ISSN 2093-4785

제31집 2호 (2025)

국가와 정치

The State and Politics

성신여자대학교 동아시아연구소
Sungshin Womens University Center for East Asian Studies

차 례

- 인도 파키스탄 영구화된 적대감 지속 메커니즘 연구
  – 군사적·외교적 해결 이중 실패와 숙적 관계 지속

  유재광 ····· 1

- 대만 정치학계의 '중국정치' 연구 방법론 변화과정에 대한 고찰

  서상민 ····· 41

- 균열의 재구성:2025 대선과 진보-보수의 이념 지형

  구세진 ····· 71

- 베세토 복원 영향 요인: 한중일 3국 협력의 층위별 특징 분석을 중심으로

  이민규 ····· 119

- 민주주의 위기와 한일관계: 양극화, 포퓰리즘, 민주주의 회복력

  오승희 ····· 155

CONTENTS

- Examining the Maintenance Mechanism of Perpetuated Hostilities between India and Pakistan – Failure of Negotiated and Battlefield Solutions and Rivalry Maintenance

  You, Chaekwang ····· 1

- The Evolution of Research Methodology for Chinese Politics in Taiwanese Academia: A Historical Review

  Seo, Sangmin ····· 41

- The Ideological Landscape and Vote Choice in South Korea's 2025 Presidential Election

  Koo, Sejin ····· 71

- Influential Factors in BESETO Restoration: A Multi-Level Analysis of Korea-China-Japan Cooperation

  Lee, Mingyu ····· 119

- Democratic Crisis and Korea-Japan Relations: Polarization, Populism, and Democratic Resilience

  Oh, Seunghee ····· 155

DOI: https://doi.org/10.56022/ceas.2025.31.2.1

인도 파키스탄 영구화된 적대감 지속 메커니즘 연구

- 군사적·외교적 해결 이중 실패와 숙적 관계 지속

유재광(경기대학교)*

국문요약

서남아시아의 숙적 인도와 파키스탄이 또다시 충돌하고 있다. 2025년 5월 카슈미르 지역의 관광객에 대한 테러의 배후로 인도가 파키스탄을 배후로 지목하면서 모디(Narendra Modi) 총리는 전군에 동원령을 내리며 대규모 공습을 감행하고 있고 파키스탄 역시 공중전으로 맞대응하면서 양국의 군사적 대결은 전면전 위기로 치닫고 있다. 1947 영국으로부터 독립한 이후 지속되어 온 양국의 군사적 적대관계는 수많은 화해 노력에도 불구하고 왜 수십 년 동안 지속되고 있는가? 본 연구는 이러한 질문에 답변하기 위해 국제정치학의 숙적 관계 이론(theory of international rivalries)을 배경으로 이중 실패 모델(double failure model)을 제안한다. 본 모델의 핵심 주장은 인도-파키스탄과 같은 숙적 관계는 두 가지 메커니즘을 통해 지속된다는 것인데 첫 번째는 군사적 해결의 실패(failure of battlefield solution) 이며 두 번째는 협상을 통한 해결의 실패(failure of negotiated solution)가 그것이다. 양국이 숙적 관계를 군사적으로 해결하려 할 때는 이들과 직·간접적으로 안보 연계를 맺고 있는 강대국이 개입하여 해결을 어렵게 하며 이들이 협상을 통해 적대관계를 해결하려 할 때는 국내 정치의 강경파 반대자(hard-line veto players)가 개입하여 해결을 방해하여 숙적 관계를 지속되도록 한다는 것이 모델의 핵심 주장이다. 이 이론적 주장을 인도 파키스탄 간 숙적 관계 지속(1947~2025) 사례연구를 통해 검증해 보고 사례연구가 이 주장을 경험적으로 지지함을 밝힌다. 본 연구는 요약과 함께 연구가 향후 숙적 관계 연구에 제공하는 함의를 밝히면서 마무리한다.

* 경기대학교 공공인재학부 정치외교학전공 조교수

주제어

인도, 파키스탄, 숙적 관계, 적대감, 이중 실패, 강대국, 강경파 비토 플레이어, 지속

I. 문제 제기

인도와 파키스탄이 카슈미르 지역 테러리즘을 계기로 다시 한번 전면적인 군사 충돌의 위기로 치닫고 있다. 두 핵 보유 국가인 인도 파키스탄 간의 고조되는 군사 긴장과 군사 충돌의 위험은 이웃 국가는 물론 미국과 중국 그리고 유럽 등 전 세계 국가들의 우려와 더불어 활발한 중재 외교를 자극하고 있다. 이러한 활동의 이면에는 핵으로 무장한 두 거대 숙적[1] 간의 작은 군사 충돌이라도 확전(escalation)에 취약하여 핵전쟁으로 비화될 수 있다는 두려움이 자리 잡고 있다.

본 연구는 이렇게 위험한 인도와 파키스탄의 숙적 관계가 왜 해소되지 못하고 반(半)영구적으로 지속되는지 질문에 답하고자 한다. 숙적 관계란 두 개의 국가 최고 리더십이 상대방을 심리적으로 적으로 인식하는 상태에서 다수의 갈등적인 이슈를 해결하기 위해 군사적인 분쟁을 포함한 매우 갈등적인 관계를 상당 기간 지속하는 양자관계를 일컫는다(Thompson 2001, 557; Klein et al. 2006, 335-6). 숙적

1) 본 논문에서 숙적(宿敵)은 영어의 국제 라이벌리(international rivalries)의 한글 표현이다.

관계 지속 동안 두 국가는 막대한 자원을 동원해 값비싼 군비증강을 해야 하며 서로 간 협력을 지연시키며 양자 간 공격의 위협 속에 갇혀 살아야 한다(McGinnis and Williams 2001, 27). 즉 국내적 국제적으로 막대한 비용을 감당해야만 한다. 하지만 이런 값비싼 비용에도 불구하고 숙적 간 적대관계는 좀처럼 해소되지 않고 장기간에 걸쳐 지속되며 심지어 지속 기간 동안 잦은 군사적 충돌은 물론 전면전의 위기를 경험하게 된다. 인도-파키스탄 관계는 이런 숙적 관계의 교과서적 사례이다. 왜 이러한 숙적 관계는 적대감과 군사적 갈등의 악순환 늪에서 헤어 나오지 못하는 것일까?

이러한 숙적 관계 지속 원인을 파악하기 위해 본 연구는 이중 실패 모델(double failure model)을 제시한다. 이 접근법의 핵심 주장은 숙적국가들은 두 가지 해결 실패 즉 군사적 해결과 협상을 통한 해결의 실패 때문에 지속한다는 주장이다. 국가 안보 이익과 자신의 권력 유지 이익을 극대화하려는 숙적 국 리더들은 값비싼(costly) 적대적 관계를 청산하기 위해 군사적 해결과 협상을 통한 해결을 번갈아 추진하게 되는데 이때 외부적 제약 — 강대국의 개입 — 과 내부적 제약 — 국내 정치의 강경파 반대그룹의 도전 — 을 필연적으로 마주하게 되며 이 제약을 마주한 리더들은 국가 안보 이익 훼손과 자신의 권력 기반 잠식을 우려해 적대적 관계 해결을 위한 노력을 포기하게 되고 결국 숙적 관계는 지속될 것이라는 주장이다. 본 연구는 이러한 주장을 검증하기 위해 인도-파키스탄 숙적 관계의 지속(1947~2025)을 대상으로 중요 사례연구를 수행한다.

본 연구는 다음과 같이 구성된다. 2장에서는 인도-파키스탄 숙적 관계 지속에 관한 기존의 연구를 비판적으로 검토하고 이 연구들이 보이

고 있는 한계점을 배경으로 대안적 접근법의 필요성을 환기한다. 3장에서는 인도-파키스탄 숙적 관계 지속을 설명하기 위한 표준화된 접근법 즉 이중 실패 모델을 제시하고 이로부터 검증 가능한 가설을 도출한다. 4장에서는 이 가설을 검증하기 위한 방법론을 소개하고 인도-파키스탄 숙적 관계 지속(1947~2025)을 대상으로 한 사례연구를 수행한다. 마지막 결론에서는 연구를 간략하게 요약하고 본 연구가 숙적 관계 지속 연구에 제공하는 함의를 제시한다.

Ⅱ. 인도 파키스탄 숙적 관계 지속에 관한 연구

인도 파키스탄 숙적 관계 지속에 관해서는 다수의 연구가 생산되었다. 먼저 인도 파키스탄 간의 종교와 민족성 그리고 이데올로기와 같은 비물질적 요소들(non-material factors)로 구성된 역사적 차이가 영토갈등과 맞물려 인도 파키스탄의 오래된 숙적 관계 지속의 원인이라는 교과서적 연구들이 풍부하게 존재한다. 이 연구들은 이런 차이가 발생한 역사적 궤적을 추적하여 다양한 비물질적 요소들이 양국의 차이를 강화하고 영토갈등과 결합하여 양국 간 수십 년에 이르는 극단적 대립을 이끌고 있다고 주장하고 있다(Dixit 2003; Ganguly 2001; Mohan 2016; Paul 2005; Sitaraman 2015).

인도-파키스탄 숙적 관계의 지속성을 설명하기 위해 핵심 분쟁지역을 중심으로 형성된 비대칭적 힘의 균형에 주목한 연구도 다수 존재한다. 특히 인도의 파키스탄에 대한 막대한 힘의 균형 우위에도 불구하고 인도-파키스탄 숙적 관계가 70여 년 넘게 지속되는 이유로 두 숙

적 간 가장 치열하게 분쟁을 벌이고 있는 카슈미르(Kashmir) 지역에 깊게 구조화된 파키스탄의 비대칭 전력(asymmetric power capabilities)에 초점을 두어 이 비대칭 전력이 카슈미르 지역에서 인도에 대해 일정 정도의 균형을 보장하고 있는 한 양국 간 적대적 관계의 종결은 요원하다고 보는 연구가 다수 존재한다 (Basrur 2017; Ganguly et al. 2019; Misra 2001; Paul 2006).

안정/불안정 역설(stability/instability paradox)의 시각에서 인도 파키스탄 숙적 관계 지속을 연구도 존재한다. 인도 파키스탄이 서로 핵무기를 개발 배치하여 전략적 수준에서 상호 안정성을 달성했으나 이런 핵무기 보유가 유도한 안정성이 오히려 양국의 저강도 분쟁(low-intensity conflict)의 유인을 강화시켜 양국 관계의 불안정으로 이어져 적대적 관계의 해결을 더욱 어렵게 했다는 주장이다(Bluth 2010; Tavares 2008).

인도 파키스탄 숙적 관계 지속의 중요 원인으로 양국의 국내 정치 특히 민족주의로 무장한 강경파 세력의 영향력을 강조한 연구들도 다수 존재한다. 파키스탄의 경우 강경파 군부의 지속적인 영향력 확장과 다양한 이슬람 근본주의자들의 권력 팽창 그리고 이들 강경파 그룹의 대결적 인도 정책 추구에 관한 연구와 인도의 경우 힌두 민족주의(Hindu Nationalism) 세력의 등장과 인도 외교정책 특히 인도의 파키스탄 외교정책에서의 영향력 확산 이로 인한 대(對)파키스탄 정책 강경화에 관한 연구 등이 그것이다(Ganguly 1995; Varshney 1991; Wojczewski 2014; Muhammad 2023).

최근 들어 미·중 전략경쟁 심화와 인도-파키스탄 숙적 관계 악화 및 위기 증가가 연관이 있다는 연구도 존재한다. 미·중 간 관계가 전략

적 파트너에서 경쟁자로 변화되고 악화되면서 미국은 중국 견제를 위해 인도와 쿼드(Quadrilateral Security Dialogue: QUAD)를 통해 군사적 제휴를 강화하고 있으며 반대로 중국은 파키스탄과 군사적 협력은 물론 일대일로(Belt and Road Initiative: BRI)를 통한 경제 협력을 강화하면서 이런 4자 간의 전략적 짝짓기가 인도와 파키스탄 간의 적대관계 공고화에 기여하고 있다는 주장이다(Bukhari 2015; Kahn 2021; Saboor et. al. 2022).

이상의 연구를 종합해 보면 기존의 연구들은 인도 파키스탄 숙적 관계 지속 원인과 관련 상충하는 이데올로기 및 역사적 차이, 해결되지 않는 카슈미를 분쟁, 양국의 군사적 균형 특히 핵무기와 카슈미르를 중심으로 한 비대칭 전력의 균형, 안정/불안정성 역설, 양국의 국내 정치 문제, 강대국 정치와의 연계 등을 다양하게 분석해 양국 오래된 적대감의 지속 원인을 성공적으로 설명해 왔다. 하지만 기존 연구의 한계도 존재한다. 가장 큰 한계는 기존 연구들이 인도-파키스탄 숙적 관계가 지속되어온 기제 혹은 메커니즘에 대해 침묵하고 있다는 점이다. 역사적 종교적 차이, 영토갈등, 비대칭 전력 문제, 국내 정치 반대자 및 강대국 등의 변수들이 하나씩 나열되어 숙적 관계 지속 설명에 사용되고 있지만 이 요소들이 어떻게 상호작용하여 인도 파키스탄 숙적 관계 지속을 추동하고 있는지에 메커니즘에 관한 연구가 상대적으로 부족하다.

이 문제점을 배경으로 다음 장에서 본 연구는 인도-파키스탄 숙적 관계 지속 메커니즘을 설명하기 위한 분석 틀(analytical framework)을 제시하고자 한다. 이른바 이중 실패 모델을 제시하여 숙적 관계 지속의 원인이 군사적 해결 노력의 실패와 협상을 통한 해결 노력의 실패

라는 이중 실패의 결과라는 주장을 제시한다.

Ⅲ. 분석 틀: 이중 실패 모델

본 연구는 숙적 관계의 지속을 설명하기 위해 이른바 이중 실패 모델을 제시한다. 이 모델에 따르면 숙적 관계가 지속되는 가장 핵심적인 이유는 숙적국가 리더들이 서로 간의 적대감을 해결하려는 이중의 노력 — 즉 군사적 노력과 협상을 통한 외교적 노력 — 에 실패하기 때문이다.

이중 실패 모델은 세 가지 핵심 가정으로 구성되어 있다. 가장 먼저 이중 실패 모델은 숙적국가의 리더가 개인의 정치적 생존뿐 아니라 국가의 안보를 동시에 극대화하려는 유인(incentive)을 지니고 있다고 가정한다. 국제정치와 외교정책 분야 절대다수의 연구들은 외교·안보 정책을 만들고 집행하는 지도자들이 기본적으로 권력을 유지하려는(remaining in power) 개인적 이해와 국가의 안보 이익(national security interest)을 조화롭게 극대화하려는 합리적 인센티브(incentive) 하에 외교정책을 디자인하고 집행함을 밝혀내었다(BDM et al., 2005, 15–16; Huth 1998, 39; Huth and Allee 2002, 78–79). 바꿔 말하면 다양한 종류의 외교정책이 종국적으로는 정책의 담당자 리더의 개인적 권력 유지 및 국익 극대화라는 이해관계에 봉사라는 합리적 목적 달성이라는 가정하에 분석될 수 있다는 것이다.

숙적 리더들도 예외일 수 없다. 아무리 숙적 관계가 오래된 적대적 관계에 기반해 증오와 비합리적 적대감이 득세하더라도 이들 국가 지도자들은 서로를 향한 외교정책을 수립 집행할 때는 개인의 권력 유지와 자

국의 국익 극대화하는 합리적인 목적을 염두에 두고 상대방에 대한 외교정책을 수립 집행할 가능성이 크다(Colaresi 2004, 555; McGinnis and Williams 2001, 29; Thompson 2001, 558; ; You 2016, 132).

두 번째 가정은 이런 인센티브 하의 숙적국 리더들은 서로를 향해 값비싼 적대관계의 해소를 위해 전장에서의 해결(battlefield solution)을 시도하나 이 시도는 실패할 가능성이 크다는 가정이다. 숙적 관계에 빠져든 국가들은 시간이 지남에 따라 서로에 대한 군사적 경쟁을 효율적으로 이끌기 위해 제3의 국가 특히 강대국과 안보 연계(security ties)에 나선다. 공식적 비공식적 군사 동맹(formal or informal military alliance)의 형성이 그 대표적인 방법인데 자신보다 군사력이 강한 국가와 군사적 연계를 맺은 후 이들로부터 군사·경제적 지원을 받아 상대국에 대한 힘을 키우는 것이다(Colaresi and Thompson 2005; Kapur 2005; Krebs 1999; Vasquez 1003; You 2016). 이런 지원을 통해 증가된 군사 능력은 숙적국가의 군사적 자신감을 증가시켜 서로가 대치하는 전략적 핵심 이익(strategic core interests)에 대한 군사적 해결을 선호하게 만든다. 보통 영토갈등으로 대변되는 전략적 핵심 이익은 숙적국가 국가 형성 과정 중 형성된 상반된 종교적 및 민족적 정체성(identity)과 연계되어 있는데 이를 해결하기 위해 해당 국가는 소규모 침투로부터 테러, 저강도 분쟁, 제한전쟁 그리고 전면전쟁까지 다양한 형태의 군사적 해결을 전장(battlefield)에서 시도한다.[2)]

2) 숙적국가들이 상호 적대적 관계를 유지하는 이유는 상당히 다양하다. 종교적 정체성의 차이, 정치적 이데올로기의 차이, 국가 형성 과정에서 정반대되는 정체성의 형성, 오랜 기간 이어져 온 역사적 적대감 그리고 핵심적 군사·전략적 이해관계의 대립 등 다양한 이유로 숙적 국가들은 적대관계를 지속한다. 이러한 다양한 원인 중 본 이중 실패 모델은 전략적 핵심 이익(strategic core interests)을 두고

문제는 이런 군사적 해결 시도 대부분이 실패로 돌아갈 가능성이 크다는 점이다(Goertz and Jones 2005). 가장 큰 이유는 숙적 간 군사적 충돌 나아가 전쟁으로의 확전을 우려한 강대국의 개입 때문이다. 숙적국가와 다양한 방법으로 군사적 연계를 맺고 있던 강대국들은 숙적국가들이 군사적 충돌을 벌이면 이것이 전면전쟁으로 비화되어 자국이 군사적으로 개입해야 하는 것을 두려워하여 외교적으로 개입하여 양국 지도자들에게 무기 지원 철회 그리고 군사 및 경제제재 암시를 위협하며 자제(self-restraint)를 압박한다. 이런 개입과 압박이 자국의 안보 이익을 크게 해칠 것을 우려한 숙적국가 리더들은 결국 군사적 해결 노력을 매우 제한적으로 가져가고 이는 군사적 갈등에서 결정적 승리(decisive victory)의 부재 — 즉 갈등 지역의 완벽한 군사적 통제 실패 — 로 이어진다(Gaddis 1986; Kapur 2005; Miller 2002; You 2016). 결국 숙적 국가 관계는 첫 번째 노력 — 군사적 해결 노력 — 에도 불구하고 지속되게 된다.

마지막 세 번째 가정은 군사적 수단을 통한 숙적 관계 해소에 실패한 숙적국가 지도자들은 양국 간 값비싼 적대감의 해소를 위해 협상을 통한 해결(negotiated solution)을 시도하지만 이 또한 실패로 이어질 가능성이 크다는 가정이다. 숙적국가 지도자들은 적대적 관계 지속에 따른 경제적 부담의 증가, 군사적 충돌의 냉정 효과(sobering effect),

---

벌어지는 숙적국가 간 대립에 초점을 둔다. 가장 큰 이유는 본 연구의 분석 단위인 숙적 관계가 군사적 충돌의 반복을 개념적으로 내포하고 있으며 이 충돌 지속의 가장 핵심적인 이유는 전략적 핵심 이익 해결의 실패에 있다고 보기 때문이다. 이와 관련된 논의는 William R. Thompson, "Identifying rivals and rivalries in world politics," *International Studies Quarterly* Vol. 45, No. 4 (2001), 557–586를 참고할 것.

그리고 구조적 충격[3] 등의 이유로 숙적 관계를 협상으로 해소하려 한다. 하지만 이 경우 양 국가 리더들은 강력한 내부적 제약을 마주하게 된다. 내부적 제약과 관련 본 연구가 주목하는 것은 숙적 국 내부의 민족주의 강경파(nationalist hardliners) 비토 플레이어(veto player)[4] 역할이다. 숙적 관계 관련 시원적 적대감에 기대고 이를 공고화 하면서 정치권력을 유지하는 이들 강경파 세력은 상대방에 대한 협상과 화해에 강한 반대의 선호를 형성하게 된다(Colaresi 2004, 556-557; Hensel 1999, 112; Vasquez 1993, 208-209; You 2016, 137).

문제는 개혁적 리더십이 숙적 관계를 협상을 통해 해소하려고 할 때 이들의 저항이 엄청난 제약으로 작용한다는 점이다. 적대적 관계 해소를 위한 외교적 노력이 이루어질 때마다 민족주의 강경파 세력은 협상을 통한 숙적 관계 해소를 추구하는 리더와 그를 둘러싼 온건파의 노력을 시기상조라 평하며 적과 타협하고 배신하는 반역자의 프레임을 씌워 협상을 추진하는 지도자의 국내 정치적 위상을 위협하려 든다(Colaersi 2004, 555-556; Hensel 1999, 112; Huth 1998, 95). 권력 유지에 위협을 느끼는 숙적 국가 지도자들은 결국 협상에

3) 구조적 충격은 숙적 관계 종결을 위한 필요조건으로 숙적 관계 연구 학자들에 의해서 오랜 기간 연구되어 왔다. 수십 년간 공고화된 숙적 간 적대감이 해소되기 위해서는 내전, 민주화, 급진적인 세력균형의 변화, 탈(脫)식민지 운동 등의 구조적인 변화(structural changes)가 필수적으로 요구된다는 것이다. 이와 관련된 자세한 논의는 Goertz, Gary and Paul F. Diehl, "The Initiation and Termination of Enduring Rivalries: The Impact of Political Shocks," *American Journal of Political Science* Vol. 39 No.1, 30-52를 참고할 것.

4) 비토 플레이어(veto players)은 어떤 정책을 변화시키거나 혹은 현상 유지(status quo)를 변화시키기 위해 동의가 필요한 특정한 수의 집합적 정치적 행위자들을 의미한다. 이와 관련된 좀 더 자세한 설명은 George Tsebelis, *Veto Players: How Political Institutions Work* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2002), 19.

소극적이게 되고 이미 합의에 이른 협상이 있다면 그 집행에 소극적이게 된다. 결국 라이벌리는 두 번째 노력 — 협상을 통한 해결 노력 — 에도 불구하고 지속되게 된다.

이상의 논의를 종합 국제 라이벌리는 군사적 해결 노력의 실패와 협상을 통한 외교적 해결 노력 실패라는 이중 실패로 인해 지속될 가능성이 크다는 가설을 도출할 수 있다. 인도-파키스탄 숙적 관계 맥락에서는 인도 파키스탄 지도자들이 자국의 전략적 핵심 이익인 카슈미르 영유권 문제를 자국에 유리하게 해결하려 군사적 해결과 협상을 통한 해결을 번갈아 시도함에도 두 가지 해결 모두 실패할 가능성이 높기때문에 숙적 관계는 지속될 가능성이 크다는 가설이 도출된다. 다음 장에서 이 가설을 입증하기 위해 인도-파키스탄 숙적 관계 지속(1947~2025)에 관한 중요사례연구를 수행한다.

IV. 방법론 및 경험적 증거

1. 방법론

본 연구는 방법론으로 중요사례 연구기법(crucial case studies)을 사용한다. 국제정치와 외교정책 연구에서 많이 사용되는 이 연구 방법론은 기존의 이론을 증명하거나 새로운 이론에서 도출된 가설을 일차적으로 증명할 때 가장 중요한 사례를 골라 검증하는 방법론이다(Levy 2008, 1-2; Gerring 2007, 231). 본 연구에서 도출된 가설은 숙적국가 관계는 이중적 실패 — 즉 군사적 해결의 실패와 협상을 통

한 해결의 실패 — 를 경험할 경우 지속될 가능성이 크다는 가설이다. 이 가설을 검증하기 위한 중요사례로 인도-파키스탄 숙적 관계 지속(1947~2025)을 선정 사례연구를 수행한다.

2. 인도-파키스탄 숙적 관계 기원

1858년부터 인도·파키스탄이 독립한 1947년까지 89년 동안 영국은 인도를 직접 식민 통치하는데 이 시기 인도를 브리티시 라지(British Raj)라고 한다. 영국은 본국에 인도 담당 국무장관(Secretary of State for India)을 두고 인도 현지에는 총독을 파견하여 인도를 통치하였다. 좀 더 구체적으로 인도 총독은 과거의 동양적 지배 방식을 도입하여 군주국 — 영어로 'princely state' — 의 영토를 보장하고 후계자 입양권을 인정해 이들을 협력자이자 동맹자로 받아들여 식민지 인도의 통치를 유지해 나갔다.

영국령 인도는 2차 대전 후인 1947년 그 인구통계학적 기준에 따라 무슬림 주민들은 파키스탄으로 명명된 지역으로 이주했으며 시크 및 힌두교도들은 인도로 명명된 지역으로 이주하면서 파키스탄과 인도로 독립한다. 문제는 잠무와 카슈미르(Jammu and Kashmir) 지역이었는데 이 지역은 명목상 독립적인 지위를 누렸고 영국 국왕의 통치를 받았던 지역이었지만 독립 과정에서 매우 복잡한 분할 과정을 겪는다. 잠무 카슈미르 주의 토착 군주는 힌두계 싱(Maharaja Hari Singh) 이었으며 해당 주의 절대다수는 무슬림 주민으로 구성되어 있었다. 이 중 많은 무슬림 종교 지도자들은 잠무 카슈미르의 파키스탄으로의 편입과 독립을 원했지만 무슬림 농민들은 좀 더 나은 경제

적 기회를 제공할 것으로 기대했던 인도로의 편입과 독립을 지지했다(Ganguly 2001, 16).

카슈미르의 지도자 싱이 카슈미르를 독립적으로 유지하기로 결정하자 파키스탄과 인도 정부는 각각 싱이 해당 지역을 자국의 영토로 편입하도록 압박한다. 1947년 카슈미르 남서 지역에서 부족 반란이 발생했을 때 무슬림 정체성에 기반해 카슈미르를 통일된 국가에 편입시키려 했던 파키스탄 총리 칸(Liaquat Ali Khan)은 반란군을 돕는다는 구실로 즉시 개입하였고 인도 수상 네루(Jawaharlal Nehru)역시 이에 뒤질세라 카슈미르를 인도에 편입시키고자 인도군이 카슈미르에서 파키스탄군과 격렬한 전투를 벌이도록 명령하여 1차 카슈미르 전쟁이 발생한다(Ganguly 2001, 17). 이 전쟁은 인도와 파키스탄이 숙적 관계에 갇혀버리게 되는 구조적 배경으로 작용한다. 전쟁 후 잠무 카슈미르 지역은 인도와 파키스탄 간 민족적 및 종교적 정체성 갈등의 핵심으로 자리매김하며 이 지역을 통치하는 것이 양국의 전략적 및 도덕적 당위 되어 버린다(Nawaz 2008, 115). 이후 이 지역의 통제를 놓고 두 숙적은 기나긴 대립을 이어나가게 된다.

3. 군사적 해결 실패와 인도-파키스탄 숙적 관계 지속

1) 인도, 파키스탄 그리고 강대국 간 안보 연계

1947년 1차 카슈미르 전쟁 후 인도 파키스탄 두 국가는 가파르게 증가하는 상호 적대감을 배경으로 자국의 안보 능력을 효율적으로 끌어올리기 위해 강대국과의 안보 연계를 형성하고 이를 통해 군사 지원을 얻어내게 된다. 먼저 움직인 것은 파키스탄이었다. 1947년 전쟁에

서 인도에 비해 군사적으로 상대적 열세에 있음을 깨달은 파키스탄은 1958년 칸(Mohammad Ayub Khan)이 쿠데타로 권력을 획득한 후 미국과 강력한 군사 동맹(military alliance)을 체결한다. 이후 파키스탄은 1960년대 미국으로부터 약 4억 4천만 달러의 군사 지원을 받았고 수백 명의 파키스탄 군인들을 미국에서 훈련받도록 하였다(Afroz 1994, 61). 미국의 파키스탄 군사 지원은 1970년대와 80년에도 지속되었는데 카터 행정부에서 파키스탄은 약 4억 달러 규모의 군사 지원을 받았고 레이건 행정부에서 이 지원 규모는 더 늘어난다 (Paul 1992, 1079).

1970~1980년대 파키스탄은 중국으로부터도 막대한 군사적 지원을 얻어낸다. 소련과 남아시아로 영향력 확장을 경쟁하고 있었던 중국은 파키스탄과 우호적인 관계를 맺기를 원했고 곧 파키스탄의 주요 무기 공급자가 되었다. 이 시기 중국은 500대의 탱크와 22척의 함선 그리고 항공기 300대와 다량의 무기들을 제공하여 파키스탄의 무장을 도왔는데 그 총액은 1980년 초에 6억 달러에 달했으며 이때 파키스탄 탱크 전력의 75% 정도가 중국에 의존했던 것으로 추정되고 있다(Wirsing 1985, 276).

파키스탄의 이러한 해외 안보 연계를 통한 군사 능력 강화는 인도로 하여금 자신의 안보 후견인을 찾아 나서도록 하였는데 그 대상은 소련이었다. 1950년대 중반부터 인도 정부는 냉전 시기 미국 및 중국과 남아시아에서 영향력을 두고 치열한 경쟁하던 소련에 군사적 지원을 요청하였고 소련은 인도의 이러한 요구에 적극적으로 반응하였다. 예를 들어 1970년대 소련은 인도에 44대의 MiG-21 전투기와 MiG-25 정찰기, 다수의 헬리콥터와 미사일 그리고 70여 대의 T-72 탱크

를 지원했으며 1960년대 초에는 MiG-21 전투기 그리고 1970년대 말에는 T-72 탱크의 인도 내 생산을 위한 라이센스 계약을 허가하기에 이른다(Chari 1979, 237). 1970~1980년 사이 소련의 인도 무기 공급은 인도 무기 해외 공급의 약 82%를 차지하였고 이는 액수로 23억 달러에 이르렀다(Wirsing 1985, 274).

냉전 이후 인도 파키스탄의 해외 군사 의존 패턴에는 약간의 변화가 발생한다. 중국과 파키스탄 간 군사협력은 1990년대를 거쳐 2000년대까지 지속된다(Pathak 2014, 551). 미국과 파키스탄 간 군사협력은 냉전 붕괴 후 소강상태로 접어들다 9/11 대(對)테러 전쟁으로 다시 궤도에 오른다. 파키스탄이 대테러 전쟁의 편에 서자 미국은 2001~2010 기간 동안 파키스탄에 약 70억 달러 규모의 무기를 판매하거나 지원한다(Smith 2011, 208). 인도의 경우 소련이 붕괴한 상태에서 안보 대리인의 소멸을 걱정했지만 러시아 옐친(Boris Yeltsin) 정부는 MiG-21 전투기 업그레이드와 Su-30 전투기를 제공했으며 인도에서의 초계함 건조역시 지속하면서 2010년까지 인도와의 장기간 방위 협력 지속을 확약한다(Jain 2003, 382).

아이러니하게 인도는 2010년대 들어서 미국의 군사적 지원도 받게 되는데 그 배경에는 미·중 전략경쟁의 심화로 인한 인도를 중국 견제에 사용하려던 미국의 전략적 고려가 자리 잡고 있었다. 2015년 오바마 행정부가 인도 모디(Narendra Modi) 정부와 공동 전략 비전(Joint Strategic Vision)을 발표하며 두 국가의 중국 안보 위협에 대한 우려를 공동으로 표명하였고 이후 인도-미국 방위 관계를 위한 신프레임워크(New Framework for the US-India Defense Relationship)를 10년 갱신하여 방산 전 분야에서의 협력을 확대한다. 그 결과 오바

마 임기 말 2016년 인도와 미국 간 무기 거래는 140억 달러로 급증하게 된다(Mishra 2018, 3). 이후 인도는 트럼프 대통령 때 이른바 쿼드(QUAD) 멤버로 참여하면서 미국과의 안보협력 수준을 한층 더 끌어올린다.

인도 파키스탄 두 국가와 강대국 간 이러한 복잡한 안보 연계는 이들 간의 숙적 관계 지속의 비옥한 토양을 만들어 낸다. 두 숙적은 강대국들의 무기로 무장하면서 자국의 군사적 능력을 효율적으로 키웠으며 이렇게 증가된 군사적 능력은 양국 리더들의 군사적 자신감을 키워 상호 간 적대감 해소를 위한 군사적 노력을 추동한다. 하지만 막상 군사적 충돌이 발생했을 때 인도 파키스탄의 안보 대리인을 자처한 강대국들은 이 충돌이 자신들의 군사적 개입을 필요로 하는 전면전으로 비화될 것을 우려해 개입하여 양국 간 군사적 노력을 무산시키고 결국 양국 숙적 관계를 지속하게 만든다.

2) 무력 충돌, 강대국 개입, 그리고 군사적 해결 실패

1차 카슈미르 전쟁 후 숙적 관계로 내몰린 인도와 파키스탄은 1965년 제2 카슈미르 전쟁(the second Kashmir War)을 겪으며 본격적인 군사 분쟁의 악순환(a vicious cycle)에 빠지게 된다. 당시 파키스탄 리더인 칸은 미국의 군사적 지원에 힘입은 군사적 낙관주의에 기반해 일종의 친(親)파키스탄 계 반란군을 인도령 잠무·카슈미르로 침입시켰다. 칸은 이 반란군의 침입이 성공하면 카슈미르의 반(反)인도 레지스탕스 군이 봉기하여 반란군에 합세하여 인도에 대한 공격에 나설 것이라고 판단했다(Ganguly 2001, 41). 하지만 파키스탄 반란군이 인도령 카슈미르 국경선을 넘자 인도군은 엄청난 무력을 동원해

반격을 가하고 파키스탄 역시 전군을 동원해 대응하자 파키스탄이 시작한 무력 충돌은 전면전 위기로 비화된다(Ganguly 2001, 42).

인도-파키스탄 전면전 위기는 냉전을 주도한 초강대국의 개입으로 가까스로 모면 된다. 먼저 움직인 것은 파키스탄을 동맹 수준으로 지원하던 미국의 존슨(Lyndon B. Johnson) 행정부였다. 존슨 행정부는 당시 베트남전에 이미 상당한 군사적 자원을 투입하고 있던 상태에서 남아시아 군사 동맹인 파키스탄이 전쟁을 일으킬 경우 여기에 미군이 개입해야 하는 것을 매우 부담스러워했고 따라서 당시 칸 정부에 무기 수출 금지를 위협하며 인도와의 분쟁 중지를 강하게 압박하고 나선다(Hagerty 2003, 97). 비슷한 맥락에서 소련 역시 인도에 압력을 가한다. 남아시아에서의 인도-파키스탄 전쟁이 냉전 한복판에서 미·소간의 충돌로 이어질 것을 두려워한 소련은 인도의 군사적 자제를 강제하였고 심지어 자국령 타슈켄트(Tashkent)에서 인도-파키스탄 간의 평화 회담까지 중재한다(Edwardes 19661, 381). 결국 두 초강대국의 개입으로 인해 두 숙적국가는 1차 카슈미르 전쟁 후 누적해 온 적대감을 군사적 수단을 통해 해결하지 못한다.

인도 파키스탄 간의 무력 충돌은 1971년 다시 한번 반복된다. 위기의 핵심은 동파키스탄에서의 오래된 지역 자치 문제를 놓고 두 국가가 충돌한 것이었는데 당시 파키스탄 군부 레짐은 자치를 요구하는 동파키스탄 주민들을 폭력적으로 진입하였고 이로 인해 약 천만 명의 주민이 인도로 피신한다. 인도는 이들 동파키스탄 주민들이 파키스탄으로부터 해방되어 방글라데시(Bangladesh)라는 새로운 국가로 독립하는 것을 돕는데 파키스탄이 이에 불만을 품고 인도의 북부 공군기지를 공습하고 인도 역시 서파키스탄 공군기지를 보복 공습하면서

양국은 전면전 위기로 내몰리게 된다.

하지만 두 숙적은 누적된 앙금과 동파키스탄 자치 문제에서 비롯된 적대감을 전장에서 해소하지 못하는데 미국과 소련이 냉전의 한복판에서 다시 개입했기 때문이다. 당시 남아시아 미국의 주요 동맹국이었던 파키스탄은 역사적인 중·미 화해(the Sino-US rapprochement) 과정에서 미국에 중요한 외교적 도움을 제공하고 있었다. 따라서 미국의 닉슨(Richard Nixon) 행정부는 파키스탄을 지지한다는 점을 확실히 하기 위해 미국의 함대를 벵골만(the Bay of Bengal)에 직접 파견하여 인도가 서파키스탄을 점령·분리하는 것을 직접 저지하고 나섰다(Van Hollen 1980, 353). 미국의 함대 파견은 소련의 개입을 불러왔다. 인도가 미국의 개입에도 불구하고 서파키스탄 강제 분리를 계속 시도할 경우 미국과 군사적 대립을 감수해야 할 것을 두려워한 소련은 각종 제재를 암시하며 인도를 압박한다(Banerjee 1987, 213). 서파키스탄에서 군사작전을 지속할 경우 소련으로부터 군사 및 경제제재가 부과될 것을 우려한 인도는 결국 파키스탄과의 휴전안에 합의하고 양국 간의 군사 대결은 아무 결과 없이 종결된다.

인도와 파키스탄 양국은 1999년 전면전이자 최초의 핵전쟁(nuclear war) 위기로 내몰린다. 그 시작은 파키스탄의 비밀 군사 침투였다. 파키스탄은 1999년 5월 카슈미르 통제선(LoC: the Line of Control)을 넘어 인도 쪽으로 파키스탄 정규군과 인도 정부에 저항하는 반군을 침투시킨다. 이른바 카길 전쟁(Kargil War)이 발생한 것이다. 파키스탄군과 반란군은 인도령 LoC내의 핵심 포스트를 빠르게 점령해 나갔고 파키스탄은 이 점령을 포사격으로 지원하였다. 산악지대에 몰려있는 포스트 탈환에 어려움을 겪은 인도는 인도 공군(IAF: the Indian Air

Force)을 동원해 정밀 타격을 가해 파키스탄이 비밀리에 장악한 21개 주요 포스트를 탈환했고 육군의 지원을 받아 파키스탄에 타격을 가한다. 하지만 파키스탄은 점령 포스트에서 철군을 거부하고 인도와 대립한다.

파키스탄의 완강한 철군 거부는 양국 간 치열한 교전으로 이어지고 이것이 미국의 적극적 외교적 개입을 불러왔다. 핵으로 무장한 두 서남아시아 숙적 간의 전쟁이 확전될 경우 핵전쟁이라는 최악의 결과로 이어질 것을 두려워한 미국 클린턴(Bill Clinton) 행정부는 인도와 파키스탄 양국 지도자에게 확전을 자제하라는 강한 외교적 압박을 행사한다. 특히 좀 더 호전적이었던 파키스탄을 압박하기 위해 미국은 미군 중부사령부 사령관인 지니(Anthony Zinni) 장군을 파키스탄에 보내 샤리프(Nawaz Sharif) 총리에게 직접 군사작전의 종료를 압박하고 나섰다(Hagerty 2003, 101). 이런 움직임은 인도에도 이어졌다. 미국은 지니 장군의 파키스탄 방문 바로 후에 미국 국무부 남아시아 차관보인 랜퍼(Gordon Lanpher)를 뉴델리로 파견 인도 지도부에게 군사적 자제를 강하게 요청한다(Riedel 2002, 35). 클린턴 대통령 역시 워싱턴을 방문한 파키스탄 샤리프 총리를 만나 파키스탄의 무조건적인 인도 점령지로부터의 철군을 재차 압박하며 전쟁 종결을 강하게 요구한다(Bell and Macdonald 2019, 137). 결국 1999년 7월 파키스탄 군대가 인도 점령지로부터의 철군하고 인도의 군부가 전쟁의 종결을 공식 선언하면서 카길 전쟁은 공식 종결된다. 이로써 양국 숙적 관계는 3개월간의 치열한 전면전에도 불구하고 그대로 지속된다.

2000년대 들어서 양국은 지속적으로 군사적 노력을 통해 숙적 관계 해소를 시도했는데 이전 시기에 비해 특이한 점은 테러리즘

(terrorism)이 이러한 군사적 노력을 매개했다는 점이다. 2019년 군사적 충돌이 대표적인 예인데 그 시작은 파키스탄을 베이스로 활동하던 이슬람 무장단체인 자이쉬-에-모하메드(Jaish-e-Mohammed: JeM)가 인도 중앙예비경찰병력(Central Reserve Police Force)을 수송 중이던 버스에 대해 자살폭탄테러를 감행해 40명을 사망케 한대서 비롯된다. 이 테러에 분노한 인도는 파키스탄 영토인 발라콧(Balakot) 지역에 있던 JeM의 훈련 캠프를 공습했고 파키스탄 역시 F-16 출격시켜 인도가 통치하던 카슈미르 지역을 폭격하자 양국 간 전면전은 불가피한 것으로 보였다(Pandya 2019, 66).

하지만 두 핵무장 숙적 간 전쟁을 우려하던 미국이 다시 한번 개입한다. 당시 베트남 하노이에 머물고 있던 폼페오 국무장관은 인도와 파키스탄이 서로의 핵 공격을 오해하고 있음을 파악하고 파키스탄의 실질적 지도자인 바즈와 장군(General Bajwa)과 접촉해 파키스탄이 실제 핵무기 배치를 시도하는지를 묻고 이것이 사실이 아님을 듣고 이를 인도에 알려 인도의 핵무기 배치 노력을 무산시킨 후 양국 간 전면전 위기를 무산시킨다(Pompeo 2023, 340).

가장 최근인 2025년 4월 인도와 파키스탄은 다시 한번 군사적 충돌을 겪으면서 양국 간 오래된 적대감을 전장에서 해소하려 시도한다. 당시 인도령 카슈미르에서 발생한 총기 테러로 40여 명의 민간인 희생자가 발생하자 인도 정부는 이 테러의 배후로 파키스탄을 지목하고 '신두르' 작전(Operation Sindoor) 을 개시 파키스탄 9곳에 대규모 미사일 공격을 전격 감행하였다. 이후 파키스탄의 보복 미사일 공격이 뒤따르고 사실상 국경선인 실질통제선(LoC)을 사이를 두고 무차별적 포격을 주고받는다. 특히 주목할 점은 양국이 대규모 전투기

를 동원하였다는 점인데 총 125대의 전투기를 동원해 국경을 사이에 두고 치열한 공중전까지 감행했으며 이것은 양국 무력 충돌 역사에서 가장 큰 전투기 교전이었다. 전 세계가 두 숙적 간 전면전은 물론 이들 간 핵전쟁 위험까지 언급한 것도 이 때문이었다.

하지만 이 무력 충돌은 다시 한번 어느 한쪽의 결정적인 승리로 끝나지 못했는데 여느 때와 같이 핵으로 무장한 두 숙적 간의 전면전을 두려워한 강대국들의 개입이 있었기 때문이다. 먼저 나선 것은 파키스탄의 주요 군사 후원국인 중국이었다. 중국 정부는 공식적 외무성 성명에서 중국이 양국의 군사 충돌이 전면전으로 확전될 상황을 심각하게 우려하고 있다고 전하며 양국이 상호 자제하여 정치적 해결의 과정으로 복귀할 것을 강하게 요구한다(Economic Times 25/05/10). 미국 역시 즉각 개입하였는데 미국의 루비오(Marco Rubio) 국무장관과 밴스(JD Vance) 부통령은 인도와 파키스탄 양국의 정치 지도자들과 군부 지도자들을 직접 접촉해 긴장 완화를 강하게 요청했다. 특히 부통령 밴스는 인도 수상 모디에게 트럼프 대통령의 전면전 우려를 직접 전하며 양국 간 긴장의 탈출구를 찾으라는 강한 압박을 가해 양국 간 휴전을 이끌어 내는데 큰 기여를 한다(CNN 25/05/13). 이로써 양국은 군사적 수단을 통해 상호 적대적 관계를 종국적으로 해소하는데 다시 실패하게 된다.

4. 협상의 실패와 인도 파키스탄 라이벌리의 지속

1) 인도 파키스탄 숙적 관계와 강경파의 득세

인도와 파키스탄 지도자들은 양국의 숙적 관계 해소를 위해 군사적 해결 못지않게 협상을 통한 해결을 시도해 왔다. 군사적 해결은 항상 엄청난 인적 물적 비용을 동반했기에 협상을 통한 숙적 관계 해소 노력이 꾸준히 시도된 것이다. 하지만 이런 노력은 민족주의로 무장한 양국의 강경파 비토 세력(hard-line veto players)의 방해로 번번이 무산되었다. 상대방에 대한 적개심으로 무장한 강경파 비토세력은 정부 내부 혹은 의회 내의 반대파로 활동하면서 협상을 통해 적대관계 해소를 시도하는 개혁적 리더십의 노력을 체계적으로 무력화시키려 노력했다.

먼저 파키스탄의 경우 1947년 독립 후 인도와의 대결적인 관계를 지속하면서 군부와 이슬람 세력이 핵심적인 반(反)인도 민족주의 비토 세력으로 활동하게 된다. 군부 지도자 칸이 1958년 쿠데타로 집권 후 1960년 민간 정치인으로 변신 후 1969년까지 파키스탄을 권위주의적으로 통치하는 시기 6~13개의 정당으로 구성된 연합 야당들(Combined Opposition Parties: COP)이 정부 내 비토세력으로 활동하였는데 이 중에서 특히 민족주의 색채를 짙게 낸 강경파 비토세력은 자멧에이슬람파키스탄 (Jamaat-e-Islami Pakistan: JIP) 이었으며 이 정당은 인도를 주적으로 간주하며 어떤 영토적 타협도 하지 말도록 칸을 압박한다(Tremblay and Schofield 2005).

군정이 끝난 1970년대 부토(Zulfiqar Ali Bhutto)와 그의 인민당(The Pakistan Peoples Party: PPP)이 세를 얻어나가기 시작했고

1973년 집권한 부토는 파키스탄 근대정치에 최초로 민주헌법의 공포와 함께 의회민주주의의 길을 선택한다. 부토와 PPP의 인도 정책은 군부와 다르게 매우 타협적이고 협력적이었으며 이 시기 파키스탄 내부의 대인도 민족주의 강경 비토 세력은 JIP와 파키스탄 민주당(Pakistan Democratic Party: PDP)이었다. 이 정당들은 인도와의 대결적 정책을 추진했을 뿐 아니라 카슈미르 강경책 그리고 방글라데시 독립 반대를 주도했다(Nazar 2016, 256).

부토의 민주적 사회주의 노선은 이후 이슬람 세력과 군부 세력과의 충돌로 이어지고 1977년 총선이 가져온 혼란기를 틈타 파키스탄 군부는 다시 한번 정치에 개입하게 되는데 지아 장군(General Zia ul-Haq)은 군부 쿠데타를 성공시켜 집권한 후 파키스탄의 독재자가 되어 국가의 이슬람 비전을 강하가 추진하며 1988년 사망 때까지 자신의 정당성을 이슬람에 기대어 행사하였다. 이 시기 이슬람 정치조직이자 정당인 자메이엣 울라마 에 이슬람(Jamiat Ulama-e-Islam Pakistan: JUI)의 영향력은 군부의 지원을 얻어 크게 확장되어 파키스탄 내부 대표적인 강경 민족주의 세력으로 활동한다(Burki 1988, 1090).

지아 장군의 사망 이후 1988년 파키스탄은 민주주의를 되찾는다. PPP가 총선에서 대승을 거두었고 이 민주주의는 1997년까지 지속되었다. 이 시기 PPP는 인도 정책과 관련 타협에 기반한 화해 협력 정책을 다시 추진했고 이슬람 정당들의 대연합인 이슬람민주동맹(Islamic Democratic Alliance: IDA)은 보수적이고 대결적인 인도 정책을 주장하여 PPP와 날카롭게 대립하였다. 1993년 중도우파 성향의 파키스탄 이슬람동맹(Pakistan Muslim League: PML)이 샤리프의 리더십 하에 IDA에 가입하고 샤리프가 수상으로 당선되었는데 샤리프는 집권 후 비

상사태(state of emergency)를 선포한 후 권위주의적 통치를 해 나간다. 이 시기 대표적인 강경 민족주의 세력은 여전히 JUI였으며 아울러 무샤라프(Pervez Musharraf) 장군의 군부 세력 역시 극우 세계관을 보유한 초강경 반인도 비토 세력으로 활동한다.

인도 역시 파키스탄과 적대적 공생관계를 지속하면서 내부 정치에 민족주의적 강경 비토세력의 등장과 이 세력의 공고화를 경험한다. 양원제 국가인 인도에서 하원에 해당하는 록사브하(Lok Sabha)는 내각제 정부형태를 취하고 있으며 인도로부터 독립 이후 약 10여 개의 정당들이 경쟁해 왔는데 1979년까지 가장 유력한 우세 정당은 인도국민회의(Indian National Congress: INC)였다. INC가 우세정당인 관계로 1950~1960년대 연립정부는 흔한 형태는 아니었고 이시기 뉴델리의 대파키스탄 정책은 INC가 주도했다.

하지만 1960년대 중반부터 힌두 민족주의 성향의 바라티야자나상(Bharatiya Jana Sangh: BJS)의 영향력이 확대되어 INC의 영향력에 저항하기 시작하였는데 BJS는 특히 외교정책 측면에서 영토적 완결성(territorial integrity)과 파키스탄에 대한 강경한 입장을 고수하는 민족주의 성향을 가감 없이 드러내며 INC를 압박하는 강경 비토 플레이어로 활동했다. 따라서 1960~1970년대 초반까지 인도의 대파키스탄 강경책의 배후에는 BJS가 자리 잡고 있었다(Wallace 1991, 219).

1970년대 중반 이후 인도의 간디(Ms. Ghandhi) 수상은 비상법(emergency law)에 의한 유사 권위주의적 통치를 실시했고 이런 통치 방식은 강력한 저항 세력인 바라티야 자나타당(Bharatiya Janata Party: BJP)의 등장을 가져왔는데 이 BJP는 BJS를 계승해 이른바 가치에 기반한 정치(value-based politics) 개념을 도입하며 인도 외교정

책에서 힌두민족주의(Hindu nationalism)의 성향을 노골적으로 드러내기 시작한다(Chen 2023, 12). 이 시기 잠무 카슈미르 문제는 점차 종교적 정체성의 문제로 해석되었고 인도의 성스러운 영토의 당연한 부분으로 간주되기 시작한다.

BJP는 1990년대 저항 세력에서 집권 세력으로 거듭난다. 1998년 인도 역사상 첫 번째 반(反)INC 연립정부인 민족민주주의동맹(National Democratic Alliance: NDA)의 주요 구성원으로 집권하게 된 BJP는 다른 14개 연립정부 멤버와 정책적 타협은 했지만 자신들 고유의 힌두 민족주의는 포기하지 않았다. 따라서 자당의 리더인 바즈파예(Atal Bihari Vajpayee) 수상이 집권하는 동안 대파키스탄 강경책을 주도했으며 카슈미르에서 파키스탄 반란군의 무력 진압과 테러리스트 활동의 군사적 통제 그리고 파키스탄이 통치하는 카슈미르 지역의 종국적인 인도 편입이라는 극단적 영토 민족주의 정책 목표를 고수하게 된다(Chaulla 2002, 224).

2) 협상 노력, 강경파 도전 그리고 숙적 관계 종결 실패

인도 파키스탄 양국은 적대적 관계를 협상으로 해결하려는 노력을 여러 번 시도한다. 그 첫 번째 노력은 2차 카슈미르 전쟁 직후에 이루어진다. 이 외교적 노력의 산파 역할을 한 것은 소련 수상 코시긴(Alexei Kosygin) 이었다. 당시 남아시아로의 영향력 확산을 시도하던 소련은 2차 카슈미르 전쟁 직후 인도 수상 샤스트리와 파키스탄 대통령 칸을 소련의 중앙아시아 도시인 타슈켄트로 초청해 전쟁 화해를 중재한다. 코시긴의 중재 하에 두 숙적은 1966년 1월 타슈켄트에서 즉각적 휴전과 향후 영토갈등의 해결에서 무력 사용 포기 등에 합의하는 타슈켄트

협정(the Tashkent Agreement)에 서명한다. 이 협정은 성공적인 것으로 평가받으며 이후 인도와 파키스탄 간의 영구적인 평화를 위한 기틀이 될 것으로 큰 기대를 모았다(Ganguly 2001, 46).

하지만 타슈켄트 협정은 양국 간 대결적 관계 해소에 실패한다. 가장 큰 이유는 두 국가의 핵심적 갈등적인 이슈 즉 카슈미르 문제(Kashmir problem)를 해결하지 못했기 때문이었다. 인도 총리 샤스트리와 집권 국민회의(INC)는 타슈켄트 협상 초기부터 전쟁의 원인인 카슈미르 문제의 해결을 모색했다. 하지만 이내 힌두 민족주의 야당 세력인 BJS는 허울뿐인 평화를 위해 인도 핵심 이익인 카슈미르를 물물 교환하듯이 거래하지 말라며 강하게 반대하고 나선다. 이런 반대에 직면 자신의 리더십 균열을 크게 걱정하게 된 샤스트리 수상은 카슈미르 문제를 협상에서 직접 다루기를 꺼리게 된다(Edwardes 1966, 381). 파키스탄의 경우 민족주의 이슬람 정치세력 JIP가 협상 자체를 인도에 대한 굴복이라고 비판하면서 이슬람 공동체를 동원 심각한 소요와 폭동을 벌여 칸 수상을 고립시키는 상황까지 연출한다(Edwardes 1966, 393). 이런 반대가 자신의 정치적 생존을 위협할 것을 두려워한 칸은 샤스트리와 마찬가지로 최종 협정에서 카슈미르 문제 제외에 동의한다. 결국 타슈켄트 협정에서 두 숙적은 휴전이라는 성과에도 불구하고 전쟁의 직접적 원인인 카슈미르 문제를 미해결로 남겨두어 양국 숙적 관계 해소에 실패하고 만다.

타슈켄트 협정 후 인도 파키스탄 양국이 또 한 번의 포괄적 화해를 시도한 것이 일명 심라 협정(the Simla Agreement)이다. 심라 협정이 체결된 배경에는 파키스탄의 1971년 방글라데시 전쟁(the Bangladesh War)에서의 굴욕적인 패배가 위치한다. 이 전쟁에서 대패한 파키스탄

은 인도와의 빠른 휴전협정이 필요했으며 반대로 승리를 거머쥔 인도는 전장에서의 승리를 배경으로 전쟁 후 상황을 자국의 전략적 이익 극대화에 이용하려 하였다. 이런 배경에서 인도와 파키스탄의 정상은 타슈켄트 협상 이후 처음으로 평화 회담에 마주 앉아 양국의 현안에 관에 진지하게 논의하기에 이른다.

하지만 양국 간 협상을 통한 평화 구축 노력은 회담이 진행될수록 양국 내부의 정치에 의해 크게 흔들리게 된다. 먼저 방글라데시 전쟁에서의 대승을 배경으로 휴전 협상에 임한 간디 수상은 전쟁포로(POWs: Prisoners of Wars) 문제만을 지렛대로 사용하면서 휴전 협상을 유리하게 이끌고 카슈미르 문제는 논의 대상에서 제외하려 하였다. 하지만 민족주의 성향의 야당인 BJS는 승전을 배경으로 양국의 최대 현안인 카슈미르 문제를 인도에 유리한 방향으로 영구 해결할 것을 간디 수상에게 요구한다. 파키스탄 부토 수상은 방글라데시 전쟁 패배 후 협상 의제가 된 카슈미르 문제를 점진적으로 해결하려 한다. 하지만 파키스탄 내부의 강경파 이슬람 정당인 JIP와 PDP는 카슈미르 문제에 관해 인도와 어떤 협상에도 임하지 말 것을 압박한다. 결국 양측 카슈미르 강경노선을 걷는 반대정당의 압력은 간디와 부토 간 휴전 협상이 교착되는 가장 큰 이유가 된다(Ali 1972, 55).

교착은 인도 측 노력으로 간신히 해소된다. 간디의 INC는 1971년 총선에서 압승을 거두어 BJS 중심의 민족주의 세력들을 압도할 수 있었고 이런 압도적인 의회 권력에 기반 1972년 7월 2일 파키스탄과 심라 협정에 합의한다. 이 협정에서 양국은 국경선에 있는 병력의 철수에 합의하고 평화공존에 기반한 양국 간 관계 개선에 합의한다(Ali 1972, 61). 심라 협정으로 양국은 그 어느때 보다 포괄적인 관계 개

선에 합의했으나 국내 민족주의 강경파를 의식해 가장 첨예한 카슈미르 이슈는 향후 조건이 성숙되면 추가로 논의하기로 하면서 갈등의 불씨를 또다시 그대로 살려두게 된다(Ullah et al. 2024, 2).

인도-파키스탄 간 가장 포괄적인 숙적 관계 청산을 위한 외교적 노력은 1999년에 이루어진다. 이른바 라호르 평화 프로세스(the Lahore Peace Process)가 시작된 것인데 그 배경에 1998년 인도와 파키스탄이 각각 실시한 핵실험이 위치하고 있다. 인도는 1998년 5월 11일과 13일 핵실험을 실시해 파키스탄 내부에 인도가 핵 위협을 통해 카슈미르 양보를 얻어내려 할 것이라는 공포를 불러일으키게 된다. 따라서 파키스탄은 이내 동일한 종류의 핵실험으로 대응했으며 이는 1998년 인도-파키스탄 핵 대치라는 절체절명(絕體絕命)의 위기로 이어지게 된다(Kapur 2005, 127).

이런 상황에서 라호르 평화 프로세스의 시작은 인도 측 제안으로 먼저 시작되었다. 인도 수상 바즈파예가 파키스탄 총리 샤리프에게 친서를 보내며 인도와 파키스탄 간 협력적인 관계에 관한 의지를 표명한 것이다. 이런 화해 분위기는 파키스탄 총리 샤리프가 인도 저널리스트의 라호르(Lahore) 인도 총리 취임 축하 버스 여행 제안을 받아들이고 인도 총리 역시 파키스탄 총리의 버스 투어에 동의하면서 두 국가 간 라호르 정상회담으로 이어진다. 회담에서 양국 총리는 두 가지 중요한 문서에 합의했는데 역사적인 라호르 선언(the Lahore Declaration)에서는 남아시아의 새로운 핵 안보 환경에서 인도와 파키스탄 관계를 규율할 수 있는 일반원칙에 합의하였고 양해각서(a Memorandum of Understanding)에서는 양국이 자국의 탄도미사일 시험을 사전에 서로에게 통보하고 핵실험을 유예하며 양국의 소통

채널을 복원하여 핵무기의 부주의한 사용 위험을 줄이기로 합의한다(Mahmood 1999, 34).

하지만 이런 화해 무드는 구체적인 평화조약으로 연결되지 못했는데 양국 지도자들 모두 엄청난 국내 정치적 반대에 직면했기 때문이다. 먼저 인도의 바즈파예 수상의 경우 13개 정당으로 구성된 연정 성격의 집권 민족민주동맹(NDA) 내부의 강경파로부터 실체 없는 평화를 합의했다는 강력한 반발에 직면한다. 특히 강력한 민족주의 성향을 보유한 것으로 알려진 연정 파트너 시브 세나(Shiv Sena)는 바즈파예 수상을 향해 "카슈미르 문제 해결 없이 말뿐인 평화를 파키스탄과 만들고 있다"고 맹비난하고 나섰다. 집권 정당 격인 BJP의 강경파 아드바니(Lal K. Advani)역시 "카슈미르는 인도의 필수적 부분이여 어떤 타협의 대상이 되어서는 안된다"며 자신의 정당 총리를 비판하고 나서면서 심지어 "파키스탄과 방글라데시를 다시 인도로 편입시키자"는 극단적인 주장을 서슴지 않는다(Mahmood 1999, 35). 이런 인도 내부 강경 민족주의자들의 반대는 바즈파예 수상이 라호르 선언 이행을 위해 파키스탄과 합의한 실무그룹(working group) 설치조차 어렵게 만들었다.

인도 국내 정치에서 총리와 강경파 비토 그룹 간의 대치와 불안정은 파키스탄 정치의 핵심 비토 세력인 이슬람 정당인 자맛-이-이슬람(Jamaat-I-Islam)의 강력한 반발을 불러온다. 이들은 샤리프 총리가 라호르 평화 프로세스에서 카슈미르 문제를 경시했다고 비난하고 나선다. 아울러 인도 연정의 붕괴를 지적하며 인도 정부의 라호르 선언 이행 의지와 능력 부족을 문제 삼으며 라호르 선언에 강하게 반대한다. 샤리프 수상은 이런 극심한 반대에도 불구하고 인도와 비밀 회담

을 몇 차례 더 지속했으나 이것이 평화 프로세스 자체에 회의감을 품고 있던 무샤라프 장군이 이끌던 파키스탄 군부를 자극해 카길 전쟁(the Kargil War)으로 이어진다. 결국 27년 만의 양국 화해 노력은 물거품으로 돌아가고 인도 파키스탄 숙적 관계는 평화 프로세스에도 불구하고 지속된다(Wheeler 2010, 333).

V. 결론

본 연구는 최근까지 끊임없이 군사적 충돌을 지속하며 분쟁의 악순환에서 빠져나오지 못하고 있는 인도-파키스탄 숙적 관계 지속 원인에 관한 연구이다. 1947년 영국 인도제국에서 독립 이후 지속 되어 온 두 국가의 적대적 관계는 수십여 년 넘게 지속되면서 2025년 5월에도 전면전과 심지어 핵전쟁 위기를 가까스로 넘겼다. 본 연구는 이런 파괴적인 양자관계가 왜 지속될 수 밖에 없는가? 라는 질문에 답변하기 위해 국제정치학의 숙적 관계 이론을 배경으로 이중 실패 모델을 제안했다. 이 모델의 핵심 주장은 숙적 관계는 이중 실패 메커니즘 – 즉 군사적 해결 노력의 실패와 협상을 통한 해결 노력의 실패 – 을 통해 지속된다는 것이다. 두 숙적은 축적된 적대감을 군사적 노력으로 해결하려 하나 숙적 관계 발전 과정에서 직·간접적으로 안보 연계를 형성한 강대국의 개입이 이런 노력의 실패 가능성을 높이며 양국이 협상을 통해 적대적 관계를 해결하려 할 때는 국내 정치의 민족주의적 반대자들이 협상의 진전을 가로막아 협상 실패 가능성을 높여 결국 숙적 관계를 지속되게 만든다는 주장이다. 본 연구는 이 이론적

주장을 인도 파키스탄 숙적 관계 지속(1947~2025) 사례연구를 통해 검증해 보았고 그 결과는 아래 표에 간단히 정리되어 있다.

본 연구가 기존의 인도-파키스탄 숙적 관계 연구에 기여한 점은 크게 두 가지이다. 먼저 본 연구는 왜 인도-파키스탄이 무수히 많은 군사적 충돌에도 불구하고 상호 적대감을 해소하지 못했는지 그 근본 원인을 강대국들과의 복잡한 안보 연계를 통해 설명하였다. 이른바 안보 대리인들의 지속적인 카슈미르 군사 분쟁 개입과 이것이 만들어 낸 전장에서의 교착 메커니즘에 초점을 두어 인도-파키스탄 숙적 관계 지속의 군사적 원인을 입증했다.

비슷한 맥락에서 본 연구는 인도-파키스탄 숙적 관계 지속 원인을 협상 실패의 측면에서도 규명하였다. 두 숙적국가 국내 정치에서 민족주의 비토세력의 화해를 위한 협상 노력 방해 메커니즘을 분석해 해당 숙적 관계가 협상 실패를 통해서도 지속된다는 점을 밝혔다. 두 번째로 본 연구는 국제정치적 과정 — 즉 군사적 해결의 실패 과정 — 과 국내 정치적 과정 — 즉 협상을 통한 실패 과정 — 을 자연스레 연결해 인도-파키스탄 숙적 관계가 지속되는 표준화된 과정을 제시하였다.

이런 기여에도 불구하고 본 연구는 향후 인도-파키스탄 숙적 관계

표 1 인도-파키스탄 숙적 관계 해결 노력 요약

시기	군사적 해결		협상을 통한 해결	
	군사적 해결 노력	결과	협상 해결 노력	결과
1970~1979	1971 인-파 전쟁	실패	타슈켄트 협정	실패
1990~1999	1999 카길 전쟁	실패	심라협정	실패
2010~2025	2019·25 테러 전쟁	실패	라호르 평화 프로세스	실패

지속 연구 관련 몇 가지 과제를 남기고 있다. 먼저 비정규군과 테러리즘이 양국 숙적 관계 지속에 미치는 영향에 관한 연구 필요성이다. 본 연구에서 군사적 해결이 숙적 관계 지속에 미치는 연구는 정규군(혹은 정규군의 지원을 받는 반군)을 동원한 전장에서의 대결에 초점을 두었다. 하지만 인도 파키스탄 무력 충돌의 동학은 1980년대 말 이후 특히 2000년대 이르러 비정규군과 테러리스트라는 비국가 행위자의 개입과 이들의 정규군과의 상호작용으로 복잡하게 진화한다(Basrur 2018). 따라서 이 비국가 행위자들이 인도 파키스탄 숙적 관계 해결을 위한 군사적 노력을 어렵게 하는 과정에 관한 연구가 반드시 진행되어야 한다.

두 번째로 협상을 통한 인도-파키스탄 숙적 관계 해결과 관련 향후 연구는 양국 시민사회의 역할에 주목할 필요가 있다. 파키스탄의 경우 거대한 이슬람 공동체의 제도권 정치와의 상호작용을 인도의 경우 1980년대 말부터 세를 얻은 힌두 민족주의 시민단체와 제도권 정당들의 상호작용을 살펴본 후 이 상호작용이 어떻게 양국 리더십의 협상을 통한 숙적 관계 해소 노력을 제약하는지 연구할 필요가 있다.

참고문헌

Afroz, Sultana. 2007. "The cold war and United States military aid to Pakistan 1947–1960: A reassessment." *Journal of South Asian Studies* 17(1), 57–72.

Ali, Mehrunnia. 1972. "The Simla and Tashkent Agreements." *Pakistan Horizon* 25(3), 53–74.

Banerjee, Sanjoy. 1987. "Explaining the American Tilt in the 1971 Bangladesh Crisis: A Late Dependency Approach." *International Studies Quarterly* 31(2), 201–216.

Basrur, R. 2018. "India-Pakistan Rivalry: Endless Duel?" *Asian Security* 14(2), 100–105.

Bell, Mark S., and Julia Macdonald. 2019. "How dangerous was Kargil? Nuclear crises in comparative perspective." *Washington Quarterly* 42(2), 135–148.

Bluth, Christoph. 2010. "India and Pakistan: a case of asymmetric nuclear deterrence." *Korean Journal of Defense Analysis* 22(3), 387–406.

Bruce Bueno de Mesquita, Alastair Smith, James D. Morrow and Randolph M. Siverson. 2005. *The Logic of Political Survival.* Cambridge, MA: MIT Press.

Bukhari, Syed Shahid Hussain. 2015. "Indo-US Strategic Partnership and Pakistan's Security." *Strategic Studies* 35(3), 71–86.

Burki, Shabid Javed. 1988. "Pakistan under Zia. 1977–1988." *Asian Survey* 28(1), 1082–1100.

Chari, P. R. 1979. "Indo-Soviet Military Cooperation: A Review." *Asian Survey* 19(3), 230–244.

Chaulia, Sreeram S. 2002. "BJP, India's Foreign Policy and the Realist Alternative to the Nehruvian Tradition." *International Politics* 39, 213–234.

Colaresi, Michael. 2004. "When Doves Cry: International Rivalry, Unreciprocated Cooperation, and Leadership Turnover." *America Journal of Political Science* 48(3), 555–570.

Colaresi, Michael P., and William R. Thompson. 2005. "Alliances, arms buildups and recurrent conflict: Testing a steps-to-war model." *The Journal of Politics* 67(2), 345–364.

Dixit, J. N. 2003. "Prospects of South Asian Cooperation in the Transformed World-Post-11 September." *South Asian Survey* 10(1), 43–55.

Economic Times Staff. 2025. "China 'strongly' urges India, Pakistan to exercise calm, restraint." *Economic Times* (May 10)https://economictimes.indiatimes.com/news/india/china-strongly-urges-india-pakistan-to-exercise-

calm-restraint/articleshow/121049953.cms?from=mdr (검색일: 2025.07.03).
Edwardes, Michael. 1966. "Tashkent and After." *International Affairs* 42(3), 381–389.
Gaddis, John Lewis. 1986. "The Long Peace: Elements of Stability in the Postwar International System." *International Security* 10(4), 99–142.
Ganguly, Sumit. 2001. *Conflict Unending: India-Pakistan Tensions since 1947.* New York: Columbia University Press.
Ganguly, Sumit, et al. 2019. "India, Pakistan, and the Kashmir dispute: Unpacking the dynamics of a South Asian frozen conflict." *Asia Europe Journal* 17, 129–143.
Geethanjalee, Sachini. 2025. "How Terrorism Fuels Indo-Pakistan Rivalries." *E-International Relations* April 27.https://www.e-ir.info/2025/04/27/how-terrorism-fuels-indo-pakistani-rivalries/ (검색일: 2025.06.13).
Gerring, John. 2007. "Is there a (viable) crucial-case method?" *Comparative political studies* 40(3), 231–253.
Goertz, Gary and Paul F. Diehl. 1995. "The Initiation and Termination of Enduring Rivalries: The Impact of Political Shocks." *American Journal of Political Science* 39(1), 30–52.
Goertz, Gary and Bradford Jones. 2005. "Maintenance Processes in International Rivalries." *Journal of Conflict Resolution* 49(5), 742–769.
Hagerty, Devin T. 2003. "US Policy and the Kashmir Dispute: Prospects for Resolution." *Indian Review* 2(3), 89–116.
Hensel, Paul R. 1999. "The Evolution of the Franco-German Rivalry." in *Great Power Rivalries,* edited by William Thompson, 87–88. Columbia: University of South Carolina Press.
Huth, Paul K. 1998. *Standing Your Ground.* Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
Huth, Paul K. and Todd Allee. 2002. T*he Democratic Peace and Territorial Conflict in the Twentieth Century.* New York: Cambridge University Press.
Jain, B. M. 2003. "India and Russia: Reassessing the Time-Tested Ties." *Pacific Affairs* 76(3), 375–397.
Khan, Zafar. 2021. "The effects of US-China competing strategies in Asia-Pacific on India and Pakistan rivalry in the South Asian region." *Asian Journal of Comparative Politics* 7(4), 888–906.
Klein, James P., Gary Goertz, and Paul F. Diehl. 2006. "The new rivalry dataset: Procedures and patterns." *Journal of Peace Research* 43(3), 331–348.

Krebs, Ronald R. 1999. "Perverse institutionalism: NATO and the Greco-Turkish conflict." *International Organization* 53(2), 343-377.

Levy, Jack S. 2008. "Case studies: Types, designs, and logics of inference." *Conflict Management and Peace Science* 25(1), 1-18.

Mahmood, Tehmina. 1999. "Kargil Crisis and Deteriorating Security Situation in South Asia." *Pakistan Horizon* 52(4), 31-47.

Miller, Benjamin. 2002. *When Opponents Cooperate: Great Powers Conflict and Collaboration in World Politics.* Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.

McGinnis, Michael D. and John T. Williams. 2001. *Compound Dilemmas: Democracy. Collective Action, and Superpower Rivalry.* Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.

Mishra, Vivek. 2018. "India-US defence cooperation: assessing strategic imperatives." *Strategic Analysis* 42(1), 1-14.

Misra, Amalendu. 2001. "The centrality of Kashmir in India-Pakistan security dynamics." *International Politics* 38, 103-120.

Mohan, Surinder. 2016. "Ideology, territorial saliency, and geographic contiguity: the beginning of India-Pakistan rivalry." *International Relations of the Asia-Pacific* 16(3), 371-407.

Murad, Muhammad, and Irfan Muhammad. 2023. "Role of Islam in the Foreign Policy of Pakistan-From Past to Present." *Pakistan Journal of International Affairs* 6(4), 24-36.

Nawaz, Shuja. 2008. "The First Kashmir War Revisited." *Indian Review* 7(2), 115-154.

Nazar, Mudasir. 2016. "Islamic Political Parties and the Natures of Politics in Pakistan." *Asian Journal of Political Science* 24(2), 237-265.

Pandy, Abhinav. 2019. "The Future of Indo-Pakistan Relations after the Pulwama Attack." *Perspectives on Terrorism* 13(2), 65-68.

Paul, T.V. 1992. "Influence through Arms Transfers: Lessons from the U.S.-Pakistani Relationship." *Asian Survey* 32(2), 1078-1092.

_____. 2006. "Why has the India-Pakistan Rivalry Been so Enduring? Power Asymmetry and an Intractable Conflict." *Security Studies* 15(4), 600-630.

Pompeo, Mike. 2023. *Never Give an Inch: Fighting for the America I Love.* New York: Broadside Books.

Riedel, Bruce. 2008. "Pakistan and Terror: The Eye of the Storm." *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* 618(1), 31-45.

Saboor, Abdul, Sinkander Ali, and Mir Murtaza Bhutto. 2022. "US-China Strategic Rivalry in South Asia: New Challenges for Pakistan." *Pakistan Journal of International Affairs* 5(2), 207–222.

Seghal, Kunal. et al. 2025. "Missiles, drones and airstrikes, until a sudden ceasefire. How India and Pakistan agreed to an uneasy truce." *CNN* (May 13) https://edition.cnn.com/2025/05/12/asia/india-pakistan-kashmir-ceasefire-intl-hnk (검색일: 2025.07.05).

Sitaraman, Srini. 2015. "Tangible-Intangible Factors Interaction on Hostility Escalation and Rivalry Endurance: The Case of India-Pakistan Rivalry." *Journal of Asian Security and International Affairs* 2(2), 154–179.

Thompson, William R. 2001. "Identifying Rivals and Rivalries in World Politics." *International Studies Quarterly* 45(4), 557–586.

Tavares, Rodrigo. 2008. "Resolving the Kashmir conflict: Pakistan, India, Kashmiris and religious militants." *Asian Journal of Political Science* 16(3), 276–302.

Tremblay, Reeta Chowdhari and Julian Schofield. 2009. "Institutional causes of the India-Pakistan rivalry." in *The India-Pakistan Conflict,* edited by T.V. Paul, 225–248. New York: Cambridge University Press.

Tsebelis, Goerge. 2002. *Veto Players: How Political Institutions Work.* Princeton, NJ: Princeton University Press.

Ullah, Syed Imdad, Muhammad Naeem, and Muhammad Shahid Iqbal. 2024. "The Shimla Agreement 1972: A Critical Analysis of Its Impact on India-Pakistan Relations." *Competitive Research Journal Archive* 2(4), 1–10.

Van Hollen, Christopher. 1980. "The Tilt Policy Revisited: Nixon-Kissinger Geopolitics and South Asia." *Asian Survey* 20(4), 339–361.

Varshney, Ashutosh. 1991. "India, Pakistan, and Kashmir: Antinomies of Nationalism." *Asian Survey* 31(11), 997–1019.

Vasquez, John A. 1993. *The War Puzzle.* New York: Cambridge University Press.

Wallace, Paul. 1995. "Hindu Nationalism and Indian Politics: the Origins and Development of the Bharatiya Jana Sangh." *Journal of Asian and African Studies* 30(3–4), 219–221.

Wheeler, Nicholas J. 2010. "I Had Gone to Lahore With a Message of Goodwill But in Return We Got Kargil": The Promise and Perils of "Leaps of Trust" in India-Pakistan Relations." *Indian Review* 9(3), 319–344.

Wirsing, Robert G. 1985. "The Arms Race in South Asia: Implications for the United States." *Asian Survey* 25(3), 265–291.

Wojczewski, Thorsten. 2014. "The Persistency of the India-Pakistan Conflict: Chances and Obstacles of the Bilateral Composite Dialogue." *Journal of Asian Security and International Affairs* 1(3), 319–345.

You, Chaekwang. 2016. "Explaining Rivalry Maintenance Process: A Modified Two-Level Game Approach to the 2nd Greco-Turkish Rivalry," *Korean Journal of International Studies* 13(1), 131–159.

투고일: 2025.07.14. 심사마감일: 2025.08.15. 게재 확정일: 2025.08.20.

〈Abstract〉

Examining the Maintenance Mechanism of Perpetuated Hostilities between India and Pakistan – Failure of Negotiated and Battlefield Solutions and Rivalry Maintenance

You, Chaekwang (Kyonggi University)

India and Pakistan, an archetypical rivalry in South Asia, clash against each other. After identifying Pakistan as a culprit of terrorist attack on tourists on Indian tourist site, the Modi government has conducted multiple air strikes against Pakistan with a full military mobilization which in turn induces Pakistan's similar responses against India. The paper asks a simple question why the confrontational relationship between India and Pakistan has been so enduring? To answer the question, the paper proposes the so-called double failure model in which a rivalry maintenance is considered as a result of a failure of military-and negotiated solution. Rival leaders often try to end costly rival relations at battlefields. But the rivals engaged in battles fail to resolve their hostilities by military means largely because of the interventions of great powers which form security ties with them. Fearing that the military disputes between the rivals might escalate into a major war in which the powers must intervene, the powers step in and

push the rivals to display self-restraint which result in the failure of battlefield solution. Leaders in the rivalries often bring the issue of rivalry termination into negotiation tables. Sobering effect from military disputes and structural shocks open a window of opportunities through which rivals resolve their hostilities at negotiation tables. But the rivalries are inclined to fail to end the hostilities because hard-line veto players at home are prompted to prevent their leaders from negotiating any compromise with their enemies at the tables. Taken together, the model postulates that rivalries persist through the failures of military and negotiated solution. To demonstrate this argument, the paper conducts a crucial case study of the persistence of India-Pakistan rivalry (1947–2025) and finds that the study lends a strong support for the argument. The paper concludes by offering a short summary and highlighting an avenue for future research.

Key Words: India, Pakistan, Rivalries, Hostilities,
Double Failure, Great Power, Hard-line Veto Players,
Maintenance

DOI: https://doi.org/10.56022/ceas.2025.31.2.41

대만 정치학계의 '중국정치' 연구 방법론 변화과정에 대한 고찰*

서상민(국민대학교)**

국문요약

본 연구는 지난 70여 년간 대만 정치학계의 중국 연구가 이념적 '비정연구(匪情研究)'에서 다원화된 과학적 학문 분과로 진화한 과정을 추적한다. 초기 냉전기 연구는 반공주의에 기반한 '적정연판(敵情研判)'의 성격이 강했으나, 1970년대 외교적 고립을 계기로 과학적 방법론을 도입한 '중공연구(中共研究)'로 전환되었다. 1990년대 이후 민주화와 양안 교류는 연구의 다원화를 촉진하여, 신제도주의, 구성주의 등 다양한 이론적 접근이 등장하며 연구의 깊이를 더했다. 이 변천 과정은 단순한 방법론의 진보를 넘어, 대만의 정체성 변화와 양안 관계의 재편을 반영하는 지적 투쟁의 역사이다. 본문은 '중국 이해'가 생존과 직결된 대만의 특수한 맥락이 세계적으로 가장 역동적이고 독창적인 중국 연구를 추동하는 핵심 동력임을 밝힌다.

주제어

대만 중국정치 연구, 비정연구, 중공연구, 신제도주의, 구성주의, 지식정치학

* 본 논문은 2019년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구이다(NRF-2019S1A6A302102737).

** 국민대학교 중국인문사회연구소 HK연구교수

I. 서론

중국정치 연구는 중국의 정치 현상을 분석하고 이해하는 지적 활동이라 할 수 있다. 중국이라는 국가가 성립되면서 정치 현상이 출현했다고 본다면, 고대 중국의 모든 역사서는 중국정치와 관련된 연구 성과의 하나로 간주할 수 있다. 물론 오늘날과 같은 연구 대상, 주제, 방법, 이론은 없었을지라도, 시기마다 다른 시각과 분석틀로 중국에서 벌어지는 복잡하고 역동적인 정치 현상을 해석하고 예측해 왔다고 할 수 있다. 특히 중국은 긴 역사 동안 동아시아 최대의 강대국이었다. 그 과정에서 중국 역사서들이 중국 내부의 시각으로 자국 정치를 해석하고 이해했다면, 주변국들의 역사서는 외부의 시각에서 중국의 정치와 그 동학을 끊임없이 관찰하며 변화에 대응하기 위한 방책을 모색했다. 실제로 삼국시대는 물론 통일신라, 고려, 조선시대의 역사서에서는 중국정치에 대한 지대한 관심과 관찰의 사례를 쉽게 찾아볼 수 있다. 이러한 '전통'은 현재까지도 이어지고 있다. 특정 국가가 중국정치에 얼마나 큰 관심을 두고, 얼마나 깊이 있게 연구하는지는 그 나라가 중국과 맺고 있는 관계 및 자국의 국가이익 실현에 중국이 얼마나 중요한 변수인지에 따라 결정된다. 정치·군사 영역 등에서 전면적으로 경쟁하는 강대국, 중국에 대한 경제적 의존성이 큰 국가, 그리고 직접 국경을 맞댄 국가일수록 중국 정치 현상을 이해하고 그 변동에 민감하게 반응하는 경향이 있다.

이런 측면에서 한반도 역시 비슷한 상황이지만, 신중국 성립 이후 현재까지 대만의 수많은 학자, 싱크탱크 연구원, 정치인들에게 중국 정치 현상을 이해하고 연구하는 지적 활동은 일상화되었다고 할 수

있다. 대만만큼 중국의 사회경제적 변화와 정치 상황에 깊은 관심을 가진 국가는 찾기 어려울 것이다. 이처럼 대만의 중국정치 연구는 대만이라는 특수한 정치적 상황과 양안 사이의 역사적 배경을 반영한다. 따라서 대만 중국정치 연구의 변천사를 분석하고 이해하는 것은, 대만이 중국과 어떤 관계를 맺어왔으며 양안 관계의 변화에 어떻게 대응해왔는지를 파악하는 과정과 같다. 초기 대만의 중국 연구는 냉전 시기 극심한 군사적·정치적 대결 국면에서 중국을 '적(敵)'으로 규정하고 그 동향을 분석하는 데 중점을 두었다. 1990년대 사회주의권 붕괴와 냉전 해체로 이념적·정치적 긴장이 완화되고, 대만 민주화의 진전과 국제 교류가 확대됨에 따라, 중국 연구는 학문적 분석 대상을 탐구하는 전문 분야로 점차 변화·발전했다. 이 글은 초기 적대적인 중국을 대상으로 한 "비정연구(匪情研究)"라는 특수한 형태에서 출발하여, 탈냉전기 국제 학술 교류의 확대와 민주화에 따른 이념적 경직성 완화로 서구의 사회과학 방법론을 수용하고, 나아가 독자적인 시각을 모색하기까지 대만의 중국정치 연구가 변화해 온 과정을 시기별로 나누어 살펴보고자 한다. 그 과정에서 대만 정치학계의 고민은 무엇이었는지, 변화를 추동한 요인과 동력은 무엇이었으며, 시기별 연구 대상과 주제, 방법론은 어떻게 변해왔는지를 밝히고자 한다.

Ⅱ. 대만의 중국정치 연구 방법의 진화

'비정(匪情)'은 매우 냉전적이고 적대적인 용어이다. 글자 그대로는 '비적(匪賊)의 상황이나 동태' 또는 '비적에 관한 정보'를 의미하지만,

대만에서 '비정'은 주로 중국 대륙의 공산당이나 정부에 관한 정보를 지칭하는 용어로 사용되었다(楊開煌 2000, 76). 따라서 비정연구는 중국공산당, 정부, 군사, 외교, 사회경제 등 중국 대륙의 전반적 상황을 포괄하는 연구를 의미한다. 대만 중국정치 연구의 변화과정을 파악하기 위해서는 국립정치대학 국제관계연구센터(國立政治大學國際關係研究中心; Institute of International Relations, NCCU)에서 수행된 연구와 이 기관의 정치적·학술적 역할에 주목할 필요가 있다(劉曉鵬 2013, 156). 정부 주도로 설립된 이 싱크탱크가 국제정세와 양안 관계 변화에 따라 임무와 역할을 전환해 온 과정은 대만 중국정치 연구의 특징을 가장 상징적으로 보여주는 사례이기 때문이다.

이 글은 이러한 변화과정을 시기별로 나누어 분석하고자 한다. 첫째, 국공내전과 제2차 세계대전 및 한국전쟁을 거치며 본격화된 냉전의 영향 아래 있었던 '비정연구' 시기에 대만의 중국정치 연구가 국가안보와 반공 이데올로기를 위해 어떤 역할을 했는지 살펴본다. 둘째, 1970년대와 1980년대 중국의 국제적 영향력 확대, 유엔에서의 대만 축출과 중화인민공화국의 상임이사국 지위 확보, 대만 내부의 민주화 요구 등이 기존 연구 방식에 미친 영향을 분석한다. 또한, 이른바 '과학적 혁명'이라 불리는 학술 흐름이 중국정치 연구에 어떤 변화를 가져왔는지 고찰한다. 셋째, 1990년대 이후 중국정치 연구의 다원화와 정량적 연구 동향을 살펴본다. 마지막으로, 최근 대만에서 진행되는 중국정치 연구의 주요 방법론인 정량적 사회과학 접근법, 신제도주의, 구성주의, 빅데이터를 활용한 디지털 연구 등을 간략히 소개한다. 앞으로 논의될 내용은 아래의 〈표 1〉과 같이 요약할 수 있다.

표 1 대만 중국 연구 방법론의 변천

	1950~1970년대	1970~1980년대	1990~현재
지배 패러다임	비정연구 (匪情研究)	중공연구 (中共研究)	과학화된 중국 연구
방법론	적정연판(敵情研判), 역사 서술, 이념 비판, 개인적 경험에 기반한 추론	과학적 방법론 도입 시도, 계량 및 질적 분석 초보 단계, 정책 분석	국제정치경제학, 신제도주의, 구성주의, 정치심리학, 경험적·실증적 연구
주요 영향	국공내전, 냉전, 반공 이데올로기, 권위주의 통치	대만의 UN 탈퇴 및 외교적 고립, 미중 수교, 미(美) 유학자 귀국, 계엄 해제	대만 민주화, 양안 교류 활성화, 세계화, 중국의 부상
핵심 기관 및 저널	국립정치대학 국제관계연구회(후일 국관중심), 국방부 정보국, 『비정월보』	정치대 국관 중심, 『시보잡지 (時報雜誌』	정대 국관중심, 대만대학 정치학과 등, 『중국대륙연구』, 『문제와 연구』

1. '비정연구(匪情研究)'에서 과학적 연구로 전환 (1950~1970년대)

이 시기 대만의 중국정치 연구는 이념적으로 '반공주의(反共主義)'를 전면에 내세우고, 국가적으로는 '대륙 수복'이라는 명확한 정치적 목표 아래 발전했다. 특히 중국정치 연구는 '전략연구'의 성격이 강했다. 이는 중국공산당 체제의 약점을 파악하고, 국제사회에서 '중국'의 정통성을 둘러싼 경쟁에서 우위를 점하기 위한 연구가 주를 이루었음을 의미한다.

1945~1949년 제2차 국공내전에서 패배하여 대만으로 밀려난 국민당 정권, 즉 '국부천대(國府遷臺)' 이후, 이들에게 대륙은 반드시 되

찾아야 할 미수복 영토로 인식되었다(김봉준 2025, 116-140). 그리고 그곳을 불법 점령한 중국공산당은 타도해야 할 '비적(匪賊)' 집단으로 간주되었다(楊開煌 2000, 77). 이러한 정치적, 역사적 맥락에서 진행된 '비정연구'는 그 명칭 자체로 당시 중국정치 연구의 성격을 명확히 드러낸다. 이는 학술적 탐구가 아닌 군사 전략적 연구의 일환이었기에, 중국공산당이라는 정치 집단과 사회주의 중국이라는 정치 체제를 객관적, 과학적으로 분석하고 이해하기보다는, 중국공산당과 그 정부 및 정책을 연구하고 전략적으로 판단하기 위한 기초 조사와 분석에 머물렀다. 대만에서는 이러한 연구 방법을 "적정연판(敵情研判)적 연구"라고 부른다(劉曉鵬 2013, 148-150).

이 시기 중국정치 관련 주요 연구기관은 대부분 정부 주도로 설립되었다. 따라서 이들 기관은 독립적인 연구 활동보다는 중국 관련 정보를 수집·판단하여 전략을 수립하는 정보기관의 부속 연구소 역할을 수행했다(宋學文 2008, 167-169). 그 배경에는 국민당을 이끌던 장제스(蔣介石) 총통과 그의 아들 장징궈(蔣經國)의 인식을 찾을 수 있다. 이들은 국공내전 패배의 원인을 '정보전'의 실패로 보고, 그 경험을 바탕으로 국내외 각종 정보 수집과 연구에 특별한 관심을 기울였다. 이는 패전으로 인한 대만 내 불안정성을 해소하고, 한국전쟁 등으로 격화된 동서 냉전 질서에 대응하여 정권 차원의 정치적 목표를 달성하기 위한 수단이었다. 이를 위해 정보 관련 조직을 대대적으로 개편했다(張瑞德 2005, 27-49).

장제스의 지시에 따라 장징궈는 1953년 국민당 정부의 정보 체계 전반을 검토한 후 기존 부서를 통폐합하고 새로운 부서를 설립했다(陳鴻獻 2014, 63-87). 당시 장제스가 국방부 총정치국의 장징궈에

게 내린 지시는 매우 구체적이었다. 그는 조직 설립이 시급하다고 강조하며 다음과 같이 지시했다. "주요 업무: 정보수집, 반간첩 활동, 적 세력의 회유 및 전향, 선전공작, 전략적 기획 등. 지역: 미국, 영국, 러시아, 공비(중국공산당), 일본, 중동, 동남아시아(인도, 태국, 미얀마, 베트남, 인도네시아, 말레이시아), 대만의 각 정당. 이상의 8개 조로 구분한다. 먼저 적절한 소수 인원을 선발하여 소규모 기구를 설립하여 '정책연구소'라는 명칭을 사용한다. 이 일은 매우 중요하므로 인재 발굴에 유의해야 하며, 그 경비는 예산을 편성할 수 있다. 반드시 내일부터 실시해야 한다"(楊開煌 2000, 76). 이러한 지시에 따라 현재 국립정치대학 국제관계연구중심(이하 국관중심)의 전신이라 할 수 있는 국책 싱크탱크 '총통부자료조정책연구실(總統部資料組政策研究室)'이 탄생하게 되었다(陳至潔 2016, 73).

자료조정책연구실은 대외적으로 '국제관계연구회(國際關係研究會)'라는 이름으로 활동했으며, 정부 내부에서는 타이베이 위안산 위앤루(臺北圓山遠廬)에 위치하여 '위앤루작업실(遠廬作業室)'이라는 암호명으로 불렸다(陳至潔 2016, 74). 소속 연구원들은 모두 이중 신분을 가졌다. 대외적으로는 학술 활동을 수행했지만, 실제 업무는 중공, 소련 및 국제 냉전 관련 정보를 수집하고 분석하는 것이었다(王怡惠·蕭棠文 2016). 이 연구회는 직접적인 정보 수집 활동을 하지는 않았으나, 다양한 자료와 데이터를 분석하고 이를 전략적으로 해석하는 종합 업무를 담당했다(劉曉鵬 2013, 145-174). 연구회의 초대 회장은 저장성(浙江省) 출신 외교관인 샤오위린(邵毓麟, 1909~1984)이었다. 그는 일본 유학 후 쓰촨대학(四川大學) 교수를 거쳐 중화민국 외교부에 들어가 1935년 일본·러시아과 과장, 주일본 요코하마 총영

사, 외교부 정보사 사장 등을 역임했다. 이후 1949년 주한 중화민국 대사와 총통부 국책고문(國策顧問)을 지내다 1953년 초대 '국제관계연구회' 회장을 맡았다. 설립 당시 연구회는 총 27명의 회원으로 구성되었으며, 소련, 미국, 유럽, 한일(韓日), 비정, 전략 등 6개 연구조로 편성되었다(劉國銘 主編 2005).

2년간의 활동 후 총통부 자료조는 1955년 3월 국가안전국(國家安全局, 이하 국안국)에 편입되었고, 정책연구실은 '국안국 정책연구실'로 명칭을 변경했다. 그러나 대외적으로는 '국제관계연구회'라는 이름을 계속 유지했다. 이처럼 국제관계연구회는 설립 초기부터 '하나의 조직, 두 개의 간판(한 조직, 두 간판)' 방식으로 운영되었다(吳玉山 外 2019). 1958년 이후 학자 및 전문가와의 협력을 강화할 목적으로 국안국 정책연구실은 '국제관계연구회'라는 명칭으로 내무부에 민간 단체로 등록했다. 그러나 장징궈의 확대 지시에 따라 1961년 다시 '중화민국 국제관계연구소(中華民國國際關係研究所, 이하 국연소)'로 개편되어 교육부에 등록되었다. 이로써 정보기관이 학술연구기관으로 변모하기 시작했다. 국연소는 국립정치대학에 통합되어 '국제관계연구센터'로 개명한 후 오늘에 이르고 있다(吳玉山 外 2019).

연구 방법론 측면에서 이 시기 대만의 중국정치 연구는 역사 서술과 연구자의 개인적 경험에 기반한 추론에 크게 의존했다(楊開煌 2000, 76). 특히 내전 이전 중국 대륙에서 공산당 초기 활동에 참여했거나 국민당 내에서 오랫동안 반공 투쟁을 벌였던 인물, 혹은 삼민주의 교육 및 정치 선전을 담당했던 이들이 대만 중국 연구의 주축을 이루었다(楊開煌 2000, 77). 그들의 중국공산당 및 국민당에서의 경험은 중국정치 연구에 현실감을 부여했지만, 동시에 객관적 연구를

기대하기는 어렵게 만들었다.

궈화룬(郭華倫, 본명 郭潜)은 이 시기 중국정치 연구를 대표하는 가장 두드러진 학자이다. 그는 대만으로 건너오기 전 중국공산당 남방공작위원회(南方工作委員會) 조직부장을 역임한 고위 간부 중 한 명이었다. 그러나 1942년 국민당에 체포된 후 전향하여 국민당을 위한 반공 활동에 투신했다(金志宇 2013, 33-37). 이러한 그의 개인적 이력은 당시 대만 '비정연구' 연구자들의 전형을 보여준다. 그는 역사학이나 정치학을 전문적으로 공부한 학자도 아니었고, 고등 교육기관에서 학술 훈련을 받은 연구자도 아니었다. 그럼에도 궈화룬은 국립정치대 국관중심의 전신인 국제관계연구회 소속으로 활동하며 방대한 저술을 남겼다. 그중 『중국공산당사론(中國共産黨史論)』은 방대한 자료를 바탕으로 중국공산당 창당부터 권력 장악 과정까지를 분석한 역작이다(吳玉山 外 2019, 60).

이러한 연구가 가능했던 배경에는 1961년 국관중심이 대학 부설 연구기관으로 전환되면서 확보한 자료가 있었다. 국관중심은 수많은 중국공산당 공식 출판물, 코민테른 문건과 같은 내부 자료, 그리고 공산당 지도자들의 회고록 등을 수집했다. 궈화룬은 이러한 다양한 텍스트를 교차 분석하여 공식 문건 이면에 숨겨진 의미를 파악하고자 했다. 자료 접근이 극도로 제한된 상황에서 그의 『중국공산당사론』은 텍스트 비교 분석을 통한 추론과 유추를 활용하여 중국공산당 역사의 권력 투쟁과 노선 갈등을 해석했다(Sullivan 2012, 119). 그는 "중국공산당의 역사는 모스크바의 지령에 따라 움직인 '한 편의 부끄러운 역사'이며, 마오쩌둥(毛澤東)의 권력 장악 과정은 끊임없는 당내 투쟁과 숙청의 연속이었다"고 단정했다(郭華倫 1968). 그의 분석은 공

산당의 이념과 정책을 비판하고 조직의 취약성을 드러내기 위해 다소 과도한 추론을 사용하기도 했지만, 당시 자료 제약으로 어려움을 겪던 서구의 중국정치 연구자들에게 중요한 자료와 분석 틀을 제공했다(Saich 1996, xxvii).

궈화룬과 같은 전향자에 의존한 '비정연구'는 과학적이고 객관적인 분석이라고 하기에는 몇 가지 방법론적 한계를 지녔다. 물론 궈화룬이 활용한 내부자 지식은 다른 누구도 제공할 수 없는 독보적인 정보와 분석 자원이었고, 당시 대만 정부에게는 매우 유용한 자산이었음이 틀림없다. 그럼에도 불구하고 그의 연구 자료는 그가 공산당에서 활동했던 1930년대와 1940년대 초반에 머물러 있었다는 한계가 지적된다. 따라서 그의 분석 틀은 1949년 사회주의 정권 수립 이후의 중국공산당 현실을 설명하는 데 점차 한계를 드러낼 수밖에 없었다. 그의 방법론은 혁명기라는 시공간적으로 제한된 과거에 고정되어 있었기 때문에, 중국공산당의 새로운 변화를 해석하는 데 필요한 유연성이 부족했다(김동하 2008, 30).

또한 학문의 가치중립성 문제도 노출된다. 그의 관점은 중립적인 관찰자의 것이 아니었다. 공산당 간부에서 국민당으로 전향한 이력이 있기에, 그의 분석은 개인적 배신감과 정치적 적대감이라는 감정적 프리즘을 통해 왜곡될 소지가 충분했다. 이는 단순히 개인적 편견의 문제가 아니라, 그가 중국공산당을 인식하는 기준 자체가 적대감에 의해 규정되었음을 의미한다. 그의 연구 목적은 객관적 진리 탐구가 아니라 이념적 '반공주의'의 승리였다(김동하 2008, 22–23). 일반적으로 지식의 타당성은 경험적 엄밀함이나 동료 학자들의 검증을 통해 학술적 권위를 인정받는다. 그러나 그의 연구는 대만 학계에서 반

공 이력과 내부자라는 특수한 지위에 의해 그 권위를 보증받았다. 이러한 학술 환경은 중국정치 연구가 과학적 분과 학문으로 발전하는 것을 저해했으며, 중국의 새로운 변화를 현실 그대로 이해하는 데 방법론적 한계를 노출할 수밖에 없었다.

2. '중공연구(中共研究)'의 부상과 과학방법론 도입 (1970~1980년대)

1970년대에 들어서며 대만은 외교적, 정치적 격변을 겪었다. 국제정세의 변화라는 외부 환경의 충격은 '비정연구'라는 기존 패러다임에 근본적인 균열을 일으켰고, 대만의 중국 연구가 새로운 방향을 모색하는 결정적 계기가 되었다. 이 시기 대만 중국정치 연구의 특징은 적대적 이념에 기반한 연구에서 과학적 방법론에 기반한 연구로 이행하는 과도기적 성격으로 요약할 수 있다. 연구 방법론 전환의 직접적인 계기는 1971년 중화민국의 유엔 대표권 상실과 1979년 미국과의 단교 및 미중 수교였다. 이 두 사건은 지난 20여 년간 유일 합법 정부로서 전 중국을 대표한다고 주장해 온 국민당 정권의 정통성에 심각한 타격을 입혔다. 중화인민공화국은 더 이상 정통성 없는 '비적'으로만 치부할 수 없는, 국제 사회의 엄연한 행위자로 인정받게 된 것이다. 이러한 국제 질서의 재편은 '비정연구' 패러다임의 존립 기반을 약화시켰다. 중국공산당의 정통성을 부정하고 타도의 대상으로만 간주하던 기존 연구 방식으로는 급변하는 외교 현실을 설명하거나 대응 전략을 수립할 수 없었다(王敏而 2022; 蔡中民 2023, 88). 토머스 쿤(Thomas Kuhn)의 용어를 빌리자면, 기존 패러다임으로는 더 이상

해결할 수 없는 '변칙 사례(anomaly)'가 출현하면서 심각한 '패러다임 위기(paradigm crisis)'가 발생한 것이다(Kuhn 1962, Ch8). 이제 대만 학계와 정책 결정자들은 현실적인 이유에서라도 중국을 보다 객관적이고 실용적인 시각으로 분석해야 할 필요성에 직면했다.

이러한 패러다임의 위기 속에서 새로운 대안을 제시한 이들은 미국에서 사회과학 박사 학위를 받고 귀국한 신진 학자들이었다(楊開煌 2000, 77). 이들은 행태주의(行態主義)에 기반한 계량 분석, 질적 사례 연구, 비교 정치 등 최신 사회과학 연구 방법론으로 훈련받은 학자 세대였다. 이들의 등장은 폐쇄적이었던 대만 중국 연구계에 변화를 일으키며, 이른바 '과학적 혁명(科學革命)'의 서막을 열었다(楊開煌 2000, 81). 1982년 7월, 『시보잡지(時報雜誌)』가 주최한 '중국대륙문제 연구방법론 좌담회'는 대만 중국정치 연구 방법론 전환의 분수령이 되었다(楊開煌 2000, 82). 이 좌담회는 전통적인 '비정연구' 전문가들과 국내외 사회과학자들이 '연구 방법론'을 주제로 처음 공식적인 대화를 나눈 자리라는 점에서 역사적 의미가 크다(劉曉鵬 2013, 160). 이 자리에서 신진 학자들은 기존 연구의 주관성, 비체계성, 경험 의존성을 비판하며 객관성, 가치중립성, 경험적 증거에 기반한 과학적 분석의 필요성을 역설했다(劉曉鵬 2013, 162). 연구 방법론을 둘러싼 이 논쟁은 단순한 학술 행사를 넘어, 중국에 대한 대만의 인식이 역사적으로 전환되는 사건이었다. 좌담회 이후 대만의 여러 학술지에서 연구 방법론에 대한 인식이 뚜렷하게 변화하기 시작했으며, 이는 중국정치 연구의 목적이 '적정 연판'에서 본연의 학술연구로 분리되는 과정이었음을 보여준다.

학술연구 영역에서의 제도적 변화 또한 이러한 방법론적 전환을 뒷

받침했다. 대만 중국정치 연구의 핵심 기관이었던 국립정치대학 국관중심에서부터 변화가 시작되었다. 정부 정책 자문과 정보 분석에 주력하던 국관중심은 점차 학술 연구의 비중을 높여갔고, 1996년에는 국립정치대학의 공식적인 대학급 연구센터로 편입되어 학문적 정체성을 확고히 했다. 이러한 변화는 국관중심이 발행하는 학술지의 제호 변경에서도 명확히 드러난다. 1985년, 『비정월보(匪情月報)』가 『중국대륙연구(中國大陸研究)』로 제호를 변경한 것이다(楊開煌 2000, 84). 이는 중국 관련 현황과 정보를 분석하던 월간 보고서가 중국 대륙이라는 지리적·정치적 실체를 학술적으로 탐구하는 전문 학술지로 탈바꿈했음을 의미한다. 이념적이고 감정적인 대립의 언어에서 과학적이고 객관적인 분석의 언어로 패러다임이 전환된 것이다.

방법론적 전환을 추동한 학술 외적 요인으로는 대만 내부의 민주화와 양안 관계의 변화를 들 수 있다. 1980년대 대만의 민주화 운동과 그 결과로 이루어진 1987년 계엄령 해제는 학문 공동체에 더 큰 자율성을 부여했으며, '반공주의'라는 단일한 시각에서 벗어나 다양한 이론과 방법론을 적용할 수 있는 정치적 토양을 마련했다. 또한 1980년대 후반 양안(兩岸) 간 민간 교류가 시작된 것도 중요한 전환 요인이었다. 덩샤오핑의 개혁개방 정책과 대만에 대한 평화 공세는 기존의 "삼불(三不) 정책(접촉, 협상, 타협 불가)"을 유지하기 어렵게 만들었고(邵宗海 1998, 18), 민간인의 대륙 방문이 허용되면서 대만 학자들은 사상 처음으로 중국 현지에서 직접 자료를 수집하고 현지 조사를 수행할 수 있게 되었다. 이는 공식 문건과 제한된 정보에 의존하던 과거와는 질적으로 다른, 직접적이고 풍부한 경험적 데이터에 기반한 실증 연구를 가능하게 했다(寇健文 2018, 105).

1970년대와 1980년대의 전환은 단순히 낡은 방법론을 새로운 것으로 대체하는 기술적 과정이 아니었다. 그 이면에는 국가 권력으로부터 학문의 자율성을 회복하려는 치열한 투쟁이 있었다. '비정연구' 패러다임은 국민당의 권위주의 국가 기구와 분리될 수 없었으며, 당시 학술연구의 존재 이유는 국가의 정치적 목표에 봉사하는 것이었다(寇健文 2018, 5). 반면, 서구에서 훈련받은 신진 학자들은 학문의 자유와 가치중립성이라는 새로운 연구 가치를 중시했고, 이는 국가의 도구로서의 학문을 강조하던 기존 체제와 근본적으로 충돌할 수밖에 없었다. 이는 중국 연구가 더 이상 정치적 지시에 좌우되지 않고, 과학적 규범과 학문적 양심에 따라 수행되어야 한다는 학술계의 자기 선언이었다. 이러한 학문적 자율성 확보 과정은 당시 대만 사회 전반에서 전개되던 민주화 운동과 궤를 같이했다. 중국정치 연구의 전문화는 권위주의 체제가 사회와 학계에 대한 통제력을 상실해가는 과정의 한 단면이자, 동시에 그 과정을 촉진하는 동력이기도 했다. 학문이 국가로부터 자율성을 회복하면서, 대만의 중국정치 연구는 현대 사회과학의 한 분과로 자리매김할 토대를 마련했다.

이 시기 대만의 중국정치 연구는 중공 내부 상황 파악을 넘어 더욱 구체적인 대상으로 확장되었다. 1966~1976년의 문화대혁명, 1976년 마오쩌둥 사후 화궈펑(華國鋒)과 4인방(四人幫)의 권력 투쟁, 린뱌오(林彪) 실각 사건, 덩샤오핑의 복귀와 재실각 등은 대만 연구자들의 핵심 분석 대상이었다. 이 분야의 대표적 학자는 국관중심 연구원이었던 야오멍쉬안(姚孟軒)이다. 그는 중국공산당 내 권력 투쟁, 파벌 갈등, 권력 승계 문제를 집중적으로 다루었다. 그의 연구는 1960년대의 방법론을 일부 계승하면서도 변수를 다양화하여 분석 수준을 한

단계 끌어올렸다. 그는 "중공의 권력 투쟁은 단순히 개인 간의 갈등이 아니라, 노선과 정책을 둘러싼 이념 투쟁의 성격을 띤다"고 보고, 파벌 분석과 정책 노선을 교차 분석하는 방법을 활용했다(Yao, 1970). 그의 연구는 국관중심이 발간하던 『문제와 연구(問題與研究)』와 영문 저널인 *Issues & Studies*에 집중적으로 게재되어 대만과 서방 학자들에게 큰 영향을 미쳤다.

특히 1973년 국관중심이 편집하고 그가 핵심 연구자로 참여한 『린뱌오사건진상연구(林彪事件眞相研究)』는 1971년 린뱌오의 실각과 추락사를 둘러싼 사건의 배경, 전개 과정, 그리고 이 사건이 중국공산당 내부 권력 구도에 미친 영향을 심층 분석했다. 야오멍쉬안은 중국공산당의 공식 문건을 분석하여 그 이면에 숨은 의미를 읽어내고, 린뱌오와 마오쩌둥 사이의 갈등 및 군부와 당의 권력관계 변화 등을 규명했다(姚孟軒 2021). 그는 이 연구에서 "린뱌오 사건이 마오쩌둥의 절대적 권위에 심각한 균열을 초래했으며, 후계자 문제의 불안정성을 폭로하여 문화대혁명 이후의 권력 투쟁을 더욱 격화시키는 계기가 되었다"고 주장했다(國關中心 1973). 이 시기 또 하나의 중요한 연구 결과물은 야오멍쉬안을 중심으로 국관중심 학자들이 수십 년간의 연구를 집대성한 논문집 『중공권력투쟁론집(中共權力鬥爭論集)』(姚孟軒 編 1975)이다. 여기서 그는 중국공산당의 권력 투쟁을 개인 간의 암투가 아닌 이데올로기 노선, 정책 방향, 출신 배경, 파벌 등이 복합적으로 얽힌 구조적 현상으로 파악하는 방법론을 제시했다. 이러한 분석틀을 통해 그는 공산당 내 파벌을 '문혁파(文化大革命派)'와 '실료파(實務官僚派)'로 유형화했다(劉曉鵬 2013, 152–155). 비록 야오멍쉬안의 연구가 강한 반공주의 성향을 띠고, 모든 정치 현상을 권력 투

쟁으로 설명하려는 환원주의(還元主義)적 경향을 보이며, 거시적인 사회경제적 변수를 간과했다는 비판을 받기도 하지만, 제한된 자료 속에서 중국공산당의 정치 동학을 분석하는 체계적인 방법론을 개척하고 사실관계 규명에 엄밀함을 기했다는 점에서 학문적 기여가 크다고 평가할 수 있다.

Ⅲ. 탈냉전 시기 중국정치 연구 방법의 패러다임 전환

1. 다원화된 연구와 '지식정치학'의 출현 (1990년~현재)

1990년대 이후 대만의 중국 연구는 본격적인 성숙기에 접어들었다. 대만 민주화가 공고화되고 양안 교류가 폭발적으로 증가하면서 연구의 자유와 데이터 접근성이 비약적으로 향상되었다. 이 시기 학계는 과학적 방법론이라는 공통의 기반 위에서 다양한 이론적 접근법이 경쟁하고 융합하는 다원주의적 지형을 형성했다. 중국 연구는 더 이상 국가의 이념적 도구가 아닌, 세계 학계와 소통하는 전문 분야로 확고히 자리 잡았다. 이 시기 대만 중국 연구의 가장 큰 특징은 연구 주제와 방법론의 폭발적인 확장이다. 과거 공산당의 권력 구조, 군사, 안보 등 제한된 주제에 집중되었던 연구는 중국의 경제 발전, 사회 변동, 대외 관계, 국가-사회 관계 등 거의 모든 영역으로 확대되었다(沈有忠 2017). 이러한 변화는 세 가지 특징으로 요약된다. 첫째, '실천과 실증 경험의 강조'이다. 현지 조사, 인터뷰, 설문조사 등 1차 자료

에 기반한 경험적 연구가 주류로 부상했다. 둘째, '엄격하고 다양한 방법론 훈련'이다. 학자들은 계량분석, 질적 비교 분석, 게임 이론, 담론 분석 등 특정 연구 질문에 가장 적합한 방법론을 선택하고 적용하는 능력을 갖추게 되었다. 셋째, '글로벌 사회과학 커뮤니티와의 연계'이다(邱坤玄·張登及 2013, 439-462). 이 시기에 접어들어 대만 학자들은 국제 학술지에 활발히 논문을 게재하고 국제 학회에 참여하며, 전 세계적인 이론적 논쟁에 적극적으로 기여하기 시작했다.

연구의 전문화 과정 속에서 다양한 이론적 접근이 등장했다. 쉬쓰젠(徐斯儉)과 같은 학자들은 중국의 국가-사회 관계 변화에 주목하며 '후기 전체주의 발전국가(post-totalitarian developmental state)', '내권화(內捲化, involution)', '중앙-지방 관계' 등 중국의 특수한 정치 현상을 설명하기 위한 분석 틀을 제시했다(陳奕伶·陳陸輝·陳奕伶 2015). 또한, 국제관계 분야에서는 권력 균형 이론, 안보 딜레마, 규범 이론 등 다양한 시각을 통해 중국의 외교 정책과 양안 관계를 분석하는 연구가 활발히 이루어졌다. 대만 주류 사회과학의 흐름을 대표하는 학자 중 한 명은 주윈한(朱雲漢)이다. 대만 중앙연구원 원사(院士)이자 대만대학 정치학과 석좌교수인 그는 대만에서 가장 영향력 있는 정치학자 중 한 명으로 꼽힌다. 미국 미네소타 대학에서 정치학 박사 학위를 취득한 그는 국제정치경제학(IPE)과 민주화 비교 연구 분야의 전문가로서, 현대 사회과학의 엄격한 이론적·방법론적 훈련을 받은 세대를 상징한다. 주윈한의 연구 방법론은 거시 역사적 접근과 비교 분석을 결합하여, 중국의 부상이라는 현상을 전 지구적 차원의 구조 변동 속에서 파악하는 것이 특징이다. 그는 중국을 단일 국가 사례로만 보지 않고, 세계사적 흐름과 상호작용하며 기존 질서를 변

화시키는 핵심 동력으로 분석한다. 특히 국제정치경제학 이론을 적용하여 중국의 부상이 세계 경제, 정치 지형, 그리고 지배 이데올로기에 미치는 파급 효과를 심층적으로 탐구한다.

그의 학문적 특징을 집약한 대표작 『높은 생각은 구름 위에 있네: 중국의 부상과 글로벌 질서의 재편(高思在雲: 中國崛起與全球秩序的重構)』에서 주윈한은 중국의 부상이 산업혁명이나 미국의 부상에 버금가는 세계사적 사건이라고 주장한다. 그는 중국의 부상이 단순히 새로운 강대국의 등장을 의미하는 것을 넘어, 지난 수백 년간 지속되어 온 서구 중심의 세계 질서 자체를 근본적으로 '재편(reconfiguration)'하고 있다고 진단한다(郑云天 2016, 94). 구체적으로 그는 중국의 부상이 미국 중심 단극 체제의 약화, '민주주의 제3의 물결' 퇴조, 자본주의 세계화의 위기, 서구 중심 세계의 종언과 비서구 세계의 전면적 부상이라는 네 가지 거대한 역사적 반전을 추동하고 있다고 분석한다(朱雲漢 2015). 주윈한과 같은 학자들의 연구는 서구 사회과학의 엄격한 분석 도구를 사용하면서도, 역설적으로 서구 모델의 보편성에 의문을 제기한다. 초기 대만의 과학적 연구가 서구 이론의 소비자에 머물렀다면, 주윈한의 연구는 훨씬 성숙한 단계를 보여준다. 그는 단순히 이론을 적용하는 데 그치지 않고, 중국이라는 비서구적 강대국의 부상을 비판적 사례로 삼아 서구에서 유래한 국제정치경제학 및 민주주의 이론의 핵심 전제들을 재평가한다(霍殿林 2018, 68–69). 그는 중국 모델을 단순한 찬양이나 비난에 빠지지 않고 비판적으로 분석하며, 혼합소유제 경제, 능력주의적 인재 선발 시스템 등 중국 체제의 독특한 제도적 특징을 객관적으로 평가한다(朱雲漢 2015). 이는 대만의 중국 연구가 서구 이론의 소비자에서 벗어나, 세계적인 학문적 대화에 기여

하고 때로는 도전하는 독창적인 이론적 통찰의 생산자로 발전했음을 의미한다. 대만 학계는 이제 중국이라는 특수한 사례를 통해 보편 이론을 검증하고 발전시키는 중요한 지적 작업을 수행하고 있다.

2. 신제도주의와 구성주의 분석 실험

1990년대 이후 대만 중국 연구의 다원화 과정에서 가장 강력한 영향력을 발휘한 이론적 흐름 중 하나는 신제도주의(New Institutionalism)이다. 이 접근법은 중국 정치의 표면적인 정책 결과나 지도자의 개인적 특성을 넘어, 권력의 '게임의 룰'을 분석하는 데 초점을 맞춘다. 이를 통해 겉으로 드러나는 현상 이면에 숨겨진 중국 정치의 작동 원리를 보다 정교하게 해부한다. 신제도주의는 정치를 공식적 제도(헌법, 법률 등)와 비공식적 제도(규범, 관행 등)의 상호작용으로 파악한다. 특히 중국과 같은 권위주의 체제에서는 공식 규정과 실제 권력 작동 방식 사이에 큰 간극이 존재하기에, 이 접근법은 강력한 설명력을 발휘한다. 신제도주의자들은 "왜 전능해 보이는 공산당이 굳이 복잡하고 비용이 많이 드는 제도를 유지하는가?"와 같은 질문을 던진다. 그들은 제도가 단순히 행위자를 제약하는 것을 넘어, 행위자들이 자신의 이익을 위해 전략적으로 활용하고 조작하는 대상이라는 점에 주목한다. 대만 학계에서는 특히 중국공산당의 권력 승계, 당-국가 관계, 중앙-지방 관계, 정책 결정 과정 등을 신제도주의적 시각에서 분석하는 연구들이 큰 성과를 거두었다. 쉬쓰젠(徐斯儉) 등이 제시한 파벌 투쟁, 중앙-지방 상호작용, 국가-사회 담판과 같은 분석 틀은 모두 제도가 어떻게 다양한 정치 행위자들의 전략적 상호작용 속에서 형성되고

변화하는지를 보여주는 신제도주의적 통찰에 기반한다(양태근 2016, 237-272).

이러한 신제도주의 방법론을 가장 잘 구현한 학자는 우궈광(吳國光)이다. 그는 1980년대 자오쯔양(趙紫陽) 총서기 시절, 당 중앙정치체제개혁연구소(中央政治體制改革研究所)의 연구원이자 자오쯔양의 연설문 작성자로서 제13차 당대회의 정치개혁안 기초 작업에 직접 참여한 경력이 있다(朱剑红 1989). 1989년 톈안먼 사태 이후 미국으로 건너가 프린스턴 대학에서 정치학 박사 학위를 받은 그는, 누구도 가질 수 없는 내부자의 경험과 서구 학계의 엄격한 이론가의 시각을 결합한 독특한 연구를 수행하고 있다. 우궈광의 핵심 방법론은 그가 '상호맥락화(mutual contextualization)'라고 부르는 분석 틀이다(Wu 2015, 17-19). 이는 비공식적 정치(informal politics)와 공식적 제도(formal institutions)가 어떻게 서로를 규정하고 형성하는지를 분석하는 것이다. 그는 권위주의 정권이 공식 제도를 단순히 무시하는 것이 아니라, 오히려 정치적 목적을 달성하기 위해 적극적으로 조작(manipulate)하고 활용한다고 주장한다. 그의 주요 저서인 *China's Party Congress: Power, Legitimacy, and Institutional Manipulation*(2015)은 이러한 분석 방법을 잘 보여준다. 이 책에서 그는 중국공산당 전국대표대회(당대회)를 실질적인 의사결정 기구가 아니라, 권력의 정당성을 연출하고 과시하기 위한 거대한 "권력의 극장(theatre of power)"으로 규정한다(Wu 2015, 16-17). 정교하게 짜인 대의원 선출 과정, 토론회, 상징적인 투표 행위 등은 무의미한 요식행위가 아니다. 그것은 이미 막후 엘리트들에 의해 내려진 결정에 '확인적 정당성(confirmative legitimacy)'을 부여하기 위해 치밀

하게 설계된 "제도적 조작(institutional manipulation)"의 과정이라는 것이다(Wu 2015, 3-4).

우궈광의 연구는 현대 권위주의 정권이 어떻게 생존하고 통치하는지에 대한 세련된 이론을 제공한다. 이들 정권은 단순히 폭력과 억압에만 의존하지 않고, 제도적 위선(institutional hypocrisy)의 기술을 통해 통치의 정당성을 확보한다고 본다. 우궈광이 던지는 핵심 질문은 "왜 절대 권력을 가진 공산당이 이토록 정교하고 비용이 많이 드는 당대회라는 연극을 상연하는가?"이다(Wu 2015, 4). 그에 따르면, 아무리 내용이 비어 있더라도 이러한 공식 제도는 정당성을 부여하는 매우 중요한 기능을 수행한다. 공산당은 선거, 대표대회, 헌법과 같은 민주주의 제도를 모방하여 외관상 절차적 정당성과 책임성을 갖춘 것처럼 보이게 만든다. 이로 인해 "정치적 공허함과 제도적 신성함(political hollowness and institutional holiness)"이라는 이중성이 발생한다고 그는 설명한다(Wu 2015, 3). 당대회라는 제도는 실질적 의사결정 권한 면에서는 공허하지만, 권력에 신성함을 부여하는 상징적 힘에 있어서는 매우 중요하다는 것이다. 우궈광의 "제도적 조작" 개념은 공식적 제도와 비공식적 정치라는 이분법을 넘어, 양자가 어떻게 깊이 얽혀 있는지를 파악하는 분석 틀을 제공한다. 즉, 비공식적 권력이 어떻게 공식 제도의 언어와 의례를 적극적으로 활용하고, 또 그에 의해 제약받는지를 명확히 설명하는 것이다. 이는 제1세대 연구의 개인적 경험과 제3세대 연구의 과학적 이론을 결합한 성과라 할 수 있다.

3. 구성주의와 '지식정치학'의 등장

21세기에 들어서며 대만의 중국정치 연구는 또 다른 차원의 지적 전환을 맞이했다. 연구 대상인 중국이라는 객관적 실체 자체에 의문을 제기하는 비판적 접근, 즉 구성주의(Constructivism)가 등장한 것이다. 이 접근법은 이전 세대 학자들이 당연하게 받아들였던 전제들을 해체하고, 지식이 생산되는 과정에 개입하는 권력관계와 연구자의 정체성 문제를 전면에 부각시킨다. 정치학에서 구성주의는 국가의 이익이나 정체성이 주어진 것이 아니라, 사회적 상호작용과 담론을 통해 구성된다고 본다(Guzzini 2013). 이러한 시각을 중국 연구에 적용하면, '중국'은 고정불변의 객관적 실체가 아닌 사회적으로 구성된 개념이라는 결론에 이르게 된다. 즉, 중국을 이해하고 연구하는 방식은 연구자가 누구이며, 어떤 역사적 맥락과 정치적 입장에 따라 달라진다는 것이다. 이러한 방법은 분석의 초점을 연구 대상에서 연구자로 옮기는데, 이를 '지식정치학(Knowledge Politics)'이라 부른다(Stehr 2015). 지식정치학은 누가, 어떤 목적을 위해, 어떤 방식으로 지식을 생산하고 유통시키는지, 그리고 특정 지식이 어떻게 권위를 획득하고 지배적 담론이 되는지와 같은 질문을 던진다. 이 렌즈를 대만의 중국 연구에 적용하면, '비정연구'에서 '과학적 중국 연구'로의 전환은 단순히 방법론의 진보가 아니라, 대만 사회의 정체성 변화와 권력관계의 재편을 반영하는 정치적 과정으로 재해석될 수 있다.

이러한 비판적, 탈실증주의적 접근을 이끄는 대표적인 학자는 대만대학 정치학과의 스즈위다(石之瑜 2005). 그의 연구는 국제관계 이론과 중국 연구의 기저에 깔린 암묵적 가정과 정체성의 정치

를 해체하는 데 집중한다. 구성주의와 탈구조주의에 기초한 그의 연구 방법론은 대만 학자들의 식민주의, 내전, 냉전의 경험 등 개인적·집단적 역사가 어떻게 그들이 중국을 이해하는 인식론적 기반(epistemological basis)을 형성하는지 분석한다(Shih 1993). 그의 관점에서 중국 연구는 객관적 사실을 발견하는 행위가 아니라, 연구자 자신의 정체성을 수행하고 구성하는 행위로 간주된다. 스즈위의 논문 「대만에서 중국대륙을 연구하다: 지식정치와 정치지식(在臺灣研究中國大陸：知識政治與政治知識)」은 이러한 관점을 잘 보여준다. 이 글에서 스즈위와 그의 동료들은 대만의 중국 연구가 일본, 미국, 그리고 중국으로부터 물려받은 다양한 정체성과 서사들을 끊임없이 '조합, 재조합, 그리고 해체(組合, 再組與解組)'하는 과정이라고 주장한다. 그는 대륙 출신 구세대 학자들이 구성하는 '중국'과, 대만에서 태어나고 자란 신세대 학자들이 구성하는 '중국'이 그들의 삶의 경험과 정치적 신념에 따라 어떻게 근본적으로 다를 수밖에 없는지를 논리적으로 증명한다. 예를 들어, 항일전쟁의 기억을 가진 구세대 학자에게 중국은 민족적 구원의 대상일 수 있지만, 대만 본토 의식이 강한 학자에게 중국은 대만의 주권을 위협하는 외부 세력으로 인식될 수 있다는 것이다(石之瑜·包淳亮 2012, 34–55).

스즈위의 연구 방법론을 따른다면, 연구 대상으로서의 중국이 궈화룬의 '비적'에서 주윈한의 '부상하는 강대국'으로, 그리고 우궈광의 '조작적 제도'로 변해온 것은 단순히 방법론이 정교해진 결과가 아니다. 이는 대만 학자들의 정체성이 변화해 온 과정의 반영으로 이해할 수 있다. 궈화룬의 시대에 '비적'을 연구하는 것은 내전 상태에 있는 중화민국의 정체성을 확인하는 행위였고, 주윈한이 '부상하는 강

대국'을 연구하는 것은 글로벌 지식인으로서의 자신을 자리매김하는 것이 된다. 우궈광처럼 '제도'를 해부하는 것은 현대 사회과학자의 비판적 거리를 채택하는 것을 의미할 수 있다. 스즈위는 여기서 한 걸음 더 나아가 대만 학자 자신을 해체의 대상으로 삼는다. 그는 학계가 연구 대상인 중국이 연구 주체인 대만의 주관성과 분리될 수 없다는 현실을 직시하도록 촉구하며, 이러한 연구를 통해 객관적 대상이 아닌 주관적 연구자 자신의 모습을 보게 한다고 주장한다. 양안의 정치적 상황이 미해결 상태로 남아있는 한, 대만의 중국 연구는 앞으로도 치열한 방법론적, 실존적 논쟁의 장이 될 수밖에 없다. 대만 정치학계는 자신들의 정체성을 끊임없이 구성하고 재구성하는 동시에, 그들의 연구 대상인 중국 역시 계속해서 새롭게 구성하고 재구성해 나갈 것이기 때문이다. 이처럼 연구 주체와 대상이 서로를 구성해 가는 역동적인 과정이야말로 대만 중국정치 연구의 가장 큰 특징이라 할 수 있다.

IV. 결론

지난 70여 년간 대만 정치학계의 중국 연구는 극적인 변화의 궤적을 그려왔다. 이 역사적 과정은 국가의 이념적 도구였던 '비정연구'에서 출발하여, 방법론적으로 다원화되고 이론적으로 풍부하며 고도로 전문화된 학문 분과로 발전하는 과정이었다. 궈화룬(郭華倫)이 대표하는 '적'에 대한 규정에서부터 주윈한(朱雲漢)의 거시적 분석, 우궈광(吳國光)의 제도적 해부, 그리고 스즈위(石之瑜)의 비판적 성찰에 이르기까지, 대만 학계는 세계적인 중국 연구 담론을 선도하는 핵심 축

으로 성장했다. 그러나 이러한 학문적 전문화에도 불구하고, 대만의 중국 연구는 여전히 지정학적 맥락으로부터 깊은 영향을 받고 있다. 미해결 상태인 양안 간 주권 문제와 '중국'이라는 거대한 존재가 드리우는 그림자는 대만 학자들에게 끊임없는 지적 긴장감과 현실적 도전 과제를 안겨준다. 역설적으로, 이러한 특수한 환경이 대만 중국 연구를 세계 어느 곳보다 역동적이고 혁신적으로 만드는 원동력이 되고 있다. '중국을 어떻게 이해할 것인가'라는 질문은 대만에게 단순한 학문적 탐구를 넘어, 생존과 정체성에 관한 실존적 질문과 분리될 수 없기 때문이다.

향후 대만의 중국 연구는 기존의 성과를 바탕으로 더욱 새로운 지평을 열어갈 것으로 전망된다. 정치대학 국관중심의 코우젠원(寇健文 2005)이 제안한 바와 같이, 중국의 민족주의나 지도자의 정치적 성향을 이해하기 위해 정치심리학적 접근을 도입하려는 시도가 나타나고 있다. 또한, 빅데이터를 활용한 여론 분석, '중국 모델'을 다른 권위주의 체제와 비교하는 연구 등 새로운 방법론과 연구 의제들이 부상하고 있다. 결론적으로, 대만의 중국 연구사는 '적'을 학문적 '대상'으로 전환시키는 데 성공한 지적 성취의 역사이다. 그러나 그 대상은 여전히 대만 정치학자의 정체성과 분리될 수 없는 복합적인 존재로 남아있다. 이 긴장감 속에서 대만 정치학계는 다른 어떤 나라의 정치학계보다 중국정치 연구에 있어 독창적이고 심도 있는 연구를 계속해서 생산해낼 것으로 기대된다.

참고문헌

김동하. 2008. “臺灣의 中國大陸研究의 展開와 特徵”. 『중국학보』 57.

김봉준. 2025. “대만의 계엄-계엄 체제의 고착과 장기화가 남긴 상처”. 『역사비평』, 116-140.

양태근. 2016. “중국과 대만 양안관계의 역사 재해석과 전망: 92 공식(九二共識) 을 중심으로”. 『역사와 세계』, 50.

寇健文. 2005. “紅磚或紅衛兵：中共菁英派系的權力基礎與意識形態.” 『問題與研究』, 44:5.

霍殿林. 2018. “看中国兴起如何引领全球新秩序: 评. 高思在云:中国兴起与全球秩序重组.” 『党史博采』(上),

邱坤玄·張登及, 2013. “臺灣中共外交研究的回顧：新發展與新挑戰”, 吳玉山等主編, 『政治學的回顧與前瞻』(台北：五南, 2013.

金志宇. 2013. “郭潜, 成为特务首脑的中共叛徒”. 『文史天地』, (2).

劉國銘 主編. 2005. 『中国国民党百年人物全书』. 团结出版社.

劉曉鵬. 2013. “敵前養士:「國際關係研究中心」前傳”. 『近代史研究所集刊』 第八十二期.

李禎祥 總統府機要室資料組. 國家人權博物館網站 https://memory.nhrm.gov.tw/

石之瑜·包淳亮·邵軒磊. 2014. “台湾における「中国大陸研究」” *Aoyama Journal of International Studies* 1.

石之瑜·包淳亮. 2012. “在臺灣研究中國/大陸: 知識政治與政治知識”. 『展望與探索月刊』, 10(10).

石之瑜. 2005. 『社會科學知識新論: 文化研究立場十評』. 國立臺灣大學出版中心.

邵宗海. 1998. 『兩岸關係: 兩岸共識與兩岸岐見』. 五南圖書出版股份有限公司.

宋學文. 2008. “層次分析對國際關係研究的重要性及模型建構”. 『問題與研究』, 47:4).

楊開煌. 2000. “臺灣『中國大陸研究』之回顧與前瞻.” 『東吳政治學報』 11.

吳玉山 等. 2019. 『從一所看一學科: 政大東亞所與臺灣的中國大陸研究』 (Vol. 1). 五南圖書出版股份有限公司.

王怡惠·蕭棠文. 2016. 『政府補助專題研究計畫資料公開機制研究』. 財團法人國家實驗研究院科技政策研究與資訊中心.

姚孟軒 編. 1975. 『匪黨內部鬥爭問題論集』. 政大國際關係研究中心.

姚孟軒. 2019. “當代策展理念融入歷史探究與實作課程之行動研究.” 『探究與實

作課程設計與實踐學術研討會』, 國立臺灣師範大學.
姚孟軒. 2021. "從個人到群體：歷史探究與實作中的生命史敘事." 『歷史臺灣』, 國立臺灣歷史博物館.
張瑞德. 2005. "遙制—蔣介石手令研究." 『近代史研究』5.
鄭雲天. 2016. "中國未來將給世界帶來盎然春意: 評《高思在雲: 中國興起與全球秩序重組》." 『前線』, (7).
朱劍紅. 1989. "野筆: 吳國光印象." 《中國青年》. 1989.08.24.
朱雲漢. 2015. 『高思在雲: 一個知識份子對二十一世紀的思考』. 遠見天下文化出版股份有限公司.
周慧盈, 2021. "中共研究在台灣 始於匪情走向學術." https://www.cna.com.tw/project/project_list/(검색일: 2025. 6.25)
陳金奎. 2016. "房地產業營改增後的影響和對策." 『科技創業月刊』 22.
陳至潔. 2016. "建構相互主觀的想像體: 剖析冷戰起源時期的國際關係研究所及其中國研究 (1953-1975)." 『人文及社會科學集刊』, 28(1).
陳奕伶·陳陸輝·陳奕伶. 2015. "威權體制與抗爭政治: 中國大陸城市基層選舉中的政治挑戰 2003-2012" Doctoral dissertation.
陳鴻獻. 2014. "1950 年代初期國軍政工制度的重建." 『國史館館刊』, (2).
沈有忠. 2017. "21 世紀國際政治變遷下臺灣的 [中國大陸研究]." 『全球政治評論』.
洪群哲. 2020. "反共與學術：從「匪情研究」到「中國大陸問題研究」." 國立臺灣大學 碩士論文.

Guzzini, S. 2013. *Power, realism and constructivism*. London: Routledge.
Saich, Tony. 1996. *The Rise to Power of the Chinese Communist Party: Documents and Analysis*. Armonk, NY: M.E. Sharpe.
Shih, Chih-yu. 1990. *The Spirit of Chinese Foreign Policy: A Psychocultural View*. London: Palgrave Macmillan.
_____. 1993. *China's Just World: The Morality of Chinese Foreign Policy*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
_____. 2003. *Navigating Sovereignty: World Politics Lost in China*. London: Palgrave Macmillan.
_____. 2012. *Civilization, Nation and Modernity in East Asia*. London: Routledge.
Stehr, N.. 2015. *Knowledge Politics: Governing the Consequences of Science and Technology*. London: Routledge.
Sullivan, Lawrence R. 2012. "Guo Hualun (1907-1983)." *Historical Diction-*

ary of the Chinese Communist Party. Lanham, MD: Scarecrow Press.
Kuhn, Thomas S.. 1962. *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago: University of Chicago Press.
Wei, Wou. 1985. "The Leadership of the Chinese Communist Party in the New Period of 'Constructing Law'." *Issues & Studies* 21(11).
Wu, Guoguang. 2015. *China's Party Congress: Power, Legitimacy, and Institutional Manipulation*. Cambridge University Press.
Yao, Meng-hsuan. 1974. "The CCP's Power Struggle as Seen from the 'Criticize Lin Biao, Criticize Confucius' Movement." *Issues & Studies* 13(8).
Yao, Meng-hsuan. 1977. "The CCP's Tenth Central Committee's Third Plenum: A Study." *Issues & Studies* 16(11).

투고일: 2025.07.21. 심사마감일: 2025.07.31. 게재 확정일: 2025.08.04.

〈Abstract〉

The Evolution of Research Methodology for Chinese Politics in Taiwanese Academia: A Historical Review

Seo, Sangmin(Kookmin University)

This study examines the 70-year transformation of China studies in Taiwan's political science, from the ideological "bandit situation studies" (feiqing yanjiu) to a diversified, scientific academic field. Early Cold War-era research, characterized by anti-communist strategic analysis, shifted toward scientific "CCP studies" (Zhonggong yanjiu) following Taiwan's diplomatic setbacks in the 1970s. Since the 1990s, democratization and cross-strait exchanges have spurred methodological pluralism, incorporating advanced theoretical ap-proaches such as new institutionalism and constructivism. The article argues that this evolution is not merely a methodological progression but an intellectual struggle reflecting Taiwan's changing political identity and the reconfiguration of its relationship with China. Ultimately, Taiwan's unique geopolitical context, where understanding China is an existential imperative, serves as the primary driver for its uniquely dynamic and innovative contribution to global China studies.

Key Words: China Studies in Taiwan,
Bandit Situation Studies (feiqing yanjiu),
CCP Studies (Zhonggong yanjiu), Scientific Revolution,
New Institutionalism, Constructivism, Knowledge Politics

DOI: https://doi.org/10.56022/ceas.2025.31.2.71

균열의 재구성:

2025 대선과 진보-보수의 이념 지형*

구세진(인하대학교)**

국문요약

본 연구는 2025년 보궐대선에서 이념적 균열이 유권자의 투표 선택에 미친 영향을 분석하였다. 기존의 일차원적인 진보-보수 이념 스펙트럼이 오늘날 한국 유권자의 복잡한 이념 지형을 충분히 포착하지 못한다는 점에 주목하고, 복수의 정책 태도 문항을 활용한 다차원 문항반응이론(MIRT)을 통해 경제안보와 사회문화라는 두 가지 독립적 이념 차원을 추출하였다. 분석 결과, 더불어민주당과 국민의힘 후보 투표층은 경제안보 차원에서 좌우로 넓게 분포하며 다소 구분되는 한편, 중도 영역에서는 상당 부분 중첩되는 양상을 보였다. 반면, 신생정당 이준석 후보의 투표층은 경제안보 차원에서는 중도에 밀집된 모습을 보였으나, 사회문화 차원에서는 뚜렷한 보수적 성향을 나타냈다. 특히 청년층에서 사회문화적 차원을 중심으로 새로운 이념적 분화가 두드러졌다. 이념과 투표선택 간 관계를 통계적으로 분석한 결과, 경제안보 이념뿐 아니라 사회문화적 차원의 이념 성향도 유권자의 투표 결정에서 유의미한 영향을 미치는 것을 확인하였다. 이러한 결과는 한국 정치의 이념 구조가 전통적 경제안

* 이 논문의 초고는 2025년 6월 12일 동아시아연구원(EAI)이 개최한 〈제 21대 대선 표심 분석과 신정부 과제〉 컨퍼런스에서 발표되었다. 당시 토론자들과 참석자들의 조언이 논문을 발전시키는 데에 큰 도움이 되었다. 또한 부족한 원고에 귀중한 논평을 해주신 『국가와 정치』의 익명의 심사위원 세 분 덕에 논문을 완성할 수 있었다. 깊이 감사드린다. 이 논문은 인하대학교의 지원에 의하여 연구되었음.

** 인하대학교 정치외교학과 부교수

보 이슈를 넘어 사회문화적 이슈로 확장되고 있음을 시사하며, 이에 따른 새로운 정치 균열의 형성과 유권자의 이념적 재편 가능성을 보여준다.

주제어

21대 대선, 이념 균열, 청년 세대, 투표행태, 사회문화적 보수주의

I. 서론

선거에서 유권자의 투표 선택은 다양한 요인에 의해 결정된다. 그중에서도 특히 이념은 투표 선택을 설명하는 주요 요인 중 하나로 주목받아 왔다. 한국 정치에서도 이념 요인이 유권자의 투표 선택에 미치는 효과는 지난 20여 년간 꾸준히 확인되었다. 민주화 이후 한국 유권자의 이념과 투표행태에 대한 선구적 저작인 강원택(2003)의 『한국의 선거정치: 이념, 지역, 세대와 미디어』는 지역주의가 압도했던 1997년 대선에서도 이념 변수가 일정 부분 유권자의 선택에 영향을 주었음을 밝힌 바 있다. 이후 다수의 후속 연구에 의해 이념이 한국 선거 결과를 설명하는 데 있어서 무시할 수 없는 핵심 요인이 되었다(김성연 2022, 2023; Kim, Choi, and Cho 2008; 이내영 2009; 김정 2022; 강원택 2013; Kang 2008).

그렇다면 2025년 상반기 윤석열 대통령 탄핵 이슈를 둘러싸고 전국이 극심하게 분열된 끝에 실시된 6.3 보궐대선에서, 이념은 어떤

방식으로 유권자의 선택을 갈라놓았을까? 이 선거는 양대 주요 정당인 더불어민주당과 국민의힘이 각각 강력한 지지 기반을 가진 채 후보를 냈으며, 국민의힘에서 파생된 신생 정당의 후보와 의회 밖 진보정당 후보도 이들과 경쟁했다. 더구나 당시 한국 사회는 민주주의의 근간인 법원과 국회 등 제도에 직접적 폭력을 행사하며 선거부정론과 같은 음모론을 지지하는, '자유우파'를 자처하는 극우 세력의 부상이라는 정치적 상황을 마주하고 있었다. 한편 2024년 12월 계엄사태 이전부터 이미 한국 사회에서 가장 심각한 갈등 요인으로 진보와 보수 간의 이념적 대립이 지목된 바 있으며(이혜인 2025), 여러 다른 자료와 연구들 또한 한국 사회에서 이념 갈등이 증폭되어 왔음을 직간접적으로 뒷받침한다(이동한 2025; 임재형 2024; 가상준·유성진 2023). 따라서 비록 탄핵과 계엄이라는 구체적인 이슈들이 선거를 지배했음에도 불구하고, 진보와 보수의 이념적 대립 구도가 유권자들의 투표 선택에 여전히 어느 정도 영향을 미쳤을 가능성이 있다.

본 연구는 기존에 널리 활용된 단일한 진보-보수 이념 스펙트럼이 현재 한국 유권자들의 이념 지형을 포착하는 데에 한계가 있음을 드러내고, 이를 보완할 다차원적 이념 공간을 탐색하는 데에 목적이 있다. 이를 위해 대선 직후 실시된 2025 EAI 동아시아 인식조사 데이터를 활용하여 복수의 정책태도 문항으로부터 두 개의 독립적인 잠재 이념 차원을 추출하고, 각 후보 지지층이 이념적으로 어떠한 차이를 보이는지 시각적으로 제시할 것이다. 특히, 전통적인 진보-보수의 일차원 스펙트럼에서 스스로 중도에 가깝게 위치한다고 평가한 이준석 후보의 지지층이 다차원적 이념 공간에서 결코 중도가 아님을 밝힐 것이다. 또한 회귀분석을 통해 이념적 요인들과 기타 변수들이 유권

자들의 투표 선택에 미친 독립적 영향을 분석할 것이다. 이를 통해 조직적 뿌리와 보수적 이념을 공유하는 김문수와 이준석 후보 간의 투표 선택을 가른 요인이 무엇인지, 그리고 중도보수를 표방하면서 윤석열 탄핵 찬성이라는 공통점을 가진 이재명과 이준석 후보 간 유권자 선택은 어떠한 요인에 의해 결정되었는지 살펴볼 것이다.

Ⅱ. 이론적 검토

1. 이념과 균열

이념(ideology)이란 '어떤 사회가 좋은 사회인가'에 대한 비전을 의미한다(Downs 1957; Hinich and Munger 1994; Heywood 2021). 가장 일반적으로 오래된 이념 구분 방식은 좌-우 스펙트럼으로, 18세기 말 프랑스 혁명 이후 복잡한 현실을 단순하고 보편적으로 구조화하는 일종의 '정치적 에스페란토어'로 자리 잡았다(Laponce 1981). 전통적으로 좌-우 구분은 자유시장에 대한 국가의 개입 정도나 사회경제적 약자에 대한 국가 지원 수준 등, 경제적 이슈를 중심으로 구성된다. 다운스(Downs 1957)의 중위유권자 이론(median voter theory) 역시 단일한 좌우 이념 축을 전제한 것으로, 이 차원에서의 유권자 이념 분포에 따라 정당들이 전략적으로 이념적 위치를 조정한다고 보았다.

그러나 현대 정치의 현실은 다차원적이어서 단일 차원의 좌우 스펙트럼으로는 복잡한 이념 구조를 충분히 설명하기 어렵다는 비판이 제기되어 왔다. 실제로 자유주의와 보수주의 정당들이 경제적 이슈

에서는 모두 우파적 입장을 취하더라도, 낙태나 성소수자 권리와 같은 사회문화적 이슈에서는 상반된 태도를 보이기도 하며(Benoit and Laver 2006), 급진우파 정당들이 문화적으로는 매우 보수적이지만 경제적으로는 국가의 적극적 개입과 복지 확대를 주장하는 등 오히려 좌파적 성격을 띠기도 한다(Bornschier 2010).

균열 이론(cleavage theory)은 이러한 다차원적 정치적 경쟁을 이해하기 위한 고전적 출발점을 제공한다. 립셋과 록칸(Lipset and Rokkan 1967)은 정당 체계가 사회의 근본적인 갈등 구조를 반영한다고 보았는데, 근대 국가 형성과 산업화 과정에서 등장한 중심-주변, 교회-국가, 도시-농촌, 자본-노동이라는 네 가지 주요 균열이 정당 간 대립 구도를 형성하며 서구의 정당 체계를 장기간 '동결(freezing)'시켰다고 보았다.

그러나 균열 이론에 대해, 사회적 균열이 곧바로 정당 경쟁으로 연결되는 것이 아니라 오히려 정치 엘리트와 정당이 특정 갈등을 전략적으로 동원함으로써 비로소 정치적 균열이 형성된다는 비판도 제기된다(Sartori 1969, 1990; Evans 1999). 또한 유권자의 태도가 다차원적일지라도 실제 정당 경쟁은 경제정책을 중심으로 한 단일한 좌우 구도로 수렴된다는 관점도 제기되었다(Sartori 1976; Mair 2007). 크넛센(Knutsen 1995) 역시 모든 정치적 균열이 기본적으로 좌우 구도로 연결되며, 균열은 뿌리 깊은 사회적 이해관계보다는 심리적 특성에 기반한다고 주장한다.

이와 함께, 정당과 유권자 간의 연계가 점차 약화되는 탈정렬(de-alignment) 현상이 보고되어 왔다(Pedersen 1979; Dalton et al. 1984). 탈정렬은 유권자의 정당일체감(party identification)이 약해지면서

투표 선택의 변동성(volatility)이 증가하는 현상이다. 크닛센과 스카버러(Knutsen and Scarborough 1995)는 사회적 균열과 집단 정체성보다는 개인의 가치 지향이 투표 결정에서 더 중요해지고 있다고 지적하며, 달튼(Dalton 1984, 2000)은 이러한 현상을 개인의 판단과 선택 능력이 높아지는 '인지적 동원(cognitive mobilization)'의 증가로 설명한다. 즉, 사회적 자유주의 확산과 개인적 가치의 부각으로 인해 균열 이론의 핵심 전제였던 사회집단 내부의 동질성이 약화되고, 유권자 투표 선택이 개인화되었다는 것이다(Kriesi 2010).

한편, 이러한 변화를 기존 균열의 약화로 보기보다는 새로운 가치 기반 균열의 등장으로 인한 재정렬(realignment)로 해석하는 시각도 있다. 잉글하트(Inglehart 1977, 1990)는 탈물질주의(post-materialist) 가치의 부상으로 정치 균열 구조가 전통적인 경제적 균열에서 가치·문화 갈등으로 전환되고 있다고 주장했다. 또한 최근 연구들은 유럽의 정당체계가 유로 위기와 난민 위기와 같은 외부적 충격으로 인해 어떻게 변화했는지에 주목한다. 특히 호흐와 마크스(Hooghe and Marks 2018)는 글로벌화 관련 이슈들이 기존의 국가주권 및 문화적 정체성 문제와 결합하여 새로운 정치 균열을 만들어냈다고 주장한다. 즉, 세계화에 따른 이익과 손해에 따라 유권자들의 정치적 태도가 갈라지면서 초국적 균열(transnational cleavage)이라는 새로운 분열선이 등장한 것이다. 이 균열의 양극단에는 국가주권과 민족적 정체성을 강조하는 급진우파 정당과, 개방성 및 탈물질주의적 가치를 내세우는 녹색당과 같은 정치세력이 각각 자리 잡았다. 이는 균열 이론의 중심이 전통적인 사회구조적 접근에서 가치와 태도를 강조하는 인지적 접근으로 변화하고 있음을 시사한다.

이러한 논의들은 현대 정치에서 이념을 단순히 좌우 스펙트럼이라는 일차원적 틀로만 포착하기 어렵다는 점을 보여준다. 과거에는 특정 사회집단이 공통의 사회경제적 위치와 경험을 바탕으로 동질적 투표 성향을 보이는 것으로 간주되었으나, 오늘날에는 개개인의 가치와 경험이 보다 다양해지면서 정치적 선택도 개인화되고 있다. 따라서 한국의 정치적 이념과 균열을 제대로 이해하기 위해서는 유권자들의 다양한 가치 지향과 사회적 경험을 포괄할 수 있는 다차원적이고 가치 중심적인 접근을 시도할 필요가 있다.

2. 한국의 이념 균열과 이념 측정 방법

1997년 15대 대선을 계기로, 한국 정치에서 이념의 영향력이 부각되기 시작했다(강원택 1998). 이후 2000년대 여러 선거에서 투표 선택에서의 진보-보수 이념이 유권자 선택에 일정한 영향을 미친다는 사실이 거듭 확인되었다(정진민 2003; 이내영 2009; 강원택 2003; Kim, Choi, and Cho 2008; 이갑윤·이현우 2008). 이제 지역주의와 함께 진보-보수의 이념은 선거 분석에서 무시할 수 없는 주요 변수가 되었다.

그러나 이념이 선거에서 차지하는 영향력에 대해 여전히 학계의 견해 차가 존재한다. 특히, 특정 단기적 이슈가 선거를 압도할 경우에도 이념이 여전히 의미 있는 변수로 작동하는지에 대한 의문이 제기된다. 예를 들어 김성연(2022)은 박근혜 대통령 탄핵 이후 치러진 19대 보궐대선에서 이념의 효과가 나타나지 않았으며, 나아가 20대 대선에서도 이념이 이재명 후보에 대한 투표에는 유의미하게 작용했으나

윤석열 후보에 대한 투표에는 영향을 미치지 않았다고 보고한다. 이는 이념이 언제나 일관되게 투표 선택에 영향을 미치는지에 대한 확고한 근거가 아직 충분하지 않음을 시사한다.

또 다른 쟁점은 이념 성향의 측정 문제이다. 국내 선거 연구에서는 유권자에게 본인의 이념을 11점 척도(0-10)로 묻는 방식이 널리 활용되어 왔다. 그러나 이러한 주관적 이념 척도는 응답자마다 기준이 달라 절대적 의미를 파악하기 어렵고 신뢰성에 한계가 있다는 비판이 꾸준히 제기되었다(이내영 2009; 이갑윤·이현우 2008). 더구나 이렇게 측정하는 방식은 일차원 상에서 갖는 강도와 방향만을 보여줄 뿐, 정책 선호의 내용이나 일관성을 담지 못한다는 지적도 있다(류재성 2013). 따라서 이념 측정에 있어 좀 더 구체적인 정책 선호 문항 활용과 같은 대안적 방식을 고려해야 한다는 주장이 제기되었다. 그 결과, 정책 또는 이슈에 대한 태도의 종합적인 점수를 주관적 보수-진보 이념 위치와 병행하여 그 효과를 검증하는 선거 연구가 증가하고 있다.

일반적으로 진보-보수의 이념이 반영하는 구체적인 갈등 요소가 무엇인지에 대해 아직 완전히 합의되진 않았다. 다만, 그동안 대부분의 연구들은 대북관계와 안보 이슈와 관련된 태도가 한국의 보수-진보를 가르는 가장 중요한 요소라고 보았다. 대표적으로 강원택(2005)은 국회의원과 같은 정치 엘리트들과 일반 시민들을 대상으로 한 설문조사 자료를 분석하여, 가장 첨예하게 집단 간 시각차를 드러내는 이슈는 반공 이데올로기에 대한 태도와 관련 있다고 보고했다. 윤성이와 이민규(2014)의 연구도 대북 정책에 대한 태도가 주관적 이념과 밀접하게 관련되는 요소임을 밝힌다. 강원택(2011)은 립셋과 록칸(Lipset and Rokkan 1967)의 균열 이론을 활용하여 한국 정치 균열

의 양상과 그 기원을 분석하는 데, 여기에서도 반공 이데올로기를 둘러싼 갈등이 강조된다. 해방과 한국전쟁을 거치면서 진행된 국민국가 건설 과정에서 부각된 민족 또는 체제 정체성에 대한 갈등이 반공 이데올로기를 중심으로 한 진보와 보수 간의 정당 경쟁으로 발전했고, 2000년대 이후 정치적으로 더욱 뚜렷하게 부각되고 있다고 보았다. 이렇게 주관적 이념 평가의 의미 문제에 천착한 연구들은 대부분 대북 및 안보 이슈가 가장 핵심적인 구성요소로 보았다.

그러나 최근에는 경제정책과 세금, 복지 이슈에 대한 태도 역시 이념의 주요 구성요소임을 뒷받침하는 연구가 점차 늘어나고 있다. 윤성이와 이민규(2014)는 청년 세대로 국한한다면 경제적 분배와 성장에 대한 태도가 주관적 이념을 구성하는 가장 중요한 요인임을 밝혔고, 조우와 구(Jou and Koo 2019)는 한국을 포함한 아시아 지역 민주주의 국가 시민들 사이에서 경제적 이슈에 대한 태도와 주관적 이념 평가 간의 상관관계가 과거보다 더 강해진 것을 관찰했다. 한편, 탈물질주의적 가치에 대해 강원택(2011)은 아직 이를 둘러싼 갈등이 미미하다고 진단했으나, 최근의 연구들은 정치경제 영역뿐 아니라, 사회적이고 탈물질주의와 관련된 영역, 그리고 젠더 관련 쟁점들에서 유권자들 사이의 이념적 분화를 보고하고 있다(구본상 2024; 박영득·김한나 2022).

정책태도에 주목하는 연구들은 대체로 이념 균열이 일차원적이라는 전제에서 탈피하고자 시도해왔다. 또한 선거에서 좀 더 구체적인 이슈나 정책에 대한 태도가 투표 선택에 미치는 영향에도 주목한다(김성연·김준석·길정아 2013; 이갑윤·이현우 2008; 구본상 2024). 그러나 기존 연구들은 복수의 정책태도 문항들을 활용하여 대안적인

이념 지표로 사용하면서도, 서로 다른 분야의 정책들을 단일 차원의 이념 스펙트럼으로 요약하거나 분야별로 비슷한 주제의 문항들을 묶어서 각 분야별 요약을 한 것이 대부분이다. 특히, 고전적 검사기법(classical test theory)을 사용하여 단순하게 응답값의 평균을 구하는 방식을 썼다. 이 경우, 해석이 용이하고 직관적이라는 장점이 있으나, 난이도, 변별도와 같은 문항별 특성이 응답자의 능력(또는 태도)에 의존하여 응답자 집단 특성에 따라 달라질 수 있기에 일반화가 어렵다. 이를 보완하는 연구로 최효노(2022)는 문항반응이론(item response theory)을 적용하여 정책태도를 측정했는데, 이때에도 여러 정책태도 문항들을 단일차원으로 종합했다는 한계가 있다.

문항반응이론(IRT)을 사용하면 응답자의 능력을 측정할 때, 문항의 난이도나 변별도와 같은 특성이 특정 응답자 집단이나 문항 구성에 덜 민감하며, 비교적 고정된 파라미터로 유지된다는 장점이 있다. 이에 따라 추정된 잠재적 특성 점수는 특정 표본 내에서의 상대적인 위치보다는, 문항 및 표본 특성에 구애받지 않고 일반화 가능한 척도로 표현된다. 또한 개별 문항에 대한 응답 패턴을 종합적으로 고려하여 보다 정교한 측정이 가능하다(Hambleton, Swaminathan, and Rogers 1991).

그러나 단일 차원 문항반응이론(unidimensional IRT)을 활용하여 서로 이질적인 정책 문항들을 하나의 차원으로 축약하거나, 정책 영역별로 별개의 단일 차원을 설정하는 방식에는 다음과 같은 한계가 존재한다. 첫째, 경제, 안보, 사회문화 등 서로 상이한 정책 영역의 문항을 무리하게 하나의 차원으로 통합하면 각 영역 고유의 이념적 내용이 희석되어, 해석의 정확성이 떨어진다(Treier and Hillygus 2009). 둘째, 특정 정책 영역 내에서도 문항들이 본질적으로 복수의

잠재 차원을 반영할 때 이를 단일 차원으로 강제하면 모형의 단일차원성 가정이 위배되어 모형 적합도와 신뢰성이 저하된다(Embretson and Reise 2000). 결국 현실의 다차원적 이념 구조를 정확히 포착하려면, 후술할 다차원 문항반응이론(multidimensional IRT; MIRT)을 활용하는 것이 더 적절하다.

Ⅲ. 데이터와 연구방법

21대 대선에서 이념에 따른 후보 선택의 정렬이 어떻게 나타났는지, 그리고 주관적 자기이념과 구별되는 정책 태도에 기반한 유권자들의 당파적 정렬은 어떤 양상으로 나타났는지 살펴보겠다. 분석에 사용된 데이터는 2025 EAI 동아시아 인식조사 응답자료이다. 이 설문조사는 21대 대선 직후 이틀간(2025년 6월 4~5일) 웹 조사 방식으로 수행되었고, 지역별, 성별, 연령별 비례할당 표집을 통해 최종적으로 1509명의 응답을 수집하였다(응답률 22.5%). 이 중 투표에 참여했다고 응답한 이들은 1451명이며, 후보별 투표 분포는 다음과 같다. 이재명 48.7%, 김문수 33.9%, 이준석 6.2%, 권영국 1.5%. 그 외에 투표 대상을 밝히고 싶지 않다는 응답이 9.1%, 기타 후보 및 모름/무응답을 합친 응답이 0.7%였다.[1)]

주요 독립변수인 이념은 두 가지 방식으로 측정한다. 우선, 기존 연구에서 가장 일반적으로 사용된 방식인 진보(0)~보수(10)의 일차

1) 실제 개표 결과는 이재명 49.2%, 김문수 41.15%, 이준석 8.34%, 권영국 0.98%로, 설문조사 결과와 약간 차이가 있다.

원적 척도를 통해 유권자들이 주관적으로 스스로의 이념적 위치를 평가한 응답을 활용한다. 각 후보의 투표층별로 주관적 이념의 분포를 비교하여, 과연 이번 선거가 진보와 보수로 유권자가 양극화되어 당파적으로 정렬된 선거였는지 평가할 것이다. 특히 주목할 점은, 이 대선에서 김문수 후보는 보수, 이재명과 이준석 후보는 공통적으로 중도보수를 각각 표방했다는 사실이다. 과연 각 후보 투표층의 이념 분포에 정당과 후보자들의 이러한 명목상 이념이 반영되었을까? 아니면 최근 이념을 둘러싼 정치적 갈등이 심각하다는 사회적 인식이 실제 유권자의 이념 분포에 더욱 반영되었을까?

다음으로, 주관적 자기이념과 별개로 정책태도에서 나타나는 이념적 차이를 살펴본다. 민주화 이후 한국 정치에서 진보-보수 이념의 주요 축을 이루었던 대북 안보 및 경제 정책 태도 문항들과, 최근 수년간 사회적으로 새로운 갈등 이슈로 부각된 소수자, 젠더, 기후위기 관련 정책 태도 문항들을 활용하여 다차원적 이념 균열을 탐색할 것이다. 고전적 검사기법이나 단일차원 IRT의 한계를 극복하고자, 본 연구는 복수의 잠재 차원을 동시에 추정해 문항 간 구조적 관계를 효과적으로 반영하는 MIRT를 적용한다. 이렇게 측정된 이념의 이차원 공간에서 후보별 투표층의 분포를 시각적으로 비교하여 이념에 따라 투표가 어떻게 갈렸는지 드러낼 것이다. 이는 유권자들이 선택한 후보에 따라 이념적으로 다른 입장을 가졌다는 것뿐 아니라, 그동안 기존 연구가 상대적으로 간과하거나 저평가했던 탈물질주의적 가치들, 즉, 사회정의, 성평등, 환경과 같은 사회문화적 이슈가 이제 무시할 수 없는 정치적 균열의 차원으로 등장했음을 시사한다.

마지막으로, 로지스틱 회귀분석을 통해 다른 변인들을 통제한 상

태에서도 여전히 이념이 후보 선택에 영향을 미치는지 통계적으로 검증할 것이다. 경제·안보와 사회문화의 각 이념 차원에서 유권자의 이념적 위치에 따라 특정 후보에 대한 투표 확률이 어떻게 변화하는지 살펴볼 것이다. 특히, 당선 가능성이 희박하여 사표가 예상되는 이준석 후보에게 투표한 유권자들이 왜 김문수나 이재명이 아니라 이준석에 투표했는지, 이들의 투표 선택을 가른 요인들은 무엇인지 통계적으로 분석한다.

Ⅳ. 분석결과

1. 진보-보수로 양극화된 대선?

〈그림 1(a)–(d)〉는 11점 척도로 측정된 주관적 이념 분포를 각 후보별 투표층으로 나누어 시각화한 결과이다. 이 결과가 명확하게 보여주는 것은 유권자들이 후보 선택에 따라 이념적으로 뚜렷하게 구분된다는 점이다.

먼저, 이재명 후보 투표층의 주관적 이념 분포는 0–4까지, 즉, 흔히 진보로 분류되는 값이 과반수인 55%가 집중된 반면, 6–10 (보수성향) 구간 응답은 14.5%에 불과했다. 이러한 이념적 편향은 김문수 후보 투표층에서 그 반대 방향으로, 더 심화되어 재생된다. 김문수 투표층 중 0–4 구간의 비율은 5.4%에 불과한 반면, 6–10 구간이 전체의 72.8%를 차지하며 보수로 극심하게 편향된 분포를 나타낸다. 김문수 후보와 동일한 정당으로부터 파생된 개혁신당의 이준석 후보 투

표층은 김문수 투표층과 비교할 때 상대적으로 편향성이 두드러지게 완화된 양상을 보인다. 이준석 투표층은 0–4 구간이 14.6%, 6–10 구간이 44.9%를 차지했다. 유일하게 진보를 표방했던 권영국 후보 투표층은 0–4 구간이 55.6%, 6–10 구간이 5.6%로, 이재명 투표층보다 더 왼쪽으로 편향된 응답 패턴을 나타냈다.[2)]

이러한 차이는 〈그림 1(e)〉에 나타난 각 후보 투표층의 중위값에서도 잘 드러난다. 중위값이 이재명 4, 김문수 7, 이준석 5, 권영국 3.5로 유권자들이 후보 선택에 있어 이념에 따라 뚜렷하게 정렬되었음을 확인할 수 있다. 특히 국회 의석의 대부분을 함께 차지하면서 교대로 대통령직을 차지해 온 두 주요 정당 후보의 지지층이 이념적으로 극명하게 양분되어 있다는 점에서 최근 학계 내외에서 자주 제기된 '이념적 양극화 현상'을 뒷받침하는 근거로 볼 수 있다.

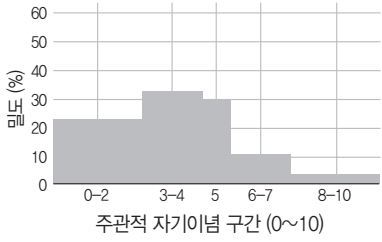
주목할 만한 점은, 이준석 투표층의 이념적 분포가 이재명과 김문수 투표층 사이에 위치해 있다는 것이다. 이준석 투표층 중, 11점 척도의 정중앙인 5를 택한 비율이 40.4%로, 다른 후보 투표층보다 높게 나타난다. 이들은 스스로를 중도 또는 중도보수로 여긴다. 이준석 투표층은 중도에 집중되어 있으면서도(해당 표본의 크기가 상대적으로 작음에도 불구하고) 분포의 폭이 좁아, 내부의 이념적 동질성이 매우 강한 특성을 나타낸다.

한편, 〈그림 1(e)〉에서 보이듯, 이준석 투표층과는 대조적으로 권영국 투표층은 주관적 자기이념 측면에서 내부적 이질성이 두드러진다. 이는 일차적으로 권영국 투표층의 표본 크기가 전체 표본 대비 지

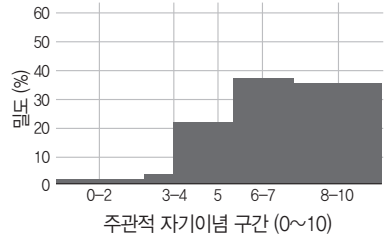
2) 다만 권영국 투표층의 표본 크기가 매우 작아 통계적 추정의 신뢰도가 낮으므로, 해당 결과는 해석에 주의가 필요하다.

그림 1(a)–(e) 후보별 투표층의 주관적 자기이념 분포: 진보(0)~보수(10) 단일 스펙트럼

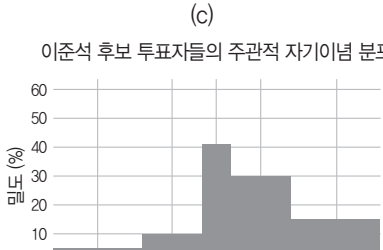
(a)



(b)



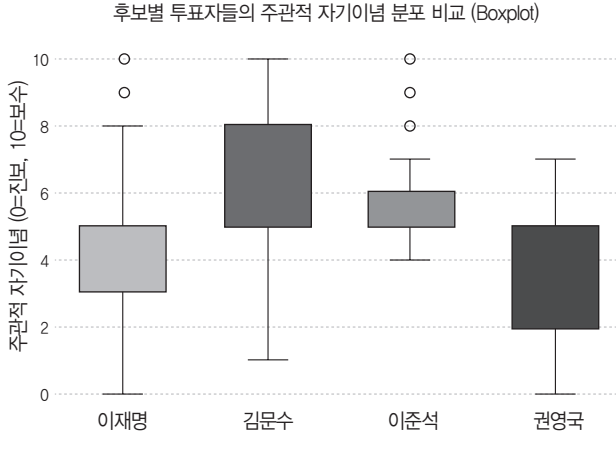
(c)



(d)



(e)



극히 작다는 점(18명)을 고려할 때 충분히 이해될 수 있다(18명). 그러나 또 한편으로는 권영국 투표층이 가지고 있는 이념적 특성이, 주관적 자기이념 척도가 전제하는 일차원적 구도로는 충분히 포착되지 않는 복합적인 성격일 가능성 역시 배제할 수 없다.

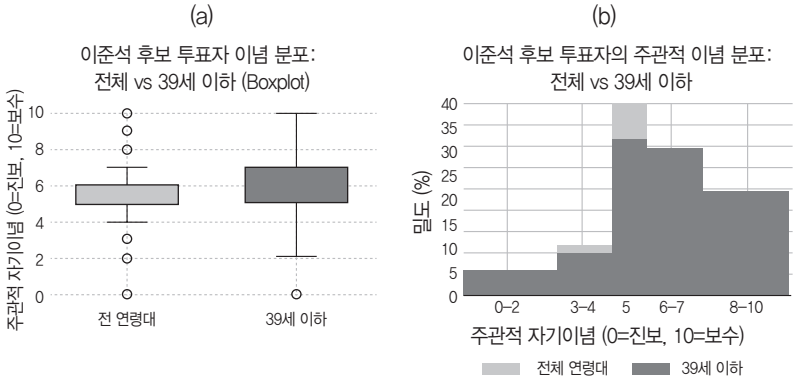
2. 중도의 이준석? 이재명-김문수 사이, 이준석 투표층의 자리

그렇다면 스스로를 중도에 가장 가깝게 규정하면서 내부의 이념적 동질성이 매우 높은 이준석 투표층을 이념적 중도라고 보아야 할까? 이준석 후보와 그 지지층은 과연 중도를 대표하며 나아가 이념적 양극화의 폐해를 해결할 만한 가능성을 가진 집단인가?

이준석 투표층의 성격을 좀 더 자세히 들여다보기 위해, 전체 연령층과 39세 이하 청년층으로 구분하여 이준석 투표층의 이념 분포를 세밀히 살펴보았다. 〈그림 2(a)〉를 통해 전체 연령층에서의 중위값은 5로 정중앙에 위치했지만, 39세 이하 청년층의 중위값은 6으로 나타나 청년층이 상대적으로 더 보수적인 성향을 지니고 있음을 확인할 수 있었다. 또한 전체 이준석 투표층 중 스스로를 극단적 보수(8–10 구간)로 규정한 응답자의 비율은 14.6%로 그다지 높지 않지만, 39세 이하 청년층으로 한정하면 이 비율이 21.8%로 증가했다(〈그림 2(b)〉). 특히 이준석 투표층 내 극단적 보수 성향을 보이는 응답자의 대다수가 39세 이하 청년층이라는 점도 간과할 수 없다.[3] 다시 말해,

3) 이준석 투표층의 전체 연령대에서 주관적 이념 8–10 구간에 위치하는 이들은 총 14명이다. 그런데 이들 중 13명이 39세 이하이다. 물론 여기에는 표본 크기의 부족 문제(표본에서 이준석 투표자 수 89명)를 고려하여 조심스러운 해석이 필요하다.

그림 2 (a–b) 이준석 투표층 내부의 주관적 자기이념 분포: 전연령대 vs. 39세 이하



이준석 투표층의 중도성은 연령에 따라 차이를 보이며, 특히 청년층 내에는 강경 보수적 성향이 상당 부분 존재한다는 사실에 주목할 필요가 있다.

물론 이러한 분석만으로 이준석 후보 지지층을 보수 또는 심지어 극우로 규정하는 것은 지나친 해석이다. 다만, 세대별 개표 결과를 보면 이준석 후보가 청년층에서 유독 높은 득표율을 기록했고, 특히 30대 이하 남성들이 이 후보의 핵심 지지층이라는 사실은 이미 잘 알려져 있다. 이를 종합적으로 고려할 때, 이준석 후보와 그의 지지층이 한국 정치에서 중도의 대안으로 기능할 가능성과 한계를 보다 신중하고 복합적으로 접근해야 할 필요성이 제기된다.

3. 정책태도 문항을 통해 본 후보별 투표층의 이념

다음으로, 사회문화 분야와 경제안보 분야를 포괄하는 6개의 정책태도 문항들을 통해 후보별 투표층의 정책 태도를 비교해 보자. 이 문항들은 계엄, 연금개혁, 부동산 폭등 등, 시의적이고 단기적인 정책 이슈들과는 달리, 장기적이고 지속적인 가치 지향이 담겨 있어 진보-보수의 이념으로 충분히 해석이 가능하다. 사회문화 정책 태도는 사회적 소수자(동성애자·외국인노동자·장애인)에 대한 권리보장(포용 및 사회정의), 기후위기 대응(환경), 여성 차별 해소(성평등)와 관련된 문항으로 측정하였고, 경제안보 분야는 북한에 대한 군사적 대비 강화(대북 안보), 시장과 기업의 경쟁력 우선(시장주의), 불평등 수용(능력주의) 문항들로 구성되었다. 사회문화 분야 문항들의 경우, '동의하지 않는다'고 응답한 비율을 산정하여, 각 문항별로 보수적인 태도를 가진 유권자들의 비율을 구했다.

〈표 1〉의 결과를 보면, 후보자 투표층 간의 정책적 성향에서 흥미로운 차이가 발견된다. 먼저 김문수와 이준석 지지층은 안보 및 경제 능력주의 이슈에서 강력한 보수적 성향을 공유했다. 북한에 대한 군사적 강경 대응과 능력에 따른 불평등 수용에 있어서 김문수 투표층은 각각 81.5%, 60.7%, 이준석 투표층은 각각 70.8%, 60.7%로 나타났다. 다만, 시장과 기업의 경쟁력을 노동권과 근로조건 개선보다 중요시하는 비율에서 김문수 투표층은 60.3%로 매우 높았던 반면, 이준석 투표층은 40.4%로 이재명 투표층(38.2%)과 큰 차이를 보이지 않아, 이 문항에서는 전통적인 경제적 보수 성향이 상대적으로 약함을 나타냈다

그러나 이 두 후보 투표층은 사회문화적 이슈에서 미묘하지만 눈에 띄는 차이를 드러냈다. 소수자 권리 보호 정책에 대한 반대 비율은 김문수 지지자가 과반을 넘긴 52.4%로 나타났지만, 이준석 투표층은 43.8%로 그보다 약간 낮았다. 반면 여성 차별 해소 정책에 정부 개입을 반대하는 비율은 이준석 투표층(40.4%)이 김문수 투표층(18.8%)보다 두 배 이상 높았고, 기후위기 대응에 대해서도, 보수 비율은 김문수 투표층(14.3%)에 비해 이준석 투표층이 25.8%로 1.8배 높게 나타났다.

반면, 이재명과 권영국 투표층은 사회문화적 이슈에서 뚜렷한 진보적 가치를 공유했다. 이재명 투표층의 경우 소수자 권리(21.7%), 성평등(8.4%), 기후위기 대응(4.4%) 등에서 보수적 입장을 보이는 비율이 매우 낮아 전반적으로 강력한 진보적 성향을 나타냈다. 권영국 투표층의 경우, 개인 성과 기반의 능력주의 수용 항목에서 44.4%가 보수적 입장을 보여, 이재명 지지층(35.5%)보다 약간 높게 나타났지만, 전반적으로 진보적 가치에 우호적이었다. 특히 북한에 대한 안보 문항에서 이재명 투표층의 39.9%가 보수성향인데 비해 권영국 투표층은 16.7%로 가장 낮아, 전통적으로 강력한 이념 구성 요인으로 꼽혀 온 대북 안보 이슈에서 두 후보 투표층 간의 입장 차이가 뚜렷하게 나타났다.

종합적으로 보면, 김문수와 이준석 투표층은 안보 및 경제 능력주의 분야에서 대체로 보수적 가치를 공유하면서도 사회문화적 이슈에서는 보수 성향의 정도와 방향에서 뚜렷한 차이를 보였다. 그리고 이재명과 권영국 투표층은 전반적으로 진보적 가치를 지지하면서도 시장주의, 대북 안보, 기후위기 등의 이슈에서 각각 뚜렷한 개별적 특성을 드러냈다.

표 1 6개 정책태도문항별 보수 응답의 비율: 후보별 투표층 비교

문항 내용	이재명	김문수	이준석	권영국
동성애자, 외국인노동자, 장애인 등 사회적 약자와 소수자의 권리 보장을 위한 정책이 더욱 필요하다 (반대=보수).*	21.7	52.4	43.8	27.8
북한은 우리의 주적이므로 군사적 대비를 강화해야 한다 (찬성=보수).	39.9	81.5	70.8	16.7
생활이 좀 불편해지더라도, 기후위기 대응을 위한 정책을 적극적으로 추진해야 한다 (반대=보수).*	4.4	14.3	25.8	11.1
기업의 경쟁력과 시장의 유연성이 노동권과 근로조건 개선보다 중요하다 (찬성=보수).	38.2	60.3	40.4	22.2
개인의 성과와 능력에 따라 보상받는 것이 중요하고, 그로 인해 생기는 격차와 불평등은 받아들여야 한다 (찬성=보수).	35.46	60.69	60.67	44.44
여성들이 사회에서 겪는 불이익이나 차별 문제를 해결하기 위해 정부가 노력해야 한다 (반대=보수).*	8.4	18.8	40.4	5.6

주: 각 문항에 대한 응답 척도는 1(전혀 동의하지 않는다) ~ 5(매우 동의한다)이다. '보수 응답'은 문항의 보수적 방향에 해당하는 응답으로서, 보수 방향이 찬성인 문항은 응답값 4–5, 보수 방향이 반대인 문항은 응답값 1–2의 비율을 의미한다. 별표(*)로 표시한 역문항들(사회적 약자·소수자 권리, 기후위기 대응, 성평등 정책)은 '반대'가 보수를 의미한다. 제시된 수치는 각 후보 투표층에서의 비율(%)이다.

4. 사회문화-경제안보의 2차원 이념 구조

이념 성향의 구조를 파악하기 위해, 6개 정책태도 문항에 대해 차원의 수를 전제하지 않은 채 탐색적 다차원 문항반응이론(MIRT) 분석을 실시하였다. MIRT는 각 문항이 여러 잠재요인(θ)에 얼마나 민감하게 반응하는지 추정함으로써, 단일 차원 IRT보다 더 풍부한 이념 구조 정보를 제공한다(Hassan and Miller 2022).

표 2 6개 정책태도 문항의 2차원 등급반응모형 (GRM) 요인적재량 및 공통분산

문항	F1	F2	공통분산(h^2)
사회적 약자와 소수자 권리 보장	0.59	0.33	0.50
대북 안보	0.05	0.65	0.43
기후위기 대응	0.74	−0.11	0.54
시장주의	−0.11	0.71	0.49
능력주의	0.02	0.75	0.56
성평등	0.77	−0.04	0.59

분석 결과, 문항들은 '사회·환경·젠더'와 '안보·시장·능력주의'라는 두 가지 주요 차원을 중심으로 분화되는 것으로 나타났다(〈표 2〉). 2차원 등급반응모형(Graded Response Model)을 적용한 결과, 두 요인 간 상관계수는 0.112로 낮아 각 요인이 독립적으로 작동함을 확인할 수 있었다. 각 문항의 공통분산(communality)은 평균적으로 0.50 내외로, 두 잠재요인이 문항 변동의 절반 이상을 설명하고 있었고, 두 요인의 SS loadings도 1.5~1.6 수준으로 전체 분산을 균등하게 설명하고 있었다. 한계신뢰도는 F1(0.358), F2(0.363)로 다소 낮은 편이나 탐색적 분석 단계에서 허용되는 범위였다. 한편, 정책 이념 요인과 주관적 자기이념 간의 상관관계는 사회문화 이념(F1)과 $r = 0.25 (p < 0.01)$, 경제안보 이념(F2)과 $r = 0.36 (p < 0.01)$으로 나타났으며, 이는 대북 안보 및 경제적 차원이 주관적 자기이념 인식과 더 밀접하게 연관되어 있다는 기존 문헌의 주장과도 일치한다.

MIRT를 활용해 사회문화 차원과 경제안보 차원별로 각 투표자의 위치(θ 값)를 추정하였다. 이때 추정된 θ 값의 분포는 이론적으로 평

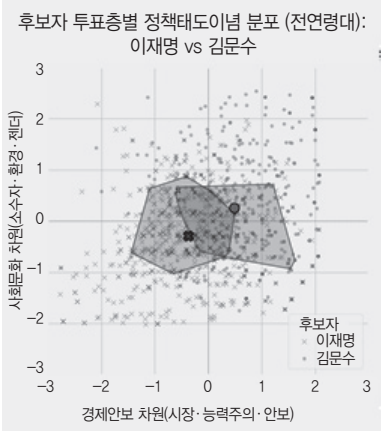
균 0, 표준편차 1의 정규분포에 근접하지만, 실제 표본의 특성과 문항 구성에 따라 다소 달라질 수 있다. 〈그림 3(a)–(b)〉는 이러한 분석을 바탕으로, 후보별 투표층을 색상으로 구분해 2차원 이념 공간에 시각화한 결과이다. 사회문화적 차원(F1, Y축)은 위로 갈수록 보수적이고, 경제안보 차원(F2, X축)은 오른쪽으로 갈수록 보수 성향이 강함을 나타낸다. 각 집단의 응답자들이 밀집된 영역은 커널 밀도 추정(kernel density estimation)으로 산출한 밀도 값이 상위 25%에 해당하는 고밀도 지점만을 이용해 볼록껍질(convex hull)로 표시하였다. 이는 몇몇 극단적인 데이터(이상치)의 영향을 줄이면서 데이터의 핵심 분포를 효과적으로 시각화할 수 있도록 해준다.

먼저 전체 연령층을 대상으로 살펴보면, 〈그림 3(a)〉에서 이재명 후보와 김문수 후보 투표층의 볼록껍질은 경제안보 차원에서 각각 왼쪽과 오른쪽에 넓게 분포해 명확히 구분되지만, 중간 영역에서는 두 집단이 상당히 중첩된다. 각 투표층별 x값, y값의 평균점(centroid)을 굵은 X자로 표시해 보면, 두 투표층의 센트로이드가 원점(0, 0)을 기준으로 1사분면과 3사분면에 거의 대칭적으로 위치한다. 즉, 두 후보 투표층은 사회문화 차원보다 경제안보 차원에서 더 뚜렷한 이념적 차이를 보이지만, 사회문화 차원에서도 일정한 구분이 존재함을 확인할 수 있다. 한편, 〈그림 3(b)〉에 나타난 권영국 투표층은 두 차원 모두에서 센트로이드가 음(–)의 값을 보여 일관된 진보 성향이 상대적으로 많았다. 다만 표본 규모가 매우 작아 분산이 커, 명확한 패턴을 파악하기는 어렵다.

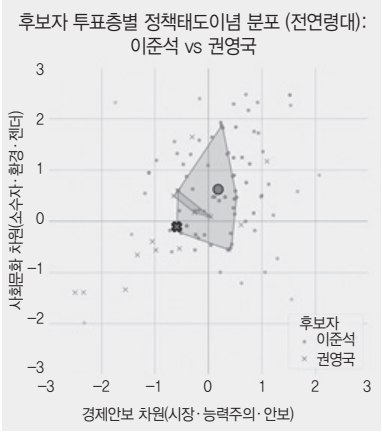
주목할 만한 집단은 이준석 투표층이다. 〈그림 3(b)〉에서 이준석 투표층은 경제안보 차원에서 분포가 좁고 중도에 집중적으로 위치한

그림 3(a)-(b) 2차원 정책태도이념 분포: 각 후보 투표층별 비교 (전체 연령대)

(a)



(b)



다. 따라서 전통적인 경제안보 이념 축으로는 이들을 보수나 진보 어느 한쪽으로 명확히 치우쳤다고 보기 어렵다. 실제로 이준석 후보는 선거운동 기간 내내 자신을 프랑스의 중도우파 정치인 마크롱, 신자유주의적 개혁을 추진한 김대중 전 대통령, 그리고 좌우를 아우르는 대연정을 주장하며 때때로 "좌측 깜빡이를 켜고 우회전한다"고 비판받았던 노무현 전 대통령에 빗대어 중도적 입장을 강조한 바 있다. 데이터상에서도 이준석 투표층은 경제안보 축에서 중도 또는 중도우파에 해당한다.

반면, 이들의 사회문화적 이념 분포는 위아래로 훨씬 넓고, 특히 보수적 방향으로 뚜렷하게 편중되어 있다. 이준석 후보는 기존의 경제안보 중심 이념 구도로는 차별화가 어려운 상황에서, 사회문화적 차원 — 즉 포용, 개방성, 탈물질주의적 가치를 둘러싼 이슈 — 에서

보수적 유권자들을 적극적으로 흡수하며 새로운 정치적 균열을 성공적으로 동원했다고 볼 수 있다. 이는 국민의힘과 더불어민주당이 이념 축에서 넓은 지지 기반을 나누어 가지면서도, 동시에 중간 지대를 상당 부분 공동으로 점유하고 정책적으로 수렴하는 상황에서, 이준석 후보가 차별화된 지지층을 확보하는 전략으로 해석할 수 있다. 실제로 국민의힘보다 더 오른쪽으로 위치할 경우 극우라는 비판에 즉각 직면할 가능성이 크다. 즉, 이준석 후보는 경제안보 차원에서는 중도적 유권자에게 호소하는 동시에, 사회문화적 차원에서 보수적 유권자를 결집함으로써 새로운 정치적 지형을 적극적으로 활용한 것으로 볼 수 있다.

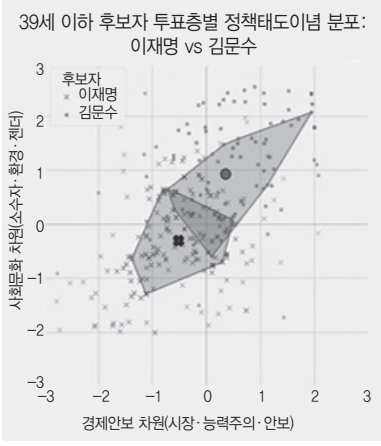
5. 2차원 이념 공간에서 분열된 청년층

2025년 대선 결과의 주요 특징 중 하나는, 제3 후보인 이준석 후보에 투표한 유권자 비율이 20~30대 청년층에서 유독 두드러졌다는 점이다. 소위 '이대남'의 '보수화', 나아가 '극우화' 현상이라는 주장이 빈번하게 제기되고 있다. 그렇다면 청년층의 이념 분포를 후보 투표층별로 비교할 때, 그 양상은 전체 유권자와 비교하여 어떻게 다를까? 〈그림 4(a)–(b)〉는 39세 이하의 투표자만을 대상으로, 위와 동일한 2차원 이념 공간을 재구성한 결과이다.

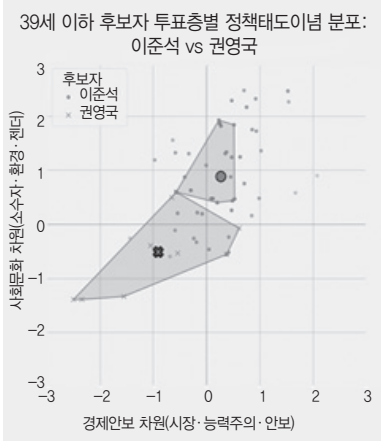
이재명과 김문수 후보의 청년 투표층을 비교하면, 두 집단 간 분포가 중첩되는 정도가 전체 연령대에 비해 현저히 줄어든다. 이준석과 권영국 투표층의 경우, 상위 25% 밀집지역이 전혀 겹치지 않음을 확인할 수 있다. 각 집단의 센트로이드 간 거리 역시, 청년층에서 더 크

그림 4(a)-(b) 2차원 정책 태도 이념 분포: 후보 투표층별 비교 (39세 이하만)

(a)



(b)



게 벌어져, 이념적 분열이 선명하게 드러난다. 특히 이 분열은 좌우(경제안보)보다는 사회문화적 차원, 즉 Y축 방향에서 더욱 두드러진다. 또한 이준석 투표층은 이재명 투표층과는 밀집 지역이 완전히 분리되어 나타나는 반면, 김문수 투표층과는 중도에 가까운 영역에서 넓게 겹치는 모습을 보인다. 동시에 사회문화 차원의 보수성이 이준석 투표층에서 가장 두드러진다.

한편, 정의당은 노동자 중심 정체성이 약화됐다는 내부적 비판에 직면해왔는데, 대선 직전 당명을 '민주노동당'으로 변경하여 '노동'을 강조하는 동시에 기후위기, 페미니즘, 차별금지법 등 사회문화적으로 진보적인 이슈를 적극적으로 내세우는 전략을 선택했다. 실제로 39세 이하의 권영국 투표층은(해당되는 표본이 극소수임을 고려하더라도) 사회문화와 경제안보 차원 모두에서 진보적 성향을 보여, 민주노

동당이 새로운 정치적 균열에 적극적으로 대응했음을 시사한다. 종합하면, 이러한 결과는 청년층에서 이념적 분화 및 이념에 따른 당파적 정렬에 있어 사회문화적 차원이 중요해졌음을 시사한다.

6. 왜 이재명이나 김문수가 아니라, 이준석에 투표했는가?

투표자의 후보 선택 결정요인을 분석하기 위해 이항 로지스틱 회귀분석(binary logistic regression)을 사용하였다. 다항 로지스틱 회귀분석(multinomial logistic regression)의 경우, 분석 대상인 세 후보의 투표자 수가 각각 이재명 705명, 김문수 496명, 이준석 89명으로 현저히 불균형하여, 특히 이준석 투표층의 비율(7%)이 매우 낮았다. 이러한 표본 불균형은 다항 로짓 모형에서 소수 범주(이준석)에 대한 회귀계수 추정의 불안정성 증가, p-값 왜곡, 그리고 과적합(overfitting)의 위험을 높일 수 있다. 이에 따라 분석의 안정성과 해석의 명료성을 높이기 위해, 본문에서는 이준석과 김문수, 그리고 이준석과 이재명 후보 간 각각의 이항 로지스틱 모형을 채택했다. 이를 통해 각 후보 간 선택 결정 요인을 보다 안정적이고 명확하게 분석하고자 하였다.[4] 다만, 이항 로지스틱 분석은 세 후보가 동시에 경쟁하

4) 표본 불균형(이준석 투표 선택 89명)으로 인한 추정 불안정성을 점검하기 위해, 사건/비사건 층화 비모수 부트스트랩(B=500)으로 동일 모형을 반복 추정하였다. 그 결과, 표 3과 표 4의 본문 점추정과 방향은 전반적으로 일치했고 크기도 근접했으며, 모형 성능 지표의 부트스트랩 95% 신뢰구간 또한 본문 점추정값을 포함하였다. 예컨대, 표 3–모형 3의 AUC=0.846 (95% CI 0.821–0.896), PR–AUC=0.532 (95% CI 0.480–0.667), Brier=0.096 (95% CI 0.080–0.103); 표 4–모형 3의 AUC=0.868 (95% CI 0.829–0.918), PR–AUC=0.615 (95% CI 0.538–0.730), Brier=0.066 (95% CI 0.054–0.073). 이 모형들에서 EPV(events per variable; 사건 수 대비 추정 파라미터 수)는 6.36이었다.

는 전체적 경쟁 구조를 충분히 반영하지 못할 가능성이 있다. 이를 보완하기 위해, 다항 로지스틱 분석 결과를 부록에 추가로 제시하였다(부록 〈표 A.1〉 참조).[5)]

먼저, 이념적으로 상당 부분 겹치는 것으로 나타난 김문수와 이준석 투표층만을 대상으로 살펴보겠다. 〈표 3〉의 이준석(=1) 대 김문수(=0) 분석에서, 후보 간 투표 선택을 가장 잘 설명하는 변수는 비상계엄에 대한 인식(1=계엄선포는 정당하지 않음, 0=보통 또는 정당함)이었다. 계엄을 정당하지 않다고 평가한 유권자는 그렇지 않은 유권자에 비해 이준석 후보에게 투표할 오즈가 약 4~6배 정도 높았다. 또한, 주관적 자기이념과 경제안보 차원 이념에서 덜 보수적일수록 이준석 후보를 선택할 가능성이 높았다. 그리고 주관적 자기 이념이나 경제안보 차원의 정책 태도 이념에서 덜 보수적일수록 김문수 후보보다는 이준석 후보를 선택할 확률이 증가하였다. 그러나 반대로 사회문화 차원에서는 보수적일수록 이준석 후보 투표 확률이 증가하는 경향이 통계적으로 매우 유의미하게 나타났다(모형 3). 다른 요인들을 고정했을 때, 사회문화적 이념 위치가 0에서 1로 보수적 방향으로 이동하면, 이준석 후보 투표 오즈는 약 42% 증가하였다. 그 외에, 39세 이하 청년, 남성일수록 이준석 후보를 선택할 가능성이 높았다.

---

5) 이항 로지스틱 분석과 다항 로지스틱 분석 모두 핵심 변수들의 효과가 방향과 크기 면에서 상당히 일치한다. 예컨대, 비상계엄 부정 인식 효과, 주관적 자기이념 및 사회문화(F1)·경제안보(F2) 이념의 효과, 연령·성별·지역 효과의 패턴이 이항 로짓과 다항 로짓에서 동일하게 나타났다. 다만 다항 로짓은 표본 전체(투표했다고 응답한 1290명)를 활용해 일부 변수의 유의성이 미세하게 더 뚜렷해졌고, 이항 로짓은 소수 범주(이준석) 표본에 초점을 맞춰 안정적 추정이 가능하다는 차이가 있다. 결과적으로 두 방법이 교차 검증 역할을 하며 결과의 견고성을 뒷받침한다.

표 3 이준석 vs. 김문수 투표 선택 이항 로짓 회귀분석 결과

	모형1		모형2		모형3	
변수	Coef	OR	Coef	OR	Coef	OR
비상계엄 인식 (부정적 vs. 기타)	1.45**	4.28	1.74**	5.71	1.57**	4.81
주관적 자기이념 (0–10)	−0.38**	0.73			−0.33**	0.72
정책태도 이념–사회문화(F1)			0.27*	1.31	0.35**	1.42
정책태도 이념–경제안보(F2)			−0.34*	0.71	−0.30*	0.74
내적효능감(1–5)	−0.13	0.88	−0.06	0.95	0.00	0.98
외적효능감(1–5)	−0.07	0.93	−0.06	0.94	−0.10	0.9
여성	−0.80**	0.45	−0.54*	0.58	−0.70**	0.5
연령대[40–59]	−1.00**	0.34	−1.00**	0.37	−0.90**	0.41
연령대[60+]	−1.60**	0.17	−1.60**	0.20	−1.42**	0.24
거주지역(기타)	−1.34*	0.34	−1.34**	0.26	−1.15*	0.32
거주지역(영남)	−1.32*	0.32	−1.32**	0.27	−1.13*	0.32
주관적 계층 인식 (상/중상 vs. 중간 이하)	0.17	1.18	0.06	1.06	0.12	1.13
4년제대 재학/졸업 이상	0.37	1.44	0.38	1.46	0.38	1.46
intercept	1.90	6.71	0.47	0.62	1.36	3.90
Log-Likelihood	−186.29		−191.45		−183.14	
AIC, BIC	396.58, 449.04		408.89, 465.72		394.28, 455.48	
Pseudo R^2	0.253		0.233		0.266	
N	585 (김문수 496, 이준석 89)					
$p < .05^{**}$, $p < .1^{*}$						

〈표 4〉의 이준석 대 이재명 분석에서도 마찬가지로 비상계엄 인식이 후보 선택에 큰 영향을 미쳤다. 비상계엄을 정당하지 않다고 평가할수록 이재명 후보 선택 오즈가 이준석 후보에 비해 3~4배 높았다. 또한 주관적 자기이념뿐만 아니라 사회문화 및 경제안보 차원 모두에서 보수적 성향이 강할수록 이재명이 아니라 이준석 후보를 선택할 확률이 매우 유의미하게 증가했다. 특히 이 세 이념 중 가장 설명력이 강하게 나타난 것은 사회문화 차원 이념으로, 이 값이 0에서 1로 더 보수적 방향으로 이동하면 이준석 후보 투표 오즈가 2.5~2.7배 증가한다. 한편, 연령이 40대 이상이거나 여성이라면, 이준석보다는 이재명 후보에게 투표할 가능성이 더 높았다.[6)]

몇 가지 흥미로운 발견들이 더 있다. 먼저, 주관적 계층인식에서 스스로를 상층 또는 중상층으로 인식할수록 이재명보다 이준석 후보를 선택할 확률이 상당히 높아졌다. 이 변수는 이준석-김문수 비교에서는 유의하지 않았으므로, 다른 조건들이 동일하다면 이준석 투표층은 적어도 이재명 투표층보다는 경제적으로 상층에 가까운 집단으로 볼 수 있다.

다음으로, 외적 정치 효능감이 높을수록 이준석이 아닌 이재명 후보를 선택하는 경향이 나타났다. 이는 이준석 지지층이 적극적 '행위

6) 모형의 기술적 타당성을 보강하기 위해 다중공선성 진단과 예측력 평가를 추가하였다. 이준석-김문수를 비교한 표 3(모형 3)에서 AUC=0.846, PR-AUC=0.532, Brier=0.096으로 분별력과 확률예측오차가 양호하였고, 이준석-이재명을 비교한 표 4(모형 3)에서도 AUC=0.868, PR-AUC=0.615, Brier=0.066으로 우수한 성능을 보였다. 두 모형 모두 보정절편≈0, 보정기울기≈1로 보정도도 적절했다. VIF는 대부분의 변수가 3 미만이었으나, 일부 변수(내적 효능감, 주관적 자기이념, 외적효능감)에서 5.3-24.9 사이인 중등도 이상의 공선성이 관찰되었다. 그럼에도 조건수(conditional number)가 2.7(표 3-모형 3), 2.1(표 4-모형 3)로 전체 설계행렬은 수치상 안정적이었다.

표 4 이준석 vs. 이재명 투표 선택 이항 로짓 회귀분석 결과

	모형1		모형2		모형3	
변수	Coef	OR	Coef	OR	Coef	OR
비상계엄 인식 (부정적 vs. 기타)	−1.38**	0.25	−1.22**	0.30	−1.13**	0.32
주관적 자기이념 (0−10)	0.40**	1.49			0.33**	1.39
정책태도 이념 − 사회문화(F1)			1.02**	2.77	0.92**	2.51
정책태도 이념 − 경제안보(F2)			0.68**	1.97	0.67**	1.96
내적효능감(1−5)	−0.1	0.90	0.00	1.00	0.05	1.06
외적효능감(1−5)	−0.42**	0.66	−0.38**	0.69	−0.31**	0.73
여성	−0.87**	0.42	−0.36	0.70	−0.28	0.75
연령대[40−59]	−1.08**	0.34	−1.48**	0.23	−1.41**	0.24
연령대[60+]	−1.77**	0.17	−0.93**	0.40	−0.88**	0.42
거주지역(수도권/충청/강원/제주)	−1.09*	0.34	0.82*	2.27	0.74	2.10
거주지역(영남)	−1.13*	0.32	0.91*	2.49	0.90*	2.46
주관적 계층인식 (상/중상 vs. 중간 이하)	0.54	1.72	0.79**	2.21	0.73*	2.08
4년제대 재학/졸업 이상	0.28	1.32	0.36	1.43	0.32	1.38
intercept	−1.05	0.35	−0.43	0.65	−2.35	0.10
Log-Likelihood	−210.612		−195.213		−186.69	
AIC, BIC	416.426, 477.228		416.426, 477.228		401.380,466.859	
Pseudo R2	0.299		0.299		0.33	
N	794 (이재명 705, 이준석 89)					

$p < .05^{**}$, $p < .1^{*}$

자'라기보다는 상대적으로 '관망자'에 가까울 가능성을 시사한다. 흥미롭게도, 언론과 일부 평론가들은 최근 몇 년 사이 이준석 지지층 — 특히 청년 남성 유권자 그룹 — 의 정치 효능감이 급상승했다고 평가해 왔다. 예컨대 2021년 서울시장 보궐선거와 국민의힘 이준석 대표 선출을 계기로 청년층이 정치적 자신감을 얻었고, 이후 20대 대선에서는 밈(meme)이나 쇼츠(shorts) 등의 콘텐츠를 자발적으로 생산하며 적극적으로 정치에 참여했다는 분석이 있다(고혜지 2022). 나아가 2025년 상반기 탄핵 국면에서는 "청년 우파들이 얻은 정치적 효능감과 자신감이 8년 전과 비교할 수 없이 높아졌다"는 평가도 나왔다(이동수 2025). 그러나 본 연구의 분석 결과는 이러한 평가와 달리, 적어도 외적 효능감이 높은 응답자들은 이준석보다는 이재명 후보를 선택할 가능성이 더 높음을 보여준다.

지역적 맥락에서도 흥미로운 결과가 나타났다. 한국 선거에서 가장 강력한 지역균열인 영남-호남 축을 식별하기 위해, 기준 범주를 호남, 비교 범주를 영남과 기타(수도권·충청·강원·제주)로 더미화하여 거주 지역을 통제하였다.[7] 분석 결과, 다른 요인을 모두 통제했을 때, 호남 거주자는 김문수보다 이준석을, 영남 거주자는 이재명보다 이준석을 선택하는 경향이 미약하게나마 확인되었다. 이는 지역주의적 투표 행태가 여전히 강력한 한국 선거에서 — 비록 각 지역의 압도적 1위 후보에 비하면 매우 미약한 수준이긴 하지만 — 이준석 후보가 일부 유권자들에게 대안적 선택지로 고려되었을 가능성을 시사한다.[8]

---

7) 본 연구의 관심사는 거주지역 자체의 효과가 아니라 정책태도 이념(F1·F2)의 효과이기에, 표본 제약에 따른 모형 추정의 안정성(EPV)을 고려하여 지역 더미의 과도한 세분화를 지양하였다. 이는 표본 불균형 하에서 준분리(quasi-separation)와 과적합(overfitting) 위험을 낮추고 핵심 계수의 신뢰성을 높이기

이번에는 사회문화적 차원 이념이 이준석 후보 선택에 미치는 영향을 시각적으로 살펴보겠다. 〈표 3-4〉의 모형 3에 포함된 변수들을 다음과 같이 고정시킨 후 시뮬레이션하여 이준석 후보 선택 예측 확률을 계산했다. 연령은 39세 이하, 성별은 남성, 거주지역은 호남·영남을 제외한 기타 지역, 그리고 경제·안보 이념, 주관적 자기 이념, 내적·외적 정치 효능감, 주관적 계층인식, 4년제 대학 재학 이상 여부 등 나머지 변수는 모두 표본 전체의 평균값을 적용했다. 아울러 윤석열 전 대통령의 비상계엄 선포에 대한 평가를 4–5점(부정적으로 인식)과 1–3점(중립 또는 정당한 조치)으로 구분하여, 두 집단별로 이준석 후보 선택 확률이 어떻게 달라지는지 비교했다. 이처럼 모든 조건을 동일하게 통제함으로써, 순수하게 사회문화 이념이 보수적이거나 진보적일 때 이준석 후보 선택 확률이 어떻게 변하는지 시각적으로 나타낼 수 있다.

〈그림 5 (a)〉는 이준석 vs 김문수 경쟁 구도에서 사회문화적 이념 성향이 −2.5(매우 진보)에서 +2.5(매우 보수)로 이동할 때, 이준석 후보에게 투표할 확률의 변화를 나타낸다. 비상계엄을 부정적으로 인식하는 집단과 그렇지 않은 집단 모두, 사회문화 차원의 이념이 매우 보수일 때 이준석 후보를 선택할 확률이 매우 진보일 때보다 각각 약

위한 선택이다.

8) 심사자의 의견을 반영하여 기타로 분류된 지역 중 수도권을 별도로 더미화 하여 모형에 추가해보니, 기존에 '기타' 지역 더미 변수가 보이던 효과가 주로 수도권에 귀속되는 양상이 확인되었다. 다만 수도권 분리 결과로 기존 모형 대비 로그우도가 미미하게 감소하였으나, AIC/BIC는 오히려 약간 증가하였고, 기존 모형 대비 LR 검정 결과도 유의하지 않았다. 무엇보다 정책태도이념(F1, F2), 주관적 자기 이념, 계엄 인식 등 핵심 변수의 오즈비와 유의성은 사실상 동일하여, 지역 변수 코딩 방식과 무관하게 결과가 안정적으로 재현되었다.

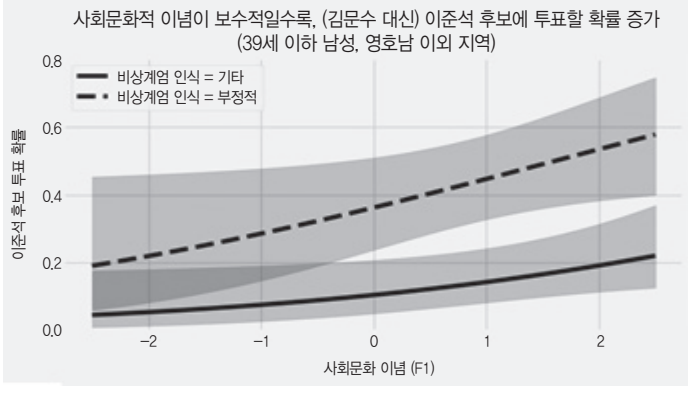
39%, 18%만큼 상승한다. 특히 사회문화적 이념이 매우 보수(+2.5)이면서, 계엄을 비판적으로 보는 39세 이하 남성 (영호남 이외)의 경우, 이준석 후보를 선택할 확률이 약 60%에 달한다. 또 비상계엄에 대해 그리 비판적으로 보지 않는다고 해도, 보수적 사회문화 이념을 지녔다면 이준석 투표 확률은 최대 23%까지 높아진다.

〈그림 5(b)〉는 이준석 vs 이재명 구도에서 사회문화적 이념이 보수적일수록 이준석 후보 지지 확률이 더욱 급격히 증가하는 경향이 드러난다. 이는 이재명과 이준석 사이에서 고민하는 유권자들이 투표 선택을 할 때 사회문화적 이념 성향이 결정적으로 중요하다는 것을 시사한다. 사회문화적으로 매우 진보적(−2.5)인 유권자는 비상계엄에 대한 인식과 상관없이 95% 이상의 확률로 이재명 후보를 선택한다. 그러나 이 차원의 이념이 매우 보수적(+2.5)이라면 이준석 후보를 선택할 확률이 84% (비상계엄을 중립 또는 정당하게 보는 경우)까지 치솟는다. 이 집단은 비상계엄에 대해 부정적으로 인식하더라도 이재명보다는 이준석에게 투표할 확률이 약 61%로 나타난다. 다만 〈그림 5 (a)〉와 대조적으로, 비상계엄 선포에 대해 중립적 입장이거나 정당한 조치로 보는 집단(기타)이 부정적으로 보는 집단에 비해 모든 이념 구간에 걸쳐 더 높은 이준석 투표 확률을 보인다. 매우 보수적인 사회문화 이념 성향을 가졌지만, 계엄을 부정적으로 인식하는 집단과 그렇지 않은 집단 사이에는 이준석 후보 선택 확률이 약 23% 정도 차이가 난다.

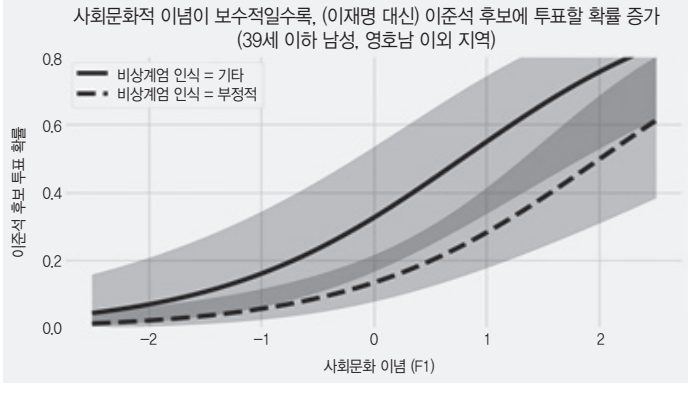
주목할 만한 점은, 사회문화적으로 매우 진보적인 유권자들이 비상계엄에 대한 인식과 무관하게 이준석 후보에게 등을 돌리고 이재명 후보를 선택한다는 것이다. 이는 그동안 한국의 정치 행태 연구에서

그림 5(a)-(b) 사회문화 이념 점수 변화에 따른 이준석 후보 투표 확률 시뮬레이션 (비상계엄에 대한 인식별 비교)

(a)



(b)



상대적으로 주목받지 못했던 탈물질적 가치, 포용, 개방성과 같은 사회문화적 이념이, 유권자의 투표 결정에서 주요 요인 중 하나로 등장했음을 시사한다. 나아가 어떤 유권자들에게는 이 이념 성향이 최근 수개월간 한국 사회를 극렬하게 분열시켰던 특정 정치적 사건에 대한 평가조차 압도할 만큼 강력한 영향력을 가지고 있다는 점에서 더욱

의미가 크다. 사회문화적으로 뚜렷하게 진보적인 유권자들의 경우, 이준석 후보가 제시하는 정치적 메시지나 정책적 입장이 근본적으로 그들의 신념 체계와 충돌한다고 인식하기 때문에, 비상계엄과 같은 민감한 정치적 사건에 대한 견해와 무관하게 거의 자동적으로 그를 거부하는 것으로 보인다. 이러한 양상은 최근 한국 정치 지형에서 등장한 새로운 이념 균열이 단순히 개별 정책이나 특정 정치 사건에 대한 태도를 넘어 보다 심층적인 가치관 및 세계관에 뿌리를 둔, 근본적이고 견고한 정치적 분할선을 형성하고 있음을 시사한다.

V. 결론

본 연구는 2025년 보궐대선에서 투표 선택에 영향을 미친 주요 요인이 '이념'임을 확인하였다. 유권자들은 주관적 이념 척도 상에서 기성 양당 후보의 투표층이 각각 진보와 보수의 양극단으로 명확하게 나뉘는 양상을 보였다. 이는 한국 유권자의 투표 선택이 이념적으로 뚜렷하게 분화된 진영 경쟁 구도 속에서 이루어지고 있음을 뒷받침한다. 나아가 본 연구는, 이념을 측정할 때 일반적으로 사용되는 일차원 상의 주관적 이념 대신, 복수의 정책태도 문항을 활용하여 2025년 대선에서 유권자의 이념 구조가 최소한 두 가지 차원으로 분리되어 나타나고 있음을 보였다. 첫 번째 차원은 민주화 이후 한국 정치에서 핵심적인 이념 구성 요소로 자리잡은 대북 안보 및 시장주의와 능력주의를 포함하는 경제안보 차원이며, 두 번째 차원은 소수자 권리, 환경, 성평등에 대한 태도를 포함하는 사회문화적 차원이다. 이재명과 김문

수 후보 투표층은 경제안보 차원 상에서 상대방 진영과의 이념적 거리가 비교적 뚜렷하게 드러났다. 그러나 동시에 이 축의 중간 지대를 중심으로 두 후보의 투표층 간 이념이 상당 부분 중첩되어 분포했다. 다시 말해, 기성 양당의 투표층은 이념적으로 대립적이지만 완전히 분리된 양극이 아니라, 중도 주변에서 상대 정당 유권자들과 정책 태도와 가치 지향을 어느 정도 공유하는 이들도 적잖게 존재한다는 것이다. 이념적 양극화, 또는 이념의 당파적 정렬이 극심해지는 것에 대한 우려 섞인 인식이 학계 내외에 있지만, 본 연구의 분석 결과는 극단적인 소수의 목소리가 과대 대표되어 우리 사회에 메아리치고 있을 가능성을 더 뒷받침한다.

이차원적 이념 공간에서 부각된 집단은, 이번 대선에서 제3의 정치 세력으로 등장한 개혁신당 이준석 후보의 투표층이었다. 이들은 경제안보 차원에서는 대체로 보수 성향이지만 중도 가까이에 집중적으로 분포하여 기존의 양대 정당 지지층과 상당 부분 겹쳤다. 경제안보 차원, 즉 일반적으로 한국의 좌-우 이념을 구성한다고 인식되는 차원에서 볼 때, 이준석 투표층은 세 정당 중 가장 중도에 가까운 유권자 집단이다. 그러나 또 다른 이념 축인 사회문화 차원에서 이 집단은 상당히 강한 보수 성향으로 나타났다. 구체적으로 이들은 개방성, 포용, 탈물질주의적 가치에 반대하면서 보수적 정책을 지지하는 양상을 보였다. 즉, 경제와 안보 같은 전통적 보수 이념에서는 중도의 가면을 쓴 채, 새롭게 형성되어 주요한 갈등 축으로 떠오른 사회문화적 이념 차원에서는 확고히 보수적인 입장을 가진 유권자 집단이 2025년 보궐 대선에서 모습을 드러냈다. 본 연구의 분석 결과 만으로는 이 집단이 언제, 어떤 과정을 거쳐 처음 한국 정치에 등장했는지 밝히긴 어렵

다. 그러나 적어도 유권자의 이념 지형이 반공 이데올로기의 수용 대 거부나 자유시장 대 정부 개입과 같은 전통적인 균열에 기반한 대립을 넘어, 개개인의 가치와 경험에 따라 갈라지는 이념 차원이 새롭게 추가됨으로써 더욱 복합적인 이념 구조로 진화하고 있음을 보여준다.

특히 이 새로운 이념 균열에 가장 민감하게 반응하며 뚜렷한 분화를 경험하고 있는 유권자 집단은 다름 아닌 청년층이다. 기존의 진보-보수 균열이 주로 거대 담론적이고 추상적인 수준에서 형성되었다면, 새로운 균열은 정체성, 개인의 가치관 및 라이프 스타일 등을 둘러싼 미시적 차원의 균열이다. 그렇기에 청년층은 한국 사회의 갈등을 일상에서 직접 마주하는 차별과 혐오, 불공정과 같이 구체적이고 감정적인 문제로 체감할 수 있다. 현재의 청년들은 앞으로도 사회문화적 이념 차원을 중심으로 지속적으로 분화하며 정치화될 가능성이 높고, 지금의 경험은 향후 이들이 장년층이 되었을 때의 정치적 태도까지도 규정하게 될 것이다. 따라서 이 이념 균열이 더욱 첨예한 갈등과 사회적 긴장으로 확대되기 전에, 포용과 다원주의라는 민주주의의 근본적인 규범을 어떻게 사회적으로 교육하고 정착시킬 것인지에 대한 진지한 고민이 필요하다. 이는 특정 이념 집단의 제도적 대표성 문제를 넘어서, 한국 민주주의의 발전 방향에 관한 보다 근본적이고 전환적인 논의를 요구한다.

본 연구는 다음과 같은 한계를 지니며, 이에 따라 몇 가지 후속 연구 과제를 제시할 수 있다. 첫째, 2025년 보궐대선이라는 단일 시점에서의 데이터를 활용한 단면적 분석에 그쳤기에, 새로운 균열이 얼마나 지속적이고 안정적인지 확인하기 위해서는 후속 연구가 필수적이다.

둘째, 본 연구에서 사용한 소수의 정책 태도 문항만으로는 유권자의 복합적 이념 구조를 완전하게 포착하기 어렵기에, 향후 연구에서는 이론적 검토에 기반하여 추가 문항을 개발할 필요가 있다. 예를 들면, 사회문화 축에서는 사회적 약자·소수자 권리 보호 항목을 성소수자, 이민자·난민, 장애인으로 나누어 별개의 문항을 구성한다든지, 결혼 및 출산과 같은 전통적인 가족 가치 보호 문항을 추가할 수 있을 것이다. 경제안보 축에서는 국방비 증액, 부자·고소득층에 대한 누진과세, 복지지출 확대 등의 문항을 추가할 수 있다. 이렇게 확장된 문항을 바탕으로 다차원 문항반응이론 모형을 적합하면 각 요인의 정보량을 강화함으로써 응답자의 위치 추정값인 Θ값의 불확실성을 줄일 수 있으며 한계신뢰도를 높일 수 있을 것으로 기대된다.

셋째, 본 연구는 선거 개표 직후의 횡단면 조사 데이터를 사용하므로, 주요 정치적 태도 변수(주관적 자기이념, 비상계엄 인식, 정책태도이념)의 값들이 투표선택 이후 사후적 합리화(post-hoc rationalization) 또는 동기화된 추론(motivated reasoning)의 영향을 받았을 가능성을 배제할 수 없다. 따라서 이들 변수와 투표선택 간 관계에 대한 인과적 관계가 밝혀졌다고 단정하기는 어렵다. 보다 엄밀한 인과적 추론을 위해서는 선거 전·후 패널 데이터나 무작위 실험 등의 대안적 설계가 필요하다.

넷째, 본 연구에서는 일부 청년층의 사회문화적 보수주의와 이들의 투표 선택 간의 관계를 밝혔지만, 이러한 태도가 어떤 경험과 조건에서 형성되는지는 향후 연구에서 미시적인 메커니즘을 규명되어야 할 것이다. 청년층의 배제 및 비관용적 태도가 경제적 불안정이나 상대적 박탈감에서 비롯되는지, 고립과 외로움에 기인하는지, 중산층

이상 계층의 '구별짓기' 전략의 산물인지, 또는 이들 요인의 상호작용 결과인지 밝히기 위해서는 보다 체계적인 이론적 논의와 이에 근거한 경험적 검증이 필요하다.

마지막으로, 본 연구의 결과가 한국적 맥락에 국한된 것인지, 아니면 다른 국가에서도 유사한 사회문화적 균열이 나타나는 글로벌한 흐름의 일환인지, 비교정치학적 관점에서 살펴볼 필요가 있다. 예컨대 호주 사례에서 Z세대 남성이 윗세대 남성이나 또래 여성보다 전통적 성역할 신념을 더 강하게 고수한다는 보고나(Clarke 2025), 유럽 27개국에서 극우정당의 성과가 청년 남성의 지지에 크게 의존하며, 청년 남성과 청년 여성 간의 극우정당 지지의 격차가 2020년 이후 확대되고 있다는 분석(Milosav et al. 2025)은, 청년 남성의 보수 성향 강화가 특정 국가에 한정된 예외가 아닐 가능성을 시사한다. 향후 동아시아 국가(한국, 일본, 대만, 홍콩 등)들을 대상으로 하는 소수 사례 비교 연구와 함께 세계가치관조사 데이터 등을 활용한 다국가 비교 연구를 수행하여, 한국 사례의 보편성과 특수성을 판별할 필요가 있다.

참고문헌

가상준·유성진. 2023. “공공갈등의 이념화 현상에 대한 연구: 당파성에 따른 갈등인식.” 『사회과학연구』 31(2), 8–36.

강원택. 1998. “유권자의 이념적 성향과 투표행태.“ 이남영 편. 『한국의 선거 Ⅱ: 제15대 대통령선거를 중심으로』. 서울: 푸른길.

_____. 2003. 『한국의 선거정치: 이념, 지역, 세대와 미디어』. 서울: 푸른길.

_____. 2005. “한국의 이념 갈등과 진보 · 보수의 경계.” 『한국정당학회보』 4(2), 193–217.

_____. 2011. “한국에서 정치 균열 구조의 역사적 기원: 립셋-록칸 모델의 적용.” 『한국과 국제정치』 27(3), 99-129.

_____. 2013. “한국 선거에서의 ‘계급 배반 투표’와 사회 계층.” 『한국정당학회보』 12(3), 5–28.

고혜지. 2022. “2022 대선은 정치 효능감 느끼는 청년들의 ‘밈’ 대선.” 『서울신문』. 2022년 2월 1일.

구본상. 2024. “20대 유권자 투표행태에서 드러난 현대적 성차(modern gender gap): 제22대 국회의원선거 분석.” 『정치정보연구』 27(2), 33–63.

길정아·김준석·김성연. 2013. “한국 유권자들은 정책에 따라 투표하는가? – 정책태도와 투표행동의 연관성 분석.” 『한국정치학회보』 47(1), 167–183.

김성연. 2022. “근접성 모형, 방향성 모형, 그리고 한국 유권자들의 이념 투표: 2010년대 이후 대통령 선거 분석 결과.” 『미래정치연구』 12(2), 5–28.

_____ 2023. “한국 유권자들의 이념적 양극화와 당파적 정렬: 21세기 이후 다섯 차례 대통령 선거 분석 결과.” 『한국정치연구』 32(3), 123–144.

김정. 2022. “한국 유권자의 정치 양극화와 투표 선택: 2012년 및 2022년 대통령 선거 비교.” 『한국과 국제정치』 38(2), 169–198.

류재성. 2013. “정치이념의 방향, 강도 및 층위.” 『한국정당학회보』 12(1), 61–86.

박영득·김한나 2022. “한국 청년 세대 남성의 양가적 성차별주의 성향과 투표선택: 2021년 서울시장 보궐선거 분석.” 『한국정치학회보』 56(2), 5–35.

윤성이·이민규 2014. “한국사회 이념갈등의 세대 간 특성 비교: 주관적 이념 결정요인과 이념표상의 차이를 중심으로.” 『21세기정치학회보』 24(3), 271–292.

이내영. 2009. “한국 유권자의 이념성향의 변화와 이념투표.” 『평화연구』 17(2), 42–72.

이갑윤·이현우. 2008. “이념투표의 영향력 분석: 이념의 구성, 측정 그리고 의미.” 『현대정치연구』 1(1), 137–166.

이동수. 2025. “2030 남성, 윤 대통령 탄핵보다 이재명 집권 가능성에 거부감.”

『한국일보』. 2025년 2월 3일.
이동한. 2025. “여야갈등과 이념갈등, 한국 사회 갈등의 핵으로 자리잡아.” 『한국리서치 여론 속의 여론』. 2025년 5월 20일.
이혜인. 2025. “사회갈등 수준 최근 6년 내 최고 … 진보·보수 갈등이 가장 심각.” 『경향신문』. 2025년 3월 3일.
임재형. 2024. “한국사회 이념갈등의 현황과 갈등의 이념화 현상에 관한 연구.” 『분쟁해결연구』 22(3), 83–125.
정진민. 2003. “한국 사회의 이념성향과 정당체계의 재편성.” 『한국정당학회보』 2(1), 95–118.
최효노. 2022. “유권자의 주관적 이념성향상징적 이데올로기과 정부 역할 및 크기에 대한 태도운용적 이데올로기의 충돌에 관한 연구.” 『의정논총』 17(1), 121–156.

Benoit, K. and Laver, M. 2007. “Estimating party policy positions: Comparing expert surveys and hand coding.” *Electoral Studies* 25(1), 182–191.
Bornschier, S. 2010. “The new cultural divide and the two-dimensional space in Western Europe.” *West European Politics* 33(3), 419–444.
Clarke, E. 2025. “Gen Z men are emerging as an outlier on gender norms.” *plus61 Newsletter* (e61 Institute). https://e61.in/new-data-shows-gen-z-men-are-more-likely-to-hold-traditional-gender-beliefs-than-older-men-and-far-more-so-than-their-female-peers/
Dalton, Russell J. 2000. “The Decline of Party Identifications.” Russell J. Dalton and Martin P. Wattenberg, eds. *Parties Without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*, 19–36. Oxford: Oxford University Press.
_____, Scott C. Flanagan, and Paul Allen Beck, eds. 1984. *Electoral Change in Advanced Industrial Democracies: Realignment or Dealignment?* Princeton, N.J.: Princeton University Press.
Downs, A. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper & Row.
Embretson, S. E. and Reise, S. P. 2000. *Item Response Theory for Psychologists*. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates.
Evans, G. Ed.. 1999. The End of Class Politics? Class Voting in Comparative Context. Oxford: Oxford University Press.
Hambleton, R. K., Swaminathan, H., & Rogers, H. J. 1991. *Fundamentals of Item Response Theory*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

Hassan, M. U. and Miller, F. 2022. "Discrimination with unidimensional and multidimensional item response theory models for educational data." *Communications in Statistics – Simulation and Computation* 51(6), 2992–3012.

Heywood, A. 2021. *Political Ideologies: An Introduction* 7th ed.. London: Red Globe Press.

Hinich, M. J. and Munger, M. C. 1994. *Ideology and the Theory of Political Choice*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Hooghe, L. and Marks, G. 2018. "Cleavage theory meets Europe's crises: Lipset, Rokkan, and the transnational cleavage." *Journal of European Public Policy* 25(1), 109–135.

Inglehart, R. 1977. *The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles among Western Publics*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

_____. 1990. *Culture Shift in Advanced Industrial Society*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Jou, Willy and Koo, Sejin. 2019. "Redistribution Preferences and Ideological Orientations Across Countries." Chong-Min Park and Eric M. Uslaner, eds. *Inequality and Democratic Polities in East Asia*, 141–157. Singapore: Palgrave Macmillan.

Kang, W. T. 2008. "How ideology divides generations: The 2002 and 2004 South Korean elections." *Canadian Journal of Political Science* 41(2), 461–480.

Kim, H. M., Choi, J. Y., & Cho, J. 2008. "Changing cleavage structure in new democracies: An empirical analysis of political cleavages in Korea." *Electoral Studies* 27(1), 136–150.

Knutsen, O. 1995. "Value orientations, political conflicts and left-right identification: A comparative study." European Journal of Political Research 28(1), 63–93.

_____ and Scarborough, Elinor. 1995. "Cleavage Politics." Jan W. van Deth and Elinor Scarborough, eds. *The Impact of Values*, 493–523. Oxford: Oxford University Press.

Kriesi, H. 2010. "Restructuration of partisan politics and the emergence of a new cleavage based on values." *West European Politics* 33(3), 673–685.

Laponce, J. A. 1981. *Left and Right: The Topography of Political Perceptions*. Toronto: University of Toronto Press.

Lipset, S. M. and Rokkan, S. 1967. *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*. New York: Free Press.

Mair, Peter. 2007. "Left-Right Orientations." Russell J. Dalton and Hans-Dieter Klingemann, eds. *The Oxford Handbook of Political Behavior*, 206–222. Oxford: Oxford University Press.

Milosav, Đ., Dickson, Z., Hobolt, S. B., Klüver, H., Kuhn, T., & Rodon, T. 2025. "The youth gender gap in support for the far right." *Journal of European Public Policy*, 1–25. https://doi.org/10.1080/13501763.2025.2481181

Mierina, I., & Koroļeva, I. 2015. "Support for far right ideology and anti-migrant attitudes among youth in Europe: A comparative analysis." *The Sociological Review* 63(S2), 183–205.

Pedersen, M. N. 1979. "The dynamics of European party systems: Changing patterns of electoral volatility." *European Journal of Political Research* 7(1), 1–26.

Sartori, G. 1969. "From the sociology of politics to political sociology." *Government and Opposition* 4(2), 195–214.

_____. 1976. *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.

_____. 1990. "The Sociology of Parties: A Critical Review." Peter Mair, ed. *The West European Party System*, 150–182. Oxford: Oxford University Press.

Treier, S. and Hillygus, D. S. 2009. "The nature of political ideology in the contemporary electorate." *Public Opinion Quarterly* 73(4), 679–703.

투고일: 2025.07.21. 심사마감일: 2025.08.08. 게재 확정일: 2025.08.10.

부록 A. 세 후보 투표층을 대상으로 한 다항 로지스틱 회귀분석 결과

표 A.1은 세 후보(이준석, 이재명, 김문수) 간 선택을 분석하기 위해 다항 로지스틱 회귀분석을 수행한 결과이다. 추가적으로, 다항 로지스틱 분석이 전제하는 IIA (Independence of Irrelevant Alternatives, 독립적 대안 가정)의 위배 여부를 확인하였다. 그 결과, 김문수 후보를 제외한 모형과 전체 모형 간의 로그우도 차이검정(Log-likelihood ratio test)에서 $\chi^2(14)=873.35$, $p=1.00$, 이재명 후보를 제외한 모형과 전체 모형 간의 로그우도 차이검정에서는 $\chi^2(14)=879.06$, $p=1.00$으로 나타났다. 두 경우 모두 대안을 축소해도 모형의 설명력이 유의미하게 달라지지 않아 IIA 가정이 위배되지 않았음을 확인했다. 다만, 소수 범주(이준석 투표층)의 표본 크기가 작아 데이터 불균형 문제가 존재하므로, 추정된 계수의 안정성과 유의성에 있어 해석에 신중할 필요가 있다.

부록 표 A.1. 다항 로지스틱 회귀분석 결과 (기준 범주: 이준석 투표층)

	김문수 vs. 이준석			이재명 vs. 이준석		
변수	Coef	RRR	p-value	Coef	RRR	p-value
비상계엄 인식 (부정적 vs. 기타)	−1.64	0.19	0.00	0.81	2.25	0.02
주관적 자기이념 (0–10)	0.35	1.42	0.00	−0.36	0.69	0.00
정책태도이념–사회문화(F1)	−0.38	0.68	0.02	−0.80	0.45	0.00

	김문수 vs. 이준석			이재명 vs. 이준석		
변수	Coef	RRR	p-value	Coef	RRR	p-value
정책태도이념–경제안보(F2)	0.29	1.34	0.03	−0.66	0.52	0.00
내적효능감(1–5)	0.05	1.05	0.78	0.12	1.13	0.50
외적효능감(1–5)	0.07	1.07	0.64	0.36	1.43	0.02
여성	0.72	2.05	0.02	0.38	1.46	0.19
연령대[40–59]	1.15	3.03	0.00	1.43	4.29	0.00
연령대[60+]	1.56	4.76	0.00	1.04	2.82	0.00
거주지역(기타)	1.55	4.71	0.01	−0.61	0.54	0.19
거주지역(영남)	1.51	4.52	0.02	−0.77	0.46	0.14
주관적 계층 인식(상&중상 vs. 중간 이하)	−0.18	0.91	0.79	−0.85	0.43	0.01
4년제대 재학/졸업 이상	−0.35	0.71	0.26	−0.20	0.82	0.50
Log-Likelihood	−620.86					
AIC, BIC	1297.72, 1442.07					
Pseudo R^2	0.45					
N	1290					

〈Abstract〉

The Ideological Landscape and Vote Choice in South Korea's 2025 Presidential Election

Koo, Sejin((Inha University)

This study examines the impact of ideological cleavages on vote choice in South Korea's 2025 presidential by-election. Acknowledging the limitations of the traditional, unidimensional spectrum of ideology in capturing the complexity of contemporary Korean voter ideology, the study employs multidimensional item response theory (MIRT) using multiple policy attitude questions. The analysis identifies two distinct ideological dimensions: economic-security and socio-cultural. Results show that voters for Lee Jae-myung(Democratic Party of Korea) and Kim Moon-soo(People Power Party) are relatively well-separated along the economic-security dimension yet overlap to a meaningful extent around the ideological center. Conversely, voters for Junseok Lee, a candidate from a newly established party, cluster near the center on the economic-security dimension yet exhibit pronounced conservatism on socio-cultural issues.

Notably, young voters demonstrate heightened ideological differentiation, particularly on the socio-cultural dimension. Statistical analyses confirm that voter choice is influenced not only by economic-security issues but also significantly by socio-cultural ideological orientations. These findings suggest that the ideological structure of Korean politics is extending beyond traditional economic-security concerns toward socio-cultural issues, highlighting the emergence of a new political cleavage and potential ideological realignment among voters.

Keywords: Ideological Cleavages, Voter Choice,
Youth Politics, Socio-cultural Conservatism,
the 2025 Korean Presidential Election

DOI: https://doi.org/10.56022/ceas.2025.31.2.119

베세토 복원 영향 요인:
한중일 3국 협력의 층위별 특징 분석을 중심으로

이민규(서울연구원)*

국문요약

이번 연구는 한중일 수도 간 협력 기제인 베세토 복원에 영향을 끼치는 요인을 복합적으로 분석하는 것을 핵심 목적으로 한다. 이를 위해 우선, 서울시의 역대 베세토 복원 추진 현황을 살펴보았다. 다음으로, 중앙정부, 지방정부 국제화 지원기관, 지방정부 3개 층위의 교류·협력 현황을 데이터 분석하였다. 마지막으로, SWOT 분석 방식을 채택하여 추진 주체로서 서울시의 강점과 약점, 그리고 기회와 위협 요인을 다각적으로 살펴보았다.

분석 결과는 다음과 같다. 서울시의 강점으로 서울-베이징 통합위원회로 대표되는 한중 도시외교 '제도화'와 도시 간 국제기구 유치 및 운영 경험을 꼽을 수 있다. 이와 함께, 다른 층위의 3국 협력 기제 존재와 긴밀한 인적 네트워크도 추진을 위한 중요한 자산이다. 하지만, 한중 도시외교 대비 상대적으로 부족한 한일 도시외교 경험과 인적 네트워크는 약점 요인이다. 누적된 베세토 복원 실패 경험도 원활한 추진을 방해하는 요인으로 작용할 수 있다.

다른 한편, 한중과 한중일 정상회의 복원과 서울시와 도쿄도 그리고 베이징시 간 시장외교 재개는 베세토 복원의 계기이자 주요 기회 요인이다. 특히, 한중일 3국 협력 어젠다가 도시화 문제와 연관된 비전통 안보 이슈라는 점은 도시 간 협력의 필요성을 부여한다. 하지만, 트럼프 집권 2기 국제정세의 불확실성 증대와 '자국 중심주

* 서울연구원 포용도시연구실 연구위원

의' 경향 도래는 베세토 기제 구축의 부정적 국제환경 요인이다. 동시에, 부정적인 상호 이미지와 산적한 전략적·이념적·감성적 이슈는 교류·협력이 필요한 이유임과 동시에 복원을 위한 동력 확보의 장애가 될 수 있다.

주제어

한중일, 베세토, 도시외교, SWOT, 서울-베이징 통합위원회

I. 서론

1. 연구배경

2024년 5월 서울에서 4년 5개월 만에 한중일 정상회의가 개최되며 3국 간 교류·협력이 다시금 정상궤도에 오르게 되었다.[1] 2019년 12월 중국 청두(成都)에서 제8차 정상회의가 개최된 후, 코로나19에 더해 미중 패권경쟁 심화, 한일 간 위안부 합의와 일제 강제 징용자 배상 문제 등을 둘러싼 한일 관계 경색, 그리고 한미일 3국 공조 강화 등 일련의 사건과 원인으로 연기되었던 정상회의가 재개되었던 만큼 각계의 주목을 받았다. 한중일 3국은 예고되었던 6대 분야뿐만 아니라 한반도와 동북아의 평화, 안정 그리고 번영에 대한 3국의 입장을 담은 총 38개 항목의 공동선언문을 발표하였다. 다소 민감한 이슈인 공

1) 본문에서 거론된 협력 기제마다 '한중일'과 '한일중' 표기 방식이 상이함. 본문에서는 표현상의 통일성을 위해 '한중일'로 표기함을 특별히 밝힘.

급망, 첨단산업과 과학기술 협력 그리고 한반도 비핵화에 대한 주요 입장이 공유되면서 단순히 소통 필요성을 강조하는 수준을 넘어 구체적인 방안을 제시하고자 한 노력의 흔적을 찾을 수 있었다.

한중일 3국 간 교류·협력 기대감이 높아짐에 따라, 협력의 모멘텀을 이어가기 위해 서울시는 수도 간 협력 기제 복원 의지를 표명하였다. 1995년 구축되었다가 2000년 이후 유명무실해진 베세토(BESETO)를 복원하여 재가동시키겠다는 것이다. 2024년 7월 오세훈 서울시장은 6년 만에 재개된 방중 기간 인융(殷勇) 베이징시장과의 회담 자리에서 한중일 수도 간 협력의 필요성을 거론하였다.[2] 연이어 8월 새로 부임한 미즈시마 코이치(水嶋光一) 주한일본대사와의 면담에서도 재차 추진 의지를 표명하였다.[3]

한중일 3국 수도 간 협력 기제 구축은 국내적으로는 중앙정부의 외교를 '보완' 혹은 상황에 따라 '대체'할 수 있고, 국제적으로는 동북아 지역 도시 간 교류·협력에서 리더십 발휘는 물론, 수도라는 상징성과 경쟁력을 바탕으로 실효성과 대표성을 가진 3자 협력 기제의 발전 방향을 제시할 수 있다는 측면에서 유의미하다.[4] 〈표 1〉에서 알 수 있

2) 2025년은 베세토 기제 설립 30주년으로, 서울시와 베이징시 양자 관계 발전보다는 한중일 3국수도 간 협력을 방향으로 제시함. 연합뉴스. 2024. 오세훈 "지자체가 한중일 관계 역할해야…베세토 본격화 제안". https://www.yna.co.kr/view/AKR20240804021900004(검색일: 2025.6.7).

3) 중앙정부와의 협력을 통한 베세토 복원 가능성 등 타진. 연합뉴스. 2024. 오세훈, 일본대사 면담…"서울·도쿄·베이징 시장 만났으면". https://www.yna.co.kr/view/AKR20240812085000004(검색일: 2025.6.7).

4) 커니(Kearney)에서 발표한 '2024 글로벌 도시 인덱스'에 의하면, 도쿄는 4위, 베이징은 6위, 서울은 11위에 랭킹되어 있음. Kearney. 2024. 2024 Global Cities Report: Resurgent in a world at risk. https://www.kearney.com/service/global-business-policy-council/gcr(검색일: 2025.6.9).

표 1 한중일 3국 분야별 협력 필요성

분야	협력 필요성
외교·안보	• 지정학적·전략적으로 상호 불가분한 관계 - 미중 패권 경쟁의 중심 지역 - 북한 핵·미사일, 양안관계(대만 침공설), 남중국해, 사드 배치, 센카쿠 열도 분쟁 등에 직·간접적으로 관련 • 위기관리 방안 공동 마련 필요
경제	• 높은 경제적 상호의존도 - (23년 기준) GDP 전 세계의 22.3% - (22년 기준) 역내 무역 규모 0.8조 달러 • 경제안보 중요성 부각 - 미중 무역·기술 경쟁 심화 - 3국 모두 과학기술 선도: (ASPI 기준) 중국 57/64개 분야 1위; 한국 24개, 일본 8개 분야 상위 5위
사회문화	• 유사한 사회문화 문제 직면 - 고령화 이슈 중장기 발전 저해: 2050년 노년 부양 비율, 한국 73.2%, 중국 43.6%, 일본 74.3% - 외국인 혐오 국가 경쟁력 저해

출처: 참고문헌의 자료 참고로 저자 작성.

듯이 한중일 3국이 직면하고 있는 문제를 고려하였을 때, 수도 간 협의체 구축은 다소 민감한 외교·안보 이슈로 인해 중앙정부 간 관계가 경색되었을 때 공신력 있는 소통 채널로써 '가교' 역할을 할 수 있고, 비전통 안보 이슈와 직결된 도시화 문제 해결이라는 틀(목적)에서의 협력 추진으로 공급망 이슈와 민족주의를 포함한 각종 사회경제적 이슈 해결에 조력할 수 있다.

이상의 필요성과 기대되는 유용성에도 불구하고, 베세토 복원은 '넘어야 할 산'이 많은 것이 사실이다. 실제로 서울시는 2014년부터 베세토 복원을 위해 다양한 시도를 해오고 있다. 우선, 도시 간 협업과

연대를 강화하기 위해 도시가 공동으로 직면하고 있는 문제를 해결한다는 접근법을 채택하였다. 구체적으로 한중일 3국협력사무국(TCS)과의 연대 강화는 물론 자문단 구성과 학술 용역 등을 추진한다는 계획을 수립하였다. 동시에, 베이징시와 도쿄도에 공식 서한을 발송하였다.[5] 구체적인 협력 사업으로는 베세토 오케스트라 구성, 관광상품 연계 개발 그리고 2020 도쿄 올림픽 등 대규모 국제행사 지원 등을 포함하였다(서울특별시 2015). 하지만, 2016년 사드배치 등 이슈로 한중 관계 경색, 극우 성향의 도쿄도지사 취임 그리고 2010년부터 지속된 센카쿠 열도 등을 둘러싼 중일 갈등 등 내·외부적 요인들로 인해 성사시키지 못하였다. 2019년에도 서울시향, 베이징 국가대극원, 도쿄 교향악단(혹은 도쿄 필하모닉 오케스트라, NHK 교향악단) 간 정례적인 상호 교류를 추진하지만, 성과를 내지 못하였다. 즉, 베세토 복원 노력은 지속해서 이루어졌지만, 긍정적인 결과를 얻지 못하였다.

다른 한편, 최근 10년 한중일 수도 간 협력 의미의 베세토 관련 논문은 전무하고, 한중일 지방정부 교류·협력에 관한 연구 성과는 몇 가지 사례 분석과 한중, 한일 양자 지방정부 교류 측면에서 다루어지면서 실제 한중일 3국 지방정부 교류·협력에 대한 정책적·학술적 시사점을 제시하지 못하고 있다(천자현 2019, 155-179; 김관옥 2019, 223-230).[6]

---

5) 2차 세계대전 이후 유럽석탄철강공동체(ECSC)가 설립되고, 엘리제조약에 이른 프랑스와 독일의 화해가 유럽연합(EU) 출범의 토대가 되었다는 점 부각. 뉴스1. 2015. 박원순 "베이징·서울·도쿄 중심 'BeSeTo 체제' 열자". https://www.news1.kr/local/seoul/2078229(검색일: 2025.6.8).

6) 서울시의 대중국 도시외교 관련 연구는 (이민규 2024), (이민규 2025), (이민규, 박은현 2020) 참고 바람. 최근 5년 서울시의 대일본 도시외교 관련 연구는 전무한 상태임을 특별히 밝힘.

2. 연구 목적과 방법

본 연구는 이상의 상황과 문제 인식에 기반하여 베세토 협력 기제 구축에 영향을 끼치는 요인을 복합적으로 살펴보고자 한다. 구체적으로, ① 한중일 3국 간 층위별 교류·협력 현황은 어떠한가? 베세토 복원을 추진하는 주체로서 서울시는 ② 어떠한 강점과 약점을 가지고 있는가? ③ 추진 과정에서 적극 고려되어야 할 국내·외적 기회 요인과 직면하게 될 위협 요인에는 어떠한 것들이 있는가? 등의 문제들에 답을 구하는 것을 목적으로 한다. 최종적으로 복합적 요인 분석을 바탕으로 정책적 시사점, 즉 추진 가능한 정책적 방향을 제시하고자 한다.

이를 위해 다음과 같은 분석 방법을 채택하였다. 우선, 한중일 3국 협력 현황을 체계적으로 살펴보고, 이를 바탕으로 다양한 베세토 복원 방안을 제시하기 위해 중앙정부, 지방정부 국제화 지원기관, 지방정부 등 층위별로 분석을 실시하였다. 중앙정부 층위의 현황을 분석한 이유는 지방정부의 '역할 분담' 측면이 적극 고려되었고, 국제화 지원기관 층위 같은 경우는 정례화 된 3국 지방정부 기제 특성 이해와 활용 방안을 모색하기 위함이다. 다음으로, 층위별 현황 분석을 위해 중앙정부 층위는 한중일 3국협력사무국의 통계 허브를 활용하였다. 시기별, 분야별, 층위별 현황을 분석하기 위해 홈페이지상의 자료를 수동 코딩한 후 통계 처리하였다. 지방정부 국제화 지원기관은 대한민국시도지사협의회 홈페이지상의 자료를 주로 사용하였고, 국제관계지원실 담당자 인터뷰를 통해 내용을 보완하였다. 인터뷰는 2025년 상반기 동안 전화와 방문 등을 통해 진행되었다. 지방정부 층위는 한중일 3국협력사무국에서 출판한 『한중일 지방도시 교류

2020』백서를 주요 분석 자료로 활용하였다. 마지막으로, 베세토 복원에 영향을 끼치는 요인을 밝히기 위해 SWOT 분석 접근법을 채택하였다. 앞서 살펴본 바와 같이 서울시가 2014년부터 베세토 복원을 시도하였지만, 지속해서 성과를 내지 못하였고 그 과정에서 체계적인 분석이 결여되었기 때문에 거시적·미시적 요인, 긍정적·부정적 요인 등 다각적인 분석이 필요하다고 판단하였다.

본 연구는 베세토 제도화와 복원 과정에 관한 서술을 넘어, 한중일 3국 교류·협력 현황을 층위별로 분석하여 관련 연구 분야에 기본적인 데이터를 제공하였다는 학술적 의미와 함께, 실제 베세토 복원이라는 구체적인 정책에 영향을 끼치는 요인을 분석함으로써 정책적 시사점 또한 주고 있다고 평가할 수 있다. 다른 한편, 기존의 단순한 베세토 협력 틀을 넘어 다른 층위 기제를 활용하고, '역할 분담'할 수 있는 접근법을 제시하였다는 측면에서 새로운 분석적·정책적 시각을 제공하였다는 의미도 있다.

Ⅱ. 한중일 3국 층위별 협력 현황과 특징

1. 중앙정부 층위 현황과 특징

중앙정부 차원의 한중일 3국 협력은 1999년 아세안+3 정상회의에서 조찬 회동이 개최된 이래 25여년 간 지속되고 있다. 2008년에는 아세안+3 정상회의 틀에서 탈피하여 제1차 한중일 정상회의를 개최하며 제도화를 본격 추진하였다. 2011년, 한중일 3국은 『3국협력사무국

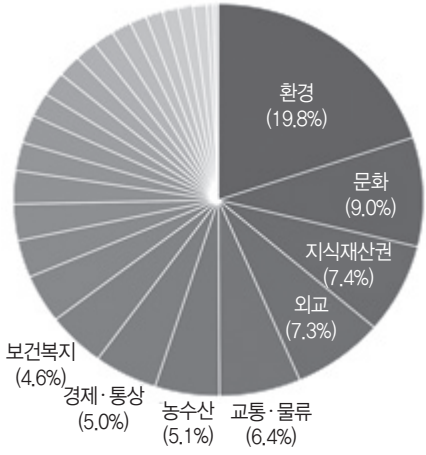
설립에 관한 각서』(2010년 5월) 및 『3국협력사무국 설립협정』(2010년 12월) 등을 바탕으로 3국협력사무국을 서울에 설립하였다. 이를 바탕으로 2011년에 제1차 한중일 3국협력국제포럼(IFTC)이 서울에서 개최가 되었고, 2016년 9월을 기점으로 한중일 싱크탱크 네트워크(NTCT)가 시작되었다. 코로나19 기간에도 2020년 7월 '신종 코로나 바이러스 대응 방안' 웨비나 등을 개최하며 교류를 이어 나갔으며, 2024년 5월 서울에서 한중일 정상회의가 개최되며 교류·협력 기제를 다시금 정상 궤도에 올려놓았다.

중앙정부 차원의 한중일 3국 협력은 총 27개 분야에서 다층적으로 전개되고 있다. 한중일 3국협력사무국 통계 허브(1993년 8월~2024년 9월) 기준, 약 1,200개 교류·협력이 이루어졌음을 확인할 수 있다.[7] 분야별 빈도수를 살펴보면, 한중일 3국 간 환경, 문화, 지식재산권, 외교 분야 순으로 활발한 교류·협력이 전개되었다. 구체적으로, 10.0% 이상 비중을 보이는 분야는 환경으로 약 19.8%를 차지하였다. 그 외 분야 중 100회 이상은 문화로 약 9.0% 비중을 보였다. 반대로, 상대적으로 교류·협력 비중이 작은 분야는 수자원과 산림으로 10회 이하인 것으로 나타났다(〈그림 1〉 참조).

집권 시기별 현황 같은 경우는 박근혜 정부 시절 가장 많은 회의가 개최되었다. 김대중 정부 시절 3.3%에서 박근혜 정부 시절 26.6%로 우상향하다가 다시금 줄어드는 경향을 보였다. 문재인 정부 시절 24.8%로 줄어들고, 윤석열 정부 시기(2020년 5월 10일~2024년 9월) 동안 60여 회 개최되었다. 집권 기간을 고려하더라도, 박근혜 정

7) 한중일 3국협력사무국(TCS). 통계 허브. https://data.tcs-asia.org/ko(검색일: 2025.4.10).

그림 1 중앙정부 층위 한중일 3국 분야별 교류·협력 비중



출처: 한중일 3국협력사무국(TCS). 통계 허브. https://data.tcs-asia.org/ko(검색일: 2025.4.10) 데이터 분석을 바탕으로 저자 작성.

부 시절 310여 회 개최된 것과 차이를 보인다. 한중일 3국 간 국가 관계, 즉 이슈로 인해 정상회담이 무기한 연기되었던 여파가 실무급 회의에도 영향을 끼쳤다고 할 수 있다.

층위별 현황을 살펴보면, 실무급 회의와 장관급 회의가 활발히 전개되었음을 알 수 있다. 실무급 회의가 전체의 약 30.2%로 가장 큰 비중을 차지하는 것으로 나타났고, 장관급 회의와 국장급 회의가 각각 약 18.3%와 16.4% 비율로 개최되었다. 분야별 교류·협력 층위를 살펴보면, 장관급 회의 비율이 가장 높은 분야는 총 5개로, 감사, 재난관리, 재무, 관광, 수자원이 포함된다. 고위급 회담은 보건복지, 원자력 안전 등 2개 분야이다. 국장급 회의 같은 경우는 소비자, 경제·통상, 산림, 지역 정책, 안보, 교통·물류 등 6개 분야임을 확인할 수 있다. 실무급 회의는 가장 많은 분야를 포함하는데 농수산, 세관, 교육, 환경, 정보

통신(ICT 산업), 지식재산권, 인사 행정, 표준화 등 8개 분야이다.

2. 지방정부 국제화 지원기관 층위 현황과 특징

지방정부 국제화 지원기관에 의한 교류·협력은 한중일 도시외교의 또 다른 형태 중 하나이다. 지방정부 독자적으로 추진되는 3자 형태가 아닌 민간외교를 목적으로 혹은 지자체가 공동으로 설립한 기관이 구축한 플랫폼을 바탕으로 교류·협력이 진행된다.[8] 3국의 국제화 지원기관은 각각 대한민국시도지사협의회, 중국인민대외우호협회, 일본 자치체국제화협회로 '한중일 지방정부 교류회의'를 매년 개최하고 있다.

한중일 지방정부 교류회의는 1999년 3자 간 네트워크를 강화하고 실질적인 교류·협력 방안을 모색하기 위해 만들어진 기제이다. 매년 3국의 지방정부가 순회 개최하는 것을 원칙으로 운영되고 있다. 운영 현황과 특징을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 1999년 제1회 회의가 서울에서 열린 이후 2024년까지 총 25회 개최되었다. 2020년 코로나19로 취소된 것을 제외하고 매년 개최되고 있음을 알 수 있다. 한중일 지방정부 교류회의는 통상적으로 ① 교류·협력 우수사례 발표, ② 교류·협력 방안 및 지방행정 관련 현안 사항 토론, ③ 교류·협력 조인식, ④ 홍보부스 및 교류의 광장 운영, ⑤ 개최 도시 우수 지방행정 사례 현장 시찰 등의 프로그램으로 구성되어 있다. 매년 개최되는 교류회의에서 각 지방정부는 우수사례 발표 형식으로 도시의 주요 정책을 소개할 뿐만 아니라 새로운 교류의 기회를 모색한다. 예를 들

8) 2025년 상반기 대한민국시도지사협의회 담당자와의 소통을 통해 홈페이지 상에 공개된 정보로 파악하기 어려운 부분을 보완.

어, 2024년 광주광역시가 주최한 제25회 한중일 지방정부 교류회의에서는 지속가능한 친환경 도시 만들기, 복합 과제 해결을 위한 한중일 지방정부 신뢰 강화, 한중일 도시 및 시민교류 활성화, 스마트 시티 등 지역경제 활성화 등 주제의 발표가 이루어졌다.[9)]

한중일 지방정부 교류회의는 2003년 제5회 때부터 지방정부 국제화 지원기관과 지방정부가 공동 주최하면서 '전문성'과 '연속성' 측면이 강화된다. 대한민국시도지사협의회 같은 경우, 전담 부서인 국제관계지원실과 6개 해외사무소 운영(중국과 일본에 각각 1개)을 통해 사업의 연속성과 인적 네트워크 관리의 안정성을 확보하고 있다. 이와 함께, 개별 지방정부 도시외교에서 나타나는 정권 교체 등 '국내정치' 영향에서 상대적으로 자유롭다는 것 또한 제도화의 주요 특징이다. 다른 한편, 주기적인 교류 기회와 행정 편의 제공을 통해 상대적으로 행정력과 경험이 부족한 기초지자체의 교류·협력 기회를 창출하고 국제화에 기여하고 있다는 측면 역시 긍정적인 평가가 가능하다(이민규 2024, 169-170). 그 결과 한중일 3국 지방정부의 적극적인 참여가 이루어지고 있다. 온·오프라인 연계 방식으로 개최된 제22회 회의에는 총 1,319명의 공무원과 국내·외 유관 기관이 참석하였고, 오프라인으로 개최된 제25회 회의에서도 400여 명이 참석하며 3국 교류·협력의 기회를 지속해서 창출하였다.[10)]

---

9) 한중일 지방정부 교류회의 기간, 광주글로벌모터스 산업현장 시찰과 광주비엔날레 방문 등 문화 체험이 공식 프로그램으로 진행됨. 연합뉴스. 2024. 강기정 광주시장, 한중일 지방정부 교류회의서 포용 성장 제안. https://www.yna.co.kr/view/AKR20241022132700054?input=1195m(검색일: 2025.6.9).

10) 회의 유치는 개최지 적합성, 국제행사 전문성, 자치단체 적극성, 참가자 기대 충족성, 지역 간 균형성 등을 심사 기준으로 프레젠테이션 심사를 통해 선정됨. 대한민국시도지사협의회. 한중일 지방정부 교류회의. https://www.

3. 지방정부 층위 현황과 특징

지방정부 층위의 한중일 3국 협력은 2015년을 기점으로 증가하고 있으며, 제도화 가능성을 지속해서 타진하고 있다. 한중일 3국협력사무국에서 발간한『한중일 지방도시 교류 2022』를 기준으로 구체적인 현황을 살펴보면 다음과 같다. 우선 양자 교류·협력과 동아시아 문화도시 후속 사업이 3자 교류·협력 기제화의 밑바탕이 된다. 총 22개 그룹 중, 자매·우호도시 협정 체결을 기반으로 한 경우가 총 13개 그룹이고, 동아시아 문화도시 후속 사업이 총 9개 그룹이다. 규모별로 살펴보면, 시(市)·군(郡) 단위가 11개 그룹으로 가장 많고, 도(道)·성(省)·현(縣) 단위가 5개 그룹으로 두 번째로 많다. 또한, 혼합된 그룹 또한 4개로 대부분이 시와 군 단위 이상에서 이루어지고 있다. 이중 중국 지자체는 총 23개(5개 성; 17개 시; 1개 구)로 가장 많고, 한국(6개 도; 11개 시; 1개 군; 1개 구)과 일본(1개 도; 7개 현; 9개 시; 2개 구) 지자체가 각각 19개이다.

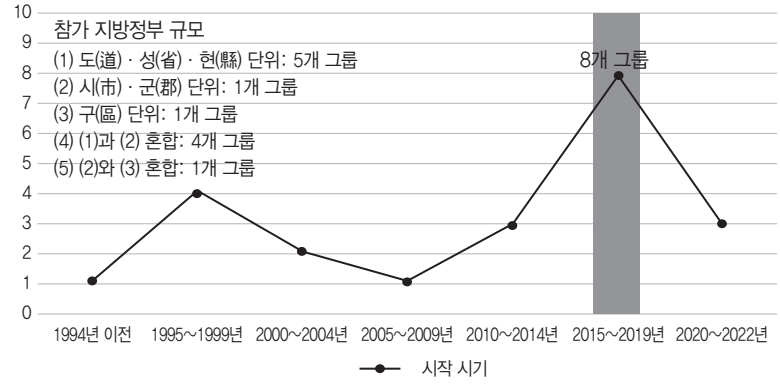
한중일 지방정부 3국 협력 설립 시기를 중심으로 살펴보면, 1995년에서 1999년 기간 4개 그룹이 신설된 이후, 새로운 협력 기제 구축이 지체를 보이지만, 2015년에서 2019년 사이에 총 8개 그룹이 구축되고, 2020년과 2022년 사이에도 3개 그룹이 신설되며, 이전 시기(총 11개 그룹)만큼 늘어난다(〈그림 2〉 참조). 2015~2019년 기간 급증한 것은 동아시아 문화도시 후속 사업의 결과이다(한중일 3국협력사무국 사회·문화부 2020, 76-81).[11] 비록 코로나19로 다시금 주

---

gaok.or.kr/front/organization_meetings.do(검색일: 2025.6.10).

11) '동아시아문화도시' 사업은 2012년 5월 중국 상하이에서 개최된 제4회 한중일 문화장관회의 합의 사항에 따라 추진됨. 한중일 3국 정부가 각국의 전통문화를

그림 2 한중일 3국 지방정부 교류·협력 시작 시기와 규모



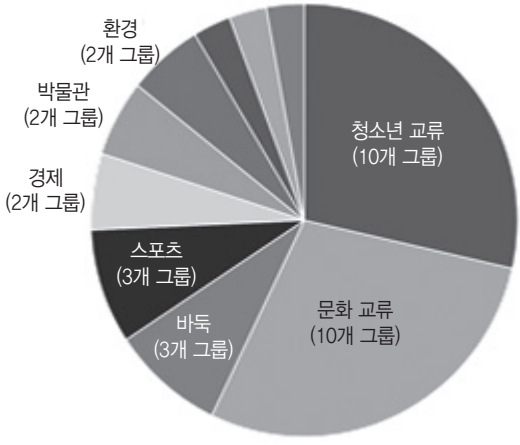
출처: 한중일 3국협력사무국 사회·문화부 2020, 6-7 내용 기반 저자 작성.

춤하게 되지만 지방정부 3자 협력의 관심이 높아졌다는 측면에서 유의미한 변화라고 할 수 있다.

교류·협력 분야는 관계 구축과 문화 교류 중심으로 전개된다. 정치적으로 덜 민감하고 상대적으로 추진이 용이한 분야부터 추진하는 전형적인 '기능주의' 방식을 채택한 것이다. 그룹 수 기준으로 살펴보면, 청소년 교류와 문화 교류가 각각 10개 그룹으로 가장 큰 비중을 차지한다. 다음으로 바둑, 스포츠가 각각 3그룹의 사업으로 추진되고 있다. 대부분이 문화 분야인 것을 알 수 있다. 문화 외 분야에서는 2개 그룹이 경제와 환경 영역에서 교류·협력을 추진하고 있고, 고령화·노인복지와 같은 3국이 직면한 공동 이슈도 1개 그룹의 주요 어젠다로 다루어지고 있다(〈그림 3〉 참조). 교류·협력 대상을 연령별로 살펴보면, 성인이 20개 그룹으로 가장 많다. 성인은 문화인·운동선수 중심

대표하는 문화도시(혹은 문화예술 발전을 목표)를 하나씩 선정하여 문화예술 행사와 도시 간 교류 행사를 추진. (한중일 3국협력사무국 사회·문화부 2020, 76).

그림 3 한중일 3국 지방정부 교류·협력 분야



출처: 한중일 3국협력사무국 사회·문화부 2020, 6-7 내용 기반 저자 작성.

이 14개 그룹, 공무원 등 실무자 중심이 4개 그룹 그리고 정부·민간 공동참여가 2개 그룹이다. 다음은 고등학생으로 4개 그룹이 해당된다. 대학(원)생과 중·고생 혼합 같은 경우는 각각 3개 그룹의 주요 대상임을 알 수 있다(한중일 3국협력사무국 사회·문화부 2020, 6-7).

Ⅲ. 베세토 복원 영향 요인 SWOT 분석

1. 강점(Strength) 요인

1993년 이래 축적된 한중 도시외교 '제도화' 경험은 서울시가 가진 베세토 복원 가능성을 높일 수 있는 첫 번째 '강점'이라 할 수 있다.[12)]

12) 도시외교는 지방정부, 특히 관료가 주체로 국제기구와 다국적 기업 같은 초국

지난 30여 년 서울시의 대중국 대외활동(external activities)은 '교류·협력' 모색기를 거쳐 한편으론 '제도화'를 추구하였고, 다른 한편으론 전략적 도시외교로의 전환을 추진하였다. 대중국 도시외교를 통해 축적된 경험은 베세토 추진은 물론 실질적인 운영·관리의 큰 자산이다. 특히, 서울-베이징 통합위원회는 베세토에도 적용이 가능한 대표적인 한중 도시외교 모델로 타 지자체의 벤치마킹이 되고 있다(이민규 2024, 100−121).

서울-베이징 통합위원회는 자매도시 협정 체결 20주년을 맞아 구축한 기제로 1993년 이래 서울시와 베이징시 간 축적된 교류·협력 경험과 평가의 결과물이다. 2013년 설립 이후 '내집단 정체성'(in-group identity), '일반화된 행위 원칙'(generalized principles of conduct), '불가분성과 포괄적 상호성'(indivisibility and diffuse reciprocity) 모두에서 강화되는 특징을 보여주었다. 주기적으로 개최되는 과정에서 조직은 지속해서 내·외적으로 확대되는 특징을 보였고, 단순한 MOU 체결을 넘어 합의된 계획의 실행 여부를 점검하는 절차가 도입되었다. 이에 따라 실제로 사업 유지율이 높게 나왔을 뿐만 아니라 '공동' 사업의 추진율과 이행률이 상대적으로 더 높은 결과를 얻었다(이민규 외 2020, 54−75). 서울-베이징 통합위원회는 일회성 짙은 단순 교류 형태를 탈피하는 모습을 보여줌으로써 한중 도시외교의 한계인 '관계 구축'을 벗어나 정책 기반 '문제 해결'로의 전환 가능성을 보여주었다는 평가를 받는다. 비록 코로나19, 정권 교체,

---

가 행위자에서 다양한 국가 내 행위자와의 관계 구축을 통해 낮은 단계의 협의와 협동, 높은 단계의 협력과 제도화를 추구하는 외교 형태. 지방정부는 도시외교를 통해 국제경쟁력 제고, 지역 간 균형발전 추구, 공동문제 해결 등의 목적을 달성. (이민규 2020a).

한중관계 악화 등 국내·외 변수로 인해 '중단'이라는 지방정부 역할론 중 '채찍'을 선택하게 되지만, 지속가능한 도시외교의 가능성을 보여주었다(이민규 2025, 30-32).

서울시의 도시 네트워크(city network), 즉 도시 간 국제기구 유치 및 활동 경험은 베세토 협력 기제 구축과 운영에 중요한 경험적 자산이 될 수 있다. 그중에서도 의장 도시(혹은 회장 도시)로서의 활동은 '소다자주의'를 추구하는 베세토 운영, 특히 사무국을 서울에 설치한다는 측면에서 실질적인 도움이 되는 경험이다. 2024년 12월 기준, 서울시가 가입한 도시 간 국제기구는 총 24개이다. 2010년 이후에 가입한 곳이 총 14곳으로 전체의 58.3%를 차지한다. 2015년 이후 가입 비중도 28.0%로 국제기구 활동을 지속해서 강화시켜 왔음을 알 수 있다. 이중 시티넷(CityNet)과 세계스마트시티기구(WeGO)는 의장(회장) 도시로 본부가 서울에 있다. 단순한 국제기구 참여를 넘어 전 세계 100~200여 개 도시와 기업 등이 참여하는 기구를 운영하고 있는 것이다.[13)]

중앙정부와 지방정부 국제화 지원기관 층위 3국 협력 기제 존재와 풍부한 인적 네트워크 보유 또한 베세토 복원 가능성을 높이는 강점 중 하나이다. 중앙정부와 지방정부 국제화 지원기관 층위의 한중일 3국 협력 기제가 지속해서 운영 중인 것은 서울시 입장에서는 다양한 선택지가 있다는 것을 의미한다. 독자적인 베세토 구성을 넘어 기존 기제를 활용할 수 있는 가능성이 존재하기 때문이다. 중앙정부 층위

13) 시티넷은 총 158개, 세계스마트시티기구는 총 202개 도시와 기업 등이 가입. WeGO. https://we-gov.org/(검색일: 2025.6.15), CITYNET. https://citynet-ap.org/front/main(검색일: 2025.6.15).

한중일 협력 기제에 지방정부 층위 회의를 신설하는 것을 검토할 수 있고, 한중일 지방정부 교류회의 틀에서 수도 간 협의체를 구상할 수 있다. 전자가 중앙정부 층위 한중일 협력 기제를 지방정부 층위로 확대하여 역할 분담을 하는 것이라면, 후자는 아세안+3처럼 '한중일 지방정부 교류회의+3' 형태를 구축하는 것이다. 다른 한편, 외교부, 대한민국시도지사협의회 뿐만 아니라 주한 중국대사관과 주한 일본대사관 등 관련 기관이 서울에 소재하고 있고, 이들 기관과 긴밀한 인적 네트워크를 맺고 있다는 점 또한 서울시의 큰 자산이다. 이들 기관은 베세토 복원을 위한 협상의 대상이자 적극적인 지원이 필요한 곳으로, 성패를 좌우할 수 있는 주요 변수라고 할 수 있다.

2. 약점(Weakness) 요인

서울시의 대중국 도시외교 대비 상대적으로 부족한 대일본 도시외교, 특히 도쿄도와의 교류·협력 경험은 베세토 복원의 약점으로 꼽을 수 있다. 서울시의 중국과 일본 자매·우호도시는 각각 9개와 2개로 차이를 보인다. 교류·협력 규모에서도 약 2배 정도의 차이를 보이는데, 앞서 살펴본 서울-베이징 통합위원회 틀에서 추진된 사업(1차시기: 74개; 2차시기: 66개; 3차시기: 56개)까지 고려하면 그 차이는 더욱 커지게 된다(〈표 2〉 참조).

서울시와 베이징시 간 교류·협력이 '제도화' 형태로 발전해 온 것에 반해, 도쿄도와의 교류·협력은 낮은 단계의 사회문화 교류 중심으로 추진되었다. 이런 점은 두 가지 측면에서 확인 가능한데, 첫째는 2013년부터 서울-베이징 통합위원회 기제 안에서 '지속 가능한 한

표 2 서울시의 대중국과 일본 도시외교 현황 비교

구분	대중국 도시외교	대일본 도시외교
결연	9개	2개
기제	서울–베이징 통합위원회	–
교류·협력 규모	101건	56건
	통합위원회 사업 1차: 74개 2차: 66개 3차: 56개	
교류·협력 분야	행정교류: 52.5% 인적교류: 32.7% 문화예술교류: 6.9%	행정교류: 37.5% 스포츠: 33.9% 기술학술교류: 10.7%
	통합위원회: 경제, 문화, 교육, 환경	
수도 간 관계	제도화, 전략적 관계	도쿄도지사 정치 성향에 따라 기복

출처: 이민규 외 2020, 64–65; 이민규 2025, 10–32; 대한민국시도지사협의회. 지방외교. https://www.gaok.or.kr/front/local_diplomacy.do(검색일: 2025.6.13) 자료를 바탕으로 저자 작성.

중 도시외교'를 추진하였던 것에 반해, 서울시와 도쿄도 간에는 유사한 기제가 구축되지 못하였다. 둘째는 교류·협력 분야에서 서울시와 베이징시 간에는 '관계 구축' 성질이 강한 행정교류와 인적교류가 활발히 이루어졌던 것에 반해, 도쿄도와의 교류·협력은 사회문화 분야에 치중되었다는 점이다. 이밖에 서울시와 베이징시 간에 시장외교(mayor diplomacy)가 빈번히 이루어졌던 것과 달리, 도쿄도 같은 경우는 도쿄도지사의 정치 성향의 영향을 지속해서 받아왔음을 부정할 수 없다(이민규 2025, 15–17).

다른 한편, 누적된 베세토 복원 실패 경험은 큰 약점으로 작용할 가

능성이 높다. 앞서 살펴본 것처럼 서울시는 2014년부터 몇 차례에 걸쳐 베세토 복원을 추진하였다. 하지만, 베이징시와 도쿄도로부터 긍정적인 답변을 받지 못하였다. 상대적으로 추진이 용이한 오케스트라 설치도 성사시키지 못하였다. 이는 당시 동북아 정세와 3국 관계 상황을 떠나 전략과 실질적인 인적 네트워크('전문성 결여' 등) 부재의 결과라고 할 수 있다. 더욱 중요한 사실은 실패 원인에 대한 분석은 있었지만, 성공 가능성을 높이기 위한 철저한 분석과 경험 축적 과정은 부족하였다는 점이다. 베세토 복원을 위한 연구와 정책 개발이 이루어지지 않았고, 2014년 이후 시기별로 유사한 접근법을 반복적으로 채택하였다는 것에서 알 수 있다. 다르게 표현하면, 베세토를 복원시킬 수 있는 '성공 요인'은 축적되지 않았고, 3국 수도 간 전략적 관계 구축을 수행할 전문 인력도 충원되지 않았다.

서울-베이징 통합위원회가 2018년 제3차 회의 이후 재개되지 못하고 있는 것 또한 베세토 복원 가능성을 낮추는 요인이 아닐 수 없다. 앞서 언급한 것처럼, 서울-베이징 통합위원회 경험은 베세토 운영에 있어 유용한 경험이자 자산이다. 하지만, '중단'되었다는 사실 자체는 베이징시와의 정치적 신뢰 관계에 문제가 없는지 의문을 제기할 수밖에 없다. 실제로, 베이징-도쿄 자매도시 결연 40주년 행사가 도쿄에서 베이징시 당서기 참석하에 개최되었던 것에 반해, 서울-베이징 30주년 행사는 개최되지 않았다.[14)]

---

14) 당시 베이징시 당서기였던 차이치(蔡奇) 현 중앙정치국 상무위원은 '베이징 주간'과 '베이징의 밤' 등 활동에 참여. 北京市人民政府. 2019. 纪念北京市与东京都缔结友好城市关系40周年系列活动在东京都举行蔡奇出席相. https://www.beijing.gov.cn/gongkai/ldhd/201906/t20190608_1836653.html(검색일: 2025.6.13).

3. 기회(Opportunity) 요인

2024년 5월, 서울에서 개최된 한중일 정상회의는 베세토 복원의 '기회의 창문'(window of opportunity)을 열어준 직접적 사건이다. 중앙정부 차원의 관계 개선은 베세토 복원을 추진할 수 있는 긍정적 동북아 환경이 마련되었음을 의미하고, 추진 방안에 따라서는 중앙정부 간 합의 사항에 대한 역할 분담의 기회로 삼을 수 있다. 회의 결과를 구체적으로 살펴보면, 한중일 3국 정상은 ① 인적교류, ② 기후변화 대응 등을 통한 지속가능 발전, ③ 경제통상, ④ 보건 고령화, ⑤ 과학기술 디지털 전환, ⑥ 재난 구호 안전 등 6대 분야를 핵심 어젠다로 하는 총 38개 항목으로 구성된 공동선언문을 발표하였다. 눈여겨볼 부분은 미래세대 간 교류가 강조되었다는 점과 한중일 자유무역협정(FTA) 협상을 가속화하기로 하였다는 점이다. 이 이슈들은 도시화와도 관련이 깊은 것으로 도시외교의 주요 어젠다라는 측면에서 기회요인이 아닐 수 없다(Lee 2025, 143–144).

한중 정상회의 개최 또한 베세토 복원 추진의 핵심 동력이 될 수 있다. 윤석열 정부 들어 적극 추진된 한일 관계 개선에 비해 한중 관계는 국빈 방문과 같은 양자 정상회의가 성사되지 않으면서 경색 국면이 지속되었다. 서울시의 대중국 도시외교 또한 변화된 국내·외 환경과 조건을 고려하여 서울-베이징 통합위원회 '중단'을 포함한 전략적 판단을 내렸다. 이런 상황에서 한중 정상회의 개최는 2016년 제4차 북핵 실험과 사드배치 이슈가 직접적 도화선이 되어 급랭했던 양국 관계에 '해빙 무드'의 전기를 마련하였다고 할 수 있다. 정치외교 분야에서는 2+2 대화 협의체인 외교안보대화는 물론 1.5트랙 대화, 외

교차관 전략대화 등의 재개에 합의함으로써 긴밀한 소통 채널을 재구축하게 되었다. 경제 분야에서는 FTA 2단계 협상 재개, 장관급 협의체인 한중 투자협력위원회를 13년 만에 재개시키기로 합의함과 동시에 한중 수출통제 대화체 등을 출범시켜 안정적 공급망 구축의 계기도 마련하였다. 사회문화 분야 같은 경우도 한중 인문교류 촉진위원회, 양국 청년 교류사업 재개 등에 합의하였다.

한중과 한중일 정상회의가 베세토 복원을 위한 긍정적 변수로 작용될 수 있다면, 서울시의 연이은 도쿄도와 베이징시 방문 그리고 시장 외교 성사는 양자 관계 개선을 위한 의지의 표명이자 베세토 복원 추진을 위한 조건을 마련하였다고 평가할 수 있다. 2023년 6월 오세훈 서울시장은 도쿄를 방문하여 고이케 유리코(小池百合子) 도지사와 면담하고 기후변화 등에 대해 의견을 나누었다. 이는 8년 만에 성사된 공식 면담이다.[15] 다른 한편, 2024년 7월에는 6년 만에 베이징시를 방문하여 인융 베이징시장에게 양자 간 교류·협력뿐 아니라 한중일 수도 간 협력을 공식 제안하였다.

한미일 3국 협력 기제 대비, 한중일 3국 협력 기제의 어젠다가 비전통 안보 이슈 중심이라는 점은 지방정부 역할을 부각시킬 수 있는 중요한 특징 중 하나이다. 앞서 살펴본 27개 분야 대부분이 비전통 안보 혹은 인간안보 이슈라는 사실은 다양한 층위의 베세토 협력 기제 구축을 시도할 수 있다는 것을 의미한다(박한규 2007, 992; 전웅 2004, 33). 세계화는 도시외교 탄생의 핵심 국제환경 변수이다. 비전

15) 중앙정부 차원의 한일 관계 개선 노력을 지자체 차원으로 확대시키기 위한 전략적 판단의 결과임. 헤럴드 경제. 2023. 8년 만에 서울시장-도쿄도지사 만났다. https://biz.heraldcorp.com/article/3157429(검색일: 2025.6.13).

통 안보는 세계화의 역설(paradox of globalization)로 전통적 의미의 국가 간 전쟁 발생 가능성은 낮아졌지만, 전염병, 식량, 금융 등 안보 위협으로 간주되지 않았던 요인들이 부각 되면서 형성된 규범적·경험적 안보 개념이다(Tarry 1999, 1–13; Rana 2016, 150–151; Kuznetsov 2015, 77). 일반적으로 국민과 국가의 생존, 건강, 행복에 위협을 가하는 비군사적 이슈를 지칭한다. 대표적인 이슈로 기후변화, 자원 고갈, 전염병, 자연재해, 불법 이민, 식량부족, 인신매매, 마약 밀매, 그리고 각종 초국가 범죄 등이 포함이 되는데, 대부분 도시화 문제와 직·간접적으로 연관되어 있다(정상화 2010, 24; 이민규 2020a, 8–20). 이상의 이슈들은 지방정부의 주요 행정 분야이자 도시외교 어젠다이다. 지방행정의 경험과 전문성을 바탕으로 3국 교류·협력 촉진 요인으로 기대할 수 있는 부분이다. 무엇보다도 베세토 복원을 위한 관련 기관과의 협상 과정에서 핵심 카드로 사용이 가능하다.

마지막으로, 윤석열 정부 시기 한국은 미중 패권 경쟁으로 인한 '안미경중'(安美經中) 전략적 딜레마를 탈피하기 위해, 한미동맹과 한미일 공조 강화를 전략적으로 추진하였다. 그 이면에는 한미일 공조 강화를 바탕으로 한중 관계를 재정립하겠다는 판단이 깔려있었다. 이런 전략적 판단으로 2024년 한중·한중일 정상회의 복원을 적극 추진하였고, 공급망과 비핵화 이슈를 포함한 여러 사안에 대해 의견을 공유하였다. '한미일'과 '한중일' 협력 구조의 공존을 모색한 것이다. 핵심은 도널드 트럼프 행정부가 들어선 이후 전 세계를 대상으로 공세적인 관세 정책을 펼치는 것을 넘어, 파나마 운하, 그린란드, 가자지구를 비롯해 캐나다까지 장악하겠다는 확장주의 형태를 보이면서 한중일 협력체제 구축 필요성이 더욱 커졌다는 현실이다. 특히, 우크라이

나전쟁 관련 유엔 투표에서 북한, 러시아와 함께 반대표를 던진 것을 목격하면서 공격적 현실주의(offensive realism) 특성을 보이는 미국 일변도 정책의 리스크가 커졌다는 사실을 간과할 수 없게 되었다. 물론 한중일 협력 기제 구축이 한미일 공조를 대체하는 것을 의미하지는 않는다. 동북아 지역, 한중일 3국이 직면한 이슈에 공동 대응하기 위한 목적이 최우선이다. 세계 제2차 대전 이후 미국과 동맹국 주도로 구축된 '민주-자본주의 서양체제'(democratic-capitalist western system)에 균열이 발생했다는 우려가 지속되고 있지만, 현존 국제질서의 원칙, 규범, 그리고 의사결정 시스템을 대체할 수 있는 새로운 체제가 나타났다는 것을 의미하지 않을뿐더러 가능성도 매우 낮기 때문이다. 이런 측면에서 '전략적 민감성'을 고려하였을 때 지방정부 층위의 한중일 3국 협력 기제를 구축하고 중앙정부와 협력하는 구조를 형성하는 것은 대안으로서 적극 고려될 수 있다.

4. 위협(Threat) 요인

우선, 트럼프 재집권 이후 미국이 보이고 있는 일방주의, 확장주의, 자국 중심주의 등의 행태는 역으로 베세토 복원의 걸림돌이 될 수 있다. 기회이자 위협 요인인 것이다. 일방주의가 팽배해지면서 '반(反)다자주의'의 행태 중 하나인 '자국 중심주의'를 추구해야 한다는 목소리가 커질 수 있기 때문이다. 이와 함께, 한미동맹을 외교·안보의 근간으로 삼고 있는 한국 입장에서 한중일 협력 강화는 자칫 오해를 살 수 있다. 미중 사이에서 협력의 무게추가 중국 쪽으로 기울어졌다고 인식될 수 있기 때문이다. 미중 간 관세 전쟁이 격화된다면, 최악

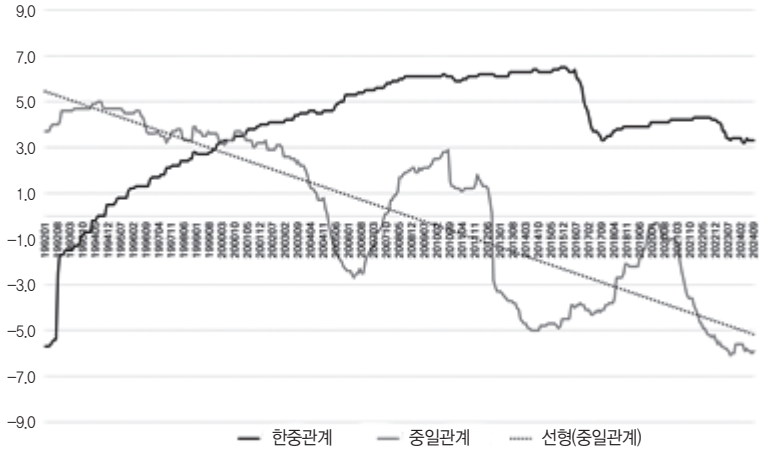
의 경우에는 중국이 구축하고자 하는 독자적 세력권 편입과 경제 발전 모델에 동조한다는 비판도 감수해야 할지도 모른다. 트럼프 집권 1기, 이미 미중 양국의 자국 중심 글로벌 가치사슬(GVC)로의 편입을 '강제' 당한 경험이 있는 한국 입장에서 한중일 3국 협력 강화는 전략적 딜레마가 될 수 있다(Lee and Lee 2021, 355-360). 미중 관세 전쟁이 격화된다면 '원산지 세탁' 등 이슈로 인해 미국 관세 보복의 빌미가 될 수도 있기 때문이다.[16] 결국, 트럼프 행정부의 '전부에 대한 난사' 속에 한중일 3국 협력 기제라는 보완책을 마련할 것인지는 국가이익 경중을 따진 전략적 선택이 될 수밖에 없고, 경우에 따라 그 대가가 클 수도 있다.

다음으로, 한중일 3국 간 정치외교에서 사회문화까지 전 영역에서 충돌 이슈가 산재해 있는 것 또한 베세토 복원의 필요성임과 동시에 설득 과정에서 유념해야 할 요인이다. 베이징시와 도쿄도 모두 산적한 이슈 때문에 지방정부 특히 수도 간 기제 구축에 애초부터 부정적인 입장을 표명할 가능성이 높기 때문이다. 한중일 3국은 역사적·지정학적으로 긴밀한 관계를 유지해 온 만큼 많은 충돌 이슈가 축적되어 왔고, 실제 양자 관계에 반영되고 있다(〈그림 4〉 참조).[17] 분야별로 나열해 보면 다음과 같다. 첫째, 민주주의와 권위주의라는 다른 정치제도를 채택하면서 발전모델 경쟁 관계에 있다. 냉전 종식으로 일단락 되는 듯하였던 이념 경쟁이 중국의 부상으로 재점화된 상황이

16) 미베 양국 간 관세는 20.0%로 낮춤. 단 제3국이 베트남을 경유하여 미국으로 수출하는 환적 상품에는 40.0%의 관세를 부과하기로 함. 연합뉴스. 2025. 베트남 환적 상품에 40% 관세 때린 미국…중국 견제 큰그림? https://www.yna.co.kr/view/AKR20250703078900009?input=1195m(검색일: 2025.7.3).

17) 대항(-9~-6), 긴장(-6~-3), 불화(-3~0), 보통(0~3), 양호(3~6), 우호(6~9) 의미함.

그림 4 한중과 중일 관계 추세 비교



출처: 清华大学国际关系研究院. 中外关系数据. http://www.tuiir.tsinghua.edu.cn/kycg/zwgxsj.htm(검색일: 2025.5.3).

다. 둘째, 미중 패권 경쟁이 가열되면서 미국과 동맹관계를 맺고 있는 한일 양국과 중국 사이에 '동맹 세력 전이' 같은 경쟁이 발생하는 듯한 경향성을 보이고 있다. 전략적 딜레마와는 또 다른 양상이 펼쳐질 가능성이 높아지면서 3국 관계 향방을 더욱 예측불허하게 만들고 있다. 셋째, 한중일 3국 모두 양자 간 영토 이슈를 가지고 있어 정치적 마찰을 넘어 군사적 충돌 가능성을 내포하고 있다. 특히, 독도와 이어도 이슈와 달리 센카쿠 열도는 영토 분쟁 지역으로 경제보복을 넘어 무력 배치(display of force) 수준까지 긴장이 고조되는 등 대표적인 아시아 영토 분쟁 이슈가 되었다(이동률 2015, 49-87). 서해 구조물 이슈 또한 향후 한중관계의 주요 변수가 될 가능성이 매우 높다. 넷째, 한중 양국 모두 일본의 (반)식민지 지배를 겪게 되면서 이를 둘러싼 많은 이슈들이 여전히 미해결 상태로 남아있고, 혐오를 조장하는

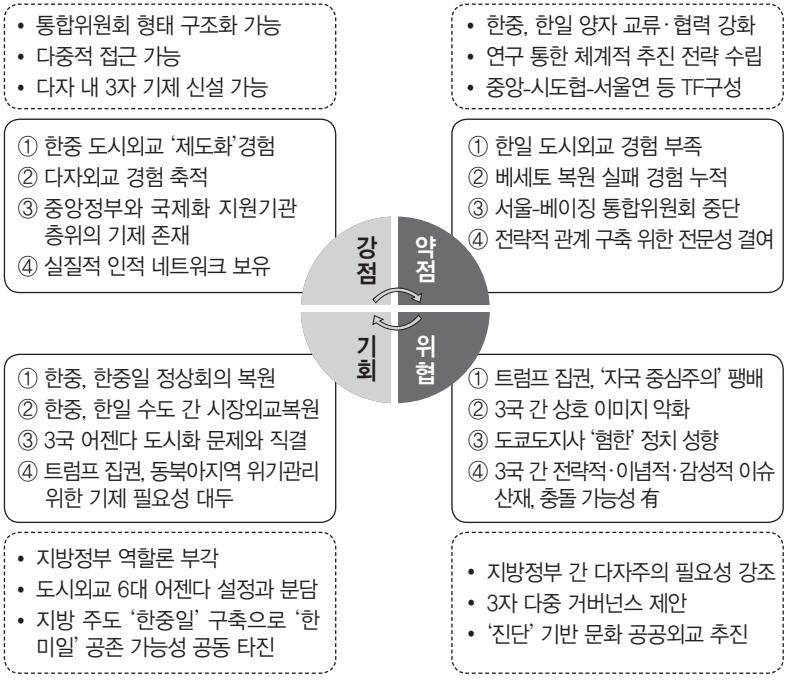
민족주의 정서의 근간이 되고 있다. 이뿐만 아니라, 중국의 문화 부흥과 소수민족 정책 등의 영향으로 한중 양국 간 동북공정으로 대표되는 역사 이슈도 미해결 상태로 남아있다(이민규 2020b, 105-108). 다섯째, 경제 분야에서도 첨단기술 유출과 같은 특정 이슈를 포함하여 공급망 구축 그리고 중국의 부상에 부합하는 새로운 경제협력 모델를 창출해야 하는 숙제가 남겨져 있다(양평섭 2017, 88-93). 문제는 이상의 이슈들 대부분이 미해결 상태로 남아있을 뿐 아니라, 중국의 부상, 미중 패권 경쟁(중일 지역 패권 경쟁 포함)과 직·간접적으로 연관된 전략적·이념적·감성적 이슈로 언제든지 재발 혹은 다른 문제로 변질되어 더 큰 갈등을 유발할 수 있다는 점이다.

마지막으로, 한국 국민의 반중·반일 정서는 중일 양국 이미지 변수를 떠나 베세토 복원을 추진할 수 있는 동력 확보에 장애가 될 수 있다. 지방정부 입장에서 정책 추진의 당위성을 떠나 시민들이 '싫어하는 대상'을 상대로 한 관계 개선 정책은 지지를 받기 어려울 뿐만 아니라 실제 관련 사업을 추진하였을 때 적극적인 호응을 기대하기 힘들다. 이런 측면에서 상호 이미지 현황을 객관적으로 인지하는 것은 매우 중요하다. 한국인의 반중 정서는 사회적 이슈가 될 정도로 심각한 수준이다. 퓨 리서치 센터(pew research center)의 조사에 의하면, 2002년 65.0%를 보이던 대중국 호감도는 2008년 48.0%로 50.0% 아래로 하락하였고, 2010년에는 39.0%까지 급락하였다. 2015년 62.0%까지 반등을 하지만, 2022년 19.0%까지 하락하며 역대 최저치를 기록하였다. 낮은 호감도도 문제지만 대중국 이미지가 실제 한중 관계를 반영하지 못하고 있다는 점은 더욱 심각한 문제이다. 한중 관계를 객관적으로 인지하지 못하고 있기 때문이다. 실제,

‘객관적 현황’ 대비 ‘주관적 인식’이 더욱 부정적이라는 사실은 중국과 다른 국가의 경우와 비교하였을 때 더욱 극명하게 나타난다(이민규 2023, 186-211). 한국인의 반일 정서 또한 무시 못 할 수준이다. 최근 몇 년 한일 관계가 개선되면서 양국 관계에 대한 인식이 다소 개선되었지만, 한일 관계를 부정적으로 인식하는 비율은 여전히 높다. 서울대학교 통일평화연구원에서 2007~2023년 기간 실시한 여론조사 결과에 의하면, 한일 양국을 ‘협력 관계’로 인식하는 비율은 2007년 14.6%에서 2023년 22.0%로 7.4%p 증가하였다. 한중 관계를 ‘협력’으로 보는 인식이 2007년 19.3%에서 2023년 11.2%로 하락한 것과 비교하면, 추세적 흐름은 긍정적이라 할 수 있다. 하지만, 협력적 관계로 응답한 비율이 여전히 22.0%로 매우 낮다. 심지어 2021년 한중 관계보다 긍정적 비율이 낮았다는 점을 고려하면, 언제든지 재차 하락할 수 있다(김범수 외 2024).

다른 한편, 고이케 유리코 도쿄도지사의 정치적 성향은 2014년 이래 베세토 복원을 추진하는 과정에서 극복해야 할 대상이었음을 부정할 수 없다. 그는 도지사가 되기 전에 야스쿠니신사 참배부터 위안부 결의안 통과 반대 운동, 혐한 단체인 ‘재특회’ 강연, 그리고 ‘고노담화’ 철회 촉구까지 혐한(嫌韓)적 성향을 보였다. 2016년 도지사가 된 이후에도 2017년부터 간토대지진 당시 학살된 조선인 희생자를 추도하는 행사에 추도문을 보내고 있지 않고, 제2한국학교 부지 유상 대여 방침 백지화와 조선학교에 대한 보조금 지급 중단 등 한국에 비우호적인 태도를 보였다. 베세토 복원에 대해서도 줄곧 부정적인 입장을 표명했다는 점은 추진 과정에서 더욱 세심한 전략 수립이 필요함을 의미한다(베세토 복원 SWPT 분석 결과는 〈그림 5〉 참조).

그림5 베세토 복원 SWOT 분석 결과



출처: 분석 결과를 바탕으로 저자 작성.

Ⅳ. 결론

본 연구의 목적은 베세토 복원에 영향을 끼치는 요인을 복합적으로 분석하여 최종적으로 추진 가능한 정책 방향을 제시하는 것이다. 이를 위해, 중앙정부, 지방정부 국제화 지원기관, 지방정부 층위의 한중일 3국 교류·협력 현황과 특징을 데이터와 백서 등 자료 분석을 바탕으로 제시하였다. 그리고 SWOT 분석 방식을 채택하여 베세토 복원 추진 주체로서 서울시가 가진 강점과 약점, 그리고 기회와 위협 요인

을 구조적 측면에서 미시적 측면까지 다각적으로 분석하였다.

베세토 복원은 단순한 한중일 3국 지방정부 간 교류·협력을 넘어 전략적이고 정치적인 함의를 내포하고 있다. 이에 따라 타 지자체 3자 기제보다 구축이 어려울 뿐만 아니라 그 과정에서 고려해야 할 요인도 복합적이다. 수도가 가지고 있는 정치적 상징성 등으로 인해 국내·외 요인의 영향을 모두 받는다는 것을 발견할 수 있다. 이뿐만 아니라 기회 요인과 위협 요인이 상황과 관점에 따라 상호 교차되기도 한다. 전략적·정무적 판단이 무엇보다 중요하다 하겠다.

이상의 분석 결과를 바탕으로 다음과 같은 다층적인 한중일 3국 수도 간 협력 기제 구축을 시도해 볼 수 있다. 첫 번째는 중앙정부 층위 기제에 '시장·도지사급 회의'를 신설하는 것으로 중앙정부 층위에서 추진 중이던 일부 정책과 사업을 지방정부 간 교류·협력으로 확대하자는 것이 골자이다. 이를 위한 일종의 '시범 사업'이자 중앙과 지방 간 '징검다리' 역할을 한다는 측면에서 수도 간 회의, 즉 '베세토'를 우선적으로 추진하고, 점차 타 지방정부로 참여 범위를 확대시킨다. 어젠다는 직급과 도시화 이슈 특징을 고려하여 장관급과 실무자급 회의 비율이 높은 분야를 대상으로 한다. 구체적인 추진 과정에서 관련 부처와 기관을 대상으로 지난 30년 한중 도시외교에서 증명된 '독자성'(한중 관계 악화 이후, 지방정부 간 교류·협력 증가)을 중심으로 ① 광범위한 네트워크 활용 가능, ② 어젠다 중첩, ③ 민간 대비 풍부한 행정력과 재정력 등을 지방정부 층위 신설의 필요성을 강조하는 핵심 내용으로 검토해 볼 수 있다.

두 번째는 한중일 지방정부 교류회의 틀에서 수도 간 협력 기제를 구성한다는 시나리오이다. '아세안+3' 형태처럼, 기존의 한중일 지방

정부 교류회의 기제에 '수도회의'를 신설하자는 것이 기본 틀이다. 이를 통해, 한편으론 한중일 지방정부 교류회의 기능이 '교류·협력 기회의 장' 제공에 국한되는 한계점을 극복하고, 다른 한편으론 동북아 지역 어젠다 설정을 주도하고 문제 해결 중심으로 전환시켜 수도로서 리더십을 발휘한다. 구체적으로, 어젠다를 국제적 추세와 목적에 부합하게 도시외교 6대 분야(평화구축, 환경, 경제·식량, 보건의료, 인권, 문화)로 설정한다(이민규 2020a, 38-47). 기존 6대 분야 중 '인권'은 상이한 정치체제로 발생할 수 있는 충돌을 방지하기 위해 '인구'로 교체한다. 인구 이슈는 앞서 살펴본 바와 같이 한중일 3국 모두 직면한 경제·사회학적 이슈이다. 한중일 3국의 인구 구조와 상황을 고려하였을 때 핵심 어젠다로 부각될 개연성이 높다. 다른 한편, 한중일 3국 국제화 지원기관 등과 협의하는 과정에서 서울시는 ① 도시외교의 '독자성' 제고, ② 지방정부 '역할론' 실현, ③ 행사에서 문제 해결 중심으로 전환 선도, ④ 정책·경험 공유와 경제력 제고 등을 중심으로 논의하는 전략을 채택할 필요가 있다. 기존 교류회의에 수도가 기제화된 형태로 참여함으로써 기대할 수 있는 효과를 도시외교의 3대 기본 목적(공동문제 해결, 지역 간 균형발전, 국제경쟁력 제고) 실현에 두자는 것이다(이민규 2020a, 36-37).

세 번째 추진 방향은 전형적인 한중일 3국 수도 간 협력 기제를 구축하는 것으로 고위급 회담과 협력사업 투트랙으로 구성한다.[18] 과

18) 투트랙 형태는 경기도, 랴오닝성, 가나가와현 간 3자 협력 방식으로, 과거 서울시가 3단계 방식을 채택하다 2단계 중 하나인 시장, 지사 회의 연례화를 실패한 것과 서울-베이징 통합위원회 운영 방식(시장급 협의체)을 고려한 제안임. 경기도의 3자 협력에 관해서는 (한중일 3국협력사무국 사회·문화부 2020, 24-27) 참고 바람.

거 3단계로 추진했던 방식이 아닌 처음부터 투트랙 기제로 구성하여 고위급 회담은 (부)시장급 회의로 설정하고 실무급 회의를 공식화하여 (부)시장급 회의를 지원함과 동시에 사업을 추진케 한다. 우선, 어젠다는 지방정부 국제화 지원기관 층위 방안과 동일하게 인구를 포함한 도시외교 6대 어젠다로 설정한다. 3국 수도 간 직접적인 기제인 만큼 처음부터 공동 이슈 대응을 목적으로 세부적인 교류·협력 사업을 선정한다. 다음으로, 베세토 운영 방식은 서울-베이징 통합위원회 모델을 참고하여 ① 1년 주기 실무급 회의, 2년 주기 (부)시장회의 개최, ② 분야별 담당 부서 지정, 베세토 틀과 분야별로 MOU 각각 체결, ③ 사업을 '공동', '단독', '파견', '지원'별로 구분하여 추진율, 이행률, 유지율 등 평가, ④ 사무국 설치하여 총괄·지원 업무를 가능하도록 설계한다(서울-베이징 통합위원회 운영 방식에 대해서는 이민규 외 2020, 54–75 참고). 이에 더해, 연구팀을 두어 정책 개발과 이를 바탕으로 하는 어젠다 관리가 가능하도록 한다. 다른 한편, 독자적인 베세토 기제 구축과 별개로 '도시 간 국제기구'를 통한 3자 협력도 함께 검토한다. 국제기구 활동은 ① 어젠다 중심 교류·협력 가능, ② 주기적인 회의 개최 등 높은 예측성, ③ 정해진 기간에 다양한 형태의 교류 가능 등 저비용·고효율 가능, ④ 이슈의 민감도 경감 등 많은 순기능을 가지고 있다(Acuto 2018). 국내·외 여러 변수로 인해 독자적인 베세토 기제 구축이 순탄하지 않는다면 대안으로('징검다리') 추진해 볼 수 있다.

참고문헌

김관옥. 2019. “한중일 지방정부 교류협력과 동북아 평화.” 『중국학논총』61, 223-239.

김범수 외. 2024. 『2024 통일의식조사』. 서울: 서울대학교 통일평화연구원.

뉴스1. 2015. “박원순 ‘베이징·서울·도쿄 중심 BeSeTo 체제 열자’.” https://www.news1.kr/local/seoul/2078229(검색일: 2025.6.8).

대한민국시도지사협의회. https://www.gaok.or.kr/gaok/main/main.do(검색일: 2025.6.11).

박한규. 2007. “지구화 시대에 있어서 안보 개념의 다차원적 분석: 인간안보를 중심으로.” 『국제지역연구』11(3), 984-1,003.

서울특별시. 2015. “새로운 베세토(New-BeSeTo) 협의체 구축 기본계획(안).” 서울특별시 국제교류담당관 내부 보고서.

양평섭. 2017. “무역·투자”. 성균중국연구소 편. 『한중수교 25년사』, 75-97. 서울: 성균관대학교 출판부.

연합뉴스. 2024. “강기정 광주시장, 한중일 지방정부 교류회의서 포용 성장 제안.” https://www.yna.co.kr/view/AKR20241022132700054?input=1195m(검색일: 2025.6.9).

_____. 2025. “베트남 환적 상품에 40% 관세 때린 미국…중국 견제 큰그림?” https://www.yna.co.kr/view/AKR20250703078900009?input=1195m(검색일: 2025.7.3).

_____. 2024. “오세훈 ‘지자체가 한중일 관계 역할해야…베세토 본격화 제안’.” https://www.yna.co.kr/view/AKR20240804021900004(검색일: 2025.6.7).

_____. 2024. “오세훈, 일본대사 면담…‘서울·도쿄·베이징 시장 만났으면’.” https://www.yna.co.kr/view/AKR20240812085000004(검색일: 2025.6.7).

이동률. 2025. “중국의 해양영유권 분쟁에 대한 전략과 요인: 댜오위다오(釣魚島)/센카쿠(尖閣)열도 분쟁을 중심으로.” 『중소연구』39(1), 49-87.

이민규. 2020a. 『도시외교 메커니즘과 발전방향』. 서울: 서울연구원.

_____. 2020b. “협력과 갈등의 기로에 선 한중관계.” 이희옥, 강수정 편. 『전환기 동북아 질서와 한중관계의 재구성: 한·중 학계의 시각』, 99-110. 서울: 선인.

_____. 2023. “무너진 기대심리: 한국인의 반중 정서 요인 분석.” 『중국지식네트워크』21(21), 177-218.

_____. 2024. 『한중 도시외교 30년: 지방정부 역할을 묻다』. 서울: 서울연구원.

_____. 2025. 『서울시 대중국 수도외교 특징과 발전방향』. 서울: 서울연구원.

이민규, 박은현. 2020.『서울-베이징 통합위원회 발전현황과 제도화 수준 제고 방안』. 서울: 서울연구원.

정상화. 2010. “안보개념의 변화와 비전통안보의 부상.”『세종정책연구』6(2), 5−43.

전웅. 2004. “국가안보와 인간안보.”『국제정치논총』44(1), 25−49.

천자현. 2019. “지방분권화 시대의 한중일 협력과 지방정부 간 교류.”『통일연구』23(1), 155−179.

한중일 3국협력사무국(TCS). https://tcs-asia.org/en/main/(검색일: 2025.6.10).

한중일 3국협력사무국 사회·문화부. 2020.『한중일 지방도시 교류 2020』. 서울: 한중일 3국협력사무국.

헤럴드 경제. 2023. “8년 만에 서울시장-도쿄도지사 만났다.” https://biz.heraldcorp.com/article/3157429(검색일: 2025.6.13).

Acuto, M., Decramer, H., Kerr, J., Klaus, I., Tabory, S., & Toly, N., 2018. “Toward city diplomacy: Assessing capacity in select global cities.” *Chicago Council on Global Affairs*(February), 1−12.

ASPI. https://www.aspi.org.au/(검색일: 2025.6.10).

CITYNET. https://citynet-ap.org/front/main(검색일: 2025.6.15).

ICB Project. https://sites.duke.edu/icbdata/(검색일: 2025.6.10).

Kearney. “2024 Global Cities Report: Resurgent in a world at risk.” https://www.kearney.com/service/global-business-policy-council/gcr(검색일: 2025.6.9).

Kuznetsov, Alexander S. 2015. *Theory and Practice of Paradiplomacy: Subnational governments in international affairs*. New York: Routledge.

Lee, Min-gyu. 2025. *City Diplomacy in South Korea: Trends and Characteristics*. Kuyoun Chung ed. Public Diplomacy of South Korea, 137−153. London and New York: Routledge.

Lee, Min-gyu and Junseok Lee. 2021. “Containment with Selective Engagement: Biden’s Expected China Policy.”『세계지역연구논총』39(1), 345−380.

Rana, Kishan S. 2016. *Embassies, Permanent Missions and Special Missions*. Costas M. Constantinou, Pauline Kerr and Paul Sharp eds. The SAGE Handbook of Diplomacy, 149−160. London: SAGE Publications Ltd.

Tarry, Sarah. 1999. “‘Deeping’ and ‘Widening’: An Analysis of Security Definitions in the 1990s.” *Journal of Military and Strategic Studies* 2(1), 1−13.

WeGO. https://we-gov.org/(검색일: 2025.6.15).

北京市人民政府. 2019. “纪念北京市与东京都缔结友好城市关系40周年系列活动在东京都举行蔡奇出席相关活动.” https://www.beijing.gov.cn/gongkai/ldhd/201906/t20190608_1836653.html(검색일: 2025.6.13).
清华大学国际关系研究院. “中外关系数据.”http://www.tuiir.tsinghua.edu.cn/kycg/zwgxsj.htm(검색일: 2025.5.3).

투고일: 2025.07.21. 심사마감일: 2025.08.22. 게재 확정일: 2025.08.22.

〈Abstract〉

Influential Factors in BESETO Restoration: A Multi-Level Analysis of Korea-China-Japan Cooperation

Lee, Mingyu(The Seoul Institute)

This study endeavors to systematically examine and integrate the determinants influencing the revitalization of BESETO, a trilateral cooperative framework involving Korea, China, and Japan. Initially, the study investigates the current status of BESETO restoration initiatives in Seoul. Subsequently, it undertakes a comprehensive analysis of empirical data concerning exchanges and cooperative activities facilitated by the central government, local government internationalization support agencies, and municipal authorities. Moreover, a SWOT analysis framework is applied to critically evaluate Seoul's internal strengths and weaknesses, alongside external opportunities and threats, thereby elucidating its role as a pivotal actor in advancing the restoration process.

The findings of the analysis are as follows. Among the strengths of the Seoul Metropolitan Government are its established Korea-China city diplomacy, as exemplified by the Seoul-Beijing Joint Committee, and its extensive experience in attracting and managing international organizations at the municipal level. Furthermore, the existence of multilevel governance structures across the three countries, coupled with robust interpersonal networks, constitutes

a significant asset for the promotion of cooperative initiatives. Conversely, the relatively underdeveloped Korea-Japan diplomatic engagements and associated human networks, compared to those with China, represent notable weaknesses. Additionally, the accumulated unsuccessful experiences of BESETO restoration may serve as impediments, potentially complicating the smooth implementation of future initiatives.

Conversely, the reinstatement of the Korea-China and Korea-China-Japan summits, coupled with the resumption of mayoral diplomacy among Seoul, Tokyo, and Beijing, constitutes significant opportunities for the revitalization of the BESETO framework. Notably, the fact that the agenda among Korea, China, and Japan centers on non-traditional security issues related to urbanization underscores the necessity for cooperation between cities. However, the escalating uncertainty in the international environment following the Trump administration, alongside the resurgence of nationalist sentiments, represents a detrimental external factor impeding the institutionalization of the BESETO mechanism. Moreover, prevailing negative mutual perceptions, in addition to strategic, ideological, and emotional complexities, simultaneously underscore the imperative for enhanced exchange and cooperation while also presenting potential impediments to the restoration process.

Key Words: Korea-China-Japan, BESETO, City Diplomacy, SWOT, Seoul-Beijing Joint Committee

DOI: https://doi.org/10.56022/ceas.2025.31.2.155

민주주의 위기와 한일관계:
양극화, 포퓰리즘, 민주주의 회복력*

오승희(국립외교원)**

국문요약

본 논문은 한국과 일본이 직면한 민주주의 위기의 구조적 요인과 그로 인한 양국관계의 변화를 분석한다. 심화되는 정치적 양극화와 배타적 포퓰리즘의 확산이라는 전 지구적 흐름 속에서, 전후 약 80년간 구축된 양국의 민주주의 제도는 구조적 한계와 민주주의 후퇴라는 복합적 도전에 직면하고 있다. 양국 모두 정치적 양극화의 심화, 제도 신뢰의 약화, 대중 불만을 매개로 한 포퓰리즘의 부상이라는 유사한 민주주의 위기 양상이 나타나고 있으며, 한국 대통령의 비상 계엄 선포와 일본의 자민당 1강 체제의 붕괴가 각각 민주주의 회복력을 시험하며 중대한 전환점에 놓여있다.

본 연구는 '탈-전후', '탈-코로나', '탈-진실'이라는 전환기의 사회적 분열과 정치적 적대가 한일관계에 미치는 영향을 살펴보고, 정치적 중간지대의 강화와 타자화와 악마화 극복을 위한 노력이 중요함을 강조한다. 타자 존중과 협치 문화의 정착, 새로운 미디어 환경을 반영한 시민 참여의 제도적 확대, 정당체제 혁신, 민주주의 연대 강화 등 양국 간 협력을 통한 민주주의 회복력 강화 방안을 제시한다.

주제어

민주주의 위기, 양극화, 포퓰리즘, 회복력, 한일관계

* 이 연구는 아시아연구기금(ARF)의 2025년도 연구비 지원을 받아 수행한 연구 결과임.

** 국립외교원 인도태평양연구부 일본연구센터 조교수

I. 서론

본 논문은 한국과 일본이 직면하고 있는 민주주의 위기의 원인을 분석하고 한일관계에 미치는 영향을 살펴보는 것을 목적으로 한다. 미국 도널드 트럼프(Donald Trump) 1기와 2기 행정부는 미국우선주의(America First)와 위대한 미국의 부활(MAGA: Make America Great Again)을 외치며 배타적인 자국 중심주의 정책을 공식화했다. 미국발 자국중심주의 정책에 대해 한국과 일본을 포함한 전 세계가 대책을 마련하고 있다. 특히 한국과 일본은 1945년 이후 형성된 전후 체제의 근간인 미국과의 관계를 재조정해야 하는 과제를 안고 있다. 여기에 국내에서도 극단적인 입장을 표출하는 개인과 집단이 등장하며 대립과 갈등이 심화되고 있다. 이 글은 한국과 일본이 직면하고 있는 민주주의 위기의 요인을 전후 체제의 변화를 포함한 구조적 변화에 주목하여 살펴보고, 이를 극복하기 위한 방안을 모색한다.

지난 10여 년간 전 세계적으로 민주주의 위기 현상에 대한 경고와 관련 논의가 확산되어 왔다. 특히 2016년 트럼프 대통령의 등장은 짧고 강력한 언어로 그동안 누적되어온 갈등과 불신을 가시화하여 표출시켰다. 한국에서는 2016년 민간인의 국정농단으로 박근혜 대통령이 탄핵되고 촛불시위로 정권교체를 달성했으나, 이후에도 포퓰리즘(populism)의 확산, '적폐청산'을 포함한 극단적 진영 대립, 디지털 미디어를 통한 정보 왜곡 등으로 민주주의가 위협받고 있다는 지적이 이어져왔다(차태서 2021; 이연호·임유진 2022 등). 일본은 2012년 아베 신조(安倍晋三) 총리 등장 이후 자민당의 장기 집권 체제와 일본유신회 등 포퓰리즘 정당의 부상, 정치적 대안의 부재 등으로 인해 정

치 개혁과 민주주의에 대한 재평가가 요구되어 왔다. 여기에 2025년 트럼프 2기 행정부 출범으로 민주주의 위기와 이에 대한 우려가 더욱 심화되고 있다.

포퓰리즘은 대중을 뜻하는 포풀루스(populus)에서 유래한 표현으로, 기존의 정치 엘리트나 기득권층에 대항하며 대중의 이익과 요구를 대변한다는 점을 강조하여 권력을 얻는 정치행태를 의미한다. 미디어 환경의 변화로 사람들은 정보를 수집하는 경로가 다양해지고 있으며, 또한 다양한 소셜 네트워크 서비스(SNS)를 통해 자신의 생각과 감정을 자유롭게 표출하고 다른 사람들과 이를 공유하고 있다. 디지털 알고리즘에 기반한 정보 수집과 공유로 짧고 명료한 메시지가 주목을 받으며 생각을 공유하는 사람들 간의 응집력을 높이고 있다. 입장을 달리하는 정책에 대해서는 불만을 표출할 수 있는 방식이 다변화하고 있고, 이를 활용하는 포퓰리즘 정치가 등장하기 쉬운 구조가 형성되어왔다. 기존 방식의 대의 민주주의 제도의 보완과 변화가 요구되고 있다.

이와 관련한 최근 사례로 한국의 비상계엄 사건과 이를 둘러싼 사회적 대립 그리고 일본의 극우 참정당의 부상을 살펴볼 수 있다. 2024년 12월 3일 한국의 윤석열 대통령은 '비상계엄'을 선포했다. 선포문에서는 "북한 공산세력의 위협으로부터 자유대한민국을 수호"하고, "파렴치한 종북 반국가세력들을 일거에 척결하고 자유 헌정 질서를 지키기" 위한 조치라고 주장했다. 이에 따라 특수부대 무장병력이 국회의사당과 중앙선거관리위원회 청사 등에 진입하였다. 그러나 국회가 비상계엄 해제 요구 결의안을 통과시키며 절차에 따라 빠르게 대응하였고, 결국 대통령실에서 계엄 해제를 발표하고 국무회의 의결

로 계엄 해제가 선포되었다. 이후 윤석열 대통령에 대한 탄핵소추안이 발의되었고, 탄핵 찬성과 탄핵 반대 집단의 극심한 대립과 갈등이 나타났다. 그리고 2025년 4월 4일 헌법재판소의 탄핵심판을 통해 재판관 전원 만장일치로 윤석열 대통령이 탄핵되었다.

일본은 2025년 7월 20일 일본의 참의원 선거에서 자민당과 공명당의 여당이 과반의석을 확보하지 못했다. 중의원과 참의원 모두에서 자민 1강 체제가 무너진 것이다. 여당의 의석 감소에는 극우 정당으로 평가되는 참정당의 부상이 영향을 미쳤다. 자민당 내 보수표가 참정당으로 분산된 것이다. 참정당은 '일본인 퍼스트(日本人ファースト)'를 내세우고 있으며, 기성 정치로는 국민의 목소리가 제대로 대변되지 못하고 있다고 주장해왔다. 국가주권과 천황주의, 배타적 외국인 정책을 포함한 국수주의적 주장을 내세우고 있다.

이러한 극단적 갈등과 대립 그리고 사회분열이 표출된 사건들은 단순한 일시적 위기나 정치 리더십의 문제를 넘어서, 대의민주주의 제도의 근본적 재구성을 요구하고 있다. 글로벌 민주주의 위기와 보다 근본적인 구조적 차원의 맥락에서 살펴볼 필요가 있다. 특히 한국과 일본은 각각의 정치사적 궤적 속에서 미국의 민주주의 모델에 영향을 받아 민주주의를 제도화하고 발전시켜왔다는 점에서, 미국 민주주의의 후퇴가 직접적으로 영향을 미치고 있다는 점도 연계해서 이해할 필요가 있다.

이에 본 연구는 한일 양국이 공통적으로 경험하고 있는 민주주의의 제도적 위기, 정치적 양극화, 정치 담론 왜곡 현상 등을 탈-전후, 탈-코로나, 탈-진실이라는 구조적 변화의 맥락에서 살펴본다. 양국이 공통으로 직면하고 있는 민주주의 위기의 원인을 다각적으로 살펴보고

한일관계에 미치는 영향을 분석한다.

본 논문은 다음과 같이 구성된다. II장에서는 민주주의 위기와 대응 방안을 논의한 기존 연구를 검토한다. III장에서는 한국과 일본이 직면하고 있는 민주주의 위기의 유사성과 차이점을 비교 분석한다. IV장에서는 한일관계에서 나타난 양극화 인식을 살펴보고, 민주주의 회복을 위한 도전과 과제들을 제시한다. V장은 결론으로 앞선 논의들을 정리하고 한일 민주주의 회복력 강화 방안을 모색한다. 본 연구를 통해 민주주의 가치를 공유하는 한일관계의 의미와 향후 체제 전환기의 새로운 한일관계 미래비전을 모색하는 데 도움이 되기를 기대한다.

II. 기존연구검토

오늘날 민주주의 체제는 정치적 양극화, 경제적 불평등, 시민 참여의 제한, 포퓰리즘의 확산 등 구조적 도전에 직면해 왔다. 특히 대의 민주주의 제도는 사회의 다원화와 복잡성 증가에 따라 구조적 한계를 드러내고 있다. 한국과 일본에서도 국민의 뜻과 정치적 대표성 간의 괴리가 부각되며 포퓰리즘 정치가 등장하고 있다. 여기에 각 국가별로 세대, 젠더, 지역 등 다차원적 갈등구조가 기존의 이념 대립과 결합하며 민주주의 위기가 더욱 복잡한 양상으로 나타나고 있다. II장에서는 민주주의 위기에 대한 기존연구를 중심으로 배타적이고 극단적인 포퓰리즘의 작동 메커니즘을 정리하고 대응 방안을 모색한다.

1. 대의 민주주의의 위기와 포퓰리즘의 등장

대의 민주주의는 인민 스스로의 통치라는 민주주의의 이념을 '대표'와 '책임'의 원리로 구현하는 정치체제다. 정당은 사회의 갈등과 균열을 폭넓게 표출하고 대표하며 다수의 힘을 동원하고, 선거에서 승리함으로써 권력을 획득한다. 이 과정에서 형성된 정책적 대안을 실현하고, 그 실현을 위해 필요한 사회적 지지를 동원하는 일련의 과정이 선순환적으로 작동하는 것이 이상적인 대의 민주주의 체제이다(최장집 2024, 280).

정당이 다양한 시민들의 이익을 제대로 수렴하거나 대표하지 못하고 대의 정부의 역량이 약화되면, 대중들은 민주적으로 구성된 정부에 대해 의심하게 된다. 대의 민주주의의 위기는 정치 엘리트와 일반 시민 간의 괴리가 확대되면서 심화된다. 대표성 결여와 정책의 연속성 부족은 시민의 정치적 효능감(political efficacy) 저하와 제도적 신뢰 약화를 야기한다. 민주주의의 절차적 정당성은 유지되나 실질적 숙의(deliberation)와 대표성이 약화되는 현상으로 나타나게 된다.

이러한 틈을 타서 극단주의 정치가 등장할 수 있는 공간이 생기고, 대중의 인기에 영합하려는 포퓰리즘 정치가 번성하게 된다. 포퓰리즘은 집권자가 대중들에게 직접 호소하거나 선동하고 거래하고자 하는 통치형태이다. 포퓰리즘은 '엘리트 대 민중'이라는 이분법적 도식에 기반하여 정당정치와 의회제도에 대한 불신을 확산시킨다. 직접 민주주의의 언어를 사용하지만 실질적으로는 권위주의적 통치를 강화하는 경향이 나타난다(Mudde·Kaltwasser 2017).

신자유주의적 세계화 이후 심화된 사회경제적 불평등과 소외는 시

민의 불만을 자극한다. 그리고 포퓰리즘은 정치적 정당성 확보의 전략으로 활용되기 쉽다. 경제적 불평등과 대표성의 약화가 초래하는 '불평등 민주주의' 현상인 것이다(강명세 2019). 포퓰리즘이 무조건적으로 비민주적인 것은 아니지만, 포퓰리즘은 대의 민주주의가 제대로 작동하지 못하고 있음을 알리는 경고음이자, 민주주의 제도의 결함을 의미한다(미즈시마 지로 2022). 국민의 뜻을 중간에서 매개할 수 있는 의회와 각종 결사체를 무력화하고 자신의 권력을 강화함으로써, 포퓰리즘 사회에서는 서로 정치적 입장이 다른 파당 간 분열이 심해지고 심지어 유혈적 대결까지 일어나 나라가 사실상의 내란 또는 내전 상태가 될 수 있다(임혁백 2024, 124-125).

한편 사회적 양극화와 경제적 불평등이 악화되면서 자국민의 이익만 우선하는 토착주의와 인종차별주의 등 극단적 정치 성향이 등장할 수 있게 된다(임혁백 2024, 118). 사회경제적 양극화로 반체제 감정이 늘어나면서 전통적인 좌우 중도정당에 대한 지지가 줄어들고 극우 또는 극좌 정당에 대한 지지가 늘어나게 된다(이연호·임유진 2022; 미즈시마 지로 2019). 그 결과 과반에 미치지 못하는 득표로 당선된 소수파 대통령 정부와 여당이 등장하기 쉬운 구조가 나타난다. 소수 여당의 연합정부로는 국정 운영이 어려워 정치적 불안정이 커진다(임혁백 2024, 121).

여기에 최근 빠르게 발전하는 디지털·AI 기술과 미디어 환경의 변화도 민주주의의 위기를 촉발하고 포퓰리즘의 등장을 가속화한다. 가짜뉴스, 비방, 음해, 편파 방송 등을 적극 활용하는 선동정치가와 극단적 정치세력이 등장하여 시민의 의사를 왜곡할 수 있다(임혁백 2024, 124). 진실 자체가 중요한 것이 아닌 '탈-진실(post-truth)' 시

대에는 객관적 사실보다 감정, 정체성, 인지적 편향이 정치적 판단을 지배하는 경향이 강화된다. 이는 곧 사회적 분열과 정치적 극단화와 결합하여(Sunstein 2017) 포퓰리즘을 강화한다. 디지털 플랫폼은 참여의 장을 넓히는 동시에 가짜뉴스, 혐오 표현, 정치적 선동의 매개체로 작동하여 민주주의의 위협 요인이 되고 있다.

포퓰리즘의 확산은 대의민주주의의 숙의적 기능을 약화시키는 핵심 변수로 작용하고 있다. '진보 대 보수'의 이분법적 구도가 정치담론을 지배하며, 복합적 정책 이슈들이 단순한 진영논리로 환원되는 경향이 강화되고 있다. 이는 상대를 타자화(othering)하고 악마화(demonizing)하는 적대적 정치문화를 일상화시킨다. 건설적 정책토론이 어려워지고, 정치적 타협의 공간이 축소될 수 있다.

이러한 정치적 양극화와 분노와 적대의 정치는 타협 불가능성을 만들어내며 민주주의의 위기를 초래한다. 이를 극복하기 위해서는 문제인식을 되짚어보고 대안을 모색하려는 숙의 민주주의의 심화와 함께 양극화된 극단주의적 주장을 완충하고 조정할 수 있는 중간지대의 강화가 필요하다. '동일성에 바탕을 둔 단결에서 타자성을 전제로 한 연대'가 필요한 것이다(中野晃一 2015). 부당한 극단주의적 주장의 자제를 요구할 수 있는 관용과 자제에 기반한 자유 민주주의 강화와 심화가 필요하다(Levitsky·Ziblatt 2018; 카스 무데 2021 등).

2. 민주주의 후퇴와 복합 위기 확산

민주주의는 언제든지 후퇴할 수 있으며, 민주주의의 복합적 위기는 전 세계적으로 확산되고 있다. 권력분립의 약화, 언론과 사법부에 대

한 불신 조장, 인종 및 이민 문제를 둘러싼 갈등이 불거지면서 민주주의의 후퇴(democratic backsliding)와 침식(democratic erosion)에 대한 논의가 증가했다(Huq·Ginsburg 2018; Levitsky·Ziblatt 2018 등). 민주주의가 절차적으로는 유지되면서도 실질적 권리 보장과 책임성, 시민 참여의 질이 저하되는 민주주의의 질적 침식에 대한 경고도 이어져왔다(Coppedge et al. 2022).

미국에서도 미국우선주의를 내세우며 미국 내 외국인과 소수자에 대한 차별과 배제를 표출하는 카리스마형 지도자 트럼프가 등장했다. 2020년 트럼프 대통령이 재선에 실패하자 2021년 1월 6일 일부 트럼프 지지자들은 부정선거를 주장하며 미국 국회의사당에 난입하고 폭동을 일으켰다. 미국 의회 폭동 사태는 미국 민주주의 뿐만이 아니라, 그동안 미국 민주주의를 모델로 삼아왔던 국가들의 위기이기도 했다.

한국과 일본은 전후 미국 주도의 정치·안보 질서 속에서 자유민주주의 체제를 도입하고 내재화해온 대표적인 국가다. 미국의 민주주의는 전후 동아시아 질서를 구성하였으며 한미일 협력을 추동하는 주요 조건으로도 강조되어 왔다. 그러나 최근 일본과 한국에서도 민주주의 후퇴와 질적 침식의 위기가 고조되고 있다.

전후 일본의 민주주의는 미국의 영향을 받으며 자유주의, 민주주의, 국제협조주의에 입각한 일본국헌법의 형성에 기초하여 일본 사회에 맞게 변용되어 왔다(竹中治堅 2024). 일본은 법의 지배와 인권 보호를 중심으로 하는 자유민주주의를 적극 표방하는 한편, 복지국가와 연결한 사회민주주의적 성격의 제도들도 발전시켜왔다(日本政治学会編 2020). 보수와 혁신의 대립에 기반한 1955년 체제가 형성되었으나, 정치적 경쟁성이 약화된 자민당 중심의 '일당 지배 체제'가 강

화되었다(中北浩爾 2017; Stockwin 2022).

일본의 우경화에 대한 우려도 지속적으로 제기되어 왔다(中野晃一 2015; 이종국 2021 등). 특히 아베 전 총리는 강력한 리더십과 우파 이념을 바탕으로 전후 민주주의의 재정의를 시도하였고, 국가주의와 안보 강화를 전면에 내세웠다. 일본 유신회와 참정당의 약진, 아베 정권의 권위주의적 경향 등 포퓰리즘적 정치 양상도 확대되는 한편, 정치제도의 경직성과 야당의 약세는 일본 민주주의의 과제로 언급되어 왔다. 정당 정치의 약화, 관료주의의 퇴조, 시민 정치의 해체는 일본 민주주의의 위기와 퇴행을 보여주고 있으며, 특히 청년층의 정치적 무관심 등은 전후 일본 정치의 지속가능성에 대한 회의를 심화시키는 요인으로 지적되어왔다(山口二郎 2019).

강한 일본의 부활과 전후 레짐의 탈각을 외쳤던 아베의 사망 이후, 자민당 비자금 스캔들로 인한 정치 개혁의 요구가 거세지고, 코로나 엔데믹 이후에도 경제적 상황이 개선되지 못하고 물가가 높아지면서 국민들의 불만이 높아졌다. 자민당의 지지율이 계속해서 낮아지다가 2024년 이시바 시게루(石破茂) 정권에서 자민당 1강 체제가 붕괴되었다. 2024년 중의원 선거에서 자민당과 공명당의 연립여당이 과반수에 이르지 못했다. 2025년 7월 20일 실시된 참의원 선거에서도 자민당과 공명당은 과반수를 넘지 못하며 중·참의원 모두에서 자민 1강 체제가 붕괴되었다.

자민당 우위 체제의 변화와 극우 포퓰리즘 정당의 등장으로 일본 정치는 새로운 국면을 맞이하고 있다. 경쟁력 없는 야당과 정권교체 없는 일당 지배는 오랫동안 일본 민주주의의 한계로 지적되어 왔다. 그런데 이번 참의원 선거에서 자민당 내 일부 보수표가 참정당과 보

수당으로, 리버럴표는 국민민주당으로 분산된 것이다. 이로 인해 여러 야당이 등장하고 약진하는 결과가 나타나면서 다당제의 가능성이 제기되고, 과반수를 차지하지 못한 소수 여당이 정책별로 야당과 협력할 수 밖에 없는 상황이 조성된 것은 기존의 일본 민주주의의 한계를 극복할 수 있는 의미있는 기회일 수도 있다. 그러나 '일본인 퍼스트'를 슬로건으로 제시한 참정당의 약진은 일본 민주주의의 또 다른 위기를 예고하고 있다.

한국은 1987년 민주화 이후 비교적 성공적으로 민주주의 제도를 정착시켰으나, 대의민주주의의 한계와 제도적 위기가 반복적으로 드러나고 있다. 박근혜 전 대통령 탄핵과 문재인 정부 출범은 시민 참여 민주주의의 가능성을 보여주었으나, 이후에도 진영정치, 정책의 일관성 부족, 정치적 포퓰리즘, 검찰·언론 개혁 논쟁 등으로 인해 제도적 안정성과 민주주의 회복력에 대한 의문이 제기되었다. 디지털 환경에서의 여론 조작, 유튜브 중심의 정치 극단화, 세대·젠더·계층 갈등 등은 민주주의의 문화적 기반을 약화시키는 요인으로 작용하고 있다.

한국에서는 정권교체가 제로섬적인 적대적 경쟁으로 인식되면서 정치보복 우려를 낳으며 양극화를 구조화해왔다(Cheong·Haggard 2023). 한국의 비상계엄 사태는 대통령 권한 집중과 제도적 방어 장치의 허약성, 군·사법 독립의 불안정성 등 민주주의의 구조적 위험도 드러냈다(Park 2025). 계엄군의 국회 난입과 법원 폭동, 그리고 부정선거 주장은 미국의 위기 구조가 투사된 측면도 보여준다. 여기에 탄핵 찬성과 반대로 나뉜 극심한 사회적 분단은 과잉 동원된 정치사회와 취약한 제도 사이의 괴리로도 나타났다. 국회·사법부·시민·군이 결합한 신속한 대응으로 민주주의의 회복을 가능하게 한 것은 다

행이지만, 그 과정에서 세대, 젠더, 이주민 등 다양한 사회적 균열선(cleavage)이 민주주의 위기와 교차하며 사회적 갈등으로 적나라하게 표출됐다.

글로벌 차원에서 살펴보면, 중국의 부상은 민주주의의 효율성에 대한 의문을 제기했다. 국가가 민주적이면서 동시에 능력있게 운영될 수 있다는 것을 입증할 필요가 생겼다. 민주화 투쟁 과정에서는 권위주의로부터의 탈피, 즉 민주주의 대 비민주주의 이분법적 접근이 중요하지만, 현재는 능력에 대한 문제, 즉 민주적으로 선출된 집행부가 국가를 효율적으로 운영하는가의 문제가 더욱 중요해졌다. 민주주의가 효과적으로 작동하는가, 유능한 민주적 리더십이 발휘되고 있는가가 관건이다(최장집 2024, 275).

미중 패권 경쟁 속에서 민주주의는 위기를 맞이하고 있다. 과연 민주주의 국가들은 이 위기를 극복할 수 있을 것인가? 민주주의는 완성된 제도가 아니다. 후퇴할 가능성이 상존하며, 권위주의적 반동을 초래할 수도 있다. 민주주의를 수호하고, 그에 부합하는 가치를 함양하며, 발전을 위한 제도적 장치를 끊임없이 개발하려는 노력이 뒤따르지 않으면 쉽게 후퇴할 수 있다(최장집 2024, 45). 따라서 민주주의의 지속적 발전을 위한 끊임없는 자기 혁신의 노력이 필수적이다.

민주주의는 갈등을 제도화하는 하나의 방식이다. 사회적 갈등과 이익의 충돌을 정치적으로 해결할 수 있도록 하는 기제인 것이다. 현재 한일 양국에서 나타나는 위기도 대표된 정당체제와 대표되지 않는 사회 사이의 균열이라는 점에서 접근할 수 있으며 이러한 갈등과 충돌을 정치적으로 해결하기 위한 대안 마련이 필요하다.

이상 살펴본 바와 같이, 한국과 일본에서 나타나는 민주주의 위기

양상은 전후 민주주의 구조와 미국 중심의 국제질서에 의존해온 구조적 차원에서 유사한 측면도 있으며, 각국의 정치문화와 사회구조가 상이하게 작동하는 부분도 존재한다. 이에 한일 민주주의의 위기를 탈-전후, 탈-코로나, 탈-진실의 국면들로 나누어 글로벌 맥락과 양국 국내적 맥락을 함께 고려하여 비교 분석한다. 또한 민주주의 위기가 한일관계에 미치는 영향과 향후 양국이 직면하게 될 도전과 과제에 대해서도 논의한다.

Ⅲ. 대의 민주주의의 구조적 위기

1. 탈-전후 시대로의 전환과 불평등·양극화 심화

전 세계적인 경제적 불평등의 심화와 사회적 양극화는 민주주의의 기반을 위협하고 있다. 신자유주의적 경제체제의 확산에 따라 소득 및 자산 격차가 지속적으로 확대되었고, 특히 청년층과 비정규직 노동자 등 사회적 취약계층의 상대적 박탈감이 심화되어 왔다.

제2차 세계대전 이후 구축된 전후(Post-war) 질서가 약화되고, 새로운 국제 정치·경제적 변화가 본격화되고 있다. 게다가 21세기 글로벌화와 디지털 혁명을 거치면서 권위주의가 부상하고 정치 양극화가 나타났으며, 신자유주의 경제 정책으로 경제적 불평등도 증가했다. 전후 산업화 모델에서 벗어나, IT·서비스 중심의 경제 구조로 전환하면서 기존 제조업 기반의 노동자 계층이 소외되었다. 대기업과 중소기업 간 임금 격차 문제도 지속되었다. 이러한 구조적 불평등은 시민

의 정치적 불신과 소외감을 증대시키며, 대의 민주주의 제도의 정당성에 대한 근본적 의문을 제기한다. 이러한 불만을 바탕으로 포퓰리즘 정치가 확대되고 극단주의적 집단이 성장하는 토대가 마련된다.

신자유주의 세계화로 인한 갈등구조는 민주주의 체제 하에서 국가와 시장의 역할과 기능을 어떻게 재배분할 것인가라는 근본적 문제를 제기한다(최장집 2024, 260). 즉, 냉전 구조에서 기인하는 정치적 양극화 및 불평등과 신자유주의 세계화가 초래하는 경제적 양극화 및 불평등이 동시에 대두되고 있다.

한국의 경우, 1997년 외환위기 이후 비정규직의 급속한 확대, 청년 실업률 증가, 주택 가격의 급등 등으로 인해 사회적 불평등이 심각한 사회문제로 인식되고 있다. 청년세대의 상대적 박탈감과 젠더 갈등, 수도권-비수도권 간 지역 격차가 정치 동원의 주요 동력으로 작용하고 있으며, 이는 기존의 이념·계층 갈등과 중첩되면서 민주주의의 파편화를 가속화하고 있다. 또한 부동산 가격의 급격한 변화와 부의 세습을 둘러싼 불평등 인식도 존재한다. 이러한 사회적 좌절감은 '헬조선', '금수저-흙수저', '20대 남자 현상' 등으로 표출되는 등 세대별, 지역별, 젠더별 불만이 축적되고 있다.

일본의 경우, 자민당 장기 집권으로 사실상 경쟁이 제한된 정치 구조가 강력하게 구축되어 왔다. 평화헌법 개정논의와 자위대의 역할, 일본 방위력 강화를 둘러싼 논의가 전후 일본의 정체성과 역할에 연계되어 다루어져 왔다. 아베 시대는 이러한 전후 제약들과 레짐으로부터의 탈각을 강력하게 내세우며 탈-전후를 가속화했다.

일본 경제는 전후 고도 경제 성장과 미일 마찰을 거치며 급격한 변화를 겪었다. 1990년대 이후 비정규직이 증가했고, 기업 내 연공서열

이 약화되면서 젊은 층의 고용 불안정성이 증가했다. 일본은 잃어버린 10년, 20년, 30년을 겪으면서 침체된 경제성장으로부터 탈피하기 위해 노력해왔다. 탈-전후와 함께 강한 일본의 부활을 내세웠으나 장기 경제침체와 고물가에서 벗어나지 못하고 있는 상황이다. 국민 경제의 어려움을 해결하기 위한 정책이 설득력을 얻지 못하면서 세금을 낮춰 실질적 임금을 높이려는 국민민주당의 정책이 주목을 받았다. 또한 기존 체제에 대한 반감, 새로운 정치 개혁을 요구하며 일본인 퍼스트를 외치는 참정당과 같은 우익 포퓰리즘 정당이 등장하게 되었다. 참정당은 '식량자급률 100%'와 '0~15세에 1명당 매월 10만엔지급' 이라는 포퓰리즘 성격이 강한 정책들을 내세웠다.

이와 같이, 한국과 일본은 정치적 양극화와 극단주의적 주장의 확산이라는 공통의 위기에 직면하고 있다. 한국에서는 진보와 보수의 이분법적 대립이 정치 담론을 지배하고 있으며, 이는 정책 논의의 단순화와 상대 진영에 대한 악의적 비난 및 타자화로 이어지고 있다. 정권 교체 시마다 정책의 방향성이 급격히 변화하면서 정책의 연속성과 예측 가능성이 현저히 약화된다는 우려가 제기되어 왔다.

일본에서는 전통적으로 자민당 중심의 안정적 정국이 유지되어 왔으나, 야당의 분열과 약화로 인해 정치적 경쟁 구조가 약화되어 왔다. 그러나 최근 포퓰리즘 정당의 부상으로 자민당의 약화가 나타나고 있으며, 자민 1강 체제가 붕괴되었다. 무엇보다 기존 질서에 대한 불만이 고조되고 있으며, 한편으로는 정치에 대한 무관심과 체념, 다른 한편으로는 배외주의(排外主義)적 극우 담론이 표출되며 전후에서 벗어나 탈-전후의 새로운 국면으로 나아가고 있다.

2. 코로나 팬데믹 전후 경제적 격차의 확대

전 세계적인 코로나 팬데믹 대응 과정에서 정부의 정책 방향은 정치적 논란을 불러일으키며 정당 간 갈등과 양극화가 심화되었다. 팬데믹에 효과적으로 대응하기 위해 긴급명령과 행정입법, 방역 조치 등이 강화되면서 행정부의 권한이 전례 없이 확대되었다. 마스크와 백신 보급, 격리 및 치료 대책 마련과정에서 혼란과 시행착오를 겪으면서 효율적이고 체계적인 정부 정책에 대한 요구가 강력하게 분출됐다. 권위주의 국가와 민주주의 국가 간의 차이, 민주주의 국가 내에서도 개인정보 보호 정도에 따른 국가별 대응 체계의 차이도 확인되었다.

또한 코로나 시기를 거치면서 위기 상황 속에서 민주주의 시민 의식이 고조되는 측면도 존재한다. 시민들 사이에서 질서있는 위기 대응을 위한 다양한 의견들이 제안되고 정책으로 반영되기도 했다. 마스크와 백신을 구하기 위한 정보가 담긴 앱을 개발하기도 하고, 블로그나 온라인 플랫폼 등을 통해 실시간 정보를 공유하며 조언을 구하기도 했다. 물리적 접촉이 어려워졌지만, 온라인상에서의 연결은 더욱 확대되고 강화되었다.

그러나 코로나 팬데믹 종료 이후에도 경제 상황이 회복되지 못하면서 전 세계적으로 정부 지지율이 난항을 겪으며 여소야대 국면이 조성되는 양상이 나타나고 있다. 2024년 한국과 일본이 직면한 여소야대 국면도 이러한 예이다. 경제 정책을 중심으로 정부 정책에 대한 불만과 불신도 지속되었고, 여론조사에서도 정부에 대한 지지율은 회복되지 않았다. 게다가 여론조사 결과에 대한 의문제기, 선거결과에 대한 의문 제기나 부정선거 주장 등이 제기되며 국민과 대표 간 괴리의

확대라는 대의 민주주의의 한계가 드러나고 있다.

무엇보다 코로나 시기 자산을 보유한 계층과 무자산 계층 간의 경제적 격차는 더욱 확대되었다. 비대면 산업의 급속한 성장에 따라 비정규직과 플랫폼 노동자의 수가 급증했다. 특히 배달 종사자나 프리랜서 등 불안정 노동층의 확산이 두드러졌다.

코로나 시기 한국은 부동산 가격이 급등하면서, 청년층과 무주택자들이 큰 상대적 박탈감을 느끼며 '벼락 거지'로 전락했다는 자조 섞인 표현이 등장하기도 했다. 이른바 영혼까지 끌어모으는 '영끌'로 무리한 투자를 했다가 코로나 이후 다시 부동산 가격이 하락하면서 경제적 어려움에 직면하게 되는 사례도 증가했다.

일본에서도 코로나 시기 고용형태에 따른 불평등이 확산되었다. 특히 재택근무가 가능한 근로자와 그렇지 못한 근로자 사이의 격차가 심화되고, 사회 전반적으로 여성, 청년(학생), 외국인, 프리랜서 및 개인 사업자(특히 레스토랑, 숙박, 소매점 등), 비정규직, 저소득층 등의 고용과 건강상태가 악화됐다(東洋経済オンライン 2020). 코로나 이후에도 계속되는 엔저(円安)와 인플레이션으로 중산층의 실질소득이 감소했고, 지속되는 고물가에 대한 대책 마련이 원활하지 않아 집권 여당에 대한 불만이 높아졌다(NHK 2025).

코로나 팬데믹은 기존 민주주의의 작동 방식에 대한 근본적 의문을 제기하는 계기가 되었다. 방역을 명분으로 시민의 자유와 인권이 제약되는 상황이 발생했으며, 비대면 선거운동과 온라인 투표의 확산은 디지털 정치 시대의 도래를 가속화하였다. 코로나 시대는 전 세계의 디지털화를 촉진하면서 다음 절에서 살펴볼 탈-진실 시대를 가속화했다.

3. 탈-진실 시대 SNS를 통한 인식의 양극화

디지털 미디어의 확산은 시민 참여의 새로운 경로를 제공하는 동시에, 허위정보와 혐오표현의 전파, 알고리즘 기반 여론 조작 등 민주주의의 질적 저하를 초래하는 양면성을 지닌다. 특히 SNS를 포함한 디지털 플랫폼의 급속한 보급은 정치 커뮤니케이션의 양식을 혁신적으로 변화시켰으나, 동시에 민주주의의 역기능을 심화시키고 있다. 알고리즘 기반 정보 필터링은 확증편향(confirmation bias)을 강화하고, 상이한 정치 성향 집단 간 소통을 차단하는 '에코 챔버(echo chamber)'를 심화시켜 인식의 양극화를 초래한다. 이로 인해 정치 담론과 대중 여론은 객관적 사실보다 감정과 개인적 신념에 더 크게 영향을 받게 되며, 가짜뉴스와 허위정보의 확산은 정치적 갈등을 격화시키고 상대 진영의 악마화를 촉진한다.

불평등 문제의 실질적 해결보다는 이를 대중 동원의 수단으로 활용하는 포퓰리즘적 대응 역시 주목할 필요가 있다. 특정 개인이나 단일 이슈를 중심으로 한 콘텐츠 확산은 정당 중심 정치에서 개인 중심 정치로의 전환을 촉발하고 있으며, SNS 기반 포퓰리즘은 짧고 단순한 메시지를 통해 진실성보다 주목성을 우선하는 자극적 콘텐츠를 양산한다. 이러한 환경은 극단적 여론 형성을 가속화하고, 직접민주주의 요구의 증대와 함께 선거제도 및 대의민주주의에 대한 불신과 제도적 도전을 심화시킬 수 있다.

온라인 공간에서는 극단적 진영 대립, 여론 조작, 허위정보 확산 등 민주주의를 위협하는 심각한 부작용이 나타나고 있다. 특히 유튜브를 비롯한 극단 성향 정치 채널은 감정적 동원과 허위정보 전파의

매개체로 기능하며 정치적 극단화를 가속화한다. 2024년 비상계엄을 선포한 윤석열 전 대통령은 유튜브를 통해 부정선거 의혹과 북한 관련 정보를 수집하였으며, 이를 비상계엄 정당화 논리에 활용하고 맹목적 지지층과 직접 소통하였다. 이 과정에서 자극적·부정확한 정보가 알고리즘을 통해 확증편향을 확대하고, 지지자의 신념과 행동에 영향을 미쳐 위기를 재생산하는 부정적 순환이 작동되었다.

일본에서도 온라인 공간에서 혐오표현과 극단주의 확산이 정치 담론의 질을 저하시킨 사례가 확인된다. '넷우익(ネット右翼)'을 중심으로 한 혐한·반중 정서의 증폭은 합리적 인식에 기반한 논의를 저해해 왔으며, 이러한 경향은 유튜브에도 확산되었다. 최근 참정당의 가미야 소헤이(神谷宗幣) 대표는 코로나 팬데믹 시기 유튜브를 통해 백신 접종과 세계 엘리트 집단에 대한 음모론을 제기한 바 있다. 2025년 8월 기준 참정당 유튜브 채널 구독자는 약 51만 명으로(参政党 YouTube 2025) 자민당의 14만명의 약 세 배에 달한다(自民党 YouTube 2025). 이번 참의원 선거에서 참정당은 외국인 수용 제한과 외국인의 토지 매입 심사 강화 등 배외주의적 의제를 전면에 내세우며, 외국인 권리와 규제에 관한 논란을 촉발하였다.

한편, 탈-진실 시대의 포퓰리즘 정치에 대한 경계가 필요함과 동시에, 변화하는 디지털 미디어 환경을 활용하여 민주주의 회복력을 강화할 기회를 모색할 필요가 있다. 이는 사회적 연대와 시민 참여를 증진하고, 대의 민주주의의 구조적 한계를 극복할 수 있는 방안을 마련하는 데 기여할 수 있다. 한국의 경우, 비상계엄 상황에서도 이후 국회를 중심으로 전개되는 과정이 유튜브를 통해 실시간으로 송출되었으며, 촛불집회나 '응원봉집회'와 같은 대규모 시민 참여가 가능했던

것도 디지털 미디어의 역할이 크게 작용하였다.

일본은 고령화, 지역 소멸, 젠더 불평등 등 구조적 문제로 인해 정치적 무관심과 포퓰리즘 담론 확산이라는 이중적 과제에 직면해 왔다(山口二郎 2019). 그러나 SNS 확산과 새로운 미디어 환경의 변화 속에서 젊은 세대의 정치 참여가 점진적으로 증가하고 있으며, 여전히 자서식 투표에 의존하는 일본의 선거제도에 대한 문제 제기와 온라인·모바일 투표 등 디지털 방식의 선거 참여 확대 요구는 향후 낮은 투표율과 정치적 무관심을 완화할 방안으로 주목된다(日経BP 2025)

이상에서 살펴본 바와 같이, 한일 양국의 대의민주주의는 단순한 정치적 혼란을 넘어 제도적 한계와 사회적 변화가 복합적으로 작용하는 다층적 위기에 직면해 있다. 이러한 위기는 전통적 대의 제도의 구조적 결함과 21세기 사회 변동의 역학이 상호작용함으로써 발생하는 복합적 현상으로 이해될 수 있다. 탈-전후, 탈-코로나, 탈-진실 시대에 한국과 일본이 공통적으로 직면하고 있는 위기와 각국의 맥락에 따른 차이를 정리하면 표 1과 같다. 글로벌 민주주의 후퇴라는 흐름과 결합된 이러한 구조적 위기는 개별 국가 차원을 넘어선 지역적·국제적 차원의 대응을 요구한다.

표 1 한일 민주주의 위기의 복합성

전환기	한국	일본
탈-전후 (탈-냉전, 탈-민주화 포함)	• 제2차 세계대전 이후 구축된 전후 질서가 약화되고, 새로운 국제 정치·경제적 변화가 본격화, 냉전 질서의 붕괴, 21세기 글로벌화와 디지털 혁명, 권위주의 부상, 정치 양극화 등 • 글로벌화와 신자유주의 경제 정책으로 인해 경제적 불평등 증가→ 포퓰리즘 정치 확대 → 극단주의 정당 성장 • 전후 산업화 모델에서 벗어나, IT·서비스 중심의 경제 구조로 전환하면서 기존 제조업 기반의 노동자 계층이 소외됨	

<table>
<tr><th>전환기</th><th>한국</th><th>일본</th></tr>
<tr><td>탈-전후
(탈-냉전,
탈-
민주화
포함)</td><td>• 진보·보수 양대 정당 체제 고착화 → 의회에서 초당적 협력이 어려워지고, 정책 논의보다 정쟁 중심 정치 심화.
• 대기업과 중소기업 간 임금 격차 문제 지속</td><td>• 자민당 장기 집권으로 사실상 경쟁이 제한된 정치 구조
• 평화 헌법 논쟁 + 방위력 강화
• 1990년대 이후 비정규직 증가 및 기업 내 연공서열 약화 → 젊은 층의 고용 불안정성 증가, 잃어버린 30년</td></tr>
<tr><td rowspan="2">탈-
코로나</td><td colspan="2">• 코로나 대응 과정에서 정부의 정책 방향이 정치적 논란을 낳으며 정당 간 양극화 심화.
• 팬데믹 대응을 위해 긴급명령, 행정입법, 방역 조치 등이 강화되면서 행정부의 권한이 확대됨.
• 자산 보유 계층과 무자산 계층 간 격차 심화, 비대면 산업 확장으로 비정규직과 플랫폼 노동자(배달·프리랜서 등) 증가
• 시민 자유와 인권 문제, 비대면 선거 캠페인, 온라인 투표 논의 증가 → 디지털 정치의 부상</td></tr>
<tr><td>• 정부의 백신 정책, 재난지원금 지급 방식 등을 두고 진보·보수 간 대립
• 2020~2022년 동안 서울 아파트 가격 폭등
• ‘영끌’과 ‘벼락거지’ 현상</td><td>• 여성, 청년(학생), 외국인, 프리랜서 및 개인 사업자, 비정규직, 저소득층 빈곤 문제, 고용과 건강 상태 악화
• 코로나 이후 엔저(円安)와 인플레이션으로 중산층 실질소득 감소
• 고물가 대책을 둘러싼 공방</td></tr>
<tr><td rowspan="2">탈-
진실</td><td colspan="2">• 가짜 뉴스와 허위 정보 확산, 정치적 갈등 심화, 상대 진영 악마화
• 불평등 문제를 정치적 이슈로 활용하거나 특정 이슈나 개인에 기반한 포퓰리즘적 대응
• SNS 포퓰리즘 → 짧고 단순한 메시지 전달, 주목을 끌기 위한 자극적 컨텐츠, 극단적 여론형성 주도</td></tr>
<tr><td>• 유튜브 정치 채널(보수·진보 채널)이 극단적 여론 형성 주도
• 선거제도에 대한 불신 강화, 비상계엄의 근거
• 촛불집회 및 응원봉 집회의 시민 참여 확산 기여</td><td>• 넷우익(ネット右翼)을 중심으로 혐한·반중 감정 확산 → 정치적 극단주의 강화.
• 참정당의 약진, 일본인 퍼스트, 국수주의적 컨텐츠, 외국인 배외주의
• 정치적 무관심과 참여도 제고의 기회</td></tr>
</table>

출처: 필자 작성

Ⅳ. 한일 민주주의 연대와 회복력 강화

1. 최악의 한일관계로부터의 회복

아베 정권과 문재인 정권 시기의 한일관계는 '수교 이후 최악의 한일관계'로 평가되는 국면을 맞이하였다. 2012년 제2차 아베 내각 출범 이후 아베 총리는 '강한 일본의 부활'을 내세우며 '아름다운 일본'에서 '새로운 일본'으로의 일본 정체성 전환을 도모하였다(安倍晋三 2006; 2013).

2015년 발표된 전후 70년 담화는 탈-전후 구상을 압축적으로 제시하고 있다. 담화에서는 "다시는 전쟁의 참화를 반복해서는 안 되며", "자유롭고 민주적인 국가를 만들고, 법의 지배를 중시하며 오로지 부전(不戰)의 맹세를 견지해온 70년간의 평화국가로서의 행보에 조용한 자부심을 품고 견지하겠다"고 표명하였다. 동시에 "전후 태어난 세대가 사과를 계속할 숙명을 지게 해서는 안 된다"는 점과 함께, "역사의 교훈을 깊이 가슴에 새기고 더 나은 미래를 개척하여 아시아, 그리고 세계 평화와 번영에 힘을 다할 것"임을 밝히고, "자유, 민주주의, 인권 등 기본적 가치를 확고히 견지하고 그 가치를 공유하는 국가들과 손잡고 '적극적 평화주의'의 기치를 높이 들어 세계 평화와 번영에 어느 때보다 기여하겠다"는 의지를 표명하였다.

아베 총리는 트럼프 대통령과의 개인적 친분을 적극 활용하여 미일동맹을 강화하는 동시에 일본의 자위권 확대와 국방력 강화를 추진하였다. 헌법 개정을 적극 주장하고 안보법제 개정을 추진하였으며, 자유롭고 열린 인도-태평양 개념을 제시하여 해양세력과 민주주의 연대

에 기반한 글로벌 전략 구상을 제시하였다. 중국에게도 열려있는 구상임을 강조하였으나, 실제로는 미중 경쟁 심화 속에서 중국 견제를 위한 지정학적 전략으로 작동하였으며, 가치를 공유하는 동지국(like-minded countries)들의 연대를 확보하고 강화하는 진영화와 양극화를 추동하였다.

한편, 문재인 정권은 남북관계 개선 및 한반도 평화 프로세스를 우선시하는 정책을 추진하였다. 역사문제와 과거사 문제는 일본군 '위안부'문제와 강제동원 문제에 대한 사법부 판단이 일본 측의 배상을 요구하는 결과로 나타나면서 일본 측의 탈-전후 방침과 충돌하게 되었다. 이러한 상황에서 가치를 공유하는 국가로서 한국과 일본의 관계를 정의하기 어려워졌으며, 일본의 외교청서 중 한일관계 서술 부분에서 '가치를 공유하는 국가'라는 표현이 삭제되기 시작하였다.

2019년 7월 1일 일본 경제산업성이 한국에 대한 반도체 3소재 수출 규제와 화이트리스트 제외를 발표하면서 한일 무역분쟁이 시작되었다. 반도체 산업은 한국과 일본이 전후 경제성장을 이끌어온 핵심 산업이자 대표적인 한일 협력 분야였다.

한국 정부는 이를 대법원 강제동원 판결에 대한 보복 조치라며 부당함을 강조하고 일본을 세계무역기구에 제소하였다. 한국 민간 영역에서는 SNS를 통해 일본상품 불매운동이 확산되었으며, "가지 않습니다. 사지 않습니다.", "독립운동은 못했어도 불매운동은 한다"와 같은 문구를 활용한 유니클로, 일본 맥주, 일본 여행에 대한 배타적 인식이 형성되었다. 일본 상품을 대체할 수 있는 '노노재팬' 사이트가 개설되었고, 반도체 핵심소재의 국산화가 추진되었다.

그러나 노재팬(No Japan) 분위기가 조성되는 과정에서 한국 내 일

본인의 안전 문제가 제기되고, 이에 대한 자제를 요구하는 반대 움직임이 등장하기 시작하였다. 아베 총리의 부당한 수출 규제 조치에 대한 항의라는 점에서 '반-아베'로 구호가 변경되기 시작하였다. 잘못된 것은 아베 정권이지 일본과 무고한 일본인에게 피해가 가서는 안 된다는 인식이 작동한 것이다. 극단적이고 무차별적인 배제와 악마화에서 벗어나려는 자정작용이 나타난 점에 주목할 필요가 있다.

노재팬 운동 직전까지 일본 방문 외국인 중 중국에 이어 제2위를 기록하던 일본 방문 한국인 관광객이 급감하였다(日本政府観光局 2025). 이후 코로나 팬데믹이 발발하면서 한일 교류는 물리적으로 완전 차단되었다. 흥미로운 점은 일본에서 한국의 노재팬 운동에 상응하는 부정적 인식이 높게 나타나지 않았다는 것이다. 코로나 시기 넷플릭스를 통해 한국 콘텐츠가 전 세계적으로 흥행하면서 일본 내에서도 한국 드라마와 콘텐츠가 큰 인기를 끌었다. 과거 혐한 발언으로 유명했던 인물들도 한국 드라마 '사랑의 불시착'을 보며 눈물을 흘렸다는 소식이 알려졌다. 한국 여행을 간 것처럼 호텔에서 한국 음식과 한국 소품들로 꾸미는 '도한 놀이(渡韓ごっこ)'와 같은 이미지와 콘텐츠가 일본 내 SNS를 통해 확산되었다.

코로나 팬데믹 종료 선언 이후 다수의 한국인들이 일본을 방문하기 시작하였다. 매년 일본 방문객이 급증하여 2024년 880만 명을 기록하였다(日本政府観光局 2025). 이는 코로나 직전 노재팬 운동의 열기와는 상반된 현상이었다. 일본에서도 약 400만 명이 한국을 방문하여 한국이 가장 많이 방문하는 국가가 되었다. 코로나 시기 한국을 방문하지 못했던 '보복 여행'으로 한국을 선택하는 사람들이 증가하였다. 2024년 약 1,200만 명의 양국 국민이 상대국을 방문하면서 상호 이

해와 호감도가 높아지고 있다.

이러한 극적 변화에는 여러 요인이 복합적으로 작용하였다. 2022년 5월 출범한 윤석열 정권은 강제동원 문제의 제3자 변제 방안을 제시하며 일본 측의 화이트리스트 복귀 및 수출규제 해제를 요구하였다. 한일 셔틀 외교를 재개하고 기시다 후미오(岸田文雄) 총리와 개인적 친분을 구축하며 정부 간 관계를 회복해 나갔다. 한일 협력은 한미일 협력 강화로도 연계되었다. 2023년 미국 캠프 데이비드(Camp David)에서 한미일 정상회담이 개최되고 3국 간 파트너십 강화를 위한 공동성명이 발표되었다. 2022년 러시아의 우크라이나 침공 이후 강화되는 러시아 세력과 지속되는 북한의 위협에 대한 우려를 바탕으로, 가치를 공유하는 국가로서 한일 및 한미일 협력을 통한 국제질서 유지 노력이 강조되었다.

양국 민간 교류의 활성화가 진전되었고, 노재팬 운동 과정에서 전 세대가 일본에 대한 반대를 적극 표출하면서도 무고한 일본인에 대한 보호, 대체 상품 소비를 통한 한일 교류의 필요성 확인, 극단적 반응에 동조하지 않는 합리적 중간지대 형성의 중요성을 확인하였다. 극단적이고 배타적인 한일관계 위기를 중간지대의 회복과 교류 및 소통 확대로 회복해 나가는 과정이 나타난 것이다.

2. 민주주의 위기와 회복 메커니즘

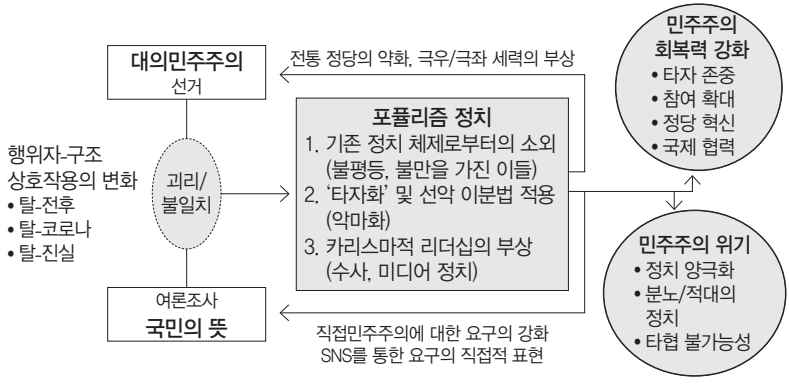
현대 민주주의는 '탈-코로나', '탈-전후', '탈-진실'의 시대적 변화 속에서 국민 의사와 선출 권력 간 괴리가 심화됨으로써 위기에 직면하고 있다. 이러한 현상은 여론조사와 선거제도 등 국민 의사를 반영하

는 정치적 장치에 대한 신뢰 약화로 나타나며, 적절한 정치적 대표성 확보에 대한 국민 불만이 증대되고 있음을 시사한다.

정치적 소외를 경험한 대중은 타자에 대한 이분법적 인식에 기반하여 선악 구분과 악마화를 통한 배타적 타자화 경향을 보인다. 이러한 대중적 불만이 단순화된 언어로 동원되고, 카리스마적 리더십과 결합될 경우 포퓰리즘 정치가 강력한 동력을 얻게 된다. 이는 직접민주주의적 요구의 확대, 전통 정당의 약화, 극우·극좌 세력의 부상으로 이어지며 정치적 양극화를 심화시키고, 궁극적으로 분노와 적대의 정치가 고착화되어 정치적 타협이 어려운 상황을 초래한다. 이러한 과정은 민주주의 위기의 핵심적 표출로 이해될 수 있다.

따라서 이러한 민주주의 위기로부터 탈피하여 민주주의 회복력을 강화하는 대안 모색이 시급한 과제로 대두되고 있다. 대의민주주의 위기 발생의 구조적 메커니즘과 회복력 제고를 위한 대안 모색 과정은 〈그림 1〉과 같이 도식화할 수 있다.

그림 1 민주주의 위기와 회복 메커니즘



출처: 필자 작성

민주주의 위기로부터의 회복을 위해서는 대의민주주의 제도의 구조적 한계와 그 회복 메커니즘을 이해하고, 이에 대한 제도적·문화적 대응을 마련할 필요가 있다. 한국과 일본은 신자유주의적 세계화, 경제적 불평등 심화, 정치적 양극화, 시민사회 변화라는 공통적 도전에 직면하고 있으나, 대응 방식과 제도적 맥락, 정치문화 측면에서는 차이를 보인다.

한국의 경우, 1987년 민주화 이후 비교적 단기간 내 정권 교체가 반복되며 정치적 경쟁과 시민 참여가 활발히 전개되어 왔다. 반면, 일본은 자민당 중심의 장기 집권 체제가 지속되면서 정치적 변화와 혁신이 상대적으로 더딘 양상을 보였으며, 제도적 안정성과 정치적 무관심이 공존하는 구조적 특징을 나타낸다. 그럼에도 불구하고 양국 모두 민주주의의 지속적 발전을 위해서는 정책 연속성과 혁신 간 균형 확보, 정치적 중간지대의 복원이라는 공통적 과제에 직면해 있다. 이를 위해 경제적 불평등 해소, 정치적 극단화 완화, 시민 참여의 질적 제고, 제도적 혁신이 필요하다.

3. 민주주의 회복을 위한 한일 협력 방안

이상의 논의를 바탕으로, 한일 양국은 민주주의 회복을 위해 타자 존중, 참여 확대, 정당 혁신, 국제 협력의 네 가지 차원에서 정책적·문화적 협력 방안을 모색할 수 있다.

1) 타자 존중과 협치 문화의 정착

한일 양국은 승자독식과 협치 부족이라는 정치 구조적 한계에 직면해 왔다. 이에 다양한 가치와 이해관계가 제도적으로 폭넓게 반영될 수 있는 시스템 구축이 필요하며, 특정 집단의 과도한 영향력을 견제함으로써 사회적 다양성이 존중되는 민주주의 실현이 요구된다. 이를 위해 정치적 논의가 단순 찬반 또는 보수-진보의 이분법에 머무르지 않도록 생산적 토론 문화를 조성해야 한다. 정치적 중간지대의 복원, 공적 숙의 구조의 재구성, 전문적 정책 심의 강화, 여야 합의제 확대, 다양한 정치세력의 진출을 위한 선거제도 개혁 등이 필요하며(中野晃一 2015; 山口二郎 2019), 이는 소수자 보호와 사회적 통합, 타자화와 악마화 극복을 위한 핵심적 수단이 된다.

2) 시민 참여 확대와 디지털 민주주의 혁신

대의민주주의의 한계를 보완하기 위해 시민 참여와 숙의 민주주의 제도 심화, 디지털 플랫폼을 활용한 시민 의견 수렴 및 정책 피드백 시스템 구축이 요구된다. 임혁백(2024)은 대의민주주의와 소셜미디어 민주주의를 결합한 '헤테라키 민주주의(heterarchy democracy)'를 제안했다. 선출된 대표가 시민 의사를 충분히 반영하지 못함으로써 발생하는 제도적 피로 현상을 완화하는 방안으로 정보 민주화, 추첨 기반 선택, 개방적 참여, 시민 권한 강화, 협동적 경쟁 제도화 등을 제시했다. 여기에 디지털 민주주의는 허위 정보와 감정적 정치 동원, 디지털 격차 등 새로운 형태의 민주주의 위기를 동반하므로, 허위 정보 정정 시스템 강화, 미디어 리터러시 교육, 신뢰할 수 있는 공론장 구축 등의 종합적 정책 대응이 병행되어야 한다. 또한 인공지능 기반 소

통 플랫폼 개발을 통해 보다 많은 시민이 정책 결정 과정에 효과적으로 참여할 수 있는 여건을 마련해야 한다.

3) 정당 시스템의 혁신과 신뢰 회복

민주주의는 정당과 정치 지도자가 경쟁적으로 제시하는 대안 중 시민이 선택하는 정치 체제다. 정당과 정치 지도자는 사회적 갈등과 균열의 분획선을 정의하고, 다수의 대표되지 않은 유권자층의 선호와 욕구를 공공 정책의 대안으로 전환하는 역할을 수행해야 한다(최장집 2024, 259). 이를 위해 정당 내부 민주화, 투명성 제고, 정책 중심 경쟁 강화가 필요하다. 일본의 경우 자민당의 정치 개혁과 야당 경쟁력 강화를, 한국의 경우 정책 연속성과 안정성을 확보할 수 있는 초당적 합의 기반 중장기 정책 추진 체계를 마련하는 것이 긴요하다.

4) 한일 민주주의 연대와 글로벌 협력의 강화

한일 양국은 미국 내 민주주의 후퇴와 권위주의 국가의 부상이라는 국제적 환경 변화에 대응할 공동 전략을 마련해야 한다. 인권, 법치주의, 개방적 무역체제 등 민주적 가치를 공유하는 국가들과 다자 협력을 강화하는 것이 중요하며, 민주주의 교육, 시민사회 교류, 허위 정보 대응, 플랫폼 규제, 사이버 보안 등 다양한 분야에서 공동 연구와 정책 협력이 필요하다.

V. 결론

한일 양국의 민주주의는 현재 중대한 역사적 전환기에 놓여있다. 한국은 2024년 12월 3일 비상계엄 선포라는 초유의 정치적 위기를 경험하였으며, 이후 시민사회와 정치권, 각계각층의 적극적 대응을 통해 민주주의 회복과 제도적 정상화를 추진하고 있다. 이러한 과정은 단순한 일시적 정치 혼란의 수습을 넘어, 한국 민주주의의 제도적 회복력과 자기 교정 능력을 검증하는 시금석이 되고 있다. 특히 위기 상황에서 나타난 시민사회의 자발적 동원, 숙의적 공론장의 활성화, 정치권 간 합의를 통한 헌정 질서 복원 노력은 한국 민주주의의 성숙도를 보여주는 사례로 평가될 수 있다.

일본 또한 아베 신조 전 총리 사망 이후 카리스마적 리더십 공백과 정치 개혁 요구의 증대로 기존 자민당 일당 우위 체제에 균열이 나타나고 있다. 이는 여야 간 협치와 새로운 정치 운영 방식 모색을 요구하고 있으며, 극단주의적 주장과 정치적 불확실성 속에서도 정당 간 숙의와 사회적 합의 형성을 위한 제도적 실험이 진행되고 있다. 일본 민주주의가 안정적 일당 지배에서 다원적 정치 질서로 전환하게 될지 이시바 내각의 향방에 주목할 필요가 있다.

한일 양국은 근대화 과정에서 서구 민주주의 제도를 수용하고 각국의 사회문화적 맥락에 맞게 내재화하며 독자적 민주주의 발전 경로를 구축해왔다는 공통점을 가진다. 글로벌 민주주의 위기가 심화되는 현재, 양국은 미국 중심의 표준화된 민주주의 모델을 단순히 수용하는 것을 넘어, 자국의 역사적 경험과 사회적 맥락에 기반한 민주주의 모델을 모색해야 한다. 이는 제도적 안정성 확보를 넘어서 시민 참여 확

대, 사회적 신뢰 제고, 숙의 민주주의 심화, 사회적 갈등의 평화적 조정 등 민주주의의 실질적 가치 구현을 목표로 한다.

따라서 한일 양국은 민주주의 위기 극복과 회복 경험을 상호 공유하고, 청년 세대 및 시민사회 교류 확대, 공동 정책 연구, 디지털 민주주의 대응 방안 모색 등 다차원적 협력 체계를 구축할 필요가 있다. 이러한 협력은 양국 민주주의 발전에 기여할 뿐만 아니라, 동아시아 지역 민주주의의 질적 향상과 글로벌 민주주의 네트워크 강화에도 실질적 영향을 미칠 것으로 기대된다. 한일 민주주의 연대와 회복력 강화를 통해 양국 관계와 대의 민주주의의 새로운 발전 가능성을 확인할 수 있을 것이다.

참고문헌

강명세. 2019.『불평등 민주주의와 포퓰리즘』. 서울: 바오.
김석동. 2021. “한국형 발전국가에서 사회적 다원화와 불평등에 따른 합의 민주주의의 요구: 세계화와 외환위기 및 코로나 19 이후에 ‘민주주의의 질’ 성찰.” 『현대정치연구』 14(1), 47–86.
김용철. 2016. “한국 민주주의의 품질: 민주화가 정체된 결함 있는 민주주의.” 『현대정치연구』 9(2), 31–62.
나카노 고이치. 김수희 역. 2016.『우경화하는 일본 정치』. 서울: 에이케이커뮤니케이션즈.
미즈시마 지로. 2019.『포퓰리즘이란 무엇인가: 민주주의의 적인가, 개혁의 희망인가』. 서울: 연암서가.
서의동. 2025.『네오콘 일본의 탄생』. 서울: 너머북스.
손열. 2024. “정치 양극화에 동요하는 한일관계: 2024년 여론조사에서 드러난 관계 개선과 여론 분열.” EAI 이슈브리핑.
신기욱. 2023.『민주주의의 모험』. 서울: 인물과 사상사.
야마구치 지로. 2021.『민주주의는 끝나는가? 벼랑 끝에 서 있는 일본』. 서울: 어문학사.
이연호, 임유진. 2022. “문재인 정부의 민주주의와 포퓰리즘.” 『문화와 정치』 9(3), 5–34.
이종국. 2021.『일본 정치사회의 ‘우경화’와 포퓰리즘』. 서울: 선인.
임혁백. 2024.『민주주의의 발전과 위기』. 서울: 김영사.
장인성. 2021.『현대일본의 보수주의』. 서울: 연암서가.
차태서. 2021. “자유주의와 민주주의의 불화: 한국에서 포퓰리즘적 계기의 출현.” 『정치정보연구』 24(3), 139–169.
최장집. 2024.『민주화 이후의 민주주의』. 서울: 후마니타스.
카스 무데. 권은하 역. 2021.『혐오와 차별은 어떻게 정치가 되는가』. 고양: 위스덤하우스.

NHK. 2025. “内閣支持率–8月.” https://www.nhk.or.jp/senkyo/shijiritsu/
中北浩爾. 2014.『自民党政治の変容』. 東京: NHK出版.
中北浩爾. 2017.『自民党—「一強」の実像』. 東京: 中央公論新社.
中野晃一. 2015.『右傾化する日本政治』. 東京: 岩波書店.
参政党 Youtube. 2025. https://www.youtube.com/@sanseito-official (검색일: 2025.8.15.)
安倍晋三. 2006.『美しい国へ』. 東京: 文藝春秋.

安倍晋三. 2013.『新しい国へ』. 東京: 文藝春秋.
山口二郎. 2019.『民主主義は終わるのか−瀬戸際に立つ日本』. 東京: 岩波書店.
山本昭宏. 2021.『戦後民主主義−現代日本を創った思想と文化』. 東京: 中央公論新社.
日本政府観光局(JNTO). 2025. '訪日外客数の推移' https://statistics.jnto.go.jp/graph/#graph-trends-by-country (검색일: 2025.8.15.)
日本政治学会編. 2020.『自由民主主義の再検討』. 東京: 筑摩書房.
日経BP. 2025. "どこからでも投票できる「インターネット投票」、実現に向けて動き出した2つの試み." https://xtech.nikkei.com/atcl/nxt/column/18/03201/052200001/ (검색일: 2025.8.15.)
東洋経済オンライン. 2020. "日本人は「格差拡大」の深刻さをわかっていない." https://toyokeizai.net/articles/-/359752 (검색일: 2025.8.15.)
浅羽祐樹. 2024.『比較のなかの韓国政治』. 東京: 有斐閣.
竹中治堅. 2024.『日本の民主主義の再評価』. 東京: 楽工社.
自民党 Youtube. 2025. https://www.youtube.com/@LDPchannel (검색일: 2025.8.15.)

Cheong, Y. and Haggard, S. 2023. "Political polarization in Korea." *Democratization* 30(7), 1215−1239.
Chu, Y. H., Diamond, L., Nathan, A. J. and Shin, D. C. 2008. *How East Asians View Democracy.* New York: Columbia University Press.
Croissant, A. and Merkel, W. 2004. "Introduction: Democratization in the Early Twenty-first Century." *Democratization* 11(5), 1−9.
Curtis, G. L. 2013. *The Logic of Japanese Politics: Leaders, Institutions, and the Limits of Change.* New York: Columbia University Press.
Diamond, L. 2020. *Ill Winds: Saving Democracy from Russian Rage, Chinese Ambition, and American Complacency.* New York: Penguin Press.
Diamond, L. and Kim, B. K., eds. 2000. *Consolidating Democracy in South Korea.* Boulder: Lynne Rienner Publishers.
Diamond, L., Plattner, M. F. and Walker, C., eds. 2016. *Authoritarianism Goes Global: The Challenge to Democracy.* Baltimore: Johns Hopkins University Press.
Economist Intelligence Unit (EIU). 2025. "Democracy Index 2024." https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2024/ (검색일: 2025.8.15.)
Freedom House. 2024. "Freedom in the World." Freedom House Publications.
Glosserman, B. and Snyder, S. A. 2015. *The Japan-South Korea Identity Clash: East Asian Security and the United States.* New York: Columbia University Press.

Huntington, S. P. 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century.* Norman: University of Oklahoma Press.

Johnson, C. 1995. *Japan: Who Governs? The Rise of the Developmental State.* New York: W. W. Norton &Company.

Krauss, E. S. and Pekkanen, R. J. 2011. *The Rise and Fall of Japan's LDP: Political Party Organizations as Historical Institutions.* Ithaca: Cornell University Press.

Levitsky, S. and Way, L. A. 2010. *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War.* Cambridge: Cambridge University Press.

Levitsky, S. and Ziblatt, D. 2018. *How Democracies Die.* New York: Crown Publishing.

Machidori, S. 2011. "Electoral Reform and Changes in Japanese Politics." Asian Survey 51(5), 882–903.

Mounk, Y. 2018. *The People vs. Democracy: Why Our Freedom Is in Danger and How to Save It*. Cambridge: Harvard University Press.

Mudde, C. and Kaltwasser, C. R. 2017. *Populism: A Very Short Introduction.* Oxford: Oxford University Press.

O'Donnell, G. and Schmitter, P. C. 1986. *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies.* Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Park, J. H. 2025. "Democratic Resilience and Vulnerability in South Korea: Lessons from South Korea's 2024–2025 Constitutional Crisis." *Pacific Affairs* 98(2), 317–332.

Shin, D. C. 2012. *Confucianism and Democratization in East Asia.* Cambridge: Cambridge University Press.

Shin, G.-W. and Kim, H.-K. 2022. South Korea's Democracy in Crisis: The Threats of Illiberalism, Populism, and Polarization. Lanham: Rowman &Littlefield.

Stockwin, J. A. A. 2008. *Governing Japan: Divided Politics in a Resurgent Economy* (4th ed.). Oxford: Blackwell Publishing.

V-Dem Institute. 2025. *Democracy Report 2025: 25 Years of Autocratization – Democracy Trumped?*https://www.v-dem.net/documents/61/v-dem-dr__2025_lowres_v2.pdf (검색일: 2025.8.15.)

투고일: 2025.07.23. 심사마감일: 2025.08.10. 게재 확정일: 2025.08.10.

〈Abstract〉

Democratic Crisis and Korea-Japan Relations:
Polarization, Populism, and Democratic Resilience

Oh, Seunghee(Korea National Diplomatic Academy)

This study analyzes the structural factors underlying the democratic crises facing South Korea and Japan and examines their implications for bilateral relations. Amid global trends of deepening political polarization and the spread of exclusionary populism, the democratic institutions established in both countries over the eight decades since the end of World War II are now confronting complex challenges arising from structural limitations and democratic backsliding. The analysis reveals that both nations share similar patterns of democratic strain, including intensifying polarization, declining institutional trust, and the rise of populism mobilizing public discontent. In this context, the South Korean president's declaration of martial law and the collapse of Japan's long-standing Liberal Democratic Party dominance each constitute critical turning points testing the resilience of democratic governance.

The paper further investigates how societal fragmentation and political antagonism in the "post-postwar," "post-COVID," and "post-truth" eras affect Korea-Japan relations, underscoring the

importance of strengthening the political center ground and overcoming othering and demonization. It concludes by proposing pathways to enhance democratic resilience through bilateral cooperation, including the establishment of a culture of mutual respect and collaborative governance, the institutional expansion of citizen participation adapted to the new media environment, innovation in the party system, and the reinforcement of democratic solidarity.

Keywords: Democratic Crisis, Political Polarization,
Populism, Democratic Resilience, Korea-Japan Relations

『국가와 정치』 간행규정

제1장 발간규정

제1조 (목적) 본 규정은 성신여자대학교 동아시아 연구소의 학술지인 『국가와 정치』의 발간과 관련된 제반사항의 규정을 목적으로 한다.

제2조 (발간횟수 및 시기) 『국가와 정치』는 연 2회 발간을 원칙으로 하며, 발간일은 매년 2월 28일과 8월 31일로 한다. 단 편집위원회가 필요하다고 인정할 때에는 합본호나 증호를 발간할 수 있다.

제3조 (원고접수) 『국가와 정치』의 원고접수 마감일은 매년 1월 20일과 7월 20일을 원칙으로 한다. 해당 호의 발간 시점까지 선착순으로 심사하여 최종적으로 게제 가능 판정을 받은 논문을 게재한다.

제2장 편집위원회

제4조 (편집위원회 구성과 역할)

1. 편집위원은 학문적 경력, 전공분야, 소속기관 등의 제반 요인을 고려하여 연구소 소장이 운영위원회 승인을 얻어 위촉한다.
2. 편집위원회는 편집위원장을 포함하여 10인 내외로 구성하며, 위원회의 원활한 업무수행을 위하여 편집위원장이 편집간사를 임명한다.

3. 편집위원회는 『국가와 정치』의 간행과 관련한 제반 규정의 신설 및 수정, 심사위원의 위촉, 심사결과의 판정, 논문의 게재 여부, 출판 관련사항에 대한 최종 결정을 수행한다.
4. 편집위원회의 회의는 필요에 따라 수시로 소집할 수 있으며, 재적위원 과반수의 출석과 출석 위원 과반수의 찬성으로 의결하며, 온라인 회의도 동일한 효력을 지닌다.
5. 편집위원장, 편집위원, 편집간사의 임기는 2년으로 하되 연임할 수 있다.
6. 편집위원회는 회의록, 원고접수, 심사위원 위촉, 심사결과서 취합, 심사결과 통보 등을 모두 문서로 작성하며, 작성일로부터 3년간 보관한다.

제3장 논문투고

제5조 (논문 제출)

1. 논문작성은 집필요령을 준수해야 하며, 집필요령을 준수하지 않은 논문에 대해서는 편집위원회가 수정을 요구하거나, 편집위원장의 판단에 의해 심사대상에서 제외될 수 있다.
2. 기고 논문은 타 학술지에 게재되지 않은 논문이어야 하며, 논문접수 후 3일이 지나도록 연구소로부터 회신이 없을 경우에는 연구소에 접수여부를 확인한다.
3. 원고 제출 시 투고자는 원고를 이메일로 제출한다.

제6조 (원고 분량)

1. 각주, 표, 그림이 포함된 본문과 참고문헌을 합하여 A4용지 20매 이내로 한다. 서평, 특수 분야에 관한 문헌자료 및 자료 개관, 연구노트 등은 A4용지 10매 이내로 한다.

2. 초과 분량에 대해서는 수정을 요구하거나 간행비용의 추가부담을 요구할 수 있다.
3. 연구비 수혜 논문의 경우 게재료를 납부해야 한다.
4. 별쇄본을 원할 경우 별도의 인쇄비용을 부담해야 한다.

제4장 논문심사

제7조 (심사절차)

1. 편집위원회는 논문게재신청서와 투고된 논문의 주제영역과 형식요건을 검토한 후 적합판정 논문에 대해 논문 1편당 3인의 심사위원을 비공개 위촉하여 심사를 의뢰한다.(단 학술회의를 거친 기획주제 논문의 경우는 심사 및 게재여부에 대한 판단을 편집위원회에서 결정한다.)
2. 심사위원은 심사 위촉을 받은 날로부터 지정된 기한 내에 심사평가서를 작성하여 편집위원회에 제출해야 한다. 기간 내에 심사평가서가 제출되지 않을 경우 편집위원장은 1차 독촉하고, 3일 이내로 심사평가서가 제출되지 않을 경우 편집위원회에서 심사위원을 해촉하고 다른 심사 위원을 선정할 수 있다.
3. 편집위원회는 1차 심사결과를 즉시 논문투고자에게 통보하고, 수정이 요구된 논문의 경우에는 투고자가 지정된 기한 내에 수정된 논문을 편집위원회에 제출해야 한다.
4. 심사판정 원칙에 따라 1차 심사와 재심이 완료된 논문에 대해서 편집위원회는 게재 여부를 확정하며, 특별한 사유가 없는 한 편집위원회는 심사위원의 의견을 최대한 존중한다. 편집위원회는 최종 심사결과를 논문 투고자에게 통보한다.

제8조(평가방법)

1. 논문의 심사는 다음의 사항을 기준으로 이루어진다.

① 연구주제의 독창성

② 문제제기의 명료성

③ 내용의 논리성과 설득력

④ 자료 분석의 충실성 및 참고문헌의 활용도

2. ①논문은 '게재 가(가), 수정 후 게재(수정), 게재 불가(부)'의 형태로 심사 평가한다. 논문 게재 판정은 다음 도표와 같다.

[논문심사 판정표]

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

② 게재 '가' 판정을 받은 논문은 무수정 게재를 원칙으로 하지만 기고자는 심사자의 수정 내용을 최대한 반영하도록 한다.

③ 심사 평가의 의견은 가능한 한 상세하게 기재해야 하며, 그 내용은 구체적이며 반박 가능해야 한다.
④ '게재 불가'의 경우에도 그 근거를 심사 평가서에 소상히 적어야 한다.

제9조(원고수정 및 재심)
① 수정 후 게재의 경우 기고자는 논문의 수정을 거친다. 수정된 논문의 게재 여부는 편집위원회에서 결정한다.
② 재심사자는 편집위원회 위원장이 결정하며 재심의 결과는 새로운 1인의 제4심 (최종 심사)에 따른다. 이 경우 재심 논문의 심사는 가 혹은 부로 판정한다.

제10조(이의제기와 게재불가 논문의 처리)
1. 모든 심사에 대해서 명시적인 논거를 문서와 자료를 갖추어 제시해야 이의신청이 가능하다.
2. 심사 결과 '게재불가'로 판정된 논문은 게재하지 않으며 해당 심사 보고서를 첨부하여 그 사실을 투고자에게 통보한다.
3. 투고자는 동일논문으로 제재신청을 할 수 없으며 수정·보완된 논문인 경우 편집위원회의 심사를 거쳐 접수 여부를 결정한다.

제5장 연구윤리규정

제11조(연구부정행위에 대한 정의)
1. 위조: 존재하지 않는 데이터 또는 연구결과 등을 허위로 만드는 경우
2. 변조: 연구재료, 장비, 과정 등을 인위적으로 조작하거나 데이터를 임의로 변형, 삭제함으로써 연구 내용 또는 결과를 왜곡하는 경우

3. 표절: 타인의 아이디어, 연구내용 및 결과 등을 정당한 승인 또는 인용 없이 도용하는 경우
4. 중복게재: 이전에 출판된 연구자 자신의 논문(게재 예정이거나 심사 중인 논문 포함)을 새로운 논문인 것처럼 투고한 경우, 또는 타 학술지 게재를 이유로 심사철회를 요청한 경우
5. 부당한 논문저자 표시: 학술적 기여자에게 정당한 이유 없이 논문저자 자격을 부여하지 않거나, 학술적 기여가 없는 연구자에게 논문저자 자격을 부여한 경우
6. 심사위원의 비윤리적 행위: 의뢰받는 논문을 제3자에게 부탁하거나 타인과 논의하는 경우, 또는 심사과정에서 알게 된 특정정보를 저자의 동의 없이 유용하는 경우

제12조(연구윤리위원회)

1. (목적과 구성) 연구윤리위원회는 투고자, 심사위원, 편집위원의 연구윤리 위반 관련 사항에 대한 수습을 위해 동아시아연구소 운영위원과 『국가와 정치』 편집위원으로 구성하고 임기는 2년으로 한다.
2. (운영) 연구윤리위원회는 소장이 의장이 되며, 재적위원 2/3 출석과 출석위원 2/3의 찬성으로 윤리규정 위반 여부와 징계를 최종으로 판정한다.(단 위반사항과 이해관계가 있는 위원의 경우 판정 과정에서 제외시킨다.)
3. (소명의 기회)심사위원의 검토, 독자의 제보 또는 자체 판단에 따라 편집위원회는 부정행위 여부를 검토하며, 위반사항이 발생했을 경우 해당 논문의 연구자에게 통보하고 충분한 소명의 기회를 주어야 한다.

제13조(제재조치)

1. 『국가와 정치』에 게재된 논문이 제11조에 해당하는 의혹이 있는 경우 논문 게재를 취소한다.
2. 위변조 및 표절 판정을 받은 논문은 『국가와 정치』의 공식적인 논문 목록에서 삭제하고, 윤리규정 위반 여부를 연구소 홈페이지와 『국가와 정치』에 공지한다.
3. 심사위원의 비윤리적 행위가 발생했을 경우에는 차후 심사위원으로 위촉하지 않는다.

제14조(부칙)

1. 이 외의 명시되지 않는 사안의 경우는 편집위원회의 심의결정에 따른다.
2. 본 규정은 운영위원회의 동의를 얻은 날로부터 효력을 발생하며, 이후 개정 절차는 본 연구소 규정에 따른다.

제15조(저작권 규정)

1. 제출된 논문이 최종 심사에 통과하여『국가와 정치』에 게재되면 그 논문의 저작권은 동아시아연구소가 갖는다.

동아시아연구소 윤리 헌장

동아시아연구소(이하 연구소) 윤리헌장은 연구소의 임원과 관계자들이 연구 활동을 하는데 있어서 준수해야 할 윤리적 원칙과 기준을 정함으로써 본 연구소 소속 임원진 및 관계자 개인의 학문적 윤리성을 고양하는데 그 목적이 있다.

1. 연구소의 소장과 기타 임원은 연구소에서 정한 각종 사업과 기타 연구소 업무를 수행함에 있어서 공정하고 성실하게 의무를 수행하여야 한다.
2. 연구소의 소장 및 기타 임원은 연구소의 설립목적에 반하고 연구소의 정치적 중립성을 훼손하는 제반활동을 하여서는 아니 된다.
3. 연구소의 임원진 그리고 관계자들은 교육 및 연구 활동 그리고 현실 참여에 있어 윤리성과 학문적 양심에 충실하여야 한다.
4. 연구소의 임원진 그리고 관계자들은 연구소 활동을 통하여 동아시아 지역 연구 및 학문 발전에 기여하고 공익 증진을 위해 노력하여야 한다.
5. 연구소의 임원진 그리고 관계자들은 연구윤리에 위배되는 행위를 하지 않도록 주의해야 하며 연구윤리 규정을 지키는데 충실해야 한다.

6. 연구관련 심사 및 자문은 오로지 학문적 양심에 따라 공정하게 수행해야 하며, 제출자와 제출 내용에 대해서는 비밀을 유지하여야 한다.
7. 연구소의 임원진 그리고 관계자들은 연구수행과 관련하여 취득한 정보를 이용하여 부당하거나 부적절한 이득을 취하여서는 아니 된다.

『국가와 정치』 집필요령

I. 일반적 요령

1. (원고의 분량) 원고는 「한글」 프로그램 사용을 원칙으로 하며, 논문의 분량은 200자 원고지 150매(A4 20매 내외)를 초과할 수 없다. 초과 분량에 대해서는 매 10매 당 50,000원의 인쇄비를 부담해야 한다.

1) 용지여백 (A4 기준) 위쪽 15mm / 아래쪽 15mm / 왼쪽 20mm / 오른쪽 20mm /머리말 10mm / 꼬리말 10mm / 제본 0mm

2) 〈본문〉 글꼴: 바탕 / 글자크기: 10point / 장평: 100% / 자간: 0% / 들여쓰기: 10point /줄간격: 160%

3) 〈각주〉 글꼴: 바탕 / 글자크기: 9point / 장평: 95% / 자간: −5% / 내어쓰기: 10point /줄간격: 130%

2. (원고의 구성) 원고의 내용은 표지, 국문요약, 본문, 각주, 참고문헌, 표 및 그림, 영문요약으로 구성된다.

3. (저자의 익명성) 제출 원고의 겉표지 외에는 저자 성명, 소속기관명, 인터넷주소, 동료에 대한 감사의 글 등 저자의 신원이 파악될 수 있는 어떠한 단서도 제공해서는 안 된다. 논문 접수 시 저자의 신원이 파악되는 원고는 기고자에게 반송되며, 시정 후 다시 제출된 시점을 논문 접수시점으로 한다.

Ⅱ. 원고 작성 체제

1. (한글 사용) 논문은 한글 사용을 원칙으로 한다. 한자 및 외래어 표기는 혼란의 우려가 있을 경우에 한하여 사용하되 먼저 한글을 쓰고 괄호 속에 한자를 표기한다.

1) 〈제목〉 논문 소제목의 표기는 다음과 같은 기준으로 작성한다.
   1단계 – Ⅰ. Ⅱ. Ⅲ.
   2단계 – 1. 2. 3.
   3단계 – (1) (2) (3)
   4단계 – 1) 2) 3)

2) 〈각주〉는 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.

3) 〈표와 그림〉은 본문 내 적당한 위치에 〈표 1〉… 혹은 〈그림 1〉…과 같은 형식으로 순서를 매겨 삽입한다. 표나 그림의 출처는 표나 그림의 바로 아래에 '출처:' 라고 쓴 후에 제시한다.

4) 〈논문 요약〉국문 요약은 제목과 저자명을 포함하여 요약문은 200자 원고지 3매를 넘지 못한다. 영문 요약은 영문 제목과 저자의 영문 성명을 포함하여 200단어를 넘지 못한다.

2. (출전 표시 요령)

1) 출전은 본문 및 각주의 적당한 위치에 괄호하고 그 안에 저자의 성(한글로 표기된 한국, 중국, 월남 인명은 성명), 출판 연도, 필요한 경우 면수를 적어 표시한다.

2) 같은 문헌을 다시 언급하는 경우에는 처음과 같은 요령으로 처리한다. 혼란을 야기할 수 있는 같은 글, 같은 책, 앞의 글, 앞의 책

등의 표현은 가능한 사용하지 않는다.

3) 구체적인 예

① 저자명이 글(본문과 각주)에 나와 있는 경우는 괄호하고 그 안에 출판 연도를 표시한다. 예:…홍길동(2009)… 단, 외국어 문헌의 경우는 괄호 안에 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 안에 표기한다. 예: …(홍길동 1992)… 혹은 …(Moore 1966)…

③ 면수는 출판 연도 다음에 쉼표를 하고 숫자만 표기한다. 예: …(Evans 1976, 56)… 혹은 …(허생 1990, 12)…

④ 저자가 2명 이상인 경우는 한 저자의 이름만 표기하고 한 칸을 띄운 다음 '외'라는 말을 붙여 저자가 두 사람 이상임을 나타낸다. 예: …(한배호 외 1991, 35-36)…

⑤ 한 번에 여러 문헌을 언급해야 하는 경우에는 한 괄호 안에서 세미콜론으로 나누어 언급한다. 예: …(Cumings 1981, 72; 허생 1990, 35; 홍길동 1990, 18)…

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 93/02, 233)…

⑦ 간행 예정인 원고는 '출판 예정'을 사용하고 미간행 원고는 '미간행'이라고 기재한다. 예: …임거정(출판 예정)…; …홍길동(미간행)…

⑧ 기관 저자일 경우 식별이 가능한 정보를 제공한다. 예: …(외교안보연구원 1992)…

3. 인터넷 자료의 인용

① 제작자, 제작 연도, 주제명, 웹 주소(검색 일자)의 순으로 한다. 예: 홍길동. 1996. 한국의 통일정책. http://taejon.ac.kr/kildong/kk0101.html(검색일: 1998. 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.html(검색일: 1998. 10. 20). (1/10 Bar).

4. (참고문헌 표기)

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 가나다순으로, 로마자 저자명은 알파벳순으로, 기타 언어 저자명은 발음의 가나다순으로 배열한다. 예: 장길산, 홍길동. 1996.『조선 의적사 연구』. 서울: 개벽사.

3) 저자와 서명, 출판사 등의 사이에는 마침표를 찍는다. 출판사 소재 도시와 출판사 이름 사이에 콜론(:)을 찍고 한 칸 띄어 쓴다.

4) 동일한 저자의 여러 문헌은 연도순으로 배치하며, 같은 해에 발행된 문헌이 둘 이상인 경우에는 글에서 언급된 순서에 따라 발행연도 뒤에 a, b, c를 첨가하여 구분한다.

5) 각각의 문헌은 다음의 구체적인 예에서 제시된 형식에 따라 작성한다.

① 논문, 기사 등은 따옴표(“”)로, 저서는 인도, 유럽어인 경우는 *이탤릭체*로, 한글, 일본어, 중국어, 한문인 경우는 이중꺽쇠(『』)로 표시한다.
② 페이지는 숫자만 표기한다.
③ 각 문헌의 첫줄은 다섯 칸 내어 쓴다.

〈단행본〉
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 누구 외로 표시하지만 참고문헌에서는 공동 저자 모두의 이름을 적어 준다. 단, 처음부터 책 표지나 안장에 누구 외라고 되어 있는 경우에는 그대로 표기한다.
홍길동, 허생, 흥부. 1993. 『조선조 소설 인물고』. 성남: 정신문화연구원.
Berelson, Bernard R., Paul F. Lazarsfeld, and William McPhee. 1854. *Voting*. Chicago: University of Chicago Press.
이돌석 외. 1992. 『공공 선택의 이론과 실제』. 서울: 선택사.

〈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 정보를 제공한 후 각 저자의 글을 이에 관련지어 간략히 표시할 수 있다.

〈편집된 책 속의 글〉

① 편집자가 밝혀진 경우

장노자. 1991. “국건력과 시민사회”. 김서방·연놀부·이어도 편. 『국가 이론의 재조명』, 231–263. 서울: 호박사.

② 편집자가 밝혀지지 않은 경우

관중. 1992. “자본주의 발전과 정치적 민주주의: 몇 가지 이론적 문제.” 『조직 자본주의의 정치』. 서울: 집현연구소. 261–306.

〈번역서〉

Bell, Daniel 저. 홍길동 역. 『후기 산업사회의 도래』. 서울: 개벽사

〈동양 고전〉

동양 고전의 참고 문헌을 작성할 경우에 필자, 서명, 출판지, 출판사, 발행 연도를 기재하는 것이 무의미하므로 『삼국사기』, 『선조실록』 또는 『論語』 등만을 표기한다.

〈학위논문〉

홍길동. 1992. 『조선 후기 민란의 도덕 경제』. 명성대학교 박사 학위 논문.

Doe, John. 1998. *The Social Banditry in Late Imperial China*. Ph. D. Diss., Robin Hood University.

〈학회보, 월간지, 계간지 등의 논문이나 기명 기사〉

스코트, 제임스. 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.

〈학회에서 발표한 논문(Proceeding)의 경우〉

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

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

〈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

5. 이상에 다뤄지지 않은 사항은 성신여자대학교 동아시아연구소 측으로 문의한다.

국가와 정치

31집 2호(2025년)

2025년 8월 29일 인쇄
2025년 8월 31일 발행
발행인 한의석
편집인 편집위원회
발행처 성신여대 동아시아연구소
펴낸곳 명인문화사

(02844) 서울시 성북구
보문로 34다길 2
성신여자대학교 수정관 B동 723호
동아시아연구소
Tel 02) 920-7089
email eastasia@sungshin.ac.kr
https://www.sungshin.ac.kr/eastasia