현대정치연구

2022년 여름호 (제15권 제2호)

서강대학교 현대정치연구소

차례

제8회 전국동시지방선거의 정당 공천에 관한 연구
: 다층적 가치의 충돌과 카르텔형 공천
윤왕희 ·····5

정파 미디어에 대한 노출은 정치적 양극화를 감소시킬까?
: 기본소득 도입에 대한 태도 온라인 실험
이병재 ·····37

적과의 동침?
: 포퓰리즘 성향과 정치과정 선호
허석재 ·····73

실버 민주주의와 사회복지개혁의 정치
우준희 ·····105

중국공산당은 어떻게 사회조직을 통제하는가?
: 공산당 조직을 통한 관리 정책을 중심으로
조영남 ·····153

CONTENTS

A Study on Candidate Selection Methods in the 8th Korean Nationwide Local Election
: Clash of Multi-layered Values and Cartel-type Nominations
Yoon, Wang Hee ····· 5

Does the Exposure to Partisan Media Reduce Political Polarization?
: An Online Experiment on Attitudes Toward Basic Income Policy
Lee, Byung-Jae ····· 37

Sleeping with the Enemy?
: Populism Attitudes and the Preference for Political Process
Hur, SukJae ····· 73

Silver Democracy and the Politics of Social Welfare Reform
Woo, JunHee ····· 105

How Does the Chinese Communist Party(CCP) Control Social Organizations?
Cho, Young Nam ····· 153

제8회 전국동시지방선거의 정당 공천에 관한 연구: 다층적 가치의 충돌과 카르텔형 공천*

윤왕희 | 서울대학교**

| 국문요약 |

본 연구의 목적은 제8회 전국동시지방선거의 정당 공천에서 두드러지게 나타났던 특징을 중심으로 지방선거 공천을 분석하고 지방자치와 정당정치의 관계를 모색해보는 데 있다. 분석 결과, 시험을 통한 자질 검증과 능력주의, 청년정치의 기회 확대 및 세대교체, 정당 공천에 대한 사법적 해결의 증가 등 여러 가치들이 충돌하는 가운데, 거대 양당은 예상 득표율을 추산한 후 선출 정수의 범위 내에서 당선 가능성이 있는 인원 정도로만 공천을 제한함으로써 무투표 당선자를 속출시키는 카르텔형 공천 행태를 보였다. 본 연구에서는 한국의 지방선거 공천이 여전히 중앙 정치인들을 위한 권력자원으로 활용될 인물을 충원하는 성격이 강하다는 사실과 이런 특성으로 인해 지방정치가 여전히 중앙에 예속되고 있다는 점도 확인하였다.

주제어 | 지방선거, 공천, 능력주의, 세대교체, 정치의 사법화

* 본 논문의 미진한 점이나 개선사항에 대해 좋은 지적을 해주신 익명의 세 분 심사자들께 감사의 말씀을 드립니다.

** 서울대학교 한국정치연구소 연구원, sident@snu.ac.kr

Ⅰ. 서론

일찍이 샷츠슈나이더(Schattschneider 1942)는 “공천 절차의 특성이 정당의 특성을 결정하며, 공천권을 가진 사람이 정당의 주인이다”는 말로 공천의 중요성을 강조했다. 그러나 정당의 공천은 서로 다른 세 층위로 나눠질 수 있으며, 한국에서는 그러한 구분이 더 확연하다. 즉, 대통령 후보 공천, 국회의원 후보 공천, 지방선거 후보 공천은 각기 다른 성격의 공천으로 분류될 수 있고, 그 중요성 또한 상이하게 인식되는 특징을 지닌다.

국가의 통치형태에서 기인하는 선거의 중요성과 비중을 고려하면 대통령 후보 공천은 당연히 가장 핵심적인 위치에 놓인다. 대통령 후보 공천은 국가권력의 향방을 두고 벌어지는 당내 유력 대권 주자 간 대결로서 실질적인 정당의 1인자를 가리는 의미를 갖는다. 2000년대 초 정당개혁 이후 대권과 당권의 분리가 자연스럽게 받아들여지고 있지만, 대선 후보 경선에서의 승리는 사실상 당권을 손에 넣는 결과도 가져온다고 볼 수 있다(강원택 2019, 148).

이에 비해 국회의원 후보 공천은 당내 세력 분포의 유지 혹은 변화와 연결된다. 당내 권력은 국회의원 혹은 당협위원장(지역위원장)으로 표현되는 당 엘리트에 의해 행사되는 것이기 때문에 이들을 얼마나 많이 확보하는지에 따라 당내 세력 분포가 결정되는데, 국회의원 후보 공천은 당내의 새로운 권력 지도를 그릴 수 있는 계기가 되는 것이다(유용화 2017). 국회의원 후보 공천에서 계파 간 치열한 공천 다툼이 벌어지는 것은 바로 이 때문이다.

그러나 지방선거 공천은 조금 다른 의미를 지닌다. 당내 세력분포와 직접 연결되기보다는 당 엘리트들(국회의원 및 당협위원장)이 자신의 권력자원으로 활용할 인물들을 충원하는 과정이 지방선거 공천을 통해 이뤄지기 때문이다. 국회의원이나 당협위원장은 정당의 하부조직을 맡고 있는 책임자이긴 하지만, 그들은 주로 중앙정치 무대에서 활동할 뿐 지역의 정치이슈를 챙기거나 지역민과 소통하는 일은 드물다. 그러한 일을 대신하는 역할이 지방선거를 통해 기초단체장

및 지방의원으로 선출된 사람들에게 주어지는 것이다(김용호 2001, 294).

대선 후보나 유력 주자로 발돋움하기 위한 기회를 엿볼 수 있는 광역단체장을 제외하고, 지방선거 공천은 모두 중앙 정치인들을 위한 권력자원으로 활용될 수 있는 인물을 충원하는 과정의 성격을 지닌다. 이것은 그동안 지방자치가 중앙정치에 예속돼 온 근본적인 이유이기도 하다(박기관 2018). 이러한 현상은 정당공천이 기초의원 후보자에까지 확대된 2006년 지방선거 이후 심화되었는데, 이로 인해 기초지자체 선거(기초단체장, 기초의원)에서 정당공천을 폐지해야 한다는 주장이 반복되는 것이다(권경선 2021).

한편, 중앙당에서 공천 과정을 주관하는 광역단체장 후보 이외에 지방선거 공천은 시·도당의 주관 하에 이뤄지고 있다. 정당마다 17개 광역시·도당이 226명의 기초단체장, 872명의 광역의원, 2,988명의 기초의원을 선출하는 선거에 내보낼 후보자 공천을 맡고 있는데, 각 정당별로 그리고 시·도당별로 이 과정을 명확하게 포착하는 것은 쉽지 않다. 하위 단위 선거로 내려갈수록 공천과정이 더 불투명하며 임의성이 더 크게 부각된다. 당협위원장(지역위원장)의 영향력이 크게 작용하는 가운데, 외부적으로는 그러한 영향력의 노출을 최대한 숨기면서 공식적인 절차로 분식하는 과정이 나타나는 것이다.

따라서 본 연구에서는 이번 지방선거 공천에서 두드러지게 나타났던 특징을 중심으로 주요 정당의 공천과정을 분석하고자 한다. 특히 2022년 6.1 지방선거에서는 정당 공천 사상 처음으로 '공직후보자 기초자격평가'라는 이름 하에 지방의원 공천신청자 전원을 대상으로 시험을 치르는 등 독특한 형태의 공천 과정이 진행된 바 있다. 또한 피선거권 연령이 만 18세로 인하되면서 청년세대의 공천이 더 많은 주목을 받기도 했다. 그러나 정당의 공천규정에 부합하지 않는 자격요건을 갖춘 사람을 공천함으로써 경쟁 후보측이 소송을 제기하여 공천효력이 정지되는 사태가 다수 발생하는 등 졸속 공천의 폐해도 적지 않았다.

하지만 이번 지방선거 공천의 가장 큰 특징은 무투표 당선자가 최고치를 기록할 만큼 정당 간 카르텔형 공천이 많았다는 점이다.[1] 물론 무투표 당선의 원인은

여러 측면에서 생각해볼 수 있다. 무엇보다 지역주의로 인해 특정 지역 내에서 특정 정당의 1당 지배적 선거 환경의 지속을 얘기할 수 있을 것이며, 전체적인 정당구도 또한 양당체제가 고착되면서 제3당을 비롯한 군소정당은 후보를 내기조차 어려워진 상황에 처한 점도 원인으로 작용했을 것이다. 그러나 거대 양당이 미리 예상 득표율을 추산한 후 선출 정수의 범위 내에서 당선 가능성이 있는 인원 정도로만 공천을 제한함으로써 사이좋게 당선자를 나눠 갖게 된 것 또한 중요한 요인이라고 볼 수 있다.

시험을 통한 자질 검증과 능력주의, 청년정치의 기회 확대 및 세대교체, 정당 공천에 대한 사법적 해결의 증가 등 여러 가치들이 충돌하는 가운데, 양당은 실제로 당선 가능한 숫자만큼만 공천함으로써 무투표 당선자를 속출시키는 카르텔형 공천 행태를 보였다. 이로써 선거 경쟁의 불확실성은 줄어들고, 유권자들은 선택을 위한 표를 던질 기회마저 박탈당하고 말았다. 이런 상황에서 중앙당은 지방선거의 전체적인 공천 과정을 컨트롤 하면서 지방의 자율성은 여전히 증대되지 못하고 있다.

본 연구에서는 이러한 문제의식을 바탕으로 국민의힘과 더불어민주당의 지방선거 공천과정 및 결과를 정리해보고, 이번 지방선거 공천의 쟁점 사항에 대해 논의하고자 한다. 또한 부산 지역을 표본으로 설정하여 보다 세부적인 분석을 행함으로써 지방선거 공천의 실제적인 모습도 조망해 볼 것이다. 이러한 작업은 전국적으로 진행된 제8회 전국동시지방선거의 한 단면을 뚜렷이 드러내주는 효과를 가지게 될 것이다.

---

1) 이번 선거에서 무투표 당선자는 모두 508명인데, 그 중 기초단체장은 6명, 광역의원은 108명, 기초의원은 394명이다(중앙선거관리위원회 선거통계시스템 http://info.nec.go.kr 참고).

Ⅱ. 선행연구 검토

지방선거 공천제도에 대한 기존 연구는 충분치 않은 편이다. 기실 공천을 어떻게 할 것인지에 대한 연구보다도 정당 공천제도 자체의 존폐 여부에 대한 연구가 훨씬 더 풍부하다(안순철 2001; 이기우 2009; 이부하 2008; 이종수 2002; 정연주 2004). 이는 앞에서 살펴본 것처럼, 지방선거 공천의 현저성이 크지 않아 학문적, 이론적 조망의 대상이 되지 못하는 경우가 많았거나 혹은 지방정치 수준에서 정당정치가 명확히 자리잡지 못한 한국적 현실을 반영하고 있는 것으로 보인다.

그러나 황아란(2002)은 대선 후보 공천에서 국민참여경선의 도입과 함께 지방선거 공천에도 경선제도가 도입되는 것에 대한 현실적인 문제점과 개선방안을 지적함으로써 이 분야에서 선도적인 논의를 이끈 바 있다. 특히 “지역주의가 강한 선거 환경에서 정당공천의 중요성을 고려한다면, 공천과정의 개혁 없이 정당민주화나 지역사회에 반응하는 지방정당으로 탈바꿈 할 수 없다”는 황아란의 주장은 여전히 유효하다. 한편, 전용주와 모종린(2004)은 2002년 기초단체장 선거를 중심으로 경선을 거쳐 공천된 후보자들이 그렇지 않은 후보자들에 비해 본선 경쟁력에서 앞선다는 사실을 확인함으로써 경선제를 위한 이론적, 경험적 근거를 구축하는데 기여하였다.

2010년 6.2 지방선거 공천에 대한 사례연구를 진행한 지병근(2010a)은 여러 정당들이 추진해온 공천의 개방화와 분권화가 오히려 당원들의 참여와 유능한 후보자들 사이의 경쟁을 제약함으로써 정당민주주의의 심화를 위협할 수 있다는 점을 지적한 바 있다. 유사한 맥락에서 여론조사가 정당의 공천방식으로 확산돼 가는 흐름이 결국은 공천 민주화에 걸림돌이 될 수 있다는 점도 강조하였다(지병근 2010b). 그의 연구는 2002년 국민참여경선 도입 이후 한쪽으로만 치우친 공천개혁 요구에 대한 전반적인 성찰을 내포하는 것으로서, 특히 지방선거 공천의 사례연구를 통해 경험적 분석을 뒷받침하고 있는 점에서 의의가 크다.

한편, 엄기홍과 정우승(2014)은 2010년 지방선거에서 기초단체장 후보자들에

대한 공천과정 분석을 통해 학연이 정당의 공천결정에 영향력을 행사할 가능성이 낮다는 점을 보여주면서, 그동안 끊임없이 제기돼 온 학연과 부패의 연결고리가 지방선거 공천의 수준에서는 우려할 만한 정도는 아니라고 결론 내렸다. 김범수와 서정민(2015)은 여기서 한 걸음 더 나아가 지방선거 공천을 시기별로 구분한 후 지방정치의 공천권력이 '후견주의 권력구조'(1991년-2002)에서 '지역위원장 중심의 지배구조'(2006-2010)로 바뀌었다가 2014년 공천에서는 '다원적 구조로의 변화' 단계에 접어들었다고 주장했다. 정당민주화에 대한 시민사회의 요구가 여러 정치행위자들로 하여금 지방정당조직의 공천권력을 공유하도록 만들었다는 것이다. 즉, 지방선거 공천에 대한 긍정적 변화의 전망을 이야기하고 있다.

그러나 민주화 이후 지방자치제가 부활한 지 30년이 지난 지금, 지방선거 공천에 대한 전반적인 재평가의 필요성이 증대하고 있는 것이 사실이다. 지방선거 공천의 현 상황을 정확히 파악해야 향후 개선과제를 도출할 수 있고, 지방자치의 질적 향상에 기여할 수 있기 때문이다. 하지만 기존 연구들은 김범수와 서정민(2015)의 경우를 제외하고는 기초의원 후보 등 하위 차원의 공천까지 포괄하는 연구가 드물고, 공천과정의 쟁점사항들을 풍부하게 도출하지 못했다는 측면에서 일정한 한계를 지니고 있다.

따라서 본 연구에서는 국민의힘과 더불어민주당의 지방선거 공천제도를 종합적인 수준에서 논의하면서도 부산이라는 특정 지역을 선정하여 기초단체장, 광역의원, 기초의원에 이르는 세부 공천현황을 보다 자세히 분석할 것이다. 또한 이를 토대로 2022년 지방선거 공천의 쟁점과 특징을 명확히 규명함으로써 향후 개선과제와 함께 정책적 제언도 제시한다. 정당의 공천이 지방자치의 활성화와 민주주의의 질을 향상시키는 방향으로 진화하기 위한 조건이 무엇인지를 탐색하려는 데서 본 연구의 차별점이 존재한다(Hazan and Rahat 2010).

Ⅲ. 지방선거 공천의 과정과 결과

먼저, 국민의힘과 더불어민주당의 지방선거 공천규정을 통해 양당의 공천과정을 개략적으로 비교해볼 필요가 있다. 크게 보면 양당은 전략공천(우선추천), 단수추천, 경선이라는 세 가지 유형의 공천방식을 규정하고 있으며, 각 유형별로 세부적인 내용을 살펴보면 다음 표와 같다.

〈표 1〉 양당의 지방선거 공천유형과 규정

구분		국민의힘	더불어민주당
전략공천(우선추천)		-여성·청년·장애인 등 정치적 소수자의 추천이 특별히 필요하다고 판단한 지역 -공모에 신청한 사람이 없거나, 여론조사 결과 등을 참작하여 신청자들의 경쟁력이 현저히 낮다고 판단한 지역 -공천관리위원회가 선거경쟁력을 높이기 위하여 적절하다고 판단한 지역	-공천배제된 대상자가 포함된 지역 -국회의원 또는 지역위원장이 공석이 된 지역 -후보자의 본선 경쟁력이 현저히 낮은 지역 -상당한 사유가 있어 전략공천위원회의 출석위원 3분의 2 이상의 찬성으로 전략 선거구에 포함된 지역
단수추천		-공천 신청자가 1인인 경우 -복수의 후보자 중 1인을 제외한 모든 후보자가 부적격 기준에 해당하여 추천대상에서 배제된 경우 -복수의 신청자 중 1인의 경쟁력이 월등한 경우	-해당 선거구의 공천 신청자가 1명인 때 -후보자 심사결과 1명을 제외한 나머지 후보자의 공직후보자 결격사유가 발견된 때 -2명 이상의 후보자가 추천을 신청하였으나 자질, 능력 또는 경쟁력 등에서 현격한 차이가 있다고 인정되는 때
경선	단체장	선거인단 유효투표 결과 50% + 여론조사 결과 50% (선거인단은 책임당원 전원)	권리당원 선거인단 투표 50% + 안심번호 선거인단 ARS투표(여론조사 결과) 50%
	지방의원	선거인단 투표 100% (선거인단은 책임당원 전원)	권리당원 선거인단 투표 100%
	가산점규정	정치신인, 여성, 청년 등은 득표율에 최대 100분의 20 가산	-여성, 청년, 장애인은 득표율에 100 분의 25 가산 -정치신인은 100 분의 10 이상 100분의 20 이하의 범위에서 가산

출처: 각 정당의 『당헌당규집』에서 발췌.

<표 1>에서 볼 수 있는 바와 같이, 양당 모두 전략공천과 단수추천이 폭넓게 허용되고 있는 것을 확인할 수 있다. 공천관리위원회가 선거경쟁력을 높이기 위하여 적절하다고 판단하거나(국민의힘), 전략공천위원회의 출석위원 3분의 2 이상이 찬성하면(더불어민주당) 전략공천이 가능하다. 단수추천도 복수의 신청자 중 1인의 경쟁력이 월등한 경우(국민의힘), 2명 이상의 후보자가 추천을 신청하였으나 자질, 능력 또는 경쟁력 등에서 현격한 차이가 있다고 인정되는 때(더불어민주당)에 가능하도록 했다. '적절', '월등', '현격' 등 주관적 단어들이 공천기준의 역할을 함으로써 전략공천과 단수추천에 대한 결정이 사실상 공천관리위원회나 전략공천위원회의 임의적 판단으로 행해질 수 있도록 허용하고 있는 것이다.

경선에서도 양당이 거의 동일한 방식을 사용하고 있다. 광역단체장과 기초단체장의 경우 선거인단 투표와 여론조사를 각각 50%씩 반영하는데, 여기서 선거인단은 각 당의 진성당원들(국민의힘은 책임당원, 더불어민주당은 권리당원) 전원으로 구성된다. 이에 비해 광역의원, 기초의원 후보자들에 대한 경선은 책임당원 혹은 권리당원들의 투표를 100% 반영하는 방식이다. 즉, 단체장 후보 경선에서는 당원과 일반국민의 표심을 50 대 50의 비율로 합쳐서 후보자를 뽑고, 지방의원 후보 경선에서는 당원들만 참여하도록 한 것이다. 이는 단체장보다 인지도가 낮은 지방의원의 경우 여론조사를 통해 후보자들의 경쟁력을 파악하는 것이 무의미하다고 보기 때문이다.

이러한 공천규정 하에서, 우선 각 당의 광역단체장 후보는 이번 지방선거에서 실제 어떤 방식으로 공천을 받았는지 살펴보자. 국민의힘과 더불어민주당의 광역단체장 후보자와 공천유형을 정리하면 다음 표와 같다.

〈표 2〉 제8회 전국동시지방선거 광역단체장 후보자 공천 현황

구분	국민의힘		더불어민주당	
	후보자	공천유형	후보자	공천유형
서울	오세훈	단수추천	송영길	경선
부산	박형준	단수추천	변성완	단수추천
대구	홍준표	경선	서재헌	단수추천
인천	유정복	경선	박남춘	단수추천
광주	주기환	단수추천	강기정	경선
대전	이장우	경선	허태정	경선
울산	김두겸	경선	송철호	단수추천
세종	최민호	경선	이춘희	경선
경기	김은혜	경선	김동연	경선
강원	김진태	경선	이광재	전략공천
충북	김영환	경선	노영민	단수추천
충남	김태흠	경선	양승조	경선
전북	조배숙	단수추천	김관영	경선
전남	이정현	단수추천	김영록	단수추천
경북	이철우	단수추천	임미애	전략공천
경남	박완수	경선	양문석	경선
제주	허향진	경선	오영훈	경선

출처: 각 정당의 홈페이지 발표자료를 재구성.

국민의힘은 6곳의 단체장 후보를 단수추천 형식으로 공천했고 11곳은 경선을 거쳤다. 더불어민주당은 2곳에 대해서는 전략공천, 6곳은 단수추천, 9곳은 경선을 통해 후보자를 결정했다. 양당에서는 경선을 원칙으로 공천을 진행하려는 모습을 보였지만 당세가 취약한 지역이나 현역 단체장에게 도전할 만한 인물이 없는 지역에서는 전략공천, 단수추천의 방법이 활용되었다.

특히 국민의힘은 대선 승리와 정권교체 직후 치러지는 지방선거였던 만큼 윤석열 정부의 안정적인 국정운영을 위해 대통령과 국정철학을 같이 하는 인물을

공천하기 위한 움직임이 강했는데, 이른바 '친윤석열계'의 구축과 지방선거 공천이 연계되는 모습을 보였다. 이러한 흐름에서 윤석열 당선인의 대변인을 지낸 김은혜 의원과 국민의힘 대선후보 경선에 출마했던 유승민이 맞붙었던 경기지사 후보 경선에서는 경기도내 당협위원장들이 거의 일방적으로 김은혜 후보를 지원했다. 결국 52.67% 대 44.56%로 김은혜 후보가 유승민 후보를 누르긴 했지만, 유승민은 여론조사에서 앞서고 김은혜는 책임당원 투표에서 우위를 점함으로써 이른바 '민심'과 '당심'이 서로 다른 방향을 가리키게 되었다.

특히 유승민의 지지자들은 적은 숫자이긴 하지만 젊은층과 일부 중도보수층을 중심으로 강한 팬덤층을 형성하고 있는데, 경선 과정에서의 불공정한 행태에 대한 불만의 표시로 김은혜 후보에 대한 지지를 유보하는 경우가 많았다. 결국 본선에서 김은혜 후보가 0.15%p 차이로 패배하게 된 바, 강용석 후보와의 단일화 실패를 패배 요인으로 지목하는 일반적인 분석과는 달리 실제로는 당내 경선 과정에서의 반감으로 인해 유승민 지지층이 김은혜 후보 측으로 완전히 흡수되지 못한 것을 결정적 패인으로 봐야 할 것이다.

즉, 국민의힘은 광역단체장 후보에 대한 당내 경선 과정에서 국회의원이나 당협위원장 등 당 엘리트들이 개별화 된 전통적 당원들에 대한 통제력을 바탕으로 '친윤석열계' 인물이 승리할 수 있는 환경을 조성했다고 평가할 수 있다. 그러나 불공정한 경선에 대한 반감으로 인해 경쟁 후보 진영의 지지층이 완전히 승복하지 않음으로써 본선 경쟁력에는 일부 손실을 입는 상황이 발생했다는 평가도 가능하다.

이에 비해 더불어민주당에서는 대선 패배 후 친이재명계와 친문재인계가 서로 대립함으로써 광역단체장을 비롯한 지방선거 공천에서 자파의 확장을 위해 갈등 양상을 보였다. 특히 전략공천위원회가 서울시를 전략선거구로 지정하면서 송영길, 박주민을 컷오프 했다가 비대위에서 이를 뒤집고 경선 지역으로 선정하는 등 난맥상을 드러냈다.[2] 결국 박영선 전 장관이 경선에 참여하지 않고 송영길,

2) 박광연. 2022. "민주당 전략공천위, 송영길·박주민 서울시장 공천 '배제' 결정." 『경향신

김진애 간의 양자 경선에서 송영길이 후보로 확정되었지만, 대선 패배에 대한 책임을 지고 물러난 전직 당대표가 곧바로 서울시장 후보로 출마하는 것은 납득하기 힘든 행보라는 지적이 많았다.[3] 그러나 0.75%p 차이로 대선에서 패배한 이재명 후보가 재보궐선거에 다시 출마하고 더불어민주당의 지방선거 총괄선대위원장까지 맡으면서 전면에 등장하자 6.1 지방선거는 대선의 연장전으로 치러질 수밖에 없게 되었다.

다음으로, 기초단체장 이하의 선거구 수준에서 지방선거 공천을 좀 더 자세히 살펴보자. 본 연구에서는 부산광역시를 표본집단으로 선정하여 기초단체장, 광역의원, 기초의원 공천을 전반적으로 들여다 볼 것이다. 부산은 전통적으로 보수정당의 강세 지역이긴 하지만, 2018년 지방선거에서는 더불어민주당이 16곳의 기초단체장 선거 중 13곳에서 승리할 만큼 우세를 보였고 문재인 정부도 '가덕도 신공항 특별법'을 통과시키는 등 지역 민심에 파고들기 위해 노력해왔다. 따라서 부산 지역에서는 국민의힘과 더불어민주당 양당 모두 당선 가능성을 전제로 실질적인 지방선거 공천을 진행했을 것으로 예상해 볼 수 있기 때문에 기초단체장에서부터 광역의원, 기초의원에 이르기까지 전반적인 공천과정을 분석하기에 적당하다.[4] 이에 따라 양당의 부산 지역 공천현황을 정리하면 다음 표와 같다.

문』(4월 19일), https://www.khan.co.kr/politics/assembly/article/202204192219001 (검색일: 2022.06.05.)

3) 최형창. 2022. "송영길 서울시장 출마 놓고 민주당 '내부 갈등' 격화." 『세계일보』(4월 5일), https://www.segye.com/newsView/20220404517671 (검색일: 2022.06.06.)

4) 서울, 경기 등 규모가 큰 시·도의 경우 지역구에서 선출하는 정수를 모두 합하면 500명이 넘는다(서울 500명, 경기 579명). 이는 국회의원 총선시 지역구 선출 정수의 두 배가 넘는 규모이다. 따라서 분석의 완결성을 기할 수 있는 광역시·도 중에서 기술적 요인도 고려하여 적정 규모의 분석대상을 선택했다는 점을 밝혀 둔다.

〈표 3〉 부산광역시당(국민의힘, 더불어민주당) 공천현황[5)]

구분	정수	국민의힘			더불어민주당		
		단수추천	경선	소계	단수추천	경선	소계
기초 단체장	16	6	10 (7명은 국민참여경선, 3명은 일반국민여론조사)	16	14 (1명은 전략공천)	2 (국민참여경선)	16
광역 의원 (지역)	42	26	16 (15명은 당원경선, 1명은 일반국민여론조사)	42	38	4 (당원경선)	42
기초 의원 (지역)	157	106	4 (당원경선)	110	72	18 (당원경선)	90

출처: 각 정당의 홈페이지 발표자료를 바탕으로 재구성.

본 자료는 국민의힘과 더불어민주당의 부산시당 홈페이지를 바탕으로 정리한 것이다. 시당 홈페이지가 대체로 자세하게 공천결과 발표를 게재하고 있으며, 공천 관련 각종 사항들에 대한 공지와 안내를 충실히 하고 있는 편이기 때문에 홈페이지에 게시된 자료들은 부산 지역의 지방선거 공천에 관한 1차 자료로서의 역할을 할 수 있을 것으로 판단된다. 하지만 공천과 관련한 민감한 사항이나 공천과정의 세부적인 내용에 대해서는 홈페이지에 다 게시되기 어렵기 때문에 추가적인 자료 축적 과정이 필요하다. 본 연구에서는 이러한 한계에도 불구하고 시당의 홈페이지에 게시된 공천 발표 자료를 바탕으로 분석을 진행했다는 점을 밝힌다.

5) 기초의원 후보 공천에서 '단수추천'은 의원정수 내의 인원을 (복수의 인원일지라도) 경선없이 당의 후보로 공천한 경우를 말하며, 경선(순번 배정을 위한 경선 포함)을 거쳐 후보자를 결정한 경우에는 (의원정수 내에서 단수의 인원만 추천했을지라도) '경선'을 통한 공천으로 분류하였다.

먼저, 기초단체장 공천에서는 국민의힘이 10곳에서 경선을 진행한 반면, 더불어민주당은 2곳에서만 경선을 치렀다. 이는 지난 2018년 지방선거에서 더불어민주당이 16개 구청장 중에 13곳에서 승리하면서 현직 구청장이 대거 재공천을 신청했기 때문으로 보인다. 선거환경이 좋지 못한 상황에서 현직 구청장들에게는 대부분 단수추천 형태로 조기에 공천을 주는 방식으로 힘을 실어줌으로써 당내 역량을 결집하려 했던 것이다. 그러나 사상구에 대해서는 시당에서 공천자를 결정하지 못하고 중앙당에서 신상해 부산시의회 의장을 전략공천했다. 사상구청장이 2021년에 징역형을 선고받아 직위를 상실했기 때문이다.

이에 비해 국민의힘은 치열한 경선전을 통해 기초단체장을 공천했다. 당 소속 현직 구청장도 별로 없었고, 정권교체에 뒤이은 지방선거라 선거환경도 유리해서 공천신청자들이 대거 몰렸기 때문이다. 기초단체장은 공천규정에서 '당원투표 50% + 여론조사 50%'의 룰로 경선을 진행하게 돼 있었지만, 후보자 간 합의에 따라 3곳은 일반국민여론조사 경선을 실시했다. 안철수의 국민의당과 합당하면서 국민의당 측 인사들이 공천 신청할 경우 당원 분포에서 국민의힘 측 경선 대상자들이 유리하기 때문에 당원들을 배제하고 일반국민여론조사로만 경선을 진행할 수 있도록 한 것이다. 이는 선거를 앞두고 합당, 창당 등이 많았던 한국 정당들의 특성이 반영된 경선형태이다. 그동안 한국 정당들에서 당원이 배제된 여론조사 경선으로 후보를 확정한 것은 당원 구조가 안정되지 못했던 요인이 크게 작용하고 있다(윤왕희 2022a).

광역의원 공천도 유사한 형태이다. 2018년 지방선거 당시 더불어민주당은 광역의원 선거에서 압도적인 승리를 차지했다. 따라서 더불어민주당은 현역의원이 많은 상황에서 대부분 단수추천의 형태로 공천이 진행되었고, 국민의힘에서는 16곳에 대해 경선이 실시됐다. 또한 16곳 중 한 곳에서는 후보자 간 합의에 따라 당원경선이 아닌 일반국민여론조사 경선이 치러지기도 했다. 하지만 공천 유형의 차이나 현직자의 비율 차이 등 제반 요소들도 선거환경과 구도를 넘어설 수는 없었다. 2022년 지방선거 결과, 부산에서는 기초단체장 16곳과 지역구 광역의원

42곳 모두에서 국민의힘 후보가 승리함으로써 불과 4년 만에 완전한 지방권력 교체로 귀결되고 말았다.

한편, 기초의원 공천에서는 약간 다른 양상이 엿보인다. 110명의 후보자를 공천한 국민의힘에서는 그 중 4명만 경선을 거쳤고, 90명을 공천한 더불어민주당은 18명이 당원경선을 통해 공천을 받았기 때문이다. 양당이 경선 비율에서 차이를 보이는 것은 국민의힘이 당헌 제85조 제5항에서 "시·도당 공천관리위원회는 원칙적으로 후보자의 추천방식 및 후보자 자격심사와 관련하여 관할 당원협의회 운영위원장과의 협의를 거쳐야 한다"는 규정을 통해 지방의원 공천 특히 풀뿌리 지방의회를 구성하는 기초의원 공천에서 당협위원장의 의사를 최대한 존중하고 있기 때문이다. 또한 당원들이 대부분 당협위원장과 밀접한 관계 하에 놓여 있는 현행 정당구조에서는 지방의원 후보들에 대한 '당원 경선'을 진행하더라도 당협위원장의 의중과 유사한 결과가 나올 것이라는 점도 한 요인이 되고 있다. 결국, 최종 결론이 같을 바에야 당내 분열의 위험을 안고 경선을 치르기보다는 당협위원장과 공관위가 사전 조율을 통해 후보를 정하는 방식이 낫다고 보는 것이다.

그러나 기초의원 공천에서 경선 실시 비율이 높은 민주당도 순수하게 누구를 공천할 것인지에 대한 선택보다는 '가번'이냐 '나번'이냐를 놓고 순번을 정하는 형태가 많았다. 즉, 공천자 2인은 공관위에서 이미 정해놓은 상태에서 누구를 '1-가'로 하고 누구를 '1-나'로 할 것인지를 결정하기 위한 경선이 이뤄진 것이다(강서구 가선거구, 금천구 라선거구, 연제구 가선거구 등). 이러한 경우, 경선에서 승리하면 가번을 받고, 패배하면 나번이 된다. 또한 이번 지방선거 공천에서는 정수보다 적은 숫자의 후보자를 공천하는 사례도 많았다. 의원 정수는 3명인데, 3명이 경선을 치러서 1위를 차지한 한 명에게만 공천을 주는 경우(영도구 나선거구), 의원 정수는 2명인데, 2명이 경선을 치러서 1위를 차지한 한 명에게만 공천을 주는 경우(부산진구 마선거구, 해운대구 바선거구, 연제구 다선거구, 해운대구 라선거구, 사상구 다선거구)들이 있었다. 이러한 경우 역시 순수한 경선으로 보기는 어렵고, 순번을 정하기 위한 하나의 방편으로 투표가 행해진 것으로 봐야

할 것이다.

또한, 이런 식으로 해당 지역구에서 자당의 예상 득표율을 미리 예측하여 공천자를 의원정수보다 더 낮게 배출함으로써 무투표 당선이라는 결과를 이끌어 내기도 했다. 위에서 살펴본 사례 중에 부산진구 마선거구, 해운대구 라선거구, 사상구 다선거구 등은 실제로 이런 과정을 거쳐 무투표 당선 선거구가 된 경우에 해당한다. 2인을 선출하는 선거구였는데, 더불어민주당에서 2명이 경선을 펼쳐 승리한 1명만 공천했고, 국민의힘 또한 1명의 후보자만 공천함으로써 양당의 후보자가 한 명씩 나란히 동반 당선된 것이다. 3인 선거구에서도 비슷한 양상이 나타났다. 강서구 가선거구는 의원정수가 3인데, 더불어민주당에서는 2인이 경선에 참여하여 승리한 사람이 '1-가번', 패배한 사람이 '1-나번'을 부여받았다. 그러나 '1-나번'에 공천받은 후보자가 실제 후보등록 기간에는 선관위 등록을 포기함으로써 더불어민주당의 후보는 한 명만 남게 되었다. 그런데 국민의힘은 이 선거구에서 두 명만 공천하여 선관위에 등록함으로써 결과적으로 무투표 당선 선거구가 된 것이다.

따라서 종합적으로 보면, 기초의원 공천에서는 순수하게 경선으로 후보자가 정해지는 경우가 매우 드물었고, 당 차원의 조율과 전략적 판단에 의해 대부분의 공천이 이뤄진 것으로 볼 수 있다. 또한 선거 결과가 어느 정도 예측되는 상황에서 기탁금이나 선거비용 등의 경제적 부담을 피하고자 하는 후보자들의 선택으로 인해 후순위에 공천되는 경우에는 등록을 포기하는 상황도 발생하여 무투표 지역이 늘어났던 것으로 보인다. 특히 당내에서 경선 과정 없이 공천을 받은 후보자들의 경우, 본선거에서마저 유권자들의 선택 과정이 생략된 채 무투표로 당선된다면 사실상 당내외를 막론하고 어떠한 유의미한 선출행위도 부재하다는 점에서 이번 지방선거는 새로운 논란거리를 제공하고 있는 셈이다.

결국, 양당 중심의 정당체계가 고착화 됨으로써 제3당을 비롯한 군소정당들이 선거에서 후보를 내기도 어려울 정도로 위축되고, 1당 지배적인 지역주의가 강한 곳에서는 선거결과마저 충분히 예측 가능할 만큼 불확실성이 줄어들면서, 정

당들은 카르텔형 공천을 강화하는 방향으로 움직였던 것으로 판단된다. 양당이 공천 후보자의 수를 적절히 통제하면서 최소 비용만으로 '동반 당선'되는 상황이 지속된다면 기초의회 선거구의 정수 확대 효과는 나타나기 어려울 것이며, 양당 이외의 정당들에 대한 진입장벽은 더 높아질 수밖에 없다.[6] 당 내외를 막론한 카르텔형 공천의 확산은 민주주의의 질을 떨어뜨리는 요소가 되고 있다.[7]

〈표 4〉 지역별 무투표 당선자 현황

구분	기초단체장	광역의원	기초의원 (비례)	합계 (기초비례)
서울	0	2	119 (10)	121 (10)
부산	0	0	35 (5)	35 (5)
대구	2	20	9 (6)	31 (6)
인천	0	1	20 (0)	21 (0)
광주	1	11	1 (1)	13 (1)
대전	0	0	8 (2)	8 (2)
울산	0	1	6 (2)	7 (2)
세종	0	0	0 (0)	0 (0)

6) 익명의 심사자께서 무투표 당선자의 증가를 양당의 공천 행태에 관한 문제와 더불어 선거구획정, 기초의원 선거의 선거구당 의원정수 문제와 함께 다룰 필요가 있다는 점을 지적해 주었다. 필자도 이에 동의하며 좋은 포인트를 드러내 준 점에 대해 감사의 말씀을 드린다. 다만, 본 연구에서 분석한 부산의 경우 4인 선거구(기장군 다선거구)에서도 제3정당의 당선자는 없었고, 3인 선거구(영도구 나선거구)에서도 무투표 당선자가 나온 점 등으로 미뤄볼 때, 선거구획정의 문제가 실제로 크게 작용하는지에 대해서는 의문이다. 양당의 공천 문제가 가지는 규정력이 더 크다고 봐야 할 것이다.

7) 박원호. 2022. "509인 무투표 당선자가 말해주는 것." 『경향신문』(5월 31일), https://www.khan.co.kr/opinion/column/article/202205310300085 (검색일: 2022.06.07.)

구분	기초단체장	광역의원	기초의원 (비례)	합계 (기초비례)
경기	0	0	54 (4)	54 (4)
강원	0	0	2 (0)	2 (0)
충북	0	0	8 (4)	8 (4)
충남	0	0	12 (2)	12 (2)
전북	0	22	48 (14)	70 (14)
전남	2	26	29 (22)	57 (22)
경북	1	17	26 (18)	44 (18)
경남	0	6	17 (9)	23 (9)
제주	0	2	0 (0)	2 (0)
합계	**6**	**108**	**394** **(99)**	**508** **(99)**

출처: 중앙선관위 선거통계시스템.

Ⅳ. 2022년 지방선거 공천의 특징과 향후 과제

1. ‘공천자격시험’과 능력주의 논란

이번 지방선거 공천이 예년과 특히 달랐던 점은, 국민의힘에서 공천신청자들을 대상으로 필답 시험을 치르도록 했다는 것이다. 국민의힘은 이를 ‘공직후보자 기초자격평가(PPAT, People Power Aptitude Test)’라고 불렀는데, 이준석 대표의 전당대회 공약 사항을 실천에 옮긴 것이었다. 이 시험은 국민의힘에서 지방의

원(광역의원, 기초의원) 후보자로 공천받기를 원하는 사람들은 모두 응시해야 하며, 3개 영역(공직자 직무수행, 분석 및 판단력 평가, 현안분석 능력)에 걸쳐 총 30문항으로 구성돼 있다. 공직자 직무수행은 당헌당규와 공직선거법에 대한 문제가 출제되며, 분석 및 판단력 평가는 자료해석 및 상황판단에 대한 내용이 출제되었고, 현안분석 능력에서는 당 정책(대북정책, 외교안보정책, 안전과 사회, 지방자치, 청년정책)에 대한 이해도를 묻는 문항들이 출제되었다.[8] 30문항 모두 객관식으로 구성된 시험이었으며, 비례대표 기초의원으로 공천을 받기 위해서는 60점 이상, 비례대표 광역의원으로 공천을 받기 위해서는 70점 이상을 획득해야만 했다. 지역구 지방의원 공천에서는 일정한 점수의 하한선을 정하는 방식이 아니라 본인이 얻은 점수에 비례해서 가산점을 주는 방식으로 공천에 활용되었다.[9]

시험의 내용과 형식을 놓고 보면, '공직후보자 기초자격평가'는 국가공무원 응시생들이 치르는 '공직적격성평가(PSAT, Public Service Aptitude Test)'와 유사한 면이 많다. 공직적격성평가는 특정 과목에 대한 전문지식 보유 수준 등을 평가하는 대신, 공직자로서 지녀야 할 기본적인 소양과 자질 등을 종합적으로 평가하는 시험 형태인데, 언어논리, 자료해석, 상황판단영역으로 구성돼 있다. 따라서 시험의 명칭과 내용에서 유추할 수 있듯, 국민의힘에서 시행한 '공직후보자 기초자격평가'는 행정부 공무원 채용 시험을 정치의 영역에 그대로 적용한 것이다. 그동안 한국의 정치과정에는 행정 우위적인 요소가 많았는데, 공천에서조차 행정 영역의 평가시스템이 도입됨으로써 정당정치의 고유성과 충돌하는 모습이 보이기도 했다.

그래서 국민의힘 이준석 대표가 내세운 '공직후보자 기초자격평가'는 정치혐

---

8) 국민의힘 홈페이지 "제8회 전국동시지방선거 공직후보자 기초자격평가(PPAT) 응시안내" 게시글 참고.

9) 서진욱. 2022. "국민의힘, 지방선거 공천에 시험본다... '기초자격평가' 도입." 『머니투데이』(4월 3일), https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2022040314290328105 (검색일: 2022.06.08.)

오주의와 정치불신에 편승한 포퓰리스트적 처방이 아닌가 하는 우려를 거두기 어렵다. 공천은 특히나 정당정치가 제대로 작동하기 위해 가장 중요한 역할을 해야 하는 부분이다. 그런데 공천의 영역에서 정당정치에 대한 보다 근본적인 고민 없이, 특히 지방정치의 핵심 행위자인 지방의원 후보자를 대상으로 필답고사 형태의 자격시험을 치르게 하는 것이 과연 어떤 발전적 의미와 연결될 수 있을지는 상당히 회의적이다.

물론 정당이 자당의 후보자들에 대해 정치인으로서의 기본적인 자질을 검증하고 일정 수준 이상의 자격요건을 갖추도록 노력하는 것은 중요한 일이다. 공천이 갖는 1차적 의미는 정당이 유권자들에게 검증되고 역량 있는 후보를 내세우는 것이기 때문이다. 영국 보수당에서도 'Parliamentary Assessment Board(의원후보자격평가위원회)'의 심사를 받아 당으로부터 일정 정도의 자질이 확인된 사람이 'Approved List(당으로부터 후보 자격의 승인을 받은 사람들의 명부)'에 오르게 되는 시스템이 있다. 이 명부에 이름을 올린 사람들에 한해서 실제로 자기가 출마하고자 하는 지역구에 공천신청을 하는 단계로 진입할 수 있는 것이다 (Institute for Government 2011).

그러나 영국의 '의원후보자격평가위원회'는 단순한 객관식 형태의 필답고사가 아니라 꽤 장시간 동안의 면접이나 토론, 에세이 작성 등 다방면에 걸친 평가를 통해 정치인으로서의 역량을 측정한다. 즉, 정치인에게 요구되는 다방면의 자질을 평가하는 시스템을 갖추고 있는 것이다. 그런데 단 한 번의 필기시험을 보고 그에 따라 순위를 매기는 방식의 '공직후보자 기초자격평가'는 이러한 영국의 시스템과는 다르다. 이준석 대표의 국민의힘이 정당의 문지기 역할(gate-keeping)에 충실했다는 점에서 긍정적인 평가를 받기보다 시험을 통한 능력주의적 요소의 도입으로 인해 우려의 시선을 받는 것은 바로 이 때문이다. 정치 혐오주의에 편승한 포퓰리스트적 처방으로는 정치의 영역을 더 축소시킬 뿐이라는 점에 대해 진지하게 성찰할 필요가 있다.

한편, 국민의힘이 이번 지방선거에서 처음 도입한 '공직후보자 기초자격평가'

의 지속가능성 또한 회의적인 시각을 더 키우는 지점이다. 이준석 대표는 전당대회에 출마하면서 '공직후보자 기초자격평가'를 당의 모든 선출직 후보들에게 적용하겠다고 공언했다. 그러나 이번 지방선거에서 기초단체장, 광역단체장 후보들은 평가 대상에서 제외됐고, 실질적인 적용 대상 또한 비례대표에 출마하려는 지방의원 후보자들로 제한되었다. 광역의원 비례대표나 기초의원 비례대표를 희망하는 사람들은 반드시 기준 점수 이상을 획득해야 하기 때문에 평가가 특별히 중요한 의미를 지닐 뿐 다른 후보자들에게는 별다른 영향을 미치지 않은 것이다. 현직의 이준석 당대표가 역점을 두고 추진한 사항임에도 불구하고 제도의 적용 수준이 점점 낮아졌다는 점을 감안하면, 이준석 대표의 퇴임 후에는 제도의 존속 자체를 기대하기 어려울지도 모른다. 말하자면, 단발성 보여주기식 이벤트에 그치고 말 가능성이 크다는 것이다. 이런 상황으로는 정당 공천의 제도적 안정성과 개혁의 진정성을 담보하기가 어렵다.

정당이 자당의 공천자들에 대해 일정한 자격을 갖추도록 하려면, 중앙당 및 시·도당에 상설 기구를 설치하고 주기적으로 예비후보자들을 평가하여 적격 후보자들에 대한 인력풀을 관리하는 역할을 해나가야 한다. 또한 평가를 통과하지 못한 사람들에 대해서는 당이 교육과 훈련의 기회도 제공해야 한다. 즉, 후보 자격 여부에 대한 평가는 가부 간에 판정을 내리는 데 목적이 있는 것이 아니라 평가를 통과하지 못한 입지자들에게 당이 적극적으로 교육 프로그램을 가동하여 정치인으로서의 소양을 기르도록 함으로써 양질의 후보자를 더 많이 배출토록 하는 데 목적이 있는 것이다. 따라서 이러한 과정은 정치인 양성과 충원을 겸하는, 넓은 의미의 교육훈련 과정이라고 볼 수 있다. 물론 선거가 임박한 상황에서 단기적인 시각으로는 이러한 평가 과정을 거치기가 어렵다. 정당이 평상시에도 공직후보의 충원과 관련한 기능을 상시적으로 수행하면서 선거와 선거 사이에 당의 활력을 높이고 조직 부문별로 당활동을 내실화 하는 작업이 병행되어야 가능한 일이다(윤왕희 2022b). 이런 측면에서 국민의힘이 이번에 실시한 '공직후보자 기초자격평가'가 어떤 형태로 진화할 수 있을지 좀 더 지켜볼 필요가 있다.

2. 세대교체와 청년 공천

이번 지방선거는 피선거권 연령이 인하된 후 치러진 첫 전국 단위 선거였다. 그동안 세대교체와 정치교체에 대한 요구가 높았던 만큼 피선거권 연령의 대폭 인하(만 25세 이상 → 만 18세 이상)는 청년세대 공천의 기대감도 높여 놓았다. 실제로 국민의힘 부산시당은 백종헌 위원장을 제외한 6명의 공천관리위원 전원을 45세 이하의 청년들로 구성하는 파격을 보였고,[10] 더불어민주당의 지방선거기획단도 지방의원 후보자로 청년 공천을 30% 이상 추진하겠다고 밝혔다.[11]

그러나 선거관리위원회의 후보자 통계에 따르면, 이번 지방선거에서 10대와 20대 출마자를 모두 합해 175명으로 전체 후보자의 2.3%에 불과하다. 특히 피선거권 연령 인하로 출마가 허용된 만18세 이상 25세 미만의 후보자는 43명인데, 이는 전체 후보자의 0.6%에 해당한다.[12] 30대까지 폭을 넓히더라도 청년세대 후보자는 725명이고, 전체 후보자에서 차지하는 비중도 10%에 이르지 못한다. 제8회 전국동시지방선거의 연령대별 유권자 구성을 볼 때, 30대 이하의 유권자가 전체 유권자에서 차지하는 비중이 32.1%인 점을 감안하면 이러한 수준의 청년 공천은 정치권의 세대교체는 말할 것도 없고, 인구 구성에 비례한 청년 대표성 확보 차원에서도 턱없이 모자라는 것이다.[13]

---

10) 권기택. 2022. “국힘 부산시당 공관위 전원 ‘청년’... 대대적 ‘공천개혁’ 예고.” 『부산일보』(3월 31일), http://www.busan.com/view/busan/view.php?code=2022033010184673635 (검색일: 2022.06.09.)

11) 최하얀. 2022. “민주, 지방선거기획단 구성... 지방의원 청년 공천 30% 이상 추진.” 『한겨레』(3월 23일), https://www.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/1035954.html (검색일: 2022.06.10.)

12) 김현지. 2022. “20대 청년 당선인 2명이 말하는 돈과 선거.” 『시사저널』(6월 13일), http://www.sisajournal.com/news/articleView.html?idxno=240212 (검색일: 2022.06.14.)

13) 제8회 전국동시지방선거의 연령대별 유권자 구성은 다음과 같다(중앙선관위 보도자료 “제8회 전국동시지방선거 유권자 총 44,303,449명 확정” 참고).

구 분	계	18-19세	20대	30대	40대	50대	60대	70대 이상
유권자수 (비율)	4,430만 (100%)	97만 (2.2%)	656만 (14.8%)	668만 (15.1%)	816만 (18.4%)	867만 (19.6%)	726만 (16.4%)	597만 (13.5%)

〈표 5〉 제8회 전국동시지방선거 연령대별 후보자 등록 현황

구분	20세 미만	20대	30대	40대	50대	60대	70세 이상	합계
광역단체장	0	2 (3.6)	3 (5.5)	6 (10.9)	22 (40.0)	20 (36.4)	2 (3.6)	55 (100)
기초단체장	0	0	6 (1.1)	33 (5.8)	221 (38.9)	280 (49.3)	28 (4.9)	568 (100)
광역의원 (지역)	0	21 (1.4)	102 (6.6)	263 (17.1)	692 (45.0)	436 (28.3)	25 (1.6)	1,539 (100)
광역의원 (비례)	4 (1.8)	23 (10.1)	29 (12.8)	62 (27.3)	81 (35.7)	27 (11.9)	1 (0.4)	227 (100)
기초의원 (지역)	2 (0.05)	91 (2.1)	349 (7.9)	801 (18.1)	1,878 (42.4)	1,226 (27.7)	79 (1.8)	4,426 (100)
기초의원 (비례)	1 (0.1)	31 (4.6)	61 (9.0)	134 (19.7)	284 (41.8)	166 (24.4)	2 (0.3)	679 (100)
합계	7 (0.1)	168 (2.2)	550 (7.3)	1,299 (17.3)	3,178 (42.4)	2,155 (28.8)	137 (1.8)	7,494 (100)

*출처는 중앙선관위 선거통계시스템. 괄호 안은 비율(%)을 나타냄.

특히 국민의힘 부산시당은 공관위원 전원을 청년으로 구성하는 파격을 선보이긴 했지만, 기초단체장 후보로 공천을 신청한 청년에게 경선의 기회조차 주지 않는 등 대부분 당협위원장의 뜻대로 공천이 이뤄지는 기존의 관행을 따랐다.[14] 사실 피선거권 연령 인하는 청년들이 후보자로 출마할 수 있는 가능성만 열어 둔 것이지, 실제로 청년들에 대한 공천이 더 확대될 것이라는 보장은 없다. 출구를 열어둔다고 해도 입구가 막혀 있으면 아무도 길에 들어설 수 없는 것이다. 정당이 체계적인 교육 훈련 프로그램과 정치인 육성 과정을 통해 내부에서부터 청년 당원들이 선출직에 출마할 수 있는 토대를 만들고, 이러한 시스템이 자연스럽게 공천으로 연결되는 환경을 구축해야 지속가능한 청년 정치가 이뤄질 수 있

14) 이승훈. 2022. “청년 공천 안 보이는 부산 국힘 청년공관위... 개혁 공천 헛구호.” 『부산일보』(5월 5일), http://www.busan.com/view/busan/view.php?code=2022050519220409936 (검색일: 2022.06.15.)

다. 그러한 준비 없이 피선거권 연령을 낮추고, 개혁 공천의 구호만 외치는 것은 포퓰리즘의 다른 이름일 뿐이다. 따라서 이번 지방선거는 세대교체와 청년정치 활성화가 어떻게 가능하도록 만들 것인지에 대한 진지한 성찰을 요구하고 있다.

3. 정당 공천과 '정치의 사법화'

2022년 지방선거에서는 정당의 공천에 탈락한 후보자들이 공천효력정지 가처분 신청을 제기하고 법원이 이를 받아들여 공천이 번복되는 사례가 두드러지게 나타났다. 이는 일반적으로 재판부가 정당의 공천결정에 대해서는 '정당의 자율성'을 이유로 법적 판단을 유보하거나 정당 결정의 적법성을 폭넓게 인정하던 기존 관행에 비춰 이례적인 일이다. 그만큼 각 정당에서 명확히 규정돼 있는 공천 관련 당헌당규와 심사기준을 위반한 경우가 많았거나 '정치의 사법화'가 공천 영역으로까지 확대되고 있는 것은 아닌지 살펴볼 필요가 있다. 이번 지방선거에서 공천효력정지 가처분 신청이 인용된 사례들을 유형별로 나눠보면 다음과 같다.

〈표 6〉 공천효력정지 가처분 신청 인용 사례

구분	선거구	내용	유형	비고
기초 단체장	경남 의령군수	부적격 심사 기준 미준수 (성범죄로 재판 중)	당헌당규 위반	국민의힘
	인천 강화군수	부적격 심사 기준 미준수 (사기죄 실형 전력)	당헌당규 위반	국민의힘
	충남 태안군수	경선 규정 미준수(공천 불복 후 무소속 출마자 감산점 미적용)	당헌당규 위반	국민의힘
광역 의원	충남 공주시 제1선거구	공천신청자 공고 미준수	당헌당규 위반	국민의힘
	충남 공주시 제2선거구	공천신청자 공고 미준수	당헌당규 위반	국민의힘

구분	선거구	내용	유형	비고
광역 의원	충남 계룡시 제1선거구	공천신청자 공고 미준수	당헌당규 위반	국민의힘
	충남 서산시 제2선거구	선거구 거주 요건 미준수	공관위 심사기준 위반	국민의힘
	충남 서산시 제3선거구	선거구 거주 요건 미준수	공관위 심사기준 위반	국민의힘

출처: 언론보도를 바탕으로 재구성.

언론 보도를 통해 확인되는 사례만 해도 10여 건에 이르며 경남, 인천, 충남 등 전국에 걸쳐 분포돼 있다. 더구나 재판부가 인용하지 않은 공천 관련 가처분 신청 사건은 훨씬 더 많을 것이다. 따라서 다른 영역과 마찬가지로 정당의 공천과 관련해서도 법적 쟁송이 늘어나고 있음을 확인할 수 있다. 그런데 공천은 전통적으로 다른 분야들보다도 비공개성과 자의성이 큰 영역이었다. 그래서 해외에서도 정당의 공천은 '비밀의 정원(the secret garden of politics)'으로 비유될 만큼 오랫동안 내밀한 영역으로 인정되고 있는 실정이다(Gallagher and Marsh 1988). 이는 공천 규정의 모호성과 추상성, 포괄성으로 인해 심사기구의 자의성이 폭넓게 개입될 수 있음을 의미하는 것이다(Mahoney and Thelen 2010).

그러나 정당의 공천 규정이 세부적으로 규율되기 시작하고, 법원도 이에 근거하여 공천과정의 규정 위반 여부에 대해 적극적 판단을 내놓으면서 정당의 공천 업무도 사법적 판단의 예외로 남아 있을 수 없게 되었다. 물론 공천에 대해서도 공정과 상식, 규정 준수를 요구하는 시대정신이 자리잡았음에도 불구하고 과거 관행대로 소수의 지도부가 자의적 판단으로 공천을 강행해 왔던 정당에게 이와 같은 현상의 1차적 책임을 물을 수는 있겠지만, 가장 핵심적인 정당의 기능이 사법부의 최종적인 판단에 맡겨지는 것이 과연 적절한지에 대한 우려는 남는다. 규제 중심의 정당법과 공직선거법 등 현행 법체계로 인해 이미 정치의 영역은 대폭 축소돼 있는 상태이다. 그런데 정당의 내부 규율 체계인 당헌당규의 영역과 공천 행위에까지 법적인 제재가 확대된다면 '자율적 정치결사체'로서 정당의 고

유 기능은 더 줄어들 가능성이 크다.

물론 정당이 규정을 위반하면서 행하는 공천이 정당화 될 수는 없다. '정치의 사법화'도 정당의 무능과 태만 혹은 시대착오적인 행태가 불러들인 반작용에 지나지 않는 만큼 당연히 받아들일 수밖에 없을지도 모른다(김종철 2005). 하지만 최상위 정치 행위자인 정당 구성원들 간의 분쟁과 갈등을 법의 판단에 따라 해결할 수밖에 없는 현 상황 자체가 정당정치의 현주소를 말해주는 것이어서 한층 더 우려스럽다. 그동안 지방정치 수준에서는 '행정'이 '정치'를 포괄해왔는데, 이제 '사법'의 영역이 얼마 남지 않은 '정치'의 영역을 대체하기 전에 정당의 자성과 성찰, 새로운 방향 전환이 필요하다. 이번 지방선거는 정당 공천과 '정치의 사법화'에 대해서도 적지 않은 과제를 남겼다.

4. 지방정당(local party)의 실험과 공천

이번 지방선거에서 많은 주목을 받진 못했지만, 지방정당을 통해 후보자를 공천하려는 실험도 이어졌다. 한국 정당정치사를 돌아보면 지역현안에 주목하는 생활정치 중심의 정당을 경험해보지 못했는데, 이는 현행 정당법이 정당설립의 요건을 엄격하게 규정함으로써 지방정당(local party)을 허용하지 않았기 때문이다.[15] 그동안 지방정당 설립을 허용하도록 정당법을 개정하려는 노력이 있었지만,[16] 2004년 지구당 폐지 이후 '고비용 저효율 정치'에 대한 반감 및 반정당적

15) 현행 정당법은 정당이 적법한 등록요건을 갖추기 위해서는 중앙당과 함께 5개 이상의 시·도당을 가져야 하며(정당법 제17조), 각 시·도당은 당해 관할구역 안에 주소를 두고 있는 1천명 이상의 당원을 가지도록(정당법 제18조) 규정하고 있다. 또한 중앙당은 수도에 소재해야 한다고 규정(정당법 제3조)하기도 한다. 따라서 하나의 광역시·도 혹은 시·군·구에서만 등록하고 활동하는 지방정당(local party)을 설립하는 것은 불가능하다.

16) 21대 국회에서 지방정당(지역당) 혹은 구·시·군당 설립 허용을 주요 내용으로 하는 정당법 개정안으로는 우원식 의원 대표발의안(2020.8.19. 발의), 김영배 의원 대표발의안(2020.11.30. 발의), 민형배 의원 대표발의안(2021.10.7. 발의), 이은주 의원 대표발의안(2021.11.17. 발의) 등이 있다(국회 의안정보시스템 http://likms.assembly.go.kr 참고). 구·시·군당은 기존의 지구당에 대한 대체 개념으로서 지방정당과는 다르긴 하지만, 중

정서의 확산으로 여전히 실현되지는 못하고 있는 실정이다.

그러나 지방정당 실험은 지방자치제도가 실시된 후, 특히 기초의원 선거에서 정당 공천이 허용된 2006년 이후 꾸준히 계속되고 있으며, 이번 2022년 지방선거에서도 공식적인 하나의 정치행위자로 인정받기 위한 노력을 멈추지 않았다. 물론, 정당법이라는 현실적인 장벽으로 인해 항상 실패하기는 했지만, 그동안 국내에서 진행된 지방정당 추진 사례들을 정리해보면 다음과 같다.

〈표 7〉 국내의 지방정당(local party) 추진 사례들

구분	지역	명칭	비고
2006년	충북 옥천군	풀뿌리 옥천당	
2014년	서울 마포구	마포파티	
2018년	경기 과천시	과천시민정치 다함	
2022년	서울 은평구	은평민들레당	
	서울 영등포구	직접행동영등포당	
	경기 과천시	과천시민정치당	

출처: 언론보도를 바탕으로 정리.

<표 7>에서 보듯이, 2006년 지방선거를 앞두고 처음으로 추진되었던 지방정당 설립 시도는 최근 들어 점점 더 활발해지고 있다. 그러나 이번 지방선거에서 지방정당을 표방하는 어떤 정당도 자신들의 이름으로 후보자를 공천하지 못했다. 지방정당의 관할 선관위는 후보자 등록을 요청하는 지방정당 후보들에게 "등록된 정당이 아니므로 반려합니다"라는 답변만 되풀이 했고, 지방정당은 또다시 헌법소원을 제기할 수밖에 없는 처지에 놓였다.[17] 더구나 은평민들레당이 활동

앙당 수도 소재 조항의 폐지를 포함하는 등 지방정당과 관련해서도 진전된 내용을 담고 있는 바, 넓은 의미에서 정당법 상의 개선 노력으로 볼 수 있을 것이다.

17) 유정인·문광호. 2022. "중앙정치 '손'에 좌지우지... 지방선거에 '지방'이 없다." 『경향신문』(5월 18), https://www.khan.co.kr/politics/election/article/202205182147005 (검색일: 2022.06.17.)

하고 있는 은평구에서는 구의원들이 무투표 당선되면서 선택권이 박탈된 주민들의 무력감이 더해지고 있는 실정이다.

주지하다시피, 주민들의 역량이 아래로부터 모아지고, 그것의 매개로서 정당이 제대로 기능하고 있어야 지방자치의 명분히 확립된다. 그러나 한국의 지방자치는 주민들의 자치에 대한 요구와 에너지는 많았지만 그것을 조직화 해내지 못하는 한계를 지니고 있었다. 오히려 주민들이 자발적으로 지방정당을 만들기 위한 길을 스스로 찾아 나섰지만 법 제도가 그 길을 막고 있는 상황인 것이다.

지역에 밀착된 후보를 공천할 수 있는 주체로서 지방정당을 허용하지 않는 폐쇄적 정당체계는 거대 양당의 카르텔형 공천을 부추기면서 유권자들의 정치불신을 더하고 있다(강원택 2010). 그나마 아직까지는 지역주민들에게 지방자치에 대한 기대가 남아 있고, 그 에너지를 지방정당 운동으로 모으고 있을 때 제도정치권은 이를 받아안을 수 있는 합당한 해결책을 제시할 필요가 있다. 이번 지방선거에서의 지방정당 실험과 공천 문제는 그러한 해법 모색의 계기가 되어야 할 것이다.

Ⅴ. 결론

지금까지 국민의힘과 더불어민주당을 중심으로 2022년 지방선거의 공천과정과 결과를 정리하고, 쟁점사항과 특징을 살펴봄으로써 향후 공천제도의 개선과제들을 도출하였다. 본 연구에서는 한국의 지방선거 공천이 여전히 중앙 정치인들을 위한 권력자원으로 활용될 인물을 충원하는 과정의 성격이 강하며, 이런 특성으로 인해 지방정치가 여전히 중앙에 예속되고 있다는 점도 확인하였다.

이번 지방선거에서는 국민의힘이 당 소속 후보자들에 대한 최소한의 자질을 검증한다는 차원에서 ‘공직후보자 기초자격평가’를 도입하는 등 새로운 시도가 있었고, 공직선거법상 피선거권 연령 인하에 맞춰 청년 공천에 대한 요구도 높았다. 그러나 정당들은 여전히 공천규정에 어긋나는 부적격 후보를 공천하거나 내

부 절차를 위반함으로써 유권자들의 비판으로부터 자유롭지 못했을 뿐만 아니라 사법부의 판단에 의해 공천효력이 정지되는 사례도 다수 발생하였다. 더구나 민주화 이후 오랫동안 지역주의적 투표 행태가 고착화 된 가운데, 1당 지배적 성향의 특정한 지역이나 득표율 예측이 가능한 선거구를 중심으로 거대 양당이 공천자 수를 적절히 조정함으로써 양당의 후보자들이 투표도 거치지 않고 '동반 당선' 되는 무투표 선거구가 역대 지방선거 중에 최대치를 기록하는 현상도 나타났다.

지방선거 공천이 담아내야 할 다양한 가치들이 존재하지만, 아직 한국정당들은 그러한 가치를 폭넓게 발현시키지 못한 채 포퓰리스트적 처방(공직후보자 기초자격평가)이나 보여주기식 이벤트(구호에 그친 청년 공천)에 치중하는 단기적 시각에 머무르고 있다. 당 지도부가 바뀌거나 선거 환경이 변하면 지속되지 못할 일회성 개혁으로는 정당의 체질을 개선할 수 없고, 정당의 공천 또한 안정적 제도화의 길로 들어서기 어렵다. 역으로, 공천이 제도화 되지 못하면 정당이 튼튼하게 뿌리 내릴 수 없고, 민주주의의 질도 높아지기 힘든 것 또한 사실이다.

따라서 공천은 정당정치의 성패는 물론 지방정치의 정상적 작동을 위한 핵심 연결고리이다. 특히 지방선거 공천은 '정당정치'와 '지방정치'라는 양대 가치를 접목시켜야 하는 중요한 역할을 부여받고 있지만, 지금껏 어느 것 하나 제대로 충족시키지 못했다. 한국의 지방의회, 나아가 지방자치가 처한 현 상황은 지방선거 공천의 결함에 기인한 바가 크다. 당 내외를 막론하고 카르텔형 공천에 가로막혀 발현되지 못하고 있는 다양한 지역의 목소리를 담아낼 정치 생태계 구축을 위해 지방선거 공천제도에 대한 새로운 모색이 필요할 때이다.

그러나 본 연구의 의의에도 불구하고 지방선거 공천에 대한 보다 분석적인 측면의 접근이 부족하다는 한계도 존재한다. 일관된 분석틀에 기반한 이론적 체계를 구축하고 공천과정과 결과는 물론 제도적 특징과 운영상의 문제점 등을 뚜렷이 드러내는 논리 전개로 보완될 필요가 있는 것이다. 하지만 본 연구는 제8회 전국동시지방선거에서 나타난 거대 양당의 공천 행태를 비교적 자세히 들여다보고 그 의미를 추적함으로써 향후 지방선거 공천 연구의 실질적 진전에 기여할 수 있으리라고 본다.

참고문헌

강원택. 2010. “폐쇄적 지역 정당 구조와 정치개혁: 지방정치를 중심으로.” 『한국정치연구』 19권 1호, 1-20.

강원택. 2019. 『한국정치론』. 서울: 박영사.

국민의힘. 2022. 『당헌당규집』.

국민의힘 부산시당 홈페이지. http://busanpeoplepowerparty.kr (검색일: 2022.06.03.)

국민의힘 홈페이지. https://www.peoplepowerparty.kr (검색일: 2022.06.02.)

국회 의안정보시스템. https://likms.assembly.go.kr (검색일: 2022.06.16.)

권경선. 2021. “지방선거에서의 정당공천제에 관한 법적 과제에 관한 연구.” 『지방자치법연구』 21권 1호, 3-33.

권기택. 2022. “국힘 부산시당 공관위 전원 ‘청년’... 대대적 ‘공천개혁’ 예고.” 『부산일보』(3월 31일), http://www.busan.com/view/busan/view.php?code=2022033010184673635 (검색일: 2022.06.09.)

김범수·서정민. 2015. “지방정치 공천권력의 변화: 다원적 구조의 등장.” 『한국정당학회보』 14권 2호, 225-255.

김용호. 2001. 『한국정당정치의 이해』. 파주: 나남.

김종철. 2005. “‘정치의 사법화’의 의의와 한계: 노무현 정부 전반기의 상황을 중심으로.” 『공법연구』 33권 3호, 229-251.

김현지. 2022. “20대 청년 당선인 2명이 말하는 돈과 선거.” 『시사저널』(6월 13일), http://www.sisajournal.com/news/articleView.html?idxno=240212 (검색일: 2022.06.14.)

더불어민주당. 2022. 『강령·당헌·당규집』.

더불어민주당 부산시당 홈페이지. https://busan.theminjoo.kr (검색일: 2022.06.03.)

더불어민주당 홈페이지. https://theminjoo.kr (검색일: 2022.06.02.)

박광연. 2022. “민주당 전략공천위, 송영길·박주민 서울시장 공천 ‘배제’ 결정.” 『경향신문』(4월 19일), https://www.khan.co.kr/politics/assembly/article/202204192219001 (검색일: 2022.06.05.)

박기관. 2018. “지방선거와 공천.” 『지방행정』 67권, 32-35.

박원호. 2022. “509인 무투표 당선자가 말해주는 것.” 『경향신문』(5월 31일), https://www.khan.co.kr/opinion/column/article/202205310300085 (검색일: 2022.06.07.)

서진욱. 2022. “국민의힘, 지방선거 공천에 시험본다... ‘기초자격평가’ 도입.” 『머니투데이』(4월 3일), https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2022040314290328105 (검색일: 2022.06.08.)

안순철. 2001. “한국 지방선거제도 개혁의 방향과 과제.” 『정치·정보연구』 4권 2호, 97-118.

엄기홍·정우승. 2014. “기초단체장 공천, 학연 그리고 부패?: 제5회 지방선거 정당후보자 공천에 대한 경험적 분석.” 『21세기정치학회보』 24권 1호, 81-95.

유용화. 2017. “한국 정당의 국회의원후보 공천에 관한 연구: 민주화 이후 변화와 지속성을 중심으로.” 동국대학교 대학원 박사학위논문.

유정인·문광호. 2022. “중앙정치 ‘손’에 좌지우지... 지방선거에 ‘지방’이 없다.” 『경향신문』(5월 18), https://www.khan.co.kr/politics/election/article/202205182147005 (검색일: 2022.06.17.)

윤왕희. 2022a. “공천제도 개혁과 한국 정당정치의 변화에 관한 연구: 국민참여경선은 왜 참여를 이끌어내지 못했나.” 서울대학교 대학원 박사학위 논문.

윤왕희. 2022b. “국회의원후보 공천제도의 개선방안 연구: 하잔과 라핫의 ‘3단계 공천모형’을 중심으로.” 『선거연구』 제16호, 63-90.

이기우. 2009. “기초지방선거와 정당공천.” 『지방자치법연구』 9권 4호, 59-80.

이부하. 2008. “지방자치와 정당국가론: 기초의회의원 선거시 정당공천을 중심으로.” 『공법학연구』 9권 1호, 253-274.

이승훈. 2022. “청년 공천 안 보이는 부산 국힘 청년공관위... 개혁 공천 헛구호.” 『부산일보』(5월 5일), http://www.busan.com/view/busan/view.php?code=2022050519220409936 (검색일: 2022.06.15.)

이종수. 2002. “선거과정의 민주화와 정당.” 『헌법학연구』 8권 2호, 83-123.

전용주·모종린. 2004. “후보경선제, 본선경쟁력 그리고 정당 민주화: 2002년 6.13 기초자치단체장 선거를 중심으로.” 『한국정치학회보』 38권 1호, 233-253.

정연주. 2004. “정당민주주의와 지방자치제도.”『공법연구』33권 1호, 493-512.

중앙선거관리위원회 선거통계시스템. http://info.nec.go.kr (검색일: 2022.06.04.)

지병근. 2010a. “후보선출권자(selectorate)의 개방과 분권화가 대안인가?: 6.2 지방선거에서 한나라당과 민주당의 공천방식에 관한 사례연구.”『현대정치연구』3권 2호, 217-249.

지병근. 2010b. “서베이 민주주의(Survey Democracy)?: 6·2 지방선거 후보공천사례를 중심으로.”『한국정치연구』19권 3호, 57-75.

최하얀. 2022. “민주, 지방선거기획단 구성... 지방의원 청년 공천 30% 이상 추진.”『한겨레』(3월 23일), https://www.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/1035954.html (검색일: 2022.06.10.)

최형창. 2022. “송영길 서울시장 출마 놓고 민주당 ‘내부 갈등’ 격화.”『세계일보』(4월 5일), https://www.segye.com/newsView/20220404517671 (검색일: 2022.06.06.)

Gallagher, Michael. and Michael Marsh (eds.), 1988. *Candidate Selection in Comparative Perspective: The Secret Garden of Politics.* London: Sage.

Hazan, Reuven Y. and Rahat, Gideon. 2010. *Democracy within Parties: Candidate Selection Methods and Their Political Consequences.* Oxford: Oxford University Press.

Institute for Government. 2011. *Party People: How Do, and How Should British Political Parties Select their Parliamentary Candidates.* Rhys Williams & Akash Paun.

Mahoney, James. and Thelen, Kathleen. 2010. “A Theory of Gradual Institutional Change.” in Mahoney, James. and Thelen, Kathleen (eds.), *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power.* New York: Cambridge University Press.

Schattschneider, E. E. 1942. *Party Government: American Government in Action.* New York: Farrar and Rinehart.

투고일: 2022.06.22. 심사일: 2022.07.20. 게재확정일: 2022.07.22.

A Study on Candidate Selection Methods in the 8th Korean Nationwide Local Election: Clash of Multi-layered Values and Cartel-type Nominations

Yoon, Wang Hee | Seoul National University

The purpose of this study is to analyze local election with a focus on the prominent features of party nominations in the 8th Korean Nationwide Local Election and to explore the relationship between local autonomy and party politics. As a result of the analysis, in the midst of conflicting values such as qualification verification through tests and meritocracy, expansion of opportunities for youth politics and generation change, and increase in judicial resolutions for party nominations, the large two parties estimate the expected vote rate and by limiting the nomination to only the number of people who could be elected within the scope, it showed a cartel-type nomination behavior that resulted in a series of non-voting winners. In this study, it was also confirmed that the local election nomination in Korea is still a process of recruiting people who will be used as power resources for central politicians, and that local politics are still subordinated to the central politics due to this characteristic.

Key Words | Local Election, Candidate Selection Method, Meritocracy, Generational Change, Judicialization of Politics

정파 미디어에 대한 노출은 정치적 양극화를 감소시킬까?: 기본소득 도입에 대한 태도 온라인 실험*

이병재 | 연세대학교**

| 국문요약 |

본 논문은 양극화된 미디어 환경에서 개인이 자신과 정파적으로 다른 매체에 노출되었을 때 발생하는 태도 변화에 대한 분석이다. 개인의 미디어 선호, 선택적 노출, 강제 노출을 복합적으로 결합한 선호기반선택배정 디자인을 활용한 온라인 실험을 통해 보편적 기본소득 도입에 대한 정파 미디어의 설득효과를 측정했다. 결과는 다음과 같다. 1) 정파 미디어 선호 집단 간에 보편적 기본소득에 대한 태도에 있어서 유의미한 차이가 존재했다. 2) 자신의 비선호 정파 미디어에 강제 노출시 보수 매체 선호 집단에서는 설득 효과가 나타났지만, 진보 매체 선호 집단에서는 기존 입장의 강화 효과가 나타났다. 보수 매체 선호 집단의 태도 변화가 진보 매체 선호 집단보다 강하게 나타났다. 3) 자신의 선호와 반대되는 매체에 강제 노출시 보수집단에서 기사 공유의사가 강하게 나타났다. 4) 중립 매체 선호 집단에서는 정파 미디어에 대한 노출에 유의미한 효과가 나타나지 않았다.

주제어 | 기본소득, 미디어 양극화, 설득, 선택적 노출, 온라인 실험, 선호기반선택배정 디자인

* 이 논문은 2020년 대한민국 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 연구되었음(NRF-2020S1A5C2A03093177).

** 연세대 디지털사회과학센터

Ⅰ. 서론

미디어의 정파성과 양극화[1]에 대한 논의는 새삼스러운 일이 아니지만, 정파 미디어와 정치적 양극화의 관계에 대한 실험을 활용한 연구는 많지 않은 편이다. 최근 들어 유튜브와 팟캐스트 등의 미디어에서 드러나는 정파성이 심화되고 있는 상황에서 양극화와 미디어의 관계는 더욱 많은 관심을 받고 있다. 정파 미디어의 뉴스가 개인의 태도의 변화에 미치는 영향에 대한 논의는 일차적으로 설득(persuasion)의 메커니즘에 대한 연구[2]와 연관되지만, 넓은 의미에서는 숙의 민주주의(deliberative democracy)에 대한 경험적 연구와 연관된다(Maia 2018). 숙의 민주주의의 중요한 쟁점 중 하나는 자신과 정파적으로 다른 입장의 정보에 노출되었을 때 태도의 변화가 실제로 발생하는가에 대한 검증이기 때문이다(Bächtiger et al. 2018; Bartels 1996; Elster 1998; Farrar et al 2011; Fishkin 2018; Landa and Meirowitz 2009; Sanders 1997). 물론, 숙의 민주주의의 초점은 토론이 개인의 태도 변화에 미치는 영향에 있지만, 상반된 입장에서 제공되는 정보의 역할 역시 개인의 태도 변화에 커다란 영향을 미친다.

많은 민주주의 이론가들은 민주주의 위기의 원인을 정치적으로 편향된 미디어에서 찾고 있다(Grosclose 2012; Sunstein 2012, 2018). 편향된 미디어가 여론의 양극화를 주도하며 양극화는 민주주의와 공동체의 위기를 초래한다는 것이다. 이 주장에 따르면 정치적 여론 주도층의 양극화는 물론 일반 대중수준에서의 양극화도 심화되고 있다(길정아 2019; 이세희 2022; Iyengar et al. 2019; Mason 2015, 2018). 이 과정에서 미디어의 역할은 점증하고 있고, “필터버블(filter-

1) 양극화는 다양한 현상을 지칭하지만, 본 논문에서는 별도의 언급이 없으면 정치적 양극화를 지칭한다. 양극화의 다양한 의미와 측정에 대해서는 Bramson et al. 2016; Duclos et al. 2004; Esteban and Ray 1994; Przeworski 2022; Stanig 2011참조.

2) 설득(persuasion)과 정보전달(information transmission)의 메커니즘에 대한 연구로는 Austen-Smith 1990; Boudon 1994; Gass and Seiter 2018; Lupia and McCubbins 1998; O’Keefe 2016; Suhay 2020 참조.

bubble)"이나 "동류선호(homophily)" 등의 단어들이 지칭하듯 서로 다른 미디어의 사용자들은 전혀 다른 세상에 살고 있다는 것이다(DellaPosta et al. 2015; Key 1966; Iyengar and Hahn 2009). 미국의 경우 폭스뉴스(Fox News)의 시청자와 시엔엔(CNN)의 시청자는 동일한 사안에 대해 매우 다른 시각을 가지고 있는 경우가 많다. 한 집단의 사실(fact)이 다른 집단에서는 가짜뉴스(fake news)로 여겨지는 경우도 많다(Oyserman and Dawson 2021). 이러한 경향은 첨예한 쟁점의 경우에 더욱 두드러지게 나타난다. 또한, 유튜브 사용자는 알고리즘의 추천에 의해 비슷한 성향의 뉴스만을 지속적으로 보게 되며, 이는 자신이 가지고 있는 인식을 지속적으로 강화하는 경향이 있다. 편향적인 미디어 소비와 개인의 정치적 견해의 상관성에 관해서는 많은 연구가 존재하지만, 정파 미디어 소비와 정치적 양극화 간의 인과관계에 대한 엄밀한 실험에 기반한 연구는 이론적, 방법론적 문제 때문에 드물게 이루어져 왔다(Guess et al. 2021).

정파 미디어와 양극화 간의 인과관계에 대해서는 두 가지 입장이 존재한다. 정파 미디어가 양극화의 원인이라고 보는 입장에서는 미디어가 점점 더 정파적인 뉴스를 생산함으로써 개인들의 견해의 양극화가 심화된다고 주장한다(Levendusky 2013). 개인 선호의 분포는 변화하지 않았지만 미디어가 점점 더 극단화됨으로써 개인의 미디어 소비 역시 양극화되어 나타난다는 것이다. 다른 입장은 오히려 대중의 정치적 양극화가 정파 미디어의 극단화의 원인이라고 주장한다. 사회가 양극화되면 될수록 개인 역시 더욱 정파적인 견해를 가지게 되며, 양극화된 정치적 태도가 정파적 미디어의 선택을 유도하며, 개인들은 기존에 가지고 있는 자신들의 정파적 시각을 강화하는 정보와 매체를 점점 더 추구하게 된다는 것이다(Lazarsfeld et al. 1948). 전자는 정파 미디어가 양극화를 초래 및 강화한다고 보는 입장이고, 후자는 개인의 미디어 선택은 단지 양극화의 반영일 뿐이라고 본다. 이 문제는 그 중요성에도 불구하고 개념적, 방법론적 문제 때문에 직접적인 검증이 많이 이루어지지 않았다.

미디어 선택과 양극화의 관계에 대한 개인수준의 논의는 인지 부조화와 선택

적 노출(selective exposure)의 이론적 틀에서 이루어져 왔다(Zillman and Bryant 1985; Knobloch-Westerwick 2015). 개인은 자신이 기존에 가지고 있던 견해에 반대되는 정보를 회피하며, 자신의 기존 견해에 부합하는 정보를 추구하는 경향을 가진다(Bennett and Iyengar 2008; Dylko et al. 2017; Iyengar et al. 2008; Stroud 2011). 개인의 이러한 경향은 정확한 사실의 추구보다는 자신의 기존 견해에 부합하는 정보를 계속적으로 소비하는 경향이 훨씬 강하게 작동하는 편향된 정보환경을 만들어 내게 된다. 뉴스 소비자의 매체 선호는 확증편향의 형태를 띠는데, 정파성이 강한 사람은 자신의 견해에 부합하지 않는 견해를 피하며 수정하는 것도 원하지 않는다는 것이다(Iyengar and Hahn 2009; Stroud 2011).

본 논문에서는 정파적 미디어가 개인의 태도에 미치는 효과에 대한 온라인 실험 결과 분석을 통해 정파 미디어와 양극화의 인과관계를 검증한다. 본 논문에서는 선호도 기반 선택 및 할당(Preference Incorporating Choice and Assignment, PICA) 실험 디자인을 차용한 온라인 서베이 실험을 활용하며(De Benedictis-Kessner et al. 2019), 분석 대상으로 최근 한국사회에서 주요 쟁점으로 등장한 보편적 기본소득(basic income) 도입에 대한 온라인 실험결과를 활용한다. 본 논문에서 사용된 방법과 유사한 방법을 활용하여 별도로 진행된 선행 연구(이병재·조화순 2022)에서는 낙태에 대한 태도를 대상으로 분석이 이루어졌다는 점을 밝힌다.

본 논문은 다음의 순서로 진행된다. II장은 기존문헌 분석으로 기존의 선택적 노출과 양극화 관련 문헌에서 나타난 방법론적 문제점과 개선방법을 논의한다. III장은 온라인 실험디자인과 기술통계에 대한 설명이며, IV장은 결과에 대한 분석, V장은 결론이다.

II. 기존연구의 쟁점과 방법론적 한계

양극화에 대해서는 풍부한 이론적, 경험적 연구가 존재하지만, 이 개념에 대해서는 분야별로 다양한 정의가 존재하며 충분한 합의가 이루어지지 않은 것도 사실이다(가상준 2006; Bramson et al. 2016; DiMaggio et al. 1996; Duclos et al. 2004; Esteban and Ray 1994; Fiorina et al. 2008; Fiorina et al. 2010; McCarty et al. 2016; McCarty 2019; Sides and Hopkins 2015; Przeworski 2022; Stanig 2011). 한국 학계의 정치적 양극화에 대한 논의는 대체로 정치적 양극화 현상의 존재여부, 정치적 양극화의 특징이 엘리트 수준의 양극화인가, 혹은 유권자 수준의 양극화인가를 주로 다루고 있다(가상준 2014; 길정아 2019; 김재한 2012; 김형준 2015; 윤성이 2006).

최근 들어 정치적 양극화와 미디어의 관계에 대한 논의도 활발히 진행되고 있으며(송인덕 2014; 이종학·길우영 2018; 현기득 외 2021), 대부분의 연구들이 다양한 유형의 미디어가 사용자의 정치성향에 미치는 영향 및 특정 미디어를 사용하는 사람들의 정치적 성향을 분석하는 데 초점을 맞추고 있다. 특히, 이러한 연구 경향은 최근 들어서 유튜브와 팟캐스트를 통한 뉴스 소비가 급증하면서 더욱 활발해지고 있다. 이 연구들에서는 대체적으로 필터 버블, 반향실 및 동류선호 현상을 경험적으로 검증하는 데 초점을 두고 있다.

미디어의 종류가 다양해지면서 공중파 뉴스뿐만 아니라 케이블 뉴스, 종편 등을 통해 이념적으로 편향된 뉴스를 접할 수 있는 기회는 점증하고 있다. 최근 들어서는 유튜브나 팟캐스트를 비롯하여 인터넷을 통한 정파화된 편향된 뉴스를 접할 기회는 더욱 늘어나고 있다. 정파 미디어는 특정 정파에 유리한 뉴스를 보도하는 경향이 있으며, 접근이 매우 쉬운 방식으로 제시된다. 공중파 미디어와 달리 편리한 시간과 장소에서 접속이 가능하다. 정파 미디어 사용자를 포함하여 일반 대중들은 정파 매체의 편향성을 이미 잘 알고 있으며, 정파 미디어의 생산자들 또한 소비자의 편향성을 잘 알고 있다. 한국의 경우 일반 독자들은 조선일

보, 동아일보, 중앙일보 등을 보수적인 매체로, 한겨레와 경향신문 등을 진보적인 매체로 파악하고 있으며(차현아 2020), 미국의 경우 폭스 뉴스(Fox News)는 보수, 엠에스엔비시(MSNBC)는 진보 매체로 인식되고 있다(Cox and Rodden 2021; De Benedictis-Kessner 2019). 매체와 각 매체별 주요 소비자의 정파성에 대해서 일반 대중과 매체에게 잘 알려져 있다는 것이다. 문제는 정파성에 대한 사전 지식을 가지고 있는 상태에서 인과 효과가 어떻게 측정 가능한가이다.

정파 미디어가 개인의 특정 이슈에 대한 태도에 미치는 영향에 대한 효과 분석에 일반적인 관찰 데이터를 이용하기에는 한계가 있다. 연구상의 일차적인 어려움은 선택적 노출(selective exposure) 메커니즘과 연관된다. 사실 정보에 대한 선택적 노출이 다양한 정치적 견해의 원인이 된다는 이론은 새로운 주장이 아니다. 미국 정치의 맥락에서 1940년대 이래 많은 문헌에서 제시되어 왔으며(Campbell et al. 1960), 근래에 들어 무수히 많은 연구들이 개인이 자신의 정치성향에 부합하는 뉴스를 선택한다는 선택적 노출의 경험적 증거를 발견하였다(Arceneaux et al. 2012; Gaines and Kuklinski 2011; Iyengar and Hahn 2009; Stroud 2011). 일반적으로 개인은 자신의 선호에 따라 뉴스 미디어를 선택하기 때문에, 선택한 매체가 개인의 견해에 미치는 영향에는 이미 자신의 선호라는 요인이 포함되어 있다. 따라서, 한 매체의 영향을 분석하기 위해서는 자신이 선호하는 매체의 영향과 다른 매체가 강제로 주어진 경우의 매체의 영향을 비교해야 한다. 하지만, 대부분의 연구에서 개인의 미디어 선호는 통제되지 않고, 이러한 연구들에서 제시된 방법을 통해서는 미디어가 개인의 태도에 미치는 효과를 엄밀히 측정하기 어렵다. 그렇다면 무작위 배정 실험에서는 정파 미디어의 효과측정이 가능할까?

정파적 미디어의 뉴스에 개인이 무작위로 노출되는 실험 상황을 가정해 보자. 이 상황에서 각 정파 미디어 뉴스가 개인에게 가지는 효과의 매체별 비교는 가능하다. 이 경우 일반적으로 절차는 다음과 같이 진행된다. 우선, 특정 이슈에 대한 개인의 태도를 측정한 후, 두 번째로 무작위로 정파 미디어의 뉴스를 제공한다. 최종적으로 해당 이슈에 대한 개인의 태도를 재측정한다. 실험 전과 후의 태도의

차이가 정파 미디어 뉴스의 효과로 정의된다. 문제는 이러한 실험 상황에서는 관찰된 피험자들의 태도의 차이가 무작위로 노출된 자극물(뉴스)의 효과인지 혹은 개인이 이미 가지고 있던 태도에 기인한 것인지 정확히 알 수 없다. 왜냐하면, 이 상황에서는 개인들의 미디어에 대한 선호도가 통제되지 않았기 때문에 피험자가 선호하는 매체의 뉴스에 배정될 경우와 그렇지 않은 경우의 효과는 다를 수 있기 때문이다.

따라서, 정파 미디어가 개인의 의견에 미치는 효과의 보다 엄밀한 측정을 위해서는 개인의 미디어 선호, 선택적 노출 및 무작위에 의한 미디어 강제적 노출을 통제하기 위한 복합적인 실험 장치가 필요하다. 개인의 미디어 선호와 미디어에 대한 개인의 선택적 노출을 고려한 실험 디자인을 통해 선택적 노출의 효과를 측정하며, 개인의 미디어 선호와 무작위 배정된 미디어에 대한 강제적 노출 디자인을 통해 자신의 선호와 반대되는 정파 미디어의 효과를 측정할 수 있다.

본 연구에서는 베네딕티스-케스너 등(De Benedictis-Kessner 2019)이 개발한 복합적 실험설계 디자인을 활용하여 정파적 미디어와 양극화의 인과관계를 측정 및 분석한다. 베네딕티스-케스너 등의 복합 실험디자인의 특징은 강제적 노출과 선택적 노출을 하나의 실험 디자인에 모두 포함시켰을 뿐만 아니라 강제노출 및 선택적 노출에 배정되기 전에 모든 피험자의 미디어 선호를 측정하였다는 점이다. 이 디자인은 임상의학 분야에서 사용되는 환자 선호 치료 디자인(Patient Preferred Treatment Design)을 활용한 것인데(Ferrington et al. 2018), 환자가 자신이 선호하는 방식의 치료를 받았을 때와 그렇지 않았을 때의 치료 효과를 비교하기 위해 고안된 디자인이다. 레벤두스키 등은 자신이 선호하는 정파 미디어에 강제노출된 참가자와 반대되는 정파 미디어에 강제노출된 참가자 간의 태도 차이를 측정하는 방법을 제시하였다(Levendusky et al. 2013).

본 논문에서 사용된 온라인 실험 디자인은 선호도 기반 선택 및 배정 디자인을 벤치마킹하였으며, 한국의 보편적 기본소득 도입에 대한 태도에 적용한 것이다. 본 논문에서 사용한 실험 디자인은 베네딕티스-케스너 등의 디자인을 벤치마킹

하고 있지만, 사용한 뉴스는 전혀 다르다. 베네딕티스-케스너 등의 연구에서는 마리화나 사용에 대한 온라인 실험을 통해 정파적 미디어의 설득 효과를 측정하였다. 미국의 경우 마리화나 허용, 낙태허용여부 및 총기규제, 동성애 결혼 합법화 등은 보수와 진보에 따라 견해 차이가 명확히 드러나는 쟁점이다(Erikson and Tedlin 2019). 정파성과 이슈에 대한 입장은 국가별, 시기별로 많은 차이가 존재한다. 예를 들어, 미국의 경우 정파성에 따라 낙태, 총기규제 및 동성애 등에 대해서는 비교적 명확한 입장 차이가 존재하지만, 한국의 경우는 이러한 이슈에 대한 입장과 정파성이 미국과 달리 명확하게 드러나지 않는다. 본 연구에서는 정파 미디어의 뉴스에 대한 노출이 미치는 해당 쟁점에 대한 태도의 변화를 측정하기 위해 보편적 기본소득 도입에 대한 태도를 대상으로 선택하였다.

보편적 기본소득은 많은 국가에서 현재 논의되고 있으며 핀란드, 네덜란드, 캐나다 등에서 부분적 실험이 진행 중이다(이정봉 2021; Van Parijs 2017). 보편적 기본소득 찬성론자들은 기존 사회 및 복지 프로그램에 대한 대안으로 보편적 기본소득 시행에 원칙적으로 지지를 표명하지만 찬성론자들 내에도 다양한 입장이 존재한다. 전면적 도입을 주장하는 입장에서부터 근로의욕 저하 및 재원조달의 어려움 등으로 시행에 반대하거나 특정 계층에게만 기본소득을 제공할 것을 주장하는 입장도 존재한다(서상혁 2021; Van Parijs 1998, 2017). 최근 들어 한국사회에서도 보편적 기본소득 도입에 대한 논의는 첨예한 쟁점으로 등장하였는데, 이에 대한 찬반양론이 팽팽하게 존재한다(강남훈 2014; 권정임 외 2020; 이상이 2021). 한국에서 2016년 이후 다양한 장에서 보편적 기본소득 도입에 대한 논의가 이루어져 왔지만 최근에 더욱 주목을 받은 것은 2022년 대통령 선거에 더불어민주당 후보로 출마한 이재명 후보의 대선관련 주요 공약 중 하나였기 때문이었다. 보편적 기본소득 도입에 대한 논의에는 다양한 입장이 존재한다. 최근 2022년 1월 18일~19일에 실시된 여론조사에 따르면 기본소득 지급에 대해 찬성한다는 의견이 42.9%, 반대한다는 의견이 49.3%, 잘 모르겠다는 답변이 7.8%로 집계되었다(고동욱 2022). 세대별로도 기본소득 도입에 대해 많은 차이가 존재

한다. 세대별로는 2030세대에서 반대 여론이 높았다. 20대에서는 60.7%가 반대한다고 밝힌 반면 찬성은 33.0%였다. 30대에서도 반대가 58.2%, 찬성이 33.5%였다. 반면 50대에서는 찬성 여론이 53.4%로 반대(42.4%)보다 높았다. 40대(찬성 46.3%, 반대 45.7%), 60대 이상(찬성 44.3%, 반대 45.3%)에서는 찬반이 팽팽했다. 기본소득에 찬성하는 이유로는 '인간의 기본권 유지'가 48.2%로 가장 많았고 이어 '사회 양극화 해소'(20.8%), '소비 증가로 경제 활성화'(15.5%) 등이었다. 반대 이유로는 '국가 재정 악화'(37.4%), '근로의욕 저하 및 도덕적 해이'(31.9%), '증세 초래 불가피'(23.5%) 등이 주로 꼽혔다.

2020년에 실시된 여론조사에서도 기본소득제에 대한 찬반 응답이 오차범위 내에서 팽팽하게 나타났다(노현웅 2020). 조사결과 "최소한의 생계보장을 위해 찬성한다"라는 응답이 48.6%, "국가재정에 부담이 되고 세금이 늘어 반대한다"라는 응답이 42.8%로 나타났다. 지지정당별로는 진보 정당(열린민주당과 민주당) 지지층에서 도입 찬성 의견이 많았지만(찬성 63.4% vs. 반대 30.8%), 보수층에서는 도입 반대가 많았다(찬성 31.2% vs 반대 67.0%). 중도층에서는 찬성과 반대가 각각 48.7% vs. 42.3%로 팽팽하게 나타났다. 또한, 한겨레신문과 한국정당학회가 실시한 '21대 국회의원 정치이념 및 정책 현안 인식 조사'결과를 보면, 기본소득에 대한 더불어민주당 의원들의 태도는 '적극 찬성'에 가까운 2.08, 미래통합당은 찬반의 중간값 수준인 5.35로 나타났다(척도는 0~10으로 0에 가까울수록 찬성, 10에 가까울수록 반대)(노현웅 2020). 이러한 여론조사 결과를 볼 때 정치 이념과 보편적 기본소득 도입에 대한 태도 사이에는 높은 상관관계가 존재한다. 앞서 말한 바와 같이 보편적 기본소득에 있어서도 다양한 입장이 존재하며 세부적인 조건에 따라서도 다양한 입장 차이가 존재한다(강신욱 외 2021). 하지만 한국 사회에서 복지 정책과 관련하여 개인의 이념과 정파성에 따라 상이한 입장을 나타낸다는 점에서 실험대상으로 적합하다고 판단된다.

III. 연구 가설 및 실험 디자인

1. 연구 가설

본 연구의 초점은 정파적 미디어가 양극화에 미치는 효과의 분석이다. 이 효과의 측정을 위해서는 한 개인이 자신이 선호하는 미디어를 선택하였을 때 가지는 태도와 자신이 선호하지 않는, 정파적으로 반대성향인 미디어에 강제로 노출되었을 때의 태도 간의 비교가 필요하다. 주요 가설 1은 정파적 미디어의 설득 효과와 관련된다.

가설 1: 자신의 선호와 다른 정파적 미디어의 뉴스에 노출되었을 때 미디어의 정파성과 일치하는 방향으로 개인의 태도가 변화한다.

두 번째의 가설은 개인의 뉴스 공유 의사에 관한 가설이다. 가설 2는 피험자가 자신의 미디어 선호에 부합하지 않는 매체의 뉴스를 읽었을 때 해당 뉴스를 주변의 친지와 SNS를 통해 공유할 의사가 있는가에 관한 것이다. 가설 2는 다음과 같다.

가설 2: 자신의 선호와 다른 정파적 미디어의 뉴스에 노출되었을 때 뉴스 공유 의사가 증가한다.

세 번째의 가설은 중립적 성향의 매체를 선호하는 집단에 해당한다. 중립 매체를 선호하는 개인의 경우에도 정파적 미디어의 뉴스에 노출되었을 때 태도의 변화가 발생한다.

가설 3: 중립 매체를 선호하는 개인이 정파 미디어의 뉴스에 노출되었을 때 미디어의 정파성에 일치하는 방향으로 태도의 변화가 발생한다.

가설 4는 중립 매체를 선호하는 개인의 뉴스 공유 의사이다. 중립매체를 선호하는 개인은 정파적 매체의 뉴스를 보았을 때 뉴스 공유 의사가 증가한다고 볼 수 있다.

가설 4: 중립매체를 선호하는 개인이 정파 미디어의 뉴스에 노출되었을 때 뉴스 공유 의사가 증가한다.

가설 5는 양극화와 관련된다. 자신의 선호와 반대되는 정파 미디어의 뉴스에 노출되었을 때 태도의 변화가 발생하여 결과적으로 양극화가 감소한다.

가설 5: 자신의 선호와 반대되는 정파 미디어에 노출되었을 때 태도변화가 발생하여 양극화가 감소한다.

2. 실험 디자인

본 온라인 실험에서 사용하는 실험 디자인은 선호도 기반 선택 및 배정(Preference Incorporating Choice and Assignment, PICA) 디자인이며, 베네딕티스-케스너 등(Benedictis-Kessner et al. 2019)과 녹스 등(Knox et al. 2019)에서 제시된 절차를 차용한다. 이 온라인 실험에서는 피험자를 두 집단으로 분할하여 한 집단에는 강제노출, 다른 집단은 자유선택 조건을 부여한다. 양 집단의 참가자들은 조선일보, 한겨레, 스포츠서울의 기사 중 하나를 읽는다. 실험에 사용된 기사들은 조선일보와 한겨레에서 기본소득 도입에 관한 실제 기사를 편집한 것이며, 칼럼이나 사설 등 정파적 주장을 펴는 내용이 아닌 정보 제공 위주의 기사[3]를 활용하였다.[4] 스포츠서울의 기사의 경우 올림픽 금메달의 금속성분에 관

3) 숙의 민주주의에 대한 경험적 연구에서 주요 초점의 하나가 정보(information)의 효과이다(Fishkin 2018).

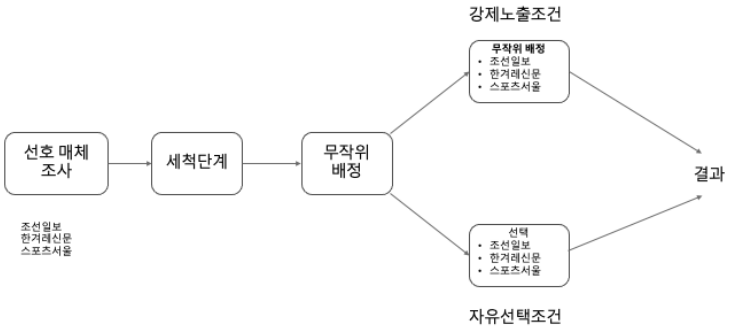
4) 자극물에 대한 조작검증(manipulation check)은 실험에 사용된 각 신문기사에 대한 이념

한 기사를 편집하여 제시하였다.

1) 실험 절차

본 실험은 2021년 8월 여론조사기관인 글로벌리서치에 의뢰하여 인터넷 기반 서베이 방식으로 이루어졌다. 전체 표본은 1,000명(강제노출 500명, 자유선택 500명)이었다. 각 실험집단에 해당하는 참가자의 수는 각각 강제노출-보수 매체: 167, 강제노출-진보 매체: 162, 강제노출-중립매체(엔터테인먼트): 171, 자유선택-보수 매체: 158, 자유선택-진보 매체: 161, 자유선택-중립(엔터테인먼트): 181명이었다. 강제노출의 경우 3개의 기사 중 하나에 무작위 배정되었으며, 자유선택 조건의 경우는 자신이 선택하는 1개 매체의 기사가 제공되었다.

〈그림 1〉 온라인 실험 흐름도



본 실험의 실험절차는 <그림 1>의 흐름도에서 설명되어 있다. 실험절차는 크게 4개의 단계로 구성된다. 1단계에서는 모든 참가자들에게 선호하는 매체에 대한 질문을 한다: “다음 중 하나의 뉴스 매체를 선택한다면 어떤 것을 선택하시겠

적 경향을 묻는 방식으로 200명을 대상으로 사전 실시되었으며, *t*-검정결과 5% 유의수준에서 차이가 발견되었다. 또한, 본 실험 데이터에서도 기본소득 도입에 대한 태도에서 이념적 성향에 따른 유의미한 차이가 검증되었다.

습니까?" 선택지로는 조선일보, 한겨레, 스포츠서울이 로고와 함께 제시된다. 2단계는 "세척(washout)" 단계이다. 세척 단계는 처음 단계에서 자신이 선호를 표시한 매체에 대한 기억의 효과를 가급적 약화시키는 것이 목적이다.[5)]

세척 단계에서는 피험자들에게 정치에 대한 관심, 정치지식 그리고 우리나라가 당면하고 있는 과제 및 미디어 소비 유형, 좋아하는 운동 그리고 정부기관에 대한 신뢰 등에 대한 질문이 제시되었다. 3단계는 강제노출과 자유선택 사이의 무작위 배정이다. 강제노출 조건에 배정된 피험자는 조선일보, 한겨레, 스포츠서울 중의 하나의 기사를 최소 120초 동안 읽도록 하였으며, 자유선택 조건에 노출된 피험자는 조선일보, 한겨레, 스포츠서울 중 자신이 선택한 한 개의 기사를 120초 이상 읽도록 강제하였다. 자유선택 집단의 피험자들은 자신이 원하는 매체의 기사를 읽는 것이다. 끝으로, 읽은 해당 기사를 SNS를 통해 공유할 의사가 있는가, 그리고 해당 이슈인 기본소득 도입에 대한 의견에 대해 질문하였다.

2) 인과 효과 측정

정파 미디어의 효과는 하나의 뉴스에 (실제로) 노출된 피험자가 다른 뉴스에 (가상적)으로 노출되었을 때의 차이로 정의된다. 이는 각 뉴스 기사의 선택지별 평균처리 효과(average choice-specific treatment effect, ACTE)로 정의된다 (Knox et al. 2019). 선택지별 평균 처리효과는 보수, 진보, 중도 매체의 기사를 "선택한" 사람들이 보이는 태도의 평균과 다른 정파의 매체에 "강제로" 노출된 경우에 보이는 태도의 평균의 차이로 정의된다.[6)] 보다 현실적인 효과 측정을 위해서는 미디어 선호가 통제되어야 한다. 따라서 선택지별 평균 처리 효과는 자신이 선호하는 정파 매체의 기사를 "선택"한 피험자가 보이는 태도와 자신이 선호

---

5) 물론, 상대적으로 짧은 시간 내에 이루어지는 실험에서 피험자의 기억을 완전히 삭제하는 것은 불가능하지만, 가능한 한 앞부분에서 한 대답이 뒷부분의 선택에 미치는 효과를 최소화하기 위한 장치이다.

6) "인과추론의 근본문제(fundamental problem of causal inference)" 때문에 개인수준의 효과 측정은 불가능하다(Holland 1986).

하지 않는 정파 매체의 기사에 “강제”로 배정된 피험자 간의 태도의 차이로 정의된다.

또한, 보수 매체를 선호하며 보수 매체를 선택한 사람들과 진보 매체를 선호하며 진보 매체를 선택한 사람들의 태도의 차이를 편의상 “사전 양극화”로 지칭한다.[7] 보수 매체를 선호하지만 진보 매체에 강제적으로 노출된 사람들과 진보 매체를 선호하지만 보수 매체에 강제로 노출된 사람들 간의 태도의 차이를 편의상 “사후 양극화”로 정의한다. 사전 양극화와 사후 양극화를 비교한 값이 정파 미디어의 설득 효과로 정의된다.

모든 실험 집단 간의 평균처리 효과의 비교는 독립 표본 *t*-검증을 통해 검증된다.

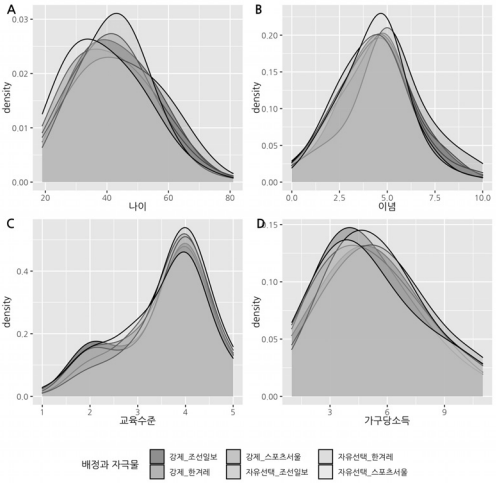
Ⅳ. 온라인 실험 결과

1. 주요 변수

<그림 2>는 배정 조건(강제노출/자유선택)과 노출 매체(조선일보, 한겨레, 스포츠서울)에 따른 6개의 집단에 대한 이념, 교육수준, 소득수준 등의 밀도그래프를 보여준다. 스포츠서울에 대한 자유선택 집단의 연령 분포를 제외하고 집단 간의 두드러진 차이는 발견되지 않는다(강제노출 집단과 자유선택 집단 각각의 밀도 그래프는 <첨부>의 <그림 11>과 <그림 12> 참조). 자유선택 집단에서 조선일보 36.40%, 한겨레 43.20%, 스포츠서울 20.40%를 선택하였다(전체 집단에서 조선일보 선호 36.60%, 한겨레 선호 44.60%, 스포츠서울 선호 20.80%였다).

7) 실제로 자유선택 집단과 강제노출 집단의 실험이 순차적으로 이루어지는 것은 아니다.

〈그림 2〉 주요 인구학적 변수 밀도 그래프 (나이, 이념, 교육수준, 가구당 소득)



본 실험에서 사용한 결과변수는 보편적 기본소득 도입에 대한 피험자의 태도와 읽은 기사를 다른 사람과 공유할 의사가 있는지 여부이다. 기본소득에 대한 태도 측정을 위해 기본소득에 대한 4가지 질문을 제시하였다. 세부 문항은 다음과 같다. 1. 선생님께서는 기본소득에 대해 어떻게 생각하십니까? (4점 리커트 척도로 응답) 2. 기본소득을 도입한다면 어느 정도가 적당하다고 생각하시는지요? (1. 매월 10만 원 미만, 2. 매월 10만~20만 원 미만, 3. 매월 20만 원 ~ 30만 원 미만, 4. 매월 30만 원~40만 원 미만, 5. 매월 40만 원 이상). 3. 선생님께서는 기본소득 도입을 위해 세금을 더 낼 의향이 있으신지요? (4점 척도) 4. 기본소득 도입을 위해 지금보다 세금을 더 낸다면 어느 정도를 더 낼 의향이 있으신지요? (%로 대답). 본 논문의 초점은 보편적 기본소득 도입에 미치는 정파 미디어의 영향이기 때문에 위의 문항 1)과 2)를 사용하여 보편적 기본소득 도입에 대한 태도와 기본소득 도입에 적당하다고 생각하는 액수 문항을 결합하여 기본소득 도입에 대한 태도 변수를 1~12로 재구성한 후 0~1 사이의 수치로 표준화하였다

(숫자가 높을수록 찬성, 낮을수록 반대).[8)]

뉴스 공유 의사는 다음의 질문에 대한 응답을 5점 리커트 척도로 측정하였다: 1. 이 뉴스에 대해 친구와 논의하겠다. 2. 이 뉴스를 가족, 친구, 동료에게 이메일, 카톡 혹은 문자를 이용하여 전달하겠다. 3. 이 기사의 링크를 나의 SNS를 통해 공유하겠다. 4. 이 기사의 내용과 관련된 다른 정보를 찾아보겠다. 뉴스 공유에 대한 행동과 관련된 이 4개의 문항에 대한 응답을 합하여 0-20의 척도로 재구성한 후 0~1 사이의 수치로 표준화하였다(수치가 높을수록 공유의사가 강함).

2. 실험 결과

1) 자유선택 조건

자유선택 조건과 강제노출 조건 구별 없이 미디어 선호에 따라서 보편적 기본소득 도입에 대한 태도를 보면 한겨레를 선호하는 집단에서 0.657로 기본소득에 관한 태도에서 가장 높은 수치를 나타냈으며, 스포츠서울 선택 집단(0.636), 조선일보 선택 집단(0.563)의 순으로 나타났다. 선호하는 미디어의 정파성이 보편적 기본소득 도입에 대한 태도와 대체적으로 부합함을 알 수 있다. *t*-테스트 결과 1% 유의수준에서 조선일보를 선호하는 집단과 한겨레 선호 집단 간에 기본소득 도입에 대한 태도에서 유의미한 차이를 보였다($t(792) = -6.474$, $p < 0.001$).

<표 1>은 자유선택 조건하에서 각 미디어 선호와 실제로 자유롭게 선택한 매체의 뉴스를 읽은 후의 기본소득 도입에 대한 태도의 집단별 평균값이다. 조선일보 선호 집단에서 조선일보를 선택한 경우와 한겨레를 선택한 경우 0.107의 통계

---

8) 두 문항을 결합하여 보편적 기본소득 도입에 대한 태도 변수를 생성한 결과 찬성하는 입장은 상대적으로 세분화된 입장이 포착되지만, 반대하는 입장은 기본적으로 “매우 반대”와 “반대”의 두 수준(level)으로만 나타난다. 본 실험에서는 최대값과 최소값을 활용하여 표준화하였지만, 반대 입장에 대한 측정이 찬성 입장에 대한 측정에 비해 정밀하지 못하다. 향후 연구에서는 범주형 변수인 기본소득 및 증세에 대한 태도와, 연속형 변수로 볼 수 있는 기본소득 액수와 증세율을 결합하는 혼합 모델(mixture model)을 활용한 모델을 고려할 수 있을 것으로 생각된다.

적으로 유의미한 차이가 있다는 것을 볼 수 있다($t(145) = -1.892$, $p = 0.06$).[9] 즉, 조선일보를 선호하지만 실험에서는 한겨레를 선택한 피험자의 경우 기본소득 도입에 대한 찬성도가 조선일보를 선택한 피험자에 비해 현저히 높게 나타났다. 자신이 평상시 선호하는 뉴스매체와 반대되는 정파의 뉴스를 자발적으로 선택한 응답자의 경우 기본소득 도입에 대해 긍정적인 태도, 즉 정파성과 반대 방향의 태도를 보였다. 이러한 양상은 한겨레를 선호하는 집단에서도 나타났다. 한겨레 선호이지만 조선일보를 선택한 집단에서 기본소득 도입에 대한 찬성도가 통계적으로 유의미하지는 않았지만(($t(161) = -0.270$, $p = 0.787$)), 한겨레를 선택한 응답자보다 오히려 0.013 낮게 나타났다.

〈표 1〉 선호 뉴스 미디어와 배정 뉴스 미디어별 뉴스 공유 의사(자유선택 조건)

		뉴스 미디어 선호		
		조선일보	한겨레	스포츠서울
자극물	조선일보	0.519(0.186)	0.519(0.166)	0.536(0.195)
	한겨레	0.639(0.216)	0.558(0.180)	0.800(0.071)
	스포츠서울	0.488(0.209)	0.419(0.185)	0.436(0.189)

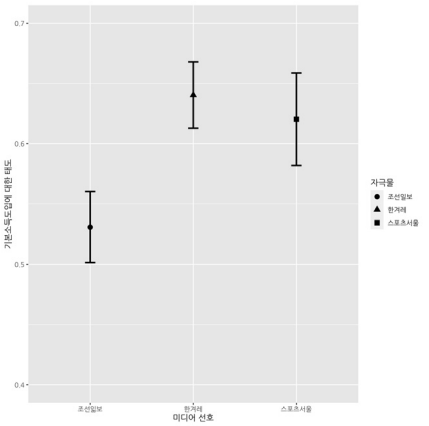
〈표 2〉 선호 뉴스 미디어와 배정 뉴스 미디어별 태도(자유선택 조건)

		뉴스 미디어 선호		
		조선일보	한겨레	스포츠서울
자극물	조선일보	0.531(0.204)	0.627(0.183)	0.694(0.169)
	한겨레	0.638(0.162)	0.640(0.200)	0.607(0.152)
	스포츠서울	0.569(0.174)	0.689(0.204)	0.620(0.225)

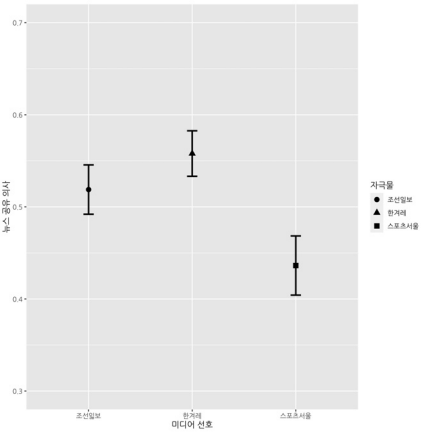
9) 이 집단은 조선일보를 선호하지만 어떤 이유인지 본 실험에서 다른 매체(한겨레 혹은 스포츠서울)을 선택한 경우이다. 이 집단의 응답자 숫자는 많지 않았다(조선일보 선호-한겨레 선택은 14명, 한겨레 선호-조선일보 선택 18명). 이 집단은 미디어에 대한 선호가 상대적으로 약하거나 다른 정파의 주장에 관심을 가진 집단일 가능성이 높다, 이 집단에 대한 보다 면밀한 향후 연구가 필요한 부분이다. 향후의 연구에서는 반복적인 측정을 통해 보다 선호도 측정에 보다 정확성을 기하는 방법도 고려할 수 있을 것이다(Clifford et al. 2021).

뉴스 공유 의사(<표 2>)에서는 보수 매체 선호 집단의 경우 자신이 선호하는 매체와 다른 반대되는 정파의 뉴스를 보았을 때 공유의사가 높게 나타났다. 조선일보 선호 집단에서는 조선일보보다 한겨레를 선택한 집단에서 0.120 높게 나타났지만($t(145) = -2.266$, $p = 0.025$), 한겨레 선호 집단에서는 한겨레를 선택했을 때 오히려 뉴스 공유 의사가 0.039 높게 나타났지만 통계적으로 유의미하지 않았다($t(161) = -0.863$, $p = 0.389$).

〈그림 3〉 보편적 기본소득 도입에 대한 태도(자유선택 조건)



〈그림 4〉 뉴스 공유 의사 (자유선택 조건)



<그림 3>과 <그림 4>는 자유선택 조건에서 각 집단별 기본소득 도입에 관한 태도와 뉴스 공유의사의 평균을 계산하여 나타낸 그래프이다. 편의상 주요 비교 집단인 조선일보 선호-조선일보 선택 집단과 한겨레 선호-한겨레 선택 집단만을 표시하였다. 조선일보를 선호하였으며 조선일보의 기사를 읽은 집단은 기본소득 도입에 대한 태도에서 0.531(0.204), 한겨레를 선호하였으며 한겨레의 기사를 읽은 집단은 0.640(0.200), 스포츠서울을 선호하였으며 스포츠서울의 기사를 읽은 집단의 평균은 0.620(0.225)으로 나타났다(괄호 안의 수치는 표준오차). 조선일

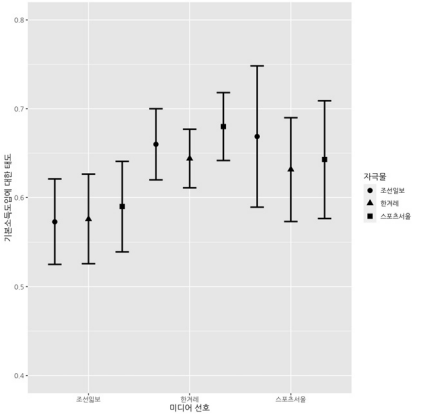
보를 선호하며 조선일보의 기사를 읽은 집단과 한겨레를 선호하며 한겨레 기사를 읽은 집단 간의 기본소득에 대한 태도의 평균적인 차이는 0.110이며 통계적으로 유의미하게 나타났다($t(276) = -4.508$, $p < 0.001$).

또한, 조선일보를 선호하며 조선일보를 읽은 집단에서 뉴스 공유의사는 0.519(0.186), 한겨레 선호/한겨레를 읽은 집단의 경우 0.558(0.180), 스포츠서울 선호/스포츠서울을 읽은 집단의 경우 0.436(0.189)으로 나타났으며, 한겨레 선호/한겨레 선택 집단에서 기사 공유 의사가 가장 높게 나타났다. 한겨레 선택 집단과 조선일보 선택 집단의 평균 공유 의사는 10% 유의수준에서 차이를 보였다($t(276) = -1.781$, $p = 0.076$).

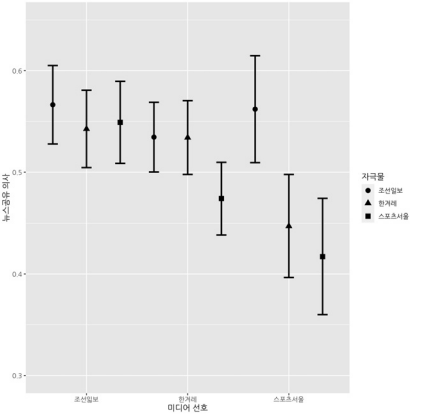
2) 강제노출 조건

강제노출 조건에서 500명의 피험자는 조선일보, 한겨레, 스포츠서울에 각각 1/3씩 미디어 선호와 상관없이 무작위 배정되었다. 미디어 선호와 강제노출된 미디어가 일치할 때와 그렇지 않을 때의 태도의 차이를 비교하기 위하여 선호 미디어와 강제노출된 미디어를 교차분석하였다. <그림 5>는 선호 미디어와 무작위 배정 미디어에 따라 집단별 보편적 기본소득 도입에 대한 태도를 나타낸다. 조선일보 선호/한겨레 강제노출 집단의 기본소득 도입에 대한 태도의 평균은 0.576(0.235)이며, 한겨레 선호/조선일보 강제노출 집단의 태도 평균은 0.660(0.202)였다. 조선일보 선호/조선일보 강제노출의 태도 평균은 0.573(0.235), 한겨레 선호-한겨레 강제노출의 태도 평균이 0.644(0.161)인 것으로 나타났다.

〈그림 5〉 기본소득 도입에 대한 태도(강제노출 조건)



〈그림 6〉 뉴스 공유 의사(강제노출 조건)



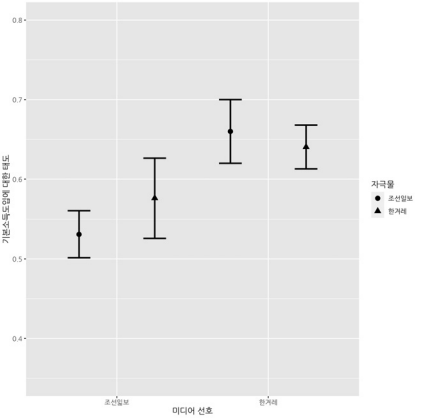
조선일보 선호 집단에서는 조선일보와 한겨레에 강제노출되었을 때 통계적으로 유의미한 차이가 관찰되지 않았으며($t(126) = -0.074$, $p = 0.941$), 한겨레 선호 집단에서도 강제노출 매체의 정파성에 따른 차이는 관찰되지 않았다($t(135) = 0.511$, $p = 0.611$). 하지만, 조선일보 선호 집단과 한겨레 선호 집단 간의 보편적 기본소득 도입에 대한 태도의 유의미한 차이는 유지되었다. <그림 6>은 강제노출 조건하에서 정파별 뉴스에 노출된 후의 뉴스 공유의사를 나타내는데 조선일보와 한겨레 선호 집단에서는 노출매체에 따른 유의미한 차이가 발견되지 않았다(조선일보 선호: $t(126) = 0.730$, $p = 0.467$, 한겨레 선호: $t(139) = 0.014$), $p = 0.989$).

3) 정파 미디어가 양극화에 미치는 효과

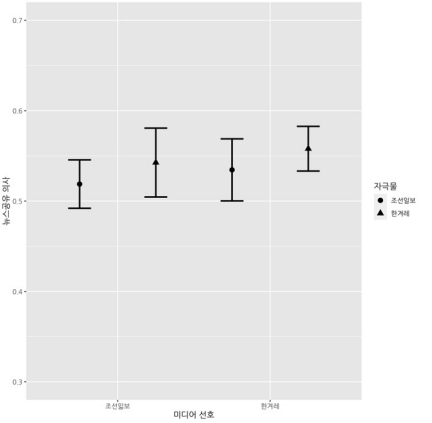
다음으로 제시할 결과는 피험자가 선호하는 매체를 선택하였을 때의 기본소득 도입에 대한 견해와 원하지 않은 정파 매체에 노출되었을 때의 기본소득 도입에 대한 견해의 차이이며 앞서 정의한 미디어 선호도를 고려한 선택지별 평균 효과이다.

<그림 7>은 자신이 선호하는 정파 미디어의 뉴스에 **선택적** 노출되었을 경우와 자신의 선호와 반대되는 정파 미디어의 뉴스에 **강제**노출되었을 경우의 기본소득 도입에 대한 태도를 나타낸다. 편의상 조선일보와 한겨레의 경우만을 그래프에 표시하였다. 조선일보 선호/조선일보 선택의 경우와 비교하여 조선일보 선호/한겨레 강제노출의 경우 기본소득에 대한 태도에 있어 0.531에서 0.576으로 0.045의 증가를 나타냈지만, 통계적으로 유의미하지 않았다($t(192) = -1.364$, $p = 0.174$). 한겨레 선호-한겨레 선택에 비해 한겨레 선호-조선일보 강제노출은 0.640에서 0.660으로 오히려 0.020만큼 기본소득 도입 찬성의 방향으로 변화를 보였지만 이 역시 통계적으로 유의미하지 않았다($t(214) = -0.672$, $p = 0.502$).[10)]

〈그림 7〉 정파 미디어 노출과 양극화(자유선택 조건 + 강제노출 조건)



〈그림 8〉 뉴스 공유의사 (자유선택 조건 + 강제노출 조건)



10) 앞서 말한 바와 같이 조선일보 선호/조선일보 강제노출의 경우 0.573, 한겨레 선호-한겨레 강제노출의 경우 0.644의 평균값을 보였다. 전자의 경우 조선일보 선호-조선일보 선택의 경우에 비해 0.042만큼 기본소득 도입에 대한 찬성이 높으며, 후자의 경우 한겨레 선호-한겨레 선택에 비해 0.004만큼 찬성이 높다는 것을 보여준다. 자신의 선호와 부합하기는 하지만, 스스로 선택한 경우와 강제적으로 주어진 경우에 나타나는 차이에 대해서는 보다 더 면밀한 분석이 필요하다.

<그림 8>은 선택적 노출과 자신의 정파성과 반대되는 매체에 노출되었을 경우의 뉴스 공유 의사를 나타낸 것이다. 조선일보 선호-조선일보 선택의 경우에 비해 조선일보 선호-한겨레 강제노출의 경우 0.024(0.519 → 0.543) 증가를 보여주었으나 통계적으로 유의미하지 않았다($t(192) = -0.838$, $p = 0.403$), 한겨레 선호-한겨레 선택의 경우에 비해 한겨레 선호-조선일보 강제노출의 경우 0.023(0.558 → 0.535)만큼의 감소를 보였으나 통계적으로 유의미하지 않았다($t(214) = 0.910$, $p = 0.364$). 보수적인 성향의 응답자에게 진보 성향의 뉴스가 강제적으로 제시되었을 때에는 뉴스를 공유하고자 하는 의사가 증가하였지만, 진보 성향의 응답자에게 자신의 선호와 달리 보수 성향의 뉴스가 제공되었을 때는 뉴스 공유 의사는 오히려 감소하였다.

조선일보 선호-조선일보 선택 집단의 기본소득에 대한 태도와 한겨레 선호-한겨레 선택 집단의 기본소득에 대한 태도를 사전 양극화 정도로, 조선일보 선호-한겨레 강제노출 집단의 기본소득에 대한 태도와 한겨레 선호-조선일보 강제노출집단의 기본소득에 대한 태도를 사후 양극화 정도로 정의하여, 반대 정파 미디어에 대한 노출의 양극화 감소 효과를 측정할 수 있다.

사전 양극화 정도는 $|0.640 - 0.531| = 0.109$, 사후 양극화 정도는 $|0.660 - 0.576| = 0.084$이며, 0.025의 양극화의 감소를 보여주는 것으로 나타났다. 앞서 본 바와 같이 이 차이는 주로 조선일보 선호-한겨레 강제노출 집단의 기본소득 도입 찬성 방향으로의 변화(0.045)에 의해서 발생한 것이며, 한겨레 선호 집단의 경우 오히려 정파적 태도가 강화되는 방향으로 변화(0.020)한 것으로 나타났다. 보수 성향의 선호를 가진 사람들에게 진보 성향의 뉴스는 설득의 효과를 나타냈지만, 진보 성향의 선호를 가진 사람들에게 보수 성향 매체의 뉴스는 기존 신념의 강화효과로 나타났다.

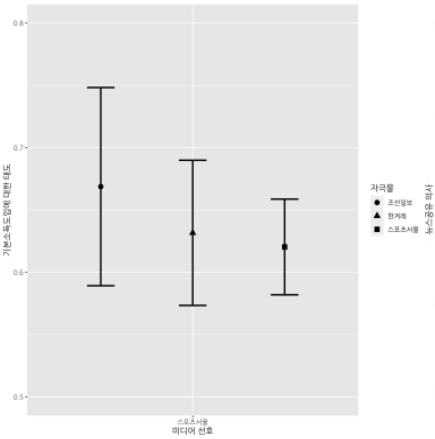
4) 중립적 미디어 선호에 미치는 정파 미디어의 효과

정파 미디어가 가지는 설득 효과를 측정하는 다른 하나의 방법은 중립적 성향

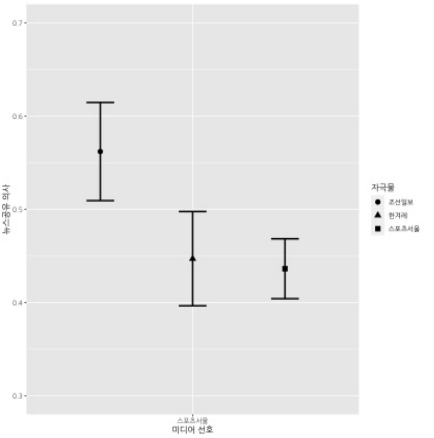
의 사람들에게 미치는 효과이다.

<그림 9>는 중립적인(비정파적인) 매체를 선호하는 개인이 중립적인 매체의 기사에 선택적으로 노출되었을 때의 기본소득에 대한 태도와 중립 매체를 선호하는 개인이 보수 매체나 진보 매체의 뉴스에 강제로 노출되었을 때의 기본소득 도입에 대한 태도를 보여준다. 자신이 선호하는 매체를 선택했을 경우의 태도의 평균값은 0.620(0.225), 보수 매체의 뉴스에 강제노출의 경우 보편적 기본소득 도입에 대한 태도는 0.669(0.252), 진보 매체에 대한 강제노출의 경우 0.632(0.204)로 나타났다. 진보 매체에 대한 강제노출이 보수 매체에 강제노출된 경우보다 오히려 0.037 낮게 나타났다. 하지만, *t*-검정 결과 이 세 집단 간의 태도의 차이는 통계적으로 유의미하지 않았다.[11)]

〈그림 9〉 중립 매체 선호 집단의 기본소득 도입에 태도에 대한 정파 미디어 효과



〈그림 10〉 중립 매체 선호 집단의 뉴스 공유 의사에 대한 정파 미디어의 효과



11) 스포츠서울 선호/스포츠서울 선택 대 스포츠서울 선호/조선일보 강제 노출의 경우 $t(122) = -0.985$, $p = 0.327$, 스포츠서울 선호/스포츠서울 선택 대 스포츠서울 선호/한겨레 강제 노출의 경우 $t(128) = -0.261$, $p = 0.795$, 스포츠서울 선호/조선일보 강제 노출 대 스포츠서울 선호/한겨레 강제 노출의 경우 $t(62) = 0.651$, $p = 0.517$.

<그림 10>은 중립적인 매체를 선호하는 개인이 중립적인 매체의 기사에 선택적으로 노출되었을 때의 뉴스 공유 의사와 중립 매체를 선호하는 개인이 보수 매체나 진보 매체의 뉴스에 강제로 노출되었을 때의 뉴스 공유 의사를 보여준다. 선택적 노출의 경우의 태도의 평균값은 0.436(0.032), 보수 매체의 뉴스에 강제 노출된 경우 0.562(0.053), 진보 매체에 강제노출은 0.447(0.051)로 나타났다. 선택적 노출의 경우에 비해 진보 매체에 대한 강제노출은 뉴스 공유 의사에서 소폭의 증가(0.011(0.037))에 그쳤으며 통계적으로 유의미하지 않았다($t(128) = -0.295$, $p = 0.768$). 하지만, 보수 매체의 뉴스에 노출된 경우 0.126(0.039)의 대폭적인 증가를 보였다($t(122) = -3.225$, $p = 0.002$).

Ⅴ. 결론

본 논문에서는 최근 쟁점으로 등장하고 있는 보편적 기본소득 도입에 대한 태도를 대상으로 선호기반 선택배정(Preference-Incorporated Choice Assignment) 복합 디자인을 활용한 온라인 실험을 통해 정파 미디어가 양극화에 미치는 영향을 살펴보았다. 이 디자인의 장점은 개인의 정파 미디어 선호, 선택적 노출, 강제적 노출에 의한 설득의 효과를 하나의 실험 디자인에 포함시킴으로써 정파 미디어의 설득효과를 보다 정확하게 측정할 수 있게 하는 것이다. 한국의 대표적인 정파 미디어인 조선일보와 한겨레를 활용하여 정파 미디어의 효과를 측정하였다. 이 온라인 실험의 결과 발견한 사항은 다음과 같다.

첫째, 정파 미디어를 선호하는 집단 간에는 보편적 기본소득 도입에 대한 태도에 있어서 유의미한 차이가 존재한다. 조선일보를 선호하는 집단과 한겨레를 선호하는 집단 간에는 보편적 기본소득 도입에 대한 태도에 있어서 통계적으로 유의미한 차이가 발견되었다. 미디어 선호는 대체적으로 정치적 성향과 일치하는 경향을 보인다.

둘째, 자신이 선호하지 않는 정파 미디어에 강제로 노출되었을 때 보수 매체를 선호하는 피험자들에게는 자신의 기존 견해에서 진보방향으로 변화하는 설득효과가 나타났지만, 진보 매체를 선호하는 피험자들에게는 자신의 기존 견해가 강화되는 경향이 나타났다. 보수 매체를 선호하는 피험자들을 진보 매체에 강제로 노출시켰을 때 자신의 선호에 부합하는 보수 매체에 노출된 응답자에 비해 기본소득에 대한 찬성도가 증가하였다. 진보 매체를 선호하는 응답자들을 보수 매체에 강제로 노출시켰을 때 응답자들은 진보 매체에 강제로 노출된 경우에 비해 찬성도가 더 높게 나타났다. 이것은 보수 매체가 진보응답자에게 가지는 역효과로 볼 수 있다.

셋째, 자신과 반대되는 정파 매체의 뉴스에 대한 강제노출은 통계적으로 유의미하지는 않았지만 양극화의 미세한 감소로 나타났다. 이는 보수 매체와 진보 매체 선호자들에게 모두 적용되는 효과가 아니라 보수 매체 선호 집단의 설득효과가 진보 매체 선호 집단의 강화효과보다 강하게 나타난 결과로 볼 수 있다.

넷째, 중립 미디어를 선호하는 개인들에게 정파 미디어의 효과는 발견되지 않았다. 하지만, 보수 매체의 기사가 제시되었을 때 뉴스 공유 의사는 증가를 나타냈다.

이러한 연구 결과는 본 연구자의 선행 연구결과(이병재·조화순 2022)와 비교 가능하다. 선행 연구는 본 연구보다 더 많은 실험대상(2,000명)에게 낙태에 대한 태도에 관하여 실시되었다. 그 결과 정파 미디어의 양극화 감소 효과가 관찰되었다. 그러나, 기본소득 도입에 대한 본 실험에서는 미디어 선호에 따라 기본소득 도입에 대한 태도가 다르게 나타난다는 점은 확인되었으나 양극화 감소 효과는 뚜렷이 관찰되지 않았다. 그 이유는 보편적 기본소득 도입이라는 이슈가 가지는 성격으로 추정된다. 한국에서 낙태는 정파성이 두드러지게 나타나는 이슈로 보기 어렵지만, 기본소득 도입은 현재로서는 매우 진보적인 의제이며 실험적인 제도이다. 따라서 진보적인 성향의 피험자들의 입장 변화는 기대하기 어려운 점이 있다.

본 연구에서 보수적인 성향의 피험자들은 진보적인 방향으로의 유의미한 태도 변화를 보였다. 하지만, 증세에 대한 태도에 연관시켰을 때 그 태도 변화는 약화되는 것으로 나타났다.[12] 복지에 대한 태도와 증세에 대한 태도의 연관 관계에 대한 추가적인 실험이 필요할 것으로 생각된다. 또한, 정파 미디어의 효과는 낙태와 같은 비교적 덜 정파적인 쟁점의 경우와 기본소득 도입과 같은 정파적인 쟁점의 경우에 다르게 나타난다는 점을 발견하였다.

본 연구에서는 불가피하게 조선일보, 한겨레, 스포츠서울 등의 주요 언론사의 기사를 자극물로 삼았다는 점에서 한계를 갖는다. 이 매체들은 어느 정도의 정파성을 띠고 있기는 하지만, 최근의 팟캐스트와 유튜브 등의 정파 미디어가 가지는 정파적 편향성의 효과의 대체물로서는 한계가 있다. 다만, 실험 상황에서 보편적으로 많은 피험자들이 노출된 경험이 있는 매체를 선택할 수밖에 없다는 한계가 있다는 점을 지적하고자 한다. 만약, 무수히 많은 공중파, 팟캐스트, 유튜브 등을 선택지로 제시하여 실험 디자인을 만든다면 실제로 인과효과를 측정하는 것은 불가능한 상황에 도달하게 된다.[13] 따라서 유튜브와 팟캐스트 등의 편향된 매체를 활용한 미디어 효과 연구는 이 논문의 연장선상에서 시도할 것을 과제로 남겨 놓는다.

다른 하나의 한계는 본 논문에서 다룬 보편적 기본소득 도입이라는 주제의 정파성이다. 이 주제는 복지 및 경제정책과 관련되는 것이기는 하지만, 진보적인 성격을 강하게 띠는 아젠다이며, 보수적인 집단에서 낮은 관심을 보이는 주제이기도 하다. 이슈의 편향적 성격이 보수와 진보의 태도 변화의 크기와 방향에 비대칭적인 영향을 미친 것으로 추정된다. 향후의 연구에서는 이슈의 다양화를 통한 미디어의 효과 측정도 과제로 남겨 놓는다.

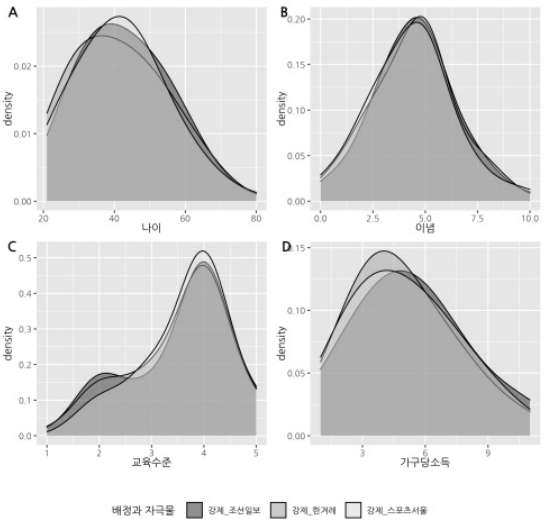
---

12) 이 부분은 본 실험에서 제시된 설문에 포함되어 있지만, 본 논문에서는 분석되지 않았다.

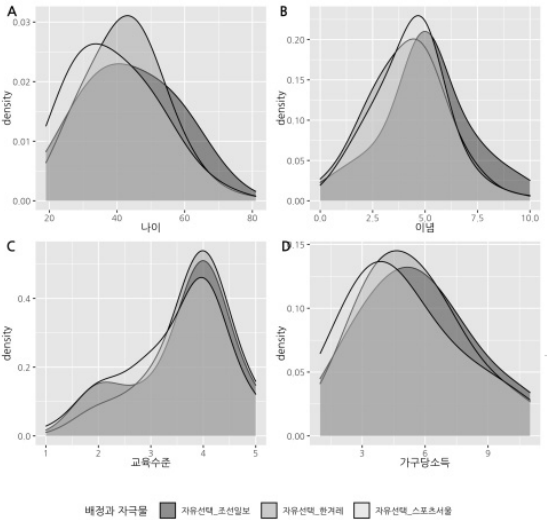
13) 이 점을 겔만(Andrew Gelman)은 보르헤스의 단편의 제목을 빌어 “끝없이 갈라지는 두 개의 길이 있는 정원”과 같이 모든 선택지를 일대일로 인과효과로 비교하게 되는 결과를 초래할 것이라고 비판한 바 있다(Gelman and Loken 2013).

<첨부>

〈그림 11〉 강제노출 조건하 자극물별 주요 변수 밀도 그래프



〈그림 12〉 자유선택 조건하 자극물별 주요 인구 변수 밀도 그래프



참고문헌

가상준. 2014. “한국 국회는 양극화되고 있는가?”『의정논총』 9권 2호, 247-272.

강남훈. 2019.『기본소득의 경제학』. 고양: 박종철출판사.

고동욱. 2022. “기본소득 세대별 엇갈려...20대 60.7% 찬성, 50대 53.4% 찬성.” 연합뉴스(1월 23일) https://www.yna.co.kr/view/AKR20220123056800001 (검색일: 2022.05.28.).

권정임·곽노완·강남훈. 2020.『분배정의와 기본소득』. 과천: 진인진.

길정아. 2019. “한국 유권자의 당파적 편향: 양극화의 미시적 토대.” 서울대학교 박사학위 논문.

김재한. 2012.『대한민국 국회: 불신과 양극화』. 춘천: 한림대학교출판부.

김형준. 2015. 사회 갈등 해결을 위한 국회의 역할과 과제: ‘국회 내 정당 양극화’ 해소를 중심으로.『대한정치학회보』 23집 1호, 71-97.

노현웅. 2020. “국민들 기본소득찬성 48.6%-반대 42.8% 팽팽.” 한겨레(6월 9일) https://www.hani.co.kr/arti/politics/assembly/948388.html (검색일: 2022.06.20)

백승호·이승윤. 2018. “기본소득 논쟁 제대로 하기.”『한국사회정책』 25권 3호, 37-71.

서상혁. 2020. “기본소득제도 도입 타당성에 대한 연구: 지속가능한 재원확보 분석을 중심으로.” 고려대학교 석사학위논문.

송인덕. 2014. “언론사의 정파성 인식과 수용자의 정치성향에 따른 편향적 매체지각: 신문사설을 중심으로.”『커뮤티케이션 이론』 10권 3호(통권 25호), 222-257.

윤성이. 2006. “한국사회 이념갈등의 실체와 변화.”『국가전략』 12권 4호, 163-182.

이병재·조화순. 2022. “양극화와 정파 미디어: 낙태에 대한 온라인 실험.”『21세기 정치학회보』 32권 2호, 21-48.

이상이. 2021.『기본소득비판: 왜 기본소득을 반대하는가?』. 제주: 밈.

이세희. 2022. “한국 정치 정서적 양극화의 원인과 결과: 미디어, 투표참여, 입법교착” 고려대학교 박사학위 논문.

이정봉. 2021. “기본소득 실험해 본 나라들이 공통적으로 내린 결정은 이랬다.” 중앙일보(8월 11일) https://www.joongang.co.kr/article/24125960#home (검색일: 2022.06.10).

이종군·이세희. 2016. “전통적 미디어와 뉴미디어의 정치적 영향력 비교분석 – 선택적 노출과 지지후보 양극화 현상.” *Social Science Studies* 24(1): 9-49.

이종학·길우영. 2018. “보도 프레임 메타분석을 통한 보수-진보 매체의 공정성 모형 검증: 정파성, 양가성, 이중성을 중심으로.”『커뮤니케이션학 연구』26권 1호, 117-154.

차현아. 2020. “뉴스 빅데이터 분석을 통한 국내 언론지형 연구 : 참여정부부터 문재인정부까지 조선, 중앙, 동아, 한겨레, 경향신문 보도를 중심으로.” 한국과학기술원 석사학위 논문.

현기득·정낙원·서미혜. 2020. “포털 뉴스와 댓글에 대한 정파성 지각이 포털 뉴스 신뢰, 영향력 지각 및 선택적 노출에 미치는 영향: 보수와 진보 이용자의 차이를 중심으로.”『한국언론학보』64권 4호, 247-288.

Arceneaux, Kevin, and Martin Johnson. 2013. *Changing Minds or Changing Channels: Partisan News in an Age of Choice.* Chicago, IL: University of Chicago Press.

Arceneaux, Kevin, Martin Johnson, and Chad Murphy. 2012. “Polarized Political Communication, Oppositional Media Hostility, and Selective Exposure.” *The Journal of Politics* 74(1): 174–86.

Austen-Smith, David. 1990. “Information Transmission in Debate.” *American Journal of Political Science* 34(1): 124-152.

Bächtiger, Andre, John Dryzek, Jane Mansbridge, and Mark Warren. 2018. *Oxford Handbook of Deliberative Democracy.* New York: Oxford University Press.

Bartels, Larry. 1996. “Uninformed Votes: Information Effects in Presidential Elections.” *American Journal of Political Science* 40(1): 194-230.

Bennett, W. Lance, and Shanto Iyengar. 2008. “A New Era of Minimal Effects? The

Changing Foundations of Political Communication." *Journal of Communication* 58(4): 707-731.

Boudon, Raymond. 1984. *The Art of Self-Persuasion: The Social Explanation of False Beliefs*, trans. Malcolm Slater. London: Polity Press.

Campbell, Angus, Philip E. Converse, Warren E. Miller, and Donald E. Stokes. 1960. *The American Voter.* Chicago, IL: The University of Chicago Press.

Bramson, Aaron, Patrick Grim, Daniel J. Singer, Steven Fisher, William Berger, Graham Sack, and Clarissa Flocken. 2016. "Disambiguation of Social Polarization Concepts and Measures." *The Journal of Mathematical Sociology* 40(2): 80-111.

Clifford, Scott, Geoffrey Sheagley, and Spencer Piston. 2021. "Increasing Precision without Altering Treatment Effects: Repeated Measures Designs in Survey Experiments." *American Political Science Review* 115(3): 1048–65.

Cox, Gary, and Jonathan Rodden. 2021. "Demonization as an Electoral Strategy." Unpublished manuscript.

DellaPosta, Daniel, Yongren Shi, and Michael Macy. 2015. "Why Do Liberals Drink Latte?" *American Journal of Sociology* 120(5): 1473-1511.

De Benedictis-Kessner, Justin, Matthew A. Baum, Adam Berinsky, and Teppei Yamamoto. 2019. "Persuading the Enemy: Estimating the Persuasive Effects of Partisan Media with the Preference-Incorporating Choice and Assignment Design." *American Political Science Review* 113(4): 902-916.

DiMaggio, Paul, John Evans, and Bethany Bryson. 1996. "Have Americans' Social Attitudes Become More Polarized?" *American Journal of Sociology* 102(3): 690-755.

Duclos, Jean-Yves, Joan Esteban, and Debraj Ray. 2004. "Polarization: Concepts, Measurement, Estimation." *Econometrica* 72(6): 1737-1772.

Dylko, Ivan, Igor Dolgov, William Hoffman, Nicholas Echhart, Maria Molina, and Omar Aaziz. 2017. "The Dark Side of Technology: An Experimental

Investigation of the Influence of Customizability Technology on Online Political Selective Exposure." *Computers in Human Behavior* 73: 181-190.

Elster, Jon, ed. 1998. *Deliberative Democracy.* New York: Cambridge University Press.

Erikson, Robert, and Kent L. Tedlin. 2019. *American Public Opinion: Its Origins, Content, and Impact.* 10th ed. New York: Routledge.

Esteban, Jean-Maria, and Debraj Ray. 1994. "On the Measurement of Polarization." *Econometrica* 62(4): 819-851.

Farrar, Cynthia, James S. Fishkin, Donald P. Green, Christian List, Robert C. Luskin, and Elizabeth Levy Paluck. 2010. "Disaggregating Deliberation's Effects: An Experiment within a Deliberative Poll." *British Journal of Political Science* 40(2): 333-347.

Farrington, Paddy, Heather Whitaker, and Yonas Ghebremichael Weldeselassie. 2018. *Self-Controlled Case Series Studies: A Modelling Guide with R.* Boca Laton, FL: CRC Press.

Fiorina, Morris P., Samuel A. Abrams, and Jeremy C. Pope. 2008. "Polarization in the American Public: Misconceptions and Misreadings." *The Journal of Politics* 70(2): 556-560.

Fiorina, Morris. 2010. *Culture Wars? The Myth of Polarized America.* 3rd ed. New York: Longman,

Fishkin, James. 2018. *Democracy When People Are Thinking: Revitalizing Our Politics Through Public Deliberation.* New York: Oxford University Press.

Gass, Robert H., and John S. Seiter. 2018. *Persuasion: Social Influence and Compliance Gaining.* New York: Routledge.

Gaines, Brian, and James Kuklinski. 2011. "Experimental Estimation of Heterogeneous Treatment Effects Related to Self-Selection." *American Journal of Political Science* 55(3): 724–36.

Gelman, Andrew, and Erik Roken. 2013. "The Garden of Forking Paths: Why

Multiple Comparisons Can be a Problem, even When There Is No "Fishing Expedition" or "p-hacking" and the Research Hypothesis was Posited ahead of Time." Unpublished Manuscript.

Guess, Andrew, Pablo Barberá, Simon Munzert, and JungHwan Yang. 2021. "The Consequences of Online Partisan Media." *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America* 118(14), e2013464118. https://doi.org/10.1073/pnas.2013464118.

Groseclose, Tim. 2012. *Left Turn: How Liberal Media Bias Distorts the American Mind.* New York: St. Martin's Griffin.

Holland, Paul W. 1986. "Statistics and Causal Inference." *Journal of the American Statistical Association* 81(396): 945-960.

Iyengar, Shanto, and Kyu S. Hahn. 2009. "Red Media, Blue Media: Evidence of Ideological Selectivity in Media Use." *Journal of Communication* 59: 19-39.

Iyengar, Shanto, Kyu S. Hahn, Jon A. Krosnick, and John Walker. 2008. "Selective Exposure to Campaign Communication: The Role of Anticipated Agreement and Issue Public Membership." *The Journal of Politics* 70(1): 186–200.

Iyengar, Shanto, Yphtach Lelkes, Matthew Levendusky, Neil Malhorta, and Sean J. Westwood. 2019. "The Origins and Consequences of Affective Polarization in the United States." *Annual Review of Political Science* 22(1): 129-146.

Key, V. O. 1966. *The Responsible Electorate: Rationality in Presidential Voting*, 1936-1960. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Knobloch-Westerwick, Silvia. 2015. *Choice and Preference in Media Use: Advances in Selective Exposure Theory.* New York: Routledge.

Knox, Dean, Teppei Yamamoto, Matthew A. Baum, and Adam Berinsky. 2019. "Design, Identification, and Sensitivity Analysis for Patient Preference Trials." *Journal of the American Statistical Association* 114(528): 1532-1546.

Landa, Dmitri, and Adam Meirowitz. 2009. "Game Theory, Information, and Deliberative Democracy." *American Journal of Political Science* 53(2):

427-444.

Lazarsfeld, Paul Felix, Bernard Berelson, and Hazel Gaudet. 1948. *The People's Choice: How the Voter Makes Up His Mind in a Presidential Campaign.* New York: Columbia University Press.

Levendusky, Matthew S. 2013. *How Partisan Media Polarize America.* Chicago, IL: University of Chicago Press.

Lupia, Arthur and Mathew D. McCubbins. 1998. *The Democratic Dilemma: Can Citizens Learn What They Need to Know.* New York: Cambridge University Press.

Maia, Rousiley. 2012. *Deliberation, the Media and Political Talk.* New York: Hampton Press.

Maia, Rousiley. 2018. "Deliberative Media." In *Oxford Handbook of Deliberative Democracy*, edited by Andre Bächtiger, John Dryzek, Jane Mansbridge, and Mark Warren, 348-364. New York: Oxford University Press.

Mason, Lilliana. 2015. ""I Disrespectfully Agree": The Differential Effects of Partisan Sorting on Social and Issue Polarization." *American Journal of Political Science* 59(1): 128-145.

Mason, Lilliana. 2018. *Uncivil Agreement: How Politics Became Our Identity.* Chicago, IL: University of Chicago Press.

McCarty, Nolan. 2019. *Polarization: What Everyone Needs to Know.* New York: Oxford University Press.

McCarty, Nolan, Keith Poole, and Howard Rosenthal. 2016. *Polarized America: The Dance of Ideology and Unequal Riches.* 2nd ed. Cambridge, MA: The MIT Press.

O'Keefe, Daniel J. 2016. *Persuasion: Theory and Research.* 3rd ed. Thousand Oaks, CA: Sage.

Oyserman, Daphna, and Andrew Dawson. 2021. "Your Fake News, Our Facts." In *The Psychology of Fake News: Accepting, Sharing and Correcting Information*

edited by Rainer Greiffender, Mariella Jaffe, Erin Newman, and Norbert Schwartz, 173-195. New York: Routledge.

Przeworski, Adam. 2022. "What Do Measures of Polarization Measure and What They Do Not?" (May 10, 2022). Available at SSRN: https://ssrn.com/abstract=4105625.

Sanders, Lynn M. 1997. "Against Deliberation." *Political Theory* 25(3): 347-376.

Sides, John, and Daniel Hopkins, eds. 2015. *Political Polarization in American Politics.* New York: Bloomsbury.

Stanig, Piero. 2011. "Measuring Political Polarization in Comparative Perspective." Paper Presented in 2011 APSA Meeting.

Stroud, Natalie J. 2011. *Niche News: The Politics of News Choice.* New York: Oxford University Press.

Suhay, Elizabeth, Bernard Grofman, and Alexander Trechsel, eds. 2020. *The Oxford Handbook of Electoral Persuasion.* New York: Oxford University Press.

Sunstein, Cass. 2002. *republic.com.* Cambridge University Press.

Sunstein, Cass. 2018. *#Republic: Divided Democracy in the Age of Social Media.* Princeton, NJ: Princeton University Press.

Van Parijs, Philippe. 1998. *Real Freedom for All; What (if Any) Can Justify Capitalism?* New York: Oxford University Press.

Van Parijs, Philippe. 2017. *Basic Income: A Radical Proposal for a Free Society and a Sane Economy.* Cambridge, MA: Harvard University Press.

Zillman, Dolf, and Jennings Bryant. 1985. *Selective Exposure to Communication.* New York: Routledge.

투고일: 2022.06.22. 심사일: 2022.08.01. 게재확정일: 2022.08.01.

Does the Exposure to Partisan Media Reduce Political Polarization?: An Online Experiment on Attitudes Toward Basic Income Policy

Lee, Byung-Jae | Yonsei University

This paper aims to investigate the possibility of persuasion by partisan media in the polarized media environment using the attitude toward universal basic income policy as an example. Do individuals choose partisan media due to media polarization? Or are media polarized due to the polarization of individuals? Do individuals change their opinions when they face the news from partisan media they do not prefer? The existing studies have delved into these questions with selective exposure and persuasion, which have methodological limitations. This paper estimates the effect of persuasion using the novel Preference-Incorporated Choice Assignment Design (PICA Design). The key findings are: 1) There was a significant difference in attitudes toward basic income policy between the groups that preferred partisan media, 2) the persuasion effect was found only in the group that preferred conservative media, while the effect was insignificant in the group that preferred progressive media. And the persuasion effect and the mitigating effect of polarization were found only in the group that preferred conservative media, 3) the stronger tendency to share the news was observed when the conservative respondent was allocated to the progressive news from media, and 4) the participants that prefer entertainment media did not show any significant effect by either partisan media. Overall, the online experiment with basic income policy showed that the persuasion effect was only observed in conservative respondents when exposed to the opposite media to their preference.

Key Words | Polarization, Selective Exposure, Online Survey Experiment, Basic Income Policy, Preference-Incorporated Choice Assignment Design

적과의 동침?: 포퓰리즘 성향과 정치과정 선호*

허석재 | 국회입법조사처

| 국문요약 |

포퓰리즘은 대의민주주의에 대한 불신에 기초하여 국민의 직접지배를 지향하지만, 이분법적으로 문제를 인식하고 정당과 의회의 매개기능을 부정한다는 점에서 기술관료주의와 강한 친화성을 갖는다. 한국에서 포퓰리즘 정치세력은 아직까지 부상하지 못하고 있지만, 국민들의 포퓰리즘 성향은 다른 국가들에 비해 적지 않다. 포퓰리즘 성향이 직접 민주주의, 대의민주주의, 전문가 지배에 대한 선호에 미치는 영향을 분석한 결과, 포퓰리스트 유권자들은 엘리트에 대한 불신에도 불구하고 전문가의 지배에 대해서는 선호하고 있었다. 포퓰리즘 성향이 높으면 선출권력뿐 아니라, 사법권력에 대해서도 부정적이지만, 과학자나 전문가의 영향력이 높아지길 바라는 경향이 뚜렷했다. 이러한 결과를 한국 정당정치의 궤적에 비춰보면, 한국의 정당들이 경쟁적으로 전문가 영입에 힘을 쏟는 행태를 이해할 수 있다.

주제어 | 포퓰리즘 성향, 기술관료주의, 대의제 민주주의, 스텔스 민주주의, 문항반응이론

* 매우 적절하고 건설적인 지적과 제안을 해주신 익명의 심사위원들께 감사드린다. 초고에 대해 귀중한 논평을 해주신 도묘연 박사께도 감사의 말씀을 전한다.

I. 들어가며

포퓰리즘은 우리 정치권과 학계에서 현재 가장 주목받는 현상이자 개념이다. 국민에게 직접 호소하는 정치행태는 전혀 새로운 게 아니지만, 전 세계적으로 부상하는 포퓰리즘 정당과 정치인들로 인해 우리에게도 중요한 도전으로 여겨지고 있다.

사실 한국에서 종전에는 볼 수 없었던 포퓰리스트나 포퓰리즘 정당이 득세하는 현상은 일어나지 않았다. 주로 언론을 중심으로 정치인들이 표만 좇아 무책임한 공약을 남발하는 등의 행태를 일컫는 '포(표?)퓰리즘'에 대해 관심이 모아졌을 뿐이다. 유력한 포퓰리즘 정치세력이 실재하는 것이 아니다 보니 경험연구 차원에서는 국민들에게 내재된 포퓰리즘 성향에 대해서 일부 연구만 제시된 상태이다(도묘연 2021; 하상응 2018). 서구나 라틴아메리카 등 포퓰리즘 정치세력이 발호하고 있는 국가에서는 포퓰리스트 정치인이나 정당에 대한 공급 차원의 연구가 먼저 착수되었고, 뒤이어 일반 유권자의 포퓰리즘 수요 측면 연구가 진행되었는데, 우리의 경우 순서가 다르다고 할 수 있다. 이 연구 또한 포퓰리즘의 수요 측면이라고 할 수 있는 유권자들이 갖고 있는 포퓰리즘 성향에 초점을 맞추고 있다.

정당체제 차원에서 한국의 유효정당 가운데 포퓰리즘 정당이라고 할 만한 유력한 세력은 없다. 다만 선거경쟁 과정에서 후보자들의 포퓰리즘적 동원전략은 매우 흔하게 접할 수 있는 현상이기도 하다. 기득권 타파 차원의 중진 배제 공천, 줄 잇는 불출마 선언은 선거의 단골메뉴이다. 특히 선거 때만 되면 정당마다 사활을 걸고 정당 외부의 '스펙' 좋은 인사에 대한 '인재영입' 경쟁은 선거승패의 관건처럼 여겨진다. 기성 정당과 정치인, 그리고 정치적 대표체계에 대해 불만을 갖게 된 유권자들은 포퓰리즘적 수요를 갖게 되는데, 이에 대응하는 정당의 지배적 전략은 (주로 여론조사를 통한) 직접 민주주의적인 후보선출과 전문가주의(technocracy)에 따른 외부 인재영입이다. 시민사회와 국가를 매개하는 정치적

대표기관으로서 정당은 자해에 더 성공할수록 선거에서 더 성공적이라는 모순적인 순환에 빠져 있다.

흔히 포퓰리즘은 '반기득권', '반엘리트주의'를 핵심적인 동력으로 삼기에 '국민주권주의'를 표방하게 된다. 엘리트 지배에 대한 반명제로 국민의 직접 지배가 상정되므로, 이분법적인 대립구도가 형성되고, 대의제 민주주의는 부정하게 된다. 하지만, 대의제에 대한 부정은 직접 민주주의 못지않게 정치와 파당으로부터 독립적인 전문가의 지배를 지향하기도 한다(Rosenblum 2008, 202). 전문가의 지배를 뜻하는 '기술관료주의'(technocracy)는 인민의 지배를 지향하는 포퓰리즘과 대척점에 있는 것 같지만, 대의제에 대한 반명제로서 가치와 방향성을 공유한다. 대표적인 좌파 포퓰리즘 정치세력인 스페인 포데모스(Podemos)의 창립자 이글레시아스(Pablo Iglesias)는 자신들이 구성할 내각은 정치인이 아니라 '최고 인재로 구성된 정부'(Gobierno de los mejores)가 될 것이라고 천명했다.[1)]

이러한 맥락에서 대의제에 부정적인 포퓰리즘 성향의 유권자들은 엘리트 집단 전체에 대해 반감을 갖는 게 아니다. 정당을 통한 대표와 의회정치를 부정하는 한편, 대중의 직접 참여 못지않게 전문가의 지배를 지지하는 경향을 보일 수 있다. 2021년 한국선거학회와 서울경제신문이 공동으로 진행한 설문조사 자료를 분석한 결과, 포퓰리즘 성향이 강할수록 전문가에게 정책결정을 위임하는 데 동의하고 있었다. 또한 포퓰리즘 성향이 강할수록 주요 부문별 행위자들 가운데, 전문가 그룹의 영향력 강화를 지지하는 결과를 얻었다.

이 논문의 순서는 다음과 같다. 우선 이론적으로 포퓰리즘과 기술관료주의 간의 긴장과 호응관계를 살피고, 한국정치의 맥락에서 포퓰리즘의 수용을 어떻게 이해해야 하는가에 대해 서술한다. 사용한 자료와 변수 조작화에 대해 설명하고, 분석결과를 제시한다. 우리의 발견을 요약하고 정치적 함의를 논의한 후 향후

---

1) Público, "Pablo Iglesias: "Vamos a hacer el Gobierno de los mejores"," 2014. 11. 15.https://www.publico.es/politica/pablo-iglesias- gobierno-mejores.html (검색일 2022. 8. 8.) Fernández-Vázquez et al. 2022에서 재인용

연구과제를 제시하며 끝맺는다.

Ⅱ. 대의제의 위기, 포퓰리즘과 기술관료주의의 부상

무데(Mudde 2004)의 정의에 따르면, 포퓰리즘은 “사회가 궁극적으로 두 개의 동질적이고 적대적인 두 집단인 ‘순수한 인민’과 ‘부패한 엘리트’로 구성되었다고 간주하며, 정치란 인민의 일반의지(volonté générale)가 실현되어야만 한다고 믿는 앙상한 이데올로기(thin-centered ideology)”이다.

민주주의와의 관계에서 포퓰리즘은 반드시 ‘반민주주의’라고 할 수는 없다. 어찌 보면 ‘참민주주의’를 지향하는 측면이 있다. 로장발롱은 주기적인 선거정치로 국한되는 정치과정에 대한 지속적인 감시, 금지, 판단을 통해 그러한 제도의 한계를 벌충하는 대항민주주의(counter-democracy)가 작동해 왔다고 평가한다(Rosanvallon 2008)[2]. 그럼에도 포퓰리즘은 민주적 절차와 다원주의를 부정하는 내용으로 인해 민주주의에 반하는 것이기도 하다.

포퓰리즘은 ‘순수하고 동질적인 국민’을 상정하고, 기득권·엘리트와 대립하는 구도를 상정하므로, 반지성주의 경향이 있고, 전문가 집단이나 기술관료에 적대적인 내용을 갖고 있다. 하지만, 정당과 의회를 통한 대표를 부정한다는 측면에서는 포퓰리즘과 기술관료주의(technocracy)는 강한 친화성을 갖게 된다. 정당정치는 사회와 국가를 매개(mediation)하는 역할을 하는데, 이러한 정당정부의 반대명제로 1) 국민(people)의 진정한 의사를 정치엘리트의 매개없이 직접 대변하려는 포퓰리스트 정부(populist government)가 있고, 2) 정당의 대표기능 없이 관료적 합리성으로 사회문제를 해결하는 기술관료 정부(technocratic government)가 있을 수 있다.

박상훈(2018)이 명명한 ‘청와대 정부’라는 현상은 청와대로의 권력집중을 묘

2) 김현준·서정민 2017. 57쪽에서 재인용

사하고 있지만, 포퓰리즘과 관료주의라는 정당정치에 대한 반명제가 합쳐진 현상이라고 보는 것이 더 정확하다. 전 세계적으로 정당정치의 퇴조 상황에서 포퓰리즘과 관료주의 경향이 강화하고 있으며, 두 경향성이 합쳐져 '기술관료-포퓰리즘'(Technopopulism)이 정부운영 방식으로 대두되고 있다(Bickerton and Accetti 2021).

2008년 재정위기와 난민문제·브렉시트 등을 계기로 포퓰리즘이 득세하고 있는 유럽, 포퓰리즘이 오래전부터 만연한 남미, 트럼피즘이 확산된 미국 등 전통적인 정당민주주의에 반하는 현상이 전 세계적으로 벌어지고 있다. 관료주의와 포퓰리즘은 정당정치가 표방하는 사회적 다원주의를 인정하지 않는 경향이 있다. 복수정당제는 사회의 다원적 이익을 전제하지만, 포퓰리즘과 기술관료주의는 단일한 이익을 전제한다. 포퓰리즘은 국민의 이익과 엘리트의 이익 간의 대결구도이고, 관료주의는 합리적인 방향과 비합리적인 방향 간의 대결구도이다. 이런 구도에서 반대파는 부패했거나 비합리적인 것으로 간주된다. 사회와 국가 사이에서 매개기능을 하는 정당·사회단체·이익집단 등의 역할을 부정한다. 정당 간 정책경쟁을 통해 바람직한 공공재가 '선택되는' 게 아니라, 포퓰리스트나 관료가 바람직한 공공재를 '발견하는' 것으로 상정하고 있다. 정당민주주의에서는 입법·사법·행정기관 간 수평적 책임성과 국민·대표 간의 수직적 책임성이 교직돼 있으나, 관료주의와 포퓰리즘은 국민의 순수한 의지와 이익을 대변한다(Caramani 2017).

〈표 1〉 포퓰리즘, 관료주의, 정당정부

	포퓰리즘	기술관료주의	정당정부
대표하는 이익	정치 외적으로 존재하는 공공재와 보편이익		공공재 제공을 위한 정치 경쟁
사회상태	반다원주의		다원주의/사회균열
이익매개	비매개적		매개적
책임성	없음		수평적/수직적 책임성

	포퓰리즘	기술관료주의	정당정부
정통성	국민의 일반의지	합리적 추론	선거경쟁
대표방식	가장된 위임모델	수탁모델	위임모델
중점	응답성	업무책임성	민주적 책임성
유권자 역량	뛰어남	모자람	정책대안에 대한 선택 역량
업무방식	국민투표제	전문성	타협
대중	적극적 참여와 동원	배제	적극적 참여와 동원

자료: Caramani 2017.

이처럼 포퓰리즘과 기술관료주의는 상반된 이념이면서도 모두 정당과 의회를 통한 대표체계를 부정한다는 점에서 강한 친화성을 가진다(Bertsou 2022; Bickerton and Accetti 2017; Caramani 2017). 다만, 뚜렷한 차이는 포퓰리즘이 국민의 직접 지배를 추구하는 반면, 기술관료주의는 ‘탈정치적’ 혹은 ‘비정치적’ 엘리트의 지배를 추구한다는 점이다. 이런 점에서 포퓰리즘과 기술관료주의 간의 관계는 히빙과 티스모스가 제시한 ‘스텔스 민주주의’(stealth democracy)와 직결돼 있다(Hibbing and Theiss-Morse 2002). 히빙과 티스모스는 미국 사례를 통해 유권자들은 기성정치에 대한 불만이 높지만, 주권자인 국민의 직접 참여보다는 독립적인 전문가의 정책결정을 더 선호한다는 사실을 밝혀낸 바 있다. 대표체계에 대한 불만이 있다고 하더라도 많은 국민들은 더 많은 참여와 개입보다 정치에 물들지 않은 전문가에게 위탁하는 것을 선호한다. 실제로 히빙과 티스모스가 스텔스 민주주의 성향을 측정하기 위해 고안한 설문항은 포퓰리즘 성향의 척도와 매우 비슷하다.

최근의 연구들은 포퓰리즘과 기술관료주의 혹은 스텔스 민주주의에 대한 선호 사이의 상관관계를 규명하는 데 초점을 맞추고 있다. 버수와 카라마니(Bertsou and Caramani 2022)는 유럽국가들의 설문자료에 대한 잠재계층분석을 통해 시민들의 정치성향을 포퓰리스트, 기술관료주의자, 정당민주주의자로 나누었다. 분석결과, 기술관료주의는 포퓰리즘 성향과 구분이 되면서도 구성요소에 있어서

상당부분 중첩되었다. 페르난데스-바스케스와 동료들(Fernández-Vázquez et al. 2022)은 스페인을 사례로 시민들의 포퓰리즘 성향과 기술관료주의 성향을 분석한 결과 양자가 반정치와 전문가 선호 경향을 공유한다는 사실을 밝혀냈다. 몰렌버그와 동료들(Mohrenberg et al. 2021)은 포퓰리즘과 스텔스 민주주의 지지성향이 높으면 공히 대의기구의 정치 엘리트들에 대해 부정적이고 직접 민주주의를 선호하지만, 두 성향은 서로 다른 논리를 갖는다고 분석한다. 즉, 포퓰리스트들은 주권의 위임 자체를 부정하기에 대중의 직접 참여를 지향하지만, 스텔스 민주주의자들은 선출직들이 재선동기 때문에 책임 있는(responsive) 정책 산출(output)을 하지 않기에 전문가 통치를 원하며 대의제보다는 직접 참여를 선호한다는 것이다.

앞서 연구들과 달리 우리는 시민들의 포퓰리즘 성향이 각각의 정치과정에 대한 선호에 미치는 영향에 대해서 분석한다. 포퓰리즘은 정치적 다원주의와 주권의 위임을 부정하기에 정당과 의회를 통한 매개를 원하지 않고, 직접 민주주의를 지향한다. 그러므로 포퓰리즘 성향이 높은 유권자는 국민투표나 국민소환제와 같은 직접 민주주의 기제를 지지하는 경향이 있다(Jacobs et al. 2018). 하지만, 포퓰리즘 성향과 기술관료주의의 관계는 어떠할까? 앞서 언급한 몰렌버그와 동료들(Mohrenberg et al. 2021)의 연구에서는 스텔스 민주주의 성향변수가 직접 민주주의 지지에 긍정적인 영향력을 보여주었다. 하지만 '스텔스 민주주의'의 논리에 따르면 정치불신이 높은 대중들은 직접 참여의 열망보다는 전문가에 대한 위탁을 원한다. 다른 대안이 없다면 대의제보다는 직접 민주주의를 지지할 뿐이다(Hibbing and Theiss-Morse 2002, 105). 우리는 역으로 포퓰리즘 성향이 높으면 기술관료주의를 더욱 지지할 것이라고 예측한다. 정치엘리트를 불신하고, 국민 모두가 공유하는 단일한 목표가 있다고 간주하며, 정치를 선과 악의 이분법으로 바라보는 포퓰리즘의 시각에서 공평무사한 전문가의 지배는 바람직한 것이다. 포퓰리즘을 지지하는 국민이 늘 정치에 관여하길 원하는 것은 아니며, 그들은 포퓰리즘을 대변할 리더십을 원한다(Mudde 2004, 558). 실제로 포퓰리즘 운

동은 강력한 카리스마를 가진 지도자를 통해서 구현돼 왔다.

이런 점에서 포퓰리즘 성향이 높을수록 국민의 직접 지배를 더 지지하는 한편, 전문가의 지배에 대해서도 우호적일 것으로 예상할 수 있다. 이로부터 우리는 다음의 가설을 도출할 수 있다.

가설 1: 포퓰리즘 성향이 높은 유권자일수록 국민의 직접 지배를 더 많이 지지할 것이다.

가설 2: 포퓰리즘 성향이 높은 유권자일수록 의회·정당 중심의 대의민주주의에 대해 덜 지지할 것이다.

가설 3: 포퓰리즘 성향이 높은 유권자일수록 전문가의 지배를 더 많이 지지할 것이다.

순수한 국민과 부패한 정치 엘리트의 이분법 속에서 국민의 의지와 역량에 대한 믿음이 깔려 있다(Rico et al. 2020). 그러므로, 국민의 역량에 대한 신뢰 정도는 포퓰리즘 성향과 정치과정 선호 간의 관계를 중개하는(moderating) 역할을 할 것으로 예상할 수 있다. 구체적으로 말해 높은 포퓰리즘 성향이 직접 민주주의에 대한 지지(대의 민주주의에 대한 부정)에 미치는 영향은 국민 역량을 높게 평가할수록 더 강해질 것이다 (연방주의 논설 57번, 매디슨 2019, 434).

가설 1-1: 국민의 역량이 높다고 생각할수록 포퓰리즘 성향이 대의 민주주의를 부정하는 경향은 더욱 강해질 것이다.

가설 2-1: 국민의 역량이 높다고 생각할수록 포퓰리즘 성향이 직접 민주주의를 긍정하는 경향은 더욱 강해질 것이다.

하지만, 국민 역량에 대한 평가가 포퓰리즘 성향과 기술관료주의 간의 관계를 중개하는 역할에 대해서는 상반된 예상이 가능하다. 전문가에게 위탁을 원하는

것은 일반 국민의 해당 업무를 담당할 역량을 갖추지 못했다고 생각하기 때문일 것이다. 하지만, 포퓰리즘이 대의제에 대한 대안으로 어떤 정치과정을 선호한다는 것 자체가 높은 국민역량을 전제하고 있으므로, 포퓰리즘 성향이 기술관료주의 지지에 미치는 영향은 국민역량에 대해 기대가 높을수록 더 커질 것으로 예상할 수 있다(Bengtsson and Mattila 2009).

가설 3-1: 국민의 역량이 높다고 생각할수록 포퓰리즘 성향이 전문가 지배를 긍정하는 경향은 더욱 강해질 것이다.

이러한 가설을 검증하기 위해 우선 직접민주주의, 대의제 민주주의, 전문가 지배의 세 가지 정치과정에 대한 선호와 포퓰리즘 성향 간의 상관관계를 살펴본다. 나아가, 각계 주요 행위자의 영향력 증감에 대한 선호가 포퓰리즘 성향에 따라 어떻게 달라지는가를 분석하게 될 것이다.

Ⅲ. 포퓰리즘 성향과 포퓰리스트 유권자

본격적인 분석에 앞서, 한국의 유권자들은 포퓰리즘 성향이 어느 정도인지 짚고 넘어갈 필요가 있다. 코흐와 그의 동료들이 지적한 바와 같이 포퓰리즘 성향이 높은 사람과 포퓰리즘 정당의 지지자는 꼭 같지 않다(Koch et al. n.d.). 일반적으로 포퓰리즘 정당 지지자는 문화적 이슈에 대해 보수적인 저학력 남성이 많다. 보통 빈곤한 미취업 상태의 근대화 루저들로 표상되지만, 실제로는 문화적·경제적 변동에서 낙오되어 사회계층이 추락했다고 주관적으로 느끼는 집단이 주를 이룬다. 반면, 포퓰리즘 성향이 높은 이들은 민주주의를 더 지지하는데, 실제 민주주의 작동에 대해 비판적이며, 직접 민주주의에 대해 지지한다.

공급 측면에서 정당이나 유력 정치인이 포퓰리즘적인 내용으로 갈등을 정의하

고 지지자를 동원한다면, 포퓰리즘 정당 지지자는 늘어날 수 있다. 이러한 유권자 집단은 포퓰리즘 성향이 높을 수 있지만, 포퓰리즘 성향이 높다고 해서 반드시 포퓰리즘 정당을 지지하는 것은 아니고, 각기 다른 이유로 같은 정당을 지지할 수도 있다.

한국은 다른 민주주의 국가에 비해 포퓰리즘 정치세력이 미약한 편이다. 그럼에도 포퓰리즘적인 수요는 미약하다고 단정하기 어렵다. '선거제도 비교연구'(CSES: Comparative Study of Electoral Systems) 모듈 5(2016~2021년)는 포퓰리즘 성향에 대한 문항을 포함하고 있는데, 이를 통해 다른 국가와 비교해볼 수 있다(Jungkunz et al. 2021).

〈표 2〉 포퓰리즘 성향 측정(CSES 모듈 5)

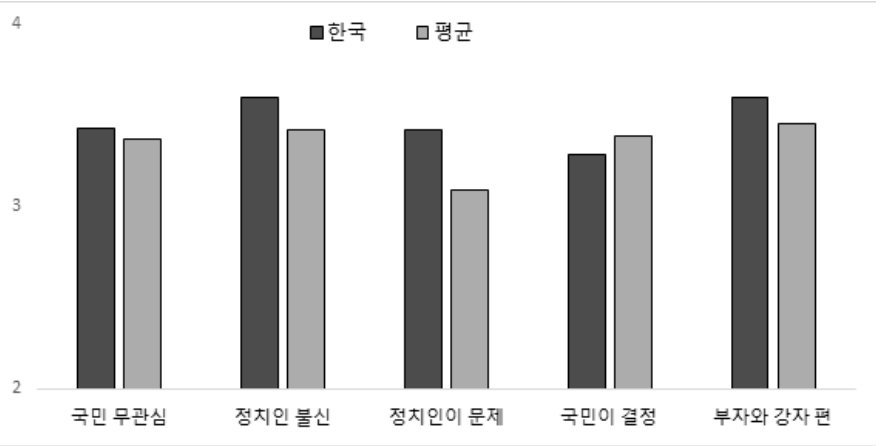
모듈	문항	분류
E3004_1	*민주주의에서는 서로 다른 관점들의 타협을 추구하는 것이 가장 중요하다.*	이분법
E3004_2	대부분의 정치인은 국민에게 관심이 없다. (역)	반엘리트
E3004_3	대부분의 정치인은 신뢰할 만하다.	반엘리트
E3004_4	정치인들이 우리나라의 가장 큰 문제이다. (역)	반엘리트
E3004_6	가장 중요한 정책결정은 정치인이 아니라 국민한테 맡겨야 한다. (역)	국민중심주의
E3004_7	대부분의 정치인은 부자와 권력자의 이익을 지킬 뿐이다. (역)	반엘리트

주. 각 문항은 1 "매우 동의한다"-5 "전혀 동의하지 않는다"의 보기가 주어졌고, '(역)'은 거꾸로 코딩하여 값이 클수록 포퓰리즘 성향이 높은 것임

위 문항 가운데, 한국을 포함한 몇 개 국가는 E3004_1을 긍정문으로 물어봄에 따라 다른 국가 사례와 비교하기가 어렵다. 이를 제외하고 다른 문항(5점 척도)에 대해 28개국 평균과 한국을 비교한 것이 <그림 1>이다. '중요한 정책결정을 정치인이 아니라 국민한테 맡겨야 한다'는 데 대해서만 국제평균보다 낮을 뿐,

다른 모든 문항에서 한국은 국제평균보다 높게 나타난다. 즉, 정당정치의 공급차원에서 포퓰리즘 세력은 미약한 편이지만, 수요 차원에서 국민들의 포퓰리즘 성향은 상대적으로 약하지 않은 것이다. 특기할 만한 점은 엘리트에 대한 반감은 다른 국가들에 비해 높은 반면, 국민의 직접 지배에 대한 선호는 상대적으로 약하다는 사실이다.

〈그림 1〉 포퓰리즘 성향 (한국과 국제평균, CSES 모듈 5)



Ⅳ. 포퓰리즘 성향의 측정

이 글의 독립변수는 유권자들이 갖고 있는 포퓰리즘 성향이다. 2022년 제20대 대통령선거를 앞두고 2021년 11월에 한국선거학회와 서울경제신문이 공동으로 주관한 여론조사는 포퓰리즘과 관료주의에 대한 여러 문항을 담고 있다.[3] 우선

3) 본 조사의 개요는 다음과 같다. 조사기간: 2021년 11월 16일 ~ 11월 18일, 조사대상(모집단): 만 18세 이상 남녀; 조사방법: 구조화된 설문지를 이용한 웹 조사; 표본크기: 1,800명; 응답률: 46.9% (총 3,836명 접촉, 조사완료 1,800명); 표본오차: 95% 신뢰수준에서

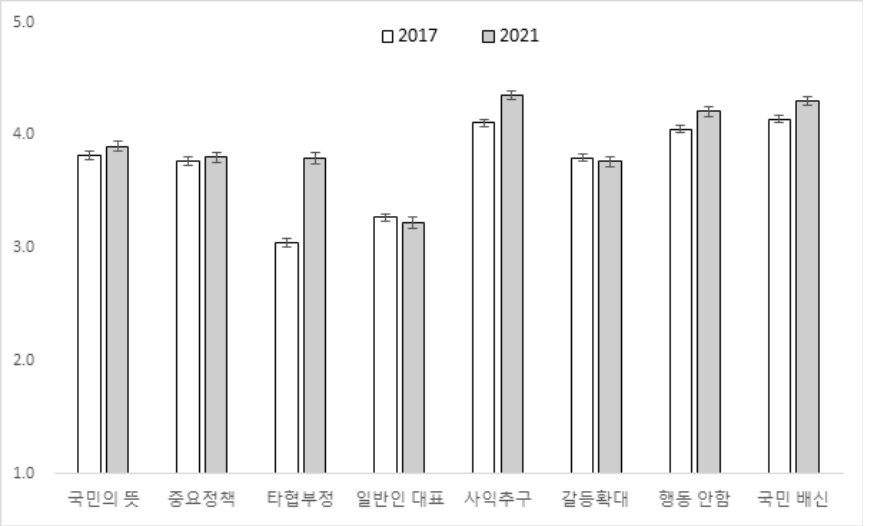
포퓰리즘을 측정하는 문항은 Akerman et al.(2014), Spruyt et al. (2016), 하상응(2017) 등을 참고하여 다음과 같이 구성하였다. 국민주권주의와 반엘리트주의, 그리고 반다원주의라는 세 가지 축을 담아내는 내용이다. 하상응(2017)의 척도와 동일하며, '선과 악'이라는 아이템을 추가하였다. 포퓰리즘의 반민주적 경향성은 이러한 반다원주의(Manichean view)에 온축돼 있으므로, 이 척도를 포함하는 것이 중요하다고 판단하였다. 지난 대선 당시 하상응(2017)의 조사결과와 비교해보면 대부분의 척도에서 포퓰리즘 성향이 소폭 상승한 것을 볼 수 있다.

〈표 3〉 포퓰리즘 성향 척도

항목	설문	
국민의 뜻	"정치인들은 자신의 소신보다는 일반 국민들의 뜻에 따라 정책을 만들어야 한다."	국민중심주의
중요정책	"우리나라의 운명을 좌지우지할 중요한 정책은 정치인이 아니라 일반 국민들이 만들어야 한다."	국민중심주의
갈등확대	"정치인들과 일반 국민들 간의 정치 견해 차이는 일반 국민들 안에서의 정치 견해 차이보다 크다."	반엘리트주의
일반인 대표	"전문 정치인보다는 나와 같은 일반인이 나의 정치적 입장을 잘 대변해 줄 것 같다."	국민중심주의
행동 안함	"정치인들은 말만 많고 실제 행동을 취하지 않는다."	반엘리트주의
국민 배신	"기성 정치인들은 일반 국민들을 자주 배신한다."	반엘리트주의
타협부정	"사람들이 정치에서 '타협'이라고 하는 것은 사실 '원칙 없음'을 의미한다."	이분법적세계관/국민중심주의
사익추구	"기성 정치인은 일반 국민들의 이익을 대변한다고 하지만 사실 그들의 이익 추구에만 관심이 있다."	국민중심주의
선과 악	"정치는 결국에는 선과 악의 대결이다."	반엘리트주의

±2.3% point; 조사기관: 엠브레인퍼블릭

〈그림 2〉 포퓰리즘 성향의 변화 (2017 v. 2021)

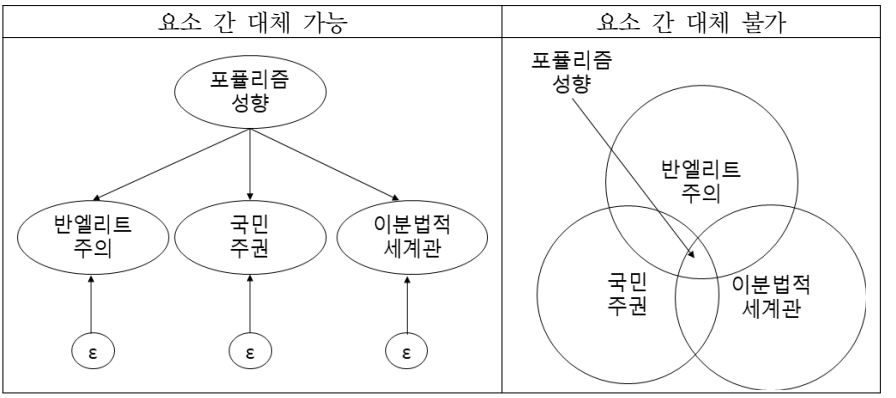


주. 하상응(2017)과 비교함. 오차막대는 표준오차임

이런 척도를 통해 포퓰리즘 성향(populist attitude)를 구축하는 데에는 여러 논쟁이 있다. 어떤 문항이 어떤 경향성을 타당하게 측정할 수 있느냐 하는 문제와 더불어, 개별 하위 척도를 종합하여 포퓰리즘 성향을 도출하는 데 대한 방법론적·이론적 논쟁이 있다. 많은 경우, 개별 문항을 종합하여 도출된 평균값으로 포퓰리즘 성향을 측정하는데, 우트케와 그의 동료들(Wuttke et al. 2020)은 이러한 관행에 대해 비판하고 있다. 앞서 살펴 본 포퓰리즘의 구성요소는 서로 대체가능한 것이 아니다. 가령 반엘리트주의가 강하지만, 이분법적 세계관은 약한 사람은 단지 정치불신이 높은 비판적 시민(critical citizen)일 수도 있다(Norris 1999). 이런 성향의 사람과 세 요소를 고르게 갖춘 포퓰리즘적 시민을 같은 부류로 인식해서는 곤란하지만, 평균값으로 접근하면 전자가 더 포퓰리스트로 평가될 수도 있다. <그림 3>의 오른쪽 그림과 같이 포퓰리스트가 되려면 세 가지 구성요소를 모두 보유해야 하는데, 각 요소간에 대체가능한 것으로 보게 되면 오류를 범할

수 있는 것이다. 우트케와 그의 동료들은 이런 문제를 해결하기 위해 Goertz의 최솟값 방법[4]이나, 기하평균 값을 사용하길 권장하고 있다.

〈그림 3〉 포퓰리즘의 구성요소



출처: Wuttke et al. 2020. p. 359.

우리는 보다 최근의 연구성과(Van Hauwaert et al. 2020)를 따라 문항반응이론(IRT: Item Response Theory)을 이용하여 척도를 만들었다. 서수형의 리커트 척도 문항으로 측정한 경우, IRT를 통한 변수구성이 더 타당하고 신뢰할 수 있으며, 각 문항이 갖는 변별력과 난이도를 확인할 수 있다. <부록 1>과 <부록 2>에 나타나듯이 반엘리트주의를 측정하는 문항들이 변별력이 높게 나타난다. 다른 한편, 이분법적 세계관에 대한 문항은 변별력이 매우 낮은 대신 난이도가 가장 높았다.

우리가 구축한 변수는 평균이 0, 표준편차가 1의 값을 갖도록 표준화(std.)한 것이다. 우리의 변수는 <부록 3>에서 보듯이 표준화한 산술평균 및 기하평균과 강한 상관관계를 보이고 있지만, 최솟값으로 구성한 변수와는 그렇지 않았다.

4) 최솟값을 통한 지표 구축은 포퓰리즘의 각 구성요소를 측정하기 위한 문항들에 대한 응답 가운데 최솟값만을 남기고 이를 합산하는 것이다.

Ⅴ. 포퓰리즘 성향이 정치과정 선호에 미치는 영향

이 연구의 종속변수는 정치과정에 대한 선호이다. 우리는 정치과정을 정당 민주주의와 전문가 통치, 직접 민주주의 3가지로 대별하였다. 각각의 개념을 변수화하기 위해 다음과 같은 제시문에 대한 동의 의견을 5점 척도로 물어보았다. 즉, 각각의 정치과정에 대해 얼마나 선호하는가를 알아본 것이다.

(전문가 통치) "중요한 정책결정은 선거와 무관한 전문가 집단이 내리는 것이 좋다"
(정당 민주주의) "국민들의 의견이 정당을 통해 대표될 필요가 없다."(역코딩)
(국민투표제) "국가정책을 결정하는 데 있어 정부나 국회보다는 국민투표를 하는 게 바람직하다"

또한 국민의 역량 수준에 대한 평가가 조절효과를 가질 것으로 간주하여 다음과 같은 문항에 대한 동의 수준(5점 척도)도 독립변수로 포함했으며, 포퓰리즘 성향과의 상호작용 효과도 살펴보았다.

(국민역량) "일반 국민들은 국가 중대사를 결정할 만한 지식과 지혜를 갖추고 있다."

국민들의 전문가 통치에 대한 선호는 히빙과 티스모스(Hibbing and Theiss-Morse 2002)가 제시한 '스텔스 민주주의' 개념과 상통한다. 기성정치에 대해 불신하는 국민들 중 상당수가 선호하는 정치과정은 직접 민주주의보다도 전문가들에게 위임하는 방식이다. 스텔스 민주주의자들은 "중요한 사안에 대해서 논란은 그만하고 행동에 돌입하길" 바라고, "(타협은) 원칙을 버리는 짓"이라고 여긴다. "성공한 사업가"나 "선출되지 않은 독립적인 전문가"가 의사결정을 맡는 걸 지

지한다. 이러한 내용은 포퓰리즘 척도와 매우 흡사한 것이다.

히빙과 그의 동료들(Hibbing et al. 2022)은 후속연구에서 스텔스 민주주의 개념에 대한 반론(Neblo et al. 2010)을 감안하여 '스텔스 민주주의'에 대한 지지 정도를 확인하기 위해 부문별 행위자들의 영향력에 대한 선호를 평가하였다. 각각의 행위자가 가진 영향력이 "현재보다 작아져야 하는지(1), 현재가 적당한지(2), 현재보다 커져야 하는지(3)"를 측정하여 정치과정에 대한 선호를 평가하였다. 우리는 이러한 방식을 차용하여, 1) 정부 관료, 국회의원, 대통령, 2) 언론인, 판사, 검사, 3) 전문가, 과학자, 기업인, 그리고 일반국민에 대한 의견을 물어보았다.

〈표 4〉 변수별 기술통계량

	관측값	평균값	표준편차	최솟값	최댓값
포퓰리즘 성향	1,800	0.00	0.91	-3.311	2.027
전문가 통치	1,800	3.14	1.18	1	5
정당 민주주의	1,800	3.53	1.24	1	5
국민투표제	1,800	3.49	1.05	1	5
국민역량	1,800	3.29	0.94	1	5
전문가 영향력	1,800	2.61	0.55	1	3
과학자 영향력	1,800	2.72	0.50	1	3
기업인 영향력	1,800	2.24	0.64	1	3
정부관료 영향력	1,800	1.61	0.61	1	3
국회의원 영향력	1,800	1.35	0.53	1	3
대통령 영향력	1,800	2.00	0.63	1	3
언론인 영향력	1,800	1.66	0.67	1	3
판사 영향력	1,800	1.72	0.63	1	3
검사 영향력	1,800	1.59	0.64	1	3
연령	1,800	46.96	14.67	18	84
여성	1,800	0.51	0.50	0	1
주관적 이념(0=진보, 10=보수)	1,800	4.90	2.27	0	10
학력	1,800	11.72	2.24	1	14
소득	1,800	5.06	2.39	1	10
정치관심	1,800	2.84	0.70	1	4

1. 정치과정 선호

우선 전문가 통치, 정당 민주주의, 국민투표제라는 세 유형의 통치방식에 대한 선호에 대해 포퓰리즘 성향이 미치는 영향에 대해 살펴보았다. 앞서 소개한 제시문에 대한 지지를 5점 척도로 측정한 것이어서 종속변수가 서수형이지만, 해석의 편의상 OLS로 모형설정을 하여 분석하였다.

<표 5>에서 보듯이 포퓰리즘 성향이 높으면 정당민주주의를 부정적으로 평가하지만, 국민투표제만이 아니라 전문가 통치에 대해서도 긍정적으로 평가하는 것을 알 수 있다. 포퓰리즘 성향이 1만큼 증가하면 5점 척도의 정당 민주주의에 대한 지지는 0.07만큼 하락하는 반면, 전문가 통치는 0.2만큼 상승하고, 국민투표제는 0.4만큼 상승하는 것으로 나타난다. 이는 가설 1~3을 뒷받침하는 결과이다.

〈표 5〉 통치유형별 선호

	전문가 통치		정당 민주주의		국민투표제	
포퓰리즘 성향	0.193*** [0.0305]	-0.00980 [0.104]	-0.0667* [0.0330]	0.128 [0.113]	0.410*** [0.0258]	0.305*** [0.0881]
국민역량 평가	0.0330 [0.0298]	0.0246 [0.0300]	-0.0243 [0.0321]	-0.0162 [0.0324]	0.113*** [0.0252]	0.109*** [0.0254]
포퓰리즘 X국민역량		0.0607* [0.0298]		-0.0582 [0.0322]		0.0315 [0.0252]
연령	0.00338 [0.00193]	0.00345 [0.00193]	0.00513* [0.00208]	0.00506* [0.00208]	-0.00481** [0.00163]	-0.00477** [0.00163]
여성	-0.0936 [0.0553]	-0.0890 [0.0553]	-0.0156 [0.0598]	-0.0199 [0.0598]	0.0467 [0.0468]	0.0491 [0.0468]
주관적 이념	0.0959*** [0.0121]	0.0951*** [0.0121]	-0.0387** [0.0130]	-0.0379** [0.0130]	0.000352 [0.0102]	-0.0000417 [0.0102]
학력	0.00868 [0.0125]	0.00939 [0.0125]	0.0334* [0.0135]	0.0327* [0.0135]	-0.0380*** [0.0106]	-0.0376*** [0.0106]
소득	-0.00975 [0.0115]	-0.00920 [0.0115]	0.00734 [0.0125]	0.00682 [0.0125]	-0.00644 [0.00975]	-0.00616 [0.00975]
정치관심	-0.0101 [0.0405]	-0.00808 [0.0405]	0.114** [0.0438]	0.112* [0.0438]	0.0192 [0.0343]	0.0203 [0.0343]

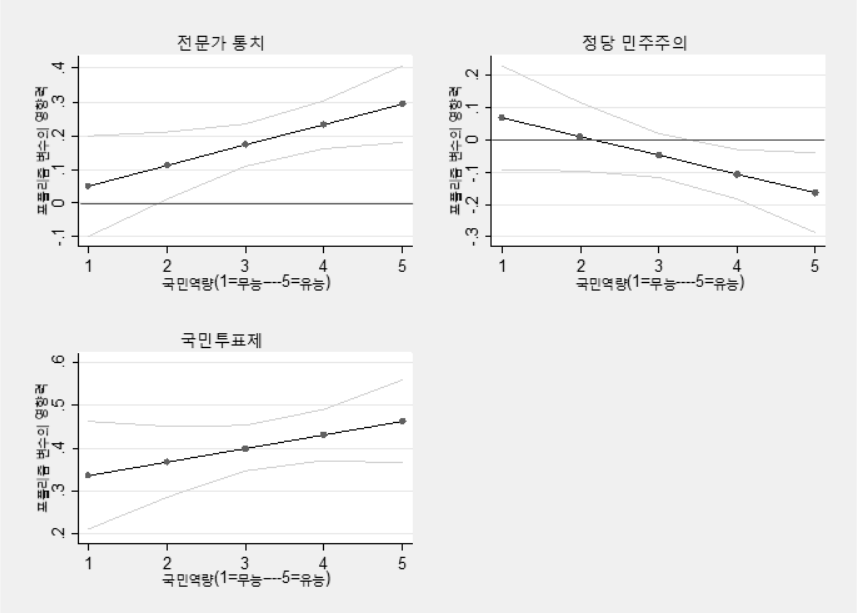
	전문가 통치		정당 민주주의		국민투표제	
상수항	2.426*** [0.229]	2.422*** [0.229]	2.818*** [0.247]	2.821*** [0.247]	3.746*** [0.194]	3.744*** [0.194]
N	1800	1800	1800	1800	1800	1800
R^2	0.064	0.066	0.019	0.020	0.159	0.160
조정된 R^2	0.059	0.061	0.014	0.015	0.155	0.155

주: * p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001, 괄호 안은 표준오차

추가적으로 전문가 통치에 대해서는 국민역량 평가와의 유의한 상호작용도 발견된다(가설 3-1). 국민역량 평가 변수는 정당민주주의와 국민투표제에 대해서는 통계적 유의성 수준에 도달하지 못하지만, 가설에서 설정한 관계에 부합하는 관계가 나타난다. 보수적일수록 전문가 통치를 지지하고, 진보적일수록 정당 민주주의를 지지한다. 연령과 학력이 높을수록 정당 민주주의를 지지하는 반면, 연령과 학력이 낮을수록 직접 민주주의를 지지하는 경향도 나타난다. 정치관심이 높을수록 정당 민주주의를 지지하는 것도 특기할 만한 발견이다.

포퓰리즘 성향과 국민역량에 대한 평가 사이의 상호작용 효과에 대해 도해한 것이 <그림 4>이다. 포퓰리즘 성향이 정당 민주주의 변수에 미치는 부정적 효과는 국민역량을 높게 볼수록 강해지지만, 전문가 통치에 대해서는 반대이다. 즉, 국민역량을 높게 볼수록 포퓰리즘 성향이 전문가 통치를 지지하는 경향은 높게 나타난다. 국민이 공사(公事)를 감당할 능력에 대해 매우 부정적으로 보는 경우(1점)에는 포퓰리즘 변수가 전문가 지배에 영향을 주는 계숫값은 0.05이지만, 매우 긍정적인 경우(5점)에는 0.29에 달하고 있다. 반대로 국민역량을 가장 낮게 보면 포퓰리즘 성향이 정당 민주주의 지지에 미치는 영향력이 0.07이지만, 가장 높게 평가하는 경우에는 –0.16이다. 국민역량을 높게 보는 포퓰리스트들만이 전문가 지배를 긍정적으로 평가하고, 정당 민주주의를 부정적으로 평가하는 효과가 통계적으로 유의하게 나타난다. 반면, 국민역량에 대한 평가가 낮건 높건 포퓰리즘 성향이 높으면 직접 민주주의를 지지하는 경향이 높게 나타난다.

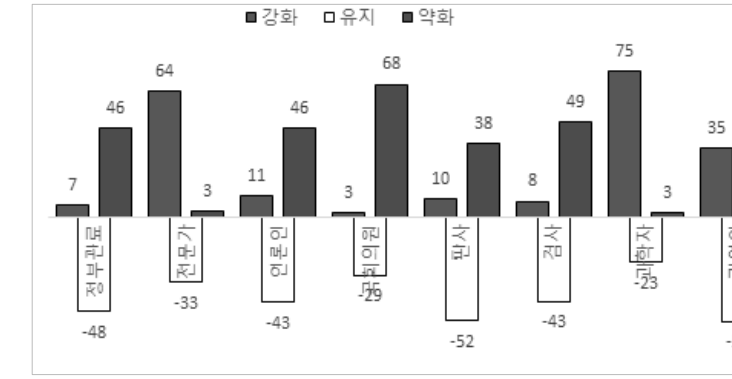
〈그림 4〉 국민역량 평가에 따른 포퓰리즘 성향변수의 효과변화



2. 분야별 행위자의 영향력 선호

히빙과 그의 동료들의 연구(Hibbing et al. 2022)를 차용하여 부문별로 1) 정부 관료, 국회의원, 대통령, 2) 언론인, 판사, 검사, 3) 전문가, 과학자, 기업인, 그리고 일반국민에 대한 의견을 물어보았다. 이를 통해, 선출직 공직자와 정부 관료, 언론계·법조계, 기타 전문가 집단들이 행사하는 사회적 영향력에 대한 평가를 알아볼 수 있다. 또한 앞서 분석의 연장선상에서 포퓰리즘 성향에 따라 각각의 행위자들이 정치과정에 미치는 영향력에 대한 선호를 살펴볼 수 있을 것이다.

〈그림 5〉 행위자별 영향력 변화 선호



주. 현행 유지는 보기 편하도록 음수로 처리하였다. 세 막대그래프의 절댓값을 합하면 100이다.

<그림 5>은 주요 집단별로 현재보다 영향력이 작아져야 할지, 커져야 할지, 현재가 적당한지에 대한 선호 분포를 보여준다. 정부관료, 언론인, 국회의원, 판사, 검사 등은 현재보다 영향력이 작아져야 한다는 의견이 많은 반면, 전문가, 과학자, 기업인은 영향력이 커져야 한다는 의견이 많다. 선출직만이 아니라 공직에 해당하는 영역의 영향력에 대해서는 축소 의견이 높고, 민간 영역의 전문가에 대해서는 확대 의견이 훨씬 높다. 흥미로운 것은 공직 가운데서도 대통령에 한해서 강화와 약화 의견이 팽팽하다는 점이다.

각 행위자별 영향력 변수 간 상관관계를 살펴보면 아래 <표 6>과 같다. 정부관료는 과학자·일반국민과 음의 상관관계가 나타내고 있어 상충하고 있다. 언론인과 과학자 간에 음의 상관관계가 있다. 국회의원과 과학자 간에 음의 상관관계이고, 국회의원과 일반국민 간에 음의 상관관계이다. 검사와 일반국민 간에 음의 상관관계이고, 대통령과 일반국민 사이에 양의 상관관계로 나타난다. 일반국민의 관점에서 국회의원, 정부관료, 검사는 영향력 변화에 있어서 반대방향을 가리키고 있는데, 대통령과는 같은 방향을 가리키고 있어 흥미롭다. 이는 대통령제에서 대통령 직위가 갖는 국민투표제적(plebiscitarian) 성격을 방증한다고 할 수 있다.

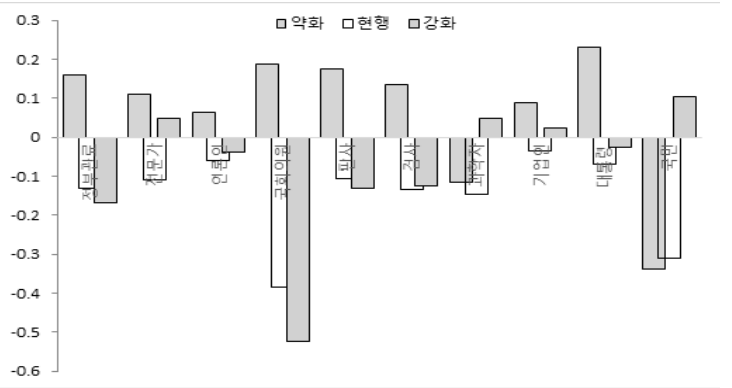
〈표 6〉 행위자별 영향력 변화의 상관관계

	정부관료	전문가	언론인	국회의원	판사	검사	과학자	기업인	대통령
전문가	0.009								
언론인	0.109***	0.131***							
국회의원	0.250***	-0.032	0.159***						
판사	0.155***	0.105***	0.330***	0.264***					
검사	0.132***	0.114***	0.391***	0.230***	0.648***				
과학자	-0.080***	0.334***	-0.045*	-0.121***	0.0430*	0.014			
기업인	0.002	0.189***	0.235***	0.048**	0.187***	0.233***	0.289***		
대통령	0.236***	0.028	-0.024	0.214***	0.084***	0.043*	0.043*	-0.018	
일반국민	-0.114***	0.115***	-0.022	-0.125***	-0.033	-0.062***	0.194***	0.012	0.044*

주: * p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

각 응답별 포퓰리즘 성향 변수의 평균값은 아래와 같다. 대통령, 국회의원, 판사, 검사, 정부관료 등에 대해 영향력을 줄여야 한다는 응답층은 포퓰리즘 성향이 높은 반면, 이들의 영향력을 강화해야 한다는 응답층은 포퓰리즘 성향이 낮게 나타난다. 즉, 포퓰리즘 성향이 높으면 사법·행정·입법 등 권력기관의 영향력에 대해 부정적인 것이다.

〈그림 6〉 행위자의 영향력 변화 선호집단별 포퓰리즘 성향 지수



위의 주요 행위자의 영향력을 종속변수로 삼고, 앞과 같이 회귀분석을 해보았다. 다만, 종속변수가 3점 척도의 서수형이므로, 순서로짓 모형을 활용하였다. 포퓰리즘 성향이 높을수록 정부관료, 국회의원, 대통령의 영향력을 줄여야 한다고 생각할 확률이 높았다.

수평적 책임성 차원에서 사법부에 대해서는 어떨까? 마찬가지로 판사나 검사의 영향력 또한 포퓰리즘 성향과 부정적인 관계로 나타난다. 반대로 전문가, 과학자에 대해서는 포퓰리즘 성향이 높을수록 이들의 영향력이 커져야 한다는 인식이 높은 것으로 나타난다. 포퓰리즘 성향 변수가 각 행위자의 영향력 증가-감소에 미치는 영향의 순위는 "과학자 > 전문가 > 기업인 > 언론인 > 대통령 > 검사 > 판사 > 정부관료 > 국회의원" 순으로 나타난다.

〈표 7〉 행위자의 영향력 변화 선호

	정부관료	국회의원	대통령	언론인	판사	검사	전문가	과학자	기업인
포퓰리즘 성향	-0.311*** (0.0539)	-0.773*** (0.065)	-0.200*** (0.0539)	-0.137** (0.0521)	-0.286*** (0.0534)	-0.267*** (0.0551)	0.158** (0.056)	0.176** (0.0628)	-0.0375 (0.0527)
국민역량 평가	-0.067 (0.0519)	0.0109 (0.0597)	-0.00066 (0.0525)	0.115* (0.0513)	-0.0294 (0.052)	-0.0383 (0.054)	-0.0325 (0.0551)	0.0128 (0.0619)	0.0406 (0.0519)
연령	-0.017*** (0.0033)	0.00145 (0.0038)	-0.0047 (0.0034)	-0.0011 (0.0033)	-0.00085 (0.0033)	-0.013*** (0.0034)	-0.00463 (0.0035)	0.0115** (0.0039)	0.0173*** (0.0034)
여성	-0.0199 (0.0954)	0.0878 (0.108)	0.113 (0.0966)	0.518*** (0.0944)	0.265** (0.0956)	0.464*** (0.099)	0.0552 (0.101)	-0.244* (0.113)	-0.249** (0.0957)
주관적 이념	-0.0372 (0.0211)	0.00328 (0.0243)	-0.185*** (0.022)	0.174*** (0.0213)	0.167*** (0.0215)	0.319*** (0.0236)	0.0109 (0.0222)	-0.0194 (0.0257)	0.211*** (0.0215)
학력	-0.037 (0.0216)	-0.0248 (0.024)	-0.059** (0.0222)	-0.0429* (0.0212)	-0.066** (0.0218)	-0.084*** (0.0221)	0.031 (0.0224)	0.043 (0.0247)	0.01 (0.0214)
소득	-0.0235 (0.02)	-0.071** (0.023)	-0.0166 (0.0202)	-0.0307 (0.0195)	0.0113 (0.02)	0.0193 (0.0205)	0.0409 (0.0212)	0.0676** (0.0242)	0.0447* (0.0199)
정치 관심	-0.00449 (0.0701)	-0.0776 (0.0784)	-0.073 (0.0706)	-0.133 (0.0695)	-0.241*** (0.0708)	-0.330*** (0.0733)	0.101 (0.0741)	0.353*** (0.0811)	0.135 (0.0706)
cut1	-1.925*** (0.399)	0.129 (0.444)	-3.525*** (0.416)	0.226 (0.389)	-1.105** (0.401)	-0.763 (0.403)	-2.832*** (0.432)	-1.541** (0.475)	0.423 (0.395)

	정부관료	국회의원	대통령	언론인	판사	검사	전문가	과학자	기업인
cut2	0.970* (0.399)	3.097*** (0.462)	-0.596 (0.405)	2.552*** (0.395)	1.764*** (0.403)	1.952*** (0.407)	0.022 (0.415)	1.078* (0.459)	3.232*** (0.403)
N	1800	1800	1800	1800	1800	1800	1800	1800	1800
AIC	3149.3	2434.2	3325.3	3384.5	3241	3025.1	2734	2283	3290.7
BIC	3204.2	2489.1	3380.2	3439.4	3295.9	3080	2789	2338	3345.6

주: * p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001, 괄호 안은 표준오차

이상의 분석을 통해서 포퓰리즘 성향이 높으면 국민의 직접 지배를 옹호하는 한편 전문가에 대한 통치의 위임에 대해서도 긍정적이라는 것을 알 수 있다. 대의제에 대한 불신이 초래하는 포퓰리즘의 발흥은 엘리트 집단 전체에 대한 불신으로 연결된다기보다는 전문가 통치에 대한 선호로 귀결되는 것이다.

Ⅵ. 토론 및 결론

우리는 앞서 분석을 통해 한국 유권자 수준에서 포퓰리즘 성향은 낮지 않고, 포퓰리즘 성향이 높을수록 국민투표제적 민주주의를 지지할 뿐 아니라, 전문가 통치에 대해서도 선호한다는 사실을 밝혀냈다. 주요 행위자별로 영향력의 증감에 대한 선호에서도 포퓰리즘 성향이 높을수록 전문가의 영향력 증대를 지지하였다. 한국에서 포퓰리즘 정치세력은 미약하지만, 포퓰리즘 성향은 상대적으로 높은 편이며, 최근으로 올수록 보다 높아졌다는 사실을 감안하면, 전문가 통치에 대한 선호는 앞으로 더 커질 수 있을 것이다.

최근 전 세계적으로 발호하고 있는 포퓰리즘은 대의민주주의의 정당성 위기와 책임성-반응성의 괴리 등에서 비롯한 것이다(Mair 2009). 정당경쟁의 제도화와 세계화의 확산으로 인해 좌우 정당 간에 정책입장이 수렴하는 한편, 정치경제적 요구를 국내정책적 수단으로 수용하기 어려운 조건에 처하면서, 국민들 사이에서 정치적 불만이 누적되고, 이를 포퓰리즘 정치세력이 동원하면서 부상하는 수

순이었다.

공급 측면의 포퓰리즘 세력의 득세가 한국에서 아직(?) 일어나지 않은 데 대해서는 생각해 볼 필요가 있다. 대의제의 위기상황이 누적되어 포퓰리즘이 대안세력으로 부상하였다는 서구 민주주의 국가의 일반적 경험을 한국에 바로 대입하기는 어렵기 때문이다. 한국은 정당제도화 수준이 가장 낮은 국가에 속하고(Mainwaring et al. 2017), 세계화 이전에도 수출주도 산업구조로 인해 경제정책의 제약이 커서, 집권정당의 당파성에 따른 정책기조의 차이가 크지 않았다. 강한 대통령제에 내재된 '위임민주주의'적인 성격으로 인해 언제나 대통령은 국민에게 직접 호소하는 전략을 앞세웠고, 집권당과 그들이 공천한 대통령 간에 주인-대리인 관계가 전도되어 나타났다. 권위주의 시절부터 집권세력은 정당 주도로 지지를 동원하지 않았고, 야당세력도 공천이나 공직에 대한 보장을 통해 엘리트를 충원하는 데 주안점을 두었다. 말하자면, 민주화 전후 어느 때에도 정당정치의 전성기는 없었기에 대표체계로서 정당정치의 퇴락 또한 주장하기 어렵다. 정당과 기성정치에 대한 불만은 새롭지 않을뿐더러, 심화하고 있다고 볼 수도 없다. 민주화 이후에도 정당의 당원은 매우 소수에 머물렀고, 오히려 최근으로 올수록 늘어나고 있는 추세이다. 당파성을 가진 유권자 비율도 차츰 높아졌다는 것이 객관적 사실이다(박원호·송정민 2012, 허석재 2014).

어찌 보면 한국의 정당과 정권은 언제나 포퓰리즘적인 동원을 최우선적인 전략으로 삼아왔다고 볼 수 있다. 이런 조건에서 포퓰리즘적인 요구가 있다 하더라도 그것을 새로운 정치세력이 담아내기 전에 이미 기성정당들이 경쟁적으로 수용해 왔다. 늘 새로운 인물을 수혈하고, 정치개혁을 쏟아내고, 쇄신과 혁신이 쉴 날이 없으며, 기득권을 포기하는 선언이 이어져 왔다. 최장집(2020)이나 박상훈(2018) 등이 주장하는 정당정부라는 방향은 그것에 대한 동의 여부를 떠나서 실현된 적도 없고, 실현되기도 어려운 조건인 것이다. 정당 주도의 사회적 동원과 정부운영이 이뤄진 바가 없는데, 그것에 대한 반명제로 포퓰리즘이나 기술관료주의가 부상한다고 말하긴 어렵다.

정당경쟁이 정치불신을 자양분 삼아 늘 새로운 유인가치(valence)와 인물을 내놓는 데 초점이 맞춰지면서, 선거승리를 위해서 정당의 노선은 얼마든지 바꿀 수 있는 것이었고, 지명도가 있는 누구라도 끌어들이는 데 힘써 왔다. 정치개혁의 방향도 '돈 안드는 정치', '부패 해소 위한 선거규제 강화', '기득권 포기', '정책전문성 제고' 등의 유인가치를 중심으로 이뤄졌다. 도덕적 순결과 효과적인 정책수립이라 목표 추구는 한편으로는 포퓰리즘적 내용을 담지하는 한편, 기술관료주의(technocracy)를 강화하는 효과를 낳는다. 정당은 선거시기마다 정당에서 활동하고 성장한 인물보다 각계에서 전문성을 인정받는 유력인사를 영입하는 경쟁에 돌입한다. 정치에 진출하고 싶은 인사라면 국회나 정당에서 일할 게 아니라, 전문분야에서 두각을 나타내는 것이 훨씬 유리한 게 현실이며, 실지로 그렇게 경력을 쌓는 사례를 쉽게 볼 수 있다. 정당은 사회적 이익을 매개하는 역할이 아니라 통치과정에 참여하기 위한 징검다리 역할로 축소된다(최장집 외 2007). 이른바 '캠프정부'(최장집 2020)나 '청와대 정부'(박상훈 2018)는 정치적 대표체계를 왜곡하고, 시민사회와 국가를 매개하는 정당의 역할을 부정하는 결과를 낳는다. 하지만, 이를 극복하기 위해 '정당정부'를 실천하는 것은 한국 정치의 맥락과 유권자 선호, 그리고 정당 경쟁의 구도를 고려할 때 정치행위자들에게 합리적인 선택이 될 수 없다. 청와대 정부, 캠프 정부 등은 문제의 원인이 아니라 결과로 보는 편이 타당할 것이다.

참고문헌

도묘연. 2021. “한국 대중의 이념 정향이 포퓰리즘 성향에 미치는 영향,” 『의정연구』 27권 1호, 117-155.

박상훈. 2018. 『청와대 정부』. 서울: 후마니타스.

박원호·송정민. 2012. “정당은 유권자에게 얼마나 유의미한가?: 한국의 무당파층과 국회의원 총선거.” 『한국정치연구』 21권 2호, 115-143.

제임스 매디슨, 2019. “연방주의자 제57번”, 알렉산더 해밀턴·제임스 매디슨·존 제이, 박찬표 옮김, 『페더럴리스트』, 433-440. 서울: 후마니타스.

최장집. 2020, “다시 한국 민주주의를 생각한다: 위기와 대안.” 『한국정치연구』 29집 2호, 1-26.

최장집·박찬표·박상훈. 2007. 『어떤 민주주의인가: 한국민주주의를 보는 하나의 시각』 서울: 후마니타스.

하상응. 2018. “한국 유권자의 포퓰리즘 성향이 정치행태에 미치는 영향.” 『의정연구』 24권 1호, 135-170.

허석재. 2014. “한국에서 정당일체감의 변화”. 『한국정당학회보』 13권 1호, 65-93.

Akkerman, Agnes, Cas Mudde, and Andrej Zaslove. 2014. “How Populist Are the People? Measuring Populist Attitudes in Voters.” *Comparative Political Studies* 47(9): 1324-1353.

Bengtsson, Åsa, and Mikko Mattila. 2009. "Direct democracy and its critics: Support for direct democracy and ‘stealth’ democracy in Finland." *West European Politics* 32(5): 1031-1048.

Bertsou, Eri, and Daniele Caramani. 2022, "People haven't had enough of experts: Technocratic attitudes among citizens in nine European democracies." *American Journal of Political Science* 66(1): 5-23.

Bertsou, Eri. 2022. "Bring in the experts? Citizen preferences for independent experts in political decision-making processes." *European Journal of Political Research* 61(1): 255-267.

Bickerton, Christopher and Carlo Invernizzi Accetti. 2017. “Populism and technocracy: opposites or complements?” *Critical Review of International Social and Political Philosophy* 20(2): 186-206.

Caramani, Daniele. 2017, “Will vs. reason: The populist and technocratic forms of political representation and their critique to party government.” *American Political Science Review* 111(1): 54-67.

Fernández-Vázquez, Pablo, Sebastián Lavezzolo, and Luis Ramiro. “The technocratic side of populist attitudes: evidence from the Spanish case.” *West European Politics*, Forthcoming.

Hibbing, John R. and Elizabeth Theiss-Morse. 2002. *Stealth democracy: Americans' beliefs about how government should work.* Cambridge: Cambridge University Press.

Hibbing, John R., Elizabeth Theiss-Morse, Matthew V. Hibbing, and David Fortunato Forthcoming “Who do the people want to govern?.” *Party Politics.*

Jacobs, Kristof, Agnes Akkerman, and Andrej Zaslove. 2018, “The voice of populist people? Referendum preferences, practices and populist attitudes.” *Acta Politica* 53(4): 517-541.

Jungkunz, Sebastian, Robert A. Fahey, and Airo Hino. 2021. “How populist attitudes scales fail to capture support for populists in power.” *PLoS ONE* 16(12).

Koch, Cédric M., Carlos Meléndez, and Cristóbal Rovira Kaltwasser. Forthcoming. “Mainstream Voters, Non-Voters and Populist Voters: What Sets Them Apart?.” *Political Studies.*

Laclau, Ernesto. 2005. *On Populist Reason.* London: Verso.

Mainwaring, Scott, Carlos Gervasoni, and Annabella España-Najera. 2017. “Extra-and within-system electoral volatility.” *Party Politics* 23(6): 623-635.

Mair, Peter. 2009, “Representative versus responsible government.” manuscript

Medvic, Stephen. 2019 “Explaining support for stealth democracy.” *Representation* 55(1): 1-19.

Mohrenberg, Steffen, Robert A. Huber, and Tina Freyburg. 2021. “Love at first sight? Populist attitudes and support for direct democracy.” *Party Politics* 27(3): 528-539.

Mudde, Cas. 2004. “The populist zeitgeist.” *Government and opposition* 39(4): 541-563.

Müller, Jan-Werner. 2014. “The People Must Be Extracted from Within the People”: Reflections on Populism, *Constellations* 21(4): 483-493.

Neblo, Michael A., Kevin M. Estering, Ryan P. Kennedy, David M. J. Lazer and Anand E. Sokhey, 2010. “Who wants to deliberate - and Why?.” *American Political Science Review* 104(3): 566-583.

Norris, Pippa, ed. 1999. *Critical citizens: Global support for democratic government.* Oxford: Oxford University Press.

Rico, Guillem, Marc Guinjoan, and Eva Anduiza. 2020. “Empowered and enraged: Political efficacy, anger and support for populism in Europe.” *European Journal of Political Research* 59(4): 797-816.

Rosenblum, Nancy L. 2008. *On the Side of the Angels.* Princeton: Princeton University Press.

Spruyt, Bram, Gil Keppens, and Filip V. Droogenbroeck, 2016. “Who Supports Populism and What Attracts People to It?” *Political Research Quarterly* 69(2): 335-346.

Van Hauwaert, Steven M., Christian H. Schimpf, and Flavio Azevedo. 2020: “The measurement of populist attitudes: Testing cross-national scales using item response theory.” *Politics* 40(1): 3-21.

Wuttke, Alexander, Christian Schimpf, and Harald Schoen. 2020. “When the whole is greater than the sum of its parts: On the conceptualization and measurement of populist attitudes and other multidimensional constructs.” *American Political Science Review* 114(2): 356-374.

Zaslove, Andrej, and Maurits Meijers. 2021. “Populist Democrats? Unpacking the

Relationship Between Populism and (liberal) Democracy at the Citizen Level." Manuscript.

투고일: 2022.06.27. 심사일: 2022.07.30. 게재확정일: 2022.08.01.

Sleeping with the Enemy? : Populism Attitudes and the Preference for Political Process

Hur, SukJae | National Assembly Research Service

While populism, based on distrust of political elites and representative democracy, looks forward to the direct rule of the people, it has a lot in common with technocracy. Populists and technocrats share dichotomous world view and denigrate the mediating functions of political parties and parliaments. Populist political forces have not yet emerged in South Korea, but the populist attitudes among Koreans is not small compared to other countries. By analyzing recent survey data, we find that people with high populist tendency is more likely to support not only direct democracy but technocratic government. While populist voters like to reduce the influence of politicians and lawyers but support experts' empowerment. The findings shed light on why political parties compete fiercely to recruit experts in South Korea.

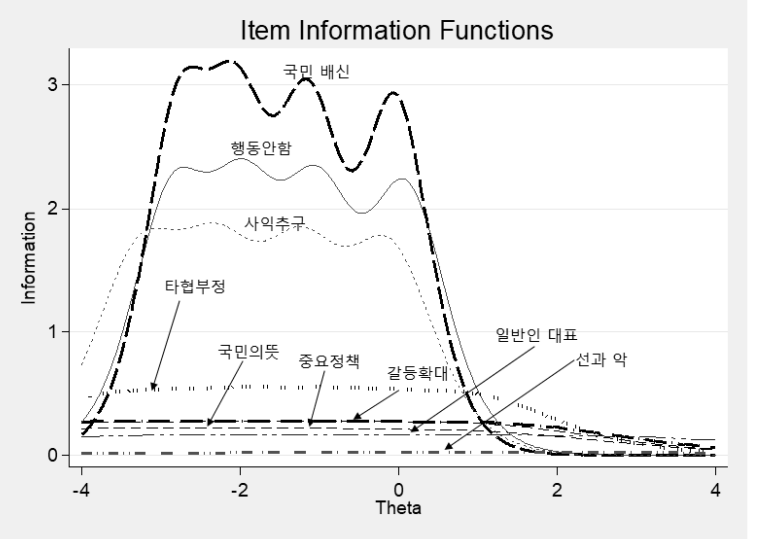
Key Words | Populism Attitude, Technocracy, Representative Democracy, Stealth Democracy, Item Response Theory

부록

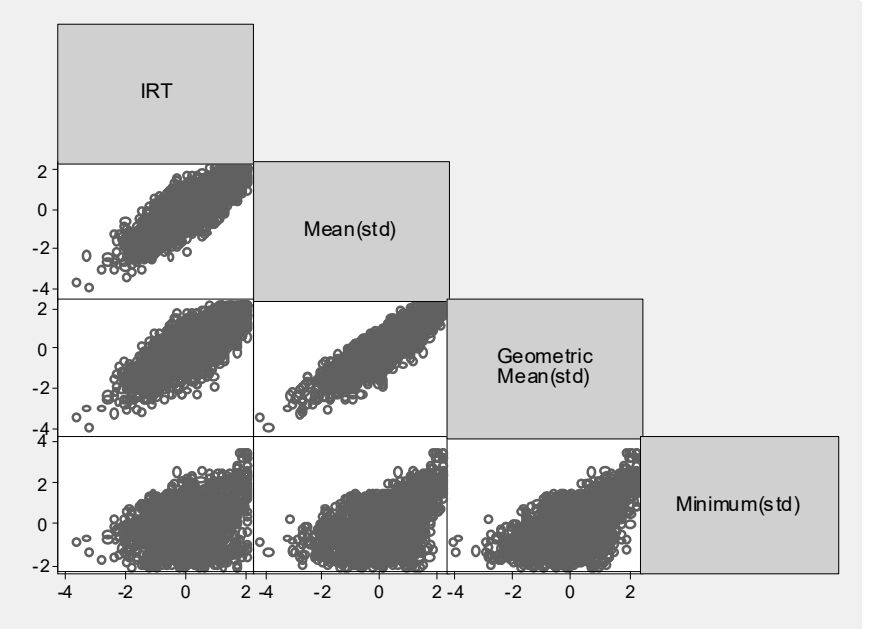
〈부록 1〉 포퓰리즘 성향 척도의 변별력 계수와 범주

	Discrimination	b1	b2	b3	b4
국민의뜻	0.851	-4.740	-2.970	-1.174	0.976
중요정책	0.963	-4.773	-2.576	-0.764	1.119
갈등확대	0.975	-4.891	-2.827	-0.707	1.414
일반인 대표	0.742	-4.044	-1.716	0.454	**2.983**
행동 안함	**2.939**	-2.842	-1.960	-1.023	0.100
국민 배신	**3.385**	-2.763	-2.047	-1.136	-0.034
타협부정	1.369	-3.624	-2.076	-0.661	0.939
사익추구	**2.595**	-3.245	-2.294	-1.226	-0.121
선과 악	0.258	-5.947	-1.890	**3.248**	**7.756**

〈부록 2〉 포퓰리즘 성향 척도의 구성 요소별 정보곡선



〈부록 3〉 포퓰리즘 성향 척도 간 상관관계



실버 민주주의와 사회복지개혁의 정치*

우준희 | 한국외국어대학교**

| 국문요약 |

이 연구는 일본의 실버 민주주의와 사회복지제도의 변화를 사회정치적 맥락 속에서 분석하고 있다. 분석 결과, 일본에서 실버 민주주의는 상대적으로 표를 계산하기 쉬운 고령 세대를 오로지 집표의 관점에서 해석하고, 활용하고자 했던 정치적 계산에서 비롯되었다. 또한 실버 민주주의는 정치인들이 고령자의 기득권을 사수하려는 과정에서 확대되었다. 가장 큰 문제는 실버 민주주의가 발본적 개혁을 표방한 '일체개혁' 과정에서 정치적 책임과 비난을 회피할 수 있는 수단으로 기능하였다는 점이다. 일체개혁은 3당 합의라는 표면적 평가와 달리 정치적 합의의 어려움을 보여주었다. 정당 간 정책 이념의 차이는 개혁의 목표와 내용을 변질시켰고, 세대 간 공평성이라는 취지는 고령자의 시장 참여와 의료비 부담이 확대되는 방향으로 변화하였다. 그리고 아직까지 연금, 의료 등 근본적 개혁의 성과를 찾기는 쉽지 않다. 이 논문은 고령화와 실버 민주주의의 관계가 결코 단선적이지 않으며, 사회복지제도의 개혁과정을 사회정치적 맥락에서 분석하였을 때 실버 민주주의의 실재를 규명할 수 있다고 주장한다.

주제어 | 실버 민주주의, 사회복지제도, 세대 간 공평성, 고령화, 일체개혁

* 이 논문은 2019년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2019S1A5B5A07092233). 유익한 논평을 해주신 심사위원들께 진심으로 감사드립니다.

** 한국외국어대학교 초빙교수

Ⅰ. 서론

이 연구는 일본에서 실버 민주주의가 사회복지제도의 변화에 어떠한 영향을 끼쳐왔는가를 분석 대상으로 한다. 내각부(内閣府)의 고령사회백서(高齢社会白書)에 따르면, 일본은 2007년에 세계 최초로 초고령사회에 진입하였으며, 2021년의 고령화율이 28.8%에 달한다.[1] 일본에서는 1970~80년대를 거치면서 고령화가 중요한 정치적 과제로 등장하였다. 자민당 정권은 1973년을 '복지원년(福祉元年)'으로 명명하고, 70세 이상 고령자의 의료비를 전액 무료화하였으며, 연금급여도 대폭 인상하였다. 그러나 사회보장비용이 지속적으로 증가하고 재정건전성 문제가 불거지면서 고령자 의료비 전액 지원 제도는 행·재정개혁의 대상이 되기도 했다. 1989년에는 복지원년 이래 가장 큰 방침이라 불리는 '고령자 보건복지 추진 10개년 전략(골드플랜)'에 따라 사회보장제도가 고령화 대책을 중심으로 재편되었다. 고령사회로 진입한 1994년에는 골드플랜이 신(新)골드플랜으로 확충되었고, 총사업비가 9조 엔으로 1.5배 상향조정되었다. 초고령사회 진입 직후인 2008년 일본 정부는 사회보장과 세제의 통합적 개혁을 통해 사회보장제도의 지속가능성을 꾀한다는 목표하에「사회보장·세일체개혁(社会保障·税一体改

1) 일본은 현재 고령화율이 세계에서 가장 높다. 유엔(UN)의 기준에 따르면 65세 이상 인구가 전체 인구에서 차지하는 비중이 7% 이상이면 '고령화사회(Aging Society)', 14% 이상이면 '고령사회(Aged Society)', 20%를 넘으면 '초고령사회(Super-aged Society)'이다. 일본은 1970년에 고령화사회로, 1994년에 고령사회로, 그리고 2007년에 프랑스, 독일, 영국 등 1970년대에 이미 고령사회가 된 국가들을 추월하여 세계 최초로 초고령사회에 진입하였다. 일본은 2018년 중(重)고령사회라는 용어를 만들어내었다. 중고령사회는 75세 이상인 후기고령인구가 65~74세의 전기고령인구를 넘어선 것을 말한다. 일본은 2018년부터 중고령사회가 되었으며, 2021년을 기준으로 총인구에서 전기고령인구가 차지하는 비중은 13.9%이며, 후기고령인구가 차지하는 비중은 14.9%이다. 고령사회백서에 따르면, 2065년에는 2.6명당 1명이 65세 이상, 3.9명당 1명이 75세 이상이 될 것으로 예상된다.
2021년 고령사회백서는 https://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/index-w.html(검색일: 2022.03.01)를 참고할 수 있다.

革: 이하 일체개혁)」에 착수했다.[2] 일본에서 사회복지제도 개혁은 1980년대 이후에는 행·재정개혁의 일환으로, 2000년대 이후에는 구조개혁과 예방중시형 시스템으로의 전환을 목표로, 가장 최근에는 일체개혁이라는 이름으로 추진되었다. 그러나 현재 일본의 사회복지제도 개혁은 근본적인 변화를 만들어내지 못하였다는 비판을 받고 있다. 이것은 무엇을 시사하는가.

일본에서는 고령화의 진행으로 고령자가 정치에 미치는 직·간접적인 영향에 관심이 증대되면서 '실버 민주주의(silver democracy)'라는 개념이 등장했다. 이 개념을 학계에 등장시킨 우치다(內田) 등에 따르면 고령화의 진행으로 납세자 데모크라시에서 연금수급자 데모크라시로 민주주의의 성격 자체가 변화하였다. 이들은 납세자로부터 연금수급자에게로 정치적 결정력의 중심이 계속 이동하여 고령 세대가 사회복지제도나 서비스에서 기득권을 고수하려는 경향이 강하게 나타난다고 주장한다(內田·岩淵 1999; 八代 2016). 실버 민주주의는 고령화로 인해 더 많은 선거권을 가진 고령 세대의 이익이 옹호될 수밖에 없음을 전제하며, 고령자에 친화적인 정책 대응이 세대 간 자원 배분의 공정성, 즉 '세대 간 정의(Intergenerational Justice)'를 훼손시킬 수 있다는 주장으로 이어진다.[3]

이 연구는 실버 민주주의가 주장하는 내용과 관련하여 몇 가지 질문을 던진다. 첫째, 고령 유권자의 비중과 이들의 높은 투표율 자체가 실버 민주주의에서 주장하는 고령자의 정치적 영향력과 동일한가 둘째, 실버 민주주의의 특성이 사회보장제도의 성격을 규정하는 가장 중요한 변수인가 셋째, 실버 민주주의의 가정처럼 고령 세대가 자기 세대의 기득권을 위해 투표하며, 세대 간 정의를 훼손시키고 있는가 하는 것이다. 유권자층의 인구학적 변화와 세대 간 투표율의 차이는 분명 실버 민주주의의 주장을 뒷받침할 수 있는 중요한 요소이다. 그러나 고령 시민의 증가와 정치적 결정력을 동일시하는 것은 실버 민주주의의 성격을 지나치게 단순화한 결과이다. 실버 민주주의는 사회복지제도의 성격과 제도개혁의

2) 일체 개혁의 공식 영문명은 "the Comprehensive Reform of Social Security and Tax"이다.
3) '세대 간 정의'의 개념에 대해서는 (Weiss 1992)를 참조할 수 있다.

방향을 규정하는 유일한 변수도 아니다. 사회복지제도 개혁의 성격과 방향은 정당 정치의 특성, 고령 세대의 이익집단화 및 정치세력화, 사회보장제도에 대한 국민 여론 등 개혁을 둘러싼 사회정치적 맥락에 의해 달라질 수 있기 때문이다. 고령층의 높은 투표율을 자기 세대의 이익과 기득권을 사수하기 위한 것으로 해석하는 것 역시 고령 세대의 투표 동기를 지나치게 단순화할 우려가 있다.

이 연구는 실버 민주주의가 사회복지제도의 변화에 미치는 영향을 규명하기 위해서 고령 유권자의 비중과 투표율 외에도 개혁의 방향과 성격에 영향을 미칠 수 있는 사회정치적 맥락들에 대한 분석이 필요함을 주장한다. 이것은 고령 유권자의 비중이 증가할수록 이들의 정치적 영향력이 확대되며, 사회복지제도 역시 고령 세대의 이익을 옹호하는 방식으로 유지되거나 변화할 것이라 가정해 온 실버 민주주의의 정치적 실체를 규명해보려는 작업이다.

2012년 이후 본격적으로 진행된「일체개혁」은 이 연구의 문제의식에 영향을 준 사례이다. 일체개혁은 이전의 사회보장제도 개혁과는 구별되는 정책목표를 가지고 있었다. 과거의 제도 개혁이 복지국가의 축소나 확대 혹은 복지제도의 삭감이나 증설을 목표로 한 것이었다면, 일체개혁은 사회복지제도의 '근본적 재조정'을 목표로 고령화와 사회복지제도의 개혁 문제에 대해 새로운 사회적 담론을 형성했기 때문이다. 정부는 첫 논의가 시작된 2008년부터 사회보장국민회의(社会保障国民会議)를 개최하여 국민적 공감대를 형성하고, 초고령사회로의 진입, 국가재정의 악화, 그리고 세대 간 불공정성의 심화가 사회보장제도의 지속가능성을 위협하고 있어 발본적(抜本的) 개혁이 필요함을 강조해왔다. 일체개혁은 사회보장과 세제 개혁의 통합적 개혁을 표방하였으며, 특히 '세대 간 불공정성을 시정하고 공평성을 확립한다'는 것에 무게중심을 두었다. 그러나 일체개혁은 2018년을 기점으로 사실상의 추진 동력 상실하였다는 평가를 받고 있다. 2018년 이후 소비세 인상에 따른 증세분을 활용하여 사회보장의 충실과 안정화를 꾀한다는 목표가 제시되었지만 연금 및 의료 등 개선이 시급한 분야의 개혁은 불투명하게 전개되고 있다.

일본의 고령화와 사회복지제도의 지속가능성 문제는 약 20년의 시차를 두고 일본의 모습을 그대로 닮아가고 있는 한국의 미래 모습이라는 점에 가장 큰 의의가 있다. 한국은 1999년에 고령화사회에 진입했고, 2018년에는 65세 인구가 14.3%에 이르러 고령사회 기준인 14%를 넘어섰다. 이것은 고령화사회에서 고령사회로 진입하는데 24년이 소요된 일본보다 빠른 속도이다.[4] 한국은 2026년이면 초고령화사회에 도달할 것이 예상되므로 초고령화사회 진입 속도에서도 세계 1위인 일본을 앞지르게 된다. 한국에서는 지난 19대 총선과 20대 총선을 거치면서 60세 이상 유권자가 최대 유권자 집단으로 부상한 바 있다(중앙선거관리위원회 2012, 2016). 일본의 일체개혁 과정은 몇 년 뒤 초고령사회를 목전에 둔 한국사회에도 세대 간 협력과 상생을 도모하기 위한 정책적, 제도적 차원의 노력이 필요함을 시사하고 있다. 또한 사회복지제도 개혁에 앞서 어떠한 사회적 논의와 공감대가 선행되어야 하는지에 대해서도 의미 있는 시사점을 제공할 것이다.

II. 이론적 배경 및 선행 연구의 검토

현대 사회에서 고령화의 문제는 사회 전 부문에 걸쳐 커다란 영향을 미쳐 왔으며, 고령화가 수반하는 제 문제들은 사회학, 심리학, 의학, 사회복지학, 문화인류학, 경제학 등 여러 학문 분과에서 때로는 다양한 학문을 통합하여 연구, 분석, 해결하려는 접근법을 낳았다. 그러나 고령화 문제에 대한 정치학적 접근은 고령화 문제를 연구, 분석하는 학문 분야에서 상대적으로 소외되어 있었던 것이 사실이다. 일본에서 고령사회와 정치 개념을 연결하여 분석한 대표적인 연구는 우치다(內田)와 이와부치(岩淵)의 연구이다. 이들은 급속한 고령화와 전체 유권자 중

4) http://kosis.kr/index/index.jsp 통계청, '2018년 고령자 통계'. 전체 인구에서 고령자 비중이 14%를 넘어선 것은 2003년 고령자 통계를 작성한 이래 2018년이 처음이다. 2017년 전체 인구에서 고령자가 차지하는 비중은 13.9%였다(검색일: 2022.01.20).

고령자의 비중 증대가 민주정치의 게임의 룰에 영향을 미치고 있다고 주장하며 이러한 현상을 실버 민주주의라 칭하였다(内田·岩淵 1999). 이들의 연구는 불과 24년 만에 고령화사회에서 고령사회로 급속히 진입한 일본에서 고령화가 정치 상황을 어떻게 변화시키고 있는지, 사회보장제도의 성격에 어떠한 영향을 주고 있는지를 분석하고 있다. 야시로(八代)도 일본에서 고령자의 증가가 정치적 영향력의 확대로 이어지면서 실버 민주주의가 대두하였음을 지적한다(八代 2016, 2017). 그는 많은 국가들에 실버 민주주의가 도래하였지만, 일본의 실버 민주주의는 다른 나라와 비교해 볼 때 세 가지 특징을 가지고 있다고 주장한다. 첫째는 사회보장과 기업 고용 관행에서 청년 세대보다 고령자를 우선시하여 세대 간 격차가 크다는 것이며, 둘째는 정부가 국채발행을 통해 복지재원을 조달하여왔기 때문에 그 부담이 미래 세대로 전가되어 세대 간 불공정성의 문제를 낳았다는 것이다. 또한 정부가 과거의 성공담에 사로잡혀 복지제도와 관행의 개혁에 소극적인 자세를 취하였다는 것도 일본적 특징이라고 주장한다(八代 2016). 그러나 이들의 연구는 고령화가 정치영역에 미치는 영향력을 강조하면서도 고령층의 정치적 영향력이 어떻게 정책이나 제도에 반영되었는가 하는 실제의 메커니즘에 대해서는 충분한 실증적 자료들을 제시하지 못하고 있다. 또한 일본이 초고령사회로 진입한 2007년 이후의 선거 정치와 일체개혁으로 상징되는 사회복지제도의 개혁과정을 실버 민주주의와 연결시켜 설명하지 못하고 있다.

가토(加藤)와 고바야시(小林)의 연구는 중위투표자 모델을 일본에 적용하여 고령화에 의해 중위연령이 상승함으로써 연금, 의료, 노인복지 정책에 대한 지출이 늘었음을 보여주고자 했다(加藤·小林 2017).[5] 이현출은 한국을 사례로 고령 세대의 증가가 정치적으로 자원통제에 미치는 영향력을 높이게 되고, 이들 세대가 강조하는 연금이나 복지 등의 아젠다를 실현하기 위해 재정의 지속가능성이 크

5) 중위투표자 정리(median voter theory)는 다수결제 하에서 중위의 대안이 선택된다고 가정한다(Downs 1957). 고령화가 진행되면 전체 인구에서 고령층이 차지하는 비율이 늘어나게 되고, 중위연령 역시 상승한다.

게 타격을 받을 것이라 주장한다(이현출 2016). 대의제 민주주의하에서 유권자 집단의 수적 크기도 중요하지만 투표참여율이 중요함을 밝힌 연구들도 있다. 벤후세와 고레스(Vanhuysse and Goerres)의 연구는 고령층이 젊은층 보다 투표할 가능성이 높음을 보여준다. 고령층이 어떤 이슈에 대해 동일한 입장을 가진 동질적 투표층이 아니더라도 어떤 이슈가 자신들에게 경제적으로 불리할 수 있다는 두려움을 가지게 되면 이것이 투표에 동기를 부여하기 때문이라는 것이다(Vanhuysse and Goerres 2012). 한편, 전성인은 '경제활동 인구와 정치참여 인구의 깨어짐(fragmentation)', 즉 경제활동을 하지 않지만 선거권을 행사할 수 있는 고령층의 증가가 민주주의 체제의 유지 가능성 자체를 위협하고 있다고 주장한다. 고령층의 증가로 이들의 요구가 공익을 압도하게 된다면, 사회적 공익이 정치체제로 정확하게 전달될 수 없기 때문이다(전성인 2016). 이현출의 연구는 한국을 사례로 실버 민주주의의 도래가 세대 간 정의의 문제를 야기한다고 지적하며, 세대 간 정의확보를 위한 선거제도 고안 및 국회 내 심의 강화방안을 모색하고 있다(이현출 2018). 프레이저(Fraser)는 인구구조의 변화가 미래 세대에까지 영향을 미친다는 점에서 오늘날 정의의 문제에는 경제적 불평등을 의미하는 잘못된 분배(maldistribution), 문화적 불평등을 의미하는 무시(misrecognition)뿐 아니라 정치적 의사결정에서 배제되는 '대표불능(misrepresentation)'의 문제도 포함하여야 한다고 주장한다(Fraser 2009).

앞서 살펴본 기존의 연구들은 모두 중요한 시사점과 함의를 가지고 있다. 이들 연구는 고령화가 대의제 민주주의라는 제도적 디자인 하에서 사회복지제도의 지속가능성을 위협하고, 세대 간 공정성을 훼손하며, 대표성의 문제를 야기함으로써 민주주의 체제 자체에도 타격을 줄 수 있음을 강조하고 있기 때문이다. 그러나 유권자의 수나 높은 투표율 자체가 특정 정책이나 제도로 직결되는 것은 아니다. 또한 고령화 자체가 반드시 특정 정책에 대한 선호로 이어지는 것도 아니다. 예를 들어 고령층이 젊은 세대에 비해 소득수준이 높다면 공공서비스보다 민간서비스를 선호할 수도 있다. 또한 고령층이라 하더라도 정부에 대한 불신이 높다

면 공공서비스를 선호하지 않을 수도 있다(Sørensen 2013). 따라서 중요한 것은 고령화라는 인구학적 변화가 어떤 경우에, 어떠한 방식으로 정치적 영향력으로 연결되는지 그 메커니즘을 규명하는 일이며, 이를 증명해 줄 수 있는 충분한 사례 연구가 제시되어야 한다. 동일한 대의제 민주주의를 택하고 있는 나라들에서도 실버 민주주의의 성격은 역사적으로 어떠한 제도적 대안이 마련되어 왔는가, 사회복지개혁이 어떤 방식으로 진행되어왔는가에 따라 달라질 수 있다. 또한 고령층의 정치적 영향력 증대라는 실버 민주주의의 일반적 특성 역시도 유권자로서 이들이 차지하는 수적 비중과 투표 참여율뿐만 아니라 사회복지제도 등 제도 개혁의 변화 동학 속에서 고령자층의 선호가 어떠한 방식으로 영향력을 행사하였는가를 통해 분석되어야 만 할 것이다. 이를 위해서는 정당이나 선거 정치 외에 고령자 단체 등 고령자의 집단화가 사회복지제도의 개혁과정에 영향을 미쳤는지를 함께 분석할 필요가 있다.[6] 또한 유권자가 정책이나 개혁의 내용뿐 아니라 이를 제시하는 주체의 신뢰성을 동시에 고려한다는 점에서(타니구치 2008), 정당 정치의 양상과 정치적 행위자에 대한 유권자의 인식도 실버 민주주의가 영향력을 행사하는 사회정치적 맥락으로 작용한다고 할 수 있다.

2012년 이후 일본이 본격적으로 추진해 온 일체개혁은 사회복지제도의 부분적 수정이 아니라 발본적 개혁을 목표로 하는 대대적 쇄신이라는 평가를 받기도 했다. 그러나 한편으로는 2015년을 기점으로 개혁 내용의 많은 부분이 개혁 초기와 달리 변화했다는 평가도 존재한다. 일체개혁은 일본의 사회복지제도 개혁에서 중요한 함의를 가지지만 이에 대한 국내 연구는 전무하다. 정당 정치의 특성, 이익집단의 성격과 영향력, 개혁에 대한 국민 인식 등 제도 개혁과정의 사회정치적 맥락을 분석하는 것은 고령 유권자의 비중과 이들의 높은 투표율로 단순하게 설명되어 온 실버 민주주의의 성격을 보다 입체적으로 규명하고, 일본보다 더

6) 레베너(Hrebenar)는 미국의 경우 고령자단체의 정치활동이 일반적인 압력단체의 정치활동과 크게 다를 바 없다고 주장한다. 이들이 연방의회와 연방정부를 상대로 벌인 그레이(gray) 로비 활동과 집단을 통한 정치참여의 사례에 대해서는 (Hrebenar 1997)을 참고할 수 있다.

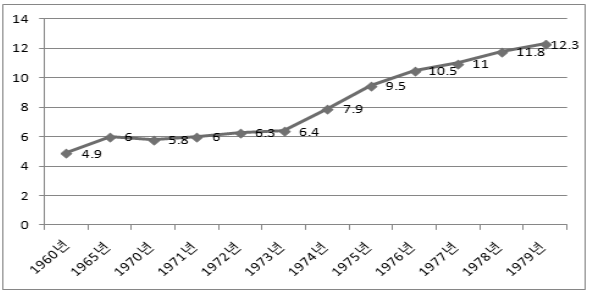
빠른 속도로 초고령화의 길을 가고 있는 한국 사회에도 중요한 시사점과 해결과제를 제시할 수 있을 것이다.

Ⅲ. 고령자 복지와 실버 민주주의 담론의 태두(台頭): 고령화사회에서 고령사회로

1. 고령화사회의 도래와 복지원년: 고령자 복지의 정치화

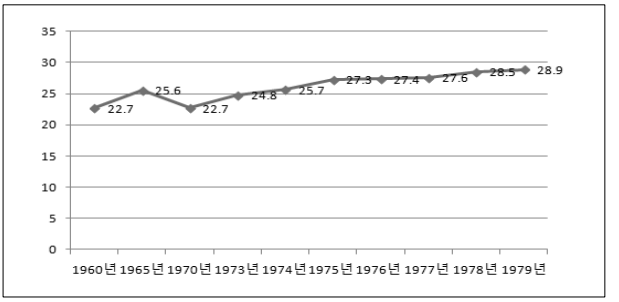
일본은 1970년에 65세 이상 고령 인구가 전체 인구의 7%를 넘어서면서 고령화사회에 진입하였다. 고령화는 중요한 정치적 과제가 되었고, 복지제도 역시 고령자 대책을 중심으로 획기적인 변화를 겪었다. 정치적 과제로서 고령자 문제의 중요성은 1972년 다나카(田中) 내각 최초의 <소신표명연설>에도 잘 나타난다. 다나카 내각은 "지금까지의 경제성장 성과를 과감하게 국민복지로 돌리지 않으면 안 된다. 급속하게 고령화사회를 맞이하고 있어 종합적인 노인대책이 국민적 과제가 되고 있다. 연금제도뿐 아니라 노인에 대한 원조와 간호 등 노인의료제도를 충실히 하고 고령자의 고용과 정년 연장 등을 추진하겠다"고 밝혔다. 다나카 내각은 1973년을 복지원년으로 선포하고 노인 의료비 전면 무료화와 연금제도 개정을 통한 연금급여의 인상(후생연금 5만 엔 연금, 국민연금 2.5배 인상)을 실현하였다. <표 3-1>에 제시된 것처럼 국민소득대비 사회보장급여비는 1960년 4.9%에서 복지원년인 1973년에는 6.4%, 1974년에는 7.9%까지 증가하였고, 1976년에는 10%를 돌파하였다. 1970년대 중후반을 거치면서 사회보장지출에서 국고부담이 차지하는 비중도 크게 증가했다. <표 3-2>를 통해 알 수 있듯 1960년 사회보장관계비의 부담비율은 보험료가 70.8%, 공비부담이 22.7%였으나 복지원년 이후 공비부담율이 점점 증가하여 1979년에는 보험료 비중이 62.3%에 그치는 대신 공비부담이 28.9%에 이르게 되었다.

〈표 3-1〉 국민소득대비 사회보장급여비의 추이(1960～1979)



출처 : 国立社会保障·人口問題研究所 編, 1998, 「平成10年社会保障給付費統計」에서 필자 재구성.

〈표 3-2〉 사회보장관계비 중 국고부담율의 추이(1960～1979)



출처 : 国立社会保障·人口問題研究所 編, 1998, 「平成10年社会保障給付費統計」에서 필자 재구성.

그러나 국고부담을 늘려 사회보장을 지탱하는 것은 재정문제를 표면화하였다. 복지원년인 1973년에는 석유위기가 발발하고 유가 상승이 인플레이션을 초래하여 기업수지가 급속히 악화되면서 '전후 경제의 황금기'가 끝났다는 평가를 받기도 했다. 1975년 일본 대장성(大蔵省)은 '사회보장에 대한 보고'를 통해 경제 상황의 변화를 반영하여 사회보장 급여 수준을 억제해야 한다고 제언했다. 반면 사회보장정책의 주무 부처인 후생성(厚生省)은 사회보장제도가 더 강화되어야

하며 부담증가가 필연적이라고 대응했다.[7] 이렇게 대장성과 후생성이 복지축소와 복지강화를 두고 대립하는 가운데 고령자 복지를 강조하며 복지확대의 당위성을 가장 강력하게 주장한 것은 바로 집권당인 자민당이었다. 1975년 12월 총리 산하 사회보장심의회는 '향후 고령자 사회에 대응할 수 있는 사회보장에 대하여'라는 건의안을 발표하고, 고령자에 대한 사회부양이 앞으로 더욱 중요한 사회적 과제이므로 공공부문에서 사회보장관계비의 비중을 과감히 늘려야 한다고 제언했다. 1970년대 후반에도 대장성과 몇몇 자문기관은 복지가 성역이 아님을 주장하며, 노인의료비 무료화 제도 폐지를 골자로 하는 건강보험개정안, 연금개혁안 등을 제안하였으나 번번이 받아들여지지 않았다(山崎 1988, 107). 최종적으로 자민당은 대장성을 중심으로 한 반대세력에 대해 정치적 절충안을 제시했다. 노인의료비 무료화 제도의 개정, 수익자 부담의 강화 등을 1980년까지 보류하고 이듬해부터 재검토하자는 것이다.

경제적 사정의 악화와 복지재고론에도 불구하고 자민당은 왜 사회보장제도의 확충을 고집하였는가. 몇몇 학자들은 일본의 사회보장제도가 서구 국가들과 비교했을 때 성숙하지 않았고, 석유위기 이후에도 일본기업들의 국제경쟁력이 높은 수준이었으며, 고령화 문제 역시 심각한 수준이 아니었기 때문에 사회보장제도에 메스를 대는 것이 시급하지 않았다고 지적한다(西村 1989). 그러나 자민당의 선택에는 사회경제적 사정 보다는 정치적 위기의식이 더 크게 작용하였다. 미야모토(宮本)는 당시의 상황을 자민당에게 정권의 연명이 가장 중요했던 시점으로 평가한다(宮本 2008, 106). 1973년 자민당이 복지원년을 적극적으로 선포한 배경에는 성장우선 정책에 반대하는 시민운동과 사회보장제도의 확대를 요구하는 혁신자치체(革新自治体)의 정치적 약진이 존재했다.[8] 또한 석유위기 이후

---

7) 후생성은 2001년 1월 중앙성청 재편에 의해 후생성과 노동성이 통합한 후생노동성이 된다. 본고에서는 2001년 1월 이전 후생성 시대의 상황에 대해서는 후생성으로, 이후의 상황에 대해서는 후생노동성으로 표기한다.

8) 혁신자치체란, 사회당, 공산당 등 혁신정당의 추천을 받은 후보가 수장을 맡은 지방자치단체를 지칭한다. 1967년 사회당과 공산당의 추천을 받은 미노베(美濃)가 도쿄도지사에

치러진 1974년 7월 참의원 선거에서 여야의 의석 차는 고작 7석에 불과했고, 일본 정관계의 최대 로비 사건인 '록히드사건' 이후 치러진 1976년 12월 총선거에서도 자민당은 패배하여 간신히 과반수를 유지했다. 신카와(新川)는 1970년대 후반, 대장성의 복지축소안에 도전한 것은 후생성이 아니라 자민당이었으며, 자민당은 사회복지의 후퇴가 선거에 미칠 영향을 우려하여 정책변경에 신중한 태도를 취할 수밖에 없었다고 분석한다. 당시 자민당에게는 정권유지라는 '이익'의 관점에서 이를 해결해 줄 정책적 조치가 필요했다는 것이다(新川 2005). 자민당은 사회복지확대의 당위성을 주장함으로써 자신들에 대한 대중의 불만을 희석시키고 정치적으로 환영받고자 했다(地主 1994). 또한 향후 고령화사회에 대비하여 사회보장을 정비하려면 현재와 같은 고(高)부담 구조를 피할 수 없다는 논리로 사회복지에 대한 국고 부담을 정당화했다. "고령화 사회에 대한 대응"이라는 자민당의 대의명분은 내셔널미니멈을 주장하며 사회보장제도의 효율화를 꾀하려던 대장성의 시도를 굴절시켰다(우준희 2017). 이처럼 1970년대 고령화사회의 도래에 따른 고령자 복지의 정비과정은 자민당의 정치적 위기에 대한 대응을 반영하면서 정치화했으며, 이는 향후 실버 민주주의 담론의 등장에 중요한 배경이 된다.

2. 고령사회와 실버 민주주의 담론의 태두(台頭)

고령화사회에 대한 대응을 전면에 부각시키며 확대 기조를 유지해왔던 사회보장제도는 1980년대에 들어서면서 제도 개혁의 대상이 되었다. 두 차례의 석유위기와 경기불황 이후 미국과 영국을 필두로 복지국가를 축소하려는 시도들이 확

당선되면서 도쿄와 오사카 등지에서 괄목할만한 성과를 거두었다. 이들은 성장위주의 자민당 정책을 비판하고 복지 우선을 슬로건으로 대중의 지지를 넓혀갔다. 일본이 고령화사회로 진입한 1970년경에는 국정에서도 야당 의석수가 보수 자민당에 근접하는 보혁백중(保革伯仲)의 정치 상황이 나타났다. 이에 대한 자세한 논의는(Calder 1988; 新川 1993) 등을 참조할 수 있다.

산되었고, 이들 국가의 신보수주의 이념은 제2차 임시행정조사회(이하: 제2임조)와 같은 재정재건파의 정체성에도 영향을 미쳤다. 1981년 스즈키(鈴木) 내각에서 설치된 제2임조는 '증세 없는 재정재건', '행정기구의 축소', '활력있는 일본형 복지사회'를 통해 국가 운영이 건전화되어야 한다고 주장했다. 자민당은 1979년 일반소비세 도입과 법인세 인상을 시도했으나 총선에서 패배하고 기업들의 조세 저항이 커지자 증세가 아닌 긴축을 통한 재정재건에 마지못해 합의했다(宮本 2008). 총선거에서 패배하여 수세적 입장이던 정부를 대신해 개혁의 주도권을 쥔 재계 중심의 제2임조는 사회복지 개혁도 재정재건의 연장선에서 증세 없이 사회보장지출을 억제하는 방식으로 이루어져야 한다고 주장했다. 이와 함께 활력 있는 일본형 복지사회의 의미도 변질되었다. 복지원년 당시 활력있는 일본형 복지사회는 교육과 사회보장을 충실히 하여 국민의 생활안정과 여유를 보장하기 위한 개념으로 사용되었다. 그런데 재정재건을 골자로 한 제2임조 노선에서 활력있는 일본형 복지사회는 사회보장의 충실에서 사회보장의 억제로 의미가 변화하게 된 것이다(福武 1986). 특히 '일본형'이라는 용어는 복지에서의 자조(自助)와 가족, 지역, 기업의 상호부조를 강조하는 것으로, 개인과 지역사회의 상호연대를 통해 재정지출의 효율화를 달성하고 사회보장을 사회적 미니멈에 둘 수 있다는 논리를 상징한다(우준희 2017). 제2임조가 주도권을 쥐고 재정억제를 본격화하면서 사회보장제도에서는 의료 및 연금부문의 개혁이 진행되었다. 1982년 제정된 '노인보건법'은 복지원년의 상징인 노인의료비 무료화 제도를 폐지하고 일부 본인부담금제의 도입을 주요 내용으로 한다. 1984년 2월에는 고령자뿐 아니라 일반 국민들의 의료비에 대해서도 10% 본인부담금을 부과하는 '건강보험법'이 개정되었다. 이것은 1927년에 건강보험제도가 실시된 이래 유지해왔던 100% 급여원칙을 처음으로 변경한 것이다. 1985년에 도입된 '기초연금제도'는 모든 국민에게 연금권을 부여한다는 취지를 가지고 있었지만, 급여 수준의 합리화를 목적으로 연금급여를 삭감하는 형태로 나타났다. 활력있는 일본형 복지사회가 복지부문의 재정문제, 즉 방만한 국고부담 문제에 대응하기 위한 논리로

쓰이면서 복지영역에서 국고부담은 억제되었다. 1979년 사회보장관계비 중 국고부담율은 28.9%였으나 1990년에는 19.7%까지 하락했다(国立社会保障・人口問題研究所 編 1998). 그러나 국고부담을 줄이고 사회보장비를 억제하려던 기조는 1980년대 말부터 변화하기 시작했다.

1989년 자민당 정부는 10년 만에 소비세 3% 도입을 결정하였다. 다케시다(竹下) 내각은 소비세에 대한 국민들의 반발을 의식하여 소비세 문제를 '고령사회에 대한 대응'이라는 사회복지 비전과 연결시켰다(Campbell 1992, 245). 소비세가 고령사회에 대비한 복지세의 성격을 가지게 된 것이다. 다케시다 내각은 '소비세 재검토에 관한 기본 방침'을 발표하고, 후생성에 복지서비스 정비와 확충을 위한 주요 정책안을 제출하도록 요구했다. 이를 배경으로 동년 12월, '고령자 보건복지 추진 10개년 전략' 이른바 '골드플랜'이 탄생했다. 복지원년 이래 가장 큰 방침으로 평가받는 골드플랜은 총사업비가 6억 엔에 달했고, 이는 지난 10년간 사업비의 3배가 넘는 금액이었다(타다 2008, 251). 1990년 6월에는 골드플랜을 시행하기 위해 노인복지법 등 8법이 개정되었다.

자민당이 대대적인 고령자 복지플랜을 내놓은 데에는 몇 가지 배경이 존재한다. 첫째, 1989년 7월의 참의원 선거에서 자민당은 참패했고, 리쿠르트 사건과 같은 비리 문제로 자민당에 대한 지지 회복이 어려웠다는 점이다. 둘째, 일본이 고령 인구가 전체 인구의 14%를 넘는 고령사회에 곧 진입하게 되므로 이와 관련한 정책적 요구가 증대되었다는 점이다. 후생성은 고령사회 진입에 대비한 사회복지 확충을 요구해왔으며, 일본 참의원은 고령사회 대책과 관련한 법안의 필요성을 주장해왔다. 셋째, 재정효율화를 꾀하면서 노인복지를 확대할 수 있는 방안으로 지방의 역할 확대가 고려되었다는 점이다. 골드플랜은 시정촌과 도도부현이 보건과 복지를 하나로 통합하는 '노인보건복지계획'을 책정하도록 하고, 중앙정부가 이를 원조하도록 규정하고 있다. 취지는 고령자의 욕구에 보다 가까운 시정촌에서부터 지역복지 시대를 열겠다는 것이지만, 실제로는 재정적 한계 속에서 지방의 역할 확대를 통해 중앙정부의 부담을 완화하려는 시도였다(Estevez

–Abe 2008, 240–247). 1994년에 골드플랜은 신골드플랜으로 확충되었고, 총사업비가 9조 엔으로 1.5배 상향조정되었다. 야시로(八代)는 1990년대의 복지확장에 대해 정부가 국채발행을 통해 복지재원을 조달했고 그 부담이 미래 세대로 전가되어 세대 간 불공정성의 문제를 낳게 되었다고 주장하며, 이를 일본형 실버 민주주의의 특징으로 보고 있다. 그는 1993년 자민당 일당 우위 정당 정치가 막을 내리고 연립정권이 등장함으로써 정치인들이 눈앞의 선거 정치에 급급해 수적으로 늘고 있는 고령자의 기득권을 사수하려 했다고 비판한다(八代 2016).

일본이 고령화율 14.6%로 고령사회에 진입한 1995년에 정부는 <고령사회대책기본법>을 제정하였다. 이 법은 본격적인 고령사회에 대한 대응을 목적으로 의회 내의 '국민 생활에 관한 조사회'가 1992년부터 공청회와 의견수렴, 해외파견 등을 통해 조사를 실시하고 법안 제출을 권고함으로써 이루어졌다. 이것은 적극적인 고령사회 대책의 기본 방침을 정한 것으로서 현재까지 고령자 정책의 기본틀이 되고 있다. 법령을 근거로 1996년에는 고령사회대책회의가 제정하고 국무회의에서 의결한 "고령사회대책대강(大綱)"(이하: 대강)이 결정되었는데, 여기에는 기본 시책에 포함된 취업 및 소득, 건강 및 복지, 학습 및 사회참여, 생활환경 등 4개 분야에 대한 정부의 중장기적 정책이 제시되어 있다.[9] 1990년대 말 실버 민주주의라는 용어를 학계에 등장시킨 우치다(内田) 등은 고령사회대책기본법을 실버 민주주의의 도래와 관련해 새로운 구상력을 시험하는 계기로 평가한다(内田·岩淵 1999). 이들에 따르면, 미국에서 타임지의 특집기사로 세대 간 전쟁의 가능성에 대해 주의를 환기시킨 것은 이미 1988년 2월의 일이며, 당시 미국 총인구에서 고령자가 차지하는 비중은 12.5%에도 미치지 않았다. 그러나 일본은 고령사회대책기본법 제정 당시 고령화율이 14.6%로 1988년의 미국보다 훨씬 우려스러운 상황이며, 1인 1표라는 게임의 룰이 한계를 드러내었다는 것이

9) 대강은 고령사회대책기본법 제6조 '정부가 추진해야 하는 기본적으로 종합적인 고령사회 대책의 지침'을 법적 근거로 하며, 총리를 의장으로 하는 고령사회대책회의에서 개정이 결정된다. 일본 정부는 2001년과 2012년, 그리고 2018년 세 차례 대강을 각의 결정하였다. 2012년 이후에는 5년마다 고령사회대책 회의에서 개정을 결정하게 되어 있다.

다. 고령자 복지는 복지원년 이후 집권당의 정치적 사정과 정권 이익에 상당한 영향을 받으며 정비되고 확대되어 왔으나 본격적인 고령사회 진입과 함께 민주정치의 성격과 운용 가능성을 시험하는 새로운 정치적 문제로 주목받게 되었다.

Ⅳ. 초고령사회와 실버 민주주의의 실재: '일체개혁'의 정치

1. 초고령사회의 도래와 실버 민주주의 담론의 강화: '일체개혁'의 험로(險路)

앞서 살펴본 것처럼 고령사회 진입을 앞두고 일본의 사회보장제도는 고령자 복지를 중심으로 정비되었다. 신골드플랜 등 고령자 복지서비스가 확대되고, 고령사회대책기본법과 같이 중장기적이고 종합적인 관점에서 고령화의 정치, 경제 사회적 영향에 대응하려는 제도적 틀이 마련되었다. 그리고 이 과정에서 실버 민주주의라는 개념이 등장하여 고령자 복지가 새로운 정치적 문제로 부상하기 시작했다.

2000년대 이후 사회보장제도에서 고령자 복지는 큰 틀에서 다시 한번 변화하였다. 2000년부터 실시된 개호보험법은 30년 만의 새로운 사회보험제도이다. 개호보험법은 골드플랜 21(기존의 신골드플랜에서 명칭변경)과 연계되어 고령자의 재택개호 서비스를 보험화한 것이다. 이것은 국민에게 새로운 부담을 의무화하여 고령자 대책을 사회보험화를 통해 해결하려는 것으로서, 국고부담의 확충을 통해 고령자 대책을 늘여왔던 과거의 정책 대응과는 근본적으로 다른 성격을 가진다. 2000년과 2002년에는 본인부담금의 인상을 주요 내용으로 하는 의료보험법이 개정되었고, 2004년에는 연금급여의 억제를 골자로 한 연금개정도 이루어졌다. 연금개정은 인구 구성 변화의 심각성을 반영하여, 기존 방식에 노동인구규모, 평균 수명을 추가하여 급여 수준을 결정하는 '거시경제슬라이드' 방식을 내

용으로 하였다.[10] 2005년에는 개호보험법이 재개정되었다. 당시 개호보험법과 관련해서 정부는 '예방중시형 시스템으로의 전환'을 강조하였다. 개호보험 제도가 시행된 지 5년이 된 시점에서 개호보험제도의 장기적인 지속가능성을 위해서는 예방서비스를 통해 비용증가를 억제해야 한다는 것이다. 그러나 예방서비스의 확충이 목표라던 정부의 주장과는 달리 개정법의 대부분은 시설서비스 이용에 대한 이용자 부담금의 인상과 서비스 공급체계의 다원화에 초점이 맞추어져 결국 예전보다 개호서비스의 시장화가 더욱 강화되도록 하였다. 2006년에는 의료보험법이 재개정 되어 2002년에 이어 본인부담금이 한층 인상되었다. 이렇듯 2000년대 이후 사회보장제도에서 고령자 복지는 고령자의 사회보장 급여 수준을 억제, 삭감하고 이용자의 부담을 인상시키는 방식으로 변화하였고, 이것은 신자유주의 구조개혁이라는 정책 노선을 복지제도의 재편으로 연결시킨 고이즈미 내각에서 두드러졌다. 고이즈미 내각 하에서 사회보장 관련 지출은 5년간 1.1조 엔, 매년 2200억 엔씩 삭감되었다(요코야마 2011, 41). 1980년대의 제2임조 노선과 고이즈미의 노선은 고령자를 사회적 부양비를 올리고 공적연금이나 의료보험 등 사회적 부담을 발생시키는 존재로 규정하는 '고령화 위기론'을 담론화하여 고령자 복지의 효율화와 시장화를 정당화하였다는 점에서 공통적이다.[11] 또한 고이즈미 노선은 고령자 편향의 정책이 유지될 수밖에 없다는 실버 민주주의의 가정과 다른 결과들을 보여주었다.

그러나 고이즈미의 개혁노선은 이후 강한 사회적 비판을 낳았다. 복지의 효율화, 시장화는 국민 생활을 더 힘들게 할 뿐 장기적인 해결책이 될 수 없으며, 사회복지제도의 지속가능성을 위해서는 근본적 개혁이 필요하다는 것이다. 100년

10) 이 방식에 따르면 평균임금이 상승한 경우에도 노동인구가 감소하거나 평균 수명이 증가하면 연금액은 그만큼 감소한다. 고이즈미 내각은 2004년의 연금개정을 '100년 안심연금(100年安心年金)'이라 평가하고, 연금재정을 낙관하였다. 저출산·고령화가 진행되더라도 향후 연금 적립금이 늘어나 100년 후에도 연간 급여액 등이 현재 수준을 유지할 수 있다는 것이다.

11) 고령화 위기론은 이미 고령화로 인한 실제적인 경제적 파장을 과장하는 이데올로기적 성격을 가지고 있으나 여전히 중요한 노년 담론으로 작용한다(Jackson, 1998).

안심이 가능하다는 연금제도 역시 연금체계의 일원화와는 거리가 먼 것이었으며, 낙관적인 경제지표를 가정한 것으로 보다 현실적인 거시경제를 반영하면 적립금 고갈이 일어날 수 있다고 비판을 피할 수 없었다(八代 2020, 5). 2008년 8월 일본 내각부의 <국민 생활에 관한 여론조사(国民生活に関する世論調査)>에 따르면, '국민 생활이 이전보다 나빠졌다'는 응답이 2005년의 26.1%에서 34.1%로 증가하였으며, 정부에 대한 기대사항에서 의료, 연금 등 사회보장의 정비를 택한 비율이 72.8%로 가장 높았다. 고령사회대책은 57.2%로 두 번째로 높은 비율을 차지했다.[12] 같은 해 9월 실시한 <사회보장제도에 관한 특별여론조사(社会保障制度に関する特別世論調査)>에서는 현행 사회보장제도에 대해 만족한다는 응답이 전체의 20.3%, 불만이 있다는 응답이 75.7%였으며, 연금제도(69.7%), 의료제도(56.4%), 개호제도(53.3%) 순으로 불만족을 나타냈다.[13]

2008년 첫 논의를 시작하게 된 '일체개혁'은 이러한 사회적 분위기 속에서 이전의 개혁과는 차별적인 정책목표를 제시했다. 복지급여의 삭감이나 억제가 아닌 사회복지제도의 '근본적 재조정'을 목표로 한다는 것이다. 정부는 국민적 공감대를 형성하기 위해 2008년부터 사회보장국민회의를 개최하고, 저출산과 초고령사회로의 진입, 재정악화, 그리고 세대 간 불공정성의 심화가 사회보장제도의 지속가능성을 위협하여 발본적(抜本的) 개혁이 필요함을 강조하였다. 2010년 일본민주당 간(菅) 내각은 개혁의 추진체로 사회보장개혁검토본부(社会保障改革檢討本部)를 설치하였고, 2012년 정기국회에서는 사회보장제도개혁추진법(社会保障制度改革推進法) 등 관련 법안이 통과되었다. 2012년 12월 자민당 아베(安部) 내각 성립 이후에도 일체개혁은 개별 법률안들을 정비하면서 진행되었다[14]. 일

12) 자세한 내용은 일본 내각부 홈페이지 https://survey.gov-online.go.jp/h20/h20-life/index.html (검색일: 2022.02.10)를 참조.

13) 자세한 내용은 일본 내각부 홈페이지 https://survey.gov-online.go.jp/hutai/tindex-h20.html (검색일 2022.02.10)를 참조.

14) http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hokabunya/shakaihoshou/kaikaku.html 에서 구체적인 경위를 알 수 있음. 후생노동성(厚生労働省) 홈페이지 인터넷 자료(검색일: 2022.03.18).

체개혁 과정은 정권교체와 연립정권의 상황을 반영하면서도 3당 합의에 의해 기본 방향을 설정하고, 총 8개 법령의 수정을 이끌어내었다. 3개의 사회보장제도 개혁 관계법, 2개의 세제 관계법, 2개의 어린이· 육아 관계법이 이에 해당한다. 일체개혁은 구체적인 추진 시점과 함께 개혁의 완료 시점 역시 명문화하였다. 개혁은 단기적인 시간 축을 제시하면서도, 단카이 세대(団塊の世代)가 75세 이상이 되는 2025년을 중장기적 완료 시점으로 잡고 있다.[15)]

일체개혁은 사회보장과 세제 개혁의 통합적 개혁을 표방하면서, '세대 간 불공정성의 시정과 공평성의 확립'이라는 명확한 방향성을 제시하였다.[16)] 특히 사회보장제도의 지속가능성을 위해 급여는 고령자, 부담은 현역 세대라는 현재의 제도를 개혁하고, "전 세대가 대응(全世代対応型)하고 참가하는(全員参加型) 전세대형사회보장개혁(全世代型社会保障改革)"을 명문화했다. 2014년에는 사회보장제도개혁 추진본부(관계 관료로 구성)와 사회보장제도 추진회의(전문가로 구성)를 구성하고, 의료보험, 신(新) 어린이 육아지원 제도, 의료개호종합확보추진법, 연금관련법 등을 시행하기로 하였다.

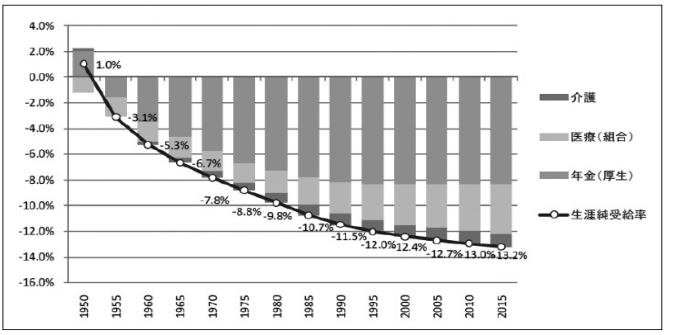
흥미로운 것은 일체개혁이 본격화할 무렵 세대 간 불균형의 심각성을 경고하는 정부 차원의 분석들이 쏟아져나왔고 실버 민주주의에 대한 담론도 확대되었다는 점이다. 국립사회보장인구문제연구소는 일본의 총인구가 2012년 약 1억 2,800만 명에서 2060년에는 8,600만 명으로 감소할 것이라 예상했다. 반면 고령화율은 2012년 24.2%에서 2060년에는 39.9%까지 상승할 것이라고 전망했으며, 이에 따라 고령 세대와 현역 세대의 비율이 1960년대 중반에는 1:9, 2011년에는 1:3, 그리고 2060년에 1:1.3이 되어 현역 세대의 고령 세대 부양 부담이 크게 확

15) '단카이 세대'는 일본에서 제2차 세계대전 이후 1947~1949년 사이에 베이비붐으로 태어난 세대를 말한다. 일본은 고령자를 65세~74세 전기고령자와 75세 이상 후기고령자로 구분하고 있는데, 일체개혁의 완료시점을 수적으로 큰 비중을 차지하는 단카이 세대가 후기고령자가 되기 시작하는 2025년으로 잡고 있다.

16) 2012년도 사회보장급여비 중 고령자 관계 급여비가 차지하는 비중은 67.9%에 해당하며, 이는 아동 및 가족관계 급여비 5%에 비해 압도적으로 높다(国立社会保障·人口問題研究所 2016). 사회보장 급여비가 지나치게 고령자에게 편중되어 있는 것이다.

대될 것을 예측했다(国立社会保障・人口問題研究所 編 2012). 2012년 내각부 산하 경제사회종합연구소는 <사회보장을 통한 세대별 수익과 부담(社会保障を通じた世代別の受益と負担)>이라는 연구에서 연금, 의료, 개호 모델을 구축, 사회보장제도가 안고 있는 세대 간 불균형을 정량적으로 분석한 바 있다. <표 4-1>에 제시된 것처럼 사회보장의 생애 순 수급률을 출생연도별로 보면, 1950년 출생은 1.0%의 수익 초과이지만, 젊은 세대일수록 부담이 확대되어 2010년 출생은 13.0%의 부담이 초과된다(經濟社会綜合研究所, 2012).

〈표 4-1〉 출생연도별 연금, 의료, 개호 전체의 생애 총 수급률



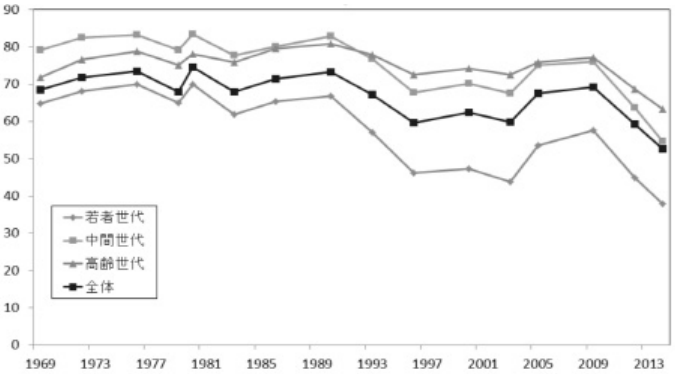
출처: 經濟社会綜合研究所, Disscussion Paper Series No. 281, 2012

선거에서는 고령층의 의사가 과대대표되고 그 외 연령층의 의사가 과소대표됨을 우려할만한 결과가 나왔다. 2010년 7월의 참의원 선거에서는 투표자 중 60세 이상의 비율이 45%에 달했고, 일본 선거 정치 역사상 고령층의 높은 투표율과 젊은층의 낮은 투표율 현상이 정점에 달하였음을 보여주었다. 1980년 45%였던 20~30대 유권자 비중은 2010년 선거에서 30%로 떨어졌으며, 이중 투표자 비율은 같은 기간 동안 거의 반토막이 났다(이코노미 인사이트 2017). 중의원 선거 결과도 마찬가지이다. <표 4-2>는 1990년 제39회 중의원 선거 이후 전체 투표율이 하락해왔으나 이 중에서도 20~30대 청년세대의 투표율이 현저하게 하락해왔

음을 잘 보여준다. 2005년과 2009년 비교적 높은 수준의 투표율을 보인 이후에는 세대를 불문하고 전체적으로 투표율이 하락하였으나 고령 세대에 비해 청년 세대와 중간 세대의 투표율이 더 크게 하락했다.[17] 중요한 것은 세대 간 투표율의 차이가 이전에 비해 크게 확대되었다는 점이다. 이는 <표4-3>을 통해 알 수 있다. 1969년 제32회 중의원 선거에서는 청년 세대와 고령 세대의 투표율 차이가 7%였지만 2014년 제47회 중의원 선거에서는 25%까지 벌어졌다. 전체 유권자 중 고령 세대의 비율이 증가하고 고령 세대의 투표율이 상대적으로 높아짐에 따라 총 투표수에서 고령 세대의 투표 점유율은 한층 높아진다. 1969년 중의원 선거 때에는 총 투표수에서 고령 세대의 투표 점유율은 20%에 미치지 못했지만 2014년의 중의원 선거 때에는 약 50%까지 상승하였다. 반대로 젊은 세대의 점유율은 해마다 감소하고 있어 1969년에 약 50%였던 것이 2014년에는 19%까지 하락했다. <표 4-4>는 고령화율과 연령별 유권자 비율의 추이를 나타내고 있다. 1950년에는 전체 유권자 중 20~30대의 비율이 50%를 넘었으나 2015년에는 30% 미만까지 떨어졌다. 반대로 60~70대의 비율은 14%에서 40%로 상승했다. 일본 내각부는 2050년에 고령화율이 38%를 넘어서고 유권자의 절반 이상을 60세 이상이 차지할 것으로 예상했다.

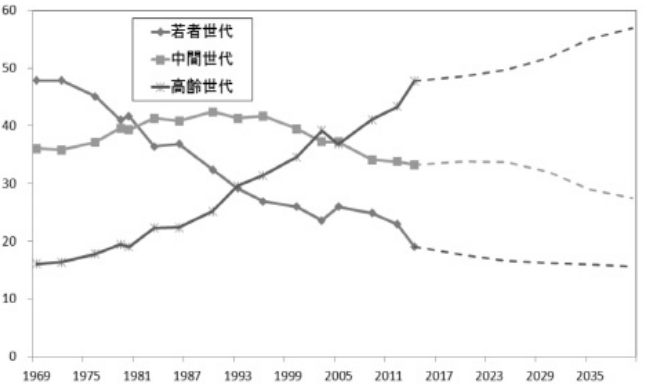
17) 2005년은 고이즈미 내각의 우정민영화를 쟁점으로 이전 선거에 비해 7.65%나 전체 투표율이 상승한 선거였으며, 2009년은 복지확대를 공약으로 일본민주당이 자민당에게 압도적인 표 차로 승리한 선거였다. 2009년 제45회 중의원 선거는 전체 투표율이 69.28%로 투표율이 73.31%에 달했던 1990년 제39회 중의원 선거 이후로 가장 높은 투표율을 보였다.

〈표 4-2〉 중의원 의원선거에서 연령별 투표율의 변화 (단위: %, 년)



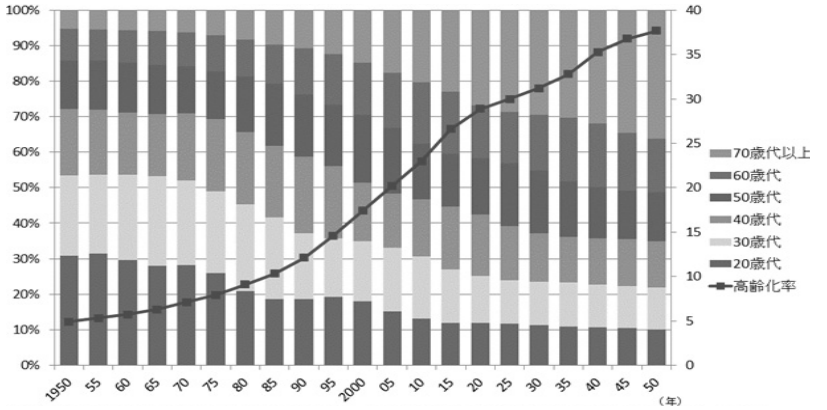
주: 「若者世代」=2,30대, 「中間世代」=4,50대, 「高齢世代」=60대 이상
출처: 總務省, 2015,「平成27年国勢調査」

〈표 4-3〉 중의원 의원선거 총투표수에서 세대별 투표수가 차지하는 비율의 변화 (단위: %, 년)



주: 「若者世代」=2,30대, 「中間世代」=4,50대, 「高齢世代」=60대 이상
출처: 總務省, 2015,「平成27年国勢調査」, 国立社会保障・人口問題研究所 編, 2017,「日本의 將來推計人口(平成29年推計)」

〈표 4-4〉 고령화율과 연령별 유권자 비율



출처: 内閣府, 2017,「平成29年版高齢社会白書」, 国立社会保障・人口問題研究所 編, 2017,「日本의將來推計人口(平成29年推計)」

이는 모두 실버 민주주의를 비판하는 담론에 힘을 실어주었다. 고령화율이 상승하면 전체 유권자에서 고령자가 차지하는 비율이 높아져 고령자의 정치적 위상이 커지며, 정치인들이 고령자를 배려한 정책에서 방향을 바꾸기가 쉽지 않다는 것이다. 또한 저출산과 고령화의 급속한 진전으로 나타난 '세대 간 대립'을 조정하는 것은 결코 쉽지 않은데, 이는 실버 민주주의가 연금 급여 삭감 등을 정치적으로 불가능하게 하여 세대 간 불공정성의 확대를 더욱 조장하기 때문이다(八代 2016). 언론은 실버 민주주의를 비판하며 젊은 층의 낮은 투표율이 고령자 위주의 정책을 바꿀 수 없다는 무기력함을 반영한다고 강조했다.[18] 또한 "실버 민주주의 때문에 젊은 층이 운다"는 내용의 특집기사를 연재하기도 했다.[19] 일체개혁은 세대 간 불공정성을 시정하고 모든 세대가 참여하고 대응하는 사회

18) "強まる「シルバーデモクラシー」 若者も積極投票を" (日本経済新聞, 2017年 10月 12日字)

19) "シルバー民主主義に泣く若者"
2012년 4월~10월의 연재 내용은 https://wedge.ismedia.jp/category/silver 에서 참고할 수 있다.

보장개혁을 표방하였지만, 개혁이 진행되는 동안 일본 내에는 실버 민주주의를 비판하는 담론이 확대되어 갔다.[20] 일체개혁은 2018년 이후 사실상의 추진 동력을 상실하였다. 세대 간 급여의 조정이나 연금제도 등의 근본적 개혁보다는 증세에 함몰된 논의가 주를 이루었기 때문이다. 개혁의 미진함과 관련해서도 실버 민주주의 담론은 확산되었다. 실버 민주주의로 인해 연금 급여의 조정 등 고령자가 반대하는 방향으로 개혁을 이루어내기가 쉽지 않았다는 것이다(淸水 2018, 1-2).

2. 일체개혁의 한계와 실버 민주주의의 실재(實在)

1) 정치적 유동성의 증대와 사회보장제도개혁국민회의(社会保障制度改革国民会議)의 한계

일체개혁은 연금, 의료 등 국민들이 재정비를 요구해 온 분야에서 근본적 개혁에 실패했다는 평가를 받고 있다. 그렇다면 근본적 개혁이 좌초된 것은 개혁과정에서 확산되었던 실버 민주주의 담론에서처럼 실버 민주주의의 영향 때문인가. 앞서 살펴본 것처럼 일체 개혁이 시작되자 일본 내에는 세대 간 불공정성의 근거를 설명하는 각종 분석 자료들과 실버 민주주의 양상을 경계하는 담론들이 팽배했다. 그러나 사회보장 급여의 격차와 고령 유권자의 증가, 그리고 세대 간 투표율이의 격차만으로 실버 민주주의가 작동하여 개혁이 굴절되었다고 결론을 내리는 것은 실버 민주주의의 의미와 작동 메커니즘을 단순화하고, 개혁에 영향을 미친 사회정치적 요소들을 간과할 우려가 있다. 개혁과정의 어려움은 보다 복합적인 요소들을 고려하여 분석되어야 한다.

그 하나가 개혁의 주요 사안을 심의하는 주체로서 사회보장제도개혁국민회의(이하: 제도개혁 국민회의)가 가진 딜레마와 한계이다. 제도개혁 국민회의는

---

20) “シルバーデモクラシーで日本はギリシャの二の舞に: 若者が危機意識を持たないと財政破綻は免れない” (JBPress, 2015年 7月 9日字)

2012년 8월에 시행된 사회보장제도개혁추진법에 따라 향후 개혁에 필요한 사항을 심의하기 위해 동년 11월 민주당, 자민당, 공명당의 3당 합의를 거쳐 내각에 설치되었다. 제도개혁 국민회의는 연금, 의료, 개호, 저출산 분야의 대책을 중심으로 약 9개월간 20회의 회의를 진행하였고, 2013년 8월 6일 개혁안에 대한 최종보고서를 제출하였다. 최종보고서의 내용 중에서 '전(全)세대형 사회보장의 방향성'을 제시하고, 고령자도 연령에 관계없이 경제적인 부담능력에 따라 부담하도록 설계한 점, 공적 사회보험에 무분별한 세금의 투입을 중지하고 세대에 상관없이 저소득자 중심으로 세금에 의한 공적 지원을 하도록 제안한 점 등은 높은 평가를 받았다.[21] 하지만 최종보고서는 몇 가지 한계를 가지고 있었다. 최종보고서는 몇 가지 중요한 분야에서 3당 간의 합의를 도출하지 못한 채 제출되었다. 3당은 공적연금과 75세 이상 후기고령자 의료제도를 개혁하기 위해 실무자 회의를 진행하였지만, 끝내 합의를 이루지 못하였다.[22] 당시 민주당은 연금제도의 발본적인 개혁을 주장하며 최저보장연금제의 도입을 요구하였으나 자민당과 공명당은 현 제도의 유지와 부분적 개혁안을 주장하였다. 따라서 국민들이 가장 개선이 시급하다고 여기고 있는 연금 분야에서는 개정 시기는 물론 연금재정의 개선책으로 논의되어 온 지급개시 연령의 상향 조정 등이 중장기적인 과제로 취급되어 구체적으로 검토조차 되지 못했다.

제도개혁 국민회의가 시작된 것은 2012년 11월로, 민주당 말기 노다(野田) 내각 하에서였다. 그 후 제도개혁 국민회의는 12월 총선거로 탄생한 아베(安倍) 내각에서 2013년 1월에 재개최되었으나 정권교체기의 정치적 유동성과 딜레마를 그대로 반영하였다. 2009년 일본민주당의 집권은 일본의 정당 정치사에서 54년 만의 정권교체라 불리는 중요한 사건이다(竹中 2009, 11). 일체 개혁 논의는 이

---

21) 여기서 전세대형 사회보장으로의 방향성은 '세대 간 재원 다툼이나 재원의 쟁탈이 아니라 각각에게 필요한 재원을 확보함으로써 달성해 갈 필요가 있다'고 기술되었다(二木, 2021, 12)

22) 社会保障改革　給付抑制策、踏み込み不足, 年金は時期示さず(日本経済新聞, 2013年 8月 22日字)

시기부터 본격적으로 급물살을 타기 시작했다. 특히 일본민주당은 어린이 수당 등의 정책아이디어로 집권에 성공하였기에 사회복지제도의 변화와 관련하여 더 큰 기대를 모았다(菅原 2009, 56). 그러나 재정문제로 어린이 수당 등이 좌절되자 일본민주당은 재정문제가 해결되지 않는 이상 개혁이 불가능하다는 것을 인정하는 것에 머무르고 말았다. 아베 내각의 출범과 함께 세대 간 불공정성의 해소라는 일체 개혁의 목표는 다른 성격으로 변하게 되었다. 아베 내각은 자조(自助)와 자립(自立)을 우선으로 하는 사회보장상을 강조했는데, 이는 공조(共助, 사회보장제도의 기능 강화)를 중시했던 일본민주당의 입장과는 커다란 차이가 있다. 정권교체기 제도개혁 국민회의의 최종보고서는 일본민주당과 후생노동성이 제시한 '공조'가 중요하다고 결론을 맺고 있으나, '자조와 자립'이라는 청사진을 가진 자민당 아베 내각의 정책 의지를 반영해야 하는 모순적 상황에 놓이게 되었다.

아베 내각은 출범과 함께 사회보장과 세제 개혁의 통합적 개혁을 추진한다는 본래를 목표를 거듭 강조하면서 사회보장 4대 경비(연금, 의료, 개호, 육아)의 재정비를 위한 소비세율인상을 발표하였다. 그리고 특정한 세대에 부담이 집중되지 않도록, 고령층을 포함한 전 세대가 함께 부담하고 있는 소비세를 인상하는 것이 초고령사회 일본에서 사회보장 재원을 마련하는 데 적합하다고 강조했다. 2013년 일체 개혁에 관한 최종보고서가 제출될 당시 여야 3당은 사회보장제도의 기능 강화 즉, 공조(共助)를 위해 2014년 4월부터 8%, 2015년 10월부터 10%로 소비세의 단계적인 인상이 불가피하다는 것에 합의한 바 있다. 그러나 3당 합의에 의해 계획되었던 소비세 인상 시기는 아베 내각에서 내각 지지율 등 정치적 이유로 변경되었다(二木, 2021, 21). 2015년 10월의 소비세율 인상은 2017년 4월에서 2019년 10월로 두 차례 연기되어 실시되었다. 아베 내각은 여야가 합의한 개혁의 시기를 늦추고, 공조(共助, 사회보장제도의 기능 강화)가 아닌 공조(公助, 세금에 의한 사회보장제도)로 개혁의 초점을 바꿔놓았다. 이 때문에 아베 내각에서 일체개혁은 초기의 취지를 달성하기 위한 동력을 사실상 상실했다는 평가를

받게 된 것이다.

아베 내각이 제시한 예방의료 역시 3당 합의에 의해 성립된 “전세대형 사회보장 개혁”의 의미가 변화하였음을 잘 보여준다. 아베 내각은 2018년 9월 전세대형 사회보장 개혁을 위해 예방의료가 필요함을 강조하였다. 그러나 예방의료에서 개혁의 의미는 변경되었다. 2013년 제도개혁 국민회의의 최종보고서에서 전세대형 사회보장 개혁은 세대 간 재원 다툼이 아닌 각각이 필요한 재원을 확보한다는 의미였으나, 아베 내각에서는 현역 세대의 부담 상승을 억제하기 위해 고령자의 부담을 일부 증가시킨다는 비용 전가의 성격을 띠게 되었다. 이는 과거 고이즈미 내각의 예방의료시스템과 유사하게 엄격한 고령자 의료비 억제를 내용으로 하는 것이며, 의료비 부담에 있어 고령자의 자조와 자립을 강조하고 있는 것이다. 이에 대해 아베 내각은 “사회보장 급여비를 억제하는 것은 국민 부담을 억제하는 것이고, 국민 부담이 억제되면 소비나 투자의 활성화를 통해서 경제성장에도 기여할 수 있다”고 주장했다(二木, 2021, 20). 이러한 논리로 예방의료는 후생노동성이 아닌 경제산업성(經濟産業省)이 주도하게 되었다. 아베 내각 이래 일체 개혁의 취지는 완전히 변질되었고, 의료비 등에서 고령자의 부담은 이전에 비해 확대되었다. 이 점에서 본다면 일체 개혁에 어려움을 초래한 것은 고령자 우대정책도 고령자의 기득권도 아니었다. ‘전세대형 사회보장’에 대한 해석과 접근이 달라진 것에서 알 수 있듯 일체 개혁은 정권교체기 제도개혁 국민회의가 안고 있던 한계와 딜레마를 그대로 반영하였다.

2) 고령사회대책대강(高齡社會對策大綱)의 변용

실버 민주주의가 일체 개혁에 끼친 영향을 규명하기 위해서는 고령사회대책대강의 내용을 분석할 필요가 있다. 1995년의 <고령사회대책기본법>을 근거로 제정된 이래 고령사회대책대강(이하: 대강)은 고령자에 대한 정부의 중장기적 정책 방향성을 제시해 왔기 때문이다. 정부는 2001년과 2012년, 그리고 2018년 세 차례 대강을 각의 결정한 바 있다. 실버 민주주의는 사회복지제도와 서비스에서

고령 세대의 이익을 축소하기 쉽지 않다고 가정한다. 그러나 2018년 결정된 세 번째 대강을 분석해보면, 실버 민주주의의 가정과 달리 고령 세대의 기득권이 유지되기 힘들다는 것을 알 수 있다. 2018년 대강은 2012년 일체 개혁 초기의 대강과 마찬가지로 "목적 및 기본 방침(제1장)", "분야별 기본 시책(제2장)", "추진체계(제3장)"로 구성되어 있으며, 기본 시책에 포함된 6개 분야(취업·소득, 건강·복지, 학습·사회참여, 생활환경, 연구개발·국제 사회에 대한 공헌)도 큰 틀에서 유지하고 있다. 그러나 몇 가지 점에서 2012년의 대강과 큰 차이가 있다.[23)]

첫째, 2012년 대강의 기본 방침에 포함되었던 '노후생활의 안정을 확보하기 위한 사회보장제도의 확립'이라는 내용이 2018년 대강에서 삭제되었다. 2012년에 포함되었던 격차의 확대에 대한 대응, 소득재분배 기능의 강화, 사회보장기능의 충실 등 소위 '공조(共助)'의 내용은 2018년 대강에 모두 포함되지 않았다. 둘째, 2018년 대강은 '나이에 구애받지 않는(ageless)' 고령 세대의 취업을 강조하고 있다. 2012년 대강에서는 65세까지 일하는 것을 시책으로 제시했다면, 2018년 대강에서는 65세 이상을 일률적으로 고령자로 보는 연령의 획일화를 개선하여 70세 및 그 이후에도 나이와 상관없이 의욕과 능력에 따라 역량을 발휘할 수 있는 환경이 정비되어야 함을 강조하고 있다.[24)] 그리고 이에 대한 대응의 하나로 70세 이후 연금수급개시를 선택할 수 있도록 제도개혁을 검토한다는 내용이 포함되었다. 연금 수령 연령을 70세로 끌어올리는 것은 그동안 정치권에서 금기 중의 금기로 여겨져 왔으나 2018년 대강에 검토 계획이 포함된 것이다. 셋째, '기술혁신'의 성과가 가능한 새로운 고령사회 대책이라는 항목이 새롭게 추가되었다. 이 항목은 일본 정부가 2017년 발표한 <Society 5.0>, 즉 사이버 공간의 적극적 활용을 중심으로 새로운 가치와 서비스를 창출한다는 경제재정 운영 기본방침을 반영하고 있다(二木, 2018, 20). 요약하면 아베 내각의 고령사회 대책

23) 내각부 홈페이지 https://www8.cao.go.jp/kourei/measure/taikou/index.html 에서 고령사회대책대강 전문을 참고할 수 있다.

24) 일본 노년 학회와 일본 노년 의학회의 "고령자에 관한 정의 검토 보고서"(2017년 3월)는 75세 이상을 고령자의 새로운 정의로 할 것을 제안하기도 했다(內閣府, 2021).

에서는 소득재분배와 사회보장기능의 강화를 강조하는 내용들이 삭제되었고, 고령사회를 기술혁신 등 사회경제적 성과와 연결시키고 있다. 65세 이상이라 하여 일률적으로 고령자로 보지 않으며 70세 이후에도 나이와 상관없이 역량을 발휘하도록 하겠다는 것, 연급수급 개시 연령의 선택지를 넓히겠다는 것은 고령자의 시장참여와 근로의욕을 강조하고 이들에 대한 사회적 부담을 억제하려는 것이다. 앞서 살펴본 제도개혁 국민회의의 한계와 전세대형 사회보장의 의미 변화처럼 고령사회대책대강의 내용과 고령자 대책의 방향성도 일체개혁이 진행되는 과정에서 모두 변화하였다. 그리고 이것은 공통적으로 특정 세대에 치우침이 없는 전세대형 사회보장의 강화라기보다는 고령자에 대한 사회적 부담 억제를 반영하고 있다. 정치적으로 고령자의 기득권과 이를 옹호하기 위한 정책이 우선시될 수밖에 없다는 실버 민주주의의 가정과 다른 결과를 보여주고 있는 것이다.

3) 실버 민주주의의 실재- 또 다른 요소들

일체개혁 과정에서 실버 민주주의가 작동했는지를 검증하기 위해 살펴볼 또 다른 요소는 복지개혁 과정에서 고령자단체가 정치적 영향력을 행사하려고 했는가, 사회보장제도와 제도개혁에 대한 국민 여론은 어떠했는가이다.

일본보다 먼저 고령사회의 문제에 직면해 온 서구 선진국에서 고령자단체의 이익집단화는 이미 오래전부터 존재해왔다. 미국의 시니어 파워가 정책에 미치는 영향 등은 레베너(Hrebenar), 반 탓셀(Van Tassel), 마이어(Meyer) 등 연구자에 의해 분석된 바 있다. 이들에 따르면 미국 고령자단체의 정치활동, 이른바 그레이 로비 활동은 일반적인 압력단체들의 정치활동과 크게 다르지 않다. 미국의 고령자단체들은 정책형성과정에서 고령자의 이익을 옹호하고자 하였고, 이미 형성된 고령자 정책을 보호하기 위해 활동하였다. 유럽 등에서는 이익집단화를 넘어서 고령자의 이익을 골자로 한 연금수령자 정당(pensioners' parties)이 정당 정치를 재편성할 가능성을 낳기도 했다(Hanley 2010). 1994년 5월에 실시된 네덜란드 총선거에서 고령자가 직접 후보를 내세운 고령자 정당이 두 개나 등장하여

약진한 것은 대표적인 사례이다.

일본에도 가장 대표적인 시니어 단체로 전국노인클럽연합회(全国老人クラブ連合会, 이하: 전노련)이 존재하며, 지역, 이슈별로 다양한 노인단체가 만들어지기도 했다. 특히 전노련은 1990년대 후반 의료 및 개호보험 등 사회보장제도 개혁과정에서 각 당에 요망서를 제출하고 제언을 하는 등 영향력을 행사한 경험이 있다(内田·岩淵 1999). 또한 고령자 운동의 중심조직으로 전노련이 중심이 되어 1987년에 발족한 '일본고령자대회'는 고령자 학대 문제, 고령자의 사회적 고립 등을 이슈로 고령자 권리 운동을 주도하기도 했다(츠지 2010). 그러나 분석 결과, 일본 전노련은 미국의 고령자단체와 달리 정치적 영향력이 미미하며, 정치적 목적을 내걸고 행동하기보다는 정치·행정과 협조하는 온건 노선을 견지하고 있었다. 이들은 정치적 의사결정에 관심이 있기보다는 고령자의 취미활동, 건강, 자원봉사, 학습 등 생활밀착형 프로그램을 만들어내고 확산시키는 것을 주요 활동으로 하고 있다. 일체개혁 과정에서도 전노련이 정치적으로 영향력을 행사한 정황은 찾을 수 없었다.

1962년 발족한 전노련은 '자주성, 지역성, 공동성'을 슬로건으로 '건강, 우애, 봉사의 전국 3대 운동(全国三大運動)'을 표방하고 있으며, 시, 구, 정, 촌(市区町村)의 연합회를 중심으로 도도부현(都道府県)과 지정도시(指定都市)에 전국 단위의 노인연합을 조직하고 있다. 2021년 3월 기준으로 89,498개 클럽, 470만여 명의 회원을 보유 중이다.[25] 이들은 엄청난 규모와 조직력을 가지고 있음에도 정치적 압력단체로서 활동하기보다는 정치·행정에 협조적인 노선을 취하려 한다. 그 이유 중 하나는 노인단체로서의 활동과 성장을 일찍이 법률에 의해 보장받아왔기 때문이다. 1963년에 제정된 노인복지법 제13조는 전노련의 지위와 활동을 명기하고 있다. 제13조는 "지방공공단체는 노인의 심신건강 유지에 기여하기 위한 교양강좌, 레크리에이션 등 노인이 자주적이고 적극적으로 참여할 수 있는 사업

25) 전노련 홈페이지, http://www.zenrouren.com/about/act.html (검색일: 2022.05.20)를 참고할 수 있다.

을 실시하도록 노력하여야 한다. 지방공공단체는 노인복지를 증진하는 것을 목적으로 하는 사업의 진흥을 도모함과 동시에 노인 연합회 등 해당 사업을 하는 자에 대하여 적당한 원조를 하도록 노력하여야 한다"라고 규정하고 있어, 전노련이 국가와 지자체의 지원을 받으며 확장될 수 있는 근거가 되어 온 것이다. 전노련은 '자주성'을 표방하는 것과 달리 재정적으로 보조금에 크게 의존하여 왔으며, 후생성(현재의 후생노동성) 등 관계 부처와도 밀접한 협력 및 상호의존관계를 유지해왔다. 전노련이 온건 노선을 띄게 된 또 다른 배경은 거대 정당의 포괄정당화와 관련이 있다. 1960~70년대 복지확충기의 자민당과 일본사회당, 그리고 2000년대 중후반 복지재편이 정책과제로 부상한 이후에는 일본민주당에 이르기까지 거대 정당들이 이슈의 포괄화(catch-all)를 통하여 노인복지 관련 의제를 포섭해왔기 때문이다. 전노련이 정치적으로 온건 노선을 표방하는 세 번째 이유는 노인에 대한 부정적 인식의 개선에 있다. 전노련이 홈페이지를 통해서도 강조하고 있는 내용 중 하나는 '새로운 고령자상 만들기'이다. '도움과 보살핌이 필요한 사람'이라는 기존의 이미지 및 고정관념에서 벗어나, 건강하고 활력있는 고령자가 지역사회를 풍요롭게 하는 존재임을 강조함으로써 고령자에 대한 사회적 의식의 변화를 꾀하고 있는 것이다. 이를 위해 전노련은 60대 젊은(若手) 노인의 입회를 적극적으로 유도하고 있다. 1990년대 이후 일본에서는 노인에 대한 이중적 이미지가 빠르게 확산했다. 전후(戰後) 경제성장의 황금기를 만들고 일본 경제를 지탱해 온 견인차로서의 고령 세대, 예를 들면 단카이 세대가 고령 인구에 대한 사회적 위기의식, 문제화와 함께 '낡아 버린 소모품'처럼 인식되기 시작한 것이다(Komatsu 2002). 특히 실버 민주주의 담론은 고령 인구의 증가가 청·장년층에게 야기할 수 있는 부정적 결과를 확산시키는 것에 일조했다. 전노련과 같은 고령자단체는 정치인들의 실버 민주주의 경향을 이용하여 정치적으로 압력을 행사하고 있는 것이 아니라 오히려 실버 민주주의에 대한 우려가 만들어낸 부정적인 고령자상을 불식시키려고 노력하고 있는 것이다.

일체개혁 과정에서 실버 민주주의가 작동했는지를 분석하기 위해서는 사회보

장제도와 정부 정책에 대해 국민 여론이 어떠한 인식을 가지고 있었는가 역시 살펴볼 필요가 있다. 일체개혁이 본격화된 2014년 8월 일본 내각부의 <국민 생활에 관한 여론조사(国民生活に関する世論調査)> 결과를 보면, 정부가 더욱 힘써야 한다고 생각하는 분야가 무엇인지를 묻는 질문에서 의료·연금 등 사회보장의 정비를 꼽은 사람의 비율이 68.6%로 가장 높았고, 이하 경기대책(58.7%), 고령사회대책(54.9%), 고용·노동 문제에 대한 대응(42.5%) 등의 순이었다. 2008년에는 같은 문항의 설문에 대한 답변에서 의료, 연금 등 사회보장의 정비를 꼽은 비율이 72.8%를 차지했고, 고령사회대책을 꼽은 비율은 57.2%로 그 다음을 차지했다. 이어 물가대책(56.7%), 경기대책(56.1) 순이었다. 일체개혁이 진행되기 전보다 본격적으로 개혁이 진행된 이후 사회보장의 정비와 고령사회 대책이 차지하는 응답 비율이 모두 감소했다는 것은 개혁에 대한 기대를 어느 정도 반영한 것으로 보인다. 그렇다면 두 차례의 소비세 인상이 마무리되었지만, 연금 및 의료 등 근본적 개혁에 대해 회의적인 평가가 있었던 시기의 여론조사 결과는 어떠한가. 2019년에는 같은 문항에 대해 의료, 연금 등 사회보장의 정비를 꼽은 비율이 66.7%로 가장 높았고, 경기 대책을 꼽은 비율은 52.5%로 다음을 차지했다. 고령사회대책이라 답변한 비율은 50.7%로 세 번째를 차지했다. 일체개혁의 추진 후 상당 부분 시간이 경과했음에도 불구하고 현행 사회보장제도에 대한 불만이 여전히 가장 높으며, 연금, 의료 등 분야의 개혁성과가 미진했음을 보여준다.[26)]

또 한가지 주목해야 할 것은 어느 연령대에서나 자신의 세대와 연관성이 큰 정책에 관심이 높고, 지향하는 정책의 세대 간 격차가 크다는 사실이다. 정부가 일체 개혁 초반에 강조했던 것처럼 특정 세대에 치우침이 없는 전세대형 사회보장이 필요한 이유는 여기에 있다. 앞서 소개한 세 차례의 여론조사 결과들을 분석해보면, 고령 세대는 고령사회 대책이나 의료·연금 등 사회보장의 정비가 더 필요하다고 생각하는 반면, 젊은 세대는 고용대책이나 저출산 및 육아 대책에

26) 국민생활에 관한 여론조사 결과는 https://survey.gov-online.go.jp/index-ko.html 에서 연도별 검색이 가능하다.

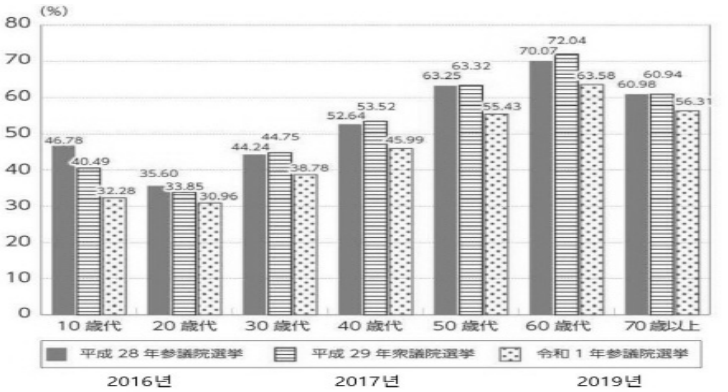
대한 관심이 높았고, 서로의 관심 분야에 대해서는 각각 낮은 관심도를 보였다. 실버 민주주의는 고령자가 자신들과 연관된 정책에만 관심을 갖는다는 것을 가정하나 여론 조사결과는 이러한 경향이 고령자에만 국한된 것이 아님을 보여주었다. 젊은 세대 역시 자기 세대에 직접적으로 관련이 있는 정책에 더 큰 관심을 가지고 있었다. 또한 정부 보고서 등이 연금 급여 등 복지수급의 측면에서 청장년층과 고령층의 갭을 강조하며 세대 간의 공정성 확보를 강조해왔으나, 실제 청장년층은 의료, 연금 등 근본적 사회보장 개혁보다는 그들의 실생활과 직결된 고용대책이나 저출산 및 육아 대책의 필요성을 더 심각하게 느끼고 있는 것으로 해석할 수 있다.

2015년 3월과 2017년 4월 내각부는 <사회의식에 관한 국민 조사(社会意識に関する世論調査)>를 실시하였다.[27] 두 번의 조사에서 국가정책에 민의가 반영되는 정도를 묻는 질문에는 30대의 부정적인 답변 비율이 가장 높게 나타났다. 그 다음으로는 40대, 20대 순으로 부정적 답변 비율이 높게 나타났다. 30대 응답자의 60%가량은 별로 반영되지 않고 있다고 답하였는데, 전혀 반영되지 않고 있다고 답한 응답자도 30대 응답자의 20%를 차지했다. 실버 민주주의의 주장대로라면, 수적으로 우위에 있는 고령자의 선호를 정치적으로 더 우선시하기 때문에 상대적으로 젊은 세대의 선호는 정책에서 소외될 수밖에 없고, 위의 설문조사 결과가 이러한 주장을 뒷받침하는 근거가 될 수 있을지 모른다. 그러나 최근 10년 사이 일본에서는 청년세대의 투표율뿐만 아니라 전체 투표율이 꾸준히 하락해왔음을 주의해서 볼 필요가 있다. 2013년 참의원 선거에서 52. 61%였던 전체 투표율은 2019년에 48.8%에 그쳤다. 가장 최근의 2021년 중의원 총선거 투표율도 55.9%대에 머물렀다. 중의원 총선거는 일본민주당의 집권으로 정권교체를 이루어낸 2009년 선거에서 69.23%를 기록한 이래 50%대에서 벗어나지 못하고 있다. <표 4-5>는 최근 선거에서의 연령별 투표율 변화를 나타낸다. 10~40대의 투

27) 사회의식에 관한 국민 조사 결과는 https://survey.gov-online.go.jp/index-sha.html 에서 연도별 검색이 가능하다.

표율은 그 위 세대와 비교해볼 때 현저히 낮은 수준이다. 특히 2015년 선거 가능 연령이 만 20세에서 만 18세로 낮아졌음에도 불구하고, 만 18, 19세의 투표율은 첫 선거 이후 지속적으로 하락하고 있다. 연령 조정 이후 처음 치러진 2016년 선거에서도 이들의 투표율은 46.78%로 기대에 못 미쳤으나, 이후에 더욱 하락하여 2019년에는 32.28%에 그쳤다. 20대의 경우는 선거 때마다 가장 낮은 투표율을 보이고 있는데, 2016년 선거에서 35.6%였던 투표율이 2019년에는 30.96%까지 떨어졌다. 같은 기간 동안 30대 투표율 역시 하락하여 2019년에는 40%도 넘지 못했다. 중간 세대에 해당하는 40대와 50대의 투표율도 2019년에는 각각 45.99%와 55.43%에 그쳤으며, 고령층의 투표율도 마찬가지로 하락했다.

〈표 4-5〉 연령대별 투표율의 변화



출처: 총무성 홈페이지 選挙における年代別投票率の推移에서 재구성

하락한 투표율을 두고 아사히 신문은 “정당이 기권에 졌다”는 사설을 싣기도 했다.[28] 아사히 신문이 투표율이 낮은 이유를 묻는 여론조사를 실시한 결과, ‘투

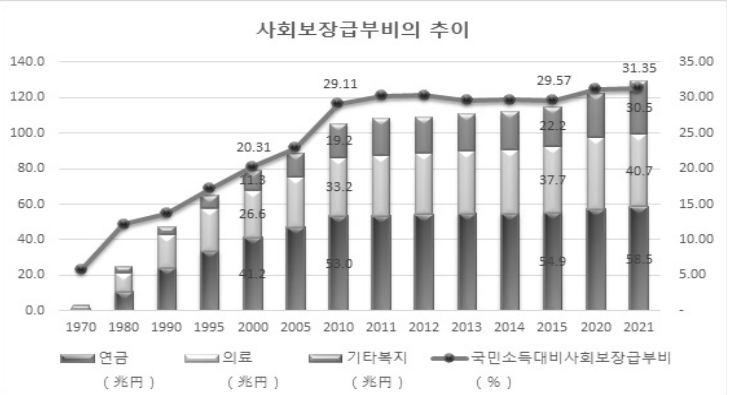
28) “投票率４８．８０％ 政党が「棄権」に負けた” (朝日新聞, 2019年 7月 24日字). 디지털 신문 주소는 https://ceron.jp/url/www.asahi.com/articles/DA3S14110320.html (검색일: 2022.05.20)

표해도 정치는 바뀌지 않기 때문'이라는 응답이 43%로 가장 많았고, '정치에 관심이 없기 때문'이라는 응답이 32%로 그 뒤를 이었다. 응답자의 17%는 '투표하고 싶은 후보자나 정당이 없기 때문'이라고 답하였으며, 연령대별로는 만 18세에서 29세의 경우 '관심이 없기 때문'이라는 대답이 48%로 가장 많았다. 니혼게이자이신문은 투표 여부를 묻는 여론조사에서, '투표하지 않았다'고 응답한 사람들을 대상으로 그 이유를 물었다. '정치나 생활이 바뀔 것이라 생각하지 않는다'는 응답이 29%로 가장 많았고, '투표소에 가는 것이 귀찮다'는 응답이 25%, '좋은 후보자와 정당이 없었다'가 20%, '결과를 예측할 수 있었다'가 18%, '정치나 선거에 관심이 없다'가 16%였다. 만 18세에서 39세의 경우 '투표소에 가는 것이 귀찮다'는 대답이 가장 많았고, 60대 이상의 경우 '정치나 생활이 바뀔 것이라 생각하지 않는다'는 응답이 가장 많았다.[29] 세대를 불문하고, 현재 일본 유권자들에게는 기대를 품지 못하는 만드는 정치에 대한 무관심과 불신이 상당히 팽배해있음을 알 수 있는 대목이다. 이러한 상황 속에서 젊은 층이 정부 정책에 부정적인 견해를 표하거나 정책에 민의가 반영되지 않고 있다고 생각하는 이유를 실버 민주주의에서 찾는 것은 타당하지 않다. 정치적 불신이나 무관심의 문제를 모두 실버 민주주의로 환원하여 오히려 정치가에게 비난을 회피할 수 있는 좋은 핑곗거리를 제공하기 때문이다. 실버 민주주의라는 용어가 등장한 이래 일본 정치가 실버 민주주의 담론을 정치적으로 이용함으로써 '실버 민주주의의 덫'에 걸린 것은 아닌지 비판해 볼 수 있다. 실버 민주주의 담론은 일체 개혁이 필요한 이유를 실버 민주주의에서 찾고, 일체 개혁에서 연금이나 의료분야 등의 근본적 개혁이 어려운 이유도 실버 민주주의 탓이라 주장할 수 있게 한다. 소비세율 10%까지 증세가 필요한 까닭도 실버 민주주의 때문에 생긴 세대 간 불공정성을 극복하기 위함이며, 젊은 세대가 정치에 대해 느끼는 무기력함의 원인도 실버 민주주의 때문이라고 말할 수 있게 되는 것이다.

---

29) "もっと投票しやすい環境づくりが重要だ"(2019年 7月 22日字). 디지털 신문 주소는 https://www.nikkei.com/article/DGXMZO47634490S9A720C1SHF000/ (검색일: 2022.05.20)

〈표 4-6〉 사회보장급여비의 추이(1970~2021년)



출처 : 国立社会保障 · 人口問題研究所, 「令和元年度社会保障給付費統計」에서 필자 재구성

<표 4-6>은 사회보장급여비의 변화를 나타낸다. 일체 개혁 이래 연금, 의료 급여에서보다 기타 복지와 관련된 급여가 큰 증가폭을 보이고 있음을 알 수 있다. 특히 기타 복지 중에서 큰 폭으로 증가한 것은 청년 및 현역 세대 급여이다. 최근 몇 년간 육아지원이나 유아교육무상화 등 가족지원책, 대학생에 대한 급여형 장학금제도 확충 등 젊은 세대와 현역세대를 중시한 정책이 이전에 비해 더 늘어났기 때문이다(島澤 2017). 그러나 연금 및 의료 개혁이 이루어지지 않는 상황에서 계속 늘어나는 고령 인구, 특히 상대적으로 사회적 비용이 많이 드는 후기고령자의 증가로 인해 고령자 관련 급여도 계속 늘어가고 있다. 결국 미래 세대의 부담과 늘어가는 국채는 뒷전으로 한 채 눈치 보기에 급급한 일본 정치가 보여주고 있는 모습은 전세대형 사회보장이 아닌 "전세대형 이익유도정치"에 더 가깝다.[30]

30) 일본은 재정법상 "특례"인 적자 국채를 1975년도부터 3년을 제외하고 현재에 이르기까지 영구적으로 발행하고 있다. 세계적으로 이런 나라가 없다는 것이 일본 내에서도 중론이다. 재무성(財務省)에 따르면, 일본의 국채는 2021년을 기준으로 1212조 4680억 엔이며, GDP 대비 국채비율은 260%이다(일본재무성, 2021).

고령 세대가 정치적 권리를 행사하는 것 자체가 민주주의에서 문제가 되는 것은 결코 아니다. 이를 정치적으로 이용하고, 책임과 비난을 회피하는 수단으로 삼으려는 것이 문제일 것이다. 실버 민주주의 담론의 등장 이후 일본 사회가 보여준 가장 큰 모순은 '민주주의'가 중요한 것임에도 불구하고, '실버'가 중요하다고 주장하고, '실버'가 모든 문제의 원인이라고 말하려 한다는 것이다. 민의를 반영하지 못하는 정치와 청년층의 지나치게 낮은 투표율, 점점 하락하는 전체 투표율은 민주주의의 위기 그 자체를 보여준다. 그럼에도 일본에서 실버 민주주의 담론은 사회복지제도의 개혁과정에서 변명처럼 이용되었다. 실버 민주주의의 주체는 누구인가. 정치적 파워를 행사하고 기득권을 유지할 의지가 있는 고령층인가, 실버 민주주의의 덫에 걸린 일본 사회인가. 일체 개혁의 진행 과정에서 드러난 실버 민주주의의 실재는 개혁과정에 온갖 구실을 제공하는 허울 좋은 변명에 불과하다.

Ⅴ. 결론

고령 인구가 증가함으로써 사회보장제도와 사회복지서비스의 지속가능성 문제에 대한 고민이 커지는 것은 당연한 사실이다. 특히 생산인구가 감소하고 고령 세대에 대한 사회적 부담이 커지게 되면서 일명 '목말형 사회'가 초래하는 세대간 갈등 문제는 사회복지자원의 분배를 둘러싼 사회적 해결책과 새로운 정책 거버넌스를 필요로 한다. 이 과정에서 실버 민주주의에 대한 담론이 중요한 위치를 차지하게 되는 것은 자연스러운 일일 것이다. 오늘날 많은 국가에서 발생하는 복지포퓰리즘 역시 노인유권자(grey voters)에 의해 동기 부여되는 경우가 많다고 지적되어 왔다(Vanhuysse and Goerres 2012). 그런데 중요한 것은 고령 유권자가 증가하면 실버 민주주의를 초래한다는 단순한 공식이 아니라 실버 민주주의의 실재가 무엇이며, 이것이 누구를 위해 어떤 식으로 작동하고 있는가를 파악

하는 것이다. 이는 실버 민주주의가 야기하는 문제들을 시정하기 위한 새로운 대응책과 제도 개선으로 이어지고 있는가와 연결되는 문제이기도 하다.

이 연구는 실버 민주주의 담론을 등장시킨 일본에서 사회복지개혁과 관련하여 실버 민주주의가 어떻게 작동하고 있는지를 분석하고자 했다. 고령화사회에서 초고령사회로의 진입이 세계에서 가장 빠른 국가이며 자민당 1강 체제가 매우 오랜 기간 유지되었다는 점에서, 구조개혁과 복지확대라는 정책 대립축이 역사적인 정권교체로 이어졌으며, 세대 간 불공정성의 시정을 목표로 근본적 개혁에 착수하고자 했다는 점에서 일본의 실버 민주주의가 사회복지제도의 변화에 어떠한 영향을 끼쳐왔는지를 규명하는 것은 매우 흥미로운 작업이었다.

분석 결과, 일본 사회에서 고령 세대가 정치적으로 압력을 행사하거나 자기 세대의 복지혜택 등 기득권을 고수하려 한다는 의미의 실버 민주주의는 실재하지 않았다. 다만 사회복지제도가 확충되는 과정에서 상대적으로 표를 계산하기 쉬운 고령 세대를 오로지 집표의 관점에서 해석하고 이를 정치적으로 활용한 정치인들의 계산이 실버 민주주의라는 개념이 등장할만한 소지를 제공했다. 과거 지지율 하락 등 정치적 위기에 직면한 자민당은 고령화를 대의명분으로 활용했다. 고령자 대책이 확대되어야 한다는 당위성을 주장함으로써 자신들에 대한 대중의 불만을 희석시키고 정치적으로 환영받을 수 있었기 때문이다. 1980년대 제2임조가 행·재정개혁의 일환으로 고령자에 대한 사회적 부담을 줄이는데 앞장섰지만, 1990년대 고령사회에 진입하게 되면서 고령자 복지는 다시 정치적으로 중요한 성격을 띄게 되었다. 재정적 어려움에도 불구하고 골드플랜에서 신골드플랜으로 고령자 복지가 확충되고, 국고 부담을 늘려 복지재원을 감당했다. 실버 민주주의 담론은 1993년 자민당 일당 우위 정치가 종식하고, 이후 수명이 짧은 연립정권이 반복되면서 정치인들이 선거 정치에 급급해 수적으로 우세한 고령자의 기득권을 사수하려 하는 과정에서 확대되었다. 실버 민주주의는 정치적 행위자로서 고령 세대가 기득권을 고수하기 위해 노력하고 정치적 이해관계자로서 압력을 행사한 결과가 아니다. 일본에서 실버 민주주의는 고령자를 표로 인식하

고 반응하는 정치적 행태를 비판하는데 적합한 담론인 것이다.

일체 개혁 전후로 사회보장제도의 지속가능성이 위태로움에 처해 있음을 보여주는 각종 정부 문서와 세대 간 투표율의 격차 문제가 다시 실버 민주주의 개념을 도마 위에 올려놓았다. 그러나 일체 개혁의 과정에서도 실버 민주주의의 주체는 고령 세대가 아니었다. 젊은 세대가 고령 세대 때문에 투표하지 않으며, 고령 세대가 기득권을 사수하려 하기에 근본적 개혁이 힘들다는 것은 개혁의 미진함을 실버 민주주의 탓으로 돌리려는 구차한 변명에 불과하다. 3당 합의를 이끌어 내었다는 표면적 평가와 달리 일체 개혁과정은 정치적 합의의 어려움을 보여주었으며, 정당 간 정책 이념의 차이는 결국 개혁의 목표와 내용도 바꾸어놓았다. 개혁 초기 특정 세대에 치우침이 없는 세대 간 공평성이라는 취지는 현재 고령자의 시장참여와 의료비 부담이 확대되는 방향으로 변화하였다. 그리고 아직도 연금, 의료 등 근본적 개혁의 성과를 찾기는 쉽지 않다.

실버 민주주의는 개혁이 어려운 이유를 고령자가 반대하는 정책을 펴기 쉽지 않다는 데서 찾고 있다. 고령 세대가 연금 급여나 의료비 등 자신의 생활과 직결된 문제에 관심을 가지는 것은 당연하지만 이는 고령 세대에만 국한된 경향은 아니다. 어느 세대든 자신의 세대와 직접 연관이 있는 이슈에 더 많은 관심을 가지고 있을 것이다. 또한 고령 세대가 미래 세대를 위해 고민하지 않는다는 증거는 어디에도 없다. 일본에는 오로지 자기 세대만을 위해 자식과 손주 세대에 대한 고민을 하지 않으며, 미래 세대가 감수할 비용을 당연하다 생각하는 노령 세대가 존재한다고 말할 수 있는 근거는 어디에 있는가. 최근 몇 년간 일본에서는 과거와 달리 육아지원이나 유아교육무상화, 대학생에 대한 급여형 장학금제도 확충 등 젊은 세대와 현역 세대를 중시한 정책이 많이 만들어져 왔다. 그러나 연금 및 의료 개혁이 이루어지지 않는 상황에서 계속 늘어나는 고령 인구로 인해 고령자 관련 예산도 계속 늘어만 가고 있다. 연금, 의료제도와 같은 근본적인 개혁은 고령 세대의 반대로 인해 쉽지 않다고 미루어두고, 상대적으로 셈법이 간단한 세대별 이익유도정치를 택한 것은 아닌지 비판해 볼 수 있는 대목이다. 더

많은 세대로부터 정치적으로 환영받기 위해 실버 민주주의를 이용하여 이익유도 정치를 하고 있다는 비판으로부터 자유롭기 위해서는 정치인들이 미래 세대를 위한 복지개혁이 무엇인지를 사회적으로 공론화하고 세대 간 협조를 주도할 수 있어야 할 것이다.

이 연구는 최근 일본에서도 논의되고 있는 선거제도 개혁 문제를 실버 민주주의와 연결시키지 못한 한계를 가지고 있다. 개혁이 용이한 환경은 아니지만 앞으로 세대 간 공정성의 확보를 위해 반드시 체계적인 분석이 요구되는 분야이다. 이 연구에서도 표를 통해 제시하였듯이 2016년에 처음으로 선거권을 얻은 18~19세의 투표율은 연령 조정 후 첫 선거에서는 46.8% 선이었으나 2019년에는 20대와 큰 차이가 없는 수준으로 떨어졌다. 2020년 이후 20년간 20대와 60대의 인구비는 1.3배에서 1.7배로 높아질 것이 예상된다. 만약 세대별 투표율의 격차가 그대로라면, 2040년 60대의 투표 가치는 20대의 3.4배가 될 것으로 예측된다. 따라서 초고령사회에서 사회복지개혁 외에도 1인 1표가 가진 한계를 보정할 수 있는 제도적 노력이 요구된다. 연구자도 이 부분에 대한 연구를 후속 연구로 진행하고자 한다.

한국의 고령화는 속도 면에서 일본보다 더 빠르게 진행되고 있다. 일본의 경험은 초고령사회에 대한 한국의 대응 방향에 중요한 시사점을 주고 있다. 초고령화로 인한 사회보장비의 급증, 세대 간 격차의 심화와 이를 둘러싼 새로운 사회적 이슈 등은 일본의 경험을 토대로 우리 사회의 특수성을 함께 고려할 것을 요구한다. 고령 인구의 규모가 증가하면 고령자가 사회정책의 주요 대상자로 부상하고, 이들의 욕구를 충족시키는 사회정책이 확대될 수밖에 없다. 그러나 고령 인구의 증가와 실버 민주주의의 관계는 단선적이지 않다. 일본의 경험에서 알 수 있듯 실버 민주주의가 정치인에게, 그리고 고령자와 젊은이에게까지 스스로 미래 세대를 위해 행동하지 않는 “변명”으로 이용되지 않기 위해서는 미래 세대를 위한 고민이 사회적으로 공론화되어야 하며, 복지혜택과 관련한 정확한 정보제공이 요구된다.

2021년 내각부의 <국민생활에 관한 여론조사 결과>에 따르면, 정부가 더욱 힘써야 한다고 생각하는 분야가 무엇인지를 묻는 질문에서 의료·연금 등 사회보장의 정비를 꼽은 사람의 비율이 67.4%로 가장 높았고, 코로나 감염병 대응(65.8%), 경기대책(55.5%), 고령사회대책(51.2%) 순이었다. 의료·연금 등 사회보장의 정비를 꼽은 비율은 지난 20여 년간 다른 분야에 비해 가장 높았다. 고령자의 증가로 팽창하는 사회보장비는 디플레이션 경제하에서 사회보험료나 세수로는 결코 충분하지 않다. 매년 재정적자를 적자 국채의 발행으로 충당해야 한다. "빚으로 유지되는 연금제도"에 대해 국민들이 변화를 요구하는 것은 당연하다. 연금제도는 자칫 위험을 알면서도 아무도 책임지지 않는 회색코뿔소(The Grey Rhino)가 될 수 있다.[31] 실버 민주주의가 눈치 보기 급급한 정치인들에게 그럴싸한 변명의 여지를 주는 도구가 되어서는 안 되는 이유는 여기에 있다. 실버 민주주의는 초고령사회를 앞둔 국가들에게 SOS의 기능을 수행할 수 있으나, 초고령사회의 정책 대응을 압도하거나 구속하는 담론이 되어서는 안 될 것이다.

31) 회색코뿔소는 세계정책연구소(World Policy Institute, WPI)의 소장 미셸 부커(Michele Wucker)가 2013년 세계경제포럼(World Economic Forum, WEF, 다보스포럼)에서 제시한 개념이다. 큰 덩치와 크게 흔들리는 땅의 진동으로 코뿔소가 다가오는 것은 누구나 인지할 수 있듯이 위험의 징조가 지속적으로 나타나 사전에 충분히 예상이 가능함에도 불구하고, 그 영향을 간과하여 온전히 대응하지 못하는 상황을 표현한 것이다.

참고문헌

요코야마 토시카즈. 2011.『일본 사회보장의 재구축』김현훈 외 역. 경기: 공동체.

우준희. 2017. “전후 일본의 복지정치: 정책아이디어, 정책이익, 그리고 제도변화.” 『비교일본학』39집, 21-66.

이현출. 2016.『세계화 시대의 한국 정치과정』. 서울: 건국대학교 출판부.

_____. 2018. “인구의 정치학: 실버 민주주의의 도래와 세대 간 정의.”『한국정치연구』27집 2호, 85-114.

이코노미 인사이트. 2017. “세대분열 버려야 실버독재 막는다.” 제36호. 서울: 한겨레신문사.

중앙선거관리위원회. 2016.『제20대 국회의원 선거 투표율 분석』.

_____. 2012.『제19대 국회의원 선거 투표율 분석』.

츠지 유타카. 2010. “고령자의 자아실현과 학습.” 고바야시 분진, 이토 오사카즈 저. 양평찬 역.『일본의 사회교육·평생학습: 풀뿌리 주민 자치와 문화 창조를 향하여』, 235-249. 서울: 학지사.

타니구치 나오코 저. 나일경 역. 2008.『일본의 선거와 유권자 의식』. 서울: 논형.

타다 히데노리 저. 정재철 역. 2008.『일본의 사회보장: 이론과 분석』. 서울: 인간과 복지.

Calder, Kent. E. 1988. *Crisis and Compensation: Public Policy and Political Stability in Japan* 1949~1986. Princeton: Princeton University Press.

Campbell, John Creighton. 1992. *How Policy Change: The Japanese Government and the Aging Society.* Princeton: Princeton University Press.

Downs, Anthony. 1957. “An Economic Theory of Political Action in a Democracy.” *Journal of Political Economy* 65: 135-150.

Estevez-Abe, Margarita. 2008. *Welfare and Capitalism in Postwar Japan.* New York: Cambridge University Press.

Fraser, Nancy. 2009. *Scales of Justice: Reimagining Political Space in Globalizing World.* New York: Columbia University Press.

Hanley, Seán. 2010. “The emergence of pensioners' parties in contemporary Europe.” In *Young Generation Under Pressure? The Financial Situation and the “Rush Hour” of the Cohorts 1970-1985 in a Generational Comparison*, edited by Joerg Chet Tremmel, 225-244. Berlin: Springer Verlag.

Hrebenar, Ronald J. 1997. *Interest Group Politics in America.* 3rd ed. Armonk, NY: M. E. Sharpe.

Jackson, William. 1998. *The Political economy of population aging.* UK: Edward Elgar.

Komatsu Hideo. 2002. “Aging and Gender in Modem Society.” Women's Studies Forum. 16: 23-42.

Sørensen, Rune J. 2013. “Does aging affect preferences for welfare spending? A study of people’s spending preferences in 22 countries, 1985−2006.” *European Journal of Political Economy* 29: 259-271.

Vanhuysse, Pieter and Achim Goerres. 2012. *Ageing Populations in Post-industrial Democracies: Comparative Studies of Policies and Politics.* London: Routledge.

Van Tassel, David D and Jimmy Elaine Wilkinson Meyer. 1992. *U.S. Aging Policy Interest Groups: Institutional Profiles.* Greenwood Press.

Weiss, Edith Brown. 1992. “In Fairness To Future Generations and Sustainable Development.” *American University International Law Review* 8(1): 9-26. https://digitalcommons.wcl.american.edu/auilr/vol8/iss1/2/

内田満, 岩淵勝好. 1999.『エイジングの政治学』. 東京: 早稲田大学出版部.

加藤創太, 小林慶一郎. 2017.『財政と民主主義』. 東京: 日本經濟新聞出版社.

經濟社会綜合研究所. 2012. “社会保障を通じた世代別の受益と負担” ESRI Discussion Paper Series No. 281.

国立社会保障·人口問題研究所 編. 2021.『令和元年度社会保障給付費統計』

_____. 2017.『日本의將來推計人口(平成29年推計)』.

_____. 2016.『平成28年社会保障統計』.

_____. 2012.『平成24年社会保障統計』

_____. 1998.『平成10年社会保障給付費統計』.

島澤諭. 2017.『シルバー民主主義の政治経済学 世代間対立克服への戦略』. 東京: 日本経済新聞出版社.

清水仁志. 2018. “シルバー民主主義と若者世代”.『基礎研レポート』. 2018年 3月号. ニッセイ基礎研究所.

新川敏光. 2005.『日本型福祉レジームの発展と変容』. 京都: ミネルヴァ書房.

____. 1993.『日本型福祉の政治經済学』. 東京: 三一書房.

地主重美. 1994.『社会保障の財政対策の課題と展望』. 社会保障研究所 編.『社会保障の財源政策』. 東京: 東京大学出版会.

總務省. 2015.『人口統計』.

____. 2015.『平成27年国勢調査』.

財務省. 2021.『令和3年度国債発行計画』.

菅原琢. 2009.『世論の曲解: なぜ自民党は大敗したのか』. 東京: 光文社新書.

竹中平蔵. 2009.『「改革」はどこへ行った?— 民主党政権にチャンスはあるか』. 東京: 東洋經済新報社.

內閣府. 2021.『高齢社会白書』.

____. 2018.『高齢社会対策大綱』.

____. 2012. 『高齢社会対策大綱』.

二木立. 2021. “第二次安倍内閣の医療‧社会保障改革の総括”.『文化連情報』. 2021年 1月(51号). 12-22.

____. 2018. “安倍政権の「高齢社会対策大綱」は前政権の大綱とどう違うか?”「深層を読む‧真相を解く」(73)『日本医事新報』. 2018年 3月(4897号). 20-21.

西村豁通. 1989.『現代社会政策の基本問題』. 京都: ミネルヴァ書房.

福武直. 1986.『福祉社会への道』. 東京: 岩波書店.

宮本太郎. 2008.『福祉政治-日本の生活保障とデモクラシー』. 東京: 有斐閣.

八代尚宏. 2020. “少子高齢化社会とシルバー民主主義”.『Voters』. 2020年 2月(54号). 4-5.

____. 2016.『シルバー民主主義 - 高齢者優遇をどう克服するか』. 東京: 中公新書.
____. 2017.『シルバー・デモクラシー: 戦後世代の覚悟と責任』. 東京: 岩波新書.
山崎広明. 1988. “厚生年金制度の<抜本改革>過程”. 東京大学社会科学研究所 編.『転換期の福祉国家 下』. 東京: 東京大学出版会.

인터넷 자료

전노련 홈페이지, http://www.zenrouren.com/about/act.html (검색일: 2022.05.20).
전성인. 2016. “청년들은 체제를 바꾸어낼 수 있을까.” https://1boon.kakao.com/ppss/587722b7ed94d20001eb91c8 (검색일: 2021.12.02).
통계청, 2018. “2018년 고령자 통계.” http://kosis.kr/index/index.jsp (검색일: 2022.01.20).
内閣府. 2021. “令和３年版(2021年) 高齢社会白書.” https://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/index-w.html (검색일: 2022.03.01).
厚生労働省, “社会保障・税一体改革.” http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hokabunya/shakaihoshou/kaikaku.html (검색일: 2022.03.18).

내각부 여론조사자료

内閣府. https://survey.gov-online.go.jp/index-ko.html (검색일: 2022.02.10).
____. https://survey.gov-online.go.jp/h20/h20-life/index.html (검색일: 2022.02.10).
____. https://survey.gov-online.go.jp/index-sha.html (검색일: 2022.02.10).
____. https://survey.gov-online.go.jp/hutai/tindex-h20.html (검색일: 2022.02.10).

신문기사

아시히신문. 2019. “投票率４８．８０％・政党が「棄権」に負けた.”『朝日新聞デジタル』(7월 24일).
니혼게이자이신문. 2019. “もっと投票しやすい環境づくりが重要だ.”『日本経済新聞電子版』(7월 22일).

_____. 2017. “強まる「シルバーデモクラシー」 若者も積極投票を.” 『日本経済新聞電子版』(10월 12일).
_____. 2013. “社会保障改革 給付抑制策、踏み込み不足, 年金は時期示さず.”『日本経済新聞電子版』(8월 22일).

宇佐美典也. 2015. “シルバーデモクラシーで日本はギリシャの二の舞に: 若者が危機意識を持たないと財政破綻は免れない.” 『JBPress』(7월 9일).
島澤諭. 2012. “シルバー民主主義に泣く若者.” 『Wedge』(4월 26일, 5월 2일, 5월 16일). https://wedge.ismedia.jp/category/silver

투고일: 2022.06.20. 심사일: 2022.07.20. 게재확정일: 2022.07.22.

Silver Democracy and the Politics of Social Welfare Reform

Woo, JunHee | Hankuk University of Foreign Studies

This study analyzes the changes of silver democracy and social welfare system in Japan in socio-political context. Silver democracy in Japan came from the political calculations that tried to interpret the elderly generation politically. Silver democracy also expanded as politicians tried to defend the vested interests of the elderly. The biggest problem is that silver democracy functioned as a means to avoid political responsibility and criticism in the process of 'The Comprehensive Reform of Social Security and Tax', which advocated fundamental reform. The reform showed the difficulty of political consensus, unlike the superficial evaluation of the three-party agreement. The difference in policy ideology between political parties has changed the goals and contents of reform, and the purpose of intergenerational equity has changed to the direction of the elderly's participation in the market and the burden of medical expenses. And it is not easy to find the results of fundamental reforms such as pension and medical care systems. This paper argues that the relationship between population ageing and silver democracy is nonlinear, and that the reality of silver democracy can be identified when the reform process of social welfare system is analyzed in a socio-political context.

Key Words | Silver Democracy, Social Welfare System, Intergenerational Equity, Population Ageing, the Comprehensive Reform of Social Security and Tax

중국공산당은 어떻게 사회조직을 통제하는가?: 공산당 조직을 통한 관리 정책을 중심으로

조영남 | 서울대학교

| 국문요약 |

이 논문은 중국공산당의 사회조직 정책을 '통제와 육성의 결합' 방침으로 보고, 그것이 2000년대 이후에 어떻게 변화되어왔는가를 분석한다. 이를 위해 먼저, 사회조직의 양적 변화 상황을 분석한다. 이를 통해, 사회조직 발전이 매우 불균등하고, 그것은 '통제와 육성의 결합' 방침에 따른 결과라는 점을 확인할 수 있다. 다음으로, 2000년대 이후에 공산당이 본격적으로 추진한 사회조직의 '육성' 정책과 공산당의 사회조직 통제 기제인 '이중 관리체제'의 내용과 한계를 살펴본다. 마지막으로, 2000년대 이후 추진되는 두 가지 관리 정책, 즉 사회조직 내 공산당 기층조직의 설립 정책과 공산당 활동 내로의 사회조직 포섭 정책을 분석한다.

주제어 | 중국공산당, 사회조직, 통제와 육성, 이중 관리체제, 시진핑 시기

국내외 학계는 개혁기(1978년-현재)에 급속히 증가한 중국의 비정부조직(NGO)에 주목해왔다. 만약 중국에서 중국공산당(공산당)에 도전할 수 있는 정치세력이 등장한다면 사영 기업가 집단과 함께 비정부조직이 유력한 후보로 생각되었기 때문이다(이민자 2001; 이남주 2007; Brook and Frolic 1997; Deng 2011; He 1997; Hook 1996; Ma 2006; White, Howell and Shang 1996; Wright 2010; Zheng and Fewsmith 2008). 한국을 포함한 세계의 민주화 운동과 사회주의권의 붕괴 과정에서 시민사회(civil society)가 큰 역할을 담당했던 선례는 이런 기대를 낳았다. 이를 잘 알고 있는 공산당도 비정부조직을 통제하는 데에 특별히 주의했다. 특히 2000년대에 들어 중앙아시아와 북아프리카 지역에서 '재(再) 민주화 운동,' 소위 '색깔 혁명(color revolution)'이 대규모로 일어난 것을 보고, 공산당은 비정부조직을 좀 더 효과적으로 통제 및 관리할 수 있는 새로운 정책을 모색하게 되었다.

전체적으로 보면, 2000년대 이후 비정부조직에 대한 공산당 정책은 '통제(탄압 포함)와 육성의 결합'으로 요약할 수 있다. 어떤 학자는 이를 '분류 통제(分類管制)' 방식, 즉 일부 사회조직은 통제하고 일부 사회조직은 육성하는 방식이라고 부르고(Froissart 2018, 353), 어떤 학자들은 '포섭과 탄압(co-option and repression)의 양면 정책'으로 부른다(Zhu and Jun 2021, 2). '통제'와 '육성' 중에서 굳이 우선순위를 따진다면, '통제'가 우선한다고 말할 수 있다. 공산당은 비정부조직이 발전하면 정치적 위협이 될 수도 있다고 생각하기 때문에 '통제'를 강조한 것이다. 그래서 '통제'를 벗어난 비정부조직은 가차 없이 탄압했다. 1980년대의 폴란드 노동운동과 동유럽 사회주의 국가의 붕괴, 1989년의 톈안먼(天安門) 민주화 운동, 그리고 1991년의 소련 붕괴는 공산당에게는 일종의 '악몽'이었다. 이런 면에서 공산당의 비정부조직 정책은 '통제' 우선이라고 말할 수 있다.

그러나 비정부조직에 대해 '통제' 정책만을 쓸 수는 없었다. 1990년대 후반기부터 국유기업과 사업단위(事業單位)에 대한 개혁이 본격화되면서 수많은 '단위인(單位人)'이 '사회인(社會人)'으로 바뀌었다. 동시에 농촌에서 도시로 유입되는

유동 인구, 즉 농민공(農民工)이 급증하면서 도시 기층사회에서 이들에게 사회복지 서비스를 제공해야 하는 새로운 과제가 제기되었다. 게다가 이 무렵부터 공산당은 '작은 정부 큰 사회(小政府·大社會)'의 구호 아래 정부 개혁을 본격적으로 추진했다. 정부 기구와 인원의 감축, 정부 역할과 기능의 축소, 의법행정(依法行政: 법률에 근거한 행정)이 정부 개혁의 핵심 내용이었다. 이에 따라 정부가 담당했던 많은 사회관리 업무가 민간기구와 조직에 이양되었다. 이를 뒷받침하기 위해서는 비정부조직의 발전이 절실히 필요했다. 공산당이 비정부조직에 대해 '육성' 정책을 추진할 수밖에 없었던 것은 이 때문이다.

그렇다면 2000년대 이후 '통제와 육성의 결합' 방침으로 정리할 수 있는 공산당의 비정부조직 정책은 구체적으로 어떤 변화를 겪었는가? 1998년에 확립된 공산당의 비정부조직 통제 기제는 20여 년이 지난 지금도 그대로 지속되고 있는가? 변한 것이 있다면 무엇이고, 변하지 않은 것이 있다면 무엇인가? 특히 시진핑(習近平) 집권 시기(2012년-현재)에 공산당은 '공산당 전면 영도(全面領導)' 원칙을 강조하고, 이를 비정부조직에도 적용했는데, 이런 변화가 비정부조직 정책에 어떤 영향을 미쳤는가? 이처럼 이 논문은 '공산당의 관점'에서 비정부조직에 대한 공산당의 정책 변화와 그것의 실제 집행 상황을 분석하는 것이다. 만약 '기층의 관점'에서 영역별로 비정부조직이 실제로 어떻게 활동하는가를 살펴보려면 이와는 다른 연구 질문과 다른 접근법으로 분석해야 할 것이다.

이를 위해 먼저, 중국이 비정부조직을 어떻게 분류하고, 그런 조직은 그동안 양적으로 어떤 변화를 겪었는가를 간단히 살펴볼 것이다. 이를 통해 비정부조직의 발전이 매우 불균등하고, 그것은 공산당의 '통제와 육성의 결합' 방침에 따른 결과라는 점을 확인할 수 있다. 다음으로, 2000년대 이후에 공산당이 본격적으로 추진한 비정부조직의 '육성' 정책을 살펴볼 것이다. 이어서 공산당이 비정부조직을 통제하는 기존의 방법(기제), 소위 '이중 관리체제'의 내용과 한계를 살펴볼 것이다. 마지막으로, 2000년대 이후 추진되고 있는 공산당의 새로운 비정부조직 관리 정책을 집중적으로 분석할 것이다. 이것은 크게 두 가지 정책으로 구성된다.

하나는 비정부조직 내부에 공산당 기층조직을 설립하여 통제 및 관리하는 정책이다. 다른 하나는 공산당의 활동 내로 비정부조직을 포섭하여 통제 및 관리하는 정책이다.

Ⅰ. 중국 비정부조직(NGO)의 분류와 발전 상황

중국에서는 비정부조직을 '사회단체(社會團體, social association)', '민간조직(民間組織, civil organization),' '사회조직(社會組織, social organization)'으로 섞어서 부른다. 이런 용법은 중국 내 연구를 통해서 확인할 수 있다(吳玉章 2004, 2008, 2010; 呂福春 2007; 賀立平 2007; 王名 2004, 2008; 黃曉勇 2009). 공식 용어로는 '사회단체'가 먼저 사용되다가 1998년 전후로 '민간조직'으로 명칭이 변경되었다. 1990년대 들어 '민영(民辦) 비기업단위(非企業單位)'(국가 재원으로 공익사업을 주로 수행하는 비정부조직으로, 이후에는 사회복무기구로 불린다)가 급속히 증가하면서 '사회단체'라는 말로는 이 조직을 포괄할 수 없기 때문이다(안치영 2012, 34). 대신 '사회단체'는 '민간조직'의 한 종류를 가리키는 용어로 변화되었다.

그런데 2007년 공산당 17차 전국대표대회(당대회) 이후에는 '사회조직'이 '민간조직'을 대신하여 공식 용어로 사용되기 시작했다(백승욱·장영석·조문영·김판수 2015, 14; 조문영 2015, 135-136). '민간조직,' 즉 '민간'의 조직이라는 의미의 용어로는 공산당과 정부가 직간접으로 통제하거나 관리하는 비정부조직을 포괄할 수 없기 때문이다. 특히 민영 비기업단위(사회복무기구)는 민간이 운영하는 조직이기는 하지만, 기관 설립과 운영에 필요한 재원 대부분은 국가가 제공하고, 조직과 인사 등 주요 사항도 국가가 결정하기 때문에 순수한 '민간'조직으로 볼 수 없다. 이런 이유로 명칭이 다시 한번 변경되었다. 이처럼 현재 중국에서는 '사회조직'이 비정부조직을 가리키는 공식 용어로 사용되고 있고, 이 논문도 이런

용법에 따라 '사회조직'이라는 용어를 사용하겠다.

1. 사회조직의 세 가지 종류

중국 법률에 따르면, 사회조직은 크게 세 가지 종류로 분류된다. 첫째는 '사회단체(社會團體)'다. 우리가 일반적으로 알고 있는 비정부조직이나 시민사회의 구성 조직이 대부분 이 범주에 속한다. 노동조합, 농민회, 기업가 단체, 소비자단체, 종교단체, 업종협회(行業協會), 각종 권리수호 및 운동 단체(예를 들어, 여성운동단체, 소수민족 단체, 인권단체 등) 등 사회단체가 포괄하는 조직 분야는 매우 넓다. 이런 사회단체는 <사회단체 등기관리 조례>(1998년 제정/2016년 수정)의 적용을 받는다. 1998년에 이 <조례>가 제정되면서 사회조직을 관리하는 '이중관리체제'가 확립되었다(이에 대해서는 뒤에서 살펴볼 것이다).

둘째는 '사회복무기구(社會服務機構)'다. 전에는 이를 주로 '민영 비기업단위(民辦非企業單位)'라고 불렀다. 사회복무기구는 사회 공익을 위해 국가가 필요한 자원을 공급하지만, 운영은 민간이 담당하면서 각종 공공서비스를 제공하는 비영리조직을 가리킨다. 유치원과 학교 등 교육 분야, 병원과 양로원 등 위생 분야, 박물관과 도서관 등 문화 분야, 연구소와 기술 센터 등 과학기술 분야, 운동시설과 스포츠 클럽 등 체육 분야, 직업훈련소와 직업소개소 등 노동 분야, 탁아소와 실버타운 등 민정(民政) 분야 등이 대표적이다. 이런 사회복무기구는 <민영 비기업단위 등기관리 조례>(1998년 제정)의 적용을 받는다.

셋째는 '재단(基金會)'이다. 이는 한국에 있는 각종 재단(foundation)과 큰 차이가 없다. 재단은 <재단(기금회) 관리 조례>(2004년 제정)의 적용을 받는다. 그 밖에도 '자선단체(慈善團體)'가 있다. 자선단체는 앞에서 살펴본 세 가지 종류의 사회조직과 중복된다. <중국 자선법(慈善法)>(2016년 제정)에 따르면, 자선단체는 "자선활동을 기본 취지로 법에 근거하여 성립된 재단(기금회), 사회단체, 사회복무기구 등 비영리 기구"를 말하기 때문이다.

그런데 사회조직 가운데는 공산당이 특별히 중시하는 8개의 ‘인민단체(人民團體, people’s associations)’가 있다. 이 중에서 총공회(總工會: 노조연합회), 부녀연합회(婦聯), 공산주의청년단(共青團)이 가장 중요하다. 이들 조직은 행정기관에 등록하는 의무를 면제받을 뿐만 아니라, 국가기관의 한 종류로 인정되어 특별대우를 받는다. 단적으로 인민단체 종사자는 국가 공무원으로 분류된다. 또한 인민대표대회(인대)의 입법 및 감독 활동에 합법적으로 참여하여 해당 분야의 이익 증대와 권익 보호를 위해 다양한 활동을 전개할 수 있다(조영남 2006, 123-160). 그 밖에도 중국 인민정치협상회의(정협)의 정식 구성원으로 인정되어, 매년 개최되는 정협의 연례회의에 참여하여 국정을 논의하는 ‘영광’을 누린다. 반면 이들은 공산당의 강력한 통제하에서 활동해야 한다는 단점, 즉 자율성이 없다는 문제가 있다.

2. ‘등록된’ 사회조직의 불균등 발전 상황

그렇다면 2000년대 이후 중국에는 얼마나 많은 사회조직이 있을까? 결론적으로 말하면, 이에 대해서는 정설이 없다. 계산 방법이 다양하고, 그에 따라 사회조직의 규모가 달라지기 때문이다. 예를 들어, 총공회(總工會)나 공청단(共青團) 같은 인민단체는 각각 하나의 조직으로 계산할 수 있다. 그런데 이들 인민단체는 중앙부터 기층까지 기업과 학교가 있는 곳에는 대부분 지부가 설립되어 있기에 이를 별도의 사회조직으로 계산할 수도 있다. 그럴 경우는 하나가 아니라 수백만 개의 조직이 된다. 또한 중국에는 정부 민정국(民政局)에 등록한 사회조직도 있지만, 그렇지 않은 사회조직도 있다. 이런 식으로 계산한 ‘비공식 통계’에 따르면, 2010년 무렵에 약 803만 개나 되는 사회조직이 있다. 이것을 정리한 것이 <표 1>이다.

<표 1>에 따르면, 사회조직의 최대 범주(전체의 약 67%)는 ‘8개의 인민단체’로, 이들의 총수는 약 537만 8천 개다. 이는 중앙과 각급(各級) 지방에 있는 각종

인민단체를 개별 조직으로 간주하여 계산한 결과다. 다음으로 많은 범주는 '기타 유사 정부 단체'로, 약 133만 8천 개다. 이는 정부가 설립한 각종 사회조직(예를 들어, 업종협회)을 가리킨다. 셋째는 기층조직, 즉 도시의 거민위원회(居民委員會)와 농촌의 촌민위원회(村民委員會)로, 모두 약 75만 9천 개다. 이처럼 전체 약 803만 개의 사회조직 중에서 공산당 산하의 '8개의 인민단체,' 정부 산하의 '기타 유사 정부 단체,' '기층조직'을 합하면 약 748만 개로, 전체 사회조직의 93.1%를 차지한다. 만약 이런 식으로 계산하면, 중국에 있는 사회조직은 공산당과 정부가 주도하고 있다고 말할 수 있다.

〈표 1〉 중국의 사회조직 규모('비공식 통계')

범주	규모(개)(%)
등록 사회단체	142,000(1.77)
등록 민영 비(非)기업단위	124,000(1.54)
미등록 사회단체	40,000(0.50)
미등록 민영 비기업단위	250,000(3.11)
8개의 인민단체	5,378,424(66.96)
기타 유사 정부 단체	1,338,220(16.66)
기층조직	758,700(9.45)
총계	8,031,344(100)

<출처> Wang and He (2011, 305).

그런데 <표 1>은 공산당과 정부가 주도하는 사회조직 이외에 '등록' 및 '미등록' 사회조직(즉 사회단체와 민영 비기업단위)을 별도의 범주로 구분하고 있다. 이에 따르면, 이 두 범주의 사회조직은 55만 6천 개인데, 이 중에서 '등록' 사회조직은 26만 6천 개고, '미등록' 사회조직은 약 29만 개로, 전자보다 약 3만 개가 많다. 바로 이들이 학계에서 말하는 비정부조직(NGO)이라고 할 수 있다. '8개의 인민단체'는 공산당이 직접 통제하는 사실상의 '공산당 산하 단체'이기 때문에 '비정부'조직이라고 할 수 없다. 또한 '기타 유사 정부 단체'와 '기층조직'도 실제

로는 정부가 통제하는 ‘정부 산하 단체’이기 때문에 역시 ‘비정부’조직이라고 할 수 없다. 따라서 우리가 공산당의 사회조직 정책을 분석할 때는 ‘등록’ 및 ‘미등록’ 사회조직을 중심으로 분석해야 한다.

〈표 2〉 ‘등록’ 사회조직의 분포 상황(2019년 기준)

단위: 개/퍼센트(%)

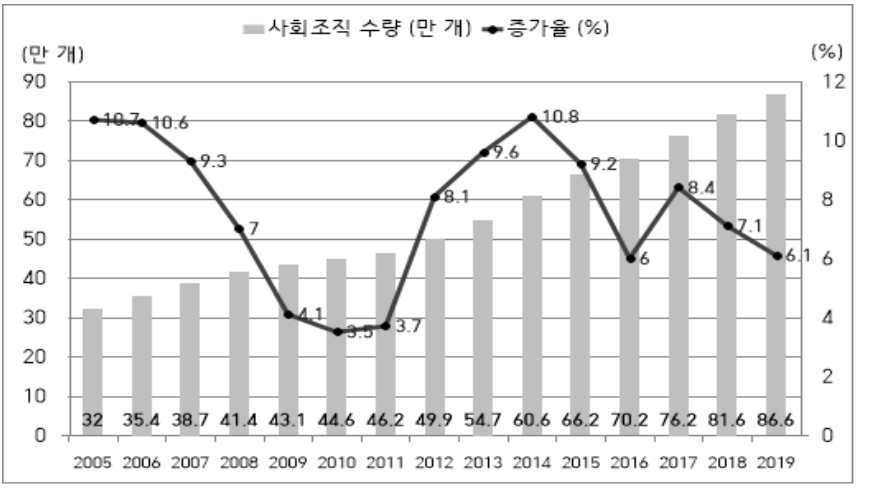
등록 단위	사회단체	재단 (基金會)	사회복무기구 (민영 비(非)기업단위)	합계
국무원 민정부	1,983	213	99	2,295
성급(省級) 민정국	31,789	5,242	15,287	52,318
시급(市級) 민정국	89,359	1,534	66,012	156,905
현급(縣級) 민정국	248,507	596	405,714	654,817
총계(%)	371,638(42.9)	7,585(0.9)	487,112(56.2)	866,335(100)

<출처> 2019年民政事業(2020).

그런데 ‘등록’ 및 ‘미등록’ 사회조직을 모두 분석 대상으로 삼아 연구를 진행할 경우는 문제가 생긴다. ‘미등록’ 사회조직의 실제 상황을 파악할 수 없기 때문이다. 즉 이에 대해서는 중국 정부의 공식 통계 자료가 없다. 결국 우리는 ‘등록’ 사회조직을 중심으로 공산당의 정책 변화를 분석할 수밖에 없다. <표 2>는 2019년 말을 기준으로 등록된 전국의 사회조직을 정리한 것이다. 이에 따르면, 중국에는 모두 약 87만 개의 ‘등록’ 사회조직이 있다. 이 가운데 사회복무기구가 약 48만 7천 개(56.2%)로 가장 많고, 다음이 사회단체로 약 37만 1천 개(42.9%)다. 반면 재단은 7,585개(0.9%)로, 비중 면에서는 무시해도 좋을 정도다.

〈그래프 1〉 사회조직(社會組織)의 변화(2005–19년)

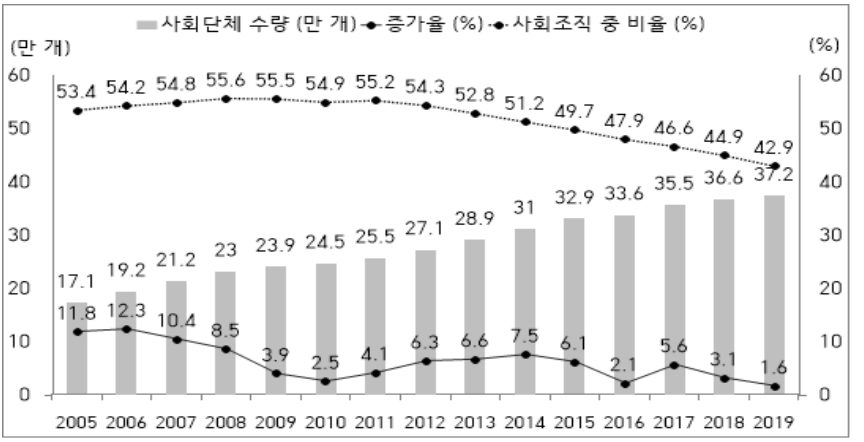
단위: 만 개/퍼센트(%)



<출처> 中国社会组织报告(2019)

〈그래프 2〉 사회단체(社會團體)의 변화(2005–19년)

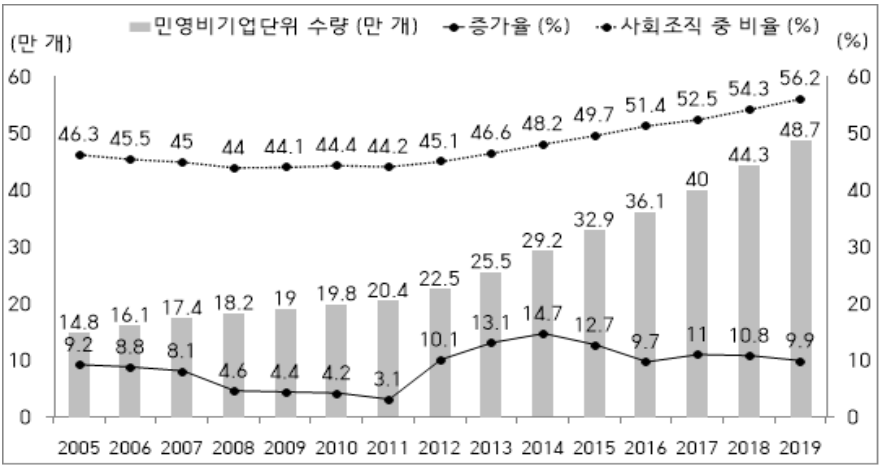
단위: 만 개/퍼센트(%)



<출처> 中国社会组织报告(2019); 2019年民政事業(2020).

〈그래프 3〉 민영 비기업단위(사회복무기구)의 변화(2005-19년)

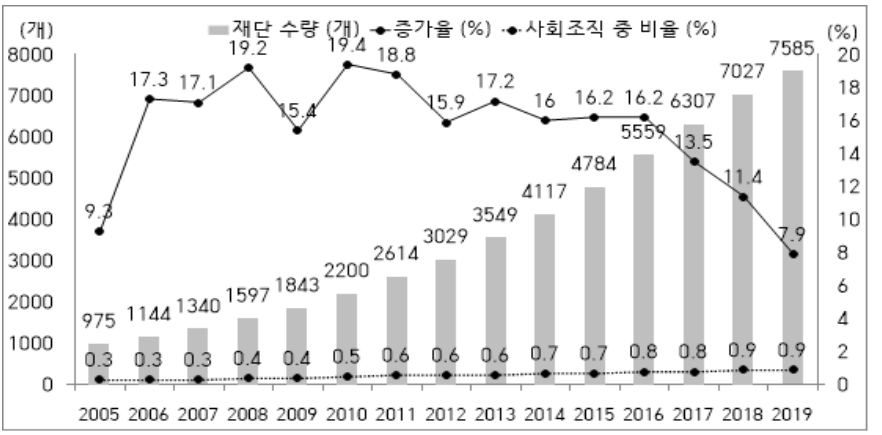
단위: 만 개/퍼센트(%)



<출처> 中国社会组织报告(2019); 2019年民政事業(2020).

〈그래프 4〉 재단(基金會)의 변화(2005-19년)

단위: 개/퍼센트(%)



<출처> 中国社会组织报告(2019); 2019年民政事業(2020).

<그래프 1>에서 <그래프 4>까지는 2000년대에 들어 각종 사회조직이 어떤 양적 변화를 겪었는지를 알아보기 위한 작성한 것이다. 이를 통해 우리는 공산당이 사회조직 가운데 일부는 통제하고 일부는 육성한다는 방침, 즉 '통제와 육성의 결합'을 확인할 수 있다.

먼저, <그래프 1>을 보면, 전체 '사회조직'의 규모는 계속 증가했지만, 증가율은 시기별로 큰 차이를 보인다. 예를 들어, 2009년부터 2011년까지는 매년 4% 정도로 증가했는데, 2005년, 2006년, 2014년에는 10%대로 증가했다. 이는 공산당이 어떤 정책을 추진했는지와 관련이 있다. 전체적으로 보면, 시진핑 정부 시기(2012년-현재)에 들어 전체 사회조직의 증가율이 하락하고 있다. 즉 2014년에 10.8%로 정점을 찍은 이후, 2019년에는 6.1% 증가하는 데에 그쳤다. 이런 점에서 시진핑 정부는 사회조직에 대해 '육성' 정책보다는 '통제' 정책을 강조한다고 평가할 수 있다.

다음으로, <그래프 2>를 보면, '사회단체'는 점유율과 증가율 면에서 모두 감소하고 있다. 2005년에는 17만 1천 개로 전체 사회조직의 53.4%를 차지했는데, 2019년에는 37만 2천 개로 42.9%를 차지했다. 즉 14년 동안 점유율이 10% 포인트나 하락했다. 증가율도 같은 기간 11.8%에서 1.6%로, 10% 포인트나 떨어졌다. 급격한 감소 원인은 명확히 답할 수가 없다. 아직 연구가 부족하기 때문이다. 다만 정부의 강력한 통제(탄압) 정책 때문이라고 추측할 수는 있다. 예를 들어, 공산당은 2015년에 <국가안전법>('중국판' 국가보안법)을 수정하면서 사회활동가와 이들이 소속된 사회단체를 일제히 탄압했다(조영남 2016, 53-57). 소위 '7월 9일의 탄압'이다(Pils 2018, 258). 이런 강압 정책으로 인해 시진핑 시대에 들어 등록된 사회단체의 증가율이 감소했다고 볼 수 있다는 것이다(Fu and Dirks 2021; Zhu and Jun 2021; Fu and Distelhorst 2018; Franceshini and Nesossi 2018).

반면 <그래프 3>에 따르면, '민영 비기업단위'(이하 사회복무기구)는 시기를 불문하고 모든 지표에서 성장세를 보인다. 예를 들어, 2005년에는 14만 8천 개로

전체 사회조직의 46.3%를 차지했는데, 2019년에는 48만 7천 개로 56.2%를 차지했다. 점유율 면에서 14년 동안 10% 포인트가 증가한 것이다. 이는 사회단체와는 정반대 현상이다. 사회복무기구의 증가율도 시진핑 시기에 들어서 감소하지 않았다. 즉 2012년에 10.1%에서 2019년에 9.9%로 계속 10%대를 유지하고 있다. 이것도 사회단체의 성장률 감소와는 다른 특징이다. 이는 공산당이 사회복무기구를 적극적으로 육성한다는 점, 최근 증가한 사회조직은 대부분 사회복무기구라는 점을 말해준다. 왜 이렇게 되었는지는 뒤에서의 분석을 통해 이해할 수 있을 것이다.

마지막으로, <그래프 4>는 '재단(기금회)'의 증가 상황을 보여준다. 전체 사회조직 중 재단의 점유율은 2005년 0.3%에서 2019년 0.9%로 세 배가 증가했지만, 점유율은 여전히 1% 미만이다. 다만 수적으로는 2005년 975개에서 2019년 7,585개로 약 8배가 늘었다. 이는 공산당이 재단의 증가를 위해 여러 가지 측면에서 노력한 결과라고 할 수 있다. 공산당의 통치 안정에 도움을 줄 수 있기 때문이다. 특히 세계적 기업으로 성장한 중국의 사영기업—예를 들어, 알리바바(Alibaba), 텐센트(Tencent), 징둥(Jingtong), 바이두(Baidu)—이 많은 재단을 설립했기 때문에, 재단은 비록 수적으로는 적지만 운영자금과 활동 면에서는 결코 무시할 수 없는 존재다.

위의 검토를 통해 우리는 2000년대에 들어 '등록' 사회조직은 불균등하게 발전해왔다는 사실을 확인할 수 있다. 즉 사회복무기구와 재단은 계속 증가하는 데에 비해, 사회단체는 감소하고 있다는 것이다. 이는 공산당이 '통제와 육성의 결합' 방침을 추진할 결과 나타난 현상이다. 동시에 우리는 이를 통해 공산당이 '통제'와 '육성'의 목표로 삼는 사회조직이 무엇인가도 알 수 있다. 즉 공산당은 사회복무기구와 재단에 대해서는 '육성' 정책, 사회단체에 대해서는 '통제' 정책을 주로 추진한다. 다만 위의 통계 자료로는 공산당이 이들을 어떻게 통제 및 육성하는지를 자세히 알 수 없다. 특히 2000년대 들어 사회복무기구가 대폭 증가했고, 이와 관련하여 공산당은 어떤 육성 및 관리 정책을 어떻게 추진했는가를

이해해야 하는데, 거시적인 통계 자료만으로는 그것을 자세히 알 수가 없다. 이것이 이제부터 본격적으로 분석할 주제다.

II. 공산당의 사회조직 '육성' 정책

중국에서는 정부가 주도하는 공공사업을 '사회사업(社會事業)'이라고 부른다. 교육, 보건위생, 의료, 복지 등 다양하다. 이 가운데 사회적 약자와 취약계층의 지원 사업, 육아 및 탁아사업, 장애인과 노인 돌봄 사업 등 기층사회가 필요로 하는 사회복지 서비스를 제공하는 일을 '사회공작(社會工作)'—한국어로는 사회복지—, 이런 일에 종사하는 사람을 '사회공작자(社會工作者)'—한국어로는 사회복지사—라고 부른다(백승욱·장영석·조문영·김판수 2015). 중국 정부의 공식 통계 자료에 따르며, 2020년 말에 전국적으로 사회공작자는 157만 3천 명이고, '사구공작자(社區工作者)'—도시 기층 행정단위 종사자 —는 이보다 많은 433만 8천 명이다(國務院辦公廳 2021).

이런 다양한 '사회공작'은 전에는 주로 정부와 국가기관이 담당했다. 그런데 1990년대 하반기에 들어 '작은 정부 큰 사회' 방침에 따라 정부 개혁이 추진되면서 이를 민간 기관과 조직에 위탁하여 공급하는 방식이 대세가 되었다. 즉 사회조직이 정부를 대신하여 '사회공작'을 수행하고, 대신 정부는 이들 사회조직에 활동 공간과 자금을 제공한다. 다른 식으로 표현하면, 정부가 사회조직으로부터 사회복지 서비스('사회공작')를 '구매'한다. 많은 선진국에서 실행하는 사회복지 서비스 제공 방식을 중국도 도입한 것이다. 바로 사회조직의 한 종류인 사회복무기구가 이런 서비스 제공을 주로 담당한다. 광둥성(廣東省)이나 상하이시(上海市) 등 경제가 발전한 연해 지역에서는 2000년대 중후반부터 이런 방식으로 사회복지 서비스를 제공하는 일이 본격화되었다(Chan and Lei 2017, 1343-1357; Thornton 2013, 1-18).

이처럼 2000년대 이후 사회조직이 정부를 대신하여 사회복지 서비스(사회공작) 제공을 담당하면서 전보다 훨씬 많은 유능하고 전문적인 사회조직, 특히 사회복무기구가 필요해졌다. 그래서 공산당은 사회조직을 육성하기 위해 다양한 정책을 추진할 수밖에 없었다. 그 결과 앞에서 우리가 중국 정부의 공식 통계 자료를 통해 확인했듯이, 사회조직 중에서 사회복무기구가 계속 증가한 것이다. 정리하면, 정부의 사회복지 서비스(사회공작) 구매 정책은 곧 사회조직(사회복무기구)을 대규모로 필요로 했고, 이에 따라 공산당은 사회조직에 대해 새로운 육성과 관리 정책을 추진하게 되었다. 아래에서 이를 좀 더 자세히 살펴보자.

1. 정부의 사회복지 서비스(사회공작) 구매 방침

정부의 사회복지 서비스 구매는 2000년대에 들어 경제가 발전한 일부 지역에서 시험적으로 실시되었다. 그런데 그것이 전국적으로 확대된 것은 2010년대에 들어서였다. 구체적으로, 국무원 민정부(民政部)와 재정부(財政部)는 2012년에 지방 정부가 사회복지 서비스를 민간 기관과 조직으로부터 구매하는 방법과 내용을 담은 <정부의 사회공작 서비스 구매 지도의견>(이하 2012년 <지도의견>)을 하달했다(國務院民政部·財政部 2012). 이는 2008년 무렵부터 베이징시(北京市), 상하이시, 광둥성에서 실시했던 경험에 토대를 둔 것이었다. 2012년 <지도의견>에 따르면, 정부의 사회복지 서비스 구매란 “정부가 재정 자금을 이용하여 시장화 및 계약화 방식으로 전문적인 자질을 갖춘 사회조직, 기업 단위, 사업 단위로부터 사회복지 서비스를 구매하는 중요한 제도”를 뜻한다. 구매 대상자는 “독립 법인으로 사회복지에 대한 지식·방법·기능을 보유한 전문단체, 전문 인력을 갖춘 사회단체, 민영 비기업단위(사회복무기구), 재단(기금회)”이다.

또한 2012년 <지도의견>은 정부가 구매하는 사회복지 서비스 범위를 명시하고 있다. 첫째는 유동 인구(농민공) 지원 서비스다. 생활 지원, 취업 알선, 권익 보호, 가족 계획 등이 이에 포함된다. 둘째는 농촌에 남아있는 농민공 자녀, 독거

노인, 부녀자 지원 서비스다. 셋째는 사회 취약계층 지원 서비스다. 독거노인, 저소득층, 장애인, 고아 등에 대한 각종 지원이 이에 해당한다. 넷째는 '특수 집단' 지원 서비스다. 마약중독자, 불량 청소년, 정신질환자, 에이즈 환자, 전과자 등에 대한 지원이 포함된다. 다섯째는 재난 지역의 주민 지원 서비스다.

이런 내용을 보면, 정부가 사회조직으로부터 구매하는 사회복지 서비스는 매우 광범위하고, 이에는 많은 재정이 소요되는 것은 물론, 이를 담당할 수 있는 전문적인 사회조직(즉 사회복무기구)이 대규모로 필요하다는 점을 알 수 있다. 공산당이 사회복무기구를 적극적으로 육성할 수밖에 없는 이유가 생긴 것이다.

2. '신(新)' 사회조직(사회복무기구) '육성' 정책

다음으로 공산당의 사회조직 '육성' 정책을 살펴보자. 공산당이 사회복무기구를 육성하기 위해 추진한 정책은 2016년에 하달한 <사회조직 발전 촉진 의견(意見)>(이하 2016년 <촉진 의견>)에 자세히 나와 있다(中共中央辦公廳·國務院辦公廳 2016). 이는 그동안 일부 지역에서 시범적으로 실행하던 정책을 전국적으로 확대 적용하기 위해 제정한 정책 문건이다. 동시에 이는 시진핑 시기에 들어 공산당 중앙이 새롭게 제창한 '큰 공산당 작은 정부 큰 사회(大政黨·小政府·大社會)' 방침을 실현하기 위한 구체적인 청사진 중 하나이다. 이 구호를 보면, '큰 사회'를 실현하기 위해 뒤로 물러났던 '작은 정부'를 대신하여, 이제 '큰 공산당'이 전면에 나서서 기층사회를 영도하는 모양새다. 즉 공산당이 사회를 직접 지도하는 새로운 기층 통치구조(basic governing structure)를 구축하려는 시도다.

먼저, 2016년 <촉진 의견>에 따르면, 2020년까지 "중국 특색의 사회조직 관리체계"를 수립한다. 이를 위해 특정 분야의 사회조직에는 복잡한 등록 절차를 일부 면제해준다. 즉 '업무주관 단위'의 사전 동의(후원)를 받을 필요 없이 곧바로 '등기관리 기관,' 즉 정부 민정국에 등록할 수 있도록 허용해준다. 이렇게 해야만 공산당이 필요로 하는 사회조직을 신속하게 설립할 수 있기 때문이다. 여기에는

①업종협회(商會), ②과학기술, ③공익자선(公益慈善), ④사구 서비스(社區服務) 분야의 사회조직이 해당한다. 이를 제외한 나머지 사회조직에 대해서는 뒤에서 살펴볼 '이중 관리체제'가 엄격히 적용된다.

또한, 공산당은 도시와 농촌 지역에서 사회복지 서비스가 절실히 필요한 분야의 사회조직을 중점 지원한다. 구체적인 분야는 노인, 부녀, 아동, 장애인, 실업자, 농민공, 복역자, 미성년 자녀, 저소득층, 정신질환자, 불량 청소년, 사회교정자 등에 대한 사회복지 사업이다. 이를 보면, 인권이나 종교 등과 관련된 사회조직은 지원 대상이 아님이 알 수 있다. 지원 방식은 정부의 사회복지 서비스 구매, 프로젝트 항목 설비 지원, 활동 경비 보조 등이다. 동시에 이들 사회조직이 함께 모여 활동할 수 있도록 도시의 가도(街道)와 농촌의 향(鄉)·진(鎮)에는 종합 서비스센터(綜合服務中心), 그 아래 단위인 도시의 사구(社區: 지역공동체)와 농촌의 행정촌에는 사구사무소(社區工作站)를 건립한다. 이를 통해 사회조직이 자유롭게 활동할 수 있는 종합 서비스 플랫폼(綜合服務平臺)을 제공한다.

이를 이어 2017년에는 국무원 민정부가 사회조직의 활동을 더욱 확대하는 <사구 사회조직 육성 발전 의견>(이하 2017년 <발전 의견>)을 하달했다(國務院 民政部 2017). 먼저, 2017년 <발전 의견>에 따르면, 2020년까지 도시에서는 사구(社區)마다 평균 10개 이상의 사회조직, 농촌에서는 행정촌마다 평균 5개 이상의 사회조직을 설립한다. 이렇게 되면 도시와 농촌 모두에 사회조직이 촘촘하게 들어찬다. 앞에서 살펴본 대로, 사회조직 중에서 '사회단체'는 지난 10여 년 동안 10% 포인트가 감소한 데 비해, 같은 기간에 '사회복무기구'는 10% 포인트가 성장한 이유를 충분히 알 수 있게 하는 대목이다. '공익성(公益性), 복무성(服務性), 호조성(互助性)의 기층 사회조직'을 육성하여 사회복지 서비스를 제공할 수 있도록 노력하라는 지시는 2021년 4월의 <기층 거버넌스 체계 강화와 거버넌스 능력 현대화 건설 의견>에서도 이어지고 있다(中共中央·國務院 2021).

또한, 2017년 <발전 의견>에 따르면, 사회조직은 네 가지의 임무를 수행한다. 첫째는 가정, 건강, 양로, 아동 등 사회복지 서비스의 제공이다. 둘째는 다양한

활동을 통한 지역 주민의 사회 활동 참여 확대다. 셋째는 지역 문화의 육성이다. 이를 위해 사회조직은 문화, 체육, 과학 보급, 오락성 문화 활동을 전개하여 주민의 '사회주의 핵심 가치관(核心價值觀)' 배양과 실천, 풍습 변화를 유도해야 한다. 넷째는 민간 분규의 중재와 해결 등 지역 주민의 조화(和諧) 촉진이다. 만약 2017년 <발전 의견>이 그대로 실현된다면, 사회조직이 도시의 가도판사처(街道辦事處: 한국의 동사무소에 해당)와 농촌의 향·진 정부(한국의 면 정부에 해당)의 역할까지 일부 담당하는 상황이 초래될 될 수 있다.

이처럼 현재 공산당은 도시와 농촌의 기층사회에서 사회조직의 역할과 활동을 확대하고 있다. 동시에 이렇게 더욱 중요해지는 사회조직을 공산당이 철저히 통제 및 관리하는 일은 더 이상 미룰 수 없는 절실한 과제가 되었다.

III. 기존 사회조직 통제 기제와 한계

그런다면 2000년대에 들어 증가한 '신' 사회조직(주로 사회복무기구)에 대해 공산당은 어떤 통제 및 관리 정책을 실행하고 있는가? 이전의 사회조직 '통제' 정책으로 이들 신생 사회조직을 제대로 관리할 수 있을까? 만약 기존의 '통제' 방법으로 충분히 관리할 수 있다면 공산당은 새로운 정책을 추진할 필요가 없을 것이다. 그러나 현실은 그렇지 않았다. 즉 공산당은 새로운 사회조직 관리 정책을 도입해야만 했다.

기존 연구를 통해 이미 잘 알려져 있듯이, 1998년에 확립되어 지금까지 이어지고 있는 공산당의 사회조직 통제 기제는 '이중 관리체제(雙重管理體制, dual management system)'라고 말할 수 있다(Saich 2000, 124-141; Gallagher 2004, 419-452; Yang et. al. 2015). 이는 1998년에 <사회단체 등기관리 조례>가 제정되면서 확립된 체제다. 간단히 말하면, 이는 공산당이 두 단계의 등록 및 감시 절차를 통해 사회조직을 통제하는 방법을 가리킨다. 이 통제 기제는 지금도 여전

히 사용되고 있지만, 장점과 함께 분명한 한계가 있기에 공산당은 새로운 관리 방법을 모색해야만 했다.

1. 국내 사회조직에 대한 '이중 관리체제'

먼저 국내 사회조직에 대한 통제 기제인 '이중 관리체제'를 자세히 살펴보자. 중국에서 사회조직이 '합법적으로' 활동하려면 정부에 정식으로 등록하여 허가를 받아야만 한다. 그런데 사회조직이 정부에 등록을 신청하기 위해서는 먼저 자신을 후원해줄 공공기관이나 조직을 찾아야 한다. 법률 용어로는 이를 '업무주관 단위(業務主管單位)'라고 부르고, 일반적으로는 '후원 단위(挂靠單位),' 혹은 '시어머니(婆婆)'라고 부른다. 공산당, 국가기관, 인민단체, 대학, 언론사, 국책연구소 등 국가가 인정한 대부분 기관과 조직은 '업무주관 단위'가 될 수 있다. 만약 사회조직이 '후원 단위'를 찾지 못하면, 정부에 등록을 신청할 자격조차 없다.

그런데 이런 '업무주관 단위'가 될 수 있는 정부 기관과 단체는 사회조직의 후원 요청을 쉽게 받아주지 않는다. 예를 들어, 총공회(總工會)가 자신과 다른 노동조합을 설립하려는 사회조직을 후원할 리 없다. 부녀연합회(婦聯)나 공청단(共青團)이 자신과 다른 여성단체나 청년단체를 설립하려는 사회조직을 후원할 가능성도 거의 없다. 대학, 국책연구소, 언론사 등도 마찬가지다. 이들은 조금이라도 자신에게 불이익이나 피해가 생길 가능성이 있는 사회조직의 후원 요청은 단호히 거절한다.

이처럼 사회조직이 '시어머니'를 찾는 일은 쉽지 않다. 신생 사회조직이 당정기관이나 공공기관에서 은퇴한 고위급 인사(간부), 혹은 사회적으로 영향력이 있는 명망가를 조직의 대표로 모시려는 이유는 이 때문이다. 이들이 '후원 단위'를 찾는 데에 도움을 줄 수 있기 때문이다. 그러나 이렇게 할 수 있는 사회조직은 소수에 불과하다. 결국 많은 사회조직은 후원 단위를 찾지 못해 등록을 포기하고 비공식조직으로 남는다. 이럴 경우는 언제 정부 단속에 적발되어 문을 닫아야

할지 모르는 불안 속에서 활동해야만 한다. 아니면 기업 조직으로 '위장' 등록하여 활동해야 한다. 이런 방식으로 사회조직의 설립을 제한하고, 이미 설립된 사회조직도 이중 장치를 통해 활동을 감시한다. 이것이 첫 번째 통제다.

'업무주관 단위'의 승인을 받은 사회조직은 다음 단계로 정부 민정부서, 구체적으로 국무원 민정부(民政部)와 각급 지방 정부의 민정국(民政局)에 등록을 신청해야 한다. 법률 용어로는 이를 '등기관리 기관(登記管理機關)'이라고 부른다. '등기관리 기관'은 사회조직이 신청서와 함께 제출한 각종 서류, 예를 들어, '업무주관 단위'의 승인서, 설립 취지를 담은 장정(章程), 활동 계획서, 조직 구성과 인원 보고, 장소(사무실)와 예산 계획 등을 검토한 이후 승인 여부를 결정한다. 만약 제출 서류가 조금이라도 미비하거나, 아니면 활동이 의심스러울 경우는 승인을 거부한다. 이것이 두 번째 통제다.

그런데 사회조직이 정부에 공식 등록했다고 해서 마음대로 활동할 수 있는 것은 결코 아니다. 매년 연말에 사회조직은 '업무주관 단위'와 '등기관리 기관'에 자신의 활동 내용과 재정 및 인원 상황을 보고하고 승인을 받아야 하기 때문이다. '업무주관 단위'와 '등기관리 기관' 중에서 사회조직의 활동을 감독할 일차적인 책임은 전자에 있다. 따라서 '업무주관 단위'는 자신이 후원하는 사회조직이 국가 법률과 공산당 방침에서 벗어나지 않도록 일상적으로 감시하고 감독한다. 반면 '등기관리 기관'은 행정적 차원에서 사회조직의 합법성 여부를 주로 감독한다.

2. 국제 비정부조직(INGO)에 대한 '삼중 관리체제'

그런데 공산당은 2017년에 <국제 비정부조직 활동 관리법>을 제정하면서 국제 비정부조직(INGO)에 대한 통제 기제를 훨씬 강화했다. 다시 말해, 국내 사회조직과 국제 비정부조직을 분리하여 통제하는 정책을 도입한 것이다. 국제 비정부조직의 경우, 첫째, '이중 관리체제'에서 '등기관리 기관'이 민정부서가 아니라

공안(公安)기관, 즉 경찰이다. 따라서 모든 국제 비정부조직은 경찰에 등록을 신청해서 허가를 받아야만 활동할 수 있다. 이는 중국 내에서 활동하는 국제 비정부조직을 잠재적 범죄집단으로 간주하여 통제하겠다는 뜻이다. 둘째, '업무주관 단위'도 국무원 및 성급(省級) 정부의 부서와 단위로만 한정된다. 이에 따르면, 시급(市級)과 현급(縣級)의 지방 정부 부서나 단위, 이런 지방에 설립된 대학교와 국책연구소, 인민단체 등은 국제 비정부조직의 '업무주관 단위'가 될 수 없다. 이는 국제 비정부조직의 후원 단위를 좁은 범위로 제한함으로써 공산당이 이들을 철저하게 통제하겠다는 의도를 반영한 조치다.

셋째, 국제 비정부조직에 대한 관리와 감독은 '삼중제도'를 실행한다. 즉 "공안기관, 정부 관련 부서, 업무주관 단위"가 이들의 활동을 관리하고 감독한다. 국내 사회조직에 대한 통제와 비교할 때, 국제 비정부조직에 대해서는 공안기관(경찰)의 관리가 하나 더 추가된 것이다. 이런 규정에 따라, 국제 비정부조직은 매년 12월 31일 이전에 1년 동안의 활동 내용·재정 상황·인원 변동 등을 '업무주관 단위'에 보고하여 승인을 받고, 이후 이를 다시 '등기관리 기관'(즉 경찰)과 정부 관련 부서에 보고해야만 한다(조영남 2017, 62-64).

3. 기존 사회조직 통제 기제의 한계와 새로운 정책 내용

이상에서 살펴보았듯이. 공산당의 사회조직 통제는 국내 사회조직의 경우는 '이중 관리체제,' 국제 비정부조직의 경우는 '삼중 관리체제'를 통해 이루어진다. 그런데 이와 같은 기존의 통제 기제는 분명한 한계가 있다. 그것이 '이중 관리'건 아니면 '삼중 관리'건 모두 공산당과 정부가 사회조직의 '외부'에서 통제하는 방법(기제)이기 때문이다. 이런 사회조직의 '외부'에서 통제하는 기제에서는 만약 사회조직이 조직·인원·활동 내용을 거짓으로 보고하거나 축소 및 은폐하여 보고한다면, 공산당과 정부가 그것을 정확히 파악하여 통제하기는 쉽지 않다. 예를 들어, 정부의 민정부서가 공식적으로는 86만 6천 개, 비공식적으로는 800만 개나

되는 사회조직을 일일이 점검할 수는 없기 때문이다(Cho 2009, 113).

결국 공산당은 기존 사회조직 통제 기제의 문제를 해결해야만 한다. 해결 방법은 크게 두 가지다. 하나는 사회조직의 '내부'에 공산당 기층조직(주로 지부)을 설립하여 이들의 활동을 통제 및 관리하는 방법이다.[1] 다른 하나는 공산당이 이들 사회조직을 자신의 활동 범위 내로 끌어들여 통제 및 관리하는 방법이다. 현재 공산당은 이 두 가지 방법을 모두 사용하고 있다. 이것이 2000년대 이후 사회조직을 통제하기 위해 공산당이 강력하게 추진하는 새로운 정책이다. 이는 시진핑 시기에 들어 더욱 강화되었다. 이제 이를 자세히 살펴보자.

Ⅳ. 사회조직 내부의 공산당 조직 설립과 운영

먼저 사회조직 내부에 공산당 기층조직을 설립하여 사회조직을 통제 및 관리하는 정책을 살펴보자. 공산당은 1998년에 <사회단체 내 공산당 조직 건립 통지(通知)>를 하달했다(中共中央組織部·民政部 1998). 이를 이어 2000년에 다시 같은 지시를 담은 공산당 중앙의 <사회단체 내 공산당 건설 공작 강화 의견>을 하달했다(中共中央組織部 2000). 2000년 <의견>을 계기로 전국적으로 사회조직 내부에 공산당 조직을 설립하려는 움직임이 일어났다. 그러나 이런 지시는 일부 지역에서는 집행되었지만, 대부분 지역에서는 제대로 집행되지 않았다. 그래서 2015년에 공산당 중앙은 다시 한번 <사회조직 내 공산당 건설 공작 강화 의견>을 하달했다(中共中央辦公廳 2015). 2015년 <강화 의견>은 이전 지시와는 달리 비교적 철저하게 집행되었다. 이런 점에서 보면, 사회조직 내부에 공산당 기층조

1) 공산당 기층조직은 크게 세 가지로 나눌 수 있다. 첫째는 공산당 기층위원회(基層委員會)로, 주로 도시의 가도(街道)와 농촌의 향(鄕)·진(鎭)에 설립된다. 둘째는 공산당 총지부(總支部)로, 공산당원이 50명에서 100명 사이인 단위와 구역에 설립된다. 셋째는 공산당 지부(支部)로, 공산당원이 세 명에서 50명 사이인 단위와 구역에 설립된다. 따라서 사회조직에 설립되는 공산당 기층조직은 당 지부가 대부분이다.

직을 설립하여 이들을 통제 및 관리한다는 새로운 방침은 시진핑 시기에 들어 제대로 집행되었다고 말할 수 있다.

1. 사회조직 내 공산당 조직 설립 정책

앞에서 말한 주요 정책 문건을 중심으로, 공산당이 사회조직 내부에 자신의 기층조직을 설립하여 사회조직을 통제 및 관리하기 위한 어떤 정책을 추진했는가를 자세히 살펴보자.

먼저, 2000년에 하달된 <사회단체 내 공산당 건설 공작 강화 의견>(이하 2000년 <의견>)은 당시의 사회조직이 안고 있는 문제점으로 네 가지를 지적했다. 첫째, 절대다수의 사회조직 내부에는 공산당 기층조직이 없다. 또한 조건을 갖춘 곳도 공산당 조직이 설립되지 않았고, 설립된 공산당 조직도 공산당원이 장기간 조직 생활에 참여하지 않는다. 둘째, 일부 공산당 기층조직은 해당 사회조직 내부에서 공산당원을 제대로 교육하거나 관리하지 못하고, 공산당원은 해당 조직에서 선봉 역할을 발휘하지 못한다. 셋째, 공산당 기층조직이 미약하여 사회조직의 활동을 효과적으로 감독하지 못한다. 넷째, 업무주관 단위에 설립된 공산당 기층조직은 소속 사회조직 내부에 공산당 기층조직을 설립하고 공산당원을 학습시키는 업무를 제대로 수행하지 못한다.

또한, 2000년 <의견>은 사회조직 내부에서 공산당 기층조직이 수행해야 하는 임무에 대해서 명시하고 있다. 핵심은 “감독·보고·신고”다. 첫째, 공산당 기층조직은 해당 사회조직 및 그 책임자가 사회조직의 장정(章程)에 맞추어 제대로 활동을 전개하고 있는지를 감독한다. 둘째, 공산당 기층조직은 상급 공산당 조직의 영도(領導)를 받고, 정기적으로 자신의 활동과 업무를 보고한다. 셋째, 해당 사회조직의 활동이 공산당 방침과 정책, 국가 법률과 법규를 위반하면 즉시 상급 공산당 조직 혹은 유관 부서에 신고한다. 이를 보면 왜 공산당이 사회조직 내부에 공산당 기층조직을 설립하려고 하는지를 이해할 수 있다.

이런 공산당 중앙의 지시는 일부 지역에서 실제로 집행되었다. 예를 들어, 상하이시 지역에서는 2000년 <의견>이 하달된 이후 사회조직 내부에 공산당 기층조직을 설립하는 일에 박차를 가했다. 당시에 제기되었던 구호는 "빈 곳을 없애고(消滅空白點), 복개면을 확대하며(擴大覆蓋面), 유효성을 강화한다(增强有效性)"였다. 공산당이 몇 년 동안 이 정책을 집중적으로 추진한 결과, 2008년 무렵에는 상하이시 지역에서 공산당원이 있는 사회단체의 53.5%, 공산당원이 있는 사회복무기구의 55%, 공산당원이 있는 재단(기금회)의 55%에 공산당 기층조직이 설립되었다. 또한 공산당 기층조직은 2000년 <의견>이 요구한 그대로 해당 사회조직의 활동을 감시 및 감독하고, 불법 혹은 탈법적인 활동을 적발하면 즉시 상급 공산당 조직에 신고했다(Thornton 2013, 7-9, 10-14).

그러나 앞에서 말했듯이, 많은 지역에서는 2000년 <의견>이 제대로 집행되지 않았다. 그래서 공산당 중앙은 2015년에 다시 <사회조직 내 공산당 건설 공작 강화 의견>(이하 2015년 <강화 의견>)을 하달한다. 2015년 <강화 의견>은, 2012년에 공산당 중앙이 하달한 사영기업 내 공산당 조직 설립 지침을 참고하여(中共中央組織部 2012), 사회조직 내부에서 어떻게 공산당 기층조직을 설립하고 운영할 것인지에 대한 체계적이고 상세한 내용을 담고 있다. 2000년 <의견>이 미흡한 점이 많고, 또한 그것이 현장에서 제대로 집행되지 않았다고 판단해서 공산당 중앙은 2015년 <강화 의견>을 다시 하달한 것이다.

먼저, 2015년 <강화 의견>에 따르면, 현급(縣級) 이상의 공산당 위원회 내에 '사회조직 공산당 건설(黨建) 공작'을 전담하는 공작위원회(工作委員會)를 설치해야 한다. 이 지시에 따라 현급 이상의 공산당 위원회는 '양신조직(兩新組織) 공작위원회'를 설치했다. 여기서 '양신조직'은 '신 경제조직'(주로 사영기업)과 '신 사회조직(주로 사회복무기구)'을 가리킨다. 또한 사회적으로 중요하고 실제로 커다란 영향력을 발휘하는 사회조직에 대해서는 현급 공산당 위원회가 직접 관리한다. 이렇게 하여 전국적으로 사회조직 내부에 공산당 기층조직을 설립하는 책임을 전문적으로 담당하는 공산당 부서가 만들어졌다.

또한, 2015년 <강화 의견>은 사회조직 내부에 공산당 기층조직을 설립하는 세 가지의 구체적인 방식도 명시한다. 첫째, 사회조직 내에 공산당원이 세 명 이상이 있다면, 독자적으로 공산당 기층조직을 설립한다. '단위(單位)' 공산당 조직 설립 방안이다. 둘째, 그렇지 못한 경우, 업종의 특수성이 강한 사회조직이라면 업종별로 유사한 사회조직들의 공산당원을 함께 묶어 공산당 기층조직을 설립한다. 예를 들어, 환경 관련 사회조직은 같은 공산당 기층조직으로 묶는다. '업종(行業)' 공산당 조직 설립 방안이다. 셋째, 만약 이것도 여의치 않다면, 지역을 책임지고 있는 공산당 위원회—예를 들어, 농촌의 향(鄕)/진(鎭) 공산당 위원회와 도시의 가도(街道) 공작위원회—가 중심이 되어 해당 지역 전체의 사회조직을 대상으로 공산당 기층조직을 설립한다. '구역(區域)' 공산당 조직 설립 방안이다.

이어서, 2015년 <강화 의견>은 사회조직 내부에 공산당 기층조직의 지도부를 어떻게 구성할지도 규정하고 있다. 예를 들어, 당서기는 세 가지의 방식 중 하나로 충원한다. 첫째, 해당 사회조직의 지도자가 공산당원이면, 그 지도자를 당서기로 임명한다. 둘째, 사회조직의 관리자 중에 공산당원이 있으면 그 관리자를 당서기로 임명한다. 셋째, 이것도 저것도 아니면 상급 공산당 조직에서 당서기를 파견한다. 또한 당서기를 맡은 사회조직 지도자는 경제적으로 보조하고(즉 보조금을 지급하고), 지방 인민대표대회(人大) 대표나 인민정치협상회의(政協) 위원으로 추천하여 정치적 지위를 높여준다(Zhang 2018, 244-260).

마지막으로, 2015년 <강화 의견>에 따르면, 사회조직이 밀집해 있는 도시 지역에서는 여러 사회조직이 공동으로 활용할 수 있는 '당 군중 서비스센터(黨群服務中心)'를 설립하여 운영한다. 공산당의 조직 활동도 공산당원들만이 참여하는 '당내' 활동이 아니라, 일반 대중들도 흥미를 갖고 쉽게 참여할 수 있도록 개방식으로 운영한다. 군중에 다가갈 수 있는 다채로운 오락 프로그램과 행사(이벤트)도 개최한다. 또한 2015년 <강화 의견>은 공산당 기층조직의 경비 충당 방법도 명시하고 있다. 먼저, 공산당 활동 비용을 사회조직의 관리비에 포함하여 세금을 감면해 준다. 또한, 사회조직 내부의 공산당원이 납부한 당비를 전액 자체로 사

용할 수 있도록 허용한다. 그래도 자금이 부족하면 상급 공산당 조직이나 다른 지역의 공산당 조직이 지원한다.

그런데 공산당 중앙은 2018년에 이런 지시보다 훨씬 강력한 내용을 포함하고 있는 <사회조직 장정(章程) 내용 통지>(이하 2018년 <장정 통지>)을 하달했다(國務院民政部 2018). 이에 따르면, 모든 사회조직의 장정에는 반드시 공산당 기층조직의 설립 및 활동을 보장하는 내용을 포함해야 한다. 만약 신설 사회조직이 장정에 공산당 영도를 규정한 내용을 포함하지 않으면 아예 조직 설립을 승인하지 않는다. 기존 사회조직은 연도별 심사에서 장정이 이렇게 수정되었는지를 검토하여 재승인 여부를 결정한다. 다시 말해, 사회조직의 당정이 2018년 <장정 통지>가 하달한 내용을 담고 있지 않으면 조직의 재승인을 보류한다.

2018년 <장정 통지>는 사회조직 장정에 들어갈 문구도 명시하고 있다. 공산당 기층조직의 설립과 활동을 보장하는 문구는 이렇다. "본회는 중국공산당의 장정 규정에 근거하여 공산당의 조직을 설립하고, 공산당의 활동을 전개하며, 공산당 조직의 활동을 위해 필요한 조건을 제공한다." '사회주의 핵심 가치관'의 실천과 관련된 문구는 이렇다. "(본 조직은) 헌법 및 법률 법규와 국가 정책을 준수하고, 사회주의 핵심 가치관을 실천하며, 사회도덕 기풍(風尙)을 준수한다." 이렇게 사회조직의 장정을 바꾸면, 공산당이 사회조직 내부에 자신의 기층조직을 설립하고 운영하는 일은 완전히 '합법적인 활동'이 된다.

2. 공산당의 새로운 정책에 대한 사회조직의 반응과 대응

그렇다면 사회조직 내부에 공산당 기층조직을 설립하고 이를 통해 사회조직을 통제 및 관리한다는 공산당의 새로운 정책에 대해 사회조직은 어떻게 대응했을까? 일차적으로 사회조직 관계자는 이런 정책에 대해 강한 거부감과 반감(反感)을 보였다. 근거는 이렇다. 먼저, 공산당의 요구가 그대로 실현된다면, 사회조직이 '정치화'되어 원래의 설립 취지를 상실할 뿐만 아니라, 각종 사회조직은 공산

당의 하부 조직으로 전락할 위험성이 있다. 또한, 사회조직 내부에 공산당 기층조직이 설립되어 자신의 활동을 감시하고 통제한다면, 사회조직의 활동은 공산당이 허용하는 범위 내로 한정되어 크게 위축될 수밖에 없다(Lau 2015; Reuters Staff 2016). 이런 사회조직 관계자의 우려는 모두 타당한 것이었고, 실제로도 이런 현상이 일어났다. 사실 이는 공산당이 기대한 결과이기도 하다.

그러나 반대 현상도 나타났다. 즉 사회조직이 능동적으로 자신의 조직 내에 공산당 기층조직을 설립하고, 그것을 이용하여 공산당의 재정·정치적 지원을 더 많이 받으면서 활발히 활동을 전개하는 현상도 나타났다는 것이다. 예를 들어, 광둥성 광저우시(廣州市)에서는 2015년부터 정부 관계자들이 사회조직의 활동을 평가할 때 '공산당 건설(黨建)' 여부를 새로운 중요한 평가 항목에 추가했다. 이에 따라 정부가 발주하는 사회복지 서비스 위탁 사업을 수주해야 하는 사회조직, 혹은 사회조직의 등록을 유지하거나 그 밖에 다른 이유로 정부로부터 높은 평가를 받아야만 하는 사회조직은 '공산당 건설'을 적극적으로 추진해야만 했다.

광저우시 지역에서 사회조직이 정부가 발주하는 사회복지 서비스 위탁 사업을 수주한 실제 상황을 보면, 사회조직 내부에 공산당 기층조직이 있는 곳이 그렇지 않은 곳보다 훨씬 유리했다. 구체적으로, 2016년 정부의 사회복지 위탁 사업을 수행한 이 지역의 71개 사회조직 중에서 51개는 이미 공산당 기층조직이 설립되었다. 또한 공산당 기층조직이 있는 사회조직은 평균 2.4개의 정부 발주 사업을 수주한 데에 비해, 그렇지 않은 사회조직은 평균 1.3개의 사업을 수주하는 데에 그쳤다. 광저우시 정부가 공산당 기층조직이 설립된 사회조직을 우대한 결과였다(Yuen 2020, 179-180).

V. 공산당의 사회조직 활동 포섭 정책과 집행

다음으로 공산당이 사회조직을 자신의 활동 범위 내로 끌어들여 통제 및 관리

하는 방법을 살펴보자. 사회조직 내부에 공산당 기층조직을 설립하여 이들을 통제 및 관리한다는 공산당의 새로운 정책은 현실적으로 모든 사회조직을 대상으로 실행할 수 없다. 만약 사회조직의 규모가 작거나, 규모가 크더라도 일정 수 이상, 즉 최소한 3인 이상의 공산당원이 없다면, 공산당 기층조직을 설립할 수 없기 때문이다. 실제로 많은 사회조직, 특히 사회복무기구는 이런 상황에 놓여있다. 따라서 한편에서는 이런 문제를 해결하기 위해, 다른 한편에서는 사회조직 전체를 좀 더 체계적이고 효율적으로 사회복지 서비스 제공에 동원하기 위해, 많은 지역에서는 이들 조직을 공산당의 활동 범위 내로 포섭하여 통제 및 관리하는 정책을 추진하게 되었다.

공산당은 이에 필요한 자금 지원과 활동 지침도 제정하여 집행하고 있다. 예를 들어, 2019년 5월에 공산당 중앙은 <도시 기층 공산당 건설 공작 강화 의견>을 하달했다. 이에 따르면, 상급 정부가 자금과 자원을 지원하여 도시의 기층사회에 사회복지 서비스를 제공할 때는 공산당 기층조직을 "주요 통로"로 삼아야 한다. 그러면 공산당 기층조직은 이런 상급 정부의 재정 지원을 바탕으로 "군중 조직과 사회조직이 (기층사회) 거버넌스(治理)에 참여"할 수 있도록 영도해야 한다. 특히 공산당이 대중에 대한 사회복지 서비스 공급을 강화하기 위해 해당 지역에 "당 군중 서비스센터"를 설립하여 운영해야 한다(中共中央辦公廳 2019). 그리고 바로 '당 군중 서비스센터'에 각종 사회조직이 입주하여 사회복지 서비스를 제공하는 활동을 전개하도록 유도한다.

사회조직을 공산당의 활동 범위 내로 포섭하여 관리하라는 공산당 중앙의 지시는 실제로 집행되었다. 상하이시 지역이 대표적인 사례다. 상하이시 지역의 공산당은 중앙의 지시가 하달된 이후, 해당 지역의 사회조직이 정부가 발주하는 사회복지 서비스 위탁 사업에 적극적으로 참여할 수 있도록 체계를 정비했다. 예를 들어, 2002년에 푸타구(普陀區) 공산당 위원회와 정부는 푸타구 창서우로(長壽路) 가도(街道)에 민간서비스센터(民間服務中心)를 설립했다. 이 센터에는 약 900명의 공산당원을 보유한 다양한 사회조직이 입주했다. 이들은 공산당과

정부가 제공한 활동 공간에서 정부가 발주한 사회복지 사업을 위탁 수행했다. 2009년에는 56개의 사회복무기구, 7개의 사회단체, 25개의 자선단체, 193개 군중단체가 이 서비스센터에 입주하여 정부 위탁 사업을 수행했다. 비슷하게, 2007년에는 상하이시 징안구(靜安區) 공산당 위원회와 정부가 사회조직연합회(社會組織聯合會), 푸둥구(浦東區) 정부가 상하이 푸둥 비영리조직 발전센터(浦東非營利組織發展中心)를 각각 설립하여 사회조직을 수용하여 활동을 지원했다.

이곳에서 활동하는 사회조직은 공산당의 지도하에 지역 주민에게 다양한 공공서비스를 제공했다. 예를 들어, 어떤 사회조직은 정부를 대신하여 파룬공(法輪功)을 비판하는 사교(邪敎) 반대 선전 활동을 전개했다. 또한 350명이 거주하는 사구의 주택소유자 간의 갈등과 분쟁을 해결하는 일도 사회조직의 임무였다. 그 밖에도 '노인살롱(老人沙龍),' '화이트칼라 살롱' 등 다양한 주민클럽을 만들어 지역 주민의 교류와 활동을 지원했다. 이 외에도 2010년에는 상하이 엑스포(EXPO)를 준비하면서 다양한 활동을 수행하는 많은 사회조직이 설립되어 각종 홍보, 질서 유지와 예절 선도, 도시 청소와 환경미화 사업 등을 수행했다(Thornton 2013, 10-14).

윈난성(雲南省) 쿤밍시(昆明市)에서도 이와 비슷하게 공산당이 사회조직을 자신의 활동 내로 포섭하여 통제 및 관리하는 정책을 추진했다. 쿤밍시의 각 구(區)는 2018년과 2019년에 천만 위안(元)(한화 약 18억 원)을 투자하여 '유동 인구(農民工) 당 군중 서비스센터'를 건립했다. 이 자금은 공산당 조직부가 일괄적으로 제공했다. 동시에 공산당은 사회조직이 이런 서비스센터에 입주하여 유동 인구를 위한 사회복지 서비스 제공 업무를 위탁 수행할 것을 요구했다. 이에 사회조직들도 정부가 할 수 없거나 부족한 부분을 자신들이 채울 수 있다는 판단으로 공산당의 요구를 수용했다. 이렇게 하여 공산당은 시설과 활동 자금을 제공하고, 사회조직은 그것을 재원 삼아 사구 주민에게 사회복지 서비스를 제공하는 협력 체제가 구축되었다.

또한 2017년에는 쿤밍시의 구(區)마다 '공산당 건설 연맹(黨建聯盟)'을 설립했

다. 이는 구 아래 단위인 사구를 연결하는 조직으로, 사회복지 서비스의 공급을 위해 필요한 자원을 여러 사구가 공유하는 조치였다. 이것이 전환점이 되어 소위 '삼사연동(三社聯動)' 모델이 등장했다. 여기서 '삼사(三社)'는 사구(社區) 거민위원회, 사회조직(社會組織), 사회공작사(社會工作者)를 가리킨다. 즉 공산당의 지도하에 세 개의 조직 및 인원이 결합한 공동체 거버넌스(治理)의 플랫폼(平臺)이 형성된 것이다. 이 플랫폼을 통해 공산당은 사회복지 서비스 제공에 필요한 자원을 지원하고, 사회조직은 그 지원에 기반하여 사회복지 서비스를 직접 제공하는 업무를 위탁 수행한다(Kan and Ku 2021, 86-90).

이처럼 쿤밍시에서 공산당은 사회조직과의 협력을 통해 사회복지 서비스를 제공함으로써 주민들에게 '자애로운 당'의 이미지를 형성하고, 이를 통해 대중에 대한 권위를 강화할 수 있었다. 또한 사회조직의 참여와 자원봉사 활동을 이용하여 공산당은 기층 대중을 사회 활동에 동원하는 데도 성공했다. 그 과정에서 공산당과 사회조직 간에는 '영도-복종의 관계'가 형성되었다. 공산당은 재정 지원과 '정치영도'를 통해 사회조직을 자신의 활동 범위로 끌어들이고, 사회조직은 공산당 영도하에 재정을 지원받아 안정적으로 사회복지 활동을 전개한 것이다(Kan and Ku 2021, 75-95).

그러나 사회조직 내부에 공산당 기층조직을 설립하는 것처럼, 공산당 활동 내로 사회조직을 포섭하는 공산당의 새로운 정책에 대해서도 사회조직 관계자가 흔쾌히 동의한 것은 아니었다. 일부 사회조직의 지도자들은 공산당의 새로운 관리 정책에 깊은 우려를 표명했다. 그러나 사회조직이 공산당의 재정 지원과 '정치영도'를 거부할 수만은 없었다. 그럴 경우, 생존 자체가 불가능하기 때문이다. 따라서 사회조직은 공산당의 지원을 받아 활동하면서, 동시에 자신의 독자성과 자율성을 유지해야 하는 어려운 '균형 잡기' 과제에 직면해 있다(Thornton 2013, 14-15; Kan and Ku 2021, 90-93; Yuen 2020, 177-179).

Ⅵ. 결론

2000년대 이후 공산당의 사회조직 정책은 ‘통제와 육성의 결합’으로 요약할 수 있다. ‘통제’는 주로 1998년에 확립된 ‘이중 관리체제’를 통해 이루어진다. 중국에서 국내 사회조직이 합법적으로 활동하기 위해서는 1단계로 ‘업무주관 단위’의 후원 승낙을 받아야 하고, 2단계로 ‘등기관리 기관’의 등록 승인을 받아야 한다. 등록 이후에도 사회조직은 ‘업무주관 단위’와 ‘등기관리 기관’의 지도와 감독하에서 활동해야만 한다. 국제 비정부조직은 이것보다 한 단계 강화된 ‘삼중 관리체제’의 통제를 받는다. 물론 공산당 일당 체제에 위협을 가할 수 있는 사회조직에 대해서는 조직 폐쇄와 관련자 구속 등 무자비한 ‘탄압’을 가한다.

동시에 공산당은 사회조직의 ‘육성’ 정책도 적극적으로 추진했다. 정부는 1990년대 하반기부터 증가하는 도시 기층사회의 ‘사회인’과 유동 인구(농민공)에게 사회복지 서비스를 제공해야만 했다. 반면 ‘작은 정부 큰 사회’의 구호 아래 정부 개혁을 추진하면서 정부의 역할과 기능은 전보다 상대적으로 축소되었다. 이런 상황에서 사회복지 서비스를 공급하는 일부 업무는 사회조직, 특히 사회복무기구가 맡을 수밖에 없었다. 공산당의 사회조직 ‘육성’ 정책은 이렇게 해서 등장했다. 그 결과 2000년대 이후 사회복무기구는 증가율과 중요성 면에서 꾸준히 증가했다. 이는 시진핑 시기(2012년-현재)에 들어서도 마찬가지다.

2000년대에는 사회조직(특히 사회복무기구)의 증가와 함께 공산당의 통제 기제도 다시 변화를 겪게 되었다. 기존의 ‘이중 관리체제’는 사회조직의 ‘외부’에서 통제하는 방법으로 한계가 있기 때문이다. 따라서 한편에서는 ‘이중 관리체제’를 계속 유지 및 강화하고, 다른 한편에서는 사회조직 ‘내부’에서 이들을 통제 및 관리하는 정책을 모색하게 되었다. 그 임무는 공산당 기층조직에 주어졌다. 첫째는 사회조직 내부에 공산당 기층조직을 설립하여 통제 및 관리하는 방법이다. 둘째는 공산당의 활동 범위 내로 사회조직을 끌어들여 통제 및 관리하는 방법이다. 이를 통해 공산당은 ‘큰 공산당 작은 정부 큰 사회’의 방침을 실현할 수 있다.

이는 특히 시진핑 시기에 들어 더욱 힘있게 추진되었다.

이와 같은 공산당의 '통제와 육성의 결합' 방침이 지금처럼 효과를 발휘하는 한, 특히 공산당 기층조직을 통해 사회조직을 통제 및 관리하는 방법이 효과를 발휘하는 한, 중국의 사회조직이 공산당 일당 체제에 도전하는 시민사회로 성장할 가능성은 거의 없다. 사실 1970년대 중반부터 1990년대 중반까지 전 세계 개발도상국과 사회주의 국가에서 '제3의 민주화 물결(the third wave of democratization)'이 밀어닥쳤을 때도, 중국에서는 강력한 '애국주의 열풍'이 상대적으로 작은 규모의 '민주화 물결'(즉 1986-87년 대학생 시위와 1989년 톈안먼 민주화 운동)을 압도했다. 2000년대 이후 전 세계가 '민주주의 후퇴(democratic recession)' 시기에 접어든 상황에서는 말할 필요도 없다. 따라서 중국의 사회조직이 공산당의 통제와 관리에서 벗어나서 독자적으로 활동할 수 있는 시기는 당분간, 그것이 언제까지인지는 몰라도, 오지 않을 것이다.

참고문헌

백승욱·장영석·조문영·김판수. 2015. “시진핑 시대 중국 사회건설과 사회관리.” 『현대중국연구』 17집 1호, 1-51.

안치영. 2012. “현대 중국의 민간조직 관리.” 『중앙사론』 35집, 31-64.

이남주. 2007. 『중국 시민사회의 형성과 특징: NGO의 발전을 중심으로』. 서울: 폴리테이아.

이민자. 2001. 『중국 농민공과 국가-사회관계』. 서울: 나남.

조문영. 2015. “혼종, 효용, 균열: 중국 광둥 지역 국가 주도 사회건설에서 사회공작(사회복지)의 역할과 함의.” 『중소연구』 39권 3호, 111-150.

조영남. 2006. 『중국 의회정치의 발전: 지방인민대표대회의 등장·역할·선거』. 서울: 폴리테이아).

_____. 2016. “2015년 중국 정치의 현황과 전망.” 국립외교원 중국연구센터 편. 『2015중국정세보고』. 서울: 역사공간, 9-78.

_____. 2017. “2016년 중국 정치의 현황과 전망.” 국립외교원 중국연구센터 편. 『2016중국정세보고』. 서울: 역사공간, 11-81.

2019年民政事業. 2020. “2019年民政事業發展統計公報.” <中華人民共和國民政部> 9월 8일. www.mca.cn (2021/2/5).

國務院民政部. 2017. “關於大力培育發展社區社會組織的意見.”

_____. 2018. “關於在社會組織章程增加黨的建設和社會主義核心價值觀有關內容的通知.”

國務院民政部·財政部. 2012. “關於政府購買社會工作服務的指導意見.”

國務院辦公廳. 2021. “十四五城鄉社區服務體系建設規劃.”

呂福春. 2007. 『中國複合型社團研究』. 天津: 天津人民出版社.

吳玉章 主編. 2004. 『社會團體的法律問題』. 北京: 社會科學文獻出版社.

_____. 2008. 『民間組織的法理思考』. 北京: 社會科學文獻出版社.

_____. 2010. 『中國民間組織大事記(1978-2008)』. 北京: 社會科學文獻出版社.

王名 等著. 2004. 『民間組織通論』. 北京: 時事出版社.

王名 主編. 2008. 『中國民間組織30年』. 北京: 社會科學文獻出版社.

中共中央·國務院. 2021. “關於加强基層治理體系和治理能力現代化建設的意見.”
中共中央組織部. 2000. “關於加强社會團體黨的建設工作的意見.”
_____. 2012. “關於加强和改進非公有制企業黨的建設工作的意見(試行).”
中共中央組織部·民政部. 1998. “關於在社會團體中建立黨組織有關問題的通知.”
中共中央辦公廳. 2015. “關於加强社會組織黨的建設工作的意見(試行).”
_____. 2019. “關於加强和改進城市基層黨的建設工作的意見.”
中共中央辦公廳·國務院辦公廳. 2016. “關於改革社會組織管理制度促進社會組織健康有序發展的意見.”
中国社会组织报告. 2019. “《中国社会组织报告》2019蓝皮书最新发布.” 7월 18일. www.chinadevelopmentbrief.org.cn (2021/2/5).
賀立平. 2007.『讓渡空間與拓展空間：政府職能轉變中的半官方社團研究』. 北京: 中國社會科學出版社.
黃曉勇 主編. 2009.『中國民間組織報告(2009-2010)』. 北京: 社會科學文獻出版社.
Brook, Timothy and B. Michael Frolic (eds.). 1997. *Civil Society in China.* Armonk: M.E. Sharpe.
Chan, Chak Kwan and Jie Lei. 2017. “Contracting Social Services in China: The Case of the Integrated Family Services Centres in Guangzhou.” *International Social Work* 60(6): 1343-1357.
Cho, Young Nam. 2009. *Local People’s Congresses in China: Development and Transition.* New York: Cambridge University Press.
Deng, Zhenglai (ed.). 2011. *State and Civil Society: The Chinese Perspective.* Singapore: World Scientific.
Franceshini, Ivan and Elisa Nesossi. 2018. “State Repression of Chinese Labor NGOs: A Chilling Effect?” *China Journal* 80: 111-129.
Froissart, Chloe. 2018. “Changing Patterns of Chinese Civil Society.” Willy Wo-Lap Lam (ed.). *Routledge Handbook of the Chinese Communist Party.* London and New York: Routledge, 352-371.
Fu, Diana and Emile Dirks. 2021. “Xi Jinping-Style Control and Civil Society

Responses." *China Leadership Monitor* 69.

Fu, Diana and Greg Fistelhorst. 2018. "Grassroots Participation and Repression under Hu Jintao and Xi Jinping." *China Journal* 79: 100-122.

Gallagher, Mary E. 2004. "China: The Limits of Civil Society in a Late Leninist State." Muthiah Alagappa (ed.). *Civil Society and Political Change in Asia: Expanding and Contracting Democratic Space.* Stanford: Stanford University Press, 419-452.

He, Baogang. 1997. *The Democratic Implications of Civil Society in China.* London: Macmillan Press.

Hook, Biran (ed.). 1996. *The Individual and the State in China.* Oxford: Clarendon Press.

Kan, Karita and Hok Bun Ku. 2021. "Serving the People, Building the Party: Social Organizations and Party Work in China's Urban Villages." *China Journal* 85: 72-95.

Lau, Mimi. 2015. "China to Boost Communist Party Presence in Mainland NGOs, Trade Unions and Foundations." South China Morning Post. September 29. www.scmp.com (2021/2/21).

Ma, Qiusha. 2006. *Non-Governmental Organizations in Contemporary China: Paving the Way to Civil Society?*. London: Routledge.

Pils, Eva. 2018. "The Party and the Law." Lam (2018), 248-265.

Reuters Staff. 2016. "China to Strengthen Communist Party's Role in Non-Government Bodies." *Reuters*, August 22. www.reuters.com (2021/2/21).

Saich, Tony. 2000. "Negotiating the State: The Development of Social Organizations in China." *China Quarterly* 161: 124-141.

Thornton, Patricia M. 2013. "The Advance of the Party: Transformation or Takeover of Urban Grassroots Society?" *China Quarterly* 213: 1-18.

Wang, Shaoguang and He Jianyu. 2011. "Training Ground for Democracy: Associational Life in China." Deng Zhenglai (ed.), *State and Civil Society: The*

Chinese Perspective. Singapore: World Scientific, 271-310.

White, Gordon. Jude Howell and Shang Xiaoyuan. 1996. *In Search of Civil Society: Market Reform and Social Change in Contemporary China.* Oxford: Clarendon Press.

Wright, Teresa. 2010. *Accepting Authoritarianism: State-Society Relations in China's Reform Era.* Stanford: Stanford University Press.

Yang, Yongjiao et. al. 2015. "The Abolition of Dual Administration of NGOs in China: Imperatives and Challenges." *International Journal of Social Science and Humanity* 5(6): 546-552.

Yuen, Samon. 2020. "Delivering Services in China's Fragmented Local State: The Procurement of Social Work NGOs in Guangzhou." *China Review* 20(4): 159-188.

Zhang, Han. 2018. "Who Serves the Party on the Ground? Grassroots Party Workers for China's Non-Public Sector for the Economy." *Journal of Contemporary China* 27(110): 244-260.

Zheng, Yongnian and Joseph Fewsmith (eds.). 2008. *China's Opening Society: The Non-State Sector and Governance.* London: Routledge.

Zhu, Han and Lu Jun. 2021. "The Crackdown on Rights-Advocacy NGOs in Xi's China: Politicizing the Law and Legalizing the Repression." *Journal of Contemporary China.* https://doi.org/10.1080/10670564.2021.1985a829, 1-21.

투고일: 2022.06.20. 심사일: 2022.07.21. 게재확정일: 2022.07.22.

How Does the Chinese Communist Party(CCP) Control Social Organizations?

Cho, Young Nam | Professor, GSIS SNU

This article analyzes the CCP's control policy of social organizations since the 2000s, focusing on the combination of control and cultivation policy. To this end, first, it investigates the quantitative changes of social organizations in the past, and highlights that it is the result of combination of control and cultivation policy. Second, it examines the CCP's policies for cultivating social organizations, and the dual control system. Finally, this paper analyzes the two control methods that China has seriously implemented since the 2000s: that is, establishing the party branches within social organizations, and encouraging social organizations to participate into the party's activities.

Key Words | CCP, Social Organization, Control and Cultivation, Dual Control System, Xi Jinping Era

『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, 전공분야, 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. 현대정치연구 에 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 현대정치연구 의 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 판단되는사람
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 연구소장이 결정한다.
2. 연구비 수혜 논문의 경우에 투고자는 게재료 200,000원을 부담한다.
3. 제출된 논문이 최종심사를 통과하여 현대정치연구에 게재되면 논문의 저작권은 저자의 동의하에 본 연구소에 속한 것으로 간주한다. 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, 심사를거부하거나 특별한 사유 없이 3주일 내에 심사결과 통보가 없는 경우 편집위원장이 심사위원을 교체할 수 있다.
4. 판정기준- 심사위원은 논문을 평가한 후 정해진 양식에 따라 심사평을 작성하고, '가,' '수정후 게재', '게재불가'의 판정을 내린다. 초심 결과에 따른 종합판정은 판정표에 따른다.

초심 논문심사 판정표

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

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

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

제12조 (게재 불가 논문의 처리)

1. 게재 불가 판정을 받은 논문은 그 사유와 함께 논문투고자에게 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 출판이 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. “흔글 프로그램”으로 작성되지 않은 표나 그림(삽화, 사진 포함)의 경우 직접 마스터를 뜰 수 있을 만큼 선명한 것을 제출한다. 표나 그림의 출처는 표나 그림의 바로 아래에 “출처:”라고 쓴 후에 제시한다.

3. 저자의 익명성

(1) 심사 시 저자의 익명성을 유지하기 위하여 본문과 각주 어디에서도 저자의 신원을 짐작할 수 있는 여하한 언급도 피한다.

예: 졸고(拙稿)XXX… 혹은 …(拙著)YYY…

4. 기타 사항

(1) 한글 사용: 논문은 한글 사용을 원칙으로 한다. 한자는 혼란의 우려가 있을 경우에 한하여 사용하되 먼저 한글을 쓰고 괄호 속에 한자를 부기한다.

예: …지체주의(肢體主義)…

(2) 외래 용어: 통일된 역어가 존재하지 않는 외래 용어의 경우 첫 번에 한하여 한글 역어를 적고 괄호 안에 외래 용어를 부기한다.

예: …조합주의(corporatism)…

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

예: …마오쩌둥(毛澤東)…; …셰보르스키(Adam Przeworski)…

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

예: …뉴욕(New York)…; …치앙마이(Chiang Mai)…

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

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

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

〈 서양서 및 현대물의 출전 표시 요령 〉

1. 출전은 본문 및 각주의 적당한 위치에 괄호하고 그 속에 저자의 성(한글로 표기된 한국, 중국, 월남 인명은 성명), 출판 연도, 필요한 경우 면수를 적어서 표시한다.
2. 같은 문헌을 다시 언급하는 경우에도 처음과 같은 요령으로 처리한다. 혼란을 야기할 수 있는 같은 글, 같은 책, 앞의 글, 앞의 책 등의 표현은 사용하지 않는다.
3. 구체적인 예
   (1) 저자명이 글(본문과 각주)에 나와 있는 경우는 괄호하고 그 속에 출판 연도를 표시한다.
   예: …홍길동(1996)은…단, 외국어 문헌의 경우는 괄호 속에 외국어로 표기된 성과 출판 연도를 함께 표기한다.
   예: …무어(Moore 1966)…
   (2) 저자명이 글에 나와 있지 않은 경우는 성(한국어로 표기된 한국 인명과 한자로 표기된 중국, 월남 인명은 성명)과 출판 연도를 괄호 속에 표기한다.
   예: …(홍길동 1992)… 혹은 …(Moore 1966)…
   (3) 면수는 출판 연도 다음에 쉼표를 하고 숫자만 표기한다.
   예: …(Evans 1979, 56)… 혹은 …(허생 1990, 12)…

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

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

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

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

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

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

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

예: …잉거정(출판예정); …홍길동(미간행).

(8) 기관 저자일 경우 식별이 가능한 정보를 제공한다.

예: …(외교안보연구원 1992)…

〈 인터넷 자료 인용 〉

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

〈 참고문헌 작성 요령 〉

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

린위쥔(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 이중꺽쇠 (『』)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 . 흥부. 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 농천 침투와 농민 운동.”『집단 선택 이론』5집 1호, 75-101.

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

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

사. 학회에서 발표한 논문(proceeding)의 경우

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

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

아. 일간지, 주간지의 기명 기사와 칼럼

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

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

자. 편저

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

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

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

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

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

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

현대정치연구 저술 윤리강령

1. 목적

(1) 현대정치연구소는 저자들의 학문적 독창성을 존중하고, 학문적 권리를 보호하며, 저술의 질적 수준을 제고할 수 있도록 노력한다.

(2) 현대정치연구소가 발행하는 학술지 및 저서에 게재(혹은 게재 신청)하는 회원은 본 저술 윤리강령을 준수한다.

(3) 본 저술 윤리강령은 표절 및 중복게재의 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 중복게재 여부를 1차적으로 심사하고 판정한다.

(2) 표절 또는 중복게재로 판정이 날 경우, 편집위원회는 이를 해당 저자에게 통보한다.

(3) 해당 저자가 이의를 제기할 경우, 편집위원회와 연구위원회가 각 2인씩 지명하는 총 4인의 2차 심사위원회가 최종 심사 및 판정을 한다.

(4) 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 중복개제로 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 사회신뢰도에 미치는 영향분석: 네트워크 자본을 중심으로
- 정성조(서강대학교 정치외교학과 석사과정) : '시진핑으로의 권력집중' 현상 소고
- 이태규(서강대학교 정치외교학과 박사과정) : 당- 국가 체제 속에서 중국 공산당의 역할과 위상 변화
- 선민수(서강대학교 정치외교학과 석사과정) : '중국식 민주에서의 사회집단의 역할 고찰' - 위로부터의 정치개혁과 아래로부터의 민주화 저항을 중심으로

나. 토론:

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

4. 현대정치연구소, SSK 좋은 정부 연구단, 인류사회재건연구원 후원 "정당정치의 변화 왜 어디로" 저자와의 대화

·일자: 2015년 5월 28일

·장소: 서강대학교 가브리엘관 109호

·내용:

가. 발표:

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

강신구(아주대) : 대통령제 정부 형태에서 대중정당론의 적실성에 대하여

최준영(인하대) : 대통령제 정당체제에서 매니페스토 운동의 한계

채진원(경희대) : '오픈프라이머리 정당 약화론'과 네트워크정당모델

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

경험을 중심으로

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

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

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

나. 사회:

김민전(경희대)

5. 현대정치연구소 · SSK 탈서구중심주의연구단 공동주최 세미나

·일자: 2015년 6월 5일

·장소: 서강대학교 다산관 209A호

·내용:

가. 발표:

- 엄한진(한림대) : "서구가 바라본 오리엔트, 오리엔트가 바라본 서구"
  김은실(성신여대) : "유럽중심주의와 러시아 정체성 논쟁"
  박은홍(성공회대) : "동남아시아에서 반(反)서구중심주의 '아시아적 가치'의 양면성"
  조경란(연세대) : "서구중심주의와 중국중심주의의 대립과 충돌-역사적 회고와 전망"
  김광수(한국외국어대) : "아프리카중심주의(Afrocentrism) 시각에서 본 아프리카 르네상스의 역사적 맥락화"
- 김은중(서울대) : "라틴아메리카의 관점에서 본 권력의 식민성, 자본주의 세계경제, 유럽중심주의"
- 이지은(한국외국어대) : "서구와 탈서구, 근대와 탈근대-인도 역사학

의 여정”

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

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

다. 전경옥(숙명여대), 장인성(서울대)

6. 현대정치연구소 · SSK 좋은정부연구단 공동주최 해외학자초청 세미나

·일자: 2015년 6월 5일

·장소: 서강대학교 다산관 501호

·내용:

가. 발표:

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

나. 사회:

이현우(서강대)

7. 서강대 SSK 탈서구중심주의 연구단 · 현대정치연구소 전문가 초청 세미나

·일시 : 2015년 7월 24일(금) 16시

·장소 : 다산관 603호

·내용 :

- 한국 심리학계의 탈서구중심적 연구동향: 유학심리학의 연구를 중심으로 (서강대학교 조긍호)
- ‘우리성’과 ‘쪽’의 심리학: 한국적 세계관에 바탕한 심리학의 한 모형(한규석) (전남대학교 한규석)

8. 서강대 SSK 탈서구중심주의 연구단 · 현대정치연구소 전문가 초청 세미나

·일시 : 2015년 8월 17일(월) 16시

·장소 : 서강대 다산관 603호

·발표 :

- '가족개인'과 한국의 계층질서: 소소유자의 존재와 의식(김동춘) (성공회대학교 김동춘)
- 탈서구중심주의에 대한 유교사회학적 모색(이영찬) (계명대학교 이영찬)

9. 서강대 SSK 탈서구중심주의 연구단 · 현대정치연구소 전문가 초청 세미나

·일시 : 2015년 9월 24일(목) 16시 30분

·장소 : 서강대 다산관 604호

·발표 : 제국의 역사는 서구중심주의에 대해 무엇을 말해주는가 (조선대학교 공진성)

10. 서강대 SSK 탈서구중심주의 연구단 · 현대정치연구소 전문가 초청 세미나

·일시 : 2015년 10월 2일(금) 16시 30분

·장소 : 서강대 다산관 601호

·발표 : 보편주의적 한국국제관계이론 구축 시도 속의 식민주의와 제국주의 (전북대학교 조영철)

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

·일자: 2015년 10월 16일

·장소: 서강대학교 다산관 209B호

·내용:

가. 발표:

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

12. 사회과학연구소, 현대정치연구소 SSK 탈서구중심주의 연구단 해외학자 초청 강연회

·일시 : 2015년 10월 20일(화) 15시 30분

·장소 : 다산관 209B호

·내용 : "유교민주주의의 가치: 도구적 가치로부터 내재적 가치로" (홍콩시립대학교 공공정책학과 김성문)

13. 서강대 SSK 탈서구중심주의 연구단 · 현대정치연구소 전문가 초청 세미나

·일시 : 2015년 11월 6일(금) 16시 30분

·장소 : 서강대 다산관 601호

·발표 : "패치워크문명론" (동국대학교 황태연)

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

·일자: 2015년 11월 27일

·장소: 다산관 209B호

·내용:

가. 발표:

이수상(부산대) : 언어 텍스트 자료의 네트워크 분석 방법

나. 사회:

이현우(서강대)

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

·일자: 2015년 12월 4일

·장소: 다산관 209B호

·내용:

가. 발표:

이남영(세종대) : 지역투표현상은 퇴조하는가

나. 사회:

이현우(서강대)

16. 서강대 SSK 탈서구중심주의 연구단 · 현대정치연구소 전문가 초청 세미나

·일시 : 2015년 12월 11일(금) 16시 30분

·장소 : 서강대 다산관 601호

·발표 : 유럽중심주의와 역사학 비판 - 국내 서양사학계의 유럽중심주의 논의에 대하여 (성균관대학교 김택현)

17. 서강대 SSK 탈서구중심주의 연구단 · 현대정치연구소 전문가 초청 세미나

·일시 : 2015년 12월 21일(월) 16시 30분

·장소 : 서강대 다산관 209B호

·발표 : 소농사회론에서 유교적 근대론으로 (성균관대학교 미야지마 히로시)

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

·일자: 2016년 2월 24일

·장소: 서강대학교 다산관 603호

·내용:

가. 발표:

- 추정연(서강대학교 정치외교학과 석사과정) : 5.24조치의 정책적 효용성에 대한 연구 - 2010년 이후 북한의 무역 변화를 중심으로
- 황하빈(서강대학교 정치외교학과 석사과정) : 대선 후보 단일화 실패와 한국 정당 정치의 문제점 : 1987년 13대 대선을 중심으로

이석희(서강대학교 정치외교학과 석사과정) : 서구중심주의의 극복전략과 정치적 정당성: 역전적 동화주의 분석 -정관응의 『성세위언』을 중심으로

양해만(서강대학교 정치외교학과 석사과정) : 북한변수가 정부신뢰에 미치는 영향: 박근혜 정부를 중심으로

권도혁(서강대학교 정치외교학과 석사과정) : 경제민주화는 어떤 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 Consequeces of Government Ideology and Taxation on Welfare Voting"(정부 이데올로기와 조세수준이 복지투표에 미치는 영향)

·발표 : 신정섭 교수 (한양대학교)

23. 서강대학교 현대정치연구소 / 사회과학연구소 공동주최 해외학자초청 세미나

·일시 : 2016년 6월 27일(월) 16시 00분

·장소 : 서강대 다산관 209B호

·내용 : "Rethinking "Capitalism" and Long-Run Paths of Development in East Asia"

·발표 : 김원익 교수 (Louisiana State University)

24. 서강대학교 현대정치연구소 / 선거학회 공동주최 전문가 초청 세미나

·일시 : 2016년 11월 2일(수) 16시 00분

·장소 : 서강대 다산관 209B호

·내용 : "Factories for Votes? How Authoritarian Leaders Gain Popular Support Using Targeted Industrial Policy"

·발표 : 박선경 교수 (고려대학교 평화와 민주주의 연구소)

25. 서강대학교 현대정치연구소 주최 "2016 미국 대통령 선거 분석"

·일시 : 2016년 11월 18일(금) 09시 30분

·장소 : 서강대 다산관 601호

·내용 : "선거제도, 여론조사 그리고 선거결과", "유권자 지형의 변화와 양대 정당의 미래 / 미국 밖에서의 포퓰리즘."

·발표 : 이현우 교수 (서강대학교), 하상응 교수 (서강대학교)

26. 서강대학교 현대정치연구소 / 선거학회 공동주최 확대월례 세미나

·일시 : 2017년 4월 21일(금) 16시 00분

·장소 : 서강대 정하상관 311호

·내용 : “2017 촛불집회: 누가 그리고 왜”

·발표 : 이현우, 서복경, 이지호 교수(이상 서강대학교)

·토론 : 장우영(대구카톨릭대학교), 신진욱 (중앙대학교), 하상응(서강대학교), 김욱(배재대학교)

27. 서강대학교 현대정치연구소 특별학술대회

·일시 : 2017년 6월 30일(금) 13시 30분

·장소 : 서강대 정하상관 311호

·내용 : “촛불과 태극기의 정치”

·발표 : 김종법(대전대), 전상진(서강대), 신진욱(중앙대), 도묘연(영남대), 이현출(건국대), 장우영(대구가톨릭대), 이현우, 이지호, 서복경(이상 서강대)

·토론 : 전재호(서강대), 김윤철(경희대), 박명호(동국대), 강신구(아주대), 황아란(부산대), 이재묵(한국외대)

28. 서강대학교 현대정치연구소 월례세미나

·일시 : 2018년 5월 31일(목) 16시 00분

·장소 : 서강대 다산관 601호

·내용 : “저자와의 대화: 정당의 과거와 미래를 묻다.”

·발표 : 정진민(명지대)

·토론 : 전진영(입조처), 강신구(아주대), 서정건(경희대), 안병진(경희대), 임성호(경희대), 채진원(경희대), 최준영(인하대)

29. 서강대학교 현대정치연구소 11주년 기념학술대회

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

30. 2019 현대정치연구소 콜로키움

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

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 SSK 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) 김면회(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 2022년 여름호 (제15권 제2호)

인 쇄 | 2022년 08월 25일
발 행 | 2022년 08월 31일

발행인 | 이현우
편집인 | 조영호
편 집 | 서강대학교 현대정치연구소
펴낸곳 | 도서출판 ㈜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