우 그 다음에) 일련번호로 표시하고 내용은 본문 해당 면의 하단에 위치시킨다. 각주 내에서 각주의 번호는 본문 좌단과 일치시키되 둘째 줄부터는 첫째 줄 각주 번호 뒤에 나오는 첫 글자와 일치시킨다.
- (5) 참고문헌은 새로운 면에서 <참고문헌>이라는 제목을 단 후 시작한다. 참고문헌의 작성은 아래의 <참고문헌 작성 요령>을 참고한다.
- (6) 표와 그림은 본문 내 적당한 위치에 <표 1>... 혹은 <그림 1>...과 같은 형식으로 순서를 매겨 삽입한다. “훈글 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) 출처의 표시: 본문과 각주에서 출처를 표시할 때는 괄호를 이용해 약식을 언급하고 완전한 문헌 정보는 논문 말미의 <참고문헌>에 포함시킨다. 출처 표시(source reference)의 자세한 내용은 아래의 출처 표시 요령을 참조한다.

〈 서양서 및 현대물의 출처 표시 요령 〉

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

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

예: ...무어(Moore 1966)...
 - (2) 저자명이 글에 나와 있지 않은 경우는 성(한국어로 표기된 한국 인명과 한자로 표기된 중국, 월남 인명은 성명)과 출판 연도를 괄호 속에 표기한다.

예: ...(홍길동 1992)... 혹은 ...(Moore 1966)...
 - (3) 면수는 출판 연도 다음에 쉼표를 하고 숫자만 표기한다.

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

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

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

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

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

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

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

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

예: ...잉거정(출판예정); ...홍길동(미간행).

- (8) 기관 저자일 경우 식별이 가능한 정보를 제공한다.

예: ...(외교안보연구원 1992)...

〈 인터넷 자료 인용 〉

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

〈 참고문헌 작성 요령 〉

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

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

현대정치연구 저술 윤리강령

1. 목적

- (1) 현대정치연구소는 저자들의 학문적 독창성을 존중하고, 학문적 권리를 보호하며, 저술의 질적 수준을 제고할 수 있도록 노력한다.
- (2) 현대정치연구소가 발행하는 학술지 및 저서에 게재(혹은 게재 신청)하는 회원은 본 저술 윤리강령을 준수한다.
- (3) 본 저술 윤리강령은 표절 및 중복게재의 방지와 저자들 간 특수관계에 의한 연구논문 출간 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, 등 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) 주저자, 교신저자 및 공동저자가 특수관계(가족 및 친족)일 경우, 교신저자는 투고 시 편집위원회에 이를 알려야 하며, 편집위원회는 심사 이전에 그 적합성을 평가하여 통보한다.

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 불가 기간을 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 불가 기간을 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~2021년 7월)

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

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

나. 사회:

김민전(경희대)

5. 현대정치연구소 · SSK 탈서구중심주의연구단 공동주최 세미나

·일자: 2015년 6월 5일

·장소: 서강대학교 다산관 209A호

·내용:

가. 발표:

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

김은실(성신여대) : “유럽중심주의와 러시아 정체성 논쟁”

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

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

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

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

- 이지은(한국외국어대) : “서구와 탈서구, 근대와 탈근대-인도 역사학

의 여정”

- 고희탁(서강대) : “서구중심주의에 대한 근현대 일본의 동화전략과 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), 하상웅(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), 임성호(경희대), 채진원(경희대), 최준영(인하대)

29. 서강대학교 현대정치연구소 11주년 기념학술대회

- 일시 : 2018년 11월 23일(금) 13시 20분
- 장소 : 서강대 정하상관 311호
- 내용 : “한국 정치과정연구의 새로운 아젠다”
- 발표 : 박선경(인천대), 강신구(아주대), 조영호(서강대), 강원택(서울대), 장훈(중앙대), 이지호(서강대), 서복경(서강대)
- 토론: 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

31. 한국 선거학회-서강대 현대정치연구소 2021년 여름 공동학술대회

- 일시: 2021 6월 18일(금) 15시 30분
- 장소: 온라인(Zoom)
- 내용: 코로나 시대 정당 및 선거정치
- 발표: 박정훈(서강대 사회과학연구소), 김태심(서강대 사회과학연구소), 황인정(성균관대 SKK 좋은민주주의 연구센터)
- 토론: 신재혁(고려대학교), 장한일(국민대학교), 강우창(고려대학교)
- 사회: 이현우(서강대학교)

32. 2021년 7월 월례발표

- 일시: 2021 7월 28일(수) 15시
- 장소: 온라인(Zoom)

- 내용: 박근혜 탄핵과 여성정치: 미래에 대한 시민들의 인식연구
- 발표: 이영임(California State University-Sacramento)
- 토론: 오세제(서강대 현대정치연구소), 권수현(젠더정치연구소 여세연 대표)
- 사회: 이현우(서강대학교)

■ 편집위원회 명단 (가나다 순)

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

현대정치연구 2021년 겨울호 (제14권 제3호)

인 쇄 | 2021년 12월 25일
발 행 | 2021년 12월 30일

발행인 | 이현우
편집인 | 조영호
편 집 | 서강대학교 현대정치연구소
펴낸곳 | 도서출판 (주)북크리 (bookcreer@naver.com)

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
