

라트비아와 에스토니아의 민족 건설과 소수인종 보호: 유권자들의 투표행동을 중심으로

정동준 | 서울대학교 통일평화연구원

| 국문요약 |

구소련 시절 이주해 온 러시아계가 인구의 상당 부분을 차지하는 라트비아와 에스토니아의 탈사회주의 체제전환 과정에서 민족 건설의 문제는 민주화 못지않게 중요한 과제였다. 동질적 정체성을 바탕으로 한 정치공동체 없이는 국가의 정당성과 존속을 담보하기 힘들기 때문이다. 하지만 비슷한 비율의 러시아계 인구를 가진 양국에서 이들에 대한 정책은 지난 20여 년간 서로 다른 모습을 보여 왔다. 전환 초기 러시아계에 차별적이었던 법과 정책들이 점차 완화되어 온 에스토니아와 달리, 라트비아에서는 오늘날까지도 그러한 차별적 기조가 유지되고 있는 것이다. 이러한 양국의 차이를 기존의 연구들은 주로 정치 엘리트의 차원에서, 특히 극우정당과 정당제도의 차이를 통해 설명하였다. 하지만 상대적으로 시민 차원에서 일어나는 인종적 균열에 대한 연구는 부족하였다. 본 연구는 CSES 설문조사를 바탕으로 양국 유권자의 투표행동에 인종이 미치는 영향력을 비교함으로써, 양국의 차이를 시민 수준에서 분석하였다. 분석 결과, 양국 모두에서 인종이 투표행동을 결정하는 중요한 요인으로 작용하고 있음이 확인되어, 시민 차원의 균열보다는 그러한 균열을 엘리트들이 어떻게 봉합해 가느냐가 인종 정책에 보다 중요한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 하지만 에스토니아에서도 높은 수준의 인종적 균열이 존재한다는 것은, 향후 언제든지 정당의 전략에 의해 인종문제가 정치적 쟁점이 될 수 있다는 점에서 주의를 요한다.

주제어 | 동유럽 체제전환, 민족 건설, 인종, 투표행동, 극우정당

I. 서론

라트비아에서는 매년 봄, 수도인 리가를 둘로 나누고 있는 다우가바 강을 중심으로 양쪽에서 서로 다른 성격의 집회가 열린다. 매년 3월에는 다우가바 강 동쪽의 자유기념비(Freedom Monument)에서 2차 대전 중 라트비아군이 소련군을 상대로 거둔 승리를 기념하는 라트비아인들의 집회가 열리고, 5월에는 강 서쪽의 소련군 전승기념비(the Soviet Victory Monument)에서는 소련의 2차 세계대전 승리를 기념하는 러시아계 라트비아인들의 집회가 열리는 것이다. 강을 사이에 두고 열리는 이 두 집회는 라트비아의 인종적 분열을 상징적으로 나타내주는 행사라 할 수 있다.

1991년 소련의 붕괴와 함께 라트비아와 에스토니아와 같이 러시아계가 인구 비중이 높은 나라들¹⁾에서는 민주주의로의 체제전환과 함께 민족적 정체성의 회복을 통한 국가 건설이 중요한 국가적 과제로 떠올랐다. 역사적으로 늘 외세의 침략에 시달리며 다른 서구 강대국들과 달리 민족국가의 건설에 실패해 온 이들에게, 독립 이후 민족 정체성을 확립하고 이를 바탕으로 국가를 건설하는 것은 민주화 못지않게 중요한 과제였다. 하지만 이러한 민족 건설(nation building)의 과제는 소련 식민지배의 과거사 청산 문제와도 연관되면서 국내에 거주하는 러시아계에 대한 차별로 이어졌고, 이는 이후 이들의 민주주의 발전 및 EU와의 관계에 있어서도 부정적인 방향으로 작용하게 되었다.

하지만 아직까지도 매년 서로를 겨누는 집회가 열릴 정도로 인종적으로 분열되어 있는 라트비아와 달리, 에스토니아에서는 시간이 지나면서 점차 러시아계에 대한 차별이 완화되는 쪽으로 정책과 법 개정이 이루어졌고, 정치적으로도 인종 이슈가 국정의 핵심 아젠다에서 멀어지면서 민족 정체성의 회복과 소수인종 보호, 더 넓게 말해 민족 건설과 민주주의라는 이중적 과제를 비교적 성공적으로

1) 정경택(2013)의 조사에 따르면, 소련 해체 직전인 1989년 인구조사 결과 14개의 연방공화국 중 라트비아와 에스토니아의 러시아계 인구 비율은 각각 34%(906,000명)와 30%(373,834)명으로, 37.8%의 카자흐스탄에 이어 가장 높은 비율을 보였다.

해결해가고 있다. 이는 반러시아 민족주의를 표방하는 극우정당이 선거에서 참패를 거듭하다 2000년대 후반 들어 에스토니아의 정치 지형에서 거의 사라지게 된 예를 통해 잘 드러난다. 반면 라트비아에서는 체제전환 초기에 수립된 차별적 조항과 정책들이 별다른 변화 없이 유지되고 있고, 정당들은 계속해서 인종 문제를 국가적 쟁점으로 삼으면서 자신들의 정치적 목적을 달성하기 위한 정쟁의 도구로 삼고 있다. 이를 통해 민족주의적 극우정당 및 러시아계 정당들은 여전히 유권자들의 지지를 얻으면서 라트비아 정당정치에 중요한 축을 이루고 있다.

그렇다면 무엇이 이러한 양국의 차이를 낳았을까? 인구, 지리, 정치경제적 상황 등 구조적인 요인의 경우, 양국은 차이점보다는 공통점이 더 많다는 점에서 이러한 차이를 설명하기에 적절해 보이지 않는다. 따라서 기존의 연구들은 주로 행위자의 측면에서, 그 중에서도 특히 정치 엘리트의 관점에서 양국의 차이를 설명하고자 하였다. 보다 구체적으로 양국의 민족주의적 극우정당과 이를 둘러싼 정당제도의 차이를 중심으로 두 나라를 비교·분석하는 연구들이 주를 이루어 왔다. 하지만 반대로 아래에서 위로, 즉 시민의 차원에서 얼마나 인종적 균열이 일어나고 있는지, 그래서 이러한 균열이 얼마나 양자의 차이로 이어졌는지에 대한 관심은 상대적으로 부족하였다. 이와 같은 문제의식을 바탕으로 본 연구는 인종 문제가 얼마나 시민들의 정치공간을 나누고 있는지, 특히 유권자들의 투표 행동에서 인종이 얼마나 큰 영향력을 미치고 있는지를 분석함으로써 시민의 수준에서 양국의 차이를 설명해보고자 한다. 이를 통해 민족 건설과 민주주의라는 일견 양립불가능해 보이는 문제의 해결에 있어, 정치엘리트와 시민 중 어느 행위자의 역할이 보다 중요한지에 대해 살펴보고자 하겠다.

본 논문은 다음과 같이 구성된다. 다음 장에서는 인종 문제에 있어 라트비아와 에스토니아가 지난 20여 년간 서로 어떻게 다른 길을 걸어왔는지를 살펴보고자 하겠다. 그 후 이론적 논의를 통하여 민족 건설과 민주주의의 발전이라는 두 과제가 왜 같이 가기 힘든지를 살펴본 후, 양국의 차이를 설명하는 기존의 연구들을 정당정치를 중심으로 정리해보겠다. 이후 본 연구가 수행하고자 하는 분석의 방법 및 자료, 변수들을 소개한 후 일련의 분석을 통한 결과를 도출해내도록 하겠다. 글의 말미에는 이렇게 얻어진 결과를 바탕으로 양국의 차이를 낳은 요인이 무엇인지 논하고, 이러한 결과가 인종 이슈에 있어 정치엘리트와 시민의 책임에

대해 어떠한 함의를 주고 있는지 생각해보겠다.

II. 양국 인종정책의 차이

2012년 2월 18일 라트비아에서 실시된 국민투표는 라트비아에서 인종 간 갈등이 얼마나 첨예한 정치적 사안인지를 보여주는 대표적 예이다. 러시아계 정당들의 주도 하에 발의된 이 국민투표에서는 러시아어를 라트비아의 제2 공용어로 삼는 것을 골자로 하고 있다. 비록 과반을 훨씬 넘는 75%에 달하는 반대로 인해 무산되기는 했지만,²⁾ 이것을 계기로 라트비아계와 러시아계 사이의 골은 더욱 깊어졌고 그 후폭풍으로 인해 오히려 라트비아의 민족적 색채를 강조하는 내용이 담긴 헌법 서문이 통일당(Unity)과 민족동맹(National Alliance) 등 우파 정당들의 주도에 의해 2014년 6월 채택되게 된다(Ijabs 2016). 이렇듯 여전히 인종적 갈등이 라트비아의 정치공간을 나누는 주요한 이슈가 되는 반면, 에스토니아에서는 일련의 법 조항의 개선을 통해 차별적 조항들이 완화되고 있으며 정치적으로도 인종 문제가 정당들의 주요 쟁점에서 벗어나는 등 라트비아와는 사뭇 다른 양상을 보여주고 있다.

인종 문제에 있어 양국의 차이를 가장 잘 보여주는 것은 역시 양국 내에 거주하는 러시아계에 대한 법과 제도가 얼마나 차별적인지를 비교해보는 것이다. 전반적으로, EU와 같은 국제기구의 요구에 대해 최소한의 수준만을 준수하며 법 개정을 해온 라트비아와 달리, 에스토니아에서는 보다 광범위한 범위에서 법 개정이 이루어져 왔다(Nakai 2014, 58). 보다 구체적으로 소수인종 문제와 관련된 대표적인 법으로는 시민권법(citizenship law)과 언어법(language law)을 들 수 있

2) 국민투표 당시 러시아계 인구의 약 14%에 해당하는 30만 명에 달하는 러시아계가 차별적인 시민권법으로 인해 투표권이 주어지지 않은 상태였다 (<http://www.euronews.com/2012/02/19/latvians-say-no-in-russian-language-vote>, 검색일: 2017년 3월 29일).

다. 먼저 시민권법의 제정은 공산주의 붕괴 이후 독립을 맞이한 동유럽 국가들에게 가장 핵심적인 이슈였다. 한 정치체 안에서 어디까지를 시민으로 규정할 것인지의 문제는 민주주의의 필수요소인 정치공동체(political community)를 형성함에 있어서 기본적인 요소임과 더불어(Duvold and Berglund 2014), 이들 나라가 당면한 국가 건설(state-building)의 과제를 위해서도 필수적으로 선결되어야 할 일이었다(Mann 1986). 이러한 점에서 시민권법에 대한 논의는 에스토니아와 라트비아 양국 모두에서 독립을 이루자마자 일제히 진행되었다.

먼저 라트비아의 경우, 1990년 여름부터 시민권법 제정에 대한 논의가 시작되었고 이를 위해 설립된 최고위원회(Supreme Council)에서는 1991년 10월, 과거 소련에 합병되었던 1940년 6월 17일 이전에 라트비아의 국민이었던 자와 그들의 자녀에게만 시민권을 부여하는 매우 제한적인 초안을 내놓았다(정경택 2012). 이로 인해 당시 시민권을 얻지 못하는 사람은 소련 시기에 라트비아에 이주했던 러시아계를 포함하여 70만 명에 달했다(Kelley 2004, 84). 법안은 이에 더하여 시민권을 획득하기 원하는 자들에게 5년 이상의 라트비아 거주, 높은 수준의 라트비아어와 헌법, 국가, 역사에 대한 지식, 그리고 라트비아에 대한 충성 서약 등 매우 까다로운 귀화 요건을 제시하였다(정경택 2012).³⁾ 또한 매년 새로이 시민권을 획득하게 될 귀화 인원을 기존 인구의 0.1%로 제한하는 쿼터 시스템을 도입하여, 사실상 귀화를 통한 새로운 시민의 유입을 억제하였다. 이러한 법안은 당시 EC(European Community, 유럽공동체)와 OSCE(Organization for Security and Co-operation in Europe, 유럽안보협력기구) 등의 권고를 통해 일부 수정되기는 하였으나, 기본적인 차별 조항들은 개선되지 않은 상황에서 1994년 6월 21일 의회를 통과하게 된다.

이후 쿼터 시스템은 집단에 따라 우선순위를 두고 순차적으로 귀화의 기회를 제공하는 창구 시스템(window system)으로 완화되고, 이 또한 수차례의 논의 끝에 1998년의 국민투표를 통해 폐지됨으로써 귀화의 기회가 확대될 수 있는 계기가 마련되었다. 하지만 여전히 여러 제한적인 조항들이 남아 있었고, 관련 조항

3) 언어 검증에 대한 두려움 또는 실패로 인해 시민권을 얻지 못한 무국적자들은 2010년 현재 총 인구의 12.5%(344,000명)에 달하고 있다(정경택 2012, 251-252).

을 완화시키려는 노력은 민족주의적 우파정당들의 격렬한 반대에 부딪혀 번번이 무산되었다(Bennich-Björkman and Johansson 2012). 이후 시민권법은 한동안 개정되지 않은 채 유지되어 오다가 2012년, 러시아계 극우정당인 민족동맹과 러시아계 온건정당인 화합중심(Harmony Center)이 주축이 되어 러시아어를 나라의 제2공용어로 삼기 위한 국민투표를 발의함으로써 다시 도마 위에 오르게 된다. 기술한 바와 같이 국민투표는 비록 반대로 끝났지만 이 사건을 통해 라트비아 사회 내부에 축적되어 온 인종적 갈등이 표면화되었고, 이에 위기를 느낀 라트비아계 주류 정당들은 오히려 민족주의적 색채를 강화하는 방향으로 시민권법 개정에 착수하였다. 그 결과 2013년 5월 9일 개정된 시민권법에서는 국가 건설이 라트비아인을 중심으로 진행됨을 강조하는 용어가 사용되고, 성인의 귀화 기회를 더욱 제한하는 등 인종적 차별이 한층 강화되었다(Ijabs 2016).

언어법은 시민권법과 함께 인종문제에 있어 가장 중요한 법안 중 하나이다. 1997년과 1998년에 라트비아의 수상을 역임한 크라스츠(Guntars Krasts)는 민족주의를 강조하는 극우정당인 ‘TB/LNNK’⁴⁾ 소속으로, 기존의 언어법을 보다 민족주의적으로 만들기 위한 논의에 착수하였다. 이어진 1998년 선거에서 TB/LNNK를 포함한 정당연합이 정권을 잡게 되면서 라트비아의 언어와 문화를 보존하는 것을 국가의 가장 우선적인 정책으로 삼았고, 이에 따라 민족적 차별성이 강화된 언어법 개정안이 1999년 7월 8일 통과되었다(Kelley 2004). 개정된 언어법에는 모든 공공기관 뿐 아니라 사적 기구와 조직의 근로자들까지도 공용어인 라트비아어를 알고 사용해야 하며, TV와 라디오에 러시아어 등 소수 언어의 사용을 금지하고, 지방의회를 포함한 모든 공적 정치공간에서 공용어만을 사용하도록 하는 등, 러시아계에 매우 차별적인 조항들이 포함되었다(Duvold and Berglund 2014; 정경택 2012). 또한 2004년에는 모든 공립 초등학교에서 교육의 60% 이상이 라트비아어로 진행되어야 한다는 법이 제정되었다.

에스토니아 역시 체제전환 초기에는 라트비아와 비슷한 수준의 제한적인 시민

4) 1997년 조국과 자유당(For Fatherland and Freedom, TB)과 민족독립운동(National Independence Movement, LNNK)의 합병으로 생겨난 정당으로, 체제전환 이후 라트비아의 1세대 극우정당이라 할 수 있다.

권법과 언어법을 제정하여 민족적 정체성을 확립하려 하였으나, 시간이 갈수록 국내외적 정치환경의 변화에 따라 차별적 조항들을 점차 완화해갔다(Bennich-Björkman and Johansson 2012; Nakai 2014). 1992년 제정된 에스토니아의 시민권법은 라트비아와 마찬가지로 1940년 이전의 에스토니아 시민과 그의 후손들에게만 시민권을 인정해주었고, 이는 수많은 무국적자들과 무국적 아동(stateless children)을 양산하였다. 하지만 계속되는 EU와 OSCE 등의 국제적 압박과 1995년 집권한 중도적 연합정부의 정책으로 소수인종에 보다 관용적인 자세를 취하게 되면서 1998년 10월, 무국적 아동에게 부모의 신청에 의해 시민권이 부여될 수 있도록 하는 법 개정이 이루어졌다(Nakai 2014). 이러한 조치에 대하여 EU는 “에스토니아의 법 개정은 시민권과 관련된 OSCE의 권고를 충족하였고, EU가 제시한 원칙에도 부합하였다”며 높이 평가하였다(Kelley 2004, 108).

언어법과 관련해서는 에스토니아 역시 전환 초기 민족주의적 성향을 강화하려는 방향으로 가고자 하였다. 1995년 2월 제정된 언어법은 에스토니아어만을 국어로 인정하고 러시아어의 사용은 인정하지 않았고(정경택 2013), 민족주의적 정당인 조국당 연합(Pro Patria Union)이 발의하여 1999년 2월 통과된 개정안은 그 차별적 내용을 한층 강화하여 공적 영역뿐 아니라 사적 영역의 근로자들까지도 에스토니아어 사용을 의무화하였다(Kelley 2004, 100-101). 하지만 국제 세력의 강력한 권고와 EU 가입을 위한 이행요건(conditionality) 준수 등으로 법의 실질적인 집행은 연기되었고, EU 가입이 자신들에게 보다 많은 이익을 가져다 줄 것으로 판단한 중도 정당들의 지지에 힘입어 2000년 6월, 사적 영역에서의 언어 제한 조항을 삭제하는 법 개정이 통과되었다(Nakai 2014). 이러한 법 개정 역시 EU와 OSCE로부터 긍정적인 반응을 이끌어냈다(Kelley 2004, 103).⁵⁾

이처럼 에스토니아와 라트비아는 소수인종 문제와 관련하여 전환 초기 비슷한

5) 물론 외부적 요인만이 이들의 소수인종 정책에 결정적인 영향을 미친 것은 아니다. 소수인종정책에 대한 국제기구의 영향력에 주목한 켈리(2004)의 연구 역시, 이러한 외부적 요인은 정권의 권위주의적 성향, 민족주의를 내세우는 의회 내부의 정치적 동학 등 국내 정치적 요인들에 의해 상쇄될 수 있음을 강조하였다. 본 연구 또한 이러한 외부적 영향보다 국내적 요인, 특히 소수인종 문제를 둘러싼 정당들 사이의 관계에 중심을 두고 양국의 차이를 설명하고자 한다.

법과 정책을 추진하였으나, 90년대를 지나면서 그 결과는 사뭇 다른 방향으로 진행되었다. 즉, 에스토니아는 시간이 갈수록 국제적 기준에 부합하는 쪽으로 소

〈표 1〉 라트비아와 에스토니아의 무국적자 비율

년도	라트비아					
	무국적자(명)	외국인 및 무국적자(명)	전체 인구(명)	외국인 및 무국적자/전체 인구(%)	무국적자/외국인 및 무국적자(%)	무국적자/전체 인구(%)
2006	393,012	456,757	2,294,590	19.91	86.04	17.13
2007	372,622	432,951	2,281,305	18.98	86.07	16.33
2008	365,417	404,876	2,191,810	18.47	90.25	16.67
2009	344,263	382,704	2,162,834	17.69	89.96	15.92
2010	326,906	362,378	2,120,504	17.09	90.21	15.42
2011	312,362	342,799	2,074,605	16.52	91.12	15.06
2012	280,759	324,288	2,044,813	15.86	86.58	13.73
2013	267,789	315,414	2,023,825	15.59	84.90	13.23
2014	262,802	304,835	2,001,468	15.23	86.21	13.13
2015	252,195	298,433	1,986,096	15.03	84.51	12.70
년도	에스토니아					
	무국적자(명)	외국인 및 무국적자(명)	전체 인구(명)	외국인 및 무국적자/전체 인구(%)	무국적자/외국인 및 무국적자(%)	무국적자/전체 인구(%)
2006	119,204	242,000	1,344,684	18.00	49.26	8.86
2007	116,248	236,400	1,342,409	17.61	49.17	8.66
2008	110,315	229,300	1,340,935	17.10	48.11	8.23
2009	104,813	214,437	1,340,415	16.00	48.88	7.82
2010	100,983	212,659	1,340,127	15.87	47.49	7.54
2011	97,749	208,038	1,320,976	15.75	46.99	7.40
2012	94,235	206,558	1,318,005	15.67	45.62	7.15
2013	91,281	197,141	1,320,174	14.93	46.30	6.91
2014	88,076	194,917	1,315,819	14.81	45.19	6.69
2015	85,301	197,611	1,314,870	15.03	43.17	6.49

* 무국적자 통계 출처: UNHCR statistics of persons of concerns (http://popstats.unhcr.org/en/persons_of_concern), 외국인 및 무국적자, 전체 인구 통계 출처: Eurostat (<http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>)

수인종의 권리를 보호하는 법안들이 마련된 반면, 라트비아는 상대적으로 민족적 순수성을 강화하는 방향으로 차별적인 조항들이 계속하여 유지되고 있는 것이다. 이러한 양국의 차이는 <표 1>에 나타난 무국적자(stateless persons) 인구 비중을 통해 보다 분명히 알 수 있다. 2006년부터 2015년까지의 통계수치를 보면 에스토니아의 경우 무국적자의 수는 꾸준히 감소하여 2015년 현재 전체 인구의 약 6.5%를 차지하는 8만 5천여 명만이 무국적자로 남아있다. 하지만 라트비아의 경우, 전체 인구의 약 12.7%에 달하는 25만여 명이 여전히 무국적자로 남아 있다. 물론 라트비아 역시 2006년의 수치와 비교하면 그 수가 감소하기는 하였으나, 이는 상당부분 전체 인구 및 외국인 인구의 감소에서 기인하고 있다. 즉, (러시아인 및 무국적자를 포함한) 전체 외국인 중 무국적자가 차지하는 비중이 2006년의 86%에서 2015년에는 84.5%로 큰 차이를 보이고 있지 않다. 즉, 여전히 대다수의 외국인들이 무국적자 상태로 남아있는 것이다. 반면, 에스토니아의 경우 그 수치는 2006년의 49.2%에서 43.2%로 꾸준히 줄어들고 있다. 물론 그 수치 역시 적다고는 할 수 없으나, 라트비아와의 비교적 관점에서는 절대적으로나 상대적으로 모두 나은 성과를 보여주고 있다 할 수 있다. 그렇다면 이러한 양국의 차이를 가져온 요인은 무엇인가? 이에 대해서는 이어지는 장에서 보다 자세히 논하도록 하겠다.

III. 이론적 논의

1. 민족 건설과 민주주의

공산주의 붕괴 이후 민주화의 바람이 분 동유럽 국가들에서는 이전에 그들이 경험하지 못한 새로운 가치와 제도가 생겨나기 시작했다. 국가의 의사결정과정에서 최대한 다양한 사회 구성원들의 이해관계가 반영되어야 함을 의미하는 정치적 다원주의(political pluralism)와 함께 이를 제도적으로 보장해주는 여러 법적 장치와 정당, 그리고 공정하고 경쟁적인 선거 등이 그것이었다(Koev 2015). 또한

사회적 소수자들의 권익을 보호하는 것 역시 이러한 다원주의적 관점에서 민주주의 정부가 갖추어야 할 핵심 과제 중 하나라 할 수 있다. 특히 다양한 인종으로 구성된 사회일수록 이들의 인종적 정체성을 보호하고 사회적 권리를 지켜주는 것이 중요한 국가적 과제가 된다. 이러한 점에서 EU 역시 동유럽 국가들을 회원국으로 받아들이기 위한 이행요건 중 하나로 소수인종 보호를 제시하였다.

이렇게 민주주의의 규범적 요구와 국제적 압력으로 인해 소수인종 보호는 동유럽 국가들이 민주화 과정에서 중요하게 해결해야 하는 과제가 되었다. 하지만 소수인 러시아계가 인구의 상당한 비중을 차지하는 라트비아와 에스토니아 같은 나라들에게 이는 그리 간단한 문제가 아니었다. 존스(Johns 2003)가 지적하듯, 전간기 시절 잠시 독립 국가를 이룬 것을 제외하고 역사적으로 늘 외세의 침략에 시달렸던 이들에게 민족적 정체성을 확립하는 것은 민주주의를 이루는 것만큼이나 중요한 과제였던 것이다. 따라서 이들은 민주적 규범에 따라 소수인종을 보호하는 것과, 자신들만의 민족적 고유성을 확립하여 국가를 건설해야 하는 이중적 과제에 직면하였다(Duvold and Berglund 2014).

유럽의 민주주의 역사를 살펴볼 때, 민주국가의 설립 이전에 민족국가(nation-state)의 건설이 있었다. 근대적 국가 건설의 과정에서 통치를 받는 대상, 즉 정치적 의미에서 ‘우리’와 ‘남’을 구분하는 민족(nation)을 정의하는 것은 무엇보다도 선행되어야 하는 작업이었다(Mann 1986; Tilly 1997). 이러한 민족 건설은 곧 동질적 정체성을 바탕으로 하는 정치공동체의 형성을 의미하는 것으로, 근대 민족국가 형성의 철학적 기반을 제공한 존 스튜어트 밀, 장 자크 루소 등의 고전적 이론가들도 집단적 정체성과 동질적 민족성에 기반한 집단을 중심으로 국가 간의 경계가 정해져야 함을 역설하였다(Duvold and Berglund 2014, 343-344). 이러한 정치공동체에 근거하지 않고는 국가의 정당성을 확보하기 힘들며(Linz and Stepan 1996), 정당성이 결여된 국가는 그 존속을 담보할 수 없기 때문이다(Linz 1978).

여기서 가장 확실하게 민족국가를 건설하는 길은 동일한 인종 집단을 중심으로 국가를 건설하는 일일 것이다. 불확실하고 복잡한 사회 속에서 피아(彼我) 간의 구별을 가능케 해주고, 이러한 구별을 통해 내(內)집단의 정체성을 형성해주는 가장 확실한 기준 중 하나가 바로 인종이기 때문이다(Hale 2008). 하지만 린즈

와 스테판(Linz and Stepan 1996)이 지적하듯, 현실에서 이렇게 하나의 동질적 인종을 바탕으로 국가가 형성되는 일은 매우 드물다. 대개의 경우 다양한 인종을 포괄하는 국가가 형성되기 마련인데, 그러한 사회에서는 민족국가를 건설하려는 지도자의 열망과 실제 민족 구성 사이의 간극으로 인하여 국가정당성에 위기가 생길 가능성이 커지게 된다(Linz and Stepan 1996, 26). 물론 그렇다고 정치공동체가 꼭 인종적으로 동질적인 공동체가 되어야만 할 필요는 없다. 라이파르트(Lijphart 1977)가 말한 합의제적 민주주의(consociational democracy)와 같이 제도적으로 다양한 집단의 참여와 협의가 보장되고 사회적으로도 서로에 대한 관용이 높은 체제에서는, 이질적 집단으로 구성된 사회라 하더라도 동질적 정체성을 지닌 정치공동체를 형성할 수 있는 것이다.

하지만 라트비아의 예에서도 보듯, 다양한 민족 집단을 기반으로 하는 정치공동체의 구성은 현실적으로 쉬운 일이 아니다. 특히 적은 수의 소수인종이 지리적으로 퍼져 있는 경우가 아닌, 주류 민족을 위협할 만큼의 인구를 가진 민족이 집단적으로 모여 있는 경우⁶⁾에 이러한 문제는 더욱 커진다. 라트비아와 에스토니아의 경우에는 여기에서 한층 더 나아가, 그러한 러시아계가 과거 그들을 식민 지배했던 민족이라는 문제까지 더해진다. 즉 러시아계에 대한 보호가 단순한 소수인종 보호를 넘어 과거사 청산의 문제와도 맞물리는 것이다. 이러한 상황에서 이들 국가에게 민족적 정체성을 확립하고 이를 기반으로 국가를 건설하는 것은 민주주의 국가를 이루기 위한 선결조건이 되었다(Duvold and Berglund 2014; Ijabs 2016).

그렇다면 이렇게 이질적 집단으로 구성된 국가에서 민족 건설과 민주화는 함께 갈 수 없는 문제일까? 민주화가 시작된 지 어언 30년이 되어오는 지금 시점에서 여전히 러시아계와 갈등적 관계에 있는 라트비아의 예를 보면 양자는 마치 양립불가능한 것처럼 보인다. 하지만 반대로 인종적 이슈가 시민들의 일상생활에서나 엘리트들의 정치공간에서 큰 균열(cleavage)이 되고 있지 않은 에스토니아

6) 소련 시기 산업화 정책으로 많은 러시아인들이 발틱의 도시 지역에 이주를 해왔고, 현재 까지도 이들 국가의 러시아계는 주로 수도인 리가(라트비아)와 탈린(에스토니아)을 중심으로 거주하고 있다.

의 예를 보면 꼭 그렇다고만은 할 수 없다. 즉, 어떠한 국내외적 환경을 만나는가에 따라, 또 그러한 환경에 행위자들이 어떻게 반응하는가에 따라 다양한 결과를 만들어 낼 수 있는 것이다. 그렇다면 어떠한 요인들이 라트비아와 에스토니아의 차이를 가져온 것일까?

2. 위로부터의 요인: 극우정당의 정치적 성과와 정당체제의 제도화

국가 간 비교연구에서 어떠한 결과를 낳게 한 요인으로 먼저 꼽을 수 있는 것은, 그 나라들이 지닌 거시적, 구조적 요인들을 들 수 있다. 하지만 지난 20여 년간 양국이 보여준 인종 이슈의 차이를 설명함에 있어 구조적 요인들은 많은 지지를 받지 못했다. 지리적으로 인접한 양국은 많은 정치경제적 거시지표들에서 상당히 유사한 모습을 보여주고 있기 때문이다. 다소간의 차이는 있으나 비슷한 국토 면적과 인구, 민족 구성⁷⁾, 세속적 루터교가 주를 이루는 종교, 단원제와 의원내각제 등 유사한 정치체제, 비슷한 수준의 경제발전⁸⁾, 그리고 독일과 러시아로부터의 지배 등 역사적 경험까지 공유하고 있다는 점에서 양국의 구조적 요인은 비교적 동질적이라 말할 수 있다. 더욱이 같은 시기 민주화와 EU 가입의 과정을 겪으면서 외부적 영향에 있어서도 양국은 특별한 차이를 거론하기 힘들다. 이러한 이유로 구조적 요인은 양국의 차이를 설명하기에는 한계가 있는 것으로 여겨지고 있다(Auers and Kasekamp 2015; Nakai 2014).

따라서 구조적 요인보다는 행위자 중심의 요인들이 학자들의 주목을 받았는

7) 2011년 양국에서 행해진 인구조사 결과 보면, 에스토니아의 경우, 전체 인구의 25.2%인 326,235명의 러시아인이 거주하고 있으며, 라트비아의 경우, 26.9%인 557,119명이 거주하고 있다(자료 출처: Statistics Estonia: http://pub.stat.ee/px-web.2001/I_Databas/Population_census/PHC2011/01Demographic_and_ethno_cultural_characteristics/04Ethnic_nationality_Languages_Dialects/04Ethnic_nationality_Languages_Dialects.asp, Latvian Central Statistical Database: http://data.csb.gov.lv/pxweb/en/tautassk_11/tautassk_11_tsk2011/?tablelist=true&rxid=c5cc93cd-5cd4-4adf-adb1-6def71365d3f, 검색일: 2017년 4월 1일).

8) 2015년 현재 GDP의 경우, 에스토니아는 227억불(current US\$), 라트비아는 270억불이며, 1인당 GDP의 경우, 에스토니아는 17,295불, 라트비아는 13,665불을 기록하고 있다(자료: World Bank 데이터베이스, 검색일: 2016년 10월 7일).

데, 특히 많은 연구들이 정치 엘리트, 그 중에서도 정당들의 인종 이슈에 대한 대응과 그들 간의 상호 관계에 초점을 맞춰 왔다. 먼저 일군의 학자들은 민족주의적 극우정당이 정당체제 안에서 어떻게 자신의 이념적 입장을 변화 또는 고수하는지, 그것이 그 나라의 인종 관련 정책과 제도에 어떠한 영향을 미치는지를 중심으로 연구를 진행하였다. 이러한 극우정당에 대한 연구는 주로 정당정치의 역사가 오래 된 서유럽의 국가들을 중심으로 이루어져 왔다(Allen 2015; Koev 2015; Mudde 2007). 서유럽의 경우 1960년대 이후 경제발전과 중산층의 성장, 교육의 신장 등으로 탈물질주의적(post-materialistic) 가치를 지닌 진보세력이 성장하게 되었고, 이에 대한 정치적 반작용으로 법과 질서, 민족적 순수성과 전통적 가치를 중시하는 극우세력이 등장하였다(Cole 2005). 이렇게 ‘가치’의 변화로 인한 이념적 양극화의 산물로 극우정당이 등장하게 된 서유럽과 달리, 동유럽 극우정당의 출현은 갑작스런 공산주의의 붕괴와 민주화에 따른 ‘제도’의 변화로 설명될 수 있다(Koev 2015). 즉, 민주화로 인해 정치적 다원주의가 제도화되면서, 특히 민족적 이슈에 대해 보수적 가치를 지닌 집단들이 극우정당의 이름 아래 집결하게 된 것이다. 또한 2000년대 이후 EU와 난민수용에 반대하는 세력들이 극우정당의 주요 지지기반이 되고 있는 서유럽과 달리, EU 가입으로 대부분 혜택을 보면서 난민문제가 상대적으로 중요하지 않은 동유럽에서는 내부적 인종문제를 중심으로 극우정당의 이념과 노선이 형성되었다(Allen 2015).

이러한 극우정당을 어떻게 정의할 것인지와 어떠한 정당을 극우정당으로 분류할 지에 대해서는 학자들마다 의견이 상이하다. 많은 논의들 중 이 글의 주제와 관련된 동유럽의 극우정당에 대한 연구들만을 살펴보면, 먼저 부스티코바(Lenka Bustikova)는 문화이론가인 매리 더글라스(Mary Douglas)에 의해 개발된 고전적인 사회조직의 분류틀 - 집단(group)과 조직망(grid) - 을 사용하여 ‘민족주의(nationalism)’와 ‘보수주의(conservatism)’라는 두 가지 관점에서 극우정당을 분류하였다(Bustikova 2014). 즉, 얼마나 민족적 순수성을 정책의 우선순위로 삼고 있는지, 그리고 얼마나 보수적, 권위주의적 가치관을 지향하는 지에 따라 이 두 가지 측면에서 극단적일수록 극우적 색채를 가지게 된다는 것이다.⁹⁾ 코에프(Dan

9) 부스티코바의 극우정당에 대한 이론적 논의와 기존 문헌의 유럽 극우정당 분류에 대한

Koef는 극우정당의 성격을 얼마나 자민족이 중심이 되어 외국인에 대해 배타적 태도를 가지는 지를 의미하는 ‘토착주의(nativism),’ 사회를 순수한 대중과 부패한 엘리트로 이분하고 이에 따라 대중의 반관료적 정서를 자극하여 인기영합적인 모습을 보이는 ‘포퓰리즘(populism),’ 그리고 사회의 법과 질서를 개인의 권리와 선호에 우선하는 ‘권위주의(authoritarianism)’ 등으로 정의하였다(Koef 2015). 민켄버그(Michael Minkenberg)는 극우세력을 ‘정치적, 사회경제적, 문화적 전환기에 내집단과 이집단의 구분을 강조함으로써 그러한 전환에 반대하는 집단’으로 규정하였다(Minkenberg 2015, 28). 그에 따르면 극우세력은 다른 모든 가치보다 민족주의를 내세우며 민족적 동질성을 추구한다. 또한 극우집단이 꼭 민주주의에 반대하는 것은 아니지만, 개인주의와 보편주의를 반대한다는 점에서 다원적 민주주의(pluralistic democracy)와는 반대되는 입장을 취한다.

이러한 개념적 분류에 따라 라트비아와 에스토니아의 극우정당을 살펴보면, 먼저 라트비아의 경우 오늘날의 현대적 극우정당은 1980년대 말부터 형성되기 시작한 민족주의적 반(反)소련 독립운동에 기초하고 있다. 민족주의 세력을 규합하여 1989년 설립된 시민의회(the Citizen’s Congress)는 이후 라트비아 극우정당인 조국과 자유당(TB)과 민족독립운동(LNNK)의 모태가 되었다(Auers and Kasekamp 2015). 이 두 정당은 90년대 연합정부에 주요 구성원으로 참여하며 라트비아 전환 초기 러시아계에 차별적인 시민권과 언어 정책의 마련에 큰 영향을 미쳤고, 1997년 하나의 정당으로 합병 이후 성명을 통하여 “우리는 라트비아인의 라트비아를 원한다”고 말하며, 소련 시절 러시아 이민자들의 본국 송환을 정부에 촉구하기도 하였다(Bennich-Björkman and Johansson 2012). 2000년대에는 젊은 층과 미디어를 통해 성장한 극우세력인 라트비아를 위하여(All for Latvia!, LV!)가 2006년 정당 등록을 통해 정치세력으로 성장하였고, TB/LNNK와 연합하여 민족동맹을 구성, 2011년 연합정부의 일원이 되는데 성공하였다. 이들은 연정의 인종 정책에 큰 영향을 미쳤는데, 자신들의 민족주의적 정책이 받아들여지지 않을 경우 연정에서 탈퇴하겠다고 최후통첩을 하는 등 적극적인 영향력을 행사하기도 하였다(Auers and Kasekamp 2015).

정리는 그의 2014년 논문과 온라인 부록을 참고하길 바란다.

에스토니아의 경우, 전환 초기 극우정당인 에스토니아 민족독립당(Estonian National Independence Party, ENIP)이 에스토니아의 민족주의적 인종 정책 마련에 기여하였다. 하지만 90년대 들어 민족독립당에 대한 지지는 점차 약화되었는데, 이러한 상황을 타개하기 위해 온건적 우파정당인 조국당(Pro Patria)과 합병, 조국당 연합(Pro Patria Union)을 구성하기도 하였으나 지지율 하락을 막기에는 역부족이었다. 특히 1990년대 후반 들어 에스토니아의 정당체제가 제도화되고 소수의 주류정당만이 선거에서 살아남게 되면서 극우정당의 정치적 입지는 더욱 줄어들게 되었다(Auers and Kasekamp 2015). 정당 내부적으로도 조국당 연합은 1999년 연정에 참여하면서 자신의 이념적 색채를 보다 온건하고 중도적인 방향으로 바꾸어 나갔다(Bennich-Björkman and Johansson 2012). 특히 조국당 연합은 2006년 온건 정당인 공화당(Res Publica)과의 합병을 통해, 더 이상 극우정당으로 분류되지 않을 정도로 자신의 민족주의적 색채를 희석시켰다(Bustikova 2014).¹⁰⁾

<표 2> 라트비아와 에스토니아 극우정당의 선거 성과

라트비아				에스토니아			
선거	극우정당	득표율, %	정권	선거	극우정당	득표율, %	정권
1993	TB, LNNK	18.7	야	1992	ENIP	8.8	여
1995	TB, LNNK	18.3	여	1995	Pro Patria Union	7.9	야
1998	TB/LNNK	14.7	여	1999	Pro Patria Union	16.1	여
2002	TB/LNNK	5.4	여	2003	Pro Patria Union, EIP*	7.8	야
2006	TB/LNNK, LV!	8.5	여	2007	EIP*	0.2	야
2010	National Alliance	7.8	야	2011	EIP*	0.4	야
2011	National Alliance	13.9	여	2015	EIP+CPPE*	8.3	야
2014	National Alliance	16.6	여				

* EIP: Estonian Independence Party, CPPE: Conservative People's Party of Estonia
(자료: Wikipedia, IPU Parline Electoral Database)

10) 이에 따라 <표 2>에 나타난 2007년 이후의 극우정당의 선거 성과에 ‘조국당과 공화당 연합’(Pro Patria and Res Publica Union)의 득표율은 포함되지 않았다. 2003년 선거에서 에스토니아 독립당(EIP)만이 얻은 득표율은 0.5%였다.

이러한 양국 극우정당의 차이는 선거 결과에서 더욱 분명하게 나타나는데, <표 2>에서 보듯 지난 20여 년간 라트비아의 극우정당은 에스토니아 극우정당에 비해 득표율 및 연합정부 참여에 있어 훨씬 더 성공적인 모습을 보이고 있다. 이를 통해 양국 극우정당이 보인 정치적 성과의 차이가, 적어도 일정 부분 양국 인종 정책의 차이로 이어졌음을 알 수 있다.

그렇다면 왜 양국의 극우정당은 이렇게 다른 정치적 운명을 맞게 된 것일까? 양국 극우정당의 정치적 성과에 대한 차이 역시 구조적 요인으로는 설명하기 힘들다. 유럽 극우정당을 연구한 머드(Cas Mudde)는 근대화, 사회경제적 위기, 인구 구성 등 거시적 요인들이 이들의 정치성과를 설명하는 요인들의 한 축이 된다고 말한다(Mudde 2007). 하지만 이러한 요인들은 유럽 전체의 극우정당을 설명하기에는 적합할 수 있으나, 거시지표 면에서 공통점이 많은 라트비아와 에스토니아 간의 차이를 설명하기엔 한계가 있다. 이보다는 머드가 제시한 또 다른 축인 정당체제와 정당 간 경쟁의 측면으로 양국의 차이를 설명할 수 있을 것이다. 양국의 극우정당에 대한 기존연구 또한 주로 정당체제 안의 정당 간 관계와 동학으로 그 차이를 설명하고 있다.

먼저 양국의 공산주의 붕괴 이후 정당체제의 분화 과정을 간략히 살펴보면, 라트비아의 경우 위에서 언급한 바와 같이 1980년대 구소련의 체제가 위기를 맞으면서 내부적으로 민족주의적 운동이 싹트기 시작했고, 독립 이후 TB와 LNNK 등의 극우정당들이 이러한 세력을 정치적으로 동원하면서 1990년대 초반의 선거에서 의석을 확보해나갔다. 이에 대항하여 러시아계 인종은 시민권 확대를 주장하는 민족화합당(National Harmony Party)을 중심으로 모이게 되었고, 이러한 양극단 사이에 수많은 정당들이 중도적 성향을 대변하며 라트비아의 정치 지형을 구성해갔다. 라트비아의 독립운동 세력과 망명 지식인들을 중심으로 한 라트비아의 길(Latvian Way)과 시장경제로의 이행을 당의 우선적 가치로 삼은 민주중도당(Democratic Centre Party) 등이 여기에 포함되었다. 실제로 독립 후 첫 민주적 선거인 1993년의 의원선거에서 경쟁에 참여한 정당은 총 23개였고, 이 중 의석을 차지한 정당만 8개에 달했다. 이러한 라트비아의 정치공간은 이후에도 정당 간의 수많은 이합집산을 거듭하며 파편화되기 시작하였다.

나카이 료(Nakai 2014)는 이러한 정당체제의 파편화(fragmentation)가 라트비아

극우정당의 성공 요인으로 작용하였다고 말한다. 즉, 라트비아의 정당체제가 여러 정당으로 파편화되어있고 특히 많은 수의 정당들이 중도적 입장에 모여 있다 보니, 중도정당들은 그들이 공통적으로 기반하고 있는 사회집단으로부터 표를 얻기 위한 경쟁을 하게 되었고, 이러한 가운데 상대적으로 극우정당의 목소리가 힘을 얻게 되었다. 즉, 여러 정당들이 비슷한 이념을 공유함으로써 지지층이 겹치다보니, 정당 간 경쟁이 과열되었고 전략적으로 인종 문제를 정쟁의 도구로 사용하게 되었다는 것이다(Nakai 2014, 65-66). 이러한 분위기에서 어느 정당이 조금이라도 러시아계 인종을 보호하는 입장을 취하면 상대 정당들은 이를 이슈화하여 정치적으로 공격하였다. 일례로 1995년 선거에서 가장 많은 득표율을 기록하며 연정에 참여하기까지 한 라트비아 민주당(Democratic Party “Saimnieks”)은, 이후 시민권법의 차별적 조항을 완화하는 정책을 지지하다 연정 내 다른 정당으로부터 거센 비판을 받게 되었고 이로 인해 다음 선거에서는 단 하나의 의석도 차지하지 못하는 몰락을 겪었다(Nakai 2014, 66). 또한 근소정당이 난립하다 보니 연합정부의 구성이 어려워지고, 연정에 참여하는 극우정당은 연정 탈퇴를 무기 삼아 인종 이슈에 있어 자신들의 목소리를 더욱 크게 낼 수 있었다.

반면 에스토니아의 경우, 1990년대를 지나면서 정당체제가 제도화되었고, 각 사회집단을 대표하는 몇 개의 정당으로 정치세력들이 수렴하면서 자신만의 지지층을 가지게 됨으로써 인종 등의 이슈를 둘러싼 불필요한 정쟁이 줄어들게 되었다. 먼저 독립 이후 첫 선거인 1992년 선거에서는 라트비아와 마찬가지로 많은 수의 정당들이 선거에 참여하고 경쟁하였지만,¹¹⁾ 이러한 정당들은 점차 자신이 표방하는 이념적 노선을 분명히 하며 차별화된 지지기반을 가지게 되었다. 보다 구체적으로 우파 성향의 정당으로는 조국당과 공화당 연합(Union of Pro Patria and Res Publica)의 경우 민족주의 노선을 기반으로 극우적 에스토니아 유권자의 지지를 결집하였고, 친시장경제를 표방하는 에스토니아 개혁당(Reform Party)은 중산층과 고학력자, 도시지역의 직장인들을 기반으로 삼았다. 좌파 성향의 경우,

11) 총 31개의 정당이 17개의 연합을 구성하여 선거에 출마하였고, 이 중 9개의 정당(연합)이 의석을 차지하였다(출처: https://en.wikipedia.org/wiki/Estonian_parliamentary_election, 1992).

중앙당(Centre Party)은 노년층과 도시지역, 그리고 저학력층과 러시아계의 지지를 기반으로 해 나간 반면, 사회민주당(Social Democratic Party)은 젊은 층과 지방, 고학력층으로부터 정치적 지지를 얻으며 성장하였다(Nakai 2014, 67). 이렇듯, 각각의 정당은 자신들만의 뚜렷한 지지기반을 확보하며 발전하였고 1990년대 후반부터 정당과 사회집단 간의 연계가 뚜렷해지면서 정당체제가 제도화되기 시작하였다. 이러한 가운데 인종 문제는 EU 가입과 경제 개혁 등 다른 중요한 사안에 밀리게 되었고, 점차 국가의 주요 정치적 쟁점에서 사라져갔다(Auers and Kasekamp 2015).

이러한 정당체제의 제도화와 더불어 극우정당의 정치적 성과를 러시아계 인종 정당과의 관계에서 살펴 본 연구들이 있다. 베니치-비요르크만과 요한슨(Bennich-Björkman and Johansson 2012)은 역사적 과정에서 라트비아의 경우 2차 대전 이전부터 라트비아에 들어와 거주하기 시작한 러시아계의 비중이 에스토니아보다 높은 점에 주목하였다. 이들 러시아계는 독립 이후 획득한 시민권과 투표권을 바탕으로 민족화합당, 연합 라트비아 인권당(For Human Rights in United Latvia) 등의 좌파정당을 지지하였고, 이들이 선거에서 많은 의석을 차지하는 데 중요한 역할을 하였다. 하지만 역설적으로 이러한 러시아계 정당의 성공은 라트비아계 민족과 극우정당을 자극하는 결과를 낳았다. 이들의 성공에 위협을 느낀 라트비아계 정당들이 인종 이슈를 정치적으로 부각시키면서 라트비아의 인종적 분열이 더욱 심화된 것이다. 코에프(Koev 2015) 역시, 러시아계 정당의 정치적 승리가 라트비아 내부의 민족정서를 자극하였고, 극우정당은 이를 사회적 위협으로 선전하며 정치적 전략으로 이용하였다고 주장했다. 그는 17개 동유럽 국가들의 국회의원 선거에 대한 통계적 분석을 통하여 러시아계 정당이 더 많은 표를 얻을수록, 그리고 연합정부에 참여할수록 극우정당의 지지 또한 올라감을 발견하였다. 부스티코바(Bustikova 2014) 역시, 극우정당은 러시아계 정당의 정치적 성공에 대한 반격으로 인종차별적 입장을 오히려 강화함으로써 자신들의 정치적 입지를 상대적으로 공고히 한다고 하였다. 이상의 논의를 종합해 볼 때, 라트비아 극우정당의 부상은 상대적으로 높은 러시아계 시민의 비율과 이들의 지지로 인한 러시아계 정당의 정치적 성공에 대한 반작용으로 설명할 수 있다.

3. 아래로부터의 요인: 시민들의 정치적 선택

이처럼 소수인종 정책에 대한 라트비아와 에스토니아의 차이를 정당 엘리트층 중심으로, 즉 위에서 아래의 관점으로 설명하려는 시도는 많은 학자들에 의해 행해져 왔다. 하지만 일반시민들의 입장에서 얼마나 인종이 그들을 분열시키는 요인이 되고 있는지를 살펴보는 연구는 많지 않다. 라트비아와 에스토니아를 대상으로 시민 차원의 인종적 균열을 살펴본 연구들은 주로 뉴 발틱 바로미터(New Baltic Barometer, 이하 NBB), 월드 밸류 서베이(World Value Survey, 이하 WVS), 그리고 유로피안 소셜 서베이(European Social Survey, 이하 ESS)와 같은 국가 간(cross-national) 태도분석 설문조사를 사용하여, 자신의 인종적 정체성이 어디에 있는지, 그리고 어떤 정당을 선호하는지 등의 문항을 기술적(descriptive)으로 분석하였다.

구체적으로 듀볼트와 베글룬드(Duvold and Berglund 2014), 베니치-비요르크만과 요한슨(Bennich-Björkman and Johansson 2012) 등은 NBB 설문 결과를 바탕으로, 에스토니아 시민들이 라트비아 시민들보다 인종정체성을 국가정체성에 더 많이 우선한다는 역설적 결과를 발견하였다. 이는 위에서 언급하였듯이, 라트비아의 러시아계 민족들은 보다 오랜 기간 라트비아에 거주하였기 때문에 라트비아에 대한 동화(assimilation)가 더 활발히 일어났기 때문이다. 특히 베니치-비요르크만과 요한슨이 정리하였듯이, “소수인종이 사회에 실제적인 위협을 가져온다”는 데에 동의한 응답자의 비율이 1990년대를 통틀어 라트비아보다 에스토니아에서 더 높게 나타났다는 점은, 소수인종에 대한 태도만으로는 양국 정책의 차이를 제대로 설명할 수 없음을 보여준다(Bennich-Björkman and Johansson 2012, 597).

하지만 이러한 정체성에 대한 인식과 달리 정당에 대한 선호는 양국이 다른 양상을 보였다. 베니치-비요르크만과 요한슨의 같은 연구와 나카이(Nakai 2014)의 연구 등에 따르면, 자신의 인종적 정체성에 따라 정당에 대한 선호를 갖는 경향이 에스토니아보다 라트비아에서 더 두드러지게 나타났다. 이러한 상반된 조사결과를 토대로 이들은 양국의 극우정당과 소수인종 정책의 차이가 시민 수준의 분열보다는 엘리트 차원의 정치적 전략과 동원에서 비롯된 것이라고 주장하였다. 즉, 라트비아의 사례에서 보듯 시민들 사이에서는 정체성에 대한 인식이

인종 간에 큰 차이가 나지 않음에도, 정치인들이 인종을 주된 정치 쟁점의 하나로 이슈화시키고 이에 대해 온건한 입장을 보이는 정당에 대해서는 정치적 공세를 펴므로써 극우정당들의 정치적 기반을 강화했다는 것이다.

하지만 이러한 연구들은 모두 일부 설문조사 결과에 대한 기술적 분석만을 수행하고 있어 정치적 선택에 영향을 미치는 다른 요인들에 대한 고려가 함께 이루어지지 못했다는 한계를 지닌다. 더욱이 이들의 분석은 주로 정당에 대한 선호에만 초점을 맞추고 있어, 유권자들의 실제 투표행동에 인종 변수가 어떠한 영향을 미치는지를 정확히 파악하기 힘들다. 민주주의의 핵심이자 자신의 이익을 대변할 것으로 여기는 대표자를 직접 선출하는 선거에서 어떠한 선택을 하는지가 진정 그 시민의 선호를 나타낸다고 볼 수 있기 때문이다. 특히 정당에 대한 선호는 이러한 투표행동에 영향을 미치는 수많은 요인 중 하나에 불과하다는 점에서 (Campbell et al. 1960; Dalton 2008, 2010), 어떠한 요인들이 유권자들의 선택에 영향을 미치는지를 보는 것이 시민들 사이의 정치적 균열을 보다 정확하게 관측할 수 있는 방법이 될 수 있다. 또한 여러 정당들 중 일부 극우정당과 러시아계 정당에 대한 선호만으로 그 나라 시민들이 얼마나 인종에 따라 나뉘어 있는지를 판단하기는 힘들다. 특정 인종을 대표하는 것을 주요 강령으로 하는 정당이 해당 인종으로부터 배타적 지지를 얻는 것은 당연한 일이기 때문이다. 따라서 이를 가지고 인종이 그 사회의 정치공간을 나누고 있는 주요한 기준이 되고 있다고 단정지을 수는 없다.

이러한 고려에 따라 본 연구에서는 유권자들의 일반적인 투표행동에 있어, 즉 인종정당을 포함한 주류 정당들 간의 선택에 있어 인종이 얼마나 중요한 요인으로 작용하는지를 분석하고자 한다. 만일 라트비아 유권자들의 선택에서는 인종이 중요한 영향을 미친 반면 에스토니아 유권자들에게서는 미미한 영향력을 보였다면, 정치 엘리트 뿐 아니라 시민들 사이에서 나타나는 인종적 균열 역시 양국이 보인 민족 건설과 소수인종 정책의 차이에 기여하였다고 말할 수 있을 것이다. 이 경우, 정당 엘리트 뿐 아니라 시민 차원에서도 어떻게 서로 다른 집단 간의 사회적 통합과 관용의 정신을 높일 수 있을지에 대한 고민이 이루어져야 할 것이다. 하지만 그 외의 다른 경우라면, 즉 양국 모두에서 인종의 영향력이 강한 것으로 나타나거나, 양국 모두에서 미미하게 나타나거나, 혹은 라트비아에서는

약한 영향력을 보인 반면 에스토니아에서는 강한 영향력을 가지는 것으로 나타난다면, 오늘날 양국의 차이는 시민들 사이의 균열의 결과라기보다는 정치인들의 정치적 전략으로 인한 결과라 말할 수 있을 것이다.

이러한 가설들을 바탕으로 다음 장에서는 라트비아와 에스토니아 유권자들의 정당선호와 투표행동에 미치는 요인들을 비교·분석함으로써, 시민 수준의 정치적 선택이 양국의 노선에 어떠한 영향을 미쳐왔는지를 살펴보도록 하겠다. 이를 통하여 지난 20년간 민족 건설과 소수인종 보호 사이에서 양국이 다른 길을 걷게 된 원인이 어디에 있는지를 보다 종합적으로 분석해볼 수 있을 것이다.

IV. 분석 방법

본 분석을 위해 사용할 자료는 CSES(Comparative Study of Electoral Systems) 국가 간 연구에서 수행한 2010년 라트비아와 2011년 에스토니아의 서베이 자료이다. 2010년과 2011년은 라트비아와 에스토니아, 양국에서 극우정당에 대한 지지가 극명하게 갈라진 지점으로 본 연구의 주제에 적합한 시기이다. 물론 라트비아의 극우정당인 민족동맹의 경우 2010년 선거 이후 정당 간의 협상에서 밀려 일시적으로 연립정부에 참여하지 못하였으나, 바로 뒤이은 2011년의 선거에서 다시 연립정부에 참여, 여당의 지위를 회복하였다. 반면 에스토니아의 경우, 극우정당인 에스토니아 독립당이 2007년 선거에 이어 2011년에도 소수점의 득표율을 기록하며 정치적 영향력을 거의 상실하게 되었다. 따라서 이렇게 양국 극우정당의 성적표가 극명하게 갈리게 되는 두 시점에서 인종이 투표행동에 미친 영향력을 비교함으로써, 양국에서 시민 차원의 인종적 분열이 얼마나 일어나고 있는지를 살펴볼 수 있을 것이다. 물론 유권자의 투표행동에는 다양한 요인들이 작용하고 있고 그 요인들 간의 상대적 크기는 시대에 따라 달라진다는 점에서, 다른 요인들과의 상대적 관점에서 인종 이슈가 얼마나 결정적인 비중을 차지하는지는 여러 시점을 대상으로 하는 시계열 분석을 통해 보다 분명하게 드러날

수 있을 것이다. 하지만 현 시점에서는 활용 가능한 국가 간 설문자료가 제한되어 있는 점에서¹²⁾ 부득이하게 한 시점에서의 분석만을 진행하도록 하겠다.

연구방법으로는 시민들의 투표행동에 있어 인종 이슈가 다른 변인들을 통제할 후에도 얼마나 큰 영향력을 갖는지를 보려한다는 점에서 다변인 회귀분석을 실시하도록 하겠다. 라트비아와 에스토니아 같은 다당제 국가에서 유권자들이 정당 간에 어떠한 선택을 내리는지를 분석하기란 쉽지 않다. 미국이나 영국 같은 양당제의 경우, 둘 중 어느 정당을 선택하였는지를 이원(binary)변수로 만들어 분석하면 되지만, 다당제의 경우 각각의 정당을 선택하게 만든 요인들을 하나의 모델로 분석하는 것이 불가능하기 때문이다. 이러한 점에서 선택지 간의 일련의 짝을 동시에 분석하여 그러한 비교집단 간의 선택에서 독립변수가 갖는 영향력을 살펴보는 다항로짓(multinomial logistic) 분석을 시행하도록 하겠다. 보다 구체적으로는, 양국의 투표행동에 대한 다항로짓 분석을 실시한 후, 각 비교집단에 대한 인종 변수의 포괄적 영향력이 유의미한지를 LR(Likelihood-Ratio) 검정을 통하여 살펴볼 것이다.

구체적으로 변수의 구성을 보면, 먼저 유권자들이 지난 선거에서 어떤 정당에 투표하였는지를 종속변수로 삼았다. 다항로짓 분석의 특성상 종속변수의 선택지가 너무 많으면 결과의 해석에 무리가 따른다는 점에서 설문 결과 5%가 넘는 응답률을 보인 정당들만을 선택지에 남겨 항목변수(categorical variable)로 만들었다. 라트비아의 경우, 화합중심, 통일당, 녹색당(Union of Greens and Farmers), 좋은 라트비아를 위하여(For a Good Latvia), 그리고 민족동맹 중 하나를 선택한 응답자들만이 샘플에 포함되었다. 에스토니아는 조국당과 공화당 연합, 사회민주당, 개혁당, 중심당 등 총 4개 정당이 분석대상에 포함되었다. 양국 모두에서 러

12) 동유럽을 대상으로 하는 국가 간 비교설문인 Consolidation of Democracy in Central and Eastern Europe, Central and Eastern Euro-barometer, New Democracies Barometer 등은 모두 1990년대 체제전환 초기만을 대상으로 하여 최근의 변화를 포착하고 있지 못하고, 전 세계를 대상으로 오랜 기간 시민들의 태도와 가치의 변화를 정기적으로 분석하고 있는 World Value Survey/European Value Survey와 European Social Survey 등의 경우엔 본 분석의 핵심변수라 할 수 있는 인종에 관한 질문이 해당 사례들에 이루어지지 않아 분석을 실시할 수 없었다.

시아계를 대변하는 정당이 하나씩 - 화합중심과 에스토니아 중심당 - 포함되었기 때문에, 해석의 편의상 해당 정당을 선택한 응답자들을 각 모델의 비교집단으로 삼았다.¹³⁾ 즉 본 분석은 지난 선거에서 투표를 한 응답자들 중, 친러시아계 정당에 투표한 응답자들을 비교집단으로 삼아 그 외의 다른 정당에 투표한 사람들은 어떠한 기준으로 그 정당을 선택한 것인지를 보는 것이라 할 수 있다.¹⁴⁾

유권자들의 선택에 영향을 미쳤을 것으로 생각되는 독립변수로는, 먼저 본 분석의 핵심인 인종 변수를 들 수 있다. CSES 설문에서는 응답자가 어느 인종에 속하는지를 직접적으로 묻는 대신, 가정에서 주로 사용하는 언어가 무엇인지를 묻고 있다. 인종을 구분하는 주요 기준 중 하나가 언어이고, 특히 라트비아/에스토니아의 경우 주류인 라트비아계/에스토니아계와 소수인 러시아계가 사용하는 언어를 기준으로 구분된다는 점에서, 본 분석에서는 응답자의 모국어를 인종을 나타내는 대안 변수로 사용하였다. 거의 모든 응답자가 라트비아어/에스토니아어 또는 러시아어, 둘 중 하나를 사용한다고 응답하였기에 러시아어를 사용하는 사람은 1로, 라트비아어/에스토니아어를 사용하는 사람은 0으로 코딩하였다. 만일 인종적 구분이 시민들의 투표행동에 중요한 요인으로 작용했다면 해당 변수는 통계적으로 유의미한 영향력을 가지게 될 것이다.

다음으로는 기존 연구를 통해 유권자의 투표행동을 결정하는 것으로 알려진 일련의 요인들을 통제변수로 삼았다. 먼저 다운스(Downs 1957)의 고전적 투표이론인 공간이론(spatial theory)에 따르면, 유권자들은 자신의 이념적 입장과 가장 가까운 정당에 투표한다. 자신의 이념적 입장에 가장 가까운 정당이 당선되는 것이 자신에게 가장 이로운 정책적 결과를 가져다 줄 것이라 기대하기 때문이다. 이러한 이념적 입장은 여러 가지 이슈에 걸쳐 다양하게 나타날 수 있지만, 개별 이슈에 대한 입장들을 포괄하는 ‘슈퍼 이슈’(super issue)인 좌·우의 단차원적 스펙트럼이 유권자의 일반적인 이념을 측정하는 지표로 널리 사용되고 있다(Dalton 2010). CSES 역시 유권자의 이념적 성향을 극단적 진보(0점)부터 극단적 보수(10

13) 어느 집단을 비교집단으로 삼는지는 본 분석의 가장 중요한 부분이라 할 수 있는 LR 검정의 결과에는 영향을 미치지 않는다.

14) 이에 따라 투표를 하지 않았거나, 분석에 고려된 정당 외의 다른 정당에 투표한 응답자는 샘플에서 제외되었다.

점)까지의 11점 척도로 측정하고 있다. 라트비아와 에스토니아에서는 러시아계에 대한 지지가 진보적 입장을, 반러시아 혹은 주류 민족에 대한 정체성을 강조하는 것이 보수적 입장을 나타낸다는 점에서 반러시아계 정당에 대해서는 양의 관계가, 러시아계 정당에 대해서는 음의 관계가 나타날 것으로 예상해 볼 수 있다.

투표행동을 분석하는 또 다른 요인으로는 정당 혹은 후보자의 능력을 들 수 있다. 일반적으로 유권자가 중요하다고 생각하는 정치경제 영역에 있어 얼마나 정당 또는 정부가 성공적인 정책적 성과를 보이고 있는지가 투표의 결정에 있어 중요한 영향을 미친다는 것이다(Sanders et al. 2011; Stokes 1963, 1992). 캠프벨 등의 미시간 학파(Campbell et al. 1960)들의 고전적 투표행동 이론인 ‘인과성 깔때기’(Funnel of causality)를 보더라도 유권자들의 선택에 있어 가장 직접적인 영향을 미치는 요인은 현재 나라가 처해있는 정치경제적 상황이다. 즉, 현 정부가 추진해 온 일련의 정책들이 얼마나 성공적이었는지가 유권자들의 투표행동을 가장 가까이서 결정짓는 요인이 된다는 것이다. 이러한 점에서 본 분석에서도 정부의 정책성과에 대한 전반적인 평가를 변수로 삼아 모델에 포함하였다. 정부에 대한 평가를 묻는 질문은 매우 나쁘다(1점)에서부터 매우 좋다(4점)까지의 4점 척도로 구성되어 있다. 정부에 대해 긍정적으로 평가할수록 당시 연합정부를 구성하고 있는 정당들¹⁵⁾에 투표할 확률이 보다 증가할 것으로 예상할 수 있다.

이처럼 유권자의 선택에 가까운 영향을 미치는 정부 평가와 이념적 입장 외에, 조금 먼 거리에서 시민들의 정치행동에 영향을 미치는 요인들이 있는데 가장 대표적으로 정당일체감을 들 수 있다. 정당일체감이란 “특정 정당에 대한 장기적, 감정적, 심리적 동일시”(Campbell et al. 1960, 6장)를 의미하는 개념으로, 계층, 지역, 종교, 인종 등 자신이 속해 있는 사회적 집단을 기반으로 형성된다. 이러한 정당일체감은 복잡하고 어려운 정치현실을 보다 쉽게 받아들일 수 있는 인지적 지름길(short cut)의 역할을 해줌으로써(Shively 1979), 시민들의 정치적 태도와 행

15) 라트비아의 경우 2010년 선거 당시 정부를 구성하고 있던 정당은 통일당, 좋은 라트비아를 위하여, 녹색당, 민족동맹이었고, 2011년 에스토니아의 경우에는 에스토니아 개혁당, 조국당과 공화당 연합, 그리고 사회민주당이었다.

동에 큰 영향을 미치는 것으로 알려져 있다(Bartels 2000; Campbell et al. 1960; Dalton 2008, 2010; Franklin et al. 1992; Norris 2004; Sanders 2003). 본 분석에서는 응답자가 어떠한 정당에 가깝게 느끼는지를 묻는 CSES의 설문을 사용하여, 분석의 기준이 되는 정당 - 화합중심과 에스토니아 중심당 - 에 대해 가깝게 느끼고 있다면 1을, 그렇지 않다면 0의 값을 갖는 더미 변수를 만들었다.

이러한 정당일체감보다 더 근본적으로 개인의 정치행동과 태도를 결정하는 요인으로 그 사람이 속한 사회집단 및 여러 인구통계적 특성을 들 수 있다. 본 분석에서는 인종 외에 나이, 성별, 교육수준 및 거주지 특성(도시 혹은 농촌 지역) 등의 인구통계적 요인을 분석에 포함하였다.

V. 분석 및 결과

본격적인 회귀분석에 앞서 양국의 주류 인종인 라트비아/에스토니아계와 소수인 러시아계, 두 집단이 얼마나 서로 다른 정당에 투표하였는지를 <표 3>에 정리하였다. 먼저 라트비아의 경우 인종에 따른 투표 선택이 확연히 다르게 나타남을 알 수 있다. 민족화합당, 라트비아 사회당(the Socialist Party of Latvia)과 같은 진보적 색채를 띠는 정당들의 병합을 통해 만들어진 화합중심은, 2010년의 조사에서 총 184명의 러시아계 응답자 중 84%에 달하는 154명의 사람들이 투표한 것으로 나타났다. 즉, 라트비아 내 러시아계의 이익을 대변하는 정당이 러시아계 집단의 절대적인 지지를 얻은 것이다. 반면 이러한 화합중심에 대항하는 주류 중도보수 정당들의 연합인 통일당은 대부분 라트비아계의 선택을 받은 것으로 나타났다. 특히 극우정당인 민족동맹의 경우, 단 한명의 러시아계 응답자로부터도 선택받지 못해 인종에 따른 투표행동의 차이를 더욱 뚜렷이 보여주고 있다.

이러한 양상은 에스토니아의 2011년 선거에서도 비슷하게 나타났다. 비록 유일하게 극우정당으로 분류된 에스토니아 독립당이 워낙 적은 응답률(0.1%)로 분석에 포함되지는 않았지만, 과거 극우정당의 명맥을 이으며 대표적인 보수정당

으로 활동 중인 조국당과 공화당 연합은 대부분의 득표가 에스토니아계 응답자로부터 나온 것 - 156명 중 150명 - 으로 조사되었다. 이는 에스토니아와 러시아계 응답자 수의 차이 - 520명 대 133명 - 를 감안하더라도 매우 치우친 수치라 할 수 있다. 이러한 패턴은 에스토니아 개혁당과 사회민주당에서도 유사하게 나타났다. 에스토니아 개혁당은 과거 극우정당이었던 조국당에서 분리되어 나온 정당이라는 점에서 친에스토니아계 입장을 공유하고 있고, 사회민주당 역시 외적으로 사회주의적 정강을 표방하는 것과는 달리 실질적으로는 우파정당하고만 연립정부를 구성해온 보수적 색채의 정당이다. 조사 결과, 두 정당은 러시아계 응답자의 선택은 거의 받지 못한 반면, 에스토니아계 응답자로부터는 절대적인 지지를 얻은 것으로 나타났다. 이와는 반대로, 푸틴이 지휘하는 러시아의 지배정당인 통합러시아(United Russia)와 2004년 상호협정을 맺을 정도로 친러 성향을 보이고 있는 에스토니아 중심당은 러시아계 응답자의 절대다수 - 133명 중 116명 - 로부터 선택을 받았다. 이와 같이 인종에 따른 투표행동의 차이는 라트비아와 에스토니아 양국 모두에서 두드러지게 관찰되었다. 이러한 주류 인종과 러시아계 집단 사이의 차이는 통계적으로도 유의미한 것으로 나타났는데, 피어슨 카이제곱 검정(Pearson chi-square test) 결과 두 선거 모두에서 인종집단과 투표선택

〈표 3〉 인종 집단에 따른 정당의 선택

라트비아 2010년 의원선거				에스토니아 2011년 의원선거			
정당	라트비아계	러시아계	합계	정당	에스토니아계	러시아계	합계
통일당	239	8	247	에스토니아 중심당	55	116	171
화합중심	38	154	192	에스토니아 개혁당	161	2	163
녹색당	147	8	155	사회민주당	154	9	163
민족동맹	54	0	54	조국당과 공화당 연합	150	6	156
좋은라트비아를위하여	35	14	49				
합계	513	184	697	합계	520	133	653
* 피어슨 카이제곱=409.8, p-value <0.000				* 피어슨 카이제곱=322.8, p-value <0.000			

은 서로 독립적이라 할 수 없다는 결과가 나왔다.

하지만 이 같은 결과는 인종이라는 하나의 요인만을 가지고 분석한 것으로, 위에서도 언급한 바와 같이 개인의 투표에 영향을 미치는 요인들은 이 외에도 여러 가지가 있다. 이러한 제3의 요인들을 함께 고려하지 않을 경우 자칫 의사관계(spurious relationship)의 오류에 빠질 수 있다는 점에서(Johnson et al. 2008, 123-126), 본 연구는 투표행동에 영향을 미치는 여러 개인적 요인들을 동시에 고려한 다변인 다항로지 분석을 실시하였다. 양국 모두에서 친러시아계 정당이 비교기준이 되었으므로 러시아계 유권자의 경우 다른 정당을 선택할 확률이 낮아질 것으로, 즉 인종 변수가 음의 영향력을 가질 것으로 예상해 볼 수 있다.

먼저 <표 4>에 정리된 라트비아의 다항로지 분석 결과를 살펴보면, 예상대로 인종 변수(러시아계)는 모든 정당의 선택에 있어 음의 계수를 가지는 것으로 나타났다. 그리고 이러한 영향력은 민족동맹에 대한 선택을 제외하고는 모두 통계적으로도 유의미하였다. 즉, 러시아계 집단에서 화합중심이 아닌 다른 정당에 투표할 확률이 유의미하게 줄어든 것이다. 인종 외에 다른 변수들의 영향력을 살펴보면, 전반적으로 인구통계적 변수들이 유의미한 영향력을 갖지 못한 반면, 기존의 연구들에서 투표행동을 결정하는 것으로 알려진 이념, 정부평가, 정당일체감 등의 요인들은 대체적으로 유의미한 영향력을 보였다. 이념의 경우, 주류 인종에 대한 지지가 통상 우파적 성향과 연결된다는 점에서 양의 상관관계, 즉 우파적 입장을 가질수록 화합중심이 아닌 다른 정당에 투표할 확률이 높아지는 것으로 나타났다. 정부평가의 경우, 정부에 대해 긍정적으로 평가할수록 화합중심보다는 다른 정당에 투표할 확률이 높아지는 것으로 나타났는데, 이는 당시 화합중심을 제외한 나머지 정당들이 모두 연립정부를 구성하고 있었다는 점에서 납득할 만한 결과라 할 수 있다. 마지막으로 정당일체감 역시, 화합중심에 대한 일체감을 가질수록 다른 정당에 대한 투표할 확률이 민족동맹을 제외한 나머지 정당들에서 매우 강하고 유의미하게 줄어드는 것으로 분석되었다.¹⁶⁾

16) 민족동맹에서 정당일체감이 유의미한 영향력을 보이지 않은 것은 두 정당을 가깝게 느끼고 있다고 답한 응답자의 수가 전체 표본 수에 비해 워낙 적었기 때문인 것으로 보인다.

〈표 4〉 2010년 라트비아 의회선거에서 유권자들의 투표행동에 대한 다항로짓 분석

변 수	통일당 vs. 화합중심		녹색당 vs. 화합중심		좋은라트비아 vs. 화합중심		민족동맹 vs. 화합중심	
	계수	오즈비	계수	오즈비	계수	오즈비	계수	오즈비
나이	0.00	(1.00)	0.00	(1.00)	0.00	(1.00)	0.00	(1.00)
여성	0.34	(1.40)	-0.17	(0.84)	-0.38	(0.69)	-0.42	(0.66)
교육수준	0.00	(1.00)	-0.04	(0.96)	0.10	(1.10)	0.09	(1.09)
도시거주	-0.45	(0.64)	-0.50	(0.60)	-0.06	(0.94)	-0.30	(0.74)
정부평가	1.23 ***	(3.41)	0.63 *	(1.88)	0.12	(1.13)	1.10 **	(3.01)
이념 성향	0.30 **	(1.35)	0.26 **	(1.30)	0.19	(1.21)	0.56 ***	(1.75)
정당일체 감(화합 중심)	-4.40 ***	(0.01)	-4.13 ***	(0.02)	-2.18 ***	(0.11)	-17.64	(0.00)
러시아계	-3.28 ***	(0.04)	-3.06 ***	(0.05)	-1.61 **	(0.20)	-17.36	(0.00)
상수항	-2.22	(0.11)	-0.24 **	(0.79)	-0.93	(0.39)	-5.50 **	(0.00)

응답자 수: 570명

Log Likelihood=-574.40

양측검정, *** p-value < 0.001, ** p-value < 0.01, * p-value < 0.05

다항로짓 모델이 비선형 모델이라는 점에서 표에 나타난 계수의 크기만으로 변수들이 갖는 영향력의 크기를 해석하기 힘들다는 점에서, 독립변수 1단위 증가 시 종속변수가 증가할 확률(odds)을 의미하는 오즈비(odds ratio)를 괄호 안에 함께 제시하였다. 통계적으로 유의미한 결과만을 추려 살펴보면, 러시아계일수록 통일당, 녹색당, 그리고 좋은 라트비아를 위하여당을 선택할 확률이 각각 96%, 95%, 그리고 80% 감소하는 것으로 나타났다. 이러한 감소율은 물론 정당 일체감과 비교하면 조금 낮은 수치이지만, 여전히 투표행동에 결정적인 영향을 미치는 요인이라고 말할 수 있겠다.

이러한 결과는 <표 5>의 에스토니아의 경우에서도 비슷하게 나타났다. 즉, 러시아계 집단이 친러시아계인 중심당이 아닌 다른 정당에 투표할 확률이 에스토니아계 집단에 비해 유의미하게 작은 것으로 나타난 것이다. 오즈비를 통해

해석해 보면 러시아계에 속한 응답자의 경우, 비러시아계에 비해 중심당이 아닌 개혁당, 조국당/공화당연합, 그리고 사회민주당에 투표할 확률이 각각 94%, 88%, 그리고 97% 줄어들었다. 이러한 인종의 영향력은 다른 변수들을 통제한 후에도 견고하게 나타났다. 이는 라트비아와 마찬가지로 에스토니아에서도 정당의 선택에 있어 인종이 중요한 변수로 작용하고 있음을 보여주는 것이다. 에스토니아에서도 라트비아와 마찬가지로 이념, 정부평가, 그리고 정당일체감 등의 요인들이 개인의 투표행동에 강한 영향력을 미치는 것으로 조사되었다. 이념 변수의 경우 대부분의 모델에서 뚜렷한 양의 상관관계를 보였고, 정부평가의 경우에도 비교적 단인 에스토니아 중심당을 제외한 모든 정당들이 연립정부에 속해 있었다는 점에서 양의 영향력을 보였다. 특히 연립정부의 중심이라 할 수 있는 개혁당의 선택에 있어 정부평가가 유의미한 영향력을 갖는 것으로 나타났다. 정당일체감의 경우에도 마찬가지로 해당 정당에 대한 일체감이 투표행동으로 이어지는 경향을 보였다.

〈표 5〉 2011년 에스토니아 의회선거에서 유권자들의 투표행동에 대한 다항로짓 분석

변 수	개혁당 vs. 중심당		조국당/공화당연합 vs. 중심당		사회민주당 vs. 중심당	
	계수	오즈비	계수	오즈비	계수	오즈비
나이	-0.02	(0.98)	-0.02 *	(0.98)	-0.03 *	(0.97)
여성	0.20	(1.22)	0.38	(1.46)	0.42	(1.53)
교육수준	0.13	(1.14)	0.14	(1.15)	-0.03	(0.97)
도시거주	-0.17	(0.84)	-0.26	(0.77)	0.28	(1.33)
정부평가	0.46	(1.59)	0.19	(1.21)	1.14 **	(3.13)
이념 성향	0.52 ***	(1.68)	0.13	(1.14)	0.54 ***	(1.71)
정당일체감(중심당)	-5.32 ***	(0.00)	-4.98 ***	(0.01)	-5.16 ***	(0.01)
러시아계	-2.83 ***	(0.06)	-2.10 **	(0.12)	-3.42 ***	(0.03)
상수항	-1.63	(0.20)	1.36	(3.90)	-2.68	(0.07)

응답자 수: 536명

Log Likelihood=-469.59

양측검정, *** p-value (0.001, ** p-value (0.01, * p-value (0.05

이상의 결과를 종합해보면, 라트비아와 에스토니아, 양국 모두에서 인종이 개인의 투표행동에 중요한 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 이러한 결과를 보다 집약적으로 나타내주는 것이 <표 6>의 LR 검정이다. LR 검정은 위에서 실시한 다항로지 분석에 포함된 모든 짝의 선택에서 각각의 독립변수가 갖는 영향력을 종합적으로 검정하는 것으로, 기각되어야 할 귀무가설은 “모든 집단 간 선택에 있어 해당 변수의 계수들은 0이다”가 된다. 본 검정은 종속변수의 각 항목 간 선택에서 해당 독립변수의 영향력이 얼마나 유의미한지를 보여줌과 동시에, 독립변수들 간 영향력의 상대적 크기를 비교해준다는 유용한 분석이다. 분석 결과, 양국 모두에서 인종 변수가 가지는 영향력은 매우 유의미한 것으로 나타났다. 물론 어느 선거에서나 가장 강력한 요인으로 작용하는 정당일체감의 유의미도에는 못 미치지만, 정부평가나 일련의 인구통계 변수 등 다른 요인들에 비하면 보다 강한 영향력을 가지는 것으로 나타난 것이다. 즉, 양국 모두에서 인종 변수는 유권자들의 투표행동을 결정하는 중요한 요인으로 작용하고 있다고 말할 수 있다.

<표 6> 라트비아와 에스토니아 투표행동 결정요인들의 영향력 LR 검정

라트비아 2010년 선거			에스토니아 2011년 선거		
변 수	chi2	P>chi2	변 수	chi2	P>chi2
나이	0.69	0.953	나이	5.81	0.121
여성	9.05	0.060	여성	1.42	0.701
교육수준	2.28	0.685	교육수준	6.93	0.074
도시거주	2.18	0.703	도시거주	4.15	0.246
정부평가	28.81	0.000	정부평가	15.71	0.001
이념 성향	21.61	0.000	이념 성향	60.37	0.000
정당일체감(화합중심)	85.55	0.000	정당일체감(중심당)	141.42	0.000
러시아계	63.24	0.000	러시아계	19.31	0.000

귀무가설: “모든 집단 간 선택에 있어 해당변수의 계수들은 모두 0과 같다.”

VI. 결론

본 연구는 라트비아와 에스토니아 유권자들의 투표행동을 중심으로, 양국에서 인종 이슈가 얼마나 시민들의 정치적 선택을 가르는 기준이 되고 있는지를 비교·분석하였다. 기존의 연구에서는 주로 정치 엘리트의 관점에서 정당들이 얼마나 인종을 정치적 이슈로 삼았는지, 그것을 가능케 한 정당체제의 특성과 정당 간의 동학은 무엇인지를 설명하였다. 라트비아의 경우, 파편화된 정당체제 안에서 정당들이 계속해서 인종을 정쟁의 도구로 삼음에 따라 인종 정책에서 강경한 입장을 가진 정당들이 선거에서 좋은 결과를 얻게 되었고, 이로 인해 체제전환 초기 세워진 러시아계에 대한 차별적 법과 정책들이 현재까지도 유지되고 있다. 반면, 제도화된 정당체제 아래 인종적 정당들의 정치적 입지가 좁아지게 된 에스토니아에서는 인종 이슈가 점차 핵심 쟁점에서 사라지게 되면서 러시아계에 대한 차별적 조항들이 완화되게 되었다. 이렇게 기존의 연구가 주로 위로부터의 요인을 살펴본 반면, 아래로부터의, 즉 시민의 차원에서 얼마나 인종 이슈가 그들의 정치공간을 나누고 있는 주된 요인이 되는지에 대한 분석은 거의 이루어지지 않았다. 특히 민족주의적 극우정당들의 선거적 성과의 차이가 양국의 인종 정책의 차이에 큰 영향을 미쳤다는 점에서, 양국 시민들의 투표행동에 인종 변수가 얼마나 큰 영향력을 미치고 있는지를 비교해보는 것은 매우 의미있는 일이라 할 수 있다.

이러한 문제의식을 바탕으로 한 본 논문의 분석 결과, 양국 모두에서 인종은 시민들의 투표행동을 결정짓는 중요한 요인이 되고 있음이 밝혀졌다. 2010년의 라트비아와 2011년의 에스토니아 의원선거 결과를 CSES 설문조사 자료를 바탕으로 분석한 결과, 일반적으로 투표행동에 영향을 미치는 것으로 알려진 일련의 변수들을 통제한 이후에도 인종의 영향력은 양국 모두에서 유의미한 것으로 나타났다. 이러한 결과는 기술적 분석, 카이제곱 검정, 다항로짓 분석과 LR 검정 등 다양한 분석방법을 통해 증명되었다. 이러한 결과를 볼 때, 유권자들 사이의 인종적 균열은 지난 20여 년간 양국이 보여 온 인종관련 정책의 차이를 잘 설명하지 못한다고 말할 수 있다. 라트비아와 마찬가지로 에스토니아 시민들 역시

인종이 선거에 있어 중요한 요인으로 작용하고 있지만, 그들의 정책과 제도는 점차 러시아계를 품는 쪽으로 변해왔기 때문이다.¹⁷⁾

이러한 결과는 다양한 인종으로 구성되어 있는 구소련 국가들의 민주화와 민족 건설에 있어 정치 엘리트의 역할이 중요함을 보여준다. 에스토니아의 사례에서 보듯, 시민 수준에서 인종이 그들의 정치적 입장을 나누는 균열 요인이 되고 있다 하더라도, 정치인들이 얼마나 인종을 정쟁의 도구로 삼지 않고 소수인종을 보호하는 제도와 정책을 마련하느냐에 보다 다양한 사회구성원을 정치공동체의 일원으로 끌어들이므로써, 민족 건설과 민주주의라는 이중적 과제를 성공적으로 해결할 수 있는 것이다. 하지만 라트비아와 같이 정당들이 시민들 사이의 인종적 반감을 정치적으로 이용하여 선거에서 승리하기 위한 도구로 삼게 되면, 특정 인종에 대한 차별이 제도화되고 이로 인해 인종 간의 골이 더욱 깊어질 수 있는 것이다.

하지만 에스토니아에서도 시민들 사이에 인종적 균열이 존재하고 있다는 결과는 에스토니아의 민족 건설 역시 마냥 탄탄대로를 걷지만은 못할 수 있음을 시사한다. 현재까지는 EU의 효과적인 개입과 정당들의 노력으로 제도적 차원의 인종적 차별은 개선되었지만, 여전히 남아있는 에스토니아계와 러시아계 사이의 감정적 불씨는 언제든지 인종 문제가 정쟁으로 비화되어 정치적으로 이용될 수 있다는 여지를 남기고 있기 때문이다. 이러한 우려는 가장 최근 행해진 2015년 의원선거에서 어느 정도 현실화되었다. 2012년 기존의 극우 잔당세력들을 규합해 만든 에스토니아 민족보수당(Estonian National Conservative Party)은, 모스크바 영사를 지낸 마트 헬메(Mart Helme)과 그의 아들 마틴 헬메(Martin Helme)의 강력한 리더십과 조직의 정비를 통해 빠르게 성장하였다. 이들은 2007년 이른 바 ‘브론

17) 물론 이러한 투표행동만이 아래로부터의 정치적 균열을 설명하는 기준은 아닐 것이다. 보다 직접적으로 시민 차원에서 나타나는 인종 간 갈등을 측정하기 위해서는 서로에 대한 인식과 태도를 조사해보는 방법이 있다. 하지만 이러한 분석은 앞서 제시한 기존 연구에서 이미 시행된 바 있다. 일련의 서베이 분석 결과, 오히려 라트비아보다 에스토니아에서 인종적 정체성이 강하게 나타났고, 이러한 인종적 구분이 사회에 보다 위협이 된다고 인식하는 것으로 나타났다. 즉, 투표행동이 아닌 상호인식과 태도의 측면에 있어서도 시민 수준의 인종적 갈등이 라트비아보다 에스토니아에서 약하다고 말할 수는 없다 하겠다.

즈 솔저(Bronze Soldier)' 사건¹⁸⁾ 이후 표면화된 인종적 갈등, 그 중에서도 특히 가난한 에스토니아인들의 정치적 소외감을 감정적으로 자극하면서 인종 및 동성 결혼, 러시아와의 국경 문제 등에 대해 극우적 발언들을 쏟아냈고, 이를 바탕으로 2013년의 지방선거와 2015년의 의회선거에서 약진하였다(Minkenberg 2015, 145-147).

민족국가 건설과 소수인종 보호는 양립불가능한 문제는 아니다. 인종 문제를 얼마나 정치적으로 이용하지 않고 정당 간의 상호협력을 통해 효과적인 제도를 마련하는가에 따라, 민족 정체성을 회복하는 동시에 소수인종에 대한 차별을 방지해 나갈 수 있는 것이다. 하지만 장기적으로 이 두 과제를 조화롭게 이루어 나가기 위해서는 정치권의 노력만으로는 부족하다. 최근의 에스토니아 사례에서 보듯이 시민들 사이에서 인종 간의 이질감이 뿌리 깊이 자리하고 있는 경우, 언제든 이것이 수면 위로 떠올라 정치적 문제로 번질 수 있는 것이다. 따라서 정치권의 지속적인 노력과 함께 시민 차원에서도 어떻게 서로에 대한 이해와 관용의 정신을 기를 수 있을지를 고민하는 것이, 민족 건설과 민주주의라는 두 마리 토끼를 잡기 위한 근본적인 방법이 될 것이다.

18) 2007년 봄, 에스토니아 의회가 수도인 탈린 한복판에 있던 소련군의 2차 세계대전 승리 기념 청동상(브론즈 솔저)을 이전하기로 결정하면서 불거진 에스토니아계와 러시아계 사이의 인종적 갈등을 의미한다.

참고문헌

- 정경택. 2012. “라트비아의 언어정책과 민족 간 갈등 연구.” 『슬라브어 연구』 제17권 2호, 237-256.
- 정경택. 2013. “에스토니아의 언어정책의 영향 연구.” 『슬라브어 연구』 제18권 2호, 167-184.
- Allen, Trevor. 2015. “All in the party family? Comparing far right voters in Western and Post-Communist Europe.” *Party Politics* DOI: 10.1177/1354068815593457.
- Auers, Daunis and Andres Kasekamp. 2015. “The impact of radical right parties in the Baltic states.” in Michale Minkenberg (ed.) *Transforming the Transformation?: The East European Radical Right in the Political Process*. Abingdon: Routledge, 137-154.
- Bartels, Larry M. 2000. “Partisanship and Voting Behavior, 1952-1996.” *American Journal of Political Science* 44(1): 35-50.
- Bennich-Björkman, Li and Karl Magnus Johansson. 2012. “Explaining moderation in nationalism: Divergent trajectories of national conservative parties in Estonia and Latvia.” *Comparative European Politics* 10(5): 585-607.
- Bustikova Lenka. 2014. “Revenge of the Radical Right.” *Comparative Political Studies* 47(12): 1738-1765.
- Campbell, Angus, Philip Converse, Warren Miller, and Donald Stokes. 1960. *The American Voter*. University of Michigan. Survey Research Center, New York: Wiley.
- Cole, Alexandra. 2005. “Old Right or New Right? The Ideological Positioning of Parties of the Far Right.” *European Journal of Political Research* 44: 203-230.
- Dalton, Russell J. 2008. *Citizen politics: public opinion and political parties in advanced industrial democracies*, 5th edition. Washington, D.C.: CQ Press.
- Dalton, Russell J. 2010. “Ideology, Partisanship, and Democratic Development.” In *Comparing Democracies: Elections and voting in the 21th century*, ed. Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi, and Pippa Norris. London: SAGE.
- Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper.
- Duvold, Kjetil and Sten Berglund. 2014. “Democracy between Ethnos and Demos:

- Territorial Identification and Political Support in the Baltic States.” *East European Politics and Societies and Culture* 28(2): 341-365.
- Franklin, Mark N., Thomas T. Mackie, and Henry Valen. 1992. *Electoral change : responses to evolving social and attitudinal structures in western countries*. Cambridge; New York: Cambridge University Press.
- Hale, Henry. 2008. *The Foundations of Ethnic Politics: Separatism of States and Nations in Eurasia and the World*. Cambridge University Press.
- Ijabs, Ivars. 2016. “After the Referendum: Militant Democracy and Nation-Building in Latvia.” *East European Politics and Societies and Culture* 30(2): 288-314.
- Johns, Michael. 2003. “Do As I Say, Not As I Do”: The European Union, Eastern Europe and Minority Rights.” *East European Politics and Societies* 17(4): 682-699.
- Johnson, Janet Buttolph, H. T. Reynolds and Jason D. Mycoff. 2008. *Political Science Research Methods, 6th edition*. CQ Press.
- Kelley, Judith G. 2004. *Ethnic Politics in Europe: The Power of Norms and Incentives*. Princeton University Press.
- Koev, Dan. 2015. “Interactive party effects on electoral performance: How ethnic minority parties aid the populist right in Central and Eastern Europe.” *Party Politics* 21(4): 649-659.
- Lijphart, Arend . 1977. *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*. New Haven: Yale University Press.
- Linz, Juan. 1978. “Crisis, Breakdown, and Reequilibration.” in *The Breakdown of Democratic Regimes*, ed. Juan Linz and Alfred Stepan. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, Part I, 1-97.
- Linz, Juan and Alfred Stepan. 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Mann, Michael. 1986. *The Sources of Social Power, Vol. II: The Rise of Classes and Nation-States*. New York: Cambridge UP.
- Minkenberg, Michael. 2015. “Profiles, patterns, process: Studying the East European radical right in its political environment.” in Michale Minkenberg (ed.) *Transforming the Transformation?: The East European Radical Right in the Political Process*.

- Abingdon: Routledge, 27-56.
- Mudde, Cas. 2007. *Populist Radical Right Parties in Europe*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Nakai, Ryo. 2014. "The Influence of Party Competition on Minority Politics: A Comparison of Latvia and Estonia." *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe* 13(1): 57-85.
- Norris, Pippa. 2004. *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*. Cambridge, UK; New York: Cambridge University Press.
- Sanders, David. 2003. "Party identification, economic perceptions, and voting in British General Elections, 1974-97." *Electoral Studies* 22(2): 239-63.
- Sanders, David, Harold D. Clarke, Marianne C. Stewart, and Paul Whiteley. 2011. "Downs, Stokes and the Dynamics of Electoral Choice." *British Journal of Political Science* 41(2): 287-314.
- Shively, Phillips W. 1979. "The Development of Party Identification among Adults: Exploration of a Functional Model." *American Political Science Review* 73(4): 1039-1054.
- Stokes, Donald E. 1963. "Spatial Models of Party Competition." *American Political Science Review* 368-377.
- Stokes, Donald E. 1992. "Valence Politics." in *Electoral Politics*, ed. Dennis Kavanagh. Oxford: Clarendon Press, 141-164.
- Tilly, Charles. 1997. *Roads From Past To Future*. Rowman & Littlefield Publishers.

투고일: 2017.02.03. 심사일: 2017.02.27. 게재확정일: 2017.04.06.

Nation-Building and Protecting Minority Rights: A Comparative Analysis of Estonian and Latvian Voters

Jung, Dong Joon | Institute for Peace and Unification Studies,
Seoul National University

Nation-building was one of the most urgent tasks to be dealt with for Estonia and Latvia in which Russian immigrants during the Soviet era and their descendants accounted for a large portion of their populations, as the persistence of any political system cannot be guaranteed without achieving political community with a common understanding of national identity. At the same time, however, they also had to deal with how to protect minority rights and consolidate their democracy. Despite similar ethnic compositions, both countries have diverged in terms of their ethnic laws and policies. While many restrictions on the Russians have been lifted in Estonia over the past decades, most of discriminative programs still remain the same in Latvia. Previous studies have largely focused on elite-level explanations for the two countries' divergent trajectories, such as political success of far-right parties and party system dynamics. However, not as much attention has been paid to the extent to which citizens are divided along ethnic cleavages. Using the CSES survey data, this paper explores how much ethnic identity affects voter behaviors in Estonia and Latvia. I find that ethnicity plays a significant role in both countries confirming the elite-level explanations. The fact that there is an ethnic cleavage in Estonia too, however, warns that such an ethnic divide could be mobilized by the elites' strategy to become a political issue.

Key Words | Postcommunist Democratization, Nation Building, Ethnic Cleavage, Far-Right Party