

ISSN 1229-5167

21세기 정치학회보

| 제36집 | 제3호 |

2026. 9

목 차

제36집 3호

2026년 9월

- 미국 이민정책에서 ‘침략’ 주장의 역할 :
위기 판단, 책임과 권한의 요구, 사법심사 김지훈 / 1
- 주관적 젠더정체성 강도와 성별 상호작용이 유권자의 정치적 태도에
미치는 영향 : 제21대 총선을 중심으로 황준희 · 강주현 / 27
- 외국군 주둔 금지 규범의 형식과 안보협력 문서 :
동남아시아 5개국 비교 이숙연 / 59
- 국제 자원 안보의 위기 요인과
군사적 충돌 전이 과정에 관한 고찰 소형기 · 윤지원 / 89
- 북한의 초상휘장정치와
주민들의 초상휘장 패용 인식변화 연구 김규리 · 김성렬 / 125
- 당원은 왜 정치후원금을 기부하였는가? :
대선과 일반적 정치후원의 참여동기 비교 노송산 · 노기우 / 157
- 한국 사회의 난민 접촉과 난민 인식 : 난민 수용 태도와
사회적 거리감에 대한 난민 지식의 조절효과 박상훈 · 임유진 / 195

미국 이민정책에서 ‘침략’ 주장의 역할: 위기 판단, 책임과 권한의 요구, 사법심사*

김 지 훈

〈요약문〉

본고는 미국 남부 국경의 상황을 ‘침략’으로 규정한 주장이 어떤 책임과 권한을 요구하는 근거로 사용되었으며, 관련 청구와 조치를 법원이 어떻게 심사했는지 분석한다. 이를 위해 1994~1997년 이민비용 소송과 2022년 이후 텍사스 주지사 및 대통령의 공식 문서, 관련 연방법원 판결을 비교한다. 플로리다의 소송에서 침략 주장은 연방정부의 책임과 비용 보전을 요구하는 논거였다. 텍사스의 문서에서는 주정부의 대응 권한을 정당화하고 연방법과의 관계를 다루는 데 사용되었다. 대통령의 포고문에서는 입국 정지와 이민절차의 제한을 뒷받침하는 근거로 제시되었다. 본고는 이러한 주장이 사용된 목적과 절차를 비교하여 이민정책을 둘러싼 기관 간 권한 갈등과 개인의 이익제기가 어떻게 관련되는지 살핀다. 살펴본 바 법원은 침략 여부 자체를 판단하지 않더라도 개별 조치의 권한 범위를 심사할 수 있었다. 그러나 심사 여부와 범위는 원고 자격과 청구 내용에 따라 달라졌으며 포고문의 종료 조건은 심사 밖에 남았다.

주제어 : 위기 판단, 미국 이민정책, 연방주의, 비상권한, 사법심사

I. 서론

2025년 1월 20일 도널드 트럼프(Donald Trump) 대통령은 취임 당일 발표한 포고문 제10888호에서 미국 남부 국경의 상황을 ‘침략(Invasion)’으로 규정했다. 포고문은 국경을 통해 들어오는 일부 외국인을 ‘침략에 가담한 외국인’으로 분류하고 이들의 입국을 정지했다. 조치는 국경에서 입국을 막는 데 그치지 않았다. 이미 미국에 들어온 사람도 망명을 비롯해 미국 체류를 허용하는 이민국적법(INA: Immigration and Nationality Act)

* 이 과제는 부산대학교 기본연구지원사업(2년)에 의하여 연구되었음

의 규정을 이용하지 못하도록 했다.¹⁾ 미국 이민법은 적법한 허가 없이 국경을 넘었더라도 일정한 예외에 해당하지 않는 한 망명을 신청할 기회를 부여한다. 정부가 이들을 미국 밖으로 내보낼 때에도 법률이 정한 절차가 적용된다. 포고문은 침략이라는 판단을 내 세워 이러한 절차까지 제한하려 했다.

여기서 침략은 국경 상황의 심각성을 강조하는 정치적 표현에 그치지 않는다. 망명과 강제퇴거 절차에서는 국경을 넘은 사람의 사정을 일정한 범위에서 개별적으로 심사한다. 그 사람이 왜 미국에 왔는지, 본국으로 돌아갈 때 박해나 고문을 받을 위험이 있는지, 법률이 정한 보호 대상에 해당하는지를 살핀다. 그러나 그 사람을 침략에 가담한 집단의 일부로 먼저 규정하면 개인의 사정을 심사하기에 앞서 입국을 막고 신속히 국외로 내보내는 대응이 우선할 수 있다. 따라서 국경 상황을 어떻게 규정하는지는 정부의 대응 권한뿐 아니라 그 조치를 받는 개인에게 어떤 절차를 적용할지에도 영향을 미친다.²⁾

이민자의 유입을 침략으로 부르는 주장이 2020년대에 처음 등장한 것은 아니다. 1994년 플로리다주는 연방정부가 이민법을 제대로 집행하지 않아 이민자의 교육·의료·수감 비용을 떠안게 되었다며 소송을 제기했다. 플로리다는 대규모 유입이 헌법상 침략에 해당하므로 연방정부가 각 주를 보호할 의무를 다하지 않았다고 주장했다. 비슷한 비용 보전 소송은 캘리포니아·애리조나·뉴저지·뉴욕·텍사스에서도 이어졌다.³⁾ 이 가운데 침략조항을 원용한 청구에서 침략은 연방정부의 책임을 법원에서 인정받기 위한 논거였다. 반면 2020년대 그레그 애벗(Greg Abbott) 텍사스 주지사의 공식 문서와 트럼프

1) 포고문 제1절은 ‘침략에 가담한 외국인’의 입국을 정지하고, 제2절은 입국 정지 대상자가 이민국적법 제208조의 망명을 비롯해 미국 체류를 허용하는 다른 규정을 원용하지 못하도록 했다. 제4절과 제5절은 물리적 입국의 정지와 해당 외국인의 저지·송환·강제퇴거를 규정했다(Trump 2025, 8334-8336). 이민국적법 제208조는 미국에 도착했거나 미국 안에 있는 외국인이 입국 장소와 체류자격에 관계없이 망명을 신청할 수 있도록 하되, 신청기한과 범죄·안보상 위험 등에 관한 예외를 둔다(8 U.S.C. § 1158). U.S.C.는 미국 연방법전(United States Code)의 약칭이며, 앞의 숫자는 편, § 뒤의 숫자는 조를 가리킨다.

2) 메건 니에미탈로(Megan Niemitalo)는 침략조항이 원용되면 이민 규제에 관한 분쟁이 이민자의 권리보다 연방정부와 주정부 사이의 주권 배분 문제로 구성될 수 있다고 지적한다. 이 과정에서 이민자와 이민자 지원단체가 소송에 참여하여 자신의 권리를 주장하기 어려워질 수 있다는 설명이다(Niemitalo 2025, 1015-1018). 본고는 이를 정부의 판단과 조치에 개인이 이의를 제기할 수 있는지의 문제와 연결하여 살핀다.

3) 이 시기의 관련 사건으로는 Chiles v. United States, 874 F. Supp. 1334 (S.D. Fla. 1994), aff'd, 69 F.3d 1094 (11th Cir. 1995); Padavan v. United States, 82 F.3d 23 (2d Cir. 1996); New Jersey v. United States, 91 F.3d 463 (3d Cir. 1996); California v. United States, 104 F.3d 1086 (9th Cir. 1997); Arizona v. United States, 104 F.3d 1095 (9th Cir. 1997); Texas v. United States, 106 F.3d 661 (5th Cir. 1997)이 있다. 뉴욕 사건의 원고는 뉴욕주정부가 아니라 주 상원의원들과 세 카운티였으며, 텍사스 사건은 침략조항을 청구 근거로 삼지 않았다.

대통령의 포고문에서는 자신이 행사할 권한과 조치를 설명하는 근거로 제시되었다.

본고는 이 차이에 주목하여 국경 상황을 침략으로 규정한 주장이 어떤 책임과 권한을 요구하는 근거로 사용되며, 관련 청구와 조치가 어떤 심사를 거치는지 묻는다. 위기 판단에는 상황이 얼마나 심각한지에 관한 설명과 함께 누가 책임을 져야 하고 누가 대응해야 하는지에 관한 주장이 담긴다. 같은 상황 판단을 내세우더라도 다른 기관에 책임 이행을 요구할 수 있고, 자신의 대응 권한을 주장할 수도 있다. 이러한 차이를 살피려면 침략이라는 표현의 의미에 더해 누가 어떤 문서에서 무엇을 요구했고 다른 기관이 그 가운데 무엇을 판단했는지 확인해야 한다.

헌법상 침략 개념을 다룬 연구는 민간인의 국경 이동을 침략으로 보기 어려운 이유를 밝혀 왔다. 일리아 소민(Ilya Somin)은 제헌회의와 각 주의 헌법 비준회의 자료 및 『연방주의자 논고』를 검토하여 헌법에서 말하는 침략이 일정한 규모와 조직성을 갖춘 무력 공격을 뜻했다고 주장한다(Somin 2026). 타마라 샤미르(Tamara Shamir)는 이민을 침략으로 규정하는 주장의 계보를 19세기의 배외주의와 중국인 배제에서 찾고, 최근의 침략조항 원용을 헌법 제정 당시의 의미와 평등보호 원칙에 비추어 비판한다(Shamir 2025). 반면 로버트 내털슨(Robert G. Natelson)과 앤드루 하이먼(Andrew T. Hyman)은 제헌 당시 침략이 정규군의 무력공격에 한정되지 않았으며, 허가받지 않은 집단의 이동도 당시의 용례에서는 침략으로 표현될 수 있었다고 주장한다(Natelson and Hyman 2024, 19-27). 이처럼 침략의 의미에는 논쟁이 있지만, 어떤 상황을 침략으로 볼 수 있는지와 그 판단으로 어떤 대응 권한을 주장할 수 있는지는 구별해서 살펴야 한다.

비상권한과 이민정책에 관한 연구는 위기라는 판단이 평소 적용되던 법률과 행정절차에 어떤 변화를 일으키는지 살펴본다. 조너선 해페츠(Jonathan Hafetz)는 국경 위기에 대응하기 위해 도입된 조치가 긴급성이 약해진 뒤에도 유지되면서 비상조치와 통상적인 이민행정의 경계가 흐려졌다고 지적한다(Hafetz 2025). 엘레나 차치코(Elena Chachko)는 대통령이 포괄적인 권한 규정을 새로운 국내 정책에 원용하는 현상을 분석하며, 특정 사안을 직접 규율하는 법률의 절차와 제한을 우회해서는 안 된다고 주장한다(Chachko 2026). 이러한 연구는 위기 판단뿐 아니라 개별 조치의 근거와 그 조치를 계속 유지하는 조건을 살필 필요를 보여준다.

위기를 둘러싼 정치적 논쟁과 행정부 권력에 관한 연구는 이 과정에서 나타나는 기관 간 관계를 설명한다. 아르옌 보인(Arjen Boin) 등은 위기의 원인과 책임에 관한 해석이 기존 정책을 유지하거나 바꾸려는 요구와 연결된다고 본다(Boin et al. 2009, 83-91). 테리 모(Terry M. Moe)와 윌리엄 하웰(William G. Howell)은 대통령이 먼저 조치를 취하면 의회와 법원이 이를 제한하거나 되돌리기 위해 대응해야 하는 위치에 놓인다고 설명한다(Moe and Howell 1999, 137-138, 145-146). 이민정책 연구에서는 프라티

판 굴라세카람(Pratheepan Gulasekaram)과 카르티크 라마크리슈난(S. Karthick Ramakrishnan)이 대통령의 행동과 주정부의 대응을 함께 분석하여 연방주의와 권력분립의 관계를 밝힌다(Gulasekaram and Ramakrishnan 2016, 108-114). 본고는 이 논의를 바탕으로 침략 주장이 어떤 권한 요구를 뒷받침하며, 그 요구와 조치가 기관 간 대응과 소송에서 어떻게 다루어지는지 살핀다.

본고는 침략 판단을 근거로 제시된 책임·권한 요구와 그에 대한 심사를 함께 분석한다. 같은 침략 주장이라도 연방정부의 책임을 요구하는 소송과 행정부의 대응을 정당화하는 문서에서는 서로 다른 역할을 했다. 또한 침략 여부를 직접 판단하지 않더라도 개별 조치의 권한 범위는 심사될 수 있었으며 그 범위는 이의를 제기한 주체와 청구 내용에 따라 달라졌다. 본고는 이러한 차이를 통해 이민정책을 둘러싼 연방정부와 주정부의 갈등을 의회가 정한 절차, 행정부의 권한 해석, 개인의 이의제기와 함께 설명한다.

이를 위해 침략 주장이 서로 다른 요구를 뒷받침한 자료를 선정했다. 1994~1997년 이민비용 소송은 법원에 연방정부의 책임과 비용 보전을 요구한 경우를 보여준다. 애벗의 2022년 회신과 2024년 성명은 주정부의 대응을 설명하고 그 권한을 주장한 문서다. 텍사스 상원법률 제4호(Senate Bill 4, 이하 SB 4) 관련 소송에서는 침략 주장이 이미 제정된 주법을 방어하는 데 사용되었고 포고문 제10888호에서는 대통령이 직접 조치를 지시하는 근거로 제시되었다. 본고는 이 자료들과 관련 연방법원 판결을 함께 검토하여 각 문서에서 요구한 책임과 권한이 법원에서 어디까지 심사되었는지 비교한다. 1990년대에는 플로리다의 청구를 중심으로 침략 주장의 역할을 살피고 다른 주의 판결을 통해 심사 범위를 확인한다. 판결 경과는 2026년 7월 29일까지 검토한 자료를 기준으로 한다.

비교의 초점은 두 시기 전체의 역사적 변화보다 침략 주장이 사용된 목적과 절차의 차이에 있다. 따라서 공식 문서에 제시된 정당화의 순서를 실제 정책 결정의 순서로 보지는 않는다. 제2장은 침략 판단이 책임·권한 요구를 뒷받침하는 방식과 그에 대한 심사를 분석할 기준을 제시한다. 제3장은 각 문서의 주장과 관련 판결을 비교한다. 제4장은 사례에서 확인된 개인의 이의제기와 심사 밖에 남은 조치의 종료 문제를 검토하며, 제5장은 결과와 한계를 정리한다.

Ⅱ. 위기 판단과 대응 권한은 어떻게 연결되는가: 분석의 관점과 비교 기준

국경 상황을 침략으로 규정한 문서에는 상황에 관한 판단과 권한에 관한 주장이 함께

담긴다. 해당 상황이 헌법에서 말하는 침략에 해당하는지, 평소의 법률과 행정수단으로 대응하기 어려울 만큼 급박한지, 대통령이나 주지사가 특정한 조치를 시행할 권한이 있는지는 서로 다른 문제다. 공식 문서에서는 침략이 발생했고 신속한 대응이 필요하므로 행정부가 즉시 조치할 수 있다는 설명으로 이어질 수 있다. 본고는 그 설명에서 침략 판단이 어떤 권한 주장을 뒷받침하는지에 따라 세 가지 방식을 구분한다.

첫째는 침략의 발생 자체가 기존 권한의 행사 조건을 충족한다는 주장이다. 헌법이 침략당한 경우에 일정한 대응을 허용한다면 정부는 해당 상황을 침략으로 판단하여 그 권한을 행사하려 할 수 있다. 둘째는 침략의 발생을 직접 요건으로 삼지 않는 법률에서 권한을 행사할 이유로 침략 판단을 제시하는 경우다. 이때 권한은 기존 법률에 근거하고 침략 판단은 그 권한을 사용할 필요를 설명한다. 셋째는 침략 판단을 내세워 기존 권한의 범위를 넓히거나 다른 법률이 정한 절차를 적용하지 않으려는 경우다. 이는 해당 상황에 대응할 필요가 있다는 설명을 넘어 정부가 행사할 수 있는 권한의 범위에 관한 주장을 포함한다. 이 세 방식은 서로 다른 문서에서 나타날 수도 있고 하나의 문서에 함께 제시될 수도 있다.

이 구분의 바탕에는 미국 헌법이 침략을 하나의 포괄적인 비상권한과 연결하지 않는다는 점이 있다. 침략을 직접 언급하는 네 조항은 서로 다른 기관의 권한과 의무, 권리 제한의 조건을 정한다.⁴⁾ 연방 차원에서는 헌법 제1조 제8절 제15항이 의회에 침략을 격퇴하기 위한 민병대 소집을 법률로 정할 권한을 부여한다. 여기서 민병대는 헌법 제정 당시 각 주에 조직되어 있던 시민 군사조직을 가리키며, 오늘날의 주방위군과 완전히 같은 제도는 아니다.⁵⁾ 한편 제4조 제4절은 '미합중국'이 각 주를 침략으로부터 보호해야 한다고 규정한다. 앞의 조항은 의회가 사용할 수 있는 구체적인 수단을, 뒤의 조항은 연방 차원의 보호 의무를 정한다. 보호 의무를 규정한 조항만으로 대통령이 사용할 수 있는 모든 대응 수단이 정해지는 것은 아니다.

첫 번째 방식에 해당하는 주정부의 권한 주장은 헌법 제1조 제10절 제3항에서 살펴볼 수 있다. 이 조항에 따르면 주는 원칙적으로 연방의회의 동의 없이 전쟁에 나설 수 없다. 다만 실제로 침략당했거나 지체할 수 없을 만큼 위험이 임박한 경우에는 예외가 인정된

4) 미국 헌법에서 침략을 직접 언급하는 조항은 연방의회의 민병대 소집권에 관한 제1조 제8절 제15항, 인신보호영장의 특권 정지 조건에 관한 제1조 제9절 제2항, 주가 연방의회의 동의 없이 교전할 수 있는 예외에 관한 제1조 제10절 제3항, 연방 차원의 주 보호 의무에 관한 제4조 제4절이다(U.S. Const. art. I, § 8, cl. 15; art. I, § 9, cl. 2; art. I, § 10, cl. 3; art. IV, § 4). 헌법 인용에서 art.는 조, § 는 절, cl.은 항을 가리킨다.

5) 주방위군은 주지사의 지휘를 받을 때와 대통령의 지휘 아래 연방군으로 편입될 때 법적 지위가 다르다. 따라서 헌법 제정 당시의 민병대와 오늘날의 주방위군을 그대로 같은 제도로 보아서는 안 된다.

다. 여기에는 ‘실제로 침략당한 경우’와 ‘지체할 수 없을 만큼 위험이 임박한 경우’라는 두 조건이 구분되어 있다. 주정부가 실제로 침략당했기 때문에 연방의회의 동의 없이 대응할 수 있다고 주장한다면 침략 판단은 헌법이 정한 권한 행사 조건이 충족되었다는 주장에 해당한다. 그러나 이 조항은 침략을 이유로 연방법의 적용을 배제하거나 연방정부가 담당해 온 이민행정을 대신할 수 있다고 명시하지는 않는다. 주의 대응 권한을 독자적인 이민 범죄와 강제퇴거 절차까지 확대하려면 추가적인 근거가 필요하다.

헌법 제1조 제9절 제2항도 침략을 권한 행사의 조건으로 규정하지만 다른 조건을 함께 요구한다. 이 조항은 반란이나 침략이 발생하고 공공의 안전을 위해 필요한 경우 인신보호영장(habeas corpus)의 특권을 정지할 수 있도록 한다. 인신보호영장은 구금된 사람이 법원에 자신의 구금이 적법한지 심사해 달라고 청구하는 절차다.⁶⁾ 따라서 침략이 발생했다는 판단만으로 정지가 허용되지는 않는다. 공공의 안전을 위해 정지가 필요하다는 조건도 충족되어야 한다. 침략을 직접 요건으로 정한 조항에서도 상황 판단과 허용되는 조치의 범위는 따로 검토된다.

권한 주장이 법원에서 다루어지는 범위에는 또 다른 제약이 있다. 법원은 구체적인 소송에서 정부의 판단과 조치를 검토할 수 있지만 정치문제 법리(Political Question Doctrine)나 원고 자격(Standing)을 이유로 본안 판단에 이르지 못할 수도 있다.⁷⁾ 따라서 정부가 어떤 헌법 조항을 근거로 권한을 주장했다는 사실과 법원이 그 주장을 심사하거나 인정했다는 사실은 다르다.

두 번째 방식은 이민국적법에 따른 입국 제한에서 확인할 수 있다. 제212조(f)는 특정 외국인이나 외국인 집단의 입국이 미국의 이익에 해롭다고 대통령이 판단하면 그 입국을 정지하거나 제한할 수 있도록 한다. 제215조(a)도 대통령이 외국인의 입국과 출국에 적용할 규칙과 제한을 정할 수 있도록 한다.⁸⁾ 두 조항은 침략의 발생 자체를 권한 행사의

6) 미국 헌법은 인신보호영장의 특권을 정지할 수 있는 기관을 문언상 명시하지 않는다. 다만 이 조항이 연방의회의 권한과 제한을 다루는 제1조에 놓여 있기 때문에 일반적으로 의회가 정지 여부를 결정할 권한을 가진다고 해석되어 왔다. 남북전쟁 초기 에이브러햄 링컨(Abraham Lincoln) 대통령의 조치를 둘러싸고 대통령이 독자적으로 이를 정지할 수 있는지가 논쟁이 된 바 있다.

7) 정치문제 법리는 헌법이 판단을 의회나 대통령에게 맡겼거나 법원이 적용할 기준을 찾기 어려운 사안에서 본안 판단을 자제하는 원칙이다. 원고 자격은 소송을 제기한 사람이 해당 조치로 인한 구체적인 피해 등을 근거로 법원의 판단을 요구할 수 있는지를 다룬다. 두 문제는 해당 조치가 적법한지를 판단하기에 앞서 심사를 진행할 수 있는지와 관련된다.

8) 이민국적법 제212조(f)는 8 U.S.C. § 1182(f)에, 제215조(a)는 8 U.S.C. § 1185(a)에 수록되어 있다. 제212조(f)는 대통령에게 외국인의 입국을 정지하거나 제한할 권한을 부여하고, 제215조(a)는 대통령이 정한 합리적인 규칙과 명령 및 제한에 따라 외국인의 입국과 출국을 규율하도록 한다.

조건으로 정하지 않는다. 이 경우 대통령이 국경 상황을 침략으로 규정했다면 그 판단은 외국인의 입국이 미국의 이익에 해롭다는 결론을 뒷받침할 수 있다. 권한의 법적 근거는 이민국적법에 있고, 침략 판단은 그 권한을 행사할 이유로 쓰이는 것이다.

세 번째 방식에서는 이러한 권한으로 다른 법률 규정의 적용까지 제한할 수 있는지가 문제가 된다. 대통령에게 외국인의 입국을 정지할 권한이 있다는 사실과 이미 미국 안에 들어온 사람의 망명 신청을 차단할 수 있다는 주장은 다르다. 입국 제한은 외국인이 국경을 통과할 수 있는지를 다루지만, 망명과 강제퇴거 절차는 미국에 도착했거나 이미 미국 안에 있는 사람이 보호를 신청하고 정부의 퇴거 결정에 이의를 제기할 기회를 다룬다.⁹⁾ 이민국적법이 이 문제들을 따로 규정했다면, 입국 정지 대상이라는 이유로 다른 절차까지 배제할 수 있는지는 별도의 권한 주장이다.

여기에는 대통령과 의회의 관계도 포함된다. 의회가 망명 신청과 강제퇴거 절차를 마련했는데 대통령이 입국 정지 권한으로 이를 대신하려 한다면 의회의 입법이 행정부의 대응을 어디까지 구속하는지가 쟁점이 된다. 차치코가 지적하듯 포괄적인 권한 규정을 원용하더라도 특정 사안을 직접 규율하는 법률의 절차와 제한을 우회할 수 있는지는 따로 검토해야 한다(Chachko 2026). 따라서 침략 판단을 받아들일 수 있는지와 그 판단을 근거로 제시된 모든 조치를 허용할 수 있는지는 같은 질문이 아니다.

이 세 가지 구분은 권한 주장의 내용을 설명하지만 정부가 그 주장을 통해 누구에게 무엇을 요구하는지도 살펴야 한다. 보인 등은 위기를 둘러싼 논쟁에서 상황의 심각성과 그에 대한 책임이 함께 다투어진다고 설명한다. 위기의 원인을 어디에서 찾고 누구에게 책임을 묻는지에 따라 기존 정책을 유지하거나 바꾸려는 요구가 달라진다(Boin et al. 2009, 83-91). 국경 문제에서도 연방정부가 보호 의무를 다하지 않았다는 설명은 연방정부에 비용을 부담하라고 요구하는 논거가 될 수 있다. 같은 설명을 내세워 주정부가 직접 대응해야 한다고 주장할 수도 있다. 두 요구 모두 연방정부의 실패를 말하지만, 하나는 다른 기관의 책임 이행을 요구하고 다른 하나는 자신의 권한 행사를 뒷받침한다.

미국 이민정책에서는 이러한 요구가 연방정부와 주정부의 관계뿐 아니라 연방기관 사이의 관계에도 영향을 미친다. 굴라세카람과 라마크리슈난은 대통령이 주정부 정책을 억제하거나 연방 정책에 참여시키고 새로운 주정부 대응을 촉진할 수 있다고 설명한다. 주정부가 대통령의 정책에 저항하면서 의회와 대통령 사이의 갈등에 관여할 수도 있다(Gulasekaram and Ramakrishnan 2016, 108-114, 132-134). 따라서 연방정부를 하나

9) 이민국적법 제208조는 미국에 도착했거나 미국 안에 있는 외국인의 망명 신청을 규정한다(8 U.S.C. § 1158). 강제퇴거에는 통상적인 심리 절차(8 U.S.C. § 1229a)와 일정한 경우에 적용되는 신속절차(8 U.S.C. § 1225(b)(1))가 있다. 모든 사람에게 동일한 절차가 적용된다는 의미는 아니며, 당사자에게 어떤 규정과 예외가 적용되는지 확인해야 한다.

의 주체로만 보면 주정부가 대통령의 집행 방침에 반대하면서 연방의회에는 법률 개정을 요구하는 관계를 놓치기 쉽다. 대통령과 주정부, 의회가 각각 어떤 책임과 권한을 주장하는지가 비교의 대상이 된다.

다만 정부가 제시한 위기의 원인을 정책 형성의 원인으로 바로 받아들일 수는 없다. 굴라세카람과 라마크리슈난은 자신들이 분석한 주·지방정부의 제한적 이민 입법에서 인구학적 압력만으로 정책을 설명하기 어려우며 정파적 조건과 정책 추진에 관여한 행위자들의 활동이 중요했다고 밝혔다(Gulasekaram and Ramakrishnan 2013, 2105-2109). 보인 등도 정치적 행위자가 선호하는 해결책을 추진하기 위해 문제를 찾을 수 있다고 설명한다(Boin et al. 2009, 83). 따라서 '연방정부의 실패 때문에 주정부가 행동했다'는 설명과 '주정부가 연방정부의 실패를 자신의 행동을 정당화하는 데 사용했다'는 관찰은 구별해야 한다. 본고의 문서 분석은 후자를 확인하는 데 초점을 둔다.

권한을 주장한 시점과 실제 조치를 시행한 시점도 다를 수 있다. 행정부는 현장의 정보를 모으고 이미 조직된 기관을 통해 대응할 수 있으며, 외교와 군사 영역에서는 공개하기 어려운 정보도 다룬다. 의회와 법원이 같은 수준의 정보를 확보할 때까지 기다리면 대응이 늦어질 수 있다(Ferejohn and Pasquino 2004, 210-211). 이러한 정보와 조직상의 이점은 행정부가 먼저 대응할 수 있는 이유를 설명한다. 그러나 현장의 위험을 파악하는 일과 누구를 체포하거나 어떤 절차를 제한할 수 있는지를 정하는 일은 다르다. 신속하게 대응할 수 있다는 사실만으로 그 대응의 법적 범위까지 정해지지는 않는다.

모와 하웰은 대통령이 먼저 조치를 시작하면 다른 기관이 이미 시행된 정책에 대응하게 된다는 점에 주목한다. 의회가 대통령의 제안을 사전에 승인할지 판단하는 상황과 대통령이 취한 조치를 되돌릴지 판단하는 상황은 다르다. 후자의 경우에는 조치를 바꾸려는 쪽이 입법에 필요한 동의를 모아야 한다. 다른 기관이 대응하지 못하거나 대응이 늦어지면 대통령이 만든 상태가 유지될 수 있다(Moe and Howell 1999, 137-138, 145-146). 따라서 조치가 시행되고 있다는 사실을 그 권한이 법적으로 인정되었다는 뜻으로 읽을 수는 없다. 본고는 문서에 제시된 권한 주장, 조치의 지시와 시행, 법원의 판단을 나누어 분석한다. 대통령을 대상으로 한 이 설명을 주지사에게 그대로 적용하지 않고, 텍사스 사례에서는 주정부의 조치와 연방기관의 대응을 별도로 살핀다.

법원의 심사를 분석할 때에는 정부가 제시한 주장 전체와 실제 소송에서 다투어진 문제도 구별된다. 원고가 특정 절차의 제한만을 다투었다면 법원은 침략 여부 전체를 판단하지 않고도 그 조치의 법적 근거를 검토할 수 있다. 반대로 원고 자격이 인정되지 않으면 해당 조치의 적법성에 대한 판단까지 나아가지 못할 수 있다. 개인이 자신의 분류나 처분에 이의를 제기하는 절차는 이처럼 정부의 권한 주장이 구체적인 심사에 이르는 데

영향을 미친다.

존 페레존(John Ferejohn)과 파스칼레 파스퀴노(Pasquale Pasquino)는 위기가 발생했다고 판단하는 일, 대응 권한을 행사하는 일, 비상상태를 끝내는 일, 시행된 조치가 적법했는지 심사하는 일을 구분한다. 이 역할들을 반드시 하나의 기관이 모두 맡을 필요는 없다(Ferejohn and Pasquino 2004, 227-231). 본고의 사례에서도 누가 조치를 시작했는지뿐 아니라 그 조치를 누가 심사하고 언제 끝내도록 했는지가 분석의 대상이다.

특히 개별 조치의 적법성이 심사되었다고 해서 그 조치를 계속 유지할 조건까지 검토되었다고 볼 수는 없다. 위기 판단을 내린 기관이 조치를 시작하고 자신의 판단이 바뀔 때까지 유지하도록 정했다면 시작과 종료가 같은 기관에 맡겨진다. 이때에는 종료 조건이 문서에 어떻게 규정되어 있는지 다른 기관이 그 조건을 실제로 검토했는지 살펴야 한다. 조치의 종료는 최초의 권한 주장과 관련되지만, 개별 소송의 심사 범위 밖에 남을 수 있는 문제다.

이상의 논의에 따라 다음 장에서는 먼저 누가 어떤 문서와 절차에서 침략을 주장했고, 누구에게 무엇을 요구했는지 확인한다. 이어 침략 판단이 권한의 발동 조건으로 쓰였는지, 기존 권한을 행사할 이유로 제시되었는지, 다른 법률의 적용을 제한하는 논거로 사용되었는지 분석한다. 마지막으로 누가 이의를 제기했고 법원이 어떤 조치의 근거와 범위를 판단했으며 종료 조건을 비롯해 어떤 문제를 심사하지 않았는지 살핀다. 이는 자료를 비교하기 위한 분석 순서이며 모든 사례에서 정책 결정이 이 순서대로 이루어졌다는 의미는 아니다.

Ⅲ. 침략 주장을 통한 책임 · 권한 요구와 법원의 심사

1990년대 이민비용 소송과 2020년대의 공식 문서에서 침략 주장은 서로 다른 요구를 뒷받침했다. 이에 본 장에서는 먼저 플로리다의 소송에서 연방정부의 책임과 비용 보전을 요구한 논리를 살펴보고 텍사스 주지사의 회신과 성명 및 대통령의 포고문을 검토한다. 이어 관련 소송에서 법원이 각 주장과 조치를 어디까지 심사했는지 비교한다.

1994년 플로리다주는 연방정부가 이민법을 제대로 집행하지 않아 이민자의 의료 · 의료 · 수감 비용을 떠안게 되었다며 소송을 제기했다. 소장은 네 개의 청구로 구성되었다. 앞의 세 청구에서는 연방기금의 배분, 법무장관의 이민법 집행, 의료 · 복지 비용의 상환을 다투었다. 제4청구에서는 연방정부가 각 주를 침략으로부터 보호하고 공화정체를 보장하도록 한 헌법 제4조 제4절과 수정헌법 제10조를 근거로 제시했다. 따라서 침략은 소

송 전체를 구성한 유일한 논거가 아니라 연방정부의 책임을 묻기 위해 제시한 여러 근거 가운데 하나였다.¹⁰⁾

플로리다는 연방정부의 대응을 단순한 집행 부족보다 강한 말로 묘사했다. 소장에서는 이를 ‘연방정부의 책임 포기 및 의무 불이행 정책(Federal Abdication and Default Policy)’이라고 부르고 연방정부의 결정과 정책이 통제되지 않은 대규모 유입을 허용하고 초래했다고 주장했다. 또한 연방정부가 관련 비용을 부담하지 않으면 플로리다가 범죄·질병·노숙을 비롯한 여러 문제로 피해를 입는다고 서술했다. 이러한 집행 실패가 플로리다에 대한 침략을 초래하고 공화정체에 대한 헌법적 보장도 훼손했다는 주장이 뒤따랐다.¹¹⁾ 이 설명에서 이민자의 유입은 주정부의 재정 부담이면서 안전과 질서에 대한 위협으로 제시되었다. 플로리다는 그 원인을 연방정부의 집행 실패에서 찾으려 연방정부에 책임을 물었다.

그러나 플로리다가 국경 상황을 침략으로 규정했다고 해서 직접 국경을 통제할 권한을 요구한 것은 아니었다. 플로리다는 침략 여부와 연방정부의 책임을 법원이 판단해 달라고 요청했다. 다만 소장은 법원이 연방정부에 이민법을 전면적으로 집행하라고 명령하는 데에는 한계가 있다고 인정했다. 그러한 명령은 법원을 외교관계와 군대 배치 문제에까지 개입시켜 법원의 권한을 넘어설 수 있다는 이유였다. 대신 이민법이 제대로 집행될 때까지 연방정부가 주정부에 보전하지 않은 비용을 지급하도록 명령해 달라고 청구했다.¹²⁾ 이 요구가 받아들여지려면 법원이 연방정부의 책임뿐 아니라 비용 지급을 명령할 수 있는지도 인정해야 했다.

애벗의 2022년 회신에서는 침략 판단이 주정부가 직접 국경 대응에 나선 근거로 제시되었다. 애벗은 2022년 11월 텍사스의 카운티 행정책임자들에게 보낸 회신에서 연방헌법 제1조 제10절 제3항과 텍사스주 헌법의 침략 관련 조항을 근거로 대응에 나섰다고 설명했다. 이 회신은 주정부가 이미 시행하고 있는 조치와 연방정부에 요구할 사항을 설명하는 문서였다. 애벗은 침략 관련 권한뿐 아니라 다른 법적 근거와 행정명령도 함께 사

10) 소장의 청구 구성은 *Chiles v. United States*, 874 F. Supp. 1334, 1336-1337 (S.D. Fla. 1994)에 나타난 설명을 기준으로 한다.

11) 판결문에 인용된 소장 가운데 ‘책임 포기 및 의무 불이행 정책’이라는 표현은 제 81·89문단, 대규모 유입에 관한 주장은 제61문단, 범죄·질병·노숙에 관한 서술은 제 77문단, 침략과 공화정체에 관한 주장은 제97문단에 해당한다(*Chiles v. United States*, 874 F. Supp. 1334, 1336-1337 (S.D. Fla. 1994)).

12) 소장 제14문단은 이민법의 전면적인 집행을 명령하는 광범위한 금지명령이 법원의 권한을 넘어설 수 있다고 인정하면서도 재정 지원을 규정한 법률에 따라 연방정부가 비용을 지급하도록 하는 명령은 법원이 내릴 수 있다고 주장했다. 제104문단도 이민법 집행을 강제하기보다 미상환 비용을 지급하도록 명령해 달라고 요구했다(*Chiles v. United States*, 874 F. Supp. 1334, 1336-1337 (S.D. Fla. 1994)).

용하고 있다고 밝혔다. 그가 열거한 조치에는 주방위군과 주 경찰을 동원해 허가 없이 국경을 넘으려는 사람을 저지하거나 체포하는 일, 국경장벽을 설치하고 순찰정을 배치하는 일, 국경 지역 카운티에 자원을 지원하는 일이 포함되었다. 멕시코 마약 카르텔을 외국 테러조직으로 지정하고 다른 주 및 외국 정부와 협력하는 방안도 제시되었다(Abbott 2022).

다만 회신은 열거한 조치마다 어떤 헌법 조항이나 법률을 근거로 삼았는지 구분하지 않았다. 따라서 이 조치들이 모두 침략 관련 조항에 근거했다고 단정하기는 어렵다. 회신에서 확인할 수 있는 내용은 애벗이 근거와 성격이 서로 다른 조치들을 침략에 대응하기 위한 정책으로 함께 설명했다는 점이다. 플로리다의 소장에서 침략 주장이 법원에 비용 보전을 요청하는 논거였다면, 이 회신에서는 주정부가 시행 중인 대응을 정당화하는 논거로 사용되었다.

같은 회신에서 애벗은 연방의회에 텍사스가 국경 대응에 지출한 비용을 보전하고 이민 법을 제대로 집행하지 않은 연방 공무원을 조사하라고 요구했다. 또한 텍사스 주 경찰과 주방위군이 국경을 넘는 사람들을 저지하는 과정에서 연방법 제18편 제242조에 따라 형사소추를 받지 않도록 법률을 개정해 달라고 요청했다. 제242조는 공무원이 직무상 권한을 이용해 헌법이나 연방법이 보장한 권리를 고의로 침해했을 때 형사책임을 물을 수 있도록 한 조항이다(18 U.S.C. § 242; Abbott 2022). 애벗은 주 공무원의 형사책임 문제를 해소할 방법으로 연방의회의 법률 개정을 요구했다.

2024년 1월 24일 성명에서 애벗은 텍사스주의 권한이 그에 반하는 연방법보다 우선한다고 주장했다. 먼저 연방 행정부가 헌법 제4조 제4절에 따라 각 주를 침략으로부터 보호할 의무를 이행하지 않았다고 밝혔다. 이러한 의무 불이행으로 연방헌법 제1조 제10절 제3항에 따른 텍사스주의 자위권이 발동되었으며 이 권한은 미국의 최고법으로서 그에 반하는 어떠한 연방법보다도 우선한다는 설명이었다(Abbott 2024). 그러나 헌법 제4조 제4절은 연방정부의 보호 의무를 규정할 뿐 그 의무를 다하지 않았다는 주정부의 판단에 따라 주의 자위권이 발동하고 상충하는 연방법의 적용까지 배제된다고 명시하지는 않는다. 연방정부의 보호 의무 불이행에서 주의 자위권과 연방법에 대한 우선권을 이끌어 낸 설명은 애벗이 제시한 헌법 해석이었다.¹³⁾

두 문서는 서로 다른 조치와 법률을 다루므로 애벗이 2022년의 입장을 2024년에 전면적으로 뒤집었다고 단정하기는 어렵다. 다만 주정부의 대응과 연방법의 관계를 설명하는 방식에는 차이가 있다. 2022년 회신에서 요구한 형사책임 문제의 해결에는 연방의회가

13) 애벗이 2024년 성명에서 인용한 '주가 국경을 보호할 주권적 이익'이라는 표현은 연방 대법원 다수의견이 아니라 앤터닌 스칼리아(Antonin Scalia) 대법관의 반대의견에 나온다(Arizona v. United States, 567 U.S. 387, 419 (2012)).

법률을 개정하는 절차가 필요했다. 반면 2024년 성명에서는 텍사스주가 주장한 헌법상 자위권 자체가 상충하는 연방법보다 우선한다는 근거로 제시되었다. 이 설명에 따르면 주정부는 연방의회의 법률 개정을 기다리지 않고도 자신의 대응을 계속할 수 있었다. 침략 판단이 대응의 필요성을 넘어 연방정부와 주정부의 권한 관계에 관한 주장으로 이어진 대목이다.

침략과 주의 자위권에 관한 주장은 텍사스 주의회가 2023년 12월 제정하고 애벗이 서명한 SB 4를 둘러싼 분쟁에서도 나타났다. SB 4는 외국인이 공식 입국심사 장소를 거치지 않고 외국에서 텍사스주로 들어오거나 일정한 조건에서 재입국하는 행위를 주법상 범죄로 정했다. 주 경찰이 위반자를 체포하고 텍사스주의 치안판사가 그 사람에게 입국해 온 외국으로 돌아가도록 명령할 수도 있게 했다.¹⁴⁾ 외국인의 입국과 강제퇴거를 연방법이 이미 규율하는 상황에서 텍사스주가 별도의 범죄와 퇴거 절차를 마련해 시행할 수 있는지가 쟁점이었다. 텍사스주는 소송에서 침략과 주의 자위권을 SB 4를 방어하는 근거 가운데 하나로 제시했다.

SB 4 소송에서 침략 주장은 이미 제정된 주법을 법정에서 방어하는 논거로 사용되었다. 이 점에서 주정부의 대응을 설명하고 연방의회에 조치를 요구한 2022년 회신이나 주의 자위권이 연방법보다 우선한다고 밝힌 2024년 성명과는 사용된 맥락이 달랐다. 이 자료들을 통해 텍사스주가 침략을 어떤 권한과 조치의 근거로 제시했는지는 확인할 수 있다. 그러나 이미 시행 중인 조치를 설명한 회신이나 주법을 방어하는 소송상의 주장만으로는 침략 판단이 개별 조치의 결정이나 SB 4의 제정에 앞섰는지 확인할 수 없다.

트럼프의 포고문 제10888호에서는 침략 판단이 대통령의 입국 제한을 정당화하는 근거로 제시되었다. 포고문은 먼저 이민국적법 제212조(f)와 제215조(a)를 근거로 남부 국경을 통한 외국인의 입국을 정지했다. 앞서 살펴보았듯 두 조항은 침략의 발생 자체를 권한 행사의 조건으로 정하지 않는다. 포고문에서 침략이라는 설명은 남부 국경을 통한 외국인의 입국이 미국의 이익에 해롭다는 판단을 뒷받침했다. 이 부분에서 입국 정지 권한의 법적 근거는 이민국적법이었고 침략 판단은 그 권한을 행사할 이유로 제시되었다(Trump 2025, 8334-8336).

포고문은 입국 정지 대상자가 이미 미국에 들어온 경우에도 적용될 제한을 정했다. 제2절은 이들이 이민국적법 제208조에 따른 망명을 비롯해 미국 체류를 허용하는 법률 규정을 원용하지 못하도록 했다. 그러나 이민국적법은 적법한 입국 허가를 받지 않았더라도 미국에 도착했거나 미국 안에 있는 사람이 일정한 예외에 해당하지 않는 한 망명을 신청할 수 있도록 한다. 정부가 그 사람을 미국 밖으로 내보낼 때에도 법률이 정한 강제

14) 미국의 치안판사(magistrate)는 영장 발부와 예비심리 등 형사절차의 초기 단계를 담당하는 법관이다. 여기서 '치안판사'는 치안행정을 담당하는 공무원을 뜻하지 않는다.

퇴거 절차가 적용된다. 포고문은 입국 정지 대상이라는 분류를 근거로 이러한 법률 규정의 적용까지 제한하려 했다.¹⁵⁾

포고문 제4절은 이민국적법과 별도로 대통령의 헌법상 권한을 제시했다. 트럼프는 헌법 제2조에 따른 외교 권한과 각 주를 침략으로부터 보호하도록 한 제4조 제4절을 근거로 국경을 통한 물리적 입국을 정지했다. 포고문은 이민국적법이 국가주권을 보호하기 위한 연방정부의 권한을 모두 규율하지는 않는다고 주장했다(Trump 2025, 8334-8335). 이는 이민국적법이 부여한 권한에 더해 헌법에서도 별도의 대응 권한을 찾은 대목이다. 같은 포고문 안에서도 법률에 따른 입국 정지, 입국 정지 대상자의 이민절차 이용 제한, 헌법에 근거한 물리적 입국 정지에는 서로 다른 근거가 제시되었다.

이러한 권한 요구가 법원에서 어떻게 다루어졌는지는 청구와 조치별로 살펴야 한다. 플로리다 사건을 심리한 제11연방항소법원은 법무장관에게 어떤 법률상 의무가 있는지 해석하는 일은 법원이 맡을 수 있다고 보았다. 그러나 이민법을 어느 수준으로 집행해야 그 의무를 다했다고 볼 수 있는지는 법률이 행정기관의 판단에 맡긴 사항이므로 사법심사가 제한된다고 판단했다. 비용 상환 방식에 관한 청구는 내용을 심사한 뒤 받아들이지 않았으며 플로리다가 의회에서 구제를 구해야 한다고 밝혔다. 반면 침략조항과 공화정체 보장조항에 근거한 청구는 법원이 판단하기 어려운 정치문제로 보았다.¹⁶⁾

다른 연방항소법원도 침략으로부터 주를 보호하는 문제에서 의회와 대통령의 역할을 강조했다. 제9연방항소법원은 의회와 대통령의 판단 없이 법원이 먼저 미국이 침략당했다고 선언하면 다른 국가기관에 맡겨진 역할을 침해할 수 있다고 보았다. 제2연방항소법원도 주를 침략으로부터 보호하는 문제는 외교·국방과 관련되므로 법원이 판단하기 어려운 영역이라고 설명했다. 다만 침략의 의미에 관한 해석까지 모두 유보한 것은 아니다. 제2연방항소법원은 법원이 해당 청구를 심사할 수 있다고 가정하더라도 원고의 주장을 받아들이기 어렵다고 보았다. 다른 주나 외국과 같은 정치체가 주정부를 전복하려는 의도로 무력 적대행위를 벌인 상황이어야 침략조항에 따른 보호를 요구할 수 있다고 해석했기 때문이다. 제3연방항소법원도 이 기준을 인용했다.¹⁷⁾

15) 포고문 제1절은 이민국적법 제212조(f)와 제215조(a)에 따라 입국을 정지하고, 제2절은 그 대상자가 제208조의 망명을 비롯해 미국 체류를 허용하는 이민국적법상 규정을 원용하지 못하도록 했다. 제5절은 해당 외국인을 저지·송환·강제퇴거하도록 지시했다(Trump 2025, 8334-8336).

16) 플로리다 사건의 항소심 판결은 *Chiles v. United States*, 69 F.3d 1094, 1096-1097 (11th Cir. 1995)이다. 미국 행정절차법은 법률이 행정기관의 재량에 맡긴 사항을 사법심사에서 제외한다(5 U.S.C. § 701(a)(2)).

17) *Padavan v. United States*, 82 F.3d 23, 28 (2d Cir. 1996); *New Jersey v. United States*, 91 F.3d 463, 469-470 (3d Cir. 1996); *California v. United States*, 104 F.3d 1086, 1090-1091 (9th Cir. 1997).

이 판결들에서는 법원이 판단을 맡을 수 있는지와 원고의 주장이 헌법상 요건에 맞는지 나누어 읽어야 한다. 정치문제라는 판단은 연방정부의 국경 대응이 충분했는지 등을 법원이 심사할 수 있는가에 관한 답이다. 반면 침략을 무력 적대행위로 해석한 부분은 법원이 심사할 수 있다고 가정하더라도 민간인의 유입을 이유로 해당 청구를 받아들일 수 있는가에 관한 답이다. 두 설명이 한 판결에 함께 제시될 수 있지만 각각 답하는 질문은 다르다. 따라서 이 판결들을 법원이 침략 판단을 전적으로 회피한 사례로만 보거나 이민정책 전반의 적절성을 심사한 사례로 보기는 어렵다.

다만 1990년대 이민비용 소송 전체를 침략조항에 근거한 소송으로 볼 수는 없다. 텍사스 사건에서는 침략조항이 청구 근거로 제시되지 않았으며, 뉴욕 사건의 원고도 주정부가 아니라 주 상원의원들과 세 카운티였다. 굴라세카람과 라마크리슈난은 이 소송들을 연방 행정부의 이민법 집행과 그에 대한 사법심사의 제약을 설명하는 사례로 다룬다 (Gulasekaram and Ramakrishnan 2016, 113). 연방정부의 이민법 집행과 비용 부담을 둘러싼 분쟁이라는 공통점은 있지만, 소송을 제기한 주체와 청구의 근거는 서로 달랐다. 본고의 비교는 그 가운데 침략 주장이 실제로 제시된 청구를 중심으로 한다.

2020년대의 SB 4 소송에서는 텍사스주가 침략에 대응한다는 이유로 시행하려는 조치가 연방법과 양립할 수 있는지가 쟁점이 되었다. 첫 번째 소송에서 연방정부와 엘패소 카운티, 이민자 지원단체들은 외국인의 입국과 강제퇴거가 이미 연방법에 따라 규율되는 영역이므로 텍사스주가 별도의 범죄와 퇴거 절차를 시행할 수 없다고 주장했다. 연방헌법 제6조에 따라 연방헌법과 그에 근거한 연방법은 주법보다 우선한다. 따라서 연방법이 정한 이민 통제에 관한 권한과 절차를 SB 4가 침해하는지가 심사의 대상이었다.¹⁸⁾ 이민비용 소송에서 주정부 등이 연방정부의 대응 부족을 이유로 구제를 요구했다면, 이 소송에서는 연방정부 등이 주정부의 독자적인 대응을 막아 달라고 법원에 요청했다.

연방지방법원은 2024년 2월 SB 4가 연방법에 어긋날 가능성이 크다고 보아 집행을 잠정적으로 금지했다. 이후 연방정부는 2025년 3월 소송에서 물러났지만, 엘패소 카운티와 이민자 지원단체들은 소송을 이어 갔다. 제5연방항소법원의 3인 재판부는 같은 해 7월 금지명령을 유지했다. 그러나 사건을 다시 심리한 전원합의체는 2026년 4월 남은 원고들이 소송을 계속할 자격을 갖추지 못했다고 판단했다. SB 4로 인해 직접적이고 구체적인 피해를 입는다는 점을 충분히 입증하지 못했다는 이유였다. 전원합의체는 기존 금지명령을 취소하면서도 SB 4가 연방법에 어긋나는지는 판단하지 않았다.¹⁹⁾ 연방정부가 소송에

18) 연방헌법 제6조는 연방헌법과 그에 따라 제정된 연방법 및 조약을 미국의 최고법으로 정한다. 이민 통제에서 연방정부와 주정부의 권한 관계에 대해서는 *Arizona v. United States*, 567 U.S. 387 (2012) 참조.

19) *United States v. Texas*, 719 F. Supp. 3d 640 (W.D. Tex. 2024); *United States v. Texas*, 144 F.4th 632 (5th Cir. 2025); *United States v. Texas*, No. 24-50149 (5th

서 물러난 뒤에는 남은 원고들의 피해와 원고 자격이 적법성 심사에 이를 수 있는지를 좌우했다.

전원합의체 판결 뒤에는 SB 4의 적용 대상이 될 수 있는 개인들이 새로운 집단소송을 제기했다. 연방지방법원은 2026년 5월 재입국과 퇴거에 관한 주요 조항이 연방법에 어긋날 가능성이 크다고 보아 집행을 다시 잠정적으로 금지했다. 그러나 제5 연방항소법원은 항소심이 진행되는 동안 이 금지명령의 효력을 정지했다.²⁰⁾ 본고의 자료 검토 시점까지 새로운 소송에서도 SB 4의 적법성에 관한 최종 결론은 내려지지 않았다. 다만 앞선 소송에서 남은 원고들의 자격이 인정되지 않은 뒤에도 법의 적용 대상이 될 수 있는 개인들이 자신의 피해를 근거로 소송을 제기하면서 법원이 연방법 위반 가능성을 다시 검토했다.

이 과정에서는 법률을 당장 집행할 수 있는지와 그 법률이 적법한지를 구분해야 한다. 법원의 잠정적인 집행 금지는 소송이 진행되는 동안 법률의 시행을 막지만 그 자체로 법률이 최종적으로 위법하다고 확정하는 판단은 아니다. 반대로 항소법원이 금지명령의 효력을 정지하면 그 명령에 따른 집행 제한은 풀리지만 법률의 적법성이 확정되는 것도 아니다. 특히 원고 자격을 이유로 금지명령을 취소한 결정은 텍사스주의 자위권 주장이나 SB 4의 적법성을 인정한 판단과 구별해야 한다.

포고문 제10888호에 대해서도 적용 대상이 된 개인들과 이민자 지원단체들이 소송을 제기했다. 이들이 다툰 핵심은 대통령의 입국 정지 권한이 어디까지 미치는지였다. 대통령이 외국인의 입국을 정지할 수 있더라도 이미 미국에 들어온 사람의 망명 신청을 차단하거나 법률이 정한 강제퇴거 절차를 다른 절차로 바꿀 수는 없다는 주장이었다. 컬럼비아특별구 연방항소법원은 2026년 4월 대통령의 입국 정지 권한에 의회가 마련한 망명 및 강제퇴거 절차를 대체할 권한까지 포함되지는 않는다고 판단했다.²¹⁾ 이 판결에서는 입국을 제한하는 권한과 이미 입국한 사람에게 적용할 절차를 정하는 권한이 구별되었다.

다만 RAICES 판결의 판단 범위는 포고문 전체에 미치지 않았다. 원고들은 대통령의 입국 정지 권한 자체를 다투지 않았으며 법원도 남부 국경의 상황이 헌법상 침략에 해당

Cir. Apr. 24, 2026) (en banc).

20) L.M.L. v. Martin, No. 1:26-CV-01170-DAE (W.D. Tex. May 14, 2026); L.M.L. v. Martin, No. 26-50418 (5th Cir. May 29, 2026).

21) RAICES v. Mullin, No. 25-5243, slip op. at 4 (D.C. Cir. Apr. 24, 2026). RAICES는 원고 단체인 난민·이민자 교육 및 법률서비스센터(RAICES: Refugee and Immigrant Center for Education and Legal Services)의 약칭이다. 정부는 2026년 6월 8일 전원합의체 재심을 신청했고, 원고 측은 7월 2일 이에 반대하는 의견서를 제출했다. 따라서 본고의 자료 검토 시점인 2026년 7월 29일까지 재판 절차는 끝나지 않았다.

하는지는 판단하지 않았다. 포고문 제4절에서 제시한 별도의 헌법상 권한도 심사의 대상에 포함되지 않았다. 따라서 이 판결은 대통령의 침략 판단을 부정해서 해당 조치를 제한한 사례로 볼 수 없다. 법원은 침략 여부에 대한 판단을 유보하면서도 그에 대응한다는 이유로 시행된 조치가 법률상 권한의 범위를 벗어났는지는 심사했다.

한편 포고문에 따른 조치를 언제 끝낼지는 이 판결의 심사 밖에 남았다. 포고문은 근거와 대상이 서로 다른 조치들을 대통령이 남부 국경의 침략이 끝났다고 판단할 때까지 유지하도록 했다(Trump 2025, 8334-8336). 조치를 시작할 근거로 침략을 제시한 대통령이 그 상황의 종료 여부도 판단하도록 한 셈이다. 법원은 망명과 강제퇴거 절차를 대체한 부분을 제한했지만 대통령의 판단에 따라 조치를 끝내도록 한 조건 자체는 심사하지 않았다.

사례를 비교해 보면 침략 주장은 법원에 연방정부의 책임을 물어 달라고 요청하는 청구에도 행정부가 자신의 대응을 설명하고 방어하는 문서에도 사용되었다. 그러나 정부가 침략에 대한 대응으로 제시한 조치들이 법원에서 모두 함께 심사된 것은 아니다. SB 4 소송에서는 원고 자격에 따라 심사 여부가 달라졌고 RAICES 소송에서는 원고들이 다른 절차 제한을 중심으로 권한 범위가 판단되었다. 위기 판단 이후의 권한 행사를 이해하려면 정부가 무엇을 주장했는지뿐 아니라 누가 어떤 조치에 이의를 제기했고 법원이 무엇을 판단했는지 함께 살펴야 한다. 다음 장에서는 이 결과를 바탕으로 개인의 이의제기 절차와 장기 조치의 존속 문제를 논의한다.

IV. 개인의 이의제기와 조치의 지속 · 종료 조건

앞 장에서는 개인의 이의제기를 통해 정부 조치의 권한 범위가 심사된 과정과 그 심사 밖에 남은 문제를 확인했다. SB 4와 포고문 관련 소송에서 개인들은 자신에게 적용될 조치를 다투면서 정부가 주장한 권한을 법원이 검토하도록 했다. 그러나 포고문에 따른 조치를 언제 끝낼지에 관한 조건은 해당 소송에서 판단되지 않았다. 이 장에서는 먼저 개인의 이의제기가 권한 심사로 이어지는 데 필요한 절차를 살핀다. 이어 이러한 심사만으로 다루어지지 않은 조치의 지속 · 종료 문제를 검토한다.

제러미 월드론(Jeremy Waldron)은 법치가 일반적이고 명확한 규칙을 마련하는 데 그치지 않는다고 본다. 국가의 결정을 받는 사람이 증거를 제시하고, 정부의 주장에 답하며, 판단을 담당하는 기관에 자신의 입장을 설명할 수 있는 절차도 법치의 일부라는 설명이다(Waldron 2011, 3-5, 18-19). 이러한 절차는 정부의 잘못된 판단을 바로잡는 데

필요하다. 동시에 국가의 강제력을 받는 사람을 자신의 처우에 관해 이유를 제시하고 반박할 수 있는 주체로 대우한다는 의미도 갖는다. 개인은 정부가 내린 결정을 받아들이는데 그치지 않고 그 결정의 근거와 자신에게 적용된 방식을 다룰 수 있어야 한다.

미국 이민법에서는 의회와 행정부에 폭넓은 권한을 인정해 온 판례를 고려할 필요가 있다. 연방대법원은 외국인의 입국과 체류를 규율하는 문제에서 두 기관의 판단을 폭넓게 존중해 왔다. 흔히 '전권 원칙(Plenary Power Doctrine)'이라고 부르는 이러한 입장에 따라 이민정책에 대한 헌법심사는 다른 행정 영역보다 제한적으로 이루어져 왔다.²²⁾ 그러나 정부의 이민 통제 권한을 넓게 인정한다고 해서 이민자에게 적용되는 법률상 절차까지 행정부가 자유롭게 없앨 수 있는 것은 아니다. 의회가 망명 신청과 강제퇴거 심사, 강제송환 금지에 관한 절차를 마련했다면 행정부는 해당 절차에 따라 개인의 사정을 확인해야 한다. RAICES 판결도 대통령의 침략 판단을 직접 심사하지 않으면서 법률이 정한 절차를 대통령이 대체할 수 있는지는 판단했다. 이는 헌법상 권한에 관한 논쟁이 해소되지 않더라도 법률에 근거하여 개별 조치의 범위를 심사할 수 있음을 보여준다.

개인에게는 정부가 자신을 어떤 집단에 포함했는지 다룰 기회도 중요하다. 정부가 어떤 사람을 침략에 가담한 외국인으로 분류하고 이를 이유로 이민법상 절차의 이용을 제한하면, 당사자는 그 분류가 잘못되었다고 주장할 기회부터 제약받는다. 자신이 왜 해당 집단에 포함되었는지 확인하거나 법률이 정한 보호 대상에 해당한다는 사정을 제시하기도 어려워질 수 있다. 이 경우 정부가 내린 집단적 판단이 개인에 대한 조치의 근거가 되는 한편, 그 판단을 개인의 사정에 비추어 확인하고 수정할 절차는 제한된다. 이의제기 절차는 정부의 분류가 해당 개인에게도 타당하게 적용되는지 검토하는 데 필요하다.

SB 4 소송은 이러한 이의제기가 법원의 심사에 이르려면 원고 자격을 갖추어야 한다는 점도 보여준다. 첫 번째 소송에서 남은 원고들의 자격이 인정되지 않은 뒤 법의 적용 대상이 될 수 있는 개인들이 자신의 피해를 근거로 새 소송을 제기하면서 집행을 다시 다투었다. 여기서 원고 자격은 소송 형식에 관한 문제에 그치지 않는다. 정부 조치의 영향을 받는 사람이 그 조치의 적법성을 법원에서 다룰 수 있는지를 결정하는 요건이다.

개인이 이의를 제기하는 과정에서는 의회가 정한 법률과 행정부의 해석이 함께 검토된다. 의회가 개인의 사정을 심사하도록 절차를 마련했다더라도 행정부가 특정 집단에는 그 절차를 적용하지 않겠다고 해석하면 적용 범위를 둘러싼 분쟁이 생긴다. 개인은 자신에게 내려진 처분을 다투면서 행정부가 법률에 따라 행동했는지 법원에 판단을 요청할 수

22) 전권 원칙의 초기 판례로는 *Chae Chan Ping v. United States*, 130 U.S. 581 (1889)과 *Fong Yue Ting v. United States*, 149 U.S. 698 (1893)이 있다. 이 원칙 아래에서 헌법과 법률이 이민자에게 어떤 절차적 보호를 제공해 왔는지에 대해서는 Motomura(1990) 참조.

있다. RAICES 소송에서 망명과 강제퇴거 절차의 제한을 다룬 청구가 대통령의 법률상 권한에 대한 심사로 이어진 과정이 이에 해당한다. 개인의 이의제기는 자신의 권리를 보호하는 동시에 의회가 마련한 절차를 행정부가 배제할 수 있는지 법원이 검토하게 하는 역할을 한다.

이 사례들을 바탕으로 우선 제안할 수 있는 보완책은 개인에게 적용되는 기존의 법률상 절차와 이의제기 기회를 확보하는 데 있다. 법률에는 예외와 신속절차도 마련되어 있으므로 이를 모든 사람에게 동일한 심리를 보장해야 한다는 주장으로 넓힐 수는 없다. 핵심은 당사자가 자신에게 어떤 규정이 적용되었는지 확인하고 정부의 분류나 처분을 다룰 수 있어야 한다는 점이다. 이 제안은 침략 판단 전체에 대한 사법심사를 요구하기보다 개별 조치가 법률상 권한의 범위 안에 있는지 심사할 기회를 보장하자는 취지다.

그러나 개인의 이의제기를 통한 심사만으로 조치의 지속과 종료에 관한 문제가 모두 다루어지지는 않는다. RAICES 소송에서는 원고들이 다룬 망명과 강제퇴거 절차의 제한이 심사되었지만 대통령이 침략의 종료를 판단할 때까지 조치를 유지하도록 한 조건은 심사 밖에 남았다. 따라서 개별 조치의 권한 범위를 심사할 수 있었다는 사실과 심사되지 않은 조치를 언제까지 유지할 수 있는지는 별개의 문제다. 여기서 필요한 검토는 새로운 비상권한 통제제도 전반을 제안하는 데 있기보다 포고문에 남은 지속·종료 조건을 어떻게 검토할 수 있는지에 있다.

비상조치의 장기화를 다룬 연구는 이 문제를 살필 관점을 제공한다. 브루스 애커먼(Bruce Ackerman)은 비상조치를 갱신할 때마다 의회에서 더 넓은 동의를 얻도록 하는 방안을 제안한다. 조치가 길어질수록 정부가 더 많은 의원을 설득하도록 하여 제한된 지지만으로 비상권한을 계속 연장하기 어렵게 하려는 구상이다(Ackerman 2006, 77-100). 노미 라자르(Nomi Claire Lazar)도 비상상태가 길어질수록 정부의 조치를 더 엄격하게 심사해야 한다고 본다. 시간이 지나면 정보가 부족하고 대응이 시급하다는 초기의 이유가 약해지며 의회와 법원이 조치를 검토할 기회도 늘어나기 때문이다(Lazar 2009, 7-8, 19-20). 이 논의는 조치를 시작할 당시의 필요성과 시간이 지난 뒤에도 유지할 필요성을 나누어 검토할 이유를 설명한다.

남부 국경의 상황을 침략으로 규정한 경우에는 대응을 언제 끝낼지 정하기가 어렵다. 군사적 공격이나 자연재해도 종료 시점이 언제인지를 두고 논란이 생길 수 있다. 다만 국경을 넘는 사람의 이동과 체류자격 위반은 한 번 발생했다가 완전히 사라지는 사건으로 보기 어렵다. 규모와 양상은 달라져도 사람의 이동은 계속되기 때문이다. 이러한 상황을 침략으로 규정했다면 어떤 변화가 있어야 침략이 끝났다고 볼 수 있는지 별도로 설명해야 한다.

포고문 제10888호는 서로 다른 근거에 따른 조치들에 공통된 종료 조건을 적용했다.

이민국적법에 따른 입국 정지, 망명 등 법률상 절차의 이용 제한, 헌법상 권한을 내세운 물리적 입국 차단과 외국인의 저지·송환 조치를 대통령이 남부 국경의 침략이 끝났다고 판단할 때까지 계속하도록 했다(Trump 2025, 8334-8336). 그러나 침략이 끝났다고 판단할 구체적인 기준은 제시하지 않았다. 국경을 넘는 사람이 완전히 없어져야 하는지, 그 수가 일정한 수준 아래로 줄면 되는지, 연방정부의 집행 역량이 어느 정도 회복되어야 하는지 분명하지 않다.

종료 기준이 명확하지 않으면 의회와 법원은 어떤 변화에 비추어 대통령의 판단을 검토해야 할지 정하기 어렵다. 국민 역시 조치를 시작할 때 제시된 이유가 여전히 유효한지 확인하기 어려워진다. 조치마다 법적 근거가 다르다는 점도 고려해야 한다. 입국을 제한할 필요가 남아 있는지와 망명 등 법률상 절차의 이용을 제한할 권한이 있는지는 서로 다른 질문이다. 조치를 계속할 필요가 있다는 설명만으로 법률상 허용되지 않는 절차 제한을 정당화할 수는 없다. 따라서 존속 여부의 검토는 각 조치가 법률상 허용되는지를 전제로 현재에도 유지할 이유가 있는지 살피는 데 초점을 두어야 한다.

미국의 다른 비상권한 제도에서는 행정부가 처음 대응에 나선 뒤에도 조치의 존속 여부를 다시 검토하도록 한 장치를 찾아볼 수 있다. 국가비상법은 대통령이 선포한 국가비상사태를 계속하려면 매년 그 결정을 공표하고 의회에 통보하도록 한다. 전쟁권한결의는 대통령이 미군을 적대행위에 투입한 경우 의회의 승인 등이 없으면 원칙적으로 법률이 정한 보고 시점을 기준으로 60일 안에 해당 군사력 사용을 종료하도록 한다.²³⁾ 두 제도는 각각 대통령의 계속 결정과 의회의 승인 여부를 통해 비상조치의 장기화를 다룬다. 포고문 제10888호에 이 규정들이 직접 적용되는 것은 아니지만 최초의 대응과 그 대응을 장기간 유지하는 문제를 구별한 입법례로 참고할 수 있다.

국경 대응에서 이러한 검토가 필요한 대상은 침략을 이유로 법률상 절차를 제한하거나 평소보다 넓은 권한을 행사한다고 주장한 조치다. 통상적인 출입국 심사와 국경 관리 전체에 종료 기한을 두자는 취지는 아니다. 개인이 자신에게 적용된 분류나 처분을 다투는 문제는 기존 법률과 소송 절차를 통해 다룰 수 있는 부분이 있다. 반면 일정 기간 뒤 조치를 종료하고 계속하려면 의회의 승인을 받도록 하는 방식은 추가 입법이 필요하다. 두 방안은 기존 절차를 보장하는 일과 새로운 통제 장치를 마련하는 일이라는 점에서 구별된다.

23) National Emergencies Act, 50 U.S.C. § 1622(d); War Powers Resolution, 50 U.S.C. § 1544(b). 국가비상법은 대통령이 매년 종료 예정일 전 90일 이내에 계속 결정을 공표하고 의회에 통보하지 않으면 국가비상사태가 종료되도록 한다. 전쟁권한결의의 60일은 해당 보고가 제출되었거나 제출되어야 하는 시점 가운데 이른 때를 기준으로 하며 법률은 일정한 예외와 철수에 필요한 최대 30일의 추가 기간을 규정한다. 두 법률은 여기서 비상조치의 존속을 검토하는 장치를 비교하기 위해 제시한다.

포고문에 구체적인 종료 기준이 없다는 문제에 대해서는 행정부가 조치별로 국경 상황의 변화와 계속 유지할 이유를 정기적으로 공개하도록 하는 방안을 고려할 수 있다. 특히 무엇이 달라지면 조치를 줄이거나 끝낼 수 있는지 설명하도록 할 필요가 있다. 이러한 자료는 의회의 검토와 적절한 청구가 제기된 경우 법원이 권한의 적용 요건을 판단하는 데 활용될 수 있다. 다만 정보 공개만으로 모든 조치가 사법심사의 대상이 되는 것은 아니다. 심사 여부는 여전히 해당 권한의 성격과 원고 자격, 청구 내용에 달려 있다.

의회의 재승인을 요구하는 방안은 조치의 존속을 행정부의 판단에만 맡기지 않는다는 점에서 더 강한 통제 수단이다. 그러나 모와 하웰이 지적하듯 의회는 행정부 조치에 대응할 합의를 모으는 데 어려움을 겪을 수 있다(Moe and Howell 1999, 145-146). 따라서 적용 대상과 갱신 요건뿐 아니라 의회가 승인하지 않거나 결정을 내리지 못했을 때 조치가 종료되는지도 정해야 한다. 본고의 사례는 포고문의 종료 조건이 심사 밖에 남았다는 문제를 보여주지만 특정한 재승인 방식의 효과나 도입 가능성까지 입증하지는 않는다. 이러한 제도 설계는 적용할 조치의 성격과 의회의 의사결정 과정을 고려하여 추가로 검토해야 한다.

V. 결론

본고는 미국 남부 국경의 상황을 침략으로 규정한 주장이 어떤 책임과 권한을 요구하는 근거로 사용되었으며, 관련 청구와 조치를 법원이 어떻게 심사했는지 비교했다. 플로리다의 이민비용 소송에서 침략 주장은 연방정부의 책임을 묻고 비용 보전을 요구하는 논거였다. 텍사스의 공식 문서에서는 주정부의 대응을 정당화하면서 연방의회에 법률 개정을 요구하거나 주의 자위권이 상충하는 연방법보다 우선한다고 주장하는 데 사용되었다. 대통령의 포고문에서는 침략 판단이 기존의 입국 정지 권한을 행사할 이유로 제시되었고 이민절차의 제한과 별도의 헌법상 대응 권한을 주장하는 근거로도 쓰였다. 같은 침략 주장이라도 누가 어떤 조치를 요구하는지에 따라 그 역할이 달랐다.

이러한 요구를 실현하는 데 필요한 절차도 달랐다. 플로리다는 법원이 연방정부의 책임과 비용 지급 명령의 근거를 인정해야 원하는 구제를 받을 수 있었다. 반면 텍사스 주지사의 문서는 이미 시행 중인 대응을 설명하거나 주정부의 권한을 주장했다. 대통령의 포고문은 행정조치를 지시했다. 이후의 소송에서는 해당 조치를 시행할 권한이 있는지가 다투어졌다. 이 차이는 침략 주장이 법원에 다른 기관의 책임을 물어 달라고 요청하는 경우와 행정부가 자신의 대응을 정당화하는 경우에 어떻게 달리 사용되는지 보여준다.

법원의 심사에서도 침략 판단과 개별 조치는 구분되었다. SB 4 소송에서는 연방 정부가 물러난 뒤 남은 원고들의 자격이 인정되지 않아 적법성 판단이 이루어지지 못했지만 적용 대상이 될 수 있는 개인들이 새 소송을 제기하면서 집행을 다시 다뤘었다. RAICES 소송에서는 침략 여부와 입국 정지 권한 자체를 판단하지 않으면서도 대통령이 법률에 정해진 망명과 강제퇴거 절차를 대체할 수 있는지는 심사했다. 따라서 법원이 침략 판단을 받아들였는지만으로도 정부의 권한 행사가 어느 정도 통제되었는지 설명하기는 어렵다. 누가 어떤 피해를 근거로 이의를 제기했으며 법원이 어느 조치의 근거와 범위를 판단했는지를 함께 살펴야 한다.

본고는 같은 침략 주장이 서로 다른 책임·권한 요구를 뒷받침하고, 그 가운데 일부가 원고 자격과 청구 내용에 따라 법원의 심사에 이르는 양상을 비교했다. 이를 통해 침략 주장의 역할을 상황의 심각성을 강조하거나 행정부의 대응을 정당화하는 데서 그치지 않고 기관 간 책임과 권한이 다투어지는 과정에서 살폈다. 또한 이민정책을 둘러싼 연방정부와 주정부의 갈등을 의회가 정한 절차, 행정부의 권한 해석, 법원의 심사와 함께 분석했다. 개인은 정부 조치의 대상이면서 자신의 처우에 이의를 제기하여 그 권한을 심사받게 하는 주체이기도 했다.

다만 본고의 분석은 공식 문서에 제시된 정당화와 판결에서 확인되는 판단에 한정된다. 정부가 침략을 대응의 이유로 제시했다는 사실만으로 그러한 판단이 실제 정책 결정을 초래했다고 설명할 수는 없다. 이를 확인하려면 정책을 결정한 과정과 관련 행위자들의 선택을 보여주는 자료가 추가로 필요하다. 또한 성격과 목적이 다른 문서를 비교했으므로 두 시기의 이민정책이나 침략 담론 전체의 변화로 일반화할 수 없으며 자료 검토 시점까지 진행 중인 소송의 최종 결과도 예단할 수 없다.

본 사례 분석은 개인에게 적용되는 법률상 절차를 보장하고 심사 밖에 남은 포고문의 지속·종료 조건을 검토할 필요를 뒷받침한다. 행정부가 조치를 계속할 이유와 종료 기준을 설명하도록 하는 방안은 이를 위한 출발점이 될 수 있으며 추가 입법이 필요한 재승인 제도의 효과와 실현 가능성은 별도로 검토해야 한다. 사례에서 확인한 핵심은 침략 여부를 직접 판단하지 않더라도 개별 조치의 권한 범위를 심사할 수 있었지만 그 심사가 모든 권한 주장과 종료 조건에 미치지지는 않았다는 점이다. 따라서 '침략' 주장의 역할은 그 표현의 의미만으로 설명되지 않는다. 같은 주장이 어떤 책임과 권한을 요구하는 데 쓰였으며, 이를 근거로 제시된 조치를 누가 어디까지 심사할 수 있었는지를 함께 보아야 한다.

참고문헌

- Abbott, Greg. 2022. "Defending Texas Against Invasion." Letter to Texas County Judges, November 14. https://gov.texas.gov/uploads/files/press/County_Judge_Invasion_Letter.pdf (검색일: 2026. 7. 29).
- Abbott, Greg. 2024. "Governor Abbott Issues Statement on Texas' Constitutional Right to Self-Defense." January 24. <https://gov.texas.gov/news/post/governor-abbott-issues-statement-on-texas-constitutional-right-to-self-defense> (검색일: 2026. 7. 29).
- Ackerman, Bruce. 2006. *Before the Next Attack: Preserving Civil Liberties in an Age of Terrorism*. New Haven: Yale University Press.
- Boin, Arjen, Paul't Hart, and Allan McConnell. 2009. "Crisis Exploitation: Political and Policy Impacts of Framing Contests." *Journal of European Public Policy* 16(1): 81-106.
- Center for Gender & Refugee Studies. n.d. "RAICES v. Mullin." <https://cgrs.uclawsf.edu/en/our-work/litigation/raices-v-mullin> (검색일: 2026. 7. 29).
- Chachko, Elena. 2026. "The New Emergency Law." Working paper. <https://ssrn.com/abstract=6277422> (검색일: 2026. 7. 29).
- Ferejohn, John, and Pasquale Pasquino. 2004. "The Law of the Exception: A Typology of Emergency Powers." *International Journal of Constitutional Law* 2(2): 210-239.
- Gulasekaram, Pratheepan, and S. Karthick Ramakrishnan. 2013. "Immigration Federalism: A Reappraisal." *New York University Law Review* 88(6): 2074-2145.
- Gulasekaram, Pratheepan, and S. Karthick Ramakrishnan. 2016. "The President and Immigration Federalism." *Florida Law Review* 68(1): 101-178.
- Hafetz, Jonathan. 2025. "Crisis Governance of the Border: The Law and Politics of Immigration Emergency." *Georgetown Immigration Law Journal* 39: 121-167.
- Lazar, Nomi Claire. 2009. *States of Emergency in Liberal Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Moe, Terry M., and William G. Howell. 1999. "The Presidential Power of Unilateral Action." *The Journal of Law, Economics, & Organization* 15(1): 132-179.
- Motomura, Hiroshi. 1990. "Immigration Law after a Century of Plenary Power: Phantom Constitutional Norms and Statutory Interpretation." *Yale Law Journal* 100(3): 545-613.
- Natelson, Robert G., and Andrew T. Hyman. 2024. "The Constitution, Invasion, Immigration, and the War Powers of States." *British Journal of American Legal Studies* 13(1): 1-42.
- Niemitalo, Megan. 2025. "Immigration, Federalism, and the Invasion Clauses: Who Has a Seat at the Table in Disputes over the State Power to Repel 'Immigrant Invaders'."

- Minnesota Law Review 110(2): 1015-1073.
- Shamir, Tamara. 2025. “‘The Greatest Invasion in History’: The Nineteenth Century Nativist Theory Behind Trump’s 2025 Immigration Agenda.” Northwestern University Law Review Online 120: 114-138.
- Somin, Ilya. 2026. “Immigration Is Not Invasion.” George Mason Legal Studies Research Paper No. LS 25-19. Revised January 27. <https://ssrn.com/abstract=5712442> (검색일: 2026. 7. 29).
- Trump, Donald J. 2025. “Guaranteeing the States Protection Against Invasion.” Proclamation 10888 of January 20, 2025. Federal Register 90: 8333-8336.
<https://www.federalregister.gov/documents/2025/01/29/2025-01951/guaranteeing-the-states-protection-against-invasion> (검색일: 2026. 7. 29).
- Waldron, Jeremy. 2011. “The Rule of Law and the Importance of Procedure.” In Getting to the Rule of Law: NOMOS L, edited by James E. Fleming, 3-31. New York: New York University Press.

판례

- Arizona v. United States, 104 F.3d 1095 (9th Cir. 1997).
- Arizona v. United States, 567 U.S. 387 (2012).
- California v. United States, 104 F.3d 1086 (9th Cir. 1997).
- Chae Chan Ping v. United States, 130 U.S. 581 (1889).
- Chiles v. United States, 874 F. Supp. 1334 (S.D. Fla. 1994).
- Chiles v. United States, 69 F.3d 1094 (11th Cir. 1995).
- Fong Yue Ting v. United States, 149 U.S. 698 (1893).
- L.M.L. v. Martin, No. 1:26-CV-01170-DAE (W.D. Tex. May 14, 2026).
- L.M.L. v. Martin, No. 26-50418 (5th Cir. May 29, 2026).
- New Jersey v. United States, 91 F.3d 463 (3d Cir. 1996).
- Padavan v. United States, 82 F.3d 23 (2d Cir. 1996).
- RAICES v. Mullin, No. 25-5243 (D.C. Cir. Apr. 24, 2026).
- Texas v. United States, 106 F.3d 661 (5th Cir. 1997).
- United States v. Texas, 719 F. Supp. 3d 640 (W.D. Tex. 2024).
- United States v. Texas, 144 F.4th 632 (5th Cir. 2025).
- United States v. Texas, No. 24-50149 (5th Cir. Apr. 24, 2026) (en banc).

법령

Administrative Procedure Act, 5 U.S.C. §701(a)(2).

Deprivation of Rights Under Color of Law, 18 U.S.C. §242.

Immigration and Nationality Act, 8 U.S.C. §§1158, 1182(f), 1185(a), 1225(b)(1), 1229a.

National Emergencies Act, 50 U.S.C. §1622(d).

Texas Constitution, art. IV, §7.

Texas Senate Bill 4, 88th Legislature, Fourth Called Session (2023).

<https://capitol.texas.gov/tlodocs/884/billtext/pdf/SB00004F.pdf> (검색일: 2026. 7. 29).

United States Constitution, art. I, §§8-10; art. II; art. IV, §4; art. VI; amend. X.

War Powers Resolution, 50 U.S.C. §1544(b).

논문접수일: 2026.08.06

수정일: 2026.09.13

게재확정일: 2026.09.14

- 김지훈은 2021년 서울대학교에서 정치학 박사학위를 취득하였으며 현재 부산대학교 정치외교학과 조교수로 재직 중이다. 부산대학교 철학과 겸직 교수를 맡고 있다. 전공분야는 서양정치사상과 현대정치사상이다. 대표 논문으로는 「홉스의 국내-국제 유비와 협력의 조건 검토: 인간 한계의 인정과 의로움의 추구」(『국제정치논총』, 2025), 「리바이어던을 기다리는 프로메테우스: '이성적 원칙'에 따라 설립되는 (정치적)주권자의 가능성과 한계」(『정치사상연구』 2023) 등이 있다. 저서로는 『마이클 오크숏』(커뮤니케이션북스, 2024)이 있으며, 데이비드 아미티지의 『내전: 관념 속 역사』(글항아리, 2024)를 번역하였다.
(jhkim904@pusan.ac.kr)

〈Abstract〉

The Role of “Invasion” Claims in U.S. Immigration Policy:
Crisis Judgments, Demands for Responsibility,
Claims to Authority, and Judicial Review

Jihoon Kim

(Pusan National University)

This article examines how claims that the situation at the U.S. southern border constitutes an “invasion” support demands for responsibility and claims to authority, and how courts review the resulting claims and measures. It compares immigration-cost litigation from 1994–1997 with official documents issued by the Texas governor and the U.S. president since 2022, alongside related federal court decisions. In Florida’s litigation, invasion claims supported demands for federal responsibility and reimbursement. In Texas’s documents, they justified state action and challenged the relationship between state authority and federal law. In the presidential proclamation, they supported entry suspension and restrictions on immigration procedures. By comparing the purposes and institutional settings in which these claims were advanced, the article examines how conflicts over governmental authority relate to opportunities for individuals to challenge government action. The analysis shows that courts could review the scope of authority for particular measures without deciding whether an invasion had occurred. Whether review proceeded and what it covered, however, depended on standing and the claims presented, while the proclamation’s termination conditions remained outside the scope of review.

Keywords : Crisis Judgment, U.S. Immigration Policy, Federalism, Emergency Powers,
Judicial Review

주관적 젠더정체성 강도와 성별 상호작용이 유권자의 정치적 태도에 미치는 영향: 제21대 총선을 중심으로*

황 준 희**, 강 주 현***

〈요약문〉

본 연구의 목적은 개인이 주관적으로 인지하는 젠더정체성 강도가 유권자의 정치적 태도에 미치는 영향을 분석하는 것이다. 특히 사회정체성 이론을 바탕으로 주관적 젠더정체성 강도와 성별의 상호작용이 여성 차별적 고정관념, 보수정당과 그 지지자에 대한 선호, 정책 평가에 미치는 영향을 분석했다. 분석 결과 주관적 젠더정체성이 강해질수록 남녀의 정치적 태도가 서로 반대 방향으로 갈리는 대칭적 역전 현상이 아닌 남성 중심적 비대칭적 분화가 나타났다. 여성 차별적 고정관념과 관련해 젠더정체성 강도와 성별의 상호작용은 영향이 없었고 생물학적 성별에 의해 영향을 받았다. 보수정당과 그 지지자에 대한 선호의 경우 주관적 젠더정체성과 성별의 상호작용 효과는 남성에게만 존재했다. 남성은 주관적 젠더정체성이 강할수록 보수정당과 그 지지자에 대한 정서적 호감도가 증가했지만, 여성은 정체성 강도와 관계없이 보수정당 및 그 지지자와 일정 거리를 유지하는 천장효과를 보였다. 정책 평가에서는 상호작용의 영향은 여성에게만 존재해 여성의 정체성 강도가 강해질수록 진보 정책을 선호하는 경향을 보였다.

주제어 : 젠더, 젠더정체성, 성별, 정치, 정당

* 본 논문은 제1저자의 석사 학위 논문 “정체성의 정치: 젠더 및 페미니스트 정체성이 정치적 인식과 태도에 미치는 영향(2025)”을 수정·보완한 것임을 밝혀둔다. 논문을 위해 데이터를 제공해 주신 한국외국어대학교 이재묵 교수님께 감사드립니다.

** 제1저자(smt_hjh@sookmyung.ac.kr)

*** 교신저자(jhkang@sookmyung.ac.kr)

I. 서론

최근 한국 사회에서 젠더갈등은 이념 및 지역주의와 같은 전통적 균열 구조와 함께 중요한 정치적 쟁점으로 부상하고 있다. 특히 선거를 비롯한 정치적 과정에서 젠더 이슈가 동원되면서, 젠더가 유권자의 정치적 태도에 미치는 영향력에 관한 관심이 높아지고 있다. 일례로 지난 제20대 대선 과정에서 제기된 ‘여성가족부 폐지’ 공약은 성별 간 선호가 극명하게 갈린 이슈였으며, 주요 대선 후보자에 대한 호감도뿐만 아니라 유권자의 표심을 가르는 결정적인 쟁점으로 작용했다(강주현 2023; 김감미·민영 2023). 이와 같은 성별 간 분화는 일상의 영역을 넘어 대규모 대중 집회의 참여 양상에서도 관찰되는데, 청년 세대 내에서도 성별에 따라 집회 참여율이 극적인 대조를 보이는 등 젠더가 정치적 동원의 핵심 기제로 작동하고 있다.¹⁾

이처럼 젠더의 정치적 영향력이 강화됨에 따라 관련 연구들이 다양하게 축적되고 있으나, 기존 연구들은 주로 생물학적 성별에 기반한 젠더 격차(Gender Gap) 분석이나 특정 젠더 이슈에 대한 정서적 반응을 확인하는 데 치중해 왔다. 이러한 접근법은 동일한 성별 집단 내부에 존재하는 인식의 다양성과 태도의 이질성을 포착하지 못했다. 따라서 단순히 남성과 여성의 차이를 비교하는 것을 넘어서 개인이 자신의 성별 집단에 대해 부여하는 심리적 귀속감의 정도, 즉 주관적 젠더정체성 강도에 주목할 필요가 있다. 사회 정체성 이론(Social Identity Theory)에 따르면, 개인은 특정 내집단에 대한 동일시(Identification) 수준에 따라 인지적 범주화와 정서적 반응이 다르며, 이는 외집단에 대한 적대감이나 구체적인 정치적 선호로 발현된다. 즉 동일한 성별에 속한 유권자라 할지라도 개인이 내면화한 주관적 젠더정체성의 강도에 따라 상이한 정치적 태도가 나타날 가능성이 있다.

본 연구는 이러한 문제의식에 기반하여, 주관적 젠더정체성 강도가 유권자의 정치적 태도에 미치는 영향력을 규명하고자 한다. 구체적으로 본 연구는 주관적 젠더정체성 강도에 초점을 두어 동일 성별 내부에서 발현되는 정치적 태도의 차이를 설명한다는 점에서 기존 연구와의 차별성을 갖는다. 이를 통해 성별 간 차이를 설명하는 기존 논의를 보완하고, 젠더갈등이 한국 정치 지형에서 가시화되는 맥락을 살펴보고, 개인 수준의 주관적 젠더정체성 강도가 어떠한 방식으로 정치적 태도에 영향을 미치는지를 살펴보고자 한다.

분석을 위해 본 연구는 <정체성 설문조사> 자료를 활용하였으며, 주관적 젠더정체성

1) 예를 들어 서울시생활인구 데이터(2024)에 나타난 대중 집회 참여 양상을 보면 20대 여성의 참여율은 17.8%로 집계된 반면, 20대 남성의 참여율은 3.3%에 그쳐 청년 세대 내 성별에 따른 차이를 보여준다.

강도와 생물학적 성별의 상호작용 효과를 중심으로 여성 차별적 고정관념, 정당 및 정당 지지자 선호, 그리고 정책 평가에 미치는 영향력을 분석하였다. 분석 결과를 통해 본 연구는 생물학적 성별 그 자체보다 유권자가 주관적으로 인지하는 젠더정체성 수준이 정치적 태도에 중요한 역할을 한다는 것을 실증적으로 제시하고자 한다. 이는 한국 사회의 젠더 이슈가 유권자의 개인 인식 구조와 어떻게 유기적으로 연결되어 작동하는지에 대한 논의를 확장하는 데 기여할 것이다.

본 논문의 구성은 다음과 같다. 먼저 연구의 목적과 배경, 기존 연구와의 차별성과 공헌을 기술한 서론에 이어서 2장에서는 젠더정체성의 개념 및 정치적 행태 관련 다양한 기존 연구를 검토한다. 3장에서는 본 연구의 핵심 가설을 도출하고 분석 데이터, 변수 설정 및 측정 등 연구 디자인을 제시한다. 4장에서는 주관적 젠더정체성과 성별 간의 상호작용 효과 및 한계 효과 분석을 중심으로 유권자의 정치적 태도에 미친 영향력을 검증한다. 마지막으로 결론에서는 분석 결과를 요약하고 본 연구가 갖는 함의와 한계점을 논의하며 마무리한다.

II. 이론적 배경

1. 젠더정체성

생물학적 성별(Sex), 사회적 성역할 규범인 젠더(Gender), 그리고 개인이 주관적으로 인식하는 성별인 젠더정체성(Gender Identity)은 서로 연관이 있지만, 학술적으로 명확하게 구분되는 개념이다. 먼저 생물학적 성별은 해부학적, 유전적 차이에 기반한 이분법적 신체 구조를 의미한다. 반면 젠더는 특정 사회가 역사적, 문화적으로 구성하고 강제하는 남성성과 여성성의 행동 규범 체계이다(조현준 2024). 이런 맥락에서 젠더는 주디스 버틀러(Judith Butler 1990)가 제시한 수행성(Performativity)의 관점에서 이해할 수 있다. 즉 젠더는 고정된 실체가 아니라 반복적인 사회적 행위의 수행(Doing Gender)을 통해 사후적으로 구성되고 유지되는 것이다.

이와 달리 젠더정체성은 생물학적 성별이나 사회적 젠더 규범과 독립적으로, 개인이 자아의 핵심 요소로 ‘스스로 인식하고 규정하는 주관적인 성별 자아’를 의미한다(Sally Hines 2018). 따라서, 생물학적 성별, 젠더, 그리고 젠더정체성은 서로 완벽하게 일치하지 않을 수 있으며, 사회적 규범이 개인의 주관적 정체성 인식을 완벽하게 통제할 수 없다. 본 연구는 이러한 개념적 구분에 근거하여

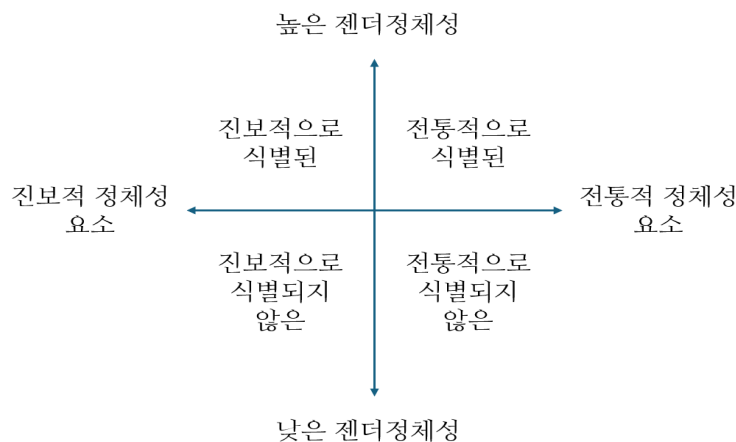
젠더정체성을 ‘개인이 인지하고 규정하는 주관적 성별 정체성’으로 정의한다.

사회 정체성 이론(Social Identity Theory)에 따르면, 사회 정체성(Social Identity)은 개인의 자아 개념 중 일부로서 자신이 특정 사회적 집단에 속해 있다는 인지적 자각과 해당 내집단에 부여하는 감정적·평가적 가치의 결합으로 구성된다(Tajfel 1974). 특히 집단 간 비교 맥락에서 내집단의 긍정적 차별성을 확보하려는 심리적 동기는 사회 정체성을 강화하고 외집단과의 경계를 구축하는 역할을 한다.

정체성 형성 및 작동 과정에서는 인지적 과정(Cognitive Processes)과 정서적 과정(Affective Processes)이 발생한다(Tajfel 1981). 개인은 인지적 과정을 통해 사회적 환경을 범주화하고, 집단 간 비교를 통해 자아를 정립한다. 동시에 정서적 과정을 거치며 내집단에 대한 심리적 소속감을 강화하고 외집단에 대한 차별적 반응을 표출한다. 기존 국내의 젠더 연구들은 주로 특정 젠더 이슈에 대한 정서적 격양이나 갈등 반응 등 정서적 과정에 주목했지만, 유권자의 자아 범주화와 연관된 인지적 과정으로서 주관적 젠더정체성에 대해서는 상대적으로 큰 관심을 두지 않았다.

젠더정체성의 다차원 구조에 대한 논의는 콘더(Condor)의 연구를 통해 구체화되었다. 콘더가 제시한 젠더정체성 모델(GIM: Gender Identity Model)에 따르면 유권자의 정체성은 정체성 인지강도(고/저)와 정체성의 이념 지향(보수적/진보적)이라는 두 가지 축을 기준으로 4개의 유형으로 나눈다(Condor 1984).

〈그림 1〉 젠더정체성 모델(GIM:Gender Identity Model)



출처: Gender Identity Model (Condor 1984)

한국 사회에서는 1990년대 후반부터 젠더 관련 연구가 본격적으로 시작되었다(권순정 2013; 김선희 2012; 노승희 1999; 양현아 2000; 임옥희 1999; 조정문 1997). 최근에는 단순한 생물학적 성별의 이분법을 넘어 젠더의 다차원적인 동학을 분석하려는 시도가 지속되고 있다(권수현 · 이성우 2024; 김기동 외 2021; 박경미 2024; 윤이화 2011; 정다빈 2022; 황정미 2017). 구체적으로 노동시장에서의 성별 임금 격차 및 구조적 차별을 규명하는 경제 영역의 연구(신광영 2011; 염유식 · 성기호 2021; 이다미 2017)를 비롯하여, 젠더 불평등과 성역할 고정관념, 젠더폭력 등을 다룬 사회 영역의 연구(김기동 외 2020; 김효정 2024; 박영득 · 김한나 2022; 신상숙 2024) 등이 축적되었다. 정치 영역에서도 젠더갈등의 구조화, 선거 참여 양상 등을 다룬 연구들이 전개되었다(강주현 2020; 김민정 외 2003; 이소영 2013; 이승희 1993).

국내 연구 중 주관적 젠더정체성 개념을 도입한 박호강(1999)에 따르면 젠더정체성은 가변적이고 후천적으로 구성되는 사회적 자아 인식이다. 이는 자아 정체성의 개인적 측면과 사회적 정체성의 집합적 측면을 동시에 공유하며, 특히 출생 단계부터 외부적 · 제도적으로 범주화되어 사회화된다는 특수성을 지닌다.

특히 한국 유권자의 주관적 젠더정체성을 설문조사를 통해 실증적으로 규명하고 이를 젠더갈등과 연계한 연구로는 김기동 외 연구(2021)가 대표적이다. 이 연구에 따르면, 한국인의 주관적 젠더정체성은 성별 집단에 따라 상이하게 나타난다. 구체적으로 여성이 남성보다 높은 수준의 젠더정체성을 보였으며, 이는 남성 중심의 가부장적 사회구조 속에서 여성들이 차별적 경험을 공유하며 소속 성별 집단에 대한 감각을 예민하게 발달시켰기 때문으로 풀이된다. 이러한 집합적 자각은 여성 집단 내에서 내집단 편향과 외집단 반감을 동시에 유발하는 기제로 작용하였다.

유사한 맥락에서 하정화(2010)는 여성 기자의 커리어 경험을 분석하며 주관적 젠더정체성이 페미니스트 정체성으로 전환되는 인지적 계기를 포착하였다. 남성 중심적인 언론사 조직에 적응하는 과정에서 여성 기자는 남성 지향적 규범을 모방하는 동시에 사적 영역 및 성역할 규범과의 충돌을 통해 여성으로서의 정체성을 자각하는 다중적 정체성을 경험한다.

2. 젠더정체성과 정치적 행태 간의 관계

국내외 다양한 연구를 통해 젠더정체성이 유권자의 정치 이념, 정당 지지, 정책 선호 등에 영향을 준다는 사실이 확인되고 있다. 국외에서는 주관적 젠더정체성이 젠더 격차(Gender Gap)의 구조적인 요인임을 규명하는 연구부터, 낙태, 복지 정책, 성평등

제도 등 다양한 이슈에 미치는 영향력, 그리고 페미니즘 정체성과의 관련 연구에 이르기까지 여러 논의가 전개되었다(Barbara Norrander & Clyde Wilcox 2008; Ewa A. Golebiowska 2019; Jolien A. van Breen et al. 2017; Wood & Eagly 2015). 반면 국내 연구들은 주로 주관적 젠더정체성이 젠더갈등에 미치는 영향과 정치적 동원의 기제로 작동하는 것에 초점을 맞추어 왔다(구본상 2023; 김기동 외 2021; 박선경 2020; 최종숙 2020; 황정미 2017). 주관적 젠더정체성이 외집단에 대한 편견이나 성차별주의적 태도에 영향을 미치는지를 분석한 연구 결과에 따르면 주관적 젠더정체성이 강한 남성은 전통적인 성역할 태도를 보이며 여성의 사회적 진출이나 역할에 대해 보수적 태도를 나타냈다(김기동 · 이재묵 2021; 심미혜 2013).

기존 선행 연구를 종합해 보면 유권자의 주관적 젠더정체성이 정치적 인식과 행동으로 발현되는 방식은 다음의 세 가지 이론적 메커니즘을 통해 설명될 수 있다. 첫째, 젠더 규범 비순응 메커니즘(Gender Norm Non-conformity)이다. 이에 따르면 전통적인 이분법적 젠더 규범에 순응하지 않는 사람일수록 평등주의와 사회적 포용성을 지향하는 진보정당을 지지할 확률이 높다(Hatemi et al. 2012). 즉 개인이 인지하는 주관적 정체성이 사회에서 규정한 전통적 성역할의 틀에서 벗어날수록, 다양성과 소수자 보호를 지향하는 진보적 이념과 동조를 이룰 확률이 높다는 것이다.

둘째, 정체성 정합 메커니즘(Identity Congruence)이다. 기덴길과 스톨레(Gidengil and Stolle)는 주관적 젠더정체성이 정치적 태도를 결정할 때 생물학적 성별과 상호작용을 거쳐 발현된다고 주장한다. 구체적으로 주관적 젠더정체성이 강한 남성은 가부장적 질서와 가치를 옹호하는 보수정당을 지지하는 반면 주관적 젠더정체성이 강한 여성은 복지과 돌봄과 같은 가치를 지향하는 진보정당을 지지한다. 반면 비(非)전형적인 젠더정체성을 가진 사람은 정치적 선호가 복합적이며, LGBTQ+ 권익이나 성평등 정책 등 이슈에 민감하게 반응했다(Gidengil and Stolle 2021).

셋째, 남성성 위협-보상 메커니즘(Masculinity Threat-Compensation)이다. 카시노와 베센카시노(Cassino and Besen-Cassino)의 연구에 따르면, 경제적 불안정이나 고용 시장의 양극화로 인해 지위 불안과 남성성의 위협을 느낀 남성들은 이를 극복하기 위한 심리적 방어 기제로 강력한 보수 이념을 표출하거나 우파 정당을 지지한다(Cassino and Besen-Cassino 2021). 즉, 주관적 젠더정체성이 강한 남성일수록 지위 위협 상황에서 자신의 정체성을 재확인하고 과시하기 위한 수단으로 보수적 성향을 보인다는 것이다.

주관적 젠더정체성이 외집단 성별에 대한 고정관념 및 부정적 정서적 반응에 미치는 메커니즘은 인지적 일관성 이론(Cognitive Consistency Theory)과 균형된 정체성 이론(Balanced Identity Theory)으로 설명된다. 인간은 자아개념, 특정 대상에 대한

태도, 그리고 집단 정체성 간의 인지적 조화와 균형을 유지하려고 한다(Cvencek et al. 2012). 따라서 개인의 젠더정체성이 강화될수록 인지적 균형을 유지하기 위해 내집단(In-group) 편향과 외집단(Out-group) 반감이 나타난다. 이러한 현상은 페스팅거(Festinger 1957)의 인지부조화(Cognitive Dissonance) 이론과 맥락을 같이하는데, 인간은 모순되는 신념, 태도, 행동이 존재할 때 심리적 불편을 해소하기 위해 자신의 태도나 행동을 바꾸거나 새로운 정보를 추가해 인지부조화를 해결한다.²⁾

이러한 심리적 기제는 아동기부터 누적된 성역할 스키마의 내면화 과정과 밀접하게 맞닿아 있다. 인지-발달 이론(Cognitive-Developmental theory)에 따르면, 아동기에 외적인 변화(머리카락 길이, 옷차림 같은 변화)에도 자신의 성별이 일정하게 유지된다는 것을 깨닫는다. 이 단계를 지나면, 아동은 인지적 일관성을 확보하고 자아존중감을 방어하기 위해, 사회적으로 승인된 성역할 고정관념을 수용하는 태도를 보인다(Kohlberg 1966).

성 스키마 이론(Gender Schema Theory) 역시 주관적 젠더정체성이 성 고정관념의 수용에 영향을 미친다고 본다.³⁾(Marsha Weinraub et al. 1984). 이는 성별 간 차이를 강조하고 내집단 선호와 외집단에 대한 편향을 가져온다. 도우와 루이스(Deaux & Lewis 1984)는 이와 같이 내면화된 성 고정관념이 단순한 편견을 넘어서 다차원적인 하위 범주로 구조화되어 유권자의 인지 체계에 작용한다고 본다. 이들이 제시한 성 고정관념의 차원은 다음과 같다. 성격 특성(Personality Traits)은 남자는 강인하고, 여자는 온화해야 한다는 인지적 기대이며, 행동 기대(Behavioral Expectations)는 남자는 리더 역할을, 여자는 보조적 역할을 하는 것이 적절하다는 규범적 판단이다. 외형적 요소(Physical Characteristics)는 성별을 신체적 외양을 통해 정형화하려는 기준으로 남자는 짧은 머리, 여자는 긴 머리라는 인식이다. 역할 규범(Role Norms)은 사회적 역할로 구분하는 방식으로 남자는 생계 부양자, 여자는 아이 양육을 전담해야 한다는 분업 인식이며, 맥락적 영향(Contextual Influences)은 직업이나 사회적 상황에서 남자는 의사결정 역할을 하는 사장, 여자는 지원 역할을 하는 비서로 배치되는 것이 자연스럽다는 문화인지 틀이다.

2) 예를 들어 여성 권익 신장이나 외집단의 권리 요구를 접할 때, 주관적 젠더정체성이 강한 집단은 위기의식과 심리적 부조화를 겪게 되는데, 이를 해결하기 위해 외집단 젠더의 행동을 깎아내리거나 불평등을 부정하는 방식으로 인지적 균형을 찾는다.

3) 대부분 생후 26개월부터 자신과 타인의 성별을 언어적으로 구분하고, 31개월부터 젠더 정체성이 더욱 명확해진다. 예를 들어, 자신이 남성이라고 인식하는 아이는 자동차 장난감 놀이 등 남성적 행동이나 역할을 선호한다. 보편적으로 36개월부터는 외집단 성별을 선호하는 등 비언어적 젠더 라벨링이 나타난다.

Ⅲ. 가설 및 연구 방법

1. 가설 설정

한국 사회는 오랫동안 가부장적인 환경 속에서 전통적 성역할 관념을 양산해 왔다. 인지-발달 이론에 따르면, 개인은 성장 과정을 거치며 자신의 인지적 일관성과 자존감을 옹호하려는 심리적 방어 기제에 의해 지배적인 성역할 고정관념을 수용하고 내면화하는 태도를 보인다(Kohlberg 1966).

그러나 전통적 성역할 고정관념의 수용 여부는 개인이 성별 권력 구조 내에서 차지하는 위치에 따라 다르게 나타난다. 가부장적인 분위기 속에서 한국의 여성은 오랫동안 공적 영역과 사적 영역에서 남성과 동등하지 못한 대우를 받아 왔다. 하지만, 여성의 높아진 교육 수준과 경제 활동이 증대됨에 따라 여성들은 자연스럽게 자신이 속한 집단에 대한 차별적 시각이나 고정관념에 대해 문제를 제기하고 있다(이재경 2013; 류연규·김영미 2019). 이러한 상황에서 한국의 남성은 기존에 사회경제적으로 누리던 지위에 대한 불안을 느끼게 되며 이를 방어하기 위해 보수적인 견해를 견지한다(김기동 외 2020; 최종숙 2020). 이것이 최근 우리 사회가 마주한 젠더갈등의 시발점이자 배경이다.

앞서 언급한 균형된 정체성 이론에 따르면 사람들은 자아개념과 성별 집단 간의 심리적 연결 고리인 주관적 젠더정체성이 강할수록 내집단에 우호적이고 외집단에 배타적인 태도를 형성함으로써 인지적 균형을 유지하려고 한다(Cvencek et al. 2012). 따라서 한국 사회에서 여성은 주관적 젠더정체성이 강해질수록 자신의 성별 집단이 처한 여성에 대한 사회구조적 차별과 현실을 자각해 여성 차별적 고정관념을 받아들이지 않을 확률이 높다. 이와 반대로 남성은 주관적 젠더정체성의 강도가 높아질수록 가부장적 질서를 유지하는 여성 차별적 고정관념을 강화하는 것이 성별 우위를 확보하고 인지적 균형을 이루는 방식이 될 것이다. 이에 따라 <가설 1>을 설정하였다.

<가설 1>: 주관적 젠더정체성이 강해질수록 남성은 여성 차별적 고정관념이 강해지지만, 여성은 여성 차별적 고정관념이 약해질 것이다.

정체성 정합 메커니즘에 따르면 주관적 젠더정체성이 유권자의 정치적 선호와 당파성에 영향력을 행사하며, 특히 주관적 젠더정체성이 강한 남성은 보수정당을 지지하고 주관적 젠더정체성이 강한 여성은 진보정당을 지지하는 현대적 젠더

격차(Modern Gender Gap) 현상을 나타낸다(Gidengil and Stolle 2021). 또한 남성성 위협-보상 메커니즘에 따르면 남성들은 사회경제적 위기 상황 속에서 자신들이 유지해 온 기존의 지위가 위협받다고 느낄 때 이를 유지하기 위해 강한 보수 성향을 나타내거나 우파 정당을 지지하는 경향을 보인다(Cassino and Besen-Cassino 2021).

한국 정치 지형에서도 최근 치러진 두 차례의 대선에서 청년 세대 남성과 여성이 각각 보수정당과 진보정당을 지지하는 현상은 생물학적 성별이 단순한 인구통계학적 배경을 넘어 정치적 선호의 핵심 준거집단으로 부상하고 있음을 보여준다. 또한 우리 사회에는 여전히 남성 부양자 이데올로기가 지속되고 있다(원숙연 · 김예슬 2017). 이에 따라 남성은 경쟁, 자율, 책임 등의 보수적 가치와 관련 정책을 상대적으로 높이 평가하며, 구조적 불평등을 개별 경쟁의 결과로 치부하는 경향이 있다. 반면, 여성은 상대적으로 평등, 복지, 사회적 약자 보호, 돌봄 등 진보적 가치와 정책에 더 호감을 보인다.⁴⁾ 이러한 집단적 선호는 주관적 젠더정체성의 강도와 결합할 때 극대화될 것으로 예상되며 이에 따라 <가설 2-1>과 <가설 2-2>를 제시한다.

<가설 2-1>: 주관적 젠더정체성이 강해질수록 남성은 보수정당 선호가 높아지지만, 여성은 보수정당 선호가 낮아질 것이다.

<가설 2-2>: 주관적 젠더정체성이 강해질수록 여성은 진보 정책 선호가 높아지지만, 남성은 진보 정책 선호가 낮아질 것이다.

사회 정체성 이론에 따르면, 유권자의 자아개념이 특정 사회집단과 강하게 결합할 때, 내집단 선호(In-Group Favoritism)와 외집단 반감(Out-Group Antagonism)이 유발된다(Tajfel 1981). 더구나 외집단에 대한 반감은 사회적 정체성 강도와 함께 증가한다(Huddy et al. 2015). 한국의 가부장적 사회구조와 최근의 정치적 동원 맥락을 고려할 때, 남성은 전통적 가치와 기득권 질서를 옹호하는 보수정당을 자신의 이익을 대변해 주는 내집단 친화적 정당으로 인식할 확률이 높다. 반면 여성은 상대적으로 소수자 권익과 성평등에 우호적인 진보정당을 자신의 성별 친화적인 정당으로 인식할

4) 우리나라의 젠더갈등은 여성 권익 신장을 주장하는 진보와 남성 역차별을 주장하는 보수의 당파적 구도로 양극화되어 정치적으로 동원된 특수성이 존재한다. 따라서 한국의 정치적 균열 구조하에서 여성은 자신이 속한 집단에 대한 주관적 귀속감이 강할수록 자신이 속한 집단에 호의적인 진보 진영의 담론에 동조하고 보수정당이나 정책을 덜 선호할 것으로 예상된다. 이것이 서구의 다원적 젠더 담론(예를 들어 다른 나라 사례나 질적 연구에서 젠더정체성이 강한 여성들이 전통적 가치나 보수정당을 지지하는 경우가 존재함)과는 달리 한국의 이분법적인 정당 구도에서 이러한 가설을 제시한 이유이다.

가능성이 높다. 이는 주관적 젠더정체성과 정당의 당파적 정체성이 정합적으로 교차하여 정서적 동조화를 형성함을 의미한다. 따라서 주관적 젠더정체성이 강한 남성은 보수정당 지지자들을 정서적, 정치적 우군이자 내집단의 연장선으로 취급하여 높은 호감을 보일 것이며, 여성은 반대로 기득권 질서를 유지하려는 외집단으로 규정하여 정서적인 반감을 표출할 것이다. 이에 〈가설 3〉을 제시한다.

〈가설 3〉: 주관적 젠더정체성이 강해질수록 남성은 보수정당 지지자 선호가 증가하지만, 여성은 보수정당 지지자 선호가 감소할 것이다.

2. 변수 측정 및 자료

본 연구는 2020년 8월 6일부터 14일까지 여론조사 전문 기관인 글로벌리서치를 통해 실시된 〈정체성 설문조사〉 자료를 이용했다.⁵⁾ 해당 조사는 전국 만 19세 이상의 성인 남녀를 모집단으로 설정하고 지역, 성별, 연령에 따른 비례할당추출법을 적용해 1,236명의 표본을 추출하고, 온라인으로 조사를 시행하였다. 연구의 종속변수인 유권자의 정치적 행태는 크게 3가지 태도로 구성되는데, 여성 차별적 고정관념, 정당 및 정책 평가, 그리고 정당 지지자에 대한 태도이다.

본 연구의 독립변수는 젠더정체성, 성별 그리고 젠더정체성과 성별의 상호작용이며, 특히 가설과 직접 관련이 있는 변수는 젠더정체성과 성별의 상호작용이다. 성별 변수의 측정은 여성을 0, 남성을 1로 처리했다. 젠더정체성 변수의 측정은 설문을 통해 우리나라 유권자의 주관적 젠더정체성 강도를 직접 측정한 김기동 외(2021)의 자료를 활용했다. 설문 문항은 다음의 4가지 질문으로 구성된다. 1) 선생님께 그 성별이라는 것이 얼마나 중요합니까? 2) 그 성별이라는 것이 선생님을 얼마나 잘 표현합니까? 3) 그 성별에 대해서 이야기하실 때, 선생님께서는 ‘그들’이라는 표현 대신 ‘우리’라는 표현을 얼마나 자주 사용하십니까? 4) 선생님께서는 선생님 스스로가 그 성별이라는 것을 평소에 얼마나 자주 생각하십니까?

젠더정체성 문항 중 1, 2, 4번 문항은 4점 척도로 측정된 반면, 3번 문항은 5점 척도로 측정되어 척도 간 단위 불일치 문제가 발생했다. 이를 통계학적으로 해결하기 위해 3번 문항을 4점 척도로 강제 재코딩하여 정보를 손실하는 방식 대신, 각 문항의 고유 정보를

5) 본 연구가 2020년 조사를 활용한 이유는 한국 유권자를 대상으로 생물학적 성별이 아닌 ‘주관적 젠더정체성 강도’를 체계적으로 측정한 국내 유일의 설문 자료이기 때문이다. 2020년 이후 여론조사는 생물학적 성별만 질문지에 포함하고 있어 본 연구의 핵심인 주관적 젠더정체성을 분석하는 것이 현실적으로 불가능했음을 밝혀둔다.

완벽히 보전하면서 연속성을 확보할 수 있는 비율 보전형 리스케일(선형 변환) 및 표준화 평균 지수 산출 방식을 적용하였다.⁶⁾ 통제변수로는 연령, 교육, 소득 등 인구사회학적 변수와 정치 이념, 정치지식, 정치관심도, 정당일체감 등의 정치적 변수를 고려하였다. 각 변수의 처리 방식과 구체적인 기술통계는 <표 1>과 <표 2>에 각각 정리되어 있다.

<표 1> 변수 처리

변수		변수 처리
독립변수	주관적 젠더 정체성	Q. 선생님께 그 성별이라는 것이 얼마나 중요합니까? 1. 전혀 중요하지 않음 → 4. 매우 중요함
		Q. 그 성별이라는 것이 선생님을 얼마나 잘 표현합니까? 1. 전혀 표현하지 않음 → 4. 매우 잘 표현함
		Q. 그 성별에 대해서 이야기하실 때, 선생님께서는 '그들'이라는 표현 대신 '우리'라는 표현을 얼마나 자주 사용하십니까? 1. 전혀 사용하지 않음 → 5. 항상 사용함
		Q. 선생님께서는 선생님 스스로가 그 성별이라는 것을 평소에 어느 정도로 생각하십니까? 1. 전혀 생각하지 않음 → 4. 매우 자주 생각함
	성별	0. 여성. 1. 남성
종속 변수	여성 차별적 고정 관념 ⁷⁾	Q. 많은 여성들은 사실 평등이라는 미명하에 고용 정책 등에서 남성보다 우대받는 등의 특별한 대우를 받기를 바란다. 1. 매우 반대 → 5. 매우 동의
		Q. 대부분의 여성들은 남성들의 일반적인 발언이나 행동까지도 성차별주의로 해석한다. 1. 매우 반대 → 5. 매우 동의
		Q. 대부분의 여성들은 남성들의 배려에 감사할 줄 모른다. 1. 매우 반대 → 5. 매우 동의
	온정적 성차별주의	Q. 여성들은 남성들에 의해 소중히 여겨져야 하며, 보호받아야 한다. 1. 매우 반대 → 5. 매우 동의
		Q. 여성들은 남성들이 가지지 못한 순수함을 가지고 있다. 1. 매우 반대 → 5. 매우 동의
		Q. 좋은 여성은 남성의 뒷받침이 필요하다. 1. 매우 반대 → 5. 매우 동의
	보수정당 선호	미래통합당 선호 0. 아주 싫어한다 → 10. 아주 좋아한다

6) Stata alpha 명령어(alpha X1 X2 X3 X4, i s gen(var))를 이용해 4개 문항의 표준화된 값을 도출한 후, 이들의 산술 평균을 산출하여 크론바흐 알파 계수(Cronbach's α $\backslash$ alpha α)로 신뢰도가 확보된 연속형 지수를 생성했다.

	진보 정책 평가 ⁸⁾	Q. 소득의 분배와 경제력 남용 방지, 재벌과 대기업의 지배구조를 개혁해야 한다. 1. 매우 반대 → 4. 매우 찬성
		Q. 부의 사회적 양극화를 줄이기 위해서 정부가 적극적으로 나서야 한다. 1. 매우 반대 → 4. 매우 찬성
		Q. 복지 확대를 위해 증세를 해야 한다. 1. 매우 반대 → 4. 매우 찬성
		Q. 복지 혜택은 자격과 조건에 상관없이 모든 국민에게 제공되어야 한다. 1. 매우 반대 → 4. 매우 찬성
		Q. 정부는 북한 정권과의 대화와 타협에 적극적으로 나서야 한다. 1. 매우 반대 → 4. 매우 찬성
	보수정당 지지자 선호	미래통합당 지지자 선호 0. 아주 싫어한다 → 10. 아주 좋아한다
연령		1. 20대 → 5. 60세 이상
교육		1. 초등학교 졸업 이하 → 6. 대학원(석·박사) 재학/졸업
소득		1. 가구소득 월 100만 원 미만 → 11. 1,000만 원 이상
정치이념		0. 가장 진보적 → 10. 가장 보수적
정치지식		0. 가장 부족함 → 4. 가장 풍부함 (정치지식 관련 맞은 문항 개수 합)
정치관심도		1. 전혀 관심 없음 → 4. 매우 관심 있음
정당일체감	더불어민주당	1. 더불어민주당. 0. 그 외 정당
	미래통합당	1. 미래통합당. 0. 그 외 정당
	정의당	1. 정의당. 0. 그 외 정당

7) 여성 차별적 고정관념 문항과 진보정책 문항을 단일척도로 구성할 수 있는지에 대해 요인분석을 했다. 분석 결과 여성 차별적 고정관념 문항은 단일척도로 묶이기 어려운 결과가 나와 적대적 성차별과 온정적 성차별을 분리해 분석을 시도했음을 밝힌다. 이와 관련된 자세한 분석 결과는 부록에 있는 요인분석 결과 <표 8>과 신뢰도 측정 결과 <표 10>을 참조하길 바란다.

8) 진보 정책평가 문항은 원래 노동시장 유연화, 재벌 및 대기업 지배구조 개혁, 양극화 완화 정부개입, 복지 확대를 위한 증세, 보편적인 복지 선호, 대북 대화·타협 총 6개 문항이었으나 요인분석 결과 기준치에 미달하고 다른 문항과 연관성이 낮게 나온 노동시장 유연화 문항을 제외한 나머지 5개 문항을 가지고 척도를 재구성하였다. 이와 관련된 자세한 내용은 부록에 있는 요인분석 결과 <표 9>와 신뢰도 측정 결과 <표 10>을 참조하길 바란다.

〈표 2〉 기술통계

구분	변수		Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
종속변수	여성 차별적 고정관념	적대적 성차별주의	1209	9.368	2.524	3	15
		온정적 성차별주의	1209	8.677	2.125	3	15
	보수정당 선호도		1209	3.473	2.580	0	10
	진보 정책 평가		1209	14.267	3.073	5	20
	보수정당 지지자 선호도		1209	3.577	2.514	0	10
독립변수	주관적 젠더정체성		1209	2.10E-09	0.824	-1.741	1.926
	성별(여자=0)		1209	0.532672	0.499138	0	1
	젠더정체성x성별		1209	-.0428009	.6151828	-1.741	1.926
통제변수	연령		1209	3.870	1.133	2	6
	교육		1209	4.701	0.886	1	6
	소득		1209	5.597	2.484	1	11
	정치이념		1209	4.859	2.285	0	11
	정치지식		1209	2.816	1.120	0	4
	정치관심도		1209	2.726	0.730	1	4
	정당일체감	더불어민주당	1209	0.448304	0.497526	0	1
		미래통합당	1209	0.166253	0.372462	0	1
		정의당	1209	0.080232	0.271764	0	1

IV. 분석

본 장에서는 앞서 논의한 가설에 기반해 한국 유권자의 주관적 젠더정체성 강도와 성별의 상호작용이 유권자의 정치적 태도에 미치는 영향력을 분석한다. 구체적으로 유권자의 여성 차별적 고정관념, 보수정당(미래통합당)과 그 지지자에 대한 선호도, 그리고 정책(진보정책) 평가를 종속변수로 설정하고 주관적 젠더정체성과 성별의 상호작용과 다양한 통제 변수들을 포함하여 다중회귀분석(OLS)을 실시했다. 분석 결과는 가설과 관련된 주관적 젠더정체성과 성별 간의 상호작용이 통계적으로 유의미성을 가지는지를 먼저 살펴보고, 통계적 유의미성을 가지는 상호작용 변수를 그래프로 시각화한 뒤 한계 효과를 살펴보았다.

먼저 〈가설 1〉은 주관적 젠더정체성이 여성 차별적 고정관념 수용에 미치는 영향이 성별에 의해 조절될 것이라는 기대, 즉 주관적 젠더정체성이 강해질수록 여성은 여성 차별적 고정관념이 낮아지지만, 남성은 이를 더욱 강화할 것이라는 기대를 담고 있다.

이를 검증하기 위해 종속변수인 여성 차별적 고정관념을 적대적 성차별주의와 온정적 성차별주의로 구분하여 회귀분석을 실시한 결과는 <표 3>과 <표 4>이다.

<표 3> 여성 차별적 고정관념 분석 ① : 적대적 성차별주의

적대적 성차별주의		Coef (S.E.)
주관적 젠더정체성		-0.204 (0.137)
성별		1.806*** (0.147)
주관적 젠더정체성X성별		0.228 (0.181)
연령		0.163* (0.065)
교육		-0.232** (0.080)
소득		0.052+ (0.028)
정치이념		0.057+ (0.034)
정치지식		-0.019 (0.065)
정치관심도		0.074 (0.108)
정당일체감	더불어민주당	-0.107 (0.163)
	미래통합당	0.265 (0.220)
	정의당	-0.743* (0.299)
상수(_cons)		8.225*** (0.548)
R ²		0.170
N		1,209

p<0.001***, p<0.01**, p<0.05*, p<0.1+ / 강건표준오차, Robust HC1 적용

여성 차별적 고정관념 중 적대적 성차별주의를 분석한 결과 <표 3>을 살펴보면, <가설 1>의 예상과는 달리 주관적 젠더정체성과 성별의 상호작용 변수는 적대적 성차별주의에 영향이 없었다. 적대적 성차별주의에 영향을 미친 변수는 생물학적 성별로 우리나라 남성은 여성과 비교해 적대적 성차별주의를 강하게 수용하는 경향을 보였다. 주관적 젠더정체성은 적대적 성차별주의에 영향을 미치지 못했다.

통제변수 가운데는 연령, 교육, 소득, 이념, 그리고 정의당에 대한 정당일체감이

유의미한 영향을 보였다. 연령이 높을수록, 그리고 이념적으로 보수적일수록 적대적 성차별주의를 더 강하게 수용하는 경향을 보인 반면, 교육 수준이 높거나 정의당에 정당일체감을 느끼는 응답자는 이를 상대적으로 낮게 수용하는 경향을 보였다.

〈표 4〉 여성 차별적 고정관념 분석 ② : 온정적 성차별주의

온정적 성차별주의		Coef (S.E.)
주관적 젠더정체성		0.381*** (0.113)
성별		0.393** (0.129)
주관적 젠더정체성X성별		0.192 (0.157)
연령		0.362*** (0.056)
교육		-0.032 (0.069)
소득		-0.003 (0.024)
정치이념		-0.010 (0.035)
정치지식		-0.195*** (0.059)
정치관심도		-0.032 (0.096)
정당일체감	더불어민주당	0.026 (0.150)
	미래통합당	0.148 (0.190)
	정의당	-0.033 (0.241)
상수(_cons)		7.890*** (0.511)
R ²		0.093
N		1,209

p<0.001***, p<0.01**, p<0.05*, p<0.1+ / 강건표준오차, Robust HC1 적용

온정적 성차별주의를 분석한 결과 〈표 4〉를 살펴보면 적대적 성차별주의 결과와 동일하게 〈가설 1〉과 관련된 주관적 젠더정체성과 성별의 상호작용은 온정적 성차별주의에 영향이 없었다. 하지만 생물학적 성별 변수는 적대적 성차별주의와 동일하게 온정적 성차별주의에도 통계적으로 유의미한 영향을 미쳤다. 여성과 비교해 남성이 온정적 성차별주의 태도를 더 강하게 나타냈다.

주관적 젠더정체성의 경우 적대적 성차별주의와는 달리 온정적 성차별주의에

영향을 미쳤다. 자신의 젠더에 대한 주관적 동일시가 강할수록 "여성은 보호받아야 한다", "여성은 순수함을 지닌다"와 같은 온정적 성차별 태도를 더 강하게 수용하는 경향을 보였다. 이것은 온정적 성차별주의 태도를 적극적으로 수용하는 것이 우리나라 남성에게만 국한된 현상이 아니라 남녀 모두 공통으로 관찰되는 현상임을 의미한다.

통제 변수 중 연령과 정치지식이 온정적 성차별주의에 영향력을 나타냈다. 연령이 높을수록 온정적 성차별주의를 강하게 내면화한 반면, 정치지식이 풍부할수록 이를 낮게 평가하는 경향을 보였다. 교육, 소득, 이념, 정치관심도, 정당일체감에서는 유의미한 차이가 나타나지 않았다.

〈가설 2-1〉은 주관적 젠더정체성 강도가 보수정당(미래통합당)에 대한 호감도에 미치는 효과가 성별에 의해 분화될 것이라는 기대를 담고 있다. 구체적으로 주관적 젠더정체성이 강해질수록 여성은 보수정당에 대한 선호가 낮아지지만, 남성은 그 선호가 높아질 것이라고 상정했다. 보수정당 선호도를 종속변수로 한 〈가설 2-1〉의 분석은 주관적 젠더정체성, 성별, 두 변수의 상호작용, 인구통계학적 변수를 포함한 기본 모형(Model 1)과 기본 모형에 다양한 정치적 변수들을 추가한 확장 모형(Model 2)을 통해 분석했다.

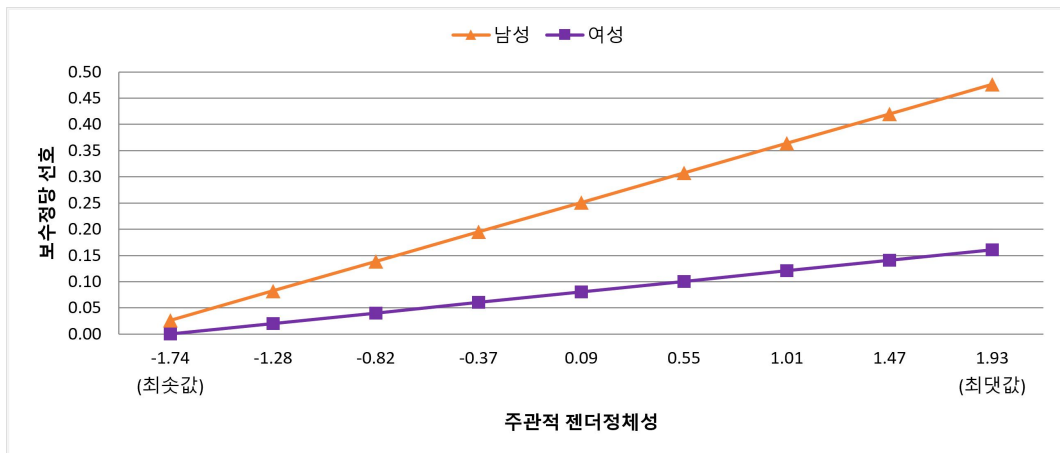
〈표 5〉 보수정당 선호 분석

보수정당 선호	Model 1(기본모형)	Model 2(확장모형)
주관적 젠더정체성	0.171 (0.148)	0.161 (0.126)
성별	-0.048 (0.154)	0.026 (0.132)
주관적 젠더정체성X성별	0.385* (0.194)	0.289+ (0.160)
연령	0.058 (0.067)	-0.014 (0.055)
교육	-0.111 (0.085)	-0.030 (0.069)
소득	0.021 (0.032)	0.035 (0.027)
정치이념	—	0.240*** (0.037)
정치지식	—	-0.237*** (0.058)
정치관심도	—	-0.374*** (0.100)

정당일체감	더불어민주당	—	-0.622*** (0.159)
	미래통합당	—	2.466*** (0.188)
	정의당	—	-0.569* (0.262)
상수(_cons)		3.692*** (0.493)	3.907*** (0.488)
R ²		0.022	0.367
N		1209	1209

p<0.001***, p<0.01**, p<0.05*, p<0.1+ / 강건표준오차, Robust HC1 적용

〈그림 2〉 상호작용 변수가 보수정당 선호에 미치는 영향



보수정당 선호도를 분석한 <표 5>에 따르면 <가설 2-1>과 관련 있는 주관적 젠더정체성과 성별의 상호작용은 기본 모형(Model 1)과 확장 모형(Model 2)에서 모두 통계적으로 유의성을 나타냈다. 주관적 젠더정체성과 성별의 상호작용 효과를 시각화한 <그림 2>를 보다 엄밀하게 해석하기 위해 남성과 여성의 한계 효과를 분석했다. 그 결과 확장 모형(Model 2)을 기준으로 남성의 기울기는 $\beta = 0.450$ ($p < .001$, 95% CI[0.250, 0.650])으로 뚜렷한 우상향 양상을 보이지만, 여성의 기울기는 $\beta = 0.161$ ($p = .202$, 95% CI[-0.086, 0.408])로 통계적으로 유의미하지 않았다. 이러한 비대칭적 패턴은 정치적 변수를 포함하지 않은 기본 모형(남성 $\beta = 0.555$, $p < .001$; 여성 $\beta = 0.171$, $p = .249$)에서도 동일하게 확인되었다.

부연하자면 남성의 경우 젠더정체성이 강해질수록 보수정당 선호가 높아지는 것이 명확하게 나타난 반면, 여성의 경우 젠더정체성이 강해지더라도 보수정당 선호가 낮아지는

것이 통계적으로 유의미하지 않았다. 따라서 주관적 젠더정체성이 보수정당 선호에 미치는 영향력은 남성에서만 나타나는 현상임을 보여준다. 이는 〈가설 2-1〉이 상정한 남녀의 대칭적 효과가 명확하게 나타나지 않았음을 의미하며, 〈가설 2-1〉은 남성 집단에서만 수용되었다.

여성의 경우 〈가설 2-1〉에서 예상했던 방향(우하향)의 기울기가 뚜렷하게 나타나지 않은 이유는 다음과 같이 유추해 볼 수 있다. 남성성 위협-보상 메커니즘에 따르면 남성은 사회경제적 지위 위협에 대한 방어 기제로서 자신의 정체성을 재확인하려는 뚜렷한 유인을 지니며, 이러한 유인은 정체성 강도에 비례해 명확한 정치적 지지로 이어질 가능성이 높다. 반면 여성의 경우 주관적 젠더정체성이 약한 응답자라 하더라도 한국의 가부장적 질서에 대한 문제의식이 이미 상당 부분 공유되어 있어, 정체성 강도가 강해진다고 해서 보수정당에 대한 거리감이 추가로 크게 벌어지지 않는 천장 효과(Ceiling Effect)가 존재할 가능성이 있다.⁹⁾

참고로 성별 변수와 주관적 젠더정체성 변수는 기본 모형과 확장 모형 모두에서 통계적으로 유의미하지 않아 보수정당 선호에 영향력이 없었다. 통제 변수 중 이념, 정치 지식, 정치관심도, 각 정당에 대한 정당일체감이 보수정당 선호에 영향력을 나타냈다. 응답자의 이념 성향이 보수적일수록, 그리고 미래통합당에 정당일체감을 느낄수록 보수정당인 미래통합당에 대한 선호는 높게 나타났다. 반대로 정치지식과 관심이 높아질수록, 그리고 더불어민주당이나 정의당과 같은 진보정당에 정당일체감을 느낄수록 보수정당에 대한 선호는 낮아지는 경향을 보였다.

〈가설 2-2〉는 복지 확대, 사회적 약자 보호, 분배 정의 등으로 대변되는 진보 정책에 대한 유권자의 평가가 주관적 젠더정체성과 성별의 결합 방식에 따라 대칭적으로 나타날 것으로 예상했다. 즉, 여성은 주관적 젠더정체성이 강해질수록 진보 정책에 대한 평가가 긍정적이지만, 남성은 주관적 젠더정체성이 강해질수록 진보 정책에 대해 부정적 평가를 할 것이라는 기대를 담고 있다. 진보 정책에 대한 평가를 종속변수로 한 분석 결과는 〈표 6〉과 같다.

〈표 6〉 진보 정책 평가 분석

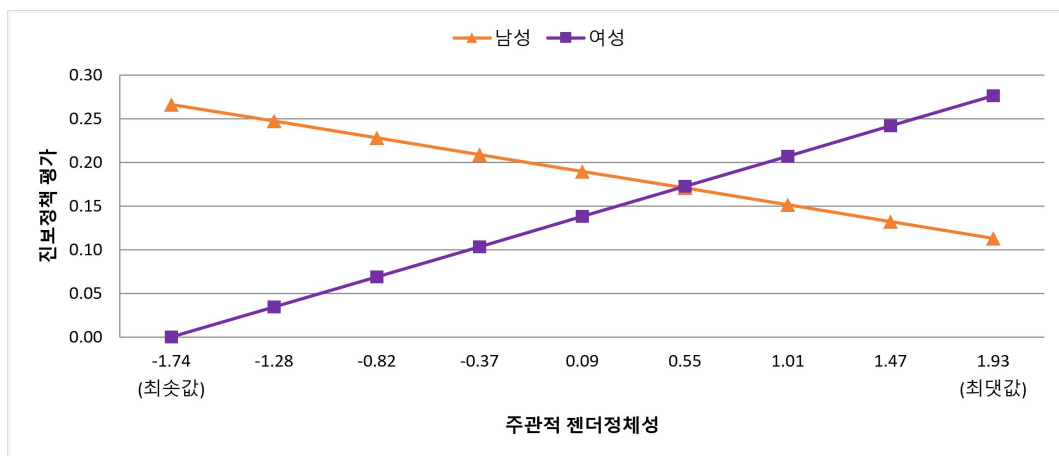
정책 평가	Coef. (S.E.)
주관적 젠더정체성	0.276+ (0.150)

9) 여성 집단에서는 주관적 젠더정체성의 강도와 무관하게 보수정당에 대한 기본적인 거리감이 이미 형성되어 있는 반면, 남성 집단에서는 주관적 젠더정체성의 강도가 정치적 태도를 가르는 핵심 변수로 작동하고 있는 것으로 해석된다.

성별		0.266 (0.167)
주관적 젠더정체성X성별		-0.429* (0.205)
연령		0.136+ (0.075)
교육		-0.224* (0.089)
소득		-0.074* (0.031)
정치이념		-0.208*** (0.046)
정치지식		0.213** (0.074)
정치관심도		0.504*** (0.135)
정당일체감	더불어민주당	1.363*** (0.192)
	미래통합당	-1.665*** (0.280)
	정의당	1.505*** (0.311)
상수(_cons)		13.626*** (0.663)
R ²		0.271
N		1,209

p<0.001***, p<0.01**, p<0.05*, p<0.1+ / 강건표준오차, Robust HC1 적용

〈그림 3〉 상호작용 변수가 진보 정책 평가에 미치는 영향



먼저 〈가설 2-2〉와 관련된 분석 결과인 〈표 6〉을 살펴보면, 주관적 젠더정체성과 성별의 상호작용은 통계적으로 유의미하게 나타났다. 상호작용 변수가 진보 정책에 미치는 영향을 시각적으로 구현한 〈그림 3〉으로만 판단해 보면 여성은 주관적 젠더정체성이 강할수록 진보 정책에 우호적인 태도를 보이는 반면, 남성은 젠더정체성이 강할수록 진보 정책에 냉소적인 태도를 보이는 교차 양상을 보인다. 하지만 상호작용 변수에 대한 엄밀한 해석을 위해 한계 효과 분석 결과, 여성 집단의 기울기는 $\beta = 0.276(p=.066, 95\% \text{ CI}[-0.018, 0.570])$ 로 통계적으로 유의미성을 보였지만, 남성 집단의 기울기는 $\beta = -0.153(p=.286, 95\% \text{ CI}[-0.434, 0.128])$ 로 통계적으로 유의미하지 않았다.

정리하자면, 〈그림 3〉에서 보듯이 여성과 남성의 태도가 서로 다른 방향으로 갈린다는 교차 패턴이 나타나고 여성의 경우 본인이 느끼는 젠더정체성의 강도가 강해질수록 진보 정책을 선호하는 태도가 명확하게 나타났다. 하지만, 남성의 경우 젠더정체성의 강도가 강해질수록 진보 정책에 대한 선호가 낮아지는 경향이 통계적으로 유의미하지 않았기 때문에 〈가설 2-2〉는 여성에게만 수용된다.

상호작용 변수 외 성별 변수는 진보 정책평가에 영향을 미치지 못했지만, 주관적 젠더 정체성은 진보 정책평가에 영향을 미쳤다. 통제 변수는 상당한 영향력이 존재했는데, 이념적으로 보수적일수록, 교육·소득 수준이 높을수록 진보 정책에 부정적인 태도를 보인 반면, 정치지식과 정치관심도가 높을수록, 그리고 더불어민주당·정의당에 정당일체감을 느낄수록 진보 정책에 우호적인 태도를 보였다. 미래통합당에 대한 정당일체감은 뚜렷하게 부정적인 방향으로 작용하여, 보수정당인 미래통합당에 정당일체감을 느낄수록 진보 정책에 부정적인 태도를 나타냈다.

마지막으로 〈가설 3〉은 사회정체성 이론의 핵심인 외집단 적대감이 정치적 영역에서 상대 정당 지지자들을 향한 정서적 양극화로 어떻게 발현되는지 검증하기 위한 것이다. 주관적 젠더정체성이 강해질수록 여성은 보수정당 지지자에 대한 선호가 낮아지지만, 남성은 보수정당 지지자에 대한 선호가 높아질 것이라는 기대를 담고 있다. 보수정당인 미래통합당 지지자에 대한 선호도를 종속변수로 한 분석 결과는 〈표 7〉과 같다.

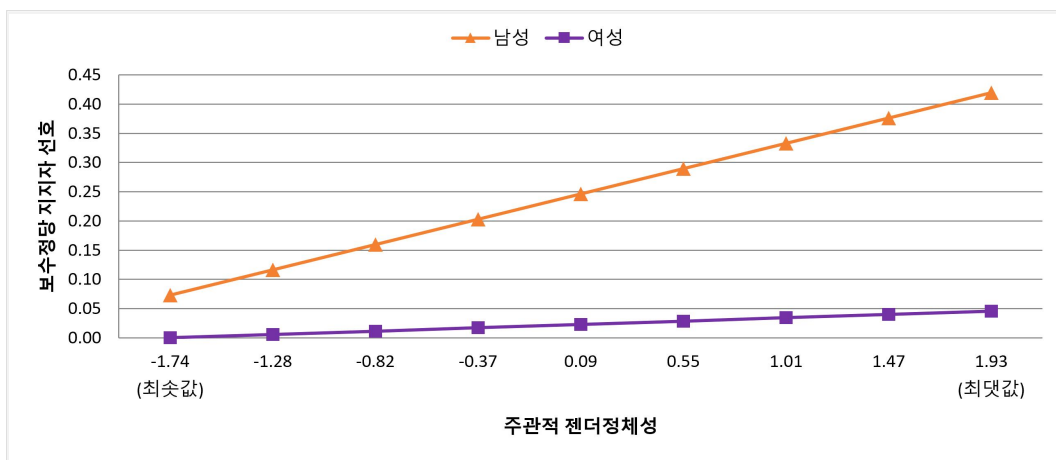
〈표 7〉 보수정당 지지자 선호 분석

보수정당 지지자 선호	Model 1(기본모형)	Model 2(확장모형)
주관적 젠더정체성	0.058 (0.144)	0.046 (0.122)
성별	0.002 (0.151)	0.073 (0.133)

주관적 젠더정체성X성별		0.390* (0.189)	0.301+ (0.157)
연령		0.055 (0.065)	-0.012 (0.055)
교육		-0.118 (0.084)	-0.041 (0.069)
소득		0.015 (0.031)	0.028 (0.026)
정치이념		—	0.230*** (0.037)
정치지식		—	-0.233*** (0.057)
정치관심도		—	-0.348*** (0.099)
정당일체감	더불어민주당	—	-0.542*** (0.156)
	미래통합당	—	2.345*** (0.191)
	정의당	—	-0.524* (0.262)
상수(_cons)		3.849*** (0.481)	4.021*** (0.494)
R ²		0.015	0.338
N		1209	1209

p<0.001***, p<0.01**, p<0.05*, p<0.1+ / 강건표준오차, Robust HC1 적용

〈그림 4〉 상호작용 변수가 보수정당 지지자 선호에 미치는 영향



먼저 보수정당 지지자 선호를 분석한 결과 〈표 7〉을 살펴보면 〈가설 3〉과 관련 있는 주관적 젠더정체성과 성별의 상호작용은 보수정당 지지자 선호에 통계적으로 유의미한

영향을 나타냈다. 이를 부연하자면 주관적 젠더정체성과 성별의 상호작용 변수는 기본 모형(Model 1)과 정치적 변수들을 추가한 확장 모형(Model 2) 모두에서 통계적 유의미성을 보였다.

확장 모형(Model 2)의 주관적 젠더정체성과 성별의 상호작용 효과를 시각화한 <그림 4>를 바탕으로 한계 효과 분석 결과, 남성 집단의 기울기는 $\beta = 0.347(p=.001, 95\% \text{ CI}[0.145, 0.548])$ 로 통계적으로 유의미했다. 하지만, 여성 집단의 기울기는 $\beta = 0.046(p=.708, 95\% \text{ CI}[-0.194, 0.285])$ 로 통계적으로 유의미성을 보이지 않았다. 이러한 양상은 기본 모형(Model 1)에서도 남성 $\beta = 0.448(p<.001)$, 여성 $\beta = 0.058(p=.688)$ 로 동일한 패턴이 확인되었다.

이에 따라 남성의 경우 젠더정체성이 강해질수록 보수정당 지지자에 대한 선호가 명확하게 증가하지만, 여성의 경우 젠더정체성이 강해질수록 보수정당 지지자에 대한 선호 감소가 통계적으로 유의미하지 않다는 점에서 <가설 3>은 남성에게만 수용된다. 이는 주관적 젠더정체성 강도가 보수정당 지지자에 대한 정서적 동일시를 촉발하는 기제가 한국 남성에서만 특히 두드러진다는 점을 시사한다.

우리나라 여성의 경우 주관적 젠더정체성의 강도가 증가함에도 보수정당 지지자에 대한 선호가 뚜렷하게 낮아지지 않은 이유를 다음과 같이 유추할 수 있다. 사회정체성 이론에 따르면 외집단 반감은 내집단 동일시의 강도와 함께 커지는 것이 일반적이지만 (Huddy et al. 2015), 이는 외집단이 명확한 위협으로 인지될 때 두드러지는 경향이 있다. 한국의 정치 지형에서 보수정당 지지자는 남성에게는 기득권 질서를 공유하는 내집단으로, 여성에게는 이미 외집단으로 인지되고 있을 가능성이 높다. 즉 한국의 여성은 주관적 젠더정체성의 강도와 무관하게 보수정당 지지자에 대한 거리감이 이미 형성되어 있어, 주관적 정체성 강도가 높아지더라도 추가적인 반감의 증폭이 상대적으로 제한적일 수 있다.

보수정당 지지자의 선호에 통제변수의 영향력이 상당히 나타났다. 응답자의 이념이 보수적일수록, 그리고 보수정당에 정당일체감을 느낄수록 해당 보수정당 지지자에 대한 선호는 높게 나타났다. 반면 정치지식이 풍부하고 정치관심도가 높을수록, 그리고 진보정당에 정당일체감을 느낄수록 보수정당 지지자에 대한 선호는 낮아지는 경향을 보였다.

이상의 결과를 종합하면, 주관적 젠더정체성과 성별의 상호작용이 정치적 태도에 미치는 영향을 분석한 결과 주관적 젠더정체성이 강해질수록 남녀의 정치적 태도가 서로 반대 방향으로 뚜렷하게 갈리는 대칭적 역전 현상이 보이는 것이 아니라, 남성 중심적 비대칭적 분화 현상이 발생했다. 즉 우리나라 남성의 경우 주관적 젠더정체성 강화가 보수정당과 그 지지자에 대한 호감으로 뚜렷하게 이어지는 명확한 정치적 정렬이 확인되는 반면, 여성의 경우 이러한 정치적 정렬이 뚜렷하게 나타나지 않았다.

V. 결론

본 연구는 최근 한국 사회를 관통하는 새로운 균열 구조로 부상한 젠더갈등의 이면에서 개인의 주관적 젠더정체성 강도가 정치적 태도에 미치는 영향을 실증적으로 규명하고자 하였다. 분석 결과를 종합하면 개인이 주관적으로 내재화하는 젠더정체성 강도가 정치 태도에 미치는 영향력은 성별에 따라 다른 양상이 나타났다. 첫째, 여성 차별적 고정관념에 관한 가설은 지지되지 않았다. 적대적 성차별주의의 경우 남성이 여성보다 유의하게 높은 수준을 보였으나, 이는 생물학적 성별 자체의 효과였을 뿐 주관적 젠더정체성 강도와 성별의 상호작용 영향은 없었다. 온정적 성차별주의의 경우 성별 변수와 주관적 젠더정체성 변수가 온정적 성차별주의에 영향을 주는 것으로 나타났다. 하지만, 주관적 젠더정체성과 성별의 상호작용 효과는 나타나지 않아 가설에서 예상했던 여성과 남성의 교차 패턴은 존재하지 않았다.

둘째, 보수정당 및 그 지지자에 대한 선호에서는 주관적 젠더정체성과 성별의 상호작용 관련 가설은 남성에게만 수용되었다. 상호작용에 대한 한계 효과 분석 결과 남성은 젠더정체성이 강해질수록 보수정당 및 그 정당 지지자에 대한 선호 증가가 명확하게 확인되었고 이념, 정당일체감 등 정치적 변수를 통제한 이후에도 방향과 통계적 유의성이 유지됐다. 그러나 여성의 경우 젠더정체성이 강해질수록 보수정당과 그 지지자에 대한 선호가 낮아지는 경향이 통계적으로 유의미하지 않았다. 이는 가설이 상정한 여성은 하락, 남성은 상승이라는 대칭적 양극화가 아니라, 주관적 젠더정체성이 유독 남성들 사이에서 보수정당과 그 지지자에 대한 정서적 동일시를 강하게 촉발하는 비대칭적 현상임을 보여준다.

셋째, 진보 정책평가에서는 젠더정체성과 성별의 상호작용 변수가 유의미했으며 시각적으로는 여성은 진보 정책에 우호적이고, 남성은 반대로 냉소적이라는 교차방향성이 나타났다. 그러나 상호작용 변수의 한계 효과 분석 결과 여성은 젠더정체성이 강해질수록 진보 정책 선호가 높아지는 경향이 뚜렷했지만, 남성의 경우 젠더정체성이 강해질수록 진보 정책 선호가 낮아지는 경향성이 통계적으로 유의하지 않았다. 따라서 진보 정책평가 관련 가설 역시 여성에게만 수용되었다.

이상의 내용을 종합하면, 분석 결과 주관적 젠더정체성이 강해질수록 남녀가 반대 방향으로 뚜렷하게 갈리는 대칭적 양극화 대신 한국 남성의 경우 주관적 젠더정체성이 보수적 정치 태도와 강하게 결합하는 비대칭적 정치 정렬 현상이 나타났다. 우리나라 여성의 경우 주관적 젠더정체성 강도와 무관하게 보수정당과 그 지지자에 대한 거리감이 이미 상당 부분 기저 수준에서 형성되어 있는 반면, 남성의 경우 젠

더정체성의 강도가 정치적 태도를 가르는 핵심 변수로 작동하고 있는 것으로 보인다. 이는 남성성 위협-보상 메커니즘(Cassino and Besen-Cassino 2021)이 한국 남성에서도 관찰되고 있다는 점을 시사한다.

본 연구의 학문적 의의는 다음과 같다. 먼저 기존 국내 젠더 연구가 대체로 생물학적 성별에 기반한 집단 간 비교에 머물러 동일 성별 집단 내부의 이질성을 포착하지 못했던 부분을 보완하여 개인의 심리적 자각인 주관적 젠더정체성의 강도와 성별의 상호작용이 정치적 행태에 미치는 영향에 주목했다는 점이다. 또한 본 연구의 분석을 통해, 가설에서 제시한 남녀의 대칭적 양극화 패턴이 아니라 남성 중심의 비대칭적 패턴이 나타났다는 사실이다. 이는 한국의 젠더갈등이 여성과 남성 모두에게서 동일한 강도와 방식으로 정치화되고 있다기보다, 남성에게 특히 뚜렷하게 정치적 자원으로 동원되고 있음을 시사한다.

그러나 이념과 정당일체감 등 전통적 정치 변수의 영향력이 유지되고 있다는 점에서, 이러한 함의는 신중하게 해석될 필요가 있다. 이는 개인의 주관적 젠더정체성이 한국 사회의 이념이나 지역과 같이 기존의 견고한 균열을 대체하기보다 그 균열 속에 침투, 결합하여 작동하는 보완적 기제로 작동하고 있음을 의미한다.

본 연구의 한계점은 연구에서 사용한 자료가 21대 총선 직후인 2020년 8월이라는 특정 시점에 수집된 횡단자료¹⁰⁾라는 점이다. 유권자의 주관적 젠더정체성은 선거 주기나 정치적 맥락, 혹은 매체의 프레임 전술에 따라 영향을 받을 수 있기 때문에, 향후 주관적 젠더정체성을 정기적으로 측정하는 장기 패널 데이터가 구축되어 시계열 분석으로 확장된다면 보다 풍부한 인과관계 검증이 가능할 것이다.

또 다른 한계점은 주어진 자료의 설문 문항 구성 한계로 인해 본 연구는 정당과 정당 지지자에 대한 선호와 정책 평가 등의 태도 차원을 규명하는 데 그쳤으며, 실제 선거에서 유권자의 주관적인 젠더정체성이 투표 선택에 어떤 영향력을 미쳤는지를 분석할 수 없었다. 향후 후속 연구에서는 주관적 젠더정체성이 실제 투표 결정 단계에서 정당 간 득표 격차를 어떻게 결정짓는지 구체적인 행동을 분석하는 방향으로 논의를 보완하고 발전시켜야 할 것이다.

10) 2020년 8월은 문재인 정부이자 2022년 20대 대선에서 여성가족부 폐지로 대변되는 젠더 이슈가 본격적으로 나타나기 직전의 갈등 축적기였다. 따라서 본 연구 결과는 한국 정치에서 젠더 정렬이 본격화되기 시작한 결정적 기점의 동학을 포착한 기초 연구로서 가치를 가지며, 향후 보다 최신 자료를 바탕으로 한 시계열 분석이 요청된다.

참고문헌

- 강주현. 2020. "한국 여성 유권자의 정당호감도와 여성 정치인 평가: 20대 총선을 중심으로." 『정치정보연구』 23권 1호, 1-32.
- .2023. "젠더갈등 이슈가 20대 대통령후보 평가와 투표에 미치는 영향." 『한국과 세계』 5권 6호, 157-201.
- 구본상. 2023. "한국 사회 내 젠더갈등과 편향성의 동원." 『현대정치연구』 16권 2호, 51-97.
- 권수현. 2015. "여성정책 법안에 대한 제17·18대 국회의원 투표행태 분석." 『한국여성학』 31권 4호, 331-366.
- 권수현·이성우. 2024. "누가 페미니스트인가? 페미니스트 정체성 결정요인 분석." 『OUGHTOPIA』 39권 1호, 165-209.
- 권순정. 2013. "주디스 버틀러의 [젠더 트러블]을 통해서 본 '젠더'." 『철학논총』 72집, 215-240.
- 김감미·민영. 2023. "'이름짓기'의 정치적 효과: 정체성 단서를 활용한 언론의 이름짓기를 중심으로." 『정치커뮤니케이션연구』 69호, 239-277.
- 김기동·이재묵. 2021. "한국 유권자의 당파적 정체성과 정서적 양극화." 『한국정치학회보』 55권 2호, 57-87.
- 김기동·이재묵·정다빈. 2020. "성차별주의의 정치적 및 감정적 효과: 한국 유권자들에 대한 실험연구." 『한국사회학』 54권 4호, 41-82.
- 김기동·정다빈·이재묵. 2021. "한국인의 젠더정체성과 젠더갈등." 『한국정치학회보』 55권 4호, 5-42.
- 김민정·김원홍·이현출·김혜영. 2003. "한국여성유권자의 정책지향적 투표 행태: 16대 대통령선거를 중심으로." 『한국정치학회보』 37권 3호, 89-112.
- 김선희. 2012. "여성의 범주와 젠더정체성의 법적 수행." 『이화젠더법학』 4권 2호, 1-21.
- 김효정. 2024. "젠더기반폭력으로서 친밀 관계 폭력의 개념에 대한 고찰과 향후 과제." 『이화젠더법학』 16권 1호, 125-165.
- 노승희. 1999. "페미니즘 이론의 실천적 지평: 젠더와 성정치." 『비평과 이론』 4권 2호, 147-167.
- 류연규·김영미. 2012. "복지국가 젠더격차와 성역할 인식 차이의 관계에 대한 비교연구." 『사회복지정책』 39권 4호, 175-203.
- .2019. "한국사회 젠더갈등인식에 관한 탐색적 연구: 성별 조절효과를 중심으로." 『한국사회정책』 26권 4호, 131-160.
- 박경미. 2024. "여성할당제 유형과 여성의 기술적 대표성." 『의정연구』 30권 1호, 6-36.
- 박선경. 2020. "젠더 내 세대격차인가, 세대 내 젠더격차인가?: 청년 여성의 자기평가이념과 정책태도 분석." 『한국정당학회보』 19권 2호, 5-36.

- 박영득·김한나. 2022. "한국 청년 세대 남성의 양가적 성차별주의 성향과 투표선택: 2021년 서울 시장 보궐선거 분석." 『한국정치학회보』 56권 2호, 5-35.
- 박호강. 1999. "젠더정체성의 사회적 구성과 젠더이데올로기." 『社會科學研究』 7권 1호, 83-109.
- 신광영. 2011. "한국의 성별 임금격차: 차이와 차별." 『한국사회학』 45권 4호, 97-127.
- 신상숙. 2024. "교차적 접근을 통해 본 국가폭력, 젠더폭력, 과거사피해의 복합성: 5·18 성폭력을 중심으로." 『한국여성학』 40권 3호, 83-124.
- 심미혜. 2013. "한국인의 성역할 고정관념과 성차별의식 및 군 복무에 대한 태도." 『한국심리학 회지: 여성』 18권 3호, 365-385.
- 양현아. 2000. "호주제도의 젠더 정치: 젠더 생산을 중심으로." 『한국여성학』 16권 1호, 65-93.
- 염유식·성기호. 2021. "두 불평등 이야기: '직종 간 불평등'과 '직종 내 불평등'으로 검토한 노동시 장에서의 성불평등." 『한국사회학』 55권 4호, 161-203.
- 원숙연·김예슬. 2017. "성역할 인식의 영향요인과 정책적 함의: 모성 및 남성부양자 이데올로기를 중심으로." 『페미니즘 연구』 17권 2호, 269-311.
- 윤이화. 2011. "한국여성의 대표성 확대의 딜레마, 차이와 다양성의 정치-제16대 국회에서 제18대 국회를 중심으로." 『대한정치학회보』 19권 1호, 153-186.
- 이다미. 2017. "한국 노동시장의 젠더불평등과 성별 임금격차-노동시장에서의 차이와 차별을 중심 으로." 『비판사회정책』 57호, 231-271.
- 이소영. 2013. "2012 한국 여성 유권자의 정치적 정향과 투표행태." 『한국정치학회보』 47권 5 호, 255-276.
- 이승희. 1993. "한국인의 정치적 태도와 행태의 성차연구." 『한국정치학회보』 26권 3호, 195-230.
- 이재경. 2013. "한국사회 젠더 갈등과 '사회 통합'." 『저스티스』 134권 2호, 94-109.
- 임옥희. 1999. "'법 앞에 선' 수행적 정체성: 버틀러의 [젠더 트러블]을 중심으로." 『여/성이론』 1호, 242-263.
- 정다빈. 2022. "정치적 소수자의 의회 내 대표성에 관한 연구: 한국의 여성, 장애인, 이주민, 청년 을 중심으로.." 한국외국어대학교 대학원 박사학위논문.
- 조정문. 1997. "여성연구의 최근 연구 경향." 『젠더와 사회』 8집, 83-104.
- . 1998. "남성학의 등장과 남성학과 여성학간의 관계." 『젠더와 사회』 9집, 109-130.
- 조현준. 2024. "혁슬리의 [멋진 신세계]에 나타난 여성 유토피아 비전과 철인 통치 국가론." 『비 평과이론』 29권 1호, 205-227.
- 최종숙. 2020. "'20대 남성 현상' 다시 보기: 20대와 3040 세대의 이념성향과 젠더의식 비교를 중심으로." 『경제와 사회』 125호, 189-224.
- 하정화. 2010. "젠더 정체성을 통한 여성기자의 이미지 고찰." 『여성학연구』 20권 1호, 33-69.
- 황정미. 2017. "젠더 관점에서 본 민주화 이후의 민주주의: 공공 페미니즘과 정체성 정치." 『경제와사회』 114호, 17-51.

- Butler, Judith. 1990. *Gender Trouble: Feminism and the Subversion of Identity*. New York: Routledge.
- Cassino, D. and Besen-Cassino, Y. 2021. *Gender Threat: American Masculinity in the Face of Change*. Stanford: Stanford University Press.
- Condor, S. 1984. "Womanhood as an Aspect of Social Identity: Group Identification and Ideology." Expanded paper presented at the British Psychological Society Conference, University of London, December 1983.
- Cvencek, D., Greenwald, A. G. and Meltzoff, A. N. 2012. "Balanced Identity Theory." *Cognitive Consistency: A Fundamental Principle in Social Cognition*: 157-177.
- Deaux, K. and Lewis, L. L. 1984. "Structure of Gender Stereotypes: Interrelationships Among Components and Gender Label." *Journal of Personality and Social Psychology* 46(5): 991-1004.
- Eagly, A. H. and Steffen, V. J. 1984. "Gender Stereotypes Stem from the Distribution of Women and Men into Social Roles." *Journal of Personality and Social Psychology* 46(4): 735-754.
- Festinger, L. 1957. *A Theory of Cognitive Dissonance*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Gidengil, E. and Stolle, D. 2021. "Beyond the Gender Gap: The Role of Gender Identity." *The Journal of Politics* 83(4): 1818-1822.
- Golebiowska, E. A. 2019. "Sexual Orientation, Gender Identity, and Political Decision Making." In *Oxford Research Encyclopedia of Politics*.
- Hatemi, P. K., McDermott, R., Bailey, J. M. and Martin, N. G. 2012. "The Different Effects of Gender and Sex on Vote Choice." *Political Research Quarterly* 65(1): 76-92.
- Hines, S. and Taylor, M. 2018. *Is Gender Fluid?: A Primer for the 21st Century*. London: Thames & Hudson.
- Huddy, L., Mason, L. and Aarøe, L. 2015. "Expressive Partisanship: Campaign Involvement, Political Emotion, and Partisan Identity." *American Political Science Review* 109(1): 1-17.
- Kohlberg, L. 1966. "Cognitive Stages and Preschool Education." *Human Development* 9(1/2): 5-17.
- Norrander, B. and Wilcox, C. 2008. "The Gender Gap in Ideology." *Political Behavior* 30: 503-523.
- Tajfel, H. 1974. "Social Identity and Intergroup Behaviour." *Social Science Information* 13(2): 65-93.
- . 1981. *Human Groups and Social Categories: Studies in Social Psychology*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tajfel, H. and Turner, J. C. 1979. "An Integrative Theory of Intergroup Conflict." In *The Social*

- Psychology of Intergroup Relations, edited by W. G. Austin and S. Worchel, 33-47. Monterey, CA: Brooks/Cole.
- van Breen, J. A., Spears, R., Kuppens, T. and de Lemus, S. 2017. "A Multiple Identity Approach to Gender: Identification with Women, Identification with Feminists, and Their Interaction." *Frontiers in Psychology* 8: 1019.
- Weinraub, M., Clemens, L. P., Sockloff, A., Ethridge, T., Gracely, E. and Myers, B. 1984. "The Development of Sex Role Stereotypes in the Third Year: Relationships to Gender Labeling, Gender Identity, Sex-Typed Toy Preference, and Family Characteristics." *Child Development*: 1493-1503.
- Wood, W. and Eagly, A. H. 2015. "Two Traditions of Research on Gender Identity." *Sex Roles* 73(11-12): 461-473.

논문접수일: 2026.07.15
수정일: 2026.08.03
게재확정일: 2026.08.14

- 황준희는 2025년 숙명여자대학교 정치외교학과에서 석사학위를 취득하였으며 현재 (주)서던 포스트 리서치 회사에서 연구원으로 재직 중이다. 전공분야는 비교정치이며 주로 소수자 정치 및 정당정치가 관심 분야이다. 석사학위논문으로 “정체성의 정치: 젠더 및 페미니스트 정체성이 정치적 인식과 태도에 미치는 영향”이 있다.
(smt_hjh@sookmyung.ac.kr)

- 강주현은 2006년 미국 플로리다주립대학교(Florida State University)에서 정치학 박사학위를 취득했으며 현재 숙명여자대학교 교수로 재직 중이다. 전공분야는 비교정치이며, 주로 선거, 여론, 정당이 관심 분야이다. 대표 논문으로는 “현대적 성차별 이슈가 정치인과 정당 평가에 미치는 영향: 제22대 총선을 중심으로”(『분쟁해결연구』 2025), “이슈 및 정치인 평가에서 젠더 격차 분석: 21대 총선을 중심으로”(『한국과 국제사회』 2024) 등이 있다.
(jhkang@sookmyung.ac.kr)

부 록

〈표 8〉 여성 차별적 고정관념 문항 요인분석

문항	내용	요인1 (적대적)	요인2 (온정적)
Q.59_1	여성이 평등 명목으로 특별대우 원함	0.881	0.026
Q.59_2	여성이 남성 언행을 성차별로 해석	0.889	0.087
Q.59_3	여성이 남성 배려에 감사할 줄 모름	0.851	0.095
Q.59_4	여성은 남성에 의해 보호받아야 함	0.167	0.791
Q.59_5	여성은 순수함을 지님	-0.158	0.827
Q.59_6	좋은 여성은 남성 뒷받침 필요	0.161	0.746

〈표 9〉 진보 정책 평가 문항 요인분석

문항	내용	적재치(6문항)	적재치(5문항)
Q.67_1	노동시장 유연화	0.364	제외
Q.67_2	재벌·대기업 지배구조 개혁	0.818	0.812
Q.67_3	양극화 완화 정부개입	0.821	0.826
Q.67_4	복지 확대를 위한 증세	0.770	0.782
Q.67_5	무조건적 보편복지	0.570	0.566
Q.67_6	대북 대화·타협	0.726	0.744

〈표 10〉 신뢰도 계수 (Cronbach's α)

척도	문항 구성	α
여성 차별적 고정관념 (6문항 통합)	Q.59_1~6	0.704
적대적 성차별주의	Q.59_1~3	0.853
온정적 성차별주의	Q.59_4~6	0.699
정책평가 (6문항, 원안)	Q.67_1~6	0.778
정책평가 (5문항, 수정안)	Q.67_2~6	0.800

〈Abstract〉

The Effects of Subjective Gender Identity Strength and
Its Interaction with Sex on Voters' Political Attitudes:
Focusing on the 21st General Election

Junhee Hwang · Joohyun Kang
(Sookmyung Women's University)

This study investigates the impact of the strength of subjective gender identity on voters' political attitudes. Drawing on social identity theory, we analyze how the interaction between subjective gender identity and sex influences hostile/benevolent sexism, preferences for political parties and their supporters, and policy evaluations. The empirical analysis reveals that as subjective gender identity grows stronger, voters' political attitudes do not diverge symmetrically in opposite directions; rather, they exhibit a male-centric, asymmetric differentiation. Regarding sexist stereotypes, no statistically significant interaction effect between gender identity strength and sex was found for either hostile or benevolent sexism. These stereotypes are influenced by sex. The interaction effect of subjective gender identity and sex on preferences for the conservative party and its supporters was statistically significant exclusively among male voters. Specifically, men with stronger subjective gender identity exhibited a clear increase in emotional affinity toward the conservative party and its supporters; conversely, women maintained a consistent, baseline distance from the conservative bloc regardless of their identity strength, demonstrating a ceiling effect. In policy evaluations, women with stronger subjective gender identity showed a pronounced tendency to advocate for progressive policies.

Keywords : Gender, Gender Identity, Sex, Politics, Party

외국군 주둔 금지 규범의 형식과 안보협력 문서: 동남아시아 5개국 비교

이 숙 연

〈요약문〉

외국군 주둔을 금지하는 규범은 나라마다 다른 문서에 실려 있다. 필리핀과 캄보디아는 헌법에, 베트남은 국방백서에 규정했고 태국과 싱가포르에는 그런 조항이 없으며, 규범을 둔 나라들도 예외 절차를 두었는지가 갈린다. 이 논문은 다섯 나라의 조문과 협정, 발표문을 대조해 그 차이가 안보협력에 무엇을 남기는지 분석한다. 금지 규범이 정한 것은 협력의 성립 여부가 아니라 그것이 담길 문서의 종류였고, 결과는 셋으로 갈렸다. 예외 절차를 둔 곳에서는 협력이 조약으로 시작했으나, 제약이 최초 진입에만 미쳐 격이 상업 임대까지 내려가는 동안 주둔은 늘었다. 절차가 없는 곳에서는 주둔을 허용할 협정이 없어 협력이 군사 문서 밖으로 옮겨 갔고, 규범이 없는 곳에서는 당사국의 사정이 형식을 정했다. 이 셋은 공급국의 성향으로 설명되지 않는다. 미국과 일본도 상대에 따라 다른 형식을 쓰며, 수용국의 규범이 정한 최소선 위에서만 격을 고른다. 격이 낮아지면 주둔을 다루고 되돌릴 절차와 외부에서 확인할 방법이 함께 줄어든다. 금지 규범은 주둔을 막는 것이 아니라 그것을 다룰 범위를 정한다.

주제어 : 외국군 주둔, 규범의 형식, 안보협력, 동남아시아, 남중국해

I. 서론

미국 해군 제7함대의 군수 지원 부대는 1992년 7월 필리핀 수빅에서 싱가포르 켄바왕으로 옮겨 간 뒤 계속 그곳에 있다(U.S. Navy Singapore Area Coordinator 2024). 이 주둔을 뒷받침하는 문서는 1990년 양해각서이고 30년이 넘도록 갱신되어 왔다. 그런데 그 시설이 기지가 아니라는 문언은 공개된 자료에서 확인되지 않는다(Singapore

Ministry of Defence 2019).

필리핀에서는 같은 성격의 주둔을 다루는 문서마다 단서가 함께 제시된다. 2025년 2월 수빅에 들어선 미국 해병대의 사전배치 창고는 미국 정부가 취득한 부지가 아니라 민간 업체와의 임대 계약으로 운영되었고, 창고를 관할하는 해병대 지휘관은 개소에 맞추어 이곳에 탄약을 두지 않는다고 밝혔다(Lariosa 2025a). 같은 해 10월 두 나라 국방장관이 필리핀 담당 태스크포스의 신설을 공동으로 발표했을 때도, 미 태평양함대가 뒤이어 낸 성명이 영구 군사기지지는 없다고 밝혔다(Lariosa 2025b). 일본은 2024년 상호접근협정의 조문에, 호주는 2025년 공동성명에 자국의 군사시설을 두지 않는다는 취지를 각각 명시했다(Japan Ministry of Foreign Affairs 2024a; Australia Department of Defence 2025a).

이처럼 외국군의 주둔이나 시설을 허용하면서 그것이 기지가 아니라거나 영구적이지 않다고 함께 밝히는 문언을 본 논문은 부인(Disclaimer)이라 부른다. 같은 군대의 같은 기능이 싱가포르에서는 부인 없이 존재하고 필리핀에서는 부인과 함께 존재한다. 그리고 필리핀에서 그 부인은 헌법과 조약에서부터 공동성명과 보도자료, 임대계약에 이르기까지 서로 다른 격의 문서에 나뉘어 실린다.

이 차이는 같은 지역의 다른 나라들에서 한층 뚜렷하다. 캄보디아에서는 중국의 지원으로 확장된 레암 해군기지에 2025년 4월 5일 합동병참훈련센터가 문을 열었지만 두 나라 사이에 공개된 협정이 없다. 무엇이 어디까지 허용되었는지를 외부에서 판단하려면 위성 영상과 기지 쪽이 공개하는 사진에 의존해야 한다(Sato 2025; Ditzler 2026). 반면 태국에서는 중국과 논의한 정비 시설을 두고 20년 가까이 구속력 있는 문서가 나오지 않았다(Wongcha-um 2017; Storey 2019). 태국과 싱가포르는 모두 외국군 주둔을 금지하는 조항을 두지 않았는데도, 한쪽에서는 어떤 문서도 나오지 않았고 다른 쪽에서는 양해각서 하나로 30년이 넘는 주둔이 이어지고 있다.

이러한 문제의식에서 본 논문은 외국군 주둔을 금지하는 규범이 나라마다 서로 다른 형식의 문서에 실려 있다는 사실에 주목하고, 그 형식의 차이가 실제 안보협력에 무엇을 남기는지를 분석한다. 여기서 형식이란 규범이나 합의가 담긴 문서의 종류를 가리킨다. 헌법인지 조약인지 행정협정인지, 아니면 공동성명이나 보도자료인지 상업 계약인지 등의 구분이다. 문서마다 제정과 비준, 개정과 파기의 절차가 다르므로 형식의 차이는 그 합의를 다루는 절차의 차이로 이어진다. 금지 규범을 두고 형식이라 할 때는 그 규범이 어느 문서에 실렸는가와 그 문서가 예외를 인정하는 절차를 함께 규정했는가를 아울러 가리킨다. 규범이 실린 문서의 종류는 그 규범을 다룰 절차를 정하고, 예외를 인정하는 절차의 유무는 주둔이 허용될 요건을 정한다. 문서의 격이라고 할 때는 이 종류들 사이의 위계를 가리키며, 그 순서를 정하는 기준은 그 합의를 되돌리는 절차가 국가 사이에

정해져 있는가다. 어떻게 만들어지는가보다 어떻게 해소되는가가 그 문서로 무엇을 할 수 있는지를 정하기 때문이다. 주둔(Presence)은 기항이나 연합훈련처럼 한 번으로 끝나는 활동이 아니라 사전배치 물자나 상설 시설이 남는 경우를 가리킨다.

필리핀과 캄보디아는 이 금지를 헌법에 규정했고 베트남은 국방백서에 기재했으며 태국과 싱가포르에는 해당 조항이 없다. 헌법에 규정한 두 나라도 예외의 절차를 함께 둔 필리핀과 그렇지 않은 캄보디아로 갈린다. 이 차이가 협력의 성립 여부와 어떤 관계에 있는지, 또 협력이 실제로 어떤 문서에 담기는지와는 어떤 관계에 있는지를 나라별로 검토한다.

이 질문을 동남아시아에서 다루는 데는 두 가지 이유가 있다. 하나는 외부 조건이 비슷하다는 점이다. 필리핀·캄보디아·베트남·태국·싱가포르는 남중국해와 그 주변에 접해 같은 시기에 중국의 해상 진출이라는 공통된 압박을 받고 있으며, 미국이 지역 전체에 관여하는 방식도 크게 다르지 않다. 위협의 크기나 시대적 조건만으로는 나라 사이의 차이를 설명하기 어렵다는 뜻이다. 다른 하나는 그런데도 금지 규범의 형식이 서로 가장 크게 다르다는 점이다. 금지를 헌법에 규정한 나라와 국방백서에 기재한 나라, 아무 조항도 두지 않은 나라가 한 지역 안에 함께 있으므로 다른 조건을 어느 정도 고정한 채 형식의 차이만 비교할 수 있다. 여기에 같은 공급국이 여러 수용국에 동시에 관여하고 있어 공급국 쪽 요인도 함께 검토할 수 있다. 다섯 나라에서 협력이 어떤 문서에 담겼는지는 사례를 선정하기 전에 이미 알려져 있었고, 선정의 기준이 된 것은 그 결과가 아니라 금지 규범의 형식이었다. 선정의 기준을 결과에 두면 형식과 결과의 관계를 따로 확인할 수 없으므로 이 순서를 지켰다. 미얀마와 인도네시아는 사례로 다루지 않고 조항을 견주는 데만 쓴다. 미얀마 헌법 제42조 (b)는 금지의 대상을 확인하는 데 필요하고, 인도네시아는 금지 조항의 부재가 태국과 싱가포르만의 사정이 아님을 확인하는 데 필요하다.

분석 대상은 각국의 헌법·법률 조문과 판결문, 국가 사이의 협정문과 공동성명, 정부 부처와 군의 공식 발표다. 이 가운데 조문과 판결문은 각국 정부나 국제기구가 공개한 원문과 대조했고, 협정문은 계약 당사국 정부가 공개한 정본을 활용했으며, 공식 정본이 공개되지 않은 경우에는 그 사실을 밝혔다. 분석 시기는 2020년대를 중심으로 하되, 조항의 성립과 작동을 설명하는 데 필요한 범위에서 1987년과 1993년의 제헌, 1991년 필리핀 상원의 부결과 1992년 미군 철수, 2016년 필리핀 대법원 판결을 함께 다룬다. 문서의 형식이 갖는 의미는 그 형식이 만들어지고 실제로 작동한 과정을 함께 보아야 드러나기 때문이다. 다섯 나라 가운데 필리핀은 한 나라 안에서 형식이 시간에 따라 어떻게 달라졌는지를 추적하고, 나머지 네 나라는 같은 시기의 조건을 서로 견주어 다룬다.

이 자료들을 다루면서 본 논문은 각국의 주둔 허용 정도를 등급으로 환산하지 않는다.

등급을 매기려면 분석에 앞서 기준을 정해야 하고 그 기준이 결론을 미리 담게 되기 때문이다. 대신 외국군 주둔을 제한하는 문언과 그 문언이 실린 문서의 형식을 대응시켜 검토한다. 앞서 규정한 대로 문서의 형식은 외부에서 부여하는 값이 아니라 각 문서가 스스로 갖는 법적 성격이므로, 어느 문서가 어느 형식에 속하는지는 문서 자체에서 확인된다.

본 논문의 구성은 다음과 같다. II장에서는 이 차이를 설명할 만한 기존 연구와 그 밖의 요인들을 검토한다. III장에서는 다섯 나라의 금지 규범이 무엇을 금지하며 어느 문서에 실려 있는지를 조문 수준에서 비교하고, IV장에서는 그 형식의 차이가 실제 협력의 문서에 무엇을 남겼는지를 나라별로 살핀다. V장에서는 수용국을 고정하고 공급국만 바꾼 비교와 공급국을 고정하고 수용국만 바꾼 비교로 형식을 정하는 데 공급국이 어느 정도 관여하는지를 확인하고, VI장에서는 분석 결과를 정리한 뒤 남중국해 행동준칙 협상의 교착을 같은 논리로 해석한다.

II. 기존 설명과 그 한계

1. 선행연구의 설명 범위

이 질문에 부분적으로 답해 온 연구는 세 갈래로 나뉜다. 그 중 하나는 해외 기지의 정치를 다루어 왔다. 캘더(Calder 2007)는 제2차 세계대전 이후 미국과 영국, 프랑스, 소련이 해외에 둔 기지를 함께 견주면서 기지 관계가 어떤 조건에서 안정되고 어떤 조건에서 갈등을 낳는지를 분석했고, 그 관계가 처음 맺어진 방식이 이후의 전망을 좌우한다는 점을 보였다. 쿨리(Cooley 2008)는 수용국의 정치 변동, 특히 민주화와 정권 교체가 기지 협정의 안정성에 미치는 영향을 분석했다. 두 연구는 주둔이 어떤 사정에서 허용되었고 그 뒤에 어떤 정치가 이어졌는지를 함께 다루지만, 그 허용이 어느 형식의 문서에 담겼는지는 분석의 대상으로 삼지 않는다. 본 논문이 설명의 대상으로 삼는 것이 바로 그 문서의 종류다.

다른 한 갈래는 그 문서의 종류를 직접 다룬다. 국가가 어떤 사안을 정식 조약으로 처리하고 어떤 사안을 비공식 합의로 처리하는지를 분석해 온 연구들이다. 립슨(Lipson 1991)은 비공식 합의가 선택되는 이유를 넷으로 정리했다. 공개된 국가적 약속을 피하려는 동기, 비준의 정치적 장애를 피하려는 동기, 빠르고 조용히 타결하려는 동기, 그리고 이후의 수정이나 파기의 여지를 남기려는 동기다. 해서웨이(Hathaway 2008)는 미국의

국제법 형성이 조약조항 경로와 의회-행정협정 경로로 나뉘어 있으면서도 어느 사안이 어느 경로를 거치는지 설명하는 일관된 논리가 없다는 점을 실증했다. 두 연구에서 문서의 종류를 정하는 것은 국가다. 립슨의 정리에서도 국가는 비준 절차를 피하려 하고, 피할지 말지를 스스로 정한다.

그런데 수용국의 국내 규범이 어떤 사안을 어느 종류의 문서로 처리해야 하는지 미리 정해 두면, 그 사안에서는 국가가 문서의 종류를 고를 수 없다. 필리핀 헌법 제18조 제25항이 그런 조항이어서, 미국은 이 조항 아래에서 필리핀에 군대를 처음 들이는 문제를 행정협정으로 처리할 수 없었다. 필리핀 대법원 자신이 이 점을 명시한다. 대법원은 어떤 사안을 조약으로 할지 행정협정으로 할지에 정해진 규칙이 없고 그 선택이 대통령의 재량에 속한다고 밝히면서도, 제25항이 정한 상황만은 예외라고 한정했다(Saguissag v. Ochoa 2016). 립슨과 해서웨이가 설명하는 것은 국가가 문서의 종류를 고를 수 있는 경우이고, 본 논문이 다루는 것은 수용국의 규범이 그 선택을 미리 막아 둔 경우다.

나머지 한 갈래는 나라마다 조약을 맺는 절차와 그 조약이 국내법에서 갖는 지위를 비교해 왔다. 베르디에와 페르스테이흐(Verdier and Versteeg 2015)는 1815년부터 2013년까지 101개국의 자료를 검토해, 각국이 의회의 사전 승인을 받아야 하는 조약의 범위를 꾸준히 넓혀 왔다는 결과를 얻었다. 필리핀 제25항도 의회 승인을 요구하는 조항의 하나다. 다만 승인이 필요한 조약을 늘리는 것과, 특정 사안에 문서의 종류까지 지정하는 것은 다르다. 태국 헌법 제178조는 국회 승인이 필요한 조약을 넷으로 한정했는데, 외국군 주둔은 그 넷에 들어 있지 않다. 본 논문이 보는 것은 승인 요건이 있는지가 아니라, 어떤 사안에 그 요건을 두었는지도다.

베르디에와 페르스테이흐도 의회의 사전 승인이 필요한 사안은 행정협정으로 처리할 수 없다는 점을 각주에서 규칙으로 명시했다. 본 논문도 같은 전제에서 출발한다. 다만 두 사람이 확인한 것은 그런 규칙이 있다는 사실이고, 그 규칙이 적용되는 사안에서 협력이 어느 문서에 담기지는 다루지 않았다. 게다가 필리핀에서는 판례가 그 규칙에 예외를 두었다. 대법원은 제25항이 최초 진입에만 적용된다고 한정하면서, 진입이 허용된 뒤의 협력은 행정협정이나 더 낮은 격의 문서로 처리할 수 있다고 확인했다.

세 갈래 어느 쪽에도 속하지 않으면서 본 논문과 가장 가까운 것은 쿨리와 스프루이트(Cooley and Spruyt 2009)의 연구다. 두 사람은 주권의 일부를 나누어 넘기는 합의를 불완전 계약으로 다룬다. 불완전 계약이란 자산을 어떻게 나눌지 또는 과업을 어떻게 함께 수행할지에 관해 가능한 경우의 수를 사전에 전부 명시하지 못한 계약을 말한다. 그런 계약은 사후 교섭을 낳고, 그 과정에서 상대가 앞으로 어떻게 행동할지를 믿을 수 있는가가 문제가 된다. 쿨리와 스프루이트는 이 논리를 냉전기 미국의 해외 기지 협정에 적용해 필리핀과 아조레스를 분석했다. 두 사람이 잔여 통제

권이라 부르는 것은 영토에 대한 주권적 통제에서 나오는 권한이다. 필리핀은 독립 이후 기지에 대해 이 권한을 보유했으므로 교섭을 거듭할 때마다 더 높은 대가를 요구할 수 있었다고 두 사람은 설명한다.

쿨리와 스프루이트가 다루는 대상은 본 논문과 상당 부분 같지만 변수가 다르다. 두 사람이 형식이라 부르는 것은 계약이 얼마나 완전하게 규정되어 있는가, 곧 명세의 정도다. 설명에 쓰는 것은 선점 문제와 자산 특정성, 그리고 잔여 통제권이고, 설명하려는 것은 합의가 존속하는지 파기되는지다. 반면 본 논문이 형식이라 부르는 것은 합의가 담기는 문서의 종류이고, 그 종류를 정하는 요인으로 보는 것은 수용국의 국내 금지 규범이다. 잔여 통제권을 가진 수용국이 좁히는 것은 상대의 활동과 사용권의 범위이며, 이는 같은 문서 안에서 조항을 고쳐 이루어진다. 본 논문이 다루는 것은 협력이 다른 종류의 문서로 옮겨 가는 경우다.

두 설명은 필리핀 사례에서 서로 다른 예측을 내놓는다. 잔여 통제권을 가진 수용국이라면 조건을 다시 교섭하자고 요구하리라는 것이 두 사람의 예측인데, 1998년 이후 필리핀에서 나타난 것은 재교섭이 아니라 문서 격의 하강이었다. 상원의 동의를 거쳐 1999년에 발효한 방문군협정 아래에 2014년 행정협정이 놓였고, 그 아래에 2025년 10월의 보도자료와 2025년 2월의 상업 임대가 놓였는데도 미군의 실제 주둔은 줄지 않고 늘었다. 재교섭이라면 조건이 바뀌면서도 문서의 격은 유지되거나 올라가야 하므로, 잔여 통제권 만으로는 이 방향을 설명할 수 없다.

2. 그 밖의 설명 요인

기존 연구 밖에서도 이 차이를 설명할 만한 요인을 여럿 생각해 볼 수 있다. 그 가운데 다섯 나라의 차이를 설명하지 못하는 요인은 차례로 배제하고, 남는 요인만 뒤의 분석에서 다시 다룬다. 가장 먼저 검토할 것은 외부의 안보 조건이다. 중국의 압박을 크게 받는 나라일수록 외국군을 더 받아들이고 그만큼 문서도 늘어나리라고 예상할 수 있다. 그러나 베트남은 필리핀에 못지않은 압박을 받으면서도 외국군의 주둔을 허용하는 협정을 맺지 않았다. 외국 해군의 접근을 막은 것이 아니라 그 접근을 상업 항만의 이용이라는 다른 형식으로 처리했을 뿐이다. 압박이 커지는 동안에도 이 방식은 바뀌지 않았다.

동맹의 지위로 설명하려 해도 사정은 비슷하다. 조약으로 맺어진 동맹일수록 높은 격의 문서를 쓸 것 같다. 그러나 이 지역에서 미국의 가장 오래된 조약 동맹인 태국은 중국과 논의한 시설을 두고 20년 가까이 구축력 있는 문서를 만들지 못했다. 반면 조약 동맹이 아닌 싱가포르의 양해각서만으로 상시 주둔을 유지한다. 문서가 나오지 않은 상대가 동맹국이 아니라 중국이었다는 점까지 함께 보면, 동맹의 지위는 어느 공급국과 어떤 문

서를 만드는지를 정하지 못한다.

역사적 경험에서 답을 찾을 수도 있다. 외세의 지배를 겪은 나라일수록 강한 금지 조항을 두었으리라는 예상이다. 식민 지배를 겪지 않은 태국에 조항이 없는 것은 이 예상과 맞지만, 오랜 식민 지배를 겪은 싱가포르에도 조항이 없다. 외국군 주둔을 꺼리는 정서 역시 이 지역 전체에 공통된 조건이어서 나라 사이의 차이를 만들어 내지 못한다. 사안이 중대할수록 높은 격의 문서를 쓴다는 설명에도 같은 문제가 있다. 같은 취지의 문언이 헌법과 조약에서부터 공동성명과 보도자료에 이르기까지 흩어져 있고, 필리핀에서는 미군의 주둔이 확대되는 동안 오히려 문서의 격이 내려갔기 때문이다. 이 시기에 나라들이 대체로 약식 합의를 선호했다고 볼 수도 있으나, 같은 시기에 일본은 정식 조약을 택했고 미국은 보도자료를 택했다.

공급국의 성향을 드는 설명도 있을 수 있다. 문서를 남기는 데 익숙한 나라들이 들어왔기 때문에 필리핀에 문서가 많다는 것이다. 그러나 같은 미국이 필리핀과 싱가포르에서 서로 다른 형식을 쓴다는 사실만으로도 이 설명은 완전하지 않다. 다만 이 반론은 사례를 선정하는 방식과 직접 관련되어 간단히 처리할 수 없으므로 뒤에서 따로 검토한다.

마지막으로 정치체제가 남는다. 문서가 여러 층으로 쌓인 곳이 필리핀과 싱가포르이므로, 선거 경쟁이 작동하는 나라에서 문서가 많아진다는 설명은 앞서 배제한 설명들과 달리 상당한 설득력을 갖는다. 다만 두 나라를 견주어 보면 이 설명도 충분하지 않다. 두 나라 모두 선거 정치가 작동하는데, 필리핀에서는 부인 문언이 문서마다 붙고 싱가포르에서는 공개된 문서 어디에서도 확인되지 않는다. 실제로 작동하는 것은 체제의 성격이 아니라 금지 규범을 근거로 다룰 수 있는 국내 주체가 있는지다. 이 구분은 필리핀과 캄보디아를 견주는 대목에서 다시 확인한다.

이렇게 보면 본 논문이 검토할 것은 하나로 좁혀진다. 설명에 쓰는 것은 금지 규범의 형식, 곧 그 규범이 어느 문서에 실렸는가와 그 문서가 예외를 인정하는 절차를 함께 규정했는가다. 설명의 대상은 협력이 담기는 문서의 종류다. 이 요소들은 새로 만든 것이 아니다. 어느 사안을 어느 종류의 문서로 처리하는가는 립슨과 해서웨이가 다룬 문제다. 국내의 승인 요건이 그 선택을 어떻게 제한하는가는 베르디에와 페르스테이흐가 다룬 문제이고, 본 논문은 그 요건이 특정 사안에 지정되어 있는 경우로 범위를 좁혔다. 여기에 두 요인이 더해진다. 규범을 근거로 다룰 국내 주체가 있는지는 그 규범이 실제로 작동하는 조건이다. 규범을 만든 것이 집권 세력 자신인지는 같은 조건에 놓인 나라들의 결과가 갈리는 이유를 해석하는 데 쓴다. 다만 규범을 누가 만들었는가는 캄보디아와 베트남 두 사례에서만 관찰되므로 검증된 주장이 아니라 해석으로 제시한다.

Ⅲ. 주둔 금지 규범의 대상과 형식

1. 금지 대상의 차이와 무기의 제외

금지를 조문이나 문서로 규정한 나라들의 문언을 견주면, 무엇을 금지하는지부터 서로 다르다. 다섯 사례 가운데 그런 규정을 둔 곳은 캄보디아와 필리핀, 베트남 셋이다. 여기에 미얀마 헌법 조항을 더해 넷을 함께 본다. 미얀마 조항은 금지의 대상을 기지가 아니라 군대의 배치로 정하고 있어, 나라마다 금지의 대상이 얼마나 다른지를 보여 주기 때문이다.

캄보디아 헌법(Constitution of the Kingdom of Cambodia 1993) 제53조는 왕국이 영토 안에 어떤 외국 군사기지도 허용하지 않으며 국외에 자국 기지를 두지도 않는다고 정하고, 유엔의 요청에 따른 경우만을 예외로 규정한다. 같은 조는 이어서 왕국이 군사 장비와 무기, 탄약, 자국 군대의 훈련에 관한 외국의 원조를 받을 권리를 보유한다고 밝힌다. 금지의 대상은 기지이며, 무기와 훈련은 조문이 명시적으로 제외한다.

필리핀 헌법(Constitution of the Republic of the Philippines 1987) 제18조 제25항은 1991년에 군사기지협정이 만료된 뒤로 외국의 군사기지와 군대, 시설을 허용하지 않는다고 정하면서 예외의 요건을 함께 규정한다. 금지의 대상이 셋으로 늘어나 기지만이 아니라 군대와 시설까지 포함하지만, 이 조항에도 무기는 들어 있지 않다.

미얀마 2008년 헌법(Constitution of the Republic of the Union of Myanmar 2008) 제42조 (b)는 연방 영토 안에 외국 군대의 배치를 허용하지 않는다고 정한다. 이 조항이 금지하는 것은 기지도 시설도 아닌 군대의 배치다. 베트남의 이른바 4불 원칙은 2019년 국방백서에 실려 있으며, 다른 나라가 자국 영토에 군사기지를 설치하거나 자국 영토를 타국에 대한 군사활동에 사용하도록 허용하지 않는다는 내용을 담는다(Vietnam Ministry of National Defence 2019). 여기서도 대상은 기지와 영토의 사용이고 무기의 도입에는 제한이 없다.

네 조항이 금지하는 대상은 기지, 기지와 군대와 시설, 군대의 배치, 기지와 영토의 사용으로 저마다 다르다. 그런데 어느 조항도 무기를 대상으로 삼지 않으며, 캄보디아는 무기와 탄약을 받을 권리를 조문 안에 따로 규정하기까지 했다. 무기와 주둔을 나누는 구분은 분석을 위해 새로 세운 것이 아니라 각국의 금지 규범이 이미 그렇게 나누어 놓은 것이다.

주둔을 허용하지 않는 나라가 그 대신 무기를 도입한다면 두 사안은 같은 목적을 달리 이룬 수단에 지나지 않으므로 주둔만 떼어 분석할 이유가 없다는 반론이 가능하다. 그러

나 앞서 확인했듯이 무기를 금지 대상에서 제외한 것은 금지 규범을 제정한 나라들 자신이다. 각국의 규범이 두 사안을 같은 것으로 다루지 않으므로, 본 논문은 주둔을 독립된 분석 대상으로 삼는다.

2. 헌법의 규정 : 캄보디아와 필리핀

금지를 헌법에 규정한 나라는 캄보디아와 필리핀 둘이며, 두 조항은 예외를 인정하는 방식에서 갈린다. 캄보디아 조항(Constitution of the Kingdom of Cambodia 1993)은 예외를 유엔의 요청 하나로 한정한다. 제53조가 영구 중립과 비동맹을 함께 선언하고 중립에 어긋나는 군사동맹에 참여하지 않는다고 밝히는 점을 보면 문언 자체는 강하다. 여기에 제55조가 중립에 어긋나는 조약이나 협정은 무효라고 정하고, 제92조는 국가의 독립과 주권에 어긋나는 법률을 국회가 채택한 경우 헌법위원회만이 그 무효를 선언할 수 있다고 규정한다. 문언만 놓고 보면 위반을 판정할 기관까지 지정되어 있다.

다만 이 문언을 근거로 다투기는 쉽지 않다. 캄보디아 헌법은 헌법위원회를 두어 헌법 해석과 위헌 심사를 맡기지만, 공포 전 심사의 대상은 법률과 국회 의사규칙 등으로 정해져 있고 법원은 이미 공포된 법률만 심사에 부칠 수 있다. 제청권자도 국왕과 총리, 양원 의장, 국회의원 10분의 1이나 상원의원 4분의 1로 한정되며, 시민은 국회의원이거나 상원의원, 양원 의장을 거쳐야 한다. 헌법 본문은 헌법위원회가 스스로 사안을 취할 수 있는지를 정하지 않으며, 위원회의 조직과 운영은 조직법에 맡겨져 있다. 위헌 심사를 맡을 기관이 없는 것이 아니라, 심사에 부칠 수 있는 대상과 부칠 수 있는 사람이 함께 좁다.

이 설계 때문에 제53조는 다투기 어려운 조항이 된다. 외국군의 주둔이 법률이나 공개된 협정으로 이루어지지 않으면 심사에 부칠 대상 자체가 생기지 않기 때문이다. 캄보디아에서 협력의 문서가 만들어지지 않는 사정도 여기에서 비롯되는데, 그 경위는 뒤에서 확인한다.

필리핀 조항의 예외는 요건이 셋이다. 조약의 형식을 갖출 것, 상원이 동의할 것, 그리고 상대국도 그것을 조약으로 인정할 것이며, 의회가 요구하면 국민투표까지 더해진다. 세 번째 요건은 수용국의 헌법이 상대국의 국내 절차에까지 조건을 부과한다는 점에서 드물고, 공급국이 문서의 종류를 고를 수 있는 범위를 좁힌다는 점에서 뒤의 논의와 직접 이어진다. 이 조항은 헌법 본문이 아니라 경과규정에 놓여 있다. 1947년 군사기지협정의 만료를 전제로 작성되었기 때문이다.

이 경로가 실제로 작동한 사건이 둘 있다. 하나는 1991년 9월 16일 필리핀 상원이 우호협력안보조약에 동의하지 않기로 결의 제141호를 채택한 일이고(Senate of the Philippines 1991), 다른 하나는 2016년 1월 12일 대법원이 방위협력확대협정을 행정협

정으로 인정한 판결이다. 부결은 조항이 협력을 차단할 수 있음을 보여 주었고, 판결은 같은 조항이 협력을 차단하지 않는 범위를 확정했다.

대법원은 제25항의 제약이 기지와 군대, 시설이 처음 들어오는 시점에만 미치며 진입이 허용된 뒤의 행위에는 조약 요건이 적용되지 않는다고 판시했다(Saguisag v. Ochoa 2016). 필리핀에서 협력의 문서가 여러 층으로 쌓인 이유가 이 판시에 있다.

3. 국방백서의 규정 : 베트남

베트남의 금지는 헌법이 아니라 국방백서에 있다. 2019년 국방백서가 제시한 4불 원칙은 군사동맹을 맺지 않고, 어느 한쪽과 연대해 다른 쪽에 대항하지 않으며, 다른 나라가 자국 영토에 군사기지를 설치하거나 자국 영토를 타국에 대한 군사활동에 사용하도록 허용하지 않고, 국제관계에서 무력을 사용하거나 위협하지 않는다는 내용이다(Vietnam Ministry of National Defence 2019). 이 가운데 세 번째가 주둔에 직접 관련되며, 기지의 설치만이 아니라 영토의 사용까지 포함해 캄보디아 조항보다 넓은 범위를 금지한다.

문언이 금지하는 범위는 넓지만, 그 문언이 실린 문서의 성격은 앞의 두 나라와 다르다. 백서는 정부가 발간하는 문서여서 개정 절차가 정해져 있지 않고, 그 내용을 근거로 사법 판단을 구할 수도 없으며, 예외를 인정하는 절차도 담고 있지 않다. 금지를 집행하거나 위반을 판정할 기관 역시 정해져 있지 않다.

그런데도 이 금지는 유지되었다. 백서는 1998년과 2004년, 2009년, 2019년 네 차례 나왔다(Vietnam Ministry of National Defence 2019). 외국 군사기지를 두지 않는다는 항목이 2019년 백서에서 처음 나온 것은 아니다. 2016년의 한 분석은 이 원칙을 3불로 부르면서 같은 항목을 들고 있다(Abuza and Nguyen 2016). 개정 절차가 정해지지 않은 문서가 여러 판본에 걸쳐 같은 내용을 되풀이했다.

조항을 근거로 정부를 상대할 국내 주체가 없다는 점에서는 캄보디아와 같으나, 실제 결과는 반대로 나타난다.

4. 규정의 부재 : 태국과 싱가포르

태국 헌법에는 외국군 주둔에 관한 조항이 없다. 그렇다고 조약의 형식을 규율하는 조항까지 없는 것은 아니다. 2017년 헌법(Constitution of the Kingdom of Thailand 2017) 제178조 제2항은 국회의 승인을 받아야 하는 조약을 네 가지로 한정한다. 태국의 영토를 변경하는 조약, 조약이나 국제법에 따라 태국이 주권적 권리나 관할권을 갖는 역

외 영역을 변경하는 조약, 이행을 위해 법률의 제정이 필요한 조약, 국가의 경제와 사회, 무역이나 투자의 안전에 광범위한 영향을 주는 조약이다. 제3항은 마지막 범주를 다시 자유무역과 관세동맹, 천연자원의 이용, 천연자원에 관한 권리의 포기 등으로 좁혀 정의한다. 외국군의 주둔은 이 어디에도 들어가지 않는다. 국가의 의무를 정한 제52조도 왕실과 독립, 주권, 영토의 보전을 지키고 효율적인 군사·외교·정보 활동을 제공한다고만 밝힐 뿐 외국군을 언급하지 않는다.

따라서 태국 헌법은 조약의 형식을 규율하면서도 그 대상을 영토와 경제에 한정하고 군대를 포함하지 않는다. 필리핀은 형식 요건을 외국군이라는 특정 사안에 부과했고, 태국은 형식 요건을 두면서도 그 요건이 외국군에 미치지 않게 했다.

싱가포르 헌법에도 외국군 주둔에 관한 조항은 없다. 다만 태국과 달리 이 헌법에는 안보협력 자체를 언급한 부분이 따로 있다. 제3편(Constitution of the Republic of Singapore 2020)의 표제가 「싱가포르공화국 주권의 보호」이고, 그 안의 제6조는 주권의 양도와 경찰·군에 대한 통제권의 포기를 국민투표의 3분의 2 찬성 없이는 할 수 없도록 정한다. 이어지는 제7조의 표제는 「싱가포르에 이익이 되는 협력적 국제 계획에의 참여」이며, 제6조가 상호 또는 집단 안보를 비롯해 싱가포르에 이익이 되는 목적을 담은 조약과 협정, 계약, 약정의 체결을 막는 것으로 해석되지 않는다고 밝힌다. 조문이 문서의 종류를 이처럼 열거하면서도 어느 쪽에도 별도의 절차 요건을 붙이지 않는다. 제8조는 이 편의 개정에도 국민투표를 요구한다.

다만 제7조를 외국군 주둔을 허용하는 조항으로 읽어서는 안 된다. 제7조가 허용하는 것은 협정의 체결이지 주둔이 아니고, 제6조가 다루는 것도 자국 군에 대한 통제권이지 외국 군대가 아니기 때문이다. 그럼에도 이 조문들이 만들어 내는 상황은 태국과 다르다. 안보협력을 주권의 양도라는 이유로 다루는 길이 헌법 안에서 미리 막혀 있으므로, 1990년 양해각서가 부속서와 두 차례의 개정의정서를 거치는 동안 부인 문언이 공개된 자료에서 확인되지 않는 사정도 이와 무관하지 않다.

금지 조항이 없는 나라가 태국과 싱가포르뿐인 것도 아니다. 인도네시아 역시 1945년 헌법에 외국군 기지를 금지하는 문언을 두지 않았고, 대외 노선의 원칙인 자유·능동은 헌법이 아니라 1999년 대외관계법 제3조에 규정되어 있다(Republic of Indonesia 1999). 이 원칙은 대외정책 전반의 방향을 밝힌 것이어서, 주둔을 직접 금지하는 베트남의 4불과 같은 성격이라고 보기는 어렵다.

이렇게 보면 다섯 나라의 금지 규범은 금지하는 대상에서도, 실린 문서에서도 하나로 모이지 않는다. 헌법에 실린 두 조항 사이에도 예외를 인정하는 방식의 차이가 있고, 헌법 밖의 백서는 금지하는 범위가 넓은 대신 집행할 기관이 없으며, 조항이 없는 두 나라

도 그 사정이 서로 같지 않다. 다음 장은 이 차이가 실제 협력의 문서에 무엇을 남겼는지를 나라별로 검토한다.

IV. 허용 절차의 유무와 협력 문서의 형식

앞 장에서 확인한 차이는 조문 안에 머물지 않는다. 앞서 밝힌 대로 금지 규범의 형식에는 그 규범이 어느 문서에 실렸는가와 함께 예외를 인정하는 절차를 스스로 규정해 두었는지가 포함된다. 예외를 인정하는 절차가 있는지에 따라 그 나라에서 협력이 담기는 문서의 종류가 달라지기 때문이다. 아래에서 허용 절차란 금지 규범이 자신의 금지에 예외를 두는 방법과 요건을 함께 규정한 경우를 가리킨다. 필리핀 헌법 제18조 제25항이 여기에 해당한다. 캄보디아 헌법 제53조와 베트남 국방백서는 금지만 규정하고 예외의 절차를 규정하지 않았으며, 태국과 싱가포르에는 예외를 둘 금지 자체가 없다.

1. 허용 절차를 둔 금지 : 필리핀

필리핀에서 미군의 주둔을 뒷받침하는 문서는 하나가 아니라 여럿이며, 서로 다른 격의 문서가 시간을 두고 겹겹이 놓였다. 가장 위에 1951년 상호방위조약이 있다. 상원의 동의를 거친 정식 조약이고, 헌법 제18조 제25항이 요구하는 형식을 그대로 갖춘 문서다.

1951년과 1998년 사이에 미군의 주둔을 실제로 규율한 것은 앞서 확인한 1947년 군사기지협정이었다. 1991년 상원이 후속 조약에 동의하지 않으면서 그 근거가 사라진 뒤, 1992년의 이양식을 끝으로 미군은 물러났다. 그러므로 방문군협정은 제25항이 만들어진 뒤 처음으로 그 요건을 충족해 미군의 진입을 다시 허용한 문서다. 1998년 2월 10일 마닐라에서 서명되었고, 두 나라가 헌법상 요건의 완료를 외교 경로로 서면 통고하면서 1999년 6월 1일 발효했다(Republic of the Philippines and United States of America 1998). 필리핀 쪽에서 그 요건은 제25항이 정한 상원의 동의였다. 아래에서 이 문서를 1998년 방문군협정이라 부르는 것은 서명 연도를 따른 관례다.

방문군협정 아래로는 문서의 격이 내려간다. 2014년 4월 28일 서명된 방위협력확대협정은 상원에 보내지지 않았다. 대통령이 비준한 뒤 두 나라가 그해 6월 25일 외교 공한을 교환하면서 발효했으므로, 이 협정에 없는 것은 상원의 동의라는 단계이지 발효의 절

차 자체가 아니다. 필리핀 상원은 2015년 11월 10일 결의 제105호로 이 협정이 상원의 동의를 거쳐야 유효하다는 뜻을 밝혔다(Senate of the Philippines 2015). 그러나 대법원은 2016년 1월 12일 이를 받아들이지 않고 협정을 행정협정으로 인정했다. 청구인들이 낸 재심 신청도 그해 7월 26일 9대 4로 기각되어 이 판단이 확정되었다(Saguisag v. Ochoa 2016). 2025년 10월에는 미국과 필리핀의 국방장관이 아세안 확대 국방장관회의를 계기로 필리핀 담당 태스크포스의 신설을 공동으로 발표했는데, 이때의 근거 문서는 협정이 아니라 발표문이었다(Lariosa 2025b). 같은 해 2월 수빅에 들어선 미 해병대의 사전배치 창고는 방위협력확대협정에 따른 기지 사용이 아니라 상업 임대 계약으로 운영되었다(Lariosa 2025a).

문서의 격은 조약에서 행정협정으로, 다시 발표문과 상업 계약으로 내려갔다. 그런데도 주둔은 줄지 않았다. 두 나라는 2023년 2월 1일 방위협력확대협정의 전면 이행을 앞당기고 합의된 장소 네 곳을 추가로 지정하기로 했다고 공동으로 발표했고, 그해 4월 3일 네 곳의 이름을 밝혔다(U.S. Department of Defense 2023a; 2023b). 미 국방부는 2월 발표에서 기존 다섯 곳의 기반시설에 이미 8,200만 달러가 넘게 투입되었다고 밝혔고, 4월 발표에서는 여기에 더 배정하겠다는 뜻을 덧붙였다. 미군이 통제하는 이동 타격체계인 타이폰은 2024년 훈련을 계기로 반입된 뒤 훈련이 끝난 다음에도 남아 루손 안에서 위치를 옮겼다(Doyle and Lema 2025). 반입의 계기는 훈련이었으나 훈련과 함께 끝나지 않았으므로, 서론에서 규정한 기준에 따라 일회성 활동이 아니라 주둔에 해당한다. 문서의 격은 내려가는데 남는 병력과 물자와 시설은 늘어났다.

문서의 격이 내려가는데도 주둔이 늘어날 수 있는 이유는 제25항의 문언 구조에 있다. 조항은 외국의 군사기지와 군대, 시설을 허용하지 않는다고 정한다. 대법원은 이 문언의 평이한 의미에 따라 제약이 그 셋이 처음 들어오는 시점에만 미친다고 판단했다. 1998년 방문군협정이 이미 미군의 진입을 허용했으므로, 그 뒤의 배치와 시설과 물자는 제25항이 정한 조약 요건의 적용을 받지 않는다. 최초의 진입만 조약으로 규율하고 그 뒤는 더 간단한 형식으로 처리할 수 있는 구조다. 다만 2016년 판결이 문서의 격을 내렸다고 읽어서는 안 된다. 방위협력확대협정은 그보다 앞선 2014년에 서명되었고, 판결은 조항이 처음부터 지니고 있던 구조를 뒤늦게 확인했을 뿐이다.

부인이 어떤 형태로 실리는지도 문서의 격에 따라 달라진다. 격이 가장 높은 조약에서 부인은 조문으로 규정된다. 일본과 맺은 2024년 상호접근협정은 제8조 제3항에서 이 협정의 어떤 규정도 자국의 군사시설을 설치할 근거가 되지 않는다고 규정했다(Japan Ministry of Foreign Affairs 2024a). 조약보다 격이 낮은 발표문에서는 부인이 조문이 아니라 본문의 서술로 실린다. 2025년 10월 두 나라 국방장관의 공동 발표에 뒤이어 미 태평양함대가 낸 성명은 태스크포스를 장성급이 지휘하는 조정 조직으로 규정하면서 새

전투부대의 투입과 공격 작전, 일방적 배치, 영구 군사기지가 없다고 밝혔다(Lariosa 2025b). 호주의 기반시설 사업에도 그 사업이 필리핀의 주권과 소유에 부합한다는 서술이 함께 제시되었다(Australia Department of Defence 2025a). 격이 가장 낮은 상업 임대에서는 부인이 지휘관의 공개 발언으로 나타난다. 창고를 관할하는 미 해병대 지휘관은 개소에 맞추어 이곳에 탄약을 두지 않고 차량과 통신, 공병 장비만 보관한다고 밝혔고, 필리핀과 해병대의 발표문은 이 시설의 용도를 인도적 지원과 재난 구호로 명시했다(Lariosa 2025a). 같은 취지의 문언이 조문에서 서술로, 서술에서 발언으로 형태를 바꾸어 가며 각 문서의 격에 맞추어 실린다.

문서의 격을 가르는 기준은 앞서 밝힌 대로 그 합의를 되돌릴 절차가 국가 사이에 정해져 있는지 여부다. 이 기준은 세 가지로 확인된다. 종료의 방법과 기간이 문서에 규정되어 있는가, 성립과 변경의 시점을 공표하는 절차가 있는가, 성립에 상원의 동의가 필요한가다. 뒤의 두 가지는 성립에 관한 것이지만 되돌릴 절차와 이어져 있다. 국가 사이의 절차로 만들어지지 않은 문서는 그 절차로 끝낼 수 없다. 그리고 상원의 동의를 거친 문서는 진입의 허용 자체를 담으므로 그것을 되돌리면 허용의 근거도 없어지는 반면, 동의를 거치지 않은 문서는 이미 허용된 진입 아래에서만 작동한다. 방문군협정은 셋을 모두 갖추었고, 방위협력확대협정에는 앞서 확인했듯이 상원의 동의라는 단계가 없다. 발표문에는 셋 다 없어 공동성명과 보도자료가 한 층에 놓인다.

두테르테(Rodrigo Duterte) 정부는 미국과의 동맹에 여러 차례 반발했고(Arugay 2026), 2020년 방문군협정의 파기를 통보했다. 이어 통보의 발효를 세 차례 유예했고, 2021년 7월 미 국방장관과의 회담 뒤 이를 철회했다(Wong 2021). 통보와 유예와 철회가 모두 공개된 일정에 따라 진행될 수 있었던 것은 협정 제9조가 180일이라는 기간과 서면 통고라는 방식을 미리 정해 두었기 때문이다(Republic of the Philippines and United States of America 1998). 2025년 10월의 발표문이나 수빅의 임대 계약에는 이런 절차가 없다. 발표문에는 파기할 방법이 정해져 있지 않고, 임대 계약의 당사자는 두 나라가 아니므로 이 계약을 끝내는 절차도 두 나라 사이에는 없다. 임대 계약이 가장 아래에 놓이는 것은 구속력이 약해서가 아니다. 계약으로서의 구속력은 오히려 분명하지만, 그것을 끝내는 일이 국가 사이의 절차 밖에 있어 주둔의 존폐를 두 나라 사이에서 다룰 방법이 남지 않는다.

절차가 정해져 있지 않으면 공표의 시점도 정해지지 않는다. 미 육군은 2025년 7월 약 50명 규모의 필리핀 순환 부대를 창설했는데, 그 존재는 반년이 지난 뒤 국방 영상 자료에 실린 사진으로 알려졌다(Slayton 2026). 조약이나 협정이었다면 서명과 비준과 발효의 시점이 절차를 밟는 과정에서 공개되었을 사안이다. 문서의 격이 내려가면 그 주둔을 국내 정치의 절차 안에서 다룰 방법이 줄어든다.

2. 허용 절차 없는 금지 : 캄보디아와 베트남

제53조가 두는 예외는 유엔의 요청 하나뿐이다. 조약으로도 행정협정으로도 외국 군사기지를 허용할 방법이 없으므로, 협력을 문서로 남기려는 순간 그 문서가 위헌의 증거가 된다. 실제로 중국과 캄보디아 사이에는 레암 해군기지에 관한 공개된 협정이 없다. 레암 기지는 중국의 지원으로 확장되었고 2025년 4월 5일에는 두 나라의 합동병참훈련센터가 문을 열었지만, 무엇이 어디까지 허용되었는지를 규정한 문서는 공개된 적이 없다. 그래서 외부에서 그 실태를 판단하려면 위성 영상과 기지 쪽이 공개하는 사진, 그리고 개별 기항의 보도에 의존할 수밖에 없다(Sato 2025; Ditzler 2026). 2026년 1월에는 확장이 끝난 뒤 처음으로 미 해군 함정이 레암에 기항했고, 미 인도태평양사령관이 이 함정에서 캄보디아 국방장관과 군총사령관을 만났다(Ditzler 2026). 개방을 실제로 보여 준 이 일도 문서를 남기지는 않았다.

문서는 없어도 헌법은 언급된다. 다만 헌법을 드는 것은 협정문이 아니라 총리의 연설이다. 훈 마넷(Hun Manet) 총리는 2024년 1월 캄보디아 왕립육군 창설 25주년 기념식에서 헌법을 들어 캄보디아가 영토 안에 외국 군사기지를 허용하지 않는다고 밝혔다(Radio Free Asia 2024). 2025년 4월 5일 합동병참훈련센터 개소식에서는 과거에도 현재도 앞으로도 외국 군사기지가 세워지도록 허용하지 않겠다고 말하면서, 헌법을 위반할 뜻도 개정할 뜻도 없다고 덧붙였다(Khmer Times 2025a).

연설은 위헌 심사의 대상이 되지 않는다. 앞서 확인했듯이 캄보디아 헌법위원회는 제청이 있어야 심사하고, 그 대상도 법률과 국회 의사규칙 등으로 한정된다. 협력이 법률로도 공개된 협정으로도 이루어지지 않으면 심사에 부칠 대상 자체가 없다. 예외 절차가 없어 문서가 만들어지지 않고, 문서가 없어 위헌 심사가 성립하지 않는다.

총리의 연설은 헌법을 확인하는 데 그치지 않고 규율을 만들기도 한다. 같은 개소식에서 총리는 2만 톤 미만의 군함이라면 어느 나라 것이든 사전에 통보하면 입항할 수 있고, 긴급한 경우에는 그 통보도 요구하지 않겠다고 밝혔다(Khmer Times 2025b). 톤수와 사전 통보라는 조건은 협정에도 법률에도 없다. 외국 군함의 접근을 규율하는 기준이 총리의 연설로 제시되어 그대로 남았다. 그 기준을 담은 문서가 없으므로 적용을 따질 절차도 없고, 다른 나라가 이를 근거로 무엇을 요구하기도 어렵다. 중국 국방부가 개소에 맞추어 낸 성명도 범위를 정하지 않기는 마찬가지다. 성명은 이 센터가 지역 대테러, 재난의 예방과 경감, 인도적 지원, 합동훈련과 그 밖의 활동을 뒷받침하며 양측이 인원을 보내 정상 운영을 함께 유지한다고 밝혔을 뿐, 무엇을 어디까지 할 수 있는지는 정하지 않았다(Ministry of National Defense of the People's Republic of China 2025).

베트남에도 허용 절차가 없다. 앞서 본 4불 원칙 가운데 세 번째 항목은 기지의 설치만

이 아니라 영토의 사용까지 금지하는데, 조약이나 협정으로 주둔을 허용할 예외는 문언에 없다.

그런데도 외국 군함은 캄라인에 들어온다. 베트남이 캄라인만을 두 부분으로 나누어 다루기 때문이다. 군함은 자국 해군이 쓰고, 그 곁에 2016년 3월 캄라인 국제항을 따로 열어 모든 나라의 함정에 상업적 조건으로 개방했다. 외국 해군의 기함은 한 해에 한 번으로 제한한다(Thayer 2020).

다만 이 개방이 모든 나라에 똑같이 적용되지는 않는다. 러시아는 1993년 협정에 따라 캄라인의 한 시설을 계속 쓰고 있고 잠수함 기지의 건설도 돕고 있으며, 러시아 함정의 입항 절차는 2014년에 사전 통보만으로 이루어지도록 간소화되었다(Abuza and Nguyen 2016). 4불 아래에서 모든 나라가 같은 대우를 받는 것은 아니고, 나라에 따라 들어오는 경로가 갈린다.

캄라인을 이렇게 다루는 방식에서 4불은 협력을 막지 않고 협력의 형식을 정한다. 외국 해군의 접근을 전면 금지하는 대신 군함과 상업 항만을 나누고, 외국 함정을 상업 항만으로 받아 기지가 아닌 항만 이용이라는 형식으로 처리했다. 국제항의 개설을 2019년 이전의 3불을 피하려는 우회 조치로 읽는 견해도 있다(Abuza and Nguyen 2016). 관찰되는 결과는 다르지 않으나 본 논문은 그 이유를 정부의 의도가 아니라 규범의 구조에서 찾는다. 기지를 두지 못하게 하는 규범은 협력 자체를 막지 않고, 그 협력을 항만의 이용 조건이라는 다른 문서로 옮긴다.

그 결과 베트남에서는 협력이 문서로 남는다. 항만의 성격과 이용 조건이 공개되어 있고 기함도 공표된다. 장비의 이전도 문서를 남긴다. 미국은 2024년 11월 T-6C 훈련기 12대 가운데 첫 5대를 판티엣에서 인도했고, 2025년 6월에는 세 번째 고내구성 경비함을 닌호아에서 이전했다. 두 나라가 이 이전의 근거로 드는 것은 양자 국방협력 양해각서다(U.S. Mission Vietnam 2024; 2025). 주둔을 허용하는 협정은 없지만 장비의 이전을 규율하는 문서는 있다.

캄보디아와 베트남은 허용 절차가 없다는 같은 조건에서 정반대의 방식을 택했다. 캄보디아는 문서를 만들지 않아 규범 위반을 따질 대상 자체를 없앴다. 베트남은 반대로 항만의 성격과 이용 조건을 공개하고 외국 함정을 상업 항만으로 받아 규범을 지키고 있음을 드러냈다. 이 차이는 규범을 만든 주체가 누구인가에서 나온다. 캄보디아 헌법은 제헌 과정의 산물이어서 헌 집권 세력이 스스로 만든 문서가 아니고, 앞에서 확인했듯이 그 문언을 다룰 절차도 좁게 정해져 있다. 반면 4불은 베트남 공산당과 정부가 대외 노선의 요체로 제시해 온 것이므로, 그 내용을 지키는 일이 곧 정부 자신의 정당성을 유지하는 일이 된다. 지킬 동기가 정부 자신에게 있으면 준수를 드러내는 편이 유리하고, 규범이 남이 만든 것이면 감추는 편이 유리하다. 앞서 밝힌 대로 이 요인은 해석이지 검증된

주장이 아니다.

감라인의 처리 방식은 필리핀 수빅에서 나타난 것과 형태가 같다. 두 나라 모두 외국군의 주둔을 금지하는 헌법이나 백서를 가진 채로 실제 주둔을 상업 문서의 형식으로 옮겼다. 사전배치 창고는 방위협력확대협정이 아니라 임대 계약으로 처리되었고, 외국 해군의 기항은 군사 협정이 아니라 항만의 이용 조건으로 처리되었다. 금지 규범이 군사 문서에 부과하는 제약이 강할수록 협력은 상업 문서로 옮겨 간다. 다만 확인된 범위에서 태국과 싱가포르에는 이런 전환이 보이지 않는다.

필리핀을 함께 놓으면 규범이 어떻게 결과에 이르는지가 한 단계 더 드러난다. 조항은 스스로 집행되지 않는다. 1987년 헌법 제18조 제25항이 제정된 뒤에도 미군이 곧바로 물러난 것은 아니었다. 상원의 부결에 이어 아키노(Corazon Aquino) 대통령이 1991년에 철수를 통고했고, 1992년에 기지가 폐지되면서 이양식으로 이어졌다. 조항이 결과를 낳으려면 그것을 근거로 이행을 요구할 주체가 잇따라 나서야 한다. 그 주체가 있어도 요구가 늘 받아들여지지 않는, 2015년 상원 결의 제105호를 2016년 대법원은 받아들이지 않았다(Senate of the Philippines 2015). 그러나 그런 주체가 없으면 요구 자체가 제기되지 않는다.

3. 금지가 없는 경우 : 태국과 싱가포르

앞의 두 절은 금지 규범을 가진 나라들을 다루었다. 금지 규범만으로 결과가 정해진다면 조항이 없는 나라들에서는 비슷한 결과가 나와야 한다. 그러나 태국과 싱가포르는 둘 다 조항이 없는데도 정반대의 결과를 보인다.

태국에서는 조항이 없는데도 문서가 만들어지지 않았다. 태국과 중국은 2007년부터 기술 이전을 동반한 합동 무기 생산 시설을 두는 문제를 논의해 왔으나 진전이 더뎠다(Storey 2019). 2017년 11월 태국 국방부 대변인은 중국제 장비의 조립과 생산과 정비를 맡을 시설을 콘깬주에 세워 2018년 7월에 열겠다는 계획을 밝히면서, 세부 사항은 국방부와 중국 기업 사이의 추가 협의에 달려 있다고 했다(Wongcha-um 2017). 그러나 구속력 있는 문서는 나오지 않았다. 부지도 정해지지 않아 자료마다 후보지가 다르다. 나콘라차시마로 적은 자료가 하나, 콘깬으로 적은 자료가 둘이다(Storey 2019; Wongcha-um 2017; Janes 2021). 시설 하나를 두고 위치가 갈린 채 여러 해가 지났다. 여기서 공급국은 미국이 아니라 중국이며, 미국과의 관계에서 새로운 주둔 문서가 만들어졌는지는 본 논문이 확인한 범위 밖에 있다.

그러면서도 태국은 중국제 전차를 들여왔고 잠수함의 도입도 합의했다(Storey 2019). 무기는 들어오는데 그 무기를 정비할 시설은 들어오지 않는 상태가 여러 해 이어졌다.

무기와 주둔을 나누는 구분은 조항이 없는 나라에서도 나타난다. 다만 태국에서 그 구분을 만든 것은 금지 조항이 아니다.

싱가포르에서는 조항이 없다는 사정이 정반대의 결과로 이어졌다. 제7함대의 군수 지원 부대는 1992년 7월 썸바왕으로 옮겨 온 뒤 계속 그곳에 있다(U.S. Navy Singapore Area Coordinator 2024). 그 근거인 1990년 양해각서는 1998년 11월의 부속서와 2005년·2019년의 개정의정서를 거쳐 두 차례 15년씩 연장되었다(Singapore Ministry of Defence 2019). 30년이 넘는 기간에 양해각서라는 격은 오르지도 내리지도 않았다. 개정의정서는 기한을 연장했고, 부속서는 창이 해군기지라는 사용 대상을 새로 더했다. 필리핀이었다면 새 시설의 사용을 여는 데 제25항의 조약 요건이 적용되었을 일을 여기서는 부속서 하나로 처리했다. 호주와의 관계도 같은 경우다. 싱가포르와 호주는 2025년 10월 8일 포괄적 전략동반자관계 2.0 공동선언과 함께 국방협력강화 양해각서에 서명했고(Prime Minister of Australia 2025; Singapore Ministry of Defence 2025), 2026년 7월 27일 공동각료위원회는 그 양해각서에 따라 양국군의 상호 접근과 순환 주둔을 강화하기로 했다(Singapore Ministry of Foreign Affairs 2026).

썸바왕의 미군 시설은 썸바왕 항만 구역 안에 있으므로(U.S. Navy Singapore Area Coordinator 2024), 부지의 성격만 보면 수빅의 사전배치 창고와 다르지 않다. 그러나 썸바왕의 사용을 규율하는 것은 두 나라가 맺은 양해각서이고, 수빅 창고의 사용을 규율하는 것은 민간 업체와의 임대 계약이다. 시설이 어디에 있는가와 그 사용을 무엇이 규율하는가는 다른 문제이며, 본 논문이 설명의 대상으로 삼는 것은 그 사용을 무엇이 규율하는가다.

공개된 자료에서는 이 문서들의 부인 문언이 확인되지 않는다. 부인은 금지 조항이 있을 때 그 조항을 충족시키려고 붙이는 문언이므로, 조항이 없으면 쓸 이유도 없다. 필리핀에서 순환과 합의된 장소와 탄약 배제라는 표현이 문서마다 함께 제시되는 동안, 같은 미군의 같은 군수 기능이 싱가포르에서는 그런 단서가 알려지지 않은 채 30년을 이어 왔다. 충족시킬 요건이 없으므로 문서의 격을 조약까지 올릴 이유도 없었고 양해각서로 충분했다.

본 논문이 주장하는 것은 금지 규범이 협력의 성립 여부를 정한다는 것이 아니라, 협력이 성립할 때 그것이 어느 종류의 문서에 담기는지를 정한다는 것이다. 태국에서는 시설을 두는 협력 자체가 성립하지 않아 설명의 대상이 되는 문서가 생기지 않았다. 따라서 태국은 이 주장의 반례가 아니라 적용 범위의 바깥이다. 문서가 나오지 않은 사정에는 2014년 이후 태국 국내 정치의 변화나 공급국 쪽 사정처럼 본 논문이 다루지 않는 요인이 작용했을 가능성이 크고, 그 사정 자체는 본 논문의 틀로 설명하지 않는다. 두 나라를 함께 보면 적용의 범위가 오히려 분명해진다. 싱가포르에서 문서의 형태를 정한 것은

금지 규범이 아니라 두 나라의 편의였고, 태국에서는 형식을 정할 일이 없었다. 금지 규범은 협력이 있을 때 그 형식에 작용하고, 규범이 없으면 형식은 다른 요인이 정한다. 5개 국가의 규범과 그 결과를 정리하면 아래와 같다.

〈표 1〉 5개국의 금지 규범과 협력 문서

구분	규범이 실린 문서	금지 대상	허용 절차	협력이 담긴 문서
필리핀	헌법 제18조 제25항	기지·군대·시설	있음(조약 형식·상원 동의·상대국의 조약 인정)	조약, 행정협정, 발표문, 상업 임대
캄보디아	헌법 제53조	기지	없음 (유엔 요청만 예외)	공개된 협정 없음
베트남	2019년 국방백서 (4불)	기지 설치·영토 사용	없음	항만 이용 조건·양해각서
태국	없음	—	—	구속력 있는 문서 없음
싱가포르	없음	—	—	양해각서

* 참고: 태국은 중국과의 시설 논의에 한정. —는 금지 규범이 없어 해당하지 않음

V. 수용국이 정하는 문서의 최소선과 공급국의 선택

앞 장에서는 수용국의 금지 규범과 협력 문서의 형식을 대응시켜 검토했다. 그런데 사례마다 수용국과 공급국이 함께 바뀌므로, 필리핀에 문서가 많은 것은 그 나라의 규범 때문이 아니라 문서를 남기는 데 익숙한 나라들이 들어왔기 때문이라는 반론이 가능하다. 앞서 미뤄 둔 이 반론을 두 방향으로 검토한다. 먼저 수용국을 필리핀으로 고정한 채 공급국만 일본과 미국과 호주로 바꾸어, 문서의 격이 공급국에 따라 달라지는지를 확인한다. 이어서 공급국을 고정한 채 수용국을 바꾸어, 같은 공급국이 상대에 따라 다른 형식을 쓰는지를 확인한다.

1. 수용국을 고정한 비교 : 필리핀의 세 공급국

앞서 확인했듯이 제25항의 세 번째 요건은 상대국도 그 합의를 조약으로 인정할 것을 요구한다. 따라서 공급국은 이 요건이 정한 격보다 낮은 문서를 고를 수 없다.

일본은 조약의 형식과 상원의 동의, 상대국의 조약 인정이라는 세 요건을 모두 충족한 경우다. 2024년 7월 8일 서명된 상호접근협정은 필리핀에서 상원의 동의를 거쳤고 일본에서도 국회의 승인을 받았다. 두 나라는 2025년 8월 12일 마닐라에서 국내 절차의 완료를 확인하는 외교 공한을 교환했고, 협정은 2025년 9월 11일 발효했다(Philippines Department of Foreign Affairs 2025).

미국의 방위협력확대협정은 이와 다르다. 2014년 4월 28일 서명된 이 협정은 상원에 보내지지 않았고 미국에서도 행정협정으로 처리되었다. 그러나 이 차이를 사안의 중대성에서 찾아서는 안 된다. 두 협정을 가른 것은 진입의 선후다. 일본의 자위대는 상호접근협정으로 필리핀에 처음 들어오는 것이었으므로 제25항의 요건이 그대로 적용되었다. 반면 미국은 1999년에 발효한 방문군협정으로 이미 진입이 허용되어 있었으므로 그 요건의 적용 대상이 아니었다. 대법원이 2016년 1월 12일 판결에서 확인한 것이 이 구분이다. 미국이 요건을 피해 간 것이 아니라 그 요건의 바깥에 있었다.

호주도 미국과 같은 경우다. 호주와 필리핀은 2007년 방문군지위협정에 서명했고, 2012년 필리핀 상원이 이를 비준했다. 2025년 8월 22일의 공동성명도 이 협정과 상호병참지원약정, 국방산업협력 양해각서를 기존 합의로 열거한다(Australia Department of Defence 2025a). 진입은 이미 조약으로 허용되어 있었다. 진입이 허용된 뒤의 기반시설 협력은 조약도 행정협정도 아닌 문서에 담겼다. 두 나라는 같은 날 국방협력협정을 추진하겠다는 의향서에 서명했다. 공동성명은 호주가 필리핀에서 국방 기반시설을 건설하고 사용하며 개량하고 유지하는 방안을 진전시키되, 그 사업이 필리핀의 주권과 소유에 부합해야 한다고 밝혔다(Australia Department of Defence 2025a). 기반시설 사업이 여덟 개이고 그 위치가 다섯 곳이라는 내용은 공동성명이 아니라 같은 날의 기자회견에서 나왔다(Australia Department of Defence 2025b).

세 공급국이 말하는 내용은 자국의 기지를 세우지 않는다는 것으로 사실상 같다. 그런데 일본은 그 내용을 조약의 조문에, 미국은 발표문에, 호주는 공동성명에 담았다. 문서의 격이 이렇게 갈린 것은 사안의 중대성 때문이 아니라 진입이 언제 허용되었는가 때문이고, 같은 기제가 세 공급국 모두에 작동한다. 수용국의 규범은 공급국이 무엇을 말해야 하는지와 진입에 어느 격의 문서가 필요한지를 정하고, 그 최소선을 넘는 범위에서 어느 격을 고를지는 공급국이 정한다.

2. 공급국을 고정한 비교 : 미국과 일본

공급국의 성향이 형식을 정한다면 같은 나라는 어디서나 비슷한 형식을 쓸 것이다. 그러나 미국이 필리핀과 싱가포르에서 쓰는 형식은 같지 않다. 필리핀에서 미국의 주둔에

는 문서마다 단서가 붙는다. 순환이라는 표현과 합의된 장소라는 명칭, 창고의 탄약 배제 조건, 2025년 10월 발표문의 네 가지 부인이 모두 그런 단서다. 미군이 통제하는 타이폰은 훈련이 끝난 뒤에도 필리핀에 남아 있는데, 여기에도 영구 주둔이 아니라는 부인이 함께 제시된다(Doyle and Lema 2025).

싱가포르에서는 그런 단서가 공개된 자료에서 확인되지 않는다(Singapore Ministry of Defence 2019). 같은 미군의 군수 지원 부대가 1992년 7월 이후 썸바왕에 계속 있고, 미 해군은 1990년대 내내 싱가포르에 군인과 군무원 약 150명 규모의 주둔을 유지했다(U.S. Navy Singapore Area Coordinator 2024). 기간으로 보나 규모로 보나 싱가포르의 주둔이 더 오래되고 더 안정적인데도, 부인이 붙는 쪽은 필리핀이다.

미국이 싱가포르의 시설을 기지라고 부르지 않는다는 지적이 있을 수 있다. 그러나 기지라는 말을 쓰지 않는 것과 기지가 아니라고 밝히는 것은 다르다. 본 논문이 말하는 부인은 주둔을 허용하면서 그것이 기지가 아니라거나 영구적이지 않다고 함께 밝힌 문언이며, 필리핀에서는 협정의 조문과 발표문, 지휘관의 발언에 그런 문언이 나타난다. 싱가포르에서는 그런 문언이 공개된 자료에서 확인되지 않는다.

같은 검토를 일본에도 할 수 있다. 일본은 필리핀 외에 호주, 영국과도 같은 형식의 상호접근협정을 맺었다. 세 협정은 표제와 조문 배열이 같고 제8조가 모두 시설과 구역을 다룬다. 그런데 필리핀과 맺은 협정의 제8조에만 제3항이 있어, 이 협정의 어떤 규정도 상대방 영역에 자국의 군사시설을 설치할 근거가 되지 않는다고 규정한다. 호주 협정과 영국 협정의 제8조는 사용 요청의 절차와 수용국의 전반적 통제 책임을 정하는 두 항으로 끝난다(Japan Ministry of Foreign Affairs 2022; 2023a; 2024a). 세 협정이 모두 제4조 제1항에 상대방의 동의 없이 활동할 근거를 제공하지 않는다는 문언을 두기는 하나, 이는 활동을 대상으로 한 것이지 시설의 설치를 대상으로 한 것이 아니다. 같은 형식의 협정을 세 나라와 맺으면서 필리핀에만 시설 조항을 넣었으므로, 그 문언은 일본 쪽의 관행이 아니라 수용국의 규범에서 왔다고 보아야 한다.

같은 공급국이 여러 수용국에서 다른 형식을 쓰므로, 공급국의 성향은 이 차이를 설명하지 못한다. 달라진 것은 미국도 일본도 아니고 상대국의 규범이다.

3. 부인의 형태와 공급국이 받는 구속

부인을 어느 문서에 두었는가는 공급국 자신이 이후에 쓸 수 있는 수단을 좌우한다. 조문에 규정한 부인은 공급국이 지켜야 하지만, 발표문에 담은 서술에는 그런 구속이 생기지 않기 때문이다.

일본이 상호접근협정 제8조 제3항에 둔 부인은 조약의 조문이므로 이후의 협력을 실제

로 구축한다(Japan Ministry of Foreign Affairs 2024a). 그러면서도 일본은 필리핀 해군이 쓸 선박 보관 시설과 진수 시설의 건설을 지원하기로 했다. 조문이 배제한 것은 자국의 시설이고 짓는 것은 수용국의 시설이므로 조문에 어긋나지 않는다. 안보지원의 내용도 장비에서 기반시설로 옮겨 갔다. 일본은 2023 회계연도에 6억 엔으로 해군용 연안 감시 레이더를, 2024 회계연도에 16억 엔으로 복합정과 레이더 같은 장비를 지원했고, 2025 회계연도의 9억 엔에 이르러 처음으로 기반시설 사업이 들어왔다(Japan Ministry of Foreign Affairs 2023b; 2024b; 2026a). 그 결과 일본의 협력 수단은 셋으로 나뉘었다. 수용국 부대를 위한 안보지원, 부대의 상호 방문을 규율하는 상호접근협정, 물자와 용역의 상호 제공을 다루는 협정이다. 이 협정은 2026년 1월 15일 서명되었고(Japan Ministry of Foreign Affairs 2026b), 두 나라는 그해 7월 23일 발효를 위한 공한을 교환했다(Japan Ministry of Foreign Affairs 2026c). 일본은 부인을 조문에 규정했으므로, 그 구축을 받지 않는 수단을 따로 마련해야 했다.

미국은 같은 취지를 발표문과 임대 계약의 조건에 담았으므로 그런 구축을 받지 않는다. 훈련을 계기로 반입한 타이폰을 그대로 남겨 두면서 영구 주둔이 아니라고 밝힐 수 있는 것도 그 서술이 조문이 아니기 때문이다. 수단을 나눌 필요가 없으니 협력의 형태도 단순하다.

일본이 협력 수단을 셋으로 나눈 것도, 미국이 그럴 필요가 없었던 것도 부인을 어느 문서에 두었는가에서 비롯된다. 수용국의 금지 규범은 공급국이 쓸 문서의 최소선만 정한다. 그보다 높은 격을 쓸지는 공급국이 정하고, 그 선택이 이후 협력의 형태까지 좌우한다.

Ⅵ. 결론 및 함의

본 논문은 외국군 주둔을 금지하는 규범이 나라마다 서로 다른 형식의 문서에 실려 있다는 사실에서 출발해, 그 차이가 안보협력에 무엇을 남기는지를 동남아시아 다섯 나라에서 검토했다. 금지 규범이 정하는 것은 협력의 성립 여부가 아니라 협력이 담기는 문서의 종류였다. 먼저 헌법이 허용 절차를 함께 규정한 필리핀에서는 협력이 그 절차를 통과한 뒤 여러 층의 문서로 쌓였다. 다만 조항의 제약이 최초 진입에만 미치는 까닭에 조약 아래로 행정협정과 발표문과 상업 계약이 이어졌고, 그러면서도 실제 주둔은 늘어났다. 반면 허용 절차가 없는 캄보디아와 베트남은 같은 조건에서 정반대로 같았다. 캄보디아에서는 협력을 문서로 남기는 순간 그 문서가 위헌의 증거가 되므로 공개된 협정이

나오지 않았고, 헌법위원회의 심사 대상과 제청 자격이 좁게 정해져 있어 그 상태를 다 투기도 어려웠다. 베트남이 반대로 군항과 상업 항만을 구분하고 이용 조건을 공개한 것은, 규범을 만든 주체가 집권 세력 자신이었다는 데서 해석할 수 있다. 조항이 없는 태국과 싱가포르의 결과가 정반대로 갈린 것도 금지 규범이 없으면 문서의 형식을 다른 요인이 정한다는 뜻이다. 공급국 쪽에서 보면 수용국의 규범이 격의 최소선을 정하고, 그보다 높은 격을 쓸지는 공급국이 고른다. 나아가 문서의 종류가 달라지면 그 주둔을 다룰 절차도 함께 달라져, 조약에는 종료와 공표와 동의의 절차가 모두 있고 행정협정에는 상원의 동의가 없으나, 발표문과 임대 계약에는 그런 절차가 없고 문서가 없으면 준수 여부를 따질 절차조차 없다.

이 결과는 같은 문제를 지역 차원에서 다루려는 협상에도 시사하는 바가 있다. 아세안과 중국은 20년 넘게 남중국해 행동준칙을 협상해 왔으나, 준칙의 지리적 범위와 법적 지위, 분쟁 해결과 집행, 군사 활동과 제3자의 역할 가운데 어느 것도 최종 문안이 정해지지 않았다(Grossman 2026). 이 가운데 군사 활동과 제3자의 역할을 다루는 조항은, 각국이 서로 다른 문서에 서로 다른 대상으로 담아 온 제한을 하나의 지역 문서로 모으려는 시도다. 앞서 확인했듯이 금지의 대상은 기지와 군대와 시설과 배치로 갈리고, 그 규범이 실린 문서도 헌법과 국방백서로 갈리며 그런 문서가 없는 나라도 있다. 이 상태에서 하나의 문안을 만들려면, 헌법으로 금지해 온 나라는 그 금지를 지역 협정의 수준으로 옮겨야 하고 아무 규범도 두지 않은 나라는 없던 제한을 새로 받아들여야 한다. 준칙을 구속력 있는 조약으로 할 것인가 정치적 선언으로 할 것인가 하는 쟁점도 본 논문이 다룬 형식의 문제와 같은 종류다. 분석가들이 최종 문안의 희석을 전망하는 것도(Grossman 2026) 구속력 있는 문서를 만들려던 시도가 선언으로 낮아지는 과정이어서, 필리핀에서 확인한 격의 하강과 같다. 그러므로 협상의 정체를 의지의 부족이나 중국의 지연 전술만으로 설명하기는 어렵다. 본 논문이 다룬 다섯 나라가 같은 대상을 같은 격의 문서로 규율해 온 적이 없으므로, 준칙의 형식을 정하지 않은 채 내용만 조율해서 이 교착이 풀리기 어렵다.

본 논문의 결과는 한국이 동남아시아 국가들과 국방협력을 설계할 때에도 적용된다. 상대국의 금지 규범이 협력을 담을 문서의 최소선을 정하므로, 한국이 어떤 형식을 제안할 수 있는지도 교섭에 앞서 그 규범이 정해 놓는다. 그렇다고 격이 낮은 문서로 처리한 협력의 실질이 작은 것은 아니다. 필리핀에서는 문서의 격이 내려가는 동안 오히려 미군의 주둔이 늘어났다. 다만 격이 낮아지면 그 협력을 되돌릴 절차와 외부에서 확인할 방법이 함께 줄어든다. 그러므로 어느 격의 문서로 협력을 담을지는 그 협력의 실질만이 아니라 뒤에 남는 절차까지 함께 보고 정해야 한다.

본 논문은 어느 사안을 조약으로 하고 어느 사안을 비공식 합의로 할지를 국가가 고른

다고 보아 온 연구에, 수용국의 국내 규범이 그 선택을 미리 막아 두는 경우를 더했다. 그리고 해외 기지 정치 연구가 분석하지 않았던 문제, 곧 주둔이 어느 형식의 문서로 허용되는가를 설명의 대상으로 삼았다.

다만 논의를 병력과 물자와 시설이 실제로 남는 물리적 주둔으로 좁혔으므로, 위성이나 통신, 에너지 기반시설을 통한 비물리적 의존은 다루지 않았다. 캄보디아에 관한 서술도 공개된 문서가 없다는 사실에 근거한 것이지, 문서가 존재하지 않는다는 사실을 확인한 것은 아니다. 시간에 따른 변화를 추적할 수 있는 곳도 필리핀뿐이었다. 그러므로 본 논문이 확정한 것은 변수 사이의 인과가 아니라, 금지 규범이 협력을 막는 대신 그 협력을 담을 문서를 바꾼다는 유형이다. 이 한정 안에서도 본 논문의 기여는 두 가지다. 립슨과 해서웨이는 조약과 비공식 합의 가운데 어느 쪽을 쓸지를 당사국이 정한다고 보았으나, 본 논문은 수용국의 규범이 그 선택을 미리 막는 경우를 확인했다. 캘더와 쿨리는 주둔이 허용된 사정과 그 뒤의 정치를 살피면서도 그 허용이 어느 문서에 담겼는지는 다루지 않았으나, 본 연구는 그 문서의 종류가 무엇에 따라 정해지는지를 밝혔다. 금지 규범을 둔 나라에도 외국군은 들어오며, 그 주둔을 국내 정치의 절차 안에서 다룰 수 있는지는 금지 규범이 아니라 그 협력이 담긴 문서가 정한다.

참고문헌

- Abuza, Zachary, and Nguyen Nhat Anh. 2016. "Cam Ranh International Port Visits in Strategic Context." Center for International Maritime Security (May 23).
- Arugay, Aries A. 2026. "Duterte's Populist Foreign Policy as Illiberal Defiance: Consequences and Prospects." Carnegie Endowment for International Peace (April).
- Australia Department of Defence. 2025a. "Joint Statement for the 2nd Philippines-Australia Defense Ministers' Meeting" (August 22).
- Australia Department of Defence. 2025b. "Joint Press Conference with Gilberto Teodoro Jr, Secretary of National Defense, Philippines" (August 22).
- Calder, Kent E. 2007. *Embattled Garrisons: Comparative Base Politics and American Globalism*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Constitution of the Kingdom of Cambodia. 1993. 제53조, 제55조, 제92조, 제136조~제144조. https://cambodia.ohchr.org/sites/default/files/Constitution_ENG.pdf (검색일: 2026.8.25.).
- Constitution of the Kingdom of Thailand. 2017. 제52조, 제178조. 국가평의회 사무처(Office of the Council of State) 영역본. 관보 제134권 제40a호(April 6). https://www.constitutionalcourt.or.th/occ_en/download/article_20170410173022.pdf (검색일: 2026.8.25.).
- Constitution of the Republic of Singapore. 2020. (2020년 개정판) 제3편 제6조~제8조. <https://sso.agc.gov.sg/act/cons1963> (검색일: 2026.8.25.).
- Constitution of the Republic of the Philippines. 1987. 제18조 제25항. <https://www.officialgazette.gov.ph/constitutions/the-1987-constitution-of-the-republic-of-the-philippines/the-1987-constitution-of-the-republic-of-the-philippines-article-xviii/> (검색일: 2026.8.25.).
- Constitution of the Republic of the Union of Myanmar. 2008. 제42조 (b). <https://www.wipo.int/wipolex/en/legislation/details/6187> (검색일: 2026.8.25.).
- Cooley, Alexander. 2008. *Base Politics: Democratic Change and the U.S. Military Overseas*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Cooley, Alexander, and Hendrik Spruyt. 2009. *Contracting States: Sovereign Transfers in International Relations*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Ditzler, Joseph. 2026. "US Navy Warship Makes Rare Visit to Cambodian Port Expanded by China." *Stars and Stripes* (January 27).
- Doyle, Gerry, and Karen Lema. 2025. "Exclusive: US Deploys Typhon Missile Launchers to New Location in Philippines." *Reuters* (January 23).

- Grossman, Derek. 2026. "Manila's Push for a New Rulebook in the South China Sea Peters Out." International Crisis Group Commentary (July 10).
- Hathaway, Oona A. 2008. "Treaties' End: The Past, Present, and Future of International Lawmaking in the United States." Yale Law Journal 117(7): 1236-1372.
- Janes. 2021. "Thailand, China Progress Plan to Establish Joint MRO Facility" (March 18).
- Japan Ministry of Foreign Affairs. 2022. "Agreement between Japan and Australia Concerning the Facilitation of Reciprocal Access and Cooperation between the Self-Defense Forces of Japan and the Australian Defence Force" (January 6).
<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100471368.pdf> (검색일: 2026.8.25.).
- Japan Ministry of Foreign Affairs. 2023a. "Agreement between Japan and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland Concerning the Facilitation of Reciprocal Access and Cooperation between the Self-Defense Forces of Japan and the Armed Forces of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland" (January 11).
<https://www.mofa.go.jp/files/100445053.pdf> (검색일: 2026.8.25.).
- Japan Ministry of Foreign Affairs. 2023b. "Signing and Exchange of Notes for Official Security Assistance (OSA) to the Republic of the Philippines" (November 3).
- Japan Ministry of Foreign Affairs. 2024a. "Agreement between Japan and the Republic of the Philippines Concerning the Facilitation of Reciprocal Access and Cooperation between the Self-Defense Forces of Japan and the Armed Forces of the Philippines" (July 8).
<https://www.mofa.go.jp/files/100694772.pdf> (검색일: 2026.8.25.).
- Japan Ministry of Foreign Affairs. 2024b. "Signing and Exchange of Notes for Official Security Assistance (OSA) FY2024 Project to the Republic of the Philippines" (December 5).
- Japan Ministry of Foreign Affairs. 2026a. "Signing and Exchanging of Notes for Official Security Assistance (OSA) FY2025 Project to the Republic of the Philippines" (January 15).
- Japan Ministry of Foreign Affairs. 2026b. "Signing of the Agreement between the Government of Japan and the Government of the Republic of the Philippines Concerning Reciprocal Provision of Supplies and Services between the Self-Defense Forces of Japan and the Armed Forces of the Philippines" (January 15).
- Japan Ministry of Foreign Affairs. 2026c. "Japan-Philippines Foreign Ministers' Meeting" (July 23).
- Khmer Times. 2025a. "VIDEO: No Foreign Military Bases Shall Be Established in Cambodia" (April 5).
- Khmer Times. 2025b. "Ream Naval Base Welcomes All Friendly Nations' Warships, Says PM" (April 5).
- Lariosa, Aaron-Matthew. 2025a. "U.S. Marines to Stage Equipment at Subic Bay Under New

- Prepositioning Plan." USNI News (March 17).
- Lariosa, Aaron-Matthew. 2025b. "U.S. Unveils Philippine Task Force to Deter Chinese Coercion." USNI News (October 31).
- Lipson, Charles. 1991. "Why Are Some International Agreements Informal?" *International Organization* 45(4): 495-538.
- Ministry of National Defense of the People's Republic of China. 2025. "China-Cambodia Joint Logistics, Training Center Officially Launched" (April 5).
- Philippines Department of Foreign Affairs. 2025. "Philippines, Japan Exchange Diplomatic Notes on Entry Into Force of the Reciprocal Access Agreement" (August 12).
- Prime Minister of Australia. 2025. "Joint Declaration by the Prime Ministers of Australia and Singapore on the Comprehensive Strategic Partnership 2.0" (October 8).
- Radio Free Asia. 2024. "Hun Manet Reiterates 'No Foreign Military Bases' Allowed in Cambodia" (January 24).
- Republic of Indonesia. 1999. Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri. 제3조. Lembaran Negara 1999 No. 156, Tambahan Lembaran Negara No. 3882 (September 14). <https://peraturan.bpk.go.id/Details/45358/uu-no-37-tahun-1999> (검색일: 2026.8.25.).
- Republic of the Philippines and United States of America. 1998. Agreement Regarding the Treatment of United States Armed Forces Visiting the Philippines (February 10, Manila). 제9조. Treaties and Other International Acts Series 12931. <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/02/12931-Philippines-Defense-Status-of-Forces-10.9.1998.pdf> (검색일: 2026.8.25.).
- Saguisag v. Ochoa. 2016. G.R. No. 212426 (Supreme Court of the Philippines, En Banc, January 12; motion for reconsideration denied July 26).
- Sato, Monica. 2025. "A Tale of Two Reams: Questions Remain at Cambodia's Growing Naval Base." CSIS Asia Maritime Transparency Initiative (May 5).
- Senate of the Philippines. 1991. Senate Resolution No. 141, s. 1991 (September 16).
- Senate of the Philippines. 2015. Senate Resolution No. 105 (November 10). 결의의 번호·일자·문안은 Saguisag v. Ochoa 판결문에 수록.
- Singapore Ministry of Defence. 2019. "Fact Sheet: 2019 Protocol of Amendment to the 1990 Memorandum of Understanding" (September 24).
- Singapore Ministry of Defence. 2025. "Singapore and Australia Deepen Defence Cooperation" (October 8).
- Singapore Ministry of Foreign Affairs. 2026. "15th Meeting of the Singapore-Australia Joint Ministerial Committee Adelaide, 27 July 2026" (July 27).
- Slayton, Nicholas. 2026. "Army Reveals New Rotational Force in the Philippines." Task &

- Purpose (February 8).
- Storey, Ian. 2019. "Thailand's Military Relations with China: Moving from Strength to Strength." ISEAS Perspective 2019/43.
- Thayer, Carlyle A. 2020. "Will Vietnam Lease Cam Ranh Bay to the United States?" The Diplomat (May 6).
- U.S. Department of Defense. 2023a. "Philippines, U.S. Announce Four New EDCA Sites" (February 1).
- U.S. Department of Defense. 2023b. "Philippines, U.S. Announce Locations of Four New EDCA Sites" (April 3).
- U.S. Mission Vietnam. 2024. "United States Expands U.S.-Vietnam Defense Cooperation with Delivery of T-6C Trainer Aircraft" (November 20).
- U.S. Mission Vietnam. 2025. "United States Transfers Third High-Endurance Cutter (WHEC) to Vietnam Coast Guard as Nations Celebrate 30 Years of Diplomatic Relations" (June 18).
- U.S. Navy Singapore Area Coordinator. 2024. "Singapore Area Coordinator (SAC) Welcome Aboard Booklet 2024."
<https://www.clwp.navy.mil/Portals/13/Sembawang%20%20Welcome%20Aboard%20Booklet%20Package%202024.pdf> (검색일: 2026.8.25.).
- Verdier, Pierre-Hugues, and Mila Versteeg. 2015. "International Law in National Legal Systems: An Empirical Investigation." American Journal of International Law 109(3): 514-533.
- Vietnam Ministry of National Defence. 2019. 2019 Viet Nam National Defence. Hanoi: National Political Publishing House.
- Wong, Andrea Chloe. 2021. "Duterte's Back-Down on US Forces in Philippines." The Interpreter, Lowy Institute (August 24).
- Wongcha-um, Panu. 2017. "Thailand Plans Joint Arms Factory with China." Reuters (November 16).

논문접수일: 2026.08.06

수정일: 2026.08.18

게재확정일: 2026.08.31

- 이숙연은 현재 국방대학교 부교수로 재직 중이며, 주요 연구분야는 동남아시아 정치안보, 해양안보, 군사협력 등이다. 최근 연구로는 “Embedded Normative Tension in ASEAN Disaster Governance: The 2025 Myanmar Earthquake as a Revelatory Case”(Journal of Current Southeast Asian Affairs 2026), “Universal in principle, selective in practice: strategic legalism in the US Freedom of Navigation Program, 1991-2024” (Asian Security 2026) 등이 있다.
(navy0803@naver.com)

〈Abstract〉

The Form of Norms Prohibiting Foreign Military Presence
and Security Cooperation Documents:
Comparing Five Southeast Asian States

Sookyoon Lee

(Korea National Defense University)

Norms prohibiting foreign military presence sit in documents of differing legal status, and among states that hold one, whether it also sets a procedure for exceptions varies. Comparing constitutional texts, agreements, and government statements, this article asks what that difference leaves behind in security cooperation. Prohibition norms determine not whether cooperation occurs but which type of document records it, and outcomes diverge along three paths. Where a procedure existed, cooperation began with a treaty; because the restriction reaches only first entry, the documents descended to a commercial lease even as presence expanded. Where none existed, no agreement permitting presence was produced and cooperation moved outside military documents. Where no prohibition existed, the parties' convenience set the form. Sending-state disposition does not explain this: the United States and Japan use different forms in different host states, choosing only above the minimum that norm sets. As that level falls, so do the procedures for contesting and reversing a presence. A prohibition norm sets not whether presence occurs but the range within which it can be governed.

Keywords : Foreign Military Presence, Form of Norms, Security Cooperation, Southeast Asia, South China Sea

국제 자원 안보의 위기 요인과 군사적 충돌 전이 과정에 관한 고찰

소 형 기*, 윤 지 원**

〈요약문〉

본 논문의 주요 목적은 자원 안보 위기가 어떠한 인과적 연쇄 과정을 거쳐 국제사회에서 군사적 충돌로 전이되는지를 주요 요인을 규명해 보고, 현재 진행 중인 자원 분쟁이 향후 군사적 충돌로 전이될 가능성과 임계점은 무엇인지에 대해 집중적으로 고찰해 봄에 있다. 이를 위해서 관련 이론을 기반으로 ‘자원의 안보화 → 비대칭적 상호의존의 구조화 → 지경학적 공세의 실행 → 시스템 무력화 → 군사적 충돌’로 이어지는 5단계 전이모델을 제시하였다. 이 모델을 1941년 일본의 진주만 공격, 1990년 이라크의 쿠웨이트 침공, 2012년 수단-남수단 헤글리그 충돌 사례에 적용하여 적합성을 분석해 봄으로써, 자원의 안보화로부터 시작된 자원 안보 위기가 군사적 충돌로 이어지는 인과적 연쇄 과정을 체계적으로 설명하는 유용한 틀임을 진단하였다. 아울러, 이를 기반으로 현재 진행 중인 자원 분쟁 사례에 적용하여 진단 및 전망을 해 본 결과, 카스피해 분쟁은 러시아의 에너지 인질화 공세로 인해 ‘시스템 무력화’로 이행 중이며, 향후 주요 초크포인트(Chokepoint)에 대한 봉쇄 시 군사적 충돌로의 전이 가능성이 상존함을 확인하였다. 또한, 남중국해 분쟁은 중국의 지경학적 공세와 더불어 회색지대 전술로 연안국의 해양 주권이 형해화(形骸化)되는 ‘시스템 무력화’ 단계가 심화되어, 우발전 교전이 전면전으로 전이되는 임계점에 임박해 있음이 도출되었다. 결과적으로 본 논문은 자원 안보 위기 전이 경로를 모델화하여 파편화된 안보 이론들을 유기적으로 융합함으로써 현대 전쟁에 대한 다각적 해석 플랫폼을 구축해 보고, 자원 갈등의 위험 수위를 평가 및 전망하는 정책적 조기 경보 지표를 제공한다는 점에서 중요한 함의를 지닌다.

주제어 : 자원 안보, 지경학의 지정학화, 군사적 충돌, 카스피해 분쟁, 남중국해 분쟁

* 제1저자(hyungkiso@gmail.com)

** 교신저자(yyun0916@smu.ac.kr)

I. 서론

1990년대 초 냉전 체제의 해체는 탈이념화와 함께 전통적인 군사력 운용의 효용성 감소를 예견하며 세계화(Globalization)의 조류를 촉발하였다. 군사적 위험성이 완화된 공간에는 전통적 지정학을 대신하여 무역, 투자, 공급망 등 경제적 수단이 국가 경쟁의 핵심이 되는 ‘지경학(Geoeconomics)’이라는 새로운 패러다임이 자리매김하였다. 초기 지경학은 국가 간 적대 행위는 군사력 대신 ‘경제라는 다른 수단에 의한 전쟁’으로 발현될 것이라 예측하면서도, 한편으로는 경제적 상호의존성이 국가 간 협력을 강화해 평화를 담보할 것이라는 낙관론이 대세를 이루었다. 그러나, 세계화가 심화시킨 비대칭적 상호의존성은 2000년대 이후 신냉전 체제의 갈등 구도 속에서 상대국을 압박하는 강력한 무기로 변모하였다. 그 결과, 경제적 수단을 통한 지경학적 대립이 극한에 이르렀을 때 국가 간 적대 행위는 다시 군사적 수단에 의한 전쟁으로 전이되는 모순적 결과를 낳고 있다.

이러한 변화 하에서 그간 군사 분야에만 머물렀던 안보의 영역은 정치, 경제, 사회, 환경 등의 분야로 대폭 확장되었지만, 각각의 안보 영역은 독립적인 것이 아니며 서로 중첩되어 있다. 따라서, 특정 안보 영역의 위기가 다른 안보 영역의 위기를 증폭시키기도 하고, 제3의 안보 영역을 활용하여 위기를 해소하려는 시도가 유발되기도 한다. 최근 발생한 러시아-우크라이나 전쟁(이하, 러-우 전쟁)과 하마스-이스라엘 전쟁에 이어 미국과 이스라엘의 이란 공격 등이 그 대표적인 사례로 간주된다.

안보의 영역이 확장된 지경학 시기에 안보의 핵심 의제가 된 분야 중 하나는 ‘자원 안보(Resource Security)’이다. 자원 안보의 법률적 정의는 핵심 자원의 가격 안정화와 중단 없는 공급이 이루어질 수 있도록 공급망의 안정적인 유지와 관리를 저해하는 요인에 대비하고, 그 요인에 대한 대응능력을 갖추어 국가의 안전보장과 국민경제 활동에 지장을 초래하지 아니하는 상태를 말한다(국가자원안보특별법 2024). 현대 국제관계에서 에너지, 핵심 광물, 식량 등의 자원 보유와 공급망에 대한 독점적이고 일방적인 비대칭적 구조는 수요국을 압박하는 지경학적 무기로 사용되고 있다. 자원의 비대칭적 의존성이 국가의 생존 및 패권 경쟁과 결부될 경우, 이는 단순한 무역 분쟁의 차원을 넘어 군사 충돌을 유발하는 강력한 도화선이 될 수 있다. 이념 전쟁이 축소된 시점에서 현재 세계 곳곳에서 발생하고 있는 대표적인 전쟁과 분쟁의 원인 중 하나는 이 ‘자원 안보’에 있다고 해도 과언이 아닐 것이다.

자원 안보의 중요성이 중대해진 만큼 이와 관련한 국내외 연구도 다양하게 이루어지고 있다. 기존의 자원 안보와 관련된 연구를 살펴보면 대체로 다음과 같다. 핵심 자원의 변

화와 이와 관련 구조적 집중도 및 취약성을 분석한 연구(Blondeel et al. 2021, 1-22; Tam et al. 2026, 212-230)를 비롯하여 글로벌 가치사슬(Global Value Chains) 내 비대칭적 권력 관계를 이용한 상호의존성의 지경학적 무기화에 대한 연구가 있다(이승주 2024a, 29-56). 또한, 경제적 위협에 대한 모델링을 통한 지경학 연구방안에 대해 제시한 연구(Clayton et al. 2025, 1-55)와 러시아-우크라이나 전쟁 이후 공급망 동맹 강화 및 파편화 경향을 분석한 연구(Gopinath et al. 2025, 1-10), 경제-안보의 상호작용에 대한 연구(이용환 2026, 71-80) 등이 있다.

그 외 자원민족주의 흐름 및 강대국 경쟁 속에서 자원 부국의 정치·경제 구조 등에 관한 연구(박철용 외 2023, 175-198; Cerioli 2026, 1-33)와 한국의 공급망 위기 및 대응 전략을 모색한 연구(심종석 외 2023, 117-137; 이승주 2024b, 1-26; 김연규 외 2025, 121-156)가 있다. 특히, 주목할만한 연구는 정치경제학의 두 분야인 지경학과 갈등 연구의 통합을 제안한 에오인 맥거크(Eoin McGuirk)와 크리스토프 트레베슈(Christoph Trebesch)의 연구이다(McGuirk et al. 2025, 683-715). 이처럼 자원 안보 관련 다양한 연구에도 불구하고, 맥거크와 트레베슈가 지적한 바와 같이 자원 안보의 위기가 고조에 이르렀을 때 국가가 최후의 수단으로 군사적 옵션을 선택하게 되는 현상이 실재함에도 이에 대한 구체적인 인과적 메커니즘에 대한 연구는 미진한 실정이다.

이러한 맥락 하에서 본 논문은 기존 연구와 차별화하여 자원 안보 위기가 어떤 과정을 거쳐 군사적 충돌로 전이되는지를 규명해 보고, 이를 활용하여 현재 진행 중인 자원 분쟁 사례를 대상으로 위기 진단과 향후 군사적 충돌 가능성에 대해 전망하였다. 그간 국제사회에서 발생했던 모든 자원 안보 위기가 군사적 충돌로 전이되는 것은 아니었다. 많은 경우 국가 간 합의 또는 국제기구의 중재를 통해 해결된 사례도 있고, 해결되지 못하면 경제적 종속이나 소강상태로 이어지기도 하였다. 그러나 현대 전쟁은 자원 전쟁이라고 불릴 만큼 중요한 이슈인 현대 전쟁의 원인으로서 자원 안보 위기의 진행 및 전이 과정은 연구되어야 할 분야로 판단된다.

이에 본 논문에서는 군사적 충돌로 전이되었던 자원 전쟁 사례들을 중심으로 위기의 진화 과정을 추적하여 ‘인과 경로’를 고찰하였다. 이를 위해 연구의 특성을 고려하여 주요 연구방법으로 관련 학술자료 및 연구논문을 중심으로 문헌연구와 주요 자원 전쟁 사례분석을 통한 질적연구를 병행하였다. 이하의 논문 구성은 다음과 같다. II장에서는 자원 안보 위기의 군사적 충돌 전이 과정 모델 설계를 위한 이론적 기초를 고찰하였고, III장에서는 이론에 기초한 모델을 설계하면서 사례분석을 통해 그 적합성을 실증적으로 검토하였다. IV장에서는 최근 발생한 카스피해 에너지 분쟁과 남중국해 자원 분쟁 사례에 대한 진단과 전망을 제시하였고, V장에서는 연구의 의의와 향후 과제를 제시하였다.

II. 자원 안보의 이론적 고찰

1. 자원 전쟁과 예방전쟁

현대 전쟁에 관한 연구나 분석에 있어서 ‘무엇을 얻기 위해 싸우는가’라는 관점의 자원 전쟁론과 ‘언제 싸워야 하는가’라는 관점의 예방전쟁론은 전쟁을 이해하고 설명하는데 매우 유용한 논리를 제공하고 있다. 첫째, 자원전쟁론에 의하면, 현대 전쟁의 주요 원인은 경제적 동기, 특히 자원의 희소성에 의해 국가 간의 이익 충돌과 경쟁 심화의 결과로 초래한다. 이와 관련하여 대표적인 사례는 존 베이클리스(John Bakeless)와 마이클 클레어(Michael T. Klare)의 연구를 들 수 있다.

베이클리스는 제1차 세계대전 이전인 1878년부터 1918년까지 40년 동안 발생한 20개의 전쟁의 원인에 대해 분석하였다. 그 결과 20개 전쟁 중 최소 14개가 전체적 혹은 부분적으로 경제적 요인에 의해 발생하였음을 입증하였다(Bakeless 1921, 5-11). 그의 연구에 따르면, 산업화된 국가들이 직면한 인구 과잉, 원자재 확보와 해외시장 개척에 대한 압박이 국가 간 이익 충돌을 유발하며, 이것이 외교적 해결 범위를 넘어설 때 전쟁이라는 극단적 형태로 표출된다(Bakeless 1921, 421). 자원 전쟁 연구의 고전이라고 할 수 있는 그의 연구는 경제적 동기가 전쟁의 도화선이 되는 현대 국제관계에서의 갈등 구조를 이해하는데 여전히 유효한 시사점을 제시하였다. 한편, 클레어는 냉전시대 이념 대립이 종식된 이후, 석유, 물, 광물, 목재 등과 같은 필수 자원의 소유권과 통제권을 둘러싼 분쟁이 국가 갈등의 새로운 주요 원인으로 부상하고 있다고 주장하였다(Klare 2001, 6-9). 아울러, 그는 자원 전쟁을 ‘가치 있는 천연자원의 획득을 추구하는 과정에서 유발되거나 가속화되는 갈등’으로 정의하였고, 국가안보의 개념 또한 핵심적인 경제적 자산을 보호하는 영역까지 확장되었다고 강조하였다(Klare 2001, 25, 213). 이러한 국가안보 개념의 확장은 군사 전략 수립과 군사력 운용에도 영향을 미치게 되었다. 따라서, 그는 핵심 자원의 흐름을 보호하는 것이 군사 기관의 주요 기능 중 하나가 되며, 자원 접근권을 지키기 위한 무력 사용은 국가안보 정책에서 정당하고 필수적인 구성 요소라고 분석하였다(Klare 2001, 213-226).

둘째, 예방전쟁론은 현대 전쟁의 원인을 상대국의 국력이 더 성장하기 전에 먼저 타격함으로써 미래의 안보 위협을 차단하려는 전략적 판단으로 간주한다. 이와 관련 대표적인 사례는 로버트 길핀(Robert Gilpin)과 잭 레비(Jack S. Levy)의 연구를 들 수 있다. 길핀은 국제체제 전체의 역학 관계에 있어 ‘패권 전이(Power Transition)’ 관점에서 예방전쟁을 연구하였다. 그의 연구에 따르면, 국제질서에 있어 지배적 지위를 가지고 있는

기존 패권국은 시간의 흐름에 따라 체제 유지 비용의 가중과 경제적 효율성의 저하로 상대적 쇠퇴의 길을 걷지만, 후발 도전국가들은 기술 확산과 급격한 경제 성장을 바탕으로 국력을 신장시키며 기존 질서에 도전하게 된다. 이때 기존 패권국은 군사적·전략적 우위를 점하고 있는 현재 시점이 후발 도전국가들의 굴기를 저지할 수 있는 마지막 기회이자 최적기로 판단하여 예방적 성격의 패권 전쟁을 고려하게 된다(Gilpin 1981, 94-96). 한편, 레비는 예방전쟁이 패권국과 도전국 사이에서만 발생하는 현상은 아니라고 주장하였다. 그는 지역 수준의 강대국 간, 혹은 일반 경쟁국 사이에서도 국가 지도부가 '쇠퇴에 대한 공포', '협상력 약화에 대한 위기감' 등의 미래에 대한 비관적 인식과 전망이 우세하다면 언제든 '예방적 동기(Preventive Motivation)'에 의해 군사 행동이 일어날 수 있다고 강조하였다(Levy 1987, 82-87).

이처럼 자원전쟁론과 예방전쟁론은 각각 '전쟁의 동기(What)'와 '전쟁의 시점(When)'이라는 서로 다른 차원을 다루는 듯 보이지만, '현재의 결핍과 미래의 위협 해소'라는 국가 생존 전략 측면에서 긴밀하게 맞닿아 있다. 베이클리스와 클레어가 지적한 자원의 희소성과 자원 안보 위기는 단순히 경제적 결핍에 제한하지 않고, 국가의 생존을 위협하는 사활적 요인으로 작용하게 된다고 분석하였다. 동시에 자원 안보 위기가 심화될 때, 국가 지도부는 길핀과 레비가 제시한 예방적 동기에 의하여 군사적 수단 활용이라는 최후의 선택에 직면하게 되는 것이다.

2. 지경학과 자원의 무기화

지경학(Geoeconomics)에 대한 새로운 개념을 제시한 것은 에드워드 루트왁(Edward N. Luttwak)이다. 그는 냉전 종식으로 군사적 충돌의 가능성은 다소 낮아졌지만, 국가 간의 근원적인 적대감과 갈등은 사라지지 않았다고 주장하였다. 다만 갈등 표출 방식이 군사적 수단에서 상업적·경제적 수단으로 바뀌었을 뿐이며, 과거에 군사력을 사용하였던 것처럼 다른 국가들에게 영향력을 행사하고 강요하며 약화시키기 위해 경제적 힘을 발휘한다고 설명하였다(Luttwak 1990, 19). 루트왁이 처음 정의한 지경학은 안보 경쟁(지정학)이 경제 경쟁(지경학)으로 대체된 상태를 의미한다고 볼 수 있다.

그러나 미·중 패권 경쟁이 심화된 신냉전 시대에 이르러서는 경제적 수단이 지정학적 목적을 달성하기 위한 무기로 사용되는 현상이 나타나고 있다. 이와 관련 로버트 블랙윌(Robert D. Blackwill)과 제니퍼 해리스(Jennifer M. Harris)는 지경학을 '국가 이익을 증진하고 보호하며, 유익한 지정학적 결과를 창출하기 위해 경제적 수단을 활용하는 것'이라고 재정의하였다. 즉, 지경학적 조치는 전통적인 군사적 선

택지보다 낮은 비용과 적은 정치적 위험으로 지정학적 목표를 추구할 수 있다고 주장하였다(Blackwill et al. 2016, 20-24). 그들의 연구에 고려해 볼 때, 경제적 수단 그 자체가 목적이 되는 초기 지정학은 이제 지정학의 하위 수단이 되는 지정학의 지정학화 양상으로 진화된 것으로 분석된다.

지정학의 부상은 1980년대 후반 덴마크 코펜하겐 평화연구소를 중심으로 형성된 코펜하겐 학파(Copenhagen School)의 안보 개념의 확장의 토대에 있다. 배리 부잔(Barry Buzan)과 올리 베버(Ole Wæver) 등이 속한 코펜하겐 학파는 ‘무엇이 안보 문제가 되는가’라는 관점에서 안보화 이론에 대한 연구를 하였다. 부잔 등은 안보 분석의 프레임을 군사, 정치, 경제, 사회, 환경 등 5가지 영역으로 확장하여 제시하면서 안보화에 대한 개념을 제시하였다. 그들의 연구에 따르면, 안보화(Securitization)란 ‘정치 이슈를 기성의 게임 규칙 너머로 이동시켜 특수한 정치 혹은 정치 위의 문제로 규정하는 행위’로 정의되며, 안보화된 이슈는 ‘예외적 수단(Extraordinary Measures)’의 사용을 정당화한다(Buzan et al. 1998, 7-8, 23-26). ‘안보화’ 또는 ‘안보 문제화’는 특정 사안에 대한 객관적인 위협의 정도로 결정되는 것이 아니라, 그것이 위협으로 ‘프레임화’되었는가에 의해 결정된다.

코펜하겐 학파가 제시한 안보화 이론을 필립 르 비용(Philippe Le Billon)은 자원이라는 구체적 영역에 적용한 연구를 하였다. 그의 연구에 따르면, 자원은 단순한 상품이라기보다는 전략적 자산으로 프레임화되는 경우가 많으며, 자원이 안보화 되면 자원 관리의 논리는 시장 논리에서 안보 논리로 전환된다고 하였다(Le Billon 2004, 3-4). 또한, 그는 강대국들이 자국 공급망을 확보하기 위해 자원 부국에 개입하며, 이러한 개입이 피개입국의 외부 의존성을 심화시켜 국가 시스템의 공동화(Hollowing out)를 가져온다고 주장하였다(Le Billon 2004, 5-8). 결과적으로 자원이 안보화되는 근본적인 이유는 희소성이라는 특성 때문이며, 그 특성으로 인하여 자원의 획득과정에서 수요국과 공급국간 구조적인 의존 관계가 형성된다.

국가 간 무역에서 발생하는 상호의존적 관계에 대해서는 다음과 같은 두 가지 상반된 관점의 연구가 있다. 첫째는 로버트 코헤인(Robert O. Keohane)과 조셉 나이(Joseph S. Nye)와 같은 자유주의적 협력의 관점이며, 둘째는 앨버트 허쉬만(Albert Hirschman), 헨리 파렐(Henry Farrell)과 에이브러햄 뉴먼(Abraham Newman)과 같은 현실주의 및 지정학적 관점이다.

자유주의적 협력 관점의 코헤인과 나이는 복합적 상호의존 관계가 존재하는 역내에서는 국가 간 군사력 사용의 유용성이 낮아지며, 국제 기구와 제도를 통한 협력이 촉진된다고 제시하였다. 그러나 그들은 국가 간 불평등한 상호의존 관계에서 비롯되는 민감성과 취약성은 새로운 권력 자원이 되어 상대국을 통제하고 영향력을 행사하

는 지경학적 수단이 될 수 있다는 점도 지적하였다(Keohane et al. 2011, 21-30).

반면, 지경학과 상호의존의 무기화 이론의 선구자라고 할 수 있는 현실주의적 관점의 허쉬만은 2차 세계대전 당시 나치 독일이 무역을 어떻게 주변국들에 대한 정치적 강압 수단으로 활용했는지를 분석하였다. 그의 분석에 따르면, 나치 독일은 대외무역을 통해 자국의 군사적 잠재력을 확대(공급 효과)하는 한편, 중동부 유럽 국가들을 경제적으로 종속시키면서 정치적 지배력을 행사(영향력 효과)하였다(Hirschman 1945, 14-17). 이러한 자유주의적 관점과 현실주의적 관점의 대립 속에서 데일 코플랜드(Dale C. Copeland)는 ‘무역 기대 이론(Theory of Trade Expectations)’을 제안하며, 현재의 상호의존의 수준이 아닌 미래 무역 환경에 대한 기대가 국가 안보 결정에 결정적 변수로 작용함을 규명하였다. 향후 상대국에 의해 주요 자원이나 수송로 및 시장 접근이 차단될 것이라는 ‘비관적 무역 기대’가 높을 경우 예방적 군사 행동을 선택할 가능성이 비약적으로 증가하며, 반대로 ‘긍정적 무역 기대’가 높을 경우 전쟁 유인을 억제하여 평화가 유지된다고 주장하였다(Copeland 1996, 16-19).

또한, 지경학적 관점의 파렐과 뉴먼은 자원 획득 과정에서 형성되는 글로벌 네트워크의 구조적 특성이 어떻게 강제력으로 변환되는지를 ‘무기화된 상호의존(Weaponized Interdependence)’이라는 개념으로 설명하였다. 그들의 분석에 따르면, 현대의 세계화된 경제 네트워크는 균등한 분포가 아니라 소수의 핵심 노드에 집중된 ‘허브 앤 스포크(Hub and Spoke)’ 구조를 띤다. 이 네트워크 구조에서 허브 국가가 정보의 흐름을 감시할 수 있는 것을 ‘파놉티콘 효과(Panopticon Effect)’라고 하며, 허브 국가가 네트워크 접근을 차단할 수 있는 것을 ‘초크포인트 효과(Chokepoint Effect)’라고 정의한다. 이 두 가지 효과는 허브 국가가 스포크에 위치한 국가에 대해 권력을 행사할 수 있는 기제가 되며, 동시에 두 가지 권력 기제는 상호의존의 네트워크 속에서 상대국을 무력화할 수 있는 무기로 사용될 수 있다(Farrell et al. 2019, 45-50). 지금까지 자원 안보와 관련한 주요 이론과 관련 연구를 살펴보았으며, 주요 내용은 <표 1>과 같다.

<표 1>에서 보는 바와 같이 지금까지 살펴본 주요 이론과 분석들은 특정 단일 이론만으로는 국가의 핵심 자원이 어떤 과정을 거쳐 자원 안보 위기를 맞게 되며 군사적 충돌로 전이되는지에 대한 전체적인 경로를 설명하는 것에는 한계가 있다. 그러나 이러한 연구들은 전체 경로 중 단계별 인과 연쇄 메커니즘(Causal Chain Mechanism)을 각각 설명하는데 있어서는 중요한 이론적 토대를 제공한다고 여겨진다.

〈표 1〉 자원 안보 관련 주요 이론 및 연구내용

구분	연구자	주요 개념	핵심 논리 및 내용
자원 전쟁론	J. Bakeless (1921)	경제적 요인과 전쟁	1차 세계대전 이전 20개 전쟁 중 14개가 경제적 요인으로 발생
	M. T. Klare (2001)	자원 갈등과 안보 확장	탈냉전기 필수 자원 통제권이 국가 갈등 주원인으로 부상, 안보 개념 ‘핵심 경제 자산 보호’로 확장
예방 전쟁론	R. Gilpin (1981)	패권 전이	기존 패권국이 쇠퇴하고 후발 도전국이 급격히 성장할 때 도전국의 굴기를 꺾기 위해 전쟁을 고려
	J. S. Levy (1987)	예방적 동기	지역 강대국 및 경쟁국 간 ‘쇠퇴 공포’, ‘협상력 약화’ 등 미래 비관 시 예방적 동기로 군사 행동 감행
지경학	E. N. Luttwak (1990)	지경학 개념 도입	냉전 종식 후 국가 간 적대감은 군사력 대신 경제적 힘, 즉 상업적 문법·경제적 수단으로 표출
	R. D. Blackwill & J. M. Harris(2016)	지경학의 재정의	비용과 정치적 위험을 고려하여 경제적 수단을 ‘지정학적 목적’을 위한 무기로 사용
안보화	B. Buzan et al. (1998)	안보화 이론	안보분야를 군사·정치·경제·사회·환경으로 확장, 안보화는 기성 규칙 넘어 ‘예외적 수단’ 사용 정당화
	P. Le Billon (2004)	자원의 안보화	자원의 안보화는 ‘시장 논리’에서 ‘안보 논리’로 전환시키며, 강대국의 공급망 개입은 피개발국의 공동화 초래
상호 의존 이론	R. O. Keohane & J. S. Nye(2011)	자유주의적 상호의존	상호의존 관계는 국제기구를 통한 협력 촉진, 다만 불평등한 상호의존은 새로운 권력 자원
	A. Hirschman (1945)	현실주의적 상호의존	나치 독일이 대외무역을 주변국 정치 강압수단으로 활용한 사례분석, 공급·영향력 효과 제시
	D. C. Copeland (1996)	무역 기대 이론	상호의존성은 전제조건이며, ‘미래 무역 환경에 대한 기대’를 국가 안보 결정의 결정 변수로 제시
	H. Farrell & A. Newman(2019)	무기화된 상호의존	세계화된 경제네트워크는 ‘Hub and Spoke’구조를 가지며, 파놉티콘·초크포인트 효과를 무기로 활용

* 출처: 필자가 이론적 고찰을 바탕으로 재정리하였음.

Ⅲ. 자원 안보 위기의 군사적 충돌 전이 과정과 모델링

본 장에서는 Ⅱ장에서 고찰한 자원 안보 관련 이론 및 연구들을 기초로 ‘자원 안보 위기의 군사적 충돌 전이 과정’을 모델링하고, 각 단계별 분석지표를 도출하였다. 또한, 모델의 적합성을 검토하기 위해 20세기 이후 있었던 세 가지 자원 전쟁 사례들을 적용하여 분석하였다.

1. 모델 설계 및 구축

국제정치학에서 갈등의 고조는 단순한 비군사적 마찰이 안보 위협으로 인지된 후, 물리칠 수 없는 인과적 연쇄 구조를 거치며 최종적인 군사적 충돌이라는 최후의 수단으로 격상되는 동학을 갖는다. 특히 위기가 진행될수록 행위자가 체감하는 위협 인식과 지경학적 압박은 위기의 사다리를 따라 갈등을 상위 단계로 전이시키는 결정적 메커니즘으로 작용한다(Fearon 1994, 577-579, 582-584). 이러한 위기 고조의 보편적 과정에 착안하여, 본 연구는 Ⅱ장에서 고찰한 주요 국제정치학 및 지경학 이론들이 지닌 논리적 순서를 하나의 통합된 연쇄과정으로 연결하여 구성하였다. 즉, 자원 위기가 안보적 실존 위협으로 인지되는 ‘인지(Cognition)’ 단계, 이것이 글로벌 공급망의 비대칭적 구조와 결합하는 ‘구조(Structure)’ 단계, 이를 바탕으로 실제 지경학적 무기화가 되는 ‘행위(Action)’ 단계, 그 결과 피격국의 산업 및 국가 시스템 마비를 가져오는 ‘결과(Outcome)’ 단계, 그리고 극한의 위기를 타개하기 위해 예방적 군사 수단을 선택하는 ‘전이(Transition)’ 단계로 이어지는 5단계 논리구조를 정립하였다. 이와 같은 5단계 논리구조를 바탕으로 자원의 안보화, 무기화된 상호의존, 지경학적 공세, 예방전쟁론 등의 핵심 이론들을 하나의 통합된 인과 경로로 연결하였다. 이에 따라 위기 전이의 단계별 논리구조에 따른 자원 안보 관련 주요 이론을 <표 2>와 같이 정렬할 수 있다.

<표 2> 논리구조에 따른 자원 안보 관련 주요 이론 및 내용

구분	관련 이론 및 연구	관련 주요 내용
인지	자원의 안보화 (Buzan et al. 1998; Le Billon 2004)	자원의 희소성을 실존적 위협으로 규정하여 예외적 대응의 명분 확보
구조	비대칭적 상호의존의 구조화 (Farrell et al. 2019)	비대칭적 의존성을 바탕으로 지경학적 공세가 가능한 네트워크 구축

행위	지경학적 공세의 실행 (Luttwak 1990; Blackwill et al. 2016)	정보망 감시, 초크포인트 장악 및 수출 통제 등 가용 자원의 무기화 시행
결과	시스템 무력화 (Le Billon 2004)	지속적 압박으로 인한 피격국의 산업 생태계 파괴 및 통치 능력 마비
전이	예방적 전쟁 (Gilpin 1981; Levy 1987)	국가 주권 해체 위기에서 군사적 수단 투사(예 외적 대응)를 통한 회복 추구

* 출처: 필자가 관련 자료를 활용해서 재정리하였음.

〈표 2〉에서 보여주듯이, 첫 번째 ‘인지(Cognition)’는 부잔 등과 르 비용이 제시한 자원의 안보화 과정이다(Buzan et al. 1998, 23-26; Le Billon 2004, 3-4). 특정 자원의 희소성이 국가 생존에 대한 실존적 위협으로 프레임화될 때, 자원은 시장의 논리를 뛰어넘어 국가 안보의 최우선 순위로 격상된다. 이 단계에서 자원은 국가가 최후 상황에서 예외적 수단 실행을 정당화하게 한다.

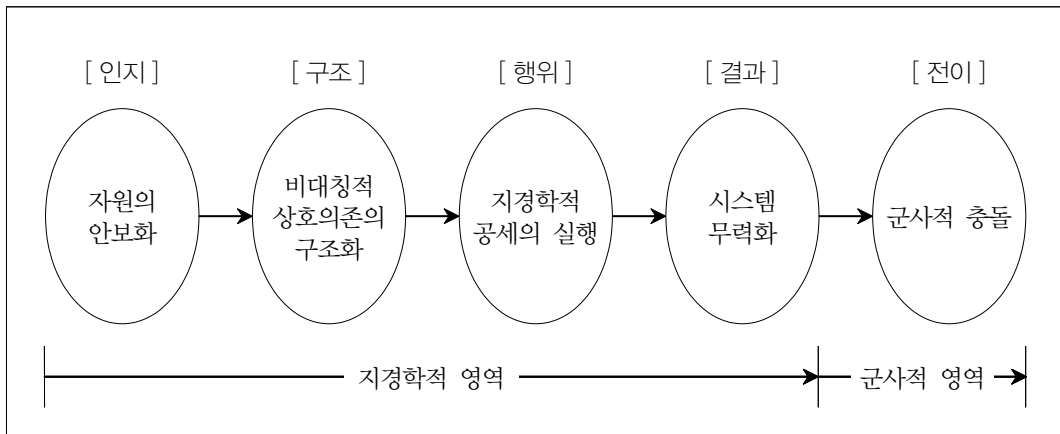
두 번째 ‘구조(Structure)’는 파렐과 뉴먼이 제시한 상호의존적 관계가 무기화되고 권력 구조화되는 과정을 의미한다(Farrell et al. 2019, 45-47). 이는 안보화된 자원의 공급이 글로벌 네트워크 구조 속에서 비대칭적 의존 관계가 형성됨으로써 공급망을 점유한 허브 국가가 공급망 내 타 국가를 강제할 수 있게 된다. 이렇게 형성된 자원 공급망의 구조적 우위는 지경학적 공세가 투사될 수 있는 통로가 된다.

세 번째 ‘행위(Action)’는 루트왁, 블랙윌과 해리스가 제시한 지경학적 공세의 실행의 과정이다(Luttwak 1990, 19; Blackwill et al. 2016, 20-24). 네트워크를 점령한 허브 국가의 구조적 권력을 활용하여 공급망 내 타 국가의 정보망을 감시하고 초크포인트(Chokepoint)를 장악하면서, 수출 통제 등의 수단을 통해 실제적인 강제력을 표출한다.

네 번째 ‘결과(Outcome)’는 르 비용이 제시한 시스템의 무력화 과정이다(Le Billon 2004, 5-8). 지속적인 지경학적 공세를 당한 국가는 산업 시스템이 파괴되고 국가 기능이 정지되는 극한의 위기 상황에 직면하게 된다.

다섯 번째 ‘전이(Transition)’는 길핀과 레비가 제시한 예방적 성격의 군사적 충돌 과정이다(Gilpin 1981, 191-192; Levy 1987, 84-87). 국가 기능 정지 위기에 직면한 국가는 예외적 대응의 명분과 예방전쟁 논리에 따라 군사적 결단을 내리는 상황에 이르고 이를 행동화하게 된다. 이러한 논리구조와 이론적 근거를 바탕으로 자원 안보 위기가 군사적 충돌로 전이되는 과정을 〈그림 1〉과 같이 체계화하였다.

〈그림 1〉 자원 안보 위기의 군사적 충돌 전이 모델(안)



* 출처: 필자가 관련 내용을 도식화하여 작성하였음.

〈그림 1〉에서 보는 바와 같이 본 논문에서 제시하는 자원 안보 위기의 군사적 충돌 전이 모델(안)은 ‘① 자원의 안보화 → ② 상호의존의 구조화 → ③ 지경학적 공세의 실행 → ④ 시스템 무력화 → ⑤ 군사적 충돌’이라는 일련의 인과적 연쇄 경로로 구성된다. ①~④단계에서 수행된 지경학적 영역에서의 대응은 시스템 무력화라는 임계점에 도달했을 때 이를 타개하기 위해 ⑤단계에서 군사적 영역에서의 대응을 선택함으로써 위기의 성격이 변환된다. 그러나 이 5단계 경로는 분절된 과정이 아니며, 각 단계가 이전의 단계에 의해 심화되어 가는 연속적이며 중첩된 메커니즘으로 이해되어야 한다.

시스템 무력화가 군사적 충돌로 전이되는 과정은 다음과 같은 세 가지 전이 기제의 상호작용에 의해 촉발될 것이다. 첫째, 비군사적 대안이 부재하다는 결론에 이르게 하는 ‘심리적 기제’이다. 둘째, 군사적 대응 능력이 완전히 상실되기 전에 행동해야 한다는 ‘물리적 기제’이다. 셋째, ①단계에서 설정된 자원의 안보화가 극에 달해, 지경학적 공세를 물리적 침략으로 재정의하는 ‘사회적 기제’이다. 이 세 가지 기제는 군사적 충돌로의 전이에 있어 ‘심리적 기제’라는 필요조건과 ‘물리적 기제’라는 충분조건을 제공함과 동시에 ‘사회적 기제’라는 정당성을 제공할 수 있다.

2. 모델의 단계별 분석 지표 설정

본 논문에서 제시한 ‘자원 안보 위기의 군사적 충돌 전이 모델(안)’을 적용 및 분석하기 위한 각 단계별 핵심 분석지표를 〈표 3〉과 같이 설정하였다.

〈표 3〉 각 단계별 핵심 분석지표 및 주요 근거자료

단계	핵심 분석지표	주요 근거자료
① 자원의 안보화	안보화 수사(修辭), 전략적 위협 규정	국가안보 관련 공식 발간문서 내 기술 강도, 최고 정책 결정자의 '실존적 위협' 발언 빈도 등
② 비대칭적 상호의존의 구조화	네트워크 집중도, 대체 불가능성	특정국 의존도, 글로벌 공급망 허브 점유율, 대체 공급선 및 자원 비축량 존재 여부 등
③ 지경학적 공세의 실행	지경학적 공세 조치의 실제적 시행	수출 제한·금지, 보복 관세, 기술 및 투자 차단, 공급망 배제 리스트 공식 발표 등
④ 시스템 무력화	산업 및 국가 시스템 기능 마비 징후	원자재 가격 급등, 주요 산업 가동률 저하, 전력·물류 시스템 마비, 국가 시스템 일부 정지 등
⑤ 군사적 충돌	예방적 군사력 투사	군사 경고 수위 상향, 병력 및 무기 전진 배치, 공급망 확보를 위한 무력 행사 등

* 출처: 필자가 관련 내용을 참조하여 작성하였음.

〈표 3〉에서 보는 바와 같이 첫 번째, ‘자원의 안보화’ 단계의 핵심 분석지표는 안보화 수사(修辭)와 전략적 위협의 규정이다. 이에 대한 주요 근거자료는 정부의 국가안보전략 서나 국방백서와 같은 공식 문서, 또는 최고 정책 결정자의 대외 발언에서 해당 자원이 국가 존립에 대한 실존적 위협과 같은 안보적 개념과 결부되어 언급되는 빈도와 강도 등을 분석함으로써 도출된다(Buzan et al. 1998, 23-26). 이는 자원이 단순한 경제재를 넘어 국가가 직접 개입하고 보호해야 할 안보 자산으로 공식 규정되었음을 식별하는 지표가 될 수 있다. 이처럼 자원의 안보화가 공식 선언되어 자원의 문제가 경제 영역에서 국가 안보 영역으로 재정의되는 순간, 위기는 다음 단계로 ‘비대칭적 상호의존의 구조화’ 단계로 전환된다.

두 번째, ‘비대칭적 상호의존의 구조화’ 핵심 분석지표는 안보화된 자원의 네트워크 집중도와 대체 불가능성이다. 이에 대한 주요 근거자료는 특정 공급국에 대한 자원 의존도, 글로벌 공급망 내 허브 국가의 시장 점유율, 단기간에 확보할 수 있는 대체 공급선과 비축량의 존재 여부 등을 분석함으로써 획득된다(Farrell et al. 2019, 45-47). 이는 네트워크 내 구조적 취약성이 허브 국가의 의도에 의해 무기화될 수 있는지를 판단하는 지표가 된다. 이러한 비대칭적 구조 취약성이 확인되고 허브 국가가 이를 활용한 지경학적 압박의 실효성이 확보되었다고 판단할 때, 위기는 ‘지경학적 공세의 실행’ 단계로 전이된다.

세 번째, ‘지경학적 공세의 실행’ 단계의 핵심 분석지표는 지경학적 공세 조치의 실제적 시행이다. 이에 대한 주요 근거자료는 수출 제한 및 금지 조치, 보복적 관세 부과, 기

술 및 투자 차단, 그리고 특정 국가를 공급망에서 배제하는 공식 리스트의 발표 여부 등을 분석함으로써 확인된다(Blackwill et al. 2016, 20-24). 이는 잠재되어 있던 구조적 권력이 상대국을 타격하기 위한 물리적 압박 수단으로 전환되었음을 보여주는 지표가 된다. 이러한 지경학적 공세가 실행되어 피격국의 핵심 산업 인프라 및 국가 기능에 실질적 피해가 누적되기 시작하면, 위기는 ‘시스템 무력화’ 단계로 촉발된다.

네 번째, ‘시스템 무력화’ 단계의 핵심 분석지표는 산업 및 국가 시스템 기능 마비 징후이다. 이에 대한 주요 근거자료는 에너지 및 원자재 가격의 급등, 주요 산업 인프라의 가동률 저하, 전력 및 물류 시스템의 마비 등을 분석함으로써 식별된다(Le Billon 2004, 3-8). 이는 지경학적 타격을 입은 국가의 기능을 정지시키는 위기 상태에 이르렀는지를 실증하는 지표가 된다. 이러한 시스템 무력화 상태가 피격국의 자구책이나 외교적 수단으로 수습 불가능한 한계에 다다르면, 위기는 최후의 ‘군사적 충돌’ 단계로 격상된다.

다섯 번째, ‘군사적 충돌’ 단계의 핵심 분석지표는 예방적 군사력 투자와 물리적 충돌로의 전환이다. 이에 대한 주요 근거자료는 시스템 마비라는 실존적 위기를 타개하기 위해 시행하는 군사적 경고 수위의 상향, 병력 및 무기 전진 배치, 혹은 공급망 확보를 위한 무력 행사 등을 관찰함으로써 확인된다(Levy 1987, 84-87). 이는 자원 안보 위기가 지경학적 영역을 초월하여 물리적 전쟁의 단계로 전이되었음을 확인하는 지표가 될 수 있다. 각 단계에서의 분석지표 및 전환 조건과 더불어 시스템 무력화가 군사적 충돌로 전이되는 기제의 임계점을 식별하는 지표가 요구된다. <표 4>는 전이 기제별 임계점 핵심 분석지표를 제시하였다.

〈표 4〉 전이 기제별 임계점 핵심 분석지표 및 주요 근거자료

전이 기제	핵심 분석지표	주요 근거자료
① 심리적 기제	외교적 고립, 경제적 고사율	협상 중단 통보문, 제3국 우회 수입 통계, 자산 동결 규모 등
② 물리적 기제	자원 소진 시점, 군사력 유지 한계	자원 비축분 소진 예측 시점, 장비 가동률 데이터 등
③ 사회적 기제	위기 성격 규정의 변화	국가 정책결정기구 회의록, 비상 동원령 선포문, 관영 매체의 전쟁 정당화 보도 비중 등

* 출처: 필자가 관련 내용을 작성하였음.

〈표 4〉에서 보는 바와 같이 시스템 무력화가 군사적 충돌로 전이되는 기제는 심리적 기제, 물리적 기제, 사회적 기제로 구분된다. 첫째, 심리적 기제의 핵심 분석지표는 외교적 고립과 경제적 고사율을 의미한다. 공식적인 협상 중단 통보문이나 외교 관계 단절

선언, 제3국을 통한 우회 수입 통계의 급락, 그리고 해외 자산 동결 규모 등이 주요 근거자료가 된다. 이러한 데이터가 임계치를 넘어서면, 현재의 상태를 외교나 경제로 해결할 수 없다는 심리적 한계점에 도달하게 된다. 둘째, 물리적 기제의 핵심 분석지표는 자원 소진 시점과 군사력 유지의 한계치를 보여준다. 월 단위로 계산된 주요 에너지 및 전략 자원의 비축분 소진 시점 예측, 그리고 부품 수급 불능에 따른 군 장비 가동률 데이터 등이 주요 근거자료가 된다. 지경학적 공세에 의해 군사적 대응 능력마저 마비될 시점이 가시권에 들어오면, 국가는 더 큰 손실을 막기 위해 예방적 군사 행동을 감행할 강력한 유인을 갖게 된다. 셋째, 사회적 기제의 핵심 분석지표는 위기 성격 규정의 변화이다. 국가 정책결정기구의 내부 회의록에서 갈등의 성격이 ‘경제적 경쟁’에서 ‘실존적 위협’으로 재정의되는 과정, 비상 동원령 선포문, 그리고 관영 매체에서 전쟁의 정당성을 강조하는 보도 비중의 급증 등이 주요 근거자료가 된다. 이는 지경학적 압박을 물리적 침략으로 치환함으로써 전쟁 수행을 사회적 동의와 명분을 갖게 한다. 군사적 충돌로 전이 기제의 임계점 분석지표는 앞서 제시한 <표 3>의 단계별 분석지표와 별개가 아니다. 이는 단계별 분석지표가 회복 불가능한 상태에 이르렀는지를 평가하는 지표이며, 핵심 국가 인프라의 비가역적 마비와 군사 행동 돌입으로의 촉발 요인(Triggering Factors)을 식별하는 도구이다.

3. 사례 분석을 통한 모델 적합성 검토

앞서 제시한 단계별 분석지표를 바탕으로 관련성이 있는 대표적인 전쟁 사례로 1941년 태평양 전쟁(일본의 진주만 공격), 1990년 걸프 전쟁(이라크의 쿠웨이트 침공), 2012년 수단-남수단 분쟁(헤글리그 충돌)의 분석을 통해 경로추적법(Process Tracing)¹⁾을 적용하여 본 논문에서 제시한 모델의 적합성을 검토해 보고자 한다. 이 과정에서 분석하는 세 가지 자원 전쟁 사례는 다음과 같은 각각의 특징을 내포한다.

우선, 1941년 일본의 진주만 공격은 강대국의 경제 제재로 인해 국가 생존 및 전쟁 수행을 위한 핵심 자원 공급망이 봉쇄되었을 때, 군사적 수단을 활용하여 제재 주도국을

1) Beach & Pedersen(2013)는 경로추적법을 이론 검증형(Theory-Testing), 이론 도출형(Theory-Building), 결과 설명형(Explaining-Outcome)으로 분류하고 있다. 본 연구는 경로추적법의 유형 중 ‘이론 검증형 경로추적법’을 적용한다. 이는 개별 역사적 사건 자체를 종합적으로 재구성하는 ‘결과 설명형(Explaining-Outcome)’이나 사례 관찰로부터 가설을 도출하는 ‘이론 도출형(Theory-Building)’과 구분된다. 본 연구에서의 경로추적은 선행 이론 고찰을 통해 연역적으로 정립한 ‘자원 안보 위기의 군사적 충돌 전이 모델(안)’을 선행적 분석 틀로 설정하고, 이 모델에 포함된 5단계의 인과적 매개 기제(Causal Mechanism)가 실제 역사적 사례에서 적합하게 가동하였는지를 시험(Testing)하고 검증하는 데 그 목적이 있다.

대상으로 직접 공격한 사례이다. 1990년 이라크의 쿠웨이트 침공은 핵심 자원에 대한 의도적 과잉 생산으로 인해 국가 생존 기반이 위협받을 때, 군사적 수단을 동원하여 자원 보유국을 직접 점령함으로써 자원 패권을 장악하려 한 사례이다. 2012년 남수단의 수단 영토 내 헤글리그(Heglig, 남수단명 ‘Panthou’) 유전지대 공격은 자원 매장국과 수송 인프라 보유국이 극단적으로 분리된 체계에서 이를 상호 무기화함으로써 발생한 국가 경제 파탄 위기에서 상대국의 자원 요충지를 무력 점령하여 협상 주도권을 확보하려 한 사례이다.

가. 1941년 태평양 전쟁(일본의 진주만 공격)

1941년 12월 7일(도쿄 시각 12월 8일) 일본 해군이 하와이 진주만의 미국 태평양 함대 기지를 기습 공격하며 발발한 진주만 공격은 일본의 제국주의 팽창 전략과 미국의 억제 정책 간의 충돌이었으며, 제2차 세계대전의 전선을 아시아-태평양 전역으로 확장시킨 결정적 전쟁이었다. 부연하자면, 1937년 중일전쟁 이후 세력을 확장하던 일본이 1940년 9월과 1941년 7월에 걸쳐 프랑스령 인도차이나반도까지 진주하게 되자, 미국은 이에 대응하여 일본으로 수출되는 석유를 전면 통제하는 등의 경제 제재를 감행하였다. 핵심 자원인 석유 공급망이 끊긴 일본은 전쟁 지속능력 확보를 위해 천연자원이 풍부한 동남아시아 침략을 모색하였고, 이 과정에서 필리핀을 식민지로 가진 미국과의 군사적 충돌은 불가피하다고 인식하면서 미 태평양함대의 전력을 선제적으로 무력화하고자 진주만 기습을 감행하였다. 이와 같은 1941년 일본이 전쟁 지속능력을 저해하는 자원 안보 위기를 타개하기 위해 진주만 공격이라는 극단적 군사 행동을 선택하게 된 인과적 연쇄과정을 본 연구의 모델을 적용하여 단계별로 분석한 결과는 다음과 같다.

첫 번째, ‘자원의 안보화’ 단계이다. 일본은 1941년 9월 6일 어전회의를 통해 결정된 ‘제국국책수행요령(帝國國策遂行要領)’과 부속문서인 ‘대미영란교섭요강(對米英蘭交涉要綱)’에 석유 등을 국가 존립에 긴요한 물자로 명시하면서 미국 등에 석유 획득 보증을 요구함과 동시에 이것이 관철되지 않을 경우 개전을 불사한다는 의지를 명문화하였다(일본 방위청 방위연구소 전사실 편 1967, 58-62). 이는 일본 지도부가 미국의 석유 수급 압박 및 차단을 국가 존립에 대한 실존적 위협으로 규정했음을 보여주는 것이며, 석유 자원이 이미 안보화 단계에 진입했음을 나타낸다.

두 번째, ‘비대칭적 상호의존의 구조화’ 단계이다. 마이클 반하트(Michael A. Barnhart)에 따르면, 자원 빈국인 일본은 진주만 공격 이전 20여 년간 아시아 대륙과 남방 지역의 자원 접근권 확보를 추구하였지만, 오히려 이 과정에서 자원 공급국인 열강들에 의해 포위되는 구조적 취약성을 초래하였다(Barnhart 1987, 198-202). 아울러, 대니얼 에긴(Daniel

Yergin)이 제시한 것처럼, 1941년 기준 일본의 전체 석유 수입량의 80% 이상이 미국에 편중되어 있었던 점은 일본이 비대칭적 상호의존 구조에 놓여 있었음을 증명한다(Yergin 1991, 308).

세 번째, ‘지경학적 공세의 실행’ 단계이다. 1941년 7월 일본이 남부 인도차이나를 점령하자 미국 정부는 1941년 7월 26일 일본의 미국 내 자산을 동결하였으며(U.S. Department of State 1956a, 794), 이어 8월 1일 대일 석유 수출 전면 금지 조치를 단행하였다(U.S. Department of State 1956b, 841-842). 이는 자원 수급 네트워크의 구조적 우위를 점한 공급국이 수요국의 급소(Chokepoint)를 직접 타격하여 전략적 굴복을 강요하는 전형적인 지경학적 공세 과정으로 분석된다.

네 번째, ‘시스템 무력화’ 단계이다. 예전에 의하면 당시 일본 해군은 전면적인 석유 금수 조치 이후 약 2년 내에 비축유가 고갈되어 함대 기동이 불능 상태에 빠질 것으로 예측하였다(Yergin 1991, 311-312). 당시 일본 해군성 자료에 따르면, 연간 전시 소요량(약 3,000만~3,500만 배럴) 대비 1941년 8월 기준 일본의 총 석유 비축량은 약 4,300만 배럴이었으며, 해군 단독 비축량은 약 3,100만 배럴이었다(일본방위청 방위연구소 전사실 편 1969, 684-687). 이는 에너지 자원 고갈이 단순히 산업 생산력 저하를 넘어, 국가의 국방력과 통치 인프라를 마비시키는 시스템 무력화로 이어졌음을 보여준다.

다섯 번째, ‘군사적 충돌’로의 전이 단계이다. 위기에 봉착한 일본 정부는 미 태평양 함대의 주력을 단번에 무력화하여 남방 자원 지대로 진출할 시간을 벌기 위해 군사적 수단을 동원하였다(일본 외무성 편 1966, 564-565). 결국 일본 해군은 1941년 12월 7일 6척의 항공모함 기동부대를 동원하여 하와이 북방 해역에서 두 차례에 걸친 대규모 공습을 감행하였다. 이러한 군사적 행동으로의 전이 임계점을 분석해 보면, 심리적·사회적 기제 측면에서 미국의 대일 자산 동결 및 석유 금수 조치를 일본의 실존적 위협으로 규정함으로써 전쟁에 대한 명분을 제공하였으며, 물리적 기제 측면에서 2년 내 비축유 고갈이라는 자원 소진 시점의 가시화로 더 늦기 전에 개전해야 한다는 시급성이 트리거(Trigger) 역할을 하였다고 볼 수 있다(일본방위청 방위연구소 전사실 편 1967, 58-62; 일본방위청 방위연구소 전사실 편 1969, 684-687).

이상과 같이 본 논문에서 제시한 모델을 1941년 일본의 진주만 공격 사례에 적용하여 그 타당성에 대해 분석하였다. 이러한 분석 과정에서 ‘자원의 안보화’의 명시적 근거자료로 1941년 9월에 발간된 ‘제국국책수행요령’을 채택함에 따라, ‘시스템 무력화’의 위기 국면에서 사후적으로 이루어진 것으로 오인될 여지가 있었다. 그러나 1941년 9월의 공식 문서는 장기간 진행되어 온 안보화 과정이 재확인된 시점으로 판단할 수 있으며, 앞서 반하트의 연구가 제시한 바와 같이(Barnhart 1987, 198-202) 일본이 남방 진출을 모색하기 시작한 20여 년 전부터 석유에 대한 국가적 안보화는 이미 진행 중이었다고 보는

것이 타당하다. 따라서, 본 모델의 첫 번째 단계인 자원의 안보화는 단순한 시계열적 순서에 따른 일회성 사건이 아니라, 비대칭적 상호의존의 심화와 상대국의 지정학적 공세에 반응하며 끊임없이 강화되는 피드백 루프(Feedback Loop)의 특성을 지닌다고 할 수 있다. 종합해보면, 자원 안보 위기가 국가 시스템을 마비시키고 최종적으로 군사적 충돌로 전이되는 인과적 연쇄과정을 구조적으로 규명하는데 있어 본 모델의 유용성과 타당성을 보여주는 사례로 사료된다.

나. 1990년 걸프 전쟁(이라크의 쿠웨이트 침공)

1990년 8월 2일 사담 후세인(Saddam Hussein)의 이라크군이 접경국 쿠웨이트를 기습 점령하며 발발한 이라크의 쿠웨이트 침공(이후 1990~1991년 걸프 전쟁으로 확대)은 석유를 기반으로 한 중동 패권 확장 야욕과 이를 저지하려는 미국 및 국제연합(UN)의 억제 정책 간의 충돌이었다. 이는 냉전 종식기 중동 지역의 안보 질서를 재편했던 대표적인 전쟁이었다. 당시 이라크는 1980년부터 8년간 이어진 이란-이라크 전쟁으로 막대한 국가 채무가 있었으며, 세계 5위권 산유국으로서 석유 수출 대금에 의존해 이를 해결하고자 하였다. 그러나, 감산을 통한 유가 인상으로 자금을 확보하고자 했던 이라크의 전략과는 달리, 쿠웨이트와 아랍에미리트(UAE) 등은 석유수출국기구(OPEC)의 생산 쿼터가 매장량에 비해 너무 적다고 판단하여 석유 생산량을 증가시켜 유가가 낮아지더라도 판매량을 늘림으로써 재정 수입을 극대화하겠다는 전략을 구사하였다. 쿠웨이트와 UAE의 석유 과잉 생산에 따른 국제 유가 폭락은 이라크 재정에 치명적인 타격을 입혔다. 이에 이라크는 쿠웨이트에 전쟁 채무의 탕감과 함께 유가 회복을 위한 석유 감산을 요구했으나, 쿠웨이트가 이를 전면 거부하자, 차라리 쿠웨이트의 석유를 이라크의 것으로 만들겠다는 야욕으로 쿠웨이트 침공을 감행하였다(Yergin 1991, 759-772).

이와 같은 1990년 이라크가 국가 재정 파탄으로 이어지는 자원 안보 위기를 타개하기 위해 쿠웨이트 침공이라는 극단적 군사 행동을 선택하게 된 인과적 연쇄 과정을 본 논문에서 제시한 모델을 적용하여 단계별로 분석한 결과는 다음과 같다.

첫 번째, ‘자원의 안보화’ 단계이다. 이란-이라크 전쟁 종료(1988년 8월 20일) 후 800억 달러의 채무에 시달리던 이라크 대통령 사담 후세인은 1990년 5월 바그다드 아랍 정상회의 연설에서 산유국들의 OPEC 쿼터 위반으로 인한 유가 하락을 이라크 경제를 고사시키려는 경제 전쟁으로 규정하였다(Hussein 1991, 76-77). 또한, 1990년 7월에는 쿠웨이트가 루마일라 유전에서 ‘경사 시추(Slant Drilling)’를 통해 이라크 영토 내의 석유를 탈취하고 있다고 주장하며, 이를 경제적 침략으로 규정하였다(Lauterpacht et al. 1991, 74-77). 이는 자원의 가격과 생산량, 그리고 자원의 매장지와 시추방법 등의 문제

를 국가 생존의 위협으로 인식하고 주장한 안보화 수사(修辭)의 전형으로, 군사적 대응을 위한 명분을 확보하게 된 안보화 과정으로 분석된다.

두 번째, ‘비대칭적 상호의존의 구조화’ 단계이다. 아바스 알나스라위(Abbas Alnasrawi)에 따르면, 1990년 당시 이라크는 석유 산업이 GDP의 60%, 수출의 95% 이상, 정부 재정의 90% 이상을 차지하는 극도의 단일 경제구조를 가지고 있었다(Alnasrawi 1994, 114-117). 더욱이, 무살람 알리 무살람(Musallam Ali Musallam)이 지적하듯이, 이라크 석유 생산량의 약 40%를 차지하는 루마일라(Rumaila) 유전의 일부가 쿠웨이트와 맞닿아 있는 공유 자원 체계였다는 점은 이라크 경제의 보루이자 지경학적 급소(Chokepoint)로 작용하였다(Musallam 1996, 82-85).

세 번째, ‘지경학적 공세의 실행’ 단계이다. 이를 언급했던 예긴에 의하면, 1990년 초 OPEC가 설정한 쿠웨이트와 UAE의 공식 생산 쿼터는 각각 약 150만 배럴과 약 110만 배럴이었다. 그러나 실제 일일 생산량은 쿠웨이트의 경우 약 180만~190만 배럴이었으며, UAE의 경우 약 200만~210만 배럴로 쿼터 대비 쿠웨이트는 약 20~25%를 초과하고, UAE는 약 80~90%를 초과하여 생산하였다. 이에 따라 국제 유가는 1990년 초 배럴당 21~22달러 선이었으나, 1990년 6월에는 배럴당 15~16달러 선으로 약 30% 폭락하였다(Yergin 1991, 773-774). 이와 같은 쿠웨이트와 UAE의 석유 과잉 생산은 이라크 입장에서는 국가 생존을 위협하는 지경학적 공세로 인식되었다.

네 번째, ‘시스템 무력화’ 단계이다. 지속적인 저유가와 채무 상황 압박은 이라크의 국가 시스템 붕괴 위기에 몰아넣었다. 예긴에 따르면 당시 이라크는 유가가 배럴당 1달러 하락할 때마다 연간 약 10억 달러의 손실을 보는 구조였으며, 1990년 상반기 유가 폭락으로 이라크는 약 60억~70억 달러 이상의 재정적 타격을 입게 되었다. 이는 결국 전쟁 복구와 통치 자금 확보를 불가능하게 함으로써 국가 기능을 마비시키는 결과를 초래하였다(Yergin 1991, 771-772).

다섯 번째, ‘군사적 충돌’로의 전이 단계이다. 이라크 정부는 시스템 붕괴 위기를 타개하기 위해 쿠웨이트 유전을 물리적으로 장악하려는 군사 행동을 선택하였다. 결국 이라크 사담 후세인은 1990년 8월 2일 이라크 공화국수비대의 4개 사단과 특수부대를 이용하여 쿠웨이트에 대한 공격을 감행하였으며, 단 이틀 만에 쿠웨이트 전역을 장악하였다. 이러한 군사적 행동으로의 전이 임계점을 분석해 보면, 사회적·물리적 기제 측면에서 쿠웨이트의 OPEC 쿼터 위반과 경사 시추 문제를 경제 전쟁과 경제적 침략으로 규정하면서 이에 따른 막대한 경제적 손실은 이라크에게 예외적 조치의 명분을 제공하였다. 심리적 기제 측면에서는 쿠웨이트와의 협상 결렬은 군사적 수단을 동원한 강압적 점령 외에는 해결방안이 없다는 막다른 골목이 트리거(Trigger) 역할을 하였다고 볼 수 있다.

이상과 같이 앞서 제시한 모델을 1990년 이라크의 쿠웨이트 침공 사례에 적용하여 분

석하였다. 단계별 분석 결과에서 확인한 것처럼, 특정 자원에 대한 의존성을 상대국에서 지경학적 무기로 활용할 경우, 국가 시스템을 마비시키게 되고, 이것이 외교적 해결 불능 상태와 결합하여 국가 간 전면적인 무력 충돌로 귀결되는 연쇄과정을 논리적으로 설명하는데 있어 본 모델의 유용성과 타당성을 보여주는 사례로 판단된다.

다. 2012년 수단-남수단 분쟁(헤글리그 충돌)

2012년 4월 10일 남수단 정규군(SPLA: Sudan People's Liberation Army, 이하 남수단군)은 수단의 최대 유전 지대이자 접경지인 헤글리그를 전격 점령하면서 발생하였다. 이 충돌은 수단으로부터 남수단이 분리 독립하는 과정에서 미확정된 국경선 문제와 자원 문제가 결합하여 촉발된 현대 자원 전쟁의 전형을 보여주는 중요한 군사적 충돌이었다. 구체적으로 살펴보면, 1956년 1월 1일 영국으로부터 독립한 수단은 아랍계의 북부와 아프리카계의 남부가 완전히 다른 민족이었으며, 그로 인한 갈등과 내전을 겪으며, 2011년 7월 9일 수단으로부터 남수단이 분리 독립하게 되었다.

그러나, 분리 독립 시 양국 전체 국경의 약 20%를 확정하지 못함으로써 분쟁의 주요 요인이 되었다. 특히 전체 석유 매장량의 약 75%가 남수단 영토로 귀속되고, 이를 정제하고 수출할 수 있는 인프라는 북부의 수단에 있는 극단의 상호의존적 구조가 형성되었다. 이러한 구조에서 수단은 남수단에 송유관 이용 수수료의 과도한 인상을 요구하였으나, 남수단이 이를 거부하자, 포트수단(Port Sudan)에 있던 남수단산 원유 적재 유조선을 억류하였다. 이에 대응하여 남수단은 '석유 생산 전면 중단(Oil Shutdown)'을 결정하였다. 그 결과 수단과 남수단 모두 경제적 파탄 위기에 직면하였고, 남수단은 협상력을 높이기 위해 수단의 자원 요충지인 헤글리그 유전지대를 기습적으로 점령하였다(Patey 2014, 220-224). 이와 같은 2012년 남수단이 자원에서 기인한 국가 재정 파탄 위기를 극복하기 위해 헤글리그 유전지대 점령이라는 군사 행동을 선택하게 된 인과적 연쇄과정을 본 연구의 모델을 적용하여 단계별로 분석한 결과는 다음과 같다.

첫 번째, '자원의 안보화' 단계이다. 국제통화기금(IMF)과 세계은행(World Bank) 자료에 따르면, 수단은 남수단의 분리 독립으로 인해 전체 석유 매장량의 약 75%를 상실하였다. 신생국 남수단은 2012년 기준 정부 예산의 약 98%를 석유 수입에 의존하는 구조를 갖게 되었다(IMF 2012, 4-5; World Bank 2012, 4-6). 알렉스 드 발(Alex de Waal)은 당시 남수단 정권은 체제의 안정적 유지를 위해 석유 수익을 군사 및 정치 엘리트에게 분배하였고, 잠재적 정적들의 충성심을 사들였다고 주장하였다(De Waal 2015, 115). 즉, 남수단 지도부에게 석유 자금은 단순한 경제적 수익을 넘어 군사적 반란을 억제하는 안보 비용이 되었다.

두 번째, ‘비대칭적 상호의존의 구조화’ 단계이다. 더글라스 존슨(Douglas H. Johnson)은 남수단은 내륙국으로서 독립 이전 수단이 보유하고 있었던 유전 중 75%를 점유하고 있었으나, 이를 수출하기 위한 유일한 통로인 송유관과 항구 시설은 모두 수단이 장악하고 있었다고 언급하였다(Johnson 2012, 561-563). 자원은 남수단에, 수송 및 수출 인프라는 수단에 위치한 분리 상태가 극도로 비대칭적 상호의존의 구조를 형성하게 된 것이다.

세 번째, ‘지경학적 공세의 실행’ 단계이다. 미국 에너지정보청(U.S. EIA) 보고서에 따르면, 2011년 말 수단 정부는 남수단에 국제 관례(배럴당 1달러 미만)의 수입 배에 달하는 배럴당 약 32~36달러의 송유관 이용 수수료를 요구하였으며, 미납을 빌미로 남수단 산 원유가 적재된 유조선을 포트수단에서 억류하는 사건이 발생하였다(U.S. EIA 2014, 10). 이에 대응하여 남수단은 2012년 1월, 자국 경제의 고사를 막기 위한 역공으로 석유 생산 전면 중단을 단행하였다(Patey 2014, 251-252). 이는 석유 수출 인프라를 독점하고 있는 구조적 우위를 활용한 수단의 선제적 압박과 이에 맞선 남수단의 대응이 충돌한 지점이다.

네 번째, ‘시스템 무력화’ 단계이다. 남수단의 석유 생산 전면 중단은 수단과 남수단 양국 모두에게 치명적인 결과를 초래하였다. IMF와 세계은행 자료에 따르면, 이 시기에 남수단은 외화 보유고의 급격한 고갈과 초인플레이션(Hyperinflation)으로 인해 공무원 및 군인 등에 대한 임금 미지불 사태가 발생하고 공공 서비스 제공이 불가능한 국가 기능 정지 위기에 직면하였다. 또한 수단도 송유관 이용 수수료 수익 상실로 인해 국가 재정 파탄 상태에 빠졌다(IMF 2012, 15-18; World Bank 2012, 10-12). 이는 양국의 지경학적 공세가 단순한 산업적 타격을 넘어 국가 시스템 전반을 마비시키는 시스템 무력화로 이어졌음을 보여준다.

다섯 번째, ‘군사적 충돌’로의 전이 단계이다. 남수단은 국가 기능 마비라는 극단적 위기 상황에서 수단의 핵심 자원 줄기를 끊어 협상의 주도권을 탈취하기 위해 군사 행동을 선택하였다. 결국, 남수단군은 2012년 4월 10일 수단이 실효적 지배를 하던 최대 유전지대인 헤글리그를 기습 공격하여 점령하였다. 이후 국제사회의 강력한 비난과 압박, 아프리카 연합(AU)의 중재로 10일 후인 4월 20일 헤글리그에서 남수단군이 철수하면서 무력 점령은 일단락되었다. 이러한 군사적 행동으로의 전이 임계점을 분석해보면, 심리적·사회적 기제 측면에서 수단의 송유관 이용 수수료 인상 요구와 유조선 억류 조치 등 지속적인 지경학적 공세를 남수단은 국가 생존의 위협으로 인식하였다. 물리적 기제 측면에서, 석유 생산 전면 중단 조치가 자국의 국가 시스템 기능의 급격한 마비를 초래함으로써 시간적 조급함이 군사적 수단 동원의 트리거(Trigger) 역할을 하였다고 볼 수 있다.

이상과 같은 분석에 의하면, 상호 비대칭적으로 쌍방향적 상호의존의 구조에서 발생한 지경학적 충돌이 쌍방의 국가 시스템을 무력화함으로써 군사적 충돌로 전이되는 연쇄 과정을 논리적으로 설명하는데 있어서 본 모델의 유용성과 타당성을 보여주는 사례로 판단된다.

4. 모델 분석 결과 시사점

자원 안보 관련 이론과 연구들을 기초로 설계한 ‘자원 안보 위기의 군사적 충돌 전이 모델(안)’에 대해 세 가지 전쟁 사례를 적용하여 분석해 본 결과를 <표 5>와 같이 정리하였다. <표 5>에 의하면, 자원 안보 위기에서 비롯되어 군사적 충돌로 이어지는 일련의 전이 과정을 본 논문에서 제시한 5단계 과정으로 설명하였고, 다음과 같은 결과를 도출하였다.

첫째, 자원의 안보화가 군사적 충돌의 시작점을 형성하였다. 세 가지 사례에서 모두 전쟁 당사국은 특정 자원을 단순한 경제재가 아닌 국가 존립과 직결된 안보 자산으로 규정하였다. 특히, 자원 수입액이 정부 예산의 상당 부분을 차지하거나 또는 통치 자금이나 군사력 유지 비용으로 직결되는 구조일수록 안보화의 강도는 높았다. 이는 지경학적 압박을 실존적 위협으로 인식하여 군사적 대응의 정당성을 부여하는 촉매제가 되었다. 또한, 1941년 일본의 진주만 공격 사례에서 확인한 바와 같이 자원의 안보화는 일회성이 아니라, 공식화되기 이전부터 여건이 조성되어 군사적 충돌로 이어지는 특성이 강도 높게 표출되었다.

둘째, 비대칭적 상호의존의 구조적 취약성이 지경학적 공세의 통로가 되었다. 1941년 당시 일본의 석유 공급망, 1990년 당시 걸프(Gulf) 지역의 유가 결정권, 2012년 당시 수단과 남수단의 송유관 네트워크와 같이 상호의존 관계에서의 비대칭적 우위는 공급국(혹은 인프라 점유국)에게 강력한 지경학적 무기를 제공하였다. 공급국의 지속적인 공세는 수요국이 대체 공급선이나 충분한 비축량을 확보하지 못할 때, 국가 시스템을 마비시키는 결정적 요인이 되었다.

셋째, 시스템 무력화는 지경학적 영역에서 물리적 충돌로 전이되는 결정적 분기점이었다. 결과적으로 이러한 세 가지 사례의 함의는 지경학적 공세가 산업 생태계 파괴를 넘어 국방력 마비나 행정적 주권 행사 불능 상태를 초래했을 때, 국가 지도부는 예방전쟁의 논리를 채택하였다.

〈표 5〉 사례 분석 결과

단계	일본의 진주만 공격(1941)	이라크의 쿠웨이트 침공(1990)	헤글리그 충돌(2012)
① 자원의 안보화	‘제국국책수행요령’을 통해 석유를 국가 존립의 긴요물자로 명시 및 개전 의지 표명	‘바그다드 아랍 정상회의’ 에서 유가 하락을 이라크 고사를 위한 ‘경제 전쟁’ 으로 규정 및 쿠웨이트의 루마일라 유전에서 경사 시추를 통한 ‘경제적 침략’ 지속 주장	석유 수익을 정권 유지를 위한 안보 비용화
② 상호의존의 구조화	석유 수입의 80% 이상을 미국에 의존	GDP 60% 이상이 석유인 단일 경제 구조, 루마일라 유전의 지경학적 급소 노출	남수단에 위치한 유전 지대, 수단이 보유한 수출 인프라(비대칭적 분리 구조)
③ 지경학적 공세의 실행	미국의 일본 내 자산 동결 및 대일 석유 수출 전면 금지 조치 단행	쿠웨이트와 UAE의 OPEC 생산 쿼터 위반 지속	수단의 비정상적 통행료 요구 및 유조선 억류, 남수단의 석유 생산 전면 중단
④ 시스템 무력화	2년 내 비축유 고갈 및 함대 기동 불능 예측 (국방 인프라 마비)	저유가 지속에 따른 연간 10억 달러 손실로 전후 복구 및 통치 자금 고갈	외화 고갈, 물가 폭등 및 국가 공공 서비스 정지
⑤ 군사적 충돌	남방 유전 확보를 위한 진주만 기습 공격	쿠웨이트 유전 장악을 위한 침공	헤글리그 유전 지대의 물리적 탈취를 통한 자원 통제권 확보 시도

* 출처: 필자가 사례 분석 결과를 요약하여 작성하였음.

정리해보면, 본 논문에서 제시한 모델을 적용하여 자원에서 촉발된 안보 위기가 어떠한 인과적 연쇄과정을 거쳐 물리적 전쟁으로 전이되는지를 체계적으로 분석할 수 있다. 따라서, 현대 국제정치에서 빈번하게 발생하는 자원 공급망의 무기화가 국가 간 전면적인 군사적 충돌로 비화될 수 있는 구체적인 경로와 징후를 사전에 식별할 수 있는 분석적 틀로서 본 모델을 활용할 수 있을 것으로 사료된다.

IV. 최근 자원 분쟁 사례 진단과 전망

앞서 분석한 사례들이 전통적인 화석 연료를 매개로 한 국가 간 군사적 충돌 양상을 띠었다면, 최근의 자원 분쟁은 에너지 수송로의 패권 다툼, 해양 영유권 분쟁, 핵심 광물의 공급망 장악 등과 같이 보다 다변화된 다양성을 보인다. 본 장에서는 Ⅲ장에서 정립한 ‘자원 안보 위기의 군사적 충돌 전이 모델’을 바탕으로 카스피해 분쟁과 남중국해 분쟁 사례를 분석을 중심으로 향후 군사적 충돌로 전이 가능성 전망에 주력하였다.

1. 카스피해 분쟁

루츠 클레베만(Lutz Kleveman)에 따르면, 카스피해(Caspian Sea)는 막대한 석유와 천연가스 매장량 때문에 ‘제2의 페르시아만’으로 불리나, 내륙해라는 지리적 특성으로 인해 21세기를 지탱할 에너지 파이프라인의 통제권을 둘러싼 ‘새로운 그레이트 게임(New Great Game)’이 시작된 지역이다(Kleveman 2003, 3-7). 1991년 구소련이 해체되기 전까지 카스피해는 소련과 이란 두 국가가 1921년과 1940년 맺은 조약을 통해 공동 관리하는 지역이었지만, 구소련이 해체되면서 카스피해 연안에 카자흐스탄, 아제르바이잔, 투르크메니스탄이라는 새로운 독립 국가들이 등장하면서 연안국이 2개국에서 5개국으로 확대되었다. 따라서, 구소련과 이란 간 맺은 조약은 휴지 조각이 되고, “누가 어디까지 가질 것인가”를 두고 전면적인 다툼이 시작되었다. 독립한 신생국들은 경제 자립을 위해 카스피해에 묻힌 자원에 사활을 걸었으며, 미국과 유럽의 주요국가들은 러시아를 거치지 않고 카스피해 자원을 유럽으로 끌어오기 위해 신생국들을 지원하며 분쟁은 가속화되었다. 이후 2018년 8월 초, 연안 5개국 정상은 ‘카스피해 법적 지위에 관한 협약(Convention on the Legal Status of the Caspian Sea)’을 합의함으로써 다소 안정되었지만, 해저 경계 미확정과 투르크메니스탄과 아제르바이잔을 잇는 가스관 건설에 대한 러시아의 반대와 5개국 중 이란의 비준 절차 지연 등으로 자원 배분 갈등은 여전히 지속되고 있다.

1) 진단: 연구 모델을 통한 위기 분석

본 모델을 통해 카스피해 분쟁의 전개 과정을 진단해보면, 자원의 안보화로부터 시스템 무력화 징후에 이르는 인과적 연쇄과정이 관찰되며, 현재 러시아의 지속적인 ‘지경학적 공세의 실행’으로 인한 ‘시스템 무력화’가 진행되고 있는 상태로 분석된다. 그 세부내

용을 본 연구 모델에서 제시한 단계별로 살펴보면 다음과 같다.

우선, ‘자원의 안보화’ 측면에서 가우닷 바갓(Gawdat Bahgat)은 1991년 소연방 해체 이후 새롭게 독립한 국가들에게 카스피해 자원 개발은 러시아에 대한 의존도를 줄이면서 독립을 공고히 하고 경제적, 정치적 생존을 보장하는 가장 유망한 방법으로 인식하였다. 반면, 러시아는 카스피해를 ‘바다(Sea)’가 아닌 ‘호수(Lake)적 성격’을 갖는 내륙의 특수 수역으로 규정하는 전략적 수사(修辭)를 통해 연안국 전체의 동의 없이는 독자적인 자원 개발과 파이프라인 건설이 불가능케 하는 에너지 생산과 수송로의 통제권에 대한 법적 지위를 유지하였다(Bahgat 2007, 162-163).

이러한 인식은 ‘비대칭적 상호의존의 구조화’ 단계로 이어진다. 잘 알려진 대로, 러시아는 구소련 시절 구축된 파이프라인망을 통해 중앙아시아 국가들의 석유 및 천연가스 수출 경로를 독점하고 있었다. 이를 극복하기 위해 2005년 5월 다국적 컨소시엄에 의해 카스피해 연안의 최대 유전지대인 아제르바이잔 바쿠(Baku)로부터 조지아 트빌리시(Tbilisi)를 경유하여 터키의 항구도시 제이한(Ceyhan)에 이르는 BTC(Baku-Tbilisi-Ceyhan) 라인을 구축하였다. 그러나, 바갓의 지적에 의하면, BTC 라인은 러시아 영토를 우회하는데 있어 중요한 전략적 돌파구이지만, 그 용량은 이 지역의 방대한 매장량에 비하면 여전히 제한적이기 때문에 러시아는 기존의 파이프라인 네트워크에 대한 독점권을 전략적 지렛대로 계속 활용할 수 있는 구조를 여전히 유지하고 있다(Bahgat 2007, 160-161, 167).

카스피해 지역에서 러시아의 구조적 권력은 ‘지경학적 공세의 실행’ 및 ‘시스템 무력화’ 단계로 발현되고 있음을 알 수 있다. 러시아는 중앙아시아의 천연가스를 싼 값에 선점 매수하여 유럽에 훨씬 높은 가격으로 되팔고, 카스피해에 새로운 파이프라인 건설과 관련해서는 환경적 위험을 이유로 반대하였다. 또한 자국이 보유한 파이프라인 네트워크 통제권을 이용하여 비우호국가의 석유 및 천연가스 공급을 지연 시킴으로써 유럽 에너지 공급에 대한 지배력을 유지해 오고 있다. 실례로 2000년대 중반까지 유럽으로 천연가스를 수출할 독자적인 파이프라인이 구축되지 않았던 투르크메니스탄으로부터 러시아는 낮은 가격으로 천연가스를 사들여 유럽에 4~5배 이상의 가격으로 수출하였다(Bahgat 2007, 162-163). 또한, 투르크메니스탄과 아제르바이잔이 카스피해 해저를 가로질러 가스관을 연결하려고 하자, 카스피해의 환경 보호 등을 명분으로 반대하였으며(Government of the Russian Federation, 2019), 2022년 러-우 전쟁 발발 이후, 카자흐스탄이 서방의 대러 제재에 협조하겠다고 하자, 카자흐스탄 석유의 80%가 통과하는 파이프라인의 가동을 한 달간 중단시켰다(Caspian Pipeline Consortium, 6 July 2022).

결과적으로 현재 카스피해 사례는 러시아의 천연가스 파이프라인 네트워크 통제권을

초크포인트로 이용한 구조적 봉쇄(Structural Blockade)가 계속되고 있는 ‘지경학적 공세의 실행’ 단계에 있으며, 그 결과 카스피해 연안국의 에너지 네트워크를 무력화하는 ‘시스템 무력화’ 단계로 전이되는 과정으로 분석된다.

2) 전망: 군사적 충돌로의 전이 가능성

카스피해 분쟁은 자원 소유권 문제를 넘어 중앙아시아 국가의 주권, 러시아의 영향력 유지, 그리고 유럽 국가의 에너지 안보 등의 문제가 복잡하게 작용하는 대표적 사례이다. 현재와 같은 러시아의 지경학적 공세에 의한 시스템적 무력화 진행이 해소되지 못하고 특정 문제에 있어서 한계에 도달 시 시스템 회복을 위한 예방적 무력 행사 단계로 전이될 개연성이 존재한다. 특히, 러-우 전쟁 발발 이후 카스피해 지역이 유럽의 대체 에너지 허브로 급부상하면서 중앙아시아와 카스피해의 에너지가 유럽으로 나가는 육상 통로인 BTC 라인 상의 ‘간자 회랑(Ganja Gap)’이 카스피해 분쟁의 군사적 충돌 지점이 될 것으로 사료된다.²⁾

에스미라 자파로바(Esmira Jafarova)는 러시아의 우크라이나 침공 이후 급변하는 지정학적 구도 속에서 간자 회랑은 더는 단순한 지역 교통로가 아니라 세계 안보의 핵심 자산으로 부상했으며, 이 좁은 회랑에 대한 어떠한 위협도 즉각적인 군사적 긴장 고조를 촉발할 수 있는 위험성을 내포한다고 강조하였다(Jafarova 2023, 13). 또한, 마무카 체레텔리(Mamuka Tsereteli)는 간자 회랑은 분리주의 정서 조장 및 불안정한 이미지를 조성하기 위한 지역적 도발을 포함한 하이브리드 전쟁 전술의 위협에 직면해 있으며, 외부 세력에 의한 아제르바이잔의 핵심 기반 시설 인근에서 대리전으로 긴장을 고조시킴으로써 해당 항로의 위험도를 높일 수 있다고 언급하였다(Tsereteli 2019, 34).

종합해보면, 카스피해 지역을 둘러싼 에너지 분쟁은 러시아의 지경학적 공세가 유럽 및 중앙아시아 국가의 ‘에너지 인질화’라는 ‘시스템 무력화’ 임계점에 도달할 경우 또는 그 반대일 경우에도 카스피해 연안 혹은 간자 회랑과 같은 유럽으로 향하는 파이프라인의 주요 병목(Chokepoint) 지점에서 군사적 충돌로 전이될 가능성이 상존하는 것으로 여겨진다. 이러한 예상 가능한 군사적 충돌로의 전이 임계점은 파이프라인 폐쇄에 따른 천연가스 가격 폭등과 중앙아시아 국가의 재정 파탄 위기, 간자 회랑 점령 시도, 파이프라인 폐쇄와 신규 파이프라인 건설 시도 등으로 전환될 수 있을 것이다.

2) 간자 회랑은 아제르바이잔의 도시 ‘간자(Ganja)’ 인근에 위치한 폭 약 60~100km의 좁은 평원 지대를 말하며, 남코카서스 지역에서 러시아(북쪽)와 이란(남쪽)을 거치지 않고 동서를 잇는 유일한 통로이다(Tsereteli 2019, 11-14).

2. 남중국해 분쟁

남중국해는 세계 해상 물동량의 약 3분의 1이 통과하는 전략적 요충지이며, 막대한 천연자원이 매장된 ‘아시아의 페르시아만’으로 평가받는 지역이다. 미국 에너지정보청(EIA) 보고서에 따르면, 남중국해에는 약 110억 배럴의 원유와 190조 입방피트(약 5.4조m³)의 천연가스가 매장된 것으로 추정된다(U.S. EIA 2013, 2). 이 지역을 둘러싼 분쟁의 핵심은 해양 영토 주권에 대한 문제에 있다. 중국은 남중국해 해역의 90%에 대해 오랫동안 실질적으로 점유하고 관리해 왔다는 ‘역사적 권원(Historical Title)’을 주장하는 반면, 필리핀, 베트남, 말레이시아, 브루나이, 인도네시아는 유엔해양법협약(UNCLOS)에 근거하여 자국 영해 기선으로부터 200해리(약 370km)의 배타적 경제수역(EEZ)를 주장하며 충돌하고 있다(Hayton 2014, 105).

1) 진단: 연구 모델을 통한 위기 분석

남중국해 분쟁의 진행 상태를 분석해보면, 자원의 안보화가 영유권과 결합되어 강력한 군사적 전이에 대한 압력이 강하게 형성되고 있다. 이에 대해 본 논문에서 제시한 모델을 적용해 보면, 중국의 군사적 조치를 포함한 지속적인 ‘지경학적 공세의 실행’으로 연안국의 ‘시스템 무력화’가 진행되면서 ‘군사적 충돌’로 전이 직전의 임계점에 도달한 상태로 전개될 것으로 분석된다.

세부내용을 단계별로 살펴보면 다음과 같다. 우선, ‘자원의 안보화’ 단계 측면에서 로버트 카플란(Robert D. Kaplan)에 의하면, 남중국해는 세계 무역의 통로이며, 동남아시아의 전략적 중심지로서 연안국들에게는 석유와 천연가스 같은 잠재적 에너지 자원이 미래 에너지 자립과 지속적인 경제 성장에 필수적인 요소로 여겨진다(Kaplan 2014, 9). 즉, 이들 당사국에 있어 남중국해의 천연자원은 ‘국가 생존을 위한 안보재’로 평가된다. 빌 헤이튼(Bill Hayton)에 따르면, 1933년 프랑스가 남중국해의 남부 해역에 위치한 스프래틀리 군도(Spratly Islands)의 일부 섬을 점령하자, 중국은 이에 대응하기 위해 영국이 만든 지도 위에 중국식 이름을 붙여 자국의 영토 목록화하였다(Hayton 2014, 53). 이후 중국은 남중국해에 11개의 대쉬(-)를 그어 11단선을 발표하였으며, 1950년대 초 11단선 중 톤킹만(Tonkin Gulf) 부근의 2개 선을 삭제하고 9단선(Nine-Dash Line)을 마련해서 현재에 이르고 있다. 이러한 것은 남중국해에 대한 중국의 내해화(Internalization) 전략으로 분석된다. 이에 대해 헤이튼은 중국이 9단선 내 해역을 대만, 티베트와 동등한 ‘핵심 이익’으로 규정함으로써 해양 영유권 주장을 ‘안보화’하였고, 이는 에너지 자원 확보에 그치는 것이 아

나라, 서태평양에서 해군력을 투사하고 해양 패권을 확립하기 위한 전략적 명분으로 활용되고 있다고 강조하였다(Hayton 2014, 105).

남중국해 천연자원은 중국과 연안국 모두에게 막대한 안보재라는 인식이 형성된 가운데 중국은 남중국해 지역에 대한 독점적 지위를 확보하기 위해 ‘비대칭적 상호의존의 구조화’를 형성해 가고 있는 형국이다. 중국은 2013년부터 스프래틀리 군도의 7개 암초를 인공섬으로 만들고, 활주로, 격납고, 레이더 시설, 미사일 기지 등을 갖춘 군사 기지화하였다. 미·중 경제안보검토위원회(USCC) 보고서에 의하면, 이러한 지형물의 군사화는 다른 영유권 주장국들의 배타적 경제수역 내에서 해양 에너지 자원을 탐사하고 개발하려는 노력을 저해하며, 나아가 중국이 주요 해상 항로를 따라 ‘항행의 자유’를 방해할 수 있는 능력을 강화한다고 언급하였다(USCC 2016, 11). 중국의 남중국해 영유권 장악에 대응하여 필리핀 정부는 2013년 1월 상설중재재판소(PCA)에 9단선의 법적 성격과 해양 지형물의 지위를 판단해달라는 중재를 신청하였다. 이와 관련 2016년 7월 상설중재재판소에서는 중국이 9단선 내 해역의 자원에 대한 역사적 권리를 주장할 법적 근거가 없으며, 스프래틀리 군도의 지형물들은 암초에 불과하다는 판결을 하였다(PCA 2016, para. 261, 646). 중국은 상설중재재판소의 판결이 나오기 전인 2015년 스프래틀리 군도의 인공섬 건설을 완료하여 물리적으로 되돌릴 수 없는 상황을 만들었으며, 주권 문제는 상설중재재판소의 판단 권한이 없음을 주장하였다. 이를 좀 더 분석해 보면, 2016년 상설중재재판소의 판결에도 불구하고, 중국은 인공섬 건설과 군사 기지화를 통해 남중국해 연안국들의 배타적 경제수역 내에서의 개발권을 제약하는 구조적 취약성을 이미 형성하였으며, 주요 해상 교통로 상의 초크포인트(Chokepoint)를 장악하여 비대칭적 통제 구조를 만들었다고 볼 수 있다.

이러한 비대칭적 통제 구조 속에서 남중국해에서는 현재 ‘지경학적 공세의 실행’ 및 ‘시스템 무력화’ 단계가 시행되고 있다. 중국은 2016년 상설중재재판소의 판결을 무시하고 남중국해의 실효적 지배를 강화하기 위해 9단선 내에서 타국의 경제 활동을 물리적으로 저지하였다. 국제위기그룹(ICG) 보고서와 응오 티 트랑(Trang T. Ngo)에 의하면, 중국은 베트남의 석유 시추를 방해하고, 필리핀 어선을 강제 퇴거시키며, 스프래틀리 군도 주변에서 어선으로 위장한 해상 민병대를 동원한 회색지대 전략을 구사하고 있다(ICG 2012, 5; Ngo 2021, 214-215). 중국의 지경학적 공세는 상시화되어 있으며, 연안국들의 석유와 천연가스 시추를 포기 또는 지연시키며, 해역 접근 자체를 차단하는 등의 ‘해양 주권 형해화’ 과정이 진행 중으로 이는 포괄적 개념의 국가 시스템 일부 정지에 해당하며 본 연구 모델의 ‘시스템 무력화’ 단계에 진입하고 있다고 진단된다.

2) 전망: 군사적 충돌로의 전이 가능성

남중국해 분쟁은 연안국들의 해양 주권, 중국의 내해화 전략, 해양수송로의 안정을 위한 미국의 항행의 자유 작전이 충돌하고 있다. 중국의 군사적 조치를 포함한 지정학적 공세가 지속되어 시스템 무력화가 한계에 이를 경우, 시스템 회복을 위해 연안국 또는 다국적군과 중국 간의 군사적 충돌로 전이될 가능성이 있을 것으로 전망된다.

국제전략문제연구소(IISS)는 남중국해 분쟁을 평가 및 전망하면서 이 해역에서 중국의 군사 및 해양 안보 자산에 의한 사건 발생 빈도와 강압적 행위가 증가하고 있으며, 그 위험성 또한 커지고 있다고 하였다(IISS 2025, 5). 또한, 남중국해에서 중국은 명목상 비군사 조직인 해안경비대와 해상 민병대를 효과적으로 활용하여 군사적 수준의 배타적 구역을 설정함으로써 법 집행과 해상전 사이의 경계를 모호하게 만들었다(IISS 2025, 8). 이에 대응하여 연안국인 필리핀과 베트남 등은 해군력을 증강하고, 미군과의 군사 협력을 강화하면서 미국-일본-필리핀과 필리핀-베트남-호주 간의 소규모 다자 안보 협의체를 구성하여 연대하고 있다.

이러한 중국과 남중국해 연안국들의 남중국해에서의 동향과 대응을 볼 때, 중국의 남중국해에서의 비군사 조직에 의한 회색지대 전술의 일상화가 우발적 충돌을 촉발하면서 전면전으로 확대될 위험성이 있는 것으로 전망해 볼 수 있다. 더불어 남중국해의 해상교통로(SLOC)는 중국의 '내해화 전략'과 미국의 '항행의 자유'가 충돌하는 지점으로 자원을 둘러싼 해양 영유권 분쟁이 불씨가 되어 강대국 간 대규모 군사 충돌로 전이될 가능성이 높은 지역으로 간주된다. 따라서, 이러한 예상 상황에 대한 군사적 충돌로의 전이 임계점은 연안국의 배타적 경제수역 내 자원 개발권 실질적 무력화, 중국의 남중국해 완전 점유 전 미국 등의 항행의 자유 확보 시도, 중국 해상 민병대 활동을 '물리적 침략'으로 재정의 및 교전 수칙 변경 등의 가능성으로 전개될 것으로 관측해 볼 수 있을 것이다.

3. 모델 적용 결과 시사점

본 연구의 '자원 안보 위기의 군사적 충돌 전이 과정 모델'을 적용한 카스피해 분쟁과 남중국해 분쟁에 대한 진단과 전망에 대한 결과는 <표 6>과 같다.

〈표 6〉 최근 자원 분쟁 사례 진단과 전망

구분	현재 상태	향후 전망
카스피해 분쟁	③단계(지경학적 공세의 실행) → ④단계(시스템 무력화)로 전이 중	④단계(시스템 무력화) → ⑤단계(군사적 충돌) 전이 가능성 상존
남중국해 분쟁	④단계(시스템 무력화) 진입	④단계 (시스템 무력화) → ⑤단계(군사적 충돌) 전이 임계점 임박

* 출처: 필자가 관련 내용을 정리하였음.

〈표 6〉에서 지적했듯이, 카스피해 분쟁은 현재 본 모델의 ③단계인 러시아의 지경학적 공세가 실행되면서 아제르바이잔, 투르크메니스탄 등의 국가에서 ④단계인 시스템 무력화가 일부 식별되고 있으므로 향후 시스템 무력화의 임계점으로 판단되는 러시아의 유럽 및 중앙아시아 국가에 대한 에너지 인질화 발현, 유럽으로 향하는 파이프라인 상 간자 회랑과 같은 주요 초크포인트에 대한 특정 세력의 장악 등의 상황 발생 시 ⑤단계인 군사적 충돌로 전이될 가능성이 상존하는 것으로 분석된다.

또한, 남중국해 분쟁은 현재 본 모델의 ④단계인 시스템 무력화가 남중국해 연안국들의 해양 주권의 형해화로 발현되고 있다. 따라서 향후 시스템 무력화의 임계점으로 판단되는 남중국해 연안국들의 배타적 경제수역 내에서 중국의 군사 및 비군사 조직에 의한 강압적 조치, 남중국해 항로 통제 등의 상황 발생 시 ⑤단계인 군사적 충돌로 급격히 전이되는 임계점에 임박해 있는 것으로 전망된다.

V. 결론

본 논문은 앞서 언급했듯이, 현대 전쟁의 주요 원인이 되는 자원 안보 위기가 어떤 과정을 거쳐 군사적 충돌로 전이되는지를 제한적이지만 규명해 보고, 현재 진행 중인 자원 안보 위기가 향후 어떻게 군사적 충돌로 발전할 수 있을지에 대해 분석해보고 전망하였다. 이를 위해 정립한 ‘자원의 안보화 - 비대칭적 상호의존의 구조화 - 지경학적 공세의 실행 - 시스템 무력화 - 군사적 충돌’로 구성된 5단계 모델은 1941년 태평양 전쟁, 1990년 걸프 전쟁, 2012년 헤글리그 충돌 사례 분석을 통해 자원 전쟁을 해석하고, 진단 및 전망하는데 매우 유용한 틀임을 진단하였다. 또한, 현재 진행 중인 카스피해 분쟁과 남중

국해 분쟁에 대해 본 논문에서 제시한 모델을 적용해 봄으로써 현재까지 진행되어 온 일련의 과정에 대한 체계적인 진단과 이를 근거로 에너지를 둘러싼 분쟁의 양상에 대해 전망하였다.

본 논문은 다음 두 가지 측면에서 의미를 부여해 볼 수 있다. 첫째, 자원 전쟁의 원인으로 부터 발발까지의 전반적인 과정을 단계화하여 설명할 수 있는 도구를 제시하였다는 점이다. 둘째, 자원 안보 위기를 경제적 관점에서 바라본 많은 연구와 차별적으로 군사적 관점에서 분석해 보고, 전망하였다. 아울러, 본 논문은 다음 두 가지 측면에서 중요한 함의를 지닌다. 첫째, 학술적 측면에서 기존의 자원 전쟁론이 전쟁의 원인(Why)이나 시점(When)에 집중했던 측면에서 위기가 확산되는 구체적인 경로(How)를 인과적 연쇄 경로(Causal Chain Mechanism)로 모델화하였다는 것이다. 이는 파편화되어 있던 안보화 이론, 지정학 이론, 예방전쟁론을 하나의 통합적 분석 틀로 연결함으로써 자원 안보 연구의 외연을 확장에 기여하였다. 둘째, 정책적 측면에서 국가 차원의 자원 안보 전략 수립에 있어 조기 경보 지표를 제공할 수 있다는 점이다. 본 논문에서 제시한 단계별 분석 지표의 활용을 통해 특정 자원에 대한 갈등이 어느 임계점에 도달했는지 분석 및 진단해 봄으로써 군사적 충돌로 비화하기 전 외교적 중재나 공급망 다변화와 같은 전략적 선회가 가능해질 것으로 여겨진다.

본 논문은 이러한 학술적 의미와 함의에도 불구하고, 다음과 같은 몇 가지 한계점을 지닌다. 첫째, 본 논문에서 제시한 모델이 순방향으로만 진행되었는데, 이는 국가 간 협력 등을 통해 역방향으로 복원 또는 회귀될 수도 있다. 둘째, 모델 검증을 위한 사례의 수가 적으며, 다양한 시기와 최적의 지역 사례 선정에 대한 검토가 요구되고, 사례분석의 범위를 전통적인 자원(석유, 천연가스 등) 중심에서 희토류 등 핵심 광물, 반도체 공급망, 데이터 영토 등 신안보 자산으로 확대할 필요가 있다. 셋째, 전쟁의 원인은 여러 요인들이 복합적으로 작용하여 발생하는데, 본 논문에서는 자원이라는 특정 요소만으로 단순화하여 고찰하였다. 이와 같은 한계점을 향후 과제로 하여 관련 연구를 지속적으로 수행하고자 한다.

그럼에도 불구하고 자원은 국제관계에서 협력의 매개체인 동시에 가장 위험한 전쟁의 요인으로 간주된다. 본 논문에서 제시한 ‘전이 모델’이 향후 불확실한 국제질서 속에서 자원 안보 위기를 선제적으로 관리하고, 파괴적인 군사 충돌을 예방하기 위한 이론적 자료로 활용될 수 있기를 기대해 본다.

참고문헌

국가자원안보특별법, 법률 제20196호. 2024.

<https://www.law.go.kr/LSW//lsInfoP.do?lsiSeq=259657>

김연규·강수진. 2025. “탈중국 글로벌 희토류 공급망 구축의 현실과 과제.” 『국제지역연구』 29권 4호, 121-156.

이승주. 2024a. “연결성과 무기화된 상호의존: 미중 첨단기술 경쟁을 중심으로.” 『통일정책연구』 33권 2호, 29-56.

이승주. 2024b. “지정학/지경학의 이중 도전과 한국의 경제안보 전략: 연속성과 변화.” 『세계지역연구논총』 42집 1호, 1-26.

이용환. 2026. “우크라이나 전쟁 이후 경제-안보 상호작용과 열린 국제체제: 에너지 안보와 공급망 위기를 중심으로.” 『사회융합연구』 10권 1호, 71-80.

박철용·이하얀. 2023. “광물자원 민족주의의 부상과 EU CRMA 출현에 따른 우리기업의 대응방안 : 중동부유럽 내 2차 전지 기업을 중심으로.” 『한국과 국제사회』 7권 4호, 175-198.

심종석·김호. 2023. “희토류 자원 무기화에 따른 동향과 대응방안.” 『한국사회과학연구』 42권 3호, 117-137.

Alnasrawi, Abbas. 1994. *The Economy of Iraq: Oil, Wars, and Sanctions*. Westport: Praeger.

Anderson, James E. 2022. *Public Policymaking: An Introduction*. 9th ed. Boston: Cengage Learning.

Bahgat, Gawdat. 2007. “Prospects for Energy Cooperation in the Caspian Sea.” *Communist and Post-Communist Studies* 40(2): 157-168.

Bakeless, John. 1921. *The Economic Causes of Modern War: A Study of the Period: 1878-1918*. New York: Moffat, Yard and Co.

Barnhart, Michael A. 1987. *Japan Prepares for Total War: The Search for Economic Security, 1919-1941*. Ithaca: Cornell University Press.

Beach, D., & Pedersen, R. B. 2013. *Process-Tracing Methods: Foundations and Guidelines*. University of Michigan Press.

Blackwill, Robert D., and Jennifer M. Harris. 2016. *War by Other Means: Geoeconomics and Statecraft*. Cambridge: Harvard University Press.

Blondeel, Mathieu, Michael J. Bradshaw, Gavin Bridge, and Caroline Kuzemko. 2021. “The geopolitics of energy system transformation: A review.” *Geography Compass* 15(7): 1-22.

Buzan, Barry, Ole Wæver, and Jaap de Wilde. 1998. *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

- Caspian Pipeline Consortium. 2022. CPC statement on the ruling of the Primorsky District Court of Novorossiysk. Press Release.
- Cerioli, Luíza. 2026. "Green Windows or Old Traps? Geopoliticization, Extractivism, and Policy Challenges in the Global South." *Geopolitics*. Advance online publication.
- Clayton, Christopher, Matteo Maggiori, and Jesse Schreger. 2025. "Putting Economics Back into Geoeconomics." NBER Working Paper Series, 33681.
- Convention on the Legal Status of the Caspian Sea. 2018. Signed at Aktau, Kazakhstan. <https://kremlin.ru/supplement/5328>
- Copeland, D. C. 1996. "Economic interdependence and war: A theory of trade expectations." *International Security* 20(4): 5-41.
- De Waal, Alex. 2015. *The Real Politics of the Horn of Africa: Money, War and the Business of Power*. Cambridge: Polity Press.
- Farrell, Henry, and Abraham L. Newman. 2019. "Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion." *International Security* 44(1): 42-79.
- Fearon, J. D. 1994. "Domestic political audiences and the escalation of international disputes." *American Political Science Review* 88(3): 577-592.
- Gilpin, Robert. 1981. *War and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gopinath, Gita, Pierre-Olivier Gourinchas, Andrea F. Presbitero, and Petia Topalova. 2025. "Changing global linkages: A new Cold War?." *Journal of International Economics* 153: 1-10.
- Government of the Russian Federation. 2019. Dmitry Medvedev's address at the plenary session of the First Caspian Economic Forum [Speech transcript]. <http://government.ru/en/news/37645/>
- Hayton, Bill. 2014. *The South China Sea: The Struggle for Power in Asia*. New Haven: Yale University Press.
- Hirschman, Albert O. 1945. *National Power and the Structure of Foreign Trade*. Berkeley: University of California Press.
- Hussein, Saddam. 1991. "Address to the Baghdad Arab Summit, May 28, 1990." In *The Kuwait Crisis: Basic Documents*, edited by E. Lauterpacht, C. J. Greenwood, Marc Weller, and Daniel Bethlehem. 75-79. Cambridge: Cambridge University Press.
- International Crisis Group (ICG). 2012. "Stirring Up the South China Sea (I)." *Asia Report* 223 (Brussels: International Crisis Group): 1-41.
- International Institute for Strategic Studies (IISS). 2025. *Asia-Pacific Regional Security Assessment 2025: Key Developments and Trends*, edited by Evan A. Laksmana. London: Routledge.

- International Monetary Fund (IMF). 2012. South Sudan: 2012 Article IV Consultation-Staff Report. IMF Country Report No. 12/311. Washington, D.C.: IMF.
- Jafarova, Esmira. 2023. "Strategic Importance of the Ganja Gap in the New Security Scenario." *Caucasus Strategic Perspectives* 4(1): 11-26.
- Johnson, Douglas H. 2012. "The Heglig oil dispute between Sudan and South Sudan." *Journal of Eastern African Studies* 6(3): 561-563.
- Kaplan, Robert D. 2014. *Asia's Cauldron: The South China Sea and the End of a Stable Pacific*. New York: Random House.
- Keohane, Robert O., and Joseph S. Nye. 2011. *Power and Interdependence*. 4th ed. Boston: Longman.
- Klare, Michael T. 2001. *Resource Wars: The New Landscape of Global Conflict*. New York: Metropolitan Books.
- Kleveman, Lutz. 2003. *The New Great Game: Blood and Oil in Central Asia*. New York: Atlantic Monthly Press.
- Lauterpacht, Elihu, C. J. Greenwood, Marc Weller, and Daniel Bethlehem, eds. 1991. *The Kuwait Crisis: Basic Documents*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Le Billon, Philippe. 2004. "The Geopolitical Economy of Resource Wars." *Geopolitics* 9(1): 1-28.
- Levy, Jack S. 1987. "Declining Power and the Preventive Motivation for War." *World Politics* 40(1): 82-107.
- Luttwak, Edward N. 1990. "From Geopolitics to Geo-Economics: Logic of Conflict, Grammar of Commerce." *The National Interest* 20: 17-23.
- McGuirk, Eoin, and Christoph Trebesch. 2025. "Geeconomics and conflict: A review and open questions." *Economic Policy*, 40(123): 683-715.
- Musallam, Musallam Ali. 1996. *The Iraqi Invasion of Kuwait: Saddam Hussein, His States and International Power Politics*. London: British Academic Press.
- Ngo, Trang T. 2021. "Grey Zone Conflict in the South China Sea and Challenges Facing the Legal Framework for the Use of Force at Sea." *Asia-Pacific Journal of International Humanitarian Law* 2(1): 209-237.
- Patey, Luke. 2014. *The New Kings of Crude: China, India and the Global Struggle for Oil in Sudan and South Sudan*. London: Hurst Publishers.
- Permanent Court of Arbitration (PCA). 2016. *The South China Sea Arbitration (The Republic of the Philippines v. The People's Republic of China)*. PCA Case No. 2013-19, Award. July 12, 2016.
- Tam, Gürkan, and İrfan Durmuş. 2026. "The New Dynamic of Global Competition: The Technological Utilization of Rare Earth Elements and Their Impact on International

- Relations.” *Journal of Institute of Social Sciences* 17(1): 212-230.
- Tsereteli, Mamuka. 2019. *The Ganja Gap: A Strategic Bottleneck in the Heart of Eurasia*. Washington, DC: Central Asia-Caucasus Institute & Silk Road Studies Program.
- U.S.-China Economic and Security Review Commission (USCC). 2016. *China’s Island Building in the South China Sea*. 114th Cong., 2nd ed. Washington, D.C.: Government Printing Office.
- U.S. Department of State. 1956a. “Executive Order 8832 (July 26, 1941).” In *Foreign Relations of the United States, 1941, Volume IV, The Far East*, 794. Washington, D.C.: Government Printing Office.
- U.S. Department of State. 1956b. “Memorandum by the Assistant Secretary of State (Acheson) to the Secretary of State (August 30, 1941).” In *Foreign Relations of the United States, 1941, Volume IV, The Far East*, 841-842. Washington, D.C.: Government Printing Office.
- U.S. Energy Information Administration (EIA). 2013. “South China Sea.” *Country Analysis Brief*.
https://www.eia.gov/international/content/analysis/regions_of_interest/South_China_Sea/archive/pdf/south_china_sea_2013.pdf
- U.S. Energy Information Administration (EIA). 2014. “Sudan and South Sudan.” *Country Analysis Brief*.
https://www.eia.gov/international/content/analysis/countries_long/Sudan_and_South_Sudan/archive/pdf/sudan_2014.pdf
- World Bank. 2012. *South Sudan Economic Update: July 2012*. Washington, D.C.: World Bank.
- Yergin, Daniel. 1991. *The Prize: The Epic Quest for Oil, Money & Power*. New York: Free Press.
- 일본 외무성 편. 1966. “對米英開戰の詔書.” 『日本外交年表並主要文書』 下卷. 東京: 原書房.
- 일본방위청 방위연구소 전사실 편. 1967. 『戰史叢書 第10卷: ハワイ作戰』. 東京: 朝雲新聞社.
- 일본방위청 방위연구소 전사실 편. 1969. 『戰史叢書 第31卷: 海軍軍戰備 (1) 昭和十六年十一月まで』. 東京: 朝雲新聞社.

논문접수일: 2026.08.06
수정일: 2026.09.06
게재확정일: 2026.09.07

- 소형기는 2026년 상명대학교 일반대학원 국가안보학과 박사과정에 입학하여 현재 재학 중이다. 전공분야는 국가안보이며, 주로 현대전쟁과 국방개혁이 관심 분야다.
(hyungkiso@gmail.com)
- 윤지원은 2001년 영국 글라스고 대학교(Glasgow Univ.)에서 박사학위를 취득하였으며, 현재 상명대학교 국가안보학과 교수로 재직 중이다. 전공분야는 국제정치이며, 주로 국방외교 안보가 관심 분야다. 대표논문으로는 “K-방산의 역사적 발전과 글로벌 경쟁력 강화 방안에 대한 고찰: 군사안보와 K-방산 육성과의 상관관계를 중심으로”(『사회과학논집』 2025)이며, 대표저서로 『글로벌 안보환경 변화와 한국의 국방력 강화』(서울: PR Factory, 2026) 등이 있다.
(yyun0916@smu.ac.kr)

〈Abstract〉

An Analysis of the Crisis Factors of International Resource Security and the Escalation Process to Military Conflicts

Hyunki So · Jiwon Yun
(Sangmyung University)

The primary objective of this article is to explore the key factors in the causal chains through which resource security crises transition into military conflicts within the international community, and to intensively examine the possibilities and critical thresholds of ongoing resource disputes escalating into military conflicts in the future. To this end, based on relevant theories, this article has proposed a five-stage transition model consisting of: “securitization of resources → structuring of asymmetric interdependence → execution of geoeconomic offensives → system incapacitation → military conflicts.” The validity of this model was verified by applying it to Japan’s attack on Pearl Harbor in 1941, Iraq’s invasion of Kuwait in 1990, and the Sudan-South Sudan Heglig conflict in 2012. By analyzing its applicability, this article demonstrated that the model serves as a highly useful framework for systematically explaining the causal chain leading from the securitization of resources to military conflict. Additionally, applying this model to ongoing resource disputes for diagnosis and forecasting reveals that the Caspian Sea conflict is currently transitioning into the ‘system incapacitation’ stage due to Russia’s energy hostage-taking offensive, with a possibility of transition to military conflict persisting in the event of a blockade at major chokepoints. Furthermore, the South China Sea dispute has reached the critical threshold of ‘system incapacitation,’ stage—where the maritime sovereignty of coastal states is being hollowed out by China’s geoeconomic offensives combined with grey-zone tactics—reaching a point that approaches the critical threshold of accidental engagements escalating into total war. As a result, by modeling the transition pathways of resource security crises, this article organically is to synthesize fragmented security theories to construct a multifaceted analytical platform for modern warfare, and holds significant policy implications by providing early warning indicators to evaluate and forecast the risk levels of resource conflicts.

Keywords : Resource Security, Geopoliticalization of Geoeconomics, Military Conflict, Caspian Sea Conflict, South China Sea Dispute

북한의 초상휘장정치와 주민들의 초상휘장 패용 인식변화 연구*

김 규 리**, 김 성 렬***

〈요약문〉

본 연구는 다음 두 가지 연구 질문에 대한 해답을 찾고자 하였다. 첫째, 북한 주민들에게 초상휘장 패용의 의미는 무엇이고 어떻게 변화하고 재구성되는가? 둘째, 초상휘장 패용에 대한 북한당국이 부여한 상징(목적)과 주민들이 부여한 상징(인식)은 어떻게 충돌하는가? 이에 본 연구는 북한이탈주민 14명을 대상으로 심층 면담을 실시하여, 북한의 초상휘장정치가 본격화된 1970년대 김일성 시대부터 현재 김정은 시대에 이르기까지 주민들의 초상휘장 패용 인식이 어떻게 변화하고 재구성되어왔는지 살펴보고, 그 변화의 원인을 규명하는 것을 목적으로 하였다. 이를 위해 머리 에델만(Murray Edelman)의 상징정치(Symbolic Politics) 이론을 분석틀로 활용하였고, 북한의 특수한 통치방식을 설명하기 위해 초상휘장정치(Portrait Badge Politics)라는 조작적 개념을 활용하였다.

연구 결과, 북한 주민들은 김일성 시대 초상휘장 패용행위를 충성심과 존경심, 수령이 인민을 '지켜준다'라는 믿음과 보호의 상징으로 인식하였으나, 고난의 행군 이후 김정일 시대에는 생존을 위한 거래의 상징, 장식을 위한 패션 수단으로 인식하기 시작하였다. 김정은 시대 들어서는 기존의 충성심이나 존경심이 수치심과 거부감, '지켜본다'라는 감시의 상징으로 처벌의 두려움 속에 어쩔 수 없이 패용해야 하는 강제된 행위로 인식의 변화가 뚜렷하게 나타났다. 이러한 분석 결과를 바탕으로 본 연구는 북한 주민의 초상휘장 패용 인식변화 모형(Model of Portrait Badge Perception Change)을 제시하였고, 인식변화의 원인을 정치·경제·사회문화적 요인으로 분석하였다. 학술적 의의 또한 세 가지로 제시하였다.

주제어 : 북한 주민, 초상휘장정치, 패용 인식, 고난의 행군, 변화

* 본 논문은 〈한국정치학회 2025 하계 학술대회〉에서 발표한 내용에서 추가 및 수정·보완하였습니다.

- 학술회의명: 광복 80주년, 한국 정치의 도전과 응전

** 주저자(gyulee30@naver.com)

*** 교신저자(chenglie238@gmail.com)

I. 서론

1. 연구목적 및 연구 문제

최근 들어 북한은 김정은의 초상화가 김일성·김정일 초상화와 나란히 교실 벽면에 붙어 있는 사진을 공개했다. 노동당 중앙간부학교(전 김일성고급당학교)를 김일성·김정일 시신이 안치되어있는 금수산태양궁전 근처로 이전시키면서 학교와 교실의 혁명사적관 건물 정면에 김정은의 대형 초상화를 김일성·김정일 초상화와 나란히 내걸었다(연합뉴스 2024/5/22). 김정은 초상화에 이어 2024년 6월 28일부터 진행된 조선노동당 중앙위원회 제8기 제10차 전원회의에 참석한 북한 노동당 간부들은 처음으로 김정은의 초상회장을 패용하고 등장하였다(조선일보 2024/6/30). 이로써 대를 이은 김일성 일가 3대 초상회장 모심 행위 우상화 작업이 완성되었다.

북한에서 김일성의 초상회장은 1970년 11월, 조선노동당 제5차 대회를 앞두고 처음 등장하였다(김정일 2011, 287). 김정일은 1971년 1월 11일 조선노동당 중앙위원회 선전선동부 일군들과의 담화에서 “위대한 수령님의 초상회장을 모시는 것은 우리 인민의 크나큰 영광이고 자랑입니다.”라면서 “위대한 수령님의 초상회장은 하나의 치레거리가 아니며 또 어떤 기념회장과 같은 것도 아닙니다. 위대한 수령님의 초상회장을 모신 사람은 언제 어디서나 수령님의 혁명사상으로 숨쉬고 우리 당의 의지로 심장을 불태워야 하며 오직 수령님밖에는 그 누구도 모른다는 신념을 지니고 생활하여야 합니다.”라고 강조하였다(김정일 2016, 5).

이처럼 김정일은 김일성에 대한 신격화로 주민들로부터 당과 수령에 대한 절대적인 충성을 이끌어내기 위해 1972년 11월, 만수대창작사에 ‘초상회장제작단’을 새로 창설하고 초상회장제작단 청사 터전까지 직접 잡아주면서 기술자들을 보내어 초상회장을 더 빨리, 더 좋게, 더 많이 제작하도록 하였고 초상회장 견본들을 검토하고 제작 과정을 일일이 지도하였다(박명선 1990, 6-7).

초기 북한 주민들은 처음에는 김일성 초상이 들어간 ‘원형상’이나 목란꽃 받침 위에 ‘목란상’ 등 여러 가지 모양의 초상회장을 오른쪽 가슴에 달기도 하였는데, 김정일이 직접 초상회장을 심장이 있는 왼쪽 가슴에 달도록 지시하였다. 사람의 신체에서 가장 중요한 장기인 심장처럼 김일성의 초상회장을 심장과도 같이 잘 모시고 다니라는 의미에서였다(자유아시아방송 2019/6/18).

이후 김일성 초상회장은 1980년 제6차 당대회를 맞으며 새로운 모습으로 등장하였다. 당 깃발 모형에 김일성의 모습을 원형으로 형상한 것이었다. 이것을 북한 주민들은 ‘당깃

발상’, 약어로는 ‘당상’이라고 불렸다. 이 당상이 6차 당대회 참가자들에게 수여되면서 이를 수여 받지 못한 평양시와 지방의 간부들은 이 당상을 손에 넣으려고 만수대창작사의 간부들에게 접근하거나 뇌물 용도, 밀매로 거래되면서 당상은 권력의 상징으로 부상하였다. 김정일 사후 2012년 태양절에 앞서서는 김일성 탄생 100주년이자 김정은 집권 첫해를 맞아 김일성과 김정일의 초상이 당 깃발 안에 함께 들어간 이른바 ‘쌍상’이 등장하였다. 정장을 입은 김일성과 점퍼를 착용한 김정일이 당깃발 안에 들어간 일반 쌍상, 군 간부들에게만 수여되는 김일성과 김정일이 군복 입은 모습의 ‘장군복(쌍)상’, 청년들에게만 수여되는 ‘청년전위’라는 문구가 새겨진 ‘청년전위(쌍)상’ 등이 등장하였다. 이들 중에서 일반인들이 가장 선호하는 고급 배지는 일반 ‘쌍상’이며 초상휘장의 종류가 수여 대상의 신분에 따라 달라진다는 점에서 북한 사회의 위계적 특성을 알 수 있다.

북한의 국방위원회 2014년 11월 23일 성명에 따르면 “우리 군대와 인민에게 있어서 최고 존엄은 무엇과도 바꿀 수 없는 우리 운명의 전부”라고 강조하고 있다(KBS 뉴스 2014/12/4). 그런데 무엇과도 바꿀 수 없는 북한의 최고 존엄인 김일성 일가를 상징하는 초상휘장이 부와 권력의 상징이 되면서 암시장에서 매매되고 있다. 본 연구에 참여한 연구대상자들의 증언에 따르면, 일반인뿐만 아니라 심지어 중고등학생들까지도 당상이나 쌍상을 구매해 달면서 멋을 부리는 데 활용되는 장식용 액세서리로 인식 및 거래되고 있다.

가장 인기 있는 ‘쌍상’은 2000년 초중반 당시 100위안으로 거액의 금액에 거래되기도 하였다. 북한당국이 초상휘장을 물건처럼 사고파는 행위는 수령님의 절대적 권위를 훼손하는 중대 범죄로 엄격히 처벌한다는 지시문까지 발표했지만, 오히려 시장에서는 ‘짜퉁’ 밀거래까지 성행했다. 사람들이 돈벌이를 위해 배지를 자체 제작해 팔기 시작한 것이다. 제작 기술이 없는 국경 쪽에서는 중국에 대량 제작을 의뢰해 밀수를 통해 팔기 시작했다(KBS뉴스 2014/12/4). 초상휘장 짜퉁이 만연하게 되면서 현재는 너무나 흔해 빠져 아무도 욕심내지 않는 장식용의 역할도 끝나버렸다.

이에 따라 본 연구의 목적은 북한이탈주민들의 심층 면담을 통해 북한이 주민들에게 초상휘장 패용행위를 강제하기 시작한 1970년대 김일성 시대부터 현재 김정은 시대에 이르기까지 북한 주민들의 초상휘장 패용 인식 변화과정과 그 원인을 파악하는 것이다. 이 같은 연구목적을 수행하기 위한 연구 문제는 다음과 같다.

- 1) 북한 주민들에게 초상휘장 패용의 의미는 무엇이고 어떻게 변화하고 재구성되는가?
- 2) 초상휘장 패용에 대한 북한당국이 부여한 상징(목적)과 주민들이 부여한 상징(인식)은 어떻게 충돌하는가?

2. 선행연구 검토 및 연구 필요성

북한의 초상화 및 초상휘장에 관한 선행연구로는 박민주(2023)의 연구가 유일하다. 이 연구는 김정일 이후 북한 주민-초상화 정동에서 북한 주민의 ‘충성심’은 점점 알아지고 상당 부분 휘발되었다는 것을 밝혀냈다는 점에서 의미가 있다. 또한 북한 주민에게 초상 휘장 패용행위는 ‘충성심’에 의한 것이 아닌 강요에 의한 것으로, 제한된 범위에서나마 개인의 정체성 과시 혹은 구별 짓기를 도와주는 역할을 한다고 주장하였다(박민주 2023, 101-124).

본 연구도 북한 주민들의 초상휘장 패용행위를 고찰한다는 점에서 기존 연구와 유사성이 있지만 그럼에도 불구하고 기존 연구는 가정집이나 기관시설에 부착하는 ‘초상화’ 모심 규범 행위에 초점이 맞춰져 있고, 특히 초상휘장 패용행위와 관련하여서는 북한 주민들의 시대별 인식변화 과정과 그 원인은 고찰하지 않고 있다. 이에 본 연구는 북한의 상징정치의 균열에 주목하여 초상휘장이 처음 출시된 김일성 시대부터 김정은 시대에 이르기까지 북한 주민들의 초상휘장 패용 인식에 대한 변화과정과 그 원인을 최초로 심층 분석하고 있다는 측면에서 기존 연구와 뚜렷한 차별성과 이 연구만의 필요성과 중요성이 있다. 또한 정치적 상징물에 대한 주민들의 감정 변화를 통해 통치 장치의 변동 가능성을 탐색했다는 점에서 이 연구만의 의의가 있다.

그럼에도 불구하고 본 연구는 다음과 같은 한계를 지닌다. 14명이라는 북한이탈주민 표본의 수가 한정되어 있고, 출신 지역 또한 함경북도와 양강도 등 특정 지역에 편중되어 있으며, 김일성 시대의 충성 인식과 김정일 시대의 실망 인식을 체제를 떠난 수십 년 이후의 시점에서 재조망하고 있다는 측면에서 본 연구 결과를 일반화하는 데에는 한계가 있다. 다만 북한의 초상휘장 패용행위의 강제는 북한당국이 중앙집권적으로 전국에 동일하게 시행하는 국가 중요 정책이라는 점에서 지역 간 주민들의 인식 차이는 크지 않을 가능성이 있다고 할 수 있다.

참고로 본 연구에서는 김일성이 사망한 1994년까지를 김일성 시대로, 1994년부터 김정일이 사망한 2011년까지를 김정일 시대로, 2012년부터 현재까지를 김정은 시대로 정의하였다.

3. 연구 방법 및 분석 자료

연구 방법으로는 북한이탈주민 일대일 심층 면담 기법을 활용하였다. 심층 면담은 김일성 시대부터 시작하여 김정일, 김정은 시대의 초상휘장 패용행위 인식의 변화과정을 구체적으로 증언해줄 수 있는 1950년대생부터 2000년대생까지의 북한이탈주민 14명을

대상으로 하였다. 인구학적 다양성을 위해 내륙지역과 그 외 지방, 국경 지역 출신의 북한이탈주민들로 다양한 분포도를 이루도록 연구대상자를 선정하고자 노력하였다. 또한 1950년대생부터 1980년대 초반까지 출생자 7명(<연구대상자 1~7>)과 1980년대 중반부터 2000년대 이후 출생자 각각 7명(<연구대상자 8~14>)을 구분하여 선정하였다. 그 이유는 1950년대생부터 1980년대 초반까지 출생자 7명은 고난의 행군 이전에 청년동맹에 가맹하여 초상휘장을 패용한 경험이 있는 그룹이고, 1980년대 중반부터 2000년대 이후 출생자 7명은 고난의 행군 이후에 청년동맹에 가맹하여 초상휘장을 패용한 경험이 있는 그룹이기 때문에 초상휘장 패용행위에 대한 인식에서 근본적인 차이가 있을 것으로 보았기 때문이다.¹⁾ 참고로 연구 결과에서 구체적으로 다루었지만, 고난의 행군을 기점으로 청년동맹 가맹 및 연구대상자를 선정한 이유는 대부분의 연구대상자들의 초상휘장 패용에 대한 인식이 고난의 행군을 기점으로 변화하였기 때문이다. 본 연구에 적용된 반구조화 인터뷰 질문 및 연구대상자 특성은 아래의 <표 1>과 같다.

- 1) 재북 당시, 초상휘장 패용행위는 언제부터 시작하였는가?
- 2) 재북 당시, 초상휘장 패용행위에 대한 인식은 어떠하였는가?
- 3) 재북 당시, 초상휘장 패용행위에 대한 인식변화가 있었는가? 있었다면 언제부터이고 그 이유는 무엇인가?

본 연구의 심층 면담은 2024년 3월부터 4월까지 1차로 12명을 실시하였으며, 이후 연구대상자 2명을 추가하여 2026년 5월 2차 면담을 실시하였다. 연구대상자는 초상휘장 패용 경험과 시대별 인식변화를 구체적으로 진술할 수 있는 북한이탈주민을 중심으로 목적표집(Purposive Sampling)과 눈덩이표집(Snowball Sampling) 방법을 병행하여 선정하였다. 면담은 연구대상자 1인당 약 60~90분 동안 반구조화된 질문 형식으로 1~2회 진행하였으며, 원활한 의사소통과 경험의 정확한 표현을 위해 연구대상자가 익숙한 북한

1) 사회주의애국청년동맹의 기원은 김일성이 1926년에 조직했다는 ‘타도제국주의동맹’의 정수분자들을 중심으로 1927년 8월 28일 결성된 ‘조선공산주의청년동맹(공청)’으로 하고 있다. 이후 1946년 1월 17일 ‘북조선민주청년동맹(민청)’이 창립되었다. 1964년 5월, 북한은 민청 제5차 대회에서 민청을 ‘사회주의로동청년동맹(사로청)’으로 개칭하였다. 가입 연령도 기존에 14~28세였던 것을 14~30세로 확대하였다. 김일성 사후, 김정일은 1996년 1월 16~19일까지 사로청 창립 50돌 기념 ‘조선사회주의로동청년동맹대표자회’를 개최하고 기존의 사로청을 ‘김일성사회주의청년동맹(사청)’으로 명칭을 변경하였다. 김정일 사후, 김정은은 2016년 8월에 열린 김일성사회주의청년동맹 제9차 대회에서 청년동맹의 이름을 ‘김일성-김정일주의청년동맹’으로 개칭하였다가 2021년 4월에 개최된 청년동맹 제10차 대회에서 ‘사회주의애국청년동맹’으로 다시 변경하였다(이은숙·이인정 2010, 65; 김일성 1982, 307~326; 국립통일교육원, 연구개발과, 2021, 136~137).

식 표현과 일상 언어를 그대로 사용할 수 있도록 하였다. 면담 내용은 연구대상자의 동의를 얻어 녹음한 후 전사하였으며, 전사 과정에서는 구술 내용의 의미가 훼손되지 않도록 원문의 표현을 최대한 유지하였다. 3차례의 코딩 절차를 거쳐 분석하여 결과를 도출하였으며 북한식 표현이나 문맥을 해치지 않는 범위에서 인용하였다.

〈표 1〉 연구대상자 특성

구분	연구대상자 번호	출생연대	출신지	북한 탈출 연도
고난의 행군 이전 청년동맹 가맹 및 초상회장 패용	연구대상자 1	1950년대 초반	함경북도	1997
	연구대상자 2	1950년대 중반	평안북도	1979
	연구대상자 3	1960년대 중반	평안남도	2004
	연구대상자 4	1970년대 후반	함경북도	2003
	연구대상자 5	1970년대 후반	함경북도	2006
	연구대상자 6	1980년대 초반	함경북도	2007
	연구대상자 7	1980년대 초반	함경북도	2006
고난의 행군 이후 청년동맹 가맹 및 초상회장 패용	연구대상자 8	1980년대 중반	양강도	2009
	연구대상자 9	1990년대 초반	양강도	2015
	연구대상자 10	1990년대 초반	함경북도	2014
	연구대상자 11	1990년대 중반	양강도	2020
	연구대상자 12	1990년대 중반	양강도	2014
	연구대상자 13	2000년대 초반	양강도	2019
	연구대상자 14	2000년대 중반	함경남도	2025

출처: 연구자 작성

Ⅱ. 이론적 배경

1. 상징정치의 개념과 정치적 상징의 기능

찰스 엘더(Charles Elder)에 따르면, 상징은 “사물 그 자체에는 내재하지 않거나 사물 그 자체로부터 식별할 수 없는 의미를 기표하는 어떠한 사물”이다. 따라서 “단어, 구, 제스처 그리고 사건, 사람, 장소 사물 등이 상징이 된다. 사람이 사물에 의미, 가치 그리고

중요성을 부여하면 상징이 된다.” 한편, 정치적 상징은 정치권력과 그 권력에 대한 기대에 영향을 미치는 잠재력을 가진 단어들과 이미지라고 정의되기도 한다(이종은 외 2012, 26 재인용).

상징과 정치의 관계를 이론적으로 조명한 머리 에델만(Murray Edelman)은 “대중의 의식과 행동에 가장 영향력이 있는 정치 실체는 숭배물, 즉 창조자를 신비스럽게 만들고 그것들을 지배하는 관찰자의 창조물”이라고 하였다(Murray Edelman/이성현 옮김 1996, 31 재인용).

정치적인 의미로 사용되는 정치적 상징은 강령, 공약 슬로건 같은 정치적 언어, 의식, 대회, 시위와 같은 정치적 행위, 혁명신화, 영웅신화와 같은 정치적 신화, 이데올로기와 같은 정치적 관념, 깃발, 조형물과 같은 정치적 물건, 전쟁, 혁명과 같은 정치적 사건, 헌법, 정부 조직과 같은 정치적 제도 등으로 다양한 형태를 취한다. 북한의 경우, 갖가지 정치적 상징들(동상, 기념탑, 초상화, 구호 등)로 가득한 체제라고 할 수 있을 정도로 공적인 환경은 물론 주민의 사적 생활 깊숙이 정치적 상징이 자리 잡고 있다(유영옥 1996, 290-291).

북한 정권이 주민들에게 패용행위를 강요하는 초상휘장은 정치권력의 상징이자 숭배물이며, 통치 도구이다. 김일성 일가를 우상화하고 정치적 정통성과 정권 세습을 정당화하며 시민 감시와 충성을 유도하는 통제 수단으로서 강력한 정치적 통치 방식이다. 북한의 모든 주민은 만 14세 이상부터 무조건 김씨 일가(김일성·김정일·김정은)의 초상휘장을 겹옷 왼쪽 심장 부위에 반드시 패용해야 하며 이 배지를 미착용 또는 훼손할 경우, 처벌을 받거나 중대한 정치적 범죄자로 낙인찍힌다. 이러한 의미에서 북한당국이 강제하는 초상휘장 패용행위는 중요한 상징정치(Symbolic Politics) 중의 하나라고 할 수 있다.

2. 유일사상체계와 초상휘장 패용의 제도화

머리 에델만(Murray Edelman)은 “대부분의 정치과정의 지배적인 독특한 형식 중의 하나는 헌법, 조약, 법령, 계약, 법안 그리고 사법적 결정의 법적 구속력이 있는 부분을 둘러싼 법적 언어”라고 하였다. 그러면서 구문 형식의 법적 언어는 전반적으로 정의와 명령으로 구성된다는 것이다(머리 에델만 저·유영옥 옮김 1994, 140-141).

북한의 초상휘장 패용행위 의무화를 이해하기 위해서는 헌법 위에 존재하는 정의와 명령으로 구성된 법적 언어, 즉 초상휘장 패용행위를 규범화한 ‘당의 유일사상체계확립의 10대원칙’에 대한 이해가 선행되어야 한다. 북한은 이 원칙을 통해 주민들의 초상휘장 패용행위를 명령하고 강제하고 있기 때문이다.

1974년에 제정된 당의 유일사상체계확립의 10대원칙 제3조 6항에는 “경애하는 수령 김일성 동지의 초상화, 석고상, 동상, 초상휘장, 수령님의 초상화를 모신 출판물, 수령님을 형상한 미술작품, 수령님의 현지 교시판, 당의 기본 구호들을 정중히 모시고 다루며 철저히 보위”할 것을 명시하고 있다. 김정은 정권 들어 2013년에 수정된 ‘당의 유일적 영도체계확립의 10대원칙’ 에도 주어가 김일성에서 백두산 절세 위인들로 변경된 것과 김일성 일가로 그 대상이 확대되었을 뿐, 강제하는 내용에는 변화가 없다(국가정보원 2022, 73).

이에 본 연구에서는 북한의 정치지도자 김씨 일가 3대가 상징정치의 하나인 초상휘장 패용행위 강제를 통해 어떻게 대중들에게 안정감과 소속감을 제공하며 이를 통해 어떻게 정치적 복종과 순응을 확보하였는지, 주민들의 심리적 동의 또는 저항을 형성하는 요소들은 무엇인지를 알아보기 위해 상징정치의 개념을 분석틀로 활용하고자 한다.

또한 본 연구는 상징정치(Symbolic Politics)의 개념을 이론적 상위 분석개념으로 설정하고, 북한의 특수한 정치·사회적 맥락에 적용할 수 있는 하위 분석개념으로 초상휘장정치(Portrait Badge Politics)라는 개념을 조작적 정의로 제시·활용하고자 한다. 초상휘장정치란 북한 정권이 김씨 일가의 초상휘장을 핵심적인 정치적 상징으로 활용하여 주민들의 충성심을 유도하고, 체제의 정당성과 국가 권력을 강화하며, 일상적 감시와 사회통제를 수행하는 상징정치의 한 유형을 의미한다.

Byman and Lind는 북한 정권의 지속성을 이념과 민족주의, 개인숭배, 정보통제와 감시 등 다양한 권위주의적 통제 수단이 복합적으로 작동한 결과로 설명한다(Byman, Daniel, and Jennifer Lind, 2010, 51-55). 이러한 관점에서 초상휘장은 단순히 수령의 이미지를 재현하는 정치적 상징물에 그치지 않고, 지도자의 신체 이미지를 주민들의 신체에 일상적으로 부착하게 함으로써 지도자에 대한 충성을 가시적으로 표현하게 하는 동시에 그 이행 여부를 확인할 수 있게 하는 통제 수단으로 이해할 수 있다. 따라서 본 연구가 제시하는 ‘초상휘장정치’는 상징을 통한 정당성 재생산뿐 아니라 주민들의 신체를 매개로 충성의 가시화와 일상적 감시·통제를 결합한다는 점에서 북한의 상징통치가 작동하는 구체적인 방식을 설명하는 분석개념이라 할 수 있다.

Ⅲ. 김일성 시대 초상휘장 패용 인식

북한에서 초상휘장 패용행위는 앞서 김정일이 강조하였던 것처럼 단순한 치레거리가 아니라 수령에 대한 절대적인 복종과 충성, 주체사상에 대한 확고한 신념과 숭배의 징표

이기도 하다.

본 연구에 참여한 14명의 북한이탈주민 연구대상자들은 재북 당시, 초상휘장 패용행위는 언제부터 시작하였으며, 그 행위에 대한 인식 및 인식 변화에 대한 이유에 대해서 다음과 같이 증언하였다.

첫째, 1950년대 초중반 출생인 <연구대상자 1, 2>를 제외한 12명의 연구대상자들은 처음 초상휘장 패용행위를 ‘사로청’에 가맹하면서부터 시작하였다고 언급하였다. <연구대상자 1, 2>가 사로청 가맹 시기에 초상휘장을 패용하지 못했던 이유는 북한에서 초상휘장은 공식적으로 1970년 5차 당대회를 맞아 처음 등장했던 연유로 <연구대상자 1>의 경우에는 당시 군 복무 중에 있었기 때문이다. 한편 <연구대상자 2>는 1966년 중국의 문화대혁명의 영향을 받아 모택동의 초상휘장이 북한지역으로 유입되면서 북한에서도 1970년 5차 당대회 이전부터 구리를 녹여서 만든 사제품 김일성 초상휘장이 주민들 속에서 확산하고 있었다고 증언하였다.

둘째, 본 연구에 참여한 1950~1980년대생들까지는 초상휘장 패용행위에 대한 인식 변화에 가장 큰 영향을 미친 것은 ‘고난의 행군’이었다고 증언하였다. 고난의 행군 이전 초상휘장 패용행위에 대한 인식은 “나를 지켜주시는 수령님”, “충성심과 존경심”, “영예롭고 긍지감으로 불탔던 수령님 모심 행위”, “엄청난 프라이드”였다. 그에 반해 고난의 행군 이후에는 “돈이 되고 팔아먹는 것”, “액세서리”, “의무적으로 해야 하는 귀찮고 짜증 나는 일”로 인식이 변화하였다.

1. 보호의 상징과 초상휘장의 신성화

북한 주민들은 초상휘장 패용행위를 “수령님이 항상 나와 함께 계신다.”, “수령님께서 지켜주고 계신다.”, “당의 의지로 심장을 불태워야 한다.”라는 정신적 의존과 보호감, 신념으로 받아들여지도록 교육받았다. 이러한 교육은 초상휘장을 처음 패용하는 만 14세부터 공식적으로 반복적인 학습을 통해 체득되기 때문에 실제로 북한 주민들은 그러한 믿음 인식을 내면화하고 있었다. 특히 1950~1960년대 기성세대에서 이러한 인식이 뚜렷하게 나타났으며 초상휘장 패용으로 강한 정신적 위안과 긍지감을 느꼈음을 보여주었다.

본 연구에 참여한 14명의 연구대상자 중 1950~1960년대생들은 고난의 행군 이전까지 초상휘장 패용행위는 금지와 자부심, 충성심을 끌어오르게 만드는 정신적 원동력이었으며 수령이 인민을 보호해주고 지켜주는 것으로 인식하였다.

“초상휘장은 내가 69년도에 군대 나갔는데, 그때까지는 없었어요. 그러다가 1970년 5차 당대회가 11월 12일부터 15일까지 했는데, 그때 당대회 이후로 초상휘장이 처음 나왔어요.

그리고 나는 71년인가 내가 21살 그즈음부터 달고 다닌 걸로 기억해요. (중략) 그때 초상회장 수여식을 했는데, 충성의 선서를 맹세하고, 직접 간부들이 가슴에 달아주고 했는데, 그때는 충성심이 대단했었죠. 수령님의 초상회장을 가슴에 단다는 거는 긍지와 자부심은 이루 말도 못 하게 대단했죠. 그때는 진짜로 충성심이 불탔어요. 아침에 점검할 때, 정치 학습 할 때, 보초 근무 서러 갈 때는 무조건 가슴에 달았고 늘 수령님이 나와 함께 있는 것 같고, 나의 모든 것을 지켜준다고 생각했죠.” <연구대상자 1>

“사로청 가맹하고 할 때는 충성심이 강했죠. (중략) 수령님 초상회장을 가슴에 모신다는 거는 엄청난 프라이드로 생각했죠. 수령님이 우리를 지켜주고 보호해준다고 생각했으니까.” <연구대상자 2>

“고등중학교 한 3학년 정도 이후부터 달고 다녔던 것 같아요. 그때 저희 때는 초상회장을 달면서 충성심이나 존경심은 거의나 진심이었죠. 왜기냐면 분위기가 그런 때였으니까. 군대 갈 때도 제일 어렵고 힘든 데 보내달라 길고 저도 민경에 가서 군사복무를 했는데, 남쪽 군인들하고 마주 서서 했거든요. 이때는 저뿐만 아니라 모든 사람들이 다 그랬죠.” <연구대상자 3>

고난의 행군 이전에 청년동맹에 가맹하여 초상회장을 패용한 경험이 있는 1950~1960년대 출생한 <연구대상자 1, 2, 3>의 증언은 당시 북한 주민들의 초상회장 패용 인식을 잘 보여주고 있다.

북한은 국내 인민들뿐만 아니라 남조선 인민들도 김일성의 초상회장을 모시고 싶어 한다고 노동당 기관지인 ‘로동신문’과 ‘민주조선’에서 대대적으로 선전하면서 북한 주민들의 충성심을 유도하였다. 동아일보사에 방문했던 북한 기자단에 남조선의 한 20대 청년은 껌속말로 “김일성주석의 초상회장을 모실 수 있는 영광을 받아안게 해주십시오.”라고 간청했다는 것이다. 그러면서 “김일성 주석의 초상회장을 모시는 것은 저의 념원일뿐만 아니라 부모님들의 희망입니다.”라고 힘주어 말했다며 위대한 수령님의 초상회장을 모시는 것은 남조선 인민들의 열렬한 소망을 보여주고 있다고 강조하였다(로동신문 1996; 민주조선 1991).

한편 북한은 남조선 인민들뿐만 아니라 수많은 해외동포들도 김일성의 초상회장을 모시고 싶어 한다고 선전하면서 북한 주민들의 충성심과 존경심을 종용하였다. 북한의 사회주의애국청년동맹 중앙위원회 기관지인 ‘로동청년’에 따르면, 경애하는 수령 김일성 동지의 초상회장을 모시고 싶어 하는 해외동포들이 1973년에 1,200여 명이었다면, 1990년에는 1만 6,000여 명으로 늘어났다는 것이다(로동청년 1991).

머리 에델만(Murray Edelman)은 정치적 상징주의의 특징을 ‘신비화(Mystification)’

로 설명하였다(머리 에텔만 1994, 213). 이에 따르면 정치권력은 상징을 통해 현실을 특정한 방식으로 해석하도록 만들고, 대중은 그러한 상징을 자연스럽게 당연한 것으로 수용하게 된다. 즉 정치적 상징은 단순한 표상이나 장식품이 아니라 권력의 정당성을 신성화하고 구성원들의 자발적 복종과 순응을 이끌어내는 중요한 정치적 장치이다. 북한의 초상휘장 역시 이러한 정치적 상징주의의 전형적인 사례라고 할 수 있다. 북한은 김씨 일가의 초상휘장을 단순한 배지가 아니라 ‘수령님이 항상 나와 함께 계시는 징표’, ‘인민을 지켜주는 보호의 상징’, ‘충성심과 혁명적 신념의 표현’으로 상징 의미를 부여하였으며, 로동신문과 민주조선, 로동청년 등 각종 선전매체를 통해 남조선 주민들과 해외동포들까지도 초상휘장을 모시기를 열망한다는 왜곡된 담론을 지속적으로 재생산하였다. 이러한 선전은 초상휘장에 대한 신성성과 권위를 강화함으로써 주민들로 하여금 초상휘장 패용행위를 단순한 의무가 아닌 영예롭고 자랑스러운 충성 행위로 인식하도록 만들었다. 이는 북한 정권이 초상휘장이라는 정치적 상징, 즉 초상휘장정치를 통해 수령의 권위를 신성화함으로써 주민들의 내면적 충성을 유도하였음을 보여준다. 따라서 김일성 시대 북한 주민들의 초상휘장 패용행위는 에텔만이 지적한 정치적 상징의 신비화 과정이 주민들의 일상 속에서 성공적으로 내면화된 사례로 해석할 수 있다.

2. 충성과 존경의 의례화와 수령 권위의 내면화

1950~1960년대생뿐만 아니라 1980년대 초반 출생자까지도 초상휘장 패용행위는 고난의 행군 이전까지는 충성심과 존경심, 영예롭고 긍지감으로 불탔던 수령님 모심 행위로 인식하였다. 하지만 북한의 사회주의 시스템을 제대로 경험해보지 못하고 성장한 1980년대 중반 이후 출생자부터는 초상휘장 패용행위가 충성심이나 존경심, 영예로운 긍지감이 아닌 부끄러운 행위의 상징인 소년단 넥타이 착용 행위에서 하루빨리 탈피하고 싶은 “부끄러운 소년단 넥타이 대체 행위”로 인식되기 시작하는 명확한 기준점임을 보여주고 있었다.

“넥타이 벗고 초상휘장 처음 달 때는 영예롭고 긍지감이 막 넘쳤죠. 사로청 가맹할 때. 그때는 어렸으니까 충성심, 존경심, 이런 게 막 강했고 진심이었죠.” <연구대상자 5>

“중학교 올라가서 사청 가맹하고 초상휘장 달고 다니니까 좀 더 어른이 된 것 같은 느낌에 막 의욕이 넘치고 책임감도 나고 하니까 사청 간부급에 올라가려고 엄청 노력했어요. 중학교 때는 충성심이 더 막 불타가지고 봉사활동 같은 거 많이 했죠. 예를 들면 ‘꼬마활동’하는 거 토끼 길러서 토끼 가죽 바치고 하는 거는 모든 학생들이 의무적으로 하는 거지만 거기서 좀 더 잘해서 우선순위로 해서 표창받으려고 토끼 가죽으로 조끼 만들

고, 장갑 만들어서 군부대 위문 방문도 가고 했어요.” 〈연구대상자 6〉

“사청 가맹할 때, ‘벌거벗었구나’ 뭐 이렇게 외웠던 사청 10개 강령 있었잖아요. 빨간 색 책. 그거 통째로 달달 외워야 가맹할 수 있었으니까. 가맹도 공부 제일 잘하는 애들부터 순서대로 가맹시켰으니까 공부 제일 잘하는 친구들은 소년단 넥타이 먼저 벗고, 공부 못하는 애들은 마지막까지 넥타이 매고 다니고. 그 소년단 넥타이 매고 다니는 게 창피해서 빨리 벗으려고 가맹 빨리하고 싶었어요.”²⁾ 〈연구대상자 8〉

머리 에델만(Murray Edelman)은 정치제도의 지배적인 두 가지 형식으로 의례(Ritual)와 신화(myth)를 언급하였다. 정치적 의례는 국가의 위대성, 영웅주의, 존엄성을 긍정시켜 국가가 행하는 행위에 대한 의심을 일소하려는 행사이다(머리 에델만 1994, 22-23). 연구대상자들이 고난의 행군 이전, 초상휘장 패용행위를 충성심과 존경심, 영예로운 금지감의 상징으로 인식했던 이유 역시 북한이 수령에 대한 위대성, 영웅주의, 존엄성을 극대화시켜 수령의 능력에 대한 의심을 일소하기 위한 일종의 행위적 의례와 신화의 결합 속에서 찾을 수 있다. 북한은 초상휘장 패용을 수령에 대한 충성과 헌신을 표현하는 일상적 의례로 제도화하는 한편, 김일성 일가에 대한 혁명역사 교육과 각종 선전매체를 통해 김일성을 민족의 구원자이자 인민을 보호하는 위대한 수령으로 신격화하는 신화를 지속적으로 창조하였다. 그 결과 주민들은 초상휘장을 단순한 배지가 아닌 수령을 모시는 신성한 상징으로 인식하였으며, 초상휘장 패용행위 자체를 영예와 금지의 대상으로 받아들이게 되었다. 즉 북한은 초상휘장 패용행위라는 의례와 수령에 대한 신화를 반복적으로 결합 및 재생산함으로써 주민들의 충성과 존경심을 극대화, 내면화시켰으며, 초상휘장은 수령의 권위와 체제 정당성을 재확인하는 정치적 상징체계로 기능하였다고 볼 수 있다.

하지만 고난의 행군 이후 청년동맹에 가맹하고 초상휘장 패용을 시작한 1980년대 중반 이후 출생자부터는 초상휘장 패용행위에 대해 그 이전 세대와는 현저히 다른 인식이 시작되고 있었음을 보여주고 있다. 아래에서는 장마당 세대라고 호명되는 1990년대생들과 2000년대생들의 초상휘장 패용행위에 대한 인식과 더불어 북한의 최고 존엄의 상징인 초상휘장이 장마당에서 어떻게 사고 팔리는지, 초상휘장을 바라보는 북한 주민들의 변화된 인식을 확인할 수 있다.

2) 북한은 조선소년단 입단이나 청년동맹 가맹 대상자를 학업성적 순으로 선발하여, 김정일 생일인 2월 16일, 김일성 생일인 4월 15일, 조선소년단 창립일인 6월 6일에 단계적으로 입단·가맹시키는 방식을 운영해 왔다. 그러나 고난의 행군 이후 사회 전반에 부정부패가 확산되면서 학교에서도 뇌물(100위안)을 통해 조선소년단 입단이나 청년동맹 가맹 시기를 앞당길 수 있게 되는 등 기존의 선발 질서가 형해화되고 있음이 〈연구대상자 12〉의 증언을 통해 확인되었다.

IV. 김정일 시대 초상휘장 패용 인식

〈연구대상자 1〉에 따르면 초상휘장 거래행위는 당상이 처음 등장한 1980년을 기점으로 서서히 나타나기 시작하였다. 〈연구대상자 1〉은 “초상휘장 매매행위는 80년대 중후반 무렵부터 조금씩 있었던 것 같아요. 80년도에 6차 당대회가 있었는데, 우리 장인이 거기 참가해서 당상이랑 냉장고, 천연색텔레비 받고 했는데, 이때 나온 당상이 인기가 대단했어요. 내 처남이 85년도에 16~17살인가 그랬는데, 그때 처남이 이걸 달고 다녀서 나도 갖고 싶었지만 말을 못 했죠. 이때부터 조금씩 당상을 팔고 산다는 소문을 듣고 처음에는 엄청 충격을 받았어요. ‘어떻게 수령님을 팔고 사지?’ 싶었죠. 그때 팔고 산다는 거는 지금처럼 장마당이 있는 것도 아니었으니까 그거 좀 구해주면 감사하다고 인사치레하는 정도였으니까. 근데 이해는 갔어요. 왜냐하면 당상은 중앙당 간부급만 달게 돼 있는데, 이걸 쉽게 구매해서 달고 다니면 위신도 올라가 보이고 사람들이 선망하니까. 그렇다고 신분도 안되는 놈이 왜 달았냐고 누가 시비 거는 사람도 없고 하니까 오히려 신분이 안되는 사람들이 더 부러워하고 달고 싶어서 안달했죠.”라고 증언하였다.

김정일이 1971년 1월 11일 조선노동당 중앙위원회 선전선동부 일군들과의 담화에서 초상휘장은 하나의 치레거리가 아니며 수령님의 혁명사상으로 숨 쉬고 당의 의지로 심장을 불태워야 한다고 강조하였지만, 오히려 역효과만 재생산되었다. 북한의 사회주의 이념은 전 인민 평등을 표방하지만, 역설적이게도 북한은 초상휘장 하나만으로도 당 간부와 일반주민들을 구별하고 권위와 권력의 신분적 위치를 구분하고 있었다. 이렇게 당국에 의해 인간의 평등한 권리가 침해되고 신분이 구별된 북한 사회에서 주민들은 최고 존엄에 대한 거래·매매행위를 통해 자신들에게 부여된 차별적 권위를 상쇄하거나 희석하려는 심리적 보상 행위를 보이게 된 것이다.

이를 뒷받침할 수 있는 근거로는 북한의 ‘김일성종합대학 배지’와 타 대학 배지와 차이점을 통해서도 쉽게 확인할 수 있다. 북한은 김정일의 모교인 김일성종합대학 배지에 김일성의 초상과 함께 ‘김일성종합대학’이라는 문구를 새겨 제작 보급하도록 하였다. 반면, 기타 타 대학의 배지에는 김일성의 초상이 포함되지 않고 대학명칭만 새겨진 배지로 구성되어있다(자유아시아방송 2019/6/18).

결과적으로 북한 주민들 사이에서 나타난 초상휘장 매매행위나 액세서리화된 패용행위는 북한당국이 초상휘장의 종류와 수여 대상을 차등화함으로써 만들어낸 신분적 위계와 차별 구조에서 비롯된 것으로 볼 수 있다.

1. 시장화와 초상회장의 상품화

북한에서 1980년대 중후반부터 서서히 시작된 초상회장 거래행위는 고난의 행군을 기점으로 본격적인 매매행위로 가속화되었다. 북한당국이 분실과 파손에 대비해 공급한 배지 여유분을 간부 부인들이 아예 돈을 받고 장마당에 팔기 시작한 것이다. 초상회장이 부와 권력을 나타내는 신호 장치로 의미가 전환되면서 부와 권력을 갖지 못한 사람들이 자기과시를 위해 구입하기 시작하였고 수요가 증가하게 되었다.

현재 북한 주민들에게 조선 인민의 위대한 수령, 인민의 영도자, 운명의 전부인 ‘최고 존엄’을 상징하는 김씨 일가의 초상회장은 돈벌이와 자기과시에 필요한 한갓 장식용 액세서리에 지나지 않으며 외출 시 패용하지 않으면 규찰대에 단속돼 반성문을 써야 하는 골칫거리로 불과하다. 고난의 행군 이후 생존이 최우선의 가치로 부상하면서 초상회장은 돈으로 사고팔 수 있는 물건, 단속을 피하기 위한 불가피한 장식품에 불과하게 되었다. 이는 김일성 시대부터 이어져 내려온 북한 정권에 대한 신뢰와 충성심, 존경심 등이 무너졌음을 의미한다.

2022년 자유아시아방송의 평안남도 한 소식통은 “요즘 은산군 장마당에서 암거래되고 있는 당상과 쌍상 가격이 배추가격보다 높다(싸다).”라면서 “은산군 장마당에서 배추 한 단(10킬로)에 내화 3만 원이지만 당상은 내화 1만 원, 쌍상은 내화 2만 원으로 우상화의 상징인 쌍상의 가치가 배추보다 못한 셈이다.”라고 전했다(자유아시아방송 2022/12/7). 결국 돈에 밀려 돈으로 사고 팔리는 ‘최고 존엄’과 더불어 배추 한 단보다 못 한 ‘최고 존엄’으로 전락한 것이다.

“있었죠. 당연히 고난의 행군 때죠. 학교에서 북한이 세상에서 제일 잘 사는 나라고 제일 행복한 나라라고 배워줘 가지고 진짜 그렇게 믿었는데, 고난의 행군 때 군인이고 어른이고 아이들이고 무더기로 굶어 죽어 나가는 사람들을 너무 많이 봐가지고 그때는 ‘도대체 이게 무슨 세상에 부럼없는 나라인가?’ 하는 생각을 정말 많이 했죠. (중략) 돌격대 나갔을 때 금수산기념궁전에 가서 김일성 시신을 보면서 저는 그 시신이란 제 심장 가슴에 모셔져 있는 초상회장을 내려다보면서 지금 누워있는 그 사람이 원망스러웠어요. 이 나라를 어찌다가 이 지경까지 만들고 여기 편하게 누워 있나 하고. 그러면서 외할머니가 했던 말이 계속 머릿속에서 맴돌았어요. 인재들은 토대가 어찌네 저찌네 하면서 등용 안 하고, 공부 못하고 머리 나빠도 토대 좋은 놈들이 다 한자리 해 먹고 하니까 나라 꼴이 이 지경이 됐구나 하고요. 김일성이 그렇게 만든 거죠.” <연구대상자 4>

“고난의 행군 이후에 초상휘장 다는 거 충성심은 고사하고 팔아 먹을려고 우리 철도 보위 소대 검열원들, 경무부 경무원들한테 내가 달 거라고 거짓말하고 당상 달라고 졸라가지고 한 10개 정도를 97, 98, 99년 이때 다 팔아먹었어요. 그때는 쌀값이 몇백 원 할 때였는데, 개당 쌀 10킬로 정도 가격에 했죠. 처벌받을 때는 받더라도 일단 먹고 살아야 되니까 앞뒤 안 가리고 그냥 돈이 되니까 팔았죠. 수령님이 내 목숨 지켜주지 않은데, 수령님 팔아서라도 살아남으면 다행인 거죠.” <연구대상자 5>

“초상휘장 단다고 충성심이 생기는 것도 아닌데 안 달면 규찰대가 단속하니까 너무 귀찮고 짜증났어요. 중학교 5학년 땐가 2011~2012년 즈음에 쌍상이 엄청 유행해가지고 쌍상을 장마당에 가서 사서 달고 다녔어요. 이왕 다는 거 그냥 멋으로 다는 거죠. 제일 비싼 게 쌍상이었는데, 그때 중국 돈 100원에 사다가 10원이라도 더 붙여서 우리 또래끼리 사고팔고 했어요. 그냥 돈 좀 있는 집 아이들은 몇 부리느라고 달았죠. 그거 달지 못하는 애들은 일반상 달면서 쌍상 달고 싶어서 엄청 부러워했죠. (중략) 2019년까지 군 복무했는데, 그때도 안 달면 처벌받으니까 귀찮아서 단 거죠. 제 또래 친구들 다 그랬어요. 군대 금방 나왔을 때는 하전사 때 너무 배고프니까 소대장한테 담배 한 갑 바치기로 하고서는 외출 받고 나가서 장마당 입구에 사람들 많이 붐비는 데 가다가 당상이나 쌍상 달고 다니는 사람들께 뚝 떼가지고 장마당 가서 빵하고 바퀴 먹고 담배하고도 바꾸고 돈 좀 싸게 받고 팔아먹기도 했어요.” <연구대상자 10>

초상휘장이 시장에서 거래되는 현상은 충성심의 약화뿐만이 아니라 북한 사회 전반의 경제화(Economization)와 상품화(Commodification)와 같은 자본주의적 가치의 침투를 보여주는 사례로 북한 체제 변동을 읽을 수 있는 하나의 지표라고도 할 수 있다. 수령에 대한 절대적 충성의 상징이었던 초상휘장이 장마당 경제가 확대되면서 화폐로 환산 가능한 교환가치를 갖게 되었고, 이는 주민들의 생존전략 속에서 하나의 거래 수단으로, 정치적 상징물에서 경제적 자원으로 편입·전환된 것이다. 나아가 초상휘장의 경제화는 북한 주민들에게 체제 권위의 상징적 가치와 시장의 절대적 가치를 비교하게 만들었고 결과적으로 수령에 대한 존엄성보다 화폐와 물질을 최고의 존엄으로 인식하는 역전 현상을 낳게 된 것이다. 이로써 김씨 일가의 초상휘장 패용 강제 행위는 북한 사회에서 정치적 상징의 탈정치화 현상을 생산하였고, 북한 주민들이 체제 권위와 시장 가치 사이의 균열을 체감하게 만든 중요한 상징정치의 변화 사례라고 할 수 있다.

2. 초상휘장의 장식화와 탈충성화

고난의 행군 이후 북한 정권에 대한 실망, 시장경제의 확산과 K-컬처와 같은 외부 문화의 유입으로 인해 2000년대 들어서서는 북한 주민들에게 초상휘장은 더 이상 절대적인 권위와 충성의 상징이 아닌 관행적인 고급 브로치의 액세서리로 인식되고 있다.

최고 존엄의 상징인 김일성 일가 초상휘장의 장식화 경향은 북한 내부의 인식변화와 장마당 세대를 중심으로 한 MZ세대의 탈충성화 흐름을 보여주는 하나의 단서라고 볼 수 있다.

“김일성 때는 순수 충성심이었고, 김정일 때는 좀 어중간했는데 이게 확 약해지게 된 전환점은 당연히 ‘고난의 행군’이에요. 학교 나가도 선생님도 없고 학생들도 없고 다들 굶어 죽어 나가고 하니까. 이런 생각은 저뿐만 아니라 그때 어른들이 더 했을 걸요. 우리 할머니 한평생 당원이었거든요. 엄청난 프라이드를 갖고 계셨었는데, 근데 그때 우리 어머니 입당하려고 막 그러니까 우리 할머니 엄마한테 ‘뭘 그렇게 입당하려고 개고생하냐, 내꺼 가져가’ 이러시더라구요. 입당도 그런데 초상휘장 다는 거는 아무것도 아니죠. 나도 당상 다는 거 액세서리로 달았던 기억이 나요. 학교 가면 그거 달아야 좀 보대 서고 하니까. 제가 있을 때도 사람들이 당상 사고팔고 했어요. 고난의 행군을 겪으면서 북한 사람들 거의 다 충성심이나 존경심은 없어졌으니까 수령님 초상휘장도 사고팔고 하니까 이제 뭐 다 끝난 거예요.” <연구대상자 7>

“외상, 쌍상 이거를 돈 주고 사서 달았어요. 그거를 안 달면 학교 정문에서 규찰대들한테 통과가 안 되니까 어쩔 수 없이 달았죠. 고급중학교 때 어느 날은 등교하는데 꽃제비가 당상을 확 나까채서 도망가서 잃어버렸어요. 그게 돈이 되니까 그렇게 당상 뜯겨서 도둑맞는 일이 빈번했어요. 근데 초상휘장 안 달면 자꾸 귀찮게 하니까 유행하는 거 예쁜 거 다는 거죠. 이거 달면서 수령님과 장군님을 모신다는 그런 생각은 없었어요. 그냥 브로치로 생각했죠. (중략) 근데 초상휘장 안 단것보다 청바지, 롱부츠, 머리염색 이런 거 더 많이 단속했어요. 이렇게 못 하게 할 때마다 그 나라에 대한 반발심이 더 생겼어요.” <연구대상자 12>

머리 에델만(Murray Edelman)은 오펜(Ogden)과 리처즈(Richards)의 의미이론을 인용하면서 인간은 상징을 통해 현실을 이해하며, 정치적 상징은 경이(Wonder)와 망상(Delusion)의 지속적인 원천이 되어 왔다고 설명하였다(에델만 1994, 162). 북한의 초상휘장 역시 김일성 시대에는 수령에 대한 존경과 충성, 그리고 수령이 자신을 보호해준다

는 믿음을 형성하는 경이와 망상의 상징으로 기능하였다. 그러나 장마당세대 연구대상자들의 증언에서 확인할 수 있듯이, 고난의 행군 이후 경제적 위기와 시장화, 외부 문화 유입이 확대되면서 초상휘장에 부여되었던 신성성과 권위는 점차 약화되기 시작하였다. 그 결과 초상휘장은 더 이상 수령을 모시는 신성한 상징이 아니라 장마당에서 거래되는 상품이자 자신의 사회적 위신을 과시하기 위한 액세서리로 인식되고 있었다. 이는 북한 정권이 초상휘장에 부여했던 경이와 망상의 상징적 효과가 약화되고, 정치적 상징이 세속적 소비재로 재해석되는 과정을 보여주는 사례라고 할 수 있다.

결과적으로 현재 초상휘장 패용행위에 대한 북한 주민들의 인식변화는 고난의 행군을 기점으로 김씨 정권에 대한 실망, 주민 억압과 통제, 경제적 빈곤, 세대교체, 가치 체계의 변화, 그리고 외부 세계와의 접촉 증가 등 여러 가지 요인에 기인하고 있다. 그러나 이러한 경향이 북한 주민 전체를 대표하는 것은 아니며, 여전히 적지 않은 북한 주민들이 김씨 일가의 초상휘장을 최고 존엄의 상징으로 간주하고 있음을 간과하지 말아야 한다. 아래에서는 김정은 집권 이후 초상휘장 패용 인식이 어떻게 극단적으로 변화되고 있는지에 대해서 구체적으로 파악할 수 있다.

V. 김정은 시대 초상휘장 패용 인식

고난의 행군을 기점으로 북한 주민들의 초상휘장 패용행위에 대한 인식이 부정적으로 변화한 가운데, 김정은 시대 초상휘장 패용 인식의 획기적인 변화는 장마당 세대 및 2000년대 세대에 들어와서 더욱 증폭되고 있다고 할 수 있다.

초상휘장을 달지 않으면 사회적 감시나 불이익, 의심, 처벌과 같은 제재를 받을 수 있기 때문에 1980년대 중후반 출생자부터 장마당 세대 및 2000년대생의 경우에는 기성세대에서 ‘지켜준다’라는 믿음이 있었던 것에 반해 ‘지켜본다’라는 감시와 처벌의 두려움 속에 어쩔 수 없이 행하는 강제된 행위였다. 초상휘장을 시대착오적이고 촌스러운 강제적 장식물로 인식하기 시작한 것이다.

1. 초상휘장 패용의 강제화와 충성 상징의 형식화

2024년 김정은의 초상휘장이 처음으로 등장한 것은 김정은이 자신의 영도력을 강조하고 김일성 및 김정일과 함께 3대 세습 체제를 더욱 확고히 확립하려는 의도로 볼 수 있다. 3대 세습과 정권에 대한 불만이 주민들 속에서 증가하면서 초상휘장 패용행위는 주

민들에게 강한 정치적 압박으로 인식되고 있다. 초상휘장을 패용하지 않으면 규찰대 검열에 단속돼 반성문을 써야 한다는 공포 속에서 행해지는 강제적 패용행위는 충성심과 존경심의 고양과는 거리가 먼 체제에 대한 피로감과 반감만을 증폭시키고 있다.

“남한 드라마 〈전의 전쟁〉, 〈플하우스〉, 〈꽃보다남자〉, 〈선덕여왕〉 이런 거 보면서 ‘우리는 우물 안의 개구리구나’, ‘내가 사는 세상이 전부가 아니었구나’ 이런 생각을 많이 했어요. 어머니가 장사를 잘 해가지고 돈이 많았고 부러울 게 없었는데, 돈이 많아도 언제 검열당해서 숙청될지 모른다는 두려움, 불안함, 너무나 못하게 하는 게 많으니까, 머리, 복장, 옷, 바지, 신발, 초상휘장 평생 이런 통제 속에서 살아야 하는 생각에 답답했어요. 이렇게 통제를 심하게 하니깐 얼마 없던 충성심마저 다 달아난 것 같아요. 그래서 고등학교 3학년 때(2006년)부터 북한을 떠나고 싶었어요. 남한은 초상휘장 이런 거 안 달아도 되잖아요.” 〈연구대상자 9〉

“아침에 ‘동상보위사업’ 이런 거 있잖아요. 이게 너무 귀찮은 거예요. 겨울에도 눈치고, 아 그거 그냥 청소 아주머니들 쓰면 되는데 그거를 굳이 학생들한테 강요하니깐 저희는 그거 필수로 해야 했었어요. 일단 ‘학교가 8시 반 등교다’ 하면 보통 40분 전에 나와서 동상 닦고 동상 주변 도로 쓸고 암튼 그런 과정이 꼭 있어야 했었고, 전체 학교가 다 했었어요. 저희 구간이 있었구요. 아휴 이런 게 너무 싫었어요. 아침에 깨나기도 싫은데 1학년부터 6학년까지 동상보위사업을 6년 동안 했었는데, 이게 너무 싫었어요. 그리고 학교에서 토끼 가죽 내라, 뭘 내라, 내라는 게 너무 많은데 이런 걸 내는 명목이 김일성, 당, 충성 어찌고 저찌구 이런 게 너무 싫었어요. 그래서 초상휘장 달고 다니는 게 더 귀찮고 짜증 나고 그랬어요. 저뿐만 아니라 저 또래 애들은 다 그랬어요.” 〈연구대상자 10〉

“김정은 초상휘장은 완전 도입은 안 된 것 같아요. 군 간부들한테만 지급됐다고 들었어요. (중략) 우리는 중학교 때는 쌍상 달았어요. 안 달면 귀찮게 하니깐. 단속하고. 근데 군에서는 초상휘장이 10명 중에 2~3명 정도 달고 있나. 그것도 억지로 달고. 그래서 생활총화 할 때는 ‘야 빌려줘’하고 들어가요. 뭘 그닥 중요하게 생각하지 않았어요. 보통 다 그래요. 병사들도 군관들도 모두 모두 모두 다 그래요. 초상휘장보다 딱 한 그릇 주는 게 더 중요하죠.” 〈연구대상자 14〉

자유아시아방송의 소식통에 따르면 “쌍상에는 청년동맹조직 간부들에게 특별히 수여하는 청년전위 쌍상도 있는데, 2022년 10월까지만 해도 청년전위 쌍상이 나와 8천원(\$

0.98)에 암거래됐지만 2022년 12월 즈음부터 청년전위 쌍상이 흔해지면서 땅바닥에 떨어져도 누가 줍지도 않는다.”라는 것이다(자유아시아방송 2022/12/7).

권위주의 체제에서 외형적으로 나타나는 지도자에 대한 지지와 순응이 반드시 개인의 진정한 정치적 선호를 의미하는 것은 아니다. Hale은 권위주의 체제에서 공개적으로 표출되는 지도자에 대한 지지가 사회적 바람직성(Social Desirability)에 의해 영향을 받을 수 있으며, 개인의 실제 선호와 공개적으로 표출되는 태도 사이에 괴리가 발생할 수 있음을 지적하였다(Hale, 2022, 580-582). 이러한 관점에서 볼 때, 김정은 시대 북한 주민들이 초상휘장의 정치적 의미에 대해 냉소하거나 거부감을 느끼면서도 감시와 처벌을 회피하기 위해 지속적으로 이를 패용하는 현상은 충성심의 지속이라기보다 내면적 인식과 외면적 행위가 분리된 형식적 순응으로 해석할 수 있다.

결과적으로 북한의 초상휘장정치는 더 이상 정치적 신념과 충성을 담보하지 못하고 주민들에 대한 통제력을 잃고 있음을 방증하고 있다. 북한 청년들은 초상휘장 패용을 ‘의무적 수행’이자 ‘불필요한 장식’ 행위로 치부하면서 최고 존엄의 상징을 체제 비판과 저항의 은밀한 언어로 전유하고 있었다. 이러한 점에서 북한의 초상휘장정치는 더 이상 정치적·상징적 효용성을 발휘하지 못하고 있으며, 특히 청년 세대에게는 오히려 체제에 대한 냉소와 이탈을 심화시키는 역효과만 증폭시키고 있다고 할 수 있다.

2. 초상휘장의 감시화와 수령 권위의 탈신성화

자유아시아방송에 따르면, 북한의 해외 유학생들이나 노동자들은 거리를 다닐 때 초상휘장을 패용하지 않는다. 그 이유는 외국인들이 초상휘장을 패용하는 사람들은 북한 주민들이 유일하기에 쳐다보기도 하고 속으로 ‘세상에서 가장 못사는 나라’, 봉건 국가들처럼 3대 세습을 하는 ‘현대판 노예 왕족 국가’라며 비난하기에 창피하기 때문이라는 것이다. 유학생이나 일반 노동자뿐만 아니라 최근에는 중국에서 활동하는 북한 간부들도 공식 행사장을 벗어나기 바쁘게 김씨 일가 초상휘장을 떼고 숨기는 것도 모자라 자신을 남한 사람으로 소개해 주기를 바란다는 것이다(자유아시아방송 2019/6/18). 해외 근로 경험에 있는 한 탈북민은 자신의 가슴에 패용된 초상휘장을 본 외국인이 초상휘장에 침을 뱉으며 욕설을 한 사연을 통해 36년간의 세뇌가 한순간에 깨진 경험을 전했으며, 외교관 출신의 탈북민은 러시아 열차에서 강도를 만났을 당시 초상휘장을 확인한 강도가 오히려 자신(거지로 인식)을 피했다고 증언하면서 이것이 초상휘장의 위력이라고 꼬집었다(이만갑 2026/9/13). 이처럼 해외에서 초상휘장은 북한 내부에서와 달리 권위의 상징, 충성과 존경의 상징으로 기능하기보다 조롱의 상징, 비난과 배척의 상징으로 인식되고 있었다. 결국 북한이 전 세계적으로 유일하게 인터넷을 개방하지 못하는 이유도 이런 사실들을

북한 주민들이 알게 되는 것이 두렵기 때문이다.

현재 북한 주민들 속에서는 인간 생명의 가장 중요 부위인 심장에 ‘최고 존엄’을 모시도록 강요받은 충성심과 존경심이 떠난 자리에 불신과 불만, 외면과 부끄러움이 채워지고 있음을 확인할 수 있다.

“화폐교환 이후로 북한 정권에 대한 실망이 커지고 더 이상 충성심이나 존경심 같은 게 사라진 것 같아요. 김정일이 죽고 나서 집에서 가족들끼리 화폐교환이랑 독재 정권에 대한 불만 얘기들을 우리 부모님도 좀 했던 것 같아요. 그전에는 집안에서 대놓고 그런 표현 못 했었거든요. 주변에서 자살하는 분들도 꽤 있었어요. 그리고 마약도 한몫한 것 같아요. (중략) 충성심이 없어졌으니까 당에서 하지 말라고 해도 이제 사람들이 말을 안 듣는 거예요.” <연구대상자 9>

“화폐교환 때 엄청 불만이 많았어요. 아빠 엄마가 ‘살만하니까 왜 화폐교환 해서 애써 모은 돈 싹 다 휴지로 만드는 거야?’ 이러면서 엄청 불만이 많았어요. 이러면서 충성심이 없어졌는데, 그 이유가 마약이 제일 큰 이유였던 것 같아요. 어른도 그렇고 애들도 그렇고 마약을 하면 사고가 피폐해지고 본인밖에 모르는 이기적인 사람으로 되거든요. (중략) 어느 집에 가도 빙두가 막 굴러다니고 했어요. 저도 초급중학교 때부터 간간이 한 2년 정도 했었어요. (중략) 마약에 절어 살다 보면 정상적인 사고도 못 하게 되고 겁도 사라지기 때문에 그래요. 그러니까 수령님, 당, 초상회장 이런 게 다 무섭지 않게 되는 거예요.” <연구대상자 12>

북한은 1990년대 초반부터 김정일의 지시로 39호실, 인민무력부 등에서 외화벌이 사업으로 평안남도 신양군, 양덕군, 맹산군 등과 같은 산간 지역과 양강도 백암군, 대흥단군, 갑산군 등에서 아편 경작을 하고 있다. 국제사회의 여론을 피하기 위해 아편 재배를 ‘백도라지’라고 부른다. 1993년 8월 김정일의 지시에 따라 세워진 나남 제약 공장은 마취제, 진통제 등을 전문으로 생산하고 있지만, 실제로 공장 내 ‘9호 직장’에서는 은밀하게 헤로인, 모르핀 등을 제조하는 것으로 알려져 있다. 국제사회의 북한 마약 및 위조지폐에 대한 통제가 강화되면서 해외 판로를 잃은 마약들이 내부 시장으로 파고들면서 국경 지역을 중심으로 일부 북한 주민들은 술과 담배처럼 마약을 하나의 ‘위안제’로 활용하고 있다.

주목할 점은 마약 흡입 방식이다. 김일성 초상이 있는 지폐를 구기거나 접는 행위가 적발될 경우, 정치범으로 처벌될 수 있음에도 불구하고 북한 주민들은 김일성 초상이 그려진 5000원권을 말아 흡입 대롱으로 사용하고 있다. 북한당국은 마약 밀매자, 중독자에

대한 처벌 수위를 높여 ‘마약소탕그루빠’를 조직해 주민들을 통제하고 있다. 하지만 신의주 거주 화교 A씨에 따르면 “마약소탕그루빠가 활동을 개시한 이후 해관(세관)에서 단속이 강화되었지만, 부패가 워낙 심해 마약 반입도 돈 몇 푼만 쥐어주면 무사통과된다. 부패 고리가 끊어지지 않는 한 소탕하기 힘들 것”이라고 전했다(한영진 2006, 132-140).

“자꾸 토끼 가죽 내라, 고철 내라, 파지 내라, 땔나무 내라 하는데, 없으니까 이걸 주워다가 바치는 애들은 거의 없었고, 다 인민폐로 냈어요. 토끼 가죽이나 땔나무는 필수 돈으로 내야 하는데 ‘땔나무는 이번 겨울에는 인민폐 200원이다’ 이렇게 딱 정해줘요. 이거 못 내는 애들은 널 때까지 서서 벌 받고 망신 주고 하니까 그때마다 정말 괴로웠고 그 나라가 싫었어요. 이렇게 고통스러운데 왜 우리는 초상회장 달면서 ‘위대한 수령님, 장군님 고맙습니다’ 하면서 충성해야 하는지 이해가 안 갔어요. 그리고 이설주는 초상회장 안 달고 나오는데 우리 안다는 거는 왜 처벌하고 하는지 그런 생각을 혼자 했었어요.” <연구대상자 13>

김정은 정권 들어 처음 등장한 퍼스트레이디 이설주에 대한 북한 주민들의 커다란 기대감은 커다란 충격과 배신감을 불러일으켰다. 이설주가 2012년에 김정은과 처음 TV에 등장하면서 색다른 패션과 더불어 왼쪽 가슴에 뺑하게 초상회장을 패용하지 않고 등장했기 때문이었다. 이에 외교관 출신의 한 탈북민은 이설주의 초상회장 미패용 행위에 대해 “일반 주민들 속에서는 그게 상상도 못 할 일이다.”라며 그때의 충격과 북한 주민들의 부정적 인식을 전했다(채널A 25/6/2). 2014년 1월 1일 금수산태양궁전 방문에서도 이설주는 초상회장을 패용하지 않았다. 이에 북한 주민들은 “학생들은 초상회장을 달지 않으면 등교를 시키지 않고, 70세가 넘는 노인들까지 초상회장을 달 것을 강요하면서 왜 어린 여자는 안 달고 나오냐”라고 비난했다. 자유북한방송의 소식통은 이설주에 대해 사람들이 ‘충신’이 아니라 ‘왕비’라고 비웃는다면서 “백성은 초상회장을 달지 않으면 충성심이 부족한 ‘역적’이 되고 수령의 부인이 안 달면 ‘충신’이 되는 나라가 조선이다.”라고 전했다. 그러면서 요즘 간부들은 출근할 때 초상회장이 없는 것을 지적하는 아내에게 “장군님 부인도 안 달고 나오는데”라는 말이 유행하고 있으며 특히 장마당에서는 “값비싼 옷에 실밥이 떨어질까봐 달지 않는다.”라는 말도 나돈다고 전했다(자유북한방송 2014/1/2).

김정은은 2019년 7월 김일성 사망 25주기 중앙추모대회 공개석상에서 초상회장을 패용한 이후 계속해서 미패용하다가 2021년 1월 북한의 최대 정치행사인 조선노동당 제8차 대회에서 처음 ‘쌍상’을 패용하고 등장하였다(연합뉴스 25/6/12). 이는 선대의 정치적 그늘에서 벗어나 자신만의 독자적 정치 스타일과 업적을 부각하려고 했던 시도가

자 동시에 선대의 초상휘장정치의 후광을 다시 한번 활용해 주민들의 충성심과 숭배를 유도하려는 정치적 목적이라고 할 수 있다.

한편, 김정은의 후계자로 부각되고 있는 김주애는 2026년 1월 1일 공식적인 금수산태양궁전 첫 참배에서 김정은·이설주와 함께 선대 수령의 초상휘장을 패용하지 않고 등장하였다(조선일보 26/1/2). 이러한 김정은 일가의 초상휘장 미패용 행위는 북한 주민들에게 수령과 체제에 대한 불만, 충성심과 존경심에 대한 인식의 균열을 지속적으로 야기시키는 주원인으로 작동한다.

Ⅶ. 초상휘장 패용에 대한 주민 인식변화 과정 및 원인

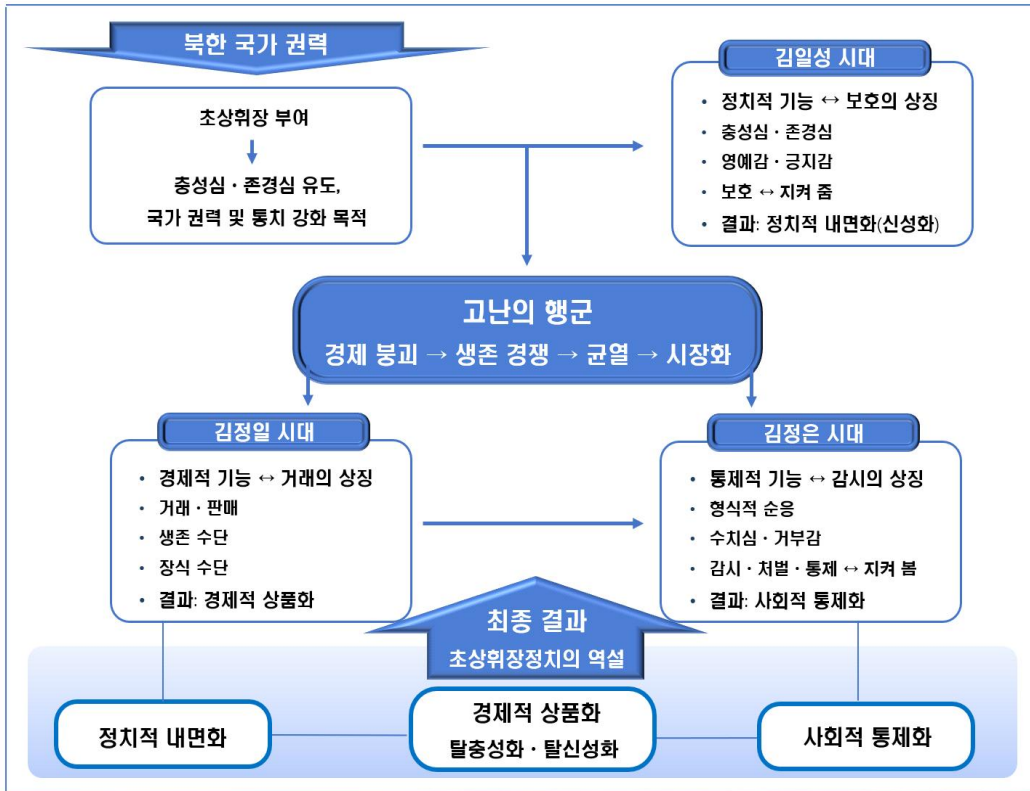
본 연구대상자 14명의 증언을 종합해 보면, 북한 주민들의 초상휘장 패용 인식의 변화는 북한 사회의 정치·경제·사회문화적 변화와 밀접하게 연계되어 재구성되는 과정을 보여주고 있다. 특히 초상휘장 패용 인식은 김일성 시대에는 충성과 존경의 상징에서 고난의 행군 이후 김정일 시대에는 생존에 필요한 거래와 장식 수단으로 변화하였으며, 김정은 시대에는 감시와 통제의 상징으로까지 그 의미가 확장되고 있었다. 이러한 변화는 정치적 상징이 국가의 의도대로 고정적으로 유지되는 것이 아니라 김씨 일가의 통치방식 만족도에 따라 주민들에 의해 새롭게 해석되고 재구성됨을 보여준다.

1. 초상휘장 패용 인식의 변화과정

북한 주민들에게 초상휘장 패용행위는 김일성 시대에는 정치적 충성심과 존경심, 영예와 긍지감을 상징하는 보호의 상징으로 기능하였다. 그러나 고난의 행군 이후 경제가 붕괴되면서 수령과 체제에 대한 신뢰에 균열이 드러나면서 초상휘장은 생존을 위한 거래 대상이자 경제적 상품으로, 탈충성화로 그 의미가 전환되었다. 이후 김정은 시대에는 국가의 감시와 처벌을 회피하기 위해 형식적으로 패용하는 사회적 감시, 통제 장치로 인식되면서 탈신성화의 흐름으로 재구성되었다. 다만 초상휘장 매매행위가 1980년대 중후반부터 점진적으로 나타났고, 패용에 대한 감시와 단속 역시 김정일 시대부터 이루어졌다는 점에서, 아래에서 제시하는 인식변화 모형은 각 시대의 상징적 의미가 순차적·단절적으로 대체되었음을 의미하지 않는다. 오히려 기존의 의미가 일정 부분 지속되는 가운데 새로운 의미와 기능이 점차 중첩·누적되면서 시대별로 특정한 인식이 상대적으로 두드러지게 나타났음을 의미한다. 이

에 본 연구에서는 연구 결과를 바탕으로 북한 주민의 초상휘장 패용 인식변화 모형 (Model of Portrait Badge Perception Change)을 [그림 1]과 같이 도출하였다.

[그림 1] 북한 주민의 초상휘장 패용 인식변화 모형



출처: 연구자 작성

북한 주민의 초상휘장 패용 인식변화 모형을 통해 북한의 ‘초상휘장정치의 생애주기’라는 특징을 확인할 수 있다. 초상휘장정치의 생애주기를 살펴보면, 국가에 의해 창조된 이후 수령 우상화 체계 속에서 신성화와 내면화의 과정을 거쳤다. 그러나 고난의 행군을 기점으로 생존이 최우선인 주민들의 인식 속에서 체제 존경에 대한 균열이 발생하였으며, 이후 시장화를 통해 정치적 상징에서 거래의 상징으로, 경제적 상품화로 의미가 변화되었다. 나아가 김정은 시대에는 감시의 상징으로 사회적 통제화의 기능으로 의미가 재구성되었다.

결과적으로 북한의 초상휘장 패용행위에 대한 주민들의 인식은 김일성 시대에는 정치적 기능을 수행하는 보호의 상징으로 정치적 내면화(신성화) 과정이었다면, 김

정일 시대에는 경제적 기능을 수행하는 거래의 상징으로 경제적 상품화로 변화하였으며, 김정은 시대에는 통제적 기능을 수행하는 감시의 상징으로 사회적 통제화의 기능으로 재구성되었다. 이는 국가가 의도한 충성과 존경의 상징(목적)과 주민들이 실제로 수용하는 상징(인식) 사이의 간극을 확인할 수 있는 초상휘장정치의 역설(Portrait Badge Politics Paradox)의 과정을 보여준다.

이러한 연구 결과는 북한의 초상휘장정치가 단순히 성공 또는 실패라는 이분법적 관점으로 설명되기 어렵다고 할 수 있다. 그 이유는 초상휘장정치가 주민들의 내면적 충성을 유도하는 상징적 기능은 약화된 반면, 감시와 처벌을 통해 외형적 순응을 확보하는 통제 기능은 여전히 유지되고 있기 때문이다.

2. 초상휘장 패용 인식변화의 정치·경제·문화적 요인

연구대상자들의 심층 면담 결과에 따른 북한 주민들의 초상휘장 패용 인식변화는 단일 요인이 아닌 정치적·경제적·문화적 요인이 복합적으로 작용한 결과로 나타났다. 특히 출신성분에 따른 차별과 지도부의 이중적 행태, 고난의 행군과 화폐개혁으로 대표되는 경제적 위기, 그리고 남한 영상물 유입과 마약 확산 등 사회문화적 변화는 주민들의 체제 신뢰를 약화시키는 주요 요인으로 작용하였다. 그 결과 초상휘장 패용행위는 더 이상 충성심과 존경심, 영예와 긍지감, 수령의 보호 인식이 아니라 거래와 생존, 감시와 통제의 대상으로 재인식되기 시작하였다. 따라서 초상휘장 패용 인식변화의 원인을 정치적·경제적·문화적 차원에서 구분하여 살펴보았다.

첫째, ‘정치적 요인’이다. 구체적으로 살펴보면 크게 두 가지로 ‘출신성분에 따른 차별’, ‘김정은·이설주 부부의 초상휘장 미패용’ 행위이다. ① 출신성분에 따라 인재를 등용하고 그렇게 등용된 능력 없는 인재들이 권위와 권력을 차지하게 된 것뿐만 아니라 북한당국은 초상휘장을 통해서도 신분을 구별짓기 하였다. 그 결과 선택받지 못한 일반 주민들의 초상휘장 매매를 통한 패용행위는 차별적 신분 만회와 과시 욕구를 불러일으켰으며 이제는 길바닥에 떨어져 나뒹굴어도 아무도 줍지조차 않는 무시된 최고 존엄으로 전락하였다. 결국 충성의 상징이자 평등한 주민의 증표였던 초상휘장이 오히려 출신성분에 따른 정치적 기회와 사회적 차별을 심화시키는 상황을 초래하면서, 북한당국이 부여한 상징적 의미와 주민들의 실제 인식 사이의 괴리를 확대시키는 요인으로 작용하였다. ② 북한은 수령을 부모 그 이상의 ‘아버지’로 부른다. 아버지 수령은 그 무엇과도 바꿀 수 없는 정치적 생명을 준 부모라는 의미에서이다. 이 같은 북한 주민들의 아버지로서 국부, 국모인 김정은·이설주뿐만 아니라 최근 등장한 김주애까지도 선대의 초상휘장을 패용하지 않으면서 주민들은 중학생부터 70대 노인에 이르기까지 등굣길과 출근길에서 초상

휘장 패용 여부를 단속하고 미패용자는 가차 없이 처벌하는 내로남불의 행태에 북한 주민들의 분노가 임계점에 도달한 것이다. 북한 지도부 스스로가 초상휘장 패용을 선택적으로 수행하는 모습은 최고 권력자와 신민의 위치를 구분하고 복종을 표시하는 장치로, 위계에 따른 면제부로 기능하면서 지도부와 주민들 간의 위계적 간극을 더욱 심화시켰고 초상휘장정치의 이중성을 보여주었다. 김정은·이설주·김주애가 공개석상에서 초상휘장을 패용하지 않는 모습은 주민들에게 체제의 ‘내로남불’을 각인시키며 초상휘장정치의 설득력을 약화시켰다. 초상휘장 패용을 주민들에게 강제하면서 정작 최고 권력자가 이를 무시하는 모습은 초상휘장이 가진 상징적 권위와 최고 존엄의 위상을 스스로 무너뜨리는 결과를 초래하였다. 결과적으로 북한 지도부 스스로가 초상휘장을 패용하지 않음으로써 선대가 직접 만들어 놓은 제도의 권위를 내부적으로 와해 및 붕괴시켰으며 이는 상징정치의 자기부정이라는 측면에서 주민들의 냉소와 외면을 강화한 직접적 요인으로 작용한 것이다.

둘째, ‘경제적 요인’이다. 구체적으로 살펴보면 크게 세 가지로 ‘고난의 행군’, ‘화폐개혁’, ‘주민 쥐어짜기’이다. ① 고난의 행군 시기, 사상 초유의 경제난으로 인해 돈이 되는 것이라면 무엇이든 사고팔면서 북한에서는 목숨과도 바꿀 수 없는 최고 존엄의 상징인 김씨 일가의 초상휘장이 시장에서 매매되었고 북한 주민들은 수령이 지켜주지 않는 목숨, 수령을 팔아서라도 지키려고 하는 자력갱생의 인식으로 변화된 것이다. ② 고난의 행군 이후 북한 정권에 커다란 실망감을 경험한 북한 주민들이 장마당이라는 시장을 형성하면서 당국의 배급이나 월급에 의존하지 않고 자체적으로 획득한 재화가 북한당국의 ‘화폐개혁’으로 인해 하루아침에 휴지 조각이 되면서 정권에 대한 불만에 따른 것이다. ③ 북한당국은 주민들의 노동력을 강제 착취하지만, 배급이나 월급은 지급하지 않으면서 직장과 인민반, 학교와 같은 모든 단위 조직들에 조직 운영에 필요한 물품이나 경비 부담을 전가하고 있기 때문이다. 학교에서는 학생들에게 땀나뭇부터 시작하여 유리, 고철, 파지, 토끼 가죽, 동상보위사업 등을 쉴 새 없이 상납과 동원을 강요하며 이를 수행하지 못하는 학생들에게는 창피와 면박을 주고 수행할 때까지 괴롭히고 있다. 직장이나 인민반에서는 인분, 고철, 파지, 외화벌이 물품(고사리, 송이버섯, 약초 등) 등 감당할 수 없는 많은 사항들을 요구하면서 주민들의 숨통을 조이고 있기 때문에 주민들의 불만과 원성은 극에 달하고 있다.

셋째, ‘문화적 요인’이다. 구체적으로 살펴보면 크게 두 가지로 ‘남한 드라마’, ‘마약행위’를 들 수 있다. ① 인간의 실 생활상과 감정을 리얼하게 표현하고 있는 남한 드라마를 시청하면서 그동안 ‘내 나라 제일로 좋아’, ‘세상에 부럼없어라’를 강요했던 북한 정권에 속고 있음을 깨우치게 된 북한 주민들은 더 이상 김씨 정권을 신뢰하지 않게 되었고 이에 따라 초상휘장 패용행위는 귀찮고 짜증나는 행위, 값비싼 옷에 실밥이 떨어질까봐 걱

정하는 행위로 전락하였다. ② 북한은 마약이 사람들의 건전한 정신과 혁명적 의지를 마비시키고 좀먹는다고 지속적으로 강조해왔다. 하지만 고난의 행군과 화폐개혁을 겪은 북한 주민들은 정권에 대한 기대감과 당에 대한 충성심이 소멸하고 절망적 단계에 도달하면서 경제적 어려움과 정신적 불안감, 위기감을 마약의 향락으로 달래고자 한 것이다. 참고로 본 연구에서 언급된 마약 행위는 국경 지역 중에서도 특히 양강도(혜산), 평안북도(신의주) 지역 출신 및 활동의 탈북민 증언에 한정되고 있어 일반화하기에는 분명한 한계가 있다.

VII. 결론

본 연구는 북한이탈주민 14명에 대한 심층 면담을 통해 북한 주민들의 초상휘장 패용 인식과 변화과정을 분석하고, 이를 머리 에델만(Murray Edelman)의 상징정치(Symbolic Politics) 이론과 초상휘장정치(Portrait Badge Politics)라는 조작적 분석개념을 통해 설명하고자 하였다. 연구 결과, 북한의 초상휘장은 단순한 장식품이나 복장 규정이 아니라 수령에 대한 충성과 존경, 체제 정당성을 상징하는 대표적인 통치 수단으로 기능해 왔음이 확인되었다.

특히 김일성 시대 초상휘장 패용행위는 수령에 대한 충성과 존경, 수령이 인민을 ‘지켜준다’는 보호의 상징으로 인식되었다. 북한은 김일성 일가에 대한 혁명역사 교육과 각종 정치행사, 조직 생활을 통해 초상휘장 패용을 일상적 의례로 제도화하였으며, 주민들은 이를 수령을 모시는 영예로운 모심 행위로 받아들였다. 이는 에델만이 제시한 의례와 신화가 정치적 상징을 통해 주민들의 충성과 순응을 형성하는 과정과도 부합한다. 그러나 고난의 행군 이후 경제난이 심화되고 국가 배급체계가 붕괴되면서 주민들의 인식은 점차 변화하기 시작하였다. 초상휘장 패용행위는 더 이상 충성과 존경의 상징이 아니라 시장에서 거래되는 경제적 상품이자 생존 수단, 패션 수단으로 상징 전환되었으며, 김정은 시대에 들어서는 단속과 처벌을 회피하기 위한 감시와 통제의 상징, 즉 ‘지켜본다’의 의미로 재구성되고 있었다.

이러한 분석 결과를 바탕으로 본 연구는 북한 주민의 초상휘장 패용 인식변화 모형(Model of Portrait Badge Perception Change)을 제시하였다. 북한의 초상휘장 패용 행위에 대한 주민들의 인식은 김일성 시대에는 정치적 기능을 수행하는 보호의 상징으로 정치적 내면화(신성화) 과정이었다면, 김정일 시대에는 경제적 기능을 수행하는 거래의 상징으로 경제적 상품화로 변화하였으며, 김정은 시대에는 통제적 기능을 수행하는 감시

의 상징으로 사회적 통제화의 기능으로 재구성되었다. 이는 국가가 의도한 충성과 존경의 상징(목적)과 주민들이 실제로 수용하는 상징(인식) 사이의 간극을 확인할 수 있는 초상휘장정치의 역설(Portrait Badge Politics Paradox)의 과정을 보여주었다.

또한 초상휘장 인식변화의 원인은 정치적·경제적·문화적 차원에서 복합적으로 작용하고 있었다. 정치적으로는 출신성분에 따른 차별과 지도부의 이중적 행태가 주민들의 체제 신뢰를 약화시켰으며, 경제적으로는 고난의 행군과 화폐개혁, 지속적인 주민 부담 전가가 불만을 증폭시켰다. 문화적으로는 남한 영상물의 확산과 외부 정보 유입이 기존 체제 담론에 대한 비판적 인식을 강화하는 요인으로 작용하였다. 이러한 변화는 단순히 초상휘장 패용행위에 대한 인식변화에 그치는 것이 아니라 북한 체제가 유지해 온 상징정치의 효과가 점차 약화되고 있음을 시사한다.

본 연구의 학술적 의의는 크게 세 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 북한 사회의 대표적 정치적 상징인 초상휘장을 김일성 시대부터 김정은 시대에 이르기까지 직접 패용한 경험이 있는 주민들의 시각에서 분석하였다는 점이다. 둘째, 기존 연구가 초상휘장의 제도적 기능과 상징성에 주목한 것과 달리, 본 연구는 주민들의 경험과 인식을 통해 초상휘장 패용행위에 대한 상징과 의미 변화 과정 및 그 원인을 실증적으로 규명하였다는 점이다. 셋째, 상징정치 이론을 북한 사회에 적용하여 초상휘장정치라는 새로운 분석개념을 활용 및 초상휘장 패용에 대한 주민들의 인식변화 모형 제시를 통해 초상휘장정치의 생애주기라는 특징을 파악함으로써 초상휘장정치에 대한 폭넓은 시각을 확보하였다는 점이다.

그럼에도 본 연구는 북한이탈주민 14명의 경험을 중심으로 분석하였다는 점에서 일반화에 한계가 있으나, 김일성 시대부터 김정은 시대에 이르기까지 초상휘장 패용행위에 대한 북한이탈주민들의 생생한 경험을 통해 초상휘장정치의 형성·유지·변화 과정과 그 원인을 파악하였다는 점에서 중요한 의의를 갖는다. 향후에는 지역, 세대, 계층 등을 확대하여 초상휘장뿐만 아니라 동상, 혁명사적지 등 북한의 다양한 정치적 상징에 대한 주민 인식 연구가 이루어질 필요가 있다. 이러한 후속 연구는 북한 체제의 상징정치가 어떠한 방식으로 유지되고 변화하는지를 보다 구체적으로 이해하는 데 기여할 것이다.

참고문헌

- 국가정보원. 2022. 『북한법령집(상)』. 미상: 국가정보원.
- 국립통일교육원. 2021. 『북한지식사전』. 서울: 국립통일교육원 연구개발과.
- 김일성. 1996. 『김일성저작집45』. 평양: 조선로동당출판사.
- 김일성. 1995. 『김일성전집(1)』. 평양: 조선로동당출판사.
- 김일성. 1971. 『소년단원들은 공산주의건설의 후비대가 되기 위하여 항상 준비하자』, 재일본 조선청년동맹 중앙상임위원회.
- 김일성. 1979. 『김일성저작집1』. 평양: 조선로동당출판사.
- 김일성. 1979. 『김일성저작집4』. 평양: 조선로동당출판사.
- 김일성. 1982. 『김일성저작집18』. 평양: 조선로동당출판사.
- 김정일. 2011. 『김정일선집(8,증보판)』. 평양: 조선로동당출판사.
- 김정일. 2012. 『김정일선집17』. 평양: 조선로동당출판사.
- 김정일. 2016. 『김정일전집(15)』. 평양: 조선로동당출판사.
- 『로동신문』. 제20호 1996.
- 『로동청년』. 제165호 1991.
- 『민주조선』. 제34호, 1991.
- 머리 에텔만 저·유영옥 옮김. 1994. 『정책결정의 상징성』. 서울: 홍익재.
- 박민주. 2023. “북한 주민과 초상화: 정동 변화와 연결망의 혼종화” 『북한연구학회보』. 제27권 1호, 97~129.
- 박명선. 『조선예술』. 11호 1990.
- 이온죽·이인정. 2010. 『김일성사회주의청년동맹과 조선민주녀성동맹』. 서울: 서울대학교 출판문화원.
- 이종은 외. 2012. 『상징과 정치』. 경기: 인간사랑.
- 유영옥. 1996. “김정일체제 유지를 위한 정치적 상징전략 분석” 『한국정치학회보』 제30권 3호, 287~306.
- 한영진. 『북한』. 420호. 2006.

- Byman, Daniel and Jennifer Lind. 2010. "Pyongyang's Survival Strategy: Tools of Authoritarian Control in North Korea." *International Security* 35(1): 44-74.
- Hale, Henry E. 2022. "Authoritarian Rallying as Reputational Cascade? Evidence from Putin's Popularity Surge after Crimea." *American Political Science Review* 116(2): 580-594.
- Murray Edelman·이성현 옮김. 1996. 『상징의 정치시대』 서울: 고려원.

〈언론사〉

- 연합뉴스. 2022. "김정은, 1년 반 만에 가슴에 '김일성·김정일 회장' 달아 눈길."
<https://www.yna.co.kr/view/AKR20210106115700504>(검색일: 2025.6.12.)
- 연합뉴스. 2024. "북한 당간부 학교 교실에 김정은 초상화 걸려....우상화 '완성'."
<https://www.yna.co.kr/view/MYH20240522021000641>(검색일: 2025.6.8.)
- 자유아시아 방송. 2022. "김일성·김정일 배지 북 시장서 혈값 거래."
https://www.rfa.org/korean/in_focus/nk_nuclear_talks-12072022102018.html
(검색일: 2025.1.3.)
- 자유아시아방송. 2019. "김씨 일가의 우상화-초상회장."
https://www.rfa.org/korean/weekly_program/ae40c528c77cac00c758-c228aca8c9c4-c9c4c2e4/hiddentruth-06182019095652.html(검색일: 2025.1.3.)
- 자유북한방송. 2014. "北 주민들, '장군님 부인은 왜 초상회장(배지)를 안 모시나' 술렁."
http://www.fnkradio.com/bbs/board.php?bo_table=newfnkb101&wr_id=11763
(검색일: 2025.7.9.)
- 자유아시아방송. 2025. "일부 북 간부들, 중국서 남한 사람 행세."
<https://www.rfa.org/korean/in-focus/2025/03/26/north-korea-official-pretend-south-koreans-abroad/>(검색일: 2025.7.12.)
- 조선일보. 2024. "왼쪽 가슴에 '김정은 배지' 첫 등장... 北, 우상화 본격나섰다."
https://www.chosun.com/politics/north_korea/2024/06/30/VEHIZVXIXRCATCR3VMFQCKNGVI/(검색일: 2025.5.25.)
- 조선일보. 2026. "김주애, 금수산궁전 첫 참배... 김정은 제치고 정중앙 차지."
https://www.chosun.com/politics/north_korea/2026/01/02/ESUFSUDEURCMNDRYKH2MYCVLCA/?utm_source=naver&utm_medium=referral&utm_campaign=naver-news(검색일: 2025.5.28.)

채널A. 2015. “[700회 특집] 탈북 외교관 4인방의 폭로!金正은의 속사정, 유례없던 北 퍼스트레이디 이설주의 첫 등장! 그 의미는?”

<https://www.youtube.com/watch?v=Wvq5Q2gwlcg>(검색일: 2025.5.28.)

채널A. 2026. “러시아에서 북한 초상회장 달고 다닌 북한 노동자! 침 맞고 욕까지 먹었다?! 한순간에 깨진 36년의 세뇌.”, 766회,

<https://www.youtube.com/watch?v=MCRt7XT4nJ4>(검색일: 2026.9.14.)

채널A. 2026. “러시아 열차 강도도 피해 가는 '북한 초상회장'의 클라스(?)”, 766회,

<https://www.youtube.com/watch?v=97oSwkKbR5I>(검색일: 2026.9.14.)

KBS뉴스. 2014. “[취재 후] 돈으로 사고 파는 ‘최고 존엄’.”

<https://news.kbs.co.kr/news/pc/view/view.do?ncd=2978331>>(검색일: 2024.3.4.)

논문접수일: 2026.08.21
수정일: 2026.09.11
게재확정일: 2026.09.21

- 김규리는 2025년 이화여자대학교에서 박사학위를 취득하였으며 현재 부산외국어대학교 박사후연구원과 국민대학교 외래교수, 이화여자대학교 통일학연구원 객원연구위원으로 활동 중이다. 전공 분야는 북한학이며 주로 북한 및 통일 등이 관심 분야다. 대표논문으로는 “통일 후 북한 주민에 대한 역사재교육 인식 연구”(『JNKS』 2025), “강요된 육탄정신: 구호나 무에 목숨바친 공화국영웅들에 관한 연구”(『북한학보』 2025), “북한의 ‘어머니 당’에 대한 세뇌효과와 한계”(『통일과 평화』 2023) 등이 있다.
(gyulee30@naver.com)
- 김성렬은 2021년 미국 Syracuse University Maxwell School에서 국제정치학 박사학위를 취득하고 현재 부산외국어대학교 외교학과 조교수와 국제관계연구소 소장으로 재직 중이다. 전공 분야는 국제관계이며 주로 국제정치와 외교, 남북 관계, 북한 문제가 관심 분야다. 주요 저서로는 “동북아 국제질서의 변동과 북한”(『부산외국어대학교출판부』 2024, 공저), “동아시아의 협력과 갈등, 그리고 북핵위기”(『부산외국어대학교출판부』 2025, 공저)가 있으며 주요 논문으로는 “김정은 정권의 경제·핵 병진 노선에서 경제를 위한 대미 접근: 남·북·미 연속적 정상회담을 중심으로(2018-2019)”(『북한학보』 2025), “Two Imperative Situations and North Korea’s Diplomacy toward the United States: Rapprochement to Confrontational Diplomacy in the 1970s and the 1990s” 외 다수가 있다.
(chenglie238@gmail.com)

〈Abstract〉

A Study on the Politics of Portrait insignia in North Korea and the Change of Perception of People's Portrait insignia

GyuLee Kim · SeongRyul Kim

(Kookmin University · Busan University of Foreign Studies)

This study sought to find answers to the following two research questions. First, what does the wearing of the Chongsang emblem mean to North Korean residents, and how does it change and be reconstituted? Second, how do the symbol (purpose) assigned by the North Korean authorities to the wearing of the portrait insignia conflict with the symbol (perception) assigned by the people? Therefore, this study aimed to examine, through in-depth interviews with 14 North Korean defectors, how the perception of residents' wearing of the Chongsang emblem has changed and been reconstructed from the Kim Il-sung era in the 1970s, when North Korea's Chongsang emblem politics became fully established, up to the present Kim Jong-un era, and to identify the causes of these changes. To this end, Murray Edelman's theory of symbolic politics was used as a framework, and the operational concept of "portrait badge politics" was employed to explain North Korea's unique mode of governance.

The study found that North Korean residents, during the Kim Il-sung era, regarded wearing the portrait emblem as a symbol of loyalty and respect, as well as a representation of the belief that the leader protects the people, but after the Arduous March, during the Kim Jong-il era, it began to be perceived as a symbol of a transaction for survival and as a fashion accessory for decoration. In the Kim Jong-un era, the existing loyalty and respect were clearly transformed into a forced act that had to be reluctantly performed out of fear of punishment, through shame, aversion, and as a symbol of surveillance meaning "we will watch." Based on these analytical results, this study proposed a Model of Portrait Badge Perception Change among North Korean residents and analyzed the causes of this perception change as political, economic, and socio-cultural factors. The academic significance was also presented in three ways.

Keywords : North Koreans, Portrait Insignia Politics, Perception of Defeat, March of Hardship, Change

당원은 왜 정치후원금을 기부하는가?: 대선과 일반적 정치후원의 참여동기 비교*

노 송 산**, 노 기 우***

〈요약문〉

정치후원금은 정당과 후보자에게 필요한 자원을 제공하는 동시에 시민의 정치적 헌신을 나타내는 중요한 참여 수단이다. 그러나 기존 정치자금 연구는 주로 정치인과 후보자의 모금 성과에 초점을 두어 왔으며, 정당에 가입한 당원 가운데 누가 어떠한 동기로 정치후원금을 제공하는지는 충분히 설명하지 못하였다. 본 연구는 조직 유인체계론에서 제시된 물질적, 연대적, 목적지향적 유인을 중심으로 당원의 가입과 당적 유지의 참여동기가 당원의 정치후원금 기부 경험과 어떠한 관련성을 갖는지 분석한다. 특히, 정치후원금 기부의 동기적 기반이 대선과 일반적 후원에서 동일하게 나타나는지를 검토한다. 이를 위해 한국 정당 당원 1,610명을 대상으로 한 설문조사 자료를 활용하였다. 분석 결과, 대선 관련 후원에는 물질적 동기가 후원 경험과 유의한 정적 관계를 보인 반면, 일반적 정치후원에서는 목적지향적 동기가 독립적인 설명력을 보였다. 이러한 결과는 당원의 정치후원금 기부가 일관된 하나의 동기에서 비롯되기보다 정치적 기회와 동원 환경에 따라 서로 다른 유인이 관련될 수 있음을 시사한다.

주제어 : 정치후원금, 당원, 물질적 동기, 목적지향적 동기, 연대적 동기

I. 서 론

과거 대중정당에서는 당원의 당비와 봉사가 조직 운영의 핵심적 자원 기반이었다. 그러나 현대 정당은 당원 감소와 함께 당의 재정적 혹은 조직적 기반이 약화되면서 선거

* 이 논문은 2024년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF- 2024S1A5C2A02046265). 건설적인 조언과 세심한 의견을 제시해 주신 익명의 심사자들에게 깊이 감사드립니다.

** 제1저자(SONGSANNOH@my.unt.edu)

*** 교신저자(politics0412@gmail.com)

중심적인 조직으로 변화하기 시작했다(Katz and Mair 1995; van Biezen 2004; Kölln 2015). 이러한 변화 속에서 정당과 정치인에 대한 개인의 정치후원금은 국가가 제공하는 자원과는 달리 시민사회가 정치 행위자에게 자발적으로 자원을 제공하는 중요한 통로가 된다(김정도 2014). 개인의 동기가 금전적 참여와 관련된다는 사실은 정치적인 헌신과 강한 지지를 표현하는 중요한 지표로서 의미를 지닌다(Snyder 1993).

정치후원금은 정당 가입과 당비 납부와 같은 행위보다 고비용 정치참여로 간주할 수 있다. 한국에서 정당 가입은 온라인을 통해 쉽고 빠르게 진행되며, 당비 역시 한 달에 천 원 수준만 납부해도 권리/책임 당원으로서 자격을 유지할 수 있다. 반면 정치후원금의 경우, 당비를 통해 얻을 수 있는 권한 등 개인적 이익이 크게 존재하지 않고 당비보다 대체로 높은 액수의 금액을 지불하게 된다. 그렇다면 이미 정당에 가입한 당원 가운데 일부는 후원을 제공하고, 일부는 그렇지 않은 이유는 무엇일까? 즉, 어떤 동기로 인해 후원하는 당원과 후원하지 않는 당원의 차이가 발생할까?

중앙선거관리위원회 자료에 따르면 2024년 전체 정당의 당원 수는 1,100만 명을 넘어섰으며, 당비를 납부하는 당원 역시 250만 명 이상으로 증가하였다(중앙선거관리위원회 2024). 이러한 변화는 당원이 정당의 조직적 기반뿐 아니라 재정적 기반에서도 중요한 행위자가 되고 있음을 보여준다. 하지만 같은 당원이라도 정치후원금과 같은 고강도 정치참여의 경우에는 어떠한 동기가 관련되는지에 대해 관심받지 못했다. 특히 국가보조금 의존도가 높은 한국의 정치자금 구조에서 당원의 자발적인 금전 기여가 어떠한 참여동기와 관련되는지를 밝히는 것은 정치자금의 시민적 기반을 이해하는데 중요한 시사점을 제공한다.

정치후원금과 관련된 국내 문헌들은 주로 어떤 의원이 더 많은 정치후원금을 모금하는지(김의성 2004; 김정도 2014; 노송산 외 2025; 엄기홍 2012), 어떤 의원이 출판기념회를 개최하는지(노송산 · 이현우 2025)와 같이 의원 개인의 특성에 따른 정치후원금 모금액을 분석하는 것이 대부분이었다. 이러한 연구들은 정치인에게 정치후원금을 기부하는 유권자의 특성을 파악하기 어렵다. 특히, 동기에 따른 당비 납부와 관련된 선행연구는 존재하는 가운데(한정훈 2019), 당원의 후원 행위에 대한 연구는 찾아보기 어렵다. 본 연구는 이러한 선행연구에서 나아가 정당 당원이 어떠한 동기를 갖고 정당 혹은 정치인에게 정치후원금을 기부하는지를 살펴보고자 한다.

동기와 후원 행위에 핵심이 되는 연구는 프랜시아 외(Francia et al. 2003)의 연구이다. 이들은 개인이 어떤 동기로 정치후원금을 기부하는지에 대해 투자자형 동기(Investors Motives), 이념가형 동기(Ideologues Motives), 그리고 친밀자형 동기(Intimate Motives)를 제안했다. 이러한 유형론은 당원 가입 동기 연구에서 주로 활용되는 조직 참여 모델과도 상응한다(Clark and Wilson 1961). 해당 모형은 정당

가입 동기를 물질적 동기, 목적지향적 동기, 연대적 동기로 설명하고 있으며, 당원의 가입과 활동 연구에서 주로 사용된다(구세진 · 조영호 2025; Granik 2005; Koo 2020; Wauters 2010; Webb et al. 2020).

본 연구는 이러한 조직 참여동기 모형을 당원의 정치후원금 기부 연구에 적용하여, 정당 가입과 활동에 관한 연구를 넘어 금전적 참여와 관련되는지를 분석한다. 특히, 대선 관련 정치후원과 일반적 정치후원을 비교함으로써 각 동기가 대선과 일반적 정치후원에서 어떠한 관련성이 나타나는지를 함께 검토한다.¹⁾ 이때 대선 관련 정치후원은 제21대 대통령선거와 관련된 후원 경험을, 일반적 정치후원은 특정 선거에 한정되지 않은 최근 2년간의 후원 경험을 의미한다. 이를 통해 특정 동기에 따른 후원 행위가 대선과 일반적 정치후원 경험에서 각각 어떠한 관련성을 갖는지 살펴본다.

분석 결과, 대통령 선거 관련 정치후원에서는 물질적 동기가 강할수록 후원금을 기부할 가능성이 증가하였고, 일반적 정치후원에서는 목적지향적 동기가 강할수록 후원금을 기부할 가능성이 증가하는 것을 발견하였다. 본 연구의 기여는 다음과 같다. 첫째, 정치후원금의 수혜자인 정치인이나 후보자의 특성에 집중해 온 선행연구와 달리, 당원 개인의 동기를 통한 후원행위의 동기적 기반을 분석한다. 둘째, 대선 관련 정치후원과 일반적 정치후원을 구분하여 분석함으로써 참여동기와 정치후원의 관련성이 후원 유형에 따라 상이하게 나타날 수 있음을 보여준다.

II. 기존 연구 검토

1. 정치후원금 연구의 배경

정치자금의 현대 선거운동의 핵심 자원으로 자리 잡으면서, 후보자 선거자금의 상당 부분을 제공하는 개인 기부자의 중요성도 커지고 있다(Barber and McCarty 2016; La Raja and Schaffner 2015). 메이휴(Mayhew 1974)가 설명하였듯이 재선이 최우선 목표인 국회의원이 선거에서 승리하는 데에 큰 영향을 미칠 수 있는 지역구 사무실 운영이나 의정활동 수행 등에 사용되기 때문이다. 한국에서도 정치후원금은 실제 선거 경쟁력 과도 밀접한 연관이 있으며, 후원금의 상당 부분이 소액 기부라는 점에서 유권자와 정치인 사이의 핵심적 지지 통로가 되고 있다(김정도 2014). 따라서 다수의 연구는 정치인에

1) 본 연구에서는 ‘정치후원’을 정당 또는 정치인에 대한 정치후원금 기부로 한정하여 사용한다.

게 정치후원금이 중요한 정치적 자원 중 하나라는 것을 밝히고 있다(김정도 2014; Green and Krasno 1990; Jacobson 1990).

한국의 정치자금법은 법인과 단체의 정치후원금 기부를 금지하고 있으며, 개인의 기부만을 허용한다. 또한, 개인이 정치인에게 정치후원금을 기부하기 위해서는 후원회를 통해서만 가능하며, 연간 기부 한도가 있다.²⁾ 한 가지 주목해야 할 점은 조세특례제한법 제76조에 따라 일정 금액의 기부액에 대해서는 세액공제 혜택이 있다는 것이다. 이러한 제도는 정치후원금 기부에 수반되는 실질적인 비용을 완화함으로써, 상대적으로 고비용의 정치참여인 정치후원에 대한 경제적 부담을 낮추는 기능을 한다. 즉, 한국의 정치후원은 개인 기부를 중심으로 이루어지는 동시에 소액 기부를 장려하는 구조를 갖고 있음을 보여준다.

정치후원금과 관련된 선행 연구는 주로 정치인과 유권자 수준으로 구분되어 왔다. 우선, 정치후원금을 받는 입장, 즉 정치인을 대상으로 한 연구이다. 정치인들은 선거에서 승리하는 데에 중요한 정치자금을 모금하기 위해서 정치자금 모금 행사를 개최하는 등의 노력을 기울인다(노송산 · 이현우 2025; Kates and Thieme 2026). 이렇게 모금한 정치자금은 선거운동을 하는 데에 사용하거나 당내 경선 혹은 상대 후보의 출마를 저지하는 역할을 하게 된다(Bonica 2017; Thomsen 2023).

유권자 차원의 연구는 누가 정치인에게 기부를 하는지에 대한 연구이다. 정치후원금 기부자는 크게 동조형 기부자와 이익추구형 기부자로 구분된다(엄기홍 2006; Fuchs et al. 2000; Snyder 1993). 동조형 기부자는 본인이 지지하는 후보자에게 기부를 하는 기부자로서, 특히 이들의 선거운동과 같은 활동을 돕기 위해 기부를 한다. 이들은 특정 목표를 가지고 정치후원금을 기부한다기보다 해당 후보자에 소비(Consumption)하는 것으로 여기기 때문에 본인의 만족을 위한 행위인 것으로 이해할 수 있다(Ansolabehere et al. 2003; Snyder 1993).

반면, 이익추구형 기부자는 본인의 이익을 위해 정치인에게 기부하는 사람을 의미한다. 이들은 이익을 극대화하기 위해 자신들이 원하는 바를 이루어줄 수 있는 후보에게 정치후원금을 기부하는 경향이 있다(Snyder 1990). 예컨대, 자신들의 이익과 연관된 상임위원회에 소속된 의원에게 기부를 하거나, 정당 내 혹은 국회 내에서 영향력이 있는, 선수가 높거나 정당 혹은 국회에서 고위직을 경험한 의원에게 정치후원금을 기부하는 모습을 보인다. 이 외에도 의원에게 접근하기 위해 정치후원금을 기부하는 기부자도 있는 것으로 여겨지고 있다(Bennett and Loucks 1994; Powell and Grimmer 2016).

또 다른 접근은 조직 유인체계론(Clark and Wilson 1961)의 전통에 따라 정치기부자

2) 연간 최대 2,000만 원까지 기부가 가능하며, 한 명의 국회의원에게 허용되는 기부금 액수는 연간 500만 원이다(정치자금법 제11조).

를 연구하는 접근이다(Fisher 1999; Francia et al. 2003; La Raja and Wiltse 2012). 이는 클라크와 윌슨(Clark and Wilson 1961)의 물질적 유인(Material Incentives), 연대적 유인(Solidary Incentives), 목적지향적 유인(Purposive Incentives)과 개념적으로 대응한다. 프랜시아 외(Francia et al. 2003)는 이러한 논의를 빌려 정치후원금 기부자들을 투자자형, 이념가형, 그리고 친밀자형으로 분류하였다. 투자자형은 도구적 이익의 관점에서 후보에게 정치후원금을 기부하며, 이념가형은 후보의 이념적 위치 혹은 어떤 정책을 추구하는지에 따라 기부 동기가 달라진다고 설명한다.³⁾ 마지막으로 친밀자형의 경우에는 사회적인 관계를 맺기 위해서나 인정받고 싶은 욕구가 정치후원금 기부 동기라고 설명한다(Francia et al. 2003, 48-53). 그러나 양자의 분류가 완전히 일치하는 것은 아니며, 조직 참여 동기가 복수일 수 있듯이 기부자도 복수의 동기를 동시에 가질 수 있다.

2. 세 가지 동기가 정치후원금 연구에 미치는 효과

앞서 살펴본 물질적 동기, 연대적 동기, 목적지향적 동기에 따른 정치후원금의 기부 가능성을 살펴보면, 동기별 효과는 일관적으로 관찰되지 않았다. 먼저, 목적지향적 동기는 대체로 기부 가능성을 높이는 것으로 확인되었다. 정책을 강조한 모금 메시지는 실제 소액후원을 증가시켰으며(Green et al. 2015), 후보자와의 정책적 일치는 해당 후보에게 기부할 가능성을 높였다(Barber et al. 2017). 그러나 목적지향적 동기를 조금 더 세분화해서 살펴본 연구에 따르면, 후보에 대한 이념적 일치가 기부 결정에 영향을 미치더라도, 그 효과는 선거구의 경쟁성과 상대 후보의 이념적 극단성 등 선거적 조건과 함께 작동하였다(Meisels et al. 2024).

물질적 동기는 정치적 접근이나 선택적 편익을 기대하는 당원, 특히 반복적으로 기부하는 당원에게서 기부 빈도를 높게 예측했으나 그 효과는 정당과 분석모형에 따라 달랐다(Fisher 1999). 미국의 PAC 기부자의 핵심 동기에 관한 연구에서는 물질적 요인을 핵심으로 보았는데(Powell and Grimmer 2016), 이는 물질적 동기가 개인 차원뿐만 아니라 집단의 차원에서도 기부의 핵심 동기로 작용함을 시사한다(Nownes and Vincent 2025). 한편, 허쉬와 스카프너(Hersh and Schaffner 2017)는 직접적인 경제적 이익이 기부자의 주된 동기는 아니지만, 일부 고액 및 총선 기부자들은 기부가 정치인에 대한 접근 가능성을 높인다고 인식한다는 점을 보여준다. 이러한 결과는 기부자가 기대하는 선택적 편익이 금전적 보상뿐 아니라 정치적 접근과 관계 형성 같은 비금전적 편익을 포함할 수 있음을 시사한다.

3) 투자자형과 친밀자형 기부자 역시 정치인의 이념적 위치와 정책을 중요하게 고려했지만, 이를 기부 결정의 최우선 요인으로 평가하지는 않았다(Francia et al. 2003, 50).

연대적 동기의 효과 역시 구성요소에 따라 다르다. 정당에 대한 긍정적 애착을 나타내는 표현적 유인은 당원의 기부를 비교적 일관되게 촉진하지만, 연대적 동기와 같은 주변 사람의 기대나 사회적 압력은 상대적으로 제한적인 효과를 보였다(Fisher 1999). 그러나 정당과 이익집단 기부자는 다른 기부자들과 사회적 네트워크를 형성하려는 동기를 보이며, 상당수의 기부는 정치행사, 후보자와의 개인적 관계 및 기부자 간 교류와 함께 이루어진다(Hersh and Schaffner 2017). 실제 기부행동도 사회적으로 확산되어, 서로 다른 사회집단의 기부자에게 반복적으로 노출된 개인은 정치후원금을 기부할 가능성이 높아지는 것으로 나타났다(Traag 2016). 이러한 결과는 사회적 동기의 효과가 정당·후보자의 요청과 조직적 네트워크를 통해 구체적인 기부행동으로 전환될 수 있음을 시사한다(Grant and Rudolph 2002).

정리하자면, 기존 연구는 정치후원금 기부가 목적지향적, 물질적, 연대적 동기에서 비롯되며, 각 동기의 영향은 기부자 유형과 기부 대상에 따라 달라진다는 점을 보여주었다(e.g., Fisher 1999; Francia et al. 2003). 하지만 이러한 연구는 주로 서구 국가에서 전개되었으며 비서구 정당체제의 당원 기부에 관한 개인 수준의 실증연구는 여전히 제한적이다. 이에 본 연구는 한국 정당 당원을 대상으로 당비와 구별되는 자발적 정치후원금 기부를 분석하고, 대선 관련 정치후원과 일반적 정치후원을 비교함으로써 당원의 참여동기가 각 후원 경험과 어떠한 관련성을 갖는지, 그리고 그 관련성이 대선과 일반적 정치후원 간에 다르게 나타나는지를 살펴보고자 한다.

Ⅲ. 이론적 논의

1. 동기 이론

정당 가입은 가입 이후의 지속적인 활동을 자동으로 보장하지 않는다. 동일한 당원 지위를 가진 개인들 사이에서도 당내 활동, 선거운동, 자원봉사 및 기타 기여 수준에는 상당한 차이가 나타난다. 기존 연구는 당원이 정당활동에 참여하도록 만드는 유인과 동기에 주목해 왔다(Clark and Wilson 1961; Seyd and Whiteley 1992; Whiteley et al. 1994; Whiteley and Seyd 2002). 특히, 정당에 가입한 이유를 나타내는 유인 이론을 이용하여 당원의 고강도 정치활동을 설명한 바 있다(Webb et al. 2020; Whiteley and Seyd 2002).

한편 정치후원과 관련된 후원자 동기이론에서도 조직 유인체계 이론을 활용해 설명을

시도하였다(Francia et al. 2003). 따라서 정당 가입과 당적 유지의 배경이 되는 참여동기가 정치후원의 직접적인 이유와 동일하다고 전제할 수는 없지만, 이론적으로 동기 차원이 정치후원이라는 참여 행위와 관련될 것이라고 예상할 수 있다. 본 연구는 이러한 이론적 연계에 기초하여 당원의 일반적인 참여동기와 정치후원 경험의 관계를 검토한다.

이러한 동기적 맥락을 이해하기 위해서는 먼저 당원들의 조직 유인체계 이론에 대해 살펴볼 필요가 있다. 당원들의 정당 가입과 참여 동기를 설명하는 주요 이론적 출발점 가운데 하나는 클라크와 윌슨(Clark and Wilson 1961)의 조직 유인체계론이다. 이들은 조직에 참여하는 유인을 물질적 유인(Material Incentives), 연대적 유인(Solidary Incentives), 목적지향적 유인(Purposive Incentives)으로 구분하였다. 물질적 유인은 주로 참여자가 얻는 개인의 이익과 보상을 의미한다. 가령 직업, 경력, 영향력 등과 관련된다. 연대적 유인은 다른 구성원과의 관계와 교류, 참여 과정 자체에서 얻는 비물질적 보상과 사회적 혹은 심리적 만족과 연결된다. 마지막으로 목적지향적 유인은 조직의 목표나 정책 혹은 이념과 같은 목표 그 자체에서 나오는 동기와 관련된다(Clark and Wilson 1961; Granik 2005; Koo 2020; Wauters 2010; Webb et al. 2020). 선행연구들은 세 가지의 동기가 상호 배타적이지 않고 한 개인에게 서로 다른 동기가 중첩될 수 있다고 본다(Webb et al. 2020; Weber 2020).

주지하였듯이, 프랜시아 외(Francia et al. 2003)는 이를 투자자형, 이념가형, 친밀자형으로 구분하였다. 먼저, 투자자형은 자신의 기부를 통해 가시적이고 개인적인 이익을 얻고자 한다. 이들은 정치후원금을 정치 과정에 참여하기 위해 필요한 일정한 비용이라고 여기며, 사업상의 이익, 개인의 경력, 정치적 접근성을 확보하기 위한 관계 유지 등을 위해서 기부한다(Francia et al. 2003, 43-44).⁴⁾ 이처럼 투자자형은 도구적 동기와 관련된다는 점에서 물질적 유인 동기와 상당히 유사한 속성을 지니고 있다.

다음으로 이념가형은 주로 일반적인 공공정책을 실현하거나 사회의 광범위한 집단에 동등하게 적용되는 공공재를 제공하는 데 관심을 가진다(Francia et al. 2003, 43-44). 프랜시아와 동료들에 따르면 이념가형 동기는 특정 후보자나 정당이 자신의 정책 선호, 이념, 가치, 또는 공공선에 대한 비전과 조응하기 때문에 기부한다고 본다. 이들은 낙태권, 총기 소유권, 환경보호 등 중요한 쟁점에서 자신의 입장을 진전시키거나 실현하기 위

4) 물질적 동기와 연대적 동기는 관계 유지 및 형성이라는 동일한 행위가 나타날 수 있지만, 관계를 통해 기대하는 보상의 성격에 따라 구별된다. 일반유인모형(GIM)에서는 이를 선택적 결과 유인과 선택적 과정 유인으로 더욱 세분화시키며 전자를 개인적 편익, 후자를 과정 자체의 만족으로 분류한 바 있다(Seyd and Whiteley 1992; Whiteley et al. 1994). 따라서 정치엘리트와의 만남이나 관계 형성 역시 향후 편익을 얻기 위한 수단인지, 사회적 교류 자체에서 만족을 얻기 위한 것인지에 따라 서로 다른 동기로 이해할 수 있다.

해 기부한다.

끝으로 친밀자형은 정치참여의 사회적 측면에서 얻는 심리적 편익과 관련된다 (Francia et al. 2003, 43-44). 연대적 동기를 지닌 후원자들은 정치후원의 사회적 측면을 중시한다. 이들은 후보자와의 개인적 관계, 후원을 요청한 사람과의 친분, 모금 행사에서의 사교, 정치 엘리트와의 만남, 사회적 인정, 지역사회 네트워크를 얻기 위해 기부한다. 즉 후원은 정책적 계산이나 사업상 이익만이 아니라, 사람들과 어울리고 관계를 유지하며 정치사회적 네트워크 안에 머무는 행위인 셈이다.

앞서 언급하였듯이 정치후원자 연구에서도 이와 유사한 동기구조가 발견된다. 프랜시아 외(Francia et al. 2003)는 미국 의회선거의 개인기부자를 투자자형, 이념가형, 친밀자형으로 구분하였다. 이 구분은 각각 클라크와 윌슨(Clark and Wilson 1961)의 물질적 유인, 목적지향적 유인, 연대적 유인과 개념적으로 대응한다. 그러나 양자의 분류가 완전히 일치하는 것은 아니며, 조직 참여 동기가 복수일 수 있듯이 기부자도 복수의 동기를 동시에 가질 수 있다.

2. 연구 가설

먼저 물질적 동기를 가진 당원은 정당활동을 통해 획득할 수 있는 정치적 지위, 경력, 접근성 등 개인적으로 얻을 수 있는 편익을 중시한다(Clark and Wilson 1961; Webb et al. 2020). 정치후원 연구에서도 기부자는 정치적 접근이나 후원 대상과의 관계를 고려하고, 경제적 편익을 기대하며 후원하는 이른바 투자자로 설명된다(Fisher 1999; Francia et al. 2003; Snyder 1990). 대신 관련 정치후원은 공천과 당선 등 정치적 영향력과 기회가 재편되는 시기라는 점에서 정치적 경력이나 개인적 편익을 중시하는 당원들의 동기가 두드러지게 나타날 가능성이 있다. 이때 기부자는 직접적인 경제적 편익을 얻지 못하더라도, 기부 그 자체가 정치인과 정당이 자원을 가장 필요로 하는 시점에 관계를 형성하고 자신의 정치적 목표를 추구할 수 있는 유용한 수단으로 인식될 수 있다(Hersh and Schaffner 2017).

이러한 인식은 실제 대통령 선거에서 높은 후원금이 기부되는 이유를 설명한다. 피셔(Fisher 1999)가 지적하였듯이 후보자의 당선과 정책 실현은 비배제적이므로 기부하지 않더라도 동일한 혜택을 누린다. 특히, 대통령 선거에서는 개별 기부자가 제공하는 소액의 정치후원금이 선거결과나 의원의 행동에 실질적인 영향을 미치기 어렵기 때문에 기부자에게 귀속되는 직접적인 사적 편익이 더욱 제한적이다(Ansola-behere et al. 2003). 하지만 물질적 동기는 앞서 살펴보았듯이 직접적 편익만을 고려하지 않는다. 이들은 후원을 통해 후보자 및 선거 조직의 주요 행위자들과 관계를 형성하고, 선거 승리 이후의

정치적 접근성과 편익의 실현 가능성을 높이기 위한 수단으로 인식할 수 있으며, 선거 국면에서의 정치후원 역시 이러한 도구적 동기와 관련될 가능성이 있다(Francia et al. 2003; Hersh and Schaffner 2017; Rueda and Ruiz 2025).

정리하자면, 대선 관련 정치후원은 정당의 조직적 동원과 당원의 활동이 집중되는 고강도 정치적 국면과 연결될 수 있다(Webb et al. 2020). 대통령 선거는 정당이 가장 많은 조직적 자원을 동원하는 선거로 당내 조직이 확대되고 다양한 행위자들이 동원된다. 따라서 물질적 동기를 가진 당원이 정치적 네트워크에 진입하고 자신의 존재를 드러낼 기회도 증가할 수 있다. 이때 후원은 구체적인 대가가 보장된 직접적 교환이 아닌 선거 이후 예상되는 정치적 기회와 편익의 실현 가능성을 높이기 위한 투자적 행위로 이해된다(Francia et al. 2003). 따라서 정치적 경력이나 개인적 편익을 중시하는 당원일수록 대선 관련 정치후원에 참여할 가능성이 높을 것으로 예상된다.

가설 1: 물질적 유인이 높은 당원일수록 대선 관련 정치후원금 기부 가능성이 높을 것이다.

다음으로 목적지향적 동기는 개인적 편익보다 정당이 표방하는 이념과 집단적 정책목표, 공공선 추구 등의 실현을 중시하는 동기이다(Clark and Wilson 1961; Fisher 1999; Webb et al. 2020). 실제로 개인 기부자는 후보자와의 이념과 정책적 일치를 중요하게 고려하며, 이러한 일치는 기부 대상의 선택과 기부 의향에 유의미한 영향을 미친다(Barber 2016; Barber et al. 2017; Meisels et al. 2024).

목적지향적 동기의 효과는 특정 선거에 한정되지 않은 일반적 정치후원과 관련될 수 있다. 그 이유는 목적지향적 동기는 정당이 추구하는 이념과 정책목표의 실현에서 효용을 얻는 동기이므로(Clark and Wilson 1961), 선거 승리가 최종적인 목적이 아니라 정책목표를 실현하기 위한 하나의 수단이기 때문이다(Francia et al. 2003, 43-44). 이러한 이념적, 정책적 가치 실현은 특정 선거 국면에 한정되지 않으며, 당원들은 선거 시기 여부와 무관하게 집합적 목표를 실현하기 위한 정당 활동을 지속적으로 수행한다. 정당은 선거 사이에도 집합적 정책목표를 형성하고 이를 실현하기 위한 대표 및 조직 활동을 지속하기 때문이다(Kölln 2015).

이처럼 정당의 이념과 정책목표에 대한 동기는 특정 선거에 한정되지 않는다는 점에서 정치후원 역시 특정 선거를 넘어 살펴볼 필요가 있다. 즉, 정치후원금은 자신이 지지하는 정당과 정치적 목표에 대한 선호를 표현하는 정치참여의 성격을 반영하기 때문에(Fisher 1999), 정치후원금을 제공하는 당원은 정당의 지속적인 정책활동과 이념적 목표 자체에 높은 가치를 부여할 가능성이 크다. 따라서 일반적 정치후원은 당원의 지속적인 정책적

혹은 이념적 헌신과 관련될 가능성이 있다.

가설 2: 목적지향적 유인이 높은 당원일수록 일반적 정치후원금 기부 가능성이 높을 것이다.

끝으로 연대적 동기는 사회적 관계와 교류 과정에서 얻는 만족감과 관련된다는 점에서 정치후원과 연결될 가능성이 있다(Francia et al. 2003, 43-44). 정치후원은 정치행사나 후보자와의 개인적 관계, 다른 기부자와의 사회적 교류와 연관되어 나타나며(Hersh and Schaffner 2017), 이러한 동기는 대선 관련 정치후원과 일반적 정치후원 모두에서 관련성을 가질 가능성을 보인다. 한편, 정치후원과 관련된 선행 연구에서는 사회적 규범이나 사회적 유인과 정치후원과의 관련성이 그 유형과 정당에 따라 일관되게 나타나지 않았다(Fisher 1999). 이에 본 연구에서는 연대적 동기에 대해서는 별도의 가설을 설정하지 않고, 대선 관련 정치후원과 일반적 정치후원에서 어떠한 관련성이 나타나는지를 탐색적으로 검토하고자 한다.

IV. 연구설계

본 연구에서는 분석을 위해 현대정치연구소에서 (주)엠브레인퍼블릭에 의뢰하여 수행한 “21대 대선과 한국정치에 대한 인식조사” 데이터를 사용하였다. 해당 조사는 2025년 6월 당시 한국 정당에 가입한 만 18세 이상 당원을 대상으로 하였으며, 조사는 온라인 패널 웹 조사로 진행되었다. 총 표본 1,610명은 중앙선거관리위원회에서 발간한 『정당의 활동개황 및 회계보고』를 참고하여 정당별·권역별 임의할당 방식으로 구성되었다(중앙선거관리위원회 2024).

1. 종속변수

먼저, 본 연구의 종속변수는 정당이나 정치인에게 정치후원금을 납부한 경험이 있는지 여부이다. 분석을 위해 “선생님께서 이번 21대 대선(2025년)에서 다음 정치활동(정당, 후보자 후원금 납부)을 해보신 적이 있습니까?”라는 질문에 대한 응답과 “선생님께서 최근 2년 내에 다음 정치 참여 활동(정당이나 정치인에게 정치 후원금 납부)을 해보신 적이 있습니까?”라는 질문에 대한 응답을 활용하였다. 코딩 방법은 모두 한 적 없음을

‘0’으로, 한 번 이상 납부를 한 경험이 있으면 ‘1’로 코딩하였다.

본 연구는 최근 2년 이내의 정치후원 경험을 일반적 정치후원으로 정의한다. 일반적 정치후원은 최근 2년의 관찰기간 전체가 비선거 시기로 구성되었다는 의미로 사용하지 않는다. 실제 2년간의 후원 경험에는 해당 기간에 실시된 선거와 관련된 후원이 포함될 수 있다. 아울러 대선 관련 정치후원 문항은 제21대 대통령선거라는 특정 대선을 중심으로 응답자의 후원 경험을 측정하였다.

2. 독립변수

다음으로 주요 독립변수는 정당 가입과 당적 유지 동기이다. 조직 유인체계론의 관점에서 물질적, 연대적, 목적지향적 동기는 특정한 한 가지 활동에만 국한되는 태도가 아니라, 개인이 조직과 관계를 맺고 자원을 투입하도록 만드는 비교적 지속적인 동기적 성향으로 이해된다(Clark and Wilson 1961; Seyd and Whiteley 1992; Whiteley and Seyd 2002). 실제로 동일한 참여 동기는 당비 납부, 선거운동, 자원봉사, 당내 활동 등 서로 다른 형태의 참여로 발현될 수 있으며, 정치후원금 기부 역시 당원이 정당이나 정치인에게 금전적 자원을 제공하는 조직 기여의 한 형태에 해당한다. 따라서 본 연구는 프랜시아 외(Francia et al. 2003)가 제안한 투자자형, 이념가형, 친밀자형의 형태보다 정당 가입과 유지 동기 변수를 활용하였다. 즉, 정당 가입과 당적 유지의 배경이 되는 동기가 후원행위의 직접적 이유와 동일하다고 전제하기보다, 이러한 일반적 참여 동기가 비용이 수반되는 후원 행태와 관련되는지를 분석한다.

해당 변수는 클라크와 윌슨(Clark and Wilson 1961)의 조직 유인체계론을 활용한 연구를 참고하여 생성하였다(구세진·조영호 2025; Granik 2005; Koo 2020; Wauters 2010; Webb et al. 2020). 일반유인모형을 활용한 선행연구들은 이러한 동기 범주를 이론적으로 정의하고 이에 해당하는 문항들을 합산하거나 결합하여 척도를 구성해 왔다(Seyd and Whiteley 1992; Whiteley et al. 1994; Webb et al. 2020; Gomez et al. 2021). 본 연구 역시 이러한 접근에 따라 각 동기를 측정하는 문항들의 평균을 이용하여 합성 지표(composite index)를 구성하였다. 다만 각 척도의 경험적 단일차원성을 추가적으로 검토하기 위해, 동일한 유인을 측정하는 복수 문항에 대해 주성분분석을 실시한 고메즈 외(Gomez et al. 2021)의 접근을 참고하여 세 동기별로 별도의 주성분분석을 실시하였다. 분석 결과는 부록 표 B1에 제시하였다.

측정 변수는 정당가입과 당적유지의 동기를 크게 세 가지로 분류하는데, 물질적 동기, 연대적 동기, 그리고 목적지향적 동기이다. 변수를 생성하기 위해 “사람들이 정당에 가입하고 당적을 유지하는 데에는 여러 이유가 있습니다. 선생님께서는 다음 이유들이 얼마

나 중요합니까?”라는 질문에 대한 응답을 사용하였다. 응답은 역코딩을 하였고, 전혀 중요하지 않음(1점)부터 매우 중요함(5점)까지의 척도로 설정하였다. 또한, 각 유형의 평균 값을 내어 조작화하였다.

첫 번째로, 물질적 동기는 개인의 경력이나 지위 향상에 도움이 될 것이라는 생각에서 비롯된다. 따라서 “정치 경력에 도움이 될 것 같아서”, “사회생활과 직업에 도움이 되기 때문에” 등 총 두 가지의 항목을 사용하였다. 두 번째로, 연대적 동기는 사회적 관계 형성이나 유대감을 느끼는 등의 동기를 의미한다. 해당 동기를 조작화하기 위해서 사용한 응답은 “정치에 대한 생각이 비슷한 사람들과 교류하고 싶어서”, “지인 및 주변인과의 친분관계 때문에”, “가족의 정치적 영향을 받아서”, “정당 모임과 활동이 재미있어서” 등 총 네 가지의 항목을 사용하였다. 마지막으로, 목적지향적 동기는 정책 실현, 추구하는 가치, 시민적 책무감 등의 이유로 정당 활동에 참여하는 동기이다. 해당 동기를 조작화하기 위해서 “정당이 주는 소속감과 정체성을 느끼기 위해서”, “지지하는 정당과 후보자의 선거 승리를 돕기 위해”, “정당의 전반적인 이념과 가치에 동의하기 때문에”, “내 생각을 정당의 정책에 반영시키기 위해”, “시민으로서 더 나은 나라를 만드는 데 기여하고 싶어서” 등 다섯 가지의 문항을 사용하여 조작화하였다.⁵⁾

3. 통제변수

통제변수로는 일반적으로 정치 참여에 영향을 미치는 요인과 당원으로 활동하는 동기로 알려진 변수들, 그리고 인구통계학적 변수들을 설정하여 분석하였다. 먼저, 당원 지위를 통제변수로 설정하였다. 입당만 한 당원들에 비해 실제로 당비를 납부하고 당내 투표까지 하는 당원들이 더 적극적으로 정치활동과 당내 활동을 할 것이기 때문이다(강주현 2012). 구체적으로, 일반당원이라고 응답한 사람들과 ‘잘 모르겠다’라고 응답한 사람들은 ‘0’으로, 권리당원/책임당원이라고 응답한 사람들은 ‘1’로 코딩하여 분석을 진행하였다.⁶⁾

다음으로, 소속 정당, 정치관심도, 주관적 정치 이념, 그리고 정치효능감을 분석모델에 포함하였다. 위의 변수들은 정치 참여에 영향을 미치는 요인으로 잘 알려져 있다. 주지할 점은 본 연구에서 활용한 설문조사는 당원을 대상으로 한 설문조사이다. 따라서 본 연구

5) 추가적으로 각 동기 척도의 단일차원성과 내적 일관성을 검토하고, 동기 간 상관관계와 다중공선성을 확인하였다. 목적지향적 동기에서 소속감 및 정체성 문항을 제외한 대안적 척도의 강건성 검증을 실시하였다. 주요 결과는 기존 분석과 동일하게 유지되었다(부록 표 B1, C1 참조).

6) 본인의 지위가 권리/책임 당원인지, 일반 당원인지 잘 모르겠다고 응답한 사람은 당비 납부를 하지 않을 가능성이 높은 일반 당원으로 간주하였다.

는 이중 당적자를 고려해 “현재 가장 강한 소속감을 가진 정당은 무엇입니까?”라는 질문에 응답한 정당을 해당 응답자의 주된 소속 정당으로 코딩하였다. 구체적으로, ‘더불어민주당’, ‘국민의힘’, 그리고 두 정당을 제외한 다른 정당으로 분류하였다.

주관적 정치 이념은 매우 진보적(0점)부터 매우 보수적(10점)까지 총 11점 척도로 측정하였다. 정치관심도의 경우에는 “선생님께서서는 평소 정치에 얼마나 관심이 있습니까?”라는 질문에 대한 응답을 사용하였고, 1점(전혀 관심이 없다)부터 4점(매우 관심이 많다)까지 총 4점 척도로 조작화하였다. 또한, 정치효능감은 “지지정당은 나 같은 당원들의 의견을 충분히 수용한다”라는 질문에 대한 응답을 사용하였고, 값이 클수록 효능감을 느끼는 정도가 높은 것으로 설정하였다(1-7점 척도).

마지막으로, 인구통계학적인 변수로 연령, 성별, 거주지역, 월평균 가구 소득, 교육수준, 그리고 주관적 사회경제적 지위를 분석모델에 포함하였다. 구체적으로, 연령은 ‘만 18세-29세’, ‘30-39세’, ‘40-59세’, ‘60-64세’, ‘65세 이상’으로 총 5점 척도로 설정하였다. 성별은 여자와 남자로 코딩하였고, 거주지역은 영남 지역, 호남 지역, 그리고 그 외 모든 지역으로 분류하였다. 월 평균 가구 소득과 교육수준은 응답 비율에 따라 ‘상’, ‘중’, ‘하’로 구분하였고, 주관적 사회경제적 지위는 “선생님께서서는 본인의 사회/경제적 위치가 다음 중 어디에 해당한다고 생각하십니까?”라는 질문에 1점(최하층)부터 10점(최상층)까지 총 10점 척도의 응답을 사용하였다. 본 연구에서 사용한 변수들의 기술통계량은 <표 1>에서 확인할 수 있다.

<표 1> 변수들의 기술통계

변수명	사례수	평균 혹은 비율(%)	표준편차	최솟값	최댓값
종속변수					
일반적 정치후원 여부	1,610	51.60	-	-	-
대선 관련 정치후원 여부	1,610	33.90	-	-	-
주요 독립변수(당적 유지 동기)					
물질적 동기	1,610	2.314	1.056	1	5
연대적 동기	1,610	2.651	0.855	1	5
목적지향적 동기	1,610	3.634	0.848	1	5
통제변수					
거주지역					
영남	355	22.05	-	-	-
호남	340	21.12	-	-	-

기타 지역		915	56.83	-	-	-
소속 정당						
더불어민주당		780	48.45	-	-	-
국민의힘		630	39.13	-	-	-
기타 정당		200	12.42	-	-	-
정치적 변수						
당원 지위	일반 당원	877	54.47	-	-	-
	권리 및 책임 당원	733	45.53	-	-	-
정치관심도		1,610	3.140	0.613	1	4
주관적 이념		1,610	5.171	2.558	0	10
정치효능감		1,610	4.451	1.641	1	7
인구사회학적 변수						
연령		1,610	3.013	1.032	1	5
성별	여자	621	38.57	-	-	-
	남자	989	61.43	-	-	-
교육수준	상	204	12.67	-	-	-
	중	1,147	71.24	-	-	-
	하	259	16.09	-	-	-
월 평균 가구 소득	상	487	30.25	-	-	-
	중	813	50.50	-	-	-
	하	310	19.25	-	-	-
주관적 사회경제적 지위		1,610	5.007	1.665	1	10

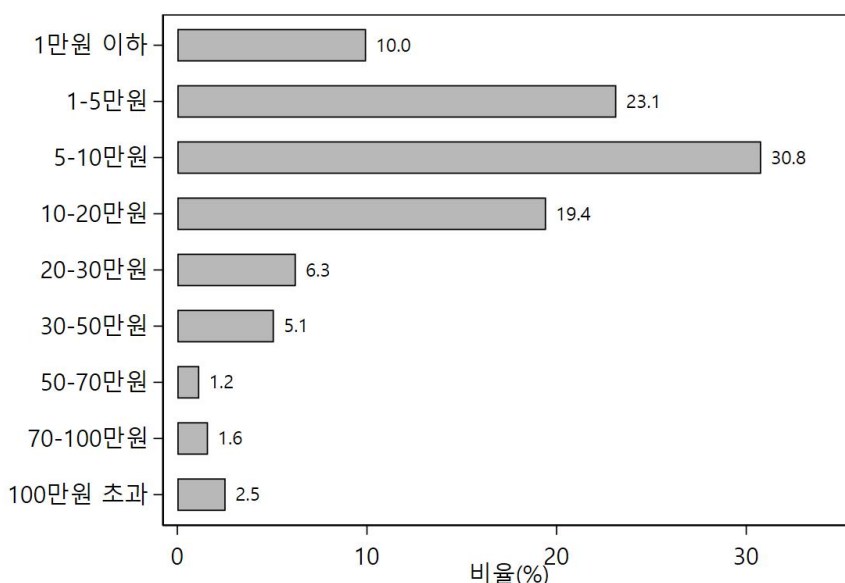
V. 분석 결과

1. 기술통계 분석

본격적인 분석에 앞서 먼저 당원들의 정치후원 경험이 어떠한 규모와 형태로 나타나는지를 기술적으로 살펴볼 필요가 있다. 이어 대선 관련 정치후원과 일반적 정치후원 경험의 분포 및 중첩 양상을 확인하고, 당원 지위와 소속 정당에 따라 후원 경험에 어떠한 차이가 나타나는지를 비교한다. 마지막으로 이항 로지스틱 회귀분석을 통해 물질적 동기, 연대적 동기, 목적지향적 동기가 대선과 일반적 정치후원 경험과 각각 어떠한 관련성을 갖는지 살펴보고자 한다.

〈그림 1〉은 최근 1년간 당비를 제외한 정치후원금 총액을 구간별 분포로 나타낸 것이다. 해당 그림에 따르면, 1~5만 원(23.1%)과 5~10만 원(30.8%)을 기부한 사람들이 전체의 과반이 넘는 것을 알 수 있다(53.9%). 또한 20만 원 이하의 구간을 모두 합하면 전체 기부자의 80% 이상으로 확인된다. 반면, 50만 원을 초과하여 기부하는 기부자의 경우에는 전체의 5.3%에 그쳤다. 이러한 결과는 소수의 고액 기부자와 다수의 소액 기부자로 이루어진 일반적인 정치자금 분포(Brady et al. 1995)와 일치한다.

〈그림 1〉 최근 1년 당비 제외 후원금 총액 구간 분포



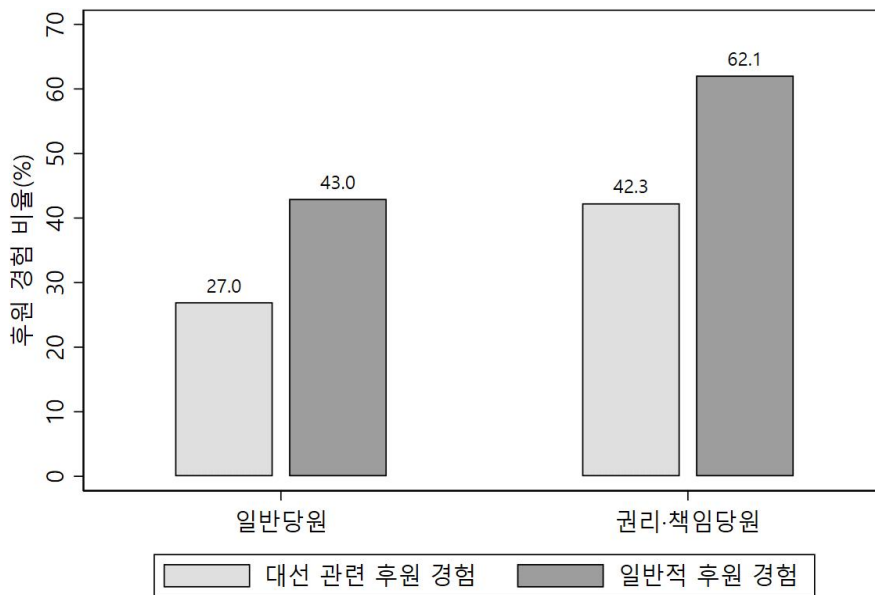
마찬가지로 〈그림 1〉은 한국의 제도적 맥락에도 부합하는 결과라고 볼 수 있다. 앞서 설명한 것과 같이 한국은 연 10만 원 이하의 정치후원금 기부액에 대해서는 세액 공제 혜택이 있다. 즉 50%가 넘는 기부자가 10만 원 이하로 정치후원금을 기부했다는 것은 제도적 방향성과 일치하는 결과이며, 개인들이 세액공제라는 편익을 취하는 선에서 정치후원금 기부를 한다는 것을 간접적으로 확인할 수 있다.

다음으로 〈그림 2〉는 당원 지위별 정치후원 경험 비율을 나타낸다. 일반 당원의 경우에는 대선 관련 후원이 27%, 일반적 정치후원에서는 43%가 정치후원금 기부 경험이 있다고 응답하였으며, 권리 및 책임 당원의 경우에는 이 비율이 각각 42.3%, 62.1%로 나타나 두 유형 모두에서 권리 및 책임 당원이 일반 당원보다 정치후원금 기부를 더 하는 것을 알 수 있었다. 이는 앞선 분석 결과와 마찬가지로 두 후원 경험 모두에서 권리·책임당원의 후원 비율이 일반당원보다 높게 나타났다. 하지만 해석에 주의해야 할 점은 일

반적 정치후원 경험은 최근 2년으로 측정하였고, 대선 관련 정치후원은 대선 국면의 기부 경험만을 측정하였기 때문에 이를 감안하고 해석해야 한다.

해외 사례와 비교했을 때, 현대 영국에서도 당비 이외의 추가적 금전 기여는 당원에게 보편적인 행동이 아니다. 정당에 따라 약 10%대 초반에서 30% 초반까지 상당한 차이가 있다(Bale et al. 2020; Burton and Tunnicliffe 2022). 이러한 경향성은 유럽 16개국을 비교한 연구에서도 당원의 기부율이 약 20% 정도로 유사하게 발견된다(Ponce and Scarrow 2011).⁷⁾ 이는 곧 당원 중에서도 기부자와 비기부자가 뚜렷하게 구분되므로 당원 내부의 어떤 차이가 후원으로 이어지는지를 별도로 분석할 필요가 있음을 나타낸다. 특히, 한국의 경우 서구에 비해 상대적으로 높은 후원 경험이 나타나는데, 이것이 어떠한 동기에서 비롯되는지 살펴볼 필요가 있다.

〈그림 2〉 당원 지위별 대선 및 일반적 정치후원 경험 비율



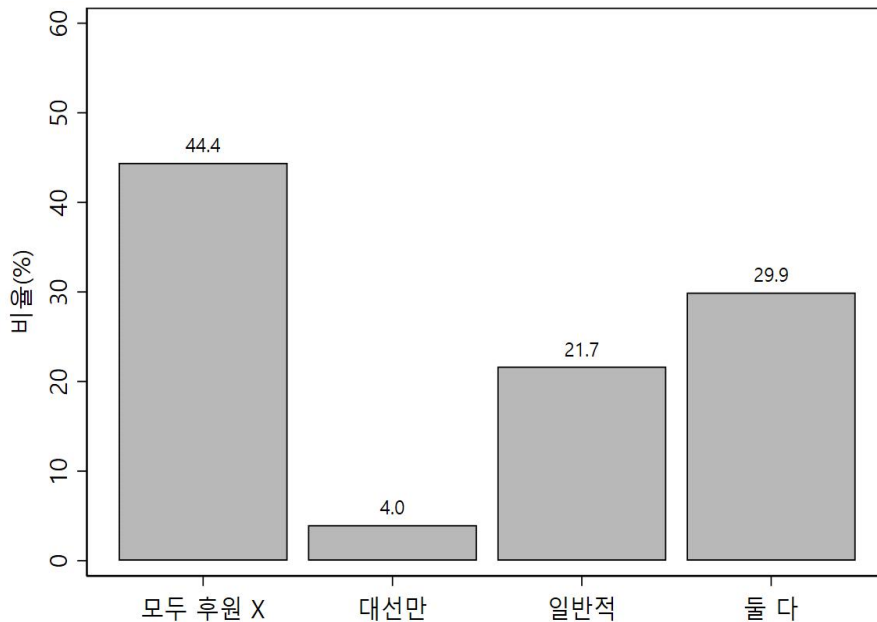
주: 각 막대는 대선 관련 정치후원과 일반적 정치후원의 경험 비율을 나타냄; 일반적 정치후원은 최근 2년간의 후원 경험으로 선거 기간과 중복될 수 있음.

다음으로 〈그림 3〉은 응답자 개인 수준에서 대선 관련 정치후원과 일반적 정치후원금 기부 경험이 어떻게 결합되어 나타나는지를 보여준다. 두 문항 모두 후원 경험이 없는 사람이 가장 많았으며(44.4%), 모두 후원한 경험은 29.9%를 보였다. 한편,

7) 하지만 앞서 언급하였듯이 해당 연구에서는 12개월 동안의 정당에 대한 기부임을 고려해야 한다.

대선 관련 후원 경험은 있으나, 최근 2년 간 후원 경험이 없다고 응답한 비율도 4%로 확인되었다. 최근 2년의 관찰기간에 제21대 대통령선거가 포함된다는 점을 고려하면 이러한 응답은 두 문항의 시간적 범위와 맥락을 서로 다르게 해석했거나 과거 후원 경험을 회상하는 과정에서 차이가 발생했을 가능성이 있다.

〈그림 3〉 대선과 일반적 정치후원 경험의 결합 분포



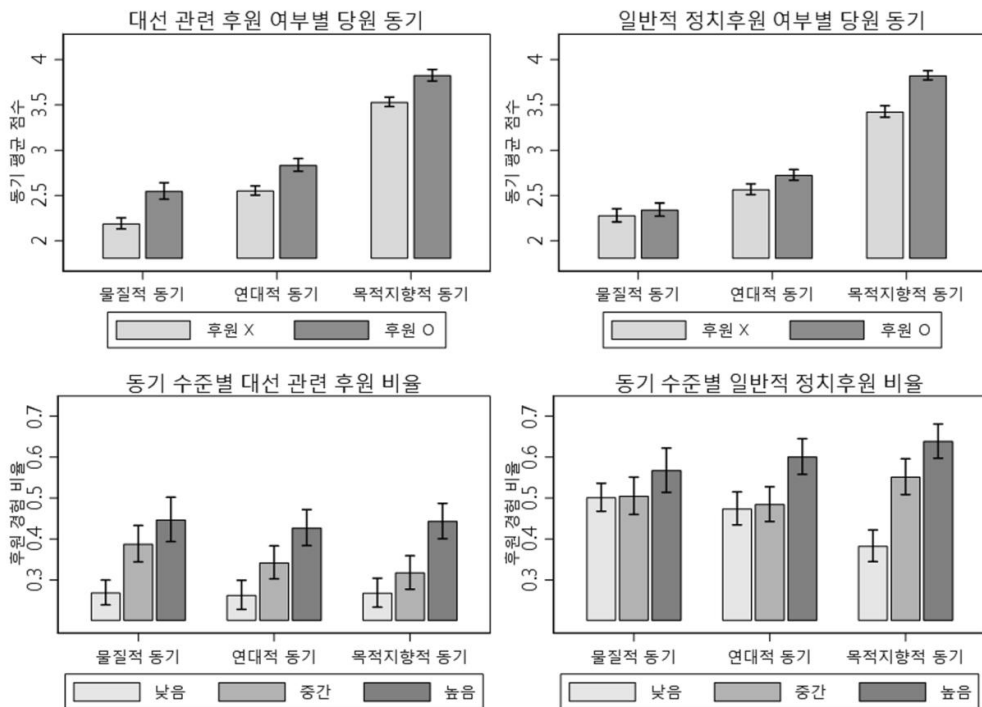
끝으로 회귀분석에 앞서 세 가지 당원 동기와 정치후원 경험 간의 기초적 관계를 살펴 보았다. 〈그림 4〉의 상단은 대선 관련 정치후원과 일반적 정치후원 경험 여부에 따른 동기별 평균점수를 나타낸다. 하단은 각 동기의 수준에 따른 정치후원 경험 비율을 의미한다. 대선 관련 정치후원에서는 후원 경험자가 비후원자보다 세 동기 모두에서 높은 평균 점수를 보였으며, 세 동기 모두 수준이 높아질수록 후원 경험 비율도 전반적으로 증가하였다.

마찬가지로 일반적 정치후원에서도 후원 경험자의 동기 점수가 대체로 더 높았지만, 동기별 양상에는 차이가 있었다. 특히 목적지향적 동기는 수준이 높아질수록 후원 경험 비율이 약 30%대에서 60% 이상으로 뚜렷하게 증가하였고, 연대적 동기 역시 높은 수준에서 후원 비율이 상승하였다. 반면 물질적 동기에서는 낮음과 중간 집단의 후원 경험 비율이 유사했으며, 높은 집단에서 상대적으로 높은 비율이 나타났다.

다만 이러한 기술적 비교는 각 동기와 후원 경험 간의 이변량 분석으로 세 동기가 서

로 공유하는 부분이나 다른 정치적 혹은 사회경제적 특성을 통제하지 않는다. 특히 대선 관련 후원에서는 세 동기 모두 후원 경험과 정적인 관계를 보이므로, 어떤 동기가 독립적인 설명력을 갖는지는 기초분석만으로 판단하기 어렵다. 이에 다음 절에서는 세 동기와 통제변수를 함께 투입한 이항 로지스틱 회귀분석을 통해 각 참여동기가 대선 및 일반적 정치후원 경험과 어떠한 독립적인 관련성을 갖는지를 검토한다.

〈그림 4〉 후원 유형별 정치후원 경험과 당원 동기의 관계



2. 동기와 정치후원금 기부 간 상관관계 분석

〈표 2〉는 대선 관련 정치후원금 기부 여부에 대한 이항 로지스틱 회귀분석 결과이다. 모형(1)부터 모형(3)까지는 물질적 동기, 연대적 동기, 목적지향적 동기를 독립적으로 검증한 모형이고, 모형(4)의 경우에는 위의 세 가지 동기를 모두 포함한 결과이다. 먼저, 모형(1)부터 모형(3)까지의 결과를 살펴보면 물질적 동기, 연대적 동기, 그리고 목적지향적 동기 모두 정치후원금 기부 가능성과 유의미한 정적 관련성을 보였다. 이는 이론적 배경이 되는 세 가지 동기가 모두 당원의 정치후원금 기부를 설명할 수 있는 잠재력을 가지

고 있음을 보여주는 결과라고 볼 수 있다(Clark and Wilson 1961; Francia et al. 2003).

〈표 2〉 대선 관련 정치후원금 기부 모형: 이항 로지스틱 회귀분석 결과

변수명	모형(1) 물질적 동기	모형(2) 연대적 동기	모형(3) 목적적 동기	모형(4) 종합모형
물질적 동기	0.324*** (0.055)			0.253*** (0.074)
연대적 동기		0.348*** (0.068)		0.104 (0.095)
목적지향적 동기			0.232** (0.082)	0.106 (0.089)
더불어민주당 (ref: 기타정당)	0.235 (0.183)	0.280 (0.185)	0.343 (0.182)	0.242 (0.184)
국민의힘	-0.212 (0.208)	-0.160 (0.208)	0.008 (0.205)	-0.209 (0.210)
당원 지위 (ref: 일반당원)	0.604*** (0.117)	0.600*** (0.117)	0.510*** (0.117)	0.593*** (0.117)
정치관심도	0.392*** (0.102)	0.357*** (0.103)	0.321** (0.107)	0.336** (0.109)
주관적 이념	0.026 (0.027)	0.027 (0.027)	0.021 (0.027)	0.027 (0.027)
정치효능감	0.067 (0.041)	0.060 (0.041)	0.048 (0.043)	0.045 (0.044)
Constant	-4.189*** (0.498)	-4.290*** (0.505)	-4.070*** (0.502)	-4.410*** (0.515)
Pseudo R ²	0.090	0.086	0.078	0.092
Observations	1,610	1,610	1,610	1,610
Control Variables	YES	YES	YES	YES

주: 괄호 안은 이분산성을 고려한 표준오차임(Robust standard errors in parentheses); 통제변수는 고려하였으나 보고하지 않음(부록 표 A1 참조); *** p<0.001, ** p<0.01, * p<0.05

그러나 세 가지 동기를 모두 포함한 모형(4)에서는 앞선 결과와는 다른 것을 확인할 수 있다. 물질적 동기는 여전히 통계적으로 유의미한 것을 알 수 있으나, 다른 동기들은 통계적 유의성을 발견할 수 없었다. 즉, 물질적 동기가 대선 관련 정치후원의 예측 확률을 높이는 것으로 나타났다. 이같은 결과는 대선이라는 정치적 국면의 특수성과 밀접히

관련될 수 있다. 대선은 정권 교체 여부, 권력구조의 변화에 따른 기회 구조의 변화 등 물질적 유인이 높아지는 시기로 볼 수 있다. 이러한 상황에서는 물질적 동기가 정치후원 경험 간의 독립적인 관련성이 나타남을 보여준다.

대선 관련 정치후원에서 물질적 동기가 유의하게 나타난 결과는 대선이라는 정치적 국면과 한국의 정치자금제도를 함께 고려하여 해석할 필요가 있다. 정치적 경력이나 관계에 따른 편익을 중시하는 당원에게는 정당의 조직적 동원과 정치활동이 집중되는 대선 국면에서 정당 참여의 도구적 가치가 커질 수 있다. 하지만 이것이 개별 후원에 대한 직접적이고 구체적인 대가의 기대로 해석되는 것은 아니다. 한국의 제도적 조건을 고려하면, 도구적 편익을 중시하는 당원에게 있어 정치적 기회가 확대되는 시기의 정치후원은 상대적으로 낮은 비용으로 편익을 획득할 수 있는 참여수단이 될 수 있기 때문이다.

이 외에는 당원 지위와 정치관심도 변수가 모든 모델에서 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 구체적으로 살펴보면, 우선 일반당원에 비해서 책임 및 권리 당원이 대선 관련 정치후원금 기부 가능성이 높은 것을 알 수 있었다. 이러한 결과는 당비를 납부하는 고관여 집단일수록 후원행위에도 적극적으로 참여한다는 것을 시사한다. 정치관심도 역시 모든 모형에서 통계적으로 유의미한 것을 알 수 있다. 이는 정치관심도가 후원에 필요한 정보비용을 낮추는 역할을 하며, 정치관심도가 높은 사람들은 후원요청을 받을 가능성과 이에 응할 가능성이 상대적으로 높다는 점으로 설명된다(Grant and Rudolph 2002).

다음으로 <표 3>은 일반적 정치후원금 경험 여부에 대한 이항 로지스틱 회귀분석 결과이다. 모형(1)부터 모형(3)까지의 결과를 살펴보면, 물질적 동기는 통계적 유의성을 발견하지 못했으며, 연대적 동기와 목적지향적 동기는 각각 기부할 가능성에 통계적으로 유의한 결과를 보였다. 이는 특정 선거에 한정하지 않고 측정한 최근 2년간의 후원 경험과 물질적 동기 간에 통계적으로 유의한 관련성이 확인되지 않았음을 의미한다.

세 가지 동기를 모두 포함한 모형(4)의 결과를 보면 이러한 경향을 더 잘 볼 수 있다. 목적지향적 동기는 다른 동기들을 통제한 이후에도 통계적으로 유의하였지만, 그 외 동기들은 통계적 유의성을 발견할 수 없었다. 이는 다른 조건이 동일할 때 목적지향적 동기가 높은 당원일수록 일반적 정치후원금을 기부할 가능성이 높다는 것을 의미한다. 이러한 결과는 대선 관련 후원과 최근 2년간의 일반적 후원에서 서로 다른 참여동기가 독립적인 관련성을 보인다는 점을 보여준다. 대선 관련 후원에서는 물질적 동기가 다른 동기들을 함께 고려한 이후에도 유의한 정적 관련성을 보인 반면, 최근 2년간의 일반적 후원에서는 목적지향적 동기가 유의한 정적 관련성을 보였다.

〈표 3〉 일반적 정치후원금 기부 모형: 이항 로지스틱 회귀분석 결과

변수명	모형(1) 물질적 동기	모형(2) 연대적 동기	모형(3) 목적적 동기	모형(4) 종합모형
물질적 동기	0.067 (0.052)			-0.050 (0.070)
연대적 동기		0.186** (0.065)		0.126 (0.092)
목적지향적 동기			0.373*** (0.076)	0.335*** (0.082)
더불어민주당 (ref: 기타정당)	-0.344* (0.174)	-0.358* (0.174)	-0.312 (0.172)	-0.322 (0.173)
국민의힘	-0.459* (0.192)	-0.500** (0.192)	-0.394* (0.190)	-0.421* (0.193)
당원 지위 (ref: 일반당원)	0.595*** (0.110)	0.612*** (0.111)	0.529*** (0.111)	0.545*** (0.112)
정치관심도	0.513*** (0.095)	0.488*** (0.096)	0.367*** (0.101)	0.366*** (0.101)
주관적 이념	0.012 (0.026)	0.014 (0.026)	0.012 (0.026)	0.013 (0.026)
정치효능감	0.079* (0.037)	0.068 (0.038)	0.017 (0.041)	0.017 (0.041)
Constant	-2.773*** (0.449)	-2.965*** (0.459)	-3.209*** (0.463)	-3.281*** (0.470)
Pseudo R ²	0.078	0.081	0.088	0.088
Observations	1,610	1,610	1,610	1,610
Control Variables	YES	YES	YES	YES

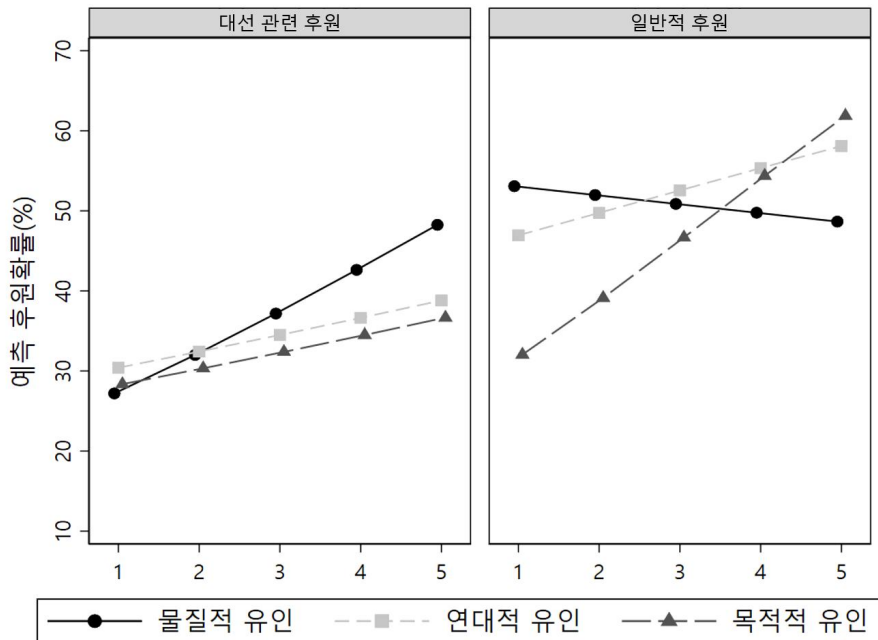
주: 괄호 안은 이분산성을 고려한 표준오차임(Robust standard errors in parentheses); 통제변수는 고려하였으나 보고하지 않음(부록 표 A2 참조); *** p<0.001, ** p<0.01, * p<0.05

〈표 3〉이 〈표 2〉와 구별되는 점은 국민의힘에 강한 소속감을 가진 사람이 기타 정당에 강한 소속감을 가진 사람들에 비해서 정치후원금 기부를 덜 한다는 것이다. 실제로 언론에 보도된 내용에 따르면 국민의힘 중앙당 후원회 모금액은 기타 정당(진보당, 정의당, 개혁신당)에 미치지 못하는 것으로 집계되었다(부석우 2026). 이는 당내 계파 갈등과 지지층 이탈 등의 이유로 정치후원금 기부가 위축되었을 가능성을 시사한다고 할 수 있다.

반대로, 진보 성향의 정당을 비롯하여 소수 정당의 경우에는 노동조합과 같은 몇몇 조직들을 중심으로 다수의 소액 기부 캠페인이 이뤄진다(김찬휘 2022). 다만, 위의 설명은 당시의 상황과 언론 보도에 기반한 해석이므로 이러한 결과가 일시적인 현상인지, 또는 지속적으로 이어지는 현상인지를 향후 연구들에서 규명할 필요가 있다. 그밖에 정치후원금 기부에 영향을 미치는 다른 요인들은 <표 2>와 동일한 결과를 보였다.

끝으로 <그림 5>는 <표 2>와 <표 3>의 모형(4) 종합모형의 추정치를 바탕으로 한 동기별 정치후원금 예측확률(predicted probability)을 보여준다. 해당 그림에 따르면, 대선 관련 후원에서는 물질적 동기가 높아질수록 정치후원금 예측확률이 상승하는 것으로 나타났다. 반면, 일반적 정치후원 차원에서는 목적지향적 동기가 높아질수록 정치후원금 예측확률이 높아지는 것으로 나타났다. 흥미로운 점은 일반적 정치후원에서는 물질적 동기가 강할수록 오히려 정치후원 예측확률이 완만하게 낮아지는 경향을 보였다. 물질적 동기의 추정치는 부(-)의 방향이었으나 통계적으로 유의하지 않았으므로, 그 방향 자체에 실질적 의미를 부여하기는 어렵다.

<그림 5> 최종 모형에 따른 동기별 정치후원 예측확률



해당 그림을 해석할 때 한 가지 유의해야 할 점은 종속변수의 측정 기간이 다르다는 점을 고려해야 한다. 대선 관련 후원은 제21대 대통령선거와 관련된 후원 경험을

측정한 반면, 일반적 정치후원은 최근 2년 동안의 누적된 후원 경험을 측정하였다. 최근 2년간의 일반적 후원에서 전반적으로 높은 예측확률이 나타나는 데에는 장기간에 걸쳐 후원 경험이 누적되는 측정 범위의 차이가 영향을 미칠 수 있다. 따라서 이 그림은 각 후원 유형에서 동기 수준의 변화가 후원 가능성과 어떠한 관계를 보이는지를 중심으로 해석해야 한다.

3. 참여동기의 후원 유형별 차이 검정

앞선 분석에서는 대선 관련 후원과 일반적 정치후원을 각각 별도의 로짓모형으로 추정하였다. 그러나 한 모형에서 특정 계수가 유의하고 다른 모형에서 유의하지 않다는 사실만으로 해당 동기의 효과가 두 후원 사이에서의 통계적 차이가 나타난다고 주장하기 어렵다. 이에 본 연구는 두 후원 변수를 하나의 자료구조로 결합하고 후원 유형과 각 참여동기의 상호작용항을 포함한 통합 로짓모형을 추가로 추정하였다. 통합모형의 전체 결과는 〈부록 표 A3〉에 제시하였다.⁸⁾

〈표 4〉는 대선 관련 정치후원과 일반적 정치후원 간 참여동기 계수의 차이를 검정한 결과이다. 먼저 물질적 동기와 후원 유형 간 상호작용항은 부(-)의 방향에서 통계적으로 유의하였다. 이는 물질적 동기와 후원 경험 간의 상관관계가 최근 2년간 일반적 후원보다 대선 관련 후원에서 유의미하게 강하다는 것을 의미한다. 반대로 목적지향적 동기와 후원 유형 간 상호작용항은 양(+)의 방향에서 유의하게 나타났다. 즉, 목적지향적 동기의 회귀계수는 대선 관련 정치후원보다 일반적 정치후원에서 유의하게 높았다. 연대적 동기의 효과는 두 후원 경험 사이에서 유의한 차이를 보이지 않았다.

결론적으로 위의 결과는 물질적 동기와 목적지향적 동기의 계수가 두 후원 유형 간 통계적으로 유의하게 다르다는 점을 보여준다. 다만 일반적 후원 경험에는 최근 2년이라는 기간 단서로 인해 제21대 대통령 선거 시기의 후원이 포함될 수 있으므로, 이를 순수한 비선거 시기와 대선 시기의 차이로 해석해서는 안 된다. 즉, 특정 대통령 선거와 관련된 후원과 포괄적인 기간에 걸친 일반적 후원 사이의 차이로 이해할 필요가 있다.

8) 추가적으로 통제변수의 관련성 역시 후원유형에 따라 달라질 가능성을 고려하여 모든 통제변수와 후원유형 간 상호작용을 포함한 완전 상호작용 통합모형을 추정하였다. 분석 결과, 기존의 결과가 유지되었다. 후원유형별 평균한계효과를 이용한 추가 검정에서도 동일한 결과가 확인되었다. 한편 참여동기 간 계수 차이를 직접 검정한 결과, 대선 관련 후원에서 물질적 동기의 계수는 연대적 동기 및 목적지향적 동기의 계수보다 통계적으로 유의하게 크지 않았으며, 최근 2년 후원에서도 목적지향적 동기의 계수가 모든 다른 동기보다 유의하게 큰 것은 아니었다(부록 표 C1, C2 참조).

〈표 4〉 대선과 일반적 정치후원 간 참여동기 계수 차이 검정

구 분	대선 후원 계수	일반적 후원 계수	차이 계수	차이 p값
물질적 동기	0.266***	-0.067	-0.333***	0.000
연대적 동기	0.106	0.126	0.019	0.835
목적지향적 동기	0.106	0.333***	0.227**	0.002

주: 표는 두 정치후원 변수를 하나의 구조로 결합하여 추정한 통합 로짓 모형의 결과임; 차이 계수는 후원유형 더미와 각 참여동기 간 상호작용항의 계수로, 일반적 정치후원의 동기 계수에서 대선 관련 정치후원의 동기 계수를 뺀 값임; 표준오차는 응답자 수준에서 군집화하였음; *** $p < .001$, ** $p < .01$, * $p < .05$

Ⅵ. 결론

당원의 정치후원은 어떠한 동기에서 비롯되는가? 또 참여동기와 후원 경험 간 관련성은 대선 관련 정치후원과 일반적 정치후원에서 다르게 나타나는가? 본 연구는 한국 정당 당원 1,610명을 대상으로 조직 유인체계론의 물질적, 연대적, 목적지향적 동기가 대선 및 일반적 정치후원 경험에 어떠한 관련성을 갖는지를 분석하였다. 그 결과, 대선 관련 후원에서는 물질적 동기가, 최근 2년간의 일반적인 후원에서는 목적지향적 동기가 독립적인 상관관계를 보였다. 이 결과는 정치후원의 동기적 기반이 서로 다른 배경에서 나타날 수 있음을 시사한다.

본 연구의 함의는 한국의 정치후원 문화를 이해하고 확대하기 위해 대선 관련 정치후원과 일반적 정치후원을 구분하여 접근할 필요가 있다는 점이다. 대선 관련 정치후원에서 물질적 동기가 독립적인 관련성을 보였다는 결과는 대선과 같은 정치적 국면에서 정치적 경력이나 관계 형성과 같은 선택적 편익을 중시하는 동기가 후원 경험과 연결될 가능성을 보여준다. 따라서 선거 기간의 정치후원이 정치적 접근이나 선택적 편익에 대한 기대와 결부될 가능성을 고려할 때, 후원금의 모금과 사용 과정에서 투명성을 확보하는 것이 중요하다.

한편 일반적 정치후원에서 목적지향적 동기가 독립적인 관련성을 보였다는 점은 정당과 정치인이 후원금을 정책 개발과 이념적 목표 실현에 어떻게 활용하는지 당원들에게 소통하는 것이 중요함을 시사한다. 즉, 정치후원금의 구체적 사용처와 성과를 당원에게 지속적으로 제시해야 한다. 이는 소액후원 행위가 시민이 선호하는 정책과 공적 가치를 지원하는 일상적 정치참여로 정착시키는 데에도 중요하다. 건전한 정치후원 문화의 형성

을 위해서는 대선 관련 후원과 일반적 정치후원 모두에서 모금과 사용 과정의 투명성을 확보하고, 당원의 참여 동기를 고려하면서 활동 성과를 공유하는 노력이 요구된다.

본 연구의 기여는 다음과 같다. 첫째, 정치후원금의 수혜자인 정치인이나 후보자의 특성과 모금 성과에 주로 집중해 온 기존 연구와 달리, 본 연구는 정치후원금을 제공하는 당원 개인의 동기적 기반을 분석한다. 특히, 자료의 한계로 인해 찾아보기 어려운 당원 연구를 정치후원 연구로 확장했다는 점에서 기여를 가질 수 있다. 둘째, 본 연구는 대선 관련 정치후원과 일반적 정치후원을 비교하여, 특정 선거와 관련된 후원 경험과 최근 2년간의 포괄적 후원 경험에서 참여동기의 관련성이 다르게 나타남을 확인하였다. 이는 정치후원의 동기적 기반을 이해하기 위해서는 기부자의 개인적 성향은 물론 후원 경험의 범위를 고려할 필요가 있음을 시사한다.

끝으로 본 연구의 한계는 다음과 같다. 먼저, 대선 관련 후원 경험은 제21대 대통령선거 국면을 대상으로 측정한 반면, 일반적 후원 경험은 최근 2년간의 누적 경험으로 측정하였다는 점에서 두 종속변수의 관찰기간이 동일하지 않고 중첩되는 지점이 존재한다. 따라서 각 후원 유형에서 어떤 동기가 정치후원과 독립적인 관련성을 나타내는지를 중심으로 해석할 필요가 있다. 다음으로 본 연구의 독립변수가 정당 가입과 당적 유지의 일반적 동기를 측정한 것이다. 이에 따라 분석 결과는 당원의 전반적인 참여동기가 정치후원과 관련되는지를 보여주지만, 실제 후원 시점에 작동한 구체적인 동기를 직접 확인할 수 없다는 한계가 있다.

마지막으로 참여동기 척도의 구성타당성과 관련된 한계가 있다. 본 연구의 물질적, 연대적, 목적지향적 동기는 조직 유인체계론과 선행연구에 기초하여 구성된 이론 기반의 합성 지표로 각 척도의 단일차원성과 내적 일관성을 확인하고 일부 문항을 제외한 대안적 척도에서도 주요 결과가 유지되는지를 검토하였다. 그럼에도 일부 문항은 둘 이상의 동기적 속성을 포함할 가능성이 있으며, 정치후원 그 자체에 대한 동기가 아니라 일반적 동기를 측정하고 있다는 점에서도 주의가 필요하다. 향후 연구에서는 정치후원금 기부의 동기를 보다 직접적으로 측정하는 문항을 개발하여 이러한 한계를 보완할 필요가 있다.

참고문헌

- 강주현. 2012. “정당운영에 대한 당원 인식과 선거운동에 관한 연구.” 『분쟁해결연구』, 10권 2호, 93-122.
- 구세진·조영호. 2025. “누가, 왜 참여하는가? 한국 당원의 당내 활동 참여 연구.” 『한국정당학회보』 24권 4호, 73-116.
- 김의성. 2004. “정치자금과 선거결과: 16대 총선결과를 중심으로.” 『한국정치학회보』 38권 2호, 285-302.
- 김정도. 2014. “제19대 국회의원선거의 후원회모금액의 양상과 결정요인 분석.” 『사회과학연구』 25권 2호, 267-288.
- 김찬휘. 2022. “1인 1표를 넘어 1인 1원 민주주의를 제안한다.” 『오마이뉴스』 (1월 11일).
- 노송산·나희진·이현우. 2025. “상임위원회 활동이 정치후원금 모금에 미치는 영향: 특수재 상임위원회를 중심으로.” 『의정연구』 31권 1호, 39-68.
- 노송산·이현우. 2025. “출판기념회 개최 동기 분석: 정치자금, 그리고 인지도 향상.” 『21세기정치학회보』 35권 4호, 69-94.
- 부석우. 2026. “진보·정의·개혁에 밀린 국민의힘...후원금 5위로 추락.” 『경기일보』 (3월 6일).
- 엄기홍. 2006. “정치자금의 기부목적, 정책영향 혹은 선거지원? 2004년 고액기부자 명단의 경험적 분석.” 『한국정치학회보』 40권 3호, 191-210.
- 엄기홍. 2012. “정치자금 불평등의 수준과 원인: 제18대 국회의원 선거 후원회 모금액에 대한 경험적 분석.” 『21세기정치학회보』 22권 1호, 229-252.
- 중앙선거관리위원회. 2024. 『정당의 활동개황 및 회계보고』. 과천: 중앙선거관리위원회.
- 한정훈. 2019. “한국 정당의 당원과 당비.” 『미래정치연구』 9권 1호, 87-118.

- Ansolabehere, Stephen, John M. de Figueiredo, and James M. Snyder Jr. 2003. “Why Is There So Little Money in U.S. Politics?” *Journal of Economic Perspectives* 17(1): 105-130.
- Bale, Tim, Paul Webb, and Monica Poletti. 2020. *Footsoldiers: Political party membership in the 21st century*. Routledge.
- Barber, Michael J. 2016. “Donation Motivations: Testing Theories of Access and Ideology.” *Political Research Quarterly* 69(1): 148-159.
- Barber, Michael J., Brandice Canes-Wrone, and Sharece Thrower. 2017. “Ideologically Sophisticated Donors: Which Candidates Do Individual Contributors Finance?” *American Journal of Political Science* 61(2): 271-288.
- Barber, Michael J., and Nolan McCarty. 2016. “Causes and Consequences of Polarization.” In *Political Negotiation: A Handbook*, edited by Jane Mansbridge and Cathie Jo Martin, 37-90. Washington, DC: Brookings Institution Press.

- Bennett, Randall W., and Christine Loucks. 1994. "Savings and Loan and Finance Industry PAC Contributions to Incumbent Members of the House Banking Committee." *Public Choice* 79(1-2): 83-104.
- Bonica, Adam. 2017. "Professional Networks, Early Fundraising, and Electoral Success." *Election Law Journal* 16(1): 153-171.
- Brady, Henry E., Sidney Verba, and Kay Lehman Schlozman. 1995. "Beyond SES: A resource model of political participation." *American political science review* 89(2): 271-294.
- Burton, Matthew, and Richard Tunnicliffe. 2022. "Membership of Political Parties in Great Britain." Commons Library Research Briefing SN05125. London: House of Commons Library.
<https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn05125/> (검색일: 2026.07.12).
- Clark, Peter B., and James Q. Wilson. 1961. "Incentive Systems: A Theory of Organizations." *Administrative Science Quarterly* 6(2): 129-166.
- Fisher, Justin. 1999. "Modelling the Decision to Donate by Individual Party Members: The Case of British Parties." *Party Politics* 5(1): 19-38.
- Francia, Peter L., John C. Green, Paul S. Hermson, Lynda W. Powell, and Clyde Wilcox. 2003. *The Financiers of Congressional Elections: Investors, Ideologues, and Intimates*. New York: Columbia University Press.
- Fuchs, Ester R., E. Scott Adler, and Lincoln A. Mitchell. 2000. "Win, place, show: Public opinion polls and campaign contributions in a New York City election." *Urban Affairs Review* 35(4): 479-501.
- Gomez, Raul, Luis Ramiro, Laura Morales, and Jaime Aja. 2021. "Joining the party: Incentives and motivations of members and registered sympathizers in contemporary multi-speed membership parties." *Party Politics* 27(4): 779-790.
- Granik, Sue. 2005. "Membership Benefits, Membership Action: Why Incentives for Activism Are What Members Want." *Journal of Nonprofit & Public Sector Marketing* 14(1-2): 65-89.
- Grant, J. Tobin, and Thomas J. Rudolph. 2002. "To Give or Not to Give: Modeling Individuals' Contribution Decisions." *Political Behavior* 24(1): 31-54.
- Green, Donald P., Jonathan S. Krasno, Costas Panagopoulos, Benjamin Farrer, and Michael Schwam-Baird. 2015. "Encouraging Small Donor Contributions: A Field Experiment Testing the Effects of Nonpartisan Messages." *Journal of Experimental Political Science* 2(2): 183-191.
- Green, Donald P., and Jonathan S. Krasno. 1990. "Rebuttal to Jacobson's 'New Evidence for Old Arguments.'" *American Journal of Political Science* 34(2): 363-372.
- Hersh, Eitan D., and Brian F. Schaffner. 2017. *Motivations of Political Contributors: An Audit*. Washington, DC: Bipartisan Policy Center.

- Jacobson, Gary C. 1990. "The Effects of Campaign Spending in House Elections: New Evidence for Old Arguments." *American Journal of Political Science* 34(2): 334-362.
- Kates, Sean, and Sebastian Thieme. 2026. "Fundraising Events and Nonideological Donation Motivations." *The Journal of Politics* 88(4), forthcoming.
- Katz, Richard S., and Peter Mair. 1995. "Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party." *Party Politics* 1(1): 5-28.
- Kölln, Ann-Kristin. 2015. "The Value of Political Parties to Representative Democracy." *European Political Science Review* 7(4): 593-613.
- Koo, Sejin. 2020. "Can Intraparty Democracy Save Party Activism? Evidence from Korea." *Party Politics* 26(1): 32-42.
- La Raja, Raymond J., and Brian F. Schaffner. 2015. *Campaign Finance and Political Polarization: When Purists Prevail*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- La Raja, Raymond J., and David L. Wiltse. 2012. "Don't Blame Donors for Ideological Polarization of Political Parties: Ideological Change and Stability among Political Contributors, 1972-2008." *American Politics Research* 40(3): 501-530.
- Mayhew, David R. 1974. *Congress: The Electoral Connection*. New Haven: Yale University Press.
- Meisels, Mellissa, Joshua D. Clinton, and Gregory A. Huber. 2024. "Giving to the Extreme? Experimental Evidence on Donor Response to Candidate and District Characteristics." *British Journal of Political Science* 54(3): 851-873.
- Nownes, Anthony J., and Rachel Vincent. 2025. "Who Gives to American Trade and Professional Association Political Action Committees and Why?" *American Politics Research* 53(1): 55-68.
- Ponce, Aldo F., and Susan E. Scarrow. 2011. "Who gives? Partisan donations in Europe." *West European Politics* 34(5): 997-1020.
- Powell, Eleanor Neff, and Justin Grimmer. 2016. "Money in Exile: Campaign Contributions and Committee Access." *The Journal of Politics* 78(4): 974-988.
- Rueda, Miguel R., and Nelson A. Ruiz. 2025. "How Do Electoral Outcomes Affect Campaign Contributions? The Role of Personal Loyalty and Investment Motives." *British Journal of Political Science* 55: e86.
- Seyd, Patrick, and Paul Whiteley. 1992. *Labour's Grass Roots: The Politics of Party Membership*. Oxford: Clarendon Press.
- Snyder, James M., Jr. 1990. "Campaign Contributions as Investments: The U.S. House of Representatives, 1980-1986." *Journal of Political Economy* 98(6): 1195-1227.
- Snyder, James M., Jr. 1993. "The Market for Campaign Contributions." *Economics & Politics* 5(3): 219-240.

- Thomsen, Danielle M. 2023. "Competition in Congressional Elections: Money versus Votes." *American Political Science Review* 117(2): 675-691.
- Traag, Vincent A. 2016. "Complex Contagion of Campaign Donations." *PLOS ONE* 11(4): e0153539.
- van Biezen, Ingrid. 2004. "Political Parties as Public Utilities." *Party Politics* 10(6): 701-722.
- Wauters, Bram. 2010. "Explaining Participation in Intra-Party Elections: Evidence from Belgian Political Parties." *Party Politics* 16(2): 237-259.
- Webb, Paul, Tim Bale, and Monica Poletti. 2020. "Social Networkers and Careerists: Explaining High-Intensity Activism among British Party Members." *International Political Science Review* 41(2): 255-270.
- Weber, Regina. 2020. "Why Do Young People Join Parties? The Influence of Individual Resources on Motivation." *Party Politics* 26(4): 496-509.
- Whiteley, Paul F., Patrick Seyd, Jeremy Richardson, and Paul Bissell. 1994. "Explaining Party Activism: The Case of the British Conservative Party." *British Journal of Political Science* 24(1): 79-94.
- Whiteley, Paul F., and Patrick Seyd. 2002. *High-Intensity Participation: The Dynamics of Party Activism in Britain*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

논문접수일: 2026.08.06
수정일: 2026.09.07
게재확정일: 2026.09.21

- 노송산은 2026년 현재 University of North Texas의 박사과정생이다. 전공분야는 정치과정이며, 의회정치와 정치자금의 주요 관심분야이다. 대표논문으로는 “출판기념회 개최 동기 분석: 정치자금, 그리고 인지도 향상”(『21세기정치학회보』 2025)과 “상임위원회 활동이 정치후원금 모금에 미치는 영향: 특수재 상임위원회를 중심으로”(『의정연구』 2025)가 있다.
(SONGSANNOH@my.unt.edu)
- 노기우는 2025년 서강대학교에서 정치학 박사학위를 취득하였으며, 현재 서강대학교 현대정치연구소 전임연구원으로 재직 중이다. 전공분야는 비교정치이며, 주요 관심분야는 정당정치, 청년정치, 정치행태, 정치적 대표성이다. 대표논문으로는 “Party Membership Motivations and Political Activism in a Polarized New Democracy: Evidence from South Korea”(Party Politics, 2026), “Translating Youth Participation into Policy: A Case Study of the Seoul Youth Ordinance in South Korea”(Journal of Asian Public Policy, 2026) 등이 있다.
(politics0412@gmail.com)

부록

〈표 A1. 대선 관련 후원 로지스틱 회귀분석 전체 모형〉

변수명	모형(1) 물질적 동기	모형(2) 연대적 동기	모형(3) 목적적 동기	모형(4) 종합모형
물질적 동기	0.324*** (0.055)			0.253*** (0.074)
연대적 동기		0.348*** (0.068)		0.104 (0.095)
목적지향적 동기			0.232** (0.082)	0.106 (0.089)
당원 지위 (ref: 일반당원)	0.604*** (0.117)	0.6*** (0.117)	0.51*** (0.117)	0.593*** (0.117)
정치관심도	0.392*** (0.102)	0.357*** (0.103)	0.321** (0.107)	0.336** (0.109)
주관적 정치 이념	0.026 (0.027)	0.027 (0.027)	0.021 (0.027)	0.027 (0.027)
연령	-0.217*** (0.058)	-0.218*** (0.058)	-0.231*** (0.057)	-0.220*** (0.058)
성별	0.162 (0.118)	0.193 (0.118)	0.224 (0.117)	0.176 (0.118)
영남 (ref: 기타지역)	0.226 (0.156)	0.215 (0.155)	0.091 (0.151)	0.223 (0.156)
호남	0.35 (0.2)	0.349 (0.197)	0.243 (0.194)	0.357 (0.2)
정치효능감	0.067 (0.041)	0.06 (0.041)	0.048 (0.043)	0.045 (0.044)
소득수준 하 (ref: 소득수준 중)	0.192 (0.156)	0.225 (0.156)	0.258 (0.153)	0.198 (0.156)
소득수준 상	0.03 (0.134)	0.024 (0.133)	-0.009 (0.133)	0.03 (0.135)
주관적 사회경제적 지위	0.207*** (0.039)	0.209*** (0.04)	0.233*** (0.039)	0.204*** (0.04)
더불어민주당 (ref: 기타정당)	0.235 (0.183)	0.28 (0.185)	0.343 (0.182)	0.242 (0.184)
국민의힘	-0.212 (0.208)	-0.16 (0.208)	0.008 (0.205)	-0.209 (0.21)
교육수준 하 (ref: 교육수준 중)	-0.208 (0.166)	-0.186 (0.166)	-0.114 (0.163)	-0.206 (0.167)
교육수준 상	0.11 (0.171)	0.087 (0.171)	0.058 (0.169)	0.103 (0.171)
Constant	-4.189*** (0.498)	-4.290*** (0.505)	-4.070*** (0.502)	-4.410*** (0.515)
Pseudo R ²	0.090	0.086	0.078	0.092
Observations	1,610	1,610	1,610	1,610

Robust standard errors in parentheses

*** p<0.001, ** p<0.01, * p<0.05

〈부록 표 A2. 일반적 정치후원 경험 로지스틱 회귀분석 전체 모형〉

변수명	모형(1) 물질적 동기	모형(2) 연대적 동기	모형(3) 목적적 동기	모형(4) 종합모형
물질적 동기	0.067 (0.052)			-0.05 (0.07)
연대적 동기		0.186** (0.065)		0.126 (0.092)
목적지향적 동기			0.373*** (0.076)	0.335*** (0.082)
당원 지위 (ref: 일반당원)	0.595*** (0.110)	0.612*** (0.111)	0.529*** (0.111)	0.545*** (0.112)
정치관심도	0.513*** (0.095)	0.488*** (0.096)	0.367*** (0.101)	0.366*** (0.101)
주관적 정치 이념	0.012 (0.026)	0.014 (0.026)	0.012 (0.026)	0.013 (0.026)
연령	-0.064 (0.054)	-0.063 (0.054)	-0.077 (0.054)	-0.076 (0.054)
성별	0.090 (0.110)	0.091 (0.110)	0.125 (0.111)	0.124 (0.111)
영남 (ref: 기타지역)	0.165 (0.145)	0.196 (0.146)	0.110 (0.144)	0.133 (0.146)
호남	0.016 (0.185)	0.049 (0.186)	-0.009 (0.186)	0.012 (0.187)
정치효능감	0.079* (0.037)	0.068 (0.038)	0.017 (0.041)	0.017 (0.041)
소득수준 하 (ref: 소득수준 중)	0.001 (0.144)	-0.003 (0.145)	0.012 (0.145)	0.011 (0.146)
소득수준 상	0.291* (0.128)	0.299* (0.128)	0.284* (0.128)	0.289* (0.128)
주관적 사회경제적 지위	0.143*** (0.036)	0.134*** (0.036)	0.144*** (0.036)	0.140*** (0.036)
더불어민주당 (ref: 기타정당)	-0.344* (0.174)	-0.358* (0.174)	-0.312 (0.172)	-0.322 (0.173)
국민의힘	-0.459* (0.192)	-0.500** (0.192)	-0.394* (0.190)	-0.421* (0.193)
교육수준 하 (ref: 교육수준 중)	-0.239 (0.152)	-0.257 (0.153)	-0.210 (0.153)	-0.222 (0.154)
교육수준 상	0.151 (0.169)	0.153 (0.169)	0.132 (0.169)	0.134 (0.169)
Constant	-2.773*** (0.449)	-2.965*** (0.459)	-3.209*** (0.463)	-3.281*** (0.470)
Pseudo R ²	0.078	0.081	0.088	0.088
Observations	1,610	1,610	1,610	1,610

Robust standard errors in parentheses

*** p<0.001, ** p<0.01, * p<0.05

〈부록 표 A3. 대선과 일반적 정치후원 간 참여동기 계수 차이 검정: 전체 모형〉

변수명	모형(1) 통합모형
최근2년후원	0.713** (0.257)
물질적동기	0.266*** (0.072)
최근2년후원× 물질적동기	-0.333*** (0.069)
연대적동기	0.106 (0.094)
최근2년후원× 연대적동기	0.019 (0.093)
목적적동기	0.106 (0.084)
최근2년후원× 목적적동기	0.227** (0.072)
당원지위(ref: 일반당원)	0.565*** (0.099)
정치관심도	0.350*** (0.091)
이념	0.020 (0.023)
연령	-0.143** (0.048)
성별	0.147 (0.099)
영남 (ref: 기타지역)	0.177 (0.130)
호남	0.176 (0.166)
정치효능감	0.030 (0.036)
소득수준 하 (ref: 소득수준 중)	0.097 (0.131)
소득수준 상	0.163 (0.112)
주관적 사회경제적지위	0.170*** (0.034)
더불어민주당 (ref: 기타정당)	-0.049 (0.144)
국민의힘	-0.314 (0.165)
교육수준 하 (ref: 교육수준 중)	-0.213 (0.140)
교육수준 상	0.113 (0.143)
Constant	-4.176*** (0.452)
Pseudo R ²	0.108
Observations	3,220
Respondent clusters	1,610

Cluster-robust standard errors at the respondent level in parentheses; *** p<0.001, ** p<0.01, * p<0.05

〈부록 표 B1. 당원 참여동기 척도의 차원성과 신뢰도〉

Panel A. 주성분분석 결과

Scale / Item	Component loading
Material	One-dimensional
q18. 정치 경력에 도움이 될 것 같아서	0.925
q19. 사회생활과 직업에 도움이 되기 때문에	0.925
First eigenvalue	1.712
Second eigenvalue	0.288
Variance explained (%)	85.6
Cronbach's alpha	0.831
Solidary	One-dimensional
q20. 정치에 대한 생각이 비슷한 사람들과 교류하고 싶어서	0.673
q21. 지인 및 주변인과의 친분관계 때문에	0.736
q22. 가족의 정치적 영향을 받아서	0.779
q23. 정당 모임과 활동이 재미있어서	0.834
First eigenvalue	2.297
Second eigenvalue	0.772
Variance explained (%)	57.4
Cronbach's alpha	0.747
Purposive	One-dimensional
q26. 정당이 주는 소속감과 정체성을 느끼기 위해서	0.682
q27. 지지하는 정당과 후보자의 선거 승리를 돕기 위해	0.848
q28. 정당의 전반적인 이념과 가치에 동의하기 때문에	0.847
q29. 내 생각을 정당의 정책에 반영시키기 위해	0.793
q30. 시민으로서 더 나은 나라를 만드는 데 기여하고 싶어서	0.776
First eigenvalue	3.130
Second eigenvalue	0.670
Variance explained (%)	62.6
Cronbach's alpha	0.847

주: 세 가지 동기 변수는 클라크와 윌슨(Clark and Wilson 1961)의 유인 유형과 일반유인모형의 논의에 근거한 이론 기반의 합성 지표임; 세 척도 모두 제1 고유값이 1을 초과하고 제2 고유값이 1 미만으로 나타나 단일차원 해를 보였음; 제시된 적재량은 각 문항과 제1주성분 간의 상관계수임; 주성분 점수는 표준화된 문항을 이용하여 산출하였음; 전체 사례수는 1,610명임.

Panel B. 참여동기 합성 지표 간 상관관계

	Material	Solidary	Purposive
Material	1.000	0.696	0.183
Solidary	0.696	1.000	0.350
Purposive	0.183	0.350	1.000

Panel C. 다중공선성 진단

Variable	VIF
물질적 동기	1.99
연대적 동기	2.23
목적지향적 동기	1.75
Maximum VIF among all predictors	3.24

주: 모든 VIF가 5미만으로 나타나 다중공선성은 확인되지 않았음; 전체 사례수는 1,610명임.

〈부록 표 C1. 강건성 검증〉

Panel A. 목적지향적 동기 강건성 검사

구 분	동 기	기존 모형	Q26 제외 모형
대선 관련 후원	물질적 동기	0.253*** (0.074)	0.252*** (0.074)
	연대적 동기	0.104 (0.095)	0.127 (0.094)
	목적지향적 동기	0.106 (0.089)	0.042 (0.083)
일반적 후원	물질적 동기	-0.050 (0.070)	-0.042 (0.070)
	연대적 동기	0.126 (0.092)	0.161 (0.090)
	목적지향적 동기	0.335*** (0.082)	0.287*** (0.076)
후원유형 교차항	물질적 동기	-0.333*** (0.069)	-0.322*** (0.069)
	연대적 동기	0.019 (0.093)	0.030 (0.091)
	목적지향적 동기	0.227** (0.072)	0.237*** (0.067)

주: 목적지향적 동기 척도에 포함된 Q26(정당이 주는 정체성과 소속감을 느끼기 위해) 문항은 개념적으로 연대적 또는 표현적 동기와 유사할 가능성을 고려해 해당 문항을 제외하고 동일한 모형을 재추정

하였음; 해당 분석은 로짓분석 수행 결과이며, 괄호 안은 이분산성을 고려한 표준오차임; 후원유형 상호작용항은 각 참여동기와 정치후원 간의 관련성이 대선 관련 후원과 일반적 후원 사이에서 차이가 있는지를 검정한 결과임; 사례수는 1,610명임. *** $p < 0.001$, ** $p < 0.01$, * $p < 0.05$

Panel B. 완전 상호작용 통합모형(Fully Interacted Stacked Model)

	대선 관련 후원 계수	일반적 후원 계수	차이	p-value
물질적 동기	0.253*** (0.074)	-0.050 (0.070)	-0.303	<0.001
연대적 동기	0.104 (0.095)	0.126 (0.092)	0.022	0.814
목적지향적 동기	0.106 (0.089)	0.335*** (0.082)	0.229	0.008

주: 이 모형의 목적은 통제변수의 관련성 역시 후원유형별로 달라질 수 있도록 제약을 완화한 상태에서 주요 참여동기의 후원유형 간 계수 차이가 유지되는지를 검증하는 데 있음; 해당 모형은 본문 모형4에 포함된 모든 통제변수와 후원유형 간 상호작용항을 포함하며, 응답자 수준의 군집화된 강건표준오차를 사용하였음; *** $p < .001$, ** $p < .01$, * $p < .05$.

〈부록 표 C2. 유형별 동기에 따른 정치후원 차이에 대한 추가 검정〉

Panel A. 후원유형별 평균한계효과

구 분	대선 관련 후원 AME [95% CI]	일반적 후원 AME [95% CI]	차이 [95% CI]	p-value
물질적 동기	0.050 [0.022,0.079]	-0.011 [-0.041,0.019]	-0.061 [-0.090,-0.033]	<0.001
연대적 동기	0.021 [-0.016,0.058]	0.028 [-0.012,0.067]	0.007 [-0.031,0.046]	0.716
목적지향적 동기	0.021 [-0.014,0.056]	0.074 [0.039,0.109]	0.053 [0.018,0.088]	0.003

주: 평균한계효과(AME)는 완전 상호작용 통합 로짓모형을 바탕으로 함; 응답자 수준의 군집강건 표준오차를 사용하였음.

패널 A는 로짓 상호작용계수의 차이를 보다 직관적으로 해석하기 위해 완전 상호작용 통합모형을 바탕으로 후원유형별 평균한계효과(AME)를 산출한 결과이다. 물질적 동기의 평균한계효과는 대선 관련 후원에서 0.050으로 유의하게 나타난 반면, 최근 2년 후원에서는 -0.011로 유의하지 않았으며, 두 후원유형 간 평균한계효과와의 차이는 -0.061로 통계적으로 유의하였다($p < 0.001$). 반대로 목적지향적 동기의 평균한계효과는 대선 관련 후원에서는 유의하지 않았으나, 최근 2년 후원에서는 0.074로

유의하게 나타났으며, 두 유형 간 차이도 0.053으로 유의하였다($p=0.003$). 연대적 동기의 평균한계효과는 두 후원유형 사이에서 유의한 차이를 보이지 않았다. 이는 물질적 동기와 후원 경험의 관련성은 대선 관련 후원에서 상대적으로 강하고, 목적지향적 동기와 후원 경험의 관련성은 최근 2년 후원에서 상대적으로 강하다는 기존 결과가 예측확률 수준에서도 확인됨을 보여준다.

Panel B. 참여동기 계수 간 동일성 Wald 검정

구 분	귀무가설	Wald χ^2	p-value
대선 관련 후원	물질적 동기 = 연대적 동기	0.939	0.333
대선 관련 후원	물질적 동기 = 목적지향적 동기	1.669	0.196
일반적 후원	목적지향적 동기 = 물질적 동기	13.352	<0.001
일반적 후원	목적지향적 동기 = 연대적 동기	2.212	0.137

주: Wald 검정은 대선 관련 후원과 최근 2년 후원에 대해 각각 추정된 모형 4의 회귀계수를 바탕으로 실시하였으며, 강건표준오차를 사용하였음; 각 검정의 자유도는 1임; 귀무가설은 동일한 후원유형 내에서 두 참여동기의 회귀계수가 서로 같다는 것이며, p-value는 두 계수 간 차이의 통계적 유의성을 나타냄.

패널 B는 특정 동기만 유의하다는 사실이 해당 동기가 다른 동기보다 더 강하다는 것을 의미하는지 확인하기 위해 계수 간 동일성 Wald 검정을 실시한 결과이다. 대선 관련 후원에서는 물질적 동기와 연대적, 목적지향적 동기 간 계수 차이가 모두 유의하지 않았다($p=0.333$, $p=0.196$). 최근 2년 후원에서는 목적지향적 동기가 물질적 동기보다 유의하게 크게 나타났으나($p<0.001$), 연대적 동기와의 차이는 유의하지 않았다($p=0.137$). 따라서 대선 관련 후원에서 물질적 동기가 다른 동기보다 더 강하다고 볼 수 없으며, 최근 2년 후원에서도 목적지향적 동기가 모든 다른 동기보다 더 강하다고 해석하기는 어렵다.

〈Abstract〉

Why Do Party Members Make Political Contributions? Motives for Presidential and General Political Contributions

Songsan Noh · Gi-Woo Roh

(University of North Texas · Sogang University)

Political contributions provide parties and candidates with essential resources while signaling citizens' political commitment. However, research on political finance has focused predominantly on fundraising by politicians and candidates, paying comparatively little attention to which party members make political contributions and what motivates them to do so. Drawing on organizational incentive theory, this study examines whether the material, solidary, and purposive motivations that encourage individuals to join and remain in political parties also help explain their political contribution behavior. It further investigates whether the motivational basis of political giving is similar across presidential-election-related and general political contributions. Using survey data from 1,610 party members in South Korea, the analysis shows that only material motivation was significantly and positively associated with presidential-election-related political contributions. By contrast, only purposive motivation independently explained general political contributions. These findings suggest that the associations between participation motivations and political giving may differ between presidential-election-related and general political contributions.

Keywords : Political Contributions, Party Members, Material Motivation, Purposive Motivation, Solidary Motivation

한국 사회의 난민 접촉과 난민 인식: 난민 수용 태도와 사회적 거리감에 대한 난민 지식의 조절효과*

박 상 훈**, 임 유 진***

〈요약문〉

접촉이 희소한 사회에서 난민에 대한 태도는 무엇으로 형성되는가? 기존 연구는 접촉을 단일 차원으로 다루거나 정보 부족을 부정적 태도의 원인으로 보아왔다. 본 연구는 접촉의 유무가 아니라 접촉의 질과 이를 대체하는 매개된 접촉이 태도를 규정하며, 객관적 지식이 수동적 간접 접촉의 효과를 조절한다고 주장한다. 『2025 한국사회 난민인식조사』를 활용하여 접촉을 직접 접촉, 뉴스 기사에 대한 수동적 간접 접촉, 온라인 매체를 통한 능동적 간접 접촉으로 유형화하고, 순서형 로지스틱과 최소제곱 회귀분석으로 수용 태도와 거리감을 추정하였다. 분석 결과, 직접 접촉은 수용 태도를 높이고 거리감을 낮추었으며 효과는 우연한 마주침이 아니라 관계 기반 접촉에 집중되었다. 수동적 간접 접촉은 수용 태도와 부정적으로 연관된 반면 능동적 간접 접촉의 독립적 효과는 나타나지 않았다. 마지막으로 객관적 지식이 높은 응답자들은 뉴스 기사를 자주 접해도 수용 태도가 낮아지지 않았다. 이 결과는 난민 수용성의 제고에서 정보량의 확대보다 관계 형성을 목표로 한 접촉의 설계와 정확한 지식의 확산이 중요함을 시사한다.

주제어 : 난민 인식, 난민 수용 태도, 접촉 이론, 난민 지식, 사회적 거리감

I. 서론

한국에서 1994년 난민 관련 제도 도입 이후 한국의 난민 신청자수는 전반적으로 증가

* 이 논문은 2023년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2023S1A5C2A02096272).

** 제1저자(sh.park.poli@mju.ac.kr)

*** 교신저자(yoojinlim@kangwon.ac.kr)

해왔으며, 2013년에는 아시아 최초로 독자적 「난민법」을 제정하는 등 난민 보호를 위한 법적·제도적 기반을 공식적으로 구축해왔다. 그러나 한국 사회에서 난민 관련 제도의 도입과 법적 기반의 확립이 난민에 대한 사회적 수용성 확대로 이어진 것은 아니었다. 특히 2018년 제주 예멘 난민 사태는 난민 문제를 난민법이라는 제도와 국제적 규범의 차원을 넘어 한국 사회에서 정치사회적 갈등과 논쟁의 중심에 위치시키는 결정적인 계기가 되었다.

현재까지 한국에서 난민 신청자 수의 증가와 난민법의 제정에도 불구하고 난민 인정률은 여전히 매우 낮으며(〈표 1〉 참고), 난민 수용에 대한 사회적 태도 역시 제한적인 수준에 머물고 있다. 이는 한국 사회에서 난민 문제가 단순히 법적·제도적 장치의 유무나 정책 설계만으로 해결되기 어려운 문제임을 보여준다. 난민법과 난민 관련 제도가 난민 보호를 위한 형식적 틀을 제공한다면 실제 난민에 대한 수용성과 정책의 정당성은 난민에 대한 사회적 이해와 인식에 의해 보다 실질적으로 규정되기 때문이다. 한국 사회에서 난민 문제는 제도의 부재라기보다는 난민에 대한 이해와 인식이라는 사회적 인식구조로 인한 문제일 가능성이 크다.

〈표 1〉 연도별 난민 신청 심사 결과

시기	94-15	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
신청자수(명)	15,250	7,541	9,942	16,173	15,452	6,684	2,341	11,539	18,837	18,335	14,626
인정자수(명)	580	98	121	144	79	69	72	175	101	105	135
인정률(%)		1.7	2.1	3.6	1.6	1.1	1.1	3.6	1.9	2.1	2.2

* 출처: 법무부 출입국·외국인정책본부. 2025. 『출입국·외국인정책 통계월보』 (2025.12).

한국 사회의 난민 인식에는 뚜렷한 비대칭이 존재한다. 시민 다수는 난민이라는 개념과 제도의 존재를 알고 있다고 답하지만 절차적 권리나 구체적 사례에 대한 사실적 지식은 알고, 스스로 잘 안다는 인식이 실제 지식과 일치하지도 않는다(임유진·박상훈 2025). 여기에 접촉의 희소성이 겹쳐진다. 집단 간 접촉은 편견을 완화하는 가장 일관된 사회심리적 기제로 확인되어 왔으나(Allport 1954; Pettigrew and Tropp 2006), 접촉의 기회 자체가 구조적으로 봉쇄된 사회에서 난민 인식은 실제 경험이 아니라 언론 보도와 온라인 담론이라는 간접 경험을 통해 형성될 수밖에 없다. 안다는 느낌은 넓게 퍼져 있으나 실제 지식은 얇고, 정보에는 노출되지만 학습으로 이어지지 않는 이러한 비대칭 구조는 사회 구성원의 난민 인식 형성에 영향을 미칠 수 있다.

기존의 한국 난민 연구는 공정성 인식이나 페미니즘 성향과 같은 가치 지향(구본상·

이병하 2023), 권위주의와 포퓰리즘 성향(박상훈 · 송영훈 · 김현준 2026), 정체성과 가치 영역의 경계 인식(박상훈 · 송영훈 · 신동은 2025) 등 난민에 대한 태도의 심리적 기반을 규명하는 데 상당한 진전을 이루었다. 접촉 경험에 주목한 연구들도 다문화 접촉이 난민 수용성을 높인다는 결과를 보고해 왔다(김정숙 2023; 박민희 · 남부현 2025; 전재은 · 박기나 2023). 그러나 이들 연구는 대체로 접촉을 단일 차원의 경험으로 다루었으며, 직접 접촉과 매개된 간접 접촉을 구분하고 그 효과가 시민의 지식 수준이라는 인지적 조건에 따라 어떻게 달라지는지를 경험적으로 검증한 연구는 드물다.

난민 인식은 흔히 수용에 대한 찬반 태도로 환원되어왔다. 그러나 본 연구는 난민이 어떠한 정보와 경험의 구조 속에서 이해되는가라는 물음에서 출발한다. 분석은 2025년 강원대학교 통일강원연구원이 실시한 『한국사회 난민인식조사』에 기반하며, 난민과의 접촉 경험과 정보 획득 방식 및 접근 방법이 난민 인식에 미치는 영향에 초점을 맞춘다. 이 연구가 기존 논의에 더하고자 하는 바는 크게 세 가지다. 첫째, 난민에 대한 주관적 인식과 객관적 지식 사이의 격차를 확인한다 이때 접촉 경험이 곧바로 지식 수준의 차이로 이어지지는 않는다는 점 또한 드러난다. 둘째, 접촉 경험을 직접 접촉, 뉴스와 기사에 노출되는 수동적 간접 접촉, 그리고 SNS와 온라인 매체를 통해 정보를 직접 탐색하는 능동적 간접 접촉으로 유형화한다. 그리고 각 유형이 난민 수용 태도와 사회적 거리감에 미치는 효과를 추정하되, 직접 접촉의 경우 우연한 마주침과 관계 기반 접촉을 나누어 접촉의 질에 따른 차이를 살펴본다. 셋째, 객관적 지식이 간접 접촉의 효과를 조절하는지를 분석하고, 비대칭 구조가 태도 형성의 조건으로 작동하는 양상을 조명한다. 이를 통해 난민에 대한 단순한 정보 제공을 넘어 접촉 유형과 질, 정보 획득 방식, 지식 수준을 함께 고려한 인식 개선 정책과 사회적 소통 전략의 필요성을 제시하고자 한다.

II. 이론적 논의와 가설

1. 난민 인식의 비대칭 구조

2013년 제정된 『난민법』은 「난민의 지위에 관한 협약」(1951년)과 「난민 지위에 관한 의정서」(1967년) 등에 따라 난민의 지위와 처우에 관한 사항을 규정하고 있다(『난민법』 제1조). 그리고 “난민”을 국적, 종교, 인종, 특정 사회 집단의 구성원이 신분 또는 정치적 견해를 이유로 박해를 받을 수 있다고 인정할 충분한 근거가 있는 공포로 인하여 국적국의 보호를 받을 수 없거나 보호받기를 원하지 아니하는 외국인 또는 그러한 공포로 인하

여 대한민국에 입국하기 전에 거주한 국가로 돌아갈 수 없거나 돌아가기를 원하지 아니하는 무국적자인 외국인으로 정의하고 있다(『난민법』 제2조 제1항).

난민의 개념에 대한 이해는 크게 두 가지 차원으로 구분될 수 있다. 첫째, 규범적 차원에서 『난민법』이 규정하는 법적 정의와 제도적 기준에 대한 이해이다. 이는 난민을 박해로부터 보호받아야 하는 존재로 규정하는 국내외 난민 제도, 난민 인정 요건, 보호 원칙 등 법적, 제도적 기준에 대한 추상적이고 원칙적인 차원의 이해를 포함한다. 둘째, 경험적 차원에서 난민 관련 다양한 정보를 바탕으로 형성되는 현실적이고 구체적인 차원의 이해이다. 이는 난민의 실제 삶과 난민 수용 과정과 같은 난민의 구체적인 사례와 관련 정보 등을 통해 형성되며, 난민을 둘러싼 사회적 인식, 문화적 차이, 인도주의적 필요성 등 난민에 대한 현실적 인식 등 법적·제도적 정의만으로는 포착하기 어려운 난민에 대한 사회적 맥락과 인식을 포함한다. 따라서 난민은 난민의 법적 정의와 제도적 기준과 같은 지식적 차원과 난민을 둘러싼 사회적 맥락과 경험이라는 구체적 현실의 상호작용 속에서 형성되는 복합적 개념으로 이해될 필요가 있다.

문제는 규범적 이해의 확산이 경험적 이해의 심화를 보장하지 않는다는 데 있다. 2018년 예멘 난민 사태 이후 난민이라는 개념 자체는 언론 보도와 사회적 논쟁을 통해 국민 다수에게 노출되었으나, 그 과정에서 유통된 정보는 과장된 이미지와 정치적 논쟁, 온라인 루머의 영향을 강하게 받았다(송영훈 2019; 이병하 2018). 그 결과 한국 사회의 난민 인식은 일상적으로는 낮은 가시성을 가지는 난민이 특정 정치사회적 계기에서만 강하게 이슈화되는 저가시성-고담론성 구조, 그리고 규범적 이해와 경험적 이해 사이의 괴리가 존재하는 인지-지식 격차(Cognition-knowledge Gap) 구조로 요약된다. 한국 시민들의 난민 수용 태도는 고정된 신념이라기보다 질문의 맥락과 정보 조건에 따라 달라지는 조건적 태도의 성격을 가지며, 주관적 인지와 객관적 지식의 조합에 따라 태도 전환의 양상이 달라진다(임유진·박상훈 2025). 스스로 잘 안다고 평가하는 시민이 더 정확한 지식을 보유하지 않는다면 난민에 대한 태도는 사실이 아니라 인상과 프레임에 의해 형성될 여지가 커질 수 있다.

2. 직접 접촉과 난민에 대한 태도

집단 간 접촉이 태도에 미치는 영향은 접촉의 유무만으로 환원되지 않는다. 접촉 방식과 질에 따라 효과의 방향과 크기가 달라질 수 있다. 난민이 일상적으로 가시화되지 않아 접촉의 기회 자체가 희소한 한국 사회에서는 이러한 구분이 특히 중요하다.

집단 간 접촉 이론(Intergroup Contact Theory)은 외집단(Out-Group) 성원과의 접촉이 편견을 완화한다는 명제에서 출발한다(Allport 1954). 동등한 지위, 공동의 목표,

협력적 상호작용, 제도적 지지라는 조건이 충족될 때 접촉의 효과가 극대화되지만, 515개 연구를 종합한 메타분석은 이러한 조건이 완전히 충족되지 않는 경우에도 접촉이 평균적으로 편견을 줄인다는 것을 확인하였다(Pettigrew and Tropp 2006). 난민에 대한 태도 연구에서도 개인적 접촉은 수용적 태도의 가장 강력한 예측 변수 가운데 하나로 확인된다(Knappert et al. 2021).

그러나 접촉의 효과는 무조건적이지 않다. 첫째, 상호작용이 결여된 단순 노출은 오히려 적대감을 높인다. 그리스 도서 지역에서 난민 유입에 대한 단순 노출은 배타적 태도와 정책 선호를 강화하였으며(Hangartner et al. 2019), 독일 동부에서도 난민 배정에 따른 노출이 극우 지지를 높였다(Schaub, Gereke, and Baldassarri 2021). 터키의 서베이 실험 연구 역시 난민 유입이 주민들의 위협 인식을 매개로 배타적 태도를 강화함을 보여주었다(Getmansky, Sýnmazdemir, and Zeitzoff 2018). 둘째, 부정적 접촉은 긍정적 접촉보다 태도에 더 큰 영향을 미치는 비대칭성이 존재한다(Barlow et al. 2012). 셋째, 접촉의 양보다 질이 중요하다. 유럽 4개국 비교 연구는 접촉의 빈도가 아니라 접촉의 질이 난민에 대한 태도를 일관되게 예측함을 확인하였다(De Coninck, Rodríguez-de-Dios, and d'Haenens 2021).

한국에서도 접촉 경험이 난민 수용성에 미치는 영향에 연구들이 축적되어 왔다. 고등학생의 다문화 접촉 경험은 사회적 거리감을 매개로 난민 수용성과 연관되며(김정숙 2023), 대학생의 다문화 접촉 경험 역시 난민 수용 태도를 높이는 것으로 나타났다(박민희 · 남부현 2025). 또한 통합위협이론(Integrated Threat Theory)과 접촉이론을 결합한 연구는 접촉의 유형에 따라 난민신청자에 대한 태도가 달라짐을 보여주었고(전재은 · 박기나 2023), 난민과의 접촉 경험은 상징적 위협 인식이 귀화 난민의 정치적 권리 수용에 미치는 부정적 효과를 완충하는 것으로 확인되었다(강신재 · 송영훈 · 박상훈 2026). 반면, 예멘 난민 유입 시기에 대한 연구는 난민 이슈의 현저성이 높아진 국면에서 난민에 대한 수용성이 낮아지고 위협 인식이 강화될 수 있음을 보여주었다(김성희 2023).

그러나 한국적 맥락에서는 직접 접촉의 절대적 희소성과 그 성격에 주목할 필요가 있다. 국내 체류 난민 인정자의 규모 자체가 작기 때문에 시민들이 난민을 직접 만날 기회는 구조적으로 제한되어 있으며, 접촉이 있더라도 우연한 마주침과 같은 표면적 접촉에 머무는 경우가 많다. 접촉 이론의 조건 논의에 따르면 지속적 상호작용을 동반하는 관계 기반 접촉과 일회적인 우연적 접촉은 상이한 효과를 가질 것으로 예상된다. 이상의 논의로부터 다음의 가설을 도출한다.

〈가설 1〉: 난민과의 직접 접촉 경험이 있는 사람일수록 난민 수용에 더 우호적이고 난민에 대한 사회적 거리감이 더 낮을 것이다.

〈가설 2〉: 직접 접촉의 긍정적 효과는 우연적 접촉보다 관계 기반 접촉에서 더 클 것이다.

3. 간접 접촉과 지식의 조절

접촉 이론의 확장은 직접적인 대면 접촉 없이도 태도 변화가 가능함을 보여준다. 내집단 성원이 외집단 성원과 친밀한 관계를 맺고 있다는 사실을 아는 것만으로 편견이 완화되는 확장 접촉 효과(Extended Contact Effect)가 확인되었으며(Wright et al. 1997), 미디어 속 외집단 인물에 대한 준사회적 접촉(Parasocial Contact) 역시 편견을 줄일 수 있다(Schiappa, Gregg, and Hewes 2005). 직접 접촉이 희소한 사회에서 매개된 접촉(Mediated Contact)은 시민 다수가 외집단을 경험하는 사실상 유일한 통로가 된다.

그러나 매개된 접촉의 효과는 그 내용이 외집단을 재현하는 방식에 달려 있다. 미디어가 난민을 위협이나 부담으로 그릴 때 매개된 접촉은 상호작용이 결여된 단순 노출이 적대감을 키우고(Hangartner et al. 2019) 부정적 접촉이 긍정적 접촉보다 강하게 작동하는(Barlow et al. 2012) 경로를 따라 부정적 직접 접촉의 기능적 등가물이 된다. 한국의 난민 담론은 2018년 예멘 난민 사태를 거치며 바로 이러한 조건에 부합하는 방향으로 재편되었다. 제주 예멘 난민 관련 포털 뉴스와 댓글에 대한 분석한 연구들은 난민을 둘러싼 공론장이 배타적이고 혐오적인 관점에서 재생산되었고, 그 배타성이 기사 본문보다 이용자 댓글에서 더 강하게 나타났으며(주재원 · 임이삭 2022), 안전을 명분으로 한 반난민 정서가 감정적 동원을 통해 온라인을 넘어 광범위한 대중으로 확산되었음을 보여주었다(전의령 2020). 또한 난민 신청자를 둘러싼 과장된 루머와 이슈의 정파적 정치화 역시 이 시기의 두드러진 특징이었다(송영훈 2019; 이병하 2018). 이처럼 부정적 재현이 우세한 정보 환경에서 난민 관련 뉴스와 기사에 반복적으로 노출되는 것은 난민에 대한 부정적 이미지의 학습으로 이어지기 쉽다.

한편, 간접 접촉의 효과를 정확히 추정하려면 노출의 방식을 구분해야 한다. 뉴스와 기사를 통해 정보를 수동적으로 소비하는 것과 SNS나 유튜브 등 온라인 매체에서 정보를 능동적으로 탐색하는 것은 서로 다른 선택 과정을 반영하기 때문이다. 수동적 노출은 주류 미디어의 의제를 비교적 균질하게 받아들이는 반면, 능동적 탐색은 이용자의 사전 태도에 따른 선택적 노출(Selective Exposure)의 성격이 강하다. 온라인 공간에는 가장 배타적인 담론과 인도주의적 담론이 공존하는 만큼, 우호적인 이용자는 인도주의적 콘텐츠

를, 배타적인 이용자는 반난민 콘텐츠를 선택적으로 소비하기 쉽고, 그 결과 능동적 탐색의 평균적 효과는 상쇄되어 뚜렷이 드러나지 않을 수 있다.

정보와 태도의 관계는 정보가 많을수록 우호적 태도가 형성된다는 결핍 모형(Deficit Model)으로 환원되지 않는다(Hainmueller and Hopkins 2014). 오히려 객관적 지식은 새롭게 접한 정보를 해석하고 평가하는 과정에 관여하는 인지적 자원으로 기능할 수 있다. 정치지식에 관한 연구에 따르면, 지식 수준이 높은 시민은 추상적인 정치적 정향과 구체적인 정책 이슈 사이의 관계를 보다 체계적으로 이해하고, 새로운 정보를 기존의 지식과 연결하여 신중하게 평가하는 경향을 보인다. 반면 지식이 부족한 시민은 구체적 사안을 판단할 인지적 준거가 상대적으로 부족하기 때문에 피상적이거나 감정적인 정보와 프레임의 영향을 더 크게 받을 수 있다(류재성 2012). 이러한 정보처리의 차이는 난민과 같이 직접 경험이 제한되고 미디어를 통해 상당 부분 인식되는 대상에서 더욱 중요할 수 있다. 실제로 한국의 난민 수용 태도는 고정된 이념이나 가치의 단순한 표현이라기보다 제시되는 정보와 맥락에 따라 달라지는 조건적 성격을 보이며, 전쟁이나 박해와 같은 구체적 맥락이 제시되었을 때 나타나는 태도 변화는 주관적 인지와 객관적 지식이 모두 높은 집단에서 상대적으로 뚜렷하게 나타났다(임유진 · 박상훈 2025). 이는 지식이 특정한 방향의 태도를 직접 만들어낸다고보다, 주어진 정보를 기존의 지식과 대조하고 맥락화하여 판단할 수 있는 기반을 제공한다는 점을 시사한다. 따라서 난민 제도와 정책에 관한 정확한 지식을 갖춘 시민은 위협이나 부담을 강조하는 정보를 접하더라도 이를 기존의 사실적 지식과 대조하여 평가할 수 있는 반면, 지식이 부족한 시민에게는 새롭게 접한 부정적 프레임이 판단의 주요 준거로 작용할 가능성이 더 크다. 잘못된 정보의 교정과 사실에 기반한 정보 제공이 난민 태도 개선의 중요한 조건이라는 논의도 이러한 조절 기제와 부합한다(Esses, Hamilton, and Gaucher 2017). 이에 따라 부정적 정보 환경에서 나타나는 수동적 미디어 노출의 부정적 효과는 고정되어 있기보다 시민이 보유한 객관적 지식 수준에 따라 달라질 것으로 예상된다. 이로부터 다음의 가설을 도출한다.

〈가설 3〉: 부정적 담론이 우세한 정보 환경에서 간접 접촉이 난민 수용 태도에 미치는 부정적 효과는 객관적 지식 수준이 높을수록 약화될 것이다.

Ⅲ. 연구 설계

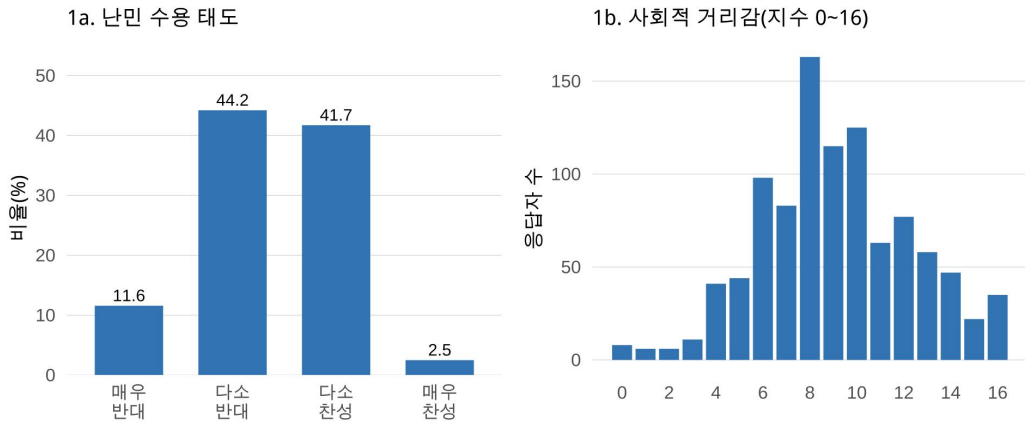
1. 자료와 변수

본 연구는 강원대학교 통일강원연구원이 2025년에 실시한 『2025 한국사회 난민인식 조사』를 분석 자료로 활용한다. 조사는 전국 성인 남녀를 대상으로 지역별·성별·연령별 비례할당추출(Proportional Quota Sampling)을 적용한 웹조사 방식으로 수행되었으며 유효 표본은 1,002명이다. 이를 바탕으로 본 연구는 난민 접촉 유형이 난민 수용 태도와 사회적 거리감에 미치는 영향을 분석하고, 난민 지식의 조절 효과를 검증하고자 한다.

첫 번째 종속변수인 난민 수용 태도는 한국에 들어오려는 난민 수용에 대한 의견으로 측정하였다. 응답은 매우 반대한다(1)부터 다소 반대한다(2), 다소 찬성한다(3), 매우 찬성한다(4)까지 4점 척도로 구성된다. 반대가 근소하게 우세하지만(찬성 44.2%, 반대 55.8%) 응답의 대부분이 다소 반대와 다소 찬성이라는 중간 두 범주에 몰려 있고 양극단의 확고한 태도는 드물다. 이는 한국 시민의 난민 수용 태도가 강한 신념이라기보다 상황과 정보 조건에 따라 움직일 수 있는 유보적이고 조건적인 성격을 지님을 시사한다(<그림 1a> 참고).

두 번째 종속변수인 사회적 거리감은 난민과 동네 이웃, 직장 동료, 사업 동업자, 결혼 상대자의 관계를 맺는 데에 대한 거리낌의 정도를 묻는 4개 문항으로 측정하였고, 각 문항은 매우 꺼림(1)부터 전혀 꺼리지 않음(5)까지 5점 척도로 구성하였다. 그리고 관계의 친밀성과 이해관계의 깊이에 따라 수용의 문턱이 높아지는 보가더스형 척도(Bogardus Social Distance Scale)의 구성 원리를 반영하여(송영훈·권수현 2015), 값이 클수록 거리감이 크도록 역코딩하여 합산한 뒤 최솟값이 0이 되도록 조정하여 0부터 16까지의 지수로 구성하였다(Cronbach's $\alpha = .856$). 거리감 지수의 평균은 9.09(표준편차 3.24)로 중간값인 8을 다소 상회한다(<그림 1b> 참고). 관계 유형별 문항 평균(각 1~5)에서 직장 동료(2.92)와 동네 이웃(3.06)에 대한 거리감은 상대적으로 낮은 반면, 사업 동업자(3.45)와 결혼 상대자(3.66)로 갈수록 거리감이 뚜렷하게 커진다. 관계가 이해관계와 사적 영역으로 깊어질수록 난민 수용의 문턱이 높아지는 위계적 양상이 확인된다.

〈그림 1〉 종속변수의 분포



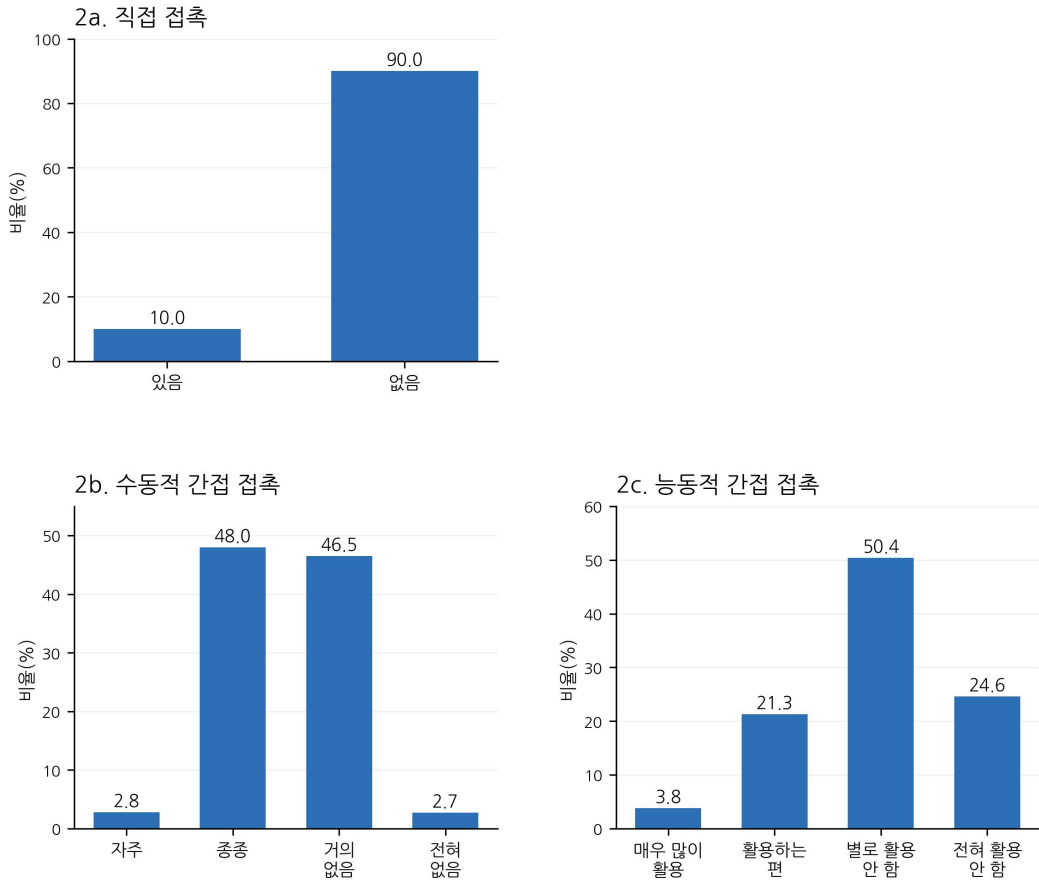
주: 『2025 한국사회 난민인식조사』, N = 1,002.

핵심 설명변수인 접촉 경험은 직접 접촉과 두 유형의 간접 접촉으로 구분하였다. 직접 접촉은 난민에 대한 직접 접촉 경험으로 측정하였으며, 대다수의 시민이 난민과의 직접적 접촉 경험이 없는 것으로 나타났다(접한 적이 있다 10.0%, 없다 90.0%). 접촉 경험이 있다는 응답자(100명)에게 그 관계를 추가로 확인한 결과, 우연히 만난 사이가 가장 많았고(57.0%), 직장 동료(22.0%), 지인(13.0%), 친구(4.0%), 동업자(2.0%), 친인척(2.0%) 순이었다. 접촉의 질을 구분하기 위해 우연히 만난 사이라는 응답을 우연적 접촉으로, 그 밖의 지속적 관계를 동반하는 응답을 관계 기반 접촉으로 범주화하였다. 이 기준에 따르면 직접 접촉 경험자 가운데 우연적 접촉이 57.0%, 관계 기반 접촉이 43.0%를 차지한다(〈그림 2a〉 참고).

간접 접촉은 정보 노출 방식에 따라 두 가지로 구분하여 측정하였다. 수동적 간접 접촉은 한국에 들어오는 난민에 대한 뉴스나 기사를 접한 빈도로 측정하였다. 응답은 종종 접한다(48.0%)와 거의 접한 적이 없다(46.5%)로 양분되었으며, 자주 접한다(2.8%)를 포함하여 뉴스와 기사에 어느 정도라도 노출된 응답자는 절반가량(50.8%)에 머물렀다(〈그림 2b〉 참고).

능동적 간접 접촉은 난민 관련 정보를 얻기 위해 SNS나 유튜브 등 온라인 매체를 활용한 정도로 측정하였다. 활용하지 않았다는 응답이 75.0%에 이르렀던 반면(별로 활용하지 않았다 50.4% + 전혀 활용하지 않았다가 24.6%), 능동적 탐색 경험자(매우 많이 활용 3.8% + 활용하는 편 21.3%)는 25.1%에 그쳤다(〈그림 2c〉 참고).

〈그림 2〉 핵심 설명변수의 분포



주: 『2025 한국사회 난민인식조사』, N = 1,002.

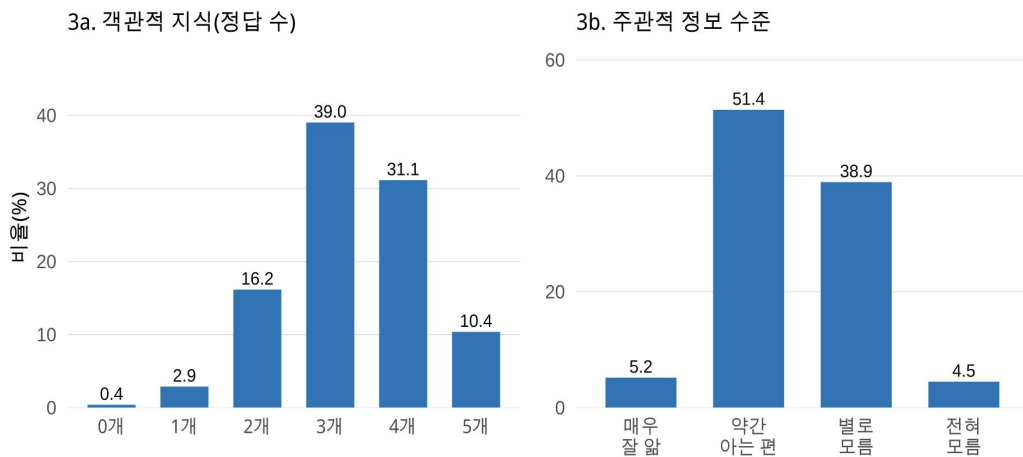
조절변수인 객관적 지식은 난민 제도와 관련한 5개 진위 판단 문항의 정답 개수 (0~5)로 측정하였다. 조사에 사용된 문항은 국내 난민 제도에 대한 법적, 제도적 이해, 실제 정책 운영, 사회적 오해와 루머 등에 대한 사실 확인을 다각도로 평가할 수 있도록 설계되었다(〈표 2〉 참고). 정답 개수의 평균은 3.29개이며 5개 문항 가운데 3개 이상을 맞힌 응답자가 80.5%이나, 5개 진위 문항에서 무작위 응답의 기대 정답이 2.5개임을 고려하면 이 수치는 지식 수준이 높다기보다 중간 범주에 분포가 집중된 결과로 볼 수 있다. 실제로 정답 분포는 3개(39.0%)와 4개(31.1%)에 집중되어 있고 5개를 모두 맞힌 응답자는 10.4%에 그쳤다. 이를 통해 난민법의 존재와 운영, 낮은 인정률과 같은 거시적이고 제도적인 정보에 대한 이해는 높게 유지되는 반면, 난민 신청 단계의 절차적 권리와 같은 구체적 제도에 대한 이해는 상대적으로 제한적인 상태에 머물러 있다는 것을 확인할 수 있다(〈그림 3a〉 참고).

〈표 2〉 난민에 대한 정보 수준 확인을 위한 설문 문항

연번	문항 내용	사실관계	정답률(%)
1	우리나라 난민법은 모든 외국인에게 난민 신청 권리를 보장하고 있다.	T	54.1
2	우리나라는 난민협약에 가입되어 있으며, 난민법을 제정하여 난민 인정 절차를 운영하고 있다.	T	80.3
3	2018년 예멘에서 제주도로 입국한 난민들은 매달 140만원 상당의 생계비 지원을 받았다.	F	40.6
4	난민으로 인정받으면 대한민국 국적을 자동으로 취득하게 된다.	F	76.3
5	우리나라에서 난민으로 인정받는 비율은 OECD 평균에 비해 상대적으로 낮은 편이다.	T	77.3

주관적 정보 수준은 난민에 대해 스스로 평가한 정보 보유 정도로 측정하였으며, 응답자의 56.6%가 스스로 정보를 가지고 있다고 평가하였다(약간 아는 편이다 51.4% + 매우 잘 알고 있다 5.2%). 분석에서는 이를 전혀 모름(0)부터 매우 잘 앎(3)까지 역코딩하여 사용하였다. 스스로 안다고 평가하는 비율(56.6%, 약간 아는 편 51.4% + 매우 잘 안다 5.2%)과 다섯 문항을 모두 맞힌 비율(10.4%) 간 차이는 주관적 인식과 객관적 지식이 어긋나는 인식의 비대칭 구조를 예비적으로 드러낸다(〈그림 3b〉 참고).

〈그림 3〉 조절변수의 분포



주: 『2025 한국사회 난민인식조사』, N = 1,002.

통제변수로는 성별, 연령, 대학 재학 이상 학력, 가구소득, 주관적 정치 이념(진보 0~보수 10), 수도권 거주 여부, 종교(개신교, 천주교, 불교, 기타 종교, 무종교 기준), 종족적 정체성, 권위주의 성향, 국가 경제 회고 평가를 포함하였다. 종족적 정체성은 진정한 한국인의 자격에 관한 혈통주의적 견해에 대한 동의 정도(1~4)로, 개인의 권위주의 성향은 질서와 복종을 강조하는 7개 문항의 평균(1~4, Cronbach's $\alpha = .751$)으로 측정하였다(박상훈·송영훈·김현준 2026). 강건성 검토에는 난민 유입에 따른 범죄, 일자리 경쟁, 재정 부담, 경제 기여, 문화 기여 인식을 결합한 위협 인식 지수(1~4, Cronbach's $\alpha = .670$)와 난민 문제에 대한 관심을 사용하였다. 난민 문제에 대한 관심은 전혀 관심 없다(1)부터 매우 관심 있다(4)까지 4점으로 측정하였으며, 관심이 높은 응답자일수록 스스로 난민 정보를 잘 안다고 평가하는 경향이 있어 주관적 정보 수준과 밀접하게 연관된다. 접촉과 정보 탐색이 관심의 산물일 가능성을 배제하기 위해 이를 강건성 검토의 통제변수로 함께 고려하였다. 주요 변수의 기술통계는 <표 3>과 같다.

<표 3> 주요 변수의 기술통계

변수	N	평균	표준편차	최솟값	최댓값
난민 수용 태도(1~4)	1,002	2.35	0.71	1.00	4.00
사회적 거리감(0~16)	1,002	9.09	3.24	0.00	16.00
직접 접촉 경험(0/1)	1,002	0.10	0.30	0.00	1.00
수동적 간접 접촉(0~3)	1,002	1.51	0.60	0.00	3.00
능동적 간접 접촉(0~3)	1,002	1.04	0.78	0.00	3.00
객관적 지식(0~5)	1,002	3.29	0.98	0.00	5.00
주관적 정보 수준(0~3)	1,002	1.57	0.66	0.00	3.00
여성(0/1)	1,002	0.50	0.50	0.00	1.00
연령(만 나이)	1,002	48.63	14.50	20.00	79.00
대학 재학 이상(0/1)	1,002	0.79	0.40	0.00	1.00
가구소득(1~11)	1,002	5.63	2.74	1.00	11.00
정치 이념(0~10, 보수)	1,002	5.11	1.91	0.00	10.00
수도권 거주(0/1)	1,002	0.51	0.50	0.00	1.00
종족적 정체성(1~4)	1,002	2.14	0.87	1.00	4.00
권위주의 성향(1~4)	1,002	2.51	0.52	1.00	4.00
위협 인식(1~4)	1,002	2.65	0.47	1.00	4.00
국가경제 악화 평가(0/1)	1,002	0.52	0.50	0.00	1.00

주: 『2025 한국사회 난민인식조사』, N = 1,002. 사회적 거리감은 4개 문항의 합산 지수(0~16)이며 권위주의 성향과 위협 인식은 문항 평균이다.

2. 분석 모형

난민 수용 태도는 매우 반대부터 매우 찬성까지 순서를 갖지만 각 범주 사이의 간격이 동일하다고 보기 어려운 4점 서열 변수이다. 이러한 변수에 최소제곱 회귀분석을 적용하면 범주 간 간격을 등간으로 가정하게 되어 추정이 왜곡될 수 있으므로, 본 연구는 누적 확률을 모형화하는 순서형 로지스틱 회귀분석(Ordered Logistic Regression)을 사용한다. 응답자 i 의 수용 태도를 Y , 직접 접촉을 D , 수동적 간접 접촉을 N , 능동적 간접 접촉을 O , 객관적 지식을 K , 통제변수 벡터를 Z 라 할 때 모형은 다음과 같이 표현된다.

$$\Pr(Y_i \leq j) = \Lambda(\tau_j - \eta_i), \quad j = 1, 2, 3$$

$$\eta_i = \beta_1 D_i + \beta_2 N_i + \beta_3 O_i + \beta_4 K_i + \beta_5 (N_i \times K_i) + \gamma' Z_i$$

여기서 $\Lambda(\cdot)$ 는 로지스틱 누적분포함수이고 τ 는 인접한 응답 범주를 가르는 절단 지점(Cut-Point)이며 η 는 설명변수들의 선형 결합이다. 조절 효과를 검증하는 모형에는 간접 접촉과 객관적 지식의 곱으로 정의되는 상호작용항이 추가된다. 순서형 로지스틱 모형은 설명변수의 효과가 모든 절단 지점에서 동일하다는 비례 승산 가정(Proportional Odds Assumption)에 기초하며, 각 계수는 다른 조건이 같을 때 해당 변수가 한 단위 커질 때 응답자가 더 수용적인 범주로 이동할 로그 승산의 변화를 나타낸다.

두 번째 종속변수인 사회적 거리감은 네 문항을 평균한 연속 지수이므로 최소제곱 회귀분석(Ordinary Least Squares)으로 추정한다. 응답자 i 의 사회적 거리감을 S 라 할 때 모형은 다음과 같으며 ϵ 는 오차항이다.

$$S_i = \beta_0 + \beta_1 D_i + \beta_2 N_i + \beta_3 O_i + \beta_4 K_i + \gamma' Z_i + \epsilon_i$$

상호작용을 포함하는 모형에서는 상호작용항에 들어가는 연속변수를 평균 중심화(Mean-Centering)하였다. 이는 상호작용항과 그 구성 변수 사이의 불필요한 다중공선성을 완화하고, 상호작용항이 포함된 모형에서 각 구성 변수의 하위 계수가 상대 변수가 평균 수준일 때 갖는 효과로 해석되도록 하기 위한 것이다.

순서형 로지스틱 모형의 계수는 로그 승산 단위로 표현되어 그 실질적 크기를 직관적으로 파악하기 어렵다. 이에 본 연구는 계수의 통계적 유의성과 더불어 그 효과의 실질적 크기를 예측 확률로 환산하여 함께 제시한다. 구체적으로 추정된 계수와 그 공분산 행렬로부터 모수를 반복 추출하는 모수 시뮬레이션(Parameter Simulation) 절차를 사용하며, 다른 변수를 평균이나 최빈값에 고정한 대표적 응답자를 상정하여 관심 변수의 값에 따른 수용 찬성 확률과 그 신뢰구간을 계산한다(King, Tomz, and Wittenberg

2000). 이 방식은 계수를 해석 가능한 확률 척도로 옮기는 동시에 추정의 불확실성을 예측값에 함께 반영한다는 장점이 있다.

주요 결과의 강건성을 세 방향에서 점검한다. 첫째, 수용 태도를 찬성과 반대로 이분한 이항 로지스틱 모형을 함께 추정한다. 이는 네 범주의 서열 코딩과 비례 승산 가정에 결과가 의존하는지, 그리고 접촉과 정보의 효과가 찬성과 반대의 경계를 넘나드는 전환으로 나타나는지 아니면 같은 방향 안에서의 강도 이동으로 나타나는지를 구분하기 위한 것이다. 둘째, 난민 문제에 대한 관심을 통제한 모형을 추정한다. 접촉 경험이나 정보 탐색이 난민 이슈에 대한 사전 관심의 산물이라면 접촉의 효과는 관심의 대리 효과에 지나지 않을 수 있으므로, 관심을 통제한 뒤에도 효과가 유지되는지를 확인하기 위한 것이다. 셋째, 위협 인식을 추가한 모형을 추정한다. 이는 직접 접촉의 효과가 위협 인식의 완화라는 경로를 경유하는지, 반면 미디어 노출의 효과는 위협 인식과 구별되는 별도의 경로로 작동하는지를 살펴보기 위한 것이다.

3. 난민 지식의 비대칭 구조와 접촉 경험: 기초 분석

1) 난민에 대한 주관적 정보와 객관적 지식

2025년 설문 결과에서 응답자들이 스스로 인식하는 주관적 정보 수준과 실제 사실 기반 문항으로 확인한 객관적 정보 수준 사이에는 일정한 차이가 존재하는 것으로 나타났다(〈표 4〉 참조). 자신이 난민 정보를 매우 잘 알고 있다고 응답한 집단에서 5개 문항을 모두 맞힌 비율은 5.8%에 불과했다. 이는 오히려 약간 아는 편이다(10.1%), 별로 알지 못한다(11.3%)고 응답한 다른 집단보다 낮은 수준이었다. 또한 약간 아는 편이라고 응답한 집단 역시 대부분 3~4개 정답에 집중되어 있어 별로 잘 알지 못한다고 응답한 집단과 크게 차이가 나타나지 않는 등 높은 수준의 자기 평가가 반드시 더 정확한 지식 보유로 연결되지는 않았다. 반대로 스스로 전혀 알지 못한다고 응답한 집단에서도 모든 문항을 맞힌 응답자가 존재하는 등(5명, 11.1%) 주관적 정보 이해 수준과 객관적 지식 수준 사이에 일관된 관계가 확인되지 않았다.

〈표 4〉 난민에 대한 주관적 정보 수준과 객관적 지식 수준의 격차

		객관적 정보 수준						합계
		0개	1개	2개	3개	4개	5개	
주관적 정보	매우 잘 알고 있다	0 (0.0)	2 (3.8)	7 (13.5)	21 (40.4)	19 (36.5)	3 (5.8)	52 (100)

수준	약간 아는 편이다	1 (0.2)	15 (2.9)	81 (15.7)	209 (40.6)	157 (30.5)	52 (10.1)	515 (100)
	별로 잘 알지 못한다	0 (0.0)	9 (2.3)	63 (16.2)	154 (39.5)	120 (30.8)	44 (11.3)	390 (100)
	전혀 알지 못한다	3 (6.7)	3 (6.7)	11 (24.4)	7 (15.6)	16 (35.6)	5 (11.1)	45 (100)
합계		4 (0.4)	29 (2.9)	162 (16.2)	391 (39.0)	312 (31.1)	104 (10.4)	1002 (100)

주: 『2025년 한국사회 난민인식조사』, N = 1,002. 셀은 빈도를 나타내며, 괄호 안은 행 백분율이다.

이는 난민 이슈에 대한 주관적 인식이 반드시 사실에 대한 정확한 지식을 보장하지 않으며 스스로 정보를 알고 있다고 판단하는 응답자조차 부분적 정보나 특정 담론에 기반한 과잉 확신으로 인해 오류에 쉽게 노출될 수 있음을 시사한다. 동시에 자기평가가 낮은 집단에서도 일정 수준 이상의 객관적 지식이 확인된다는 점은 난민 정보에 대한 주관적 인식이 단순히 지식의 보유 수준뿐만 아니라 정보에 대한 자신감과 관심 등과 복합적으로 연결되어 있음을 의미한다. 결국 한국 사회의 난민 인식은 주관적 인식과 객관적 지식 사이의 인지-지식 격차를 중요한 특징으로 하며, 이러한 격차는 난민에 대한 사회적 태도가 사실 자체보다 인식된 이해 수준과 정보에 대한 자신감 등에 영향을 받고 있을 가능성을 시사한다(임유진 · 박상훈 2025).

2) 난민과의 접촉 경험

난민 수용 태도는 관용이나 정치적 성향, 공정성 인식과 같은 가치 지향뿐만 아니라(이재신 2024; 홍승표 2024; 구본상 · 이병하 2023) 난민 접촉 경험과 그 방식에 따라 서로 달라진다(김정숙 2023; 박민희 · 남부현 2025). 접촉 경험이 난민 인식의 형성에서 중요한 변수라면, 접촉이 희소하고 대부분 매개된 형태로 이루어지는 한국 사회에서 그 접촉이 실제로 어떤 양상을 띠는지를 확인하는 것은 인식 구조를 이해하는 출발점이 된다. 따라서 실제 경험에 기반한 직접 접촉과 미디어와 온라인 플랫폼을 통한 간접 접촉을 구분하여 접촉 양상을 기술하고, 접촉 유무와 방식이 난민에 대한 객관적 지식과 어떠한 관련성을 갖는지를 탐색적으로 살펴본다.

한국 사회에서 난민으로 인정받아 국내에 체류 중인 난민의 수 자체는 매우 제한적이기 때문에 일반 시민이 난민과 직접 접촉할 수 있는 기회 역시 구조적으로 제한적일 수밖에 없다. 2025년 설문조사에서도 대부분의 응답자(90.0%)가 난민과 직접 접촉한 경험이 없다고 응답했다. 즉 한국 사회에서 난민은 일상생활에서 직접적으로 경험되는 대상

이 아니며, 난민과 직접 접촉한 경험이 있다는 소수의 응답자(10.0%) 역시 그 접촉 양상과 관계의 깊이는 대체로 일시적이고 표면적인 수준이었다. 더욱이 한국에서 난민에 대한 직접 접촉의 부재가 간접 접촉으로 보완되는 것도 아니었다. 난민 관련 정보나 기사 등을 접해본 적 있다는 응답이 50.8%(자주 접한다 2.8%, 종종 접한다 48.0%)에 그쳐, 절반 가량의 응답자(49.2%)는 간접 접촉조차 제한적인 것으로 나타났다. 이는 한국 사회에서 난민이 직접적 경험뿐 아니라 간접적인 정보 환경에서도 충분히 가시화되지 않은 존재로 남아 있음을 시사한다.

또한 난민에 대한 간접 접촉은 단순한 정보 노출을 넘어 어떠한 매체를 통해 어떤 방식으로 난민 관련 정보가 전달되는가와 밀접하게 연결될 수 있다. 설문 결과에서 난민 관련 소식을 접한 단일 매체로는 지상파 TV가 가장 높은 비중을 차지해 여전히 레거시 미디어가 핵심 정보 획득 경로로 기능하고 있음을 확인할 수 있었다. 그러나 매체 유형 전체로 보면 인터넷 포털(516명), 인터넷 동영상 채널(247명), SNS와 모바일 메신저(199명) 등 모바일 기반 뉴미디어를 통한 정보 접근 비중이 더욱 높았다. 이는 난민 이슈가 전통 언론을 통해서 여전히 전달되고 있으나 실제 정보 확산과 소비는 디지털 플랫폼으로 상당 부분 이동하고 있음을 의미한다. 이 밖에 종편 TV 뉴스(223명), 신문과 라디오(105명)를 통한 정보 접근도 일부 존재하지만, 시민단체(61명), 가족이나 친구, 지인과의 대화(57명), 난민 관련 국제기구(56명), 거리 연설이나 강연(24명) 등 전문적이거나 대인적 정보원을 통한 정보 획득은 상대적으로 제한적인 수준이었다(<표 5> 참조).

이는 한국 사회에서 난민 문제에 대한 정보가 주로 대중적이고 상업적인 채널에 의존하고 있음을 의미한다. 그 결과 난민 관련 정보는 접근성과 확산성이 높은 대중 매체와 디지털 플랫폼을 통해 유통되고 소비되며, 난민에 대한 인식 역시 정확성이나 맥락적 이해보다 플랫폼 환경에서 형성되는 이미지와 이슈화 방식, 그리고 프레임의 영향을 상대적으로 더 크게 받을 수 있다. 결국 한국 사회에서 난민에 대한 인식은 정보의 양보다 정보가 유통되는 매체와 전달 방식, 그리고 그 과정에서 형성되는 사회적 프레임에 크게 좌우될 가능성이 있다.

〈표 5〉 한국 유입 난민 관련 소식을 획득한 매체

한국 유입 난민 관련 소식 획득 매체(중복 응답)	사례수
지상파 TV 뉴스	586
인터넷 포털(네이버, 다음 등)	516
인터넷 동영상 채널(유튜브, 네이버·다음 TV 등)	247
종편 TV 뉴스	223

SNS (트위터, 페이스북, 인스타그램 등) 및 모바일 메신저(카카오톡, 텔레그램 등)	199
신문/라디오	105
난민 관련 시민단체	61
가족/친구/이웃/지인과의 대화	57
난민 관련 국제기구	56
난민 관련 각종 강연/거리연설·대담	24
기타	8

주: 『2025년 한국사회 난민인식조사』, N = 1,002.

난민과의 접촉 경험 존재 여부를 넘어 그러한 접촉이 실제 난민 관련 지식 수준과 어떠한 관계를 가지는지 살펴보는 것은 난민 인식의 형성 구조를 이해하는 데 중요하다. 일반적으로 직접 접촉은 난민에 대한 보다 현실적이고 구체적인 이해를 제공할 가능성이 있으며 간접 접촉은 난민 관련 정보 습득을 통해 객관적 지식 수준에 차이를 가져올 수 있다.

우선 난민에 대한 직접 접촉 경험은 객관적 지식 수준에 뚜렷한 차이를 만들어내지 않았다(〈표 6〉 참조). 오히려 직접 접촉이 없는 집단의 객관적 지식 만점 비율(11.0%)이 직접 접촉 경험이 있는 집단(5.0%)보다 상대적으로 높게 나타났다. 이는 난민과의 직접적 상호작용이 반드시 사실 기반의 정보 수준 향상으로 이어지는 것은 아닐 수 있음을 의미한다. 특히 한국 사회에서 직접 접촉 경험 자체가 제한적이고 대부분 우연적이고 표면적인 관계에 머무른다는 점을 고려하면, 직접 경험은 난민에 대한 현실적 인식과 이미지 형성에는 영향을 미치지만 난민 제도나 정책, 법적 기준과 같은 객관적 지식을 심화시키는 데는 한계가 있을 수 있다.

〈표 6〉 직접 접촉 경험과 객관적 지식 수준

		객관적 지식(Q4)						합계
		0	1	2	3	4	5	
직접 접촉경험 (Q2)	있음	0 (0.0)	2 (2.0)	24 (24.0)	36 (36.0)	33 (33.0)	5 (5.0)	100 (100)
	없음	4 (0.4)	27 (3.0)	138 (15.3)	355 (39.4)	279 (30.9)	99 (11.0)	902 (100)
합계		4 (0.4)	29 (2.9)	162 (16.2)	391 (39.0)	312 (31.1)	104 (10.4)	1,002

주: 『2025년 한국사회 난민인식조사』, N = 1,002. 셀은 빈도이며 괄호 안은 행 백분율이다.

또한 난민에 대한 간접 접촉 경험의 유무 역시 객관적 지식 수준에 뚜렷한 차이를 만들어내지 않았다(〈표 7〉 참조). 간접 접촉 경험이 있는 집단이 객관적 지식에서 우위를 차지하지 않았으며, 객관적 지식 만점 비율은 간접 접촉 경험이 없는 집단(12.8%)이 있는 집단(9.0%)보다 오히려 높게 나타났다. 이는 난민 관련 정보를 미디어와 온라인, SNS 등을 통해 자주 접한다고 해서 그것이 사실 기반의 정확한 지식 축적으로 이어지는 것은 아님을 시사한다. 즉 간접 접촉의 빈도 자체보다 어떠한 정보에 노출되는가, 그리고 그 정보가 얼마나 정확하고 균형적인가가 객관적 지식 형성에 더 중요할 수 있다.

〈표 7〉 간접 접촉 경험과 객관적 지식 수준

		객관적 지식(Q4)						합계
		0	1	2	3	4	5	
간접 접촉경험 (Q5)	있음	1 (0.2)	17 (3.9)	53 (12.3)	181 (41.9)	141 (32.6)	39 (9.0)	432 (100.0)
	없음	3 (0.6)	10 (2.1)	85 (18.1)	174 (37.0)	138 (29.4)	60 (12.8)	470 (100.0)
합계		4 (0.4)	27 (3.0)	138 (15.3)	355 (39.4)	279 (30.9)	99 (11.0)	902 (100.0)

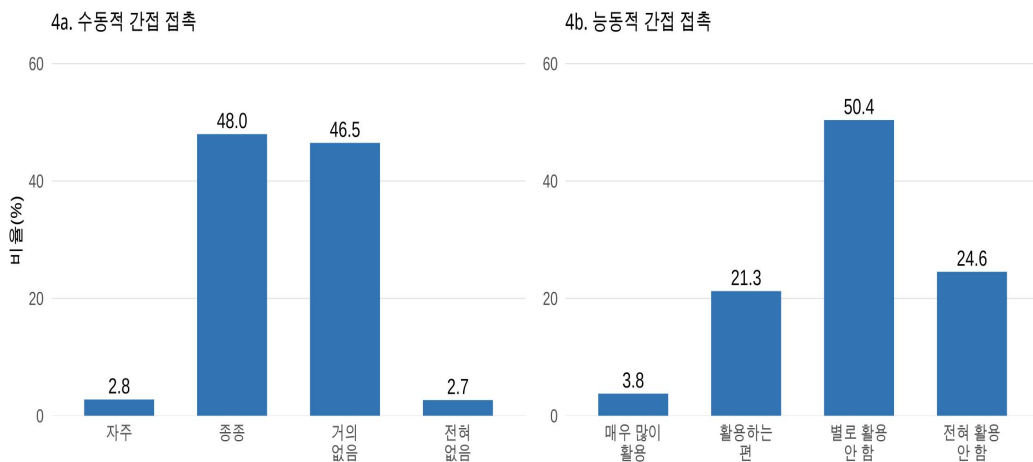
주. 『2025년 한국사회 난민인식조사』, N = 1,002. 셀은 빈도이며 괄호 안은 행 백분율이다. 직접 접촉 경험(Q2)이 없는 응답자(n=902)만을 대상으로 간접 접촉 빈도(Q5)를 있음(자주+종종)과 없음(거의 접한적 없음+전혀접한적 없음)으로 재코딩하여 분석했다.

그러나 간접 접촉 경험에서도 정보에 노출되는 방식과 관여 수준에는 차이가 존재할 수 있다. 난민 관련 뉴스나 기사를 수동적으로 접하는 것과 SNS나 온라인 매체를 통해 관련 정보를 적극적으로 탐색하는 것은 동일한 간접 접촉으로 묶이기 쉽지만 실제 정보 접근 방식과 관여 수준에서 분명한 차이를 보인다. 따라서 간접 접촉을 단순한 정보 노출 여부로 이해하기보다 정보에 어떻게 접근하고 얼마나 적극적으로 관여하는가에 따라 구분할 필요가 있다. 따라서 본 연구에서는 수동적 간접 접촉과 능동적 간접 접촉이라는 두 가지로 구분했다. 수동적 간접 접촉은 난민 관련 뉴스나 기사를 접한 빈도로, 능동적 간접 접촉은 난민 정보를 얻기 위해 SNS나 유튜브 등 온라인 매체를 활용한 정도로 측정하였다.

수동적 간접 접촉의 경우, 난민 관련 뉴스나 기사를 접해본 적이 있다는 응답은 50.8%(자주 2.8% + 종종 48.0%)로, 접해본 적이 없다는 응답 49.2%(거의 없다

46.5% + 전혀 접한 적이 없다 2.7%)와 거의 비슷한 수준으로 나타났다. 반면, 능동적 간접 접촉에서는 난민 정보를 얻기 위해 SNS나 유튜브 등 온라인 매체를 활용하지 않는다는 응답이 75.0%(별로 활용 안 함 50.4% + 전혀 활용 안 함 24.6%)로 나타나, 적극적으로 관련 정보를 탐색하는 비율은 매우 낮았다. 이는 난민 관련 간접 접촉이 능동적인 정보 탐색보다는 일상적인 미디어에 대한 노출을 중심으로 이루어지고 있음을 보여준다(<그림 4> 참조).

<그림 4> 간접 접촉 경험의 구분: 수동적 vs. 능동적



주. 『2025년 한국사회 난민인식조사』, N = 1,002. 왼쪽은 수동적 간접 접촉(뉴스, 기사 노출), 오른쪽은 능동적 간접 접촉(SNS·온라인 활용)의 분포이다.

4. 접촉 경험, 난민에 대한 태도와 사회적 거리감: 회귀분석

1) 난민 수용 태도와 사회적 거리감

<표 8>은 난민 수용 태도에 대한 결정 요인을 검증하는 순서형 로지스틱 회귀분석 결과를 보여준다. 모형 1은 세 가지 접촉 변수와 통 제변수만을 포함한 기본 모형이고, 모형 2는 여기에 객관적 지식과 주관적 정보 수준을 추가한 것이다. 다음으로 모형 3과 모형 4은 본 연구의 핵심적인 가설에 대한 검증으로, 모형 3은 수동적 간접 접촉과 객관적 지식의 상호작용을 통해 가설 3을, 모형 4는 직접 접촉을 관계 유형별로 구분하여 가설 2를 검증한다.

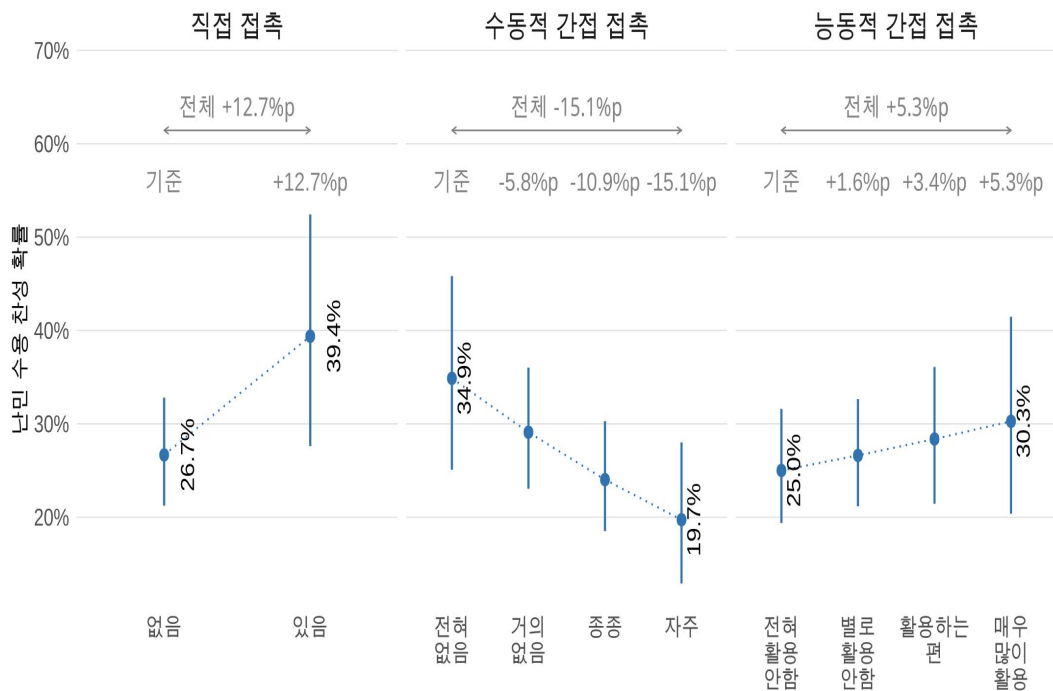
〈표 8〉 난민 수용 태도에 대한 순서형 로지스틱 회귀분석

변수	종속변수: 난민 수용 태도(1 매우 반대~4 매우 찬성)			
	모형 1	모형 2	모형 3	모형 4
직접 접촉(있음=1)	0.663** (0.241)	0.569* (0.243)	0.587* (0.243)	
직접 접촉: 우연적 접촉				0.322 (0.307)
직접 접촉: 관계 기반 접촉				0.888* (0.348)
수동적 간접 접촉(0~3)	-0.122 (0.119)	-0.259* (0.126)	-0.230 (0.126)	-0.262* (0.126)
능동적 간접 접촉(0~3)	0.153 (0.095)	0.085 (0.099)	0.089 (0.099)	0.088 (0.099)
객관적 지식(0~5)		0.168* (0.067)	0.187** (0.067)	0.170* (0.067)
주관적 정보 수준(0~3)		0.357** (0.113)	0.357** (0.113)	0.357** (0.113)
수동적 간접 접촉 × 객관적 지식			0.233* (0.106)	
여성(=1)	-0.592*** (0.129)	-0.534*** (0.131)	-0.536*** (0.131)	-0.533*** (0.131)
연령(10세 단위)	0.231*** (0.046)	0.213*** (0.047)	0.213*** (0.047)	0.215*** (0.047)
대학 재학 이상(=1)	-0.133 (0.166)	-0.168 (0.167)	-0.166 (0.166)	-0.176 (0.167)
가구소득(1~11)	-0.038 (0.024)	-0.041 (0.024)	-0.040 (0.024)	-0.040 (0.024)
정치 이념(0~10, 보수)	-0.117** (0.036)	-0.119** (0.036)	-0.116** (0.036)	-0.122*** (0.036)
수도권 거주(=1)	0.053 (0.128)	0.053 (0.128)	0.077 (0.129)	0.064 (0.129)
종교: 개신교	0.072 (0.180)	0.064 (0.181)	0.063 (0.181)	0.047 (0.181)
종교: 천주교	0.488* (0.228)	0.522* (0.228)	0.519* (0.229)	0.510* (0.229)
종교: 불교	0.131 (0.182)	0.176 (0.183)	0.179 (0.183)	0.157 (0.184)
종교: 기타	1.380** (0.462)	1.468** (0.468)	1.481** (0.470)	1.403** (0.470)
종족적 정체성(1~4)	-0.777*** (0.080)	-0.777*** (0.080)	-0.786*** (0.080)	-0.778*** (0.080)
권위주의 성향(1~4)	-0.332* (0.129)	-0.288* (0.130)	-0.304* (0.130)	-0.279* (0.130)
국가경제 악화평가(=1)	-0.522*** (0.132)	-0.533*** (0.133)	-0.531*** (0.133)	-0.536*** (0.133)
N	1,002	1,002	1,002	1,002
AIC	1929.8	1917.3	1914.5	1917.6
McFadden R ²	0.115	0.123	0.125	0.124

주. *** $p < 0.001$, ** $p < 0.01$, * $p < 0.05$. 괄호 안은 표준오차. 모형 3의 수동적 간접 접촉과 객관적 지식은 평균 중심화한 값이며 절단점 추정치는 생략하였다.

본 연구의 핵심 변수인 직접 접촉 경험은 모든 모형에서 난민 수용 태도에 정적이고 유의한 영향을 보인다. 이 효과의 실질적인 크기는 시뮬레이션 예측 확률로 뚜렷하게 드러난다. 대표적 응답자의 수용 찬성 확률은 접촉 경험이 없을 때 26.7%에서 접촉 경험이 있을 때 39.4%로 12.7%포인트 상승한다(<그림 5> 참조). 가설 1은 지지된다.

〈그림 5〉 접촉 경험 유형별 난민 수용 찬성 예측 확률의 변화



주. <표 8> 모형 2에 기반한 모수 시뮬레이션(2,000회) 예측 확률과 95% 신뢰구간. 다른 변수는 평균 또는 최빈값에 고정된 대표 응답자 기준.

그렇다면 직접 접촉의 효과는 접촉의 질에 따라 달라지는가? 이를 살펴보기 위해 모형 4에서는 직접 접촉을 우연적 접촉과 관계 기반 접촉으로 구분하였다. 분석 결과, 관계 기반 접촉은 난민 수용 태도와 유의한 정적 연관을 보인 반면, 우연적 접촉의 계수는 통계적으로 유의하지 않았다. 이는 지속적 상호작용을 동반하는 접촉이 난민 수용 태도와 보다 밀접하게 연관될 가능성을 시사한다. 따라서 관계 기반 접촉에서만 유의한 연관이 확인된 결과는 접촉의 질이 중요하다는 이론적 기대와 방향적으로 부합하는 결과를 확인하였다.²⁾

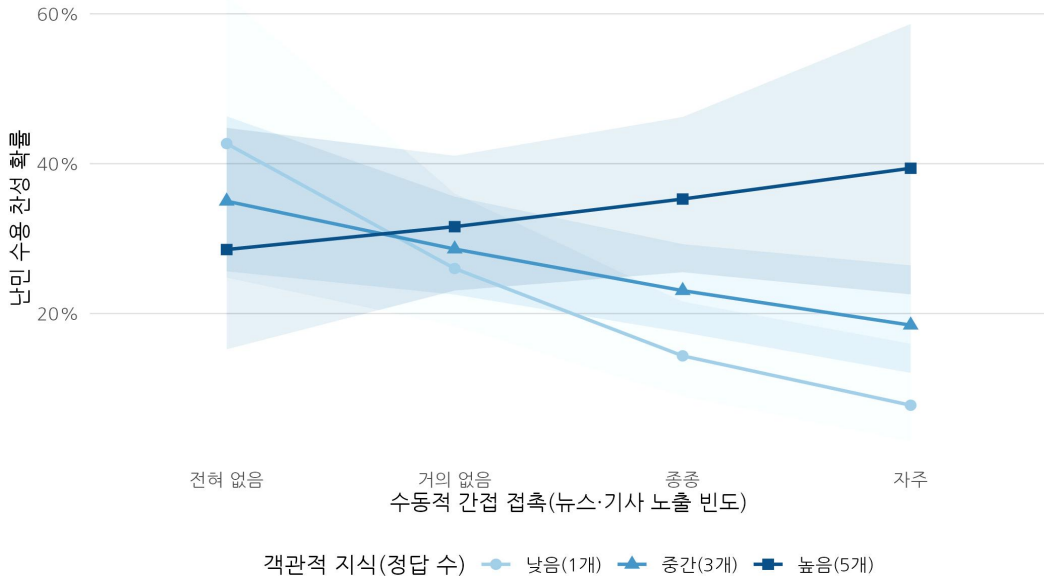
2) 그러나 두 계수의 차이에 대한 Wald 검정 결과, 그 차이는 통상적인 유의수준에서 통계적으로 유의하지 않았다. 또한 이 비교가 각각 57명과 43명의 접촉 경험자에 기초한다는 점에서 검정력의 한계도 고려할 필요가 있다.

간접 접촉은 이와는 상반된 양상을 보인다. 모형 2에서 뉴스와 기사 노출 빈도는 수용 태도와 음의 방향으로 유의하게 연관된다. 예측 확률로 보면 뉴스를 전혀 접하지 않은 응답자의 찬성 확률은 34.9%인 반면 자주 접한 응답자는 19.7%에 그친다. 다만 이 양극단 범주는 응답자가 각각 2.7%와 2.8%로 희소하므로 그 예측값은 참고로만 해석하며, 표본의 94.5%가 속한 ‘거의 없음’과 ‘종종’ 구간에서도 찬성 확률은 약 5.1%p 낮아져 노출의 부정적 연관은 동일하게 확인된다. 부정적 담론이 우세한 정보 환경에서 매개된 접촉이 부정적 접촉의 기능적 등가물로 작동할 수 있음을 시사하는 결과다. 반면 능동적 간접 접촉은 모든 모형에서 통계적 유의미성을 얻지 못하였는데, 이는 상반된 방향의 선택적 노출이 서로 상쇄된 결과로 해석될 수 있다.

무엇보다 본 연구에서 이론적으로 중요한 것은 모형 3의 상호작용 변수이다. 결과를 해석하기에 앞서 기술적으로 한 가지 언급해 둘 점은, 상호작용 항이 포함된 모형에서 수동적 간접 접촉의 계수가 노출의 평균적인 효과가 아니라 객관적 지식이 평균 수준인 응답자에게서 나타나는 효과를 의미한다는 것이다. 그렇다면 상호작용 변수가 통계적으로 유의미하다는 것은 무엇을 의미하는가? 그것은 뉴스 노출이 수용 태도에 미치는 영향이 응답자의 지식 수준에 따라 상이하게 발현된다는 것이다. 모형 3에서 수동적 간접 접촉과 객관적 지식의 상호작용은 0.05 수준에서 유의하며, <그림 6>은 그 실질적 크기를 보여준다. 객관적 지식이 가장 낮은 응답자의 수용 찬성 확률은 뉴스를 전혀 접하지 않을 때 42.7%에서 자주 접할 때 7.8%까지 급락한다.³⁾ 반면 지식이 가장 높은 응답자에서는 같은 구간에서 찬성 확률이 28.5%에서 39.4%로 오히려 완만하게 상승한다. 부정적 정보 환경에 대한 노출은 그것을 교정할 지식 자원이 없는 시민의 태도를 잠식하는 반면, 정확한 지식을 갖춘 시민에게는 그 침식 효과가 나타나지 않는 것이다. 가설 3은 지지된다.

3) 객관적 지식 0~1개 응답자는 표본의 3.3%(약 33명)에 불과하고 그중 뉴스를 자주 접한다고 답한 사례는 한 자릿수 이하이므로, 이 구간의 7.8%는 자료가 아니라 모형의 함수 형태에 기인한 외삽으로 볼 수 있어 해석에 주의를 요한다.

〈그림 6〉 수동적 간접 접촉의 효과에 대한 객관적 지식의 조절



이 결과를 IV장의 기술 분석과 겹쳐 읽으면 비대칭 구조의 함의가 분명해진다. 규범적 이해는 넓지만 경험적 지식이 얇고 스스로 안다는 인식이 실제 지식을 보장하지 않는 구조에서는 다수 시민이 낮은 지식 상태로 미디어 노출을 경험하게 되며, 바로 그 조합에서 부정적 담론의 태도 침식 효과가 가장 크게 나타난다. 인식의 비대칭 구조는 단순한 기술적 특징이 아니라 태도 형성의 조건인 것이다. 미디어 노출의 효과가 지식 수준에 따라 정반대로 갈린다는 발견은 정보 제공 정책의 표적이 노출의 양이 아니라 수용자의 해석 역량이어야 함을 시사한다. 지식의 조절 효과는 모든 접촉 유형에서 나타나는 것이 아니라 균질한 주류 미디어 의제에 수동적으로 노출되는 경로에 국한되어 있는 셈이다.

〈표 9〉의 최소제곱 회귀분석 결과는 직접 접촉 경험은 거리감을 유의하게 낮추지만 수동적 간접 접촉과 능동적 간접 접촉은 거리감과 유의한 연관을 보이지 않는다. 수동적 간접 접촉과 객관적 지식의 상호작용 역시 거리감 모형(모형 7)에서는 통계적 유의미성을 획득하지 못한다.

수용 태도와 거리감의 결과를 나란히 놓고 보면 접촉 유형별 효과의 흥미로운 분업이 드러난다. 정서적 친밀성의 차원인 사회적 거리감을 움직이는 것은 오직 직접 접촉뿐인 반면, 정책적 수용의 차원인 수용 태도는 직접 접촉과 미디어 노출 모두의 영향을 받는다. 미디어를 통한 간접 경험은 난민을 정책 대상으로 구성하는 담론에는 영향을 미치지 않지만 관계 맺음의 대상으로서의 난민에 대한 정서적 거리에는 침투하지 못하며, 후자를 움직이는 것은 실제 접촉뿐이라고 해석할 수 있다.

〈표 9〉 난민에 대한 사회적 거리감에 대한 회귀분석

변수	종속변수: 사회적 거리감 지수(0~16, 클수록 거리감이 큼)		
	모형 5	모형 6	모형 7
직접 접촉(있음=1)	-1.173*** (0.345)	-1.091** (0.348)	-1.088** (0.348)
수동적 간접 접촉(0~3)	0.090 (0.177)	0.195 (0.185)	0.213 (0.187)
능동적 간접 접촉(0~3)	-0.155 (0.144)	-0.113 (0.147)	-0.109 (0.147)
객관적 지식(0~5)		-0.167 (0.100)	-0.159 (0.101)
주관적 정보 수준(0~3)		-0.263 (0.167)	-0.263 (0.167)
수동적 간접 접촉 × 객관적 지식			0.136 (0.157)
여성(=1)	1.016*** (0.193)	0.959*** (0.195)	0.962*** (0.195)
연령(10세 단위)	-0.158* (0.070)	-0.136 (0.070)	-0.135 (0.070)
대학 재학 이상(=1)	0.627* (0.245)	0.654** (0.245)	0.659** (0.245)
가구소득(1~11)	0.016 (0.036)	0.021 (0.036)	0.021 (0.036)
정치 이념(0~10, 보수)	0.103* (0.052)	0.100 (0.052)	0.104* (0.053)
수도권 거주(=1)	0.122 (0.193)	0.123 (0.193)	0.137 (0.194)
종교: 개신교	-0.059 (0.275)	-0.061 (0.275)	-0.062 (0.275)
종교: 천주교	-0.322 (0.335)	-0.339 (0.335)	-0.341 (0.335)
종교: 불교	-0.540 (0.276)	-0.581* (0.277)	-0.579* (0.277)
종교: 기타	-1.707** (0.658)	-1.749** (0.658)	-1.753** (0.658)
종족적 정체성(1~4)	0.940*** (0.113)	0.931*** (0.113)	0.928*** (0.113)
권위주의 성향(1~4)	0.346 (0.190)	0.307 (0.191)	0.296 (0.191)
국가경제 악화평가(=1)	0.623** (0.198)	0.625** (0.199)	0.626** (0.199)
N	1,002	1,002	1,002
R ²	0.162	0.167	0.167
수정 R ²	0.148	0.151	0.151

주. *** $p < 0.001$, ** $p < 0.01$, * $p < 0.05$. 괄호 안은 표준오차. 모형 7의 수동적 간접 접촉과 객관적 지식은 평균 중심화한 값이다.

2) 강건성 검토

회귀분석의 결론이 특정한 모형 설정이나 변수 조작화에 기댄 산물이 아님을 확인하기 위해 우리는 서로 다른 대안적 해석을 겨냥하는 세 방향의 강건성 검토를 수행하였다(부록 〈표-A1〉 참조). 첫째는 종속변수에 관한 것이다. 본 분석은 수용 태도를 네 범주의 서열 변수로 다루었는데, 이 서열 정보를 버리고 찬성과 반대로 이

분한 이항 로지스틱 모형에서도 결과가 유지되는지를 확인하였다. 이 모형에서 직접 접촉의 효과는 오히려 더 뚜렷해지는 반면 수동적 간접 접촉은 유의성을 상실한다. 이는 두 변수가 태도에 작용하는 방식이 서로 다름을 보여준다. 직접 접촉은 반대에서 찬성으로 입장 자체를 전환시키는 데까지 영향을 미치는 반면, 수동적 노출의 부정적 효과는 찬반의 경계를 넘나드는 전환보다 반대 강도의 심화라는 서열적 이동을 통해 작동한다. 다소 반대와 매우 반대의 구분을 지워 버리는 이분화가 바로 그 미세한 이동을 포착하지 못하기 때문에 수동적 노출의 효과가 유의성을 잃는 것이다.

둘째는 접촉과 태도의 연관이 난민 문제에 대한 관심이라는 제3의 요인이 만들어 낸 허위 관계일 가능성에 관한 것이다. 난민 문제에 관심이 큰 사람일수록 관련 정보를 더 찾고 접촉의 기회에 스스로를 노출시키는 동시에 더 뚜렷한 태도를 가질 수 있으므로, 접촉의 효과처럼 보이는 것이 실은 관심 수준의 반영일 수 있다. 그러나 난민 문제에 대한 관심을 통제한 모형에서도 직접 접촉의 효과는 유지된다. 이는 접촉의 효과가 단순히 관심 수준의 대리 지표가 아니라 그 자체로 태도 형성에 기여하는 경험임을 시사한다. 다만 같은 모형에서 수동적 간접 접촉의 부정적 연관은 유의성을 잃는다. 이는 뉴스 노출과 난민 문제에 대한 관심이 서로 얽혀 있어 수동적 노출의 효과를 관심과 완전히 분리하기 어려움을 보여주며, 이 부정적 연관은 지식 수준에 따라 조건적으로 나타나는 잠정적 경향성으로 볼 수 있다.

셋째는 접촉이 태도에 영향을 미치는 경로에 관한 것이다. 집단 간 접촉 이론은 접촉이 외집단에 대한 위협 인식을 낮춤으로써 편견을 완화한다고 설명한다 (Stephan and Stephan 2000; 강신재 · 송영훈 · 박상훈 2026). 이 경로가 실제로 작동하는지 살펴보기 위해 위협 인식을 모형에 추가하면 직접 접촉의 효과는 뚜렷하게 감소하여 유의성을 상실하는 반면 수동적 간접 접촉의 효과는 거의 변하지 않는다. 이는 직접 접촉의 효과 가운데 상당 부분이 위협 인식의 완화를 경유하는 반면 미디어 노출의 부정적 효과는 위협 인식과 구별되는 다른 경로로 작동함을 시사한다. 다만 위협 인식은 그 자체가 접촉의 결과일 수 있는 사후적 변수이므로, 이 결과는 매개 경로에 대한 엄밀한 분해라기보다 그 방향을 가리키는 잠정적 근거로 받아들일 수 있다.

마지막으로 거주 지역의 영향과 관련하여, 통제변수로 포함한 수도권 거주 여부는 유의하지 않았으며, 이 변수를 제외하거나 17개 광역 시도 고정효과로 대체한 모형에서도 직접 접촉의 효과는 사실상 일관되며 유의한 관계를 보여주었다.

IV. 결론

본 연구는 접촉이 희소한 사회에서 난민에 대한 태도는 무엇으로 형성되는가라는 질문에서 출발하였다. 우리가 주목한 것은 접촉 경험의 유무가 아니라 접촉의 유형과 질, 그리고 그 효과를 조건 짓는 시민의 지식 수준이었다. 분석한 결과 한국 사회의 난민 인식은 비대칭 구조 위에 놓여 있었다. 규범적 이해는 폭넓게 퍼져 있으나 경험적 지식은 얇고 선택적이며, 스스로 잘 안다는 자기 평가도 실제 지식과 어긋난다. 접촉과 노출의 양은 이 격차를 메우지 못하였다. 그럼에도 접촉은 태도의 차원에서 뚜렷하게 작동하였다. 직접 접촉은 수용 태도를 높이고 사회적 거리감을 완화하였으며, 그 효과는 우연한 마주침이 아니라 관계 기반 접촉에 집중되었다. 반면 뉴스와 기사에 대한 수동적 간접 접촉은 수용 태도와 부정적으로 연관되었고, 이 연관은 객관적 지식이 높은 시민에게서 사라졌다.

이는 접촉 이론의 적용 범위가 접촉이 희소한 사회로 확장될 수 있음을 보여준다. 접촉의 기회가 구조적으로 봉쇄된 사회에서 중요한 것은 접촉이 있었는지가 아니라 그 소수의 접촉이 어떤 관계 속에서 이루어졌는지, 그리고 접촉을 대체하는 매개된 접촉이 난민을 어떻게 재현하는지이다. 따라서 접촉 이론은 접촉의 양을 묻는 이론에서 접촉의 질과 매개된 접촉의 내용을 묻는 이론으로 다시 읽힐 필요가 있다. 나아가 매개된 접촉의 효과가 수용자의 지식 수준에 따라 정반대 방향으로 갈린다는 발견은 접촉 연구와 정치 지식 연구를 잇는 조절 기제를 제시한다. 규범적 이해는 넓지만 경험적 지식이 얇은 구조에서는 다수의 시민이 낮은 지식 상태로 부정적 담론에 노출되며, 바로 그 조합에서 태도의 침식이 가장 크게 나타난다. 인지와 지식의 격차를 다룬 기존 논의가 접촉 이론과 만나는 지점이 여기다(임유진 · 박상훈 2025).

이러한 결과는 난민 인식 개선을 위한 정책 설계에도 시사점을 제공한다. 접촉 기회 확대는 노출의 양을 늘리는 방식이 아니라 관계 형성을 목표로 설계될 필요가 있다. 학교와 직장, 지역사회에서 지속적인 상호작용을 동반하는 프로그램이 일회적 행사보다 효과적일 수 있다(박상훈 · 송영훈 · 신동은 2025). 또한 정보 정책의 우선순위로 정보량의 확대가 아니라 절차적 권리와 제도 운영, 구체적 사례에 관한 정확한 지식의 확산에 두어야 한다. 객관적 지식이 부정적 담론의 침식을 차단하는 방어 자원으로 기능하기 때문이다. 아울러 뉴스 노출의 부정적 효과가 확인된 만큼 난민 보도의 프레임과 사실성에 대한 언론의 자기 성찰과 시민의 미디어 리터러시 교육도 인식 개선의 실질적인 방안이 될 수 있을 것이다.

2018년 제주 예멘 난민 사태는 본 연구가 주목한 접촉 구조의 문제를 압축적으로 보여

준다. 당시 대다수 시민은 예멘 난민을 직접 대면한 경험이 없었음에도 불구하고 짧은 기간에 난민에 대한 강한 반감이 확산되었다(송영훈 2019). 본 연구는 이러한 난민에 대한 강한 반감의 원인을 사후적으로 해석할 단서를 제공한다. 관계 기반의 직접 접촉은 난민 수용 태도를 높이는 반면, 부정적 정보 환경에서 이루어지는 수동적 노출은 오히려 난민 수용 태도를 낮출 수 있음을 전제하면, 직접적인 관계 형성의 기회가 제한된 가운데 난민에 대한 인식이 주로 언론과 온라인을 통해 매개되었던 2018년의 상황은 부정적 태도가 증폭되기에 가장 취약한 구조였던 것이다. 더욱이 2025년 조사에서도 난민과 직접 접촉한 경험이 있는 응답자는 약 10%에 그쳐, 난민에 대한 인식이 매개된 정보와 간접 접촉에 크게 의존하는 구조는 여전히 지속되고 있다. 이는 난민 수용성을 높이기 위해서는 단순한 접촉 기회의 확대를 넘어 관계 형성이 가능한 접촉을 설계하는 동시에, 부정적 정보에 편중되지 않도록 정확한 정보와 지식을 지속적으로 제공하는 노력이 필요함을 시사한다.

여전히 이 결론에도 유보할 지점이 있다. 횡단면 자료인 만큼 수용적인 사람이 접촉을 회피하지 않는 자기 선택의 가능성을 완전히 배제할 수는 없다. 다만 난민 문제에 대한 관심을 통제한 모형에서도 직접 접촉의 효과가 유지되었다는 점은 이 효과가 사전 관심의 대리 지표에 그치지 않음을 보여준다. 접촉 측정이 경험의 유무와 관계 유형에 한정되어 접촉의 빈도와 정서적 질을 담아내지 못한 것, 그리고 직접 접촉 경험자가 100명 수준에 머문 것 역시 제약이다. 후자는 한국 사회에서 난민과의 직접 접촉 자체가 드문 현실을 반영하는 것이기도 하다. 접촉의 질을 다차원적으로 측정하고 미디어 콘텐츠 분석을 결합하며 접촉 경험자를 충분히 확보하는 표집을 적용한다면, 접촉이 희소한 사회에서 난민 인식이 형성되는 경로를 더 정교하게 밝힐 수 있을 것이다.

참고문헌

- 강신재·송영훈·박상훈. 2026. “귀화 난민의 선거 출마에 대한민국 유권자의 태도.” 『의정연구』 32(1): 105-147.
- 구본상·이병하. 2023. “공정성과 페미니즘은 외국인과 난민 수용 태도에 어떻게 영향을 미치는가?” 『문화와 정치』 10(3): 215-248.
- 김성희. 2023. “난민 유입 시기의 난민·이민자 수용성 및 위협인식 변화.” 『동북아연구』 38(1): 5-38.
- 김정숙. 2023. “고등학생의 다문화 접촉 경험, 활동 경험과 난민 수용성 관계에서 사회적 거리감의 매개효과.” 『문화교류와 다문화교육』 12(4): 185-213.
- 류재성. 2012. “정치이념의 정책선호 결정에 있어 정치지식의 역할.” 『한국정치연구』 21(2): 53-86.
- 박민희·남부현. 2025. “대학생의 다문화 접촉경험이 난민 수용 태도에 미치는 영향.” 『한국이민정책학회보』 8(1): 81-107.
- 박상훈·송영훈·김현준. 2026. “난민 태도에 대한 권위주의 성향과 포퓰리즘 성향의 상호작용.” 『정치·정보연구』 29(1): 69-106.
- 박상훈·송영훈·신동은. 2025. “한국 사회 난민 외집단 인식의 다차원적 경계.” 『미래정치연구』 15(2): 163-186.
- 법무부 출입국·외국인정책본부. 2025. 『출입국·외국인정책 통계월보』 (2025.12).
- 송영훈. 2019. “제주 예멘 난민신청과 갈등적 난민담론.” 『국제이해교육연구』 14(2): 9-38.
- 송영훈·권수현. 2015. “피를 나눈 형제, 이웃보다 못한 친척? 북한이탈주민에 대한 남한주민의 사회적 거리감과 결정요인, 2007-2014.” 『오토피아』 30(2): 123-160.
- 이병하. 2018. “한국 난민 이슈의 정치화.” 『문화와 정치』 5(4): 33-68.
- 이재신. 2024. “공감피로와 정치성향이 난민의 비인간화와 수용정책 태도에 미치는 영향.” 『의정연구』 30(3): 270-302.
- 임유진·박상훈. 2025. “한국에서 난민 인식과 수용 태도의 이중성: 인지-지식 차이와 조건적 수용 태도 간 교차분석.” 『인문사회과학연구』 68(2): 5-29.
- 전재은·박기나. 2023. “한국인의 난민신청자(asylum seeker)에 대한 태도: 통합위협이론과 접촉이론을 중심으로.” 『디아스포라연구』 17(1): 145-195.
- 전의령. 2020. “타자의 본질화 안에서의 우연한 연대: 한국의 반다문화와 난민 반대의 젠더정치.” 『경제와사회』 125: 360-399.
- 주재원·임이삭. 2022. “매개된 배타적 담론과 혐오적 공론장의 재생산: 제주 예멘 난민 관련 포털 뉴스와 댓글 분석을 중심으로.” 『지역과 세계』 46(1): 97-134.
- 홍승표. 2024. “다문화수용성이 청소년의 난민 태도에 미치는 영향.” 『시민교육연구』 56(2): 319-347.

- Allport, Gordon W. 1954. *The Nature of Prejudice*. Cambridge, MA: Addison-Wesley.
- Barlow, Fiona Kate, Stefania Paolini, Anne Pedersen, Matthew J. Hornsey, Helena R. M. Radke, Jake Harwood, Mark Rubin, and Chris G. Sibley. 2012. "The Contact Caveat: Negative Contact Predicts Increased Prejudice More Than Positive Contact Predicts Reduced Prejudice." *Personality and Social Psychology Bulletin* 38(12): 1629-1643.
- De Coninck, David, Isabel Rodríguez-de-Dios, and Leen d'Haenens. 2021. "The Contact Hypothesis during the European Refugee Crisis: Relating Quality and Quantity of (In)direct Intergroup Contact to Attitudes towards Refugees." *Group Processes & Intergroup Relations* 24(6): 881-901.
- Esses, Victoria M., Leah K. Hamilton, and Danielle Gaucher. 2017. "The Global Refugee Crisis: Empirical Evidence and Policy Implications for Improving Public Attitudes and Facilitating Refugee Resettlement." *Social Issues and Policy Review* 11(1): 78-123.
- Getmansky, Anna, Tolga Sýnmazdemir, and Thomas Zeitzoff. 2018. "Refugees, Xenophobia, and Domestic Conflict: Evidence from a Survey Experiment in Turkey." *Journal of Peace Research* 55(4): 491-507.
- Hainmueller, Jens, and Daniel J. Hopkins. 2014. "Public Attitudes toward Immigration." *Annual Review of Political Science* 17: 225-249.
- Hangartner, Dominik, Elias Dinas, Moritz Marbach, Konstantinos Matakos, and Dimitrios Xefteris. 2019. "Does Exposure to the Refugee Crisis Make Natives More Hostile?" *American Political Science Review* 113(2): 442-455.
- King, Gary, Michael Tomz, and Jason Wittenberg. 2000. "Making the Most of Statistical Analyses: Improving Interpretation and Presentation." *American Journal of Political Science* 44(2): 347-361.
- Knappert, Lena, Hans van Dijk, Shuai Yuan, Yuval Engel, Jan-Willem van Prooijen, and André Krouwel. 2021. "Personal Contact with Refugees Is Key to Welcoming Them: An Analysis of Politicians' and Citizens' Attitudes towards Refugee Integration." *Political Psychology* 42(3): 423-442.
- Pettigrew, Thomas F., and Linda R. Tropp. 2006. "A Meta-Analytic Test of Intergroup Contact Theory." *Journal of Personality and Social Psychology* 90(5): 751-783.
- Schaub, Max, Johanna Gereke, and Delia Baldassarri. 2021. "Strangers in Hostile Lands: Exposure to Refugees and Right-Wing Support in Germany's Eastern Regions." *Comparative Political Studies* 54(3-4): 686-717.
- Schiappa, Edward, Peter B. Gregg, and Dean E. Hewes. 2005. "The Parasocial Contact Hypothesis." *Journal of Social and Clinical Psychology* 24(1): 92-115.
- Stephan, Walter G., and Cookie White Stephan. 2000. "An Integrated Threat Theory of Prejudice." In *Reducing Prejudice and Discrimination*, edited by Stuart Oskamp, 23-45. NJ: Lawrence Erlbaum Associates.

Wright, Stephen C., Arthur Aron, Tracy McLaughlin-Volpe, and Stacy A. Ropp. 1997. "The Extended Contact Effect: Knowledge of Cross-Group Friendships and Prejudice." *Journal of Personality and Social Psychology* 73(1): 73-90.

논문접수일: 2026.08.06

수정일: 2026.09.10

게재확정일: 2026.09.18

- 박상훈은 2024년 사우스캐롤라이나대학교에서 정치학 박사학위를 취득하였으며 현재 명지대학교 조교수로 재직 중이다. 전공분야는 비교정치이며 주로 정당과 선거제도, 권위주의 정치에 관한 연구를 하고 있다. 대표논문으로는 “Manufacturing Compliance: How Pariah Autocracies Strategically Engage with International Human Rights Mechanisms”(International Political Science Review, 2026), “Why Do Authoritarian Regimes Provide Welfare?”(Democratization, 2025) 등이 있다. (sh.park.poli@mju.ac.kr)
- 임유진은 2013년 연세대학교에서 정치학 박사학위를 취득하였으며 현재 강원대학교 부교수로 재직 중이다. 전공분야는 비교정치이며 주로 복지정치, 정당정치, 동아시아 비교정치, 난민 및 이주정치를 연구하고 있다. 대표논문으로는 “Electoral Politics and Old-Age Pension Reform in South Korea”(Korea Observer, 2023)와 “한국의 난민법과 의회정치”(『의정연구』 2025), “난민 레짐 밖 난민 정치: 태국과 방글라데시의 난민정책과 국내정치”(『평화연구』 2025) 등이 있다. (yoojinlim@kangwon.ac.kr).

부록

〈표-A1〉 강건성 검토

변수	이항 로지스틱	순위형 로지스틱	
		관심 통제	위협 인식 추가
직접 접촉(있음=1)	0.722** (0.258)	0.730** (0.261)	0.380 (0.259)
수동적 간접 접촉(0~3)	-0.065 (0.140)	-0.130 (0.142)	-0.260 (0.133)
능동적 간접 접촉(0~3)	0.080 (0.110)	-0.005 (0.113)	0.098 (0.107)
객관적 지식(0~5)	0.177* (0.075)	0.177* (0.076)	0.168* (0.072)
주관적 정보 수준(0~3)	0.309* (0.125)	0.198 (0.129)	0.415*** (0.121)
위협 인식(1~4)			-3.079*** (0.196)
난민 문제 관심(1~4)		0.477*** (0.119)	
여성(=1)	-0.582*** (0.145)	-0.583*** (0.146)	-0.356* (0.140)
연령(10세 단위)	0.208*** (0.053)	0.211*** (0.053)	0.185*** (0.050)
대학 재학 이상(=1)	-0.120 (0.185)	-0.148 (0.186)	0.071 (0.177)
가구소득(1~11)	-0.048 (0.027)	-0.043 (0.027)	-0.032 (0.025)
정치 이념(0~10, 보수)	-0.115** (0.040)	-0.127** (0.041)	-0.134*** (0.039)
수도권 거주(=1)	0.056 (0.143)	0.084 (0.145)	0.025 (0.138)
종교: 개신교	-0.086 (0.203)	-0.092 (0.205)	0.101 (0.193)
종교: 천주교	0.342 (0.251)	0.311 (0.255)	0.651** (0.243)
종교: 불교	0.045 (0.203)	0.029 (0.205)	0.105 (0.197)
종교: 기타	1.419** (0.539)	1.403** (0.541)	1.180* (0.479)
종족적 정체성(1~4)	-0.679*** (0.092)	-0.673*** (0.093)	-0.478*** (0.086)
권위주의 성향(1~4)	-0.334* (0.145)	-0.328* (0.147)	-0.000 (0.139)
국가경제 악화평가(=1)	-0.439** (0.146)	-0.403** (0.148)	-0.237 (0.143)
N	1,002	1,002	1,002
AIC	1221.9	1207.5	1612.3
McFadden R ²	0.139	0.151	0.267

주. *** $p < 0.001$, ** $p < 0.01$, * $p < 0.05$. 괄호 안은 표준오차. 이항 로짓의 종속변수는 수용 찬성(다소 찬성 또는 매우 찬성 = 1)이며 나머지 두 모형은 순위형 로지스틱 회귀분석이다. 통제변수는 <표 9> 모형 2와 동일하다.

〈표-A2〉 객관적 지식 하위 지수별 조절효과 재검증

상호작용항	전체 지식(5문항)	제도 지식(1,2,5)	루머 식별(3,4)
수동적 간접 접촉 × 지식 (표준오차)	-0.233* (0.104)	-0.259* (0.126)	-0.164 (0.150)
p 값	.025	.041	.275
조절효과 유의성	유의	유의	비유의

주: *** $p < 0.001$, ** $p < 0.01$, * $p < 0.05$. 종속변수를 난민 수용 태도로 한 순서형 로지스틱 회귀 분석 모형의 추정 결과이다. 객관적 지식을 제도 지식(문항 1, 2, 5)과 루머 식별(문항 3, 4)로 분리하여 수동적 간접 접촉과의 상호작용을 재추정한 결과이다. 통제변수는 <표 8> 모형 3과 동일하다. 값이 클 수록 지식이 높을 때 뉴스 노출의 부정적 효과가 약화됨을 뜻한다. 제도 지식 지수에서 조절효과가 유지되고 루머 문항 지수에서는 나타나지 않아, 조절효과가 사전 성향의 일관성이 아니라 제도적 지식 자원에 기인함을 시사한다.

〈Abstract〉

Refugee Contact and Public Attitudes toward Refugees in South Korea: The Moderating Effect of Refugee Knowledge on Refugee Acceptance and Social Distance

Sanghoon Park · Yoojin Lim

(Myongji University · Kangwon National University)

An important question for societies where contact with refugees is scarce concerns what shapes attitudes toward them. Existing studies treat contact as a single dimension or attribute hostile attitudes to a deficit of information. This paper argues that attitudes are shaped not by whether contact occurs but by its quality and by the mediated contact that takes its place, and that objective knowledge moderates the effect of mediated contact. Using the 2025 Korean Public Opinion Survey on Refugees, it classifies contact as direct, passive indirect through news reports, and active indirect through online media, and estimates acceptance and social distance with ordered logistic and ordinary least squares regression. The analysis shows that direct contact raises acceptance and reduces social distance, and that this effect is concentrated in relationship-based rather than incidental contact. Passive indirect contact is negatively associated with acceptance, while active indirect contact shows no independent effect. Finally, respondents with high objective knowledge do not become less accepting as their exposure to news reports rises. These results suggest that improving refugee acceptance depends less on the volume of information than on relationship-based contact and accurate knowledge.

Keywords : Refugee Attitudes, Refugee Acceptance, Contact Theory, Refugee Knowledge, Social Distance

부 록

연구윤리강령

논문투고·심사규정

원고작성요강

【연구윤리강령】

2008년 5월 16일 제정

전 문

21세기정치학회는 정치학 분야 전반에 관련된 연구의 발전과 연구성과의 확산 및 축적에 기여하고자 한다. 본 학회는 정치학 연구자간의 연구정보와 학술적 성과를 공유하고자 1992년 이후 년 3회 학회보를 발간하고 있다. 학술적인 수준이 높은 학회지의 발간을 통해 정치학계의 발전에 이바지하기 위해서는 학회 구성원으로서 지켜야 할 윤리강령을 확립할 필요성이 있다. 본 윤리강령을 확립함으로써 편집이사 및 편집위원, 논문저자, 심사자는 논문출판에 있어 연구 윤리를 확보하고 나아가 본 학회보의 학술적 권위와 가치를 높여 주는 역할을 할 것이다. 따라서 편집이사 및 편집위원, 논문저자, 심사자 등 학회보의 출판에 관여하는 모든 구성원은 논문출판에 있어서의 연구부정행위를 배격하고 연구의 윤리성과 진실성을 확보하기 위하여 본 윤리강령을 준수하여야 한다.

본 문

제 1 장 편집이사 및 편집위원

- ① 편집이사 및 편집위원은 학회지에 투고된 논문에 대한 심사자의 선정, 심사결과의 확인, 출판의 확정과 거부 등 심사과정 전반을 관리하며 이에 대한 전적인 의무와 책임을 갖는다.
- ② 편집이사 및 편집위원은 논문저자의 소속, 성, 종교, 출신학교, 개인적 친분 등에 관련 없이 심사과정 전반을 공정하게 관리하여야 한다.
- ③ 편집이사 및 편집위원은 투고된 논문을 공정하고 일관된 기준을 근거로 신속히 심사될 수 있도록 하는 책임을 갖는다.
- ④ 편집이사 및 편집위원은 해당 학회보의 출판 이전까지는 투고논문의 저자나 논문 내용에 관한 정보를 일체 비밀로 하여야 한다.
- ⑤ 편집이사 및 편집위원은 해당 학회보의 출판 이전에 투고된 논문의 내용을 자신의 연구에 인용 혹은 참조해서는 안 된다.

- ⑥ 편집이사 및 편집위원은 학회지에 투고된 논문의 비윤리적인 행위가 발견된 경우 적절한 조사와 조치를 취할 의무가 있다.
- ⑦ 편집이사 및 편집위원은 투고된 논문의 부정행위에 대한 탄원이 있는 경우 적절한 조사 및 조치를 취할 의무가 있다.
- ⑧ 편집이사 및 편집위원은 재임기간동안 본인의 논문투고를 가급적 자제하며 만약 투고할 경우 해당 논문의 심사과정에서의 제외를 요청할 의무가 있다.
- ⑨ 편집이사 및 편집위원은 투고된 논문이 본인과 이해관계가 있는 경우에 심사과정에서 제외를 요청할 의무가 있다.

제 2 장 심사위원회

- ① 심사위원회는 편집이사 및 편집위원으로 구성된다.
- ② 심사위원회 위원장은 심사위원회에서 호명으로 선출한다.
- ③ 심사위원회는 논문 표절, 중복 투고, 부적절한 인용, 허위사실의 기술 등 투고논문의 부정행위로 간주될 수 있는 사실이 발견될 경우 혹은 부당행위에 대한 탄원이 접수될 경우 신속히 조사에 착수한다.
- ④ 심사위원회의 부정행위 조사는 비공개 및 비밀유지의 원칙을 준수해야 한다.
- ⑤ 심사위원회의 부정행위 조사는 공정하고 객관적으로 진행되어야 한다.
- ⑥ 심사위원회는 부정행위가 발견될 경우 해당 투고논문과 관련한 모든 심사과정 및 출판 과정을 중단시킨다.
- ⑦ 심사위원회는 부정행위가 발견될 경우 해당 논문 투고자에 그 결과를 신속히 통보하고 해명의 기회를 부여한다.
- ⑧ 심사위원회는 부정행위가 최종 확정된 경우 이에 관한 적절한 조치를 취한다. 논문투고자에게는 학회 명의의 경고장을 발송하며 필요한 경우 학회 회원으로서의 자격을 박탈한다.
- ⑨ 이미 출판된 논문의 부정행위가 명백히 발견될 경우 출판의 취소와 함께 그 결과를 한국연구재단에 즉각 통보한다.
- ⑩ 심사위원회는 부정행위 조사에 관련된 모든 내용과 조치사항을 문서로 작성하여 보존한다.

제 3 장 논문저자

- ① 논문저자는 본 학회지에 논문을 투고하는 경우 본 학회의 윤리강령에 준수하여 논문을 제출하여야한다.

- ② 논문저자는 본인이 수행한 연구 결과를 논문으로 기술함에 있어 거짓 없이 정확해야 한다.
- ③ 논문저자가 동일한 결과를 한 개 이상의 저널에 동시에 제출하거나 출판하는 것은 부정행위로 허용되지 않는다.
- ④ “표절”은 다른 연구자의 연구 결과나 논문의 내용을 본인의 연구인 것처럼 투고 논문에 기술하는 부정행위로 허용되지 않는다.
- ⑤ 투고하는 논문은 이미 다른 곳에 출판된 논문과 동일하여서는 안 된다.
- ⑥ 논문을 투고한 저자는 모든 공동저자의 동의를 얻어야 한다. 공동저자는 연구에 학술적으로 중요한 기여를 하고 결과에 대해서 책임과 공적을 함께 공유할 수 있어야 하며, 연구에 대한 지원을 받아 연구를 수행한 경우 논문의 시작 부분에 본 학회보의 형식에 따라 그 내용을 표시한다.
- ⑦ 투고된 논문의 출판에서 실수가 발견되는 경우, 이를 수정하거나 논문을 철회하는 것은 논문저자의 의무이다.
- ⑧ 부정행위의 모든 책임은 논문저자에게 있다.

제 4 장 심사자

- ① 심사자는 심사 의뢰된 투고논문을 본 학회가 정한 심사규정과 양식에 따라 정해진 기간 내에 성실하게 평가할 의무가 있다.
- ② 심사자는 투고 논문저자의 소속, 출신학교, 성, 종교, 국적, 개인적 친분관계 등과 관계 없이 투고된 논문을 공정하고 객관적으로 심사한다.
- ③ 심사자는 투고 논문저자에 관한 정보나 논문의 내용을 타인에게 공개하거나 심사자 본인의 연구활동에 이용하지 않아야 한다.
- ④ 심사자는 투고논문의 부정행위 유무에 대해 엄격히 판단하여야 한다.
- ⑤ 심사자는 투고된 논문이 본인과 이해관계가 있는 경우 심사를 거부하여야 한다. 이 경우 그 사실을 신속히 본 학회의 편집이사나 편집위원에게 알려야 한다.

부 칙

1. 이 강령은 2008년 5월 16일부터 시행한다.

【 논문투고·심사규정 】

2020년 6월 3일 개정

제1장 총칙

제1조(목적) 본 규정은 ‘21세기정치학회’에서 간행하는 ‘21세기정치학회보’(영문표기: The 21st Century Political Science Review)의 간행에 관한 사항을 정하는 것을 목적으로 한다.

제2장 편집위원회

제2조(편집위원회 구성) 학회지의 편집, 발간, 기타 이 규정에서 정하는 사항에 관한 사무를 수행하기 위하여 편집이사, 편집간사, 15인 내외의 편집위원으로 구성된다.

제3조(편집이사 자격, 선임, 역할)

1. 편집위원회에는 편집이사 3인을 두며, 3인 중 1인이 편집위원장 역할을 한다.
2. 편집이사 1인(편집위원장)을 포함한 모든 편집이사의 임기는 2년 이상으로 하되 연임할 수 있다.
3. 차기 편집이사 선임은 임기 만료 직전 편집위원 전체회의를 통해 결정한다. 전체회의의 구성요건은 재적 편집위원의 과반 참석, 3분의 2 이상의 찬성에 의해 결정한다.
4. 편집위원장은 편집이사 3인의 호선으로 1인이 그 직을 수임한다. 편집위원장의 역할은 편집위원회를 대표하는 것 이외에 편집이사의 역할과 동일하다.
5. 편집이사는 학회지의 편집업무를 주관하며 편집위원회의 회무를 통할한다. 편집이사는 논문 등의 심사결과, 학회지의 편집 및 발간경과 등 편집위원회의 업무에 관한 주요사항을 본 학회의 회장과 상임위원회에 보고한다.

제4조(편집위원회 역할)

1. 편집위원회는 편집위원 전체회의를 통해 편집이사 3인이 위촉하는 15인 내외의 편집위원으로 구성한다.
2. 편집위원의 임기는 최소 1년 이상으로 한다.

3. 편집위원회는 원활한 연락과 업무 수행을 위해 편집간사 및 조교를 둘 수 있으며, 선임은 편집위원회에서 결정한다.
4. 편집위원회는 논문의 초심, 재심을 위한 심사위원 추천, 논문 게재 여부 최종판정, 학회지 발간 관련 제반 규정의 제정·개정 역할을 한다.
5. 편집위원회는 재직 편집위원 과반수의 출석으로 개의하며, 출석한 편집위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

제3장 학회지의 발간

제5조(논문투고 신청 자격)

1. 학회의 회원(정회원, 명예회원을 포함)은 학회지에 논문 등을 투고할 수 있다.
2. 학회의 회원은 단독, 혹은 공동으로 논문게재를 신청할 수 있다.
3. 당해 연도 회비를 납후한 정회원(명예회원 포함)에 한해 논문을 투고할 수 있다.
4. 아래의 연구자들은 정회원과 공동으로 논문게재를 신청할 수 있다.
 - 가. 준회원
 - 나. 비회원으로서 대학원 이상의 학력을 소지한 연구자.
 - 다. 정치학 연구에 적절한 자격을 갖추었다고 편집위원회가 인정하는 연구자.
5. 회원이 아닌 연구자는 본 학회의 원고청탁 또는 연구의뢰를 받아 제출하거나 학회의 학술발표회 등 공개적으로 발표를 한 논문 등에 한하여 투고할 수 있다.
6. 2인 이상의 공동논문의 경우, 그 중 1인 이상이 회원일 경우 투고할 수 있다. 이 경우 특별한 지정이 없으면(제1저자, 제2저자 등의 지정) 명시된 저자 모두를 동등한 공동저자로 간주한다.

제6조(논문투고 신청)

1. 논문은 논문투고시스템(<http://politics21.jams.or.kr>)에 접속하여 신청(접수)한다.
2. 본 학회지에 게재 신청하는 논문은 독창성을 갖추어야 하며 타 학술지에 발표 또는 게재 신청되지 않은 것이어야 한다. 만약 타 학술지에 중복으로 게재 신청한 경우 향후 2년 동안 본 학회지에 신청할 수 없으며, 이와 같은 사실은 해당 타 학술지 발행인에게 통보된다.
3. 정치학회보에 반론을 게재할 수 있다.
 - 가. 반론은 본 학회지 최근 3년 이내 게재된 논문에 대한 이론적, 방법론적 논박을 의미한다.

나. 반론의 원고 분량은 원고지 50매 이내로 정한다.

다. 반론은 편집위원회의 검토를 거쳐 게재 여부를 결정한다.

4. 게재신청 논문의 내용이 본 학회지의 편집방향과 맞지 않는다는 편집위원회의 판정이 내려질 경우, 해당 논문을 심사에 회부하지 않고 사유를 첨부하여 저자에게 반송한다.
5. 각 호 논문 접수 마감은 다음과 같다.

1호: 2월 15일, 2호: 4월 15일, 3호: 7월 15일, 4호: 10월 15일

6. 논문투고 기간은 편집위원회의 결정에 따라 연기될 수 있으며, 투고 기간은 논문투고시스템에 게시하고 메일을 통해 공지한다.

제7조(원고작성 요강)

제출 원고는 본 학회지의 원고작성요령에 따라 쓴다. 원고작성요령을 준수하지 않은 논문원고는 수정을 위해 저자에게 반환될 수 있다(원고작성요강 별도 첨부).

제8조(논문 게재 횟수)

1. 각 회원은 각 호(권) 당 1회에 한해 단독 논문을 게재할 수 있다.
2. 각 호(권)에 이미 단독 논문을 게재한 회원은 해당 집에 1회에 한해 공동 논문을 추가 게재할 수 있다.
3. 동일 저자가 포함된 공동 논문은 각 호(권)당 2회에 한해 게재할 수 있다. 단 공동저자 중 이미 단독 논문을 게재한 저자는 2항의 적용을 받는다.
4. 반론은 이 규정의 적용을 받지 아니한다.

제9조(게재료)

1. 학회지에 게재가 결정(확정)된 논문은 상응하는 게재료를 납부하여야 한다.
게재료는 연구비 지원논문(30만원), 전임교원 및 연구원(15만원), 시간강사(5만원)
2. 21세기정치학회 주최 학술대회에서 발표한 원고가 연구비 지원 사사표기 없이 게재될 경우 게재료를 면제한다. 단, 발표원고의 제목과 게재된 원고의 제목은 동일해야 한다.

제10조(발간 예정일)

1. 21세기정치학회보는 년4회 발간하며, 발간 예정일은 다음과 같다.
매년 1호: 3월 31일, 2호: 6월 30일, 3호: 9월 30일, 4호: 12월 31일로 한다.
2. 편집위원회의 결정에 따라 부정기적으로 영문호 또는 특별호를 발간할 수 있다.

제11조(판권 및 자료공개)

1. 게재된 원고 및 논문의 판권은 학회에 있으며, 학회의 승인 없이 무단으로 복제할 수 없다.
2. 학회는 논문을 포함하여 저자가 제출한 원고 등에 대하여 출판물과 온라인 등의 형태로 공개할 수 있다.

제4장 논문심사 절차 및 기준

제12조(초심)

1. 논문심사는 투고 및 심사시스템(<http://politics21.jams.or.kr>)을 기반으로 진행된다.
2. 편집위원회는 제출된 논문의 주제에 관한 전공자 3인을 심사자로 논정하여, 심사를 의뢰한다.
3. 논문의 심사자는 편집위원회에서 발송하는 ‘심사서’와 ‘투고 및 심사시스템’의 양식에 의거하여, 2주 내에 심사를 완료하여야 한다.
4. 각 심사위원은 그 결과를 게재 가, 부분 수정, 근본 수정, 또는 게재 불가로 판정한다. 편집위원회는 심사자 3인의 심사결과를 취합하여, 아래의 판정표에 따라 논문의 게재여부를 판정한다.

〈논문심사 판정표〉

심사결과	게재 가	부분	근본	불가
심사위원 판정	게재-게재-게재 게재-게재-부분 게재-게재-근본	게재-게재-불가 게재-부분-부분 게재-부분-근본 부분-부분-부분 부분-부분-근본	게재-부분-불가 게재-근본-근본 게재-근본-불가 부분-부분-불가 부분-근본-근본 부분-근본-불가	근본-근본-근본 근본-근본-불가 게재-불가-불가 부분-불가-불가 근본-불가-불가 불가-불가-불가

제13조(수정 후 게재 및 수정 후 재심)

1. ‘수정 후 게재’로 종합 판정을 받은 논문은 투고자에게 회송하여 수정을 요구한다.
2. 수정 후 게재, 수정 후 재심 판정을 받은 논문의 저자는 수정된 원고와 함께 <수정내용표>를 기한 내에 제출하여야 한다.
3. ‘수정 후 게재’ 판정을 받은 경우, 편집위원회는 초심 평가를 기초로 논문의 수정 여부를 종합적으로 평가하여 최종 게재여부를 판정한다.
4. ‘수정 후 재심’ 판정을 받은 논문이 다시 투고되었을 경우, 초심에서 ‘수정’ 판정을 내린

심사위원이 재심사를 하는 것을 원칙으로 하며, 필요시 편집위원을 포함한 3인의 심사결과, 과반의 찬성으로 ‘게재 가’ 판정을 한다. 수정 후 재심 논문이 게재 판정을 다시 받게 될 경우, 다음 호(권)으로 이월하여 게재한다.

5. 그 외 논문 등의 심사과정 및 절차에 관한 사항은 편집위원회에서 정한다.
6. 학회의 정례발표회에서 발표한 논문은 우선적으로 학회지에 게재함을 원칙으로 한다. 이 경우에도 저자 본인이 논문투고시스템(<http://politics21.jams.or.kr>)에 접속하여 신청(접수)한다.

제14조(게재 불가 논문의 처리)

1. 게재 불가를 판정 받은 논문은 그 사유와 함께 투고자에게 통보한다. 본 학회지에 투고하였다가 게재 불가 판정을 받은 논문은 심사를 위해 논문을 제출했던 당해 연도에 다시 투고할 수 없다.
2. 게재 불가 판정을 받은 논문은 당해 연도가 지난 이후 논문을 수정하고 재신청을 명기하여 다시 투고할 수 있다. 단, 이 경우에는 ‘재신청’임을 명기해야 한다. 만약 재신청 명기를 하지 않은 경우 편집위원회는 심사를 거부할 수 있다.

제15조(이의제기) 편집위원회는 공정하고 신속하게 논문을 심사하기 위해 최선을 다한다. 단, 심사 결과에 대해 논문 투고자에 의한 이의제기 절차를 두지 않는다.

제16조(게재증명과 표절처리) 논문게재증명 또는 게재확정증명은 편집위원회의 최종심사결과 게재가 확정된 후에 투고자의 요청에 의해 발급된다. 게재 판정이 확정된 후라도 표절행위가 드러난 논문은 본 학회의 연구윤리강령에 의해 처리한다.

[부 칙]

본 규정은 21세기정치학회 정관 제32조에 따라 이사회의 동의를 얻고, 정관 제25조에 따른 총회의 다수 의결로 2016년 2월 26일부터 효력을 발생하며, 이후 개정은 편집위원회의 제안과 이사회의 동의에 따른다.

【 원고작성요강 】

I. 원고 작성의 일반적 요령

1. 원고의 길이

- 1) 게재 신청 논문의 분량은 본문, 각주, 참고문헌, 부록(필요시)을 포함하여 200자 원고지 150매 이내를 기준으로 하고 최대한 200매를 넘지 못한다.
- 2) 제출 논문의 표지에 원고 매수를 명기하여야 한다.
- 3) 원고가 150매를 초과할 경우에, 필자는 원고지 초과분의 매 10매 당 50,000원의 인쇄비를 부담해야 한다.

2. 원고의 구성

- 1) 원고는 국문 또는 영문 요약, 본문, 각주, 참고 문헌, 표 및 그림으로 구성된다.
- 2) 국문 요약은 제목과 저자명을 포함하여 요약문은 200자 원고지 3매를 넘지 못한다. 영문 요약은 영문 제목과 저자의 영문 성명을 포함하여 200단어를 넘지 못한다.
- 3) 본문은 새로운 면에서 제목을 쓴 후 시작한다. 본문의 장, 절, 항의 번호는 1, 2, 3)의 예에 따라 순차적으로 매긴다.
- 4) 각주는 본문에 대한 추가적인 설명이나 관련된 논의의 소개가 꼭 필요한 경우에 한하며 가능한 한 짧게 한다. 5행(200자 원고지 1장)을 초과하는 각주는 본문 중에 편입시키도록 노력한다. 각주는 본문 중의 적당한 곳에(구두점이 있을 경우 그 다음에) 일련번호로 표시하고 내용은 본문 해당 면의 하단에 위치시킨다. 각주 내에서 각주의 번호는 본문 좌단과 일치시키되 둘째 줄부터는 첫째 줄 각주번호 뒤에 나오는 첫 글자와 일치시킨다.
- 5) 참고 문헌은 새로운 면에서 <참고 문헌>이라는 제목을 단 후 시작한다. 참고 문헌의 작성은 아래의 <참고 문헌 작성 요령>을 참고한다.
- 6) 표와 그림은 본문 내 적당한 위치에 <표 1>... 혹은 <그림 1>...과 같은 형식으로 순서를 매겨 삽입한다. 아래아 한글로 작성되지 않은 표나 그림(삽화, 사진 포함)의 경우 직접 마스터를 뜰 수 있을 만큼 선명한 것을 제출한다. 표나 그림의 출처는 표나 그림의 바로 아래에 “출처:”라 고 쓴 후에 제시한다.

3. 저자의 익명성

- 1) 심사 시 저자의 익명성을 유지하기 위하여 본문과 각주 어디에서도 저자의 신원을 짐작

할 수 있는 여하한 언급도 피한다.

예: ...拙稿 XXX... 혹은 ...拙著 YYY...

4. 기타 사항

- 1) 한글 사용: 논문은 한글 사용을 원칙으로 한다. 한자는 혼란의 우려가 있을 경우에 한하여 사용하되 먼저 한글을 쓰고 괄호 속에 한자를 부기한다.
예: ...지체주의(肢體主義)...
- 2) 외래 용어: 통일된 역어가 존재하지 않는 외래 용어의 경우 첫 번에 한하여 한글 역어를 적고 괄호 안에 외래 용어를 부기한다.
예: ...조합주의(corporatism)...
- 3) 외국 인명: 외국 인명은 교육부의 외래어 표기법 기준에 따라 현지의 발음대로 표기하며 첫 번에 한하여 한글 표기에 이어 괄호 속에 원어 명을 부기한다.
예: ...마오쩌둥(毛澤東)...; ...세보르스키(Adam Przeworski)...
- 4) 외국 지명: 외국 지명은 교육부의 외래어 표기법의 기준에 따라 현지의 발음대로 표기한다. 단, 혼란의 우려가 있을 경우 첫 번에 한하여 한글 표기에 이어 괄호 속에 원어 명을 부기한다.
예: ...뉴욕...; ...치앙마이...
- 5) 외국 기관, 단체, 정당의 명칭: 외국 혹은 국제적인 기관, 단체, 정당 등의 이름의 통용되는 역어가 존재하는 경우 이를 사용한다. 예: 국제연합.
그렇지 않은 경우 논문 중에 처음 등장했을 때 한글 번역 명과 괄호 속에 통용되는 원어 약어와 원어 명을 병기한 다음 이후에 언급할 때는 원어 약어를 사용한다.
예: 유럽 통화 제도(EMS: European Monetary System)는 역내 통화 간의 가치 안정을 실현하는 동시에 회원국 간의 경제적 격차를 해소할 것을 목적으로 1979년 3월에 창설되었다. EMS에는 현재 유럽공동체의 12개 회원국 모두가 가입하고 있다.
- 6) 출전의 표시: 본문과 각주에서 출전을 표시할 때는 괄호를 이용해 약식을 언급하고 완전한 문헌 정보는 논문 말미의 <참고문헌>에 포함시킨다. 출전 표시(source reference)의 자세 한 내용은 아래의 출전 표시 요령을 참조한다.

II. 서양서 및 현대물의 출전 표시 요령

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

2. 같은 문헌을 다시 언급하는 경우에도 처음과 같은 요령으로 처리한다. 혼란을 야기할 수 있는 “같은 글,” “같은 책,” “앞의 글,” “앞의 책” 등의 표현은 사용하지 않는다.

3. 구체적인 예

1) 저자명이 글(본문과 각주)에 나와 있는 경우는 괄호하고 그 속에 출판 연도를 표시한다.

예: ...홍길동(1996)은...

단, 외국어 문헌의 경우는 괄호 속에 외국어로 표기된 성과 출판 연도를 함께 표기한다.

예: ...무어(Moore 1966)...

2) 저자명이 글에 나와 있지 않는 경우는 성(한국어로 표기된 한국 인명과 한자로 표기된 중국, 월남 인명은 성명)과 출판 연도를 괄호 속에 표기한다.

예: ...(홍길동 1992)... 혹은 ...(Moore 1966)...

3) 면수는 출판 연도 다음에 십표를 하고 숫자만 표기한다.

예: ...(Evans 1979, 56)... 혹은 ...(허생 1990, 12)...

4) 저자가 3명 이상인 경우는 한 저자의 이름만 표기하고 한 칸을 띄운 다음 “외”라는 말을 붙여 저자가 세 사람 이상임을 나타낸다.

예: ...(한배호 외 1991, 35-36)... 혹은 (Berelson et al. 1954)...

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 ‘未刊’이나 ‘forthcoming’을 사용한다. 미간행 원고는 집필 연도를 표시한다. 연도가 나타나 있지 않을 경우 그 자리에 ‘n.d.’을 쓴다.

예: ...Tilly(forthcoming)...; ...홍길동(미간)...; ...Jones(n.d.)...

8) 기관 저자일 경우 식별이 가능한 정보를 제공한다.

예: ...(외교안보연구원 1992)...

Ⅲ. 한국정치(사상)사 및 동양정치(사상)사의 원고 작성 요령

1. 年代記的(chronology) 성격을 갖는 1차 사료, 예컨대, 『三國史記』나 『조선왕조실록』, 또는 『論語』와 같이 흔히 알려져 있고 판본이 여러 가지인 자료를 인용하여 本文에 註를 작성할

경우에는 (괄호) 안에 필자와 쪽수를 밝히는 방법, 예컨대, (金富軾, 69), (조선왕조실록 7권, 67) 또는 (孔子, 76) 등의 방법을 쓰지 않고, 다음과 같이 본문의 (괄호) 안에 작성한다.
예: (삼국사기 신라본기 문무왕 2년 6월조); (선조실록 6년 3월 戊午條); (論語 先進篇)

2. 동양의 문헌을 인용할 경우에는 한자의 원문을 각주로 첨부하여 자료에 대한 신뢰성을 높이고 독자의 이해를 높이는 것이 관례로 되어 있으므로 이를 허락한다.

예: 14. 正祖實錄 12년 8월 壬辰條: 召見大臣上曰 予意則 使吾道大明 正學丕闡 則 如此邪說 可以自起自滅 而人其人火其書 ...濟恭曰 其中好處 亦或有之; 論語 先進篇: 季路...敢問死 子曰 未知生 焉知死.

3. 정부의 관문서를 주로 인용할 경우에는 본문의 (괄호)안에 주를 달지 않고 각주로 처리한다.

예: 16. “Trusteeship: Korean Situation”(unpublished manuscript), Record Group 332, Box 33, Washington National Record Center, Suitland, 23.

IV. 인터넷 자료 인용

1. 제작자, 제작 연도, 주제명, 웹주소(검색 일자)의 순으로 한다.

예: 홍길동. 1996. “한국의 통일 정책.” <http://taejon.ac.kr/kildong/kk0101.html>(검색일: 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).

V. 참고문헌 작성 요령

1. 참고문헌은 본문과 각주에서 언급된 모든 문헌의 자세한 문헌 정보를 논문 말미의 <참고문헌>에서 밝힌다. 본문과 각주에서 언급되지 않은 문헌은 포함시키지 않는다.

2. 각 문헌은 한글 문헌, 로마자로 표기되는 구미어 문헌, 기타 언어 (일본어, 중국어, 러시아어, 그리스어, 아랍어 등) 문헌 순으로 배치하며 한글 저자명은 가나다순으로, 로마자 저자명은 알파벳순으로, 기타 언어 저자명은 발음을 괄호 안에 부기하고 이를 가나다순으로(이 부분을 삭제함) 배열한다.

예: 홍길동·장길산. 1996. 『조선 의적사 연구』. 서울: 개벽사.

Bell, Daniel. 1973. *The Coming of Post-Industrial Society: A Venture in Social Forecasting*. New York: Basic Books.

丸山眞男(마루야마 마사오). 1964. 『現代政治の思想と行動』. 증보판. 東京: 未來社.

林昱君(린위진). 1986. 『中國城市住宅供與研究』. 臺北: 中華經濟研究所.

3. 같은 저자의 여러 문헌은 연도순으로 배치하며 같은 해에 발행된 문헌이 둘 이상일 경우에는 글에서 언급된 순서에 따라 발행 연도 뒤에 a, b, c를 첨가하여 구분한다.

4. 각각의 문헌은 다음의 구체적인 예에서 제시된 형식에 따라 작성한다.

- 1) 논문, 기사 등은 따옴표(“ ”)로, 저서는 인도·유럽어인 경우는 이탤릭체로, 한글·일본·중국·한문인 경우는 이중적쇄(『 』)로 표시한다.

- 2) 페이지는 숫자만 표기한다.

- 3) 각 문헌의 첫줄은 다섯 칸 내어 쓴다.(hanging indentation)

가. 저서.

- (1) 저자 1인인 경우

장서방. 1993. 『변화하는 유권자: 14대 총선의 분석』. 서울: 민음사.

Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. Boston, MA: Addison-Wesley Publishing, Inc.

- (2) 저자 3인 이상인 경우: 본문과 각주에서는 “누구 외”로 표시하지만 참고문헌에서는 공동저자 모두의 이름을 적어 준다. 단, 처음부터 책 표지나 안장에 “누구 외”라고 되어 있는 경우에는 그대로 표기한다.

홍길동·허생·홍부. 1993. 『조선조 소설 인물고』. 성남: 정신문화연구원.

Berelson, Bernard R., Paul F. Lazarsfeld, and William McPhee. 1954. *Voting*. Chicago: University of Chicago Press.

이돌석 외. 1992. 『공공 선택의 이론과 실제』. 서울: 선택사.

나. 학위 논문.

홍길동. 1992. “조선 후기 민란의 도덕 경제.” 집현대학교 박사 학위 논문.

Doe, John. 1988. "The Social Banditry in Late Imperial China." Ph. D. Diss., Robin Hood University.

다. 편집된 책 속의 글.

(1) 편집자가 밝혀진 경우

장노자. 1991. "국가권력과 시민사회." 김서방·연놀부·이어도 편. 『국가 이론의 재조명』, 231-263. 서울: 호박사.

Schydrowsky, Daniel M., and Juan J. Wicht. 1983. "The Anatomy of an Economic Failure." In *The Peruvian Experiment Reconsidered*, edited by Cynthia McClintock and Abraham F. Lowenthal, 94-143. Princeton, N. J.: Princeton University Press.

(2) 편집자가 밝혀지지 않은 경우

관중. 1992. "자본주의 발전과 정치적 민주주의: 몇 가지 이론적 문제." 『조직자 본주의의 정치』, 261-306. 서울: 집현연구소.

라. 번역서의 경우 원저자 다음에 번역자의 이름을 넣는다.

Bell, Daniel 저·홍길동 역. 『후기산업사회의 도래』. 서울: 개벽사

마. 동양 문헌의 경우. (전체 추가) 동양 고전의 참고 문헌을 작성할 경우에 필자, 서명, 출판지, 출판사, 발행 연도를 기재하는 것이 무의미하므로 『삼국사기』, 『선조실록』 또는 『論語』 등만을 표기한다.

바. 학회보, 월간지, 계간지 등의 논문이나 기명 기사.

스코트, 제임즈. 1991. "20세기초 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(1): 32-65.

사. 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." Paper

presented at the International Science Association in San Diego, U.S.A.
September.

아. 일간지, 주간지의 기명 기사와 칼럼.

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

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

5. 이상에서 다루어지지 않은 사항은 한국정치학회 편집위원회로 문의한다.

KPSR Manuscript Submission Guidelines

The author must submit the manuscript as a PDF or Word file, and the manuscript should avoid excessive use of the first person singular. Submitted manuscripts should not exceed approximately 10,000 words including footnotes and references. Manuscripts that exceed 12,000 words will not be reviewed. Please also include an abstract and key words in the title page. Generally, the KPSR follows the guidelines of the Chicago Manual of Style, 16th edition with citations taking the form of the author’s last name, year of publication, and page number(s), all given in parentheses in the text. For example (Bell 1973, 32; Schydrowsky and Wicht 1983, 21-34; Berelson et al. 1954, 56).

REFERENCES

1. Books

Bell, Daniel. 1973. *The Coming of Post-Industrial Society: A Venture in Social Forecasting*. New York: Basic Books.

Berelson, Bernard R., Paul F. Lazarsfeld, and William McPhee. 1954. *Voting*. Chicago: University of Chicago Press.

2. Journal Articles

Jilberto, Alex E. Fernandez. 1991. “Military Bureaucracy, Political Opposition, and Democratic Transition.” *Latin American Perspectives* 18(1): 32-65.

3. Chapter in a Book

Schydrowsky, Daniel M., and Juan J. Wicht. 1983. "The Anatomy of an Economic Failure."
In *The Peruvian Experiment Reconsidered*, edited by Cynthia McClintock and
Abraham F. Lowenthal, 94-143. Princeton: Princeton University Press.

4. Conference Papers

Haggard, Stephen. 1996. "Democratization and Economic Performance in Korea." Paper
presented at International Science Association in San Diego, U.S.A., September.

5. Newspaper Articles

Juoro, Umar. 1993. "The Different Faces of Democracy." *Far Eastern Economic Review*
(April 22).

6. Internet Source Citation

Finn, Peter. 2007. "Cyber Assaults on Estonian Typify a New Battle Tactic." *Washington
Post*. <http://www.washingtonpost.com/AR2122.html> (accessed December 8, 2008).

편집위원회



편집이사 : 김동수(부경대), 민희(부산대), 황영주(부산외대)

편집위원 : 김미경(부경대), 남태현(Salisbury University)

박경미(전북대), 박수인(제주대)

엄기홍(경북대), 윤대식(한국외대)

이상원(인천대), 이장원(충북대)

이정환(서울대), 정구연(강원대)

조석주(경희대), 주인석(동아대)

지병근(조선대), 최영미(전남대)

Vivian Zhan(Chinese University of Hong Kong)

21세기 정치학회보

제36집 3호



2026년 9월 29일 인쇄

2026년 9월 30일 발행

발행처 : 사단법인 21세기정치학회

편집인 : 21세기정치학회편집위원회

21politics@gmail.com

ISSN : 1229-5167

인쇄처 : 서문사

전화 : (051) 819-8623

가격 : 25,000원