

# 현대정치연구

2023년 겨울호 (제16권 제3호)

서강대학교 현대정치연구소



## ■ 차례

한국의 공론화 사례 분석과 개선 방향 김주형 · 이시영 .....	5
한국의 계층별 정책선호와 정책변화 사이의 관계에 관한 탐색적 연구 최광은 .....	47
포스트 발전국가 시대 싱가포르의 산업과 인적자원 전략: 발전국가의 지속성과 진화 배유일 .....	91

## ■ CONTENTS

Deliberative Mini-Publics in Korea: A Critical Appraisal and Reform Proposals <i>Kim, Joohyung · Lee, Si Young</i> .....	5
An Exploratory Study on the Relationship between Class-Based Policy Preferences and Policy Changes in South Korea <i>Choi, Gwang-Eun</i> .....	47
Industrial and Human Resource Strategy in the Post-Developmental State Singapore: Continuity and Evolution of the Developmental State <i>Bae, Yooil</i> .....	91

# 한국의 공론화 사례 분석과 개선 방향\*

김주형 | 서울대학교

이시영 | 연세대학교

## | 국문요약 |

이 논문은 한국의 독특한 시민참여형 숙의포럼으로 자리 잡은 '공론화'에 대한 종합적인 분석과 진단을 제공한다. 2018년 이후 국내에서 시도된 66건의 공론화 사례에 대한 체계적인 분류가 제시되고, 그간의 성과와 한계에 대한 평가에 이어 개선 방향에 대한 토론이 이어진다. 특히 공론화위원회의 구성과 운영 등 내부의 문제에만 집중할 것이 아니라, 그 배경을 형성하는 대의제 정치과정, 공론장과 시민사회, 다른 유형의 민주적 혁신 시도 등과의 관계를 중요하게 고려해야 한다고 주장한다. 이 관점에서 볼 때 그간 공론화는 특정한 사안의 갈등 해소를 위한 도구로 좁게 인식되고, 그 방식에 있어서도 공론조사 내지는 그 변용에 국한되는 경향을 보인다. 본 논문은 이러한 경향성에서 탈피하여 넓은 사회적 공론화 과정에 중심으로 기여하며 정치과정의 쇄신을 촉진하는 방식으로 공론화의 위상과 역할을 다시 정립해야 한다고 주장한다.

주제어 | 공론화, 공론화위원회, 미니공중, 공론조사, 숙의민주주의, 민주적 혁신

\* 이 논문은 2022년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2022S1A5A2A03054730)

## I. 머리말

이 논문은 한국의 독특한 시민참여형 숙의포럼으로 자리 잡은 ‘공론화’에 대한 종합적인 분석과 진단을 제공한다. 우리는 2018년 이후 시도된 공론화 사례에 대한 전수조사를 바탕으로 체계적인 분류 및 경향성을 제시하고, 그간의 성과와 한계를 평가하며 개선 방향을 도출한다. 이러한 작업이 성공적으로 진행되기 위해서는 공론화 과정 ‘안’으로 들어가 그 구성과 운영을 들여다보기만 할 것이 아니라, ‘밖’의 배경과 맥락을 고려해야 한다는 것이 우리의 핵심적인 문제의식이다. 우선은 세계 각국의 다양한 숙의포럼과 비교했을 때 한국의 공론화위원회가 어떤 특성을 가지는지 파악해야 하고, 한 발 더 물러나 숙의민주주의를 포함한 ‘민주적 혁신’(democratic innovations)의 지향과 실천적 관심을 배경으로 공론화의 위상과 역할을 다시 검토할 필요가 있다.

주지하다시피 국내에서 시민참여형 공론화에 대한 관심이 최고조에 달한 시점은 2017년 ‘신고리 5·6호기 공론화’가 진행된 직후였다. 당시 신고리 5·6호기의 공사 재개 여부라는 당면 의제를 포함해 전력수급 문제와 에너지 정책 전반으로 논의가 확장된 바 있다. 언론의 적극적인 관심을 매개로 사회적 토의가 활발했고, 이후 여러 해에 걸쳐 학계의 분석도 다양한 관점에서 제시되었다. 그러나 신고리의 경우는 사회적 관심의 정도에서 매우 예외적인 사례이다. 이듬해에 진행된 ‘대입제도 개편 공론화위원회’도 언론, 시민사회, 학계의 상당한 주목을 받았지만, 이는 신고리 사례의 후광 효과였던 측면이 커 보인다. 사안의 복잡성을 고려하여 시나리오 워크숍을 도입하는 등의 노력에도 불구하고 결과적으로 이렇다 할 성과를 거두지 못했다는 평가가 많았다. 이외에 2003년 사패산·천성산 터널 공사, 2019년 제주 제2공항, 2023년 선거제도 개편 등의 문제가 ‘공론화’라는 단어와 함께 자주 보도된 바 있다. 그러나 각각의 사안 자체가 워낙 논쟁적이다 보니 관심의 대상이 된 것이지, 공론화의 과정과 절차가 집중적인 논의의 주제였던 것은 아니라고 봐야 한다.

이 시점에서 우리는 다음과 같은 세 가지 이유로 그간 진행된 공론화 사례에 대한 종합적인 분석과 평가가 필요하다고 본다. 첫째, 아래에서 보고하듯이 신고리 공론화 이후 상당히 많은 수의 시도가 있었는데, 특히 지자체 단위에서 활발히 진행되고 있다. 비록 전국적으로 주목을 받는 경우는 드물지만, 지방분권과 자치의 확대와 맞물려 지역 현안을 공론화하려는 흐름이 앞으로 적어도 당분간 지속될 것이라 예상할 수 있다. 최근의 시도들을 종합적으로 분석하고 개선 방안을 모색하는 작업이 중요한 이유이다. 둘째, 본문에서 상술했지만 그간 국내에서 공론화가 구상 및 진행되는 방식에 몇 가지 문제점이 관찰된다. 지금까지 드러난 한계를 보완하기 위한 진단과 개선이 이루어지지 않을 경우 공론화의 노력 자체가 동력을 상실할 가능성도 없지 않다. 셋째, 그간의 여러 공론화 시도들은 특정한 갈등 사안에 대한 구체적인 해법을 도출했는지의 여부와는 별개로 정치과정 전반에 중요한 화두를 여럿 던졌다. 공론화의 잠재력을 지금까지의 성과와 한계에 대한 균형 있는 분석과 결합하여 한국 민주주의의 발전을 위한 계기로 삼아야 할 시점이다.

물론 본 논문이 이러한 문제의식을 독점하는 것은 아니다. 날개의 사례에 대한 분석에서부터 종합적인 검토와 제안에 이르기까지 공론화에 대한 연구는 이제 양적, 질적으로 상당한 수준에 이르렀다. 그러나 이 논문은 기존 연구와 비교했을 때 다음 두 가지의 차별성을 가진다. 첫째, 신고리 공론화 이후 국내에서 시도된 사례를 최대한 넓게 수집, 분류 및 분석하였다. 이를 통해 공론화의 구상, 설계, 운영 및 사후 조치에서 관찰되는 경향성을 정리하고 해외의 대표적인 미니공중(mini-publics)의 유형들과 비교하여 한국 사례들의 특수성을 파악하였다. 둘째, 공론화에 대한 체계적인 분석과 개선 방향 모색을 위해 민주적 혁신이라는 큰 맥락을 강조하고, 특히 ‘혼종’과 ‘연계’의 관점을 제시한다. 이러한 맥락화 작업은 숙의민주주의의 이론과 실천에서 일반적으로 원용되는 논점들을 넘어서는 풍부한 토론을 돕는다.

본 논문의 차별성과 기여를 지금까지 출간된 공론화 관련 연구의 맥락에서 제시하자면 다음과 같다. 최근 발표된 가장 중요한 연구로는 은재호(2022)를 들 수

있는데, 공론과 공론화의 개념에서부터 공론화의 유형과 구체적인 실행전략에 이르기까지 풍부한 토론을 담고 있다. 하지만 국내의 최근 사례들에 대한 언급과 분석은 취약한 편이다. 이와는 달리 이강원·김학린(2020)은 필자들이 직접 참여한 10개의 사례에 대한 비교적 상세한 정보를 담고 있다. 하지만 미시적이고 실용적인 수위에서 공론화 과정을 분석하는 작업에 주목하면서 이론적 논점들에 관한 토론이 충분치 못한 한계를 보인다. 이외에 최근 몇몇 개별 사례들에 대한 충실한 연구도 상당히 누적되었다. 이 연구들은 물론 향후 공론화의 설계와 운영을 위해 유용한 지침을 제공하지만, 숙의민주주의와 관련해서 일반적으로 다루지는 논점들에 기대는 정도에서 머무르는 경우가 많다. 기존의 연구를 보완하기 위해 우리는 국내 60여 개 사례에 대한 포괄적인 검토를 바탕으로 한국에서 시도되고 있는 공론화의 특수성을 해외의 미니공중 유형들과 비교하고, 숙의민주주의와 민주적 혁신이라는 거시적 배경에서 그 개선 방향을 제시하고자 한다. 특히 공론화를 특정한 사안에 대한 갈등 해소 방안으로 좁게 인식하는 경향을 벗어나 민주주의 정치과정의 포괄적 맥락 안에 위치 짓는 것이 중요하다고 주장한다.

이 논문은 다음과 같이 구성된다. 먼저 분석의 대상이 되는 공론화의 범주를 설정한 뒤, 토론의 준거가 되는 숙의민주주의와 민주적 혁신의 흐름을 짚어본다(II). 이어서 국내 공론화 사례에 대한 분류와 분석이 제시된다(III). 이를 바탕으로 국내 시도들의 한계와 개선 방향을 제시하고, 그 과정에서 참고할 만한 사례를 선별하여 소개한다(IV).

## II. 공론화와 숙의민주주의: 혼종과 연계

### 1. 공론화

‘공론화’는 일상적으로도 꽤 널리 쓰이는 말이다. 예를 들어 기밀이 유지되어



야 할 사안이나 개인의 사생활이 어떤 연유로 공개되어 사람들의 입에 오르내리는 상황을 가리키기도 한다. 그러나 특정 사안이 공론화된다는 것은 이런 용례와는 달리 긍정적인 평가를 전제하는 경우가 많다. 예컨대 중요한 정치적 현안에 대한 논의를 소수의 정치인들이나 정책 결정자들이 좌지우지하지 않고 더 넓은 사회적 담론의 장으로 끌어내는 것을 흔히 공론화라 부른다. 이때 공론화는 공개적이고 포괄적인 여론 수렴 및 토의를 거쳐 결정을 내리겠다는 의지의 표현이다. 이 논문이 분석 대상으로 하는 공론화 사례들도 기본적으로 이런 지향을 공유한다.

그러나 한국에서 공론화는 공개성과 속의성 등의 일반적인 원칙을 견지할 뿐만 아니라, 특정한 목표를 가지고 설계되어 정해진 절차에 따라 진행되는 제도라는 특징을 가진다. 즉 일상적인 용례에서 공론화가 공론장과 시민사회에서 동시다발적, 무정형적으로 진행되는 토의와 의견수렴 과정 전반을 가리킨다면, 공공 정책이나 속의민주주의와 연계되는 공론화는 구체적인 목표를 위해 특별히 구성되어 한시적으로 운영되는 기구라는 성격을 가진다. 이 두 성격을 구분하기 위해 각각 ‘사회적 공론화’와 ‘제도적 공론화’라는 개념을 사용할 수 있다. 그런데 이 차이, 즉 사회 전반에서 진행되는 거칠고 자유분방한 성격의 사회적 공론화와 특정한 의제를 정해진 절차에 따라 다루어 결론을 도출하는 제도적 공론화 사이의 차이는 중요한 함의를 갖는다. 이것은 아래에서 제시하는 ‘혼종’과 ‘연계’의 문제로도 이어진다.

한편 ‘공론화’ 혹은 ‘공론화위원회’라는 이름으로 진행되는 경우에도 그 과정에 참여하는 구성원의 성격에 따라서 현격한 차이가 있을 수 있다. 다시 언급하겠지만 그간 국내의 사례 중 상당수가 일반 시민들의 직접적이고 실질적인 참여 없이 전문가 및 이해관계 당사자들을 중심으로 운영되었는데, 이러한 기구들은 실상 기존의 포커스그룹 인터뷰나 협의체, 자문기구 등과 큰 차이가 없다고 볼 수 있다. 이러한 노력은 물론 중요하고 분석을 위한 표집 대상에도 포함되었다. 하지만 우리의 주된 관심은 일반 시민들이 주요 구성원으로 활동하는 참여적 속의포럼의 발전 방향을 모색하는 데에 있다. 요컨대 본 논문은 사회적 공론화와는

구분되는 제도적 공론화의 사례, 그리고 그중에서도 다수의 일반 시민들이 참여하는 숙의포럼들을 주요 분석 대상으로 한다.

이처럼 공론화의 개념과 분석 대상을 설정하더라도 본격적인 토론을 위한 이론적인 준비가 더 필요하다. 사례에 대한 종합적인 분석과 체계적인 개선 방향 도출을 위해서는 공론화의 배경과 맥락을 고려하는 것이 중요하다는 점을 이미 언급하였는데, 이것은 두 단계의 ‘줌 아웃’(zoom out)을 필요로 한다. 먼저 한국적 공론화의 특수성을 숙의민주주의의 이론과 제도화의 세계적 흐름 속에서 파악하는 것이다. 다음으로 한발 또 물러나 숙의민주주의를 중요한 요소로 포함하는 민주적 혁신의 관점에서 공론화의 성과와 한계를 되짚어 보는 것이다.

## 2. 숙의민주주의=공론화=사회적 합의도출 기구?

주지하다시피 공론화는 한국에서 숙의민주주의가 정책과정의 한 계기로 제도화된 방식 중 가장 두드러지는 형태이다. 그렇다면 지난 30여 년간 숙의민주주의의 이론과 실천이 진화해온 과정을 간략히 살펴보는 것이 분석을 위해 유용한 증거를 제공해줄 수 있다.

1990년대 이후 한동안 숙의민주주의에 대한 관심은 하버마스와 롤즈 등의 사상가를 중심으로 이론적, 철학적 수위에 집중되는 경향이 강했다. 가치체계의 다원화로 인해 도덕적 불일치가 일상화된 상황에서 ‘토의 정치’(deliberative politics) 모델이나 ‘공적 이성’(public reason) 개념이 사회적 협력을 위한 증거를 제시하고 정치체계의 정당성을 확보하는 규범적 토대가 될 수 있다는 주장과 이에 대한 논쟁이 활발히 전개되었다. 그러나 2000년대 이후 숙의민주주의의 제도화에 대한 실천적 관심이 커지면서 윤리적 판단이나 정치적 정당성 등의 거시적이고 철학적인 문제는 상대적으로 비중이 약해진다. 대신 숙의의 장을 공식, 비공식적인 정치과정의 다양한 층위에서 제도화하고, 그 영향력을 사회적으로 확산할 방안 에 대한 고민으로 무게추가 이동한 경향이 뚜렷하다. 이후 구체적인 목표를 위해

설계되어 한시적으로 운영되는 숙의포럼에서부터 정치과정 전반의 숙의성 제고에 대한 관심까지, 다양한 방향의 제도적 실험과 이를 뒷받침하는 이론적, 경험적 연구가 서로 영향을 주고받으며 발전하고 있다(Bächtiger et al. 2018, 1-54; O'Flynn 2022).

숙의민주주의의 실천적 함의에 대한 관심이 증가하면서, 일부 관찰자들은 이른바 숙의민주주의의 ‘제도적 전환’ 내지는 ‘실천적 전환’을 말하기도 한다(Dryzek 2010, 3-18).<sup>2)</sup> 특히 전통적인 대의제 정치를 쇠신하기 위한 노력의 일환으로 미니공중의 실험이 다각도로 펼쳐지고, 이를 뒷받침하는 정부, 공공기관, 시민사회의 지원과 학계의 분석이 동시에 증가해왔다. 그중에서도 특히 피시킨(James S. Fishkin)이 고안한 공론조사(deliberative polling)는 국내에도 널리 소개되어 여전히 숙의민주주의에 대한 담론의 중심에 자리하고 있다(Fishkin 2018). 하지만 공론조사가 숙의민주주의 전반의 문제의식을 집약한다거나 제도화를 위한 유일한 경로라고 볼 수는 없다. 애당초 숙의민주주의자들의 고민이 정책과정의 한 단계로서 유용성을 가지는 기구의 설계로 환원되는 것도 아니고, 제도화의 문제로 좁혀 보더라도 그 방식이 매우 다양하기 때문이다. 숙의민주주의를 제도화하는 여러 방식 중 하나가 미니공중이고, 미니공중의 다양한 형태 중 하나가 바로 공론조사인 것이다. 그간 한국에서 시도되어온 공론화도 많은 경우에 공론조사의 원용 내지는 변형으로 간주될 수 있다. 여하튼 미니공중 중에서도 예컨대 계획위원회(planning cells)나 시민배심원(citizens' jury) 등은 이미 1970년대부터 꾸준히 시도되었고, 1990년대 후반부터는 합의회의(consensus conference)나 시민의회(citizens' assembly) 등이 세계 각국에서 활발히 진행되어 왔다. 이 기구들은 참가자 수, 활동 기간, 결과물의 형태 등에서 상당히 다양하게 설계 및 운영되기 때문에, 일반적으로 어떤 방식이 더 낫다는 판단은 가능

2) 하지만 이런 식의 ‘전환’ 개념에는 오해의 소지가 없지 않다. 초창기 숙의민주주의의 이론적 발전도 여러 경로를 통해 이루어졌고, 실천적 관심이나 제도적 실험 및 경험적 분석이 2000년대 이전에 없었던 것도 아니기 때문이다(Florida 2018).

하지 않다(Curato et al. 2021; Smith and Setälä 2018). 또 아직까지 실제로 제도화되지는 못했지만 ‘숙의의 날’(deliberation day)이나 추첨에 의한 입법부 원 구성(legislature by lot) 등 거시적인 차원에서의 혁신적인 제안도 있다(Ackerman and Fishkin 2004; Gastil and Wright 2019).

이러한 흐름을 염두에 두었을 때 국내에서 숙의민주주의가 제도화 및 연구되는 경향에 두 가지 주목할 만한 사실이 관찰된다. 첫째는 이론과 실천에 있어서 공히 상당히 좁은 범위 안에서 움직이고 있다는 것이다. 단적으로 2010년대 초반 이후 세계 학계에서 큰 반향을 일으킨 숙의민주주의에 대한 ‘체계적 접근’(systemic approach)이 국내에서는 그다지 주목받지 못한 점을 들 수 있다. 체계적 접근의 주창자들은 미니공중 일변도를 넘어서서 정부기관, 정당, 언론, 사회운동 등 전통적으로 비숙의적(non-deliberative)인 것으로 간주된 공간 및 이들 간의 상호작용을 포함하여 정치체계 전체의 숙의성을 향상할 방안을 고민해야 한다고 주장한다. 좁게 설정된 목표를 위해 설계된 실험으로서 숙의포럼에 국한되지 않고 정치과정 전반을 숙의민주주의의 관점에서 분석하고 개혁하려는 노력이다(Parkinson and Mansbridge 2012). 하지만 국내에서는 여전히 미니공중, 그 중에서도 비교적 익숙한 형태의 공론조사나 공론화위원회 등이 대중을 이루며 심지어 이들이 숙의민주주의 자체와 동일시되는 경향이 없지 않다. 그 외중에 숙의민주주의의 큰 질문에 대한 관심, 즉 공적 정당화와 민주적 정당성의 문제, 정치적 공론장의 역할 등에 대한 논의는 ‘이론적 배경’ 정도로 간단히 처리되는 추세이다. 숙의민주주의와 상호보완적이면서 동시에 경쟁적인 관계를 이루는 참여민주주의나 직접민주주의까지 포함하는 포괄적인 관점 또한 찾기 쉽지 않다.

둘째로 국내에서는 공론화를 포함한 숙의적 시민참여 포럼의 취지와 목표를 이해하는 방식도 정형화된 경향을 보인다. 그 키워드는 바로 ‘갈등 해소’ 내지는 ‘사회 통합’이다. 즉 숙의포럼은 특정한 갈등적인 사안에 대한 사회적 합의를 도출하기 위해 설계되어 일정 기간 운영되는 특별 기구라는 인식이 매우 강하다. 예컨대 신고리 공론화위원회는 스스로의 임무를 “정부 등 국가정책을 둘러싼 갈

등이 발생하였을 때 이를 사회적 합의를 통해 조정하기 위한 절차”로 이해하고, 더 나아가 공론화의 개념 자체를 “분열과 대립 상황에서 벗어나기 위한 사회적 합의 절차의 하나”로 규정한 바 있다(신고리 5·6호기 공론화위원회 2017, 119-120). 은재호(2022, 3-31) 또한 “갈등에서 통합으로”라는 제목의 절로 책을 시작하면서, 공론화의 의미를 “민관 파트너십을 통한 협력적 문제해결”로 공공 갈등을 해소하는 것으로 설정한다. 요컨대 국내에서 통용되는 공론화의 개념에는 이미 갈등 해소라는 실용적 목표와 강한 합의 지향성이 내포되어 있다. 속의 민주주의에 관한 국내의 연구가 가장 활발한 분야가 행정학과 정책학이라는 사실도 이러한 인식의 반영이라고 볼 수 있다.

세계적으로 속의민주주의의 이론과 실천이 전개되어 온 과정과 비교해보면, 국내에서 이처럼 날개의 갈등적인 사안에 대한 정책적인 관심, 그중에서도 갈등 해소의 문제의식이 대중을 이루는 경향은 꽤 특이한 것이라고 볼 수 있다. 사회적 갈등은 ‘토의를 통한 합의도출’이라는 방식으로 극복이 가능하고, 속의민주주의가 바로 그 도구가 될 수 있다는 생각이다. 이러한 인식의 반영으로 국내에서는 속의민주주의가 정치과정보다는 정책과정의 관점에서 접근되고, 규범적이기 보다는 실용적인 목표를 가지는 것으로 이해되며, 체계적이기보다는 산발적인 방식으로 제도화되는 경향을 보인다.

### 3. 혼종과 연계

앞서 공론화 과정과 결과에 대한 균형 있는 분석을 위해 그 배경과 맥락을 적절히 고려하는 것이 중요하다는 점을 강조하였다. 이어서 속의민주주의 이론과 실천의 세계적인 흐름을 배경으로 할 때, 국내에서 속의민주주의의 다층적인 문제의식이 사회적 합의도출이라는 정책적, 실용적 목표로 축소되고, 그 제도화 방식도 공론조사를 원용한 모델에 집중되는 경향을 보인다는 점을 지적했다. 이제 한 단계 더 줌 아웃을 해서 속의민주주의가 확산한 배경을 이루는 ‘민주적 혁신’

의 관점을 고려하면서 공론화의 분석과 평가를 위한 준거를 제시하고자 한다.

민주적 혁신은 “시민참여의 확대와 심화를 통해 전통적 대의제 정치를 쇠퇴하고 재구성하려는 제도, 과정, 운동”을 가리킨다(김주형·서현수 2021; 2023). 현대 민주주의가 직면한 다층적인 도전과 한계에 대한 대응으로서 민주적 혁신은 표준적인 대의제 정치과정의 복원이나 기능 회복을 넘어 시민들의 적극적인 참여와 숙의를 정치과정 속에 제도화하고자 한다. 이를 통해 전통적인 형태의 대의제 정치를 보완 및 쇠퇴시키고, 중장기적으로는 민주적 시민성과 공동체의 집합적 정치역량을 강화하고자 한다. 민주적 혁신의 핵심적인 유형으로는 참여예산제, 타운홀 미팅 등과 같은 민회(popular assemblies), 시민의회와 공론조사 등으로 비교적 잘 알려진 미니공중, 시민투표, 시민발의 등의 직접입법(direct legislation) 등을 들 수 있다.

여기서 다음 두 가지의 고려사항이 중요하다. 첫째는 민주적 혁신의 주요 유형 각각이 우선적으로 추구하는 가치와 목표가 다르다는 점이다. 앞서 소개한 대표적인 세 유형의 경우 민회는 시민들의 폭넓고 자유로운 참여를(‘참여’), 미니공중은 참여단 내부의 질 높은 학습과 토의를(‘숙의’), 직접입법은 시민들의 실질적인 영향력 내지는 결정권을(‘직접’) 가장 중요한 목표로 설정한다. 그런데 이 세 목표는 서로 다를 뿐만 아니라, 때에 따라 충돌할 수도 있다. 예컨대 ‘숙의’가 비대해질 경우 엄격하게 통제된 절차에 따라 진행되는 극소수 시민들 사이의 토론회와 매한가지가 되어버릴 수 있고, 반대로 ‘직접’이나 ‘참여’에만 몰두한다면 ‘숙의’를 결여한 세력화의 논리가 전체 과정을 지배할 우려가 없지 않다. 또 이 세 목표 중 무엇을 우선하여 추구할지는 사안의 성격과 맥락에 따라 달라져야 하는 문제이다. 공론화의 경우 자연스럽게 ‘숙의’를 먼저 내세우지만, 숙의성의 제고가 특정한 사안에 대한 사회적 합의의 도출이나 전체 정치과정의 쇠퇴를 위해 언제나 가장 중요한 가치라는 일반화는 성립하지 않는다.

이러한 고려에서 도출되는 준거가 바로 ‘혼중’이다. 이는 참여민주주의, 숙의 민주주의, 직접민주주의 등의 이론적 논의에서 별개로 취급되는 경향이 강했던 참여, 숙의, 직접의 가치 및 각각의 제도화 방안을 유연하고 창의적으로 결합해

야 할 필요성을 강조하는 개념이다. 좋은 예로 미국 오리건주의 시민발의리뷰(Citizens' Initiative Review)를 들 수 있다(Gastil and Knobloch 2020). 이 제도는 자칫 무분별한 선동과 진영논리에 휩싸이기 쉬운 주민투표 제도에 소규모 숙의포럼의 활동을 통해 숙의민주주의 요소를 기입한 시도이다. 직접입법의 취지를 훼손하지 않을뿐더러 급진적인 제도 개편을 수반하지도 않는 범위의 창의적인 설계를 통해 전통적인 직접민주주의에서 부족한 숙의의 가치를 강화할 수 있다는 점을 잘 보여준다. 공론화의 경우도 이처럼 복수의 가치를 신중하게 고려하고 결합할 때 제도설계의 폭이 넓어질 뿐만 아니라 사회적 효과성도 높일 수 있을 것이다.

두 번째 고려사항은 '연계'이다. 민주적 혁신의 시도를 그 환경을 형성하는 대의제 정치과정 및 넓은 공론장과의 관계 속에서 파악해야 한다는 문제의식이다. 혁신의 계기들이 고립된 실험에 머무르지 않고 효과성을 가지기 위해서는 이 두 영역과의 상호작용을 반드시 고려해야 한다. 공론화뿐만 아니라 온라인청원 등 그간 국내에서 시도된 여러 제도의 핵심적인 한계도 이 지점에서 찾을 수 있다. 기존의 정치과정 내에서 이러한 숙의와 참여포럼 및 그 산출물이 갖는 권한과 지위가 분명하게 설정되지 않는다면, 내부에서 토의의 질 혹은 참여의 폭이 뛰어났다고 하더라도 책임성과 정당성의 문제가 논란거리로 남을 수밖에 없다. 또 언론이나 대학 등과의 협업이나 온·오프라인의 여러 노력을 통해 사회적 공론화를 동시에 진행하지 않는 고립된 포럼은 일반 국민들에게 충분한 정당성을 확보하지 못할뿐더러 소기의 확산 효과도 갖지 못한다. 이 관점에서 핀란드의 시민발의제나 아일랜드의 시민의회 등 해외의 사례들은 중요한 시사점을 여럿 제공한다(서현수 2022). 이러한 고려를 통해 미니공중을 '스케일 업'(scale-up)할 방안을 모색하는 것은 연구와 실천에서 공히 중요한 과제이다(Bächtiger and Parkinson 2019).

지금까지 국내의 많은 연구가 공론화 과정의 '안'을 들여다보면서 이 기구의 설계와 운영을 위한 고려사항을 주로 토론하였다. 이 경우 통상 참여의 포괄성과 대표성, 숙의의 질, 진행의 투명성과 공정성, 의사결정의 민주성 등이 분석과 평가의 기준으로 제시된다. 우리가 제시하는 관점은 이러한 기준들을 물론 배제하

지 않지만 초점을 달리한다. 즉 우리는 공론화 과정 ‘안’ 뿐만 아니라 ‘안팎’의 관계를 따져보는 것이 중요하다고 주장한다. 공식, 비공식적인 절차와 제도를 포괄하는 넓은 정치과정 속에서 바라볼 때 비로소 공론화가 어떠한 가치를 추구하기 위해 어떤 방식으로 제도화되어야 할지에 대한 종합적이고 체계적인 접근이 가능해지기 때문이다.

### III. 공론화 사례의 분류와 분석

이상에서 우리는 공론화의 개념에 대한 논의에서 출발하여, 그것이 자라 나온 배경을 이루는 숙의민주주의와 민주적 혁신의 흐름에 대해 소개하였다. 그리고 민주주의 정치과정에서 공론화의 위상과 역할을 분석 및 평가할 수 있는 준거로서 ‘혼종’과 ‘연계’의 개념을 제시하였다. 이제 이를 바탕으로 한국의 공론화 사례를 종합하고 분류한다. 이러한 작업이 필요한 것은 공론화의 유형론 자체가 중요하기 때문만이 아니라, 분류와 유형화 작업을 거치면서 한국에서 시도되어 온 공론화의 경향성과 특수성을 파악할 수 있기 때문이다. 또 ‘혼종’과 ‘연계’의 관점을 구체화는 데에도 유용하다.

#### 1. 분류 기준

본격적인 표집과 분류에 앞서 그 기준을 설정해야 한다. 공론화를 유형화하는 기준은 이 제도의 현황을 보여주는 지표이자 개선 방향을 탐구하는 토론의 준거가 된다. 선행연구 중 분류 기준을 가장 체계적으로 제시한 것으로는 앞서 언급한 이강원·김학린(2020)과 은재호(2022)가 대표적이다(정병순·황원실 2019; 하동현 2020 등도 참고). 먼저 이강원·김학린(2020, 20-33)은 분류 기준으로 (1) 사안의 특성, (2) 갈등의 진행 정도, (3) 공론화의 주목적을 제시한다. 보다 구체적인



으로 (1) 사안의 특성에 있어서는 비용-편익의 집중과 분산에 따라 ‘이해관계자 중심형’과 ‘일반시민 중심형’을 구분하고, (2) 환경적 요소로서 갈등의 진행 정도에 따라 ‘갈등 발생 전’과 ‘후’를, (3) 공론화의 목적에 있어서는 ‘의제발굴 및 구체화형’, ‘찬반 등 옵션선택형’, ‘합의형성형’을 구분한다. 다음으로 은재호(2022, 220-261)는 (1) 공론화의 목적과 (2) 공론화 대상 집단을 분류 기준으로 제시한다. 전자는 합의의 정도에 따라 ‘의제형성 모형’, ‘정론형성 모형’, ‘합의형성 모형’으로 구분되고, 후자는 구체적인 대상에 따라 ‘전문가’, ‘이해관계자’, ‘일반 시민’으로 나뉘어, 이 둘을 교차해 총 9가지의 실행모형이 도출된다. 이상의 내용은 <표1>에 요약되어 있다.

이 두 연구가 제시하는 분류체계는 실행이나 연구의 목표에 따라 매우 유용하게 쓰일 수 있다. 그러나 이강원·김학린의 분류는 공론화를 갈등관리 기구로 다소 좁게 인식하는 관점을 반영하고 있고, 은재호의 경우 전문가와 이해관계자 중심의 포커스그룹 인터뷰, 공청회, 심의위원회 등을 포괄하기 때문에 본 연구의 관심사와 완전히 부합하지는 않는다.

〈표1〉 선행연구의 공론화 과정 분류 기준  
(은재호 2022, 234; 이강원·김학린 2020, 32 종합 및 수정)

공론화 모델의 유형화 (이강원·김학린 2020)		공론화의 실행모형 (은재호 2022)	
사안의 특성	이해관계자 중심 (비용-편익 집중)	공론화의 목적	의제형성 모형
	일반 시민 중심 (비용-편익 분산)		정론형성 모형
환경적 요소 (갈등의 진행정도)	갈등 발생 전		합의형성 모형
	갈등 발생 후		
공론화의 목적	의제발굴 및 구체화형	공론화 대상 집단	전문가
	찬반 등 옵션선택형		이해관계자
	합의형성형		일반 시민

본 연구는 다수의 일반 시민들이 중심으로 참여하는 숙의 프로그램을 주요 대상으로 설정하기 때문에 은재호의 경우처럼 ‘공론화 대상 집단’을 별도의 기준으로 유지할 필요가 없다. 그리고 앞서 제시한 ‘혼종’과 ‘연계’의 관점을 중심으로 공론화의 경향성과 개선 방향을 모색하기 위해서는 이강원·김학린에서처럼 사안의 성격과 공론화의 목표 등만 고려할 것이 아니라 의제설정부터 결론 도출에 이르는 과정이 어떻게 운영되는지를 담아낼 수 있는 기준이 필요하다. 이상을 고려하여 우리는 <표2>의 분류 기준을 제시한다.

<표2> 공론화 분류 기준

기준 1	분류		기준 2	분류
공론화의 목적	의제형		의제설정 방식	사전결정형
				직접결정형
	정책형	갈등해결형	결론도출 방식	표결형
		정책결정형		합의형
			대의제형	

우선 공론화 사례들이 표방하는 목표와 산출물의 성격에 따라 설계와 운영이 크게 영향을 받기 때문에 ‘공론화의 목적’을 고려해야 한다. 이는 앞서 제시한 ‘혼종’의 관점에서 개별 사례들이 ‘직접’, ‘숙의’, ‘참여’ 중 어떠한 가치를 우선적으로 혹은 함께 지향하고 있는지를 엿볼 수 있는 일차적인 기준이다. 이 기준에 따라 사례들은 (1) 공적 의제의 발굴 및 구체화를 목적으로 하는 ‘의제형’과 (2) 숙의 결과를 구체적인 정책결정에 직간접적으로 연결하여 특정 의견을 반영하는 것을 목적으로 하는 ‘정책형’으로 구분된다. ‘정책형’의 경우 다시 사회갈등의 해소를 주목적으로 하는 ‘갈등해결형’과, 구체적인 합의나 결정을 주목적으로 하는 ‘정책결정형’으로 나뉜다. 물론 ‘갈등해결’과 ‘정책결정’은 완전히 서로 배제적인 구분이 아니고 실제 사례들도 두 가지에 걸쳐 있는 경우가 있다. 하지만

갈등의 진행 정도 등 공론화가 출발한 배경이나 이후의 설계와 운영방식 등에 있어서 실질적인 차이를 가져올 수 있기 때문에 이러한 구분의 실익이 없지 않다.

이어서 추가적인 분류 기준으로 ‘의제설정 방식’과 ‘결론도출 방식’을 제시한다. ‘의제설정 방식’은 ‘안팎’의 문제, 즉 해당 공론화 사례가 대의제 정치 및 사회적 공론장과 어떠한 관계를 설정하고 있는지를 확인할 수 있는 기준 중 하나로 앞서 제시한 ‘연계’와 관련된다. 이는 다시 (1) 정부 등 외부 기관에 의해 사전에 정해진 의제를 토의 혹은 결정하기 위해 공론화 과정이 진행되는 ‘사전결정형’과 (2) 참여자들 스스로가 의제를 선정 및 구체화하는 ‘직접결정형’으로 구분된다. ‘결론도출 방식’은 공론화 과정 ‘안’의 문제에 가까운데, 도출되는 결과물의 유형에 따라 해당 공론화 사례의 중심 지향을 엿볼 수 있다는 점에서 ‘혼종’의 문제와 연결된다. 구체적으로 시민참여단이 공론화위원회의 결론을 도출하기 위해 어떠한 과정을 거치는지에 따라서 (1) 표결로써 사전에 주어진 선택지 가운데 우선순위를 결정하거나 단수의 안을 도출하는 ‘표결형’, (2) 표결의 방식을 사용하지 않거나 부수적으로만 사용하고, 원칙적으로는 참여한 시민들의 합의를 통하여 결론을 도출하는 ‘합의형’, (3) 시민참여가 실질적인 영향력이나 효과성을 가지지 못하여 사실상 이해관계 당사자 협의체 등 기존의 대의제 정치제도에 가까운 ‘대의제형’으로 구분된다.

## 2. 분류와 경향성

전술한 기준에 따라 검토 대상으로 표집한 공론화 사례는 총 66건이다. 2017년 신고리 공론화위원회가 여러모로 형성적인 영향을 미친 것을 고려하여, 그 이후 2023년 9월까지 약 6년의 기간 동안 시행되어 활동을 종료한 사례들 가운데 ‘공론화위원회’, ‘공론조사’, ‘공론화추진단’ 등 공론화를 목적으로 표방하고 있는 경우를 최대한 넓게 수집하였다. 다만 앞서 언급한 기준에 따라 일회성의 토론회나 공청회, 투표 등에 그쳐 대의제 정치의 쇄신과 재구성에 기여하기 어렵

다고 평가되는 경우는 제외하였고, ‘공론화위원회’ 등의 이름으로 추진되었더라도 자문회의, 포커스그룹 인터뷰 등의 형식으로만 진행되어 시민참여의 확대와 심화가 동반되지 않은 경우는 ‘대의제형’으로 분류하였다. 66건 전체의 명단과 분류는 <부록>에 수록되어 있다.

우선 공론화의 목적에 따라 시행 현황을 연도별로 정리하면 <표3>과 같다. 표에서 보듯이 신고리 공론화위원회 이후 약 4년 동안 매년 15건 안팎으로 활발히 운영되다가 2022년부터 감소하는 추세가 확인된다. 2022년 혹은 2023년에 출범하여 2023년 9월 현재 공식적으로 활동을 종료하지 않은 6건이 통계에서 제외되어 있다는 점을 고려하더라도 적지 않은 감소폭이라고 할 수 있다. 하지만 시민사회에서 다양한 사안에 대하여 꾸준히 공론화를 요청하고 있고, ‘경기북부특별자치도 설치 공론화위원회’, ‘제주형 행정체제 도입을 위한 공론조사’ 등 사회적으로 중요한 의제들에 대한 공론화가 여러 건 예정 내지는 진행 중인 만큼 시민참여형 숙의포럼을 이어가려는 흐름은 적어도 당분간 지속될 것으로 보인다.

<표3> 목적별 공론화 시행 추이

목적 \ 연도		2018	2019	2020	2021	2022	2023	합계
의제형		3	6	8	7	2	1	27
정책형	갈등해결형	8	3	1	0	0	1	13
	정책결정형	5	6	3	8	4	0	26
합계		16	15	12	15	6	2	66

<표3>을 좀 더 구체적으로 살펴보면 몇 가지가 두드러진다. 우선 갈등해결형 공론화가 2018년도에 집중된 것을 확인할 수 있다. 이는 직전 연도에 실시된 신고리 공론화의 파급력과 당해 6월에 치러진 제7회 전국동시지방선거의 영향이 함께 작용한 것으로 보인다. 부산 BRT 건설문제, 광주 도시철도 2호선 건설문제 등과 같이 오랜 시간 갈등을 빚어온 지역 현안들에 대하여 후보자들이 공론화를 공약사항으로 내세우거나 시민단체 측에서 공론화를 요구하여 시행된 경우가 많

있고, 이들 대부분이 신고리 공론화위원회가 도입한 ‘시민참여형 조사’ 모델을 거의 그대로 사용하였다. 또 이 시기 다수의 공론화위원회들이 공론화를 “극단적 이해관계의 대립으로 파생되는 갈등 상황의 새로운 해법”으로 이해하고, 스스로의 성과에 대해 “그동안 발생하였던 사회적 갈등을 봉합하고 이를 해소하는 것이 가장 주요한 의미”를 가진다고 평가하고 있다는 점에서 공론화를 갈등 해소와 사회적 합의도출 기구로 인식하는 경향이 다시 한번 확인된다(부산광역시 2018, 28; 창원시 공론화위원회 2020, 28). 물론 <표3>에서 보듯이 의제형 공론화도 27건이 시행되어 그 비중이 아주 작지는 않다. 하지만 그중에서 ‘서울시민회의’, ‘경남교육 정책숙의제 공론화추진단’ 등 연 단위로 반복해서 시행된 공론화가 17건이라는 점과 대의제형으로 시행된 공론화가 4건이라는 점을 감안하면 실제 의제형으로 시행된 독립된 사례들의 수는 상당히 줄어든다. 요컨대 공론화의 목표와 지향을 다양한 측면에서 고려하는 ‘혼종’의 문제의식을 적극적으로 반영하는 경우를 찾기 어렵다.

한편 2018년 이후에도 의제형보다는 정책형 공론화가 여전히 주를 이루고 있지만, 구체적인 유형으로는 갈등해결형이 감소하고 정책결정형이 상대적으로 증가하는 경향이 보인다. 그러나 이 사례들의 의제를 구체적으로 살펴보면 부지 선정, 교통정책 결정 등 갈등적이거나 갈등의 소지가 큰 공공정책을 대상으로 있다는 점에서 공론화에 대한 인식이나 사회적 요구가 크게 달라졌다고 보기는 어렵다. 다만 공론화의 경험이 누적되면서 이러한 사안에 대한 갈등이 격화되기 이전에 선제적으로 공론화를 시작하여 갈등의 증폭을 예방하고 정책결정의 수용성을 확보하고자 하는 방향으로 진화하고 있다는 추론을 해볼 수 있다.

이어서 의제설정 방식과 교차하여 살펴보면, <표4>에서 보듯이 전체 66건 중 시민참여단이 스스로 의제를 설정할 권한을 갖지 못하는 사전결정형이 38건으로 더 많은 것을 확인할 수 있다.<sup>3)</sup> 나머지 28건의 직접결정형 공론화도 대부분 연

3) 다만 이 중에서도 의제의 큰 범위는 미리 정해져 있지만 세부적인 방향과 내용은 시민참여단에서 직접 결정하는 경우도 있다. 아래에서 소개하는 ‘서부경남 공공의료 확충 공론

단위로 반복 시행되고 있는 위원회들임을 고려하면, 시민들이 직접 의제를 발굴하여 시행되는 경우는 드물다. 특히 정책형 공론화의 대다수가 사전결정형 방식을 택하고 있다는 점도 확인된다. 이에 더해 시민사회가 아닌 관 주도로, 즉 중앙 내지 지방정부의 주문으로 시행된 경우가 압도적인 다수임을 고려할 때, 대부분의 공론화가 이미 갈등의 여지가 존재하거나 분출된 정책 사안을 해소하는 수단으로 도입되고 있음을 추론할 수 있다. 시민사회 및 공론장과의 연계는 약한 대신에, 관 주도로 공식 정치과정과 제한적으로 연계가 이루어지는 양상이 뚜렷하다. 후자의 연계도 제한적이라고 봐야 하는 이유는 정부나 지자체 등이 공론화의 구상과 출발 단계에서는 적극적인 역할을 하지만 그 결과물에 대한 사후 조치에 있어서는 소극적인 경우가 매우 많기 때문이다.

〈표4〉 의제설정 방식별 공론화 시행 횟수

의제설정 방식	의제형	정책형		합계
		정책결정형	갈등해결형	
사전결정형	9	17	12	38
직접결정형	18	9	1	28
합계	27	26	13	66

마지막으로 결론도출 방식과 교차하여 분류한 결과는 <표5>와 같다. 우선 시민참여가 별다른 영향력이나 효과성을 갖지 못하는 대의제형이 13건으로 적지 않다는 사실을 언급해야 한다. 이어서 2/3가 넘는 경우가 표결형을 채택했다는 사실에도 주목할 필요가 있다. 대의제형 13건을 제외한 53건 중 합의형 공론화는 8건에 불과했고, 나머지 45건이 표결형으로 결론을 도출한 것이다. 물론 표결방식에는 이분법적인 찬반투표 이외에 순위투표, 의견 기재 등 다양한 형태도 포함

---

화협의회의가 대표적이며, 이외에도 사전결정형 공론화 중 4건 정도가 이러한 방식으로 의제를 설정하였다.

되어 있기 때문에, 표결형이 그 자체로 단순하거나 심지어 열등한 결과도출 방식이라고 할 수는 없다. 하지만 시민들이 전문가들이나 관료 등에 의해 미리 구조화된 질문에 각자 대답한다는 점에서, 깊은 집합적 숙의와 대안 모색의 경험이 부재한 것은 사실이다. 이처럼 표결형이 대중을 이루는 것도 신고리 공론화위원회 회의의 큰 영향으로 공론조사 내지는 그 변형이 기본값으로 자리잡았기 때문인 것으로 추측된다. 다소 변화를 주는 경우에도 ‘대입제도 개편을 위한 공론화위원회’와 같이 공론조사 전 단계에 시나리오 워크숍 등을 추가하는 정도인데, 이 경우에도 시나리오 워크숍은 공론조사의 선택지를 마련하는 단계의 의미가 강해 전체 과정의 핵심은 여전히 공론조사에 있다고 봐야 한다. 실제로 ‘서부경남 공공의료 확충 공론화협의회’, ‘경남교육 정책숙의제 공론화추진단’ 등 극소수의 사례만이 복수의 미니공중 유형을 융합하는 ‘혼종’의 방식으로 설계되었고, 나머지 대부분의 경우는 제도화의 다양한 방식과 각각의 장단점에 대한 큰 고려 없이 공론조사를 원용한 것으로 보인다.

〈표5〉 결론도출 방식별 공론화 시행 횟수

결론도출 방식	의제형	정책형		합계
		정책결정형	갈등해결형	
표결형	18	18	9	45
합의형	5	1	2	8
대의제형	4	7	2	13
합계	27	26	13	66

이상의 내용을 종합하여 그간 국내에서 공론화가 설계 및 운영되어온 방식에서 다음 두 가지의 경향성을 보고할 수 있다. 첫째, 공론화의 역할 및 목적과 관련하여, 갈등적 사안에 대한 사회적 합의도출과 결정의 수용성 제고를 위한 정책적 수단으로 인식되는 경향이 강하다. 앞서 표현한 것처럼 정치과정보다는 정책과정의 한 부분으로 이해되고, 체계적이기보다는 분절적으로 제도화되는 양상이

반복되고 있는 것이다. 그 안에서 시민들의 역할은 직접 문제를 정의하고 격의 없이 의견을 나누며 서로 머리를 맞대어 대안을 모색하는 적극적인 ‘참여자’라기 보다는, 정부나 전문가, 이해관계 당사자 등에 의해 미리 짜인 의제와 절차의 테두리 안에서 움직이는 ‘참가자’에 가까웠다고 볼 수 있다. 둘째, 설계와 운영의 측면에서 공론조사 내지 이를 다소간 변형한 방식으로 진행되는 경우가 대다수이다. 즉 대부분의 공론화가 사안의 성격이나 공론화의 목표에 대한 충분한 고민을 결여한 채 정형화된 숙의 절차를 거쳐 미리 구조화된 설문지를 통해 의견지형을 살펴보는 방식으로 결론을 도출하고 있는 상황이다.

이제 다음 절에서 우리는 이상의 분류와 분석에서 관찰된 몇 가지 중요한 문제점을 좀 더 구체적으로 진단하면서 개선 방향을 제시한다. 그 과정에서 주목할 만한 몇 개의 사례도 선별하여 소개한다.

## IV. 진단과 개선 방향

### 1. 그간의 한계와 개선을 위한 고려사항

지금까지 시도된 사례들의 성과와 한계에 대한 진단과 개선 방향 모색을 위해 공론화 준비와 진행 과정을 구상-설계-운영의 세 단계로 나누는 것이 유용하다. ‘구상’은 시작과 준비 단계로서, 공론화가 제안되고 추진 주체가 결정되며 의제 설정 방식과 범위 등의 틀이 이때 정해진다. ‘설계’는 구체적인 제도화의 단계이다. 추진 주체로서 통상 공론화위원회 내지는 추진단이 설립되어 시민참여단 구성, 자료집 제작 방식, 숙의 절차, 결론도출 방식 등 공론화 절차의 제반 사항이 결정된다. ‘운영’은 이후 실질적인 공론화 과정 진행과 사후 조치를 포괄하는 단계이다.

‘구상’ 단계에서 가장 중요한 고려사항은 충분한 시간과 인력, 자원을 투입하



여 내실 있는 설계와 운영으로 이어질 수 있도록 준비하는 것이다. 상식적인 원칙이지만 충실한 준비 단계를 거친 공론화 사례가 그다지 많지 않다는 점 때문에 충분히 강조할 필요가 있다. 그간의 관례는 그 반대인 경우가 훨씬 많았다. 특정 사안에 대한 사회적 갈등이 증폭되어 정치권이나 기존의 이해관계 당사자들 사이에서 도저히 절충안이 도출되기 힘든 지경에 이르렀을 때 비로소 공론화를 대안으로 고려하는 경우가 많은 것이다. 이렇게 급박하게 진행될 경우 준비위원회와 시민참여단의 활동이 진정성 있게 진행되기 어렵다. 한편으로는 정치인들과 이해관계 당사자들이 그간 만들어내지 못한 ‘묘안’을 도출하라는 과도한 부담이 지워지기도 하고, 다른 한편으로는 의제의 범위 자체가 시작 단계에서부터 극도로 좁혀져서 사실상 찬반투표와 같은 세력 대결로 귀결되는 경우가 적지 않다. 어느 쪽이 되었건 정치권의 책임회피를 위해 시민참여를 방패로 내세운다는 비판을 불러오기 쉽다. 이와 관련하여 구상 단계에서 특히 주의를 기울여야 할 또 하나의 지점은 공론화위원회와 시민참여단 활동의 독립성과 자율성을 보장하는 것이다. 그간 국내에서 진행된 대부분의 공론화 사례가 지자체 등 관 주도로 진행되었다는 점을 고려하면 이 노력은 특히 중요하다. 불필요한 공정성 논란이나 정쟁에 휘말린다면 공론화 과정 전체의 진정성이 의심받게 될 수 있기 때문이다.

구상 단계에서 충분한 숙려를 거치지 못한 공론화는 도리어 공론화 무용론에 힘을 실어줄 수 있다는 점에서 주의가 필요하다. 단적으로 시민들의 집합적 숙의를 통해 다루기에 애당초 부적절하거나 해결이 불가능한 문제, 혹은 공론화의 목적 자체가 불명확한 채 절차가 시작되는 경우가 적지 않다. 예컨대 2020~2021년에 진행된 ‘전주 옛 대한방직 부지 시민공론화위원회’는 사유지의 처분에 대한 공론화로서, 숙의 결과를 정책적으로 반영할 방안이 사실상 없어 무의미한 행사에 그쳤다는 비판을 받았다. 2021년 ‘KBS 공적책무와 수신료 공론화위원회’도 KBS가 수신료 제도 결정에 직접적인 권한이 없다는 구조적인 한계와 더불어, 의제가 수신료에 대한 것으로만 제한되어 시민참여단이 지속적으로 요구한 인력·재정구조 개편 등 근본적인 문제들에 대한 논의는 이루어지지 못했다. 한편

2019년과 2020년 두 차례 진행된 ‘경기도 도정정책 공론화조사’의 경우 두 차례 모두 기본소득을 주된 의제로 다루었는데, 속의 자료집 제작과 프로그램 구성이 기본소득의 도입을 전제하고 진행되어 편향적이었다는 지적이 없지 않았다. 요컨대 공론화를 특정한 정책적 목표를 가지고 추진되는 수단이나 난관에 봉착한 상황에서 공여지책으로 투입하는 ‘대타’로 고려할 것이 아니라, 애당초 관심 사안이 시민참여형 공론화에 부치기에 적합한지와 결과물을 유의미하게 활용할 방안이 있을지 등을 다각도로 검토하고 충분한 시간과 노력을 기울여 목적과 방향성을 설정해야 한다.

구상에 이어지는 ‘설계’ 또한 여러 단계에서 세심한 고려와 판단을 필요로 한다. 지금까지의 사례에서 크게 두 가지의 문제가 자주 관찰되는데, 첫 번째는 공론화위원회 및 시민참여단의 구성과 관련된 것이다. 우선 시민참여단의 경우 그 규모가 지나치게 작거나, 재정적, 법률적 문제로 유선전화나 방문면접에 의존하고, 참석률이 저조한 등의 문제를 보이면서 대표성 논란에 휘말리는 경우가 많았다. 예컨대 2019년 ‘정선군 청사신축 공론화위원회’의 경우 50명의 시민참여단 중 21명만 참가하였고, 2018년 ‘구 공주의료원 활용방안 모색을 위한 시민회의’의 경우 95명의 참여단 중 최종 투표에 참여한 사람은 54명에 불과하였다. 또 2018년 ‘대전시 월평공원 민간특례사업 공론화위원회’는 유선RDD로 시민참여단을 모집하고 1차 속의토론회를 진행하였으나, 시민참여단의 대표성에 대한 반대측의 반발로 참여단을 다시 모집하여 토론회를 새로 진행하기도 하였다.

좀 더 넓혀 공론화 과정 전반을 놓고 보면, 핵심적인 이해관계 당사자들을 배제하는 일방적인 구성으로 논란을 일으키거나 좌초하는 경우가 잦다. 물론 이해관계 당사자들을 어느 단계에서 어떤 방식으로 포함할 것인지가 정답이 있는 문제는 아니다. 그러나 비용-편익 구조가 비교적 선명한 사안에서 이들의 견해를 적절하게 청취 혹은 반영하지 않는 방식으로 설계된 공론화가 성공적으로 진행되기는 어렵다. 예컨대 2018년 ‘제주 녹지국제병원 공론조사위원회’의 경우 녹지국제병원의 사업주체인 녹지그룹이 공론조사에 참여하기를 거부하여 시행자

인 제주국제자유도시개발센터(JDC)가 대신 참여하였는데, 결국 녹지그룹이 공론조사 결과와 제주시의 조치에 반대하여 법적 분쟁으로 귀결된 바 있다. 또 제주외국어고등학교의 일반고 전환을 다룬 2021년 ‘제주 교육공론화위원회’는 정작 해당 학교 구성원을 설계에서 배제하여 여러 갈등을 겪다가 결국 공론화가 중단되었고, 2020년 인천시의 폐기물 정책을 다룬 ‘친환경 폐기물 관리정책 전환과 자체매립지 조성 공론화추진위원회’도 기존 소각장이 위치한 청라지역 주민들이 자신들의 의견이 반영되지 않았다며 반발해 공정성과 정당성의 문제가 심각하게 제기되었다.

이해관계자 포함 여부의 문제는 공론화 설계와 관련된 두 번째 논점으로 연결되는데, 바로 국내의 사례가 대부분 공론조사 일변도로 진행되고 있다는 문제이다. 공론조사는 통상 이해관계 당사자를 시민참여단에 포함시키지 않고, 인구학적 대표성을 확보하기 위한 무작위 추출 방식을 기본으로 설계된다. 이후 공론화 과정도 사전 조사, 학습 및 숙의, 사후 조사 등의 정형화된 경로를 따라가는 것이 보통이다. 국내외에서 다양한 공론조사의 사례가 누적되면서 숙의민주주의의 관련 연구와 실천에서 공히 큰 기여를 하였다는 점은 주지의 사실이다. 그러나 공론조사는 어디까지나 시민참여형 숙의포럼의 한 형태일 뿐으로, 다양한 사안이나 목적에 일률적으로 적합한 방식이라고 보기는 어렵다. 많은 경우 이해관계 당사자를 배제하거나 간접적으로만 참여시킬 뿐만 아니라, 시민참여단의 결과물이 의견 조사의 형태로 제시되는 권고안의 지위를 갖기 때문에 정책과정과의 연계가 정책결정권자의 결단이나 정치적 고려에 의존하게 된다. 또 미리 설정된 의제와 견고하게 짜인 절차에 따라 이를 정도의 짧은 기간 동안 숙의하는 방식으로 진행되는 것이 보통이어서, 문제구조가 복잡한 사안을 차분히 토의하는 데에 최적이지 아닐 가능성이 크다. 이러한 이유로 국내의 공론화를 포함해 대부분의 공론조사는 일회성의 ‘행사’에 그치는 경우가 많다.

이는 앞서 언급한 ‘연계’의 노력이 충분치 못한 문제로 직결된다. 공론화위원회 대부분이 관 주도로 진행되다 보니 공식 정치과정과의 연계는 어느 정도 고려

되는 경향이 있지만, 공론장과 시민사회로의 연계는 매우 부족하거나 개별 당사자의 인적 연결망에 의존하는 경우가 대부분이다. 단적으로 검증위원회 형식으로 연구자 집단과 연계된 위원회는 전체 66개 사례 중 4개 정도에 불과하다. 또 2018년 ‘광주 도시철도 2호선 공론화위원회’나 2019년 ‘창원시 스타필드 입점 공론화위원회’의 경우를 제외한다면 시민사회의 주요 행위자들이 공론화 과정에 참여할 수 있는 방안을 구체적으로 마련한 경우는 극소수에 지나지 않는다. 나아가 언론과의 연계 또한 단순한 보도자료 배포 등 일방적인 정보전달에 그치는 경우가 대다수이다. 형식적인 공청회나 간담회조차 병행되지 않는 경우도 많다.

이상의 문제를 고려하여 향후 공론화 과정 참가자, 운영 절차와 기간, 의제설정 방식, 결과물 도출 방식, 결과물의 지위 등을 구상할 때 공론조사에 국한되지 않는 여러 방식의 장단점을 충분히 고려하고 사안의 성격과 목적에 맞게 설계하는 방법을 적극적으로 고려해야 한다. 아래의 사례들에서 소개하듯이 경우에 따라 복수의 제도화 방식을 혼합하는 것도 충분히 가능할 것이다. 이때 통상 참여민주주의나 직접민주주의의 제도로 여겨지는 절차도 물론 함께 고려할 수 있다. 특히 최근 아일랜드, 벨기에, 독일 등을 중심으로 다양한 주제와 방식의 시민의회 실험이 활발히 진행되고 있고 그중 일부는 정례화되거나 공식 정치과정과 강하게 연계되면서 흥미롭게 진화하고 있는데, 그 설계와 운영, 위상과 역할을 적극적으로 참고할 만하다.

여기서 강조해야 할 점은 공론화의 의미가 의견의 지형을 묻는 조사 결과로 환원되지 않는다는 것이다. 더 중요한 것은 공론화 과정을 거치면서 사안에 대한 의견과 근거가 충분히 제시되고 고려되면서 공론장과 시민사회에서 진행되는 넓은 사회적 공론화 과정에 건설적으로 기여하는 것이다. 이렇게 넓게 이해할 경우 공론화를 포함한 시민참여형 숙의포럼은 특정 사안에 대한 의견의 지형을 보여주는 기능을 넘어 의제의 발굴, 대안 모색, 입법과정과의 연계, 사후 피드백 등 정치과정 전반에서 다양한 역할을 할 수 있다. 특정 사안에 대한 구체적인 합의 내지 곧바로 정책화 가능한 형태의 결론이 도출되지 않았다고 해서 공론화가 ‘실

패'했다고 볼 필요도 없을 것이다.

마지막으로 '운영'과 관련해서는 본 논문에서 인용한 연구들을 포함해 국내에도 이미 꽤 많은 성과가 누적되어 있다. 양질의 균형 잡힌 정보 제공, 모더레이터의 적절한 역할, 충분한 토의 시간과 발언 기회 보장, 과정의 공개성과 투명성 등이 공통적으로 강조되는 지점이다. 그러나 이런 기본적인 지침을 꼼꼼히 반영하면서 운영하는 것이 쉬운 일은 아니다. 시민참여단의 숙의 시간이 절대적으로 부족하거나 양질의 자료를 제공하지 못하여 진정성 있는 숙의가 이루어졌다고 보기 어려운 경우가 많다. 다른 측면에서는 꽤 매끄럽게 설계 및 운영되었지만 이 지점에서 아쉬움을 보여준 사례로 '경상남도교육청 정책숙의 공론화추진단'과 '경기도 도정정책 공론화조사'를 들 수 있다. 숙의의 내용과 결과를 외부에서 확인할 방법이 없어 성과와 한계에 대한 분석에 의문이 남는 경우도 많은데, 예컨대 '서울시민회의'나 '서울교육공론화'가 그렇다. 시민참여단에 제공된 자료의 전문성이나 공정성에 대한 논란이 발생하는 경우도 매우 많다. 자료집 제작 주체나 과정에 대한 충분한 검토와 신중한 결정의 중요성은 충분히 강조되어야 한다.

운영 과정과 직접적으로 관련된 문제는 아니지만, 공론화 과정 전반에 대한 기록과 신속한 자료 공개에 더해 백서 발간 등의 적절한 사후 조치가 없는 경우가 매우 많다는 점도 언급해야 한다. 우리가 검토한 66개의 사례 중 공식적으로 백서 내지는 결과보고서를 발간하여 공개한 경우는 26개에 불과하다. 나머지 40개의 사례 중 정보공개청구를 통해서 개별적으로 자료를 입수할 수 있었던 경우도 16개에 그친다. 또 공론화 진행 과정을 온·오프라인의 적절한 경로로 도중에 공개하거나 중계한 경우는 극소수에 불과하다. 물론 사안의 성격에 따라서 모든 단계의 모든 내용을 즉각적으로 공개하는 것이 반드시 필요하거나 바람직하지 않을 수 있다. 그러나 공론화의 취지를 살리고 추후의 활용과 연구를 돕기 위해서는 진행 과정과 사후 조치의 공개성을 확보하는 것이 일반적인 원칙으로 중요하다. 백서나 결과보고서의 형태로 충실한 기록을 남기는 것도 마찬가지이다.

## 2. 개선 방안 모색을 위한 참고 사례

이제 마지막으로 기존의 사례들에 대한 진단을 바탕으로 개선 방안을 모색할 때 적극적으로 참고할 만한 사례를 셋 선별하여 간략히 소개한다. 물론 아래의 세 경우가 한국의 공론화 사례 전반을 대표한다고 볼 수는 없다. 오히려 이들은 일반적으로 관찰되는 형태와 상당한 차별성을 보이는 사례에 가깝다. 또 이들이 모든 면에서 가장 모범적이라는 취지도 아니다. 다만 본 논문이 제시하는 관점, 특히 혼종과 연계의 문제의식을 고려할 때 향후 공론화를 설계, 운영 및 분석할 때 적극적으로 참고하고 발전시켜나갈 여지가 충분하다고 판단하였다.

### (1) 서부경남 공공의료 확충 공론화협의회

2020년 1월 준비위원회가 발족한 이후 같은 해 7월 도민참여단이 숙의 결과를 도출하기까지 약 7개월간 공론화가 진행된 사안이다. 2013년 진주의료원이 폐쇄된 이후 서부 경남지역의 의료공백 해소와 공공보건의료체계 구축은 지역의 오랜 현안이었다. 넓은 지역에 해당하는 사안이라 주민들 간의 견해도 엇갈릴 뿐만 아니라 여러 이해관계 당사자들이 얽혀 상당히 복잡한 구도를 가진 사안이라고 볼 수 있다. 도민참여단은 100명으로 구성되었고, 약 4주간의 기간 동안 네 차례 집합적인 숙의를 거쳐 권고안을 확정하였다.

서부경남 공론화협의회는 구상, 설계, 운영 각 단계에서 여러 시사점을 제공한다. 우선 본격적인 공론화 과정이 시작되기 이전 준비 단계에서 상당한 시간과 노력을 들여 섬세하게 설계한 지점이 두드러진다. 2019년 7월 공론화 제안이 있었던 시점부터 그해 12월까지 약 6개월간 사전 논의가 있었고, 2020년 1월 준비위원회가 구성된 이후 약 3개월간 공론화 설계가 진행되었다. 이 단계에서 공론화 추진 방안의 기술적인 문제만 결정된 것이 아니라, 도민 및 핵심적인 이해관계 당사자들과의 사전 협의가 밀도 있게 이루어졌던 점이 중요하다. 준비위원회는 8회에 걸쳐 시·군 간담회를 개최하였고, 도민운동본부, 노조, 병원, 지자체,

의사회 등을 포함하는 협의 과정을 통해 의제의 범위를 논의하고 공론화 과정의 필요성에 대한 공감대를 형성해나갔다. 이처럼 밀도 있는 사전작업은 이후의 과정이 매끄럽게 진행될 수 있는 기반이 되었다.

여기서 한 가지 주목할 지점은 공론화 과정의 설계와 운영을 전문업체에 맡기는 통상적인 방식을 따르지 않았다는 것이다. 준비위원회와 공론화협의회가 관리 역할만 한 것이 아니라 전 과정의 실질적인 주체로 활동했는데, 이러한 구조가 독창적인 설계와 섬세한 운영을 가능케 한 조건이었다. 특히 공론조사 방식을 원용하지 않고 사안의 특성과 공론화 목적을 고려하여 진행한 지점이 다른 사례들과 비교했을 때 이례적이다. 애당초 준비위원회와 협의회는 곧바로 정책결정에 반영할 수 있는 구체적인 수위의 안에 대한 찬반투표가 아니라, 지역의 공공보건 의료체계 구축이라는 큰 과제에 대해 도민들과 이해관계 당사자들의 중지를 모으고 잠재적인 갈등을 해결하는 것을 목표로 설정했다. 공론화 설계도 여러 단계에서 이 목적에 맞게 추진하였는데, 사전에 좁혀진 의제를 시민들이 짧은 속의 시간을 거쳐 결정하는 방식에서 탈피하려는 노력이 두드러진다. 우선 전문가 및 이해관계자들과의 협의를 거쳐 제시된 몇 가지 큰 범위의 의제가(‘공공의료 현황과 주요 과제’, ‘공공병원 필요성과 조건’, ‘취약지역 대책과 협력 과제’ 등) 시민참여단의 숙의를 거치면서 조정 및 구체화될 수 있도록 유연하게 설계하였다. 또 도민참여단의 집합적 숙의를 4주에 걸쳐 네 차례 개최하여 통상적인 공론조사보다 밀도 있고 내실 있는 학습과 토의가 이루어지도록 노력한 점도 눈에 띈다. 결론도출 방식도 토론을 통합 합의를 우선으로 하되 필요에 따라 투표를 결합하여 단순한 세력 대결이 되지 않도록 하였다. 한편 네 차례의 도민토론회 사이에 운영위원회가 매주 개최되어 진행 상황을 계속 점검 및 조정해 나가면서 참여단의 요구를 수용하기 위한 노력도 이어갔다. 그 과정에서 도내 언론, 설명회, SNS 등을 통하여 공론화 과정과 내용을 적극적으로 홍보 및 확산하려는 ‘연계’의 노력도 경주하였다. 마지막으로 전 과정이 마무리된 이후 충실한 백서를 작성하여 발간한 것도 중요한 기여이다(서부경남 공공의료 확충 공론화협의

회 2020).

이처럼 서부경남 공론화협의회 사례는 이례적으로 충실한 설계와 정교한 운영으로 중요한 참고가 된다. 하지만 모든 지점이 일반적으로 확장될 수 있다는 것은 아니다. 여러 차례 강조한 것처럼 사안의 특성과 공론화의 목적에 따라 설계와 운영의 방향을 결정해야 한다는 것이 더 근본적인 원칙이기 때문이다. 예컨대 서부경남 공론화협의회에서처럼 표결정보보다는 합의형을 지향해야 한다는 판단이 모든 사안에 더 적합하다고 볼 수는 없을 것이다. 시민참여단 선정 방식 문제도 그러하다. 이 사례의 경우 주민들의 관심도와 사안의 복잡성이 모두 높다는 점을 고려하여 도민참여단 모집을 무작위 추출이 아니라 자발적 신청을 바탕으로 했다. 물론 협의회가 스스로 평가하듯이 이러한 방식이 참여단의 높은 관심과 수준 높은 토의의 기반이 되었다는 점은 긍정적으로 볼 수 있겠으나, 경우에 따라서는 이처럼 자기선택(self-selection)에 기반한 방식이 해당 사안에 대해 강한 견해나 이해관계를 가지고 있는 사람들을 과대대표할 가능성이 크다는 점을 또한 고려해야 한다.

마지막으로 공식 정치과정으로의 연계 문제 또한 짚어볼 필요가 있다. 앞서 언급하였듯이 이 사례의 경우 공론화협의회 노력으로 일반 도민들 및 시민사회로의 연계는 비교적 활발했다고 볼 수 있고, 공론화 시작 단계에서부터 도지사가 도민들이 도출한 결과를 최대한 존중하여 반영하기로 약속하였다는 점에서 공식 정치과정으로의 연계 또한 고려되었다고 볼 수 있다. 공론화협의회도 도민 토론회 결과에 따른 합의문뿐만 아니라 도지사, 도의회, 시민사회 등에 구체적인 요청 사항을 제시한 권고안도 함께 제출하였다. 그러나 이것은 어디까지나 ‘권고안’의 지위를 갖는 것이었고, 합의문 또한 도지사의 정치적 약속 이외에는 다른 구속력을 가지는 성격의 문건이라고 보기 어렵다. 이러한 문제를 지적하는 것은 공론화의 결과물이 직접적인 결정력을 가지는 방식으로 제도화되는 것이 바람직하다는 주장을 하기 위해서가 아니다. 그러나 공론화가 일회성 행사에 머무르지 않기 위해서는 그 산출물을 정책과정과 정치과정에 승계하기 위한 제도적인 후



속 조치가 따라야 하고 애초에 설계 단계에서부터 이 지점을 충분히 고려해야 하는데, 서부경남의 사례도 향후 이 문제에 대한 고민이 더 필요하다는 점을 보여주고 있다.

## (2) 대구시 신청사건립추진 공론화위원회

권영진 전 대구시장의 공약사업이었던 대구시청 신청사 건립 문제를 다루기 위하여 2019년 4월부터 12월까지 활동한 정책형 공론화 사례다. 위원회는 「대구광역시 신청사 건립을 위한 조례」에 법적 기반을 두고 시의회 의원, 시 공무원을 포함하여 20명으로 구성되었다. 이어서 신청사 기본구상안을 마련하고 평가지표를 확정하는 작업을 수행하였으며, 이를 바탕으로 최종 부지를 선정하는 속의 프로그램을 주관하였다. 시민참여단은 대구광역시 내 8개의 구·군별로 29명씩 총화 추출된 232명의 시민과 시민단체 8명, 전문가 10명의 250명으로 구성되었으며, 2박 3일간의 숙의를 거쳐 ‘달서구 옛 두류정수장 부지’를 신청사 부지로 최종 선정하였다(대구광역시 2020).

대구시 사례는 연계의 관점에서 특히 주목할 만한데, 시민사회와 공식 정치과정 양방향으로의 연계가 모두 활발히 이루어졌다. 먼저 공식 정치과정 방향으로 는 조례 제정이 핵심적이었다. 이를 통해 시정부와 시의회가 공론화위원회의 구성에 적극적으로 나설 수 있는 법적 근거를 마련했고, 공론화의 결론 활용 방식도 분명히 설정해 정치적 영향력을 확보하고 불필요한 논란을 차단하였다. 각 구·군이 해당 의제의 직접적인 이해당사자라는 점에서 이들 간의 사전 합의를 통해 공론화위원회가 설계 및 구성되었다는 점이 정당성 확보와 안정적 운영에 기여했다고 볼 수 있다.

시민사회 방향의 연계에서는 시민들의 폭넓은 참여 기회를 보장하려는 노력을 높이 평가할 만하다. 공론화위원회는 ‘신청사 건립 기본구상안’을 마련하는 과정에서는 시민의견조사와 원탁회의를, 부지 선정을 위한 평가지표를 확정하는 과정에서는 시민설명회와 후보지 구·군별 설명회를 여러 번 개최했다. 일반적으로

진행되듯이 시민들의 참여를 짧은 기간 동안 진행되는 숙의포럼 안으로 한정하지 않고, 그 앞뒤로도 의견을 청취하고 참여의 기회를 제공한 것이다. 홍보에서도 어린이 그림 그리기 대회 등 참여형 행사를 마련하여 시민들이 의제에 대하여 지속적으로 관심을 가질 수 있도록 도왔다. 대구시는 공론화위원회 활동이 종료된 이후에도 신청사 건립을 주제로 ‘시민상상단’을 운영하고 지역 대학과 연계하여 ‘2021 대학 스튜디오 연계 도시재생 협업프로그램’을 진행하는 등 확산과 지속의 노력을 이어갔다. 이런 프로그램들의 상당수는 공론화위원회가 아니라 대구시가 주체였다는 점을 언급해야 하겠지만, 비슷한 성격의 사안을 다룬 다른 공론화 사례에서는 이런 조치들을 찾아보기 어려웠다는 점에서 여전히 좋은 참고가 된다. 한편 학계 및 전문가들의 의견도 적극적으로 청취 및 반영되었다. 공론화위원회는 시민들의 의견을 수렴하여 평가지표의 바탕을 마련한 후 대구경북연구원과 국토연구원을 통하여 이를 구체화하였으며, 최종적으로 63명의 학계 전문가들을 대상으로 설문조사를 실시하여 가중치를 확정하였다. 즉 공론화의 핵심의제라고 할 수 있는 신청사 부지 선정의 평가기준을 결정하는 데 있어 시정, 시민사회, 학계, 전문가 등 다양한 주체가 협력적으로 활동하였던 것이다.

이러한 성과에도 불구하고 한 가지 근본적으로 제기할 수 있는 질문은 과연 신청사 건립이 일반 시민들의 숙의포럼을 필요로 하는 성격의 의제였는지이다. 대구시에서 이 문제가 오래된 갈등 사안이기는 하지만, 교육, 보건, 에너지 정책 등과 달리 대다수 시민들의 생활에 밀착된 문제라고 보기 어렵고, 비용과 편익에 대한 고려 또한 강한 이해관계를 가진 소수를 제외하고는 민감도가 떨어질 수밖에 없다. 실제로 부지 선정이라는 의제의 특성상 평가지표 가운데 정성지표나 시민들의 숙의를 통해 결론짓기 어려운 기술적인 지표가 다수였다. 또 숙의 프로그램 전후로 시민들의 선호나 사안에 대한 이해도가 어떻게 변화하였는지 등을 측정한 것도 아니었는데, 평가지표에 대한 전문가들의 설명과 후보지 관계자들의 주장을 듣고 한 번의 투표를 시행한 것이 전부라는 점에서 진정성 있는 집합적 숙의가 이루어졌다고 보기는 어렵다. 요컨대 대구시의 사례는 이해관계자 포

섭과 사전 협의 및 사후 조치 등을 통해 대의제 정치과정 및 시민사회로의 연계가 비교적 원활히 이루어졌지만, 결국 해묵은 갈등 사안에 대한 논란을 종식시키고 정책 결정의 수용성을 제고하는 데에 공론화위원회가 수단적으로 이용된 것이 아닌지 의문을 남긴다.

### (3) 경상남도교육청 정책숙의 공론화추진단

2019년 신설되어 2021년까지 세 차례 시행된 의제형성형 공론화 사례다. 1호(2019년)는 북면신도시 공립고 이전재배치 문제를 다루었고, 2호(2020년~2021년)는 채식급식 확대, 3호(2021년~2022년)는 학업중단예방 및 학교 밖 청소년 교육지원 연계 정책 문제를 다루었다.

경남교육 정책숙의제는 공론화 과정을 직접 설계한 몇 안 되는 사례 중 하나다. 물론 모든 과정을 새롭게 고안한 것은 아니고, 공론조사와 합의회의를 혼합하였다고 볼 수 있다. 보다 구체적으로 다섯 단계로 구분되는데, (1) 공모 및 제안을 통한 의제 선정, (2) 주요 이해관계자를 대상으로 하는 사전 간담회, (3) 학생, 학부모, 교직원을 대상으로 하는 사전조사, (4) 공론조사 형식의 원탁회의, (5) 이해관계자로 구성된 합의회의로 구성되었다. 또 의제의 성격에 따라 단계(2)를 타당성 연구로 대체하는 등 다소 변화를 주기도 하였다. 최종 결론은 합의회의에서 도출하는 합의형 공론화다(경상남도교육청 공론화추진단 2019; 2020; 2021). 정책숙의제의 경험은 앞서 강조한 혼종의 관점, 특히 ‘숙의’를 ‘직접’ 및 ‘참여’와 결합하는 방식과 관련해 다양한 논점을 제기한다.

먼저 추진단이나 의제선정위원회 구성은 교육전문가, 학부모, 교직원 등 다양한 주체를 포함하였다. 경우에 따라서는 학생과 도의회 의원이 참여하기도 하였다. 이들이 교육정책의 직접적인 당사자들임을 고려할 때, 의제선정부터 공론화 과정의 설계 및 운영까지 다양한 주체가 의견을 나누면서 직접 결정하는 과정을 보장하려는 노력이다. 일반적으로 중립적인 전문가들로 위원회를 구성하고 이해 당사자들에게는 참고인 자격으로 의견을 개진할 기회를 부여하는 경우가 많은

것을 고려하면 상당히 차별성이 있고 세심한 구성이라고 볼 수 있다.

경남교육청 정책숙의제의 가장 두드러진 특징은 융합형 설계에 있다. 전술한 바와 같이 정책숙의제는 공론조사와 합의회의를 단계적으로 결합하였는데, 직접적인 이해 당사자들과의 사전 간담회를 통해 전체적인 방향성을 설정하는 데에서 시작하였다. 이어 3,000여 명을 대상으로 하는 사전조사, 150~300명 규모의 원탁회의(공론조사)를 거쳐, 10명 내외의 합의회의까지 점차 범위를 좁혀 나가는 구조이다. 그리고 각 단계는 이전 단계의 숙의 결과를 기본자료로 사용하였다. 이러한 설계는 가장 직접적인 이해관계를 가지는 당사자들의 의견을 청취하여 적절한 의제 설정을 도모하면서, 다수 시민의 참여와 당사자들의 의견을 기반으로 하는 두 단계의 숙의 절차를 보장함으로써 도출된 결론이 더 강한 권고력을 지닐 발판을 마련하였다고 볼 수 있다. 잠재적인 긴장 관계에 있을 수 있는 참여와 숙의의 가치를 시차를 두고 결합하는 방식으로 해소하려는 시도이다.

다만 설계에서 의도한 만큼의 진정성 있는 숙의가 이루어졌는지에 대해서는 추가적인 검토가 필요하다. 기본적으로 절대적인 숙의 시간이 부족하였다. 원탁토론의 경우 130분, 합의회의는 150분 내외의 토론이 전부였고, 학습 시간은 각각 20분과 90분 내외에 불과했다. 앞서 검토한 대구시의 사례가 2박 3일 동안 160분 내외의 학습 및 토론 세션을 다섯 차례 가진 것과 비교하여도 상당히 적은 시간이다. 또 제1회 공론화를 제외하고는 숙의자료를 공개하지 않았고, 자료의 정확성 및 공론화 전 과정에 대한 별도의 검증단계도 부재하여 실제로 어느 정도 수준의 학습과 숙의가 이루어졌는지 확인하기도 어렵다. 외부와의 연계가 미흡하다는 점 또한 문제이다. 다양한 단계에 걸쳐 일반 시민과 이해관계자들의 의견을 숙의 내부로 들여왔으나, 별도의 매체나 행사를 활용해 내부의 숙의를 외부로 확산하려는 노력은 찾기 어렵다. 자료 공개 또한 부족해서 원탁회의와 합의회의에 참가한 시민들이 어떠한 방식으로 선정되었는지조차 알기 어렵다는 문제도 사소하지 않다. 요컨대 경남교육청 정책숙의제는 혼종의 문제의식을 반영한 창의적인 설계의 가능성을 보여주었으나, 중대한 사회적 현안을 다루기에는 충분

히 꼼꼼하게 구성 및 운영되지 못한 한계를 보였다고 할 수 있다.

## V. 맺음말

앞서 공론화에 대한 그간의 연구가 주로 그 ‘안’을 들여다보는 데에 집중해왔다는 점을 지적했다. 적절한 설계와 운영의 노하우는 물론 중요한 문제이고, 이에 대해서는 그간의 실천과 연구를 통해 상당한 진전이 있었다고 볼 수 있다. 그러나 본 논문은 초점을 다소 달리하여 ‘안팎’의 관계에 주목하자고 제안하였다. 특히 공론화 과정이 대의제 정치제도, 공론장과 시민사회, 민주적 혁신의 다른 유형 등 그 배경을 형성하는 요소들과 어떠한 관계를 형성해야 하는지의 문제를 제기하고, 이를 ‘혼종’과 ‘연계’라는 두 개념으로 집약하였다. 이러한 넓은 고려는 공론화가 구상, 설계, 운영되는 방식에도 큰 영향을 미친다. 지면의 한계상 사례에 대한 분석과 개선 방안의 모색이 충분히 구체적이지 못했지만, 여기서 제시된 지점들이 향후 더 체계적이고 종합적인 분석들과 실천적인 지침의 개발로 연결될 수 있으리라 기대한다.

시민참여 숙의포럼의 효과에 대해서는 이제 세계적으로 상당한 연구성과가 누적되어 있다. 내적으로는 지식과 정보 획득, 의견 변화, 상대 견해에 대한 존중, 정치적 효능감과 공적 사안에 대한 관심 등에서 고루 긍정적 결과가 관찰되고, 외적으로는 정치과정 쇄신이나 새로운 의제의 입법을 추동하는 등 혁신적 성과가 다수 보고되고 있다. 한국의 공론화 또한 그동안 여러 주체의 노력으로 동력을 유지해왔지만, 여전히 날개의 갈등적인 사안을 다루기 위해 특수하게 설계되어 한시적으로 운영되는 갈등 해소 기구라는 인식이 강하다.

공론화가 정책과정의 한 단계로 도구적으로 활용되는 경향을 넘어 한국 민주주의의 넓은 맥락 속에서 정치과정의 쇄신과 민주적 시민성 함양을 위한 디딤돌 역할을 하기 위해서는 공론조사 일변도를 넘어서는 것이 우선적인 과제이다. 앞

서 강조한 것처럼 공론조사는 숙의민주주의를 제도화하려는 여러 방식 중 하나로서, 그 자체로서 숙의민주주의나 민주적 혁신의 다양한 문제의식과 실천적 관심을 온전히 담아낸다고 보기 어렵다. 아무리 기술적으로 정교하게 운영되더라도 주요 정치행위자, 이해관계 당사자, 일반 시민들과 대면하지 않는 방식으로 크고 복잡한 사안에 대한 사회적 합의를 도출하는 것은 불가능하다. 짧은 숙의를 거치는 의견조사 방식에 함몰되지 않고 넓은 사회적 공론화의 과정 속에서 공론화의 적극적인 위상과 역할을 다시 정립해야 할 시점이다. 관련하여 학계의 연구 또한 숙의민주주의와 민주적 혁신의 다층적 문제의식과 기여를 종합적으로 고려하면서 공론화가 한국 민주주의의 발전을 위해 어떤 가능성과 한계를 가지는지 균형 있게 분석해야 한다. 특히 유럽과 북미를 중심으로 활발히 진행되고 있는 시민의회 등 숙의적 미니공중의 다양한 사례들에 대한 연구는 우리에게도 좋은 시사점을 여럿 제공해줄 것이다.

## 참고문헌

- 경상남도교육청 공론화추진단. 2019. “공론화 추진 결과보고서: 학교 이전재배치 모델 설계”.
- \_\_\_\_\_. 2020. “공론화 추진 결과보고서: 기후위기·환경 재난 시대에 대응하기 위한 채식급식의 확대”.
- \_\_\_\_\_. 2021. “공론화 추진 결과보고서: 학생의 학업중단 예방과 학교 밖 청소년 교육지원 연계 정책 마련”.
- 김주형·서현수. 2021. “민주적 혁신의 개념과 유형: 민주주의의 회복과 재발명 사 이에서”. 『현대정치연구』 14집 3호, 53-95.
- \_\_\_\_\_. 2023. “민주적 혁신의 정치이론: 역동적 민주주의를 향하여”. 『한국정치학 회보』 57집 1호, 7-32.
- 대구광역시. 2020. “대구광역시 신청사 건립백서 I: 시민 공론화 과정을 통한 입지 선정”.
- 부산광역시. 2018. “부산 BRT 시민공론화 백서: 부산 BRT 시민의 뜻을 모으다! 64일간의 여정”.
- 서부경남 공공의료 확충 공론화협의회. 2020. “서부경남 공공의료 확충 공론화 백 서: 평범한 사람들의 탁월한 정책 결정. 합의형 공론장 실험에 성공하다”.
- 서현수. 2022. “직접민주주의의 숙의성 제고를 위한 세 가지 방법: 미국, 아일랜드, 핀란드의 민주적 혁신과 그 함의”. 조대엽 외. 『한국 민주주의의 새길: 직접 민주주의와 숙의의 제도화』. 서울: 경인문화사, 396-437.
- 신고리 5·6호기 공론화위원회. 2017. “신고리 5·6호기 공론화 「시민참여형조사」 보 고서”.
- 은재호. 2022. 『공론화의 이론과 실제: 건강한 공론 형성을 위한 길라잡이』. 서울: 박영사.
- 이강원·김학린. 2020. 『한국 사회 공론화 사례와 쟁점: 한국형 공론화 모델의 탐 색』. 서울: 박영사.
- 정병순·황원실. 2019. 『서울형 숙의민주주의 제도화 방안』. 서울: 서울연구원.

- 창원시 공론화위원회. 2020. “창원 스타필드 공론화 백서: 숙의와 경청 그리고 공감”.
- 하동현. 2020. “정책결정과정으로서의 공론화 단계분석: ‘2018 서울시 지역균형발전 공론화 사례’”. 『한국거버넌스학회보』 27권 1호, 27-55.
- Ackerman, Bruce A. and James S. Fishkin. 2004. *Deliberation Day*. New Haven: Yale University Press.
- Bächtiger, André, John S. Dryzek, Jane Mansbridge and Mark Warren. eds. 2018. *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Bächtiger, André and John Parkinson. 2019. *Mapping and Measuring Deliberation: Towards a New Deliberative Quality*. Oxford: Oxford University Press.
- Curato, Nicole, David Farrell, Brigitte Geissel, Kimmo Grönlund, Patricia Mockler, Jean-Benoit Pilet, Alan Renwick, Jonathan Rose, Maija Setälä and Jane Suiter. 2021. *Deliberative Mini-Publics: Core Design Features*. Bristol: Bristol University Press.
- Dryzek, John S. 2010. *Foundations and Frontiers of Deliberative Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Fishkin, James S. 2018. *Democracy When the People Are Thinking: Revitalizing Our Politics Through Public Deliberation*. Oxford: Oxford University Press.
- Florida, Antonio. 2018. “The Origins of the Deliberative Turn.” In *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*, edited by André Bächtiger et al., 35-54. Oxford: Oxford University.
- Gastil, John. and Katherine R. Knobloch. 2020. *Hope for Democracy: How Citizens Can Bring Reason Back into Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Gastil, John. and Erik Olin Wright. 2019. *Legislature by Lot: Transformative Designs for Deliberative Governance*. London: Verso.
- O’Flynn, Ian. 2022. *Deliberative Democracy*. New York: Polity.
- Parkinson, John. and Jane Mansbridge. eds. 2012. *Deliberative Systems: Deliberative Democracy at the Large Scale*. Cambridge: Cambridge University Press.



Smith, Graham and Maija Setälä. 2018. “Mini-Publics and Deliberative Democracy”.  
In *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*, edited by André  
Bächtiger et al., 300-314. Oxford: Oxford University Press.

투고일: 2023.10.15.      심사일: 2023.11.22.      게재확정일: 2023.11.22.
--

## Deliberative Mini-Publics in Korea: A Critical Appraisal and Reform Proposals

Kim, Joohyung | Seoul National University

Lee, Si Young | Yonsei University

This article aims to offer a comprehensive and systematic analysis of *Gongnonhwa*, a form of deliberative mini-public in Korea that has been implemented frequently in recent years. We collect and classify 66 cases since 2018, identify their contributions and limitations, and discuss ways to overcome some of the shortcomings. In doing so, we stress the interactions between such mini-publics on the one hand, and formal political process, public sphere and civil society, and other instances of democratic innovations, on the other. *Gongnonhwa* is usually understood as a narrow instrument for conflict resolution for a specific policy issue, and the way it has been designed overwhelmingly takes the form of deliberative polling. Moving beyond this conventional ways, we argue for a need to rethink its role in a way that can critically contribute to the wider societal deliberation and promote the innovation of political process.

---

**Key Words** | Gongnonhwa, Deliberative Mini-Public, Deliberative Polling, Deliberative Democracy, Democratic Innovations

## 〈부록〉 2018년 이후 공론화 사례와 분류

연번	시행 시기	명 칭	공론화 목적	의제설정 방식	결론도출 방식
1	2018.04.	제주 녹지국제병원 공론조사위원회	갈등해결형	사전결정형	표결형
2	2018.04.	대입제도 개편을 위한 공론화위원회	정책결정형	사전결정형	표결형
3	2018.05.	교육부 국민참여 정책숙려제	정책결정형	사전결정형	표결형
4	2018.07.	대전시 월평공원 공론화위원회	갈등해결형	사전결정형	표결형
5	2018.07.	2018 서울교육 공론화 (편안한 교복)	정책결정형	사전결정형	표결형
6	2018.07.	울산시립미술관 공론화	정책결정형	사전결정형	대의제형
7	2018.07.	서울시 광화문시민위원회	의제형	사전결정형	대의제형
8	2018.08.	부산 BRT 정책 결정을 위한 시민 공론화위원회	갈등해결형	사전결정형	표결형
9	2018.08.	김해시 장유소각장 현대화사업 공론화 토론회	갈등해결형	사전결정형	표결형
10	2018.08.	광주 도시철도 2호선 공론화위원회	갈등해결형	사전결정형	표결형
11	2018.09.	순천시 쓰레기 문제 해결 공론화위원회	갈등해결형	사전결정형	합의형
12	2018.09.	2018 서울 공론화 (균형발전)	의제형	직접결정형	표결형
13	2018.10.	구)공주의료원 활용을 위한 시민회의	정책결정형	사전결정형	표결형
14	2018.10.	경인 아라벳길 공론화위원회	의제형	사전결정형	표결형
15	2018.11.	남해 풍력발전 단지 조성 공론화	갈등해결형	사전결정형	대의제형
16	2018.11.	서산시 자원회수시설 공론화위원회	갈등해결형	사전결정형	표결형
17	2019.03.	창원시 공론화위원회 (스타필드 입점)	갈등해결형	직접결정형	표결형
18	2019.04.	대구시 신청사건립추진 공론화위원회	갈등해결형	사전결정형	표결형
19	2019.04.	제주 교육공론화위원회 (편안한 교복)	정책결정형	직접결정형	표결형
20	2019.04.	4.19민주묘지 재생공론화	의제형	사전결정형	대의제형
21	2019.05.	익산 모현 우남아파트 공론화위원회	정책결정형	사전결정형	대의제형
22	2019.05.	사용후 핵연료 재검토위원회	정책결정형	사전결정형	표결형
23	2019.06.	춘천시 도시형폐기물 종합처리시설 운영방안 시민공론화	정책결정형	직접결정형	대의제형
24	2019.07.	경남교육 정책숙의 공론화위원회 (북면신도시 공립고 이전재배치)	의제형	직접결정형	합의형
25	2019.07.	2019 서울 공론화 (플랫폼노동)	의제형	직접결정형	표결형

연번	시행 시기	명 칭	공론화 목적	의제설정 방식	결론도출 방식
26	2019.08.	경기도 도정정책 공론화 조사 (복지정책의 미래와 기본소득)	의제형	직접결정형	표결형
27	2019.08.	2019 서울교육 공론화 (학원일요휴무제)	정책결정형	직접결정형	표결형
28	2019.08.	서울시 효창독립 100년 공원 조성 공론화	의제형	사전결정형	대의제형
29	2019.10.	고창군 생활폐기물 소각시설 공론화협의회	갈등해결형	사전결정형	대의제형
30	2019.10.	정선군청사 신축 공론화위원회	정책결정형	사전결정형	표결형
31	2019.10.	‘성남FC 활성화’ 300인 원탁토론 추진위원회	의제형	직접결정형	표결형
32	2020.01.	서부경남 공공의료 확충 공론화협의회	정책결정형	사전결정형	합의형
33	2020.01.	인천시 공론화위원회 (친환경 폐기물 관리정책 전환과 자체매립지 조성)	의제형	직접결정형	표결형
34	2020.03.	거제시 남부 내륙철도 공론화위원회	갈등해결형	사전결정형	표결형
35	2020.04.	2020 서울시민회의	의제형	직접결정형	표결형
36	2020.05.	전주 옛 대한방직 부지 시민공론화위원회	정책결정형	사전결정형	표결형
37	2020.06.	경기도 도정정책 공론화조사 (기본소득 도입과 재원마련 방안)	의제형	직접결정형	표결형
38	2020.07.	2020 서울 공론화 (서울시민이 배출한 쓰레기, 어떻게 처리할 것인가?)	의제형	직접결정형	표결형
39	2020.09.	대구경북행정통합 공론화위원회	의제형	사전결정형	대의제형
40	2020.10.	2020 서울교육 공론화 (코로나시대 학생 안전과 온라인 수업 개선)	의제형	직접결정형	표결형
41	2020.11.	춘천 대중교통 운영방식 시민공론화	정책결정형	사전결정형	대의제형
42	2020.11.	경남교육 정책숙의 공론화위원회 ( 채식급식 확대)	의제형	직접결정형	합의형
43	2020.12.	경기도 청년정책 비전수립 공론화조사 공론화위원회	의제형	사전결정형	표결형
44	2021.03.	제주 교육공론화위원회( 제주외고 일반고 전환)	정책결정형	직접결정형	표결형
45	2021.03.	창원교육지원청 중학교 학생배치 및 배정적정화를 위한 공론화추진단	의제형	직접결정형	합의형
46	2021.03.	2021 서울시민회의	의제형	직접결정형	표결형
47	2021.04.	KBS 공적채무와 수신료 공론화위원회	정책결정형	사전결정형	표결형

4) 공론화 중단

연번	시행 시기	명 칭	공론화 목적	의제설정 방식	결론도출 방식
48	2021.04.	평택역 광장 조성 시민공론화추진위원회	의제형	사전결정형	표결형
49	2021.04.	광명시 공론화위원회 (광명시민 평생학습장학금 지급방안)	정책결정형	직접결정형	표결형
50	2021.04.	광명시 공론화위원회 (광명역세권 양지마을 교차로 보행육교 설치)	정책결정형	직접결정형	표결형
51	2021.04.	창원시 공론화위원회 (지개-남산 간 민자도로 적정 통행료 산정)	정책결정형	직접결정형	대의제형
52	2021.05.	목포 시내버스 운영 공론화위원회	정책결정형	직접결정형	표결형
53	2021.06.	안전한 산폐장 관리를 위한 당진시 공론화위원회	정책결정형	사전결정형	대의제형
54	2021.06.	완주군 비봉면 보은폐기물 매립장 공론화위원회	정책결정형	사전결정형	대의제형
55	2021.06.	2021 서울 공론화 (광역자원회수시설 확충의 전제조건과 주민수용성 확보방안)	의제형	직접결정형	표결형
56	2021.09.	여주 구 경기실크 문화적 활용 공론화추진위원회	의제형	사전결정형	합의형
57	2021.09.	2021 서울교육 공론화 (미래교육을 위한 디지털 기반 학습의 발전방향, 바람직한 교내 학생 휴대폰 사용방안)	의제형	직접결정형	표결형
58	2021.11.	경남교육 정책속의 공론화추진위원회 (학업중단예방)	의제형	직접결정형	합의형
59	2022.03.	인천시 공론화-갈등관리위원회 속의시민단 (인천형 수소생태계 구축)	의제형	직접결정형	표결형
60	2022.05.	경기도교육감 민주진보 진영 후보단일화 공론화위원회	정책결정형	사전결정형	표결형
61	2022.07.	2022 서울시민회의	의제형	직접결정형	표결형
62	2022.08.	여주시 복합행정타운 건립 후보지 결정을 위한 공론화위원회	정책결정형	사전결정형	표결형
63	2022.10.	경기도 공론화추진단 (도심 내 군공항 문제 합리적 해결을 위한 고려사항)	정책결정형	직접결정형	표결형
64	2022.12.	전라남도 영암군 민속씨름단 공론화위원회	정책결정형	사전결정형	표결형
65	2023.05.	국회의원 선거제도 개편을 위한 공론조사	의제형	사전결정형	표결형
66	2023.06.	의정부시 소각장 문제 해결 공론화위원회	갈등해결형	사전결정형	합의형



# 한국의 계층별 정책선호와 정책변화 사이의 관계에 관한 탐색적 연구\*

최광은 | 연세대학교

## | 국문요약 |

시민 가운데 특정 그룹이 아니라 시민 모두의 선호가 동등하게 정부 정책에 잘 반영되는 민주주의 모델은 이상적인 것으로 여겨진다. 하지만 대표성의 불평등이 존재하지 않는 이러한 이상적인 모델이 한국의 현실과 얼마나 부합하는가를 검토하는 연구는 아직 본격적으로 수행되지 않았다. 이 연구의 주요 목적은 시민의 경제적 계층에 따른 정책선호의 차이를 확인하고 이 선호의 차이가 정부 정책에는 어떻게 반영되고 있는가를 탐색함으로써 기존 연구의 공백을 메우는 것이다. 이를 위해 1995년부터 2021년까지 한국 정부가 수행한 여론조사와 2013년부터 2021년까지 한국갤럽조사연구소가 자체적으로 실시한 여론조사에 기초하여 각각의 백분위 정책선호를 예측한 다음 이러한 선호가 정책변화에 미치는 영향을 분석했다. 분석 결과, 상위층의 선호가 정책결과에 미치는 영향력이 다른 계층에 비해 상대적으로 크다는 것을 잠정적으로 확인할 수 있었다. 이러한 결과의 엄밀한 검증은 후속 연구의 과제로 남는다. 충분한 자료를 바탕으로 한 추가 분석이 필요하기 때문이다. 또한, 계층별 정책선호는 정책영역별로 차이가 크고 일관성이 부족한 경향을 보였다.

주제어 | 여론정책 연계, 정책선호, 정책변화, 정책일치성, 대표성의 불평등

\* 이 논문은 2021년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구입니다 (NRF-2021S1A5B5A16075946). 본 논문의 미진한 부분을 지적하고 개선 방향을 제시해 주신 익명의 세 심사위원께 감사드립니다. 데일리 오피니언 원자료 활용을 가능하게 해주신 한국갤럽조사연구소 기획조사실 정지연 이사께도 감사드립니다.

## I. 서론

가장 널리 알려진 현대의 민주주의 이론가 가운데 한 사람인 로버트 달(Robert A. Dahl)은 “민주주의의 주요 특징은 정치적으로 동등하게 취급되는 시민의 선호에 정부가 끊임없이 반응하는 것이다”라고 말했다(Dahl 1971, 1). 정부 정책이 여론에 어떻게 반응하는가를 파악하는 연구, 좀 더 넓은 범위에서 여론과 정책 사이의 일반적인 관계를 탐구하는 여론-정책 연계(opinion-policy link) 연구가 오늘날 주목을 받는 것은 바로 이러한 민주주의의 특징이 널리 받아들여지기 때문이다. 이 여론-정책 연계 연구는 한 걸음 더 나아가 대표성의 불평등(representational inequality) 또는 불평등한 반응성(unequal responsiveness)이라는 또 하나의 중요한 연구 주제를 포괄하고 있다. 이는 앞서 달이 언급한 ‘정치적으로 동등하게 취급되는 시민’이라는 전제 그 자체를 검증하려는 시도이기도 하다. 만일 정부가 시민 모두의 선호가 아니라 시민 가운데 특정한 그룹의 선호에 더욱 잘 반응하는 경향을 보인다면 시민의 정치적 동등성 자체가 의문시될 수밖에 없다. 오늘날 민주주의의 위기 또는 한계가 활발하게 논의되고 있는 배경에는 경제적 불평등과 정치적 불평등이 심각해지고 있을 뿐만 아니라 대중과 정치엘리트 사이의 괴리가 점점 커지고 있다는 인식이 자리하고 있다. 대표성의 불평등에 대한 탐색은 이러한 민주주의의 위기 또는 한계에 관한 논의를 구체화하는 하나의 중요한 계기가 될 수 있다.

여론-정책 연계 연구를 대표성 또는 반응성의 불평등 영역으로 확장하는 연구는 미국 학계에서는 일정한 성과가 축적되고 있으나 여론-정책 연계 연구 자체가 맹아 상태에 있는 한국에서는 이러한 연구가 본격적으로 이루어지지 않고 있다. 한국의 정부 정책은 일반적인 여론의 흐름과 얼마나 일치하고 또 여론에 어떻게 반응하고 있는지, 이 과정에서 경제적 상위층과 같은 특정 그룹의 여론이 정책에 좀 더 큰 영향력을 미치고 있는 것은 아닌지 등에 대해 구체적으로 파악할 수 있는 연구가 희박하다. 본 연구의 주요 목적은 시민의 평균적인 정책선호에 기초한 여론-정책 연계 연구를 넘어서서 경제적 계층에 따른 정책선호의 차이를 확인하고, 이러한 계층



별 선호의 차이가 정부의 정책결과에는 어떤 영향을 끼치는가를 확인하는 것이다.

이 목적을 달성하기 위해 본 연구는 1995년부터 2021년까지 한국 정부가 수행한 여론조사 가운데 구체적인 정책이슈를 다룬 여론조사 항목을 선별하고 이를 기초로 이에 일대일로 대응하는 정책결과를 추적하여 기록하는 작업을 시작했다. 하지만 여기서 구축된 자료는 정부 주도의 여론조사라는 점에서 편향성이 있을 수 있고, 포함된 여론조사 항목의 일부에서만 응답자의 소득이나 생활 수준을 파악할 수 있었기에 이러한 한계를 일정하게 보완할 수 있는 추가적인 자료 확보가 절실했다. 다양한 여론조사 자료를 탐색하던 중 한국갤럽조사연구소가 매주 꾸준히 실시해 온 여론조사를 바탕으로 데일리 오피니언을 비교적 장기간 발간해 왔다는 사실을 알게 되었다. 여기에 포함된 정책이슈 항목을 따로 뽑아내 2013년부터 2021년까지의 기간에 걸친 새로운 여론-정책 연계 자료를 구축할 수 있었다. 이 자료를 함께 사용함으로써 본 연구의 실증 분석이 전자의 자료에만 기초했을 때보다 일정하게 보완된 것은 사실이다. 하지만 두 자료 모두 다양한 편향으로부터 전적으로 자유롭다고 단언할 수 없다. 다양한 통계분석에 적합할 정도의 충분한 표본을 확보했다고 할 수도 없다. 따라서 이러한 한계를 지닌 이 탐색적 연구의 분석 결과는 잠정적 발견 이상의 의미를 지니기 어렵다. 다만, 본 연구가 한국의 여론-정책 연계에 관한 실증 연구를 대표성의 불평등 영역으로 확장하는 데 기여한 부분은 분명하다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 우선 여론과 정책 사이의 연계에 관한 연구에서 중요한 하나의 축을 차지하는 대표성의 불평등에 관한 국내외 선행 연구를 살펴본다. 이어서 연구 자료의 구축 방법을 소개하고 다양한 양적 분석을 수행한다. 먼저 정책일치성 또는 정책반응성, 정책선호와 정책변화 사이의 일반적 관계를 파악한 다음 경제적 계층에 따른 정책선호의 차이에 기초한 분석으로 나아간다. 덧붙여, 계층별 정책선호와 정책변화 등이 정책영역별로 어떤 차이를 보이는지, 구체적인 정책이슈에서 계층별 정책선호가 어떤 특징을 드러내는지도 간략히 살펴본다. 마지막으로, 본 연구의 발견을 요약하고 연구의 한계를 논의한 다음 후속 연구의 과제를 제시한다.

## II. 선행 연구

기존 여론-정책 연계 연구의 대다수는 여론을 하나의 단일한 실체로 파악한 상태에서 정책과의 관계를 살피는 것이었다. 하지만 집단 사이에는 선호나 태도의 격차가 다양하게 존재할 수 있고, 정책에 영향을 미칠 수 있는 특정 집단의 힘과 능력이 다른 집단보다 우월하거나 열등할 수도 있다. 따라서 특정 집단의 의견이 정책결과에 더 잘 반영되거나 그렇지 못한 상황을 선형적으로 배제할 수는 없다. 이는 오직 경험적인 분석을 통해서만 판단을 내릴 수 있는 문제다. 고소득층의 선호가 정책에 가장 큰 영향을 미친다는 것을 보여준 가장 대표적인 실증 분석은 미국의 사례에 기초한 바텔스(Bartels 2016)와 길렌스(Gilens 2012)가 있다. 바텔스(Bartels 2016)는 미국의 112대 의회(2011~2013) 시기에 소득수준에 따라 세 계층으로 나눈 지역구 유권자의 정책선호와 이 유권자들을 대표하는 해당 상·하원 의원들의 법안투표 행위 간의 관계를 분석하였다. 분석 결과 상원의원의 호명투표(roll call votes) 결과는 소득 상위층의 정책선호와 매우 밀접한 관련이 있었고, 하위층의 정책선호는 거의 영향을 미치지 못했다. 반면 하원의원의 호명투표 결과에서는 이 같은 대표성의 불평등이 크게 두드러지지는 않았다.<sup>1)</sup> 길렌스(Gilens 2012)는 1981년에서부터 2002년 사이에 이루어진 1,779개의 여론조사 항목과 이 개별 여론조사 항목에 상응하는 정책결과 추적 자료를 바탕으로 소득계층의 정책선호와 정책결과 사이의 관계를 분석했다. 분석 결과 소득 90백분위의 정책선호가 50백분위나 10백분위의 정책선호보다 정책결과에 훨씬 더 큰 영향을 미친다는 것을 발견했다. 이 같은 불평등한 반응성은 정책영역에 따라서 다소 다른 양상을 나타내기도 했는데, 특히 사회복지 영역의 경우는 다른 영역과 달리 소득계층에 따른 정책선호의 차이가 크게 벌어지더라도 덜 부유한 계층의 영향력이 크게 줄어들지는 않았다.

---

1) 바텔스(Bartels 2016)는 이 같은 불평등한 반응성이 하원에서보다 상원에서 두드러지는 이유로 상원의원이 하원의원보다 정당 노선으로부터의 상대적인 자율성이 커 유권자의 압력에 귀를 기울일 여지가 더 크고, 상원의원 선거구의 특성상 이들이 부유한 유권자의 정치자금 기부에 대한 의존도가 높다는 점 등을 짚었다.

하지만 이러한 소득계층에 따른 차별적인 영향력이 크게 나타나지 않는다는 연구도 있어 논쟁이 지속되고 있다. 예를 들어, 우라와 엘리스(Ura and Ellis 2008)는 고소득층의 선호가 저소득층의 선호보다 정부 정책에 더 잘 반영된다는 증거를 발견하지 못했다. 소로카와 웨지인(Soroka and Wlezien 2008)은 복지지출 영역을 제외한 다른 정부 지출 영역에서는 소득계층에 따른 정책선호의 차이가 뚜렷하지 않았을 뿐만 아니라 정책선호가 정부 지출에 미치는 영향의 측면에서 복지지출 영역을 제외하면 소득계층에 따른 영향력의 차이가 거의 없다는 것을 보여주었다. 길런스(Gilens 2009)는 더 확장된 분석을 통해 소로카와 웨지인(Soroka and Wlezien 2008)의 결론을 반박했다. 소득계층에 따른 정책선호의 차이가 복지 영역뿐만 아니라 복지 이외의 영역에서도 상당히 크게 나타나며 그 양상도 훨씬 다양하다는 것이다.

대표성의 불평등에 관한 설명은 여러 가지가 존재할 수 있다. 예를 들어, 국회의원과 같은 대표자 상당수의 소득과 재산이 평균적인 시민의 소득과 재산보다 월등히 많아 상위층의 견해를 대변하는 것이 자연스럽다는 설명이 있을 수 있다. 2022년 한국의 ‘가계동향조사’에 따르면, 가구소득 10분위의 월평균 소득은 약 1,300만 원이다. 2022년 기준 국회의원의 월평균 보수는 약 1,290만 원인데, 초고소득자의 존재 탓에 10분위의 중위값은 평균값보다 훨씬 낮으므로 국회의원은 자체 보수만으로도 소득 10분위 안에 거뜬히 포함된다. 그런데 국회의원의 보수가 소득 10분위에 들어간다고 해서 이들이 소득 10분위의 선호를 대변한다고 단정할 수는 없다. 국회의원이 중위소득에 가까운 보수를 받는다면 중위투표자의 이해를 충실히 대변할 것이라 단정하기 어려운 것과 마찬가지다. 길런스(Gilens 2012)가 보여주었듯이 부유한 미국인이 선호하는 정책을 채택하도록 하는 동력은 정치적 압력에 크게 의존하므로 대표성의 불평등을 선출된 대표자의 개인적 특성이나 선호에서 찾는 것이 부분적인 설명은 될 수 있을지 모르나 이를 주요 원인으로 보기는 어렵다.

대표성의 불평등에 관한 좀 더 직접적인 설명은 고소득층이 그렇지 못한 계층보다 투표, 선거운동, 정치자금 기부 등의 다양한 정치 영역에서 더욱 활발하게 참여

하므로 그만큼 정치적 영향력도 크게 나타난다는 것이다. 미국에서는 특히 투표율, 선거운동 참가율, 정치자금 평균 기부액이 소득에 비례하는 경향이 비교적 뚜렷하게 나타난다(Gilens 2012). 한국에서도 가구소득이 높을수록 투표는 물론 청원이나 집회 및 시위 등과 같은 비선거적 정치참여가 높아지는 경향이 발견되기도 한다(권혁용·한서빈 2018; 조인영·박선경 2020). 미국에서 고소득층의 활발한 정치참여 형태 가운데 대표성의 불평등에 가장 큰 영향을 끼칠 수 있는 요인으로 바텔스(Bartels 2016)와 길렌스(Gilens 2012)가 주목한 것은 바로 고소득층의 정치자금 기부다. 그런데 공적 정치자금에 크게 의존하고 있는 한국의 정치 시스템은 고액 기부자를 중심으로 한 사적 정치자금에 절대적으로 의존하고 있는 미국의 정치 시스템과 달리 사적 자본이 정치에 결정적인 영향력을 끼칠 수 있는 구조는 아니다.<sup>2)</sup> 물론 여기서 말하는 공적 및 사적 정치자금은 공식적으로 확인되어 공개되는 정치자금이다. 공식적으로 확인할 수도 없고 공개되지도 않는 비공식적 또는 간접적인 형태의 정치자금 규모와 그 영향력도 무시하지는 못할 것이다.

한편, 한국의 정치 현상을 분석한 정책 대표성(policy representation) 관련 실증 연구를 살펴보면, 대표자와 대표되는 자의 이념과 태도, 선호, 선거강령 등에 기초한 연구는 일정하게 있지만, 정부나 의회가 결정한 구체적인 정책에 기초한 실증적인 여론-정책 연계 연구는 홍승헌(2007)과 최광은(2022b)을 제외하면 없다고 할 수 있다.<sup>3)</sup> 홍승헌(2007)은 구체적인 정책결과와 여론 사이의 일치성을

2) 한국에서 정치자금은 크게 공적 정치자금과 사적 정치자금으로 분류할 수 있다. 공적 정치자금에는 경상보조금, 선거보조금, 선거비용 보전이 있고, 사적 정치자금에는 당비, 후원금(중앙당과 국회의원), 기탁금이 있다. 2019년 기준 사적 정치자금 총액은 865억 원이다. 2017년 대통령선거, 2018년 지방선거, 2020년 국회의원선거의 선거보조금과 선거비용보전, 2020년의 경상보조금을 기준으로 산출한 공적 정치자금 총액은 가장 적게는 선거가 없는 해를 가정할 때 456억 원이고, 가장 많게는 대통령선거와 지방선거가 동시에 있는 해를 가정할 때 5,731억 원이다(최광은 2021).

3) 정책 대표성은 대표자의 의견이나 결정이 대표되는 자의 그것을 얼마나 잘 대표하는가의 문제를 다루는 것으로 정치적 대표(representation)의 하위 개념이다. 정책 대표성의 여러 연구 가운데 구체적인 정책결과와 좀 더 밀접한 관련을 맺고 있는 연구를 여론-정책 연계 연구라 부를 수 있다. 여론-정책 연계 연구는 또한 이항 대표성 연구와 집합 대표성 연구로

한국에서 최초로 분석한 연구다. 이 연구는 먼저 1995년 1월부터 2005년 2월까지 정부에서 직접 발주한 각종 여론조사를 이용하여 여론과 정책 사이의 일치도를 시기별, 이슈별로 분석한 결과 여론과 정책 사이에 상당한 일치성이 나타난다는 것을 보여주었다. 이 연구를 좀 더 발전시킨 최광은(2022b)은 1995년부터 2020년까지 한국 정부가 수행한 여론조사를 기초로 여론에 대한 정부 정책의 일치성과 반응성을 살펴보았다. 그 결과 전체 사례 가운데 대략 3분의 2에서 여론과 정책 사이의 일정한 조응 관계가 나타나는 것으로 드러났다. 이러한 관계는 정부 구분, 여론 지지율, 이슈 주목도에 있어서는 통계적으로 뚜렷한 차이가 발견되지 않았지만, 정책 분야별로 살펴볼 때는 의미 있는 차이가 존재했다.

앞의 두 연구는 대표성의 불평등 또는 불평등한 반응성의 문제를 다루지는 않았다. 이 문제를 직접 다룬 연구로는 강우진(2012)과 박영환(2015) 정도가 있다. 강우진(2012)은 여론-정책 연계를 중심으로 한 정책 대표성에 대한 미국 정치학계의 논쟁을 이항 대표성(dyadic representation), 집합 대표성(collective representation), 동적 대표성(dynamic representation), 대표성의 불평등이라는 네 가지 측면을 중심으로 간략히 소개한 바 있다. 이는 한국에서 처음으로 정책 대표성 관련 논의를 개괄했다는 점에서 의의가 있으나, 반응성과 일치성의 구분을 통해 정책 대표성 논의를 좀 더 심화하거나 이 분야의 다양한 쟁점을 폭넓게 다루지는 못했다(최광은 2022a).

이와 관련한 유일한 실증 연구를 수행한 박영환(2015)은 제18대 국회 사례를 통해 의원의 이념적 선호 및 실제의 투표행태가 어떤 소득계층의 정책선호를 더욱 잘 반영하고 있는가를 분석했다. 이 연구는 설문조사를 통해 의원의 이념적

---

구분된다. 한편, 일반적으로 반응성은 한 대상이 다른 대상에 영향을 미치는 관계의 속성을 표현하고, 일치성은 두 대상이 표면적으로 같다는 피상적인 속성을 표현한다. 이 두 개념을 각각 정책 대표성과 연결한 것이 정책반응성(policy responsiveness)과 정책일치성(policy congruence)이다. 즉, 정책반응성은 정책이 대중의 선호에 어떻게 반응하는가를 나타내는 것이고, 정책일치성은 정책이 대중의 선호와 얼마나 일치하는가를 보여주는 것이다. 본 연구에 등장하는 이러한 개념은 모두 최광은(2022a)의 정의 방식과 구분을 따른다.

선호를 파악하고 한국에서 처음으로 의원의 의안 투표 결과를 활용해 의원의 이념 점수를 산출하여 이를 유권자의 정책선호와 비교했다. 분석 결과에 따르면, 의원의 이념적 선호는 소득 상위층의 정책선호와 일치했으나 의원의 투표행태는 하위 소득계층의 정책선호와 더욱 가까웠다. 정책일치성에 초점을 맞춘 이 연구는 대표성의 불평등 연구에 근접했다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다. 그런데 지역구 의원들의 의안투표 이념지수에서 일반 시민들의 정책선호 지수를 뺀 절댓값을 종속변수로 사용한 이 연구는 특정 선거구 유권자의 정책선호와 그 대표자의 정책 판단 사이의 관계에 주목하는 이항 대표성 연구에 해당한다. 개별 대표자의 정책 판단을 넘어 시스템 수준의 정책결과가 여론과 맺는 관계에 주목하는 집합 대표성 연구가 아니다. 반면, 본 연구는 한국에서 처음으로 집합 대표성에서의 불평등 문제를 실증적으로 탐색했다는 점에서 그 의의가 있다.

### Ⅲ. 연구자료, 방법 및 분석

#### 1. 연구자료와 방법

본 연구는 여론 측정과 관련하여 두 여론조사 자료에 기초하고 있다. 하나는 문화체육관광부 국민소통실이 운영하는 정부 정책뉴스포털인 ‘대한민국 정책브리핑’이 제공하는 여론조사이고, 다른 하나는 한국갤럽조사연구소가 매주 제공하는 ‘데일리 오피니언’에 포함된 여론조사다. 이하에서 전자에 기초한 여론-정책 연계 자료를 편의상 ‘정부자료’로, 후자에 기초한 자료를 ‘갤럽자료’로, 그리고 이 두 자료를 합한 것을 ‘통합자료’로 부르기로 한다.

최광은(2022b)의 분석에 쓰인 자료를 확장한 정부자료는 각종 정부 정책 등과 관련하여 정부 기관이 직접 여론조사 기관에 의뢰하여 수행한 여론조사를 기초로 한다.<sup>4)</sup> 정부자료의 수집은 다음과 같이 이루어졌다. 1995년 1월부터 2021년 12월까지 총 27년간 ‘대한민국 정책브리핑’의 연구자료에 등록된 중앙정부 및 지방

자치단체 발주 여론조사는 모두 572건이다. 정부자료는 2023년 1월 현재 2022년 12월 말까지의 여론조사 결과가 등록되어 있는데, 2021년 12월까지 등록된 여론조사로 그 범위를 제한한 이유는 자료수집이 완료된 2023년 1월 현재 시점에서 정책변화를 판단하기 위해 여론조사 시점으로부터 최소한 1년의 기간을 두는 것이 필요하기 때문이다.<sup>5)</sup> 이 가운데 지방자치단체가 발주한 여론조사 114건은 대부분 지역에 제한된 현안을 묻는 것이므로 제외했다. 나머지 458건의 여론조사 가운데 구체적인 정책과의 관련성을 찾기 어려운 일반적인 의식 및 현황조사, 구체적인 정책과 관련이 있으나 표본이 국민 일반이 아니라 특정 집단에 제한된 조사나 비슷한 시기에 중복된 조사 등에 해당하는 344건도 모두 제외했다. 따라서 본 연구에서 사용된 여론조사는 모두 114건이다. 그런데 하나의 여론조사에서 둘 이상의 다른 정책이슈를 다룬 경우가 있으므로 최종적으로 사용된 정책이슈 관련 여론조사 항목은 174건이다. 하지만 이 가운데 응답자의 소득수준을 파악할 수 있는 항목은 74건이다. 응답자의 경제 수준에 따른 정책선호의 차이에 기초한 분석이 본 연구의 초점이라는 점을 고려할 때 이 표본의 크기는 아주 제한적이다.

- 
- 4) 정책을 입안하고 집행하는 주체가 발주한 여론조사를 활용하는 것은 장단점이 있다. 여론과 정책의 연결 고리가 상대적으로 분명하다는 것은 장점이다. 물론 정책 담당자들이 여론조사 결과를 실제로 정책 수립 과정에 실질적으로 반영하는지 아니면 단순히 참고용으로만 사용하는지를 엄격하게 구분하기는 어렵다. 여론조사를 의뢰한 정부 기관이 정책이슈를 선택적으로 선정하거나 질문 문항의 프레임 설정에 개입했을 가능성이 있다는 것은 단점이다. 즉, 정부의 정책 추진에 여론조사 결과가 불리하게 작용할 것으로 예상된다면 조사 자체가 이루어지지 않을 수 있고, 조사가 이루어지더라도 질문 문항의 구성 자체에 일정한 편향이 작용할 수 있다는 것이다. 또한 여론조사가 정부의 모든 정책결정 행위에 관해 이루어지는 것은 아니며, 사회적 이슈로 떠오른 정책이라 하더라도 위의 정부자료에 포함된 여론조사가 그 전부를 포괄하지도 않는다. 이러한 한계가 있으나 비교적 장기간에 걸쳐 정부 정책과 직접 연관된 여론조사를 추적하여 공개한 다른 기관의 자료가 없다는 점에서 정부자료를 이용할 가치는 충분하다.
  - 5) 정부자료에서 여론조사 시점 이후 4년 이내에 정책변화가 일어난 70건의 사례 가운데 그 기간이 1년 이하인 경우가 43건으로 전체의 61.43%를 차지했고, 1년 초과 2년 이하와 2년 초과 3년 이하는 각각 14건(20.00%), 10건(14.29%)이었다. 한편, 개별자료에서는 위와 같은 42건의 사례 가운데 1년 이하인 경우가 36건으로 전체의 85.71%를 차지했다.

따라서 정부자료가 지닌 한계를 어느 정도 보완할 수 있는 다른 여론조사 자료를 확보하는 것이 필요했다. 주요 정부 정책과 관련하여 여론조사 기관 자체 또는 언론사 등의 발주로 이루어진 여론조사는 무수히 존재하지만, 이 조사 모두의 원 자료를 확보하여 분석을 수행하는 일은 개별 연구자의 노력으로는 거의 불가능한 일에 가깝다. 다만, 여러 여론조사 기관 가운데 한국갤럽조사연구소가 제공하는 통계자료의 갤럽리포트에는 매주 대통령 직무 수행 평가, 정당 지지도, 주요 정책 이슈 등에 대한 자체 여론조사 결과가 공개되고 있다. 이 갤럽리포트에는 데일리 오피니언 제50호(2013년 1월 3주)부터 2023년 1월 현재 제527호(2023년 1월 3주)까지 등록되어 있는데 이 가운데 정부자료 수집에서와 같은 기준을 적용하여 정책이슈와 관련된 여론조사 항목 84개를 추출할 수 있었다. 이 항목들은 시기적으로 2013년 4월부터 2021년 11월 사이에 걸쳐 있다. 데일리 오피니언이 일관되게 사용하고 있는 응답자 특성 가운데에는 상/중상, 중, 중하, 하로 구분된 주관적 생활 수준이 있는데, 문제는 이 84개 항목 가운데 생활 수준별 결과가 공개된 것이 20개에 불과하다는 것이었다. 나머지 64개의 결과는 생략되어 있었으나 한국갤럽조사연구소의 적극적인 협조로 원자료를 통한 생활 수준별 결과 산출 작업이 가능해져 84개 항목 전체에 대한 생활 수준별 결과를 수집할 수 있었다.

〈표 1〉 정부자료와 갤럽자료의 주요 항목과 내용

항목	내용
정부구분	여론조사를 의뢰한 정부 구분
조사의뢰기관	여론조사를 의뢰한 정부 기관
조사제목	여론조사 제목
조사항목	여론조사에서 다뤄진 정책이슈 항목
조사결과	정책이슈에 대한 동의와 비동의 비율(%)
동의(10백분위)	10백분위의 동의 비율(%)*
동의(50백분위)	50백분위의 동의 비율(%)*
동의(90백분위)	90백분위의 동의 비율(%)*



항목	내용
모름및무응답	모름 및 무응답 비율(%)
정책영역	조사항목의 8개 주요 정책 분야별 구분
정책결과	조사된 정책이슈에 대한 정책결과
정책결정단위	조사된 정책이슈에 대한 정책결정 단위
여론조사시점	여론조사를 수행한 날짜
정책결정시점	정책결과가 산출된 시점
정책시행시점	정책결과가 산출된 이후 실제로 시행된 시점
정책결정소요기간	정책결정 시점과 여론조사 시점 사이의 기간
여론유지여부	표본오차를 고려한 과반** 동의 또는 비동의가 기존 정책의 유지인지 변화인지를 구분
정책유지여부	정책결정이 기존 정책의 유지인지 변화인지를 구분
정책일치성	여론유지/정책유지 또는 여론변화/정책변화는 일치로 구분
정책반응성	여론-정책 일치 사례 중 여론이 정책에 선행하는 경우를 반응으로 구분

\* 세 백분위의 동의 비율은 길린스(Gilens 2012)의 결측값 대체법을 통해 계산함.

\*\* 표본오차를 고려한 과반은 과반 기준인 50%에 개별 여론조사의 95% 신뢰수준의 최대 허용 표본오차를 합한 비율을 말함.

위의 수집 과정을 거친 여론조사 항목을 바탕으로 이에 상응하는 정책결과를 일일이 추적하여 이를 기록한 여론-정책 연계 자료인 174개 항목의 정부자료와 84개 항목의 갤럽자료가 구축되었다.<sup>6)</sup> 이들 자료에 포함된 주요 항목과 그 내용은 <표 1>과 같다. 여기서 ‘조사결과’는 해당 정책이슈 항목에 대한 동의와 비동

6) 정부자료에 사용된 여론조사와 그 항목은 ‘대한민국 정책브리핑’의 전문자료 가운데 여론조사 유형을 선택한 다음 해당 기간을 입력하면 확인할 수 있고(<https://www.korea.kr/archive/expDocMainList.do> 참조), 갤럽자료에 사용된 여론조사와 그 항목은 한국갤럽조사연구소 홈페이지의 통계자료에서 갤러리포트를 선택한 다음 데일리 오피니언 각호를 확인할 수 있다(<https://www.gallup.co.kr/gallupdb/report.asp> 참조). 정부자료, 갤럽자료, 통합자료 전체와 본 연구의 실증 분석에 사용된 소스 코드와 결과 자료 전체는 ICPSR(Inter-university Consortium for Political and Social Research)이 제공하는 아카이브를 통해 누구나 자유롭게 이용할 수 있다(<https://doi.org/10.3886/E195366V1> 참조).

의의 비율을 표시한 것이다. 이를 위해 모든 여론조사 결과를 동의와 비동의로 구분하면서 ‘모름 및 무응답’과 일부 여론조사 항목에만 해당하는 동의와 비동의의 중간인 ‘보통’과 같은 응답은 제외했다. 이때 강한 동의 및 약한 동의는 ‘동의’로, 강한 비동의 및 약한 비동의는 ‘비동의’로 묶어서 처리했다. 정책결정 시점은 정책 시행 시점과 다른데, 국회의 법률 제·개정 경우에는 공포일을 정책결정 시점으로 간주했고 시행일을 정책 시행 시점으로 보았다. 정책이 변화 없이 유지되는 경우는 정책결정 시점을 특정할 수 없다. 다만, 기존 정책을 유지한다는 결정이 있거나 정책변화를 거부한 결정이 있는 경우는 예외로 보았다.

‘여론유지여부’ 변수는 과반인 50%에 개별 여론조사의 95% 신뢰수준의 최대 허용 표본오차를 합한 비율 이상의 동의 또는 비동의가 있을 때 이를 다수 여론이 기존 정책의 유지를 원하는지 변화를 원하는지로 구분한 것이다.<sup>7)</sup> 다수 여론을 유지와 변화의 이진 변수로 측정한 이유는 변화 요구의 수준을 세분화하기도 어렵고, 세분이 가능하다고 해도 그 정도가 정책에 따라 질적으로 달리 해석되므로 측정의 일관성을 확보하기 어렵기 때문이다. 한편, 정부자료에서 여론의 동의 또는 비동의 비율이 50%를 기준으로 최대 허용 표본오차 범위 이내에 있는 사례는 19건이고, 동의와 비동의 비율 모두가 50%에서 최대 허용 표본오차를 뺀 비율에 미치지 못하는 사례가 6건이다. 따라서 174건의 여론조사 항목 가운데 이같이 다수 여론의 향방을 특정하기 어려운 25건을 제외한 149건으로 정책일치성을 판별할 수 있다. Gallup자료에서는 여론의 동의 또는 비동의 비율이 50%를 기준으

7) 예를 들어, 표본크기가 1,000명일 때 최대 허용 표본오차는 95% 신뢰수준에서  $\pm 3.1\%$  포인트다. 이때 동의 비율의 과반 여부를 50%를 기준으로 삼는 것이 아니라 50%에 표본오차를 더한 53.1%를 기준으로 삼는다는 것이다. 즉, 동의 비율이 53.1%를 초과해야만 통계적으로 유의하게 동의가 과반을 넘긴다고 해석한다. 이때 모름 및 무응답이 없다고 가정하면 비동의의 최대 비율은 46.9%이고, 동의와 비동의 격차의 최솟값은 6.2% 포인트다. 여론조사마다 표본크기가 다르므로 이 최대 허용 표본오차를 이용하여 동의 또는 비동의의 과반을 판단하는 것은 임의성을 제거하고 일관된 기준을 적용하는 방법이다. 참고로, 홍승현(2007)은 여론과 정책의 일치 여부를 판단할 때 찬성과 반대의 차이가 일률적으로 5% 포인트 미만인 경우를 ‘기타’로 분류하여 제외했다.

로 최대 허용 표본오차 범위 이내에 있는 사례는 23건이고, 동의와 비동의 비율 모두가 50%에서 최대 허용 표본오차를 뺀 비율에 미치지 못하는 사례가 10건이다. 따라서 84건의 여론조사 항목 가운데 이같이 다수 여론의 향방을 특정하기 어려운 33건을 제외한 51건으로 정책일치성을 판별할 수 있다.

‘정책유지여부’ 변수는 정책결정이 기존 정책의 유지로 나타났는지 변화로 나타났는지로 구분한 것이다.<sup>8)</sup> ‘여론유지여부’ 변수와 ‘정책유지여부’ 변수 각각에서 유지와 유지 또는 변화와 변화가 나타나는 경우는 다수 여론과 정책 모두가 유지 또는 변화로 일치하는 것을 가리키고, 이들 변수 각각에서 유지와 변화 또는 변화와 유지가 나타나는 것은 다수 여론과 정책이 서로 일치하지 않는 것을 나타낸다. ‘정책일치성’ 변수에서 전자는 일치로 후자는 불일치로 구분된다. ‘정책반응성’ 변수에서 반응으로 구분한 사례는 ‘정책일치성’ 변수에서 일치로 구분한 사례 가운데 정책결정 시점이 여론조사 시점보다 앞서는 건을 제외한 것이다. 즉, 본 연구의 양적 분석에 쓰인 정책반응성 사례는 정책일치성 사례 가운데 여론이 정책에 시간상 선행한다는 반응성의 최소 조건만을 충족하는 것이다. 따라서 이 사례는 시간상 선행이라는 최소 조건을 넘어서는 인과적 메커니즘을 함축한 정책반응성 사례는 아니다. 한편, 정책반응성과 정책일치성의 판단은 길런스(Gilens 2009; 2012)와 마찬가지로 정책결정 시점이 여론조사 시점으로부터 4년 이내인 경우로 제한했다.<sup>9)</sup> 4년 이후에 정책이 변화된 사례는 정책이 변화 없이

8) 본 연구에서 정책결과는 주로 국회의 법률 제·개정이나 정부의 행정적 결정 등으로 판단하는 것이므로 정책변화를 이진 변수로 측정하는 것이 비교적 단순하고, 이는 본 연구의 목적에도 부합한다. 이러한 정책변화를 부분적 또는 점진적 변화와 전면적 변화로 세분하여 비교 사례 연구를 수행하기도 한다(Baumgartner et al. 2009). 나아가 정책결과를 정책 관련 정부 지출의 변화로 정의한다면 이때의 정책결과 변수는 이진 변수나 순위 변수가 아닌 연속 변수가 된다.

9) 정책결정 소요기간에 4년 이내 기준을 적용한 이유는 길런스(Gilens 2009; 2012)가 같은 기준을 사용했기 때문만은 아니다. 정부자료에서 3년 이내에 정책결정이 이루어진 사례는 모두 67건, 3년 초과 4년 이내는 3건, 4년 초과 5년 이내는 0건이었다. 또한 갤럽자료에서 3년 이내에 정책결정이 이루어진 사례는 42건, 3년 초과 4년 이내는 0건, 4년 초과 5년 이내는 2건이었다. 따라서 이 두 자료를 통합하여 살펴볼 때 4년 이내 기준을 3년

유지되는 것으로 간주했다.

예를 들어, 정부자료의 ‘돌봄서비스 적극적 확대’에 관한 여론조사 항목의 경우 조사결과는 동의 72.9%(소득 299만 원 이하 71.4%, 300 이상 699만 원 이하 72.5%, 700만 원 이상 76.0%), 보통 23.8%, 비동의 3.3%였고, 모름 및 무응답은 없었다. 정책영역은 사회복지로 분류했고, 정책결과는 아이돌봄서비스 정부 지원 시간 및 정부 지원 비율 확대로 나타났으며, 정책결정 단위는 여성가족부였다. 위의 여론조사 시점은 2020년 11월이었고 정책결정 시점과 정책시행 시점은 모두 2021년 1월로 여론조사 이후 정책결정에 이르기까지 약 2개월이 소요된 것으로 파악되었다. 여론은 돌봄서비스 적극적 확대라는 변화를 지지했고 정책 또한 변화된 것이므로 정책일치성은 일치로 분류했고, 이때 정책결정이 여론에 이어서 이루어졌으므로 정책반응성은 반응으로 구분했다.

한편, 10백분위, 50백분위, 90백분위의 동의 비율 변수는 길런스(Gilens 2012)의 결측값 대체법을 이용해 계산했다. 정부자료의 소득수준별 결과는 여론조사마다 그 소득 구분 기준이 달라 전체적인 비교가 불가능하다. 갤럽자료의 경우 생활수준별 결과는 모든 항목이 같은 구분 기준을 사용하고 있지만 갤럽자료 이외의 자료와는 비교가 불가능하다. 따라서 응답자의 경제 수준에 따른 응답 결과가 있는 모든 자료를 이용한 비교 분석이 가능하도록 여론조사 항목 각각의 원자료를 이용하여 백분위 동의 비율을 추정하는 방법을 사용하는 것이 최선의 대안이다. 본 연구에서는 길런스(Gilens 2012)가 이용한 방법을 따랐다. 먼저 각 소득수준별 또는 생활수준별 그룹의 응답자에게 해당 그룹 구간의 백분위 비율에 대한 중간 점수를 부여한다. 예를 들어, 응답자의 10%가 최하위 그룹에 속해 있고 30%가 그다음 그룹에 속해 있다면, 전자의 그룹원에게는 0과 0.1의 중간인 0.05의 점수를, 후자의 그룹원에게는 0.1과 0.4의 중간인 0.25의 점수를 준다. 그다음은 이 점수와 이 점수의 제곱을 독립변수로 하고

---

이내로 바꾸면 3건의 사례가 감소하고 5년 이내로 바꾸면 2건의 사례가 증가할 뿐이므로 이러한 기준 변경이 분석 결과에 미치는 영향은 크지 않다고 볼 수 있다.

각 구간의 동의 비율에 따라 가중치가 적용된 동의 여부의 이진 변수를 종속변수로 한 로지스틱 회귀분석을 실시한다. 그리고 이 회귀분석에서 나온 두 독립변수의 추정 계수를 사용하여 원하는 백분위의 정책선호를 예측한다.<sup>10)</sup> 이러한 백분위별 예측값은 응답자의 상대적인 위치에 기초한 같은 척도를 사용하는 표준화된 변수이므로 경제 수준을 나타내는 그룹 구분 기준의 차이나 시간의 흐름에 따른 변동의 영향을 받지 않는다는 장점이 있어 본 연구의 분석에 적합하다.

추가로 정부자료와 갤럽자료를 합한 통합자료를 구성했다. 두 자료의 통합 과정에서 같거나 유사한 여론조사 항목으로 판단되는 항목은 중복을 방지하기 위하여 하나를 제외했다. 두 자료의 유사한 여론조사 항목은 모두 8개로 나타나는데, 이 가운데 ‘법정근로시간 주 52시간으로 단축’, ‘전시작전권 환수 연기’, ‘고등학교 무상교육 실시’의 3개 항목을 제외한 나머지 5개 항목은 두 여론조사 사이의 기간이 최소 8년 이상의 격차가 있어 중복으로 간주하지 않았다. 따라서 전체 258개의 관측 항목 가운데 위의 3개 항목이 제외되어 통합자료는 모두 255개 항목으로 이루어졌다.<sup>11)</sup>

---

10) 이차함수를 이용한 회귀분석 결과를 사용한 결측값 대체법의 적절성 및 신뢰성과 관련하여 길런스(Gilens 2012)는 같은 소득수준 구간을 지닌 하위 표본을 구성하여 실제 소득수준별 정책선호와 위와 같은 방식을 사용한 예측값을 비교했다. 그 결과 관측값과 예측값 사이에는 아주 미미한 차이만 존재했고, 상관관계 계수도 1에 거의 수렴했다. 정부자료와 갤럽자료에서 실제 관측값과 이차함수를 이용한 예측값을 비교할 때도 그 차이는 미미했다. 덧붙여, 이 차이를 일차함수를 이용한 예측값과 관측값 사이의 차이와 비교하면 후자가 훨씬 크므로 이차함수를 이용하는 것이 더욱 타당하다고 볼 수 있다.

11) 중복된 항목 가운데 정책결정 시점으로부터 상대적으로 멀리 위치한 항목을 해당 자료에서 삭제했다. 따라서 ‘전시작전권 환수 연기’는 정부자료에서, ‘고등학교 무상교육 실시’와 ‘법정근로시간 주 52시간으로 단축’은 갤럽자료에서 제외되었다.

## 2. 분석 결과

양적 분석에서는 먼저 정책일치성과 정책반응성의 정도를 살펴보고, 정책선호와 정책변화 사이의 일반적 관계를 파악한다. 다음으로 계층 사이의 정책선호 격차 정도를 살펴보고 이러한 격차의 차이가 정책변화에 미치는 영향을 탐색한다. 이어서 정책선호, 정책변화, 계층 사이의 정책선호 격차가 정책영역별로는 어떤 특징을 나타내는지를 알아본다. 마지막으로, 정책이슈별로 각 계층의 정책선호가 어떻게 드러나는지를 구체적으로 살펴본다.

### 1) 정책일치성과 정책반응성

<표 2>는 분석 기간 전체에 걸쳐 현행 정책의 유지인가 아니면 변화인가로 구분된 다수 여론의 선호가 현행 정책의 유지 또는 변화로 드러난 정책결과와 상응하는 정도를 정책일치성과 정책반응성으로 구분하여 보여준다.<sup>12)</sup> 정부자료

---

12) 이러한 정책일치성 또는 정책반응성을 정책결정이 이루어진 정부, 대통령선거 또는 국회의원 총선거와 가까운 시기와 그렇지 않은 시기, 정부와 의회의 성향 등에 따라 구분해서 살펴보는 것도 의미가 있다. 먼저 정부자료에 기초하여 정책일치성을 살펴보면, 이명박 정부에서 이루어진 정책결정의 일치성은 75.0%로 가장 낮았고, 100.0%의 일치성을 보인 김영삼 정부를 제외하면 박근혜 정부에서의 정책일치성이 88.2%로 가장 높았다. 대통령선거 직전 1년 이내에 이루어진 정책결정의 일치성은 87.0%, 그 이외 시기의 일치성은 83.0%였다. 국회의원 총선거 직전 1년 이내에 이루어진 정책결정의 일치성은 90.6%, 그 이외 시기의 일치성은 81.2%였다. 즉, 선거를 앞둔 시기의 정책일치성이 다소 높게 나타났다. 정부와 의회 다수당 모두가 진보 성향인 경우의 일치성은 81.4%였던 반면, 둘 모두가 보수 성향인 경우의 일치성은 87.2%로 다소 높았다. 정부와 의회 다수당이 각기 다른 성향일 때의 일치성은 82.9%였다. 한편, 갤럽 자료에 기초하여 위와 같은 방식에 따라 정책일치성을 살펴보면, 박근혜 정부의 정책일치성이 85.0%, 문재인 정부의 정책일치성이 77.8%로 나타났는데, 이는 정부자료의 결과와 매우 유사하다. 대통령선거와 국회의원 총선거 근접 여부에 따른 일치성은 표본 수가 적어 의미 있는 비교가 어려웠다. 마지막으로, 정부와 의회 다수당 모두가 진보 성향인 경우의 일치성은 77.8%, 보수 성향인 경우의 일치성은 82.4%였는데, 이 또한 정부자료에서 나타난 경향과 유사하다.

와 꺾림자료 모두 정책일치성이 70% 이상으로 비교적 높게 나타났다. 정책일치성은, 예를 들어, <표 2>의 정부자료에서 다수 여론 선호와 정책결과가 일치하는 사례, 즉 “현행유지/현행유지” 또는 “정책변화/정책변화” 사례 건수인 10과 98을 합한 108을 전체 사례 건수인 149의 백분율로 나타낸 것이다. 이진 변수 사이의 관련성을 나타내는 척도인 감마계수(gamma coefficient)도 정부자료와 꺾림자료가 각각 0.61과 0.69로 상당히 높게 나타났다. 이러한 정책일치성 수준은 미국에서 이와 유사한 방식으로 측정된 1960년부터 1979년까지의 정책일치성 66%와 1980년부터 1993년까지의 정책일치성 55%보다는 상대적으로 높은 것이다 (Monroe 1979; 1998). 한편, 정부자료와 꺾림자료의 정책반응성은 각각 61.9%와 67.5%로 나타났고, 감마계수는 각각 0.44와 0.66이었다. 정책일치성과는 다소 다르게 정책반응성에서는 꺾림자료의 수치가 정부자료보다 다소 높게 나타나 좀 더 밀접한 여론과 정책 사이의 상관관계를 보여주었다. 정부자료가 정부가 의뢰한 여론조사에 기초한 것이라는 점에서 편향성 우려가 있을 수 있으나 여론조사 기관의 자체적인 조사에 기초한 꺾림자료의 정책일치성이 정부자료의 정책일치성과 유사하고, 꺾림자료의 정책반응성은 정부자료의 정책반응성보다 좀 더 높게 나타난다는 점은 이러한 우려를 어느 정도 불식시키는 측면이 있다.

<표 2> 정책일치성과 정책반응성

정책일치성			정책반응성		
(a) 정부자료					
	다수 여론 선호			다수 여론 선호	
정책결과	현행유지	정책변화	정책결과	현행유지	정책변화
현행유지	10(58.8)	34(25.8)	현행유지	10(62.5)	33(39.3)
정책변화	7(41.2)	98(74.2)	정책변화	6(37.5)	51(60.7)
<i>N</i>	17(100.0)	132(100.0)	<i>N</i>	16(100.0)	84(100.0)
일치성(%)	72.5		반응성(%)	61.0	
감마계수	0.61		감마계수	0.44	

정책일치성			정책반응성		
(b) 갤럽자료					
	다수 여론 선호			다수 여론 선호	
정책결과	현행유지	정책변화	정책결과	현행유지	정책변화
현행유지	11(68.8)	10(28.6)	현행유지	11(73.3)	9(36.0)
정책변화	5(31.3)	25(71.4)	정책변화	4(26.7)	16(64.0)
<i>N</i>	16(100.0)	35(100.0)	<i>N</i>	15(100.0)	25(100.0)
일치성(%)	70.6		반응성(%)	67.5	
감마계수	0.69		감마계수	0.66	
(c) 통합자료					
	다수 여론 선호			다수 여론 선호	
정책결과	현행유지	정책변화	정책결과	현행유지	정책변화
현행유지	20(62.5)	44(26.4)	현행유지	20(66.7)	42(38.5)
정책변화	12(37.5)	123(73.7)	정책변화	10(33.3)	67(61.5)
<i>N</i>	32(100.0)	167(100.0)	<i>N</i>	30(100.0)	109(100.0)
일치성(%)	71.9		반응성(%)	62.6	
감마계수	0.65		감마계수	0.52	

주: 정책일치성 파악에 사용된 정부자료 사례는 149건이고 갤럽자료 사례는 51건이나 통합자료 사례는 200건이 아닌 199건인데, 이는 자료 통합 과정에서 중복되는 항목을 제외하면서 생긴 결과임. 정책반응성 관련 정부자료 사례는 100건이고 갤럽자료 사례는 40건이나 통합자료 사례는 140건이 아닌 139건인데, 이 또한 같은 이유임.

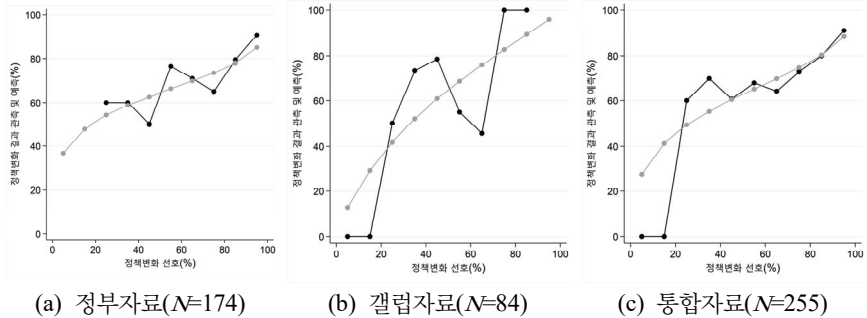
## 2) 정책선호와 정책변화 사이의 관계

앞에서는 과반수의 다수 여론과 정책결과 사이의 일반적 관계를 살펴보았는데, 이번에는 정책변화 여론의 강도에 따라 그 관계가 어떻게 달라지는가를 들여다보자. 먼저 <그림 1>의 검은색 점은 정책변화 선호에 따른 정책변화 결과 관측값을 보여준다. 정책변화 선호의 중간 영역은 불규칙하지만 비교적 완만한 관측값을 보여주고, 양극단에서는 비교적 가파른 변화를 보여준다. 이러한 특성은 사실 로짓 함수(log-odds function)에서 가장 잘 드러난다. 따라서 이 함수를 이용하여 독립변수를



생성하면 관측값에 좀 더 가까운 정책변화 결과 예측값을 산출할 수 있다. 즉, 정책변화 선호 비율을  $p$ 라고 할 때 독립변수는  $\ln(p/(1-p))$ 가 된다. 이를 독립변수로 하고 정책변화 여부를 종속변수로 한 로지스틱 회귀분석을 실시하여 그 계수와 상수를 이용하면 예측값을 계산할 수 있다. 아래 <표 3>의 세 자료 각각의 ‘전체’ 항목의 계수와 상수를 이용하여 <그림 1>의 회색 점으로 표시된 예측값을 산출한다. 표본 수의 한계 등의 이유로 관측값과 예측값 사이에 상당한 격차가 있지만, 정부자료와 갤럽자료를 합한 통합자료에서는 정책변화 선호가 높아질수록 관측값과 예측값 사이의 격차가 상당히 좁혀진다. 전체적으로 <그림 1>은 정책변화 선호가 클수록 정책변화가 실제로 더 많이 일어나거나 일어날 확률이 높아지는 경향이 있다는 점을 보여준다.

<그림 1> 일반적 정책선호와 정책변화 사이의 관계



주: 관측값(검은색 점)은 정책변화 선호 구간이 10% 포인트씩 증가한다고 할 때 이 각각의 구간에 속하는 항목 전체의 정책변화 관측 비율을 나타낸 것이고, 예측값(회색 점)은 <표 3>의 로지스틱 회귀분석 계수와 상수(세 자료 각각의 전체)를 이용하여 정책변화 선호 구간 각각의 중간값을 대입할 때 산출되는 정책변화 예측 비율임.

<표 3>은 로지스틱 회귀분석을 통해 각 자료 전체 모집단의 정책변화 선호에 대한 정책변화 결과 예측뿐만 아니라 10백분위, 50백분위, 90백분위의 정책변화 선호에 대한 정책변화 결과 예측도 함께 보여준다. 로지스틱 계수의 의미를 직관적으로 파악하기는 어려우므로 이 계수를 바탕으로 정책변화 지지율이 20%일

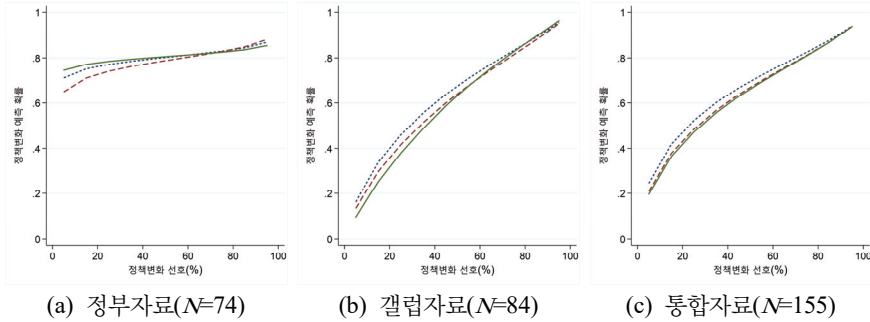
때의 정책변화 예측확률과 80%일 때의 정책변화 예측확률을 계산하여 비교함으로써 그 의미를 좀 더 쉽게 파악할 수 있도록 했다. 다시 말하면, <표 3>의 예측확률 비교에 나타난 수치는 정책변화 선호가 미약한 상태에서 강한 상태로 바뀔 때 정책변화가 일어날 가능성이 얼마나 커지는가를 보여준다. 예를 들어, <표 3>에서 정부자료 전체의 해당 값은 1.47이고, 갤럽자료 전체의 값은 2.40이다. 즉, 전자에서는 확률이 47% 포인트 증가했고 후자에서는 140% 포인트 증가했다. 이는 <그림 1>에서 이미 본 것처럼 갤럽자료의 정책변화 예측값 기울기가 정부자료의 기울기보다 훨씬 가파르다는 것을 반영한다.

<표 3> 전체 및 백분위 정책선호에 따른 정책변화 결과 회귀분석

	(a) 정부자료				(b) 갤럽자료				(c) 통합자료			
	전체	10th	50th	90th	전체	10th	50th	90th	전체	10th	50th	90th
계수	.39	.17	.24	.12	.86	.80	.83	.94	.51	.66	.69	.71
표준오차	(.20)*	(.35)	(.36)	(.37)	(.32)**	(.31)**	(.30)**	(.33)**	(.15)***	(.21)**	(.20)***	(.21)***
상수	.59	1.40	1.31	1.42	.62	.73	.58	.54	.53	.83	.71	.67
예측확률 20%	.51	.76	.73	.78	.36	.40	.36	.32	.46	.48	.44	.42
예측확률 80%	.76	.84	.84	.83	.86	.86	.85	.86	.77	.85	.84	.84
예측확률 비교	1.47	1.10	1.15	1.07	2.40	2.13	2.35	2.71	1.70	1.79	1.92	1.98
N	174	74	74	74	84	84	84	84	255	155	155	155
Log likelihood	-102	-34	-34	-34	-51	-52	-51	-50	-153	-86	-85	-85
Likelihood ratio $\chi^2$	3.97	.24	.45	.10	8.63	7.50	8.96	9.68	12.08	11.75	13.46	12.61

주: 로지스틱 회귀분석의 종속변수는 여론조사 전후(이후는 4년 이내)로 정책변화가 나타났을 때는 1, 그렇지 않았을 때는 0으로 코딩된 이진 변수이고, 독립변수는 전체 그룹의 정책변화 지지율 또는 결측값 대체법을 이용해 계산한 세 백분위 그룹 각각의 정책변화 지지율에 대한 로짓값(logits)임. 예측확률 비교는 정책변화 지지율이 80%일 때의 정책변화 예측확률(예측확률 80%)을 정책변화 지지율이 20%일 때의 정책변화 예측확률(예측확률 20%)로 나눈 값임. \* $p < .05$ ; \*\* $p < .01$ ; \*\*\* $p < .001$

<그림 2> 백분위 정책선호에 따른 정책변화 결과 예측



주: 소득 또는 주관적 생활 수준에 따라 구분한 경제 수준을 기초로 10백분위는 짧은 파선, 50백분위는 파선, 90백분위는 실선을 각각 나타냄. 이들 세 그룹 각각의 정책변화 선호에 따른 정책변화 예측확률은 <표 3>의 로지스틱 회귀분석 계수와 상수를 이용하여 산출한 것임.

<그림 2>는 경제적 수준을 나타내는 세 백분위 각각의 정책변화 선호에 따른 정책변화 예측확률을 비교해서 보여준다. <표 3>의 정부자료에서는 50백분위의 계수가 0.24로 가장 크고, 갤럽자료에서는 90백분위의 계수가 0.94로 가장 크다. 이러한 경향은 예측확률 비교에서도 마찬가지로 나타난다. 즉, 갤럽자료에서는 경제 수준이 높은 계층의 그룹의 정책변화 선호가 정책결과와 좀 더 밀접한 관련이 있고, 정부자료에서는 중간 계층의 정책변화 선호가 정책결과와 좀 더 밀접한 관련이 있는 것으로 드러난다. 그런데 전자는 통계적으로 유의하나 후자는 유의하지 않다. 갤럽자료와 달리 정부자료는 전체 항목의 불과 43% 정도만이 경제 수준을 나타내는 조사항목이 있다는 한계가 있는데, 이러한 요인이 통계적 유의성의 상실뿐만 아니라 회귀분석 계수와 상수의 크기에도 큰 영향을 끼친 것으로 볼 수 있다.<sup>13)</sup>

13) 전체 표본과 백분위 표본이 일치하는 갤럽자료에서 전체의 회귀분석 계수와 상수는 세 백분위 계수와 상수의 최솟값과 최댓값 사이에 존재하는데, 정부자료에서 세 백분위 표본 계수 또는 상수의 값 모두는 전체 표본의 값보다 훨씬 작거나 크다. 이는 백분위 산출에 쓰인 표본이 전체 표본과는 확연히 다른 특징을 갖는다는 것을 보여준다.

갤럽자료의 예측확률 비교 결과는 상위층의 선호가 정책결과에 더 잘 반영될 것이라는 이론적 예측과 일치한다. 하지만 <그림 2>가 보여주듯이 그 영향력이 다른 계층에 비해 현저하게 크다고 보기는 어렵다.<sup>14)</sup> 참고로, 소득 상위층의 정책선호가 다른 계층의 정책선호에 비해 정책결과에 뚜렷하고 일관된 영향을 끼친다는 것을 보여준 길런스(Gilens 2012)의 분석 결과에서 세 백분위의 예측확률 비교 수치는 각각 1.8, 2.0, 2.7이다. 이에 대응하는 위 갤럽자료에 기초한 예측확률 비교 수치는 각각 2.13, 2.35, 2.71이다. 따라서 상위층에서는 양국에서 거의 비슷한 예측확률 비교 수치가 나타났으나 하위층과 중간층에서는 한국의 예측확률 비교 수치가 미국보다 상당히 높다. 즉, 한국에서는 정책선호가 증가한다고 할 때 상위층의 영향력이 다른 계층의 영향력보다 상대적으로 우월한 정도가 미국에서만큼 크지는 않다.

한편, 백분위 정책선호와 정책변화를 고찰할 때 정부자료보다 좀 더 신뢰성을 지닌 갤럽자료에 기초한 분석과 관련하여 한 가지 사항을 더 언급할 필요가 있다. <표 3>의 회귀분석에서 10백분위와 50백분위 사이의 계수 차이 0.03과 예측확률 비교 차이 0.22보다 50백분위와 90백분위 사이의 계수 차이 0.11과 예측확률 비교 차이 0.36가 더 크다는 사실이다. 즉, 이는 경제 수준 중위 그룹의 영향력이 상위 그룹의 영향력보다 하위 그룹의 영향력과 상대적으로 좀 더 유사하다는 것을 보여준다.

### 3) 계층 사이의 정책선호 격차 정도와 정책변화

앞의 <표 3>과 <그림 2>를 통해 경제 수준 상위층의 정책선호가 그렇지 않은

---

14) 회귀분석 계수 자체의 통계적 유의성과 별개로 각 계수의 95% 신뢰구간을 비교해 보면 상당한 영역이 서로 겹친다는 점에서 세 계층 사이의 실질적인 영향력 차이를 과장해서는 안 된다는 점을 알 수 있다. 이는 상위층의 계수와 하위 및 중위 두 계층의 계수 사이의 95% 신뢰구간이 부분적으로 겹치는 길런스(Gilens 2012)의 분석 결과 해석에도 마찬가지로 적용된다.

그룹의 정책선호보다 정책결과에 좀 더 잘 반영되는 경향이 어느 정도 나타나고 있음을 알 수 있다. 그런데 앞의 분석 결과는 경제적 계층 사이의 정책선호 격차가 두드러진 사례와 그렇지 않은 사례를 구분하지 않고 도출한 분석이라는 점을 고려해야 한다. 만일 계층 사이의 정책선호 격차가 클 때 계층별 영향력의 차이가 더 크게 나타난다면, 앞의 결과는 계층별 영향력의 차이를 과소평가한 것일 수 있다. 이 문제를 검토하기 위해 앞서 우선 정부자료와 갤럽자료에서 경제 수준 하위층과 상위층 또는 중위층과 상위층 사이에 얼마나 큰 정책선호 격차가 존재하는가를 확인해보자.

<표 4> 계층 사이의 정책선호 격차 분포

	10백분위와 90백분위의 선호 차이						50백분위와 90백분위의 선호 차이					
	(a) 정부자료		(b) 갤럽자료		(c) 통합자료		(a) 정부자료		(b) 갤럽자료		(c) 통합자료	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
5% 포인트 미만	35	47.3	32	38.1	66	42.6	49	66.2	50	59.5	96	61.9
5%~10% 포인트 미만	22	29.7	29	34.5	51	32.9	21	28.4	31	36.9	52	33.5
10% 포인트 이상	17	23.0	23	27.4	38	24.5	4	5.4	3	3.6	7	4.5
합계	74	100	84	100	155	100	74	100	84	100	155	100

<표 4>에 따르면, 10백분위와 90백분위의 정책선호 격차가 5% 포인트 미만인 경우가 두 자료 모두에서 가장 많았고, 50백분위와 90백분위 사이의 정책선호 격차에서는 이러한 경향이 더욱 두드러졌다. 그리고 10백분위와 90백분위 사이의 정책선호 격차가 10% 포인트 이상으로 나타난 경우는 30%에 조금 못 미쳤고, 50백분위와 90백분위 사이에서는 5% 안팎에 불과했다. 한편, 부록 <표A 1> 과 <표A 2>에 따르면, 경제 수준 상위층과 하위층 사이의 정책선호 차이는 정책 영역별로도 조금씩 다른 양상을 보인다. 예를 들어, 이 정책선호 차이가 10% 포

인트 이상으로 가장 크게 나타나는 정책영역으로는 정부자료 가운데 노동 분야가, 갤럽자료 가운데 에너지/환경 분야가 있고, 차이가 가장 적은 영역은 두 자료 모두에서 사회복지 분야이다.

각 경제적 계층이 정부 정책에 미치는 영향을 엄밀하게 평가하기 위해서는 한 계층이 전반적으로 정책결과에 미치는 영향력을 파악할 때 다른 계층의 영향력을 통제하는 것이 요구된다. 즉, 모든 계층에 공통적인 정책선택의 영향력 부분을 제외할 수 있다면, 각 계층에 고유한 정책선택의 차별적인 영향력을 파악할 수 있을 것이다. 일반적으로 다변수 분석(multivariate analysis)이 이러한 목적을 위해 사용된다. 그런데 본 연구에 사용된 백분위 변수는 모두 같은 여론조사 항목에 기초하여 산출된 것이므로 이들의 오차 사이에는 상관관계가 존재할 수밖에 없고, 이는 회귀분석의 표준 가정에서 벗어나는 것이어서 다변수 분석에 제약이 따른다. 이에 대한 하나의 대안은 길런스(Gilens 2012)가 사용한 방법과 같이 계층 사이의 정책선택 격차가 비교적 큰 사례와 그렇지 않은 사례를 구분하여 별도의 회귀분석을 실시하는 것이다.

<표 5>는 10백분위와 90백분위 또는 50백분위와 90백분위 사이의 정책선택 격차가 5% 포인트 미만인 그룹과 5% 포인트 이상인 그룹으로 나누어 각각 로지스틱 회귀분석을 실시한 결과를 나타낸다. 계층 사이의 정책선택 격차가 크지 않다면, 당연하게도 이들 계층의 영향력에 큰 차이가 나타나지는 않을 것이다. 갤럽자료를 사용한 분석 결과를 보면, 5% 포인트 미만 그룹의 10백분위와 90백분위 또는 50백분위와 90백분위의 계수는 5% 포인트 이상 그룹의 이들 계수보다 상대적으로 매우 적은 차이를 보인다. 다만, 여기서 5% 포인트 이상 그룹의 결과와 정부자료를 사용한 분석 결과는 통계적으로 유의하지 않다.

<표 5> 정책선호 격차 정도에 따른 정책변화 결과 회귀분석

10백분위와 90백분위의 선호 차이									
	(a) 정부자료			(b) 갤럽자료			(c) 통합자료		
	전체	10백분위	90백분위	전체	10백분위	90백분위	전체	10백분위	90백분위
5% 포인트 미만	.35 (.46)	.26 (.43)	.21 (.47)	1.22 (.50)*	1.51 (.60)*	1.32 (.53)*	.79 (.28)**	.79 (.29)**	.77 (.28)**
5% 포인트 이상	.12 (.67)	.36 (.77)	.09 (.63)	.52 (.45)	.37 (.42)	.54 (.47)	.64 (.33)	.62 (.33)	.64 (.34)
50백분위와 90백분위의 선호 차이									
	(a) 정부자료			(b) 갤럽자료			(c) 통합자료		
	전체	50백분위	90백분위	전체	50백분위	90백분위	전체	50백분위	90백분위
5% 포인트 미만	.66 (.52)	.61 (.50)	.56 (.51)	1.29 (.45)**	1.29 (.45)**	1.30 (.45)**	1.04 (.29)***	1.02 (.28)***	1.02 (.28)***
5% 포인트 이상	-1.13 (.79)	-.77 (.70)	-1.07 (.73)	.13 (.54)	.11 (.49)	.21 (.60)	-.08 (.39)	-.00 (.36)	-.08 (.40)

주: 표 안의 수치는 회귀분석 계수이며, 괄호 안의 수치는 표준오차임. 회귀분석 각각의  $N$ 은 <표 4>를 참조할 수 있고, 그 밖의 값은 ICPSR(<https://doi.org/10.3886/E195366V1>)에 등록된 회귀분석 소스 코드와 자료를 통해 직접 확인할 수 있음. \* $p<.05$ ; \*\* $p<.01$ ; \*\*\* $p<.001$

상위층의 선호가 다른 계층의 선호와 유사하다고 할 때 실제로는 상위층의 선호가 정책결과에 반영되는 것이고 다른 계층의 선호는 상위층의 선호를 피상적으로 따르는 것에 불과하다는 가정이 옳다면, 상위층과 다른 계층의 선호 격차가 벌어지는 정책이슈의 경우 다른 계층의 영향력은 상대적으로 감소하리라 예측할 수 있고, 반대로 상위층의 영향력은 큰 차이 없이 유지되리라 기대할 수 있다. 그런데 <표 5>에서는 이러한 관계가 통계적으로 유의하게 나타나지 않는다. 다만, 갤럽자료를 이용한 분석에서 선호 격차가 5% 포인트 이상 일 때 90백분위의 영향력이 10백분위 또는 50백분위의 영향력보다 상대적으로 클 뿐이다. <표 5>의 결과를 종합하면, 경제 수준 상위층과 하위층 또는 상위층과 중위층 사이의 정책선호 격차가 클 때 상위층의 정책선호가 나머지

계층의 정책선호와 뚜렷하게 구별되는 영향력을 끼친다고 결론 내리기는 어렵다. 추후 충분한 자료를 확보하여 통계적으로 유의한 결과를 확인하는 것이 필요하다.<sup>15)</sup>

#### 4) 정책영역 구분에 따른 분석

<표 6>은 정책영역별 정책선호와 정책변화 비율과 함께 10백분위와 90백분위 사이의 선호 격차가 10% 포인트 이상인 사례가 얼마나 분포하는지를 보여준다.<sup>16)</sup> 정부자료와 갤럽자료 모두에서 사회복지 영역의 정책선호가 다른 영역에 비해 가장 높은 것으로 나타났고, 교육/문화 영역을 제외하면 10백분위와 90백분위 사이의 선호 격차가 10% 포인트 이상인 사례도 이 영역에서 가장 드물었다. 정부자료에서 정책선호가 가장 낮은 영역은 외교/국방 영역으로 나타났고, 갤럽자료에서는 경제 영역이 가장 낮았다. 백분위 자료가 있는 정부자료와 갤럽자료를 정책영역별로 구분하면 각각의 사례 수가 매우 제한적이어서 깊이 있는 분석은 어렵다. 다만, <표 6>에서 확인할 수 있는 점은 정책선호와 정책변화 비율이 정책영역별로 분명히 차별적인 양상으로 드러난다는 것이고, 경제적 상위층과 하위층 사이의 정책선호 격차도 정책영역에 따라 다르게 나타난다는 것이다.

---

15) <표 5>의 갤럽자료를 이용한 분석에서 10백분위와 90백분위의 선호 차이가 5% 포인트 미만인 그룹의 사례는 32건, 5% 포인트 이상인 사례는 52건이고, 50백분위와 90백분위의 선호 차이가 5% 포인트 미만인 그룹의 사례는 50건, 5% 포인트 이상인 사례는 34건이다(<표> 4 참조). 백분위 선호를 확인할 수 있는 갤럽자료 사례는 모두 합해도 84건이고 정부자료 사례는 모두 74건에 불과하므로 이 두 자료의 사례 수를 뛰어넘는 새로운 자료를 발굴하는 것이 분석의 통계적 유의성을 확보하기 위한 일차적인 과제라 할 수 있다. 물론 분석의 통계적 유의성 확보를 넘어 실질적 유의성을 판단하는 과정이 필요하다.

16) 본 연구의 정책영역 구분은 최광은(2022b)의 구분 방식을 따랐다.



<표 6> 정책영역별 정책선호와 정책변화

	(a) 정부자료				(b) 갤럽자료				(c) 통합자료			
	N	정책 선호 (%)	정책 변화 (%)	10%이 상격차 (%)	N	정책 선호 (%)	정책 변화 (%)	10%이 상격차 (%)	N	정책 선호 (%)	정책 변화 (%)	10%이 상격차 (%)
경제	17	68.8	100.0	23.5	6	39.5	100.0	50.0	23	61.1	100.0	30.4
교육/문화	5	65.6	100.0	0.0	4	42.3	0.0	0.0	8	58.4	62.5	0.0
노동	4	62.5	75.0	75.0	8	50.0	100.0	37.5	11	54.5	90.9	45.5
사회복지	13	74.8	92.3	7.7	9	70.8	77.8	0.0	22	73.2	86.4	4.5
사회일반	17	74.4	52.9	11.8	17	51.4	47.1	23.5	34	62.9	50.0	17.6
에너지/환경	9	72.1	88.9	33.3	5	43.4	60.0	40.0	14	61.8	78.6	35.7
외교/국방	3	46.8	100.0	66.7	13	51.0	69.2	38.5	15	50.3	73.3	40.0
행정	6	68.4	66.7	33.3	22	44.0	54.5	27.3	28	49.3	57.1	28.6

주: 정책선호(%)는 정책영역별 정책선호의 평균값이고, 정책변화는 정책영역별 정책변화 비율이며, 10%이상격차(%)는 정책영역별로 10백분위와 90백분위 사이의 선호 격차가 10% 포인트 이상인 사례의 비율을 나타냄. 정부자료와 통합자료에서는 백분위 자료가 있는 표본만 사용됨.

<표 7>은 <표 6>의 통합자료 가운데 20개 이상의 사례가 있고 정책변화가 100%여서 종속변수가 될 수 없는 경제 영역을 제외한 나머지 세 영역을 따로 구분하여 전체 및 백분위 정책선호에 따른 정책변화 결과 회귀분석을 실시한 결과를 보여준다. 먼저 사회복지 영역에서는 10백분위의 계수가 90백분위의 계수보다 다소 큰 것으로 나타났지만, 세 백분위의 정책선호가 정책선호에 통계적으로 유의한 영향을 미친 것은 아니었다. 사회일반 영역에서는 50백분위의 영향력이 90백분위의 영향력보다 조금 큰 것으로 나타났고, 행정 영역에서는 90백분위의 영향력이 가장 컸고 50백분위의 영향력이 가장 낮았다. <표 6>이 정책선호와 정책변화 비율, 계층 사이의 정책선호 격차가 정책영역별로 다르게 나타난다는 점을 보여주었듯이 <표 7>도 비록 제한적이고 잠정적인 분석이지만 각 계층의 정책선호가 정책변화에 미치는 영향이 정책영역별로 다를 수 있음을 보여준다.

〈표 7〉 정책영역에 따른 회귀분석

(c) 통합자료				
	전체	10백분위	50백분위	90백분위
사회복지	1.16 (.93)	1.38 (1.01)	1.27 (.92)	0.96 (.94)
사회일반	.88 (.49)*	.62 (.44)	.95 (.49)*	.78 (.45)*
행정	.88 (.48)*	.90 (.47)*	.77 (.44)*	1.06 (.54)**

주: 표 안의 수치는 회귀분석 계수이며, 괄호 안의 수치는 표준오차임. 회귀분석 각각의  $N$ 은 <표 6>을 참조할 수 있고, 그 밖의 값은 ICPSR(<https://doi.org/10.3886/E195366V1>)에 등록된 회귀분석 소스 코드와 자료를 통해 직접 확인할 수 있음. \* $p<.1$ ; \*\* $p<.05$

### 5) 정책이슈별 정책선호의 차이

마지막으로 이상의 분석 자료에 포함된 정책이슈들을 구체적으로 살펴봄으로써 위의 분석이 갖는 실질적인 의미에 좀 더 다가가 보자. 부록 <표A 1>과 <표A 2>는 정부자료와 갤럽자료에 포함된 각각의 정책이슈에 대해 10백분위, 50백분위, 90백분위의 선호를 함께 보여준다. 그리고 이들 표에는 90백분위와 10백분위 사이의 선호 격차와 이들의 정책영역별 평균도 포함되어 있다. <표A 1>과 <표A 2> 모두 경제, 교육/문화, 노동, 사회복지, 사회일반, 에너지/환경, 외교/국방, 행정 등 8개의 정책영역 구분을 사용한다.<sup>17)</sup>

먼저 정부자료에 기초한 <표A 1>을 살펴보면, 상위층과 하위층의 선호 격차가 전반적으로 두드러지는 정책영역은 노동(11.7%p), 외교/국방(8.8%p), 경제(8.6%p) 분야였고, 사회복지(4.0%p) 영역에서는 이러한 선호 격차가 가장 적었다. 갤럽자료에 기초한 <표A 2>에서는 에너지/환경(11.7%p), 경제(9.5%p), 노동(8.4%p) 영역의 선호 격차가 컸고, 사회복지(5.3%p) 영역의 선호 격차가 가장

17) 갤럽자료에는 정부자료와 달리 정치와 직접적으로 관련된 이슈들이 상당수 포함되어 있는데, 본 연구의 정책영역 구분 기준이 정부자료에 기초하고 있으므로 이들 이슈를 정치영역으로 따로 구분하지 않고 기존의 행정영역에 통합하였다.

적었다. 두 자료 모두에서 공통으로 드러나는 특징은 경제와 노동 영역에서는 상위층과 하위층의 선호 격차가 상대적으로 크고, 사회복지 영역에서는 이러한 격차가 두드러지지 않는다는 점이다. <표 6>에서 확인할 수 있듯이 두 자료 모두에서 경제와 노동 영역의 정책선호 평균은 상대적으로 낮은 편에 속하고 사회복지 영역의 정책선호 평균은 가장 높게 나타나는데, 이 사실이 이러한 결과와 일정한 관련이 있는 것으로 보인다. 즉, 정책선호가 높을수록 경제적 계층 사이의 정책선호 격차가 줄어들고, 정책선호가 낮을수록 그 격차가 커지는 경향이 나타난다고 할 수 있다.<sup>18)</sup>

이를 좀 더 세부적으로 살펴보면, <표A 1>의 경제와 노동 영역에서 90백분위와 10백분위 사이의 격차가 가장 크게 나타난 정책이슈는 전력산업의 민영화 추진(19.0%p), 금융/기업 구조조정의 필요성(16.3%p), 한-칠레 FTA 체결(15.9%p), 대체공휴일제 도입(18.2%p) 등이었다. 사회복지 영역에서는 청소년 한부모 자립 지원 정책의 필요성이 13.6%의 차이를 보였지만, 나머지 모든 정책이슈에서는 5% 포인트대 이상의 차이가 나타나지 않았다. <표A 2>의 경제와 노동 영역에서는 부동산 관련 세금 감소(-14.4%p), 주택시장 대출 규제 강화(13.3%p), 법정근로시간 주 52시간으로 단축(20.6%p), 2022년 최저임금 시간당 9,160원(13.7%p) 등에서 90백분위와 10백분위 사이의 격차가 컸고, 사회복지 영역에서는 영유아 선별적 무상보육(9.2%p)과 초중등 무상급식 소득 상위 제외(9.0%p)에서 비교적 격차가 컸다.

한편, 위에서 언급한 경제와 노동 영역의 사례 가운데 50백분위의 선호가 90백분위의 선호보다 10백분위의 선호와 더욱 가까운 것은 한-칠레 FTA 체결, 대체공휴일제 도입, 부동산 관련 세금 감소였다. 이 세 정책이슈와 연관된 분야를

---

18) 예를 들어, 소로카와 웨지인(Soroka and Wleziem 2008)은 복지지출 영역이 다른 영역에 비해 소득계층에 따른 정책선호와 그 영향력의 차이가 뚜렷하다는 것을 보여주었는데, 이는 일견 본 연구의 제한적인 자료가 보여주는 특징과 상반된다. 추후 계층별 정책선호를 파악할 수 있는 사회복지 분야의 표본 수가 충분히 확보된다면, 좀 더 일반화된 결론을 도출할 수 있을 것이다.

좀 더 들여다보면 이러한 결과로부터 일반적인 결론을 도출하는 것에는 주의가 필요하다는 사실을 알게 된다. 먼저 한·칠레 FTA 체결과 같은 자유무역 질서에 대한 지지가 상위층에서만 확고하게 높다고 보기는 어렵다. 같은 정부자료의 전반적인 FTA 체결 항목에서는 50백분위의 선호가 90백분위의 선호와 매우 가깝기 때문이다. 대체공휴일제 도입에 대해서는 상위층의 찬성이 다른 계층의 찬성보다 훨씬 높았지만, 꺾임자료를 법정 근로시간 단축 항목에서는 상위층과 중위층의 선호에 거의 차이가 없었다. 마지막으로, 부동산 관련 세금 항목에서는 일반적인 통념과는 상반되게 상위층이 하위층이나 중위층보다 증세에 대한 지지가 훨씬 높았는데, 종합부동산세 인상이라는 구체적인 항목에서는 중위층의 선호가 가장 높았고, 하위층의 선호가 가장 낮았다. 이 마지막 사례는 경제 계층별 정책 선호가 직접적인 물질적 이해관계에 일대일로 대응하는 관계가 아니라는 점을 시사한다. 여기서 모든 정책이슈를 개별적으로 다루지 못한 한계는 있지만, 위의 몇 가지 사례가 시사하는 바는 유사한 영역의 정책이슈 항목이라 하더라도 경제 계층별 정책선호가 아주 일관되게 나타난다고 보기 어렵다는 점이다.

#### IV. 결론

이상의 분석 결과는 다음과 같이 요약할 수 있다. 첫째, 한국에서 다수 여론의 선호와 정책결과 사이에는 70% 이상의 사례에서 일치성이 나타났다. 이로부터 여론이 독립적인 변수로 작용하여 정책에 강력한 인과적 영향을 미친다고 결론 내리기는 어려우나 여론과 정책 사이에 연계가 상당 부분 존재하는 것으로 볼 수 있다. 둘째, 정책변화 선호가 클수록 정책변화가 실제로 더 많이 일어나거나 일어날 확률이 높아지는 경향이 드러났다. 이 또한 여론과 정책 사이의 밀접한 연계를 나타낸다고 할 수 있다. 셋째, 정책변화 선호가 미약한 상태(20% 지지율)에서 강한 상태(80% 지지율)로 바뀐다면 정책변화가 일어날 가능성은 경제 수준

이 상위인 계층의 선호에서 높게 나타났다. 이는 상위층의 선호가 정책결과에 더 잘 반영될 것이라는 이론적 예측과 일치한다. 그렇지만 계층 사이의 상대적 영향력 차이가 미국 사례에서만큼 뚜렷하게 나타나지는 않았다. 넷째, 경제적 상위층과 하위층 또는 상위층과 중위층 사이의 정책선호 격차가 클 때 상위층의 정책선호가 다른 계층의 정책선호와 뚜렷하게 구별되는 유의미한 영향력을 끼친다고 결론 내릴 수 있는 근거는 부족했다. 다섯째, 정책선호와 정책변화 비율, 경제적 상위층과 하위층 사이의 정책선호 격차, 각 계층의 정책선호가 정책변화에 미치는 영향은 정책영역별로 분명한 차이가 나타났다. 마지막으로, 정책이슈를 구체적으로 살펴보았을 때 비슷한 영역의 정책이슈 항목이라 하더라도 경제 계층별 정책선호가 아주 일관되게 나타나지는 않았다.

미국에서 경제적 상위층의 정책선호가 정책결과에 일반적으로 큰 영향을 미친다는 주목할 만한 연구 결과가 존재한다(Bartels 2016; Gilens 2012). 하지만 앞서 살펴보았듯이 이 같은 결론이 미국에서 아무런 문제 제기 없이 받아들여지는 않는다. 대표성의 불평등 연구가 아직 본격적으로 시작되지 않은 한국에서는 연구의 기초가 되는 여론과 정책의 매칭 자료 자체가 희박한 상황이다. 제한적인 여론-정책 연계 자료에 기초한 이 연구는 따라서 본격적인 분석이라기보다 탐색적 시도의 성격이 강하다. 분석 결과를 보면 상위층의 선호가 정책결과에 더 잘 반영될 것이라는 예측과 일치하는 부분도 존재하지만, 상위층의 영향력이 모든 면에서 일관되고 강건하게 나타난다고 볼 수 있는 증거가 충분하지는 않다. 한국의 기존 연구 가운데 박영환(2015)은 국회의원의 투표행태가 소득 하위층의 정책선호와 더욱 가깝다는 결과를 제시했으나, 그 결과와 이 연구의 잠정적인 발견을 직접 비교하기는 어렵다. 선거구 유권자와 해당 국회의원 사이의 선호 일치에 관한 문제와 일반적인 여론과 이에 상응하는 집합적인 정책결과 사이의 관계 문제는 서로 다른 범주이기 때문이다. 이항 대표성뿐만 아니라 집합 대표성에 관한 활발한 후속 연구가 이루어진다면 대표성의 불평등이 한국에 실재하는지에 관해 보다 분명한 답변을 제시할 수 있을 것이다.

대표성의 불평등에 관한 실증 분석 결과와 무관하게 이에 관해 널리 자리 잡은 통념 중의 하나는 다른 경제적 계층이 갖지 못한 정치적 자원을 포함한 다양한 물질적 자원을 지닌 상위층이 다른 계층보다 정책결과에 끼치는 영향력이 크다고 보는 것이다. 하지만 물질적 자원이 선거에서의 승리나 원하는 정책결과를 반드시 보장한다고 단언하기는 어렵다(Baumgartner et al. 2009).<sup>19)</sup> 물질적 자원이 정책결과에 아무런 영향을 미치지 않는다는 말이 아니다. 돈은 선거, 로비와 같은 다양한 채널이나 오랜 기간에 걸친 다양한 관계 형성을 통해 정치적 결과에 영향을 미칠 수 있다.<sup>20)</sup> 정책과정(policy process)에 개입하는 많은 변수를 통제하는 것이 어렵기 때문에 선거자금 투입과 원하는 정책결과 산출 사이에 체계적인 관계가 나타나지 않을 수 있으나(Baumgartner et al. 2009), 부유층이 그렇지 못한 계층보다 훨씬 더 정책 입안자나 정치 지도자와 가까운 관계를 유지하며 정책에 영향을 끼칠 가능성이 크다는 사실을 부정할 수 없다. 이슈화된 정책과 그 결과에서 나타날 수 있는 돈에 의한 편향성뿐만 아니라 경제적 약자의 문제가 미국에서처럼 정책이슈로 떠오르는 것 자체가 어렵다면, 가처분소득이 부족하고 정치적 기술이나 조직력 또한 부족한 경제적 약자의 선호가 정책에 반영될 가능

19) 바움가트너 외(Baumgartner et al. 2009)의 실증 분석에 따르면, 미국에서 시민단체나 노동조합부터 기업에까지 이르는 다양한 그룹의 정치활동위원회(PAC) 지출, 로비 지출, 로비에 고용된 전직 관료의 수, 구성원의 수, 금융자산 등과 정책결과 사이의 상관관계는 거의 존재하지 않거나 아주 미미한 수준에 그쳤다. 이러한 결과는 이들 그룹의 자원을 개별 이슈에 대한 찬반 진영으로 묶어 살펴보았을 때도 마찬가지였다. 하지만 이러한 결과는 1999년부터 2002년 사이에 로비가 활발했던 98개의 정책이슈를 표본으로 삼은 것이므로 그 결과를 일반화하는데 한계는 있다.

20) 바움가트너 외(Baumgartner et al. 2009)의 실증 분석 결과 가운데 흥미로운 점은 개별 이슈에 대한 찬반 진영 전체의 다양한 자원 가운데 선거자금이나 로비자금 등은 정책결과를 거의 좌우하지 못했지만, 대통령을 비롯한 고위 관료나 로비에 동원된 전직 관료의 역할은 정책결과에 상당히 큰 영향을 미쳤다는 것이다. 고위직의 회전문 인사는 돈이 지배하는 대표적인 정경유착의 한 형태다. 한편, 보니카 외(Bonica et al. 2013)는 막대한 로비자금 지출은 물론이고 1980년대 이후 최상위층의 선거자금 기부가 급증한 사실이 미국의 불평등 증가 현상과 깊은 관련이 있다고 본다.

성은 더욱 낮다(Baumgartner et al. 2009). 이러한 정책과정은 복잡하면서도 모든 과정이 투명한 것은 아니어서 정책에 영향을 미치는 전반적인 요인을 파악하고 그 메커니즘을 일일이 추적하기가 쉽지 않다. 다만, 물질적 자원은 정책변화의 충분조건이 아닐 수 있으나 적어도 필요조건일 가능성이 높다. 따라서 돈의 영향력을 과대평가하여 정책과정의 복잡성과 역동성을 무시하는 일을 경계해야겠지만, 이를 과소평가하여 돈이 정치를 좌우하는 다양한 경로를 포착하는 일을 소홀히 하는 것도 경계할 필요가 있다.

만일 경제적 불평등이 계속해서 증가하는 경향이 나타난다면 소득계층에 따른 정치적 영향력의 차이를 줄이는 일은 더욱 어려워질 것이다. 예를 들어, 정치자금 기부 영역에서 나타나는 계층 사이의 격차를 바로잡는다고 해도 상위층의 돈은 풍선효과(balloon effect)처럼 다른 경로를 통해 정치에 영향을 미칠 수 있다. 가장 우려되는 상황은 경제적 불평등과 정치적 불평등이 서로를 강화하는 악순환의 고리에 빠지고 여기서 벗어나지 못하는 것이다. 윈터스와 페이지(Winters and Page 2009)는 소수 부자의 정치적 영향력이 로비, 선거 과정, 여론 형성 등을 통해 압도적으로 발휘될 수 있다는 점에서 미국의 정치 시스템이 과두제(oligarchy)에 가까운 것은 아닌지를 검토해 보아야 한다고 주장했다. 현대의 대의제 민주주의에서 이러한 현상이 지배적이라면 바텔스(Bartels 2016)가 명명한 ‘불평등 민주주의(unequal democracy)’가 지구적으로 확산하여 뿌리내리는 움직임 막기 어려울 것이다.

오늘날 한국의 민주주의를 대표성의 불평등이 고착된 불평등 민주주의로 규정할 수 있는가에 대해서는 이론적 또는 규범적 차원의 논의를 넘어 실증적 근거에 기초한 논의가 활발히 이루어질 필요가 있다. 본 연구는 대표성의 불평등 가능성을 탐색하는 데 그쳤지만, 후속 실증 연구가 이어져 대표성의 불평등이 실재하는지 뚜렷한 결론을 내릴 수 있기를 기대한다. 좀 더 본질적인 차원에서 대표성의 불평등에 관한 실증 연구의 의의와 한계 또한 살펴볼 필요가 있다. 만일 대표성의 불평등이 두드러지게 나타나지 않는 가운데 정책이 여론과 매우 높은 정도로

일치하거나 여론에 잘 반응하는 상태라면, 이는 민주주의의 이상적 모델이 실현된 것인가. 로버트 달을 비롯한 적지 않은 민주주의 이론가들은 그렇다고 답할지 모른다. 이들이 지향하는 민주주의의 규범적 모델은 시민의 특정한 그룹이 아닌 시민 모두의 선호가 동등하게 정부 정책에 잘 반영되는 정치 공동체이기 때문이다. 한편, 정부 정책이 여론에 단선적으로 반응해야만 한다는 사고에 기초한 통속적인 민주주의 이론과 거리를 두는 모색도 이어져 왔다(대표적으로, Achen and Bartels 2016; Schattschneider 1960). 이러한 입장은 민주주의의 어원에 가까운 인민의 실질적인 지배 또는 인민주권의 온전한 실현이라는 이상을 민주주의의 현실적 정의와 동떨어진 공허한 수사로 본다. 그렇다면 정책 대표성에서 나타나는 불평등을 해소하고 전통적인 민주주의의 이상적 모델을 추구하는 일은 이 같은 관점에서 볼 때 적어도 핵심적인 과제는 아니다. 기존 여론-정책 연계 연구의 대부분은 통속적이고 전통적인 민주주의의 정의에 별다른 의문을 품지 않았다. 그러나 민주주의의 이상과 현실 사이의 틈이 더욱 벌어지고 있는 상황에서 실증 연구의 나침반과 해석 틀이 되는 민주주의의 규범적 모델에 대한 근본적인 재검토를 더 이상 미룰 수는 없다.



## 참고문헌

- 강우진. 2012. “미국정치에서 정치적 대표(representation)에 대한 논의와 한국에서의 함의.” 『비교민주주의연구』 8집 1호, 5-34.
- 권혁용·한서빈. 2018. “소득과 투표참여의 불평등: 한국 사례 연구, 2003-2014” 『정부학연구』 24권 2호, 61-84.
- 박영환. 2015. “경제적 불평등과 정치적 대표: 18대 국회 사례.” 『현대정치연구』 8권 1호, 5-37.
- 조인영·박선경. 2020. 『경제적 불평등의 정치적 결과: 정치참여를 중심으로』. 국회미래연구원.
- 최광은. 2021. “정치적 불평등 완화를 위한 기획, 민주주의 배당.” 『평화연구』 29권 1호, 141-178.
- 최광은. 2022a. “여론-정책 연계 연구의 현황과 과제.” 『한국정치연구』 31권 3호, 61-96.
- 최광은. 2022b. “한국의 여론과 정책 연계에 관한 탐색적 연구.” 『현대정치연구』 15권 3호, 99-138.
- 홍승현. 2007. “여론과 정책: 민주화 이후 한국정부의 정책응답성.” 『사회연구』 8권 1호, 9-43.
- Achen, Christopher H. and Larry M. Bartels. 2016. *Democracy for Realists: Why Elections Do Not Produce Responsive Government*. Princeton: Princeton University Press.
- Bartels, Larry M. 2016. *Unequal Democracy (2nd ed.)*. New York: Russell Sage.
- Baumgartner, Frank R., Jeffrey M. Berry, Marie Hojnacki, David C. Kimball and Beth L. Leech. 2009. *Lobbying and Policy Change: Who Wins, Who Loses, and Why*. Chicago: University of Chicago Press.
- Bonica, Adam, Nolan McCarty, Keith T. Poole and Howard Rosenthal. 2013. “Why Hasn’t Democracy Slowed Rising Inequality?” *Journal of Economic Perspectives* 27(3): 103-124.

- Dahl, Robert A. 1971. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.
- Gilens, Martin. 2009. "Preference Gaps and Inequality in Representation." *PS: Political Science and Politics* 42(2): 335-341.
- Gilens, Martin. 2012. *Affluence and Influence*. Princeton: Princeton University Press.
- Monroe, Alan D. 1979. "Consistency between Public Preferences and National Policy Decisions." *American Politics Quarterly* 7(1): 3-19.
- Monroe, Alan D. 1998. "Public Opinion and Public Policy, 1980-1993." *Public Opinion Quarterly* 62(1): 6-28.
- Schattschneider, Elmer E. 1960. *The Semisovereign People: A Realist's View of Democracy in America*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Soroka, Stuart N. and Christopher Wlezien. 2008. "On the Limits to Inequality in Representation." *PS: Political Science and Politics* 41(2): 319-327.
- Ura, Joseph Daniel and Christopher R. Ellis. 2008. "Income, Preferences, and the Dynamics of Policy Responsiveness." *PS: Political Science and Politics* 41(4): 785-794.
- Winters, Jeffrey A. and Benjamin I. Page. 2009. "Oligarchy in the United States?" *American Political Science Association* 7(4): 731-751.

투고일: 2023.10.30.    심사일: 2023.11.17.    게재확정일: 2023.11.20.

# An Exploratory Study on the Relationship between Class-Based Policy Preferences and Policy Changes in South Korea

Choi, Gwang-Eun | Yonsei University

A democratic model in which the preferences of all citizens are equally reflected in government policies, rather than the preferences of any particular group, is widely held to be ideal. However, a comprehensive study examining the extent to which South Korean government policies reflect the preferences of all citizens has yet to be conducted. This study investigates the differences in policy preferences according to economic class and explores how these preferences are reflected in government policies. The study estimated the policy preferences of different economic groups based on public opinion polls conducted by the Korean government from 1995 to 2021 and the Gallup Korea from 2013 to 2021. The study then analyzed how these preferences have influenced policy changes. The analysis found that the preferences of the upper class have a greater impact on policy outcomes than the preferences of other classes. However, more rigorous analysis is needed to confirm this, as the data was limited. Therefore, a definitive conclusion is left for future research. The analysis also found that class-based policy preferences vary significantly by policy area, and there is a lack of consistency in the policy preferences.

---

**Key Words** | Opinion-Policy Link, Policy Preference, Policy Change, Policy Congruence, Representational Inequality

## 부록

〈표A 1〉 정책이슈별 정책선호의 차이

(a) 정부자료	10백분위 (%)	50백분위 (%)	90백분위 (%)	90백분위-10백분위(%p)
<b>1. 경제</b>				
외국인 환자 유치 및 의료 해외진출 사업 정책	73.0	79.2	78.5	5.5
시내면세점 확대 정책	68.1	74.3	75.5	7.4
코리아 블랙프라이데이 정책	62.9	70.9	72.0	9.1
대형마트 영업시간 제한	64.3	65.5	59.8	-4.5
동남권 신공항 건설 의견	43.5	37.2	34.0	-9.5
전반적인 FTA 체결	55.7	63.9	64.7	9.0
이자제한법 부활 필요성	93.6	96.2	92.6	-1.0
2주택 이상 양도세율 인상	67.7	68.9	60.3	-7.4
종합부동산세 기준 9억 원을 6억 원으로 하향	63.0	63.6	57.8	-5.2
보유세 인상 상한선 50% 제한 폐지	49.8	57.3	55.2	5.4
개발부담금제 재실시	60.4	64.6	72.2	11.8
부동산 실거래가 기준 과세안	71.0	80.8	80.4	9.4
종합부동산세 도입 개편안	86.8	82.8	81.8	-5.0
재산세 부과기준을 시가기준으로 변경	81.6	88.0	86.9	5.3
한·칠레 FTA 체결	46.2	49.0	62.1	15.9
전력산업의 민영화 추진	52.1	70.5	71.1	19.0
금융/기업 구조조정의 필요성	69.8	80.4	86.1	16.3
90백분위-10백분위 평균(%p)				8.6
<b>2. 교육/문화</b>				
셋다운제 폐지	46.8	44.9	43.7	-3.1
고등학교 무상교육 추진	86.2	89.5	79.0	-7.2
문화융성 정책 추진에 대한 공감	66.7	70.5	57.6	-9.1
한글날의 공휴일 재지정	80.2	86.3	82.3	2.1
방학분산제 도입	44.0	45.3	51.8	7.8
90백분위-10백분위 평균(%p)				5.9

(a) 정부자료	10백분위 (%)	50백분위 (%)	90백분위 (%)	90백분위-10백분위(%p)
<b>3. 노동</b>				
탄력적 근로시간제 운용기간 확대	43.1	48.4	54.2	11.1
공공부문 생활밀착형 일자리 확대	72.7	74.2	79.4	6.7
최저임금 1만 원으로 인상	67.9	78.5	78.7	10.8
대체공휴일제 도입	43.7	50.4	61.9	18.2
	90백분위-10백분위  평균(%p)			11.7
<b>4. 사회복지</b>				
건강보험 재정 국고 지원 명시 및 확대	61.2	61.5	62.5	1.3
건강보험 보험료 부과 대상 확대	59.8	64.4	64.7	4.9
건강보험 보험료율 인상	32.0	27.8	35.8	3.8
돌봄서비스 적극적 확대	71.5	72.4	75.9	4.4
치매국가책임제로 환자와 가족 부담 완화	61.4	66.6	66.7	5.3
1인 가구에 대한 지원	75.3	74.9	69.8	-5.5
한부모 가족 지원	96.9	93.1	93.6	-3.3
가족사랑의 날 필요도	85.5	81.8	86.8	1.3
가족친화인증제도 필요도	76.9	72.1	74.4	-2.5
시간제 보육서비스 필요도	82.6	80.8	82.2	0.4
국공립·공공형 및 직장 어린이집 확충 필요도	88.1	93.0	91.6	3.5
청소년 한부모 자립지원 정책의 필요성	81.2	93.1	94.8	13.6
시간선택제 일자리 확산 지원	87.4	88.6	89.7	2.3
	90백분위-10백분위  평균(%p)			4.0
<b>5. 사회일반</b>				
혐오 표현의 법적 규제 필요	77.9	77.1	75.8	-2.1
가족 범위 확장을 위한 법령 개정	60.7	59.0	62.2	1.5
법률혼 이외의 혼인에 대한 차별 폐지	67.8	63.5	70.3	2.5
자녀의 성과 본에 대한 부모 협의	64.1	71.8	73.1	9.0
디지털 성범죄 피해방지 종합대책의 효과성	68.6	78.3	77.6	9.0
안전신문고 필요성	85.8	92.4	93.8	8.0

(a) 정부자료	10백분위 (%)	50백분위 (%)	90백분위 (%)	90백분위- 10백분위(%p)
집회시위 소음규제 기준 강화	56.0	59.3	61.4	5.4
6.25 전사자 유해발굴사업의 목적	76.8	81.3	78.8	2.0
불법집회 피해 배상명령 확대 방안	66.8	74.6	64.6	-2.2
국민의 재판 직접 참여 필요성	76.1	71.6	72.4	-3.7
사회복무제도 도입	67.6	68.1	68.4	0.8
이혼숙려제도 도입	83.1	82.4	84.3	1.2
신문법의 신문보도 공적 책임 선언 규정	44.2	59.2	65.2	21.0
사이버폭력 특별법 제정 추진	83.2	79.3	87.7	4.5
사이버모욕죄 신설	91.9	85.0	90.3	-1.6
제한적 인터넷 실명제 시행	68.0	87.3	81.0	13.0
인터넷 게시물 가처분제도 도입	82.9	90.2	87.0	4.1
90백분위-10백분위 평균(%p)				5.4
<b>6. 에너지/환경</b>				
온실가스 감축목표 상향	93.1	89.9	89.2	-3.9
미세먼지 저감을 위한 전기요금 추가 지불	43.6	51.4	57.9	14.3
미세먼지 저감을 위한 노후차량 운행제한	55.2	64.8	71.3	16.1
노후경유차 운행제한 시행지역 전국 확대	64.9	72.2	77.9	13.0
에너지 신산업 정책 긍정 평가	97.8	92.3	92.9	-4.9
태양광 대여사업의 필요성	92.6	95.2	90.4	-2.2
숲가꾸기 사업 확대	78.1	81.8	81.3	3.2
산지이용기준 강화	45.8	53.0	45.9	0.1
국유림 확대	49.0	54.0	56.4	7.4
90백분위-10백분위 평균(%p)				7.2
<b>7. 외교/국방</b>				
전시작전통제권 환수 연기의 안보 도움	62.4	47.7	47.2	-15.2
한국군의 이라크 추가 파병	37.6	34.2	36.6	-1.0
차관형태의 북한 식량지원	50.6	56.2	60.8	10.2
90백분위-10백분위 평균(%p)				8.8

(a) 정부자료	10백분위 (%)	50백분위 (%)	90백분위 (%)	90백분위-10백분위(%p)
<b>8. 행정</b>				
긴급신고전화 통합 운영	65.3	63.8	66.3	1.0
음식물쓰레기 종량제 전국적 시행	61.9	57.7	58.5	-3.4
공직자 병역사항 공개 확대	86.0	88.4	89.1	3.1
해양사고 긴급 신고전화 배정	88.8	78.0	74.6	-14.2
청소년 보호연령 통일	59.5	76.6	77.5	18.0
공공부문 근로시간 8-5제 전환	50.6	51.1	42.1	-8.5
90백분위-10백분위 평균(%p)				8.0

주: 90백분위-10백분위 평균(%p)은 90백분위와 10백분위 사이의 선호 격차 절댓값의 평균임.

〈표A 2〉 정책이슈별 정책선호의 차이

(b) 갤럽자료	10백분위 (%)	50백분위 (%)	90백분위 (%)	90백분위-10백분위(%p)
<b>1. 경제</b>				
가덕도 신공항 건설	23.8	30.4	35.2	11.4
부동산 시장 규제 완화	34.1	29.4	29.5	-4.6
부동산 관련 세금 감소	38.1	33.9	23.7	-14.4
주택시장 대출 규제 강화	28.9	39.5	42.2	13.3
종합부동산세 인상	44.5	55.2	47.9	3.4
한·중 FTA 체결	49.5	59.9	59.2	9.7
90백분위-10백분위 평균(%p)				9.5
<b>2. 교육/문화</b>				
U-20 월드컵 준우승 대표팀 병역 특례 적용	62.8	61.3	53.1	-9.7
한국사 교과서 국정화	14.6	17.8	19.8	5.2
시/도 교육감 선거로 선출	54.2	67.6	58.9	4.7
고등학교 무상교육 실시	30.0	30.1	28.1	-1.9
90백분위-10백분위 평균(%p)				5.4

(b) 갤럽자료	10백분위 (%)	50백분위 (%)	90백분위 (%)	90백분위- 10백분위(%p)
<b>3. 노동</b>				
2022년 최저임금 시간당 9,160원	36.2	48.9	49.9	13.7
2021년 최저임금 인상	29.5	28.0	27.9	-1.6
2020년 최저임금 시간당 8,590원	40.4	50.0	48.9	8.5
법정근로시간 주 52시간으로 단축	33.3	54.9	53.9	20.6
2019년 최저임금 8,350원	32.5	47.1	42.5	10.0
2018년 최저임금 7,530원	45.0	51.6	50.4	5.4
최저임금 인상분 일부 정부 재정 지원	55.1	63.5	58.0	2.9
60세 이상으로 정년 연장	71.0	80.4	75.2	4.2
[90백분위-10백분위 평균(%p)]				8.4
<b>4. 사회복지</b>				
소비 진작용 지원금 지급	69.3	78.2	76.5	7.2
4차 재난지원금 지급	77.2	80.0	79.9	2.7
3차 재난지원금 지급	75.1	73.6	67.6	-7.5
2차 재난지원금 지급	77.6	78.8	74.6	-3.0
소득 하위 70% 가구 긴급재난지원금 지급	59.5	68.6	63.5	4.0
더 내고 덜 받는 공무원연금 개혁안	54.4	58.8	55.9	1.5
초중등 무상급식 소득 상위 제외	59.6	61.6	68.6	9.0
영유아 선별적 무상보육	61.1	62.5	70.3	9.2
기초연금 선별지급 수정안	81.9	82.2	77.9	-4.0
[90백분위-10백분위 평균(%p)]				5.3
<b>5. 사회일반</b>				
타투업 법안	42.2	54.3	56.3	13.9
성전환 군인의 군 복무 지속	31.9	34.5	31.3	-0.6
동성결혼 법제화	25.9	37.1	39.3	13.4
낙태 허용	64.8	82.1	83.1	18.3
음주운전 처벌 강화	62.1	64.1	56.8	-5.3
예멘 출신 난민 신청자 관대한 수용	13.4	9.6	10.5	-2.9
드루킹 댓글 조작 사건 특검 도입	50.9	53.8	55.4	4.5
청탁금지법 시행	56.8	73.1	70.1	13.3
복면 착용 금지 법안	61.5	58.2	63.5	2.0



(b) 갤럽자료	10백분위 (%)	50백분위 (%)	90백분위 (%)	90백분위-10백분위(%p)
차벽 사용 금지 법안	45.0	51.7	43.8	-1.2
노인 기준 나이 상향	43.0	45.8	49.6	6.6
만 24세 이하 술 광고 출연	42.1	57.7	48.9	6.8
성완중 리스트 사건 특검 도입	58.6	67.0	61.3	2.7
간통죄 폐지	31.7	33.0	39.5	7.8
세월호 선체 인양	59.9	61.0	62.5	2.6
세월호 특별법 재협상안 통과	54.2	43.3	44.8	-9.4
지역법관제 폐지	68.7	77.5	69.2	0.5
90백분위-10백분위  평균(%p)				6.6
<b>6. 에너지/환경</b>				
신한울 원전 3·4호기 건설	30.7	31.2	36.6	5.9
원자력 발전 축소	19.7	35.0	37.7	18.0
신재생에너지 비중 확대	67.8	75.8	74.3	6.5
신고리 원전 5·6호기 건설 중단	27.8	38.4	47.1	19.3
설악산 오색 지구 케이블카 설치 승인	39.6	42.6	48.4	8.8
90백분위-10백분위  평균(%p)				11.7
<b>7. 외교/국방</b>				
대북 전단 살포 금지	56.4	58.0	56.4	0.0
한일 군사정보보호협정 종료 결정	41.5	52.9	57.2	15.7
대북 식량 지원	36.0	46.5	49.2	13.2
사드 임시 배치	63.5	73.5	78.4	14.9
위안부 문제 재협상	67.9	71.3	70.5	2.6
한일 군사정보보호협정 체결	26.4	29.6	37.1	10.7
징병제 폐지와 모병제 도입	35.3	33.0	40.6	5.3
개성공단 가동 전면 중단	55.2	53.4	57.3	2.1
대북 화성기 방송 재개	56.8	60.3	65.2	8.4
대통령의 중국 전승절 행사 참석	69.1	67.5	72.6	3.5
5.24 대북 제재 조치 해제	22.8	21.7	22.2	-0.6
북한인권법 제정	40.9	44.5	57.2	16.3
전시작전권 환수 연기	46.7	52.1	55.3	8.6
90백분위-10백분위  평균(%p)				7.8

(b) 갤럽자료	10백분위 (%)	50백분위 (%)	90백분위 (%)	90백분위-10백분위(%p)
<b>8. 행정</b>				
전직 대통령 사면	52.0	41.1	44.2	-7.8
청와대 세종시 이전	33.8	38.1	45.4	11.6
국회 세종시 이전	43.5	48.0	53.4	9.9
서울대 세종시 이전	28.8	30.8	31.8	3.0
마스크 5부제 실시	47.9	61.2	64.4	16.5
중국발 외국인 입국 전면 금지	70.5	63.3	58.7	-11.8
연동형 비례대표제 도입	27.1	40.5	47.9	20.8
선거 하한 연령 18세로 하향	42.5	47.7	57.4	14.9
현행 대통령제 변경 개헌	47.4	58.8	53.7	6.3
박근혜 대통령 탄핵	74.4	79.9	75.1	0.7
대통령 결선투표제 도입	49.1	53.7	52.5	3.4
사법시험 폐지	15.2	17.6	20.6	5.4
상시 청문회법	55.9	60.2	62.9	7.0
테러방지법의 국정원 정보 수집 권한 강화	44.1	35.8	43.3	-0.8
국회선진화법	32.8	41.9	38.6	5.8
국회의원 정수 확대	8.0	4.5	8.6	0.6
지역구 의원 축소와 비례대표 의원 확대	13.9	13.9	23.0	9.1
경제인 특별사면	38.5	31.3	41.5	3.0
정치인 특별사면	11.9	13.5	9.1	-2.8
재보궐선거 별도 실시 폐지	69.8	73.3	82.5	12.7
통합진보당 해산 결정	60.7	59.2	51.8	-8.9
기초선거 정당공천제 폐지	59.0	59.2	64.0	5.0
90백분위-10백분위 평균(%p)				7.6

주: 90백분위-10백분위 평균(%p)은 90백분위와 10백분위 사이의 선호 격차 절댓값의 평균임.

# 포스트 발전국가 시대 싱가포르의 산업과 인적자원 전략: 발전국가의 지속성과 진화\*

배유일 | 동아대학교

## | 국문요약 |

본 연구는 포스트 산업화 시대 이후 기존의 발전국가적 성격이 약화되고 신자유주의 개혁을 해 온 국가들과 달리 오랫동안 발전국가의 특징을 어느 정도 유지하면서도 경제적 성장을 하는 싱가포르 발전국가의 지속성과 진화 요인을 분석한다. 선도기구의 존재, 경제 엘리트의 존재, 배태된 자율성 등 핵심적 특징을 유지하고 있는 싱가포르는, 포스트 산업화로 인한 대전환 과정에서도 국가의 경제성장이라는 목표를 위하여 선도적 행위를 지속하며 국가와 기업, 그리고 노동자들의 갈등을 관리하고, 산업변화에 따른 인적자원 수급 계획을 중장기적 시각에서 예측하고 대비하는 모습을 보여왔다. 물론 제조업 육성 등 몇몇 분야에서 실패를 경험하거나 시민사회의 도전을 경험하였으나, 여전히 발전국가성을 유지하면서 지속적인 업그레이드(upgrade)를 통해 아시아에서 가장 성공한 발전국가로 지속성을 보여왔다. 또한 싱가포르는 국가 영향력을 잃지 않으면서도 개별 산업 및 노동조합과 긴밀하게 협조하며 발전국가의 진화 가능성을 보여주었다.

주제어 | 발전국가, 포스트 발전국가, 산업정책, 인적자원, 싱가포르

\* 이 연구는 2023년도 서울대학교 아시아연구소의 아시아 기초연구사업의 지원을 받아 수행되었음(0448A-20000000).

## I. 서론

미국의 조 바이든(Joe Biden) 행정부 출범 이후 세계 정치·경제 질서가 새로운 변화를 맞이하면서 미국 정부가 중국의 굴기를 견제하기 위한 산업정책을 채택하고 유럽 국가에서도 환경적 지속가능성을 포함한 경제개발을 위한 산업전략을 세우는 등 ‘산업정책’이라는 용어가 다시 관심을 받고 있다. 산업정책에 관한 관심 제고는 단기간에 기적적인 경제성장을 이룩한 동아시아의 국가 전례와 비교되며 특히 반도체나 인공지능, 배터리 산업 등의 미래 전략 분야에 있어서 글로벌 공급사슬과 얽여 많은 주목을 받고 있다.

산업정책을 통한 국가의 개입을 긍정적으로 보는 견해에서는 과거 동아시아 경제 기적의 사례에 비추어 이러한 세계적 추세를 부정적으로만 보는 것은 아니다. 현대국가의 형성과 성장이 시장을 기반으로 한 경제발전과 정치적 민주화를 중심으로 진행되어 온 가운데, 제2차 세계대전 이후 국가는 대부분 경제성장을 추구하는 것으로 목표로 설정해왔다. 특히 자유무역을 중시하는 세계 경제 질서의 발전 전략과 달리 후발주자인 동아시아 국가들은 수출주도형 산업화 전략을 채택하면서 신흥공업국으로 성장하는 계기가 되었고, 국가가 주도하여 수출진흥과 국내 산업을 육성하는 여러 국가의 전략은 소위 ‘발전국가(developmental state)’라는 이름으로 일본을 위시한 동아시아의 경제 기적을 설명하는 중요한 이론으로 자리매김하였다.

물론 발전국가론을 개발도상국의 국가개입에 의한 경제성장으로 설명하려는 많은 시도가 있었지만 이를 보편적인 이론으로 적용하는 데 일정한 한계가 있는 것은 사실이며(윤상우 2020), 대표적인 국가인 일본과 동아시아의 호랑이들(대만, 싱가포르, 한국, 홍콩)도 세부 내용에서는 각기 다양한 모습을 갖추고 있었다. 오히려 1990년대 후반 아시아의 경제위기와 일본 경제의 침체, 그리고 신자유주의적 경제 질서의 등장과 세계 경제의 변화는 발전국가론에 대한 회의감을 넘어 후기 발전국가론(post-developmental state) 혹은 대체 이론에 대한 논의를 촉발

하였다(지주형 2016).

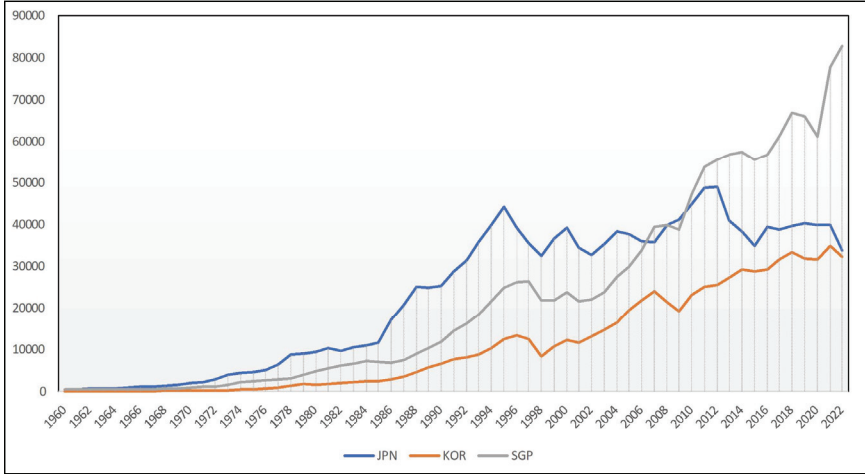
동아시아 발전국가론이 이처럼 발전국가 ‘이후’의 논의로 전환하고 있는 가운데, 싱가포르의 그 발전국가적, 국가주의적 성격에도 불구하고 몇 가지 특성 때문에 상대적으로 적은 관심을 받아왔다. 즉, 상대적으로 작은 규모의 도시국가인 싱가포르의 경제, 인구, 그리고 리관유(Lee Kuan Yew)로 대표되는 집권적 권위주의 정치체제 등의 이유로 우리나라 학계에서는 일본, 한국, 대만을 중심으로 다루어 오는 경향이 있었다는 것이다(윤상우, 2020; 임혜란 2006).<sup>1)</sup> 또한 싱가포르가 세계 경제에 매우 민감한 개방형 체제를 가지고 있으면서, 외견상으로는 국가의 규제 및 시장개입이 적고, 민영화 정책을 추진하는 등 친(親)시장적 접근을 하고 있으므로 다른 발전국가와 일정 부분 차별성이 있다는 점도 싱가포르에 관한 상대적 관심이 부족한 요인 중의 하나다.

그러나 싱가포르는 급성호흡기증후군(SARS)과 같은 산발적 경제위기를 제외하고는 눈에 띄는 경제성장을 지속하면서 1인당 국민소득 등에서는 아시아 최고 순위에 오르는 등 성과를 보여주고 있으며(그림 1), ‘스마트 국가(Smart Nation)’로 전환을 선언하면서 서구 선진국과 여러 면에서 경쟁하는 단계에 진입하고 있다(Calder 2017).<sup>2)</sup> 특히 도시국가와 인구 소국이라는 약점을 극복하기 위해 개방형 경제체제를 유지하고 정치적 압력으로부터 상당한 자율성을 가진 엘리트 관료들이 국가 목적 달성을 위해 시장에 개입하는 발전국가적 모습도 갖고 있다(Woo 2019). 이는 곧 일본 및 동아시아 기적을 일군 국가 중 싱가포르가 유일하게 발전국가 모습을 유지하면서도 성공적인 국가로 볼 수 있다는 것이며, 싱가포르가 성공적인 국가개입으로 성장한 발전국가로 거론되는 이유라는 것이다(Lin and Yu 2017; Rodrik 2006; Weiss 2016). 최근의 연구에서도 싱가포르가 가장

- 
- 1) 비슷한 맥락에서 펨펠(Pempel 1999)도 싱가포르의 다민족 국가와 도시국가적 특성을 근거로 다른 발전국가의 사례와 일정 부분 구분할 필요성을 강조하였다.
  - 2) 스마트 국가 주도권(Initiative)은 리셴룽(Lee Hsien Loong) 현 총리가 2014년 디지털 시대의 생산성 향상을 통한 국가 경쟁력과 시민의 삶 증진, 그리고 인재 확충 등을 목표로 디지털 경제, 디지털 정부, 디지털 사회를 전면에 내세운 국가 주도 계획이다.

산업정책을 효과적·성공적으로 사용해 온 나라로 평가되기도 한다(배유일·주유민 2021; Rasiah 2020; Chang et al. 2013).

〈그림 1〉 동아시아 발전국가의 1인당 GDP 추이: 일본, 한국, 싱가포르



출처: World Bank, data.worldbank.org

단위: 천 달러(dollar)

그렇다면, 다른 동아시아 발전국가가 전환기를 맞이한 가운데 싱가포르가 발전국가성을 어느 정도 유지하며 지속 성장하게 된 요인은 무엇인가? 본 연구는 싱가포르의 이러한 성과가 어느 특정 지도자 혹은 특정 집단에 의하여 주도된 것이라기보다는, 초창기부터 전세계에서 인재를 유치하고 대내적으로 산업발전 단계별로 지속해서 산업 지원 및 인적자원 계획을 수립하고 집행해왔다는 것에 주목한다. 최근 4차 산업혁명 및 자동화 시대에 접어들면서 이전의 경제성장 전략을 유지하면서도 미래 경제를 위한 좀 더 차별화된 전략을 고안하고 있다는 것이다. 특히 지속적인 인력 수요 변화에 대비하여 싱가포르는 평생학습 체제를 일찍부터 체계적으로 지원하기 시작하였고, 특히 디지털 전환에 필요한 기술을

전 생애에 걸쳐 학습할 수 있도록 ‘스킬스퓨처(SkillsFuture)’프로그램을 2015년부터 시행하기 시작하였다(Kim et al. 2021). 이와 더불어 ‘싱가포르 워크포스(Singapore Workforce)’라는 책임운영기관을 설립하여 급변하는 경제 상황에 맞는 자국 인재의 육성을 지원하고 있다. 또한 국내외 기업과 연구기관을 포괄한 산학연계 및 고등교육을 전략적으로 육성하면서 미래의 기술인력 수요에 대비하기 시작하였다. 그 결과, 디지털(digital), 녹색(green), 돌봄(care) 세 분야를 미래 경제의 주요 목표로 설정하고 집중적으로 투자해왔다는 것이다(Channel News Asia, 2022).

본 연구는 발전국가적 성격이 1세대 동아시아 발전국가에서 점차 약화하거나 후기 발전국가로 진행되는 가운데, 이미 독특한 발전국가적 특성이 있고, 효과적인 산업정책으로 평가받는 싱가포르가 다른 국가와 비교할 때 어떤 부분이 주목할 만한 부분인지 비교적 시각에서 분석하였다. 물론 디지털 경제에 대비하는 것이 싱가포르만의 전유물도 아니고 민간-공공의 구분을 초월하여 협업이 이루어져야 하지만, 싱가포르는 매우 일찍부터 체계적으로 접근해오고 있다는 점이 주목할 만하다. 이를 위해 현지 조사를 통한 주요 관련자 인터뷰와 2차 자료를 중심으로 사례 연구를 수행하였다.

## II. 선행연구: 발전국가론의 진화와 싱가포르 분석을 위한 틀

### 1. 동아시아 발전국가론과 진화

1980년대 이후 선진국에서 케인지언(Keynesian) 아이디어에 기반한 거시적 국가개입이 축소되고 글로벌 분업화 및 금융 시장화가 진행되면서 국가의 역할이 바뀌는 조건이 형성되었다. 과거 국가발전을 주도했던 전통적 국가권력과 역할은 쇠퇴하는 가운데, 발전국가 개념은 1990년대 후반 동아시아의 경제위기와

함께 비판의 대상이 되었고, 그 후 포스트(post) 발전국가를 분석하는 연구들이 진행되었다(김윤태 2017). 그러나, 이어 주도적 패러다임으로 등장한 신자유주의 역시 아프리카나 신생국 등의 경제적 현실과의 괴리 때문에, 중국, 베트남 등 국가개입으로 성장을 이루고 있는 국가들과 비교되면서, 국가의 경제에서의 역할과 역량은 다시 관심을 불러일으키게 되었다. 이는 발전국가에 대한 많은 비판과 회의감에도 불구하고 그 연원과 성장, 변형에 대한 재평가의 필요성이 있음을 의미한다.

### 1) 발전국가 모형의 연원과 성장

기존 발전국가론 연구에서 주지하는 바와 같이, 국가이익을 위해 국내·외 시장에 정부가 적극적으로 개입하거나 중심적인 임무를 수행하며 소위 ‘길들이는(taming)’ 사례는 자본주의 초창기까지 거슬러 올라갈 수 있으며, 단지 동아시아의 경제 기적 사례에 국한되는 것은 아니다. 즉, ‘늦은 발전(late development)’을 경험한 나라에서는 국가의 전략적 역할이 흔하게 발견되는 현상이라는 것이다(White 1988).

그러나 발전국가의 정의가 위와 같이 동·서 지역에 국한되지 않고 공통적인 요소를 갖고 있다고 하더라도 구소련 및 동유럽과 동아시아의 정부 개입과 발전국가의 양상에는 실질적 차이도 존재한다. 예컨대 소비에트 연방에서의 발전국가의 양상은 국내 시장을 완전히 국가가 지배했지만, 일본과 같은 동아시아 발전국가에서는 사유재산이 허용되었고, 사기업이 육성되는 등의 정책들이 시행되었다(Chu 2016). 이와 같은 차이점은 남·북한의 차이를 포용적·약탈적 제도에서 찾는 시각과 유사하다(Acemoglu and Robinson 2012).

이러한 차이점에도 불구하고 세계 제2차대전 이후 동아시아의 경제적 부흥은 동아시아 발전 모델이 지배적인 모습으로 나타나는 데 공헌하게 되었다. ‘기러기 편대 모형(Flying Geese Model)’ 등의 초기 정치 및 경제 연구에서 일본의 사례를 동아시아 발전의 원형으로 묘사한 데 이어 찰머 존슨(Chalmers Johnson)의 일본 통산성 관료의 합리적 경제기획과 산업정책 성과에 관한 연구를 기점으로



발전국가라는 용어가 본격적으로 쓰이게 되었다(Johnson 1982). 특히 서구 경제 발전 과정에서 찾아보기 어려웠던 국가 경제에서 핵심적 역할을 한 일본 경제관료에 관한 연구는 다른 아시아 국가에서 그들의 역할을 탐구하고자 하는 방향으로 확대되었다(Evans 1985; Wade 1990; White 1984).

발전국가론의 성장은 일본의 성공사례에 기반하여 이론을 검증하려는 노력으로 이어지게 되었고, 발전국가론 가설에 대한 경험적 검증이 계속되었다. 한국의 경제적 부흥의 정치적·제도적 기반은 사회적 압력으로부터의 분리, 경제기획원과 같은 선도기구와 경제관료의 주도적 역할, 국가와 주요 산업 간 밀접한 협력관계 등 발전국가의 특징과 강한 유사성을 가졌다(Minns 2001). 대만의 과학기술 분야의 성장과 급속한 산업화 또한 발전국가에 관한 관심을 불러일으킨 중요 사례이다(Wu 2007). 대만도 국가가 수출진흥과 수입대체 전략, 공장 자동화와 재정 지원 등의 정책 수단을 통한 주요 산업 분야의 선정과 지원을 통해 경제성장을 하는 데 큰 역할을 했다는 점에서 발전국가로 볼 수 있다는 것이다. 소위 ‘아시아의 4마리 용(four little dragons)’의 사례를 통한 이론의 검증은 지속되었고, 2000년대 이후 중국의 급성장과 함께 중국이 또 다른 발전국가의 증거가 될 수 있을지에 관한 관심도 높아졌다(Tan 2005). 이후 발전국가 모형은 1997년 아시아 외환 위기와 신자유주의 물결 속에서도 발전에 대한 정치·경제적 모형에서 하나의 고정물(fixture)이 되었으며, 더는 동아시아의 사례에만 한정되어 적용되지 않게 되었다.

신자유주의의 등장과 경제위기 경험은 경제 엘리트 관료 중심의 선도기구가 배태된 자율성에 의존하면서 자원을 독점, 배분하고 산업계획을 통해 급격한 성장을 이끌었다는 발전국가론에 대해 재평가를 하면서 포스트 발전국가 시대를 논의하는 장을 열게 되었다. 즉, 국가의 경제와 시장에 대한 개입이 효과적인가에 대한 의구심이 증가하였다는 것이다(Kim 1999). 지주형(2017, 124-5)은 크게 여전히 발전국가가 그 성격을 지속하고 있다는 지속론, 신자유주의 국가로 전환되었다는 소멸론, 아직 명확한 특성을 이해하기 어렵다는 혼재론을 보여주고 있다. 즉, 신자유주의 등장과 1997년 아시아 경제위기, 그리고 2008년 리먼 브러더

스(Lehman Brothers) 발(發) 글로벌 경제위기는 국가의 역할을 재고(再考)하는 계기가 되었고, 국가 역할이 변화되었다는 것에 대해서는 큰 이의가 없는 상태지만, 현 상태에 대한 성격 규정은 아직 논의가 진행 중이라는 것이다. 국가-사회를 이분법으로 규정하기도 어렵고, 자본축적과 노동에의 국가 개입방식에 대한 상세한 이해가 필요하다.<sup>3)</sup> 후기 발전국가에서 국가의 역할은 국가가 일방적으로 산업화를 기획하고 산업정책을 집행하는 것이 아니라 기업이 자발적으로 참여하는 관민 협조가 일어난다는 주장도 있다(이종찬 2016, 165-166).

이러한 포스트 발전국가 모형과 같이 기존 논의에 대한 회의, 쇠퇴, 전환에 관한 논의가 진행되어 온 가운데서도 발전국가는 일반적 평가와 자유 시장경제의 시각, 즉 신자유주의적 시각의 예상보다 훨씬 더 긴 생명력을 보여주고 있다. 선진국 가운데서도 미국의 바이든 행정부와 같이 산업정책적 요소에 눈을 돌리는 국가들이 나타나고 있고, 몇몇 국가들은 세계화와 경제적 자유화 가운데서도 변화에 적응하고 혁신하여 생존하는 능력을 보인다. 따라서, 소위 ‘포스트-발전국가’ 시대의 발전국가 모델 진화를 이해하기 위해 어떤 요소가 발전국가로서 공통적으로 가지고 있는 요소인지 자세히 정리할 필요가 있다.

## 2) 발전국가 모형의 공통적 특성

앞서 발전국가의 등장과 진화 논의에 기반하여 발전국가가 지닌 몇 가지 공통적인 요소를 찾아낼 수 있다. 존슨(Johnson 1982)의 일본, 엠스덴(Amsden 1989)의 한국, 웨이드(Wade, 1990)의 대만에 대한 설명은 개별 국가별로 조금씩 독특한 점이 존재하는 것이 사실이지만, 레프트위치(Leftwich 1995)의 분류에 따르면 대체로 전형적인 발전국가는 개발 엘리트(developmental elite), 영향력과 능력을 보유한 경제관료, 국가의 상대적 자율성, 비국가(non-state) 행위자의 경제적 이해관계에 대한 효과적 관리, 취약한 시민사회, 그리고 성과 정당성

---

3) 따라서 지주형(2017)은 단순히 국가가 개입하느냐 여부, 국가-시장의 이분법의 시각으로는 발전국가 여부를 정의하기 어렵다고 판단한다.

(performance legitimacy)으로 요약할 수 있다(그림 2).

첫째, 발전국가의 핵심에는 개발체제와 문화를 확립하는 데 수단적인 역할을 한 최고 행정수반과 가까운 관계에 있는 소수의 정치인과 관료로 구성된 ‘개발 엘리트’가 존재한다는 것이다(Leftwich 1995, 405). 물론, 정치학 등 사회과학 이론에서 비슷한 유형의 엘리트는 각기 정책 하부체제(policy subsystem), 이슈 네트워크(issue network), 정책 공동체(policy community) 등 다양한 이름으로 알려져 왔으며(Baumgartner and Jones 1991; Birkland 1996; Hecllo 1978), 어떤 ‘신념(belief)’을 바탕으로 한다는 점에서 개발 엘리트와 유사한 점이 있다. 그러나 동아시아 발전국가 맥락에서 개발 엘리트는 경제개발에 매우 강한 강조점을 두고 경제정책에 광범위하게 개입하여 정책수단을 선택하고 집행하는 특징을 가지고 있다. 또한, 경제정책에 광범위하게 개입하지만, 일상의(day-to-day) 정책까지 모두 개입하지는 않는 특징을 가지고 있다. 다만 동아시아의 관료적 개발 엘리트들은 경제정책을 결정 및 집행할 수 있는 기술적 전문성과 역량을 갖추고 있으며, 정치적 영향으로부터의 격리를 통해 과업을 수행하는 특징이 있었다(Johnson 1982, 142).

둘째, 발전국가의 개발 엘리트는 주로 경제관료를 지칭한다고 볼 수 있다. 이들이 발전국가의 전략적 경제기획의 핵심적 역할을 하였다는 것이다. 이들 경제관료는 정부와 기업 사이의 관계를 효과적으로 조율하였고, 그러한 조율을 할 수 있는 기술적 역량을 보유하고 있었던 존재였다. 이들은 주로 선도기구(pilot agency)로 불리는 정부 기구를 통해 정책을 형성하고 경제발전에 관계된 다양한 부처에 자원을 배분하는 역할을 하였다.<sup>4)</sup> 또한 이들 경제관료는 그들이 속한 사회와 문화적 맥락을 반영하는 사회적 네트워크와 관계적 특성을 보유하고 있다(Woo 2019).

4) 다만, 일본의 사례의 경우는 경쟁적 채용 과정을 거쳐 임용된 통산성(MITI) 관료들이 오랫동안 능력주의에 기반한 인사행정 체제에서 핵심적 경제관료로서 해야 할 역할을 하였다면, 싱가포르나 중국의 경우는 핵심 경제관료들이 집권당(싱가포르의 인민행동당과 중국 공산당)과 매우 밀접한 관계를 하고 있다는 차이점이 있다.

셋째, 경제발전을 주도하는 경제관료와 관련 공공기관의 역할의 핵심에는 ‘배태된 자율성(embedded autonomy)’이 있다. 에반스(Evans1995)에 의하여 처음 소개된 이 개념은 발전국가에서 경제 엘리트 관료가 발전과정에서 주도적 역할을 하면서도 종속적 시민사회와 구체적 유대관계와 협상 통로에 배태된(embedded) 관계를 묘사하는 것으로써, 발전국가가 사회의 압력에 포획되지 않으면서 동시에 국가의 경제적 이익과 배치되는 기업을 훈육할 수 있는 성격을 묘사한다(Block and Negoita 2016). 이 요소는 발전국가가 발전지향적 정책 산출을 가져올 수 있는 능력과 연관되어 매우 중요한 특성이라고 볼 수 있으며, 특히 경제발전이라는 공통의 목표를 달성하는 과정 가운데 국가 관료의 방식이 단순히 강제적이 아닌 민간부문에 대한 설득과 타협의 결과물일 수 있다는 뉘앙스를 제시한다(Huff 1999, 217). 과학기술의 발전과 지식기반 경제로의 전환에 따라 국가가 경제발전의 주도 역할을 하기 어려워졌고, 오히려 기술 혁신과 기업가 정신을 촉진하는 역할로 바뀌고 있기 때문이다.

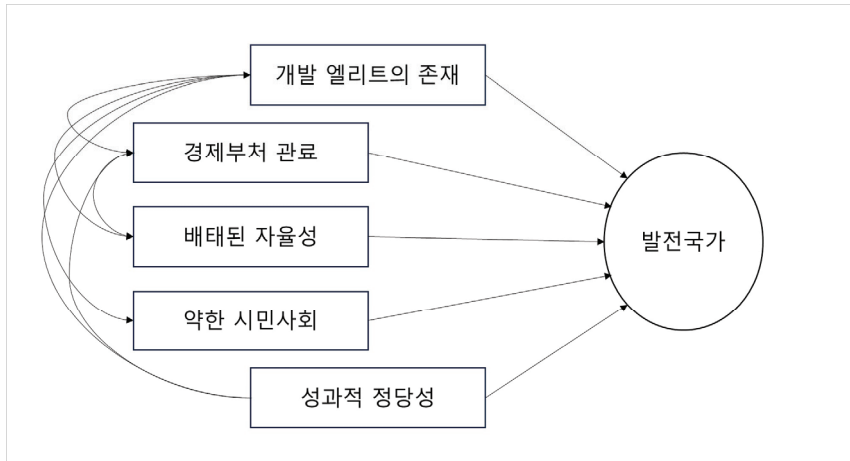
넷째, 배태된 자율성으로 인해 조정된 개발 엘리트의 정치적 영향력과 경제관료의 일관적 구성은 발전국가가 시장의 경제적 이해관계를 효과적으로 관리하고, 이런 사적 이해관계마저 국가의 개발 목표를 향해 공헌할 수 있도록 조정해왔다는 것이다. 이는 아시아 국가 대부분에서 국내외 자본이 영향력을 갖기 이전부터 정치 및 제도적 기반이 구축되어 있었기 때문으로 볼 수 있다(Leftwich 1995, 416-417). 국가는 해외직접투자(foreign direct investment)와 지식(knowledge)의 흐름을 국가의 개발 목표에 따라 조절할 수 있었고, 이는 특히 싱가포르의 사례와 부합한다(Low 2001).

다섯째, 국가 경제 엘리트와 관료가 사회세력으로부터 상대적 자율성을 가졌으면서도 정치적으로 강력한 위치를 차지하였던 발전국가에서는 반대로 약한 시민사회가 공통적으로 관찰되었다. 약하거나 억압된 사회세력은 경제적 취약성으로 인해 자원을 충분히 축적하지 못한 데서 기인하며, 결국 시민사회의 형성에 걸림돌이 되었다는 것이다. 역으로 약한 시민사회는 발전국가가 성과를 내는데

일정 부분 공헌을 하였다(Bae 2016; Pekkanen 2006).

여섯째, 위의 다섯 가지 특성은 결국 정치적 그리고 사회적으로 분리된 (insulated) 경제 엘리트와 관료가 시장과 사회를 효과적으로 통제하고 경제적 성장이라는 성과를 이루는 것으로 연결된다. 물론 이런 정치적 구조 때문에 저항이나 반대정치(opposition politics)가 있었으나, 이들이 이루어낸 높은 경제 성장률에서 기인하는 적절한 분배와 공공재 공급은 민주주의를 희생하고 경제적 성과와 사회 안정이라는 국가적 목적을 달성한 발전국가의 ‘성과적 정당성(performance legitimacy)’이 인정되었다는 것이다(Huff 1999). 국가의 성과는 발전국가 통치의 토대가 될 뿐만 아니라 기업이나 시민에게 정부를 지지하는 일종의 지표로서 역할을 한다고 볼 수 있다.<sup>5)</sup>

〈그림 2〉 발전국가 모형의 공통적 특징



5) 물론 이와 같은 여섯 가지 발전국가적 특성은 점차 아프리카나 라틴아메리카 등의 동아시아 이외의 국가에도 나타난다. 그러나 결정적으로 동아시아 발전국가의 특징은 직접적인 정치적 관리와 조작이 아니라 시장 메커니즘을 통해서 발전을 이루었다는 점, 석유 같은 자원에 크게 의존한 발전국가가 아니라는 점이다(Woo 2019).

## 2. 분석을 위한 틀(framework)

싱가포르도 마찬가지로 위의 <그림 2>와 같이 개발 엘리트, 경제관료 등의 요소가 다양하게 얽힌 발전국가 모형의 공통적 특징을 공유하면서도 성공적으로 선진국으로 진입한 스마트 도시국가로서 독특한 측면이 있으며, 이는 곧 싱가포르의 산업정책과 국가-기업 관계 등을 통해서 드러난다. 신자유주의의 등장은 발전국가의 영속성에 의문을 제기하고 1997년 동남아시아에서 시작된 경제위기 이후 더는 국가의 개입정책이나 보조금 제공 등의 정책을 유지하기 어려워졌음을 보여주었고, 발전국가가 사회경제적 진화 과정에서 일시적으로 국가가 개입해야 하는 과정에서 나온 것이라는 견해로 연결된다.

그러나 1990년 이후 20년 이상 경제침체를 겪은 일본과 아시아 경제 위기를 경험한 한국, 대만 등의 국가들이 과거 발전국가적 특성을 일부 변형 또는 포기한 데 반해, 지속적으로 세계 최고 수준의 경제적 성장과 성공을 거두며 발전국가적 성격을 계승, 발전시키고 있는 싱가포르 사례는 다시금 발전국가론에 관심을 불러일으키고 있다는 것이다(Mazzucato 2018; Wade 2018). 즉, 최근의 연구에서도 싱가포르를 발전국가론의 가장 성공적인 모형으로 보거나, 산업정책을 가장 효과적으로 쓰고 있는 국가로 거론하고 있다는 것이다.

이처럼 싱가포르는 <그림 2>에 나타난 발전국가적 유산을 대부분 가지고 있는 것은 사실이지만, 포스트 발전국가 시대에도 여전히 발전국가성을 유지할 수 있었던 요인은 ‘계속된 개선(continuous upgrading)’을 해왔기 때문으로 보는 견해가 있다(김시운 2010, 5).<sup>6)</sup> 싱가포르는 발전국가성을 가지고 있으면서도 인적

---

6) 신재혁·이동일(2022)은 정권이 지닌 체계적 취약성 때문에 한국, 대만, 싱가포르 등의 지도자들이 국가 성장을 주도하며 발전국가로 거듭날 수밖에 없었다고 주장하면서, 오늘날 민주화를 이룩한 국가에서는 발전국가 효용성이 약화되었으나, 일당 권위주의 체제를 유지하고 있는 싱가포르는 여전히 발전국가성을 유지할 수 있는 정치적 기반이 있다고 주장한다. 그러나 싱가포르를 단순히 일당 권위주의 체제로 정의하기에는 논란의 여지가 있으며, 이에 관해서는 결론부분의 후술을 참조할 것.

자원 개발이나 벤처 캐피털 조성, 인프라 조성 등 광범위한 분야에서 전략적으로 산업정책을 집행해왔다. 과거 일본과 한국 등에서 국가가 특정 산업 육성을 하면서 산업정책을 통해 인위적으로 승자와 패자를 가른 것도 아니었으며(Yeung 2014), 오히려 특정한 이해관계가 산업정책에 기생하거나 압력을 행사하는 것을 방지하기 위한 제도적 장치가 마련되었다. 발전국가의 원형을 유지하고 있으면서도 끊임없이 향상을 꾀하고 있는 싱가포르의 미래 먹거리를 위한 산업정책과 인력정책은 이런 점에서 매우 심도 있는 분석이 필요하다는 것이다.

### III. 싱가포르의 발전국가성: 지속과 변화

싱가포르와 같은 발전국가에서 산업정책이 항상 긍정적인 결과를 가져온 것은 아니지만, 싱가포르는 적어도 산업정책이 사용되기에 매우 적합한 환경을 조성해왔다. 많은 지표에 따르면 싱가포르에서 시장의 경제적 자율성이 매우 높은 것으로 보일 수 있으므로, 이를 근거로 시장친화적 경제체제가 싱가포르의 경제적 성취를 가져온 것으로 해석하는 견해도 존재한다. 예컨대, 싱가포르는 외국인 직접투자의 비용과 수익률이 60%를 넘을 정도로 외국자본에 대해 차별적이지 않은 태도를 보여왔고, 또한 기본적으로 경제 및 산업정책이 시장을 매우 신뢰하는 기반 위에서 시행됐다는 것이다(고길곤 2021, 143-145).

그러나 구체적인 국가-사회 및 국가-기업 관계, 구체적 정책 집행 양상을 살펴볼수록 싱가포르가 집요하게 시장에 전략적으로 개입해 온 증거를 찾을 수 있다. 싱가포르는 단지 국가적 이익의 극대화를 위해 실용적으로 접근했으며, 시장을 신뢰하였을 뿐, 어떻게 보면 아시아에서 가장 깊숙이 시장에 개입하는 정부로 볼 수 있다는 것이다(고길곤 2021; Huat 2017). 후얏(Huat 2017)은 국가의 사적 영역에의 사회공학적 개입, 권위주의적 정치, 훈련된 혹은 국가에 길들여진 (disciplined) 시민사회, 국유기업, 그리고 효과적 산업정책이 놀랍게도 ‘자유로운

시장'과 어울려 오늘날의 성과를 가져왔다고 평가한다. 그 결과 시민의 생활 수준은 매우 높아졌고, 보건과 사회 인프라가 철저하게 조성되었으며, 세계 최고 수준의 교통망과 교육 등이 애초에 시장경제를 통해 예상한 것보다 훨씬 더 높은 수준으로 달성되었다는 것이다(배유일·주유민 2021).

## 1. 발전국가 싱가포르의 구축과 성장

싱가포르의 발전지향적 국가의 뿌리는 도시국가라는 한계와 주변국과의 긴장 관계에서 오는 국가안보의 위협이라는 요인 때문에 취할 수밖에 없었던 외부지향적 국가 전략과 실용주의의 전략적 적용이었다. 두 환경적 요인 가운데 국가는 정책 의제를 정의하고, 전략적 방향을 정하고 집행하는 핵심적인 역할을 하였다. 국가의 경제 및 산업정책은 외국인직접투자(FDI)의 활성화를 가져왔고, 자국 '정부 관계기업(Government-Linked Companies)'의 해외 진출이 쉽도록 제도를 확립하는 역할을 하였다.

싱가포르의 발전국가적 요소는 결국 집권당인 인민행동당(People's Action Party)의 오랜 집권으로 인한 정치적 안정성이 있었기에 가능하였다(Woo 2019). 정치적 안정성으로 인해 총리실 산하 미래전략센터(Center for Strategic Future: CFS)에서 장기 전략기획을 디자인하며, 다가오는 미래에 대한 시나리오를 작성하고 있다.<sup>7)</sup> 또한 싱가포르의 장기적 계획은 정치적 안정성에 더하여 투명하고 효율적인 행정력에 의하여 뒷받침되고 있다. 항상 정부 투명성 평가에서 최상위권을 차지하는 행정과 정책의 효과성, 그리고 결과 중심주의는 장기적 전략기획의 효과성을 보조하는 중요한 역할을 한다는 것이다(Aoki 2015; Quah 2013). 이러한 전략과 행정적 적합성은 국가의 이익이라면 이념도 필요 없다는 실용주의

---

7) 미래전략센터(CFS)는 1990년대 말부터 시행되어 온 전략기획을 계승하여 2015년 설립되었다. 이 기관은 싱가포르에 닥칠 미래에 종합적 측면에서 대비하고 이에 따른 공무원 훈련을 통해 변화에 적응하기 위한 시나리오 디자인을 수행해왔다(Center for Strategic Future 2017).



적 태도로 인해 글로벌 자본을 유인하고 투자를 유치하는데 거리낌이 적었으며, 성장 가능성이 있는 틈새시장을 창출하여왔다는 것이다.

물론 싱가포르에서 정부의 더 직접적인 개입을 통해 특정 산업을 중심으로 이끌어가거나 투자를 하지 않았던 것은 아니다. 석유화학, 파이낸스 분야나 전자산업, 반도체 등으로 전환이 그것이다. 그러나 그런 가운데서도 총리실 산하 CFS가 단독으로 한 것은 결코 아니며, 경제검토위원회(Economic Review Committee) 등의 위원회를 통하여 정부 관료와 민간의 산업 관계자가 함께 전략적 방향을 제시해왔다. 즉, 국가중심적이지만 민간과 시장의 역량에 대한 신뢰를 두고 밀접하게 협력해왔다는 의미다(Woo 2015). 이 때문에 싱가포르의 발전국가는 국가중심주의에서 민간이 점차 실질적 참여를 하는 ‘싱가포르 주식회사(Singapore Inc.)’로 묘사하는 연구가 등장하였다(Aoki and Tay 2015).

그러면 앞서 <그림 2>에 근거해 볼 때, 싱가포르의 발전국가적 특성은 무엇인가? 첫째, 싱가포르 발전국가성은 경제정책 및 산업정책 등 주요 경제성장과 관련된 정책에 있어서 주도적인 개발 엘리트가 존재한다는 것이다. 싱가포르의 정치체제를 긍정적으로 또는 부정적으로 보는 입장 모두 엘리트 중심의 국정 운영을 인정하고 있으며, 이는 싱가포르를 둘러싼 정치·경제적 환경 속에서 필연적 선택이었다(Singh 2007). 무엇보다도 집권당(PAP)의 주요 인사들이 정치 엘리트로서 내각제 체제에서 정부 구성에 큰 영향을 미쳐왔으며, 이는 곧 정부 경제정책의 중요한 방향성을 제시하는 데 상당한 역할을 했다고 볼 수 있다. 그러나 인민행동당 개발 엘리트의 구성은 전직 관료로 출발하여 정치인으로 바뀐 (bureaucrats-turned-politicians) 경우가 상당하며, 재무장관, 경제개발청장 등 경제개발과 관련된 부처에서 전문성을 쌓은 공직자가 정계에 진출하면서 개발 엘리트로서 해야 할 역할이 더욱 커지게 되었다.<sup>8)</sup>

8) 예컨대 2023년 9월 대통령에 당선된 타만 산무가라트남(Tharman Shanmugaratnam)은 싱가포르 최고 관료 출신이며, 오랫동안 재무부와 교육부 장관, 사회정책 장관, 부총리 등을 역임하였다. 2022년 부총리(Deputy Prime Minister)에 임명되며 총리 유고 시 대리할 권한을 부여받은 로렌스 왕(Lawrence Wong) 역시 관료 출신으로 경제부처에서 오랫동안

그러나 싱가포르의 경제개발 엘리트 집단이 다른 발전국가와 차이점이 있다면 개발 엘리트 집단 구성이 중요하다기보다는 싱가포르의 경제적 성장이라는 실용적 정책 목표와 이 목표를 달성하기 위한 능력주의(meritocracy), 그리고 부패 없는 정부 등과 같은 거버넌스 가치에 동의하느냐 여부가 훨씬 더 중요하다(Woo 2015). 이 때문에 싱가포르의 개발 엘리트 그룹에는 시장이 활성화될 수 있는 적절한 환경과 인프라를 보호하고자 하는 실용적 가치로 인해 경제 및 산업정책에 영향을 공식-비공식적 방식으로 영향을 미치고 정책을 공동으로 창출할 수 있는 민간 부문 행위자도 종종 포함되어 포용적 특징이 있다. 즉, 누가 개발 엘리트인가 보다 어떤 목적과 가치, 이념을 공유하느냐가 더 중요하다는 의미다.<sup>9)</sup>

개발 엘리트의 존재가 중요하기는 하지만, 결국 공통의 개발 목표와 정책의 집행은 싱가포르에서 정책 역량과 기술적 전문성을 보유한 경제개발청(Economic Planning Board) 같은 파일럿 기관을 통해서 조정되고 집행되었다. 1961년 설립된 싱가포르 경제개발청은 초창기 투자 증진의 역할에서 싱가포르를 비즈니스 중심으로 입지를 다지기 위해 전략기획을 수립하고 집행하는 역할을 한 것에서 벗어나 이제는 싱가포르의 미래 산업으로 투자유도를 위해 지식기반산업, 바이오 메디컬 분야, 정보통신기술 분야 등의 클러스터를 육성하여 혁신을 주도하고 있다(EDBI 2021). 이를 통해 국가-기업 관계를 공고히 하고 해외 사무소 설치를 통해 다국적기업(MNC)과도 관계를 증진하는 역할을 하고 있다(Huff 1999). 환경 복잡화로 인해 한 기관이 모든 영역을 담당하는 것이 바람직하지 않다고 보고 경제개발청을 중심으로 한 파일럿 기관은 진화하고 있는 단계

---

동안 전문성을 쌓았다.

- 9) 싱가포르 발전국가가 노동조합을 국가화하고 일정 수준의 노동권만 보장하며 노조의 활동을 관리할 수 있었던 것은 국가가 계속해서 경제적 취약성을 강조하면서 노동자의 협력이 있어야만 국가 경제의 생존이 가능하다는 발전이념을 주입하였기 때문이다(Pereira 2008, 1192). 심지어 2010년대 이후 인민행동당 위주의 경제성장에 대한 반발이 심해지면서 노동자당(Worker's Party) 등 야당의 사회적 형평에 요구에 동조하는 유권자가 많아지자 이러한 사회적 요구를 어느 정도 받아들이는 노력은 하였으나 대중영합주의(populism)는 극도로 경계하였다(Rodan 2019, 22-23).

에 있으나, 여전히 그 역할은 발전국가론에서 주장하듯 핵심적이라고 볼 수 있다.

이처럼 싱가포르도 다른 동아시아 발전국가와 마찬가지로 개발 엘리트와 파일럿 기관의 역할이 싱가포르의 경제성장과 산업발전을 디자인하고 이끄는 데 큰 역할을 하였다. 다른 국가와 마찬가지로 싱가포르의 개발 엘리트와 파일럿 기관은 사회·정치적 권력과 압력으로부터 일정 부분 자율성을 갖고 경제정책을 기술적으로 집행할 수 있었고, 이는 싱가포르의 경제적 급성장으로 이어졌다(Rodan 2009). 그러나 앞서 언급한 바와 같이 배태된 자율성을 누리면서도, 싱가포르의 공공-민간 부분의 특수한 관계로 인하여 경제발전 과정에서 민간부분의 역할도 상당히 두드러졌다(Woo 2019). 오히려 정부가 경제 및 산업정책을 결정 집행하고 규제를 도입하는 등의 과정에서 민간부분과 매우 밀접하게 조언과 제안을 받았으며, 정부-기업 리더들 간 인사교류도 매우 활발하게 이루어졌다. 해밀턴-하트(Hamilton-Hart 2000, 198-202)에 따르면 정부 관료나 정치권 인사가 민간기업의 이사회 고문이나 이사직을 수행하는 경우가 많았고, 반대로 기업 인사도 정부의 위원회나 책임운영기관(Statutory Boards)을 통해 공직을 다수 맡아왔다. 따라서 이종찬(2016)이 지적한 후기 발전국가에서의 국가-기업 간 긴밀한 협조는 이미 싱가포르에 존재하고 있었다고 보는 것이 타당하다.

결론적으로 싱가포르는 일본 및 다른 아시아의 용과 같이 개발 엘리트와 정부의 자율성, 권위주의적 정부, 발전주의적 정책, 파일럿 기관 등 발전국가적 성격을 공유하고 있고, 공공부분이 주로 경제성장을 주도한 것이 타당하다. 그러나 이에 못지않게 엘리트 구성이 편협하지 않고, 오히려 민간의 참여가 광범위하게 이루어진 특수한 형태의 발전국가라고 볼 수 있다.

## 2. 국가개입을 통한 산업정책의 전환과 기술 노동력 확보

위와 같이 시장친화적인 것처럼 보이면서도 발전주의적 특성을 가진 국가개입을 해 온 싱가포르의 경제성장은 산업구조의 변화에서 그 증거를 찾아볼 수 있

다. 즉, 국가 경제에 도움이 된다면 어떤 정책이라도 도입하겠다는 실용주의적 태도가 싱가포르가 처한 환경과 상황에 따라서 지속해서 적응해 온 산업구조의 전환으로 나타났다는 의미다(고길곤 2021). 다른 국가와 마찬가지로 초기 저임금 노동력은 풍부한 대신 자본이 부족했던 시기에는 노동집약적 산업을 추구하다가 노동력이 부족한 시기에 자본 및 기술집약적 산업구조로 전환한 후 싱가포르의 수출기반의 제조업, 무역, 파이낸스, 교통과 정보통신, 그리고 다국적 회사의 지역 본부(headquarter)로 거듭나게 되었다는 것이다.

싱가포르는 말레이 연방에서 독립을 선언한 이후, 다른 동아시아 발전국가들이 그러한 것처럼 산업화와 기술 수준, 노동력 유무 등에 따라 노동집약적 산업에서 지식기반 디지털 산업까지 발전단계를 경험하였고, 각 단계에 맞는 인력수급 정책을 계획하고 집행하였다. 이러한 계획은 대체로 대표적 선도기구이자 투자하기에 매력적인 싱가포르를 만들어 일자리를 창출하는 미션(mission)을 가지고 있는 경제개발청(EDB)이 중추적 역할을 하였다. 산업 단계별로 그 내용을 살펴보면 대체로 <표 1>과 아래의 구분과 같다.

### 1) 독립 이후 산업화 초기

첫째, 1960년대 말부터 1970년대는 대체로 저비용의 노동집약적 공업화를 추구하던 시기였다. 독립 후 중국계와 말레이계 간 인종 갈등과 높은 실업률, 국가 기반시설과 재정 부족, 영국군의 철군 등으로 혼란스러운 상황에서 인민행동당 정부는 정치적 안정화를 추구하는 한편 경제개발청(1961년 설립)을 통해 산업화 전략을 추진하기 시작하였다. 이 시기 대다수 개발도상국이 수입대체(import-substitution) 전략에 집중된 것과 달리 다국적기업(MNCs)의 생산기지를 싱가포르로 유치하는 방향으로 추진하였다(Lim 2018).

이런 해외 투자를 유치하기 위해 지리적 여건과 인프라 등 인센티브를 제공하는 약속을 하였으나, 역시 가장 중요한 부분 중 하나는 국내에 충분한 노동력이 있느냐 여부였다. 초창기에는 아무래도 노동집약적 경공업 중심으로 갈 수밖에

없었기 때문에 이에 맞추어 기본적인 역량과 직업 기술을 갖춘 인력 양성에 중점을 두었고, 보편적 직업 및 기술훈련을 제공한 것이 이 시기 산업정책과 연계된 인력 양성 전략이었다(Ngiam and Zhang 2011). 교육부(Ministry of Education)의 교육 방향도 주로 제2외국어로서의 영어, 과학, 수학 등 보편교육에 치중하였고, 이에 따라 자본투자도 기초적 수준에 머물렀다. 그러나 점차 경제가 성장하면서, 이런 보편적 교육은 인적자원의 고급화를 추구할 수 있는 기반이 되었다(Seong 2008). 교육부 산하에는 또한 기술교육부(Technical Education Department)를 설치하여 기술 및 직업교육을 강화하기 시작했다. 그러나 기술적 측면에서 가장 두드러진 현상은 경제개발청 훈련센터(EDB Training Center)를 설립하여 보편적 교육이 아닌, 보다 직접적으로 제조업에서 필요로 하는 기술을 교육했다는 것이다. 이 센터를 졸업한 후보자는 현장에서 적응 기간을 대폭 줄인 채 직접적으로 산업현장에서 일할 수 있었다(Seong 2008). 이와 같은 직접적 개입은 추후 개별 기업과 민관 합동으로 훈련을 제공하는 프로그램으로 확대되었다.

## 2) 자본집약 산업으로의 전환

1970년대 중반 이후부터 1980년대에 이르는 시기에는 앞서 해외기업 유치 지속하면서도 여러 산업정책을 통해 좀 더 자본 집약적 산업으로 탈바꿈을 시도한 시기였다. 상대적으로 저렴한 임금을 바탕으로 전자산업, 석유 관련 산업 등에 해외투자가 계속되며 1970년대 초부터 노동력 부족 현상이 일어나 이주노동자가 늘어나게 된 반면, 싱가포르 노동자에게는 저임금 중심의 일자리에서 탈피하도록 하는 정책을 사용하였다(Chia 2005, 7). 좀 더 전문화되고 자본 집약적 산업으로의 전환을 시도하면서 정부는 싱가포르 노동자가 좀 더 높은 부가가치의 산업에서 종사할 수 있도록 새로운 기술을 취득하는 방향을 강조하였다. 이 목표를 위해 1973년 산업훈련청(Industrial Training Board)을 설립하여 기술노동자 수요에 대응하고, 기초기술교육(Basic Education for Skills Programme)을 설립하여 1950년대에 기본 수학 및 영어 이외에는 기술이 없는 노동자를 대상으로 산업현

장에서 기술을 향상할 기반을 제공하였다. 또한 산업현장에서 훈련을 지원하고, 저임금 업종에 불이익을 주어 고임금 산업으로 전환하기 위한 전략으로 기술개발기금(Skills Development Fund)을 조성하였다(World Bank 2012).

재미있는 것은 국가가 주도하기는 하지만, 민간의 목소리까지 무시한 것은 아니라는 것이다. 1973년 설립된 기술훈련청(ITB)은 훈련 대상이 좀 더 확장된 직업 및 산업 훈련청(Vocational and Industrial Training Board)으로 합병되었으며(1979년), 이는 정부와 고용주, 그리고 노동자와 노동조합 대표자가 함께 참여한 기관이었다. 이러한 민-관 협업을 통해 기술훈련을 보조하는 프로그램은 기초교육밖에 받지 못한 노동자를 훈련하고 노동력 및 임금 수준을 향상할 기회를 제공하였다(Sung and Raddon 2014). 이에 따라 싱가포르 전체 노동 인력의 10%에 가까운 노동자가 혜택을 받을 수 있었다(Seong 2008). 결과적으로 노동자에게는 좀 더 생산성 높은 산업에서 취업을 할 수 있도록 하고, 기업으로써는 기술을 갖춘 노동력을 확보할 기회를 제공하였다.

### 3) 지식경제로의 전환기

1980년대 이후의 성과는 싱가포르가 국제적으로도 인정받는 계기가 되었고, 앞서 발전국가를 연구하는 학자들이 그 도시 국가성과 규모에도 불구하고 ‘아시아의 호랑이(Asian Tigers)’중 하나로 인정하는 시기였다. 자본집약의 산업구조 고도화로 전환에 성공한 싱가포르는 1980년대 중반 석유파동과 주변 개발도상국의 해외 투자 유치경쟁으로 인해 경제가 어려움을 겪게 되자 전략적 비전을 다시금 설정하기 위하여 경제위원회(Economic Committee)의 보고서를 통해 싱가포르 경제의 새로운 방향에 대해서 고민하기 시작하였다. 1986년의 보고서에서는 산업의 고부가가치화를 위해 구조조정이 필요하고, 제조업 중심체제에서 서비스 산업의 중요성을 강조하였다. 이에 따라 금융과 서비스 부문을 육성하고 국제 비즈니스 중심지로서의 전환을 꾀하게 되었다는 것이다.

그러나 보다 직접적으로 이 시기를 대표하는 정책은 1991년 발표된 정부의

전략적 경제계획(Strategic Economic Plan)이다. 서구 국가를 따라잡고 선진국형 경제구조로 전환하기 위한 국가 전략인 이 계획에서는 개방형 경제를 추구하면서 기존의 제조업 중심의 기술 향상과 고급 기술의 육성, 고등교육의 확대를 추진하게 되었다. 비록 1997년 동남아시아 외환 위기의 충격을 받기는 했으나 서비스 산업이 상당히 증가하였고, 지식형 경제로 전환을 위한 과학 및 공학자의 수도 상당히 증가하였다(Seong 2008).

선진국으로의 도약을 기대한 1990년대에도 경제 및 산업정책과 발맞추어 산업 발전단계에 맞는 인적자원 육성 및 교육정책이 도입되어 중간 수준 이상의 교육을 강화하여 중등교육 이상(tertiary education)을 받은 인력을 절반 이상으로 늘리고, 노동력 유지를 위한 계속적 훈련 프로그램을 제공하였다. 이를 뒷받침하기 위해 중등학교 이상에서 기술교육을 확대하기 위한 기술교육학교(Institute of Technical Education, ITE)를 1992년부터 개설하여 관련 산업과 협정을 맺어 현장에서 필요한 고급 기술을 교육하기 시작하였다. 이 기관은 수십 개의 시간제 과목들을 개설하고 교육 수수료 증명을 제공하였으며, 상당한 숫자의 민간기업과 산업 조직이 함께 참여하게 되었다. 이 기관에서 성공적으로 교육받은 학생들은 폴리텍(polytechnics)과 대학교에 진학할 기회를 부여받게 되었다(Seong 2008). 이 밖에도 전체 노동자의 직업교육을 뛰어넘는 기술 수준 향상을 위해 싱가포르 인력개발국(Singapore Workforce Development Agency) 설치와 기술인력 자격제(Workforce Skill Qualification) 등이 도입되어 거의 모든 산업 부문에서 역량 향상을 위한 훈련을 보조하게 되었다. 이와 같은 국가의 역량과 기술 향상을 위한 훈련에의 국가개입은 경제성장과 일자리 창출이라는 발전국가의 전형적 목표를 실용적으로 적용한 것에서 비롯되었으며(Sung and Raddon 2014), 특히 기업과 노동자(노동조합)의 참여를 통하여 훈련이 필요한 부분을 인식하고, 참여를 독려하기 위한 충분한 절차를 보장하였다.

〈표 1〉 싱가포르 산업화 단계에 따른 인적자원 전략

산업화 시기	주요 산업전략	주요 인적자원 전략
1960-1970년대	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 다국적기업 및 해외 투자 유치</li> <li>• 노동집약산업, 경공업</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 보편적 초중등 교육</li> <li>• 이중언어 정책</li> <li>• 기술교육, 직업학교 설립</li> <li>• 경제개발청 훈련센터</li> <li>• EDB-민간기업 공동 훈련</li> </ul>
1970-1980년대	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자본 집약적 산업 전환 노력</li> <li>• 외국인 노동자 수입</li> <li>• 고임금 정책</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기술훈련청(ITB)와 직업 및 산업훈련청(VITB) 설립</li> <li>• 고임금 전략을 위한 기술훈련교육 프로그램(BEST)</li> <li>• 기술개발기금(SDF)</li> </ul>
1990-2000년대	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 선진국형 지식경제로 전환</li> <li>• 서비스 산업 육성</li> <li>• 고부가가치 산업으로 전환</li> <li>• 국제 비즈니스 거점화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중등 교육 이상 강화</li> <li>• ITE 설립</li> <li>• 인력개발국(WDA) 설립</li> <li>• 기술인력 자격제 시행</li> </ul>

참조: Chia(2005); Seong(2008); Sung and Raddon(2017)

싱가포르의 경제 및 산업정책과 인적자원 확보 전략은 위와 같이 시기별로 나누어볼 수 있고 싱가포르 정부가 경제개발청 등 선도적 기구를 중심으로 하여 미리 계획을 세우고 투자를 함으로써 적시에 적합한 인력을 민간부문에 공급할 수 있었다. 각종 전략과 계획 수립에서 민간기업과 노동자의 목소리를 외면하지 않으면서도 서로 밀접하게 참여할 기회를 제공하여 다국적기업이 좋은 기업 환경에서 실적을 올릴 수 있도록 하였다. 이처럼 산업화에 필요한 국가적 기술의 형성은 단순히 교육정책이나 직업훈련으로 할 수 있는 것이 아니라 발전국가가 경제 및 사회적 발전이라는 국가적 목표를 위해 육성하고 장기적으로 추진한 결과로 나타났음을 볼 수 있다.



#### IV. 발전국가의 지속적 업그레이드: 미래 산업 및 인력 전략

1997년 아시아 외환 위기와 2001년 전자산업의 침체, 미국 9월 11일의 테러리즘 등의 여파로 경제가 침체를 겪었고, 싱가포르 경제도 새로운 성장의 동력이 필요하게 되었다. 중국, 인도 등 아시아에서 경쟁 관계에 있는 주변 국가의 부상은 위협요인이자 기회요인으로 등장하였다. 싱가포르 제조업 분야는 여전히 싱가포르 경제의 상당 부분을 차지하고 있으나(고길곤 2021), 다수의 경제전문가는 제조업 생산기지가 지속해서 주변 개발도상국으로 빠져나갈 것으로 예상하였다(Pereira 2008).

이런 상황에서 싱가포르 정부는 이러한 대외적 환경변화와 포스트 산업화 시대에 대비하면서 싱가포르의 미래 성장전략을 도모하게 되었다. 특히, 이 과정에서 신자유주의 정책 등을 도입한 다른 국가와 달리 오히려 어떤 측면에서는 발전국가성이 강화된 것이 특징이다(Pereira 2008, 1193). 즉, 정부가 계속해서 육성할 중점 분야를 선정 및 육성하고, 지식경제로 도약하기 위한 산업자원 발굴을 위해 연구개발(R&D) 투자, 바이오 메디컬(biomedical) 분야 등에 중점적으로 투자하였다는 것이다. 또한 마리나베이 샌즈호텔 등 복합리조트를 건설하여 MICE 산업 분야를 신산업으로 육성하기 위한 전략적 접근을 시도하였다(배유일 2020). <표 2>처럼 싱가포르 정부는 자국 경제를 냉정히 평가할 수 있는 각종 경제 관련 위원회를 조직하고 민-관 전문가의 협업을 통해 미리 장기적 경제 및 산업 전망을 평가하여 선제적 조치를 취한 것이다. 물론, 이러한 조치는 안정적인 정치적 상황과 경제 엘리트의 배태된 자율성으로 가능하였다고 볼 수 있다.

〈표 2〉 싱가포르 산업화 단계에 따른 인적자원 전략

위원회	구호	주요 전략
경제검토위원회 (Economic Review Committee, 2003)	새로운 도전, 신선한 목표 - 다이내믹한 도시를 향하여	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대외적 연계성 확대</li> <li>• 경쟁력 유지와 유연적 경제</li> <li>• 지식경제에서 기업가적 정신 함양</li> <li>• 제조업과 서비스업 모두 증진</li> <li>• 인적 자원 개발 지원</li> </ul>
경제전략위원회 (Economic Strategies Committee, 2010)	고도 기술화된 사람들, 혁신적 경제, 그리고 독특한 글로벌 도시	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기술과 혁신을 통한 성장</li> <li>• 글로벌 아시아 허브도시 강조</li> <li>• 활발하고 다양한 기업 환경</li> <li>• 연구개발의 상업화 강조</li> <li>• 스마트 에너지 경제로 전환</li> <li>• 미래 성장을 위한 토지 생산성</li> <li>• 독특한 글로벌 도시 건설</li> </ul>
미래경제위원회 (Committee on Future Economy, 2017)	다음 세대를 위한 선구자들	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 글로벌 네트워크 다변화</li> <li>• 깊은 기술 습득</li> <li>• 혁신 역량의 강화와 규모 확대</li> <li>• 디지털 역량 강화</li> <li>• 활발하고 연계된 도시 기회</li> <li>• 산업전환지도(ITM)의 개발과 시행</li> <li>• 혁신과 성장을 가능케 하는 관계</li> </ul>

출처: 싱가포르 정부 홈페이지에서 저자 작성.<sup>10)</sup>

## 1. 포스트 산업화 시대 국가의 선제적 대응

어떤 측면에서 보면 대외의존도가 높은 싱가포르의 상황에서 특별한 대안이 없어 단기적 대책보다는 인적자원에 대한 투자를 강조하고 지식경제 기반으로 생산성 증대를 노리는 중장기적 접근을 해왔다고 볼 수 있으나, 구체적 과정을 살펴보면 매우 선제적으로 대응해왔다. 대표적인 사례가 바이오산업을 중심으로

10) Singapore Government Press Release (<https://www.nas.gov.sg/archivesonline/data/pdfdoc/2003022805.htm>); Ministry of Trade and Industry 홈페이지 (<https://www.mti.gov.sg/Resources/publications?page=2> 참조).

한 클러스터 형성이다. 싱가포르 정부는 지식기반의 경제로 나아갈 계획을 수립하면서 지식 클러스터(cluster) 형성을 꾀했다. 지식기반의 클러스터는 공공부분의 기획과 지원 및 민간의 적극적 참여가 필요한데 싱가포르 정부는 이를 위해 과학기술연구청(Agency for Science, Technology Research, A\*STAR)을 설립하고 바이오메디컬 연구위원회(Biomedical Research Council) 등 7개 과학기술 관련 연구기관을 산하에 두며 클러스터를 설립하였다. 이는 본래 2001년 제조업 분야 중심에서 벗어나 미래 경제를 신산업에서 찾으려는 계획의 일환으로 마련된 바이오메디컬 이니셔티브(Biomedical Science Initiative)에서 비롯된 것으로 당시 제조업에 의존하던 싱가포르 경제를 지식기반으로 전환을 시도하고자 바이오 메디컬 분야에 관심을 돌린 것이었다. 당시 가장 성장 잠재력이 높고 수익률이 높았던 바이오-의약 분야, 헬스케어 분야, 바이오 기술, 의료기술 등을 육성하고자 한 계획이었다.

그러나 2000년대 초반만 해도 제조업이 2003년 SARS(Severe Acute Respiratory Syndrome) 충격을 제외하고는 큰 위기가 없었고, 싱가포르 국내에서는 바이오 메디컬 섹터 성장을 주도할 수 있는 기업이 없었기 때문에, 바이오 클러스터 프로젝트는 철저히 국가 성장을 목표로 하는 발전주의적 사고의 산물이었다. 이 계획의 선도기구 중 하나가 경제기획청(EDB)이었으며, 싱가포르에 장기적 경제 가치를 가져올 수 있는 투자를 끌어내는 것이었다는 것이 증거라고 볼 수 있다. 국가의 성장을 가져올 수 있다면 꼭 국내기업을 육성할 필요는 없다는 실용적 사고의 산물이었고, 이 전략을 위해 국내에 연구개발(R&D)과 클리닉(clinics), 그리고 지식기반 서비스를 가져올 수 있는 굴지의 다국적기업 유치하였다는 것이다(Finegold et al. 2004). 국내기업으로서도 신산업 분야에 진출하려면 많은 초기 투자 비용과 전문성이 필요하기 때문에 정부의 지원에 많이 의존하게 되었다.

이와 같은 생명과학단지(Biopolis) 건설을 위한 싱가포르 정부의 역할은 주로 앞서 다국적기업을 유치하고, 사이언스 파크(Science Park) 및 싱가포르대학교 병원과 연계될 수 있는 물리적 공간을 조성하며, 공공 연구기관을 바이오 클러스

터에 입주시키고, 과학기술개발청(A\*STAR)를 이용한 장학금 등을 통해 고급 외  
국인력을 유치하는 것이었다. 또한 필요한 국내 인력 공급을 위해 로컬 탠런트  
(local talent) 육성에도 나서며 박사급 대학원생 양성에 적극적으로 투자하였다.  
이는 모두 최소 6~8년이 걸릴 수 있는 프로젝트로 국가가 장기적 비전을 가지고  
실용적인 접근을 한 사례로 볼 수 있다는 것이다(Pereira 2008).<sup>11)</sup>

이러한 정부의 선제적 관여(proactive engagement)는 다른 첨단 산업 분야에서  
도 예외가 아니다. 아시아뿐 아니라 글로벌 혁신 센터를 목표로 하는 싱가포르  
인공지능이나 자율주행 모빌리티(mobility) 분야에서도 이러한 양상은 마찬가지  
다. 예를 들면 자율주행차의 경우 국토교통청(Land and Transportation Authority)  
가 특정 기술 분야에 관여를 시작하면 다른 연관 기관이 뛰어들어 정책이나 규제  
와 관련된 조정을 시도하며, 정치적 지지와 함께 관련된 기술과 이해관계 문제를  
다루는 위원회(committee)가 형성된다. 이런 위원회는 보통 정부 관계자와 민간  
의 이해관계자가 함께 참여하며, 정치적 지지와 정책적 전문성을 제공하여 점차  
관련 분야를 육성하고 기술 발전을 유도한다는 것이다. 이 과정에서 싱가포르  
정부는 우월적 지위를 이용하여 정책과정을 주도하는 한편 민간, 학계, 산업 관  
련자들이 계속해서 정보를 주고받으며 정책 학습(policy learning)을 하게 된다는  
것이다. 이런 과정을 거치게 되면 민간기업으로서는 미래에 어떤 환경이 조성될  
것이고 어떤 종류의 규제가 도입될지 예측 가능성이 커지게 되며, 모두가 이해를  
공유하는 로드맵을 그릴 수 있게 된다는 것이다.<sup>12)</sup>

---

11) 싱가포르 정부의 박사과정 장학금을 받는 학생과의 인터뷰에 따르면 이런 계획이 쉽게  
집행된 것은 아니다. 워낙 싱가포르 시민 사이에서 박사 등 대학원을 선호하지 않고,  
전통적으로 공학이나 바이오 등에 대한 학생들의 선호도가 떨어지기 때문에 국내 인력  
을 양성하기가 쉽지 않았다는 것이다(2023년 2월 17일). 또한 해외 명문대학의 우선적  
선호현상이 고용자나 피고용자 사이에 광범위하게 공유되고 있다는 것도 걸림돌이다  
(2023년 2월 16일).

12) 2023년 2월 15일 싱가포르 과학기술 정책 연구자 인터뷰.

## 2. 싱가포르 디지털 경제화와 인적자원의 선제적 확보 전략

앞서 밝힌 바와 같이 자연 자원의 부존과 비옥한 토지의 부족은 싱가포르 정부로 하여금 인적자원 개발에 집중하도록 만들었고, 다국적기업 유치 등을 통한 산업 및 경제성장 전략은 항상 인적자원의 육성 및 개발 정책과 그 궤를 같이해왔다. 1990년대 말과 2000년대 초를 거치며 싱가포르 경제활동인구의 기술력과 학력은 실질적으로 성장해왔지만, 여전히 최고급 기술직, 전문직, 관리직은 미래 경제체제 변화에 대비하여 꾸준히 양성될 필요가 있었기 때문에 미리 미래의 수요에 선제적으로 대비할 필요가 있었다는 것이다.

싱가포르가 경제 및 산업정책을 통해 미래 역량을 키우고 있는 가운데 경제적 상황은 포스트 산업화, 탈산업화 시대를 경험하고 있었고, 이는 2000년대 초 약 GDP의 20% 정도를 차지하던 제조업이 쇠퇴하고 실업자가 양산될 것을 의미하였다. 싱가포르는 SARS와 같은 충격을 제외하고는 줄곧 3~4%대의 실업률을 유지하고 있었기에 경제가 나쁘지 않은 상황이었으나 제조업 쇠퇴와 같은 상황을 미리 내다보고 선제적 조치에 들어가기 시작하였다.

미래 성장을 위해 추진 동력으로 거론되어 온 것은 2020년 세계경제포럼(World Economic Forum 2020)에서 발표한 것처럼 주로 세 가지 분야, 즉 디지털 경제, 녹색 경제, 돌봄 경제 분야로 볼 수 있고, 이는 싱가포르 정책에서도 반영되었다. 즉, 전통적 제조업과 서비스업 중심에서 탈피, 신산업 육성을 통해 지속할 수 있는 경제를 구축하기 위한 노력을 하게 되었다는 것이다. 특히 앞서 바이오 클러스터 등의 첨단 산업 정책이 주로 고학력·고숙련 노동자를 대상으로 한 것이라면, 인공지능과 디지털화를 대비하여 싱가포르 국민이 전 생애(lifelong)에 걸쳐서 새로운 경제 질서에 적응하고 인간과 기술이 상호작용하여 미래를 준비할 수 있도록 대비하기 시작하였다(SkillsFuture 2021). 첫째, 디지털 경제로의 전환은 정부가 중점적으로 추진하고 있는 스마트 국가(Smart Nation) 프로젝트와 국가 인공지능 전략(National Artificial Intelligence Strategy)을 중심으로 성장

을 주도하고 있다. 둘째, 녹색산업 분야는 친환경적 산업 육성으로 전환하면서 새로운 일자리를 창출하여 제조업, 무역업, 금융업 등 모든 분야에서 성장을 주도하고 있다. 마지막으로 돌봄 경제 분야는 고령화를 비롯한 미래 직업과 학습, 돌봄에 대한 요구를 수용하고 혁신을 주도하는 정부의 역할이 기대되는 부분이라고 할 수 있다(SkillsFuture 2021).

〈표 3〉 싱가포르 인력 개발을 위한 주요 프로그램

주요 프로그램	내용
SkillsFuture	떠오르는 산업에 필요한 초·중·급 기술훈련 프로그램
MySkillsFuture	싱가포르 모든 시민을 대상으로 한 기술훈련 관련 웹사이트
SkillsFuture Earn and Learn Program	ITE와 폴리텍, 군대 등에서 졸업한 지 3년 이내의 학생에게 제공하는 일-학습 병행 프로그램
SkillsFuture Work-Learn Boot Camp	최근 졸업자 또는 중견 피고용자에게 높은 수요가 있는 분야의 구체적 과업 행태, 마인드셋, 기술 익힐 수 있는 기회 제공
SkillsFuture Work Study Degree Programme	학생들에게 고급 및 일반 기술을 학습토록하여 대학생에서 직장인으로 전환을 쉽게 할 수 있도록 보조
TechSkills Accelerator	IT 전문직 종사자에게 훈련과 취업 기회 강화
Young Talent Programme	해외 경험을 쌓고자하는 wjfqdms 싱가포르 학생에게 기회제공
SkillsFutureStudy Awards	초보에서 중급 직장인에게 핵심 분야에서 기술을 연마하고 개발하고자 하는 학생에게 제공되는 장학금
SkillsFuture Credit	25세 이상의 싱가포르 시민 모두에게 평생교육 기회 제공. 정부가 제공하는 코스 등을 수강 가능
SkillsFuture Advice	싱가포르 시민에게 평생교육의 중요성과 사용 가능한 자원등에 대한 어드바이스를 제공
SkillsFuture for Digital Workplace	전 국가적 이니셔티브로 모든 싱가포르 성인이 디지털 분야에서 준비될 수 있도록 2일 프로그램으로 제공

출처: Kim et al.(2021); Nguyen(2019)

이러한 새로운 형태의 경제는 일터에서의 과업 과정과 환경, 그리고 기능에 있어서 큰 변화를 가져오게 되고, 현존하는 직업군의 내용과 필요한 기술도 변화하게 되며, 새로운 기회를 얻기 위해 고용주와 피고용자들이 새 영역에서 관련된 기술과 지식을 습득하는 것을 우선순위로 두어야 할 상황이 전개되었다. 이에 따라 싱가포르 정부는 사양산업 노동자들을 대상으로 서비스 및 신산업에서의 고용 가능성을 높이기 위해 2003년 인력개발청(Workforce Development Agency, WDA)를 설립하였다. WDA가 성장 산업으로 본 것은 관광산업, 헬스케어, 파이낸스, 정보통신 등의 분야이며, 이들 모두 전 산업에 걸쳐 고용이 가능한 분야이고, 기술 재숙련(reskill)이 필수적인 분야였다. 특히 WDA는 다른 기관과 정부, 준정부기구, 시민단체와 밀접하게 협력하였으며, 고용자와 훈련대상자 간 중재 임무를 수행하였다(Pereira 2008). WDA는 2016년 미래기술 프로그램(SkillsFuture)과 싱가포르인력청(Workforce Singapore, WSG)로 재편되며, 기술교육과 일자리 창출에 선제적으로 대응할 프로그램을 <표 3>과 같이 지속적으로 향상하였다.

구글이 싱가포르 경제개발청(EDB)와 함께 협력하여 기술훈련 프로그램을 제공한 것은 정부가 주도하지만, 민간과 밀접하게 협력하는 사례다. 2020년 7월 경제개발청(EDB)과 정보통신미디어개발청(Infocomm Media Development Authority), 그리고 SkillsFuture는 구글과 함께 ‘기술-점화 프로그램(Skills-Ignition SG – A Grow with Google Program)’을 시작하였다. 이는 3천 명의 싱가포르 신입 및 중견 수준 구직자들에게 새로운 직업을 위한 기술 훈련을 제공하여 전 산업에 걸쳐 고용 가능성을 높이려는 노력의 일환이었다. 이는 구글이 개발하고 테스트한 계획서에 따라 현장 훈련 기회를 제공하고 디지털 마케팅이나 클라우드 기술(cloud technology) 등의 분야에서 기술 수준을 향상할 기회를 정부가 마련해준 것이었다(EDB 2020). 이처럼 디지털 경제로의 전환기에 정부의 주도권은 계속되고 있으며, 많은 분야에서 다양한 민간 행위자와의 협업을 진행하면서 국내 산업을 위한 노동력 풀(pool)을 강화하고, 미래 인력 수요에 선제적으로 대비하고 있다. 이는 싱가포르의 고등교육에도 영향을 미쳐 커리큘럼 개발과 신경제를 대비하기

위한 노력에 대학들도 동참토록 하고 있다 (NUS 2022).

## V. 결론

이 논문은 발전국가 시대를 넘어 포스트 발전국가로 이행하면서 과거 발전국가로 알려진 일본과 대만, 그리고 한국 등을 포함한 다수의 동아시아 국가들이 과거 정부가 적극적으로 개입하여 경제성장을 주도하는 형태에서 벗어나거나 신자유주의적 경제 질서를 받아들인 것과 다른 경로를 보이며 발전국가성을 유지해 온 싱가포르의 독특한 사례를 산업정책과 인적자원 정책을 중심으로 분석하였다. 싱가포르 사례는 발전국가적 특성을 많은 측면에서 간직하고 있으면서도 국가의 경제성장이라는 목표를 추구하며 때로는 실용적 시각에서 국가개입을 시도하거나, 때로는 시장의 자율성을 존중하며 밀접하게 협력하는 모습을 보여왔다는 것이다. 이와 같은 싱가포르 정부의 경제성장이라는 목표 달성을 위한 전략은 중요한 경제적 전환점에서 국가정책의 효과성 보장을 위해 선제적으로 대응하며 중점 산업을 준비하는 것으로 나타났다. 특히, 미래 경제를 대비하여 중점 산업 분야가 전환기를 맞이할 때마다 필요한 인력 및 기술확보를 위해 선제적으로 기술훈련과 교육 기회를 다양한 형태로 - 즉, 민간 및 대학, 다국적기업 등과의 협력 - 업그레이드해 왔다는 것이다.

물론, 싱가포르의 '지속적 업그레이드'를 통한 발전국가성 유지가 늘 성공하는 것도 아니고, 신재혁·이동일(2022)의 지적처럼 정치적 권위주의를 오랫동안 유지하고 있는 것에 기인하는 것으로 해석할 수 있다. 실제로 싱가포르는 2010년대 이후 불평등 증가, 외국인 증가에 대한 거부감, 공공서비스 질 저하 등으로 인한 시민들의 불만족이 인민행동당에 대한 지지 철회와 야당의 입지 강화, 온라인에서의 반정부적 활동의 증가로 이어지게 되었다(배유일·주유민 2021). 이는 리셴 룡 현 총리체제를 이을 4세대(4G: 4th generation) 정치 리더십 선정 문제와 더불어



어 싱가포르 엘리트 중심 정치의 미래에 대한 불확실성 때문에 발전국가성이 지속될 수 있을지에 대한 의구심으로 이어지고 있다(고길곤 2021).

그러나, 싱가포르의 방식이 일반화되기는 어려움에도 불구하고, 국가의 성장과 미래를 위해 사회적 계약, 즉 서구적 자유민주주의를 추구하지 않는 대신 인민행동당 정권이 경제적 번영과 안정을 제공하겠다는 약속에 기반한 거버넌스와 민간과의 밀접한 협업을 통한 지속적 업그레이드는 다른 국가의 발전정책에도 일정한 함의를 갖는다고 보아야 할 것이다(Chin 2023, 174). 이는 권위주의적인 체제이면서도 집권당의 지지가 내려가거나 국정에 대한 국민의 불만이 선거로 표출될 때마다 ‘우리 싱가포르 대화(Our Singapore Conversation)’ 등을 대대적으로 조직하여 시민들의 의견을 적극적으로 반영하여 복지 혜택 등을 확대하는 방식으로 지속적 정책 조정(policy adjustment)을 하는 모습을 보이고 있기 때문이다(Rodan 2019, 20-22). 따라서, 본 연구의 주장처럼 싱가포르 발전국가성을 단순히 정치적 권위주의에 관한 관심으로 이해하기는 어렵다고 볼 수 있다.

## 참고문헌

- 고길곤. 2021. 『싱가포르 다시 보기: 싱가포르의 정치·행정 시스템 분석』(제2판). 고양: 문우사.
- 김시윤. 2010. “발전국가의 탄력성과 지속성: 싱가포르의 사례.” 『한국행정논집』 22권 4호, 1187-1204.
- 김윤태. 2017. “발전국가의 유산과 새로운 전망.” 김윤태 편. 『발전국가: 과거, 현재, 미래』, 21-53. 서울: 한울 아카데미.
- 배유일. 2020. “‘유니클리(Uniquely)’ 싱가포르의 관광 도시화 전략: 복합리조트, 카지노, 그리고 실용주의.” 『IDI도시연구』 17권 2호, 726-246
- 배유일·주유민. 2021. “싱가포르의 이주노동자와 코로나-19 대응: 이주노동자 정책 변화와 중대 전환점을 중심으로.” 『현대정치연구』 14권 3호, 239-274.
- 신재혁·이동일. 2022. “발전국가와 약탈국가의 기원: 한국과 필리핀 사례 연구.” 『한국정치학회보』 56집 1호, 61-87.
- 윤상우. 2020. “포스트 발전국가로의 전환: 한국·일본·대만의 경험.” 『아시아리뷰』 9권 2호, 159-189.
- 이종찬. 2016. “발전국가의 제도화: 국가의 발전역할과 규제역할을 중심으로.” 『정부학연구』 22권 3호, 157-182.
- 임혜란. 2006. “동아시아 발전국가와 거버넌스: 정보화 시대 한국과 대만의 산업정책을 중심으로.” 『신아세아』 13권 1호, 162-189.
- 지주형. 2016. “한국의 발전국가와 신자유주의 국가: 역사적 변동과 형태분석.” 『인문논총』 41권, 219-261.
- \_\_\_\_\_. 2017. “한국의 발전국가와 신자유주의 국가: 역사적 변동과 형태분석.” 김윤태 편. 『발전국가: 과거, 현재, 미래』, 121-165. 서울: 한울 아카데미.
- Acemoglu, Daron, and James. Robinson. 2012. *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*. London: Profile Books.
- Aoki, Naomi. 2015. “Institutionalization of New Public Management: The Case of Singapore’s Education System.” *Public Management Review* 17(2): 165-186.

- Aoki, Naomi, and Melvin Tay. 2015. "Managerialism Meets Regime: A Distinctively Singaporean Marriage?" *Asian Journal of Political Science* 23(3): 346-365.
- Amsden, Alice. 1989. *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York: Oxford University Press.
- Bae, Yooil. 2016. "Ideas, Interests and Practical Authority in Reform Politics: Decentralization Reform in South Korea in the 2000s." *Asian Journal of Political Science* 24(1): 63-86.
- Baumgartner, Frank, and Bryan Jones. 1991. "Agenda Dynamics and Policy Subsystems." *The Journal of Politics* 53(4): 1044-1074.
- Birkland, Thomas. 1996. "Natural Disasters as Focusing Events: Policy Communities and Political Response." *International Journal of Mass Emergencies and Disasters* 14(2): 221-243.
- Block, Fred, and Marian Negoita. 2016. "Beyond Embedded Autonomy: Conceptualizing the Work of Developmental States." In *The Asian Developmental State: Reexaminations and New Departures*, edited by Yin-wah Chu, 57-72, New York: Palgrave Macmillan.
- Calder, Kent. 2017. *Singapore: Smart City, Smart State*. Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Center for Strategic Futures. 2017. *Foresight*. Singapore: CFS. <https://www.strategygroup.gov.sg/images/PublicationImages/foresight-2017.pdf> (검색일: 2023.05.14.).
- Chang, Ha-Joon, Antonio Andreoni, and Min Leong Kuan. 2013. International Industrial Policy Experiences and the Lessons for the UK government Office for Science. <https://eprints.soas.ac.uk/19244/1/ep4-international-industrial-policy-experiences.pdf> (검색일: 2022.09.10.).
- Channel News Asia. 2022. "The Digital, Care, and Green Economies: Reshaping Singapore's Business and Employment Landscape." (February 21). <https://www.channelnewsasia.com/advertorial/digital-care-and-green-economies-reshaping-singapores-business-and-employment-landscape-2429996>(검색일:

2023.9.15.).

Chia, Siow Yue. 2005. "The Singapore Model of Industrial Policy: Past Evolution and Current Thinking." Paper Presented at LAEBA 2005, Buenos Aires, 28-29, November, 2005. <https://publications.iadb.org/publications/english/viewer/The-Singapore-Model-of-Industrial-Policy-Past-Evolution-and-Current-Thinking.pdf>(검색일: 2022.12.15.).

Chin, James. 2023. "The PAP Model: Can the 4G Hold on to Power?" *The Round Table* 112, No.2, 173-182.

Chu, Yin-wah. 2016. "The Asian Developmental State: Ideas and Debates." In *The Asian Developmental State*, edited by Yin-wah Chu, 1-25, New York: Palgrave Macmillan.

Huat, Chua Beng. 2017. *Liberalism Disavowed: Communitarianism and State Capitalism in Singapore*. Ithaca: Cornell University Press.

Economic Development Board. 2020. "Google Supports 3,000 Locals through a New Jobs and Skills Initiative to Boost Employment and Employability Outcomes under the SGUnited Jobs and SKills Package." <https://www.edb.gov.sg/en/about-edb/media-releases-publications/google-supports-3-000-locals-through-a-new-jobs-and-skills-initi.html#:~:text=and%20Skills%20Package-,Google%20supports%203%2C000%20locals%20through%20a%20new%20jobs%20and%20skills,SGUnited%20Jobs%20and%20Skills%20Package&text=opportunities%20in%20various%20sectors%20and%20cater%20to%20every%20skill%20level> (검색일: 2023.10.02.).

Evans, Peter. 1995. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press.

Finegold, David, Poh-Kam Wong, and Tsu-Chern Cheah. 2004. "Adopting a Foreign Direct Investment Strategy to the Knowledge Economy: The Case of Singapore's Emerging Biotech Cluster." *European Planning Studies* 12(7): 921-941.

- Hamilton-Hart, Natasha. 2000. "The Singapore State Revisited." *The Pacific Review* 13(2): 195-2016.
- Heclo, Hugh. 1978. "Issue Networks and the Executive Establishment." In *The New American Political System*, edited by King Anthony, 87-124. Washington, D.C.: American Enterprise Institute.
- Huff, Gregg. 1999. "Turning the Corner in Singapore's Developmental State?" *Asian Survey* 39(2): 214-242.
- Johnson, Chalmers. 1982. *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford: Stanford University Press.
- Kim, Soojin, Zheng Wei Chen, Jian Qi Tan, and Assel Mussagulova. 2021. "A Case Study of the Singapore SkillsFuture Credit Scheme: Preliminary Insights for Making Lifelong Learning Policy More Effective." *Asian Journal of Political Science* 29(2): 192-214.
- Kim, Yun Tae. 1999. "Neoliberalism and the Decline of the Developmental State." *Journal of Contemporary Asia* 29(4): 441-461.
- Leftwich, Adrian. 1995. "Bringing Politics Back In: Towards a Model of the Developmental State." *Journal of Development Studies* 31(3): 400-427.
- Lim, Hank. 2018. "Innovation in Singapore." In *Innovation Policy in ASEAN*, edited by Masahito Ambashi, 198-217. Jakarta: Economic Research Institute for ASEAN and East Asia.
- Lin, Justin Yifu, and Khuong Minh Vu. 2017. "Coordination through an Asian Lens." J. Page and F. Tarp eds. In *The Practice of Industrial Policy*, edited by John Page and Finn Tarp, 40-62, Oxford: Oxford University Press.
- Low, Linda. 2001. *The Political Economy of a City-State: Government-Made Singapore*. Oxford: Oxford University Press.
- Mazzucato, Marianna. 2018. *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*. Penguin Random House.
- Minns, John. 2001. "Of Miracles and Models: The Rise and Decline of the

- Developmental State in South Korea.” *Third World Quarterly* 22(6): 1025-1043.
- Nguyen, Thi Hanh Quyen. 2019. “An Analysis of the Singaporean Preparation for the Future Workforce and Recommendation for Vietnam.” *VNU Journal of Foreign Studies* 35(4): 92-113.
- Ngiam, Tong Dow and Zhibin Zhang. 2011. *Dynamics of the Singapore Success Story: Insights*. Singapore: Cengage Learning Asia.
- NUS College of Humanities and Sciences. 2022. “Future-Ready Skills for Careers in the Digital, Green and Care Sectors.” <https://chs.nus.edu.sg/2022/01/03/future-ready-skills-for-careers-in-the-digital-green-and-care-sectors/> (검색일: 2023.09.22.).
- Pekkanen, Robert 2006. *Japan’s Dual Civil Society: Members without Advocates*. Stanford: Stanford University Press.
- Pempel, Thomas. 1999. “The Developmental Regime in a Changing World Economy.” In *The Developmental State*, 137-181. Ithaca: Cornell University Press.
- Pereira, Alexius. 2008. “Whither the Developmental State? Explaining Singapore’s Continued Developmentalism.” *Third World Quarterly* 29(6): 1189-1203.
- Quah, Jon S. T. 2013. “Ensuring Good Governance in Singapore: Is This Experience Transferable to Other Asian Countries?” *International Journal of Public Sector Management* 26(5): 401-420.
- Rasiah, Rajah. 2020. “Industrial Policy and Industrialization in South East Asia.” In *The Oxford Handbook of Industrial Policy*, edited by Arkebe Oqubay, Christopher Cramer, Ha-Joon Chang, and Richard Kozul-Wright, 680-715. Oxford: Oxford University Press.
- Rodan, Gary. 2009. “New Modes of Political Participation and Singapore’s Nominated Members of Parliament.” *Government and Opposition* 44(4): 438-462.
- \_\_\_\_\_. 2019. “Inequality and Political Representation in the Philippines and Singapore.” *Journal of Contemporary Asia* 51(2): 233-261.
- Rodrik, Dani. 2006. “Industrial Development: Stylized Facts and Policies.”

- <https://drodrik.scholar.harvard.edu/files/dani-rodrik/files/industrial-development.pdf> (검색일: 2022.10.24.).
- Seong, D. 2008. Educational Development in Singapore (1965-2005). In *Toward a Better Future: Education and Training for Economic Development in Singapore Since 1965*, edited by Fredriksen Birger, Chor Boon Goh, Sing-Kong Lee, and Jee-Peng Tan, 39-68. Washington D. C.: World Bank.
- SkillsFuture SG. 2021. *Skills Demand for the Future Economy: Spotlight on Singapore's Key Growth Areas* (1st Edition). [https://www.skillsfuture.gov.sg/docs/default-source/initiatives/ssg-skills\\_demand\\_for\\_the\\_future\\_economy\\_2021.pdf](https://www.skillsfuture.gov.sg/docs/default-source/initiatives/ssg-skills_demand_for_the_future_economy_2021.pdf) (검색일: 2023.09.18.).
- Singh, Bilveer. 2007. *Politics and Governance in Singapore: An Introduction*. Singapore: McGraw Hill.
- Sung, Johnny and Arwen Raddon. 2017. "Approaches to Skills in the Asian Developmental States." In *The Oxford Handbook of Skills and Training*, edited by Chris Warhust, Ken Mayhew, David Finegold, and John Buchanan. Oxford: Oxford University Press, pp.509-528.
- Tan, Li. 2005. *The Paradox of Catching Up: Rethinking State-led Economic Development*. London: Palgrave Macmillan.
- Wade, Robert. 1990. *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton: Princeton University Press.
- \_\_\_\_\_. 2018. "The Developmental State: Dead or Alive?" *Development and Change* 49(2): 518-546.
- Weiss, John. 2016. "Industrial Policy: Back on the Agenda." J. Weiss and M. Tribe eds. In *Routledge Handbook of Industry and Development*, edited by John Weiss and Michael Tribe, 135-150. London: Routledge.
- White, Gordon. 1988. *Developmental States in East Asia*. London: Palgrave Macmillan.

- Woo, Jun Jie. 2015. "Policy Relations and Policy Subsystems: Financial Policy in Hong Kong and Singapore." *International Journal of Public Administration* 38, No.8, 553-561.
- \_\_\_\_\_. 2019. *The Evolution of the Asian Developmental State: Hong Kong and Singapore*. London: Routledge.
- World Bank.2012. Singapore: Workforce Development. <https://documents1.worldbank.org/curated/pt/101071468299971244/pdf/799250WP0SABER0Box0379795B00PUBLIC0.pdf>(검색일 2023.10.11.).
- World Economic Forum. 2020. Jobs of Tomorrow: Mapping Opportunity in the New Economy. [https://www3.weforum.org/docs/WEF\\_Jobs\\_of\\_Tomorrow\\_2020.pdf](https://www3.weforum.org/docs/WEF_Jobs_of_Tomorrow_2020.pdf) (검색일 2023.9.9.).
- Wu, Yu-Shan. 2007. "Taiwan's Developmental State: After the Economic and Political Turmoil." *Asian Survey* 47(6): 977-1001.
- Yeung, Henry W. 2014. "Governing the Market in a Globalizing Era: Developmental States, Global Production Networks and Inter-firm Dynamics in East Asia." *Review of International Political Economy* 21(1): 70-101.
- EDBI([www.edbi.com](http://www.edbi.com))
- World Bank([data.worldbank.org](http://data.worldbank.org))

투고일: 2023.10.15.	심사일: 2023.11.19.	게재확정일: 2023.11.20.
------------------	------------------	--------------------



# Industrial and Human Resource Strategy in the Post-Developmental State Singapore: Continuity and Evolution of the Developmental State

Bae, Yooil | Dong-A University

This study aims to identify the unique character of Singapore, which has long maintained the traits of a developmental state through its industrialization and economic growth strategies, unlike countries that have undergone neoliberal reforms after the post-industrial era, weakening their traditional developmental state character. Singapore, with its core features such as a leading pilot agency, economic elites, and embedded autonomy as well as weak civil society, has demonstrated its commitment to national economic growth during its industrial transformation. It has managed conflicts between the state, business, and workers, and has prepared for the supply and demand of human resources in advance according to industrial changes in the medium and long term. Although it has faced challenges, such as the decline of manufacturing, Singapore has maintained its developmental status and continued to upgrade itself, becoming one of the most successful developmental states in Asia. Singapore has also shown that a developmental state can evolve by working closely with individual industries and labor unions without losing its influence.

---

**Key Words** | Developmental State, Post-Developmental State, Industrial Policy, Human Resource, Singapore



# 『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 뜯 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 정보로써 제공한 후 각 저자의 글을 이에 관련지어 간략히 표시할 수 있다.

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

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

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



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

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

# 현대정치연구 저술 윤리강령

## 1. 목적

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

## 2. 표절 및 중복게재의 기준

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

### 3. 심사위원회 구성 및 운영

- (1) 편집위원회는 모든 독자의 제보 내지는 자체 판단에 따라 표절 또는 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~2023년 12월)

### 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 제한헌법
- 김성모(서강대학교 정치외교학과 석사과정) : 사회적 자본이 사회신뢰도에 미치는 영향분석: 네트워크 자본을 중심으로
- 정성조(서강대학교 정치외교학과 석사과정) : ‘시진핑으로의 권력집중’ 현상 소고
- 이태규(서강대학교 정치외교학과 박사과정) : 당- 국가 체제 속에서 중국 공산당의 역할과 위상 변화
- 선민수(서강대학교 정치외교학과 석사과정) : ‘중국식 민주에서의 사회집단의 역할 고찰’ - 위로부터의 정치개혁과 아래로부터의 민주화 저항을 중심으로

나. 토론 :

- 김찬송(서강대학교 정치외교학과 석사과정), 권도혁(서강대학교 정치외교학과 석사과정), 심은정(서강대학교 정치외교학과 석사), 정결(서

강대학교 정치외교학과 석사과정), 한유동(서강대학교 정치외교학과 박사과정), 한성훈(서강대학교 정치외교학과 석사과정)

다. 사회 :

- 전재호(서강대), 이민자(서울디지털 대학교)

## 2. 서강대 SSK 탈서구중심주의 연구단 · 현대정치연구소 전문가 초청 세미나

·일시 : 2015년 4월 29일(수) 16시

·장소 : 다산관 209B호

·내용 : 서구중심주의와 역사교육의 공과 (서강대학교 김민정)

## 3. 서강대 SSK 탈서구중심주의 연구단 · 현대정치연구소 전문가 초청 세미나

·일시 : 2015년 4월 25일(토) 13시

·장소 : 다산관 209B호

·내용 : 중국학술의 주체성과 유럽중심론의 비판 (상해 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) : 정당정치에 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 대표성: 여성, 장애인, 이주민, 청년을 중심으로
- 발표 : 차현진(고려대학교), 정다빈(한국외국어대학교)
- 토론 : 도묘연(계명대학교), 박범섭(송실대학교)
- 사회 : 허석재(국회입법조사처)



#### 34. 2023년 현대정치연구소 동계 심포지엄

- 일시 : 2023년 12월 4일 월요일 16:00 - 18:00
- 장소 : 서강대학교 다산관 504호
- 내용 : The End of the Past Long Lasting? Impeachment of Park Geun-hye and the Park Chung-hee Nostalgia
- 발표 : 이영임(California State University-Sacramento)

## ■ 편집위원회 명단 (가나다 순)

강우진(경북대)	김면희(한국외대)
박범섭(숭실대)	박선경(고려대)
박영득(충남대)	송병권(서강대)
우병원(연세대)	이선우(전북대)
이현우(서강대)	조영호(서강대)
최일성(한서대)	하상응(서강대)
한경준(테네시대)	홍지연(홍콩과기대)

## 현대정치연구 2023년 겨울호 (제16권 제3호)

인 쇄 | 2023년 12월 30일

발 행 | 2023년 12월 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