

# 이민 통합과 굴절된 네덜란드 합의제 정당정치\*

이 옥 연 | 서울대학교

- | 목차
  - I. 들어가는 말
  - II. 네덜란드 정당정치 역사와 제도주의 설명 틀 비교
    - 1. 네덜란드 정당정치 역사
    - 2. 제도주의 설명 틀 비교
  - III. 정치-문화적 균열구조의 부상과 합의제 정당정치의 이면
  - IV. 네덜란드식 정체성의 정치: 이민 문제와 통합정책
  - V. 맺는 말
- | 주제어 네덜란드, 합의제 정당정치, 문화적 균열구조, 공공담론, 이민 통합, '고향'의 정치  
the Netherlands, consensual party politics, cultural cleavage,  
public discourse, immigrant integration, politics of 'home'

관용과 개방을 상징하는 네덜란드도 1990년대를 거치며 이주자, 특히 무슬림 집단이 증가하면서 국가 정체성의 재발견, 즉 본토출신 선주민이 더 이상 고향이라고 부를 수 없을 정도로 변모한 국가에 대한 상실감을 만회한다는 명분을 내세우며 타지출신 이주민의 동화를 강요했다. 그렇다면 극도의 사회-경제적 균열구조 간 갈등을 극복하며 다원성에 기반을 둔 네덜란드의 합의제 정당 정치가 어떻게 문화적 타자 또는 이질 집단(cultural others)을 배제하는 소위 '고향'의 정치로 굴절될 수 있는지 설명할 필요가 있다. 본 논문은 합의제 정당정치가 사회-경제 계층 간 갈등을 봉합했지만 역설적으로 새로운 정치-문화적 균열구조를 첨예화시킨 결과, 단일한 정체성을 규정하려는 공공담론에 선점되어 동화주의를 지향하는 이민 통합정책으로 굴절되는 배경에 초점을 맞추고자 한다. 구체적으로 본 논문은 기존 문헌이 지적한 네덜란드의 극우파 정당 부상에 초점을 맞추나, 기존 문헌과 차별해 네덜란드 합의제 정당정치의 이면에 주목하고자 한다. 우선 네덜란드의 정당체계 변화를 주

\*이 논문은 2011년도 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 연구되었음 (NRF-2011-327-B00034). 이 논문의 초고 일부를 2012년 Midwest Political Science Association 70<sup>th</sup> Annual Conference, "Dutch Politics in the 21<sup>st</sup> Century" (벨기에와 비교), 2012년 한국정치학회 춘계학술회의 (네덜란드만 분리) 및 2013년 한국정치학회 춘계학술회의 (수정된 형태)에서 발표함. 2012년 MPSA 연례학술회의 후 저자의 지정토론자로서 자신의 박사학위 논문 자료를 공유해준 Johannes van Gorp 박사에게 깊은 사의를 표함. 유익한 도움 말씀을 주신 익명의 심사위원 세 분께 감사함.

적하며 어떻게 집권연립에 참여해 수상을 배출한 다수당마저 공공담론의 장(場)에서 대중 영합적 국소정당에게 압도될 수 있는지 추론하고자 한다. 이어 1980년대 이후 기존 정당이 이민 문제의 담론을 주도하지 못한 결과 국소정당에게 선점당한 경로를 부연 설명하며 이민 통합정책의 변동을 분석하고자 한다.

## I. 들어가는 말

본 논문은 네덜란드 합의제 정당정치가 사회-경제 계층 간 갈등을 봉합했지만 역설적으로 새로운 정치-문화적 균열구조를 첨예화시킨 결과, 단일한 정체성을 규정하려는 공공담론에 선점되어 동화주의를 지향하는 이민 통합정책으로 굴절되는 배경에 초점을 맞추고자 한다. 구체적으로 본 논문은 기존 문헌이 지적한 네덜란드의 극우파 정당 부상에 초점을 맞추나, 기존 문헌과 차별해 네덜란드 합의제 정당정치의 이면에 주목하고자 한다. 관용과 개방을 상징하는 네덜란드마저 1990년대를 거치며 이주자, 특히 무슬림 집단이 증가하면서 국가 정체성의 재발견, 즉 본토출신 선주민이 더 이상 고향이라고 부를 수 없을 정도로 변모한 국가에 대한 상실감을 만회한다는 명분을 내세우며 타지출신 이주민의 동화를 강요했다. 따라서 본 논문은 극심한 사회-경제적 균열구조 간 갈등을 극복하며 다원성에 기반을 둔 네덜란드의 합의제 정당 정치가 어떻게 문화적 타자 또는 이질 집단(cultural others)을 배제하는 소위 '고향'의 정치로 굴절될 수 있는지 논의하고자 한다.<sup>1</sup>

1848년의 무혈 의거는 네덜란드 국정 운영의 책임 소재지를 군주로부터 의회로

1 소위 '고향의 정치'를 네덜란드식 다문화주의 모델과 연계해 설명한 논문으로 Jan Willem Duyvendak and Peter Scholten, "Deconstructing the Dutch Multicultural Model: A Frame Perspective on Dutch Immigrant Integration Policymaking," *Comparative European Politics* 10-3 (2012), pp. 266-282와 Rogier van Reekum and Jan Willem Duyvendak, "Running from Our Shadows: the Performative Impact of Policy Diagnoses in Dutch Debates on Immigrant Integration," *Patterns of Prejudice* 46-5 (2012), pp. 445-466을 참조하기 바란다. 본 논문의 주요 취지는 경험적 연구 분석의 틀을 개발하기 이전 단계의 초기 작업 결과물로서 문화사회학 분야에서 개진한 담론을 중심으로 기존의 제도주의 분석틀을 보완하는 관점을 제기하는데 있다.

이동시켜 입법부 다수당 또는 다수 연립에게 통치의 합법성을 부여했다.<sup>2</sup> 그러나 19세기 말까지 네덜란드의 모든 정당은 진보, 보수, 또는 반혁명 등 이념적 성향의 차이에도 불구하고 당파성(partisanship)을 표명하길 거부하는 “무당파(independent)”를 자처했다. 이는 사회 통합을 달성하기 위해, 극명하게 양분된 구교와 신교 간 종교적 분열(cleavage)을 표출하지 못하도록 강구한 교육지책이었다. 왜냐하면 균열구조에 호소하여 지지층을 구축하려는 정치 엘리트는 필연적으로 국론 분열을 조장한다고 불신했기 때문에 자유 민주주의의 필수 미덕인 정당 간 경합을 지양했다. 대신 상상의 공동체(imagined community)로서 열린 정치 체제를 지향하는 무당파적 정당정치에 기반을 두는 통치체제를 건설하려고 노력했다.

그러나 150여 년이 지난 후, 2002년 선거에서 부상한 극우파 정당 LPF는 연립내 각 참여를 통해 네덜란드를 상징하는 관용과 개방의 전통을 깨트렸다. 비록 뽀 포르투완의 분신인 LPF는 자체 분해되었으나 그가 주창한 “뽀의 정신(de geest van Pim)”이나 “뽀의 생각(het gedachtegoed van Pim)”은 기존 정당의 정강 일부에서 부활했다. 결국 다양성 존중을 자부하던 네덜란드에서도 공공담론의 장에서 합의된 금기에 대한 족쇄가 완전히 풀렸다. 무엇보다 1980년대부터 시작한 네덜란드의 단일한 정체성에 대한 대중 영합적 열광은 극우 및 극좌파 뿐 아니라 중도파에게 선명한 성공의 기억으로 견재하다.<sup>3</sup> 다만 네덜란드의 정신이나 생각까지 뽀와 그 추종 세력에게 완전하게 점령당했다고 속단하기는 이르다. 2012년 하원선거 결과 PVV는 가까스로 제3정당의 지위를 지켰으나 다시 국소정당으로 위축된 사실이 이러한 판단의 유보를 가능케 한다.<sup>4</sup>

2 1848년 네덜란드 왕국 기본법을 작성했고 이후 세 차례 수상을 역임한 요한 루돌프 토르베카(Johan Rudolph Thorbecke)는 신앙(faith)과 정치(politics) 간 유기적 관계를 중시한 칼뱅(Calvin)파였다. 그가 성공적으로 안착시킨 의회민주주의의 배경에는 이 유기적 관계를 구현한 공동체가 전제되었다. 따라서 이념 체계를 바탕으로 지지층을 구축하는 대중 영합적 정당정치를 불신한 결과, 향후 150여 년 간 최소한 표면적으로는 당파성의 중립을 표방하는 의원내각제가 지속되었다.

3 비록 뽀 포르투완(Pim Fortuyn) 당대표의 암살 이후 LPF는 내분으로 군소정당으로 전락했다가 해체했지만, 곧 후계자를 자처한 PVV가 창설되어 제3정당의 지위를 확보했다. 게다가 기존 정당인 중도우파 VVD나 우파 CDA가 LPF의 정치적 탐험을 일부 재생산했다. 이하 언급된 정당 명칭은 <표 2>를 참조하기 바란다.

네덜란드의 극우파 정당도 다른 유럽의 극우파 정당과 유사하게 기존 제도권 내 정당의 부패와 타락을 비난하며 정치권의 개혁을 요구하는 대중 영합적 요소를 지닌다. 그리고 정당의 주요 정강에서 ‘모국(heartland)’을 보존하는 구체적 실현방안으로 이민 제한과 복지국가 수혜 자격론을 제안한다. 따라서 국가 정체성과 국민의 자질 논의를 근간으로 사회통합 정책을 지지한다. 또한 이러한 배타적 민족국가 관과 유럽통합의 심화로 인한 민족국가 주권의 침식에 대한 거부 반응을 공공담론으로 취합해, 유럽통합 프로젝트에 대한 심판의 준거로 활용하기도 한다.<sup>5</sup> 특이한 점은 네덜란드 대중 영합적 정당 대다수는 사회-경제적 균열구조와 별도로 정치-문화적 균열구조에 근거해 기존 합의제 정당정치에 도전하기보다 합의제 정당정치의 공백을 채우는 전략을 구사하며 지지층을 확보하는데 성공했다는 사실이다. 이들 대중 영합적 국소정당은 복수 정당제와 비례선거제에서 선거 결과에 따라 권력 기반을 상실할 수도, 확대할 수도 있다. 특히 의회 다수당의 단독집권이 어려운 네덜란드의 합의제 정당정치와 연립내각 정부 구조에서 공공담론 장(場)의 기공(pore)이 크다. 따라서 만약 배타적 정치-문화적 균열구조가 선거의제로서 현저성(salience)을 더하고 소수 대중 영합적 정당이 국정운영에 있어서 핵심 역할을 하는 중추 정당(pivot party)으로 입지를 굳히는 경우, 공공담론을 주도할 가능성이 증대한다.

이에 본 논문은 우선 네덜란드의 정당체계 변화를 검토하며 기존 제도주의 설명틀의 이론적 기여를 정리하고, 1980년대 이후 자리 매김한 네덜란드의 정치 변동을 보다 체계적으로 설명할 수 있는 담론 제도주의를 논의하며 보완하고자 한다. 이어

4 PVV는 2012년 선거 의제가 이민제한이 아닌 유로 사태로 인한 유로존 탈퇴 여부에 초점이 맞춰졌다고 항변했다. 심지어 유로존 탈퇴를 내세운 PVV 대신 친유로 행보를 주창한 VVD와 PvdA를 선택한 유권자가 기만당했다고 변명했다. 또한 이민과 사회통합 문제는 여전히 PVV가 독보적으로 주도한다고 강조했다. 그러나 분명한 사실은 공공담론의 장에서 경합을 벌인 결과 극단적 주장으로 일관된 PVV의 정강을 유권자가 마침내 거부했다는 점이다.

5 Johannes van Gorp, “Party System Change in the Netherlands: Intra-Party Cohesion, Discourse, and the Socio-Cultural Cleavage” (Ph.D. Dissertation, Boston University, 2012), p. 66. 실제로 ‘고향의 정치(politics of home)’란 용어를 사용한 학자는 두와펜다(Jan Willem Duyvendak, 2011)이다.

서 담론 제도주의 관점에서 어떻게 소규모의 대중 영합적 정당이 집권연립에 참여해 수상을 배출한 다수당을 공공담론의 장(場)에서 선점할 수 있는지 정당제의 발전 경로에 주목하여 추론하고자 한다. 이어 1980년대 이후 기존 정당이 이민 문제의 담론을 주도하지 못한 결과 국소정당에게 선점당한 경로를 부연 설명하며 이민 통합정책의 변동을 분석하고자 한다. 그리고 결론에서 열린 정치 공간을 표명하는 공공담론이 때로는 갈등 조정의 작동기제를 굴절시켜 새로운 경계 짓기의 폐단을 낼 수 있는 ‘고향’의 정치(politics of home) 사례로서 이민 증가와 사회 통합이라는 과제를 풀어가는 네덜란드를 조망하며, 다문화사회로 진입한 우리에게 던지는 함의를 논하고자 한다.<sup>6</sup>

## II. 네덜란드 정당정치 역사와 제도주의 설명 틀 비교

### 1. 네덜란드 정당정치 역사

대체로 현대 네덜란드의 정당체계는 이차 대전 후부터 1967년까지, 1967년 이후부터 1977년까지, 1977년 이후부터 2002년까지, 그리고 2002년 이후 등 네 단계로 분류된다. 네덜란드는 20세기 초 종교적 균열구조와 정치 이념적 균열 구조가 병렬된 네덜란드식 균열 구조화(pillarization, verzuiling)가 사회 안정을 제고했다. 그 결과 네덜란드 사회는 가톨릭계, 네덜란드 신교도계, 보수계, 진보계로 분리되어, 각 집단을 대변하는 주요 정당은 각 집단에 고유한 주거, 고용, 교육, 문화, 복지, 대중매체 등을 운영할 수 있는 재정지원을 중앙정부로부터 받으며 상호 격리된, 동등한 균열구조(pillars)를 유지했다. 그 결과 균열구조에 기반을 두는 정체성과 연대 의식이 형성되었고, 균열구조 간 교류나 접촉은 최소화해 충돌의 소지를 사전

<sup>6</sup> Jan Willem Duyvendak, *The Politics of Home: Belonging and Nostalgia in Western Europe and the United States* (New York: Palgrave Macmillan, 2011), p. 22.

에 차단했다.<sup>7</sup> 이러한 권력구조를 존속하기 위해서는 집단 간 권력을 독차지하려는 경합보다 협의를 통해 권력 관계의 조정을 도모하는 합의제 정당정치와 다양한 의견을 수용하고 심지어 극소수의 요구도 반영하는 선거제도가 필요했다. 더불어 네덜란드에서는 지속적으로 연립정부를 통해 정권이 창출되었다.

그러나 1960년대 세속화가 가속화되자, 공공 서비스를 제공하던 사적 구호단체의 업무를 중앙정부가 관장하면서 균열구조가 해체되기 시작했다. 결국 균열구조 해체(depillarization)가 표면으로 드러난 1967년 선거는 균열구조에 기반을 둔 첫 번째 정당체제와 이를 탈피하려는 두 번째 정당체제 간 분기점이었다. 특히 사회자유주의 노선을 표방하는 D66(Democrats 66)이 신당으로 창설되어 총 7개의 하원의석과 의석점유율 4.7%를 확보한 쾌거를 올렸다.<sup>8</sup> 이후 보수파인 KVP, ARP, CHU가 합쳐 CDA(Christian Democratic Appeal)를 창설하고, 1977년 선거에서 보수파 CD와 중도우파 VVD가 연립내각을 형성하면서 세 번째 정당체제로 전환되었다.<sup>9</sup> 따라서 세 번째 정당체제는 보수파와 진보파로 양분된 정치 세력의 결집이 이뤄진 시기였다. 마침내 21세기 들어 최초로 치른 2002년 선거에서는 우파 군소정당 RPF(Reformatory Political Federation)와 GPV(Reformed Political League)가 합쳐 Christen-Unie를 창설하면서 네 번째 정당체제로 전환했다. 더구나 극우파 LPF(List Pim Fortuyn)가 창설되자마자 연립내각에 참여하는 기염을 토했다.<sup>10</sup> 결

7 Justus Uitermark, *Dynamics of Power in Dutch Integration Politics: From Accommodation to Confrontation* (Amsterdam: Amsterdam University Press, 2012), pp. 62-3.

8 그 결과 당시 초기 진보파인 PvdA (Labor Party)와 보수파인 KVP (Catholic People's Party)와 ARP (Anti-Revolutionary Party)로 형성된 거대연립내각은 PvdA의 반발로 해체되었다. 곧 KVP와 ARP 간 과도기 소수 연립내각이 형성되었고, 이어 보수파인 KVP, ARP, CHU (Christian Historical Union)와 중도 우파인 VVD (People's Party for Freedom and Democrats)가 연립내각을 형성했다. 이후 이러한 우파 연립내각은 1972년 진보파 PvdA와 보수파인 KVP 및 ARP가 거대연립내각을 형성할 때까지 이어졌다.

9 1989년 선거에서는 좌파 군소정당 CPN (Communist Party of the Netherlands)과 PSP (Pacifist Socialist Party), PPR (Political Party of Radicals), EVP (Evangelical People's Party)가 합쳐 Groen-Links를 창설했다.

10 1971년부터 2010년까지 선거결과는 [http://www.ipu.org/parline-e/reports/2231\\_arc.htm](http://www.ipu.org/parline-e/reports/2231_arc.htm), 이전 선거결과는 <http://psephos.adam-carr.net/countries/n/netherlands/netherlandsindex2.shtml> 을 참조했다.

과적으로 현재 진행형인 네 번째 정당체계는 보수파 중에서도 한층 우파 성향이 강한 군소정당들이 정치 세력을 결집한 시기였다.

그렇다면 두 번째 정당체계에서 세 번째 정당체계로, 다시 세 번째 정당체계에서 네 번째 정당체계로 전환된 정치 발전을 어떻게 설명할 수 있을까? 특히 공식적으로는 다원성을 표명하는 합의제 정당정치가 지속되었으나, 결국 세 번째 정당체계로 전환한 1980년대 이후 이민 문제가 공론화되면서 역으로 문화적 타자(cultural others)인 이민자, 특히 무슬림 집단에게 단일한 네덜란드의 정체성으로 동화하도록 제도적 절차를 구비한 이민 통합정책으로 귀결되었다.<sup>11</sup> 표면적으로 나타나는 상호 배제의 관계에도 불구하고, 어떻게 공식적 다원주의(pluralism)와 실질적 단일주의(monism)를 아우를 수 있는 정치 발전이 네덜란드에서 가능해졌을까?<sup>12</sup>

그 연원을 균열구조화(pillarization)와 연이은 균열구조 해체(depillarization)로 점철된 네덜란드 정치 발전 과정에서 찾을 수 있다. 비록 균열구조 자체는 표면적으로 소멸되었으나, 균열구조에 근거해 형성된 공공담론의 장(場)과 합의제 정당정치 간 역학에 남긴 족적은 여전히 유효하다고 볼 수 있다. 우선 균열구조화 여파로 종교적 소수집단은 균열구조의 전통에 준해 여전히 중앙정부로부터 종교 기관 뿐 아니라 고유의 종파 교리에 충실한 교육기관이나 언론-방송매체에 대한 재정지원을 요구할 권리를 지녔다. 더불어 국가가 단일 선거구역인 네덜란드에서는 0.67퍼센트의 득표하한선을 채택한 선거제도로 인해 신생정당도 용이하게 의회정당으로 진출했다. 이는 다른 서유럽국가와 비교해서 월등하게 많은 무슬림 교육 기관의 설립을 가능하게 했을 뿐 아니라, 이에 대한 재정을 중앙정부가 주로 지원했다.

11 Hans Entzinger, "The Parallel Decline of Multiculturalism and the Welfare State in the Netherlands," in Keith Banting and Will Kymlicka (eds.), *Multiculturalism and the Welfare State: Recognition and Redistribution in Contemporary Democracies* (Boston: Oxford University Press, 2006), pp. 177-201; Christian Joppke, "Beyond National Models: Civic Integration Policies for Immigrants in Western Europe," *West European Politics* 30-1 (2007), pp. 1-22; Peter Scholten, *Framing Immigrant Integration: Dutch Research-Policy Dialogues in Comparative Perspective* (Amsterdam: Amsterdam University Press, 2011), pp. 278-281.

12 반레쿰과 두와헨닥은 "공식적 다문화주의의 그늘에서 '인종적 하층계급(ethnic underclass)' 이 버젓이 자랐다 (van Reekum and Duyvendak [2012], p. 446)"라는 Joppke의 논의를 인용했다.

흥미로운 현상은 1960년대의 반체제 혁신운동이 성공한 후 이를 1990년대에 불거진 국가정체성 논의에서 활용한 극소정당의 돌풍이다. 균열구조 해체가 진행되면서, 격리된 균열구조 간 상호 교류와 의견 충돌이 증가하기 시작했다. 비록 합의제 정당정치 전통이 전면적 대결로 치닫지 않도록 명맥을 유지했으나, 균열구조 내 소통에 충실하던 언론-방송매체가 균열구조 해체로 인해 일반 구독자를 대상으로 넓히면서 전국적 공공담론의 장을 제공했다. 그 결과 1960년대 말기까지 지속된 혁신운동은 여성의 권리 신장, 이혼이나 동성에 인정, 주택 보조, 실업 수당 지급, 종교와 표현의 자유 보장 등 사회정책의 변혁을 주창하는 공공담론의 형성에 기여했고, 이는 궁극적으로 다수가 수용하는 보편적 네덜란드의 정신으로 정립되었다.<sup>13</sup>

동시에 1970년대와 1980년대에 이르기까지 이민 문제는 전통적 방식인 균열구조에 충실해 중앙정부의 재정지원으로 일률적으로 사회 통합정책으로 편입되기 시작했다. 이민자 집단의 다양한 속성을 무시하고 네덜란드 국가의 구성원을 본토출신 선주민(*autochtonen*)과 본토 출생이나 시민권 소지 여부와 관계없이 타지출신 이주민(*allochtonen*)으로 구별하는 이분법적 공공담론이 바로 이 무렵 형성되었다. 문제는 다문화주의를 주창하면서 네덜란드의 정신과 배치되는 이질적 요소를 포기해야 이민 통합이 가능하다고 전제했다는 점이다.<sup>14</sup> 그러나 타지출신 이주민들이 정치적 발언권과 더불어 중앙정부로부터 재정적 지원을 보장받는 권리를 향유하면서 정작 네덜란드의 정체성을 구성하는 가치관 및 규범을 거부하는 데에 대한 선주민의 반발이 불거지기 시작했고 이러한 반발은 공공담론의 장에서 드러났다.

달리 말하자면, 네덜란드의 다문화주의는 역설적으로 국가, 민족 및 국민을 총괄하는 단일한 사회 통합을 전제하기 때문에 가능하다는 발상에 근거했다. 균열구조화 시기를 거치며 문화 다원주의가 사회규범으로 정착되면서, 그 연장선에서 이민

13 Duyvendak (2011), p. 88; Uitermark (2012), p. 65.

14 예컨대 노동당 소속 케메나데(Jos van Kemenade) 교육부 장관은 “네덜란드 사회와 헌법에 위배되는 신체 형벌, 일부다처제, 미성년자 강제 결혼, 여성 탄압, 의무 교육 회피 등은 비록 이민자 집단의 고유한 규범이더라도 보존될 가치가 없다. 네덜란드 가치관 체계로의 동화가 우선시되어야 한다”라고 역설했다.



자 집단의 이질적 문화에 대한 개방과 관용이 사회통합의 주요 관건이라고 간주한 다문화정책을 상정했다. 그러나 일부 학자는 일관된 이민 통합정책 기조로서 다문화주의 모델은 네덜란드의 사회 통합을 반영하는 실상이 아니라고 반박한다.<sup>15</sup> 왜냐하면 국가차원에서 부여된 단일한 이민 통합 모델은 사회 구성원들이 이민 문제를 규정하거나, 대상 집단을 임의로 특정 사회계층으로 분류하거나, 이민 문제와 그 해결책 간 인과관계를 성립시키는 이론이나 설명 틀을 설정하거나, 연관된 가치관이나 규범을 선별하는 이견 조정과 공론 집결의 과정에서 형성된 인위적 결과물이기 때문이다. 결과적으로 네덜란드의 다원사회에서 집단적 정체성에 대한 논의가 진행되면서 정치-문화적 분열 간 간극이 오히려 심화되었다. 그리고 그 작동기제가 바로 합의제 정당정치였으며 바로 1960년대 반체제 혁신운동에 기여한 전국적 망에 기반을 둔 언론-방송매체가 1990년대 이민 문제를 둘러싼 공공담론의 장(場)을 제공했다는 점은 아이러니다.

## 2. 제도주의 설명 틀 비교

네덜란드의 정치발전을 설명하려면, 대체로 복수정당이 난립하면서도 비교적 안정된 정국운영이 구현된 합의제 정당정치와 연립내각 정부에 초점을 맞춘다. 제도주의 관점은 결정적 전기(critical juncture) 전후로 정당제도의 변천 시기를 구분해 접근한다. 특히 결정적 전기는 정치 조정의 유지 또는 변화 여부를 판별할 수 있는 주요 준거로서, 정치발전의 경로를 추적할 수 있다. 그 결과 제도주의는 결정적 전기를 전후로 어떤 요건이 작용했는지, 어떠한 결과가 나타났는지, 또는 이러한 변화나 지속성이 사회 구성원과 조직에 어떠한 파장효과를 불러왔는지 설명할 수 있는 틀을 제공한다. 그러나 결정적 전기가 어떻게 작동하는지에 대한 이견이 제도주의 분파 간 존재한다.

15 Duyvendak and Scholten (2012), p. 268.

제도주의는 크게 역사 제도주의, 합리적 선택 이론 또는 신제도주의 및 담론 제도주의로 분류된다. 이 중 역사 제도주의 설명 틀은 정치 엘리트가 주도한 제도의 변혁이 발생하기까지 제도는 안정적으로 유지된다고 가정한다. 그리고 행위자인 정치 엘리트가 주동해서 한 정당체계에서 다른 정당체계로 전환시킨 결과, 정치 발전이 이뤄진다고 상정한다. 더불어 전환된 새로운 정당체계가 안정되는 단계로 진입하면, 다른 경로로의 이탈이나 방향전환은 거의 불가능하다고 상정한다. 따라서 이러한 경로 의존성을 강조하는 역사 제도주의는 제도 전환점까지 제도가 행위자의 이해관계를 규정한다고 강조한다. 즉 한 정당체계가 지속되는 기간 동안 정치 엘리트 간 권력분포가 특정 정책에 지대한 영향을 미친다는 결론에 이른다.

이 역사 제도주의를 네덜란드의 정치발전에 적용하면, 앞서 순차적으로 4개로 분류한 정당체계를 합의제 정부시대 (이차 대전 후~1967년), 세속화 시대 (1967년 이후~1977년), 합의제 정부의 복귀 시대 (1978년 이후~2002년), 그리고 극심한 분극화 시대 (2002년 이후~현재)로 명명할 수 있다. 본 논문은 그 분기점에서 이민 문제를 공론화한 결과물로서 이민 통합정책의 기초가 형성되었다는 점에 동의한다. 다만 이민 문제는 극심한 분극화 시대를 연 2002년보다 훨씬 먼저 1990년대부터 갈등 요소를 내포한 정치 의제로 등장했다.<sup>16</sup> 그러나 역사 제도주의 이론은 행위자가 제도 변동을 주도해 분기점이 형성되었는지 여부를 강조하는데 그친다. 실제로 그 분기점이 형성된 이후 변화된 제도는 다시 행위자의 행동반경에 영향을 끼칠 수 있고, 그 결과 방향 전환이나 심지어 다른 역사 경로로의 이탈까지 가능하다. 결국 1960년대와 1990년대 간 네덜란드의 정치발전을 역사 제도주의 관점에 경도해 설명하는데 한계가 있다.

이러한 역사 제도주의의 취약점인 행위자 관점에 주력해, 정당제도의 진화를 간결하게 설명하는 합리적 선택 이론 및 신제도주의는 유권자의 기대에 부응하지 못

16 Jessika ter Wal, "The Netherlands," in Anna Triandafyllidou and Ruby Gropas (eds.), *European Immigration: A Sourcebook* (Burlington: Ashgate, 2007), pp. 249-262. 심지어 중도우파 VVD 당수인 프리츠 볼켄스타인(Frits Bolkenstein)은 거센 비난에도 불구하고 무슬림 문제나 이민 정책을 1994년이나 1998년에 주요 선거 의제로 활용했다.

한 정당이 도태되고 새로운 정당이 창설된 결과, 정당체계가 전환한다고 주장한다.<sup>17</sup> 그러나 신제도주의는 특정 정당이 유권자에 응답하지 못하는 대가를 숙지하면서도 결과적으로 왜 유권자를 만족시키지 못했는지에 대해 충분한 설명을 내놓지 못한다.<sup>18</sup> 예컨대 1990년대 이후 이민 통합정책 등 사회-문화 의제의 중요성이 증대했고, 이를 인지한 많은 정당은 부산하게 움직였다. 극우 LPF, PVV 및 좌파 SP, 중도 좌파 D66 등은 신속히 이민과 통합정책에 대한 요구에 부응해 정당강령에서 우위를 점하는 정책안을 제시했다. 이와 대조적으로 우파 CDA, 중도우파 VVD 및 좌파 PvdA 등은 신속한 대응의 절실함을 인지했음에도 불구하고 결국 내분에 휩싸여 지지층을 잠식당하는 수모를 겪었다.<sup>19</sup>

이는 정당을 분류하는 기본 축이 비단 사회-경제측면에 제한되지 않고 정치-문화 측면을 포함하며, 나아가 두 측면이 반드시 일치하지 않을뿐더러 이를 활용하는 정당 내부의 수렴 능력의 차이에 따라 정치적 자산이 되기도 하고 역으로 정치적 부담이 되는 경우도 발생하기 때문이다. 특히 합의제 정부 전통으로 복귀한 이후에 오히려 첨예한 양극화가 전개된 배경을 설명하기 위해서는 정치적 지각변동을 통감한 정당이 어떤 경우에 성공적으로 대응하는지 보완해야 한다. 역사 제도주의나 신제도주의 이론 뿐 아니라 사회 제도주의도 2002년 선거에서 약진한 LPF의 뒤늦은 성공 배경에 관해서 충분히 설명하지 못한다. 예컨대 오스트리아, 벨기에, 프랑스, 덴마크, 노르웨이 등 서유럽 국가에서는 극우정당이 1980년대에 본격적으로 정치

17 Piero Ignazi, *Extreme Right Parties in Western Europe* (Oxford: Oxford University Press, 2006), pp. 22-26.

18 김민정·홍지영, “서유럽 극우정당 지지 동기 분석,” 『국제정치논총』 제52집 (2)호 (2012), pp. 197-232; 고상두·기주옥, “극우정당 출현의 제약요인 분석: 스페인 사례연구,” 『한국정치학회보』 47집 (1)호 (2013), pp. 185-220. 김민정·홍지영 (2012)은 유권자가 극우정당을 지지하는 원인이 각 국가마다 다양하다고 지적한다. 그러나 좌우 균열의 이념적 동기와 유권자 개인의 교육 수준은 공통적으로 중요하며, 덴마크에서처럼 경우에 따라 문화적 차원의 균열과 같은 새로운 요소로 인한 영향도 가능하다고 거론한다. 고상두·기주옥(2013)도 스페인에서 사회-경제적 및 정치-제도적 여건이 충족되지만 극우정당이 성공하지 못하는 원인을 정치-문화적 특성에 기인한다고 강조한다.

19 Jan Erk, “Red, White and Orange: Dominant Nationalism in France and the Netherlands Compared,” in André Lecours and Geneviève Nootens (eds.), *Dominant Nationalism, Dominant Ethnicity: Identity, Federalism and Democracy* (Brussels: Peter Lang, 2009), pp. 73-86.

무대에 등장하여 1990년대에 급성장하였다.<sup>20</sup> 그러나 네덜란드에서는 CP나 CD 등 극우 성향의 군소정당이 나타났다가 자취를 감췄다.<sup>21</sup> 이러한 예외적 현상에 대해 일부 학자들은 다른 서유럽 국가와 달리 ‘국가 중심적 전통’이 결여된 덕분이라든가, 이차 대전 중 나치의 유태인 박해에 조력한 전력에 대한 ‘통한의 역사 또는 문화’로 인해 극우 정당이 다른 서유럽 국가에서처럼 성공하지 못한다고 진단했다.<sup>22</sup> 그런데 불과 10여년 후 2002년 선거에서 선전한 극우파 LPF는 연립내각에 참여하는 이변을 일으켰다.<sup>23</sup>

사회 제도주의는 구성주의적 관점에서 행위자의 행위 원인을 문화 또는 규범에 의거해 해석하는 이점을 지니지만, 이렇게 사회적으로 구성된 관념조차 근본적으로 문화 상대주의의 취약점을 극복하지 못한다는 사실을 네덜란드의 극우 정당 사례가 보여준다. 즉, ‘국가 중심적 전통’이 결여되거나 이차 대전으로부터 유래한 ‘통한의 문화’가 자리매김한 역사 경험에도 불구하고, 네덜란드에서도 극우 정당은 상당한 지지층을 구축하고 나아가 집권에 참여하는 위업을 달성했다. 사회 제도주의는 바로 이러한 네덜란드의 돌발적 변신이 어떻게, 왜 가능한지 충분히 설명하지 못한다.

담론 제도주의(discursive institutionalism)는 바로 이러한 한계를 극복할 수 있다. 구체적으로 담론은 ① 정치 발전 과정의 연결 고리를 구축하기 위해 정치 엘리트를 포함한 지식층이 정책 구상에 대해 상호 협의하면서 구성되는 ‘조정담론(coordination discourse)’과 ② 지식층과 일반 유권자 간 정책의 유효적절성에 관해 의사를 전달하는 과정에서 구성되는 ‘소통담론(communicative discourse)’으

20 이들 극우 정당 대다수는 21세기에도 득표율에서 약진을 지속했다. 오스트리아 자유당은 17.54% (2008년), 덴마크 민중당은 13.86% (2007년), 노르웨이의 진보당은 22.91% (2009년)을 얻었다.

21 네덜란드에서 극우 성향의 정당이 출현한 데에 경악한 대다수 정당은 두 정당의 선동적 언행으로 인해 정치권이 전염되지 않도록 이민 문제의 노골적 공약을 금지하는 ‘차단선(cordon sanitaire)’ 조치를 내렸다.

22 van Gorp (2012), p. 30.

23 LPF는 2002년 선거 후 26개 하원의석을 점유한 비중 있는 소정당에서 2003년 선거 후 8개 의석만 확보해 군소정당으로 전락했다. 그러나 2006년 선거에서 PVV로 병합되어 9개 의석을 확보했고, 이어 2010년에 24개 의석을 확보했으나 연립내각에 참여하지 않는다고 선언하면서 네덜란드의 정국 변동에 결정적 영향력을 발휘할 수 있는 제2원내정당으로 등극했다.

로 나뉜다. 더불어 네덜란드 총무부 산하 독립 연구소인 정부정책 과학심의회(WRR, *Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid*)의 보고서나 이에 대한 여야 정당의 공식적 소견 발표, 그리고 학계의 연구결과물 등은 조정담론이 형성되는 과정을 추론할 수 있는 증빙자료다. 반면 다양한 언론매체나 단체를 거쳐 공적 또는 사적 공간에서 회자되는 여론뿐 아니라, 정부나 정당에서 직접 발표하는 대국민 회견 등은 소통담론이 정립되는 과정을 추적할 수 있는 자료다. 조정담론과 소통담론 간 관계는 각 담론의 상대적 강도와 의사결정자의 수 및 의사결정 구조에 의해 <표 1>에서 보듯이 네 가지 유형의 조합이 가능하다.<sup>24</sup>

〈표 1〉 공공담론의 형성

공공담론	의사결정 구조	
	단층 의사결정 구조	복층 의사결정 구조
조정담론 > 소통담론	단선식	복합적
조정담론 < 소통담론	복합적	단선식

\*출처: van Gorp (2012), p. 33 Table 1.3을 논지에 맞게 공공담론의 관계를 추가해 재정리함.

예컨대 강한 ‘조정담론’과 약한 ‘소통담론’이 단층 의사결정 구조에서 결합되거나 또는 약한 ‘조정담론’과 강한 ‘소통담론’이 복층 의사결정 구조에서 결합되면, 정치 발전이 단선적으로 진행되는 경향이 크다. 전자의 경우 지식층 간 상호협의로 형성된 ‘조정담론’이 강한 반면 지식층과 일반 유권자 간 의사전달로 형성된 ‘소통담론’이 약한 조건에서 의사결정 구조마저 단층이라면, 이는 하향식(top-down) 변화를 가리킨다. 반면 지식층 간 ‘조정담론’이 약하지만 지식층과 일반 유권자 간 ‘소통담론’이 강한 후자의 경우, 복층 의사결정 구조를 활용한 상향식(bottom-up) 변화가 훨씬 용이하다. 결국 어떤 경우든 정치 발전은 단선적으로 진행될 소지가 크다. 이와 대조적으로 강한 ‘조정담론’과 약한 ‘소통담론’이 복층 의사결정 구조에서 결합되거나 또는 약한 ‘조정담론’과 강한 ‘소통담론’이 단층 의사결정 구조에서

24 van Gorp (2012), pp. 32-34.

결합되면, 정치 발전의 양상이 복합적 성향을 띠기 쉽다. 이 중 후자의 경우는 변화에 대한 요구가 지나치게 정치화하면서 혁명이나 체제 전복으로 치달을 가능성이 농후하다.

네덜란드는 강한 ‘조정담론’ 과 약한 ‘소통담론’ 이 복수 의사결정 구조에서 결합된 복합 정치체(compound polity)로서 그 공공담론이 복합적 성향을 띤다. 특히 연립내각이 이어진 집권 역사를 비추어 보면, 지식층 간 협의는 구체적 내용보다 추상적 원론에 대한 합의에 중점을 두었다. 더불어 연립내각의 구성원이 빈번하게 바뀌었기 때문에, 원내 야당도 구체적 내용을 거론하기보다 추상적 원론에 대한 모호한 반대 입장을 표명하는데 그쳤다. 구체적으로 열린 상상의 공동체를 전제한 이민 문제에 있어서 1970년대까지 “네덜란드 정체성,” “시민권,” “본토출신 또는 토종” 등 용어는 거의 사용되지 않았다.<sup>25</sup> 그러나 1980년대에 산발적으로 정치권에 회자되면서 1990년대부터 정치권, 정부 부처, 학계뿐 아니라 일반 시민도 빈번하게 개념 정의와 그 준거 및 명분에 대한 논의에 심취했다. 무엇보다 앞서 지적했듯이 전국적 망을 구축한 언론-방송매체는 전국적 공공담론을 부추기며 체제 변혁의 발판을 제공했다. 이러한 현상을 단순하게 극우파 정당의 출현이나 사회경제 여건의 변화만으로 설명하기에 부족하다.

모든 정치체에서는 선거 전후로 ‘소통담론’의 중요성이 상대적으로 증가하기 마련이다. 그런데 특히 복합 정치체에서 ‘조정담론’이 결렬되면, ‘소통담론’은 무소불위의 절대적 영향력을 발휘할 수 있다.<sup>26</sup> 왜냐하면 복합 정치체의 경우, 결집력이

25 Menno Hurenkamp, Evelien Tonkens, and Jan Willem Duyvendak, “Citizenship in the Netherlands: Locally Produced, Nationally Contested,” *Citizenship Studies* 15-2 (2011), p. 206. 1990년부터 2006년까지 “시민권”이란 단어가 언급된 회수를 비교한 <Figure 1>에 의하면, 5대 주요 신문의 경우 1990년 초반부에는 거의 없지만 1996년 총 100회, 2004년 총 280여회로 폭증했다.

26 Vivien Schmidt, *Democracy in Europe: The EU and National Policies* (New York: Oxford University Press, 2006), p. 202. 테오 반고흐 살인 사건 이후 암스텔담 근교에 어떤 정치적 과란이 발생했는지 관찰한 Uitermark and Gielen (2010)의 연구를 일례로 들 수 있다. 우선 언론매체는 범인이 무슬림이라는 점을 강조해 무슬림 집단을 네덜란드의 주류 문화에 동화되지 않으려고 저항하는 반발 세력으로 규정했다. 그리고 극우파 정당은 반발 세력인 무슬림 집단의 극단적 행동을 규제하기 위한 정부의 개입을 정당화하는 데 앞장섰다. 더불어 네덜란드 언어 능력 습득 및 자격시험 조건을 부과하는 등 동화주의를 지향하는 이민 통합정책에 대한 지지를 천명했다.

높은 군소정당은 선거철이 아닌 기간에도 이전 선거에서 결렬된 ‘조정담론’을 빌미로 국론을 양분시킬 정도의 위력으로 ‘소통담론’을 주도하거나, 반대로 ‘소통담론’의 선점효과를 근거로 장래의 ‘조정담론’을 조작할 수 있는 여지가 크기 때문이다. 더불어 통합정책을 둘러싼 정치-문화적 균열구조가 좌우 이념적 균열구조보다 더 중대한 현저성(salience)을 지니면, 주요 현안인 이민 문제에 관한 담론은 분명 사회 통합 제도의 대변동을 초래할만한 영향력을 지닌다.<sup>27</sup> 문제는 일부 군소정당이 이러한 이점을 충분히 활용할 수 있는 반면에, 상대적으로 규모가 큰 정당은 내용으로 인해 이점을 제대로 살리지 못한다는 점이다. 이는 특정 제도가 담론 형성에 득이 될 수도 있고 해가 될 수도 있다는 의미이며, 나아가 이렇게 형성된 담론이 제도 속에서 구체화될 수 있다는 의미다.<sup>28</sup>

네덜란드 합의제 정부의 최대 수혜자인 일부 큰 정당은 그 유업이 축쇄가 되어 이민 통합정책 담론을 주도하기보다 공세적 담론을 퍼붓는 일부 군소정당에 대한 방어나 부분 모방에 급급했다. 게다가 유럽통합이 심화되고 네덜란드 국가 내 거주인구의 다양성이 동시에 증가하는 시점에 네덜란드의 국가-민족 인식이 고양되는 가운데 정체성과 다면성을 모두 포용해야하는 압박감이 증폭되었다.<sup>29</sup> 사회 구성의 이질성이 증대하면, “문화적으로 내재된 정체성(culturally embedded identity),” 즉 문화 정체성은 언어나 종교 등 표면적으로 드러나는 차이점보다 “특정 집단이 세상과 자신 간 관계를 설정한” 관념과 그를 실행하는 단계에서 발생하는 간극 때문에 형성된다는 사실을 주시해야 한다.<sup>30</sup> 따라서 리스(Risse)는 기존의 사회-경제적 균열구조보다 정치-문화적 균열구조에 의한 대립 상황이 훨씬 한층 크고 깊은 파장폭을 조장한다고 우려한다.<sup>31</sup> 다음 절에서는 네덜란드 정치의 지각 변동을 검토하면

27 대표적 사례가 LPF의 후신인 PVV이다. 연립내각에 참여하지 않기 때문에, 이민 문제와 통합정책에 관한 논의에서 협의를 도출하기 위한 표현의 절제를 우려하지 않아도 된다는 이점을 활용한다.

28 Daniel Béland and André Lecours, *Nationalism and Social Policy: The Politics of Territorial Solidarity* (Kindle Edition, 2008).

29 Shireen Hunter, *Islam, Europe's Second Religion: The New Social, Cultural, and Political Landscape* (Kindle Edition, 2002).

30 이옥연, “종교적 정체성, 정치적 정체성, 유럽의 정체성,” 『한국정치연구』 제20집 (1호) (2011), p. 133.

서 이민 문제와 통합정책을 둘러싼 공적 담론의 추이에 초점을 맞추고자 한다.

### Ⅲ. 정치-문화적 균열구조의 부상과 합의제 정당정치이 이면

1960년대 이전에는 사회-경제적 균열구조와 더불어 종교적 균열구조가 유권자의 지지층을 형성하는 주요 축으로 작동한 균열구조화 시기로 합의제 정부에 의해서 국정운영이 안정되었다.<sup>32</sup> 그러나 1960년 이후 병렬된 균열구조가 그 결집력을 상실하면서 세속화가 가속화했고, 좌우 이념 대립에 더해 제도권에 대한 반발로 분극화가 심화되었다. 이후 1977년부터 약 십여 년간 PvdA, VVD, CDA 등 3개 대정당과 중대규모의 중간정당인 D66의 좌우에 포진한 군소정당들로 구성된 가운데 합의제 정부가 복귀했다. 그런데 바로 이 잠재기를 거치며 1980년대 후반부에 1960년대 이후 상실된 사회-경제적 균열구조를 대체하는 새로운 정치-문화적 균열구조를 갈구하는 정치 시장이 서서히 형성되었다. 또한 이민 증가가 동시에 진행되면서, 이민 문제와 통합정책이 문화적 균열구조에 근거한 핵심 정치 의제로 부상했다.<sup>33</sup> 1960년대 반체제 혁신운동의 결과로 네덜란드의 정체성은 진보성향의 공감대에 명분을 두었고, 이는 탈종교, 탈권위, 동질의 문화 관습으로 수렴되는 문화적 동질화가 발생했다. 이 소설에서는 1970년대 이후 이민자 집단 중 특히 빠른 속도로 증가한 무슬림 집단이 종교, 이념 및 문화 가치관의 세 영역에서 모두 네덜란드의 정체성에 중대한 위협을 가할 이질성을 고수한다는 경계심을 자극했다는 점에 초점

31 이를 도식화한 이옥연 (2011), p. 140의 각주 24를 참조하면, 대중영합(populist) 정당은 극좌와 극우에 포진하여 좌우 대립에도 불구하고 정치-문화적 균열구조에 따른 국론 분열을 조장하기 때문에 갈등과 이해 조정을 심의를 통해 도출하는 민주주의의 근간마저 흔들 가능성이 농후하다.

32 네덜란드는 1956년에 최저득표율(threshold)을 1퍼센트에서 0.6666퍼센트로 내린 동시에 하원의 석수를 100개에서 150개로 늘렸다. 이후 7개부터 14개에 이르는 복수 정당제가 정착했으나, 1967년까지는 5개의 정당이 90퍼센트의 하원의석을 점유한 제1정당체제가 지속했다.

33 Eva Green, "Who Can Enter? A Multilevel Analysis on Public Support for Immigration Criteria across 20 European Countries," *Group Processes & Intergroup Relations* 12-1 (2009), pp. 41-60.



을 맞추고자 한다.

신제도주의 분석 틀에 의거해 좌우 이념 순으로 단순하게 배열된 정당별 총 의석 점유율은 어떻게, 그리고 왜 정당체계의 변화가 일어났는지 파악하는데 분석 도구로서 한계를 드러낸다. 이러한 제약은 연립내각의 참여정당 규모, 참여정당의 사회-경제적 균열구조 상 이념노선의 위치 및 수상을 배출한 정당 입지를 보여주는 <표 2>를 통해 일부 해소할 수 있다. 네덜란드의 수상은 다른 의원내각제에 비교해 복수 다당제 하 연립내각의 총수라는 취약점으로 인해 강력한 조직 장악력과 정책 추동력이 부족하다.<sup>34</sup> 그럼에도 불구하고 수상이 소속된 정당이 중추 정당(pivot party)인지 여부에 따라 정치 엘리트 간 협의가 얼마나 용이했는지 총괄적으로 확인할 수 있다.<sup>35</sup> 중추 행위자인 75번째 의원의 좌우 양편에 동등한 수의 의원들이 배치되므로, 과반수의 의석을 확보하고 정국을 주도하기 위해서는 그 가상의 중추 행위자가 소속된 정당 또는 중추 정당이 최소한 국정 운영의 방향을 결정할 공공담론을 주도할 가능성이 크다. 특히 엘리트 간 합의를 우선시하는 정당정치의 틈새를 활용해 약화된 조정담론을 위압하는 소통담론을 창출할 수 있다면, 성공률이 더욱 높다.

<표 2>를 살펴보면 1981년 선거부터 1989년 선거까지 이 가상의 중추 행위자가 수상을 배출한 정당에 소속되어 있지만, 1994년과 1998년 선거에서는 수상 소속정당보다 훨씬 이념상 우편에 위치했다. 구체적으로 PvdA 수상 소속정당보다 훨씬 우편에 중추 정당(D66)과 VVD가 소재했다. 2002년 선거에서는 수상 소속정당(CDA)이 이념상 우편으로 접근했지만, 연립내각 내 수상 소속정당보다 우편에 극우파 LPF가 위치했다. 2003년 선거에서 잠시 이 극우파 LPF가 연립내각에서 제외되지만, 최근 2006년 선거를 거쳐 2010년 선거에서 다시 수상 소속정당(VVD)보다 훨씬 이념상 우편에 극우파 PVV가 입법공조를 약조하며 위치했다. 특히 이 극

34 Christophe Bertossi, "Mistaken Models of Integration? A Critical Perspective on the Crisis of Multiculturalism in Europe," in Alessandro Silj (ed.), *European Multiculturalism Revisited* (London: Zedbooks, 2010), pp. 235-251.

35 더불어 선거 결과만큼 중요한 연립내각 구성에 핵심적 역할을 하는 다수당의 당수이자 장래 총리 후보(formateur)로서 역할이 있다.

우파 PVV는 수상 소속 정당에 이어 제2정당의 지위를 확보했음에도 불구하고 연립내각에는 불참을 선언했다. 이는 역으로 PVV가 사회-경제 균열구조보다 사회-문화 균열구조에 근거한 주요 의제인 이민 문제와 통합정책에 관해 여과되지 않은 담론을 형성할 수 있는 맹점을 의미한다.<sup>36</sup> 무엇보다 이는 무슬림에 대한 반감이 유럽국가 중에서도 높은 편에 속하는 네덜란드의 정서에 부합하는 선거 책략이기 때문이다.<sup>37</sup>

〈표 2〉 연립내각의 이념 분포, 1981-2012

	좌	중간	우
1981	PvdA(44)	D66(17)	CDA*(48)
1982 <sup>2</sup>			VVD(36) CDA*(45)
1986			VVD(27) CDA*(54)
[1989]	PvdA(49)		[VVD(22)] CDA*(54)
1994	PvdA*(37)	D66(24)	VVD(31)
1998	PvdA*(45)	D66(14)	VVD(38)
2002			VVD(24) CDA*(43) LPF(26)
2003		D66(6)	VVD(28) CDA*(44)
[2006] <sup>3</sup>	PvdA(33)		[VVD(22)] CDA*(41) C-U(6)
2010 <sup>4</sup>			VVD*(31) CDA(21) [PVV(24)]
2012 <sup>5</sup>	PvdA(38)		VVD*(41)

\*출처: [http://www.ipu.org/parline-e/reports/2231\\_arc.htm](http://www.ipu.org/parline-e/reports/2231_arc.htm) 해당 선거연도 자료를 취합했다.

1. 수상을 배출한 정당은 **굵은 이탤릭체**로 표기하고 별표(\*)를 붙였다. 의사결정을 반복할 수 있는 가상의 중추 행위자(pivot player)인 75번째 의원이 소속된 중추 정당은 **외곽선**으로 처리했다. 〈표 3〉과 결합해 만약 이 중추정당이 수상을 배출한 정당과 다를 경우, **밑줄 그은 외곽선**으로 처리했다. 1982년, 1986년, 2002년, 2003년에는 중추 정당이 수상 소속 정당의 좌편에 위치했고, 1994년과 1998년에는 우편에 위치했다. 1989년과 2006년에는 연립내각에서 제외된 중추 정당이 수상 소속 정당의 좌편에 위치했다.
2. 1982년 5월 29일 하원선거 이후 CDA-D66 주축의 과도 소수연립내각이 11월 4일까지 지속했다.
3. 2006년 7월 7일 하원선거 이후 CDA-VVD 주축의 과도 소수연립내각이 2007년 2월 22일까지 지속했다.
4. 2010년 6월 9일 하원선거 결과 VVD-CDA 주축으로 소수연립내각이 성립되었고, PVV는 입법과정의 공조를 약속하였으나 연립내각에는 참여하지 않았다.
5. 2012년 9월 12일 하원선거 이후 VVD-PvdA 주축으로 연립내각을 구축했다.
6. 정당의 영문표기는 다음과 같다.
  - CDA: Christian Democratic Appeal
  - PvdA: Labor Party
  - VVD: People's Party for Freedom and Democrats
  - D66: Democrats '66
  - LPF: List Pim Fortuyn
  - C-U: Christian Union
  - PVV: Party for Freedom

원내 국소 정당의 전체 이념상 배치를 보여주는 <표 3>과 <표 2>를 병렬해 더불어 검토하면, 다음과 같은 결론을 내릴 수 있다. 첫째, 좌우 이념상 중추 정당과 수상 소속 정당이 다르면, 정당이 대변하지 못하는 정치적 기공(pore)이 발생하며 그를 채우려는 새로운 정당의 출현이나 단일의제 정당 강령의 흡입을 예시한다.<sup>38</sup> 실제로 1981년부터 2012년 하원선거 결과에 의하면, 1981년과 2012년을 제외하고 중추 정당이 수상 소속 정당보다 좌측 또는 우측에 위치하며 좌파 또는 우파 국소정당의 출현이나 반향으로 국소정당의 결집이 이뤄졌다. 둘째, 좌우 이념상 중추 정당과 수상 소속 정당이 다를 뿐 아니라 수상 소속 정당이 통합된 정책 입지를 표명하지 못한다면, ‘조정담론,’ ‘소통담론,’ 또는 양자 모두 심각하게 결여된다. 예컨대 1982년과 1986년 선거 결과 의석점유율이 높은 CDA에서 수상을 배출하며 중도 우파 VVD와 연립내각을 형성했지만, 수상 소속정당인 CDA나 연립내각에 참여하는 이념상 중추 정당인 VVD 모두 정치-문화적 균열구조를 핵심 축으로 하는 이민과 통합정책에 관해 정당의 통합된 입지를 표명하지 못했다.<sup>39</sup> 게다가 1989년 선거 결과 제3정당인 VVD를 제외하고 거대연립내각을 결성한 좌파 PvdA와 수상 소속정당인 CDA 간 ‘조정담론’에서도 반무슬림 국민정서에 입각한 정책 입지를 도출하는 데 실패했다. 또한 좌파가 요구하는 정치-문화적 균열구조에 충실한 이민과 통합정책, 즉 이민 제한과 조건부 복지 서비스 수혜를 정책으로 제안하지 못한 PvdA에 대한 반발로 좌파 군소정당이 결집해 Groen Links가 출범했다. 따라서 비교적 장기간 연립내각이 지속되었으나, 실제로 정국이 안정되었다기보다 정치적 지각변동을 예고하는 잠복기라고 볼 수 있다.

38 Maryon McDonald, “New Nationalism in the EU: Occupying the Available Space,” in Gingrich and Banks (2006), pp. 218–236.

39 예외적으로 VVD 당수 프리즈 볼켄슈타인은 출신국가의 정체성을 소지한 채 이주국가로의 통합 정책은 가망성이 없다고 일축했다. 따라서 무슬림 학교의 설립을 반대하고 정부의 재정 지원을 적극적으로 저지했다. 나아가 네덜란드의 정신인 정교분리, 표현의 자유 등을 강조하는 문명이 우월하다고 강조했다. 이러한 이민 문제에 관한 강경한 어조로 인해 정치 의제로서 이민 문제를 거론하길 주저하는 CDA 간 이견이 심화되어 연립 정부의 공식적 통합정책 노선을 제시하기 어려웠다.

〈표 3〉 군소 정당의 이념 분포, 1981-현재

	좌	중간	우
1981	PPR(3) PSP(3) CPN(3)	[VVD(26)]	SGP(3) GPV(1) RPF(2)
1982	PPR(2) PSP(3) CPN(3)	EVP(1) D66(6) [PvdA(47)]	CP(1) SGP(3) GPV(1) RPF(2)
1986	PPR(2) PSP(1)	D66(9) [PvdA(52)]	SGP(3) GPV(1) RPF(1)
1989	G-L(6)	D66(12) [VVD(22)]	CD(1) SGP(3) GPV(2) RPF(1)
1994	SP(2) G-L(5)	AOV(6) Unie55+(1)	[CDA(34)] CD(3) SGP(2) GPV(2) RPF(3)
1998	SP(5) G-L(11)	[CDA(29)]	SGP(3) GPV(2) RPF(3)
2002	SP(9) G-L(10) [PvdA(23)]	D66(7)	LN(2) SGP(2) C-U(4)
2003	SP(9) G-L(8) [PvdA(42)]		SGP(2) C-U(3) LPF(8)
2006	SP(25) G-L(7)	D66(3)	[VVD(22)] PvdD(2) SGP(2) PVV(9)
2010	SP(15) G-L(10) [PvdA(30)]	D66(10)	PvdD(2) SGP(2) C-U(5)
2012	SP(15) G-L(4)	D66(12) 50+(2)	CDA(13) PvdD(2) SGP(3) C-U(5) PVV(15)

1. 정당의 영문표기는 다음과 같다.

G-L (Green Links), SP (Socialist Party), SGP (Reformed Political Party), GPV (Reformed Political League), RPF (Reformatory Political Federation), PSP (Pacifist Socialist Party), PPR (Political Party of Radicals), CPN (Communist Party of the Netherlands), EVP (Evangelical People's Party), CD (Center Democrats), CP (Center Party), AOV (General Elderly Alliance), U55+(Union 55+), PvdD (Party for the Animals), 50+(50 Plus), LN (Northern League)

2. 군소정당이 아니나 연립내각에서 제외되거나 참여하지 않은 정당을 [괄호]안에 넣었다.

1994년 선거에서 좌파 단일 의제 정당인 AOV와 Unie 55+가 출범하면서 좌파의 정치적 기반이 증대했다.<sup>40</sup> 우파에서도 일부가 CDA를 이탈해 이념상 우측으로 군소정당의 지지 기반을 넓혔다. 더불어 연립내각에 중도를 표명하는 D66이 1981년 선거로 연립내각에 참여하면서 PvdA-D66-VVD 간 거대연립내각이 형성되었고, 이는 1994년과 1998년 선거로 재연되었다. 그러나 이 거대 연립내각은 정권 재창출에 성공했음에도 불구하고, 근본적으로 정치-문화적 균열구조의 변화에 민첩하게 대응하지 못하고 이민과 통합정책에 관한 일관된 정책 지침을 제시하지 못했다.<sup>41</sup> 게다가 거대 연립내각에 참여한 대가로 D66의 지지 기반이 줄어들어, 좌파의 신정당을 영입하며 세력을 확장한 Groen Links와 중도 우파 VVD에게 잠식당했다.

그 결과 2002년 선거에서 D66는 군소정당으로 위축되면서 연립내각에도 제외되었으며, 좌파가 요구하는 정치-문화적 균열구조의 기대를 충족시키지 못한 PvdA는 규모가 반감되는 수모를 겪었다. 중도우파의 타격이 큰 반면에 우파 CDA의 세력은 확장되었으며, 극우파 신생 군소정당인 LN과 Christien Unie가 출범했을 뿐 아니라 공공연하게 ‘민족국가 중심주의(neo-nationalism)’를 주창하는 LPF가 제2정당으로서 연립내각에 참여하는 이변을 일으켰다.<sup>42</sup> 이러한 2002년의 이변은 이념상 중추정당을 다시 VVD로 돌려놓아 공공담론이 우측으로 이동했고, 이후 2003년 선거에서 극우파 LPF의 약진으로 더욱더 강경해졌다. 그리고 2006년 선거에서는 그를 계승한 PVV의 출범과 우파 단일 의제 정당인 PvdD의 출현으로 나타났다. 마침내 2010년 선거에서 제3정당으로 등극한 극우파 PVV는 연립내각 참여를 거부하고 이민과 통합정책에 주력해 국정 운영의 방향을 주도하는 공공담론을 장악했다.<sup>43</sup>

40 게다가 베아뜨리즈 여왕은 자유당 당수를 천거한 임시총리(informateur)의 제안을 거부하고 사회당 당수를 총리후보(formateur)로 임명하여 좌파의 정치 입지가 확고해졌다.

41 Gallya Lahav, "Public Opinion toward Immigration in the European Union: Does It Matter?" *Comparative Political Studies* 37-10 (2004), pp. 1151-1183.

42 LPF의 전신에 해당하는 CD (Centrum Democrats)은 "네덜란드는 오직 네덜란드인을 위한 나라"를 주창하여 1984년에는 '차단선(cordon sanitaire)' 조치에 의해 연립내각에 참여하지 못했지만, 2002년에는 그러한 차단 기제를 무시하고 LPF의 연립내각 참여가 성사되었다. 비록 연립내각에는 참여하지 않았지만, 2010년 이후에는 LPF의 상속자인 PVV가 마침내 소수 연립내각에 입법과정의 동반자로서 활보했고 최근 2012년 선거에서 지지기반을 다소 상실했으나 아직도 제3정당으로서 건재하다.

2002년 선거 이후 또 다른 변화는 좌파와 극좌파의 세력 확장과 주요 좌파 정당인 PvdA의 지지 기반의 요동 및 연립내각의 배제다. 이는 일면 우파와 마찬가지로 정치-문화적 균열구조에 부합하는 통합된 이민과 통합정책을 제시하지 못하는 주요 좌파 정당에 대한 반발이라고 볼 수 있다. 이러한 극좌파의 약진은 극우파의 득세보다 크거나 또는 그에 버금갈 정도의 정치적 지각 변동을 가리킨다. 특히 이후 극우파 정당이 정강에서 극좌파의 '민족국가 중심주의'를 전면내세운 이유는 극좌파 정당의 반이민정서가 일반 유권자에게 강렬한 호소력을 지녔다는 학습효과 때문이다.

실제로 이주 노동자의 귀국 비율이 1970년대에는 터키 출신 30.5 퍼센트, 모로코 출신 16.3 퍼센트로 비교적 높았으나, 불과 십년 후에는 터키 출신 15.8 퍼센트, 모로코 출신 6.2 퍼센트로 급감했다. 또한 이러한 변화는 실업률이 폭증한 1970년대부터 1990년까지 지속되었다.<sup>44</sup> 이에 따라 반이민정서는 이민 축소와 이민자의 복지국가 수혜 제한에 대한 요구로 구체화되었고, 이는 '평범한 시민(man of the street)'의 불만을 대변해주는 정치 과제로 등장했다. 그러나 좌파 주요 정당인 PvdA가 이를 대변하길 주저하면서 극좌파는 새로운 '대중영합주의(populism)'의 대변자로 급부상했고, 바로 이 정치시장에서의 조우를 통해 극우파에게 강렬한 인상을 남겼다.<sup>45</sup> 결국 약한 '조정담론'이 시민권을 감성적으로 주류 문화에 접목한 강한 '소통담론'에 밀리면서 극단적 성향 세력이 주도해 '조정담론'을 재구성한 결과, 네덜란드의 정치 조경에 파격적 변신이 가능했다.

43 실례로 극우파 PVV 당수인 히어트 빌더스(Geert Wilders)와 전직 이민부 장관인 리타 페어돈크(Rita Verdonk)는 무슬림 이주자들을 지목하여 꾸란을 버리고 네덜란드의 역사와 문화를 배워 익혀야한다고 강조했다.

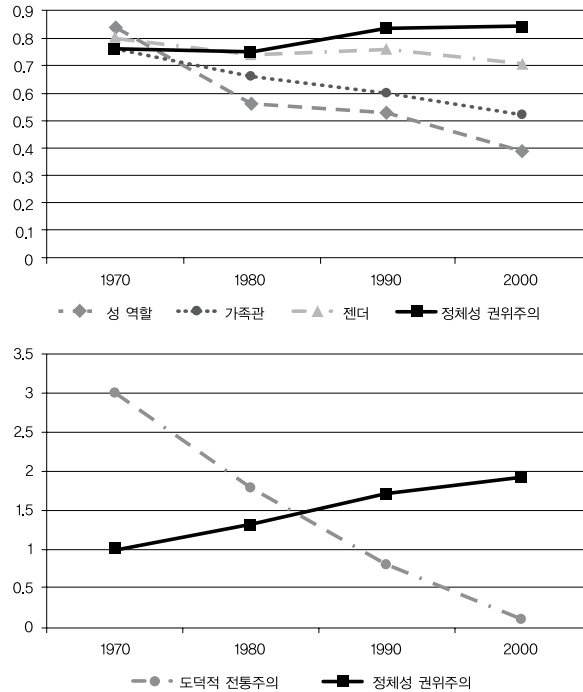
44 van Gorp (2012), p. 151. 1970년 초 2퍼센트 미만이던 실업률이 1980년 초에는 11퍼센트까지 치솟았다가 이후 1990년대에 6퍼센트 내외로 감소했지만 1970년대 이전의 수준으로 회복되지 않았다. <http://statline.cbs.nl/StatWeb/selection/?DM=SLEN&PA=71882ENG&LA=EN&VW=T> (검색일: 2013. 6. 30).

45 Duyvenvak (2011), p. 93. 극좌파 사회당 당수인 얀 마리엔니센(Jan Marijnissen)은 '정치적 무슬림(political Muslim)'과 같은 극단적 요소를 배척하고 네덜란드 헌법 정신에 준해 자녀 교육을 실행해야 하며, 만약 이러한 요구에 반발한다면 소속감을 느끼는 소재지를 물색해 이주하라고 권고했다.

따라서 좌우 이념상 정당별 분포에만 제한해 극우파의 득세를 강조하는 경우, 2002년 선거를 전후한 네덜란드 정치 풍경의 변화를 체계적으로 설명할 수 없다. 대체로 대중 영합적 극우파의 출현 배경으로 실업률과 이민의 변동 폭 증가, 선거제도 차이, 기존 대정당의 대응, 정당 조직의 중요성 및 국가별 역사 등을 들 수 있다.<sup>46</sup> 네덜란드도 1960년대 ‘균열구조화’ 시대가 종식하면서 1970년대부터 이민의 폭증을 경험했다. 그러나 다른 서유럽국가와 달리 1990년대에 이르러서야 극우파 정당이 본격적으로 정치 풍경에 등장한 이유를 설명하기 위해서 또 다른 설명 변수를 요구한다. 왜냐하면 네덜란드의 합의제 정부 전통이 복귀한 후 오히려 분극화가 심화되었으며, 그 배경에 이민 문제와 사회통합정책을 둘러싼 정치-문화적 균열구조가 사회-경제적 균열구조를 대체하는 축을 형성하며 정치 풍경을 재편성하는데 성공했기 때문이다.

다음 <그림 1>은 정치-문화적 균열구조가 구체적으로 어떻게 다원 사회인 네덜란드를 변질시키는지 유권자 설문조사와 정당 정강의 가치관 분포도를 통해 보여준다. 유권자 설문조사와 정당 정강에서 공통적으로 발견되는 점은 1980년대를 기점으로 전통적 도덕-가치관에 있어서 간극은 감소했다. 특히 네덜란드는 문화적 균열구조에 있어서 진보 성향의 도덕-가치관으로 수렴되는 동질화를 보였다. 이러한 유권자의 정치적 DNA 변이는 정당 정강의 정책 순위도 변화로 연결되어 단일한 정체성에 대한 대중 영합적 열광으로 구현되었고 궁극적으로 단일한 정체성을 강요하는 정책 변화로 반영되었다는 점을 뒷받침한다. 그러나 이러한 문화적 균열구조의 지각 변동을 활용해 극단적 경향의 국소정당이 주도한 ‘토종주의’를 주창한 ‘소통담론’은 중도파 정당의 지지 기반을 파고들어 관용과 개방에 집착하던 ‘조정담론’을 선점하기에 이르렀다. 이는 역설적으로 정치적 의견의 다양성을 존중하려는 자유민주주의 체제도 도덕-가치관에 있어서 예외적일 수 있다는 딜레마를 낳았다.

<sup>46</sup> Ignazi (2006); Christopher Caldwell, *Reflections on the Revolution in Europe: Immigration, Islam and the West* (Kindle Edition, 2009).



〈그림 1〉 전통 가치관과 정체성 권위주의의 변화, 1970-2000

\*출처: Duyvendak (2011), Figure 5.1 & Figure 5.2, p. 89 & p. 91을 재구성함.

1. 첫 번째 그림은 유권자 대상으로 3개의 전통주의 가치관(성적취향, 가족관, 젠더)과 권위주의적 가치관(정체성)에 있어서 간극을 0부터 1까지 지표화한 결과다. 1에 가까울수록 가치관이 수렴된다. 예컨대 가족관에 있어서 1에 가까울수록 “어린이는 부모를 공경해야 한다”는데 동의한다. 정체성 권위주의란 “전통적 생활양식으로 돌아간다면 양질의 삶을 구현할 수 있다”는데 공감하는 정도를 가리킨다.

2. 두 번째 그림은 정당 마니페스토, 즉 정당의 정강에 언급된 정책 순위도에 근거해 0부터 5까지 등급을 책정한 결과다. 5에 가까울수록 정책 순위도에서 우위를 차지한다. 예컨대 1970년대에 정당들은 도덕적 전통 가치를 권위주의적 가치관(정체성)보다 강조한 반면, 1980년대를 거치며 권위주의적 가치관(정체성)을 도덕적 전통 가치관보다 강조하기 시작했다.

따라서 합의제 정당정치가 변화하는 이면에 작동하는 이민 문제에 관한 공공담론의 역학을 주시해야 한다. 이민 문제와 통합정책을 다룬 기존 연구는 이주, 피난, 디아스포라 등 이주국의 주류 사회 변방에 머무는 이주민의 정착 과정과 그 결과에 초점을 맞춰 이주민의 유입으로 변화된 환경과 이주민의 적응 문제를 강조한다. 그러나 본 논문은 환경 변화 자체보다 그러한 변화를 인지한 선주민 또는 본토출신 ‘토



중' 이 느끼는 상실감과 반발의 원인에 초점을 맞춘다. 이에 따라 다음 절에서는 탈근대 유럽의 자유 민주주의 체제에서 합의제라는 전통을 구축한 네덜란드가 왜 다분히 근대적인 '진정한 국민의 자격'에 연연하며 기존의 '권리의 정치(politics of rights)'보다 일탈한 '고향의 정치(politics of home)'에 집착하는지 이해하고자 한다.

#### IV. 네덜란드식 정체성의 정치: 이민 문제와 통합정책

두와펜닥은 네덜란드를 포함한 서구 유럽 국가에서 선주민 또는 본토출신 유권자가 자신의 국가에 더 이상 소속감을 느끼지 못하는 박탈감에 노출된 배경에 이민자 증가나 그로 인한 복지 손실 또는 고용 불안 자체보다 이질적 이민자 집단의 문화적 '일탈(deviance)'을 정치적으로 활용하는데 성공한 정치 풍경을 주요 요인으로 지적한다.<sup>47</sup> 대의 민주주의체제에서 기존 정당이 그에 대응하는 통합된 지침을 제시하지 못하면, 기존 정당을 보완하거나 심지어 대체할 새로운 정당이 공공담론을 선점하며 정치 조경의 변화를 초래할 수 있다. 합의제 정부로 국정 운영 기초를 정립한 네덜란드의 경우, 거대정당이나 수상 소속정당이라는 이점에도 불구하고 연립내각의 구성과 운영에 필요한 정치적 협약을 성공적으로 이끌어내고 유지할 수 있는 정치적 자산인 '조정담론'을 주도하지 못한다. 또한 '조정담론'을 효율적으로 도출하는데 실패하면, 이는 궁극적으로 유권자와의 '소통담론'을 구축하는데 치명적 결격 사유가 될 수 있다. 그렇다면 1970년대 이전에는 정치 시장에서 거론되지 않은 정체성 논의가 1990년대 이후 언급 회수가 폭증한 이유는 무엇일까?

Ⅲ절이 이민과 사회통합에 관한 공공담론을 굴절시키는 합의제 정당정치의 이면에 초점을 맞췄다면, 이번 절에서는 굴절된 공공담론이 정책으로 반영된 네덜란드 국적법의 변천 과정에 주목하고자 한다. 네덜란드의 국적법은 속인주의에 근거하므

47 Duyvendak (2011), p. 84.

로 주거지와 관계없이 부모의 혈통에 의해 국적이 부여된다. 흥미로운 점은 네덜란드 통계국(CBS, Centraal Bureau voor de Statistiek)의 거주인구 분류 방식이다. 부모 중 한 쪽이라도 네덜란드 국민이 아니라면, 설령 그 후손에게 네덜란드 국적을 부여해도 ‘타지출신 또는 외래종(allochtoon)’으로 분류한다. 따라서 네덜란드에서 출생한 2세대도 ‘타지출신’으로 분류되며, 오로지 네덜란드 혈통의 부모를 둔 배우자와 더불어 3세대가 탄생하면 비로소 ‘본토출신 또는 토종(autochtoon)’으로 분류된다. 문제는 이 ‘타지출신’ 대다수가 ‘본토출신’보다 평균적으로 교육이나 경제 수준이 낮고 범죄율이 높을 뿐 아니라, ‘본토출신’에 반발한다는 우려가 크다는 인식이 증가한다는 데 있다.<sup>48</sup> 특히 사회통합을 거부하는 ‘타지출신’에 대한 반감은 이질적 이민자 집단에 대한 혐오감을 대신해 ‘본토출신 우위론 또는 토종주의(autochtony)’라는 정치 쟁점으로 등장했고, 1990년대 이후부터는 합의제 정부 전통마저 근본적으로 흔들어 놓을 정도의 파괴력을 지녔다.<sup>49</sup>

이 정치적 시각 변동은 ‘네덜란드인이란 누구인가’에 대한 개념 정의를 요구하거나 제공하는 정치 시장을 창출했다. 실제로 네덜란드는 다른 서구국가와 대조적으로 종교적 구성에서도 ‘네덜란드인’의 근간을 이루는 실질적 국가 종교 또는 종파가 다수를 형성하지 않는다.<sup>50</sup> 그러나 역설적으로 이러한 네덜란드의 단일한 정체성 부재는 ‘네덜란드답지 못한 네덜란드인은 누구인가’에 대한 논란으로 변질되어 공공담론의 장(場)에서 주요 쟁점으로 부상하였다. 그 결과 이민과 귀화를 포괄한 사회통합을 일갈하는 정체성 논의가 네덜란드의 미래를 제시하는 핵심 논제로 자리매김하였다. 특히 이러한 공공담론의 장(場)에서 새로운 틀 짜기는 2005년 유럽헌법 조약의 인준을 거부한 즈음에 심화되는 유럽통합 속에서 네덜란드의 국시를 재천명할 필요가 있다는 요구와도 맞물려 있었다. 주목할 점은 기존 정당은 이러한 정치적

47 Duyvendak (2011), p. 84.

48 van Gorp (2012), p. 163.

49 Peter Geschiere, *The Perils of Belonging: Autochthony, Citizenship, and Exclusion in Africa and Europe* (Kindle Edition, 2009).

50 현재 네덜란드의 인구구성을 종교 또는 종파로 분류하면, 가톨릭 32%, 네덜란드 개신교 17%, 이슬람 6% 및 무종교-비종파 38%, 기타 등이다.

지각 변동으로 인한 이민 통합정책의 변화가 불가피하다는 점을 인지하면서도 적극적으로 입장을 표명하길 꺼려했다. 이와 대조적으로 좌우노선 분포에 있어서 중추 정당으로 부상한 극단적 성향의 정당은 공세적으로 반이민 정서를 피력하며 공공담론의 여백을 채웠다.

그렇다면 이러한 정치 풍경의 변화는 이민자 통합 정책에 어떻게 반영되었을까? 1960년대에는 비이민 국가를 표명하는 대다수의 유럽 국가처럼 네덜란드도 이주자 대다수는 한시적 거주자일 뿐 궁극적으로 본국으로 영구 귀국한다는 전제 하에 국적은 철저히 속인주의 원칙에 의거해 부여되었다. 또한 이주자는 한시적 거주에도 불구하고 영구 귀국을 전제했다. 따라서 이주자와 그 가족 구성원은 영구 귀국 후 재정착을 도모하기 위해 한시적 거주국으로의 통합보다 본국의 언어, 문화 및 종교를 그대로 유지하길 독려했고, 이질적 문화에 관대했다.<sup>51</sup> 더불어 1960년대까지 네덜란드는 이민 유입국이라기보다 이민 유출국이었으므로, 유입 인구에 대한 네덜란드 내 통합을 정책으로서 구상할 필요성을 인지하지 않았다.

그런데 1970년대부터는 이주민을 대상으로 하는 정책은 추가적으로 네덜란드 사회로의 통합을 목표로 설정하여 “문화적 정체성의 보존과 병렬한 통합”이라는 이중성을 띠기 시작했다. 그리고 마침내 1979년에 정부정책과학위원회(WRR)가 네덜란드 내 거주하는 소수 인종집단에 관한 보고서에서 대다수 이주자와 가족 구성원이 네덜란드에 영구 정착한다는 사실을 수용하고 동등한 네덜란드 사회 구성원의 역할을 수행할 수 있도록 도모하는 통합 정책을 촉구했다. 이는 이전의 ‘다문화정책’을 정책 실패로 규정하기보다 정책목표 설정 오류로 판단해 방향 전환을 시도하려는 정책 변화의 일환이었다.

이에 따라 1980년대에는 두 방향으로 이민과 통합정책이 진행되었다. 이민 정책을 강화하는 한편 귀화 정책을 완화하고, 네덜란드 혈통과 비(非)네덜란드 혈통 간

51 Ricky van Oers, Betty de Hart, and Kees Groenendijk, “Netherlands,” in Rainer Bauböck, Eva Ersbøll, Kees Groenendijk, and Harald Waldraugh (eds.), *Acquisition and Loss of Nationality, Volume 2: Country Analyses: Policies and Trends in 15 European Countries* (Amsterdam: Amsterdam University Press, 2012), pp. 402-403.

법적, 정책적 차별을 폐지했다. 그리하여 이민을 통한 유입인구를 줄이는 동시에 귀화한 이주자를 신속하고 효율적으로 네덜란드 사회의 구성원으로 정착하도록 도모했다.<sup>52</sup> 이러한 일련의 정책 전환은 네덜란드를 이주자 국가로서 자리매김하려는 발상으로부터 출발했다. 그러나 그 발상은 오히려 일반 유권자의 반발을 불러일으켜 정치 시장에서 서서히 이를 대체할 대안을 모색하는 산발적 움직임으로 나타났다. 무엇보다 사회 구성원의 변화와 그로 인한 정부 대응책에 대한 유권자의 불편한 심리가 포착되면서 이를 기존 정당이 정확하게 대변하지 못한다는 사실을 인지한 정치엘리트의 행보가 정치-문화적 균열구조의 부상과 더불어 빨라졌다.<sup>53</sup>

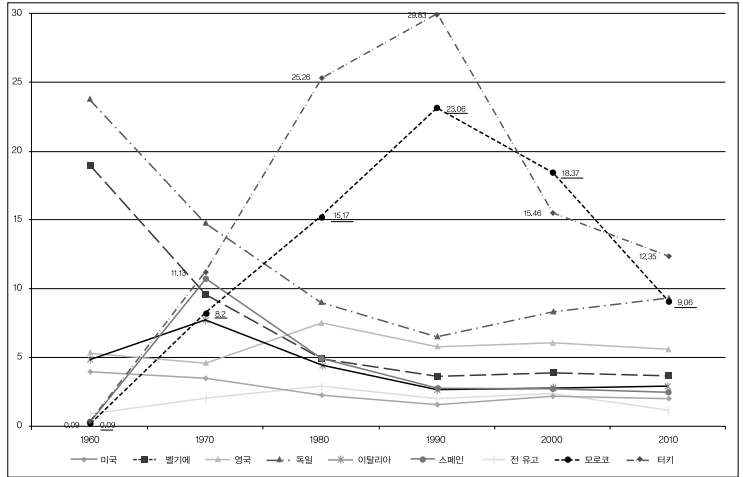
〈그림 2〉는 1960년부터 2010년까지 네덜란드 유입인구의 구성 변화를 보여준다. 1960년과 1970년 사이 가장 큰 변화는 벨기에와 독일로부터 유입인구는 줄어든 반면, 스페인과 이탈리아, 그리고 구 유고슬라비아로부터 유입인구가 늘었다. 무엇보다 모로코와 터키로부터 유입인구가 100배 가까이 폭증했다. 그렇다면 비(非)네덜란드 혈통의 유입인구 증가 중에서도 비유럽 혈통이고 비(非)기독교 문화권인 무슬림 유입인구의 폭증에 대한 경각심이 정치 시장에서 공공담론을 도출하는데 즉각적으로 활용되었는가? 1970년부터 1980년을 거쳐 1990년에 이르기까지 유입인구의 구성 변화를 보면, 스페인, 이탈리아 및 구 유고슬라비아로부터 유입인구는 보합세를 유지한 반면 모로코와 터키로부터 유입인구는 꾸준히 증가했다. 이러한 지속적 유입인구의 증가와 더불어 장기 체류자의 증가는 비단 네덜란드에만 제한된 현상이 아니었다.<sup>54</sup> 그런데 다른 유럽국가와 비교해, 네덜란드에서는 유독 반이민 정서를 핵심 의제를 내세운 극단적 정치성향의 군소정당 출현이 1990년 이전까지 늦거나

52 Steven Vertovec and Susanne Wessendorf (eds.), *The Multiculturalism Backlash: European Discourses, Policies and Practices* (Kindle Edition, 2010).

53 Rudy Andeweg and Galen Irwin, *Governance and Politics of the Netherlands* (Houndsmill: Palgrave Macmillan, 2002), p. 35. 1967년 선거 이후 하원의석의 정당별 점유율은 급격하게 변동하였고 그 과정에서 다양한 신생 군소정당이 “네덜란드 정치의 가을 풍경 속에 버섯처럼 솟아났다 사라졌다.”

54 Klaus Bade, *Migration in European History (Making of Europe)*, trans. by Allison Brown (Kindle Edition, 2003); Richard Robyn, *Changing Face of European Identity* (Kindle Edition, 2007).

미미했다.<sup>55</sup>



〈그림 2〉 네덜란드 거주 외국인, 1960-2010<sup>1</sup>

\*출처: <http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?VW=T&DM=SLEN&PA=37556eng&D1=0-44&D2=1,11,21,31,41,51,61,71,81,91,101,I&HD=120318-0643&LA=EN&HDR=G1&STB=T> (검색일: 2013. 6. 30).

1. 네덜란드 내 거주하는 외국 국적 소지자를 가리키며, 1970년 자료는 1960년 자료를 바탕으로 추정된 수치이다.
2. 총 거주 외국인은 각 연대별로 107000, 212100, 473400, 641900, 651500, 735200명으로 증가했다. 기타 국적 외국인은 각 연대별로 41.96, 27.91, 23.68, 22.18, 37.97, 51.52 퍼센트였다.
3. 모로코 국적 외국인의 퍼센트는 표식 오른쪽에 밑줄 그은 수치로, 터키 국적 외국인의 퍼센트 수치는 표식 왼쪽에 삽입했다.

따라서 비유럽 혈통 무슬림 유입인구의 폭증 자체가 네덜란드 정치 풍경의 파편화를 가져왔다고 단언하기 어렵다. 오히려 격변하는 네덜란드 사회를 온몸으로 겪어내는 유권자의 고충을 기존 정당이 제대로 대변하지 못했기 때문이다. 또한 그러한 고민을 해결해주겠다고 공약한 신생 군소정당은 미흡한 대응으로 고전하는 기존 정당의 노선으로 교묘하게 근접해서 정책입지를 표명하여 유권자의 혼동을 가중시키며 호소하는데 성공했다. 예컨대 CD 당수 발케넨데(Balkenende) 및 휘징하-헤

55 Banks and Gingrich (2006), pp. 1-28; Laible (2008).

링하(Huizinga-Heringa)는 다원주의를 표명하는 다문화정책을 비판하며 복수의 문화로 구성된 사회란 있을 수 없고 정부와 정치권은 정체성의 개념을 정의할 책임을 지닌다고 주장했다.<sup>56</sup> 즉 엇나가는 ‘조정담론’을 비난하며 ‘소통담론’을 주도한 신생 군소정당이 궁극적으로 무용지물이 된 기존의 ‘조정담론’을 차단하거나 때로는 도전적 내용을 담은 ‘조정담론’을 기획하여 전파했다. 그 공공담론의 장에서 기존의 좌우 이념노선에 근거한 사회-경제적 균열구조와 별도로 진정한 네덜란드인을 규정하려는 정치-문화적 균열구조가 형성되었다. 그 결과 네덜란드의 정치 조정은 새로운 형태의 극심한 분극화로 변모했다.

리스(Risse)는 이러한 양측의 분리로 인해 새로운 경계 짓기에 정치-문화적 균열구조가 과장된 형태로 정치 시장에 동원되는 현상을 우려한다.<sup>57</sup> 실제로 네덜란드를 포함해 서유럽국가 내 유입인구가 증가하기 시작한 1970년대부터, 유럽인은 무슬림 집단을 경제적 이유로 체류하는 소수 인종 집단이 아니라 영구 귀국 대신 영구 정착을 택한 문화적으로 이질적인 소수 집단 중 하나로 인식하기 시작했다. 따라서 다문화정책의 취지가 이민자에게 독자적 문화 정체성을 보존하면서 거주 국가로의 통합을 도모하는 데 있기 때문에 과도기적 통합정책이라는 정부의 입장 표명에 대해, 정치권과 유권자는 어정쩡한 태도로 인해 실패한 통합정책이라고 혹평했다.<sup>58</sup> 그렇다면 1970년대부터 증가한 이민자 집단에 대해 1990년대에 이르러서야 고향(home)을 박탈한 책임을 묻는 정치 공작이 네덜란드로의 동화를 강조하는 이민과 사회통합 정책 기조의 전환으로 성공한 이유는 무엇인가.

네덜란드는 엘리트 간 ‘조정담론’의 형성 과정에서 다른 서구사회에서는 합의가 극히 어려운 젠더, 가족, 성 역할 등 가치관에 관해 1960년대 이후 진보적 가치관으로 수렴하는 기적에 가까운 성과를 도출했다. 그러나 이러한 성공은 다수가 수용하

<sup>56</sup> Duyvendak (2011), p. 100.

<sup>57</sup> Risse (2010), p. 239.

<sup>58</sup> Marc Howard, *The Politics of Citizenship in Europe* (Kindle Edition, 2010); Scholten (2011). 예컨대 1976년 국적법 개정은 귀화 후 개명을 허용하는 조항을 포함했으나, 이는 역으로 이주민 집단이나 네덜란드 혈통 시민 모두로부터 강한 반발을 불러일으켰다.

는 진보적 가치관을 거부하는 소수를 배척하는 역효과를 낳았다. 두와펜당은 호우 투만 등을 인용해 정치 이념적으로는 다원적으로 안정된 합의제 정당정치를 구현하는 네덜란드가 문화 가치관에 있어서는 오히려 일원화된 양면성을 지적한다.<sup>59</sup> 일례로 무슬림을 포함한 소수 인종 집단 내 자생 조직을 통합정책의 운용 기구로 활용해 사회통합을 도모하면, 이 조직은 자연적으로 소멸한다는 정부 기획안으로 인해 역설적으로 사회 내 이질적 조직의 존재를 재발견하는 부작용을 초래했다.<sup>60</sup> 무엇보다 이러한 재발견은 과장되거나 근거 없는 불안감을 조성하는 역효과를 냈다. 그 결과 모로코, 터키 등으로부터의 유입인구를 단순하게 무슬림 집단으로 명명하며 이질감을 부각시키는 편가르기에 충실한 정치-문화적 균열구조가 기존의 좌우 이념 노선에 근거한 사회-경제적 균열구조를 대체하기에 이르렀다.<sup>61</sup> 게다가 기존 정당 PvdA, VVD, CDA는 하나의 목소리로 협의를 도출하지 못할 뿐 아니라, 일반 유권자의 불안감을 부추기는 단일 의제 군소정당에 대해 방어적 자세를 취하는 데 급급했다.<sup>62</sup> 기존 정당의 심화된 내홍과 유권자와의 소통 부족은 결과적으로 기존 정당의 총합 득표율을 1960년대 이전의 90퍼센트로부터 점차 1970년대와 1980년대에 80퍼센트, 1990년대에 70퍼센트, 그리고 마침내 2000년대에는 60퍼센트까지 끌어내렸다.<sup>63</sup>

59 따라서 유로바로미터(Euro-barometer), European Social Survey, European Values Study, International Social Survey Program 등에 나타난 네덜란드의 다양성은 허상이라고 비판한다. 네덜란드는 미국을 포함한 다른 서구 국가와 대조적으로 젠더, 가족, 성적 지향 등 주요 가치관에 있어서 양분되기보다 진보적 성향으로 수렴되는 문화적 동질성을 나타낸다. Duyvandak (2011), pp. 84-94. 두와펜당이 인용한 자료는 네덜란드어로 집필된 Dick Houtman, Peter Achterber, and Jan Willem Duyvandak, "The heated political culture of a de-pillarized society [De verhitte politieke cultuur van een ontzuilde samenleving] (Amsterdam: Uitgeverij SWP, 2008), pp. 61-79를 참조하기 바란다.

60 Jytte Klausen, *The Islamic Challenge: Politics and Religion in Western Europe* (Kindle Edition, 2005); Liza Mügge, *Beyond Dutch Borders: Transnational Politics among Colonial Migrants, Guest Workers and the Second Generation* (Amsterdam: Amsterdam University Press, 2009).

61 흥미로운 점은 이주자와 출신 국가 간 유대관계를 유지하는 초국가적 네트워크의 효용성에 대해 무슬림 집단 내부의 이견도 심하다는 사실이다.

62 Ignazi (2006), p. 162.

63 van Gorp (2012), p. 216. 특히 CDA의 경우 정당 투표자는 1960년의 1/10 수준으로 격감했다.

결과적으로 이민과 사회통합 담론의 장에서 기공(pore)을 발굴한 군소정당은 기존 정당이 상실한 지지 기반을 차지하는데 성공했을 뿐 아니라, 이 정치적 지각 변동은 궁극적으로 이민 문제와 통합정책의 방향 전환을 심화시켰다. <표 4>는 국적법의 변화와 그 배경을 보여준다. 네덜란드의 헌법에는 시민권에 관한 명시가 부재하고 대신 네덜란드 국적법에 의해 시민권이 규정된다. 최초의 네덜란드 국적법이 제정된 1892년 이후 네덜란드 국적은 부계를 중심으로 부여되었다. 이러한 부계 중심의 속인주의는 1984년 신 국적법에 의해 남녀 간 평등을 적용하며 모계 중심의 속인주의도 채택되었다. 더불어 네덜란드에서 출생한 이주자 자손이 네덜란드 국적을 취득할 수 있는 선택권을 부여했다.

무엇보다 네덜란드의 외국 국적 유입인구 대다수가 영구 거주할 의사를 가졌다는 현실을 수긍하고, 이 소수 인종 집단이 소외계층으로 전락하지 않도록 통합을 가속화하기 위해 귀화 절차를 간소화했다.<sup>64</sup> 이렇듯 귀화 절차의 간소화는 장기 체류 이주민의 법적 지위를 네덜란드 혈통 시민과 동등하게 격상시키는 취지로 추진되었다. 그런데 이주민의 귀화를 도모하자는 맥락에서 이주민의 원 국적 포기 조항을 유예시킨 1991년의 정부 조치는 우파 CDA의 내홍을 극대화시켰다.<sup>65</sup> 귀화를 신청한 장기 체류자 이주민이 증가하자, 이를 통합정책의 성공으로 간주하지 않고 오히려 원 국적을 포기하지 않는 가장 이질적인 소수 인종 집단에게는 귀화를 허용하지 않아야 한다고 반발했다.<sup>66</sup> 결국 이 혼란을 틈타 1994년 선거에서 중도우파 VVD가 우파 CDA를 연립내각에서 밀어내며 D66과 손잡고 PvdA와 더불어 연립내각을 형성했다. 이후 원 국적 포기 조항이 재도입되어 국적 취득 절차는 원래대로 복원되었다.

<sup>64</sup> van Oers *et al.* (2012), p. 426.

<sup>65</sup> 1982년부터 1994년까지 장기간 연립내각 총리를 역임한 CDA 당수인 루드 루버스(Rudd Rubbers)는 이민 문제의 비정치화라는 금기를 깬 최초의 정치인이다. 그럼에도 불구하고 루버스 총리는 네덜란드의 복지국가 정책 재편성 과정에서 국내 거주 이민자 집단의 수혜 제한에 초점을 맞춘 반면, 이민자 통합 자체에 대한 정치적 공방은 자제했다.

<sup>66</sup> Scholten (2011), pp. 150-152.



〈표 4〉 이차 대전 이후 네덜란드 국적법의 변천

구 분	법안/문서	변화 내용
1949	인도네시아와 네덜란드 간 시민권 배분 조약	- 인도네시아 독립 - 인도네시아 거주민에게 시민권을 부여하기로 협정함
1953	1953년 국적법	- '이중 속지주의': 네덜란드 거주 어머니가 출산한 아이가 부모가 되어 출산한 3세는 탄생과 동시에 네덜란드 국적 취득
1964	1963년 국적법	- 네덜란드 여성과 외국 국적 남성이 결혼해도 네덜란드 여성의 시민권 유지 - 네덜란드 남성과 외국 국적 여성이 결혼하면 자동적으로 시민권을 부여하는 조항 소멸 - 외국 국적 부부의 동시 귀화 조항 소멸
1975	수리남과 네덜란드 간 시민권 배분 제약	- 수리남 독립 - 수리남 거주민에게 시민권을 부여하기로 협정함
1977	1976년 국적법	- 최초 국적법 1892년의 마지막 개정 - 의회 입법예고가 아닌 시행령으로 2세와 네덜란드 원 국적 소지자 귀화 가능
1977	법무부 내부 문건	- 귀화조건과 원 국적 포기 요건 공표
1985	1984년 신 국적법	- 네덜란드 여성이 출산한 신생아도 자동적으로 네덜란드 국적 취득 - 이주민의 2세가 네덜란드에서 출생하면 네덜란드 국적 취득할 수 있는 선택권 부여 (3세의 자동 국적 취득 유지) - 이중 국적자가 네덜란드를 10년 이상 떠나 다른 국적지에서 거주하면 자동적으로 네덜란드 시민권 상실
1985	스트라스부르 조약 인준법	다중 국적자 감축 조치
1992	1991년 내부 문서	원 국적 포기 요건 폐기
1996	1996년 국적법	스트라스부르 조약 인준법 발효
1997	내부 문건	원 국적 포기 요건 재도입
2000	유럽 국적 협정 인준 및 신 네덜란드 국적법 채택	유럽 국적 협정 인준으로 인한 네덜란드 국적법의 개정
2001		1984년 신 국적법으로 해외 장기거주에 의해 네덜란드 국적 상실한 사람에게 국적 회복
2003	1985년 국적법 개정 발효	- 귀화 조건으로 언어 및 통합 시험 도입 - 국적법을 외국인 등록법으로 적용 - 네덜란드 남성과 외국인 여성 간 혼외 출생한 신생아가 자동적으로 네덜란드 국적 취득할 수 있는 선택권 소멸 - 10년 이상 해외 거주한 이중 국적자의 자동적 네덜란드 국적 상실 폐기

구분	법안/문서	변화 내용
2006	2006년 해외사회통합법	장기 체류비자 발급 조건으로 입국 전 네덜란드 재외공관에서 통합시험 의무화 (호주, 뉴질랜드, 캐나다, 미국, 일본 시민은 면제)
2007	2007년 외국인 거주자 사회통합법	노동허가가 필요한 장기 체류 외국인 대상 사회통합시험 의무화 (기한 내 합격에 실패하면 체류허가 제한, 벌금 등 제재 가능)

\*출처: van Oers *et al.* (2005), pp. 427-429를 정리함. 2006년과 2007년 법령은 Ministry of the Interior and Kingdom Relations (2010)을 참조한 고상두 (2012), pp. 249-250을 재인용함.

결국 1991년 조치는 이주자의 귀화를 사회통합의 시발점으로 상정한 진보적 시각에서 출발했으나, 이주자의 귀화를 사회통합의 귀결점으로 규정하려는 보수적 시각에 밀린 부산물이었다. 그 과정에서 네덜란드 사회와의 감성적 연대의식을 강조하는 ‘민족국가 중심주의(neo-nationalism)’ 관점이 정치엘리트 간 ‘조정담론’과 엘리트와 일반 대중 간 ‘소통담론’을 주도하였다. 또한 이러한 맥락에서 네덜란드 사회로의 동화를 가장 거부한다고 인식되는 무슬림 이주민에 대한 재발견과 이를 둘러싼 정치쟁점화가 심화되었다.<sup>67</sup> 이러한 정치 조정의 변화 속에서 국적법은 민족국가론을 배타적 개념으로 규정하는 틀에 의거한 제한적 조치를 강화했다. 그리고 마침내 2003년, 2006년 및 2007년에 언어와 사회 영역의 시험을 입국 전후로 장기 체류 외국인에게 의무화하기에 이르렀다. 이러한 제한적 조치는 이주자를 문화적 소수 집단으로 보호하면서 통합을 도모한다는 다문화주의의 허상에 대한 반발 때문에 가능했다. 그 대안으로 국적 취득을 제한하는 대신 귀화한 외국 출생 이주민에게는 경제적 자립을 독려하는 통합교육을 강화하였다.<sup>68</sup> 그러나 그 이면에는 외국인 이주자에게 네덜란드 국적은 상당한 노력과 비용을 들여 확보해야하는 “1등상(first prize)”이라는 인식을 강요하는 정체성의 정치가 작동하였다.<sup>69</sup>

67 Sunier (2010), pp. 214-234; Anna Triandafyllidou, *Muslims in 21st Century Europe: Structural and Cultural Perspectives* (Kindle Edition, 2010).

68 고상두, “이주자 사회통합모델의 비교분석: 네덜란드, 독일, 한국의 사례,” 『한국정치학회보』 46집 (2)호 (2012), p. 245. 고상두 (2012)는 이러한 이주자 사회통합모델을 가리켜 다문화주의에 대비되지만 현실적 동화를 강조한 유럽연합이 다문화주의에 대한 대안으로 제시한 상호문화주의를 인용한다. 또한 이러한 접근방법의 변화는 시민권에 대한 관점 변화를 동반했다는 점을 지적한다.

69 Scholten (2011), p. 210. WRR과 대조적으로 SCP (Social and Cultural Planning Office) 소수

## V. 맺는 말

1980년대를 거치며 네덜란드는 다른 유럽 국가와 마찬가지로 이민자 증가와 유럽 통합 심화를 경험했다. 특히 2002년 선거는 네덜란드의 협의주의 신화를 파기하는 정치 혁명이었다. 관용과 개방을 상징하는 네덜란드에서조차 이주자, 특히 무슬림 집단에게 네덜란드 사회로의 포괄이 아닌 배제를 정책에 반영했다. 그리고 국가 정체성의 재발견, 즉 본토출신 선주민이 더 이상 고향이라고 부를 수 없을 정도로 변모한 국가에 대한 상실감을 만회하려는 명분으로 타지출신 이주민의 동화를 강요했다.<sup>70</sup> 본 논문은 1980년대를 기점으로 정치적 무장해제가 정치적 총력전으로 비화한 네덜란드의 정치 풍경을 공공담론 장에서 전개된 굴절된 정치과정에 초점을 맞춰 조명했다. 구체적으로 합의제 정부를 기반으로 한 자유 민주주의 체제에서 다원성을 존중하는 공식적 통치 원칙에도 불구하고 다수가 공감하는 정치-문화적 균열 구조에서 이탈한 이질적 집단에 대한 실질적 배제가 가능한 배경을 담론 제도주의를 보완해 검토했다.

네덜란드 기본법 1조는 1848년 네덜란드 왕국 기본법을 채택한 이후부터 수상과 연립내각이 실질적으로 국정을 운영하는 네덜란드의 통치 원칙을 축약한다.<sup>71</sup> 이 통치원칙은 18세기말부터 전파된 관대하고 개방적인 네덜란드의 자화상으로 정립되었고, 이후 균열구조화 시대를 거치면서 엘리트 간 합의제 정부 체제로 구현되었다. 특히 합의제 정부(*consensual government*)는 정치 지도층이 전면에서 나서기보다, 각 균열 구조의 구성원이 소수집단임을 자처하며 경합을 통한 이익 대변보다 상호

집단 보고서에서 천명된 통합정책의 새로운 기조('new style')가 가리키는 핵심 내용이 바로 후일 공공담론의 지저인 "네덜란드 국적=1등상"이다.

70 Jacob Vigdor, *Comparing Immigrant Assimilation in North America and Europe* (New York City: Center for State and Local Leadership at the Manhattan Institute, 2011). 솔튼(Scholten 2011)에 의하면, 조정담론과 소통담론의 연결 고리는 바로 통합을 정의하는 '중요한 틀 반영(critical frame reflection)'의 성공 여부에 달려 있기 때문에 정치 시장에서 경계 짓기에 광적으로 집착하면 결국 건강한 틀 반영 자체를 봉쇄할 수 있다.

71 "네덜란드에 거주하는 모든 사람은 평등한 조건에서 평등하게 대우받는다. 종교, 신념, 정견, 인종, 성별 또는 어떠한 준거에 의한 차별도 용인되지 않는다."

이해 갈등을 조정하고, 협상을 통해 구성원 모두에게 인정받는 절충안을 이끌어내는 정치적 발명품이다.<sup>72</sup> 이어 균열구조의 해체 또는 세속화 시대에는 첨예한 갈등의 소지가 있는 의제를 표면으로 드러내지 않은 채, 복수 정당제를 통해 관용, 참여, 포괄을 표명하는 협의 민주주의 체제로 형상화되었다. 이러한 정치 시장의 변화 속에서도 네덜란드의 합의제 정부는 소수의 의견을 최대한 반영하는 의사결정 방식을 제도화하면서 안정된 정당정치를 구현하는 이상적 민주주의 체제로 공인되었다.<sup>73</sup> 더불어 국정 운영의 주체인 내각도 복수의 정당 간 공조하는 연립내각으로 이어져, 네덜란드의 기능적 협의에 의한 정책결정 구조를 가리켜 “지휘자가 없는 관현악단”에 비유했다.<sup>74</sup>

정당은 근본적으로 유권자와 정치인 간 소통 통로인 동시에 신인 정치인을 모집하고 엘리트 간 조정을 통해 국정 운영의 방향을 설정하는 역할을 수행한다. 1960년대 말기에는 균열구조(pillar)를 와해시키는 세속화 과정이 진행되면서 기존 정당에 반발하는 새로운 정당이 출현했다. 그러나 1990년대 대다수 네덜란드 정당은 국가 정체성과 그 구성원의 자격을 문화적 감성에 호소해 규정하려는 대중 영합적 유희를 극복하지 못했다. 상실한 고향에 대한 그리움, 즉 친숙한 네덜란드에 대한 향수가 네덜란드의 정체성을 발굴하려는 거국적 움직임으로 전개되었다.<sup>75</sup> 결국 협의를 통해 갈등을 회피하는 길이 최상의 문제 해결법이라는 네덜란드도 ‘토종’ 우위론을 주창하며 배타적 네덜란드 정체성을 구축하려는 대중 영합적 정당의 출현을 막지 못했다. 대다수 정당은 급변하는 네덜란드의 정치 수요를 생산적으로 대변하

72 Andeweg and Irwin (2002), pp. 27-31.

73 선학태, “네덜란드 민주주의 동학: 합의제 정당정치와 조합주의 정치의 연계,” 『한국정치연구』 제 21집 (3)호 (2012), pp. 369-393.

74 Ken Gladdish, *Governing from the Centre: Politics and Policy-making in the Netherlands* (London: Hurst, 1991), p. 144.

75 극우 성향 발언으로 인해 무슬림에게 살해된 뱀 포르투완(Pim Fortuyn) 사회학 교수가 예외다. 그는 무슬림 집단의 증가로 인한 내적 위협을 해소하기 위해 이민을 제한하고, 유럽연합의 심화와 확대에 대한 피해로부터 네덜란드의 국익을 보호해야 한다는 전제 하에 극단적 민족주의를 강조하였다. 그러나 동성애, 대마초 허용, 매춘 합법화 등 선별적으로 사회적 가치관에 대해 관용하는 정치 문화가 진정한 네덜란드의 국가정체성을 구성한다고 편파적으로 주장하기도 했다.

기보다 대중 영합적 정당에 자발적으로 정치적 인질이 되어, 소통과 조정의 역할 대신 정치 시장에서 경계 짓기에 집착해 사회통합의 자양분이 될 건강한 담론의 장(場)을 마비시켰다.<sup>76</sup>

본 논문은 기존 문헌이 협의의 정치 발전에 제어되어 공식적으로는 다원성을 표명하는 합의제 정당정치가 지속되었으나 1980년대 이후 이민 문제가 공론화되면서 역으로 문화적 타자(cultural others)인 이민자, 특히 무슬림 집단에게 단일한 네덜란드의 정체성으로 동화할 수 있도록 제도적 절차를 강화한 배경을 충분히 설명하지 못했다고 지적했다. 이에 개방과 관용을 표명하는 합의제 정당정치의 이면에 작동하는 공공담론의 전개에 초점을 맞춰 분석했다.<sup>77</sup> 1980년대 이후 열린 상상의 공동체를 공식적으로 표방하는 정치과정이 지나치게 경직되어 위로부터의 합구령에 대한 반발이 오히려 여과 없이 표출되어 네덜란드 사회를 정치-문화적 균열구조에서 주류와 비주류로 분류하는 소모적 공공담론이 조성되었다는 사실은 충격적이다. 더구나 이 공공담론은 다원성과 관용을 중시하는 공식적 명분과 사회적 비주류인 문화적 이질 집단 또는 타자인 이민자, 특히 무슬림 집단에게 네덜란드 사회로의 동화를 압박하는 정책적 배제를 전제하는 이중성을 띤다는 점에서 경종을 울린다.

비록 네덜란드 ‘토종주의’의 역습이 2012년 선거로 인해 극우파 세력이 축소되어 잠시 주춤하였으나, 여전히 잠재한다는 불편한 진실은 다문화사회가 진행 중인 우

76 van Gorp (2012), pp. 2-3. 극우 성향의 PVV 당수는 “그럴싸하게 포장된, 그러나 정치적 위험부담을 모면하려는 다분히 정치적 계산이 깔린 헛소리”라고 혹평했다. 우파 VVD 정당 대변인도 “네덜란드의 가치관과 규범을 내팽개쳐서는 안 된다”라고 가세했고, 보수 성향의 한 CDA 의원은 비록 네덜란드가 다문화 국가로 변모했지만 네덜란드의 정체성은 여전히 존재하며 집합적 상징물과 역사가 그 정체성의 일부라고 역설했다.

77 이러한 네덜란드의 암명을 보여주는 일례로 2007년 “네덜란드와 한몸되기 (Identificatie met Nederland)”라는 제목의 WWR 보고서와 그로 인한 정치적 파장을 들 수 있다. 당시 이 보고서를 발표한 막시마(Maxima) 황태자비는 아르헨티나와 네덜란드 국적을 동시에 소지한 자신의 실례를 통해 “유일한 네덜란드의 정체성이란 없다”라고 평했다. 그러나 이를 접한 정치권은 좌우를 막론하고 다문화사회를 수용해야 하는 개방된 네덜란드의 현실을 직시하는 것과 통합된 ‘네덜란드의 정체성’이라는 규범의 존재가치를 전면적으로 부인하는 것은 별개의 문제라며 거세게 반발했다. 2007년 보고서는 단일한 정체성을 배제한다는 의도에서 ‘identity’라는 명사 대신 ‘identify’라는 동사의 명사형을 선택했다. 국문 번역으로 ‘네덜란드와 한몸되기’를 제안한 양승태선생님께서 사의를 표한다.

리에게 합의가 크다. 특히 정당을 분류하는 기본 축이 비단 사회-경제측면에 제한되지 않고 정치-문화 측면을 포함하며, 나아가 두 측면이 반드시 일치하지 않을뿐더러 이를 활용하는 정당 내부의 수렴 능력의 차이에 따라 정치적 자산이 되기도 하고 역으로 정치적 부담이 되는 경우도 발생한다는 사실은 대통령제라는 이중적 정통성(dual legitimacy) 문제를 지닌 우리 정당정치의 발전에 있어서도 시사점이 크다.<sup>78</sup> 더불어 정치 엘리트 간 정책 구상을 협의하는 과정에 생성되는 '조정담론'과 엘리트-유권자 간 정책의 유효적절성 여부를 전달하는 과정에 생성되는 '소통담론' 간 관계가 의사결정구조와 조합해 국정운영 방향을 굴절시킬 수 있는 조건을 규명하는 작업은 네덜란드라는 단일 사례에 국한되지 않고 우리를 포함해 비교 사례연구 대상이 될 수 있다.

본 논문은 네덜란드의 이민과 사회통합 사례를 통해 공공담론의 장을 마비시키는 논쟁이 정당정치의 존재 이유를 상쇄하는 조건으로서 타협과 절충을 봉쇄하는 정치-문화적 균열구조의 근집화, 즉 주류와 비주류 간 차별을 부각시킨 정치쟁점화뿐 아니라 비주류에 대한 정책적 배제 조치를 제시했다. 그리고 네덜란드 사례를 통해 비록 다문화사회의 취약점인 국가 정체성을 둘러싼 국론의 분열을 조장할 수 있는 여건을 극소화시킬 수 있는 안전장치를 강구하는데 직접적으로 기여하지 않지만, 어떠한 상황에서 위험지경에 도달하는지를 판단할 수 있는 준거를 제시했다는 점에서 의의를 찾을 수 있다. 더불어 후속 연구에서는 한편으로 네덜란드와 유사한 덴마크를 비교해 경험적 분석모델을 구축하고, 다른 한편으로 다문화사회의 전개로 인한 선주민의 이질적 요소에 대한 배척이 정책으로 입안되는 자유 민주주의의 역기능을 해소할 수 있는 방안을 모색할 수 있다.

78 직선에 의해 선출된 집행부 수장인 대통령과 입법부 구성원 간 국민을 대표하는 대변자로서의 정통성을 각기 주창하는 대통령제는 복합적 의사결정구조를 더욱 복잡하게 만들 소지가 크다.

## 참고문헌

- 고상두. “이주자 사회통합모델의 비교분석: 네덜란드, 독일, 한국의 사례.” 『한국정치학회보』 제46집 2호 (2012).
- 고상두 · 기주옥. “극우정당 출현의 제약요인 분석: 스페인 사례연구.” 『한국정치학회보』 47집 1호 (2013).
- 김민정 · 홍지영. “서유럽 극우정당 지지 동기 분석.” 『국제정치논총』 제52집 2호 (2012).
- 선학태. “네덜란드 민주주의의 동학: 합의제 정당정치와 조합주의 정치의 연계.” 『한국정치연구』 제21집 3호 (2012).
- 이옥연. “종교적 정체성, 정치적 정체성, 유럽의 정체성.” 『한국정치연구』 제20집 1호 (2011).
- Andeweg, Rudy and Galen Irwin. *Governance and Politics of the Netherlands*. Houndsmill: Palgrave Macmillan, 2002.
- Bade, Klaus. *Migration in European History (Making of Europe)*. Translated by Allison Brown, Kindle Edition, 2003.
- Banks, Marcus and Andre Gingrich. “Neo-Nationalism in Europe and Beyond.” In Andre Gingrich and Marcus Banks, eds. *Neo-Nationalism in Europe & Beyond*. New York: Bergham Books, 2006.
- Béland, Daniel and André Lecours. *Nationalism and Social Policy: The Politics of Territorial Solidarity*. Kindle Edition, 2008.
- Bertossi, Christophe. “Mistaken Models of Integration? A Critical Perspective on the Crisis of Multiculturalism in Europe.” In Alessandro Silj. ed. *European Multiculturalism Revisited*. London: Zedbooks, 2010.
- Caldwell, Christopher. *Reflections on the Revolution in Europe: Immigration, Islam and the West*. Kindle Edition, 2009.
- Cherribi, Sam. *In the House of War: Dutch Islam Observed*. New York: Oxford University Press, 2010.
- Duyvendak, Jan Willem. *The Politics of Home: Belonging and Nostalgia in Western Europe and the United States*. New York: Palgrave Macmillan, 2011.
- Duyvendak, Jan Willem and Peter Scholten. “Deconstructing the Dutch Multicultural Model: A Frame Perspective on Dutch Immigrant Integration Policymaking.” *Comparative European Politics* 10-3 (2012).
- Entzinger, Hans. “The Parallel Decline of Multiculturalism and the Welfare State

- in the Netherlands.” In Keith Banting and Will Kymlicka, eds. *Multiculturalism and the Welfare State: Recognition and Redistribution in Contemporary Democracies*. Boston: Oxford University Press, 2006.
- Erk, Jan. “Red, White and Orange: Dominant Nationalism in France and the Netherlands Compared.” In André Lecours and Geneviève Nootens, eds. *Dominant Nationalism, Dominant Ethnicity: Identity, Federalism and Democracy*. Brussels: Peter Lang, 2009.
- Geschiere, Peter. *The Perils of Belonging: Autochthony, Citizenship, and Exclusion in Africa and Europe*. Kindle Edition, 2009.
- Gladdish, Ken. *Governing from the Centre: Politics and Policy-making in the Netherlands*. London: Hurst, 1991.
- Green, Eva. “Who Can Enter? A Multilevel Analysis on Public Support for Immigration Criteria across 20 European Countries.” *Group Processes & Intergroup Relations* 12-1 (2009).
- Howard, Marc. *The Politics of Citizenship in Europe*. Kindle Edition, 2010.  
[http://www.ipu.org/parline-e/reports/2231\\_arc.htm](http://www.ipu.org/parline-e/reports/2231_arc.htm) (검색일: 2013. 6. 30).  
<http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?VW=T&DM=SLEN&PA=37556eng&D1=0-44&D2=1,11,21,31,41,51,61,71,81,91,101,1&HD=120318-0643&LA=EN&HDR=G1&STB=T> (검색일: 2013. 6. 30).  
<http://statline.cbs.nl/StatWeb/selection/?DM=SLEN&PA=71882ENG&LA=EN&VW=T> (검색일: 2013. 6. 30).  
[http://www.wrr.nl/fileadmin/nl/publicaties/PDF-Rapporten/Identificatie\\_met\\_Nederland.pdf](http://www.wrr.nl/fileadmin/nl/publicaties/PDF-Rapporten/Identificatie_met_Nederland.pdf) (검색일: 2013. 6. 30).
- Hunter, Shireen. *Islam, Europe's Second Religion: The New Social, Cultural, and Political Landscape*. Kindle Edition, 2002.
- Hurenkamp, Menno, Evelien Tonkens, and Jan Willem Duyvendak. “Citizenship in the Netherlands: Locally Produced, Nationally Contested.” *Citizenship Studies* 15-2 (2011).
- Ignazi, Piero. *Extreme Right Parties in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2006.
- Joppke, Christian. “Beyond National Models: Civic Integration Policies for Immigrants in Western Europe.” *West European Politics* 30-1 (2007).
- Lahav, Gallya. “Public Opinion toward Immigration in the European Union: Does



- It Matter?” *Comparative Political Studies* 37-10 (2004).
- Laible, Janet. *Separatism and Sovereignty in the New Europe: Party Politics and the Meanings of Statehood in a Supranational Context*. New York: Palgrave Macmillan, 2008.
- Klausen, Jytte. *The Islamic Challenge: Politics and Religion in Western Europe*. Kindle Edition, 2005.
- McDonald, Maryon. “New Nationalism in the EU: Occupying the Available Space.” In Andre Gingrich and Marcus Banks, eds. *Neo-Nationalism in Europe & Beyond*. New York: Bergham Books, 2006.
- Mügge, Liza. *Beyond Dutch Borders: Transnational Politics among Colonial Migrants, Guest Workers and the Second Generation*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2009.
- Risse, Thomas. *A Community of Europeans? Transnational Identities and Public Sphere*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- Robyn, Richard. *Changing Face of European Identity*. Kindle Edition, 2007.
- Schmidt, Vivien. *Democracy in Europe: The EU and National Policies*. New York: Oxford University Press, 2006.
- Scholten, Peter. *Framing Immigrant Integration: Dutch Research-Policy Dialogues in Comparative Perspective*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2011.
- Sunier, Thijs. “Assimilation by Conviction or by Coercion? Integration Policies in the Netherlands.” In Alessandro Silj, ed. *European Multiculturalism Revisited*. London: Zedbooks, 2010.
- Sunier, Thijs and Rob van Ginkel. “At Your Service’: Reflections on the Rise of Neo-nationalism in the Netherlands.” In Andre Gingrich and Marcus Banks, eds. *Neo-Nationalism in Europe & Beyond*. New York: Bergham Books, 2006.
- ter Wal, Jessika. “The Netherlands.” In Anna Triandafyllidou and Ruby Gropas, eds. *European Immigration: A Sourcebook*, Burlington: Ashgate, 2007.
- Triandafyllidou, Anna. *Muslims in 21st Century Europe: Structural and Cultural Perspectives*. Kindle Edition, 2010.
- Uitermark, Justus. *Dynamics of Power in Dutch Integration Politics: From Accommodation to Confrontation*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2012.

- Uitermark, Justus and Amy-Jane Gielen. "Islam in the Spotlight: the Mediatiation of Politics in an Amsterdam Neighborhood." *Urban Studies* 47-6 (2010).
- van Gorp, Johannes. "Party System Change in the Netherlands: Intra-Party Cohesion, Discourse, and the Socio-Cultural Cleavage." Ph. D. Dissertation, Boston University, 2012.
- van Oers, Ricky, Betty de Hart, and Kees Groenendijk. "Netherlands." In Rainer Bauböck, Eva Ersbøll, Kees Groenendijk, and Harald Waldraugh, eds. *Acquisition and Loss of Nationality, Volume 2: Country Analyses: Policies and Trends in 15 European Countries*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2006.
- van Reekum, Rogier. "As Nation, People and Public Collide: Enacting Dutchness in Public Discourse." *Nations and Nationalism* 18-4 (2012).
- van Reekum, Rogier and Jan Willem Duyvandak. "Running from Our Shadows: the Performative Impact of Policy Diagnoses in Dutch Debates on Immigrant Integration." *Patterns of Prejudice* 46-5 (2012).
- Vertovec, Steven and Susanne Wessendorf, eds. *The Multiculturalism Backlash: European Discourses, Policies and Practices*. Kindle Edition, 2010.
- Vigdor, Jacob. *Comparing Immigrant Assimilation in North America and Europe*. New York City: Center for State and Local Leadership at the Manhattan Institute, 2011.

## Immigrant Integration and the Refracted Consensual Party Politics in the Netherlands

YI Okyeon | Seoul National University

In this paper, I explore how the long-cherished norm of consensus in the Netherlands paradoxically succumbs to the populist outcry for the uniform Dutchness since the 1990s when immigrants, especially the Muslim population increased. In so doing, I purport to explain how the cultural cleavage manages to precipitate the saluted Dutch consensual party politics, albeit its achievement in surmounting the class cleavage, into the convoluted public discourse on immigrant integration. I concur with the predominant argument in previous works on the rise of populist parties but differ in delineating the mechanism of consensual party politics. Specifically, I intend to elaborate how consensualism is coaxed into alienating ‘cultural others’ from the plural community such as the Netherlands. Thus, I first trace back how such a political usurpation, often labelled politics of ‘home,’ was possible. I, then, propose to explain the shift in public discourse on immigrant integration by charting the transformation of the Dutch party system from the 1980s on.

투고일: 2013년 6월 30일 | 심사일: 2013년 7월 11일 | 심사완료일: 2013년 8월 31일