

2020년 가을호

연구방법논총

Journal of Research Methodology

【연구논문】

- 청년 정치인을 지지하는가? 첨다빈 · 이재록 / 1
- Topic Modeling of Psychometric Journals Based on Latent Dirichlet Allocation
Minho Kwak · HyunSuk Han / 29
- 민주시민교육 제도화에 대한 심층적 이해
: 제도화 추진주체의 관점에서 김정근 / 65
- 선거비용외 지출은 선거와 관련 없는 비용인가?
: 2015년과 2016년 선거비용외 지출 실태 분석
김대식 · 조진만 · 윤지성 / 109
- 바이든의 가치 · 규범 중심 외교와 대중국 정책
: 월츠의 이미지 이론을 통한 비교 한성현 · 정한범 / 153

【연구경향】

- Latent Class Analysis for Analyzing Multilevel Data
: Multilevel latent class model
Jungkyu Park · Changhwan Shin / 183



경북대학교 사회과학기초자료연구소

차 례

【연구논문】

누가 청년 정치인을 지지하는가? 정다빈·이재목 / 1

Topic Modeling of Psychometric Journals Based on Latent Dirichlet Allocation Minho Kwak · HyunSuk Han / 29

민주시민교육 제도화에 대한 심층적 이해: 제도화 추진주체의 관점에서 김정곤 / 65

선거비용외 지출은 선거와 관련 없는 비용인가?: 2015년과 2016년 선거비용외 지출 실태 분석 김대식·조진만·윤지성 / 109

바이든의 가치·규범 중심 외교와 대중국 정책: 월츠의 이미지 이론을 통한 비교 한성현·정한범 / 153

【연구경향】

Latent Class Modeling for Nested Data: Introduction to Multilevel Latent Class Model Jungkyu Park·Changhwan Shin / 183

『연구방법논총』원고작성의 일반적 요령 217

『연구방법논총』저술 윤리강령 224

『연구방법논총』편집 및 심사 규정 226

『연구방법논총』편집위원명단 230

[DOI] <http://dx.doi.org/10.21487/jrm.2020.11.5.3.1>

【연구논문】

누가 청년 정치인을 지지하는가?*

정다빈** · 이재묵***

논문요약

본 논문은 최근 한국 유권자들이 청년 의원 확대 및 정치인 세대교체에 대해 어떤 인식을 갖고 있는지 경험적으로 분석한다. 분석 결과 먼저 다수의 유권자가 한국에서 청년세대의 정치적 대표성이 충분히 확보되지 않고 있다고 생각하고 있으며, 청년 정치인의 확대 주장에 많은 공감을 하고 있음을 확인할 수 있었다. 특히, 86세대를 기득권이라 인식하는 유권자일수록 청년 정치인의 확대 필요성에 더 공감하는 것으로 나타났고, 또한 거대정당을 지지하는 유권자보다는 군소정당 지지자들이 청년 정치인의 확대에 더 긍정적인 것으로 나타났다. 한편, 내적 효능감과 정치 관심도가 청년 정치인 확대의 필요성에 상당히 유의미한 연관성을 갖고 있는 것으로 나타났으며, 그 외에 성별, 이념, 지역, 그리고 소득수준에서 통계적으로 유의미한 결과가 확인되었다. 요약하자면, 우리 국회의 청년 대표성 확대 필요성과 관련해 다양한 유권자 요인들이 영향을 미치는 것으로 나타났지만, 그 중에서도 특히 심리학적 요인들의 영향력이 강하게 부각되었다. 다시 말해, 유권자들은 그들이 청년 정치인과 사회경제적 배경 등의 측면에서 많은 동질성이 있어 서라기보다는, 한국 정치의 일반적 발전과 진보를 위한 또 하나의 선택지로서 청년 대표성 확대를 통한 정치인 세대교체를 추구한다는 조심스러운 결론을 내릴 수 있을 것이다.

주제어: 청년정치, 유권자 인식, 정치인 세대교체, 86세대, 정치 효능감

* 본 연구는 한국외국어대학교 교내학술연구비의 지원 및 한국외국어대학교 정치외교학과 4단계 BK21 교육연구팀의 지원을 받아 수행된 연구임을 밝힙니다.

** 한국외국어대학교 정치외교학과 박사수로, 주저자.

*** 한국외국어대학교 정치외교학과 부교수, 교신저자.

I. 서론

2020년 제21대 국회의원선거에서는 밀레니얼 세대(Millennial Generation)가 정치인으로서 원내에 대거 입성하였다. 과거 국회에서는 찾기 어려웠던 20대와 30대의 젊은 국회의원들이 확연히 증가하면서, 이들은 정책적인 다양성과 소신 있는 발언 및 행동 등 권위주의적인 국회 문화에 대응하여 개원한지 반년도 안된 현시점에서 다양한 이슈를 불러일으키며 새로운 변화를 일으키고 있다. 원내에 진입한 청년의원들 중에서도 특히 주목해야할 부분은 1990년대에 태어난 20대 청년들이 전체의 1%(총 3명)를 차지하게 되었다는 점이며, 국회에도 드디어 “90년생이 왔다”고 할 수 있게 되었다.

시대의 흐름에 따라 새로운 세대가 어떠한 집단에 진입하는 것은 일반적이고 자연스러운 현상이다. 그러나 한국 정치는 연륜과 경험을 중요시하는 유교적인 문화에 영향을 받아 연령에 대해 다소 보수적이거나 배타적인 성향을 보여주고 있으며(민준기 1996), 대표적 정치 집단인 국회만을 보아도 중장년층이 다수를 차지하고 있음을 부정하기 어려운 것이 현실이다. 즉, 오늘날 한국의 입법 활동의 주역은 여전히 50대로 대표되는 중장년층(그 중에서도 남성)이라고 할 수 있다. 실제로 원내 중장년층의 과대대표는 과거에서부터 현재까지 꾸준히 나타나는 현상이며, 제21대 국회도 예전 국회들과 유사하게 50대 국회의원이 전체의 59%(총 177명)를 차지하고 있는 것으로 나타났다. 이러한 사실은 결국, 정치적 집단인 국회에 새로운 세대가 입성하기에 상당한 어려움이 존재하고 있음을 반증하고 있다고 할 수 있다.

물론, 청년세대¹⁾에게 상대적으로 높은 진입장벽이 존재한다는 현실에도 불구하고 20대 의원이 전무하였던 전번 국회와 비교하였을 때, 제21대 국회에서 1%의

1) 일반적으로 청년의 연령에 대해서는 사회적 합의가 명확하게 이루어지지 않은 상태이다. 이와 관련하여 본 연구의 설문조사에서 청년 정치인에 대한 최대 연령 기준을 질문하였고 이에 대하여 만 35세 미만(41.7%), 만 40세 미만(30.5%), 만 30세 미만(16.3%), 만 45세 미만(11.6%) 순으로 응답하며 응답자들의 다수가 대략 30대 까지를 청년 정치인으로 바라보는 것으로 나타났다. 이와 더불어 청년 다수의 연구(최태욱 2017; 정다빈·이재욱 2018)에서 정의하고 사회에서 통용되는바와 같이 본 연구에서도 청년세대를 19세 이상 39세 이하 즉, 2030세대로 정의한다.

증가는 실질적으로 놀라운 변화이라고 할 수 있다. 이외에 40대 미만의 청년의원의 비율도 2.3%에서 4.3%(총 13명)로 눈에 띄게 증가하였다는 사실은 제21대 총선에서 유권자의 투표행태가 과거와 다르게 차별되는 어떠한 변화가 있었을 것임을 예측할 수 있다. 즉, 예전에 비하여 청년 정치인을 바라보는 유권자들의 시각이 달라졌고 더 나아가 투표를 통해 이들에 대한 지지를 표명하며 한국 정치의 새로운 변화를 이끌어내고 있다는 것이다.

그러나 이러한 변화 트렌드에도 불구하고 우리 한국 정치과정의 청년 대표성은 여전히 낮은 수준에 머무르고 있으며, 특히, 여타 서유럽의 선진 민주주의 국가들과 비교해보면 그 문제의 심각성은 더 여실히 드러난다. 최근, 청년정치에 대한 수요는 유럽을 비롯한 서구국가에서 시작하여 전 세계로 확산되고 있으며, 주요 공직 및 중앙정치에서 청년들이 두각을 나타내는 서구국가들의 영향은 한국에서도 최근에 이르러 청년정치에 대한 관심과 청년 정치인들에 대한 선호 및 지지로 이어지고 있다(정다빈·이재묵 2019). 그리고 주목해야할 점은 이러한 유권자들의 인식변화는 결과적으로 선거결과에 지대한 영향을 미치기도 한다는 것이다. 정치인에 대한 유권자들의 기대는 시대상황의 변화와 요구에 따라 항상 변화무쌍하였으며, 유권자의 요구에 따라 매 선거마다 선호되어지고 당선되는 후보자의 속성이 달라질 가능성은 농후해진다. 실제로 공산주의의 붕괴라는 환경적 변화와 함께 시대적 요구인 복지국가로의 지향은 정당 간의 이념이 수렴되는 계기가 되었으며, 정치권의 부패가 확산되는 상황에서는 유권자들이 후보자의 도덕성이나 정직성을 더욱 중요하게 여기게 되는 것으로 나타난다(Groseclose and Krehbiel 1994; Welch and Hibbing 1997; 이갑윤·이현우 2000, 151). 결국 청년정치에 대한 전 세계적인 흐름은 청년 정치인을 바라보는 한국 유권자의 인식에 긍정적인 영향을 끼쳤을 가능성이 어느 정도 존재한다고 할 수 있다.

이러한 청년정치에 대한 유권자의 요구가 한국에서 처음 있는 일은 아니다. 과거 민주화이후 정치개혁을 위해 일명 “젊은 피 수혈론”은 당시의 청년세대였고 민주화의 주역이었던 86세대²⁾가 중앙정치의 무대에 등장할 수 있게 한 배경적인 요인이

2) 86세대는 과거 386세대로 불리면서 30대, 1980년대 학번, 1960년대 출신으로 민주화운동을 경험한 세대를 일컬었으나 세월의 흐름에 따라 해당 세대가 더 이상 30대가 아니기에 현재는 86세대(또는 586세대)로 통칭되고 있다.

었다. 그러나 세월이 지난 지금에서 그 청년세대들은 중장년세대가 되었으며, 작금의 국회에서 주요한 비중을 차지하고 있는 세대가 되어버린 것이다. 결과적으로 과거 청년 정치인을 통해 정치개혁을 기대하였던 유권자들에게 그 때의 청년들은 이제 기성정치인으로 자리매김하였고, 여전히 해소되지 않는 국회에 대한 낮은 신뢰와 함께 기성정치인들의 끊임없는 부정부패는 유권자들에게 기성정치에 대한 실망과 불신을 안겨주고 있기 때문에, 유권자들로 하여금 정치개혁에 대한 열망이 세대교체의 필요성으로 이어지게 되었을 가능성도 배제할 수는 없다. 즉, 기성정치를 개혁하기 위한 방안과 새로운 정치를 기대하는 마음으로 청년세대에게 표를 던지게 된다는 것이다.

그렇지만 유권자의 청년세대에 대한 선호와 기성세대에 대한 실망 외에도 유권자들이 청년 정치인을 지지하는 이유는 한 가지 변인으로 결코 수렴될 수 없을 것이며, 각자의 정치사회적 환경과 배경에 따라 다양각색일 수 있다. 또한, 이번 총선에서의 청년의원 비중의 일부 확대가 제21대 국회에서만 나타나는 일시적인 현상일 수도 있을 것이다. 그러나 예년보다 더 많은 청년의원이 당선되었다는 고무적인 변화의 원인을 탐색할 필요성이 있으며, 차후 선거나 앞으로의 한국정치의 변화를 예측하기 위해서 청년 정치인에 대한 유권자의 인식을 실증적으로 분석할 필요성이 존재한다. 따라서 본 연구는 경험적으로 청년정치에 대한 유권자의 인식을 청년 정치인에 대한 선호와 세대교체의 필요성으로 구분하여 분석을 실시하고 청년정치에 대한 인식에 어떠한 요인이 영향을 미치고 있는지를 살펴보고자 한다.

II. 이론적 논의

정치인에 대한 유권자의 선호 및 지지가 표현되는 투표가 어떠한 기준을 통해 이루어지는가에 대한 질문과 논의는 오래전부터 이루어졌다. 이는 투표결정 및 행태에 관한 연구로 발전되었으며, 유권자의 투표행태에 대해 사회학적, 심리학적, 그리고 경제학적 관점 등을 통해 정치인에 대한 선호에 영향을 미치는 요인들을 설명하고 있다.

먼저 사회학적 관점으로 바라보며, 사회경제적 배경과 사회균열을 주요한 개념으로 투표행태를 설명한다. 라자스펠드(Paul F. Lazarsfeld)와 그의 동료들이 속한 컬럼비아 학파(Columbia School)는 유권자의 투표행태가 사회경제적 배경에서 비롯된다고 주장한다(Berelson et al. 1954). 즉, 유권자들의 선호는 본인들이 속해있는 집단의 특성에 따라 결정되기 때문에 정치사회화에 큰 중점을 둔다. 결국 유권자들의 투표행태는 집단 내의 정치사회화에 큰 영향을 받기에 가족, 학교, 동료 등 소속된 집단은 매우 중요한 역할을 수행하고 있음을 알 수 있다(임성학 2017). 그리고 더 나아가 립셋과 로칸(Lipset and Rokkan 1967)은 집단의 사회경제적인 특성으로 인해 나타나는 사회균열(social cleavage)을 통하여 유권자의 투표행태를 설명한다. 즉, 사회균열이 하나의 축이 되어 노동과 자본, 보수와 진보, 도시와 농촌 등 정치적 이해를 달리하는 집단으로 나누어지면서 이는 특정 정당들과 연대관계가 구축되어 정당 편성(party alignment)에 영향을 미치게 되는 것이다(전용주·이동운 2017). 한국에서도 산업화와 민주화를 거치면서 다양한 사회균열이 발생하였고 이에 따라 지역균열, 계층균열, 이념균열, 그리고 세대균열 등이 유권자의 선택에 영향을 미치고 있음을 알 수 있다(강원택 2003; 김욱 2006; 어수영 2006; 윤종빈 2006; 이갑운 2011; 이용마 2014). 이러한 관점에서 청년 정치인에 대한 선호는 상대적으로 연령이 낮은 유권자가 청년 정치인과 자신을 동일한 세대로서 집단적인 동질성을 느끼게 되고 이러한 선호가 투표로 자연스럽게 이어진다고 볼 수 있다. 그러나 유권자의 사회경제적 배경이 청년 정치인과 유사하지 않다고 하더라도 청년 정치인을 선호하고 지지할 수 있다. 즉, 본인이 청년 정치인과 동질성이 없다고 인지하더라도 청년세대와 밀접한 관계를 맺고 있는 집단에 소속되어있거나 그 집단에 대한 선호가 존재한다면 그 유권자는 청년 정치인에게 표를 던질 가능성이 높아진다고 볼 수 있을 것이다.

두 번째, 정당일체감, 정치 효능감 등을 주요한 요인들로 보는 심리학적 관점³⁾이

3) 해당 관점의 이슈투표(issue voting)도 투표행태를 설명하는데 중요하지만 청년과 관련된 이슈가 아직은 주된 쟁점이라고 보기 어렵다. 또한 유권자의 투표 참여에는 어느 정도 영향을 미칠 수는 있으나 투표결정에 큰 영향을 미치는 수준은 아직 아니라고 판단하여 생략하도록 하며 이와 관련하여 자세한 설명은 이현우(1998), 윤성이(2006), 조성대(2015) 등의 논문을 참조하길 바란다.

다. 미시간 학파(Michigan School)는 콜롬비아 학파의 사회학적 관점을 비판하면서 유권자의 심리학적 요인으로서 정당일체감(party identification)에 집중하였다. 유권자가 특정정당에 대한 심리적 애착(psychological attachment)으로 정의되는 정당일체감은 그 어떤 요인들보다 유권자의 투표행태에 지대한 영향을 미치고 있으며(Campbell et al. 1980), 현재까지도 유권자의 투표행태를 설명하는데 가장 중요한 요인이다. 한국의 경우는 기성정치에 대한 불만과 정당들에게 낮은 신뢰를 갖고 있는 유권자들이 정당일체감을 형성하기가 어려웠으나 2010년을 기점으로 유권자들 내에 지역과 연령을 기반으로 하여 정당일체감이 강화되기 시작하였으며(조기숙 2020), 한국에서도 투표행태의 설명변수로서 정당일체감이 중요하게 부각되고 있음을 알 수 있다(박원호·송정민 2012; 장승진 2012; 한정훈 2012). 따라서 유권자가 지지하는 정당에 따라 청년 정치인을 바라보는 시각이 달라질 가능성이 존재하게 되는 것이다. 한국의 경우에는 진보적인 정당일수록 청년세대와 밀접하다고 할 수 있으며, 제21대 총선의 경우에서도 거대양당보다는 제3정당과 군소정당에서 청년 후보자를 적극적으로 내세우며 청년정치에 더욱 집중한 것으로 나타났다(서울신문 19/01/09 9면). 이처럼 정당차원에서 청년 후보자를 출마시키게 되면 해당 정당을 지지하는 유권자들의 투표에 주요한 영향을 미칠 수 있을 것이다.

그리고 정치 효능감(political efficacy)⁴⁾은 유권자가 느끼는 정도에 따라 투표 결정에 변화를 준다. 정치효능감이 강한 유권자는 자신의 행동과 한 표가 정치 과정에 영향을 미칠 수 있다는 확신을 지니고 있으며, 투표에 적극적으로 참여할 가능성이 상당히 높다(안형기·신범순 2006; 이재철 2018; Bone and Ranney 1967). 그러나 반대로 정치효능감이 낮은 유권자들은 기존의 정치에 대해 회의적인 입장을 지니고 있기에 투표에 참여하지 않을 가능성이 높아진다. 결국 이는 기성정치에 대한 불만으로 이어지게 되어 기성정치인이 아닌 신인정치인에 대한

4) 정치 효능감은 내적 효능감(internal efficacy)과 외적 효능감(external efficacy)으로 분류할 수 있으며, 내적 효능감은 스스로가 정치적인 의사결정과정에서 영향을 미칠 수 있으며 그만큼의 필요한 자원과 기술을 갖고 있다는 개인의 주관적인 지각을 의미하고, 외적 효능감은 자신의 요구에 대하여 정치기관이나 정치인이 반응할 것이라는 신념을 뜻한다(Miller et al. 1980).

관심과 선호가 발생할 수 있으며, 투표에 참여하게 된다면, 정치개혁을 위한 표를 던지게 될 수 있다. 다시 말하면, 정치효능감이 낮은 유권자들은 기성정치에 대한 회의감으로 세대교체를 위한 목적으로 청년 정치인에게 투표하게 될 수 있을 것이다.

세 번째, 합리성을 기반으로 한 경제학적 관점은 유권자들은 자신의 정치적인 이익을 인지하고 투표를 통해 이를 실현하고자 하며, 후보자에 대한 불완전한 정보(imperfect information)하에서 자신의 정치적 이익을 고려하여 투표를 한다고 설명한다(엄기홍 2017: 101). 즉, 합리적인 투표행태는 유권자가 자신의 이익에 부합하고 효용을 제공받을 수 있는 방향으로 투표를 하는 것이다(Downs 1957; Enelow and Hinich 1982). 이러한 유권자의 합리적 선택은 회고적 투표, 전망적 투표, 회고적-전망적 투표의 시각으로 설명할 수 있다. 회고적 투표(retrospective voting)는 현직자(incumbent)에 대한 평가로서 과거에 발생했던 것을 근간으로 승인 또는 반대하는 것이다(key 1966). 전망적 투표(prospective voting)는 현재 효용과 기대효용을 비교하여 효용의 차이를 통해 투표를 결정한다(Downs 1957). 즉, 과거에 이행되었던 결과들을 바탕으로 선거에서 제시되는 후보자 및 정당의 정책 공약을 평가하고 더 나은 결과를 도출할 수 있는 방향으로 투표하는 것이다(엄기홍 2017). 그렇기에 현 정치에 대한 평가결과 현직의원들의 정치활동이 유권자의 마음에 들지 않았다면, 현직자를 낙선시키기 위해 즉, 교체를 위해 청년 정치인을 뽑는 것은 회고적 투표이고 유권자들이 청년 정치인에 대한 기대감으로 투표를 하는 것은 전망적 투표가 된다. 그러나 피오리나(Fiorina 1981)는 합리적인 유권자들은 회고적인 시각과 전망적 시각을 모두 종합하여 투표를 결정한다고 주장한다. 즉, 회고적-전망적 투표(retrospective-prospective voting)로 회고적 투표와 같이 과거에 대한 평가도 중요시하며 동시에 전망적 투표와 같이 선거에서 제시된 정책 공약에 대한 평가도 종합하여 투표결정을 내리게 된다.

이처럼 유권자의 정치적 선호로 대표되는 투표행태에는 다양한 요인들이 영향을 미치고 있으며, 이에 따라 유권자의 선호와 투표행태에 대해 기존에 많은 연구들이 진행되어왔다. 그러나 청년 정치인에 대한 유권자의 인식을 분석한 국내 연구는 거의 드물거나 전무하다고 할 수 있다. 한국정치에서 청년세대는 정치적 소수자로

서 제도권 내에서 지속적으로 배제되어왔으나 근래에 정치적인 주체로 인정받기 시작하고 있다. 그렇기에 비교적 최근에 이르러 청년세대의 정치참여와 정치적 대표성에 초점을 둔 연구가 진행되었고(최태욱 2017; 정다빈·이재묵 2018, 2019; 윤혜영·정태일 2019; 이윤주 2019), 청년정치에 대한 유권자의 인식을 분석한 경험적 연구를 찾아보기 어려운 실정이다. 대표적으로 정다빈과 이재묵(2019)은 청년세대의 과소대표의 문제를 제도적인 접근법을 통하여 경험적으로 분석하였고, 청년의 대표성 증진에 비례성이 높은 선거제도와 청렴한 정치문화가 유의미한 영향력을 행사하는 것을 확인하였다. 또한 윤혜영과 정태일(2020)은 청년과 관련된 기준과 청년의 정치대표성에 대한 논의가 확립되지 않고 있음을 지적하고 청년의 정치대표성을 증진시키기 위해서 비례성 확대 및 할당제 도입 등의 제도적 개선이 필요하다고 주장한다.

따라서 본 연구는 청년 정치인에 대한 유권자의 인식을 투표행태를 바라보는 관점에 입각하여 유권자들이 청년 정치인에게 요구하는 바가 무엇인지를 면밀하게 분석하고자 한다. 즉, 청년 정치인에 대한 인식을 형성하는데 영향을 미치는 요인을 파악하고, 청년 정치인을 향한 선호와 지지가 유권자에게 의미하는 바가 무엇인지를 파악하고자 한다.

Ⅲ. 데이터와 연구 설계

한국 유권자들이 청년 정치인에 대한 인식과 그에 영향을 미치는 요인들을 경험적으로 분석하기 위해서 연세대학교 디지털사회과학연구센터가 여론조사 전문기관인 글로벌알앤씨(R&C)에 의뢰하여 실시한 “2020 제21대 국회의원 선거 유권자 정치정보 이용행태 및 정치의식 온라인 설문조사” 자료를 활용하였다. 해당 설문조사는 제21대 총선이 실시된 직후인 2020년 4월 16일부터 4월 23일 동안 온라인을 통하여 전국 만 19세 이상인 성인남녀 유권자를 대상으로 성별, 연령, 지역 등을 고려하여 총 3,000명의 표본을 선정하여 진행되었다. 청년정치에 대한 이슈가 최근에 이르러 주목받기 시작하였기 때문에 기존에 실시된 다수의 설문조사에서는

청년 정치인에 대한 유권자의 인식을 명확하게 살펴볼 수 있는 질문이 수록되지 않고 있다. 그러나 해당 설문조사 자료는 청년 정치인에 대한 질문이 포함되어 있으며, 제21대 선거 직후에 실시되었기 때문에 상대적으로 유권자의 인식과 선출에 대한 응답이 왜곡되어지지 않을 가능성이 높다. 따라서 청년 정치인에 대한 유권자의 인식을 경험적으로 분석하기에 있어서 해당 설문조사는 유용하다고 할 수 있다.

이러한 데이터와 함께 앞서 제시한 이론적인 논의를 바탕으로 OLS 선형회귀분석(linear regression analysis)⁵⁾을 실시하였으며, 경험적 분석을 위해 변수 조작화를 다음과 같이 진행하였다. 우선, 청년 정치인에 대한 유권자의 인식을 분석하기 위하여 본 연구는 청년 정치인이 확대되어야 하는지에 대한 동의 여부를 종속변수로 설정하였다. “보다 많은 청년 정치인들이 국회나 정치권에 진입할 필요가 있다.”라는 평가에 대한 응답자의 생각을 물어보았으며 해당 질문에 대한 응답은 전혀 그렇지 않다=1, 그렇지 않다=2, 보통이다=3, 다소 그렇다=4, 매우 그렇다=5로 측정하였고 이를 활용하여 종속변수를 조작화하였다.

그리고 유권자의 인식에 영향을 미칠 수 있는 주요 독립변수를 크게 청년정치에 대한 생각과 기성정치에 대한 평가로 구분하여 설명하였다. 먼저 청년정치와 관련된 독립변수로 최근 정치권에서 청년들의 정치활동을 보장하고 있는지에 대한 동의여부를 물어본 질문을 사용하였으며, 해당 질문의 응답은 매우 동의함=1, 동의함=2, 동의하지 않음=3, 매우 동의하지 않음=4로 측정되어 역코딩을 통하여 변수간의 방향성을 동일하게 조정하였다. 또한 청년 정치에 대한 관심의 정도를 측정하기 위한 변수는 청년 정치에 관한 정보를 신문이나 뉴스를 통해 접해 본 경험이 있는지를 측정할 질문을 활용하여 없다=0, 있다=1로 설정하였다.

다음으로 기성정치에 대한 평가를 측정하기 위한 변수를 설정하기 위해 국회의

5) 종속변수가 5점 척도의 순서(서열)형이기 때문에 선형회귀분석과 순서형 로지스틱 분석(Ordinal logistic analysis)을 모두 실시하였으나 결과에 큰 차이가 없는 것으로 확인되었다. 또한 선형회귀분석의 경우에는 수정된 결정계수(adjusted R^2)의 값이 순서형 로지스틱분석의 유사결정계수(pseudo R^2)보다 상대적으로 높게 도출되었기 때문에 설명력이 더욱 강하다고 판단하여 본 연구방법으로 채택하였다. 물론, 순서형 로지스틱 분석 결과 또한 필요한 경우 저자들에 의해 제공가능하다.

절반 이상을 차지하고 있는 86세대를 바라보는 유권자들의 인식 및 평가와 관련된 질문들을 활용하였다. 변수별 타당성을 확보하기 위해 주성분요인 추출을 실시하였으며, 요인추출은 고유값을 1.0이상으로 설정한 후 베리맥스(varimax) 회전 방법을 사용하였다. 첫 번째로 86세대에 대한 유권자들의 호감을 파악하기 위해 5점 척도로 측정된 “86세대는 대한민국 민주화의 주역이다”(α=0.821), “정치권 내에 혁신, 개혁의 대표적 아이콘이다”(α=0.838), “민주, 평화 개혁 세력의 편에서 국민들의 합리적 목소리를 잘 대변하고 있다”(α=0.802), “한국의 정치 발전에 앞장 서고 있다”(α=0.790)라는 문항을 추출하여 86세대에 대한 호감으로 명명하고 이들 문항의 평균값으로 변수를 생성하였다. 두 번째로는 5점 척도로 측정된 “기득권 세력으로 전락하였다”(α=0.734), “정치권에서 전형적인 기성세대가 되었다”(α=0.922)라는 문항을 추출하여 기성정치인으로 86세대 평가로 명명하며, 이들 두 문항의 평균값으로 변수를 생성하였고 해당 변수도 역코딩으로 조정하여 값이 클 수록 86세대가 기득권이라는 주장에 동의하지 않는 것으로 하였다.

또한 정치효능감에 대한 변수 역시 타당성 확보를 위해 5점 척도로 측정된 문항을 대상으로 주성분요인 추출을 실시하여, 내적 효능감과 외적 효능감으로 분류하였다. 내적 효능감은 “나는 평소 정치·사회 문제에 대해 주변사람과 이야기를 한다”(α=0.797), “나는 인터넷 및 SNS 등을 통해 정치와 관련된 글이나 댓글을 작성한다”(α=0.665), “나의 투표는 후보자의 당선 및 선거 결과에 영향을 미친다”(α=0.684), “나는 우리나라가 직면하고 있는 중요한 정치현안에 대해 잘 알고 있다”(α=0.689)라는 문항을 추출한 후에 각 질문의 평균값으로 변수를 생성하였고, 외적 효능감은 “나와 같은 사람들은 정부가 하는 일에 어떠한 영향도 미칠 수 없다”(α=0.870) “정부는 나와 같은 사람들의 생각이나 의견에 관심이 없다”(α=0.833)라는 문항을 추출하여 역코딩 후 변수를 생성하였다.

그 외에 정치적 관심도, 정치적 만족도를 5점 척도로 측정한 문항을 변수로 조작화하였으며, 정당에 대한 선호 및 지지⁶⁾는 거대정당(더불어민주당+미래통합당)=1, 군소정당(민생정당+국민의당+정의당+기타정당)=2, 무당파=3으로 설정하

6)본 연구가 활용한 설문조사에서는 “귀하께서 다음 중 평소에 가깝게 느끼시는 정당이 있으십니까?”라는 물음에 제시된 정당을 택일하는 폐쇄형 질문형식을 통하여 정당에 대한 선호를 파악하였다.

였다. 또한 이념의 경우에는 1부터 11까지의 값을 가지고 있으며, 1에 가까울수록 진보적이며 11에 가까울수록 보수적임을 나타낸 문항을 사용하였다.

마지막으로 유권자의 사회경제적 배경과 관련한 독립변수들은 성별에 따라 남성=1, 여성=2로 코딩하였으며, 연령은 응답자의 만 나이를 기준으로 19세를 포함한 20대=2, 30대=3, 40대=4, 50대=5, 60대 이상=6으로, 지역은 수도권(서울+경기)=1, 비수도권(그 외 지역)=2로 설정하였다. 또한 교육수준은 중학교 졸업 이하=1, 고등학교 졸업=2, 전문대(2~3년제) 졸업=3, 대학(4년제) 졸업=4, 대학원 석사 과정 이상=5로 코딩하였고 소득수준은 '소득 없음'부터 1000만 원 이상까지 100만원 단위씩 총 12점 척도로 분류하여 설정하였다.

〈표 1〉 변수 기술통계량

변수	N	평균	표준편차	최소	최대
청년 정치인 확대 필요성	2,931	3.7048	0.9181	1	5
청년세대에 대한 정치 활동 보장	2,851	2.3013	0.8976	1	4
청년정치에 대한 정보 획득	1,823	0.0762	0.2655	0	1
86세대 호감	2,843	3.1777	0.8873	1	5
86세대 기득권	2,858	2.5130	0.8956	1	5
지지정당	3,000	1.5550	0.8365	1	3
내적 효능감	2,886	3.1265	0.7117	1	5
외적 효능감	2,927	2.9669	0.9698	1	5
정치 관심도	3,000	3.5430	0.9535	1	5
정치 만족도	2,962	2.1486	1.0455	1	5
성별	3,000	1.5000	0.5000	1	2
연령	3,000	4.0000	1.4145	2	6
이념	2,886	5.8694	2.2223	1	11
지역	3,000	1.3333	0.4715	1	2
교육수준	3,000	3.6310	0.9171	1	5
소득수준	3,000	6.4047	2.5437	1	12

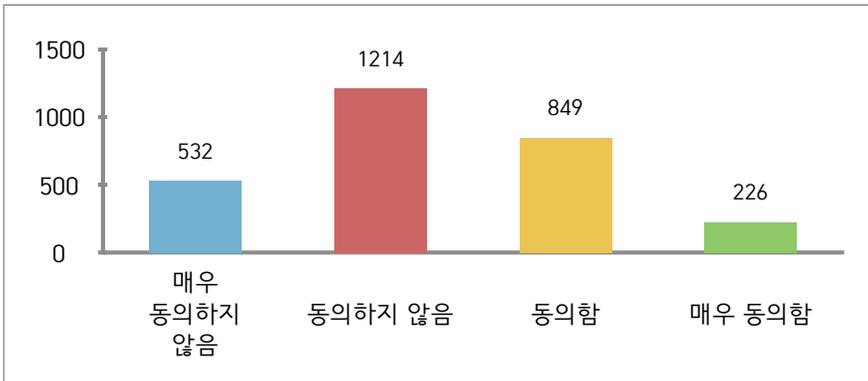
IV. 분석 결과

1. 기술 분석

유권자들의 청년 정치인에 대한 인식을 분석하기에 앞서, 설문조사에 참여한 응답자들의 인식에 대해 기술적 분석을 진행하였다. 우선적으로 한국 정치에서 청년세대의 활동이 보장되고 있는지에 대해 응답자들의 의견을 물어보았다. 총 3,000명의 응답자들 가운데에 결측치를 제외한 2,851명의 대답은 [그림 1]과 같았다.

절반에 가까운 응답자들이 청년세대의 정치적 활동이 보장되지 않고 있다고 응답하며, 전체의 42.58%(1,214명)를 차지하였다. 그 다음으로 정치 활동이 보장되고 있다고 생각하는 응답이 29.7%(849명)로 뒤를 이었고 “매우 동의하지 않음” 18.66%(532명), “매우 동의함” 7.93%(226명) 순으로 나타났다. 즉, 청년들의 정치 활동이 보장되고 있는가에 대해서는 어느 정도의 이견이 존재하고 있는 것으로 확인되었지만 “동의하지 않음”이라 대답한 응답자의 수가 “동의함”의 응답 수보다 약 1.43배 높은 것으로 나타났고 절반 이상의 응답자들(61.24%)이 현재 정치권에서 청년세대의 활동이 충분히 보장받지 못하다고 느끼고 있는 것으로 보아 다수의 응답자들은 청년 정치인이 지금보다 더욱 확대되어야 할 필요성에 대해 생각하고 있을 것임을 예측하게 된다.

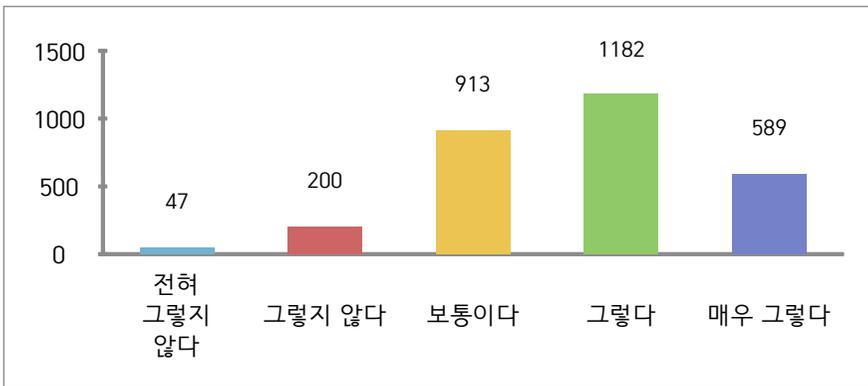
[그림 1] 청년세대의 정치 활동 보장 여부에 대한 응답



이에 대해 정치인으로서 청년들이 확대되어야 할 필요성이 있는지에 대한 유권자의 인식을 살펴보았으며, 총 3,000명의 대상자 가운데 결측치를 제외한 2,931명의 응답자들은 제도권 내에 청년들의 정치참여가 증가되어야 할 필요성이 있는가에 대하여 아래 [그림 2]와 같은 생각을 가지고 있는 것으로 나타났다.

“보다 많은 청년 정치인들이 국회나 정치권에 진입할 필요가 있다”라는 질문에 1,182명의 유권자들이 “그렇다”라고 응답하였으며 이는 전체의 40.33%를 차지하였다. 그다음으로는 913명의 응답자가 “보통이다”라고 대답하였고 그 비율은 31.15%이며 “매우 그렇다” 20.1%(589명), “그렇지 않다” 6.82%(200명), 그리고 “전혀 그렇지 않다” 1.6%(47명) 순으로 확인되었다. 즉, 전체의 절반 이상인 60.4%가 청년 정치인의 확대가 필요하다고 인식하고 있었고 부정적으로 인식하는 유권자는 보통이라는 응답자들과 비교하여도 상당히 소수의 의견인 것을 알 수 있다. 그리고 보통을 기준으로 찬성과 반대로 분류하여 살펴보게 되면 찬성 1,771명, 반대 247명으로 찬성의 의견을 가진 응답자가 압도적인 것을 다시 한 번 확인할 수 있다.

[그림 2] 청년 정치인 확대 필요성 여부에 대한 응답



이처럼 유권자들의 대다수가 한국 정치 내에 젊은 정치인의 필요성을 인지하고 있었으며, 이와 같은 인식이 제21대 총선에서 총 13명의 청년의원 등장에 긍정적인 영향을 미쳤을 것이라 예측할 수 있다. 또한 유권자를 세대에 따라 청년 정치인

확대 필요성에 대한 인식에 차이가 있는지를 살펴보기 위해 상관관계를 분석하였다. 그러나 <표 2>와 같이 유권자의 세대 즉, 연령에 따른 청년 정치인 확대 필요성에 대한 인식의 차이는 발견되지 않았으며, 통계적으로 유의미하지는 않으나 상관계수의 방향이 양(+)인 것으로 확인되었다.

일반적으로 유권자들은 정치인이 특정한 집단의 사회경제적 배경이나 집단의 특성을 갖고 있다면, 해당 집단의 이익을 더욱 잘 대표할 것이라고 인식한다(Lowi and Ginsberg 1995). 즉, 어떠한 정치인이 여성이라면 여성의 이익을, 장애인이라면 장애인의 이익을 그리고 청년이라면 청년의 이익을 가장 잘 파악하고 그에 따른 입법 활동을 취할 가능성이 높다는 것이다. 그러나 앞서 제시된바와 같이 응답자들의 절반 이상이 청년 정치인 확대 필요성에 긍정적으로 응답하였기 때문에 세대 간에 차이가 존재하지 않는 것으로 나타났다고 할 수 있다. 결과적으로 세대를 뛰어넘어 대다수의 유권자들이 국회 내에서 정치적 대표성이 왜곡되어 있다는 사실을 인지하고 있음을 확인할 수 있었으나, 회귀분석에서는 연령변수가 큰 설명력을 갖지 못할 것으로 예측된다.

<표 2> 청년 정치인 확대 필요성과 연령 간 상관관계 분석

구분	청년 정치인 확대 필요성	연령
청년 정치인 확대 필요성	1	-
연령	0.0074	1

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

다음으로는 86세대를 바라보는 시각에 따라 청년 정치인을 바라보는 시각에도 그 차이가 발생하는지를 살펴보고자 해당 변수들 간의 상관관계 분석을 실시하였다. 민주화 이후 그 시대에는 청년세대였고, 현재는 한국 정치의 주요 행위자이며 기성세대가 된 86세대에 대하여 호감을 갖고 있는 유권자들에게 청년들의 정치는 거부감이 덜 할 것이기에 긍정적인 영향력을 행사할 것이라 예측할 수 있다. 그러나 86세대가 이미 기성세대가 되었다고 느끼거나 기득권 세력으로 전락하였다고 생

각하는 유권자에게는 86세대에 대한 인식이 호감과는 다르게 나타날 수 있다.

결과적으로 <표 3>에 따르면 먼저 86세대에 대한 호감과 기득권으로서 86세대를 바라보는 관점에서는 뚜렷한 양(+)의 상호관계가 존재하였으며 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다($p < 0.01$). 너무나 당연한 이야기이지만 86세대에 호감이 상승할수록 86세대가 기득권이 아니라고 생각한다는 것이다. 다음으로 86세대에 대한 인식과 청년 정치인 확대에 대한 인식의 상관관계를 분석한 결과는 86세대에 호감을 갖고 있을수록 청년 정치인 확대 필요성에 긍정적으로 인식하는 것으로 나타났고($p < 0.01$), 86세대를 기득권이라고 생각할수록 청년 정치인이 더욱 확대되어야 한다는 결과가 도출되었다($p < 0.01$). 결국, 86세대를 바라보는 태도와 청년 정치 확대 필요성 간의 이 같은 이율배반적 관계는 한국에서 유권자들이 86세대를 바라보는 다소 이중적이고 복잡한 인식을 드러내는 흥미로운 결과라 평가할 수 있을 것이다.

<표 3> 청년 정치인 확대 필요성과 연령 간 상관관계 분석

구분	청년 정치인 확대 필요성	86세대 호감	86세대 기득권
청년 정치인 확대 필요성	1	-	-
86세대 호감	0.0888 ^{***}	1	-
86세대 기득권	-0.0566 ^{***}	0.4561 ^{***}	1

*** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$

마지막으로 선호하는 정당이 유권자들의 청년 정치인 확대 인식에 미치는 영향을 살펴보기 위하여 일원배치 분산분석(one-way ANOVA)을 실시하였다. 즉, 거대 정당지지자와 군소정당지지자 그리고 무당파 간에 청년 정치인을 바라보는 시각의 차이가 있는지를 분석하였다. 결과는 지지하는 정당에 따라 그리고 지지정당의 유무에 따라 인식의 차이가 존재하는 것으로 확인되었고 이는 통계적으로 유의미한 수준인 것으로 나타났다($p < 0.01$).

아래의 <표 4>에서 제시되는 바와 같이 정당에 따라 응답자들을 분류하였을

때, 인식의 평균이 거대정당 지지자들은 3.734, 군소정당의 지지자들은 3.851, 그리고 무당파는 3.543으로 군소정당을 지지하는 유권자의 인식의 정도가 가장 높은 것으로 나타났으며, 무당파인 유권자들의 인식이 가장 낮았다. 즉, 무당파, 거대정당, 군소정당 순으로 무당파보다 정당을 지지하는 유권자가 상대적으로 청년 정치인에 대하여 긍정적인 인식을 갖고 있으며, 군소정당을 지지할수록 확대의 필요성에 더욱 동의하고 있음을 시사하고 있다. 또한 거대정당 지지자와 군소정당의 지지자 간 차이는 다소 약한 것으로 확인되었지만 무당파와 정당 지지자들의 평균에서는 거대정당 지지자와는 0.191, 군소정당 지지자와는 0.308로 그 차이가 두드러지게 나타나는 것을 알 수 있다.

〈표 4〉 정당에 따른 청년 정치인 확대 필요성

구분	평균	표준 편차	F-value
거대정당(n=1,991)	3.734 ^b	0.9007	14.907***
군소정당(n=303)	3.851 ^b	0.9391	
무당파(n=637)	3.543 ^a	0.9417	

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

주: ^{ab}표기는 Scheffé 사후검정 결과임

본격적인 분석에 앞서 실시한 기술적 분석 결과를 정리하자면, 모든 결과에서 응답자의 대부분이 청년 정치인의 확대에 긍정적인 입장을 가지고 있다는 것으로 나타났다. 또한 이러한 점이 대부분의 분석 결과에 기인하고 있음을 확인할 수 있었으며, 결과적으로 청년 정치인이 확대되어야 한다는 것은 현 시대의 여론이라 사료된다. 그러나 기존의 이론적 논의와는 조금 다르게 연령에 따른 차이는 발견되지 않았으며, 기성정치를 대표하는 86세대에 대하여 호감을 갖고 있어도 그리고 86세대를 기득권이라고 보아도 청년 정치인이 확대되어야 할 필요성이 높다고 인식하고 있는 것으로 나타났다. 마지막으로 무당파보다는 지지정당을 보유한 응답자들이 상대적으로 긍정적인 인식을 보유한 것으로 확인되었다.

2. 청년 정치인에 대한 유권자 인식 분석

청년 정치인을 바라보는 유권자의 인식을 분석하고 그에 영향을 미치는 요인들을 도출하고자 청년정치에 관한 인식, 기성정치인에 대한 인식, 정치심리학적 요인, 사회경제적 요인 등 다양한 변수들을 포함하여 회귀분석을 실시하였다. 청년 정치인에 대한 인식을 나타내는 지표로서 청년 정치인의 확대 필요성에 대한 동의 정도를 종속변수로 설정하였으며, 분석을 실시한 결과는 아래의 <표 5>와 같다.

먼저 청년정치에 관한 유권자의 인식이 청년 정치인 확대 필요성의 인식에 영향을 미치고 있는지를 분석하였으며, 청년세대에 대한 정치적 활동이 보장되고 있는가와 관련된 변수는 음(-)의 방향으로 통계적인 유의미성을 갖고 있는 것으로 나타났다($p < 0.01$). 즉, 유권자가 한국 정치에서 청년 세대의 정치적인 활동이 보장되고 있지 못하다고 생각할수록 청년 정치인이 확대되어야 할 필요성을 강하게 느낀다는 것이다. 이는 기술 분석에서 제시된 바와 같이 응답자의 절반 이상이 청년의 정치적 대표성이 보장되지 않고 있음을 지적하고 있음과 동시에 다수의 응답자들이 청년 정치인이 확대되어야 할 필요성을 느끼고 있었기 때문에 이와 같은 값이 도출된 것이며, 결국 유권자가 청년 정치인이 부족하다고 인식하는 만큼 필요성을 느끼게 된다는 점은 매우 당연한 결과라고 할 수 있다. 그리고 청년 정치와 관련된 정보를 접한 경험이 영향을 미치는지를 살펴보았지만, 앞서 언급한 바와 다르게 상관관계의 방향이 음(-)인 것으로 나타났으며 통계적으로 유의미한 수준이 아니었다.⁷⁾

다음으로는 기성 정치인으로서 86세대에 대한 유권자들의 태도가 정치인 세대 교체 인식에 미치는 영향을 살펴보고자 86세대에 대한 호감과 기득권으로서 86세대에 대한 생각을 변수로 설정하여 분석을 실시하였다. 86세대에 대한 호감의 경우에는 양(+)의 방향을 가지며 통계적으로 유의한 것으로 나타났다($p < 0.1$). 기술 분석에 제시된 바와 동일한 결과로 86세대에 대하여 호감을 느낄수록 청년 정치인의 확대가 필요하다고 인식한다. 이러한 결과를 일종의 회고적 투표 이론을 적용하

7) 이는 청년 정치와 관련된 기사나 신문을 읽어본 적이 없어도 청년 정치인의 확대가 필요하다고 느낄 수 있다는 것인데, 이러한 방향성이 도출된 이유는 응답자들의 대부분(92.38%)이 청년정치에 관한 정보를 획득한 적이 없다고 응답하였기 때문이라 판단한다.

여 해석해 보면, 86세대에 대해 호감을 갖고 있는 유권자들은 과거 한국 정치과정에서 청년 정치의 대표 주자였던 86세대들이 만족스러운 입법 활동을 수행한 것으로 평가하기 때문에 지속적인 청년 세대의 정치엘리트 충원에 대해 긍정적 태도를 갖고 있을 수 있다는 것이다. 다시 말해, 이러한 유권자들은 지금 정치권에 입문하고자 하는 새로운 청년들도 과거 그들의 선배세대인 86세대처럼 앞으로 정치활동을 충분히 잘 수행할 수 있을 거라 기대하기 때문에 청년 대표성 확대에 대해 긍정적 태도를 견지한다고 해석 가능하다.

반면에 유권자들은 동시에 86세대를 기득권이라 인식할수록 청년 정치인의 확대 필요성에 더욱 공감하는 것으로 나타났는데, 이 역시 통계적으로 유의미하였다($p < 0.05$). 즉, 86세대를 기득권으로 인식하는 유권자들일수록, 이미 기성 정치화된 86세대들에 대해 부정적으로 평가할 것이기 때문에 정치인 세대교체를 위하여 청년 대표성 확대에 공감하는 회고적인 투표행태를 보인 것이라 해석할 수 있다. 그러나 두 변수가 높은 상관관계가 있기 때문에 86세대 변수들 가운데 어떠한 변수가 더 큰 영향력을 미치고 있는지를 표준화하여 살펴보았고 아래 <표 5>에 제시된 바와 같이 기득권 변수(-0.0545)가 호감 변수(0.0513)보다 미세하게 높은 것을 확인할 수 있었고 기득권 변수의 p값은 0.05임에 반해 호감 변수의 p값은 0.1로 p값에서도 그 차이가 확연히 드러났다. 따라서 호감 변수보다는 기득권 변수가 청년 정치인 확대 주장에 대한 유권자들의 인식에 상대적으로 더 큰 영향을 미치고 있음을 알 수 있다.

그리고 지지정당 간의 차이가 청년 정치인의 확대 필요성에 대한 인식에 미치는 영향력을 살펴보았다. 앞서 진행된 기술 분석의 결과에 나타난 바와 같이 지지하는 정당이 있는 유권자와 없는 유권자 간의 인식 차이는 어느 정도 자연스러운 현상이라고 할 수 있다. 왜냐하면 정당에 관심이 있고 지지하는 유권자들이 당연히 정치적 관심도와 지식 부분에서 무당파보다 더욱 적극적이고 긍정적일 것이기 때문이다. 따라서 해당 변수에 대하여 더욱 심도 있는 분석을 위하여 정당 유형별로 거대정당을 기준범주(reference)로 설정하였고 거대정당보다 군소정당을 지지할수록 청년 정치인에 대한 인식이 긍정적인 것으로 나타났으며 이는 통계적으로 유의미한 수준이었다($p < 0.05$). 즉, 더불어민주당 또는 미래통합당(현 국민의힘)보다 제3정당

또는 군소정당을 지지할수록 청년 정치인을 더욱 필요로 하는 것이다. 이는 제21대 총선 결과에서도 확인할 수 있는 바와 같이 원내에 진출한 청년의원들 중에 군소정당이 차지하는 비율이 높다는 사실⁸⁾이 증명되고 있다. 또한 거대정당을 기준으로 무당파를 분석하였으나 통계적으로 유의미하지 않았다. 이러한 결과는 군소정당을 지지하는 유권자일수록 청년 정치인의 확대에 더욱 공감하고 있는 것이며, 일반적으로 군소정당이 거대정당보다 청년문제를 비중 있게 다루고 있다는 점과 군소정당에서 청년세대가 보다 적극적으로 참여하고 활동하는 만큼 더 밀접한 관계를 갖고 있기에 이와 같은 정치사회화는 군소정당 지지자들로 하여금 청년 정치인들을 더욱 필요로 하게끔 영향을 미친다고 예측할 수 있다.

이 외에 정치심리학적 요인으로 정치효능감과 정치 관심도, 정치 만족도를 독립변수로 설정하여 분석을 실시하였다. 먼저 정치효능감은 내적 정치효능감과 외적 정치 효능감으로 분류하였고 내적 효능감은 양(+)의 값으로 통계적 유의미성이 매우 강하게 나타났으나($p < 0.01$), 외적 효능감은 양(+)의 값을 가지고 있으나 통계적으로 유의미하지 않았다. 즉, 내적효능감이 높을수록 청년 정치인의 확대 필요성에 동의한다는 것이다. 후술하겠지만 내적 효능감의 경우에는 특히나 그 유의미성이 매우 크게 나타났기 때문에 주목해야할 필요성이 있다. 또한 정치 관심도가 높을수록 청년 정치인 확대에 대하여 긍정적으로 생각하는 것으로 나타났으며 ($p < 0.01$), 정치 만족도는 음(-)의 값이지만 통계적으로 유의미한 수준이 아니었다. 결국 정치의사결정과정에 영향을 미칠 수 있는 능력과 자원을 스스로 보유하고 있다고 느끼는 유권자와 정치에 관심이 많은 유권자들은 정치에 더욱 적극적으로 참여하고자 하며, 이를 통하여 정치발전에 기여하고자 할 것이다. 이러한 상황에서 다수의 서구민주주의 국가에서 청년 정치인들이 지속적으로 등장하고 그들의 비중이 날로 확대되는 것을 보면서 한국 민주주의 발전을 위하여 청년 정치인의 확대에 강한 필요성을 느끼게 되었을 가능성을 떠올려볼 수 있다. 따라서 유권자가 높은 내적 효능감과 정치적 관심을 보유하고 있는 만큼 투표를 하는 목적은 정치발전 및 개혁일 가능성이 높을 것이다.

8) 총 13명 가운데에서 군소정당의 비율은 23%(3명)으로 정의당 2명(류호정, 장혜영), 기본소득당 1명(용혜인)이고 국회 전체에서 군소정당이 차지하는 비율(4%)과 비교하였을 때 상당히 높은 수치임을 알 수 있다.

마지막으로 사회경제적 요인에 대하여 성별, 연령, 이념, 지역, 교육, 그리고 소득수준을 독립변수로 설정하여 분석하였으며, 분석 결과에 따르면 성별, 이념, 지역 그리고 소득수준 변수들이 통계적으로 유의미하였다. 성별의 경우에는 여성일수록 청년 정치인의 확대에 긍정적인 인식을 갖고 있는 것을 확인할 수 있었다($p < 0.1$). 이 역시 정치사회화 개념으로 해석할 수 있는데, 여성의 경우에는 청년과 마찬가지로 정치적 소수자라는 집단적인 특성을 보유하고 있기 때문에 유사한 정치적 소수자로서 청년 정치인의 확대에 긍정적인 반응을 한 것이라 예측할 수 있다. 그리고 이념은 예상가능하게 음(-)의 영향력을 나타냈으며, 진보적일수록 청년 정치인의 확대 필요성에 동의하는 것으로 확인되었다($p < 0.01$). 지역의 경우에는 양(+)의 값으로 나타나 비수도권에 거주할수록 청년 정치인의 확대가 필요하다고 보고 있다($p < 0.05$)⁹⁾. 또한 소득수준 역시 음(-)의 값으로 확인되었으며 소득수준이 낮을수록 청년 정치인의 확대 필요성에 긍정적인 것으로 나타났다($p < 0.05$). 제21대 국회에서 등장한 청년의원들의 가운데 진보적인 정당의 출신들이 많았으며, 이들의 소득수준은 중장년세대보다도 훨씬 낮은 것으로 드러났다.¹⁰⁾ 결국 이러한 사실도 사회화의 개념으로 본인들과 청년 정치인의 동질성에서 비롯되어 영향을 받은 것이라 해석할 수 있겠다. 그 외의 변수인 연령은 음(-)의 영향력을 나타내는 것으로 추정되었고 교육수준은 양(+)의 값으로 나타났으나 두 변수 모두 통계적으로 유의미하지 않았다.

9) 이러한 결과는 도농의 차이로 살펴보았을 때, 비수도권의 경우에는 수도권에 비하여 지속적으로 고령화되는 추세이기 때문에 지역발전의 차원으로 젊은 세대의 정치인을 더욱 필요로 하는 것이라 조심스럽게 추측할 수 있다.

10) 뉴스핌. 2020. 2030 국회의원 재산 1위는 김남국...배현진·지성호·전용기 하위권. <http://www.newspim.com/news/view/20200827000932> (검색일: 2020. 10.05).

〈표 5〉 청년 정치인에 대한 유권자 인식 회귀분석

		청년 정치인 확대 필요성		
		Coefficients	(Beta)	Standard Error
청년세대 정치활동 보장		-0.1831***	(-0.1732)	0.0256
청년 정치 정보		-0.1052	(-0.0295)	0.0843
86세대 호감		0.0525*	(0.0517)	0.0288
86세대 기득권		-0.0542**	(-0.0549)	0.0271
정당별	군소정당	0.1581**	(0.0535)	0.0702
	무당파	-0.0307	(-0.0124)	0.0608
내적 효능감		0.2939***	(0.2143)	0.0383
외적 효능감		0.0024	(0.0025)	0.0237
정치관심		0.1007***	(0.0986)	0.0284
정치만족		-0.0253	(-0.0299)	0.0227
성별		0.0803*	(0.0447)	0.0421
연령		-0.0082	(-0.0129)	0.0157
이념		-0.0318***	(-0.0817)	0.0097
지역		0.0998**	(0.0519)	0.0451
교육수준		0.0187	(0.0177)	0.0251
소득수준		-0.0145**	(-0.0409)	0.0085
상수		2.8523***		0.2258
N			1,657	
R-squared			0.1317	
Adj, R2			0.1232	

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

끝으로 분석 결과를 정리하자면, 청년 정치인 확대에 대한 인식에 유의미한 영향을 미치는 요인은 청년세대에 대한 정치 활동 보장 인식의 차이, 86세대에 대한

호감, 기득권으로서 86세대에 대한 인식, 군소정당의 지지, 내적 효능감, 정치 관심도, 성별, 이념, 지역 그리고 소득수준인 것으로 확인되었다. 그리고 이처럼 다양한 요인들 가운데 청년 정치인에 대한 인식에 가장 큰 영향을 미치고 있는 변수를 도출하기 위해 표준화를 시행하였고 그 결과 내적 효능감이 21%로 가장 높은 영향력을 보유하고 있는 것으로 나타났다. 그 다음으로는 청년세대 정치활동 보장 변수, 정치 관심도, 이념, 군소정당지지, 86세대 기득권 변수, 86세대 호감, 소득수준, 성별의 순이었다. 결국 세 가지 관점 가운데 심리학적 관점이 청년 정치인 확대에 필요성에 가장 높은 설명력을 보유하고 있는 것으로 파악할 수 있다.

V. 결론

국제의원연맹(Inter-Parliamentary Union, IPU)에서는 국제의회의 청년참여 보고서(Youth participation in national parliaments, 이하 청년참여보고서)를 통해 IPU회원국들의 의회 내 청년의원 비율을 2년마다 발표하고 있다. 가장 최근에 발간된 2018년 청년참여보고서에서 한국의 경우 30세 미만 0.00%, 40세 미만 2.33%로 각각 106위 중 106위, 144위 중 143위에 위치하였다. 그러나 제21대 국회에 90년생이 등장하였기 때문에 발간예정인 2020년도 청년참여보고서에서는 모든 지표에서 한국의 순위가 상승할 것이라 기대할 수 있게 되었다. 이처럼 청년세대에게 보수적이었던 국회가 이례적으로 많은 청년의원을 배출하였다는 점을 착안하여 본 연구는 이러한 고무적인 변화에 영향을 미친 요인을 살펴보고자 청년 정치인에 대한 유권자의 인식을 분석하였다.

주요 분석 결과를 정리해 보면, 먼저 상당수의 유권자들이 청년세대의 정치적 대표성이 충분히 보장되지 않고 있다는 주장에 공감하고 있었으며, 이와 동시에 보다 많은 수의 청년 정치인들이 제도권 정치의 장으로 진입하기를 원하고 있는 것으로 나타났다. 특히, 주목할 만한 사실은 86세대를 기득권이라 인식할수록, 유권자들이 더욱 청년 정치인 확대에 공감하는 것이다. 이는 다수 86세대를 대체할 방안으로 청년 정치인이 확대되어야 한다는 것으로 평가할 수 있으며, 정치권의

세대교체를 원하기 때문이라고 볼 수 있다. 그러나 동시에 86세대에게 호감을 느끼는 유권자들도 청년 정치인이 확대되어야 할 필요성을 느끼는 것으로 나타났다. 이처럼 이율배반적인 결과는 한국의 유권자들이 86세대를 다소 이중적으로 바라보며 복잡한 인식을 보유하고 있음을 시사하고 있다. 한편, 거대정당을 지지하는 유권자보다 군소정당의 지지자들이 청년 정치인에게 긍정적인 것으로 나타났고 정치사회화의 일종으로 거대정당보다 군소정당이 청년세대와 더욱 밀접한 관계에 위치하고 있기 때문이라고 추측할 수 있다. 그러나 만약 거대정당에서 청년문제를 비중 있게 다루거나 선거에서 청년 후보자를 더 많이 공천하게 된다면 거대정당 지지자들의 인식 변화에도 상당한 영향을 미칠 것이라 예측된다. 그리고 개인의 내적 효능감과 정치 관심도 수준은 청년 정치인 확대의 필요성에 상당한 영향력을 미치는 것으로 확인되었다. 즉 내적 효능감이 뛰어나고 정치에 관심이 많은 유권자들이 그렇지 않은 유권자 집단보다 청년 정치인 확대 주장에 더 강하게 공감하고 있음을 확인할 수 있었다. 정치에 적극적으로 참여하고자 하는 이들의 궁극적인 목표는 결국 한국의 정치발전이며, 민주주의의 공고화일 것이다. 따라서 높은 내적 효능감과 높은 정치 관심을 보유하고 있는 유권자들은 투표를 하는 이유가 단순하게 특정 정치인들을 당선시키거나 낙선시키는 것이 아니라 한국의 정치 발전과 개혁을 위해 즉, 건강한 민주주의를 위하여 청년 정치인의 확대 충원에 찬성하는 것으로 조심스러운 예측이 가능하다. 끝으로, 사회경제적 배경의 변수들 가운데 성별, 이념, 지역, 그리고 소득수준에서 통계적으로 유의미한 결과가 확인되었다.

이처럼 청년 대표성 증대 필요성에 다양한 요인들이 영향을 미치는 것을 확인할 수 있지만 결과적으로 검증된 변수들 가운데 청년 정치 확대 주장에 대해 가장 큰 영향을 미친 변수는 내적효능감 등의 심리학적 관점에 해당하는 요인인 것으로 확인되었다. 따라서 유권자들은 자신들이 나이대나 교육수준 등의 사회경제적 배경 측면에서 청년 정치인들과 동질성을 갖고 있기 때문에 이들을 선호하거나 지지한다기보다는 한국 정치의 개혁과 발전, 즉 정치적 진일보를 위한 또 하나의 선택지로서 청년 대표성 확대를 통한 정치인 세대교체를 추구한다는 조심스러운 결론을 내릴 수 있겠다.

최근에 이르러 청년 대표성 증대 또는 정치인 세대교체 필요성과 관련된 주장들

이 빈번히 불거져 나오는 가운데, 본 연구는 청년 정치인에 대한 유권자들의 인식을 학술적 관점에서 경험적으로 분석하고자 하였다. 그러나 본 연구의 종속변수가 청년 정치인에 대한 호감이나 투표 여부를 묻는 문항이 아니었기 때문에 유권자들이 청년 정치인을 바라보는 시각을 정확하게 파악하지 못하였다는 한계는 여전히 존재한다. 그럼에도 불구하고 본 연구는 청년 정치를 유권자 수준에서 처음으로 접했다는 점에서 그 의의가 있으며, 연구 결과가 청년정치와 더불어 의회민주주의 균형적 발전에 기여할 수 있을 거라 사료된다. 또한, 추후 청년 대표성과 정치인 세대교체에 대한 유권자들의 인식을 정확히 측정할 수 있는 보다 풍부한 데이터들이 누적된다면, 본 연구를 바탕으로 보다 많은 관련 후속 연구들이 나올 수 있으리라 기대된다.

참고문헌

- 강원택. 2003. 『한국의 선거정치: 이념·지역·세대와 미디어』. 서울: 푸른길.
- 김 옥. 2006. “16대 대선에서 세대, 이념, 그리고 가치의 영향력.” 어수영 편. 『한국의 선거V: 제16대 대통령선거와 제17대 국회의원선거』. 서울: 오름.
- 민준기. 1996. 『한국의 정치』. 서울: 나남출판
- 박원호·송정민. 2012. “정당은 유권자에게 얼마나 유의미한가?: 한국의 무당파 층과 국회의원총선거.” 『한국정치연구』 제21권 2호, 115-144.
- 안형기·신범순. 2006. “정치참여 결정요인으로서의 인지적 효능감.” 『한국정책 과학학회보』 제10권 1호, 27-49.
- 어수영. 2006. “세대와 투표양태.” 어수영 편. 『한국의 선거V: 제16대 대통령선거와 제17대 국회의원선거』. 서울: 오름.
- 엄기홍. 2017. “합리적 선택 이론과 투표행태: 경제학적 관점.” 전용주 편. 『투표행태의 이해』, 서울: 한울.
- 윤성이. 2006. “한국사회 이념갈등의 실체와 변화.” 『국가전략』 제12권 4호, 163-182.
- 윤종빈. 2006. “한국에서의 현직의원 지지에 관한 연구: 17대 총선을 중심으로.” 『한국정치학회보』 제40집 3호, 145-164.
- 윤혜영·정태일. 2019. “정치대표성에 대한 비판적 검토.” 『한국과 세계』 제1권 1호, 5-26.
- 이갑윤. 2011. 『한국인의 투표행태』. 서울: 후마니타스.
- 이갑윤·이현우. 2000. “국회의원선거에서 후보자 요인의 영향력: 14-16대 총선을 중심으로.” 『한국정치학회보』 제34집 2호, 149-170.
- 이용마. 2014. “2000년대 이후 한국 사회 계층균열 구조의 등장” 『한국정치학회보』 제48집 4호, 249-270
- 이운주. 2019. “인구구조 변화에 따른 청년 사회·정치참여의 필요성 및 방안.” 『법과 사회』 61호, 29-54.

- 이재철. 2018. “제19대 대통령 선거에서 유권자의 투표참여: 당일투표와 사전투표의 결정요인 비교분석.” 『정치·정보연구』 제21권 1호, 187-214.
- 장승진. 2012. “제19대 총선의 투표 선택: 정권심판론, 이념 투표, 정서적 태도.” 『한국정치학회보』 제46권 5호, 99-120.
- 전용주·이동윤. 2017 “사회균열과 투표행태: 정치사회학적 관점.” 전용주 편. 『투표행태의 이해』. 서울: 한울.
- 정다빈·이재묵. 2018. “지방선거에서 청년 세대의 대표성 제고 방안연구: 지방의회의 입법 활동성을 중심으로.” 『사회과학연구』 제25권 1호, 7-26.
- 정다빈·이재묵. 2019. “청년세대의 의회 진출 확대를 위한 정치제도적 과제.” 『동서연구』 제31권 1호, 33-62.
- 조기숙. 2020. “한국 정당재편성의 역사와 기제: 세대교체, 전환, 혹은 동원?” 『한국정당학회보』 제19권 3호, 63-100.
- 조성대 2015. 『이념의 정치와 한국의 선거: 공간이론으로 본 한국의 대통령선거』. 서울: 오름.
- 최태욱. 2017. “고령화·저성장·양극화 시대의 청년정치 부상 가능성.” 『민주사회와 정책연구』 제31권, 259-285.
- 한정훈. 2012. “한국 유권자의 정당일체감: 정강, 정당지도자 및 정당활동가의 영향.” 박찬욱·강원택 편. 『2012년 국회의원선거분석』. 서울: 나남.
- Berelson, Bernard. R., Paul. F Lazarsfeld and William McPhee. 1954. *Voting*. Chicago: University of Chicago Press.
- Bone, Hugh. A and Austin Ranney. 1976. *Politics and Voters*. New York: McGraw-Hill Book Company.
- Campbell, Augus., Converse, Philip., Miller, Warren and Stokes, Donald. 1980. *The American Voter*. Chicago: University of Chicago Press.
- Downs Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Law.

- Enelow, Jamesm and Melvin J. Hinich. 1982. "Ideology, Issues, and the Spatial Theory of Elections." *American Political Science Review* 76(3): 493-501.
- Fiorina, Morris. P. 1981. *Retrospective Voting in American National Elections*. New Haven: Yale University Press.
- Groseclose, Timothy and Krehbiel, Keith. 1994. "Golden Parachutes, Rubber Checks, and Strategic Retirements from the 102d House." *American Journal of Political Science* 38(1): 75-99.
- Lipset, Seymour. M and Rokkan Stein. 1967. *Party Systems and Voter Alignments: Cross-national Perspectives*. New York: Free Press.
- Lowi, Theodore J and Benjamin Ginsberg. 1995. *American Government: Freedom and Power*. New York: W. W. Norton & Company.
- Miller, Warren E., Arthur H. Miller, and Edward J. Schneider. 1980. *American National Election Studies Data Sourcebook 1952-1978*. Cambridge: Harvard University Press.
- Welch, Susan. and Hibbing, John. R. 1997. "The Effects of Charges of Corruption on Voting Behavior in Congressional Elections, 1982-1990." *Journal of Politics* 59(1): 226-239.

Who Supports Young Politicians?*

Dabin Jung** · Jaemook Lee***

ABSTRACT

This paper empirically analyzes what Korean voters have in recent years about the expansion of youth lawmakers and the generational change of politicians. First of all, the analysis confirmed that a large number of voters believe that the political representation of the younger generation is not sufficiently secured in Korea, and that they sympathize with the argument of expanding the number of young politicians. In particular, voters who perceive the 86 generation as vested interests were found to be more sympathetic to the need to expand young politicians, and supporters of minor parties were more positive about expanding young politicians than those who support the big party. On the other hand, internal efficacy and political interest were found to have significant associations with the need for expanding youth politicians, while other statistically significant results were identified at gender, ideology, region and income levels. In summary, various voter factors have been shown to influence the need to expand youth representation in our National Assembly, but among them, the influence of psychological factors has been strongly highlighted. In other words, voters are more likely to want a young "politician" as an alternative option for the development of Korean politics, rather than because they have a lot of homogeneity with young politicians.

Keywords: Youth Politicians, Voter's Perception, Generational Change of Politicians, 86th Generation, Internal Efficacy

투고일: 2020.10.09. 심사일: 2020.10.16. 게재확정일: 2020.11.03.

* This work was supported by the Research Fund of Hankuk University of Foreign Studies. This work was also supported by the BK21 project of the Department of Political Science and Diplomacy at Hankuk University of Foreign Studies

** Ph.D Candidate, Hankuk University of Foreign Studies

*** Associate Professor, Hankuk University of Foreign Studies

[DOI] <http://dx.doi.org/10.21487/jrm.2020.11.5.3.29>

【연구논문】

Topic Modeling of Psychometric Journals Based on Latent Dirichlet Allocation

Minho Kwak* · HyunSuk Han**

ABSTRACT

The purpose of the study is to analyze the abstracts in the psychometric research field in recent 20 years. Over 1,500 abstracts of the journals were extracted from three major journals; Psychometrika, Journal of Educational Measurement, and Journal of Educational and Behavioral Statistics and analyzed using Latent Dirichlet allocation topic modeling approach. The results suggested the six extracted topics as followings: Factor analysis, Bayesian estimation & SEM, IRT, general psychometric words, general academic words, and weight/scale/regression and agreement analysis. We examined how the research topics have changed and found out if there are topics that are preferred by journals and implications are provided.

Keywords: Latent Dirichlet Allocation, Psychometric Journals, Abstract, Topic Modeling

* Associate Research Fellow, Korea Institute for Curriculum and Evaluation

** Corresponding Author: Associate Research Fellow, Korean Educational Development Institute

I. Introduction

In recent years, data mining has gained traction as a research method, particularly in the case of text mining, where attention is paid to the ability to handle text type data that has been limited in analysis over the years. Topic modeling of various text analysis methods such as latent semantic analysis (Landauer & Dumais, 1997; Landauer, Foltz, & Laham, 1998) and automated scoring (Burstein et al., 2001) is the most recently introduced text analysis technique.

Journal abstracts are important in that they provide general information about particular pieces of research. By looking at abstracts, researchers can guess the overall flow of research. In particular, in the case of academic journals, from 10 to as many as 50 new abstracts are available per year. In addition, the number of journals in a particular research field ranges from tens to hundreds of cases. Since the amount of information in research journals is numerous, analyses of journal abstracts can be thought of as handling large amounts of text data.

However, this type of data analysis has been limited to simple methods such as frequency analysis of words or the qualitative method. Topic analysis represented by the above-mentioned text mining, especially in the form of Latent Dirichlet Allocation (LDA; Blei, Ng & Jordan, 2003), can provide an overview of large-scale print data. In particular, LDA can analyze large-scale typographic data as a set of several topics and provide information on the subject composition of individual documents.

The purpose of this analysis is to contribute to psychometric field studies by analyzing abstracts, which summarize the subjects and

content of research, and by looking at the field of psychometric research as a whole. The subject of the study, the abstracts of the journals, are extracted from three major journals in psychometrics: *Psychometrika*, *Journal of Educational Measurement*, and *Journal of Educational and Behavioral Statistics*, which is considered the most prestigious journals in the field of psychometrics. In order to achieve the objectives of the analysis, three detailed research objectives were established. First, we will discuss the themes of the psychometric field up to the present. Second, we will examine how research topics have changed from 1998 in a four - year cycle. Third, we will find out if there are topics that are preferred by journals.

II. Theoretical Framework

1. Latent Dirichlet Allocation

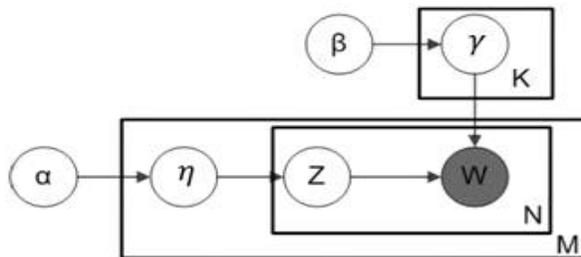
LDA considers the corpus as a mixture of documents consisting of topics. The first step in LDA is the sampling of topics. These are assumed to follow a multinomial distribution. In the second step, words are drawn from the topic-words distribution, given the topic. The generative process of LDA can be specified in Figure 1.

〈Figure 1〉 Generative process of LDA

-
- 1) Choose $\gamma_k \sim \text{Dirichlet}(\beta)$
 where $\gamma_k = (\gamma_{k1}, \dots, \gamma_{kV})$ denotes the probability that a student who is detected in topic k chooses each of V words. γ_k is assumed to have a Dirichlet distribution with parameter β .
- For each document (d) in a corpus,
- 2) Choose $\eta_d \sim \text{Dirichlet}(\alpha)$
 where $\eta_d = (\eta_{d1}, \eta_{d2}, \dots, \eta_{dK})$ denotes the proportions of the topics in document d . η_d is assumed to have a Dirichlet distribution with parameter α .
 - 3) For each word ($w_{d,n}$) in document d ,
 - a) Choose a topic $z_{d,n} \sim \text{Multinomial}(\eta_d)$ and
 - b) Chose a word $w_{d,n} \sim \text{Multinomial}(\gamma_{z_{d,n}=k})$
-

When estimating the LDA, the Dirichlet distribution is used in this study as a conjugate prior for the multinomial distribution. The topic is noted as z , and w is a specific word in a particular topic. K is the number of topics, and N is the number of words in document d . The notation of the LDA generative model is also shown in Figure 2.

〈Figure 2〉 The plate notation of LDA. The figure is modified from figure 3 in Zhong et al. (2018)



Both distributions are sampled from the multinomial distributions which are parameterized by γ_k and η_d . Also, the interpretation of the multinomial distributions heavily depends on the shapes of the multinomial distributions. For example, if both distributions are sparse, with a high concentration of a few topics or a few words, it means that the documents are easily distinguishable. However, if the shapes of both distributions are very even, with balanced densities, it means that the similarity of the documents is high, and therefore, also likely indistinguishable. The shapes of both γ_k and η_j depend on the parameters α and β . If these are much smaller than 1 (e.g., 0.01 or 0.001), the multinomial distribution will be sparse. On the other hand, if the parameters are much larger than 1 (e.g., 10 or 20), the multinomial distribution will be even.

Also, based on the conjugate Dirichlet prior (e.g., α and β) for the multinomial distributions, the η_j and γ_k are sampled, and topic assignments for all words used in a specific document j are determined by η_d . For example, suppose that three topics are extracted from the corpus and that η_d is a vector which contains three probabilities constrained to the sum of the probabilities as 1. If η_d contains a very high topic 1 proportion with two low proportion topics (e.g. $\eta_d = (0.9, 0.1, 0.1)$), most of the topic assignments of the documents are going to be topic 1. Based on the sampled topic assignment k , the actual words are sampled from γ_k given topic k .

In, LDA, the corpus can be defined as the composite of the documents j (1, ... , J), and the document can also be considered as the composite of the latent topics k (1, ... , K). The latent topic can be considered a multinomial distribution for vocabulary categories v (1, ... , V). The distribution is referred to as the word distribution in topic k and is

denoted as $\gamma_k = (\gamma_{1k}, \dots, \gamma_{vk})$. Similarly, the document can be represented as a multinomial distribution for the topic category. The distribution is called the topic document distribution in document j and is denoted as $\eta_j = (\eta_{1j}, \dots, \eta_{kj})$.

Typically, the modeling of LDA is represented as the generative model. The generative model explicitly shows how the data is generated by the theoretical distribution of the components in the model. The components of the models are w_j, z_j, η_j , and γ_k given the Dirichlet parameters $\alpha = (\alpha_1, \dots, \alpha_K)$ and $\beta = (\beta_1, \dots, \beta_V)$. The $w_j = (w_{1j}, w_{2j}, \dots, w_{N_{jj}})$ is the set of the words w_{ij} , and the corresponding topic assignments set can be denoted as $z_j = (z_{1j}, z_{2j}, \dots, z_{N_{jj}})$. The sizes of the two vectors are N_j , which denotes the length of the document j . Since the topics and words assignments are independent within and among the documents, the model can be written as follows (Blei et al., 2003):

$$p(w_j, z_j, \eta_j, \gamma_k | \alpha, \beta) = \left\{ \prod_{n=1}^{N_j} p(w_{nj} | \gamma_{z_{nj}}) p(z_{nj} | \eta_j) \right\} p(\eta_j | \alpha) p(\gamma_k | \beta) \quad (1)$$

Equation (1) can be represented as the function of w_j and z_j by integrating over γ_k and η_j . The marginalized posterior distribution can be represented by Equation (2):

$$p(w_j, z_j | \alpha, \beta) = \int \int p(\gamma_k | \beta) p(\eta_j | \alpha) \prod_{n=1}^{N_j} p(w_{nj} | \gamma_{z_{nj}}) p(z_{nj} | \eta_j) d\eta_j d\gamma_k \quad (2)$$

Specifically, the marginalized posterior distribution is mainly used to derive the Gibbs sampler $p(z_q = k | z_{-q}, w)$, where z_q denotes the topic assignment of q th iteration and z_{-q} denotes the topic assignments

excluding q th iteration. Since the η_j and γ_k are independent, Equation (2) can be independently treated into two components such as

$$\int p(\gamma_k|\beta) \prod_{n=1}^{N_j} p(w_{nj}|\gamma_{z_{nj}})d\gamma_k \text{ and } \int p(\eta_j|\alpha) \prod_{n=1}^{N_j} p(z_{nj}|\eta_j)d\eta_j.$$

Then, both parts can be rewritten as explicit mathematical forms by using distribution expression (e.g. probability mass functions of the multinomial and Dirichlet distribution regarding η_j , α , and z_{nj}). Thus, since the Gibbs sampler is proportional to the product of both components, it can be easily derived as follows (Griffths & Steyvers, 2004),

$$p(z_q=k|z_{-q}, w) \propto \left[\frac{n_{k,-q}^{(v)} + \beta_v}{\sum_{v=1}^V n_{k,-q}^{(v)} + \beta_v} \right] \left[\frac{n_{j,-q}^{(k)} + \alpha_k}{\sum_{k=1}^K n_{j,-q}^{(k)} + \alpha_k} - 1 \right] \quad (3)$$

Where $n_{k,-q}^{(v)}$ is the number of vocabulary v assigned as topic k except for the q th assignment, $\sum_{v=1}^V n_{k,-q}^{(v)}$ is the sum of the word frequencies assigned as topic k except for the q th assignment, $n_{j,-q}^{(k)}$ is the frequency of the words assigned as topic k in j th document except for the q th assignment, and $\sum_{k=1}^K n_{j,-q}^{(k)}$ is the total number of words in document j except for the current assignment q .

The Gibbs sampler indicates the probability of assigning a k topic to the words in a document. The probability is proportional to two other

probabilities. One of the two probabilities indicates the proportion between the topic k assignment of word v in all documents except the current document and the total number of all words assigned to topic k in all documents except the current document. The second probability indicates the proportion of the assignment k in document d and the total number of the words assigned as topic k in document j .

2. Model Selection

Since the number of the topics in the model is undecided, the model selection process is needed to obtain the appropriate number of topics for the model. Although interpretability is critical in selecting the number of topics, model selection also needs to be performed based on quantitative evidence such as likelihood or posterior probability.

The posterior of the total corpus can be represented as the product of the probabilities of all documents with a sum over the :

$$p(\mathbf{w} | \alpha, \beta) = \prod_{j=1}^J \sum_{k=1}^K p(\mathbf{w}_j, z_j | \alpha, \beta) \quad (4)$$

There are several existing solutions to maximize $p(\mathbf{w} | \alpha, \beta)$ such as variational methods (Blei et al., 2003), expectation propagation (Minka & Lafferty, 2002), and Gibbs sampling (Griffiths & Steyvers, 2004). However, since the probability of the model fitted with T number of topics using a specific specification of the priors $p(\mathbf{w} | k = T)$ is intractable in LDA, the value can be approximated by taking the harmonic mean of a set of conditional probabilities $p(\mathbf{w} | z, k = T)$ provided by the Gibbs sampling algorithm. The Harmonic mean method

for estimation of the posterior likelihood was suggested by Griffiths and Steyvers (Griffiths & Steyvers, 2004).

This method is used to approximate the $p(w|k = T)$ using the sampled values from the Gibbs sampler. Specifically, $p(w|k = T)$ can be estimated as follows:

$$p(w|k = T) \approx \frac{1}{\frac{1}{s} \sum_s \frac{1}{p(w|z^{(s)}, k = T)}} = HM(\{p(w|z^{(s)}, k = T)\}_{s=1}^S) \quad (5)$$

where $HM(\cdot)$ is the Harmonic mean operator and $p(w|z^{(s)}, k = T)$ denotes the s sample taken from each iteration after burn-in.

Although there are several popular fit indices based on the information theory, most of them might be inappropriate to apply to LDA. The indices include the Bayesian Information Criterion (BIC; Schwarz, 1978), Akaike's information criterion (AIC; Akaike, 1974), and the deviance information criterion (DIC; Spiegelhalter, Best, Carlin, & Van der Linde, 2002). However, for LDA, BIC and AIC are inappropriate in applying the data when the number of parameters is much larger than the sample size.

Kwak et al. (2017) also used DIC to select the most appropriate model. They showed a detailed process of obtaining the posterior distribution based on the Harmonic mean method

Spiegelhalter et al. defined DIC as:

$$DIC = D(\hat{\theta}) + 2p_D \quad (6)$$

Where $D(\theta)$ denotes the deviance and can be defined as:

$$D(\theta) = -2 \log(p(y|\theta)) - 2 \log f(y) \quad (7)$$

where y denotes the data, θ is the parameter, and $p(y|\theta)$ is the posterior distribution. Since the term $-2 \log f(y)$ is only dependent on the data y , it is naturally cancelled out when two models are compared. The number of effective parameters p_D can be defined as

$$p_D = \overline{D(\theta)} - D(\hat{\theta}) \quad (8)$$

where $\overline{D(\theta)}$ is the average deviance and can be calculated by taking the mean of the deviances at each node of MCMC iteration, and $D(\hat{\theta})$ is the posterior deviance which is $p(w|k = T)$ that is obtained based on the Harmonic mean method in this study.

3. Determining Priors

The Dirichlet priors α and β are critical in determining the estimates of the model, and estimates such as γ and η are direct effects of the interpretation of the latent topic structure. Although there is no theoretically-grounded approach for selecting the most appropriate values for these priors (Chang, 2010; Thomas et al., 2014), Griffiths and Steyvers (2004) explicitly suggested $50/K$ for α . They justified their selection to keep the sum of the Dirichlet hyperparameters as a constant. This means that the sum is interpreted as the number of virtual samples which contribute to the smoothing of the parameters in the model. They also suggested 0.1 for β .

In this study, prior of $50/k$ for α was used to analyze the data. The usage of $50/k$ for α has been reported in previous empirical studies

(Arun et al, 2010; Bíró et al, 2009; Canini et al, 2011; Griffiths & Steyvers, 2004; Griffiths et al., 2007; Lu, K., & Wolfram, D. 2012; Porteous et al, 2008; Rosen-Zvi et al., 2005;). However, for β , the number of vocabularies are much smaller than the previous studies, and the non-informative prior 1.0 was used.

Sample. The data for this study were from three journals. A total of 1,531 journal abstracts were analyzed. 687 (44.87%) abstracts were collected from *Psychometrika*, 459 (29.98%) abstracts were collected from *JEB*S, and 385 (25.15%) abstracts were collected from *JEM*. For *Psychometirka*, volumes 63 to 82 were analyzed. Each volume consists of four issues and contains approximately 12 abstracts. For *JEB*S, volumes 23 to 42 were analyzed. Each volume consists of four issues, and approximately 12 abstracts are contained in each issue. For *JEM*, volumes 35 to 54 were analyzed. Each volume consists of four issues and contain approximately 5 abstracts.

4. Data Analysis

Stop words. Stop words are common words that are frequently used. In text analysis, these words need to be removed because they might dominate the topics, resulting in obscuring the latent topic structure of the corpus. Typical stop words include words such as *a*, *the*, *are*, and *is*. In this study, stop words were selected within a framework that uses term frequency-inverse document frequency (TF-IDF) score (Robertson, 2004). The TF-IDF score is defined as the product between the term frequency and inverse document frequency. It can be given by Equation 9.

$$(TF - IDF \text{ score}) = \text{tf}_{vj} \times \log\left(\frac{J}{df_v}\right) \quad (9)$$

where tf_{vj} denotes the frequency of the v -th vocabulary in the j -th document, J is the total number of documents, and df_v denotes the number of documents which contain v -th vocabulary. Using Equation 9, words can be assigned specific TF-IDF scores based on their importance. For example, since the word *latent* is frequently used in document j , it might be considered the topic of the document. However, the word *latent* need not appear too frequently across all documents in the corpus like other common words such as *a*, *the*, *article*, and *purpose*.

Within the TF-IDF framework, low TF-IDF score vocabulary means that particular words are more likely to be considered stop words. In common practice, the cutoff score of the TF-IDF score is determined to select stop words. Although the previous research on analysis of responses to CR items suggests a quantile value of 0.12 as the cutoff score of the TF-IDF (Kwak, et al., 2017), a clear guideline for choosing the TF-IDF cutoff score has not yet been suggested. Also, when the number of unique words in the corpus is increased, the number of words determined to be stop words is increased given a fixed quantile value. For a corpus with a large number of words, therefore, a lower TF-IDF score may need to be used. Also, a guideline of selecting stop words used in text mining literature (Manning, Raghavan, & Schütze, 2008). The suggestion is that the 30 most common words roughly account for 30% of the total unique words in a corpus. Thus, TF-IDF cutoff scores were selected to produce approximately 30 stop words. The TF-IDF values used in this study are summarized in Table 1.

〈Table 1〉 TF-IDF Cutoff Values and Number of Stop words

		TF-IDF cutoff value (number of stop words)				
		Psychometrika	JEBS	JEM	Total	
Journals		0.014 (29)	0.030 (28)	0.037 (29)		
		1998-2001 2002-2005 2006-2009 2010-2013 2014-2017			0.012 (28)	
Years		0.05 (17)	0.05 (24)	0.04 (25)	0.012 (9)	0.012 (10)

Selection of the best-fitting model was based on the assumption that there existed at least two topics but that as many as ten might be present. The R package *topicmodels* (Hornik, & Grün, 2011) was used to fit the LDA data.

III. Results

Descriptive statistics for the corpus are presented in Table 2. The total sample size is 1,530, containing 2,888 unique words. The average document length is 58 words. For Psychometrika, the number of abstracts is 686, containing 1,260 vocabularies, and the average abstract length is 57 words. For JEBS, the number of abstracts is 459, containing 889 vocabularies, and the average abstract length is 46. For JEM, the number of abstracts is 385, containing 739 vocabularies, and the average abstract length is 41 (see Table 2).

To identify the change of the topic across time, five time intervals were constructed. Each interval includes four years, so every

consecutive four years were considered the same cohort. The sample sizes for the five time intervals ranged from 209 to 385 abstracts, containing from 310 to 758 unique words. The average abstract lengths ranged from 22 to 49 words. In general, the number of abstracts, vocabularies, total words, and the average abstract length increased by time interval.

<Table 2> Descriptive Statistics of the Corporuses

	number of documents	number of vocabularies	number of total words	average length
Total	1,530 (1,531)	2,888 (4,383)	75,862 (147,057)	48 (94)
Psychometrika	686 (687)	1,260 (1,890)	38,980 (71,516)	57 (104)
JEBS	459 (459)	889 (1,355)	21,010 (42,672)	46 (93)
JEM	385 (385)	739 (1,138)	15,872 (32,869)	41 (85)

Note. Values in parenthesis are before removal of stop words

1. Model selection & Topic Structure of the Combined Corpus

Based on DIC values, the six-topic model was considered to be the best fit among candidate models for the abstracts from three journals (see Table 1). For Psychometrika, the five-topic model was the best. For JEBS and JEM, the four-topic model was considered the most appropriate model.

〈Table 3〉 DIC for model selection

Number of Topics	Total	Psychometrika	JEBS	JEM
2	1,153,956	483,711	253,029	187,318
3	1,128,224	474,792	248,918	184,396
4	1,111,588	474,792	247,802	183,884
5	1,106,087	469,969	248,327	184,107
6	1,105,452	470,624	248,566	184,016
7	1,106,349	474,509	248,541	184,527
8	1,110,520	476,969	248,102	184,936
9	1,116,097	475,091	248,491	184,276
10	1,120,916	474,991	248,809	184,574

Additionally, the three-topic model was considered to be suitable for all the five time interval models (see Table 4).

〈Table 4〉 DIC for model selection

Number of Topics	1998-2001	2002-2005	2006-2009	2010-2013	2014-2017
2	50567.98	88919.86	138492.6	207992.4	220827.5
3	50345.50	88536.80	137225.3	205316.1	217912.9
4	50353.28	88831.92	137942.1	205503.7	218002.2
5	50417.71	89000.64	138623.4	206814.9	219332.3
6	50503.91	89186.51	139058.8	208101.0	220761.2
7	50601.42	89375.84	139403.9	209249.9	222039.2
8	50701.43	89566.76	139736.8	210291.7	223115.2
9	50796.50	89745.87	140036.5	211102.2	224076.7
10	50889.48	89922.13	140329.5	211769.1	224791.2

The latent topic structure of the total corpus is summarized in Table 5. As referenced above, the six-topic model is the best fit for the total corpus. Specifically, Topic 1 contained words such as *factor, matrix, algorithm, component, variable, selection, rotation, number, criterion, loading, correlation* and *simulated*. These were characterized as being algorithm regarding the selection of the number of factors in factor analysis because they are closely related to the extraction of factors based on the correlation matrix and performing the studies based on the simulation.

Topic 2 contained words such as *latent, variable, parameter, distribution, class, Bayesian, develop, algorithm, estimation, random, structural, modeling, equation, monte, likelihood, carlo, mixture, maximum, markov, missing, and multivariate*. These terms can frequently be used in Bayesian estimation, structural equation modeling, MCMC, missing data analysis, and multivariate.

Topic 3 contained words such as *item, test, response, parameter, theory, ability, score, irt, design, new, rasch, multidimensional, examinee, assumption, dif, logistic, time, polytomous, adaptive, and equating*. These words were considered as item response theory (IRT) because the terms are closely related to the IRT and practice. For example, Rasch, DIF, and equating are the representative model and techniques in IRT.

Topic 4 contained words such as *estimate, error, test, estimator, sample, standard, score, statistic, distribution, procedure, asymptotic, covariance, reliability, likelihood, parameter, maximum, interval, estimation, variance, size, bias, mean, assumption, level, coefficient, and equation*. Since these words can be used in various psychometric contexts, especially for statistical method and theory, they can be

considered as general psychometric words.

Topic 5 includes words such as the following: *time, measure, research, process, subject, individual, behavior, psychometric, each, different, how, difference, choice, change, modeling, across, allow, work, were, type, functional, person, point, empirical, discuss, measurement, series, into, response, and dynamic*. Since these words tend to be used in various contexts in the abstract, we can define them as general academic words.

Topic 6 includes words such as the following: *weight, scale, coefficient, regression, set, linear, table, array, category, number, rank, value, predictor, probability, threeway, correlation, three, kappa, class, any, vector, sld, contain, association, binary, function, represent, equal, all, and decomposition*. This topic represents the weight/scale issue, regression, and agreement analysis because it contains words such as weight, scale, regression, coefficient, and kappa.

<Table 5> Topic structure of the journal abstracts in the three journals

Abstracts of the Three Journals												
	Topic1		Topic2		Topic3		Topic4		Topic5		Topic6	
1	analysis	0.038	propose	0.031	item	0.082	method	0.055	test	0.079	effect	0.03
2	factor	0.018	approach	0.027	response	0.045	estimate	0.037	procedure	0.023	student	0.016
3	algorithm	0.017	variable	0.026	parameter	0.030	score	0.034	distribution	0.016	sample	0.015
4	structure	0.014	latent	0.025	theory	0.016	error	0.023	statistic	0.015	estimator	0.013
5	matrix	0.012	illustrate	0.015	dif	0.013	were	0.016	base	0.010	size	0.013
6	two	0.011	likelihood	0.013	time	0.012	design	0.013	sld	0.010	regression	0.012
7	problem	0.010	present	0.012	information	0.011	group	0.013	how	0.009	random	0.012
8	they	0.010	modeling	0.010	ability	0.011	equating	0.012	more	0.009	level	0.012
9	cluster	0.010	estimation	0.010	fit	0.011	difference	0.011	they	0.009	measure	0.011
10	set	0.009	bayesian	0.010	irt	0.011	compare	0.010	examinee	0.008	coefficient	0.010
11	all	0.009	maximum	0.009	estimation	0.007	two	0.009	scale	0.008	such	0.009

Abstracts of the Three Journals												
	Topic1		Topic2		Topic3		Topic4		Topic5		Topic6	
12	component	0.009	example	0.009	differential	0.006	standard	0.009	other	0.007	bias	0.009
13	value	0.009	framework	0.009	three	0.006	different	0.009	under	0.007	power	0.009
14	paper	0.008	multiple	0.008	process	0.005	mean	0.008	one	0.007	individual	0.008
15	new	0.008	paper	0.007	multidimensional	0.005	function	0.008	demonstrate	0.006	correlation	0.007
16	common	0.008	equation	0.007	logistic	0.005	linear	0.008	interval	0.006	large	0.007
17	apply	0.007	discuss	0.007	trait	0.005	sample	0.007	statistical	0.006	covariate	0.007
18	covariance	0.007	develop	0.007	selection	0.005	form	0.007	rate	0.006	between	0.006
19	its	0.006	general	0.007	each	0.005	test	0.007	through	0.006	author	0.006
20	our	0.006	obtain	0.007	between	0.005	more	0.006	number	0.005	treatment	0.006
21	solution	0.006	structural	0.006	application	0.005	assess	0.005	assessment	0.005	school	0.006
22	number	0.006	real	0.006	difficulty	0.005	than	0.005	asymptotic	0.005	variance	0.006
23	assumption	0.005	multivariate	0.006	accuracy	0.005	each	0.005	empirical	0.005	than	0.006
24	base	0.005	order	0.005	set	0.005	scale	0.005	than	0.005	weight	0.006
25	function	0.005	class	0.005	may	0.005	reliability	0.005	only	0.005	performance	0.006
26	simple	0.005	application	0.005	compare	0.004	evaluate	0.005	educational	0.005	grade	0.005
27	identify	0.005	analyze	0.005	person	0.004	most	0.004	research	0.005	perform	0.005
28	give	0.005	between	0.004	base	0.004	set	0.004	index	0.005	hierarchical	0.005
29	condition	0.004	monte	0.004	investigate	0.004	true	0.004	but	0.004	present	0.005
30	well	0.004	sld	0.004	detect	0.004	subject	0.004	confidence	0.004	two	0.005

Results suggested that the six extracted topics could be characterized as factor analysis, Bayesian estimation & SEM, IRT, general psychometric words, general academic words, and weight / scale / regression and agreement analysis.

2. Topic Structure by Journals

This section discussed the topic structures of the three journals. Three different topic structures corresponding to the three analyzed journals are shown in Table 6.

The latent topic structure of the Psychmetrika was summarized in Table 6. As referenced in the model selection section, the five-topic model was the best for the journal abstract. Topic 1 contained words such as *analysis, factor, matrix, algorithm, component, new* and *solution*. These were characterized as being the new algorithm of solutions regarding factor analysis. Topic 2 contained words such as *method, variable, bayesian, develop, algorithm, estimation, random, structural, modeling, equation, monte, structural, equation,* and *modeling*. These were similar to the Bayesian estimation and structural equation modeling. Topic 3 contained words such as *item, test, response, parameter, theory, ability, score, irt, design, new, rasch, multidimensional, examinee, assumption, dif, logistic, time, polytomous, adaptive,* and *equating*. These words were considered as IRT. Topic 4 contained words such as *estimate, error, test, estimator, sample, standard, score, statistic, distribution, procedure, asymptotic, covariance, reliability, likelihood, parameter, maximum, interval, estimation, variance, size, bias, mean, assumption, level, coefficient,* and *equation*. These are general psychometric words. Topic 5 includes words such as *they, approach, scale, process, fit, modeling, class,* and *cluster*. These are scale/class and general academic words.

⟨Table 6⟩ Topic structure of the journal abstracts in Psychometrika

Abstracts of Psychometrika											
	Topic1		Topic2		Topic3		Topic4		Topic5		
1	analysis	0.025	method	0.037	item	0.056	estimate	0.029	can	0.027	
2	factor	0.021	variable	0.035	test	0.051	used	0.020	they	0.012	
3	algorithm	0.018	propose	0.030	response	0.038	when	0.019	approach	0.012	
4	matrix	0.018	latent	0.025	parameter	0.035	error	0.016	which	0.010	
5	procedure	0.018	approach	0.013	time	0.012	distribution	0.016	scale	0.010	
6	set	0.016	function	0.011	score	0.011	not	0.015	between	0.010	
7	new	0.012	develop	0.009	theory	0.010	sample	0.014	general	0.009	

Abstracts of Psychometrika										
	Topic1		Topic2		Topic3		Topic4		Topic5	
8	which	0.011	all	0.008	estimation	0.009	than	0.012	fit	0.009
9	provide	0.010	illustrate	0.008	ability	0.009	estimator	0.011	modeling	0.008
10	component	0.009	bayesian	0.008	irt	0.007	likelihood	0.010	such	0.008
11	slid	0.009	number	0.008	information	0.006	weight	0.010	class	0.008
12	solution	0.009	equation	0.008	rasch	0.005	standard	0.010	each	0.008
13	two	0.008	measurement	0.008	logistic	0.005	effect	0.009	apply	0.007
14	structure	0.008	assumption	0.007	two	0.005	coefficient	0.008	cluster	0.007
15	propose	0.007	analysis	0.007	discuss	0.005	random	0.008	both	0.007
16	compare	0.006	measure	0.007	more	0.005	maximum	0.008	present	0.007
17	how	0.006	two	0.006	design	0.005	regression	0.008	illustrate	0.006
18	method	0.005	allow	0.006	covariate	0.005	example	0.008	problem	0.006
19	term	0.005	obtain	0.006	hierarchical	0.004	covariance	0.007	include	0.006
20	score	0.005	monte	0.006	both	0.004	level	0.007	different	0.006
21	problem	0.005	analyze	0.005	identify	0.004	give	0.006	more	0.006
22	simultaneous	0.005	design	0.005	class	0.004	may	0.006	our	0.006
23	square	0.005	structural	0.005	such	0.004	present	0.006	well	0.005
24	array	0.004	across	0.005	present	0.004	statistic	0.006	multiple	0.005
25	can	0.004	its	0.005	trait	0.004	interval	0.006	type	0.005
26	discuss	0.004	present	0.004	multidimensional	0.004	table	0.005	difference	0.005
27	multiple	0.004	application	0.004	three	0.004	estimation	0.005	introduce	0.005
28	correlation	0.004	not	0.004	common	0.004	one	0.005	order	0.005
29	dynamic	0.004	property	0.004	nonparametric	0.004	under	0.005	structure	0.005
30	object	0.004	which	0.004	statistic	0.004	structural	0.005	individual	0.005

The latent topic structure of the JEBS corpus was summarized in Table 7. The four-topic model was the most appropriate for the JEBS abstracts. Topic 1 contained words such as *algorithm*, *procedure*, *matrix*, *cluster*, *new* and *component*. These were characterized as being new algorithm and procedure of component and cluster analysis. Topic 2 contained words such as *theory*, *variable*, *bayesian*, *compare*, *regression*, and *between*. These were similar to the Bayesian estimation and comparison. Topic 3 contained words such as *item*, *test*, *response*, *parameter*, *theory*, *ability*, *score*, *irt*, *design*, *new*, *rasch*, *multidimensional*, *examinee*, *assumption*, *dif*, *logistic*, *time*,

polytomous, adaptive, and equating. These words were considered as IRT topic. Topic 4 contained words such as *estimate, error, test, estimator, sample, standard, score, statistic, asymptotic, covariance, interval, estimation, variance, size, bias, mean, coefficient, and equation.* These are general psychometric words.

<Table 7> Topic structure of the journal abstracts in JEBS

Abstracts of JEBS								
	Topic1		Topic2		Topic3		Topic4	
1	algorithm	0.021	method	0.023	test	0.051	estimate	0.027
2	present	0.016	variable	0.018	item	0.051	distribution	0.021
3	procedure	0.015	two	0.015	parameter	0.030	variable	0.017
4	matrix	0.014	set	0.011	response	0.030	sample	0.013
5	than	0.012	latent	0.011	latent	0.012	error	0.013
6	approach	0.012	estimation	0.010	order	0.012	estimator	0.012
7	problem	0.011	give	0.010	method	0.011	structure	0.011
8	cluster	0.011	compare	0.009	sid	0.010	factor	0.009
9	between	0.009	factor	0.009	different	0.009	more	0.008
10	sid	0.009	bayesian	0.008	irt	0.009	asymptotic	0.007
11	component	0.009	weight	0.008	theory	0.009	standard	0.007
12	new	0.009	class	0.008	random	0.008	covariance	0.007
13	obtain	0.008	application	0.008	ability	0.007	equation	0.007
14	solution	0.008	regression	0.008	three	0.007	new	0.007
15	other	0.008	design	0.008	information	0.006	well	0.007
16	method	0.007	coefficient	0.007	statistical	0.006	one	0.007
17	example	0.007	score	0.007	score	0.006	develop	0.007
18	array	0.007	modeling	0.007	measurement	0.006	assumption	0.007
19	linear	0.007	function	0.007	polytomous	0.006	likelihood	0.007
20	scale	0.007	between	0.007	approach	0.006	fit	0.006
21	measure	0.007	effect	0.006	derive	0.006	variance	0.006
22	square	0.007	discuss	0.006	both	0.006	discuss	0.006
23	several	0.006	include	0.006	person	0.006	procedure	0.006
24	consider	0.006	exist	0.006	general	0.005	interval	0.006
25	time	0.006	more	0.006	behavior	0.005	condition	0.006
26	both	0.006	how	0.006	describe	0.005	general	0.005
27	point	0.005	demonstrate	0.006	local	0.005	structural	0.005
28	all	0.005	scale	0.005	all	0.005	subject	0.005

29	set	0.005	number	0.005	multidimensional	0.005	each	0.005
30	empirical	0.005	performance	0.005	type	0.005	introduce	0.005

The latent topic structure of the JEM corpus is summarized in Table 8. The four-topic model was also the most suitable for the corpus. Topic 1 contained words such as *method, algorithm, factor, new* and *cluster*. These were characterized as being new algorithm and procedure of factor/cluster analysis. Topic 2 contained words such as *latent, method, Bayesian, compare,* and *calro*. These can be considered as Bayesian estimation and comparison. Topic 3 contained words such as *item, test, response, parameter, theory, ability, score, irt, design, new, rasch, multidimensional, examinee, assumption, dif, logistic, time, polytomous, adaptive,* and *equating*. These words explicitly represent the IRT topic. Topic 4 contained words such as *estimate, error, test, estimator, sample, standard, score, statistic, asymptotic, covariance, interval, estimation, structural, modeling,* and *equation*. These are general psychometric words & SEM.

<Table 8> Topic structure of the journal abstracts in JEM

Abstracts of JEM								
	Topic1		Topic2		Topic3		Topic4	
1	method	0.028	latent	0.018	test	0.05	variable	0.032
2	algorithm	0.022	theory	0.014	item	0.049	estimate	0.029
3	matrix	0.017	used	0.014	response	0.032	distribution	0.017
4	factor	0.017	parameter	0.013	parameter	0.016	sample	0.017
5	set	0.013	class	0.013	procedure	0.012	error	0.013
6	function	0.012	sld	0.012	one	0.01	estimator	0.013
7	solution	0.011	approach	0.012	include	0.008	sld	0.013
8	procedure	0.009	method	0.009	random	0.008	covariance	0.011
9	new	0.009	structure	0.009	person	0.007	discuss	0.01
10	example	0.008	behavior	0.009	information	0.007	coefficient	0.009
11	approach	0.008	present	0.008	irt	0.007	effect	0.009
12	problem	0.008	multiple	0.008	fit	0.007	more	0.008

13	present	0.007	probability	0.007	rasch	0.007	asymptotic	0.008
14	number	0.007	regression	0.007	both	0.006	condition	0.007
15	least	0.007	bayesian	0.007	some	0.006	standard	0.007
16	all	0.007	time	0.007	apply	0.006	modeling	0.007
17	than	0.006	problem	0.007	ability	0.006	structural	0.007
18	array	0.006	subject	0.007	selection	0.006	may	0.007
19	were	0.006	give	0.006	each	0.006	variance	0.007
20	apply	0.006	compare	0.006	score	0.006	measure	0.006
21	develop	0.006	measure	0.006	give	0.006	only	0.006
22	cluster	0.006	underlying	0.006	assumption	0.006	size	0.006
23	strategy	0.005	estimation	0.006	describe	0.005	normal	0.006
24	order	0.005	between	0.006	nonparametric	0.005	equation	0.005
25	compare	0.005	carlo	0.006	three	0.005	assume	0.005
26	most	0.005	alternative	0.006	latent	0.005	structure	0.005
27	reliability	0.005	such	0.005	factor	0.005	common	0.005
28	general	0.005	logistic	0.005	case	0.005	bias	0.005
29	equation	0.005	interest	0.005	polytomous	0.005	between	0.005
30	coefficient	0.005	both	0.005	more	0.005	fit	0.005

In summary, the IRT topic consistently appeared in the three journals. However, while the term *rasch* appeared in JEM and Psychometrika, it did not appear in the topic of JEBS. Also, while Psychometrika contains words *nonparametric* and *multidimensional*, the other two journal contains only one of them. Also, general statistical words were consistently used across the journals. Although JEM and Psychometrika contains words which are closely related to SEM, the abstract of JEBS does not demonstrate such words explicitly.

3. Topic Structure Evolution by Time interval

This section discussed the topic change by time. Since the single cohort consists of four consecutive years, five intervals were used to analyze the topic change trends of the three journals. Table 9 showed the topic structure according to the five time intervals.

The latent topic structures of the five intervals were similar with one another. This means that the abstracts of a specific time interval are similar with the abstracts from another time interval. For example, in the collection of the abstracts from 1998-2001, three topics were extracted, and these can be labeled as follows: Topic 1 might be related to factor analysis and test; Topic 2 is likely to reflect issues related to IRT; and Topic 3 can be considered as a topic regarding test theory & estimation method. Although the specific contents of the topic (e.g., top 30 words in each topic) varied over time, the general topic structure of the three topics was similar to one another.

Since the overall topic structures over the time intervals can be considered consistent, the top 30 words in each topic can be compared to show topic change across different time intervals. First, in the 1998-2001 abstracts, Topic 1 contains words such as *method*, *factor*, *item*, *variable*, *procedure*, *polytomous*, *component*, and *level*. This topic can be considered as factor analysis. Topic 2 is about IRT and multivariate analysis because it contains words such as *response*, *item*, *algorithm*, *test*, *class*, *cluster*, *irt*, and *multivariate*. Topic 3 is about test theory & estimation method, and it contains words such as *latent*, *parameter*, *estimation*, *estimator*, *sample*, and *empirical*. Specific topic structure is summarized in Table 9.

<Table 9> Topic structure of the three journal abstracts

	Topic 1			Topic 2			Topic 3					
1998-2001	method	0.033	polytomous	0.010	response	0.029	sample	0.009	latent	0.027	estimator	0.009
	factor	0.027	theory	0.010	algorithm	0.024	asymptotic	0.009	use	0.023	relationship	0.009
	item	0.025	present	0.009	item	0.021	compare	0.009	test	0.021	they	0.009
	approach	0.021	study	0.009	test	0.016	factor	0.008	parameter	0.018	new	0.009
	variable	0.019	score	0.008	class	0.015	each	0.008	present	0.016	than	0.009
	estimate	0.018	set	0.008	number	0.013	fit	0.008	give	0.015	form	0.009
	procedure	0.018	parameter	0.008	can	0.012	type	0.008	structural	0.014	used	0.008
	distribution	0.017	these	0.008	from	0.012	error	0.008	distribution	0.012	problem	0.008
	from	0.015	two	0.008	have	0.011	irt	0.007	variable	0.012	interval	0.008
	can	0.013	function	0.008	cluster	0.011	theory	0.007	between	0.010	sample	0.008
	covariance	0.012	normal	0.008	two	0.010	estimate	0.007	matrix	0.010	ability	0.008
	used	0.011	have	0.007	structure	0.010	equation	0.007	general	0.009	empirical	0.008
	when	0.011	one	0.007	order	0.010	multivariate	0.007	estimation	0.009	reliability	0.008
	test	0.010	component	0.006	statistic	0.010	framework	0.007	study	0.009	include	0.008
	matrix	0.010	level	0.006	set	0.009	random	0.007	maximum	0.009	can	0.007
2002-2005	method	0.032	theory	0.009	item	0.041	have	0.009	test	0.034	function	0.008
	factor	0.025	linear	0.008	response	0.022	theory	0.009	procedure	0.024	correlation	0.008
	variable	0.021	how	0.008	two	0.016	both	0.008	use	0.020	estimator	0.008
	latent	0.021	these	0.007	study	0.014	present	0.008	estimate	0.014	present	0.008
	approach	0.017	multiple	0.007	distribution	0.012	fit	0.008	when	0.013	condition	0.008
	algorithm	0.015	asymptotic	0.007	parameter	0.012	ability	0.007	sample	0.012	than	0.007
	illustrate	0.012	application	0.007	provide	0.012	estimate	0.007	structural	0.011	likelihood	0.007
	number	0.011	assumption	0.007	irt	0.011	use	0.007	matrix	0.010	least	0.007
	parameter	0.011	set	0.007	order	0.011	component	0.007	structure	0.010	one	0.007
	from	0.011	have	0.007	solution	0.011	cluster	0.007	interval	0.010	maximum	0.007
	measure	0.010	more	0.007	set	0.011	class	0.007	new	0.010	scale	0.006
	include	0.010	class	0.006	compare	0.011	general	0.006	parameter	0.010	study	0.006
	not	0.009	three	0.006	apply	0.011	these	0.006	used	0.009	example	0.006
	between	0.009	rotation	0.006	test	0.009	demonstrate	0.006	covariance	0.009	equation	0.006
	used	0.009	into	0.006	they	0.009	rasch	0.006	score	0.009	from	0.006
2006-2009	method	0.029	three	0.008	item	0.038	between	0.007	test	0.028	asymptotic	0.008
	propose	0.022	maximum	0.008	response	0.028	provide	0.007	variable	0.028	when	0.008
	approach	0.019	illustrate	0.007	parameter	0.022	give	0.007	estimate	0.021	effect	0.008
	from	0.015	compare	0.007	latent	0.017	time	0.007	procedure	0.017	interval	0.008
	algorithm	0.015	when	0.007	theory	0.012	fit	0.007	distribution	0.016	regression	0.008
	present	0.014	square	0.007	factor	0.012	all	0.006	not	0.016	different	0.007
	factor	0.013	function	0.006	they	0.010	framework	0.006	matrix	0.014	obtain	0.007
class	0.012	describe	0.006	two	0.010	type	0.006	estimator	0.012	may	0.007	

	Topic 1			Topic 2			Topic 3					
	structure	0.011	application	0.006	used	0.010	modeling	0.006	sample	0.011	level	0.007
	number	0.010	general	0.006	set	0.010	measurement	0.006	estimation	0.010	likelihood	0.007
	component	0.009	between	0.005	test	0.009	distribution	0.006	under	0.009	equation	0.007
	cluster	0.009	point	0.005	assumption	0.009	rasch	0.006	structural	0.009	from	0.007
	two	0.008	information	0.005	illustrate	0.009	value	0.006	covariance	0.009	statistic	0.007
	solution	0.008	set	0.005	apply	0.009	scale	0.005	error	0.009	include	0.006
	problem	0.008	rotation	0.005	irt	0.008	mean	0.005	than	0.008	normal	0.006
	analysis	0.024	structure	0.008	model	0.110	not	0.007	test	0.02	provide	0.009
	propose	0.018	number	0.008	item	0.031	random	0.007	estimate	0.02	procedure	0.008
	method	0.018	problem	0.008	response	0.025	information	0.006	variable	0.019	when	0.008
	factor	0.017	coefficient	0.007	latent	0.017	irt	0.006	study	0.018	have	0.008
	from	0.016	solution	0.007	approach	0.014	more	0.006	distribution	0.015	simulation	0.008
	sld	0.015	square	0.007	which	0.014	bayesian	0.006	use	0.014	covariance	0.008
	algorithm	0.014	cluster	0.007	can	0.013	between	0.006	show	0.014	structural	0.008
2010-2013	matrix	0.013	all	0.007	parameter	0.013	they	0.006	sample	0.012	not	0.006
	set	0.011	scale	0.007	class	0.012	design	0.005	method	0.012	than	0.006
	procedure	0.010	such	0.006	test	0.012	alternative	0.005	error	0.011	statistic	0.006
	these	0.009	they	0.006	present	0.012	type	0.005	measure	0.010	asymptotic	0.006
	have	0.009	two	0.006	used	0.011	fit	0.005	estimator	0.009	under	0.006
	use	0.009	different	0.005	order	0.008	person	0.005	illustrate	0.009	normal	0.006
	example	0.009	component	0.005	theory	0.007	process	0.005	estimation	0.009	two	0.006
	discuss	0.008	several	0.005	both	0.007	new	0.005	parameter	0.009	reliability	0.005
	method	0.027	from	0.008	model	0.105	application	0.007	test	0.031	used	0.008
	analysis	0.027	solution	0.007	item	0.032	simulation	0.007	estimate	0.020	parameter	0.007
	sld	0.017	structure	0.007	response	0.023	fit	0.007	variable	0.016	score	0.007
	propose	0.015	problem	0.007	latent	0.016	type	0.007	study	0.015	estimation	0.007
	which	0.015	square	0.007	parameter	0.015	show	0.007	show	0.012	propose	0.007
	factor	0.015	cluster	0.007	can	0.013	these	0.007	use	0.011	structural	0.007
	algorithm	0.014	procedure	0.007	class	0.011	such	0.006	sample	0.011	from	0.007
2014-2017	have	0.013	example	0.006	two	0.011	irt	0.006	distribution	0.011	develop	0.006
	approach	0.012	more	0.006	illustrate	0.010	from	0.006	procedure	0.011	only	0.006
	matrix	0.010	than	0.006	use	0.010	scale	0.005	not	0.010	normal	0.006
	these	0.009	number	0.006	present	0.010	framework	0.005	coefficient	0.010	likelihood	0.006
	set	0.009	give	0.006	between	0.008	its	0.005	provide	0.010	function	0.006
	they	0.009	not	0.006	discuss	0.008	introduce	0.005	when	0.009	reliability	0.006
	variable	0.008	all	0.006	both	0.007	modeling	0.005	estimator	0.008	general	0.006
	component	0.008	error	0.006	random	0.007	process	0.005	covariance	0.008	regression	0.006

For the abstracts from 2002-2005, Topic 1 can also be categorized as factor analysis, while Topic 2 is IRT. Topic 3 is test theory & estimation method & SEM. Compared to the period from 1998-2001, in Topic 1, item and test related words did not appear frequently. On the other hand, words such as *asymptotic*, *assumption* and *rotation* occurred for the first time in Topic 1. In Topic 2, which is closely related to IRT, terms such as *rasch*, *cluster*, and *class* initially appeared. In Topic 3, most of the words are very similar to the previous topic, but structural equation modeling seems to appear for the first time.

For abstracts from 2006-2009, the topic structure seems to be consistent with the two topic structures of the previous time intervals. Specifically, in Topic 1, the term *cluster* appeared for the first time. In Topic 2, *Rasch* is still appearing in the topic, and the new term *time* is included in the topic. Also, the term *cluster* seems to move from Topic 2 to Topic 1. In Topic 3, terms such as *regression* and *asymptotic* initially appeared.

For abstracts from 2010-2013, Topic 1 did not show a manifest difference from the previous years' topics. However, for Topic 2, *Rasch* did not appear, and new terms such as *Bayesian*, *latent*, and *class* appeared. Also, for Topic 3, the frequency of words related to SEM seemed to have decreased from previous years.

For abstracts from 2014-2017, most of the topic structures were consistent with the 2010-2013 abstracts. However, in Topic 2, terms such as *Bayesian* and *Rasch* disappeared.

In summary, regardless of the time interval, topics can be categorized into three major topics as follows: factor analysis & multivariate, IRT, and SEM with general psychometric issues. In the late 1990s and early 2000s, SEM was not popular. In the mid-2000s, the Rasch model and

mixture model were discussed frequently compared to previous times. Also, structural equation modeling seems to appear for the first time. During 2006-2009, time issues were discussed in IRT, and after 2010 the Bayesian framework and mixture model were frequently discussed in the abstract.

IV. Discussion

This study seeks to identify the topic structure of the abstracts collected from the psychometric journals using LDA. The objectives of the research are to suggest the topic structures for three different journals and the topic changes over the time period from 1998 to 2017. The results suggested that the six extracted topics could be characterized as factor analysis, Bayesian estimation & SEM, IRT, general psychometric words, general academic words, and weight/scale/regression and agreement analysis. For the analysis with the individual journal level, the structures of the three journals were very similar except that JEM and Psychometrika contained more abstracts related to Rasch than does JEBS. Also, both journals might include more abstracts related to SEM than JEBS does. For trend analysis, the topics can be categorized into three major topics, including factor analysis, IRT, and general psychometric. This result indicates that psychometric research trends vary over the past 20 years. The distinguishable point is that SEM was going to be popular in the mid-2000s. At the same time, the Rasch model and the mixture model were discussed frequently. Also, four years after that time, the issue of speediness was discussed in IRT, and the Bayesian framework and

mixture model were frequently discussed in abstracts.

This study also needs improvement in some areas. First, the stop words in this study were selected based on TF-IDF framework. Although a previous study (Hornik, & Grün, 2011) suggested the median value of the scores, it tended to eliminate important words contributing to the construction of a meaningful topic. To avoid removing important words, a far less value of TF-IDF scores were applied in this analysis. Although the results seem to be reasonable in that only common words were removed, a theoretically-grounded approach will be discussed in a future study.

Second, the range of the time intervals needs to be extended to show more distinctive change by time interval. For example, during the past 20 years, the topics appearing in psychometric journals seem to be consistent, even though there are some small differences across the years. If the time interval includes many years, the change of the topic structure should be clearer.

Third, a model selection method based on DIC was performed. Although DIC seems to work, model selection issues in LDA are still controversial. The research in model selection criteria is still ongoing in the field of LDA. For instance, explanatory data analysis framework can be applied to the model selection process. Especially, data visualization (DV) has potential usefulness in exploring the most appropriate number of topics in LDA. Specifically, it was suggested that the visualization of high-dimensional data could be an important exploratory tool for data analysis tasks, which are actively studied by various academic communities (Le & Lauw, 2016). Alexander and Gleicher (2016), in particular, proposed an approach that facilitates the comparison of multiple models. The fundamental goal of the technique

is to show the similarity between one model and another. For future studies, we can apply the DV approach to the model-selection process.

References

- Akaike, H. 1974. "A New Look at the Statistical Model Identification." *Institute of Electrical and Electronics Engineers Transactions on Automatic Control* 19(6): 716-723.
- Alexander, E., and Gleicher, M. 2016. "Task-driven Comparison of Topic Models." *IEEE Transactions on Visualization and Computer Graphics*, 22(1): 320-329.
- Arun, R., Suresh, V., Madhavan, C. V., and Murthy, M. N. 2010. "On Finding the Natural Number of Topics with Latent Dirichlet Allocation: Some Observations." In *Advances in Knowledge Discovery and Data Mining: Vol. 21. Topic Modeling/Information Extraction*, edited by M. J. Zaki, J. X. Yu, B. Ravindran and V. Pudi, 391-402. Heidelberg, Germany: Springer-Verlag.
- Bíró, I., Siklósi, D., Szabó, J., and Benczúr, A. A. 2009. "Linked Latent Dirichlet Allocation in Web Spam Filtering." In *Proceedings of the 5th International Workshop on Adversarial Information Retrieval on the Web: Temporal Analysis*, edited by D. Fetterly and Z. Gyöngyi, 37-40. New York, NY: Association for Computing Machinery.
- Blei, D. M., Ng, A. Y., and Jordan, M. I. 2003. "Latent Dirichlet Allocation." *Journal of Machine Learning Research* 3(Jan): 993-1022.
- Burstein, J., Leacock, C., and Swartz, R. 2001. "Automated Evaluation of Essays and Short Answers." Paper presented at the 5th International Computer Assisted Assessment Conference, England, Loughborough
- Canini, K. R., Suh, B., and Pirolli, P. L. 2011. "Finding Credible Information Sources in Social Networks based on Content and Social

- Structure.” Paper presented at 2011 IEEE Third International Conference. October
- Griffiths, T. L., and Steyvers, M. 2004. “Finding Scientific Topics.” Paper presented at the National Academy of Sciences.
- Griffiths, T. L., Steyvers, M., and Tenenbaum, J. B. 2007. “Topics in Semantic Representation.” *Psychological Review* 114: 211.
- Grün, B., Hornik, K., and Grün, M. B. 2017. *Topicmodels*. R package version
- Heinrich, G. 2008. *Parameter Estimation for Text Analysis*. Technical Report. Sachsen, Germany: University of Leipzig.
- Hornik, K., and Grün, B. 2011. “Topicmodels: An R Package for Fitting Topic Models.” *Journal of Statistical Software* 40(13): 1-30.
- Hurvich, C. M., and Tsai, C. L. 1989. “Regression and Time Series Model Selection in Small Samples.” *Biometrika* 76(2): 297-307.
- Kim, S., Kwak, M., Cardozo-Gaibisso, L., Buxton, C., and Cohen, A.S. 2017. “Statistical and Qualitative Analyses of Students’ Answers to a Constructed Response Test of Science Inquiry Knowledge.” *Journal of Writing Analytics* 1: 82-102.
- Kwak, M., Kim, S., and Cohen, A. 2017. “Mining Students’ Constructed Response Answers.” Paper presented at the International Conference on Writing Analytics, Tampa, FL. January.
- Landauer, T. K., and Dumais, S. T. 1997. “A Solution to Plato’s Problem: The Latent Semantic Analysis Theory of Acquisition, Induction, and Representation of Knowledge.” *Psychological Review* 104(2): 211.
- Landauer, T. K., Foltz, P. W., and Laham, D. 1998. “An Introduction to Latent Semantic Analysis.” *Discourse Processes* 25(2-3): 259-284.

- Lauderdale, B. E., and Clark, T. S. 2014. "Scaling Politically Meaningful Dimensions using Texts and Votes." *American Journal of Political Science* 58(3): 754-771.
- Le, T., and Lauw, H. W. 2016. "Word Clouds with Latent Variable Analysis for Visual Comparison of Documents." Paper presented at 25th International Joint Conference on Artificial Intelligence
- Lu, K., and Wolfram, D. 2012. "Measuring Author Research Relatedness: A Comparison of Word-based, Topic-based, and Author Co-citation Approaches." *Journal of the American Society for Information Science and Technology* 63: 1973-1986.
- Manning, C.D., Raghavan, P., and Schütze, H. 2008. *Introduction to Information Retrieval*. Cambridge University Press.
- Minka, T., and Lafferty, J. 2002. "Expectation-propagation for the Generative Aspect Model." Paper presented at the Eighteenth Conference on Uncertainty in Artificial Intelligence. August.
- Pirolli, P. 2008. "A Probabilistic Model of Semantics in Social Information Foraging." Paper presented at AAAI Spring Symposium: Social Information Processing.
- Robertson, S. 2004. "Understanding Inverse Document Frequency: On Theoretical Arguments for Inverse Document Frequency." *Journal of documentation* 60: 503-520.
- Rosen-Zvi, M., Chemudugunta, C., Griffiths, T., Smyth, P., and Steyvers, M. 2010. "Learning Author-topic Models from Text Corpora." *Association for Computing Machinery Transactions on Information Systems* 28(4)
- Schwarz, G. 1978. "Estimating the Dimension of a Model." *The Annals of Statistics* 6(2): 461-464.
- Spiegelhalter, D., Best, N., Carlin, B., and Van der Linde, A. 2002.

“Bayesian Measures of Model Complexity and Fit.” *Journal of the Royal Statistical Society* 64(4): 583-639.

Zhong, Y., Huang, R., Zhao, J., Zhao, B., & Liu, T. 2018. “Aurora Image Classification Based on Multi-Feature Latent Dirichlet Allocation.” *Remote Sensing* 10(2): 233.

잠재디리클레할당을 적용한 심리측정학 학회지의 토픽모델링 분석

곽민호* · 한현석**

논문요약

본 연구는 심리측정학 분야의 저명한 세 개의 학회지 (Psychometrika, Journal of Educational Measurement, Journal of Educational and Behavioral Statistics)의 초록을 분석하여 최근 20년 동안의 연구동향과 주제를 파악하는 것이다. 이를 위하여 1,500개 이상의 초록을 잠재 디리클레 할당 (Latent Dirichlet allocation) 방법을 적용하여 토픽 모델링 분석을 실시하였다. 토픽 모델링 분석 결과 여섯 가지의 토픽이 다음과 같이 추출되었다; 요인분석 (Factor analysis), 베이지언 추정 및 구조방정식 (Bayesian estimation & SEM), 문항반응이론 (IRT), 일반 심리측정학 용어 (general psychometric words), 일반 학문적 용어 (general academic words), 가중치/척도/회귀/합의 분석 (weight/scale/regression and agreement analysis). 이를 토대로 각 학회지별로 어떤 토픽이 비중있게 다루어졌는지 살펴보는 분석을 수행하였고 시사점을 제시하였다.

주제어: 잠재디리클레할당, 심리측정학 학회지, 초록, 토픽모델링

투고일: 2020.09.27.

심사일: 2020.10.16.

게재확정일: 2020.11.10.

* 한국교육과정평가원 부연구위원.

** 한국교육개발원 부연구위원, 교신저자.

[DOI] <http://dx.doi.org/10.21487/jrm.2020.11.5.3.65>**【연구논문】**

민주시민교육 제도화에 대한 심층적 이해: 제도화 추진주체의 관점에서*

김정곤**

논문요약

중앙선거관리위원회 선거연수원과 의정연수원, 통일교육원, 교육부, 국가평생교육진흥원, 민주화운동기념사업회, 각종 시민단체에 대해 민주시민교육기관 설립 및 운영 주체로서 타당성과 적합성이 있는지를 정치적 중립성과 독립성, 교육경험과 전문성, 전국적인 조직, 기존 조직·인력·예산의 활용 가능성을 기준으로 검토하였다. 신설되는 민주시민교육기관의 가장 중요한 조건은 정치적 중립성과 독립성이다. 이러한 기준에서 볼 때 중앙선거관리위원회 선거연수원이 가장 적합한 것으로 분석되었다. 중앙선거관리위원회는 헌법에 의해 입법부나 사법부, 행정부 소속이 아닌 제5부로서 독립성이 보장되어 있다. 중앙선거관리위원회 위원장은 위원들의 호선으로 선출되기에 입법부나 사법부, 행정부는 중앙선거관리위원회 위원을 각각 3명 지명할 수 있는 권한만 있을 뿐이다. 가장 강한 영향력을 가지고 있는 대통령이나 여당이 중앙선거관리위원회 소속 공무원에 대해 인사권을 가지고 있지 않다. 그래서 선거연수원을 민주시민교육원으로 전환하여 설치한다면 기존의 조직·인력·예산을 활용하여 최소의 비용으로 정치적 중립성과 독립성을 확보하고 전국적인 조직을 갖춘 민주시민교육원을 설립할 수 있을 것이다.

주제어: 민주시민교육, 제도화, 선거연수원

* 본 논문은 2019년 국가공무원인재개발원 연수과제를 수정·보완하여 작성하였음을 밝힌다.

** 서울시립대학교 대학원 행정학과 박사과정.

I. 서론

1. 연구 배경 및 목적

우리나라는 1948년 대한민국 정부수립과 함께 국민이 국가의 주인인 민주국가를 지향해왔다. 제헌헌법 제1조는 “대한민국은 민주공화국이다.”라고 선언하고 제2조는 “대한민국의 주권은 국민에게 있고 모든 권력은 국민으로부터 나온다.”라고 규정하였다. 1987년에 개정된 현행 헌법도 이를 그대로 계승하여 헌법 제1조 제1항에 “대한민국은 민주공화국이다.”라고 규정하고, 동조 제2항은 “대한민국의 주권은 국민에게 있고 모든 권력은 국민으로부터 나온다.”라고 규정하고 있다.

2천년 이상 왕과 귀족이 국가의 주인으로서 절대 권력을 행사하고 일반 백성을 지배해오다가 1945년 해방과 함께 국민들이 국가의 주인으로 등장하였다. 국민들은 나랏일은 나랏님들이 알아서 할 일이라며 더 이상 외면할 수 없게 된 것이다. 헌법과 법률에 의해 국민들이 주권자로서 선언되었을지라도 과연 실질적으로 자신을 위해 주권을 행사할 수 있는지는 별개의 문제이다. 그래서 집권자들은 장기간의 권위주의체제 아래 권력을 정당화하기 위한 수단으로 민주주의를 이용해왔다. 1987년 6월 항쟁을 통해 대통령 직선제 개헌을 쟁취한 이후에 본격적으로 국민이 주권자로서 역할을 해왔고 영국의 이코노미스트지는 2020년 대한민국 민주주의를 세계에서 23위로 평가하였다.

국민들이 주권자로서 그 동안 정치과정에 참여하고 비판하며 변화를 이루어 왔기에 대한민국의 민주주의 수준이 개선될 수 있었다. 그러나 여전히 정치에 대한 불신과 무관심이 팽배하고 지방선거와 국회의원선거에서 투표율은 60%대를 기록할 정도로 저조하다. 정치에 대한 무관심과 저조한 참여는 정치인들이 국민을 더 이상 두려워하지 않게 하고 주권자인 국민의 이익에 반하는 정책을 실행할 수 있도록 한다. 국민들은 정치와 정치인에 대해 아무런 영향을 끼칠 수 없는 무력감을 느끼게 되어 더욱 정치에 무관심하고 환멸을 느끼게 된다. 이런 악순환의 고리를 끊고 국민이 국가의 주권자로서 역할을 할 수 있도록 하는 것이 바로 민주시민교육이다.

민주시민교육은 국민들의 사고력과 판단력, 비판능력을 함양하여 국민이 주인으로서 역할을 충실히 할 수 있도록 한다. 그래서 민주시민교육의 핵심은 정치교육이고 독일에서는 ‘정치교육’이라고 하며 미국과 영국, 스웨덴 등에서는 ‘시민교육’이라고 한다. 대한민국이 왕정이나 귀족정이 아니라 민주국가로서 존속 발전하기 위해서 민주시민교육은 반드시 실시되어야 한다. 시민이 주권자로서의 역할을 하지 못한다면 무늬만 민주주의일 뿐, 진정한 민주주의라고 할 수 없다. 2012년 ‘민주주의 교육에 관한 UN 결의문’은 “UN 회원국들로 하여금 시민교육 및 인권교육과 함께 민주주의를 위한 교육을 국민교육 표준으로 통합시킬 것을, 그리고 국민 및 지방 교육 프로그램, 커리큘럼 그리고 정규 과목 및 비정규 과목의 교육 활동을 발전시키고 강화시킬 것을 강하게 고무한다.”고 선언하였다. 민주주의는 깨지기 쉬운 유리화 같아서 국민들이 항상 주권자로서 관심을 가지고 조심스럽게 다루어야 한다. 최근 민주주의 선진국이라는 나라들에서도 민주주의가 후퇴하는 상황이 발생하면서 UN에서 결의문을 공표한 것이다.

다양한 국가기관과 시민단체에서 민주시민교육을 실시해 왔는데 국가기관 중에서 중앙선거관리위원회 선거연수원과 국회 의정연수원, 통일교육원, 교육부 등이 있다. 행정부 소속 기관 중에는 민주화운동기념사업회와 국가평생교육진흥원이 있다. 시민단체 중에는 흥사단, 참여연대, 경제정의실천시민연대 등이 있다. 민주시민교육을 위한 인력과 예산이 부족한 상황에서 각 기관과 단체들이 네트워크를 구축하지 못한 채 설립 목적에 맞추어 분야별로 분절적이고 파편적인 시민교육을 실시해왔다. 그래서 민주시민교육은 성과가 많지 않을 뿐만 아니라 기관과 단체 간에 상승효과도 얻지 못하고 있다.

이런 문제를 해결하기 위해 민주시민교육과 관련된 기관과 단체들은 90년대 이후로 끊임없이 민주시민교육 제도화를 추진해왔지만 국회 논의 과정에서 민주시민교육 실시 주체와 민주시민교육원 설립에 대해 합의를 하지 못하고 국회의원 임기만료로 법안이 자동 폐기되고 말았다. 본 연구에서는 민주시민교육을 제도화하기 위한 방안을 제시하기 위해 먼저 국가기관과 시민단체의 민주시민교육 실태를 검토하였다. 다음엔 그 동안의 민주시민교육 제도화 추진과정을 분석하고 제도화 실패 이유와 기본방향을 제시하였다. 세 번째로 정치적 중립성 및 독립성과

안정적인 재정 확보, 전문성 등을 기준으로 어느 기관이나 단체가 민주시민교육을 주도하는 것이 바람직한지를 검토하고 분석하여 제시하고자 한다.

2. 연구 범위와 방법

이 연구는 1987년 민주화 이후 중앙선거관리위원회 선거연수원과 국회 의정연수원, 통일교육원, 교육부, 민주화운동기념사업회, 흥사단, 참여연대, 경제정의실천시민연대 등을 포함한 민주시민교육 관련 기관이나 단체들의 민주시민교육 실태를 중심으로 살펴보고자 한다. 이 기관과 단체들이 발간한 주요사업계획과 인터넷 홈페이지에 게재된 주요사업들을 검토하고 분석하였다. 특히 민주시민교육을 제도화하기 위해 1997년부터 2019년까지 여덟 차례 제출된 민주시민교육법안을 중심으로 내용을 분석하고 법안이 통과하지 못한 이유를 검토하고자 한다.

연구 방법은 주로 기존 선행연구들을 문헌을 통해 검토하고 살펴보되, 추가적인 심층 연구를 위해 민주시민교육 담당자들을 직접 만나서 인터뷰를 진행하였다.

II. 민주시민교육 실태와 제도화의 필요성

1. 민주시민교육 실태

1) 중앙선거관리위원회(선거연수원)

중앙선거관리위원회 선거연수원은 민주시민교육을 위해 다양한 사업을 진행해 왔는데 선거관리위원회법 제14조와 선거관리위원회 사무기구에 관한 규칙 제14조에 근거를 두고 있다. 선거관리위원회법 제14조 제1항은 선거권자의 주권의식을 양양하고 기권방지를 위해 계도·홍보를 하도록 하고 있고, 선거관리위원회사무기구에 관한 규칙 제14조 제2항은 민주시민교육을 선거연수원의 임무로 규정하고 있다. 1980년에 개정된 선거관리위원회법 제12조에서 처음 선거권자의 주권의식

양양과 투표방법·기권방지를 위한 상시 계도를 실시하도록 제도화 되었다. 중앙선거관리위원회는 처음에 지도과에서 상시 계도 홍보 사무를 담당하다가 홍보과를 신설하면서 홍보과가 이 업무를 담당해왔다. 중앙선거관리위원회는 중앙뿐만 아니라 시·도선거관리위원회 홍보과와 구·시·군선거관리위원회 홍보계에 민주시민교육 임무를 부여하여 전국적인 차원에서 실시하여 왔다. 마침내 1996년에 선거연수원을 설립하였고, 2000년에 선거연수원 내에 정치교육과를 신설하면서 중앙선거관리위원회 홍보과가 아니라 선거연수원이 민주시민교육을 전담하기 시작하였다. 민주시민교육에 대한 자문에 응하기 위하여 선거연수원은 2005년에 민주시민교육자문위원회를 설치하였고, 2006년에 정치교육과를 시민교육과로 개편하였다.

선거연수원은 더욱 많은 국민들이 정치과정에 관심을 갖고 참여할 수 있도록 하기 위하여 건전한 비판의식과 합리적인 사고능력 함양에 중점을 두어 왔다. 세부적으로 보면 선거·정당관계자 과정으로 정당사무처 간부연수와 당원연수가 있고, 유권자 과정으로 민주시민정치아카데미, 여성정치참여연수, 시민사회단체 등 연수, 대학생 등 정치참여연수를 운영하고 있다. 청소년 체험과정으로 청소년 리더연수, 새내기 유권자 연수, 민주주의 선거 교실, 기관 등 협업 선거 교실이 있다. 선거참여 도움 과정으로 다문화가족 연수, 북한이탈주민 연수, 장애인유권자 연수를 실시하고 있다. 선거·정치 참여과정으로 유권자 정치 페스티벌과 강연 콘테스트를 실시하고 있으며, 민주시민교육 전문강사를 양성하기 위하여 민주시민교육 강사 양성과정과 정당연수 강사 양성과정을 운영하고 있다. 사이버 과정으로 공무원, 조합 임직원을 대상으로 한 유관기관 선거 과정과 공정선거지원단 과정, 시민 열린 학습 정치관계법 과정, 평생학습 협력과정을 운영하고 있다(선거연수원 2019).

이와 같이 선거연수원은 정당, 여성, 시민단체, 대학생, 청소년, 장애인, 탈북민, 언론인, 공무원 등 다양한 사회 계층을 대상으로 수요자 중심적인 참여형 교육을 통해 이들의 주권의식과 민주시민의식을 배양하기 위해 다양한 프로그램을 운영해왔다. 선거연수원은 2000년부터 각계 각층 수백만 명을 대상으로 다양한 민주시민교육을 실시하여 ‘민주시민교육의 요람’으로 불릴 만하다.

2) 의정연수원

의정연수원은 민주시민교육을 실시하는 법률적인 근거는 없이 국회 규칙인 ‘국회사무처직제’에 근거를 두고 있다. 의정연수원은 2006년 12월에 연수국을 의정연수원으로 개편하면서 시민의정연수를 주요 사무에 추가하였다. 2019년 현재 6개 과정을 운영하고 있는데 구체적으로 보면, 공공기관 국회담당자 의정연수, 국회 대학생 아카데미, 법학전문대학원생 국회실무수습, 국회 청소년 진로체험교실, 국회 청소년 민주시민교실, 열린국회 시민 아카데미를 운영하고 있다¹⁾.

3) 통일교육원

통일교육원은 1999년에 제정된 ‘통일교육지원법’을 근거로 통일교육을 실시하고 있다. 통일교육지원법에는 통일교육의 정의와 원칙, 국가와 지방정부의 책무 등을 규정하고 있다. 이를 구체적으로 살펴보면, 통일교육지원법 제2조제1호는 통일교육을 “자유민주주의에 대한 신념과 민족공동체의식 및 건전한 안보관을 바탕으로 통일을 이룩하는 데 필요한 가치관과 태도를 기르도록 하기 위한 교육”이라고 정의하고 있다. 동법 제3조는 통일교육의 기본원칙을 규정하고 있는데 첫째, 자유민주적 기본질서 수호와 평화적 통일 지향, 둘째, 개인적·당파적 목적 이용금지 원칙이다.

동법 제4조는 국가 및 지방정부의 책무를 규정하고 있는데 국가는 통일교육의 실시, 통일문제연구의 진흥, 통일교육에 관한 전문인력의 양성·지원, 통일교육에 관한 교재의 개발·보급, 그 밖의 방법으로 통일교육을 활성화하여야 하고 통일교육을 하는 자에게 필요한 경비를 지원할 수 있다. 지방정부도 지역주민을 대상으로 통일교육을 하는 자에게 필요한 재정적·행정적 지원을 할 수 있다.

통일교육원은 7개 과정을 운영하고 있는데 통일정책최고위과정은 각계 CEO를 대상으로 우리 사회의 통일 공감대 형성을 리드할 수 있는 지도자로 양성하기 위한 과정이다. 통일교육전문강사과정은 중앙행정기관 및 지방자치단체, 공공기관에서 통일교육을 실시할 수 있는 전문성을 갖춘 대상자 선발 및 강사의 역량을 제고하기 위한 과정이다. 학교통일교육과정은 청소년의 통일의식 제고를 위하여

1) 의정연수원 홈페이지에서 발췌

<https://training.assembly.go.kr:448/napto/index/naptoIndex.do>

교원의 통일교육 전문성을 향상하기 위한 과정이다. 통일정책지도자/통일미래기획/공직자통일교육과정은 공공부문에서 통일 미래를 선도할 핵심인력을 양성하기 위한 과정이다. 사회통일교육과정은 통일교육위원과 민주평통위원뿐만 아니라 지역사회에 대한 공감대 확산 차원에서 각계 인사를 대상으로 실시하는 통일교육이다. 글로벌 통일교육과정은 통일 한반도의 미래상과 비전에 대한 국제적 지지 기반을 확산하기 위한 과정이다. 특별교육과정은 차세대 통일전문가 등 다양한 대상의 통일 기회 확대 및 통일 공감대를 확산하기 위한 과정이다²⁾.

4) 교육부

학교교육을 책임지고 있는 교육부는 사회과와 도덕과 과정을 통해서 청소년들에게 선거, 정당 등 정치 과정에 대한 교육을 실시하여 민주시민의식을 함양하여왔다. 특히 1998년에 제정한 교육기본법은 제2조에서 “교육은 홍익인간의 이념 아래 모든 국민으로 하여금 인격을 도야하고 자주적 생활능력과 민주시민으로서 필요한 자질을 갖추게 하여 인간다운 삶을 영위하게 하고 민주국가의 발전과 인류공영의 이상을 실현하는데 이바지하게 함을 목적으로 한다.”고 규정하였다. 즉, 학교교육의 이념이 민주시민으로서 필요한 자질을 갖추게 하는 것임을 명시하고 있다.

2017년 5월 대통령선거에서 문재인 대통령이 선출되면서 ‘민주시민교육 활성화’를 임기 중 추진할 100대 국정과제로 선정하였고, 교육부는 2017년 11월부터 2018년 3월까지 ‘초·중등학교 민주시민교육 추진제안서’를 정책연구로 추진하였다. 교육부는 학교교육에서 민주시민교육을 본격적으로 추진하기 위해 2018년 1월에 「교육부 직제 시행규칙」을 개정하고 민주시민교육과를 신설하였다. 시·도 교육청과 협업을 하여 민주시민교육을 활성화하기 위해 민주시민교육 및 학생자치담당 시·도교육청 협의회를 개최하였다. 전문가 정책협의회, 민주시민교육 자문위원회 등 다양한 전문가 의견을 수렴한 후 2018년 11월에 민주시민교육 활성화를 위한 종합계획을 수립하였다. 종합계획에서 제시한 5대 추진과제는 학교 민주시민

2) 통일교육원 홈페이지에서 발췌 <https://www.uniedu.go.kr/uniedu/home/cms/page/uniedu/main.do?mid=SM00000865&main=true>

교육 강화, 교원 전문성 신장 및 교육활동 지원, 민주적 학교문화 조성, 학생자치 활성화, 민주시민교육 지원체계 구축이며, 2019년에 본격적으로 이를 시행하고 있다(교육부 민주시민교육과 2018).

5) 민주화운동기념사업회

민주화운동기념사업회법이 2001년에 제정되면서 ‘민주화운동기념사업회’가 설립되었다. 민주화운동기념사업회법 제1조는 “민주화운동기념사업회가 민주화운동을 기념하고 그 정신을 계승하기 위한 사업을 수행함으로써 민주주의의 발전에 이바지함을 목적으로 한다.”고 규정하고 있다. 제6조는 “민주화운동기념사업회가 민주화운동의 기념 및 계승을 위한 사업과 민주 발전을 위한 지원사업을 한다.”고 규정하고 있다. 민주화운동기념사업회 정관 제4조제7호는 민주주의를 증진하기 위한 민주시민교육을 규정하고 있어 이를 근거로 민주시민교육을 실시하고 있다.

민주화운동기념사업회는 운영과 사업에 관한 중요사항을 심의·의결하는 이사회와 일상적인 사업을 집행하는 사무처로 구성되어 있다. 이사회는 이사장 1명과 부이사장 5명 이내를 포함한 15명 이내의 이사로 구성된다. 이사장은 행정안전부장관이 임명하고 부이사장은 이사회에서 선임하며, 이사는 이사장의 제청으로 행정안전부장관이 임명한다. 사무처에는 기획관리실과 사업국, 민주시민교육국 등이 있는데 민주시민교육국에서 민주시민교육과 관련된 주요사업을 시행하고 있다. 민주화운동기념사업회는 ‘민주주의 가치를 실현하는 시민의 동반자’를 비전으로 ‘민주화운동 기념·계승 기반강화’, ‘민주주의 확산·심화의 기반조성’, ‘민주주의 지식정보 허브구축’, ‘유능하고 활기찬 조직’ 등 4가지 전략목표를 설정하고, 이를 실현하기 위한 주요사업으로 민주화운동기념관 조성, 민주화운동기념행사 및 추모행사 개최·지원, 민주시민교육 프로그램 진행, 국내외 민주화운동과 민주주의에 대한 조사 및 연구, 민주화운동 관련 사료의 수집 및 서비스, 국내외 유관 기관과의 협력사업 등을 전개하고 있다³⁾.

2017년 문재인 정부 출범 이후 민주시민교육을 둘러싼 정치·사회적 환경이 급

3) 민주화운동기념사업회 홈페이지에서 발췌 <https://www.kdemo.or.kr/about/business/memorial>

변하는 시기였다. 2016년에서 2017년 사이에 전국적으로 벌어진 ‘박근혜 대통령 퇴진 촉구 촛불시위’와 헌법재판소의 ‘박근혜 대통령 탄핵 결정’으로 10여년에 걸친 보수적 성향의 정권기를 마무리 하고, 개혁적 성향을 지닌 문재인 정부가 들어섰다. 이런 사회적 흐름을 반영해 2017년 출범한 문재인 정부도 임기 내 추진할 100대 국정과제에 민주시민교육의 활성화를 포함하였다. 2018년 들어서는 폐지됐던 민주화운동기념사업회 교육사업국이 민주시민교육국으로 3년 만에 부활하고, 전국 민주시민교육의 활성화 지원을 위한 사업이 본격화 된다. 민주시민교육국은 시민사회의 대표적인 연대체인 시민사회단체연대회의와 긴밀하게 협의하는 가운데, 전국민주시민교육네트워크 준비위원회를 발족하고, 향후 활동방향을 논의하기 위한 워크숍을 개최하였다(우기동의 2명 2018).

6) 각종 시민단체

시민단체의 시민교육은 분야별로 환경, 소비자, 정치참여, 인권, 통일, 여성 등으로 나눌 수 있다. 시민단체는 특정 분야 교육에 집중하기도 하고, 여러 분야에 다방면으로 교육을 실시하기도 한다.

교육부의 시민단체 교육프로그램 실시현황에 따르면 민주시민교육을 실시하고 있는 시민단체는 전체 52개 기관이다. 환경단체인 환경운동연합과 녹색연합, 불교환경교육원 등에서 1990년 중반부터 일반시민과 학생들을 상대로 실시해 왔으며 최근에는 YMCA, 함께하는 시민행동, 경실련, 참여연대, 흥사단, YWCA 등에서 주로 회원과 일반 시민들을 상대로 다양한 주제를 가지고 민주시민교육을 실시해 오고 있다. 한국여성유권자연맹, 여성정치세력민주연대, 한국여성정치연구소 등과 같은 여성단체에서도 시민교육을 여성을 중심으로 실시해왔다(신두철 2009).

1997년에 민주시민교육을 적극적으로 추진하기 위하여 경실련, 공동체의식개혁시민운동협의회, 기독교윤리실천운동, 여성사회교육원, 참여연대, 한국여성단체연합, 한국여성유권자연맹, 학부모연대, 환경운동연합, 흥사단, 한국YMCA전국연맹, 함께하는 시민행동 등 12개 단체들이 모여 ‘민주시민교육포럼’을 결성하였다(정하운 2014). 민주시민교육포럼은 한국 민주시민교육의 현황분석, 민주시민교육에 관한 연구, 민주시민교육전문가 양성 그리고 민주시민교육 활성화를 위한

법적·제도적 지원체계 마련 등을 위해 노력해 오고 있다.

1990년대부터 자유총연맹과 새마을운동중앙협의회에서도 민주시민교육을 실시하기 시작하였다. 안보교육을 실시해왔던 자유총연맹은 1998년부터 민주시민교육을 중요사업으로 채택하고, ‘민주시민교육센터’를 설립하였다(서준원 2000). 함께하는 시민행동은 인터넷을 중심으로 민주시민교육을 실시하고 있다. 온라인을 통한 민주시민교육은 일반 시민들이 간편하고 쉽게 시민교육에 참여할 수 있도록 하므로 앞으로 중점을 두고 추진할 필요가 있다.

2. 민주시민교육 제도화의 필요성

상술한 바와 같이 현재 국가기관들과 시민단체들이 주로 고유한 업무 분야를 중심으로 교육을 실시하고 있다. ‘구슬이 서 말이라도 꿰어야 보배다’라는 속담이 말해주듯이 이들을 종합적으로 네트워크로 연결해서 조정할 수 있는 민주시민교육 전담기관이 필요하다. 민주시민교육 제도화의 필요성으로 민주시민교육의 체계화, 중립화, 효율화, 전문화, 안정화를 들 수 있다.

1) 체계화

민주시민교육은 크게 학교를 통한 시민교육과 학교 밖에서의 시민교육으로 나눌 수 있다. 학교 밖에서의 시민교육은 국가기관을 통한 시민교육과 시민단체를 통한 시민교육으로 구분할 수 있다. 국가기관을 통한 시민교육은 선거연수원과 의정연수원, 통일교육원, 민주화운동기념사업회 등이 실시하고 있다.

교육부에서는 학교 시민교육과 평생교육을 전담하고 있지만, 민주시민교육과는 평생교육을 담당하는 부서가 아니어서 ‘민주시민교육 활성화를 위한 종합계획’을 수립하면서 평생교육분야를 통해 민주시민교육을 어떻게 활성화할 것인지에 대한 방안을 제시하지 않고 있다.

선거연수원이나 의정연수원, 통일교육원, 민주화운동기념사업회 등도 서로 소속과 설립목적이 다르고 이를 네트워크로 묶어서 체계적이고 종합적으로 민주시민교

육을 추진할 구심점이 부족한 상황이다. 시민단체도 환경, 정치참여, 인권, 통일, 여성 등 분야별로 각각 시민교육을 실시하고 있다. 서로가 네트워크를 구축하지 않아서 중복투자와 낭비를 방지하지 못하고 있다. 민주시민교육을 제도화한다면 국가 전체적으로 중앙정부와 지방정부, 시·도교육청 그리고 시민단체를 통합하고 네트워크를 구축해서 체계적으로 민주시민교육을 실시할 수 있을 것이다.

2) 중립화

민주시민교육을 실시하는 경우 가장 중요한 것은 ‘비당파성’ 즉 정치적 중립성이다. 민주시민교육 제도화를 추진하면서 실패하는 가장 중요한 이유로서 정치적 중립성에 대한 불신을 들 수 있다. 대표적인 예로 행정안전부장관이 이사장의 임면권을 갖고 있는 민주화운동기념사업회를 들 수 있다. 민주화운동기념사업회는 2014년부터 2016년까지 내부적인 어려움 속에 교육사업이 중단되거나 위축되었다. 2014년에 민주화운동기념사업회는 제5대 이사회 구성과 이사장 선임 과정에서 내부갈등에 휩싸이고, ‘이사장 불법임명거부 국민대책위’가 구성되고 장기간 농성을 벌이면서 사실상 제대로 업무를 수행하지 못하였다. 민주화운동기념사업회는 교육사업국이 폐지되면서 핵심사업인 민주시민교육사업이 크게 위축되었다. 2017년 문재인정부가 들어서면서 민주화운동기념사업회는 민주시민교육국을 신설하고 민주시민교육센터를 설립하기 위한 준비에 박차를 가하고 있다(우기동외 2명 2018). 이와 같이 행정안전부 소속인 민주화운동기념사업회는 정권에 따라 민주시민교육에 영향을 받아왔다. 위에서 예를 든 많은 국회나 행정부 소속 기관들도 정권에 무관하게 비당파성과 정치적 중립성을 견지하는 것이 매우 어려울 것이다.

시민단체의 경우 진보적 시민단체와 보수적 시민단체로 양분되어 있고, 진보를 지지하는 자들은 보수적 시민단체의 교육이 심각한 문제를 초래하고 있다고 주장하고 보수를 지지하는 자들은 그 반대를 주장하고 있다. 그래서 많은 국민들은 시민단체의 비당파성과 정치적 중립성을 의심하고 있다.

국가기관이든 시민단체든 국민들과 정치권에서는 정치적 중립성에 대한 확신을 갖지 못하고 있다. 민주시민교육의 비당파성과 정치적 중립성을 확보하기 위해서

는 반드시 이를 견제할 수 있는 장치를 제도화해야 한다. 비당파성과 정치적 중립성을 확보할 수 있도록 민주시민교육을 제도화하고 민주시민교육 전담기관을 설립해야 한다.

3) 효율화

현재 선거연수원과 의정연수원, 통일연구원, 교육부, 민주화운동기념사업회 등 국가기관과 시민단체들이 각각 민주시민교육을 추진함으로써 중복투자가 이루어지고 있으며, 연계된 체계적인 교육이 이루어지지 않고 있다. 시민들의 민주적 시민으로서 역량을 제고하기 위해 자원이 부족한 상태에서 단편적이고 분절화된 교육은 효과를 더욱 저하시키고 있다(신형식 2010). 민주시민교육을 제도화한다면 부족한 인력과 예산을 좀 더 효율적으로 사용하게 하고 상승효과를 거둘 수 있을 것이다.

4) 전문화

현재 민주시민교육을 실시하고 있는 기관과 단체들은 국가로부터 재정지원이 충분하지 않아 교육시설과 교수법, 교육 콘텐츠, 전문강사 등이 매우 열악한 실정이다. 선거연수원이나 민주화운동기념사업회 등은 부족한 예산으로 교수법과 교육 프로그램을 개발하고 전문강사를 양성하기 위해 부단히 노력하고 있다. 민주시민교육이 제도화되지 않은 현재 상태에서 대폭적인 예산 투입은 요원하므로 당분간 전문성을 강화하기 어려울 것이다. 또한 민주시민교육의 특성상 계획적으로 일관성 있게 교육이 이루어져야 효과적인 교육이 될 수 있음에도 현재의 교육은 각 기관 단체의 일회성 또는 단발성의 교육에 머무르고 있다.

민주시민교육의 전문성은 지속적인 관심과 체계적인 연구 활동을 통해 이룰 수 있다. 대부분의 시민단체들은 교육을 전담할 인력이 없고, 교육전담인력이 있다고 해도 이들의 전문성을 강화하기 위한 재원이 부족한 실정이다(정연운 2012). 그동안 추진해 온 민주시민교육사업도 교육의 콘텐츠와 자료, 교수법 등의 경험이 종합적으로 축적되지 못하고 있다. 기존의 민주시민교육사업들도 특정 가치관이나

사상을 주입하려는 경향이 심하고, 민주시민으로서 역량을 제고하는데 효과가 미흡하다는 비판을 받아왔다(신형식 2010). 이러한 문제는 민주시민교육이 제도화되지 못해 체계적이고 종합적으로 민주시민교육을 추진할 전담기관이 부재하고, 민주시민교육 방향과 콘텐츠, 교수법 등에 대한 체계적인 연구, 전문강사 육성 등을 추진하지 못하였기 때문이다.

5) 안정화

민주시민교육이 효과적으로 실시되기 위해서는 재정을 안정적으로 투입하여 지속적이고 예측 가능한 교육사업을 실시해야 한다. 그 동안 각 국가기관과 시민단체에서 다양한 민주시민교육을 실시해왔으나 부족한 재정 지원으로 단편적이고 비효율적인 교육이 실시되었다. 대부분의 시민단체들이 민주시민교육을 실시하는데 중앙정부나 지방정부의 재정 지원에 의존하고 있지만 매우 미흡하여 체계적이고 지속적으로 민주시민교육 사업을 추진하지 못하고 있다. 그리고 비영리민간단체지원법에 따라 중앙정부나 지방정부가 시민단체에 보조금을 지원하고 있지만 이는 민주시민교육 사업만을 위해서 지원하는 것이 아니고 보조금 자체도 규모면에서 너무 작다(정연운 2012).

행정안전부에 등록된 비영리법인인 민주화운동기념사업회도 행정안전부의 영향을 강하게 받고 있어서 2014년에서 2016년까지 박근혜 정부에서는 민주시민교육사업예산이 감액되고 심지어 조직마저 축소되는 위기에 직면했었다. 2017년 문재인정부가 들어서서는 민주시민교육이 100대 국정과제로 선정되고 민주화운동기념사업회는 민주시민교육을 제도화하기 위해 강력히 매진하고 있다(우기동외 2명 2018).

이와 같이 안정적으로 재정을 확보하지 못함으로써 민주시민교육 관련 국가기관이나 시민단체가 민주시민교육을 체계적이고 지속적으로 추진하지 못하고 있고, 예산 확보과정에서 정치권의 영향을 강하게 받고 있다(황수현 2006).

건강한 실질적 민주주의를 구현하기 위해 재정지원은 필수적으로 필요로 하듯이 민주시민교육을 추진하기 위해서도 재정 투입이 불가피하다. 실질적 민주주의를 구현하기 위해서는 주권자인 시민이 국가의 주인으로서 민주시민의식을 가져야하

는데 이는 저절로 이루어지는 것이 아니라 민주시민교육사업을 지속적으로 추진해야만 달성할 수 있는 것이기 때문이다. 그러나 진보정권이냐 보수정권이냐에 따라 예산과 조직이 달라진다면 민주시민교육을 체계적이고 지속적으로 추진할 수 없을 것이다(정창화 2005).

Ⅲ. 민주시민교육 제도화 추진 현황과 기본 방향

1. 제도화 관련 법안 분석

그 동안 민주시민교육 관련 법안이 여덟 차례 국회에 제안되었고, 모두 임기만으로 폐기되었다. 민주시민교육과 관련하여 처음으로 제안된 법안은 1997년에 한국 민주시민교육협의회가 주도적으로 참여하여 박명환 의원이 대표 발의하였다. 국회 시민교육연구회는 김찬진 의원을 중심으로 2000년에 시민교육진흥법안을 제안하였다. 바른사회·밝은정치시민연합이 법안 작성에 참여하여 2007년에 이은영 의원이 대표 발의하였다. 2013년에는 중앙선거관리위원회 선거연수원을 선거정치교육원으로 전환하는 선거정치교육지원법률안을 황영철 의원이 대표 발의하였다. 2015년에는 이언주 의원과 남인순 의원이 각각 민주시민교육지원법안을 대표 발의하였다. 2016년에는 남인순 의원이 임기만으로 따라 폐기된 2015년 민주시민교육지원법안을 그대로 다시 대표 발의하였다. 2019년에는 소병훈 의원이 민주시민교육지원법안을 대표 발의하였다.

먼저 박명환 의원이 1997년에 대표발의 한 시민교육협의회안을 설명하겠다. 민주시민교육지원법의 목적을 국민의 민주시민교육 지원과 민주정치문화 함양, 자유민주주의의 발전과 정착, 민족통일 도모, 인류공영의 이상 실현이라고 규정하였다(제1조). 기본방향 및 원칙으로 자발적 참여와 다양성 속의 통합이라고 규정하고, 교육내용을 민주적 가치관, 경제윤리와 산업민주주의, 환경·여성·문화의 이해, 안보·통일문제, 국제관계라고 규정하였다(제3조). 민주시민교육의 주체를 민간·정부·정당이 공동으로 참여하는 교육전문가라고 규정하고 있다(제4조). 민주시민교

육원의 소속을 국회로 하고(제5조), 원장과 부원장을 포함한 11인 이내의 이사와 감사를 두고(제9조), 임기는 3년으로 하였다(제11조). 조직으로는 이사회(제13조)와 학술자문위원회(제14조)를 두고 이사회와 자문위원회의 운영에 필요한 세부사항은 정관으로 정하도록 하였다. 민주시민교육원에 국회에서 출연금을 제공하고(제16조), 사업에 필요한 경비는 국회가 지원하도록 하였다(제17조).

김찬진 의원이 2000년에 대표발의 한 시민교육진흥법안을 검토하면, 시민교육을 체계적으로 추진하고 확산하는 것을 목적으로 한다(제1조). 시민교육의 기본방향으로 민주주의 발전과 평화통일, 공동생활규범과 선진 시민으로서의 행동양식, 정치적 또는 파당적 이용 금지를 규정하였다(제5조). 시민교육기관으로 중앙시민교육위원회와 지방시민교육위원회, 대통령령으로 정하는 각급 교육기관·시민단체·종교단체 등으로 규정하고(제6조), 교육내용을 권리·의무에 관한 시민의식, 민주적 참여, 합리적 의사결정능력, 공중도덕·준법정신으로 규정하였다(제2조). 중앙시민교육위원회를 국무총리 소속으로 하고, 위원장을 포함한 11인 이내의 위원으로 구성하며, 위원장은 국무총리가 담당하고, 위원은 각부 장관이 담당하도록 하였다(제7조). 조직으로는 시민교육지원단(제12조)과 한국시민교육센터(제13조), 시민교육평가위원회(제14조), 지방시민교육위원회(제16조)를 두도록 하였다. 국가와 지방정부는 시민교육을 실시하는 기관·단체에 행정적·재정적 지원을 하도록 하였다(제20조). 2007년에 이은영 의원이 제안한 민주시민교육지원법안은 중앙선거관리위원회가 민주시민교육원의 사업에 소요되는 경비를 지원하도록 한 제17조를 제외하고 1997년 법안과 거의 일치한다.

2013년에 중앙선거관리위원회에서 추진하여 황영철 의원이 대표발의 한 선거정치교육지원법률안을 보면, 주권의식 양양과 자발적인 정치참여 지원, 민주정치 발전을 목적으로 제시하였다(제1조). 선거정치교육을 선거 및 정치생활에서 국민의 주권의식을 양양하고 국민이 민주시민으로서 이성적인 사고와 합리적인 의사결정을 하며 정치적 의사형성과정에 적극적인 관심을 가지고 자발적으로 참여하는데 필요한 지식과 능력을 함양하는 것이라고 정의하여(제2조) 개념상 민주시민교육과 같다고 볼 수 있다. 선거정치교육의 정의 안에 교육의 내용이 포함되어 있다. 선거정치교육의 기본원칙으로 자유민주적 기본질서를 확고히 하고, 비정치적·비당파

적이며, 자발적·개방적으로 실시하여야 한다고 규정하였다(제3조). 선거정치교육의 주체로 선거정치교육원(제6조)과 지역의 선거정치교육센터(제10조), 선거정치교육 지정단체(제12조)로 규정하고 있다. 선거정치교육원을 중앙선거관리위원회 소속으로 하고, 원장은 정무직으로 두었다(제6조). 선거정치교육원 안에 선거정치교육심의위원회를 두고, 원장이 위촉하는 11명 이내의 위원으로 구성하도록 하였다(제9조). 국가 및 지방자치단체가 선거정치교육 사업을 위해 필요한 재정을 지원하도록 하고(제14조), 선거정치교육원은 선거정치교육을 실시하는 지정단체(제12조)와 평생교육기관, 학교교육기관에 경비를 지원하도록 하였다(제11조).

2015년에 이연주 의원이 대표발의 한 민주시민교육지원법안의 목적은 민주주의 발전을 위하여 민주시민교육을 실시하고 지원하는 것이라고 규정하였다(제1조). 민주시민교육의 기본원칙으로 민주적 기본질서 지향과 권리 및 책임의식 함양, 자발적인 참여와 실천, 비판의식과 창의성 고취, 자율성과 다원성 지향, 정치적 중립을 제시하고 있다(제3조). 독립기구로 설립한 민주시민교육위원회와 민주시민교육원, 시민단체가 민주시민교육을 실시한다(제5조). 민주시민교육의 주요 내용으로 민주주의의 기본원리, 시민의 권리와 의무, 민주적 토론방식, 합리적 의사결정, 정치참여 제고를 규정하였다(제4조). 민주시민교육위원회는 위원장과 상임위원 각 1명을 포함한 11명의 위원으로 구성되고 임기는 3년이며, 위원장과 상임위원은 정무직 공무원으로 보하고, 4명 이상의 위원은 반드시 여성으로 임명하도록 하였다(제9조). 위원회의 사무를 처리하고, 공공·민간의 민주시민교육을 지원하며 연구·개발하기 위하여 위원회에 민주시민교육원을 두고, 상임위원이 원장을 겸직하도록 하였다(제17조). 지역의 민주시민교육을 지원하고 활성화하기 위하여 지역 민주시민교육원을 두고(제18조), 업무 수행에 필요한 사항을 자문하기 위하여 자문기구를 둘 수 있다(제19조). 국가와 지방자치단체는 민주시민교육을 실시하기 위하여 필요한 재원을 마련하여야 하고(제8조), 시민단체가 민주시민교육을 실시할 수 있도록 행정적, 재정적 지원을 하여야 한다(제29조). 이연주 의원안은 민주시민교육의 중립성과 독립성을 확보하기 위하여 독립기구로 설치하고, 위원을 대통령과 국회, 대법원장이 각각 3명씩 지명하고 민주시민교육위원회가 2명 추천하도록 하였으며, 위원은 금고 이상의 형의 선고에 의하지 아니하고는 면직되지 않도록

〈표 1〉1997년부터 2013년까지 민주시민교육 법안의 비교

구 분	시민교육협의회안 (1997년)	국회시민교육연구회안 (2000년)	이은영 의원안 (2007년)	중앙선거관리위원회안 (2013년)
법안명	민주시민교육지원법안	시민교육진흥법안	민주시민교육지원법안	선거정치교육지원 법률안
목 적	-정치문화 함양 -자유민주주의 발전과 정착 -민족통일 도모 -인류공영의 이상	시민교육을 체계적으로 추진하고 확산	-민주정치문화함양 -자유민주주의 발전 -민족통일 도모 -인류공영의 이상	-주권의식 양양 -정치참여 지원 -민주정치 발전
기본 방향 및 원칙	-자발적 참여 -다양성 속의 통합	-민주주의 발전 -평화통일 -공동생활 규범과 선진시민으로서 행동양식 -정치적 또는 파당적 이용금지	-자발적 참여 -다양성 속의 통합	-자유민주적 기본질서 -비정치적, 비당파적 -자발적, 개방적
교육 주체	민간, 정부 및 정당이 공동으로 참여하여 교육 전문가가 담당	-중앙시민교육위원회 -지방시민교육위원회 -대통령령으로 정하는 단체	민간, 정부 및 정당이 공동으로 참여하여 교육 전문가가 담당	-선거정치교육원 -선거정치교육센터 -선거정치교육지정단 체
교육 내용	-민주적 가치관 -경제윤리와 산업민주주의 -환경, 여성, 문화 -안보, 통일 문제 -국제관계	-권리·의무에 관한 시민의식 -민주적 참여 -합리적 의사결정능력 -공중도덕, 준법정신	-민주적 가치관 -정치참여 기술 -시장경제체제와 사회복지 -환경, 여성, 문화 -안보, 통일 문제 -국제관계	-국민의 주권의식 양양 -이성적인 사고와 합리적 의사결정 -정치적 의사형성 과정 참여에 필요한 지식과 능력
소 속	국회소속 재단법인	국무총리 소속	국회소속 재단법인	중앙선거관리위원회 소속
구 성	-민주시민교육원 -원장, 부원장 포함한 11인이내의 이사와 감사 -임기 3년	-중앙시민교육위원회 -위원장 포함한 11인이내의 위원 -위원장은 국무총리 -위원은 각부장관	-민주시민교육원 -원장, 부원장 포함한 11인이내의 이사와 감사 -임기 3년	-선거정치교육원 -원장은 정무직
조 직	-이사회 -학술자문위원회 7인 -세부사항은 정관으로	-시민교육지원단 -한국시민교육센터 -시민교육평가위원회 -지방시민교육위원회	-이사회 -학술자문위원회 7인 -세부사항은 정관으로	-선거정치교육센터 -선거정치교육심의위 원회 -세부사항은 중앙선관위 규칙으로
재 정	-국회출연금 -국회예산	-국무총리실	-국회출연금 -중앙선거관리위원회 경비지원	국가 및 지방자치단체
시민 단체 지원	민주시민교육 담당자 교육훈련	국가, 지방정부는 행정적, 재정적 지원	민주시민교육 단체 지원 육성	선거정치교육지정단 체와 평생교육, 학교교육 재정지원

신분보장을 한 것이 특징적이다.

2015년에 남인순 의원이 대표발의 한 민주시민교육지원법안은 민주시민교육 실시와 민주시민 자질 함양, 민주주의 사회 구현을 목적으로 하고 있다(제1조). 민주시민교육의 기본원칙으로 권리 및 책임의식 함양과 정치적 중립, 자유로운 참여, 민주시민교육기관의 조직 및 활동의 독립성, 모든 사람에게 평생 교육 실시를 규정하고 있다(제3조). 민주시민교육위원회와 민주시민교육원, 민주시민교육기관이 민주시민교육을 실시하도록 규정하였다(제2조). 민주시민교육의 내용으로 민주주의의 기본원리와 민주주의 정치제도, 시민의 권리·의무, 정치 참여 및 책임, 민주적 토론방식, 합리적 의사결정능력으로 규정하여(제4조) 이언주 의원안과 비슷하게 규정하였다. 민주시민교육의 기본방향과 실시 및 지원에 관한 주요사항을 심의·의결하기 위하여 행정자치부장관 소속으로 민주시민교육위원회를 두고, 위원장 1명을 포함하여 11명의 위원으로 구성하되, 위원장은 호선하며 위원장과 위원의 임기는 2년으로 규정하였다(제9조). 민주시민교육을 지원하기 위하여 민주시민교육원을 행정자치부 소관 재단법인으로 설치하고(제12조), 시·도와 시·군·구에는 지역 민주시민교육센터를 두며(제13조), 시·군·구에는 민주시민교육 학습관을 지정·운영하도록 하였다(제14조). 국가와 지방자치단체는 민주시민교육을 활성화하기 위하여 민주시민교육위원회와 민주시민교육원, 지역민주시민교육센터, 학습관, 민주시민교육기관에게 행정적, 재정적 지원을 하도록 하였다(제5조, 제16조).

2016년에 남인순 의원이 대표발의 한 민주시민교육지원법안은 2015년에 제안한 법안이 임기만료로 자동 폐기되면서 같은 내용의 법안을 다시 발의한 것이다. 2019년에 소병훈 의원이 대표발의 한 민주시민교육 지원에 관한 법률안은 남인순 의원안과 대부분이 같다. 다른 부분만 설명하면 남인순 의원안은 민주시민교육위원회를 행정자치부장관 소속법인으로 하였는데 소병훈 의원은 국무총리 소속법인으로 변경하였다. 남인순 의원안은 민주시민교육위원회에 위원장을 포함하여 11명의 위원으로 구성하고 임기는 2년으로 하였는데, 소병훈 의원안은 민주시민교육위원회에 위원장을 포함하여 15명의 위원으로 구성하고 임기는 3년으로 한 점에서 차이가 있다.

〈표-2〉2015년부터 2019년까지 민주시민교육 법안의 비교

구 분	이인주 의원안 (2015년)	남인순 의원안 (2015년)	남인순 의원안 (2016년)	소병훈 의원안 (2019년)
법안명	민주시민교육지원법안	민주시민교육지원법안	민주시민교육지원법안	민주시민교육 지원에 관한 법률안
목 적	민주주의 발전을 위하여 민주시민교육 실시 및 지원	-민주시민교육 실시 -민주시민 자질 함양 -민주주의 사회 구현	-민주시민교육 실시 -민주시민 자질 함양 -민주주의 사회 구현	-민주시민교육 실시 -민주시민 자질 함양 -민주주의 사회 구현
기본 방향 및 원칙	-민주적 기본질서 -권리 및 책임의식 함양 -자발적인 참여와 실천 -비판의식과 창의성 고취 -자율성과 다양성 장려 -정치적 중립	-권리 및 책임의식함양 -정치적 중립 -자유로운 참여 -조직 및 활동의 독립성 -모든 사람에게 평생 교육	-권리 및 책임의식함양 -정치적 중립 -자유로운 참여 -조직 및 활동의 독립성 -모든 사람에게 평생 교육	-권리 및 책임의식함양 -정치적 중립 -자유로운 참여 -조직 및 활동의 독립성 -모든 사람에게 평생 교육
교육 주체	-민주시민교육위원회 -민주시민교육원 -시민단체	-민주시민교육위원회 -민주시민교육원 -민주시민교육기관	-민주시민교육위원회 -민주시민교육원 -민주시민교육기관	-민주시민교육위원회 -민주시민교육원 -민주시민교육기관
교육 내용	-민주주의의 기본원리 -시민의 권리·의무 -민주적 토론방식 -합리적 의사결정 -정치참여 제고	-민주주의 기본원리 -민주주의 정치제도 -시민의 권리·의무 -정치참여 및 책임 -민주적 토론방식 -합리적 의사결정능력	-민주주의 기본원리 -민주주의 정치제도 -시민의 권리·의무 -정치참여 및 책임 -민주적 토론방식 -합리적 의사결정능력	-민주주의 기본원리 -민주주의 정치제도 -시민의 권리·의무 -정치참여 및 책임 -민주적 토론방식 -합리적 의사결정능력
소 속	독립기구	행정자치부장관 소속	행정자치부장관 소속	국무총리 소속
구 성	-민주시민교육위원회 -위원장, 상임위원 각 1명 포함한 11명의 위원으로 구성 -임기 3년 -세부사항은 대통령령으로	-민주시민교육위원회 -위원장 포함한 11명의 위원 -위원장은 호선 -임기는 2년 -세부사항은 대통령령으로	-민주시민교육위원회 -위원장 포함한 11명의 위원 -위원장은 호선 -임기는 2년 -세부사항은 대통령령으로	-민주시민교육위원회 -위원장 포함한 15명 이내의 위원 -위원장은 호선 -임기는 3년 -세부사항은 대통령령으로
조 직	-민주시민교육원 -원장은 상임위원이 겸직하고 정무직 -지역민주시민교육원 -자문기구 -세부사항은 위원회규칙으로	-민주시민교육원 -지역민주시민교육센터 -사군구 민주시민교육학습관	-민주시민교육원 -지역민주시민교육센터 -사군구 민주시민교육학습관	-민주시민교육원 -지역민주시민교육센터 -사군구 민주시민교육학습관
재 정	국가 및 지방자치단체	국가 및 지방자치단체	국가 및 지방자치단체	국가 및 지방자치단체
시민 단체 지원	국가, 지방자치단체는 행정적, 재정적 지원	국가, 지방자치단체는 행정적, 재정적 지원	국가, 지방자치단체는 행정적, 재정적 지원	국가, 지방자치단체는 행정적, 재정적 지원

2. 제도화 추진 과정

위에서는 1997년부터 2019년까지 국회에 제안된 민주시민교육관련 법안의 주요 내용에 대하여 살펴보았다. 여기서는 법안으로 작성되고 국회에 제안되는 과정에서 민주시민교육 관련 이해당사자들이 어떻게 제도화 과정에 참여하였고, 왜 입법이 실패하였는지에 대해 분석하였다.

국민들이 민주시민으로서 역량을 제고하여 민주주의를 개선하고 발전시키기 위해 민주시민교육의 제도화는 필요하다는 데 학계와 시민단체 등은 동의하였다. 그러나 민주시민교육기관을 어디에 둘 것인가와 국가기관 주도형으로 할 것인가 민간 주도형으로 할 것인지에 대하여 합의가 이루어지지 않은 채 격렬한 논쟁이 진행되었다(신두철 2010).

1995년에 국무총리 산하 세계화추진위원회에서 시민정치의식의 세계화라는 과제를 정무장관실에서 담당하도록 하였다. 정무장관실은 시민정치의식의 세계화를 민주시민교육의 강화로 받아들였다. 이는 국가 차원에서 처음으로 민주시민교육의 필요성에 대해 논의한 사례라고 볼 수 있다(권찬호 2009). 담당자들이 독일에 연수를 가서 민주시민교육 현황을 파악하고 학계와 시민단체 전문가들과 논의하며, 학술세미나를 개최하여 ‘민주시민교육실시방안’이라는 보고서를 작성하였다. 이 보고서는 민주시민교육의 필요성과 민주시민교육 전담기구의 설치 필요성을 제시하였다. 결국 이 보고서는 세계화추진위원회의 동의를 얻지 못하여 폐기되었지만, 민주시민교육관련 시민단체들의 관심을 유발하는 계기가 되었다.

1997년 경실련, 참여연대, 한국여성단체연합, YMCA, 환경운동연합 등 민주시민교육을 실시해온 11개 시민단체가 주도하여 ‘민주시민교육포럼’을 결성하였다. ‘민주시민교육포럼’은 민주시민교육 전담기구가 민주시민교육을 실시하는 많은 단체들을 지원하고 장려하는 역할을 해야 한다고 보고 국무총리실 소속 ‘민주시민교육발전위원회’를 두는 민주시민교육지원법안을 준비하였으나 국회에 제안하지는 못하였다(정하운 2013).

시민교육 관련 학계에서도 민주시민교육 제도화를 추진하였는데, 민주시민교육을 연구하는 학자들이 ‘민주시민교육협의회’를 결성하고 ‘민주시민교육지원법안’

을 준비하여 1997년 10월 박명환 의원이 대표 발의하였다. 이 법안이 1997년 시민교육협의회안이다. 이 법안은 국회운영위원회에 상정되었지만 15대 국회의 임기만료로 자동 폐기 되었다. 학계의 민주시민교육협의회와 시민단체의 민주시민교육포럼이 민주시민교육 전담기구를 두는 주체와 국가 주도형으로 할지, 민간 주도형으로 할지에 대해 치열한 논쟁이 벌어지는 바람에 민주시민교육제도화는 좌절되었다. 따라서 학계와 시민단체는 이 쟁점들에 대해 의견일치가 필요하다는 인식을 같이 하면서 민주시민교육포럼과 민주시민교육협의회는 2000년 시민교육진흥법안을 작성하여 김찬진 의원 대표발의로 제안하였다. 국회시민교육연구회가 주관했던 이 법안은 국무총리 소속으로 중앙시민교육위원회와 지역에는 지방시민교육위원회, 시민단체 등이 민주시민교육을 실시할 수 있도록 하였다. 이 법안 역시 임기 만료로 자동 폐기되었다.

학계는 민주시민교육원 설립과 교육방법 및 구체적인 프로그램을 어떻게 할지에 대해 주로 관심이 있었고, 시민단체는 민주시민교육원을 독립적이고 자율적으로 운영하고 활용하는 방안에 더 관심을 두었기에 의견이 일치하기 쉽지 않았다(서준원 2000). 정치권은 이 법안이 득표에 별 도움은 되지 않으면서 합의는 어렵기에 적극적으로 법제화에 관심을 두지 않았고 결국 임기만료로 자동 폐기된 것이다.

2007년 이은영 의원 등 15인의 의원은 민주시민교육지원법안을 국회에 의안으로 발의하였다. 이 법안은 민주정치문화를 함양하고 자유민주주의를 발전시키기 위하여 국회 소속으로 민주시민교육원을 설치하고, 국회에서 출연금을 지원하며, 중앙선거관리위원회가 경비를 지원하도록 하였으나 임기만료로 자동 폐기되었다.

중앙선거관리위원회는 1980년부터 주권의식 양양과 기권방지를 위한 민주시민교육을 실시해왔다. 1996년 선거연수원을 설립하고 정치교육과 또는 시민교육과를 설치하면서 중앙선관위 홍보국에서 담당하던 민주시민교육을 본격적으로 실시하였다. 선거관리위원회법에 이미 민주시민교육의 핵심 의제인 주권의식 양양과 기권방지 교육이 규정되어 있을지라도 중앙선거관리위원회는 좀 더 체계적이고 효율적으로 민주시민교육을 실시하기 위해 ‘민주시민교육원’ 설립이 필요함을 절감해왔다. 선거연수원은 2005년부터 본격적으로 민주시민교육원으로 전환하기 위한 ‘민주시민교육원 설치·운영 방안’을 수립하고, ‘민주시민교육원설립추진기획

단'을 구성하였다. 중앙선거관리위원회는 이 시기에 선거관리위원회법을 개정하여 중앙선거관리위원회 위원장 상근제를 추진하고 있어서 민주시민교육지원법률을 이미 작성하였으면서도 국회에 제안하지 않았다.

중앙선거관리위원회는 장기간 준비 끝에 2013년 '선거정치교육지원법률안'을 황영철 의원 대표발의로 국회에 제안하였다. 중앙선거관리위원회는 학계와 시민단체에서 민주시민교육지원법률안 제정과 민주시민교육원 설립에 대해 많은 관심을 가지고 있다는 사실을 알고 있었다. 그래서 학계와 시민단체의 동의를 좀 더 쉽게 끌어내고자 법안명을 '민주시민교육'이 아니라 '선거정치교육'이라고 하였다. 중앙선거관리위원회는 민주시민교육 보다는 협소한 선거정치 분야에 한정하여 민주시민교육 관련 학계나 시민단체들이 자신들의 영역을 침범한다고 느끼지 않도록 하고자 하였다. 그러나 이 법안에 대해 시민단체들이 반발하고 여야 국회의원들은 입법에 소극적으로 나오면서 임기만료로 자동 폐기 되었다.

2015년에 이연주 의원과 남인순 의원은 각각 민주시민교육지원법안을 대표 발의하였다. 두 법안의 목적, 기본방향, 교육내용에 있어서 대체로 비슷하나 민주시민교육원의 소속에 대하여 달랐다. 이연주 의원안은 민주시민교육원을 별도의 독립기구로 하였고, 남인순 의원안은 행정자치부장관 소속으로 하였다. 두 법안 역시 임기만료로 자동 폐기 되었다.

남인순 의원은 2016년에 다시 민주시민교육지원법안을 이전 법안과 똑같이 대표 발의하였다. 2019년에 소병훈 의원은 남인순 의원안과 거의 동일한 민주시민교육 지원에 관한 법률안을 대표 발의하였다. 남인순 의원안과 소병훈 의원안의 결정적인 차이는 민주시민교육원을 어디에 소속시키는가이다. 소병훈 의원안은 민주시민교육원을 국무총리 소속으로 두도록 하였다. 두 법안은 시·도와 시·군·구에 지역 민주시민교육센터를 설치하고 시·군·구에는 민주시민교육 학습관을 두도록 하였다. 남인순 의원안과 소병훈 의원안 역시 2020년에 임기만료로 자동 폐기 되었다.

이와 같이 그동안 여덟 차례의 민주시민교육지원법 제정을 위한 입법시도가 존재하였지만, 중앙선거관리위원회는 민주시민교육지원법 제정이 쉽지 않음을 절감하였다. 그래서 중앙선거관리위원회는 새로운 법을 제정하기보다는 기존의 법에 민주시민교육원 설립을 위한 근거 규정을 두는 방향으로 전환하였고, 2015년에

선거관리위원회법 제15조의2 선거연수원 임무로 민주시민교육을 규정하려고 추진하였다. 행정안전위원회에서 여야가 이 개정에 대해 합의하여 법제사법위원회에 상정되었지만 기획재정부에서 과다한 예산이 소요된다고 주장하여 해당 조문이 삭제되었다. 중앙선거관리위원회는 선거관리위원회법에 민주시민교육을 명시만 하려고 했는데도 입법이 되지 않았다는 사실은 시민단체와 학계에서 법안에 합의를 한다고 할지라도 민주시민교육지원법 제정이 매우 어려울 것이라는 사실을 보여준다.

3. 제도화 실패 이유

1) 정치적 독립성, 중립성에 대한 불신

여야 정당은 민주시민교육이 이념적 또는 정치적 편향성을 띠 수 있다는 의심을 해왔다. 특히 야당은 민주시민교육원을 행정안전부장관이나 국무총리 소속으로 두고 원장에 대한 임면권을 가질 경우 정부와 여당에 편향적인 교육을 실시할 수 있음을 우려하였다. 민주시민교육이 이념적인 편향성을 지녔다고 우려하는 정당이 집권할 경우 민주시민교육 조직과 사업, 예산을 축소할 수도 있다. 실제로 2014년 민주화운동기념사업회는 이런 사태에 직면했었다. 정치권은 선거에 따라 언제든 야당이 될 수 있는데 굳이 이런 상황에서 민주시민교육을 제도화할 이유가 없었던 것이다. 그래서 여당이든 야당이든 민주시민교육 제도화에 적극적으로 나서지 않고 있다. 민주시민교육을 성공적으로 제도화하려면 여야 정치권에 대한 설득과 동의가 우선되어야 할 것이다.

민주시민교육 관련 시민단체나 학계도 정부에서 시민교육에 개입하고 자신들이 원하는 방향으로 교육하도록 영향력을 행사하지 않을까라는 두려움이 있다. 이들 단체나 학계는 국가는 지원만 하고 일체 간섭을 하지 않아야 한다고 주장하고 있다. 그래서 이들은 국가주도형이 아니라 민간주도형으로 민주시민교육을 제도화하려고 추진해왔다.

2) 여야 주요 정당의 소극적인 태도

여야 주요 정당들은 자체적으로 시민들과 당원들을 교육해왔다. 이들은 시민들에게 중립적인 민주시민교육을 시키기 보다는 자기 정당의 이념과 강령을 교육하고 우호세력으로 만드는 것을 선호하고 있다. 주요 정당들은 정당 소속 연수원을 통해서 시민들과 당원들에게 교육을 시킬 수 있을 뿐만 아니라 별도의 민주시민교육원을 설립하면 자신들이 원하는 방향의 교육을 시킬 수가 없으므로 민주시민교육 제도화에 소극적이다. 그래서 여덟 차례 법안이 제출되었으나 제대로 논의조차 하지 않고 임기만료와 함께 자동 폐기된 것이다.

3) 참여자간 주도권 다툼

1997년 박명환 의원 등 52명이 발의한 민주시민교육지원법안은 한국민주시민교육협의회가 적극적으로 참여하여 심도있는 검토작업을 하여 국회에 제안된 것이다. 그러나 경제정의실천시민연합과 참여연대, 환경운동연합 등 11개 시민단체들은 별도로 민주시민교육포럼을 구성하고 민주시민교육지원법안을 준비하였다. 전국의 시민단체 43개로 구성된 한국시민단체협의회는 이 법안을 준비하는 과정에 불참하였고, 한국자유총연맹과 민주개혁국민연합 등 19개 시민단체가 중심이 되어 민주시민교육네트워크를 결성한 후, 독자적인 민주시민교육지원법안을 제안하기 위해 매진하였다(서준원 2000).

국회시민교육연구회가 주관하여 한국민주시민교육협의회와 민주시민교육포럼이 공동으로 참여하여 법안을 준비하였고, 2000년 1월에 시민교육진흥법안을 김찬진 의원 대표발의로 제안하였다. 민주시민교육네트워크는 이와 별도로 독일 민주시민교육을 그대로 수용한 법안을 준비하였지만 국회에 제출하지는 못하였다. 이후에도 6차례나 민주시민교육지원법안을 의원발의로 제안하였지만 어느 단체도 주도권을 양보하려 하지 않았고, 정치권도 별다른 관심을 보이지 않아 법안은 임기만료로 자동 폐기 되었다(서준원 2000).

학계와 시민단체들은 민주시민교육 제도화 필요성에 대해 누구보다 잘 알고

있으면서도 제도화의 주도권을 쥐기 위해 민주시민교육원 설립과 구성, 민주시민교육 추진 주체 등에 대해 합의를 이루지 못하였다(신두철 2010).

4) 과도한 재정 부담

이와 같이 여덟 차례의 의원발의로 국회에서 민주시민교육지원법안에 대해 논의가 있었지만, 학계와 시민단체 간, 시민단체들 간에 민주시민교육의 주체와 소속 등에 대한 합의가 이루어지지 않아 법안이 제안될 때마다 이에 대한 논의가 주를 이루었다. 그래서 민주시민교육에 대한 주요 정당들의 진짜 속내를 들을 수 없었고, 재정을 책임지고 있는 기획재정부가 어떤 입장을 가지고 있는지 알 수 없었다.

중앙선거관리위원회는 2015년에 선거관리위원회법 제15조의2 선거연수원 임무로 민주시민교육을 규정하려고 추진하였다. 행정안전위원회에서 여야가 합의하여 이 법안을 법제사법위원회에 상정하였지만 기획재정부는 앞으로 막대한 예산이 소요될 것이라며 이 법안에 강력하게 반대하였다. 중앙선거관리위원회는 선거관리위원회법에 명시된 주권의식 양양과 기권방지를 위한 계도를 명분으로 선거연수원과 시·도선거관리위원회, 구·시·군선거관리위원회라는 중앙과 지방 조직까지 갖추고 이미 민주시민교육을 실시하고 있었다. 추가적인 예산부담 없이 단지 민주시민교육을 명시만 하려고 했는데도 기획재정부는 민주시민교육을 본격적으로 시작하게 된다면 앞으로 막대한 예산을 투입해야 할 것이라며 입법을 반대하였다. 결국 행정안전위원회를 만장일치로 통과한 이 법안은 법제사법위원회에서 기획재정부의 반대로 통과하지 못하였다.

5) 강력한 구심점 부재

그동안 여덟 차례 제안된 법안 중 민주시민교육원을 독립기구로 한 법안이 1개이고, 국회 소속으로 한 법안이 2개, 중앙선거관리위원회 소속으로 한 법안이 1개, 행정자치부장관 소속으로 한 법안이 2개, 국무총리 소속으로 한 법안이 2개였다. 이와 같이 어느 국가기관도 민주시민교육의 주체로서 주도권을 갖고 있지 못하다. 법안을 추진한 학계나 시민단체는 좀 더 안정적으로 재정을 지원받고 시민교육을

실시할 수 있을 지에만 관심을 가졌을 뿐 직무적 연관성이나 정치적 중립성 면에서 어느 국가기관이 적합한지에 대한 고려를 하지 않았다. 그래서 법안들은 임기만료와 함께 자동 폐기 될 수밖에 없었다.

학계나 시민단체를 보면, 한국민주시민교육협의회, 민주시민교육포럼, 한국시민단체협의회, 민주시민교육네트워크 등 다양한 연합체들이 구성되어 있다. 이들이 하나의 연합체를 구성하지 못하고 난립해 있는 상황에서는 어느 한 단체가 반대하면 입법이 좌절되는 것이다. 이렇게 난립해 있는 단체들을 하나로 통합하거나 이들 모두가 동의하는 법안을 준비하여야 제도화가 가능할 것이다.

6) 필요성에 대한 사회적 공감대 부족

중앙선거관리위원회, 국회, 국무총리실, 행정안전부, 교육부 등 국가기관과 민주화운동기념사업회, 시민단체, 민주시민교육학회 등이 민주시민교육의 제도화를 적극적으로 추진해왔지만, 정치권과 언론, 일반시민들은 정작 민주시민교육이 무엇이고 왜 실시해야 하는지에 대해 공감대가 형성되어 있지 않다. 대부분 일반 국민들은 민주시민교육과 관련해서 논의가 이루어지고 있고 국회에서 이를 제도화하기 위해 법안을 제안하였다는 사실조차 모르고 있다. 그래서 국회에서는 민주시민교육 관련 법안에 대해 적극적으로 검토하지 않는 것이다. 국민이 관심을 갖고 있지 않은 법안에 대해 정치인이 관심을 가질 이유가 없기 때문이다.

이런 사실로 볼 때, 민주시민교육 제도화 필요성에 대한 공청회나 학술회의, 세미나를 자주 개최하고 언론에 보도되도록 하여 시민들에게 적극적으로 알려야 한다. 학회와 시민단체, 국가기관이 공동으로 학술회의나 박람회, 기자회견 등을 실시하여 언론과 시민들의 관심을 제고해야 한다(신형식 2010). 언론을 통해 민주시민교육 필요성에 대한 보도가 자주 나가야 시민들이 이를 이해하고 공감하게 될 것이며, 시민들이 민주시민교육의 제도화를 지지하게 될 것이다. 민주시민교육을 제도화하면 많은 재정을 지출해야 하므로 제도화를 위해서 시민들의 지지는 필수적이다(홍득표 1997).

4. 제도화 기본방향

1) 시행주체의 정치적 중립성과 독립성

민주시민교육 시행기관의 정치적 중립성과 독립성은 가장 중요하다. 국회의원, 지방의원, 정당인 700여명에게 정치적 중립성이 어느 정도 중요한지 질문한 결과, 응답자의 90%가 민주시민교육의 정치적 중립성이 중요하다고 답변하였다(2013 최동철). 그동안 국회에서 민주시민교육 제도화를 논의하면서 입법이 되지 않은 결정적인 이유는 시행주체의 정치적 중립성과 독립성에 대한 신뢰부족이다.

1997년 법안과 2007년 법안에서 민주시민교육기관을 국회 소속으로 하였는데, 국회는 다수당에서 국회의장과 사무총장을 담당하고 사무처와 국회도서관, 의정연수원 등의 인사권을 가지고 있다. 결국 4년마다 국회의원총선거가 끝나면 의정연수원의 시민교육 사업은 영향을 받게 될 것이다. 어떤 정당이 다수당이 되느냐에 따라서 민주시민교육을 일관성 있게 안정적으로 실시하지 못하고 민주시민교육의 기본방향이 흔들리고 인력과 조직, 예산이 축소와 확대를 반복할 가능성이 있다.

2015년과 2016년 남인순 의원안에서 민주시민교육기관을 행정안전부장관 소속으로 하였는데, 행정안전부장관 소속의 민주시민교육원은 장관이 원장의 임면권을 가지고 장관이 3년마다 민주시민교육 종합계획을 작성하므로 민주시민교육은 대통령과 행정안전부장관, 여당의 영향을 강하게 받을 것이다. 2000년과 2019년 법안에서 민주시민교육기관을 국무총리 소속으로 하였는데, 국무총리가 민주시민교육원 원장의 임면권을 가지고 3년마다 민주시민교육 종합계획을 작성하므로 역시 대통령과 국무총리, 여당의 영향을 강하게 받게 될 것이다.

그동안 민주시민교육을 적극적으로 실시해온 민주화운동기념사업회는 행정안전부장관 소속이고, 행정안전부장관이 이사장을 임명하고 있어서 정권이 바뀔 때마다 대통령과 행정안전부장관의 영향을 많이 받아왔다.

2) 다양성 속의 보편성

민주시민교육은 시민들이 다양한 사상과 종교, 이념, 문화들을 접하도록 하고 이를 토대로 보편성을 추구하도록 해야 한다. 민주시민교육은 다양성을 존중하면서 동시에 공동체의 보편성을 강화하는 것이어야 한다. 이런 다양한 사상들을 접한 시민들이 차이를 이해하고 서로 공존할 수 있는 보편성을 강화할 수 있다. 현안들에 대한 다양한 의견, 이해관계와 가치관의 차이, 국가의 미래에 대한 논쟁은 민주주의 발전의 밑거름이 된다.

또한 보편성이 없는 다양성은 극단주의로 빠질 수 있다(권진욱외 4명 2016). 다양성이 보편성과 어우러지면서 공동체는 지속적으로 존속, 발전할 수 있다. 민주 시민교육은 정치적 편향성은 거부하되, 국민과 공동체, 민주주의 발전에 기여해야 한다. 사상과 종교, 이념, 문화 등의 다양성은 존중하되, 보편성에 바탕을 두고 공동체를 파괴하는 극단주의에 치우쳐서는 안 된다. 민주시민교육은 극단주의로부터 민주주의를 보호하기 위한 역할을 해야 한다(장은주 2019).

3) 교육 과정의 민주성

민주시민교육은 오늘날 민주주의 국가에서 민주적 시민을 양성하고자 한다. 민주적 시민은 주권자로서 현안에 대해 합리적으로 사고하고 비판적으로 판단할 줄 알며, 적극적으로 공동체의 의사결정과정에 참여하도록 하고, 시민 각자가 자아 실현을 할 수 있도록 돕는 것이다. 민주적 시민을 육성하는 민주시민교육은 그 과정도 민주적이어야 한다. 아무리 좋은 내용이라 해도 일방적으로 특정 이념이나 사상을 주입하거나 강요해서는 안 된다(최동철 2013). 민주시민교육은 다양한 생각과 주장들이 논의되고 토론되어 시민 각자가 스스로 옳고 그름을 판단하고 결정할 수 있도록 도와야 한다. 민주시민교육은 시민들에게 자유로운 대화와 토론을 통해서 이루어져야 하고, 설득과 타협을 통해 의사결정을 하도록 도와야 한다.

4) 시민단체와 국가기관, 정당의 협치 추구

민주시민교육은 시민단체와 국가기관, 정당이 함께 참여하여 구체적인 방향과 교육내용을 협의하여 실시되어야 한다. 어느 한 주체만 독자적으로 민주시민교육을 실시하였을 때 보편적인 교육이 되지 못하고 정파적인 교육이 될 수 있다. 이들 삼자가 같이 참여해서 민주시민교육기관의 개별 사업에 대해 심의하고 검토하여 보편적인 민주시민교육이 될 수 있도록 하여야 한다. 이들 삼자의 참여는 민주시민교육이 일방적이고 극단적인 특정 정파의 편협한 교육으로 전락하는 것을 방지할 수 있다.

5) 국가는 지원하되 불간섭

국가기관은 민주시민교육이 활성화될 수 있도록 적극적으로 행정적·재정적인 지원을 하여야 한다. 그러나 국가기관이 지원을 댓가로 교육내용과 방향에 간섭하고 영향을 미치려 한다면 민주시민교육이 정파적 이익과 편견을 선전하는 수단이 될 수 있다. 민주시민교육원은 보이텔스 바흐 협약처럼 큰 틀에서 가이드라인을 제시하되 세부사업은 시민단체들이 자율적으로 결정하고 실시하도록 하여야 한다. 이와 같이 중앙정부는 시민사회가 가진 역량을 개발하고 민주시민교육이 활성화될 수 있는 환경을 조성하는 것이 바람직하다(최동철 2013).

IV. 민주시민교육기관 설립 주체 검토

민주시민교육 제도화의 가장 논쟁적인 부분은 민주시민교육을 누가 담당하고 민주시민교육기관의 소속을 어디로 할 것인지였다(신두철 2010). 그동안 국회에 제안된 법안들은 민주시민교육의 목적과 내용, 기본방향, 재정지원 등에서는 크게 차이가 없었지만 민주시민교육기관의 소속에 대해서는 각양각색이었다. 그래서 여기에서는 민주시민교육이나 이와 비슷한 사업을 실시해온 기관들과 법안에서

소속기관으로 언급한 기관들에 대해 민주시민교육기관 주체로서 타당성과 적합성에 대해 검토하고자 한다.

민주시민교육기관 주체로서 타당성과 적합성을 검토하는 기준으로는 첫째, 정치적 중립성과 독립성이다. 위에서 제시한 것처럼 민주시민교육기관 주체의 정치적 중립성과 독립성 확보는 민주시민교육 제도화의 선결조건이자 전제조건이라고 볼 수 있다. 둘째, 민주시민교육 경험과 전문성을 들 수 있다. 민주시민교육기관 설립 주체는 기존에 민주시민교육 관련된 업무를 추진하여 기본적인 전문성을 갖추고 있어야 한다. 셋째, 전국적인 조직 구축을 들 수 있다. 민주시민교육을 실시하기 위해서는 중앙 조직뿐만 아니라 시·도 단위나 시·군·구 단위까지 조직을 구축하고 있어야 효과적으로 민주시민교육을 실시할 수 있다. 넷째, 기존 조직·인력·예산의 활용 가능성을 검토해야 한다. 민주시민교육원을 설립하는데 기존 조직과 인력, 예산을 활용할 수 있다면 최소의 비용으로 가장 간단하게 설립할 수 있을 것이므로, 예산 당국의 반대를 극복하기 용이할 것이기 때문이다.

1. 정치적 중립성과 독립성

1) 중앙선거관리위원회(선거연수원)

먼저 중앙선거관리위원회 선거연수원은 중앙선거관리위원회가 헌법상 독립성과 중립성이 보장된 기관이고 공정한 선거관리를 통해 이미 국민적 신뢰를 확보하고 있다. 중앙선거관리위원회는 행정부나 입법부, 사법부 소속이 아닐 뿐만 아니라 중앙선거관리위원회의 위원들은 대통령과 국회, 대법원장이 각각 3명을 지명하여 위촉하고 있어 견제와 균형의 원리를 구현하고 있다. 대통령은 중앙선거관리위원회 위원 3명을 임명하는 인사권 이외에 중앙선거관위 사무처 공무원들의 인사권이 전혀 없다. 중앙선거관리위원회는 정권교체에 관계없이, 다수당 교체에 관계없이 안정적으로 공정하게 민주시민교육을 실시할 수 있다. 중앙선거관리위원회는 입법부, 사법부, 행정부와는 별도로 헌법상 독립된 기관으로 설치되어 있기에 입법부도 사법부도 행정부도 중앙선거관리위원회의 인사와 직무에 일체 관여할 수 없다.

중앙선거관리위원회의 선거관리나 정당사무, 정치자금사무는 여야 정당들이 직접적인 고객으로서 관여하고 있고, 정치적 중립성과 공정성에 대한 신뢰를 확보하지 않으면 추진할 수 없다. 그동안 중앙선거관리위원회는 대통령선거를 통해 권력이 교체되거나 국회의원선거를 통해 다수당이 바뀌더라도 공정하게 업무를 추진하여 여야 정당과 정치인들로부터 공정성에 대해 신뢰를 받아왔다. 민주시민교육기관을 중앙선거관리위원회 소속으로 한다면 정치적 중립성과 독립성, 공정성에 대한 침해는 방지할 수 있을 것이다.

2) 국회 의정연수원

국회는 다수당에서 국회의장을 담당하고 사무처의 사무총장은 국회의장이 자기 정당에서 임명을 하고 있다. 그래서 의정연수원은 국회의장과 사무총장의 영향을 받을 수밖에 없는 구조이다. 정당은 당리당략적인 정파적 이익을 추구하는 경향을 보여 왔다. 국회의원선거는 4년마다 실시되는데 다수당이 4년마다 바뀐다면 민주시민교육의 방향과 내용은 영향을 받게 되어 사업이 축소되거나 확대되고 안정적으로 민주시민교육을 실시할 수 없을 것이다.

3) 국무총리실, 행정안전부 등 행정부

행정부인 국무총리실이나 행정안전부, 통일부, 교육부는 같이 검토한다. 2000년 김찬진 의원 법안과 2019년 소병훈 의원 법안은 민주시민교육원을 국무총리 소속으로 하자고 제안하였고, 2015년과 2016년 남인순 의원 법안은 행정자치부(현 행정안전부) 소속으로 하자고 하였다. 국무총리와 장관들의 임명권자는 대통령이고 이들은 대통령에게 책임을 지는 정무직 공무원이다. 민주시민교육기관을 국무총리나 행정부 장관 소속으로 하고 민주시민교육기관의 장 인사권을 가지며, 주기적으로 민주시민교육 종합계획을 작성한다면 민주시민교육은 대통령과 여당의 영향을 받을 수밖에 없다. 따라서 행정부 소속 민주시민교육기관은 정치적 중립성과 독립성, 공정성을 침해받을 가능성이 크다.

4) 민주화운동기념사업회 등 행정부 소속 기관

민주화운동기념사업회와 국가평생교육진흥원에 민주시민교육기관을 소속시키는 방안에 대해 검토하였다. 민주화운동기념사업회는 행정안전부장관 소속이고 행정안전부장관이 이사장의 인사권을 갖고 있다. 국가평생교육진흥원은 교육부장관 소속이고 교육부장관이 원장의 인사권을 갖고 있다. 대통령에게 책임을 지는 행정부 장관 소속의 기관들은 대통령과 장관들로부터 영향을 받지 않을 수 없고 대통령 소속 정당인 여당의 영향도 받게 되어서 공정성과 중립성을 견지하기 매우 어렵다.

2. 민주시민교육 경험 및 전문성

1) 중앙선거관리위원회(선거연수원)

1980년에 개정된 선거관리위원회법 제12조에서 처음 선거권자의 주권의식 양양과 투표방법·기권방지를 위한 상시 계도를 실시하도록 한 이후로 중앙선거관리위원회(선거연수원)는 민주시민교육을 위해 다양한 사업을 진행해 왔다. 중앙선거관리위원회는 처음에 지도과에서 상시 계도 홍보 사무를 담당하다가 홍보과를 신설하면서 홍보과가 이 업무를 담당해왔다. 중앙선거관리위원회는 중앙뿐만 아니라 시·도선거관리위원회 홍보과와 구·시·군선거관리위원회 홍보계에 민주시민교육 임무를 부여하여 전국적인 차원에서 실시하여 왔다.

선거연수원은 정당, 여성, 시민단체, 대학생, 청소년, 장애인, 탈북민, 언론인, 공무원 등 다양한 사회 계층을 대상으로 수요자 중심적인 참여형 교육을 통해 이들의 주권의식과 민주시민의식을 배양하기 위해 다양한 프로그램을 운영하고 있다. 선거연수원은 2000년부터 각계 각층 수백만 명을 대상으로 다양한 민주시민교육을 실시하여 '민주시민교육의 요람'으로 불릴 만하다. 이와 같이 중앙선거관리위원회는 1980년부터 40년 동안 민주시민교육을 실시하여 축적된 경험과 전문성을 갖추고 있다.

2) 국회 의정연수원

의정연수원은 민주시민교육을 실시하는 법적 근거는 없이 국회 규칙인 ‘국회 사무처직제’에 근거를 두고 있다. 의정연수원은 2006년 12월에 연수국을 의정연수원으로 개편하면서 시민의정연수를 주요 사무에 추가하였다. 2019년 현재 6개 과정을 운영하고 있는데 구체적으로 보면, 공공기관 국회담당자 의정연수, 국회 대학생 아카데미, 법학전문대학원생 국회실무수습, 국회 청소년 진로체험교실, 국회 청소년 민주시민교실, 열린국회 시민 아카데미를 운영하고 있다. 이와 같이 의정연수원의 교육은 국회와 의원들의 의정활동에 대한 소개가 주를 이루고 있다.

3) 교육부, 통일부 등 행정부

교육부는 1998년에 제정한 교육기본법 제2조를 근거로 도덕과나 사회과 교육을 통해서 학생들에게 민주시민으로서 필요한 자질을 함양해왔다. 2017년 5월 대통령선거에서 문재인 대통령이 선출되면서 ‘민주시민교육 활성화’를 임기 중 추진할 100대 국정과제로 선정하였다. 이를 근거로 교육부는 전문가 정책협의회, 민주시민교육 자문위원회 등 다양한 전문가 의견을 수렴한 후 2018년 11월에 민주시민교육 활성화를 위한 종합계획을 수립하였다. 종합계획에서 제시한 5대 추진과제는 학교 민주시민교육 강화, 교원 전문성 신장 및 교육활동 지원, 민주적 학교문화 조성, 학생자치 활성화, 민주시민교육 지원체계 구축이며, 2019년에 본격적으로 이를 시행하고 있다. 민주시민교육은 학교 교육이 기본이 되어서 학교 밖 교육과 연결이 되어야 더 좋은 효과를 달성할 수 있지만 교육부는 학교 밖 민주시민교육에는 관여하지 않고 있다.

통일부 통일교육원은 1999년에 제정된 ‘통일교육지원법’을 근거로 통일교육을 실시하고 있다. 통일교육원은 7개 과정을 운영하고 있는데 통일정책최고위과정은 각계 CEO를 대상으로 우리사회의 통일 공감대 형성을 리드할 수 있는 지도자로 양성하기 위한 과정이다. 통일교육전문강사과정은 중앙행정기관 및 지방자치단체, 공공기관에서 통일교육을 실시할 수 있는 전문성을 갖춘 대상자 선발 및 강사의

역량을 제고하기 위한 과정이다. 학교통일교육과정은 청소년의 통일의식 제고를 위하여 교원의 통일교육 전문성을 향상하기 위한 과정이다. 통일정책지도자/통일미래기획/공직자통일교육과정은 공공부문에서 통일 미래를 선도할 핵심인력을 양성하기 위한 과정이다. 사회통일교육과정은 통일교육위원과 민주평통위원뿐만 아니라 지역사회에 대한 공감대 확산 차원에서 각계 인사를 대상으로 실시하는 통일교육이다. 글로벌 통일교육과정은 통일 한반도의 미래상과 비전에 대한 국제적 지지 기반을 확산하기 위한 과정이다. 특별교육과정은 차세대 통일전문가 등 다양한 대상의 통일 기회 확대 및 통일 공감대를 확산하기 위한 과정이다. 이와 같이 통일교육원은 남북한의 통일을 대비한 교육이어서 넓은 의미에서 민주시민교육의 일부로 볼 수는 있지만 민주시민으로서 역량을 강화시키는 민주시민교육이라고 보기 어렵다.

국무총리실이나 행정안전부는 주권자로서 시민의 자질을 함양하기 위하여 직접적으로 교육을 실시하지 않고 있어 현재 민주시민교육 경험과 전문성이 부족한 실정이다.

4) 민주화운동기념사업회 등 행정부 소속 기관

민주화운동기념사업회는 2002년부터 민주화운동을 기념하고 그 정신을 계승하기 위한 사업을 수행하고 있다. 민주시민교육국에서 민주시민교육과 관련된 주요 사업을 시행하고 있다. 민주화운동기념사업회는 ‘민주주의 가치를 실현하는 시민의 동반자’를 비전으로 ‘민주화운동 기념·계승 기반 강화’, ‘민주주의 확산·심화의 기반 조성’, ‘민주주의 지식정보 허브 구축’, ‘유능하고 활기찬 조직’ 등 4가지 전략 목표를 설정하고, 이를 실현하기 위한 주요사업으로 민주화운동기념관 조성, 민주화운동기념행사 및 추모행사 개최 및 지원, 민주시민교육 프로그램 진행, 국내외 민주화운동과 민주주의에 대한 조사 및 연구, 민주화운동 관련 사료의 수집 및 서비스, 국내외 유관 기관과의 협력사업 등을 전개하고 있다.

2017년 민주시민교육에 우호적인 문재인 정부가 들어서면서 민주시민교육국을 부활시키고 민주시민교육을 적극적으로 실시하고 있으며, 기념사업회 내에 민주시민교육센터를 설치하려고 추진하고 있다(우기동외 2명 2018). 그래서 민주화운동

기념사업회는 민주시민교육에 대한 경험이 풍부하고 전문성이 축적된 기관이라고 볼 수 있다.

국가평생교육진흥원은 2008년부터 평생교육진흥과 관련된 업무를 실시하고 있다. 국가평생교육진흥원은 평생교육진흥을 위한 지원 및 조사 업무, 진흥위원회가 심의하는 기본계획 수립의 지원, 평생교육프로그램 개발의 지원, 평생교육사를 포함한 평생교육 종사자의 양성·연수, 평생교육기관 간 연계체제의 구축, 시·도평생교육진흥원에 대한 지원, 평생교육 종합정보시스템 구축·운영, 학점인정·독학학력인정 관련 사항, 학습계좌의 통합 관리·운영, 문해교육의 관리·운영에 관한 사항 등을 담당하고 있다. 평생교육은 민주시민교육과 다른 별개의 교육이고, 인문교양과 레저 스포츠 위주의 교육을 실시하고 있다.

5) 각종 시민단체

시민단체의 시민교육은 분야별로 환경, 소비자, 정치참여, 인권, 통일, 여성 등으로 나눌 수 있다. 시민단체는 특정 분야 교육에 집중하기도 하고, 여러 분야에 다방면으로 교육을 실시하기도 한다.

교육부의 시민단체 교육프로그램 실시현황에 따르면 민주시민교육을 실시하고 있는 시민단체는 전체 52개 기관이다. 환경단체인 환경운동연합과 녹색연합, 불교환경교육원 등에서 1990년 중반부터 일반시민과 학생들을 상대로 실시해 왔으며 최근에는 YMCA, 함께하는 시민행동, 경실련, 참여연대, 흥사단, YWCA 등에서 주로 회원과 일반 시민들을 상대로 다양한 주제를 가지고 민주시민교육을 실시해 오고 있다. 한국여성유권자연맹, 여성정치세력민주연대, 한국여성정치연구소 등과 같은 여성단체에서도 시민교육을 여성을 중심으로 실시해왔다.

시민단체들의 교육조직과 재정 규모는 매우 영세하고, 시민단체들 간에 천차만별이다. 개별 시민단체들은 설립목적에 특화된 교육 방향과 콘텐츠를 운영하고 있어서 보편적인 민주시민교육 콘텐츠가 빈약하다. 상시적으로 활동할 수 있는 강사진이 부족하여 교수와 전문가 의존성이 강하고 교육 대상의 구성과 규모는 시민단체의 역량에 좌우되어 안정성이 부족한 상황이다. 그리고 교육 방식은 강의식으로 구성되어 다양화되어 있지 않다(신형식 2010).

3. 전국적인 조직 구축

1) 중앙선거관리위원회(선거연수원)

중앙선거관리위원회는 중앙 차원에서는 선거연수원이, 시·도 광역차원에서는 17개 시·도선거관리위원회가, 기초 단위에서는 249개 구·시·군선거관리위원회가 민주시민교육을 실시하고 있다. 선거연수원은 민주시민교육을 위한 제도연구, 자료와 콘텐츠 개발·제작, 여론주도층 대상 민주시민교육, 민주시민교육 전문강사 양성, 유권자정치페스티벌, 민주시민교육강연콘테스트 등 중앙 차원의 민주시민교육을 실시하고 있다. 시·도선거관리위원회에서는 홍보과가 민주시민교육을 담당하고 있고, 시·도 단위에서 여론주도층 대상 민주시민교육, 교원 대상 민주시민교육, 청소년 대상 민주시민교육, 다문화 가정 대상 민주시민교육, 정당 당원 연수, 초·중·고등학생 대상 선거교실 등 민주시민교육을 실시하고 있다. 구·시·군선거관리위원회에서는 홍보계가 민주시민교육을 담당하고 있고, 구·시·군 단위에서 지역 언론, 단체, 학교 등과 협력하여 민주시민교육을 실시하고 있다. 중앙선거관리위원회와 선거연수원, 각급 선거관리위원회는 직접적으로 선거를 관리해야 하는 시기를 제외하고 민주시민교육 사업에 전념하고 있다. 민주시민교육이 국민들이 정치와 선거에 더 많은 관심을 가지고 투표 참여를 제고할 수 있는 최고의 방안이라고 판단하고 민주시민교육에 전념하고 있다. 이와 같이 중앙선거관리위원회는 중앙과 시·도, 구·시·군으로 전국적인 네트워크를 구축하여 체계적이고 종합적인 민주시민교육을 실시하고 있다.

2) 국가평생교육진흥원

평생교육 진흥을 위한 사업의 수행은 국가평생교육진흥원으로부터 광역 시·도의 평생교육진흥원, 그리고 기초 시·군·구 평생교육원, 나아가 행복학습센터나 동주민자치센터 등에 이르는 공공서비스 전달체계를 중심으로 이루어진다. 하지만 이런 전달체계만으로는 충분한 평생교육의 기회를 제공하기 어려우므로, 다양한

교육기관·단체들과의 협력체계를 구축해 왔다. 각 지역에서는 평생학습원이 중심이 돼 평생학습도시, 행복학습센터 사업 수행을 위한 다양한 지역사회 교육주체들과의 협력과 자원연계 체계를 구축하고 있다. 아울러 평생학습도시 사업을 추진하는 지방자치단체 간 상호 정보 교류 및 협력을 도모하기 위한 전국평생학습도시협의회가 구성·운영 중에 있다. 아울러 국가평생교육진흥원은 평생교육과 관련된 다양한 분야의 기관·단체들과 66건의 업무협정(MOU)을 맺고 협력사업을 진행하고 있다.

3) 의정연수원, 통일교육원, 민주화운동기념사업회 등 기타

의정연수원과 통일교육원, 민주화운동기념사업회, 시민단체 등은 본부 조직만 있고 광역단위나 기초단위에 지역 조직을 갖고 있지 않다. 그래서 이들은 본부 차원에서만 교육을 실시하고 있다.

4. 기존 조직·인력·예산의 활용 가능성

중앙선거관리위원회는 선거연수원과 17개 시·도선거관리위원회, 249개 구·시·군선거관리위원회가 체계적으로 민주시민교육을 실시하고 있다. 선거연수원을 민주시민교육원으로 명칭만 변경하면 바로 전국적으로 민주시민교육을 실시하는 전담기구를 설립할 수 있다. 중앙선거관리위원회는 기존의 조직과 인력, 예산을 계속 민주시민교육 사업에 이용할 수 있어서 민주시민교육원을 설립하기 위해 초기 비용이 거의 들지 않고서 중앙뿐만 아니라 광역과 기초 단위까지 민주시민교육 네트워크를 구축할 수 있다. 선거연수원을 민주시민교육원으로 전환하는 방안은 가장 간단하면서 최소의 비용으로 민주시민교육원을 설립할 수 있는 효과적인 방안이다.

국가평생교육진흥원도 지역 조직을 갖추고 있어서 민주시민교육원을 설립한다면 적은 비용으로 설립할 수는 있을 것이다. 의정연수원이나 통일교육원, 민주화운동기념사업회, 시민단체 등은 본부 조직만 있고 광역단위나 기초단위에 지역 조직을 갖고 있지 않다. 이들에 전국적인 네트워크를 갖춘 민주시민교육원을 설치하려면 대규모의 인력과 예산이 투입되어야 하므로 초기 설립 비용이 엄청나게 소요될

것이다.

V. 결론

정치에 대한 불신과 무관심이 팽배하고 지방선거와 국회의원선거에서 투표율은 60%대를 기록할 정도로 저조하다. 정치에 대한 무관심과 저조한 참여는 정치인들이 국민을 더 이상 두려워하지 않게 하고 주권자인 국민의 이익에 반하는 정책을 실행할 수 있도록 한다. 국민들은 정치와 정치인에 대해 아무런 영향을 끼칠 수 없는 무력감을 느끼게 되어 더욱 정치에 무관심하고 환멸을 느끼게 된다. 이런 악순환의 고리를 끊고 국민이 국가의 주권자로서 역할을 할 수 있도록 하는 것이 바로 민주시민교육이다. 민주주의는 깨지기 쉬운 유리화 같아서 국민들이 항상 주권자로서 관심을 가지고 조심스럽게 다루어야 한다. 국민들이 주권자로서 주인 의식을 갖도록 하고 정치에 더 많이 관심을 가지고 참여할 수 있도록 하기 위해 민주시민교육을 실시해야 한다.

이상에서 중앙선거관리위원회와 의정연수원, 통일교육원, 국무총리실, 교육부, 행정안전부, 국가평생교육진흥원, 민주화운동기념사업회, 각종 시민단체에 대해 민주시민교육기관 설립 및 운영 주체로서 타당성과 적합성이 있는지를 정치적 중립성과 독립성, 교육 경험과 전문성, 전국적인 조직 구축, 기존 조직·인력·예산의 활용 가능성을 기준으로 검토하였다. 선거연수원을 민주시민교육원으로 전환하여 설치한다면 기존의 조직·인력·예산을 활용하여 최소의 비용으로 간단하게 정치적 중립성과 독립성을 확보하고 전국적인 네트워크를 갖춘 민주시민교육원을 설립할 수 있을 것이다.

네 가지 기준 중에서 가장 중요하고 필수적인 기준은 정치적 중립성과 독립성이다. 신설되는 민주시민교육기관의 가장 중요한 조건은 정치적 중립성과 독립성이다. 이러한 기준에서 볼 때 중앙선거관리위원회 선거연수원이 가장 적합한 것으로 분석되었다. 민주시민교육이 정부나 정당의 영향을 받는다면 더 이상 민주시민교육이 아니라 편협한 이념으로 전락하기 때문이다. 중앙선거관리위원회는 헌법에

의해 입법부나 사법부, 행정부 소속이 아닌 제5부로서 독립성이 보장되어 있다. 중앙선거관리위원회 위원장은 위원들의 호선으로 선출되기에 입법부나 사법부, 행정부는 중앙선거관리위원회 위원을 각각 3명 지명할 수 있는 권한만 있을 뿐이다. 가장 막강한 영향력을 가지고 있는 대통령이나 여당이 중앙선거관리위원회 소속 공무원에 대해 아무런 인사권을 가지고 있지 않다. 그래서 중앙선거관리위원회는 여야 정당 간에 가장 첨예하게 충돌하는 선거관리나 정당·정치자금 사무, 민주시민교육을 담당하면서도 공정성에 대하여 국가기관들 중에 가장 높은 신뢰를 유지해왔다.

민주시민교육 경험과 전문성 기준에서 중앙선거관리위원회는 1980년부터 주권 의식 양양과 기권방지를 목적으로 민주시민교육을 실시해왔고 1996년 선거연수원을 설립하면서 선거연수원을 중심으로 민주시민교육을 실시해왔다. 중앙선거관리위원회는 40년간의 민주시민교육 경험을 가지고 있어서 전문성이 매우 탁월하다. 전국적인 조직 구축 기준에서 중앙선거관리위원회는 선거연수원을 중심으로 시·도선거관리위원회와 구·시·군선거관리위원회를 구축하고 있어서 매우 우수하다. 선거연수원은 중앙뿐만 아니라 지역까지 민주시민교육을 실시할 수 있는 여건을 갖추고 있다. 기존의 조직·인력·예산의 활용 가능성 기준에서 중앙선거관리위원회는 매우 탁월하여 최소한의 예산으로 민주시민교육기관을 설립할 수 있다. 따라서 중앙선거관리위원회 선거연수원을 민주시민교육원으로 전환하여야 한다.

본 연구는 민주시민교육기관 설립 및 운영 주체로서 타당성과 적합성이 있는지를 정치적 중립성과 독립성, 교육 경험과 전문성, 전국적인 조직 구축, 기존 조직·인력·예산의 활용 가능성을 기준으로 질적 분석을 하였다. 제시한 네 가지 기준을 정량화하여 각 기관의 민주시민교육기관 설립 및 운영 주체로서 타당성과 적합성을 측정·평가한다면 좀 더 객관화된 결과를 도출할 수 있을 것이다. 향후 이러한 연구가 진행되기를 기대해 본다.

참고문헌

- 권진욱 외. 2016. 『시민사회의 시민교육 체계 구축 과정 연구: 독일, 프랑스, 스웨덴, 미국, 영국을 중심으로』. 한국민주주의연구소.
- 서준원. 2000. “민주시민교육지원법안 추진과정과 향후과제.” 『민주시민교육논총』 5권 1호, 141-189.
- 신두철. 2009. “한국 민주시민교육의 체계와 제도화에 대한 고찰.” 『인문사회과학연구』 제25집, 72-92.
- 신두철. 2010. “한국 국가기관의 민주시민교육 실태와 제도화.” 한국민주시민교육 공동세미나.
- 신두철. 2015. “민주시민교육지원법과 협업적 거버넌스에 대한 소고.” 한국민주시민교육학회세미나.
- 신두철. 2019. “학교 민주시민교육 생태계 조성의 정책방향.” 한국도덕윤리과교육학회학술대회.
- 신형식. 2010. “한국시민사회와 민주시민교육 제도화 방안.” 경기대학교 박사 학위 논문.
- 심성보. 2017. “한국 민주시민교육의 현황과 과제.” 『한국학논집』 제67집, 93-122.
- 심성은. 2017. “프랑스 학교 민주시민교육 초·중고 교육 내 교육 의무화.” 한국민주시민교육학회 세미나.
- 심익섭. 2003. “주민참여 활성화를 위한 제도화와 민주시민교육.” 『한국민주시민교육학회보』 8권, 85-101.
- 양삼석. 2017. “스웨덴의 시민교육이 주는 시사점과 한국의 시민교육 방안 통합을 위한 하나의 패러다임.” 『한국민족사상학회』
- 우기동 외. 2018. 『민주시민교육센터 설립·운영 연구』. 민주화운동기념사업회.
- 이영제 외. 2016. 『공동체와 민주주의 발전을 위한 시민교육: 시민교육의 원칙과 현재적 과제』. 한국민주주의연구소.
- 정연운. 2012. “한국의 민주시민교육 제도화 연구.” 충북대학교 석사 학위 논문.

- 장은주. 2017. “‘형성적 기획’으로서의 민주시민교육: 한국 민주시민교육의 기본방향과 초점.” 『한국학논집』 제67집, 7-36.
- 장은주. 2019. “한국의 민주시민교육: 사회적 합의의 방향과 제도화의 과제.” 『시민과 세계』 제34호. 99-134.
- 정하윤. 2014. “한국 민주시민교육의 제도화 과정과 쟁점: 법제화를 둘러싼 주체들의 이해관계를 중심으로.” 『미래정치연구』 제4권 1호. 31-53.
- 정하윤. 2015. “한국 민주시민교육의 현황-역사와 제도화 과정.” 한국민주시민교육학회 세미나.
- 정창화. 2005. “민주시민교육의 제도적 착근방안: 민주시민교육기관의 체제 구축 및 조직설계를 중심으로.” 『한국민주시민교육학회보』 제10권, 59-83.
- 최동철. 2013. “한국 민주시민교육의 제도화에 관한 연구: 정치인의 민주시민교육에 관한 의식조사.” 경기대학교 박사 학위 논문.
- 최종덕. 1997. “미국의 민주시민교육의 체제와 전망.” 『한국민주시민교육학회보』 제2권, 99-114.
- 허영식. 2000. “독일의 민주시민교육 운영체계.” 『한국민주시민교육학회보』 제2권, 115-151.
- 홍득표. 1997. “한국 민주시민교육의 체제구축 방안.” 『한국민주시민교육학회보』 제2권, 153-180.
- 홍윤기. 2017. “한국에서 민주시민교육 기반구축의 가능성과 그 제약.” 『한국학논집』 제67집, 157-194.

자료집

- 교육부 민주시민교육과. 2018. 『민주시민교육 활성화를 위한 종합계획』.
- 선거연수원. 2009. 『참여자 중심의 민주시민교육 방법: 이론과 실제』.
- 선거연수원. 2014a. 『선거, 민주시민교육 그리고 민주주의 질』.
- 선거연수원. 2014b. 『민주시민교육의 이해』.
- 선거연수원. 2015. 『2015년 제11회 민주시민교육 국제심포지엄』.

선거연수원. 2017. 『민주시민교육의 이해와 실천』

선거연수원. 2019. 『2019년도 교육·연수계획』

법안

김찬진 외 33인. 2000. 『시민교육진흥법안』.

남인순 외 12인. 2015. 『민주시민교육지원법안』.

남인순 외 11인. 2016. 『민주시민교육지원법안』.

박명환 외 59인 1997. 『민주시민교육지원법안』.

소병훈 외 9인. 2019. 『민주시민교육 지원에 관한 법률안』.

이은영 외 13인. 2007. 『민주시민교육지원법안』.

이언주 외 11인. 2015. 『민주시민교육지원법안』.

황영철 외 9인. 2013. 『선거정치교육지원법률안』.

In-depth Understanding on Institutionalization of Civic Education

Jeong-gon Kim*

ABSTRACT

I have studied on which Institutes and Organizations(Korean Civic Education Institute, National Assembly Research and Training Institute, Institute for Unification Education, Ministry of Education, National Institute for Lifelong Education, Korea Democracy Foundation, Civic Organizations) are reasonable and appropriate for Civic Education Institute by four criteria. The four criteria are political neutrality and independency, experience and expertise, nation-wide organization, applicability of existing human resources and budget. The most important criterion of those criteria is political neutrality and independency. On the basis of political neutrality and independency, the Korean Civic Education Institute(KOCEI) of the National Election Commission(NEC) is the most excellent. The NEC is such an independent organization as the fifth branch independent from the other constitutional branches. The NEC has nine Commissioners. Three are chosen by the President, three are chosen by the National Assembly, and three are chosen by the Supreme Court. Customarily, one of the Commissioners chosen by the Supreme Court is also a Supreme Court judge, and is elected as Chairperson. Thus the President or the ruling party cannot influence on the NEC's mission. As a result, the KOCEI could be the neutral and independent Civic Education Institute with nationwide organization at the least cost.

Keywords: Civic Education, Institutionalization, Korean Civic Education Institute(KOCEI)

투고일: 2020.09.07.

심사일: 2020.10.16.

게재확정일: 2020.11.09.

* PhD Student of Public Administration, University of Seoul

[DOI] <http://dx.doi.org/10.21487/jrm.2020.11.5.3.109>

【연구논문】

선거비용의 지출은 선거와 관련 없는 비용인가?: 2015년과 2016년 선거비용의 지출 실태 분석*

김대식** · 조진만*** · 윤지성****

논문요약

본 연구는 그동안 간과되어 오던 선거비용의 지출에 대해 지출 유형을 정립하고, 지출 유형별로 지출실태를 분석한 논문이다. 정치자금 지출의 상당 비중을 차지하는 선거비용의 지출은 법리적으로 무제한 지출이 가능함에도 불구하고, 그간 학계의 관심을 받지 못하고 있었다. 그 이유는 선거비용 지출과 달리, 선거비용의 지출은 자료 접근이 어려울 뿐만 아니라 지출 유형이 체계적으로 범주화되지 않고 있기 때문이다. 본 연구는 선거가 없던 해인 2015년과 선거가 있던 해인 2016년을 대상으로 선거비용의 지출에 대한 지출 유형별 실태 분석을 시도하였다. 분석결과를 보면, 첫째, 선거가 있던 해의 선거비용의 지출은 선거가 없던 해와 비교하여 선거 관련 지출 유형의 비중이 상대적으로 커졌다. 이는 선거비용의 지출이 선거와 관련되지 않은 비용이란 규정과 달리, 선거와 관련된 비용이란 추정이 가능하게 한다. 둘째, 다수의 지적과 달리 선거비용의 지출은 고정비용이 차지하는 비중이 크지 않을 뿐만 아니라, 첫 번째 유사성을 제외하면 의원별로 상당한 지출 비중의 차이가 있었다. 셋째, 예상과는 달리 여성의 정치적 권익신장을 위한 여성정치 발전비 지출이 2015년과 2016년에는 전혀 없는 것으로 나타났다. 이와 같은 발견은 경제적 불평등이 정치적 불평등으로 이전된다는 정치자금의 고전적 주장에 신빙성을 더해 준다. 이는 선거비용의 지출의 재원에서 후보자 자산이 차지하는 비중이 상당하고, 선거비용의 지출이 실질적으로 선거와 관련되어 사용되고 있기 때문이다. 따라서 본 연구는 선거비용의 지출의 무제한적 사용을 제한하기 위하여, 선거비용 지출과 선거비용의 지출을 합산하는 선거비용 총액제를 제안한다.

* 본 논문은 2018년도 국회 연구용역 '국회의원 정치후원금 지출 실태 분석과 정책 제언: 선거비용 외 지출 문제를 중심으로'의 일부를 수정 보완한 것임을 밝힙니다.

** 경북대학교 박사수료, 주저자.

*** 덕성여자대학교 부교수. 공동저자

**** DGIST 조교수, 교신저자.

주제어: 선거비용외 지출, 선거비용 지출, 정치자금, 후원금, 국회의원, 수입·지출 보고서

I. 서론

원활한 민주주의 운영을 위한 정치자금의 필요성은 이견(異見)의 여지가 없다. 선거가 있는 해에는 후보자로서 자신의 정견을 개발·홍보하기 위하여 정치자금이 필요하다. 그리고 선거가 없는 해에는 지역구민과의 소통과 사무소 유지 등을 위하여 정치자금이 필요하다. 이와 같은 이유로 정치자금의 조달과 지출은 대의민주주의가 운영되는 과정에서 필수적 요소로서 간주된다.

그러나 다른 한편으로 정치자금은 부정부패의 원천으로 지적되고 있다. 로비, 비리, 부패, 청탁 등의 부정적 요소가 정치자금의 조달과 연관되어 있기 때문이다. 또한, 최근 언론 보도에서 지적되는 것처럼¹⁾ 정치자금 지출이 조달의 목적과 부합하지 않게 사적 용도로 사용되고 있는 점은 중요한 폐해로 지적되고 있다. 이러한 상황을 반영하듯 미국이나 일본 등과 비교할 때 한국은 상당히 높은 수준의 규제를 정치자금의 조달과 지출에 가하고 있다(김현태 2007).

이처럼 정치자금은 대의민주주의 운영을 위한 필수 요소임과 동시에 부정부패의 근원으로 간주되고 있다. 따라서 학계를 비롯하여 중앙선거관리위원회에서는 정치자금의 부정적 측면을 감소시키고 긍정적 측면을 확대하기 위한 효과적 방법으로 정치자금의 수입과 지출에 대한 투명성을 지속적으로 강조하고 있다(전용주 2014).

그간 한국에서 정치자금에 관한 연구는 정치자금의 조달 측면에 초점을 두고

1) “여의도에 집 두고도 후원금으로 국회 앞 오피스텔 빌려”(한겨레신문, 2016년 4월 4일), “후원금 땀 처리’ 추가 조사: 제2의 김기식 찾는다”(머니투데이, 2018년 4월 17일), “마지막 1원까지 ‘땀처리’: 국회의원 후원금 사용 백태”(JTBC, 2018년 5월 2일), “정당 국고보조금 연 수백억: 어떻게 썼나 살펴봤더니”(JTBC, 2018년 11월 27일).

진행되어 왔다. 예를 들어, 조달적 측면에서 정치자금의 성격과 특징 등을 분석하는 것이 정치부패와의 개연성을 파악하는 동시에 표현의 자유를 파악하는 데 주요할 수 있다는 관점에서 정치후원금 모금과 관련한 다양한 연구들이 진행되어 왔다(김의성 2004; 김의성·임성학 2002; 김정도 2014; 류석진 외 2015; 엄기홍 2005, 2006a, 2006b, 2007, 2008a, 2011, 2012, 2016; 임성학 2002; 전용주·조진만 2015). 반면 정치자금의 지출 측면에 대한 연구는 비교적 미흡하였으며, 이 또한 선거비용외 지출 실태와 그 효과 등에 분석의 초점이 맞추어졌다(김의성·임성학 2002; 김정도·김진하·정준표 2013; 김정도·정준표 2016; Shin, Jin, Gross and Eom 2005).

아쉽게도 정치자금 지출의 상당 부분을 차지하고 있는 선거비용외 지출에 대한 연구는 주목받지 못하고 있다(김정도·김진하·정준표 2013). 공직선거법 제120조(선거비용으로 인정되지 아니하는 비용)에 규정된 바와 같이 정치자금 지출에는 선거비용과 선거비용외 지출이 있다. 선거가 있는 해에는 정치자금 지출이 선거비용과 선거비용외로 구성되며, 선거가 없는 해에는 선거비용외만으로 정치자금 지출이 구성된다. 국회의원의 임기 중 선거가 없는 해가 3년이란 점을 고려할 때 선거비용외 지출에 대한 학계의 관심이 미흡했다는 점은 정치자금 지출에 대한 상당 부분이 간과되어 왔다는 것을 의미한다. 특히 국회의원 후원금 등에서 조달된 선거비용외 지출 관련 비판들은 이에 대한 연구의 시의성을 더욱 증폭시키고 있다.

본 연구는 국회의원에 대한 정치자금 지출 중 선거비용외 정치자금 지출이 본래의 취지에 적합하게 지출되고 있는 지에 대한 실태를 분석하고자 한다. 나아가 선거비용외 정치자금 지출의 유형화를 시도하여, 향후 정치자금 연구와 국회 연구를 진작시키는 데 기여하고자 한다. 본 연구의 이와 같은 시도는 정치자금의 투명성을 제고할 수 있는 실용적 방안을 제시할 수 있다는 측면에서, 그리고 이를 통한 대의제 민주주의의 공고화에 도움을 줄 수 있다는 측면에서 중요한 기여를 할 것으로 판단한다.

II. 기존 연구 검토

지금까지 정치자금 지출에 관한 연구는 주로 선거비용 측면에 치중해 왔다. 예를 들어 선거비용 실태에 관한 연구(강신구 2018; 김의성 2004; 김의성·임성학 2002; 임성학 2002, 2005), 선거비용 효과에 관한 연구(Coleman and Manna 2000; Gross and Goidel 2003; Goidel, Gross and Shields 1999; Jacobson 1976, 1978, 1990; Green and Krasno 1988, 1990), 선거비용 제한법 완화에 대한 연구(김의성 2004; Jacobson 1976) 등이 대표적 유형이다.

가장 주목을 받았던 연구 분야는 선거비용의 효과에 관한 논의였다. 선거비용 효과에 관한 첫 번째 논의는 선거비용이 유권자의 정치적 지식과 투표 참여를 높이는지 여부와 관련이 있다. 예를 들어, 콜만과 마나의 논문(Coleman and Manna 2000)은 선거비용이 후보자의 이념과 후보자의 정책공약에 대한 이해도를 향상시킬 수 있는 것으로 지적한 반면, 고이델, 그로스, 쉴즈(Goidel, Gross and Shields 1999)의 연구는 같은 시기, 그리고 같은 대상을 분석하였지만 서로 다른 결론에 도달했다. 이들의 연구는 콜만과 마나의 연구와는 달리 선거비용 지출이 후보자 간 이념적 차이를 모호하게 만들어서 부정적인 영향을 미친다는 점을 밝혔다. 또한, 선거비용 지출은 선거결과, 그리고 선거관련 방송보도에 대해서 유권자들이 갖는 관심에도 아무런 영향이 없다는 점을 밝혔다. 나아가, 앤솔라비히이 어 등의 연구는 선거비용에서 '부정적 광고'에 상당한 부분을 지출하는 것이 유권자들의 선거참여를 낮출 것이라는 점을 입증했다(Ansolabehere and Iyengar 1995; Ansolabehere, Iyengar, Simon and Valentino 1994; 엄기홍 2005).

선거비용 지출의 두 번째 논의는 도전자와 현직자의 선거비용 지출이 득표의 관점에서 차별적 효과가 있는가의 여부이다. 만약 도전자의 선거비용 지출이 현직자의 선거비용 지출보다 득표에 있어 효과적이라면, 선거비용 지출을 제한하는 것은 현직자 보호 정책이 된다(Jacobson 1976). 이와 같은 논의는 글란츠, 아브라모위츠, 버카트(Glantz, Abramowitz and Burkart 1976)의 연구부터 제이콥슨 등 여러 학자들에 의해 보다 정교화되었다(Ansolabehere and Gerber 1994; Erikson and Palfrey 1998; Jacobson 1976, 1978, 1990; Kenny and

McBurnett 1992).

하지만 선거비용을 제한하는 것이 현직자를 보호하는 정책이라는 초기의 논의에는 현직자의 우월한 자금 동원 능력을 차지하고라도 연구방법상의 '동시성'(simultaneity) 문제가 끊임없이 제기되었다. 선거비용 지출과 득표율 간의 동시성 문제는 두 가지 관점에서 살펴볼 수 있다(Gross 2004). 먼저, 현직자가 선거비용을 지출하면 현직자 자신의 득표율을 높일 수 있다. 한편, 현직자는 자신이 얻게 될 득표율이 낮을 것으로 예상되면, 예상 득표율이 높은 경우보다 많은 선거비용을 지출한다는 것이다. 따라서 현직자의 '예상' 득표율을 측정하는 지표로서 현직자의 득표율 자체를 사용하는 연구에는 현직자의 선거비용 지출과 득표율 사이의 동시성 문제가 있다. 게다가 이와는 다른 차원의 "동시성" 문제는 현직자의 선거비용과 도전자 간의 선거비용 사이에서도 나타난다. 도전자가 선거비용을 지출하는 것은 자신의 득표율을 높이는 동시에 현직자의 득표율을 낮추는 효과가 있다. 따라서 도전자가 거액의 선거비용을 지출할 경우 현직자의 득표율은 하락하고, 이것은 현직자로 하여금 보다 큰 선거비용 지출을 유발시킨다. 그러므로 이러한 동시성을 염두에 두지 않은 연구결과에 대한 적실성이 문제로 제기되었다.

한국에 있어서도 후보자 유형에 따른 선거비용 지출의 효과에 대한 논의는 지속되고 있다. 예를 들어 16대 국회의원 선거를 분석한 김의성(2004)은 도전자의 선거비용이 현직자의 선거비용과 비교하여 득표에 있어 더욱 효율적이라고 주장한다. 또한 16대 국회의원 선거를 분석한 신명순·진영재·그로스·엄기홍(Shin, Jin, Gross and Eom 2005)의 연구에서도 유사한 경향이 발견되었다. 그러나 신명순 등의 논문 결론에서 지적하고 있는 바와 같이, 이 연구는 '동시성'에 대한 고려를 결여한 채 분석을 하였다.

이와 같은 동시성 결여는 제19대 국회의원 선거를 분석한 김정도·김진하·정준표(2013)의 연구에서도 발견되고 있다. 이들은 인과관계에 대한 방향을 바꾸어 선거비용 지출의 원인을 찾는데 주력하였다. 이들 분석에 따르면 선거비용 지출에 있어서도 후보자의 '예상' 득표율이 지출 액수를 결정짓는 요인이라는 점을 밝히고 있다. 그러나 이들의 연구 또한 선거비용 지출과 후보자 득표율에 대한 동시성을 결여함으로써 인과관계의 방향이 후보자 예상 득표율→선거비용 지출이라고 전제

하고 분석을 진행하였다.

이와 같이 정치자금 지출 중 선거비용 지출에 관한 연구는 상당한 진전을 이루고 있는 반면, 선거비용외 지출에 관한 연구는 상당히 미흡하다. 김정도·김진하·정준표(2013)의 연구에서 지적된 바와 같이, 제19대 국회의원 선거의 경우 전체 정치자금 지출 중 4분의 1 이상이 선거비용외 지출이었음에도 불구하고 이에 대한 연구는 간과되고 있다. 특히, 선거비용외 지출은 선거비용 제한법에 의하여 제한되지 않은 영역이며, 이론적으로 무제한 지출이 가능하다는 점에서 이들에 대한 연구가 간과되고 있는 것은 경제적 불평등이 정치적 불평등으로 이어질 수 있는 핵심 연결고리를 간과하는 것이라 볼 수 있다.

다행히도 선거비용외 지출을 지속적으로 연구해 온 일련의 김정도, 정준표, 김진하의 연구를 보면(김정도·김진하·정준표 2013; 김정도·정준표 2016; 정준표·김진하·김정도 2013), 최근 선거에서의 선거비용외 지출 실태를 다소나마 파악할 수 있다. 예를 들어, 김정도 등은 2012년 치러진 제19대 국회의원 선거 후보자의 정치자금을 분석하고 있다. 이들은 제19대 국회의원 선거의 후보자 모두에 대한 정치자금 수입·지출보고서를 분석하였다. 정치자금 수입·지출보고서는 정치자금의 수입에 관한 부분과 정치자금의 지출에 관한 부분으로 구성되어 있다. 정치자금의 수입은 다시 후보자의 자산, 후원회 기부금 그리고 정당의 지원금 항목으로 구분된다. 정치자금 지출은 다시 선거비용과 선거비용외로 구분된다. 따라서 정치자금 수입·지출보고서에는 후보자 수입의 출처와 지출의 용도 등이 모두 담겨 있다.

정준표·김진하·김정도(2013)의 연구는 정치자금 수입에 초점을 두고 있다. 예비 후보자 등록일부터 선거일 직전까지 분석한 결과, 정치자금의 주요 수입원은 후보자 자산과 후원금인 것으로 밝혀졌다. 또한 농촌이 도시보다, 지역패권 정당 소속이 그렇지 않은 경우보다, 당선경험이 있는 후보가 그렇지 않은 경우 보다 더욱 많은 액수의 정치자금을 모으는 것으로 나타났다. 그리고 정치자금 수입이 높을수록, 선거비용 지출뿐만 아니라 선거비용외 지출 또한 높아졌다.

김정도·김진하·정준표(2013)의 연구는 정치자금 지출 요인에 초점을 두고 있다. 앞서 연구와 같은 시기, 같은 대상을 분석한 결과, 정치자금 지출의 출처는 선거비용과 선거비용외 모두에 있어서 후보자 자산이 가장 높은 비중이었으며

(60% 이상), 그 뒤를 이어 후원금(25% 이상) 그리고 정당 지원금인 것으로 나타났다. 정치자금 지출을 결정하는 주요 요인은 선거비용 지출, 그리고 선거비용외 지출 모두에 있어서 득표율인 것으로 나타났다. 이를 앞서 언급한 “동시성”의 문제와 함께 고려할 때, 정치자금의 지출은 예상 득표율에 따라 연동되며, 이는 미국의 경우와 마찬가지로 한국에서도 정치자금 지출과 후보자 득표율 간의 동시성이 있는 것으로 간주할 수 있다.

김정도·정준표(2016)의 연구는 정치자금 지출의 또 다른 원인을 밝히고 있다. 이들에 따르면, 정치자금 지출 결정요인은 후보자의 예상 득표율뿐만 아니라, 후보자의 소속 정당이 지역 패권정당에 부합하는지 여부인 것으로 나타났다. 예를 들어 새누리당은 전남과 광주에서, 민주통합당은 대구와 경북에서 후원금 기부금액과 정치자금 지출액 모두 낮은 것으로 나타났다.

그러나 김정도 등에 의한 일련의 연구는 거시적인 총액에만 머무르고 있을 뿐, 각 부문의 세부 유형 분석은 이루어지지 않았다. 즉 이들의 분석은 선거비용외 지출 총액에 대한 것으로 제한되어 있는 반면, 각 부문에 대한 세부 분석이 제시되지 않고 있다. 예상되는 바와 같이, 이와 같은 제한점은 총액에 대한 세부 유형이 제대로 정립되지 않았기 때문이다. 본 연구는 정치자금 지출, 특히 그간 간과되어 오던 선거비용외 지출에 대한 세부 유형화를 시도함으로써 정치자금 지출에 대한 이해를 높이고자 한다.

Ⅲ. 선거비용외 정치자금 지출 분석

국회의원 정치자금의 수입과 지출의 구체적인 내용은 선거관리위원회에 의해 매년 발간되는 [정치자금 수입·지출 보고서]를 통하여 파악할 수 있다. 다만 선거가 있는 해에는 선거 전과 선거 후 두 번에 걸쳐 [정치자금 수입·지출 보고서]를 제출한다. 이러한 이유로 국회의원 정치자금 수입과 지출을 명확하게 파악하기 위해서는 이 두 개의 보고서를 통합해야 한다.²⁾

2) 유념할 사항은 선거가 있는 해의 [정치자금 수입·지출 보고서] 선거비용외 지출액

정치자금 조달은 크게 자산, 후원회 기부금, 정당의 지원금으로 구성된다. 그리고 정치자금 지출은 크게 선거비용과 선거비용외로 구분된다. 선거비용외란 “정치활동에 소요되는 비용 중 선거비용인 정치자금이 아닌 비용은 모두 선거비용외 정치자금”에 해당하며(중앙선거관리위원회 2018a, 20), 선거비용이란 “당해 선거에서 선거운동을 위하여 소요되는 금전·물품 및 채무 그 밖에 모든 재산상의 가치가 있는 것으로서 당해 후보자가 부담하는 비용”을 의미한다(중앙선거관리위원회 2018a, 19). 매년 발간하는 [정치자금 수입·지출 보고서]는 이와 같은 사항을 반영할 수 있도록 구성되어 있다. 아래 <표 1>은 [정치자금 수입·지출 보고서] 양식을 제시하였다.

<표 1>에 제시된 바와 같이 정치자금 지출은 (후보자) 자산, 후원회 기부금, 정당의 지원금 각각을 재원으로 하는 선거비용과 선거비용외 지출로 구성되어 있다. 따라서 선거비용 또는 선거비용외 지출의 재원이 후보자 자산에 기인하는지, 후원회 기부금에 기인하는지, 정당 지원금에 기인하는지를 파악할 수 있다. 앞서 언급한 바와 같이, 기존 연구는 정치자금 지출 재원의 상당 부분이 후보자 자산과 후원회 기부금이며, 선거비용 지출액이 선거비용외 지출액보다 크다는 것을 지적하고 있다(김정도·김진하·정준표 2013).

선거비용외 지출의 주목할 특징은 선거비용 지출이 선거비용 제한액의 제한을

에는 국회의원의 선거비용외 지출액뿐만 아니라 ‘선거비용 지출’도 일부 포함한다는 것이다. 왜냐하면, 선거가 있는 해의 국회의원은 후원금으로부터 받은 수입 일부를 선거 때 사용하는 후보자 선거통장에 지출할 수 있으며, 선거통장에서 지출되는 비용에는 선거비용외 지출뿐만 아니라 선거비용도 지출된다. 예를 들어 선거가 있는 해에 A국회의원은 A후원회로부터 3천만 원의 기부금을 수입한 후 이 중 2천만 원을 선거비용외 지출로서 A국회의원의 후보자 선거통장으로 이체하여 지출할 수 있다. 선거통장으로 이체된 2천만 원에서 후보자는 선거비용 또는 선거비용외를 선택하여 지출할 수 있다. 여기서 유념할 점은 [정치자금 수입·지출 보고서]에는 선거통장으로 이체된 선거비용외 지출 2천만 원에 대한 보고와 함께 선거통장에서 지출된 선거비용과 선거비용외 지출이 중복되어 보고된다는 것이다. 따라서 선거가 있는 해의 [정치자금 수입·지출 보고서]에는 선거통장으로 이체된 선거비용외 지출액뿐만 아니라 선거통장으로부터 지출되는 선거비용 및 선거비용외 지출도 같이 기재될 수 있다. 이러한 이유로 선거가 있는 해의 [정치자금 수입·지출 보고서]의 선거비용외 지출액은 선거비용 지출액 일부를 포함할 수 있다. 이 점은 본 연구를 진행하는 과정에서 익명을 요구한 선거 회계책임자의 인터뷰를 통하여 파악할 수 있었다. 의견을 제시해준 익명의 선거 회계책임자에게 이 지면을 통하여 감사의 말을 전합니다.

받는 반면, 선거비용외 지출은 이러한 제한을 받지 않고 무제한적으로 지출할 수 있다는 점이다.³⁾ 둘째, 선거비용외 지출의 상당한 출처가 후보자 자산(60%)에 있다는 점이며, 이는 후보자 재산이 정치자금 지출에 영향을 미칠 수 있다는 것이다(김정도·김진하·정준표 2013). 따라서 선거비용뿐만 아니라 선거비용외 지출도 모두 득표율과 연관되어 있다는 점을 고려할 때(김정도·김진하·정준표 2013; 정준표·김진하·김정도 2013; 김정도·정준표 2016), 후보자로서는 선거비용외 지출을 무제한으로 높이고자 하는 유혹에 언제나 노출되어 있다.

〈표 1〉 [정치자금 수입·지출 보고서] 양식

구분	수입	지출			잔액	비고
		선거비용	선거비용외	소계		
자산						
후원회 기부금						
정당 지원금	보조금					
	보조금 외					
합계						

본 연구의 분석은 후원회 기부금으로 조달된 선거비용외 지출에 초점을 두고자 한다. 선거비용외 정치자금 지출은 크게 기본경비와 정치활동비로 구분된다. 기본경비는 인건비와 사무소 설치·운영비로 구분되며, 정치활동비는 정책개발비, 조직활동비, 여성정치발전비, 지원금, 그 밖의 경비로 구분한다(〈부록 1〉. [정치자금사무관리 규칙] 선거비용외 정치자금 지출 참조).⁴⁾ 〈부록 1〉에 제시된 것처럼 “항”에 해당하는 선거비용외 정치자금은 “목”으로 세분화된다. 그리고 “목”은 다시 기본경비/정치활동비로, 기본경비는 인건비/사무소 설치·운영비로, 정치활동비는 정책

3) 물론 선거비용외로 지출할 수 있는 항목이 제한되어 있어 무제한 지출이 현실적으로 어렵다는 지적이 있으나, 법적인 제한 장치는 존재하지 않는다.

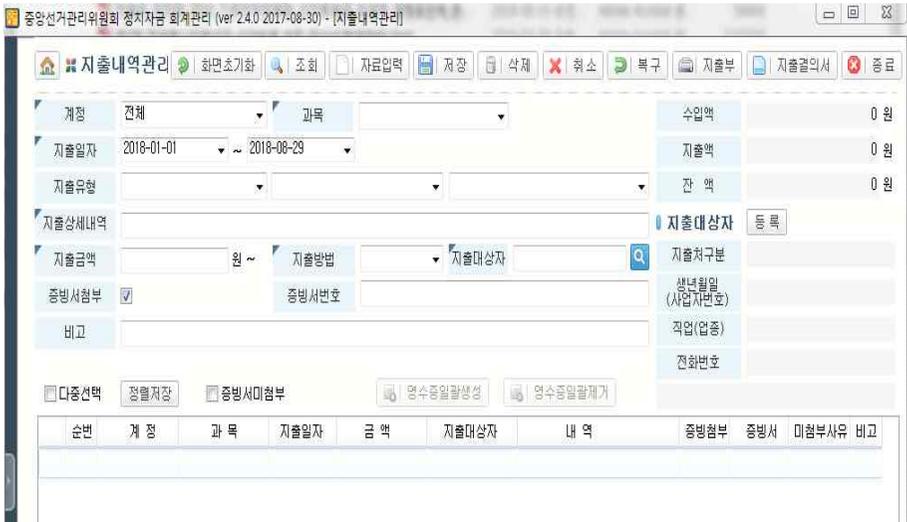
4) 선거기간 동안 사용된 선거비용외 정치자금 지출에 대해서는 [선거비용 보전 안내서]에 제시되어 있다(〈부록 2〉 [선거비용 보전 안내서] 선거비용외 정치자금 참조).

개발비/조직활동비/여성정치발전비/지원금/그 밖의 경비로 세분화된다. 그러나 각 “목”의 하부 유형은 구성하지 않고 회계책임자에 따라 해석을 달리할 수 있는 “과목해소”를 두고 있기 때문에 선거비용외 정치자금 지출은 “목”까지 유형화가 가능한 반면, “목” 이하는 회계책임자에 따라 다양한 해석이 가능하게 된다.

그렇다면 선거비용외 지출 보고의 실태는 어떠한가? [정치자금 수입·지출 보고서] 세부 내역을 보면, 규정에 따른 지출 보고가 이루어지지 않다는 것을 알 수 있다. 예를 들어 B국회의원의 보고서 내역을 보면, “목”에 대한 지정도 없이 단지 2016년 4월 26일 “기자간담회” 166,000원 지출, 27일 “의원간담회” 27,000원 지출, 29일 “지역사무소 공과금 및 신문대금 납부” 144,930원 지출, 29일 “지역 현안 정책간담회비” 34,000원 지출, 30일 “의원정책간담회비” 51,000원 지출 등 회계책임자의 임의에 따른 내역만이 기록되어 있다. 즉 회계책임자에 따라 해석을 달리할 수 있는 “과목해소”에 따른 내역 기재를 넘어 “목”에 따른 내역 기재도 준수되지 않고 있었다.

이러한 원인 중 하나는 선거관리위원회가 제공하는 [정치자금 회계관리 프로그램]에서 찾을 수 있다. 왜냐하면 <그림 1>에 제시된 바와 같이 선거비용외 지출 보고는 선거비용과 달리 “지출 유형”을 지정할 수 없기 때문이다.

<그림 1>은 정치자금 회계관리 프로그램에서 후보자의 정치자금 지출 내역을 기입하는 창이다. 선거비용 지출 보고의 “지출 유형” 칸에는 대분류, 중분류, 소분류 선택지가 있어, 각 분류를 지정하면 이에 따른 세부 분류 선택지가 나타난다. “지출 상세 내역”은 대분류/중분류/소분류를 모두 선택한 후 기재하도록 되어 있어, 선거비용 지출의 경우 대분류/중분류/소분류 모두 규정이 준수될 수 있다(<부록 3> [정치자금 회계관리 프로그램] 선거비용 지출 유형 분류 참조).



〈그림 1〉 정치자금 회계관리 프로그램

출처: 중앙선거관리위원회(2018b)

반면 선거비용외 지출의 경우 “지출 유형” 칸에서의 선택지가 없고 “지출 상세 내역”을 바로 기입하도록 제시되어 있다. 이같은 이유로 “목”과 “과목해소”에 따른 분류가 아닌 회계책임자자 임의에 따른 내역이 기재된다(중앙선거관리위원회 2018b, 29). 따라서 국회의원(후보자)이 제출한 [정치자금 수입·지출 보고서]에서 선거비용외 지출은 회계책임자의 임의에 따른 구분만이 존재한다고 볼 수 있다. 이러한 보고 방식은 정치활동을 도모하기 위하여 시민이 기부한 정치후원금이 적절하게 쓰이는지를 파악하는 데 어려움을 준다. 특히 선거비용외 정치자금이 본래 목적인 정치활동에 주로 사용되는지 아니면 사무소 유지 등 기본경비에 주로 사용되었는지조차도 파악하기 어렵게 한다.

따라서 선거비용외 정치자금 지출의 실태를 유형별로 파악하고자 하는 본 연구는 중앙선거관리위원회 규칙인 [정치자금 사무관리 규칙]의 구분을 준용하여 선거비용외 정치자금 지출 유형화를 시도했다. 그 결과는 〈표 2〉와 같다.

〈표 2〉는 선거비용외 정치자금의 지출을 크게 기본경비와 정치활동비로 구분한다. 기본경비는 인건비와 사무소 설치·운영비에 따라 구분하고, 각 유형의 세목은

〈부록 1〉에 제시한 바와 같이 과목해소 예시를 토대로 구분하였다. 또한, 기본경비 세목 구분의 방식과 같이 정치활동비도 분류하였다. 정치활동비는 정책개발비, 조직활동비, 여성정치발전비, 지원금, 그 밖의 경비로 구분되며, 각 유형의 세목은 〈부록 1〉에 제시된 과목해소 예시를 토대로 정하였다. 끝으로 정치활동비의 하부 범주로서 선거활동비를 신설하였다. 왜냐하면, 선거가 있는 해의 회계보고 특성상 선거비용외 지출의 중복 기재가 나타날 수 있기 때문이다. 이와 같은 분류 방식은 익명의 다수 선거 회계책임자에 의하여 타당성을 확보하고 있다.

〈표 2〉 선거비용외 지출의 항목별 구분

목1	목2	세목
기본경비	가. 인건비	
	나. 사무소 설치·운영비	
정치활동비	가. 정책개발비	
	나. 조직활동비	
	다. 여성정치발전비	
	라. 지원금	
	마. 그 밖의 경비	
	바. 선거활동비*	

출처: [정치자금사무관리 규칙](중앙선거관리위원회규칙 제472호, 2018.1.19., 일부 개정)

별표 1 수입·지출 과목해소표

주: * 별표 1과 별도로 신설된 항목

본 연구의 분석대상은 국회의원 3명의 [정치자금 수입·지출 보고서]이다. 분석시기는 선거가 없는 해와 선거가 있는 해의 분석을 위하여 2015년과 2016년으로 선정하였다. 3명의 국회의원은 정당별 특성을 파악하기 위하여 더불어민주당, 자유한국당, 정의당 의원 각각 1명이 채택되었다. 또한, 선거구 크기와 선수에 따른 효과를 통제하기 위하여 수도권 국회의원, 그리고 3선 이상의 국회의원으로 분석대상을 한정하였다.

이러한 연구 설계에 따라 채택된 의원은 더불어민주당 노웅래 국회의원(서울시 마포구갑), 자유한국당 김용태 국회의원(자유한국당 서울시 양천구을), 심상정 국회의원(경기도 고양갑)이다. 본 연구는 이들 세 명의 국회의원들이 제출한 2015년과 2016년의 [정치자금 수입·지출 보고서]에 근거하여 후원회 기부금 계정의 선거비용외 정치자금 지출을 분석하였다.⁵⁾ 따라서 개인 자산과 정당 지원금에 의한 선거비용외 지출은 분석 대상에서 제외되었으며, 후원회 기부금 계정의 선거비용외 정치자금 지출도 분석대상이 아님을 밝힌다.

IV. 선거비용외 지출에 대한 정량적 실태 분석

선거비용외 지출은 크게 기본경비와 정치활동비로 나뉘며, 기본경비 항목은 세부적으로 인건비와 사무소 설치·운영비 항목으로 구분된다. 정치활동비는 정책개발비, 조직활동비, 여성정치발전비, 지원금, 그 밖의 경비, 선거활동비로 나뉜다. 기본경비와 정치활동비를 먼저 분석한 후, 각 항목의 세부 항목별로 분석을 실시하였다. <표 3>은 노웅래, 김용태, 심상정 의원의 2015년과 2016년 선거비용외 지출 전체에서 기본경비 항목과 정치활동비 항목의 비중이다.

선거비용외 지출을 살펴보았을 때, 가장 흥미로운 점은 비록 세 명에 대한 분석이었지만 세 명 의원 모두를 관통하는 일정한 경향이 발견되지 않았다는 것이다. 2015년의 경우, 노웅래 의원은 기본경비와 정치활동비의 비중이 48.1 대 51.9로 거의 비슷하게 나타났다. 하지만 심상정 의원의 경우에 45.6 대 54.4로 정치활동비의 비중이 상대적으로 더 컸으며, 김용태 의원의 경우에는 85.9 대 14.1로 오히려 기본경비의 비중이 압도적으로 크게 나타났다. 따라서 <표 3>에 비추어볼 때 선거비용외 지출 중에서 기본비용과 같은 고정비용의 비중이 압도적이란 주장은 타당성을 획득하지 못하고 있다.

5) 시간과 비용의 제한으로 본 연구의 분석은 이들 3명 국회의원의 선거비용외 지출에 대한 실태 분석으로 제한되나, 본 연구를 토대로 발견되고 유형화된 범주를 통하여 전체 국회의원 전체적인 실태 분석이 요구된다.

〈표 3〉 선거비용의 지출 비중

(단위: 원)

연도	항목	노웅래	김용태	심상정
2015년	기본경비	79,318,711 (48.1%)	213,028,525 (85.9%)	86,164,040 (45.6%)
	정치활동비	85,480,794 (51.9%)	34,927,050 (14.1%)	102,893,115 (54.4%)
	합계	164,799,505 (100%)	247,955,575 (100%)	189,057,155 (100%)
2016년	기본경비	53,163,466 (20.5%)	119,515,073 (38.4%)	35,405,559 (13.9%)
	정치활동비	205,603,525 (79.5%)	191,882,429 (61.6%)	215,094,441 (84.4%)
	합계	258,766,991 (100%)	311,397,502 (100%)	250,500,000* (98.3%)

주: * 심상정 의원의 2016년 경우 미분류된 두 건의 지출(4,500,000원)이 있음

또 다른 점은 세 국회의원 모두 2015년보다 2016년에 정치활동비 지출을 높였다는 것이다. 즉, 국회의원 선거가 있었던 2016년에 세 명 모두 기본경비를 줄이고 정치활동비 지출을 높였다. 이와 같은 발견은 선거가 없는 해에는 국회의원 사무소 유지 등 기본경비에 대한 비중이 상대적으로 크지만, 선거가 있는 해에는 선거비용의 지출도 선거비용의 보조적 수단으로 사용되고 있다는 가설을 추정하게 한다.

1. 기본경비 항목

노웅래, 김용태, 심상정 의원의 2015년과 2016년 선거비용의 지출에서 기본경비 세부 항목에 대한 분석은 〈표 4〉와 같다. 2015년 기본경비 지출 세부 항목을 나타낸 〈표 4〉를 보면 노웅래 의원과 심상정 의원은 인건비보다는 사무소·설치운영 비용이 각각 64.1%와 70.9%로 더 큰 비중을 차지하고 있다. 하지만 김용태 의원의 경우, 사무소 설치·운영 비용보다 인건비가 61.4%로 더 크게 나타남을

알 수 있다. 이것은 인건비와 사무소 설치·운영 비용에 있어서 어느 한쪽이 압도적인 것이 아니며, 국회의원별로 기본경비 운영에 있어서 차이가 나타난다는 점을 보여준다.

물론 본 연구는 국회의원 세 명의 지출 내역만을 분석한 것이기에 일반화에 한계가 있다. 그러나 <표 4>에 제시된 바와 같이, 기본경비에 있어서 특정 세부항목의 비중이 일관적으로 높지 않다는 점은 국회의원 특성에 따라 기본경비 세부항목이 지출된다는 것을 의미하며, 이는 사무소 설치·운영과 같은 고정비용이 지나치게 높다는 일반적인 지적과는 거리가 있다는 점을 보여준다. 이와 같은 경향은 2016년에도 유사하게 나타난다. 즉 국회의원에 따라 기본경비 세부항목의 지출 비중이 차별적이었다.

<표 4> 기본경비 지출 세부항목

세부 항목	노웅래		김용태		심상정	
	2015년	2016년	2015년	2016년	2015년	2016년
인건비	28,500,000 (35.9%)	6,257,000 (11.8%)	130,872,500 (61.4%)	67,150,000 (56.2%)	25,081,995 (29.1%)	16,234,780 (45.9%)
사무소 설치·운영	50,818,711 (64.1%)	46,906,466 (88.2%)	82,156,025 (38.6%)	52,365,073 (43.8%)	61,082,045 (70.9%)	19,170,779 (54.1%)
합계	79,320,726 (100%)	53,165,482 (100%)	213,030,540 (100%)	119,517,089 (100%)	86,166,055 (100%)	35,407,575 (100%)

다음으로 <표 4>의 인건비 및 사무소 설치·운영 비용 각각의 세부 항목들이 어떻게 구성되어 있는지 살펴보자. 먼저 인건비부터 살펴보면 인건비는 사무직원 인건비, 사무관계 여비, 사무소 기타 인건비로 구성되어 있다. <표 5>는 인건비의 세목별 비중을 나타내고 있는데, <표 5>에서 또한 국회의원을 관통하는 유형은 발견되지 않고 있다.

〈표 5〉 인건비 세목별 비중

세목	노용래		김용태		심상정	
	2015년	2016년	2015년	2016년	2015년	2016년
사무직원 인건비	4,300,000 (15.1%)	2,000,000 (32.0%)	125,900,000 (96.2%)	66,850,000 (99.6%)	20,952,916 (83.5%)	12,000,000 (73.9%)
사무관계 여비	24,200,000 (84.9%)	47,000 (0.8%)	0 (0%)	0 (0%)	748,491 (3.0%)	41,500 (0.3%)
사무소 기타 인건비	0 (0%)	4,210,000 (67.3%)	4,972,500 (3.8%)	300,000 (0.4%)	3,380,588 (13.5%)	4,193,280 (25.8%)
합계	28,502,015 (100%)	6,259,016 (100%)	130,874,515 (100%)	67,152,016 (100%)	25,084,010 (100%)	16,236,796 (100%)

예를 들어, 노용래 의원의 경우 2015년에는 사무관계 여비가 84.9%로 가장 큰 비중을 차지했다. 그러나 김용태 의원과 심상정 의원의 경우, 사무직원 인건비가 각각 96.2%와 83.5%로 가장 높은 반면, 사무관계 여비는 실질적으로 거의 사용되지 않았다.

2015년과 2016년을 대비할 때, 노용래 의원의 경우 상당한 변화가 있었던 반면, 김용태 의원과 심상정 의원은 큰 변화를 보이지 않고 있었다. 즉 노용래 의원은 2015년의 경우 사무관계 여비가 84.9%로서 압도적으로 높은 비중을 차지했으나, 2016년에는 2015년에 전혀 지출하지 않았던 사무소 기타 인건비가 67.3%로 증가했으며, 사무직원 인건비도 32.0%으로 높아졌다. 반면 김용태 의원과 심상정 의원은 비슷한 지출 행태를 보이고 있었다. 김용태 의원의 경우 2015년과 유사하게 사무직원 인건비가 압도적으로 높은 99.6%이었으며, 심상정 의원도 다소 낮아진 했으나 73.9%로 사무직원 인건비에 대한 지출 비중이 높았다.

기본경비의 두 번째 세부항목인 사무소·설치운영에 관한 세목별 비중은 〈표 6〉에 제시되어 있다. 사무소·설치운영 세부항목은 사무소 부대경비, 사무소 임차료, 사무소 물품구입비, 사무소 운영수수료, 사무소 운영비, 사무소 공공요금, 사무소 제세공과금, 사무소 기타 비용으로 구성되어 있다. 사무소·설치운영 세부항목

중 가장 큰 비중을 차지하는 항목은 사무소 임차료와 사무소 공공요금이었다. 2015년의 경우, 사무소 임차료는 노웅래 의원은 27.2%, 김용태 의원은 37.3%, 그리고 심상정 의원은 10.8%를 차지하였다. 사무소 공공요금의 경우에 노웅래 의원은 56.3%, 김용태 의원은 41.1%, 그리고 심상정 의원은 16.7%를 차지하였다.

2016년의 경우, 사무소 설치·운영 비용이 2015년과 비교하여 상당히 줄어든 것을 알 수 있다. <표 6> 하단의 “합계”에 제시된 것처럼 모든 국회의원에 있어서 고정비용의 하나인 사무소 설치·운영 비용 절대금액이 선거가 없던 해인 2015년에 비해 선거가 있던 해인 2016년에 감소하고 있다는 점은 주목할만하다.

<표 6> 사무소 설치·운영 세목별 비중

세목	노웅래		김용태		심상정	
	2015년	2016년	2015년	2016년	2015년	2016년
사무소 부대경비	1,100,000 (2.2%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)
사무소 임차료	13,826,400 (27.2%)	22,516,981 (48.0%)	30,610,800 (37.3%)	18,915,066 (36.1%)	6,620,499 (10.8%)	6,376,360 (33.3%)
사무소 물품구입비	2,843,130 (5.6%)	2,310,144 (4.9%)	6,120,240 (7.4%)	6,352,700 (12.1%)	7,947,631 (13.0%)	2,916,916 (15.2%)
사무소 운영 수수료	0 (0%)	60,500 (0.1%)	2,226,900 (2.7%)	500,500 (1.0%)	700 (0.0%)	166,000 (0.9%)
사무소 운영비	1,395,400 (2.7%)	2,202,200 (4.7%)	1,522,150 (1.9%)	804,100 (1.5%)	1,524,150 (2.5%)	1,682,049 (8.8%)
사무소 공공요금	28,635,181 (56.3%)	18,333,771 (39.1%)	33,799,435 (41.1%)	19,836,207 (37.9%)	10,175,905 (16.7%)	6,009,354 (31.3%)
사무소 제세공과금	0 (0%)	0 (0%)	4,000,000 (4.9%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)
사무소 기타 비용	3,018,600 (5.9%)	1,482,870 (3.2%)	3,876,500 (4.7%)	5,956,500 (11.4%)	34,813,160 (57.0%)	2,020,100 (10.5%)
합계	50,820,726 (100%)	46,908,482 (100%)	82,158,040 (100%)	52,367,089 (100%)	61,084,060 (100%)	19,172,795 (100%)

사무소 임차료 항목에 있어서 세 국회의원은 각각 다른 양상을 보여주고 있다. 사무소 임차료는 지출의 특성상 연도별 그리고 국회의원별로 큰 차이가 없을 것으로 예상할 수 있다. 특히 본 연구의 분석대상인 3선 이상의 수도권 의원이기 때문에 세 명 간에 큰 차이를 예상하기 어려웠다. 그러나 심상정 의원과 비교해서 김용태 의원과 노웅래 의원의 경우에는 큰 폭의 변동이, 그것도 서로 다른 방향으로 나타났다. 이러한 발견은 국회의원 선거를 앞두고 사무소를 선거에 보다 편리한 곳으로 옮겼거나 기존의 사무실 임차료가 부담이 되어 좀 더 저렴한 사무실로 이사했던 것으로 추정해 볼 수 있다. 한편 사무소 설치·운영 비용 중에 사무소 임차료와 더불어 가장 큰 비중을 차지하는 사무소 공공요금의 경우에는 세 국회의원 모두 비용이 감소하였다. 국회의원 선거를 대비한 비용 마련을 위해서 고정비용을 최대한 줄인 것으로 보인다. 이러한 점은 선거비용외 지출이 선거와 밀접하게 연동되고 있다는 점을 다시 한번 보여준다.

사무소 기타 비용 항목은 세부 항목 중에서 일정하게 분류되지 않는 비용들을 모아놓은 것이기에 특정에 한계가 있다. 그러나 심상정 의원의 경우, 2015년과 비교하여 2016년에 3,000만원 넘는 지출이 줄어든 점, 그리고 다른 국회의원들에 비해 2015년 기타 비용이 지나치게 많았다는 점은 주목할만하다.

2. 정치활동비 항목

기본경비에 비해 다양한 세부 항목으로 구성된 정치활동비 항목에는 정책개발비, 조직활동비, 여성정치발전비, 지원금, 그 밖의 경비, 선거활동비 등이 있다. 주요 정당인 노웅래 의원과 김용태 의원의 경우, 2015년과 2016년 모두 정책개발비와 조직활동비가 높은 비중을 차지하고 있었다. 한편 심상정 의원의 경우, 2015년에는 그 밖의 경비가 2016년에는 지원금이 높은 비중을 차지하고 있었다. <표 7>은 정치활동비 지출의 세부 항목을 정리한 표이다.

〈표 7〉 정치활동비 지출 세부 항목

세부 항목	노웅래		김용태		심상정	
	2015년	2016년	2015년	2016년	2015년	2016년
정책개발비	41,411,630 (48.4%)	24,853,870 (12.1%)	16,998,250 (48.7%)	17,371,000 (9.1%)	27,482,180 (26.7%)	14,445,170 (6.7%)
조직활동비	44,069,860 (51.6%)	42,800,000 (20.8%)	17,928,800 (51.3%)	169,319,500 (88.2%)	14,817,250 (14.4%)	64,335,115 (29.9%)
여성정치발전비	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)
지원금	0 (0%)	137,949,544 (67.1%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	124,680,813 (58.0%)
그 밖의 경비	-696** (0.0%)	0 (0%)	0 (0%)	5,191,929 (2.7%)	60,593,685 (58.9%)	11,633,343 (5.4%)
선거활동비*	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)
합계	85,482,809 (100%)	205,605,430 (100%)	34,929,065 (100%)	191,884,445 (100%)	102,895,130 (100%)	215,096,457 (100%)

주: * 정치자금사무관리 규칙과 별도로 신설된 항목, ** 농협하나로마트 현금IC결제 환급금임

2015년의 경우, 노웅래 의원과 김용태 의원은 정책개발비와 조직활동비를 합하면 100%로서 다른 세부 항목인 여성정치발전비, 지원금, 그 밖의 경비 모두에 지출된 바가 없다. 그러나 심상정 의원의 경우에는 정책개발비와 조직활동비를 합한 비중이 41.1%로 절반에도 미치지 못하여 노웅래 의원, 김용태 의원과 비교하여 큰 차이를 보인다. 반면, 심상정 의원의 경우, 2015년 그 밖의 경비가 58.9%로 가장 높은 비중을 차지했고, 2016년에는 다른 후보자에 대한 지원금을 의미하는 지원금 항목이 58.0%로 가장 높은 비중을 차지했다.

흥미로운 점은 여성정치발전비의 지출이 세 국회의원 모두 없었다는 것이다. 여성의 권익 신장을 위해 마련한 항목이 유명무실하다는 점이 의외의 결과라고 할 수 있다. 특히 대표적 여성 정치인인 심상정 의원조차 전혀 지출이 없다는 점에

서 여성정치발전비가 지출하는데 제약조건이 많은 것인지 등에 대한 추가 연구가 필요하다.

2015년도 대비 2016년의 정치활동비는 선거와 밀접하게 연동되고 있다. 첫째, <표 7>의 하단 “합계”에 제시된 바와 같이, 세 국회의원 모두 정치활동비가 1억 원 이상 큰 폭으로 증가했다. 앞서 분석한 바와 같이 2016년에 기본경비가 감소했다는 점을 상기할 때, 2016년의 정치활동비 증가는 선거와의 관련성을 추정할 수 있다. 둘째, 2015년 대비 2016년에 김용태 의원과 심상정 의원의 조직활동비가 큰 폭으로 상승했다. 정치활동비 중 선거와의 연관성이 가장 높은 조직활동비가 2016년에 큰 폭으로 상승했다는 점은 다시 한번 선거비용외 지출의 선거 관련성을 의심케 한다. 이와 같은 주장은 2015년에는 전혀 지출이 없었던 지원금 항목 비중이 2016년 가장 높은 비중으로 나타난 노용래 의원과 심상정 의원의 사례를 통해 반증된다.

일반적으로 정치활동비 세부 항목에 있어서 가장 큰 비중을 차지하는 것은 정책개발비와 조직활동비이다. 먼저 정책개발비에 대한 세목별 비중을 살펴보자. 분석 결과는 <표 8>에 제시되어 있다. 2015년 정책개발비의 세부 항목 중에서 가장 높은 비중을 차지하는 세목은 정책회의 개최비와 정책 개발 여론조사비였다. 김용태 의원은 두 세부 항목이 정책개발비의 전체를 차지하였으며, 노용래 의원의 경우에도 4분의 3 이상을 차지하였다. 반면 심상정 의원은 이 두 항목의 지출보다는 정책 기타 비용의 지출이 43.8%에 달하여 더 높은 비중을 차지했다. 이와 같이 다른 국회의원들과 다른 심상정 의원의 지출 행태는 <표 8> 여러 곳에서 확인되고 있다.

반면, 2015년에 정책연구소 운영경비와 정책 개발 용역비, 정책 평가비는 세 국회의원 모두 전혀 지출이 없었다. 정책 교육 연수비는 노용래 의원만이 1.2% 사용하였다. 이것은 국회의원들이 정책을 개발하는데 있어서 개별 싱크탱크를 만들기보다 정당 내의 정책연구소에 의존하며, 국회의원이 개인적으로 외부에 용역을 발주하거나 정책 개발과 시행에 대한 외부평가를 의뢰하는데 인색하다는 점을 보여준다. 이러한 발견은 한국 국회의원들이 정책 구상에 대해 생각하는 바를 반영하는 것으로 보인다.

〈표 8〉 정책개발비 세목별 비중

세목	노용래		김용태		심상정	
	2015년	2016년	2015년	2016년	2015년	2016년
정책연구소 운영 경비	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)
정책 개발 기본경비	9,200,000 (22.2%)	7,000,000 (28.2%)	0 (0%)	0 (0%)	4,200,000 (15.3%)	13,694,170 (94.8%)
정책교육 연수비	495,000 (1.2%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)
정책 개발 여론조사비	0 (0%)	0 (0%)	10,345,750 (60.9%)	7,468,000 (43.0%)	9,800,000 (35.7%)	0 (0%)
정책 개발 용역비	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	2,500,000 (14.4%)	0 (0%)	0 (0%)
정책 평가비	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)
정책회의 개최비	31,716,630 (76.6%)	16,732,970 (67.3%)	6,652,500 (39.1%)	3,403,000 (19.6%)	1,432,000 (5.2%)	751,000 (5.2%)
정책 기타 비용	0 (0%)	1,120,900 (4.5%)	0 (0%)	4,000,000 (23.0%)	12,050,180 (43.8%)	0 (0%)
합계	41,413,645 (100%)	24,855,886 (100%)	17,000,265 (100%)	17,373,016 (100%)	27,484,195 (100%)	14,447,186 (100%)

본 연구의 분석대상인 노용래, 김용태, 심상정 의원은 각 정당의 중진 국회의원이다. 그러나 이들 국회의원이 실제 정책 개발을 심도 있게 준비하는 모습은 지출내역을 통해서만 찾아보기 어려웠다. 그 이유는 첫째, 정치활동비에서 정책개발비가 높은 비중을 차지하나, 정책개발비의 세부 항목 중 정책회의 개최비가 높다는 점이다. 즉 정책회의 개최비의 상당 부분이 기자간담회 같은 회의를 개최하는 비용이라는 점을 고려할 때, 선거비용외 지출의 상당 부분은 기자간담회와 같은 회의 비용으로 사용했다고 판단할 수 있기 때문이다.⁶⁾

6) 익명을 요청한 보좌관과의 인터뷰에 따르면, “국회의원 1인당 매년 2,000만원의

둘째, 정책개발과 관련성이 높은 정책교육 연수비는 노웅래 의원의 1.2%의 지출 외에는 전무하며, 정책에 대한 평가비용인 정책평가비 지출은 전혀 이루어지지 않았다. 물론 김용태 의원의 경우 정책 개발 여론조사비가 높은 비중을 차지하며, 심상정 의원의 경우 2015년 정책 개발 여론조사비 그리고 2016년 정책 개발 기본 경비에 높은 비중을 나타냈다. 그러나 세 명 모두에 있어서 정책에 대한 구상 또는 평가를 위한 지출이 없었다는 점은 간과할 수 없다고 본다.

정치활동비의 또 다른 세부 항목인 조직활동비는 당원 연수·교육비, 외부 인건비, 교재·연구자료 수집비, 피교육자 급식비·여비, 교육 훈련 임차료, 정당활동 경비, 정당 내부 감독 경비, 조직활동 홍보비, 조직활동 발간비, 조직활동 선거비, 조직활동 후보 지원비, 기타 조직활동비로 구성되어 있다. <표 9>는 조직활동비의 세부 항목 지출을 정리한 표이다.

조직활동비의 가장 큰 비중은 당내 기관지 발간에 사용되는 조직활동 발간비와 정당활동 경비이다. 2015년의 경우, 두 항목을 합치면 노웅래 의원은 83%, 김용태 의원은 69.3%, 심상정 의원은 무려 92.6%에 달한다. 노웅래 의원과 김용태 의원은 조직활동 발간비가 큰 비중을 차지한 반면, 심상정 의원은 정당활동 경비가 큰 비중을 차지하였다. 그 이유는 당시 정의당의 당대표로서 정당 활동에 대한 지출이 높았기 때문인 것으로 추정된다.

2015년과 비교해서 2016년에 차이가 나타나는 항목은 조직활동 선거비로서 2015년에는 세 국회의원 모두 지출이 없었지만, 2016년에는 김용태 의원이 90.4% 외에 노웅래 의원이 7%, 심상정 의원이 4.7%를 사용하였다. 정당활동 경비의 경우, 당대표였던 심상정 의원을 제외하면 노웅래 의원은 26.1%가 감소하였고 김용태 의원은 18.7% 급감하였다. 다만 김용태 의원의 정당활동 경비 지출이 2015년 3,600,000원이었고 2016년에는 2,400,000원이기 때문에 사실상 큰 감

정책개발비가 지급되고, 이 비용으로 공청회, 토론회, 연구용역(500만원 이내), 기자 접대(간담회) 등을 한다. ... 선거비용외 정치자금에서 정책개발비는 사실 정책 준비 단계에 사용되는 비용이라고 생각할 수 있다. 하지만 실질적으로 지역구민, 기자, 교수 등과 식사하는 비용이 많이 소요된다. 이 부분도 정책과 관련한 전문가 의견을 듣고, 지역구민의 여론을 살피고, 기자에게 관련 정책 관련 부탁을 한다고 볼 수도 있다. 그런데 상당 부분은 접대나 식사 비용으로 지출된다.”(2019년 8월 11일 면대면 인터뷰).

소는 아니었다고 본다. 조직활동 후보 지원비의 경우, 일부 언론 보도와 달리 세 국회의원 모두 국회의원 선거에 출마하는 다른 후보에 대한 지원은 없었다.

〈표 9〉 조직활동비 세목별 비중

세목	노웅래		김용태		심상정	
	2015년	2016년	2015년	2016년	2015년	2016년
당원 연수·교육비	4,000,000 (9.1%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)
외부 인건비	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)
교재·연구자료 수집비	0 (0%)	0 (0%)	396,000 (2.2%)	29,000 (0.0%)	0 (0%)	0 (0%)
피교육자 급식비·여비	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)
교육 훈련 임차료	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	481,500 (0.3%)	0 (0%)	0 (0%)
정당활동 경비	12,190,000 (27.7%)	703,500 (1.6%)	3,600,000 (20.1%)	2,400,000 (1.4%)	11,807,000 (79.7%)	52,652,000 (81.8%)
정당 내부 감독 경비	0 (0%)	5,000,000 (11.7%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)
조직활동 홍보비	287,650 (0.7%)	6,623,000 (15.5%)	5,112,800 (28.5%)	4,774,000 (2.8%)	0 (0%)	100,000 (0.2%)
조직활동 발간비	24,352,160 (55.3%)	27,208,500 (63.6%)	8,820,000 (49.2%)	8,195,000 (4.8%)	1,911,250 (12.9%)	6,508,115 (10.1%)
조직활동 선거비	0 (0%)	3,000,000 (7.0%)	0 (0%)	153,000,000 (90.4%)	0 (0%)	3,000,000 (4.7%)
조직활동 후보 지원비	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)
기타 조직활동비	3,240,050 (7.4%)	265,000 (0.6%)	0 (0%)	440,000 (0.3%)	1,099,000 (7.4%)	2,075,000 (3.2%)
합계	44,071,875 (100%)	42,802,016 (100%)	17,930,815 (100%)	169,321,516 (100%)	14,819,265 (100%)	64,337,131 (100%)

V. 결론

본 연구는 국내 최초로 후원금을 재원으로 하는 선거비용외 정치자금 지출 실태를 세부 유형별로 분석했다. 그동안 자료 접근에 대한 어려움과 지출에 대한 범주화가 존재하지 않아서 이루어지지 않았던 선거비용외 지출을 2015년과 2016년에 걸쳐 세 명의 수도권 중진급 의원을 대상으로 분석을 시도했다. 이와 같은 분석은 일반화에 한계가 있다. 그러나 이와 같은 탐색적 연구의 한계는 후속 연구에 대한 촉매라는 기여로 극복될 수 있으리라 본다.

분석결과는 첫째, 선거비용외 지출 중에서 기본비용과 같은 고정비용의 비중이 압도적이라는 기존의 주장은 타당하지 않았다. 국회의원별로 고정비용과 정치활동비용의 비중이 서로 다른 것으로 나타났다. 둘째, 여성의 정치적 권익 신장을 위한 여성정치발전비 지출이 없었다. 여성들의 권익 신장을 대표하는 정치인들을 위해서 마련한 항목이 유명무실하다는 점이 의외의 발견이라 할 수 있다. 셋째, 정치활동비에서 정책개발비가 높은 비중을 차지하고 있었으나, 정책개발비 중 정책회의비가 상당한 비중을 차지하고 있었다. 즉, 정책개발비 세부 항목을 분석한 결과, 정책개발비는 정책 개발을 위한 부문에 정치자금 지출이 있었다기보다는 기자간담회와 같은 정책회의비에 상당한 지출이 있었다.

가장 주목할 발견은 선거비용외 지출이 선거비용외 보조적 수단으로 사용되었을 개연성이다. 2015년도 대비 2016년의 정치활동비 비중이 절대 금액 면에서 그리고 비중 면에 있어서 급격히 높아졌고, 다소의 차이는 있으나 정치활동비 중 선거와 직접적으로 연관되어 있는 조직활동비의 비중이 큰 폭으로 상승했다. 이는 선거비용외 지출이 선거와 관련되지 않은 비용이란 정치자금법의 규정과 달리, 선거와 관련된 비용이라는 것을 의미한다. 이와 같은 판단은 선거비용외 지출의 상당한 재원이 후보자 자산에 기인한다는 연구와 같이 고려할 필요가 있다. 즉 후보자 자산이 선거비용외 지출의 주요한 재원이고, 선거비용외 지출이 사실상 선거비용 지출과 같은 형태로 지출된다면, 경제적 불평등의 정치적 불평등이 또 다른 곳에서 발생한다고 볼 수 있기 때문이다. 이와 같은 판단에 토대를 두어 본 연구는 선거비

용외 지출의 무제한적 사용을 제한하기 위하여 선거비용 지출과 선거비용외 지출을 합산하는 선거비용 총액제를 제안하고자 한다.

참고문헌

- 강신구. 2017. “대선비용과 정치자금.” 한국정치학회 편. 『제19대 대통령선거 외 부평가』, 45-85. 과천: 2017년도 중앙선거관리위원회 용역보고서.
- 김의성. 2004. “정치자금과 선거결과: 16대 총선결과를 중심으로.” 『한국정치학 회보』 38집 2호, 285-302.
- 김의성·임성학. 2002. “한국정치자금의 규모와 조달패턴: 선거관리위원회의 공 식 자료를 중심으로.” 『한국과 국제정치』 18권 3호, 121-149.
- 김정도. 2014. “제19대 국회의원 선거의 후원회 모금액의 양상과 결정요인 분 석.” 『사회과학연구』 25권 2호, 267-288.
- 김정도·김진하·정준표. 2013. “국회의원선거의 정치자금지출 결정요인: 제19대 총선의 선거비용과 선거비용외 지출의 비교분석.” 『의정연구』 19권 2 호, 169-200.
- 김정도·정준표. 2016. “선거자금과 지역주의: 제19대 국회의원 선거자금에 나타 난 지역주의 정도의 측정.” 『국제정치연구』 19집 1호, 23-47.
- 김현태. 2007. 『한국의 선거운동제도와 정치발전: 자유, 공정 그리고 민주주의』. 서울: 오름.
- 류석진·조희정·민희. 2015. “네트워크 사회의 정치후원금 허용과 제도화 방안 연구.” 2015년도 국회사무처 연구용역보고서.
- 문우진. 2010. “국회의원 개인배경과 입법: 입법 메커니즘과 16대와 17대 국회 의 입법생산성.” 『의정연구』 16권 1호, 35-67.
- 엄기홍. 2005. “정치적 평등과 한국의 정치자금법: 미국의 연구결과를 통해 본 한국 정치자금법의 실효성 평가.” 『의정연구』 11권 2호, 89-119.
- 엄기홍. 2006a. “정치자금 기부금 제한법과 이익집단: 미국 주 의회 선거를 대상 으로 한 재검증.” 『국제지역연구』 15권 4호, 31-67.
- 엄기홍. 2006b. “정치자금의 기부목적, 정책영향 혹은 선거지원?: 2004년 고액 기부자 명단의 경험적 분석.” 『한국정치학회보』 40집 3호, 191-209.

- 엄기홍. 2007. “제한적 정치자금 기부금 제한법, 무제한적 선거비용, 그리고 전략적 후보자: 미국 하원선거에서의 정치자금 기부금 분석.” 『미국학논집』 39권 3호, 115-138.
- 엄기홍. 2008a. “한국 후원회의 정치자금 기부금 결정요인: 2004-2006년 기부금액에 대한 경험적 분석.” 『한국정치학회보』 42집 1호, 49-70.
- 엄기홍. 2008b. “광역단체장의 선거공약과 공약이행평가: 평가지수 개발.” 『한국정당학회보』 7권 2호, 217-238.
- 엄기홍. 2011. “고액 정치후원금의 정치적 대표성: 대통령선거 경선, 국회의원선거, 광역단체장선거 후보자 후원회에 관한 경험적 분석.” 『한국정치학회보』 45집 1호, 113-139.
- 엄기홍. 2012. “정치자금 불평등의 수준과 원인: 제18대 국회의원 선거 후원회 모금액에 대한 경험적 분석.” 『21세기정치학회보』 22집 1호, 229-252.
- 엄기홍. 2016. “한국 국회의원은 부패했는가?: 제19대 국회의원 재산자료를 통해 본 경험적 연구.” 『21세기정치학회보』 26집 4호, 25-48.
- 윤종빈. 2005. “국회 입법생산성 제고 방안에 대한 연구.” 『사회과학논총』 23집, 123-147.
- 임성학. 2002. “제16대 총선 선거자금의 조달과 지출: 인터뷰자료의 분석.” 『한국정치학회보』 36집 3호, 245-268.
- 임성학. 2005. “17대 총선의 선거자금과 정치개혁의 효과.” 『한국정치학회보』 39집 2호, 195-215.
- 전용주. 2014. “정치자금 모금과 투명성,” 『공공정책연구』 31권 2호, 175-200.
- 전용주·조진만. 2015 “기초자치단체장 선거후원금 모금액 결정요인에 관한 연구.” 『21세기정치학회보』 25집 4호, 69-85.
- 정준표·김진하·김정도. 2013. “선거와 정치자금: 제19대 총선의 정치자금 결정요인 분석.” 『국제정치연구』 16집 1호, 221-242.
- 정희욱·윤종빈·박영환. 2016. “국회의원의 의정활동에 있어 개인적 수준 변수들의 영향력 분석.” 『정치정보연구』 19권 1호, 243-274.

- 정희옥·장혜영. 2013. “의원의 사회경제적 배경과 국회 생산성과의 관계: 18대 국회를 대상으로.” 『한국정치연구』 22집 2호, 49-74.
- 중앙선거관리위원회. 2018a. “선거비용 보전 안내서.” <http://www.nec.go.kr/portal/bbs/list/B0000338.do?menuNo=200185> (중앙선거관리위원회 통합자료실 내 선거자료, 선거·정당·정치자금 목록) (검색일: 2018년 7월 26일).
- 중앙선거관리위원회. 2018b. “정치자금 회계관리 프로그램 사용자 매뉴얼(후보자후원회용).” <http://www.nec.go.kr/portal/bbs/list/B0000338.do?menuNo=200185> (검색일: 2018년 8월 8일).
- Ansolabehere, Stephen, and Alan Gerber. 1994. “The Mismeasure of Campaign Spending: Evidence from the 1990 U.S. House Elections.” *Journal of Politics* 56(4): 1106-1118.
- Ansolabehere, Stephen, and Shanto Iyengar. 1995. *Going Negative: How Attack Ads Shrink and Polarize the Electorate*. New York: Free Press.
- Ansolabehere, Stephen, Shanto Iyengar, Adam Simon, and Nicholas Valentino. 1994. “Does Attack Advertising Demobilize the Electorate?” *American Political Science Review* 88(4): 829-838.
- Coleman, John J. and Paul F. Manna. 2000. “Congressional Campaign Spending and the Quality of Democracy.” *Journal of Politics* 62(3): 757-789.
- Erikson, Robert S. and Thomas R. Palfrey. 1998. “Campaign Spending and Incumbency: An Alternative Simultaneous Equations Approach” *Journal of Politics* 60(2): 355-373.
- Glantz, Stanton A., Alan I. Abramowitz, and Michael P. Burkart. 1976. “Election Outcomes: Whose Money Matters?” *Journal of Politics* 38(4): 1033-1038.

- Goidel, Robert K. and Donald A. Gross. 1994. "A Systems Approach to Campaign Finance in U.S. House Elections." *American Politics Quarterly* 22(2): 125-153.
- Green, Donald Philip and Jonathan S. Krasno. 1988. "Salvation for the Spendthrift Incumbent: Reestimating the Effects of Campaign Spending in House Elections." *American Journal of Political Science* 32(4): 884-907.
- Green, Donald Philip and Jonathan S. Krasno. 1990. "Rebuttal to Jacobson's 'New Evidence for Old Arguments'" *American Journal of Political Science* 34(2): 363-372.
- Gross, Donald A. 2004. "Campaign Fincance Data" in *Encyclopedia of Social Measurement*. San Diego: Academic Press.
- Jacobson, Gary C. 1976. "Practical Consequences of Campaign Finance Reform: Incumbent Protection Act." *Public Policy* 24: 1-32.
- Jacobson, Gary C. 1978. "The Effects of Campaign Spending in House Elections." *American Political Science Review* 72(2): 469-491.
- 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.
- Kenny, Christopher and Michael McBurnett. 1992. "A Dynamic Model of the Effect of Campaign Spending on Congressional Vote Choice." *American Journal of Political Science* 36(4): 923-937.
- Levitt, Steven D. 1994. "Using Repeat Challengers to Estimate the Effect of Campaign Spending on Election Outcomes in the U.S. House." *Journal of Political Economy* 102(4): 777-798.
- OECD. 2001. "Measuring Productivity OECD Manual: Measurement of Aggregate and Industry-Level Productivity Growth." OECD.

<https://www.oecd.org/sdd/productivity-stats/2352458.pdf> (검색일: 2018년 8월 3일).

Shin, Myungsoon, Youngjae Jin, Donald A. Gross and Kihong Eom. 2005. "Money Matters in Party-Centered Politics: Campaign Spending in the Korean Congressional Election." *Electoral Studies* 24(1): 85-101.

Walther, Larry M. and Christopher J. Skousen. 2009. "Managerial and CostAccounting." <http://library.ku.ac.ke/wp-content/downloads/2011/08/Bookboon/Accounting/managerial-and-cost-accounting.pdf> (검색일: 2018년 8월 3일).

〈부록 1〉 [정치자금 사무관리 규칙] 선거비용외 정치자금 지출

항	목	과목해소	세목명	
선거비용	선거비용	·「공직선거법」 제119조(선거비용 등의 정의)의 선거비용에 해당하는 비용		
선거비용외 정치자금	기본경비	가. 인건비	·사무직원에 대한 봉급·수당·여비·활동비·격려금	사무직원 인건비
			·일반사무관계에 소요되는 여비	사무관계 여비
			·그 밖의 인건비	사무소 기타 인건비
		나. 사무소설치·운영비	·건물신축 또는 매입 그 밖의 부대경비	사무소 부대경비
			·임차계약에 의한 토지·건물·기계시설 등의 임차료	사무소 임차료
			·사무소에 필요한 물품구입비	사무소 물품구입비
			·사무소운영에 필요한 수수료 및 수선비	사무소 운영 수수료
			·각종 보험료, 연료비, 자동차유지비(사무용에 한함)	사무소 운영비
			·전신전화 그 밖의 공공요금 일체	사무소 공공요금
	·소송사건에 필요로 하는 공탁금 그 밖의 제세공과금		사무소 제세공과금	
	·그 밖의 사무소설치·운영비	사무소 기타 비용		
	정치활동비	가. 정책개발비	·중앙당의 정책연구소 운영경비	정책연구소 운영경비
			·정책개발 부서의 기본경비(정책개발부서직원의 봉급·수당·여비·활동비·격려금, 사무용비품 및 소모품비, 연료비·자동차유지비, 공공요금·제세공과금)	정책개발 기본경비
			·정책개발부서 직원의 교육·연수, 정책자료 제작비	정책교육연수비
·정책개발 관련 여론조사비			정책개발여론	

항	목	과목해소	세목명
			조사비
		·외부연구소나 외부전문가에게 의뢰하는 정책개발 관련 용역비	정책개발용역비
		·정책평가비(다만, 대규모집회를 통한 정책평가보고대회는 제외)	정책평가비
		·정책개발관련 정책결정·평가 등을 위한 간담회, 공청회, 토론회, 세미나, 심포지엄 등 각종 정책회의 개최비	정책회의 개최비
		·그 밖의 정책개발비	정책 기타 비용
	나. 조직활동비	·당원연수·교육관련 경비	당원 연수·교육비
		·강사료 등 특별종사원에 대한 인건비	외부 인건비
		·교재 및 연구자료 수집비	교재·연구자료 수집비
		·피교육자에 대한 급식비·여비	피교육자 급식비·여비
		·교육훈련을 위한 장소·시설 임차료 및 유지비	교육훈련 임차료
		·정당의 창당·합당·개편·후보자 선출·당원집회 등 관련 경비	정당활동경비
		·정당 내부의 지휘·감독 활동 경비	정당 내부 감독경비
		·홍보 관련 경비	조직활동홍보비
		·기관지 발행·배부 관련 경비	조직활동발간비
		·공직선거 및 국민투표에 관한 경비	조직활동선거비
		·공직선거의 후보자 등에 지원한 경비	조직활동후보지원비
		·그 밖의 조직활동비	기타 조직활동비
		다. 여성정치	·여성의 정치참여확대에 관한

항	목	과목해소	세목명
	발 전 비	경비	비용
		·그 밖의 여성정치발전비	기타 여성정치발전비
	라. 지원금	·정당의 각급 당부간에 지원한 금전이나 유가증권	정당 지원금
		·그 밖의 지원금	기타 지원금
	마. 그 밖의 경비	·상기 과목 외의 지출	기타 경비
	바. 선거활동비*	·국회의원인 후보자가 자신의 선거통장으로 이체하여 발생한 지출	선거활동비

출처: [정치자금 사무관리 규칙] (중앙선거관리위원회규칙 제472호, 2018.1.19., 일부개정)

별표 1 수입·지출과목해소표.

주: * 별표 1와 별도로 신설된 항목

<부록 2> [선거비용 보전 안내서] 선거비용외 정치자금

공직선거법 조항	지출 항목
제56조 (기탁금)	후보자 기탁금 기탁금 납부 비용
제57조의3 (당내 경선운동)	당내 경선운동 예비후보자 등록 후 실시하는 당내 경선을 위하여 지출하는 경선운동 비용
제60조의2 (예비후보자 등록)	예비후보자 기탁금 기탁금 납부 비용
제60조의2 (예비후보자 등록)	예비후보자의 선거사무소 설치 예비후보자 활동 보조인의 수당·실비 선거사무소 등의 임차료, 선거사무소 등을 천막 등으 로 설치한 경우 설치료 선거사무소 등의 커튼 구입비, 차광용 또는 외부차단 용 썬팅비, 화분 구입 등 인테리어비 책상과 의자 등 OA 구입·설치비 칸막이 등 내부 구조물 설치 및 철거비 등 내부 수 리비 TV, 복사기, 전화기, 프린터, 정수기, 냉·난방 장치 등 설치·유지·구입·임차비 선거구역 현황판 등 각종 게시판 제작비 각종 인영·고무인 등 제작비 선거사무소에 사용하는 사무용 문구류 구입비 선거사무소의 생수·휴지·쓰레기봉투 구입비 선거사무소에서 사용할 침구류 구입비 선거운동과 관련한 도서 구입비 선거사무소의 냉·난방용 연료비 선거사무소 내부 선거홍보물 제작·첨부·게시비 선거사무소 등의 신문·잡지 등 구독료 선거사무소 등 선거방송 모니터용 종합 유선방송의 설치·유지비 선거사무소 이전비 개소식에 참석할 수 있는 정당의 간부·당원 또는 선 거사무관계자들에게 개소식 시 통상적인 범위 내 에서 선거사무소 등 안에서 제공한 개소식 다과비 선거사무소 등에서 선거운동과 관련 없는 단순 잡무 처리(차 대접, 청소 등)를 담당할 노무자에게 지급한

공직선거법 조항	지출 항목
	인부임
제60조의3 (예비후보자 등의 선거운동)	예비후보자 홍보물(세대수의 10/100 이내) 예비후보자 홍보물 발송을 위한 세대주 명단 교부비
제60조의4 (예비후보자 공약집)	예비후보자 공약집 예비후보자 공약집 발간 비용
제61조 (선거운동 기구의 설치)	후보자의 선거사무소 (선거연락소 포함, 이하 '선거사무소 등'이라 함)
	통상적인 범위 내에서 선거사무소 등을 방문하는 사람에게 제공한 다과류 구입비
	선거사무소 등의 입차료, 선거사무소 등을 천막 등으로 설치한 경우 설치료
	선거사무소 등의 커튼 구입비, 차광용 또는 외부차단용 썬팅비, 화분 구입 등 인테리어비
	책상과 의자 등 OA 입차·구입·설치비
	선거사무소 등의 칸막이 등 내부 구조물 설치 및 철거 등 내부 수리비
	선거사무소 등의 선거운동용 전화 키폰 공사비
	선거사무소 등에 전화 이용 선거운동을 위하여 설치한 칸막이 설치비
	선거사무소 등의 TV, 복사기, 프린터, 냉·난방 장치, 정수기 등 설치·유지·구입·입차비
	선거구역 현황판 등 각종 게시판 제작비
	선거사무소 등의 각종 인영·고무인 등 제작비
	선거사무소 등에 사용하는 사무용 문구류, 생수·휴지·쓰레기봉투·침구류 구입비
	선거운동과 관련된 도서 구입비
	선거사무소 등의 냉난방용 연료비
	선거사무소 등의 내부 선거홍보물 제작·첨부·철거비
	선거사무소 등의 신문·잡지 등 구독료 선거사무소 등의 선거방송 모니터용 종합유선 방송의 설치·유지비 선거사무소 등의 이전비 선거사무소 등을 방문하는 사람에게 제공하기 위한 커피 자동판매기 입차 비용 개소식에 참석할 수 있는 정당의 간부·당원들이나 선

공직선거법 조항	지출 항목
	<p>거사무관계자들에게 개소식 시 통상적인 범위 내에서 선거사무소 안에서 제공한 개소식 다과비</p> <p>선거사무소 등에서 선거운동과 관련 없이 단순 잡무 처리(차 대접, 청소 등)를 담당한 노무자에게 지급한 인부임 ⇨ 선거운동과 관련하여 선거사무관계자 외의 자에게 지급한 수당·실비 등은 명목 여하를 불문하고 위법비용으로서 선거비용에 해당</p> <p>개소식과 관련하여 다과 제공을 위한 준비도구(쟁반, 접시, 일회용 젓가락, 숟가락 등)의 구입비</p> <p>선거사무소 등의 사설 경비·보안장치 설치비</p> <p>선거사무소 등의 간판·현판·현수막 (이하 ‘간판 등’ 이라 함)</p> <p>야간에 선거사무소 외벽을 비추기 위해 설치한 조명 설치 비용</p> <p>선거사무소의 간판 등을 비추기 위해 별도로 설치한 조명시설 설치 비용</p> <p>선거사무소 현수막 설치 시 원래 있던 다른 가게의 현수막을 이동 게시하는데 소요된 비용</p>
제64조(선거벽보)	선거벽보, 선거공보, 선거공약서
제65조(선거공보)	선거운동 준비행위인 정책·공약 개발, 여론조사 기획
제66조(선거공약서)	등에 소요된 컨설팅 비용
제67조 (현수막)	거리게시용 현수막 투표 참여 권유 현수막 제작·설치·철거비
제68조 (어깨띠 등 소품)	어깨띠, 윗옷·모자 등 소품 어깨띠 등 소품을 제작하여 업체로부터 택배 등을 통하여 받은 경우 그 운반 비용
제71조 (후보자 등의 방송연설)	방송연설 방송연설의 시연에 소요된 비용
제71조 (후보자 등의 방송연설)	후보자가 방송연설을 위하여 웅변학원, 교습소 등에 지급한 비용
제71조 (후보자 등의 방송연설)	후보자 자신이 직접 한 분장의 재료 구입비, 분장 보조자 사례금, 이발·미용료 등 분장비
제79조 (공개장소에서의 연설·대담)	공개장소에서의 연설·대담 전체 임차료에 선거운동 기간 개시일 전이나 선거일 이후의 공개장소 연설·대담차량 임차비가 포함된 경

공직선거법 조항	지출 항목
	우
	공개장소 연설·대담용 차량의 범퍼, 타이어, 라이닝, 유리, 각종 오일 교환 등 수리·정비비
	공개장소 연설·대담차량 보호용 덮개 구입비
	후보자가 선거운동 기간에 임차하여 사용한 공개장소 연설·대담용 차량의 보험료
	확성장치·녹화기 수리비: 무선마이크, 앰프, 오디오 장치 등 각종 확성장치
	확성장치·녹화기 수리비: 멀티큐브, 멀티비전, 점보트론, 액정 빔프로젝션 등 각종 녹화기
	후보자가 공개장소 연설 능력 향상을 위하여 응변학원, 교습소 등에 지급한 비용
	연설문 코팅비
	선거운동 기간 매일 아침 전문가에게 메이크업을 받은 경우 그에 소요된 비용
	가벼운 접촉사고 발생 시 상당한 손해배상에 근거한 차량 수리비
제 59 조 (선거운동 기간) 제82조의4 (정보통신망을 이용한 선거운동) 제82조의5 (선거운동 정보의 전송 제한)	전자우편, 전화, 문자메시지 등
	전화 선거운동을 위한 텔레마케팅 전문강사 초빙 비용
	일반사무용 또는 정당사무용으로만 사용한 전화 통화료
	투표 참여 권유를 위해 소요된 전화회선 설치 등 비용
	선거사무관계자가 사용한 무전기 가입비·임차비 사용료
선거운동용이 아니라 사무용으로 임차한 컴퓨터 임차료	
제91조 (확성장치와 자동차 등의 사용제한)	확성장치와 자동차
	표지를 부착하여 사용하는 자동차의 임차비·유류비·기사 인건비·수리비 등 운행하는데 소요된 비용
	표지를 부착하여 사용하는 자동차에 선거벽보 첩부·철거에 따른 차량 훼손 수리비
	표지를 부착하여 사용하는 자동차의 도서 지역 이동시 도선비

공직선거법 조항	지출 항목
제108조 (여론조사의 결과 공표 금지 등)	여론조사 후보자(후보자가 되려는 사람을 포함)가 선거에 관한 여론조사의 실시를 위하여 지출한 비용
제118조 (선거일 후 답례 금지)	선거일 후 답례 선거일 후 공개장소 연설·대담차량을 이용하여 당선 사례 또는 낙선 사례 가두방송을 하는 데 소요되는 비용 선거일 후 당선 또는 낙선에 따른 인사 서신 발송 비용
제135조 (선거사무관계자에 대한 수당과 실비 보상)	선거사무관계자에 대한 수당과 실비 보상 후보자 숙박비 후보자의 배우자나 가족의 숙박비 우천 시에 선거사무원에게 지급한 일회용 비옷 구입 비용 후보자가 승용하는 자동차(「공직선거법」제91조 4항 에 따른 자동차를 포함)의 운영 비용(임차료 및 기사 인부임 등) 배우자가 후보자의 선거운동을 위해 승용하는 자동 차의 운행에 소요되는 비용 장애인 후보자가 그의 활동보조인(활동보조인은 한 명만 둘 수 있음)에게 지급한 수당·실비
	그 밖의 사항 업체로부터 물품을 납품받지 못하거나 납품이 지연 되어 선거운동에 사용하지 아니한 경우 그 물품의 구입 비용 선거권자 추천장 인쇄 비용 후보자 본인의 정당활동 사진을 선거기간에 각 언론 기관에 보도용으로 제공한 비용 선거관리위원회 제출용 서류에 첨부되는 후보자 사 진 작성 비용 선거사무관계자 신분증 코팅비 선거비용의 계좌 입금·송금에 따른 수수료 및 선거비 용 지출을 위한 수표 발행 수수료 정치자금 예금계좌 개설을 위한 비용 당선 축하용 꽃다발 구입비 기자회견 장소 사용료 선거인명부 사본 교부 비용과 인쇄 비용

공직선거법 조항	지출 항목
	「공직선거법」제89조 1항에 따른 선거대책 기구에서 상근하는 자가 업무를 수행하는 데 필요한 명함 제작 비용

출처: 중앙선거관리위원회 2018a, 36-58.

<부록 3> [정치자금 회계관리 프로그램] 선거비용 지출 유형 분류

대분류	중분류	소분류
인쇄물	선거벽보	기획도안료
		인쇄비
		운송비
		기타
	선거공보	기획도안료
		인쇄비
		운송비
		기타
	선거공약서	기획도안료
		인쇄비
		운송비
		기타
	후보자 사진	촬영비
		기타
명함	인쇄비	
	기타	
예비후보자 홍보물	기획도안료	
	인쇄비	
	우편요금	
	기타	
광고	신문광고	광고료
		기획도안료
		기타
	TV광고	광고료
		기획도안료
		제작비
		기타
	라디오방송 광고	광고료
		기획도안료
		제작비
		기타
	인터넷 광고	광고료
		기획도안료
		동영상 제작비
		배너 팝업 제작비
		대행수수료

대분류	중분류	소분류	
방송 연설	TV방송 연설	기타	
		시설이용료	
		제작비	
		기획도안료	
	라디오방송 연설	기타	
		시설이용료	
		제작비	
		기획도안료	
소품	어깨띠	제작비	
		기타	
	윗옷	구입비	
		기호 등 인쇄비	
		기타	
	모자	구입비	
		기호 등 인쇄비	
		기타	
	소품	구입(임차)비	
		기타	
	거리 게시용 현수막	거리 게시용 현수막	제작비
			이동 게시비
장비 임차료			
기타			
공개장소 연설 대담	차량	임차비	
		유류비	
		기사인부임	
		임차비(유류비/기사인부임 포함)	
		기타	
	무대연단	설치철거비	
		홍보물 설치 관련	
		기획도안료	
		기타	
	확성장치	차량용 임차비	
		휴대용 임차비	
		기타	
	랩핑비	설치·철거비	

대분류	중분류	소분류
	발전기	기타
		발전기 임차비
		인버터 임차비
		기타
	녹화기	LED 전광판 임차비
		녹화물 제작비
		녹화물 기획도안료
		기타
	로고송	제작비
		저작권료
		인격권료
		기타
	수화통역자	인건비
		기타
	그 밖의 선거운동	녹음기
LED문자·전광판·간판		
기타		
전화전자 우편문자메 시지	전화(인터넷 포함)	설치비
		통화요금
		임차비
		기타
	문자메시지	발송비
		장비 임차료
		기타
	전자우편	발송비
		SNS 전송용 동영상 제작비
기타		
선거사무관 계자	선거사무관계자 수당	선거사무장
		선거연락소장
		회계책임자
		선거사무원
		활동보조인
	동행자 식대	식대
그 밖의 선거운동	그 밖의 선거운동	홈페이지 개설 운영비
		인터넷 홈페이지·모바일 웹
		기타
선거사무소	간판	제작비

대분류	중분류	소분류
		장비 임차
		기타
	현판	제작비
		기타
	현수막	제작비
		장비 임차
		로프 이용료
		기타
	유지비용	수도요금
		전기요금
		기타
	옥상구조물	제작비
		기타

출처: 중앙선거관리위원회(2018b)

주: [정치자금 회계관리 프로그램] 상의 지출 유형을 분류해준 김정민과 중앙선거관리위원회 조사2과 담당자에게 감사드립니다.

Is It Really Expenditure Other Than Election Expenses Not Related To Elections? : Actual Situation Analysis On Expenditure Other Than Election Expenses In 2015 and 2016

Daesik Kim* · Jinman Cho** · Jisung Yoon***

ABSTRACT

This paper is to examine an actual situation on expenditure other than election expenses in Korea. Although this type of money is outside campaign regulations and occupies a relatively big portion of campaign expenditure, it does not draw academic attention. The reasons are simple: limitations on data access and classification of the money. This paper attempts to classify this type of expenditure and analyze three selected congressmen and woman's expenditure in 2015 and 2016. Although many experts argue that the large portion of expenditure other than election expenses is used for a fixed cost, the findings suggest that it does not. The proportion of expenditure related to a fixed cost is not large and varies by congressmen and woman. Second, expenditure other than election expenses is de facto related to elections, unlike the legal provision of campaign finance regulations. Therefore, the findings gives more credibility to the argument that economic inequality leads to political inequality because expenditure other than election expenses is not limited by regulations and the large source of that expenditure comes from candidates. This paper suggests that expenditure other than election expenses should be included in the category of campaign expenditure in general and thus are under surveillance.

Keywords: campaign expenditure, expenditure other than election expenses, campaign contribution, congressmen and woman, income and expense report

투고일: 2020.09.29. 심사일: 2020.10.16. 게재확정일: 2020.11.16.

* Ph.D Candidate, Kyungpook National University(First Author)

** Associate Professor, Duksung Women's University(Co-Author)

*** Assistant Professor, DGIST(Corresponding Author)

[DOI] <http://dx.doi.org/10.21487/jrm.2020.11.5.3.153>

【연구논문】

바이든의 가치·규범 중심 외교와 대중국 정책: 월츠의 이미지 이론을 통한 비교

한성현* · 정한범**

논문요약

미중간 대결 구도가 심화되는 상황에서 트럼프와 바이든 두 사람은 그동안 중국에 대해 강한 견제를 예고하였다는 공통점이 있다. 차이점이 있다면, 바이든은 트럼프와는 달리 가치·규범적 틀을 통한 접근을 시도하며, 동맹과의 강한 연대를 통한 대응을 강조하는 등, 글로벌 이슈에 있어서 중국과의 협력 가능성을 열어두었다는 점이다. 본 연구에서는 바이든과 트럼프의 대중국 정책 결정 배경을 케네스 월츠의 세 가지 이미지 중 제1 및 제2 이미지를 활용하여 분석한다. 그 결과, 트럼프의 통상정책에 그의 사업가적 경험과 개인적인 성향 등의 요인이 반영된 것으로 보인다.

반면, 바이든은 오랜 기간 정치 및 외교 분야에 종사한 경험을 가진바, 협력과 견제라는 미국의 주류 중국 정책의 방향을 그대로 이어나가는 것으로 보인다. 양 당의 정강정책을 활용한 제2 이미지 분석을 통해서도 중국에 대한 공화당과 민주당의 인식차이를 확인하였다. 공화당 내부에 중국에 대한 실망감과 강력한 견제의 목소리가 있었던 것이 트럼프 정책에 반영된 반면에, 중국과의 협력의 여지를 열어두어야 한다는 민주당의 여론이 바이든 정책에 반영된 것으로 분석된다.

주제어: 트럼프, 바이든, 월츠, 가치, 규범, 미중관계, 중국정책

* 성균관대학교 정치외교학과 박사과정.

** 국방대학교 안전보장대학원 교수, 교신저자.

I. 서론

반세기에 걸친 소련과의 냉전에서 승리한 미국은 명실상부한 글로벌 패권국으로 자리 잡았다. 동아시아는 물론이고 중동과 유럽 등 전 지구적 범위에서 미국의 영향력을 투영·구사해왔다. 소련과의 냉전 시기에 구축한 유럽에서의 공동체적 질서와 동아시아에서의 양자(兩者) 중심적 외교질서를 현재까지 유지하고 있으며, 압도적인 군사력과 경제력을 바탕으로 세계정치에서 자신의 패권적 지위를 지켜내고 있다. 한편, 중국은 1978년 덩샤오핑이 개혁·개방을 추진한 이후 빠른 속도로 성장하였으며, 2001년 WTO 가입을 통해 본격적으로 다자무역질서에 편입하는 등, 빠른 경제 성장과 군비 확장을 통해 'G2 국가' 중 하나로 발돋움하게 되었다.

최근 미국이 이러한 중국의 정치·경제적 부상에 다방면에서 적극적으로 대응하면서 '투키디데스 함정'에 빠진 양상을 보이자 국제정치에서 양국관계가 가지는 중요성이 점차 확대되고 있다. 집권 2기를 맞은 중국 시진핑(習近平) 주석은 2017년 10월 대외정책의 키워드로 '신형대국관계'를 제시했다. 이는 변화된 중국의 국제정치 위상에 걸맞게 미국과 새로운 관계 정립을 하겠다는 의미이자, 미국 중심으로 이루어진 국제질서에 대해 정면으로 도전하는 것임을 의미한다. 도널드 트럼프(Donald Trump)는 미국 대통령으로 당선된 이후, 기존의 국제질서를 크게 흔들어 놓았다. 강력한 군사력과 경제력을 바탕으로 글로벌 공공재를 제공하던 미국의 모습은 보이지 않았다. 취임 이후 트럼프는 역외균형 전략을 통해 패권국이 가진 국제질서 유지비용을 줄여나가는 한편, 중국과 무역전쟁, 기술패권 경쟁과 가치·이념적 대립을 강화하고, 중국을 전략적 경쟁자로 지정하는 등 '차이나 배싱(China Bashing)'의 보폭을 넓혀나가고 있다.

1979년 미중 수교 이후 이어져 왔던 두 나라의 협력적 구도가 점차 무너지고 있고, 중국에 대한 미국의 강경정책은 날이 심화되고 있다. 이러한 상황에서 2020년 11월 대통령선거는 국제정치적으로 큰 의미를 가진다. 대통령에 당선된 민주당 조 바이든(Joe Biden)은 2016년 당시 힐러리 클린턴(Hillary Clinton)의 지지율보다 높은 지지율을 보이며 선거에 임했다. 선거 전, 로이터통신과 입소스의 여론조사 결과, 바이든은 50%의 지지율을 확보하여 트럼프를 9%p 차이로 여유

있게 앞선 것으로 나왔으나, 실제 선거에서는 대부분의 경합주에서 매우 근소한 차이의 승부가 펼쳐졌다. 플로리다와 노스캐롤라이나에서는 예상외로 트럼프가 이겼고, 펜실베이니아·미시간·위스콘신·애리조나 등 다른 경합 주에서도 바이든이 예상외의 신승을 거두었다. 트럼프는 코로나19 부실 대응과 경제 상황 악화로 인한 지지율 하락을 겪는 등, 이번 선거에서 고전을 면치 못할 것으로 평가되었으나, 의외의 강력한 ‘현직 프리미엄’과 ‘샤이 트럼프’ 층을 보유하고 있음을 보여주었다. 선거 전부터 우편투표의 공정성 문제를 제기하면서 선거 불복 가능성을 시사했던 트럼프 대통령은 선거 직후에도 패배를 인정하지 않고 줄소송을 제기하고 있는 상황이다. 그야말로, 미국은 지금 과거에 전혀 ‘가보지 않은 길’을 가고 있는 모양새다. 이제 미국은 바이든의 통치 아래서 과거와 같은 미국의 민주주의와 글로벌 리더십을 회복할 수 있을지에 대한 시험대에 올라 있다고 할 수 있다. 바이든 당선인도 이를 의식한 듯 선거 결과의 운곽이 뚜렷해지기 시작하는 시점부터 상대방에 대한 비난보다는 ‘통합’과 ‘인내’를 강조하는 리더십을 보여주고자 노력하고 있다.

미국 대선은 그간 미국 국내뿐만 아니라 국제사회의 주요 관심사가 되어왔으며, 특히 이번 대선이 국제질서에서 미국의 역할에 전환점이 될 것으로 평가됨에 따라, 많은 연구자들이 대선의 향방과 더불어 두 후보가 내놓은 정책에 많은 관심을 가지고 있다. 미국 대통령 선거는 특성상, 코로나19 방역, 경제 회복, 인종 차별 문제 등 국내문제가 대선 아젠다의 중심 자리를 차지해왔다. 그러나 트럼프가 임기 중 국내적 지지 결집을 위해 중국 이슈를 적극 활용해왔고, 선거 전략으로 바이든의 친중(親中) 문제를 제기하면서 중국 이슈도 이번 대선 결과 향방에 있어서 큰 변수 중 하나가 될 것으로 생각되었다.

트럼프와 바이든은 각자의 출신 배경과 개인적인 성향 및 경험, 소속 정당 등에 있어서 큰 차이를 가지고 있다. 그럼에도 불구하고, 국내외 많은 전문가들은 두 사람 모두 중국에 대해서 강경정책을 펼쳐 나갈 것이라고 분석하고 있다. 중국에 대한 미국인들의 부정적인 인식이 역대 최악의 상태로 치닫고 있는 점이나, 올해 5월 미국 하원의 위구르인권법과 7월 상원의 홍콩보안법이 초당(超黨)적 지지를 받아 통과되었던 점을 보면 설득력 있는 추론이다.¹⁾ 그러나 ‘두 후보 모두 당선

1) 美 여론조사 기관 Pew Research Center의 설문조사 결과 73%의 미국인이 중국

후 중국에 대해 강경한 정책을 펼쳐나갈 것이다'고 하더라도 그 양상은 사뭇 다를 것으로 생각된다.

이 연구는 새로 미국의 대통령으로 당선된 바이든의 대중국 정책을 트럼프와의 비교를 통해서 살펴보고, 향후 정책을 전망하는 데에 그 목적이 있다. 결론부터 얘기하자면, 트럼프의 대외정책이 미국 중심의 물질적 이익에 기반한 일방주의적 성격을 띠는다면, 바이든의 외교정책은 미국의 이익을 추구하되, 물질보다는 가치와 규범을 중심으로 동맹국과 국제사회의 협력을 통한 다자주의적 접근을 할 것으로 보인다. 대중국정책에서도 트럼프가 중국의 부상을 견제하기 위해 미국의 힘을 과시하는 일방주의적 '중국 때리기'의 방식을 채택했다면, 바이든은 국제사회의 보편적 가치와 규범을 통해 국제사회의 공감대를 형성하고 중국을 포위하여 중국의 동참을 이끌어내는 방식을 추구할 가능성이 높다. 중국의 입장에서는 이러한 바이든의 전략이 수출기업에 대한 보조금 지급이나, 지적재산권 침해 등의 문제를 다루는 데에 있어서 훨씬 더 까다로울 가능성이 크다는 점을 주목할 필요가 있다.

본 연구는 트럼프와 바이든의 대중국 정책이 협력 가능성, 접근 방식(손익적 접근과 가치규범적 접근), 경쟁 방식(체제 간 경쟁과 체제 내 경쟁)에 있어서 근본적인 차이를 보이는 이유를 다음과 같은 요인에서 찾고 있다. 첫째, 트럼프와 바이든이 가진 경제인과 정치인 출신으로서 각각의 개인적인 경험과 성향이 대중국 정책의 내용이나 추진에 있어서 일정 부분 영향을 미쳤기 때문이다. 둘째, 트럼프와 바이든의 출신 정당인 공화당과 민주당이 가지고 있는 중국에 대한 인식 차이이다. 정당은 국내 대중 여론을 수렴하고, 적극적인 목소리를 냄으로써 행정부를 견제한다. 이 때문에 대선 직전 발간되는 '정강정책'을 살펴보는 것은 각 정당의 지지 여론 층의 인식과 견해를 간접적으로 확인하는 좋은 수단일 것이다.

미국의 대외정책에 영향을 미치는 행위자는 지도자, 정부, 의회, 이익집단 및 여론 등 다양하기 때문에 각기 다른 수준에서 세밀한 분석을 진행하고, 이를 종합적으로 검토해야 한다. 질문을 하나의 수준에서만 던져서는 적절한 답을 찾을 수는 없다. 단 하나의 요인만으로 미국의 대외정책을 설명하는 것은 완전한 분석이라 할 수 없는 것이다. 트럼프와 바이든이 최고 정책결정자로서 각자가 가진 성향과

을 부정적으로 생각한다고 응답(2020.7.30).

배경, 그리고 국내여론의 수렴자인 정당이 가진 인식과 정책 등을 거시적으로 조망하여야 할 것이다.

II. 이론적 검토: 세 가지 이미지

미중관계에 대한 그간의 연구는 중국의 부상이 국제정치에 있어서 어떠한 함의를 줄 것인가에 대해 초점이 맞춰져 있었으며, 국제정치의 구조적 측면에서 분석되어왔다. 현존하는 미국 중심의 국제질서가 언제까지 지속될 것인가에 대한 질문이다(정재호, 2014: 10). 2000년도 초반 초기 미중관계 연구는 중국 입장이나 변수가 어떻게 투영되는지 등에 대해 중국 연구자 중심으로 이루어졌고, 미국이 금융위기를 겪은 2008년을 전후로 하여 국제정치학자, 미국 전문가 등 여타 영역의 전문가들이 관련 연구를 수행하였다. 이는 미국 국력쇠퇴로 인한 국제구도 변화에 대한 관심으로 분석된다(신성호, 2014: 54-55). 이러한 국제체제 구조적 분석은 국제체제 내의 세력 분포의 변화와 등을 포함한 국제정치의 구조적 변화를 확인할 수 있다는 장점이 있고, 향후 도래하게 될 국제질서의 모습에 대한 일정 정도의 예측력을 가지게 되나, 국가 대외정책 결정과 관련한 내부적 동학 등 미시적 변수들을 간과하게 된다. 중국과의 상호작용으로 인해 나타나는 미국 대외정책의 미세한 변화를 포착하기가 어렵다. 뿐만 아니라, 바이든과 트럼프가 같은 시기 서로 다른 대중정책을 주장할 경우 국제체제 구조의 변화가 국가의 행동을 결정한다는 주장은 설득력이 떨어진다고 할 수 있다.

본 연구에서는 트럼프와 바이든의 대중국 정책을 설명함에 있어 국제체제 혹은 구조를 분석하기 보다는 미국 국가 내부 속성을 통해 대외정책을 분석하는 이론 모형을 활용하고자 한다. 미국의 국가정책에 영향을 미치는 수준과 요인은 다양하기에, 어느 특정 수준의 렌즈로 들여다보면 전체 그림을 파악하기가 어렵다. 이에 본 연구에서는 케네스 월츠(Kenneth N. Waltz)가 제시한 개인적, 국가적, 체제적 분석이라는 세 가지 수준(이미지)을 통해 트럼프와 바이든이 취하고 있는 ‘중국 선택지’의 배경을 분석하고자 한다. 월츠의 세 가지 이미지를 통한 분석은 대외정책

결정이라는 사례연구를 풀어나감에 있어서 실마리를 줄 뿐만 아니라, 미국의 대중국 정책에 영향을 미치는 요인과 특성을 각기 다른 수준에서 체계적으로 규명해 볼 수 있다.

월츠는 그의 저서『인간, 국가, 전쟁』에서 인간 본성이 국가행태에 직접적 영향을 미친다고 주장했다(Waltz, 2001). 개인적 수준의 분석은 정치 지도자들의 태도와 신념, 행동들에 대해 지니는 인식이 대외정책 결정에 미치는 영향을 분석한다. 국가간 정치적 동학을 설명함에 있어 개인적 수준의 분석이 타당한지 여부는 학자들 사이에서 오랜 논쟁거리가 되어왔으며, 월츠 또한 이러한 분석이 환원적 분석이라고 하며 비판한 바 있다. 그러나 대외정책 결정에 있어 최고정책 결정자 요인을 생략하는 것은 분석의 완전성이 결여된다. 조지프 나이(Joseph Nye Jr.)는 중요한 역사적 사건의 결과가 인간의 선택인지, 정치경제적 힘에 따른 구조적 요인인지에 대해 오랜 동안 논쟁이 이루어져 왔다고 주장한다. 특히, 히틀러의 위협에 대응한 루스벨트 대통령의 판단이나, 트루먼 대통령의 소련에 대한 대응 방식에서 보는 것처럼 대외정책 결정에 있어서 지도자의 중요성을 강조하였다²⁾. 지도자는 대외정책의 최고 결정권자로, 그가 국가의 대외정책에 영향을 미친다는 것은 당연한 사실이다.

다음으로는 국가 수준의 분석이다. 국가 수준의 분석은 국가 간 분쟁이 한 국가의 내부구조에서 기인한다는 월츠의 두 번째 이미지와 결을 같이 한다. 월츠(2001)는 국제정치에서 설명을 필요로 하는 현상이 너무나 많고 다양하기에 인간 본성이 유일한 결정요인일 수는 없다고 말하면서 국가 수준에서의 분석의 중요성을 강조하였다. 국가 수준의 분석은 국가의 속성에 따라 대외정책이 변화한다는 명제를 내포한다. 국가의 대외정책 결정에는 다양한 국내적 정치 행위자들이 관여한다. 미국의 경우 백악관과 국무부는 물론, 여타 행정부와 의회와 정당, 다양한 이익집단들이 행위자로 참여한다. 국내의 이익집단은 미디어와 함께 여론을 형성하고, 정당 그리고 의회에 영향을 미친다. 이렇게 구성된 의회의 인식은 다시 행정부에 영향을 가하며 때로는 대외정책의 방향을 제시하거나 행정부가 추진하는 대외정책을 견제·감독하기도 한다.

2) Project Syndicate. Is Trump a Turning Point in World Politics? (2020.9.1.).

‘트럼프 2기 정부’나 바이든이 구성하는 ‘신정부’가 동일한 국가의 정부라는 점에서 월츠의 제2 이미지를 미국의 대중국 정책의 분석 틀로 활용하는 것에 대한 타당성에 의문이 제기될 수 있다. 트럼프와 바이든 중 어느 누가 집권하는 것과 상관없이 미국의 정치·사회적 요소에 큰 틀의 변화가 없을 것이라는 점에서, 주요 변수인 두 후보자를 중심으로 분석하는 것이 타당할 수 있다는 것이다. 그러나 트럼프와 바이든의 출신 정당인 공화당과 민주당은 서로 다른 이념과 대외정책을 가지고 있기 때문에, 트럼프와 바이든이 구성할 정부의 국가적 속성이 완전히 동일하다고 판단할 수는 없다.

이뿐만 아니라, 1993년 취임한 클린턴(Bill Clinton)의 대중국 정책이 전임 부시(George H. W. Bush) 행정부가 해오던 ‘건설적인 개입(Constructive Engagement)’ 정책을 유지해온 점을 보면, 지도자인 대통령에게만 초점을 맞추어 대외정책을 분석하는 것도 설득력이 부족하다. 행정부뿐만 아니라 의회와 정당, 이익집단 등이 미국 대외정책 결정에 영향을 미치기 때문에 지도자 개인과 더불어 대중 여론의 매개체 역할을 하는 정당(공화당과 민주당)에 초점을 맞추어 분석하는 것이 타당할 것이다. 최근 미국 공화당과 민주당의 이념 양극화가 심화되고 있고, 양극화된 미국의 정당정치가 국방·안보 등 대외정책에까지 미치는 영향이 점차 확대되는 추세(김주리, 2020: 92)를 고려한다면, 정당은 간과할 수 없는 요인이다.

국제체제 수준의 분석은 월츠의 세 가지 이미지 중 하나이다. 국제체제 수준의 분석은 미중 간의 양자관계, 동북아 등 역내 국가 간의 상호작용, 그리고 글로벌 이슈에 대한 국가 간의 상호작용 등을 분석한다. 월츠의 체제 수준 분석법에 의하면 국가 간 전쟁의 발생은 주권국가들이 안전을 위해 자력구제에 의존하도록 만드는 세계적 체제의 분산적 속성의 산물이다. 문제는 이러한 체제적 분석 수준의 결론은 국가의 대외정책은 지도자 개인의 성향이나 국가의 속성과는 무관하다는 것으로 귀결되어, 본 연구에서 중점적으로 연구할 트럼프와 바이든의 정책을 비교하는 것이 무의미해진다. 그뿐만 아니라, 트럼프와 바이든이 동 시대에 각기 다른 대외정책을 주장하기 때문에, 국제체제가 국가의 행동을 결정짓는다는 시각으로는 이러한 차이점을 분석할 수가 없다. 이러한 이유로 본 연구에서는 첫 번째와 두 번째 이미지를 활용한 분석만 진행할 것이다.

Ⅲ. 트럼프와 바이든의 대중국 정책 전망

1. 트럼프의 대중국 정책

부동산 재벌 트럼프는 2016년 세계인의 이목이 집중된 가운데 힐러리 클린턴을 꺾고 백악관의 주인이 되었다. 그의 선거 캐치프레이즈 “미국을 다시 위대하게 만들자(Make America Great Again)”는 기성 정치에 염증을 느낀 많은 미국 내 유권자들의 지지를 받았다. 이 구호는 쇠퇴하는 패권국의 두려움이 반영된 ‘미국 우선주의’의 또 다른 표현이다. 중국과의 관계에 비추어 본다면, 미국 우선주의는 미국 국익 수호라는 기치 하에 중국과의 무역수지를 개선하고, ‘공공재’ 비용 절감을 위해 동맹들과의 방위비 조정 및 역외 개입 최소화를 추진하는 한편, 국방비 확대를 통해 미국의 안보를 담보하는 ‘힘을 통한 평화(Peace through Strength)’를 달성하는 것이다.

트럼프의 이러한 고립주의적 대외정책 기조는 그간 미국이 보여주었던 자유주의 국제질서의 수호자로서의 모습과 선명한 대조를 이룬다. 트럼프가 취임 후 보여준 것은 다자 및 국제 제도적 레짐의 지지자 혹은 견인자로서의 모습이 아닌 다자레짐으로부터 철수하거나 동 레짐을 ‘국익’에 맞게 수정하는 모습이었다. 환태평양경제동반자협정(TPP)과 파리 기후변화 협약 탈퇴, 북미자유무역협정(NAFTA) 개정, 세계무역기구(WTO)의 핵심 제도인 분쟁해결제도 보이콧이 그 사례다. 아울러, 그는 각 대륙에 주둔해 있는 미군을 철수할 것이라고 압박하면서 각 동맹국에 방위비 분담금 증액을 요구하는 등 비용적 이익을 위해 동맹국과의 관계 악화도 불사하는 모습을 보였다.

그러나 ‘고립주의’라는 단 하나의 용어로 트럼프의 대외정책을 묘사하기는 충분치 않다. 반대로 트럼프는 사활적 이익이 걸려있다고 판단한 이슈에는 적극적으로 개입하는 모습을 보였다. ‘화염과 분노’로 일컬어졌던 대북정책이나 중국에 대한 전방위적 압박·견제 정책이 그것이다. 트럼프는 취임 후, 북한의 핵개발과 미사일 도발에 대해 군사적 옵션까지 거론하면서, 강한 대북 군사적 조치를 예고하는 등 북한과 격렬한 대치를 이루었다. 2018년 초 평창 올림픽을 계기로 남북 간 화해 무드가 조성되는 등 한반도 정세가 이전과는 전혀 다른 양상을 보이고 나서야

트럼프의 표적은 북한에서 중국으로 옮겨갔다.

트럼프가 가장 처음으로 중국과 대척점에 섰던 분야는 통상이다. 통상 분야는 미국 내 일자리 문제와도 관련되어있던 민감한 분야였는바, 트럼프는 대선 유세 때부터 중국과의 통상전쟁을 예고하였다. 2018년 초 트럼프는 중국산 제품에 500억 달러 규모의 관세를 부과하고, 중국의 대미 투자를 제한하는 내용을 골자로 한 행정명령에 서명하였다. 통상분쟁의 서막으로 미국은 산업재와 IT 제품 등에 관세를 부과하였으며, 중국이 미국에 관세보복 조치를 취하자 이에 대해 '재보복 조치(2천억 달러 규모의 관세부과)'를 시행하면서 중국과 강대강 국면을 이어갔다. 보복에 재보복이 겹치는 미중 간 통상분쟁은 1년 넘게 이어져 오다가, 2019년 10월 제13차 미중 고위급 협상에서 부분적 합의가 이루어지면서 일단락되는 듯하였다. 그러나 동 협상에서 중국의 지적재산권 침해에 대한 문제와 같은 핵심적 갈등 사안은 합의되지 못했다. 양국 간 갈등의 씨앗은 여전히 남아있는 상황이다.

미중 통상분쟁과 함께 진행(혹은 통상분쟁으로부터 파생)되었던 것이 과학기술 분쟁이다. 과학기술 분쟁은 화웨이/5G 문제로 드러난 미중 간의 기술패권 경쟁으로 해석된다. 중국 첨단기술 분야가 빠른 속도로 발전하고, 중국산 반도체 등이 미국 첨단 기기 내부 곳곳에 활용되었다. 미국은 점차 중국의 기술굴기(崛起)를 안보 문제로 바라보았고, 트럼프는 2018년 8월에 '국방수권법안'에 서명하여 미국 정부기관 내에서의 화웨이 및 ZTE 장비의 사용을 전면 금지하도록 조치했다. 이에 더해 캐나다에 화웨이 '최고재무책임자(CFO)'인 멩완저우(孟晚舟)의 체포를 요청하였고, 동아시아 및 유럽의 동맹국들에게 화웨이 장비 사용 금지를 요구하는 등 반화웨이 '동맹'을 결성을 추진하였다. 최근에는 미국은 틱톡, 위챗 등 스마트폰 어플리케이션의 퇴출을 추진하고 SMIC와 같은 중국의 대표 반도체 업체를 블랙리스트에 포함시켰다.

남중국해와 같은 군사적 갈등도 빼놓을 수 없다. 남중국해를 둘러싼 갈등은 미중 간의 오래된 단골 분쟁이슈이지만, 트럼프 집권 후 갈등의 정도가 점차 심화되고 있다. 트럼프는 2017년 '국가안보전략서'를 발표하여 중국이 인공섬 건설을 통해 남중국해를 군사 거점화하는 현상타파적 국가(Revisionist power)라고 규정하였다. 미 국방부도 2018년 5월 30일 태평양사령부를 인도·태평양사령부로 변경하

고, 2019년 6월 ‘인도·태평양 전략(Indo-Pacific Strategy)’을 발표하는 등 중국의 공세전략에 대한 압박을 가하기 위한 움직임을 가속화하였다. 특히 올해 4월과 5월 트럼프는 남중국해 인근에 전략폭격기와 같은 전략자산을 전개하였으며, 7월에는 동 수역에 니미츠함과 로널드 레이건함 등 항공모함 두 척을 급파하였다. 동 수역에서 미중 간 긴장국면이 심화되는 상황에서 폼페이오 국무장관은 7월 남중국해 관련 성명을 발표하고, 중국이 불법적으로 남중국해 영유권을 주장하고 있다고 비판하는 등 중국에 대한 불만을 노골적으로 드러내었다.

가장 최근에 이슈화된 미중분쟁은 가치·이념 분야에서 이루어진 갈등이다. 이는 여타 분쟁과는 다르게 중국에 대한 미국의 일방적인 공격이 이루어지는 영역이다. 미국이 문제 삼고 있는 중국의 홍콩, 대만, 신장, 티베트 문제는 중국의 핵심이익과 관련되어있기 때문에 중국도 극도의 민감한 반응을 보이고 있다. 트럼프는 인권 문제와 관련하여 미국 국내법적 제재 수단을 동원하는 한편, 홍콩과 대만의 정치적 자유를 보장하도록 중국을 끊임없이 압박하고 있다. 그러나 중국으로서는 선택할 만한 마땅한 대응 카드가 없기 때문에 특파원 추방이나 총영사관 상호 폐쇄와 같이 중국의 ‘상호적(reciprocal)’ 대응 조치’가 이루어지지 않고 있다. 가치·이념 분야의 미중 갈등은 중국 당국이 코로나19 발발을 고의적으로 은폐했다는 의혹이 미국 내에서 불거지면서 더욱 심화되었다. 트럼프는 코로나19 바이러스를 ‘중국 바이러스’ 또는 ‘우한 바이러스’로 명명하고, 중국의 사회주의 체제의 불투명한 거버넌스로 인해 바이러스 발병이 은폐되었다고 주장하였다. 또한, 그는 ‘공산주의 중국’, ‘마르크스-레닌주의 정당’, ‘시진핑 총서기’ 등의 용어를 사용함으로써 중국의 사회주의 국가 정체(政體)를 부각시키고, 시진핑과 공산당의 ‘국가 대표성’을 부인하는 모습을 보이고 있다.

트럼프는 1기에 이러한 대중국 정책을 통해 국내 및 국제사회의 이목을 집중시키고, 국내 지지자를 결집시켜 나갔다. 이와 더불어 중국 견제 필요성에 대한 국내 지지가 존재하는 바, 트럼프 2기 정부가 들어설 경우 1기 정부 때 추진했던 방향으로 대중국 정책을 지속해 나갈 것이다. 다자보다는 양자 접근을 중심으로 다양한 분야에서의 차이나 배상이 이루어질 것으로 예측된다. 트럼프 국가안보보좌관을 지낸 볼턴은 워싱턴포스트지와와의 인터뷰에서 “미국은 그간 중국이 시장지향적 정

책, 외국인 투자 확대, 세계시장과의 상호연계, 글로벌 경제 규범의 수용 확대 등으로 인해 중국 경제가 변화하고, 중국의 정치적 개방도 불가피할 것이라고 보고 대중국 정책을 추진해왔으나 최근 이러한 명제가 틀렸다”고 주장하였다³⁾. 트럼프 정부 내 이러한 인식이 기저에 자리 잡았기 때문에 2기 정부에서도 급작스러운 정책 선회를 보이진 않을 것이다.

세부적으로 보면 트럼프의 2기 행정부 공약집에서 언급되었듯이 중국과의 디커플링이 가속화될 전망이다. 트럼프측은 100만 개의 제조업 일자리를 중국으로부터 ‘회수’할 것이라고 하면서, 미국으로 일자리를 찾아오는 기업들에 대해 세액 공제 등의 유인 등을 제공하고, 중국에 아웃소싱하는 기업에게는 페널티를 부과하는 등 중국 의존도를 낮추겠다는 강한 의지를 보이고 있다. 이에 따라 중국과의 통상분쟁이나 5G를 둘러싼 기술패권 경쟁은 2기 행정부가 들어서도 지속될 것이다. 코로나19 책임론 공방도 심화될 것이나, 여타 동맹국들이 코로나19 확산 책임 추궁에 동조하는 경향이 크지 않은 것으로 관측되는 바, 코로나19의 책임 부과는 트럼프의 단순 비난에만 그칠 가능성도 배제할 수 없다. 가치·이념분야의 갈등은 트럼프 1기 막바지 심화되었던 이슈이다. 해당 이슈가 양보나 타협이 불가능하다는 특성을 가지고 있기 때문에, 대립의 양태가 신냉전에 가까운 전방위적 대립으로 치달을 것으로 예측된다.

2. 바이든의 대중국 정책 전망

바이든은 동맹국과의 연대를 통해 미국의 지도력을 ‘재창조’할 것이라고 강조해왔다. 집권 후 글로벌 차원에서 미국의 리더십과 동맹관계를 복원해나갈 것으로 보이는 이유이다. 그는 트럼프의 대외정책이 미국의 가치와 동맹을 약화시켰다고 평가하고, 집권 후 가장 먼저 트럼프의 동맹 정책에 대한 수정작업을 착수할 것으로 보인다. 아시아의 경우 한국과 일본, 그리고 유럽의 경우 NATO 회원국과의 관계 회복을 추진할 것으로 예상된다. 특히 트럼프가 ‘보호비(Protection Racket)’의 명목으로 인상해온 방위비 분담금 문제를 재검토할 가능성이 높다. 또한, 바이든의

3) John Bolton: The Scandal of Trump's China Policy. Washington Post (2020.6.17)(검색일: 2020년 9월 17일).

‘미국 글로벌 리더십의 복원’은 양자 동맹의 차원뿐만 아니라 다자레짐 차원에서도 신속히 이루어질 것으로 예상된다. 세계보건기구(WHO), 파리기후변화협약, 이란 핵합의 등 트럼프가 탈퇴한 국제기구와 협정, 혹은 여타국과의 합의 등을 적극적으로 복원시켜 나갈 것으로 예측된다.

바이든의 대중국 정책은 트럼프에 비해 상대적으로 불가예측성이나, 불안정성은 다소 적을 것이나, 대중국 압박 기조는 계속 유지해나갈 것으로 분석된다. 특히 그간 양당에서 문제 삼아왔던 중국의 불법보조금 문제나, 중국 시장에 대한 접근제한 등 ‘불공정 무역’ 문제와 관련하여 중국을 ‘바로잡아야 한다고 인식을 하고 있다. 다만, 구체적인 대응 방식에 있어서는 트럼프와 차이를 보일 것으로 보이는데, 개별 양자 협상 위주로 미중 간 통상문쟁을 해결하려는 트럼프의 정책 성향과는 달리, 바이든은 WTO 등 기존 다자 통상 규범을 충분히 활용하는 한편, 이러한 국제 규범 등을 토대로 ‘차이나 배싱’의 정당성을 마련해 나갈 것으로 보인다.

특히, 미국의 진보 진영이 강한 프리미엄을 가진 분야인 가치·이념분야에 대해서는 체계적인 수단을 통해 중국을 압박해 나갈 것이다. ‘글로벌 마그니츠키 법안⁴⁾’이나, ‘위구르인권정책법’ 등 기존의 국내법을 활용하여 대중 제재에 박차를 가함과 동시에, 트럼프가 탈퇴한 UN인권이사회 등 다자 인권 레짐에 복귀함으로써 다자무대에서의 반중전선(反中戰線)을 강화할 것이다. 오바마 정부 국가안보보좌관을 지낸 수잔 라이스(Susan Rice)는 5월 19일 뉴욕타임스와와의 인터뷰에서 바이든이 ‘중국 땅에서조차 인권을 강조’했다는 점을 언급하면서, 트럼프식 중국 때리기 전략은 진부할 뿐만 아니라 국내에서는 아시아계 미국인에 대한 적대감, 국외에서는 반미감정을 조장하고, 정치를 더욱 어렵게 한다고 비판하였다⁵⁾. 이러한 점을 고려하여 볼 때 바이든은 인권측면에서 중국을 거세게 몰아세울 것은 자명해보이나, 신냉전을 연상시키는 체제 간 경쟁과는 멀리할 것이다.

한편, 바이든은 중국과 이익을 공유하는 분야에 대해서는 협력을 해나갈 것으로 예측된다. 바이든의 외교보좌관으로 활동 중인 토니 블링크(Tony Blinken)은 “바

4) 최근 미국 국무부와 상무부는 동 법안을 근거로 위구르인 인권 관련 대중국 제재 시행

5) New York Times. 2020. Trump Is Playing China Card. Who believes him?(May 19)(검색일: 2020년 9월 28일).

이들이 대통령으로 당선될 경우 미국은 국제문제와 관련해서 글로벌 리더십을 회복하게 될 것”이라고 하면서, 이를 위해 “동맹뿐만 아니라 경쟁국인 중국과도 협력해 나가겠다”고 언급한 바 있다. 여기서 이익을 함께하는 분야는 미국과 중국의 국익이 일정 부분 합치되는 글로벌 이슈로, 기후변화에 대한 대응이나, 비확산, 테러방지 등이 있다.

3. 트럼프와 바이든의 대중국 정책 비교

트럼프와 바이든의 대중국 정책은 강경기조를 지속한다는 점에서 동일하다. 특히 미중 간 무역수지 불균형 완화와 같이 중국과의 통상 문제 해결을 지속해 나가야 한다는 점에서 양자 간 이견이 없다. 이러한 대중 강경책은 양당뿐만 아니라 미국 내 두터운 여론의 지지를 받고 있다. 다만, 세부적인 대응 방식에 있어서는 두 사람이 차이를 보이는데, 이를 아래와 같이 정리해볼 수 있다.

첫째, 중국과의 협력 여부가 가장 명확한 차이점 중 하나다. 트럼프는 향후 중국과의 디커플링을 확고히 추진해나갈 것이라며 중국 견제에 강한 의지를 보였으나, 중국과의 타협의 여지는 별도로 남겨 놓지 않았다. 그에게 있어서 중국은 ‘제도’가 불가능한 대상이며, ‘관여’라는 헛된 기대를 기반으로 한 대중국 전략은 실패를 의미한다. 바이든은 기후변화와 글로벌 보건 등에 대한 초국경 이슈에 대해 중국과 협력해 나갈 것이다.

둘째, 과학기술을 포함한 경제통상 분야에 있어서 트럼프는 무역수지 불균형을 해소하고, 5G 등 첨단기술에 있어서 중국에 우위를 선점하겠다는 손익계산적 접근을 취하고 있다. 이에 반해 바이든은 중국의 시장 접근성 문제나, 불법 보조금 문제, 환율 및 덤핑 등과 같이 규범적 접근이 이루어질 것이다. 다만, 5G나 반도체 등 첨단 분야에서의 중국의 기술적 부상을 의식하고, 국내 제조업 부활 등에 대해 관심이 지대한 점을 고려, 바이든도 일부 선진적 산업의 디커플링을 추진할 것으로 예상된다.

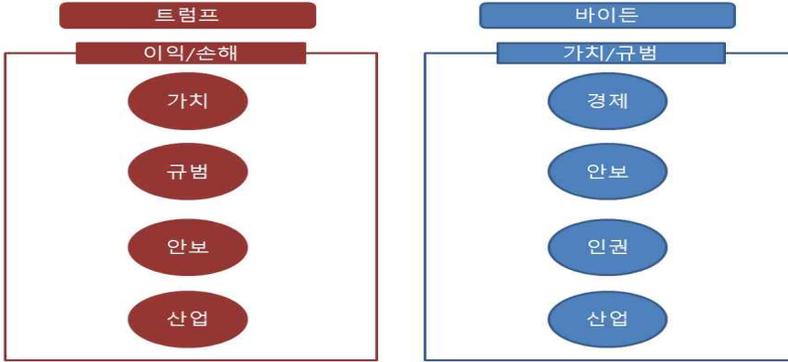
셋째, 가치·이념 갈등과 관련하여, 트럼프의 경우 ‘공산주의 정권의 악랄함’을 강조하면서, 민주주의 국가 대 사회주의 국가라는 체제 간 대립을 계속해서 강조할 것인데 반해, 바이든은 양국 간의 갈등이 계속해서 첨예화되는 트럼프 방식의 체제

간 대립 방식보다는 민주주의 가치와 인권 등 국제사회의 보편적 가치나 규범 준수를 강하게 강조해 나갈 것이라는 점에서 트럼프와 차이를 보인다.

넷째, 동맹국과의 연대를 통한 남중국해 접근법은 트럼프와 바이든의 공통적인 어젠다이다. 다만, 트럼프의 경우 동맹과 反화웨이 연대 결성이 순조롭지 못했던 점이나, 계속되는 분담금 증액 압박과 미군 철수 등을 시사하는 점을 고려하면 동맹국에 대한 책임을 요구하는 것이 쉽지 않을 것으로 예상된다. 반면 바이든은 동맹 복원을 대외정책 중점 이슈로 위치시킨 바, 미국의 많은 자원을 이에 투입할 것으로 예측되며 트럼프보다 수월하게 동맹과의 연대를 이룰 것이다. 남중국해 문제에 있어서도 더욱 효과적이고 정교하게 중국을 압박할 것이다.

종합적으로 보면, 트럼프의 대중국 정책은 이해관계라는 견고한 틀을 유지하면서, 군사, 가치, 경제무역, 산업 등 세부현안 등을 차이나 배싱에 활용하는 구조다. 가치나 규범 등 미중관계의 여타 이슈가 트럼프의 이해관계 틀의 하부구조에 편입되면서, 통상·산업 분쟁이 미중 갈등의 전면에 배치될 것이다. 반면, 바이든의 경우 가치와 규범이라는 틀로 중국 문제에 접근을 할 것이며, 인권 분야의 갈등이 가장 심화될 것이다. 중국이 보편적 인권이나 민주적 가치와 배치되는 행보를 보일 경우, 바이든은 이에 강하게 대응할 것이다. 이익과 손해는 한계를 설정할 수 없기 때문에 트럼프의 미중관계는 이익을 위해 각 세부 현안의 요소가 갈등을 증폭시키는 경향이 있다면, 바이든은 가치와 규범이라는 명확한 프레임워크를 설정해 놓았기 때문에 중국에 대해서 상대적으로 예측가능하고 체계적인 접근이 이루어질 것이라는 분석이 가능하다. 특정 분야에 있어서의 중국의 정책이나 행위가 미국이 추구하는 가치와 규범에 부합한다면, 트럼프식의 '차이나 배싱'은 이루어지지 않을 것이며, 가치 규범의 글로벌 확장에 있어서 협력도 가능한 것이다. 양측의 대중국 정책 개념을 도표로 정리하면 아래와 같다.

[그림 1] 트럼프와 바이든의 대중국 정책 개념도



IV. 트럼프와 바이든의 대중국 정책 결정요인

1. 제1이미지

1) 트럼프의 개인적 성향

그간 외교정책 연구에 있어서 국가 속성이나 국제체제 접근법과는 달리, 개인의 신념과 인식이 외교정책에 어떠한 영향을 미치는지에 대한 연구는 상대적으로 소홀한 편이었다. 일부 전문가들도 미중관계 연구에 있어 지도자의 정치심리와 기호를 분석하는 데에 소홀했음을 지적(尹继武, 2018)하면서, 승부욕이 강한 트럼프의 자기중심적이고 편협한 이익을 추구하며, 변화무쌍한 성격이 미국 외교에 반영되었다고 분석한다. 트럼프는 부동산 사업으로 대규모 부를 축적하였고, 2016년 제45대 미국 대통령선거에 당선되었다. 기성 정치인과는 달리, 글로벌 부동산 기업가 경험으로 인해 트럼프의 아시아 정책 상당 부분은 현재 직면한 실용주의적 이익과 개인적 신념으로부터 기인한다(Michal Kolmaš and Šárka Kolmašová, 2020).

손익의 측면에서 미국의 당시 대외정책을 조망할 경우, 미국이 국제질서 유지를

위해 공공재를 지속적으로 투입한다는 것은 비용적으로 비합리적이다. 트럼프 정부의 고립주의도 미국의 불합리한 글로벌 패권유지 비용 투입을 일부 철회하여 미국의 경제성장을 도모함과 국내 일자리를 늘려나가겠다는 것이 그 취지다. 특히, 미중 간 경제·통상 영역에서 트럼프의 이해관계 중심 접근법이 잘 드러난다. 그는 2019년 2월 국정연설에서 “중국의 불공정한 무역관행을 종식시키고 만성적자를 줄이는 등 미국 일자리를 지켜내야 한다”고 역설했다. 볼턴 전 국가안보보좌관이 트럼프가 미중 간 무역합의의 딜을 지켜내기 위해 위구르 인권문제를 묵인했다고 자서전에서 주장한 것처럼, 트럼프의 정책 우선순위에서 통상이의 증진이 가치규범 수호보다 높은 위치를 차지함을 알 수 있다.

트럼프는 누구보다도 강한 승부욕과 집착을 소유한 것으로도 유명하다. 그는 힐러리와 대선 경쟁에서 승리하였음에도, 힐러리보다 득표수가 부족했다는 사실을 인정하기 어려웠다. 이 때문에 당선 직후 공개적으로 그의 트위터 계정을 통해 부정선거 의혹을 제시하고, 당장 수사를 지시하겠다고 엄포를 놓았다. 뿐만 아니라, 미중관계에 있어 트럼프는 당선된 지 1개월 만에 차이잉원 총통과 통화하여 중국을 자극하는 한편, 통상 분야에 있어 실 틈 없이 중국을 압박해 나갔다. 그는 이러한 통상 갈등을 과학기술과 군사문제, 그리고 가치와 이념분야로 확대해나가며, 차근차근 중국을 압박해가는 형국이다.

소속 정당의 빈번한 변화는 트럼프의 변화무쌍한 행보와 정치철학이 부재하다는 점을 잘 드러낸다. 트럼프는 1987년 공화당에 입당하였으나, 이후 1999년 개혁당으로 옮겼으며, 2001년에는 민주당으로, 2009년에 공화당으로 재차 옮겼다가 다시 탈당하였다. 이후 2012년 공화당으로 복귀하여 2016년 대선에 출마하였다. 트럼프가 기성 이념에 얽매이지 않고 유동적(flexible)으로 상황에 대처한다는 측면에서 장점일 수도 있으나, 정치적 지도자로서는 대내외 정치적 이념에 대한 명확한 틀과 소신이 없음을 의미한다. 중국에 대해서도 그는 당선 직후 ‘하나의 중국(One China)’ 원칙에 대해 회의적인 시각을 드러냈으나, 불과 몇 개월 되지 않은 2017년 2월 시진핑과의 통화에서는 ‘하나의 중국’ 원칙을 존중한다고 언급(Woodward, 2020)하며 기존의 입장을 뒤집었다. 이후에도 인권문제와 관련하여 중국을 지적하면서도, 시진핑에게 위구르 집단캠프의 건설은 ‘정확히 옳은 일’라고

평가하는 등 언행이 맞지 않는 태도를 보이기도 하였다.

2) 바이든의 개인적 성향

바이든은 법률가 출신의 정치인으로, 30세의 나이에 민주당으로 미 연방 상원의원 선거에 출마하여 당선되었다. 1988년에는 당시 역대 두 번째로 젊은 나이로 민주당 대통령 후보 경선에 출마하기도 했으며, 2008년까지 델라웨어(Delaware) 주의 상원의원으로서 외교 분야에서 주로 활동하였다. 1999년 공화당 존 매케인(John McCain) 의원과 연대하여, 코소보 문제 관련 결의안을 통과시키는 등 의원 신분으로 미국 외교정책에 적극 참여하였다. 그는 37년간은 상원의원으로, 8년은 부통령으로 근무했으며, 노련한 정치인으로서 미국이 전통적으로 추구한 민주적 가치와 정치적 명분 등을 중시하여왔다. 때로는 그의 정치적 아젠다가 소속 정당과 일시적으로 어긋날 때도 있었으나⁶⁾, 대부분 민주당의 정치적 주류 의견에서 벗어나지 않았다.

바이든은 과거 여러 차례 중국을 방문한 경험이 있으며, 미국 정치인 내에서도 ‘지중파(知中派)’에 속한다. 그는 과거 중국이 국제사회의 책임 있는 이해관계자로서 성장할 것이라는 기대를 가진 인물 중 하나였다. 바이든은 2001년 8월에 방중하여 당시 장쩌민 주석과 회담하였고, 중국이 강대국으로 부상하게 되면 글로벌 규범을 보다 준수하고, 더욱 규칙에 기초하여 행동하기를 기대한다는 메시지를 전달하였다. 그해 말 미국은 중국의 WTO 가입을 승인하였고, 중국은 WTO 가입 이후 20년간 폭발적인 경제성장을 이루었다. 중국에 대한 바이든의 기대는 민주당에서 보편적으로 가지고 있던 수준이었다. 민주당과 공화당을 막론하고 미국 내에서 보편적으로 가지고 있던 수준이라고 할 수 있다.

바이든은 상대방과의 개인적 유대감을 기초로 한 외교로 정평이 나 있으며, 특히 시진핑과도 친분이 있는 것으로 유명하다. 바이든은 부통령으로 재직시 시진핑과 2011년 초부터 1년 반 동안 파트너(counterpart)로 최소 8번 이상을 만났고, 통역만 대동한 상태에서 시진핑과 함께한 오·만찬 시간도 최소 25시간이 넘는다.

6) Los Angeles Times. 2019. “The burden of a 40-year career: Some of Joe Biden’s record doesn’t age well.”(March 18)(검색일: 2020년 9월 28일).

물론, 바이든이 힐러리와 존 케리 국무장관에게 가려진 고문(advisor) 역할이었기 때문에, 직접적인 외교정책 결정권자가 될 경우, 어떠한 외교 스타일을 보여줄지 가늠하기 어렵다는 평가도 있다.⁷⁾

미중 간의 전략적 경쟁이 심화되면서 바이든의 중국관(中國觀)은 시진핑과의 친분에 대한 낙관적 기대를 무색하게 만들 정도로 상당한 변화를 보였다. 바이든은 올해 상반기 대선 후보 경선시 “100만 위구르인을 집단캠프(internment camp)에 넣은 폭력배(thug)라고 시진핑을 원색적으로 비판하였다. 변화된 그의 중국관은 올해 초 ‘왜 미국이 다시 리드해야 하는가’ 제하로 발표한 ‘포린어페어스(Foreign Affairs)’ 기고문에도 잘 나타나 있다. 그는 중국의 ‘특별한 도전’을 엄중히 다룰 필요가 있다고 하면서, “중국이 제멋대로 하도록 둘 경우 중국은 계속해서 기술과 지적재산을 탈취해 갈 것이며, 보조금을 이용해 자국의 국유기업들에게 계속해서 불공평한 이익을 줄 것”이라고 주장하였다. 중국에 대한 바이든의 갑작스러운 비판적 태도는 그의 개인적 성향이나 경험으로 설명이 어려운 측면이 있다. 과거 그의 행보를 보았을 때 트럼프처럼 갑작스럽게 정책을 선회한다는 것을 상상하는 것은 매우 어려운 일이며, 단순히 ‘대선용 언급’으로 보기에다 비판 수위가 매우 강하다. 바이든의 변화된 중국관이 개인적인 성향과 관련이 없을뿐더러, 개인적 성향이 대외정책 결정에 있어서 유일한 요인이 아님을 방증한다.

2. 제2이미지

1) 공화당 정부의 대외정책 배경

1990년대 초 소련이 붕괴되고 미국을 포함한 자유주의 진영은 승리에 도취되었다. 곧이어 중국이나 북한도 붕괴되리라 믿어 의심치 않았다. 이러한 기대는 1992년 미국 공화당의 정강정책에도 잘 녹아 있었다. 공화당은 ‘자유 의 물결’이 중국, 쿠바, 북한 등에 퍼지기를 희망한다고 하면서, 중국 내 자유권 보장과 민주적 개혁

7) New York Times. 2020. “‘Strategic Empathy’: How Biden’s Informal Diplomacy Shaped Foreign Relations”(July 5)(검색일: 2020년 9월 29일).

(democratic reform)을 위해 중국과 관계유지를 해야 한다는 내용을 해당 문서에 포함시켰다. 1996년 정강정책에는 티베트의 인권 존중을 포함한 중국인의 정치·경제적 자유에 대한 열망을 지지한다고 하면서, 향후 중국과의 관계는 중국의 군사적 잠재력, 확산 활동, 그리고 특히 홍콩 인권 문제에 대한 중국의 태도 등이 바탕이 될 것이라고 하였다. 아울러 클린턴이 공약으로 내 걸었던 대중국 강경정책이 효과를 거두지 못했다는 점을 비판했다. 이는 당시 미중 간 벌어졌던 대만해협 위기와 홍콩 반환을 앞둔 상황에서의 미국 내 우려가 반영된 것으로 분석된다.

2000년대부터 공화당의 정강정책에서는 대중국 수위가 높아지는 등 공화당 내 ‘매파’의 목소리가 크게 반영되었으며, 중국이 자유로운 국가가 아니라고 하고, 미국의 ‘전략적 경쟁자’라는 점을 처음으로 명기하였다. 그럼에도 불구하고, 이때까지만 하더라도 공화당은 중국이 ‘과도기’에 있는 국가로 규정하면서 자유롭고 번영한 중국을 환영하는 한편, 갈등이 불가피하지 않고 미국은 중국을 위협하지 않을 것을 명시하였다. 아울러, 중국의 WTO 가입을 지지하나, 이것이 미국으로 하여금 중국 인권상황에 대한 개선이나, 중국의 위협 기술 확산을 막는 결심을 대체하거나 약하게 하지 않을 것이라는 점을 분명히 하였다.

2004년과 2008년, 그리고 2012년 정강정책에서도 공화당은 여전히 중국의 군사력 발전을 경계하고 인권이나 비확산 부분에 대한 중국의 태도를 비판하였으나, 중국에 대한 관계 유지가 필요하다는 입장과 더불어, 중국이 더욱 더 개방된 사회, 즉 민주사회로 발전해 나가기를 지지한다는 입장을 명시하였다. 중국이 사회주의 국가에서 민주적 국가로 나가는 ‘과도기적 국가’의 인식을 이어갔다. 이뿐만 아니라 미국과 이해가 합치되는 곳(테러 혹은 전염병 등)에서 중국과 건설적인 협력을 유지해왔음을 강조하는 등 중국에 대한 협력과 견제라는 기조가 계속해서 유지됨을 보여주었다. 아울러 중국의 WTO 가입을 평가하는 한편, 중국이 무역규범을 준수하고, 글로벌 문제에 대한 책임 있는 행동을 촉구하였다.

중국에 대한 내용 변화가 가장 뚜렷한 것은 2016년도 대선을 앞두고 나온 공화당의 정강정책으로, 중국에 대한 비판을 가감 없이 쏟아내었다. 중국의 불공정 무역, 환율조작, 지식재산권 및 인권침해, 남중국해 문제, 미국의 네트워크 안보위협 등이 지적되었다. 특히, 공화당은 미국이 그간 추구했던 대중국정책이 실패했고

중국이 최근 몇 년간 자유화 정책을 반전시켰음을 2016 정강정책에 명시하였다. 이는 미국이 주도하는 국제질서에 중국을 편입시킬 수 있다는 기대를 버린 것이었다. 실제로 펜스 부통령의 2018년 허드슨 연설과 2019년 월슨 센터 연설처럼, 트럼프 행정부에 있어서 중국은 미국 주도의 자유무역 질서에 무임승차하고, 정부 역량을 총동원하여 미국에 대해 정치·경제적으로 영향력을 행사하는 국가였다. 이러한 점을 볼 때 트럼프가 올해 '대중국 전략적 접근에 관한 보고서'를 통해 중국에 대한 그간의 '건설적 포용' 정책을 폐기를 선언한 것은 전혀 놀라운 조치가 아니다.

2016년도에 공화당의 정강정책이 급변하게 된 배경에는 시진핑이 후진타오(胡錦濤)와는 전혀 다른 정치적 행보를 보인 점에 기인한다. 시진핑은 집권 초반부터 반부패 및 법치주의를 앞세우며, 정적들을 강력히 숙청해나가면서 권력 기반을 강화했다. 아울러 그는 중국 시장과 언론 등 인민 생활 전반에 대한 공산당의 통제를 강화하는 한편, '중국제조 2025' 정책 추진을 통해 미국, 독일 등 글로벌 제조강국과 어깨를 나란히 하고, 기술집약형 산업으로의 구조적 변화를 꾀하였다. 첨단 산업에서 일본과 한국 등에 점차 우월한 지위를 잃어가고, 심각한 일자리 문제를 안고 있는 미국으로서는 중국의 제조업 정책이 큰 우려로 다가왔다.

종합해서 보면, 1992년부터 2016년까지 공화당 정강정책에서 중국에 대한 강경 목소리가 점차적으로 확대되었음을 알 수 있다. 물론, 정강정책 내용이 무조건적 혹은 즉각적으로 행정부 정책에 반영되지 않으며, 국내법적 의무도 존재하지 않는다. 그러나, 트럼프 1기를 돌이켜 보면 트럼프의 대중국 정책이 공화당의 정강정책과 크게 다르지 않았다는 점을 알 수 있다. 2020년 대선에 공화당이 별도의 정강정책을 내놓지 않은 것도 이와 무관하지 않을 것이다. 공화당이 바라보는 인식 그대로, 트럼프는 중국이 민주적이고 개방적인 사회로 나올 수 있을 것이라는 기대를 접었다. 또한, 트럼프가 가진 반전(反戰)·고립주의 성향으로는 설명될 수 없는 적극적인 대중국 압박 정책의 근원도 정강정책에서 찾을 수 있다. 2012년 정강정책과 확연히 달라지고 거칠어진 2016년의 정강정책 내용이 트럼프 정부의 공격적 대중국 정책으로 표현된 것이다.

2) 민주당의 대외정책 기조

1992년 민주당의 정강정책 내에서 중국과 관련된 분량은 공화당과 마찬가지로 큰 비중을 차지하지 않았다. 중국 시장에 대한 접근성 보장과 티베트의 인권 문제 등에 대한 중국의 책임 있는 조치를 촉구하면서, 이러한 조치 없이는 중국에 대한 최혜국대우(MFN)를 보장할 수 없음을 명시하였다. 1996년 민주당 정강정책에는 공화당과 마찬가지로 대만해협 위기와 관련한 내용이 반영되었다. 동 정강정책에는 중국의 군사 훈련이 지역 안보에 위협을 야기한다고 하며, 이에 대응하기 위해 대만해협에 미 해군을 파견한다는 내용이 포함되었다. 한편, 티베트를 포함, 중국 전역에서의 인권 보장을 강조하면서, 비확산과 자유롭고 공정한 무역규칙을 준수하는 중국을 지지한다는 내용도 포함하였다.

2000년 민주당 정강정책에서는 인권과 자유 등 가치 분야에서 중국이 국제사회 규범을 준수하도록 해야 한다는 그간의 입장을 지속해나가는 반면, 중국과의 협력 필요성은 더욱 부각하였다. 미국이 중국에 대한 접근을 지속하는 것이 미국의 국익에 부합한다고 하고, 환경과 무역 등 폭넓고 다양한 문제에서 미중 간 협력의 길을 모색해 나갈 것이라고 강조했다. 특기할 점은, 당해의 정강정책에서는 미중관계 약화가 미국의 국가 안보이익과 가치 향상에 저해된다는 내용이 포함되었다. 우호적 관계 유지가 미국의 국익에 부합한다는 인식이 민주당 내에 존재한 것으로 분석된다. 이러한 미중 간 관계유지 필요성 관련 입장은 2004년과 2008년 정강정책에서도 유지되었다. 다만, 2008년에는 중국, 인도, 러시아, 유럽연합 등 새로운 강대국의 부상에 대한 경계의 목소리도 반영되었다.

2016년도 공화당 정강정책이 그 이전과는 다른 강경함을 보여주었던 것과 같이 이 시기에 나온 민주당의 정강정책도 그러한 흐름을 따르는 것으로는 보인다. 그러나 공화당과 비교하였을 때 그 '수위'가 상대적으로 낮다. 민주당은 2016년도 정강정책에서 미중 간의 불공정 무역, 중국의 환율조작 관행을 비판하는 한편, 중국의 부상을 '관리'해나가야 함을 강조하였다. 또한, 중국의 사이버 공격이나 인권침해 등에 대해서도 적극 대응해나갈 것이라고 언급했다. 한편, 이러한 압박과는 다르게 기후변화나 비확산 문제에 있어서 중국과 협력 분야를 모색해 나갈 것이라고 하였

다. 2016년의 민주당 정강정책은 중국의 부상을 관리해야 한다는 점을 제외하면 현재의 바이든의 대중국 정책기조와 상당한 유사한 점을 보였다.

2016년 민주당의 정강정책이 중국 문제를 ‘관리’하는 측면에서 접근했다면, 2020년도에는 동맹과의 연대를 통한 적극 대응 방침으로 선회하였다. 이 정강정책에서 민주당은 ‘태평양 세기(Pacific Century)’를 만들기 위해 노력하는 한편, 중국에 대한 접근법이 미국의 힘과 국익, 그리고 동맹의 이익에 기반할 것이라고 하였다. 그러면서 경제, 안보, 인권의 우려를 낳는 중국의 행위에 대해서는 분명하고 강하게 대응할 것이며, 중국이 국제규범을 약화할 경우 동맹과 함께 연대하여 대응해나갈 것이라고 하였다. 아울러 대만의 경우 양안문제의 평화적 해결을 지원할 것이라고 하고, 홍콩과 신장의 경우 관련 법률을 적극 이행해 나갈 것이라고 하였다. 다만, 민주당은 트럼프와 같이 ‘일방적인 관세전쟁’ 또는 ‘신냉전의 틈’에 빠지지 않을 것이라고 하면서, 미국과 이해를 공유하는 부분에 대해서는 적극 협력해 나갈 것이라고 하였다.

V. 결론

미중 간 대결 구도가 심화되는 상황에서 2020년 미국 대통령선거의 중요성도 그만큼 컸다고 할 수 있다. 각자 다른 출신 배경과 경험을 보유한 트럼프와 바이든은 서로 상이한 중국 정책을 내놓았다. 첫째, 트럼프와는 다르게 바이든은 가치와 규범이라는 틀 속에서 대중국 정책을 추진할 것이며, 이의 일환으로 민주적 가치를 가진 동맹과의 연대를 강화하고 회복된 유대관계로 보다 효과적이고 체계적으로 중국을 압박해 나갈 것이다. 손익 계산에 기반한 트럼프의 실용주의적 이익 중심의 접근방식과는 차이를 보이는바, 바이든이 설정해놓은 가치규범이라는 틀 덕분에 대중국 정책이 일정 정도 ‘예측 가능성’을 담보한다. 둘째, 가치 규범의 확장이라는 측면에서 바이든은 비확산이나 기후변화라는 글로벌 이슈에 대해 중국과의 협력의 가능성을 남겨두었다. 트럼프가 철저한 디커플링을 주장하고, 다자레짐에 대한 회의적인 시각 등을 가진 점을 비교해볼 때, 중국과의 협력 가능성은 두 사람이

가진 가장 큰 차이점 중 하나다.

종합적으로 보면, 트럼프의 대중국 정책은 손익계산이라는 핵심 틀을 유지하면서, 군사, 가치, 경제무역, 산업 등 세부 현안을 차이나 배성에 활용하는 구조다. 이러한 접근법은 미국의 '이익' 추구를 위해 세부 현안이 미중 간의 갈등을 지속적으로 증폭시키는 구조적인 문제를 안고 있다. 바이든의 경우, 그의 정책이 가진 가치와 규범이라는 틀이 사실상의 '레드라인' 역할을 하며, 세부 현안은 이러한 레드라인에 의한 통제를 받게 된다. 이 때문에 가치와 규범이 준수되는 한 미중 간의 갈등이 무분별하게 확대되지는 않을 것으로 분석되며, 가치를 공유하는 글로벌 이슈분야에서는 중국과의 협력이 가능하다는 결론도 도출된다. 트럼프와 바이든의 정책 차이점을 식별한 후 정책 결정요인을 월츠의 제1이미지와 제2이미지를 활용하여 아래와 같이 분석하였다.

먼저, 사업가 출신으로서 실용주의적 이익을 추구하는 트럼프의 경향과 개인적인 신념이 그의 대중국 정책에 반영되었다. 그간 미국이 투입해온 패권 유지비용을 철회한다든지, 무역수지 개선과 일자리 문제 해결을 위해 가장 먼저 중국과 통상분쟁을 일으키고, 화웨이 등 5G 문제에 대해서 중국을 지속적으로 견제해 나가는 점은 이러한 주장을 뒷받침한다. 아울러, 트럼프는 강한 승부욕을 가진 바, 통상 문제로 시작한 미중관계의 갈등 범위를 지속적으로 넓혀나가고, 대응의 수위를 계속해서 높여나가고 있다. 한편, 트럼프의 정치철학 부재는 곧 대외정치 이념의 부재로 나타났다. 반면, 법률가 및 정치가 출신의 바이든은 장기간의 의회 외교와 행정부 경험을 보유하고, 시진핑과의 개인적인 친분 등을 충분히 활용할 것이라는 점에서 과거 미국의 대중국 정책에서 주류였던 협력과 견제를 큰 틀에서 유지해 나갈 것으로 예상된다.

둘째, 공화당과 민주당의 정강정책을 중심으로 본 제2미지는, 트럼프가 2016 공화당 정강정책의 거시적 방향을 그대로 따르고 있음을 설명한다. 특히, 2020년 백악관이 발표한 중국에 대한 전략적 접근 보고서는 중국의 회의감을 드러낸 공화당의 정강정책의 내용을 가감 없이 반영하였다. 바이든이 펼칠 것으로 예상되는 대중국 정책도 2016년 정강정책과 대동소이한 측면이 있다. 다만, 2020년 정강정책은 2016년과는 다르게 보다 중국에 대한 적극적인 대응과 동맹과의 연대가 강조

된 측면이 있다. 특히 그중에서 중국에 대한 강경책 등은 제1이미지를 통한 분석으로 설명되지 못하는 부분이다. ‘동맹과의 연대’를 강조한 것은 트럼프의 대외정책에 대한 비판에서 나온 것이다.

한 국가의 대외정책에는 지도자, 행정부, 의회, 이익집단 및 여론 등 다양한 요인이 영향을 미친다. 이러한 복잡한 결정요인 덕분에 월츠의 세 가지 이미지 중 하나의 이미지로 대외정책을 설명한다는 것은 불완전한 분석이다. 지도자의 개인적인 성향과 배경 및 경험, 그리고 국가 내부의 속성과 체제수준의 거시적인 조망이 고려되어야 올바른 대외정책 결정요인이 파악될 것이다. 그러한 점에서 본 연구는 트럼프와 바이든이 어떻게 중국을 상대할 것인가를 전망해보고, 이를 각각 제1이미지와 제2이미지로 분석을 시도하였으며, 향후 이루어질 미국의 대중국 정책을 보다 체계적으로 조망하였다는 점에서 의의를 가진다.

다만, 이 연구는 트럼프와 바이든이라는 두 진영 간의 차이점 분석에 초점을 맞추므로 인해 제3이미지를 활용한 분석이 배제되었다는 한계가 있다. 월츠 역시 국가적 수준과 체제적 수준이 상호 작용한다는 점을 강조하였으나, 본 연구에서는 이러한 점이 충분히 다루어지지 못하였다. 바이든과 트럼프의 중국 정책이 어떻게 다른 것인지를 분석하기 위해 양측이 동일한 조건에 놓이게 되는 체제적 요인은 의도적으로 제외하였다. 향후 트럼프와 바이든 모두 중국에 대해 강경책을 추진하는지는 본 연구에서 다루지 못한 제3이미지를 통해 분석해 볼 수 있을 것이다.

참고문헌

1. 저서, 논문 및 보고서

- 강수정. 2020. “미국의 대중국 정책 논쟁 분석: 정책선택지들에 내재된 대중국 인식과 논리(logic)를 중심으로.” 『중국지역연구』 제7권 2호, 61-96.
- 김관옥. 2017. “트럼프 행정부의 미국우선주의 대외정책”, 『국제정치연구』 제20집 1호, 77-98.
- 김덕기. 2020. “미국의 공세적 인도·태평양 전략 관점에서 본 미·중 패권경쟁과 한국의 대응전략.” 『군사논단』 100권 1호, 75-93.
- 김진하. 2016. 『미국 정당을 알면 미국 정치가 보인다 :정강정책과 유권자연합』. 서울: 오름.
- 김주리. 2020. “미 의회의 양극화와 정당정치가 미국 군사안보 정책에 미치는 영향: 오바마 행정부의 신 전략무기감축조약(New START) 비준을 중심으로.” 『국제지역연구』 제29권 1호, 71-104.
- 로라 니에크. 김태현 역. 2020. 『신외교정책론-이론과 사례』. 용인: 모음북스.
- 박원곤. 2019. “트럼프 행정부의 대외정책과 인도·태평양전략.” 『국방연구』 제62권 제4호, 215-240.
- 박홍서. 2019. “중국의 기술굴기와 미국의 대응 : 중미 취약과 그 함의”, 『중국연구』 제79권, 383-401.
- 서정건·유성진 외. 2017. 『미국 정치와 동아시아 외교정책』. 서울: 경희대출판문화원.
- 설송이, 2020. “2020 미국 대통령선거: 바이든 vs 트럼프 통상 공약 비교와 시사점” 『KITA 통상리포트』 13권.
- 우정엽. 2020. “2020년 미국 대선과 한미관계 전망.” 『JPI 정책포럼』 8호, 1-15.
- 정구연. 2016. “트럼프 대외정책기조와 동아시아 안보지형의 변화 전망: 재균형 정책의 진화를 중심으로.” 『통일정책연구』 제25권 2호, 25-49.

- 정한범·김진원. 2019. “레이건과 트럼프의 외교안보정책 기초.” 『국방연구』 62권 4호, 185-214.
- 정재호 역. 2014. 『미·중 관계 연구론』. 서울: 서울대학교출판문화원.
- 제임스 스타인버그, 마이클 오헨린. 박영준 역. 2016. 『21세기 미중 관계 - 전략적 보장과 각오』. 서울: 아산정책연구원.
- 찰스 케글리. 조한승 등 역. 2014. 『세계정치론』. 서울: 한티미디어.
- 홍석훈·황태연. 2018. “뉴노멀 시대의 새로운 미중관계: 상호 경쟁과 협력의 전략적 조화”. 『현대중국연구』 20권 1호, 1-38.
- Biden, Joseph. 2020. “Why America Must Lead Again.” *Foreign Affairs* (March/April): 64-76.
- Bolton, John. 2020. *The Room Where it Happened*. New York: Simon & Schuster.
- Brad, Roberts. 2017. “Strategic Stability Under Obama and Trump.” *Survival* 59(4): 47-74.
- Daojiong, Zha. 2017. “China-US Relations Under Trump: More Continuity Than Change.” *Asian Perspective* 41(4): 701-715.
- Department of Defence. 2019. “Indo-pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships and Promoting a Networked Region.”
- Graham, Amanda. 2020. “Faith in Trump, Moral Foundations, and Social Distancing Defiance during the Coronavirus Pandemic.” *Socius* Vol.6: 1-23.
- Kolmaš, Michal., and Kolmašová, Šárka. 2019. “A 'pivot' that never existed: America's Asian Strategy under Obama and Trump.” *Cambridge Review of International Affairs* 32(1): 61-79.

- Lacatus, Corina. 2020. "Populism and President Trump's Approach to Foreign Policy: An Analysis of Tweets and Rally Speeches." *Politics*(July 28).
- Magcamit, Michael. 2017. "Explaining the Three-way Linkage between Populism, Securitization, and Realist Foreign Policies." *World Affairs* (3): 6-35.
- Nye Jr, Joseph S. 2020. "Is Trump a Turning Point in World Politics?." *Project Syndicate*(September 1).
- Oliver, Turner and Inderjeet, Parmar 2020. *The United States in the Indo-Pacific: Obama's Legacy and the Trump Transition*. New York: Manchester University Press.
- Swaine, Michael D. 2016. "Chinese Views on the Presumptive U.S. Presidential Candidates Hillary R. Clinton and Donald J. Trump." *China Leadership Monitor* (50): 1-15.
- Waltz, Kenneth N. 1979. *Theory of international politics*. Boston, Mass. : McGraw-Hill.
- Waltz, Kenneth N. 2001. *Man, the state, and war : a theoretical analysis*. New York: Columbia University Press.
- White House. 2017. *National Security Strategy of the United States of America*(December 17).
- Woodward, Bob. 2020. *Rage*. New york: Simon & Schuster.

- 凌胜利·吕惠伊. 2018. "中美关系中的“修昔底德陷阱”隐喻还是现实——基于层次分析法的视角." 『统一战线学研究』. 第6期.
- 余辛后. 2020. "试析特朗普的人格特质及其对美国外交政策的影响." 硕士学位论文.
- 尹继武. 2018. "特朗普的人格画像 : 理解美国对外政策的微观基础." 『当代世界』. 10月, 51-54.

- 王俊生·田德荣. 2020. “论中美“关系危机”.” 国际观察. 第166期. 1-20.
- 张曙光. 2007. “基辛格与中美“解冻“序幕的拉开”——兼论外交决策者个人因素.” 『历史研究』. 第5期. 156-166.
- 何维保. 2019. “美国两党党纲中的对华政策论析.” 『美国研究』. 第6期. 84-111.

2. 언론보도

- New York Times*. 2020. “Trump is Playing China Card. Who believes him?.” (May 19).
- New York Times*. 2020. “Joe Biden’s China Journey.” (September 6).
- Washington Post*. “The Scandal of Trump’s China Policy.” (June 17).
- The Diplomat*. 2020. “Team Biden’s Policies on China.” (July 16).
- Los Angeles Times*. 2019. “The burden of a 40-year career: Some of Joe Biden’s record doesn’t age well.”(March 18).
- New York Times*. 2020. ““Strategic Empathy’: How Biden’s Informal Diplomacy Shaped Foreign Relations”(July 5).
- The Washington Post*. 2020. “The Worst President. Ever.”(April 5).
- NBCNews*. “Top U.S. intel official: China wants Trump defeated, Russia is sabotaging Biden.” (August 7)..

3. 인터넷 자료

- Trump Campaign. 2020. “Trump’s 2nd Term Agenda: Fighting For You!.”(검색일: 2020/8/26).
- White House. 2018. Remarks by Vice President Pence on the Administration’s Policy Toward China (October 4). <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-vice-president-pence-administrations-policy-toward-china/>(검색일: 2020/9/28).

White House. 2019. Remarks by Vice President Pence at the Frederic V. Malek Memorial Lecture(October 24). <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-vice-president-pence-frederic-v-malek-memorial-lecture/>(검색일: 2020/9/28).

National Political Party Platforms. 1992-2020. <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/presidential-documents-archive-guidebook/party-platforms-and-nominating-conventions-3>(검색일: 2020/9/16).

Identifying Joe Biden' China Policy Determinants: Norms & Values Oriented Diplomacy

Seonghyun Han* · Hanbeom Jeong**

ABSTRACT

With ever increasing U.S.-China rivalry, president Trump and former vice president Joe Biden has both promised to take more hawkish strategy to counter China. The differences is that unlike Trump, Biden is approaching the issue with establishing rules-based international norms, values and rebuilding strong alliance against China but at the same time saving rooms for possible cooperation with China. This paper utilize Kenneth Waltz's 1st and 2nd image among three images to analyze the background of China policy of Trump and Biden. Trump's Trade policy is the result of Trump's personalities and his experience as business leader. On the other hand, Biden, with his long time experience of working in traditional politics and diplomacy, is succeeding the United States' traditional China policy, check and cooperate. Through the 2nd image analysis utilizing political principal of Democrats and Republican, the difference could be found on the perception of China from each party. There had been a voice of disappointment and hard line toward China in Republican Party which was reflected in Trump's China policy, whereas Democrats' idea of necessity to cooperate with China to produce global public goods while strengthening alliance with like-minded country to deter China in the traditional areas of great power rivalry is basis of Biden's policy.

Keywords : Trump, Biden, Kenneth Waltz, Three images, Levels of Analysis, Sino-American Relations, China policy

투고일: 2020.10.05. 심사일: 2020.10.16. 게재확정일: 2020.11.04.

* Ph.D. Student, Sungkyunkwan University

** Corresponding Author: Professor, Korea National Defence University

[DOI] <http://dx.doi.org/10.21487/jrm.2020.11.5.3.183>

【연구경향】

Latent Class Modeling for Nested Data : Introduction to Multilevel Latent Class Model*

Jungkyu Park** · Changhwan Shin***

ABSTRACT

The fundamental assumption in any latent variable model is that observations are independent of one another, given the latent status. However, this assumption is often inadequate when observations are nested within higher-level units because such nested data structures induce dependencies in data. The nonparametric version of the multilevel latent class model (MLCM) is an extension of latent class model (LCM) in which the dependencies in data are accounted for by discrete latent variables. This paper aims to review models with discrete latent variables and introduce the MLCM which integrates LCM and random effect model. The model selection issue in the MLCM is also discussed with an empirical example.

Keywords: Multilevel Latent Class model, Multilevel modeling, Latent class analysis, Model selection

* This research was supported by Kyungpook National University Research Fund, 2018

** Assistant Professor, Department of Psychology, Kyungpook National University

*** Corresponding Author: Associate Professor, Department of Social Welfare, Kyungpook National University

I. Introduction

Latent Class Model (LCM) (Goodman, 1974; Lazarsfeld and Henry, 1968) is a probabilistic classification technique that identifies hidden clusters arising dependency among observed responses. In LCM, the hidden clusters are represented by levels of a discrete latent variable and are called "latent classes". Since the latent variable assumes to be discrete, it is usually considered as not imposing strong assumptions on the distributions for observed responses. As the comments by McCutcheon (1987, p.79 "*The social world seems to have been created with less multivariate normality than many researchers are willing to assume*"), the discrete latent variable offers an alternative for the latent variables with assumption of normal distribution.

In social or behavioral science, the nested structure may also cause some dependency between responses of subjects due to belonging in a higher-level unit. For example, students nested within a same school might show similar scores in terms of academic performance comparing to the students from other schools because the students in same school might share same characteristics concerning academic performance.

Vermunt (2003) proposed Multilevel Latent Class model (MLCM) to take into account such dependency due to same membership of a group as well as the dependency among responses caused by hidden clusters at individual-level. The MLCM differentiates the nonparametric and parametric approaches to account for the dependency which differs in the specified distributions of the random effect at the higher-level (i.e., discrete or continuous latent variable) (Vermunt, 2003, 2008).

The purpose of this paper is to review models with discrete latent

variables and introduce the MLCM that integrates LCM and random effect model. The model selection issue in the MLCM is also discussed with an empirical example.

II. Model for Discrete Latent Variables—Latent Class Models

Many empirical researches in the field of social sciences assume the presence of “latent variables”. The latent variables can be thought of as representing unobservable constructs or hypothetical concepts such as intelligence, skills, attitudes or personality traits. These variables are not directly measurable but can be inferred from observed behaviors or responses. Over the last few decades, various latent variable modeling techniques have been developed in the field of social and behavioral sciences. However, the methodological developments have mainly focused on continuous latent variables that are assumed to follow a multivariate normal distribution. Examples of modeling techniques with continuous latent variables are structural equation models (SEMs; Bollen, 1989) and latent trait models, which are also called item response theory models (IRTs; Lord, 1980).

In contrast to continuous latent variables, discrete latent variables have received relatively less attention, although they provide easy and intuitive explanations for phenomena under certain circumstances (Aitkin, 1999; McCutcheon, 1987). As the name suggests, discrete latent variables consist of a finite number of levels, which can be used to capture or symbolize the latent categories of theoretical concepts, constructs, entities, or subgroups. Examples of discrete latent variables

include Sternberg’s (1998) profile of thinking styles, Ainsworth, Blehar, Waters, and Wall’s (1978) three attachment styles (i.e., secure, anxious-resistant, and avoidant), Bennett and Jordan’s (1975) teaching styles, Fischer and Fischer’s (1979) styles of teaching and learning, and Jung’s (1971) psychological types. These examples demonstrate that discrete latent variables provide a framework for interpreting constructs with parsimonious descriptions of underlying structures. Owing to such variables’ usefulness, modeling techniques using discrete latent variables have grown in popularity over the last decade (e.g., McLachlan & Peel, 2000; Vermunt & Magidson, 2008).

The latent class model (LCM; Goodman, 1974; Lazarsfeld & Henry, 1968) is a classic analytic tool that analyzes categorically scored cross-sectional data by introducing discrete latent variables. In the LCM, discrete latent variables are composed of mutually exclusive and exhaustive latent classes that represent a small number of subpopulations (Clogg, 1995). The primary purpose of LCM is to identify the optimal number of classes in order to explain the dependency among responses properly and classes are characterized by parameters that allow to vary randomly across different latent classes.

The LCM can be defined as follows. Let \mathbf{Y}_i is a response vector for subject i on a set of J items, where $i = 1, \dots, I$ and $j = 1, \dots, J$. The discrete latent variable (X) represents the discrete variable which consists of M latent classes with particular latent class membership m . The marginal density of response vector of subject \mathbf{Y}_i , is:

$$P(\mathbf{Y}_i) = \sum_{m=1}^M P(X_i = m) f(\mathbf{Y}_i = \mathbf{y}_i | X_i = m) \tag{1}$$

Equation (1) indicates that the probability of obtaining full response vector, \mathbf{Y}_i , is a weighted average of M conditional responses probability, $f(\mathbf{Y}_i=\mathbf{y}_i|X_i=m)$ and the weight is the corresponding latent class probabilities, $P(X_i=m)$, which represents the prevalence or size of a particular latent class. The latent class probabilities have a constraint that the sum of the parameters over the M latent classes must be equal to one, since all subjects are assumed to belong to one and only one of a mutually exclusive and exhaustive latent classes. The latent class probabilities are usually assumed to follow a multinomial distribution as presented:

$$P(X_i = m) = \frac{\exp(\gamma_m)}{\sum_{m'=1}^M \exp(\gamma_{m'})} \quad (2)$$

The intercept parameters γ_m are subjected on identifying constraint, that is $\sum_{m=0}^M \gamma_m = 0$ for the case of effect coding, $\gamma_m = 0$ or $\gamma_1 = 0$ for the case of dummy coding.

An underlying assumption in LCM is that latent classes are internally homogeneous, which means that all subjects in the same latent class share the same probability of responding to a certain item, and the relationships among observed responses can be explained by these latent classes (Clogg, 1995). Another assumption in LCM is called “local independence” which states that the probability of responding to each item is mutually independent given the latent class (McCutcheon, 2002). Therefore, density of response vector, \mathbf{Y}_i is easily calculated by multiplying the density of each variable directly. Suppose Y_{ij} denotes a response of i subject on an item j , the local independence assumption

can be represented as:

$$P(\mathbf{Y}_i) = \sum_{m=1}^M P(X_i = m) \prod_{j=1}^J f(Y_{ij} = y_{ij} | X_i = m). \tag{3}$$

The conditional response probability, $f(Y_{ij}=y_{ij}|X_i=m)$ characterizes the nature of the discrete latent variable identified by a few latent classes. It can take the form of probability distributions depending on the types of observed responses. Usually, the form of a multinomial distribution is preferred for this density, so it can be parameterized as:

$$P(Y_{ij} = y_{ij} | X_i = m) = \frac{\exp(\beta_{0j} + \beta_{1jm})}{\sum_{m'=1}^M \exp(\beta_{0j} + \beta_{1jm'})} \tag{4}$$

where β_{0j} denotes item intercept and β_{1jm} indicates class-specific random effect of X on the items. Note that some restrictions should be imposed on parameters for identification purposes: dummy coding or effect coding schemes can be used as similar as latent class probabilities, $P(X_i=m)$. In the equation (4), the value of the random coefficient, β_{1jm} varies randomly across classes, representing the class-specific effects.

Because these latent classes are internally homogenous within the same unit, but distinct between different units in terms of response patterns, individuals in the same latent class share the same probability of responding to a certain observed variable. The LCM assumes individuals belong to one and only one latent class and observed responses are independent of each other given an individual's latent

class membership (McCutcheon, 2002). These assumptions imply that relationships between the categorical variables can be accounted for by their membership in latent classes (Clogg, 1995; McCutcheon, 1987).

The LCM was initially introduced by Lazarsfeld and Henry (1968) as a way of deriving latent attitude variables measured by binary survey items. This basic idea was extended by Goodman (1974), who developed a simple algorithm for obtaining the maximum likelihood estimates of parameters and incorporated nominal variables in models. During the 1980s, LCMs became a general methodology for analyzing categorical variables, as it was placed within the framework of log-linear models (Formann, 1982, 1985; Haberman, 1979). More idea about the basic LCM were provided by McCutcheon (1987), Heinen (1993), Clogg (1995), and Hagenars and McCutcheon (2002).

Over the past few decades, several extensions of LCMs have been proposed. For example, LCMs were extended to accommodate various observed variable scale types, such as ordinal (Clogg, 1988; Heinen, 1996; Uebersax, 1993), continuous (Fraley & Raftery, 1998; McLachlan & Basford, 1988; Wolfe, 1970), and combinations of different scale types (Lawrence & Krzanowski, 1996; Vermunt & Magidson, 2001). The extensions also involve the inclusion of covariates to predict latent class membership, impose constraints (i.e., equality, inequality, and specific values) on parameters (McCutcheon, 1987), and relax the local independence assumption to make the model more flexible (Hagenars, 2002). More recently, LCMs have been extended to include more complex data, such as complex survey data (e.g., Patterson, Dayton, & Graubard, 2002), longitudinal data (e.g., Collins & Wugalter, 1992; Muthén & Shedden, 1999; Nagin, 2005; Welch, 2003; Zucchini & MacDonald, 2009), and hierarchically nested data (e.g., Asparouhov &

Muthén, 2008; Di & Bandeen-Roche, 2008; Henry & Muthén, 2010; Vermunt, 2003, 2004; Vermunt & Magidson, 2008).

The above-mentioned extensions in LCMs are implemented in several standard software packages, such as Mplus (Muthén & Muthén, 2012), Latent GOLD (Vermunt & Magidson, 2013), SAS (PROC LCA, and LTA; (Lanza, Collins, Lemmon, & Schafer, 2007; Lanza & Collins, 2008), R (polca; Linzer & Lewis, 2011), and Stata (Rabe-Hesketh, Skrondal, & Pickles, 2004). These software packages allow researchers to more easily apply LCMs to empirical studies.

III. Models for Multilevel Data—Random Effects Models

In social or behavioral science, data are often collected from a hierarchical structure, such as repeated measurements nested within an individual or individuals clustered within a higher-level group. Examples in the literature include school effects on student learning (Wright, Horn, & Sanders, 1997), family effects on child development (McLoyd, 1998), and neighborhood effects on changes in children and adolescents' psychological and behavioral outcomes (Leventhal & Brooks-Gunn, 2000).

Data collected from such hierarchically nested structures are naturally correlated, that is; the observed responses of lower-level units (e.g., pupils, time points) belonging to the same higher-level unit (e.g., schools, individuals) tend to correlate more with each other than with those from a different higher-level unit. These dependencies can be attributed to commonalities that the lower-level units may share by

belonging to the same higher-level unit (e.g., common environments, experiences, and interactions). The presence of such dependencies is a concern for researchers because it not only violates the independence assumption, but also leads to biased parameter estimates (Moerbeek, 2004). Therefore, the dependency should be taken into account when analyzing multilevel data.

A popular approach for analyzing multilevel data is the random effects approach (Bryk & Raudenbush, 1992; Goldstein, 1995; Snijders & Bosker, 1999). The key feature of this approach is incorporating random effects into the models to account for dependencies among lower-level units. In the literature, traditional linear regression models that include both fixed and random effects are referred to as random coefficient models, linear mixed models, hierarchical models, and multilevel models (Bryk & Raudenbush, 1992; Goldstein, 1995; Hox, 2002; Skrondal & Rabe-Hesketh, 2004; Snijders & Bosker, 1999). These models include parametric random effects (or continuous random effects) that originate from a multivariate normal distribution with estimated variance components. Such random effects can take the form of random intercepts, reflecting differences in the overall level of the dependent variable across higher-level units or random slopes, reflecting differences in the effects of predictors across higher-level units, or both.

The random coefficient model is based on the assumption that both random effects and random errors are normally distributed. However, these underlying assumptions may not be realistic, particularly when observed variables are categorical (McCutcheon, 1987). To overcome this problem, variants of random coefficient models have been developed for analyzing categorical data such as random effects logistic

models and Poisson regression models (Hartzel, Agresti, & Caffo, 2001; Hedeker & Gibbons, 1996; Rabe-Hesketh et al., 2001; Wong & Mason, 1985). These models are referred to as nonlinear mixed models. They were integrated into a more general framework called the generalized linear mixed model (GLMM), which permits both fixed and random effects for various types of observed variables (Breslow & Clayton, 1993).

Although the most common specification of random effects is the adoption of a parametric normal distribution, it is possible to use a nonparametric specification of random effects (Aitkin, 1999). The nonparametric random effect (or discrete random effect) is characterized by a set of latent classes at the higher-level that follow a multinomial distribution (Heckman & Singer, 1982; Laird, 1978; Vermunt, 1997). The regression models, including such nonparametric random effects, are referred to as latent class regression or finite mixture regression models (Vermunt & Dijk, 2001; Wedel & DeSarbo, 1994). An important difference between continuous and discrete random effects is that the latter do not estimate a variance component; instead, they estimate regression coefficients for each latent class, relying on the assumption that each higher-level unit belongs to one of the higher-level latent classes.

IV. Integration of Two Models—Multilevel Latent Class Models

An important limitation of standard LCMs is that they do not provide information related to the higher-level structure beyond the individual-level. To overcome this difficulty, researchers have

attempted to integrate random effects into LCMs to accommodate clustered multilevel data within the framework of LCMs (e.g., Rabe-Hesketh et al., 2004; Skrondal & Rabe-Hesketh, 2004; Vermunt & Dijk, 2001). The incorporation of random effects into LCMs enables researchers to account for dependencies due to the nested structure and to disentangle them from the lower-level. Currently, several different specifications of random effects in LCMs have been discussed. Vermunt (2003) introduced either continuous or discrete random effects in the model of interest. Hedeker (2003) and Asparouhov and Muthén (2008) introduced a factor analytic approach, which includes a common factor to reduce the dimensionality of continuous random effects. Further, Di and Bandeen-Roche (2011) provided a discussion about random effects following the Dirichlet distribution.

The multilevel latent class model (MLCM; Vermunt, 2003) is an extension of the LCM that accommodates the dependencies due to nested data structure. The basic idea of the MLCM is to include random effects, which are represented by randomly varying parameters across higher-level units to capture the dependencies. Vermunt (2003) discussed two versions of MLCMs; the parametric MLCM, which assumes a continuous random effect that follows a multivariate normal distribution with an estimated variance term so that the magnitude of variance estimates can be used as a measure of the higher-level effects (e.g., Hedeker, 2003). In contrast, the MLCM with a nonparametric specification (Aitkin, 1999; Laird, 1978) incorporates a discrete random effect at the higher-level, which can be represented by a set of latent classes following the multinomial distribution. The primary purpose of nonparametric MLCMs is to identify a potential class structure that accounts for the association among the observed responses, and to

classify groups and individuals into latent classes at each level.

An advantage of using the nonparametric MLCM over the parametric one is that it provides classification information for both higher-level units and lower-level units. This additional information about the latent structure and classification of higher-level units provides more useful descriptions and explanations of the observed association than the typical variance decomposition approach (e.g., Bassi, 2009; Bijmolt, Paas, & Vermunt, 2004; da Costa & Dias, 2014; Finch & Marchant, 2013; Onwezen et al., 2012; Pirani, 2011; Rindskopf, 2006; Rüdiger & Hans-Dieter, 2013).

Another advantage of nonparametric MLCMs is that they are computationally less intensive than parametric MLCMs, especially when models contain more than two random effects. Previous studies have shown that estimation of continuous random effects in the parametric MLCM is computationally intensive and time-consuming because complicated integrals must be solved (Aitkin, 1999). The most common method for evaluating these complex integrals is the use of the Gauss-Hermite quadrature (Rabe-Hesketh et al., 2004, Skrondal & Rabe-Hesketh, 2004; Stroud & Secrest, 1966), in which the multivariate normal distribution is approximated by a limited number of quadrature points with a few mass points. The integral can be approximated to any practical degree of accuracy only when quadrature points are sufficiently large (Lesaffre & Spiessens, 2001); otherwise, it may perform poorly (Agresti, Booth, & Caffo, 2000; Rodriguez & Goldman, 1995, 2001). In contrast, the estimation of discrete random effects in nonparametric MLCMs does not require inappropriate and unverifiable assumptions about the distribution of the random effects, thus it could avoid bias due to misspecification of the distribution of the random

effects (Vermunt & Van Dijk, 2001).

The MLM incorporates latent variables at two layers. The latent variable H_g is the discrete latent variable at higher-level (groups) with L latent clusters, and X_{gi} denotes the discrete latent variables at lower-level (individuals) with M latent classes. Each outcome of discrete random variables can be conceptualized as a latent cluster/class consisting of groups/individuals that are homogenous within each cluster/class but are distinct between clusters/classes in the response patterns. The term “clusters” and “classes” are used to differentiate the higher and lower classes. Let Y_{gij} represent the response to the j th item of a subject (i) in a group (g), where $g=1, \dots, G$, $i=1, \dots, ng$, and $j=1, \dots, J$. The vector \mathbf{Y}_{gi} represents the J responses for a subject i nested in group g , and \mathbf{Y}_g denotes the full vector of responses for all subjects in group g . A MLM is defined by two separate equations for higher and lower levels.

The probability of observing a certain response pattern for all subjects nested in group g is:

$$P(\mathbf{Y}_g) = \sum_{l=1}^L P(H_g = l) \prod_{i=1}^{n_g} P(\mathbf{Y}_{gi} | H = l) \tag{5}$$

Equation (5) assumes that each group belongs to only one l (latent cluster), and conditional densities for each of the ng (individuals) within the g (group) are independent of each other given the latent cluster membership. The term, $P(H_g=l)$, is referred to as latent cluster probabilities with each element representing the probabilities of g being in the cluster l ($l=1, \dots, L$). As the clusters are assumed to be mutually exhaustive and exclusive, elements of this vector can be conceptualized

as cluster sizes, and thus the sum of this vector is one.

At the individual level, the probability of obtaining a certain response pattern for each subject is:

$$P(\mathbf{Y}_{gi}) = \sum_{m=1}^M P(X_{gi} = m | H_g = l) \prod_{j=1}^J f(Y_{gij} = y_{gij} | X_{gi} = m, H_g = l) \tag{6}$$

The term $P(X_{gi}=m|H_g=l)$ is the conditional latent class probabilities, which represents the distribution of latent class probabilities within a particular latent cluster. A $M \times L$ matrix denoted as ρ_{ml} will be used to represent the conditional latent class probabilities. Columns in this matrix ρ_{ml} represent the probability distributions of the latent classes for a specific latent cluster; thus, each column must have a sum of one.

The conditional response density, $f(Y_{gij}=y_{gij}|X_{gi}=m, H_g=l)$, is the probability of observing y_{gij} for variable j of individual i in group g given the latent cluster membership (l) and latent class membership (m). In most multilevel extensions of LCM (e.g., Asparouhov & Muthén, 2008; Vermunt, 2003, 2004; Vermunt & Magidson, 2008), a restricted model is proposed by imposing a constraint on the conditional density: $f(Y_{gij}=y_{gij}|X_{gi}=m, H_g=l) = f(Y_{gij}=y_{gij}|X_{gi}=m)$.

This constraint implies that the conditional response density is affected only by the latent class memberships; this not only simplifies the model but also aids the interpretation of results. By combining Equations (5) and (6) with the assumption of no effects of latent cluster membership on response probabilities and the assumption of local independence, the MLCM is:

$$P(\mathbf{Y}_g = \mathbf{y}_g) = \sum_{l=1}^L P(H = l) \left(\prod_{i=1}^{n_g} \sum_{m=1}^M P(X_{gi} = m | H_g = l) \prod_{j=1}^J f(Y_{gij} | X_{gi} = m) \right) \tag{7}$$

Density $f(Y_{gij}|X_{gi}=m)$ depends on the assumed distributions of responses. For binary items, the m th latent class density is given by $f(y_{gij}|X_{gi}=m) = \alpha_{mj}^{y_{gij}}(1-\alpha_{mj})^{1-y_{gij}}$, where α_{mj} denotes the probability of endorsing item j for an individual belonging to latent class m .

The EM algorithm (Dempster, Laird & Rubin, 1977) is an efficient iterative procedure to compute maximum likelihood estimate in the presence of incomplete or hidden data (Dempster et al, 1977). However, the standard EM algorithm is difficult to adjust in MLCM since the number of entries of joint posterior probabilities is huge making the method impractical. To avoid such problem, a variant of EM algorithm for MLCM called the “upward-downward” procedure was proposed. Details of this algorithm can be found in Vermunt (2003, 2004)

V. Model Selections for MLCM

There was extensive work on this issue of selecting number of classes for classical latent class models. There are two general approaches for selecting the number of latent classes in a LCM: hypothesis testing and information criteria. One common approach of statistical testing approach is to use likelihood ratio statistic. Many studies have discussed this approach in the context of LCM (e.g., Everitt & Hand, 1981; Everitt, 1988). Various information-based criteria were also studied for selecting number of classes for the classical LCM (e.g., Collins, Fidler, Wugalter, & Long, 1993; Lin & Dayton, 1997; Yang, 2006; Nylund, Asparouhov, & Muthén, 2007).

Even though the number of latent classes for LCM have been extensively studied in the literature, the MLCM with two levels of latent

components makes the decisions on numbers of latent components at each level become more challenging and complex. This is because the task of model selection issue in the MLCM amounts to decide the optimal discrete levels of the latent variable in both higher-level and lower-level.

A common strategy to decide the discrete latent components in most applications is the stepwise decision. Lukočienė, Varriale, and Vermunt (2010) proposed a three-step approach. This approach first started with determining the optimal number of classes (m) ignoring the cluster (l) by assuming $l=1$. Subsequently, they chose the number of l by fixing the number of m obtained from the first step, and then re-determined the m by fixing the structure of l to the value chosen at the previous stage. An alternative model selection strategy is to choose m and l simultaneously. Specifically, a set of candidate models with combinations of l and m are fitted, and then the ICs obtained from the models are compared with each other to choose the optimal combination of l and m at once.

1. Information Criteria

Information criteria for model selection were originally derived by Akaike (1973) who used the Kullback-Leibler information measure to discriminate between competing models. Schwarz (1978) derived another major class of information criteria by using Bayesian statistics. Since then, many modified information criteria have been derived or proposed. Using the notation from Sclove (1987), information criteria (IC) can be summarized in the following form,

$$IC = -2 \log(\max L(k)) + a(n)m(k) + b(k, n) \quad (8)$$

Where n is the sample size, “log” denotes the natural logarithm, $\max L(k)$ denotes the maximum of the likelihood over the parameters, and $m(k)$ is the number of independent parameters in the k th model. For a given model, $a(n)$ is the cost of fitting an additional parameter and $b(k,n)$ is an additional term depending upon the criterion and the model k .

Therefore, the IC aim to find a good balance between model fitness (trying to maximize the likelihood function) and parsimony (penalizing additional complexity). A model is good if it gives a small value of IC relative to the values given by competing models. Using this notation, various information criteria can be summarized

⟨Table 1⟩ Summary of information criteria

Criterion	Definition	Reference
AIC	$-2LL + 2P$	Akaike, 1973
AIC3	$-2LL + 3P$	Bozdogan, 1993
CAIC	$-2LL + (1 + \log(n))P$	Bozdogan, 1987
BIC	$-2LL + \log(n)P$	Schwarz, 1978
Adjusted BIC (ABIC)	$-2LL + \log((n+2)/24)P$	Sclove, 1987

VI. Empirical Example

Data from study 2 of the Motivated Identity Construction in Cultural Context 2008-2011 (Vignoles & Brown, 2011) is used to illustrate the model selection by IC. Study 2 (N=8,652) of this data set investigate

the contextualism across 35 nations in predicting in-group favoritism, corruption, and differential trust of in-group and out-group members. Further information of this study is available on the webpage of this study.

The contextualism is shown to be an important part of cultural collectivism. The six-item contextualism scale (listed in Table 2) developed by Owe et al. (2012) is used in this illustration. Three items of this scale required reverse coding. The original scale is a six-point Likert scale: “Completely disagree,” “Moderately disagree,” “Slightly disagree,” “Slightly agree,” “Moderately agree,” and “Completely agree.” Responses were dichotomized into “disagree” and “agree” to be consistent with what is specified in the simulation studies. We sample 50 participants for each participated nation and results to the final data set of 1700 participants from 34 nations.¹⁾

〈Table 2〉 Items descriptions of the contextualism scale

1	To understand a person well, it is essential to know about which social groups he/she is a member of.
2	One can understand a person well without knowing about his/her family [reversed].
3	To understand a person well, it is essential to know about the place he/she comes from.
4	One can understand a person well without knowing about his/her social position [reversed].
5	One can understand a person well without knowing about the place he/she comes from [reversed].
6	To understand a person well, it is essential to know about his/her family

1)One country was dropped due to an insufficient number of participants.

(Table 3) Likelihood values, numbers of parameters, and fit indices for data analyzed by MLCM

Model	H	L	LL	Npar	AIC	AIC3	CAIC	BIC	ABIC
M1	2	2	-6386	15	12802	12817	12898	12883	12836
M2	2	3	-6255	23	12556	12579	12704	12681	12608
M3	2	4	-6208	31	12478	12509	12677	12646	12548
M4	2	5	-6187	39	12451	12490	12702	12663	12539
M5	2	6	-6171	47	12435	12482	12738	12691	12542
M6	3	2	-6382	17	12797	12814	12906	12889	12835
M7	3	3	-6244	26	12540	12566	12707	12681	12599
M8	3	4	-6195	35	12460	12495	12685	12650	12539
M9	3	5	-6169	44	12427	12471	12710	12666	12526
M10	3	6	-6150	53	12405	12458	12746	12693	12525
M11	4	2	-6382	19	12801	12820	12923	12904	12844
M12	4	3	-6239	29	12535	12564	12722	12693	12601
M13	4	4	-6184	39	12446	12485	12697	12658	12535
M14	4	5	-6155	49	12408	12457	12724	12675	12519
M15	4	6	-6141	59	12399	12458	12779	12720	12533
M16	5	2	-6382	21	12805	12826	12940	12919	12852
M17	5	3	-6236	32	12536	12568	12742	12710	12609
M18	5	4	-6178	43	12442	12485	12719	12676	12539
M19	5	5	-6151	54	12409	12463	12757	12703	12531
M20	5	6	-6130	65	12389	12454	12808	12743	12536

The sampled data were fitted to 20 MLCMs with latent structure with 2-5 clusters in combination of 2-6 classes. The log-likelihood values, numbers of parameters, and IC under comparisons are presented in

Table 3. Among the five IC, the CAIC and BIC preferred Model 3, ABIC preferred Model 14, and AIC and AIC3 selected the most complicated model (Model 20). When using G and ng for calculating IC, CAIC and BIC picked the four-cluster and five-class model (Model 14) and ABIC preferred the most complicated Model 20.

Both Model 14 and Model 20 are very complex for assuming many classes and clusters; unless the hypotheses suggested such a latent structure, researchers generally would prefer a simpler model. Moreover, since the estimated parameters for these two models do not give a clear pattern in interpreting the latent structure, the estimated parameters of Model 3, is the model preferred by CAIC and BIC, are presented in Table 4. The four classes have relatively equal size, though the Class 1 is a little larger. The four classes demonstrated four distinctive patterns: participants of Class 4 generally agree with all six items, while participants in Class 2 tend to disagree with these items. Class 1 and Class 3 show reverse patterns on these items, except item 2.

At the nations-level, a larger cluster (A) consisted of 80% of the nations, and the smaller cluster (B) consisted of 20% of the nations. Based on the responses of each nation, we can assign nations into the two clusters based on the posterior latent cluster probability. The six nations categorized in Cluster B are: China, Ethiopia, Philippines, Singapore, Turkey, and Thailand. The majorities of nations were grouped in Cluster A. The differences between the two clusters are clear. The two clusters have comparable class sizes for class 1 and 3. Cluster A has a larger Class 2 (all-low) and a smaller Class 4 (all-high), but Cluster B has a dominant Class 4 (all-high) and a very small Class 2 (all-low). Since the six countries categorized into Cluster B are mainly in Asia, as the dominant Class 4 has high loading on all six items on

the contextualism scale, this cluster is consistent with the cultural trait of collectivism (Triandis, 1995). On the other hand, the pattern in Cluster A reflects the typical individualism of the non-Asian countries in the study.

⟨Table 4⟩ The estimated model parameters of the 2-clusters and 4-classes MLCM (Model 3)

Items	Class1	Class2	Class3	Class4
1 Know social group	0.48	0.07	0.14	0.30
2 Without Knowing family	0.26	0.10	0.26	0.38
3 Know place come from	0.48	0.03	0.16	0.34
4 Without knowing social position	0.21	0.09	0.30	0.41
5 Without knowing come from	0.14	0.03	0.38	0.45
6 Know family	0.47	0.11	0.13	0.29
Two clusters and four classes				
Latent cluster probabilities	$P(H_g = l) = \begin{bmatrix} .80 \\ .20 \end{bmatrix}$			
Conditional latent class probabilities	$P(X H) = \begin{bmatrix} .34 & .31 \\ .30 & .05 \\ .22 & .26 \\ .14 & .38 \end{bmatrix}$			

VII. Conclusion

LCMs have become a standard tool in many applied research fields. For many years, this basic methodology has been extended to accommodate multilevel nested data. The MLCM is an extension of

LCMs that accounts for the additional dependency in multilevel data by introducing random effects in the model. The nonparametric version of the MLCM includes the discrete random effect at the higher-level, relying on the assumption that higher-level units belong to homogeneous latent classes. In the MLCM, higher-level units can be classified into a small number of latent classes, providing useful descriptions of latent structures with categorical or typological natures. This paper introduced the nonparametric MLCM that combined LCM and random effect model and addressed model selection issue related to the use of MLCMs as tools for analyzing multilevel data.

VIII. Reference

- Agresti, A., Booth, J. G., and Caffo, B. 2000. "Random-effects Modelling of Categorical Response Data," *Sociological Methodology* 30: 27-80.
- Ainsworth, M. D. S., Blehar, M. C., Waters, E., and Wall, S. 1978. *Patterns of Attachment: A Psychological Study of the Strange Situation*. Hillsdale, NJ: Erlbaum.
- Aitkin, M. 1999. "A General Maximum Likelihood Analysis of Variance Components in Generalized Linear Models." *Biometrics* 55: 117-128.
- Akaike, H. 1973. "Information Theory and an Extension of the Maximum Likelihood Principle" edited by B. N. Petrov, and F. Caski, 267-281. Paper presented at the Second International Symposium on Information Theory, Budapest.
- Asparouhov, T., and Muthén, B. 2008. "Multilevel mixture models." In *Advances in Latent Variable Mixture Models*, edited by G. R. Hancock & K. M. Samuelson, 27-51. Charlotte, NC: Information Age.
- Bassi, F. 2009. "Latent Class Models for Marketing Strategies: an Application to the Italian Pharmaceutical Market." *Methodology: European Journal of Research Methods for the Behavioral and Social Sciences* 5: 40-45.
- Bennett, N., and Jordan, J. 1975. "A Typology of Teaching Styles in Primary Schools." *British Journal of Educational Psychology* 45: 20-28.
- Bijmolt, T. H. A., Paas, L. J., and Vermunt, J. K. 2004. "Country and Consumer Segmentation: Multi-level Latent Class Analysis of

- Financial Product Ownership.” *International Journal of Research in Marketing* 21: 323-334.
- Bollen, K. A. 1989. *Structural Equations with Latent Variables*. New York, NY: Wiley.
- Bozdogan, H. 1987. “Model Selection and Akaike’s Information Criterion (AIC): The General Theory and its Analytical extensions.” *Psychometrika* 52: 345-370.
- Bozdogan, H. 1993. “Choosing the Number of Component Clusters in the Mixture-model Using a New Informational Complexity Criterion of the Inverse-fisher Information Matrix.” In *Information and Classification*, edited by O. Opitz, B. Lausen, and R. Klar, 218-234. Heidelberg: Springer.
- Breslow, N. E., and Clayton, D. G. 1993. “Approximate Inference in Generalized Linear Mixed Models.” *Journal of the American Statistical Association* 88: 9-25.
- Bryk, A. S., and Raudenbush, S. W. 1992. “Application of Hierarchical Linear Models to Assessing Change.” *Psychological Bulletin* 101: 147-158.
- Clogg, C. C. 1995. “Latent Class Models.” In *Handbook of Statistical Modeling for the Social and Behavioral Sciences*, edited by G. Arminger, C. C. Clogg, and M. E. New York: Plenum.
- Collins, L. M., Fidler, P. L., Wugalter, S. E., and Long, J. D. 1993. “Goodness-of-fit Testing for Latent Class Models.” *Multivariate Behavioral Research* 28: 375-389.
- Collins, L. M., and Wugalter, S. E. 1992. “Latent Class Models for Stage-sequential Dynamic Latent Variables.” *Multivariate Behavioral Research* 27: 131-157.

- da Costa, L. P., and Dias, J. G. 2014. "What Do Europeans Believe to Be the Causes of Poverty? A Multilevel Analysis of Heterogeneity Within and between Countries." *Social Indicators Research* 122: 1-20.
- Dempster, A. P., Laird, N. M., and Rubin, D. B. 1977. "Maximum Likelihood Estimation from Incomplete Data via the EM Algorithm." *Journal of the Royal Statistical Society, Series B* 39: 1-38.
- Di, C. Z., and Bandeen-Roche, K. 2011. "Multilevel Latent Class Models with Dirichlet Mixing Distribution." *Biometrics* 67: 86-96.
- Everitt, B. S. 1981. "A Monte Carlo Investigation of the Likelihood Ratio Test for Number of Components in a Mixture of Normal Distributions." *Multivariate Behavioral Research* 16: 171-180.
- Everitt, B. S. 1988. "A Monte Carlo Investigation of the Likelihood Ratio Test for Number of Classes in Latent Classes Analysis." *Multivariate Behavioral Research* 23: 531-538.
- Finch, W. H., and Marchant, G. J. 2013. "Application of Multilevel Latent Class Analysis to Identify Achievement and Socio-economic Typologies in the 20 Wealthiest Countries." *Journal of Educational and Developmental Psychology* 3: 201-221.
- Fischer, B. B., and Fischer, L. 1979. "Styles in Teaching and Learning." *Educational Leaderships* 36: 245-254.
- Fraley, C., and Raftery, A. E. 1998. "How Many Clusters? Which Clustering Methods? Answers via Model-based Cluster Analysis." *Computer Journal* 41: 578-588.
- Formann, A. K. 1982. "Linear Logistic Latent Class Analysis." *Biometrical Journal* 24: 171-190.

- Formann, A. K. 1985. "Constrained Latent Class Models: Theory and Applications." *British Journal of Mathematical and Statistical Psychology* 38: 87-111.
- Goldstein, H. 1995. *Multilevel Statistical Models*. New York, NY: Halsted.
- Goodman, L. A. 1974. "The Analysis of Systems of Qualitative Variables When Some of the Variables Are Unobservable. Part I: A Modified Latent Structure Approach." *American Journal of Sociology* 79: 1179-1259.
- Haberman, S. J. 1979. *Analysis of Qualitative Data, Vol 2, New Developments*. New York: Academic Press.
- Hagenaars, J. A., and McCutcheon, A. 2002. *Applied Latent Class Analysis*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Hartzel, J., Agresti, A., and Caffo, B. 2001. "Multinomial Logit Random Effects Models." *Statistical Modelling* 1: 81-102.
- Heckman, J., and Singer, B. 1982. "Population Heterogeneity in Demographic Models." In *Multidimensional Mathematical Demography*, edited by A. Rodgers and K. Land. New York: Academic Press.
- Hedeker, D. 2003. "A Mixed-effects Multinomial Logistic Regression Model." *Statistics in Medicine* 22: 1433-1446.
- Hedeker, D., and Gibbons, R. 1996. "MIXOR: A Computer Program for Mixed-effects Ordinal Regression Analysis." *Computer Methods and Programs in Biomedicine* 49: 157-176.
- Heinen, T. 1996. *Latent Class and Discrete Latent Trait Models: Similarities and Differences*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Henry, K. L., and Muthén, B. 2010. "Multilevel Latent Class Analysis: An Application of Adolescent Smoking Typologies with Individual and

- Contextual Predictors.” *Structural Equation Modeling* 17: 193–215.
- Hox, J. 2002. *Multilevel Analysis: Techniques and Applications*. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum.
- Jung, C. G. 1971. *Psychological Types (Collected works of C. G. Jung) (Vol. 6)*, edited by R. F. Hull. London: Routledge and Kegan Paul.
- Laird, N. M. 1978 “Nonparametric Maximum Likelihood Estimation of a Mixing Distribution.” *Journal of the American Statistical Association* 73: 805–811.
- Lawrence C. J., and Krzanowski, W. J. 1996. “Mixture Separation for Mixed-mode Data.” *Statistics and Computing* 6: 85–92.
- Lazarsfeld, P. F., and Henry, N. W. 1968. *Latent Structure Analysis*. Boston, MA: Houghton Mifflin.
- Lanza, S. T., and Collins, L. M. 2008. “A New SAS Procedure for Latent Transition Analysis: Transitions in Dating and Sexual Behavior.” *Developmental Psychology* 42: 446–456.
- Lanza, S. T., Collins, L. M., Lemmon, D., & Schafer, J. 2007. “PROC LCA: A SAS Procedure for Latent Class Analysis.” *Structural Equation Modeling* 14: 671–694.
- Lin, T. H., and Dayton, C. M. 1997. “Model Selection Information Criteria for Nonnested Latent Class Models.” *Journal of Educational and Behavioral Statistics* 22: 249–264.
- Linzer, D. A., and Lewis, J. B. 2011. “poLCA: An R Package for Polytomous Variable Latent Class Analysis.” *Journal of Statistical Software* 42: 1–29.
- Lesaffre, E., and Spiessens, B. 2001. “On the Effect of the Number of Quadrature Points in a Logistic Random-effects Model: an Example.” *Applied Statistics* 50: 325–335.

- Leventhal, T., and Brooks-Gunn, J. 2000. "The Neighborhoods they Live in: The Effects of Neighborhood Residence upon Child and Adolescent Outcomes." *Psychological Bulletin* 126: 309-337.
- Lord, F. M. 1980. *Applications of Item Response Theory to Practical Testing Problems*. Hillsdale, NJ: Erlbaum.
- Lukočienė, O., Varriale, R., and Vermunt, J. K. 2010. "The Simultaneous Decision(s) about the Number of Lower- and Higher-level Classes in Multilevel Latent Class Analysis." *Sociological Methodology* 40: 247-283.
- McCutcheon, A. L. 1987. *Latent Class Analysis*. London, UK: Sage.
- McCutcheon, A. L. 2002. "Basic Concepts and Procedures in Single- and multiple-group Latent Class Analysis." In *Applied Latent Class Analysis*, edited by J. A. Hagenaars and A. L. McCutcheon, 57-88. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- McLachlan, G. J., and Basford, K. E. 1988. *Mixture Models: Inference and Applications to Clustering*. New York, NY: Marcel Dekker, Inc.
- McLachlan, G. J., and Peel, D. 2000. *Finite Mixture Models*. Wiley: New York.
- McLoyd, V. C. 1998. "Socioeconomic Disadvantage and Child Development." *American Psychologist* 53: 185-204.
- Moerbeek, M. 2004. "The Consequence of Ignoring a Level of Nesting in Multilevel Analysis." *Multivariate Behavioral Research* 39: 129-149.
- Muthén, B., and Shedden, K. 1999. "Finite Mixture Modeling with Mixture Outcomes Using the EM Algorithm." *Biometrics* 55: 463-469.
- Nagin, D. S. 2005. *Group-based Modeling of Development*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

- Nylund, K. L., Asparouhov, T., and Muthén, B. O. 2007. "Deciding on the Number of Classes in Latent Class Analysis and Growth Mixture Modeling: A Monte Carlo Simulation Study." *Structural Equation Modeling* 14: 535-569.
- Onwezen, M. C., Reinders, M. J., Lans, V. D. I., Sijtsema, S. J., Jasiulewicz, A., Guardia, M. D., and Guerrero, L. 2012. "A Cross-national Consumer Segmentation Based on Contextual Differences in Food Choice Benefits." *Food Quality and Preference* 24: 276-286.
- Owe, E., Vignoles, V. L., Becker, M., Brown, R., Smith, P. B., Lee, S. W. S., and Jalal, B. 2013. "Contextualism as an Important Facet of Individualism-collectivism: Personhood Beliefs Across 37 National Groups." *Journal of Cross-Cultural Psychology* 44: 24-45.
- Patterson, B., Dayton, C. M., and Graubard, B. 2002. "Latent Class Analysis of Complex Survey Data: Application to Dietary Data." *Journal of the American Statistical Association* 97: 721 - 729 .
- Pirani, E. 2011. "Evaluating Contemporary Social Exclusion in Europe: A Hierarchical Latent Class Approach." *Quality and Quantity* 47: 923-941.
- Rabe-Hesketh, S., Pickles, A., and Skrondal, A. 2001. "GLLAMM: A General Class of Multilevel Models and a Stata Program." *Multilevel Modelling Newsletter* 13: 17-23.
- Rindskopf, D. 2006. "Heavy Alcohol Use in the "Fighting Back" Survey Sample: Separating Individual and Community Level Influences Using Multilevel Latent Class Analysis." *Journal of Drug Issues* 36: 441-462.

- Rodriguez, G., and Goldman, N. 1995. "An Assessment of Estimation Procedures for Multilevel Models with Binary Responses." *Journal of the Royal Statistical Society, Series A* 158: 73-89.
- Rodriguez, G., and Goldman, N. 2001. "Improved Estimation Procedures for Multilevel Models with Binary Response: a Case Study." *Journal of the Royal Statistical Society, Series A* 164: 339-355.
- Rüdiger, M., and Hans-Dieter, D. 2013. "University and Student Segmentation: Multilevel Latent Class Analysis of Students' Attitudes Toward Research Methods and Statistics." *British Journal of Educational Psychology* 83: 280-304.
- Schwarz, G. 1978. "Estimating the Dimension of a Model." *Annals of Statistics* 6: 461-464.
- Sclove, S. L. 1987. "Application of Model-selection Criteria to Some Problems in Multivariate Analysis." *Psychometrika* 52: 333-343.
- Skrondal, A., and Rabe-Hesketh, S. 2004. *Generalized Latent Variable Modeling: Multilevel, Longitudinal and Structural Equation Models*. Boca Raton, FL: Chapman & Hall/CRC.
- Snijders, T. A. B., and Bosker, R. J. 1999. *Multilevel Analysis: An Introduction to Basic and Advanced Multilevel Modeling*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Sternberg, R. J. 1998. "Mental Self-government: A Theory of Intellectual Styles and their Development." *Human Development* 31: 197-224.
- Stroud, A. H., and Secrest, D. 1966. *Gaussian Quadrature Formulas*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Uebersax, J. S. 1993. "Statistical Modeling of Expert Ratings on Medical Treatment Appropriateness." *Journal of the American Statistical Association* 88: 421-427.

- Vermunt, J. K. 1997. *LEM: A General Program for the Analysis of Categorical Data*. Tilburg University, The Netherlands.
- Vermunt, J. K. 2003. "Multilevel Latent Class Models." *Sociological Methodology* 33: 213-239.
- Vermunt, J. K. 2004. "An EM Algorithm for the Estimation of Parametric and Nonparametric Hierarchical Nonlinear Models." *Statistica Neerlandica* 58: 220-233.
- Vermunt, J. K., and van Dijk, L. A. 2001. "A Nonparametric Random Coefficient Approach: The Latent Class Regression Model." *Multilevel Modelling Newsletter* 13: 6-13.
- Vermunt, J. K., and Magidson, J. 2008. *LG-Syntax User's Guide: Manual for Latent GOLD 4.5 Syntax Module*. Belmont, MA: Statistical Innovations.
- Vignoles, V., and Brown, R. 2011. *Motivated Identity Construction in Cultural Context, 2008- 2011 (Study No. 6877)* [Computer file]. Colchester, Essex: UK Data Archive [Distributor].
- Wedel, M., and DeSarbo, W. S. 1994. "A Review of Latent Class Regression Models and their Applications." In *Advanced Methods for Marketing Research*, edited R. P. Bagozzi, 353-388. Cambridge, MA: Blackwell.
- Welch, L. R. 2003. "Hidden Markov Models and the Baum-Welch Algorithm." *IEEE Information Theory Society Newsletter* 53: 1-13.
- Wolfe, J. H. 1970. "Pattern Clustering by Multivariate Cluster Analysis." *Multivariate Behavioral Research* 5: 329-350.
- Wong, G. Y., and Mason, W. M. 1985. "The hierarchical logistic-regression model for multilevel analysis." *Journal of the American Statistical Association* 80: 513-524.

- Wright, S. P., Horn, S. P., and Sanders, W. L. 1997. "Teacher and Classroom Context Effects on Student Achievement: Implications for Teacher Evaluation." *Journal of Personnel Evaluation in Education* 11: 57-67.
- Yang, C. C. 2006. "Evaluating Latent Class Analyses in Qualitative Phenotype Identification." *Computational Statistics & Data Analysis* 50: 1090-1104.
- Zucchini, W., and MacDonald, I. L. 2009. *Hidden Markov Models for Time Series: An Introduction Using R*. Boca Raton: Chapman

다층자료 분석을 위한 잠재계층분석: 다층 잠재계층모형*

박중규** · 신창환***

논문요약

잠재변수를 포함한 통계모형의 기본적인 가정은 개인의 응답이 서로 독립적이라는 것이다. 그러나 관찰치가 상위 수준의 집단에 속한 다층 구조에서 수집된 자료의 경우에는 동일한 집단에 속한 관찰치의 응답 간 상관이 발생하므로 독립성 가정이 충족되지 않는다. 비모수 다층잠재계층 모형은 집단수준의 범주형 잠재변인을 가정하여 동일한 집단에 속하여 발생하는 응답 간 상관을 설명하는 모형이다. 본 논문은 잠재계층분석 모형과 무선희과 모형을 통합한 비모수적 다층잠재계층 모형을 소개하고 실제 자료를 바탕으로 개인과 집단수준에서 최적의 잠재계층의 수를 결정하는 과정에 대해서 논의한다.

주제어: 다층 잠재계층 모형, 다층 모형, 잠재계층분석, 모형 선택

투고일: 2020.10.06. 심사일: 2020.10.16. 게재확정일: 2020.11.06.

* 이 논문은 2018학년도 신입교수정착연구비에 의하여 연구되었음

** 경북대학교 심리학과 조교수, 주저자.

*** 경북대학교 사회복지학과 부교수, 교신저자.