

현대정치연구

2023년 여름호 (제16권 제2호)

서강대학교 현대정치연구소

■ 차례

한국 시민의 좌파 포퓰리즘 성향과 우파 포퓰리즘 성향 비교: 쟁점입장과 민주주의에 대한 태도를 중심으로 정동준	7
한국 사회 내 젠더갈등과 편향성의 동원 구본상	51
정치학 연구주제로서의 사법독립: 개념화와 측정의 문제를 중심으로 조무형	99
한국의 권역별 비례대표제 도입에 대한 비판적 검토: 지역대표성 문제를 중심으로 정연경	137
코로나19 긴급재난지원금의 선별 지급은 부정적인 정책 피드백 효과를 야기하는가? 김태심	167
현행 선거제도의 문제상황과 개편 방향의 재설정: 단층 복합선거구제의 제안 허석재	201
위성정당의 재현 가능성에 담긴 함의: 실천의 학습 효과에 주목하여 박동천	241
서울역 회군 연구: 신군부의 심리전과 학생운동의 대응 오세제	277

■ CONTENTS

A Comparative Study of Left-Wing and Right-Wing Populist Attitudes among South Koreans <i>Jung, Dong-Joon</i>	7
Gender Conflict and Mobilization of bias in Korean Society <i>Koo, Bon Sang</i>	51
Judicial Independence as a Research Agenda in Political Science: A Focus on Conceptualization and Measurement Issues <i>Cho, Moohyung</i>	99
A Critical Review of the Introduction of Regional Proportional Representation System in South Korea: Focusing on the Issue of Regional Representation <i>Jeong, Yeonkyung</i>	137
Does Selective Provision of the COVID-19 Emergency Disaster Relief Funds Cause Negative Policy Feedback Effect? <i>Kim, Taesim</i>	167
Toward Engineering Sustainable Electoral System of National Assembly: One-tier Districted PR <i>Hur, SukJae</i>	201

What is Implied in the Possible Reappearance of Satellite Parties in 2024
South Korean Elections

Park, Dongchun 241

A Study on the Retreat from Seoul Station: Psychological Warfare of the
New Military Power and Response of the Student Movement

Oh, Saejae 277

한국 시민의 좌파 포퓰리즘 성향과 우파 포퓰리즘 성향 비교: 쟁점입장과 민주주의에 대한 태도를 중심으로*

정동준 | 인하대학교

| 국문요약 |

포퓰리즘은 좌우 이념에 따라 다른 내용을 가진다는 점에서 개인 차원의 포퓰리즘 성향 역시 좌파와 우파에 따라 서로 다른 정치적 특성을 가질 수 있다. 그렇다면 한국 시민의 좌파 포퓰리즘과 우파 포퓰리즘 성향은 얼마나 떨어져있고, 서로 어떤 정치적 특성을 갖는가? 설문조사 분석 결과, 인민중심주의와 반엘리트주의에 기반하는 한국인의 포퓰리즘 성향은 우파보다는 좌파에서 강하게 나타났고, 쟁점입장에서도 좌파 포퓰리즘이 보다 뚜렷하고 극단적인 입장을 보였다. 포퓰리즘 성향과 구분하여 측정된 반다원주의 성향은 반대로 우파와의 연관이 보다 강하였다. 민주주의에 대한 태도의 경우 좌우 포퓰리즘 모두 정부와 국회에 대한 낮은 신뢰를 보였지만, 민주주의 체제에 대한 신뢰는 오히려 높게 나타났다. 반대로 반다원주의 성향은 좌우를 막론하고 민주주의에 대한 지지를 약화시켰다. 본 연구는 한국인의 포퓰리즘이 대의 민주주의의 한계를 국민의 정치적 권한 강화를 통해 해결함으로써 민주주의의 공고화에 기여할 수 있다는 긍정적 결과를 보여준다. 하지만 대의 기구에 대한 불신이 향후 우파 포퓰리즘과 반다원주의가 확산될 경우 민주주의에 대한 지지를 약화시킬 수도 있다는 점에서 주의를 요한다.

주제어 | 좌파 포퓰리즘 성향, 우파 포퓰리즘 성향, 극단적 쟁점입장, 정치 신뢰, 민주주의 지지

* 이 논문은 인하대학교의 지원에 의하여 연구되었음.

1. 서론

1990년대 이후 유럽과 남미 등 전 세계에서 관찰되고 있는 포퓰리즘의 대두는 그간 많은 학자들의 이목을 끌어들였다(Akkerman et al. 2014; Remmer 2012; Van Hauwaert et al. 2020). 특히 2008년 서유럽 금융위기 이후 계속된 경기 침체와 대규모 난민 사태 등으로 유럽에서는 이러한 사회변화에 제대로 대응하지 못하는 주류정당을 비판하며 포퓰리즘 운동이 퍼져나갔고, 이들이 점차 정당으로 조직화하며 주류 정치에도 편입하고 있다(Donovan 2019; Grzymala-Busse 2019; Mudde 2007, 2016). 포퓰리즘은 개념상 이념적으로 좌와 우, 모두에서 나타날 수 있기에 현재 유럽에서 포퓰리즘 정당은 특히 좌우의 극단적 입장을 모두 대변하며 기성 정치를 흔들고 있다(Bertsou and Caramani 2020; Marcos-Marneá et al. 2021; Mudde 2016).

이러한 포퓰리즘에 대한 기존 연구는 주로 위로부터 공급자 차원에서 포퓰리즘 운동과 정당의 대두를 이해하고 그 원인과 효과를 설명하는 데 초점을 맞추었고, 아래로부터 수요자 차원에서 일반 시민들의 포퓰리즘 성향(populist attitudes)에 대한 연구는 부족한 편이었다(도모연 2021a; 하상응 2018; Akkerman et al. 2014; Akkerman et al. 2017; Van Hauwaert and Van Kessel 2018; Van Hauwaert et al. 2020). 하지만 최근에는 이러한 포퓰리즘 운동의 확산과 조직화를 가능하도록 하는 개인 차원의 포퓰리즘 성향이 학계의 주목을 받고 있다(Medeiros 2021; Rooduijn et al. 2016; Silva and Wratil 2021; Spruyt et al. 2016).

이렇게 활발하게 진행되는 해외 학계의 흐름에 비해 한국의 포퓰리즘 연구는 아직까지 비교적 부족한 실정이다. 한국에서 포퓰리즘 연구가 많이 행해지지 않은 이유로는 박선경(2022)의 지적과 같이 아직까지 국내에 명확하게 포퓰리스트라 부를만한 정당 혹은 정치인이 두드러지게 나타나지 않았기 때문일 것이다. 그렇다보니 위로부터의 포퓰리즘 연구는 물론, 이를 촉진하는 아래로부터 개인

수준의 포퓰리즘 성향에 대한 연구 또한 활발히 이루어지지 않은 것이다. 하지만 일부 연구에서 주장하듯, 포퓰리즘 성향은 위로부터 포퓰리즘 세력의 공급 없이도 아래로부터 나타날 수 있다. 또한 한국도 최근 갈수록 심화하는 정치 양극화 속에서(김기동·이재목 2021; 장승진·서정규 2019; 정동준 2018) 일부 정당과 정치인의 포퓰리스트적 언행과 정책을 통한 위로부터의 포퓰리즘 확산을 경계하는 목소리가 커지고 있다(박선경 2022; 안이수 2018; 이연호·임유진 2022; 차태서 2021; 채진원 2019).

이러한 위로부터의 포퓰리즘의 대두와 함께 최근 한국 학계에도 아래로부터 한국인의 포퓰리즘 성향에 대한 연구가 점차 활발해지고 있다. 현재까지 진행된 연구는 크게 포퓰리즘 성향의 형성에 영향을 미친 사회배경과 정치경제적 태도 등의 요인에 관한 연구(도묘연 2021a, 2022a ; 박선경 2022; 송승호·김남규 2023)와 포퓰리즘 성향이 정당과 후보에 대한 지지, 정치 관심과 참여, 민주적 태도 등에 미치는 영향에 대한 연구(도묘연 2021b, 2022b; 하상웅 2018)로 나누어 볼 수 있다. 하지만 이상의 연구들은 포퓰리즘 성향을 모든 집단에서 공통으로 나타나는 단일한 현상으로 간주하여 전체 시민을 대상으로 분석하였고, 집단에 따른, 특히 좌우의 이념 성향에 따라 어떻게 서로 다른 양상으로 나타나는지는 주목하지 않았다.

기술하였듯이 포퓰리즘이란 이념적으로 좌우 모두에서 나타날 수 있고, 좌파 포퓰리즘이나 우파 포퓰리즘이냐에 따라 쟁점입장과 정치적 성격이 상이하게 나타난다. 일반적으로 좌파 포퓰리즘은 경제적 이슈, 우파 포퓰리즘은 사회문화적 이슈와 보다 깊은 관련이 있다고 여겨지고, 경제적 약자를 대변하는 좌파 포퓰리즘은 상대적으로 포용적이고 다원적인 태도를 지니며 자국민 중심주의를 주장하는 우파 포퓰리즘은 배타적이고 반다원적인 성격을 가지는 것으로 알려져 있다(정병기 2023; Akkerman et al. 2017; Vasilopoulos and Jost 2020). 즉, 같은 포퓰리즘이라 하더라도 어떠한 이념과 연결되느냐에 따라 서로 다른 정치적 특성을 가질 수 있는 것이다. 특히 좌파 포퓰리즘의 경우 그 포용적 성격이 기존의 대의

민주주의 체제 안에서 발견된다면 꼭 민주주의 발전에 걸림돌이 되지 않을 수 있다. 흔히 포퓰리즘이 민주주의의 병리적 현상으로 이해되나 최근 등장하는 포퓰리즘은 기존 대의제가 가진 한계에 대한 반작용으로 아래로부터의 정치적 권리를 확대하고자 함으로써 오히려 민주주의의 발전에 이롭게 작용하는 측면도 있다(도묘연 2021a; 정병기 2023; Mudde and Rovira Kaltwasser 2017).

따라서 한국인의 포퓰리즘 성향 역시 하나의 성향으로 다루기보다는 좌우 이념과의 연계 속에서 서로 구분하여 접근할 필요가 있다. 일부 국내연구에서 이념과의 연관성을 분석하긴 하였으나(도묘연 2021a) 포퓰리즘 성향을 좌파와 우파로 나누고 각 포퓰리즘 성향이 어느 정도로 분포하는지, 그리고 서로 어떻게 다른 정치적 특성을 가지는지 등에 대한 연구는 아직까지 수행된 바 없다. 본 논문은 이러한 기존 연구를 보완하고자 한국인의 포퓰리즘 성향을 좌파와 우파로 구분하여 접근하고 각 성향이 가진 정치적 특성을 파악하고자 한다. 보다 구체적으로 한국인 사이에서 포퓰리즘 성향이 좌우 집단에서 각각 얼마나 강하게 분포하는지, 그리고 그러한 좌파 포퓰리즘과 우파 포퓰리즘 성향이 서로 어떻게 다른 쟁점입장 및 민주주의에 대한 태도를 가지고 있는지를, 저자의 고유한 설문조사를 통해 분석할 것이다. 이러한 분석을 통해 좌파 포퓰리즘과 우파 포퓰리즘의 개념과 특성을 이해하고 한국인의 포퓰리즘 성향을 보다 정확하고 종합적으로 파악함으로써 한국의 포퓰리즘 연구에 기여하고자 한다.

II. 기존 연구

1. 포퓰리즘의 개념과 특징

포퓰리즘은 하나로 떨어지는 정의를 갖지 않는 다면적이고 모호한 개념이다(도묘연 2021a, 2022a; 박선경 2022; 하상웅 2018; Akkerman et al. 2017; Silva

et al. 2020; Vasilopoulos and Jost 2020). 학계에서 포퓰리즘이란 개념은 여러 가지 사상의 집합체, 정치적 운동이나 조직, 혹은 정치 스타일의 하나 등으로 다루어졌다(Van Hauwaert and Van Kessel 2018; Van Hauwaert et al. 2020). 이러한 다양한 정의는 그만큼 포퓰리즘의 개념과 조작에 혼돈을 주기도 하였다. 하지만 최근 학계에서는 포퓰리즘을 여러 사상을 집합적으로 포괄하는 ‘사상적 접근(ideational approach)’으로 바라보는 데 어느 정도 합의하고 있다(Mudde and Rovira Kaltwasser 2017; Van Hauwaert and Van Kessel 2018; Van Hauwaert et al. 2020). 즉 포퓰리즘을 정치적 조직이나 스타일을 넘어 어떠한 사상과 이념을 가진 것으로 보되, 기존의 자유주의, 보수주의 등과 같이 명확하게 정해진 내용을 가지기보다는 다양한 의미를 지닐 수 있는 폭넓은 사상의 집합으로 보는 것이다.

이러한 이유로 학자들은 포퓰리즘을 ‘얇은 이념(a thin ideology)’이라 부르기도 한다(Akkerman et al. 2014; Loew and Faas 2019; Mudde 2007; Vasilopoulos and Jost 2020). 포괄하는 사상이 다양하기에 스스로 명확한 이념적 내용을 가지기보다는 다른 ‘숙주 이념(a host ideology)’¹⁾이나 정치적 쟁점과의 연계 속에서 존재하는 것이다. 따라서 포퓰리즘은 어떠한 맥락과 사상에 연관되어 사용되는 지에 따라 그 개념과 성격이 달라질 수 있다. 하지만 이렇게 개념의 추상적 수준이 높을수록 지나친 ‘개념의 확장(conceptual stretching)’이 일어날 수 있다는 점에서(Sartori 1970) 학문적 검소함(parsimony)을 위해 공통으로 기반하는 몇 가지 특징을 중심으로 포퓰리즘을 정의할 필요가 있다(Akkerman et al. 2014).

포퓰리즘의 첫 번째 특징은 인민중심주의(people-centrism)이다. 국민이 최고의 주권을 가지며 모든 국가의 주요 정책결정은 ‘국민의 뜻(will of the people)’에 따라 이루어져야 한다는 것이다. 오늘날 특히 유럽과 남미를 중심으로 포퓰리

1) 얇은 이념과 반대의 의미로 ‘두꺼운 이념(a thick ideology)’으로 불리기도 하는데, 일련의 쟁점에 대해 특정한 입장을 가질 정도로 자신만의 이론과 특징이 명확히 정립된 이념을 일컬으며 기존의 좌우 이념으로 분류되는 자유주의·보수주의, 사회주의·자본주의 등의 이념들을 들 수 있다

스트 정당들이 약진하고 있는 주요 원인 중 하나가 기존 주류 정당의 정치적 실패라는 점을 고려할 때(Grzymala-Busse 2019), 이러한 인민중심주의는 기성정치가 보여준 대표성의 한계를 극복하려는 긍정적 측면으로 이해될 수도 있다(도모연 2021a, 2022a; 차태서 2021; Mudde and Rovira Kaltwasser 2017). 하지만 문제는 포퓰리즘이 말하는 국민의 범위가 다원적이지 않다는 데 있다. 포퓰리즘에서 말하는 국민이란 대개 그 사회의 주류 집단을 지칭하는 배타적 개념이다. 이러한 주류 집단에 속하지 않는 소수집단은 이들이 말하는 국민의 범위에 들어오지 못하는 것이다. 따라서 포퓰리즘은 기본적으로 반다원적(anti-pluralistic)이다.

이러한 점은 포퓰리즘의 두 번째 특징인 반엘리트주의(anti-elitism)와 연결된다. 포퓰리스트들에게 엘리트, 즉 정치인이란 자신들의 이익만을 좇는 부패한 집단이다. 또한 엘리트란 기성정치를 대표하는 사람들이란 점에서 포퓰리즘은 기존의 정치인과 정당, 나아가 정치 제도를 불신하는 반기성주의(anti-establishment)의 특징을 가진다. 세 번째 특징은, 이러한 인민중심주의와 반엘리트주의가 만남으로써 사회를 ‘국민 대(對) 엘리트’의 이분법적 선악 구도로 몰아간다는 것이다. 순수하고 선한 국민에 대비하여 엘리트는 부패하고 악한 것으로 뵈으로써 이분법적 구분을 넘어 선과 악의 도덕적 가치로 이들을 바라보는 것이다. 이러한 선악 구도 아래 국민과 엘리트는 대립적 관계에 놓이게 되고, 타락한 엘리트를 순수한 국민이 몰아내는 것이 정당화된다. 종합하면, 포퓰리즘이란 “사회를 궁극적으로 ‘순수한 국민’과 ‘부패한 엘리트’라는 동질적이고 적대적인 두 집단으로 나누고, 정치란 국민의 뜻의 표현이 되어야 한다고 여기는 얇은 사상”으로 정의할 수 있다(Mudde 2007, 23).

2. 포퓰리즘 성향에 대한 기존 연구

해외를 중심으로 진행된 기존의 포퓰리즘 연구는 주로 공급자 차원에서 포퓰리스트 정당의 등장 및 그 배경에 대한 연구가 주를 이루어 왔고, 수요자인 일반

시민에서 나타나는 개인 차원의 포퓰리즘 성향에 대한 연구는 부족한 편이었다(도묘연 2021a; 하상웅 2018; Akkerman et al. 2014; Akkerman et al. 2017; Van Hauwaert and Van Kessel 2018; Van Hauwaert et al. 2020). 하지만 이론적으로 포퓰리즘이 여러 사상의 집합체이자 정치적 스타일의 하나임을 고려할 때 충분히 개인 수준의 태도에서도 관찰될 수 있다(Van Hauwaert and Van Kessel 2018; Van Hauwaert et al. 2020). 최근 일군의 연구자들을 중심으로 개인의 포퓰리즘 성향에 대한 연구가 점차 활발해지고 있다. 포퓰리즘의 대두는 비단 정당과 정치 엘리트 수준에서 생기는 문제가 아니라 포퓰리즘 성향을 가진 시민들과의 상호 작용을 통하여 생기는 문제기 때문이다. 즉 일반 대중 역시 단순히 위로부터의 포퓰리즘에 선동되는 것이 아니라, 자신들에 내재된 포퓰리즘 성향을 기반으로 이에 대한 지지를 표출함으로써 포퓰리즘 확산에 기여하고 있는 것이다(Silva and Wratil 2021; Rooduijn et al. 2016). 심지어 포퓰리즘 정당과 같은 위로부터의 공급이 없는 상황에서도 시민들 사이에서 포퓰리즘 성향이 확산되는 현상이 관찰되고 있다(Medeiros 2021; Santana-Pereira and Cancela 2020).

이러한 개인 수준의 포퓰리즘 성향은 특히 좌우 이념과의 연계 속에서 연구되고 있다. 포퓰리즘이 주로 이념적 극단에서 나타난다는 점에서(Bertsou and Caramani 2020; Marcos-Marnea et al. 2021) 포퓰리즘을 극우 또는 극좌와 동의어로 취급하기도 하지만, 포퓰리즘과 이념 성향은 개념적으로나 실증적으로 구분되는 개념이다. 포퓰리즘 성향이 좌우 이념 혹은 쟁점입장과 독립적으로 존재하며, 유권자의 투표선택에도 독립적이고 추가적인(additive) 영향을 미친다는 것이 최근의 연구들을 통해 밝혀지고 있다(Silva et al. 2020; Donovan 2019; Medeiros 2021; Santana-Pereira and Cancela 2020; Spruyt et al. 2016; Van Hauwaert and Van Kessel 2018). 물론 그럼에도 포퓰리즘 성향이 좌우 이념과 밀접한 연관이 있는 것은 사실이다. 기술한 바와 같이 포퓰리즘이란 여러 사상을 포괄하는 얇은 이념으로 그 자체로 어떤 내용을 가지고 있기보다는, 기존의 좌우 이념과의 연결을 통해 실질적 내용을 가진다. 즉 정책 공간에 스스로 존재하기보

다 좌우의 정책입장과 함께 존재하는 것이다. 이러한 점에서 포퓰리즘 성향은 좌와 우, 어디에서나 나타날 수 있다(Mudde 2016, 68).

이렇듯 해외 학자들을 중심으로 개인 수준의 포퓰리즘 성향에 대한 연구가 활발히 진행되고 있는 반면, 상대적으로 국내에서는 이에 대한 연구가 부족한 실정이다. 그간 국내 학계의 포퓰리즘 연구는 주로 포퓰리즘의 개념에 대한 이론적 접근(김현준·서정민 2017)이나 민주주의와의 관계(정병기 2023; 주미연 2021; 차태서 2021), 특정 포퓰리즘 현상에 대한 분석(안이수 2018; 이연호·임유진 2022; 채진원 2019)을 중심으로 이루어졌을 뿐, 위·아래로부터의 행위자 중심적 연구는 제한적이었다. 이는 한국에서 아직까지 명확하게 포퓰리스트 정당 혹은 정치인이라 부를만한 대상이 주류 정치공간에 등장하지 않았기 때문일 것이다(박선경 2022). 그렇다보니 위로부터의 포퓰리즘에 대한 연구도, 그에 상응하는 아래로부터의 포퓰리즘에 대한 연구도 활발히 이루어지지 않은 것이다.

하지만 한국 또한 갈수록 양극화되는 정치 속에서(김기동·이재묵 2021; 장승진·서정규 2019; 정동준 2018) 정치인과 정당의 포퓰리스트적 언행과 정책들이 점차 사회적 이슈가 되고 있다. 특히 지난 20대 대선에서 양대 후보가 모두 포퓰리스트적 언사와 공약으로 비판을 받는 등(박선경 2022) 한국에서도 위로부터의 포퓰리즘 확산을 경계하는 목소리가 나오고 있고(안이수 2018; 이연호·임유진 2022; 차태서 2021; 채진원 2019), 아래로부터 한국 시민의 포퓰리즘 성향에 대한 연구의 필요성 역시 커지고 있다. 아직까지 국내에 ‘포퓰리즘’이라 이름할만한 정치세력이 나타나지는 않았지만, 시민 차원에서 포퓰리즘을 용인하고 지지하는 분위기가 확산된다면 얼마든지 그러한 틈을 타 포퓰리즘이 등장할 수 있기 때문이다.

이러한 필요에 따라 최근 국내 학계에서도 시민 차원의 포퓰리즘 성향에 대한 연구가 점차 활발해지고 있다. 대표적으로 하상웅(2018)은 한국인의 포퓰리즘 성향을 분석한 연구를 통해 포퓰리즘 성향이 높은 사람은 정치에 대한 관심과 참여가 높고, 주류정당보다는 군소정당인 정의당과 심상정 후보에게 높은 호감

을 가진다고 하였다. 박선경(2022)은 경제적 불평등과 포퓰리즘 성향의 관계를 분석하며, 경제적 불평등을 크게 인식하는 집단에서 반엘리트주의와 인민중심주의 성향이 높게 나타나지만 반다원주의 성향은 오히려 낮은 반면, 실제 경제적 취약 계층의 경우에는 반다원주의 성향이 높게 나타남을 밝혀냈다. 조금 다른 시각에서 송승호·김남규(2023)는 경제적 불만보다는 정치적 불만이 한국인의 포퓰리즘 성향을 형성하고 있다고 하였는데, 가계경제 상황이나 사회경제적 계층에 따른 경제적 불만은 포퓰리즘 성향에 유의미한 영향을 미치지 못한 반면 정치에 대한 만족도와 신뢰는 강하고 유의미한 영향을 미쳤음을 밝혀냈다.

최근 포퓰리즘 성향에 대한 연구를 활발히 진행하고 있는 도묘연(2021a)은 한국 시민의 포퓰리즘 성향이 진보와 보수 이념 모두에 영향을 받지만, 특히 반엘리트주의·반다원주의와 관련이 높은 보수 이념에 보다 큰 영향을 받는다고 하였다. 도묘연(2022a)은 여기에 더 나아가 연령, 교육수준, 소득과 같은 사회경제적 변수와 정치신뢰, 효능감, 이념과 같은 정치태도가 포퓰리즘의 주요 구성요소인 반엘리트주의와 반다원주의의 형성에 기여하고 있고, 이러한 관계는 미디어 이용이란 매개변수를 거쳐 나타남을 밝혀냈다. 또한 포퓰리즘 성향이 강한 사람일수록 시위에 참가할 확률이 높고(도묘연 2021b), 대의 민주주의와 전문가 민주주의보다는 국민투표 제도와 같은 직접 민주주의를 선호하는 경향이 강함을 밝히기도 하였다(도묘연 2022b).

이렇듯 전체 시민을 대상으로 포퓰리즘 성향의 형성 배경과 정치적 태도에 미치는 영향을 분석하는 연구들은 최근 많이 진행되었다. 하지만 기존의 연구들은 포퓰리즘 성향을 모든 집단에서 공통으로 나타나는 하나의 현상으로 취급하고 집단에 따라 서로 다른 양상으로 나타나는 가능성은 고려하지 않았다. 특히 좌우의 이념에 따른 포퓰리즘 성향의 서로 다른 정치적 특성에 대해서는 크게 주목하지 않았다. 위에서도 언급한 것 같이 포퓰리즘 성향은 사상적으로 독립된 내용을 가지기보다, 진보와 보수와 같은 기존의 이념과의 연결 속에서 그 내용이 정해진다. 따라서 포퓰리즘 성향을 좌우 어느 이념적 입장에서 다루는지에 따라 해당

성향이 갖는 정치적 특성은 달라질 수 있는 것이다.

3. 좌파 포퓰리즘과 우파 포퓰리즘, 그리고 민주주의와의 관계

그렇다면 좌파 포퓰리즘과 우파 포퓰리즘 성향의 정치적 특성은 어떻게 다른가? 인민중심주의, 반엘리트주의, 엘리트-인민의 이분법 등 일반적 특징은 공유하는 가운데, 좌파 포퓰리즘 성향은 구체적인 쟁점입장에 있어 차이를 보인다. 일반적으로 좌파 포퓰리즘은 경제적 입장, 우파 포퓰리즘은 사회문화적 입장에 보다 깊은 관련이 있다 여겨진다(Akkerman et al. 2017; Vasilopoulos and Jost 2020).

구체적으로 좌파 포퓰리즘에서는 시장에 대한 정부의 역할을 강화하고 노동자의 권리를 확대하는 경제적 진보가 엘리트에 반대하고 국민의 정치적 권리를 강조하는 포퓰리즘과 만나, 부의 재분배와 소득 평등, 대기업과 재벌 규제를 지지하는 쟁점입장을 갖는다. 이렇게 경제적 약자의 권익을 대변하고 포용하려 한다는 점에서 좌파 포퓰리즘은 ‘포용적 포퓰리즘’(inclusionary populism)이라고도 불린다(Vasilopoulos and Jost 2020). 민주주의가 소수집단에 대한 보호와 다양성에 대한 관용이란 자유주의(liberalism) 사상에 기반한다는 점에서 이러한 좌파 포퓰리즘은 오히려 민주적 규범과 태도에 긍정적일 수 있다(정병기 2023). 반면 우파 포퓰리즘에서는 자국민 중심의 토착주의를 지향하는 사회문화적 보수주의가 배타적인 국민의 경계를 통해 다원주의에 반대하는 포퓰리즘과 만남으로써 반난민, 반EU 등의 입장을 형성한다. 이렇게 좌파에 비해 반다원주의적 경향이 강하다는 점에서 우파 포퓰리즘은 ‘배타적 포퓰리즘(exclusionary populism)’이라고도 일컬어진다. 따라서 우파 포퓰리즘은 민주주의가 기반하는 자유주의적·다원주의적 가치에 반대함으로써 좌파 포퓰리즘에 비해 상대적으로 반민주적 규범과 태도를 형성하는 경향이 강하게 나타난다.

이렇게 볼 때 포퓰리즘은 민주주의와 꼭 부정적 관계만을 갖는 것은 아니다.

포퓰리즘이 기성 정치인의 부패와 무능, 그로 인한 대표성의 약화에 대한 대안으로 등장한 만큼 포퓰리즘을 통해 엘리트 중심의 민주주의가 가진 문제점들이 보완될 여지가 있다. 정병기(2023)는 특히 시대적으로 최근 유럽에서 등장하고 있는 일련의 포퓰리즘 운동은 주로 신자유주의와 세계화의 확대에 따른 경제적 약자를 보호하기 위해 등장한 것으로 기존의 대의제 자체를 부정하는 것은 아니라고 하였다. 즉 스페인의 포데모스(Podemos), 이탈리아의 오성정당 등과 같이 최근 유럽에서 약진하는 포퓰리즘 정당들은 노동자와 사회경제적 약자의 권익을 보호하는 좌파 포퓰리스트 성격이 강하고 이러한 포용적 성격이 민주주의가 기반하는 자유주의적·다원주의적 사상과 배치되지 않다는 것이다. 따라서 포퓰리즘의 개념을 보다 유연하게 본다면 모든 포퓰리즘이 꼭 민주주의의 규범적 차원에서 부정적인 것만은 아니다. 도묘연(2021a)이 정리하듯이 “포퓰리즘과 민주주의의 불협화음은 반다원주의적 속성에서 나타”나고(124) 이러한 반다원성은 인민 내부적으로는 서로 다른 (특히 소수자) 집단에 대한 배타성에서 비롯되기에, 포퓰리즘이 배타성이 아닌 포용성에 기반한다면 이러한 불협화음은 해소될 수 있다.

이렇듯 포퓰리즘 성향은 좌와 우, 어떠한 이념과 연결되는가에 따라 그에 따른 쟁점입장과 민주주의에 대한 태도가 다르게 나타날 수 있다. 따라서 한국 시민의 포퓰리즘 성향 역시 좌파냐 우파냐에 따라 서로 다른 쟁점입장과 민주적 지지를 가질 수 있는 것이다. 하지만 그간 국내의 연구들은 포퓰리즘 성향을 전체 시민에서 공통적으로 나타나는 현상으로 이해하고, 좌파와 우파를 구분하여 접근하지 못했다. 도묘연(2021a)의 연구에서 이념에 따른 포퓰리즘을 분석하고 있기는 하지만 (극)진보와 (극)보수 성향이 포퓰리즘 성향에 미치는 영향력만을 회귀분석을 통해 밝히고 있을 뿐, 한국인 사이에서 좌우 포퓰리즘 성향이 얼마나 분포해 있는지, 각각이 갖는 정치적 특징이 서로 어떻게 다른지에 대해서는 깊이 다루고 있지 않다.

본 논문은 이러한 기존 연구를 보완하여 한국 시민의 포퓰리즘 성향을 좌와

우의 이념에 따라 구분하여 접근하고자 한다. 구체적으로 먼저 한국인 사이에서 포퓰리즘 성향이 좌우 이념과 어떠한 연관을 맺고 있는지를 살펴보고자 한다. 다른 관련 요인들을 통제한 후에도 이념에 따라 포퓰리즘 성향이 어떻게 나타나는지, 그리고 좌우 이념집단에 따라 포퓰리즘 성향이 어느 정도로 분포하고 있는지 등을 살펴볼 것이다. 이어서 한국인의 좌파 포퓰리즘과 우파 포퓰리즘 성향이 서로 어떻게 다른 정치적 특성을 갖는지를 분석할 것이다. 포퓰리즘 성향의 정치적 특성으로는 선행 연구를 따라 먼저 좌우 포퓰리즘 성향의 쟁점입장이 서로 어떠한 차이를 보이는지 살펴볼 것이다. 구체적으로 기존 연구에서 좌우 포퓰리즘과 연관이 깊다고 알려진 일련의 쟁점에 대한 극단적 입장이 한국 시민에게도 나타나는지 분석할 것이다.

이에 더해 포퓰리즘이 민주주의의 위기 속에서 주로 다루어지고 있는 만큼 한국인의 좌우 포퓰리즘 성향이 민주주의에 대한 지지에 있어 어떠한 차이점을 보이는지 알아보고자 한다. 특히 포퓰리즘이 기성정치에 반대한다는 점에서 이러한 반대가 정부나 국회와 같은 대의 기구에 대한 불신인지 아니면 민주주의 체제 전반에 대한 반대인지를, 좌우 이념집단 간 차이를 중심으로 살펴볼 것이다. 민주주의 체제에 대한 지지는 특히 다수결의 원칙을 근간으로 하는 민주주의의 공고화에 있어 필수적이다(정동준 2020; Accetti and Zuckerman 2017; Linz and Stepan 1996). 오늘날 많은 학자들이 거론하는 민주주의 위기의 근본적인 원인 역시 아래로부터 민주주의 체제에 대한 지지의 하락이란 점에서(몽크 2018; Levitsky and Ziblatt 2018; Przeworski 2019) 한국인의 포퓰리즘 성향이 기성 정치와 대의 기구에 대한 실망과 반감 정도에 그치는지, 혹은 민주주의 체제 자체에 대한 불신과 반대로까지 이어지는지 주목할 필요가 있다. 이러한 일련의 분석을 통해 현재 우리 시민 사이에서 나타나는 좌우 포퓰리즘 성향의 특징을 보다 정확하고 종합적으로 파악하고자 한다.

III. 자료와 변수

분석에는 본 연구자가 (주)한국리서치를 통해 실시한 설문조사 자료를 사용하였다. 설문조사는 한국리서치가 자체적으로 보유하고 있는 ‘마스터 패널’에서 지역, 성, 연령에 따라 비례할당 후 무작위로 선정한 1,834명의 표본을 대상으로, 7월 4일부터 8일까지 웹조사²⁾ 방식으로 진행되었다. 본 분석의 핵심인 포퓰리즘 성향의 측정에는 기존의 연구들을 통해 개발된 설문항을 사용하였다. 포퓰리즘 성향의 측정 도구로 최근 가장 널리 사용되고 있는 것은 아커만 외의 연구(Akkerman et al. 2014)에서 출발한다. 이들은 기존의 몇몇 포퓰리즘 측정 설문(대표적으로 Hawkins et al. 2012)을 기반으로 포퓰리즘의 하위개념인 인민주권, 반엘리트주의, 이분법적 세계관을 포괄하는 6개의 설문항을 개발하였다. 이후 반하우와트와 동료들(Van Hauwaert and Van Kessel 2018; Van Hauwaert et al. 2020)은 이 6개 항목에 2개의 반엘리트주의 설문을 추가하고, 이 8개의 항목이 포퓰리즘에 내재된 하위개념들을 잘 포착하고 있음을 검증하였다. 이 외에도 카스타노 실바 외(Silva et al. 2018), 슈츠 외(Schulz et al. 2018), CSES (Comparative Study of Electoral Systems) 자료 등 포퓰리즘 성향을 측정하는 여러 척도가 있지만, 모두 비슷한 포퓰리즘의 하위개념을 사용하고 있고 타당성 등의 기준에서 아커만 외의 척도에는 미치지 못하는 것으로 조사되고 있다.³⁾ 이러한 이유로 현재 아커만 외의 척도는 포퓰리즘 성향을 측정하는 설문항으로 학계에서 가장 널리 사용되고 있다(Silva et al. 2020, 421).

본 분석에서는 이러한 선행연구에 기반하여 아커만 외와 반 하우스와트 외가 만

-
- 2) 주요 사회경제적 층위별 비례할당과 무작위 선정 등의 과정을 거쳤으나 리서치 기관의 자체 데이터베이스를 대상으로 실시한 웹조사라는 측면에서 대표성의 한계가 존재할 수 있다(박선경 2022; 하상웅 2018). 추후 전체 시민을 대상으로 한 전화설문 등의 방식을 통해 연구가 보완될 필요가 있다.
 - 3) 일곱 개의 포퓰리즘 성향 척도를 여러 내적·외적 타당성 검증을 통해 비교한 카스타노 실바 외(Silva et al. 2020)의 최근 연구를 참조하기 바란다.

든 8개 문항을 포퓰리즘 성향의 척도로 사용하였다(<표 1>의 설문항 1~8번). 하지만 이 척도는 포퓰리즘 성향과 관련이 있다 여겨지는 반다원주의 성향을 잘 측정하지 못한다는 비판이 있다(도모연 2021a; 박선경 2022; Van Hauwaert and Van Kessel 2018; Van Hauwaert et al. 2020). 물론 기술한 바와 같이 포퓰리즘이 어떤 사상과 연결되는가에 따라 포퓰리즘이 곧 반다원주의적이라 할 수는 없으나 적어도 이에 대한 관련성은 분석해볼 필요가 있다. 이에 따라 반 하우와트 외(Van Hauwaert and Van Kessel 2018; Van Hauwaert et al. 2020)가 제시한 3개의 반다원주의 성향 설문항을 추가로 조사하였다(<표 1>의 설문항 9~11번). 물론 기존연구의 문항들이 한국만의 독특한 맥락을 제대로 반영하고 있지 못하다는 비판이 국내 학자들에게서 꾸준히 제기되고 있다(도모연 2021a; 박선경 2022; 하상웅 2018). 그럼에도 아직까지는 한국인의 포퓰리즘 성향에 대한 연구가 많이 쌓이지 않았다는 점에서, 그리고 다른 연구결과들과의 비교를 위해 본 분석에서는 기존의 설문항을 사용하였다.

<표 1> 포퓰리즘 관련 성향의 측정에 사용된 설문항

설문항 (5점 척도, 1: 매우 반대~5:매우 찬성)	측정 하위개념	요인1	요인2	요인3
1. 정치인들은 자신의 소신보다는 일반 국민들의 뜻에 따라 정책을 만들어야 한다	인민중심주의	0.62	0.27	0.39
2. 우리나라의 가장 중요한 정책들은 정치인이 아닌 일반 국민들이 결정해야 한다	인민중심주의	0.63	0.28	0.47
3. 정치인과 일반 국민들 사이의 정치적 견해 차이는 국민들 내의 견해 차이보다 크다	반엘리트주의	0.64	0.12	0.20
4. 전문 정치인보다는 나와 같은 일반인이 나의 정치적 입장을 잘 대변해 줄 것 같다	인민중심주의	0.53	0.35	0.25
5. 정치인들은 말만 많고 실제 행동을 취하지 않는다	반엘리트주의	0.73	-0.02	-0.11
6. 정치에서 "타협"이란 사실 자신의 원칙을 저버리는 것을 의미한다	선악의 이분법	0.24	0.62	-0.47

설문항 (5점 척도, 1: 매우 반대~5:매우 찬성)	측정 하위개념	요인1	요인2	요인3
7. 정치인들의 특수한 이익은 일반 국민들의 복지에는 부정적인 영향을 미친다	반엘리트주의	0.72	-0.08	-0.25
8. 정치인들은 언제나 자신들의 특권을 지키는 문제에 있어서는 합의하게 된다	반엘리트주의	0.71	-0.26	-0.31
9. 민주주의란 서로 다른 견해 사이에 타협을 이루는 것이다*	반다원주의	-0.62	0.34	0.18
10. 다른 집단의 의견을 경청하는 것이 중요하다*	반다원주의	-0.66	0.41	0.16
11. 다양성은 나의 자유를 제한한다	반다원주의	-0.03	0.68	-0.42

* 값이 클수록 반다원주의 성향이 강하도록 값을 역코딩함.

이러한 11개의 설문항에서 포퓰리즘 성향 지수를 구성하기 위해 탐색적 요인 분석을 실시하였다. <표 1>에 제시된 바와 같이 아이겐값(Eigenvalue)이 1을 넘는 요인은 세 개로 나타났고, 각 요인에 대한 요인적재량(factor loading)을 볼 때 요인 1은 반엘리트주의 성향, 요인 2는 반다원주의 성향, 요인 3은 인민중심주의 성향을 나타낸다고 할 수 있다. 물론 요인 1이 반다원주의 성향을 제외한다면 대부분의 설문항에 가깝다는 점에서(짙은 음영 표시) 실질적으로 인민중심주의와 반엘리트주의 성향을 포괄하는 요인이라 볼 수 있다. 하지만 두 성향 중 반엘리트주의 설문항의 요인적재량이 상대적으로 높게 나타났고, 요인 3의 경우엔 인민중심주의 문항과의 연관성이 가장 높다는 점을 고려할 때(얇은 음영 표시), 요인 1과 3이 각각 반엘리트주의와 인민중심주의 성향을 의미한다고 볼 수 있을 것이다.

요인 2는 반다원주의 문항들과 높은 연관을 보였는데, 여기서 중요한 점은 해당 문항들(9~11번)이 다른 포퓰리즘 요인, 특히 요인 1(반엘리트주의)과 부(否)의 관계를 보인다는 것이다. 이는 포퓰리즘이 가질 수 있는 가장 큰 문제점인 반다원주의가 한국 시민들의 포퓰리즘 성향과는 큰 관련이 없고, 오히려 반대의 관계에 있음을 보여준다.⁴⁾ 이러한 결과는 한국인의 포퓰리즘 성향에 대한 다른

연구결과(박선경 2022)와 일맥상통한다. 반엘리트주의, 인민중심주의에 기반한 한국인의 포퓰리즘은 반다원주의와는 결합하고 있지 않은 것이다. 즉 한국인의 포퓰리즘 성향은 민주주의가 기반하는 다원주의적 가치를 부정하기보다는, 정치적 양극화와 대표성의 약화를 초래하고 있는 기성 정치권을 비판하고 보다 큰 정치적 권한을 나라의 주인인 국민에게 돌려주어야 한다는 열망의 표현으로 볼 수 있다. 기술한 바와 같이 포퓰리즘의 개념을 넓게 볼 경우, 포퓰리즘이 다른 어떤 사상·가치와 연결되는가에 따라 배타적이 될 수도 있고 포용적이 될 수도 있다. 전자의 경우 반다원주의 경향으로 포퓰리즘이 민주주의의 병리적 현상이 될 수 있으나, 후자라면 오히려 기존 대의제의 한계를 보완하는 긍정적 역할을 할 수 있는 것이다. 즉 포퓰리즘 성향이 곧 반다원주의 성향이라 할 수는 없는 것이다. 따라서 반다원주의 성향과 반대의 관계를 보이는 한국인의 포퓰리즘 성향은 민주주의에 있어 어느 정도 희망적인 측면이 존재한다고 볼 수 있다.

이러한 고려에 따라 본 분석에서는 요인분석 결과에서 반대의 경향을 나타낸 반다원주의 관련 3개 문항(9~11번) 및 요인 1,3과의 연관성이 낮은 6번 문항을 제외한⁵⁾ 나머지 7개 문항의 평균값으로 포퓰리즘 성향 지수를 구성⁶⁾하였다.⁷⁾ 포퓰리즘 성향의 하위 지수로는 요인분석 결과와 기존의 하위개념을 바탕으로

-
- 4) 피어슨(Pearson) 상관관계 분석에서도 본 분석에서 사용한 포퓰리즘 성향 지수와 반다원주의 성향 지수 간의 상관관계가 -0.40 으로 나타났다.
 - 5) 크론바흐 알파(Cronbach's alpha) 분석 결과 6번 문항의 문항-나머지 상관계수(item-rest correlation)는 0.22에 불과해 나머지 문항들과의 관련성이 떨어지는 것으로 나타났다. 또한 6번 문항을 제외한 7개 문항의 전체 크론바흐 알파값은 0.80으로, 6번을 포함한 8개 문항의 값(0.78)보다 오히려 높게 나타나 6번 문항을 제외하는 것이 지수의 내적타당도 면에서 나은 것으로 나타났다. 요인분석 결과에서도 6번 문항은 요인 2와의 관련이 높아, 해당 문항은 반다원주의 성향 지수에 포함하였다.
 - 6) 8개 문항으로 포퓰리즘 성향 지수를 구성하여도 분석 결과에서 큰 차이가 나지 않았다.
 - 7) 단순 평균이 아니라 요인적재량에 따라 각 문항에 가중치를 부여하여 요인별 지수를 계산하기도 하였는데, 단순 평균값으로 계산한 지수와 분석 결과에 있어 큰 차이가 나지 않았다.

인민중심주의 성향(문항 1,2,4의 평균)과 반엘리트주의 성향(문항 3,5,7,8의 평균) 지수로 구성하였다. 반다원주의 성향은 요인분석 결과에 따라 9~11번 문항에 6번 문항을 포함한 4개 문항의 평균값으로 계산하였다. 즉 본 분석에서 사용하는 포퓰리즘 성향 지수는 반엘리트주의와 인민중심주의를 기반으로 구성된 것으로 반다원주의 성향에 대한 측정을 내포하고 있지 않다. 반다원주의 성향은 포퓰리즘 성향과 별도로 분석을 진행할 것이다.

이렇게 구성된 각 지수의 전체 표본 및 이념 성향에 따른 집단별 평균값은 <표 2>와 같다. 이념에 따른 집단은, ‘0(매우 진보)’부터 ‘10(매우 보수)’까지의 11점 척도로 측정하는 이념 성향 설문에서 0~4점에 응답한 사람들을 진보, 5점을 중도, 6~10을 보수로 구분하였다.⁸⁾ 전체 응답자의 포퓰리즘 성향 평균은 5점 척도에 3.89로 나타났다. 연구 간에 포퓰리즘을 측정하는 지표와 이를 분석하는 방법 등이 상이하어 단순 비교하기는 어려우나, 유사한 설문항으로 분석한 하상용(2018), 도묘연(2021a), 버초우와 카라마니(Bertsou and Caramani 2020) 등의 조사결과(각각 5점 척도에 평균 3.75, 7점 척도에 평균 4.56점, 7점 척도에 평균 5.08점) 등과 비교할 때 본 조사의 포퓰리즘 수치는 꽤 높은 수준인 것으로 나타났다. 이를 하위지표 별로 살펴보면 반엘리트주의 성향은 평균 4.03으로 강하게 나타난 반면, 상대적으로 인민중심주의와 반다원주의 성향은 각각 3.58, 2.3로 낮게 나타났다. 이를 통해 우리 시민들 사이에 포퓰리즘 성향이 높은 수준으로 존재하고 있지만, 이는 주로 강한 반엘리트주의에 의해 추동된 것이며 자유민주주의의 기초라 할 수 있는 다원주의에는 크게 반대하고 있지 않음을 알 수 있다. 좌우 집단⁹⁾에 따른 각 성향의 차이는 이어지는 장에서 자세히 기술하겠다.

8) 전체 1,834명의 응답자 중 진보 집단은 577명(31.5%), 중도는 650명(35.4%), 보수는 607명(33.1%)으로 조사되었다. 5점만이 아닌 4와 6점을 기록한 응답자도 중도로 봐야 한다는 의견도 있을 수 있으나, 그 경우 너무 많은 응답자(57.1%)가 중도로 분류되어 본 분석에서는 그렇게 하지 않았다. 또한 전반적인 좌우 집단별 경향성을 확인하려는 본 연구의 목적상, 각 이념을 중도(moderate)와 강성(extreme)으로 세분화한 분석은 진행하지 않았다.

9) 본 논문에서 좌파는 진보, 우파는 보수와 동의어로 보고 서로 치환하여 사용하겠다.

〈표 2〉 좌우 이념집단별 포퓰리즘 관련 성향의 평균값

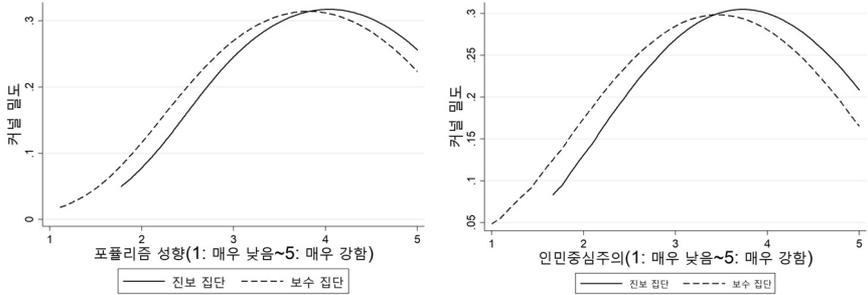
포퓰리즘 관련 변수	전체 평균 (1,834명)	진보 집단 평균 (577명)	보수 집단 평균 (607명)
포퓰리즘 성향(1:낮음~5:높음)	3.89	4.03	3.81
인민중심주의 성향(1:낮음~5:높음)	3.58	3.73	3.45
반엘리트주의 성향(1:낮음~5:높음)	4.03	4.18	3.97
반다원주의 성향(1:낮음~5:높음)	2.38	2.27	2.38

IV. 분석 및 결과

1. 좌우 이념에 따른 포퓰리즘 성향과 반다원주의 성향

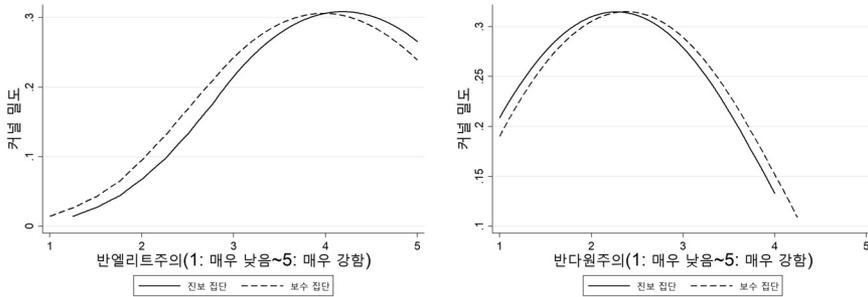
본 연구의 목적이 좌우 이념에 따른 한국인의 포퓰리즘 성향의 특징을 알아보려 한다는 점에서, 먼저 진보와 보수 집단에서 포퓰리즘 성향의 분포가 어떻게 나타나는지를 분석하였다. 앞서 사용한 이념 집단의 구분에 따라 좌우 집단별 커널(Kernel) 밀도분포를 그린 결과, <그림 1>에서 보듯 인민중심주의와 반엘리트주의로 구성된 포퓰리즘 성향은 전반적으로 보수보다는 진보 집단에서 조금 더 강하게 나타났다. 포퓰리즘 성향과 하위 지표인 인민중심주의, 반엘리트주의 성향 모두에서 진보 집단(실선)이 보수(점선)에 비해 조금 더 오른쪽으로 치우친 분포를 보인 것이다([그림 1-1]~[그림 1-3]). 하지만 반다원주의 성향에서는 반대의 결과가 나타났다([그림 1-4]). 진보보다는 보수 집단에서 소폭이나마 조금 더 오른쪽으로 치우친 모습을 보여주었다. 이를 통해 한국 시민의 포퓰리즘 성향은 보수보다는 진보에서, 그리고 반다원주의 성향은 진보보다는 보수에서 조금 더 강하게 나타난다고 할 수 있다.

<그림 1> 좌우 이념집단별 포퓰리즘 관련 성향 분포



[그림 1-1] 이념집단별 포퓰리즘 성향 분포

[그림 1-2] 이념집단별 인민중심주의 성향 분포



[그림 1-3] 이념집단별 반엘리트주의 성향 분포

[그림 1-4] 이념집단별 반다원주의 성향 분포

하지만 이러한 분포만으로는 이념에 따른 성향의 차이가 통계적으로 얼마나 강하고 유의미한지 알 수 없다. 따라서 보다 정확한 분석을 위해 이념 변수를 독립변수로 하고 각 성향을 종속변수로 하는 OLS 회귀분석을 실시하였다. 포퓰리즘 성향은 좌와 우를 막론하고 이념적 극단에서 주로 관찰된다는 점에서 (Bertsou and Caramani 2020; Marcos-Marneá et al. 2021) 이념과 포퓰리즘 성향 간에는 ‘거꾸로 된 U자’형의 관계가 예상된다. 이에 따라 이념 변수의 제곱항(이

념 성향×이념 성향)을 모델에 추가하였다. 이를 통해 포퓰리즘 관련 각 성향이 좌와 우, 어느 집단에서 보다 강한 수준으로 나타나는지를 보다 정확히 파악할 수 있을 것이다. 또한 각 성향에 영향을 미칠 것으로 여겨지는 다른 요인들을 통제하기 위해 성별, 나이, 소득(가구의 한 달 평균소득, 1: 100만원 미만~11: 1,000만원 이상), 교육수준(1: 중졸이하~6: 박사 졸업), 국민의힘과 더불어민주당에 대한 당파성¹⁰⁾을 분석에 포함하였다.

〈표 3〉 이념과 포퓰리즘 관련 성향 간 관계

독립 변수	모델 (중속변수)	모델 1 (포퓰리즘 성향)	모델 2 (인민중심주의)	모델 3 (반엘리트주의)	모델 4 (반다원주의)
		계수값	계수값	계수값	계수값
성별(1:남성, 0:여성)		0.040	0.025	0.027	-0.042
나이		0.005 ***	0.003 ***	0.005 ***	-0.003 ***
소득 수준(1:낮음~11:높음)		0.015 ***	0.009	0.017 ***	-0.012 **
교육 수준(1:낮음~6:높음)		0.047 ***	0.007	0.064 ***	-0.086 ***
국민의힘 당파성 (1:있다, 0:없다)		-0.033	-0.020	-0.054	-0.043
더불어민주당 당파성(1:있다, 0:없다)		0.062	0.098 **	0.033	0.028
이념 성향(0: 매우 진보~10:매우 보수)		-0.111 ***	-0.147 ***	-0.105 ***	0.044 **
이념 성향×이념 성향		0.007 ***	0.010 ***	0.007 **	-0.001
상수항		3.743 ***	3.789 ***	3.775 ***	2.715 ***
응답자 수		1,834명	1,834명	1,834명	1,834명

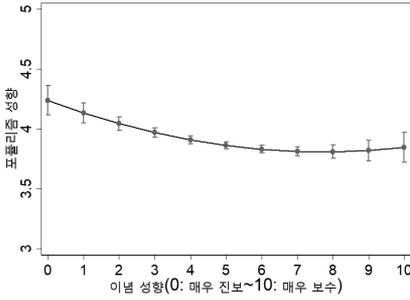
주) *** p-값<0.01, ** p-값<0.05, * p-값<0.1

10) 평소예 가깝게 느끼는 정당으로 국민의힘(더불어민주당)을 선택한 응답자 중, 해당 정당에 대한 감정이 0(매우 싫음)부터 10(매우 좋음)까지 중 6 이상인 사람만을 국민의힘(더불어민주당)의 당파성을 가진 집단으로 집계함

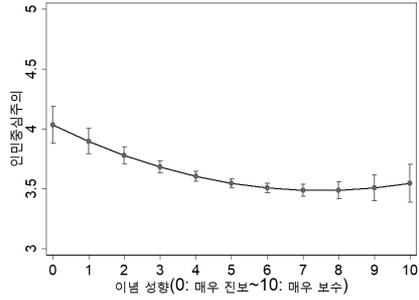
<표 3>에 제시된 분석 결과, 앞서 본 분포에서와 같이 (보수일수록 높은 값을 갖는) 이념 성향 변수는 포퓰리즘 성향 및 그 하위지표인 인민중심주의·반엘리트주의 성향과는 부의 관계가, 그리고 반다원주의 성향과는 정의 관계가 있는 것으로 나타났다.¹¹⁾ 즉, 다른 요인들의 영향을 통제한 후에도¹²⁾ 포퓰리즘 성향은 진보 이념과, 반다원주의 성향은 보수 이념과 강하고 유의미한 관계가 있는 것으로 분석되었다. 특히 포퓰리즘과 인민중심주의·반엘리트주의 성향에서는 이념의 제공향이 음의 계수값을 띠고 통계적으로도 유의미하게 나타나, 이념과 포퓰리즘 성향 간의 거꾸로 된 U자 관계가 입증되었다. 반면 반다원주의 성향의 경우에는 이러한 비선형 관계가 관찰되지 않았다. 이러한 관계를 시각적으로 표현하고자 각 모델에서 이념 변수의 기대한계값(predictive margin)을 <그림 2>와 같이 그래프로 표현하였다. [그림 2-1]에서 [그림 2-3]까지 보듯, 전반적으로 중도에서 좌우 극단으로 갈수록 포퓰리즘 성향이 높아지는 가운데, 보수보다는 진보 집단에서 그 정도가 더 높게 나타났다. 반면 [그림 2-4]에서 반다원주의 성향은 보수일수록 강해지는 선형에 가까운 관계를 보였다. 이를 통해 다시 한 번 한국인의 포퓰리즘 성향은 진보와, 반다원주의 성향은 보수와 상대적으로 밀접한 관련이 있음을 알 수 있다.¹³⁾

-
- 11) 상호작용 분석에서 상호작용 변수를 구성하는 한 변수의 계수값은 나머지 구성변수(들)의 값이 '0'인 경우에만 해당되는 영향력이란 점에서(Braumoeller 2004) 이념 변수만의 독립적 영향력을 <표 3>의 결과만으로는 알기 힘들다. 이를 고려하여 이념의 제공향을 빼고 실시한 동일한 분석에서도, 이념의 계수값과 유의미도 모두 <표 3>과 유사한 결과를 얻었다.
 - 12) 나이가 높을수록 포퓰리즘 성향은 높아지지만 반다원주의는 낮아지는 점, 당파성은 포퓰리즘과 반다원주의 성향에 그리 유의미한 영향을 미치지 못하는 점 등 모델에 포함된 다른 변수에서도 흥미로운 결과들이 많으나, 본 분석에서는 지면의 제약으로 이념에 대한 분석결과에만 집중하도록 한다.
 - 13) 이러한 결과는 도묘연(2021a)의 최근 연구와는 사뭇 반대되는 결과이다. 이는 무엇보다도 지수의 구성방식이 갖는 차이에서 기인한 것으로 보인다. 도묘연의 연구에서는 반다원주의 성향이 포퓰리즘 성향에 포함된 반면, 본 연구에서는 포함되지 않았다. 하지만 이 외에도 설문항과 변수의 구성, 분석방법 등의 차이로 인해 이념과 각 성향에 대한 두 연구의 결과가 모두 일치하지는 않는다. 한국인의 포퓰리즘 성향과 이념에 대한 연

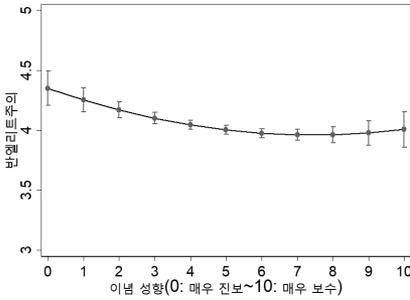
〈그림 2〉 이념 성향에 따른 포퓰리즘 관련 성향의 기대한계값(95% 신뢰구간)



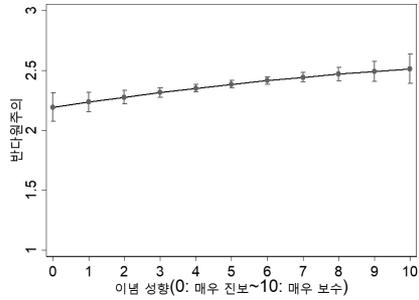
[그림 2-1] 포퓰리즘 성향에 대한 기대한계값



[그림 2-2] 인민중심주의에 대한 기대한계값



[그림 2-3] 반엘리트주의에 대한 기대한계값



[그림 2-4] 반다원주의에 대한 기대한계값

2. 좌우 포퓰리즘 성향과 반다원주의 성향의 쟁점입장

다음으로 한국 시민의 좌우 포퓰리즘 성향이 각각 어떠한 쟁점입장과 보다 강한 연관을 갖는지를 살펴보겠다. 기술하였듯이 일반적으로 좌파 포퓰리즘은 경제 이슈에 대해 시장의 논리에 반대하고 노동자의 권리를 강화하는 진보적 입장

구는 향후 다양한 연구를 통해 보완될 필요가 있다.

을 띠고, 우파 포퓰리즘은 사회문화적 이슈에 대해 자국민 중심주의를 내세우고 이민, 낙태, 동성애 등에 반대하는 보수적 입장을 가지는 것으로 알려져 있다 (Akkerman et al. 2017; Vasilopoulos and Jost 2020). 하지만 이는 주로 유럽을 대상으로 한 연구 결과이기에 한국의 맥락에서는 쟁점 별로 좌우 포퓰리즘에서 어떠한 차이가 나타나는지 확인해볼 필요가 있다.

분석에는 다음의 여섯 가지 경제적·사회문화적 쟁점에 대한 입장(1:매우 반대~5:매우 찬성)을 사용하였다: ‘정부는 재벌에 대한 규제를 강화해야 한다’(재벌규제 강화), ‘경제 성장보다 복지 확대가 중요하다’(복지 확대), ‘특목고, 자사고 등의 특성화 학교는 폐지되어야 한다’(특성화고 폐지), ‘성별·종교 등에 의해 차별받지 않도록 하는 차별금지법안이 통과되어야 한다’(역코딩하여 ‘차별금지법 반대’로 변수화), ‘난민, 외국인 노동자 등 이주민을 적극적으로 받아들여야 한다’(역코딩하여 ‘이주민수용 반대’로 변수화), ‘고용과 승진에 있어 여성에게 일정 비율을 할당해야 한다’(역코딩하여 ‘여성할당제 반대’로 변수화). 포퓰리즘 성향이 강할수록 어떠한 쟁점입장이 강하게 나타나는지를 보기 위해 포퓰리즘 성향¹⁴⁾을 독립변수로 삼고 각 쟁점입장을 종속변수로 한 OLS 회귀분석을 실시하였다. 그리고 이러한 포퓰리즘과 쟁점입장 간 관계가 진보와 보수에 따라 어떻게 다르게 나타나는지 보기 위해 진보 집단(1: 자신의 이념 성향을 0~4로 응답한 사람, 0: 그 나머지)과 보수 집단(1: 자신의 이념 성향을 6~10으로 응답한 사람, 0: 그 나머지)을 더미변수로 만들고, 각 더미변수를 포퓰리즘 성향과 곱한 상호작용 변수를 구성하여¹⁵⁾ 분석에 포함하였다.¹⁶⁾ 이에 더해 <표 3>의 분석에 포함

14) 본 논문의 모든 분석에서 전체 포퓰리즘 지수와 그 하위지표인 인민중심주의·반엘리트주의의 지수 간에 전반적으로 유사한 패턴이 관찰되어, 여기서부터는 분석의 편의를 위해 전체 포퓰리즘 성향과 반다원주의의 성향에만 초점을 두고 분석을 진행하겠다.

15) 이렇게 상호작용 분석을 통해 좌우 집단별 포퓰리즘 성향의 특징을 관찰하는 방법은 바실로풀로스과 조스트(Vasilopoulos and Jost 2020)의 연구를 참고하였다.

16) 두 상호작용 변수가 포퓰리즘 성향 변수를 공유하고 있다는 점에서 추정의 편향을 막기 위해 ‘진보집단×보수집단’, ‘포퓰리즘성향×진보집단×보수집단’ 변수도 분석에 포함하였으나(Braumoeller 2004) 다중공선성으로 인해 모두 자동제외 되었다.

했던 일련의 통제변수를 추가하였다.¹⁷⁾

이렇게 실시한 6개 모델의 분석 결과는 <표 4>와 같다.¹⁸⁾ 먼저 모델 1~3에 제시된 세 가지 진보적 쟁점의 경우, 포퓰리즘 성향 변수의 결과가 보여주듯 해당 성향이 강할수록 재벌규제를 강화하고(모델 1) 특성화고를 폐지해야 한다(모델 3)는 입장이 강해지는 것으로 나타났다.¹⁹⁾ 그리고 이러한 관계는 특히 진보 집단에서 보다 두드러지게 나타났다. 모델 1과 3의 ‘포퓰리즘 성향×진보 집단’ 변수가 통계적으로 유의미한 양의 영향력을 보인 것이다. 반면 복지 확대(모델 2)의 경우에는 포퓰리즘 성향과 각 이념이 독립적으로나 상호적으로 유의미한 영향을 미치지 못했다. 하지만 상호작용 변수를 구성하는 한 변수의 계수값 및 표준오차는 다른 구성변수의 값에 따라 달라진다는 점에서, 상호작용 분석은 시각화를 통해 표현하는 것이 보다 정확하다(Kam and Franzese 2007, 60-92).

<표 4> 좌우 이념집단별 포퓰리즘 성향과 쟁점입장 간 관계

독립 변수	모델 1 (재벌규제 찬성)	모델 2 (복지 확대 찬성)	모델 3 (특성화 고폐지 찬성)	모델 4 (차별 금지법 반대)	모델 5 (이주민 수용 반대)	모델 6 (여성 할당제 반대)
	계수값	계수값	계수값	계수값	계수값	계수값
진보 집단 (1:이념0~4, 0:나머지)	-0.68 *	0.20	-0.71	0.05	0.70 *	0.54
보수 집단 (1:이념6~10, 0:나머지)	-0.55	-0.35	0.15	0.59	0.83 **	0.36
포퓰리즘 성향	0.19 ***	0.03	0.12 *	-0.19 **	0.20 ***	-0.03
포퓰리즘 성향×진보 집단	0.26 ***	0.03	0.24 **	-0.10	-0.23 **	-0.20 **

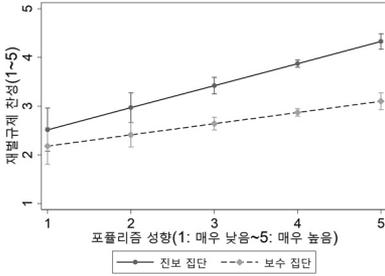
- 17) 통제변수에 대한 분석결과는 지면의 제약으로 표에 제시하지 않았다.
- 18) 지면의 제약으로 <표 4>~<표 7>에서 통제변수의 결과는 생략하였다. 통제변수를 포함한 전체 결과는 저자에게 요청 시 제공받을 수 있다.
- 19) 주석 15와 같이 포퓰리즘 성향의 독립적 영향력을 정확히 파악하기 위해 상호작용 변수를 제외하고 실시한 분석에서도 유사한 결과가 확인되었다.

독립 변수	모델 1 (재벌규제 찬성)	모델 2 (복지 확대 찬성)	모델 3 (특성화 고폐지 찬성)	모델 4 (차별 금지법 반대)	모델 5 (이주민 수용 반대)	모델 6 (여성 할당제 반대)
	계수값	계수값	계수값	계수값	계수값	계수값
포퓰리즘 성향×보수 집단	0.04	0.03	-0.11	-0.09	-0.20 **	-0.04
상수항	3.17 ***	3.34 ***	2.28 ***	3.36 ***	3.21 ***	2.89 ***
응답자 수	1,834명	1,834명	1,834명	1,834명	1,834명	1,834명

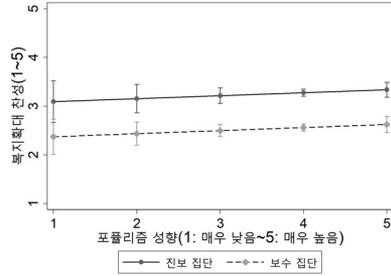
주) *** p-값<0.01, ** p-값<0.05, * p-값<0.1, 통제변수의 결과는 생략함.

이에 따라 각 쟁점입장에 대하여 포퓰리즘 성향에 따른 기대한계값의 변화를 좌우 집단별로 나누어 <그림 3>과 같이 나타내었다. 그 결과 [그림 3-1]부터 [그림 3-3]의 세 진보적 쟁점에서 진보 집단이 보수에 비해 전반적으로 강한 태도(y 축의 수준)를 보인 가운데, 포퓰리즘이 쟁점입장에 미친 영향력의 크기(기울기)는 재벌규제 강화([그림 3-1])와 특성화고 폐지([그림 3-3])에서 진보 집단이 보수에 비해 가파르게 나타났다. 반면 이러한 집단별 차이가 복지 확대([그림 3-2])에서는 관찰되지 않았다. 포퓰리즘 성향이 강해질수록 복지 확대에 찬성하는 입장이 소폭 상승하긴 하였으나 이러한 기울기가 두 집단에서 특별히 다르지 않게 나온 것이다. 이러한 결과는 복지 확대가 좌우를 막론하고 포퓰리즘 성향에서 공통적으로 관찰되는 특성이라는 아커만 외(Akkerman et al. 2017)의 주장과 일맥상통한다. 좌파뿐 아니라 우파 포퓰리스트 역시 경제문제에 있어서는 시장에 대한 국가의 역할을 확대하는 재분배를 확대하는 진보적 입장으로 이동하고 있기에, 해당 이슈에 대해서는 좌우 간 큰 차이가 발견되지 않는다는 것이다.

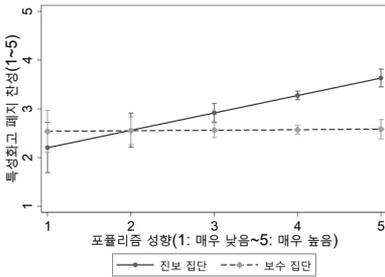
<그림 3> 좌우 이념집단별 포퓰리즘 성향에 따른 쟁점입장의 기대한계값(95% 신뢰구간)



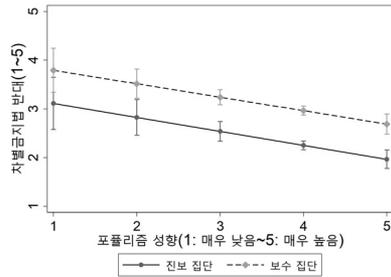
[그림 3-1] 재벌규제에 대한 입장



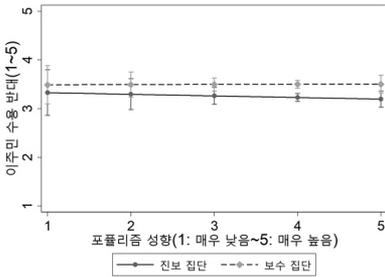
[그림 3-2] 복지확대에 대한 입장



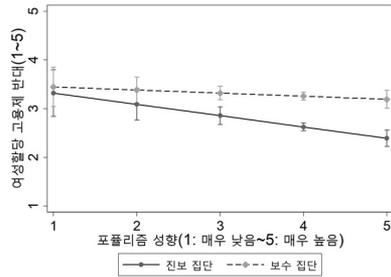
[그림 3-3] 특성화고 폐지에 대한 입장



[그림 3-4] 차별금지법에 대한 입장



[그림 3-5] 이주민 수용에 대한 입장



[그림 3-6] 여성할당제에 대한 입장

다음으로 보수적 쟁점에 대해서는 기존 연구에서 우파 포퓰리스트의 특징으로 지목됐던 쟁점입장이 본 분석에서는 잘 관찰되지 않았다. 여성, 소수자, 이민자

와 같은 사회적 약자에 대한 비관용적 태도가 포퓰리즘 성향과는 큰 관련이 없는 것으로 나왔기 때문이다. <표 4>의 모델 4와 [그림 3-4]에서 보듯 차별금지법 반대의 경우에 오히려 포퓰리즘 성향이 강할수록 그 태도가 약해지는 것으로 나타났고, 여성할당제의 경우에는 모델 6과 같이 포퓰리즘의 영향력이 유의미하지 않게 나타났다. 이주민 수용의 경우 포퓰리즘의 영향력이 유의미하게 나오긴 하였으나(모델 5), [그림 3-5]에서 보듯 그래프의 기울기가 뚜렷한 우상향으로 나타나지는 않았다. [그림 3-4]~[그림 3-6]에서 나타난 전반적인 관계를 보더라도 모든 쟁점에서 보수 집단이 진보에 비해 전반적으로 강한 태도를 나타내긴 하였으나, 특별히 더 가파른 우상향의 관계를 보이지는 않았다. 이 같은 결과는 유럽 사회에서 뜨거운 쟁점이 되고 있는 이민, 동성애와 같은 사회문화적 이슈가 아직까지 국내에서는 그렇게까지 시민들을 가르는 쟁점이 되지 않기 때문일 수 있다. 즉 재벌규제와 재분배 등과 같이 보수보다는 진보 쪽에서 포퓰리즘을 발현시킬 수 있는 쟁점들이 우리 사회의 주요 쟁점이 되고 있기에 이 같은 결과가 나온 것이라 생각해볼 수 있다.

종합하면, 좌파 포퓰리즘 성향에 비해 우파 포퓰리즘 성향의 특징이라 할만한 뚜렷한 쟁점입장이 관찰되지 않았다. 앞선 분석에서 포퓰리즘 성향이 우파보다 좌파에서 높은 빈도로 관찰되고 진보 이념과의 상관성이 더 강했던 것에 더하여, 쟁점에 대한 입장 역시 우파 포퓰리즘보다 좌파 포퓰리즘에서 보다 두드러지게 나타난 것이다.²⁰⁾ 이를 통해 한국인의 포퓰리즘 성향은 그 분포, 이념과의 관계, 그리고 쟁점입장에 있어 모두 보수보다는 진보와의 연관이 더 높다고 할 수 있다.

그렇다면 반다원주의 성향은 좌우에 따라 어떠한 쟁점입장을 보이고, 이는 포퓰리즘 성향과 어떠한 차이를 보일까? 동일한 분석을 반다원주의 성향에 대해

20) 물론 포퓰리즘 성향 자체가 진보 집단에서 더 강하게 관찰되었기에 쟁점입장과의 관계에서도 이러한 결과가 나온 것이라 추론할 수도 있다. 하지만 뒤이은 분석에서 보듯, 보수와의 연관성이 높았던 반다원주의 성향의 경우에도 우파 반다원주의 성향이 좌파에 비해 특별한 쟁점입장을 띠지 않았다.

실시한 결과, <표 5>의 모델 1~3에서 보듯 반다원주의 성향은 포퓰리즘 성향과 유사하게 세 가지 진보적 쟁점에 대해 모두 유의미한 양의 영향력을 보였다.²¹⁾ 이는 반다원주의 성향이 강할수록 진보적 쟁점에 대한 입장 역시 강해짐을 의미한다. 하지만 좌우 집단에 따른 이러한 영향력의 변화는 포퓰리즘 성향과는 사뭇 다른 결과를 나타냈다. 모델 1~3의 ‘반다원주의 성향×진보 집단’ 변수가 보여주듯, 진보 집단에서 그 영향력의 정도가 보다 강하게 나타난 포퓰리즘 성향과 달리 반다원주의에서는 오히려 진보 집단에서 그 영향력의 크기가 약해진 것이다.

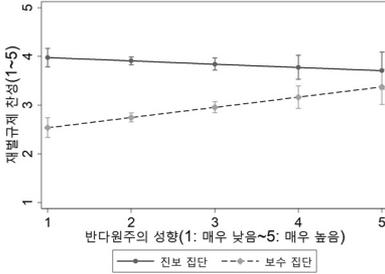
<표 5> 좌우 이념집단별 다른 반다원주의 성향과 쟁점입장 간 관계

독립 변수	모델 1 (종속변수) (재벌규제 찬성)	모델 2 (복지 확대 찬성)	모델 3 (특성화 고폐지 찬성)	모델 4 (차별 금지법 반대)	모델 5 (이주민 수용 반대)	모델 6 (여성 할당제 반대)
	계수값	계수값	계수값	계수값	계수값	계수값
진보 집단 (1:이념0~4, 0:나머지)	0.94 ***	0.77 ***	1.17 ***	-0.49 *	-0.77 ***	-0.72 ***
보수 집단 (1:이념6~10, 0:나머지)	-0.53 **	-0.13	-0.64 **	0.68 **	-0.17	0.39
반다원주의 성향	0.16 **	0.16 **	0.25 ***	0.29 ***	-0.07	-0.06
반다원주의 성향×진보 집단	-0.22 **	-0.18 *	-0.38 ***	0.07	0.24 **	0.19 *
반다원주의 성향×보수 집단	0.05	-0.04	0.16	-0.17	0.10	-0.07
상수항	3.34 ***	2.99 ***	1.95 ***	1.94 ***	4.12 ***	2.99 ***
응답자 수	1,834명	1,834명	1,834명	1,834명	1,834명	1,834명

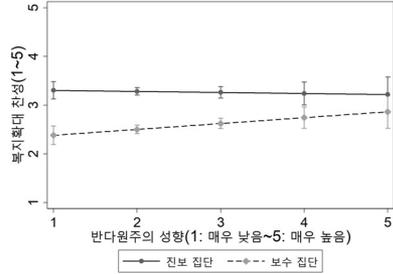
주) *** p-값<0.01, ** p-값<0.05, * p-값<0.1, 통계변수의 결과는 생략함.

21) 주식 15, 20과 마찬가지로 상호작용 변수를 제외한 분석에서도 반다원주의 성향의 독립적 영향력은 유사한 결과를 보였다.

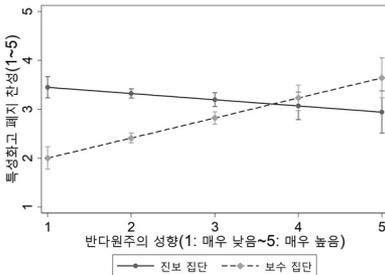
<그림 4> 좌우 이념집단별 반다원주의 성향에 따른 쟁점입장의 기대한계값(95% 신뢰구간)



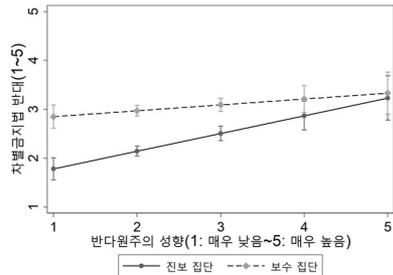
[그림 4-1] 재벌규제에 대한 입장



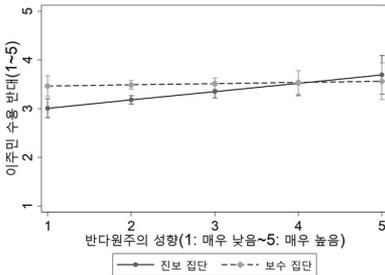
[그림 4-2] 복지확대에 대한 입장



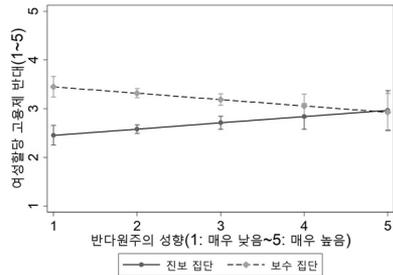
[그림 4-3] 특성화고 폐지에 대한 입장



[그림 4-4] 차별금지법에 대한 입장



[그림 4-5] 이주민 수용에 대한 입장



[그림 4-6] 여성활동고용제한에 대한 입장

이를 시각화한 <그림 4>의 [그림 4-1]~[그림 4-3]을 봐도 진보 집단의 기울기는 전반적으로 우하향하는 모습을 보였다. 그 결과 좌우 집단에 따라 쟁점에 대한 입장이 ‘분기’(diverge)되었던 포퓰리즘 성향과 달리, 반다원주의 성향에서는

그 성향이 강해질수록 좌우 집단 간의 입장이 오히려 ‘수렴(converge)’하는 경향을 보였다. 즉, 진보의 경우 반다원주의 성향과 상관없이 진보적 쟁점에 대해 강한 입장을 보인 반면, 보수의 경우에는 반다원주의 성향이 강해질수록 해당 쟁점에 강한 입장을 가지게 됨으로써 두 집단 간 입장이 유사하게 된 것이다. 이러한 결과는 우파적 쟁점에 대해서도 비슷하게 나타났다. [그림 4-4]~[그림 4-6]을 보면 보수 집단에서는 반다원주의 성향과 상관없이 보수 쟁점에 대해 비교적 강한 입장을 보인 반면, 진보에서는 반다원주의 성향이 강할수록 해당 쟁점에 대한 입장이 강해져 결국 두 집단 간 입장이 비슷하게 강한 수준이 되었다. 이 같은 결과는 반다원주의의 경우 포퓰리즘 성향처럼 진보와 보수가 서로 다른 입장을 보이기보다는, 그 성향이 강해질수록 좌와 우를 막론하고 쟁점에 대한 극단적 입장이 강화됨을 보여준다.

3. 좌우 포퓰리즘 성향과 반다원주의 성향의 민주주의에 대한 태도

마지막으로 한국인의 포퓰리즘과 반다원주의 성향은 일련의 민주주의에 대한 태도와 어떠한 관계를 갖는지, 이러한 관계는 좌우 집단에 따라 어떻게 다르게 나타나는지 분석하였다. 먼저 포퓰리즘이 반기성주의의 특징을 보인다는 점에서, 민주주의의 대표적 대의 기구인 정부와 국회에 대한 신뢰 정도를 살펴보았다. 이를 위해 정부와 국회를 얼마나 신뢰하는지를 ‘0(전혀 신뢰하지 않음)’부터 ‘10(완전히 신뢰함)’까지의 11점 척도로 조사하였다. 그 결과 <표 6>의 모델 1, 2와 <그림 5>의 [그림 5-1], [그림 5-2]에서 보듯, 포퓰리즘 성향은 정부와 국회 신뢰 모두와 부정적 관계를 갖는 것으로 나타났다.²²⁾ 포퓰리즘 성향이 강해질수록 정부와 국회에 대한 신뢰가 감소하였고, 특히 국회에 대한 신뢰에서 이러한 관계가 두드러지게 나타났다. 이 같은 관계는 진보와 보수 집단을 막론하고 나타났는데,

22) 좌우 집단과의 상호작용 변수를 포함하지 않고 포퓰리즘 성향만을 포함한 모델에서도 같은 결과가 나왔다.

포퓰리즘 성향과의 상호작용 변수가 진보와 보수 집단 모두에서 유의미하지 않게 나온 것이다. <그림 5>를 보더라도 두 집단의 기울기는 큰 차이를 보이지 않았다. 이를 통해 한국인의 포퓰리즘 성향은 좌우를 막론하고 모두 정부와 국회에 대한 낮은 신뢰를 보임이 밝혀졌다.

<표 6> 좌우 이념집단별 포퓰리즘 성향과 민주주의에 대한 태도

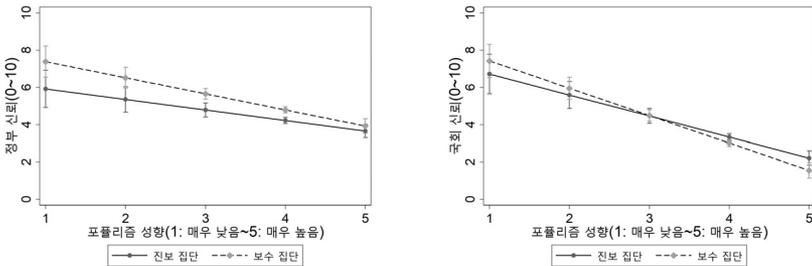
독립 변수	모델 (종속변수)	모델 1 (정부 신뢰)	모델 2 (국회 신뢰)	모델 3 (민주주의 체제 지지)
		계수값	계수값	계수값
진보 집단 (1: 이념 0~4, 0:나머지)		-0.81	-1.14	0.45 *
보수 집단 (1: 이념 6~10, 0:나머지)		0.80	0.04	-0.43 *
포퓰리즘 성향		-0.73 ***	-1.42 ***	0.23 ***
포퓰리즘 성향×진보 집단		0.17	0.30	-0.09
포퓰리즘 성향×보수 집단		-0.13	-0.04	0.13 **
상수항		6.94 ***	9.39 ***	1.90 ***
응답자 수		1,834명	1,834명	1,834명

주) *** p-값<0.01, ** p-값<0.05, * p-값<0.1, 통계변수의 결과는 생략함.

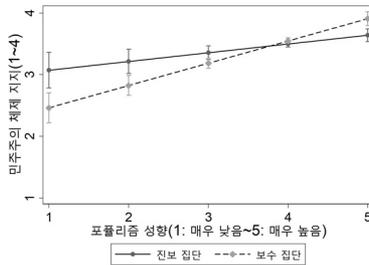
그렇다면 이러한 대의 기구에 대한 불신이 민주주의 체제에 대한 불신으로까지 이어질까? 이를 보기 위해 ‘민주주의 체제 역시 완전하지는 않지만, 다른 어떤 정치체제보다 낫다’는 의견에 얼마나 동의하는지를, ‘1(전혀 동의하지 않음)’부터 ‘4(매우 동의함)’까지의 4점 척도로 조사한 문항을 사용하였다. 분석 결과, 포퓰리즘 성향은 민주주의 체제에 대한 지지를 약화시키기보다는 오히려 강화하는 것으로 나타났다(<표 6>의 모델 3과 <그림 5>의 [그림 5-3]). 특히 이러한 관계는 보수 집단에서 강하게 나타났는데, 포퓰리즘 성향과 보수 집단 간의 상호작용 변수가 통계적으로 유의미한 양의 관계를 보인 것이다. [그림 5-3]을 보더라도

보수 집단의 기울기가 진보보다 더 가파른 것을 알 수 있다. 물론 이것이 보수 집단이 진보보다 민주주의 체제를 더 지지함을 의미하지는 않는다. 전반적인 민주주의 체제에 대한 지지 정도는 진보 집단(평균 3.50)이 보수(평균 3.48)보다 소폭 높고 [그림 5-3]에서 나타나듯 포퓰리즘 성향이 낮은 집단에서는 진보가 보수에 비해 높은 지지를 보이지만, 보수의 기울기가 더 가파르기에 포퓰리즘이 4를 지나면서부터는 보수의 지지 정도가 더 강하게 나타나고 있다.

〈그림 5〉 좌우 이념집단별 포퓰리즘 성향에 따른 민주주의에 대한 태도의 기대한계값(95% 신뢰구간)



[그림 5-1] 정부 신뢰에 대한 기대한계값 [그림 5-2] 국회 신뢰에 대한 기대한계값



[그림 5-3] 민주주의 지지에 대한 기대한계값

이러한 결과는 한국인의 포퓰리즘 성향이 반다원주의 성향과 반대의 경향을 보인다는 앞선 요인분석 결과와도 일맥상통한다. 즉 우리 국민의 포퓰리즘 성향

은 민주주의가 기초하고 있는 다원주의나 민주주의 체제 자체에 대한 반대를 의미하는 것이 아니라, 기성 정치의 실패와 대표성의 문제에 대한 반작용으로 인민주권의 회복을 강조하는 특징을 보이고 있는 것이다. 따라서 우리 시민의 포퓰리즘 성향은 기성 정치에 대한 반감을 가지나 오히려 이를 바탕으로 아래로부터의 정치적 주권을 강화함으로써 민주주의 체제를 더욱 공고히 하려는 태도를 보인다고 이해할 수 있다.

이 같은 특징은 반다원주의 성향에 대한 같은 분석을 통해 보다 명확히 드러난다. <표 7>의 모델 3을 보면 반다원주의 성향은 민주주의 체제 지지에 유의미한 음의 영향력을 보였다. 즉, 위 포퓰리즘 성향의 분석과는 정반대의 결과가 나온 것이다. 같은 모델을 바탕으로 한 [그림 6-3]에서도 반다원주의 성향이 강할수록 민주주의 체제에 대한 지지가 떨어지는 것으로 확인되었다. 이 같은 경향은 진보보다 보수 집단에서 더 크게 나타났으나, 기울기의 차이를 볼 때 눈에 띄는 정도는 아니었다. 반면 정부 신뢰의 경우에는 반다원주의 성향이 유의미한 영향력을 갖지 못하였다(모델 1). 국회 신뢰의 경우에는 오히려 반다원주의 성향과 긍정적인 관계가 나타나긴 하였으나(모델 2), [그림 6-2]에서 보듯 전반적인 반다원주의 성향 값에서 낮은 수준의 신뢰를 보여 특별한 의미를 부여하기는 어렵다.

정리하면 한국인의 포퓰리즘 성향은 대의 기구에 대한 불신을 나타내지만 민주주의 체제 자체에 대한 불신을 의미하지는 않는 반면, 반다원주의 성향은 민주주의에 대한 지지를 약화시키는 것으로 나타났다. 이를 통해 한국인의 포퓰리즘 성향은 반엘리트주의와 인민중심주의로 표현될 수는 있으나, 반다원주의나 반민주주의와는 거리가 멀다는 것을 다시 한 번 확인하였다.

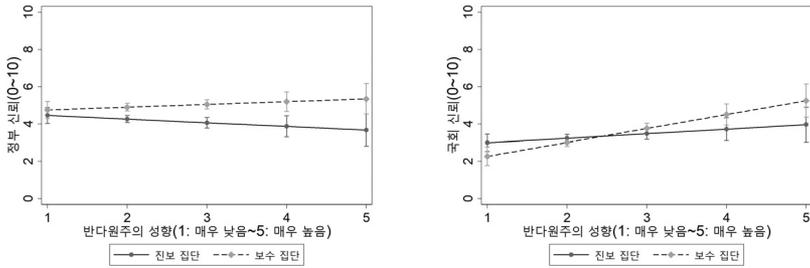
<표 7> 좌우 이념집단별 반다원주의 성향과 민주주의에 대한 태도

독립 변수	모델 (종속변수)	모델 1 (정부 신뢰)	모델 2 (국회 신뢰)	모델 3 (민주주의 체제 지지)
		계수값	계수값	계수값
진보 집단(1: 이념 0~4, 0:나머지)		0.14	1.44 **	-0.21

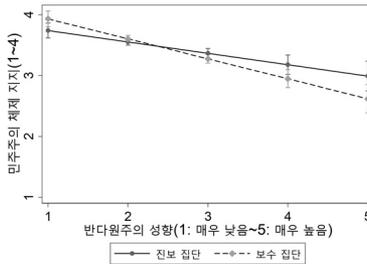
독립 변수	모델 (종속변수)	모델 1 (정부 신뢰)	모델 2 (국회 신뢰)	모델 3 (민주주의 체제 지지)
		계수값	계수값	계수값
보수 집단(1: 이념 6~10, 0:나머지)		-0.08	0.31	0.09
반다원주의 성향		-0.03	0.87 ***	-0.31 ***
반다원주의 성향×진보 집단		-0.17	-0.62 ***	0.12 *
반다원주의 성향×보수 집단		0.17	-0.12	-0.02
상수항		4.53 ***	2.10 ***	3.56 ***
응답자 수		1,834명	1,834명	1,834명

주) *** p-값<0.01, ** p-값<0.05, * p-값<0.1, 통제변수의 결과는 생략함.

<그림 6> 좌우 이념집단별 반다원주의 성향에 따른 민주주의에 대한 태도의 기대한계값(95% 신뢰구간)



[그림 6-1] 정부 신뢰에 대한 기대한계값 [그림 6-2] 국회 신뢰에 대한 기대한계값



[그림 6-3] 민주주의의 지지에 대한 기대한계값

V. 결론 및 함의

개인 차원의 포퓰리즘 성향은 좌와 우, 어느 이념 성향에 연결되는가에 따라 그 쟁점입장과 정치적 태도 등이 상이하게 나타날 수 있다. 이러한 점에서 포퓰리즘 성향을 좌파 포퓰리즘과 우파 포퓰리즘으로 구분하고, 각 성향의 분포와 정치적 특성이 어떻게 서로 다르게 나타나는지를 파악하는 것은 포퓰리즘 연구에 있어 중요한 문제이다. 이러한 중요성에 비해 아직 국내 학계에서는 한국인의 포퓰리즘 성향을 좌와 우로 구분하여 각 성향의 차이를 규명하는 연구는 거의 실시된 바 없다. 본 연구는 이러한 점을 보완하고자 한국 시민의 포퓰리즘 성향을 좌우 이념에 따라 구분하고, 좌우 포퓰리즘 성향이 각각 얼마나 강하게 퍼져 있는지, 그리고 각 성향이 서로 어떻게 다른 쟁점입장과 민주주의에 대한 태도를 갖는지를 분석하였다.

먼저 기존 연구에 바탕을 둔 일련의 설문항을 요인분석한 결과, 한국인의 포퓰리즘 성향은 반엘리트주의와 인민중심주의에 기반하고 있고 반다원주의와는 오히려 반대의 관계를 보였다. 이러한 결과에 따라 포퓰리즘 성향과 반다원주의 성향 지수를 따로 구성하여 분석을 진행한 결과, 먼저 좌우 집단에 따른 각 성향의 분포에서 포퓰리즘 성향은 보수보다 진보 집단에서 소폭이나마 강하게 나타난 반면 반다원주의 성향에서는 반대의 경향이 나타났다. 이념과 각 성향 간 관계를 회귀분석해 본 결과에서도, 포퓰리즘 성향은 보수보다는 진보의 극단으로 갈수록 강하게 나타난 반면 반다원주의 성향은 보수일수록 강해지는 것으로 분석되었다. 즉, 한국인의 포퓰리즘 성향은 보수보다는 진보와, 반다원주의 성향은 진보보다는 보수와 보다 밀접한 연관을 갖는 것으로 조사되었다.

다음으로 쟁점입장에 따른 좌우 집단별 차이를 분석한 결과, 포퓰리즘 성향의 경우에는 마찬가지로 우파보다는 좌파 포퓰리즘에서 보다 뚜렷한 쟁점입장이 관찰되었다. 좌파 포퓰리즘의 경우에는 재벌규제 확대와 특성화고 폐지 등의 쟁점에서 보다 강한 진보적 입장을 보인 반면, 우파 포퓰리즘에서는 이들만의 두드러

진 쟁점입장이 나타나지 않은 것이다. 반다원주의 성향의 경우에는 좌우 집단에 따른 특별한 경향이 관찰되지 않은 가운데, 해당 성향이 강해질수록 두 집단 간의 입장이 극단적인 수준에서 수렴되는 것으로 조사되었다. 이를 통해 한국인의 포퓰리즘 성향은 좌파 포퓰리즘에서만 특징적인 쟁점입장이 나타나고 있으며, 반다원주의 성향은 좌우를 막론하고 쟁점에 대한 극단주의 입장을 강화시킴을 알 수 있다.

마지막으로 민주주의에 대한 태도에 있어 포퓰리즘 성향은 진보와 보수에서 뚜렷한 차이가 관찰되지 않았다. 좌우 포퓰리즘 모두에서 정부와 국회에 대한 신뢰가 낮게 나타난 것이다. 하지만 이러한 대의 기구에 대한 불신이 민주주의 체제 자체에 대한 불신으로 이어지진 않았다. 오히려 좌우 모두에서 포퓰리즘 성향이 강할수록 민주주의에 대한 지지가 증가하였다. 반면 반다원주의 성향의 경우에는 좌우를 막론하고 민주주의에 대한 지지를 약화시켰다. 이를 통해 한국인의 포퓰리즘 성향은 민주주의 체제와 다원주의적 가치에 대한 반대라기보다는, 기성정치의 실패에 대한 반작용으로 국민주권으로 강화함으로써 민주주의 체제를 수호하자는 아래로부터 열망의 표현임을 알 수 있다.

본 연구는 한국 시민 사이에 우파 포퓰리즘보다는 좌파 포퓰리즘 성향이 보다 강하고 두드러지게 나타나고 있음을 말해준다. 이 같은 결과는 아직 우리 사회를 뜨겁게 달구는 이슈들이 이민, 동성애와 같은 사회문화적, 우파적 이슈기보다는, 재벌규제와 재분배와 같은 경제적, 진보적 이슈이기 때문으로 생각해 볼 수 있다. 이러한 한국 특유의 맥락으로 인해 위로부터 엘리트 차원에서도 포퓰리즘이란 표현은 그간 보수보다는 주로 진보 정당·정권의 수식어로 많이 사용되었다(안이수 2018; 이연호·임유진 2022; 차태서 2021; 채진원 2019). 이에 반해 보수에서는 태극기 부대나 일부 극우 기독교 집단에서 우파 포퓰리즘에 해당하는 정치적 담론을 피고는 있으나, 아직까지 이러한 움직임에 동조하는 세력은 제한적이고 보수 정당·정권 내에서도 이들과의 연결을 공식적으로는 자제하고 있다. 따라서 한국인의 포퓰리즘 성향은 우파보다는 좌파 집단에 좀 더 분명히 자리하고 있다

고 말할 수 있다.

이러한 좌파 포퓰리즘의 대두는 민주주의의 규범적 차원에서 마냥 부정적이지만은 않다. 기술하였듯이 오늘날 등장한 포퓰리즘은 넓은 의미에서 볼 때 곧 반다원주의와 반민주주의를 의미하지는 않는다. 포퓰리즘이 기성 정치의 실패에 대한 반작용으로 국민 주권의 열망에서 비롯되었다는 점에서 현재의 대의 민주주의가 가진 한계를 보완하는 기능을 담당할 수도 있다. 결국 중요한 것은 그 사회의 포퓰리즘이 민주주의가 기반하는 자유주의적·다원주의적 가치에 동조하는지, 아니면 배타적 국민관을 바탕으로 민주주의 체제를 불신하고 거부하는지의 문제이다. 이러한 점에서 한국인을 대상으로 한 본 연구결과는 긍정적 해석을 가능케 한다. 한국 시민의 포퓰리즘 성향은 반엘리트주의와 반기성주의 경향이 강하게 나타나기는 하지만, 오히려 다원적 가치와 민주주의 체제에 대한 강한 지지를 보이고 있다. 특히 좌파 포퓰리즘은 우파와 달리 경제적 약자를 끌어안으려는 포용적 포퓰리즘의 성격을 띤다는 점에서, 한국인에게 나타나는 강한 좌파 포퓰리즘은 다원주의적 가치의 확산을 통해 오히려 민주주의의 발전에 기여할 수 있다. 즉, 한국인의 포퓰리즘 성향은 대의 민주주의가 갖는 대표성의 한계를 아래로부터의 정치적 권한 강화를 통해 해결하고, 사회적 약자를 포용하는 다원적 가치를 추구함으로써 민주주의를 성숙하게 만들려는 긍정적 현상으로 읽을 수 있는 것이다.

그럼에도 불구하고 주의해야 할 점은 있다. 포퓰리즘 성향이 강할수록 대의 민주주의의 핵심 기구인 정부와 국회에 대한 신뢰가 약해진다는 것은 포퓰리즘의 확산이 민주주의 체제의 근간을 흔들 수도 있음을 보여준다. 아무리 직접 민주주의 요소를 강화하더라도 현대의 민주주의에서 대표를 통한 정치는 불가피하다는 점에서, 전통적 대의제에 대한 불신은 체제의 위기를 가중할 수 있다. 또한 그 정도가 낮기는 하나, 한국인들 사이에서도 일정 수준의 반다원주의 성향이 관찰되고 있다는 점 역시 주의할 필요가 있다. 국민 사이에 잠재되어있는 반다원주의적 가치를 일부 극우 세력이 정치적으로 이용할 경우, 이것이 불씨가 되어

우파 포퓰리즘이 퍼지는 계기가 될 수 있다. 한국 시민의 포퓰리즘 성향이 현재까지는 반다원주의와 함께 가고 있지 않지만, 우파 포퓰리즘이 보다 큰 세력으로 성장할 경우 반다원주의와의 연계가 형성될 수 있는 것이다. 따라서 한국 시민의 포퓰리즘 성향이 민주주의의 성숙과 발전으로 이어질 수 있도록, 대의 기구와 정치인에 대한 국민의 신뢰를 회복하고 반다원주의 세력의 등장과 성장을 계속하여 경계해 나가야 할 것이다.

참고 문헌

- 김기동·이재묵. 2021. “한국 유권자의 당파적 정체성과 정서적 양극화.” 『한국정치학회보』 55권 2호, 57-87.
- 김현준·서정민. 2017. “포퓰리즘 정치 개념 고찰: 문화적 접근의 관점에서.” 『한국정치학회보』 51권 4호, 49-74.
- 도묘연. 2021a. “한국 대중의 이념 정향이 포퓰리즘 성향에 미치는 영향.” 『의정연구』 27권 1호, 118-155.
- _____. 2021b. “한국 대중의 포퓰리즘 성향이 시위 참가에 미치는 영향.” 『한국정치연구』 30권 1호, 93-126.
- _____. 2022a. “정치적·경제적·사회적 특성, 미디어 이용, 포퓰리즘 성향의 영향구조.” 『한국정당학회보』 21권 1호, 81-117.
- _____. 2022b. “포퓰리즘 성향의 한국 대중들은 어떠한 민주주의를 선호하는가?” 『한국정치연구』 31권 3호, 183-214.
- 박선경. 2022. “경제적 불평등이 불러온 한국의 포퓰리즘? 경제적 불평등 인식과 경제적 취약계층의 포퓰리즘 성향 분석.” 『21세기정치학회보』 32권 1호, 1-24.
- 송승호·김남규. 2023. “한국인의 정치적·경제적 불만과 포퓰리즘 태도.” 『한국정치학회보』 57권 1호, 59-84.
- 안이수. 2018. “이재명 경기도지사의 이미지에 대한 연구 : Q방법론적 접근.” 『한국콘텐츠학회논문지』 18권 11호, 306-316.
- 이연호·임유진. 2022. “문재인 정부의 민주주의와 포퓰리즘(populism).” 『문화와 정치』 9권 3호, 5-34.
- 장승진·서정규. 2019. “당파적 양극화의 이원적 구조: 정치적 정체성, 정책선호, 그리고 정치적 세련도.” 『한국정당학회보』 18권 3호, 5-29.
- 정동준. 2018. “2018년 지방선거 이후 유권자들의 정치 양극화 : 당파적 배열과 부정적 당파성을 중심으로.” 『오토피아』 33권 3호, 143-180.
- _____. 2020. “민주주의 위기의 원인과 대안에 대한 이론적 고찰: 국민투표, 사법

- 심사권, 그리고 정당해산제도를 중심으로.” 『현대정치연구』 13권 1호, 79-115.
- 정병기. 2023. “현대 포퓰리즘과 민주주의: 서유럽의 신포퓰리즘과 포스트포퓰리즘을 중심으로” 『한국정치연구』 32권 1호, 141-164.
- 주미연. 2021. “정치불신과 포퓰리즘이 민주주의에 미치는 영향: 선진민주주의 국가를 중심으로.” 『국제지역연구』 25권 3호, 153-188.
- 차태서. 2021. “자유주의와 민주주의의 불화: 한국에서 포퓰리즘적 계기의 출현.” 『정치.정보연구』 24권 3호, 139-170.
- 채진원. 2019. “포퓰리즘의 이해와 이재명 현상에 대한 시론적 논의.” 『사회과학논집』 50권 1호, 53-76.
- 하상응. 2018. “한국 유권자의 포퓰리즘 성향이 정치행태에 미치는 영향.” 『의정연구』 53권 1호, 135-170.
- Accetti, Carlo Invernizzi and Ian Zuckerman. 2017. “What’s Wrong with Militant Democracy?” *Political Studies* 65(1S): 182-199.
- 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.
- Akkerman, Agnes, Andrej Zaslove, and Bram Spruyt. 2017. “‘We the People’ or ‘We the Peoples’? A Comparison of Support for the Populist Radical Right and Populist Radical Left in the Netherlands.” *Swiss Political Science Review* 23(4): 377-403.
- Bertsou, Eri, and Daniele Caramani. 2020. “People Haven’t Had Enough of Experts: Technocratic Attitudes among Citizens in Nine European Democracies.” *American Journal of Political Science* 66(1): 5-23.
- Braumoeller, Bear. 2004. “Hypothesis testing and multiplicative interaction terms.” *International Organization* 58(4): 807-820.
- Donovan, Todd. 2019. “Authoritarian attitudes and support for radical right populists.”

- Journal of Elections, Public Opinion and Parties* 29(4): 448-464.
- Grzymala-Busse, Anna. 2019. "The Failure of Europe's Mainstream Parties." *Journal of Democracy* 30(4): 35-47.
- Hawkins, Kirk A, Scott Riding, and Cas Mudde. 2012. "Measuring populist attitudes." Political Concepts Committee on Concepts and Methods Working Paper Series 55: 1-35.
- Kam, Cindy D. and Robert J. Franzese. 2007. *Modeling and interpreting interactive hypotheses in regression analysis*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Levitsky, Steven and Daniel Ziblatt. 2018. *How Democracies Die*. New York: Crown.
- Linz, Juan and Alfred Stepan. 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Loew, Nicole, and Thorsten Faas. 2019. "Between Thin- and Host-ideologies: How Populist Attitudes Interact with Policy Preferences in Shaping Voting Behaviour." *Representation* 55(4): 493-511.
- Marcos-Marnea, Hugo, Ivan Llamazares, and Susumu Shikano. 2021. "Left-Right radicalism and Populist attitudes in France and Spain." *Journal of Contemporary European Studies* : <https://doi.org/10.1080/14782804.2021.1918650>.
- Medeiros, Mike. 2021. "Demand without Supply: Populist Attitudes without Salient Supply-Side Factors of Populism." *Canadian Journal of Political Science* 54(4): 918-938.
- Mounk, Yascha. 2018. *The People vs. Democracy: Why Our Freedom Is in Danger and How to Save It*. Cambridge: Harvard University Press.
- Mudde, Cas. 2007. *Populist radical right parties in Europe*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Mudde, Cas. 2016. *On Extremism and Democracy in Europe*. New York, NY: Routledge.

- Mudde, Cas and Cristobal Rovira Kaltwasser. 2017. *Populism: A Very Short Introduction*. Oxford University Press.
- Przeworski, Adam. 2019. *Crises of Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Remmer, Karen L. 2012. "The rise of leftist-populist governance in Latin America: The roots of electoral change." *Comparative Political Studies* 45: 947-972.
- Rooduijn, Matthijs, Wouter van der Brug, and Sarah L. de Lange. 2016. "Expressing or fuelling discontent? The relationship between populist voting and political discontent." *Electoral Studies* 43: 32-40.
- Santana-Pereira, José, and João Cancela. 2020. "Demand without Supply? Populist Attitudes and Voting Behaviour in Post-Bailout Portugal." *South European Society & Politics* 25(2): 205-228.
- Sartori, Giovanni. 1970. "Concept Misformation in Comparative Politics." *The American Political Science Review* 64(4): 1033-53.
- Schulz, Anne, Philipp Muller, Christian Schemer, Dominique S. Wirz, Martin Wettstein, and Werner Wirth. 2018. "Measuring Populist Attitudes on Three Dimensions." *International Journal of Public Opinion Research* 30(2): 316-326.
- Silva, Bruno Castanho and Christopher Wratil. 2021. "Do parties' representation failures affect populist attitudes? Evidence from a multinational survey experiment." *Political Science Research and Methods* : 1-16.
- Silva, Bruno Castanho et al. 2018. "Public Opinion Surveys: A New Scale." In *The Ideational Approach to Populism: Theory, Method & Analysis*, edited by Kirk Hawkins, Ryan Carlin, Levente Littvay, and Cristóbal Rovira Kaltwasser, 150-178. Oxon, New York: Routledge.
- Silva, Bruno, Sebastian Jungkunz, Marc Helbling, and Levente Littvay. 2020. "An Empirical Comparison of Seven Populist Attitudes Scales." *Political Research Quarterly* 73(2): 409-424.
- Spruyt, Bram, Gil Keppens and Filip Van Droogenbroeck. 2016. "Who Supports

- Populism and What Attracts People to It?" *Political Research Quarterly* 69(2): 335-346.
- Van Hauwaert, Steven M., and Stijn Van Kessel. 2018. "Beyond protest and discontent: A cross-national analysis of the effect of populist attitudes and issue positions on populist party support." *European Journal of Political Research* 57(1): 68-92.
- 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.
- Vasilopoulos, Pavlos, and John T. Jost. 2020. "Psychological similarities and dissimilarities between left-wing and right-wing populists: Evidence from a nationally representative survey in France." *Journal of Research in Personality* 88: <https://doi.org/10.1016/j.jrp.2020.104004>.

투고일: 2023.06.08.	심사일: 2023.07.31.	게재확정일: 2023.07.31.
------------------	------------------	--------------------

A Comparative Study of Left-Wing and Right-Wing Populist Attitudes among South Koreans

Jung, Dong-Joon | Inha University

This study examines the prevalence of left-wing and right-wing populist attitudes in South Korea and their distinct political characteristics. From the author's original survey data, left-wing populist attitudes are found to be more widespread compared to right-wing populism among South Koreans, and they exhibit stronger associations with extreme issue positions. In contrast, anti-pluralist attitudes are more strongly correlated with right-wing populism. Both left- and right-wing populist attitudes display low levels of trust in government and the National Assembly, yet tend to support democratic system itself. However, anti-pluralist attitudes weaken democratic support. These findings suggest that South Koreans' populist attitudes, separate from anti-pluralism, have the potential to strengthen democracy by empowering individuals' political rights. Nonetheless, caution is necessary due to the negative impact of low political trust when associated with the potential rise of right-wing populism and anti-pluralist attitudes, which may hinder democratic consolidation in the future.

Key Words | Left-wing Populist Attitudes, Right-wing Populist Attitudes, Extreme Issue Positions, Political Trust, Democratic Support

한국 사회 내 젠더갈등과 편향성의 동원*

구본상 | 충북대학교

| 국문요약 |

본 연구는 대선과정에서 주목받은 젠더갈등이 정치적으로 동원되었을 가능성에 주목한다. 제20대 대통령선거 과정, 선거 직후, 그리고 선거 이후 일정 시간이 지난 시점에서의 조사결과를 활용하여 우리 사회에서 젠더 간 이념적 차별성, 젠더갈등 인식에서의 성차, 젠더갈등 인식의 지속성을 체계적으로 분석한다. 경험적 결과는 다음과 같다. 첫째, 선거운동 과정에서 20대 남녀의 정책이념 간 차별성은 뚜렷해졌고, 청년 남성층 가운데 정치적으로 보수성이 강한 군집이 감지되었다. 둘째, 성별, 연령, 세대 외에도 다양한 정치변수와 젠더갈등 인식 간 연관성이 2022년 4월 조사에서 확인되었으나, 2023년 1월 조사에서는 사라졌다. 특히, 젠더갈등 인식과 정치적 양극화 간 강한 연관성이 더 이상 나타나지 않았다. 셋째, 여성가족부 폐지는 성차별주의적 인식과는 별개로 이미 정치 쟁점화된 반면, 여경 체력검정 기준과 같은 쟁점은 아직 정치적으로 동원되지는 않았으나 정파적 변수와도 연계를 보임으로써 향후 정치적 동원 가능성이 감지되었다. 결국, 현재 한국에서 드러난 젠더갈등 양상은 근본적인 균열에 기반을 두고 있다 기보다 청년층에 존재하는 성차가 특정 쟁점을 통해 정치적으로 동원된 것이라고 추론해 볼 수 있다.

주제어 | 젠더갈등, 편향성의 동원, 갈등인식, 성차별주의, 정치적 양극화

* 본 논문은 경제인문사회연구회 협동과제 "정치양극화 시대 한국민주주의의 발전방안" 연구의 일환으로 수행되었습니다.

I. 서론

2017년 문재인 정부가 들어선 이후 남성 청년층의 반(反)페미니즘과 정치적 보수화에 관한 논의가 본격화되었다. 2021년 서울시장 보궐선거, 그리고 2022년 대통령선거에서 특정 정당과 후보에 청년층에서 성별 쏠림현상이 감지되면서 ‘이대남’과 ‘이대녀’ 논쟁으로 이어졌다. 언론과 정치권에서도 남녀 청년층에서의 뚜렷한 차이를 ‘젠더갈등’으로 불렀다. 우리 사회에서 젠더갈등은 이념갈등이나 계층갈등과는 달리 비교적 최근에 본격화한 갈등으로 인식되고 있다. 젠더갈등의 실체에 도달하려는 여러 경험적 연구가 있었으나 그 결과는 데이터·시기·측정문항 등에 따라 일관적이지 않다. 이처럼 혼재된 경험적 연구 결과는 자연스럽게 다음과 같은 일련의 질문을 낳는다. 젠더갈등은 실재하는가? 허구인가? 과장되었는가? 아니면 특정 층(strata)에서만 유의미한 것인가?

이러한 근본적 질문에 대한 답을 구하는 과정에서 짚고 넘어가야 하는 것이 인식의 문제이다. 심각한 갈등 요인이 실재하더라도, 즉 실제 사회균열(social cleavages)이 있더라도 그 사회 구성원들이 그것을 갈등으로 인식하지 않을 때 사회갈등으로 표출되지 않을 수 있다. 예컨대, 한 사회에 심각한 소득불평등이 실재하더라도 구성원 다수가 이를 심각하다고 인식하지 않으면 그 사회에 계층간 긴장은 갈등으로 확대되지 않을 수 있다. 역으로 실제로 심각한 갈등 관계가 형성되지 않았더라도 다수가 이를 심각하게 인식할 때 이는 사회갈등으로 전화할 수 있다. 이러한 관점에서 볼 때 젠더갈등의 실재 여부와는 별개로 젠더갈등에 관한 인식을 이해하는 것은 중요하다.

본 연구는 2022년에 치러진 대통령선거 진행 과정에서 크게 주목받은 젠더갈등이 정치적으로 동원되었을 가능성에 주목한다. 즉 그동안 정치참여에 소극적이었던 청년층을 동원하기 위해 정치권이 이들 내 성차를 적극적으로 활용한 결과, 유권자들이 젠더갈등을 심각하다고 인식하게 됐을 가능성을 확인하고자 한다. 제20대 대통령선거 과정, 선거 직후, 그리고 선거 이후 일정 시간이 지난 시

점에서의 조사결과를 활용하여 우리 사회에서 젠더 간 이념적 차별성, 젠더갈등 인식에서의 성장, 젠더갈등 인식의 지속성을 체계적으로 분석하고자 한다. 이를 위해 젠더갈등 외에도 우리 사회 내에서 제기되는 다양한 갈등에 관한 인식과의 비교·분석도 함께 시행하고자 한다.

본 연구는 다음과 같이 진행된다. 다음 장에서는 한국사회 내 젠더갈등을 개관한 후 세대갈등과 젠더갈등의 중첩 가능성에 주목하여 정책이념 및 성차별주의에 관한 설문조사 결과를 분석한다. 3장에서는 계층과 이념 등 우리 사회에 존재하는 여러 사회갈등 및 균열에 대한 인식과 젠더갈등에 관한 인식을 비교 분석한다. 4장에서는 제20대 대통령선거 직후 시행된 조사결과와 일정 시간이 지난 시점에서 시행된 조사결과를 비교함으로써 젠더갈등이 정치적으로 동원되었을 가능성을 검증한다. 5장은 성 역할과 여성 관련 쟁점에 대한 태도 분석을 통해 젠더갈등이 실제 근본적인 성차별주의나 생물학적 성에 기반을 둔 것인지 아니면 여성가족부 폐지와 같은 특정 쟁점을 통해 선거전략 차원에서 동원된 것인지를 확인한다. 마지막 장은 경험적 발견을 요약하고, 정책적 함의를 제공하는 것으로 마무리한다.

II. 한국사회 내 젠더갈등

1. 젠더갈등의 부각

젠더갈등은 성인 남녀의 개인적 갈등에서부터 노동시장에서의 성차별적 관행 및 제도를 둘러싼 갈등, 법 제정이나 정책수립과정에서 기존 가부장적 질서에 대한 도전을 둘러싸고 남성과 여성의 이해가 대립하는 공적 영역에서의 갈등으로 정의하는 경향이 있었다(변화순 외 2005, 이재경 2013). 그러나 남녀 간 갈등은 공적 영역에서만 이루어지는 것은 아니다. 개인적이고 사적 영역인 섹슈얼리

티와 가족의 영역에서도 가부장적 지배체제로 인한 젠더갈등을 경험할 수 있다 (Barry 1995; Hochschild 2003). 예를 들어, 2017년 미국에서 시작한 '미투(Me Too)운동'은 국내 유력 정치인을 비롯한 유명인들의 성폭력과 연계되면서 폭발력을 얻게 되었다. 즉 사적 영역에 머물러있던 섹슈얼리티 차원의 갈등 양상이 우리나라에서도 표출된 것이다.

이처럼 성역할과 관련된 젠더갈등은 공적 영역과 사적 영역 모두에서 발생할 수 있다. 성평등에 대한 욕구는 높아졌고, 적어도 교육에서의 남녀 간 성차는 사라졌으나 이후 진입하게 되는 노동시장에서의 남녀 간 불평등 경험하게 된다. 남성 생계부양자 가족체계는 여전히 견고하고, 변화한 여성과 변하지 않은 직장 과 사회 사이의 긴장이 증폭되면서 젠더갈등으로 확대될 가능성은 상당히 커졌다. 또한, 앞서 언급한 것처럼 남성과 여성 간 갈등의 원인은 가치관은 물론 이익에서의 차이로 인식할 수 있다는 점에서도 주요 사회갈등으로 확대될 여지가 있다.

국내 정치권이 젠더갈등에 본격적으로 관심을 가지기 시작한 것은 2018년 무렵이다. 당시 20대 남성의 문재인 대통령 지지가 크게 줄어드는 현상이 관찰되면서 이를 두고 다양한 해석이 나타났다. 이를 젊은 남성 보수 세대가 등장했다고 보기도 하고, 공정성에 유난히 민감한 세대의 등장으로 해석하기도 했다. 2015년 이후 강화된 페미니즘에 대한 반작용이라는 주장도 있었다. 여성에 대한 혐오가 확산하는 사회심리 현상으로 보아야 한다고 주장하는가 하면, 성별 권력관계가 이미 역전되었는데 사회가 그 현실을 못 따라가면서 나타난 현상으로 해석하기도 했다(천관울 2018).

이를 우리 사회의 구조적 특성으로 파악하고자 하는 시도도 있었다. 치열한 경쟁이 따르는 입시와 취업 전쟁으로 이어지는 '시험 공화국'이 낳은 결과물로 보기도 했고, IMF 구제금융 요구 이후 지속하여 온 저성장이 청년층을 좌절시켰다는 주장도 제기되었다(천관울 2018). 또한, 지금은 주류가 된 86세대에 대한 젊은 세대의 거부감이 발현된 것이라는 견해와 온라인상 소수의 극단주의자가

과대평가된 것에 불과하다는 주장도 제기되었다.

정치적으로는 2017년 박근혜 대통령을 끌어내리는 데 일조한 청년 남성층이 2021년 서울시장 보궐선거에서 보수정당 후보를 일반적으로 지지하는 상황이 발생하고, 이를 인지한 여성이 2022년 대통령선거에서 더불어민주당 후보를 선택하면서(이윤정 2022), 청년층 내 성차는 더욱 크게 느껴졌다. 특히, 언론을 통해 증폭된 ‘이대남’에 대한 관심은 ‘이대녀’에 대한 관심으로 전이되었고, 이는 젠더갈등이 우리 사회의 중요한 균열(cleavage) 가운데 하나로 인식되도록 했다(김한나 2022).

그러나 선거 국면에서 드러난 남녀 간 갈등을 근본적 사회균열에 기반을 둔 갈등으로 보는 것에는 좀 더 조심스러운 접근이 필요하다. 양대 정치 진영이 집결하는 과정에서 두 층이 동원되었을 가능성이 있기 때문이다. 즉 청년 남성에서 팽배한 페미니즘에 대한 혐오, 그리고 반대급부로 우리 사회에 여전히 존재하는 남녀 간 불평등과 여성에 가해지는 폭력 및 위협 자체를 부정하는 것에 대한 청년 여성의 분노를 젠더갈등화 함으로써 그동안 정치참여가 상대적으로 약했던 청년층을 동원한 것일 수 있다. 어쩌면 청년세대가 가진 취약성을 20대 남성이 처한 취약성으로 포장하여 남녀 간 대결 구도로 이끌어 간 것일 수 있다. 단편적인 예가 20대 남성의 지지를 얻기 위한 선거전략의 하나로 보수정당 대선 후보가 여성가족부 폐지를 전면 공약으로 내세운 것이다. 선거공학적 관점에서 볼 때 여성가족부 폐지 공약이 청년 남성을 동원하는 효과가 있었는가에 대해서는 이견이 있을 수 있다. 그러나 실제 동원효과 여부와는 별개로 정치권에서 여성가족부 폐지 공약이 특정 층(청년 남성층)을 동원하는 것에 성공했다고 인식할 때 이를 계속 활용하고자 하는 동기가 형성될 수 있음에 주목해야 한다. 그 동기가 구체화하는 순간 이에 반대하는 측과 대결 가능성은 커진다. 이렇게 반복된 양측의 대결은 사회갈등으로 굳어질 가능성이 크다는 점에서 우려할 만하다.

2. 세대와 젠더갈등의 중첩 가능성

앞서 언급했듯이 젠더갈등에 관한 선행연구 결과는 일관적이기보다는 혼재되었다. 이러한 특성 때문에 젠더갈등에 대한 논쟁은 데이터 대 데이터의 문제, 조사 문항 간 대결의 문제로 귀결되곤 한다.

우선 방법론적으로 볼 때, 젠더갈등이 가장 극명하게 나타나는 것으로 여겨지는 청년층(youth)에 관한 규정이 명확하지 않다는 문제가 있다. 20대만을 청년층으로 볼 것인지 30대까지 포괄할 것인지 명확하지 않다. 생물학적 연령대가 아닌 세대 개념을 포함해 밀레니얼 세대 또는 MZ세대로 볼 것인지, 아니면 학술적 규정처럼 19~34세로 보아야 하는지도 분명하지 않다. 어떻게 청년을 규정하느냐에 따라 그 해결책이 달라질 수 있다. 예컨대 청년 규정에 따라 핵심 청년 정책 목표가 주거 안정이 될 수도, 좋은 일자리 제공이 될 수도 있다. 분명한 점은 청년을 집합수준으로 묶을 때 그 연령 범위가 넓을수록 세대 내 계급(혹은 계층) 균열이 밋밋해질 수 있다는 점이다. 무엇보다 세대 담론의 과잉을 통해 청년 자체는 물론 사회 전반의 불평등 구조가 간과될 가능성을 고려해야 한다.

사실 청년층, 특히 20대 가운데 적지 않은 남성이 우리 사회에서 성차별이 충분히 완화되었다고 생각하거나 자체를 심각하게 인식하지 않는 모습을 보인다. 그러나 이들이 여성 자체에 반감을 보인 것으로 보기도 어렵다. 다만, 청년 남성 다수는 이제는 그들이 남성으로서의 가부장적 문화의 이점은 누리지 못하는 대신 그 역할과 기대(man box)는 여전히 부과되어 있음에 불만을 표시하는 것이다 (Porter 2016). 2018년 <시사IN> 조사에 따르면, ‘한국의 결혼 문화는 여성에게 유리하다’라는 진술에 당시 20대 남성의 66.3%가 동의했지만, 30대 이상 남성의 48.2%, 20대 여성의 19.8%만 동의하였다. 또한, ‘남녀 간 법 집행이 공정한가?’라는 문항에 20대 남성의 53.6%가 남성에게 불리하다고 응답했지만, 30대 이상 남성 가운데 26.7%만 남성에게 불리하다고 응답하였다. 정부의 양성평등 정책에 대한 평가 역시 20대와 30대 남성 간 차이가 뚜렷하게 나타났다. 즉 20대 남성의

54.2%가 정부의 양성평등 정책에 대해 ‘매우 못하고 있다’라고 응답한 반면, 30대 이상 남성 가운데 22.0%만이 매우 부정적인 평가를 했다(천관율 2018).

서울대 사회발전연구소와 조선일보가 공동으로 조사한 ‘2022 대한민국 젠더 의식 조사’ 결과에 따르면, 결혼을 희망하지 않는 이유에 대해 20대 남성의 47.2%, 30대 남성의 52.6%는 ‘경제적 준비가 되지 않아서’라고 응답하였다. 반면, 20대 여성의 21.2%, 30대 여성의 25.2%만 경제적 준비 미비를 선택하였다(조선일보 2022). 이는 가족의 1차 생계부양자가 남성이고, 집값 마련의 1차 책임 역시 남성에게 있다는 가부장제 아래에서 남성의 부담을 반영하는 것으로 해석할 수 있다. 이러한 특성은 2020년부터 2022년 사이 전국적으로 급상승한 집값 상승이 계기가 되어 남녀 간 차이를 더욱 두드러지게 했을 수 있다. 분명한 것은 위의 조사결과는 남녀 간 차이를 넘어 청년 남성 내에서도 20대와 30대가 처한 현실에 따라 다르게 인식할 수 있음을 보여준다.

1) 남녀는 이념적으로 다른가?

그렇다면 이들은 이념적으로 다른가? 젠더갈등 연구의 시발점이 된 ‘20대 남자, 그들은 누구인가’ <시사IN> 조사는 남성 청년층에서 젠더갈등의 여지를 지닌 반페미니스트 군집을 감지하였다. 당시 집필진은 20대 남성의 약 1/4이 반페미니즘 경향을 보이지만, 이념적으로 보수화되었다고 보기는 어렵다는 결론을 내렸다.

만약 선거 국면에서 반페미니즘 성향의 군집이 보수정당과 후보로 적극 지지층으로 이어진다면, 이는 정치적 동원을 통해 젠더갈등화했을 가능성을 보여준다 할 수 있다. 이를 검증하기 위해 본 연구는 제20대 대통령선거 국면에 조사가 시행된 한국정당학회와 중앙일보 공동조사(2021년 12월 시행) 및 한국정당학회와 에스티아이의 공동조사(2022년 1월 시행) 결과를 검토하였다.

<표 1>은 한국정당학회와 중앙일보 공동조사에 나타난 성별 영역별 정책이념 값을 비교한 것이다. 15개의 정책영역 문항에 대한 응답의 산술평균값인 정책이

념(종합지수)은 여성보다 남성이 약간 더 진보적인 것으로 나타났다(0=진보, 10=보수). 여성은 남성보다 대북·대외 및 사회·탈물질주의 영역에서 더 진보적이지만, 경제영역에서는 더 보수적인 것으로 나타났다. 특히, 사회·탈물질주의 영역에서의 차이는 통계적으로 유의했다($p < 0.001$).

<표 1> 성별 영역별 정책이념(한국정당학회·중앙일보 공동조사, 2021. 12)

(단위: 점)

영역	여성	남성	t-test	전체
대북·대외	4.86	4.92	$p > 0.05$	4.89
경제	5.14	5.03	$p > 0.05$	5.09
사회·탈물질	5.03	5.58	$p < 0.01$	5.30
정책이념(종합지수)	5.03	5.15	$p > 0.05$	5.09
자가평가이념	5.14	5.19	$p > 0.05$	5.16

<표 2>는 연령대별 정책이념 값을 비교한 것이다. 정책이념(종합지수)은 연령대와 비선형 관계를 보인다. 40대가 가장 진보적이며, 18~29세와 60대 이상으로 갈수록 진보성이 약해지는 것으로 나타난다. 다만, 사회·탈물질 영역에서 18~29세 연령대는 30대보다 더 진보적인 특성을 보인다. 이는 청년층이 쟁점에 따라 진보적일 수도 보수적일 수도 있다는 것을 보여주는 결과라고 할 수 있다. 예를 들어, 이들은 대북 문제에 관해서는 60대 이상보다 더 보수적인 태도를 보이지만, 성 소수자 권리 보호나 할당제 등의 쟁점에는 상대적으로 진보적인 태도를 보인다.

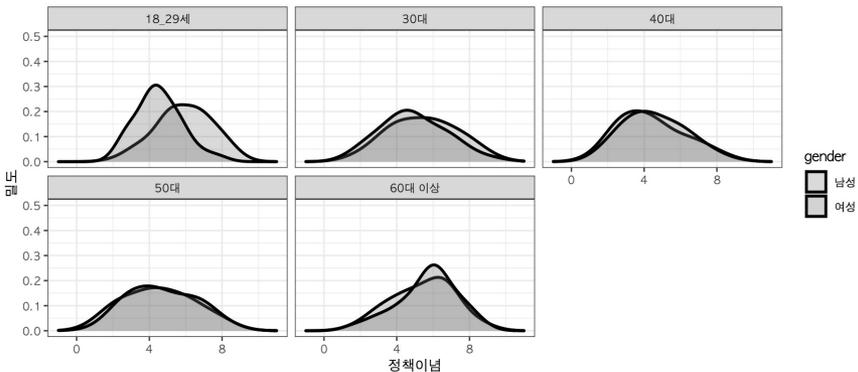
<표 2> 연령대별 영역별 정책이념(한국정당학회 · 중앙일보 공동조사, 2021. 12)

(단위: 점)

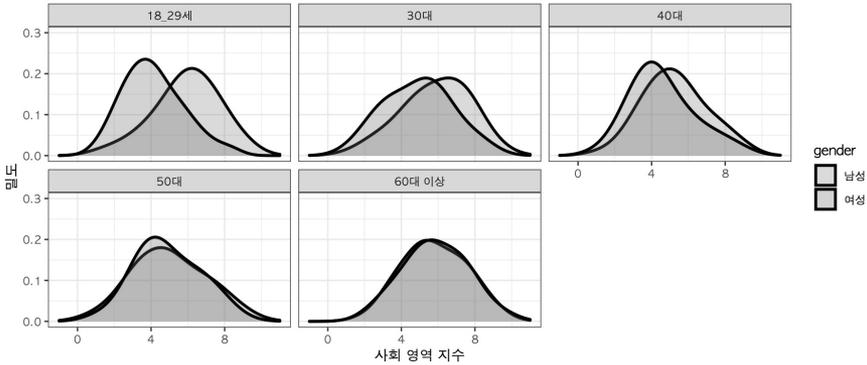
영역	18~29세	30대	40대	50대	60대 이상	전체
대북·대외	5.47	5.21	4.15	4.25	5.27	4.89
경제	5.25	5.11	4.45	4.67	5.66	5.09
사회·탈물질	5.08	5.46	4.89	4.96	5.85	5.30
정책이념(종합지수)	5.27	5.23	4.48	4.64	5.60	5.09
자가평がい념	5.09	4.94	4.56	4.92	5.92	5.16

<그림 1>은 성별·연령대별 정책이념 분포를 시각화한 것이다. 18~29세에서 여성과 남성 간 분포에서 차이를 확인할 수 있다. 이러한 경향은 하위 영역, 특히 사회·탈물질주의 영역에서 뚜렷하게 나타나는데 <그림 2>에서 쉽게 확인할 수 있다. 즉 20대 여성이 같은 연령대 남성보다 진보적이다. 이후 세대에서 성차가 줄어들다가 50대에서 비로소 남녀가 비슷해진다.

<그림 1> 성별 · 연령대별 정책이념 분포



〈그림 2〉 성별·연령대별 정책이념 분포: 사회 영역



제20대 대통령선거 국면이었던 2022년 1월 한국정당학회와 여론조사기관 에스티아이가 공동으로 시행한 조사결과에서도 청년층에서 남녀 간 정책이념에서의 차별성을 확인할 수 있다. 온라인으로 이루어진 이 조사는 60대 이상을 제외한 18세~50대를 표집 대상으로 하였다. <표 3>은 8개 쟁점(북한, 노동시장, 복지, 탈원전 등)에 대한 응답의 산술평균값(정책이념 혹은 정책태도)을 성별·연령대별로 요약한 것이다. 18세~30대까지는 남성이 여성보다 더 보수적인 경향을 보이지만, 연령대가 높아질수록 여성이 남성보다 더 보수적인 경향을 보인다. 이는 이념의 여성 내 세대 격차를 확인한 박선경(2020)의 결과와도 일맥상통한다. 정책태도에서 성차는 두 영역 모두 18~29세에서 가장 큰 것으로 나타났다(정치·경제 영역 0.33점, 사회·탈물질주의 영역 0.34점). 이러한 결과는 대선 국면에서 이 연령대 남성의 보수정책 선호와 여성의 진보정책 선호가 동시에 반영된 것으로 유추해 볼 수 있다.

〈표 3〉 성별·연령대별 정책이념 지수(1=진보, 5=보수)

(단위: 점)

	18~29세			30대			40대			50대		
	남성	여성	t-test	남성	여성	t-test	남성	여성	t-test	남성	여성	t-test
정치·경제	3.52	3.19	p<0.01	3.48	3.25	p<0.01	3.21	3.23	p>0.05	3.07	3.17	p>0.05
사회·탈물질	3.53	3.19	p<0.01	3.64	3.36	p<0.01	3.36	3.39	p>0.05	3.24	3.32	p>0.05

8개의 쟁점 정책 외에도 선거기간 가장 많은 주목을 받은 여성가족부 폐지에 대한 태도에서의 성차는 연령대별로 나누어 보면 더욱 뚜렷해진다(〈표 4〉 참조). 여성가족부 폐지에 관한 동의를 5점 척도로 측정했을 때 18~29세에서 남녀 평균 값은 무려 1.39점이나 차이가 난다. 그 차이가 0.40점에 그친 50대와 뚜렷하게 대비된다. 무엇보다 5점 척도에서 18~29세 남성의 평균값이 4.26점에 이른다는데 주목할 필요가 있다. 이는 20대 청년 남성은 여성가족부 폐지에 매우 분명한 태도를 지니고 있다는 것을 의미한다. 선거 국면에서 여성가족부 폐지 쟁점이 강하게 동원되었을 가능성을 엿볼 수 있다.

〈표 4〉 성별·연령대별 여성가족부 폐지 동의(5점 척도)

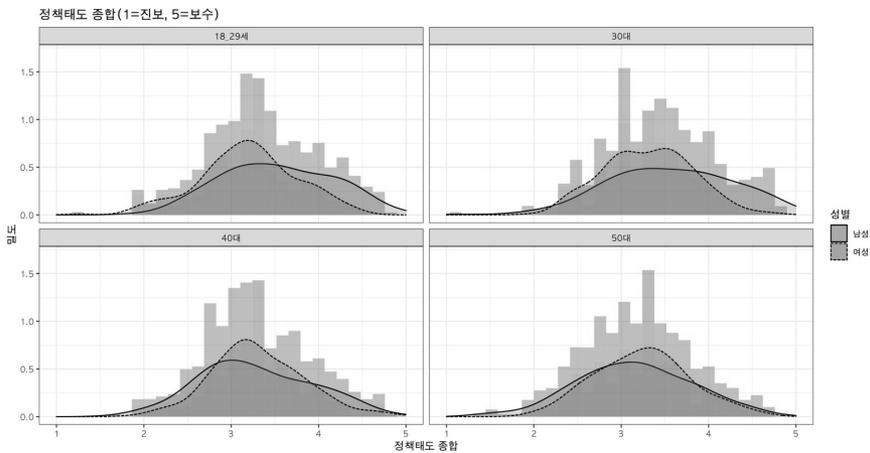
(단위: 점)

	18~29세			30대			40대			50대		
	남성	여성	t-test	남성	여성	t-test	남성	여성	t-test	남성	여성	t-test
	4.26	2.87	p<0.01	3.99	3.00	p<0.01	3.66	2.91	p<0.01	3.32	2.92	p<0.01

〈그림 3〉은 8개 쟁점에 대한 응답의 산술평균으로 측정한 정책이념 값의 분포를 시각화한 것이다. 5점 척도에서 4점 이상을 이념적으로 강한 보수라고 정의할 때 20대와 30대 남성 가운데 약 30%가 강한 보수층인 것으로 나타났다. 강한 보수층 남성 중 다수는 윤석열 후보를 지지하였다. 특히, 그 가운데 18~29세 남

성 보수층은 스스로 보수라고 평가하는 비율이 높았고, 정치적 효능감도 높았으며, 선거에 관한 관심도 높았다. 반면, 18~29세 여성 가운데 강한 보수층은 10% 수준에 머물렀다. 주목할 것은 보수적 정책 태도가 윤석열 후보 지지로 이어지지 않았다는 점이다. 또한, 이들은 스스로 보수라기보다 중도로 평가하는 경향을 보여 같은 연령대 남성 보수층과는 확실히 차별성을 보였다.

〈그림 3〉 정책이념(태도) 지수 성별·연령대별 분포: 한국정당학회·에스티아이 공동조사



2018년 <시사IN> 조사는 페미니즘에 주목해 20대 남성의 반(反) 페미니스트 군집이 감지되었으나 그것이 정치적 보수화로 이어졌다고 보지는 않았다. 반면, 제20대 대통령선거를 앞두고 시행된 조사는 조금 더 일반적인 차원에서 정치 성향에서의 성차, 그리고 청년 남성 보수 군집을 확인하였다. 결국, 청년 남성과 여성 간 정책이념에서의 차이가 근본적인 것인지 아닌지를 판단하기는 어렵지만, 적어도 대선 국면에서 정책이념에서 유의한 성차가 나타난다는 점 역시 부정하기는 어렵다.

2) 성차별주의와 정치적 성향 간 연계 가능성

앞선 정책이념에서의 성차 외에 성차별주의(sexism) 역시 젠더갈등을 설명할 수 있다. 본 연구는 이를 위해 글릭과 피스케(Glick and Fiske 1996, 2001)가 제안한 양가적 성차별주의(ambivalent sexism), 스윌 외(Swim et al. 1996)가 정의한 현대적 성차별주의(modern sexism)를 활용한다. 적대적 성차별주의(hostile sexism, HS)는 전통에 도전하는 여성을 처벌하려는 태도를 보인다. 반면, 온정적 성차별주의(benevolent sexism, BS)는 전통적인 여성상(가사와 육아에 관한 주된 책임 등)에는 동조하나, 개인적으로는 여성에 긍정적이며, 이들을 친밀하게 대하고자 한다는 특징을 보인다. 온정적 성차별주의는 극단적인 남녀 갈등을 피할 수 있는 여지를 제공하지만 사회 구조적 성 불평등의 근본적 개선이 아닌 적대적 성차별주의를 보완하는 역할에 머문다는 한계를 지닌다.

한편, 스윌 외(Swim et al. 1996)는 구식 성차별주의(old-fashioned sexism)와 구별되는 현대적 성차별주의(modern sexism)를 제시하였다. 현대적 성차별적 태도를 지닌 사람들은 자신이 속한 사회에서 성차별이 계속되고 있다는 점을 부정하고, 오히려 여성에게 특혜가 주어지고 있다는 것에 분노하는 경향을 보인다. 즉 이들은 전통적인 성에 관한 역할과 고정관념은 거부하지만, 이미 성평등이 이루어졌다고 생각하기 때문에 여성을 위한 특별한 정책 시행에 반대한다. 현대적 성차별주의는 유럽 및 선진 민주주의 연구에 따르면 주로 젊은 층에서 감지된다(Bornatici et al. 2020). 최근 남성 역차별을 주장하는 우리나라 20대 남성에서도 어렵지 않게 발견할 수 있다.

성차별주의는 실제 정치적 선택과 정책적 태도로 연계되기도 한다(권수현·윤채영 2022). 우선 성차별주의와 제19대 대통령선거에서 후보선택과 연관성을 검증한 구분상(2021)에 따르면, 적대적 성차별주의의 한 요소인 지배적 남성주의가 강할수록 당시 보수정당 후보였던 홍준표 후보보다 더불어민주당의 문재인 후보에 투표할 가능성은 줄어들었다. 반면, 온정적 성차별주의 가운데 하나인 친밀한 이성애에 공감할수록 홍준표 후보보다 문재인 후보선택 가능성은 유의하게

커졌다.

그러나 예상과는 달리 성평등인식(feminist consciousness) 수준이 높다고 해서, 즉 현대적 성차별주의 경향이 약하다고 해서 홍준표 후보보다 문재인 후보를 선택할 가능성이 커진다고 보기 어려웠다. 반면, 성평등인식이 강하면 홍준표 후보보다 심상정 후보에 투표할 가능성은 뚜렷하게 커졌다. 이처럼 양가적 성차별주의는 홍준표 후보를 기준으로 할 때 심상정 후보선택에서의 차이를 만들어내지는 못하지만, 성평등인식 수준은 유의한 차이를 만들었다. 당시 TV토론에서도 성차별 문제에 관해 강력한 의제를 던지며 홍준표 후보와 부딪혔던 심상정 후보를 선택한 유권자들은 양가적 성차별주의보다는 실질적 성평등을 훨씬 중요한 것으로 인식했다는 점 역시 유추해 볼 수 있다.

성차별주의와 정치적 선택 간 연계는 2021년에 치러진 서울시장 보궐선거에서도 확인된다(구본상 외 2022; 박영득·김한나 2022). 구본상 외(2022)는 보궐선거라는 특수한 맥락까지 고려하더라도 성차별주의가 유권자의 후보선택을 설명할 수 있는 변수임을 보였다. 비록 서울시장 보궐선거는 전임 시장의 성추행 논란을 계기로 치러졌으나 당시 보수 야당을 더 성차별적이라고 보는 우리 사회 내 기존 정당 인식이 여전히 작동하고 있음을 알 수 있다.

또한, 적대적 성차별주의 수준이 높은 유권자는 여성 후보선택에 부정적인 것으로 나타났다. 당시 여성 후보였던 박영선 후보를 선택한 것은 세 개의 성차별주의 가운데 온정적 성차별주의에 기반을 두고 있다는 점을 재차 확인할 수 있었다. 앞선 제19대 대선 조사 결과(구본상 2021)와 마찬가지로 더불어민주당 지지층은 성평등주의적이기보다 온정적 성차별주의적 특성을 보인다는 점이 다시 한번 드러났다.

그렇다면, 왜 청년 여성은 보수정당 후보선택을 주저했을까? 우선 보수정당 소속 정치인들의 성차별주의적 행동을 더 빈번하게 목도하기 때문일 수 있다. 예를 들어, 제19대 대통령선거에서 자유한국당 홍준표 후보는 선거운동 기간 내 성인지 감수성이 부족하다는 평가를 받았다. 특히, 대학 시절 일명 ‘돼지홍분

제’를 사용한 강간 모의에 가담했는지와 설거지 발언으로 여성 비하 논란의 중심에 섰다. 홍 후보는 논란에 유감을 표하며 사과하였으나 여성 혐오 발언을 농담으로 치부하고, 강간 모의를 과거에 있었던 사소한 일로 축소하려 했다는 비판을 받았다(구본상 2021). 2011년에도 “이화여대 계집애들 싫어한다. 꼴깁잖은 게 대들어 패버리고 싶다”라고 말한 바 있고, 이후 이화여자대학생들이 사과를 요구하자 “농담을 한 것”이라고 해명한 것이 다시 언론에 주목받으면서 홍 후보는 선거 운동 기간 내내 성차별적 시각을 가졌다는 비판에서 벗어나지 못했다(이하나 2017).

여성 관련 정책 차원에서든 문재인 후보와 홍준표 후보가 속한 정당의 공약은 큰 차별성을 보인다. 제19대 대통령선거를 앞두고 제시된 여성폭력에 관한 정당별 공약에 따르면, 보수정당인 자유한국당은 여성 관련 정책에서 다른 정당과 비교할 때 뚜렷하게 소극적인 모습을 보였다. 청년 여성은 성폭력에 매우 민감하게 반응하지만, 보수정당은 이에 관해 소극적이거나 법 중심의 정책으로 일관하는 경향이 있다(구본상 2021). 이런 이유에서 여전히 여성, 특히, 청년 여성은 더불어민주당 소속 정치인들의 성추행 논란에도 불구하고 보수정당 선택을 주저하는 것으로 보인다.

또한, 보수정당은 선거 양상에 따라 여성 관련 정책 방향을 쉽게 반복하는 모습을 보였다. 윤석열 국민의힘 후보는 2021년 12월 20일 페미니스트 정치인으로 알려졌던 신지예 전 녹색당 대표를 새시대 준비위원회 위원장에 위촉하였다. 남성 청년 지지층은 온라인을 중심으로 이에 강하게 반발하였고, 2022년 1월 7일 윤석열 후보 페이스북에 ‘여성가족부 폐지’라는 7자(字) 공약을 제시하면서 여성 관련 정책 방향을 틀었다. 이러한 급격한 정책 방향 선회는 보수정당의 여성 관련 정책에 관한 신뢰를 크게 떨어뜨렸다.

대선에서 청년 남성층의 보수정당 후보 지지에 따른 반사이익으로 청년 여성의 표 결집을 누렸던 더불어민주당도 청년 여성을 지지세력으로 만드는 것에는 한계를 드러냈다. 앞서 경험적 분석에서 나타났듯이 더불어민주당 후보 주요 지

지층은 성평등주의적이기보다 온정적 성차별주의적 특성을 보인다. 이러한 특성 때문에 더불어민주당과 소속 후보는 적극적인 성평등정책을 펼치는 것에 한계를 드러낸다. 그 결과 젊은 여성층의 적극적 지지를 끌어내는 것까지 이르지 못하고 있다. 제19대 대선에서 홍준표 후보처럼 보수정당이 적대적 성차별주의적 후보를 내거나 제20대 대선에서 윤석열 후보처럼 성평등정책에 반하는 태도를 명확하게 보일 때는 반사이익을 얻을 수 있다. 그러나 유권자의 관심이 상대적으로 떨어지는 국회의원 선거나 지방선거에서는 대선만큼 응집된 지지를 끌어내지 못했다. 이러한 더불어민주당의 한계는 성평등정책을 축소하는 결과를 초래할 수 있다.

III. 다른 사회갈등 인식과의 비교 분석

한국사회에 존재하고 있는 다른 사회갈등과 젠더갈등에 관한 인식을 비교함으로써 젠더갈등의 실체를 규명해 볼 수 있다. 우선 한국사회 내 잠재적 갈등은 계층, 지역, 이념, 세대, 남녀 및 젠더 갈등으로 나누어 접근해 볼 수 있다. 한국은 일제강점기와 한국전쟁을 겪으면서 상대적으로 계층 간 차이는 다른 나라와 비교해 크지 않은 편이었다. 그러나 1997년 외환위기에 이은 IMF 구제금융 신청 시점을 계기로 한국사회 내 계층 분화가 급속하게 진행되었다. ‘국제표준’(global standard)이라는 명목 아래 시행된 신자유주의적 구조조정을 감내해야 했고, 이 과정에서 경제적 불평등과 양극화는 심해졌다. 이후 보수 정부는 경제성장 우선 전략을, 진보 정부는 복지 확대 전략을 펴면서 분배와 복지 문제를 두고 충돌하게 되었다(신광영 2008).

한편, 한국의 지역갈등은 영남과 호남에 지역적 기반을 둔 두 정당이 전국적으로 경쟁하면서 나타난다. 특히, 호남의 경우 정치로부터 소외감을 느끼면서 스스로 지역정체성을 강화해 온 경향이 있다(박기덕 2006). 이처럼 정치적 소외가 정

서적으로 다른 지역에 대한 배타성과 연계되면서 사회균열화하였다. 사회 구성원들 간 집단적 갈등을 초래하거나 초래할 가능성이 큰 사회적 구분을 사회균열이라 할 때 한국에서는 지역균열만이 완전한 균열(full cleavage)이라 할 수 있다(윤광일 2018; Bartolini 1985; Deegan-Krause 2007).

세대는 유사한 시기에 태어나 비슷한 역사·문화적 경험을 공유하는 집단을 의미한다. 세대 간 갈등으로 진행하려면, 세대 구성원이 자신의 세대에 대한 소속감과 연대의식을 지니고 있어야 한다(박길성 2013). 예를 들면, 밑으로부터의 민주화를 주도한 86세대는 정치세력화하였고, 사회 전반에서 핵심적 위치를 차지하고 있다. 일자리 영역을 두고 젊은 세대는 기성세대인 86세대에 대한 불만을 표출하는 등 갈등의 여지가 있다.

이념갈등은 한국의 역사적 현실과 연계되어 있다. 해방 이후 형성되기 시작한 분단체계는 한국전쟁 이후 남북한이 대결하면서 공고화되었고, 그 과정에서 이념갈등은 뚜렷하게 표출되었다. 북한 및 대북정책에 대한 시각에 따라 보수세력과 진보세력이 대결하는 양상을 보이는데, 이러한 이념갈등은 영호남 지역갈등과 중첩되기도 하면서 강화되었다. 더 폭넓게 이념을 규정하면, 자본과 노동 세력 간 갈등으로 표출되기도 하고, 소위 남남갈등으로 전이되어 나타나기도 한다.

그러나 윤성이(2006)는 2002, 2004, 2006년 사회의식조사 분석을 통해 당시 우리 사회 내 이념갈등이 과장되어 있으며, 이념갈등의 원인은 정치권의 ‘편향성의 동원’(mobilization of bias)에 기인한 바가 크다고 주장하였다. ‘편향성의 동원’은 정치조직이 유리한 지지자 동원을 위해 특정 갈등은 억압하고 특정 갈등을 이용하려는 성향을 의미한다. 그 결과 어떤 쟁점들은 정치 안으로 들어오도록 조직되고, 다른 쟁점들은 정치 밖에 있도록 조직된다(Schattschneider 1960, 71). 이렇게 볼 때 계층, 지역, 이념, 세대, 젠더 간 갈등은 모두 편향적으로 동원될 수 있다.

본 장은 편향성의 동원 가능성을 확인해 보기 위해 제20대 대통령선거가 치러진 지 약 한 달 후 시행된 KINU 통일인식조사 결과를 검토하였다. 이후 설문조

사와의 구분을 위해 편의상 2022년 4월 조사라고 부른다. <표 5>는 다양한 사회갈등의 인식 결과를 정리한 것이다. 대선 이후 새로운 정부가 들어서기 직전 가장 심각하다고 인식한 것은 계층갈등(81%)이었다. 그 외에 지역갈등, 이념갈등, 세대갈등에 대해 응답자의 70% 이상이 심각하다고 응답하였다. 반면, 대북·통일 관련 남남갈등과 젠더갈등 인식은 그보다 낮은 수준에서 형성되었다. 즉 다른 갈등과 비교해 젠더갈등을 심각한 갈등으로 인식하는 비율은 낮은 편이었다.

그러나 이러한 갈등인식은 조사 시점과 방식에 따라 달라질 수 있음에 유념해야 한다. 예를 들어, 대통령선거에서 여성가족부 폐지 공약을 두고 논란이 있었던 2022년 1월에 한국리서치가 시행한 ‘2022 젠더인식조사’에서는 젠더갈등이 심각하다고 응답한 비율이 70%를 넘어서기도 했다.¹⁾

<표 5> 사회갈등에 관한 인식

(단위: %)

갈등	심각하지 않다	심각하다
지역갈등	27.7	72.3
계층갈등	19.0	81.0
이념갈등	26.1	73.9
세대갈등	26.6	73.4
대북·통일관련 남남갈등	44.8	55.2
젠더갈등	40.6	59.4

다만 위의 결과는 사회갈등 인식과 관련될 수 있는 여러 요인을 함께 고려하지 않은 채 얻은 결과이기에 해석에 주의가 필요하다. 본 연구는 다양한 사회갈등에 대한 인식을 보다 엄격하게 규명하기 위해 사회갈등 인식과 연계될 수 있는 다양

1) 갈등인식에 관한 문항은 모두 4점 척도로 측정되었으며, <표 5>는 긍정 답변(‘매우 심각하다’, ‘약간 심각하다’)은 ‘심각하다’로, 부정 답변(‘별로 심각하지 않다’, ‘전혀 심각하지 않다’)은 ‘심각하지 않다’로 코딩한 결과이다.

한 변수를 고려한 통계분석을 시행하였다. 인구학적 변수,²⁾ 사회경제적 지위에 관한 변수 외에 주관적 계층 인식을 통제하였다.³⁾ 또한, 최근 유권자의 정치 행동을 설명하는 가장 중요한 변수로 여겨지는 정서적 거리감도 통계모형에 포함하였다(구본상 외 2023; 김기동·이재묵 2021). 즉 두 거대정당에 대한 감정적 양극화 정도가 클수록 사회갈등을 심각하게 인식하리라 예상해 볼 수 있다.⁴⁾

그 외에 정치변수인 정당일체감,⁵⁾ 이념,⁶⁾ 정책태도,⁷⁾ 대통령 국정 운영 평가도 고려하였다. 우선 여당을 지지하는 국민은 정부와 여당이 자신의 이해관계를 더 잘 반영한다고 생각하며, 이들이 사회적 갈등을 일으키기보다 해결하려 노력한다고 인식하는 경향이 있다. 반대로 야당을 지지하는 사람들은 여당과 정부가 그들의 이해관계를 잘 반영하지 않으며, 사회적 갈등 오히려 일으키는 것으로 본다. 따라서 여당을 지지 혹은 여당에 정체성을 느끼면 사회갈등을 덜 심각하게 인식하리라 예상해 볼 수 있다. 반면, 정치 엘리트들이 정당을 중심으로 정치적 갈등을 재생산하고 강화하고 있다는 주장처럼 지지 정당이 없는 무당파 유권자는 기존 정당이 갈등을 해결하기보다 오히려 갈등을 증폭한다는 태도를 보일 수 있다(조원빈 2016, 228).

이념에 따라 사회갈등 인식 수준이 달라질 수도 있다. 보수적일수록 그 사회의 질서가 유지되는 것을 중요하게 생각하는 반면, 진보적일수록 사회의 개혁과 변

-
- 2) 지역 관련 변수는 영호남 변수 대신 영남 내 정치적 선택의 뚜렷한 분화를 고려해 부산·울산·경남과 대구·경북을 나누었다.
 - 3) 중산층은 사회갈등을 상대적으로 덜 심각하게 인식할 수 있다는 점에서 주관적 계층의 제공항을 통계모형에 포함하였다.
 - 4) 정치에서의 양극화에는 이념적·정서적 차원에서 발생할 수 있다. 다만, 2022년 시행된 KINU 통일의식조사에는 이념적 양극화를 측정할 수 있는 문항이 없어 정서적 양극화만을 검증하였다.
 - 5) 정당일체감 변수는 캐어문기 과정을 통해 가깝게 느끼는 정당이 있다고 밝힌 응답자로 코딩하였다.
 - 6) 이념은 11점 척도(0=진보 ~ 5=중도 ~ 10=보수)의 자가평가 방식으로 측정하였다.
 - 7) 정책태도는 한미동맹 등 8개의 정책영역에 대한 태도를 5점 척도로 측정한 값의 평균으로 그 값이 작을수록 진보적 정책태도를 의미한다.

회를 받아들이는 경향이 강하다(강원택 2005). 즉, 보수적 유권자들은 법과 질서를 중요시하고 권위와 전통을 지키고자 한다(조원빈 2016, 228). 진보적 유권자는 자신이 속한 사회에 만족감이 떨어지므로 정부에 압력을 행사하기 위한 집회 등에 참여할 가능성이 크다. 이들은 사회갈등이 존재한다는 것을 당연한 것으로 받아들이고 그 심각성을 크게 느낄 수 있다. 반면, 보수적 유권자들은 안정된 사회를 선호하므로 사회갈등에 덜 민감하게 반응하여 그 심각성도 덜 느낄 가능성이 있다(조원빈 2016, 229). 다만, 특정 분야에서 갈등은 보수적일수록 더 심각하게 반응할 수도 있다. 예를 들어, 가부장적 질서에 반하는 내용을 담은 젠더갈등에 대한 인식은 보수적 유권자에서 더 크게 나타날 수 있다.

대통령의 국정운영평가 역시 사회갈등 인식과 연계될 수 있다(조원빈 2016, 227). 한국인들은 대통령 중심의 시각으로 사회 및 정치 현상이나 정책을 바라보는 특징을 가진다. 사회의 여러 갈등 양상도 대통령(정부)의 국정운영과 자연스럽게 연계하는 경향이 있다. 대통령의 국정 운영을 긍정적으로 평가할수록 사회갈등을 심각하지 않다고 인식할 수 있다.

정치·사회제도에 대한 신뢰 역시 갈등인식에 영향을 미칠 수 있다(조원빈 2016). 우리 사회 전반에 대한 신뢰도를 측정할 수 있는 문항이 KINU 통일외교조사 2022에 포함되어 있다. 구체적으로는 “귀하는 우리 사회가 어느 정도 믿을 수 있는 사회라고 생각하십니까? ‘매우 믿을 수 없다’가 0점, ‘매우 믿을 수 있다’가 10점입니다”라는 질문에 대한 응답을 11점 척도로 측정한다. 선행연구에 따르면, 대인 신뢰도 혹은 사회적 자본과 같은 개인 및 사회적 가치는 다양한 유형의 정치참여뿐만 아니라 경제성장이나 안정된 민주주의 정치체제 등과 같은 사회조직의 안정성에 기여한다(Dekker and Uslander 2001; Inglehart 1997, 1999). 즉, 대인 신뢰가 사회연결망이 잘 작동하게 하고 자연스럽게 다수의 사회참여로 이어져 정치적 관심과 참여를 늘린다는 것이다. 이처럼 대인 신뢰의 증대와 시민의 정치참여 확산은 정치 엘리트와 정부 관료의 책임의식을 높여 다양한 사회집단 간의 이해 갈등을 해소하려고 노력하게 되고, 시민들은 이를 긍정적으로 인식

하게 된다는 논리이다(조원빈 2016, 227).

사회갈등 인식에 미디어도 영향을 줄 수 있다. 미디어 리터러시(media literacy), 즉 미디어에 접근할 수 있고, 미디어 작동 원리를 이해하며 미디어를 비판할 수 있을 뿐만 아니라 미디어를 적절하게 생산하고 활용할 수 있는 미디어 정보 활용 능력을 갖추고 있으면, 우리 사회 내 갈등 양상을 더 정확하게 파악할 수 있을 것이다. 따라서 미디어 리터러시가 높을수록 특정 갈등을 더 심각하게, 또 어떤 갈등은 덜 심각하게 인식하리라 예상해 볼 수 있다.

<표 6>은 다양한 갈등에 대한 인식을 종속변수로 설정하고 앞서 언급한 설명 변수를 포함한 회귀분석 결과를 정리한 것이다.⁸⁾ 흥미로운 점은 계층에 따라 계층갈등 인식, 이념에 따라 이념갈등 인식, 세대에 따라 세대갈등 인식, 성별에 따라 젠더갈등 인식에서의 차이가 드러나지 않았다는 점이다. 다른 지역과 비교해 호남지역에서 지역갈등 인식 수준이 높게 나타나는 점만 확인되었다.

8) 종속변수가 4점 척도로 측정되었기 때문에 순위형 로지스틱 회귀모형을 사용하였다.

〈표 6〉 사회갈등인식 분석: 순위형 로지스틱 회귀분석 결과(2022년 4월 조사)

	지역	계층	이념	세대	남남	젠더
	Coef. (SE)	Coef. (SE)	Coef. (SE)	Coef. (SE)	Coef. (SE)	Coef. (SE)
성별	-0.039 (0.127)	-0.033 (0.126)	-0.130 (0.123)	-0.117 (0.127)	-0.057 (0.126)	-0.011 (0.128)
연령	0.000 (0.005)	0.005 (0.005)	0.004 (0.005)	-0.007 (0.005)	-0.002 (0.005)	-0.010* (0.005)
X세대(=1)	-0.223 (0.165)	-0.118 (0.163)	0.041 (0.161)	-0.027 (0.166)	-0.073 (0.163)	-0.382* (0.170)
교육수준	0.024 (0.067)	0.081 (0.065)	0.040 (0.063)	0.049 (0.065)	-0.037 (0.065)	-0.052 (0.065)
월가구소득(log)	0.316* (0.143)	0.164 (0.142)	0.116 (0.138)	-0.322* (0.140)	-0.063 (0.140)	-0.134 (0.141)
대구·경북	-0.207 (0.232)	0.445* (0.226)	0.403 (0.218)	0.000 (0.226)	0.106 (0.221)	0.088 (0.231)
부산·울산·경남	-0.333 (0.183)	-0.287 (0.186)	-0.082 (0.181)	-0.023 (0.184)	0.129 (0.182)	0.032 (0.187)
호남	0.633** (0.244)	0.447 (0.237)	0.270 (0.227)	0.659** (0.234)	0.947*** (0.235)	1.056*** (0.241)
주관적 계층	-0.787 (0.456)	-0.774 (0.452)	-0.505 (0.440)	-0.338 (0.453)	-0.549 (0.447)	-1.176** (0.457)
주관적 계층2	0.154 (0.091)	0.119 (0.090)	0.093 (0.088)	0.092 (0.091)	0.121 (0.089)	0.268** (0.091)
개인재정평가	-0.064 (0.113)	0.108 (0.110)	0.351*** (0.107)	0.035 (0.110)	0.051 (0.109)	0.085 (0.113)
국가경제평가	-0.053 (0.100)	-0.130 (0.099)	-0.160 (0.096)	-0.289** (0.100)	-0.107 (0.098)	0.019 (0.100)
국정운영평가	-0.082 (0.110)	0.144 (0.109)	-0.115 (0.105)	0.207 (0.109)	-0.049 (0.108)	-0.248* (0.111)

	지역	계층	이념	세대	남남	젠더
	Coef. (SE)	Coef. (SE)	Coef. (SE)	Coef. (SE)	Coef. (SE)	Coef. (SE)
자가평がい념	0.104** (0.039)	0.041 (0.038)	0.073 (0.038)	0.069 (0.038)	0.063 (0.037)	0.063 (0.038)
정체감: 민주당	-0.166 (0.225)	-0.369 (0.223)	0.106 (0.214)	-0.219 (0.219)	-0.336 (0.221)	0.001 (0.217)
정체감: 국민의힘	-0.702** (0.261)	-0.539* (0.256)	-0.681** (0.257)	-0.710** (0.256)	-0.689** (0.259)	-0.879*** (0.268)
정서적 양극화	0.006* (0.003)	0.006* (0.003)	0.008** (0.003)	0.005 (0.003)	0.010*** (0.003)	0.009** (0.003)
윤석열 투표	0.442 (0.252)	0.284 (0.248)	0.599* (0.247)	0.591* (0.248)	0.246 (0.249)	0.694** (0.258)
지역규모	0.224* (0.091)	0.153 (0.091)	0.083 (0.088)	0.262** (0.090)	0.201* (0.089)	0.264** (0.091)
미디어리터러시	0.086 (0.062)	0.112 (0.062)	0.128* (0.037)	0.092 (0.062)	0.143* (0.061)	0.300*** (0.062)
한국사회신뢰도	-0.061 (0.039)	-0.212*** (0.040)	-0.131** (0.037)	-0.105** (0.039)	0.087* (0.038)	-0.092* (0.040)
N	1000	1000	1000	1000	1000	1000
R ² Nagelkerke	0.06	0.08	0.07	0.08	0.08	0.13

주: ***: $p < 0.001$; **: $p < 0.01$; *: $p < 0.05$. 절편은 생략함.

우선 인구학적·사회경제적 지위 변수 가운데 모든 사회갈등 인식에서 유의한 차이를 만드는 것은 없었다. 반면, 정치 관련 변수는 사회갈등 인식과 상당한 관련성을 보였다. 특히, 보수정당인 국민의힘에 정체성을 느낀 응답자들은 모든 갈등의 심각성을 상대적으로 덜 느끼는 것으로 확인되었다. 이는 KINU 통일외교조사에서 국민의힘 후보가 당선된 지 채 한 달이 지나지 않은 시기에 시행되었기 때문일 수 있다. 즉 이들은 보수정당에 정체감을 느끼지 않음에도 윤석열 후보에게 표를 준 유권자들과 비교해 선거 결과에 훨씬 만족할 것이며, 새로운 정부에 대한 기대감도 크리라 예상해 볼 수 있다. 따라서 이들은 사회갈등 상황에 관해 더 긍정적인 인식을 할 수 있다.

그렇다면, 젠더갈등에 대한 인식은 다른 사회갈등에 대한 인식과 다른가? 다르다면, 어떻게 다른가? 다른 사회갈등 인식과 비교해 젠더갈등 인식에서 나타나는 특징은 다음과 같다. 우선 다른 갈등인식과는 달리 연령과 연계되어 있다는 것을 확인할 수 있다. 즉 노년층에서 젠더갈등 인식 수준은 낮게 나타난다. 다만, ‘이대남’, ‘이대녀’ 등의 명칭으로 언론 등에서 빈번하게 언급되었던 것과는 달리 청년층에서 성별 젠더갈등 인식에서 차이는 감지되지 않은 것으로 나타났다. 이는 <표 6>에서 사용한 모형에 성별과 연령대 상호작용항(interaction term)을 포함한 모형에서도 그 회귀계수가 통계적으로 유의하지 않았다는 점을 통해 확인하였다.

다만, 연령을 통제했음에도 X세대(1970~1979년 출생)에서 젠더갈등 인식 수준은 다른 세대와 비교해 유의하게 낮은 것으로 나타났다.⁹⁾ <표 2>에서 뚜렷하게 드러났듯이 조사 시점에서 X세대가 절대다수를 차지하고 있는 40대가 전 정책 영역에서 가장 진보적 성향이 강하다는 점과도 연결된다. 이는 다른 사회갈등

9) 두 명의 심사자가 다른 세대도 더미변수화 하여 포함하거나 연령(혹은 세대)변수의 제곱항을 포함하여 비선형적 관계를 확인해 볼 것을 제안하였다. 이를 시행하였으나 유의한 결과는 얻지 못했다. 이는 젠더갈등 인식에서 연령효과를 통제하더라도 세대로서의 특징을 보이는 세대는 X세대뿐임을 뜻하며, <표 4>에 제시된 회귀모형의 타당성을 방증한다.

인식에서는 나타나지 않은 결과이다. 이는 우리 사회의 젠더갈등 인식에는 세대 특성이 어느 정도 반영되었을 가능성을 보여준다. 물론, 이는 생애주기에서 중년이 가진 특성이 반영된 것일 수도 있다. 직장을 비롯한 사회생활 과정을 통해 성차별적 제도 개선을 직접 경험하고, 또한 어린 자녀세대에서 성차별 등이 실제로 크게 개선된 것을 보면서 젠더 관련 쟁점을 긍정적으로 바라보는 경향이 반영된 것일 수도 있다.

주관적 계층 인식에선 비선형(U자 모양)의 관계가 나타난다. 특히, 상위 계층에서 갈등인식 수준이 뚜렷하게 높게 나타난다. 즉 중산층이라고 인식하는 경우 젠더갈등을 덜 심각한 것으로 인식하는 경향을 보인다. 이 점 역시 다른 사회갈등의 인식에서는 나타나지 않는 특징이다.

지역적으로는 호남 거주 응답자에서 젠더갈등 인식 수준이 다른 지역보다 뚜렷하게 높게 나타났다. 이러한 경향성은 젠더갈등 외에도 지역·세대·남남갈등 인식에서도 확인된다. 이는 대통령선거 결과가 크게 영향을 미쳤으리라 볼 수 있다. 호남 거주 유권자들 절대다수가 지난 대통령선거에서 이재명 후보를 지지했다. 승자독식으로 귀결되는 대통령선거에서 지지한 대선 후보가 간발의 차이로 패했다. 다수의 패자를 만들어낸 선거 결과는 이들이 사회갈등 수준을 높게 인식하도록 했을 수 있다.

그 외에 미디어 리터러시 수준이 높을수록 갈등인식 수준이 높은 것으로 확인되었다. 이념갈등과 남남갈등 인식에서도 그 관련성이 통계적으로 유의한 것으로 나타났다. 특히, 젠더갈등 인식에서 그 연계가 뚜렷하게 나타났다. 또한, 사회 전반에 대한 신뢰도가 낮은 경우 갈등인식 수준이 높아지는 점이 대체로 일관성 있게 나타났다.

무엇보다 젠더갈등 인식은 정치변수와 강한 연계성을 보였다는 점은 주목할 만하다. 첫째, 대통령 국정 운영을 긍정적으로 평가할 때 갈등인식 수준이 낮게 나타났다. 다른 갈등인식에서는 이 관계가 확인되지 않았다. 둘째, 보수정당인 국민의힘에 정채감을 가진 경우에 갈등인식 수준이 낮게 나타났고, 이러한 연계

는 모든 종류의 갈등인식에서 확인되었다. 대통령선거에서 보수정당 후보의 승리는 사회갈등을 긍정적으로 인식하도록 한 것으로 보인다. 즉 사회 갈등인식 정치적으로 동원될 수 있음을 확인하였다. 셋째, 개인 수준의 정서적 거리감(=민주당 호감도 - 국민의힘 호감도) 강도가 큰 경우 갈등인식 수준이 높은 것으로 나타났다. 이러한 관련성은 세대갈등 인식을 제외한 모든 사회갈등 인식에서 유의한 것으로 확인되었다. 세대갈등 인식에서는 유의수준 0.05에서 통계적으로 유의하지 않으나 0.10 수준에서는 유의하다는 점에서 감정적 거리감(혹은 정서적 양극화) 역시 사회갈등 인식과 상당히 강한 연관성을 가진다는 것을 알 수 있다.

흥미로운 점은 대통령선거에서 윤석열 후보를 최종 선택한 경우 젠더갈등 인식 수준이 높은 경향이 있다는 점이다. 이는 앞선 보수정당 정체성을 지닌 응답자들이 갈등인식 수준이 낮은 경향성을 보이는 것과 상충하는 것처럼 보인다. 그러나 지난 대선에서 윤석열 후보를 최종적으로 선택한 응답자 가운데 적지 않은 비율이 무당파라는 점을 상기할 필요가 있다.¹⁰⁾ 무당파 혹은 중도적 유권자 가운데 윤석열 후보를 선택한 경우 이들에게 젠더갈등에 대한 인식과 후보선택 간 연계가 있음을 보여주는 결과로 이해해야 한다. 이러한 상관관계는 이념갈등과 세대갈등 인식에서도 확인된다. 제20대 대선에서 윤석열 후보를 선택한 것은 지역, 계층, 남남 문제보다는 이념, 세대, 젠더 문제와 연계되었음을 시사한다.

종합적으로 다른 사회갈등 인식과 비교할 때 젠더갈등 인식은 특정 세대 및 정치적 변수와 강한 관련성을 지닌다는 차별성이 확인되었다. 특히, 무당파 유권자 중 여성 관련 정책을 급진화한 후보를 선택한 사람들이 젠더갈등을 더 심각하게 인식하는 경향이 있다는 것은 젠더갈등이 정치적으로 동원되었을 가능성을 보여준다. 젠더갈등은 그 실재 여부와는 무관하게 샤프슈나이더가 말한 ‘편향성의 동원’ 가능성이 큰 사회갈등으로 인식될 수 있다는 점에 주목할 만하다.

10) 실제로 윤석열 투표자 가운데 무당파는 정당일체감을 가진 집단보다 젠더갈등 인식 수준이 더 높은 것으로 나타났다(2.90>2.65).

IV. 정부 교체 이후 조사결과와의 비교 분석

앞선 조사결과는 흥미롭지만, 조사시점의 특징, 즉 대통령선거를 통해 젠더갈등이 극단적으로 반영된 결과물일 수 있음에 유의해야 한다. 더 명확한 검증을 위해 본 장은 대선과 지방선거가 마무리되고, 양대 정당으로 집결하면서 크게 줄었던 중도층이 다시 늘어난 현시점에서 시행한 설문조사를 분석하였다. 만약 청년층 남녀 간 인식의 차이가 크게 줄어들었거나 정치변수와의 연계에서의 변화가 감지된다면, 이는 젠더갈등이 선거 국면에서 정치적으로 동원되었을 가능성이 크다는 것을 의미한다. 즉 다른 사회갈등처럼 근본적인 균열에 기반을 두고 있지 않았다는 점에서 해결 노력에 따라 젠더갈등은 현재보다 완화될 수도 있다.

본 연구는 비교 분석을 위해 한국행정연구원과 한국정당학회가 주관하고 한국리서치가 조사한 ‘정치 양극화 현황과 제도적 대안에 관한 국민의식조사’ 결과를 활용한다. 4월 조사와 마찬가지로 대면면접 방식으로 이루어진 이 조사는 2022년 12월 21일과 2023년 1월 15일 사이에 한국리서치에 의해 시행되었다. 이 조사를 편의상 2023년 1월 조사로 부른다.

<표 7>은 여러 사회갈등에 대해 심각하다고 응답한 비율에서의 변화를 요약한 것이다. 우선 2023년 1월 조사에서 갈등인식 수준은 갈등에 따라 다르게 나타난다. 지역갈등, 이념갈등, 대북·남남갈등 인식은 확연하게 증가한 반면, 세대갈등과 젠더갈등 인식은 유의하게 감소하였다. 제20대 대통령선거 운동 기간 세대갈등과 젠더갈등이 중첩된 특징을 보였던 것과는 뚜렷하게 대비된다. 특히, 젠더갈등을 심각하게 인식하는 비율은 44.2%로 2022년 4월 조사 대비 15.2%p 감소하였다. 동일 조사기관이 같은 방법(대면면접)으로 조사하였으나 불과 9개월 정도 지난 시점에서 젠더갈등 인식 수준은 크게 달라진 것이다. 반면, 이념·세대·지역 갈등의 심각성 인식 수준은 뚜렷하게 증가하였다. 특히, 이념갈등 인식 수준은 무려 92.6%까지 증가하였다. 이념 갈등의 한 갈래로 볼 수 있는 남남갈등 인식 수준 역시 24.5%p나 증가한 점은 새로 들어선 정부에서 이념과 북한 문제로

갈등이 전환된 것으로 보인다. 즉 편향성의 동원이 이루어지고 있는 것을 방증하는 결과로 볼 수 있다.

<표 7> 사회갈등에 관한 인식 변화: 심각하다고 인식하는 비율

(단위: %)

	2022년 4월 조사	2023년 1월 조사
지역갈등	72.3%	84.3% (▲12.0)
계층갈등	81.0%	80.6% (▼0.4)
이념갈등	73.9%	92.6% (▲18.7)
세대갈등	73.4%	66.2% (▼7.2)
대북·통일관련 남북갈등	55.2%	79.7% (▲24.5)
젠더갈등	59.4%	44.2% (▼15.2)

<표 8>은 앞서 2022년 4월 조사결과에 대한 분석처럼 다양한 갈등에 대한 인식을 종속변수로 설정한 회귀분석 결과를 정리한 것이다. 이전 분석에 사용한 조사에서 사용한 변수가 부재한 경우 최대한 이를 대체할 수 있는 변수를 포함함으로써 비교 가능성을 높이고자 하였다.¹¹⁾

결과를 요약하면, 대통령선거를 통해 정권이 교체된 지 채 1년이 되지 않아 사회갈등 인식 수준은 달라졌고, 이와 연계된 변수 역시 달라진 양상을 보인다. 특히, 2022년 4월 조사에서는 성별, 연령, 세대 외에도 다양한 정치변수와 젠더갈등 인식은 연계되어 있었으나 2023년 1월 조사에서는 그런 변수들과의 관련성은 사라지고 지역(호남), 교육, 주관적 계층인식 등에서의 관련성이 대신 두드러졌다. 정치변수 가운데에는 윤석열 후보 투표자와 자가평가 이념만이 젠더갈등

11) 예를 들어, 2023년 1월 조사에는 대통령 국정운영평가에 관한 직접적인 문항이 없었다. 이를 대체하기 위해 대통령에 대한 신뢰에 대한 변수(11점 척도)를 대체하여 회귀분석 모형에 포함하였다. 그 외에도 “우리 사회에서 경쟁은 우리 사회 발전을 위해서 항상 도움이 된다”(1점) - “우리 사회에서 경쟁은 부작용이 심하고, 삶의 질을 떨어뜨린다”(4점)에 대한 답변을 경쟁의 부작용 인식으로 변수화하여 회귀모형에 포함하였다.

인식 수준에서의 차이를 설명하는 것으로 확인되었다. 즉 다른 설명변수를 충분히 통제한 가운데에도 세대와 성별에 따라 젠더갈등 인식에서의 차이가 있다고 보기 어려웠다. 모형적합도 역시 다른 사회갈등 인식과 비교해 가장 떨어지는 것으로 나타났다.¹²⁾ 이는 2022년 4월 조사에서 젠더갈등 인식의 모형적합도가 가장 높았던 것과는 상반된 결과이다. 결국, 두 조사 회귀분석 결과로부터 젠더갈등 인식은 특정 변수와 근본적인 연관되었다기보다 동원된 특정 계층에서 일시적으로 강화될 수 있다고 추론해 볼 수 있다. 즉 젠더갈등은 편향성의 동원에 가장 민감했던 것으로 볼 수 있다.

12) 한 심사자는 오즈비(odds ratio)를 통해 모형 내, 모형 간 변수를 비교할 것은 제안하였으나, 본 분석의 목적이 갈등인식과 연관된 변수를 확인하는 것인데, 오즈비는 회귀계수의 실질적 해석을 위해 사용하는 것으로 표준화된 회귀계수가 아닌 한 엄밀한 회귀계수 간 비교는 불가능하다는 점에서 불필요하다고 판단하였다. 또한, 종속변수(다양한 갈등인식)의 척도가 동일하고, 회귀모형에 포함한 설명변수가 동일하다는 점에서 로그우도(log likelihood) 기반의 가성 R^2 (Pseudo R^2)를 사용한 모형 간 비교는 가능하다고 판단하였다.

〈표 8〉 사회갈등인식 분석: 순위형 로지스틱 회귀분석 결과(2023년 1월 조사)

	지역	계층	이념	세대	남남	젠더
	Coef. (SE)	Coef. (SE)	Coef. (SE)	Coef. (SE)	Coef. (SE)	Coef. (SE)
성별	0.146 (0.125)	0.098 (0.126)	0.002 (0.130)	0.063 (0.125)	-0.036 (0.128)	0.210 (0.127)
연령	0.014** (0.004)	0.018*** (0.005)	0.010* (0.005)	0.013** (0.004)	0.010* (0.005)	0.001 (0.004)
X세대(=1)	0.054 (0.161)	0.095 (0.160)	0.216 (0.169)	0.104 (0.161)	-0.009 (0.165)	-0.151 (0.165)
교육수준	0.203*** (0.063)	0.149* (0.063)	0.084 (0.066)	0.025 (0.062)	0.169** (0.064)	0.125* (0.064)
월가구소득	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)
대구·경북	-0.495* (0.226)	0.373 (0.223)	0.536* (0.242)	0.341 (0.222)	0.947*** (0.230)	-0.216 (0.233)
부산·울산·경남	-1.058*** (0.186)	-0.576** (0.187)	-0.775*** (0.189)	-0.606*** (0.187)	-0.052 (0.189)	-0.112 (0.192)
호남	0.097 (0.241)	0.790*** (0.244)	0.168 (0.261)	0.490* (0.236)	-0.185 (0.247)	0.183 (0.241)
주관적 계층	0.896** (0.337)	0.062 (0.337)	1.050** (0.393)	-0.833** (0.314)	0.436 (0.347)	-0.885** (0.320)
주관적 계층2	-0.204** (0.071)	-0.017 (0.070)	-0.188* (0.081)	0.175** (0.066)	-0.069 (0.072)	0.190** (0.068)
자산	-0.083* (0.037)	-0.069 (0.037)	-0.077* (0.039)	-0.015 (0.037)	0.018 (0.038)	-0.059 (0.038)
경쟁 부작용	0.254** (0.081)	0.251 (0.081)	0.180* (0.085)	-0.093 (0.081)	0.083 (0.083)	-0.031 (0.084)
자가평가이념	0.025 (0.041)	0.024 (0.042)	-0.045 (0.043)	-0.036 (0.040)	-0.004 (0.042)	0.095* (0.042)

	지역	계층	이념	세대	남남	젠더
	Coef. (SE)	Coef. (SE)	Coef. (SE)	Coef. (SE)	Coef. (SE)	Coef. (SE)
정체감: 민주당	0.100 (0.190)	0.161 (0.194)	-0.111 (0.202)	-0.252 (0.196)	-0.047 (0.195)	0.079 (0.197)
정체감: 국민의힘	0.082 (0.201)	0.705*** (0.203)	-0.245 (0.212)	-0.080 (0.203)	0.109 (0.209)	0.194 (0.209)
정서적 양극화	0.047 (0.029)	-0.029 (0.029)	0.148*** (0.031)	-0.015 (0.028)	0.058 (0.030)	-0.003 (0.030)
윤석열 투표	0.039 (0.165)	-0.466** (0.167)	0.294 (0.171)	-0.105 (0.165)	-0.023 (0.169)	-0.524** (0.171)
대통령 신뢰도	0.028 (0.031)	0.000 (0.032)	-0.029 (0.033)	-0.025 (0.032)	-0.123*** (0.032)	0.006 (0.032)
미디어리터러시	0.041 (0.107)	-0.150*** (0.040)	0.079 (0.114)	0.592*** (0.110)	-0.015 (0.112)	0.504*** (0.113)
한국사회신뢰도	-0.033 (0.039)	0.527*** (0.110)	-0.092* (0.041)	-0.104** (0.039)	-0.053 (0.039)	-0.086* (0.039)
N	1001	1001	1001	1001	1001	1001
R ² Nagelkerke	0.08	0.13	0.11	0.10	0.07	0.06

주: ***: $p < 0.001$; **: $p < 0.01$; *: $p < 0.05$. 절편은 생략함.

젠더갈등 인식과 정서적 거리감 간 연관성도 사라졌다. <표 9>는 양대 정당에 대한 호감도 차의 절댓값으로 측정된 개인 수준에서의 정서적 양극화를 종속변수로, 다양한 갈등인식 수준을 설명변수로 포함한 회귀분석결과를 보여준다. 이에 따르면, 젠더갈등 인식은 통계적 유의성뿐만 아니라 실질적 유의성 관점에서도 더는 정서적 양극화를 설명하지 못한다는 것을 확인할 수 있다. 반면, 2023년 1월 현재 대한민국의 정서적 양극화는 이념갈등 인식이 가장 중요한 설명력을 지닌다.

<표 9> 개인 수준의 정서적 거리감(정서적 양극화): 선형회귀모형

	모형(1)	모형(2)	모형(3)
	Coef. (SE)	Coef. (SE)	Coef. (SE)
상수	1.016 (0.855)	1.380 (0.837)	0.597 (0.931)
성별	0.094 (0.156)	0.155 (0.139)	0.152 (0.138)
나이	0.045*** (0.006)	0.028*** (0.005)	0.027*** (0.005)
X세대	0.405* (0.204)	0.302 (0.180)	0.273 (0.179)
교육수준	0.022 (0.081)	-0.039 (0.072)	-0.040 (0.072)
가구소득	0.000 (0.000)	-0.000 (0.000)	-0.000 (0.000)
자산	-0.045 (0.045)	-0.006 (0.040)	-0.001 (0.040)
주관적 계층	-0.632 (0.551)	-0.418 (0.484)	-0.577 (0.484)
주관적 계층(제공)	0.147 (0.111)	0.104 (0.098)	0.132 (0.098)
대구·경북	0.140 (0.273)	0.09 (0.25)	0.048 (0.251)
부산·울산·경남	-0.199 (0.229)	-0.722*** (0.208)	-0.658** (0.211)
호남	2.111*** (0.272)	0.963*** (0.261)	0.997*** (0.260)
사회적 신뢰		-0.010 (0.044)	-0.006 (0.044)
미디어 리터러시		0.096 (0.122)	0.122 (0.124)
자가평가이념		-0.122** (0.046)	-0.113* (0.046)
정당일체감: 민주당		2.560*** (0.198)	2.516*** (0.197)
정당일체감: 국민의힘		2.317*** (0.215)	2.342*** (0.215)

	모형(1)	모형(2)	모형(3)
	Coef. (SE)	Coef. (SE)	Coef. (SE)
대통령 신뢰도		-0.033 (0.034)	-0.031 (0.034)
윤석열 투표		0.169 (0.184)	0.103 (0.184)
갈등인식: 이념			0.510*** (0.123)
갈등인식: 계층			-0.179 (0.105)
갈등인식: 지역			-0.022 (0.110)
갈등인식: 세대			-0.096 (0.108)
갈등인식: 젠더			0.020 (0.110)
N	1001	1001	1001
Adj. R ²	0.132	0.334	0.345

주: ***: $p < 0.001$; **: $p < 0.01$; *: $p < 0.05$.

V. 성역할과 여성 관련 쟁점에 대한 태도 분석

젠더갈등 인식에 관한 분석을 넘어 연령대별로 쟁점이 될 수 있는 젠더갈등 내용과 연계된 변수로는 어떠한 것들이 있을까? 예를 들어, 취업이 가장 큰 관심사인 20~30대 초반에서는 취업 및 승진 등에서의 성불평등에 남녀가 다르게 반응할 수 있을 것이다. 그러나 30대 후반부터 50대까지는 취업과 승진보다 가부장적 문화로 인한 육아 및 가사에서 나타나는 성불평등에 남녀가 다르게 반응할 수 있다. 2023년 1월 설문조사에는 이러한 연령대별 젠더갈등 인식에서의 차이를 확인할 수 있는 문항이 포함되었다. 이러한 문항에 관한 답변 분석을 통해 젠더갈등 양상을 좀 더 세밀하게 파악해 볼 수 있다.

<표 10>은 성역할에 관한 여러 진술에 대한 동의 정도를 종속변수로 설정한 회귀분석 결과이다. 문항은 총 5개로 구체적으로는 다음과 같다: (1) 여성이 전일 제근로로 일할 경우 가족의 일상생활은 힘들어진다; (2) 미취학 아동의 어머니가 일을 할 경우 미취학 아동에게 나쁘다; (3) 전업주부로 일하는 것은 밖에서 돈을

버는 것만큼 중요하다; (4) 남성의 임무는 밖에서 돈을 버는 것이고, 여성의 임무는 가족을 돌보는 것이다; (5) 남성과 여성 모두 가구소득에 기여해야 한다.

〈표 10〉 성역할에 관한 설명: 순위형 로지스틱 회귀모형

	여성이 전일 제근로로 일 할 경우 가 족의 일상생 활은 힘들어 진다	미취학 아동 의 어머니가 일을 할 경우 미취학 아동 에게 나쁘다	전업주부로 일하는 것은 밖에서 돈을 버는 것만큼 중요하다	남성의 임무 는 밖에서 돈 을 버는 것이 고, 여성의 임무는 가족 을 돌보는 것 이다	남성과 여성 모두 가구소 득에 기여해 야 한다
	Coef. (SE)	Coef. (SE)	Coef. (SE)	Coef. (SE)	Coef. (SE)
성별	0.351** (0.131)	-0.009 (0.124)	0.220 (0.127)	-0.209 (0.124)	0.012 (0.137)
연령대	0.079 (0.054)	0.000 (0.052)	0.077 (0.052)	0.111* (0.051)	-0.043 (0.054)
대도시 거주	-0.667*** (0.149)	-1.085*** (0.146)	0.401*** (0.145)	-0.195 (0.143)	0.125 (0.156)
교육수준	0.091 (0.066)	0.076 (0.063)	0.051 (0.063)	-0.135* (0.063)	-0.010 (0.068)
가구소득	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)
자산	0.001 (0.041)	0.041 (0.039)	-0.092* (0.040)	-0.009 (0.039)	-0.035 (0.043)
주관적 계층	-0.280 (0.448)	-0.522 (0.436)	0.061 (0.406)	-0.066 (0.436)	0.243 (0.360)
주관적 계층(제공)	0.061 (0.090)	0.078 (0.089)	-0.040 (0.083)	-0.001 (0.088)	-0.092 (0.076)
필요 기반 공정성	0.201* (0.085)	0.110 (0.082)	-0.108 (0.082)	0.232** (0.083)	-0.040 (0.088)
사회적 신뢰	-0.046 (0.040)	0.003 (0.039)	0.000 (0.039)	0.105** (0.039)	0.052 (0.042)

	여성이 전일 제근로로 일 할 경우 가 족의 일상생 활은 힘들어 진다	미취학 아동 의 어머니가 일을 할 경우 미취학 아동 에게 나쁘다	아동 일하는 것은 밖에서 돈을 버는 것만큼 중요하다	전업주부로 일하는 것은 밖에서 돈을 버는 것만큼 중요하다	남성의 임무 는 밖에서 돈 을 버는 것이 고, 여성의 야 임무는 가족 을 돌보는 것 이다	남성과 여성 모두 가구소 득에 기여해 야 한다
	Coef. (SE)	Coef. (SE)	Coef. (SE)	Coef. (SE)	Coef. (SE)	
미디어 리터러시	0.168 (0.115)	0.236* (0.109)	0.169 (0.112)	-0.081 (0.111)	0.098 (0.118)	
자가평가이념	-0.018 (0.042)	0.034 (0.040)	0.035 (0.040)	0.069 (0.040)	-0.041 (0.042)	
정당일체감(더민주)	0.099 (0.190)	0.497** (0.0184)	0.250 (0.187)	0.466* (0.188)	-0.189 (0.201)	
정당일체감(국힘)	-0.001 (0.197)	-0.079 (0.186)	0.531** (0.194)	-0.378* (0.188)	-0.122 (0.210)	
대통령 신뢰도	-0.046*** (0.040)	0.104*** (0.031)	0.000 (0.039)	0.170*** (0.031)	-0.059 (0.034)	
정서적 양극화	0.051 (0.030)	0.001 (0.028)	-0.007 (0.029)	-0.074* (0.029)	0.036 (0.031)	
N	1001	1001	1001	1001	1001	
R ² Nagelkerke	0.08	0.11	0.04	0.13	0.02	

주: ***: $p < 0.001$; **: $p < 0.01$; *: $p < 0.05$. 절편은 생략함.

모든 성역할에 대한 태도와 일관된 관련성을 보인 변수는 없었다. 생물학적 여성이라고 해서 모든 성역할 쟁점에서 남성과 유의한 차이를 보여준 것도 아니었다. 특정 연령대에서 성역할에 대해 다르게 인식하고 있다는 점도 확인되지 않았다. 남성과 비교해 여성은 여성의 전일제 노동의 문제에만 더 강한 동의 수준을 보여주었을 뿐이다. 대도시 거주자의 경우 여성의 전일제 노동, 미취학 아동을 둔 여성의 노동, 전업주부에 관한 평가와는 유의한 관련성이 있는 것으로 나타났다. 이는 대도시에 거주하는 경우 맞벌이나 여성 노동이 일반화된 점이

반영된 결과일 수 있다.

정치변수 가운데에는 대통령에 대한 신뢰도가 여성의 전일제 노동, 미취학 아동을 둔 여성의 노동, 남녀 간 역할 분담에 관한 진술과 유의하게 연결된 것을 확인할 수 있었다. 양대 정당 가운데 하나에 일체감을 지니는 응답자 역시 성역할에 관한 판단에서 유의한 차이를 만들어냈다. 반면, 이념과 성역할에 관한 인식 간 유의한 연결고리를 발견하지 못했다. 결국, 이러한 결과로부터 성역할에 대한 인식이나 태도는 단순하게 이념적 분화에 근거한다기보다 대통령에 대한 선호나 정당일체감처럼 정파적인 특성과 연결될 수 있음을 추론해 볼 수 있다. 이는 성역할에 관한 쟁점이 정치적으로 동원될 경우 정파적 판단 및 지지와 연결될 수 있음을 의미한다.

본 연구는 성역할에 관한 태도 분석에서 더 나아가 여성 관련 쟁점에 대한 태도에 관한 분석도 시행하였다. <표 11>은 그 결과를 정리한 것이다. 여성가족부 폐지, 여경 체력검정 기준, 성폭력 무고죄 처벌 강화 등에 대한 태도를 종속변수로 설정한 회귀분석을 시행하였다. 이 분석에는 대통령선거 및 서울시장 보궐선거 후보선택에서 그 유의성이 확인된 성차별주의(현대적 성차별주의, 적대적 성차별주의, 온정적 성차별주의)도 설명변수로 고려하였다(구본상 2021; 구본상 외 2022; 박영득·김한나 2022).

<표 11> 여성 관련 쟁점에 대한 태도: 순위형 로지스틱 회귀모형

	여성가족부는 폐지되어야 한다	여경을 채용할 때 남성과 같은 수준의 체력검정 기준을 적용해야 한다	성폭력 무고죄에 대한 처벌을 강화해야 한다
	Coef. (SE)	Coef. (SE)	Coef. (SE)
성별	-0.884*** (0.129)	-0.160 (0.128)	-0.009 (0.131)
연령대	-0.193*** (0.052)	0.013 (0.052)	0.052 (0.054)
대도시 거주	0.105 (0.140)	-0.582*** (0.143)	-0.550*** (0.146)

	여성가족부는 폐지되어야 한다	여경을 채용할 때 남성과 같은 수준의 체력검정 기준을 적용해야 한다	성폭력 무고죄에 대한 처벌을 강화해야 한다
	Coef. (SE)	Coef. (SE)	Coef. (SE)
교육수준	0.055 (0.063)	0.055 (0.063)	-0.053 (0.064)
가구소득	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)
자산	0.012 (0.039)	-0.062 (0.039)	0.041 (0.039)
현대적 성차별주의	-0.104 (0.133)	-0.221 (0.135)	-0.276* (0.136)
적대적 성차별주의	0.025 (0.115)	0.435*** (0.119)	-0.476*** (0.118)
온정적 성차별주의	0.081 (0.129)	-0.040 (0.134)	0.359** (0.134)
비경쟁 기반 공정성	-0.212* (0.088)	0.038 (0.089)	0.148 (0.091)
필요 기반 공정성	-0.016 (0.087)	0.146 (0.089)	0.008 (0.091)
자가평가이념	0.060 (0.040)	0.049 (0.039)	0.035 (0.041)
정당일체감: 민주당	-0.544** (0.191)	0.153 (0.188)	-0.120 (0.196)
정당일체감: 국민의힘	0.351 (0.191)	0.134 (0.190)	0.039 (0.196)
정서적 양극화	0.036 (0.029)	0.071* (0.029)	0.068* (0.030)
대통령 신뢰도	0.175*** (0.032)	0.005 (0.032)	0.005 (0.040)
사회적 신뢰	-0.155*** (0.039)	-0.025 (0.039)	-0.093** (0.032)
미디어 리터러시	0.019 (0.111)	0.041 (0.113)	0.162 (0.114)
N	1001	1001	1001
R Nagelkerke ²	0.18	0.11	0.04

주: ***: $p < 0.001$; **: $p < 0.01$; *: $p < 0.05$. 절편은 생략함.

주목할 점은 여러 쟁점 가운데 지난 대선에서 쟁점이 되었던 여성가족부 폐지에 관한 태도만이 성별·연령대와 연계되었을 뿐만 아니라 정당일체감과 대통령에 대한 신뢰도와 같은 정파적 판단 변수와 강한 연관성을 보였다는 점이다. 여성가족부 폐지에 관한 태도는 이러한 정치변수와의 강한 연계를 보인 반면, 성차별주의와는 어떠한 유의한 연계도 발견되지 않았다. 이는 여성가족부 폐지는 성차별주의와는 별개로 이미 정치 쟁점화된 것임을 뜻한다.

반면, 여경 체력검정 기준이나 성폭력 무고죄 처벌에 관한 쟁점은 아직까지는 정치적으로 동원되지는 않은 듯하다. 대신 이 쟁점에 관한 태도는 각종 성차별주의와는 유의한 연관성을 보인다. 이 두 쟁점 역시 아직 정당일체감이나 대통령에 대한 평가와 연결되진 않았다. 그러나 감정적 분화, 즉 정서적 양극화와 연계성은 확인되었기에 향후 정치적 동원에 의해 정치 쟁점화될 가능성은 충분하다.

VI. 결론

2018년 이후 청년층을 중심으로 남녀 간 갈등의 양상이 부각되고, 2021년 이후 치러진 선거에서 20대 남녀 간 지지 후보가 뚜렷하게 갈리면서 우리 사회는 이들 간 갈등을 젠더갈등이라 부르며 주목하기 시작했다. 선거운동 과정에서 20대 남녀 정책이념에서의 차이는 뚜렷해졌고, 청년 남성층에서 단순하게 반페미니즘적인 태도를 지닌 특정 군집이 아닌 정치적으로 보수적인 시각을 가진 군집이 감지되었다. 이들은 정치지식 수준이 높고, 정치에 관한 관심이 높으며, 정치적 효능감도 강하는 특성을 지녀 선거과정에서 보수정당의 적극적 지지세력으로서 기능한 것으로 보인다.

본 연구는 경험적 분석을 통해 젠더갈등이 언론과 정치권에 의해 동원되었을 가능성이 크다는 결론에 도달했다. 2022년 4월 조사에서 다른 사회갈등 인식과

의 비교 분석을 통해 젠더갈등 인식이 정치변수와 강하게 연계되었다는 점을 확인하였다. 그러나 대선과 지방선거가 마무리되고, 양대 정당으로 집결하면서 크게 줄었던 중도층이 다시 늘어난 2023년 1월에 시행한 설문조사 결과를 분석한 결과, 지역갈등, 이념갈등, 대북·남남갈등 인식은 확연하게 증가한 반면, 세대갈등과 젠더갈등 인식은 유의하게 감소하였다. 제20대 대통령선거 기간 세대갈등과 젠더갈등이 확연하게 중첩된 특징을 보였던 것과도 뚜렷하게 대비된다. 특히, 젠더갈등을 심각하게 인식하는 비율은 44.2%로 2022년 4월 조사 대비 15.2%p 감소하였다. 반면, 이념·세대·지역 갈등의 심각성 인식 수준은 증가하였다. 이는 새로 들어선 정부에서 이념과 북한 문제에 관한 갈등이 동원되고 있는 것, 즉 편향성의 동원이 다른 갈등으로 전환된 것으로 보인다.

다양한 사회갈등 인식 수준을 종속변수로 설정한 회귀분석 결과에 따르면, 2022년 4월 조사에서는 성별, 연령, 세대 외에도 다양한 정치변수와 젠더갈등 인식 간 연관성이 드러났으나, 2023년 1월 조사에서는 사라졌다. 정치변수 가운데에는 윤석열 후보 투표자와 자가평가이념만이 젠더갈등 인식 수준에서의 차이를 설명하는 것으로 확인되었다. 두 조사결과와의 비교로부터 추론할 수 있는 것은 젠더갈등 인식은 정치적 맥락에 따라 동원된 특정 계층에서 일시적으로 나타날 가능성이 크다는 점이다. 이는 젠더갈등에 대한 인식과 정서적 양극화 간 연관성이 2023년 1월 조사에서는 사라진 것에서도 확인할 수 있다. 이처럼 젠더갈등은 편향성의 동원에 매우 민감하다는 특성을 가진다고 결론 내릴 수 있다.

본 연구는 연령대별로 젠더갈등 인식에서의 차이가 있는지 확인하기 위해 성역할에 대한 인식을 종속변수로 설정한 회귀분석을 추가로 시행하였다. 그러나 생물학적 여성이라고 해서 모든 성역할 쟁점에서 유의한 차이를 보여준 것은 아니었다. 남성과 비교해 여성은 여성의 전일제 노동 문제에만 더 강한 동의 수준을 보여주었을 뿐이다. 또한, 연령대에 따라 성역할 인식에서 성차는 발견되지 않았다. 오히려 정치변수 가운데에는 대통령에 대한 신뢰도가 여성의 전일제근

로, 미취학 아동을 둔 여성의 근로, 남녀 간 역할 분담에 관한 진술과 유의하게 연결된 것을 확인할 수 있었다. 양대 정당 가운데 하나에 일체감을 지니는 응답자 역시 성역할에 관한 판단에서 유의한 차이를 만들어냈다. 이러한 결과로부터 성역할에 관한 쟁점이 정치적으로 동원될 경우 정파적 판단 및 지지와 연결될 수 있음을 추론해 볼 수 있다.

여성가족부 폐지, 여경 체력검정 기준, 성폭력 무고죄 처벌 강화 등 여성 관련 쟁점에 대한 태도를 분석한 결과, 지난 대선에서 쟁점이 되었던 여성가족부 폐지에 관한 태도만이 성별·연령대와 연계되었을 뿐만 아니라 정당일체감과 대통령에 대한 신뢰도와 같은 정파적 판단 변수와 강한 연관성을 보였다. 반면, 다양한 성차별주의(현대적 성차별주의, 적대적 성차별주의, 온정적 성차별주의)도 설명 변수로 함께 고려하였으나 이들과 여성가족부 폐지에 대한 태도 간에는 어떠한 유의한 연계도 확인되지 않았다. 이는 여성가족부 폐지는 성차별주의와는 별개로 이미 정치 쟁점화된 것임을 뜻한다. 반면, 여경 체력검정 기준이나 성폭력 무고죄 처벌에 관한 쟁점은 정치적으로 아직 동원되지는 않은 것으로 볼 수 있다. 이 두 쟁점 역시 아직 정당일체감이나 대통령에 대한 평가와 연결되지 않았으나, 정서적 양극화와의 연계성은 드러났다. 이는 향후 정치적 동원에 의해 언제든지 정치 쟁점화될 가능성이 있음을 의미한다.

본 경험적 연구 결과를 통해 젠더갈등 인식의 근본적 해결책은 국가 구성원에 대한 신뢰 향상인 것은 확인하였다. 그러나 이는 단기간에 이루어지기 어려워 현실적 대안이 되기는 어렵다. 분명한 것은 젠더갈등은 특히 대통령선거를 앞두고 동원될 가능성이 크다는 점, 그리고 여성가족부 폐지처럼 동원되어 일단 정치 쟁점이 되고 나면, 갈등 인식 해소는 매우 어려워진다는 점이다. 이를 방관할 경우 동원된 젠더 갈등이 지속되어 고착화될 것이고, 이는 갈등해결의 기제로서 민주주의 작동에 대한 불신으로 연결될 수 있다. 젠더갈등을 비롯한 사회갈등에 기반을 둔 정체성 정치(identity politics)의 부상, 이에 대한 기득권의 반발, 정당 및 정당 정치의 양극화로 이어질 수 있다. 이념적 분화가 충분하지 않

은 상태에서 정서적 분화의 심화는 민주주의에 대한 심각한 도전이 될 수 있다 (Fukuyama 2019). 따라서 대선 국면으로 들어서기 이전에 잠재적으로 동원될 가능성이 있는 젠더 관련 쟁점을 충분히 논의하는 공론장을 마련하는 것이 그 무엇보다 필요하다.

참고문헌

- 강원택. 2005. “한국의 이념 갈등과 진보·보수의 경계.” 『한국정당학회보』 4권 2호, 193-217.
- 구본상. 2021. “성차별 인식은 대선 후보 선택에 영향을 주는가?: 제19대 대통령 선거 분석.” 『한국정당학회보』 20권 2호, 39-71.
- 구본상·최준영·김준석. 2022. “성차별주의(sexism) 중심의 2021년 서울시장 보궐선거 분석.” 『동서연구』 34권 1호, 39-66.
- 구본상·최준영·김준석. 2023. “정서적 양극화, 사회적 압력, 그리고 지지 후보 변경: 제20대 대선 패널데이터 분석.” 『한국정치학회보』 57집 2호, 87-109.
- 권수현·윤채영. 2022. “의원 여성 할당제 선호에 대한 양가적 성차별주의의 상호작용 효과.” 『한국여성학』 38권 1호, 73-109.
- 김기동·이재묵. 2021. “한국 유권자의 당파적 정체성과 정서적 양극화.” 『한국정치학회보』 55집 2호, 57-87.
- 김하나. 2022. “20대 청년 유권자의 젠더 균열과 투표 선택: 제20대 대통령 선거를 중심으로.” 『동향과 전망』 115호, 296-338.
- 박기덕. 2006. “한국정치의 갈등 분석과 해소방안의 모색-지역, 계층 및 이념 갈등을 중심으로.” 『민주주의와 인권』 6권 1호, 237-268.
- 박선경. 2020. “젠더 내 세대격차인가, 세대 내 젠더격차인가?: 청년 여성의 자가평가이념과 정책태도 분석.” 『한국정당학회보』 19권 2호, 5-36.
- 박영득·김하나. 2022. “한국 청년 세대 남성의 양가적 성차별주의 성향과 투표선택: 2021년 서울시장 보궐선거 분석.” 『한국정치학회보』 56집 2호, 5-35.
- 변화순·장혜경·김혜영·전영주·정재동·구선영. 2005. 『가족·성별 갈등현황 및 정책과제』. 서울: 한국여성개발원.
- 신광영. 2008. “중산층 살리기는 사회양극화 해소의 방안인가.” 한국사회학회 편. 『기로에 선 중산층-현실진단과 복원의 과제』, 19-28. 서울: 인간사랑.
- 윤광일. 2018. “균열구조와 19대 대선: 완전한 균열로서 지역균열.” 『한국정치연구』 27권 1호, 241-280.

- 윤성이. 2006. “한국사회 이념갈등의 실체와 변화.” 『국가전략』 12권 4호, 37-56.
- 이상신·민태은·윤광일·구본상. 2021. 『KINU 통일의식조사 2021: 통일·북한 인식의 새로운 접근』. KINU 연구총서 21-15. 서울: 통일연구원.
- 이윤정. 2022. “‘출거조사 20대 표심’ 남성은 윤석열, 여성은 이재명…10명 중 6명 꼴 ‘몰표’.” 『경향신문』 (3월 9일).
- 이재경. 2013. “한국사회 젠더갈등과 사회통합.” 『저스티스』 134권 2호, 94-109.
- 이하나. 2017. “‘설거지’에 ‘돼지 발정제’까지… 바닥 드러낸 홍준표의 ‘젠더 감수성.’” 『여성신문』 (4월 22일).
- 조선일보. 2022. “결혼 꺼리는 이대녀 ”맞벌이해도 독박육아…여자만 손해”.” (5월 13일).
- 조원빈. 2016. “정치사회제도에 대한 신뢰와 사회갈등.” 『정치·정보연구』 19권 1호, 209-242.
- 천관율. 2018. “20대 남자, 그들은 누구인가.” 『시사IN』 (4월 15일).
- Barry, Kathleen. *The Prostitution of Sexuality: The Global Exploitation of Women*. New York, N.Y.: New York University Press.
- Bartolini, Stefano and Peter Mair. 1990. *Identity, Competition, and Electoral Availability: The Stabilisation of European Electorates 1885-1985*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Deegan-Krause, Kevin. 2007. *The Oxford Handbook of Political Behavior*. New York, N.Y.: Oxford University Press.
- Dekker, Paul and Eric M. Uslander. 2001. “The ‘Social’ in Social.” In *Social Capital and Participation in Everyday Life*, edited by Paul Dekker and Erik M. Uslander, 176-187. London: Routledge.
- Fukuyama, Francis. 2019. *Identity: Contemporary Identity Politics and the Struggle for Recognition*. London: Profile Books.
- Glick, Peter and Susan T. Fiske. 1996. “The Ambivalent Sexism Inventory: Differentiating Hostile and Benevolent Sexism.” *Journal of Personality and Social Psychology* 70(3): 491-512.

- Hochschild, Arlie and Anne Machung. 2003. *The Second Shift: Working Families and the Revolution at Home*. New York, N.Y.: Penguin Books.
- Inglehart, Ronald. 1997. *Modernization and Postmodernization: Cultural, Economic, and Political Change in 43 Societies*. Princeton, N. J.: Princeton University Press.
- Inglehart, Ronald. 1999. "Postmodernization Erodes Respect for Authority, but Increase Support for Democracy." In *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*, by edited by Pippa Norris, 94-143. London: Oxford University Press.
- Porter, Tony. 2016. *Breaking Out of the "Man Box": The Next Generation of Manhood*. New York, N.Y.: Skyhorse Publishing.
- Swim, Janet, Kathryn Aikin, Wayne Hall, and Barbara Hunter. 1995. "Sexism and Racism: Old-Fashioned and Modern Prejudices." *Journal of Personality and Social Psychology* 68(2): 199-214.

투고일: 2023.06.09.	심사일: 2023.07.24.	게재확정일: 2023.07.24.
------------------	------------------	--------------------

Gender Conflict and Mobilization of bias in Korean Society

Koo, Bon Sang | Chungbuk National University

This study examines the potential mobilization of gender conflict, a topic that gained prominence in the milieu of the presidential election. Drawing upon data from a series of surveys conducted during the campaign of the 20th presidential election, immediately in its aftermath, and at a subsequent point in time, this study analyzes the gender gap in policy attitudes, gender-based perceptions of conflict, and their sustained presence within the South Korean societal context. The empirical findings can be summarized as follows. First, during the election campaign, distinct differences in policy attitudes between men and women in their 20s were observed, and a politically conservative cluster was detected among young men. Second, in the April 2022 survey, relationships between political variables and gender-based perceptions of conflict were observed, but these relationships disappeared in the January 2023 survey. In particular, the strong association between gender-based perceptions of conflict and political polarization no longer appeared. Third, while the abolition of the Ministry of Gender Equality and Family has already become a distinct political issue, separate from sexist perceptions, other issues, such as the physical fitness standards for women police officers, remain on the periphery of political debate. In conclusion, the manifestation of gender conflict observed in Korean society appears less a reflection of deeply-rooted cleavages, and more indicative of a political mobilization of the gender disparity observed among the younger generation through targeted issues.

Key Words | Gender Conflict, Politicization of Bias, Perception of Conflict, Sexism, Emotional Polarization

〈부록〉

〈표 A1〉 기술통계: 2022년 5월 조사

	관측치	평균	표준편차	중앙값	최솟값	최댓값
성별	1,000	0.51	0.50	1.0	0	1
나이	1,000	48.73	16.61	49.0	18	90
X세대	1,000	0.18	0.38	0.0	0	1
교육수준	1,000	4.62	1.25	4.0	1	8
가구소득	1,000	465.70	397.58	425.0	30	9999
자산	1,000	4.60	1.91	5.0	1	8
주관적 계층	1,000	2.58	0.73	3.0	0	1
대구·경북	1,000	0.10	0.30	0.0	0	1
부산·울산·경남	1,000	0.15	0.35	0.0	0	1
호남	1,000	0.10	0.29	0.0	0	1
사회적 신뢰	1,000	5.89	1.68	6.0	0	10
미디어 리터러시	1,000	4.69	1.15	4.8	1	7
자가평가이념	1,000	5.23	2.15	5.0	0	10
정당일체감(더민주)	1,000	0.40	0.49	0.0	0	1
정당일체감(국힘)	1,000	0.46	0.50	0.0	0	1
대통령 신뢰도	1,000	2.19	0.71	2.0	1	4
윤석열 투표	1,000	0.46	0.50	0.0	0	1
갈등인식: 이념	1,000	2.98	0.75	3.0	1	4
갈등인식: 계층	1,000	3.06	0.68	3.0	1	4
갈등인식: 지역	1,000	2.88	0.66	3.0	1	4
갈등인식: 세대	1,000	2.90	0.68	3.0	1	4
갈등인식: 젠더	1,000	2.68	0.65	3.0	1	4
갈등인식: 남남	1,000	2.63	0.70	3.0	1	4

〈표 A2〉 기술통계: 2023년 1월 조사

	관측치	평균	표준편차	중앙값	최솟값	최댓값
성별	1,001	0.50	0.50	1.0	0	1
나이	1,001	48.70	16.29	49.0	18	90
X세대	1,001	0.18	0.39	0.0	0	1
교육수준	1,001	4.66	1.22	4.0	1	8
가구소득	1,001	477.14	494.60	450.0	50	9999
자산	1,001	4.21	1.91	4.0	1	8
주관적 계층	1,001	2.52	0.73	3.0	1	5
대구·경북	1,001	0.10	0.30	0.0	0	1
부산·울산·경남	1,001	0.15	0.36	0.0	0	1
호남	1,001	0.10	0.29	0.0	0	1
사회적 신뢰	1,001	5.70	1.77	6.0	0	9
미디어 리터러시	1,001	2.73	0.62	2.8	1	4
자가평가이념	1,001	5.21	1.88	5.0	0	10
정당일체감(더민주)	1,001	0.24	0.43	0.0	0	1
정당일체감(국힘)	1,001	0.21	0.41	0.0	0	1
대통령 신뢰도	1,001	4.40	2.62	5.0	0	10
윤석열 투표	1,001	0.45	0.50	0.0	0	1
갈등인식: 이념	1,001	3.41	0.63	3.0	1	4
갈등인식: 계층	1,001	3.10	0.71	3.0	1	4
갈등인식: 지역	1,001	3.20	0.70	3.0	1	4
갈등인식: 세대	1,001	2.80	0.72	3.0	1	4
갈등인식: 젠더	1,001	2.47	0.67	2.0	1	4
갈등인식: 남남	1,001	3.01	0.67	3.0	1	4

정치학 연구주제로서의 사법독립: 개념화와 측정의 문제를 중심으로

조무형 | 이화여자대학교

| 국문요약 |

독립적인 사법부가 갖는 정치적 중요성에도 불구하고, 사법독립에 관한 기존의 논의는 법학을 중심으로 이루어져 정치학 내에서 충분한 관심을 받지 못했다. 본 논문은 정치학 연구주제로서 사법독립의 의미와 쟁점을 개념화와 측정의 문제로 구분하여 살펴본다. 우선 사법독립을 법원-법관의 독립, 법률적-실질적 독립, 외부적-내부적 독립, 이슈영역에 따른 정치적·경제적·사회적 측면의 독립의 네 가지 차원으로 개념화하여 사법독립에 대한 체계적인 개념적 틀을 제시한다. 또한 사법독립을 측정하는 지표들과 그 특징을 소개하고, 이를 활용한 경험적 분석을 통해 민주주의와 권위주의에서 나타나는 사법독립의 수준과 특성을 살펴본다. 분석 결과 민주주의에 비해 권위주의에서는 실질적 사법독립의 수준이 낮고, 이슈영역에 따라 불균등한 사법독립의 발전이 이루어지며, 사법독립 지표들 사이의 측정값의 편차가 크게 나타남을 발견하였다. 본 논문은 사법독립의 정치적 연구에 있어 구성타당성의 중요성, 정권유형별 사법독립 특성의 차이에 대한 고려, 사법독립과 정치경제적 조건 사이의 인과관계 분석의 필요성을 강조한다.

주제어 | 사법독립, 개념화, 지표, 민주주의, 권위주의

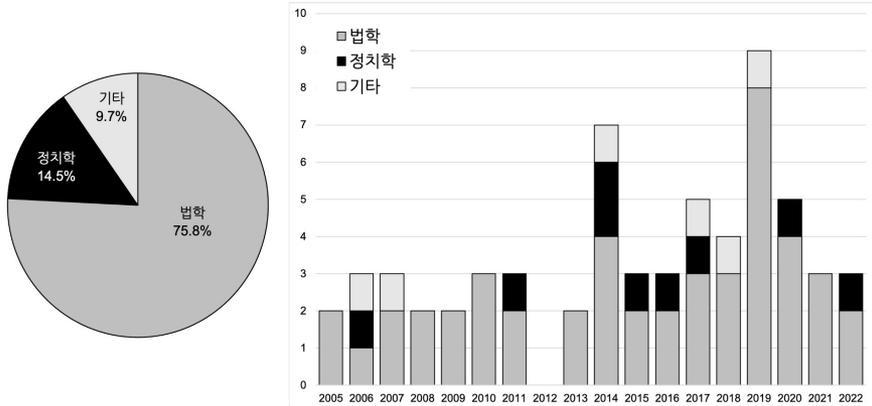
1. 서론

사법부의 독립성(judicial independence)이 갖는 정치적 중요성과 함의는 결코 작지 않다. 독립적인 사법부는 행정부와 입법부의 자의적인 권력행사를 견제함으로써 자유민주주의의 핵심원리인 삼권분립을 구현하는 데 필수적이기 때문이다. 또한 세계 여러 국가들의 정치사 및 헌정사에서 보듯이, 사법부의 독립성은 민주화, 경제발전, 시민사회의 성장과 같은 정치, 경제, 사회적 환경에 의해 영향을 받을 뿐 아니라, 통치자의 정치적 이해관계에 따라 높아지거나 낮아질 수 있다는 점에서 정치행위자들의 선택과도 밀접하게 관련되어 있다.

사법부의 독립성이 갖는 이러한 정치적 중요성에도 불구하고, 그동안 사법독립에 관한 국내 학계의 논의는 주로 법학 분야를 중심으로 이루어져 정치학적 관심을 충분히 받지 못했다. <그림 1>은 국내 학술 데이터베이스인 디비피아(DBPia)에서 “사법독립” 및 이와 동일한 의미의 단어¹⁾를 키워드로 제시한 KCI(한국학술지인용색인) 등재 국내 학술지 논문들의 학문분야별 구분을 나타낸 것이다. 2005년부터 2022년까지 사법독립을 키워드로 제시한 논문은 총 62편이었으며, 이 중 47편(75.8%)의 논문이 법학 학술지에 게재된 반면 정치학 학술지에 게재된 논문은 9편(14.5%)에 불과했다.²⁾

-
- 1) 검색에 사용된 키워드는 다음과 같다: 법원의 독립성, 사법 독립성, 사법권 독립, 사법권의 독립, 사법부 독립, 사법부 독립성, 사법부의 독립, 사법부의 독립성, 사법의 독립, 사법의 독립성. 본 논문에서는 “사법독립”이라는 개념 자체에 대한 국내 학계의 주목도를 확인하기 위해 이를 직접적으로 명시한 연구만을 검색하는 보수적인 접근법을 채택했다. 하지만 법치, 법의 지배, 삼권분립, 법의 공정성 등 사법독립과 관련된 다른 개념들을 포함할 경우, 해당 주제의 국내 연구동향에 대한 폭넓은 이해가 가능할 것이다.
 - 2) “기타”에는 신문방송학(4편), 인문학(1편), 지역학(1편), 부패학(1편) 학술지에서 발간된 6편(9.7%)의 논문이 포함되었다.

<그림 1> 사법독립 관련 KCI 등재 학술지 논문들의 학문분야별 구분, 2005~2022



미국의 경우 1960년대부터 행태주의가 확산되면서 법리학(jurisprudence), 공법학을 중심으로 이루어졌던 “법과 정치(law and politics)” 연구분야 내에서 사법정치(judicial politics)가 새로운 영역으로 부상했고(Whittington et al. 2008, 9), 사법부와 입법부·행정부 간의 관계, 법원이 구성되는 정치적 과정, 법관의 의사 결정에 영향을 미치는 이념적·전략적 요인에 대한 연구(Epstein and Knight 1997; Segal and Spaeth 1993)가 증가하며 사법독립에 관한 정치학적 연구가 발전할 수 있는 환경이 조성되었다. 이에 비해 한국의 경우 사법정치 분야의 발전을 추동할 만큼 정치학과 법학의 학제적 연계가 충분하지 않은 가운데 법원과 법관은 여전히 법적 행위자로 이해되어 왔고, 사법부의 독립성에 대한 연구 역시 법체계 및 사법부의 조직과 제도에 대한 분석, 헌법학적·법철학적 논의를 중심으로 이루어졌다. 다만 <그림 1>에서 보듯이 2014년을 기점으로 한국 사법독립의 현정사(최선 2020), 한국적 맥락에서 사법독립에 대한 비판적 검토(최선 2015; 최선·이지문 2014), 비교정치적 관점에서 사법독립의 정치적 결정요인에 관한 경험적 분석(강명세 2016; 조무형 2022) 등 사법독립을 주제로 한 여러 논문들이 국내 정치학 학술지에 출간되고 있으며, 이는 과거에 비해 정치학 내에서도 사법

독립에 관한 연구의 저변이 넓어질 가능성을 시사한다.

이러한 문제의식에 착안하여 본 논문은 사법독립이 정치학 분야의 연구주제로서 갖는 의미와 쟁점, 향후 과제에 대해 논한다. 구체적으로 본 논문은 사법독립을 정치학에서 연구할 때 발생할 수 있는 두 가지 근본적인 문제를 중심으로 사법독립을 살펴본다. 하나는 개념화(conceptualization)의 문제로서, 이는 다차원적인 의미를 갖는 사법독립의 개념을 어떻게 체계적으로 구분하여 이해할 것인가의 문제와 관련된다. 다른 하나는 측정(measurement)의 문제로서, 이는 경험적, 정량적 분석에서 사법독립을 변수로 활용할 때 발생할 수 있는 사법독립에 관한 지표들의 신뢰성(reliability)과 타당성(validity), 그리고 이들 지표들 간의 상관관계 및 호환성의 문제와 관련된다. 정리하자면 본 논문은 관찰불가능한 개념인 사법독립을 어떻게 조작적으로 정의하고 정량적으로 수치화할 것인가의 문제를 다루며, 이는 사법독립에 대한 개념적 합의와 경험적 분석이 아직까지 일천한 국내 정치학에서 사법독립 연구의 개념적 토대를 구축하고 사회과학적 엄밀성을 높이기 위한 기초작업으로서의 중요성을 갖는다.

사법독립에 관한 국내외의 정치학 및 법학 분야의 연구들을 종합하여 본 논문에서는 사법독립에 대한 개념을 다음의 네 가지 차원으로 제시하고자 한다. (1) “법원의 독립”과 “법관의 독립”으로 구분하는 기관의 독립과 판사 개인의 독립, (2) 헌법에 명시된 법률적(de jure) 독립과 법관의 행태를 통해 구현되는 실질적(de facto) 독립, (3) 사법부 외부로부터의 독립과 내부로부터의 독립, (4) 이슈영역에 따라 구분되는 정치적, 경제적, 사회적 측면에서의 사법독립. 사법독립 개념의 이러한 다차원적, 다층적 성격을 제시한 후, 본 논문에서는 국가들의 사법독립 수준을 측정하는 다양한 지표들을 소개하고, 이러한 정량적 지표가 발생시킬 수 있는 측정의 문제를 검토한다. 사법독립의 다양한 지표들이 포착하고 강조하는 사법독립의 요소가 항상 일치하는 것이 아닌 만큼, 이로 인해 동일한 개념을 측정함에도 서로 다른 결과를 발생시킬 가능성이 있는지를 살펴본다.

또한 본 논문은 사법독립의 개념과 지표를 적용하여 민주주의와 권위주의의 정

치체제에서 나타나는 사법독립의 다양한 양상들을 비교분석한다. 경험적 분석 결과, 민주주의에서와 달리 권위주의 국가에서는 여러 층위의 사법독립이 늘 함께 나타나지 않는 특징을 보였으며, 구체적으로 법원의 독립과 법률적 사법독립이 명시되어 있더라도 법관의 독립과 실질적 사법독립의 수준은 낮고, 정치적 측면에서의 사법독립이 성취되기 어려운 반면 경제적 측면에서의 사법독립은 상대적으로 더 두드러지는 것으로 나타났다. 또한 측정의 측면에서도 사법독립 지표들 간의 불일치와 편차가 권위주의 국가들 사이에서 더 크게 나타남을 발견하였다. 이는 민주주의에서 일반적으로 통용되는 사법독립에 관한 논의를 권위주의의 맥락에 일방적으로 적용하는 데 한계가 있음을 의미하는 것으로, 권위주의에서 사법부의 독립성을 연구하는 학자들이 개념화와 측정 모두에서 특히 유의해야 함을 시사한다.

본 논문은 다음과 같이 구성된다. 우선 II장에서는 사법독립의 개념화 문제에 집중하여 사법독립 개념을 체계적으로 이해할 수 있는 네 가지의 서로 다른 층위를 제시한다. III장에서는 정치학 분야에서 주로 개발되어 온 사법독립을 측정하는 주요 지표들을 소개하고, II장에서 살펴본 사법독립 개념과의 관련성 하에서 이러한 지표들의 특징을 살펴본다. IV장에서는 앞의 두 장에서 다룬 개념화와 측정의 문제를 적용하여 민주주의와 권위주의에서 나타나는 사법독립의 특징을 살펴본다. 이를 통해 민주주의와 권위주의에서 다양한 층위의 사법독립이 어떻게 나타나며, 사법독립의 서로 다른 지표들을 서로 다른 정권유형에 적용했을 때 일치성과 호환성이 높은지를 분석한다. 끝으로 V장에서는 논의를 정리하고 본 논문이 정치학에서의 사법독립 연구에 있어 갖는 함의를 제시한다.

II. 사법독립의 개념화

사법독립 개념이 갖는 다차원적 성격과 이로 인한 개념화의 어려움에 대해서는 많은 학자들이 지적해 왔다. 대표적으로 콘하우저(Kornhauser 2002)는 사법독립이 학자들의 필요와 목적에 따라 다르게 이해되고 있고 사법독립 개념을 정의함에 있어 발생하는 혼란은 제거될 수 없다고 주장하면서 사법독립이 정말 유용한 개념인지에 대해 의문을 제기한 바 있다. 나아가 게이(Geyh 2014)는 사법독립 개념을 상황에 따라 수시로 형태를 바꾸고 다른 생물들을 삼키거나 흡수하면서 생존해 나가는 무형(無形)의 생물인 아메바(amoeba)에 비유하기까지 했다(Geyh 2014, 186). 이러한 어려움에도 불구하고 헌법학과 정치학에서는 사법독립을 보다 체계적으로 개념화하려는 노력이 꾸준히 진행되어 왔으며, 본 논문에서는 이러한 논의들을 종합하여 보다 체계적이고 경험적으로 측정 가능한 사법독립의 개념화를 제시하고자 한다.

1. 법원의 독립 대 법관의 독립

헌법학을 중심으로 가장 널리 알려진 사법독립의 개념화 방식은 사법독립을 “법원의 독립”과 “법관의 독립”으로 구분하는 것이다(권영성 2010; Larkins 1996). 법원의 독립은 기관으로서의 사법부가 조직과 운영, 기능의 측면에서 입법부나 행정부 등 다른 헌법기관으로부터 독립적인 위상을 확보하는 것을 의미한다. 이에 비해 법관의 독립은 법관 개인이 부당한 압력이나 통제를 받지 않고 헌법과 법률에 따라 양심에 근거하여 판결을 내리는 것을 의미한다. 법관의 독립이 갖는 이러한 성격은 구체적으로 “재판상의 독립”에 해당하며, 이러한 재판상의 독립이 가능하도록 법관의 인사, 자격, 임기를 법률로 규정함으로써 법관의 신분을 보장해 주는 “신분상의 독립” 역시 법관의 독립을 구성하는 하나의 요소이다.

법원의 독립과 법관의 독립을 구분하는 것은 기관으로서 법원의 독립성 획득이 필연적으로 법관 개인의 재판상의 독립을 의미하는 것은 아니라는 점에서 중요하다. 다시 말해 “독립적인 법원 내에서 종속적인 법관”, 혹은 “종속적인 법원 내에서 독립적인 법관”(Ferejohn 1998)이 존재할 가능성이 있는 것이다. 예를 들어, 피노체트(Augusto Pinochet) 군부독재 정권 시기에 칠레 대법원은 상대적으로 높은 수준의 조직적 자율성과 독립성을 누렸음에도, 사법부 내에 확립된 비정치성(apoliticism)의 문화로 인해 판사들이 군부정권의 정치적 결정이나 인권탄압에 제동을 거는 판결을 내리지 않음으로써 결과적으로 정권에 종속적인 모습을 보였다(Hilbink 2007). 반대로 파키스탄의 경우 2000년대 중반 무샤라프(Pervez Musharraf) 정권에 의해 법원의 권한과 독립성이 크게 약화된 상황에서도, 다수의 대법원 판사들이 정권에 대한 충성맹세 요구를 거부하고 무샤라프 정권의 정통성에 도전하는 중대한 판결을 내리는 적극성을 보였다(Kureshi 2021, 233). 법원의 독립과 법관의 독립의 구분은 양자가 함께 가지 않는 이러한 사례들을 이해하는 데 유용한 개념적 틀을 제공한다.

2. 법률적 사법독립 대 실질적 사법독립

법원의 독립과 법관의 독립이라는 전통적인 사법독립의 개념화 방식에 더하여, 21세기에 들어 정치학자들을 중심으로 사법독립을 법률적(de jure) 사법독립과 실질적(de facto) 사법독립으로 구분하는 방식이 확산되었다. 법률적 사법독립은 사법독립의 요소들이 개별 국가의 헌법에 명시적으로 보장되어 있는 상황을 뜻한다. 법률적 사법독립을 구성하는 요소들의 목록을 최초로 제시한 펠드와 보이트(Feld and Voigt 2003)는 법률적 사법독립을 구성하는 12가지 요소를 제시하고 이에 근거하여 국가들의 법률적 사법독립의 수준을 수치화하였다.

법률적 사법독립에 대한 이러한 논의는 정치학과 법학을 아우르며 활동하는 킨스버그(Tom Ginsburg), 엘킨스(Zachary Elkins), 멜튼(James Melton)의 주도

로 진행된 비교헌법프로젝트(Comparative Constitutions Project, 이하 CCP)에서 보다 정교하게 발전되었다. CCP는 세계 각국의 헌법 원문들을 수집하고 그 내용을 분석하여 법률적 사법독립을 구성하는 헌법 조항의 요소를 다음의 여섯 가지로 세분화하였다. (1) 사법독립에 대한 직접적 명시, (2) 판사의 종신임기 보장, (3) 판사의 임명절차, (4) 판사의 해임절차, (5) 판사의 해임조건, (6) 판사의 급여 보장(Melton and Ginsburg 2014, 195-196). CCP는 개별 국가의 헌법에 위의 여섯 가지 요소들이 얼마나 많이 명시되어 있는가를 통해 해당 국가의 법률적 사법독립의 수준을 파악할 수 있다고 보았다.³⁾

헌법에 명문화된 내용을 토대로 이해되는 이러한 법률적 사법독립은 법원의 독립과 법관의 독립의 요소들을 모두 포함하고 있다는 점에서 앞선 구분법과 차별화된다. 대한민국 헌법을 예로 들면, 제103조에서는 “법관은 헌법과 법률에 의하여 그 양심에 따라 독립하여 심판한다”고 명시하고 있는데, 이는 CCP가 구분한 여섯 가지 요소 중 첫 번째 요소인 사법독립에 대한 직접적 명시가 법관의 독립 중 재판의 독립과 대응됨을 보여준다. 또한 법률적 사법독립의 다른 요소인 판사의 임명절차, 해임절차 및 해임조건, 급여 보장은 법관의 독립 중 신분상의 독립과 대응되며, 대한민국 헌법 제104조, 105조, 106조에 이에 관한 내용이 명시되어 있다. 한편 대한민국 헌법 제107조에 명문화되어 있는 사법심사(judicial review)는 법률과 명령·규칙의 헌법 위반 여부를 사법부가 심사하도록 하고, 이를 통해 입법부와 행정부를 견제할 수 있는 권한을 사법부라는 기관에 부여하고 있다는 점에서 법원의 독립과 관련되는 개념이라고 할 수 있다.

3) 개별 국가의 헌법 원문을 토대로 법률적 사법독립의 수준을 파악할 경우, 영국, 이스라엘, 뉴질랜드 등 성문헌법이 존재하지 않는 국가들을 배제할 가능성이 있다. 이들 국가에서는 단일한 성문헌법 대신 여러 개의 일반 법률이나 관습률 등이 일종의 준헌법(quasi-constitution)으로 기능하고 있으며, CCP는 해당 국가의 헌법 전문가로부터 어떤 법률과 문서들이 헌법적인 효력을 갖는지에 대한 자문을 구한 후, 헌법에 준하는 해당 법률과 문서를 코딩한다고 밝히고 있다. 이에 대해서는 다음을 참조:

<https://comparativeconstitutionsproject.org/research-design-the-constitutional-chronology/>
(검색일: 2023년 7월 27일)

법률적 사법독립은 명시적이고 관찰가능한 형태의 사법독립이라는 점에서 장점이 있지만, 사법독립의 헌법적 명시 및 제도적 보장이 사법부가 실제로 독립적으로 운영됨을 반드시 의미하는 것은 아니다. 일례로 북한의 경우 “재판소는 재판에서 독자적이며 재판활동을 법에 의거하여 수행한다”(159조)는 조항이 헌법에 존재하지만, 이러한 헌법상의 명시에도 불구하고 북한의 사법부가 정권으로부터 독립적인 판결을 내릴 만큼의 자율성을 충분히 획득할 것이라 기대하기는 어려울 것이다. 이에 따라 사법독립의 실재(實在) 여부를 판단하기 위해 법률적 사법독립과 구분되는 실질적(de facto) 사법독립 개념이 제시되었다.

실질적 사법독립은 행태적 차원의 사법독립으로서 판사들이 실제로 독립적으로 재판 행위를 하는지를 포착하는 개념이라고 할 수 있다. 린저와 스테이튼(Linzer and Staton 2015)은 실질적 사법독립을 두 가지 차원에서 개념화하였다. 하나는 자율성(autonomy)으로서 판사들이 외부의 압력을 받지 않고 중립적이고 불편부당한(impartial) 법의 해석을 통해 판결하는 것을 의미한다. 다른 하나는 힘(power)으로서 이는 자율성보다 더 적극적인 판사들의 행태를 수반하는 개념이다. 힘의 관점에서 상징하는 사법독립은 판사들이 단순히 자율적이고 중립적인 판결을 내리는 것을 넘어서, 자신의 판결을 통해 다른 헌법기관의 위법적 행동이나 법안을 거부할 수 있는 힘을 가져야 함을 의미한다. 말하자면 입법부와 행정부의 결정에 제동을 걸 수 있는 사법부의 힘이 실질적 사법독립에 있어 중요하며, 이는 사법부가 거부권 행위자(veto player, Tsebelis 2002)로서의 기능을 수행할 수 있어야 함을 의미한다.

실질적 사법독립은 판사들, 그리고 그들이 속한 조직으로서의 사법부의 행태적 측면에서 나타나는 독립성을 강조했다라는 점에서, 법관의 독립(특히 재판의 독립)과 법원의 독립 모두를 포함하는 개념이라고 할 수 있다. 결과적으로 법률적-실질적 사법독립의 구분은 앞서 살펴본 법원-법관의 독립의 구분과 일대일로 대응되는 것은 아니며, 서로 중첩되는 부분들을 포함하고 있다고 이해하는 것이 적절할 것이다.

3. 외부적 독립 대 내부적 독립

지금까지 살펴본 두 가지 구분법은 사법부의 “외부적 독립”을 강조한다는 점에서 공통점을 보인다. 즉 사법부가 외부의 기관들로부터 부당한 압력을 받지 않을 때 법원의 독립이 보장될 수 있고, 법관이 자신이 속한 조직의 바깥에 존재하는 행위자들로부터 자유롭게 판결행위를 할 수 있을 때 법관의 독립이 보장된다는 것이다. 이러한 법관의 독립, 특히 재판상의 독립은 행태적인 차원에서 실질적 사법독립 달성에 필수적이며, 이는 외부로부터 발생하는 압력과 위협으로부터 사법부와 판사를 보호하는 헌법적 장치들을 통해 강화될 수 있다.

이러한 사법부의 외부적 독립이 그동안 사법독립을 이해하는 핵심적인 개념으로 자리 잡아 왔지만, 이와 구분되는 사법부의 “내부적 독립”(internal judicial independence) 역시 사법독립의 개념화에 있어 고려되어야 할 요소로 부상하고 있다(Basabe-Serrano 2014; Sillen 2019).⁴⁾ 내부적 사법독립의 개념을 제시한 유럽인권재판소(European Court of Human Rights)의 2009년 판결(*Parlov-Tkalcic v. Croatia*)에 따르면, 내부적 사법독립은 “개별 판사들이 동료 판사들이나 법원장, 법원의 부서장 등 법원의 행정적 책임자들의 지시나 압력으로부터 자유로울 것”을 강조한다(Sillen 2019, 111). 또한 내부적 사법독립은 사법체계의 위계질서(judicial hierarchy) 하에서 하급법원의 판사에 대해 상급법원의 판사가 행사할 수 있는 영향력에 초점을 맞추기도 한다(Kapiszewski and Taylor 2008). 자신의 판결이 상급법원에 의해 뒤집힐 수 있는 가능성이 하급법원 판사로 하여금 독립적인 판결을 내릴 가능성을 제약할 수 있다는 것이다. 이러한 하급법원 판사들의 독립성은 상급 법원장들이 법관 인사권을 갖고 있다는 사실로부터 더욱 제약을 받게 될 수 있다. 하급법원의 판사들은 자신의 인사 및 승진 여부가 상급 법원장들에 달려있는 상황에서 이들의 성향이나 선호에 맞는 판결을 내리거나 이들이

4) 최선(2019, 75)은 사법독립을 “무엇을 독립시킬 것인가”에 관한 독립의 “주체”에 관한 문제와 “무엇으로부터 독립시킬 것인가”의 독립의 “대상”에 관한 문제로 나누고, 법원·법관의 독립을 전자로, 외부적·내부적 독립을 후자로 제시하였다.

행사할 수 있는 압력이나 영향으로부터 자유롭기 어려울 수 있기 때문이다.

사법부의 내부적 독립성에 관한 논의는 사법부의 위계적 구조와 사법관료화 현상이 심한 한국에서도 학계와 법조계를 중심으로 활발하게 이루어지고 있다(강일신 2020; 최선 2019; 하태훈 2013; 한상규 2018). 이러한 논의들은 공통적으로 사법부의 독립이 행정부나 입법부와 같은 외부의 압력에 의해서만 저해되는 것이 아니라, 법원 내에서 “법원장의 권한, 승진제도와 평정제도 및 인사제도, 법원행정처 조직과 같은 유무형의 압력요인들”(하태훈 2013)에 의해서도 훼손될 수 있음을 강조하고 있다.⁵⁾ 사법부의 관료화 현상이 심화됨에 따라 하급법원의 판결을 뒤집거나 하급법원 판사들의 인사권을 갖고 있는 상급법원(장)의 영향력이 커지게 되었고, 이러한 위계적인 구조 속에서 개별 법관들이 자신의 범규범과 양심에 근거하여 독립적인 판결을 내리는 것이 쉽지 않다는 점도 지적되었다. 한국에서 발생했던 몇 차례의 사법파동에서 법조인들의 요구사항이 판사 임명과정에서 나타나는 폐쇄성과 배타성 철폐를 비롯한 사법독립의 증가였음을 생각해 볼 때, 사법부의 내부적 독립성은 외부적 독립성과 구분하여 이해해야 하는 사법독립의 중요한 요소라고 할 것이다.

4. 이슈영역에 따른 구분: 사법독립의 정치적, 경제적, 사회적 차원

앞선 구분법들에 비해 상대적으로 덜 다루어진 사법독립의 개념화 방식은 사법독립의 성격을 기능 및 이슈영역에 따라 분류하는 것이다(Bodnaruk 2016). 독립적인 사법부의 핵심 기능은 통치자의 자의적인 권력 행사와 남용을 견제하는 것이지만, 이러한 기능은 정치적, 사회적, 경제적 차원에서 서로 다른 형태로 구

5) 한국의 경우 대법원장이 대법원을 제외한 모든 법원의 판사들을 임명하고 법원행정처를 지휘하는 역할을 맡는 등 사법부 내에서 강한 권한을 갖고 있다. 양승태 전 대법원장의 사법행정권 남용과 재판거래를 둘러싼 논란에서 확인할 수 있듯이, 하급법원의 판사들은 막강한 권한을 지닌 대법원장의 영향력으로부터 완전히 독립적이기 어려우며 이는 사법부의 내부적 독립을 저해할 수 있다.

현된다. 앞서 살펴본 바와 같이, 정치적 측면에서 사법독립은 입법부나 행정부의 위법적인 결정과 행동을 무효화시킴으로써 거부권 행사자로 기능할 수 있는 사법부의 역량으로 대표된다(Tsebelis 2002). 또한 독립적인 사법부는 시민적 자유와 인권을 보호하고 이를 훼손하려는 권력자의 시도를 저지할 수 있는 제도적 장치로 기능한다는 점에서 사회적 차원에서 정의될 수도 있다(Crabtree and Fariss 2015; Keith 2002; Keith 2012). 이러한 정치적, 사회적 차원에서의 사법독립은 견제와 균형, 법치주의, 개인의 자유와 권리 보호 등의 자유민주주의적 원리를 구현하는 과정에서 나타나게 된다.

이와 별개로 노스(Douglass North), 올슨(Mancur Olson) 등을 중심으로 발전한 정치경제 및 정치제도 분야의 연구들은 국가의 임의적인 강탈(expropriation)로부터 시민들의 재산권을 보호하는 제도적 메커니즘, 또는 그렇게 하겠다는 통치자의 신뢰할 만한 약속(credible commitment)의 기제로서 독립적인 사법부의 기능을 강조해 왔다(North and Weingast 1989; North 1990; Olson 1993; Olson 2000). 이러한 관점에서 사법독립은 시민들의 재산을 강탈하려는 국가 또는 정부의 자의적인 권력행사를 제약함으로써 재산권 보호와 계약 이행(contract enforcement)을 원활하게 해 주는 사법부의 속성으로 정의될 수 있다. 이러한 독립적인 사법부는 애쓰모글루와 그의 동료들(Acemoglu et al. 2001; Acemoglu and Robinson 2012)이 개념화한 포용적(inclusive) 정치제도에 해당하는 것으로서 국가의 경제성장에 기여하는 원동력이 된다(Acemoglu and Johnson 2005; Feld and Voigt 2003; Hayo and Voigt 2007; Voigt et al. 2015).

정치적, 사회적, 경제적 차원으로 구분된 사법독립의 개념은 완전히 상호배타적인 것이 아니며, 그런 점에서 이러한 분류방식이 사법독립이 표상하는 가치와 역할을 서로 다른 이슈영역에 따라 해석한 것에 불과하다는 의견이 있을 수 있다. 그럼에도 불구하고 사법독립의 정치적, 사회적, 경제적 차원을 나누는 것이 유용한 이유는 이러한 구분이 민주주의와 권위주의에서 나타나는 사법독립의 서로 다른 양태를 보여주는 데 도움이 되기 때문이다. 대부분의 선진민주주의 국가

에서는 이슈영역에 따라 정의된 사법독립의 여러 속성들이 함께 나타나는 특징을 보인다. 즉 독립적인 사법부는 정치적으로는 통치자와 다른 헌법기관을 견제하고 경제적으로는 재산권 보호를 통해 경제성장에 이바지하며 사회적으로는 시민들의 자유와 권리를 수호하는 기능을 동시에 수행한다. 반면 권위주의 국가에서는 사법독립의 이러한 다양한 속성들이 선별적으로 나타나거나 일부만 발현되는 특징을 보인다. 권위주의 통치자는 사법부에 제약받지 않고 임의적으로 권력을 행사하거나 법원을 활용하여 반대세력을 약화시키고 시민들의 자유와 인권을 억압하는 일이 빈번하지만, 이와 동시에 경제영역에서는 경제성장 및 투자 유치를 위해 재산권을 보장하고 임의적인 강탈을 자제하는 방식으로 사법독립을 어느 정도 용인하기 때문이다(Moustafa 2007; Peerenboom 2009; Rajah 2012). 이는 권위주의 국가들에서 사법독립은 전면적이라기보다는 부분적으로 나타나며, 정치적, 사회적 영역에 비해 경제적 영역에서 상대적으로 두드러지게 나타남을 시사한다(McCarthy and Un 2017; Wang 2015). 이러한 주장에 대한 경험적 근거는 IV장에서 더 상세히 살펴볼 것이다.

III. 사법독립의 측정

지난 20여 년간 학계, 연구소, 비정부기구 등을 중심으로 사법독립의 수준을 측정하는 다양한 정량적 지표들이 개발되어 왔으며, 이러한 지표들은 정치학을 위시한 사회과학과 경험적 법학연구(empirical legal studies) 분야에서 사법독립에 대한 연구 의제 확대에 크게 기여했다. 사법독립에 대한 국가 간(cross-national) 비교연구, 한 국가 내에서 사법독립 발전의 역사를 통시적으로 파악하는 연구가 가능해졌을 뿐 아니라, 사법독립이 발생시키는 정치경제적 효과 및 사법부의 독립성을 높이는 요인들에 대한 다양한 이론적 주장을 과학적으로 검증하는 작업이 활발하게 이루어지게 되었다. 사법독립의 정량적 지표는 학

문세계뿐 아니라 정책 영역에서도 적극 활용되고 있다. 국제연합(UN), 세계은행(World Bank), 국제통화기금(IMF) 등의 국제기구, 미국 국제개발처(USAID)를 비롯한 서구 국가들의 정부기관은 개발도상국의 경제성장 및 민주주의 증진(democracy promotion)을 목적으로 사법부의 독립성 제고를 포함한 사법체계 개혁을 지원하는 다양한 프로그램을 진행하고 있다. 이 과정에서 사법독립의 정량적 지표들은 국가들의 현 상황을 진단하고 프로그램의 효과를 평가하는 데 유용하게 활용되고 있다. <표 1>은 사법독립 연구에서 폭넓게 활용되고 있는 사법독립의 대표적인 지표와 데이터의 목록을 정리한 것이다.

<표 1> 사법독립을 측정하는 주요 지표 및 데이터

지표	사법독립의 개념화	측정방법	시기
Keith	국가의 헌법이 고등법원 판사의 임기를 공식적으로 보장하고 판사들에게 관할권에 대한 독점적 권한을 부여하는가, 판사의 임명 자격이 구체적으로 언급되었는가, 법원의 재정적 자율성과 권력분립이 명시되어 있는가	개별 국가의 헌법 코딩	1980-2010
Melton & Ginsburg (CCP)	사법독립에 대한 직접적 명시, 판사의 종신임기 보장, 판사의 임명·해임절차, 판사의 해임조건, 판사의 급여 보장	개별 국가의 헌법 코딩	1960-2010
Howard & Carey	법원이 사법부 외부의 개인/기관에 의해 무력, 금전, 위협적이거나 부패한 방법으로 위협받거나 통제되지 않고 자유롭게 판결을 내리는 정도	미국 국무부 국가 보고서	1992-1999
CIRI	사법부가 정부의 다른 부서나 군부와 같은 다른 기관의 통제로부터 얼마나 독립적인가	미국 국무부 국가 보고서	1981-2011
XCONST	행정부의 의사결정 권한에 가해지는 제도화된 제약의 정도	내부 코딩	1800-2018
CIM	총 화폐 공급량에 대한 비(非)통화 화폐의 비율	개별 국가의 경제 데이터	1948-2008
Feld & Voigt	법률적 사법독립의 12개 요소, 실질적 사법독립의 8개 요소	전문가 서베이	횡단면

지표	사법독립의 개념화	측정방법	시기
PRS	법체계의 힘과 공정성	내부 코딩	1984-2021
GCR	사법체계가 정부, 개인, 기업의 영향력으로부터 얼마나 독립적인가	CEO 서베이	1995, 2000-2020
V-Dem	고등법원이 정부에 중요한 판결을 내릴 때 순수한 법적 관점에 근거하지 않고 정부의 의사를 반영하는 결정을 얼마나 자주 내리는가	전문가 서베이	1789-2022
LJI	사법부의 결정이 다른 정치행위자들의 선택을 제한할 수 있을 만큼 자율적이고 영향력 있는가	기존 9가지 지표에 대한 베이지안 잠재변수모형	1900-2015
Fraser Institute	사법독립에 대한 별도의 개념화 미제시	GCR, V-Dem, LJI 지표를 결합	1970-2000 (매 5년), 2001-2020
WJP	사법부가 정부에 대해 효과적인 견제와 감시를 실제로 행사할 수 있는 능력과 독립성을 가졌는가	전문가 서베이	2008-2022

출처: Ríos-Figueroa and Staton (2014, 112), Linzer and Staton (2015, 227)을 토대로 새로운 내용을 추가하여 필자가 재작성.

II장에서 살펴본 사법독립의 개념화와 관련하여 생각해 볼 때, 사법독립을 측정한 지표들은 다음의 몇 가지 특징을 갖는다. 첫째, 대부분의 사법독립 지표들은 사법부(법원) 또는 법체계가 다른 외부 기관 및 행위자들로부터 얼마나 독립적인지를 측정한다는 점에서 법관의 독립보다는 법원의 독립에 더 비중을 두고 있으며, 법률적 사법독립보다는 실질적 사법독립에 더 큰 관심을 둔다. 다만 앞서 살펴본 CCP와 키스(Linda Camp Keith)가 개발한 지표의 경우, 개별 국가의 헌법을 통해 판사의 임기, 임명 자격, 관할권 등을 측정하고 있으며, 이는 법관의 독립과 법률적 사법독립을 측정한다는 점에서 다른 지표들과 차별화된다.

둘째, 사법독립에 대한 모든 지표들은 사법부의 외부적 독립을 측정하고 있으며 내부적 독립을 측정하는 지표는 아직까지 개발되지 못했다. 개별 국가의 사법체계와 운영 방식이 상이하다는 점에서, 사법부 내부에서 판사들이 상급법원(장)

및 각종 제도로부터 얼마나 독립적인지를 일률적으로 측정하는 국가 간 지표와 데이터를 구축하는 것은 상당히 어려운 일일 것이다. 하지만 단일국가(single-N) 또는 지역 내 국가들(medium-N)로 분석수준을 좁혀 사법부의 내부적 독립성의 요인들을 식별하고 이를 측정가능한 지표로 발전시키는 작업은 향후 사법독립 연구의 발전을 위해 장기적으로 추진되어야 할 과제라 할 것이다.

셋째, 일부 사법독립 지표들은 사법독립의 특정한 이슈영역에 초점을 맞추어 그 수준을 측정하고 있다. 시민들의 재산권에 대한 법적 보호에 초점을 맞추어 사법독립의 경제적 측면을 측정하는 CIM⁶, 세계사법프로젝트(World Justice Project)의 법치주의 지수(Rule of Law Index)에서 측정하는 “국가의 강탈 없는 재산권의 보호” 변수 등이 대표적이다. 하지만 이러한 소수의 지표들을 제외한 대부분의 사법독립 지표들은 이슈영역을 명확하게 구분하지 않고 총체적 수준(aggregate level)에서 사법독립을 측정하고 있다.

넷째, 방법론적인 측면에서 행태적 차원의 실질적 사법독립은 직접적인 측정이 불가능하며, 이로 인해 많은 지표들은 전문가들을 대상으로 한 서베이를 통해 사법독립의 수준을 계량화하고 있다. 민주주의의 다양성(Varieties of Democracy, 이하 V-Dem) 데이터셋의 “고등법원 독립성(high court independence)” 변수, 세계경쟁력보고서(Global Competitiveness Report, 이하 GCR)에서 제공하는 사법독립 지표 등은 <표 1>에서 소개한 질문들에 대한 전문가의 답변을 토대로 개별 국가의 사법독립 수준을 측정한다(Coppedege et al. 2022, 171; Schwab 2018, 634). 또한 기존의 지표들을 결합하여 단일한 변수로 만들어진 사법독립의 지표들도 있다. 대표적으로 스테이튼과 그의 동료들(Linzer and Staton 2015; Staton

6) CIM(Contract intensive money)은 사람들이 자신의 재산을 은행에 얼마만큼 저축하고 있는지를 나타내는 지표로서, 측정 과정에서 사법부와 관련된 내용을 포함하지 않는다는 점에서 사법독립을 직접적으로 측정하는 지표로 보기는 어렵다. 하지만 “만약 사법부가 독립적이어서 시민들의 재산이 국가의 강탈로부터 보호받고 있다면, 시민들은 자신의 재산이 안전하게 보호될 것이라는 확신 하에 은행에 더 많은 저축을 하게 될 것”이라는 논리에 근거하여 사법독립의 경제적 측면을 포착하는 지표로 폭넓게 활용되고 있다 (Clague et al. 1999; Ríos-Figueroa and Staton 2014).

et al. 2019; Staton et al. 2022)이 개발한 잠재적 사법독립(latent judicial independence, 이하 LJI) 지표는 베이지안 통계의 잠재변수모형(latent variable model)을 사용하여 사법독립에 관한 기존의 아홉 가지 지표들을 통합하고, 각국의 사법독립 수준을 0과 1 사이의 값으로 변환하여 사법독립을 측정한다. 또한 프레이저연구소(Fraser Institute)에서 발행하는 “세계의 경제적 자유(Economic Freedom of the World)” 연례보고서에서는 GCR의 사법독립 지표, V-Dem의 사법부 관련 변수들, 스테이튼과 그의 동료들의 LJI 지표를 결합하여 사법독립을 측정한다.

IV. 개념과 지표의 적용: 민주주의와 권위주의에서의 사법독립

앞의 두 장에서 살펴본 사법독립의 개념과 지표를 적용하여 이 장에서는 민주주의와 권위주의 정치체제⁷⁾에서 나타나는 사법독립의 다양한 양상들을 살펴본다. 구체적으로 사법독립에 관한 다양한 지표와 패널데이터를 활용한 경험적 분석을 통해 다음의 세 가지 질문에 답하고자 한다. 첫째, 민주주의와 권위주의 국가들에서 법률적 사법독립과 실질적 사법독립의 수준은 시간에 따라 어떻게 변화해 왔으며 양자 사이의 관계는 어떠한가? 권위주의 국가들에 비해 민주주의 국가들에서 법률적 사법독립과 실질적 사법독립의 수준이 모두 높게 나타나는가? 둘째, 이슈영역에 따른 사법독립의 성격을 분류한 II장의 논의와 관련하여,

7) 이 장에서 진행한 모든 분석에서 민주주의와 권위주의는 V-Dem 데이터의 “세계의 정치 체제(Regimes of the world)” 변수(v2x_regime)의 값에 근거하여 분류되었다. 이 변수는 세계의 정치체제를 자유민주주의(liberal democracy, 3), 선거민주주의(electoral democracy, 2), 선거권위주의(electoral autocracy, 1), 폐쇄적 권위주의(closed autocracy, 0)의 네 가지로 구분하고 있으며(Coppedge et al. 2022, 287), 본 논문에서는 자유민주주의, 선거민주주의로 코딩된 국가들을 “민주주의”로, 선거권위주의, 폐쇄적 권위주의로 코딩된 국가들을 “권위주의”로 분류하였다.

권위주의 국가에서는 경제적 차원의 사법독립이 정치적 차원의 사법독립보다 더 주도적으로 발전하는가? 이러한 경향은 민주주의 국가들과 구별되는 권위주의 국가들의 특징이라고 할 수 있는가? 셋째, 사법독립의 서로 다른 지표들은 얼마나 일치하는가? 이러한 일치성의 정도는 민주주의와 권위주의에서 서로 다르게 나타나는가?

1. 법률적 사법독립 대 실질적 사법독립

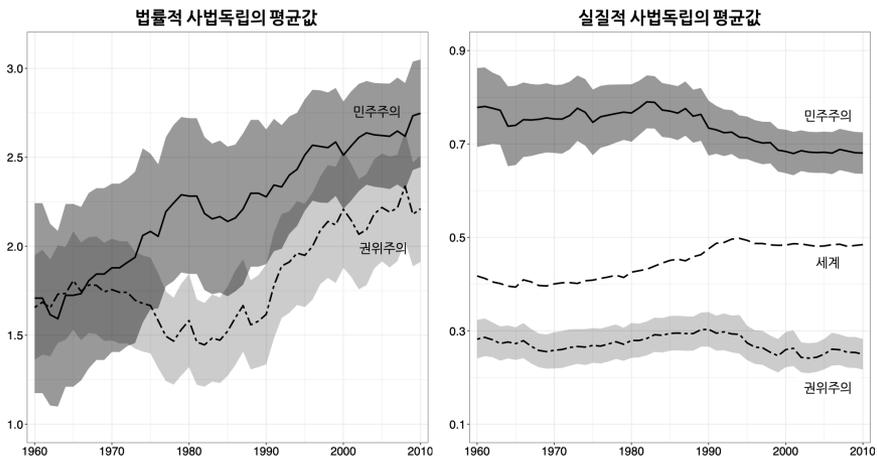
사법부의 독립성은 민주주의의 자유주의적(liberal) 요소에 해당하는 삼권분립, 견제와 균형, 법치주의 등의 원리와 긴밀히 조응한다는 점에서, 일반적으로 권위주의 국가보다 민주주의 국가에서 사법독립의 수준이 높을 것임을 예상하는 것은 어렵지 않을 것이다. <그림 2>는 1960년부터 2010년까지⁸⁾ 민주주의와 권위주의에서 사법독립 수준의 시간적 변화를 나타내며, 이를 통해 사법독립의 발전에 관한 몇 가지 특징을 도출할 수 있다.

첫째, 법률적 사법독립의 경우 민주주의에서는 1960년대 중반, 권위주의에서는 1980년대 중반 이후 그 수준이 향상되어 왔고, 탈냉전 이후에는 민주주의와 권위주의 모두에서 상승하는 추세를 보였다. 이는 탈냉전 이후 민주주의, 법치주의, 입헌주의(constitutionalism) 등의 담론이 보편성을 얻으며 전 지구적으로 확산됨에 따라(Klug 2000; Law and Versteeg 2013) 정권유형에 관계없이 많은 국가들이 자국의 헌법에 형식적으로라도 사법독립에 관한 요소들을 포함시켰음을 의미한다(Ginsburg and Simpser 2013). 둘째, 민주주의 국가는 권위주의 국가보다 평균적으로 CCP에서 제시한 법률적 사법독립의 요소를 더 많이 갖고 있으나, 1970년대 중반부터 1990년대 초까지의 시기를 제외하고 법률적 사법독립 수준에 정권별로 통계적으로 유의미한 차이는 뚜렷하게 발견되지 않았다. 이는 민주

8) 법률적 사법독립에 관한 Melton and Ginsburg (2014)의 패널데이터는 2010년까지 측정되었으며, 그 이전 50년간의 변화를 추적하기 위해 1960년부터 2010년까지의 시간적 범위를 설정하였다.

주의와 권위주의 샘플의 95% 신뢰구간이 서로 중첩되는 것을 통해 확인할 수 있다. 셋째, 민주주의와 권위주의에서 사법독립 수준의 명확한 차이는 법률적 사법독립보다는 실질적 사법독립에서 발견된다. 이는 권위주의 국가들이 적어도 제도적인 차원에서는 민주주의 국가에 필적할 만큼의 사법독립을 발전시켜 왔음에도, 실질적인 차원에서의 사법독립 수준은 여전히 민주주의 국가에 비해 월등히 낮음을 시사한다.

〈그림 2〉 정권유형별 법률적 사법독립과 실질적 사법독립의 발전, 1960~2010



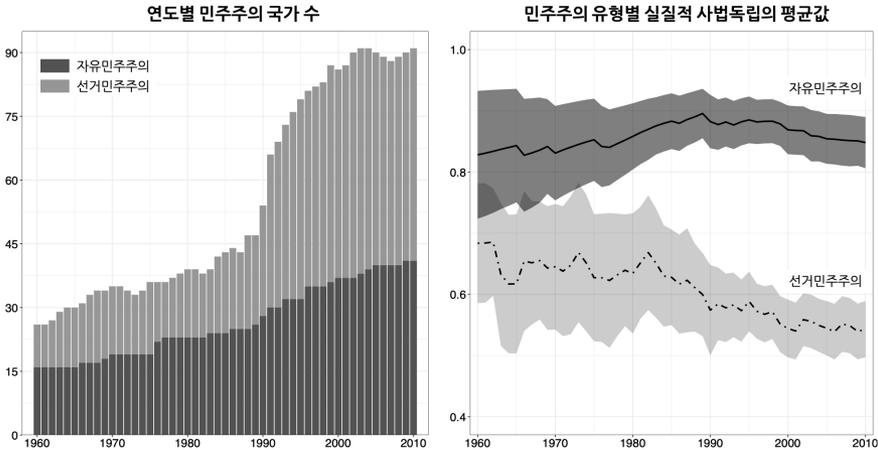
참고: 법률적 사법독립 데이터는 CCP(Melton and Ginsburg, 2014), 실질적 사법독립 데이터는 LJI(Staton et al. 2019)를 활용함. 직선(민주주의) 및 점선(권위주의)은 법률적, 실질적 사법독립의 평균값, 짙은 회색(민주주의)과 옅은 회색(권위주의)은 각각의 95% 신뢰구간을 나타냄.

넷째, 전 세계적으로 법률적 사법독립과 실질적 사법독립의 상승은 제3의 민주화 물결(Huntington 1991)이 시작된 1970년대 중반부터 본격화되어 탈냉전 이후 가속화되었다. 이러한 전 세계적인 사법독립 수준의 향상에 불구하고, <그림 2>의 오른쪽 그림에서 1990년대 이후 민주주의와 권위주의 세계에서 실질적

사법독립 수준이 감소된 것으로 보이는 것은 탈냉전 이후 등장한 신생민주주의 국가 및 신생독립국들과 관련되어 있다. 사법독립의 수준이 낮았던 권위주의 국가들이 이 시기에 대거 민주화를 이루고 민주주의로 분류되면서, 과거 선진민주주의 국가들을 중심으로 비교적 높은 수준을 유지하던 민주주의 세계 내 실질적 사법독립의 평균값이 감소하는 결과가 나타난 것이다.

이러한 해석을 돕기 위해 <그림 3>에서는 민주주의를 서구를 중심으로 한 안정적인 “자유민주주의”와 신생민주주의, 공고화되지 않은 민주주의를 포함하는 “선거민주주의”로 분류하여 각 유형별 국가의 수 및 실질적 사법독립의 평균값을 제시하였다. 왼쪽 그림에서 보듯이, 탈냉전 이후 민주화를 달성한 구(舊)권위주의 국가들이 새로이 선거민주주의로 분류됨에 따라, 선거민주주의 국가의 수는 1990년대 초중반에 급격히 증가하였다. 오른쪽 그림은 실질적 사법독립의 평균값을 자유민주주의와 선거민주주의로 구분하여 나타낸 것이다. 이 그림에 따르면 자유민주주의 집단에서는 실질적 사법독립이 꾸준히 증가한 이래 탈냉전 이후에도 그 수준을 유지하는 데 비해, 선거민주주의의 경우에는 탈냉전 이후 그 수가 크게 늘었음에도 실질적 사법독립의 수준은 감소하는 추세를 보였다. 이는 탈냉전 이후 민주주의 세계에서 나타난 실질적 사법독립 수준의 감소가 자유민주주의보다는 권위주의에서 이행한 신생민주주의 국가들에 의해 주도적으로 발생했음을 의미한다. 한편 이들 국가는 민주화 이전의 권위주의 세계 내에서는 상대적으로 사법독립의 수준이 높았으며, 이들이 민주주의로 이행한 후 남겨진 “진성” 권위주의 국가들의 낮은 사법독립 수준으로 인해 탈냉전 이후 권위주의 세계에서 실질적 사법독립의 수준이 감소하는 모습을 보였다.

<그림 3> 민주주의 유형별 국가의 수 및 실질적 사법독립의 평균값



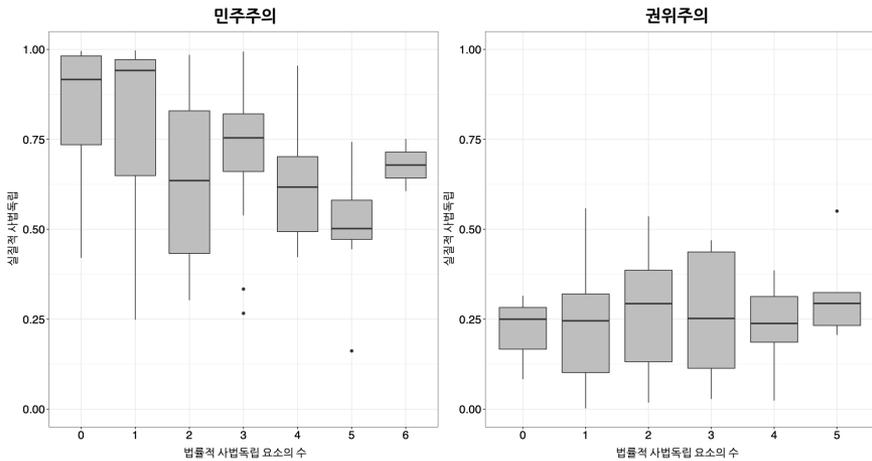
참고: “자유민주주의”와 “선거민주주의”는 V-Dem 데이터의 “세계의 정치체제” 변수의 값에 근거하여 분류하였음.

법률적, 실질적 사법독립과 관련하여 주목할 만한 또 하나의 특징은 <그림 4>에서 확인할 수 있는 것처럼 법률적 사법독립의 높은 수준이 반드시 높은 수준의 실질적 사법독립을 보장하지는 않는다는 점이다.⁹⁾ <그림 4>는 2010년 기준으로 민주주의의 91개국, 권위주의의 76개국에서 법률적 사법독립 수준에 따른 실질적 사법독립 수준의 분포를 보여주는 상자그림(boxplot)이다. 민주주의의 세계에서는 법률적 사법독립과 실질적 사법독립 사이에 뚜렷한 선형적인 관계가 발견되지 않으며, 오히려 스위스, 오스트리아, 노르웨이, 아이슬란드 등의 국가들은 헌법에 명시된 법률적 사법독립 요소의 수가 적음(0)에도 불구하고 매우 높은 실질적 사법독립 수준을 나타냈다. 반면 아르헨티나, 네팔, 몰디브, 알바니아 등의 국가들은 법률적 사법독립이 상대적으로 높음(5)에도 실질적 사법독립의 수준은 그리 높지 않았다. 권위주의의 세계 역시 두 유형의 사법독립 사이에 명확한 방향성

9) 1960년부터 2010년까지 민주주의와 권위주의를 모두 포함한 전체 샘플에서 법률적 사법독립과 실질적 사법독립의 상관계수는 0.13으로 높지 않았다.

이 관찰되지 않았으며, 감비아, 우간다, 르완다, 스와질란드 등의 국가에서는 높은 수준의 법률적 사법독립(5)이 이에 상응하는 수준의 실질적 사법독립으로 이어지지 못하는 모습을 보였다.

〈그림 4〉 정권유형별 법률적 사법독립과 실질적 사법독립 사이의 관계 (2010년 기준)



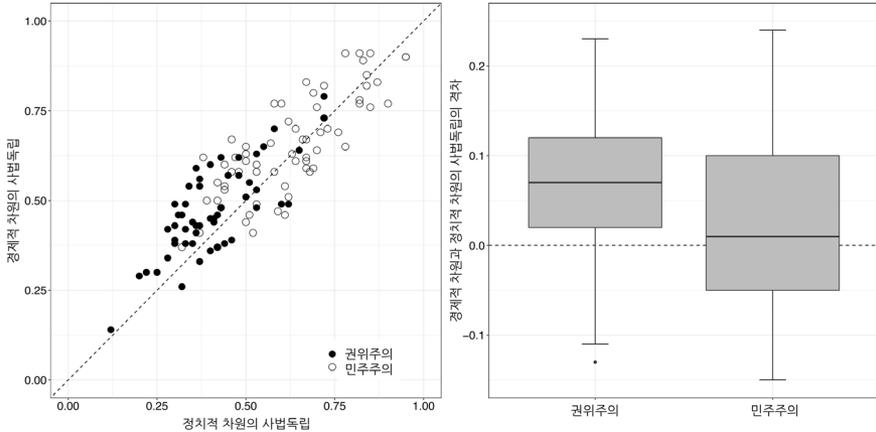
2. 이슈영역에 따른 사법독립: 정치적 차원 대 경제적 차원

앞선 분석을 통해 민주주의와 권위주의가 법률적 사법독립에 있어 어느 정도의 수렴이 이루어지고 있는 반면, 실질적 사법독립 수준에서는 큰 차이가 발견됨을 확인하였다. 그렇다면 민주주의와 권위주의에서 사법독립의 차이는 서로 다른 이슈영역들 사이에서도 발생하는가? 세계사법프로젝트에서 발표하는 법치주의 지수 데이터를 사용하여, 여기서는 사법독립의 정치적 차원과 경제적 차원이 정권유형별로 어떻게 나타나는지를 살펴본다. 법치주의 지수는 단일한 데이터 내에서 정치적 차원과 경제적 차원의 사법독립의 속성을 구분하여 측정하고 있다는 점에서 본 논의에 활용하기 가장 유용한 데이터라 할 수 있다.

<그림 5>는 법치주의 지수의 2020년 횡단면(cross-sectional) 자료에 기초하여 민주주의와 권위주의에서 사법독립의 정치적 차원과 경제적 차원이 어떻게 다르게 나타나는지를 보여준다. 왼쪽 그림의 x축에 표시된 정치적 차원의 사법독립은 “사법부에 의한 정부권력의 제약(government power constrained by the judiciary)” 항목에 대한 국가별 점수를, y축에 표시된 경제적 차원의 사법독립은 “국가의 강탈 없는 재산권의 보호(property rights protection without government expropriation)” 항목에 대한 국가별 점수를 나타낸다. 두 변수 모두 0에서 1 사이의 값을 가지며, 점선으로 표시된 45도 선보다 위에 있는 국가들은 경제적 차원의 사법독립이 정치적 차원보다 높게 측정됨을 의미한다. 왼쪽 그림을 통해 민주주의 국가들(흰색 점)의 경우 45도 선을 기준으로 위아래로 비교적 균일한 분포를 보이는 데 비해, 권위주의 국가들(검은색 점)의 경우 45도 선보다 위에 위치한 국가들이 훨씬 더 많음을 알 수 있다.¹⁰⁾ 이는 권위주의 국가들의 경우 경제적 차원의 사법독립이 정치적 차원의 사법독립보다 상대적으로 더 높은 평가를 받고 있음을 의미한다.

10) 45도 선보다 위에 위치하여 경제적 차원의 사법독립이 정치적 차원의 사법독립보다 높게 측정된 국가의 비율이 민주주의의 경우 53.0%(66개국 중 35개국)인 데 비해, 권위주의의 경우 79.2%(53개국 중 42개국)였다.

<그림 5> 정권유형별 정치적 차원과 경제적 차원의 사법독립 수준 (2020년 기준)



권위주의 세계에서 나타나는 경제적 차원의 사법독립의 상대적 우위는 <그림 5> 오른쪽의 상자그림을 통해서도 확인할 수 있다. 이 그림은 왼쪽 그림에서 경제적 차원의 사법독립에서 정치적 차원의 사법독립을 뺀 값(즉 왼쪽 그림에서 y축의 값과 x축의 값의 차이)의 분포를 정권유형별로 나타낸 것이다. 이 그림에서 보듯이 경제적 차원의 사법독립과 정치적 차원의 사법독립의 격차는 민주주의의 샘플보다 권위주의의 샘플에서 더 크게 나타나며, 독립표본 t-검정 결과 이러한 격차의 평균값은 두 집단 사이에서 통계적으로 유의하게 다른 것으로 나타났다 ($p=0.013$).

3. 정권유형별 사법독립 지표들 간의 일치성

사법독립의 측정에 있어 발생할 수 있는 쟁점 중 하나는 사법독립의 지표에서 제공하는 관찰값들의 오차가 민주주의의 샘플보다 권위주의의 샘플에서 더 클 수 있다는 점이다. 일반적으로 민주주의에 비해 권위주의의 국가에서 정부의 투명성이 낮고 정보의 공개 정도 및 데이터의 신뢰도가 낮다는 점(Hollyer et al. 2011)을

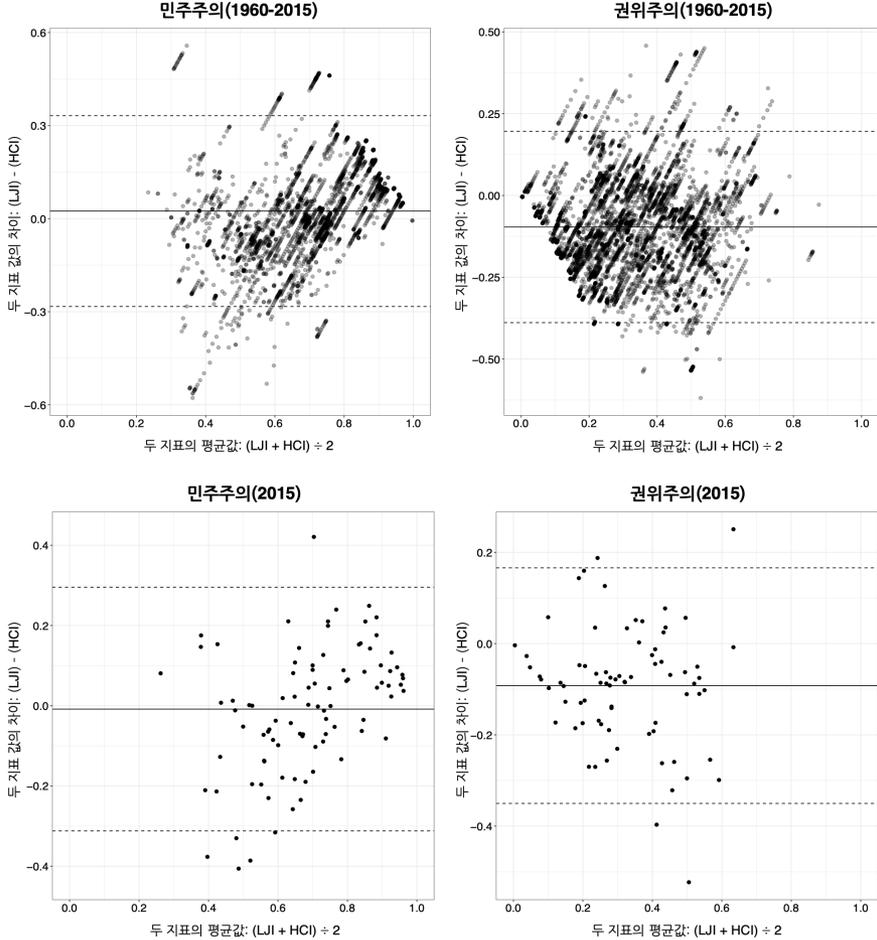
생각할 때, 사법독립의 지표들이 권위주의 세계에서 더 정확하지 않게 측정되었을 가능성, 이로 인해 사법독립을 측정하는 다양한 지표들 사이에 편차가 더 크게 나타날 가능성이 있다.

이를 살펴보기 위해 본 논문에서는 패널데이터에 포함된 국가의 수가 많고 시간적 범위가 넓어 사법독립에 관한 경험적 분석에서 가장 많이 활용되고 있는 대표적인 두 가지 지표인 LJI와 V-Dem의 “고등법원 독립성”(이하 HCI) 사이의 일치성을 비교하고자 한다.¹¹⁾ 국가들마다 1960년부터 (LJI의 마지막 측정연도인) 2015년까지 측정된 두 지표의 값들을 정권유형에 따라 민주주의와 권위주의로 분류한 후, 각각의 샘플에서 사법독립의 두 지표 사이에 얼마나 일관성이 높은지를 확인해 보았다.

<그림 6>은 LJI와 HCI 지표 사이의 일치성의 정도를 나타낸 블랜드-앨트먼 그림(Bland-Altman plot)이다. 블랜드-앨트먼 그림은 동일한 개념을 측정하는 두 가지 지표 사이에 일관성이 얼마나 높은지를 평가하는 통계적 방법으로 생의학, 분석화학 등의 자연과학에서 주로 활용되고 있다. 상단의 두 그림은 1960년부터 2015년까지의 패널데이터를 대상으로 한 결과이며, 하단의 두 그림은 2015년의 횡단면 자료를 바탕으로 민주주의 91개국과 권위주의 75개국을 대상으로 한 결과이다. 각각의 그림에서 x축은 개별 국가에서 측정된 LJI와 HCI 값의 평균을, y축은 두 지표 값의 차이를 나타내며, 가운데 실선은 두 지표 값의 차이(y축의 측정값)의 평균을 나타낸다. 실선을 기준으로 위아래에 있는 점선은 이 평균에 대한 95% 신뢰구간을 나타내는 상한선과 하한선으로서, 이를 벗어나는 경우에는 두 지표의 측정값 사이에 불일치성이 높음을 의미한다.

11) 0에서 1 사이의 값을 갖는 LJI와 달리 HCI는 -4에서 4 사이의 값을 갖기 때문에, 두 지표가 동일선상에서 비교 가능하도록 HCI를 0에서 1 사이의 값으로 변환(normalize)하였다.

<그림 6> LJI와 HCI 지표의 일치성을 비교하는 블랜드-앨트먼 그림



<그림 6>을 통해 다음의 몇 가지 특징을 도출할 수 있다. 첫째, 평균적으로 사법독립의 두 지표들 사이의 측정값의 편차는 민주주의보다 권위주의에서 더 크게 나타났다. 상단의 그림을 기준으로, 민주주의의 경우 LJI와 HCI 값의 차이

의 평균값(실선)이 0에 육박(0.025)하여 거의 일치하는 반면, 권위주의의 경우 -0.096으로 나타나 HCI가 LJI에 비해 다소 높게 측정됨을 확인할 수 있다. 둘째, 이러한 차이에도 불구하고 평균값에 대한 95% 신뢰구간을 벗어나는 관찰값의 빈도에 있어서는 민주주의와 권위주의의 샘플 사이에 큰 차이가 발견되지 않았다. 상단의 그림에서 95% 신뢰구간을 벗어나는 관찰값이 권위주의의 샘플에서 더 많이 발견되는 것처럼 보이나 이는 패널 데이터 내의 전체 관찰 수가 민주주의(N=3,344)보다 권위주의(N=5,659)에서 많기 때문에 나타난 것이며 실제 비율은 크게 다르지 않았다. 이는 LJI와 HCI 사이에 일치성이 민주주의와 권위주의의 샘플 모두에서 비교적 높게 나타남을 의미한다.¹²⁾

셋째, 민주주의의 샘플의 경우 블랜드-앨트먼 그림이 우상향하는 패턴을 보인다. 다시 말해, 민주주의의 국가들 중에서 사법독립이 평균적으로 높은 국가들의 경우 LJI가 HCI에 비해 더 높게 측정된 반면, 사법독립이 평균적으로 낮은 국가들의 경우 HCI가 LJI에 비해 더 높게 측정된 것이다. 이는 LJI를 사용할 경우 사법독립 수준이 높은 선진민주주의 국가들의 사법독립 수준이 HCI를 사용할 때에 비해 과대평가되는 반면, 신생민주주의 혹은 민주주의의 공고화를 이루지 못한 국가들의 사법독립 수준은 과소평가될 가능성이 있음을 의미한다. 권위주의의 샘플의 경우 민주주의의 샘플에서 나타나는 만큼의 뚜렷한 경향성이 발견되지는 않으나, 2015년 횡단면 자료를 토대로 한 우측 하단의 블랜드-앨트먼 그림이 다소 우하향하고 있어 민주주의의 샘플에서의 경향성과 반대되는 모습을 보인다. 이는 사법독립 수준이 낮은 권위주의 국가에서는 LJI가, 사법독립 수준이 높은 권위주의 국가에서는 HCI가 상대적으로 더 높게 측정됨을 의미한다.

이상의 분석은 사법독립의 지표들 간의 일치성에 관해 긍정적인 점과 경계해

12) 이는 부분적으로 LJI가 만들어지는 방법론적인 측면에서 기인한다. <표 1>에서 살펴본 바와 같이 LJI는 사법독립에 관한 기존의 9가지 지표들을 결합하여 만들어 낸 잠재변수(latent variable)이며, V-Dem의 HCI는 이 9개의 지표들 중 하나이다. 다시 말해 LJI의 값을 산출하는 과정에서 일정 부분 HCI가 포함되어 있고, 이로 인해 두 지표 사이에 어느 정도의 유사성이 발생할 가능성이 있다.

야 할 점을 동시에 제시한다. 방법론적인 이유에 기인하는 부분도 일부 있겠으나, LJI와 HCI 사이에 일치성이 비교적 높고 이상점(outlier)에 해당하는 관측값의 비율이 정권유형별로 크게 차이가 나지 않는다는 결과는 사법독립 지표들 간의 신뢰성(reliability)의 측면에서 유의미한 평가가 가능하다. 하지만 두 지표 사이의 편차가 민주주의보다 권위주의에서 더 크게 나타나고, LJI가 HCI에 비해 사법독립 수준이 높은 (선진)민주주의와 사법독립 수준이 낮은 권위주의라는 양극단의 국가들의 사법독립 수준을 과대평가할 가능성이 있다는 점은 어떤 지표를 사용하느냐에 따라 민주주의와 권위주의에서 사법독립 수준에 대한 평가가 달라질 수 있음을 의미하는 것으로 지표 사용에 있어 주의가 필요함을 시사한다. 아울러 위의 분석은 LJI와 HCI라는 사법독립의 특정한 두 지표 사이의 일치성 검사의 결과이며, 사법독립의 다른 지표들과도 비슷한 정도의 일관성을 보이는지의 여부는 향후 연구를 통해 추가적으로 검증되어야 할 것이다.

V. 결론

본 논문은 사법부의 독립성이 그 정치적 중요성에도 불구하고 정치학 분야의 기존 연구에서 충분히 주목을 받지 못했다는 문제의식에 기초하여, 정치학 연구 주제로서 사법독립이 갖는 의미와 쟁점을 개념화와 측정의 문제를 중심으로 살펴보았다. 개념화에 있어 사법독립은 통상적으로 알려진 법원의 독립과 법관의 독립의 구분에 더하여 법률적·실질적 사법독립, 외부적·내부적 독립, 이슈영역에 따른 정치적·경제적·사회적 차원의 사법독립 등으로 나누어 생각해 볼 수 있으며, 이를 통해 세계 각국의 정치에서 나타나는 법원과 판사의 독립성을 이해하는 보다 체계적인 개념적 틀을 확립할 수 있음을 강조하였다. 또한 국가들의 사법부의 독립성을 측정하는 다양한 지표들과 이들의 특징을 소개하고, 이러한 지표들을 활용한 경험적 분석을 통해 민주주의와 권위주의라는 서로 다른 정권유형에

서 나타나는 사법독립의 수준과 특성을 살펴보았다. 그 결과 민주주의와 권위주의에서 사법독립 수준에서의 뚜렷한 차이는 법률적 사법독립보다는 실질적 사법독립에서 더 두드러지며, 권위주의의 경우 개인의 재산권 보호를 통해 경제발전을 달성하고자 하는 경제적 측면의 사법독립이 통치자의 권력을 제약하는 정치적 측면의 사법독립보다 더 주도적으로 발전함을 확인하였다. 아울러 사법독립의 대표적인 두 개의 지표에 대한 일치성 검사를 통해 민주주의보다 권위주의에서 측정값들 간의 편차가 크고, 각각의 정권유형 내에서 어떠한 지표를 사용하는가에 따라 사법독립 수준에 대한 과대·과소평가가 나타날 수 있음을 발견하였다.

본 논문은 정치학과 법학 분야에서 비교적 협소하게 발전해 온 국내의 연구들을 종합하여 사법독립의 개념적 차원을 체계적으로 제시하고 이를 측정하는 지표들을 소개했다는 점에서 의의를 갖는다. 그러나 성공적인 유형화의 조건인 상호배제(mutually exclusive)와 전체 포괄(comprehensively exhaustive)의 측면에서 본 논문이 충분히 성취하지 못한 지점에 대해서도 지적할 필요가 있다. 본 논문에서 제시한 사법독립의 네 가지 개념적 차원은 사법독립의 다양한 양상들을 다각도로 이해하고자 한다는 점에서 전체 포괄을 지향하지만, II장에서 지적한 바와 같이 각각의 차원이 중첩되며 상호배타적이지 않은 부분이 있다는 점에서는 한계를 갖는다. 또한 법원·법관의 독립을 구분하여 측정하거나 사법부의 내부적 독립을 별도로 측정하는 지표가 현재까지 존재하지 않는다는 점에서, 측정의 영역에서는 전체 포괄 요건을 충족하지 못한다는 한계가 있다. 이러한 지적과 비판은 사법독립을 연구하는 학자들이 후속 연구를 통해 더욱 정교하게 보완해야 할 것이다.

이러한 한계에도 불구하고 본 논문은 향후 정치학에서의 사법독립 연구에 몇 가지 중요한 함의를 제공한다. 우선 본 논문은 사법독립의 개념화와 측정의 문제에 천착함으로써 이 두 가지를 모두 포함하는 개념인 구성타당성(construct validity)의 문제를 환기시킨다. 즉 연구자가 사용하는 특정한 사법독립의 지표가 본인이 주목하는 사법독립의 개념을 정확하게 포착하는지에 대한 세심한 고려가

필요하다. 대부분의 사법독립 지표들이 측정하고 있는 실질적 사법독립은 법률적 사법독립, 법원의 독립, 법관의 독립과 일정 부분 관련되어 있으나 완전히 일치하지는 않으며, 이런 점에서 지표의 선택과 사용에 있어 사법독립 개념과의 정합성에 유의해야 할 것이다. 아울러 경제적인 측면에서 효율적인 법체계와 정치적인 측면에서 종속적인 사법부의 모습을 동시에 갖고 있는 싱가포르(Silverstein 2008; Rajah 2012)와 같이, 이슈영역별로 차등적인 사법독립의 발전이 나타나는 국가에서는 사법독립의 어떠한 개념에 주목하고 어떠한 지표를 통해 이를 측정하는지에 따라 매우 상이한 결과가 나타날 가능성이 있다는 점도 유념할 필요가 있다.

또한 본 논문은 민주주의와 권위주의에서 사법독립은 개념과 측정의 측면에서 구분되어 이해할 필요가 있음을 강조한다. 사법독립이라는 가치가 갖는 자유민주주의적 속성으로 인해 “권위주의 국가와 사법독립은 양립하기 어렵다”는 통념이 오랫동안 존재해 왔지만, 학자들은 이러한 통념에 도전하면서 일정 수준의 사법독립이 권위주의하에서도 존재하며(Cho 2020; Helmke and Rosenbluth 2009), 권위주의 정권이 민주주의 국가와 차별화된 동기와 목적으로 독립적인 사법부를 발전시키려는 유인이 있음을 규명해 왔다(Epperly 2019; Ginsburg and Moustafa 2008; Moustafa 2014). 본 논문은 이러한 학문적 노력의 연장선상에서 민주주의와 권위주의에서 사법독립이 갖는 공통점과 차이점을 개념화하고, 정확성과 타당성이 높은 지표로 이를 측정하는 것이 앞으로 이 분야의 중요한 연구과제를 제시하고자 한다.

끝으로 정치학에서 경험적 분석의 대상으로서 사법독립에 주목하는 본 논문은 그동안 주로 이루어졌던 사법독립에 대한 법철학적, 개념적, 이론적 논의에 뿌리를 두면서도, 보다 사회과학적인 관점에서 인과관계(causality)를 분석하는 사법독립 연구의 필요성과 의의를 강조한다. 본 논문에서는 민주주의와 권위주의에서 나타나는 사법독립의 특징과 양상을 드러내기 위해 정량적 데이터를 바탕으로 한 기술적 분석(descriptive analysis)에 주력했지만, 이러한 데이터를 활용하

여 사법독립이라는 “결과”에 영향을 미치는 정치적·경제적 요인, 사법독립이라는 “원인”이 발생시키는 정치경제적 효과를 분석하는 국가 간 통계분석, 실험연구, 사례연구 등이 국내외 정치학 분야에서 꾸준히 증가하고 있다. 이는 사법독립을 정치학 연구의 중요한 변수 중 하나로 다룸으로써 향후 다양한 정치학적 의제에 대한 풍성한 학문적 논의에 기여할 것이다. 나아가 이러한 연구들은 정치적 안정, 민주주의의 공고화, 효율적인 거버넌스 구축 등에서 어려움을 겪고 있는 국가들에게 독립적인 사법부 건설 및 이를 위한 제도개혁의 당위성을 설득하고, 이를 위해 어떠한 조건이 갖추어져야 하는가에 대한 해답을 제공할 수 있다는 점에서 현실적, 정책적 함의도 매우 크다고 할 것이다.

참고문헌

- 강명세. 2016. “사법부의 독립성을 위한 정치적 조건.” 『현대정치연구』 9집 2호, 63-86.
- 강일신. 2020. “사법의 민주적 정당성.” 『공법연구』 49집 2호, 109-125.
- 권영성. 2010. 『헌법학원론』. 파주: 법문사.
- 조무형. 2022. “정치경쟁과 정당체제 제도화가 사법부의 독립성에 미치는 영향: 보협이론의 재검토.” 『21세기정치학회보』 32집 3호, 85-114.
- 최선. 2015. “사법권 독립에 대한 비판적 검토: 독립과 책임의 조화를 중심으로.” 『한국정치학회보』 49집 1호, 205-226.
- _____. 2019. “권력분립 원리와 사법권 독립.” 『법과 사회』 60호, 67-95.
- _____. 2020. “사법권 독립의 헌정사: 민주화 이전까지 정치권력과의 긴장관계를 중심으로.” 『동서연구』 32집 4호, 169-193.
- 최선, 이지문. 2014. “법관 선임제에 대한 비판적 검토: 사법권 독립과 민주적 정당성을 중심으로.” 『동서연구』 26집 2호, 143-168.
- 하태훈. 2013. “사법에 대한 신뢰.” 『저스티스』 134-2호, 575-592.
- 한상규. 2018. “사법 불신과 법원 개혁: 1987년 민주화 이후 법원개혁의 성찰.” 『강원법학』 53호, 423-457.
- Acemoglu, Daron, and James A. Robinson. 2012. *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. New York: Crown.
- Acemoglu, Daron, and Simon Johnson. 2005. “Unbundling Institutions.” *Journal of Political Economy* 113(4): 949-995.
- Acemoglu, Daron, Simon Johnson, and James A. Robinson. 2001. “The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation.” *American Economic Review* 91(5): 1369-1401.
- Basabe-Serrano, Santiago. 2014. “Some Determinants of Internal Judicial Independence: A Comparative Study of the Courts in Chile, Peru, and Ecuador.” *International Journal of Law, Crime, and Justice* 42(2): 130-145.

- Bodnaruk, Karen. 2016. *Multidimensional Judicial Independence: Assessing Variation in Subject Matter Judicial Independence*. Ph. D. Diss., University of Georgia.
- Cho, Moohyung. 2020. *Rethinking Judicial Independence in Democracy and Autocracy*. Ph. D. Diss., Duke University.
- Clague, Christopher, Philip Keefer, Stephen Knack, and Mancur Olson. 1999. "Contract-Intensive Money: Contract Enforcement, Property Rights, and Economic Performance." *Journal of Economic Growth* 4: 185-211.
- Coppedge, Michael, et al. 2022. "V-Dem Codebook v12." Varieties of Democracy (V-Dem) Project.
- Crabtree, Charles D., and Christopher J. Fariss. 2015. "Uncovering Patterns among Latent Variables: Human Rights and De Facto Judicial Independence." *Research & Politics* 2(3): 1-9.
- Epstein, Lee, and Jack Knight. 1997. *The Choices Justices Make*. Washington D.C.: Sage.
- Epperly, Brad. 2019. *The Political Foundations of Judicial Independence in Dictatorship and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Feld, Lars P., and Stefan Voigt. 2003. "Economic Growth and Judicial Independence: Cross-country Evidence Using a New Set of Indicators." *European Journal of Political Economy* 19(3): 497-527.
- Ferejohn, John. 1998. "Independent Judges, Dependent Judiciary: Explaining Judicial Independence." *Southern California Law Review* 72(2-3): 353-384.
- Geyh, Charles Gardner. 2014. "Judicial Independence as an Organizing Principle." *Annual Review of Law and Social Science* 10: 185-200.
- Ginsburg, Tom, and Alberto Simpser. 2013. *Constitutions in Authoritarian Regimes*. New York: Cambridge University Press.
- Ginsburg, Tom, and Tamir Moustafa. 2008. *Rule by Law: The Politics of Courts in Authoritarian Regimes*. New York: Cambridge University Press.
- Hayo, Bernd, and Stefan Voigt. 2007. "Explaining De Facto Judicial Independence."

- International Review of Law and Economics* 27(3): 269-290.
- Helmke, Gretchen, and Frances Rosenbluth. 2009. "Regimes and the Rule of Law: Judicial Independence in Comparative Perspective." *Annual Review of Political Science* 12: 345-366.
- Hilbink, Lisa. 2007. *Judges beyond Politics in Democracy and Dictatorship: Lessons from Chile*. New York: Cambridge University Press.
- Hollyer, James R., B. Peter Rosendorff, and James Raymond Vreeland. 2011. "Democracy and Transparency." *The Journal of Politics* 73(4): 1191-1205.
- Huntington, Samuel P. 1993. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Kapiszewski, Diana, and Matthew M. Taylor. 2008. "Doing Courts Justice? Studying Judicial Politics in Latin America." *Perspectives on Politics* 6(4): 741-767.
- Keith, Linda Camp. 2002. "Judicial Independence and Human Rights Protection around the World." *Judicature* 85(4): 194-200.
- Keith, Linda Camp. 2012. *Political Repression: Courts and the Law*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Kornhauser, Lewis A. 2002. "Is Judicial Independence a Useful Concept?" In *Judicial Independence at the Crossroads: An Interdisciplinary Approach*, edited by Stephen B. Burbank and Barry Friedman, 45-55. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Klug, Heinz. 2000. *Constituting Democracy: Law, Globalism, and South Africa's Political Reconstruction*. New York: Cambridge University Press.
- Kureshi, Yasser. 2021. "When Judges Defy Dictators: An Audience-Based Framework to Explain the Emergence of Judicial Assertiveness against Authoritarian Regimes." *Comparative Politics* 53(2): 233-257.
- Law, David S., and Mila Versteeg. 2013. "Constitutional Variation among Strains of Authoritarianism." In *Constitutions in Authoritarian Regimes*, edited by Tom Ginsburg and Alberto Simpser, 165-195. New York: Cambridge University

Press.

- Larkins, Christopher M. 1996. "Judicial Independence and Democratization: A Theoretical and Conceptual Analysis." *American Journal of Comparative Law* 44(4): 605-626.
- Linzer, Drew A., and Jeffrey K. Staton. 2015. "A Global Measure of Judicial Independence, 1948-2012." *Journal of Law and Courts* 3(2): 223-256.
- McCarthy, Stephen, and Kheang Un. 2017. "The Rule of Law in Illiberal Contexts: Cambodia and Singapore as Exemplars." In *Politics and Constitutions in Southeast Asia*, edited by Marco Bünte and Björn Dressel, 315-330. New York: Routledge.
- Melton, James and Tom Ginsburg. 2014. "Does De Jure Judicial Independence Really Matter? A Reevaluation of Explanations for Judicial Independence." *Journal of Law and Courts* 2(2): 187-217.
- Moustafa, Tamir. 2007. *The Struggle for Constitutional Power: Law, Politics, and Economic Development in Egypt*. New York: Cambridge University Press.
- Moustafa, Tamir. 2014. "Law and Courts in Authoritarian Regimes." *Annual Review of Law and Social Science* 10: 281-299.
- North, Douglass C. 1990. *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press.
- North, Douglass C., and Barry R. Weingast. 1989. "Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth-Century England." *The Journal of Economic History* 49(4): 803-832.
- Olson, Mancur. 1993. "Dictatorship, Democracy, and Development." *American Political Science Review* 87(3): 567-576.
- Olson, Mancur, 2000. *Power and Prosperity: Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorships*. New York: Basic Books.
- Peerenboom, Randall. 2009. *Judicial Independence in China: Lessons for Global Rule of Law Promotion*. New York: Cambridge University Press.

- Rajah, Jothie. 2012. *Authoritarian Rule of Law: Legislation, Discourse, and Legitimacy in Singapore*. New York: Cambridge University Press.
- Ríos-Figueroa, Julio, and Jeffrey K. Staton. 2014. "An Evaluation of Cross-national Measures of Judicial Independence." *The Journal of Law, Economics, & Organization* 30(1): 104-137.
- Schwab, Klaus. 2018. "The Global Competitiveness Report 2018." World Economic Forum.
- Segal, Jeffrey A., and Harold J. Spaeth. 1993. *The Supreme Court and the Attitudinal Model*. New York: Cambridge University Press.
- Sillen, Joost. 2019. "The Concept of 'Internal Judicial Independence' in the Case Law of the European Court of Human Rights." *European Constitutional Law Review* 15(1): 104-133.
- Silverstein, Gordon. 2008. "Singapore: The Exception that Proves Rules Matter." In *Rule by Law: The Politics of Courts in Authoritarian Regimes*, edited by Tom Ginsburg and Tamir Moustafa, 73-101. New York: Cambridge University Press.
- Staton, Jeffrey K., Christopher Reenock, and Jordan Holsinger. 2022. *Can Courts be Bulwarks of Democracy?: Judges and the Politics of Prudence*. New York: Cambridge University Press.
- Staton, Jeffrey K., Drew Linzer, Christopher Reenock, and Jordan Holsinger. 2019. "Update, A Global Measure of Judicial Independence, 1900-2015." Harvard Dataverse.
- Tsebelis, George. 2002. *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press.
- Voigt, Stefan, Jerg Gutmann, and Lars P. Feld. 2015. "Economic Growth and Judicial Independence, A Dozen Years On: Cross-country Evidence Using an Updated Set of Indicators." *European Journal of Political Economy* 38: 197-211.
- Wang, Yuhua. 2015. *Tying the Autocrat's Hands*. New York: Cambridge University

Press.

Whittington, Keith E., R. Daniel Kelemen, and Gregory A. Caldeira. 2008. “The Study of Law and Politics.” in *The Oxford Handbook of Law and Politics*, edited by Keith E. Whittington, R. Daniel Kelemen, and Gregory A. Caldeira, 1-15. Oxford: Oxford University Press.

투고일: 2023.06.13.	심사일: 2023.07.21.	게재확정일: 2023.07.24.
------------------	------------------	--------------------

Judicial Independence as a Research Agenda in Political Science: A Focus on Conceptualization and Measurement Issues

Cho, Moohyung | Ewha Womans University

Judicial independence, despite its political significance, has received limited attention within political science, with most discussions centered around the field of law. This article sheds light on the importance of studying judicial independence within political science, specifically focusing on conceptualization and measurement issues. A comprehensive conceptual framework for judicial independence is presented, which encompasses four dimensions: (a) independence of courts and judges, (b) *de jure* and *de facto* independence, (c) external and internal independence, and (d) political, economic, and social facets of independence. Next, indicators for measuring judicial independence are introduced, followed by empirical analysis to examine the level and characteristics of judicial independence in democracies and autocracies. The findings indicate that, in comparison to democracies, autocracies demonstrate lower levels of *de facto* judicial independence, an uneven development of judicial independence across different issue areas, and significant disparities among the measured values. This article emphasizes in the study of judicial independence the importance of ensuring construct validity between concepts and measurements, taking into account variations across different regime types, and conducting causal analyses to explore the reciprocal relationship between judicial independence and politico-economic conditions.

Key Words | Judicial Independence, Conceptualization, Indicators, Democracy, Autocracy

한국의 권역별 비례대표제 도입에 대한 비판적 검토: 지역대표성 문제를 중심으로

정연경 | 서울대학교

| 국문요약 |

수도권 및 대도시로의 인구 집중 현상으로 인해 도·농 간의 국회의원 의석수 편차가 커지면서 많은 농산어촌 지역이 정치적 대표성의 위기를 겪고 있다. 최근 이러한 문제를 해결하기 위하여 권역별 비례대표제를 도입하여야 한다는 주장이 대두되고 있다. 이에 본 연구는 도·농 간의 지역대표성 격차 해소의 관점에서 권역별 비례대표제 도입의 효과 및 타당성을 검토한다. 구체적으로, 본 연구는 네 가지 형태의 권역별 비례대표제 도입을 전제로 의석 배분을 시뮬레이션하였고, 그 결과 인구 비례 방식이 아닌 기본할당 방식으로 의석을 배분할 때에만 권역별 비례대표제가 도·농 간 지역대표성 격차 해소에 도움이 됨을 보였다. 그러나 기본할당 방식으로 의석을 배분하면 권역 간 인구 편차가 늘어날 수밖에 없고, 이는 선거구 획정의 제일원칙인 인구 동등성의 원칙을 현저히 저해한다는 점 또한 확인할 수 있었다. 따라서 권역별 비례대표제를 농산어촌의 지역대표성 확보를 위한 관점에서 고려하는 것은 그 타당성이 적을 것이다.

주제어 | 권역별 비례대표제, 지역대표성, 선거구 획정, 국회의원 선거

1. 서론

출산율 저하, 고령화로 인한 인구 감소 위기는 한국 사회가 해결해야 할 가장 큰 당면과제 중 하나가 되었다. 2023년 1분기 한국의 출산율은 가임기 여성 1명 당 아이 0.71명으로 1명이 채 되지 않으며 2021년부터는 인구성장률 또한 마이너스를 기록해왔다. 농산어촌의 경우 이러한 인구 위기는 더욱 심각한 상황이다. 수도권 및 대도시로의 인구 집중 현상이 두드러지면서 도·농 간 인구 격차가 점점 더 커지고 있다. 2022년 기준 수도권 지역 주민등록 인구는 전체 인구의 44.8%에 이르며 여기에 6개 광역시의 인구를 더하면 대도시 인구는 전체 인구의 약 70%를 차지하게 된다. 반면 많은 농산어촌 지역은 급격한 인구 감소로 소멸의 위기에 처하게 되었다.

선거를 통하여 대표성이 발현되는 대의 민주주의 제도하에서 농산어촌 지역이 소멸의 위기에 처했다는 것은 이들 지역의 정치적 대표성 또한 위기에 처했다는 것을 의미한다. 소선거구제를 채택한 국가의 선거구 획정은 일반적으로 인구 동등성(equal population)의 원칙을 기반으로 하기 때문이다. 역사적으로, 한국의 선거구 개혁 또한 선거구 간의 인구 편차를 줄이는 방향으로 이루어져 왔다. 그러나 인구수만을 기준으로 선거구를 획정하게 되면 인구밀도가 높은 도시 지역은 다수의 선거구를 할당받는 반면 인구가 적은 농산어촌 지역은 다른 지역과 통합하여야지만 겨우 한 명의 대표자를 선출할 수 있게 된다. 도·농 간 정치적 대표성이 양극화되는 것이다. 인구 감소의 추세가 뚜렷해지면서 농산어촌 지역의 정치적 대표성의 위기는 더욱 심각해졌다. 2022년 발간된 중앙선거관리위원회의 <저출산·고령화 시대를 대비한 선거구 획정 제도개선 연구>는 장래 인구를 추계하여 시도별 미래 선거구 숫자를 추정한 바 있는데, 향후 수도권의 선거구는 증가하지만 비수도권의 선거구는 전반적으로 감소하게 된다는 점을 다시 한 번 확인하였다(지병근 외 2022).

이러한 배경에서 선거구 획정은 인구 비례만을 고려할 것이 아니라 도·농 간의

지역대표성 격차를 줄이는 방향으로 이루어져야 한다는 주장 또한 대두되었다. 일례로 2014년 헌법재판소가 선거구 간 인구 편차는 상하 2:1을 넘어서는 안 된다는 결정을 내렸을 때 일부 재판관은 이에 반대하면서 “국회와 지방의회의 역할 차이, 지방자치단체의 재정자립도 등을 고려할 때 국회의원의 지역대표성은 지방자치제도가 정착된 현시점에서도 투표가치의 평등 못지않게 여전히 중요하다”라고 주장한 바 있다(헌법재판소, 2012헌마192 결정). 2016년에 신설된 <공직선거법> 25조 2항 2호 또한 “국회의원 지역구의 획정에 있어서는 (중략) 인구 범위를 벗어나지 아니하는 범위에서 농산어촌의 지역대표성이 반영될 수 있도록 노력하여야 한다.”라고 구체적으로 명시하고 있다.

이에 여러 정치학자들은 선거구 획정 과정에서 나타나는 도·농 간 지역대표성 편차를 줄일 수 제도적 방법에 대하여 관심을 가져왔다. 예를 들어, 김종갑(2015)은 이러한 지역대표성 문제를 해결하기 위한 방안으로 권역별 비례대표제 도입, 도·농복합선거구제 도입, 인구 상하 편차 기준 도시·농촌 이원화, 비례의석 균등 배분, 광역 권역 비례제 도입의 다섯 가지를 고려할 수 있다고 보았다. 이 중 권역별 비례대표제는 도·농 간 지역대표성 격차 해소 효과 외에도 소수 정당의 원내 진입 가능성 증대, 지역주의 감소 등 부가적인 효과가 있을 것으로 여겨지며 그 도입에 관한 논의가 활발하게 이루어지고 있는 제도 중 하나이다. 현행 선거제도하에서는 비례대표 국회의원이 특정 지역을 대변하지 않지만 권역별 비례대표제하에서는 비례대표 의원이 몇 개의 지역이 묶인 권역의 이익을 대변하게 된다. 이러한 특성 때문에 정당이 각 권역별로 농산어촌 지역을 대변하는 비례대표 후보들을 정당명부의 선순위로 올려 선출하면 약화된 농산어촌의 지역대표성을 보완할 수 있다는 주장이다.

그러나 권역별 비례대표제의 농산어촌의 지역대표성 제고 효과에 대한 관심에도 불구하고 구체적으로 이 제도가 어떻게, 또 얼마만큼 농산어촌의 지역대표성 제고에 도움을 줄 수 있는지에 대한 연구는 그동안 면밀히 이루어지지 않았다. 이에 본 연구는 지역대표성의 관점에서 권역별 비례대표제 도입의 효과를 검토

하고자 한다. 구체적으로, 권역별 비례대표제의 몇 가지 가능한 형태를 전제로 하여 의석 배분을 시뮬레이션하고 이러한 제도가 도·농 간의 지역대표성 격차를 줄이는 데 도움을 주는지, 준다면 어떠한 형태의 권역별 비례대표제가 가장 효과적인지를 탐구한다.

몇 가지 시뮬레이션 결과를 바탕으로 본 연구는 권역별 비례대표제는 특정한 조건 하에서 도·농 간의 지역대표성 격차를 해소하는 데 도움을 주지만 이러한 방식은 표의 비등가성을 현저하게 증가시켜 그 도입의 실익이 적음을 보인다. 구체적으로, 도·농 간의 지역대표성 격차를 줄이기 위해서는 각 권역에 고정된 숫자의 비례대표 의석을 기본 할당하여야 하는데, 이는 권역 간 인구 편차를 크게 증가시킨다. 이는 선거구 획정의 제일원칙인 표의 등가성의 원칙을 훼손하는 것으로 헌법재판소가 지역구 간의 인구편차를 최소화하도록 규정한 것에 반하는 결과가 될 수 있다. 종합적으로, 권역별 비례대표제를 지역주의 완화나 소수정당의 원내 진입 가능성 증대의 관점에서 도입하는 것을 고려할 수 있겠으나, 농산 어촌의 지역대표성 확보를 위한 관점에서 도입하는 것은 그 실익이 없을 것으로 보인다. 인구대표성과 지역대표성 모두를 적정선에서 만족시키는 형태의 선거제도 무엇인지에 대한 정치적, 법률적, 그리고 사회적인 논의가 필요하다.

II. 선거구 획정의 가치: 인구대표성 대 지역대표성

일반적으로 소선거구제를 기반으로 한 선거제도에서 선거구 획정의 제일원칙으로 받아들여지는 것은 각 선거구의 선거인수가 동등해야한다는 인구 동등성(equal population)의 원칙, 즉, 표의 등가성의 원칙이다. 예를 들어, 핸들리(Handley 2006)는 민주 국가의 선거구 획정에 관한 연구에서 그의 연구에 포함된 60개 국가 모두가 인구 동등성을 선거구 획정의 가장 중요한 원칙으로 표명하고 있음을 밝혔다. 그의 연구에 따르면 인구 동등성의 원칙을 가장 적극적으로

로 채택한 국가는 미국으로 “1인 1표의 등가성(one person, one vote)”의 원칙을 공식적으로 표명하고 있다. 미국 이외의 민주 국가들 또한 1인 1표의 가치를 최대한 실현하기 위하여 각 선거구 간 인구 편차를 최소화하는 노력을 기울이고 있다.

한국 또한 인구를 기준으로 한 표의 등가성의 원칙을 선거구 획정의 여러 기준 중 최우선으로 삼는다. 2014년 헌법재판소는 선거구 획정에 있어 인구편차 상하 3:1 기준이 헌법에 불합치하다고 결정하면서 다음과 같이 설명한 바 있다. “선거구 획정에 있어서 인구 비례의 원칙에 의한 투표가치의 평등은 헌법적 요청으로서 다른 요소에 비하여 기본적이고 일차적인 기준이므로, 입법자로서는 인구편차의 허용한계를 최대한 엄격하게 설정함으로써 투표가치의 평등을 관철하기 위한 최대한의 노력을 기울여야 한다(헌법재판소, 2012헌마192 결정).” 그 결과 현재 한국의 국회의원 선거구 획정은 선거구 간 인구 편차 상하 2:1 기준을 가장 우선적으로 적용하여 이루어지고 있다.

그러나 인구 동등성의 원칙의 엄격한 적용은 인구가 적은 지역의 희생을 수반할 수밖에 없다. 선거구 획정 시 인구수만을 기준으로 삼으면 인구 하한선에 미치지 못하는 지역은 다른 지역과의 통합 선거구를 통해서만 대표를 선출할 수 있다. 인구밀도가 높은 지역의 지리적으로 좁고 응집된 대표성과 비교하면 인구밀도가 낮은 지역의 대표성은 넓은 범위에 퍼져 낮을 수밖에 없다. 한국의 21대 국회의원 선거구를 예로 들면, 인구가 적은 강원도 지역의 홍천군, 횡성군, 영월군, 평창군은 통합된 하나의 선거구를 형성하였는데 그 면적이 서울 동대문구를 선거구의 약 901배에 달하였다. 선거구 획정이 표의 등가성의 원칙을 기반으로 하다 보니 단 한 명의 국회의원이 거대한 면적의 지역을 통합 대표하게 되어 이들 지역의 대표성이 크게 저하된 것이다.

이처럼 인구대표성의 강화로 인해 지역대표성이 약화되는 문제는 선거구 획정의 또 다른 원칙으로 제시되는 이익공동체(communities of interest) 보존의 원칙을 위배할 가능성이 있다. 이익공동체 보존의 원칙이란 선거구는 공통의 이익

과 목표를 공유하는 집단을 기본 단위로 이루어져야 한다는 원칙이다. 첸과 그의 동료들의 연구(Chen et al. 2022)에 따르면 이익공동체란 선거구를 획정하기 훨씬 전부터 형성된 경제적, 인종적, 사회적, 문화적, 지리적, 역사적 정체성을 널리 공유하는 집단으로 정의된다. 선거구가 지리적인 근접성 및 연속성을 바탕으로 획정된다는 점을 고려하면¹⁾ 이미 형성된 행정구역은 가장 식별하기 쉬운 방식의 지리적 이익공동체라고 볼 수 있다. 이러한 관점에서 여러 민주 국가는 선거구의 경계가 최대한 기존의 행정구역을 따르도록 노력해왔다(Chen et al. 2022). 한국 또한 <공직선거법> 제25조 1항에서 국회의원 지역구를 시·도의 관할구역 안에서 인구·행정구역·지리적 여건·교통·생활문화권 등을 고려하여 설정하도록 하였고, 같은 조 2항에서 인구 비례의 원칙을 지키면서도 농산어촌의 지역대표성이 반영될 수 있도록 노력하여야 한다는 점을 명확히 밝히고 있다.

그러나 인구 동등성의 법칙을 최우선의 목표로 하는 한 도·농 간의 지역대표성 편차를 극복한다는 것은 쉽지 않은 문제이다. 표의 등가성의 문제는 필연적으로 인구밀도가 낮은 지역의 대표성 약화를 가져온다(강원택 2005). 특히 한국의 경우 심각한 출산을 저하, 고령화 문제가 인구의 수도권 과밀화 현상과 맞물리면서 소멸의 위기에 처한 지방자치단체가 늘어나고 있어, 도·농 간의 지역대표성 격차는 더욱 심각한 사회 문제가 되었다. 농산어촌의 목소리를 대변할 정치적 힘이 약화되는 것이다. 나아가, 인구 기준을 충족시키려다보니 같은 행정구역이 분할되어 서로 다른 선거구에 속하게 되는 등 이익공동체 보존의 원칙이 저해되는 문제 또한 지속적으로 있어왔다. 김감영(2021)에 따르면 16대 국회의원 선거부터 21대 국회의원 선거까지 하나의 행정구역이 분할되어 서로 다른 선거구를 이룬 사례가 무려 21회에 달한다. 특히 16대 국회의원 선거에서 인천 서구의 검단동만이 분리되어 강화군과 통합 선거구를 이룬 사례는 선거구 획정의 지리적 연속성(contiguity)의 원칙을 위반할 뿐 아니라 강화군과 서구 검단동의 서로 다른

1) 버틀러와 케인(Butler and Cain 1992)은 선거구 획정에 있어 동등한 인구수, 지리적 경계 및 연결성, 지리적 조밀성 등이 고려되어야 함을 주장한다.

지리적, 경제적, 사회적 특성을 고려하면 이익공동체 보존의 원칙 또한 위반한다는 점에서 논란이 되었다(김감영 2021). 비슷하게 지난 21대 국회의원 총선거에서는 인구상한선을 초과한 춘천시 지역구를 분구하는 과정이 “누더기 선거구”를 창조했다며 논란이 된 바 있다. 춘천시의 행정구역만을 포함하는 춘천시·철원군·화천군·양구군 갑 선거구와 춘천시의 일부와 철원, 화천, 양구 전체를 포함하는 춘천시·철원군·화천군·양구군 을 선거구의 국회의원이 춘천시 유권자를 같은 정도로 대변할 수 있는가에 대한 의문이 제기된 것이다.

이에 전문가들은 인구 동등성의 원칙을 제일원칙으로 하면서도 농산어촌의 지역대표성을 제고할 수 있는 제도적 방안을 찾고자 하는 노력을 기울여왔다. 여러 대안 중 권역별 비례대표제가 지역대표성의 도·농 격차 문제를 해결하는 현실적인 대안이 될 수 있다는 의견이 대두되었다. 비례대표 국회의원을 권역 단위로 선출하면 이들이 소외된 농산어촌 지역을 대표하는 역할을 할 수 있을 것이라는 믿음 때문이다. 이러한 주장을 비판적으로 검토하기 위하여 본 연구는 다음 장에서부터 권역별 비례대표제 도입이 가져올 도·농 지역대표성 격차 해소 효과를 보다 구체적으로 평가해보고자 한다.

III. 지역대표성 관점에서의 권역별 비례대표제

권역별 비례대표제가 현재의 인구대표성 중심의 선거구 획정으로 인한 도·농 간 지역대표성 편차를 해소하는 보완책이 될 수 있다는 의견이 대두되고 있다(강휘원 2015; 이상학·이성규 2017). 권역별 비례대표제는 전국을 몇 개 단위의 권역으로 나누어 비례대표 국회의원 의석을 권역별로 배분하는 방식을 말한다. 현재의 비례대표제하에서는 비례대표 국회의원이 특정 지역을 대변하지 않지만, 권역별 비례대표제하에서는 비례대표 국회의원이 몇 개의 지역이 묶인 권역의 이익을 대변하게 된다. 따라서 각 권역의 비례대표가 지역구에서 약화된 농산어

촌의 지역대표성을 보완하는 역할을 할 수 있다는 주장이다.

현재 한국의 선거제도가 준연동형 혼합형 비례대표제임을 고려하면 권역별 비례대표제를 도입할 시 연동형 권역별 비례대표제를 택하고 있는 독일식에 가장 근접할 것으로 보인다. 독일의 연동형 비례대표제하에서 유권자는 1인 2표를 행사하며 첫 번째 표는 지역구 후보자에게 투표하고 두 번째 표는 16개의 각 연방 주정부를 기준으로 한 권역별로 정당에 투표한다. 이러한 방식으로 선출된 권역별 비례대표는 미국의 상원과 비슷한 의미를 갖는다고도 볼 수 있다. 미국의 하원의 경우에는 인구 동등성의 원칙을 엄격하게 적용하지만 상원의 경우는 주를 지리적 단위로 하는 지역대표성을 확보하기 위하여 주별로 2명의 균등한 대표를 선출한다(강원택 2005). 한국에서 권역별로 비례대표 국회의원을 뽑게 되면 이들 또한 지역구보다 넓은 권역 단위에서 지역대표성을 가지게 된다.

그러나 권역별 비례대표제가 도시와 농촌 간 지역대표성 격차를 줄일 수 있을 것이라는 기대에도 불구하고, 구체적으로 그 효과가 어느 정도인지에 대한 세밀한 검토가 이루어지지 못했다. 이에 본 연구는 현재 논의 중인 권역별 비례대표제의 몇 가지 형태를 전제로 의석 배분을 시뮬레이션하고, 이들 제도가 농산어촌 지역대표성 제고에 기여하는 정도를 면밀히 살펴보고자 한다. 이를 위해서는 권역별 비례대표제의 제도적 설계에 관한 다음의 세 가지 문제를 먼저 논의할 필요가 있다.

1. 권역 설정

권역별 비례대표제 논의에서 비례대표 국회의원을 선출하는 기본 권역 단위로 가장 널리 추천되고 있는 방식은 전국을 지리적 여건과 생활 문화권을 고려하여 1) 서울, 2) 부산·울산·경남, 3) 대구·경북, 4) 인천·경기·강원, 5) 광주·전북·전남·제주, 6) 대전·세종·충북·충남의 6개 권역으로 나누자는 것이다.²⁾ 2022년 9월 김두관 의원 등이 발의한 <공직선거법 개정안>(이하 김두관

의원안), 2022년 11월 김영배 의원 등이 발의한 <공직선거법 개정안> 또한 이러한 6개 권역을 기준으로 비례대표를 선출할 것을 제시하고 있다. 그러나 이러한 6개 권역 구분이 지나치게 임의적이고 하나의 이익공동체를 대변한다고 보기 어렵다는 반대의 목소리 또한 높다. 특히 강원도가 인천·경기도와 하나의 권역을 형성하는 것, 제주도가 전라도 지역과 하나의 권역을 형성하는 것이 자연스럽지 않다는 의견이 많다. 2022년 중앙선거관리위원회의 연구용역 보고서 <국회의원 선거 비례대표제의 합리적 대안 연구>의 전문가 설문조사에 따르면, 위의 6개의 권역으로 권역을 나누어 비례대표를 선출하는 것에 34.5%의 응답자가 반대의 의견을 표출하였으며, 반대 응답자의 34.5%가 그 이유로 6개의 권역 설정이 타당하지 않기 때문이라는 이유를 들었다(하상응 외 2022). 지역대표성의 관점에서 이 또한 이러한 6개 권역 설정은 한계가 있다. 각 권역의 면적이 지나치게 넓어 권역별 비례대표 국회의원이 농산어촌 지역대표성을 어느 정도 확보할 수 있을지 그 효과를 예측하기 어렵기 때문이다.

이러한 관점에서 17개 광역시도를 권역으로 설정하는 것이 보다 타당하다는 주장 또한 존재한다. 예를 들어, 2022년 10월 국회에 발의된 이상민 의원 등의 <공직선거법 개정안>은 권역별 비례대표 국회의원 127명을 17개 시도의 행정구역을 기준으로 선출할 것을 제안한다. 이처럼 비례선거구를 각 광역시도를 기준으로 하여 의석을 배분하게 되면 지역구는 소선거구제, 비례선거구는 중대선거구를 채택하는 것과 비슷한 효과를 갖게 된다(안승국 2010). 이러한 방식은 광역 시도 행정구역 간의 임의적 통합 없이 권역을 설정함으로써 유권자들의 혼동을 방지하고, 각 권역이 하나의 응집된 지리적 이익공동체로 기능한다는 점에서 의미가 있다.

본 연구는 권역별 비례대표제가 농산어촌의 지역대표성 제고의 기능을 하기

2) 중앙선거관리위원회가 2015년 제출한 “정치관계법 개정의견” 또한 이러한 6개 권역 구분을 따르고 있다. 한편, 김종갑(2013)은 서울, 경기·인천, 충청, 강원·제주, 호남, 대구·경북, 부산·울산의 7개 권역으로 구분할 것을 주장한 바 있다.

위해서는 각 권역이 최대한 지리적인 관점에서 이익공동체를 형성하도록 설정되어야 한다고 주장한다. 하나의 권역이 지나치게 넓거나 다양한 지리적 공동체를 포함한다면 권역별 비례대표가 농산어촌 지역을 정치적으로 대표한다고 확신하기 어렵기 때문이다. 예를 들어, 앞서 언급한 6개 권역설정에서 인천·경기·강원 권역의 비례대표 국회의원들이 강원 지역의 이익을 확실히 대변할 수 있는지, 그 비율이 어느 정도 되는지 모호하다. 따라서 각 시도의 행정구역을 기반으로 하는 17개 권역 설정이 보다 지역대표성 제고를 위해 타당하다고 볼 수 있다.³⁾

그러나 현행 제도와 같이 비례 의석의 숫자가 많지 않은 상황에서 권역을 17개로 세분화하게 되면 각 권역에 배분될 비례대표 국회의원 숫자가 매우 적을 수밖에 없다. 나아가, 권역별 비례대표의 의석 배분의 기준으로 또다시 인구 비례의 방식을 적용한다면 인구가 적은 세종특별자치시와 같은 지역은 권역별 비례대표를 배정받기 어렵게 된다(황아란 2015). 따라서 지역대표성 문제의 관점에서 권역별 비례대표제를 도입하기 위해서는 권역 설정 문제와 더불어 전체 비례대표 국회의원 정수 및 권역별 의석할당 방식에 대한 논의가 함께 이루어져야 한다.

2. 비례대표 총 의석수

정치학자들은 권역별 비례대표제를 도입할 경우 그 효과가 나타나기 위해서는 비례대표 의석이 최소 100석에서 120석 정도 규모로 확대되어야 한다고 보고 있다(강원택 2009; 김종갑 2013). 지역대표성의 관점에서도 인구가 적은 권역이 소외되는 것을 막기 위해서는 비례의석의 확대가 필수불가결하다. 현행 선거제

3) 이 연구는 오로지 지역대표성의 관점에서 권역별 비례대표제를 평가한다는 점을 강조하고자 한다. 지역주의 해소나 소수 정당의 원내 진입 가능성 증대를 목적으로 권역별 비례대표제를 도입할 때에는 17개 광역시도를 기준으로 한 권역 구분이 앞서 언급한 6개 권역보다 반드시 타당하다고 볼 수는 없을 것이다. 또한 후술하듯이 이러한 17개 권역도 비례대표 의석의 숫자가 증가하지 않으면 그 도입의 목적을 이루기 어렵다.

도 하 47석이라는 한정적인 전국구 비례대표 의석을 17개 권역에 배분하면 각 권역에 배정될 비례대표 의원은 겨우 2-3명의 수준에 그치게 되어 농산어촌 지역 대표성 제고의 효과를 기대하기 어렵기 때문이다. 따라서 본 연구는 다음 장에서 비례대표 의석수가 약 100석 정도의 규모가 되는 상황을 전제로 권역별 비례대표제 도입의 효과를 평가한다. 그러나 후술하듯이 전체 비례의석의 숫자를 늘리고 국회의원 정수를 확대하는 것만으로는 도·농 간 대표성의 편차를 줄이는 데에 한계가 있다. 권역별 비례대표제가 농산어촌 지역대표성 확대의 목표를 달성하기 위해서는 각 권역에 의석을 어떠한 방식으로 몇 개씩 배분할 것인지가 보다 중요하게 다뤄져야 하기 때문이다. 의석수가 늘어나더라도 권역별 의석이 각 권역의 인구수를 기준으로 정해진다면 권역별 비례대표제는 인구가 적은 지역의 지역대표성이 아닌 인구대표성을 더욱 강화하게 된다.

3. 권역별 의석 배분 방식

현재 논의되고 있는 권역별 비례대표제의 몇몇 형태를 살펴보면, 각 권역에 어떻게 의석을 배분할 것인가에 대한 답으로 크게 두 가지 방식이 제시되고 있다. 첫째, 직·간접적으로 인구 비례의 원칙에 따라 각 권역에 비례대표 의석을 배분하는 것이다. 예를 들어, 각 권역의 인구수에 직접 비례하여 의석을 할당할 수 있다. 보다 간접적으로는 각 권역의 총 지역구 의석수를 인구수의 근삿값으로 활용하는 방식이 있을 수 있다. 김두관 의원안이 이러한 방식을 채택한다. 지역구 의석수가 인구수를 기준으로 설정된다는 점에서 이들 방식은 사실상 큰 차이가 없다. 둘째, 권역별로 고정된 숫자의 기본 의석을 할당하는 방식이 있다. 도·농 간의 대표성 편차를 극복하기 위해서는 각 권역에 최소한의 비례대표를 할당하여야 한다는 주장이다. 예를 들어, 김수연(2016)은 권역별 비례대표 의석의 1/3을 기본할당 의석으로 배분하고 2/3를 인구 비례를 따라 배분하는 방식을 제시한다. 그러나 황아란(2015)은 총 권역별 비례대표의원 정수가 매우 적은 현행 제도

하에서는 권역별로 높은 비율의 기본할당 의석을 배분하더라도 각 권역에 배분되는 총 비례 의석의 숫자가 크게 달라지지 않는다는 점을 지적한다. 종합하면, 비례의석 확대와 권역별 기본할당 의석 제도가 함께 채택될 때 도·농 간 지역대표성 격차 해소의 효과가 가장 클 것으로 기대된다.

이러한 관점에서 본 연구는 각 권역에 할당될 의석의 숫자를 정할 때 인구 비례의 방식을 사용하는 것을 최소화해야 한다고 주장한다. 각 권역에 할당되는 비례대표 의석수가 각 권역의 인구수를 기준으로 정해진다면 상대적인 도·농 간의 대표성 편차는 여전히 존재하게 된다. 이에 권역별로 기본할당 의석을 배분하는 것을 고려할 수 있다. 이때 권역 간 인구수 차이로 인한 비등가성(malapportionment) 문제가 발생할 수 있기 때문에 어느 정도 선에서 표의 비등가성을 용인할 수 있을 것인지에 대한 논의 또한 필요하다.

IV. 권역별 비례대표제의 도·농 지역대표성 격차 해소 효과 검토

본 연구는 권역별 비례대표제의 도입이 도·농 간의 대표성 격차 해소에 도움을 주는지 알아보기 위하여 몇 가지 형태의 제도 도입을 가정하여 시뮬레이션을 진행한다. 보다 효율적인 시뮬레이션을 위하여 크게 두 가지 상황을 전제하였다. 첫째, 권역은 17개 광역시도를 기준으로 한다. 이는 지역대표성 및 이익공동체 보존의 관점에서 6개 권역보다 17개 권역이 보다 적합하다는 가정에서 출발한다.⁴⁾ 둘째, 제21대 국회의원 선거에서 확정된 253개 지역구를 유지한다. 현실적으로 지역구 숫자의 축소는 정치적인 합의가 이루어지기 어려운 지점이 있으며

4) 권역 설정의 타당성 문제와 관계없이 6개 권역을 기준으로 시뮬레이션을 진행하는 것도 또한 가능하지만 이 경우 하나의 권역이 수도권과 비수도권을 모두 포함하고 있어 도·농 간의 의석 비율을 산출하기 어렵다는 문제가 있다. 인구 비례를 통해 그 비율을 추정하는 방식을 사용할 수 있는데 그 결과는 17개 권역 설정의 경우와 크게 다르지 않았다.

실제로 지역구 숫자가 줄어들었다면 이는 오히려 각 지역의 대표성을 저하시키는 요인이 될 것이다.

<표 1> 권역별 비례대표제 도입의 네 가지 사례

	권역별 비례대표제의 형태			
	사례 1	사례 2	사례 3	사례 4
비례대표 의석수 증가	X	O	X	O
권역별 의석 기본할당	X	X	O	O
비례대표 총 의석수	47	97	47	97
권역별 기본할당 의석수	해당없음	해당없음	2	5
총 국회의원 정수	300	350	300	350

위의 <표 1>은 본 연구에서 수행하는 네 가지 시뮬레이션의 사례를 요약한 것이다. 첫째, 21대 국회의원 선거의 선거구를 유지하면서 현행 비례대표 의석 47석을 17개 광역시도에 인구 비례에 따라 배분하는 방식이다. 둘째, 현행 선거 제도를 유지하되 총 비례대표 의석수를 97석으로 늘려 17개 시도에 배분하는 방법이다.⁵⁾ 셋째, 현행 선거제도를 유지하되 각 권역에 2석의 기본할당 의석을 배분하고 잔여의석을 인구 비례에 따라 할당하는 방식이다. 마지막으로, 총 비례대표 의석수를 97석으로 늘리고 17개 각 권역에 기본할당 가능한 최대 의석수인 5석의 의석을 배분한 후 잔여의석을 인구 비례에 따라 배분하는 형태이다. 시뮬레이션 결과를 분석하기에 앞서 네 가지 사례를 구체적으로 소개하고자 한다.

5) 비례대표 의석수를 97석으로 가정한 것은 기존 연구에서 비례대표의 의석수가 최소 100석 정도가 되는 것이 바람직하다고 본 점을 반영한 것으로, 원내 지역구 의석수가 253석인 점을 감안하여 편의상 국회의 총 의석을 350석으로 고정하기 위함이다.

1. 권역별 비례대표제의 네 가지 가능한 형태

[사례 1] 현행 비례대표 의석 47석을 권역별로 배분

〈표 2〉 권역별 비례대표제 의석 배분 시뮬레이션 1

권역	지역구 의원정수	권역별 비례대표 의원정수	권역별 의원정수
서울	49	9	58
부산	18	3	21
울산	6	1	7
경남	16	3	19
대구	12	2	14
경북	13	2	15
인천	13	2	15
경기	59	11	70
강원	8	2	10
광주	8	2	10
전북	10	2	12
전남	10	2	12
제주	3	1	4
대전	7	1	8
세종	2	0	2
충북	8	2	10
충남	11	2	13
계	253	47	300

[사례 2] 비례대표 의원정수를 97석으로 확대

〈표 3〉 권역별 비례대표제 의석 배분 시뮬레이션 2

권역	지역구 의원정수	권역별 비례대표 의원정수	권역별 의원정수
서울	49	19	68
부산	18	7	25
울산	6	2	8
경남	16	6	22
대구	12	5	17
경북	13	5	18
인천	13	5	18
경기	59	24	83
강원	8	3	11
광주	8	3	11
전북	10	3	13
전남	10	3	13
제주	3	1	4
대전	7	3	10
세종	2	1	3
충북	8	3	11
충남	11	4	15
계	253	97	350

먼저, 가장 기본적인 보수적인 권역별 비례대표제의 형태로, 현행 준연동형 비례대표 선거제도 하 47석의 비례대표 의석을 17개 광역시도에 배분하는 방식을 생각해 볼 수 있다. 각 권역에 배정될 의석수는 헤어-니마이어 방식에 따라 결정한다. 즉, 전국 유권자 수에 대한 각 권역의 유권자 수 비율을 계산하여 총 비례대표 의석수인 47석에 곱한 값의 자연수 값을 취하고, 잔여의석은 소수점

이하 수가 큰 순으로 각 권역에 1석씩 배분한다. 이러한 방식을 따르면 위의 <표 2>와 같은 권역별 비례대표 의석 배분이 이루어진다. 결과를 간략히 살펴보면, 47석의 제한적인 비례대표 의석수를 17개 권역에 인구 비례로 나누다 보니 여전히 대부분 의석이 수도권에 집중되는 것을 알 수 있다. 반면, 인구가 적은 세종특별자치시의 경우 권역별 비례대표 의석을 한 석도 할당받지 못하였다.

권역별 비례대표제의 효과가 극대화되기 위해서는 비례 의석의 확대가 선행되어야 한다는 전문가들의 주장을 바탕으로 현행 지역구 253석은 유지하되 비례대표 의석을 증가시키는 방안을 채택하였다. 이에 비례대표 의석을 현재의 47석에서 97석으로 확대하여 총 국회의원 정수가 350명인 경우를 전제로 시뮬레이션을 진행해보았다. 마찬가지로, 각 권역에 배정될 의석은 인구 비례의 원칙을 따라 각 권역의 유권자 수 비율을 계산한 값에 총 비례대표 의석수 97석을 곱하여 결정하였다. 위의 <표 3>은 이러한 방식으로 권역별 의석을 배분한 결과를 보여준다. 비례대표 의석이 50석 증가했음에도 불구하고 권역별 비례대표 의석이 인구 비례에 따라 배분됨에 따라 대부분 의석이 수도권으로 할당되었음을 알 수 있다. 의석수가 늘어나면서 [사례 1]에서 단 한 개의 의석도 할당받지 못했던 세종시의 경우 한 개의 권역별 비례대표 의석을 할당받았다.

[사례 3] 47개 비례대표 의석, 권역별 기본할당석 2석

<표 4> 권역별 비례대표제 의석 배분 시뮬레이션 3

권역	지역구 의원정수	기본할당	권역별 잔여의석 할당	권역별 의원정수
서울	49	2	3	54
부산	18	2	1	21
울산	6	2	0	8
경남	16	2	1	19
대구	12	2	1	15

권역	지역구 의원정수	기본할당	권역별 잔여의석 할당	권역별 의원정수
경북	13	2	1	16
인천	13	2	1	16
경기	59	2	3	64
강원	8	2	0	10
광주	8	2	0	10
전북	10	2	0	12
전남	10	2	1	13
제주	3	2	0	5
대전	7	2	0	9
세종	2	2	0	4
충북	8	2	0	10
충남	11	2	1	14
계	253	34	13	300

위의 [사례 1]과 [사례 2]에서 볼 수 있듯이 인구 비례에 따라 권역별 비례대표 의석을 배분하면 여전히 수도권에 선거구가 집중되는 현상이 발생한다. 이러한 문제를 해결하기 위하여 권역별로 기본의석을 할당하는 방안을 고려할 수 있다. 먼저, 현행 제도 하 47개 비례대표 의석을 유지하되 모든 권역에 비례대표 의석을 2석씩 할당하여 균등하게 배분하고, 남은 13개 의석을 인구 비례에 따라 17개 광역시도에 배분하는 경우를 생각해보았다. 위의 <표 4>에서 볼 수 있듯이 의석의 수도권 편중 현상이 완화되었고, 인구가 적은 세종특별자치시와 제주특별자치도의 경우에도 각각 4석과 5석의 의석을 확보할 수 있게 되었다.

[사례 4] 비례대표 의석 97석, 권역별 기본할당의석 5석씩 배분

〈표 5〉 권역별 비례대표제 의석 배분 시뮬레이션 4

권역	지역구 의원정수	기본할당	권역별 잔여의석 할당	권역별 의원정수
서울	49	5	2	56
부산	18	5	1	24
울산	6	5	0	11
경남	16	5	1	22
대구	12	5	1	18
경북	13	5	1	19
인천	13	5	1	19
경기	59	5	3	67
강원	8	5	1	14
광주	8	5	0	13
전북	10	5	0	15
전남	10	5	0	15
제주	3	5	0	8
대전	7	5	0	12
세종	2	5	0	7
충북	8	5	0	13
충남	11	5	1	17
계	253	85	12	350

마지막으로, 권역별 기본할당의석의 최대 효과를 분석하기 위하여 [사례 3]과 같은 방식이지만 비례의석을 97석으로 확대하고, 기본할당의석 숫자 또한 늘려 각 권역별로 5석씩 배분하는 방식을 시뮬레이션하였다. 위의 <표 5>에서 볼 수 있듯이 비수도권 지역에도 의석이 일정 정도 배분된 것을 알 수 있다.

2. 권역별 비례대표제의 도·농 지역대표성 격차 해소 효과

〈표 6〉 권역별 비례대표제 의석 배분의 결과로 인한 도·농 편차 비교

권역	현행 제도 ⁶⁾	권역별 비례대표제			
	(1) 지역구	(2) 기본	(3) 의석증가	(4) 기본할당	(5) 의석증가 기본할당
서울	49	58	68	53	56
부산	18	21	25	21	24
울산	6	7	8	8	11
경남	16	20	22	19	22
대구	12	14	16	15	18
경북	13	15	18	16	19
인천	13	15	18	16	19
경기	59	71	82	64	67
강원	8	9	11	10	13
광주	8	9	11	10	13
전북	10	13	14	13	16
전남	10	12	14	13	15
제주	3	4	4	5	8
대전	7	8	10	9	12
세종	2	2	3	4	7
충북	8	9	11	10	13
충남	11	13	15	14	17
계	253	300	350	300	350
수도권 의석비율 (증감율 pp)	42.69%	42.67% (-0.02)	43.14% (+0.45)	39.33% (-3.36)	35.14% (-7.55)
수도권 및 광역시 의석비율 (증감율 pp)	67.98%	67.67% (-0.31)	68.57% (+0.59)	65.67% (-2.31)	62.85% (-5.13)

위의 네 가지 권역별 비례대표제의 의석 배분 방식에 따른 도·농 간 지역대표성 편차 감소 효과를 비교하기 위하여 <표 6>에 17개 권역에 배분되는 의석수를 각 사례별로 요약 정리하였다. 표의 (1)열은 제 21대 국회의원 선거의 지역구 의석을 권역별로 합산한 것으로, 도·농 간의 의석 배분 편차 변화를 비교할 기준선으로 제시하기 위하여 포함한 것이다. (2)-(5)열은 앞서 언급한 네 가지 사례의 권역별 의원정수를 보여준다.

권역별 비례대표제가 도·농 간 대표성의 격차를 줄이는 데 도움을 주는지 알아보기 위하여 먼저 도시와 비도시 지역의 의석 비율을 계산하였다. 도시 지역을 어떻게 정의할 것인가의 문제는 논의가 필요한 영역이지만, 일반적인 기준으로 1) 수도권(서울 및 경기 지역)을 도시 지역, 그 외 지역을 비도시 지역으로, 2) 수도권 및 광역시(서울, 경기, 및 광역시)를 도시 지역, 그 외의 지역을 비도시 지역으로 계산하는 두 가지 방법을 사용하였다. <표 6>의 (1)열에서 확인할 수 있듯이 21대 국회의원 선거의 지역구만을 고려할 경우 수도권의 의석은 전체 의석의 약 43%를 차지하고, 수도권 및 광역시의 의석 비율은 68%를 차지하는 등 도시 지역 의석이 매우 큰 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다.

한편, 표의 (2)열과 (3)열에서 볼 수 있듯이 권역별 비례대표 의석을 인구 비례에 따라 배분하게 되면 도·농 간의 의석수 비율은 현행 제도 하 의석 비율에서 크게 달라지지 않는다. 비례 의석의 숫자를 47석으로 유지하거나 97석으로 늘리는 것에 관계없이 인구가 많은 지역을 중심으로 다수의 선거구가 할당되었다. 특히, (3)열의 [사례 2]의 경우 오히려 도시 지역의 의석비율이 소폭 증가한 것을 볼 수 있다. 구체적으로, 수도권의 의석은 현행 제도 하 수도권 지역구 의석 비율에 비하여 0.45 퍼센트 포인트 증가하였고, 수도권 및 광역시 의석 비율은 현행 선거구 대비 0.59 퍼센트 포인트 증가하였다. 다시 말해, [사례 1]과 [사례 2]의 경우 의석의 크기와 상관없이 권역별 비례대표제가 도·농 간 지역대표성 격차

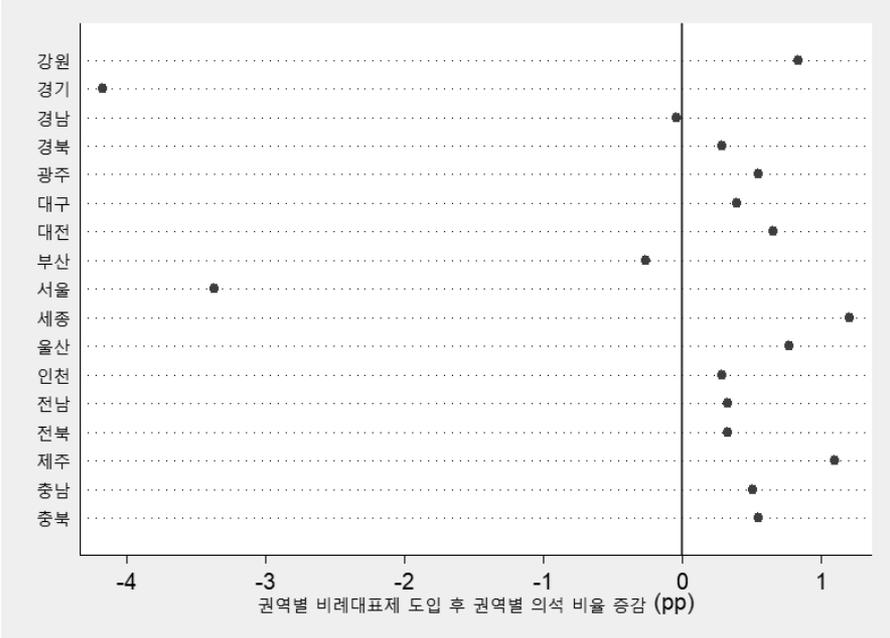
6) 현행 제도 하 비례대표 국회의원은 지역 기반 없이 선출되므로 각 권역의 의석수 및 비율을 계산하기 위하여 권역별 지역구 숫자를 사용하였다.

해소의 역할을 하지 못하는 것으로 나타났다.

반면, 각 권역에 기본할당 의석을 배정하는 것은 표의 증가성의 원칙을 약화시키지만 비도시 지역의 대표성을 증대시키는 데에는 도움이 된다. 표의 (4)-(5)열에서 볼 수 있듯이 현행 의석수를 그대로 유지한 채 2석의 의석을 기본 할당할 경우와 비례의석수를 97석으로 증가시킨 뒤 5석의 의석을 기본 할당할 경우 모두 수도권 또는 수도권 및 광역시의 의석점유 비율이 현저히 낮아지는 것을 알 수 있다. 먼저, (4)열에 나타난 것처럼 비례대표 47석 중 34석을 17개 권역에 각각 2석씩 기본 할당할 경우, 수도권의 의석 비율은 3.36 퍼센트 포인트 낮아진 39.33%로 떨어졌다. 수도권 지역에 광역시를 포함하여 살펴보더라도 이들 지역의 의석 점유율은 65.67%로 21대 국회의원 선거구보다 2.31 퍼센트 포인트 감소했다. 비례대표 의석수를 97석으로 늘리고 기본할당의석 또한 5석으로 늘릴 경우 이러한 효과는 극대화되는데, 이 경우 수도권의 의석 점유율은 35.14%까지 떨어져 21대 국회의원 선거구와 비교하면 7.55 퍼센트 포인트 감소하는 것으로 나타났다. 수도권과 광역시를 동시에 살펴볼 경우에도 이들 지역의 의석 비율은 21대 국회의원 선거 대비 5.13 퍼센트 포인트 감소한 62.85%인 것으로 나타났다. 따라서 다른 요소를 배제하고 오로지 지역대표성의 관점에서 살펴보면, 권역별 비례대표제의 도입을 통하여 도·농 대표성 편차를 줄이고자 하는 목적을 달성하기 위해서는 비례대표 의석수를 증가시키는 동시에 권역별 기본할당의석을 늘려야한다는 것을 알 수 있다.

도·농 간 의석 비율 편차가 가장 작아지는 [사례 4]의 경우를 권역별로 보다 면밀히 살펴보았을 때, 의석 비율이 감소한 지역은 그 감소폭이 큰 순서대로 경기, 서울, 부산, 경남 지역이며 그 외 지역은 의석 점유율이 고르게 증가하였다 (<그림 1> 참조). 기본할당 권역별 비례대표제로 가장 의석비율이 크게 상승한 지역은 인구가 가장 적은 세종특별자치시와 제주특별자치도이다. 다시 말해, 수도권에 집중되었던 대표성이 기본할당 권역별 비례대표 국회의원 선출을 통하여 인구가 가장 적은 지역으로 나뉘어 들어가 보완되었다고 볼 수 있다.

〈그림 1〉 권역별 비례대표제 도입으로 인한 의석 비율 변화



V. 기본할당 권역별 비례대표제의 위헌 가능성

[사례 3]과 [사례 4]를 통하여 기본할당 권역별 비례대표제의 도입으로 도·농 간 지역대표성 편차를 줄일 수 있음을 확인하였다. 그러나 이로 인하여 권역 간 인구 편차가 높아진다는 사실을 간과할 수 없다. 예를 들어, 인구수가 현저히 적은 단일 행정구역인 세종특별자치시와 제주특별자치도의 경우 권역별 비례대표 국회의원은 사실상 지역구 국회의원의 역할을 하게 된다. 이는 서울 권역의 비례대표 국회의원과 세종 권역의 비례대표 국회의원의 대표성의 크기가 동등하지

않음을 의미하는 것이다. 다시 말해, 기본할당 권역별 비례대표제는 표의 증가성의 원칙을 훼손한다.

앞서 언급한 바와 같이 한국의 헌법재판소는 선거구 획정과 관련된 몇몇 결정에서 투표가치의 평등이 일차적인 기준임을 명시하고 있다(2000헌마92, 2012헌마192). 특히 2012헌마192 결정은 아래와 같이 지역대표성을 이유로 헌법상 원칙인 투표가치의 평등을 현저히 완화할 수 없다고 밝히고 있다.

“국회를 구성함에 있어 국회의원의 지역대표성이 고려되어야 한다고 할지라도 이것이 국민주권주의의 출발점인 투표가치의 평등보다 우선시 될 수는 없다. 특히, 현재는 지방자치제도가 정착되어 지역대표성을 이유로 헌법상 원칙인 투표가치의 평등을 현저히 완화할 필요성이 예전에 비해 크지 아니하다(2012헌마192, 2014. 10. 30.).”

물론, 위의 헌법재판소의 결정은 지방자치단체가 지역대표성을 구현하는 기관으로 제대로 작동하고 있다는 점을 전제로 한다는 점에서 이견의 여지가 있을 것이다. 현실적으로 지역대표성이 지방자치단체를 통하여 제대로 구현되고 있다고 보기 어렵다고 보는 견해 또한 존재하기 때문이다. 그러나 그 이유가 무엇이든 지역대표성을 이유로 표의 증가성의 원칙을 완화할 수 없다는 헌법재판소의 결정을 따라야 하며, 이는 권역별로 비례대표 국회의원을 기본 할당하는 것 또한 위헌의 소지가 있음을 의미한다.

이러한 관점에서 권역별 의석 배분이 헌법이 규정하는 표의 증가성 문제를 위반할 소지가 있는지에 대한 보다 심도 있는 논의가 필요하다. 먼저 권역별 비례대표제 도입으로 의석 분배의 비등가성(malapportionment)이 얼마나 증가하는지 구체적으로 평가하기 위하여 루즈모어-한비 지수(Loosemore-Hanby index)를 측정해보았다. 의석 분배의 비등가성이란 “지리적 단위별로 그 의석 비율과 인구 비율이 불일치하는 정도(Samuels and Snyder 2001, 652)”를 의미한다. 즉, 선거

구 획정 결과가 1인 1표의 원칙에서 얼마나 벗어나는지를 알려주는 척도라고 볼 수 있다. 의석 분배의 비등가성을 측정하는 가장 많이 사용되는 지표 중 하나가 루즈모어-한비 지수이며, 구체적으로 다음과 같은 공식을 사용하여 측정된다.

$$MAL = \frac{1}{2} \sum |s_i - v_i|$$

여기서 MAL 은 의석 분배의 비등가성을 의미하고, Σ 은 모든 단위 지역의 합을, s_i 는 단위지역에 배분된 모든 의석의 전체 의석수에 대한 비율(%)을, v_i 는 단위지역에 거주하는 인구의 국가 전체 인구에 대한 비율(%)을 의미한다. 즉, 루즈모어-한비 지수는 인구 비례를 따르지 않고 배분된 의석의 비율을 퍼센티지로 보여주며 지수가 클수록 표의 등가성의 원칙이 보다 많이 훼손되었음을 의미한다. 이 공식을 17개 권역을 단위로 하여 대입하면 <표 7>과 같은 결과가 얻어진다.

<표 7> 권역을 기반으로 한 루즈모어-한비 지수

권역	현행 제도 ⁷⁾	권역별 비례대표제			
	(1) 지역구	(2) 기본	(3) 의석증가	(4) 기본할당	(5) 의석증가 기본할당
L-H Index	2.65	2.97	2.28	5.53	9.67

표에서 볼 수 있듯이 현행 제도 하에서 루즈모어-한비 지수는 2.65로, 이 수치는 표의 등가성의 원칙이 완벽하게 지켜졌을 때와 대비하면 약 2.56%의 의석이 인구 비례에서 벗어나 배분되었음을 의미한다. 인구수에 비례하여 권역별로 비

7) 현행 제도 하 비례대표는 전국구에서 선출되므로 각 지역의 의석수 및 비율을 계산하기 위하여 지역구 숫자를 사용하였다.

례대표 의석을 배분한 경우인 (2)열과 (3)열의 경우 현행 제도의 비등가성 수치에서 크게 벗어나지 않는 정도(각각 2.97과 2.28)의 비등가성을 유지한다. 그러나 기본할당 의석을 배분할 경우 루즈모어-한비 지수는 현저히 높아진다. 의석수를 유지한 채 기본할당 의석을 배분한 (4)열의 [사례 3]열의 경우 비등가성이 5.53%로 크게 높아졌고, 의석수를 확대하여 5석씩 권역에 기본 할당한 [사례 4], 즉 (5)열의 경우에는 거의 10%에 달하는 의석이 인구 비례의 원칙에서 크게 벗어나 배분되었다는 것을 알 수 있다.

문제는 이러한 권역 간의 5-10% 정도의 비등가적인 의석 배분이 헌법재판소의 2012헌마192 결정에서 언급된 “투표가치의 현저한 완화”에 해당할 가능성이 있다는 것이다. 의석 배분의 비등가성이 어느 정도 선까지 용인될 수 있는지, 특히 지역구가 아닌 권역에 대한 표의 등가성의 원칙이 필요한지에 대한 절대적인 답을 구할 수는 없지만 다른 민주 국가와의 비교를 통하여 상대적인 답을 얻을 수는 있을 것이다. 새뮤얼스와 스나이더(Samuels and Snyder 2001)는 의석 배분의 비등가성에 대한 78개 국가 비교연구에서 1990년대 후반 하원(low chamber)의 평균 비등가성이 약 7%임을 보였다. 그러나 이를 소선거제구를 기반으로 지역구와 권역처럼 다양한 층위가 함께 존재하는 다층 선거제도(multi-tier system)를 가지고 있는 국가를 중심으로 보면 독일의 경우 3%, 일본의 경우 4.6% 정도로 낮다. 관련한 최근의 연구인 카마하라와 카수야(Kamahara and Kasuya 2014)의 연구는 다층 선거제도 하 하원의 비등가성 정도를 새뮤얼스와 스나이더의 방식으로 계산한 결과 그리스 4.3%(2000), 뉴질랜드 2%(2008), 독일 2.2%(2009), 레소토 3.6%(2012), 멕시코 3%(2009), 이탈리아 2.8%(2001), 일본 5.5%(2009) 정도로 나타남을 보였다. 한국이 권역별 비례대표제를 도입했을 때 약 5-10% 정도의 비등가성을 보인다면 비슷한 제도를 도입한 독일뿐 아니라 다른 국가와 비교해도 비등가성의 정도가 큰 편이라고 할 수 있다. 무엇보다도 현행 선거제도 하 2-3% 정도로 유지되고 있는 비등가성이 10% 정도까지 증가하게 되면 이것이 헌법재판소에서 규정한 “투표가치의 현저한 완화”에 해당함에는 이견이

없을 것이다.

하지만, 앞서 언급한 바와 같이, 이러한 문제를 피하기 위하여 표의 증가성의 원칙을 위반하지 않으면서 권역별 비례대표제를 도입(예를 들어, 권역 간 인구편차 또한 상하 2:1 기준을 적용)하게 되면 권역별 비례대표제는 도·농 간 지역대표성 격차를 해소하는 역할을 하지 못하게 되며 결국 그 도입의 실익이 없게 된다. 다시 말해, 농산어촌 지역대표성의 확보의 측면에서 권역별 비례대표제를 도입하려면 표의 증가성의 원칙을 크게 훼손할 수밖에 없다. 즉, 권역별 비례대표제는 도·농 간 지역대표성 편차 문제를 위한 실효성 있는 해결책이라고 보기 어렵다. 같은 이유로 농산어촌 지역의 지역대표성 저하 문제를 해결하는 또 다른 방식으로 여겨지는 도·농복합선거구제나 도·농 간 인구편차 기준의 이원화 또한 표의 증가성 저하 문제에서 완전히 자유로울 수 없을 것이다.

VI. 결론

본 연구는 권역별 비례대표제의 도입의 효과 및 타당성을 도·농 간의 지역대표성 격차 해소의 관점에서 분석하였다. 네 가지 구체적인 형태의 권역별 비례대표제를 가정하여 그 도입의 결과를 시뮬레이션한 결과 권역별 비례대표제는 특정 조건 하에서 수도권과 비수도권 지역의 의석 비율 격차를 감소시키는 효과가 있었다. 구체적으로 이러한 효과는 권역별로 비례의석을 할당하는 방식이 인구 비례가 아닌 기본합당의석에 바탕을 두고 있을 때에만 나타나며, 그 효과가 극대화되기 위해서는 비례대표 의석의 숫자가 증가해야 한다는 점 또한 분석을 통해 알 수 있었다.

한편, 기본합당 권역별 비례대표제의 도·농 지역대표성 격차 해소는 권역 간 인구 편차의 증가를 가져온다는 점 또한 자명하였다. 이러한 방식은 지역대표성 격차 해소를 위하여 선거구 획정의 제일원칙인 표의 증가성을 현저하게 완화할

수 없다는 헌법재판소의 결정을 위반할 수 있다는 점에서 문제가 된다. 이러한 점에서 본 연구는 권역별 비례대표제를 지역대표성 제고의 관점에서 도입하는 것은 그 실익이 없을 것으로 판단하였다.

물론, 권역별 비례대표제 도입으로 인한 또 다른 긍정적인 효과가 있을 수 있다. 학계와 정치권의 다양한 전문가들이 권역별 비례대표제는 소수정당의 원내 진입 및 지역주의 완화의 측면에서 긍정적인 기능을 할 수 있음을 주장해 왔다. 따라서 권역별 비례대표제의 도입을 논의하는 데 있어 보다 타당한 관점은 소수정당의 원내 진입 확대나 지역주의 구도 해소의 측면에서 이를 평가하는 것이며, 도·농 간 지역대표성의 격차 해소 측면에서는 권역별 비례대표제가 아닌 다른 방식의 제도 도입을 논의하는 것이 바람직할 것이다.

참고문헌

- 강원택. 2005. 『한국의 정치개혁과 민주주의』. 서울: 인간사랑.
- _____. 2009. “지역주의 극복과 정치 통합을 위한 선거제도 개혁의 방안.” 『입법과 정책』 1권 1호, 31-54.
- 강희원. 2015. “제 20 대 국회의원 선거구획정의 지역대표성 강화 방안.” 『한국정치연구』 24권 2호, 121-149.
- 김감영. 2021. “인구대표성 강화에 따른 국회의원 선거구의 공간적 변화 탐색.” 『한국지리학회지』 10권 2호, 293-308.
- 김수연. 2016. “지방의 입법참여를 위한 국회구성 개선방안.” 『공법학연구』 17권 3호, 27-48.
- 김종갑. 2013. “선거제도 개혁과 권역별 비례대표제.” 『국가전략』 19권 1호, 113-133.
- _____. 2015. “국회의원 선거제도 개혁논의와 현실적 개선방안.” 『의정논총』 10권 1호, 65-92.
- 안승국. 2010. “국회의원 선거제도의 변화와 정치적 효과: 선거구제와 비례대표제를 중심으로.” 『한국정치외교사논총』 32권 1호, 259-288.
- 이상학·이성규. 2017. “선거구획정과 지역대표성에 대한 고찰.” 『입법과 정책』 9권 1호, 79-105.
- 지병근·홍재우·김형철·허석재. 2022. “저출산·고령화 시대를 대비한 선거구 획정 제도 개선 연구.” 『2022년도 중앙선거관리위원회 연구용역보고서』. 중앙선거관리위원회.
- 하상웅·박현석·송정민·정연경. 2022. “국회의원선거 비례대표제의 합리적 대안 연구.” 『2022년도 중앙선거관리위원회 연구용역보고서』. 중앙선거관리위원회.
- 황아란. 2015. “국회의원선거의 권역별 비례대표제 도입의 대안 제시.” 『21 세기정치학회보』 25권 4호, 1-24.
- Butler, David, and Bruce E. Cain. 1992. *Congressional redistricting: Comparative and theoretical perspectives*. Macmillan Publishing Company.

- Chen, Sandra J., Samuel S.-H. Wang, Bernard Grofman, Richard F. Ober, Jr., Kyle T. Barnes, and Jonathan R. Cervas. 2022. "Turning Communities of Interest into a Rigorous Standard for Fair Districting." *Stanford Journal of Civil Rights and Civil Liberties* 18: 101-189.
- Handley, Lisa. 2006. *Delimitation Equity Project: Resource Guide*. IFES Center for Transitional and Post-Conflict Governance and USAID.
- Kamahara, Yuta, and Yuko Kasuya. 2014. "The state of malapportionment in the world: one person, one vote?" Working paper. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2514451>
- Samuels, David, and Richard Snyder. 2001. "The value of a vote: malapportionment in comparative perspective." *British Journal of Political Science* 31(4): 651-671.

투고일: 2023.06.21. 심사일: 2023.07.13. 게재확정일: 2023.07.24.
--

A Critical Review of the Introduction of Regional Proportional Representation System in South Korea: Focusing on the Issue of Regional Representation

Jeong, Yeonkyung | Seoul National University

This study analyzes the effect of the regional proportional representation(PR) system in South Korea as a tool for reducing malapportionment between urban and rural districts. Specifically, based on four simulations, this study shows that the regional PR system can reduce malapportionment between metropolitan and non-metropolitan districts under several conditions. For instance, malapportionment tends to decrease only when the allocation of proportional seats to each region deviates from the principle of equal population, which is the primary districting rule established by the Constitutional Court of Korea. This study also finds that this effect will be maximized when the number of PR seats in the National Assembly increases. In order to analyze the extent to which the regional PR system increases malapportionment, this study also measures the degree of malapportionment between urban and rural regions based on four simulative allocations of regional PR seats. As a result, this study confirms that malapportionment significantly increases compared to the current system. Hence, it would not be valid to consider the regional PR system from the perspective of enhancing regional representation for rural areas.

Key Words | Regional PR System, Regional Representation, Malapportionment, Electoral District

코로나19 긴급재난지원금의 선별 지급은 부정적인 정책 피드백 효과를 야기하는가?*

김태심 | 서강대학교

| 국문요약 |

최근 일련의 연구들은 제도의 결과물이 제도의 지속에 비우호적인 정치 환경을 조성하여 결국 제도의 축소나 폐지로 이어지는 부정적인 정책 피드백 효과에 대한 이론적 논의를 제시하였다. 하지만 이에 대한 실증적인 검증 시도는 아직까지 충분하지 않은 상황이다. 본 연구는 한국 정부의 코로나19 긴급재난지원금 지급 정책을 중심으로 부정적인 정책 피드백 효과의 실재와 작동에 대한 검증을 시도한다. 코로나19 사태 초기와 중기에 수집된 패널조사 자료를 분석한 결과, 우선 코로나19 긴급재난지원금의 보편 지급에서 선별 지급으로의 전환은 시민들이 정부의 긴급재난지원금 정책에 대해 보다 부정적인 평가를 내리도록 만들었다. 하지만 선별 지급 전환으로 인한 재난지원금 혜택의 상실이나 재난지원금에 대한 부정적인 평가는 시민들의 복지 정책에 대한 태도를 유의미하게 변화시키지는 못하였다. 종합적으로 본 연구의 분석 결과는 부정적인 정책 피드백 효과를 통한 제도의 변화 가능성에 대해 의문을 제기한다.

주제어 | 정책 피드백 효과, 코로나19, 긴급재난지원금

* 이 논문은 2020년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2020S1A5B5A17091649).

1. 서론

정책 피드백 효과(policy feedback effect) 이론은 정치와 제도 사이의 역동적인 상호 작용을 설명하여 오랫동안 관련 연구에서 큰 영향을 미쳐왔다. 그런데 최근 일련의 연구들은 기존의 정책 피드백 효과 관련 연구들이 대부분 긍정적이고(positive) 자기 강화적인(self-reinforcing) 피드백 효과와 그로 인한 제도의 안정적 유지에만 초점을 맞춰왔다고 지적하면서 부정적이고(negative) 자기 약화적인(self-undermining) 정책 피드백 효과 역시 존재할 수 있음을 주장한다. 부정적인 정책 피드백 효과 이론은 정책이 전쟁, 경제 위기, 인구 구조의 변화와 같은 외생적인(exogenous) 요인뿐만 아니라 내생적인(endogenous) 요인에 의해서도 변화할 수 있음을 주장하는 한편, 그 변화의 방향이 제도의 존속에 부정적인 방향이 될 수 있다고 제시한다(Béland et al. 2019; Busemeyer et al. 2021; Fernandez and Jaime-Castillo 2013; Jacobs and Weaver 2015; Weaver 2010). 즉, 제도의 결과물이 제도의 지속에 비우호적인 정치 환경을 조성하고 결국 제도의 축소나 폐지로 이어진다는 것이다. 그러나 이러한 주장은 아직 이론적 논의에 그치고 있으며 누적된 실증적인 증거는 많지 않다.

본 연구는 한국 정부의 코로나19 긴급재난지원금 정책 사례를 중심으로 부정적인 정책 피드백 효과의 실재와 작동에 대한 검증을 시도한다. 한국 정부는 코로나19 사태로 인한 경제 상황 악화에 대응하기 위하여 2020년 5월~8월 사이 1차 긴급재난지원금을 전 국민에게 보편 지급하였다. 그러나 이후의 모든 재난지원금에 대해서는 선별 지급이 이루어졌다. 이러한 보편 지급에서 선별 지급으로의 전환은 수혜 대상에서 제외된 시민들 사이에서 정책에 대한 불만을 야기하기 쉽고, 만약 부정적인 정책 피드백 효과가 작동한다면 관련 복지 정책들에 대한 지지 철회로 이어질 수 있는 상황이었다. 실제로 보건사회연구원의 조사는 선별 지급된 2차 재난지원금의 수급 대상에서 제외된 사람의 1/3 이상이 이를 불공정하게 인식했음을 보여준다(여유진 외 2021). 특히 이번 긴급재난지원금

정책은 코로나19 사태에 대응하기 위해 새로 도입된 정책인데 초기의 미성숙한 제도들이 부정적인 정책 피드백 효과에 더 취약하다는 기존 연구들(Béland et al. 2019; Oberlander and Weaver 2015; Patashnik and Zelizer 2013)의 주장을 고려한다면, 만약 부정적인 정책 피드백 효과가 존재한다면 그 작동이 더 현저하게 나타날 것이라 예상할 수 있다.

이를 검증하기 위해 본 연구는 코로나19 사태 초기와 중기에 걸쳐 수집된 <코로나19 관련 인식조사> 1차 및 2차 자료를 사용한다. 1차 차분(first difference) 모형을 활용한 패널 분석을 시도한 결과, 우선 코로나19 긴급재난지원금의 선별 지급 전환으로 인해 재난지원금 혜택을 상실한 경우 정부의 긴급재난지원금 정책에 대한 평가가 유의미하게 하락한 것으로 나타났다. 하지만 재난지원금 혜택의 상실은 복지 정책에 대한 태도를 유의미하게 변화시키지는 못하였다. 재난지원금 평가 하락을 고려한 추가 분석 결과 역시 재난지원금에 대한 평가 하락이 시민들의 복지 정책에 대한 지지 철회로 이어지지 않는다는 것을 보여준다. 종합적으로 본 연구의 분석 결과는 부정적인 정책 피드백 효과의 실재와 작동에 대한 증거를 발견하지 못하였으며, 부정적인 정책 피드백 효과를 통한 제도의 변화 가능성에 대해 의문을 제기한다.

본 연구의 나머지 부분은 다음과 같은 순서로 진행된다. 우선 II장에서는 부정적인 정책 피드백 효과 이론과 관련된 최근의 연구들을 중심으로 그 이론적 함의를 검토한다. III장에서는 코로나19 긴급재난지원금의 정책적 맥락과 그 효과에 대한 기존 연구들을 검토하는 한편, 부정적인 정책 피드백 효과가 나타날 가능성에 대한 논의가 제시된다. IV장에서는 본 연구가 사용하는 자료와 그 분석 방법에 대한 소개가 이어지고, V장에서는 분석 결과가 제시된다. 마지막으로 VI장에서는 연구의 결과에 대한 이론적, 정책적 함의가 제시된다.

II. 부정적인 정책 피드백 효과

정책을 둘러싼 정치적 동학과 관련하여 소위 정책 피드백 효과(policy feedback effects) 이론에 기반하여 많은 연구들이 진행되어 왔다. 정책 피드백 효과 이론에 따르면 정책은 단순히 정치의 산물로만 머무르지 않고, 정책 그 자체가 정책을 둘러싼 정치적 공론장을 변화시키고 나아가 미래의 정책 결정(policymaking) 환경을 만들어 낸다(Schattschneider 1935). 일단 공식적인 제도로서 수립이 되면 정책은 그와 관련된 국가의 조직들과 같은 구조적 환경을 변화시키는 한편, 해당 정책에 이해관계를 가지고 투쟁하는 사회적 집단들의 역량 및 목표, 연대에도 영향을 미친다(Weir et al. 1988). 이러한 변화들을 관찰하면서 합리적인 개인들은 변화된 정책 환경이 그들의 향후 비용 및 편익에 미치는 영향에 대한 일종의 정치적 교훈을 얻게 되고, 이를 바탕으로 자신들의 정책 선호와 향후의 정책 결정을 위한 정치적 전략을 결정하게 된다. 이와 같은 일련의 과정은 현재의 제도가 미래의 제도를 제약하는 통합적(integrated) 정책 피드백 과정이라 불린다(Campbell 2012; Pierson 1993; Skocpol 1992).

정책 피드백 효과는 특히 복지 정치(welfare politics)에서 중요한 역할을 수행하는 것으로 제시되어 왔다(박성호 2017; 안재홍 2010; Brooks and Manza 2006; Jæger 2009; Jordan 2013; Korpi and Palme 1998; Larsen 2008; Linos and West 2003; Pierson 1996; Rothstein 1998, 2001). 즉, 복지국가라는 제도와 이를 둘러싼 정치적 환경 사이에 긍정적인 정책 피드백 효과(positive policy feedback effect)가 형성되었고, 그 덕분에 서구의 복지국가들이 신자유주의자들의 맹렬한 정치적 공세에도 불구하고 붕괴하지 않고 오랫동안 존속해 올 수 있었다는 시각이다. 일단 제도로서 수립되면 복지국가는 그로부터 혜택을 누리는 복지 수혜자들을 양산하게 되고, 이들 수혜자들은 복지국가의 강력한 지지 기반이 된다. 복지국가의 축소는 곧 자신들의 이익 감소를 의미하기 때문에 복지국가에 대한 정치적 공세가 가해질 때 이들은 강력한 방어막으로 작동한다. 다시 말해 복지국가

의 제도적 수립이 복지국가를 둘러싼 정치 환경을 복지국가에 우호적으로 변화 시킴으로써 제도를 안정적으로 유지시키는 긍정적인 정책 피드백 효과(positive policy feedback effect)가 작동해왔다는 것이다(Pierson 1996; Skocpol 1992).

그간 많은 연구들이 시민들의 전통적인 복지 정책 및 재분배 지지를 정책 피드백 효과와 연결시켜온 것과 달리, 보편적 기본소득(universal basic income)에 대한 연구는 상대적으로 드문 편이다. 이는 기본소득이 실제 도입 가능한 정책 대안으로 고려되기 시작한 것이 비교적 최근의 일이며 국가 전체적인 정책으로 시행된 경우도 아직까지 없기 때문이다. 즉, 기본소득에 대한 정책 경험이 아직까지는 피드백 효과를 만들 만큼 충분히 형성되지 못했다는 것이다. 그럼에도 소규모의 정책 실험은 핀란드, 케냐, 스페인, 이란, 미국 등지에서 여러 차례 시도되어 왔다. 특히 최근 2017-2018년에 걸쳐 진행된 핀란드의 기본소득 실험은 긍정적인 정책 피드백 효과가 기본소득과 관련해서도 나타날 가능성을 보여준다. 핀란드 시민들을 대상으로 한 설문조사 자료를 사용하여 시머네이먼과 캥가스(Simanainen and Kangas 2020)는 기본소득 실험에 참여했던 사람들이 참여하지 않았던 사람들에 비해 기본소득을 정식 정책으로 도입하는 것을 더 강력하게 지지한다는 것을 확인하였다. 이는 보편적 기본소득이 일단 새로운 정책으로 도입되면, 그 혜택을 누린 사람들이 강력한 지지 기반을 형성하여 제도의 지속을 이끌어내는 선순환적인 구조가 나타날 가능성을 제시한다.

이처럼 많은 정책 피드백 효과 연구들은 주로 역사제도주의적(historical institutionalist) 시각에 입각하여 “긍정적인(positive)” 정책 피드백 효과를 가정하여 추적해왔다. 즉, 정책이 일단 도입되면 주변의 정치 환경 및 정책 결정 과정을 우호적으로 변화시켜 정책의 지속성을 높인다는 것이다. 이러한 긍정적인 정책 피드백 과정에서 나타날 수 있는 것은 현재의 정책 수준을 유지하기 위한 자기 강화적(self-reinforcing)이고 경로 의존적(path-dependent)인 피드백 효과이다. 이와 같은 접근 방식은 특히 제도의 안정적인 유지를 설명하는 데에는 적합하지만, 제도의 변화를 설명하는 데 있어서는 충분하지 않다(Thelen 2003). 제도의

변화는 오랫동안 전쟁, 경제 발전, 경제 위기, 혹은 인구 구조의 변화와 같은 외생적인(exogenous) 요인에 의해 발생하는 것으로 여겨져 왔다. 하지만 제도의 변화는 제도 내에서의 문제, 즉 내생적인(endogenous) 요인에 의해서도 발생할 수 있다는 지적 역시 존재한다(Jacobs and Weaver 2015).

이러한 문제 의식에 입각하여 최근 10여년 간 정치 및 정책 연구자들이 점차 많은 관심을 가지기 시작한 것이 “부정적인(negative)” 정책 피드백 효과의 존재이다(Béland et al. 2019; Busemeyer et al. 2021; Fernandez and Jaime-Castillo 2013; Jacobs and Weaver 2015; Weaver 2010). 긍정적인 정책 피드백 효과가 자기 강화적인(self-reinforcing) 특성을 가지는 것과 달리, 부정적인 정책 피드백 효과는 자기 약화적(self-undermining)이다. 즉, 정책의 결과로써 형성된 정치 환경과 정책 결정 과정이 해당 정책의 안정성을 강화시키기보다는 오히려 훼손하고 공식 제도로서 지속되기 어렵게 만드는 것이다. 이와 같은 부정적인 정책 피드백 효과는 주로 정책 수립 당시에는 예측하지 못했던 비용(costs)이 발생하거나 혹은 대중 사이에서 해당 정책에 대해 의도치 않게 불만(grievance)이 고조되는 경우 나타날 수 있다(Fernandez and Jaime-Castillo 2013; Weaver 2010). 부정적인 피드백 효과가 발생하면 애초에 정책 도입에 반대했던 집단뿐만 아니라 기존에 정책을 지지했거나 혹은 우호적이지는 않더라도 강력하게 반대하지는 않았던 사람들에게도 부정적인 영향을 미쳐 정책의 지지 기반 약화로 이어진다(Jacobs and Weaver 2015). 곧, 정책 유지에 수반되는 비용에 부담을 느끼거나 혹은 정책의 결과에 실망하거나 불만을 가지게 되면 시민들은 해당 정책의 개혁이나 완전한 폐지를 요구할 수 있다.

제이콥스와 위버(Jacobs and Weaver 2015)는 부정적인 정책 피드백 효과가 발생할 수 있는 보다 구체적인 세 가지 메커니즘을 제시한다. 첫 번째는 사회적으로 영향력이 강한 특정 집단에게 정책의 결과로 인한 손실(losses)이 발생하는 경우이다. 정책의 도입 단계에서 애초에 예상되는 승자와 패자가 존재하지만, 처음에는 정책 도입을 찬성했던 (혹은 강하게 반대하지 않았던) 집단까지 예상치

못한 손실을 경험하게 되면 이들이 정책에 대한 강력한 반대자로 돌아설 수 있다. 이는 특히 정책의 디자인 자체가 비일관적이고 근시안적일 때 나타날 수 있는 부정적인 정책 피드백이다. 보통 정책의 도입이 숙고 없이 단기적인 선거 전략의 일환이나 사회적인 야망에 의해 이루어지는 경우, 혹은 제도를 관장하는 권위가 집중되어 있지 못하고 분산되어 있는 경우 이런 양상이 나타난다(Jacobs and Weaver 2015).

두 번째는 해당 정책으로 인한 손실이 대중의 인식에서 부각되면서 대중적 지지를 잃게 되는 메커니즘이다. 이는 인지적 차원에서 정책의 이득보다는 손실을 더 크게 인식하는 대중의 부정 편향(negativity bias)과 정책의 손실 측면을 크게 강조함으로써 대중의 부정 편향을 더욱 자극하여 정책 개편을 이끌어내고자 하는 정치인들이 동원하는 프레임링 효과(framing effects)로 인해 나타날 수 있다. 한편 정책으로 인해 야기되는 손실이 특정 집단이나 특정 시점에 특히 집중되는 경우, 그 손실의 규모와 영향이 유권자에게 보다 현저하게 부각될 수 있다(Jacobs and Weaver 2015).

세 번째로 정책의 대안이 많아질 때 기존 정책의 지속성이 약화될 수 있다. 정책의 결과물이 부정적일 때 정책을 둘러싼 행위자들은 새로운 정책 대안을 찾게 되고 정책 대안 메뉴(menu)가 확장된다. 이때 새로운 아이디어가 사회 내에서 시험 되고 확산 될 수 있는 정치적 기회와 창이 열리게 된다. 이러한 양상은 특히 정책 관련 전문성이 사회 내에 널리 퍼져있을 때, 의제 설정 권력과 전문가의 조언 통로가 분산되어 있을 때, 그리고 하위 지역 정부 단위에서 정책 실험이 활발하게 진행되는 경우에 나타날 가능성이 높다(Jacobs and Weaver 2015).

부시메이어와 동료들(Busemeyer et al. 2021)의 최근 연구는 이와 같은 부정적인 정책 피드백 효과에 대한 초기 이론적 제언들을 기존의 긍정적인 정책 피드백 효과 관련 연구들과 하나의 프레임으로 통합하여 정책 피드백 효과에 대한 일반 이론을 제시하는 한편, 이론을 보다 다양한 차원으로 세분화하여 정책 피드백 효과를 고찰하고자 한 시도이다. 저자들은 우선 정책 피드백 효과의 방향

(direction) 차원과 관련하여 “긍정적인(positive)” 및 “부정적인(negative)”이라는 수식어가 모호한 의미를 전달할 수 있다고 주장하며, 이에 대한 대안으로서 “가속적(accelerating)”, “자기 강화적(self-reinforcing)”, 그리고 “자기 약화적(self-undermining)”이라는 분류를 사용할 것을 제안한다. 여기에서 자기 약화적 정책 피드백 효과는 앞서 부정적인 정책 피드백 효과라는 명칭 하에 검토한 피드백 효과와 동일한 개념이다. 다만 저자들은 정책의 긍정적인 피드백 효과를 정책의 추가 확장을 피하는 가속적 피드백 효과와 현상 유지를 목표로 하는 자기 강화적 피드백 효과로 세분화하였다(Busemeyer et al. 2021).

또한, 저자들은 정책 피드백 효과의 범위(broadness/scope) 차원을 세분화하였다. 일반적인(general) 정책 피드백 효과의 예시로는 복지국가에 대한 경험이 보다 확장적인 정부 활동에 대한 평가에 영향을 미치는 것을 들 수 있다. 반면, 직접적으로 관련된 복지 정책 및 그 변화에 미치는 효과는 구체적인(specific) 정책 피드백 효과에 해당한다. 마지막으로 정책 피드백은 시간(time) 차원에서 과거의 역사적인 제도가 장기간(long-term)에 걸친 영향을 미칠 수도 있고, 비교적 최근의 정책 변화가 보다 단기적(short-term)이고 즉각적인 피드백 효과를 가져올 수도 있다(Busemeyer et al. 2021).

부정적인 정책 피드백 효과의 이론화는 오랜 시간 정책 및 정치 연구 분야에서 큰 영향을 미쳐온 정책 피드백 효과 연구의 이론적 범위를 확장하고 그 완결성을 높일 수 있다는 점에서 긍정적인 시도이다. 하지만 부정적인 정책 피드백 효과는 이론적 논의에서 상정하는 것만큼 쉽게 나타나지 않을 수 있다. 많은 정책들은 제도화 과정에서 첨예한 정치적 갈등과 치열한 경쟁 과정을 거친다. 때로는 정책이 수립되는 데 있어서 상당히 오랜 시간이 소요되기도 한다. 시민들은 그러한 일련의 과정을 기억하고 있기 때문에 설사 정책의 일부 측면이 마음에 들지 않더라도 지지를 철회하고 전면적인 폐지를 요구하기 쉽지 않다. 무엇보다 정책은 한 번 폐지되면 되돌리기 어렵고 새로운 정책 대안이 도입되기 위해서는 또다시 지난한 투쟁의 과정을 거쳐야 할지도 모른다. 그러므로 설사 시민들이 제도의

변화를 원하더라도 완전한 폐지보다는 유지하면서 개선해나가는 방향을 선택할 가능성이 높다.

따라서 부정적인 정책 피드백 효과의 실재와 작동에 대해서는 보다 엄밀한 실증적인 검토가 필요하다. 하지만 비교적 최근 제시된 이론이기 때문에 누적된 실증적인 증거가 아직 많지 않고 그 함의도 복잡적이다. 가령 27개국의 데이터를 분석한 페르난데스와 제이미-카스틸로(Fernandez and Jaime-Castillo 2013)의 연구는 유럽 국가들의 연금(pension) 정책과 관련하여 전반적으로 긍정적인 정책 피드백 효과보다는 부정적인 정책 피드백 효과가 지배적으로 나타난다고 주장한다. 한편 미국의 건강보험개혁법안(Affordable Care Act) 사례를 분석한 벨랑드와 동료들(Béland et al. 2019)의 연구는 해당 정책의 복잡성 때문에 긍정적인 피드백 효과와 부정적인 피드백 효과가 혼재한다는 것을 보여준다. 하지만 저자들은 미국 의회 정치의 정파적 작동과 그 강력한 영향을 고려한다면 두 피드백 효과 모두 제한적인 영향만을 미친다고 주장한다. 이처럼 부정적인 피드백 효과에 대한 명확한 검증이 부족한 상황에서 한국 정부의 코로나19 긴급재난지원금 정책은 부정적인 피드백 효과를 검증하기에 적합한 예외적인 환경을 제공한다.

Ⅲ. 코로나19 긴급재난지원금: 보편 지급에서 선별 지급으로의 전환

2020년 1월 국내 첫 코로나19 확진자가 발생한 이래로 코로나19 팬데믹은 한국 경제에도 큰 충격을 안겼다. 사회적 거리두기와 확진자 이동 경로 공개로 국민들의 소비 심리가 위축되었으며 이에 따라 소상공인들의 매출도 급격히 하락하였다. 한편 경기 침체와 탈세계화로 기업의 생산 활동과 수출이 축소됨에 따라 고용시장에도 충격이 가해졌다(이환성 외 2020). 전체 취업자의 28.5%가 코로나19로 인해 단축 근무, 휴직, 실직, 휴업, 폐업 중 한 가지 이상을 경험한 것으로

나타났고, 이렇게 고용 관련 피해를 입은 취업자의 경우 2020년 4월 기준 근로소득이 평균 40.5% 감소한 것으로 나타났다. 이로 인해 가구 빈곤율이 코로나19 발생 이전 12.0%에서 2020년 4월 16.4%로 상승하는 한편, 가구 불평등도 역시 동기간 0.2824에서 0.3159까지 상승하였다(여유진 외 2021).

이와 같이 개인 및 가계가 직면한 경제적 어려움을 해소하고, 소비 진작을 통한 소상공인의 매출 증대 및 지역 경제 활성화를 도모하기 위해 정부는 2020년 5월~8월 사이 전 국민을 대상으로 제1차 긴급재난지원금을 보편 지급하였다. 이는 가구당 지급이었으며 가구당 인원수에 따라 최소 40만원에서 최대 100만원까지 차등지급되었다. 최종 지급 시한까지 전체 대상 가구의 98.2%가 지원금을 수령하였으며 평균 지급액은 68만원이었다(여유진 외 2021). 1차 긴급재난지원금은 개인이 아닌 가구에 지원되었고, 현금이 아닌 상품권의 형태였으며, 정기 지급이 아닌 일회성 지급이었다는 점에서 기본소득지구네트워크(Basic Income Earth Network)가 제시하고 있는 기본소득의 요건을 충족하지 못한다. 그럼에도 재난이라는 위기 발생 여부와 그 크기를 따지지 않고 무조건적으로 지급되었다는 점에서 기본소득적인 성격을 가지는 정책으로 분류될 수 있다(양재진 2020).

이러한 기본소득에 준하는 성격 때문인지 1차 긴급재난지원금의 보편 지급은 한국 사회에 복지 확대 및 기본소득 도입에 대한 많은 관심을 불러일으켰다(백승호 2020; 양재진 2020; 천연옥 2020). 실제로 여러 연구들은 1차 긴급재난지원금의 보편 지급이 한국인들의 복지 태도에 긍정적인 영향을 미쳤다는 실증적인 증거를 제시한다. 가령 김태십(2021)의 연구는 시민들이 1차 긴급재난지원금을 비롯한 정부의 코로나19 대응을 긍정적으로 평가할수록 복지 확대, 재분배를 통한 불평등 해소, 그리고 복지를 위한 부유층 증세를 더 강하게 지지함을 보여준다. 칼타르(Khaltar)와 김태형(2022)의 연구 역시 긴급재난지원금의 효과성에 대한 평가가 복지 태도에 긍정적인 영향을 미치는 비슷한 경향을 발견하였다. 긴급재난지원금 소진 이후 진행된 경기연구원의 조사도 이와 비슷하게 긴급재난지원금과 시민들의 복지 태도 사이의 긍정적인 상관관계를 보여주는 한편, 시민들이

미래의 긴급재난지원금 지급에 있어서도 선별 지급보다는 보편 지급을 선호한다는 결과를 제시한다(김을식 외 2020). 이는 곧 긴급재난지원금의 보편 지급이 시민들이 기존의 복지 제도에 대해 가지는 태도뿐만 아니라, 코로나19 사태 이후 관심이 증대된 기본소득에 대해 가지는 태도에도 역시 긍정적인 영향을 미쳤을 가능성을 내포하는 것이다. 남윤민(2021)의 연구는 이러한 가능성을 실증적으로 입증하는데, 이 연구는 긴급재난지원금에 대한 긍정적인 평가가 복지 지출 확대에 대한 지지뿐만 아니라 기본소득 도입 및 이를 위한 증세에 대한 지지로도 이어짐을 보여준다. 특히 이러한 경향은 소득계층, 정치이념 및 지지 정당과 무관하게 일관적으로 유의미하게 나타났다.

이와 같은 일련의 연구들은 1차 긴급재난지원금의 보편 지급과 한국인들의 복지국가에 대한 태도 사이에 긍정적인 정책 피드백 효과가 존재함을 보여주는 것이다. 즉, 1차 긴급재난지원금을 보편 지급함으로써 향후 정부가 기존의 복지 제도를 확장하거나 기본소득과 같은 새로운 정책을 도입하려 할 때 시민들이 이를 긍정적으로 평가하고 지지를 보낼 수 있는 우호적인 정책 환경이 조성된 것이다. 앞서 검토한 부시메이어와 동료들(Busemeyer et al. 2021)이 제시한 프레임에 따라 분류한다면 이 연구들은 긴급재난지원금의 보편 지급을 직접적인 관련성이 높은 복지국가 및 기본소득에 대한 태도와 연결시켰다는 점에서 구체적인 (specific) 정책 피드백 효과를 검증했다고 볼 수 있다. 이러한 관점에서 긴급재난지원금에 대한 긍정적인 평가가 전반적인 국가 역할의 확대에 대한 긍정적인 태도로 이어짐을 검증한 박선경과 신진욱(2021)의 연구는 1차 긴급재난지원금의 긍정적인 정책 피드백 효과가 구체적인 차원을 넘어 일반적인(general) 차원에서도 존재했음을 입증하는 것이라고 할 수 있다.

1차 재난지원금의 영향은 시민들의 인식과 태도 차원뿐만 아니라 실질적인 정책 효과 차원에서도 두루 검증되었다. 특히 정책이 애초에 목표로 하였던 실물 경제 차원에서의 효과, 즉, 소비 진작과 소상공인의 매출 증대, 가게 빈곤 및 불평등 해소 등의 목표가 얼마나 달성되었는지가 주로 관심을 받았다. 관련 기관들

의 보고서에 따르면 이러한 정책 목표들은 어느 정도 달성된 것으로 보인다. 다만 보편적인 긴급재난지원금 지급이 일회성 정책이었던 만큼 그 효과는 단기적이고 제한적이었다. 한국개발연구원과 경기연구원의 연구에 따르면 1차 긴급재난지원금 지급은 목표로 했던 가계의 소비 진작, 지역 경제 활성화 및 소상공인 매출 증대에 어느 정도 효과가 있었다. 다만 긴급재난지원금 소진 이후 그 효과가 사라져 지속성은 떨어졌다(김을식 외 2020; 이태석 외 2020). 한편 1차 긴급재난지원금은 제한적이거나 취약 계층의 경제적 어려움 해소에도 도움이 되었던 것으로 나타났는데(김을식 외 2020), 이러한 경향은 보건사회연구원의 연구 결과에서도 동일하게 나타난다. 1차 재난지원금으로 지급된 14조 2천억원을 1개월 이내에 소진한다고 가정할 경우 빈곤율이 약 10.4%p 감소하는 효과가 있는 것으로 나타났으며, 지자체에서 개별적으로 지급한 재난지원금의 효과까지 고려할 경우 약 11.8%p의 빈곤율 개선 효과가 있었다. 이는 긴급재난지원금이 일시적이거나 상당한 분배 개선 효과가 있었음을 보여주는 것이다(여유진 외 2021).

하지만 긴급재난지원금의 지속적인 보편 지급 및 기본소득으로의 확장에 대한 논란은 정책 시행 이전은 물론 지급이 완료된 이후에도 지속되었다(박상영 2021; 전해원 2021). 우선 선별 지급 대비 그 효과성이 떨어진다는 지적이다. 전 국민에게 보편 지급했던 중앙 정부의 1차 긴급재난지원금의 한계소비성향이 0.3 ~ 0.4 정도인데 반해, 중위소득 100% 이하 가구에게 선별 지급된 서울시의 재난긴급생활비의 경우 한계소비성향이 0.7 ~ 0.8에 이르렀다. 이는 곧 정부가 동일 금액을 지출하였을 때 선별 지급이 보편 지급에 비해 가계의 소비 진작 효과가 더 크다는 것을 의미한다(전해원 2021). 한편 기본소득 자체의 한계에 대해서도 지적이 이어졌다. 양재진(2020)은 1차 재난지원금 사례에서 나타난 현상처럼 소비 증대 효과는 선별 지급 방식이 보편 지급 방식보다 더 크다는 입장을 보이는 한편, 기본소득은 급여 수준이 너무 낮아 소득 보장의 의미를 퇴색시키고, 소득 재분배와 양극화 해소 효과 역시 기존의 복지급여에 비해 결코 크지 않으며, 예산제약 효과로 기본소득의 도입 시 기존 소득보장제도의 축소로 이어질 것이라고 우려

한다.

이러한 지적들과 국가 재정에 대한 우려, 정치적 부담, 그리고 코로나19 상황의 장기화 등의 요인에 따라 2차부터의 긴급재난지원금은 보편 지급이 아닌 선별 지급이 이루어졌다. 2차 긴급재난지원금의 경우 아이돌봄쿠폰만 받은 가구를 포함하면 수급률이 35.4%, 평균 수급액이 66.5만원이었고 이들을 제외하면 수급률이 16.5%, 평균수급액이 108.7만원이었다(여유진 외 2021). 이는 1차 재난지원금에 비해 수혜를 경험한 대상자가 급감했음을 보여주는 수치이다. 2021년 9월 지급된 5차 긴급재난지원금의 경우, 전 국민 대상 보편 지급이 재추진되었으나 소득 상위 12%를 제외한 나머지 88%에만 지급되는 선별 지급으로 귀결되었다.

이와 같은 보편 지급에서 선별 지급으로의 전환은 긴급재난지원금 정책에 대한 시민들의 불만과 실망을 불러일으키기 쉬운, 비우호적인 정치 환경을 조성한 것으로 볼 수 있다. 실제로 2차 재난지원금 비수급 가구 가운데 약 1/3 이상이 본인 혹은 가구가 수급 대상에서 제외된 것이 부당하다고 평가했으며, 이는 선별 지급이 정책의 공정성 인식에 부정적인 영향을 미칠 수 있음을 시사한다(여유진 외 2021). 대중 사이에서의 정책에 대한 불만(grievance)이 고조될 때 부정적인 정책 피드백 효과가 나타날 수 있다는 기존 연구들의 주장(Fernandez and Jaime-Castillo 2013; Weaver 2010)에 비추어 볼 때, 코로나19 긴급재난지원금 정책의 선별 지급으로의 전환은 부정적인 정책 피드백 효과의 존재와 그 작동을 관찰하기에 매우 적합한 상황이라 할 수 있다. 즉, 보편 지급 당시 나타났던 복지 정책 관련 태도에 대한 긍정적인 정책 피드백 효과(김을식 외 2020; 김태심 2021; 남윤민 2021; Khaltar·김태형 2022) 대신 부정적인 정책 피드백 효과를 발견할 가능성이 높아진 것이다.

이에 더하여 코로나19 긴급재난지원금의 초기 정책으로서의 성격은 부정적인 정책 피드백 효과를 보다 엄밀하게 검증할 수 있도록 해준다. 우선 기존의 복지 태도 관련 연구들이 지적한 내생성(endogeneity) 문제로부터 자유로울 수 있다

(Brooks and Manza 2006a, 2006b). 코로나19 긴급재난지원금은 코로나19 사태라는 유례없는 세계적인 재난에 대응하기 위해 도입된 정책이다. 게다가 1차 재난지원금은 한국 복지국가 역사상 최초로 전 국민에게 무조건적으로 혜택이 제공된 사례이다. 그런 만큼 내생성 문제에 대한 우려 없이 정책 피드백 효과를 관찰할 수 있다. 만약 보편 지급에서 선별 지급으로 전환된 이후에 개인들의 복지 관련 정책 태도에 변화가 나타난다면, 그것이 정책 전환의 효과에 의한 것임을 인과적으로 검증할 수 있는 환경이 조성된 것이다.

또한, 초기 정책으로서 가지는 취약성(vulnerability) 역시 중요하다. 기존 연구들은 초기 단계의 미성숙한 정책이 부정적인 정책 피드백 효과 및 그로 인한 정책 후퇴나 폐지에 더 취약하다고 주장한다(Béland et al. 2019; Oberlander and Weaver 2015; Patashnik and Zelizer 2013). 전술하였듯이 코로나19 긴급재난지원금은 최근 도입된 초기 정책이기 때문에 만약 부정적인 정책 피드백 효과가 존재한다면 그 작동이 더욱 현저하게 나타날 가능성이 높다.

IV. 자료 및 분석 방법

정책에 대한 불만과 실망이 정책의 지속성을 떨어트리는 부정적인 피드백 효과가 코로나19 재난지원금의 선별 지급 전환과 관련하여 나타나는지 확인하기 위하여 본 연구는 코로나19 사태 당시 수행된 패널조사인 <코로나19 관련 인식 조사> 1차 및 2차 자료를 사용하여 검증을 시도한다. 우선 1차 조사는 코로나19 사태 초기인 2020년 6월 24일 ~ 7월 1일 사이 전국 18세 이상 성인을 대상으로 시행되었으며, 총 응답자 수는 2,544명이다. 이 시기는 보편 지급 방식의 1차 긴급재난지원금 지급이 상당 부분 진행된 시기로 1차 조사 응답자의 88.6%가 재난지원금을 이미 수령하였다고 응답하였다. 2차 조사는 1차 조사 응답자 가운데 재참여 초대에 응한 응답자를 대상으로 코로나19 사태가 중기로 접어든 2021년

3월 17일 ~ 3월 23일 사이 시행되었으며, 총 응답자 수는 1,832명으로 표본 유치는 약 72%이다. 이 시기는 선별 지급 방식인 2차 및 3차 재난지원금 지급이 완료된 시점이다. 조사에는 한국사회과학데이터센터(KSDC), 한국선거학회, 서강대학교 사회과학연구소 및 현대정치연구소가 참여하였다. 조사 방식은 온라인 조사로 조사업체 엠브레인의 자체 패널이 이용되었으며, 한국 전체 인구의 특성을 고려하여 나이, 성별, 지역에 대한 할당량(*proportional quotas*)이 설정되었다.

패널조사로 진행된 만큼 본 연구에서 사용되는 모든 변수는 1차 조사와 2차 조사에서 동일하게 측정되었다. 따라서 두 조사 사이의 차이를 비교함으로써 응답자들의 태도 변화를 추적할 수 있다. 개인들의 정책 태도를 측정하기 위해서 본 연구는 기존 연구들(김을식 외 2020; 김태심 2021; 남윤민 2021; Khaltar·김태형 2022)이 코로나19 긴급재난지원금과 관련한 긍정적인 정책 피드백 효과를 검증하는 데 사용한 것과 유사한 차원(*dimension*)의 변수들을 사용한다. 이를 통해 기존 연구들과의 연결성 및 차이점을 확인할 수 있다.

우선 응답자들의 코로나19 긴급재난지원금에 대한 평가가 어떻게 변화했는지 살펴본다. 구체적으로 응답자들은 다음과 같은 질문을 받았다: “선생님께서는 다음의 의견에 얼마나 동의하십니까? 정부의 코로나 관련 긴급재난지원금은 적절하다.” 이 질문에 대하여 응답자들은 “전적으로 반대(0)” ~ “전적으로 동의(10)”의 11점 척도에 자신의 의견을 표시하였다. 하지만 아래 통계 분석에서는 해석의 편의성 및 직관성을 위하여 이 변수를 0~1 범주로 변환(*rescaling*)하여 사용한다. 이를 통하여 변화의 정도를 퍼센트포인트(%p)로 해석하는 것이 가능해진다.

다음으로 복지 태도와 관련하여서는 다각적인 측면을 살펴보기 위하여 총 네 개의 변수를 사용한다. 우선 재분배를 통한 불평등 해소에 대한 태도를 확인하기 위하여 “정부는 고소득층과 저소득층 사이의 불평등을 해소해야 한다”는 의견에 응답자들이 얼마나 동의하는지 측정한 변수를 사용한다. 또한, 일반적인 복지 확대에 대한 태도를 측정하기 위하여 “정부는 복지를 더 확대해야 한다”에 대한 응답을 사용한다. 전술하였듯이 1차 긴급재난지원금의 보편 지급은 기본소득에

대한 관심을 불러일으켰다. 따라서 기본소득에 대한 태도를 검증하는 것 역시 필요하다. 응답자들의 기본소득에 대한 태도는 다음 의견에 대한 동의 정도로 측정되었다: “정부는 모든 국민이 매월 최소한의 생계를 해결하기 위한 지원금을 받는 기본소득정책을 도입해야 한다.” 마지막으로 “정부는 복지와 사회문제 해결을 위해 기업과 부유층에게 더 많은 세금을 부과해야 한다”에 대한 동의 정도를 통해 복지를 위한 부유층 증세에 대한 태도를 확인한다. 복지 태도를 측정하는 네 변수는 모두 “매우 동의한다(1)” ~ “매우 반대한다(4)”의 4점 척도로 측정되었다. 역시 직관적인 해석을 위해 이 변수들을 긍정적인 응답이 더 높은 값을 가지도록 뒤집어서 코딩한 뒤, 0~1의 범주로 변환하여 분석에 사용한다. 즉, 이 변수들에 대한 +0.01 (-0.01)의 변화는 복지 태도가 긍정적인 (부정적인) 방향으로 1%p 상승 (하락) 했음을 의미한다.

이 연구의 주요 목표는 정부의 코로나19 긴급재난지원금 지급 방식 변경과 관련한 시민들의 불만이 위의 정책 태도들에 부정적인 변화를 가져오는지 확인하는 것이다. 코로나19 긴급재난지원금이 보편 지급에서 선별 지급으로 전환된 것은 해당 정책에 대한 시민들의 불만과 실망을 야기하기 쉬운 환경을 조성한다. 따라서 본 연구는 응답자들이 두 조사 사이에 재난지원금 혜택을 상실했는지 여부를 주요 독립변수로 상정한다. 구체적으로 1차 긴급재난지원금 보편 지급 당시에는 재난지원금을 수령하였지만 이후 선별 지급된 2, 3차 재난지원금은 수령하지 못한 응답자들과 이외의 응답자들을 구분하는 이항형(binary) 변수를 사용하여 그 영향을 살펴본다. <부록>의 <표 A1>에서 확인할 수 있듯이 1, 2차 조사에 모두 참여한 응답자 가운데 약 75%가 선별 지급으로 전환된 후 재난지원금을 받지 못한 것으로 나타났다. 이러한 수혜자의 급감은 앞서 검토하였던 정책 보고서(여유진 외 2021)의 결과들과도 대체로 일치하는 부분이다.

재난지원금 혜택 상실에 더하여 본 연구는 개인들의 정책 태도에 영향을 미칠 수 있는 다음과 같은 일련의 통제변수들을 분석에 포함한다: 가구의 세후 연간 소득(가구원 수를 고려하여 균등화), 자산(“5천만원 미만(1)” ~ “9억원 이상

(11)”, 성별(“여성”, “남성/기타” = 기준), 나이, 교육수준(“정규교육 받은 적 없음(1)” ~ “대학원 이상(14)”), 혼인상태(“기혼”, “기타” = 기준), 정치이념(“진보(1)” ~ “보수(10)”), 정당일체감(“여당”, “야당”, “기타”, “무당파” = 기준), 거주 지역(“호남”, “영남”, “기타” = 기준).

이러한 변수들 사이의 관계를 검증하기 위해서 본 연구는 아래 수식(1)과 같은 1차 차분(first difference) 모형을 사용한 패널 분석을 시도한다. 수식(1)에서 정책태도 $_{i,t}$ 을 좌변으로 이동하면 수식(2)와 같이 된다. 두 수식에서 계수 β_1 의 값은 동일하며, 이는 본 연구가 검증하고자 하는 재난지원금 혜택 상실이 개인들의 정책 태도 변화에 미치는 영향을 의미한다.

$$\text{정책태도}_{i,t} = \alpha + \beta_1 \text{재난지원금상실} + \beta_2 \text{정책태도}_{i,t-1} + \gamma \text{통제변수들} + \varepsilon_i \quad (1)$$

(i: 응답자, t: 시간)

$$\text{정책태도}_{i,t} - \text{정책태도}_{i,t-1} = \alpha + \beta_1 \text{재난지원금상실} + \gamma \text{통제변수들} + \varepsilon_i \quad (2)$$

(i: 응답자, t: 시간)

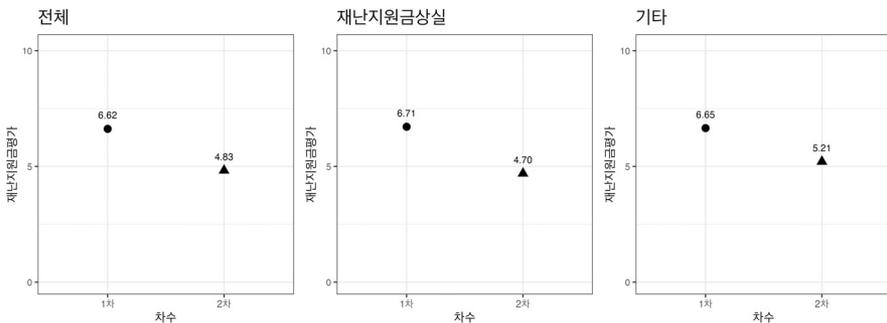
V. 분석 결과

<그림 1>은 1차 조사와 2차 조사 사이 응답자들의 코로나19 긴급재난지원금에 대한 평가가 어떻게 변화했는지 보여준다. 그림에서 확인할 수 있듯이 전체 응답자들의 코로나19 재난지원금에 대한 평가는 전반적으로 하락하였다. 0~10 범주의 11점 척도를 기준으로 측정하였을 때, 1차 조사에서의 평균이 6.62였던 반면 2차 조사에서의 평균은 4.83으로 1.79 하락하였다. 그런데 이 결과를 좀 더

세분화하여 보편 지급인 1차 긴급재난지원금은 수령하였으나 이후 선별 지급에서는 대상자에서 제외된 응답자(“재난지원금 상실”)와 그 외의 응답자를 구분하여 살펴보면, 재난지원금 혜택을 상실한 사람들의 평가가 더 크게 하락한 것을 볼 수 있다. 이는 코로나19 재난지원금이 보편 지급에서 선별 지급으로 전환하면서 수혜 대상에서 제외된 사람들 사이에서 특히 정책에 대한 부정적인 평가가 증가했을 가능성을 시사하는 것이다. t-test 분석 결과를 보아도 보편 지급이 이루어졌던 1차 조사에서는 두 집단 사이에서 재난지원금 평가에 대한 유의미한 차이가 나타나지 않지만($t = 0.413, p = 0.68$), 선별 지급 이후에 시행된 2차 조사에서는 통계적으로 유의미한 차이가 나타난다($t = -3.706, p < 0.001$).

<표 1>은 코로나19 재난지원금의 선별 지급 전환으로 인한 혜택 상실이 개인들의 긴급재난지원금 평가에 어떤 영향을 미치는지 보여주는 1차 차분 모형을 이용한 패널 분석의 결과이다. 통제변수들을 포함하지 않은 경우(모형 1)와 포함한 경우(모형 2) 모두 재난지원금 혜택의 상실은 정부의 재난지원금 지급에 대한 평가가 유의미하게 낮아지는 결과로 이어졌다. 종속변수를 0~1의 범주로 변환하여 분석에 사용한 결과이기 때문에, 이 결과는 선별 지급 전환으로 인한 재난지원금 혜택 상실이 약 5%p 가량의 재난지원금 평가 하락에 기여한다고 해석할 수 있다.

<그림 1> 코로나19 긴급재난지원금 평가 변화



〈표 1〉 코로나19 긴급재난지원금 혜택 상실이 재난지원금 평가에 미치는 영향

	재난지원금평가	
	(1)	(2)
재난지원금상실	-0.054 ^{***} (0.012)	-0.052 ^{***} (0.012)
재난지원금평가 _{t-1}	0.447 ^{***} (0.022)	0.386 ^{***} (0.024)
소득		0.00001 ⁺ (0.00000)
자산		-0.005 [*] (0.002)
여성		-0.0005 (0.011)
나이		0.0001 (0.0004)
교육수준		-0.001 (0.002)
기혼		-0.010 (0.013)
정치이념		-0.008 [*] (0.004)
정당일체감: 여당		0.064 ^{***} (0.014)
정당일체감: 야당		0.006 (0.016)
정당일체감: 기타		0.026 (0.021)
지역: 호남		-0.012 (0.018)
지역: 영남		-0.018 (0.013)
상수	0.224 ^{***} (0.018)	0.300 ^{***} (0.048)
N	1,832	1,832
R ²	0.210	0.236
Adjusted R ²	0.209	0.230

⁺ p < 0.1; * p < 0.05; ** p < 0.01; *** p < 0.001.

괄호안: 개인별 군집 표준오차(standard errors clustered by respondent)

<그림 1>과 <표 1>의 결과는 코로나19 재난지원금의 선별 지급으로의 전환이 혜택을 받지 못하게 된 사람들 사이의 불만을 야기했음을 보여준다. 그렇다면 이것이 전반적인 복지정책에 대한 태도에 미치는 영향은 무엇인가? 이론적 논의에서 주장하듯 부정적인 정책 피드백 효과로 이어지는가? <표 2>는 1차 조사와 2차 조사 사이 응답자들의 복지 정책 관련 태도가 어떻게 변화하였는지 보여주는 교차표이다. 1, 2차 조사 모두 전반적으로 응답자들의 복지 정책에 대한 지지는 높은 편이다. 하지만 교차표가 보여주듯이 1, 2차 조사 사이에 상당수의 응답자는 복지 정책에 대한 태도를 변경하였다. 구체적으로 재분배를 통한 불평등 해소에 대해서는 33.8%의 응답자가, 복지 확대에 대해서는 35.9%가, 기본소득에 대한 태도는 43.5%의 응답자가, 마지막으로 부유층 증세의 경우에는 39.0%가 두 조사 사이에 태도를 변경하였다. 즉, 정책별로 약 1/3 이상의 응답자에게서 복지 정책 관련 태도 변화가 나타난 것이다. 그렇다면 코로나19 긴급재난지원금의 선별 지급 전환은 이러한 변화에 얼마나 기여하는가?

<표 2> 1, 2차 조사 사이의 복지 정책에 대한 태도 변화 (%)

정책		매우 반대	반대	동의	매우 동의
재분배	매우 반대	0.4	0.5	0.2	0.1
	반대	0.3	3.7	4.4	0.4
	동의	0.2	3.9	42.3	11.3
	매우 동의	0.2	0.7	11.7	19.8
복지확대	매우 반대	1.6	1.7	0.4	0.0
	반대	1.1	11.5	7.5	0.7
	동의	0.2	7.5	39.4	8.1
	매우 동의	0.1	1.0	7.4	11.6
기본소득	매우 반대	4.5	3.9	1.3	0.3
	반대	3.8	15.7	10.7	1.0
	동의	0.7	8.8	27.7	6.5
	매우 동의	0.2	1.3	5.2	8.6

정책		매우 반대	반대	동의	매우 동의
부유층 증세	매우 반대	2.3	1.1	0.6	0.1
	반대	1.4	6.8	5.6	1.1
	동의	0.4	6.2	28.8	9.6
	매우 동의	0.4	1.0	11.3	23.1

<표 3>은 각 복지 정책에 대한 태도를 종속변수로 하는 1차 차분 모형을 사용한 패널 분석의 결과이다. 놀랍게도 모든 복지 정책에 있어서 코로나19 재난지원금 혜택의 상실은 유의미한 영향을 미치지 않았다. 앞서 <그림 1>과 <표 1>에서 살펴본 바와 같이 재난지원금을 더 이상 받지 못하게 된 것이 시민들 사이에서의 불만은 야기하였으나, 그렇다고 복지 정책 전반에 대한 지지를 철회하게 만들지는 않았다는 것이다. 다시 말해 시민들의 일회적인 불만이 정책에 대한 지지 철회로는 이어지지 않았고, 이는 이론적으로 예측된 부정적인 정책 피드백 효과가 발생하지 않았음을 의미한다.

<표 3> 코로나19 긴급재난지원금 혜택 상실이 복지 태도에 미치는 영향

	재분배 (1)	복지확대 (2)	기본소득 (3)	부유층증세 (4)
재난지원금상실	0.009 (0.010)	-0.002 (0.010)	0.001 (0.012)	0.008 (0.011)
재분배 _{t-1}	0.457*** (0.025)			
복지확대 _{t-1}		0.541*** (0.021)		
기본소득 _{t-1}			0.547*** (0.021)	
부유층증세 _{t-1}				0.535*** (0.023)
소득	-0.00000 (0.00000)	-0.00000 (0.00000)	-0.00001 (0.00000)	0.00000 (0.00000)
자산	-0.003 ⁺	-0.006***	-0.003	-0.007***

	(0.002)	(0.002)	(0.002)	(0.002)
여성	-0.020*	0.002	-0.018	0.006
	(0.009)	(0.009)	(0.011)	(0.010)
나이	0.001*	0.0004	0.001*	0.001
	(0.0003)	(0.0004)	(0.0005)	(0.0004)
교육수준	0.001	-0.00002	0.003	0.004 ⁺
	(0.002)	(0.002)	(0.002)	(0.002)
기혼	-0.009	-0.014	0.002	0.001
	(0.010)	(0.011)	(0.013)	(0.012)
정치이념	-0.008**	-0.009**	-0.004	-0.016***
	(0.003)	(0.003)	(0.004)	(0.004)
정당일체감: 여당	0.024 ⁺	0.043***	0.043**	0.036**
	(0.010)	(0.011)	(0.013)	(0.013)
정당일체감: 야당	-0.009	-0.018	-0.023	-0.008
	(0.015)	(0.016)	(0.018)	(0.017)
정당일체감: 기타	0.040**	0.022	0.075***	0.061**
	(0.015)	(0.017)	(0.019)	(0.020)
지역: 호남	-0.020	-0.036*	-0.031 ⁺	-0.001
	(0.014)	(0.014)	(0.017)	(0.016)
지역: 영남	0.004	0.025*	0.014	0.023*
	(0.010)	(0.011)	(0.013)	(0.012)
상수	0.422***	0.346***	0.219***	0.321***
	(0.044)	(0.039)	(0.048)	(0.047)
N	1,832	1,832	1,832	1,832
R ²	0.276	0.390	0.366	0.398
Adjusted R ²	0.271	0.386	0.361	0.394

⁺ p < 0.1; * p < 0.05; ** p < 0.01; *** p < 0.001.

괄호안: 개인별 군집 표준오차(standard errors clustered by respondent)

코로나19 재난지원금의 혜택을 상실한 것은 객관적인 상황에 해당한다. 기존의 복지 태도 관련 연구들은 객관적인 상황에 더하여 주관적인 인식의 영향 역시 중요하게 다루었다. 비록 코로나19 재난지원금 혜택의 상실 자체는 응답자들의 복지 태도에 유의미한 영향을 미치지 못했지만, 주관적인 차원의 정책에 대한 불만은 정책에 대한 지지 철회로 이어지지 않을까? 특히 1차 재난지원금의 보편

지급에 대한 긍정적인 평가가 복지 정책에 대한 지지로 이어짐을 검증한 여러 기존 연구들(김을식 외 2020; 김태심 2021; 남윤민 2021; Khaltar·김태형 2022)의 결과를 상기해 본다면, 선별 지급으로의 전환 이후 하락한 재난지원금에 대한 평가는 시민들의 복지 정책에 대한 지지 철회로 이어질 수 있다. 이를 검증하기 위하여 1, 2차 조사 사이의 응답자들의 재난지원금 평가 변화를 “하락”한 집단과 “상승/유지”된 집단으로 구분하여 추가 분석을 시도하였다. 보편 지급에서 선별 지급으로 전환된 이후 전체 응답자의 67.6%에서 코로나19 긴급재난지원금에 대한 평가가 하락하였고, 32.4%에서는 평가가 상승하거나 이전 수준을 유지하였다. <표 4>의 결과는 이러한 차이가 응답자들의 복지 정책 관련 태도에 미치는 영향을 보여주는 것이다.

전반적인 복지 확대, 기본소득, 그리고 복지를 위한 부유층 증세에 대한 태도에 있어서 재난지원금에 대한 평가 하락은 유의미한 영향을 미치지 못했다. 유일하게 재분배를 통한 불평등 해소에 대한 태도에만 유의미한 영향을 미쳤지만, 재분배 정책에 대한 지지 철회를 야기하는 것이 아니라 오히려 재분배 정책에 대한 지지가 소폭 상승하는 결과가 나타났다. 이와 같은 결과는 코로나19 긴급재난지원금의 선별 지급으로의 전환이 부정적인 정책 피드백 효과를 가져오지 못한다는 <표 3>의 결과의 강건성(robustness)을 입증하는 것이다.

<표 4> 코로나19 긴급재난지원금 평가 하락이 복지 태도에 미치는 영향

	재분배 (1)	복지확대 (2)	기본소득 (3)	부유층증세 (4)
재난지원금평가하락	0.027** (0.009)	0.015 (0.010)	-0.002 (0.011)	0.006 (0.011)
재분배 _{t-1}	0.452*** (0.025)			
복지확대 _{t-1}		0.540*** (0.021)		
기본소득 _{t-1}			0.547*** (0.021)	

부유층증세 ₁				0.535 ^{***} (0.023)
소득	-0.00000 (0.00000)	-0.00000 (0.00000)	-0.00001 (0.00000)	0.00000 (0.00000)
자산	-0.003 [*] (0.002)	-0.006 ^{***} (0.002)	-0.003 (0.002)	-0.007 ^{***} (0.002)
여성	-0.022 [*] (0.009)	0.001 (0.009)	-0.018 (0.011)	0.006 (0.010)
나이	0.001 [*] (0.0003)	0.0004 (0.0004)	0.001 [*] (0.0005)	0.001 (0.0004)
교육수준	0.001 (0.002)	-0.00001 (0.002)	0.003 (0.002)	0.004 ⁺ (0.002)
기혼	-0.008 (0.010)	-0.014 (0.011)	0.002 (0.013)	0.002 (0.012)
정치이념	-0.008 ^{**} (0.003)	-0.009 ^{**} (0.003)	-0.004 (0.004)	-0.016 ^{***} (0.004)
정당일체감: 여당	0.023 [*] (0.010)	0.043 ^{***} (0.011)	0.043 ^{**} (0.013)	0.036 ^{**} (0.013)
정당일체감: 야당	-0.007 (0.015)	-0.017 (0.016)	-0.023 (0.018)	-0.007 (0.017)
정당일체감: 기타	0.041 ^{**} (0.015)	0.022 (0.017)	0.075 ^{***} (0.019)	0.061 ^{**} (0.020)
지역: 호남	-0.021 (0.014)	-0.036 [*] (0.014)	-0.031 ⁺ (0.017)	-0.001 (0.016)
지역: 영남	0.004 (0.010)	0.026 [*] (0.011)	0.014 (0.013)	0.023 [*] (0.012)
상수	0.415 ^{***} (0.044)	0.335 ^{***} (0.038)	0.221 ^{***} (0.047)	0.323 ^{***} (0.048)
N	1,832	1,832	1,832	1,832
R ²	0.279	0.391	0.366	0.398
Adjusted R ²	0.274	0.387	0.361	0.394

⁺ p < 0.1; ^{*} p < 0.05; ^{**} p < 0.01; ^{***} p < 0.001.

괄호안: 개인별 군집 표준오차(standard errors clustered by respondent)

VI. 결론

본 연구는 코로나19 긴급재난지원금 사례를 통해 부정적인 정책 피드백 효과의 실재와 그 작동을 검증하고자 시도하였다. 하지만 연구의 결과를 종합해 보면 부정적인 정책 피드백 효과의 유의미한 작동은 발견되지 않았다. 비록 코로나19 긴급재난지원금이 보편 지급에서 선별 지급으로 전환됨에 따라 시민들 사이에 불만이 촉발되었지만, 그러한 불만이 복지 정책 전반에 대한 지지 철회로 이어지는 않았다. 이러한 발견은 아직 실증적인 검증이 부족한 부정적인 정책 피드백 효과를 둘러싼 이론적 논의에 큰 기여가 될 수 있다.

물론 본 연구에서 사용한 두 설문조사 사이의 간격이 1년 미만으로 단기적인 효과만을 검증할 수 있기 때문에 부정적인 피드백 효과는 보다 장기적인 차원에서 나타날 수 있다고 반박할지도 모른다. 이는 본 연구가 사용하고 있는 자료의 한계로 추후 보다 장기간에 걸쳐 조사된 자료가 확보된다면 코로나19 긴급재난지원금의 선별 지급으로의 전환이 가져오는 장기적인 정책 피드백 효과 역시 검증 가능할 것이다. 그럼에도 불구하고 본 연구처럼 상대적으로 단기적인 자료를 활용하는 것의 장점도 존재한다. 대부분의 제도는 시간이 흐름에 따라 그 제도가 만들어진 맥락과 환경이 변화하게 되며 제도의 유용성도 떨어지게 되어 결국 폐지되거나 다른 제도로 대체되기 마련이다. 다시 말해 장기간에 걸친 제도의 변화는 단순히 부정적인 정책 피드백 효과만의 결과라고 보기 어려울 수 있다. 오히려 본 연구가 분석한 코로나19 재난지원금 사례처럼 단기간 내에 현저하게 정책 환경이 변화하였고(예: 보편 지급에서 선별 지급으로의 전환) 시민들 사이에서의 불만도 유의미하게 고조되었음에도 불구하고 부정적인 정책 피드백 효과가 뚜렷하게 나타나지 않았다는 것은 부정적인 정책 피드백 효과를 통한 제도의 변화 가능성에 대해 의문을 제기하는 것이다.

정책적 차원에서 본 연구가 한국 복지국가에 전달하는 함의는 일단 긍정적이다. 선별 지급 방식으로 전환되어 그 수혜자의 수가 현저하게 줄어들었음에도

불구하고 시민들의 복지 정책에 대한 태도에 유의미한 영향이 없었다는 것은 1차 재난지원금의 보편 지급이 시민들의 복지 태도에 가져왔던 긍정적인 영향(김을식 외 2020; 김태심 2021; 남윤민 2021; Khaltar·김태형 2022)이 크게 훼손되지 않았을 가능성을 시사한다. 다시 말해 시민들은 비록 긴급재난지원금 정책의 방향 전환에 실망했을지 모르지만, 그럼에도 한국 복지국가에 대한 지지를 철회하기 보다는 좀 더 지켜보는 길을 택한 것이다. 다만 지속적인 실망과 불만의 누적은 복지국가 및 정부에 대한 전반적 신뢰에 분명히 악영향을 미칠 수 있기 때문에 최근 불거진 연금제도 개혁을 둘러싼 논란을 비롯한 복지 정치 관련 문제들에 있어서 정부와 정계의 현명한 대처가 요구된다.

참고문헌

- 김을식·강정환·조무상·김숙영·송준모·유정균·이성우·배영임·최성환·유영성·김재신·신혜리·박민지. 2020. 『재난기본소득 정책 효과 분석 연구 : 코로나19 및 재난지원금의 영향』. 경기연구원.
- 김태심. 2021. “코로나 19 와 복지 태도: 정부 활동 평가를 중심으로.” 『정치·정보연구』 24권 1호, 137-67.
- 남윤민. 2021. “코로나19 긴급재난지원금과 복지정치: 복지, 증세, 그리고 기본소득에 대한 태도를 중심으로.” 『사회과학연구』 47권 2호, 177-94.
- 박상영. 2021. “재난지원금, ‘취약층 선별’ 힘 실리지만…이유 있는 ‘전 국민 지급’ 목소리.” 『경향신문』 (6월 6일).
- 박선경·신진욱. 2021. “코로나 19 와 국가역할 확대에 대한 국민 인식: 이념성향, 재난피해, 정부대응, 재난지원금의 영향.” 『한국과 국제정치』 37권 1호, 153-89.
- 박성호. 2017. “한국의 공공복지의 정치: 역진억제 효과와 복지 개혁의 지속성.” 『현대정치연구』 10권 1호, 59-91.
- 백승호. 2020. “긴급재난지원금이 남긴 기본소득 논쟁의 쟁점과 과제.” 『월간 복지동향』 261호, 24-31.
- 안재홍. 2010. “정책과 정치의 동학, 그리고 제도의 변화 스웨덴 기업지배구조의 사례.” 『한국정치학회보』 44집 4호, 237-64.
- 양재진. 2020. “긴급재난지원금 이후: 기본소득, 정책적 효용성 따져봐야.” 『월간 복지동향』 261호, 12-17.
- 여유진·오선정·송경희·류재린·김상현·김을식·김양중·남종석·김문길·이원진·우선희·손창균·노법래·송치호·허재준·문현경·박희석·노승철·최훈·김윤영·이민정·홍성우·이지완. 2021. 『코로나19의 사회경제적 영향 분석 및 긴급재난지원금의 효과 평가 연구(종합편)』. 한국보건사회연구원.
- 이태석·김미루·오윤혜·이영옥. 2020. 『긴급재난지원금 지급에 관한 연구 II』. 한국개발연구원.

- 이환성·임다희·오화선·이정혁. 2020. “코로나19 이후 긴급재난지원금의 쟁점과 설계.” 『이슈페이퍼』 94호. 한국행정연구원.
- 전혜원. 2021. “선별 지급이 맞고 이번에는 가능하다.” 『시사IN』 (1월 26일).
- 천연옥. 2020. “재난 기본소득과 기본소득, 그리고 기본소득의 한계.” 『정세와 노동』 165호, 8-21.
- Khaltar, Odkhu·김태형. 2022. “코로나19 위기와 한국인의 복지태도: 정부의 코로나 19 대응평가, 정부역량, 정부역할에 대한 인식을 중심으로.” 『지방정부연구』 26권 2호, 283-306.
- Béland, Daniel, Philip Rocco, and Alex Waddan. 2019. “Policy Feedback and the Politics of the Affordable Care Act.” *Policy Studies Journal* 47(2): 395-422.
- Brooks, Clem, and Jeff Manza. 2006a. “Social Policy Responsiveness in Developed Democracies.” *American Sociological Review* 71(3): 474-94.
- . 2006b. “Why Do Welfare States Persist?” *Journal of Politics* 68(4): 816-27.
- Busemeyer, Marius R, Aurélien Abrassart, and Roula Nezi. 2021. “Beyond Positive and Negative: New Perspectives on Feedback Effects in Public Opinion on the Welfare State.” *British Journal of Political Science* 51(1): 137-62.
- Campbell, Andrea Louise. 2012. “Policy Makes Mass Politics.” *Annual Review of Political Science* 15(1): 333-51.
- Fernandez, J. J., and A. M. Jaime-Castillo. 2013. “Positive or Negative Policy Feedbacks? Explaining Popular Attitudes Towards Pragmatic Pension Policy Reforms.” *European Sociological Review* 29(4): 803-15.
- Jacobs, Alan M., and R. Kent Weaver. 2015. “When Policies Undo Themselves: Self-Undermining Feedback as a Source of Policy Change.” *Governance* 28(4): 441-57.
- Jæger, Mads Meier. 2009. “United but Divided: Welfare Regimes and the Level and Variance in Public Support for Redistribution.” *European Sociological Review* 25(6): 723-37.
- Jordan, J. 2013. “Policy Feedback and Support for the Welfare State.” *Journal of*

- European Social Policy* 23(2): 134-48.
- Korpi, Walter, and Joakim Palme. 1998. "The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries." *American Sociological Review* 53(5): 661-87.
- Larsen, Christian Albrekt. 2008. "The Institutional Logic of Welfare Attitudes: How Welfare Regimes Influence Public Support." *Comparative Political Studies* Vol. 41. No. 2, 145-68.
- Linos, Katerina, and Martin West. 2003. "Self-interest, Social Beliefs, and Attitudes to Redistribution. Re-addressing the Issue of Cross-national Variation." *European Sociological Review* 19(4): 393-409.
- Oberlander, Jonathan, and R. Kent Weaver. 2015. "Unraveling from Within? The Affordable Care Act and Self-Undermining Policy Feedbacks?" *The Forum* 13(1): 37-62.
- Patashnik, Eric M., and Julian E. Zelizer. 2013. "The Struggle to Remake Politics: Liberal Reform and the Limits of Policy Feedback in the Contemporary American State." *Perspectives on Politics* 11(4): 1071-87.
- Pierson, Paul. 1993. "When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change." *World Politics* 45(4): 595-628.
- . 1996. "The New Politics of the Welfare State." *World Politics* 48(2): 143-79.
- Rothstein, Bo. 1998. *Just Institutions Matter: The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State*. Cambridge university press.
- . 2001. "The Universal Welfare State as a Social Dilemma." *Rationality and Society* 13(2): 213-33.
- Schattschneider, Elmer Eric. 1935. *Politics, Pressures and the Tariff*. New York: Prentice Hall.
- Simanainen, Miska, and Olli Kangas. 2020. "Speaking to Those Who Know It Best: Does Participation in an Experiment Explain Citizens' Attitudes to Basic Income?" *Journal of International and Comparative Social Policy* 36(3):

269-83.

- Skocpol, Theda. 1992. *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*. Belknap Press of Harvard University Press.
- Thelen, Kathleen. 2003. "How Institutions Evolve: Insights from Comparative Historical Analysis." In *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, 208-40. Cambridge University Press.
- Weaver, Kent. 2010. "Paths and Forks or Chutes and Ladders?: Negative Feedbacks and Policy Regime Change." *Journal of Public Policy* 30(2): 137-62.
- Weir, Margaret, AnnShola Orloff, and Theda Skocpol. 1988. "Introduction: Understanding American Social Politics." In *The Politics of Social Policy in the United States*, 1-36. Princeton University Press.

투고일: 2023.06.22.	심사일: 2023.07.28.	게재확정일: 2023.07.31.
------------------	------------------	--------------------

Does Selective Provision of the COVID-19 Emergency Disaster Relief Funds Cause Negative Policy Feedback Effect?

Kim, Taesim | Sogang University

A strand of recent works suggests a theory on negative policy feedback effect, where the results of an institution create unfavorable political circumstances for the continuation of the institution, resulting in retrenchment or abolition. However, empirical evidence supporting the theoretical arguments on negative policy feedback effect is still insufficient. This study aims to examine whether negative policy feedback effect really exists and, if so, how it works, focusing on the case of the COVID-19 Emergency Disaster Relief Funds (EDRF) in South Korea. Results from panel data collected during the early and middle phases of the COVID-19 pandemic show that the transition from universal provision to selective provision of the EDRF made Korean citizens view the EDRF more negatively. However, neither the loss of EDRF benefits nor negative views on the EDRF significantly changed Korean citizens' welfare attitudes. In sum, this study's results cast doubt on institutional changes through negative policy feedback effect.

Key Words | Policy Feedback Effect, COVID-19, Emergency Disaster Relief Funds

〈부록〉

〈표 A1〉 주요 변수들의 분포

종류	변수	범주	1차		2차		
종속변수	재분배	매우 반대	31	1.2%	20	1.1%	
		반대	227	8.9%	161	8.8%	
		동의	1475	58.0%	1073	58.6%	
	복지확대	매우 동의	811	31.9%	578	31.6%	
		매우 반대	91	3.6%	55	3.0%	
		반대	533	21.0%	399	21.8%	
		동의	1384	54.4%	1003	54.7%	
		매우 동의	536	21.1%	375	20.5%	
		매우 반대	255	10.0%	166	9.1%	
	기본소득	반대	769	30.2%	544	29.7%	
		동의	1105	43.4%	822	44.9%	
		매우 동의	415	16.3%	300	16.4%	
		부유층 증세	매우 반대	103	4.0%	84	4.6%
			반대	392	15.4%	278	15.2%
			동의	1128	44.3%	849	46.3%
독립변수	재난지원금	매우 동의	921	36.2%	621	33.9%	
		상실			1372	74.9%	
		기타			460	25.1%	
	재난지원금 평가	하락			1238	67.6%	
		상승/유지			594	32.4%	
		합계		2544	100%	1832	100%

〈표 A2〉 통제 변수들의 분포

종류	변수	범주/값	1차	
통제변수	정당일체감	무당파	1053	41.4%
		여당	917	36.0%
		야당	383	15.1%
		기타	191	7.5%
	거주 지역	기타	1644	64.6%
		호남	259	10.2%
		영남	641	25.2%
	성별	여성	1277	50.2%
		남성/기타	1267	49.8%
	혼인 상태	기혼	1539	60.5%
		기타	1005	39.5%
	소득	최소, 최대	0	22863.1
		평균, 표준편차	2695.7	1630.8
	자산	최소, 최대	1	11
평균, 표준편차		4.6	3.1	
정치 이념	최소, 최대	1	10	
	평균, 표준편차	5.1	1.9	
나이	최소, 최대	18	79	
	평균, 표준편차	46.5	15	
교육 수준	최소, 최대	1	14	
	평균, 표준편차	11.5	2.3	
합계			2544	100%

현행 선거제도의 문제상황과 개편 방향의 재설정: 단층 복합선거구제의 제안*

허석재 | 국회입법조사처

| 국문요약 |

2024년 제22대 국회의원선거를 앞두고 선거제도 개편 논의가 진행되고 있다. 현행 제도에
서 득표-의석 간 비례성을 강화하면서 인구가 감소하는 지역의 대표성을 보장하기 위해서는
의석확대가 필요하다. 하지만, 국민여론은 의원정수 확대에 매우 부정적이며, 여당 지도부도
반대하고 있다. 우리는 사회적 기반이 취약한 한국의 정당체계의 특성을 고려하여 비례성을
높이더라도 구심적인 경쟁을 유도할 제도 설계가 필요하다고 주장한다. 이를 위한 실효성있는
방안으로 단층 복합선거구제를 제안하였다. 이 제도를 지난 제21대 국회의원선거에 적용한
결과, 다른 제도에 비해 비례성이 개선될 뿐 아니라, 원내정당의 수도 일정한 수준에서 제어되
는 결과를 산출하였다.

주제어 | 비례성, 지역대표성, 선거구 크기, 선거구 계층, 모의실험

* 이 글은 저자의 주관적인 견해이며 소속기관과 무관함을 밝힌다. 이 글의 초고는 2023년
5월 26일 한국선거학회 세미나에서 발표되었다. 당시 세미나 참석자들의 애정어린 조언
은 큰 도움이 되었다. 『현대정치연구』 심사자들의 지적사항은 논문의 완성도를 높이는
데 큰 보탬이 되었다. 깊이 감사드린다.

I. 서론

선거제도는 대부분의 국가에서 법률로 정하고 있다. 의원들이 자신의 재선 가능성에 커다란 영향을 미치는 사안을 법률로 결정해야 한다는 점에서 선거제도를 바꾸는 것은 매우 어렵다. 이로 인해 선거제도 개편을 흔히들 “칠면조가 크리스마스에 대해 투표하는 것”(Turkeys voting for Christmas)에 빗댄다.¹⁾ 비례성·대표성 제고와 같은 규범적인 요청만으로 선거제도를 개편하기는 어렵다. 선거제도의 획기적인 변화는 정치적·사회적 격변이나 큰 사건을 계기로 촉발되는 것이 보통이다(Katz 1999).

제22대 국회의원선거를 한해 앞둔 2023년 들어 선거제도 개편 논의가 한창이다. 선거 때마다 경기규칙인 제도를 바꾸자는 이야기가 반복되는 것은 바람직하지 않다. 각 당과 의원들 간에 이해관계가 복잡하게 얽힌 문제라 쉬운 일도 아니다. 그럼에도 이번 논의과정에서 제도가 바뀔 가능성은 높은 편이다. 통상 현행 제도는 주요 정치행위자 간 권력균형의 산물이어서 현 상태(status quo)를 바꾸는 것은 어렵다. 하지만, 지금의 ‘준연동형’은 일방의 반대를 무릅쓰고 도입된 것이므로 양대 정당의 선호함수의 범위 안에 있지 않다.²⁾ 어떤 방식으로든 제도 변경을 해야 할 유인이 있다. 마침 대통령이 신년 한 언론과의 인터뷰에서 중대 선거구제 도입을 바란다는 입장을 밝힌 데다가, 150여 명의 여야 의원이 모여 정치개혁을 위한 초당적 의원모임을 결성하여 여러 방향에서 활발한 논의를 진행하였다. 김진표 국회의장이 선거제도 개편을 적극적으로 의제화한 결과, 지난 4월에는 19년 만에 전원위원회가 개최되었고, 5월에는 텔레비전으로 생중계된

1) Michael Louis 2022, “Turkeys voting for Christmas - Why electoral reform is being delayed,” *news24*, 10 June. 2022. <<https://www.news24.com/news24/opinions/columnists/guestcolumn/opinion-michael-louis-turkeys-voting-for-christmas-why-electoral-reform-is-being-delayed-20220610>>

2) 이 제도가 처음 사용된 제21대 총선 당시 양당은 ‘위성정당’ 설립을 통해 행태적으로는 이익의 균형이 맞춰졌다고 할 수 있다.

공론조사까지 실시된 바 있다. 국민여론도 선거제도 개편이 필요하다는 데 대한 동의가 72.5%에 달한다.³⁾

변화의 필요성·당위성에 대해서는 합의 수준이 높으나, 구체적인 방안에 대해서는 매우 다양한 의견이 제출되고 있다. 이 글은 지금까지 나오고 있는 개편안들에 대해 수용가능성과 작동가능성의 견지에서 비판적으로 검토한다. 이론적으로 좋은 제도라 하더라도 결정권을 가진 국회의원들이나 국민여론이 수용할 수 없는 것이라면 부질없다. 제도는 그것이 작동하는 정치적 맥락에 따라 매우 상이한 결과를 낼 수 있다. 제도개편은 현실적으로 수용가능한 선택지 안에서 정치적 맥락상 최적의 결과를 산출할 수 있을 때 성공적이라 평가할 수 있다.

이런 견지에 우리는 현재 제출된 안들을 검토하고, 단층 복합선거구제로의 전환을 제안한다. 현재의 복층 선거구제에서 비례성을 높이려면 비례대표의석을 늘려야 한다. 이를 위해 의원정수를 늘리는 것은 국민의 지지를 확보하기 어렵고, 지역구의석을 줄이고 비례대표의석을 늘리는 것은 현역 정치인들이 수용하기 어렵다. 인구변동으로 인한 지역소멸의 문제를 해결하기 위해 지역구의석을 통해 지역대표성을 보충하는 것도 피할 수 없는 과제이다. 이러한 조건에서 현재 복층 복합선거구제를 단층 복합선거구제로 전환할 것을 제안한다.

이 글의 순서는 다음과 같다. 우선, 선거제도가 효과를 발휘하는 정치적 맥락에 대한 논의를 살펴보고 한국 선거정치의 특성을 서술한다. 이어서 한국 국회의원 선거제도의 문제상황을 진단하고, 현재 제출되고 있는 제도 대안들을 비판적으로 검토한다. 이어서 우리가 제안하는 선거제도의 구성과 작동방식을 설명하고, 기대효과를 모의실험을 통해 살펴본다. 마지막으로 글을 요약하고 향후 과제를 서술한다.

3) 정치개혁특별위원회 의뢰 조원씨앤아이 조사 2023. 1. 27~30. 공론조사에서는 마지막 3차 조사에서 참여자의 84%가 ‘바꿀 필요가 있다’고 응답함.

II. 선거제도 도입과 작동의 맥락

1. 제도 효과와 정치적 맥락

미국정치학회(American Political Science Association)는 『선거제도와 민주적 거버넌스 태스크포스』를 구성하여 2013년 보고서를 제출하였다. 이 보고서는 선거제도와 관련하여 정치학자들이 ‘과학자’(scientist)로서 수행한 ‘설계자’(engineer)의 역할에 주목하면서 실효성있는 개편안을 제안하려면 해당 국가의 정치적 맥락(context)을 잘 살펴야 한다는 점을 강조하였다(Htun and Powell 2013). 선거제도와 관련하여 여러 법칙적인 이론과 발견들이 있지만, 그것이 수용되고 작동하는 맥락에 따라 전혀 다른 결과가 나올 수 있기 때문이다.

페레와 그의 동료들(Ferree et al. 2013, 2014)에 따르면 주로 선진민주주의를 사례로 연구된 선거제도의 효과는 신생 민주주의에서는 다르게 나타날 경우가 많다. 이들이 지목하는 극심한 사회분열과 빈곤, 법치의 부재, 만연한 선거부정 및 폭력 등의 정치적 맥락은 우리 정치와 거리가 멀다. 하지만, 정당과 정당체계가 사회적 기반(social root)을 갖지 못한 경우에 제도효과는 왜곡된다는 지적은 한국에도 해당된다(Ferree et al. 2013, 14). 또한 권력구조에 따라서 선거제도의 효과는 다를 수 있다. 선진민주주의 국가 대부분이 의회중심제를 채택하고 있는데, 대통령제에서 의회 선거제도의 효과는 대통령의 권력, 선출방식, 선거주기 등에 따라 달라질 수 있다(Hicken and Stoll 2011, 2013).

맥락에 따라 제도의 결과가 다를 수 있다는 사실은 연동형 비례대표제의 사례가 잘 보여준다. 전후 독일에서 소선거구 지역구 투표와 정당명부 투표 결과를 연동한 ‘인물화된 비례대표제’(personalisiertes Verhältniswahlrecht)를 도입했고, 지난 70여 년간 비례성과 지역대표성을 모두 충족해 좋은 제도로 평가받아 왔다(Bowler et al. 2005). 이에 따라 알바니아, 베네수엘라, 레소토 등에서 독일 제도를 도입했지만, 대정당들이 위장명부(decoy list)로 비례의석을 확보하는 등의 방

식으로 제도적 허점을 악용하는 일이 벌어졌다(강우진 2020; Elklit 2013). 이러한 현상은 2020년 이른바 ‘준연동형’을 도입한 한국의 제21대 총선에서도 재현되었다. 양당 간 경쟁 구조가 고착된 상태에서 정당명부 투표를 통한 의석배정으로 비례성을 높이고 다당제를 산출하려던 입법취지는 무력화되었다.

제21대 총선에서 양대 정당이 소위 위성정당을 설립하여 연동형의 고리를 끊은 것은 의석극대화 동기가 작동한 것이지만, 이들 위성정당에 지지를 보낸 것은 어디까지나 유권자의 선택이었다. 이러한 선거결과는 대정당의 지지기반이 강고하다는 방증일 수도 있지만, 대통령에 대한 지지와 반대로 양분된 여론이 정당명부 투표로 나타난 것이기도 하다. 사회적 기반이 취약한 한국의 정당체제는 대통령에 대한 찬반, 여와 야의 구도로 양극화되어 선거경쟁이 이뤄진다. 이러한 정당경쟁의 양극화, 양당구도는 1인 선출 단순다수제 중심의 선거제도와 대정당에 유리한 국회운영방식과 정치자금 제도 등으로 뒷받침되고 있다.

2. 한국 정당체제와 선거정치의 맥락

한국은 권위주의 시기부터 민주화 이후 현재까지 유효정당이 대략 2.4개로 나타난다(노기우·이현우 2019). 민주노동당-통합진보당-정의당 계열을 제외하면, 제3당의 부상은 대부분 양대 정당 내부의 분열이나 유력 대선후보의 부상에 따른 일시적인 현상이었다. ‘일시적인 다당제’의 ‘일상적인 양당제’로의 반복적인 회귀는 한국 선거정치의 불확실성·불안정성을 반영한다. 정당체제의 단기적인 변동은 선거 시점의 정국상황이나 지지분포에 대해 내생성을 갖는다. 즉, 국회의 원선거를 앞두고 패색이 짙은 정당이 분당·합당 등으로 위기를 모면하려고 하고, 대통령선거 시점에 양당 밖의 유력후보를 중심으로 새로운 정당이 부상했다가, 선거 후에 합당 혹은 해산하는 일이 반복되어 온 것이다.⁴⁾ 이러한 현상은 세계적

4) 강원택은 한국을 양당제라고 하지만, 민주화 이후 양당구도였던 적은 드물다고 지적한다. 사실에 부합하지만, 이러한 다당구도는 사회집단의 정치적 진출이라기보다는 일시적인 대선 후보 구도를 반영한 것일 뿐이다. 이민영, 「강원택 서울대 교수 인터뷰 “중대선

으로 가장 높은 수준의 정당체계 외부적 선거유동성(extra-system electoral volatility)⁵⁾으로 나타난다(노기우·이현우 2019; 현재호 2021; Mainwaring et al. 2017). 너무도 잦은 분당과 합당, 창당과 해산은 정당체계의 미성숙 상태(inchoate stage)를 보여주기도 하지만, 역설적으로 양당 간 경쟁구도의 안정성을 방증한다. 손쉬운 정당의 변경은 기존의 지지자들이 어렵지 않게 어느 편을 택할 지 알 수 있기에 가능한 일이다.

이와 같은 정당체계의 특성에 대해 최장집(2002)은 ‘사회적 기반 없는 정당’으로 설명한다. 분당으로 인해 이념적으로 허용된 공간이 협소한 상황에서 정당이 사회의 기능적 이익에 기반한 균열을 동원하지 못했고, 민주화라는 정치적 격변을 불러온 것은 정당이 아니라 밑으로부터의 운동이었다. 권위주의 시기 정당은 대중적 기반이 없었고, 민주화 이후 정당은 정치보스들의 출신지역을 중심으로 재편되면서 사회적 기반을 갖지 못했다. 최장집은 이러한 상황을 ‘보수양당체제’로 규정하고, 다수의 유권자가 이념적으로 대표되지 못하는 것으로 진단하고 있다.⁶⁾ 하지만, 민주화 이후 지금까지 정당경쟁의 양상을 보면, 득표확대에 도움이 된다면 정당들이 좌우 가릴 것 없이 정책위치를 옮겨 다닌 것을 알 수 있다. 분당 상황으로 인한 이념적 구속이 차츰 풀어졌지만, 한국의 정당들은 특정한 사회세력과 연계가 미약한 덕분에(?) 지배적인 정책무드나 여론에 편승하는 데 별 제약이 없었다. 민주화 이후 가장 개혁적인 정치인으로 평가되던 노무현이 법인세

거구제 반대했지만 입장 바뀌었다...양당제 폐해 없애야’, 『서울신문』 2023. 1. 15.

- 5) 선거유동성은 정당체계 내부적(within-system) 요인과 외부적 요인으로 나뉘는데, 내부적 요인은 기성정당 간 득표의 이동을, 외부적 요인은 기성정당에서 새로 등장한 정당으로의 이동을 뜻한다(Mainwaring et al. 2017).
- 6) ‘사회적 기반 없는 정당체계’는 한국 정당정치가 제도화 수준이 낮고 저발전되는 결과를 낳았지만, 민주주의 공고화에 유의했던 것도 사실이다. 권위주의 세력이 정당(공화당·민정당)이 아니라 국가관료기구를 중심으로 통치함에 따라 민주화 이후 정당정치에서 구 세력의 사회세력적 기반이 비교적 약했기 때문이다(김용호 2020). 정당 경쟁이 사회로부터 일정정도 유리된 상황에서 야당은 정권교체를 통한 국가기구의 장악만으로도 민주적 개혁을 하는 데 따르는 위험부담이 크지 않았다.

인하와 한미FTA 추진을 할 수 있고, 가장 보수적인 박근혜는 경제민주화를 앞세울 수도 있는 것이다. 사회의 기능적 이익에 결박되지 않았기에 득표 확대에 유리한 쟁점이 부상하면 정당 간 입장은 쉽게 수렴할 수 있다. 이런 조건에서 위치 쟁점(position issue)은 손쉽게 우열쟁점(valence issue)으로 변환될 수 있다(Stokes 1963)⁷⁾. 이와 관련하여 박상훈(2015)은 한국의 정당경쟁을 양당제라기 보다는 정치양극화로 봐야 한다고 주장한다. 양당제에서는 두 당이 서로 수렴적인 경쟁을 하지만, 양극화 정치에서는 이념적·정책적 차이가 적음에도 원심적 경쟁을 한다는 것이다. 정치양극화는 이념적 거리가 커서가 아니라 무조건적인 반대를 불러일으키려는 무이념적 욕구 때문에 만들어진다고(박상훈 2015, 307).

같은 맥락에서 한국에서 이념투표는 진보-보수라는 주관적 자의식 상으로는 매우 강하게 나타나지만, 일반적인 이념좌표인 재분배나 <자유 대 질서> 등의 내용에서는 미미할 따름이다. 이른바 여야 균열의 동어반복에 가까운 진보-보수 간 이념균열은 국회의원들의 행태에서도 재연된다. 국회의원의 표결행태를 분석한 연구들에 따르면 이념에 따른 체계적인 차이는 발견되지 않는 반면, 여야에 따른 차이만 유의미하였다(구본상 외 2016; 구본상·박원호 2018). 실제적인 정책이나 이념에 기반하지 않은 여(興)와 야(野), 아(我)와 피아(彼我)가 정당 일체감과 중첩되면서 벌어지는 정당경쟁은 필연적으로 ‘내로남불’로 귀결된다. 사회이익에 기반한 실질적 이념에 따른 경쟁이 비활성화된 상황에서, 서로 간에 우열만을 다투는 경쟁에 몰입하면 내로남불은 가장 효과적인 기제가 된다. 이러한 소용돌이는 정치불신을 심화하고, 이에 부응하여 정당은 늘 혁신하고, 쇄신하고자 한다. 선거 때마다 정당은 새 인물을 찾느라 분주하고, 오래된 인물은 떠나보내든 험지로 보내든 등 ‘감동의 정치’에 몰두하게 된다.⁸⁾

7) 스톡스(D. Stokes)에 의해 처음 제시된 ‘valence’라는 개념을 한국에서는 통상 ‘합의쟁점’이라고 부르지만, 문우진(2021, 21)은 ‘유인가치’로 번역한다. 유권자를 유인하기 위해 정당·후보자가 사용하는 특성, 이미지를 뜻하기 때문이다. 위치쟁점에서 정당·후보자는 서로 다른 입장을 취하여 경쟁하지만, 유인가치 쟁점에서는 해당 쟁점에서 누가 더 나은가를 경쟁한다. 이러한 뜻을 더 잘 살리는 말은 ‘우열쟁점’이 아닌가 한다.

이와 같이 정서적으로 양극화되어 있으나, 실질적인 정책과 노선에서 차별성이 적고 쉽게 이동 및 자리바꿈하는 정당경쟁의 구도는 자원배분의 중앙집중성과 선거제도의 제약적 성격에서 비롯한다. 한국에서는 보통 정치균열의 축을 지역으로 규정하지만(윤광일 2018), 지역균열 또한 모든 지역이 아니라 영·호남에 서만 나타나고 있다. 더구나, 득표의 지역적 집중성만 나타날 뿐 주요한 정책결정과정에서 지역이 갈등축으로 작용하지 않는다는 점에서 균열의 구성요소를 결여하고 있다. 비교정치적으로 ‘지역주의’는 해당 지역의 분리·독립을 지향하나, 한국 지역주의의 지역은 중앙의 관직과 자원을 취하기 위한 경쟁이다.⁹⁾

이와 같은 양상의 한국 선거정치 및 정당경쟁을 가능하게 하는 제도적 조건으로 지목되는 것이 승자독식의 선거제도이다. 다수득표로 승자가 가려지고 패자를 지지한 대량의 표가 의석으로 반영되지 못하는 선거제도가 유권자의 정책적 선호와 집단적 이익을 충실히 반영하지 못하는 대표체제로 귀결되었다는 것이다. 그러므로 현행의 제약적인(restrictive) 제도를 보다 허용적인(permissive) 방향으로 변경하는 것이 제도개혁의 목표로 자리 잡았고, 이를 통해 다당제 실현이 곧 정치발전으로 등치되었다.

하지만 사표가 줄고 비례성이 제고된다는 규범적 가치 외에 다당제 산출 자체가 개혁의 목표가 될 수 있을까? 기성정당이 누리던 혜택을 줄이거나 없애면 협력적인 의회정치와 효율적인 거버넌스가 자리 잡을 수 있을까? 이와 관련하여 사르토리는 온건다당제(moderate pluralism)이 형성하려면 주요 정당 간 이념거리가 상대적으로 가깝고, 양극화한 정당연합이 구성되며, 구심적인(centripetal) 경쟁이 일어나야 한다고 지적한다(Sartori 2005(1976), 158). 현재와 같은 양당제

8) 여러 경험연구에 따르면 한국의 국회의원은 선거에서 현직자로서의 이점은행 손실을 입는 것으로 나타난다(Kang et al. 2018; Roh 2017).

9) 서구에서 정당경쟁을 축조한 균열구조(cleavage structure)와 유권자들의 당파적 정체성이 미약한 것은 신생 민주주의의 일반적인 특징이기도 하다. Ingrid van Biezen, *Political parties in new democracies: Party organization in Southern and East-Central Europe*. New York: Palgrave Macmillan. 2003. pp. 35-38.

적 조건에서 나타나는 원심적인 경쟁이 다당제를 통해 어떻게 변할 것으로 예상할 수 있을까?

학계에서는 주로 규범적인 이유로 비례성 제고를 내세우지만, 현실정치에서는 상당히 다른 기대를 내비친다. 대표적인 다당제론자인 유인태는 최근의 선거제도 개편 논의에 대해 기대감을 표하면서, “유승민 전 대표나 이준석 대표나 이 사람들이 지금 어떻게 윤석열 저 당하고 함께 가겠어요... 민주당 쪽도 뭐 수박이니 뭐 개딸이니 서로 그만둘 싸움박질하고 따로 따로 살림 차려야죠”라고 주장한다.¹⁰⁾ 유인태는 2005년 열린우리당 정치개혁특별위원장을 하던 당시에도 독일식이나 중선거구 도입을 통해 “이혼할 사람은 이혼하고 뜻 맞는 사람들이 같이 해야 한다”고 주장했다.¹¹⁾ 유인태가 허용적 제도개편을 통해 기대하는 결과는 매우 현실적이지만, 과연 규범적으로 바람직한 것일까?

현행 선거제도의 제약성은 양당 간 경쟁의 소용돌이를 만들어 내면서, 국민투표식 민주주의(plebiscitary democracy)¹²⁾ 경향을 강화하지만, 두 정당이 국민들에게 어필하기 위한 우열 경쟁을 강제하는 측면은 있다. 하지만, 사회적 기반 없는 정당들이 우열쟁점 중심의 득표전략으로 대통령직을 취하기 위한 경쟁에 몰입하는 조건이 그대로라면 유인태가 예상하는 다당제는 불모의 혼란만 가중시킬 가능성이 있다.

흔히 다당제를 통해 기대하는 것은 반복되는 양당 간 교착상황을 타개하기 위해 중간지대에서 캐스팅보트를 행사함으로써 다수를 형성하고 타협을 유도할 소수정당의 역할이다. 이러한 ‘온건 다당제’는 제도적 허용성을 높인다고 저절로 달성되는 게 아니라, 어떻게 허용적으로 바꿀 것인가에 달린 것이다. 허용적 제

10) KBS 라디오 ‘최경영의 최강시사’ 2023. 1. 4

11) 강희철. 2005. "여당 선거구제 바뀌 다당제 꿈꾸나." 『한겨레신문』 (9월 21일)

12) 최장집(2016, 416)은 국민투표식 민주주의를 통치자를 선발하는 한 번의 가장 중요한 결정을 위해 다른 모든 것이 그것에 봉사하는 구조라고 해석한다. 일반적으로 선출된 국가수반이 정통성을 독점하려고 하며 국가기관 간 수평적 책임성을 저해하는 행태를 일컫는다.

도는 중위투표자를 향한 경쟁을 유도하는 게 아니라 양극화를 더욱 부채질할 가능성도 농후하다.

Ⅲ. 현행 선거제도 논의의 문제상황

1. 선거제도 개편 방향의 충돌

2023년 들어 윤석열 대통령이 언론과의 인터뷰에서 중대선거구제 도입을 바란다는 언급을 하면서 선거제 개편이 쟁점으로 급부상하였다. 이에 국회의장이 적극적으로 의제화하였으며, 의원들 사이에서도 150명의 정치개혁을 위한 초당적 의원모임이 결성되는 등 여러 방향에서 활발한 논의가 이뤄졌다.

여야는 국회의장의 제안을 수용하여 국회의원 선거제도 개편 논의를 위한 전원위원회를 개최하기로 합의하였는데, 전원위원회는 19년 만에 소집된 것이다. 전원위원회 논의를 위해서 3월 17일 정치개혁특별위원회(‘정개특위’) 산하 정치관계법 소위원회는 「헌법개정 및 정치제도개선 국회의원 자문위원회」가 제안한 ①소선거구제+권역별·병립형 비례대표제, ②소선거구제+권역별·준연동형 비례대표제, ③도농복합 중대선거구제+권역별·병립형 비례대표제 등 3개 안을 '결의안' 형태로 정개특위로 넘겼다. 여기서 ①·②안은 소선거구 지역구를 현행으로 유지하므로, 비례대표의 권역별 의석배정을 위해 의원정수 50석을 증원하도록 하였다. 소위 결의안이 나온 사흘 뒤에 김기현 국민의힘 대표는 최고위원회에서 “국회의원 정수는 절대 증원시키지 않겠다”고 선언했다. 이에 정개특위는 결의안 원안을 폐기하고 3월 30일 ①도농복합형 중대선거구제+권역별·병립형 비례대표제, ②개방명부식 대선선거구제+전국·병립형 비례대표제, ③소선거구제+권역별·준연동형 비례대표제로 변경하여 의결하였다. 모든 안에서 의원정수는 현행 유지로 못박았다. 전원위원회 개최 사흘 전인 4월 6일에 김기현 대표는 최고위원

회의에서 “다음 주부터 시작하는 전원위원회 논의에서 의원 수를 감축하는 것을 논의해야 할 것”이라고 언급했다. 김 대표는 6월 20일 국회 교섭단체 대표연설에서 다시금 의원정수 10% 감축 추진을 선언했다. 이러한 의원정수의 고정 혹은 축소라는 기준은 그동안 진행되어 온 선거제도 개편 논의에 강한 제약조건으로 작용하게 된다.

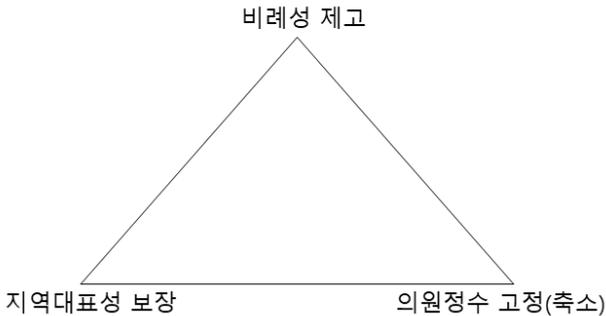
나흘간의 전원위원회를 통해서 확인된 사실은 선거제도 개편의 방향성에 대해서는 여·야 간에 공통분모가 크다는 점이다. 반면, 여야 일부 의원들 간에는 의원정수 확대 찬반으로 대립하였다. 득표와 의석 간 비례성을 높이고, 지역소멸에 대응하기 위한 지역대표성을 보장해야 한다는 데 정당을 떠나 한목소리를 냈다. 소수정당은 말할 것도 없고, 양대 정당도 불비례성으로 인한 손실이 컸기 때문이다. 지난 총선 수도권 지역구선거에서 국민의힘은 41%를 득표하고도 의석률은 13%에 머물렀고, 민주당도 영남지역에서 득표율에 비해 의석획득이 저조하므로 비례성 제고를 주장할 만했다. 또한 양대 정당 모두 영·호남 인구감소지역에 기반을 두고 있으므로, 선거구 재획정 때마다 고민에 빠지게 된다. 2015년 헌법재판소의 인구편차의 헌법 불합치 결정에 따라 2:1 범위 내에서 지역선거구를 확정해야 함에 따라 2016년 지역구 의석 비율이 늘어났다. 비례대표의석이 줄어들어 따라 (다른 조건이 같다면) 비례성이 낮아지게 되는 한편, 지방의 인구감소가 심화함에 따라 여러 구·시·군을 결합한 거대 면적의 지역구 출현과 잦은 선거구 변경의 문제가 발생한다.

이와 같이 지역 대표성 보장과 비례성 증진 간에는 상충관계(trade-off)가 있는데 추가의석 공급으로 양자의 실현이 가능하므로, 「헌법개정 및 정치제도 개선 자문위원회」¹³⁾는 50석 증원을 제안하였던 것이다. 국민의힘에서는 의원정수 확대 반대를 넘어 축소 주장까지 나왔고, 전원위원회에서 같은 당 소속 조정태 의원은 비례대표 폐지를 주장했다. 이와 같이 비례성 제고와 지역대표성 보장(증진), 그리고 의원정수 유지(축소) 간에는 동시에 실현할 수 없는 트릴레마

13) 이 자문위원회 위원장은 국민의힘 출신 이주영 전의원이 맡았다.

(trilemma)가 발생한다(<그림 1>). 다음 절에서 각각의 내용에 대해 살펴본다.

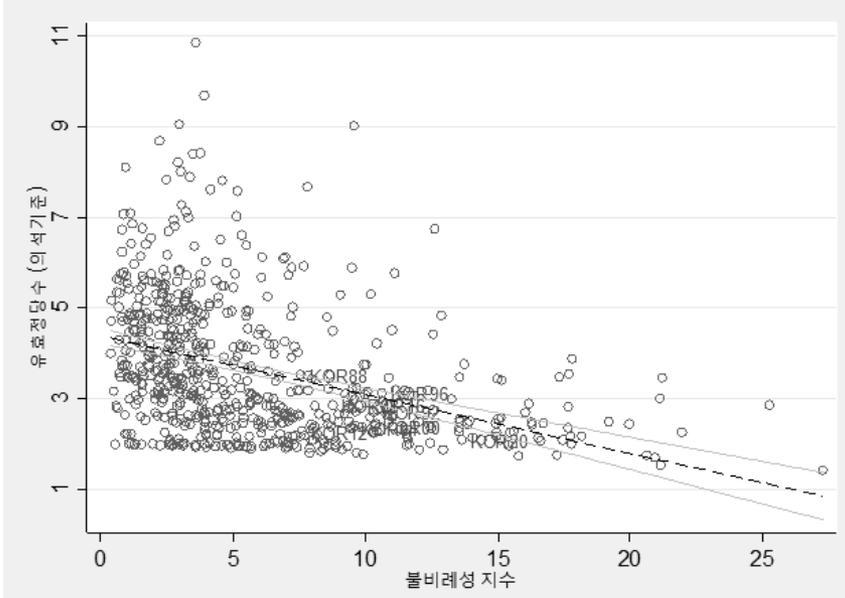
<그림 1> 선거제 개편의 상충하는 목적



2. 비례성, 지역 대표성, 그리고 국민여론

<그림 2>는 OECD 국가를 대상으로 득표-의석 간 불비례성과 유효정당수를 보여주고 있는데, 양자 간에 뚜렷한 음의 상관관계가 나타나는 한편, 불비례성이 낮은 구간에서 유효정당수는 매우 다양하게 나타난다. 민주화 이후 한국자료(빨간 색)만 보더라도 불비례성과 유효정당수 간에는 음의 관계가 나타나며, 지난 21대 총선이 가장 비례성이 낮았다. 소선거구 중심의 선거에서 비례성은 ① 양대 정당 간에 작은 격차로 승패가 갈린 지역들이 비슷한 규모여서 서로 사표가 상쇄되거나, ② 특정 정당이 지리적으로 집중적인 지지를 받는 경우에 제고될 수 있다. 가령, 2012년 선거의 경우, ①과 ②가 모두 작동하여 유효정당수가 2에 근접하면서도 상대적으로 비례적인 결과가 산출되었다. 반면 1988년 총선에서는 비례성도 높고 유효정당수도 많았다.

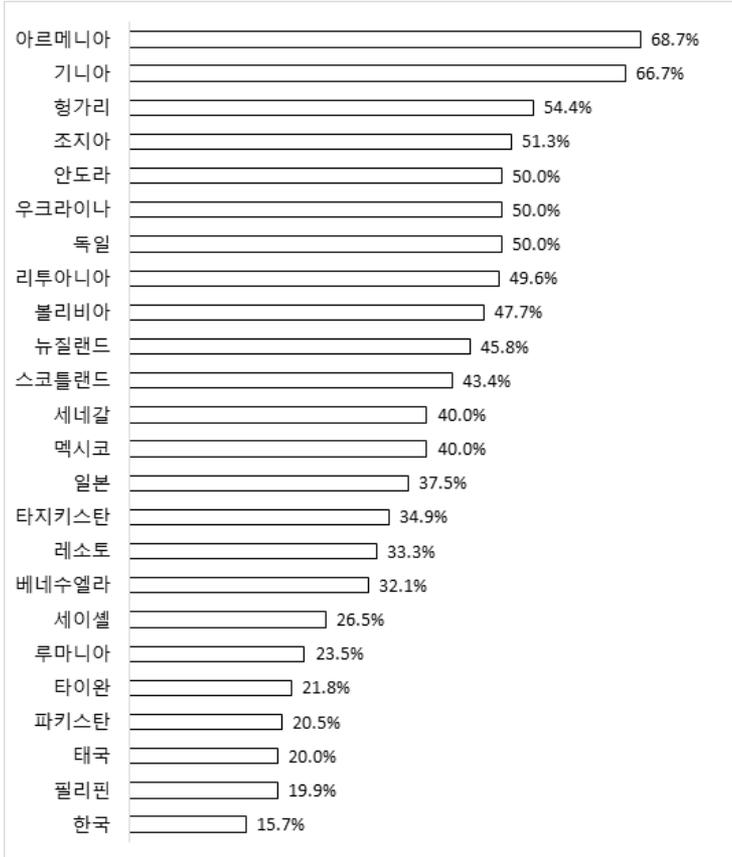
<그림 2> 선거결과와 비례성과 정당체계(OECD 국가, 1975-2020년)



자료: M. Gallagher 홈페이지
<www.tcd.ie/Political_Science/people/michael_gallagher/EISystems/index.php>

지역구와 정당명부 비례대표를 동시에 선출하는 혼합형(mixed system) 국가 가운데, 한국은 비례대표 의석비율이 가장 낮다. 대체로 지역구와 비례대표의석 수가 비슷한 경우가 많은데, 한국은 비례대표의석이 15.7%로 최하를 기록하고 있다(Bickerstaff 2020, 118). 이로 인해 사표가 다수 발생하는 지역구선거의 불비례성을 비례대표선거를 통해 상쇄하는 혼합형 제도의 효과가 매우 미미한 실정이다(허석재 2020).

〈그림 3〉 혼합형 국가의 비례대표 의석 비율 (2020년 기준)



자료: 국제의원연맹 (www.ipu.org)

이와 같이 혼합형 선거제도 상황에서 비례성을 제고할 방안으로 독일식 연동형의 도입이 주목받았고, 2015년 중앙선거관리위원회는 ‘정당명부형 비례대표제 도입’이라는 제목으로 「정치관계법 개정의견」을 국회에 제출한 바 있다. 당시 중앙선거위는 <지역구:비례대표> 의석수를 200:100으로 설정했다. 2019년 정개

특위에서도 연동형 도입을 목표로 논의가 이뤄졌고, 당시 자유한국당을 제외한 정당 간에 애초에 합의된 안은 지역구 225석, 비례대표 75석이었지만, 막판 협상 과정에서 <지역구:비례대표> 비율은 현행대로 유지되었다.

2015년 중앙선관위가 연동형 도입의견을 냈을 당시 문재인 민주당 대표는 적극적인 지지의사를 밝혔으나, 정개특위 논의에서 전혀 수용되지 않았고, 도리어 54석이던 비례대표의석을 47석으로 줄이는 것으로 결론났다. 그 이유는 지방의 인구감소 추세에 더해 2015년 헌법재판소가 지역선거구간 인구편차 기준을 강화하라고 결정했기 때문이다.¹⁴⁾

농산어촌의 인구감소로 인해 선거구 획정시마다 거대 면적 선거구의 출현이 문제로 지적되어 왔다. 1995년, 2001년, 2014 헌법재판소가 잇달아 선거구 간 인구편차 허용범위를 4:1→3:1→2:1로 축소함에 따라 선거구 재획정의 어려움이 가중돼 왔다(1995.12.27. 95헌마224, 2001.10.25. 2000헌마92등, 2014. 10.30. 2012헌마190·192·121·262·325, 2013헌마781, 2014헌마53 병합). <표 1>과 같이 현행 국회의원 지역선거구에는 3·4개의 구·시·군으로 이뤄진 곳이 있는데, 2곳은 2023년 기준 인구기준 하한에 미달하여 다시금 조정이 필요하다.

선거구획정 기준 시점인 2023년 1월 31일 인구수를 보면 현재 국회의원선거구 가운데, 18개는 상한을 초과하였고, 11개는 하한에 미달함에 따라 선거구재획정 과정에서 진통이 예상된다.

14) 인구편차 2:1 기준은 선거구 평균인구수의 상하 33⅓%인데, 이는 세계적으로 가장 관용적인 편이다(Bickerstaff 2020).

〈표 1〉 제21대국회의원선거 거대 면적 선거구 현황

구 분	선거구 이름	
3개의 구·시·군으로 구성	인천광역시 중구·강화군·옹진군	전라남도 해남군·완도군·진도군
	충청북도 증평군·진천군·음성군	전라남도 영암군·무안군·신안군
	충청남도 공주시·부여군·청양군	경상북도 고령군·성주군·칠곡군
	충청남도 논산시·계룡시·금산군	경상남도 사천시·남해군·하동군
	전라북도 남원시·임실군·순창군*	
4개의 구·시·군으로 구성	강원도 춘천시·철원군·화천군·양구군을	전라남도 담양군·함평군·영광군·장성군
	강원도 동해시·태백시·삼척시·정선군	전라남도 고흥군·보성군·장흥군·강진군
	강원도 속초시·인제군·고성군·양양군	경상북도 영주시·영양군·봉화군·울진군
	강원도 홍천군·횡성군·영월군·평창군	경상북도 군위군·의성군·청송군·영덕군*
	충청북도 보은군·옥천군·영동군·괴산군	경상남도 밀양시·의령군·합안군·창녕군
	전라북도 원주군·진안군·무주군·장수군	경상남도 산청군·함양군·거창군·합천군
	전라남도 순천시·광양시·곡성군·구례군을	

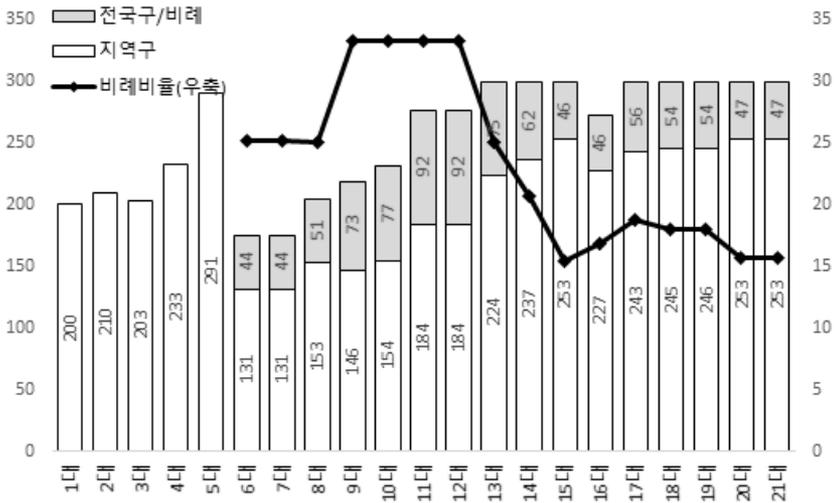
주: *는 2023년 1월 말 기준 인구범위 하한 미달 지역임
 자료: 국회 정치개혁특별위원회

그간 국회는 지역구 간 인구변동과 인구편차 허용기준 강화에 대해 전체 의원 정수를 고정한 상태에서 비례대표를 줄여서 지역구를 확대하는 방향으로 대응해 왔다. 그 과정에서 지역구 의석 대비 비례대표 비율이 가장 낮은 국가가 된 것이다. 지역 대표성 제고를 위해 비례대표 의석배분을 현행 전국기준이 아니라 권역 기준으로 바꾸자는 제안이 여·야 모두에서 나오고 있는데, 현재 47석을 권역으로 나누면 비례성은 더욱 낮아지는 결과가 초래된다.

소선거구제를 채택하는 많은 국가들이 인구수(선거인수) 변동에 따른 선거구 재획정 과정에서 일부 의석을 늘리는 방법으로 인구희박지역의 지역구를 보전하고 인구편차 범위를 지키고 있다. 소선거구 단순다수제로만 의원을 선출하는 영국과 캐나다는 인구수(선거인수) 변동에 따른 선거구 재획정 과정에서 점진적으로 의원정수가 커져 왔다.¹⁵⁾ 1994년 연동형 비례대표제를 도입한 뉴질랜드도 인

구가 적은 남섬의 지역구를 유지하기 위해 지역구 의석수를 확대해 왔다. 연동형을 도입한 첫 선거였던 1996년에 지역구:비례대표=65:55였지만, 가장 최근 선거인 2020년에 지역구:비례대표=72:48이었다.

〈그림 4〉 역대 국회 지역구 및 비례대표의석수 추이



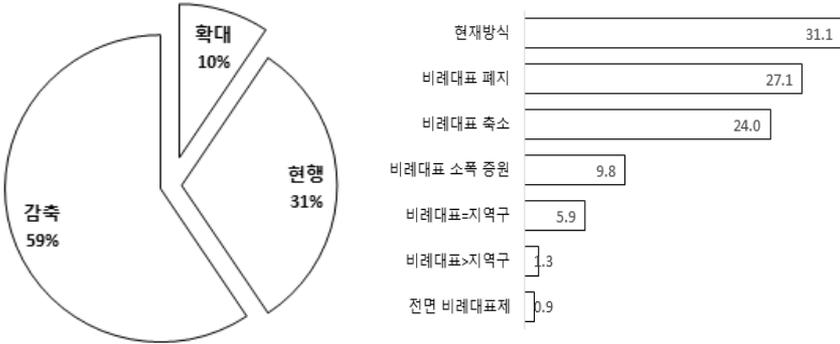
자료: 중앙선거관리위원회

의원정수의 확대라는 선택지를 배제한다면, 현재 한국 국회의원 선거제도는 아무런 개선방향이 나오기 어려운 것처럼 보인다. 헌법재판소의 결정에 맞춰 선거구획정을 하다보면 수도권·비수도권, 도시·농산어촌 간 격차가 더 벌어지는데, 현재의 법정 인구기준은 국제적으로 비교해 보면 더 강화하면 강화했지 완화할 수는 없는 수준이다. 다른 한편, 비례대표의석 47석으로는 비례성 제고 효과가 미미하고, 연동형 의석배분을 통한 비례성 제고효과도 기대하기 어렵다.

15) 영국의 경우, 1920년대 615명에서 1997년 659명까지 늘었는데, 이후 650명으로 유지되고 있다.

하지만, 의원정수 확대에 대한 국민여론은 한없이 싸늘하다. <그림 5>의 여론 조사 결과에서 보듯이 의원정수 확대를 지지하는 여론은 10%에 머물고 있고, 오히려 줄이자는 게 60%에 달한다. 비례대표 의원의 비율을 늘리자는 데 대해서도 지지는 매우 낮고, 비례대표를 폐지하자는 의견도 27%에 달한다.

<그림 5> 비례대표 의석비율에 대한 국민여론

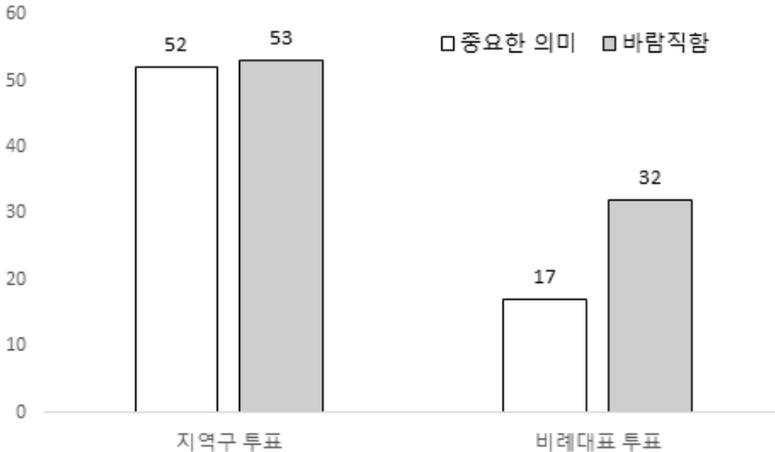


자료: 한국갤럽 2023.3.21.-23.

한국행정연구원 조사 2022.12.21.-2023.1.15.

비례성을 높이자는 데 대해서는 동의 수준이 높지만, 정작 비례대표의원에 대해서는 신뢰가 낮은 형편이다. 혼합형 선거제도에서 일반적으로 지역구는 당선 가능성에 따른 전략적 투표(strategic vote), 비례대표는 지지정당에 따른 진심투표(sincere vote)를 한다고 보지만, 한국 유권자는 지역구선거에 훨씬 더 큰 의미를 두고, 지역구 중심의 선거제도에 대한 선호가 더 높다(<그림 6>). 비례대표 의원 후보자 공천과정의 불투명성 문제를 해소하면 여론의 지지가 있을 것으로 기대하여 정당공천의 민주화를 규정하는 입법을 하거나 개방형 명부제를 도입하자는 의견이 있다. 하지만, 이러한 방식이 여론 지형을 바꿀 수 있을지는 미지수이다.

〈그림 6〉 지역구와 비례대표투표에 대한 인식



주: “국회의원 선거에서 지역구와 비례대표 투표 가운데, 선생님께서 더 중요한 의미를 두시는 것은 어느 편입니까?”, “지역구와 비례대표 가운데 어떤 투표방식이 더 바람직하다고 생각하십니까?”

자료: 한국리서치 『여론속의 여론』 2018. 10. 20~23. 웹조사

IV. 개편방안들에 대한 비판적 검토

선거제도 개편이 어려운 이유는 ① 의원들이 자신의 재선에 지장을 초래하는 어떠한 제도변경에 동의하기 어렵고, ② 정치불신이 높은 상황에서 국민의 지지여론을 확보하기 어려우며, ③ 정당 간 예상되는 손실과 이익이 갈라져 합의를 도출하기 어렵기 때문이다. 비례성 제고를 통해 양당 간 과점상태를 해소하는 것이 목적이라 하더라도, 이러한 현실적인 제약을 고려하지 않는다면 제도개편은 어렵다.

지역대표성 보장과 비례성 제고 간에 상충관계를 해소하는 방안으로 논의되는 것은 ① 인구밀집지역의 지역구를 축소하여 비례대표 의석비율을 늘리는 것과

② 비례대표의석 배분을 현행 전국명부에서 권역명부로 변경하여 지역구 외에 지역을 대표하는 의원수를 늘리는 것이다. ①을 위해서는 도시지역의 현행 소선거구 가운데 인구가 적은 곳을 합칠 수가 있고, 소선거구 여럿을 합하여 중대선거구로 전환하면서 선출 의원수를 줄일 수도 있다(김종갑 2018; 김종갑·이정진 2018). 정개특위의 결의안 중에도 이러한 구상을 담고 있다. 하지만, 이러한 방안은 현직의원들이 받아들이기 어려운 것이다. 과거 사례를 보면 지역구 재획정 과정에서 인구기준 하한 미달인 곳을 나누어 인접 선거구에 편입시키는 과정에서 커다란 갈등이 표출되곤 했다. 현재 지역구를 재편해서 비례대표의석을 확보하기도 어려울 뿐더러, 그렇게 확보할 수 있는 의석은 고작 몇 석에 불과할 것이므로 실효성없는 방안이다.¹⁶⁾

현재의 준연동형을 완전연동형으로 전환하자는 주장도 있으나, 양대 정당이 수용하기 어렵다. 초과의석을 인정하지 않는 상황에서 비례대표 47석으로 완전연동형을 적용해봐야, 결과적으로는 연동의석배분이 아니라 조정의석배분¹⁷⁾을 하게 된다.

지역구:비례대표 의석비율을 현행대로 하면서 47석의 비례의석으로 권역별 배분을 하는 것도 별 효과가 없다. 양대 정당이 약세 지역에서 한 석 정도를 얻을 수 있으나, 선거구 크기의 축소로 인한 비례성 약화와 맞바꿀 만한 가치가 있는지는 의문이다. 지방의 인구소멸 문제를 완화하기 위해 비례대표의석 배분에 있어서 수도권에는 인구비례 과소대표를, 농산어촌에는 과다대표를 하자는 제안도 있다. 정개특위에서 의결한 3개 결의안 가운데 2개 안은 비례대표 의석배분 단위를 전국에서 권역으로 변경하면서 ‘권역별 의원정수는 인구범위 2:1의 범위 안에서 수도권 외의 인구에 가중치를 부여하여 배분한다’고 규정하고 있다. 하지만 소선거구 지역구에 해당하는 인구편차 기준을 비례대표 의석배정에 확대적용하

16) 정개특위에 제출된 「공직선거법」 개정안 내용에 대해서는 <부록 1>을 참조할 것.

17) 조정의석배분은 연동배분의의석수의 총계가 의원정수를 초과할 경우, 의원정수에 맞춰 비례적으로 비례대표 할당의석을 줄이는 것이다(「공직선거법」 제189조제2항).

는 것은 위헌논란을 피할 수 없다.¹⁸⁾

이번 선거제도 개편논의에서 유력하게 논의되는 것 중 하나가 소위 ‘중대선거구제’이다. 개념적으로 단기비이양식(Single Non-Transferable Vote)이 맞지만, 일본식 용례를 따라 ‘중대선거구제’로 부르고 있다. 단기비이양식은 한 표라도 더 득표하면 당선처리되는 단순다수제 원리를 2인 이상의 선출 선거구에 적용한 것이다. 이러한 다인 선출 선거구에서 당선인 결정방식은 다수제가 아니라 비례제의 방식을 택할 수도 있다.

콕스(Cox 1991)는 단기비이양식이 본질적으로 동트(D’hondt)식 비례대표제와 동일한 결과를 산출한다는 사실을 밝혔다.¹⁹⁾ 이러한 결과는 정당들이 확보한 득표를 공천한 후보자들에게 합리적으로 배분한다는 가정에 따른 것이다. 선거구당 의원정수만큼 다득표순으로 당선인을 결정하므로, 후순위 당선인은 적은 득표로도 당선될 수 있다. 이로 인해 비례성의 역전(super-proportional)이 일어나고 소수정당은 득표에 비해 많은 의석을 얻을 수도 있다(Cox and Niou 1994). 한 선거구 안에서 복수의 후보자를 추천할 수 있는 대정당은 균등하게 지지를 분산시켜야 의석 획득을 극대화할 수 있는데, 이러한 인위적 전략이 실현되기 어렵기 때문이다. 반면, 1명의 당선을 노리는 소수정당은 이러한 조정문제(coordination problem)에 직면하지 않아, 지지세만큼 의석을 획득하기가 수월하다. 다른 한편, 단기비이양식에서는 지지의 인위적 동원이 필요하므로, 선심성 정책을 통한 득표전략이 지배하게 되어 집권당에 유리할 수도 있다(Cox 1997).

요컨대, 단기비이양식은 합리적인 득표배분을 가정할 경우에 비례대표제와 비슷한 결과를 산출하지만, 특수재(particularistic good) 중심의 선거경쟁을 조장하고, 불비례적인 결과를 낳을 수 있다는 점에서 열등한 제도이다(문우진 2023). 그럼에도 우리나라에서는 과거 총선에 사용한 적이 있고, 현재 구·시·군의회의원

18) 박소희, 「"권역별 비례제, '조선 8도' 말고 이렇게..." 윤호중의 제안」, 『오마이뉴스』, 2023. 2. 8.

19) 동트방식은 각 정당의 득표수를 나눔수(divisor)로 나누어 얻은 몫이 큰 순서로 의석을 배분하는 방식의 하나로 나눔수가 1, 2, 3, 4...이며 나눔수들의 간격은 1이다.

선거에 활용되고 있어 친숙하다는 점에서 고려대상이 된다. 현재 나오고 있는 대안은 도시지역은 중대선거구 단기비이양식, 농산어촌은 소선거구 단순다수제를 병용하는 소위 ‘도농복합선거구제’이다.

정치개혁특별위원회에서 거의 논의되지 않고 있지만, 몇몇 의원들이 발의안 개정안 중에는 소선거구 단순다수제를 모두 폐지하고, 전면 비례대표제로 전환하는 내용이 있다. 박주민의원안과 김상희의원안이 그것인데, 전자는 비례대표 의석을 비례성 보충을 위한 조정의석으로 활용하는 한편, 후자는 비례대표의석을 병립형으로 배분하도록 하고 있다. 전원위에 올릴 결의안을 성안하는 과정에서 의원정수 확대가 배제되는 대신 이러한 전면비례제(②안: 개방명부식 대선거구제+전국·병립형 비례대표제)가 추가되었다. 이러한 안은 의원정수 확대 없이도 비례성 제고에 효과적이라는 장점이 있는 반면, 우리로서는 낯선 제도라는 문제가 있다. 또한 현재와 같은 253석의 지역구의석을 대선거구 정당명부제로 바꾼다면 그렇지 않아도 면적이 넓은 농산어촌의 경우 초거대 면적 선거구가 되어 지역대표성에 결손이 발생할 수밖에 없다.

V. 단층 복합선거구제의 제안

1. 현행 비례대표제도의 문제점과 대안

우리나라는 1963년부터 비례대표제를 도입했고, 2004년부터 1인 2표제 병립형으로 전환했으며, 2020년 현재의 준연동형으로 바꾸었다. 현재 논의의 지형을 보면 선거구제 및 정당명부 작성단위를 변경하는 한편, 비례대표 의석배분은 병립형으로 회귀하는 것이 유력하다. 지난 총선과 같이 대정당들이 노골적으로 위성정당을 설립하지는 못하더라도 이들 정당에 대한 지지를 대신 받아서 의석으로 전환하려는 조직화가 나타날 개연성이 매우 높다. 이런 상황에서 연동형을

유지하기는 어렵다. 더구나 현재와 같이 적은 비례대표의석으로 연동형의 본래 취지를 달성하기도 어렵다.

정치불신이 심각해서 안정적인 당선에 대해 부정적인 시각이 강한 까닭에 비례대표의원은 한 차례만 하도록 하는 관행이 굳어져 있다. 주로 비례대표로 의정 활동을 하는 소수정당의 경우, 몇 명 되지도 않는 의원들이 재선기회가 막히면서 정당의 의정역량이 소진되는 일이 반복되고 있다. 앞서 보았던 여론조사(<그림 6>)와 같이 비례대표 투표에 대해 유권자들은 큰 의미를 두지 않고 있으며, 비례대표 의원이 늘어나는 데 대해서도 우호적이지 않다. 이러한 문제를 해결하기 위해 지역구와 정당명부에 대한 중복입후보제(dual candidacy)를 고려할 수 있지만, 이에 대한 여론도 부정적인 데다가, 국회에서도 적극적으로 검토하지 않고 있다.²⁰⁾

비례대표에 대해 부정적 인식이 자리 잡은 이유는 이 제도를 도입한 기원에서 찾아볼 수 있다. 박정희 정권 당시 민주공화당 창당을 주도한 김종필은 회고록에서 쿠데타 세력 일부를 국회의원으로 만들어 주기 위한 용도로 비례대표제를 채택했다고 밝히고 있다.²¹⁾ ‘전국구’라는 이름으로 비례대표가 도입된 이후 ‘錢국구’라는 비아냥을 들을 만큼 공천현금 문제가 불거졌고, 공천과정의 자의성·불투명성이 지적돼 왔다. 비례대표는 선출과정의 정당성이 부족하다 보니 재선을 위해서는 지역구를 찾게 된다. 책임성의 기제인 재선을 위해서는 의정활동의 절반 이상을 지역구의원처럼 행동하게 된다. 흔히 선거제도의 책임성과 비례

20) 중복입후보제는 혼합형 선거제 국가에서 일반화되어 있으나, 한국에서는 낯선 개념이다. 대신 석패율제는 도입이 검토된 바 있는데, 2014년 11월 중앙일보 여론조사에서 석패율제 지지여론은 33.6%였다.

21) 김종필에 따르면 쿠데타 주역 가운데 이북 출신 실향산민(失鄉散民)이 많은데, 국회의원으로 당선시킬 연고지가 없어 고민하던 차에 윤천주·김성희 교수의 조언으로 비례대표제를 도입하게 되었다고 한다. 제도 도입의 명분은 ‘전문지식이 있는 사람을 국회에 동원하기 위해서’라고 했으나, 실지로는 ‘이북 출신 혁명 동지들에게 자리를 마련해주는 목적이었다.’ 김종필 「소이부담: “혁명 뒤처리 잘못하면 역적 때” 변협회장 정구영과 의기투합」 『중앙일보』 2015.05.18.

성 간의 상충관계를 상징하지만, 재선거회가 없는 현재의 비례대표는 책임지고 싶어도 책임질 수 없는 존재이다. 현재의 비례대표는 대표성의 관점에서 볼 때, ‘주인-대리인 관계’를 투표로 주권을 위임하는 유권자가 아니라, 공천으로 당선 을 보장해주는 당지도부와 맺고 있다.

비례대표 공천의 자의성은 소수정당·신생정당에서 더 심할 개연성이 높다. 만 일 현행의 비례대표의석이 늘어나 다당제가 실현된다면, 새롭게 원내에 진입하 는 소수정당의 의원들은 더더욱 당의 보스에게 종속된 존재가 될 수 있다.

비례대표 제도가 소수자와 직능단체를 대변하는 기능을 한다고 하지만, 그런 기능을 한번 하고 그만두는 소수의 비례대표에게만 맡겨야 할 이유는 없다. 소수 자와 사회적 기능이익을 대변하는 일에도 오랜 의회경력을 통한 지식과 네트워크가 필요하다. 더구나 비례대표 초선은 소수자와 기능이익을 대표하고, 지역구 당선들이 지역을 대표한다는 이분법도 이상한 논리이다. 사회의 이익을 대변하 는 일은 모든 의원의 몫이며, 소수자나 직능이익에 대한 특별한 관심이 필요하다 면, 정당 내부의 기구가 담당하는 것이 마땅하다.

정당과 국회에 대한 불신이 깊은 상황에서 일반여론은 비례대표의석을 늘리는 데 대해 매우 부정적이다. 하지만, 기관으로서 의회는 불신해도 자기 지역구의 의원에 대해서는 지지한다는 페노의 역설(Fenno's paradox, Fenno 1975)처럼, 지역구의 의원을 보충하는 데에는 여론이 나쁘지 않을 것이다. 여론조사에서 의원 정수를 줄이자고 응답하는 사람도 본인이 거주하는 지역에서 의원을 줄이자고 한다면 반대할 것이다.

현재의 제도는 각 지역의 지역구 의원을 선출하고, 전국 단위의 비례대표를 별도로 선출하는 복층 선거구제(multi-tier system)라 할 수 있다. 현행 2층 구조의 비례대표제를 폐지한다면, 47석밖에 되지 않는 비례대표의석을 한탄할 게 아니라, 47석이나 되는 의석으로 지역 단위를 보충하여 표의 등가치성을 지키면서도 인구감소지역의 지역구수를 오히려 늘려줄 수 있다. 도농복합선거구제의 아이디어를 살려서, 도시지역은 4인 이상을 선출하는 정당명부 투표로 전환하고, 농산

어촌은 기존의 소선거구를 유지하되 의석을 보충해 줄 수 있다. 이러한 제도로 전환하는 데 47석은 매우 소중한 자원이 된다. 국민들의 수용성 제고를 위해 47석 가운데 일부 의석을 감축하더라도 비례성과 지역대표성을 증진할 수 있다.

캐리와 히스(Carey and Hix 2011)는 1945~2006년간 81개국 609개 선거를 분석하여 비례성과 책임성²²⁾이 최적화되는 선거구 크기가 4~7인 선거구라는 사실을 밝혀냈다. 세인트빈센트와 그의 동료들(St-Vincent et al. 2016)은 캐리·히스의 명제를 실험분석을 통해 입증하였다. 이들의 연구에 따르면 선거구당 의원정수가 7인보다 많아질수록 증진되는 비례성은 미미한 반면, 책임성의 하락은 급격하였다. 이러한 연구 결과에 기반할 때, 도시지역의 선거구 크기를 5인 내외로 설정하여 정당명부 투표를 채택하고, 농산어촌에는 소선거구제로 유지하는 방안을 유력하게 검토해 볼 만하다.

이와 같은 단층 복합선거구제는 정개특위 결의안과 같이 도농 간 인구비례를 벗어난 불균형 의석배정(malapportionment)으로 인한 표의 등가치성 훼손 문제를 일으키지 않으면서도 인구감소지역에 의석배정을 통해 지역대표성을 확보할 수 있다.

현행 선거구제는 엄밀히 말해 ‘소선거구제’가 아니라 253개의 1인 선거구와 1개의 47인 선거구가 2계층으로 구성된 형태이다(Kedar et al. 2021)²³⁾. 최근 선거구제 연구는 선거구 크기의 평균값이 아니라 국가 내부 선거구 간 크기의 분포(분산 효과 *variance effect*)에 초점을 맞추고 있다. 먼로와 로즈의 선구적 연구(Monroe and Rose 2002)에 따르면 선거구당 선출 인원의 분산이 클수록 도시보다는 농산어촌의 이익이 크게 반영된다. 이러한 효과는 현행과 같은 복층이 아니라 단층으로 전환하여 도시와 농산어촌 간 선거구 크기를 달리할 때 산출되는

22) 이들은 비례성을 갤러저 지수를 통해 측정하였고, 책임성은 정부에 참여한 정당의 수로 측정하였다. 연정 참여정당이 많을수록 다음 선거에서 책임을 묻기 어려워진다.

23) 오릿 케다와 그의 동료들은 최근 연구(Kedar et al. 2021)에서 각 국가의 선거구제를 비교하면서 2008년 한국 총선에 대해 평균 선거구 크기를 1.22($[300\text{석}/(246+1)] \approx 1.22$)로 셈하였다.

결과이다(Kedar et al. 2016). 반면, 선거구 크기의 분산이 클수록 제도의 허용성(permissibility)이 높아져 원외정당이 의석을 획득할 기회가 많아진다. 이로 인해 정당체계의 파편화가 초래되고, 정당경쟁의 국지화를 낳는다(Barceló and Muraoka 2018, Kedar et al. 2021). 이러한 효과는 47석의 대선거구에서 나타날 수 있는데, 2020년 도입된 준연동형은 지역구에서 강세인 대정당에게 비례대표 의석확보를 어렵게 하므로, 정당 파편화 효과를 심화시킨다. 선거구가 클수록 극단적인 성향의 정당과 후보가 당선될 가능성이 높고, 이는 원심적인(centrifugal) 경쟁을 유도한다(Cox 1990).

앞서 서술한 바와 같이 사회적 기반이 취약한 한국의 정당체계를 감안할 때, 상위계층의 대선거구에서 비례대표의석을 통해서 구현되는 다당제는 어떤 모습을 띠지 상상하기 어렵다. 정당체계가 매우 불안정해질 뿐만 아니라 원심적인 경쟁을 낳을 공산도 크다. 이에 반대 도시지역에 한해 4~7인 규모로 선거구를 구성한다면 비례성이 제고되면서도 정당파편화를 제어하고, 보다 전국화된 정당 경쟁을 기대할 수 있을 것이다.

여러 연구를 통해 밝혀진 것처럼 다수제에서 선출된 의원은 지역을 겨냥한 자원배분에 주력하는 의정활동에 주력하고, 비례제에서 선출된 의원은 공공재 제공에 주안점을 두게 된다(Milesi-Ferretti et al. 2002, Persson & Tabellini 2005, 18). 단층 복합선거구제는 선거구 크기를 달리할 뿐 아니라, 당선인 결정방식 또한 달리함으로써 인구감소지역의 지역개발 요구에 부응하는 한편, 도시지역 의원들이 보다 보편적인 공공재 중심의 의정활동을 하도록 유인할 수 있다. 결과적으로 도농 간 불균형 의석배정이라는 무리수를 두지 않으면서도 지역불균형을 해소하는 방향으로 의정활동을 유도할 수 있는 것이다.

이러한 선거제도는 병립형의 일종으로 분류된다(Massicotte and Blais 1999). 병립형에는 1인 1표로 지역구와 비례대표를 모두 배분하는 융합(fusion) 방식이 있고, 1인 2표를 통해 지역구에서는 다수제를 사용하고 광역 혹은 전국 단위에서 비례제를 병용하는 방식(superposition)이 있다. 또한 일부 지역은 다수제 방식을

쓰고 다른 지역에서는 비례제를 사용하는 분리(co-existence) 방식도 있다. 우리나라에서 최초의 비례대표제는 융합방식이었고, 2004년 이후 지금까지 병용방식이었다면, 이제는 분리방식으로 전환하자고 제안한다. 이러한 제도를 현재 사용하는 국가는 프랑스 상원과 파나마 정도에 불과하다. 하지만, 단기비이양식을 사용하는 국가도 이제는 바누아투 말고는 없다.

다층 복합선거구제를 통해 더 이상 비례대표와 지역구원의 구별을 벗어나서 모든 의원이 지역기반을 갖고 활동하도록 함으로써 책임성을 부과할 수 있고, 비례성의 제고도 꾀할 수 있을 것이다.²⁴⁾

2. 모의실험 결과

선거제도 대안에 대한 논의 과정에서 과거 선거의 개표자료를 다른 제도에 적용해 보는 모의실험(simulation)이 실시되곤 하였다(예를 들어, 김종갑·이정진 2018). 하지만, 특정한 제도조건에서 유권자들이 보인 투표행태를 전혀 다른 제도에 적용하는 것은 논리적으로 무리가 따른다. 특히 소선거구제 개표결과를 중대선거구제 단기비이양식에 적용하려는 시도가 그러하다.

다수득표순으로 당선인을 결정하는 단기비이양식에서는 정당들이 지역 내 지지 정도를 감안하여 적절한 수의 후보자를 추천하고, 후보자 간 적절한 득표 배분을 통해 당선인수를 극대화해야 한다. 모의실험을 위해 여러 1인 선거구 개표결과를 하나의 다인 선거구로 묶는다면, 정당들이 아무런 전략적 고려 없이 후보를 공천한 셈이고, 1인 선거구의 후보자들은 다인 선거구의 일부 지역에서만 득표를 한 것이 되므로, 실제 선거과정과는 동떨어진 것이다. 다인 선거구로 묶인

24) 한 심사자는 1인 1표제 전환이 위헌일 수 있다고 지적하였는데, 지역구투표로 비례대표 의석을 배분하는 구(舊)「공직선거법」에 대한 2001. 7. 19. 헌법재판소의 결정(2000헌마 91)은 비례대표의석에 대한 직접선거의 원칙이 위배되었다는 취지였다. 현행 준연동형에 대한 2023. 7. 20. 결정(2019헌마1443)에서 현재는 선거제도의 우열을 단정할 수 없고, 입법자의 광범위한 형성재량이 인정된다고 판시하였다.

1인 선거구들은 저마다 선거인수와 투표자수가 다르므로, 후보자별 득표수를 단순 비교하면 선거인수가 많고 투표율이 높은 지역 후보자들이 유리하게 된다.

하지만, 우리가 제안하는 도시지역에 국한한 4~7인 규모의 비례대표제는 과거 선거의 정당명부 투표결과를 그대로 적용해도 큰 문제가 없다. 폐쇄형이나, 개방형이냐에 따라 일부 다른 결과가 나타날 수 있고, 1인 2표제의 현행 정당투표가 우리가 제안하는 1인 1표제의 정당(인물) 투표와 다를 가능성을 배제할 수는 없다. 하지만, 비례적으로 배분되는 정당투표는 당선가능성에 따른 전략투표 심리가 줄어들기 때문에 현행 제도상의 정당투표를 4~7인 규모의 정당(인물) 투표에 적용해도 무방하다고 생각한다.

현재 국회의원 정수 300석에 대해 가장 최근 선거인 제21대 국회의원선거 개표결과를 토대로 단층 복합선거구제를 적용하여 모의실험(simulation)을 실시하였다. 2019년 1월말 기준 인구비례에 맞춰 헤어(Hare)방식으로 시도별로 의석을 우선 배정하였다.²⁵⁾ 이를 통해 서울 7, 부산 2, 대구 2, 인천 4, 대전 2, 울산 1, 경기 17, 강원·충북·충남·전북·전남·제주 1, 경북 2, 경남 4개 의석이 추가로 배정되었다. 이는 인구기준을 정확히 맞춘 것인데, 이를 통해 현행 시도별 의석보다 한결 비례적으로 의석배정이 이뤄졌다. 가장 보수적인 기준으로 의석을 배정하였으므로, 헌법재판소 결정에 따라 도농 간 2:1의 범위 안에서 재조정할 수 있다. 각 시도에 추가로 배정된 의석의 경우, 도시지역은 선거구당 평균인구수가 가장 많은 순으로 하나씩 배정하고, 농산어촌권에서는 한두 석에 불과하므로 시도별로 임의로 양당이 한 석씩 추가 획득하는 것으로 간주하였다. 선거구 크기는 서울, 부산, 대구, 인천, 광주, 대전, 울산, 경기를 4~7인 선거구로 재편하였고, 2석을 배정받은 세종에 대해서도 비례제 방식으로 의석을 배분했다. 도(道) 단위 중 유일하게 경기도를 다인선출 선거구로 재편했지만, 동두천시연천군, 포천시가평균, 여주시양평군 3개 선거구는 면적이 지나치게 넓어 소선거구로 유지하였다.²⁶⁾

25) 헤어방식은 전체 의석수에 시도별 인구수 비율을 곱하여 정수부분을 우선 배정하고, 나머지 의석은 소숫점이 큰 순서로 배정한다.

이를 통해 도출된 각 당의 확보의석과 불비례성, 유효정당수는 <표 2>와 같다 (구체적인 선거구 획정내용과 당선인 결과는 <부록 2>를 참조할 것). ‘복층’은 실제 선거결과이고, ‘복층(연동)’은 21대 총선 당시 위성정당을 모(母) 정당과 동일한 실체로 간주하여 의석을 배분한 결과이다. 이러한 결과에 비해 단층 복합선거구제를 적용할 경우, 불비례성은 더욱 낮아진다. 이와 더불어 유효정당수도 커지게 되는데, 실제 의석을 획득한 정당 수는 단층 복합선거구제에서 4개 정당으로 줄어들게 된다. 이를 통해 비례성은 높아지지만, 실제 경쟁하는 정당 수는 적어지는 결과를 볼 수 있다.

연동형을 전국단위에서 적용하여 비례성을 제고할 경우, 선거시점의 일시적인 분위기에 편승한 동원이나 극단적인 세력의 발호로 의회에 진출할 가능성이 열릴 수 있다. 우리가 제안한 5인 내외 규모의 선거구에서 당선 가능성이 없는 소수정당도 전국 수준 대선선거구에서 득표를 모으면 원내 진출이 가능하다. 반면, 모든 의석이 지역에 기반하여 선출되는 단층 복합선거구제에서는 그런 가능성이 낮아진다.

<표 2> 제도별 모의실험 결과

	미래 통합당	더불어 민주당	정의당	국민의당	열린 민주당	무소속	불비례성	유효 정당수
복층	103	180	6	3	3	5	13.648	2.090
복층(연동)	97	163	16	10	9	5	9.852	2.470
단층	125	124	31	17	0	3	8.862	2.790

주: 불비례성은 $LSq = \sqrt{(1/2) * \sum_{i=1}^n (v_i - s_i)^2}$, (v_i 와 s_i 는 정당 i 의 득표율과 의석률, Gallagher 1991). 유효정당수는 $N = \sqrt{1 / \sum_{i=1}^n p_i^2}$, (p_i 는 정당 i 의 의석률, Laakso and Taagepera 1979)

자료: 중앙선거관리위원회

26) 3개 선거구 모두 당시 미래통합당 후보자가 당선되었다.

VI. 결론

우리는 한국 국회의원 선거제도 변경을 검토함에 있어서 사회적 기반이 취약한 정당체계의 특성을 고려하여 비례성을 높이더라도 구심적인 경쟁을 유도할 제도 설계가 필요하다고 주장하였다. 현재 진행 중인 선거제도 개편논의는 비례성 제고, 지역대표성 확보, 의원정수 고정(축소)라는 상호 충돌하는 목표로 인한 트릴레마 상황에 봉착했다고 진단하고, 이를 타개하기 위한 실효성있는 방안으로 단층 복합선거구제를 제안하였다. 이 제도를 지난 제21대 국회의원선거에 적용한 결과, 다른 제도에 비해 비례성이 개선될 뿐 아니라, 원내정당의 수도 일정한 수준에서 제어되는 결과를 산출하였다.

정치에 대해 흔히 ‘가능성의 예술’(art of the possible)이라고 한다. 여러 가능한 선택지의 범위 안에서 우월한 대안이 실현될 수 있도록 해야 한다는 뜻이리라. 현실정치의 제도대안을 고려하는 연구자의 입장에서도 마찬가지이다. 정치제도에 대한 정치학의 여러 발견에 기초하여 규범적으로 바람직한 방안을 추구하되 현실정치의 여러 제약을 고려하여 변화의 방향을 찾는 것이 필요하다.

이러한 견지에서 우리의 제안은 현재 논의되는 여러 다른 안들에 비해 더 나은 결과를 낳으면서도 더 수용가능한 범위에 속한다고 생각한다. 의석을 늘리지 않으면서 비례성을 높이려면 지역구를 줄이는 방법뿐인데, 재선 동기가 강한 현직 지역구의원들이 수용하기 어렵다. 이런 조건에서 비례대표로서 재선을 추구하지 않는 비례대표의석을 지역구로 이전함으로써 많은 문제를 해결할 수 있다. 인구 감소로 사라질 위험에 있는 농산어촌의 지역구의석을 유지·확대할 수 있고, 인구 밀도가 높은 도시지역은 다인 선출 선거구로 전환함으로써 비례성을 높일 수 있다. 단층이 복층 선거구제에 비해 낫다고 말할 순 없다. 여러 서구 국가처럼 상위 계층을 통해 하위 계층 의석배분의 불비례성을 보정하는 것이 바람직하다고 할 수도 있다. 하지만, 의석확대가 어려운 조건에서 복층의 비례대표를 확대하는 방안만을 고집해서는 해답이 나오지 않는다.

한국의 국회의원 정수는 다른 국가에 비해 적으므로 증원할 필요가 있다는 것이 학계의 중론이다(강원택 2002; 김도중·김형준 2003). 비교적으로 볼 때, 정부와 의회에 대한 불신이 높은 곳은 의원수가 적은 경향이 있다. 의원수가 많을수록 대표기능이 활성화되는 경향이 있지만, 정치불신이 높으면 의석확대에 대한 반대여론이 높아서 의석이 고정되거나 줄어드는 악순환이 발생한다(Michener et al. 2023). 한국도 이러한 굴레를 벗어날 방도를 모색할 필요가 있지만, 현실적인 제약이 강하다는 사실도 부인할 수 없다. 우리가 제안하는 지역구 기반의 단층 복합선거구제는 유권자와 대표 간의 물리적 거리를 좁혀 향후 의원정수 확대에 대해서도 우호적인 여론을 조성할 가능성이 있다. 기관으로서 국회를 불신하더라도 거주지역의 의원이 늘어나길 바라는 유권자는 많기 때문이다.

참고문헌

- 강우진. 2020. “한국의 준연동형 비례대표 선거제도 개혁과 집합적 전략투표 동원.” 『현대정치연구』 13권 2호, 5-41.
- 강희철. 2005. “여당 선거구제 바꿔 다당제 꿈꾸나.” 『한겨레신문』 (9월 21일)
- 강원택. 2002. “국회의원 선거제도의 개혁: 의원 정수 및 선거구 획정 문제를 중심으로.” 『국가전략』 8권 3호, 133-152.
- 구본상·최준영·김준석. 2016. “한국 국회의원의 다차원 정책공간 분석: 이념으로서의 W-NOMINATE 추정치 검증.” 『한국정당학회보』 15권 3호, 5-35.
- 구본상·박원호. 2018. “국회 절차적 규칙 개정의 유인: 제19대 국회 국회법 개정안 본회의의 표결 분석.” 『한국정당학회보』 17권 2호, 121-147.
- 김도중·김형준. 2003. “국회의원 정수산출을 위한 경험적 연구.” 『국제정치논총』 43집 3호, 73-88.
- 김용호. 2020. 『민주공화당 18년, 1962-1980년』. 서울: 아카넷.
- 김종갑. 2018. “선거제도 개혁의 ‘현실적’ 방안: 중선거구제와 연동형 비례제의 결합.” 국회입법조사처 『이슈와 논점』 1409호.
- 김종갑·이정진. 2018. 「선거제도 개선방향: 중선거구제와 연동형 비례대표제의 결합 시뮬레이션 분석」. 『NARS 현안분석』 vol. 1
- 노기우·이현우. 2019. “민주화 이후 한국 정당체계는 불안정한가?: 유효 정당 수와 선거 유동성 세분화를 중심으로.” 『한국정당학회보』 18권 4호, 5-35.
- 문우진. 2021. 『누가 누구를 대표할 것인가: 국민주권 실현을 위한 정치제도 설계』. 서울: 후마니타스
- _____. 2023. “현행 지방선거 제도의 문제와 개혁방안: 개방명부 중층비례대표제.” 『의정연구』 29권 1호, 133-169.
- 박상훈. 2015. “한국의 정치 양극화—행태, 기원 그리고 구조.” 『문학과 사회』 28권 1호, 294-313.
- 박소희. 2023. ““권역별 비례제, '조선 8도' 말고 이렇게...” 윤호중의 제안” 『오마이뉴스』 (2월 8일)

- 윤광일. 2018. “균열구조와 19대 대선: 완전한 균열로서 지역균열.” 『한국정치연구』 27권 1호, 241-280.
- 이민영. 2023. “강원택 서울대 교수 인터뷰 “중대선거구제 반대했지만 입장 바뀌었다... 양당제 폐해 없어야.”” 『서울신문』 (1월 15일).
- 최장집. 2002. 『민주화 이후의 민주주의』. 서울: 후마니타스.
- _____. 2016. “한국 정치의 문제, ‘국민투표식 민주주의’를 논하다.” 『문학과 사회』 29권 1호, 415-442.
- 허석재. 2020. “각 국 의회선거 결과의 비례성 수준과 시사점,” 국회입법조사처 『국제관계 동향과 분석』 9호.
- 현재호. 2021. “민주화 이후 한국 정당체제, 어떻게 볼 것인가? : 선거유동성의 관점에서 본 정당체제의 제도화 수준 평가.” 『한국정치학회보』 55집 5/6호, 5-33.
- Barceló, Joan, and Taishi Muraoka. 2018. "The effect of variance in district magnitude on party system inflation." *Electoral Studies* 54: 44-55.
- Bickerstaff, Steve. 2020. *Election Systems and Gerrymandering Worldwide*. Springer.
- Bowler, Shaun, David M. Farrell, and Robin T. Pettitt. 2005. "Expert opinion on electoral systems: So which electoral system is “best”?." *Journal of Elections Public Opinion & Parties* 15(1): 3-19.
- Carey, John M., and Simon Hix. 2011. "The electoral sweet spot: Low-magnitude proportional electoral systems." *American Journal of Political Science* 55(2): 383-397.
- Cox, Gary W. 1990. "Centripetal and centrifugal incentives in electoral systems." *American Journal of Political Science* 34(4): 903-935.
- _____. 1991. "SNTV and d'Hondt are 'Equivalent'." *Electoral Studies* 10(2): 118-132.
- _____. 1997. *Making votes count: strategic coordination in the world's electoral systems*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cox, Gary W., & Niou, Emerson. 1994. “Seat bonuses under the single nontransferable

- vote system: Evidence from Japan and Taiwan.” *Comparative Politics* 26(2): 221-236..
- Elklit, Jørgen. 2013. “Lesotho: The First MMP Elections in Africa.” In *Political Science, Electoral Rules, and Democratic Governance, Report of the Task Force on Electoral Rules and Democratic Governance*(American Political Science Association), edited by Mala Htun and G. Bingham Powell, Jr.
- Fenno, Richard F. 1975. “If, as Ralph Nader says, Congress is “the broken branch,” how come we love our congressmen so much.” In *Congress in change: Evolution and reform.* edited by Norman J. Ornstein. New York: Praeger.
- Ferree, Karen E., G. Bingham Powell Jr. and Ethan Scheiner, 2013. “How Context Shapes the Effects of Electoral Rules.” In *Political Science, Electoral Rules, and Democratic Governance, Report of the Task Force on Electoral Rules and Democratic Governance*(American Political Science Association), edited by Mala Htun and G. Bingham Powell, Jr.
- _____. 2014. “Context, Electoral Rules, and Party Systems,” *Annual Review of Political Science* 17: 421-439.
- Gallagher, Michael. 1991. “Proportionality, Disproportionality and Electoral System.” *Electoral Studies* 10(1): 33-51.
- Hicken, Allen, and Heather Stoll. 2011. “Presidents and parties: How presidential elections shape coordination in legislative elections.” *Comparative Political Studies* 44(7): 854-883.
- _____. 2013. “Are all presidents created equal? Presidential powers and the shadow of presidential elections.” *Comparative Political Studies* 46(3): 291-319.
- Htun, Mala and G. Bingham Powell, Jr. eds. 2013. *Political Science, Electoral Rules, and Democratic Governance, Report of the Task Force on Electoral Rules and Democratic Governance*(American Political Science Association).
- Kang, Woo Chang, Won-ho Park, and BK Song. 2018. “The Effect of Incumbency

- in National and Local Elections: Evidence from South Korea.” *Electoral Studies* 56: 47-60.
- Katz, Richard S. 1999. “Electoral reform and its discontents.” *British Elections & Parties Review* 9(1): 1-19.
- Kedar, Orit, Liran Harsgor, and Raz A. Sheinerman. 2016. “Are voters equal under proportional representation?.” *American Journal of Political Science* 60(3): 676-691.
- Kedar, Orit, Liran Harsgor, and Or Tuttnauer. 2021. “Permissibility of electoral systems: a new look at an old question.” *The Journal of Politics* 83(2): 439-452.
- Laakso, Markku and Rein Taagepera. 1979. ““Effective” number of parties: a measure with application to West Europe.” *Comparative political studies* 12(1): 3-27.
- Mainwaring, Scott, Carlos Gervasoni, and Annabella España-Najera. 2017. “Extra- and Within-system electoral volatility.” *Party Politics* 23(6): 623-635.
- Massicotte, Louis, and Andre Blais. 1999. “Mixed electoral systems: a conceptual and empirical survey.” *Electoral Studies* 18(3): 341-366.
- Michener, Gregory, Octavio Amorim Neto, and Jamil Civitarese. 2023. “The remoteness of democratic representation.” *Party Politics* 29(1): 51-64.
- Milesi-Ferretti, Gian Maria, Roberto Perotti, and Massimo Rostagno. 2002. “Electoral systems and public spending.” *The quarterly journal of economics* 117(2): 609-657.
- Monroe, Burt L., and Amanda G. Rose. 2002. “Electoral systems and unimagined consequences: Partisan effects of districted proportional representation.” *American Journal of Political Science* 46(1): 67-89.
- Persson, Torsten, and Guido Tabellini. 2005. *The economic effects of constitutions*. MIT press.
- Roh, Junggho. 2017. “The incumbency disadvantage in South Korean National Assembly elections: Evidence from a regression discontinuity approach.”

Electoral Studies 46: 112-122.

Sartori, Giovanni. 2005(1976). *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. ECPR press.

Stokes, Donald E. 1963. "Spatial models of party competition." *American political science review* 57(2): 368-377.

St-Vincent, Simon Labbé, André Blais, and Jean-Benoit Pilet. 2016. "The electoral sweet spot in the lab." *Journal of Experimental Political Science* 3(1): 75-83.

van Biezen, Ingrid. 2003. *Political parties in new democracies: Party organization in Southern and East-Central Europe*. New York: Palgrave Macmillan.

투고일: 2023.06.22.	심사일: 2023.07.24.	게재확정일: 2023.07.24.
------------------	------------------	--------------------

Toward Engineering Sustainable Electoral System of National Assembly: One-tier Districted PR

Hur, SukJae | National Assembly Research Service

Debate on electoral system reform is underway. Expanding assembly size is seen as the only way to resolve the trade-off relationship between seat-vote proportionality and regional representation. However, public opinion is strongly against expanding seats, and the ruling party leadership as well. We argue that given the weak social base of Korea party system, it is necessary to design a system that induces centripetal competition even as it increases proportionality. We propose a one-tier electoral district system as an effective way to achieve seat-vote proportionality, regional representation of rural areas, and centripetal competition among parties.

Key Words | Seat-vote Proportionality, Regional Representation, District Magnitude, Electoral System Tiers, Simulation

〈부록 1〉 주요 선거제도 개편안의 내용

	개편 내용	대표발의 의원
비례대표	권역별 비례대표제 도입	김두관, 김민철, 김영배, 민형배, 이상민, 김종민
	개방형 명부식 비례대표제 도입	김두관, 김종민
	연동비율 확대	이은주
	지역구·비례대표 중복입후보제 도입	김종민
지역구	지역구 중대선거구제 도입	이상민, 이탄희, 전재수
	거대 면적 선거구 문제 해소	권성동, 소병철
기타	지역구 대비 비례대표의석 비율 확대	민형배, 김종민
	전면적 비례대표제 전환	김상희, 박주민
	의석수 증원	김영배, 이탄희, 이은주

자료: 국회 의안정보시스템(<https://likms.assembly.go.kr/bill/BillSearchProposalResult.do>)

〈부록 2〉 단층 복합선거구 획정내용과 정당별 의석

시도	현행 선거	미통	민주	정의	국민	열린
서울 (49/56)	종로구, 은평구, 서대문구(6)	2	2	1	1	0
	동대문구, 중랑구(4)	1	2	1	0	0
	성북구, 강북구(4)	1	2	1	0	0
	도봉구, 노원구(5)	2	2	1	0	0
	마포구, 중구, 성동구, 용산구(6)	2	2	1	1	0
	양천구, 강서구(6)	2	2	1	1	0
	구로구, 영등포구, 동작구(7)	2	3	1	1	0
	금천구, 관악구, 서초구(6)	2	2	1	1	0
	강남구, 송파구(7)	3	2	1	1	0
	강동구, 광진구(5)	2	2	1	0	0
	합계	19	21	10	6	0
부산 (18/20)	기장군, 해운대구, 금정구(5)	3	2	0	0	0
	북구, 강서구, 동래구, 연제구, 수영구(6)	3	2	1	0	0
	사상구, 사하구, 중구, 영도구, 서구, 동구(5)	3	2	0	0	0
	남구, 부산진구(4)	2	1	1	0	0
	합계	11	7	2	0	0
대구 (12/14)	북구, 동구(4)	3	1	0	0	0
	중구, 남구, 수성구, 서구(5)	3	1	0	1	0
	달서구, 달성군(5)	3	1	0	1	0
	합계	9	3	0	2	0
인천 (13/17)	중구, 동구, 미추홀구, 서구, 강화군, 옹진군(7)	3	3	1	0	0
	연수구, 남동구(5)	2	2	1	0	0
	계양구, 부평구(5)	2	2	1	0	0
	합계	7	7	3	0	0
광주 (8/8)	북구, 동구, 남구(4)	0	3	1	0	0
	서구, 광산구(4)	0	3	1	0	0
	합계	0	6	2	0	0
대전	동구, 중구, 대덕구(4)	2	2	0	0	0

시도	현행 선거	미통	민주	정의	국민	열린
(7/9)	서구, 유성구(5)	2	2	1	0	0
	합계	4	4	1	0	0
세종 (2/2)	세종시 일원	1	1	0	0	0
울산 (6/7)	중구, 남구, 동구, 북구, 울주군(7)	3	2	1	1	0
경기 (59/76)	화성시(5)	2	2	1	1	0
	수원시(7)	2	3	1	1	0
	용인시, 이천시(7)	3	2	1	1	0
	의왕시, 과천시, 성남시(6)	2	2	1	1	0
	군포시, 안산시(6)	2	3	1	0	0
	부천시, 시흥시(7)	2	3	1	1	0
	광명시, 안양시(6)	2	2	1	1	0
	오산시, 평택시, 안성시(5)	2	2	1	0	0
	구리시, 하남시, 광주시(5)	2	2	1	0	0
	의정부시, 양주시, 남양주시(7)	2	3	1	1	0
	파주시, 김포시(5)	2	2	1	0	0
	고양시(6)	2	2	1	1	0
	합계	25	28	12	8	0

주: 경기도의 동두천시연천군(김성원), 포천시가평군(최춘식), 여주시양평군(김선교) 3개 선거구는 소선거구로 유지함

위성정당의 재현 가능성에 담긴 함의: 실천의 학습 효과에 주목하여

박동천 | 전북대학교

| 국문요약 |

한국의 2020년 선거는 연동형 비례대표제를 법으로 정했지만, 위성정당의 출현으로 말미암아 비례대표 의석의 배분은 병립형으로 계산했을 때와 같은 결과를 낳았다. 위성정당은 초유의 현상이었던 만큼, 정당들과 선거관리위원회와 서울행정법원과 헌법재판소 등의 대응은 다소 서툰 면이 있었다. 만약 2020년의 선거법이 2024년 선거에서도 적용된다면, 위성정당의 지위와 의미에 대해 이 행위자들이 각기 실천적으로 더욱 진지한 고려를 거친 다음 행동 경로를 선택하게 될 것이다. 이와 같은 실천을 통한 숙고를 통해서, 한국 사회는 어떤 선거제를 진실로 원하는지 의사를 정립하는 방향으로 나아가게 될 것이다.

주제어 | 연동형 비례대표제, 위성정당, 신빙성의 서열, 대한민국 선거제 개혁, 정당등록

I. 서론

제21대 국회의원 선거는 소위 “준연동형” 비례대표제를 정한 새로운 선거법에 따라 실시되었다. 이는 비례대표제의 고유한 의미가¹⁾ 원론적인 수준에서나마 대한민국에서 최초로 인정되어 법제화된 사건이다. 그러나 선거법 개정 과정에서 이해관계가 상충하는 정치세력들 사이에 타협이 이뤄지지 못하여, 이른바 “위성정당”이라는²⁾ 편법이 동원되기에 이르렀다. 많은 논객들의 한탄과 질타에도 불구하고 미래통합당이 급조한 위성정당은 법률적으로 공식적인 지위를 확보했고, 이에 더불어민주당마저 위성정당을 만들어 선거에 참여함으로써, 그 결과 선거법 개정의 의미는 철저하게 무효화되었다.

법률의 문언에는 적어도 30석에 대해서나마 지역구 당선인수와 연동해서 배분하기로 정했지만, 실제 실천에서는 위성정당이라는 우회로가 개발되어 연동배분이 전혀 이뤄지지 못하고 병립형일 때와 거의 차이를 보이지 못한 결과는 공식적인 언표가 현실적 실천으로 이어지지 못하고 괴리하는 사례에 해당한다. 이 때문에 2020년의 선거법 개정을 통한 준연동형 비례대표제의 실험은 실패로 끝났다고 보는 관점이 일반적인 것처럼 보인다. 현재 국회에서 진행되고 있는 선거법 개정 논의는 이러한 관점을 반영한 것이라 할 수 있다.

그런데 2020년 선거법의 입법과정을 돌이켜 보면서 2020년의 선거 결과를 거기에 대입한다면, 준연동형 비례대표제의 실험이 실패로 끝났다고 할 때 가장 먼저 떠오르는 대안은 2016년 선거까지 시행되던 병립형으로의 복귀여야 맞을

1) 프랑스의 미라보 백작은 혁명 직전인 1789년 1월, 프로방스 의회에서 이렇게 말했다고 전해진다. “대의기구는 언제나 인민의 축소판이어야 한다. 지도가 산과 계곡, 강과 호수, 숲과 평야, 도시와 읍을 표시하듯이, 의회 내의 의견들, 열망들, 소원들은 원본에 정확히 비례해서 제시되어야 한다” (Hoag and Hallet 1926, 162).

2) “위성정당”이라는 용어는 실상을 드러내기보다 감싸서 미화하는 완사(婉辭, euphemism)이자 모호화법(obscurantism)이며, “위장정당”이 실상을 더욱 정확하게 드러내는 용어라고 생각하지만, 이 글에서는 논의의 주제에 집중하기 위해 “위성정당”이라 부르는 관례를 따른다.

것처럼 보인다. 연동형 비례대표제라는 발상이 국회의 의제로 올라 마침내 법제화되기에 이르는 2018년 12월부터 2020년 1월까지의 기간에, 국회는 끝내 합의에 도달하지 못했기 때문이다. 더불어민주당이 다수결을 밀어붙이는 와중에 미래통합당은 이미 위성정당의 창당을 예고하고 있었다. 미래통합당이 위성정당을 만들자 더불어민주당마저도 위성정당을 창당하는 대열에 합류했다. 그리고 선거 결과, 산술적으로 당연하게, 병립형으로 계산했을 때와 대동소이하게 나타났다. 미래통합당은 일관적으로 연동형에 반대했고, 연동형이 법제화되자 그 효과를 차단하기 위해 위성정당을 만들 정도로 일관적인 의지를 드러냈다. 말로는 연동형을 추진하는 듯했던 더불어민주당조차 미래통합당이 위성정당을 창당하자, 부랴부랴 뒤를 따름으로써 결과적으로 그리고 실천적으로 사실상 병립형 비례대표제의 유지에 이바지했다. 선거법 개정을 둘러싸고 2019년에 벌어진 정파들 사이의 논란을 매듭지을 결론을 2020년의 선거 결과 드러난 민의에서 찾는다면, 연동형 비례대표제를 포기하고 병립형으로 일단 돌아가는 것이 한국 사회 다수 유권자의 뜻이라 해석하는 편이 온당할 것으로 보인다.

그러나 현재 국회에서 진행 중인 선거법 개정 논의는 연동형과 병립형 사이에서 하나를 선택하는 방향과는 거리가 멀다. 제21대 국회의 정치개혁특별위원회는 2023년 3월에 “중대선거구제(도농복합선거구제) + 권역별·병립형 비례대표제,” “개방명부식 대선선거구제 + 전국·병립형 비례대표제,” “소선거구제 + 권역별·준연동형 비례대표제”라는 산만한 제목으로 표현된 세 개의 복수안을 결의한 이후, 더욱 구체화된 형태의 의안은 내놓지 못하고 있다(정치개혁특별위원회 2023). 더구나 겉으로만 봐도 복잡다기한 논제들을 정리하고 초점을 좁혀서 본회의 표결에 부칠 만큼 구체화된 의제로 어떻게 수렴해 낼 것인지마저 지극히 불투명한 상태다. 다음 선거까지 시간이 불과 8개월 남짓 남은 지금, 선거구 획정을 선거일 1년 전에 마쳐야 한다는 법정 시한은 접어두고, 선거를 3개월 앞두고 선거제도를 확정했던 2020년의 전례만이라도 따르고자 한다면, 방만하기 짝이 없는 국회의 논의가 앞으로 5개월 사이에 가닥이 잡혀서 새로운 선거제도가 법제

화될 확률은 그다지 높아 보이지 않는다.

선거제도에 관해서 충분한 시간을 두고 광범위한 토론과 선전과 소통이 이뤄진 다음에 구체적이고 체계적인 몇 개의 대안들로 선택지가 좁혀진 다음 의회의 표결 내지 국민투표에 의해서 하나의 안이 법률로 채택되는 형태를 모델로 삼은 관점에서 바라보면 이와 같은 상황은 영성하고 미흡해 보일 수 있다. 2020년에 개정된 선거법의 입법과정 및 위성정당의 창당을 비롯한 2020년 선거 과정을 논한 대다수의 연구들이(강우진 2020; 이관후 2022; 장영수 2020) 정치 현실의 전반적인 진행에 대해 노골적으로든 완곡하게든 비판적인 입장을 보일 수밖에 없었던 것은 소위 “연동형 비례대표제”의 모델로 독일과 뉴질랜드를 거론하는 와중에 연동형 비례대표제를 채택하기 전에 사회적 합의가 바탕이 되어야 한다는 관념이 자연스럽게 하나의 모델처럼 작용했기 때문이다.

선거제도가 정치적 경쟁의 기본 규칙으로 작동하기 위해서는 물론 사회적 합의라는 기반이 있어야 한다. 그러나 특정한 형태의 선거제도가 채택되기 전에 반드시 그 제도에 대한 광범위한 사회적 합의가 있어야만 하는 것은 아니다. 이런저런 선거제도를 실험해 본 결과로 사회적 합의가 조성될 수도 있는 것이다. 정책학 분야에서는 중앙집권적 설계를 이상화하는 합리주의 모델의 대안으로 점진주의(incrementalism) 모델이 오래전부터 논의되어 왔다(Lindblom 1959; Kuruvilla and Dorsewitz 2010; Tarter and Hoy 1998). 제도주의의 담론에서는 제도화를 하나의 학습 과정으로 바라보는 관점이 발굴된 바 있다(Crossan et al. 1999). 선거제도 역시 한 번의 숙의와 합의를 통해서 백년지대계를 찾아낼 수 있다면 좋겠지만, 그렇게 하지 못한다고 해서 반드시 어떤 재앙이 초래되지는 않는다. 오해와 동상이몽, 미비와 혼동의 외증에서, 해당 정치사회의 구성원들이 자신들의 삶을 규율할 규칙을 탐색해나가는 과정으로 볼 수도 있기 때문이다. 선거제도를 둘러싼 현재 대한민국의 논란이야말로 후자에 해당하는 과정으로 바라볼 필요가 있다.

본고에서는 먼저 위성정당과 관련해서 세 가지 국면을 미시적으로 살펴볼 것

이다. 제2절에서는 위성정당이 합법적으로 인정됨으로써, 2020년 선거는 “준연동형”이라는 간판 아래 치러졌지만 실천적으로는 연동배분이 이뤄지지 않고 병립형일 때와 같은 배분이 이뤄졌다는 점을 확인할 것이다. 아울러 연동배분이 이뤄지지 않은 탓에 군소정당들이 상실한 의석들은 대부분 지역구에서 압승한 더불어민주당의 몫으로 돌아갔고 위성정당 전략을 선도했던 미래통합당은 얻은 바가 별로 없었다는 점을 밝힌다. 제3절에서는 위성정당의 지위에 관해서 선거관리위원회가 저지른 개념적 혼동을 지적한다. 위성정당의 등록을 수리할 때의 입장과 비례대표 의석을 배분하기 위한 실제 계산에서 “의석할당정당”이라는 법률적 문구를 해석할 때의 입장이 모순되며, 이로 말미암아 더불어민주당에게 배분되어야 했던 1개의 의석이 열린민주당에게 할당되는 착오가 발생했다. 제4절에서는 위성정당의 합법성을 다투기 위해 정의당이 제기한 소송에서 서울행정법원과 헌법재판소가 내린 결정들이 어떤 의미에서 정치적인지를 논의한다. 연동형 비례대표제의 도입을 지지할 사회적 합의가 없다는 배경에서 이들 사법기관이 그렇게 판단할 수밖에 없었다는 지점을 드러냄으로써, 역으로 연동형 비례대표제를 지지하는 목소리가 커진다면 사법부의 판단 역시 바뀔 수 있다는 가능성을 발굴한다. 제5절에서는 만약 2024년 선거에서 위성정당 논란이 재현된다면, 각 행위자들이 2020년의 경험을 바탕으로 이 논란에 대해 더욱 진지하고 더욱 심화된 반응을 내놓게 될 것이며, 이것이 실천적으로는 한국 사회에서 정치적 소통의 밀도를 전반적으로 높이게 될 것이라는 전망을 피력한다.

II. 제21대 선거 결과에 담긴 두 가지 의미

제21대 국회의원 선거 결과에서는 관점에 따라 많은 의미를 찾을 수 있다. 여기서는 본고에서 논의할 주제와 관련되는 두 가지 의미를 집중적으로 부각하고자 한다. 하나는 선거 결과에 따라 이른바 “준연동형” 계산식을 적용하여 산출된

각 당의 의석 분포는 같은 선거 결과에 2016년까지 시행되던 병립형 계산 방식을 적용했을 때 산출된 결과와 거의 같았다는 점이다. 이는 이미 널리 알려진 바이지만(윤지성 2020; 장영수 2020; 조한석·박명호 2020), 분명한 수치를 통해 확실하게 정리하고자 한다. 그럼으로써 2020년 선거에서 각 정당이 지역구에서 획득한 의석은 비례대표 의석을 할당하기 위한 계산에 전혀 연동되지 않았다는 의미가 확인될 수 있기 때문이다. 다시 말해서 2020년 선거는 “준연동형 비례대표제”라는 간판 아래서 시행되었지만, 실제 현실의 의석 배분은 2016년과 같은 병립형 비례대표제에 비해 전혀 달라지지 않았다.

다른 하나는 위성정당이라는 책략을 동원한 결과와 만일 그러지 않았을 때를 가정해서 계산한 결과를 비교해보면, 군소정당들에게 할당되었어야 할 의석 대부분이 더불어민주당에게 할당되었다. 미래통합당은 연동 기능을 차단하는 책략을 선도했지만, 실제 의석수에서는 거의 이득을 얻지 못했다. 이는 지역구에서 압승을 거둔 정당일수록 위성정당 책략을 통해 이득을 취할 가능성이 높아진다는 의미를 지닌다. 이 의미를 충분히 알지 못한 상태에서 양대 정당은 2020년 선거를 위해 위성정당을 만들었지만, 2024년 선거에서 이 의미를 알면서도 양대 정당이 함께 위성정당 책략을 동원할 것인지는 열린 질문으로 남는다. 이제 이 두 가지 의미를 차례대로 발굴해 보자.

<표 1> 위성정당이 없었거나, 또는 하나만 있었을 때 예상되는 각 당의 의석수

	더불어민주당	미래통합당	정의당	국민의당
실제 선거 결과 (a)	183	103	6	3
2016년 방식으로 계산 (b)	183	102	6	4
미래한국당만 있었다면 (c)	170	111	9	5
위성정당이 없었다면 (d)	170	101	15	9

<표 1>은 더불어민주당과 열린민주당은 더불어민주당과 같은 정당으로 간주하고, 미래한국당은 미래통합당과 같은 정당으로 간주하되, 다만 위성정당의 여

부와 비례대표 의석분배 방식의 차이에 따라 네 가지 경우에 의석의 분포가 어떻게 달라지는지를 표시한다. (a)는 위성정당의 지위를 인정해서 계산한 실제 선거 결과에서, 더불어민주당과 열린민주당이 얻은 의석을 더불어민주당의 의석에 합산하고 미래한국당이 얻은 의석을 미래통합당의 의석에 합산한 수치다. (b)는 더불어민주당과 열린민주당이 얻은 정당득표를 더불어민주당의 정당득표로, 미래한국당이 얻은 정당득표를 미래통합당의 정당득표로 간주하고, 2016년 선거 때와 같은 병립형으로 비례대표 의석을 할당해서 산출한 수치다. (c)는 더불어민주당은 위성정당을 만들지 않고 미래통합당만이 위성정당을 만든 경우를 가정해서 계산한 결과다. 더불어민주당의 정당득표로는 더불어민주당과 열린민주당의 얻은 정당득표를 대입하되, 지역구 의석수가 연동되었고, 미래한국당의 의석은 미래통합당의 지역구 의석에 연동되지 않고 계산된 다음 미래통합당의 전체 의석으로 합산되었다. (d)는 위성정당이 없었을 때를 가정하여, 더불어민주당과 열린민주당의 정당득표를 더불어민주당의 정당득표로, 미래한국당의 정당득표를 미래통합당의 정당득표로 간주한 다음, 지역구 의석을 연동해서 계산한 결과다. 이 표에서 읽어낼 수 있는 의미들을 열거해 보자.

첫째, 실제 선거 결과는 2016년 방식으로 계산했을 때와 거의 똑같이 일치함을 알 수 있다. 미래통합당의 의석과 국민의당의 의석에서 각각 한 석씩 차이가 나는 이유는 이번 선거 결과의 계산에서 미래한국당의 몫이 30석 캡을 계산할 때에도 소수점 이하에서 0.5가 안 되는데 순위가 맞아서 한 석을 얻었고, 나머지 17석을 분배하는 계산에서도 0.5가 안 되는데 순위가 맞아서 한 석을 얻는 행운이 발생했기 때문이다. 30석과 17석을 합해서 계산하게 되면 0.5 이하의 수 둘을 합해서 한 석만을 얻기 때문에, 그 한 석이 국민의당 몫으로 갔을 따름이다.

이번 선거의 실제 득표율을 가지고 종전 방식으로 계산한 결과가 새로운 방식으로 계산한 결과와 거의 일치한다는 사실은 직관적으로도 예측이 가능했다. 왜냐하면 위성정당의 출현으로 말미암아 연동의 효과가 없어졌기 때문에, 30석 캡에 연동률 50%라는 공식의 효과가 없을 것으로 예측할 수 있기 때문이다. 실제

계산한 결과도 그러한 예측과 정확히 맞아떨어졌다. 이 사실은 곧 2020년 선거법이 준연동형 비례대표제를 도입했지만, 실제 결과는 선거법 개정을 하지 않고 종전 방식으로 선거를 치렀을 때 나타났을 결과와 같다는 점을 알려준다. 즉, 선거법은 준연동형으로 개정했지만, 위성정당의 출현 때문에 연동의 기능이 완전히 차단되었다는 뜻이다.

둘째, 위성정당으로 가장 큰 이익을 본 세력은 결과적으로 더불어민주당이다. 더불어민주당과 열린민주당과 더불어민주당을 하나의 정치세력으로 보면, 이 세력은 위성정당이 없었을 때(d)에 비해 13석을 더 가져갔다. 미래통합당의 득실은 매우 흥미롭다. 만약 더불어민주당이 위성정당을 만들지 않았다는 가정 아래 미래통합당이 위성정당을 만들었을 때(c)와 만들지 않았을 때(d)를 비교하면, 위성정당 덕분에 10석을 더 가지는 것으로 나타난다. 그러나 자기들이 위성정당을 만들어서 더불어민주당까지 위성정당을 만들게 유도한 결과(a)는 위성정당을 만들지 않았을 때(d)에 비해 겨우 두 석을 더 얻는 대가로 더불어민주당으로 하여금 13석을 더 가져가게 허용했다. 물론 이 두 당이 이렇게 챙겨간 15석은 정의당과 국민의당이 각각 9석과 6석을 빼앗긴 결과가 된다.

위성정당으로 말미암아 연동 계산이 차단된다는 의미는 미래통합당도 더불어민주당도 어느 정도까지 감지할 수 있었던 일이다. 그러므로 2020년 선거 결과에서 연동 효과가 전혀 나타나지 않았다는 점은 새삼스러운 일이 아니다. 하지만 2024년 선거를 향해 가면서 선거법 개정이 이뤄지지 않는다면, 음미할 만한 의미 하나가 발생하게 된다. 현재는 준연동형 선거제를 개정해야 한다는 움직임이 공론장에서 연표상으로 하나의 대세인 듯하면서도, 실제로 어떤 개정안에 양대 정당이 합의할 수 있을지는 불투명한 상태다. 동시에 원내 제1당과 제2당이 검찰의 수사나 외교 노선을 둘러싸고 사사건건 대립하는 사정에 비추면, 선거법을 개정하기 위한 어떤 합의를 국회가 빚어낼 수 있을지 의문이다. 따라서 단지 이 때문에, 양대 정당이 합의를 빚어낼 능력이 없다는 이유만으로, 선거법 개정이 이뤄지지 않은 상태에서 제22대 국회를 선출하게 될 가능성이 전혀 없지는 않다. 만

일 이런 일이 벌어진다면, 그리고 다시 양대 정당이 위성정당을 만들어서 연동의 기능을 원천적으로 차단하게 된다면, 정치인들이 선거법에 관해 언표상으로 무슨 명분을 내세우든지, 그들의 행태는 종래의 병립형 비례대표제에 대한 강력한 선호를 보여준다고 해석해야 맞을 것이다. 이에 관해서는 아래 제5절에서 다시 논하기로 한다.

위성정당으로 말미암아 더불어민주당이 일방적으로 이득을 챙긴 결과는 아마도 예상하지 못한 결과였을 것이다. 왜냐하면 이 결과는 비례대표 의석 분배를 위한 계산 때문에 발생한 것이 아니라, 지역구에서 더불어민주당이 의외로 대승을 거둔 덕분에 발생한 것이기 때문이다. 하지만 만약 2024년 선거가 현행 선거법에 따라 치러진다면, 2020년의 경험이 바탕이 되어 양대 정당이 각각 위성정당 채택을 사용할 것인지 여부를 고려하는 데 약간의 영향을 미칠 수는 있다. 이 역시 제5절에서 다시 논의하기로 한다.

Ⅲ. 선거관리위원회의 계산 착오와 개념적 혼동

공직선거법 부칙(법률 제16864호, 2020년 1월 14일) 제4조는 비례대표 의석 총 47석 가운데 30석을 배분할 때 해당 정당의 지역구 당선인수와 연계해서 계산하고(제4조의 1), 나머지 17석의 배분은 지역구 당선인수와 상관없이 단지 정당득표비율에 따라서만(제4조의 2) 계산하도록 정하고 있다. 연동배분의석수의 계산은 국회의원정수에서 “의석할당정당이 추천하지 않은 지역구 국회의원 당선인수”를 뺀 값에서부터 출발한다(제4조의 1, 가). 제21대 국회의원 선거 결과는 <표 2>와 같다. 여기서 “의석할당정당이 추천하지 않은 지역구 국회의원 당선인수”는 몇이라고 봐야 하는가?

〈표 2〉 제21대 국회의원 선거 결과

정당	지역구당선	정당득표율	조정득표율	비례당선	비고
더불어민주당	163	0	0	0	
미래통합당	84	0	0	0	
정의당	1	9.67	10.85	5	
더불어시민당	0	33.36	37.44	17	
미래한국당	0	33.84	37.98	19	
국민의당	0	6.80	7.63	3	
열린민주당	0	5.42	6.09	3	
무소속	5	0	0	0	
합계	253	89.09%	99.99%	47	

- 의석을 얻지 못한 정당은 생략.
- 득표율은 소수점 아래 세 번째 자리에서 반올림.
- 조정득표율은 의석할당정당의 득표율을 더한 합계에 대한 정당득표율의 비율.

공직선거법 제189조 1항 1호는 “임기만료에 따른 비례대표국회의원선거에서 전국 유효투표총수의 100분의 3 이상을 득표한 정당”만이 의석할당정당이라고 명시하고 있다. 더불어민주당과 미래통합당은 비례대표 후보 명부 자체를 제출하지 않았기 때문에 정당 투표에서는 단 한 표도 득표하지 못했다. 의석할당정당에 포함될 수 있는 자격이 없는 것이다. 그러므로 부칙 제4조에 따른 계산의 출발점이 되는 “의석할당정당이 추천하지 않은 지역구 국회의원 당선인수”라는 집합에는 무소속 당선인만이 아니라 더불어민주당 소속 당선인과 미래통합당 소속 당선인까지 포함되어야 한다. 다시 말해, 이 수는 무소속 당선인수인 5가 아니라 무소속 당선인수에 더불어민주당 지역구 당선인수 163과 미래통합당 지역구 당선인수 84를 합한 252가 되어야 올바른 계산이다.

반면에 선거관리위원회의 계산은 오직 무소속 당선인수인 5를 곧 “의석할당정

당이 추천하지 않은 지역구 국회의원 당선인수”로 간주한 결과로 추정된다. “추정된다”는 표현을 사용한 까닭은 단지 선거관리위원회로부터 공식적으로 확인을 받지 않은 상태이기 때문인데, 산술적으로 역산해 보면 다른 가능성은 없기 때문에, 사실상 분명하다고 말할 수 있다. 이는 명백한 계산 착오일 뿐만 아니라, 위성정당의 지위에 관해 선거관리위원회가 어떤 혼동에 빠져 있었는지를 보여준다. 이 혼동의 성격을 논하기 전에 먼저 “의석할당정당이 추천하지 않은 지역구 국회의원 당선인수”가 5인지 아니면 252인지에 따라서 지역구 당선인수와 연동되는 비례대표 의석 30석의 배분이 어떻게 달라지는지를 세밀하게 살펴보자.

공직선거법 부칙 제4조에 따라 연동배분의석 30석을 배분하기 위해서는 [(국회의원정수 - 의석할당정당이 추천하지 않은 지역구 국회의원 당선인수) × 해당정당의 비례대표국회의원선거 득표비율 - 해당정당의 지역구 국회의원 당선인수]를 2로 나눈 값을 일단 구한 다음, 소수점 첫째 자리에서 반올림한다(1-가). 이 정수의 합이 30에 미달하면 정수만큼의 의석을 각 정당에게 배분하고, 부족한 만큼은 [(30 - 각 연동배분의석수의 합계) × 비례대표국회의원선거 득표비율]이라는 계산식에 따라 값을 산출한 다음, 정수의 의석을 먼저 배분하고 그래도 채워지지 않은 의석은 소수점 이하 수가 큰 순서로 배분한다(1-나). 만약 1-가에 의한 정수의 합이 30을 초과하면, 연동배분의석수의 합계에서 각 정당의 연동배분의석수가 차지하는 비율을 30석에 적용해서 조정의석을 산출한다(1-다). 이때도 정수만큼의 의석을 먼저 배분하고 채워지지 않은 의석은 소수점 이하 수가 큰 순서를 따른다. <표 3>은 선거관리위원회가 행했을 것으로 추정되는 계산이고 <표 4>는 “의석할당정당이 추천하지 않은 지역구 국회의원 당선인수”를 252로 잡았을 때의 계산이다.

〈표 3〉 “의석할당정당이 추천하지 않은 지역구 국회의원 당선인수”가 5일 때

	더불어 시민당	미래 한국당	정의당	국민의당	열린 민주당	합계
조정득표비율	37.44%	37.98%	10.85%	7.63%	6.09%	99.99%
1-가 산식 적용	55	56	16	11	9	147
연동배분의석수의 합계가 30을 초과하므로 1-다의 조정의석 산식 적용						
1-다 계산 결과	11.22	11.42	3.26	2.24	1.83	
정수 부분	11	11	3	2	1	28
소수점 이하		당선			당선	2
30석 배분	11	12	3	2	2	30
17석 배분	6	7	2	1	1	17
합계	17	19	5	3	3	47

〈표 4〉 “의석할당정당이 추천하지 않은 지역구 국회의원 당선인수”가 252일 때

	더불어 시민당	미래 한국당	정의당	국민의당	열린 민주당	합계
조정득표비율	37.44%	37.98%	10.85%	7.63%	6.09%	99.99%
1-가 산식 적용	9	9	2	2	1	23
연동배분의석수의 합계가 30에 미달하므로 1-나절차 적용						
잔여의석 계산값	2.62	2.65	0.75	0.53	0.42	
정수 부분	2	2				4
소수점 이하	당선	당선	당선			3
30석 배분	12	12	3	2	1	30
17석 배분	6	7	2	1	1	17
합계	18	19	5	3	2	47

“의석할당정당이 추천하지 않은 지역구 국회의원 당선인수”라는 법률적 문구를 2020년 국회의원 선거에 관한 실제 계산에 적용할 때, 더불어민주당과 미래통합당을 의석할당정당으로 볼 것인지 여부에 따라 그 값은 5 아니면 252가 된다.

더불어민주당과 미래통합당의 지역구 당선인수 163과 84를 합한 값 247만큼의 차이이다. “의석할당정당이 추천하지 않은 지역구 국회의원 당선인수”를 국회의원 정수에서 뺀 값으로 보면, 이는 295대 48이라는 차이가 된다. 국회의원 정수가 300석이고 그 가운데 비례대표 의석은 47석일 때, 비례대표 의석 배분의 계산을 $(300 - 252 = 48)$ 에서 시작해야 하는데 $(300 - 5 = 295)$ 에서 시작했다고 하면, 결과에서도 매우 큰 착오가 발생했을 것 같은 인상을 줄 수 있지만 그렇지는 않다. 이 기준점의 수를 48로 잡든지 295로 잡든지 비례대표 의석의 배분은 기본적으로 각 정당이 획득한 득표율을 기준으로 삼은 비례식에 따르기 때문에, 48대 295만큼의 차이가 그대로 결과로 반영되지는 않는다. 그리하여 의석 배분에서는, <표 3>과 <표 4>에서 진하게 표시한 숫자로 표시되듯이, 단 1석의 차이를 낳았다. 논리적으로 일관된 방식으로 계산했다라면 더불어민주당의 명부에서 18번 후보가 당선되었어야 맞는데, 대신에 열린민주당의 3번 후보가 당선된 것이다.³⁾

이 사례는 의석으로는 한 석의 차이를 낳았을 뿐이지만, 법리상으로는 상당히 중요한 의미를 가진다. 더불어민주당이나 열린민주당이 더불어민주당과 같은 정당인지 여부, 그리고 미래한국당이 미래통합당과 같은 정당인지 여부는 종래의 선거제도에서는 그다지 중요하지 않았다. 지역구 당선인수와 비례대표 의석 배분이 연동되지 않았기 때문이다. 그러나 연동형 비례대표제에서는 이 문제가 결정적으로 중요하다. 위성정당의 합법성이 여기서 좌우되기 때문이다. 선거관리 위원회는 위성정당의 등록을 수리함으로써 위성정당과 모정당이 다른 정당이라는 입장을 천명했다. 그렇지만 의석을 배분하는 계산에서는, 미래통합당과 더불어민주당을 의석할당정당으로 인정하고 말았다. “임기만료에 따른 비례대표국회의원선거에서 전국 유효투표총수의 100분의 3 이상을 득표한 정당”이라고 정한

3) 이 차이는 소수점 이하의 비례 값을 의석수로 환산하는 계산식이 허용할 수밖에 없는 오차 때문에 발생한 것으로 보인다. 이 오차를 원천적으로 방지할 방법은 아직 발견되지 않았지만, 미국이나 독일에서처럼 오차를 가급적 최소화하려는 노력은 기울일 수가 있다(Balinski and Young 2001; Niemeyer and Niemeyer 2008; Janson and Linusson 2012).

제189조 제1항 제1호의 명백한 문언을 간과하고, 정당 투표에서 단 한 표도 득표하지 못한 두 정당을 의석할당정당으로 간주한 것이다. 정당등록을 수리할 적에는 형식적으로 다른 정당이라고 봤지만, 정작 비례대표 의석을 배분하기 위한 계산에서는 선거관리위원회조차 미래통합당이 곧 미래한국당이고 더불어민주당이 곧 더불어민주당이라는 일상적인 인식을 공유하면서 그 인식에 따라 행위한 것이다.

나아가 이 문제는 단순히 논리적 모순에 그치는 것이 아니라, 실제 계산에 지대한 차이를 낳는다. 만약 미래통합당이 미래한국당과 같은 정당이기 때문에 미래통합당의 지역구 당선인수가 “의석할당정당이 추천하지 않은 지역구 국회의원 당선인수”에 포함되지 않아야 한다면, 미래한국당에게 배분될 연동배분의석을 계산하기 위한 계산식 가운데 “해당 정당의 지역구 국회의원 당선인수”라는 항에는 선거관리위원회가 실제 대입한 0이 아니라 84가 들어가야 한다. 미래한국당이, 가정에 의해(ex hypothesi), 곧 미래통합당이기 때문이다. 이렇게 계산하면 위 <표 1>에서 (d)항에 제시한 수치로 수렴되어 미래한국당은 17석을 비례대표의석으로 배분받았을 것이다. 하지만 이런 계산을 미래한국당과 미래통합당이 받아들였을지는 별도의 문제다. 나아가 더불어민주당과 열린민주당 그리고 더불어민주당 사이의 관계는 훨씬 복잡하다. 선거관리위원회는 더불어민주당의 지역구 당선인수를 의석할당정당이 추천한 지역구 당선인수로 잡아 계산했는데, 이때 더불어민주당은 더불어민주당과 같은 정당인가 열린민주당과 같은 정당인가 아니면 더불어민주당과 열린민주당을 합한 세력과 같은 정당인가? 위성정당을 독자적 정당으로 인정한 이상, 의석 배분을 위한 계산에서 모정당과 같은 정당으로 치부해서 계산한다는 것은 이처럼 아주 곤란한 일이 된다. 더구나 이런 계산을 각 정당들이 수용할 리도 없다. 어쨌든 선거관리위원회는 이런 모든 쟁점들을 간과한 채, 미래통합당과 더불어민주당을 의석할당정당으로 인정하는 혼동을 범하여 의석에서 1석의 착오를 일으켰고 개념적인 혼란을 노정했다.

선거관리위원회가 위성정당의 등록을 수리한 배경은 이해할 수 있다. 개정 선

거법은 같은 정당과 다른 정당을 구분할 기준을 전혀 규정하고 있지 않은 반면에, 정당법 제41조는 유사 당명의 사용을 금지하고 있기 때문에, 선거관리위원회는 이름이 다른 정당의 지위를 인정한 것이다. 그러나 실질적으로 그리고 상식적으로 미래한국당은 미래통합당과 같은 정당이고, 더불어민주당과 열린민주당은 더불어민주당과 같은 정당이라는 엄연한 사실을 선거관리위원회도 비례대표 의석 배분을 위한 계산에서는 무의식적으로 그리고 자연스럽게 받아들였다. 그리하여 비례대표 후보 명부 자체를 제출하지도 않은, 다시 말해 비례대표 의석 할당을 애당초 기대하지도 않은, 미래통합당과 더불어민주당을 의석할당정당으로 간주하는 혼동을 저질렀다.

IV. 같은 정당과 다른 정당을 구분할 기준

선거관리위원회는 위성정당이 모정당과 같은 정당인지 다른 정당인지에 관해 우왕좌왕하는 모습을 보였다. 단순히 기술법학적인 관점에서만 본다면, 위성정당과 모정당이 다른 정당이라는 입장을 견지하기만 하면, “의석할당정당”을 어떻게 해석해야 할지, 그리고 “해당 정당의 지역구 국회의원 당선인수”에 어떤 수치를 넣어야 할지에 관해 의문은 사라진다. 그렇지만 기술법학적인 일관성을 유지하는 대가로 개정 선거법의 취지는 실제로 2020년 선거 결과에서 그랬듯이 무산되어 증발해 버린다.

잠시 뉴질랜드의 사례를 살펴볼 필요가 있다. 뉴질랜드에서는 1993년에 연동형 비례대표제가 도입되기 전까지 정당에 대한 법률적인 규제가 사실상 없었다.⁴⁾ 소선거구제에서 후보들은 개인적으로 출마했고, 선거 시 다른 후보들과 연

4) 선거일에 공공연하게 게시할 수 있는 선거 공보물에 관한 규정과 선거구 획정위원회에 의견을 제시할 수 있는 단체에 관한 규정 등, 두 가지 소소한 규제만이 있었다(Geddis 2009, 22).

대하거나 당선된 후 다른 당선자들과 연대해서 정당을 결성하고 싶다면 개인적인 차원에서 얼마든지 그렇게 할 수가 있었다.⁵⁾ 정당에 대한 규제가 공법의 영역으로 들어오게 된 계기는 연동형 비례대표제의 도입이었다. 물론 그 후로도 지역구에서는 개인 차원에서 얼마든지 출마할 수가 있다. 그러나 비례대표 의석을 배분받으려면 정당 차원에서 후보 명부를 제출해야 하기 때문에, 비례대표를 포함하는 선거에 참여하고 싶은 정당이라면 먼저 선거관리위원회에 등록해야 하는 규칙이 최초로 생겼다(Geddis 2005, 115-121). 물론 지금도 비례대표 선거에 참여할 생각이 없는 정당이라면 등록하지 않고도 얼마든지 정당 활동이 가능하다.

한국에서는 1946년부터 미군정법령 제55호에 의해, 그리고 1962년부터는 정당법에 의해(신재호 2017, 55-74), 정당에 대한 정부의 규제와 통제가 당연시되어 왔기 때문에, 뉴질랜드의 사정과 평면적인 비교는 무의미하다. 다만, 연동형 비례대표제의 도입과 함께 뉴질랜드에서는 정당등록 제도가 생긴 사정에 비견하자면, 같은 정당과 다른 정당을 구분할 기준이 필요하게 되었다는 점을 들 수 있을 것이다. 연동형 비례대표제가 아니라면 위성정당을 둘러싼 모든 논란들이 전혀 일어날 까닭이 없다. 즉, 연동형 비례대표제가 아니라면, 그야말로 형식적 요건만 충족한다면 정당등록을 거부할 이유도 없고, 그렇게 등록된 정당이 어떤 다른 정치세력에게 피해를 입힐 수도 없는 것이다. 반면에 연동형 비례대표제가 시행되기 위해서는, 앞 절에서 논의했던 바와 같이, 더불어민주당, 열린민주당, 그리고 미래한국당과 같은 위성정당들이 더불어민주당이나 미래통합당과 같은 정당인지 다른 정당인지를 반드시 판단해야 하고, 따라서 그러한 판단을 위한 기준이 반드시 필요하다. 뉴질랜드에서는 연동형 비례대표제 때문에 정당등록 제도가 필요해진 것처럼, 한국에서는 같은 정당과 다른 정당을 구분할 기준이 필요하게 된 것이다.

앞 절에서 지적했듯이, 선거관리위원회는 위성정당이 모정당과 같은 정당인지

5) 따라서 개인들 사이의 관계를 규율하는 사법(private law), 즉 계약법의 규율을 받았다(Geddis 2009, 24).

다른 정당인지에 관해서 개념적 혼동을 저질렀다. 서울행정법원과 헌법재판소는 개념적 혼동을 저지르지 않는 대신 이 쟁점 자체를 인정하지 않고 무시했다. 그럼으로써 연동형 비례대표제의 작동을 위해 반드시 필요한 법률적 고려사항을 무시하였고, 따라서 연동형 비례대표제의 작동을 차단한 것이다. 정의당이 선관위의 처분을 취소해달라고 서울행정법원과 헌법재판소에 제기한 소송에서 오간 논쟁을 통해서 선관위 및 대한민국의 재판소들이 이 주제에 관해 취한 입장을 살펴보기로 한다. 정의당은 2020년 3월 12일 미래한국당의 정당등록을 수리한 선관위의 처분에 대해 집행정지를 청구했고, 이와 별도로 2월 24일에는 헌법재판소에 미래한국당의 등록을 수리한 선관위의 처분을 취소해 달라는 헌법소원을 청구했다. 이 두 소송에서 재판부는 공히 정의당이 원고로서 자격이 적합하지 않다는 이유로 소송 자체가 성립할 수 없다고 판결했다. 다만, 약간 이례적으로, 서울행정법원은 소송의 내용에 관해서까지 나름의 견해를 밝혔다. 원고의 자격이 없기 때문에 이미 형식적으로 소송 자체가 성립할 수 없지만, 나아가 설령 원고 자격을 인정하더라도 본안 소송에서 정의당이 승소할 가망이 전혀 없기 때문에 집행정지를 받아들일 까닭이 전혀 없다고 다시 한번 강조한 셈이다.

본안 소송을 가정하면서 서울행정법원이 제시한 핵심 논거는 “시·도당이나 중앙당의 등록 신청을 받은 관할 선거관리위원회는 형식적 요건을 구비하는 한 이를 거부하지 못한다”고 규정한 정당법 제15조의 문언이다. 이 조문에 나오는 “형식적 요건”을 재판부는 정당법이 직접 열거해서 규정하고 있는 시·도당수(제18조) 및 시·도당의 당원수(제18조), 등록신청서의 기재사항(제12조), 유사명칭 사용금지(제41조) 등의 요건을 가리킨다고 봤다. 그리하여 이런 요건들을 위반하지 않은 한, 선관위가 “실질적인 내용을 심사의 대상으로 삼아 정당등록 수리 여부를 엄격하게 판단하는” 것은 위법이라는 것이다(서울행정법원 2020, 7). 아울러 정의당은 미래한국당이 제출한 시·도당 당원 명부를 미래통합당의 당원 명부와 대조해 보면 많은 당원들의 이중당적이 드러날 것이 확실시되기 때문에 만일 선관위가 이를 심사하기만 했다면 “형식적 요건”의 미비가 확인되었으리라고 주장

했지만, 재판부는 정당법이 7일 이내에 심사를 끝내야 한다고 규정하는(정당법 제16조 제1항) 반면에 시·도당 당원명부 자체를 제출하도록 규정하지는 않고 있다는 사실을 적시하며, 당원 명부의 대조는 형식적 심사 대상이 아니라고 판시했다(서울행정법원 2020, 7).

정의당이 제기한 헌법소원 역시 헌법재판소에서 각하되었다. 정의당은 미래한국당의 정당등록을 수리한 선관위의 행위가 정당 활동 등에 관한 정의당의 기본권을 침해한다고 주장했는데, 현재는 정의당이 기본권 침해의 당사자가 아니라는 이유를 들며 각하 결정을 내렸다. “정당으로서의 실질을 갖추지 못한 미래한국당이 정당법상 정당으로 등록됨에 따라 선거에서의 경쟁이나 보조금 수령 등에 있어 직접적이고 법적인 불이익을 받았다”고 정의당은 주장하지만, “청구인이 주장하는 선거에서의 불공정한 경쟁이나 정당보조금 등의 불이익은 국회의원의 의석배분에 관한 공직선거법 규정이나 정당보조금에 관한 정치자금법 규정 등 별도의 법률 규정에 의하여 결정되는 것이므로, 이 사건 수리행위로 인하여 발생한 직접적인 법적 효과로 보기 어렵다”는 것이다(헌법재판소, 2020헌마275).⁶⁾

이 결정들에서는 각각 하나의 형용사를 어떻게 적용할 것이냐는 질문이 갈림길의 역할을 수행한 것으로 보인다. 서울행정법원은 “형식적”이라는 형용사를 당원명부의 확인에까지는 적용할 수 없다고 봤고, 헌법재판소는 위성정당의 등록과 정의당의 의석 감소라는 결과 사이에 “직접적”이라는 형용사를 적용할 수는 없다고 봤다. 이러한 결정은 “형식적” 및 “직접적”이라는 한국어 단어의 일상적 의미에서 필연적으로 도출되는 결론은 아니지만, 결코 도출될 수 없는 결론인 것도 아니다. 이 두 형용사의 일상적 의미는 이 문제와 관련해서 양가적이다. 그만큼 이 결정들에는 재판부 나름의 판단이 담겨 있고, 그 판단의 성격은 넓은 의미에서⁷⁾ 정치적이라고 부를 수 있을 것이다. 이 두 결정에서 재판부가 내린

6) 헌법재판소는 민생당이 제기한 헌법소원에 대해서도 같은 이유로 각하했다 (2020헌마568, 2020헌마569). 개인들이 제기한 여러 건의 헌법소원도 마찬가지다.

판단의 핵심이 무엇인지, 그리고 그 핵심 부분이 어떤 면에서 정치적인지를 조명하기 위해 먼저 “형식적” 및 “직접적”이라는 형용사의 일상적 의미 안에서 이 재판부들의 결정과 상반되는 결정이 어떻게 가능한지를 살펴보자.

먼저, 서울행정법원은 당원명부의 확인은 “형식적” 심사가 아니라 “실질적” 심사에 해당한다고 봤지만, 한국어의 일상적 의미 안에서 그것을 “형식적” 심사에 포함된다고 볼 수 있는 여지는 충분하다. 왜냐하면 시·도당원의 수가 각각 천명 이상이어야 한다고(정당법 제18조 제1항) 명시되어 있는 한, 등록신청서에 기재된 당원의 수가 허위가 아니어야 한다는 요건 역시 이 조문의 “형식적” 의미 안에 내포된다고 해석하더라도 한국어의 일상적인 의미에 어긋난다고 판정할 길은 전혀 없기 때문이다. 재판부는 등록 신청 이후 7일 이내에 심사를 끝내야 한다는 규정(제16조 제1항) 및 당원 명부의 제출은 형식적 요건으로 정당법에 열거되지 않았다는 점을 근거로 자신의 결론을 정당화하지만, 논리적으로 엄밀한 추론은 아니다. 제16조 제1항의 “형식적” 의미는 7일 이내에 심사를 끝내라는 것이지 등록을 끝내라는 것일 수가 없다. 신청서의 내용이 명백히 허위이거나 또는 적어도 허위라고 의심할 만한 충분한 사정이 있다면, 선관위는 그 의심되는 사정에 관해 문서를 보완해서 제출하라고 결정할 수 있다는 해석이 충분히 가능하다. 이 결정을 7일 이내에 내린다면, 그리고 보완해서 제출한 신청서를 다시 7일 이내에 심사한다면 제16조의 위반이 아니라고 해석할 여지는 한국어의 일상적인 감각 안에 충분히 담겨 있다. 다만 이는 논리적인 차원에서 반론이 가능하다는 정도의 무게를 지니는 이야기이고, 정치적 결정의 주제로 떠오른 쟁점에서 쌍방이 각기 논리적으로 가능한 주장을 펼친다고 할 적에 사회적 다수가 어느 편을 들 것이냐는 문제는 논리만으로 해명될 수 없다. 서울행정법원의 재판부 역시

7) “넓은 의미”란 예컨대, 브라이어가 말하듯, 해당 판결이 정치사회 전체에 미칠 파장을 고려하여 다양한 요인들 사이에서 판사가 타협할 수밖에 없는 의미(Breyer 2021, 14-15), 또는 하나의 판결이 “법과 사법의 작용과 관련해서 미래를 겨냥하는 지침”이 될 수 있다는 측면에서 판사가 “넓은 시야”를 갖춰야 한다는(Breyer 2021, 85-90) 의미를 가리킨다.

나름의 현실 감각에 의해 감지한 사회적 통념이 가리키는 바에 따라, 정의당의 향변을 각하하는 것이 문제를 줄이는 방향이라고 판단한 것이다. 실제 선거에서 유권자 대다수가 위성정당을 창당한 양대 정당을 응징하는 방향으로 움직이기 보다는, 양대 정당에 대한 종래의 충성도를 유지하거나 오히려 강화하는 방향으로 움직였다는 관찰(길정아 2020) 역시, 재판부의 현실 감각을 설명할 수 있는 배경에 해당한다.

선거제도를 둘러싼 제반 역사적, 문화적, 제도적, 정치적 사정들이 워낙 다르기 때문에 평면적인 비교는 불가능하지만, 뉴질랜드의 사례를 다시 참고할 필요가 있다. 뉴질랜드 선거관리위원회는 정당등록 신청서가 접수되면 수리 또는 거부할 결정하기 전에 여러 가지를 심사하는데, 그중에는 공중의 의견을 묻는 절차(public consultation)도 포함된다(New Zealand Electoral Commission 2023, 24). 뉴질랜드 선거법은 정당의 명칭이 “저속하거나 불쾌감을 유발”한다면, “지나치게 길다면”, “혼동을 자아내거나 유권자를 기망할 공산이 크”다면, “특정 인물과 연결될 수 있는 직함이나 호칭 또는 유사한 언급을 담고” 있다면 정당등록을 거부할 수 있다고 정하고 있다(Electoral Act 1993, Part 4 s 65). 법이 정한 이 규정을 이행하기 위해 뉴질랜드 선거관리위원회는 정당의 명칭 때문에 정당등록을 거부해야 할 이유가 있는지를 확인하기 위해, 어떤 이유로든 그 명칭을 거부해야 한다고 생각하는 의견을 공휴일을 제외한 열흘 동안 수집하는 것이다.

한국의 선거관리위원회가 현행법 아래서 이런 절차를 도입한다면 정당법 위반이 될 것이다. 하지만 주목할 지점은 설령 이런 절차가 2020년 한국에서 시행되었더라도, 그리하여 위성정당의 등록을 반대하는 다양한 의견들이 접수되었다고 하더라도, 선거관리위원회가 정당등록을 거부하지는 못했을 것인데 반해, 뉴질랜드에서는 1993년에 연동형 비례대표제가 법제화되고 1996년 선거에서부터 시행된 이래, 연동을 차단하기 위한 위성정당은 단 한 번도 시도된 적이 없기 때문에, 위성정당의 등록을 저지하는 데 공중의 자문 절차가 기여한 적도 없다는 사실이다. 이와 같은 두 나라 사이의 가장 큰 차이는 연동형 비례대표제에 대한

사회적 합의다. 이 합의를 기반으로 뉴질랜드 선거관리위원회는 선거법의 취지를 해석하고 그 취지를 이행할 임무를 법에 명문화되지 않은 행간에서 찾아 읽는 반면에,⁸⁾ 한국의 선거관리위원회는 기동 삼아 의지할 사회적 합의가 있다고 도저히 믿을 수가 없었기 때문에 개정 선거법의 취지보다는 정당법의 규정에 의존한 것이고, 서울행정법원 역시 그런 사회적 합의가 있다고 믿지 않았기 때문에 “형식적”이라는 단어를 최대한 협소하게 해석했던 것이다.

다음, 연동형 비례대표제의 취지를 무산시키기 위해 만들어진 미래한국당과 같은 위성정당을 인정하면 정의당에 돌아갈 의석수가 현저히 감소하는 결과를 자아내기 때문에 선거에서의 경쟁이라는 기본권을 침해당했다는 정의당의 주장에 대해, 헌법재판소는 미래한국당의 등록과 정의당의 예상되는 의석 감소 사이에 직접적인 인과관계가 없다고 봤다. 미래한국당의 등록만으로 정의당의 의석이 감소할 수는 없고, “국회의원 의석배분에 관한 공직선거법의 규정”과 같은 “별도의 법률 규정”이 개입변수로 그 사이에 들어간 결과이기 때문에, 직접적인 인과관계를 인정할 수 없다는 취지다. 자동판매기에 동전을 넣으면 상품이 하나 나오는 상황에서, 상품 하나가 나오는 결과가 동전을 넣는 행위의 직접적인 결과인지, 다시 말해서 자동판매기의 내부구조가 여기서 “별도의” 변수인지 여부에 관해 철학적인 논의를 시도할 수는 있다.⁹⁾ 또는 이 자동판매기의 비유가 헌법재판소의 결정에는 해당하지 않는다고 주장할 사람도 있을 수 있다. 그러나 자동판매기에 동전을 넣은 행위가 상품이 나오는 결과의 직접적인 원인이라고 어떤 한국인이 말할 때, 그가 “직접적”이라는 한국어 단어의 일상적인 의미를 오해하고 있다고 주장할 수 있는 근거는 없다. 마찬가지로, 미래한국당과 같은 소위 “위성정당”의 등록을 수리한 선관위의 처분이 정의당과 같은 정당의 의석을 15석에서 6석으로¹⁰⁾ 줄인 직접적인 원인이라고 많은 한국인들이 말할 때, 이들이 “직접

8) 법원 역시 이와 같은 사회적 합의의 바탕 위에서 의회가 정한 법률을 해석하고 적용한다 (Geddis 2005, 121-122).

9) 이에 관한 철학적 논의의 한 예로는 Levi(1977)를 보라. 사법적 논의에서 자료에서 결론을 이끌어내는 추론의 성격에 관한 논의에 대한 소개로는 Hart(1958)를 보라.

적”이라는 단어의 뜻을 오해하고 있다고 주장할 근거는 없다. 만약 이런 논제가 공론장에서 활발한 토론의 주제로 떠올랐다면, 오히려 헌법재판소가 “직접적”이라는 단어를 기술법학적인 방식으로 사용하여 일상적인 의미를 왜곡했다고 판정할 사람들이 결코 적지 않을 것이다.

서울행정법원이 정당법 제15조에 명시된 “형식적”이라는 단어를 사용한 방식이 반드시 한국어의 일상적 의미에 위배된다고 볼 수는 없다. 이에 비해 헌법재판소가 “직접적”이라는 단어를 사용한 방식은 일상적 의미와 충돌한다고 항의할 수 있는 여지가 조금은 더 있어 보인다. 왜냐하면, 이미 준연동형 비례대표제가 입법화된 현실 안에서, 최근 20여 년간의 선거에서 나타난 득표율을 배경으로 삼고서 논의를 진행할 때, 미래한국당처럼 오로지 연동형의 취지를 무산시킬 목적으로 만들어진 정당을 인정한다면, 정의당과 같은 처지에 있는 정당의 의석이 감소하는 것은 누구나 예상할 수 있기 때문이다. 그렇지만 이는 헌법재판소의 결정에 항의할 수 있는 이유는 될 수 있겠지만, 여전히 헌법재판소의 결정이 틀렸다고 판정하기에 명확한 근거는 될 수 없다. 논의할 여지는 있지만, 그 논의의 결과 어떤 결론이 나올지는 논의가 진행되어 봐야 드러날 일이기 때문이다.

어쨌든 헌법재판소의 결정 자체의 정당성에 대한 실질적 검토는 현재 논의의 주제가 아니다. 현재 논의의 주제는 현재의 성문법 조항들로부터 법원과 헌법재판소의 결정이 논리적으로 도출되어야 하지는 않다는 점을 드러냄으로써, 그 결정들이 넓은 의미의 정치적 현실을 반영한다는 점을 부각하는 데 있다. “형식적”이나 “직접적” 같은 형용사들을 정의당이 요구하는 방식으로 해석하지 말아야 할 논리적 또는 언어학적 이유는 없다. 그럼에도 재판관들은 정의당의 요구를 각하하는 방향으로 해석했다. 그렇게 해도 된다고 생각했기 때문이며, 그렇게 하지 않았다면 훨씬 커다란 저항을 초래할 것이라 생각했기 때문이다. 바로 여기에 넓은 의미의 정치가 작용한다.

구조적인 용어로 말하자면, 여기서 작용하는 정치는 바크라크와 바라츠가 지

10) 이 수치의 근거는 제2절 <표 1>을 보라.

적한 의제설정권의 한 사례이고(Bachrach and Baratz 1962), 베커가 지적인 신빙성의 서열(hierarchy of credibility)에 해당하는 사례이기도 하다(Becker 1966). 목소리가 상대적으로 약한 사람들의 주장은 그 내용에 어떤 가치가 얼마나 담겨 있는지를 제대로 검증받기 전에, 그러한 검증의 판이 열릴 필요 자체를 인정해줄 사회적 권력의 뒷받침을 추가로 받아야 한다는 점은 이제 하나의 상식이 되었다. 위성정당의 등록을 선관위가 수리하지 않았을 때, 또는 선관위의 처분을 법원이나 헌법재판소에서 불법이라고 판정했을 때 양대 정당의 세력들이 얼마나 거세게 항의했을지에 비해, 선관위의 처분이 합법이라는 결정에 정의당이 얼마나 거세게 항의할 수 있는지를 비교해 보면 여기서 작동하는 신빙성의 서열이 어느 정도인지 쉽게 가늠할 수 있다. 물론 이러한 논쟁 전체에 대해 일반 시민들이 별로 관심을 기울이지 않으며, 관심을 기울이는 유권자들조차 대체로 현실의 안정성을 지지한다는 사실 역시 의제설정권과 신빙성의 서열이 작동할 수 있는 기본 바탕이 된다.

신빙성의 서열은 정의당과 양대 정당 사이에서만이 아니라 정당법과 개정 선거법 사이에서도 찾아볼 수 있다. 연동형 비례대표제는 비례대표 의석 배분을 위한 계산에서 각 정당의 지역구 당선인수를 연동한다는 점이 핵심이다. 여기서 연동이란 지역구에 후보를 내는 정당과 비례대표 후보 명부를 내는 정당이 같다는 전제 위에서만 가능한 개념이다. 같은 정당이 단지 연동 계산을 회피하기 위해 서류상으로 다른 정당을 만들 수 있다면, 실제로 2020년에 그랬듯이, 연동의 기능은 작동할 수 없다. 정치적 현실을 무시하고, 마치 진공관 속에서 논리 및 법리를 실험하는 방식으로 말하기로 한다면, 연동형이라는 새로운 법제가 실행되기 위한 실질적 필수 조건을 지킨다는 명분으로 선거관리위원회는 위성정당의 등록을 수리하지 않을 수도 있었고, 사법기관은 선관위의 처분을 무효로 판정할 수도 있었다. 정당법의 규정으로는 등록을 수리하지 않을 근거가 설령 없다고 하더라도, 신법 우선의 원리에 따라 개정 선거법이 하나의 법으로서 작용하기 위해서는 같은 정당을 서류상으로만 둘로 나누는 행위가 허용될 수 없다고 판단

할 수 있었다.

그러한 판단이 가능했다는 말은 선관위와 재판부가 그렇게 판단했어야 한다는 뜻이 아니다. 실정법의 한계 안에서 그렇게 판단할 수도 있었고 그렇게 판단하지 않을 수도 있었는데, 그렇게 판단하지 않은 지점을 확인함으로써, 그 지점에서 작용한 정치의 성격이 조명될 수 있는 것이다. 혹자는 국회의 입법이 미비한 탓에 사법기관으로서는 어쩔 수 없이 내릴 수밖에 없었던 결정을 정치의 작용으로 보는 것은 부당하다고 반론을 펼 수 있을 것이다. 만약 개정선거법 안에 위성정당을 방지하는 조항이 들어갔더라면 선관위나 사법부가 위성정당을 허용하지 않았으리라는 추론은 정당하다. 그러나 이 추론의 정당성으로부터, 국가가 위성정당 방지 조항을 규정하지 않았기 때문에 선관위나 사법부가 위성정당을 허용해야만 했다는 추론의 정당성이 도출되지는 않는다. “A가 있었다면 B도 있었다”에서 “A가 없으므로 B가 없어야 한다”를 추론하는 것은 전형적인 전건 부정의 오류에 해당한다. 여기서 지적하려는 정치의 지점은 위성정당을 방지하는 명문 규정이 없더라도 성문법의 정신과 취지를 이행하기 위해¹¹⁾ 뉘가 할 수 있는 가능성의 지점과 같다. 선관위와 사법부는 입법의 미비라는 편리한 용어에 기대 그 가능성의 존재 자체를 부인한 것이고, 바로 그 지점에서 넓은 의미의 정치가 작용한 것이다. 이 차원의 정치는 구조적인 것으로서, 선관위원들이나 재판관들이 스스로 의식했느냐 여부는 전혀 중요하지 않다.

선관위의 처분과 재판부의 결정은 연동형 비례대표제를 무산시키는 데 법률적으로 기여했다. 이러한 처분과 결정을 내린 사람들이 연동형 비례대표제를 무산시킬 의도를 가지지는 않았을 것이다. 그들의 의도와 상관없이 그들의 실천은 그러한 결과를 낳았다.¹²⁾ 의도와 상관없이 실천과 결과라는 차원에 초점을 맞춰

11) 앞에서 예시했듯이, 뉴질랜드 선거관리위원회의 공중에게 묻는 절차(public consultation phase)는 선거법에 규정된 절차가 아니라 선거법의 정신을 이행하기 위해 선관위가 설정한 절차다. 한국 선관위가 뉴질랜드 선관위를 따라 할 수는 없지만, 법의 정신을 이행하기 위해 나름 어떤 일을 할 수는 있는 것이다.

12) 판단(생각)은 일차적으로 실천을 통해서 표현된다. 판단의 주체가 자신의 판단(생각)을

서 바라보면, 정당법의 종래 규정과 개정선거법에 함축된 취지 사이에서 그들의 실천은 전자를 받아들이고 후자를 버린 셈이다. 그들로서 왜 그렇게 할 수밖에 없었는지는 지금까지 논의에서 충분히 설명한 바와 같다. 위성정당의 등록을 거부했을 때 선거관리위원회가 미래통합당(현재의 국민의 힘)과 그 지지 세력으로 부터 어떤 공격을 받았을지, 나아가 그와 같은 정치적 논쟁을 자초한 처사 자체가 선거관리위원회의 중립성에 위배된다는 비판이 학계와 언론계에서 얼마나 많이 제기되었을지를 상상하기는 어렵지 않다. 행정법원이나 헌법재판소가 선거관리위원회의 처분을 취소하라는 판결을 내렸더라도 사정은 비슷했을 것이다. 이러한 현실은 곧 한국 사회가 현재 처한 정치적 현실이고, 이러한 정치적 현실 안에서 선거관리위원회와 재판부로서는 위성정당을 인정하는 결정을 내릴 수밖에 없었다. 다만 바로 이와 같은 사실이 개정 선거법과 정당법 사이에, 다시 말해 연동형 비례대표제라는 새로운 제도의 도입과 종래와 같은 병립형의 실천적 유지 사이에 신빙성의 서열이 얼마나 확연한지를 보여준다. 그 결과 언표의 차원에서는 “준연동형 비례대표제”가 도입되었음에도 불구하고 실천의 차원에서는 병립형과 같은 결과가 빚어지는 괴리가 발생한 것이다.

V. 재실험의 가능성과 실천을 통한 속의

연동형 비례대표제를 법률로 채택했지만 실제로는 병립형이 적용되었을 때와 같은 결과로 이어진 사태는 공공 영역의 언어가 실천과 얼마나 동떨어질 수 있는지를 보여주는 극명한 사례다. 그러나 이를 언행 불일치나 약속 위반 같은 규범적 어휘로 서술하게 되면 감정적인 비난의 목적 이상은 달성하기 어렵다. 대한민

언표에 담아 표현할 때, 그 언표는 실천으로써 이미 표현된 판단을 그대로 전송할 수도 있지만, 원래의 판단을 숨기거나 변조해야 할 추가적 이유의 영향을 받은 결과일 수도 있는 반면에, 실천을 통해 표현되는 판단은 거짓이기가 어렵다(Winch 1998).

국은 1948년 또는 1919년부터¹³⁾ 민주공화라는 이념을 표방했지만, 선거에 의한 정권 교체가 정례화되기까지에만 수십년이 걸렸다. 뉴질랜드가 연동형 비례대표제를 채택할 적에 얼마나 인내가 필요한 정치적 과정을 거쳤는지는 한국에도 어느 정도 알려져 있다(최태욱 2012; Vowles 1995). 그러나 정당을 등록하는 제도 자체가 그 과정에서 정형화되어야만 했다는(Geddis 2005) 사실은 한국에서 거의 조명을 받지 못했다. 연동형 비례대표제의 도입은 단순히 계산식 하나를 바꾸는데 그치는 변화가 아니라, 선거와 정당에 관한 기본적인 인식의 형식을 바꾸기에 이르는 변화인 것이다. 이 점에서 2020년 선거법이 급조한 졸속 입법이라는 비판은 얼마든지 타당하다. 뉴질랜드의 사례에 빗대 말하자면, 연동형 비례대표제를 도입할 바에는 당연히 정당의 지위에 관한 규정도 손을 봐야 하는 것이다. 다만 입법부를 비판하는 것만으로는 급조도 아니고 졸속도 아닌 선거제의 형태가 모습을 드러낼 리가 없다. 더구나 위성정당을 방지할 조항을 만들지 않은 것은, 결국 위성정당 책략을 동원하기에 이른 것과 함께, 양대 정당을 비난할 구실이라는 사실과는 별도로, 그들의 실천을 통해서 표현된 선거제에 대한 그들의 판단을 읽어낼 수 있는 중요한 자료라는 의미를 가진다.

양대 정당은 2020년 선거에서 위성정당을 창당함으로써, 사실상 연동제를 거부했다. 미래통합당은 입법과정에서부터 반대 의사를 밝혔고, 심지어 위성정당 창당까지 예고했다는 점에서 적어도 일관성은 유지했다. 반면에 더불어민주당은 마치 연동제를 추진하는 척했다가 위성정당 책략에 동조함으로써 외견적인 일관성도 지키지 못했다. 이는 분명히 언행불일치라든지, 심지어 “입법적 기만”(legislative deception)¹⁴⁾ 같은 규범적인 용어가 적용될 수 있는 상황이다. 다

13) 대한민국 임시헌장의 “민주공화제”에 관해서는 서희경(2012, 72-73)을 보라.

14) 레디시(Redish 2017)가 사용하는 용어로서 맥락은 상당히 다르다. 일례로 아동의 친구에게 어떤 실질적 권리를 보장해주는 법률을 의회가 제정하면서, 누구를 친부로 간주할 것인지에 관한 절차적 규정에서는 친모와 결혼한 배우자를 친부로 규정하는 경우를 레디시는 입법적 기만의 사례로 본다. 맥락은 다르지만 전체적인 의미는 한국 선거법의 사례에 원용할 수 있다고 본다.

만, 각도를 바꿔서 연동형 비례대표제가 한국 사회에 매우 생소한 제도라는 점에 주목해서 생각하면, 여태까지의 이와 같은 진행은 전반적으로 생소한 대상에 서툴게 반응한 결과로 자리매김할 수 있는 시각이 가능하다. 연동형 비례대표제를 도입한 선거법 개정 과정이 유권자 대다수의 관심 바깥에서, 과장된 구호들이 난무하는 가운데, 그러나 검토되어야 할 과제들이 충분히 검토되지 못한 채, 졸속으로 진행되었다는 지적은 여러 연구자들이 제시한 바 있다.

본고에서는 양대 정당만이 아니라 선거관리위원회와 법원과 헌법재판소의 대응도 서툴렀다는 측면을 지적했다. 앞 제3절에서 밝힌 바와 같이, 선거관리위원회는 위성정당과 모정당이 같은 정당인지 다른 정당인지에 관해 우왕좌왕하는 모습을 보였다. 서울행정법원은 정당법 제15조에 규정된 “형식적”이라는 형용사에 관한 협소한 해석에 지나치게 의존함으로써, 더욱 본격적인 형태로¹⁵⁾ 비슷한 소송이 다시 더욱 적극적인 형태로 제기될 때, 선명한 법리보다는 재판의 환경에 해당하는 정치 현실에 점점 더 의존해야 하는 처지로 스스로를 밀어 넣었다. 헌법재판소는 “직접적”이라는 형용사에 대한 자의적인 해석에 의존해서 정의당의 당사자 자격을 부인했는데, 이 부근에 어떠한 논쟁의 소지가 얼마나 잠복해 있는지를 간과했다. 물론 이런 반응들이 서툴다는 자리매김은 오직 연동형 비례대표제가 안정적으로 정착된 상태를 가정한 관점에서만 가능하다. 만약 2024년 선거를 앞두고 연동제를 완전히 폐기하는 방향으로 선거법이 개정된다면, 그런 가정은 현실적으로 아무 의미가 없는 사고 실험에 그칠 것이다.

그러나 현시점에서는 여전히 준연동형 비례대표제를 규정한 2020년의 개정 선거법이 2024년에 다시 한번 적용될 가능성이 남아 있다. 국회에서 선거법에 관한 어떤 합의도 이뤄지지 못해서 무결정에 의한 결정, 즉 현상유지가 계속될 가능성이 있다. 이 경우 양대 정당은 위성정당을 다시 한번 만들 것인지를 고민해야

15) 정의당은 가처분신청이 기각되자 본안 소송을 추진하지 않았다. 만약 2024년 선거를 앞두고 위성정당이 다시 등장한다면, 이 때문에 손해를 본다고 주장할 세력들은 2020년에 정의당이 취했던 정도보다 훨씬 적극적으로 소송을 제기할 공산이 크다.

할 것이다. 단, 2020년에 비해 상당히 많은 고려사항들이 추가되지 않을 수 없을 것이다. 만일 두 당이 모두 다시 위성정당을 만든다면, 이는 양대 정당이 공히 병립형 계산을 선호한다는 명백한 표현이 된다. 연동형 비례대표제를 지지하는 세력이 현실적인 힘이 부족하다고 자인하면서 순순히 물러난다면 별 문제가 없을지 모르나, 성문법의 명문 규정을 노골적으로 무효화하는 행위가 두 번이나 거듭된다면 전보다 강한 항의에 나설 공산이 크다. 무엇보다 법률적으로, 앞 제4절에서 논의했듯이, 준연동형 비례대표제의 취지는 같은 정당의 지역구 당선인수에 연계해서 비례대표 의석을 배분한다는 것인데, 위성정당은 이를 완전히 무효화하기 때문에 불법이라는 주장이 충분히 가능하다. 아울러 정의당이 의석 배분에서 직접적인 피해를 입었다는 사실은 앞 제2절의 논의를 통해 명확하게 밝혀졌다. 이 사실에도 불구하고 헌법재판소가 정의당의 “직접적” 피해를 계속 인정하지 않을지는 열린 문제로 남아 있다. 그리고 2020년 비례대표 의석 배분에서 선거관리위원회가 위성정당과 모정당을 무의식적으로 같은 정당으로 간주했다는 사실 역시, 재판정에서 위성정당이 개정 선거법을 위반했다는 증거로 제기될 수 있다. 정의당을 비롯해서, 혹시 출현할지 모르는 신당, 그리고 기타 여기에 동조하는 세력들이 이런 논거들을 모아서 2020년보다 조직적이고 본격적으로 항의할 때 선거관리위원회나 사법부는 결정을 내리기 전에 2020년보다는 더 깊은 고민을 거쳐야 할 것이다.

위성정당이 과연 양대 정당 각각에게 어떤 이익을 가져다주는지도 분명한 답을 찾기가 불가능한 질문이다. 앞 제2절에서 논의했듯이, 이 질문에 대한 답은 이론적인 분석으로 찾을 수 있는 일이 아니라, 실제 선거에서 어떤 당이 지역구 선거에서 얼마나 승리하느냐에 따라 달라지는 일이기 때문이다. 두 당이 지역구 선거에서 비슷한 성적을 거둔다면, 그리고 정당득표율도 대략 비슷하다면, 양당의 위성정당 창당은 나머지 정당에게 돌아갈 수 있었던 의석을 양당이 취해서 나눠 가지는 결과를 낳을 것이다. 반면에 2020년에 그랬던 것처럼 한 당이 지역구에서 압승한다면, 두 당이 모두 위성정당을 만드는 것이 제2당에게는 별로 이

득이 아니다. 제2당이 위성정당으로 기대할 수 있는 최대의 이득은 제1당이 위성정당을 만들지 않고 제2당만이 위성정당을 만들 때인데, 제1당의 전략을 제2당으로서 통제할 수가 없는 만큼 제2당은 상당히 어려운 선택의 기로를 만나게 된다. 더구나 지역구 선거에서 어떤 당이 어느 정도의 격차로 제1당이 되고 제2당이 될지는, 현재 한국과 같은 정당체제에서 아주 특별하고 드문 경우를 제외하면, 개표 전에 예측할 수 있는 사안이 아니다. 그만큼 각 정당으로서는 제1당이 될지 제2당이 될지에서부터 예상이 어려운 것이다.

현행 선거법으로 2024년 국회의원 선거를 치른다고 가정했을 때, 변수의 가지는 지금까지 제시한 몇 가지보다 훨씬 많다. 어떤 변수도 현재 시점에서는 확정적이지 않기 때문에, 어떤 변수와 관련해서 어떤 결론도 당연히 현재로서는 확정할 수 없다. 본고의 논의는 2024년 선거에서 어떤 결과가 빚어질지를 예측하기 위함이 아니라, 만일 준연동형 비례대표제가 다시 한번 시도된다면, 위성정당의 의미와 지위에 관해 어떤 실천적 결정을 내리기 전에 각 정당들, 선거관리위원회, 법원과 헌법재판소 등이 모두 2020년보다는 더욱 진지하고 더욱 복잡한 고려를 거쳐야 하리라는 점을 지적하기 위함이다. 실천적 결정에 관해 이처럼 더욱 진지하고 더욱 복잡한 고려는 연표와 실천 사이의 괴리를 좁히는 방향으로 기여할 수 있을 것이다. 연동형 비례대표제를 살리는 선택이든지 아니면 그 제도의 도입을 포기하고 병립형으로 돌아가는 선택이든지, 2024년에 위성정당이 다시 출현하는지 여부 및 어떤 방식으로 출현하는지에 따라, 한국 사회는 선거제에 관한 선호를 더욱 분명하게 정립하게 될 것이다.

VI. 결론

연동형 비례대표제는 한국 사회에서 정치적 실천의 일각을 규율하는 내면적 규칙으로 아직 자리 잡지 못했다. 아직 자리를 잡지 못한 정도가 아니라, 사실은 실험적으로라도 시행되지 못했다. 위성정당이라는 우회로가 동원되어 연동 기능이 원천적으로 차단되었기 때문이다. 그러나 여전의 법의 문언은 연동을 규정하고 있고, 이를 폐지하거나 근본적으로 개정할 논의는 지지부진할 뿐 아니라 구체적이지도 못하다. 그만큼 현재의 선거법으로 2024년 선거를 치러야 할 가능성은 남아 있다.

그랬을 때 위성정당이 다시 출현할 것인가? 양대 정당이 모두 위성정당을 창당할 것인가 아니면 둘 중 한 정당만이 위성정당을 창당할 것인가? 선거관리위원회는 위성정당의 등록을 다시 수리할 것인가? 선거관리위원회가 이를 다시 수리한다면, 그 처분에 항의하는 세력은 더욱 강화된 논거를 개발하여 더욱 조직적이고 더욱 본격적인 방식으로 소송을 제기할 것이다. 사실상 병립형과 같은 계산 방식으로 비례대표 의석을 배분할 것이면서, 법의 문언에만 연동형을 규정하는 이율배반 앞에서 사법부는 그와 같은 소송에 관해 결정을 내리기 전에 2020년에 그랬던 것보다는 좀 더 깊은 고민을 거쳐야 할 것이다.

연동형 비례대표제가 공론장에서 충분히 논의되지 못한 채 법률의 형태로만 도입된 탓에, 2020년에는 여러 행위자들이 서툰 방식으로 반응했다. 양대 정당은 위성정당의 창당이 각기 자신에게 어떤 이득을 가져다줄지 충분히 고려하지 못한 상태에서 상대방이 뜻을 이루도록 방치하지 않는 것이 목적인 것처럼 행동했다. 그 와중에 두 당이 모두 위성정당을 만들기에 이르렀는데, 더불어민주당이 의석수에서 일방적인 이득을 보는 결과를 낳았다. 선거관리위원회는 위성정당을 모정당과 다른 정당으로 보고 등록을 수리했지만, 비례대표 의석을 배분할 때에는 “의석할당정당이 추천하지 않은 지역구 당선인수”에서 양대 정당의 지역구 당선인수를 배제함으로써 위성정당과 모정당이 같은 정당이라는 판단을 드러냈

다. 선관위의 처분에 항의하는 소송에서 서울행정법원과 헌법재판소는 정당법의 특정 단어에 대한 협소한 해석에 치중하느라, 연동형 비례대표제가 시행되기 위해 필수적인 전제 조건에는 전혀 주의를 기울이지 않았다. 연동형 비례대표제가 유권자 다수의 탄탄한 지지를 받지 못하는 현실에서 이런 장면들은 특별히 문제점으로 떠오르지 않은 채 지나갔다.

그러나 2024년 선거에서 만약 다시 한번 현행 선거법이 적용된다면, 행위의 주체 각자는 이 문제들에 관해서 2020년에 비해 실천적으로 더욱 진지한 고민을 하지 않을 수 없을 것이다. 2020년의 선거와 논란과 소송이 빚어낸 결과들을 경험해서 학습한 다음이기 때문에, 그만큼 심화된 고려를 거쳐야 하는 것이다. 이러한 고려가 위성정당의 재현으로 이어질지 여부는 과거의 자료에 대한 분석을 통해 예측할 수 있는 일이 아니다. 위성정당이 다시 출현하더라도, 양대 정당이 같이 위성정당을 만들 것인지 아니면 한 당만이 만들 것인지, 이러한 정당의 행태에 대해 유권자들은 어떻게 반응할 것인지 역시 현 단계에서 확정적으로 예측할 수 있는 일이 아니다. 다만 2020년에 있었던 일들이 그대로 반복되리라고 단정할 수는 없는 것이 분명하다. 혹시라도 2020년에 그랬던 것처럼 양대 정당이 위성정당을 창당하고, 사법기관의 재가를 받고, 유권자들은 특별한 대안이 없어서 양대 정당에게 여전히 지지를 몰아주는 일이 반복된다면, 법에 적힌 글자는 연동형일지라도 실제 실천은 병립형을 한국 사회의 대다수가 선호한다는 사실이 분명하게 확인되었다고 말할 수 있을 것이다. 그리고 그만큼 선거법과 관련해서 언표와 실천의 괴리가 극명해졌다고 말할 수 있을 것이며, 그와 같은 괴리를 어떻게 견디고 살아갈지 아니면 극복할 수 있는 길을 찾아 나설지에 관해 실천적으로 진지한 고려를 해야 하는 부담이 유권자들의 몫으로 남게 될 것이다.

참고문헌

- 강우진. 2020. “한국의 준연동형 선거제도 개혁과정 평가 - 주체, 목적, 정치적 결과를 중심으로.” 『21세기 정치학회보』 30권 4호, 65-86.
- 길정아. 2020. “비정당간 갈등은 누구의 탓일까: 21대 총선에서 위성정당 창당 사례와 당파적 책임 귀속.” 『한국정당학회보』 19권 3호, 5-37.
- 서희경. 2012. 『대한민국 헌법의 탄생』. 창비.
- 서울행정법원 제6행정부 결정문. 2020. 3. 20. 사건번호 2020아10968 집행정지.
- 신재호. 2017. “정당법 제정 이전 정당의 헌법적 지위에 관한 제도사적 고찰.” 서울대학교 법학석사 학위논문.
- 윤지성. 2020. “제21대 국회의원 선거와 정당체제의 변화: 의도한 설계와 의도되지 않은 결과.” 『의정연구』 26권 2호, 6-33.
- 이관후. 2022. “한국 정치개혁의 전략적 변화 모색.” 『경제와 사회』 135호, 12-43.
- 장영수. 2020. “제21대 국회의 최우선 과제: 선거법 개정과 개헌을 통한 권력구조 개편.” 『공법학연구』 21권 2호, 301-328.
- 정치개혁특별위원회. 2023. “국회의원 선거제도 개선에 관한 결의안”, 의안번호 2120818.
- 조한석·박명호. 2020. “한국에서의 연동형 비례대표제 실험: 21대 총선을 통해 본 선거제도와 정당체제.” 동국대학교 『사회과학연구』 27권 3호, 205-226.
- 최태욱. 2012. “뉴질랜드의 선거제도 개혁과 정치기업가.” 서울대학교 『한국정치연구』 21권 2호, 275-300.
- 헌법재판소. 2023. 2. 23. 2020헌마275.
- _____. 2023. 3. 23. 2020헌마568.
- _____. 2023. 3. 23. 2020헌마569.
- Bachrach, Peter and Morton Baratz. 1962. “Two Faces of Power.” *American Political Science Review* 56(4): 947-952.
- Balinski, Michel T. and H. Peyton Young. 2001. *Fair Representation: Meeting the*

- Ideal of One Man, One Vote*, Appendix A. Brookings Institution Press.
- Becker, Howard. 1966. *Social Problems: A Modern Approach*. New York: Wiley.
- Breyer, Stephen. 2021. *The Authority of the Court and the Peril of Politics*. Harvard University Press.
- Crossan, M., H. W. Land and R. E. White. 1999. "An Organization Learning Framework: from Intuition to Institution." *Academic Management Review* 24: 522-537.
- Electoral Act 1993 of New Zealand.
- Geddis, Andrew. 2005, "The Unsettled Legal Status of Political Parties in New Zealand." *New Zealand Journal of Public and International Law* 3(1): 105-130.
- _____. 2009. "The Legal Status of Political Parties under MMP." *New Zealand Journal of Public and International Law* 7(1): 21-38.
- Hart, H. M. Jr. and John T. McNaughton. 1958. "Evidence and Inference in the Law." *Daedalus* 87(4): 40-64.
- Hoag, Clarence Gilbert and George Hervey Hallett. 1926. *Proportional Representation*. New York: Macmillan.
- Janson, Svante and Svante Linusson. 2012. "The Probability of the Alabama Paradox." *Journal of Applied Statistics* 49: 773-794.
- Kuruvilla, Shyama and Philipp Dorstewitz. 2010. "There is no 'point' in decision-making: a model of transactive rationality for public policy and administration." *Policy Science* 43: 263-287.
- Levi, Isaac. 1977. "Direct Inference." *Journal of Philosophy* 74(1): 5-29.
- Lindblom, Charles. 1959. "The Science of Muddling Through." *Public Administrative Review* 19: 79-89.
- Niemeyer, Horst F. and Alice C. Niemeyer. 2008. "Apportionment Methods." *Mathematical Social Sciences* 56: 240-253.
- New Zealand Electoral Commission. 2023. *Party Registration Handbook*.
- Redish, Martin H. 2017. "Constitutionalism, Democracy, and the Pathology of

- Legislative Deception.” *Judicial Independence and the American Democracy: A Democratic Paradox*. Stanford University Press, 139-165.
- Tarter, C. John and Wayne K. Hoy. 1998. “Toward a Contingency Theory of Decision-making.” *Journal of Educational Administration* 36(3): 212-228.
- Vowles, Jack. 1995. “The Politics of Electoral Reform in New Zealand.” *International Political Science Review* 16(1): 95-115.
- Winch, Peter. 1998. “Judgement: Propositions and Practices.” *Philosophical Investigations* 21(3): 189-202.

투고일: 2023.06.22.	심사일: 2023.07.20.	게재확정일: 2023.07.24.
------------------	------------------	--------------------

What is Implied in the Possible Reappearance of Satellite Parties in 2024 South Korean Elections

Park, Dongchun | Jeonbuk National University

For general elections of Korean National Assembly in 2020, a partial MMP was adopted by law. But proportional seats were allocated in the same distribution as they would have been under the parallel system operating until 2016, due to the emergence of the satellite parties. Since such satellite parties were completely new to Korean society, responses to them by political parties, the Electoral Commission, an administrative court, and the Constitutional Court were less than well-organized and coherent. In the event the law of 2020 applies to the elections in 2024, those players will have to go through more serious considerations before finding what path to take regarding satellite parties. This is a form of deliberation by practice which will lead the political society of South Korea to making up her mind about what electoral system she really wants.

Key Words | MMP in South Korea, Satellite Parties, Hierarchy of Credibility, Electoral Reform in South Korea, Party Registration

서울역 회군 연구.

신군부의 심리전과 학생운동의 대응

오세제 | 서강대학교*

| 국문요약 |

이 논문은 1980년 서울의 봄 상황을 학생운동가들의 구술과 저술, 계엄사령부 상황일지 등을 통해 분석적으로 재구성했다. 20만 명이 모였던 5.15 서울역 집회에서 2번의 회군 선언이 있었고, 이수성 학생처장의 역할이 컸다는 점을 지적했다. 서울대 학생회가 80년 봄에 대중에게 지도력을 잃어버리는 과정을 밝혔다. 서울대 학생회와 학생운동 지도부는 준비론의 영향을 받았고, 대중운동의 경험과 희생정신이 부족해 스스로 군부와 싸울 기회를 잃어버렸다.

신군부는 '북한의 남침과 공수부대 출동' 유언비어와 언론의 일방적 보도와 통제, 편의대와 망원을 활용한 심리전을 전개했고, 야당과 재야인사에게 역정보도 흘렸다. 서울대 학생회와 학생운동 지도부는 공포 속에서 회군 결정을 했다. 서울역 회군은 마이크로버스 속에서 서울대 학생회가 일방적으로 다른 대학 학생회장들에게 주장했다는 점을 드러냈다. 민주화의 길 10호(1984)에서 서울대 학생운동 지도부는 서울역 회군의 전술적 오류를 인정했지만, 지금은 의견이 갈린다.

서울역 회군은 군부에게 5.18 이후 유일한 저항세력인 광주에 대한 폭력 진압의 당위성과 자신감을 강화시켰고, 20사단과 3개 공수특전여단의 집중을 가능하게 했다. 저자는 심리전 개념을 사용하여 40년 이상 외면당한 서울역 회군의 진실을 밝혔다.

주제어 | 서울역 회군, 서울의 봄, 학생회, 서울대 학생운동 지도부, 심리전, 유언비어, 준비론

* 주저자. 서강대학교 현대정치연구소 책임연구원

1. 서론

대한민국 대법원은 1997년 4월 17일 전원합의체 판결(선고 96도3376)을 통하여 ‘헌법에 정한 민주적 절차에 의하지 아니하고 폭력에 의하여 헌법기관의 권능 행사를 불가능하게 하거나 정권을 장악하는 행위는 어떠한 경우에도 용인될 수 없다. 따라서 그 군사반란과 내란행위는 처벌의 대상이 된다.’고 판시하였다. 12.12군사반란과 5.18내란행위에 대하여 법률위반으로 유죄를 인정한 것이다. 또 5.18민주화운동 등에 관한 특별법은 5.18민주화운동을 ‘1979년 12월 12일과 1980년 5월 18일을 전후하여 발생한 헌정질서 파괴범죄와 반인도적 범죄에 대하여 시민들이 전개한 민주화운동’이라 정의하고 있다. 따라서 79년 12.12는 군사반란이고, 80년 5.17 비상계엄 전국확대는 내란행위이며, 이에 맞서서 79년 10.26 이후 80년 5월 27일까지 학생, 시민들의 저항 행위는 군사반란 및 내란 저지 투쟁으로 정당하다는 것이다. 국가 반란과 내란은 5.18에만 해당하는 것이 아니다. 97년 대법원 판결로 12.12와 5.17, 5.18은 하나의 대사건이 되었다. 그에 저항하는 민주화투쟁도 전두환 신군부세력과 맞서 싸운 같은 성격의 투쟁의 연장이라는 것이다.

이 논문에서 다루는 ‘서울의 봄’은 바로 신군부의 권력 찬탈을 목적으로 한 쿠데타와 내란 행위에 맞선 시민, 학생들의 7개월여에 걸친 저항을 말한다. 조희연은 사회비평 창간호(1991)에서 80년대의 사회운동사는 집권세력과 사회운동세력 간의 두 차례에 걸친 대치전으로 특징지어진다고 했다. 80년의 광주항쟁이 첫 번째 대치전인데 사회운동이 참담한 패배를 했고, 사회운동이 역량을 축적하면서 87년 6월투쟁에서부터 대통령선거까지의 또 하나의 대치전이 있다고 한다. 이런 대비 구도는 비단 이 글에 한정되지 않는다. 공통점은 첫 번째 대치전은 서울의 봄을 생략하고 광주민중항쟁만 언급한다는 것이다. 이유는 군의 발포가 없고 사망 등 피해가 적으며, 싸워보지도 못하고 실기하여 신군부에 완패했다는 자괴감 때문으로 보인다. 그런 경우 박정희 사후 1980년이라는 중대한 정치변혁

기는 열흘간의 5.18광주민중항쟁으로 제한되고 만다. 시간적으로 10.26부터 12.12를 거쳐 사북항쟁과 서울역회군까지 7개월여의 투쟁이 공식적 기억에서 사라지고, 공간적으로 광주를 넘는 전국성도 사라지고, 양상도 물리력전과 심리전을 포함한 총력전에서 그 다양한 측면이 사라지고 5.18광주민중항쟁만 남게 된다. 이제 대치전 개념 아래서 서울의 봄의 심리전과 광주민중항쟁의 더 고도화된 심리전과 전면적 물리력전을 함께 연구할 필요가 있다.

이 연구의 일차적 목표는 권력을 쟁취하려는 신군부와 민주주의를 획득하려는 학생들과 표면상 중립을 표방하는 미국의 각축이 있었던 서울의 봄을 전체적으로 재구성해보는 것이다. 많은 증언과 논의가 공론의 장에서 이제 본격적으로 시작되어야 한다. 논쟁은 책임있는 관련자들을 더 이상 침묵하지 못하게 만들 것이다. 연구는 먼저 서울의 봄 시기에 제기되는 중요한 문제들을 제시하고 비교표를 통한 교차 확인과 검증은 통해 상황을 재구성하는 연구방법으로 진실을 드러내겠다. 특히 연구의 사각지대에 있었던 서울역 회군을 중심으로 맥락을 밝혀 보고자 한다.

서울의 봄과 서울역 회군의 진실규명과 원인 찾기가 이제야 시작되는 이유가 무엇일까? 최근 몇 년 사이 허장환(2018), 김용장(2019) 증언을 비롯해, 전일빌딩 10층에서 헬기 사격 탄흔이 추가발견(2017) 되었다. 북한군 출신 탈북자 김영국이 자신의 거짓말을 인정(2021)했고, 지만원이 광수 1호라고 주장했던 김군이 스스로 차복환이라고 밝혔다(2022). KBS가 공수부대원 840명의 얘기를 들어 ‘3공수 42년 만의 증언’(2022)도 나왔다. 광주 밖 전국의 5.18 진상(2022)도 당사자들 중심으로 밝혀지기 시작했다. 국방부 과거사위원회(2006)가 상당한 양의 자료를 찾아냈고 1,2기 진실화해위원회가 국가기록원 등에서 많은 자료를 발굴하고 사실을 규명했다. 민주화운동기념사업회도 수많은 민주화운동 관련자들의 구술을 아카이브에 남겨놓았다. 광주광역시는 자료, 색인까지 총 63권의 5.18 광주민주화운동 사료총서를 만들었고, 미 대사관 전문(telegram) 자료만 6권이다. 저자는 이 논문에서 학생과 신군부를 중심으로 1980년 서울역 회군의 전모를 드러내려

한다. 역시 중요하지만 미국과 최규하 정부, 여야당, 재야 변수는 이번 연구에서 다루지 않는다.

이 연구의 취지는 E. H. Carr가 말한 것처럼 역사와 대면하고 과거와 치열하게 대화하려는 것이다. 모두가 역사 앞에 진실을 고백할 때, 비로소 이 비극이 온전한 집단적 사회적 기억으로 남게 될 것이다. 지금 이 연구는 왜 필요한 것이고 어떤 시사점을 우리에게 줄 수 있을까? “자타가 공인하는 도덕적 정당성보다는 스스로를 비판적으로 되돌아볼 수 있는 양심의 목소리가 훨씬 더 소중하다. 자신의 정당성을 자부하면서도 의심할 수 있는 모순어법이야말로 미래지향적 정치를 추동하는 문법이다”(임지현 2019, 276-277). 나는 서울역 회군 상황 속에서 권력을 획득하려 한 신군부와 함께, 도덕적 정당성을 가졌던 학생운동가들은 어떻게 행동했는지 평가하고자 한다. 그래서 이 논문은 80년 서울의 봄에 저항세력의 중심에 있는 서울대 학생운동 지도부¹⁾와 서울대 학생회²⁾를 포함하여 서울지역 학생회장단의 흐름을 중심으로 관찰했다.

II. 선행연구 검토

유경남(2021)은 2020년 현재 5.18 광주민중항쟁 관련하여 학술지 소논문 536편, 학위논문 117편(석사 95, 박사 22편)이 넘는 학술성과를 축적하였다고 한다. 그런데 2023년 5월 현재 학술검색 사이트에서 서울의 봄에 관련된 논문이 11편 있고, 서울역 회군에 대한 본격적인 논문은 찾을 수가 없다.

서울의 봄에 대한 선행연구로, 민주화의 좌절 요인을 다룬 두 개의 연구가 있다. 김동성(1993, 55-56)은 서울의 봄의 좌절은 일차적으로 신군부에게 책임이

1) 복학생 지도부는 김병곤 등이고, 재학생 지도부는 76 이원주, 77 김명인, 최영선, 현무환이다(현무환, 2006, 11).

2) 서울대 학생회 지도부는 학생회장 심재철, 학생활동위원장 이홍동, 대의원회 의장 유시민이다.

있지만, 학생들의 민주화 열정을 체계적 차원에서 민주주의 이행과정의 동력으로 이끌지 못한 야권과 반정부진영(신민당과 재야 민주세력)에 있다고 주장했다. 그러나 정주신(2008, 90)은 민주화 좌절 요인으로 신군부의 권력욕을 가장 강조했지만 동시에 최규하 정부의 리더십 부재, 정치권의 고립과 3김의 대권욕, 유신 체제와 비상계엄의 엄연한 존재를 제시했다. 두 연구 다 중요한 행위자들을 주목했지만 상황 속에서 구체적 역할에 대한 평가에 이르지 못했다.

‘유산된 민주화(aborted transition)’라는 개념을 만들고 합리적 선택이론으로 당시 행위자의 선택을 연구한 임혁백(1990)은 군부 내 강경파가 ‘독재자 없는 권위주의’의 지속을 주장했고, 관료 및 독점자본과 연합해 새 지배블록을 형성했다고 주장했다. 그러나 국민연합은 신민당 주도의 제도 개혁을 통한 민주화를 주장하는 점진주의자와 대중동원을 통한 민주화를 주장하는 행동주의자로 분열했고, 학생운동도 재학생지도부 중심의 단계적 투쟁론과 행동주의 노선을 따르는 복학생 중심의 전면적 투쟁론으로 분열했다. 그는 신군부는 위협능력을 보유한 데 비해 반대세력은 ‘위협을 위협할 수 있는 능력(counterthreat power)’을 가지고 있지 못했다고 했다. 이 상황에서 민주화세력의 선택지는 신군부에게 항복하거나 민중의 ‘거리의 힘’을 동원해 직접 대결하는 것 뿐이었다고 했다. 신군부의 입장에서 최상의 선택은 전면대결을 통한 권위주의 체제로의 복귀였다. 이를 위해 그들은 민주화세력을 자극하여 폭력을 유도했다. 민주화세력을 거리로 끌어냄으로서 전면적 대결을 유도하여 마침내 승리자가 되었다고 했다.

그러나 손호철은 5.15 서울역 회군이 결정적 오류였으며, 임혁백은 마치 재야와 정치권이 최소주의적으로 단결했으면 민주화가 성공했을 것으로 가정한다고 비판했다. 민주화세력이 회군이 아닌 정면승부를 택했으면 군부와 충돌이 불가피했고 승리했으리란 보장은 없으나, 5.18보다는 승리 확률이 높았을 것이고, 설사 패배했다라도 충격은 5.18보다 훨씬 컸을 것이다. 나아가 5.18처럼 지배세력이 특정지역의 지역문제로 호도하는 일은 불가능했을 것이라고 주장했다(1997a, 358-359). 아울러 12.12로 이미 체제 내의 온건파는 소멸했기 때문에 타협에 의

한 민주화는 물건너갔고, 민중운동에 남은 대안은 강경과 중심의 최대주의적 단결이 결과에 상관없는 최선의 선택이었다(1997b, 385-386)고 한다. 이런 점에서 1980년 민중운동은 투쟁방식에서 최소주의와 최대주의가 분열해 전략적 오류를 범했다고 지적한다. 그에 비해 87년 6월항쟁은 투쟁목표는 직선제 쟁취로 최소주의적이었지만 투쟁방식은 재야와 야권 정치권까지 거리로 뛰어나와 최대주의로 단결했다는 것이다. 임혁백과 손호철의 주장은 정치적 상황에 대해 상반된 평가를 내리지만, 둘 다 거시적 관점의 평가이고 구체적 미시적 분석을 포함하고 있지는 않다.

강원택(2018)은 전두환과 신군부의 쿠데타는 5.16과 같은 일회적인 사건에 의해서가 아니라 10.26 이후 5.18에 걸친 6개월의 기간 동안 갈등과 견제, 상호배제를 통한 ‘긴 쿠데타’이며, 주요 정치적 행위자인 신현확, 최규하, 김종필 역할에 초점을 맞춰 분석하고 있다. 결국 김종필은 박정희가 길러놓은 TK세력 앞에 무너졌고, 최규하와 신현확은 미묘한 경쟁과 견제로 분열돼 결국 신군부의 전두환이 쿠데타를 완성하게 하였다는 것이다. 저자가 강조하는 ‘대치전으로서 서울의 봄’과 가장 유사한 개념을 사용하였지만, 왜 그럴 수밖에 없었는지에 대한 설명은 부족하다. 이에 대한 비판으로 정상호(2018)는 신군부를 중심으로 한 촉발요인(push factor)과 여타 정치 세력의 무능력 등 유인 요인(pull factor) 간의 공모라는 상호작용을 주목하지 못하고 이 둘을 별개 요소로 취급했다고 비판한다. 그리고 ‘최규하-신현확 과도체제’의 갈등이라는 부차적 현상에 빠져 ‘신군부’라는 심층 권력의 작동을 놓쳤다고 비판한다. 특히 최규하는 정승화 체포를 재가하고 전두환을 중정부장 서리에 임명하며 민주화에 해악을 끼친 신군부 공모자라고 비판한다.

최근 연구로 한성훈(2021)의 신군부 학원정책에 대한 연구가 있다. 국보위를 비롯한 신군부의 내부문건을 활용해 지도교수제를 중심으로 학원을 어떻게 탄압했는지 보여준다. 동시에 대학 당국이 얼마나 무기력하게 문교부의 지시에 순종하여 직권휴학과 강제징집으로 학생의 인권을 탄압했는지 연세대, 경북대, 송전

대의 사례를 보여준다. 전재호(2023)의 연구는 프라하의 봄과 서울의 봄을 비교하여 차별점에 주목하여 왜 서울의 봄이 실패했는지 밝힌다. 기존 연구들이 간파했던 지배세력 내부의 개혁파의 부재, 시민사회의 비활성화, 언론 및 시민들의 민주화 세력에 대한 지지의 부재를 지적한다.

각 논문들의 기여에도 불구하고 서울역 회군의 성격을 5.18 광주민중항쟁과 비교해 밝히거나, 그 주역인 학생운동의 한계를 깊이 있게 분석한 경우는 없었다. 따라서 긴 쿠데타로서 서울의 봄의 대치전적 성격을 밝혀내거나 서울역 회군의 원인을 규명하는데 이르지 못했다. 또 기존 연구들은 주로 개괄적인 거시적 평가를 하고 있고, 미시적 분석을 통해 80년 서울의 봄에 대해 재구성하고 구체적인 실천을 평가하는 경우는 없었다. 방법론에 있어서도 구술이나 자술서를 통한 구체적 증언과 상황모사가 없고, 계엄상황일지와 같은 신군부 자료도 한성훈(2021)을 제외하고는 사용하지 않았다. 이 논문은 신군부와 학생운동에 한정해 서울역 회군의 구체적인 상황을 재구성하는 미시적 분석을 시도한다.

Ⅲ. 서울의 봄의 특징

1. 심리전의 정의

심리전의 역사는 전쟁의 역사와 거의 항상 함께했다. 사례로는 초한지에서 유방이 항우를 포위하고 초나라 민요를 불러서 항우의 부하들의 사기를 꺾고 고향에 대한 그리움으로 탈주하게 만든 사면초가의 상황과 적벽대전에서 동남풍이 부는 시기를 알면서 자신의 기도에 하늘이 화답해 바람이 부는 것처럼 위장한 제갈공명도 있다. 우리나라에선 신라 김유신이 황산벌에서 계백장군의 결사대에 막히자 젊은 화랑들을 희생양으로 삼아 병사들의 투지를 끌어올렸던 것이 대표적인 사례다. 잔인한 방법으로 영토나 지역을 짓밟아 '공포'를 자극하는 몽골의

칭기즈칸도 심리전의 대가다. 제2차 세계대전 이후 미국의 ‘폭격 예고장’은 심리전의 대표적인 방법이다. 미군이 예견한 장소에 폭격을 하니 적국 국민들이 이 전단지를 믿게 되었다. 유엔군 측은 한국전쟁 3년 동안 최소 25억 장에서 최대 40억 장의 빠라를 제작해 한반도에 살포했다(김용진 2020).

폴 라인바거는 심리전(psychological warfare)에 대하여 “명백한 군사적 적대 행위 없이 적군이나 상대국 국민에게 심리적인 자극과 압력을 주어 자기 나라의 정치·외교·군사 면에 유리하도록 이끄는 전쟁이다(2020, 47-59). 대만의 왕승(1967)은 심리전을 “적을 정신적으로 패배시킴으로써 전투의지와 조직을 와해시키는 방법으로 사상에 기초를 두고 정보에 입각하여 진행되며, 적국 개개인의 심리적 변화는 물론 집단과 지도층의 심리적인 변화까지도 의도하는 방향으로 변화되도록 조직 및 선전과 같은 방법을 사용하는 것”으로 정의했다. 『심리전 이해』의 저자인 이재운은 “인간의 정신에 어떤 심리적인 자극을 주어야 주체가 요구하는 의도대로의 효과적인 반응을 유도할 수 있느냐가 심리전 원리의 핵심이다(2000, 13-18).”고 했다. 즉 심리전은 물리적 전쟁과 병행하여 혹은 물리적 전투를 기다리지 않고 특정한 집단의 의식에 작용하여 적의 전투의지를 감퇴·소멸시키거나, 아군의 사기를 진작하고 여론의 지지를 높이는 등의 행동을 의미한다.

2. 신군부의 심리전

폴 라인바거의 정의에 따르자면, ‘5.15 서울역 회군은 군대의 투입 없이 학생과 시위자들에게 심리적인 자극과 압력을 주어 스스로 회군하게 함으로서 신군부에 유리하도록 이끈 작전 사례’라고 해석된다. 허나 당시 신군부는 80년 2월부터 가혹한 충청훈련으로 독이 오른 20사단과 공수특전단을 동원했고, 경우에 따라 병력을 투입할 준비를 하였다. 서울역 집회를 물리적으로 진압할 준비를 갖추고도 물리적 적대행위 없이 학생들의 자진 철수라는 결과를 만든 점에서 신군부

심리전의 승리라고 평가할 수 있다. 이 심리전을 이끈 자가 전두환이다. 그는 58년 대위 진급 후 새로 창설하는 공수단에 지원해 군사영어반을 마치고 노태우와 함께 59년 12월 미국 노스캐롤라이나주 포트브래그 특수전학교(레인저 코스)와 심리전학교를 수료했다. 73년 1월 전두환은 제1공수특전단 여단장을 맡았었고, 79.10.18 보안사령관으로서 부산에 가서 부마항쟁의 현장을 관찰한다. 신군부 총책임자가 심리전에 대한 경험과 이해가 있었다는 것이다. 80년 5월 보안사가 중심이 되 학생시위를 진압할 준비를 했다. 전두환은 이학봉 수사국장에게 학원소요 근절 대책 수립을 지시했고, 권정달 정보처장에게는 시국 수습 방안을 수립해 보고하라고 했다. 또 5월 16일 국방장관에게 다음날인 17일 전군 지휘관 회의를 요구했다(김충립 2016b, 167-170).

『손자병법』(손무 2010)의 가장 큰 메시지는 ‘최상의 승리란 싸우지 않고 이기는 것이다. 꼭 싸워야 한다면 미리 전략적으로 유리한 상황을 만들어놓고 싸우라’는 것이다. 1980년 서울의 봄에 신군부는 명분과 힘이 부족한 상황에서 권력욕을 냉정히 통제하며 치밀한 심리전을 전개하였고, 그 승리 직후 광주에서는 편의대를 통한 유언비어와 선동도 했지만, 처음부터 공수특전단을 동원해 폭력적으로 시위를 진압했다. 그 직전에 있었던 서울역 회군은 당시 민주화운동 세력의 선봉인 학생운동이 신군부의 심리전에 의해 투쟁의지를 상실한 채 스스로 철수하여 전략적 패배를 당했다. 전투에서 이기는 전술적 승리도 중요하나 상대의 전의를 꺾고 전략적 목적을 달성하는 것이 더 중요하다. 그런 점에서 서울역 회군 결정은 광주를 고립시켜 패배를 자초했다.

서울역 회군과 광주항쟁 때 신군부의 태도에는 큰 차이가 있다. 신군부는 80년 5월 18일 광주에서 직접접근으로서 2개 사단과 3개의 공수여단을 동원했고 저항하는 시민들에게 집단발포와 헬기사격과 같은 압도적인 군사력으로 정면공격을 했다. 정치적으로 더 민감하고 외교 공관과 해외 기자들 때문에 직접 공격하기 어려운 서울에서는 5월 15일 간접접근을 했다. 심리전을 통해 학생들이 스스로 철수하도록 했다. 5월 15일 서울역 회군은 신군부가 서울대 학생운동 지도부를

수차례 테스트하여 실행능력을 확인하고 위협을 무릅쓰고 심리전을 감행해 성공한 것이다.

3. 서울역 회군의 심리전의 내용

신군부는 먼저 정보를 집중할 시스템을 건설했다. 1980년 4월 중정부장 서리가 되면서 정보를 독점했고 결국 서울역 회군을 통해 싸우지 않고 이길 수 있었다는 것이다. 그리고 보안사에서부터 K-공작을 시작했고, 언론사 간부들을 회유하고 검열을 강화해 북한 남침설과 공수부대 출동 유언비어가 통할 수 있는 조건을 만든다. 다음 역정보공작으로 재야와 야당의 오판을 조장하고, 편의대를 동원해 회군을 유도했다. 마지막으로 신군부는 공개적 활동을 통해서 적을 와해시켰다.

1) 전략적 정보를 수집할 구조적 능력 확보

먼저 고급정보를 모을 시스템을 건설했다. 10.26 이후 전두환과 신군부 세력은 권력을 장악하려면 군권과 함께 정보와 언론을 장악해야 한다고 판단했다. 그래서 12·12 군사반란에 성공하자마자, 전두환은 12월 13일부터 중앙정보부 차장보를 겸임했다. 보안사가 중정을 10.26 이후 거의 점령한 상태에서도 법규정 때문에 받지 못했던 국내외 정보보고를 12.13 이후 받기 시작했다. 12·12 이후 이희성이 육군참모총장에 임명되면서 중정부장 서리 자리가 공석이 되자 전두환은 1980년 3월 말 중정부장 서리 겸임을 양해해달라고 신현확 총리에게 요청했으나 신현확은 반대했다. “정보는 권력과 깊은 연관이 있고, 두 기관의 정보가 한 사람에게 집중되면 국가적인 차원에서 마이너스”라 주장했다(신철식 2017, 323-324). 그러나 2주 만인 4월 14일, 최규하는 전두환을 겸임 발령했다. 1980년 3월 1일 육군 중장으로 진급한 전두환 보안사령관은 군 인사법 위반 논란 속에 4월 14일 제10대 중정부장 서리로 취임해 국내 대형 정보기관을 장악했다. 동시

에 그는 김재규 전 부장이 임명한 실·국장, 단장급 간부들을 대폭 물갈이했다(UPI뉴스 2019/5/8). 전두환이 중정부장 서리로 가고자 한 것은 정보의 독점, 중정 예산, 그리고 부총리급으로 국무회의에서 최대통령을 수시로 만날 수 있다는 점 외에도 “대통령과 중정부장, 안보관계장관, 각 군 참모총장 만이 참석하는 ‘주요회의’가 있어 회의를 주도할 필요를 느꼈을 수 있다”(한용원 검찰증언 95/12/16). 심리전의 중요성을 알았기 때문에 정보의 독점을 추구했다는 것이다.

전두환은 5월18일 중정부장으로서 CIA한국 지부장 브루스터를 만나 5.18에 대해 설명한다. 대화 중에 “데모 주동자 중 온건학생들의 정보제공 협조를 받고 있다³⁾”는 전두환 발언(배진영 2013, 21)은 매우 중요하다. 인공위성 정보나 감청 정보 등 압도적 기술력을 가진 미국에 비해 한국도 휴민트로 중요한 정보와 첩보를 획득할 수 있다는 과시라고 추정한다. 그래야 같은 수준의 정보 교환이 가능할 것이기 때문이다. 이 대화도 학생운동의 핵심과 통한다는 것이다.

중정은 이전부터 망과 프락치를 운용했다. 2004.11.2. 출범한 ‘국정원 과거사 사건진실규명을 통한 발전위원회’가 2007년 6권의 ‘과거와 대화, 미래의 성찰’을 출판해 학원에 대한 개입과 통제 실태를 공개하였다. 1980년 정보기관(치안본부, 보안사 포함)이 운용한 학원망은 총 684개였다. 이들은 학원 사찰을 위해 보수를 주는 자발적 협조자의 ‘망’과 상대의 약점을 이용해 구성한 ‘프락치’를 활용했다. 군부는 이런 과정⁴⁾을 통해 정보를 수집하고 심리전을 준비했다.

특전사 정호용 사령관 정보보좌관이었던 김충립은 전두환이 집권을 준비한 것은 80년 2월이라고 한다. 12.12 이후 합수부와 하나회 회원 사이에는 묵시적 공

-
- 3) 주동자라면 주요 대학 학생회장이나 서울대 학생운동의 지도부를 지칭했을 것으로 추정된다.
 - 4) 망에는 학도호국단 간부(6.2%), 서클 간부 학생(26.3%)을 비롯하여 교수와 교직원(18.5%)도 포함하였다. 중정은 교수들의 성향분석은 물론이고 사회비판적 교수의 승진 제외와 교수재임용에도 개입하였다. 한신대 국사학과(학생 53명 중 건대사건 28명 가담)는 폐과를 검토하다가 신학과와 함께 총장 경고로 마무리한다. 건전한 유인물, 서클 및 총학생회를 만들기 위해 후보를 출마시키고 지원하기도 하였다(국정원 2007, 48-145).

감대가 있었지만, 전두환은 정호용에게 80년 2월 초 정당이 필요하고 자금을 마련할 수 있겠냐고 한 점을 중시하며, 이 때부터 대통령이 되기 위한 본격적인 정치공작이 시작됐다고 본다(2016a, 152-154).

2) 언론을 통한 유언비어 전파와 보도 통제

신군부는 민주화 여론을 잠재우고 정권획득을 위한 본격적인 언론공작을 시작했다. 유언비어도 공개적 언론을 통해야 대규모적으로 통용될 수 있다. 1980년 2월 보안사가 2처(정보처)에 ‘언론대책반(이상재 준위)’을 만들고, 여기서 80.3.25부터 K-공작을 시작했다. “K-공작은 안정세력 구축을 목표로 14개 언론사 정치부장 이상 94명을 대상으로 한 보도 검열과 회유공작이다”(김영택 2010, 204-205). 한용원 전 보안사 정보처장은 회고록(2012, 71)에서 “3김과 그 측근을 배제하고 언론을 조종, 통제한다면 정권 장악이 가능하다고 보았다.”고 권력 획득을 위한 언론공작에 동의했다. 재향군인회가 발간한 12.12, 5.18실록(1997, 221-222)은 “11쪽의 필사본인 K-계획은 정권강취를 위한 기초 작업의 대표적 사례”라 밝힌다. ”79.10.27-81.1.24 계엄기간 456일 동안 언론 사전검열로 27만 7,906건의 기사 가운데 1만 1,033건(4%)을 전면 삭제하고, 1만 6,025건(5.8%)은 부분 삭제해 합 2만7천건(9.8%)을 삭제했다“(이민규 2020). 1980년 5월 20일에는 거의 전 언론사 기자들이 제작거부를 통해 보도통제에 저항하자 기자 250여 명을 해직했고, 11월에는 비민주적 언론 통폐합⁵⁾을 통해 기자 1,000여 명을 강제 해직시켰다.

언론공작의 사례를 보자. 5월 15일 시위와 경찰 사망사고에 대한 보도는 대대적이었다. 그동안 위축되었던 보도와는 전혀 달랐다. “이날 시위는 신군부가 바라는 혼잡정국이 되어 군 등장의 구실을 한 셈이 되고 말았다”(동아일보

5) 보안사 인사처장 허삼수 대령과 그 친구이자 조선일보 기자였던 허문도 전두환 중정부장 비서실장이 국보위에서 한 도에 하나의 신문만 허용하는 비정상적 언론통폐합안을 언론 개혁안이라고 만들었다.

80/5/16). AP통신 Sam Jameson기자는 “실력자 전두환이 5월 13일부터 시작된 학생시위를 격려하는 것처럼 보였고, 경찰은 시위학생 대열이 서울거리로 진출하는 것을 지켜볼 뿐이었다”(한국기자협회 1997, 111; 김영택 2010, 226-227 재인용). 5월 15일 고대 학생회장단 회의의 시위 자체 결정이나 17일 이대 학생회장단 회의 해산과 회장들 연행 사실은 일체 보도하지 않았다. “1980.5.6. 학생시위 관련 검열지침에는 ‘국민에게 학생 데모가 부당함을 인식시킬 수 있는 장면에 한해서 보도를 허가한다고 했다’(나의갑 2021, 228).

유언비어는 사실 여부와 무관하게 상대에게 불리한 영향을 주는 출처가 불분명한 소문을 말한다. 서울역 회군 유언비어의 핵심은 ‘공수부대 출동’이다. 이미 79년 10월 부마항쟁 진압 시 공수부대의 무자비한 폭행과 역할이 큰 영향을 미쳤다.⁶⁾ 5월 15일 공수특전단의 이동 소식과 6시 군 투입설은 학생들에게 겁을 주어 대오를 무너뜨리는 효과를 가졌다. 이런 고백은 서울대 지도부에게서도 나왔다. “왜 이걸(서울역 집회) 계속할거냐를 고민했냐 하면 용산 쪽에 특전대가 집결해 있다는 소문이 돈 거예요. 진짜인지 모르겠다. 그거를 퍼뜨리는 거는 선배들이었다. 복학생들. 김대중 쪽은 계속해서 해산하자. 잘못하다가는 유혈사태 난다는 쪽이었다”(김명인 2019, 64).

다음으로 대표적인 유언비어는 ‘북한 남침설’이다. 육군본부 수뇌부는 일본 내 각조사실 발 남침설이 근거없는 첩보에 불과하다고 평가했었다. 미국도 몇 차례나 근거없는 정보라고 확인했고, 5월 13일에 전두환이 위کم사령관에게 학생시위 배후에 북한이 있고 북한의 공격이 임박했다고 주장하자, 위کم은 전두환의 청와

6) 계엄군은 시위대를 공격해 해산시켰다. 흩어진 시위대가 재집결하면 다시 공격하여 해산시켰다. 이 과정에서 공포탄을 발사하며 시위진압을 주도했다. 경찰이 최루탄을 발사하면, 공수특전단은 시위대에 돌격하여 무차별 폭행을 가하며 시위대를 진압했다. 이 과정에서 인근을 지나던 시민들도 공수여단의 개머리판과 곤봉에 맞아 부상을 입었다. 시위대에 동조를 표하는 시민들을 개머리판으로 가격하고 군화발로 차서 머리뼈를 골절시키고 앞니를 부러뜨리는 등의 상해를 입혔다. 특히 3공수에 대해서는 군 당국조차 “철저하고 간담이 서늘하게 진압작전 실시”하여 “데모 의지 말살”하였다고 자평했다(보안사 정보처 1979, 7).

대 입성의 구실로 보인다고 국무부에 보고하고 북한군의 대남 공격 조짐은 찾을 수 없다고 언론에까지 공개했다(김삼웅 2010, 510). 그럼에도 계엄사령부 회의에 남침설이 계속 제기됐다. 5월 12일 일반참모부회의에서 황영시 육참차장 겸 계엄부사령관이 “북괴가 남침준비를 위해 병력 전개를 완료했다는 일본의 첩보가 벌써 6회다. 이렇게 거짓말을 하고도 체면이 선다는 것인가? 혹시 그들의 고등술책일 수도 있다”라고 짜증을 냈다(노영기 2020, 102; 서중석 2007, 166). 80년 5월 17일 전군주요지휘관회의에서 유일하게 군의 정치개입을 반대했던 안중훈 당시 군수기지사령관은 1995년 1월 검찰에서 “신군부가 정권 찬탈을 위해 신현확 총리를 속인 것이라고 생각한다”라고 진술했다(노영기 2020, 107-108). 이런 평가에도 불구하고 5월 17일 신 총리를 비롯한 국무회의 참가자들은 그 정보의 위중성 때문에 계엄령의 전국 확대에 동의했다. 남침설이 사실처럼 보도되었을 때 서울 시민들은 불안감을 가졌을 가능성이 높다.

서울역에 모인 학생과 시민의 숫자를 줄여 보도하고 시민의 참여와 호응이 없었다고 애써 외면하며 시위대에 쏟아진 빵과 물, 휴지, 수건 등 지지 성원의 증거들은 보도하지 않았다. 실제 학생들은 14, 15일 가두투쟁이 급박한 결정이라 유인물도 준비하지 못하고 선전에 취약했으나, 시민 호응이 없었다는 평가는 20만 명이 운집한 서울역 집회에 대한 일면적 평가라고 할 수 있다. 박정희 집권 18년 동안 서울시민은 6.3시위 외엔 이런 가두시위를 본 적이 없는 데다, 교통도 막혀 불편하고 언론에서 북한의 남침 얘기를 많이 해서 걱정이 컸을 것이다.

구로에서는 농성 중인 노동자들이 학생 시위대가 접근하자 해산해버렸다는 뉴스가 보도되었다. 조선일보(1980/5/15)는 “노총회관에서 13일부터 ‘노동3권 보장’, ‘김영태 노총위원장, 김병용 금속노조위원장 사퇴’ 등을 요구하면서 철야농성을 하던 원풍모방 등 35개 회사 8백여 명의 노조원들은 14일 오후 6시 농성을 풀고 자진해산했다. 농성에 참여했던 노조지부장들은 “최근 주변 정세의 악화로 일단 해산할 것을 결의했다”고 밝히고 정세의 추이에 따라 다시 모여 투쟁하기로 했다.“고 보도하고 있다. 같은 면 다른 기사에 학생들 행진을 보도하면서 ”5시

20분경 끝이 보이지 않는 학생대열이 여의도 노충회관 앞을 지날 때 노총간부들이 사무실 문을 걸어 잠그고 피했다“고 보도했다. 노동운동가 유동우는, ”동일방직 등에서 학생운동 출신들이 지원도 많이 했고, 그날 해산이 학생 시위 때문이라는 것은 과장“이라고 한다. 당시 어용이라고 비판받던 노총 간부들이 학생들과 농성 중인 노동자들의 합류를 겁냈던 것은 이해가 가지만, 이런 보도는 노동자들도 학생시위를 두려워하고 경원시했다는 의도성 메시지에 속한다. 심재철은 “오후 6시쯤 우리가 그 곁을 지나가면서 동참을 촉구하자 지레 겁을 먹고 자진해산해버렸다. 80년 당시 노동운동의 수준을 가늠케 한다. 인식수준이 저열했다”(심재철 1997, 116-117)고 했다.

당시 언론의 시민과 학생 반응에 대한 보도를 보면, 15일 시위자 수를 경향신문은 5만, 동아일보는 7만, 조선일보는 5만 명이라고 보도했다. 문교부가 만든 80 하반기 학원대책에 따르면, 서울 36개교, 61,000명, 지방 32개교, 33,800명이다. 신계륜은 학생만 10만 명이 넘었다 했다(2011, 42). 김충립(2016b, 165)은 학생 10만, 빼앗긴 서울의 봄(1994, 125)도 학생 시위대가 10만 명에 가깝다고 본다. 14일 상황을 보도하고 있는 조선일보 15일 6면 헤드라인을 보면, “심야에 자진해산/ 대학생 가두시위...무거웠던 서울/ 일부 회사들 퇴근시간 앞당겨/ 한꺼번에 너무 많은 것 요구/ 시민들은 걱정스런 표정도”이다. 17일 7면에 보면, “국민반응 차갑다” 대학가 자성론/ 시위효과 자체평가 만발/ 열띤 찬반토론...새방향 모색 등이다. 서울역 회군의 날인 15일 상황을 보도하는 16일 기사에는 사건 보도가 넘쳐 시민반응은 없다. 보도 내용은 더욱 심각하게 편향되어 시위 학생들의 실패를 단정하고 있다.

5.18 때 유언비어는 충실히 연구되어 있다.7) 오승용(2012)은 “유언비어 폭동

7) 나의갑(2021, 264-265)은 “유언비어는 언론을 통해 전국에 다섯 차례 살포되었다. 5.20. 광주에 간 박충훈 국무총리 서리의 담화와 22일 전두환의 서울지역 언론사 대표들과의 광주사태 간담회에서 말한 허위사실들이 해당된다. 광주가 생산하고 뿌린 것으로 되어 있는 유언비어는 21일 오전 계엄사 첫 공식 발표문과 오후 7시30분 이희성 계엄사령과의 특별담화문, 26일 계엄사의 발표문이다. 이 셋은 광주를 그 유언비어에 부화뇌동한

론이야말로 신군부의 공작의 핵심”이며 “오히려 신군부야말로 5.18의 진실을 왜곡, 조작하여 언론을 통해 유언비어를 퍼뜨린 주범”으로 파악한다. 은우근(2019)은 “보안사가 주도한 대국민 여론조작과 심리전의 충실한 도구로 쓰인 것이 언론이었다”며 “신군부 세력은 언론을 통해 참혹한 진실에 관한 소문은 유언비어로 규정하고 그 책임을 시민들에게 뒤집어씌웠다.”(나의갑 2021, 267-268 재인용). 그러나 광주민중항쟁 이전 서울역 회군 당시 유언비어 연구는 이제 시작이다.

3) 역정보 공작과 편익대 활용

재야와 야당의 오판을 유도하는 분열 공작도 하였다. 12.12 사태가 발생하기 직전인 11월 24일, 여권이 통일주체국민회의의 체육관 선거로 12월 6일 최규하 당시 국무총리를 대통령으로 선출하려는데 반발하면서 대통령 선출을 반대하는 국민대회를 열었다. 계엄 상황이었으므로 YWCA에서 결혼식을 위장해 집회를 준비했다. “임채정 당시 국민대회 준비위원장이 후일 이종찬⁸⁾에게 확인한 바에 의하면 ‘신군부의 지령에 의해 당시 중앙정보부에 근무했던 이종찬이 윤보선을 만나 신군부가 돕겠다는 뜻을 전달한 것이 사실이나, 당시 군 내부 싸움에 겨를이 없을 신군부가 무슨 수로 재야까지 조종을 했겠는가, 만약 그랬다면 신군부는 전지전능 아니겠는가?’라고 말했다고 한다. 그에 따라 윤보선이 안국동 자택으로

폭동으로 직조한다. 첫 발표문은 ‘지역감정을 자극하는 터무니없는 유언비어가 사태를 악화시키고, 광주에 잠입한 불순분자들이 유언비어를 날조, 유포한 것’으로 조작하고, 특별담화문은 ‘불순인물 및 고첩들이 터무니없는 악성 유언비어를 유포시켜 계획적으로 지역감정을 자극, 난동행위를 선동했다’고 왜곡한다. 26일 발표문은 ‘타 지역 불순인물 및 고첩들이 광주 일원에 진입, 터무니없는 악성 유언비어를 유포시키고, 파괴, 방화, 무기탈취 등을 선동하는 등 폭도화되었다’고 한다. 헬기에서 떨어진 유언비어는 ‘터무니없는 유언비어에 속지 말라, 복귀는 간첩과 오염을 침투시키고 있다, 이들이 방화, 파괴, 유혈사태를 부채질하고 있다’고 했다.”

8) 그는 육사 16기고 1964년 미국 육군특수전학교 심리전 과정을 마침. 1965년 육군 대위 재직 중 정보장교가 되어 중앙정보부로 발령됐고, 중앙정보부 1기 공채에 합격함.

조성우를 불러 신군부가 재야의 반대 행동이 있으면 돕겠다고 했다는 전갈을 전했다는 것이다. 이 안건으로 민청협 운영위에서 보고와 논의가 있었고 무시하기로 결정했다”(조성우 2018, 539-543)는 것이다. 그러나 행사는 홍성엽 등 700명이 이상이 모이고, 별도로 양관수 등 300명이 가두행진을 했으며, 154명이 기소되었고 보안사 서빙고분실에서 참혹한 고문에 시달렸다.

중정은 야권 지도자에게도 직접 잘못된 정보를 건네기도 했다. 당시 국민연합의 사무총장이었던 이현배의 증언을 들어보면, “박세경 변호사가 동교동 DJ 집에서 DJ와 셋이 얘기 도중 ‘7월 1일에 계엄이 해제되며 민간 정치활동이 재개된다. 소스는 군부의 호남 출신 장군’이라고 했다.”(이현배 2022). 이현배는 이것을 마타도어라고 본다. 야당 지도자에게 신뢰할 만한 인물을 통해 오판을 유도하는 정보를 준 것이다.

부마항쟁 당시 계엄군은 사복을 착용한 편의대를 구성해 검거작전을 구사했다. 마산지역 위수령 발동 이후 소요진압 작전 개시를 보고한 상황일지에는 10월 20일 15시경 6명이 1개조로 편성된 10개조 60명이 사복을 착용하고 군중 속에 침투 주모자를 색출하도록 했다는 보고가 있다. 이 작전에는 5공수특전단이 동원되었다(보안사 상황보고(1979.10.21) 11. 부마민주항쟁진상조사보고서(2022) 442 재인용) 10월 22일 마산의 전 지역에서 6시부터 19시까지 5공수특전단 편의대가 운용되었다. 3명이 1개조인데 주간에는 4개조 12명이, 야간에는 8개조 24명이 투입되었다(보안사 상황보고(1979.10.23.) 5. 재인용). 공수특전단에 복무하던 홍성택씨는 79년 10월 마산에 투입되어 편의대 활동을 했다고 증언했다(한국일보 2019/5/15).

편의대 활동은 공수특전단의 비밀스럽지만 고유한 업무다. 5.18 당시 광주에 있던 미군 정보부대에서 활동했던 김용장씨는 2019년 5월 15일 증언을 통해 30-40명의 편의대가 활동했다는 증언을 했다. “80년 5월 14일-16일 30-40명 가량의 편의대가 광주 제1전투비행단 격납고에 있는 걸 내 눈으로 목격했다.” 505 보안부대 수사관이었던 허장환씨도 이런 사실을 확인했다. “전두환이 작성한 일

지에는 홍석률대령을 선무대장(편의대장)으로 광주에 내려보냈다는 내용이 나온다”, “당시 비행일지에도 선무공작원 몇 명이 탑승해 광주로 왔다는 기록도 있다”라고 설명했다. 허씨는 “편의대는 무기고 습격조, 유언비어 유포조, 장갑차 탈취조 등으로 나뉘어 있었다”라며 “아시아자동차에서 군용 장갑차(APC)를 탈취해 운행한 것도 편의대의 소행”이라고 강조했다. 즉 광주시민을 폭도로 만들고 강경 진압의 명분을 쌓기 위해 사복 군인을 투입해 시민들을 교란시켰다는 게 두 정보요원의 입장이다(뉴스핌 2019/5/13; 2019/5/17). 5.18 때 광주에서 편의대의 존재는 문헌으로도 증명된다. “21일 오후 5시까지는 3개 공수부대, 전교사, 광주31사단 등 부대 별로 편의대를 운용한 것으로 추정된다. 근거로 5.19 진중채 2군사령관이 전남북계엄분소를 방문해 ‘다수 편의대 운용’을 지시했다(전교사 100). 5.21 오후 5시 이후 편의대는 전두환이 광주에 파견한 홍석률 1군단 보안부대장을 중심으로 경찰 편의대를 통합해 시민과 시위대를 이간질하는 분리공작, 교란 등의 임무를 수행했다. 이희성 계엄사령관은 5.21 전남북계엄분소에 선무활동으로 시민과 불순세력 분리 등을 지시했다(전교사 103)”(나익갑 2021, 296-297).

서울역 회군 때는 편의대가 활동한 증거가 문헌상 드러나 있지 않다. 그러나 79년 10월 부마항쟁과 80년 5월 광주항쟁에서 공수특전단으로 편의대를 운용했다면 80년 5월 공수특전단이 파견된 서울에서도 편의대를 운용했을 것이라 추론이 가능하다. 하나의 대치전이란 것이다. 같은 주체인 신군부에 의해 같은 공수부대로 꾸준히 학생시위 진압이 추진됐다. 문헌 증거가 안나왔다고 부정할 수 없는 근거란 것이다. 추정 사례가 여러 건 있다. 5월 15일 서울역 앞에서 심재철의 회군 선언에 반대하는 이선근의 주장을 주변에서 여러명이 ‘빨갱이, 과격분자’로 욕하며 몰아부친 사건(이선근 2019, 26)과 48번 상진운수 시내버스를 몰아전경에 충돌한 사건도 편의대의 활동일 가능성이 높다고 본다. 회군에 찬성하는 학생이라도 학생이 그런 용어를 쓴다는 것은 상식적이지 않다. 신계륜이 조사받을 때 코 앞에서 버스 운전자를 봤다고 경찰에서 증언했음에도 일체 추가 질문을

하지 않았다. 또 사건 피의자의 얼굴을 TBC방송이 찍었다고 전두환이 CIA책임자에게 얘기(배진영 2013, 19)했는데 이후 수사 결과가 공개된 적이 없다. 이들 이야말로 과격행동을 선도하고 공수부대 유언비어를 유포하는 편의대였을 가능성이 많다.

4) 공개적인 활동을 통한 적의 와해

이것은 언론이 아닌데 공개적으로 활동하며 비밀공작도 아닌데 적을 와해시킨다. 가장 대표적인 의문은 이수성교수의 역할이다. 5월 14일 심재철이 오전 11시 가두시위를 선언했고 오전 11시 50분부터 40분간 교문을 두고 두 대의 페퍼포그가 맹렬히 가스를 뿜어대고 최루탄, 투석전 전투 후 12시 30분경 경찰 부상자가 속출하자 경찰이 저지선을 풀어주었고, 이어 구로공단을 지날 때 이선근이 노동자들과 합류하자고 소리쳤을 때 버스 속에서 이수성 교수가 뛰쳐나와서 ‘노동자들과 합류는 절대로 안된다’고 강력하게 막았다(이선근 2022). 오후 2시 30분경 영등포역 앞에 학생 3,000명이 집결했다. 오후 2시 40분경 500여 학생들이 영등포시장 앞 도로에 연좌하고 있을 때 학교 마이크로버스를 타고 부총장, 학생처장, 교무처장, 사회대학장, 인문대학장 등 10여 명의 학처장들이 학생들 앞에 섰다. 이수성 교수가 ”이제 교수들이 앞장설 테니 평화적으로 귀교하자“고 총학생회장에게 말했고, 심재철 회장이 학교로 돌아간다고 선언했으나 학생들은 움직이지 않았고 야유가 쏟아졌다. 학생회장은 불가피하게 다시 광화문에 가서 시위한다고 발표했다(유시민 1980, 3092-3096). 3,000명의 학생이 치열한 교문 전투를 거쳐 영등포시장까지 나간 상황에서 학교로 돌아가자고 한 것은, 학생의 안전을 위한 취지였어도 학생들이 받아들일 수 없는 발언이었다. 이 교수의 태도는 일관성이 있다. 그는 회장단도 아닌데 마이크로 버스 속에서 강력하게 발언했고, 반대하는 신계륜은 “나가라”며 버스에서 쫓아내려고 했다(한국일보 1994, 127)

심재철의 회군 결정에 마지막으로 힘을 보태준 것은 신현확 총리의 담화문 발표였다. 심재철은 그때까지도 회군하자고 학생들을 설득할 근거가 부족하다고

생각하고 있었고 오후 7시 50분 발표된 신현확의 담화문⁹⁾에서 ‘정치일정을 앞당기기로 했다’며 회군을 강행한다. 그 내용은 권위주의적 타이름과 경교로 일관했다. 당시 반응을 보면 오홍석, 이기택, 박영록 등 신민당 의원은 물론이고 최치환, 신형식, 윤국노 등 공화당 의원도 담화문이 시국 수습에 별 도움이 안됐다고 얘기한다(경향신문 80/5/16. 1,2). 이런 내용을 듣고 계엄 철폐를 주장하는 시위대의 지도자가 회군에 도움을 주는 긍정적인 요인이라 판단했다는 것이다. 이것은 회군에 반대하는 다수 대중을 설득할 명분을 찾고 있던 준비론에 따른 ‘신념’이라고 평가하는 것이 적절하다.

80년 5월은 서울과 광주 밖에서도 활발한 저항운동이 있었고, 신군부는 필사적인 예비검속을 감행하였다. 확대계엄선포 직전인 17일 22시부터 총 2,699명을 검거하였다. 이들 중 2,144명이 훈방되고 404명이 공소제기되었다. 기소율이 14.9%에 불과했다. 이 검거와 수배로 인한 피신 그리고 군의 학교 점령 때문에 광주민중항쟁 기간 전국에서 연대투쟁은 더 어려웠다.

9) 요약해보면, “지금 법과 질서를 깨뜨린 학생들의 무분별한 행동 때문에 사회가 혼란에 빠지면 적화통일의 야욕을 가진 북한공산집단이 보고만 있겠나? 학생시위로 야기된 사회불안으로 경제도 수렁에 빠졌다. 정부는 연말까지 개헌안을 확정해 내년 상반기에 양대선거를 치러 정권을 이양하겠다고 약속했다. 앞으로 상황에 따라 정치일정을 국회와 긴밀히 협의해가면서 적절히 조정하여 앞당길 수 있는 것은 최대한 앞당기겠다. 계엄령도 사회가 안정되었다고 판단되는 즉시 해제하겠다고 밝혀왔다. 이제 정부의 약속을 믿고 학생들은 학원으로 돌아가 면학에 정진해달라. 노동삼권을 비롯한 근로자의 권익보장은 현실이 허용하는 범위 내에서 최대한 개선할 것이다. 전체 경제가 원활하고 기업이 활발해져야 보장할 수 있으니 슬기롭게 대처해달라. 학생들은 젊어서 걱정에 휘말리기 쉽고 사리를 잘못 판단하는 일이 있다. 학생들이 질서파괴행동을 계속한다면 그냥 보고만 있지는 않겠다.”는 것이다.

IV. 학생운동의 선택

1. 서울대 학생회 지도력의 위기

학기 초 서울대 학생회는 조급한 복학생들과 적절히 긴장을 유지하며 야당이 나 재야 정치권에 일방적으로 동원 당하지 않고 학생들의 의식화 프로그램을 잘 진행해왔다고 평가할 수 있다. 그러나 한 극단을 피하면서 다른 극단으로 기울어져 갔다. 정작 싸워야 할 때 회피한 것이다.

첫 위기는, 5월 2일 정오에 서울대 아크로폴리스광장에서 열린 민주화대총회 때이다. 4월 9일 성대의 병영집체훈련(이하 병집) 거부 결의문에 총학생회장들이 공동 서명하기도 하였고, 4월 10일 서울대 총대의원회에서 가결한 병집 거부 결의안과 배치되는 결정을 5월 1일 의결기관도 아닌 단대학생회장들로 구성된 운영위원회가 내렸을 때다. 이 긴급한 결정 반복은 원래 운영위 구성원이 아닌 연성만, 심상완, 오세중 등¹⁰⁾ 복학생 6-7명이 20시 학생회 사무실 회의에 들어와 ‘민주화투쟁에 대한 여론을 악화시키니 병집 거부는 철회하고 신입생들이 훈련을 받는 기간 동안인 5월 3일부터 시국성토대회와 공개토론회, 교내시위를 벌이며 비상계엄 문제를 이슈화하자’고 주장했다. 반대가 있었으나 설득되었다고 한다. 5월 2일 민주화총회와 거의 같은 시간에 총대의원회도 학생회관에서 열려 ‘운영위의 독선적인 응소 결정을 지지할 것이냐’는 의제로 토론한다. 결과는 96명 중 79명의 찬성으로 운영위 결정을 지지했으나, 대부분의 대의원들은 운영위의 독선을 비판하면서도 총대의원회가 그 결정을 부인하면 학생회가 두 쪽이 난다는 생각 때문에 찬성했다고 총대의원회 의장 유시민은 증언한다. 민주화대총회에서는 전날 밤 갑자기 병집 응소 결정을 내린 학생회가 학생들로부터 호된 비판을 받고 궁지에 몰려있었다. 이때 김부겸이 탁월한 웅변력으로 총학의 결정은 아주 훌륭했다는 연설로 위기에 처한 총학을 구출해주었기 때문에 “김

10) 심재철(1980, 3060-3066)은 김정택, 김광한, 김부겸, 이해찬으로 기억함

부겸 형이 학생회를 살려줬다”라고 심재철이 얘기했다 한다(유시민 1980, 3061-3066).

두 번째 위기는, 5월 12일 소위 민주화 트레이닝을 끝내고 학생총회를 하고 단대별 민주화대행진을 한 후 학생회관 라운지에서 농성을 하고 있었다. 오후 8시경 기자를 자칭한 사람이 전화하여 계엄군이 진주하니 피하라 하고 잠시 후 김경택도 찾아와 내게 피하라고 했다(심재철 1980, 126). 쿠데타다. 피신하라는 얘기가 학생회 사무실로 들려왔다. 오후 7시 30분 CBS뉴스에는 뉴스가 갑자기 끊어지면서 “아! 뭐야”하는 소리가 나더니 15초간 음악이 나왔다. 그 상황을 보고 “아, 이것은 쿠데타구나”라고 판단했다(심재철 1988/11/30). 심재철과 김병곤은 “13일 00시 계엄군이 수도권을 접수한다. 그리고 휴전선 부근에 긴장이 있다. 방송국에서 확인된 것이다.”라고 하고, 학생회관 2층 라운지에서 농성하는 학생 뒤처리를 내게 맡기고 충충히 복도를 빠져나갔다”(유시민 1980, 3086). 유시민은 오후 9시 10분 학생회관 2층 라운지로 가 농성 중이던 학생들에게 이 소식을 전하고 오후 9시 30분에는 농성 학생들이 도망치듯 농성장을 빠져나갔다. 다음 날인 5월 13일 오전 11시 교문 앞에서 문무대를 퇴소한 1학년 환영식을 하고 다시 아크로폴리스에서 약 4천 명의 학생이 운집해 집회가 시작되자 연사들은 하나같이 12일 밤 공수부대가 남성대까지 왔다는 소문을 듣고 확인도 제대로 하지 않은 채 도망친 학생회 간부들을 비난했으며, 신군부가 학생들의 저항정도를 실험해보기 위해 흘렸던 역정보였다는 얘기가 바로 돌아왔다(최석우 1996, 122). 신군부가 심리전을 구사했다는 것이다. 이 때 김부겸이 등장하여 “학생회가 잘못된 점이 있으나 그 상황에선 누구라도 그렇게 할 수밖에 없었을 것이고 복학생들이 통밥을 잘못 굴려서 그랬다”라고 학생회의 행동을 복학생들 책임이라고 사과함으로써 다시 한번 총학을 구해주었다. 그러나 총학의 권위는 떨어졌고 불가피하게 심재철은 “15일 학생총회에서 가두진출 여부를 결정짓겠다”라고 발표했다(유시민 1980, 3085-3088). 심재철은 선배의 잘못된 정보와 학생들의 투쟁에 대한 갈망에 의해 원하지 않는 가두시위로 떠밀려갔다고 해석할 수 있다.

세 번째는, 5월 15일 서울역 회군에 따른 책임 추궁이 있었던 5월 16일 오후 1시 아크로폴리스 학생총회다. 이때도 역시 박성현, 김부겸 등 탁월한 연설가들의 도움으로 총학은 위기를 넘긴다. 심재철 및 운영위원들 주장대로 당분간 가두 시위 없이 유인물을 통해 홍보활동할 것이 결의되었다(유시민 1980, 3104-3105). 그러나 5월 12일 공수부대 출동 소식에 놀라 도망간 후에도 15일 또 공수부대 문제에 대해 아무런 원칙이나 방침이 없이 서울역에 나갔다가 회군했다는 것은 이해가 안되는 일이다.

네 번째, 지도력은 방향성을 제시하는 것이라는 의미에서, 서울대 학생회는 서울역 회군을 주도함으로 지도력의 파산을 선고받았다. 이미 연대는 가두진출을 막는 학생회장단 회의 결정과 무관하게 내부 토론을 통해 서강대, 홍대, 명지대 등 6개 대학과 함께 13일 밤 광화문 가두시위를 감행했고, 고대는 서울대가 주도한 서울역 회군에 실망한 후 16일 4.19묘지 참배 행진 등 독립적인 행동을 했다. 서강대도 1학년이 집체훈련 마치고 돌아오는 16일 신촌 로타리에서 유인물을 뿌리고 용산역에서 학교까지 가두행진을 하고, 외대도 이미 5월 7일 오후 8시경 600명이 후문을 나와 400명은 석관동 쪽, 200명은 경희고 쪽으로 나와 고대를 지나 제기동으로 진출했었다. 서울역 회군 이후 서울의 학생운동은 다시 결집할 기회와 근거지 뿐 아니라 학생 대중으로부터 신뢰를 잃어버려 광주민중항쟁 기간 동안 의미 있는 동원이나 연합행동을 하지 못한다.

2. 버스에서 회장단의 회군 결정은 있었나?

〈표 1〉 집단별 회군 결정주체 및 입장

소속	이름	15일 행적	회군 결정 주체	회군에 대한 의견
학생회	심재철	오후 4시 대우빌딩. 5시 서울역 그릴 다녀옴. 그 외에는 버스 상주	오후 5시 회군선언. 신현확 담화 듣고 남대문서 방문.	회군 주도

소속	이름	15일 행적	회군 결정 주체	회군에 대한 의견
장단			8시반 회군선언	
	신계륜	고대와 시경 앞에 있다가 회군 소식 듣고 버스에 늦게 옴	회군방송 듣고 감. 심재철, 이홍동이 회군 통보	회군 반대
	윤여연	송전대 대오에 있다가 그릴 갔다가 버스에 늦게 옴	서울대가 회군하겠다고 했다. 전체결정 없었다	회군 반대
	박성혁	서강대 대오에 있다가 버스에 옴	이수성이 강력히 설득	회군 반대
	박광호	연대 대오에 있다가 버스에 와서 심재철과 남대문서에 다녀옴		
	형난옥	숙대 대오에 있다가 서울역 그릴에 갔다가 늦게 버스에 옴	함께 결정한 바 없다	회군 반대
	안숙	이대 대오에 있다가 버스에 와서 심재철과 남대문서에 다녀옴		
서울대 총학	유시민	이수성, 심재철과 차 타고 서울역 옴. 대우빌딩 갔다가 나와 최영선 말 듣고 버스에서 회군 반대 연설함	회장단이 결정함	회군 반대
	이홍동	14일 시위 반대. 버스 논의 적극 참가	회장단이 결정함	회군
서울대 재학생 지도	현무환	대우빌딩 있다가 버스 주변 맴돌	회장단이 결정함	회군
	최영선	한일빌딩 옥상에서 남명수와 서울역 옴. 김병곤, 박석운, 이원주는 대우빌딩 있었고, 유시민에 반대연설 지시	회장단이 4시 쯤 결정	회군 반대
	김	대우빌딩에 이원주, 현무환과 같이	회장단이 결정해 각	회군

소속	이름	15일 행적	회군 결정 주체	회군에 대한 의견
부	명인	있었고 결론 못냈다.	대학에 연락해 회군	불가항력임
서울대 대학 복합 학생 지도 부	김병곤	대우빌딩에서 결정해 버스로 감		
	박석운	대우빌딩에 늦게 감. 전달하려는데 이미 결정 발표	회장단이 결정	그대로 남았어야
서울대 투쟁 파	이선근	서울대 대오	김병곤이 30분 후 철근 알려주고 버스로 감	회군 반대
	박문식	서울대 대오		회군 반대
	최민	4시경 버스에서 이수성, 심재철 만나고 끝까지 있다가 셋이 서울대로 타고 옴	심재철 처음부터 회군 결심. 회군은 무림이 함	회군 반대
연대 대학 학생	강성구	연대 대오 이끌고 서울역 감	회군 연설 듣고 실망	회군 반대
	이기택	연대 대오	회군 연설 듣고 분개	회군 반대

* 유시민은 회군이 신념이었으나 조직의 입장으로 회군 반대를 연설함

회장들이 버스에 올라오자 처음부터 서울대 이수성 처장, 심재철 회장, 이홍동 학생활동위원장이 함께 일관되게 회군의 불가피성을 역설했고, 개별적으로 올라오는 회장들이 반대했지만 이미 결정된 사안이라고 통보하고 밀어붙였다. 이렇

계 회군 결정이 오후 5시경 발표된 것이다. 이후 신계륜 회장은 경찰 쪽에서 나오는 학생 철수 발표를 듣고 버스로 사실을 확인하러 간다. 이홍동(2018, 35)에 따르면, “신계륜과 심재철이 논란을 벌였죠. 신계륜은 계속 가야 된다는 것이고 심재철은 일단 해산하자 그런 것이었다. 신계륜은 군부를 밀어붙여야 된다. 심재철은 오늘 모인 것이 그걸 위한 것은 아니었다. 전국적인 대오를 갖추고 군부와 정면으로 한판 해야 된다는 입장이었다. 저는 해산하자는 입장이었다. 서울역 집회가 우리가 계획을 하고 그 흐름에서 진행된 게 아니고, 그렇게 많이 모일 거라고 예상하지 않은 상태에서 사실은 좀 많이 당황했었다.”

회장들은 서울대의 연락을 받거나 찾아서 버스에 왔으나 회장 10명도 모여 회의를 할 기회가 없었다. 평소 논의를 주도하던 대학들조차 모이지 않은 상황에서 이렇게 중대한 결정을 회의에서 결정했다고 말하기는 어렵다. 더구나 심재철은 자신의 책에서 오후 7시 50분 신현확 담화문을 듣고서야 자신 있게 명분을 가진 철수를 주장할 수 있었다고 한다. 지엄한 훈계 끝에 ‘정치일정을 앞당기도록 노력하겠다’는 얘기가 있었기 때문이다. 그래서 대우빌딩 옆에 있는 남대문서에 가서 내무장관과 통화하여 안전귀가와 연행자 석방 약속을 듣고, 8시 30분 이후에 버스 위에 올라가 서울역 회군을 발표한다(심재철 1997, 123-127). 두 번의 발표가 이루어진 이유는 5시경 회군을 발표하였는데 대다수 학생들이 철수하지 않고 버텼기 때문이다. 물론 일부 학생들은 움직였다. 일방적 결정을 발표한 회장단을 욕하며 학교 대오를 떠나 인근 술집에서 술을 마시거나 비분강개했다. 학생 대오가 학교별로 움직인 것은 9시부터 9시 반 사이였다. 반발도 많았다. 연대의 경우 박광호 학생회장이 마이크로버스에서 돌아와 연대생들에게 회군을 통보하자 이기택은 “10만 명 모으기 진짜 힘든데 그럼 뭐할려고 나오라 그랬냐? 이게 뭐하는 짓이냐? 난 길길이 날뛰었다”(이기택 2022)라고 했다. 그러나 결국 오후 9시 단국대를 시작으로 서울대와 이대, 연대가 움직이기 시작했고 오후 9시 반 송전대, 고대, 동덕여대가 마지막으로 출발했다.

버스 안에서 이수성 처장은 “이미 학생들의 주장은 충분히 국민에게 알려졌다.

오늘처럼 언제든지 다시 나와서 알릴 수 있다. 이제 저녁이 되어 가는데 더 있으면 대단히 위험하다. 효창운동장에 공수부대가 와 있다는데 철수하지 않으면 군 동원의 명분이 된다. 그만 학교로 돌아가자”라는 것이었다(박성혁 2022; 윤여연 2022, 36). 이흥동은 지난 회장단 회의에서 합의된 16일 이대회의에서 전국의 회장단이 모여 향후 활동방향을 결정하자고 제안했다. 그리고 반대하는 사람들에게 다른 대안이 있냐고 반문했다. 신계륜과 윤여연 등 강력한 반대자는 반발해 버스에서 내렸다. 결국 서울대 총학과 이수성 처장이 회군이란 일방적 분위기를 주도했다. 5월 들어 학생회장단 회의에 이십여 개 대학이 출석했는데 오후 5시경 회군 논의 때는 한 자리수 대학이 모여있었다. 따라서 회장단이 버스에서 회의를 통해 회군을 결정했다고 말할 수는 없다. 오히려 서울대 총학이 반대 학생들을 해산할 명분을 위해 회장단 회의 형식을 활용했다고 보는 것이 진실에 가깝다.

마이크로버스는 심재철이 편의를 위해 이수성 처장에게 요청하여 14일부터 나타난 대중과 분리된 공간이었다. 열화와 같은 대중의 투쟁의지와 무관하게 좁은 실내에서 논리적 우세를 점하면 뜻을 관철할 수 있었다. 13일 밤 고대 회의에서 정한 회장단의 현장회의 약속 장소는 서울역 그릴이었다. 서울대 총학이 버스를 자의적으로 동원한 것이다. 더 중요한 것은 서울대가 버스로 오라고 몇몇 회장들에게 연락을 한다. 시경 앞에서 싸우고 있던 고대에게는 버스에서 모인다는 연락도 오지 않았다. 신계륜 회장이 경찰의 학생 철수 방송과 전경들의 이상 행동을 보고 스스로 찾아갔다. 그러나 이미 서울대 총학과 처장까지 세 명이 나서서 공수부대의 출동부터 전경 사망 등 근거로 공포심을 조장했고 회군 결정을 기정사실화했다.

3. 심재철의 회군 결정 이유

1) 전경 사망 사건과 공수부대 투입설

15일 남대문로타리 앞에서 누군가 세워진 48번 시내버스를 운전해 전경들을

추돌해 한 명이 사망한 사건이 있었다. 전경 저지선을 일시적으로 무너뜨렸지만, 군부에 명분을 준다는 생각과 여론에도 부정적 요인이라는 판단을 누구나 했을 것이다. 아울러 시민들의 참여가 적다는 주관적 판단도 심재철에게 영향을 준 중요한 요인이었을 것이다. 그러나 학생들은 학교별로 대오를 이루고 있어서 그 사이로 시민들이 들어올 수는 없었다. 시민들은 고가도로 위나 건물, 학생 대오 주변에서 지켜보며 반응했다. 인근에 있는 서울고를 비롯해 고교생들도 다수 참가했었다. 그러나 아직 국민들은 신군부의 음모를 잘 알지 못했고, 기층민중운동은 학생들과 연대투쟁을 벌일 준비가 되어 있지 않았다(정상용 1990, 134-135). 그러나 4.19 때도 시민들이 분개하며 나선 것은 4월 18일 학교로 돌아가던 고대 학생들이 깡패의 집단적 습격을 받고 쓰러진 후였다. 5.18 때도 광주시민들이 나선 것은 학생과 시민들에 대한 공수특전단의 무차별 폭력을 보고 나서였다. 서울역 인근은 집창촌과 남대문시장, 서민 거주지역으로 유동인구도 많고 폭발성이 있었으나, 5월 15일 회군으로 그런 가능성은 사라졌다.

또 효창운동장, 잠실운동장의 계엄군 이동 소식과 6시 군 투입설(한국일보 정치부 1994, 126)이 심리적으로 큰 중압감으로 작용했을 것이다. 심재철은 5월 15일 오후 4시경 마이크로버스에서 처음 만난 최민에게 효창운동장에 집결한 1,500명의 공수부대를 언급¹¹⁾하며 의견을 물었다. “공수부대 나오면 학생들 때로 죽을 거다. 위에서 낙하하면서 기총소사하면 얼마나 죽을지 모른다. 너 책임질 수 있어? 어쩌면 좋겠니?”라고 물었다(최민 2020, 37). 아직 회장들이 오기 전에 이수성 처장만 있을 때였다. 최민은 겁이 나서 신념인 투쟁론을 얘기하지 못했다고 한다. 공수부대의 공포와 총책임자라는 압박감이 심재철 회군 결정의 가장 큰 객관적 요인이라 본다.

11) 실제론 공수부대가 아닌 20사단이었지만 역시 총정훈련을 받은 계엄군으로 큰 차이는 없다.

2) 이수성 학생처장의 영향

심재철은 서울역에 왔을 때 이미 회군 결심을 확고히 하고 학생회장 한명 한명을 설득했다. 심재철이 어떻게 12시 정오 양평에서 출발해 오후 3시 50분 효창운동장에 도착한 20사단 62연대가 왔는지 알았을까? 휴대폰도 삐삐도 없던 시절이었다. 심재철은 시민들의 학생회 제보 전화를 통해서 알았다고 말했다(심재철 1997, 122). 그랬다면 확인도 없이 믿을 수 있었을까? 그래서 언론계의 선배나 이수성 처장 같은 신뢰할 수 있는 정보원에서 알게 되었다고 보는 것이 합리적인 것이다. 당시 서울대 학생처장은 중정, 보안사의 서울대 책임자들을 업무상 접촉했다. 실제 80년 당시는 대학교 학생처가 운동권 학생 동향에 대해 경찰과 관계 기관에 보고하는 것이 일상 업무였다. 당시 서울대 중정 책임자는 노무현정부 때 국정원장이 되는 김만복이다. 그는 서울법대 66학번으로 59학번 법대 선배인 이수성과 쉽게 소통할 수 있는 조건을 가지고 있었다. 계엄사에서는 학총장 회의와 별도로 학생처장 회의를 하기도 했다. 그들에 의해 정보를 제공받거나 협박도 받을 수 있다. 불과 몇달이지만 학생회장의 파트너로서 학생처장은 다양한 사안을 의논하고 때론 지원하면서 신뢰를 쌓아왔다.¹²⁾ 그런 관계가 아니라면 결정적인 때 역할을 할 수 없다.

특히 15일 서울역에 갈 때 승용차에 동승해 유시민과 심재철에게 학생의 안전이란 명분으로 계엄군 동향과 철수의 불가피성을 얘기했을 것으로 추정한다. 서울역에서 마이크로버스에 타려는 회장들 신원 확인을 했고, 회장들에게 귀교의 불가피성과 함께 오늘의 성과를 칭찬도 했으며, 마지막엔 심재철과 함께 남대문 경찰서로 가서 내무부장관과 안전귀가 및 연행자 석방을 요구하는 통화를 주선

12) 한 예로 4월 10일 농대에서 어용교수 문제로 학생들이 강의실에 못을 박아버리자 학생처장이 요청하고 심회장이 농대 학생회장에게 연락해 속히 학생들을 해산시키라고 지시한다. 집회 시 엠프나 4.19묘소 방문, 수원 김상진 열사 장례식 때 스쿨버스 요청도 100% 수용했다. 학생들이 주도한 총학생회를 처장이 책임지고 인정했고 예산문제도 8천만 원이 넘는 금액을 총학 뜻대로 쓸 수 있게 해주었다. 복학생들의 복학 시 편의도 고려했다.

했다. 이수성 교수는 심재철에게 공수부대의 이동을 알려 적극적으로 회군을 유도했을 가능성이 높다. 심지어 이수성 처장은 심재철과 유시민을 데리고 15일 오후 3시경 서울역에 도착한 후 대우빌딩 21층의 어느 사무실로 들어갔다고 한다(유시민 1980, 3099-3100). 이수성 처장이 국제경제연구원에서 서울대 학생운동 지도부와 만났는지는 확인되지 않는다.

3) 서울대 학생운동 지도부의 영향

회군에 확실한 신념을 가졌던 서울대 총학 3인 대표자에 비해 서울대 학생운동 지도부는 입장이 엇갈린다. 복학생 지도부와 재학생 지도부가 서울역 앞 집회 현장이 한눈에 보이는 대우빌딩 21층 국제경제연구원¹³⁾에 모였었고, 현장에서 오늘의 방침에 대해 논의와 결정을 하였으며 이를 전달하기 위해 노력한 사실은 분명한 것 같다. 그러나 결정 내용과 전달 여부에 대해서는 입장이 엇갈린다. 가장 선배였던 김병곤은 주장이 다른 후배인 이선근에게 “대우빌딩에서 결정했고 30분 후 철군한다”라고 지침을 알려주고 버스로 향해 갔다고 한다(이선근 2019, 25-26). 김명인은 “우리 언더 지도부는 대우빌딩에서 결론을 못냈다. 나는 좀 왔다 갔다 했지만 마지막으로는 회군 결정하지 말자. 일단 끝까지 가자. 근데 전경 버스를 누가 몰아서 전경이 치어 죽었다. 그것과 계엄군 집결 두 가지 악재가 있었다. 해산 의견 근거가 거기서 많이 나왔다”(2019, 64-65). “좀 왔다 갔다 하고 결론을 못냈다. 회군을 결정한 적은 없다. 그러나 대책이 없기 때문에 불가항력이었다”(김명인 2019, 71-72). 회군 결정은 부인하지만 대책이 없어 회군이 대안이었다고 해석된다. 최영선은 “이원주 형도 김병곤 형과 대우빌딩에 같이 있으면서 해산하면 안된다는 생각을 했던 거 같고 그런데 심재철이 어디 있는지를 찾을 수 없었다.”고 한다(2017, 63). 최영선은 대우빌딩에 가지 않아 가장 지도부

13) 이 연구원에는 김병곤과 상대 동기인 무역학과 이목희가 77-79년까지 근무했고, 김상곤, 강철규, 이근식, 김태동 교수도 연구원으로 근무했던 국책연구소다. 원래 중동문제연구소로 시작해 80년 당시 국제경제연구원이다가 해외정보연구원(KIEP)으로 바뀐다.

논의에서 자유로웠고, 운동가로서 자신의 판단에 따른다.

현무환은 “학생회장단이 투쟁정신이 부족했다고 할 수 있다. 그 희생을 감내 하기에 20대 초중반의 나이로는 너무 과중한 무게였다. 재학생지도부는 결정적 시기에 투쟁에 철저하지 못했다. 즉 중요 결정을 학생회에 방치한 점과 운동에 대한 관념적 집착과 대중운동에 대한 이해부족에 기인한다. 국민회의파는 이 시위를 견인했음에도 아무런 준비도 기여도 못했다”(현무환 2006, 37)라고 한다. 기저는 민주화의 길 10호(1984)와 대동소이하다. 그러나 구술에서는 더 공격적이다. “가정할 수는 있지만, 현실로서는 16일 날 전국 어느 대학도 교외로 나간 적이 없었다.”, “이한열 때도 100만 명이 모여도 시위전술이 유효할 때도 있고 하지 않을 때도 있다”(현무환 2019, 106). 회군 외에 대안이 없었다는 주장이다. 박석운은 “대우빌딩에 늦게 가 잘 모르겠으나 아마 토론했으면 버텨야 되는 게 맞는 거죠”(2017, 40)라고 한다. 요약하자면, 결정된 책임은 학생회에 있고 우린 지도를 하지 못한 책임은 인정하지만 준비론 같은 철학의 잘못은 아니며 대중운동의 역동성에 대해 몰랐기 때문이라는 것이다. 그리고 국민회의파가 준비되지 않은 투쟁을 만들어놓고 아무 역할도 못했으니 책임이 크다는 것이다. 회군의 책임을 남에게 돌리고 있다.

전달 여부에 대해서도 김명인은 “76, 77언더가 전령을 보냈으나 도착하기 전에 끝났다”라고 한다. 현무환과 박석운, 최영선은 늦어서 전달하지 못했다 한다. 결과적으로 심재철에게 전달하지 못했다는 뜻이지 전달을 시도하지 않았다는 것은 아니다. 서울대 학생운동 지도부 중 유일하게 다른 견해를 밝힌 인물이 최영선이다. 그는 대우빌딩이 아니라 인근 한일빌딩에 있었다. 그래서 대중의 열기를 보고 사회대 후배 유시민에게 버스에서 회군 반대 연설을 하라고 얘기할 수 있었다(최영선 2017, 62; 유시민 2021, 221). 최고 선배인 김병곤은 회군을 반성하고 있다. 5월 17일 대의원회 의장실로 유시민을 찾아가 김병곤은 “복학생들이 모여서 이야기해봤는데 준비 없이 나간 것은 잘못이지만, 그렇다고 해서 싸움을 하다가 스스로 해산해 버린 것은 더 큰 잘못입니다. 시위의 시점은 선택의 문제였지

만, 시위 자진 해산은 선택할 수 있는 대안이 아닙니다. 그러니까 이제라도 빨리 준비를 해서 다시 싸움을 재개해야 됩니다”(유시민 1992, 245)라고 말한다. 그러나 기회는 두 번 찾아오지 않았다. 학생운동이 놓친 타이밍을 신군부는 놓치지 않고 5월 17일 자정 비상계엄 전국 확대와 함께 18일 광주를 비롯해 전국에[서 전면 공격을 개시한다.

‘가장 큰 후회는 서울역 회군이었다’는 김병곤의 유언을 진지하게 성찰해야 한다. 부인 고 박문숙과 가까웠던 고 이범영 부인 김설이도 같이 유언을 듣고 이를 전했다(이선근 2019, 28). 왜 그는 ‘서울역 회군이 천추의 한’이라고 유언했을까? 왜 이선근에게 30분 후 철수라고 했을까? 왜 유시민에게 17일 시급히 다시 가두시위를 준비하자고 했을까? 왜 민주화의 길 10호에서 전술적 오류라고 정리했을까? 김병곤이 내린 결정은 ‘회군’이었을 가능성이 높다고 본다.

V. 학생운동의 역량과 선택에 대한 분석

1. 준비론이 지배한 서울대 학생운동

‘준비론은 6-70년대 군부독재 정권 아래 폭압이 계속되고 노동자계급의 형성이 늦은 상황의 소산이다. 향후 변혁의 주력군이 될 노동자계급 속에서 미래를 준비하자는 명분으로, 피해가 예상되는 당면한 투쟁을 피하고 향후 현장투신에 문제가 되지 않을 합법적 신분을 유지해야 한다. 힘을 키워 결정적인 순간에 몸바쳐 싸우자는 사회운동 내부의 경향’을 의미한다. 80년 5월 상황에서 구체적으로 살펴보자. 오후 7시 50분 신현확의 성명이 나올 때까지 심재철은 결론을 내지 못했다고 한다. 그 전에 버스에 탄 윤여연과 신계륜이 이미 회군이 결정됐다고 반발했는데, 그때까지 최종 결론은 아니었다고 심재철이 증언하는 것이다. 심지어 신계륜은 경찰차에서 나온 학생 해산 방송을 듣고 버스로 갔다. 이미 마이크

로버스에서는 심재철의 주장대로 회군으로 결론내고 올라오는 사람에게 통고하고 있었던 것이다. 이후 신현확 발표 후 심재철이 남대문서에 가서 내무부장관에게 안전귀가와 연행학생 석방을 약속받은 뒤 최소한 오후 8시 반은 넘어서 다시 회군 발표를 한다(심재철 1997, 118-130). 신계륜이 들었다는 경찰방송을 이 시간으로 보긴 어렵다. 최영선도 유시민에게 해산하면 안될 것 같다고 했는데 4시 쯤 회장단이 해산 결정을 했다고 증언한다(2017, 64). 이 사실로 15일 최소 두 번의 회군 발표가 있었다고 추정한다. 최초에는 다수 회장단이 참여하지 않은 상태에서 서둘러 회군을 발표했고, 학생들도 대다수 움직이지 않았다. 서울대 학생운동 지도부가 메시지를 전달하려고 했는데 학생회가 먼저 회군을 발표했다고 하는 것은 이 시점을 가리킨다고 본다. 서울대에 재학 중이던 4명의 요한교육원 야학교사는 심재철을 비난하며 대오에서 나와 한낮에 돈암동에 가서 울분 속에 술을 마셨다고 증언했다(채기 2023).

서울대 학생회에서 이홍동과 심재철은 당일 일관된 회군 불가피 입장을 가지고 있었다. 이들의 신념은 실천 속에서 증명된다. 그 대표적 사례는 80년 5월 12일에는 농성을 하다가 군 출동 소식에 놀라 긴급히 농성을 해제하고 학교 밖으로 도주한다. 이 사건은 다음날 거짓 정보로 드러나면서 학생들에게 비판받고 결국 14일 가두로 진출하는 내적 계기가 된다. 외적 계기는 13일의 연세대 가두 진출과 고대에서의 학생회장단 회의에서 내린 가두 진출 결의이다. 회의에 서울대 대표로 참석했던 유시민이 불가피했다고 심재철에게 통보했고, 심재철은 14일의 가두시위에 대해 “마치 바늘에 코가 꿰인 생선처럼, 그렇게 끌려나가다시피 거리로 나섰다(1997, 116)”고 한다. 그리고 절정은 20만 명이 모인 15일 서울역 집회와 회군이었다. 역시 군 출동이 없으면서 16일 아크로폴리스 집회에서 서울대 총학은 엄청난 비난에 직면한다. 그러나 서울대 총학에게 15일 서울역 회군은 그동안 보여준 행동의 연장선상에 있다. 심재철은 12일에도 공수부대가 왔다고 농성을 해산했고, 14일에도 영등포로타리에서 이수성 교수 말 듣고 철수하려 했으며, 15일 최민에게 얘기한 ‘공수부대 공포론’도 투쟁 회피가 본질이란 점에서

준비론의 연장이다.

학생회 뿐 아니라 학생운동 지도부도 4-5월 대중운동의 고양과 이후의 진전에 대해 너무 몰랐고, 5월 14-15일과 같은 대중 열기의 폭발에 당황했었다. 어떻게든 내부 의식화와 다른 학교와의 보조를 명분으로 가두로 진출하지 못하도록 하는 것이 유일한 방침이었다. 특히 서울대 학생운동 지도부에 아쉬운 것은 역량이 충분한 서울대는 과격한 흐름의 억제보다 지방대학 의식화와 연대에 노력했으면 하는 점이다. 초기엔 가두진출을 주장했던 일부 복학생들이 정치권의 영향으로 가두진출에 부정적이 되었다. 그러니 학교 밖으로 나갔을 때의 준비는 부족해지고 학생회에 대한 영향력은 줄어들 수밖에 없었다. 전령이나 척후, 비상연락망, 비상사태 시 2차, 3차 계획. 그때의 주동, 유인물, 화염병, 투쟁도구 등 아무 준비도 없었다. 송진대의 경우 5월 15일 화염병을 포함한 실무준비에 척후와 전령을 포함해 연대 단위의 조직편제까지 갖추고 2500명이 지휘자의 북소리에 맞춰 행진했다(윤여연 2022, 35). 반면 서울대 총학생회는 준비론의 영향으로 학교 집회 때 논쟁에서도 투쟁파에게 밀리게 되었고, 할 수 없이 가두진출에 동의하는 형국이 되었다. 전방입소 반대투쟁의 방향을 바꾼 5월 2일 총회부터 5월 12일 공수부대 유언비어와 농성 해산, 5월 15일의 서울역 회군 다음 날 학생총회 등에서 학생회는 위기를 어렵게 넘겼다.

2. 안이한 정세관 평가

서울대 재학생 지도부였던 현무환은 “만에 하나 회군이 잘못이었다면 다음날 회군 비판과 가두진출이 있었어야 했다”(현무환 2006, 38)라고 썼다. 최민의 구술(2020, 39)에서 16일 상황이 드러나고 있다. 서울대 학생총회에서 회군한 지도부를 변호하는 박성현의 ‘캐터필러 발언’이 나왔고, 윤성구(2020, 25-26)도 “급격한 해산이 결정되고, 그 다음 날부터는 토론이 벌어졌어요. 그날 회군이 옳았다. 싸워야 됐었다는 얘기가 다음날부터 서울대 교정에서 나오기 시작했죠. 그러

나 얘기하고 있는 와중에 군부는 계엄 확산을 실행에 옮기죠. 적어도 그 당시에 계엄 확산에 대응하는 좀 더 현실적이고 투쟁적이고 헌신적인 주장이 자기 주장을 하는데 실패한 거예요. 기본적으로 우리 수준이 그런 것들을 결정했다”라고 한다.

손호철(2018. 298-299)은 “신군부는 12.12 군사반란을 통해 다수 온건파를 누르고 군을 장악했으며 루비콘강을 건너 정권을 장악하는 것 밖에는 대안이 없었다고 한다. 그러나 12.12 이후에도 야당 지도자들은 적전 분열했을 뿐 아니라 제도 정치권에서 최소주의적 전략을 구사하는 한편 학생운동과 재야를 상대로 이런 방안을 설득하는 오류를 범했다. 특히 안이한 낙관론은 미국이 한국의 평화적 정권교체를 적극 지지할 것이라는 입장을 액면 그대로 믿은 ‘순진한 대미관’에 기인한다. 5.15 서울역 회군은 결정적 오류였다. 정면승부를 택했어도 승리했으리란 보장은 없다. 그러나 최소한 5.18보다는 승리 확률이 높았을 것이고 충격도 컸을 것이다.”라고 한다.

저자는 ‘결정적인 싸움 때까지 의식화하고 역량을 강화하여 그때 힘을 다해 싸운다’는 준비론 때문에, 20만 명이 운집했지만 5.15 서울역 투쟁은 결정적 시기가 아니라고 서울대 학생운동 지도부는 판단했고 결국 기회를 놓쳤다고 본다. 상대는 권력장악이란 목표와 물리력, 정보력, 심리전 능력까지 갖춘 신군부였다. 그러나 이미 학생운동 지도부는 두려움을 가지고 있었다. 우유부단이 아니고 후퇴가 합리적 선택이라고 생각했다는 것이다. 전의를 상실하면 싸움은 끝난 것이다. 정상용의 평가다. “갑자기 시위에 나선 탓으로 선전수단과 가두투쟁 조직을 미리 준비하지 못한 것은 오류였다. 그러나 전면적 가두투쟁을 이미 벌여놓은 상태에서 20만 군중의 힘과 의지를 일시에 무산시킨 것은 더 치명적 잘못이었다. 12.12쿠데타 당시 육군본부측이 상호 병력동원을 중지하자는 신사협정을 믿다가 싸워보지도 못한 채 패배를 맞은 것처럼, 학생회 지도부도 스스로 무장을 해제함으로써 괴멸의 길을 택한 것이다”(1990, 137).

3. 학생회장단에 대한 평가

연대가 3월 27일, 서울대가 3월 28일, 송전대가 4월 8일, 고대가 4월 10일 총학생회를 구성했다. 이후 학교에 따라 학생회나 학부추, 학자추를 만들었다. “4월 15일경 전국적으로 총학장 퇴진투쟁(21개), 어용교수 퇴진투쟁(24개), 재단비리 척결투쟁(12개), 학교시설확충투쟁(11개)이라고 보도할 정도로 학원민주화를 촉구하는 열기가 드높았다”(김영택 2010, 220). 4월 18일 문교부는 대학교 현황이 휴교 19개교, 철야농성 24개교, 어용교수 퇴진요구 24개교, 시설확충 요구 11개교, 학원자율화 요구 20개교라고 발표했다. 당시 학생회장단 모임은 협의체 수준이었지만 4월 중순에는 거의 매일 모여 긴밀한 협의를 진행하고 있었다. 확인된 17회의 회의 진행에서 논의 주제를 보면 초기의 병집 거부가 철회되고 정치적 이슈로 전환이 결의되는 것을 볼 수 있다. 5월 11일 서울대 모임에서는 처음 참가한 대학들이 대학 특수성에 맞춰 활동하자고 공동투쟁을 부담스러워하는 의견이 개진되었고, 연대 등 투쟁파의 목소리가 강한 학교에서는 13일 저녁 광화문 시위를 예고하는 등 난상토론이 있었다. 그러나 조직적으로는 전국대학생연합회 결성에 합의했고 17일 이대에서 실제 결성한다. 13일 밤 회의에는 시위 중 연대생 사망설이 전해지고, 신군부가 물러날 때까지 계엄철폐를 요구하는 무기한 전국적 가두투쟁을 결의하는 반전이 일어난다. 시위 방법과 범위에서는 5월 11일 까지도 교내시위로 제한한다는 결의를 했지만, 5월 13일 밤 고대 회의에서 가두투쟁이 결의됐다(윤여연 2022, 28-37). 13일 연대 대표로 참석했던 이기택(2022)은 처절하고 절박하게 선동했다고 그 날을 기억한다.

〈표 2〉 80년 학생회장단 모임 정리

일시	장소	주최	참석자	논의 및 결정 사항
4.9	신촌 청원		서울대, 송전대, 이대	-첫 모임으로 확대 결의

일시	장소	주최	참석자	논의 및 결정 사항
4.10	신촌 청원		서울대, 숙대, 송전대, 이대	-학생회 구성 실태와 학내 민주화 상황 공유 -앞으로 수시 모임 갖고 의논하자
4.12	신촌 청원		고대,서울대, 숙대,송전대, 이대	-성대 병영집체훈련 거부농성 현황 설명 -중앙대, 한대 재단 횡포 문제 설명
4.14	신촌 청원		고대,서강대, 서울대,성대, 숙대,송전대, 연대,이대,심재철,이홍동, 유시민	-성대 병영집체훈련 거부 논의 -한대 재단 횡포 문제에 보조, 경희대 모금결의 -4.19기념행사로 4.19의의 살리자
4.16	신촌 청원		건대,고대,동대,서강대,서울대,서울여대, 성대,성신여대, 숙대,연대,외대,이대,중대, 흥대,심재철, 이홍동	-병집 거부 철회, 정치적 이슈로 전환 결의 -심재철이 1차 대국민 공동성명(9개대) 초안 작성하기로 합의하고 연대서명
4.17	연대 학생회실	연대	재경 10개대	-정부주도 개헌 반대, 양심범 석방 복권 복직, 비상계엄령 해제, 과도정부 기간단축, 언론자유 보장, 족벌재단 퇴진. 1차성명 연대박광호회장낭독
4.20	신촌 청원		재경 10개대	-10개대 회장 이룸으로 전방입소 거부 결의 -한대 등 사립대 재단 횡포 비난 결의문
4.24	신촌 청원		재경 10개대	-사북항쟁(4.21)에 대한 진상 확인 및 대응 논의 -성대 등 병집거부 해결방안 논의
4.28	종로 한일관	성대	재경 10개대, 심재철,이홍동	-5월엔 교내시위를 교외시위로 학생운동방향을 사회민주화 전환 찬반논의. 심재철,동덕여대 논전 -대중동원 확대하는 방안(신문고 설치,과토론회,단체 토론회,비상학생총회) 논의

일시	장소	주최	참석자	논의 및 결정 사항
5.3	서울대 학생회관	서울대	재경 10개대	-서울대, 여론고려 입영결정설명,5.2집회 만명참석 -학내 대자보작업 강화해 분노 고조시키자 -5.4운동 본따 남대문시장등 서민거주지 선전강화
5.6	홍익대 학생회	홍대	재경 9개대, 이홍동(심재철 광주 신김, 불참14)	-5.14 전까지 시위양상 논의하고 전국대학에 통보 -5.15 일제히 교외연합 시국성토대회 감행하자
5.7	명지대 강당	명지대	재경 12개대	-앞으로 민주화대행진운동 바탕으로 학내문제에서 투쟁방향을 학외문제로 돌린다 -총학 구성 못한 대학 문호개방, 2차성명서 검토
5.9	고대 학생회실	고대	23개대, 이홍동,유시민	-건대는 서울대회장의 무책임한 15일 봉기설 공격 -휴교령이 내리면 즉각 가두시위 전개는 이익없음 -영등포R, 신촌R,동대문운동장,청량리역 장소 결정 -10일 2차시국성명서 인쇄 이홍동,작성발표신계륜 (비상계엄 즉각해제, 전두환,신현확,유신잔당 퇴진)
5.11-12	서울대 학생회관	서울대	26개대(7개 신학대, 2개 지방대 포함) 45명, 심재철,이홍동, 유시민	-대학별 활동하자. 외부세력 간섭금지. 휴교령 내리면 즉각 가두시위. 12-17일 교내 평화시위 한다 -연세대 등 13일 광화문에서 시위 통보 -전국대학생연합회 결성한다. 당장은 보류한다 -5.16 신총리와 TV대담 제의. 개헌과 계엄령해제 답변 촉구. 방송취재는 생방송만 함 -15일 봉기설 공식부인. 12일 3차 성명서 발표 -5.16 이대 학생회장단 회의에서 행동강령 결정
5.13-	고대	고대	33개대, 35명.	-12일 서울대 농성 해산 보고

일시	장소	주최	참석자	논의 및 결정 사항
14	학생회관		유시민	-13일 연대 광화문시위 사망자 발생 보고(이기택) -신군부 물러날 때까지 <u>무기한전국적가두투쟁결의</u> -휴교시 영등포R, 신촌R, 공덕, 동대문운동장, 청량리역 -5.14 전대학 일제히 교의 진출한다
5.15	고대 학생회관	고대	25개대	-양일간 시위는 많은 국민의 호응을 받지 못했다 -16일은 학생 지치고 이대 회의있어 시위 없다 -5.16 이대 전국회장단회의 열어 향후대책 강구
5.16-17	이대 학생식당	이대	59개대(서울30개대), 96명. 심재철, 이홍동, 박명기, 김명인 + 김병곤, 이해찬 방문	-행동통일 위한 <u>전국대학생연합회</u> 구성. 회장 심재철, 부회장 안숙, 대변인 형난옥 -문교부장관 대담 요청하기로 결정 - <u>신현확, 전두환 퇴진, 정치일정 공개, 비상계엄 22일까지 해제 안하면 23일(금) 시위</u> -노동자 농민이 가세하도록 홍보활동 강화하자 -고대 동아일보 불매운동 동참 호소. 양심범 석방

*서울대는 학생회장 심재철이 아닌 사람이 참가했을 때는 참석자 끝에 이름으로 표시함
*4월 8일(서강대 주최 7개대 모임) 모임, 확대된 10일 모임은 둘다 유시민이 병집투쟁을 복학생들 영향없이 대중조직인 학생회장 모임에서 논의했다고 거짓 진술한 것으로 보임. 심재철도 그에 맞춰 진술한 것으로 보임
*음영은 선언문 발표나 중요 논의가 있는 경우임. 밑줄은 선언문, 조직상 변화, 중요 이슈를 강조함
*출처는 유시민(1980), 심재철(1980), 노영기(2020), 윤여연(2022), 형난옥(2022), 계엄상황일지(1980).

심재철은 15일 오후 7시경 마이크로버스에 올라온 윤여연 송전대 학생회장에게 이렇게 말했다. “형님, 저희는 철수하기로 결정했어요.” 서울대의 회군 결정을

- 14) 전남대 총학에서 박관현, 송선태, 양강섭과 만나 “곧 전국대학총학생회장단 연합체를 구성한다.”, “서울 계획은 변경이 없는가. 서울이 무너지면 광주도 고립된다. 우리는 죽을 각오로 싸우겠다”는 대화를 나눔(광주매일 1995, 119)

일방적으로 통보한 것이다. 곧이어 고대 신계륜 회장에게도 마찬가지다. 버스에 올라와 항의하는 그에게, 이홍동은 회군 결정 이유의 설명과 함께 회군 이외에 대안은 뭐냐고 공세적으로 질문했다. 이런 태도로 서울대는 회군을 강제했다. 심재철은 서울역에 왔을 때 이미 회군을 결심한 것으로 보인다. 신계륜은 “버스 안에서 대중과 고립된 채 결정할 일이 아니고 대중 앞에서 회의를 통해 결정했어야 했다”(신계륜 2022)라고 얘기했다.

학생운동의 전국조직을 구성하지 못한 것은 서울대 학생운동 지도부의 한계라 지적할 수 있다. 참고로 이런 시도는 학생운동사에 꾸준히 있었다. 1970년 3월 창립한 경북대 정진회는 1971년 대선을 앞두고 3선거헌반대투쟁의 한계를 극복하기 위해 학생운동의 전국화라는 목표를 정했다. 비록 성공하지 못했지만 1970년도에도 전국조직을 준비했었는데, 대중운동의 고양이가 예고되는 1980년 상황에서 서울대 학생운동은 79년 말 학생회를 준비하면서 이런 준비를 하지 않았다. 재학생 지도부는 운동을 이끌 통합적 지도부가 없었다는 게 80년 5월의 가장 큰 패인이라는 점을 인정한다(현무환 2019, 107). 87년 6월항쟁 때 국본과 같은 부문운동을 망라하는 지도부가 없는 것은 ‘불가피한 시대적 한계’였지만, 80년 5월 대중운동의 지도부는 서울의 학생회장단 모임 뿐이었다. 모임은 기획 및 전투조직은 물론 의장도 없었다. 그러나 당시 학생회장들은 상당수가 운동권이 아닌데도 스스로를 희생할 각오를 가지고 있었다. 서울역 회군 이후 회장들은 대부분 경찰에 잡혀가서 고생했고 이후 학교에서 제적되고 군에 강제징집되면서 평생 트라우마로 고통받았는데, 돌아온 것은 서울역 회군을 결정했다는 불명예였다. 5월 17일 ‘비상계엄 확대’ 국무회의 통과 이전에 경찰이 이대를 습격한 것은 학생회장단이 17일 전국대학생연합회를 결성하고, 부산의 연합철강(1,500명), 동명 목재(2,000명)의 농성, 문경 삼창광업, 사북 동고광업의 작업 거부, 심지어 16일 신설동 대광고에서 고교 학생회장 모임, 17일 경인지역 전문대학생회장단모임까지 열린 영향이 크다(계엄상황일지 1980, 2-10-30). 특히 14일 신민당이 계엄해제 결의안을 내고, 20일 제104회 임시국회에서 계엄해제를 논의한다는 사실이

신군부에 위기의식을 주었다고 본다.

4. 서울대 학생운동 지도부는 역할을 했는가?

심재철은 서울대 학생운동 지도부가 회장으로 인선했고, 현무환이 심재철에게 제안했다고 한다(현무환 2006, 26). 심재철 또한 77학번 재학생 11인 지도부이자 그중의 3인 비밀 재학생 지도부였다. 학생회 회장이라 하여 비합법조직보다 떨어져 있는 의식을 가진 사람이라 생각하면 안된다. 더구나 농법학회 출신인 그가 가진 준비론 신념은 서울대 학생운동 핵심에 상당히 공통적인 것이었다. 따라서 서울역 회군은 결코 심재철 개인의 일탈이라고 볼 수 없다.

또 지속적으로 김병곤 등 복학생들이 운동의 방향을 제시하고 이끌어왔다. 80년 3월 말, 영등포 어느 중국집에서 김병곤, 이해찬, 김광한, 김경택, 김부겸, 연성만, 김명인, 이홍동이 만났다. 재학생들은 우선은 학생회가 뿌리를 내리는 일이 중요하니 학원 민주화에 신경을 써야 한다고 했고, 복학생들은 비상계엄 문제를 학원 민주화보다 우선해야 한다는 견해를 얘기했지만 결론은 학생회 정착을 위해 협조하기로 한 것이 첫 번째 만남이다(심재철 1980, 12). 이후 4월 14일 영등포의 중국집에서 이해찬, 김병곤, 원혜영, 이홍동 등 9명과 회합해서 병영집 체훈련 거부 농성은 국민들에게 안보의식이 결여되었다는 비난을 받고 비상계엄 연장의 구실이 되므로 이를 철회하고, 비상계엄해제, 정부 주도 개헌 반대 등 정치 문제로 전환해 대정부 투쟁을 전개하기로 했다(심재철 1980, 35-36). 이 만남은 5월 1일 운영위에 이해찬, 김경택, 김광한, 김부겸, 연성만 등 복학생들이 함께 참여해 병집 입소거부 철회 결정으로 이어진다. 2일 아크로폴리스에서 김부겸의 연설을 거쳐 3일 예정된 병영훈련에 신입생들이 입소하게 된다.

그리고 5월 10일 이해찬으로부터 5월 8일 개최한 민청협 간부회의에서 결의된 행동강령을 전해 들었고(심재철 1980, 13), “5월 12일 김병곤은 심재철에게 ‘계엄군이 13일 00시-03시 수도권을 점수한다. 그리고 휴전선 부근에 긴장이 있

다. 방송국에서 확인된 것이다.’라 했고, 학생회관 2층 라운지에서 농성하는 학생 뒤처리를 저에게 맡긴 후 총총히 복도를 빠져나갔다”(유시민 1980, 3086)라고 한다. 서울대 농성 해산 사건 얘기다. 5월 15일 마이크로버스 안에서 대책을 논의할 때에도 김병곤이 대우빌딩에서의 결정사항을 전달하기 위해 직접 갔고, 이미 버스 내부 회장단 회의는 이홍동 학생활동위원장이 옆에서 공개적으로 지원했다. 그 외에도 “학생회관 뒤 잔디밭 한켠에서 수시로 비공개 지도부와 회의를 가졌다”(유시민 1992, 244)는 증언처럼 재학생 지도부가 필요할 때 지원했다. 그러나 ‘공수부대의 공포’란 신군부의 심리전을 극복하지 못했다.

5월 16일 18시경 이대 회장단 회의 도중 심재철은 호출을 받고 나와 이해찬, 김병곤 등을 접촉해 국민연합 결의사항을 전달받았다. “5월 19일 대통령 특별담화를 통해 비상계엄이 해제되고 신총리는 사임하며 전부장이 겸직에서 물러날 것 같다. 고로 국민연합이 정한 5월 22일을 시한부로 정하고 요구조건이 그 때까지 관철되지 않으면 일제히 봉기해 투쟁해야 한다’는 것이었다. 이 긴급소식을 심재철이 회장들에게 전하고 ‘어디서 온 연락이나? 믿을 수 있느냐’고 질문을 받자, ‘서울대의 믿을만한 소식통으로부터 온 연락이다’고 대답했다”(심재철 1980, 41,134). 이홍동은 “심재철이 서울 학생운동을 주도하는 컨트롤 타워에서 입수한 정보”(이홍동 2018, 42) 라고 학생회장들에게 소개했다. 이 마지막 접촉에서 복학생들의 얘기는 당시 학생운동의 상황판단을 보여주는 중요한 근거이고 그 내용은 신군부의 역정보공작 심리전에 휘말렸다는 것을 보여준다. 계엄을 해제한다는 정보에도 불구하고 그 불안감의 반영이 5월 23일 투쟁 계획을 며칠 앞당기자는 것이었다. 그러나 신군부는 5월 17일 저녁에 행동개시를 했다. 또 5월 17일 오전 10시 경 김병곤이 서울대 총학으로 찾아와 유시민에게 “지금 우리가 유리하다. 대세를 몰아 19, 20일에도 가두로 진출해야 한다”(유시민 1980, 3106)라고 말했다.

학생회가 위기를 겪은 이유 중 가장 큰 것은 학생운동 지도부가 대중조직의 민주주의를 침해했기 때문이다. 여러 대학이 같이 내린 병집 반대 결정을 서울대

운영위원회에서 뒤집었고¹⁵⁾, 5월 12일 계엄군이 온다는 불확실한 첩보에 의거해 서울대 농성을 해산하고, 결정적으로 5월 15일 서울역에서 심재철 회장이 일방적으로 타 대학 회장들에게 회군을 통보하고 설득했다. 심재철은 가능하면 투쟁을 피하려고 했고, 대중의 열기에 떠밀려 나섰다가도 다시 후퇴했다. 안전이 가장 중요했다면, 왜 십만 명의 대학생들이 군부와 투쟁하겠다고 먼길을 행진해 서울역에 나왔을까?

서울역 회군의 핵심적 원인은 심재철 회장 개인보다 학생운동의 가장 선진적 지휘부였던 ‘서울대 학생운동 지도부의 준비론 경향성과 투쟁성 부재, 대중운동의 경험 부족’ 때문이라는 것이다. 압도적 물리력 외에도, 신군부는 언론을 장악하고 공포심을 유발하는 유언비에 편익대와 망원까지 운용했는데, 학생운동 지도부는 대중을 믿고 자기를 희생할 생각이 없었다. 승패의 차이는 물리력전과 심리전을 구사하는 단일한 지도부의 존재와 그 리더십의 차이였다.

VI. 결론

80년 봄에 긴 쿠데타가 나타난 것은 신군부가 12.12로 군권을 장악한 이후에도 군부 쿠데타가 명분이 없었기 때문이었다. 정치적 부담 때문에 전두환은 서울에서 물리력전을 준비하되 가능하면 피 흘리는 일 없이 이기려 했다. 신군부는 심리전을 통해 이 목적을 달성했고, 5.18 이후 광주에서는 처음부터 심리전과 물리력전을 동시에 전개했다. 따라서 80.5.15 서울역 회군의 본질은 공수부대 유언비에 학생운동 지도부가 겁을 먹고 회군을 결정해 투쟁의 흐름을 끊고 재결집의 기회를 상실해 광주를 고립시키고 패배한 사건이다. 이 비겁과 방심은 결국

15) 서울대는 갑작스런 방침 변경을 병집 훈련을 이미 거부한 서강대, 성대에 통보한다. 두 대학 문무대 미입소 신입생들은 뒤늦게 경북 영천의 삼군사관학교로 입소했다. 10일 후 5월 16일 용산역에서 서강대까지 행진대열 앞에 있었던 일학년 대표 이규정은 그날 밤 11시 40분 집에서 연행되 조사받고 제적되 9월 4일 만19세로 강집당한다.

신군부의 기회가 되었다. 서울역 회군은 유신 치하에서 굴하지 않고 싸워온 민주화투쟁의 전통을 결정적인 순간에 무너뜨린 사건이다. 서울역에서 20만 명이 모인 사건은 유신 독재 속에 YH투쟁과 부마항쟁을 거쳐 10.26 이후 사북항쟁과 5.15 서울역 집회로 이어진 민주화투쟁의 연장이자 유일한 변화의 가능성이었다. 이 맥을 끊은 것이다. 서울에서 학생들이 스스로 회군하며 싸울 의지가 없음을 보여주었기에, 신군부는 이제 눈치볼 것 없이 광주를 봉쇄하고 마지막 저항만 분쇄하면 끝난다는 자신감을 갖게 되었다. 광주는 민주 세력이 결사항전 끝에 무력진압 당했다. 그러나 그 희생정신 때문에 마침내 6월 민주항쟁의 승리를 일구어냈다(김상집 2021, 6).

서울역에서 회군을 주도한 서울대 총학생회 지도부와 이를 방치한 서울대 학생운동 지도부도 광주에서 벌어진 참극의 일정한 책임을 지고 있다. 이후 이들이 민주화를 위한 고난의 삶을 살았어도 진지하게 스스로를 성찰해야 한다. 광주학살의 발포명령자를 밝히는 것과 함께 민주세력 내부의 책임도 밝혀야 한다. 그런 점에서 지금까지 연구도 논의도 없다는 것은 민주 세력 내부의 지적 도덕적 불성실성을 반영하고 있다. 단순한 이분법은 복잡한 현실을 잘 설명할 수 없다. 서울역 회군은 권력을 찬탈하려는 신군부에 맞서 학생들이 싸운 사건이면서 동시에 학생운동 지도부 일부가 공포감 속에서 회군을 강행하여 광주 참극의 책임을 나눠 갖게 된 사건이다. 전두환과 신군부 뿐 아니라 학생운동가들도 역사 앞에 반성할 것이 있다. 역사의 비극은 지나갔으니 소수에게 책임을 돌리고, 책임을 다하지 않은 자들을 피해자로 치부하고 역사적 판단을 끝내면 안된다. 참회와 각성을 통해 새로운 공식적 기억을 공유해야 한다.

이 연구가 기여한 것이 있다면, 학생회장단이 마이크로버스에서 민주적 토론과 회의를 통해 회군을 결정하지 않았다는 사실과 서울대 학생회의 지도력 상실과정, 두 번 이상의 회군선언, 학생운동 지도부의 혼란과 한계, 그 한 원인인 준비론, 신군부의 심리전과 그 사례들, 대중의 공포, 이수성 교수의 역할 등을 새로 밝혔다는 점이다. 이 논문이 앞으로 증언과 자료 확보 및 공론장에서 본격적 논

의를 촉진시키는 계기가 될 것을 희망한다. 그리고 80년 서울역 회군을 10.26 이후 사북항쟁, 그리고 광주항쟁 등 전두환 신군부의 쿠데타와 내란 음모에 맞선 일련의 민주화투쟁으로 대치전 개념 속에서 함께 연구해야 한다. 또한 광주민중항쟁에서의 처음부터 개시된 물리력전과 심리전, 그와 비교하여 서울에서의 심리전도 비교연구 대상이다. 이후 87년 6월항쟁 등 다른 항쟁과 비교하는 작업도 남은 과제이다. 서울의 봄 연구에 있어서도 여야 정치권과 복학생, 미국과 재야의 태도도 본격적 연구가 필요하다. 특히 하나의 대치전이니 공통적인 배경을 형성하는 미국의 입장과 대응은 공식적 전문과 관련 기록을 통해 살펴봐야 하고, 당시 여야의 정치세력에 대해서도 자료를 발굴하고 구술을 통해 평가, 연구할 필요가 있다.

이 논문에서 사용한 심리전, 대치전 개념은 앞으로 좀 더 정교한 이론적 탐구가 필요하다. 서울의 봄에 대한 기억과 역사적 평가의 실종은 박정희 18년 권위주의의 종식과정인 10.26 이후 1980년의 권력투쟁을 광주민중항쟁으로 제한시켰다. 7개월의 대치전의 본질은 신군부의 권력 쟁취 시도에 대한 한국 민중의 민주화투쟁이었다. 마지막으로 이 연구는 그동안의 구술과 과거사 자료발굴의 결과로 이루어졌다. 특히 민주화운동기념사업회와 5.18민주화운동기록관 그리고 숨겨진 진실을 찾아낸 과거사위원회들에 감사한다. 이 연구의 가장 큰 한계는 핵심적 증인의 증언이다. 고령의 핵심적 증인은 공론화의 진전이 있어야 증언이 가능할 것이다.

참고문헌

- 강원택. 2018. “10·26 이후 정국 전개에의 재해석—전두환과 신군부의 ‘긴 쿠데타.’” 『역사비평』 124호.
- 강준식. 2010. “강준식의 정치비사.” 『월간중앙』 10월호.
- 국방부 계엄사령부. 1980. 『계엄상황일지(1980.5.1.-5.31)』. 5.18민주화운동기록관 열람.
- 광주매일 정사 5.18 특별취재반. 1995. 『정사5.18』 상권. 서울: 사회평론.
- 광주광역시 5.18사료 편찬위원회. 2009. 『광주민주화운동 자료총서』 제9권.
- 국가기록원. 2022. 『육군본부 상황/계엄일지(1980)』.
- 국방부. 2007. 『과거사진상규명위원회 결과보고서』.
- 국정원 과거사사건진실규명을 통한 발전위원회. 2007. 『과거와 대화 미래의 성찰』 제5권 학원 간첩 편.
- 김동성. 1993. “80년 서울의 봄과 민주화운동의 좌절.” 『동아일보 5공평가 대토론회 자료집』.
- 김병곤기념사업회 준비위원회 엮음. 1992. 『영광입니다』. 서울: 거름.
- 김삼웅. 2010. 『김대중 평전1. 행동하는 양심으로』. 서울: 시대의 창.
- 김상집. 2021. 『윤상원 평전』. 경기: 동녘.
- 김영택. 2010. 『5월 18일 광주』. 광주: 역사공간.
- 김용진. 2020. “끝나지 않은 전쟁-빼라 심리전.” 뉴스타파. 7월 27일
- 김종세. 2022. “5.18의 성격과 광주 밖 전국의 5.18진상.” 『광주 밖 전국의 5.18 진상 자료집』.
- 김준. 2007. “1980년의 정세발전과 대립구도.” 『5.18민중항쟁과 정치 역사 사회3』. 5.18기념재단.
- 김충립. 2016a. “다들 내가 대통령해야 한다는데.” 『신동아』 8월호.
- _____. 2016b. “노태우 의리 테스트, 술상 엮은 김복동.” 『신동아』 9월호.
- 김현서. 2017. 『김병곤 평전』. 서울: 실천문화사.
- 나희갑. 2021. 『전두환의 광주폭동이라니요?』. 광주: 심미안.

- 노영기. 2020. 『그들의 5.18: 정치군인들은 어떻게 움직였나』. 서울: 푸른역사.
- 무명씨. 1984. 80년 서울의 봄에 대한 평가. 『민주화의 길』. 9호.
- 문교부. 1980.7.10. “80 하반기 학원대책-개강시기 판단에 따른 대책.” 국가기록원 소장.
- 민주화운동기념사업회. 2010. 『한국민주화운동사 3』. 경기: 돌베개.
- 배진영, 2013. “1980년 ’서울의 봄‘ 당시 한미관계를 보여주는 3건의 문건.” 『월간 조선』 5월호.
- 보안사 정보처. 1979. 『부마지역 학생소요사태의 교훈』.
- 부마민주항쟁진상규명 및 관련자 명예회복심의위원회. 2022. 『부마민주항쟁진상조사보고서』.
- 서울지검. 1996.1.23. 『5·18사건공소장』.
- 서중석. 2007. 『한국현대사 60년』 경기: 역사비평사.
- 손무 저. 최태응 역. 2010. 『손자병법』. 서울: 새벽이슬.
- 손호철. 1997a. “1980년 5.18항쟁:민중항쟁인가, 시민항쟁인가?” 『현대한국정치:이론과 역사』. 서울:사회평론.
- 손호철. 1997b. “국가-시민사회: 한국정치의 대안인가?” 『해방 50년의 한국정치』. 새길.
- 손호철. 2018. “한국민주화운동 비교1: 1980년 봄과 1987년 6월을 중심으로.” 『한국과 한국정치』. 서울:이매진.
- 신계륜. 2011. 『내 안의 전쟁과 평화』. 경기: 나남.
- 신철식. 2017. 『신현확의 증언:아버지가 말하고 아들이 기록한 현대사의 결정적 순간들』. 서울: 메디치.
- 심재철. 1980. 『자술서』.
- _____. 1988년 11월 30일 광주특위 제13차 청문회 증언
- _____. 1997. 『우리는 내일로 간다』. 서울: 문예당.
- 오승용. 2012. 『5.18 왜곡의 기원과 진실』. 5.18기념재단. 광주시: 심미안.
- 왕승. 1967. 『자유중국 정치작전』. 국제홍보사.
- 유경남. “1980-2020, 5.18연구의 회고와 전망.” 『2021년 연구지원선정 학술보고서

- 및 등재논문모음집』. 5.18기념재단.
- 유시민. 1980. 『자술서』.
- _____. 1992. “대의원회 의장실에 나타난 복학생.” 『영광입니다』. 서울: 거름.
- _____. 2014. 『나의 한국 현대사』. 경기: 돌베개.
- 윤여연. 2022. “민주화의 봄의 학생운동.” 『광주민중항쟁과 서울의 봄, 전민노련』. 5.18민주화운동부상자회.
- 은우근. 2019. “5.18, 진실과 거짓말-그들은 왜 5.18을 왜곡 조작하는가?” 미발표논문.
- 이기훈. 2013. “서울의 봄 시기, 서울 광주 부산의 학생운동.” 『부마민주항쟁 34주년 기념 학술대회 ‘부마에서 광주로’ 자료집』. 민주주의 사회연구소.
- 이민규. 2020. “신군부와 언론검열.” 『신문과 방송』. 4, 5월호.
- 이선근. 2022. “광주항쟁과 전민노련, 전민학련.” 『광주민중항쟁과 서울의봄, 전민노련』. 5.18민주화운동부상자회.
- 이원주. 1984. “80년 서울의 봄의 평가에 대한 비판적 고찰.” 『민주화의 길』. 10호. 민청련
- 이재윤. 2000. 『특수작전의 심리전 이해』. 서울: 집문당.
- 임지현. 2019. 『기억전쟁』. 서울: 휴머니스트.
- 임혁백. 1990. “한국에서의 민주화과정 분석: 전략적 선택이론을 중심으로.” 『한국정치학회보』 24권 1호, 51-77.
- 재향군인회. 1997. 『12.12, 5.18 실록』.
- 전교사. 1980. “광주소요사태 분석.”
- 전재호. 2023. “1980년 ‘서울의 봄’의 좌절요인에 관한 연구.” 『사회과학연구』. 30권 1호, 241-261.
- 정근식. 2005. “대한민국 5.18: '광주'의 전국화 명제를 다시 생각함.” 『기억과 전망』 10권. 민주화운동기념사업회.
- _____. 2020. 5월운동의 성과와 한계: 과거청산과 이행기 정의 사이에서. 『경제와 사회』. 126호.
- 정상용 외. 1990. 『광주민중항쟁: 다큐멘터리1980』 경기: 돌베개.

- 정상호. 2018. “‘1980년 봄’을 빼앗아간 신군부와 그 공모자들—강원택의 ‘전두환과 신군부의 ‘긴 쿠데타’에 대한 반론.” 『역사비평』 124호.
- 정주신. 2008. “10, 26 이후 “서울의 봄” 과정과 민주화의 좌절.” 『동북아연구』 23권 2호, 67-93.
- 정해구. 2011. 『전두환과 80년대 민주화 운동—‘서울의 봄’에서 군사정권의 종말까지』 경기: 역사비평사.
- 조성우. 2018. “민주청년협의회와 이른바 명동 YWCA 위장 결혼식 사건’ 회고록.” 『기억과 전망』 39호, 517-544.
- 조희연. 1991. “80년대 학생운동과 학생운동론의 전개.” 『사회비평』 창간호. 사회비평사,
- _____. 1995. “한국의 민주주의 이행 과정에 관한 연구.” 임현진·송호근 공편, 『전환의 정치, 전환의 한국사회』. 서울: 사회비평사.
- 최석우. 1996. “아, 통한의 5.15회군.” 『사회평론 길』 1월호.
- 한국기자협회. 1997. 『5.18특파원 리포트』. 서울: 풀빛.
- 한국역사연구회 현대사연구반. 1991. 『한국현대사 4. 1980년대 한국사회와 민족민주운동』. 서울: 풀빛.
- 한국일보 정치부. 1994. 『빼앗긴 서울의 봄』. 한국일보사. 서울: 한국문원
- 한용원. 1995.12.16. 검찰 증언.
- _____. 2012. 『한용원 회고록-1980년 바보들의 행진』 서울: 도서출판 선인.
- 현무환. 2010. 『김병곤 약전』 서울: 푸른나무.
- _____. 2006. “전두환 노태우의 군사반란과 내란, 그리고 우리들의 민주화투쟁.” 『5월 광주를 넘어 6월항쟁까지』.
- 홍성태. 2015. 『한국사회운동의 전략과 운동리더십의 유형변화에 관한 연구』. 고려대학교 정의과박사논문.
- 31사단 작전상황일지(80.5.13~5.28)(77.7117).
- 7080학생운동연대. 2005. 『30년만에 다시 부르는 노래』 서울. 자인.
- 7080학생운동연대. 2006. 『5월 광주를 넘어 6월항쟁까지』 서울. 자인.
- 7080학생운동연대. 2009. 『다시 민주주의를 생각한다』 서울. 자인.

John A. Wickham 저. 유은영 외 역. 1999. 『12.12와 미국의 딜레마: 전 한미연합사령관 위컴 회고록』. 서울: 중앙M&B.

Linebarger, P. M. A. 저. 유지훈 역. 2020. 『심리전이란 무엇인가?』. 경기: 투나미스.

뉴스핌. 2019.5.13. 이형석기자. ‘김용장, 허장환 증언, 광주에 편의대 있었다.’

_____. 2019.5.17. 김준희기자; ‘5.18 광주에 사복군인 있었다.’

경향신문. 1980.5.16. 1,2면. ‘신현확총리 담화문’ / 5.14-16. 시위 보도.

_____. 1980.5.17. ‘임시국회 소집 공고에도 의장 문제 여야 대립.’

동아일보. 1980.5.16. ‘시위는 군부 등장의 구실 제공.’

조선일보. 1980.5.15. ‘노총회관점거농성 35개사 노조원 해산’ / 5.14-16. 시위 보도.

한국일보. 2019.5.15. 허정현기자. 홍성택 증언, ‘나는 부마항쟁 때 편의대였다.’

UPI뉴스. 2019.5.8. “[단독] 최초공개 중앙정보부 마지막 간부진과 안기부 창설 간부 명단.”

투고일: 2023.06.22.	심사일: 2023.08.13.	게재확정일: 2023.08.15.
------------------	------------------	--------------------

A Study on the Retreat from Seoul Station: Psychological Warfare of the New Military Power and Response of the Student Movement

Oh, Saejae | Sogang University

This paper analytically reconstructs the situation in the spring of 1980 in Seoul through the oral statements and writings of student activists and the situation log of the martial law command. It was pointed out that there were two declarations of withdrawal at the 5.15 Seoul Station rally where 200,000 people gathered, and that the role of student dean Soo-seong Lee was significant. The Seoul National University student council revealed the process of losing leadership to the public in the spring of 1980. The Seoul National University student council and student movement leadership were influenced by the theory of preparation, and lost the opportunity to fight the military on their own due to lack of experience and sacrifice spirit in the mass movement.

The new military power carried out groundless rumors of ‘North Korea’s invasion of the South and the dispatch of airborne troops,’ unilateral reporting and control of the media, and psychological warfare using special task force and secret agents, and leaked disinformation to opposition parties and opposition figures. The Seoul National University student council made the decision to withdraw in fear. The Retreat from Seoul Station revealed that the Seoul National University student council unilaterally argued against the student council presidents of other universities in the microbus. In Road to Democracy No. 10 (1984), the leadership of the student movement at Seoul National University acknowledged the tactical error of Retreat from Seoul Station, but opinions are now divided.

Retreat from Seoul station strengthened the military's confidence and

justification for suppressing violence against Gwangju, the only resistance force after the 5.18, and made it possible to concentrate the 20th division and 3 special airborne brigades. The author uses the concept of psychological warfare to reveal the truth of the retreat from Seoul Station, which has been neglected for more than 40 years.

Key Words | Retreat from Seoul Station, Spring in Seoul, Student Council, Seoul National University Student Movement Leadership, Psychological Warfare, Rumors, Preparation Theory

부록

〈주요 관계 인물의 당시 직위 및 구술 채록 상황〉

	이름	학교(학번)	직위	면담일자	면담 장소	면담자
학생회 장단	박광호	연대(77)	연대 학생회장			
	박성혁	서강대(77)	서강대 학생회장	22.9.21	통화 구술	저자
	신계륜	고대(74)	고대 학생회장	17.7.12/22.5.2	신정치문화 원/신정치문 화원	민기사 (신동호) /저자
	심재철	서울대(77)	서울대 학생회장			
	안숙	이대(77)	이대 학생회장			
	윤여연	송전대(74)	송전대 학생회장	22.9.15	서울역사 카페	저자
	형난옥	숙대(78)	숙대 학생회장	22.8.29	고대병원 앞 카페	저자
	유시민	서울대(78)	서울대 대의원회 의장			
	이홍동	서울대(77)	서울대 학생활동위원장	18.8.14	현대사기록 연구원	민기사 (신동호)
	이기택	연대(74)	연대 정법대 대표	22.12.11	신일고 앞 카페	저자
서울대 복학생 지도부	김병곤	서울대(72)	민청학련사건 사형구형			
	박석운	서울대(73)	522사건 주동자	17.7.11	현대사기록 연구원	민기사 (신동호)
	이원주	서울대(76)	서울대 76재학생지도부			
서울대 재학생 지도부	김명인	서울대(77)	서울대 77재학생지도부	19.8.8	현대사기록 연구원	민기사 (배병욱)
	최영선	서울대(77)	서울대 77재학생지도부	17.7.3	현대사기록 연구원	민기사 (신동호)

	이름	학교(학번)	직위	면담일자	면담 장소	면담자
	현무환	서울대(77)	서울대 77재학생지도부	19.9.6	현대사기록 연구원	민기사 (배병욱)
서울대 투쟁파	이선근	서울대(74)	서울대 복학생	19.8.22 /22.12.10	양평 자택	민기사 (이가연) /저자
	최민	서울대(78)	서울대 재학생	20.8.18 /22.11.7	서울 사무실/통화 구술	민기사 (신동호) /저자
연고대 복학생	강성구	연대(76)	연대 복학생	08.8.11	민기사부이 사장실	민기사 (이경은) /저자
	이대수	연대(75)	연대 복학생	17.7.28	현대사기록 연구원	민기사 (신동호)
	설훈	고대(74)	고대 복학생	08.9.4/23.3.2	연남동사무 실/국회 의원회관	민기사 (김보현) /저자
	조성우	고대(68)	민청협	18.7.15	현대사기록 연구원	민기사 (신동호)

『현대정치연구』 편집 및 심사 규정

제 1장 총칙

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

제 2장 편집위원회의 구성과 역할

제2조 (편집위원회 구성 및 임기) 편집위원회는 12명 내외의 편집위원으로 구성된다. 편집위원의 임기는 원칙적으로 2년으로 한다. 다만 2년 임기가 종료되는 편집위원은 본인의 사퇴 의사가 없는 한 자동으로 위촉된다.

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

제4조 (편집위원회 역할)

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

제 3장 현대정치연구 발간

제5조 (기고 논문의 접수)

1. 현대정치연구에 게재를 원하는 원고는 연구소 홈페이지(<https://sips.jams.or.kr/>)나 편집위원장을 통해 투고한다.
2. 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 연구 소장이 결정한다.
2. 연구비 수혜 논문의 경우에 투고자는 게재료 300,000원을 부담한다.
3. 제출된 논문이 최종심사를 통과하여 현대정치연구에 게재되면 논문의 저작권은 저자의 동의하에 본 연구소에 속한 것으로 간주한다. 그리고 현대정치연구는 각 권호에 수록된 최종 출판물에 대해 학술적, 비영리적 목적으로 저자 본인이 본인 웹사이트 및 소속기관 혹은 리포지터리 등에 본인 논문을 게재하는 권리를 보장한다.
4. 원고 분량이 150매를 초과할 경우, 1매당 5,000원씩 추가 게재료를 부담한다.

제9조 (발간 예정일)

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

제 4장 심사절차와 기준

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

1. 심사위원 위촉 편집위원들과 논의하여 편집위원장은 위원회의 결정으로 3인의 심사위원을 위촉한다.
2. 심사의뢰- 위촉된 심사위원에게 전자우편으로 심사를 의뢰하되 논문평가는 편집위원회에서 정한 논문심사양식에 따른다.
3. 기일- 초심 결과는 3주일 내에 회신 받는 것을 원칙으로 하며, 심사를 거부하거나 특별한 사유 없이 3주일 내에 심사결과 통보가 없는 경우 편집위원장이 심사위원을 교체할 수 있다.
4. 판정기준- 심사위원은 논문을 평가한 후 정해진 양식에 따라 심사평을 작성하고, ‘가,’ ‘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 출간이 완료되는 대로 현대정치연구소 홈페이지에 무료로 온라인 논문게재를 한다.

제15조 (게재증명과 표절처리) 논문게재증명은 편집위원회의 최종심사 결과 게재가 확정된 후에 기고자의 요청에 의해 발급된다. 게재 판정이 확정된 후라도 표절 행위가 드러난 논문은 현대정치연구 저술윤리 강령에 의해 처리한다.

제16조 (편집위원 윤리) 편집위원은 논문심사과정 전반에 걸쳐 엄격한 객관성과 공정성을 견지해야 하며, 편집의 전문성과 수월성 제고를 위해 노력해야 한다. 이 같은 조건이 충족되지 않을 경우 연구소장은 편집위원회의 동의를 얻어 해당편집위원을 해촉할 수 있다.

부칙

본 규정은 현대정치연구소 정관 9조에 따라 운영위원회의 동의를 얻어 2021년 4월 1일부터 효력을 발생하며, 이후 개정은 편집위원회의 제안과 현대정치연구소 운영위원회의 동의에 따른다.

〈원고 작성의 일반적 요령〉

1. 원고의 길이

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

2. 원고의 구성

- (1) 원고는 국문 요약, 영문 및 기타 외국어 요약, 본문, 각주, 참고 문헌, 표 및 그림으로 구성된다.
- (2) 국문 요약은 제목과 저자명/소속을 포함하여 200자 원고지 3매를 넘지 못한다. 영문 요약은 영문 제목과 저자의 영문 성명/소속을 포함하여 국문 요약의 분량에 준하여 작성한다.
- (3) 본문은 새로운 면에서 제목을 쓴 후 시작한다. 본문의 장, 절, 항의 번호는 I. 2. 3)의 예에 따라 순차적으로 매긴다.
- (4) 각주는 본문에 대한 추가적인 설명이나 관련된 논의의 소개가 꼭 필요한 경우에 한하며 가능한 한 짧게 한다. 5행(200자 원고지 1장)을 초과하는 각주는 본문 중에 편입시키도록 노력한다. 각주는 본문 중의 적당한 곳에(구두점이 있을 경우 그 다음에) 일련번호로 표시하고 내용은 본문 해당 면의 하단에 위치시킨다. 각주 내에서 각주의 번호는 본문 좌단과 일치시키되 둘째 줄부터는 첫째 줄 각주 번호 뒤에 나오는 첫 글자와 일치시킨다.
- (5) 참고문헌은 새로운 면에서 <참고문헌>이라는 제목을 단 후 시작한다. 참고문헌의 작성은 아래의 <참고문헌 작성 요령>을 참고한다.
- (6) 표와 그림은 본문 내 적당한 위치에 <표 1>... 혹은 <그림 1>...과 같은 형식으로 순서를 매겨 삽입한다. “**한글 프로그램**”으로 작성되지 않은 표나 그림(삽화, 사진 포함)의 경우 직접 마스터를 뜰 수 있을 만큼 선명한 것을 제출한다. 표나 그림의 출처는 표나 그림의 바로 아래에 “출처:”라고 쓴 후에 제시한다.

3. 저자의 익명성

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

예: 줄고(拙稿)XXX... 혹은 ...(拙著)YYY...

4. 기타 사항

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

예: ...지체주의(肢體主義)...

- (2) 외래 용어: 통일된 역어가 존재하지 않는 외래 용어의 경우 첫 번째 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 번째 한하여 한글 표기에 이어 괄호 속에 원어 명을 부기한다.

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

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

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

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

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

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

〈 서양서 및 현대물의 출처 표시 요령 〉

1. 출처는 본문 및 각주의 적당한 위치에 괄호하고 그 속에 저자의 성(한글로 표기된 한국, 중국, 월남 인명은 성명), 출판 연도, 필요한 경우 면수를 적어서 표시한다.
2. 같은 문헌을 다시 언급하는 경우에도 처음과 같은 요령으로 처리한다. 혼란을 야기할 수 있는 같은 글, 같은 책, 앞의 글, 앞의 책 등의 표현은 사용하지 않는다.
3. 구체적인 예
 - (1) 저자명이 글(본문과 각주)에 나와 있는 경우는 괄호하고 그 속에 출판 연도를 표시한다.

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

예: ...무어(Moore 1966)...
 - (2) 저자명이 글에 나와 있지 않은 경우는 성(한국어로 표기된 한국 인명과 한자로 표기된 중국, 월남 인명은 성명)과 출판 연도를 괄호 속에 표기한다.

예: ...(홍길동 1992)... 혹은 ...(Moore 1966)...
 - (3) 면수는 출판 연도 다음에 쉼표를 하고 숫자만 표기한다.

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

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

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

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

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

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

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

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

예: ...잉거정(출판예정); ...홍길동(미간행).

- (8) 기관 저자일 경우 식별이 가능한 정보를 제공한다.

예: ...(외교안보연구원 1992)...

〈 인터넷 자료 인용 〉

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

〈 참고문헌 작성 요령 〉

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

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

3. 같은 저자의 여러 문헌은 연도 순으로 배치하며 같은 해에 발행된 문헌이 둘 이상일 경우에는 글에서 언급된 순서에 따라 발행 연도 뒤에 a, b, c를 첨가하여 구분한다.
4. 각각의 문헌은 다음의 구체적인 예에서 제시된 형식에 따라 작성한다.
 - (1) 논문, 기사 등은 따옴표(“ ”)로, 저서는 인도.유럽어인 경우는 이탤릭체로, 한글.일본.중국어.한문인 경우는 이중꺾쇠 (『』)로 표시한다.
 - (2) 페이지는 숫자만 표기한다.
 - (3) 각 문헌의 첫 줄은 다섯 칸 내어 쓴다. (hanging indentation)

가. 저서

1) 저자 1인인 경우

장서방. 1993. 『변화하는 유권자: 17대 총선의 분석』. 서울: 믿음사.

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

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

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

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

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

나. 학위 논문

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

논문.

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

다. 편집된 책 속의 글

1) 편집자가 밝혀진 경우

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

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

2) 편집자가 밝혀지지 않은 경우

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

라. 번역서의 경우 원저자 다음에 번역자의 이름을 넣는다.

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

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

바. 학회보, 월간지, 계간지 등의 논문이나 기명 기사

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

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

사. 학회에서 발표한 논문(proceeding)의 경우

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

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

아. 일간지, 주간지의 기명 기사와 칼럼

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

자. 편저

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

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

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

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

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

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

현대정치연구 저술 윤리강령

1. 목적

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

2. 표절 및 중복게재의 기준

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

3. 심사위원회 구성 및 운영

- (1) 편집위원회는 모든 독자의 제보 내지는 자체 판단에 따라 표절 또는 중복 게재 여부를 1차적으로 심사하고 판정한다.
- (2) 표절 또는 중복게재로 판정이 날 경우, 편집위원회는 이를 해당 저자에게 통보한다.
- (3) 해당 저자가 이의를 제기할 경우, 편집위원회와 연구위원회가 각 2인씩 지명하는 총 4인의 2차 심사위원회가 최종 심사 및 판정을 한다.
- (4) 주저자, 교신저자 및 공동저자가 특수관계(가족 및 친족)일 경우, 교신저자는 투고 시 편집위원회에 이를 알려야 하며, 편집위원회는 심사 이전에 그 적합성을 평가하여 통보한다.

4. 제재방식

- (1) 표절에 대한 제재
 - ① 최종적으로 표절 판정을 받은 저자는 현대정치연구소가 발행하는 학술지에 판정 후 3년간 단독 혹은 공동으로 논문게재를 신청할 수 없다.
 - ② 편집위원회는 해당 저자에게 게재신청 불가 기간을 통보한다.
 - ③ 게재 이후 표절 판정을 받은 논문은 본 학회에 의해 공식적으로 취소되며, 편집위원회는 이 사실을 현대정치연구를 통하여 공지한다.
- (2) 중복게재에 대한 제재
 - ① 중복게재로 최종 판정을 받은 저자는 현대정치연구소가 발행하는 학술지에 판정 후 3년간 단독 및 공동으로 논문게재를 신청할 수 없다.
 - ② 편집위원회는 중복게재 신청자에게 게재신청 불가 기간을 통보한다.
 - ③ 게재 이후 중복게재 판정을 받은 논문은 본 학회에 의해 공식적으로 취소되며, 편집위원회는 이 사실을 현대정치연구를 통하여 공지한다.
 - ④ 편집위원회는 중복게재로 판정된 논문이 게재된 학술지의 발행단체에

이 사실을 통고한다.

5. 기타

- (1) 본 연구소가 발행하는 학술지에 기 출간된 논문을 다른 저술의 형태로 재출간 시 원 출처를 밝혀야 한다.
- (2) 본 강령은 2008년 1월 1일 이후 게재 신청한 논문에 적용된다.

부록1: 현대정치연구소 학술활동 (2015년 3월~2021년 7월)

1. 2015년 3월 제 3회 서강대학교 정치외교학과 대학원생 논문 발표회(현대정치연구소 & BK21Plus 사업팀(정치학의 과학화) 공동주최)

·일자 : 2015년 03월 27일

·장소 : 서강대학교 다산관 501호

·내용 :

가. 발표 :

- 여지훈(서강대학교 정치외교학과 석사) : 복지균열의 부상에 관한 연구-무상급식부터 경제민주화담론까지의 시기 (2009-2012)를 중심으로
- 김태환(서강대학교 정치외교학과 석사과정) : 대한민국 임시정부의 균등이념과 제헌헌법
- 김성모(서강대학교 정치외교학과 석사과정) : 사회적 자본이 사회실패도에 미치는 영향분석: 네트워크 자본을 중심으로
- 정성조(서강대학교 정치외교학과 석사과정) : ‘시진핑으로의 권력집중’ 현상 소고
- 이태규(서강대학교 정치외교학과 박사과정) : 당- 국가 체제 속에서 중국 공산당의 역할과 위상 변화
- 선민수(서강대학교 정치외교학과 석사과정) : ‘중국식 민주에서의 사회집단의 역할 고찰’ - 위로부터의 정치개혁과 아래로부터의 민주화 저항을 중심으로

나. 토론 :

- 김찬송(서강대학교 정치외교학과 석사과정), 권도혁(서강대학교 정치외교학과 석사과정), 심은정(서강대학교 정치외교학과 석사), 정결(서

강대학교 정치외교학과 석사과정), 한유동(서강대학교 정치외교학과 박사과정), 한성훈(서강대학교 정치외교학과 석사과정)

다. 사회 :

- 전재호(서강대), 이민자(서울디지털 대학교)

2. 서강대 SSK 탈서구중심주의 연구단 · 현대정치연구소 전문가 초청 세미나

·일시 : 2015년 4월 29일(수) 16시

·장소 : 다산관 209B호

·내용 : 서구중심주의와 역사교육의 공과 (서강대학교 김민정)

3. 서강대 SSK 탈서구중심주의 연구단 · 현대정치연구소 전문가 초청 세미나

·일시 : 2015년 4월 25일(토) 13시

·장소 : 다산관 209B호

·내용 : 중국학술의 주체성과 유럽중심론의 비판 (상해 화동사범대학교 류칭)

4. 현대정치연구소, SSK 좋은 정부 연구단, 인류사회재건연구원 후원 “정당정치 의 변화 왜 어디로” 저자와의 대화

·일자 : 2015년 5월 28일

·장소 : 서강대학교 가브리엘관 109호

·내용 :

가. 발표 :

정진민(명지대) : 한국의 새로운 정당모델 - 대안으로서의 유권자 정당

강신구(아주대) : 대통령제 정부 형태에서 대중정당론의 적실성에 대하여

최준영(인하대) : 대통령제 정당체제에서 매니페스토 운동의 한계

채진원(경희대) : ‘오픈프라이머리 정당 약화론’과 네트워크정당모델

서정건(경희대) : 후보 선출과 정당 조직의 연계 및 변화: 미국의 역사적

경험을 중심으로

이현우(서강대) : 미국 정당의 양극화 평가 - 약화(decline)인가 적응(adaptation)인가

안병진(경희사이버대) : 정당정치의 혁신에 대한 시론 - 미국과 한국의 민주당 사례를 중심으로

임성호(경희대) : 정당 내 정파(faction) 문제와 정치 양극화 - 탈산업시대 정당의 위협요소와 극복 방향

나. 사회 :

김민전(경희대)

5. 현대정치연구소 · SSK 탈서구중심주의연구단 공동주최 세미나

·일자 : 2015년 6월 5일

·장소 : 서강대학교 다산관 209A호

·내용 :

가. 발표 :

- 엄한진(한림대) : “서구가 바라본 오리엔트, 오리엔트가 바라본 서구”
- 김은실(성신여대) : “유럽중심주의와 러시아 정체성 논쟁”
- 박은홍(성공회대) : “동남아시아에서 반(反)서구중심주의 ‘아시아적 가치’의 양면성”
- 조경란(연세대) : “서구중심주의와 중국중심주의의 대립과 충돌-역사적 회고와 전망”
- 김광수(한국외국어대) : “아프리카중심주의(Afrocentrism) 시각에서 본 아프리카 르네상스의 역사적 맥락화”
- 김은중(서울대) : “라틴아메리카의 관점에서 본 권력의 식민성, 자본주의 세계경제, 유럽중심주의”
- 이지은(한국외국어대) : “서구와 탈서구, 근대와 탈근대-인도 역사학

의 여정”

- 고희탁(서강대) : “서구중심주의에 대한 근현대 일본의 동화전략과 역
전전략의 이중주”

나. 토론 : 장경섭(서울대), 김태연(서울대), 이한우(서강대), 정수복(사회학
자/작가), 임기대(한국외국어대), 박정원(경희대), 김진영(서강대), 이새
봄(연세대)

다. 전경옥(숙명여대), 장인성(서울대)

6. 현대정치연구소 · SSK 좋은정부연구단 공동주최 해외학자초청 세미나

·일자 : 2015년 6월 5일

·장소 : 서강대학교 다산관 501호

·내용 :

가. 발표 :

- Edgar Grande(LMU MUNICH, 뮌헨대학교) : “Globalization and the
Re-Structuring of Political Conflict in Western Europe“

나. 사회 :

이현우(서강대)

7. 서강대 SSK 탈서구중심주의 연구단 · 현대정치연구소 전문가 초청 세미나

·일시 : 2015년 7월 24일(금) 16시

·장소 : 다산관 603호

·내용 :

- 한국 심리학계의 탈서구중심적 연구동향: 유학심리학의 연구를 중심
으로 (서강대학교 조궁호)

- ‘우리성’과 ‘쪽’의 심리학: 한국적 세계관에 바탕한 심리학의 한 모형
(한규석) (전남대학교 한규석)

8. 서강대 SSK 탈서구중심주의 연구단 · 현대정치연구소 전문가 초청 세미나

·일시 : 2015년 8월 17일(월) 16시

·장소 : 서강대 다산관 603호

·발표 :

- ‘가족개인’과 한국의 계층질서: 소소유자의 존재와 의식(김동춘) (성공회대학교 김동춘)
- 탈서구중심주의에 대한 유교사회학적 모색(이영찬) (계명대학교 이영찬)

9. 서강대 SSK 탈서구중심주의 연구단 · 현대정치연구소 전문가 초청 세미나

·일시 : 2015년 9월 24일(목) 16시 30분

·장소 : 서강대 다산관 604호

·발표 : 제국의 역사는 서구중심주의에 대해 무엇을 말해주는가 (조선대학교 공진성)

10. 서강대 SSK 탈서구중심주의 연구단 · 현대정치연구소 전문가 초청 세미나

·일시 : 2015년 10월 2일(금) 16시 30분

·장소 : 서강대 다산관 601호

·발표 : 보편주의적 한국국제관계이론 구축 시도 속의 식민주의와 제국주의 (전북대학교 조영철)

11. 현대정치연구소, 한국사회기반연구(SSK) 좋은정부 연구단 공동 주최 해외학자 초청 강연

·일자 : 2015년 10월 16일

·장소 : 서강대학교 다산관 209B호

·내용 :

가. 발표 :

- Sverker C. Jagers(Political Science University of Gothenburg & Luleå University of Technology) : Ecological Citizens - Realism or Utopia?
On the importance of Environmental values for generating green behaviour and consumption

12. 사회과학연구소, 현대정치연구소 SSK 탈서구중심주의 연구단 해외학자 초청 강연회

- 일시 : 2015년 10월 20일(화) 15시 30분
- 장소 : 다산관 209B호
- 내용 : “유교민주주의의 가치: 도구적 가치로부터 내재적 가치로” (홍콩시립 대학교 공공정책학과 김성문)

13. 서강대 SSK 탈서구중심주의 연구단 · 현대정치연구소 전문가 초청 세미나

- 일시 : 2015년 11월 6일(금) 16시 30분
- 장소 : 서강대 다산관 601호
- 발표 : “패치워크문명론” (동국대학교 황태연)

14. 현대정치연구소, SSK 좋은 정부 연구단 공동주최 전문가 초청 세미나

- 일자 : 2015년 11월 27일
- 장소 : 다산관 209B호
- 내용 :
 - 가. 발표 :
이수상(부산대) : 언어 텍스트 자료의 네트워크 분석 방법
 - 나. 사회 :
이현우(서강대)

15. 현대정치연구소, SSK 좋은 정부 연구단 공동주최 전문가 초청 세미나

·일자 : 2015년 12월 4일

·장소 : 다산관 209B호

·내용 :

가. 발표 :

이남영(세종대) : 지역투표현상은 퇴조하는가

나. 사회 :

이현우(서강대)

16. 서강대 SSK 탈서구중심주의 연구단 · 현대정치연구소 전문가 초청 세미나

·일시 : 2015년 12월 11일(금) 16시 30분

·장소 : 서강대 다산관 601호

·발표 : 유럽중심주의와 역사학 비판 - 국내 서양사학계의 유럽중심주의 논의에 대하여 (성균관대학교 김택현)

17. 서강대 SSK 탈서구중심주의 연구단 · 현대정치연구소 전문가 초청 세미나

·일시 : 2015년 12월 21일(월) 16시 30분

·장소 : 서강대 다산관 209B호

·발표 : 소농사회론에서 유교적 근대론으로 (성균관대학교 미야지마 히로시)

18. 2016년 2월 제 4회 서강대학교 정치외교학과 대학원생 논문발표회(현대정치연구소 & BK21Plus 사업팀(정치학의 과학화) 공동주최)

·일자 : 2016년 2월 24일

·장소 : 서강대학교 다산관 603호

·내용 :

가. 발표 :

- 추정연(서강대학교 정치외교학과 석사과정) : 5.24조치의 정책적 효용

성에 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 민주화인가?

나. 토론:

김태영(서강대학교 정치외교학과 석사과정), 한성훈(서강대학교 정치외교학과 석사과정), 유재승(서강대학교 정치외교학과 석사과정), 김찬송(서강대학교 정치외교학과 석사과정), 윤호산(서강대학교 정치외교학과 석사과정)

다. 사회:

전재호(서강대), 한영빈(서강대)

19. 서강대 현대정치연구소 탈서구중심주의 연구단 · 한국정치사상학회 3월 월례학술회의

·일시 : 2016년 3월 19일(토) 15시 30분

·장소 : 서강대 다산관 101호

·내용 : “존 롤스 정치이론에서 공동체주의적 요소” (국민대학교 이종은)

20. 서강대학교 현대정치연구소 / SSK 좋은 정부 연구단 공동주최 국제학술회의

- 일시 : 2016년 4월 29일(금) 13시 00분
- 장소 : 서강대 가브리엘관 109호
- 내용 : “What is Good Government in Asia”

21. 서강대학교 현대정치연구소 주최 전문가 초청 세미나

- 일시 : 2016년 5월 3일(화) 10시 30분
- 장소 : 서강대 다산관 603호
- 내용 : “Dynamic lobbying: Empirical evidence from foreign lobbying on free trade agreement”
- 발표 : 유혜영 교수 (Vanderbilt University)

22. 서강대학교 현대정치연구소 / 선거학회 주최 전문가 초청 세미나

- 일시 : 2016년 5월 20일(금) 17시 00분
- 장소 : 서강대 다산관 501호
- 내용 : “The Consequences of Government Ideology and Taxation on Welfare Voting”(정부 이데올로기와 조세수준이 복지투표에 미치는 영향)
- 발표 : 신정섭 교수 (한양대학교)

23. 서강대학교 현대정치연구소 / 사회과학연구소 공동주최 해외학자초청 세미나

- 일시 : 2016년 6월 27일(월) 16시 00분
- 장소 : 서강대 다산관 209B호
- 내용 : “Rethinking “Capitalism” and Long-Run Paths of Development in East Asia”
- 발표 : 김원익 교수 (Louisiana State University)

24. 서강대학교 현대정치연구소 / 선거학회 공동주최 전문가 초청 세미나

- 일시 : 2016년 11월 2일(수) 16시 00분

- 장소 : 서강대 다산관 209B호
- 내용 : “Factories for Votes? How Authoritarian Leaders Gain Popular Support Using Targeted Industrial Policy”
- 발표 : 박선경 교수 (고려대학교 평화와 민주주의 연구소)

25. 서강대학교 현대정치연구소 주최 “2016 미국 대통령 선거 분석”

- 일시 : 2016년 11월 18일(금) 09시 30분
- 장소 : 서강대 다산관 601호
- 내용 : “선거제도, 여론조사 그리고 선거결과”, “유권자 지형의 변화와 양대 정당의 미래 / 미국 밖에서의 포퓰리즘.”
- 발표 : 이현우 교수 (서강대학교), 하상웅 교수 (서강대학교)

26. 서강대학교 현대정치연구소 / 선거학회 공동주최 확대월례 세미나

- 일시 : 2017년 4월 21일(금) 16시 00분
- 장소 : 서강대 정하상관 311호
- 내용 : “2017 촛불집회: 누가 그리고 왜”
- 발표 : 이현우, 서복경, 이지호 교수(이상 서강대학교)
- 토론 : 장우영(대구카톨릭대학교), 신진욱 (중앙대학교), 하상웅(서강대학교), 김욱(배재대학교)

27. 서강대학교 현대정치연구소 특별학술대회

- 일시 : 2017년 6월 30일(금) 13시 30분
- 장소 : 서강대 정하상관 311호
- 내용 : “촛불과 태극기의 정치”
- 발표 : 김종범(대전대), 전상진(서강대), 신진욱(중앙대), 도모연(영남대), 이현출(건국대), 장우영(대구카톨릭대), 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 : 2021년 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 : 2021년 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)

33. 2023년 선거학회-현대정치연구소 공동주최 4월 월례 세미나

- 일시 : 2023년 4월 7일(금) 16시
- 장소 : 서강대학교 다산관 604호
- 내용 : Dynamics of Candlelight Protestors: The Effects of Voting Patterns
and The Election's Temporal Proximity on Protest Participation in
South Korea; 국회 내 정치적 소수자의 기술적 대표성과 실질적 대
표성: 여성, 장애인, 이주민, 청년을 중심으로
- 발표 : 차현진(고려대학교), 정다빈(한국외국어대학교)
- 토론 : 도묘연(계명대학교), 박범섭(송실대학교)
- 사회 : 허석재(국회입법조사처)

■ 편집위원회 명단 (가나다 순)

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

현대정치연구 2023년 여름호 (제16권 제2호)

인 쇄 | 2023년 08월 28일
발 행 | 2023년 08월 31일

발행인 | 이현우
편집인 | 조영호
편 집 | 서강대학교 현대정치연구소
펴낸곳 | 도서출판 (주) BTN (mybtn01@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

