

요르단 선거 과정을 통해 살펴본 시민사회의 역동성*

안소연 서울대학교 아시아연구소 서아시아센터 공동연구원

그동안 정치학계에서 권위주의 국가들의 선거 효용성에 대해서는 꾸준히 논의되어 왔다. 권위주의 국가 선거는 결국 권위주의 체제의 정당성을 높이기 위한 수단에 불과하다는 입장과 선거를 통해 민주주의 절차적 학습이 이루어져 장기적으로는 정치 발전의 원동력이 된다는 두 가지 입장으로 나뉘어 열띤 논쟁이 이루어져 왔다. 요르단은 권위주의적 왕정 국가인 동시에 다당제 의회 선거가 주기적으로 실시되고 있는 대표적인 경쟁적 권위주의 체제 중 하나이다. 요르단 시민들은 상대적으로 자신의 의지에 따라 투표를 할 수 있는 자유가 허용되는 것으로 평가된다. 이처럼 요르단 시민들의 정치적 참여가 다른 메나 지역 국가와 비교했을 때 상대적으로 활발한 가운데 요르단 시민사회의 정치적 참여는 공식적인 의회 선거뿐만 아니라 대학교 학생 위원회(Student Council) 선거를 통해서도 나타난다. 특히, 대학교 학생 위원회 선거 캠페인 과정은 정치 선거만큼이나 치열하고 선거 결과 또한 요르단 의회 선거 결과를 예측할 수 있는 예고편으로 평가되는 만큼 의미가 크다. 한편, 부족주의적 관행은 요르단 시민사회의 올바른 정치 참여를 저해하는 장애 요인으로 작용되어 온 것은 사실이다. 하지만 이러한 문제점을 인식하고 해결하고자 하는 시민사회의 새로운 움직임도 함께 목격되고 있다. 선거법을 개정한다거나 다원성을 주장하는 선거 캠페인 등이 함께 나타나고 있는 것이다. 여러 시행착오를 거치면서 더 낫은 정치로 나아가려는 시민사회의 움직임이 지속해서 등장하고 있다. 이에 따라, 본 연구에서는 요르단 시민사회가 다양한 선거 과정을 통해 보여준 정치 참여 양상을 분석하고 이를 통해 요르단 시민사회의 역량을 평가하고자 한다.

주제어 요르단, 시민사회, 정치 참여, 선거법, 부족주의

I. 서론

중동 지역은 1980년대 말 동구권 공산 국가 몰락과 함께 시작된 전 세계적인 민주화 물결 속에서도 권위주의 정권이 무너지지 않고 살아남은 지역이다. 이러한 배경 속에서 등장한 중동 예외주의 개념은 중동 지역학 연구를 오랜 기간 지배해온 대표적 담론이라고 할 수 있다. 중동 지역은 2010년 말 중동 및 북아프

* 이 논문은 2023년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 공동연구지원사업의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2023S1A5A2A03085596).

리카 지역을 휩쓴 반정부 시위 물결을 지칭하는 이른바 아랍의 봄을 거치면서도 민주주의 전환에 실패하였다. 그나마 민주주의 전환에 성공했다고 평가되는 튀니지와 같은 국가들도 권위주의로 회귀하는 모습을 보여주고 있다. 이에 따라, 중동 민주주의 전환 실패를 두고 그 요인에 대한 논의가 다양하게 이루어지고 있다. 특히, 중동에 민주화란 가능한가에 대한 논의에서 핵심으로 등장하는 것은 중동 지역에서 특수하게 나타나는 이슬람 문화가 민주주의와 양립할 수 없다는 주장이다. 문화적 요인이 중동의 민주주의를 지체시키는 요인으로 평가되면서 문화를 수용하는 주체 중 하나인 시민들이 민주주의를 받아들이지 못하는 것이 아닌가 하는 의문도 함께 제기될 수 있다. 따라서 중동의 시민사회는 종교와 같은 원시적인(Primordial) 관념에 지나치게 의존하여 시민사회 역량이 민주주의를 받아들이기 어렵다고 평가할 수도 있다.

하지만 그동안 중동 지역의 정치적 변화를 외치는 목소리의 중심은 항상 시민에게 있었다. 정치적 개혁은 단순히 아래로부터의 개혁만으로 이루어질 수 없다. 경제적 발전, 지배 계층 변화, 외부의 지원 등 다양한 요인들이 복합적으로 작용해야 한다. 따라서 중동의 민주주의 정착이 더디다는 이유로 중동의 시민사회가 민주주의를 받아들일 수 있는 정치적 역량이 부족하다고 단정지을 수는 없다. 오히려 중동의 시민사회는 공식 및 비공식적 경로를 통해서 다양한 방식으로 정치적 목소리를 표출하는 데 참여해 왔다. 그리고 이러한 정치적 목소리는 민주주의 제도의 핵심이라고 할 수 있는 선거를 통해서도 나타났다. 많은 권위주의 정권들이 유화책의 일환으로 시민들의 정치적 참여를 허용하고 있다. 그리고 중동 지역의 많은 권위주의 국가들도 선거를 시행해오고 있다. 권위주의 국가 선거의 효용성에 대해서는 학자들 간 열띤 논의가 진행되어 왔다. 권위주의 정권의 선거가 정권 연장의 도구로 사용된다는 주장과 오히려 선거가 민주주의 전환에 디딤돌이 된다는 상반된 주장으로 나뉘어 학문적 논의가 지속되어 왔다(Okar, 2006; Blydes, 2014; Geddes, 2004; Howard & Roessler, 2006; Donno, 2013).

민주주의 전환을 위해서 필요한 다양한 요소 중 시민사회의 역량도 상당 부분 역할을 한다고 할 수 있다. 그리고 발전된 시민사회가 민주주의 전환에 기반이 될 수 있다는 것과 관련한 학문적 논의도 꾸준히 진행되었다(Diamond, 1994; Putnam, 1993). 중동의 시민사회는 때로는 정권에 의해 억압받으며 정치적 참여가

제한되기도 하였다. 그러나 대중들의 정치적 불만 축적과 외부의 정치 개혁에 대한 요구에 대한 대응으로 많은 중동 권위주의 국가들이 선거라는 제도를 받아들이기 시작했다. 비록 권위주의 정권에서 선거는 정권을 연장하기 위한 하나의 도구로서 사용되기 때문에 불합리하고 불공정한 모습이 빈번하게 등장할 수 있다. 하지만 선거 과정이 불공정하더라도 선거 과정을 통해 정치적 학습이 이루어지고 또한 더 나은 선거를 정착시키기 위한 논의와 투쟁의 과정이 시민사회의 정치적 역량을 발전시켜 정치 발전, 나아가 민주주의 정착에 기여할 수도 있다.

본 연구에서는 중동 지역 국가 중 상대적으로 오랜 기간의 선거 역사를 보유하고 있는 요르단의 선거 과정 연구를 통해 요르단 시민사회의 정치적 역량이 선거 과정을 통해 어떻게 발전되어 왔는지 살펴보고자 한다. 따라서, 본 연구에서는 먼저 시민사회의 정치 참여 역량과 정치 발전의 관계에 대한 이론을 고찰하고자 한다. 이와 같은 이론을 바탕으로 요르단 시민사회의 선거 참여의 역사를 살펴보고 더 나은 선거를 고착시키기 위한 요르단 시민사회의 정치적 합의와 투쟁을 고찰하고자 한다. 또한, 요르단 의회 선거의 축소판이라고도 할 수 있는 대학교 학생회 위원회 선거를 분석함으로써 요르단 시민들의 정치적 역량이 시민사회의 다양한 선거 과정을 통해 어떠한 모습으로 발전되는지 살펴보았다.

II. 이론적 배경: 시민사회의 정치 참여와 정치 발전의 상관관계

1980년대 말 냉전 종식과 함께 찾아온 제3의 민주화 물결 속에서 시민사회의 역할이 새롭게 주목받기 시작하였다. 한국을 비롯하여 대만, 칠레, 체코슬로바키아, 남아공 등 세계 전역에서 민주화로의 전환 요구는 위로부터가 아닌 아래로부터 즉, 시민사회로부터 등장하였다(Diamond, 1994; Huntington, 1991). 일반 개인뿐만 아니라 학생 운동, 교회, 직업 단체, 여성 운동 단체, 노조, 언론, 시민 단체 등 다양한 시민사회 집단은 권위주의에 도전하고 민주화로의 전환을 요구하는 목소리를 내는 주역이 되었다(Diamond, 1994). 이에 따라, 학자들은 시민사회

의 새로운 역할에 대해 관심을 가지기 시작하였다. 동시에 시민사회가 민주화로의 전환에 어떠한 역할을 하는지 연구하기 시작하였다.

시민사회에 대한 지속적인 관심에도 불구하고 시민사회는 명확하게 정의내리기 애매모호한 것으로 평가되고 있다. 일반적으로 시민사회는 정부와 사적 영역의 중간으로 여겨진다. 시민사회는 공적인 영역에서 집단적 행동을 통해 그들의 관심사 및 생각을 표출하고, 정보를 교환하고, 공동의 목표를 실현하고, 국가에 요구하고, 국가 관료에게 책임을 묻는다는 점에서 일반 사회와는 구별되는 특징이 있다(Diamond, 1994: 5-6). 따라서 시민사회는 국가의 영역과는 차별화된 사적인 영역이지만 동시에 집단으로 공동의 목표를 추구하는 새로운 사회적 활동이라고 볼 수 있다. 시민사회는 개인과 공적인 부분의 연결 매체라고 볼 수도 있다. 또한, 시민사회는 자신의 이익을 관철하기 위해 집단행동을 통해 정부를 견제하고 압박하는 역할도 할 수 있다. 이상적인 시민사회의 존재는 정치적 발전을 위해서 필요한 선행 조건인 것이다.

이러한 관점에서 학자들은 이상적인 시민사회가 민주주의의 발전, 나아가 정치적 발전의 원동력이 된다고 주장하기 시작했다. 따라서 민주화를 위한 다양한 선행 요인에 항상 시민사회의 발전이 포함되어 있었다. 그렇다면 어떠한 시민사회가 이상적인 시민사회이며 어떠한 요인이 정치적 발전으로 이끄는지에 대한 의문이 생길 것이다. 시민사회와 정치 발전의 상관관계에 관한 연구 중 대표적인 연구가 퍼트남(Putnam)의 연구이다. 퍼트남은 이탈리아 북부와 남부 각 지방 정부 운영 성과에서 차이가 나타났다는 것을 확인하고 그 원인을 고찰한 결과 두 지역의 시민사회 성격에서 그 차이가 존재한다고 보았다. 각 지방 정부에 대한 국가의 재정 지원은 동일했는데 정부 운영 성과가 차이가 난 것이다(Putnam, 1993). 두 지방 정부 운영 성과의 차이는 각 지역의 시민성에서 나타나는 차이에 기인한 것이라고 퍼트남은 주장하였다. 지방 정부가 잘 운영되는 지역의 시민들은 적극적으로 결사 활동을 하였으며 공식적인 정치 활동에도 활발하게 참여하였다. 또한, 투표율이 높게 나타나는 지역 정부의 운영이 더욱 발전된 것으로 확인되었다. 반면 지방 정부가 제대로 작동되지 않은 지역은 시민성도 낮게 나타났다. 여기서 의미하는 낮은 시민성이란 결사 생활이나 공식적인 정치 활동에 대한 참여율이 저조하였으며 정치적 결정을 내릴 때 후원 관계나 개인적 친분

관계에 상당히 의존하는 현상이 나타나는 것을 의미한다. 퍼트남이 이탈리아 사례 연구를 통해 밝혀낸 이상적인 시민사회와 정치 발전의 상관관계는 향후 민주주의 실현 요건에 대한 연구에 이론적 기반이 되었다(Putnam, 1993).

퍼트남의 주장에서 확인할 수 있는 점은 시민사회의 적극적인 참여가 정치 발전에 기여한다는 것이었다. 정치 참여란 정치에 영향을 미치기 위한 시민들의 자발적인 행동으로 정의할 수 있다(Milbrath, 1977). 즉, 정당이나 정치조직에 가입하거나 선거 운동에 참여하고, 지방 정부나 지역사회에서 봉사활동을 하고, 공무원에게 연락하고, 탄원서를 배포하고, 직접 출마하는 것뿐만 아니라 시위를 조직하거나 항의하고 폭동을 일으키는 것까지도 정치 참여 활동으로 간주한다(Milbrath, 1977). 알몬드와 버바는 정치 문화가 민주주의 발전에 중요한 요소라고 주장하면서 참여 문화의 중요성을 강조하였다. 두 학자는 개인의 자발적인 참여와 정치 참여의 긍정적 상호 관계에 대해서 처음으로 언급하였다(Almond and Verba, 1963). 개인이 자발적으로 어떠한 조직에 적극적으로 참여함으로써 민주주의 절차를 학습하고 사회의 광범위한 이해관계를 형성하는 데 기여한다는 주장이 퍼트남의 대표적인 시민사회와 정치 발전 상관관계 이론과도 부합한다(Putnam, 1994). 자발적으로 각 개인이 조직에 참여함으로써 시민들이 시민 기술(연설, 청원 작성) 등의 정치적 역량을 학습할 수 있다는 것이다(Verba et al. 1995). 또한, 조직을 구성하고, 소통하고 갈등을 해결하는 능력을 갖추는 것은 정치적 참여의 기반이 될 수 있다(Quintelier, 2012). 특히 시민사회 단체에 참여하는 것은 각 사회의 개인들을 연결해주는 네트워크 역할을 하기도 한다(Coleman 1990; Putnam 1994; Teorell 2003; Wollebæk and Stromsnes 2008). 나아가 이와 같은 시민사회 단체 참여 과정을 통해 이른바 사회적 자본을 구축할 수 있다. 사회적 자본은 개인들 사이의 연계(connections), 그리고 이로부터 형성되는 사회적 네트워크, 호혜성과 신뢰의 규범을 가리키는 개념이다(Putnam, 1993; 이영재, 2018 재인용). 사회적 자본이 충족한 사회는 자발적인 시민사회 조직을 수월하게 구축할 수 있다. 또한, 이와 같은 사회는 시민사회의 집단 행동을 통한 공동의 이익 추구가 가능해 정치적 발전의 기반이 될 수 있다(Radnitz et al., 2009).

나아가 시민사회의 정치 활동 참여는 민주주의 시민성을 갖추기 위한 기본적인 요소 중 하나로 여겨진다(Pateman, 1970; Verba et al., 1995). 공적인 정책 결정에

시민들이 참여하지 않으면 민주주의적 절차는 아무런 의미가 없다고 할 수 있다. 보통 정치 참여란 공식적인 형태의 선거, 정당 가입, 청원 등의 정부를 상대로 한 법적인 절차에 의한 정치 참여를 의미해왔다. 하지만 정치 참여는 크게 공식적인 영역과 비공식적인 영역으로 구분할 수 있다. 비공식적인 영역은 일상생활에서 일어나는 사적인 모임에의 참여에서부터 그곳에서 이루어지는 정치 토론도 일종의 정치 참여라고 평가할 수 있다. 먼저 사적 모임의 경우는 스포츠 클럽, 취미 활동 클럽마저도 다 포함이 된다(Putnam, 1993). 공통의 목표를 가지고 참여하는 모임 활동이 사실 공동의 이익을 추구하려는 시민사회의 집단적 행동의 시작이라고 할 수 있다. 그뿐만 아니라, 사적인 모임에서 논의되는 정치적 토론도 정치 참여 활동의 시작으로 볼 수 있다. 이는 정치에 대한 관심이 정치 참여로 이어지는 기반이 되기 때문이다. 퍼트남의 연구에서도 신문 구독 비율이 높은 지역에서 정치 발전 수준이 높았던 것으로 나타났다. 신문 구독률은 결국 시민들의 정치 관심의 상징이기 때문에 신문 구독률이 높은 지역일수록 시민들의 정치 참여가 증가할 수밖에 없다는 것이다(Putnam, 1993). 이러한 관점에서 중동 지역의 경우 예멘의 카트 썩기 모임, 사우디 여성들의 쿠란 낭독 모임도 정치 참여로 이어지는 비공식적 시민사회 영역의 한 부분이라고 하였다(El-Mehdi, 2023). 전통문화라고 할 수 있는 카트 썩기를 일상의 취미 활동이라고 볼 수도 있지만 이러한 사적 모임에서 자연스럽게 정치에 대한 논의가 나오며 이것이 확장되면 정책 결정에도 영향을 줄 수 있다고 보았다. 사우디아라비아 여성들의 쿠란 연구 모임도 마찬가지였다(El-Mehdi, 2023). 쿠란을 낭독하고 주요 주제에 대해 함께 논의하면서 생각을 교환하고 새로운 세계관을 확장하는 과정에서 정치 관도 형성이 된다고 보았다. 그 결과 일부 여성들은 이슬람 정당에 가입하기도 한다는 사례가 있었다. 직접적인 정치 참여를 위한 바탕이 될 수 있는 정치적 관심이나 효능감 등도 정치 참여의 일부로 볼 수 있다는 것이다.

특히, 비공식적인 정치 참여 활동은 정치적 자유가 탄압되는 권위주의적 국가에서 쉽게 나타난다. 권위주의 정권의 경우 시민사회의 정치 참여가 공식적으로 금지되어 있다. 정치적 참여의 목적은 시민들이 자신들의 이익을 관철하고 변화를 추구하고자 하는 것이다. 따라서 장기간 집권을 목표로 하는 권위주의 정권에 있어서 시민사회의 자발적 정치 참여는 정권의 생존에 위협이 되는 대표적

인 요인이라고 할 수 있다. 권위주의 정권은 정당 설립, 시민들의 선거 참여 등과 같은 공식적인 정치 참여의 경로를 차단해왔다(Schedler, 2013). 그리고 민주주의의 기반이 될 수 있는 시민사회 활동도 함께 제한했다. 시민사회 단체를 통한 집단행동이 사회적 자본을 구축하고 민주주의 학습으로 이루어져 권위주의 정권의 변화를 요구하고 민주화로의 전환을 꾀할 것이라는 우려 때문이다. 하지만 권위주의 정권의 정치적 탄압이 지속되면서 시민사회의 정치적 불만은 자연스럽게 축적되었고 최후의 선택으로 폭력적인 방법에 의존할 수밖에 없었다.

정치적 자유가 억압되는 상황에서 불만이 축적되면 결국 폭력적인 방식으로 표출될 수밖에 없으며 이것이 정권 생존에 위협이 된다는 것을 인식한 권위주의 정권은 유화책을 택함으로써 살아남고자 하였다. 그래서 정당의 설립, 정당 가입을 시민사회에 허용함으로써 시민들의 숨통을 조금이나마 트이게 하였다. 또한, 다양한 정당들이 선거에 참여할 수 있게 하는 경쟁적 다당제 선거를 실시하였다(Levitsky & Way, 2010). 물론 경쟁적 다당제 선거이지만 권위주의 정권은 선거를 통해서 교체되지 않았다. 선거 과정을 다양한 방법을 동원하여 조작함으로써 결국 기존의 정권이 재집권할 수 있는 장치를 마련해두었다. 그럼에도 불구하고 많은 권위주의적 정권들이 상당히 민주주의 선거와 비슷한 모습을 갖추고자 주기적으로 다양한 경쟁자들의 참여를 허용하면서 선거를 치르고 있다. 이와 같은 정권을 경쟁적 권위주의 정권(Competitive Authoritarian regime)이라고 학자들은 부르기 시작하였다(Levitsky & Way, 2010). 이에 따라, 다음 장에서는 권위주의 정권에서의 제한된 시민사회의 정치적 참여가 시민들의 정치적 역량 확대에 어떠한 영향을 주는지 살펴보고자 한다.

III. 권위주의 정권에서의 선거가 시민들의 정치 참여에 미치는 영향

권위주의 정권에서의 경쟁적 선거가 지니는 함의를 둘러싸고 그동안 열띤 논의가 이루어졌으며 크게 두 가지 의견으로 나눌 수 있다. 먼저 권위주의 정권의 선거가 정권 강화 및 유지에 도움이 된다는 주장이다. 선거를 통해 누가 정권에

반하는지 알 수 있는 정보의 비대칭성 문제를 해결해줄 수 있다(Rivera, 2017). 또한, 선거를 통해서 권위주의 정권의 정치 엘리트들에게 주요 권력을 배분하고 이를 통해 정권에 대한 충성심을 높일 수도 있다(Geddes, 2004). 그리고 권위주의 정권의 선거는 선거가 정책 선호도를 표출하고 반영하는 장이 아닌 유권자들로 하여금 자신들의 개인적 이득을 확대할 수 있는 수단으로 작용함으로써 권위주의 정권과의 후원 관계를 강화할 수 있다(Okar, 2006; Blaydes, 2014). 대외적으로도 권위주의 정권은 형식적으로나마 선거를 실시하고 있음을 보여줌으로써 국내외적인 정권의 정당성을 확보하는 정치적 이벤트가 될 수 있다(Donno, 2013).

권위주의 정권에서 선거를 시행하는 것이 정권 강화에 기여한다는 주장과 함께 오히려 민주주의 전환의 촉매제 역할을 할 수 있다는 의견도 있다. 선거라는 행위를 완성하기 위해서는 시민들의 투표, 정당들의 선거 참여가 핵심 요인이다. 따라서 어쩔 수 없이 경쟁적인 선거에서 다양한 정당들이 등장하며 시민들의 투표 참여로 선거의 향방이 결정된다. 비록 제한적이지만 정당과 시민사회의 정치적 참여가 이루어지며 야당 세력과 지지하는 시민들이 결집할 경우 권위주의 정권 교체의 계기를 제공할 가능성이 존재할 수밖에 없다(Howard & Roessler, 2006; Donno, 2013). 비록 불법적인 형태로 선거가 실시되어도 선거 과정 자체가 다양한 방식을 통해 대중들에게 노출되는 정치적 이벤트이기 때문에 선거를 경험하는 것 자체가 민주주의적 절차를 학습하는 기회가 될 수 있다. 또한, 선거 캠페인 등의 과정을 통해 정치적인 관심이 유도되고 자연스럽게 민주주의 제도의 특징을 간접적으로 경험할 수 있다. 이를 통해 시민들의 정치적 관심과 참여도가 증가하여 민주주의 전환에 대한 요구로 이어질 수 있다(Lindberg, 2006). 심지어, 권위주의 정권이 부정선거를 통해 재집권하더라도 부정선거는 오히려 권위주의 정권의 문제점을 더욱 부각시켜 시민들의 정치적 좌절감을 증폭하여 권위주의 정권 몰락의 계기가 될 수도 있다. 실제로 2010년 말 아랍의 봄 당시 이집트에서는 무바라크 대통령이 자신의 아들 자말 무바라크를 대통령 선거에 내보냄으로써 정권 연장을 꾀하고 있다는 소식이 전해지면서 시민들의 시위를 촉발했다는 분석이 존재한다(Guardian, 2010). 튀니지의 경우 벤 알리 대통령이 2009년 실시된 대통령 선거에서 야당 세력에 대한 억압과 미디어 탄압 등에 힘입어 당선됨으로써 5번째로 재집권에 성공하여 시민들의 불만을 축적시켰다(Human

Rights Watch, 2009). 이처럼 권위주의 정권의 선거는 다양한 방식으로 시민들의 불만을 고조시키고 정권의 탄압을 직접적으로 시민사회에 노출시키는 계기가 되기도 한다. 그리고 특히 다당제 선거가 실시되는 국가에서는 정치적 동원, 결집에 대한 노출이 어느 정도 있었기 때문에 시민들이 정치적 운동에 참여할 수 있는 역량을 자연스럽게 키울 수 있게 되었다고 볼 수 있다. 따라서 권위주의 정권에서 펼쳐지는 불완전한 선거는 그 존재만으로도 정치적 변화의 촉매제가 될 수 있다.

이러한 관점에서 권위주의 정권에서 시민사회의 선거를 통한 정치 참여에 대한 노출은 시민사회의 발전 요인으로 작용하고 나아가 정치적 변화의 기반이 될 수 있다. 선거 과정에서 생기는 정치적 관심, 선거 캠페인에 대한 노출, 정당과의 연대감 형성, 투표 과정 참여, 선거 결과에 대한 평가 등은 민주주의 시민이 되기 위한 과정을 경험하고 학습하는 과정이 될 수 있다(Lindberg, 2006). 물론 지속되는 부정선거로 선거에 대한 대중들의 불신이 고조되면서 권위주의 정권의 선거 투표율은 지속해서 낮아지고 있다. 하지만 낮은 투표율이 정치에 대한 무관심의 표시라고 평가할 수는 없다. 오히려 투표 불참이라는 시민사회의 집단 행동으로 바라볼 수 있으며 낮은 투표율을 보여줌으로써 정권의 정당성을 낮추는 위협이 될 수 있다(Okeken & Idike, 2013). 따라서 시민사회의 선거 과정의 경험과 노출은 다양한 경로로 시민사회의 정치적 자각 능력과 역량을 제고시킬 수 있는 동력이 될 수 있다. 시민사회가 권위주의 정권 선거 과정에서 어떠한 행동을 보여주는가는 시민사회의 정치적 역량과 인식을 평가할 수 있는 유용한 기준이 될 수 있다. 나아가 시민사회가 권위주의 정권 선거를 비간접적으로 경험하고 반응하는 것은 정치 참여의 한 과정으로서 시민사회의 정치 참여 역량을 키울 수 있는 기회가 될 수 있다.

중동은 1980년대 말 세계를 휩쓴 제3의 물결 속에서도 민주주의로의 전환이 이어지지 않은 지역 중 하나이다. 이러한 배경에서 중동 예외주의라는 말이 등장하기도 하였다. 중동은 예외적으로 민주주의 전환이 어렵다는 주장이다. 하지만 2010년 말 중동 및 북아프리카(Middle East and North Africa, MENA) 지역을 휩쓴 아랍의 봄 반정부 시위는 중동에 민주주의를 불러올 수 있다는 희망이 생겨나게 했다. 그러나 안타깝게도 반정부 시위를 겪고 독재자가 물러난 뒤 선거를 통

해서 새로운 정권이 들어섰던 국가들마저도 다시 권위주의 정권으로 회귀하고 있다. 이러한 상황에서 중동의 시민사회가 정치적 변혁에 어떠한 역할을 할 수 있는지에 대해 새로운 고찰이 필요한 시점이라고 할 수 있다. 중동 예외주의 개념이 고착화되는 상황에서 시민사회가 정치 발전에 원동력이 될 수 있는가에 대해 의구심이 들 수밖에 없다. 하지만 중동에 민주주의 정착이 어렵다고 해서 시민사회의 정치적 역량이 부족하다고 단정지을 수는 없다. 민주주의 전환을 위해서는 경제 발전, 외부적 지원 등의 다양한 요인들이 모두 복합적으로 작용하기 때문이다. 따라서, 중동의 시민사회가 정치적 발전을 이끌어낼 수 있는 역량이 부족하다고 재단할 수는 없는 것이다. 오히려 정치적 변혁을 꾀하는 과정에서 시민사회의 역동성이 더욱 두드러지게 나타나는 곳이 중동 지역이기도 하다. 정치적 발전을 이끌기 위해 지속해서 변화를 요구하는 목소리를 내는 핵심 주체가 시민사회이기 때문이다. 다음 장에서는 권위주의 국가의 제한된 선거도 시민사회의 정치적 참여를 고무시킨다는 이론적 배경을 바탕으로 권위주의 정권으로 분류되고 있지만 상대적으로 국가 차원의 선거뿐만 아니라 국가 내부의 다양한 분야 및 집단에서 선거가 활발하게 치러지고 있는 요르단의 선거 과정 속 시민사회의 역동적인 정치적 참여와 역량을 고찰해보고자 한다.

IV. 요르단 선거법 개혁을 위한 투쟁과 협의의 반복된 역사

1. 요르단 선거법 개정의 역사

요르단은 입헌 세습 군주제로서 상원과 하원의 양원제 의회를 갖추고 있다. 하지만 왕이 행정부 수장으로서 입법부나 사법부의 견제와 균형의 시스템에 구속되지 않는 절대적인 권한을 지니고 있다(Bank and Sunik, 2013). 또한, 왕은 총리를 포함하여 정부 및 국회를 해산할 권리도 함께 가지고 있다. 하지만 요르단은 왕이 상당 부분의 권력을 보유하고 있음에도 요르단의 선거 역사는 상당히 길다. 요르단 선거의 첫 시작은 1920년대로 돌아간다. 1929년 4월 당시 트랜스 요르단(현 요르단 왕국의 전신)은 첫 의회 선거를 실시하였다(Singh, 2017). 하지만 첫 선

거에서 어떠한 야당이나 조직된 정당도 참여하지 않았고 16명만의 후보가 단독으로 출마하였다(Singh, 2017). 요르단 역사상 처음으로 탄생한 의회는 3년의 임기를 다 채우지 못하고 1931년 조기 선거를 실시하였다. 이후 1946년 영국으로부터 독립 이후 요르단 하심 왕국(Hashemite Kingdom of Jordan)이 세워지자 1947년 요르단 첫 국회의원 선거가 실시되었다.

1947년 요르단 왕국의 첫 선거 이후 선거의 양상은 요르단의 정치적 변화와 항상 궤적을 함께 했다. 1950년 선거는 1948년 아랍-이스라엘 전쟁이 시작된 이후 실시된 첫 선거였다. 1948년 중동전 결과 많은 수의 팔레스타인 난민들이 요르단에 몰려왔고 투표권을 얻게 되었다. 따라서 1950년 선거는 처음으로 정치적 정체성이 선거를 통해서 나타난 해였다고 할 수 있다(Shlaim, 2008). 1961년과 1989년 사이에는 이집트 나세르의 아랍 민족주의 부상, 후세인 국왕 암살 시도, 1967년 6일 전쟁, 1970년 검은 구월 사건 등 지속적인 정치적 불안정 속에서 선거가 중단되었다(Shlaim, 2008). 하지만 전 세계적인 민주화 확산과 더불어 요르단의 반정부 시위 확산 속에서 요르단 왕정도 제한된 자유화의 노선을 선택할 수밖에 없었다. 1989년 8월 요르단 정부는 밀에 대한 보조금을 철회하는 조치를 발표하였다. 그러자 빵값은 크게 폭등하였으며 이에 대한 불만이 고조되면서 요르단 남부 케락(Karak) 지역에서 정책 철회 및 총리 사퇴를 요구하는 시위가 시작되었다(Andoni and Schwedler, 1996). 요르단 왕정은 강경하게 시위를 진압하고 나섰지만 이후 결국 제한된 자유화를 택하기로 하였다. 그 결과 국가 헌장에서 서명하고 왕정이 허용하는 범위에서 정당의 활동이 가능하게 하였다(Andoni and Schwedler, 1996).

1989년 이후 요르단 하원은 매년 선거법을 개정하면서 선거를 치르기 시작하였다. 즉, 요르단의 정치 과정은 지속해서 시행착오를 겪어왔다. 특히, 1989년 선거는 경제 위기 속 요르단 정부에 대한 대중들의 반감과 함께 일인 다수투표제(one man, multiple votes)라는 유리한 선거 제도로 요르단 무슬림계단에 속한 후보자들이 80석 중 34석이라는 다수의 의석을 차지할 수 있었다(Schenker, 2016; Amawi, 1994). 그리고 투표율도 54%를 기록하면서 선거에 대한 대중들의 관심도 상당한 진전이 있었다. 하지만 철저히 요르단의 핵심 지역인 트랜스 요르단 지역의 부족들과 왕정과의 충성심 관계로 유지되는 정치 구조 속에서 무슬림형

제단의 선전은 요르단 왕정으로부터 환영받을 수 없었다. 따라서 무슬림형제단에 유리한 선거 구도가 재현되는 것을 방지하기 위해 요르단 왕정은 새로운 선거 제도를 도입하였다. 1993년부터 요르단은 단기비이양식(single non-transferable vote, SNTV) 이른바 1인 1표(one man, one vote) 원칙을 채택하였다(Kao, 2012). 1인 1표 제도에 의하면 유권자들은 최종적으로 자신들과 동일한 부족적 정체성을 지닌 후보에게 표를 던지게 되어 있다. SNTV는 특히 부족주의가 강한 선거구에서 막강한 권력을 보유한 정치 엘리트들이 직업, 병원, 학교와 같은 후원을 약속하고 주민들의 단일 투표를 대가로 공직을 얻을 수 있는 제도로 여겨졌다(Yom, 2014). 후보자들이 지역에서 직접 투표로 경쟁하여 다수표를 얻은 후보만이 국회 의석을 차지할 수 있는 제도였다.

또한, 게리멘더링 문제도 나타나 선거구 획정이 도시가 아닌 농촌 및 특정 부족 지역에 유리하게 작용하였다(Kao, 2012). 요르단 선거구 획정에서 나타난 게리멘더링 문제점은 요르단 선거의 대표성을 후퇴하는 원인이 되었다. 요르단 선거구는 도시 지역보다는 지방 지역의 대표성을 높이기끔 설계되어 있었다. 도시 지역인 암만, 이르비드, 자르카 같은 대도시 지역에는 팔레스타인에서 이주해온 인구가 많이 거주하고 있었고 기존의 요르단 원주민 인구들은 오히려 지방 지역에 분포하고 있었다. 따라서 요르단 왕정에 충성적인 부족들이 모여 있는 지방의 대표성이 더 향상될 수 있게 선거구가 구성되어 있다는 문제점이 항상 제기되어 왔다. 요르단 왕정에 있어서 인구가 밀집되어 있는 도시 지역은 정권에 위협이 될 수 있는 집단행동이 발생하기 쉬운 곳이라고 판단되었기 때문이다(Harris, 2015). 특히, 팔레스타인 난민들은 도시 지역에 집중되어 있었고 요르단 원주민들은 동안(East Bank) 지역에 집중되어 거주하고 있다. 요르단 왕정은 요르단 원주민에게는 공공 일자리 등의 특혜를 제공하면서 차별 정책을 펼쳐왔다. 따라서 암만, 자르카, 이르비드 등의 대도시 지역은 왕정에 우호적인 지역이 아니었다(Harris, 2015). 1989년 무슬림형제단의 승리는 이들이 의회에 진입하는 순간 광범위한 연합을 구성하여 정권에 위협이 될 수 있다는 가능성을 보여주었고 요르단 왕정은 이러한 위험 요인을 줄일 필요성을 느낀 것이다. 무슬림형제단의 후보들이 요르단 도시 중심 지역인 암만, 자르카, 이르비드 출신이었으며 동시에 이 지역은 팔레스타인 출신 후보들도 많이 배출한 지역이었다(Lust-Okar,

2009).

이후로도 요르단 선거는 무수히 시행착오와 변화를 경험하였다. 1997년 11월 선거에서 무슬림형제단에 기반한 정당인 이슬람행동전선(Islamic Action Front, IAF)을 포함하여 여러 정당이 1인 1표 선거 제도에 반대를 표하며 선거를 보이콧하고 나섰다. 이 제도는 왕실에 충성하는 부족 출신 후보에게 유리한 제도라는 이유였다(Ryan, 1998). 부족주의 문화는 요르단 사회와 정치의 핵심이라고 할 수 있다. 요르단 하심 왕정은 요르단의 다양한 부족들과 연대를 이루면서 요르단 왕국을 건설하였다. 부족들을 요르단 군대로 영입시킴으로써 부족들로부터 충성을 맹세 받고 요르단 왕정은 부족들에게 공직이라는 자리를 제공함으로써 상호 계약이 체결된 것이다(홍미정, 2008). 이후 부족주의 문화는 요르단의 사회 및 정치 문화를 주도해왔다. 요르단 사람들은 같은 부족, 이웃, 또는 개인 네트워크에 속한 사람들이 서로에게 혜택을 제공해줄 것이라고 생각한다. 특히, 친족이 공동의 이익을 함께 공유한다고 인식하고 사회적 네트워크가 정치 네트워크보다 더 강한 연대의 기반이 되는 경향이 크다. 요르단의 선거는 후원 관계에 기반하여 선거를 통한 개인적 혜택을 누리는 것이 중요한 경우가 많다. 특히, 이러한 현상은 도시 지역이 아닌 농촌 등 지방 지역에서 두드러지게 나타난다. 도시 지역보다 지방 지역이 공공 서비스 제공이 부족하고 실업률이 높기 때문에 선거에서 자신에게 사적인 이득을 제공해줄 수 있는 후보에게 투표할 확률이 더욱 높아지는 것이다. 또한, 농촌 지역 등 낙후된 지방 지역에 사는 유권자일수록 교육 등을 받을 확률이 줄어들고 따라서 정치적 판단력도 후퇴할 가능성이 높다(Kao et al., 2017). 이러한 투표 양상은 요르단 부족주의와도 결부되어 나타난다. 즉, 같은 부족 출신에게 더 많은 신뢰감을 느끼는 만큼 동일한 부족의 후보자가 더 많은 개인적 혜택을 제공할 수 있을 것이라는 믿음에서 투표를 하는 것이다(Lust Okar, 2009). 따라서 요르단의 선거는 부족을 대표하여 의회에 진출하는 기회로 여겨지기도 한다(Lust et al., 2011).

이후 요르단 정부는 반대파들에 대한 유화책으로 2003년 새로운 선거법을 다시 도입하였다. 새로운 선거법에 따라 의석은 80석에서 104석까지 증가하였으며 선거구는 45개로 증가하였다(Ryan & Schwedler, 2004). 또한, 여성 할당제, 종교 소수자를 위한 쿼터제도 마련하였다. 선거법 개정 결과 2003년 선거에서는 다

시 야당 세력들이 귀환할 수 있었다. 대표적 야당인 IAF는 17석을 확보할 수 있었다. 이후로도 요르단 선거는 지속해서 선거법을 변경하면서 반대 여론 의견도 흡수하려는 시도도 보여주었으나 개혁 요구의 핵심인 1인 1표 제도는 지속되었다.

자신들의 요구가 제대로 반영되지 않았다고 판단한 야당들과 비정부 단체들은 2010년 선거에 앞서 또다시 선거법 개정을 요구하였다. 요르단 전 총리 아흐마드 우바이닷(Ahmad 'Ubaydat)이 이끄는 국가인권센터(National Center for Human Rights)의 지원과 함께 개혁적 정당과 비정부 단체들은 1인 2표 혹은 혼합 선거 제로의 변화를 요구하였다. 그리고 이들은 국가개혁연합(the National Coalition)을 결성하였다(al-Rantawi, 2010). 국가개혁연합은 광범위한 야권 세력과 활동가들이 모여 선거법 개혁에 대한 명확한 정책 제안과 정권에 실질적인 변화를 요구할 수 있는 힘을 지닌 것처럼 보였다. 하지만 요르단 정부는 이들의 요구는 반영하지 않은 선거법을 발표하면서 대중이 요구했던 개혁 실현에는 실패하였다(Ryan, 2010). 새 선거법에는 암만, 이르비드, 자르카 등 주요 도시들에 4석을 추가하여 개혁 요구 사항에 부응하고자 하였다. 이들 도시에는 팔레스타인 인구가 많이 거주하고 있음에도 팔레스타인 인구의 선거를 통한 정치 대표성이 현저하게 낮았던 지역이다. 여성 쿼터제를 2007년 6석에서 12석으로 증가시켰으며 기독교인에게 9석, 요르단 체르케스 소수 민족에게 3석을 할당하는 조치를 취했다(Ryan, 2010). 하지만 새로운 선거법은 본질적인 변화는 추구하지 않았다. 즉, 1인 1표제를 유지하고 정치 대표성을 향상할 수 있는 제도인 비례대표제나 정당 명부 시스템으로의 전환은 허용하지 않았다.

2. 아랍의 봄 확산 속 선거법 개정을 위한 시민사회 운동의 등장

하지만 2010년 선거법 개정에 대한 실망은 오히려 시민사회의 정치적 관심과 활동을 더욱 증가시키는 계기가 되었다. 2010년 선거법 개정이 그다지 효과적이지 못했던 데 실망한 시민사회는 2010년 말 아랍의 봄의 영향 속에서 또다시 정치적 개혁을 요구하는 목소리를 내기 시작했다. 그리고 요르단의 선거 및 선거법에 대한 반대의 목소리는 의회 자체에 대한 개혁 요구로 발전하였다. 요르

단 시민들은 의회를 정책 입법을 위한 기관이 아닌 왕정과 충성 관계에 있는 부족 연합으로 여겨왔다. 요르단 시민사회는 선거 개혁과 함께 의회가 더욱 진정한 입법 기관이 되어야 한다며 새로운 변화의 목소리를 내기 시작하였다. 시위를 통해서 반대 세력들은 의회가 실질적으로 입법을 하는 기관이 될 것, 정부가 국민의 선출된 대표들로 구성될 것, 혼합 선거 제도로의 대체, 게리멘더링이 아닌 공평한 크기의 선거구로의 변화, 독립적인 사법부 설립 등을 일관되게 요구하였다(Ryan, 2011).

이와 같은 정치적 개혁의 목소리가 다양한 경로로 나타나고 있는 가운데 요르단 청년들의 시위 운동이 등장했다. 아랍어로 운동을 뜻하는 히라크(Hirak)는 요르단 40개 동부 지역 부족 청년 활동 단체를 포함하여 오랜 기간 요르단 권위주의 왕정의 강력한 지지자였던 농촌 공동체들을 포함하였다(Yom, 2014). 특히, 요르단 왕정의 주요 지지 세력이라고 여겨졌던 요르단 동안(East Bank) 부족 기반의 시민들이 시위를 벌인 것은 드문 일로 평가되었다. 히라크 청년 연대 운동은 과거 요르단 부족 세력의 불만과는 다른 요구를 내밀었다. 과거 부족 지도자 및 동안 보수파들의 불만의 핵심이었던 반 팔레스타인 혐오 정서는 배제하였으며 왕정에 경제적 보상을 요구하지도 않았다(Yom, 2014). 오히려 왕정의 절대적 권력을 제한하고 다원성을 보장하기 위한 선거법 개정과 부패 네트워크 근절을 요구하였다. 먼저 헌법 30조와 35조를 수정하여 왕이 보유한 절대 권력을 제한할 것을 요구했다(Yom, 2014). 이 헌법 조항에 따르면 왕에게 무제한 권력과 완전한 법적 면책 특권이 부여되며 왕은 내각 임명, 의회 해산, 보안 기구 관리를 단독으로 할 수 있다.

또한, 히라크는 요르단 정치 개혁 요구에 항상 포함되었던 선거법 개정도 함께 요구하였다. 왕의 절대 권력을 견제하기 위한 강력한 의회가 필요하다고 판단하였다. 선거 제도 개편을 통해 유권자들이 다수의 표를 던질 수 있게 되면 야당이 많은 표를 얻을 수 있다고 판단하였다. 따라서 후보 간 경쟁이 강화되어 선출된 의원의 자질이 향상될 수 있을 것이라고 생각했다. 히라크의 SNTV 제도에 대한 반대는 젊은 세대와 부족 지도자들 간의 세대 간 균열을 의미하는 것이기도 했다. 의회는 지역사회를 위한 후원 관계를 강화하는 관문이었기 때문에, 부족 지도자들은 초기 예비 선거에서 신뢰할 수 있는 보수주의자들을 지역

후보로 선정하고, 그들이 공직에 당선되도록 압박함으로써 선거 제도를 이용해 온 것이다. 즉, 히라크의 선거법 개정 요구는 부족사회에 기반한 정치 세력들 간에도 세대 간 갈등이 등장하였음을 보여주는 것이다. 나이트 원로 정치 세력들이 자유주의적인 젊은 후보의 등장을 막고 있었다. 부족 원로들은 그들의 전통적 권위가 지닌 영향력을 유지하길 원했고 이에 따라 젊은 후보들의 선거 참여를 통제하고자 한 것이다(Yom, 2014: 245). 또한, 2013년 선거에서 많은 활동가들이 의회 공직 자격 연령을 30세에서 25세로 낮출 것을 요구하였으나 이를 왕정이 거부하였다(Yom 2014: 245). 히라크 운동은 청년층의 정치적 배제에 대한 반기도 함께 든 셈이다. 따라서 아랍의 봄 이후 처음으로 개최된 2013년 1월 선거를 보이콧하고 공정한 선거를 요구하는 시위를 지속하였다.

선거법 개정에 대한 요구를 비롯한 정치 개혁에 대한 목소리는 마침내 2016년 비례대표제에 따른 의회 선거라는 결실을 낳았다. 비례대표제로의 선거법 전환은 요르단 왕정의 노력도 어느 정도 작용하였다. 선거법 개정의 목소리에 대응하여 2011년 국왕을 주도로 국민대화위원회(National Dialogue Committee)가 결성되었고 선거법 및 정당에 관한 법률 개정에 착수하였다(Barari & Satkowski, 2012). 그 결과 2016년 3월 13일 SNTV가 폐지되고 다중 투표 원칙을 도입하는 새로운 선거법이 발표되었다. 각 선거구에 할당된 국회의원 후보자는 비례 개방형 명부 시스템(Open List Proportional Representation System)을 통해 정해진다는(IFES 2024). 개방형 후보자 명부 시스템은 유권자들이 그들의 정치적 선호도를 반영할 수 있는 후보를 선택할 확률을 더 높이는 것으로 알려져 있다. 동시에 선거 제도의 개정 결과 특정 사상 혹은 소속에 기반한 정당이 아닌 이슈 중심의 정당들도 탄생할 수 있다는 기대감도 높아졌다(Hussainy, 2017). 하지만 긍정적인 변화 속에서도 여전히 문제점은 존재했다. 도시 중심지는 농촌보다 더 경쟁이 치열하였다. 암만에서는 29석을 두고 356명의 후보가 경쟁하였으나 바디아(Badia) 지역에서는 12석을 두고 106명이 경쟁하였다. 또한, 여전히 부족을 대표하는 정당이 43%를 차지하였다(Singh, 2017: 312). 이러한 한계점에도 불구하고 중도 정당의 연합인 마안(Ma'an, Together) 명부의 선전이나 역대 최고로 많은 여성 후보 252명이 선거에 참여했다는 점 등은 긍정적인 요인으로 평가되고 있다(Hussainy, 2017).

지속되어 온 요르단 선거법 개정의 궁극적 목표는 특정 집단을 대표하는 정

당이 아닌 사안 위주의 정당이 당선되어 선거를 통해 정치적 대표성을 확대하는 것이라고 할 수 있다. 중립적이며 정책 중심의 정당 설립에 대한 요구가 고조되면서 실제로 이러한 성향의 정당들이 탄생하기도 하였다. 2018년 청년들을 중심으로 생겨난 좌파, 자유주의, 민족주의 성향의 인물들과 요르단 국가 고위직을 역임한 인물 등 각계각층이 포함된 시민연합(Civil Alliance) 정당, 의지 정당(Erada party) 등이 있다(Haddadin, 2018). 특히, 시민연합 정당의 경우 정당 명칭에 시민이라는 용어가 들어갔다는 점 자체로 어떠한 이념이나 종파, 가문 등에 치우치지 않고 시민사회의 목소리를 대변하겠다는 의지가 표명되었다고 할 수 있다. 비록 기존의 후원 관계에 의한 투표, 선거법 개정의 한계 등의 관행적인 요르단 유권자들의 선거 양식이 쉽게 변화되지는 않고 있다. 그럼에도 불구하고 정치 개혁에 대한 지속적인 요구는 선거를 통한 시행착오를 겪으면서 더욱 두드러지게 나타나고 있다고 할 수 있다. 정치적 발전은 빠른 속도로 진행될 수 없으며 다양한 정치 행위자들의 논의와 합의의 과정 속에서 점진적으로 이루어질 수밖에 없다. 따라서 요르단의 선거를 통해 나타나는 정치적 갈등과 해결의 과정은 시민사회로 하여금 지속적인 정치적 관심을 지니게 하고 정치적 문제점을 해결해가려는 과정으로 평가할 수 있다. 요르단에서 선거법 개정의 역사는 치열한 정치적 갈등을 의미하는 동시에 정치 발전을 위한 다양한 계층 및 집단들이 보여준 정치적 투쟁이라고도 할 수 있다. 선거가 요르단의 실질적 정치 변화를 이끌어 내기에는 아직 부족한 점이 많다고 할 수 있다. 하지만 요르단의 시민사회는 정치적 의사를 표출하는, 민주주의적 절차를 학습하는 과정이라 할 수 있는 선거라는 정치적 매개체를 통해 더 나은 목소리를 내고자 오랜 기간 다양한 해결 방안을 강구해왔음을 확인하였다. 또한, 요르단 시민사회의 의사 결정 과정 참여 모습은 국가 차원의 선거뿐만 아니라 다양한 집단의 선거 과정을 통해서도 나타나고 있다. 이에 따라, 다음 장에서는 대학교 학생회 위원회 선거 과정을 분석함으로써 요르단 청년 세대의 정치 참여 역량과 미래를 고찰해보고자 한다.

V. 사례 분석: 2024년 요르단 대학교 학생회 위원회 선거 과정을 통해 살펴본 청년 세대 정치 참여 역량

1. 요르단 대학 학생 위원회 선거의 역사

요르단의 의회 선거 과정은 요르단 정치의 문제점과 이를 해결하려는 노력의 과정이 고스란히 반영되어 있음을 확인할 수 있었다. 선거법 개정에 대한 지속적인 요구와 이에 대한 정부의 대응은 요르단 시민사회, 정당, 정부 간의 정치적 갈등과 협의의 과정을 보여준다고 할 수 있다. 한편, 요르단 시민사회의 의사 결정 및 참여의 양상은 의회 선거 과정뿐만 아니라 지방자치단체 선거, 나아가 대학교 학생 위원회 선거 등의 다양한 사회 분야에서 나타나고 있다. 특히, 요르단 대학교 학생 위원회의 선거 과정은 학생들 간 치열한 경쟁 속에서 실시되며 요르단 청년 세대의 정치 참여를 반추할 수 있다는 점에서 주목할 필요가 있다. 또한, 요르단 인구 구성 중 63%라는 높은 비중을 차지하고 있는 청년들의 정치 참여 과정의 시작점이라고도 할 수 있다는 점에서 대학교 학생 위원회 선거는 항상 관심의 대상이 되어 왔다(UNICEF).

요르단 청년들의 교육 수준은 상당히 높은 편이다. 요르단의 많은 대학교들이 중동 내에서도 상당히 우수한 교육 기관으로 알려져 있다. 요르단의 대학교 설립은 1960년대 본격적으로 시작되었다. 대학교 개교는 학생들의 교육 수준 향상뿐만 아니라 공적 영역에서의 학생 참여 활동의 기회가 주어진 것으로 평가할 수 있다. 초기 요르단 학생 운동은 요르단 외부에서부터 시작되었다. 나세르 민족주의의 영향을 받은 이집트, 바아스당의 사상적 영향을 받은 시리아 등에서 등장하였다. 또한, 유럽에서는 공산주의의 영향을 받은 요르단 학생 연합회가 결성되기도 하였다. 본격적으로 요르단 내에서 학생 연합이 생기기 시작한 것은 1960년대 후반이었다. 요르단 학생들의 국가 연합(National Union of the Jordanian Students)과 동안(East Bank) 및 서안(West Bank) 지역을 가리키는 두 안 학생 연합[Addiftain (the two banks) Students Union]이 등장하였다(Hussainy, 2012). 이 두 조직은 팔레스타인 파벌과 관련되었다. 당시 이슬람주의자들도 무슬림 학생 연합을 통해 학생 활동에 참여하려고 했으나 큰 영향력을 발휘하지는 못했다. 이후 1972

년 요르단 대학교 주도로 요르단 대학교 학생 연합(Union of the University of Jordan Student)이 설립되었다(Hussainy, 2012). 이는 특정 정치적 성향에 속하지 않는 첫 학생 단체로서 다양한 성향의 학생들이 학생 연합을 주도하였다. 한편, 대학 행정부에 의해 설립된 연합인 만큼 대학교가 학생 연합의 활동을 통제하려는 시도도 존재했다. 실제로 이후 학생 연합이 정치적 성격을 보이기 시작하자 학교 측과 갈등을 빚기 시작하였다.

학생 연합의 정치적 갈등이 고조되자 단일화된 조직적 틀에 속하지 않는 개념의 각 학과별 독자적인 학생 위원회가 등장하였다. 따라서 학생들의 정치적 활동이 감소하는 경향을 보였다. 그러나 1989년 요르단의 정치적 자유화 분위기 속에서 학생들은 연합체를 설립하여 학생 노조의 부활을 요구하고 나섰다. 이들은 다양한 대학의 학생들을 통합하고 국가와 대학 기관으로부터 독립성을 인정받기를 희망했다. 학생들은 요르단 전체 대학교의 학생들로 구성된 공통의 연합체 설립과 각 대학별 개별 학생 연합체 설립이라는 두 개의 계획안 중 하나를 선택하기 위한 국민 투표를 실시할 것을 요구하였다. 국민 투표 결과, 요르단 학생 공동 연합체 설립이 다수의 표를 얻었지만 공식적인 승인이 이루어지지 않아 각 대학 개별 학생 연합 형태로 운영되고 있다(Hussainy, 2012).

한편, 요르단의 각 대학교는 자체적으로 학생 위원회(Student Council) 선거를 실시해오고 있다. 학생들의 권리를 보장하고 이익을 대변하기 위한 대표 집단을 선출하는 자발적인 의사 결정 참여 과정이라고 평가할 수 있다. 대학교 학생 위원회 선거는 청년 세대의 정치적 대표성을 구현하고 정치 참여 역량을 강화할 수 있는 민주주의 절차 학습을 위한 예비 과정이라고 할 수 있다(AI-Ably, 2023). 그만큼 요르단 대학별 학생 위원회 선거는 학생들의 치열한 경쟁 속에서 진행된다. 그러나 치열한 경쟁 과정이 때로는 폭력으로 변질되는 상황이 발생하면서 요르단 대학 학생 위원회 선거가 다가오면 경찰 등의 경호 인력이 학교에 배치되는 등 긴장이 고조되고 있다. 요르단의 선거 과정에서 나타나는 치열한 경쟁과 갈등, 해결 과정은 요르단 각 대학 학생 위원회 선거에서 그대로 확인할 수 있다.

요르단 대학 학생 위원회 선거 과정에서 나타나는 폭력적 현상은 상당히 오래된 역사라고 할 수 있다. 2013년 요르단 케락 주에 위치한 무타 대학에서 각

부족 진영에 속한 학생 간에 벌어진 갈등이 총기와 화염병이 사용되는 폭력적 행위로 확대되었다. 당시 학생들은 각자 속한 부족 집단에서 무기 등을 지원받은 것으로 알려졌다. 당시 학생 간 갈등을 막기 위해 헌병대가 던진 최루가스로 무고한 학생이 목숨을 잃으며 사건은 일단락되었다(Fdilal, 2013). 또한, 2013년 4월 압만 남쪽 마안(Maan) 주 알 후세인 빈 탈랄 대학교(Al-Hussein Bin Talal University)에서 부족 운동 간 갈등으로 시작된 학생들 간의 싸움이 결국 확산되어 교직원을 포함한 네 명이 사망하면서 학교는 임시 폐교 조치를 밟기도 했다(Fdilal, 2013). 2018년 4월 요르단 대학교 학생 선거 기간 동안에도 부정 투표에 대한 혐의로 두 부족 간의 다툼이 벌어졌다. 대학교 선거 기간 동안 부족 집단 간에 갈등이 빚어지는 것은 강력한 부족 혹은 정치 집단 출신이 대학교 선거에서 당선되기를 희망하기 때문이다. 즉, 요르단의 대학교들은 부족 정체성이 가장 명확하게 발휘되는 집단 중 하나이다. 특히, 부족 집단이 강한 권력을 지니고 있는 지역에 주요 대학교들이 위치하고 있어서 대학교 선거는 부족 간 경쟁의 장으로 변화할 수밖에 없는 조건을 갖추고 있다(Fdilal, 2013). 선거 캠페인 브로슈어 등에는 자연스럽게 후보의 이름이 나오게 되며 이 이름으로 그 후보의 출신지나 가문을 예측할 수 있다. 따라서, 대학교 측에서는 브로슈어 사용 자제를 요청하기도 한다(Goussous, 2017).

특히, 요르단 대학 학생회 위원회 선거에서 두드러지게 나타나는 현상은 부족 대표 집단과 이슬람주의 집단 간의 경쟁이다. 이러한 갈등은 요르단 수도 압만에 위치한 국립대학교인 요르단 대학교 학생회 위원회 선거에서 대표적으로 나타난다. 2019년 선거에서는 이슬람주의에 기반한 명부(List) 아홀 알 힘마(Ahl al-Hemmeh)가 약 6,750표를 얻으며 12석 중 6석을 차지하였으며 부족에 소속된 명부 알 나샤마(Al-Nashama)가 약 5,930표를 얻으며 6석을 차지하여 근소한 차이로 뒤따랐다(Kayed, 2019). 원칙상 선거 캠페인에 필요한 자금은 대학에서 제공하기로 되어 있지만 일각에서는 외부에서 지원을 받는다는 주장도 제기되었다. 일례로 2019년 선거 당시 한 학생은 이슬람주의 정당의 경우 무슬림형제단으로부터 지원을 받았으며 브로슈어 인쇄의 경우 무슬림형제단이 소유한 인쇄소에서 무료로 인쇄하기도 했다는 인터뷰가 있었다(Kayed, 2019). 요르단 의회 선거 과정에서 고스란히 나타나는 이슬람주의 정당, 특정 부족에 기반한 정당 간의 경쟁

이라는 요르단의 고질적인 정치적 문제가 요르단 대학교 학생회에서 그대로 반영되어 나타나는 것이다.

2. 요르단 대학교(University of Jordan) 2024년 학생회 위원회 선거

코로나 등으로 2019년 이후 개최되지 않았던 요르단 대학교(University of Jordan) 학생회 위원회(Student Union Council) 선거가 2024년 5월 재개되었다. 선거 방법은 비례대표 폐쇄형 명부제에 기반하여 진행되었다. 5년 만에 열린 선거인 만큼 학생들의 기대감도 고조되었다. 그 결과 투표율은 52.5%로 이전 선거의 45%보다 증가하였다. 대학교 전체 차원에서 6개의 선거 명부의 후보자 92명이 학생회 총 18석을 두고 경쟁하였다. 나샤마 명부에는 18명, 아흘 알 힘마 명부에는 14명, 아우다 명부에는 12명, 타즈지드 명부에는 16명, 무스타크발 라나 명부에는 14명, 카라마 명부에는 18명의 후보가 포함되어 있었다. 2024년 요르단 대학교 학생회 위원회 선거에서 흥미롭게 확인된 점은 대학 전체 단위 및 단과대별 선거 전반에서 총 685명의 남녀 학생들이 후보로 지명되었는데 416명이 남학생, 269명이 여학생이었다는 것이다(Jordan Times, 2024). 나샤마 명부와 타즈지드 명부는 각각 18명의 후보 중 절반에 달하는 9명이 여성 후보로 나섰다. 무스타크발 라나 명부는 14명의 후보 중 7명이 여성 후보로 50%의 비율을 보였다. 법과대학 1976년 설립 이후 학생회에서 처음으로 여성이 승리한 사례가 나왔다. 나샤마 명부에 속한 법과대학 여학생 당선자 타와르네는 여성의 학생회 위원회 선거 참여가 학생들의 이익을 대변하고 균형 잡힌 대학 환경을 조성하는데 중요한 역할을 한다고 주장하였다. 그녀는 여성의 선거 및 정치 활동 참여를 지원할 수 있는 더 나은 대학 환경으로 변화가 이루어지고 있다고 강조했다(Jordan Times, 2024).

높아진 여성의 선거 참여율은 고무적이었던 반면 선거 결과는 이전의 선거들과 큰 차이를 보이지 못했다. 이번 선거에서 가장 많은 의석을 차지한 아흘 알 힘마(Ahl Al Hemmeh) 명부는 이슬람주의를 기반으로 하고 있다. 지난 2019년 선거와 비교했을 때 6,754표에서 증가한 10,431표를 얻었으며 의석수도 6석에서 9석 증가하였다. 이들은 선거 운동 기간 동안 팔레스타인 저항 운동을 지지하는



출처: 아흘 알 힘마 공식 인스타그램

그림 1 아흘 알 힘마 선거 공약 실현 내용

입장을 명확하게 표명하였다. 이번 선거가 2023년 시작된 이스라엘-하마스 전쟁 기간 중 실시되었다는 점에서 팔레스타인 저항 운동이 선거 운동의 핵심 주제가 되었기 때문에 이슬람주의 성향의 명부가 우세를 보였을 수도 있다. 특히, 이 명부의 대표인 공학과 출신 무함마드 알 카티브가 팔레스타인 저항 학생 운동과 관련된 활동으로 체포되면서 명부 구성에 어려움을 겪었던 상황이 이를 반증한다. 선거 운동 기간 아흘 알 힘마 블록은 알 카티브가 체포된 상황을 특별히 강조하면서 선거 캠페인을 조직하는 모습을 보이기도 하였다. 알 카티브의 체포는 학생들의 자유를 억압하는 상징이라는 점에 중점을 두면서 지지자들을 결집하고자 했던 것으로 분석할 수 있다(아흘 알 힘마 인스타그램 참조). 한편, 아흘 알 힘마에 속한 학생들은 예상치 못하게 대표가 체포된 상황에서 급하게 선거 명부를 구성하느라 공과대를 중심으로 특정 단과대에 집중한 남성 후보들로 전체 후보를 꾸릴 수밖에 없었다고 주장하였다(7ber 아랍어 블로그, 2024). 반면 아흘 알 힘마를 이어 두 번째로 많은 의석을 차지한 알 나샤마 명부는 지난 2019년 선거 5,935표에서 7,611표로 28% 증가하였으나 지난 선거와 동일한 6석을 차지하였다. 이 명단은 14개 단과대학 출신의 남녀 후보자 18명으로 구성되었다.



출처: 무스타크발 라나 공식 인스타그램

그림 2 무스타크발 라나 선거 공약 내용

이들은 부족과 종교적 정체성에 집중하지 않은 균형잡힌 성향을 보여주기 위해 대학교에서 최고의 학생들을 모았다고 강조하였다(7ber 아랍어 블로그, 2024).

하지만 이슬람주의라는 종교적 사상에 기반하고 있지만 아흐 알 힘마는 실질적으로 학생들이 원하는 바가 무엇인지를 파악하고 이에 대해 호응하고자 했다. 아흐 알 힘마가 지속해서 선전할 수 있었던 배경으로는 선거 운동에서 장학금 및 대출 문제, 공공 시설 개선, 여학생 기숙사 문제 해결, 대학 식당 개선 등의 실질적으로 학생들이 필요로 하는 문제들에도 집중했기 때문으로 평가되고 있다(7ber 아랍어 블로그, 2024). 또한, 각 단과대학에서 35개 학술 위원회를 운영하며 학생들의 학문적 지원도 지속하였다. 특히, 아흐 알 힘마가 이전에는 경쟁력을 보여주지 못했던 경영, 농업, 정보기술 단과대학에서 큰 표를 얻을 수 있었던 것은 학술 위원회의 위력이 컸던 것으로 평가된다. 실제로 선거 이후 아흐 알 힘마는 도서관에 무인이동식 기기 설치, 캠퍼스 내 버스 운영 재개 등 학생들에게 도움이 될 수 있는 실질적인 정책들을 대학 측에 요구하여 시행하는 모습을 보여주고 있다(아흐 알 힘마 인스타그램). 학생들을 위한 실용적 지원 외에도, 아흐 알 힘마는 이스라엘-하마스 전쟁이 발발했을 당시 집회 등을 조율할 수 있는 인적 자원을 보유하고 있었다. 오히려 팔레스타인 문제에 주력하여 자신들을 홍보했던

알아우다(Al-Awda) 명부는 저항 운동 지원을 위한 학생 모임에 참석하고 관련 전 시회를 조직하는 활동 이상의 주도적인 역할을 하지 못한 것이 그들이 지난 선거 2,816표를 얻었던 것에 반해 987표밖에 얻지 못했던 이유라고 분석할 수 있다(7ber 아랍어 블로그, 2024).

2024년 요르단 대학교 학생회 위원회 선거는 이전의 선거와 비교했을 때 선거 결과 자체에는 큰 변화는 없었다. 그럼에도 이전 선거와 비교했을 때 선거 과정에서 일련의 변화가 목도되기 시작했다. 먼저, 선거 과정에서 폭력적 성향이 나타나지 않았다는 점은 고무적인 변화라고 할 수 있다. 또한, 요르단 정치에서 등장하고 있는 시민사회 기반 이슈 중심의 정당이 등장하는 것과 비슷하게 어느 특정 사상이나 집단에 속하지 않는 다원성에 기반하여 나타난 새로운 명부의 잇따른 등장은 학생회 위원회 선거의 영역이 확대되고 있다는 것을 보여준다. 이번 선거에서 새롭게 등장한 ‘우리의 미래’라는 뜻의 무스타크발 라나 명부는 비록 아무런 의식도 획득하지 못했지만 발전된 시민 민주주의 사상에 기반한 명부라는 점을 호소하면서 평등, 다양성, 세속주의, 민주주의, 인권, 시민성 등의 가치를 강조하였다(무스타크발 라나 인스타그램 참조). 특히, 종교, 지역, 사상적 정체성에 얽매이지 않고 모든 개인을 보호하는 시민국가의 이념을 기반으로 하고 있음을 강조하는 등 요르단 정치 및 사회의 고질적 폐해를 해결하려는 고민을 요르단 대학교 학생회 위원회 선거 캠페인을 통해서 드러냈다.

VI. 결론

요르단은 권위주의적 왕정 국가인 동시에 다당제 의회 선거가 주기적으로 실시되고 있는 대표적인 경쟁적 권위주의 체제 중 하나이다. 요르단은 4년마다 의회 선거가 실시되고 있으며 30여 개의 공식적인 정당이 존재한다. 이와 함께 시민들은 상대적으로 자신의 의지에 따라 투표할 수 있는 자유가 허용되는 것으로 평가된다. 이처럼 시민들의 정치적 참여가 다른 메나 지역 국가와 비교했을 때 상대적으로 활발한 가운데 요르단 시민사회의 정치적 참여는 공식적인 의회 선거뿐만 아니라 대학교 학생 위원회(Student Council) 선거와 같은 사회 각 분야

의 대표 선출 과정에서 나타나고 있음을 본 연구를 통해 확인하였다.

먼저 이번 연구를 통해 권위주의 정권의 선거는 시민사회의 정치적 불만을 고조시키는 도화선이 되기도 하지만 동시에 정치적 발전에 대한 고민의 장이 되기도 한다는 것을 요르단 선거 역사를 고찰함으로써 재확인할 수 있었다. 선거법에 대한 지속적인 요구에 관한 시민사회와 정부, 정당 간의 합의와 투쟁 속에서 시민사회의 정치적 역량은 미약하게나마 발전해왔다. 오랜 요르단 선거 역사를 통해 시민사회의 요구가 반영된 선거법 개정이 꾸준히 이루어졌다. 더 나은 선거를 위한 정부-정당-시민사회의 갈등과 투쟁이 끊임없이 이루어졌다. 이러한 오랜 숙고의 과정을 통해 시민사회는 때로는 정치에 대한 실망감을 느끼기도 하였지만 선거를 통한 정치적 대표성을 확대하고자 하는 시민사회의 정치적 관심과 참여의 과정은 요르단 시민들의 정치적 역량을 높이는 데 큰 기여를 했다고 할 수 있다.

어느 국가든 완벽한 선거 과정과 결과는 없다고 할 수 있다. 이른바 민주주의 체제로 분류되는 국가에서도 한 단계 발전된 결과를 얻기 위해 더 효율적인 선거법을 고민하고 숙의하는 과정이 항상 나타난다. 요르단의 선거 과정도 마찬가지라고 할 수 있다. 더 나은 선거 과정과 결과를 얻기 위해 요르단 시민사회는 끊임없이 숙고하고 투쟁해왔다고 할 수 있다. 그리고 이와 같은 정치 참여 과정은 요르단의 대표 선출이라는 핵심적인 민주주의 절차를 간접적으로 경험할 수 있는 청년 세대의 대학교 학생회 위원회 선거 과정에서도 고스란히 나타났다. 부족 중심의 투표 성향, 이슬람주의 세력과의 갈등, 소수 집단의 배제 등과 같은 요르단 정치의 고질적인 문제가 고스란히 대학교 학생회 위원회 선거에서도 나타나는 이른바 요르단 정치의 축소판이라는 점을 확인할 수 있었다. 하지만 더 나은 학생회 위원회 선거 과정을 위한 요르단 대학생들의 정치적 숙고의 과정을 통해 조금 더 발전된 선거 결과를 얻음으로써 시민사회의 정치적 역량을 키워가고 있음을 확인할 수 있었다.

2024년 9월 10일 요르단은 의회 선거를 실시하였다. 선거 결과 무슬림형제단에 기반한 이슬람행동전선(IAF)이 총 138의석 중 31석을 얻어 이전 선거 결과 대비 7석을 더 확보하면서 선전하였다. 이번 선거는 2021년 요르단 국왕이 정치 시스템 현대화를 위한 왕실 위원회 구성을 통해 채택한 새로운 선거법에 따

라 실시되었다. 새로운 선거법에 의해 유권자들은 폐쇄형 전국 정당 명부(41석)와 거주지에 국한된 공개형 지역 명부에 두 표를 행사할 수 있게 되었다(Ersan, 2024). 특히, 이번 선거는 이스라엘-하마스 전쟁이 지속되는 가운데 실시되어 이슬람주의 성향의 IAF가 유권자의 마음을 확보할 수 있는 유리한 환경 속에서 진행되었다고 할 수 있다. IAF도 선거 캠페인 기간에 이러한 분위기를 인식하고 하마스를 상징하는 표지판을 사용하거나 이스라엘과의 관계 정상화를 비난하는 슬로건을 내걸었다. 한편으로는 이스라엘-하마스 전쟁 속에서 대중들의 이스라엘에 대한 반감이 왕정의 비난으로 이어질 수 있다는 것을 인식하여 상대적으로 과거 선거와 비교했을 때 요르단 정부의 선거 개입이 상대적으로 적었다는 평가도 나오고 있다(Ersan, 2024). 한 번의 선거 실시로 대대적인 정치 변화가 이루어질 것이라고 기대하기는 어렵다. 하지만 2024년 요르단 총선은 선거법 개정 투쟁 연장선에서 실시되었으며 일정 부분 변화된 결과가 있었다는 것은 다시 한번 시민사회의 정치 참여를 통한 정치적 변화의 가능성을 보여준다고 할 수 있다. 즉, 정치의 발전은 하루아침에 얻을 수 있는 것이 아니다. 시민사회-정당-정부의 끊임없는 갈등과 타협이라는 숙의의 과정을 통해서 조금씩 정치적 진전이 나타나는 것이다. 특히, 정치의 핵심 주체라고 할 수 있는 시민사회의 지속적인 정치 참여와 성찰의 과정이 전제되어야 정치적 발전이 이루어질 수 있음을 요르단 선거의 다양한 모습을 통해서 확인할 수 있었다.

투고일: 2024년 10월 1일 | 심사일: 2024년 10월 23일 | 게재확정일: 2024년 11월 27일

참고문헌

- 이영재. 2018. "사회적 자본 개념의 미분화 비판: 퍼트남의 사회적 자본 개념을 중심으로." 『정치사상연구』 24(2): 143-166.
- 홍미정. 2008. "요르단 군부 엘리트와 부족주의 (1920-1956)." 『한국이슬람학회 논총』 18(3): 195-220.
- Agu, S. U., V. O. S. Okeke, & A. N. Idike. 2013. "Voters Apathy and Revival of Genuine Political Participation in Nigeria." *Mediterranean Journal of Social Sciences*

- 4(3), 439-448.
- Almond, G. A., & S. Verba. 1963. *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. SAGE Publications, Inc.
- Amawi, A. M. 1994. "The 1993 Elections in Jordan." *Arab Studies Quarterly*: 15-27.
- Bank, A., & A. Sunik. 2014. "Parliamentary Elections in Jordan." *Electoral Studies* 34: 376-379.
- Blaydes, L. 2014. "How Does Islamist Local Governance Affect the Lives of Women?." *Governance* 27(3): 489-509.
- Coleman, J. S. 1990. "Commentary: Social Institutions and Social theory." *American Sociological Review* 55(3): 333-339.
- Diamond, L. 1994. "Rethinking Civil Society: Toward Democratic Consolidation." *Journal of Democracy* 5(3): 4-17.
- Donno, D. 2013. "Elections and Democratization in Authoritarian Regimes." *American Journal of Political Science* 57(3): 703-716.
- Gandhi, J., & E. Lust-Okar. 2009. "Elections Under Authoritarianism." *Annual Review of Political Science* 12(1): 403-422.
- Geddes, B. 2004. *Authoritarian Breakdown*. Manuscript. Department of Political Science, UCLA.
- Harris, M. 2015. "Jordan's Youth After The Arab Spring." *Policy Commons*.
- Hassan A. Barari & Christina A. Satkowski 2012. "The Arab Spring: The Case of Jordan." *Ortadoğu Etütleri* 3(2): 41-57.
- Howard, M. M., & Roessler, P. G. 2006. "Liberalizing Electoral Outcomes in Competitive Authoritarian Regimes." *American Journal of Political Science* 50(2): 365-381.
- Huntington, S. P. 1991. "Democracy's Third Wave." *Journal of Democracy* 2(2): 12-34.
- Kao, K. 2012. "Jordan's Ongoing Election Law Battle." *SADA Analysis on Arab Reform*.
- Kao, K., E. Lust, & L. Rakner. 2017. "Money Machine: Do the Poor Demand Clientelism?." *Program on Governance and Local Development Working Paper* (14).
- Levitsky, S. 2010. *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War*. Cambridge University Press.

- Lindberg, S. I. 2006. *Democracy and Elections in Africa*. Jhu Press.
- Lust, E. 2009. "Democratization by Elections? Competitive Clientelism in the Middle East." *Journal of Democracy* 20(3): 122-135.
- Lust, E., Hourani, S., & El-Momani, M. (2011). Jordan Votes: Election or Selection?. *Journal of Democracy* 22(2): 119-129.
- Milbrath, L. W. 1977. *Political Participation: How and Why Do People Get Involved in Politics?*. Rand McNally College Pub. Co.
- Pateman, Carole. 1970. *Participation and Democratic Theory*. Cambridge University Press.
- Putnam, R. D. 1994. "What Makes Democracy Work?." *Review-Institute of Public Affairs* 47(1): 31-34.
- Rabab El-Mahdi. 2023, "Citizens' Participation: Actors, Arenas, and Dilemmas." in Ellen Lust ed. *the Middle East*, 230-262. Sage Edge.
- Radnitz, S., J. Wheatley, & C. Zürcher. 2009. "The Origins of Social Capital: Evidence from a Survey of Post-Soviet Central Asia." *Comparative Political Studies* 42(6): 707-732.
- Rivera, M. 2017. "Authoritarian Institutions and State Repression: The Divergent Effects of Legislatures and Opposition Parties on Personal Integrity Rights." *Journal of Conflict Resolution* 61(10): 2183-2207.
- RYAN, C. 2011. "Political Opposition and Reform Coalitions in Jordan." *British Journal of Middle Eastern Studies* 38(3): 367-390.
- Ryan, C. R. 1998. "Elections and Parliamentary Democratization in Jordan." *Democratization* 5(4): 176-196.
- Ryan, C. R., & J. Schwedler. 2004. "Return to Democratization or New Hybrid Regime?: The 2003 Elections in Jordan." *Middle East Policy* 11(2): 138-151.
- Schedler, A. 2013. *The Politics of Uncertainty*. Oxford University Press, New York.
- Shlaim, A. 2008. *Lion of Jordan*. Vintage.
- Singh, M. 2017. "Parliamentary Election in Jordan, 2016." *Contemporary Review of the Middle East* 4(3): 297-318.
- Teorell, J. 2003. "Linking Social Capital to Political Participation: Voluntary Associations and Networks of Recruitment in Sweden." *Scandinavian Political Studies* 26(1): 49-66.

- Verba, S., K. L. Schlozman, & H. E. Brady. 1995. *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*. Harvard University Press.
- Wollebæk, D., & K. Strømsnes. 2008. "Voluntary Associations, Trust, and Civic Engagement: A Multilevel Approach." *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 37(2): 249-263.
- Yom, S. L. 2014. "Tribal Politics in Contemporary Jordan: The Case of the Hirak Movement." *The Middle East Journal* 68(2): 229-247.

〈인터넷자료〉

- "Elections in the Hashemite Kingdom of Jordan: 2024 Parliamentary Elections." *International Foundation for Electoral Systems* (September 4, 2024) <https://www.ifes.org/tools-resources/faqs/elections-hashemite-kingdom-jordan-2024-parliamentary-elections>(검색일: 2024. 8. 23.).
- Ahmed Helmy Al-Ably 2023. "University Student Council Elections Crisis: The Case of a Jordanian University." *Youth Media Program Jeel 01*, <https://www.jeel01.com/wp-content/uploads/2023/05/En-JOR-USEM-YM-PolRefPapers-AAbli-EN-2023.pdf>(검색일: 2024. 8. 23.).
- Curtis R. Ryan 2010. "Jordan's New Electoral Law: Reform, Reaction, or Status or status quo?." *Foreign Policy* (May 24) <https://foreignpolicy.com/2010/05/24/jordans-new-electoral-law-reform-reaction-or-status-quo/>(검색일: 2024. 8. 23.).
- David Schenker. 2016. "Jordan Goes to the Polls: A Comeback for the Muslim Brotherhood?." *The Washington Institute for Near East Policy* (Sep 19) <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/jordan-goes-polls-comeback-muslim-brotherhood>(검색일: 2024. 8. 23.).
- Guardian. 2010. "Protests in Egypt Against Gamal Mubarak Succession Plans." *The Guardian* (Sep. 21, 2010) <https://www.theguardian.com/world/2010/sep/21/protests-egypt-gamal-mubarak-succession> (검색일: 2024. 8. 1.).
- Human Rights Watch. 2009. "Tunisia: Elections in an Atmosphere of Repression." *Human Rights Watch* (October 23, 2009) <https://www.hrw.org/news/2009/10/23/tunisia-elections-atmosphere-repression>(검색일: 2024. 8. 1.).
- Hussainy, M. 2017. "Jordan 2016: Electoral Reform and Political Continuity." *PAL*

- PAPERS* <https://www.rosaluxemburg.ps/wp-content/uploads/2017/01/Rosa-Luxemburg-Articles-English-Mohammed-Hussainy-Paper.pdf>(검색일: 2024. 8. 15.).
- Jawad S. Haddadin 2018 “Civil Alliance’ Amplifies Youth Voice.” *Jordan Times* (Jan 28) <https://jordantimes.com/opinion/jawad-s-haddadin/civil-alliance%E2%80%99-amplifies-youth-voice>(검색일: 2024. 8. 15.).
- Jordan Times 2024. “Women’s Participation at UJ’s Student Union Election.” *Jordan Times* (Jun. 7) <https://jordantimes.com/news/local/womens-participation-ujs-student-union-election>(검색일: 2024. 8. 23.).
- Lamis Andoni, Jillian Schwedler. 1996. “Bread Riots in Jordan.” *Middle East Research and Information Project*. <https://merip.org/1996/12/bread-riots-in-jordan/>(검색일: 2024. 8. 5.).
- Maram Kayed. 2019. “UJ Takes to Polls to Choose Student Council Representatives.” *The Jordan Times* (April 20). <https://jordantimes.com/news/local/uj-takes-polls-choose-student-council-representatives>(검색일: 2024. 8. 23.).
- Mohammad Ersan. 2024. “Jordan: How to Read the Election Results and Why the Islamists Came Out Ahead.” *Arab Reform Initiative*. <https://www.arab-reform.net/publication/jordan-how-to-read-the-election-results-and-why-the-islamists-came-out-ahead/>(검색일: 2024. 8. 23.).
- Mohammed Hussainy. 2012. “Increasing Democratic Political Engagement among University Students in Jordan.” *Friedrich-Ebert-Stiftung*. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/amman/09593.pdf>(검색일: 2024. 8. 23.).
- Mohamed Fdilal. 2013. “Jordan Universities Become 'Battlefields.'” *Assafir Al-Arabi*. <https://assafirarabi.com/en/2560/2013/05/29/jordan-universities-become-battlefields/>(검색일: 2024. 8. 23.).
- O. al-Rantawi. 2010. “Coalition Presses for Electoral Reform in Jordan.” *Sada* <https://carnegieendowment.org/sada/2010/04/coalition-presses-for-electoral-reform-in-jordan?lang=en>(검색일: 2024. 8. 5.).
- Shadi Hamid and Sharan Grewal. 2022. “Tunisia is Sliding Back Into Authoritarianism. Here’s What the US Should Do.” *Brookings Commentary* (May 12). <https://www.brookings.edu/articles/tunisia-is-sliding-back-into-authoritarianism-heres-what-the-us-should-do/>(검색일: 2024. 8. 5.).

Suzanna Goussous. 2018. “2017 Witnessed Assertive Activism and Increased Political Awareness.” *The Jordan Times* (Jan 14, 2018). <https://jordantimes.com/news/local/2017-witnessed-assertive-activism-and-increased-political-awareness%E2%80%9999>(검색일: 2024. 8. 23.).

Youth, *Unicef* <https://www.unicef.org/jordan/youth>(검색일: 2024. 8. 23.).

〈아랍어 자료〉

<https://www.7iber.com/politics-economics/%D8%A7%D9%86%D8%AA%D8%AE%D8%A7%D8%A8%D9%80%D8%A7%D8%AA-%D8%A7%D9%84%D8%AC%D8%A7%D9%85%D8%B9%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D8%A3%D8%B1%D8%AF%D9%86%D9%8A%D8%A9-2024/>

〈인스타그램〉

아홀 알힘마 인스타그램. <https://www.instagram.com/hemmehju/>(검색일: 2024. 8. 29).

무스타크발 라나 인스타그램. https://www.instagram.com/lana__ju/p/C6_tItHojlf/?img_index=1(검색일: 2024. 8. 28.).

Abstract

The Dynamics of Civil Society Observed Through the Jordanian Electoral Process

So Yeon Ahn Seoul National University

The efficacy of elections in authoritarian regimes has remained a prominent topic of debate within political science scholarship. Two principal perspectives have shaped this discourse: one posits that elections in authoritarian systems serve primarily as instruments to consolidate regime legitimacy, while the other contends that such elections foster procedural learning of democratic norms and can, in the long run, function as catalysts for political development. Jordan represents a paradigmatic case of a competitive authoritarian regime, characterized by periodic multiparty parliamentary elections despite its status as an authoritarian monarchy. Jordanian citizens are often perceived as enjoying relatively greater freedom to vote in alignment with their political preferences compared to voters in other authoritarian contexts.

From this perspective, political participation by Jordanian civil society is notably robust when contrasted with other countries in the Middle East and North Africa (MENA) region. This engagement is evident not only in formal parliamentary elections but also in university student council elections. The significance of these student council elections is substantial, as the intensity of the campaigns mirrors that of national elections, and their outcomes are frequently regarded as predictive indicators of subsequent parliamentary election results.

Nevertheless, tribalist practices have historically impeded genuine political participation within Jordanian civil society. However, emergent movements within civil society are now actively seeking to address and mitigate these challenges. These initiatives include campaigns advocating for the reform of electoral laws and the promotion of political pluralism. Despite numerous setbacks and iterative processes, civil society's efforts to advance the political landscape in Jordan remain persistent and continue to evolve.

Accordingly, this study seeks to analyze the patterns of political participation exhibited by Jordanian civil society across various electoral processes and, through this analysis, assess the political capacity and potential of Jordanian civil society to contribute to broader political development.

Keywords | Jordan, Civil Society, Political Participation, Electoral Law, Tribalism

