

북중 동맹에 관한 소고

- 왈트의 위협균형 이론을 중심으로 -

김 순 욱

(전남대학교 정치학과 박사과정)

목 차

| | |
|---|---|
| 1. 서론 1) 연구배경과 목적 2) 연구범위 및 방법 | 3. 냉전기/탈냉전기 북중동맹 1) 냉전기 북중동맹 2) 탈냉전기 북중동맹 |
| 2. 이론적 배경 및 분석틀 1) 왈트의 위협균형 이론 2) 분석틀 | 4. 정치학적 함의 1) 북·중 동맹의 시사점 2) 북·중 동맹의 유지와 정치적 이념 |
| | 5. 결론 |

※ 주제어: 북·중동맹, 냉전기, 탈냉전기, 경제원조, 정치이념

1. 서론

1) 연구배경과 목적

국제정치 체제가 냉전체제 구소련과 동구 사회주의 국가 해체로 인해 탈냉전기로 전환되면서 국제사회는 많은 변화와 도전을 경험하고 있다. 그 격동의 세월에 북중 양국도 끊을 수 없는 인연을 시작하였고 갈등과 화해를 반복하는 동반자 관계를 지속하고 있다. 아시아의 사회주의 국가 북한과 중국은 냉전기 혈맹으로 맺어진 순망치한의 관계에서 탈냉전기 전통적 우호협력 관계로 그리고 정상적 국가관계로 이어지는 굴곡의 역사를 달리고 있다.

북중 양국이 한국전 이후 맺은 <조중우호협력 및 상호원조조약>은 양국이 사실상 동맹국임을 선포하는 것으로 비록 동맹이라는 표현은 어디에도 없으나 다른 나라로부터 침략을 방지하기 위하여 모든 조치를 공동으로 취할 의무를 지니며 외부로부터 무력침공을 당하여 전쟁상태에 처하게 되는 경우에 상대방을 위해 모든 힘을 다하여 지체 없이 군사 및 기타 원조를 제공한다고 규정하고 있다.

한없이 공고할 것 같았던 북중 양국의 동맹관계는 탈냉전기에 들어와 갈등 양상이 증가한다. 국제질서 체제가 이념대립보다는 실용주의 노선으로 전환되면서 북중 관계에도 그 영향이 미치게 된다. 우선 중국의 개혁개방으로 인해 실시된 여러 정책들은 양국 관계에 마찰을 가져오게 하는 원인이었다. 중국의 경제성장을 고려한 정치적 안정과 평화지향 정책은 대한반도 정책에도 적용이 되었다. 1992년 중국이 한국과 맺은 수교는 북한에게는 충격과 분노를 성토하게 하였고 그 후유증은 고스란히 북한의 제멋대로 식의 외교정책으로 표출됐다.

중국은 북한에게도 군사적 협력보다는 경제적인 측면에서의 협력을 강조했다. 중국과의 정상적인 무역관계는 북한경제의 침체를 불러왔고 결국 북한은 동맹관계에 의존하기보다는 자주적 노선을 택하기 시작했다. 중국과 거리가 멀어지고 국제사회에서 고립된 북한이 들고

북중 동맹에 관한 소고

- 왈트의 위협균형 이론을 중심으로 -

김 순 옥

(전남대학교 정치학과 박사과정)

목 차

| | |
|---|---|
| 1. 서론 1) 연구배경과 목적 2) 연구범위 및 방법 | 3. 냉전기/탈냉전기 북중동맹 1) 냉전기 북중동맹 2) 탈냉전기 북중동맹 |
| 2. 이론적 배경 및 분석틀 1) 왈트의 위협균형 이론 2) 분석틀 | 4. 정치학적 함의 1) 북·중 동맹의 시사점 2) 북·중 동맹의 유지와 정치적 이념 |
| | 5. 결론 |

※ 주제어: 북·중동맹, 냉전기, 탈냉전기, 경제원조, 정치이념

1. 서론

1) 연구배경과 목적

국제정치 체제가 냉전체제 구소련과 동구 사회주의 국가 해체로 인해 탈냉전기로 전환되면서 국제사회는 많은 변화와 도전을 경험하고 있다. 그 격동의 세월에 북중 양국도 꺾을 수 없는 인연을 시작하였고 갈등과 화해를 반복하는 동반자 관계를 지속하고 있다. 아시아의 사회주의 국가 북한과 중국은 냉전기 혈맹으로 맺어진 순망치한의 관계에서 탈냉전기 전통적 우호협력 관계로 그리고 정상적 국가관계로 이어지는 굴곡의 역사를 달리고 있다.

북중 양국이 한국전 이후 맺은 <조중우호협력 및 상호원조조약>은 양국이 사실상 동맹국임을 선포하는 것으로 비록 동맹이라는 표현은 어디에도 없으나 다른 나라로부터 침략을 방지하기 위하여 모든 조치를 공동으로 취할 의무를 지니며 외부로부터 무력침공을 당하여 전쟁상태에 처하게 되는 경우에 상대방을 위해 모든 힘을 다하여 지체 없이 군사 및 기타 원조를 제공한다고 규정하고 있다.

한없이 공고할 것 같았던 북중 양국의 동맹관계는 탈냉전기에 들어와 갈등 양상이 증가한다. 국제질서 체제가 이념대립보다는 실용주의 노선으로 전환되면서 북중 관계에도 그 영향이 미치게 된다. 우선 중국의 개혁개방으로 인해 실시된 여러 정책들은 양국 관계에 마찰을 가져오게 하는 원인이었다. 중국의 경제성장을 고려한 정치적 안정과 평화지향 정책은 대한반도 정책에도 적용이 되었다. 1992년 중국이 한국과 맺은 수교는 북한에게는 충격과 분노를 성토하게 하였고 그 후유증은 고스란히 북한의 제멋대로 식의 외교정책으로 표출됐다.

중국은 북한에게도 군사적 협력보다는 경제적인 측면에서의 협력을 강조했다. 중국과의 정상적인 무역관계는 북한경제의 침체를 불러왔고 결국 북한은 동맹관계에 의존하기보다는 자주적 노선을 택하기 시작했다. 중국과 거리가 멀어지고 국제사회에서 고립된 북한이 들고

나온 것은 핵카드였다. 북한 핵개발과 핵실험은 양국 관계 갈등에 가장 큰 영향을 미쳤다.

실질적인 북중관계 악화의 계기는 북한 핵실험 이전 중국의 대북 금융제재 동참이었다. 북한은 중국의 친미적 성향에 분노했고 그 여파는 미사일 발사와 핵실험으로 이어졌다. 이에 다시 중국이 유엔 안보리 대북제재에 찬성표를 던지며 양국의 갈등의 골은 깊어졌다. 북한 핵실험에 대해 중국이 우려하는 것은 전쟁 발발 가능성이다. 북중 군사동맹조약에 의해 전쟁이 발생할 경우 중국은 우호국으로 참전하여야 하기 때문에 급기야는 이 조약의 내용을 약화시키기에 이른다.

북중 동맹관계가 악화되었다는 실질적인 정황은 다음 두 가지로 나타난다. 첫째, 냉전 종식 이후 1996년 <경제 및 군사원조 협정>을 체결한 것을 마지막으로 더 이상 정치 군사적 조약이 맺어지고 있지 않다는 점이다. 경제적 교류에 의한 협정은 체결되고 있으나 이것도 러시아에 뒤쳐지고 있다. 이것은 중국이 경제적 교류에 치중하면서 외교노선을 북한에서 러시아나 한국 등으로 확대하고 있기 때문이다. 둘째, 더 이상 군사적 지원이 확대되지 않고 있다. 김정일이 세 차례 중국을 방문했을 당시에 중국에게 무기 및 신형전투기 지원을 요구했지만 만족할만한 성과를 얻지 못했다.

이렇듯 북한의 공세적인 핵개발과 핵실험은 북중 양국의 관계를 악화시켰으며 동맹관계 성격을 변화시켰다. 초기 북중 동맹관계는 동북아 국제정세의 불안정한 구도 가운데서 동지적 관계로 성립되었지만 한중 수교 이후 중국의 북한 달래기에도 한계가 있었다. 사실상 북중 동맹관계에 대한 회의적 시각이 나왔으며 설상가상 북한의 핵실험으로 인해 북중조약 폐기설까지 제기되었다.

현재 문제는 북한이 안보적 차원에서 핵을 포기하지 않고 있으며 김정은 체제에서도 정권 구축과 대외협박 차원에서 여전히 돌파구로 사용하고 있다는 점이다. 그런 가운데 중국과의 경제협력에 따른 마찰도 끊이지 않고 있으며 중국식 개혁개방 유도정책도 체제위기에 대한 우려로 북한으로서는 부담으로 작용하고 있다. 하지만 북중 양국은 최악의 시나리오를 피해야 한다는 것을 잘 알고 있다.

일부 학자들은 북중관계가 정상적인 국가관계로 전환되었다고 주장한다. 하지만 아직 그 단계까지는 미치지 못했으며 중국의 대북정책이나 동북아의 세력균형 구도가 변하지 않는 이상 북중관계는 당분간 전통적 우호협력 관계를 유지할 것이다.

본 연구는 냉전기와 탈냉전기 체제의 북중 동맹 관계를 조명하면서 공고했던 북중관계가 변화할 수 밖에 없었던 원인을 분석하고 현재 여전히 갈등국면에 처한 북중관계에 대한 이해와 향후 관계설정에 따라 달라질 수 있는 방향에 대해 전망하고자 한다. 북중관계는 양국의 문제 이상으로 아시아 주변국에도 영향을 미치고 동북아 안정과 한반도 평화와도 연관이 있으며 현재 갈등 상황에 처해 있는 북중 양국이 취할 수 있는 노선에 따라 국제정세가 달라질 수 있기 때문에 이 연구의 의의를 둔다.

2) 연구범위 및 방법

연구범위는 다음과 같다. 서론에서는 연구를 하는 목적과 배경 및 연구방법과 범위를 기술하고자 한다. 이론적 배경으로는 왈트의 위협균형이론에 대해서 알아보며 분석틀에 이 이론을 적용하고자 한다. 다음으로 냉전기와 탈냉전기 북중 동맹관계의 내용분석으로 냉전기와 탈냉전기 동북아 정세를 배경으로 북중 양국의 관계규명과 양국이 동맹관계의 균열을 불러올 수밖에 없었던 상황들을 알아보고 그 변화과정을 파악하고자 한다. 이에 대한 정치적 함

의로 북중 동맹이 주는 시사점과 북중 양국의 동맹 형성에 중요하게 작용한 정치사상적 이념과 원조에 대해서 월트가 주장하는 정치적 이념이나 원조는 동맹의 이유가 되지 못한다는 것에 북중 동맹의 특수성으로 인해 문제의식을 가지고 사실적으로 접근하고자 한다. 마지막으로 현재 북중 양국이 갈등 양상을 보이고 있고 해결의 실마리가 보이지 않는 상황에서 양국이 취할 수 있는 노선과 향방을 점검하면서 갈음하고자 한다.

이 연구는 북중 동맹에 관한 전반적인 내용을 위주로 분석이 이루어지며 그 범위를 시대적 구분에 따라 냉전기와 탈냉전기로 구분하여 북중 동맹에 관한 변화과정을 점검하고자 한다. 아울러 북중관계에서 중요하게 작용하고 있는 대북원조와 정치적 이념에 대해서도 논하기로 한다. 여기에 월트의 위협균형이론을 적용하여 북중 동맹관계가 변화하게 된 원인을 분석하고 향후 방향을 설정하고자 한다. 월트는 국가가 동맹을 맺는 이유를 강대국의 상대적 힘에 의해서가 아니라 그 나라가 얼마나 위협적이냐에 따라 동맹이 형성된다고 주장했다. 위협적인 국가가 존재함으로써 그에 대응해 동맹을 맺게 되는데 여기에는 몇 가지 변수가 적용된다. 다음 장에서 자세히 기술하겠지만 지리적 인접성이나 공격의도 및 공격적 군사력이란 위협변수는 기존의 세력균형 이론이 국가의 힘만을 강조했던 것에 비해 한 단계 업그레이드된 개념이라 할 수 있다.

이 연구는 문헌연구 방법을 토대로 동맹 이론과 북중 동맹에 관한 기존 연구를 분석함으로써 이해의 폭을 넓히고자 하며 그 외 북한관련 자료나 중국자료를 추가로 파악하기 위해 언론, 매체, 자료집 등을 활용하고자 한다.

2. 이론적 배경 및 분석틀

1) 월트의 위협균형이론

국가안보를 추구하는 가장 효과적인 방법은 자국의 군사력을 증강하는 것이지만 약소국의 입장에서 군사력 증강은 경제적인 부분과 연결되기 때문에 여러 국가들은 동맹을 선택한다. 대부분의 동맹은 강력한 국가를 위주로 맺어지며 안보추구를 위해 서로의 군사력을 공유하게 된다. 동맹은 각국의 국가행동에 독자적인 영향을 미치지 않고 고정적이지 않으며 국가정책에 따라 변할 수 있는 유연성과 가변성을 내포하고 있다. 하지만 이론적 현실과는 달리 동맹은 국가행동에 영향을 미칠 수 있고 국가의 의도에 따라서 고정적일 수도 그렇지 않을 수도 있다. 동맹에 내재되어 있는 복합성은 동맹의 성격을 확정적으로 규정하는 것을 어렵게 한다.

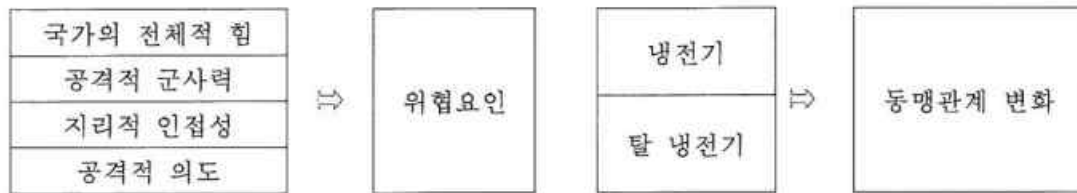
월트(Stephen M. Walt)는 국가가 직면하는 위협의 근원이 강력한 힘을 보유한 강대국이 아니라 동시에 공격적 의도까지 지닌 위협이라고 규정했다. 국가는 강대국에 대항해 동맹을 체결하기보다 상대적 힘이 약할지라도 위협적인 국가에 대항하는 동맹을 추구한다고 보았다. 세력균형이 아니라 위협균형(balance of threat)이 중요하다는 것이 월트의 입장이다.¹⁾ 현실주의 국제이론 체계에서 국가행동을 결정하는 핵심변수를 상대적 힘으로 규정했다면 월트는 상대적 힘과 함께 공격적 의도까지 동시에 고려하고 있다.

위협에 대한 대응으로서 동맹행위는 균형과 편승으로 구분된다. 국가행위자가 위협에 직면했을 때 균형을 선택할 것인지 편승을 선택할 것인지는 위협의 수준에 따라 상이하게 나

1) 이근욱(2009), 「월트 이후 국제정치이론의 변화와 발전」, (서울:한울), pp.112.

타난다. 일반적으로 균형행위의 경우 지배적인 위협에 대항하여 좀 더 나약한 국가와 제휴하려 하고 편승행위의 경우 위협의 원천과 동맹을 추구하는 것으로 해석된다. 왈트는 이러한 위협의 수준에 영향을 미치는 요인으로 총합국력(aggregate power), 지리적 인접성(geographic proximity), 공격 능력(offensive power), 공격적 의도(aggressive intention) 등을 선정하였는데 이러한 요인들에 대해 강대국과 약소국이 반응하는 방식은 각기 다르다고 평가하였다. 위협에 대한 반응에서도 강대국과 약소국은 상이하다. 동일한 위협에 대해 약소국은 강대국보다 현저히 위협적인 것으로 반응하며 강대국의 위협은 약소국에게 생존에 대한 전면적 위협으로 인식될 수 있다. 예를 들어 약소국이 핵무장을 하려는 시도는 이러한 불확실성과 비대칭성을 상쇄하기 위한 위협반응이라 할 수 있다. 이로 인해 강대국의 압박한 위협에 직면한 약소국에게 합리적인 것으로 판단되는 모든 범위의 정책이 상대 강대국에게는 비합리적인 것으로 인식될 수 있는 것이다.²⁾

2) 분석틀



<표 1> 왈트의 동맹관계 분석틀

왈트 이론은 기존의 현실주의 이론에서 더욱 구체적으로 접근한 면이 있다. 왈트가 주장하는 위협은 정확하게 측정하기 어렵다. 위협요소를 국가의 전체적 힘, 공격적 군사력, 지리적 인접성, 공격적 의도라는 네 가지 변수의 복합된 결정체로 파악할 때 이러한 구성요소가 각각 다른 방향으로 변화한다면 위협의 수준도 각각 달라질 수 있다. 어떤 국가의 전체적 힘, 공격적 군사력, 지리적 인접성, 공격적 의도가 모두 상승한다면 위협은 증가하며 모두 하강한다면 위협은 감소한다. 지리적으로 동일한 상황에 있다고 가정할 때 공격적인 의도를 지닌 약소국과 공격적이지 않은 강대국 가운데 어떤 국가가 더욱 강력한 위협의 원천이 되는지는 명확하게 판단할 수 없다. 외교정책의 측면에서 중국의 주변 국가들과 미국은 중국의 상대적 힘이 증가하기 때문에 중국을 위협적인 국가로 인식하는가? 만약 중국이 공격적인 의도를 표출한다면 이것은 중국의 상대적 힘의 증가와 함께 중국 위협을 더욱 증폭시킨다. 하지만 중국의 의도가 공격적이지 않다면 더욱이 화평굴기같이 평화적이라면 중국의 부상이 반드시 중국위협을 강화하지는 않는다. 상대적 힘의 증가는 객관적인 지표를 통해 알 수 있기 때문에 중국위협에 대한 평가는 결국 중국의 정치적 의도에 대한 평가로 귀결된다.³⁾

왈트는 강대국들은 외부위협에 굴복하지 않으며 그 수단으로 동맹을 형성한다고 주장했다. 약소국은 위협에 굴복하여 위협적인 국가의 행동에 편승할 수 있지만 최소한 강대국은 동맹을 체결하고 저항한다고 보았다. 즉 공격적으로 행동하는 국가는 자신의 공격적인 행동

2) 이정철 외(2013), 「러시아-북한-중국 삼각관계의 전략적 함의: 미국요인과 한국에의 시사점」, 전략지역심층연구 13-11, pp.29-30.

3) 이근욱(2009), 앞의 책, p.134-135에서 내용 재구성함.

때문에 다른 국가들의 연합을 초래하며 결과적으로 자신의 반대세력을 강화시킨다.⁴⁾

왈트의 위협이론은 과거의 북중관계보다 현 북중관계를 설명하기에 적절하다. 왜냐하면 중국과 북한의 관계가 과거 보여주었던 혈맹적 동지관계가 소멸된 상황에서 악화일로로 치닫고 있고 북한이 공격적 군사력과 공격적 의도를 드러내고 있다는 점에서 북중 동맹관계의 변화를 규명하기에 적합하기 때문이다.

3. 북·중 동맹 분석

1) 냉전기 북중동맹

| 냉전기 | 중국 ↔ 소련 | | 북한 ↔ 미국 | |
|-----------|---------|---|---------|---|
| | 중 | 강 | 약 | 강 |
| 국가의 전체적 힘 | 중 | 강 | 약 | 강 |
| 공격적 군사력 | 강 | 강 | 약 | 강 |
| 지리적 인접성 | 강 | 강 | 강 | 강 |
| 공격적 의도 | ? | ? | ? | ? |

<표 2> 냉전기 체제의 동북아 관계

왈트는 위협적인 강력한 국가가 인접해 있을수록 인접 국가들은 이에 대항하여 제휴하는 경향이 있고 한 국가가 불변적인 공격의도를 지니고 있다고 인식될 경우 다른 국가들은 이에 대항하여 동맹할 가능성이 더 커진다고 보았다. 국가의 전체적 힘과 지리적 인접성의 효과에 있어서 강대국은 총합국력의 균형이라는 측면에서 다른 강대국을 견제하기 위한 동맹을 체결하는 반면에 지역 국가들은 다른 인접 지역 국가들의 위협에 우선적으로 대처하기 위해 동맹을 체결한다.⁵⁾

북한과 중국이 동맹관계를 형성하게 된 계기는 중소 분쟁 이후 한국전에 중국인민지원군이 참전하면서부터이다. 한국전쟁 당시 동북아시아는 소련, 중국, 북한이라는 북방 3각 관계 구도를 이루고 있었다. 중소관계가 대립구도로 전환되면서 중국은 북한을 전략적 이용가치로 여기게 되었고 항미원조를 견지하며 북한을 지원하였다.

1961년 7월 북경에서 체결된 <북중 우호협력 및 상호원조조약>은 1956년 스탈린 격하운동과 후르시초프의 평화공존 노선으로 말미암은 중소 갈등으로 인해 소련과 북한의 관계가 악화되자 김일성이 직접 중국을 방문하여 자동 군사개입 조항을 포함해 체결한 것이다.⁶⁾ 이 조약은 북중 양국 간의 군사협력 관계를 이루는 토대가 되었다.

중국의 북한과의 동맹체결 의도는 미국과 소련 등 강대국과의 관계를 조정하면서 북한의 강대국 편승을 방지하거나 북한의 중국에 대한 지지를 확보하기 위한 수단으로 활용하고자 하는 것이었다. 북중 우호협력 조약은 1950년대 미국과 소련 간 데탕트와 중국과 소련간의 이념분쟁이 발생하면서 중국이 미국의 군사적 위협에 단독으로 맞서야 할 뿐 아니라 소련의

4) 이근욱(2009), 위의 책, p.139.

5) 이정철 외(2013), 앞의 책, p.33.

6) 이종석(2000), 「북한 중국관계:1945~2000」, (서울: 중심), pp.222.

위협에까지 대비해야 하는 상황에 놓이게 되면서 체결된 것이다. 미국은 한국전쟁 이후 한국, 대만 등과의 상호방위조약을 통해 중국 주변부 국가들과의 동맹을 유지해왔고 베트남 정권에 대한 군사적 지원을 강화하고 있었기 때문에 중국에게 북한은 최소한의 완충지대로 전략적 자산가치가 높아졌다. 더욱이 중소 갈등 심화로 인한 소련의 북한에 대한 영향력의 확대는 중국의 안보위협이 될 수 있는 상황이었기 때문에 조약이라는 틀로 북한의 행보를 관리하려는 측면이 있었다.⁷⁾ 냉전체제에서 북중 동맹은 사회주의권 국가들의 노선 갈등과 동아시아 세력구도 변화 속에서 안보위협에 대한 우려와 함께 자국의 지위를 확보하기 위한 전략적 목표에 의해 성립되었다.

한 국가의 공격능력과 공격 의도는 동맹 형성에 중요한 영향을 미친다. 물론 공격능력과 공격 의도를 정확하게 측정하기 어렵다는 한계가 있으나 위협강대국이 지역 내에 실재할 경우 이 두 가지는 동맹 형성의 중요한 요인이 될 수 있다. 특히 지역 국가들이 어느 강대국과 동맹을 형성할 것인가 결정하는 데에는 어느 강대국이 공격능력과 공격 의도를 지녔는가에 대한 인식이 중요하게 작용한다고 할 수 있다.⁸⁾

북한은 한국전쟁 실패 후 <한미 상호방위조약>에 의해 남한에 미군이 주둔함에 따라 체제위협을 느끼면서 북한을 보호해줄 세력이 필요했다. 북한과 중국 간에 맺어진 최초의 상호방위조약인 <조중 상호방위협정>은 1949년 3월 17일 소련의 중재 하에 체결된 것으로 이 협정에 의해 중국군이 한국전에 투입되게 된다.⁹⁾이후에도 중국은 북한에 동북지역의 한인부대를 지원하였다.

1953년 7월 휴전 성립 이후 북한은 전후 복구를 위한 외부의 원조를 절실하게 필요로 하였고 김일성은 베이징을 방문하여 중국과 <조중 경제문화협력협정>을 체결하였다. 이 협정에 따라 북한은 1954년부터 1957년에 걸쳐 3억 2천만 달러에 달하는 무상원조를 중국으로부터 제공받았다.¹⁰⁾냉전기 동안 북중 양국은 지도자급 인사들의 상호방문을 통해 북중 동맹관계를 공고히 하고 신뢰를 유지하였다.

1945년 이후 북한은 소련으로부터 많은 군사적 지원을 받았지만 중소 갈등 이후 친중적인 입장을 취하면서 북한과 소련과의 관계가 악화되자 거의 중단된 군사지원을 보충하기 위해 중국으로부터 군사지원을 기대하였다. 중국은 1958년부터 1964년에 이르는 기간 동안 한국전에 참전한 북한주둔 중국군을 철수하면서 이에 대한 부상의 형식으로 북한의 군사력 약화를 보강하기 위해 대규모 군사지원을 하였다. 냉전기 북중 간 군사교류 현황을 보면 장비 및 무기교류와 군 인사 교류 측면에서는 타 동맹국 이상으로 강한 결속력을 보여주었다. 하지만 견고한 동맹국간에는 연합 군사훈련을 실시하는 것이 이례적이지만 북중 간에는 조약 체결 이후 연합 군사훈련을 실시하지 않고 있으며 냉전기 오히려 소련과 북한간의 연합 군사 훈련이 이루어졌다.¹¹⁾

군사적 측면에서 북중 양자관계를 유지시키는 또 다른 제도적 장치는 1971년 8월에 체결된 <무상군사원조제공협정>이다. 1970년대 들어 중국은 미중 데탕트 분위기에 따른 북한의 불만을 상쇄시키기 위해 군사원조를 재개하여 닉슨의 방중을 앞둔 1971년 북한 군사대표단이 중국을 방문했을 때 이 협정을 체결하고 북한에 대한 공식적인 지원을 재개하였다.¹²⁾

7) 이기현(2011), "중국의 대북정책과 북중동맹의 동화", 『JPI정책포럼』, pp.4에서 내용 재구성함.

8) 이정철 외(2013), 앞의 책, pp.34.

9) 김은비(2007), "탈냉전기 북중동맹의 결속력 변화 연구", pp.27; <조중 상호방위협정>내용은 최창윤, "북한의 대중소 정책", 『북한의교론』, pp.54 참조.

10) 박경하(2008), "북핵문제 해결과정에서 나타난 북중 동맹관계의 변화에 관한 연구", pp.26.

11) 김은비(2007), 위의 논문, pp.38~41.

1980년대 들어서는 북중 간의 군사적 협력관계가 확대되는데 중국이 MIG-21 개량기인 A-5 전투기 20대를 북한에 파격적으로 지원한다. 1983년에는 다량의 MIG-21기를 중국으로부터 인도받았으며 이에 대한 보답으로 북한은 청진항의 사용권과 백두산 천지의 상당지역을 중국에 양도한 것으로 알려져 있다.¹³⁾

중국의 개혁개방 정책이 심화되면서 1982년 9월 김일성의 중국 방문을 전후로 북중 양국은 대규모의 원조제공에 합의하였고 중국은 1억 달러 상당의 경제원조와 함께 연간 70만 배럴의 원유를 북한에 제공하였다. 1989년 9월 이후 북한과 중국은 여전히 긴밀한 상호협약 과정을 진행하고 있었다. 1990년 북한의 연형묵 총리는 중국을 방문해 리펑총리와 회담을 가졌다. 리펑총리는 “국제사회에서 어떤 일이 일어나더라도 조중관계는 변하지 않을 것으로 믿고 있다.”고 강조했고 한중 수교 임박설을 두고 의도적으로 대중국 우호관계 유지에 역점을 두었다.¹⁴⁾ 1994년부터 2004년까지 북한의 총 무기구입액 3억 4천 9백만 달러 중 중국으로부터 구입한 무기 구입액은 15% 정도인 5천 2백만 달러였고 2000년 이후에는 전혀 지출이 없었다. 반면 북중 무역은 2차 북핵 위기 발생 후 최초로 10억 달러를 초과했고 양국 간 무역액이 점차 증가하였다.¹⁵⁾

1960년대 초부터 불거진 중국과 소련의 이념분쟁을 계기로 북한은 4대 군사노선을 중심으로 한 자력방위노선을 추구하여 군사동맹 관계가 약화되었고 중국내에서는 <조중 우호협력 및 상호원조조약>의 기본정신은 그대로 남아있지만 핵심적인 군사지원 조항은 탈냉전을 겪으면서 이미 효용성을 잃었다는 인식이 팽배하였다.¹⁶⁾

2) 탈냉전기 북중동맹

| 탈냉전기 | 한국 — 중국 | | 북한 ↔ 미국 | |
|-----------|---------|---|---------|---|
| | 강 | 강 | 약 | 강 |
| 국가의 전체적 힘 | 강 | 강 | 약 | 강 |
| 공격적 군사력 | 강 | 강 | 강 | 강 |
| 지리적 인접성 | 강 | 강 | 강 | 강 |
| 공격적 의도 | 약 | 약 | ? | ? |

<표 2> 탈냉전기 체제의 동북아 관계

탈냉전기 중국과 북한의 관계는 냉전시기 동지와 형제로 간주되었던 정치적 군사적 동맹 관계에서 전통적 우호협력관계로 전환되었다. 전통적 우호협력관계는 중국이 개혁개방 이후부터 동맹관계를 부정하면서 나온 애매모호한 표현으로 현재의 북중관계를 지칭하는 표현이다.

북한과 중국의 관계는 강대국과 약소국에서 볼 수 있는 전형적인 비대칭 동맹관계를 이루고 있다. 비대칭성이라는 뜻은 여러 관점으로 볼 수 있다. 여기에는 국가의 힘의 차이에 의한 비대칭성이나 정치적인 이해관계의 비대칭성 및 관점에 따른 비대칭성, 세력지원공약 면에서의 비대칭성 문제가 존재한다.

12) 강정일(2012), “북중동맹의 공고성에 관한 연구”, 『전략연구』, 통권 제54호, 2012, pp.137.

13) 김준섭(2010), “북중 군사동맹 관계변화에 관한 연구: 배경 및 성격을 중심으로”, pp.36.

14) 박경하(2008), 앞의 논문, p.30~32.

15) 박경하(2008), 위의 논문, p.64.

16) 강정일(2012), 앞의 논문, p.147.

모로우(J.D Morrow)에 의하면 약소국은 비대칭 동맹의 조건하에 안보이익을 극대화하기 위해 이익에 대한 대가를 지불하게 되는데 강대국은 약소국에게 제공되는 안보에 대한 대가로 복종을 요구하고 약소국은 자국의 이익을 위해 자주를 추구하게 된다. 이러한 강대국의 복종에 대한 요구는 강대국이 동맹의 결성을 공동 위협에 대한 균형을 추구하기보다 약소국의 불안정 요소를 통제하거나 영향력을 행사하기 위한 목적으로 동맹을 결성할 경우 약소국의 자주성을 제약하게 된다.¹⁷⁾ 와이츠먼(Patricia.A Weitsman)은 이러한 동맹 유형에 대해 결박(tethering)이라 정의하였다.

북중관계는 비대칭적인 양자관계임에도 불구하고 중국의 힘의 우위가 그대로 중국의 북한에 대한 영향력으로 전환되지 않고 경우에 따라서는 북한이 중국의 행위에 제약을 가할 수 있는 능력을 보여주고 있다. 이러한 점은 중국에게 정치적으로 큰 부담으로 작용하고 있다. 강대국과 약소국 사이의 비대칭적 동맹관계에서 강대국의 다양한 정책수단이 약소국에 대한 영향력으로 전환되지 않는 상황은 역사적 상황만은 아니고 현대에도 종종 출현했다. 약소국들도 자신의 이익을 추구하기 위한 행위에 강대국을 결박시킬 수 있는 수단을 가지고 있는 것이다. 북한 내부의 경제적 어려움이나 대외환경의 급격한 변화에도 불구하고 북한이 이처럼 오랜 기간 동안 중국과의 관계에서 높은 수준의 자율성을 확보한 것은 매우 이례적인 현상이다. 여기에는 북한의 지정학적인 가치가 큰 역할을 했다. 전략적 측면에서 중국은 북한에게 중요한 가치가 있었다. 특히 미중 사이의 전략적 경쟁과 관련이 있다. 중국의 한국전쟁 참전이 보여주는 것처럼 북한은 역사적으로 반공자본주의 세력이 중국의 동북지역을 위협하는 것을 막는 역할을 수행해왔다. 냉전시기의 중소 분쟁도 북중관계에서 북한의 전략적 가치를 높이는 또 다른 원인이 되었다.¹⁸⁾

탈냉전 초기 국제환경은 중국과 미국의 외교관계 개선에 의해 소련이라는 위협요인이 감소하게 된다. 중국은 실용주의 노선에 따라 개혁개방 정책을 실시하고 경제교류를 확대하면서 미국과의 경쟁적 관계가 심화된다. 중국의 부상은 미국 내에서 중국위협론을 확산시켰고 중국의 개방화 노선은 북한의 전략적 가치를 하락시키고 북중 동맹의 균열을 야기했다.

설상가상 1992년 한중 수교는 북중관계를 심각한 갈등국면으로 접어들게 하였다. 한중 수교는 냉전 체제에서 추구했던 이데올로기적 이념보다는 경제적 실익을 우선한 중국의 선택이었다. 한중수교로 인해 북한의 중국에 대한 불만은 극에 달했으며 양국 지도자의 교류도 단절되었다. 한중 수교에서 양국이 발표한 6개항의 공동성명 가운데 제2항의 양국 간 적대관계를 청산하고 대한민국 정부와 선린우호관계를 발전시켜 나갈 것에 합의한다는 내용은 사실상 하나의 조선 정책에서 한국과 북한 모두를 인정한다는 의미로 북한의 입장에서는 동맹국이 적과 수교를 하는 것으로 받아들여졌기 때문에 그 갈등양상이 심각하였다.

1993년 1월부터 4월까지 북한인민군은 압록강에서 42차례나 도발을 하였고 7백발의 총탄을 발사했다. 이로 인해 중국군 변방 근무자 18명, 민간인 13명이 부상을 입었으며 이중 군인 2명과 민간인 3명이 사망했다. 1993년 4월에는 베이징발 평양행 중국민항기의 평양 항로를 폐쇄시키고 북한의 베이징행 민항여객기의 운행도 1~2주일에 한 번 정도로 비행횟수를 줄여나갔다. 이외에도 북한은 중국에 대해 대만과의 관계를 개선하겠다는 의지를 공공연히 드러내기도 하였다.¹⁹⁾ 1994년 판문점 군사정전위에서 북한 대표단을 철수시키고 그해 5월 조

17) 김태현(2011), "비대칭 동맹에서 약소국의 자율성에 대한 연구: 2차 북핵 위기시 북중관계를 중심으로", 『신아세아』 18권 1호, pp.192.

18) 이정철 외(2013), 앞의 책, pp.230-232에서 내용 재구성함.

19) 강정일(2012), 앞의 논문, pp.141.

선인민군 판문점 대표부를 설치하여 중국에 대한 불편한 심기를 표출했다. 한동안 북중 간의 기류는 갈등양상을 보였지만 오바마 행정부에 들어와 미국이 아시아 회귀전략(pivot to Asia)으로 중국을 견제하며 동아시아에서 영향력을 확대하려하자 북한의 가치가 높아지면서 북중관계는 전략적 협력관계로 재정립되기 시작했다.

한중 수교 이후 8년만인 2000년 5월 남북정상회담을 앞두고 북한의 김정일이 중국을 방문하면서 중국과의 관계가 다시 회복되는 분위기로 흘렀다. 중국은 북한에 식량과 물자를 지원하였고 2001년 장쩌민 주석이 다시 북한을 방문하면서 갈등의 기간 10년 만에 전통적인 우호관계를 복원하였다.

하지만 북한의 핵문제는 어렵게 회복된 북중관계를 다시 갈등국면으로 접어들게 했다. 그동안 북한의 미사일 발사와 1·2·3차 핵실험에 대한 중국의 태도는 일관적이지 않았으며 여러 딜레마적 요소를 드러내는데 이러한 원인은 북한 핵문제를 양자 간의 문제가 아닌 미국과 주변국으로까지 확대되는 문제로 인식하였기 때문이다.

1993년 북한의 핵시설 사찰거부에 대한 중국의 반응은 북한의 주권은 존중되어야 하며 북한의 핵개발 의도는 재래식 무기개발의 한계로 인해 방어적 차원에서 이루어지는 것이기에 관련국들의 협상에 의해 해결되어야 한다는 우호적 입장을 취하였다. 하지만 북한이 2002년 고농축 우라늄을 이용한 핵개발 프로그램을 시인한 후 핵확산 금지조약(NPT) 탈퇴를 선언하고 국제원자력기구(IAEA) 사찰요원을 추방함으로써 위기를 조성하자 중국은 북한이 핵을 개발하는 목적이 방어적 수단으로 혹은 협상에서 유리한 위치를 차지하기 위한 협상의 기제가 될 수 있지만 실제로 핵보유를 기정사실화 하려는 의도도 포함되어 있다고 판단하여 적극성을 띄게 되었다.²⁰⁾

중국은 북핵문제에 대한 미국의 적대시 정책을 반대하고 1차 북핵 위기 시 다소 소극적 태도를 취한 반면 2005년부터 제기된 북한의 핵 보유설에 대해서는 우호적인 태도를 취하지 않았다. 그럼에도 불구하고 2006년 북한 핵실험에 대해 UN이 제재결의안 1718호를 채택하자 군사적인 부분의 제재수단을 배제시켰다.

북한의 2차 핵실험에 대한 중국의 반응은 1차 때와는 달랐다. 중국의 대응은 북한은 주권 국가이며 유엔회원국으로 존중받아야 한다고 북한을 옹호하는 입장도 동시에 표명한 것이다. 유엔 안보리 제1874호 결의안 통과와 담화문에서는 북한의 행동에 대한 평가내용 중 제 1차 핵실험 시 북한을 비난하는 용어로 쓰였던 제멋대로 라는 표현이 사라지고 제재보다는 평화적인 대화를 해결방안으로 제시하였다.²¹⁾

2차 북핵 위기 시 중국의 대북정책은 북한 핵문제는 대미 협상용이라는 전제하에 6자회담에서 평화적으로 해결하는 동시에 북한에 대한 경제지원을 확대하고 중국식 개혁개방을 통해 북한에 대한 정치적 영향력을 강화시켜 나가겠다는 것이 중국의 북핵문제 해결에 대한 접근법이었다. 북한은 중국의 이러한 전향적 태도에 대해서 의심을 품게 되었으며 북중 동맹체제에 대한 회의감을 가지게 되었다. 이 때문에 북한은 6자회담과 같은 다자주의보다는 북미 양자구도를 선호해왔다.²²⁾

북한 핵문제에 대해 중국이 가장 우려하는 부분은 북미관계이다. 북미관계 악화는 북중조약의 자동군사개입 조항이 여전히 유효한 관계로 북한 전쟁 시 중국이 개입될 가능성을 높인다. 따라서 중국으로서는 이를 막고 평화적인 해결방법을 찾고자 하는 것이다.

20) 강정일(2012), 앞의 논문, pp.142.

21) 강정일(2012), 위의 논문, pp.144~145.

22) 김태현(2011), 앞의 논문, pp.201.

중국은 1차 북핵 위기와는 달리 적극적인 태도로 전환하고 대북실득과 압력을 통해 북한의 강경한 입장을 제어하는데 개입하였다. 중국의 변화된 태도는 국력신장에 합당한 국제적 지위와 영향력을 확보하고 미중관계의 강화에 대한 필요성을 느끼게 되었기 때문이다. 북한이 핵개발을 통해 미국을 자극하여 동북아 안정을 위협하는 구도로 몰고 가는데 대해서 중국은 몹시 불안해했다. 이는 중국의 경제발전을 위한 평화적 대외환경 조성에 정면으로 대치되는 일로써 북한의 핵개발을 막기 위해서 중국은 경제 지원책을 활용해 북한체제의 존속을 지원해 주었다. 중국이 미국과의 적극적인 관계를 유지하고자 했던 또 다른 요인 중의 하나는 미국이 대테러전 수행의 일환으로 북한에 대한 무력 사용 가능성이 증가하자 북핵 위기에 적극 개입하여 외교적으로 평화로운 해결책을 찾는 것이 국가이익에 가장 득이 된다는 결론을 도출하게 되었다. 중국이 북핵 해결에 대한 적극적인 의지를 피력하였고 이것이 대미 관계의 개선이란 맥락에서 수행되었다는 점은 북한에게 매우 위협적인 변수로 작용했다. 2차 북핵 위기 시 형성된 미중간의 긴밀한 협력관계에 대해 북한은 불안해했다. 왜냐하면 북한은 세력 균형적 대립구도 속에서 자국의 전략적 위상을 제고시키는 것이 북한체제의 정치적 심리적 안전판이 된다고 판단했기 때문이다.²³⁾

제2차 북핵 위기 시 중국은 핵문제를 해결하기 위한 압박조치로 북한으로 공급되는 송유관을 차단시켰다. 북한은 2003년 4월 개최된 북·중·미의 3자회담에서 핵개발 사실을 미국에 먼저 통보하였고 2006년 10월 2차 핵실험은 중국보다 러시아에 먼저 통보하였다.

중국의 대북정책은 비핵화와 북한정권의 유지라는 모순되는 두 가지 목표를 동시에 추구하는 가운데 전개되는 것이며 이러한 상황에서 중국의 대북 영향력은 구조적인 차원에서 제한적일 수 밖에 없었다. 중국은 북핵 위기를 통한 동북아의 위기조성과 긴장은 반대하면서 미국에 의한 체제전복과 같은 사태는 원하지 않았다. 중국이 북한에게서 가지는 지정학적인 이익, 즉 중국의 대외안보 확보를 위한 완충지와 교두보로서의 역할을 중국지도부는 너무나 잘 알고 있기 때문에 북한의 체제조정에 노력을 아끼지 않는 것이다. 북한은 바로 이러한 중국의 전략적 딜레마를 인지하고 미중관계를 이간질함으로써 동북아의 국제관계의 불확실성을 높여나가는 전략을 구사했다.²⁴⁾

천안함 사건과 연평도 포격 이후 한반도에 긴장국면이 조성되고 한미, 미일 군사동맹이 강화되자 중국은 한중관계 악화에 대한 우려와 함께 북한 감싸기를 하면서 정치경제적 자구책을 강구하게 된다. 당시 김정일의 병세 악화로 북한정권의 불안정에 대한 우려가 가장 큰 원인으로 작용하였다. 북한이 김정은을 후계구도로 정하자 중국은 이를 적극 지지하였고 양국의 우호협력관계를 지속하면서 경제협력을 이어나갔다. 중국 동북진흥계획의 일환인 창지투(長吉圖) 개발계획과 신의주와 나선지역의 경제특구개발, 신암록강 대교 건설 등 양국의 경제협력과 지원이 본격화되었다. 하지만 경제협력에 있어 광물자원 중심의 교역확대는 북한의 귀중한 자원만 유출시키는 비효율적 구도를 보이면서 또 다른 마찰의 원인이 되었다.

2013년 북한의 3차 핵실험은 북중관계를 다시금 갈등국면으로 치달게 했다. 김정일 사후 김정은 체제의 안정화를 우선시하고 북한의 동향을 주시했던 중국으로서는 북한의 공세적인 행위와 공격적 태도에 노골적으로 불만을 드러냈다. 북핵문제로 인해 중국에서는 북중 조약을 수정하거나 폐기해야 한다는 주장도 나왔다.

극도의 갈등양상을 보였던 북중관계는 2013년 5월 최룡해 특사가 중국을 방문하면서 다시 안정되기 시작했다. 시진핑 주석은 "한반도 비핵화와 평화안정은 모두가 바라는 바이며 대

23) 김태현(2011), 앞의 논문, pp.198~199.

24) 김태현(2011), 위의 논문, pp.202.

세가 기우는 방향이다. 중국의 입장은 심분 명확하다.”며 북한의 태도변화를 직접적으로 요구하는 동시에 6자회담 재개를 통해 문제를 해결해야 한다는 입장을 밝혔다. 이에 최룡해 특사는 “조선은 관련 각국과 공동으로 노력하고 6자회담 등 다양한 형식의 대화와 협상을 통해 문제를 타당하게 풀길 바란다. 또 조선은 한반도 안정과 평화를 위해 적극적인 노력을 할 것이다.” 라며 비핵화와 관련한 분명한 입장을 밝히지는 않았지만 대화국면으로 전환하겠다는 분명한 의지를 표명했다. 이를 계기로 중국은 한반도 및 북핵문제와 관련해 다시 균형적 태도를 취하기 시작했다.²⁵⁾

중국은 북한의 핵실험에 대해 경제적 유인책과 제재를 동시에 실시하였다. 즉 비핵화 협상을 유도하기 위해 경제협력과 원조를 제공한 반면 핵협상에서 마찰이 생길 때마다 그에 따른 경제제재 조치를 단행했다. 당근과 채찍을 동시에 안겨준 중국의 대응결과는 결국 북한 감싸기로 결론이 난다. 왜냐하면 중국이 취한 제재조치가 상당히 제한적이고 미온적이기 때문이다.

그 내용을 보면 중국은 우선 UN 경제제재²⁶⁾에 대한 대북제재 결의안의 내용을 약화하려 하였다. 결의안에 관한 논의과정에서 핵에너지를 평화적으로 사용할 북한의 권리를 옹호하는 한편 결의안이 북한의 발전과 정상적인 교역을 저해하거나 북한에 대한 인도적 지원을 방해하는 안 된다는 입장을 거듭 표명하였다. 그리고 무엇보다 북한에 대한 군사력의 사용 및 위협을 절대 금지하고자 하였다. 이러한 노력의 일환으로 1차 핵실험 후에는 북한의 핵실험에 대한 징계조치는 단호하지만 건설적이고 적절하며 신중해야 한다는 입장을 고수하며 결의안에 UN헌장 7조에 의거한 군사제재를 포함하는 것에 반대하였다. 2차 핵실험 후 UN 안보리에 제출한 대북제재 이행보고서에서도 중국은 대북제재 결의의 이행은 북한의 발전과 건설 그리고 외부와의 정상적 교류 및 인민의 정상 생활에 영향을 주어서는 안 되고 각국과 북한 간 정상적 관계에도 손해를 끼쳐서는 안 된다고 역설하였다.²⁷⁾

중국은 제재결의안을 이행하는데 있어서도 미온적이었다. 선별적으로 최소한도로만 이행하는 접근법(minimalist approach)을 취한 것이다. 중국 정부는 북한의 핵·미사일 프로그램과 직접 관련된 제재는 이행했으나 이중용도 물품의 수출은 엄격히 규제하지 않았다. 중국을 통한 사치품의 수입을 철저히 차단하지도 않았다. 그리고 대북 무역 및 투자를 늘림으로써 간접적으로 UN 경제제재의 효과를 반감시켰다. 중국은 석유, 식량, 소비재의 공급을 계속했다. 대북 직접투자에도 나서면서 나선특구와 황금평, 위화도 특구의 공동 개발관리에 합의하고 도로 등 인프라의 건설 및 보수사업에 참여하고 각종 광산의 개발도 지원하였다. 이 같은 제한적인 압박 조치조차도 북한 핵실험 이후에야 본격적으로 시작되었으며 그 전에는 설득과 긍정적 유인 위주로 북한 핵개발에 대한 제지시도가 이루어졌다. 북한 비핵화를 위한 중국의 군사적 조치는 매우 미미했다. 2003년 3월 북한의 무기 및 군사장비 지원 요청을 거부하고 같은 해 8월 북중 국경지대에 수천 명의 병력을 배치한 것이 실질적 군사조치의 대표적인 예이다. 이렇듯 중국은 북한을 제지하기 위해 별다른 군사조치 없이 제한적 경제수단과 외교적 수사만을 활용하였다.²⁸⁾

25) 이정철 외(2013), 앞의 책, pp.247.

26) 중국은 북한의 핵무기와 탄도미사일 개발을 저지하기 위한 UN 안전보장이사회의 제재결의안에서 2006년 7월 미사일 시험에 대한 UNSCR 1695호, 동년 1차 핵실험에 대한 1718호, 2009년 2차 핵실험에 관한 1874호, 2012년 12월 미사일 시험에 관한 2087호, 2013년 2월 3차 핵실험에 대한 2094호에 찬성하고 이들 제재결의안에 대한 이행 의지도 피력하였다. 이동선, “동맹국 제지의 이론과 실제: 북중동맹 사례”, pp.19.

27) 이동선(2004), “동맹국 제지의 이론과 실제: 북중동맹 사례”, 『국제관계 연구』 제19권 제1호, pp.19~20 재인용.

28) 이동선(2004), 위의 논문, pp.20~21에서 재인용.

4. 정치학적 함의

1) 북·중 동맹의 시사점

한중수교와 1·2·3차 북한 핵문제 위기로 인해 북중 양국은 갈등과 회복을 반복하는 양상을 보였다. 북한의 3차 핵실험 이후 현재 북중관계는 표면적으로는 갈등이 소강상태에 있는 듯하다. 하지만 양국관계가 회복되고 있다기보다는 관망 추세이며 갈등 회피의 단계로 보는 것이 더 적절하다. 사실상 동맹관계를 벗어난 북중관계가 명분상 전략적 협력관계로 발전 없는 정지 상태에 머물러 있는 것이다.

탈냉전기 들어서 북중관계 변화에는 많은 외부 변수들이 작용했다. 그 가운데 한국요인과 미국요인은 북중관계를 심각한 갈등국면으로 치닫게 하는 요인이 되었다. 약소국인 북한의 공격적 핵실험 감행은 동맹 약화의 원인을 제공하였고 북중관계의 균열을 초래했다. 냉전기 체제에서 중국과 북한의 동맹 요인에는 소련과 미국이라는 강대국이 자리하고 있었다. 중국은 소련이라는 사회주의 강대국에 대응해야 했고 북한은 한국을 대신하고 있는 미국이라는 강대국에 대응해야 했다. 이러한 현실에서 양국은 필요충분조건에 의해 동맹이라는 선택을 할 수 있었다. 하지만 탈냉전기 변화된 국제체제에서 북한과 중국의 동맹관계를 지속시킬 수 있는 명분은 사라졌다. 중국의 개방화에 따른 실용주의 노선추구는 오히려 갈등만 야기한 부분이 많았다.

동북아의 패권주자로 급부상한 중국의 지위상승은 더 이상 이전의 중국의 모습을 원하지 않았기에 중국 스스로도 변화의 추세에 적응해야 했다. 사회주의 강대국 중국은 동아시아에서 미국의 패권을 제지해야 하고 대국으로서 국제사회에서 이미지도 신경 써야 한다. 한반도의 평화를 위해 나아가서는 동북아의 평화를 위해 북한을 관리해야 하며 한국과의 협력관계 유지도 소홀히 할 수 없다. 미국에게 신행대국관계를 제안하고 협력과 경쟁을 통해 경제대국으로 성장하려는 의지는 중국의 실리주의적인 모습을 잘 보여주지만 늘 그랬듯이 도광양희(韬光養晦)와 같은 전략으로 경계와 개방을 동시에 구사하고 있다.

북한은 약소국이지만 탈냉전기 들어서 공격적 군사력과 공격적 의도가 강하게 나타나는 모습을 보인다. 미국에 대응해 핵무기라는 카드를 사용하면서 중국과의 관계에서도 일반적인 약소국과 강대국 간에 성립되는 동맹의 기준을 벗어났다.

이근욱(2009)은 왈트의 위협균형 이론에 다음과 같은 문제점을 지적했다. 국가의 상대적 힘과 정치적 의도 사이에 존재하는 상관관계를 볼 때 상대적 힘이 의도변화를 초래할 수 있다는 것이다. 어떤 국가의 상대적 힘이 증가하면 그 국가의 의도가 공격적으로 변화하는 경우가 있다. 약소국은 자신의 안전을 위해서 방어적인 의도를 가지지만 강대국으로 부상하면서 공격적 의도를 가지게 되며 팽창을 시도할 수 있다.²⁹⁾ 약소국인 북한의 공격적 군사력과 그 의도는 누구에게 적용되는 것인가? 한국을 겨냥하고 있다면 군사력을 증강하고 공격적 의도를 표시하면서 북한이 얻고자 하는 것은 무엇인가? 중국이라고 예외적일 수는 없다.

북한의 3차 핵실험은 단지 한국만을 겨냥한 것이 아니라 미국과 중국을 동시에 겨냥한 것이었다. 북한의 핵실험은 한국, 미국, 중국의 새 지도자들을 향한 무력도발이었던 셈이다.³⁰⁾ 현재 국제적 고립감에 휩싸여 고성낙일(孤城落日) 상태인 북한의 위협적인 태도는 향방을 예측할 수 없다. 중국은 북한의 핵이 대미 협상용이라고 스스로 위안하지만 위협적인 국가에

29) 이근욱(2009), 앞의 책, pp.135.

30) 박병광(2013), "북한의 3차 핵실험과 중국의 대북정책 변화", 『KDI 북한경제리뷰』, pp.24.

서 보여주는 잠재적인 위협요인을 간과해서는 안된다. 중국과 국제사회로부터 고립된 북한이 최근 러시아로 선회하면서 그 돌파구를 찾는 것은 다행스러운 일인지도 모른다. 경제적 측면에서 러시아와 손을 잡고 교류를 확대시키고 있지만 중국 입장에서 볼 때 북한의 이러한 외교노선이 그리 반가운 일은 아닐 것이다. 한때 미국에 대응해 중국의 힘을 필요로 했던 북한이 중국과 러시아 사이에서 줄타기 외교를 하는 것은 중국을 더욱 곤혹스럽게 하는 일이기 때문이다.

북한의 전략적 가치와 경제적 유용가치는 중국으로 하여금 지금까지 북한을 포기하지 않고 동맹관계든 전통적 우호협력관계든 지속시키게 하는 요인이 되었다. 하지만 북한이 이렇듯 다자외교 추세로 방향을 선회하게 되면 중국의 북한에 대한 영향력은 그만큼 감소하게 될 것이다. 아직은 북한의 태도가 미미하고 러시아 또한 중국의 아시아에서 지위와 역할을 인정하지만 러시아의 궁극적인 목표가 무엇인가에 따라 중국에게는 상당한 부담으로 작용할 것이다.

2) 북·중 동맹의 유지와 정치적 이념

왈트는 원조나 국내적 침투, 정치이념 등은 동맹 형성에서 효과가 없으며 동맹 형성의 원인이 아니라 결과라고 보았고 동맹이란 안보를 위한 수단이므로 원조나 정치이념은 영향을 미치지 않는다고 주장했다. 동맹은 쉽게 변화하며 필요한 경우 언제든 깨질 수 있기 때문에 원조를 통해서만 강력한 동맹을 구축할 수 없고 원조는 동맹의 결정 요인이 아니며 원조로 동맹을 유지하려는 정책은 잘못된 정책이라는 것이다. 왈트는 상대국가의 국내정치적 세력을 변화시켜 우호적인 세력의 집권을 유도하고 이를 통해 동맹을 형성하는 방식은 성공하지 못한다고 본다. 흔히 국내적 침투라고 불리는 이러한 정책은 널리 사용되지만 효과가 없다고 지적한다. 정치이념에 대해서도 효과가 없다고 보았다. 동일한 이념을 표방한다고 해서 동맹국으로 발전하지 않으며 협력하지도 않으며 민주주의 국가들 사이의 동맹은 동일한 정치이념의 결과가 아니라 동일한 위협에 직면하고 있기 때문에 나타난 현상이고 동맹국의 이념이 유사한 것은 논리적으로는 무의미하며 우연이라고 평가한다.³¹⁾

원조는 자동적으로 동맹의 이유가 되지 못하며 특정조건에서 동맹을 야기한다. 강대국의 원조의 수준은 제후의 다른 동기들, 즉 공동의 위협이나 이념적 친화성 등이 현존할 때 더 높아지지만 정치적 기대격차가 발생하면 효과적인 동맹을 형성하기 어렵다. 원조의 정치적 영향력은 피원조국에게 대안이 존재할 경우 감소하며 반대의 경우도 성립된다.³²⁾

이와 같이 일반적인 동맹이론에 대한 해석이나 왈트가 주장하고 있는 원조보다 안보가 우선되어야 하며 원조는 정치적 목적을 달성하기 위한 수단으로 보는 견해는 타당성이 있지만 북한의 경우 동맹의 결과로 출현하는 원조나 정치적 이념은 동맹을 형성하고 유지시켜준 근간이었기 때문에 그 중요성을 소홀히 할 수 없다. 이것은 동맹형성 초기 특수한 사회적 배경이나 정치사상적 이념과 연결되는 문제로 민주주의 국가들에게서 나타나는 동맹관계와는 상이한 개념으로 해석할 필요성이 있다.

(1) 동맹 유지에 대한 질문

북·중 양국이 수교를 맺은 이래 북한은 지금까지 중국으로부터 군사적, 경제적 원조를

31) 이근욱(2009), 앞의 책, pp.132.

32) 이정철 외(2013), 앞의 책, pp.34.

받아왔다. 첫째, 북중관계를 유지시키는 것은 동맹이 아니라 국가정책인가? 둘째, 원조가 동맹의 선결조건이 되지 않는다면 북중 동맹 해체는 양국 관계유지에 아무런 영향을 미치지 않는 것인가? 셋째, 중국의 군사적, 경제적 원조는 북중 동맹을 유지하는데 중요한 역할을 하는가?

한국전 당시 북한을 도와 중국의 군사적 지원이 있었고 이는 동맹 형성에 중요한 영향을 미쳤다. 원조를 동맹의 결과로 보고 북한에게 적용하다는 것은 북중 동맹관계의 역사적 상황을 이해했을 때 다소 의문점이 생길 수 있는 문제이다. 즉 북중 양국 관계에서 원조를 국가정책 차원으로 보아야 하는 것인가에 대해 질문을 던질 수 있다. 북중 양국이 동맹관계를 맺은 이래 중국의 경제적, 군사적 원조는 상당했다. 현재 핵협상에서 북한이 원하는 것도 체제보장과 경제적 원조이다.

북중 간의 동맹을 이해하기 위해서는 북중 원조의 상관관계를 파악해야 한다. 이것은 중소 분쟁 시기 북한이 중국과 소련 사이에서 등거리 외교를 하면서 취한 전략과 관련이 있는 것으로 서두에서 거론하였지만 간략하게 이 시기 북중 간의 원조정책을 들여다보기로 한다.

한국전 이후 북한은 중국과 소련 사이에서 원조를 받아들였다. 전후 복구기에 중국은 명분상 정치적 목적을 배제하고 북한과 우호관계 목적을 두고 국제주의 의무에 의해 북한에 원조를 제공하였다. 하지만 당시 중국과 소련의 경제적 편차가 컸고 중국은 북한이 원하는 군사적 원조나 증공업 분야의 원조를 제공할 수 없었다.

북한은 중국과 대치하고 있는 소련에게서 이와 같은 부분을 충족시켰다. 중국의 원조는 소련에 미치지 못했지만 중국은 북한의 전략적 가치를 소련에 양보할 수 없었다. 중국은 자국의 경제적 손실을 감수하고라도 북한에 대량의 원조를 제공하였고 북한에 대한 영향력은 점차 확대되었다. 그 결과 1960년대 초반 북한이 친중 성향으로 돌아섰지만 중국의 원조가 한계가 있었고 정치적인 이유로 다시 친소 경향으로 선회한다. 하지만 친소경향은 오래가지 못했고 1970년 이후부터 북중관계가 회복되면서 중립적인 태도를 유지하게 되었다. 이렇듯 중국의 원조는 북한으로 하여금 소련 편향에서 중국으로 기울게 하는 중요한 역할을 하였다.

북한은 중국과 소련의 대치상황을 잘 이용하였고 원조를 받으면서도 제멋대로 식의 태도를 보였다. 무리한 원조 요구나 무역관련 협정을 준수하지 않았으며 차관을 상환하지도 않았다. 북한은 중소관계의 협상 면에서 유리한 위치에 있었기 때문에 중소 양국은 북한에게 그 어떤 제재조치도 취할 수가 없었다.

중국입장에서도 북한에 대한 원조로 얻은 성과는 적지 않았다. 친소 성향을 보였던 북한을 움직여 친중 성향으로 선회하게 함으로써 중국의 안보를 위협하는 세력에 편입되는 것을 막고 동시에 북한에게 영향력을 행사한 것이다. 이것은 북한의 전략적 가치를 소련에게 넘겨주지 않으면서 소기의 정치적 목적을 달성했다고 볼 수 있다.

중소 분쟁 이후에도 중국의 북한에 대한 원조는 지속되고 있다. 중국은 중미 수교나 한중 수교를 전후로 북한의 반발을 잠재우기 위해 원조를 제공하였고 미국의 등장을 의식해 북한과 우호협력적인 관계를 유지하기 위해 원조를 제공하기도 하였다. 또한 안정된 북한체제를 위해 원조를 제공하고 있다. 북한은 중소 분쟁시기처럼 이러한 점을 잘 활용하여 미국과의 관계개선을 도모하고 있다. 이처럼 중국의 원조는 북한에게 유리한 면이 있지만 원조가 더욱 효과를 보기 위해서는 중국의 장기적인 대책이 필요하며 중국에 대한 근본적인 인식을 개선시키는 것이 선행되어야 한다.

(2) 정치이념과 동맹관계에 대한 질문

북중 양국은 동일한 이데올로기적 정치이념에서 동맹관계를 형성했다. 첫째, 정치이념은 동맹형성에 영향을 미치지 않았는가? 둘째, 북중 양국은 동아시아의 사회주의 국가로 동질적인 정치이념을 공유하고 있는가?

본래 마르크스주의는 자본주의를 분석하고 자본주의를 전복하여 사회주의·공산주의 사회를 건설해야 한다는 이론이며 이 이론을 실현하기 위해 출현한 것이 공산당이라고 볼 수 있다. 소련에서는 1917년 10월 볼셰비키 혁명을 통해 사회주의 정권을 수립했으며 세계 공산주의 운동의 중심이 되었다. 소련 사회주의 국가의 출현으로 세계 여러 나라들에서 공산당들이 조직이 되고 사회주의 공산주의 사상이 세계적 규모로 급격히 확대해 나갔던 것이다. 2차 대전 이후 소련군이 진주한 동구권에서는 예외 없이 사회주의 정권이 수립됨으로써 사회주의 진영이라는 하나의 세력권이 형성되기에 이른다. 그 후 중국, 북한, 쿠바, 베트남 등 후진국들에서도 사회주의 정권이 수립됨으로써 사회주의권 세력은 급격히 확대되었다.³³⁾북한의 경우 공산주의 이데올로기 이념의 동질성은 북중 동맹을 형성하는데 적지 않은 영향을 미쳤다. 만약 북한이 자유주의 국가로 민주주의 이념을 지니고 있는 국가였다면 중국과 수교를 맺고 동맹관계를 형성하는 것은 불가능했을지도 모른다.

북한은 사회주의 건설을 목표로 프롤레타리아 독재를 행하는 가운데 일련의 계급정책을 추진해 왔다. 북한에 있어서 계급정책은 사회주의 건설에 있어 가장 핵심이 되는 사회주의 혁명 그 자체를 의미하는 것으로서 북한은 사회주의 건설을 사회전체의 이념적 목표로, 착취계급을 청산하고 마르크스 레닌의 프롤레타리아 독재 이론에 입각하여 전 인민을 노동계급화 하려는 계급정책이 혁명의 중요한 부분이었다.³⁴⁾북한에게 프롤레타리아 정치이념은 동맹의 결과적 요소가 아니라 동맹을 맺게 한 주된 원인으로 작용했다.

소련 및 동구에서의 개혁은 비록 그것이 경제적 비능률과 부패를 초래한 구 체제가 보다 나은 삶의 조건을 열망하는 국민들의 욕구분출에 대응하는 과정에서 나타났으나 결국 정치적으로는 개혁이라기보다는 구 체제의 몰락을 전제로 한 새로운 체제의 건설로 발전하였기 때문에 변화의 성격을 지니고 있는 반면, 경제적으로는 사회주의의 포기가 아니라 자본주의적 요소를 도입함으로써 변화라기보다는 개혁의 성격이 강하다. 그러나 중국은 정치적으로는 사회주의 체제의 고수를 위한 정치안정과 경제적인 개혁과 개방을 추진하는 점에서 동구형 변화와 상이하다. 동구권 변화는 사회주의 체제에 대한 근본적인 인식의 변화라 할 수 있고 중국의 개혁개방 정책은 기존의 스탈린적 사회주의에 대한 질적 변화라 할 수 있다. 중국의 경우 중국식 사회주의 건설을 표방하게 되었는데 이는 한마디로 말해서 사회주의 시장경제를 바탕으로 한 사회주의 건설 모델이라고 볼 수 있다. 따라서 종래의 마르크스 레닌주의와 모택동 사상을 지도사상으로 해야 한다는 입장은 공식적으로는 재확인되고 있으나 중국사회에서는 이데올로기보다는 실용주의라는 방향으로 변화되어가고 있는 것이다.³⁵⁾결국 중국 개방화에 따라 이념추구보다는 노선변경에 집중한 결과 북중관계가 갈등을 보이기 시작했으며 이것은 동맹이 약화되는 주된 원인으로 작동했다.

그 이전에 실질적인 양국의 이념적 노선변경은 중소 분쟁 이후부터 시작되었다. 중국은 모택동 사상을 상대적으로 중요시하게 되었으며 북한은 주체사상이라는 이론이 지도사상으로 등장하게 되었다. 김정일은 이데올로기의 퇴조와 동구공산권의 몰락에서 파급되는 영향을 북한사회가 충격적으로 받아들이지 않도록 주체사상을 바탕으로 인민대중 중심의 우리식

33) 신영석 외(1992), 「북한 오늘과 내일」, (서울: 평화), pp.17.

34) 신영석 외(1992), 위의 책, pp.46.

35) 신영석 외(1992), 위의 책, pp.16~22.

사회주의, 군민일치 사상 등을 제시하였다.³⁶⁾

이와 같이 북중 간의 이데올로기적 이념의 변화가 동맹관계 약화 현상을 초래하게 된 것은 과거 동질적 이념의 공유로부터 각자의 노선을 만들어 가면서부터이다. 시대의 흐름에 편승해 현재 중국과 마찬가지로 북한 역시 개혁개방화 길로 가야하지만 과거의 이념에 치중해 아직 변화의 단계로 가지 못하고 있기 때문에 노선의 이질성 현상으로 인한 간극이 확대되고 있는 것이다.

이러한 현실에도 불구하고 과거 북중관계를 유지시켜주는 동질적 정치사상 이념이나 원조가 없었다면 양국의 오랜 관계 유지는 동맹이 아니라 국가 정책적 차원에서도 어려웠을 것이라는 것이 본 논의의 주장이다. 왜냐하면 정치사상적 동질성은 양국을 연결시켜주는 초석이었기 때문에 그 비중이 너무 컸고 이러한 이념이 부재했다면 알맹이 없는 형식에 머물러 지금보다 훨씬 빨리 동맹관계가 해체됐을지도 모른다. 지금까지 북중 양국이 전통적 우호협력관계를 유지하는 이유는 물론 북한의 전략적 가치가 우선일수 있겠지만 그 바탕에 동질적 이념이 자리하고 있었기 때문에 비록 양국이 많은 갈등을 겪으면서도 오랜 기간 끈끈한 인연을 이어갈 수 있었던 것이다. 따라서 북중 간의 공산주의 정치이념이나 경제적 협력 내지는 원조의 성격을 가볍게 치부하기에는 양국의 동맹 형성에 미치는 영향이 크기 때문에 그 중요성을 축소시킬 수 없는 것이다.

5. 결론

이 연구는 왈트의 위협균형이론에 따라 중국과 북한의 관계를 냉전기와 탈냉전기로 구분하여 분석하였다. 냉전 해체 이후 북중관계는 과거 정상적인 동맹관계에서 보여주었던 틀을 벗어나 전략적 협력관계를 이루고 있다. 북중관계의 변화여부는 향후 북미관계나 한중관계에도 영향을 미치고 한반도 평화와 동북아의 안정적 기조에도 작용을 할 것이다.

중국의 대한반도 정책은 기본적으로 한반도의 평화와 안정이며 한반도의 비핵화와 남북 간의 대화와 협상을 통한 자주적인 평화통일이다. 이러한 기본정책에서 중국의 위협 회피적 성향을 파악 할 수 있는데 중국은 한반도 정세를 불안하게 만드는 행위와 한반도의 안정을 저해하는 요인을 차단하고자 하며 한반도 안정에 대한 위협이 누구로부터 발생하든 단호하게 대처하겠다는 의지를 보여주고 있다.

왈트는 강력한 위협에 직면한 국가들은 동맹을 더욱 잘 준수한다고 보았다. 어떤 국가가 상대적 힘이 매우 크거나 지리적으로 인접해 있거나 공격적 군사력 또는 공격적인 의도를 가지고 있다면 동맹은 잘 작동한다고 보았다. 하지만 국가가 선택할 수 있는 균형유지 정책이라는 맥락에서 동맹을 분석하지 않고 단순한 동맹 형성에만 집중했고 이 과정에서 국내정치적 변수는 영향을 미치지 않는다고 보았다. 문제는 위협에 직면한 국가는 균형유지를 위해서 동맹을 통한 외부적 균형유지와 자체적 군사력 증강이라는 내부적 균형유지 가운데 하나를 선택하게 된다. 어떠한 정책을 선택하든 어느 정도의 비용은 지불해야 하지만 위협에의 대응이라는 동일한 목표를 달성하기 때문에 이 가운데 어떠한 선택을 할 것인지는 국내정치적 고려에 따라서 결정될 가능성이 크다.³⁷⁾

대부분의 동맹 형성과 해체에는 정치적 변수들이 상당한 영향을 미친다. 국가들이 동맹을

36) 신영석 외(1992), 위의 책, pp.29.

37) 이근욱(2009), 앞의 책, pp.136-137.

맺는 궁극적인 이유는 안보적인 문제와 직결되지만 결국 이것도 정치적인 맥락으로 해석이 가능하다. 북중 동맹이 시작된 계기는 중소분쟁으로 인한 정치적 전략에서 이루어졌으며 동맹관계가 해체된 원인도 사실상 정치적 문제와 연관이 있다.

이와 관련하여 북중 동맹 약화 원인을 중국에서 기인한 것으로 보는 견해는 어느 정도 타당성이 있다. 북중 동맹 갈등이 북한의 대중정책에 의한 결과라기보다는 동북아에서 중국의 세력이 확대되면서 대적할만한 위협세력이 부재한 상황에서 북한과의 동맹 필요성이 사라지게 되었다는 주장은 설득력을 지닌다. 이것은 북중 동맹 약화의 원인을 중국의 대외환경이나 대북정책의 변화에서 찾고 있는 것이다.

냉전기 체제에서 북중 양국은 정상적인 동맹관계를 이룰 수 있는 배경이 형성되었다. 중국은 정치적 환경이 북한과 비슷했고 공격적 군사력과 공격능력을 보유하고 있는 위협적인 국가였다. 북중 양국은 미국과 소련이라는 위협적인 나라에 대치해 동맹관계를 형성했다. 하지만 탈냉전기에서 약소국인 북한의 군사력은 성장하였고 공격력은 위협수준에 이르렀다. 이러한 조건은 자연스럽게 동맹관계의 질서를 무너트리게 할 수 있다. 그렇다 하더라도 북한이 공격적 군사력을 보유하고 위협적인 국가로 변했다고 해서 이것이 동맹관계 해체로 이어지는 것은 아니지만 실제로 북한은 이러한 군사력과 공격력을 과시하며 미사일 발사나 핵 실험을 감행하였기 때문에 스스로 동맹질서를 무너트린 것이다.

더욱 우려되는 점은 현재 북중관계를 예측할 수 없다는 것으로 중국과 미국, 한국 등과 갈등을 지속하고 있는 북한이 4차 핵실험을 단행할 경우 중국이 주장하는 한반도 평화는 요원한 문제일 수 있다. 그러한 경우 그야말로 건곤일척(乾坤一擲)의 상황이 되겠지만 북한도 더 이상 무모하게 핵실험을 해서는 안된다는 것을 인식하고 있을 것이다. 하지만 지금까지 행태를 보면 늘 예측불허의 행동을 해왔고 우방국인 중국을 고려하지 않은 무모한 행동을 해서 마찰이 끊이지 않았다. 북한 입장에서는 본인들의 의지를 관철시키지 못하면 현재 사용할 수 있는 핵카드를 쉽게 접지 않을 것 것이다.

중국에게 고립된 북한은 러시아나 미국 쪽으로 선회해 경제적 지원을 유도하려 할 수 있고 이미 그런 정황들은 나타나고 있다. 지금 상황으로서는 세계대국으로 성장한 중국이 지역적 범위를 초월해 국제적으로 영향력을 행사하려 하고 명분보다는 국가이익과 경제적 실익을 중시할 것이기 때문에 북한이 계속해서 핵문제로 국제적 갈등을 야기한다면 북중관계에도 부정적인 영향을 미칠 것이다. 또한 중국이 북한 핵문제에 대해 여전히 강경한 입장을 고수한다면 북중관계의 갈등은 한동안 지속될 것이다. 따라서 북중 간의 갈등회복은 상당한 시간과 노력이 필요한 문제로 접근하여야 한다.

【참고문헌】

- [1] 강정일(2012), “북중동맹의 공고성에 관한 연구”, 『전략연구』, 통권 제54호.
- [2] 이기현(2011), “중국의 대북정책과 북중동맹의 동학”, 『JPI정책포럼』.
- [3] 김태현(2011), “비대칭 동맹에서 약소국의 자율성에 대한 연구: 2차 북핵 위기시 북중관계를 중심으로”, 『신아세아』, 18권 1호.
- [4] 최명해(2008), “중국의 대미 데탕트 시도와 북중 동맹 관계의 재조명”, 『신아세아연구』 제51권 3호.
- [5] 이동선(2004), “동맹국 제지의 이론과 실제: 북중동맹 사례”, 『국제관계 연구』, 제19권 제1호.
- [6] 박병광(2012), “북중 동맹조약의 지속과 변화에 관한 소고: 한미 동맹조약에 대한 비교를 중심으로”, KDI 북한경제리뷰, 6월호.
- [7] 이상숙(2009), “1958년 북한주둔 중국인민지원군 철수의 원인과영향: 북한의 대중국 협력 확대와 대중동원 경제노선 강화를 중심으로”, 『북한연구학회보』, 제13권 제1호.
- [8] 박병광(2013), “북한의 3차 핵실험과 중국의 대북정책 변화”. 『KDI 북한경제리뷰』, 3월호.
- [9] 김준섭(2010), “북중 군사동맹 관계변화에 관한 연구:배경 및 성격을 중심으로”, 부경대학교 석사학위 논문.
- [10] 고수석(2008), “북한-중국 동맹의 변천과 위기의 동학: 동맹 이론의 적용과 평가”, 고려대학교 박사학위 논문.
- [11] 박경하(2008), “북핵문제 해결과정에서 나타난 북중 동맹관계의 변화에 관한 연구”, 연세대학교 석사학위 논문.
- [12] 김은비(2007), “탈냉전기 북중동맹의 결속력 변화 연구”, 연세대학교 석사학위 논문.
- [13] 임방순(2014). “중국의 대북한 원조에 관한 연구: 중소 관계변화의 연구”, 고려대학교 박사학위 논문.
- [14] 신영석 외(1992), 『북한 오늘과 내일』, (서울: 평화).
- [15] 이종석(2000), 『북한 중국관계: 1945~2000』, (서울: 중심).
- [16] 이근욱(2009), 『왈츠이후: 국제정치 이론의 변화와 발전』, (경기: 한울).
- [17] 이정철·백준기·김재관·이남주(2013), 『러시아-북한-중국 삼각관계의 전략적 함의: 미국요인과 한국에의 시사점』, 『전략지역심층연구』 13-11, (서울: 예당문화).
- [18] 이용인(테일러 워시번 엮음, 2013), 『미국의 아시아 회귀 전략』, (서울: 창비).

영호남출신 유권자의 정당선호 및 투표결정

지병근 (조선대학교)

I. 서론

이미 잘 알려져 있듯이 새누리당과 새정치민주연합은 각각 영남 및 호남 지역 유권자들의 일방적인 지지를 받아왔다. 제6회 지방선거에서도 양당은 각각 영호남 지역에서 거의 모든 광역 및 기초단체장은 물론 광역 및 기초의회의원을 당선시킬 수 있었다. 하지만, 이로 인해 영호남 지역은 또다시 일당이 지배하는 정당체제를 재구성함으로써 지방의회-지방정부 사이의 견제와 균형을 기대하기 힘들게 되었을 뿐만 아니라 양대 '지역정당'의 근거지라는 부정적 인식을 탈피하지 못하게 되었다.

이 연구는 제6회 지방선거에서 나타난 지역 유권자들의 정당선호와 투표결정에 관한 것이다. 특히, 이 연구는 영호남출신 유권자들의 정당선호도와 새누리당과 새정치민주연합 등 양대정당에 대한 투표결정이 거주지에 따라 얼마나 주목할 만한 차이가 있는지를 규명하는데 목적을 두고 있다. 그동안 상당수의 선행연구들은 역대선거에서 유권자들의 영호남 거주 및 출신 여부가 투표결정에 결정적인 영향을 미친다는 점을 제기해 왔다. 하지만, 이러한 노력에도 불구하고 영호남을 포함한 거주지와 출신지의 조합에 따라 나타나는 투표행태의 다양성에 대해서는 여전히 잘 알려지지 않고 있다.

이 연구는 한국사회과학데이터센터(KSDC)의 2014년 제6회 지방선거후 전국여론조사자료를 이용하여 거주지에 따라 영호남 출신 유권자들의 정당선호 및 투표결정이 얼마나 차이가 있는지 분석하였다. 이 연구는 영호남 출신 유권자들이 영호남지역 뿐만 아니라 수도권을 포함한 그 이외의 지역에서 차지하는 비중이 결코 적지 않기 때문에 이들의 투표결정이 선거결과에 상당한 영향을 미칠 수 있을 뿐만 아니라, 한국의 선거정치를 지배하고 있는 정당편향적 투표행태의 원인과 다양성에 대한 이해수준을 조금이나마 높이는데 기여할 수 있을 것으로 기대한다.

분석결과 이 연구는 영호남출신 유권자들이 타지에 거주할 경우 양대정당에 대한 선호도의 차이와 투표결정의 정당편향성이 완화된다는 점을 보여주었다. 아울러, 이 연구는 거주지에 따른 영호남출신 유권자들의 정당선호와 투표결정 사이에는 상당한 '불균형(disparity)'이 존재하며, 영남출신 유권자들에 비해서 호남출신 유권자들이 타지에 거주할 경우 양당에 대한 선호도의 차이가 더 많이 감소하지만, 투표선택에서는 타지에 거주하는 영남출신 유권자들만이 통계적으로 유의미하게 출신지에 거주하는 유권자들에 비해서 새누리당보다 새정치민주연합에게 투표할 가능성이 감소한다는 점을 밝혔다.

이 장의 II절에서는 선행연구들이 제시했던 영호남 출신 유권자들의 정당편향성에 관한 논의를 간략히 소개하고 이에 기초하여 영호남 출신 유권자들의 거주지 차이가 정당선호 및 투표결정에 미칠 수 있는 영향에 대하여 논할 것이다. III절과 IV절에서는 KSDC의 지방선거후 여론조사결과를 이용하여 거주지별 영호남출신 유권자들의 정치적 성향과 투표행태의

특성을 비교할 것이다. V절에서는 이 연구의 분석결과를 요약하고 그 함의에 대하여 논할 것이다.

II. 지방선거와 지역주의적 투표

1. 영호남 출신 유권자들의 정당편향성

한국의 지역주의에 관한 선거연구들은 영호남 유권자들의 투표행태에서 나타나는 정당편향성이 지역감정이나 지역정체성 혹은 지역정당·정치인에 대한 일체감, 지역정당 및 정치인에 의한 정치적 동원, 그리고 지역의 정치적 대표성 강화를 통한 사회경제적 이득에 대한 기대감 등에 기원을 두고 있다는 점을 제기해 왔다(조기숙 1997; 박상훈 2001; 김욱 2004a; 김욱 2004b; 최준영·조진만 2005; 하세현 2005; 김진하 2010; 강원택 2010; 지병근 2013). 다시 말해, 지역감정이 강하거나 지역정체성이 강할 경우 지역과 연고가 있는 정당이나 정치인에 대하여 느끼는 일체감의 수준이 높아지기 때문에 이들에 대한 투표 가능성이 증가한다는 것이다. 아울러, 지역감정을 자극하는 정치인의 선동이나 정당의 선거 캠페인에 의해서도 지역 유권자들이 설득되어 이들에 대한 지지를 선택한다는 것이다. 그리고 최근에는 합리적 선택이론에 기초하여 지역을 대표하는 정당이 집권할 경우 지역유권자들이 얻을 수 있는 사회경제적 이득이 증가할 것이라는 기대감 때문에 지역출신 혹은 지역을 대표하는 정당에게 투표한다는 것이다.

이러한 주장에 따르면 영호남에서 출신의 유권자들 가운데 타지로 이주한 이들의 경우 영호남지역에 거주하는 유권자들에 비해서 정당편향적인 투표의 강도는 약화될 가능성이 크다. 왜냐하면 이들은 지역정체성을 형성하거나 이를 유지할 수 있는 기회를 상실하거나 최소한 감소하기 때문이다. 아울러 이들은 출신지에 거주하는 이들에 비해서 지역정당 혹은 지역정치인들과 접촉할 기회가 적기 때문에 지역감정을 자극하는 정치정보에 노출될 가능성이 적다. 더구나, 영호남 출신이라고 해도 타지에 거주하는 이들은 출신지보다는 자신들이 거주하는 지역의 사회경제적 이익을 늘리는 데에 더 많은 관심을 둘 가능성이 있다. 영호남 출신은 아니지만 이들 지역에 거주하는 유권자들의 경우에는 영호남의 지역정체성을 채득할 수 있는 기회는 비록 적지만, 호남지역의 사회경제적·정치적 이익을 위해 정당편향성을 보일 가능성이 있다.

더 나아가 호남출신 유권자들을 예로 들어 이들의 정당편향성의 강도를 추정해보면, 아래의 표 1에서 보여주는 바와 같이, 이들 가운데 호남에 거주하는 이들의 새정치민주연합에 대한 편향성의 수준은 가장 높으며, 호남출신이지만 비호남 지역에 거주하는 이들, 비호남출신이지만 호남에 거주하는 이들, 비호남출신이며 비호남지역에 거주하는 이들이 그 뒤를 따를 것으로 예상할 수 있다. 영남출신 유권자들의 경우에도 거주지에 따라 이와 유사한 경향성을 보일 것으로 예상된다.

표 1 새정치민주연합에 대한 선호 강도 추정

| | | 거주지역 | |
|------|-----|------|-----|
| | | 호남 | 비호남 |
| 출신지역 | 호남 | 고 | 중고 |
| | 비호남 | 중저 | 저 |

하지만, 이러한 예상과 달리 영호남 출신 유권자들이 타지에 거주하더라도 고속도로의 확장과 KTX 도입을 비롯한 교통수단의 발달로 과거에 비해 어렵지 않게 고향을 방문할 수 있을 뿐만 아니라, 소위 '정보화 시대'에 빈번하게 동향인들과 온라인을 통해 접촉하거나, 미디어의 발달로 인해 지역감정을 자극하는 정치정보에 쉽게 노출될 수 있다. 아울러 이들이 향우회 등을 매개로 지속적으로 지역정체성을 유지할 수 있다. 그 뿐만 아니라, 영호남 출신 유권자들은 출신지에 거주하는 친인척, 특히 부모·형제의 경제적 상황에 민감하기 때문에 타지에 거주하더라도 출신지에 거주하는 이들과 유사한 정당편향적인 투표성향을 보일 가능성이 있다. 다시 말해, 거주지가 영호남출신 유권자들의 정당선호와 투표결정에 별다른 영향을 미치지 않을 수도 있다는 것이다.

이들의 투표행태와 관련하여 한 가지 더 주목해야 할 것은 영호남 출신 유권자들 가운데 타지에 거주하는 이들이 영호남에 거주하는 이들보다 정당편향적인 투표성향을 더욱 강하게 나타낼 가능성도 있다는 점이다. 영호남 출신이며, 이들 지역에 거주하는 유권자들의 경우 지극히 일부의 경합지역을 제외하면 각종 선거에서 새누리당 혹은 새정치민주연합의 후보가 당선될 것이 거의 확실시되기 때문에 투표에 참여할 의지가 약할 뿐만 아니라 지지하는 지역정당에 대한 불만을 표출하기 위하여 자신의 선호에 반하는 '항의투표(protest voting)'를 선택할 수 있다. 다시 말해 이들은 '순수투표(sincere voting)'로는 선거결과, 특히 선거구가 영호남 지역을 벗어나지 않는 총선과 지방선거에서는 거의 영향을 주지 못하기 때문에 자신이 가장 선호하는 지역정당에 대한 투표를 일시적으로 중단할 수 있다는 것이다.¹⁾ 이에 반해 선거결과가 불확실한 타지역에 거주하는 영호남 출신 유권자들은 이러한 경향성으로부터 자유로울 수 있다.

2. 영호남 출신 유권자들의 정당편향성의 차이

이미 수많은 선행연구들을 통해 호남지역 유권자들이 새정치민주연합으로 이어지는 민주당계 정당에 대한 일체감이 매우 강하다는 사실은 잘 알려져 있다. 호남지역을 대표하는 정치지도자였던 김대중에 대한 호남 유권자들의 애정이 그가 창당을 주도했던 여러 정당들과 그 후계정당들에 대한 일체감을 지속적으로 유지도록 만들었다고 할 수 있다. 아울러, 주목할 만한 경쟁세력의 도전이 부재한 상황에서 호남에서 장기간 일당주도의 정당체제를 지속한 것도 이러한 경향성을 강화시켰다고 할 수 있다. 비록 김대중의 정계은퇴에도 불구하고 민주당계 정당들이 지속적으로 추진했던 남북간의 화해와 민주주의에 대한 자유주의적 지향은 지역민들의 가치체계에 내면화되어 이들에 대한 높은 수준의 일체감과 지지를 재생산하고 있는 것으로 보인다(송근원 2006; 박경미·한정택·이지호 2012; 지병근 2014b).

영남지역 유권자들의 새누리당에 대한 일체감의 수준 또한 결코 이에 뒤진다고 보기 힘들다. 다만, 부산·울산·경남 지역 유권자들의 경우 지난 1990년 민정당, 통일민주당, 신민주공화당 등 3당이 합당하여 민자당을 창당하기 전까지 군부권위주의체제의 주요 지지기반이었던 대구·경북 지역과 달리 민주화 운동의 역사적 전통을 갖고 있으며, 새누리당이나 그 선행정당에 대한 일체감의 수준이 상대적으로 약하다고 볼 수 있다. 예를 들어 지난 제5회 지

1) 이와는 대조적으로 영호남 지역의 군소정당을 지지하는 유권자들은 '전략적 투표(strategic voting)'보다 순수투표를 수행할 가능성이 증가할 수 있다. 이에 대해서는 지병근(2014a)을 참조할 것. 다른 지역에 비해서 민주노동당과 그 후계정당인 통합진보당에 대한 지지가 호남에서 비교적 높게 나타나고 있는 것은 이러한 정치환경과 무관하지 않다(2014c).

방선거에서도 민주당의 김정길 후보가 부산시장선거에 출마하여 44.6% 득표하였으며, 무소속 김두관 후보는 경남도지사 선거에 출마하여 53.5% 득표로 당선되기도 하였다(중앙선거관리위원회, 역대선거정보).

현실정치(real politics)의 측면에서 영호남출신 유권자들이 전체 유권자들 가운데 차지하는 비중이나 이들의 정치적 응집력을 고려할 때 이들의 투표행태를 고찰하는 것은 한국의 선거정치를 이해하는데 매우 중요하다고 볼 수 있다(거주지별 영호남출신자들이 차지하는 인구비율은 부록 1-1, 부록 1-2 참조).²⁾ 하지만, 이러한 의의에도 불구하고 영호남출신 유권자들의 정치적 특성에 관한 체계적인 연구는 지극히 일부의 연구자들에 의해서만 진행되어 왔다. 예를 들어 김영태(2009)는 집합적 자료와 여론조사자료를 동시에 이용하여 1998년 제 15대 대선, 2002년 제16대 대선, 그리고 2007년 제17대 대선에서 수도권에 거주하는 영호남 유권자들의 투표행태를 비교분석하였으며, 영호남출신의 유권자 비율이 높은 곳에서 각각 한나라당과 민주당 후보의 득표율이 높았다는 점을 밝혔다(p. 72). 아울러 그는 1998년 이후 한나라당 후보에 대하여 비교적 일관된 지지성향을 보이는 영남출신 유권자들과 달리 민주당 후보에 대한 호남출신 유권자들의 지지성향은 약화되었으며, 이는 이들의 이념적 “중도화”와 함께 노무현정부에 대한 부정적 평가 때문이라고 주장하였다.

III. 영호남인의 정치적 선호와 이념적 성향

1. 영호남인의 정치적 선호

아래의 표 2는 KSDC의 지방선거후 여론조사결과를 이용하여 혐오-선호 차원에서 측정된 응답자들의 출신지별 정당 및 정치인에 대한 선호도(0~10, 11점 척도)를 보여주는 것이다. 이 표에서 잘 나타나듯이, 정당에 대한 선호도의 경우, 첫째, 전국적으로 다른 정당들에 비해서 새누리당에 대한 선호도(5.41)가 가장 높은 것으로 나타났다. 이는 새누리당에 대한 선호도가 높은 영남출신 유권자들이 전체 유권자들 가운데 차지하는 비중이 새정치민주연합에 대한 선호도가 높은 호남출신 유권자들에 비해서 훨씬 크기 때문에 당연한 것일 수 있다. 새정치민주연합에 대한 선호도(5.29)는 새누리당 다음으로 높았으며, 통합진보당(3.62), 정의당(3.59) 등이 그 뒤를 따랐다.

표 2 출신지별 정당 및 정치인 선호(0~10: 0=매우 싫어한다, 10=매우 좋아한다)

| | | 수도권 | 영남 | 호남 | 충청 | 기타 | 전국 |
|------|---------|------|------|------|------|------|------|
| 정당선호 | 새누리당 | 5.13 | 6.12 | 3.63 | 5.90 | 6.11 | 5.41 |
| | 새정치민주연합 | 5.73 | 4.49 | 6.78 | 4.91 | 4.84 | 5.29 |

2) 2014년 지방선거 시기 호남지역의 인구수는 526만 명으로 대구·경북지역(520만 명)보다는 약간 많지만, 부산·울산·경남지역(803만여 명)은 물론, 충청지역(530만여 명)보다 적다. 그런데, 유권자 수만 보면 호남의 유권자는 419만여 명으로 충청권(422만여 명)은 물론 대구·경북지역(422만여 명)보다 적다(부록 1-1). 2010년 기준 전국민(4,749만여 명)의 17.8%가 호남출신(847만여 명)이며, 29.9%(1,419만여 명)이다(KOSIS 국가통계포털, 부록 1-2). 영호남에 거주하는 유권자들과 타지에 거주하는 영호남 출신자들의 투표행태를 분석하는 것은 비록 엄밀하지는 않더라도 영호남의 ‘지역이익’을 통제함으로써 소위 ‘지역주의 투표’를 설명하는 여러 이론들 가운데 하나인 합리적 선택이론의 타당성을 평가하는 데 기여할 수 있을 것이다. 김영태(2009, 67)는 “지역주의 투표가 지역적인 경제적 이해를 반영하는 것이라면 출신자는 더 이상 유권자의 투표행태를 설명하기 어려운 요인이라고 볼 수 있다”고 지적하였다.

| | | | | | | | |
|--------|--------------|-------|------|-------|------|------|------|
| | 통합진보당 | 4.09 | 3.25 | 4.43 | 2.93 | 3.25 | 3.62 |
| | 정의당 | 4.05 | 3.17 | 4.30 | 3.11 | 3.19 | 3.59 |
| | 새누리당-새정치민주연합 | -0.59 | 1.62 | -3.15 | 0.98 | 1.26 | 0.12 |
| 정치인 선호 | 박근혜 | 5.73 | 6.81 | 4.23 | 6.87 | 6.40 | 6.08 |
| | 이명박 | 4.29 | 4.55 | 3.07 | 4.46 | 4.84 | 4.25 |
| | 문재인 | 5.47 | 4.57 | 6.56 | 4.70 | 4.95 | 5.18 |
| | 안철수 | 5.59 | 4.54 | 6.31 | 4.40 | 4.54 | 5.09 |
| | 김무성 | 4.95 | 5.44 | 4.29 | 5.03 | 5.35 | 5.04 |
| | 김문수 | 5.38 | 5.41 | 4.61 | 5.24 | 5.53 | 5.24 |
| | 정몽준 | 4.89 | 5.30 | 4.16 | 5.35 | 5.13 | 5.00 |
| | 손학규 | 4.88 | 4.59 | 5.75 | 4.65 | 4.79 | 4.89 |
| | 박원순 | 5.72 | 5.11 | 6.83 | 5.27 | 5.23 | 5.59 |

자료출처: KSDC 2014

둘째, 영호남을 제외한 지역출신의 유권자들 가운데 수도권 출신의 경우 새정치민주연합에 대한 선호(5.73)가 새누리당에 대한 선호(5.13)보다 더 높은 것으로 나타났지만, 충청지역 출신의 경우에는 그 반대였다. 그런데, 이는 이번 6.4 지방선거에서 서울을 제외한 인천과 경기 등 수도권 지역에서 새누리당의 광역자치단체장 후보가 당선된 반면, 충청지역의 모든 광역단체장 선거에서 새정치민주연합의 후보들이 승리하였다는 점을 고려할 때 정당선호도와 투표선택 사이에 상당한 괴리가 존재한다는 것을 보여준다는 점에서 주목할 만하다.

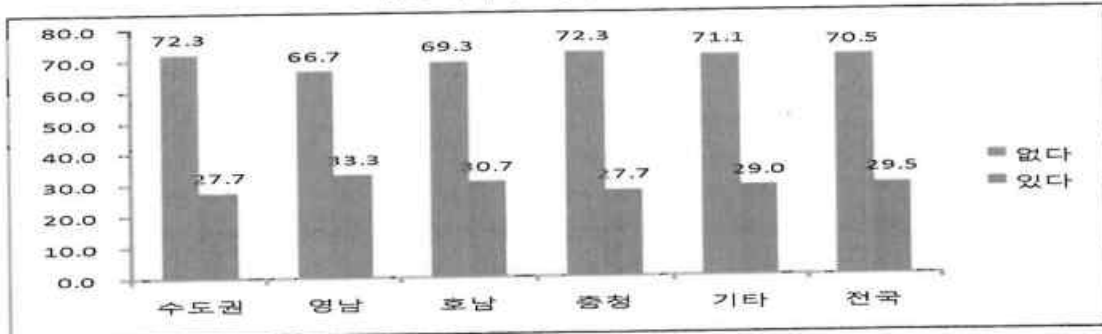
셋째, 새누리당과 새정치민주연합 사이의 선호도 격차는 호남출신 유권자들(3.15)이 가장 컸으며, 영남, 기타, 충청, 수도권 출신 유권자 순으로 나타났다. 호남출신 유권자들로부터 새누리당(3.63)은 통합진보당(4.43)이나 정의당(4.30)보다도 낮은 선호도를 얻는 데 그쳤다. 새정치민주연합에 대한 호남출신 유권자들의 선호도는 거의 7에 가까운 6.78이었지만, 새누리당에 대한 선호도는 전국에서 가장 낮았다. 양당에 대한 이 지역출신 유권자들의 선호도 격차는 3.15로, 영남출신 유권자들의 경우 1.62에 그친 것과 비교하더라도 상당히 크다는 것을 알 수 있다.

정치인에 대한 선호도에서도 호남에서 박근혜와 이명박에 대한 선호도는 전국에서 가장 낮은 반면, 문재인과 안철수에 대한 선호도는 가장 높았다. 차기 대통령 후보군에 속하는 정치인들에 대한 선호도를 보더라도 호남출신 유권자들 가운데 유력한 차기 대선 후보군에 속하는 김무성, 김문수, 정몽준과 같은 새누리당 소속 정치인들에 대한 선호도가 가장 낮은 반면, 손학규와 박원순과 같은 새정치민주연합 소속 정치인들에 대한 선호도는 가장 높았다. 이와는 대조적으로 영남출신 유권자들의 경우에는 박근혜에 대한 선호도는 6.81로 충청지역에서의 선호도(6.87) 다음으로 높았으며, 김무성, 김문수, 정몽준 등에 대해서는 모두 5.3 이상의 선호도를 나타낸 반면, 문재인, 안철수, 손학규 등 새정치민주연합 소속 정치인들에 대해서는 모두 4.6 미만의 선호도를 나타냈다. 다만, 영남출신 유권자들 가운데 이명박에 대한 선호도는 4.55에 불과한 반면, 박원순에 대한 선호도는 5.1에 달하였다.

그런데, 한가지 흥미로운 사실은 이처럼 새누리당과 새정치민주연합 소속 정치인들에 대한 지극히 편향된 선호에도 불구하고 영호남 유권자들이 각 정당이 지역을 대표하고 있다는 인식을 거의 하지 않고 있다는 점이다. 아래의 그림 2에서 잘 나타나듯이 영호남 지역의 유

권자들 가운데 “지역을 정치적으로 대표해주는 정당”이 있는지 여부를 묻는 질문에 대하여 긍정적으로 평가하는 이들은 매우 적었을 뿐만 아니라 다른 지역의 유권자들과 별다른 차이가 없었다.

그림 2 지역대표정당의 존재 여부



자료출처: KSDC 2014

비록, 영남지역에서 지역대표정당의 존재에 대하여 긍정하는 응답자들이 차지하는 비율(33.3%)이 전국에서 가장 높았으며, 그 다음이 호남(30.7%)이었지만, 다른 지역의 유권자들에 비해서 거의 차이가 없었다(전국 평균 29.5%). 이는 소위 '전국정당화'에 실패하여 '지역정당'에 머물고 있다고 비판 받아온 새누리당과 새정치연합이 자신들의 주요 지지기반인 지역에서도 정치적 대표성을 제대로 실현하지 못하고 있음을 시사해준다는 점에서 주목할 만하다.³⁾

2. 영호남인의 이념적 성향

영호남인들의 정당 및 정치인들에 대한 태도는 이들의 이념적 성향과 관련이 있을 수 있다. 응답자들이 자신을 스스로 평가한 이념적 성향에서 호남출신 유권자들(4.23)은 가장 진보적인 이념적 성향을 갖는 것으로 나타났다(0~10: 0=진보, 10=보수). 영남출신 유권자들의 이념적 위치는 6.19로 가장 보수적인 성향을 갖고 있는 것으로 나타났으며, 그 뒤를 기타지역, 충청, 수도권 등이 따랐다. 영호남 지역 사이의 이념적 성향 격차는 1.96이었다.

구체적인 이슈에 대한 태도를 살펴보면 호남인들이 다른 지역에 비해 비교적 진보적인 태도를 취하고 있음을 알 수 있다. 이 조사에 포함된 10가지 이슈들 가운데 호남인들은 한미 동맹을 더욱 강화해야한다는 보수적 주장에 대하여 가장 낮은 수준의 동의수준을 보였다. 이와 달리, 대북지원확대, 국가보안법폐지, 집회 및 시위의 자유를 최대한 보장할 것, 사형제 폐지, 경제성장보다 복지에 더 힘을 기울일 것 등과 같은 진보적 주장에 대한 동의수준은

3) 박근혜 대통령의 국정운영에 대한 평가 역시 지역별로 현격한 차이가 있었다. 부록 3에서 나타나는 바와 같이 호남지역에서 박근혜 대통령의 국정운영에 대하여 긍정적인 평가자의 비율은 불과 18.2%에 머물렀다. 이는 전국적으로 평균 47.6%(=43.5%+4.1%)의 절반에도 미치지 않는 것으로 현정부에 대한 호남지역민들의 부정적 태도를 잘 보여준다(부록 3 참조). 이에 비해서 영남지역의 경우 58.2%, 충청지역의 경우는 무려 65.4%가 박근혜 대통령의 국정운영을 긍정적으로 평가하는 것으로 나타났다. 세월호 사건에 대한 여당의 대응에 대해서도 호남지역민들의 부정적 평가는 두드러진다. 불과 12.5%의 호남응답자들이 여당의 대응에 대하여 긍정적으로 평가한 반면, 나머지 87.5%는 부정적으로 평가하였다. 이에 반해서 영남과 충청지역에서는 각각 19.2%, 36.6%의 응답자들이 긍정적인 평가를, 80.9%, 63.4%의 응답자들이 부정적으로 평가하였다.

다른 지역에 비해 현격히 높은 것으로 나타났다.

표 3 출신지별 이슈에 대한 태도와 이념적 성향

| 이슈(0~10: 0=반대, 10=찬성) | 수도권 | 영남 | 호남 | 충청 | 기타 | 전국 |
|-----------------------|------|------|------|------|------|------|
| 이념(0~10: 0=진보, 10=보수) | 5.25 | 6.19 | 4.23 | 5.86 | 5.99 | 5.55 |
| 한미동맹 | 5.76 | 6.23 | 5.59 | 6.44 | 6.10 | 6.02 |
| 대북지원확대 | 4.40 | 4.36 | 5.06 | 3.83 | 4.29 | 4.39 |
| 국가보안법폐지 | 4.48 | 4.12 | 5.23 | 3.30 | 4.19 | 4.27 |
| 집시자유최대보장 | 6.10 | 5.96 | 6.16 | 4.85 | 5.26 | 5.80 |
| 사형제폐지 | 4.07 | 3.92 | 4.65 | 3.23 | 3.01 | 3.90 |
| 경쟁력강화교육 | 4.85 | 5.46 | 5.16 | 5.37 | 5.31 | 5.22 |
| 복지>경제성장 | 5.11 | 5.53 | 5.68 | 4.57 | 5.08 | 5.25 |
| 기업자율성 | 4.68 | 4.73 | 5.07 | 4.45 | 4.91 | 4.74 |
| 고소득자추가징세 | 7.12 | 7.24 | 6.72 | 7.59 | 7.39 | 7.19 |
| 공기업민영화 | 4.51 | 4.27 | 4.93 | 4.17 | 4.95 | 4.48 |

자료출처: KSDC 2014

하지만, 나머지 이슈들에 대한 태도에서는 이와 같은 진보적 태도를 호남인들로부터 찾아 보기 힘들다. “경쟁력을 강화하는 교육” 실시에 대한 동의 수준은 5.16으로 수도권(4.85)에 비해서는 높았지만 그 이외의 지역에 비해서는 낮았다. 그런데, 더욱 놀라운 것은, 비정규직 노동자 문제에 대한 기업의 자율성 부여에 대한 동의수준은 호남의 경우 5.07로 전국에서 가장 높은 반면, 고소득자에 대한 추가징세에 대한 동의 수준은 6.72로 가장 낮은 것으로 나타났다. 공기업민영화와 대한 동의수준 또한 기타지역(4.95) 다음으로 호남(4.93)에서 가장 높았다. 이러한 분석결과는 사회경제적 이슈에 대해서는 다른 지역민들보다 호남인들이 오히려 더 보수적 성향을 보일 수 있다는 점을 단적으로 보여주는 것이다. 아울러, 이러한 분석결과는 전통적으로 자유주의적 민주당의 정책에 노출되어온 호남인들이 정치적 이슈에 대해서는 진보적인 성향을 보이지만, 사회경제적 차원에서는 그렇지 않다는 지병근(2014b)의 주장과 대체로 일치하는 것이다.

IV. 영호남 출신 유권자들의 정치적 성향과 투표결정

1. 영호남 출신 유권자들의 정치적 성향⁴⁾

아래의 표 4는 11점 척도(0~10)로 측정된 새누리당과 새정치민주연합에 대한 선호도와 이념적 성향을 영호남을 중심으로 출신지 및 거주지별로 분석한 것이다. 이 표에서 주목할 만한 것으로는 다음과 같다. 첫째, 영남출신 유권자들의 새누리당에 대한 선호도보다 호남출신 유권자들의 새정치민주연합에 대한 선호가 더 강한 반면, 영남출신 유권자들의 새정치민주연합에 대한 선호보다 호남출신 유권자들의 새누리당에 대한 선호도가 더 낮은 것으로 나타

4) KSDC 2014 지방선거후 여론조사의 응답자들 가운데 거주지와 출신지가 동일한 이들이 차지하는 비율은 지역별로 상당한 차이가 있었다(부록 4 참조). 비수도권의 경우는 과반수의 응답자들이 출신지역에서 그대로 거주하고 있는 것으로 나타났다. 서울의 경우 그 비율은 불과 33.0%, 인천 혹은 경기지역의 경우 37.8%에 머물렀다. 이와는 대조적으로 호남과 대구·경북의 경우 95% 내외, 부산·울산과 충청지역의 경우 그보다 낮은 85.7%와 78.4%가 거주지와 출신지가 동일한 것으로 나타났다.

났다. 다시 말해, 호남출신 유권자들이 영남출신 유권자들에 비해서 정당선호의 편향성이 더 현격하게 나타난다는 것이다.

표 4 출신지 및 거주지에 따른 정당선호와 이념적 성향

| 유형 | 출신지 · 거주지 | | 정당선호 | | 양당선호도 | 이념 | 사례수 |
|----|-----------|-----|---------|----------------|-----------|------|-----|
| | | | 새누리당(a) | 새정치 민주연합(b) | 차이(a-b) | | |
| A | 영남 | 영남 | 6.00 | 4.26 | 1.74 | 6.13 | 237 |
| B | 영남 | 비영남 | 6.38 | 5.10 | 1.28 | 6.38 | 81 |
| C | 비영남 | 영남 | 5.00 | 5.00 | 0.00 | 5.43 | 14 |
| D | 비영남 | 비영남 | 5.09 | 5.69 | -0.60 | 5.24 | 643 |
| A | 호남 | 호남 | 3.22 | 7.00 | -3.78 | 3.90 | 81 |
| B | 호남 | 비호남 | 4.13 | 6.55 | -2.42 | 4.58 | 77 |
| C | 비호남 | 호남 | 2.67 | 5.67 | -3.00 | 4.33 | 3 |
| D | 비호남 | 비호남 | 5.77 | 4.99 | 0.78 | 5.81 | 814 |

자료출처: KSDC 2014

둘째, 영호남 출신 유권자들의 양당에 대한 선호도(B-A)를 비교해보면, 호남출신 응답자들의 새정치민주연합에 대한 선호도는 호남에 거주하는 이들보다 타지에 거주하는 이들이 더 약한 것으로 나타났다. 호남출신 응답자들 가운데 호남 거주자들의 새정치민주연합에 대한 선호도는 7이었지만, 타지로 이주한 이들의 경우는 6.55로 더 낮았다. 이는 영호남 지역에서 타지로 이주한 이들은 지역정당에 대한 일체감을 형성하거나 유지할 수 있는 기회가 감소하기 때문에 이들에 대한 정당선호도가 약화될 것이라는 예상과 대체로 일치한다고 할 수 있다. 하지만 영남출신 응답자들의 새누리당에 대한 선호도(6.0)는 영남에 거주하는 이들보다 타지에 거주하는 이들(6.38)이 오히려 높은 것으로 나타났다. 이념적 성향을 살펴보다도 호남출신 응답자들 가운데 호남에 거주하는 이들보다 타지에 거주하는 이들이 이념적으로 덜 진보적인 것에 반해서, 영남출신 응답자들 가운데 영남에 거주하는 이들보다 타지에 거주하는 이들이 오히려 보수적인 것으로 나타났다.

셋째, 양당에 대한 선호도 차이(|a-b|)는 일관되게 영호남 출신자들(A와 B) 가운데 출신지에 거주하는 이들보다 타지로 이주한 이들의 경우 더 작았다. 이는 영호남 출신의 유권자들이 타지로 이주하였을 경우 양당에 대한 선호의 편향성, 즉 영남출신 유권자들이 새정치민주연합에 비해서 새누리당을 선호하는 경향성, 혹은 호남출신 유권자들이 새누리당에 비해서 새정치민주연합을 선호하는 경향성이 약화된다는 것을 의미한다는 점에서 주목할 만하다. 특히, 이와 같은 정당선호의 변화는 영남출신 유권자들에 비해서 호남출신 유권자들에게서 현격하게 나타났다.

넷째, 각 유형별로 새누리당과 새정치민주연합에 대한 선호도의 차이(|a-b|)를 비교해보면, 출신지와 거주지가 모두 영남인 유권자들(A)이 그 차이가 가장 컸으며, 출신지가 영남이고 거주지는 영남이 아닌 경우(B), 출신지와 거주지 모두 영남이 아닌 경우(D)가 그 뒤를 따랐다. 호남출신 및 호남거주여부에 따른 정당선호의 경우에도 대체로 유사한 결과가 나타났다. 다만, 예상과 달리 출신지가 영남이 아니지만 거주지는 영남인 이들(C)은 출신지와 거주지 모두 영남인 이들(D)보다 양당에 대한 선호도 차이가 작았으며, 출신지가 호남이 아니지만

호남에서 거주하는 이들(C)은 호남출신이지만 호남에 거주하지 않는 이들(B)에 비해서 선호도 차이가 큰 것으로 나타났다.⁵⁾ 하지만 이들(C)의 사례수(각각 14개와 3개)가 매우 적다는 점을 고려할 때 그 의미를 지나치게 확대해석할 필요는 없을 것으로 보인다.

2. 영호남 출신 유권자들의 투표결정

아래의 표 5는 광역 및 기초의회 비례대표선거에서 출신지 및 거주지별 새누리당과 새정치민주연합의 후보에게 투표한 정당의 분포를 보여준다. 여기에서 광역 및 기초단체장 및 지역구 의원선거가 아닌 광역 및 기초의회 비례대표선거를 선택한 것은 유권자의 출신지 및 거주지 이외에 후보자 요인과 선거구 특성 등 유권자들의 투표결정에 중요한 영향을 미치는 여러 요인들을 통제할 수 있기 때문이다. 먼저, 영남 출신 혹은 거주자의 조합을 살펴보면, 이 표에서 잘 나타나듯이 광역비례대표선거에서 새누리당에게 투표한 이들이 차지하는 비율은 출신지와 거주지가 모두 영남인 경우(79.8%, A) 가장 높았으며, 출신지가 영남이고 거주지는 영남이 아닌 경우(61.1%, B), 출신지가 영남이 아니지만 거주지는 영남인 경우(54.6%, C), 출신지와 거주지 모두 영남이 아닌 경우(38.8%, D)가 그 뒤를 따랐다. 새정치민주연합에게 투표한 이들이 차지하는 비율은 이와 정반대의 순으로 나타났다(A<B<C<D). 그리고 이러한 경향성은 기초비례대표선거에서도 거의 유사하게 나타났다. 다만, 기초의회비례대표선거에서 사례수가 적은 C, 즉 영남출신은 아니지만 영남에 거주하는 이들 가운데 새누리당에게 투표한 이들이 차지하는 비율이 B에서보다 오히려 더 높은 것으로 나타났다.

표 5 새누리당과 새정치민주연합의 출신지 및 거주지별 득표율

| 유형 | 출신지 | 거주지 | 광역비례대표 | | | | 기초비례대표 | | | |
|----|-----|-----|--------|------|---------|-------|--------|------|---------|------|
| | | | 새누리당 | | 새정치민주연합 | | 새누리당 | | 새정치민주연합 | |
| | | | 사례수 | 비율 | 사례수 | 비율 | 사례수 | 비율 | 사례수 | 비율 |
| A | 영남 | 영남 | 142 | 79.8 | 29 | 16.3 | 144 | 80.9 | 23 | 12.9 |
| B | 영남 | 비영남 | 44 | 61.1 | 24 | 33.3 | 44 | 61.1 | 21 | 29.2 |
| C | 비영남 | 영남 | 6 | 54.6 | 5 | 45.5 | 7 | 63.6 | 4 | 36.4 |
| D | 비영남 | 비영남 | 186 | 38.8 | 253 | 52.7 | 192 | 40.0 | 256 | 53.3 |
| A | 호남 | 호남 | 1 | 1.7 | 49 | 81.7 | 1 | 1.7 | 52 | 86.7 |
| B | 호남 | 비호남 | 8 | 12.7 | 53 | 84.1 | 7 | 11.1 | 53 | 84.1 |
| C | 비호남 | 호남 | 0 | 0.0 | 3 | 100.0 | 0 | 0.0 | 0 | 0.0 |
| D | 비호남 | 비호남 | 369 | 60.0 | 206 | 33.5 | 379 | 61.6 | 196 | 31.9 |

자료출처: KSDC 2014

다음으로, 호남 출신 혹은 호남 거주자의 조합을 살펴보면, 광역비례대표선거에서 새누리당에게 투표한 이들이 차지하는 비율은 사례가 없는 경우(0.0%, C)를 제외하면 출신지와 거주지가 모두 호남인 경우(1.7%, A) 가장 낮았으며, 출신지가 호남이지만 거주지가 호남이

5) 비록 일부의 사례에서 예상과 달리 새누리당이나 새정치민주연합에 대한 선호도가 영호남 출신 및 거주여부와 거리가 있는 것으로 나타났다. 예를 들어, 출신지와 거주지 모두 영남인 유권자들(A)보다 출신지가 영남이지만 거주지가 영남이 아닌 유권자들(B), 그리고 영남출신은 아니지만 영남에 거주하는 이들(C)이 출신지와 거주지 모두 영남이 아닌 이들(D)보다 새누리당에 대한 선호도가 더 높았다.

아닌 경우(12.7%, B)가 그 다음으로 높았고, 출신지와 거주지 모두 호남이 아닌 경우(60.0%, D) 가장 높은 것으로 나타났다. 하지만, 예상과 달리 호남출신이지만 호남에 거주하지 않는 이들(84.1%, B) 가운데 새정치민주연합에게 투표한 이들의 비율이 호남출신이며 호남에 거주하는 이들(81.7%, A)의 경우보다 오히려 더 컸다. 기초의회비례대표선거에서는 예상했던 것처럼 새누리당에 대한 투표자의 비율은 $A < B < D$ 였으며, 새정치민주연합에 대한 투표자의 비율은 $A > B > D$ 인 것으로 나타났다.

이러한 분석결과는 첫째, 출신지가 투표선택에 미치는 영향이 거주지가 투표선택에 미치는 영향보다 더 크다는 점을 잘 보여준다. 거주지역과 무관하게 영호남 출신 유권자들은 각각 새누리당 혹은 새정치민주연합에 대하여 편향적인 투표를 보였다. 광역비례대표선거의 경우 영남출신 유권자들 가운데 타지로 이주한 이들 가운데 61.1%, 호남출신 유권자들 가운데 타지로 이주한 이들 가운데 무려 84.1%가 새정치민주연합에게 투표하였다.

둘째, 유권자들의 투표에 미친 '거주지 효과'는 호남보다 영남에서 더 강하였다. 예를 들어, 영남출신 유권자들 가운데 타지에 거주하는 이들의 새누리당에 대한 투표는 영남에 거주하는 이들에 비해서 광역비례대표선거와 기초비례대표선거에서 각각 $18.7(=79.8-61.1) \%p$ 와 $19.8(=80.9-61.1) \%p$ 감소한 반면, 새정치민주연합에 대한 투표는 각각 $17.0(=33.3-16.3) \%p$ 와 $16.3(=29.2-12.9) \%p$ 증가한 것으로 나타났다. 이에 비해서, 호남출신 유권자들의 경우 호남에 거주하는 이들에 비해서 타지로 이주한 이들의 새누리당에 대한 투표는 광역비례대표선거와 기초비례대표선거에서 각각 $11.0(12.7-1.7) \%p$ 와 $9.4(11.1-1.7) \%p$ 증가하고, 새정치민주연합에 대한 투표는 오히려 $2.4(84.1-81.7) \%p$ 증가하거나 $2.6(86.7-84.1) \%p$ 감소하는데 그쳤다.

셋째, 이처럼 영호남 출신 유권자들이 광역의회비례대표선거의 투표결정과정에서 보여준 태도의 차이는 이들의 정당선호에서 나타난 태도와는 매우 대조적인 것이다. 이미 앞서(표 4) 살펴본 것처럼, 양당에 대한 선호도의 차이는 영남출신 유권자들 가운데 영남에 거주하는 이들과 타지에 거주하는 이들 사이에 $0.46(=1.74-1.28)$ 에 불과하였던 반면, 호남출신 유권자들 가운데 호남에 거주하는 이들과 타지에 거주하는 이들 사이에는 무려 $1.36(=-3.78-(-2.42))$ 이었다. 그리고 이들 사이의 차이는 영남출신보다 호남출신 유권자들의 정당선호에 대한 거주지 효과가 더 컸다는 것을 의미한다. 그런데, 유권자들의 투표결정에 대한 거주지 효과는 호남이 아닌 영남출신 유권자들에게 더 크게 나타난 것이다. 이는 호남출신 유권자들의 경우 타지로 이주할 경우 새누리당과 새정치민주연합에 대한 정당선호의 차이가 크게 감소하지만, 정작 투표선택에서는 새정치민주연합에게 편향적인 투표경향이 그다지 약화되지 않는다는 것이다.

3. 투표결정요인: 출신지 vs. 거주지

아래의 표 6은 영호남 출신자들만을 대상으로 다항로지스틱모델(multinomial logistic model)을 이용하여 광역 및 기초 비례대표의원선거에서의 투표결정요인을 분석한 결과이다. 기본모델에는 새누리당을 기본범주로 종속변수인 새정치민주연합에 대한 투표여부가 사용되었다.⁶⁾ 독립변수로는 박근혜 대통령의 국정운영에 대한 평가(1~4: 1=매우 잘못하고 있다, 4=매우 잘하고 있다)와 함께 호남 및 영남의 출신지와 거주지 관련 더미변수들(호남출신-비호남거주(B), 비호남출신-호남거주(C), 비호남출신-비호남거주(D), 기본범주는 호남출신-호남

6) 여기서는 논의의 편의를 위하여 다른 후보들에 대한 분석결과는 이 표에 포함하지 않았다.

거주(A); 영남출신-비영남거주(b), 비영남출신-영남거주(c), 비영남출신-비영남거주(d), 기본 범주는 영남출신-영남거주(a) 등이 포함되었다. 여기서는 호남출신-호남거주 혹은 영남출신-영남거주 등의 상호작용변수(interaction term)를 사용하지 않았다. 그 이유는 이미 앞서 살펴본 것처럼 출신지와 거주지별 조합에 따라 일관된 상호작용이 나타나지 않았기 때문이며, 그 대신에 여기서는 호남출신-호남거주(A) 혹은 영남출신-영남거주(a)를 기본범주로 출신지와 거주지의 불일치에 따른 유권자들의 투표성향의 차이를 분석하였다. 아울러 연령대(20대 이하, 30대, 40대, 50대, 60대 이상), 교육수준(중졸 이하=1, 고졸 이하=2, 전문대 이하=3, 4년제 대학 이상=4), 소득수준(200만원 미만=1, 200만원~399만원=2, 400만원~599만원=3, 600만원 이상=4), 이념(0~10: 0=진보, 10=보수) 등이 통제변수로 포함되었다.

표 6 광역 및 기초비례대표의원선거 투표결정요인

| 변수 | 모델1 | 모델2 |
|----------------|---------------------|---------------------|
| | 광역비례대표선거 | 기초비례대표선거 |
| 박근혜 국정운영 | -1.06*** (0.173) | -1.07*** (0.176) |
| 호남출신-비호남거주(B) | -1.32 (1.111) | -1.02 (1.122) |
| 비호남출신-호남거주(C) | 11.10 (699.482) | 11.89 (969.518) |
| 비호남출신-비호남거주(D) | -3.12*** (1.037) | -3.06*** (1.036) |
| 영남출신-비영남거주(b) | 1.52*** (0.394) | 1.73*** (0.416) |
| 비영남출신-영남거주(c) | 0.96 (0.824) | 0.48 (0.862) |
| 비영남출신-비영남거주(d) | 1.37*** (0.271) | 1.60*** (0.288) |
| 남성 | -0.08 (0.207) | -0.33 (0.212) |
| 연령 | -0.12 (0.092) | -0.12 (0.093) |
| 교육수준 | 0.17 (0.121) | 0.02 (0.124) |
| 소득수준 | -0.01 (0.146) | -0.08 (0.150) |
| 이념 | -0.55*** (0.065) | -0.64*** (0.068) |
| 상수 | 7.32*** (1.230) | 8.14*** (1.252) |
| 사례수 | 979 | 979 |

괄호안의 수는 표준오차, *** p<0.01, ** p<0.05

자료출처: KSDC 2014

표 6의 모델 1에서 잘 나타나듯이 광역비례대표선거에서 호남출신-비호남거주(B)와 비호남출신-호남거주(C)가 새누리당보다 새정치민주연합에게 투표할 가능성에 별다른 영향을

미치지 않는 것으로 나타났다. 다만, 비호남출신-비호남거주(D)는 통계적으로 유의미하게 종속변수에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 이는 비호남출신이며 비호남지역거주하는 유권자들이 호남출신이며 호남에 거주하는 유권자들(A)에 비해서 새누리당보다 새정치민주연합에 투표할 가능성이 감소한다는 점을 보여준다.

그런데, 이보다 더 흥미로운 것은 영남지역관련 더미변수들이 종속변수에 미친 영향에 관한 것이다. 이 표의 모델 1에서 비호남출신-호남거주(C)와 마찬가지로 비영남출신-영남거주(c)는 종속변수에 별다른 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 하지만 비영남출신-비영남거주(d) 뿐만 아니라 영남출신-비영남거주(b)가 통계적으로 유의미하게 종속변수에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 다시 말해, 출신지와 거주지가 모두 영남이 아닌 유권자들(d) 뿐만 아니라 영남출신이지만 비영남지역에 거주하는 이들(b)은 영남출신이며 영남에 거주하는 유권자들(a)에 비해서 새누리당보다 새정치민주연합에게 투표할 가능성이 증가한다는 것이다. 이는 영남출신 유권자들의 투표결정에 거주지가 통계적으로 유의미한 영향을 미친다는 점에서 주목할 만한 것이다.

기초비례대표의원선거를 분석한 이 표의 모델 2에서도 분석결과는 거의 유사하게 나타났다. 출신지와 거주지가 모두 호남인 이들에 비해서 출신지와 거주지 모두 비호남인 유권자들이 새누리당보다 새정치민주연합에게 투표할 가능성이 감소하는 반면, 출신지와 거주지가 모두 영남인 이들에 비해서 출신지와 거주지 모두 비호남인 유권자들이 새누리당보다 새정치민주연합에게 투표할 가능성이 증가하는 것으로 나타났다. 아울러, 호남출신이지만 비호남지역에 거주하는 유권자들(B)과 달리 영남출신이며 비영남지역에 거주하는 유권자들(b)이 새누리당보다 새정치민주연합에게 투표할 가능성에 통계적으로 유의미하게 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이러한 분석결과는 표 5에서 이미 언급하였지만, 유권자들의 투표결정에 영향을 미치는 여러 변수들을 통제하더라도 영남 출신유권자들의 투표결정에 거주지가 영향을 미친다는 점을 보여준다는 점에서 주목할 만하다.

그 외에도 이 표의 모델 1과 모델 2에 포함된 박근혜 대통령의 국정운영에 대한 평가와 이념이 종속변수에 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 다시 말해, 박근혜 대통령의 국정운영에 대한 평가가 긍정적일수록 또는 이념이 보수적일수록 새정치민주연합에 대한 투표가능성이 감소하는 것으로 나타났다. 연령대, 교육수준, 소득수준 등 나머지 통제변수들은 종속변수에 별다른 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다.

V. 결론

지금까지 이 연구는 2014년 제6회 지방선거에서 나타난 영호남 출신 유권자들의 거주지 이전에 따른 정치적 성향과 투표성향의 변화를 추적하였다. 보다 구체적으로 이 연구는 영호남 출신 유권자들이 타지로 이주할 경우 각각 새누리당과 새정치민주연합에 대한 선호가 감소할 것이라는 가설을 제시하고, 한국사회과학데이터센터(KSDC)의 지방선거후 여론조사 자료를 분석하였다.

분석결과, 첫째, 영호남 출신 유권자들 가운데 호남출신 유권자들이 영남출신 유권자들에 비해서 정당선호의 편향성이 더 컸다. 하지만 호남출신 유권자들 가운데 타지에 거주하는 이들의 새정치민주연합에 대한 선호가 감소하고 새누리당에 대한 선호는 주목할 만큼 증가하였다. 둘째, 영호남출신 유권자들이 타지역에서 거주하는 경우 양당에 대한 선호도의 차이는 감소하였으며, 특히 호남출신 유권자들의 경우 영남출신 유권자들에 비해서 그 폭이 더

켰다. 다시 말해, 호남출신의 유권자들 가운데 새정치민주연합에 대한 호남거주자들과 타지거주자들의 선호도 차이는 영남출신의 유권자들 가운데 새누리당에 대한 영남거주자와 타지거주자 사이의 선호도의 차이보다 더 컸다.

셋째, 광역 및 기초의회 비례대표선거에 대한 분석결과 영호남출신 유권자들 가운데 영호남 지역에 거주하는 이들만이 아니라 타지에 거주하는 이들의 투표결정 또한 정당편향적이었다. 그런데, 타지에 거주하는 호남출신 유권자들이 새정치민주연합에게 투표하는 성향보다 영남출신 유권자들이 새누리당에게 투표하는 성향이 더 크게 감소하였다. 다시 말해, 타지로의 거주이전이 유권자들의 투표결정에 미치는 효과가 정당선호의 편향성이 높은 호남출신 유권자들에 비해서 영남출신 유권자들의 경우 더 컸다는 것이다. 넷째, 다항로지스틱 회귀분석결과, 광역 및 기초의회 비례대표선거에서 영남출신 유권자들의 투표결정에서만 거주지 효과가 확인되었다. 호남출신 유권자들과 달리, 타지에 거주하는 영남출신 유권자들이 영남에 거주하는 영남출신 유권자들에 비해서 통계적으로 유의미하게 새누리당보다 새정치민주연합에게 투표할 가능성이 증가하는 것으로 나타났다.

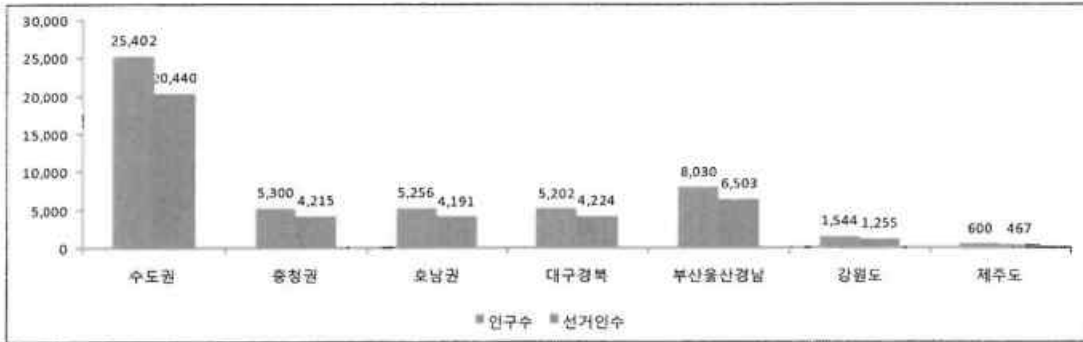
이러한 분석결과는 무엇보다 영호남출신 유권자들의 거주지에 따라 '정당선호'와 '투표결정'이 변화한다는 점과 함께 이들 사이에 상당한 '불균형(disparity)'이 존재한다는 점을 보여준다는 점에서 주목할 만하다. 영호남출신 유권자들, 특히, 역사적으로 지역주의의 최대 피해자라고 여겨져 왔던 호남출신 유권자들 가운데 타지에 거주하는 이들의 경우 출신지에 거주하는 이들보다 새누리당과 새정치민주연합에 대한 선호도 차이가 적었다는 점은 다양한 사회적 교류를 통해서 이들의 정당편향성이 완화되고 더 나아가 지역주의적 한국정치가 변화할 가능성을 보여주는 것이라고 할 수 있다. 다만, 영호남유권자들의 정당선호와 투표결정은 여전히 정당편향적이며, 특히 호남출신 유권자들은 타지에 거주하더라도 호남거주자들과 별다른 차이 없이 새정치민주연합에게 편향된 투표를 하고 있다는 점에서 그 한계는 명확하다. 일반적으로 '지역주의적 투표'로 묘사되는 영호남 출신 유권자들의 정당편향성으로 인해 영호남지역이 새누리당과 새정치민주연합에 의해 독식됨으로써 지방정치가 퇴행하는 현실을 극복하기 위해서는 이들 지역출신 유권자들의 정당선호와 투표결정의 편향성을 완화시킬 수 있는 요인에 대한 정교한 분석이 후속연구를 통해 이루어지기를 기대한다.

【참고문헌】

- 강성관. 2014. “전남 기초단체장 ‘무소속 돌풍’... 역대 최다 당선” 오마이뉴스. http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002000163. 2014. 06.05 (접근일. 2014.06.10.)
- 강원택. 2010. “지역주의는 약화되었을까: 지역주의와 2007년 대통령 선거.” 『한국 선거정치의 변화와 지속: 이념, 이슈, 캠페인과 투표참여』. 서울: 나남.
- 권혜정. 2014. “도곡역 방화범 “상왕십리역 추돌사고 보고 범행”” 뉴스원. 2014.05.28. <http://news1.kr/articles/1697581>. 접근일(2014. 06.01).
- 김수영. 2014. 2호선 상왕십리역 열차추돌 6명 영장...신호오류 보고안해. 매일경제. 2014.05.26. <http://news.mk.co.kr/newsRead.php?no=816370&year=2014>. 접근일(2014. 06.01).
- 김영태. 2009. “한국의 선거와 출신지역.” 『현대정치연구』 2(2): 61-85.
- 김옥. 2004a. “17대 총선과 충청권 정치지형의 변화: 지역주의의 약화 및 변화를 중심으로.” 『정치정보연구』 7(1): 69-87.
- 김옥. 2004b. “한국 지역주의의 지역별 특성과 변화 가능성: 대전,충청지역을 중심으로.” 『21세기 정치학회보』 14(1): 83-105.
- 김진하. 2010. “한국 지역주의의 변화.” 『현대정치연구』 3(2): 89-114.
- 뉴시스. 2014. “새정치연합 송하진 전북지사 후보 공론조사 압도적 승리” 뉴시스. http://www.news1.com/ar_detail/view.html?ar_id=NISX20140513_0012914308&cID=10312&pID=10300. 2014/05/13. (접근일 2014/06/15).
- 박경미·한정택·이지호. 2012. “한국사회 이념갈등의 구성적 특성.” 『한국정당학회보』 11(3): 127-154.
- 박상훈. 2001. “한국의 유권자는 지역주의에 의해 투표하나: 제16대 총선의 사례.” 『한국정치학회보』 35(2): 113-134.
- 배혜림. 2014. “강운태-이용섭 27일 단일화... 안철수 또 광주로” <http://news.donga.com/ISSUE/Vote2014/News?gid=63753078&date=20140526>. 동아일보. 2014/05/26. 접근일(2014/06/10)
- 손영일. 2014. 5월 30일 첫날 사전투표율, 작년 재보선의 2배 넘어... 여야 긴장. <http://news.donga.com/ISSUE/Vote2014/News?gid=63903764&date=20140530> 동아일보. 2014-05-31. 접근일(2014. 06.01).
- 송근원. 2006. “유권자들의 정책성향과 배경 변수의 관계: 16대 대선을 중심으로.” 『의정연구』 21: 159-195.
- 조기숙. 1997. “지역주의 논쟁: 비판이론적 시각에 대한 비판.” 『한국정치학회보』 31(2): 203-232.
- 중앙선거관리위원회. 2014. “선관위, 대리 거소투표 특별단속 실시” 중앙선거관리위원회 보도자료. 2014-05-26. 접근일(2014. 06.01).
- 중앙선거관리위원회. 2014. 7. 30. 상반기 재·보궐선거 실시지역 확정상황(6.23.현재). <http://www.nec.go.kr/portal/bbs/view/B0000338/12072.do?menuNo=200061>. 접근일(2014. 06.26).
- 중앙선거관리위원회. 2014. 제6회 지방선거 사전투표 진행상황. 제6회 지방선거 사전투표율

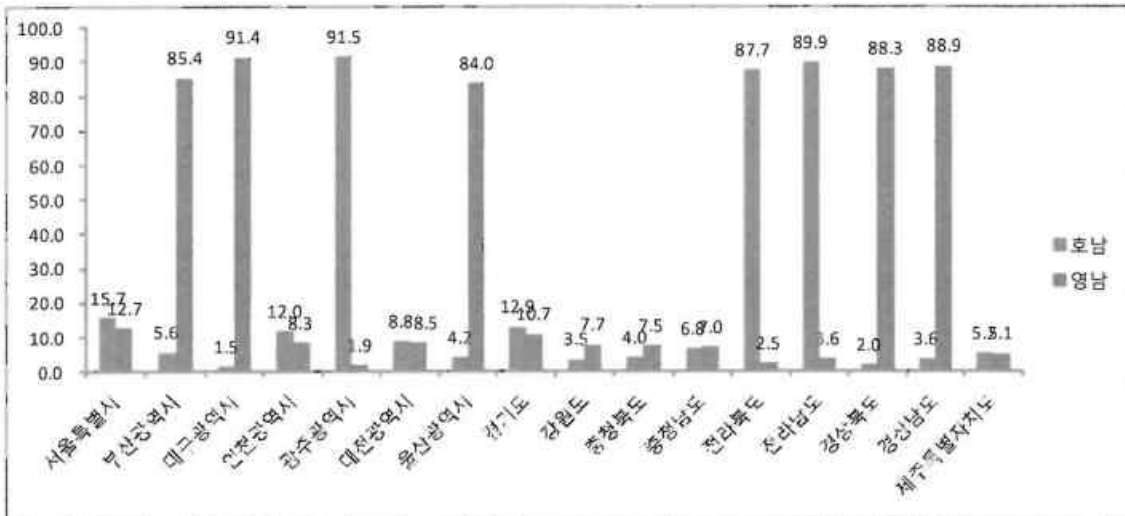
- (최종).xlsx. 파일. <http://nec.go.kr/portal/bbs/view/B0000341/11351.do?menuNo=200029&searchYear=&searchMonth=&searchWrd=&searchCnd=&viewType=&pageIndex=1>
- 중앙선거여론조사공정심의위원회. <https://www.nesdc.go.kr>
- 지병근. 2013. “호남지역에서 나타난 정당후보득표율의 지역편향: 제18대 대선 사례 분석.” *한국정당학회보* 12(1): 141-172.
- 지병근. 2014a. “선거구 제도와 군소정당 지지자들의 투표행태: 2010 기초의회선거 사례 분석” 『*한국정치연구*』, 23(2): 185-210.
- 지병근. 2014b. “호남 유권자들의 이슈에 대한 태도 및 이념적 특성” 『*21세기정치학회보*』, 24(1): 33-56.
- 지병근. 2014c. “한국진보정당의 조직, 이념, 그리고 지지기반” 『*현대정치연구*』 7(1): 7-53.
- 최준영·조진만. 2005. “지역균열의 변화 가능성에 대한 경험적 고찰: 제17대 국회의원선거에서 나타난 이념과 세대 균열의 효과를 중심으로.” 『*한국정치학회보*』 39(3): 375-394.
- 하세헌. 2005. “영남 지역주의의 변화.” 『*한국정치외교사논총*』 27(1): 161-191.
- KOSIS국가통계포털, 인구·가구-인구총조사-인구부문-총조사인구(2010)-국내인구이동통계(10% 표본), 현 거주지, 성, 연령 및 출생지별 인구- 시도 5년 2010~2010, http://kosis.kr/statisticsList/statisticsList_01List.jsp?vwcd=MT_ZTITLE&parmTabId=M_01_01#SubCont, 접근일(2014, 08, 06)

부록 1-1 2014년 지방선거 시기 인구수와 유권자수(단위, 천명)



자료 출처: 중앙선거관리위원회 선거통계시스템

부록 1-2 거주지별 영호남 출신자의 비율(2010년 기준)



출처: KOSIS 국가통계포털

부록 2 정당별 후보자수와 당선자 수

| 선거유형 | 당선/후보 | 총계 | 세누리당 | 세정치민주연합 | 통합진보당 | 정의당 | 평화통일당 | | | | | 한나라당 | 부속속 |
|--------|-------|------|------|---------|-------|-----|-------|-----|-----|------|-------|------|------|
| | | | | | | | 공화당 | 노동당 | 녹색당 | 새정치당 | 평화통일당 | | |
| 광역단체장 | 당선자 | 17 | 8 | 9 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | 후보자 | 57 | 17 | 15 | 12 | 4 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 5 |
| 기초단체장 | 당선자 | 226 | 117 | 80 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 29 |
| | 후보자 | 694 | 188 | 164 | 41 | 7 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 6 | 284 |
| 광역의회 | 당선자 | 705 | 375 | 309 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 20 |
| | 출마자 | 1719 | 595 | 538 | 114 | 12 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 | 5 | 384 |
| 기초의회 | 당선자 | 2519 | 1206 | 989 | 31 | 10 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 277 |
| | 후보자 | 5377 | 1858 | 1356 | 255 | 94 | 0 | 0 | 0 | 0 | 7 | 11 | 1770 |
| 광역비례대표 | 당선자 | 66 | 32 | 31 | 3 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | 후보자 | 228 | 75 | 68 | 29 | 21 | 1 | 1 | 13 | 12 | 7 | 1 | 1 |
| 기초비례대표 | 당선자 | 377 | 206 | 167 | 3 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | 후보자 | 742 | 378 | 276 | 60 | 20 | 1 | 0 | 2 | 0 | 5 | 0 | 0 |

자료 출처: 중앙선거관리위원회 선거통계시스템

부록 3 박근혜 정부업적, 민주주의, 세월호 대응에 대한 평가

| 항목 | 지역 | 매우 | 대체로 | 대체로 | 매우 | 전체 | 피어슨 카이 제곱 |
|---------------------------------|-------|------------|------------|--------------|-------------|-------|--------------------------|
| | | 잘못함 (1) | 잘못함 (2) | 잘함 (3) | 잘함 (4) | | |
| 박근혜 정부 | 수도권 | 6.84 | 49.61 | 41.99 | 1.56 | 100.0 | (12)=116.81, Pr=0.000 |
| | 영남 | 5.36 | 36.40 | 53.64 | 4.60 | 100.0 | |
| | 호남 | 22.73 | 59.09 | 15.91 | 2.27 | 100.0 | |
| | 충청 | 10.89 | 23.76 | 50.50 | 14.85 | 100.0 | |
| | 기타 | 18.42 | 31.58 | 39.47 | 10.53 | 100.0 | |
| | 전국 | 8.70 | 43.70 | 43.50 | 4.10 | 100.0 | |
| 민주주의 (1=매우만족, 4=전혀 만족 못함) | 수도권 | 4.10 | 55.86 | 39.65 | 0.39 | 100.0 | (12)=71.91, Pr=0.000 |
| | 영남 | 6.51 | 47.89 | 45.59 | 0.00 | 100.0 | |
| | 호남 | 1.14 | 56.82 | 42.05 | 0.00 | 100.0 | |
| | 충청 | 12.87 | 37.62 | 47.52 | 1.98 | 100.0 | |
| | 기타 | 26.32 | 47.37 | 21.05 | 5.26 | 100.0 | |
| | 전국 | 6.20 | 51.70 | 41.50 | 0.60 | 100.0 | |
| 세월호 여당대응 | 수도권 | 28.52 | 60.94 | 10.16 | 0.39 | 100.0 | (12)=74.89, Pr=0.000 |
| | 영남 | 31.42 | 49.43 | 18.77 | 0.38 | 100.0 | |
| | 호남 | 36.36 | 51.14 | 11.36 | 1.14 | 100.0 | |
| | 충청 | 13.86 | 49.50 | 36.63 | 0.00 | 100.0 | |
| | 기타 | 52.63 | 26.32 | 18.42 | 2.63 | 100.0 | |
| | 전국 | 29.40 | 54.60 | 15.50 | 0.50 | 100.0 | |
| 세월호 야당대응 | 수도권 | 18.55 | 70.51 | 10.55 | 0.39 | 100.0 | (12)=29.50, Pr=0.003 |
| | 영남 | 28.35 | 59.77 | 11.49 | 0.38 | 100.0 | |
| | 호남 | 35.23 | 50.00 | 14.77 | 0.00 | 100.0 | |
| | 충청 | 27.72 | 56.44 | 14.85 | 0.99 | 100.0 | |
| | 기타 | 36.84 | 47.37 | 15.79 | 0.00 | 100.0 | |
| | 전국 | 24.20 | 63.60 | 11.80 | 0.40 | 100.0 | |
| 지역대표 정당 (1=있다, 0=없다) | 수도권 | 없다 | 있다 | | | 100.0 | (4)=2.83, Pr=0.587 |
| | 영남 | 72.27 | 27.73 | | | 100.0 | |
| | 호남 | 66.67 | 33.33 | | | 100.0 | |
| | 충청 | 69.32 | 30.68 | | | 100.0 | |
| | 기타 | 72.28 | 27.72 | | | 100.0 | |
| | 전국 | 71.05 | 28.95 | | | 100.0 | |
| 전국 | 70.50 | 29.50 | | | 100.0 | | |

자료출처: KSDC 2014

부록 4 거주지별 출신지 분포

| 출신지 거주지 | 서울 | 인천/ 경기 | 대전/ 충청 | 광주/ 전라 | 대구/ 경북 | 부산/ 울산 | 강원 | 제주 | 이북/ 해외 | 전체 |
|------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|------------|----------|-----------|----------------|
| 서울 | 66 33.0 | 28 14.0 | 35 17.5 | 28 14.0 | 16 8.0 | 11 5.5 | 15 7.5 | 0 0.0 | 1 0.5 | 200 100.0 |
| 인천/경기 | 37 11.9 | 118 37.8 | 42 13.5 | 39 12.5 | 31 9.9 | 16 5.1 | 27 8.7 | 2 0.6 | 0 0.0 | 312 100.0 |
| 대전/충청 | 3 3.4 | 2 2.3 | 69 78.4 | 7 8.0 | 3 3.4 | 2 2.3 | 1 1.1 | 1 1.1 | 0 0.0 | 88 100.0 |
| 광주/전라 | 1 1.1 | 1 1.1 | 1 1.1 | 85 96.6 | 0 0.0 | 0 0.0 | 0 0.0 | 0 0.0 | 0 0.0 | 88 100.0 |
| 대구/경북 | 1 1.0 | 2 2.0 | 0 0.0 | 0 0.0 | 94 94.0 | 3 3.0 | 0 0.0 | 0 0.0 | 0 0.0 | 100 100.0 |
| 부산/울산 | 2 1.2 | 4 2.5 | 3 1.9 | 2 1.2 | 12 7.5 | 138 85.7 | 0 0.0 | 0 0.0 | 0 0.0 | 161 100.0 |
| 강원 | 3 7.9 | 0 0.0 | 2 5.3 | 1 2.6 | 1 2.6 | 1 2.6 | 30 79.0 | 0 0.0 | 0 0.0 | 38 100.0 |
| 제주 | 0 0.0 | 0 0.0 | 12 92.3 | 0 0.0 | 1 7.7 | 0 0.0 | 0 0.0 | 0 0.0 | 0 0.0 | 13 100.0 |
| 전체 | 113 11.3 | 155 15.5 | 164 16.4 | 162 16.2 | 158 15.8 | 171 17.1 | 73 7.3 | 3 0.3 | 1 0.1 | 1,000 100.0 |

자료출처: KSDC 2014

부록 5 출신지 및 거주지별 투표정당

| 출신지 | 거주지 | 새누리당 | | 새정치민주연합 | | 새누리당 | | 새정치민주연합 | |
|-----|-----|---------------|------|---------|-------|---------------|-------|---------|-------|
| | | 사례수 | 비율 | 사례수 | 비율 | 사례수 | 비율 | 사례수 | 비율 |
| | | <u>광역단체장</u> | | | | <u>기초단체장</u> | | | |
| 영남 | 영남 | 120 | 67.4 | 27 | 15.2 | 143 | 80.3 | 21 | 11.8 |
| 영남 | 비영남 | 55 | 76.4 | 17 | 23.6 | 39 | 54.2 | 32 | 44.4 |
| 비영남 | 영남 | 5 | 45.5 | 1 | 9.1 | 7 | 63.6 | 3 | 27.3 |
| 비영남 | 비영남 | 220 | 45.8 | 244 | 50.8 | 180 | 37.5 | 271 | 56.5 |
| | | <u>광역의회</u> | | | | <u>기초의회</u> | | | |
| 영남 | 영남 | 138 | 77.5 | 31 | 17.4 | 132 | 74.2 | 201 | 41.9 |
| 영남 | 비영남 | 49 | 68.1 | 22 | 30.6 | 45 | 62.5 | 24 | 33.3 |
| 비영남 | 영남 | 6 | 54.6 | 5 | 45.5 | 8 | 72.73 | 3 | 27.3 |
| 비영남 | 비영남 | 199 | 41.5 | 261 | 54.4 | 201 | 41.88 | 241 | 50.2 |
| | | <u>광역비례대표</u> | | | | <u>기초비례대표</u> | | | |
| 영남 | 영남 | 142 | 79.8 | 29 | 16.3 | 144 | 80.9 | 23 | 12.9 |
| 영남 | 비영남 | 44 | 61.1 | 24 | 33.3 | 44 | 61.1 | 21 | 29.2 |
| 비영남 | 영남 | 6 | 54.6 | 5 | 45.5 | 7 | 63.6 | 4 | 36.4 |
| 비영남 | 비영남 | 186 | 38.8 | 253 | 52.7 | 192 | 40.0 | 256 | 53.3 |
| | | <u>광역단체장</u> | | | | <u>기초단체장</u> | | | |
| 호남 | 호남 | 1 | 1.7 | 48 | 80.0 | 0 | 0.0 | 44 | 73.3 |
| 호남 | 비호남 | 10 | 15.9 | 50 | 79.4 | 10 | 15.9 | 50 | 79.4 |
| 비호남 | 호남 | 0 | 0.0 | 3 | 100.0 | 0 | 0.0 | 0 | 0.0 |
| 비호남 | 비호남 | 389 | 63.3 | 188 | 30.6 | 359 | 58.4 | 230 | 37.4 |
| | | <u>광역의회</u> | | | | <u>기초의회</u> | | | |
| 호남 | 호남 | 1 | 1.7 | 48 | 80.0 | 2 | 3.3 | 43 | 71.7 |
| 호남 | 비호남 | 10 | 15.9 | 51 | 81.0 | 10 | 15.9 | 49 | 77.8 |
| 비호남 | 호남 | 0 | 0.0 | 3 | 100.0 | 0 | 0.0 | 3 | 100.0 |
| 비호남 | 비호남 | 381 | 62.0 | 217 | 35.3 | 374 | 60.8 | 191 | 31.1 |
| | | <u>광역비례대표</u> | | | | <u>기초비례대표</u> | | | |
| 호남 | 호남 | 1 | 1.7 | 49 | 81.7 | 1 | 1.7 | 52 | 86.7 |
| 호남 | 비호남 | 8 | 12.7 | 53 | 84.1 | 7 | 11.1 | 53 | 84.1 |
| 비호남 | 호남 | 0 | 0.0 | 3 | 100.0 | 0 | 0.0 | 0 | 0.0 |
| 비호남 | 비호남 | 369 | 60.0 | 206 | 33.5 | 379 | 61.6 | 196 | 31.9 |

자료출처: KSDC 2014

지방자치단체의 국제교류 비전과 추진 전략 모색

-광주광역시 국제교류 전략과 “중국과 친해지기”사업을 중심으로-

윤영덕(조선대 정치외교학과)

1. 문제제기-글로벌시대, 지자체의 국제교류와 광주

‘세계화’(globalization)와 ‘지방화’(localization)의 병행 발전이라는 시대적 변화를 상징하는 단어로 ‘세방화’(glocalizaion)라는 신조어가 등장한 지도 꽤 많은 시간이 흘렀다. 이러한 변화에 능동적으로 대응하기 위한 지방차원의 깊은 관심과 전략 수립이 갈수록 중요해지고 있다. 국제환경의 급속한 변화는 대외적으로는 ‘국내문제’와 ‘국제문제’의 경계를 모호하게 만들고 있으며, 대내적으로는 ‘국가적인 문제’와 ‘지방의 문제’를 구분하는 영역을 점차 축소시키고 있다. 특히, 지금은 지방자치단체를 비롯한 지역 주체들의 국제활동이 지역 주민들의 삶과 지역발전에 지대한 영향을 미치는 시대가 되었다. 글로벌시대의 도래가 지방과 외부세계와의 연계를 갈수록 긴밀하게 만들고 있는 것이다.

이에 따라 지방자치단체들은 대내적으로는 국가 단위의 대외정책결정과정에서 개입하고자 하며, 대외적으로는 자체적인 국제교류와 협력사업을 확대해 가고 있다.¹⁾ 예컨대, 대외투자나 외자유치, 국제우호도시 결연, 재외 대표처나 사무기구의 설치 등이 그러한 예가 될 것이다. 한마디로 지방자치단체의 국제행위가 갈수록 늘어나고 있는 것이다. 지방자치단체의 국제행위 증가는 무엇보다 지방자치제 부활 이후 점진적으로 확대되고 있는 지방분권화로 인해 지방자치단체가 지방에서 갖는 책임이 커졌기 때문이다. 이러한 책임성 증대는 자연스럽게 지자체 자신만의 국제적 이익을 갖게 만든다. 그리고 지방자치단체가 동원 가능한 각종 조직과 재정, 법률적 권한과 전문인력 등의 자원은 지방 전체의 국제적 이익을 실현하기 위한 든든한 물질적 토대가 되고 있다.²⁾

이처럼 글로벌시대에 지방차원에서 진행되는 국제교류에 있어서 지방자치단체의 역할이 갈수록 중요해지면서 지자체가 국가 이외의 새로운 외교행위자로 부상하고 있다. 그러나 지방차원에서의 국제활동은 단지 지자체들만의 사업은 아니다. 세계화와 지방화라는 국제환경의 변화에 따라, 지역에서 사업을 하고 있는 기업들의 국제적 범위에서의 활동이 기업의 사

1) 우리나라 외교부도 이러한 변화에 대응하기 위해 2009년부터 ‘국제관계대사 제도’를 시행하고 있다. ‘국제관계대사’는 외교부의 지자체 국제관계 역량 강화 지원 방안의 일환으로 지자체와의 호혜적인 인사교류를 통해 외교부 출신 인력이 지자체 국제관계대사로 활동하면서 지자체의 국제관계 업무를 지원하는 제도로 지자체의 국제관계 업무 지원, 대외 경제·통상활동 지원, 지방행정기관 및 지역주민에 대한 주요 외교정책 홍보 등의 활동을 수행하는데, 2014년 11월 24일 현재 전국 15개 지자체에 총 12명의 ‘국제관계대사’가 활동 중이다. 대한민국 외교부 보도자료 제14-838호(2014. 11. 23. 제목: 외교부, 지자체 국제화 역량 강화 방안 모색-‘2014년도 국제관계대사 회의’ 개최) 참조. ‘국제관계대사 제도’의 제정 배경 및 주요 내용에 대해서는 안전행정부 예규 제1호 <국제관계대사 운영지침>(2013. 3. 25 개정) 참조.

2) 杨勇, “中国外交中的地方因素”, 『国际观察』(2007年 第4期), p. 46.

활과 직결되는 중요한 업무가 되었고, 지역 시민사회단체를 비롯한 NGO들의 국제연대와 협력도 폭발적으로 증가하고 있다. 이러한 현상은 우리들의 일상생활조차 다른 나라와의 관계를 떠나 독립적으로 존재할 수 없는 시대가 되었다는 것을 상징하는 것이라고 생각한다.

이러한 대내외적 환경의 변화에 조용하기 위해서는 지방자치단체를 비롯한 지역사회의 국제교류를 '지방외교'(local diplomacy) 차원으로 격상할 필요가 있다는 주장도 제기된다. 이미 주요 선진국들은 지방차원에서의 도시 간 연대, 즉 지방의 세계화를 국가전략으로 적극 도입하고 있고, 서유럽국가의 중앙정부와 외교부처들은 더 이상 외교정책을 중앙정부가 독점하지 않고 지방정부가 수행하는 '지방외교'를 적극 활용함으로써 지방의 세계화를 통한 국익 증진을 도모하고 있다는 것이다. 또한 동아시아 지방정부의 국제교류도 교류와 통상에서 한발 더 나아간 '지방외교'의 단계로 접어들고 있다는 연구결과들도 시사하는 바가 크다.³⁾

'지방외교'는 넓은 의미로 본다면, "지방에 소재하고 있는 다양한 주체들이 자신의 이익과 지방의 이익을 실현하기 위해 진행하는 다양한 형태의 국제활동"이라고 할 수 있고, 좁은 의미로는 "지방자치단체로 대표되는 지방정부의 국제교류 및 협력 활동"이라고 정의할 수 있을 것이다.⁴⁾ 그런데, 지금까지 외교는 국가의 전속사무로 인식되어 왔고, 우리나라 지방자치법에서도 제11조의 국가사무처리 제한 조항에서 지방자치단체가 법률에 다른 규정이 없는 한 외교와 같은 국가의 존립에 필요한 국가사무를 처리할 수 없다고 명시하고 있다.⁵⁾ 그러나 현실에서 지방자치단체들은 자매결연과 인적교류 등을 포함한 '국제교류활동', 외자유치와 시장개척 등을 포함하는 '국제경제통상활동', 각국 지방정부 간 국제기구 결성 및 가입 등을 포함한 '국제협력활동' 등 지방자치단체 차원에서의 실제적인 외교활동을 활발하게 진행하고 있다.

앞서 살펴본 바와 같이 지금은 중앙정부가 외교를 독점하던 시대와는 그 상황이 많이 변화되었다. 물론 조약이나 국제협정의 체결은 앞으로도 중앙정부의 외교기능에 맡겨지겠지만, 자치단체나 지역 나아가 시민이 국경의 벽을 넘어 경제·문화·평화·기술교류의 주체로서 중요한 기능을 수행할 것이라는 점은 분명해 보인다. "자치단체와 자치단체, 시민과 시민의 활발한 국제교류야말로 국제적 협조를 촉진하는 가장 중요한 조건"이 될 것이며, "자치단체가 국제사회에서 수행할 역할은 더욱 확대될 것이라 기대"되고 있는 것이다.⁶⁾ 이러한 점에서 우리나라에서도 지방차원의 국제교류와 협력활동을 의미하는 '지방외교'가 세계화의 심화 및

3) 양기호, "글로벌리즘과 일본 지방외교의 새로운 전개-교류협력에서 네트워크로", 『한국국제정치학회 학술대회 논문집』(2009), 69-70쪽. 최근 동아시아 국제상황을 보더라도 정부가 중심 행위자로 나서는 것보다는 지방자치단체나 NGO가 참가하여 관계국과 접촉하면서 변화와 기회를 증가시켜 나가는 다각적인 교류가 전개되고 있다. 이종국, "일본의 지방자치제 외교 시론", 『담론 201』(제9권 2호, 2006), 195쪽.

4) 고경민, "동북아 평화번영과 한국 지방외교: 제주특별자치도 사례", 『통일정책연구』(제17권 1호, 2008), 119-120쪽; 고경민·황경수·홍민지, "멀티트랙 외교와 한국 지방외교의 활성화: 제주특별자치도의 지방외교 활동 사례를 중심으로", 『지방행정연구』(제22권 제3호, 2008), 288쪽; 김지희, "서유럽의 지방외교: 영국·프랑스 지자체의 국제협력현황과 대응전략", 『비교민주주의연구』(제4집 2호, 2008), 88쪽.

5) 지방자치법 제11조(국가사무의 처리제한) 지방자치단체는 다음 각 호에 해당하는 국가사무를 처리할 수 없다. 다만, 법률에 이와 다른 규정이 있는 경우에는 국가사무를 처리할 수 있다. 1. 외교, 국방, 사법(司法), 국제 등 국가의 존립에 필요한 사무...

6) 강재규, "지방자치단체의 외교정책과 법적 문제", 『아·태공법연구』제9집(2001), 86쪽.

지방분권의 확대, 지방자치의 활성화라는 대내외적 환경의 변화에 따라 보다 확대되고 그 중요성도 커져 갈 것으로 전망된다.

한편, 광주광역시의 경우에도 민선 6기 출범 이후 '광주정신'을 담은 도시의 국제화를 강화하기 위해 '중국과 친해지기 사업'(China Friendly)이나 '아시아 재해지역 긴급구호 사업' 등을 의욕적으로 추진하고 있다.⁷⁾ 그러나, 광주광역시 민선 6기의 국제교류협력사업이 성공적으로 추진되기 위해서는 어떠한 새로운 사업이 기획되고 추진되는가 하는 것보다 국제교류협력사업에서 어떠한 비전을 제시하고 각각의 개별적인 사업들을 어떻게 종합적이고 체계적으로 운영하고 추진할 것인지에 대한 전략을 수립하는 것이 우선되어야 한다고 판단된다.

이러한 문제의식에서 이 글은 글로벌시대에 우리나라 지방자치단체의 국제교류가 종합적이고 체계적인 틀을 갖추면서 내실 있는 정책으로 구체화될 필요가 있다고 보고, 광주광역시의 국제교류협력사업에 대한 평가를 바탕으로 지자체의 국제교류의 비전과 추진 전략을 모색해 보고자 한다. 미리 밝혀두고 싶은 점은 이러한 목적이 충실히 달성되기 위해서는 우선적으로 사례연구의 대상인 광주광역시 국제교류에 대한 면밀한 종합적 평가가 이루어져야 하지만, 이 글은 여러 가지 한계들로 인해 광주의 국제교류에 대해 충분히 검토하지는 못했다. 따라서 이 글에서는 그동안 우리나라 지방자치단체들의 국제교류에서 나타나고 있는 일반적인 문제점들을 광주광역시도 유사하게 안고 있는 것으로 보고,⁸⁾ 민선 5기를 포함해 최근의 광주광역시 국제교류에 대한 몇 가지 자료들을 바탕으로 개괄적인 국제교류 현황을 살펴본 후에 민선 6기가 염두에 두어야 할 비전과 추진 전략, 그리고 정책을 제언하고자 한다.

2. 광주광역시의 국제교류협력사업 현황

1) 자매도시와 국제기구 가입 현황

외국 도시와의 자매결연과 우호결연 및 도시 간 국제기구 가입 등은 지방자치단체 국제교류의 주요한 형식 중 하나다. 국제적으로 보더라도 자매결연 도시 간의 교류는 의례적인 상호방문과 문화교류의 수준을 넘어 광범위한 영역에서 보다 심화된 협력사업을 모색하는 방향으로 발전하고 있다.

광주광역시는 현재 타이완의 타이난시, 미국의 샌 안토니오시, 중국의 광저우시, 인도네시아의 메단시, 일본의 센다이시 등 5개 도시와 자매결연을 맺고 있고, 이태리의 토리노시를 비롯한 8개국 14개 도시(이태리 1, 독일 2, 중국 5, 베냉 1, 말레이시아 2, 스페인 1, 수리남

7) 광주광역시는 지난 10월 15일, 아시아에서 빈발하는 대규모 지진과 태풍 등 재해로 인한 피해지역을 돕는 민·관 거버넌스 형태의 협의회('광주아시아재해긴급구호협의회')를 구성해 체계적으로 대응키로 했다고 밝혔다.

8) 우리나라 지방자치단체의 국제교류에서 발견되는 일반적인 문제점들은 관련 법령과 제도 및 역할분담 체계의 비합리성, 전담조직과 인력 및 예산에 있어서의 열악성, 정책의 운영과 추진과정에서 나타나는 문제점, 외부지원체제 및 기반시설의 열악성, 학문적인 측면에서 관련 이론과 연구의 미비, 시민의식의 한계 등이 지적되고 있다. 심익섭 편저, 『한국 지방정부외교론-이론과 실제에 관한 연구』(서울: 오름, 2006), 제4장 참조.

1, 러시아 1)와 우호협력도시 관계를 맺고 있다. 그리고 세계지방자치단체연합(UCLG)과 동북아시아자치단체연합(NEAR), 세계대도시협의회(METROPOLIS)를 비롯한 7개 국제기구에 가입해 있다.

<표1> 전국 7대 도시 자매결연과 우호결연도시 체결 현황

| 지역 | 구분(지자체 수) | 자매결연 | | 우호결연 | |
|---------|-----------|------|------|------|------|
| | | 국가 수 | 도시 수 | 국가 수 | 도시 수 |
| 서울특별시 | 광역(1) | 21 | 23 | 15 | 19 |
| | 기초(24/20) | 16 | 69 | 16 | 56 |
| 부산광역시 | 광역(1) | 22 | 25 | 3 | 5 |
| | 기초(13/13) | 4 | 17 | 6 | 25 |
| 대구광역시 | 광역(1) | 8 | 9 | 3 | 5 |
| | 기초(4/7) | 3 | 4 | 6 | 16 |
| 인천광역시 | 광역(1) | 13 | 18 | 7 | 12 |
| | 기초(6/9) | 5 | 8 | 9 | 38 |
| 광주광역시 * | 광역(1) | 5 | 5 | 8 | 14 |
| | 기초(3/4) | 1 | 3 | 2 | 8 |
| 대전광역시 | 광역(1) | 11 | 12 | 9 | 12 |
| | 기초(4/3) | 2 | 6 | 2 | 4 |
| 울산광역시 | 광역(1) | 8 | 9 | 4 | 6 |
| | 기초(2/4) | 2 | 2 | 2 | 10 |

자료: 타 도시의 통계는 전국시도지사협의회 홈페이지 국제교류현황DB(<http://exchange.gao.k.or.kr/exchange/list.action>) 참조. 광주광역시의 통계는 광주광역시청 홈페이지(www.gwanju.go.kr) 국제교류 현황 참조.

* 전국시도지사협의회 홈페이지 국제교류현황DB에서는 광주광역시의 우호결연 도시를 7개국 11개 도시로 소개하고 있음(말라카주, 다롄시, 바르셀로나 누락).

<표2> 광주광역시 분청과 기초자치단체 자매결연과 우호도시 결연 체결 현황

| 자치단체 | 구분(도시 수) | 도시(국가, 결연년도) |
|-------|----------|--|
| 광주광역시 | 자매결연(5) | 타이난시(타이완, 1968), 샌 안토니오시(미국, 1982), 광저우시(중국, 1996), 메단시(인도네시아, 1997), 센다이시(일본, 2002) |
| | 우호결연(14) | 토리노시(이태리, 2002), 자알란트주(독일, 2003), 우한시(중국, 2007), 선양시(중국, 2007), 아보메이시(베냉, 2010), 말라카주(말레이시아, 2010), 다롄시(중국, 2011), 바르셀로나(스페인, 2011), 파라마리보(수리남, 2012), 원저우시(중국, 2012), 라이프치히(독일, 2012), 뤼양시(중국, 2012), 세베랑페라이(말레이시아, 2013), 카잔시(러시아, 2013) |
| 동구 | 자매결연(1) | 광둥성 광저우시 웨수구(중국, 1997) |
| | 우호결연(0) | - |
| 서구 | 자매결연(1) | 산둥성 칭다오시 스베이구(중국, 1995) * |
| | 우호결연(1) | 랴오닝성 단둥시 전싱구(중국, 2012) |
| 남구 | 자매결연(0) | - |
| | 우호결연(4) | 텐진시 베이진구(중국, 2005) *, 충칭시 바난구(중국, 2010). |

| | | |
|-----|---------|---|
| | | 쓰촨성 청두시 샹류현(중국, 2011)*. 광둥성 광저우시 난사구(중국, 2011) |
| 북구 | 자매결연(0) | - |
| | 우호결연(3) | 지린성 룡징시(중국, 1999)*. 산둥성 등잉시 등잉구(중국, 2002)*. 장수성 우시시 시산구(중국, 2011) |
| 광산구 | 자매결연(1) | 톈진시 진난구(중국, 1997) |
| | 우호결연(1) | 울란바타르시 성긴헤르형구(몽골, 2007)* |

자료: 광주광역시 본청의 통계는 광주광역시청 홈페이지(www.gwangju.go.kr) 국제교류 현황 참조. 기초자치단체의 통계는 전국시도지사협의회 홈페이지 국제교류현황DB(http://exchange.gaok.or.kr/exchange/list.action)를 바탕으로 각 구청 홈페이지를 참조해 작성했으며, * 표시된 도시는 전국시도지사협의회 홈페이지 국제교류현황DB에는 소개하고 있으나, 해당 구청 홈페이지에는 소개되어 있지 않은 도시임.

<표3> 광주광역시 국제기구 가입 현황

| 회의명 | 본부 소재지 | 지구성격 (목적) | 참가국 (도시) | 가입 연도 |
|---|--------------|------------------------|----------------------------|-------|
| 세계지방자치단체연합 (UCLG: United Cities and Local Government) | 스페인 바르셀로나 | 지방정부간의 협력 및 국제사회 대변 | 127개국 1,000여개 이상의 도시 | 2006 |
| 동북아시아지역자치단체연합 (NEAR: North East Asia Regional Government) | 대한민국 포항 | 동북아자치단체 교류협력 및 네트워크 구축 | 6개국 70개 도시 | 2008 |
| 세계대도시협의회 (METROPOLIS) | 스페인 바르셀로나 | 세계대도시 공동 발전문제 해결 | 90개 도시 | 2001 |
| 전미자매도시연합 (SCI: Sister Cities International) | 미국 워싱턴 | 자매교류 사업과 국제협력 지원 | 120개국 1,700개 도시 | 2003 |
| 빛의도시국제네트워크 (LUCI: Lighting Urban Community International) | 프랑스 리옹 | 빛을 이용한 도시문명의 재창조 도모 | 31개국 59개 도시 | 2007 |
| 국제교육도시연합회 (IAEC: The International Association of Education Cities) | 스페인 바르셀로나 | 교육도시현장에 부합하는 정책개발 | 35개국 409개 도시 | 2008 |
| 자치단체국제환경협의회 (ICLEI: International Council for Local Environmental Initiatives) | 독일 본 | 지방정부 차원의 지구 환경문제 대응 | 1,227개 도시 | 2001 |

자료: 광주광역시청 홈페이지(www.gwangju.go.kr) 국제교류 현황 참조.

양적인 수치에서만 보았을 때, 광주광역시의 자매도시와 우호협력도시 현황은 안타깝게도 전국 7대 도시 가운데 최하위 수준에 머물고 있다. 세계화가 확대 심화되면서 지방자치단체의 살림살이와 지역민들의 삶이 국제사회와 긴밀하게 연계되어 가고 있고, 이러한 변화에 적극적으로 대응하기 위해 세계 각국의 지방정부들은 물론 우리나라 지자체들까지 경쟁적으로 국제교류협력에 나서고 있는 상황을 고려한다면 광주의 국제교류협력사업에 대한 종합적

인 검토가 필요한 시점이라고 생각한다.

물론 양적인 수치만을 갖고 국제교류협력사업 전체를 평가할 수는 없다. 당연히 교류의 형태와 내용, 시청 내 전담기구와 인력 현황, 광주시의 국제화 추진 전략과 정책 등을 포함한 질적인 측면에서의 검토가 중심이 되어야 할 것이다. 그러나 최소한 광주가 아시아문화중심도시를 표방하고 있고, 2015년 하계유니버시아드대회와 2019년 세계수영선수권대회를 유치한 도시라는 점을 감안한다면 지자체 국제교류의 주요한 형식인 외국 도시와의 제도화된 교류협력에 소홀했던 것은 아닌지 되돌아 볼 필요가 있다.

또한 <표2>에서 보듯이 외국 도시들과의 자매결연과 우호결연에 있어서 광역자치단체와 기초자치단체의 통일성을 찾아보기 힘들다. 자치단체의 국제교류 역량이 전반적으로 취약한 상황에서 광역자치단체와 기초자치단체의 자원과 역량을 결집할 수 있는 긴밀한 협력체제 구축이 모색될 필요가 있다. 더불어 세계 각국 지방자치단체(지방정부) 간의 연대와 협력을 통한 상호이해와 공동이익 모색의 장인 도시 간 국제기구의 가입과 참여가 광주의 발전에 어떠한 실익을 주고 있는지, 광주가 이들 국제기구에서 어떠한 역할을 하고 있는지 등에 대한 평가도 필요할 것이다.

2) 주요 국제행사 개최 현황

광주광역시가 국제행사를 적극적으로 유치하여 국제도시로서의 위상을 제고하는 한편 컨벤션산업 육성을 통한 지역경제 활성화를 도모하고자 노력해 왔으며, 국제회의 및 대규모 전시회 등과 같은 국제행사의 체계적이고 효율적인 유치활동을 위해 시·광주관광컨벤션뷰로·김대중컨벤션센터의 공동 협력체계를 정립하고 기능별 업무분담을 체계화한 것 등은 긍정적으로 평가받고 있다.⁹⁾

그러나 '2015 하계유니버시아드대회'와 '2019 세계수영선수권대회' 등과 같은 대규모 국제행사의 유치과정에서 시민들과의 소통 부재와 대회 개최의 실익을 둘러싼 논쟁 등의 문제가 끊임없이 제기되었다는 점은 주지하는 바이다. 특히, '2019 세계수영선수권대회' 유치과정에서 불거진 불미스러운 사건이 광주시민들의 자존심에 상당한 손상을 주었다는 점도 부정할 수 없으며, 최근에도 '2015 하계유니버시아드대회' 선수촌 임대료 문제가 논란이 되고 있는 것 등을 고려한다면 국제행사 유치가 "메가이벤트(Mega-Event)"를 통한 실적 쌓기에 치중했던 것은 아닌지 되돌아보아야 할 필요가 있다.

<표4> 2014년 광주광역시 개최 주요 국제행사

| 행사명 | 행사기간 | 참가규모 | 주최 |
|---------------|----------|-------------------------|---------|
| 2014 세계인권도시포럼 | 5. 15-18 | 500여 명(인권도시 및 단체, 시민 등) | 광주광역시 |
| 2014 동아시아문화도시 | 10. 31 | 한·중·일 3개국 | 문화체육관광부 |

9) 강창민 외, 『국제 자매결연 도시 간 교류 활성화를 위한 연구』(제주: 제주발전연구원, 2011), 30-36쪽 참조.

| | | | |
|-------------------|-------------------|---------------------------------------|----------------------|
| | | | 광주광역시 |
| 2014 FISU FORUM | 3. 17-22 | 71개국 300여 명 (대학 스포츠행정가, 학생대표 등) | 국제대학스포츠연맹 (FISU) |
| 2014 Gwangju YLP | 8. 19-30 | 20개국 60여 명 | 유엔스포츠사무국 (UNOSDP) |
| 2014 EPICS FORUM | 8. 27 | 30개국 600여 명 | UNOSDP |
| 광주국제아트페어 | 8. 30-9. 2 | 11개국 400여 작가 | 광주광역시 |
| 10회 광주비엔날레 | 9. 5-11. 9 | 150개국 70만 여 명 | (재)광주비엔날레 |
| 2014 국제관개배수위원회 총회 | 9. 14-20 | 60개국 1,200여 명 | 국제관개배수위원회 (ICID) |
| 2014 국제기후환경산업전 | 9. 15-17 | 5개국 19,200여 명 | 광주광역시 전라남도 |
| 2014세계수소에너지학술대회 | 6. 15-20 | 60개국 3,000여 명 | 국제수소에너지협회 (IAHE) |
| 2014 광주ACE Fair | 9. 25-28 | 97,000여 명 | 문화체육관광부 광주광역시 |
| 제21회 광주세계김치문화축제 | 10. 4-8 | - | 광주광역시 |
| 2014 국제광산업전시회 | 10. 6-8 | 3개국 25,000여 명 | 산업통상자원부 광주광역시 |
| 2015 하계유니버시아드대회 | 2015. 7. 3-14 | 170개국 2만 여 명 | FISU |
| 2019 세계수영선수권대회 | 2019. 7. 15-31 | 202개국 2만 여 명 | 국제수영연맹 (FINA) |

자료: 광주국제행사성공시민협의회 홈페이지(<http://www.gcasi.or.kr>)의 국제행사일정을 바탕으로 관련 행사 홈페이지와 언론보도를 참조해 작성.

3) 해외투자 유치 활동

해외투자 유치활동을 비롯한 '국제경제통상활동'은 모든 지방자치단체들이 역점을 두고 추진해 온 사업이다. 광주광역시도 민선 5기 3년(2010년-2013년) 동안 강운태 시장을 중심으로 한 공직자들이 지구를 무려 6바퀴나 도는 투자유치활동을 통해 사상 최대의 투자유치 성과를 거뒀다고 홍보한 적이 있었다.¹⁰⁾ 그러나, 같은 기간 해외기업과 체결한 투자양해각서(MOU)의 실투자율은 건수로는 20.4%에 그쳤고, 투자금액으로는 10%에도 미치지 못한 것으로 나타남으로써 '속 빈 강정'이라는 혹평을 받은 바 있다.¹¹⁾ 그리고 민선 5기 동안 광주

10) <뉴스웨이> 2013년 7월 4일자 보도. http://news.newsway.co.kr/view.php?tp=1&ud=2013070323320174097&md=20130704085415_AO

11) <노컷뉴스> 2013년 11월 7일자 보도. <http://www.nocutnews.co.kr/news/1127775>. 이에 대해 광주광역시 "실투자율이 낮은 이유는 협약체결 기업이 실투자로 이어지기까지 이사회 의결, 노사협의, 인-허가, 자금조달 등 제반 절차 이행으로 보통 2~3년, 길게는 4~5년 이상이 소요되며, 특히 외국 기업의 경우에는 외국 투자금에 대한 이익 환수율과 타국에서의 비즈니스 실행 여건을 지속적으로 살펴 피가며 시간을 두고 단계별로 투자를 실행해 나가기 때문에 투자협약을 체결한 후 공장 건축에서 양

시민의 자존심을 심각하게 훼손하고 시정에 대한 불신을 자초했던 일이 여러 번 있었지만 대표적인 또 하나의 사건을 든다면, 한미합작투자법인 갠코(GAMCO) 관련 국제사기 의혹일 것이다. 이러한 사례들은 광주광역시의 해외투자 유치나 대외투자에 있어서 면밀한 경제적 타산보다는 '정치적' 이해관계 타산이 앞선 것은 아닌지 의심받을 만한 것들이다.

지방자치단체의 국제교류에서 지역경제 발전을 위한 수출시장 확보와 해외자본의 유치 등은 일자리 등의 편익을 창출한다는 측면에서 매우 중요한 활동이라고 할 수 있다. 따라서 지속적인 관심과 체계적이고 적극적인 노력이 필요하다는 것은 두말할 나위가 없다. 그러나 이러한 활동이 실익은 없고 오히려 행정력만 낭비하며, 심지어는 지역의 이미지와 재정에 손해를 끼치는 '보여주기식 행정'이 되어서는 안 된다는 것은 너무도 자명하다. 이러한 점에서 해외투자 유치활동을 추진할 때는 광주지역 경제의 장기적 발전 방향과 현재의 산업 구조 등을 고려해 해외자본의 투자가 광주의 지역경제에 미치는 질적인 차원에서의 영향 등을 보다 면밀하게 타산할 필요가 있다.

<표5> 광주광역시 민선5기 투자유치 실적

(단위: 개사, 억원)

| 구분 | 투자협약 체결 | | 실투자 | | 실투자율 |
|----------|---------|--------|------|-------|-------|
| | 기업 수 | 투자의향금액 | 기업 수 | 투자금액 | |
| 민선5기(3년) | 352 | 44,016 | 159 | 5,621 | 45.2% |
| 민선4기(4년) | 195 | 19,637 | 75 | 7,662 | 38.5% |

자료: 광주광역시청 홈페이지(www.gwangju.go.kr) 시정뉴스 2013. 11. 7일자("광주시 민선5기 투자유치실적, 민선4기 대비 높은 성과") 첨부자료.

<표6> 광주광역시 대륙별 교역액

단위: 천달러

| 대륙 | 2013 | | | 2014(1월~9월) | | |
|-----|------|-----------|------|-------------|-----------|------|
| | | 교역액 | 비중 | | 교역액 | 비중 |
| 아시아 | 수출 | 6,327,438 | 39.9 | 수출 | 4,092,503 | 34.4 |
| | 수입 | 3,741,307 | 76.1 | 수입 | 2,919,023 | 78.6 |
| 중동 | 수출 | 1,404,459 | 8.9 | 수출 | 1,134,856 | 9.5 |
| | 수입 | 2,106 | 0.0 | 수입 | 1,695 | 0.0 |
| 유럽 | 수출 | 1,873,491 | 11.8 | 수출 | 1,739,743 | 14.6 |
| | 수입 | 412,375 | 8.4 | 수입 | 319,318 | 8.6 |
| 북미 | 수출 | 4,405,684 | 27.8 | 수출 | 3,705,789 | 31.1 |
| | 수입 | 730,143 | 14.9 | 수입 | 451,425 | 12.2 |
| 중남미 | 수출 | 1,293,164 | 8.1 | 수출 | 867,581 | 7.3 |
| | 수입 | 17,754 | 0.4 | 수입 | 15,138 | 0.4 |

산까지 많은 기간이 소요되는 것이 통상적"이라고 해명한 바 있다. 광주광역시청 홈페이지 시정뉴스 2013. 11. 7일자 참조. 반재신 광주광역시 의원은 지난 11월 10일 있었던 행정사무감사에서 "2012년 부터 올해 10월까지 시가 유치한 외국인 투자기업 현황은 36개 기업과 1조 1천 988억원이나, 실제 투자로 이어진 것은 10개 기업 182억원으로 나타났다"고 지적했는데, 이는 투자유치 금액대비 실투자율이 고작 1.5%에 불과한 것이다. <광주인> 2014년 11월 10일자 보도, <http://www.gwangjuin.com/news/articleView.html?idxno=84427>

| | | | | | | |
|------|----|------------|-------|----|------------|-------|
| 아프리카 | 수출 | 264,233 | 1.7 | 수출 | 193,314 | 1.6 |
| | 수입 | 1,845 | 0.0 | 수입 | 3,315 | 0.1 |
| 대양주 | 수출 | 298,863 | 1.9 | 수출 | 163,423 | 1.4 |
| | 수입 | 9,766 | 0.2 | 수입 | 3,390 | 0.1 |
| 기타지역 | 수출 | 271 | 0.0 | 수출 | 478 | 0.0 |
| | 수입 | 178 | 0.0 | 수입 | - | - |
| 총계 | 수출 | 15,867,619 | 100.0 | 수출 | 11,897,687 | 100.0 |
| | 수입 | 3,855,900 | 100.0 | 수입 | 3,713,305 | 100.0 |

자료: 한국무역협회 홈페이지 무역통계(<http://stat.kita.net/>)의 <한국무역통계>지역별수출입> 지역의 대륙/경제권별 수출입 현황을 토대로 작성.

4) '중국과 친해지기'(China Friendly) 종합계획

광주광역시가 민선6기 출범 이후 시가 역점을 두고 추진하고 있는 '중국과 친해지기'사업의 밑그림으로 6대 추진전략과 18개 세부사업으로 구성된 '중국과 친해지기 종합계획'을 최종 확정 발표했다.¹²⁾ "중국 진출의 교두보를 만들기 위한 「중국과 친해지기」 종합계획"이라고 명명된 이 보고서에서는 광주광역시가 '중국과 친해지기' 종합계획을 수립한 배경으로 중국이 "세계 G2로 부상한 무한 잠재력을 갖고 지리적으로도 우리시와 가까워 관광객 유치 등 우리지역의 미래를 담보할 전략국가"이며, "중국의 한류열풍을 문화전당 개관에 연계해 교류를 다변화하고 신한류의 진원지가 될 수 있도록 하기 위해 중국관광객이 선호하는 문화관광도시환경 구축 등 체계적인 종합계획 수립이 필요"했기 때문이라고 설명하고 있다.

그리고, 이 사업의 6대 추진전략으로는 ▲친중국 문화관광콘텐츠 활용으로 대중국 한류관광기반 구축 ▲아시아문화중심도시 광주의 대중국 홍보 ▲정율성 브랜드를 활용한 도시마케팅 ▲차이나 프렌들리 도시환경 구축 ▲대중국 문화예술교류 활성화 ▲광주시 대중국 교류역량 확대·강화 등을 제시하고 있으며, 세부사업으로는 <표7>과 같은 계획들이 포함됐다. 또한, '중국과 친해지기' 사업 추진을 위해 2015년도 예산에 15억원을 반영하는 등 총 71억 5,000만원을 투입할 계획이라고 밝혔다.

<표7> '중국과 친해지기' 종합계획 세부사업 요목

| 추진전략(6개) | 사 업 명 (18개) | 주요 사업내용 |
|----------------------------------|----------------------------|---|
| 친중국 문화관광 콘텐츠 활용 대 중국 한류 관광 기반 구축 | 1. 광주권 대중국 의료관광 유치 활성화 | · 중국 시니어 의료관광객 체제비 등 지원 · 코디네이터 양성, 웰스케어 센터 설립 |
| | 2. 중국인 눈높이 맞춤형 관광인프라 구축 | · 중국인관광객 전문음식점 인증제 도입 · 음식의 질 제고 지원, 시내면세점 유치 |
| | 3. 문화전당 내 중국인 관광객 유치 거점공간화 | · 전당 내 중국어 해설사 상시 배치 · 중국인 공연 상설프로그램 개발 |
| | 4. 광주·전남 공동 차이나 관광벨트 구축 | · 광주전남 관광진흥협의회의 정례화 · 친중국 문화콘텐츠 공동 발굴 등 |

12) 광주광역시청 홈페이지(www.gwangju.go.kr) 시정소식>시정홍보>이 시각 주요뉴스(제목: 광주시, '중국과 친해지기' 종합계획 확정·발표, 2014. 9. 22) 참조.

| | | |
|-----------------------|------------------------------|--|
| 아시아문화중심 도시 광주의 대중국 홍보 | 5. 중국 매체를 활용한 광주도시브랜드 등 홍보 | <ul style="list-style-type: none"> 중국 국영채널과 활동여행매체 홍보 중국인 유학생 등 활용 SNS 홍보 |
| | 6. 친광주 네트워크 활용한 대중국 관계 마케팅 | <ul style="list-style-type: none"> 중국인 유학생 홍보 서포터즈 출범 중국어 문화관광해설사 양성 등 |
| 정율성 브랜드 활용 도시마케팅 | 7. 정율성 사적지 등 주변정비 | <ul style="list-style-type: none"> 정율성 생가터 등 주변 정비 정율성 사적지의 관광코스 스토리텔링 |
| | 8. 정율성 음악제의 프로그램 확대 추진 | <ul style="list-style-type: none"> 한중 복합문화교류 프로그램으로 확대 정율성 국제음악제 조직위원회로 개편 |
| 차이나 프렌들리 도시환경 구축 | 9. 중국문화원 본원 유치 | <ul style="list-style-type: none"> 중국문화원 본원 유치 전개 중국문화원 본원유치 부지 선정 |
| | 10. 중국 특화거리 조성 | <ul style="list-style-type: none"> 차이나풍의 중국 특화거리 조성 한중 뷰티, 패션의 거리 조성 |
| | 11. 차이나 프렌들리센터 설치 | <ul style="list-style-type: none"> 광주거주 중국인의 민원해결 처리센터 국제교류센터에 위탁운영방안 협의 |
| 대중국 문화예술 교류 활성화 | 12. 중국인 문화의 날 행사 | <ul style="list-style-type: none"> 다양한 우호증진 교류 프로그램 운영 중국인 유학생, 우호도시관계자 등 참여 |
| | 13. 한·중 청소년 문화예술 등 교류 활성화 | <ul style="list-style-type: none"> 중국 교육관련 실무자 초청 팽투어 청소년 교육관광 체험프로그램 개발 |
| | 14. 문화전당 연계 중국 문화예술인 레지던스 운영 | <ul style="list-style-type: none"> 전당내 중국예술인 레지던스 프로그램 전당과 중국 스튜디오간 네트워크 구축 |
| 광주시 대중국 교류역량 확대·강화 | 15. 민간주체의 대중국 교류협력 네트워크 구축 | <ul style="list-style-type: none"> 민간단체 등 대중국 교류사업 파악 정보교환 등 협력네트워크 구축지원 |
| | 16. 중국 교류협력지역의 다변화·다양화 추진 | <ul style="list-style-type: none"> 중국 교류협력지역의 범위 확대 자매결연과 우호협력 도시수 확대 |
| | 17. 동아시아문화도시와의 문화교류사업 추진 | <ul style="list-style-type: none"> 취안저우시와 우호협력도시 체결 전당내 아시아문화도시 사무국 유치 |
| | 18. 중국우호교류위원회 설립 | <ul style="list-style-type: none"> 중국 우호교류위원회 설립 재광 화교들의 네트워크 활용 |

3. 민선 6기 국제교류의 비전과 전략: “아시아를 품고 세계와 소통하는 광주의외교”

급변하고 있는 대내외적 현실과 광주광역시의 지역적 특성, 민선 6기 시정 방향 등을 종합적으로 고려해 본다면, 광주광역시의 민선 6기 국제교류 비전으로 “아시아를 품고 세계와 소통하는 광주의외교”를 생각해 볼만 하다. ‘광주정신’에 응축된 보편적 가치인 민주·인권·평화의 가치와 ‘아시아 문화중심도시’라는 도시 지향성 등은 광주광역시의 국제교류에 있어서 우선적인 대상을 아시아지역으로 설정할 필요가 있다는 점을 말해준다.¹³⁾ 또한 국제교류를 필요에 따라 수행하는 이벤트가 아니라 광주공동체의 발전을 위해 일상적으로 준비하고 전략적으로 실행해야 할 핵심 업무라는 관점을 확립할 필요가 있다. 즉, 광주광역시 국제교류의 위상을 ‘광주의외교’(Gwangju Diplomacy)로 격상하는 것이 요구된다. 광주의 ‘지방외교’라는

13) 광주광역시의 지정학적(geo-politics)·지경학적(geo-economics)·지문화적(geo-cultural) 측면을 고려한다면, 동북아시아와 동남아시아를 포괄하는 동아시아를 보다 집중해야 할 전략적인 국제교류 대상지역으로 설정하는 것이 좋겠다고 생각한다.

전략적 관점에서 아시아지역의 다양한 문화를 포용하는 도시, 민주주의 발전을 위해 헌신해 온 역사, 시민의 인권 증진을 위한 지속적인 노력, 한반도 통일과 인류 평화에 기여하는 세계시민이라는 지역의 자산을 아시아인과 공유하면서 세계로 나아가는 포용적이고 진취적인 국제교류 비전이 필요하다. 그리고 이러한 비전을 실현하기 위한 2대 전략으로 “공공외교” 형식의 실행과 시민을 주체로 세우는 “시민외교”를 적극적으로 고려할 필요가 있다.¹⁴⁾

1) ‘공공외교’ 형식의 실행

최근 들어 ‘공공외교’(public diplomacy)가 외교에 대한 새로운 사유방식과 실행방식으로 주목받고 있다. 이처럼 공공외교가 주목받고 있는 것은 전 지구적 범위에서 시민사회의 역량이 강화되고 있고, 정보기술의 발전으로 정보유통공간이 변화되고 있는 것과 동시에 정보유통공간에서의 경쟁이 격화되고 있으며, 냉전의 종식으로 국력에 대한 인식이 변화되고, 국가 간 경쟁이 가속화되면서 다른 나라에 대한 부정적 정서가 여론에 미치는 영향이 커졌다는 점 등이 배경으로 작용했다고 할 수 있다.¹⁵⁾ 국내적으로는 민주화 이후 시민의식의 성장과 시민사회역량의 강화 등으로 국가외교에 대한 관심이 증대되고, 지방자치제 부활 이후 지방분권화와 풀뿌리 민주주의가 활성화되면서 다양한 행위주체들의 국제교류 활동이 늘어나고 있는 것도 ‘공공외교’에 대한 관심이 커지고 있는 요인이 되고 있다.

‘공공외교’란 외국 국민들과의 직접적인 소통을 통해 자국의 역사, 전통, 문화, 예술, 가치, 정책, 비전 등에 대한 공감대를 확산하고 신뢰를 확보함으로써 외교관계를 증진시키고, 자국의 국가이미지와 국가브랜드를 높여 국제사회에서 영향력을 높이는 외교활동을 말한다. 정부간 소통과 협상 과정을 일컫는 전통적 의미의 외교와 대비되는 개념으로, 문화·예술, 원조, 지식, 언어, 미디어, 홍보 등 다양한 소프트파워 기재를 활용하여 외국 대중(Foreign Public)에게 직접 다가가 그들의 마음을 사고, 감동을 주어 긍정적인 이미지를 만들어 나간다는 것이 공공외교의 기본적인 개념이라고 할 수 있다. 그러므로 공공외교는 주로 외국 대중을 그 대상으로 하지만, NGO·대학·언론 등도 여론 형성에 중요한 역할을 한다는 점에서 공공외교의 대상에 포함된다. 또한, 최근에는 외교정책에 대한 자국민의 이해와 지지가 중요해짐에 따라, 자국민과 단체·기관도 공공외교의 범주에 포함시키는 경향이 있다. 외교를 수행하는 주체의 측면에서 본다면, 공공외교는 정부의 전유물이 아니다. 공공외교를 성공적으로 수행하기 위해서는 다양한 주체들의 자발적 참여가 필요하다. 국민 개개인, NGO, 기업, 지방자치단체, 각급 정부기관 등 다양한 수준의 행위자들이 상대국가의 행위자들과 네트워크를 형성하고 유지하는 가운데 서로에 대한 이해를 증진하고, 이를 통해 상호교류와 협

14) 광주광역시의 국제교류를 ‘지방외교’ 차원인 ‘광주외교’로 격상해야 할 필요성을 주장하는 것은 지방자치단체의 국제교류가 단체장의 마인드에 따라 시정에서의 사업비중이 결정되는, ‘해도 그만이고 안해도 그만인 사업’이 아니라는 데 있다. 앞에서도 언급한 바와 같이 지금은 지자체의 국제행위가 지역 발전에 직접적인 영향을 미치는 시대다. 광주광역시의 민선 6기 국제교류가 보다 안정적이고 체계적으로 추진되기 위해서는 지역의 국제교류를 전략적인 차원에서 접근할 필요성이 있다는 것이다. 중장기적인 관점에서는 ‘광주외교’의 성공적 추진을 위한 지역적 기반을 튼튼하게 하고, 국제교류 주체와 전담인력들의 인식 제고 및 외교수행 능력 배양 등이 요구된다. 참고로 경기도의 경우에는 민선 6기 출범 이후 단행한 조직개편을 통해 “지방외교를 통한 국제교류 협력 강화와 경기도의 국제적 위상 강화 기반 마련을 위한” <외교정책과>를 신설했다.

15)金子将史·北野充等著,《公共外交》翻译组译,『公共外交-“舆论时代”的外交战略』(北京:外语教学与研究出版社,2011) 참조.

력을 더욱 돈독히 할 때 비로소 공공외교의 효과가 발휘될 수 있는 것이다.¹⁶⁾

<그림 1> 공공외교의 특징¹⁷⁾

| 외교의 유형 | 전통외교 | 공공외교(20세기) | 신공공외교(21세기) |
|--------|--------------------|---------------------------|--------------------------|
| 주체 | 정부 | 정부 | 정부와 다양한 민간주체 |
| 대상 | 상대국 정부 | 상대국 정부 및 대중 (자국민은 불포함) | 상대국 정부 및 대중 (자국민도 포함) |
| 자원과 자산 | 하드파워 | 하드파워 > 소프트파워 | 하드파워 < 소프트파워 |
| 매체 | 정부간 공식 협상, 대화 | 선전, PR캠페인, 구미디어 | 인터넷, SNS 등 디지털 매체 등 다양화 |
| 관계 유형 | 수평적(정부간) | 수직적, 일방향적, 비대칭적 | 수평적, 쌍방향적, 대칭적 |
| 소통 양식 | Closed Negotiation | Closed Communication | Open Communication |

이처럼 세계화와 정보화의 급속한 진전은 국가 간 외교관계를 “공공외교와 전통외교의 상호결합”이라는 방향으로 발전시키고 있다. 한마디로 정부와 정부 간의 관계뿐만 아니라 정부와 민간, 민간과 민간 간의 관계가 입체적인 외교의 틀을 만들어 내고 있는 것이다.¹⁸⁾ 이러한 시대적 변화에 대응해 우리나라의 경우에도 선진국에 비해서는 공공외교에 한발 늦게 뛰어든 편이지만, 2010년을 ‘공공외교의 원년’으로 선포하고 2011년에는 <공공외교 대사>를 임명했으며 2012년에는 외교통상부에 <공공외교정책과>를 신설하고 ‘공공외교’ 시범사업을 추진하는 등 기존의 정무외교·경제외교와 함께 ‘공공외교’를 대한민국 외교의 3대축으로 설정하고, ‘공공외교’ 강화를 위해 노력하고 있다.¹⁹⁾

‘공공외교’의 성공을 위해서는 무엇보다 상대방의 ‘마음을 얻는 것’이 중요하다 할 것이다. 이러한 점에서 팡주의 국제교류에 ‘공공외교’라는 새로운 외교형식을 적용해 본다면, ‘팡주외교’는 시민 간 친선을 중심으로 문화라는 매체와 공통인식을 토대로 해서 교류 쌍방의 상호 이익을 형성해 가는 것을 기본 방향으로 설정할 필요가 있다. 또한 일반적으로 ‘공공외교’에서 정부의 역할은 공공외교정책의 제정과 필요한 활동경비의 제공에 집중하고, 대부분의 실질적인 활동은 민간성과 자발성, 비영리성, 자원봉사 등의 성격을 갖는 비정부기구에 의해서 수행된다는 점도 중요하게 고려되어야 한다. 그리고 ‘공공외교’에서 뉴 미디어의 수단이 매우 중요하다는 점을 특히 염두에 두어야 한다.

16) <공공외교포털>사이트. <http://www.publicdiplomacy.go.kr/introduce/public.jsp>(2014년 8월 25일 검색). <공공외교포털>사이트는 국·내외 정부 또는 민간단체(개인)에서 행해지는 공공외교 활동을 외교부 주체로 통합하여 포털 서비스로 제공하고 있다. 주요 제공 콘텐츠로는 재외공관의 공공외교 활동, 국민 참여로 이루어지는 공공외교 활동, 글로벌 외국인을 대상으로 하는 K-POP 월드페스티벌, Quiz On Korea, K-Food 월드페스티벌, 동영상 콘테스트 등의 행사정보와 관련된 내용이다.

17) <공공외교포털>사이트. <http://www.publicdiplomacy.go.kr/introduce/public.jsp>(2014년 8월 25일 검색).

18) 赵可金, 『公共外交의理论与实践』(上海: 上海辞书出版社, 2007), p. 502. 이를 ‘정부에서 대중으로(Government-Public, G2P)’와 ‘대중에서 대중으로(Public-Public, P2P)’가 결합된 이원적 모델현상으로 설명하기도 한다. 郑华, “新公共外交内涵对中国公共外交的启示”, 『世界经济与政治』(2011年 第4期), p. 145.

19) 한국국제교류재단이 2010년 조직을 개편하여 공공외교사업부를 신설하고, 2010년 5월 한국공공외교포럼을 조직한 것이 한국형 공공외교의 새로운 출발이라는 평가도 있다. 이희옥, “중국공공외교의 확산: 체계와 목표”, 『중국학연구』(제54집, 2010), 360쪽.

이러한 점에서 광주광역시의 국제교류가 '공공외교'라는 형식으로 추진되기 위해서는 광주만의 이익 실현이라는 관점이 아니라 쌍방의 이익 추구라는 관점이 견지되어야 하며, 지역사회의 '공공외교' 자원을 집적하고 네트워크링 하는 것이 필요하다. 광주가 갖고 있는 내외부적 자원의 효과를 최대화하기 위해서는 우선적으로 지역 내 기업·대학·각급 기관·시민사회단체·개인 등이 맺고 있는 해외 네트워크자원이 파악되어야 하고, 더불어 광주에 거주하는 외국 유학생과 결혼이주여성, 이주노동자, 단기 방문객 등 외국인 체류자들은 물론 해외에 거주하는 광주 시민들을 광주 '공공외교'의 주체로 세우기 위한 방안도 모색되어야 한다. 그리고 국제교류의 상대 국가 국민들을 대상으로 한 SNS계정 개통 등을 통해 온라인 공간에서의 정보유통과 소통채널 확보 등도 중요하다.

2) 시민을 주체로 세우는 '시민외교'

주지하다시피, “냉전종식, 그리고 민주화와 세계화의 발전과 가속화에 따라 시민사회가 수많은 국가 내에서 또한 초국가적 차원에서 성장”하고 있다.²⁰⁾ 특히, 지금 우리가 마주하고 있는 시대는 “지방자치가 풀뿌리 민주주의의 실현을 위한 제도적 방안인 것처럼, 지방외교역시 풀뿌리 수준의 다양한 행위자들의 외교적 잠재력을 적극적으로 활용할 필요”를 보다 중대시키고 있다.²¹⁾ 어찌 보면, 앞에서 광주광역시 민선 6기 국제교류 전략의 하나로 제시한 '공공외교'의 성패 여부도 지역의 국제행위에서 누가 중심적 행위자가 되느냐에 달려있다고 해도 과언이 아니다.

국제교류의 주체를 시민으로 확장하는 것은 시정의 민주적인 정책결정을 강화하는 것이다. 국제교류가 일상화된 상황에서 시민들이 시정의 국제교류사업이 어떻게 결정되고 어떻게 진행되는가를 알고자 하는 것은 너무도 당연한 현상이다. 이것은 시민들의 '알권리' 영역이 확대되어야 한다는 것을 말해주는 것이다. '시민주권시대'에 시정에 대한 시민들의 참여와 자치는 몇 가지 특정한 사안에 국한할 문제가 아니며, 시정 전반에서 일상적으로 이루어져야 한다. 당연히 국제교류에서도 예외가 아니다. 시정에 대한 시민들의 이해와 참여는 민선6기 광주광역시 시정이 추구하는 시민주체 시정의 핵심적 특징이 되어야 할 필요가 있다.

또한 시민외교는 변화된 국제환경에 조용하는 시대적 요구를 반영한 것이기도 하다. 탈냉전 이후 국제사회는 일방의 이익이 필연적으로 다른 일방의 손해를 야기하는 제로섬게임이 아니라 모두의 이익실현을 추구하는 포지티브섬게임 다시 말해 윈-윈게임이 중요해지고 있

20) 여기에서 “시민사회”란 “국가와 시장 밖에 존재하는 모든 기구와 협회들을 포괄하는 매우 광범위한 개념”으로 “응호단체 뿐만 아니라 의사, 법률가, 과학자 등 전문가협회, 그리고 노동조합, 상공회의소, 종교단체, 인종협회, 문화단체, 스포츠협회, 정당도 포함한다.” 마가렛 P. 칸스 & 카렌 A. 밋스트 지음, 김계동 외 옮김, 『국제기구의 이해-글로벌 거버넌스의 정치와 과정』(서울: 명인문화사, 2007), 30쪽.

21) 고경민·황경수·홍민지, “멀티트랙 외교와 한국 지방외교의 활성화: 제주특별자치도의 지방외교 활동 사례를 중심으로”, 『지방행정연구』(제22권 제3호, 2008), 289쪽. 국내의 한 연구는 '지방외교'라는 용어도 1960년대 초 프리드리히(C. J. Friedrich)가 유럽의 평화와 유럽통합을 위한 풀뿌리의 역할 강화를 강조하면서 그를 위한 구체적 수단으로 국경을 넘어서는 도시 간 또는 지방자치단체 간 자매결연의 중요성을 주장하면서 처음 사용한 것으로 파악하고 있다. 이에 대해서는 심익섭 편저, 『한국 지방정부외교론-이론과 실제에 관한 연구』(서울: 오름, 2006), 33-39쪽 참조.

다. 이처럼 모두가 이익이 되는 관계가 되기 위해서는 게임에 참여하는 주체들 간에 어떤 문제에 대한 공통된 인식이 형성될 필요가 있으며, 더 나아가 공통의 정체성 형성이 필요하다.²²⁾ 이기적인 국가이익의 틀에서 조금은 자유로운 시민들이 국제교류의 중심적 주체가 되어야 할 필요가 여기에 있다.

이러한 상황에서 광주광역시의 국제교류는 특별히 두 가지 점을 유념할 필요가 있다. 하나는 국제교류 전략과 정책 수립에 있어서 시민들을 중심에 놓고, 시민들을 주체로 세우는 것이 무엇보다 중요하다는 점이다. 지방자치단체의 국제교류가 단체장을 비롯한 공직자들의 사교의 장에 머무른다가나 지역민들의 삶에 도움이 되지 못하는 형식적 교류협력과 수치상의 실적 쌓기로 전략해서는 안 된다. 또 하나는 국제교류라고 해서 대외적 행위만이 중요한 것이 아니라 우리 지역에 거주하고 있거나 우리 지역을 방문하는 외국인들 문제에도 마땅한 관심을 기울여야 한다는 점이다. 광주의 경우에도 지역 거주 외국인이 3만 명에 육박하고 있고²³⁾, 방문 외국인의 수도 매년 증가 추세에 있다. 이들이 '광주외교'의 훌륭한 가교 역할을 할 수 있다는 것을 잊어서는 안 된다.²⁴⁾

3) '중국과 친해지기' 사업의 추진 방향

광주광역시가 민선 6기 들어 역점을 두고 추진하고자 하는 '중국과 친해지기' 사업이 성공하기 위해서는 우선적으로 그동안 진행되어 온 광주광역시의 국제교류협력사업 전반에 대한 종합적인 평가를 토대로 '국제교류협력사업 발전을 위한 기본계획'이 수립되어야 한다. 대중국사업이 중요해지고 있다는 점에는 동의하지만, 지자체의 국제교류에서 중국이 유일한 대상이 아니라는 점 또한 분명하다. 1995년을 전후로 본격화된 광주광역시의 국제교류협력사업에서 드러난 취약점으로 "지역적 특성을 고려해 국제교류협력에 관한 비전-전략-과제 등을 종합하고 체계화한 국제교류협력 체계를 구축하지 못했다"는 지적이나, 국제교류 대상이 일본과 중국 등 아시아 지역 도시들에 편중되어 있다는 한계, "단기적인 통상이익이나 도시 마케팅 측면의 일회성 혹은 이벤트성 국제행사가 많아 지속적인 국제화 활동으로 이어지지 못했다"는 점을 비롯해 "국제교류가 민간영역으로 확산되는 데도 한계가 있다"는 문제점 등을 고려해 본다면²⁵⁾ 국제교류 전반에 대한 종합적인 고려 없이 추진되는 '중국과 친해지기' 사업이 지금까지 누적되어 온 문제들을 반복할 가능성이 크다.

특히, 중국의 경우에는 대외관계에 있어서 대단히 전략적인 접근을 하고 있다는 점도 충

22) 상이한 문화 간의 소통과 이해는 상호이해와 존중, 더 나아가 우호증진과 협력의 기본적인 토대다. 특히 일방적인 문화전파와 수출을 뛰어 넘어 쌍방향적 소통 형식의 문화외교활동은 국제교류에 참여하는 국가들과 국민들 간의 상호 이해와 우의증진, 전면적 협력 추진에 중요한 역할을 한다. 李敏, "文化外交及其在当代对外关系中的独特价值-兼议地方对外文化交流的作用和实现途径", 『当代世界』(2009年 第5期), p. 45.

23) 광주광역시청 홈페이지에서 제공하고 있는 통계자료에 따르면, 출입국 관리법에 의거 외국인등록대상(90일 이상 장기 체류자)에 등재된 외국인은 2013년 말 기준으로 15,557명이다.

24) 이렇듯 "지역사회 내부의 제도와 관행 등을 개선하여 지역 내부의 기반을 국제화하는 것"을 "내향적 국제화"라고 한다. "내향적 국제화"는 "국제교류, 협력, 국제통상 등을 통해 지자체를 보편적이고 국제적인 수준으로 전환하는 것을 의미하는" "외향적 국제화"와 구별되는 개념이다. 김기곤, "광주광역시 국제교류·협력 추진방향과 정책", 『2014 한국국제교류실천네트워크 정책 심포지엄 발표 자료집』(2014. 10. 31), 52쪽.

25) 김기곤, 앞의 논문, 59쪽.

분히 고려되어야 한다. 아직까지 우리나라 지방자치단체의 주요 국제교류 대상이 다른 나라 지방정부(도시)와 민간영역에 집중되어 있다는 점을 감안한다면 광주광역시의 '중국과 친해지기' 사업도 중국의 지방정부와 중국인들을 우선적인 대상으로 하는 사업이 될 수밖에 없을 것이다. 중국이 개혁개방 이후 점진적인 분권화 개혁을 추진하면서 지방정부의 대외행위가 증가하고 민간단체의 대외교류도 활발해지고 있지만, 여전히 중앙집권적인 전통이 강한 국가이기 때문에 중국 중앙정부의 전략적인 대외정책에 대응하는 전략적 사고와 계획이 필요하다.²⁶⁾

이러한 측면을 고려한다면, 최근 중국외교의 미묘한 변화 속에 자주 등장하고 있는 개념과 행위자에 주목할 필요가 있다고 생각된다. 바로 “공공외교”와 “지방”이 그것이다. 예컨대, 중국외교의 기본 축은 선진국(강대국)외교, 주변국외교, 개발도상국(제3세계)외교, 다자외교로 구성되었으나, 2012년 11월에 개최된 중국공산당 제18차 전국대표대회 정치보고에서는 기존의 4대 축에 더해 “공공·인문외교”가 추가되었으며, 세계 각국의 정당 및 정치조직과의 우호교류의 전개를 언급하면서 인민대표대회(人大), 정치협상회의(政協), 지방, 민간단체의 대외교류 강화를 구체적으로 명시하고 있다.²⁷⁾ 시진핑(習近平)을 중심으로 한 중국 제5세대 지도부의 등장 이후에도 “공공외교”에 대한 중국정부의 특별한 관심을 엿볼 수 있다. 예를 들어, 중국외교에서 가장 중요한 축으로 인식되고 있는 중미관계에 있어서도 다양한 레벨에서의 대화와 소통을 강화하고 상호간의 이해와 신뢰를 증진하면서 협력을 발전시켜 나가고 차이점을 관리해 나가야 한다고 강조하고 있다.²⁸⁾

이러한 변화를 반영해 중국정부는 국제무대에서의 급속한 영향력 강화에 따른 국제사회의 우려와 불안감을 해소하고 중국이 국제 평화를 옹호하고 현재의 질서를 준수하며, 국제사회에서 요구하는 책임을 다하고 있다는 이미지를 확산하기 위해 공공외교를 적극적으로 활용하고자 하고 있다. 이는 공공외교가 비정부기구들의 반중국 여론을 완화할 수 있는 효과적인 채널을 제공하며, 더불어 중국 인민들의 중국의 외교목적 달성을 위한 활동에 적극적으로 참여할 수 있도록 유도할 수 있고, 또한 외부세력의 중국에 대한 공세적 선전에 대응해 선전사업을 주도성을 확보할 수 있을 뿐만 아니라 무엇보다 국제사회의 중국에 대한 이해를 도움으로써 중국이 국제무대에서 갖는 영향력을 확대할 수 있을 것이라는 기대가 작용하고 있기 때문으로 판단된다.²⁹⁾

26) 특히, 중국의 외교정책 결정과정에서 지방정부의 역할에 대해서는 신중호, “중국의 대외정책 과정에서 지방정부의 역할”, 『EAI 중국연구패널 보고서 09, 중국 대외정책 결정과정과 주요 행위자』(서울: 동아시아연구원, 2014) 참조.

27) 胡锦涛, “坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进, 为全面建成小康社会而奋斗”, 中国共产党第十八次全国代表大会上的报告(2012年11月8日).

28) 2013년 6월 7일 미국에서 개최된 미중 양국 정상 1차 회동 후에 가진 공동 기자회견에서 시진핑 중국 국가주석이 언급한 내용 중 일부이다. 성균중국연구소, “중국의 ‘신형대국외교’: 부상한 중국의 새로운 외교구상”, 『성균 차이나포커스』제6호(2013. 08. 01), 2-20쪽. 중국의 시진핑 국가주석은 2014년 7월에 개최된 제6차 중미전략경제대화 와 제5차 중미인문교류고위급회담의 개막식에서도 중미 양국 관계에 있어서 양국 국민들 간의 우의를 돈독히 하는 것이 중요하다고 강조하면서, “양국 국민들의 우호교류를 장려하고 확대해 양국의 지방, 싱크탱크, 미디어, 청년, 사회각계의 교류 채널을 확대함으로써 중미간의 우호를 증진하기 위한 사회적 기초와 대중적 토대를 충실히 다져나가야 한다”고 주장한 바 있다. 习近平, “努力构建中美新型大国关系”, 在第六轮中美战略与经济对话和第五轮中美人文交流高层磋商联合开幕式上的致辞 (2014年7月9日) .

29) 이에 대해서는 高飞, “公共外交的界定、形成条件及其作用”, 『外交评论』(Jun. 2005, No. 82), pp. 110-111 참조.

중국정부의 공공외교에 대한 인식 변화는 공공외교 수행 주체로서 지방정부의 역할을 보다 확대하는 방향으로 나아갈 가능성이 있다. 예컨대, 2013년 10월에 개최된 '주변외교공작 좌담회'에서는 중국의 주변국외교의 목표와 방침 및 정책방안을 확정하고 주변국외교와 관련된 다양한 행위자들에 대한 통일된 관리의 필요성이 강조되었는데, 이 회의에 시진핑 국가주석을 비롯한 당과 정부의 지도부는 물론 지방정부의 수장들도 참석한 것으로 알려지고 있다.³⁰⁾ 이것은 중국외교에 있어서 지방정부의 역할이 갖는 중요성을 방증하는 하나의 사례가 될 것이다. 현재 중국은 지방정부의 공공외교를 촉진하기 위해 전국정협 외사위원회가 중심적인 역할을 하고 있으며, 상하이, 텐진, 광저우, 온저우, 주하이, 시닝 등 11개 지방에 지방공공외교협회가 설립되어 활동하고 있다.³¹⁾

따라서, 광주광역시가 '중국과 친해지기' 사업을 추진하는데 있어서 이러한 중국외교의 변화를 민감하게 포착하고, 중국의 지방정부를 대상으로 한 공공외교를 전략적으로 설계할 필요가 있다고 판단된다. 더불어 중국의 지방정부들이 경제발전의 필요와 도시의 국제경쟁력 강화, 국제적 영향력 확대 등을 목표로 적극적인 국제교류활동을 진행하면서, 외국투자의 기준, 투자특구 설치, 무역회사 설립, 수출장려금 정책 시행 등에 있어서 중앙정부로부터 상당한 자율성을 갖고 있다는 점도 충분히 활용한다면 중국인 관광객 유치를 중심으로 한 사업을 넘어서 상호 호혜적인 경제적 이익 실현을 목표로 한 사업도 가능할 수 있을 것이다.

4. 민선 6기 국제교류 활성화를 위한 제언

이 글에서 필자가 강조하고자 했던 것은 '종합적이고 체계적인 국제교류의 비전과 전략'이었다. 특히, 글로벌시대에 지방자치단체를 중심으로 한 지방의 역할이 대내적 차원에서뿐만 아니라 대외적 차원에서도 대단히 중요해지고 있다는 점을 생각하면서, 변화된 국제정치경제 환경에 대응하는 지방차원의 국제교류협력사업에서 고려되어야 할 문제들을 제시하고 싶었다. 이를 위해 광주광역시의 국제교류협력사업 현황을 살펴보면서 지방자치단체의 국제교류 비전과 전략을 '공공외교'라는 형식과 '시민주체'라는 측면에서 제시해 보았다.

심익섭 등의 연구는 우리나라 지방자치에 있어서 '지방의 세계화', 즉 '지방외교'의 체계화와 활성화를 주장하면서, '지방외교' 활성화를 위한 방안으로 "중앙-지방 간 분권적 협력체제 구축 및 관련 법률의 제정, 지방외교 전담조직과 인력보강 및 예산지원, 지방외교의 비전 정립과 내실화, 외부지원기관과의 유기적 협력체제 강화, 지방외교 전문성 강화" 등을 제안하고 있다.³²⁾ 광주광역시의 국제교류사업을 모색하는데 있어서도 기본적으로 이러한 지적들을 종합적으로 검토해야 한다. 그리고 광주광역시의 지역적 특성과 도시 정체성을 반영하는 국제교류의 비전을 내오고 이를 실행할 전략을 구체화했으면 하는 바람이다. 파편화된 정책이 아니라 통일성과 일관성을 가진 정책, 단기적 필요와 중장기적 목표가 충분히 고려되는

30) 신종호, 앞의 논문, 8쪽.

31) 刘炳香, "当代中国公共外交中的地方政府", 『理论学刊』2013年5月第5期, p. 111; 柯银斌, "地方公共外交的推进战略", 『南方日报』2013. 5. 14.

32) 심익섭 편저, 『한국 지방정부외교론-이론과 실제에 관한 연구』(서울: 오름, 2006), 471-499 참조.

목표 설정, 지역의 국제교류 역량을 결집할 수 있는 시스템의 구축, 시민의 국제화 역량을 제고할 수 있는 사회적 기반 형성이 중요하다는 것을 다시 한 번 강조하고자 한다.

광주광역시의 국제교류를 점검하고 앞으로의 과제를 도출하기 위해서 새로운 사업들을 구상하고 정책으로 구체화하는 것도 중요하지만, 지금 지역이 갖추고 있는 제도적·인적·물적 기반들을 충분히 활용하는 것을 출발점으로 삼았으면 한다. 예를 들어, 광주의 국제교류협력과 관련해 <광주광역시 국제화 촉진 및 국제교류협력에 관한 조례>³³⁾ 등이 이미 제정되어 있다. 문제는 이 조례들이 제대로 시행되고 있지 않다는 점이다. 이들 조례에 규정된 내용들 만이라도 내실 있게 이행된다면 광주의 국제교류가 한 단계 성숙될 수 있으리라고 생각한다.

다만, 민선 6기가 '시민의 시대'를 열겠다고 했던 것처럼, 국제교류에 있어서도 지자체의 일방적 행정이 재현되지 않기를 바란다. 지역의 국제교류를 성공적으로 추진하기 위해서는 지역 내 유관기관과의 체계적인 협력이 필수적이다. 지역의 국제교류협력이 지역민들의 삶과 지역발전에 밀접한 영향을 미칠 수밖에 없는 상황에서 지자체와 지역 기업, 지역 대학, 시민사회단체 등이 협력체제를 구축할 수 있는 틀이 필요하고, 각 주체들 간의 적절한 역할 분담과 권한 수행이 가능토록 하는 제도운영이 이뤄져야 한다. 예컨대, 지역의 국제화 역량을 하나로 결집하는 '광주광역시 국제교류재단'의 설립이 필요하고³⁴⁾, 여건이 갖춰진다면 이런 재단의 설립과 운영을 광주와 전남이 공동으로 추진할 수도 있을 것이다.

국내의 한 연구는 유럽 지방외교의 기본목표와 전략을 검토한 후 우리나라 지방자치단체들의 대유럽 교류협력 확대전략을 모색하는데서 세 가지 점을 제안하고 있는데 이는 광주광역시의 국제교류 전략을 모색하는데 있어서도 여전히 유효한 것으로 판단된다. 예컨대, '거점 확보' 정책을 '모범사례구축' 정책으로 발전시키는 문제라든지 교류 상대 지방정부의 정치적 배경에 대한 면밀한 분석, 경제통상협력의 내실화를 위해 교류협력의 초기단계부터 각 지방정부 관할구역에 소재한 기업 및 산업부문의 연대를 통한 공동참여 등은 국제교류의 상대가 꼭 유럽국가가 아니라 하더라도 깊이 있게 고민해야 할 주요한 문제들이다.³⁵⁾

33) 이 <조례>의 주요 내용은 다음과 같다. 제1조(목적) 이 조례는 세계적으로 국가간 경계를 초월하여 지역간 경쟁체제로 돌입하고 있는 추세 속에서 우리시의 국제화를 촉진하고 국제교류협력의 확대와 내실화를 기함으로써 국제경쟁력을 강화하며 나아가 세계적인 도시로 성장, 발전하기 위하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다. 제3조(기본목표) 국제화촉진 및 국제교류협력은 다음 각 호의 기본목표에 따라 계획되고 추진되어야 한다. 1. 글로벌(global) 시대를 주도하는 국제도시 지향, 2. 아시아 문화중심도시 조성 사업과의 시너지 효과 창출, 3. 통상진흥 및 투자유치 등을 통한 지역경제의 발전, 4. 글로벌 시대에 대응하는 인적·물적·제도적 토대의 구축. 제16조(국제교류센터) ① 시장은 국제화 촉진 및 국제 교류협력사업의 체계적이고 효율적인 추진을 위하여 광주광역시 국제교류센터를 설립·운영할 수 있다. 제25조(협의회 설치) ① 국제화촉진 및 국제교류협력 사업에 대한 민·관·산·학 각 분야별 지원협조 체제를 강화하고 제반 시책을 심의·조정하기 위하여 시에 광주광역시국제화추진협의회를 둔다.

34) 현재, 각 지방자치단체들은 지자체의 국제교류사업을 체계적이고 효율적으로 추진하기 위하여 유사한 기능을 하는 조직을 설치해 운영하고 있다. <부산국제교류재단>(www.bfia.or.kr), <인천국제교류재단>(www.iirf.or.kr), <대전광역시 국제교류센터>(www.dicc.or.kr), (사)대구경북국제교류협의회, <수원시국제교류센터>(www.swcic.or.kr) 등이 있고, 전라북도도 민선 6기 출범 이후 '전북 국제교류센터'를 설립하는 관련 조례안을 도의회에 상정해 처리를 앞두고 있다. 광주에도 전국 최초의 국제교류센터인 <광주국제교류센터>가 민간이 주도해 설립되었고, 현재 광주광역시의 보조금사업 등을 수행하고 있지만, 조직적으로나 재정적으로 불안정한 상태에 있다.

또 하나 덧붙이자면, 광주의 국제교류에서 역점을 두어야 할 대상지역과 영역, 국제교류협력의 내용을 설정함에 있어서는 광주정체성과 지역사회의 특성이 충분히 고려되어야 한다. 지역의 국제교류가 지역경제의 활성화에 기여하기 위해서는 광주지역의 미래 전략산업과 특화산업을 중심으로 기업 등을 비롯한 지역 내 경제활동 주체들의 실질적 수요와 실질적인 연계를 확보해야 한다. 더욱 중요한 것은 광주라는 도시의 정체성을 담아낼 수 있는 특성화된 외교전략이 필요한데, 이를 위해서는 그동안 광주라는 도시가 지향해 왔던 '민주·인권·평화도시'라는 가치를 정책에 담아낼 필요가 있다.

35) 김지희, "서유럽의 지방외교: 영국·프랑스 지자체의 국제협력현황과 대응전략", 『비교민주주의연구』 (제4집 2호, 2008), 102-103쪽.

[참고문헌]

<연구문헌>

- 강재규. 2001. “지방자치단체의 외교정책과 법적 문제”, 『아·태공법연구』(제9집), 85-111쪽.
- 고경민. 2008. “동북아 평화번영과 한국 지방외교: 제주특별자치도 사례”, 『통일정책연구』(제17권 1호), 113-141쪽.
- 고경민·황경수·홍민지. 2008. “멀티트랙 외교와 한국 지방외교의 활성화: 제주특별자치도의 지방외교 활동 사례를 중심으로”, 『지방행정연구』(제22권 제3호), 283-312쪽.
- 김기곤. “광주광역시 국제교류·협력 추진방향과 정책”, 『2014 한국국제교류실천네트워크 정책 심포지엄 발표 자료집』(2014. 10. 31), 50-69쪽.
- 김지희. 2008. “서유럽의 지방외교: 영국·프랑스 지자체의 국제협력현황과 대응전략”, 『비교민주주의연구』(제4집 2호), 87-106쪽.
- 마가렛 P. 칸스 & 카렌 A. 밍스트 지음, 김계동 외 옮김. 2007. 『국제기구의 이해-글로벌 거버넌스의 정치와 과정』(서울: 명인문화사).
- 성균중국연구소. 2013. “중국의 ‘신형대국외교’: 부상한 중국의 새로운 외교구상”, 『성균 차이나포커스』 제6호(2013. 08. 01), 2-20쪽.
- 신종호. 2014. “중국의 대외정책 과정에서 지방정부의 역할”, 『EAI 중국연구패널 보고서 09, 중국 대외정책 결정과정과 주요 행위자』(서울: 동아시아연구원).
- 심익섭 편저. 2006. 『한국 지방정부외교론-이론과 실제에 관한 연구』(서울: 오름).
- 양기호. 2009. “글로벌리즘과 일본 지방외교의 새로운 전개-교류협력에서 네트워크로”, 『한국국제정치학회 하계학술대회 논문집』, 67-88쪽.
- 이종국. 2006. “일본의 지방자치제 외교 시론”, 『담론 201』(제9권 2호), 175-206쪽.
- 이희욱. 2010. “중국공공외교의 확산: 체계와 목표”, 『중국학연구』(제54집, 2010). 357-381쪽.
- 高飛. 2005. “公共外交의界定、形成條件及其作用”, 『外交評論』(Jun. 2005, No. 82), pp. 105-112.
- 胡錦濤. 2012. “堅定不移沿着中國特色社會主義道路前進，為全面建成小康社會而奮鬥”，中國共產黨第十八次全國代表大會上的報告(2012年11月8日).
- 金子將史·北野充 等著, 《公共外交》翻譯組 譯. 2011. 『公共外交-“輿論時代”的外交戰略』(北京: 外語教學與研究出版社).
- 李敏. 2009. “文化外交及其在當代對外關係中的獨特價值-兼議地方對外文化交流的作用和實現途徑”, 『當代世界』(2009年 第5期), pp. 44-46.
- 劉炳香. 2013. “當代中國公共外交中的地方政府”, 『理論學刊』(2013年 5月 第5期), pp. 108-112.
- 柯銀斌. 2013. “地方公共外交的推進戰略”, 『南方日報』 2013. 5. 14.
- 習近平. 2014. “努力構建中美新型大國關係”, 在第六輪中美戰略與經濟對話和第五輪中美人文交流高層磋商聯合開幕式上的致辭(2014年7月9日),
- 楊勇. 2007. “中國外交中的地方因素”, 『國際觀察』(2007年 第4期), pp. 42-47.
- 趙可金. 2007. 『公共外交的理論與實踐』(上海: 上海辭書出版社).
- 鄭華. 2011. “新公共外交內涵對中國公共外交的啓示”, 『世界經濟與政治』(2011年 第4期), pp.

143-153.

<뉴스보도>

<뉴스웨이> 2013년 7월 4일자 보도, http://news.newsway.co.kr/view.php?tp=1&ud=2013070323320174097&md=20130704085415_AO.

<노컷뉴스> 2013년 11월 7일자 보도, <http://www.nocutnews.co.kr/news/1127775>.

<광주인> 2014년 11월 10일자 보도, <http://www.gwangjuin.com/news/articleView.html?idxno=84427>

<홈페이지>

<광주광역시> 홈페이지, <http://www.gwangju.go.kr>

<공공외교포털>사이트, <http://www.publicdiplomacy.go.kr>

<전국시도지사협의회> 홈페이지, www.gaok.or.kr 등

동북아 지역통합과 지방외교1)

양기호(성공회대)

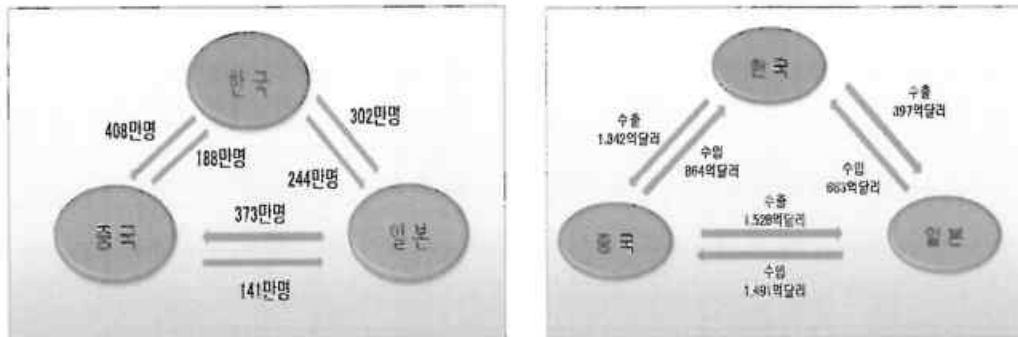
1. 동북아 패러독스의 현실

새로운 희망의 21세기 동북아지역에 있어서 갈등과 대립이 오히려 깊어지고 있다. 미국의 저명한 외교잡지인 포린 폴리시(Foreign Policy)가 “발칸화하고 있는 동아시아 영토문제”로 첫 제목을 붙일 정도로, 영토, 역사를 둘러싼 긴장관계는 국제정치상에 있어서 일상적인 쟁점으로 등장하였다. 한·중·일 삼국지를 방불케 하는 영토분쟁의 확대, 중일, 한일 국민간 심리적인 반목은 당분간 해소될 전망이 보이지 않고 있다.

북한의 핵개발과 미사일위협으로 인한 군사적 긴장은 아직 세계에서 유일하게 냉전 상태로 남아있는 한반도 전시체제의 현실을 실감케 한다. 일본의 집단적 자위권 도입과 헌법개정 움직임, 중국의 해양진출과 미일 공동군제, 북한 핵개발과 한국의 고고도 미사일 방어시스템(THAAD)배치 논쟁은 동북아지역에 있어서 군비경쟁을 불러일으키면서 한반도와 주변 지역의 긴장 수위를 높여가고 있다.

한중 관계의 강화 vs 집단적 자위권을 지지한 미일동맹이 부각되면서 한미중 협력 vs 한미일 유사동맹, 지역내 한중협력 vs 한일관계 등, 자칫하면 외교적 대립각이 쉽게 노출될 수 있다. 미국의 중국군제와 중일 갈등, 한일 대립이 두드러지면서, 평화와 화해를 바라는 지역내 지식인들의 우려는 깊어가고 있다. 한·중·일 3국간 엄청난 인적, 물적 교류에도 불구하고 상호간 반목이 높아지는 이른바 ‘동북아 패러독스(Northeast Asian Paradox)’는 한·중·일 3국간, 또는 양자간 상호관계를 가리키는 상징적인 용어로 자리잡아가고 있다.

<그림1> 2010년도 한·중·일 상호무역과 인적교류



<그림1>을 보면 알 수 있듯이, 2010년의 경우 한·중·일 역내 무역액은 각국과 미국간 상호 무역액을 훨씬 웃돌고 있다. 한국과 일본의 대중국 무역량은 약 3천억달러를 넘어서서 한미,미일 무역량의 2배가까이 이르고 있다. 2012년 중일간 무역량은 약 3,300억달러, 한중간

1) 2013년12월19일 동아시아국제정치학회 정기학술대회 발표원고를 수정, 보완하였음.

2,560억달러, 한일간 1,020억달러에 달한다. 한·중·일 3국의 인적교류도 해마다 증가하고 있다. 2012년의 경우, 한중간 690만명, 한일간 556만명, 중일간 507만명에 달했다. 2014년 한국을 방문한 외국인 가운데 각각 중국인 600만명, 일본인 240만명에 이를 정도로 크게 증가해 왔다.

그럼에도 불구하고, 동북아정세의 복잡성과 중층성, 상호간 신뢰구축과 투명성 저하, 내셔널리즘에 젖은 정치, 군사, 외교전략의 확산은 역내 교류와 협력을 더디게 하고 있다. 한·중·일 정상회담, 외무, 경제, 재무, 장관급회담, 비즈니스, 문화포럼 등 수십여개에 이르는 동북아 공동협력의 공간이 있지만, 영토, 역사갈등으로 인한 지역내 긴장, 군비경쟁의 심화로 긍정적인 효과를 단기간에 기대하기 힘들다. 2104년11월 베이징 APEC회담에서 3년만에 중일간 정상이 만난 것, 한중 FTA협정이 체결된 것, 한중일 외교장관 회담이 예상되면서 최근 들어 한중일 대화 분위기가 높아진 것은 그나마 다행이 아닐 수 없다.²⁾

2013년9월 설문조사 결과는 동북아정세에 위기감을 느끼는 한국인의 대외인식을 여실히 반영하고 있다. 각국에 대한 호감도를 살펴보면, 11점 척도에서 미국 5.86점, 중국 4.66점, 일본 2.66점, 북한 2.43점으로 나타났다. 한국과 상대국간 관계에서 협력/경쟁은 한미 82.7%/10.3%, 한중 55.4%/36.3%, 한일 23.1%/69.2%로서, 중국은 잠재적인 경쟁국, 일본은 현재 심각한 경쟁국으로 인식되고 있다. 각국의 리더역할에 대한 평가에서도 미국은 57.2%가 긍정적, 34.0%가 부정적이고, 중국은 29.4% 긍정적, 61.1%가 부정적이었다.

중국은 지역내 대국으로서 리더역할을 제대로 수행하지 못하고 있으며, 일본은 매우 부정적인 주변국으로 느끼고 있었다. 한일관계 평가도 긍정 12.2%, 부정 80.3%로 나타났으며, 심지어 군사적 위협도는 북한과 거의 비슷한 수준에 달했다. 일본의 군사위협도 평가가 62.0%로 그렇지 않다는 31.6%보다 무려 2배나 높았다. 이것은 북한의 군사적 위협 70.7%, 그렇지 않다 26.1%와 크게 다를 바 없을 정도이다. 한일 정상회담이 필요하다는 58.1%로, 필요없다 34.5%보다 상당히 높은 것으로 나타나, 양국관계 정상화가 필요함을 느끼고 있는 것으로 나타났다.³⁾

역사인식의 격차, 영토분쟁과 군비경쟁으로 인한 전쟁위기와 시민사회간 심리적인 반감의 일상화로 동북아의 화해와 협력은 위기에 빠진 상태이다. 동북아 지역갈등을 해소할 수 있는 방안을 모색해야 한다는 논의가 많은 관심을 끌고 있는 까닭이기도 하다. 풀뿌리 교류와 상호이해를 통하여 한일, 한중, 중일 양자간 또는 다자간 시민교류 네트워크를 구축함으로써 갈등을 완화하거나, 대안적인 동북아 지역의 화해와 상생을 모색해가야 한다는 주장이 나오고 있는 현실이다.⁴⁾

2000년대이후 동아시아 공동체나 동북아공동체는 학계에서 활발히 논의되어 왔다. 그러나, 한·중·일 각국에서 일반시민의 관심을 끌지 못하고, 구체적인 대안도 명쾌하게 제시되지 못하였다. 동북아공동체, 또는 동아시아공동체 등의 용어가 구별되지 못한 채 혼용되었으며, 이론적인 근거도 시론적인 수준에서 크게 벗어나지 못했다. 동아시아문화, 한자권, 유교, 지역, 인종 등을 포함한 공동체라는 개념을 어떻게 정립해 나갈 것인가라는 아이덴티티의 모색이 주요 관심사이며, 한·중·일 FTA협정 등의 경제적 통합면을 제외하면 동북아 네트워크를 도출해 낼 수 있는 구체적인 대안의 부재가 두드러진다.

2) [연합뉴스] 2014년11월11일자 보도를 참고할 것.

3) 아산정책연구원(<http://asaninst.org/>) 2013년9월 조사결과.

4) 서울대일본연구소·한일친선협회 공동주최(2013.10) [한·일간 풀뿌리교류와 국가친선] (서울대학교 일본연구소)

동북아지역과 공동체라는 용어는 애당초 출발점으로서 한계를 지니고 있었다. 그것은 화두의 시작이 미국에서 1980년대 동아시아 시장의 성장을 중시하면서 높이 평가한데서 기인하고 있기 때문이다. 말하자면 동북아연대를 지향하는 자생적인 지식인간 논의가 출발점이 된 것이 아니었다는 점을 반성할 필요가 있다. 유감스럽게도 동북아지역에는 '유럽공동의 집' 주장에 호응했던 유럽같은 문화적 동질성도 지리적 인접성도 없으며, 공통의 역사적 경험은 깊지 못하고, 과거청산도 제대로 이루어지지 못한 상태로 남아있다. 정치체제와 경제발전 단계 또한 제각각이어서 지역통합을 가로막는 장애요인으로 작용하고 있다.⁵⁾

1999년 아세안+한·중·일 서밋트, 2008년 한·중·일 정상회담 시작을 기반으로, 2011년 설치된 한·중·일 협력사무국⁶⁾을 제외하면, 동북아지역내 중앙정부간 화해협력보다는 양자, 다자간 갈등과 대립이 더욱 두드러지고 있는 현실이다. 동북아지역간 네트워크에 대한 중앙정부의 성과가 부진한데 비하여, 한·중·일 3국의 지방정부간 국제교류는 상대적으로 매우 활발하며, 지방과 시민을 잇는 교류채널로서 중요한 역할을 수행하고 있는 점에 주목할 필요가 있다.

중앙정부가 동북아 지역통합에 대한 관심과 성과가 부재한 상태인데 비하여, 한·중·일 3국간 지방정부의 국제교류와 통상협력은 놀라울 만큼 발전하여 왔다. 갈등과 대립에서 벗어나지 못하는 중앙정부간 갈등을 완화하고, 시민네트워크를 구축하면서 국경을 넘는 지방정부간 교류가 국제연대를 통하여 신뢰와 평화를 추구하고 있는 점은 높이 평가할 수 있다. 이 글에서는 동북아 패러독스를 극복하는 대안으로서 한·중·일 지자체의 국제교류와 시민네트워크에 초점을 맞추어서 지방의 국제화를 심화시킬 방안을 제시하고자 한다.

2. 지역통합과 풀뿌리교류

동북아지역에 있어서 지역통합은 '흠결많은 지역주의'(stunted regionalism)라고 부를 만큼 많은 모순과 갈등을 안고 있다.⁷⁾ 체제갈등, 이념대립, 역사논쟁, 영토분쟁으로 점철된 동북아지역의 분열상은 중앙정부간 대립과 갈등의 산물에 다름아니다. 그러다보니 지역통합에 대한 이론화의 시도는 지역통합의 불가능성이나 한계를 지적한 소극적 입장에 머물렀다. 동아시아 지역통합을 위한 이론적 탐색도 영토, 역사, 지리적인 분리 등, 부정적 요소가 제기되었다. 1997년 외환위기가운데 동아시아 지역통합의 제도적 장치에 대한 관심이 높아졌지만, 일본정부는 적극적인 시도를 하지 않았다. 하토야마 유키오(鳩山由紀夫) 전수상의 동아시아공동체 제안은 중국의 무관심과 미일동맹의 균열속에서 제대로 시도되지 못했다.⁸⁾

중앙정부의 지역통합이 현실적으로 어려운 상태에서, 지방정부와 시민단체, 지식인연대가 주도하는 동북아 시민교류와 활발한 통상협력 등, 다양성과 중층성을 지닌 점진적인 네트워크 구축은 동북아 지역통합의 보완재가 되거나 또는 대안이 될 수 있다. 동북아 지역통합을 위하여 국가주도의 한계를 뛰어넘는 "지역주의가 아닌 지역화로 접근해야" 한다는 주장은 주목할 만 하다. Chia Siow Yue(2002)에 따르면, 유럽연합(EU)이나 북미자유무역협정(NAFTA)과 같은 중앙정부 주도의 인위적인 지역통합이 불가능한 동아시아의 현실에서 시

5) 와다 하루키(和田春樹)(2004) "21세기 동북아의 미래는 통합에 있다."

6) 한·중·일 협력사무국 홈페이지 <http://www.tcs-asia.org/dnb/main/index.php>을 참고할 것.

7) Gilbert Rozman(2004) *Northeast Asia's Stunted Regionalism*.을 참고할 것.

8) 최영종(2001) "현실주의 지역통합 이론: 그 가능성과 한계" 『한국정치학회보』, pp.422-423

민단체, 지식인, NPO/NGO, 지자체 등이 주도하는 교류증가가 불규칙적이고 복선적인 네트워크로 발전하면서 장기간에 걸친 지역통합으로 이어진다는 것이다.

Chia Siow Yue(2002)는 지역화(regionalization)와 지역주의(regionalism)을 구별하면서 동아시아 지역내 다양한 교류주체가 주도하는 자발적인 네트워크 구축을 지지하고 있다.⁹⁾ 중앙정부가 주도한 지역주의가 강제성을 띤 제도적인 틀로서 묶어내는 것이라면, 지역화는 시민과 지역간 교류 증대로 서서히 제도화가 형성되는 것이라고 지적하고 있다. 그의 주장에 따르면, 지역화(regionalization)는 제도적인 협력틀보다도 인적 교류, 무역과 투자, 노동이동의 흐름이 활발해진 결과, 지역간 상호의존이 증가하는 것이다.

이에 비하여 지역주의(regionalism)는 유럽연합(EU)이나 북미자유무역협정(NAFTA)과 같이, 중앙정부 주도의 정치경제 통합이라는 제도적 과정을 거치면서 2국간, 또는 다국간 교역과 정치적 제도융합을 목적으로 하고 있다. Paul Evans도 지역화는 특정지역에서 인적 교류의 증대를 의미하는 한편, 지역주의는 정체성과 미래의 운명에 대한 공통인식을 표현하고 집합행동을 유도하는 기구의 창조를 뜻한다고 구분하고 있다.¹⁰⁾

지역화는 점진적인 대외개방의 과정을 거치면서 생겨나기 때문에 때때로 시장유도형 통합이라고 부르기도 한다. 지역경제권인 환황해경제권이나 한일해협권은 전형적인 사례로서 자연경제권(NET: Natural Economic Territory)으로 인식되기도 한다. 1992년 로버트 스칼라피노(Robert Scalapino) 교수가 명명한 국지경제권으로서 환동해권은 이질적인 정부체제의 공존, 국가간 영토갈등, 역사인식의 격차로 인하여, 유럽연합이나 북미자유무역지대와 같은 제도적인 지역통합이 아닌 교류와 협력의 축적을 특징으로 하고 있다.¹¹⁾ 지역화와 지역주의 양자를 비교정리한 것이 <표1>로, 추진주체, 진행과정, 특징과 사례별로 비교하고 있다.

<표1> 지역화(regionalization) vs 지역주의(regionalism)

| 비교항목 | 지역화(regionalization) | 지역주의(regionalism) |
|------|-----------------------|-------------------|
| 추진주체 | 시민, NPO/NGO, 지방정부, 기업 | 중앙정부 |
| 진행과정 | 교류증가가 네트워크로 | 인위적인 지역통합 구축 |
| 특 징 | 다양성, 비강제성, 자연경제권 | 정체성, 공통인식, 집합행동 |
| 사 례 | 한일 시민교류, 동북아 통상협력 | EU, NAFTA |

동북아 지역네트워크 구축은 지역주의가 아닌 지역화의 관점에서, 중앙정부 주도가 아닌 지방정부와 시민교류가 주도하는 네트워크를 구축해가야 한다. 지리적 근접성에 따른 지역화과정이 다양한 조직과 채널간 지적 대화를 가능케 하며, 상호이해와 문화교류, 더 나아가

9) Chia Siow Yue(2002) "East Asian Regionalism", K.Krumm, H.Kharas, ed. 田村勝省譯(2003) 『東アジアの統合』, 東京: Springer. 그는 유럽연합이 정형적이고 관주도의 통합인데 비하여, 아세안은 비정형적이고 민간주도로 대조적이라고 지적한다. 이와 함께 Chia Siow Yue ed(1997) *ASEAN and EU: Forging New Linkages and Strategic Alliances*, Singapore: Institute of Southasian Studies 참조.

10) Paul Evans(2005) "Between regionalism and regionalization: policy networks and the nascent East Asian Institutional identity", pp.195-215

11) R. Scalapino교수는 동아시아의 지역여건상 유럽연합과 같은 국가단위의 지역적, 제도적 통합이 아닌 근접권에 위치한 자연경제권(natural economic territories)이 형성될 것으로 예상한 바 있다. R.A.Scalapino(winter 1991/92) 등의 논문을 참조할 것.

서 문화적 다양성의 수용을 원활하게 할 수 있는 것이다. 이런 점에서 지방정부, 시민단체, 지식인과 청소년을 포함한 주체별, 분야별 상호간 교류대화는 궁극적으로 지역통합에 크게 기여한다고 볼 수 있다.

한·중·일 3국을 중심으로 한 동북아시아의 시민교류를 촉진하는 가장 중요한 핵심은 지방정부와 시민단체, 지식인과 차세대들이 주역으로 나서는 것이다. 시민간 생활교류는 그야말로 기층적 네트워크를 형성하여, 동북아시아내 시민과 문화교류, 환경협력은 물론이고, 동북아시아 전반의 안정화와 정상화에 크게 기여할 수 있다.¹²⁾ 독일과 프랑스간 역사화해와 시민교류는 유럽연합의 성립을 위한 기초 토대가 되어 왔다고 해도 과언이 아니다.

독일과 프랑스간 화해와 협력은 수많은 양국간 시민교류의 축적이었다. 독일-프랑스 청소년협회, 독일-프랑스간 대학생 교류, 독일-프랑스 공동 방송채널인 아르테 설립과 운영, 300개가 넘는 양국간 우호협회의 활동, 2,200여개가 넘는 양국지자체간 자매결연, 4,300개에 달하는 자매대학간 상호교류, 엄청난 시민사회네트워크가 독일과 프랑스를 잇고 있다. 2010년 독일을 방문한 프랑스인은 197만명에 이르며, 양국은 학술, 영화, 박물관 교류, 상호학위 인정제를 추진해오고 있다.¹³⁾

한일갈등에도 불구하고 양국간 협력체제를 만들어낸 사례는 김대중대통령-오부치수상간 1998년10월 한일파트너십선언과 2002년 한일월드컵 공동개최에서 찾아볼 수 있다. 지명관교수에 따르면, '1965년 체제'가 정치경제 중심이었다고 본다면, 김대중정권기 한일 월드컵 공동개최를 통하여 형성된 한일간 '2002년 체제'는 문화 기반의 새로운 아시아협력을 모색하는 시민적 체제로 평가할 수 있다는 것이다. 김대중정부의 한일파트너십 선언과 월드컵 공동개최 이후 한일양국간 시민교류가 촉진되었다. 한일 역사공동위원회, 한일문화교류회의 등을 설치함으로써 정치경제 뿐만 아니라, 양국간 역사, 문화 교류까지 확대하였다. 지방정부와 시민단체, 지식인과 청소년들이 주역인 시민간 생활교류는 한일관계의 증진에 크게 기여하였다.¹⁴⁾

국경을 뛰어넘어 사회적, 경제적 통합을 이루어낸 유럽연합과 비교해 볼 때, 동아시아에서 중앙정부 주도의 지역통합은 중장기적으로 보아도 실현되기 어려운 실정이다. 제2차대전 이후 독일과 프랑스의 자매결연은 전쟁의 후유증을 완화시키면서 지역주민들의 이해와 친선을 증진하는 계기가 되었다.¹⁵⁾ 동시에 동북아시아의 시민교류와 네트워크는 단순하게 양자간 관계에 머무르는 것은 아니다. 보다 넓은 동아시아형 지역통합의 관점에서 다자간 교류와 협력을 모색할 필요가 있다. 지방정부간 교류협력과 시민네트워크 구축의 궁극적인 목표는 국익을 초월하여 지역통합으로 나아가야 한다.¹⁶⁾

12) 김성국(2008) "한일문화교류와 동아시아 문화네트워크 구축" 『동아시아와 한일교류』, pp.103-104.

13) 김규륜·이진원의(2012). 『공공외교의 이론적 조명과 주변4국의 한반도통일 공공외교 분석들』, pp.89-90

14) 김성국(2008). "한일문화교류와 동아시아 문화네트워크 구축" 위의 글.

15) 전국시도지사협의회(2013.11.08.) [2013 지자체 국제교류 활성화포럼] 이시철 교수 토론.

그후 1960년대에 들어와 미국에서 국제교류의 범위를 전세계로 확대하고자 하는 시민운동이 왕성해지면서 People to People Program(시민에서 시민으로 교류계획)을 기본으로 국제도시간 자매결연이 급속히 확대되게 되었다. 자매결연은 영어로 Sisterhood Relationship으로 표현된다(自治大學校地方行政研究會, 1993). p.125.

16) 최근 한중일 각국에서 추진하는 소프트파워(soft power)로서 공공외교(public diplomacy)의 근본적인 목적이 상대국의 인식을 변화시켜 외교목표를 달성하는 자국중심주의에 함몰될 위험이 있음을 부인할 수 없다. 문화외교, 경제원조, 지식외교가 지역통합으로 이어지는 선순환을 지향하는 공공외교의 진화가 필요하다.

3. 지방외교와 한·중·일 교류협력

1995년 김영삼대통령의 시드니(Sydney)구상에서 출발한 세계화선언은 지방자치와 함께 지방정부의 통상능력 강화에 중점을 두고 있었다. 세계무역기구(WTO)의 출범과 함께 시작된 국경없는 무역전쟁은 김영삼정권을 이끌고 있던 정부엘리트들로 하여금 국가경쟁력 강화라는 지상명제의 유혹에 쉽게 빠져들게 하였다.¹⁷⁾ 지방자치의 전면실시는 민주화의 토대로서, 민주주의 학교로서 전제하에 이루어졌으나, 동시에 종합적인 국가경쟁력 향상을 뒷받침하고 지지하는 강력한 토대구축으로 간주되었다.

이전에 국가간 무역전쟁의 후방에 남아 정책집행과 소비의 주체로만 취급받아 왔던 지방정부가 중앙정부와 함께 총체적인 국가경쟁력을 상승시키는 든든한 동반자로 새로이 부각되었다. 심지어 정부일각에서는 세계시장이라는 완전경쟁체제하에서 지방정부의 자생력을 기르기 위하여 연방제를 도입하자는 발상마저 나왔다. 중앙정부는 지방정부가 하루빨리 지역경제력과 통상능력을 강화하기를 기대하였으며, 지방분권보다도 지역경제 활성화, 국제교류보다는 국제통상 등의 용어가 중요한 담론으로 인식되었다.

세계화선언은 한국에 있어서 국제교류의 본격적인 시대의 도래를 알리는 신호탄이었다. 전국 16개 광역시도별로 국제통상협력실이 신설되고 국제교류와 국제통상을 담당, 추진할 수 있는 전문인력이 충원되어, 국제교류와 통상을 지방화의 중점정책으로 추진해 왔다. 국제화, 세계화가 시작된지 벌써 20여년에 이르고 있으며, 지난 20년동안 광역시도의 세계화는 나름대로 상당한 성과를 거두었다. 전국 16개시도에 국제통상협력실이 설치되어 세계 각국의 지방정부와 자매결연을 맺고 있으며, 지역내 통상지원을 위한 제도적인 장치와 실무지식에 대한 노우하우도 축적되고 있다. 적게는 10여명, 많게는 수십명의 실무공무원들이 국제교류와 국제통상을 담당하고 있어 지방의 세계화는 실무인력과 노우하우에 뒷받침된, 국제교류와 통상면에서 상당한 성공을 거두었다고 평가할 수 있다.

전국 16개 광역시도의 통상협력실은 국제교류는 물론, 외자유치와 통상협력을 적극적으로 추진해 왔다. 외자유치를 위하여 투자진흥관실의 운영을 강화하고 전문공무원을 양성하는 등, 지방단위의 지원체제를 운영하고 있다. 전국의 지방정부에서 실시하고 있는 국제 통상교류의 주요사업 내용을 보면, 1)국제교류 활성화—지방정부간 국제교류 확대, 해외교민관리, 민간교류 지원, 외국관광객 유치 2)해외수출촉진—해외시장개척단 파견, 국제박람회 참가, 중소기업 수출인프라 확충, 외국바이어 초청 수출상담회, 3)외국인투자유치—외국인투자상담실 개설, 투자환경 홍보책자 개발, 투자유치 등으로 크게 나누어진다.¹⁸⁾

<표2> 연대별 자매도시의 증가는 한국 지방정부의 국제화를 상징적으로 보여주는 지표라고 할 수 있다. 지방정부가 주체가 되어 직접 외국도시와 교류협력하는 자매결연과 우호교류를 통해 지방의 국제화는 단기간에 비약적인 성장을 거듭하였다. 1960년대 10개에 불과하였던 자매도시는 2014년 현재, 약 1350개로 늘어났다. 특히 세계화선언이후 지방의 국제화가 빠른 속도로 추진되었고, 2000년대 들어 중국과의 교류가 급증하면서 1천개를 넘어섰다.

17) 정부와 여당이 얼마나 국가경쟁력 주장에 공감하고 있었는가에 대해서는 김용훈의 글을 참조. 당시 주요일간지의 국가경쟁력 관련기사 빈도는 90%에 육박하여 거의 매일 기사화될 정도였다(김용훈, 1994.8: 14).

18) 양기호(2010).『글로벌리즘과 지방정부』.(서울:논형)을 참고할 것.

2010년대이후에도 지속적으로 증가하면서 2014년현재, 자매결연 628개, 우호교류 723개로 무려 1,351개에 달하고 있다.¹⁹⁾

<표2> 연대별 한국지방정부 자매도시의 증가현황

| 구 분 | 1960년대 | 1970년대 | 1980년대 | 1990년대 | 2000년대 | 2014년 |
|------|--------|--------|--------|--------|--------|-------|
| 자매결연 | 10 | 17 | 56 | 238 | 460 | 628 |
| 우호교류 | 10 | 17 | 5 | 122 | 568 | 723 |
| 누적합계 | 20 | 34 | 61 | 360 | 1,028 | 1,351 |

보다 구체적으로 광역시도별 국제교류 현황을 살펴보면 <표3>과 같다. 자매결연과 우호협력을 맺은 외국도시가 가장 많은 지방정부는 경기도, 서울특별시 등 수도권에 위치하고 있다. 강원도와 전라남도가 비교적 활발하여 각각 114개도시, 109개도시에 이른다. 경상북도와 경상남도는 인구, 산업, 관광면에서 다양한 인프라를 보유하고 있으며, 상대적으로 자매도시가 많은 편이다. 대구광역시, 대전광역시, 광주광역시는 비교적 자매도시가 적고, 1990년대 후반 광역시로 승격한 울산시나 인구규모가 작은 제주도도 마찬가지로 나타났다.

<표3> 광역단체별 국제교류 현황

| | | | |
|-------|-----------|---------|-----------|
| 서울특별시 | 40국-160도시 | 강원도 | 22국-115도시 |
| 부산광역시 | 24국-68도시 | 충청북도 | 14국-61도시 |
| 대구광역시 | 13국-34도시 | 충청남도 | 22국-92도시 |
| 인천광역시 | 21국-74도시 | 전라북도 | 10국-58도시 |
| 광주광역시 | 12국-27도시 | 전라남도 | 27국-115도시 |
| 대전광역시 | 20국-34도시 | 경상북도 | 26국-99도시 |
| 울산광역시 | 10국-27도시 | 경상남도 | 17국-100도시 |
| 경기도 | 36국-228도시 | 제주특별자치도 | 11국-32도시 |

흥미로운 점은 한국 지방정부의 국제교류가 동북아, 특히 동아시아 지역에 집중되어 있다는 것이다. 지리적인 인접도, 문화적인 친근감, 인적, 물적 증가현상이 이를 뒷받침하고 있음을 알 수 있다. 주요 국가별 자매결연과 우호협력 현황을 살펴보기로 하자. 역시 중국이 가장 많은 518건, 일본이 187건, 미국이 149건에 이르고 있다. 중국, 일본, 미국을 제외하면 대부분의 경우는 상대적으로 적은 편이다. 러시아 44개, 베트남 39개, 필리핀 34개, 몽골 32개, 호주 25개에 이르고 있다. 영어권임에도 불구하고 지역적으로 멀리 떨어진 영국, 인도 등이 적은 것은 지리적 거리감에서 결과한 것으로 보인다.

동북아시아지역과의 교류협력은 실제 교류내용을 나타내는 교류빈도를 살펴보면 더욱 두드러진다. <표4> 한국지방정부의 지역별 교류가 대부분 아시아지역에 집중되고 있으며, 특히 중국과 일본이 압도적으로 높은 비중을 차지하고 있다. 2014년의 경우, 중국은 543건으로 압도적으로 많다. 일본은 194건, 미국은 150건을 제외하면, 러시아가 44건, 이어서 베트남 39건, 필리핀 35건, 몽골 34건, 호주 25건등으로 나타났다. 한국과 국제교류가 증가한 베트남, 필리핀, 몽골 등, 동아시아지역과의 교류가 활발해지고 있는 것은 당연한 추세라고 할 수 있다.

<표4> 한국 지방정부의 지역별 교류빈도(2014)²⁰⁾

19) 전국시도지사협의회 홈페이지(<http://www.gaok.or.kr/>, 검색일 2014년11월28일)

| 아시아지역 | 빈도 | 영어권국가 등 | 빈도 |
|-------|-----|---------|----|
| 중국 | 543 | 호주 | 25 |
| 일본 | 194 | 캐나다 | 19 |
| 미국 | 150 | 인도네시아 | 16 |
| 러시아 | 44 | 대만 | 16 |
| 베트남 | 39 | 인도 | 8 |
| 필리핀 | 35 | 영국 | 5 |
| 몽골 | 34 | 타이 | 4 |

동북아 지역간 교류증가는 한국, 일본, 중국에 있어서 공통된 지방의 국제화현상이었다. 일본의 경우, 중앙정부 1980년대 중반이후 지방의 국제화를 강력하게 추진하면서 많은 지방정부가 아시아지역과 자매결연을 맺는 등, 국제교류를 확대하여 왔다. <표5>를 보면, 1970년대 321개에 비하여 2010년대는 무려 5배가 넘는 1,652개에 달하는 것을 보아도 알 수 있다. 최근들어 일본 지방재정의 악화, 외국인주민을 위한 다문화정책에 집중하면서 상대적으로 신규 자매결연은 줄어들었으나, 한국과의 자매결연은 꾸준히 증가해 온 것을 알 수 있다.

<표5> 일본지방정부의 자매결연 증가현황(2013.09.30.현재)²¹⁾

| 구분 | 계 | 1950년대 | 1960년대 | 1970년대 | 1980년대 | 1990년대 | 2000년대 | 2010년대 |
|----------|-----------|--------|---------|---------|----------|----------|-----------|-----------|
| 전체 | 1,652 | 28 | 120 | 173 | 401 | 576 | 289 | 65 |
| 누적 | | 28 | 148 | 321 | 722 | 1,298 | 1,587 | 1,652 |
| 한일교류 (%) | 151 (9.1) | | 1 (0.8) | 9 (5.2) | 18 (4.5) | 49 (8.5) | 52 (18.0) | 22 (33.8) |

2014년10월말 현재, 일본 지방정부의 해외 자매우호 도시는 1,662개에 달하고 있다. 2004년까지 가파르게 증가하였으나, 이후 점증하는 추세로 바뀌었다. 자매결연 지역은 동아시아 지방정부가 많으며, 전체적으로 약 1/3에 달하고 있다. 한국에 비하여 일본지자체의 자매결연은 아시아 못지않게 북미와 유럽에 균형있게 골고루 분포되어 있다는 특징을 보여주고 있다(<표6>을 참조할 것).

<표6> 일본 지방정부의 지역별 자매결연 비율 (2012.03.31.현재)

| 지역 | 아시아 (한국) | 북미 | 유럽 | 대양주 | 중남미 | 아프리카 |
|----|--------------|-------|-------|------|------|------|
| 비율 | 34.2% (8.8%) | 31.3% | 20.2% | 9.5% | 4.6% | 0.2% |

중국 지방정부의 국제교류 현황을 살펴보자. 중국의 자매결연과 우호협력은 전세계 모든 지역에 걸쳐 있으며, 전체 숫자만 해도 2,083개 도시에 이른다. 이것은 한국의 1,298개, 일본의 1,652개와 비교해도 상대적으로 많다는 것을 알 수 있다. 유럽이 가장 많은 728개 도시, 아시아지역이 660개 도시, 미주지역이 444개 도시에 달하고 있다. 대표적인 국가별로 그리고 광역과 기초단체 별로 나누어 분류하면 다음 <표7>과 같다.

20) 전국시도지사협의회 홈페이지 국제교류현황을 참고로 필자가 정리, 편집한 것.

<http://exchange.gaok.or.kr/exchange/list.action>

21) 전국시도지사협의회 주최(2013.11.08.) [2013 국제교류 활성화 포럼] 일본자치체국제화협회 서울사무소장 고다니 아키라(小谷章) 토론문에서 인용.

아시아지역에는 일본과 한국이 상대적으로 많은, 251개, 144개이며, 러시아도 109개 도시에 달하고 있다. 그 밖에 타이 29개, 베트남 29개 필리핀 27개, 등으로 나타나고 있다. 미국은 242개, 프랑스 86개, 이탈리아 59개, 영국 49개 도시가 중국 지방정부와 자매우호 도시관계를 맺고 있음을 알 수 있다. 흥미롭게도 북한의 8개 지역도 중국 지방정부와 자매결연을 맺고 있으며, 광역단체 3개, 기초단체 5개지역으로 나타났다.

<표7> 중국 지방정부의 국가별 국제교류 현황²²⁾

| 국가별 | 광역단체 | 기초단체 | 합 계 |
|------|------|------|-----|
| 일본 | 35 | 216 | 251 |
| 미국 | 41 | 201 | 242 |
| 한국 | 15 | 129 | 144 |
| 러시아 | 25 | 84 | 109 |
| 프랑스 | 28 | 58 | 86 |
| 독일 | 19 | 58 | 77 |
| 이탈리아 | 15 | 44 | 59 |
| 영국 | 5 | 44 | 49 |
| 북한 | 3 | 5 | 8 |

더 나아가 한·중·일 3국은 지방정부별 다자간 협력관계를 구축해 오고 있다. <표8>에서 알 수 있듯이, 서울, 베이징, 도쿄는 BESETO를 구성하여 매년 문화교류를 지속해오고 있다. 부산은 중국 상하이, 일본 야마구치현과 바다를 매개로 한·중·일 3국간 국제교류협력을 전개하고 있다. 대구광역시도 칭다오시, 히로시마와 그리고 광주광역시는 중국 광조우시와 일본 센다이시와 3각교류를 하고 있다. 경상북도의 경우, 중국 허난성과 일본 시마네현과 한·중·일 국제교류를 해 왔으나, 일본의 독도영유권 분쟁화, 시마네현의 독도의 날 선포 등으로 관계가 악화되면서 한일 지방정부간 공식적인 교류는 중단상태이다. 한국의 광역단체가 거의 대부분 한·중·일 3국내 지방정부와 국제교류를 하고 있음을 알 수 있다. 특히, 경기도, 랴오닝성, 가나가와현 한·중·일 수도권지역의 지방정부는 산업, 관광, 행정 면에서 20여 년이상의 동북아 국제협력을 추진해오고 있다.

<표8> 한·중·일 다자간 국제교류

| 한국 | 중국 | 일본 |
|-------|-------|-----------|
| 서울특별시 | 베이징시 | 도쿄도 |
| 부산광역시 | 상하이시 | 야마구치현 |
| 대구광역시 | 칭다오시 | 히로시마시 |
| 인천광역시 | 톈진시 | 기타규슈시 |
| 광주광역시 | 광조우시 | 센다이시 |
| 대전광역시 | 난징시 | 시마네현 오타시 |
| 울산광역시 | 장춘시 | 야마구치현 하기시 |
| 경기도 | 랴오닝성 | 가나가와현 |
| 강원도 | 지린성 | 돗토리현 |
| 충청북도 | 헤이룽장성 | 야마나시현 |
| 충청남도 | 허베이성 | 구마모토현 |
| 경상북도 | 허난성 | 시마네현(중단) |
| 경상남도 | 산둥성 | 야마구치현 |

22) 전국시도지사협의회 [내부자료] 2013년 현재 중국 지방정부의 국제교류 현황.

각 해역권별로 국제교류와 국제협력도 활발해지고 있다. 환동해권, 환황해권, 한일해협권 지방정부간 국제교류가 그것이다. 환동해권 지역간 교류는 동해안에 면한 지방정부가 활발하게 교류를 펼치고 있는 것을 의미한다. 한국의 강원도, 경상북도, 대구광역시, 울산광역시, 일본의 니가타현(新潟縣), 호쿠리쿠(北陸)지방, 산인(山陰)지방 등이 직접적인 참가자가 되고 있다. 한편, 중국과 가까운 인천광역시, 경기도, 전라남도과 전라북도는 중국의 텐진시(天津市), 랴오닝성, 상하이 등 중국 연안지역과 지금까지 활발한 경제협력을 지속해오고 있다.

환동해권 교류는 각 지방정부수준에서 동북아 지역간 교류가 활발하게 이루어지는 전형적인 모범사례이다. 환동해권지역에 위치한 한국의 강원도, 중국의 지린성(吉林省), 일본의 돗토리현(鳥取縣)을 잇는 3개국 지방정부간 국제교류가 활발하게 진행되고 있다. 1994년 시작된 환동해권 5개 지방정부(일본 돗토리현, 중국 길림성, 러시아 연해주, 몽고 중앙도, 한국 강원도)간 국제회의는 관광, 환경, 농축산업, 경제교류 부문의 상설협의체 구성을 추진해 왔으며, 단체장들은 동북아지역내 자치단체간 국제교류에 있어서 매우 적극적이며, 개인적인 유대관계도 비교적 성숙되어 있다.

부산을 비롯한 한국 경남지역과 일본의 규슈(九州)지역은 풍부한 경제협력과 민간교류에 힘입어 1991년이래 20여년에 걸쳐서 한일해협연안 지사교류를 비롯한 각종 회합을 통한 경제권 구축에 노력한 결과 상당한 성과를 거두고 있다. 한국에서는 남해안지역 1시3도(부산광역시, 전라남도, 경상남도, 제주도)와 일본측에서 규슈북부 4개현(후쿠오카현, 사가현, 나가사키현 등)이 참가하고 있다. 이들 지역의 단체장이 참가하는 지사회회는 한일해협 연안 광역단체 교류회의를 통하여 한일 양국간 관계가 더욱 개선될 수 있는 계기를 마련하고 있어 장기적으로 동북아네트워크 형성에 단서를 제시할 수 있을 것이다.

4. 동북아 시민교류와 네트워크

그렇다면, 동북아지역에 있어서 한·중·일 지방정부간 교류내용은 어떻게 구성되어 있을까. <표9> 지방정부 국제교류의 분야별 교류내용에서 알 수 있듯이, 대분류 항목으로 행정교류까지 포함한 시민교류와 기술, 경제, 관광을 내용으로 한 경제협력으로 나누고, 각 분야별 국제교류의 내용을 예시하였다. 대개 국제통상협력실이 설치되어 있는 광역단체는 경제협력에, 자체 산업기반이나 통상인프라가 약한 기초단체는 시민교류에 치중하는 것이 일반적이다.

시민교류는 동북아 지방정부간 교류에 초점을 맞추고 보다 광범위하게 범주를 설정하여 시장단 상호방문 등의 행정교류, 공무원연수와 홈스테이 등의 인적교류, 수학여행과 어학연수 등의 청소년교류, 예술단과 미술전시회 등의 문화예술 교류, 친선 축구대회 등의 스포츠 교류, 상공회의소 등의 민간단체 교류, 공원조성의 상징사업을 포함하고 있다. 경제협력은 산업연수나 행정세미나 등의 기술교류, 시장개척단과 무역상담회 경제교류, 관광물산전이나 의료관광 유치 등의 관광교류 등으로 구분하였다. 그밖에도 의료봉사, 지방ODA 등이 있다.

필자가 여기서 관심을 가지고 있는 점은 한·중·일의 지방정부가 동북아지역의 화해협력을 위하여 시민교류와 네트워크 구축을 하고 있는가 하는 점이다. 지방정부의 국제교류는 아직까지 행정위주의 관공교류가 많으며, 1997년 외환위기 이후 국제교류와 상호협력보다도 외자유치와 수출지원에 중점을 두게 되면서 국제교류를 소홀히 하는 부분이 없지 않다는 것이

다. 이것으로 앞으로 극복해야 할 과제라는 문제의식에서 나온 부분이다.

<표9> 지방정부 국제교류의 분야별 교류내용

| 교류분야 | 해당항목 예시 | |
|----------|---------------------------|--|
| 시민 교류 | 행정 교류 | 대표단 상호방문, 행정정보 교류, 교류10주년 기념식 등 |
| | 인적 교류 | 공무원 상호파견, 공무원연수, 홈스테이, 대학생교류 등 |
| | 청소년 교류 | 수학여행, 청소년 스포츠교류, 어학연수, 국제인턴십 |
| | 문화예술 교류 | 축제 참가, 예술단 공연, 바둑과 서예교류전, 미술전시회, 한복패션쇼 행사 등 |
| | 스포츠 교류 | 친선 축구대회, 친선 야구대회, 국제육상대회 등 |
| | 민간단체 교류 | 상공회의소 교류, 시민단체 교류, 예술협회나 의사회 교류, 대학생 교류 등 |
| | 상징 사업 | 공원조성, 거리명명식, 자매도시 전시관개관, 명예시민증 수여 등 |
| 경제 협력 | 기술교류 | 행정정보 세미나, 국제심포지움 개최, 농업기술 연수, 산업연수 등 |
| | 경제교류 | 경제협정 체결, 시장개척단 파견, 무역상담회 개최, 국제인턴십, 상공회의소 교류협력, 투자설명회, 직항로 개설, 기술이전 협의 등 |
| | 관광교류 | 관광물산전, 단체관광 유치, 의료관광 등 |
| 기 타 | 의료봉사, 성금전달, 지방ODA, 동물기증 등 | |

<표10> 광역단체별 국제교류 부서현황(2013.12.현재)

| 한 국 | 국-실 | 담당관 | 팀구성(교류) |
|-------|----------|------------|---------|
| 서울특별시 | 기획조정실 | 국제교류 담당관 | 5개팀 |
| 부산광역시 | 안전행정국 | 국제협력과 | 3개팀 |
| 대구광역시 | 경제통상국 | 국제통상과 | 1개팀 |
| 인천광역시 | 정무부시장 | 국제협력관 | 7개팀 |
| 광주광역시 | 인권평화협력관 | 투자유치과 | 3개팀 |
| 대전광역시 | 경제산업국 | 국제교류 투자과 | 2개팀 |
| 울산광역시 | 경제통상실 | 국제협력과 | 2개팀 |
| 경기도 | 경제투자실 | 교류통상과 | 2개팀 |
| 강원도 | 글로벌사업단 | 국제기획, 국제교류 | 2개팀 |
| 충청북도 | 경제통상국 | 국제통상과 | 1개팀 |
| 충청남도 | 경제통상실 | 국제통상과 | 2개팀 |
| 경상북도 | 일자리투자본부 | 국제비즈니스과 | 3개팀 |
| 경상남도 | 경제통상본부 | 국제통상과 | 2개팀 |
| 전라북도 | 대외소통국 | 다문화교류과 | 2개팀 |
| 전라남도 | 경제과학국 | 국제통상과 | 4개팀 |
| 제주도 | 국제자유도시본부 | 평화협력과 | 2개팀 |

<표10> 광역단체별 국제교류 부서현황을 살펴보기로 하자.²³⁾ 대구광역시의 경제통상국 경제통상과, 광주광역시 투자고용국, 경기도 경제투자실 교류통상과, 경상남도 경제통상본부

23) 2013년12월 현재, 필자가 16개 광역단체의 각 홈페이지에서 조직도를 보면서 작성한 것.

국제통상과에서 알 수 있듯이, 국제교류는 통상협력의 하위단위로 설정되어 있는 경우가 적지 않다. 국제교류과를 두고 있는 광역단체는 서울특별시, 부산광역시, 인천광역시, 강원도 등이며, 이들 지역은 국제교류에도 많은 관심을 기울이고 있다. 특히 인천광역시는 정부부시장 산하 국제협력관실에 7개팀, 서울특별시가 5개팀, 광주광역시 인권평화협력관, 전라남도는 국제통상과를 두고 있으며, 강원도는 글로벌사업단 산하에 2개팀을 설치하고 있다.

<표11> 교류분야별 빈도를 살펴보면 한국지방정부의 국제교류 가운데 시민교류가 정착하고 있으나, 아직까지 행정교류가 지나치게 많은 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다. 지금까지 지방정부의 국제교류와 통상협력 가운데 가장 많은 비중을 차지하는 것은 행정교류로 7,049건 42.8%를 차지하고 있다. 이어서 문화예술교류 13.2%, 청소년교류 8.9%, 인적교류 8.3%, 민간단체 교류 5.5% 등으로 구성되어 있는데, 한·중·일 지역간 시민교류에 해당하는 것으로 볼 수 있다. 중앙정부의 경계를 뛰어넘어 지역과 지역이 상호화해와 교류협력을 지향하는 것으로 인적 네트워크를 통하여 상호이해와 갈등완화에 기여하는 것으로 평가할 수 있다. 경제교류와 기술교류, 관광교류는 전체교류의 10.8%를 차지하는데 그치고 있다.

<표11> 교류분야별 건수(1981~2012)²⁴⁾

| 교류분야 | | 빈도 | 비율(%) |
|----------|--------|--------|-------|
| 시민 교류 | 행정교류 | 7,049 | 42.8 |
| | 인적교류 | 1,369 | 8.3 |
| | 청소년교류 | 1,464 | 8.9 |
| | 문화예술교류 | 2,164 | 13.2 |
| | 스포츠교류 | 618 | 3.8 |
| | 민간단체교류 | 906 | 5.5 |
| | 상징사업 | 327 | 2.0 |
| 경제 협력 | 기술교류 | 775 | 4.7 |
| | 경제교류 | 1,220 | 7.4 |
| | 관광교류 | 248 | 1.5 |
| 기 타 | | 309 | 1.9 |
| 합 계 | | 16,449 | 100.0 |

참고로, <표12> 2001년과 2011년의 일본 지방정부의 교류분야, 시기별 내역 비교를 살펴보면, 교육이 가장 많은 34.2%, 이어서 행정 24.3%, 문화 11.9%, 스포츠 5.1% 순으로 나타나고 있다. 한일간 교류에서는 행정이 가장 높은 34.1%, 문화 21.8%, 교육 17.9%, 스포츠 9.9%임을 알 수 있다. 일본 지방정부의 경우, 교육이 가장 높지만, 한일교류 분야에서는 행정교류가 가장 높게 나타났다. 일본과 한국 지방정부의 관심분야가 약간 상이하다는 것을 알 수 있다. 2011년에도 이러한 경향은 크게 바뀌지 않았다. 교육분야가 가장 높은 36.7%인데 비하여, 한일교류에서는 행정교류가 28%로 나타났다. 앞으로 행정분야보다 교육, 문화, 스포츠 등의 시민교류를 더욱 확대시켜야 할 필요성이 높음을 알 수 있다.

24) 전국시도지사협의회 홈페이지 국제교류현황을 참고로 필자가 정리, 편집한 것.
<http://exchange.gaok.or.kr/exchange/list.action>

<표12> 일본 지방정부의 교류분야, 시기별 비교²⁵⁾

| 분 야 | 2001년도 조사 | | 2011년도 조사 | |
|-----------|-----------|-------|-----------|-------|
| | 전 체 | 한일교류 | 전 체 | 한일교류 |
| 교 육 | 34.2% | 17.9% | 36.7% | 22.7% |
| 문 화 | 11.9% | 21.8% | 14.5% | 20.2% |
| 스 포 츠 | 5.1% | 9.9% | 4.4% | 9.9% |
| 의 료 | 2.0% | | 1.0% | 0.3% |
| 경제 (농업 등) | 2.8% | 1.6% | 1.1% | 0.6% |
| 경제 (공업 등) | 1.6% | 2.0% | 0.9% | |
| 경제 (상업 등) | 3.8% | 4.4% | 4.1% | 4.3% |
| 행 정 | 24.3% | 34.1% | 25.5% | 28.0% |
| 기 타 | 14.3% | 8.3% | 11.8% | 14.0% |
| 참고: 표본수 | 3,139건 | 252건 | 1,963건 | 322건 |

<표13> 광역단체 교류분야별 빈도(1981~2012)를 살펴보기로 하자. 시민교류가 가장 많은 곳은 강원도와 경기도이다. 강원도는 국제교류를 가장 중시하는 광역단체이다. 특히, 일본, 중국, 러시아를 포함한 환동해권에서 강원도는 인적교류를 더욱 활성화시키고 있다. 경기도는 비교적 다양한 지역과 교류를 맺고 있으며, 수도권에 위치하여 외국지자체가 방문을 선호하는 지역이기도 하다. 광주광역시는 전국최초로 국제교류센터를 설치하였고, 인천광역시는 중국과 아세안지역을 중심으로 교류확대에 노력하고 있다. 인천국제교류센터를 설립하여 인적교류를 통한 상호이해에 중점을 두고 있다.

<표13> 광역단체 교류분야별 빈도(1981~2012)

| 광역단체 | 시민교류(순위) | 경제협력(순위) | 합계(순위) |
|-------|----------|----------|--------|
| 서울특별시 | 280(3) | 64(4) | 344(3) |
| 부산광역시 | 225(5) | 51 | 276 |
| 대구광역시 | 140 | 34 | 174 |
| 인천광역시 | 236(4) | 48 | 284(5) |
| 광주광역시 | 129 | 12 | 141 |
| 대전광역시 | 161 | 60(5) | 221 |
| 울산광역시 | 87 | 8 | 95 |
| 경기도 | 420(2) | 169(2) | 589(2) |
| 강원도 | 483(1) | 206(1) | 689(1) |
| 충청북도 | 153 | 17 | 170 |
| 충청남도 | 221 | 74(3) | 295(4) |
| 경상북도 | 96 | 19 | 115 |
| 경상남도 | 167 | 44 | 211 |
| 전라북도 | 48 | 10 | 58 |
| 전라남도 | 67 | 22 | 89 |
| 제주도 | 127 | 37 | 164 |

흥미로운 점은 경제협력 면에서도 강원도가 1위를 차지하고 있다는 점이다. 제조업 분야

25) 전국시도지사협의회 주최(2013.11.08.) [2013 국제교류 활성화 포럼] 일본자치체국제화협회 서울사무소장 고다니 아키라(小谷章) 토론문에서 인용.

가 약하고 통상협력이 쉽지않은 강원도에서 동북아 지방정부와 다양한 형태의 경제협력을 추진하고 있음을 알 수 있다. 이어서 산업기반이 강하고 중소기업이 집중되어 있는 경기도, IT단지를 중심으로 중견기업이 많은 충청남도가 뒤를 잇고 있다. 서울특별시, 대전광역시도 5위권내에 들어 있다. 시민교류와 경제협력을 합쳐서 본다면, 역시 강원도, 경기도, 서울특별시, 충청남도, 인천광역시 순서로 나타나고 있다. 인구가 상대적으로 적은 제주도에서 인적 교류가 활발한 것은 특기할 점이다.

광역과 기초단체에서 국제교류의 우수사례를 소개하면 다음과 같다. 강원도는 기존의 국제협력실을 2011년7월 글로벌사업단으로 확대하여 국제교류와 경제협력을 동시에 추진할 수 있는 규모의 사업단을 설립하였다. 국제교류, 국제회의, 외자유치, 남북교류를 포함할 수 있는 부서로 만든 것이다. 국제교류를 경제협력과 연계하여 분야별 교류사업을 확대하고 내실을 기할 뿐만 아니라, 민간부문의 교류지원, 다문화정책을 연계하여 국제화 역량을 강화시키고자 하려는 것이었다. 강원도는 1994년 창설한 동북아 지방정부 지사성장회의를 통하여 강원도, 길림성, 돛토리현, 연해주, 튜브도 등 동북아 5개 지방정부의 행정, 경제, 문화, 환경, 언론, 대학 등, 각 분야 담당자와 시민단체가 참가하는 대규모 교류프로젝트를 추진해오고 있다.

광주광역시는 2014년9월 시장 취임후 중국과의 국제협력 중요성을 강조하면서 민선6기 동안 확대, 추진할 것을 선언하였다. 전라남도는 2012년 국제농업박람회를 개최하여 소비자와 학생등 도시민에게 생명산업인 농업의 중요성을 알리고 미래농업의 비전을 제시하였다. 경기도 고양시는 청소년 아카데미와 교류사업을 통하여 차세대 글로벌 리더를 양성할 목적으로 다양한 프로그램을 제공하고 있다. 저소득층 자녀를 대상으로 미래의 꿈을 갖도록 미국과 일본, 중국 연수 프로그램을 만들어 해외 청소년과의 교류를 확대하고, 자신감을 느끼도록 지원하는 것이다. 2010년8월, 2011년8월 각각 고양시 청소년 20여명이 중국 치치하얼시를 방문하였고, 차세대 글로벌리더 일본연수로 2013년2월 26명이 일본 하코다테시를 방문하였다.

부산광역시 영도구에서는 1998년9월 국제교류협의회 조례를 제정하여 청소년 교류를 지원해오고 있다. 한중청소년 홈스테이, 영어스피치 대회, 어학연수 등에 보조금을 지급하였다. 한·중·일 교류에도 매우 적극적으로 나서서 2011년11월, 중국 상하이시 황포구 교육대표단이 영도구를 방문하여 평생학습도시 현황을 벤치마킹하였다. 일본 쓰시마시와 행정교류가 활발하여 1995년이후 총16회, 참가자만 519명에 이르고 있다. 예를 들면, 2010년10월 쓰시마시에서 환경실천 모델도시 지향, 2012년7월 영도구 지역축제 활성화 방안을 주제로 행정세미나를 개최하였다.

충청남도 청양군에서는 몽골지역과 활발한 시민교류를 추진해오고 있다. 2007년7월 청양군과 몽골 아르항가이도는 상호교류 협정을 체결하고, 교류활성화 방안 논의를 비롯한 의료봉사, 농업기술 연수 등을 실시하였다. 2011년8월 청양군에는 군수를 포함한 대표단이 현지를 방문하여 몽골출신 다문화가정을 찾아 홈스테이를 하는 등 상호이해를 도모하였고, 의료봉사단이 현지 시민단체 직원과 공동으로 644명에 이르는 현지주민을 위한 봉사를 하였다. 또한, 2012년6월부터 9월까지 3개월 동안, 몽골 농업대학교 직원들이 한국을 방문하여 채소재배, 원예시설, 축산과 식목 등의 분야에서 현장견학과 실습을 하였다.

5. 맺음말

문화적 다양성 시대에 있어서 한·중·일간 시민교류와 네트워크는 지방의 국제화 흐름에 힘입어 강화되고 있다. 냉정한 국제정치의 역학 속에서 중앙정부와 대기업은 역사인식, 영토 분쟁, 이익추구라는 기존 구도에서 벗어나기 어렵다. 종교, 문화, 평화, 통합 등의 많은 실험을 거쳐온 유럽연합과 달리, 동아시아지역은 다양성과 원심력으로 인하여 단기적인 지역통합이 거의 불가능에 가까운 실정이다. 오히려 지역주의(regionalism)보다 지역화(regionalization)가 중장기적인 통합대안이 될 수 있다. 아래로부터, 점진적으로 시민교류와 네트워크를 구축하여 공동의 이해와 합의를 모색해가는 과정자체를 중시해야 할 때이다. 시민사회간 협력은 인류공통의 보편적가치나 이념을 추구하는 경우가 많고, 공조와 연대를 추동하기에 유리하다.²⁶⁾

유럽이 유럽연합(EU: European Union)을 추구했듯이, 동북아국가들도 동북아공동체(AU: Asian Union)를 추구하는 것은 21세기 동북아각국이 당면한 과제이다. 동북아 시민교류와 네트워크 형성을 통한 평화정착과 화해협력은 한·중·일 3국간 민족주의를 더 한층 승화된 공동체의식으로 전환시켜나가는 과정이기도 하다. 한·중·일 3개국 지방정부간 국제교류는 이를 위한 1차적인 방법이며, 적극적인 대안으로 검토할 필요가 있다. 교통, 통신, 인적, 물적 이동이 세계적인 규모로 일어나고 있는 오늘날, 지방정부가 독자적인 정책판단의 주체로서 국가간 교류(國際交流)가 아닌 민간교류로서 민제교류(民祭交流)의 시대를 열어가야 할 시점에 와 있는 것이다.

지방외교의 근본은 지방의 경쟁력을 강화시키기 위한 국제통상협력의 증진에 한정되는 것이 아니다. 지방정부간 환경운동, 인권운동, 평화운동의 국제연대를 통하여 인간안보를 강화시키는 데에 있다. 환경보호, 사회개발, 개발원조, 인권보장, 긴장해소를 통하여 세계의 평화와 복지를 위한 국제협력에 노력해야 한다. “세계질서는 물리, 화학, 생물처럼 자연에 의해 주어진 것이라기 보다는 오히려 인간적 가치들과 학습된 기량에 의하여 세워지고 조각된 인공물(artifacts)이기 때문이다.”²⁷⁾

지방정부가운데 난민들의 인권에 신경을 쓰는 지자체들이 적지 않다. 영국 지방정부 들은 난민위원회 등의 시민단체와 같이 난민보호를 위하여 노력하고 있다. 일본의 지방도시가운데 비핵도시 선언을 한 곳은 무려 300개에 달한다. 이들은 1984년 일본비핵선언 지자체협의회를 구성하여 매년 평화사업을 전개하고 있다.²⁸⁾ 동독과 서독간 시민교류를 추진하고자 62개의 양국 지자체가 자매결연을 맺어서 상호이해를 심화시켰으며, 그것이 독일통일에 크게 기여했다는 것은 두말할 나위가 없다.²⁹⁾ 한국 다문화도시 1번지인 안산시는 외국인주민과의 다문화공생을 추진하고 있다. 전국다문화도시 협의회를 설립하고, 2013년 한국·유럽·일본 다문화서밋트를 통하여 글로벌 네트워크를 모색하고 있다.³⁰⁾

26) Stephen Toulmin(1994) The role of Transnational NGOs in Global Affairs. p.8, 박재창 (2006.9), p.96에서 재인용.

27) 안성호(1998) “지방자치 외교의 성격” 『한국행정학보』 32(4), p.235.

28) 일본비핵선언지자체 협의회 사이트 <http://www.nucfreejapan.com/>(검색일:2014년12월12일)

29) 심익섭(1992) “독일통일 과정에서 지방자치의 역할: 동서독 지자체간 교류관계를 중심으로” pp.263-287.

30) 안산 다문화도시 서밋트 선언문(2013년10월25일) 일부를 소개하면 다음과 같다. “우리들은 지역주민과 함께하는 문화적 다양성 사회의 이념을 공유하면서, 더욱 바람직한 도시를 만들어간다. 또한, 한국, 유럽, 일본의 각 도시가 쌓아온 지식과 경험을 바탕으로, 상호교류를 통하여 문화적 배경이 다른

동북아 지역통합에 대한 중앙정부의 관심과 성과가 부진한데 비하여 한·중·일 3국의 지방 정부간 국제교류는 상대적으로 매우 활발하며, 지방과 시민을 잇는 교류채널로서 중요한 역할을 수행하고 있는 점에 주목할 필요가 있다. 인권, 평화, 연대를 위한 지방외교는 통상협력과 지자체주도에서 한단계 진화해가는 것이 바람직하다. 민-관-기업이 공동으로 참여하고 협력하는 국제교류협회를 만드는 등, 시민교류와 거버넌스 구축작업이 필요하다는 지적이다. 각종 단체, 변호사회, 여성단체, 초중고 대학 등 교육기관간 교류를 지원한 대구광역시 사례는 좋은 모델이 될 수 있다. 일본도 대부분의 지방정부에 설치된 국제교류협회가 민간교류를 주도하여 관-민교류가 균형을 갖추고 있는 점은 적지않은 시사점을 던지고 있다.

한국의 지방외교가 단순한 국제교류와 통상협력에서 벗어나 동북아 시민네트워크의 구축이라는 모델을 제일 먼저 실현하는 전위부대로서 그 역할을 해낼 수 있는가는 아직까지 미지수임에 틀림없다. 한·중·일 3국간 역사인식과 영토분쟁으로 인한 내셔널리즘이 위기감을 낳고 있는 오늘날, 중·일과 한·일간 영토분쟁, 한·중·일간 역사인식의 격차가 동북아지역의 불안정성을 가중시키고 있다. 동북아 각국의 지방정부가 지역주민을 위한 국제교류와 상호이해를 증진시킴으로서 한·중·일 3국간 화해와 협력 과정을 정착시키고, 인간안보(human security)와 세계발전(global development)을 위한 글로벌 연대를 모색해 가야 할 때이다. 한국의 지방외교가 새로운 21세기형 동북아 지역의 평화협력 공동체를 이끄는 주역으로 올라서기 위한 역할과 노력이 요구되고 있다.

주민들이 함께 번영되고 조화롭게 살아가는 미래를 구축해가기로 한다.”

<참고문헌>

- 강상중(2001) 『아시아공동의 집을 향하여』 (뿌리와 이파리)
- 공석기(2013) "중일관계 개선을 위한 시민사회의 역할", 『동아시아 협력과 공동체』
- 김규륜·이진원의(2012) 『공공외교의 이론적 조명과 주변4국의 한반도 통일 공공외교 분석틀』 (통일연구원)
- 김성국(2008) "한일문화교류와 동아시아 문화네트워크 구축", 『동아시아와 한일교류』
- 김용훈(1994.8.) "국가경쟁력, 그 신화와 실체". 『지방자치』
- 김원배외(2007) 『베세토 비즈니스회랑 구축제안』 (국토연구원)
- 김태환(2011) "21세기 신공공외교와 포럼외교", 『jpi정책포럼』 (제주평화연구원)
- 류상영의 편저(2012) 『김대중과 한일관계』 (연세대학교 대학출판문화원)
- 박재창(2006.9) "한국T-NGO의 대외교류 결정요인 분석", 『한국정책과학회보』 제10권
- 서울대일본연구소·한일친선협회 공동주최(2013.10) [한·일간 풀뿌리교류와 국가친선]
(서울대학교 일본연구소)
- 손열 편(2006) 『동아시아의 지역주의: 지역의 인식, 구상, 전략』 (지식마당)
- 송병록(2002) "동아시아 공동체형성을 위한 분야별 협력방안", 『국제정치논총』 42(3)
- 심익섭(1992) "독일통일 과정에서 지방자치의 역할: 동서독 지자체간 교류관계를 중심으로"
『한국행정학보』 25(4)
- 아산정책연구원(2013.10.29.) [아산정책연구원 2013년9월 조사결과]. www.asaninst.org
- 안성호(1998) "지방자치 외교의 성격" 『한국행정학보』 32(4)
- 양기호(2013) "21세기형 한일 시민교류: 합의와 전망" 서울대일본연구소·한일친선
협회 공동주최 [한일간 풀뿌리교류와 국가친선](서울대학교 일본연구소)
- 양기호(2010) 『글로벌리즘과 지방정부』 (논형)
- 양기호(2003) 『일본의 지방정부와 정책과정』 (서울대출판부)
- 와다 하루키(和田 春樹)저, 이원덕 역(2004) 『동북아시아 공동의 집』 (일조각)
- 이기호(2010) "동아시아 시민사회 지역구상에 대한 고찰" 『동향과 전망』
- 이서행(2004) "시민사회교류의 활성화를 통한 동북아 평화공동체 구상" 『윤리연구』
- 이원웅(2000) "국제정치의 변화와 NGO" 『동북아연구논총』 .
- 이철호(2007.8.) "동아시아국제관계의 공간적 변용과 해양아시아", 『동아연구』
- 임현진(2013) "왜 동아시아 공동체인가", 『동아시아 협력과 공동체』
- 임현진·임혜란 편저(2013) 『동아시아 협력과 공동체』 (나남)
- 전국시도지사협의회(2013.11.08) 『2013 지자체 국제화 활성화 포럼』
- 전국시도지사협의회 홈페이지 국제교류 데이터베이스
<http://exchange.gaok.or.kr/exchange/list.action>
- 전봉근외(2005) 『동북아 NGO백서』 (통일연구원)
- 정기웅(2008) "정보화사회에서의 국가역할과 공공외교", 『비교민주주의연구』
(비교민주주의연구센터)
- 정정길(1996.6.) "세계화와 지방자치", 『행정논총』 34(1)
- 최영종(2001) "현실주의 지역통합 이론: 그 가능성과 한계", 『한국정치학회보』
- 최장집·하마시타 다케시 공편(2008) 『동아시아와 한일교류』 (아연출판부)
- 하영선·오코노기 마사오 편(2012) 『한일 신시대와 공생복합 네트워크』 (한울)

- 한승완(2003) "민주주의의 심화와 동아시아 공동체", 『사회와 철학』 제5집
- 한일문화교류회의(2003) 『한일지방자치단체간 교류실태에 관한 보고서』
(한일문화교류회의)
- 한·중·일 협력사무국 홈페이지 <http://www.tcs-asia.org/dnb/main/index.php>
- 宇野重昭·増田祐司 編(2002) 『21世紀北東アジアの地域發展』 (日本評論社)
- 毛受敏浩(2003) 『草の根の國際交流と國際協力』 (明石書店)
- 自治大學校地方行政研究會(1993) 『文化振興課, 國際交流課』 (ぎょうせい)
- 財團法人自治體國際化協會(2000.10) 『自治體國際交流セミナー2000』
- 清水敏行(2011.10) "日韓の市民社會交流とその外交的含意" 『東京大現代韓國研究センター
세미나자료집』
- 東京大現代韓國研究センター(2011.10) "共生協力の日韓關係:日韓市民社會·文化の交流の
觀點から" 『東京大現代韓國研究センター세미나자료집』
- 濱下武志 外(2008) 『海域世界のネットワークと重層性』 (桂書房)
- Chia Siow Yue ed(1997) *ASEAN and EU: Forging New Linkages and Strategic
Alliances*. (Singapore: Institute of SouthAsian Studies)
- Chia Siow Yue(2002) *East Asian Regionalism*. K.Krumm, H.Kharas. ed.
田村勝省 譯. 2003. 『東アジアの統合』 (東京: Springer)
- Paul Evans(2005) Between regionalism and regionalization: policy networks and
the nascent East Asian Institutional identity. in T.J. Pempel ed., *Remapping East
Asia* (Ithaca and London, Cornell University Press)
- Gilbert Rozman(2004) *Northeast Asia's Stunted Regionalism*. (Cambridge,
Cambridge University Press)
- Stephen Toulmin(1994) *The role of Transnational NGOs in Global Affairs*. (Peace
Studies Institute. International Christian University)
- T.J. Pempel ed.(2005) *Remapping East Asia*. (Ithaca and London, Cornell
University Press)

국회의원 재공천 요인 분석

- 18,19대 국회의원 선거를 중심으로 -

소호영 (전북대학교)

제 I 장. 서 론

국민의 대표자들로 구성되는 국회는 국민의 의사를 정책으로 전환시키는 역할을 수행한다. 따라서 국민을 대표하는 국회의원을 선출하는 것은 매우 중요하다. 유권자는 후보 개개인의 능력과 특성을 모두 파악할 수 없으므로 정당에 후보자를 배출할 권위를 위임하며 각 정당은 정당 내에서 가장 적합한 적임자를 판단하여 정하고, 후보자의 당선 시 사후 책임을 저야할 의무가 있다(정주신 2010). 하지만 최근 정당은 정확성과 신뢰도에 대한 의심과 문제점이 끊임없이 제기되고 있는 여론조사를 이용해 후보자를 선정하거나 물갈이 공천, 보복 공천으로 후보자를 선정하는 등의 현상을 보이고 있다.

2007년 대통령선거에서 패배한 통합민주당은 “개혁 공천” 바람이 거세게 불었던 2008년 4월 9일의 18대 총선에서 개혁공천으로 총선에 나섰으며, 당시 한나라당도 검사 출신 변호사 심사위원장을 필두로 국회의원 물갈이를 감행한 바 있다. 개혁 공천 혹은 물갈이 공천에도 불구하고 통합민주당은 일명 탄들이 의원(2004년 17대 총선 당시 노무현 전 대통령의 탄핵 반대 열풍을 타고 대거 당선된 열린우리당의 초선 의원들을 지칭)들을 본선 경쟁력을 이유로 재공천하면서도 지역에 따라 편차를 보였으며, 한나라당은 당적을 이동해온 민주당 출신 정치인을 공천하는가 하면, 세대교체를 표방하면서도 대통령의 형은 예외로 하는 등 공천에 일관된 기준을 찾아보기가 힘들었다. 뿐만 아니라 여당과 제1야당이 비례대표 의원의 재공천을 사실상 금지하면서 전문성을 바탕으로 의정 활동을 해야 하는 비례대표 의원의 장기적인 경험 축적을 어렵게 했다.

선거에서 가장 적합한 후보자를 공천하고 그에 따른 책임을 저야하는 정당의 책무를 감안하면 경쟁력을 가진 후보자를 공천하여 당선시키려 하는 것이 일반적이다. 이와 관련하여 선거를 통해 선출되는 현직자는 어떻게 하면 자기 선거에서 재선도리 수 있을 것인가에 관심을 갖게 되고, 현직자라 하더라도 정당의 공천을

거치게 되는 경우 정당의 재공천에 관심을 갖기 마련이다.

이 점에서 본 연구의 목적은 정당이 어떠한 기준으로 현직자를 재공천하는가를 밝히는 데 초점을 두고 있다. 분석 대상을 정당의 후보 공천으로 하는 경우 현직을 역임하지 않은 후보자들의 공통된 변수를 도출하기가 쉽지 않고, 변수의 범위를 설정하는 것이 광범위해질 수 있으며, 특히 국회의원을 사례로 하는 경우 변수로 선정할 수 있는 입법활동 요인을 대입할 수 없기 때문이다.

또한 여당과 제1야당의 입장에 서있던 시기의 17·18대 국회의원을 대상으로 하는 경우 자연스럽게 상호 여야가 바뀌는 점을 고려하여 교차 분석을 시도해볼 필요가 있다.

아울러 어떠한 변수들이 국회의원의 재공천에 영향을 미치는가를 규명하자면 기존 연구와는 달리 경험적으로 분석할 필요도 있다. 이를 테면 당선 횟수, 입법 과정에서의 역할, 그리고 지역 연고 등이 광범위하게 어떻게 영향을 미치는가를 알아보고자 회귀분석 등의 접근이 필요하다고 보았다. 이 점에서 본 연구에서는 각 독립변수가 이분형으로 나누어지는 종속 변수에 미치는 영향을 검증하는 통계적 기법을 적용, 재공천/비재공천 여부를 종속변수로 하여 각 요인들이 재공천에 영향을 주는 정도를 측정하고자 한다.

본 연구에서는 재공천에 영향을 미치는 요인을 크게 후보자 요인, 정당 요인, 입법 활동 요인으로 나누어 살펴 볼 것이다.

후보자요인은 국회의원직을 역임한 횟수인 선수, 지역구 의원이 해당 선거구에서 획득한 득표율(17·18대 당선 시), 해당 국회의원이 지역구의원인지 비례대표의원인지를 나타내는 지역구의원 변수를 포함한다. 정당요인은 해당 국회의원이 속한 당이 여당인지 야당인지의 집권당 여부 변수와 소속 정당이 당선 지역에서 지배적인 지지를 받고 있는 당인지 여부의 지역패권당 변수로 구성한다. 마지막으로 입법 활동 요인은 현직의원의 대표 발의 법안수, 가결 법안 수 합계(수정 가결 법안수, 원안 가결 법안수), 법안 가결률, 활동 상임위원회수, 국회직역임 여부 변수를 포함한다.

특히 국회의원의 의정활동 정도를 파악할 수 있는 객관적이고 기초적인 방법인 입법 활동 요인을 측정하여 활발한 의정활동을 한 사람이 각 정당에서 공천을 받게 될 가능성이 높은가를 알아보는 것은 국회의원 뿐 아니라 책임성 있는 정당 정치의 구현 이라는 측면에서 의미가 있다.

제 II 장. 기존 연구 분석

공천 관련 선행 연구는 정당 공천기능의 중요성을 다룬 연구(Sartori 1976, Schattschneider 1942, Kats, Richard S 2001)와 후보 선출 방식에 대한 연구가 주를 이루어 왔다. 하지만 공천에 영향을 주는 요인 분석에 관한 연구는 아직 미비한 실정이다, 따라서 보다 활발히 행해져온 재선에 영향을 주는 요인에 대한 기존 연구 분석을 선행한 후 그 결과를 바탕으로 재공천에 영향을 주는 변수들을 추출하려는 시도를 하였다.

재선은 현직 의원들에게 있어서 가장 중요한 목적이다. 재선에 대한 현직의원들의 이러한 높은 관심은 정치인에 대한 국민의 평가라는 요소와 맞물려 정당성을 갖는데, 이는 의원들이 다음선거에서 재선되기 위하여 자신의 이익이 아닌 공동체의 이익 쪽으로 활동하는 원동력이 될 수 있다 (David R. Mayhew 1974:13-17). 현직의원이 같은 지역구에서 재선이 되었다는 것은 자신의 활동에 대해 지역 주민들로부터 긍정적인 평가와 지지를 받았음을 나타낸다. 또한 자신의 정치적 경력을 이어감으로써 정책의 연속성을 확보할 수 있음을 의미한다. 따라서 재선은 현직의원에게 필수적이며, 장기적인 관점에서 관심을 가져야 한다.

이러한 중요성으로 인해 재선에 영향을 미치는 요인을 규명하고자 하는 국내의 선행연구가 활발히 진행되었다. 재선에 영향을 미치는 요인에 대한 기존 연구는 크게 선거요인, 정당요인, 그리고 후보자요인에 관한 것이다.

먼저, 재선에 영향을 미치는 선거 요인으로는 득표율을 들 수 있다. 후보는 경쟁후보에 비해서 가장 높은 득표율을 얻어야 선거에서 승리할 수 있기 때문이다. 특히, 단순 다수제하에서는 선거에서의 승리가 단 한 표 차이로도 좌우될 수 있기 때문에 재선을 위해서는 상대적으로 높은 득표율을 얻어야만 한다. 따라서 유권자의 투표 행태에 대한 연구는 많은 관심을 받아왔다. 유권자의 재산이 계급의식과 투표에 미치는 영향에 대한 연구는 재산이 많을수록 소득과 계층에 대한 만족이 높고, 사회적 대우와 공정한 분배를 긍정적으로 생각했으며, 빈부격차에 대해서는 부정적인 태도를 보였다. 이와 같이 재산은 세금인하와 기업규제 반대와 같은 경제적 이슈나 복지확대와 같은 사회적 이슈에 대한 유권자의 인식에는 영향을 미치고 있으나, 후보의 지지에는 커다란 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다(이갑윤·이지호·김세걸 2013). 또 다른 연구는 정치인에 대하여 부정적인 태도를 견지하며 냉소적인 유권자들이 후보나 정당을 선택할 때 능력과 가치관을 보다 신중히 고려하여 선택한다고 분석하였다(서상윤 2011)

한편, 정당요인에 관한 연구는 현직의원의 재선여부가 의원이 소속된 정당의 특성에 기인한다고 주장한다. 정당요인을 분석한 기존연구는 소속 정당의 크기와 여야당 여부가 재선에 영향을 미친다고 설명하였는데, 로지스틱 회귀분석 결과

소속 정당의 크기가 클수록 현직 의원의 재선 가능성이 높았으나, 여야당 여부는 재선에 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다(한정택 2007). 또 다른 연구는 유권자가 선호하는 정당이 있는 경우가 선호하는 정당이 없는 경우보다 투표에 참여할 확률이 높으므로 후보자의 득표율에 영향을 미치는 정도가 크다고 말한다(황아란 1998).

마지막으로 후보자요인은 재선에 영향을 미치는 요인이 후보자 자체에 의해 결정된다고 보는데, 후보자 요인의 종류는 후보자의 업적과 활동, 능력 등의 내부 요인과 현직효과, 당적변경, 세대교체 등의 외부 요인으로 나눌 수 있다. 이중 후보자 요인의 내부 요인에 초점을 맞추어 중요성을 검증한 연구에서 후보자의 업적과 활동, 능력에 따라 득표율에 차이가 있었다는 것이 증명되었다(윤종빈 2006). 한편, 외부요인에 초점을 맞춘 연구는 14대부터 16대까지의 총선을 중심으로 후보자요인을 현직효과, 당적변경, 세대교체 등으로 조작화하여 측정하였고, 이 중 현직효과가 긍정적으로 작용한다고 분석했다(이갑윤·이현우 2000).

이러한 후보자 요인 중 재선의 결정 요인으로 가장 활발히 회자되어 많은 선행연구를 남긴 요인은 단연 현직효과이다. 현직효과에 대한 연구가 활발히 진행된 이유는 1960년대부터 2012년까지의 미국 하원의원의 재당선율을 통해 확인할 수 있다. 미국 하원 의원의 재당선율은 60년대부터 80%에서 90%를 상회하여 왔으며, 2012년 까지도 꾸준히 이어지고 있다(Center for Responsive Politics 2014). 이러한 현직효과는 현직의원이 향유하는 이점들로 인해 더욱 커진다. 현직 의원들은 새로운 경쟁 상대들에 비해 재임 기간 동안 더 많은 시간과 돈을 쓰므로 유권자들에게 더욱 많이 알려져 있다. 이러한 '홍보' 행위는 현직의원이 향유하는 주요한 이점이다(Mayhew 1974:50).

우리나라도 현직효과에 대한 연구가 진행되어왔는데, 박명호·김민선(2009)은 현직후보의 득표율, 당락 여부 등으로 현직 효과를 측정하던 기존 연구들의 한계를 지적하며 현직 효과가 선거구별 정치 경쟁에 어떠한 영향을 미치는지를 밝혔다. 이 연구에 의하면 현직 후보의 고위 공무원 경력은 해당 선거구에서의 정치적 경쟁에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났고, 후보자의 당적 변경은 정치적 경쟁 정도를 강화시켰다. 이는 유권자들이 현직 후보들의 당적 변경을 부정적으로 인식함을 나타낸다. 또한 선수가 높을수록 정치적 경쟁이 강화됨으로써 유권자들의 변화요구가 투영되었음을 알 수 있었다. 지방선거에서도 현직효과는 유의미한 것으로 나타났다. 황아란은 1998년 지방선거에서 기초단체장의 현직보유가 당선에 긍정적인 영향을 미쳤다고 분석했다(황아란 1998). 이 밖에도 지역구에서의 적극적인 활동이 재선에서 높은 득표율로 나타난다고 밝혔고(윤종빈 2001), 임성학은 후보자의 후원금 모금 능력에 초점을 맞추어 현직효과를 설명했다(임성학 2004)

이와 같이 재선에 영향을 미치는 현직 효과에 관한 연구는 국내에서 활발히 진행되고 있다. 하지만 재선을 실현하기 위한 선수 단계인 공천에 영향을 미치는 요인에 관한 연구는 미비하다. 정당의 공천기능은 정당의 주요한 정치적 기능으로 인식되어져왔다. 따라서 정당의 공천은 선거에 있어서 당선 이전에 반드시 고려해야 할 중요한 부분이다. 한국에서는 정당 공천의 중요성이 더욱 강조되는데, 이는 한국 선거의 특수성에서 비롯한다. 한국에서는 정당의 공천을 받는 것이 선거에서의 승리에 유리하게 작용한다. 예를 들어, 영남과 호남으로 나누어진 지역주의 투표 행태는 한국 정치의 주요한 특성이며 그에 따른 영향력 또한 매우 크다. 이에 따라 일부 지역에서는 공천이 곧 당선일 정도로 정당의 공천이 현직후보의 재선에 결정적인 역할을 하고 있다. 또한 정당의 공천은 선거에 앞서 후보를 제한함으로써 의원의 재선에 결정적인 역할을 하고 있다.

사르토리(Giovanni Sartori)는 “정당은 ‘선거’에 후보자를 내세우고 선거를 통해서 후보자를 ‘공직’에 앉힐 수 있는 모든 정치집단”이라고 최소한의 정의를 내림으로써 정당의 역할 중 선거에 후보자를 내는 ‘공천’의 기능을 강조하고 있다(Sartori 1976:99). 한편 공천은 재선 여부 이전에 정당 스스로 관할 할 수 있는 자율적 영역이라는 점에서 중요한데, 어떤 후보를 선택하여 공천할 것인가는 전적으로 정당에게 선택권이 주어지므로 책임성이 발생할 수 있다. 샷슈나이더는 정당의 공천 기능을 강조하며, 정당의 가장 중요한 역할이 바로 선거에서의 후보자 선정이라고 보았다(Schattschneider 1942:64). 또한 정당의 공직 후보자 선정 기능은 정부의 정책과 선거 결과에 영향을 주고자 노력하는 다른 단체나 기구와 구분되는 주요한 기능이다. 또한 정당의 후보자 공천은 다음과 같은 관점에서 중요한데, 먼저 정당의 후보자는 선거에서 정당의 대표로 여겨진다는 점이다. 특정 정당으로부터 공천을 받은 후보들은 그 정당의 인구·지리·이념적 차원이 어떠한가를 드러냄과 동시에 정당이 걸어온 길과 앞으로 나아가고자 하는 미래를 나타낸다. 예를 들어 여성후보자를 많이 선정한다거나, 노동자와 농민 후보를 많이 선정하는 것, 생태계에 민감한 후보자를 내거나 경제적으로 좌파의 성격을 지니는 후보를 선정하는 것 등의 행보는 그 자체가 근거가 되어 정당을 설명한다. 둘째, 정당이 후보자를 공천하는 것은 정치충원의 주요 노선이 되며, 선거에 앞서 후보자를 지명함으로써 유권자의 선택의 폭을 한정시킨다. 셋째, 후보자들은 언제든지 교체 가능한 정당의 일부가 아닌 그들이 속한 선거구의 대표자들로써 정부 뿐 아니라 정당 내에서도 중심부와 주변부의 특정 요소들을 잇는 연결고리의 역할을 한다. 마지막으로, 정당의 후보자 선정은 후보자가 당선된 경우 행사할 수 있는 영향력과 힘 때문에 더욱 중요하게 여겨지고 있다(Kats, Richard S. 2001:278-280).

한국에서도 정당 공천에 대한 연구가 진행되었다. 그 중 후보선출과정에 관한

선행 연구로는 한나라당과 통합민주당을 중심으로 한 18대 총선의 공천과정을 후보선출권(selectorate)과 후보자격(candidacy)에 초점을 맞추어 설명한 연구가 있다. 이를 통해 두 정당이 정부에 가깝고 국민으로부터는 먼 카르텔정당적 특성을 지님을 밝혔다(박경미 2008). 한편 정당의 공천모형을 제시한 연구는 당원의 정당 참여 정도와 당 지도자의 영향력 수준이라는 두 개의 변수를 기준으로 경선·절충·개방·지명의 네 가지 모형으로 분류하고, 공직후보를 선정함에 있어서 한국 정당의 문제점을 정당의 당헌·당규, 당원, 당 지도자 차원으로 분석하였다(홍득표 2000). 홍득표는 또한 공직후보결정모형을 민주형(상향식), 권위형(하향식), 절충형(타협식) 등으로 분류하여 공직후보결정모형 선택 시 제도적 차원 뿐 아니라, 도덕성, 전문성 등으로 가능할 수 있는 후보의 자질측면이 중요하다고 주장하였다(홍득표 2011).

기존 한국의 공천 관련 연구들은 주로 후보자 선출 방식에 초점이 맞추어져 왔다. 또한 재선에 대한 연구 중에는 경험적 분석을 통해 재선에 영향을 주는 요인들을 밝힌 연구가 점차 나타나고 있지만(한정택 2007), 국회의원의 재공천에 영향을 주는 요인이 무엇인지에 대한 경험적 연구는 심도 있게 진행되고 있지 못한 실정이다. 최근 재선과 공천 과정에 영향을 미치는 요인을 분석한 최혜령의 연구(2013)는 18대 국회의원선거를 중심으로 재선과 공천에 영향을 미치는 요인을 경험적으로 밝힌 바 있다. 그녀는 정당의 공천에 영향을 미치는 요인을 현직 의원이 국회에서 표를 행사 할 때 소속 정당의 다수 의원들의 표결과 얼마나 일치하는가를 나타내는 정당충성도와 현직 국회의원의 지역구 활동과 개인적 인기를 포함하는 선거 경쟁력을 들어 설명하였다. 하지만 정당충성도를 변수로 설명하기에는 정당충성도를 측정한 결과가 대부분 높게 나타났으며 그 차이 또한 세미하다(전진영 2010)는 점에서 한계를 지닌다. 또한 대부분의 국회의원 재당선 관련 연구는 지역구 의원만을 대상으로 하고 있다. 따라서 본 연구는 지역구의원 뿐 아니라 비례대표의원을 대상으로, 또 전체 의원을 대상으로 각각의 독립 변수들이 재공천에 미치는 영향을 알아보고자 한다. 또한 현직의원의 입법활동이 재공천에 미치는 영향에 대한 연구는 그 중요성에 비하여 간과되어 왔다. 또한 기존 연구는 입법활동의 변수를 대부분 대표발의 법안수에 한정하여 연구해 왔다는 점에서 한계를 지닌다.

따라서 본 연구에서는 현직의원들의 재공천에 어떤 요인들이 영향을 미치는가를 후보자 요인(선수, 득표율, 지역구의원여부), 정당 요인(집권당 여부, 지역패권당 여부), 입법 활동 요인(대표발의법안수, 가결 법안 수 (수정가결법안수, 원안가결법안수), 법안가결률, 활동 상임위원회개수, 국회직 역임 여부)을 중심으로 경험적으로 분석하고자 한다.

먼저 후보자 요인으로는 선수, 득표율, 지역구의원 여부 변수로 후보자의 개인

적 특성과 능력을 중심으로 한 변수들을 중심으로 살펴볼 것이다. 이를 통해 후보자 개인적 특성이 공천에 얼마나 영향을 미치는가를 판단한다.

다음으로 집권당 여부와 지역패권당 여부로 대표되는 정당 요인을 중심으로 연구할 것이다. 후보의 개인적 차원이 아닌 정당의 차원으로 논의를 확장시켜 현직 의원이 선거 시 집권당 소속 의원인지 아닌지의 여부와 현직의원의 출마 지역에서 현직의원 소속 정당이 지배적 정당인지 아닌지의 여부에 따라 공천에 영향을 미치는지를 알아본다.

마지막으로 국회의원의 입법 활동 요인이 현직의원의 공천에 영향을 미치는지의 여부를 판단한다. 입법활동은 국회의원의 가장 중요한 활동이라고 할 수 있다. 하지만 입법활동을 공천과 연관 지은 연구는 거의 이루어지지 않고 있다. 따라서 입법 활동을 활발히 한 의원이 제대로 공천되고 있는지에 대한 경험적 연구는 의미가 있다.

본 연구는 국회의원의 재공천에 어떠한 요인들이 영향을 미쳤는지를 알아보기 위하여 로지스틱 회귀분석을 사용하여 분석한다. 로지스틱 회귀분석은 각 독립 변수가 이분형으로 나누어지는 종속 변수에 미치는 영향을 검증하는 통계적 기법이다. Fred M. Monardi(1994)는 로지스틱 회귀분석을 사용하여 1980 Democratic primary를 대상으로 유권자의 회고적 투표 경향을 분석한바 있다. 그는 분석을 통해 투표자의 경제상황이 중요한 투표 선택적 요인이지만 그에 앞서 경제를 다루는 Carter의 능력에 대한 유권자의 인식이 보다 중요한 고려 요인임을 밝혔다. 또한 앞서 언급한 한정택(2007)과 최해령(2013)의 연구는 로지스틱 회귀분석을 사용하여 각각 14-17대 국회의원들의 재당선에 영향을 주는 요인과 정당충성도와 선거 경쟁력을 독립변수로 국회의원의 공천과 재선에 영향을 주는 정도를 밝힌바 있다. 조성대(2009)는 미국의 민주당 예비선거에서 어떠한 요인이 유권자의 선택에 영향을 미치는지 로지스틱 회귀분석을 이용해 분석했고, 이를 통해 후보자 자질이 가장 중요한 변수로 작용했음을 밝혔다. 선거의 지역균열이 어떠한 변화의 양상을 보이는지 17대와 16대 국회의원선거 직후의 설문조사를 통해 밝힌 연구는 보수정당 투표 여부를 종속변수로 하여 로지스틱 회귀분석을 실시하였다. 그 결과 지역균열의 영향력은 줄었으나 이념과 세대의 균열이 강화하는 것을 확인하였다(최준영·조진만 2005). 한국 재·보궐 선거의 결정 요인을 밝힌 논문은 여당 후보의 당락 여부를 로지스틱회귀분석을 분석방법으로 활용하여 밝혔는데 분석결과 선거가 이루어지는 시점에 대통령 지지율이 높을수록, 여당에서 유리한 비경합적 선거구에서 이루어진 선거에서 여당 후보의 승리 가능성이 높았다(조진만·최준영·가상준) 본 연구에서는 재공천/비재공천 여부를 종속 변수로 로지스틱 회귀분석을 이용해 선행연구를 통해 도출된 요인들이 현직 국

회의원의 재공천에 어떠한 영향을 미치는지를 판단하고자 한다.

본 연구가 지니는 의의를 요약하자면 다음과 같다. 먼저 현직 국회의원의 재당선에 영향을 주는 요인 분석에 대한 연구에 비하여 많은 연구가 진행되고 있지 않았던 재공천에 영향을 주는 요인을 밝혀 공천의 주체인 '정당 만'을 대상으로 그 책임성을 물을 수 있는 근거가 된다는 점과, 지역구 의원을 대상으로 대부분의 연구가 진행되었던데 반해 전체의원 뿐 아니라 지역구 의원과 비례대표 의원을 각각 나눠서 모형을 도출했다는 점, 마지막으로 대표발의법안수로만 입법활동 정도를 판단한 기존연구와 달리 입법 활동 요인을 대표발의법안수, 가결법안수, 법안가결률, 활동 상임위원회수, 국회직 책임여부 변수로 세분화하여 각각의 변수가 어떠한 영향을 미치는지 판단했다는 데 있다.

<표 1> 변수 및 방법론 기존 문헌 정리

| 분류 | | 관련 논문 | |
|----------|-----------|---|--|
| 종속 변수 | 공천 | Sartori(1976), Shattschneider(1942), Kats, Richard S(2001), 박경미(2008), 홍득표(2000, 2011), | |
| 독립 변수 | 후보자 요인 | 선수 | Berry et al(2000), 이현우·이갑윤(2000), 박명호·김민선(2009), |
| | | 득표율 | 윤종빈(2001, 2006), 박명호·김민선(2009) |
| | | 지역구의원여부 | Cain et al(1984), 윤종빈(2001), 전진영(2014) |
| | 정당 요인 | 집권당 | Gautam et al(2006), 한정택(2007) |
| | | 지역패권당 | 김상은·엄기홍(2013), 윤종빈(2010) |
| 입법 활동 요인 | 입법활동 | 최정원(2001), 김장수(2006), 윤종빈(2010), 서현진·박경미(2009), 박윤희(2014), 전진영(2014) | |
| 분석 방법 | 로지스틱 회귀분석 | Fred M. Monardi(1994) 조성대(2009), 최혜령(2013), 한정택(2007), 최준영·조진만(2005), 조진만·최준영·가상준(2006) | |

제Ⅲ장. 분석 자료의 특성과 분석의 틀

제1절. 자료 수집 대상

제 17·18대 국회의원 총 653명 (여성: 91/ 남성: 562 명)

<표 2>자료의 수집

| 자료의 출처 | 수집 자료 |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> 국회홈페이지 (http://www.assembly.go.kr/assm/userMain/main.do) | <ul style="list-style-type: none"> 국회의원명단 선수 학력 국회직 역임 여부 |
| <ul style="list-style-type: none"> 국회 의안정보시스템 (http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/main.jsp) | <ul style="list-style-type: none"> 대표발의법안수 대안반영폐기법안수 수정가결법안수 원안가결법안수 철회법안수 |
| <ul style="list-style-type: none"> 중앙선거관리위원회 선거통계시스템 역대선거정보 (http://info.nec.go.kr/main/showDocument.xhtml?electionId=0000000000&topMenuId=BI) | <ul style="list-style-type: none"> 공천 성별 연령 소속정당 득표수 및 득표율 |
| <ul style="list-style-type: none"> 참여연대 | <ul style="list-style-type: none"> 활동상임위원회개수 |

본 연구에서는 17대·18대 국회의원의 재공천 요인분석을 위하여 국회홈페이지에서 국회의원명단, 선수, 학력, 국회직 역임 여부 자료를, 국회 의안정보시스템에서 대표발의법안수, 대안반영폐기법안수, 수정가결법안수, 원안가결법안수, 철회법안수 자료를 수집하였으며, 중앙선거관리위원회의 선거통계시스템에서 국회의원의 공천 및 재선여부, 성별, 연령, 소속정당, 득표수 및 득표율 자료를 수집하

였다. 국회의원의 임기 중 활동상임위원회개수 자료는 참여연대의 상임위원회 참석률 자료를 활용하였다. 총 인원은 653명으로 이는 중간에 사퇴한 경우와 재보궐선거에서 당선된 경우 모두를 포함한 인원이다.

제2절. 자료의 구성

<표 3>자료의 구성

| 독립/ 종속 변수 | 분류 | 변수이름 | 측정 |
|-----------------|----------------|-----------------------|--|
| 종속 변수 | | 재공천 | 비재공천(0), 재공천(1) |
| 독립 변수 | 통제 변수 | 성별 | 여성(0), 남성(1) |
| | | 연령 | 20대(1), 30대(2), 40대(3), 50대(4), 60대(5), 70대 이상(6) |
| | | 학력 | 무학/초졸 이하(1), 중졸(2), 고졸(3),대졸(4), 대학원이상(5) |
| | 후보자 요인 | 선수 | 원 자료 이용 |
| | | 득표율 | 원 자료 이용 (제 17·18대 당선 시) |
| | | 득표수 | 원 자료 이용 (제 17·18대 당선 시) |
| | | 지역구의원여부 | 비례대표(0), 지역구의원(1) |
| | 정당 요인 | 집권당 | 야당(0), 여당(1) |
| | | 지역패권당 | 비지역패권당(0), 지역패권당(1) |
| | 입법 활동 요인 | 대표발의법안수 | 원 자료 이용 |
| | | 수정가결법안수 | 원 자료 이용 |
| | | 원안가결법안수 | 원 자료 이용 |
| | | 법안가결률 | 원 자료 이용 |
| | | 활동상임위원회수 | 원 자료 이용 |
| 국회지역입여부 | | 국회직 비역입(0), 국회직 역입(1) | |

본 자료에서 종속변수는 현직국회의원의 재공천 여부이다. 공천변수는 제 17·18대 현역의원이 다음선거(각각 제 18·19대)에서 정당의 공천을 받은 경우는 1로, 받지 못한 경우는 0으로 코딩하였다.

앞서 통제변수 중 성별 변수는 여자는 0, 남자는 1의 값을 부여하였고, 연령 변수의 경우 20대 1, 30대 2, 40대 3, 50대 4, 60대 5, 70대 이상은 6의 값이 주어졌다. 학력변수는 무학 및 초졸 이하 1, 중졸 2, 고졸 3, 대졸 4, 대학원 이상은 5의 값이 부여되었다. 독립 변수 중 후보자요인은 선수, 득표율, 지역구 의원 여부이다. 선수, 득표율, 활동 상임위원회 개수 변수는 원 자료 값을 이용하였고, 지

역구 의원 여부 변수는 비례대표의원 0, 지역구 의원은 1의 값을 부여하였다. 득표수와 득표율 변수는 제 17·18대 의원이 각각 17·18대 국회의원선거에서 획득한 득표수를 기준으로 하였다.

독립 변수 중 정당요인은 집권당 여부와 지역패권당 여부로 이루어졌다. 집권당 변수의 경우 야당은 0, 여당은 1의 값을 주었고, 현직의원의 소속 정당이 당선 지역에서 지배적인 지지를 받는 정당인지 아닌지를 나타내는 지역패권당 변수는 소속 정당이 당선 지역에서 지배적인 지지를 받는 당이 아니라면 0, 지배적인 지지를 받는 당의 경우 1의 값이 부여되었다.

마지막으로 독립 변수 중 입법 활동 요인은 대표 발의 법안수, 가결 법안수(수정 가결 법안수, 원안 가결 법안수), 법안 가결률, 활동상임위원회 개수, 국회직 역임 여부 변수로 나타내었다. 국회직 역임 여부는 상임위원장, 국회 의장, 국회 부의장의 국회직을 역임하지 않은 경우 0의 값이, 역임 한 경우 1의 값이 주어졌다. 나머지 입법 활동 요인은 모두 원 자료 값을 이용하였는데, 법안 가결률은 대표 발의 법안수에서 수정가결법안과 원안가결법안의 합계의 비율을 나타낸다.

제3절. 기술통계

빈도 및 평균 분석 결과 현직 의원 중 다음 선거에서 정당 공천을 받은 의원이 전체 의원 중 61.1%를 차지하여 현직 의원 중 과반수 이상이 다음 선거에서 공천을 받음을 알 수 있었다.

통계변수 중 성별은 남성이 86.1%로 13.9%의 여성 의원보다 약 6배가량 많았다. 연령 변수는 50대가 44.4%로 가장 많은 비율을 차지하였으며, 40대가 31.7%로 그 뒤를 이었다.

후보자 요인 중 17·18대 국회의원은 초선 의원이 55.9%로 가장 많았고, 재선 의원은 22.7%였다. 득표율은 평균이 51.8로 나타났고, 지역구 의원이 전체의 79.9%, 비례대표 의원이 20.1%를 차지했다.

정당 요인은 여당이 49.8%, 야당이 50.2%로 비슷한 정도를 보였다. 현직의원의 소속 정당이 당선 지역에서 지배적인 지지를 받는 정당인지 아닌지를 나타내는 지역패권당 변수에서 소속 정당이 지배적인 지지를 받는 지역에서 당선된 의원은 25.9%로 전체 의원의 4분의 1수준으로 나타났다.

입법 활동 요인의 각 변수는 평균적으로 대표 발의 법안수 24.8개, 수정 가결 법안수 1.3개, 원안 가결 법안수 0.7개, 법안 가결률 9.5%였다. 국회의장·부의장 또는 상임위원장을 역임한 경우는 전체 의원 중 15.3%를 차지했다.

<표 4>기술통계

| 변수 | 공천요인 | 변수이름 | 변수구분 | 빈도/ 평균 | 퍼센트(%) |
|---------|----------|---------|--------|--------|--------|
| 종속변수 | - | 재공천 | 재공천 | 399 | 61.1 |
| | | | 비재공천 | 254 | 38.9 |
| 독립변수 | 통계변수 | 성별 | 여성 | 91 | 13.9 |
| | | | 남성 | 562 | 86.1 |
| | | 연령 | 30대 | 31 | 4.7 |
| | | | 40대 | 207 | 31.7 |
| | | | 50대 | 290 | 44.4 |
| | | | 60대 | 117 | 17.9 |
| | | | 70대 이상 | 8 | 1.2 |
| | | 학력 | 미필/초졸 | 3 | .5 |
| | | | 중졸 | 4 | .6 |
| | | | 고졸 | 8 | 1.2 |
| | 대졸 | | 211 | 32.3 | |
| | 대학원이상 | | 427 | 65.4 | |
| | 후보자요인 | 선수 | 초선 | 365 | 55.9 |
| | | | 재선 | 148 | 22.7 |
| | | | 3선 | 89 | 13.6 |
| | | | 4선 | 29 | 4.4 |
| | | | 5선 | 14 | 2.1 |
| | | | 6선 | 6 | 0.9 |
| | | | 7선 | 2 | 0.3 |
| | | 득표율 | 득표율 | 51.8 | - |
| 지역구의원여부 | 지역구의원 | 지역구의원 | 522 | 79.9 | |
| | | 비례대표 | 131 | 20.1 | |
| 정당요인 | 집권당 | 여당 | 325 | 49.8 | |
| | | 야당 | 328 | 50.2 | |
| | 지역패권당 | 지역패권당 | 169 | 25.9 | |
| | | 비지역패권당 | 484 | 74.1 | |
| 입법활동요인 | 입법활동 | 대표발의법안수 | 24.8 | - | |
| | | 수정가결법안수 | 1.3 | - | |
| | | 원안가결법안수 | 0.7 | - | |
| | | 법안가결률 | 9.5 | - | |
| | 활동상임위원회수 | 1 | 86 | 13.2 | |
| | | 2 | 178 | 27.3 | |
| | | 3 | 182 | 27.9 | |
| | | 4 | 115 | 17.6 | |
| | | 5 | 66 | 10.1 | |
| | | 6 | 19 | 2.9 | |
| | | 7 | 6 | 0.9 | |
| | 9 | 1 | 0.2 | | |
| | 국회지역임여부 | 국회지역임 | 100 | 15.3 | |
| 국회직비역임 | | 553 | 84.7 | | |

제4절. 가설의 설정

1. 후보자 요인

1) 선수

선수에 대한 기존 연구 중 박명호·김민선의 연구는 유권자들이 대선 의원을 물 같이 대상으로 인식하기 때문에 선수가 높을수록 해당 선거구에서의 정치적 경쟁이 높아진다고 보았다(박명호·김민선, 2009) 하지만 다른 연구에 따르면 선수가 높을수록 국회의원으로서의 전문성이 증대되고, 높은 전문성을 갖춘 국회의원들이 그렇지 못한 의원들보다 재당선될 확률이 높았다. 또한 높은 단계의 전문성을 갖춘 의원들은 국가의 정치적 또는 경제적 상황에 따른 외부적 영향을 보다 덜 받는 것으로 나타났다(Berry et al. 2000 :871). 이현우·이갑윤(2000:157)의 연구는 연속적으로 선거에 출마한 현직의원들이 그렇지 않은 의원들보다 더욱 높은 인지도와 지명도를 갖게 되고, 이것이 재당선에 긍정적으로 작용함을 밝혔다.

따라서 현직 국회의원의 선수가 높을수록 재당선될 확률이 높다는 논의를 바탕으로 본 연구에서는 현직 국회의원의 선수가 높을수록 다음 선거에서 재공천될 확률이 높다는 가설을 세우고 이를 검증 하고자 한다. 본 연구에서는 기존의 국회의원 당선 경험을 모두 포함한 횡수로 선수의 개념을 정하였다.

연구가설 1: 현직 국회의원의 선수가 높을수록 다음 선거에서 재공천 될 확률이 높다.

2) 득표율

윤종빈(2010)의 연구는 득표율을 종속변수로 사용하였는데, 현직의원의 2008년 당선된 현직의원의 득표율에서 직전 선거인 2004년 국회의원 선거 당시의 득표율을 뺀 값으로 득표율을 측정했다. 또한 박명호·김민선은 현직 국회의원 후보자의 직전 선거에서의 득표율이 후보자의 정치적 역량을 나타낸다고 보았다. 출마 지역구에서의 영향력이 직전 선거에서의 득표율로 투영되어 직전 선거의 득표율이 높을수록 다음 선거에서의 경쟁 정도가 낮아져 결국 재선될 확률이 높다고 보았는데, 분석 결과 바로 직전 득표율이 높은 후보의 경우 통계적으로 유의미하지는 않았으나 다음 선거에서 소속 선거구에서의 경쟁 정도가 약화되는 방향성을 보였다(박명호·김민선 2009)

따라서 본 연구에서는 재선의 선수단계인 공천과정에서도 직전 선거에서의 득표율이 고려될 것이라는 가정 하에 직전선거에서의 득표율이 높을수록 재공천될

가능성이 높다는 가설을 세우고 이를 검증하고자 한다.

연구가설 2: 현직 국회의원의 직전 선거에서의 득표율이 높을수록 다음 선거에서 재공천 될 확률이 높다.

3) 지역구 의원

한 연구는 지역구에 도움이 되는 활동을 활발히 한 현직의원이 더 좋은 이미지를 갖게 되고 이는 더 높은 지지로 이어진다고 밝혔다(Cain et al. 1984) 다시 말하면 현직의원의 지역구에서의 활동은 유권자의 지지로 연결 될 수 있다는 것이다. 이는 지역구에서의 활발한 활동이 가능한 지역구 의원은 비례대표 의원보다 자의적 활동을 통해 유권자의 지지를 이끌어 낼 수 있으며 이는 다음 선거에서 지역구 의원의 강점으로 작용할 것이라고 생각할 수 있다. 이는 높은 인지도와 지지기반을 획득한 현직의원이 비례대표의원에 비하여 다시 정당의 공천을 받기 쉬울 것이라는 예상을 가능하게 한다.

또한 전진영(2014)은 선거구를 기반으로 한 지역구 의원이 재선을 위하여 해당 지역구의 이익이 분명한 입법활동을 보다 활발히 하므로 지역구 의원과 비례대표 의원은 정책적 관심과 정책영향력에 차이를 보일 것임을 가정하고 이를 증명하였다. 분석결과 지역구 의원의 정책에 대한 영향력이 비례대표 의원 보다 컸다.

따라서 본 연구에서는 현직 국회의원 중 지역구 의원이 비례대표의원보다 재공천 받을 가능성이 높다는 가설을 세우고 이를 검증하고자 한다.

연구가설 3: 현직 국회의원 중 지역구 의원이 비례대표 의원에 비해 다음 선거에서 재공천 될 확률이 높다.

2. 정당 요인

1) 집권당

대통령의 후광 효과(presidential coat-tail)에 대한 연구는 대통령의 후광효과로 인해 여당 소속 여부가 상원의원의 다음선거에서의 승리에 영향을 줄 수 있다고 말한다(Gautam et al. 2006:27-30) .

한정택(2007)은 여당 소속 현직 의원일수록 다음 선거에서 재당선될 확률이 높다는 가설을 세우고 이를 검증한 바 있다. 여당 소속은 54.6%, 여당 소속 국회의원은 63.9%의 비율로 여당 소속의 국회의원이 야당 소속 의원보다 9.3% 더 높은 비율로 재당선되었다. 이는 통계적으로도 유의미하게 나타나 여당 소속의 국회의

원일수록 다음 선거에서 재당선될 확률이 높음을 밝혔다.

이와 같은 논의를 바탕으로 본 연구에서는 여당 소속 현직 국회의원이 야당 소속 현직 국회의원보다 재공천 받을 가능성이 높다는 가설을 세우고 이를 검증하고자 한다.

연구가설 4: 현직 국회의원 중 야당 소속 현직 국회의원에 비해 여당 소속 현직 국회의원이 다음 선거에서 재공천 될 확률이 높다.

2) 지역패권당

지역주의에 대한 연구 중 김상은·엄기홍(2013)은 지역주의가 강한 지역일수록 선거경합도가 낮다는 사실을 밝힘으로써 지역주의적 성격이 강한 지역에서 출마하는 국회의원이 그렇지 않은 지역에서의 출마 국회의원에 비하여 보다 수월한 선거경쟁을 치름을 밝혔다.

또한 제18대 총선에서 현직 국회의원이 다음 선거에 출마한 경우 득표율을 비교한 연구에서 수도권과 충청이 각각 57%와 75%로 나타났고, 호남 88.9%, 영남 81%로 지역주의 경향이 강한 호남과 영남 지방에서 훨씬 높은 재당선율을 보이는 것을 알 수 있었다(윤종빈 2010).

위와 같은 논의를 바탕으로 지역주의 성격이 강한 지역일수록 해당 지역의 현직 국회의원의 재당선 경쟁력이 높은 것으로 판단할 수 있다. 따라서 현직 국회의원이 지역주의 성향이 강한 지역의 의원일수록 재공천 받을 가능성이 높다는 가설을 세우고 이를 검증하고자 한다.

연구가설 5: 현직 국회의원이 지역주의 성향이 강한 지역의 지역구 의원일수록 그렇지 않은 지역의 지역구 의원보다 재공천 받을 가능성이 높다

3) 입법활동 요인

국회의원의 입법수행능력은 정부가 제출하는 법안과 의원이 발의하는 법안의 차이로 인해 그 중요성을 지닌다. 정부가 제출하는 법안은 집권 여당의 정책적 의사에 기반 하는 경우가 많다. 하지만 국회의원의 입법 활동을 통해 발의된 법안은 다양한 국민들의 의사가 투영되어 있다. 따라서 국회의원들이 활발한 입법 활동을 할수록 국민들의 의견이 정책에 수렴될 가능성이 높아지는 것이다(최정원 2001).

하지만 법안 발의의 미시적 동인을 인터뷰를 통해 심층적으로 밝힌 연구에 의하면 국회의원들은 입법 활동이 다음 선거의 재당선에 미치는 영향이 거의 없다고 인식하는 것으로 나타났다. 이와 같은 응답의 이유로는 지역구의 이익에 직결

하지 않는 법안을 제외하고는 유권자들이 현직 국회의원들의 입법 활동에 대한 정보가 거의 없고 관심 또한 크지 않다는 점을 들고 있다. 따라서 국회의원은 당에서 주요 직책을 역임하거나 미디어에 출연하는 등의 활동을 더욱 중요시 한다는 것이다(김장수 2006).

한편 18대 총선을 대상으로 의정활동에 따라 현직의원의 득표율에 차이가 있는지에 대한 연구는 의정활동 수준을 상·중·하로 나눠 판단하였는데, 분석 결과 의정활동을 활발히 할수록 득표율이 다소 증가하는 경향이 있었다. 하지만 입법발의 건수 변수는 통계적으로 유의미하지는 않았다(윤종빈 2010). 또한 의정활동의 정도를 법안발의 건수로만 판단해 그 다양성이 다소 부족하다는 점에서 한계를 지닌다. 따라서 본 연구에서는 의정활동의 변수를 대표발의 법안수 뿐 아니라, 가결 법안 합계(수정가결법안수, 원안가결법안수), 법안 가결률, 활동 상임위원회 수, 국회직 역임 여부로 나누어 각각의 변수들이 국회의원의 공천에 어떠한 영향을 미치는지 알아보려고 한다.

본 연구에서는 국회의원의 입법활동에 대한 당위성을 바탕으로 아래와 같은 가설을 설정해 이를 검증하고자 한다. 또한 활동상임위원회수와 국회직역임여부 또한 입법활동에 영향을 주는 요인으로 파악해 각각이 현직 국회의원의 재공천에 미치는 영향에 대한 연구를 진행하고자 한다.

연구가설 6: 현직 국회의원의 대표발의법안수가 많을수록 다음 선거에서 재공천 받을 가능성이 높다

연구가설 7: 현직 국회의원의 가결 법안 수가 많을수록 다음 선거에서 재공천 받을 가능성이 높다

연구가설 8: 현직 국회의원의 법안 가결률이 높을수록 다음 선거에서 재공천 받을 가능성이 높다

연구가설 9: 현직 국회의원의 활동 상임위원회 수가 많을수록 다음 선거에서 재공천 받을 가능성이 높다

연구가설 10: 국회직을 역임하고 있는 현직 국회의원이 그렇지 않은 국회의원보다 다음 선거에서 재공천 받을 가능성이 높다

제IV장. 분석 결과

제1절. 로지스틱 회귀분석 결과

본 장에서는 제 17·18대 현직 국회의원을 대상으로 각 변수들이 다음 선거에서

의 공천에 대하여 어떤 영향을 주는지를 살펴보기 위하여 이항 로지스틱 회귀분석¹⁾을 진행하였다. 또한 기존 연구에서는 지역주의 영향을 받는 선거구와 지역주의 영향을 받지 않는 선거구를 나누어 회귀 분석을 실시한 바 있으나(한정택 2007) 본 연구에서는 공천이 지역주의성향을 갖는 유권자의 개입이 발생하기 전 당내의 관할 영역이라는 점에서 분석 결과에 크게 영향을 주지 않을 것이라 판단하였다. 대신 대상을 전체의원, 지역구의원, 비례대표 의원으로 세분화하여 표본의 특성상 적용하는 변수에 차이를 둬서 각 모형을 다르게 접근 하였다. 공천요인 모형은 각각 전체의원을 포함한 모델과 지역구의원만을 포함한 모델, 비례대표 의원만을 대상으로 한 모델로 구성되었으며, 제17·18대 국회의원 전체를 대상으로 구성한 모형, 제17대 국회의원만을 대상으로 한 모형, 제18대 국회의원만을 대상으로 한 모형을 따로 구성하였다. 전체의원을 대상으로 한 모형은 득표율과 지역패권당 변수가 제외되었으며, 지역구의원(1)인지 비례대표의원(0)인지를 나타내는 지역구 의원 변수가 포함되었다. 지역구의원만을 대상으로 분석한 모형에서는 현직 의원의 당선 시 득표율 변수가 포함되었으며, 지역구의원과 비례대표를 구분하는 지역구의원 여부 변수가 제외되었다. 마지막으로 비례대표의원만을 대상으로 한 모형은 지역구의원여부 변수와 득표율 변수가 제외되었다.

1. 제17·18대 공천요인 로지스틱 회귀분석 <전체의원>

<표 5> 제17·18대 공천요인 로지스틱 회귀분석 <전체의원>

- 1) 이항 로지스틱 회귀분석은 각 독립변수가 이분형으로 나누어지는 종속 변수에 미치는 영향을 검증하는 통계적 기법으로 여기서는 재공천/비재공천 여부를 종속변수로 하여 각 요인들이 재공천에 영향을 주는 정도를 측정한다. Fred M. Monardi(1994)는 로지스틱 회귀분석을 사용하여 1980 Democratic primary를 대상으로 유권자의 회고적 투표 경향을 분석한바 있다. 그는 분석을 통해 투표자의 경제상황이 중요한 투표 선택적 요인이지만 그에 앞서 경제를 다루는 Carter의 능력에 대한 유권자의 인식이 보다 중요한 고려 요인임을 밝혔다. 한정택(2007)은 로지스틱 회귀분석을 이용하여 14-17대 국회의원들의 재당선에 영향을 주는 요인을 밝힌바 있다. 또한 최혜령의 연구에서는 로지스틱 회귀분석을 이용해 정당충성도와 선거 경쟁력을 독립변수로 국회의원의 공천과 재선에 영향을 주는 정도를 밝혔다. 조성대(2009)는 미국의 민주당 예비선거에서 어떠한 요인이 유권자의 선택에 영향을 미치는지 로지스틱 회귀분석을 이용해 분석했고, 이를 통해 후보자 자질이 가장 중요한 변수로 작용했음을 밝혔다. 선거의 지역균열이 어떠한 변화의 양상을 보이는지 17대와 16대 국회의원선거 직후의 설문조사를 통해 밝힌 연구는 보수정당 투표 여부를 종속변수로 하여 로지스틱 회귀분석을 실시하였다. 그 결과 지역균열의 영향력은 줄었으나 이념과 세대의 균열이 강화하는 것을 확인하였다(최준영·조진만 2005). 한국 재·보궐 선거의 결정 요인을 밝힌 논문은 여당 후보의 당락 여부를 로지스틱회귀분석을 분석방법으로 활용하여 밝혔는데 분석결과 선거가 이루어지는 시점에 대통령 지지율이 높을수록, 여당에서 유리한 비경합적 선거구에서 이루어진 선거에서 여당 후보의 승리 가능성이 높았다(조진만·최준영·가상준)

| | 변수 | B | S.E. | Wald | 자유도 | 유의확률 | Exp(B) |
|----------------|-----------------|----------------|------|--------|-----|------|--------|
| 후보자 요인 | 상수 | -1.176 | .326 | 13.041 | 1 | .000 | .308 |
| | 선수 | -.096 | .091 | 1.114 | 1 | .291 | .908 |
| | 지역구의원여부 *** | 1.335 | .223 | 35.954 | 1 | .000 | 3.802 |
| 정당 요인 | 집권당* | -.459 | .182 | 6.382 | 1 | .012 | .632 |
| 입법 활동 요인 | 대표발의법안수 | -.002 | .004 | .236 | 1 | .627 | .998 |
| | 가결법안수* | .114 | .055 | 4.368 | 1 | .037 | 1.121 |
| | 법안가결률 | -.004 | .008 | .265 | 1 | .606 | .996 |
| | 활동상임위원회수 *** | .292 | .069 | 18.054 | 1 | .000 | 1.339 |
| | 국회지역임 | .089 | .265 | .114 | 1 | .736 | 1.093 |
| | chi-square | 78.679 (자유도=8) | | | | | |
| | 유의확률 | 0.000*** | | | | | |
| | 분류 정확도(%) | 68.1 | | | | | |
| | -2 Log 우도 | 794.104 | | | | | |
| | 제외변수 | 지역패권당, 득표율 | | | | | |

※ 통계적으로 유의미한 독립변수는 볼드체로 표기하였음

※ p값이 0.05 수준에서 통계적으로 유의한 경우 *로, 0.01 수준의 경우 **로, 0.001수준의 경우 ***로 표기하였음

제 17·18대 전체 국회의원을 대상으로 한 <표5>의 로지스틱 회귀분석 결과 모형의 유의확률이 0.000으로 귀무가설(모형은 유용하지 않다)이 기각되므로 모형은 통계적으로 유의하며, 모형의 전체 분류 정확도는 68.1%이다.

모형의 독립변수들이 포함된 -2 Log 우도 값은 794.104로 나타났다. 또한 독립변수가 제거된 상수항만으로 이루어진 모형과 독립변수가 포함된 모형 -2 Log 우도 값의 차이인 카이제곱 값은 78.679로 나타나 상수항만으로 이루어진 모형의 -2 Log 우도 값은 872.78임을 알 수 있다. 따라서 상수항만으로 이루어진 모형의 -2 Log 우도 값 보다 독립변수가 포함된 모형의 -2 Log 우도 값이 작으므로 독립변수를 포함 시켰을 때 모형의 적합도가 더 높음을 알 수 있다.

변수의 유의성을 검증한 결과 지역구 의원 여부, 집권당 소속, 가결 법안 수, 활동 상임위원회 수 변수가 통계적으로 유의한 것으로 나타났다. 통계적으로 유의한 변수 중 지역구 의원, 집권당 소속, 활동 상임 위원회 변수 순으로 재공천

에 영향을 미치는 정도가 컸다.

통계적 유의미 여부를 떠나 각 변수의 방향성을 살펴보면 선수가 낮을수록, 지역구 의원일수록, 선거 시 집권당에 속해 있지 않은 의원일수록, 대표발의 법안수가 적을수록, 가결 법안수가 많을수록, 법안 가결률이 낮을수록, 활동 상임위원회 수가 많을수록, 국회직을 역임하고 있는 의원일수록 다음 선거에서 재공천 될 가능성이 높은 방향성을 가지는 것으로 나타났다.

위의 로지스틱 회귀분석 결과를 바탕으로 본 연구의 가설을 검증하면 다음과 같다.

먼저 후보자 요인 중 가설 1: “현직 국회의원의 선수가 높을수록 다음선거에서 재공천 될 확률이 높다”는 유의확률이 0.291로 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타났다. 통계적 유의성은 없으나 변수의 방향성을 살펴본 결과 B값이 -0.96으로 나타나 선수가 낮을수록 다음 선거에서 재공천 될 확률이 높았다. 이는 선수가 높을수록 전문성이 증가하여 그러한 높은 전문성을 갖춘 국회의원들이 재당선될 확률이 그렇지 않은 의원보다 높다는 Berry(2000)의 연구와는 다른 결과임을 알 수 있다. 하지만 유권자들이 다선 의원을 물같이 대상으로 인식하여 높은 선수의 의원일수록 소속 선거구에서의 정치적 경쟁이 높아진다는 박명호·김민선(2009)의 연구와는 맥을 같이하고 있다.

다음 가설 3: “현직 국회의원 중 비례대표 의원에 비해 지역구 의원이 비례대표 의원에 비해 다음 선거에서 재공천 될 확률이 높다.” 는 B값이 1.335로 지역구 의원이 비례대표의원보다 재공천 받을 확률이 높은 것으로 나타났다. 또한 유의수준이 0.000으로 통계적으로 상당한 유의성을 보였다. 이는 지역구에서의 활발한 활동을 통해 좋은 이미지를 획득한 의원이 더 높은 지지를 얻게 된다는 Cain(1984)의 연구결과로 해석될 수 있을 것이다. 비례대표 의원에 비하여 자신의 단단한 지지기반을 획득할 수 있는 기회가 많은 지역구 의원이 보다 높은 비율로 재공천 될 가능성이 있다.

다음으로 정당요인을 살펴보면 “현직 국회의원 중 야당 소속 현직 국회의원에 비해 여당 소속 현직 국회의원이 다음 선거에서 재공천 될 확률이 높을 것이다”라는 가설 4의 검증은 다음과 같다. 로지스틱 회귀분석 결과 집권당 변수가 -0.459로 나타나 야당 소속의 현직 국회의원이 다음선거에서 재공천 될 확률이 더 높았다. 유의확률 또한 0.012로 통계적으로 도 유의한 결과가 나왔다. 이와 같은 결과는 대통령의 후광 효과에 기반하여 의원의 여당 소속이 다음선거에서의 승리에 영향을 줄 수 있다고 말한 Gautam(2006)의 연구와 여당 소속 현직 의원이 더 높은 재당선율을 보인다는 한정택(2007)의 연구와 다른 결과를 보였다. 이를 통해 국회의원의 집권당변수가 재공천율과 재당선율에서 다르게 나

타남을 알 수 있었다. 이는 선거과정에서 발생하는 유권자의 영향력으로 인한 차이로 유추할 수 있을 것이다.

마지막으로 입법 활동 요인에 대한 가설 검증 결과를 보면 다음과 같다.

먼저 가설 6: "현직 국회의원의 대표발의법안수가 많을수록 다음 선거에서 재공천 받을 가능성이 높다"를 검증한 결과 B값이 -0.002 로 통계적으로 유의하지는 않지만 현직 국회의원의 대표발의법안수가 많을수록 재공천 받을 확률이 낮다는 방향성을 보였다. 다음으로 가설 7: "현직 국회의원의 가결 법안 수가 많을수록 다음 선거에서 재공천 받을 가능성이 높다"는 가설의 검증한 결과 유의확률이 0.037 로 통계적으로 유의했으며 B값은 0.114 로 가결 법안수가 많은 현직 국회의원일수록 다음 선거에서 재공천 받을 확률이 높았다. 가설 8: "현직 국회의원의 법안 가결률이 높을수록 다음 선거에서 재공천 받을 가능성이 높다"는 유의확률이 0.606 으로 통계적으로 유의하지는 않았으나 B값이 -0.004 로 나타나 현직 국회의원의 법안 가결률이 낮을수록 재공천될 가능성이 높다는 방향성을 보였다. 가설 9: "현직 국회의원의 활동 상임위원회수가 많을수록 다음 선거에서 재공천 받을 가능성이 높다"의 검증은 유의확률이 0.000 으로 통계적으로 매우 유의했으며 현직 국회의원의 활동 상임위원회수가 많을수록 재공천될 확률이 높았다. 마지막으로 가설 10: "국회직을 역임하고 있는 현직 국회의원이 그렇지 않은 국회의원보다 다음 선거에서 재공천 받을 가능성이 높다"는 유의확률이 0.736 으로 유의수준 0.05 보다 크므로 유의하지는 않았으나 B값이 0.089 로 국회직을 역임하고 있는 현직의원일수록 재공천될 확률이 높다는 방향을 보였다.

입법활동 요인에 대한 가설의 검증 결과 가결법안수와 활동상임위원회수는 통계적으로 유의미한 결과가 도출되었고 그 또한 가결 법안수가 많을수록, 활동 상임 위원회 수가 많을수록 더 활발한 공천을 받게 됨을 알 수 있었다. 하지만 통계적으로 유의한 결과는 아니었으나 변수의 방향성을 살펴보았을 때 대표발의 법안수가 적을수록, 법안 가결률이 낮을수록 공천 받을 확률이 높은 방향성을 보였다는 것은 유념해 볼 필요가 있다. 또한 가결 법안수 변수를 수정 가결 법안수와 원안 가결 법안수로 나누어 교차분석한 결과에서 원안가결 법안수는 통계적으로 유의하지 않았던 반면 수정가결 법안수는 유의확률이 0.000 으로 그 유의성이 매우 높았다는 점에서 수정 가결 법안수와 재공천과의 관계에 대한 보다 심도 있는 연구가 필요할 것이라고 본다.

2. 제17·18대 공천요인 로지스틱 회귀분석 <지역구의원>

<표 6> 제17·18대 공천요인 로지스틱 회귀분석 <지역구의원>

| | 변수 | B | S.E. | Wald | 자유도 | 유의확률 | Exp(B) |
|----------------|--------------------|----------------|------|--------|-----|------|--------|
| 후보자 요인 | 상수 | -.949 | .616 | 2.376 | 1 | .123 | .387 |
| | 선수 | -.191 | .104 | 3.371 | 1 | .066 | .826 |
| | 득표율* | .025 | .011 | 4.797 | 1 | .029 | 1.025 |
| 정당 요인 | 집권당* | -.475 | .211 | 5.092 | 1 | .024 | .622 |
| | 지역패권당 | -.390 | .230 | 2.874 | 1 | .090 | .677 |
| 입법 활동 요인 | 대표발의법안수 | .005 | .006 | .662 | 1 | .416 | 1.005 |
| | 가결법안수 | .053 | .056 | .896 | 1 | .344 | 1.055 |
| | 법안가결률 | .000 | .008 | .000 | 1 | .982 | 1.000 |
| | 활동상임위원회수*** | .304 | .078 | 15.272 | 1 | .000 | 1.356 |
| | 국회지역임 | .260 | .288 | .813 | 1 | .367 | 1.297 |
| | chi-square | 37.704 (자유도=9) | | | | | |
| | 유의확률 | 0.000*** | | | | | |
| | 분류 정확도(%) | 69.3 | | | | | |
| | -2 Log 우도 | 622.580 | | | | | |
| | 제외변수 | 지역구의원여부 | | | | | |

※ 통계적으로 유의미한 독립변수는 볼드체로 표기하였음

※ p값이 0.05 수준에서 통계적으로 유의한 경우 *로, 0.01 수준의 경우 **로, 0.001수준의 경우 ***로 표기하였음

제 17·18대 지역구 국회의원을 대상으로 한 <표 6>의 로지스틱 회귀분석 결과 모형의 유의확률이 0.000으로 귀무가설(모형은 유용하지 않다)이 기각되므로 모형은 통계적으로 유의하며, 모형의 전체 분류 정확도는 69.3%이다.

모형의 독립변수들이 포함된 -2 Log 우도 값은 622.580으로 나타났다. 또한 독립변수가 제거된 상수항만으로 이루어진 모형과 독립변수가 포함된 모형 -2 Log 우도 값의 차이인 카이제곱 값은 37.704로 나타나 상수항만으로 이루어진 모형의 -2 Log 우도 값은 660.284임을 알 수 있다. 따라서 상수항만으로 이루어진 모형의 -2 Log 우도 값 보다 독립변수가 포함된 모형의 -2 Log 우도 값이 작으므로

독립변수를 포함 시켰을 때 모형의 적합도가 더 높음을 알 수 있다.

변수의 유의성을 검증한 결과 득표율, 집권당 소속, 활동 상임위원회 수 변수가 통계적으로 유의한 것으로 나타났다. 통계적으로 유의한 변수 중 집권당 소속, 활동 상임 위원회 수, 득표율 변수 순으로 재공천에 영향을 미치는 정도가 컸다.

통계적 유의미 여부를 떠나 각 변수의 방향성을 살펴보면 선수가 낮을수록, 직전 선거에서의 득표율이 높을수록, 선거 시 야당에 속해 있는 의원일수록, 현직 의원의 소속 정당이 당선 지역에서 지배적인 지지를 받는 정당이 아닌 경우, 대표발의 법안 수가 많을수록, 가결 법안수가 많을수록, 활동 상임위원회 수가 많을수록, 국회직을 역임하고 있는 의원일수록 다음 선거에서 재공천 될 가능성이 높은 방향성을 가지는 것으로 나타났다.

위의 지역구의원 대상 로지스틱 회귀분석 결과를 바탕으로 한 후보자요인 중 가설 2(득표율)와 정당요인 중 하나인 가설 5(지역패권당)를 검증하면 다음과 같다.

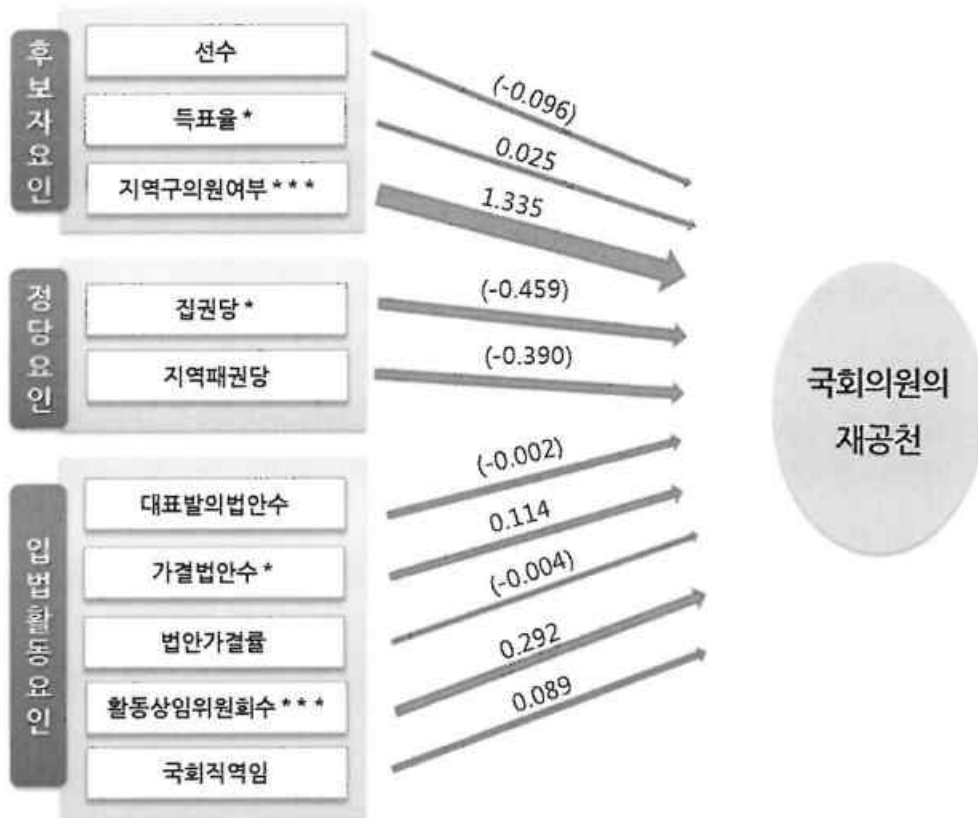
“현직 국회의원의 직전 선거에서의 득표율이 높을수록 다음 선거에서 재공천 될 확률이 높다”는 가설 2는 B값의 방향성이 양수로 나타나 득표율이 높을수록 재공천될 확률이 높았다. 또한 유의확률이 0.029로, 통계적으로도 유의한 것으로 나타나 가설이 채택되었다.

다음으로 “현직 국회의원이 지역주의 성향이 강한 지역의 지역구 의원일수록 그렇지 않은 지역의 지역구 의원보다 재공천 받을 가능성이 높다”는 가설 5의 지역패권당 변수는 B값이 -0.390으로 0보다 작아 지역패권당 소속의 의원일수록 재공천 받을 확률이 낮다는 방향성을 보였지만, 하지만 유의확률이 0.090으로 통계적으로 유의하지는 않았다.

V. 결론

제 17·18대 현직 국회의원을 대상으로 각 변수들이 다음 선거에서의 공천에 대하여 어떤 영향을 주는지를 살펴보기 위하여 로지스틱 회귀분석을 진행한 결과는 다음과 같다.

<제 17·18대 국회의원 재공천 요인>



※ 본 도식의 ()는 로지스틱 회귀분석 결과 음의 방향성을 나타냄

※ p값이 0.05 수준에서 통계적으로 유의한 경우 *로, 0.01 수준의 경우 **로, 0.001수준의 경우 ***로 표기하였음

※ 요인이 종속변수(국회의원의 재공천)에 영향을 미치는 정도에 따라 화살표의 굵기를 달리하였음

먼저 제 17·18대 전체 국회의원을 대상으로 로지스틱 회귀모형은 유의확률이

0.000으로 나타나 통계적으로 유의함을 알 수 있었다. 또한 지역구 의원 여부, 집권당 소속, 가결 법안 수, 활동 상임위원회 수 변수가 통계적으로 유의했다. 전체 국회의원의 방향성을 살펴보면, 선수가 낮을수록, 지역구 의원일수록, 선거 시 집권당에 속해 있지 않은 의원일수록, 대표발의 법안 수가 적을수록, 가결 법안수가 많을수록, 법안 가결률이 낮을수록, 활동 상임위원회 수가 많을수록, 국회직을 역임하고 있는 의원일수록 다음 선거에서 재공천 될 가능성이 높은 방향성을 가지는 것으로 나타났다.

다음으로 제17·18대의 지역구 의원만을 대상으로 한 로지스틱 회귀모형 또한 유의확률이 0.000으로 통계적으로 유의했다. 변수 별로는 득표율, 집권당 소속, 활동 상임위원회 수 변수가 통계적으로 유의한 것으로 나타났다. 변수의 방향성은 선수가 낮을수록, 직전 선거에서의 득표율이 높을수록, 선거 시 야당에 속해 있는 의원일수록, 현직의원의 소속 정당이 당선 지역에서 지배적인 지지를 받는 정당이 아닌 경우, 대표발의 법안 수가 많을수록, 가결 법안수가 많을수록, 활동 상임위원회 수가 많을수록, 국회직을 역임하고 있는 의원일수록 다음 선거에서 재공천 될 가능성이 높은 방향성을 가지는 것으로 나타났다.

본 연구는 현직 국회의원들의 후보자요인과 정당요인, 그리고 입법 활동 요인에 속한 각 변수가 다음선거에서의 재공천에 어떤 영향을 미치는가에 대한 연구였다. 본 연구에서 흥미로웠던 점은 현직의원의 재공천에 영향을 미치는 요인 중 입법 활동 요인에 관한 부분이었다. 입법 활동은 국회의원의 가장 중요한 활동이라고 할 수 있다. 하지만 국회의원의 입법 활동이 국회의원의 재공천에 미치는 영향은 거의 대부분 유의미하지 않은 것으로 나타났다. 또한 대표 발의 법안수는 통계적으로 유의미하지는 않았으나 현직의원이 대표 발의한 법안수가 많을수록 재공천될 가능성이 낮다는 방향성을 띄었다. 이는 현직의원의 재공천에서 국회의원의 가장 중요한 책무라고 할 수 있는 대표 발의 법안수가 그 중요성에 비하여 제대로 고려되고 있지 않음을 보여준다. 또 다른 유의점은 법안 가결 함께 변수 중 수정가결 법안 수가 원안 가결 법안 수에 비하여 통계적으로 더욱 유의하게 나타났다는 점이다. 이는 향후 더 많은 연구가 필요할 것이라 생각한다.

본 연구가 지니는 의의는 현직 국회의원의 재당선에 영향을 주는 요인 분석에 대한 연구에 비하여 많은 연구가 진행되지 않았던 재공천에 영향을 주는 요인을 밝힘으로써 유권자의 선택이 영향을 미친 재선 여부와는 달리 공천의 주체인 '정당'만을 대상으로 그 책임성을 물을 수 있는 근거가 된다는 점에서 찾을 수 있을 것이다. 또한 대부분의 연구가 지역구 의원을 대상으로 요인분석이 이루어졌던 반면 전체의원 뿐 아니라 지역구 의원과 비례대표 의원을 각각 나눠서 모형을 도출하여 지역구의원과 비례대표 의원의 재공천의 영향요인에 어떠한 차이가 있는지를 알아보았다는 점, 마지막으로 입법활동 요인을 다룬 연구는 많이 존재

하지만 대부분의 연구가 대표발의법안수로만 입법활동 정도를 판단한 것에 반해 본 연구에서는 입법활동 요인을 대표발의법안수, 가결법안수(수정가결법안수, 원안가결수), 법안가결률, 활동 상임위원회수, 국회직 역임여부 변수로 세분화하여 각각의 변수가 어떠한 영향을 미치는지 판단했다는 점에서 그 의의가 있다.

하지만 본 연구는 연구의 대상을 제 17·18대 국회의원에 한정함으로써 표본의 크기가 충분하지 못했다는 점에서 특정 시점에서의 정치·사회·경제적 상황이라는 외생변수가 분석 결과에 영향을 미쳤을 가능성을 배제할 수 없다는 한계점을 지닌다. 따라서 향후 연구에서는 더 많은 표본을 확보함으로써 모형의 적용 가능성을 높이려는 시도가 필요할 것이다. 또한 앞으로의 연구는 현직의원의 재공천에 영향을 미치는 다른 독립 변수들을 찾고 이를 적용하여 모형의 설명력을 높이려는 노력이 필요할 것이다.

<참고문헌>

- 강원택. 2009. "당내 공직 후보 선출 과정에서 여론조사 활용의 문제점." 『동북아연구』 Vol.14:35-63
- 김상은·엄기홍. 2013. "선거경합도가 득표율과 재선에 미치는 영향 : 19대 국회의원선거에 대한 경험적 분석" 『현대정치연구』 Vol.6 No.2 : 69~93
- 김장수. 2006. "의원발의의 미시적 동인 분석: 심층 인터뷰를 중심으로." 『국제정치논총』 Vol.46 No.4 : 203-220. p.220
- 문우진. 2011. "여론조사 공천이 정당 정치에 미치는 영향 - 위임문제(delegation problem)와 파급효과를 중심으로." 『사회과학연구』 Vol.50. No.1.:105-130
- 박경미. 2008. "18대 총선의 공천과 정당조직 : 한나라당과 통합민주당을 중심으로." 『한국정치학회보』 Vol.7 No 2 : 41-63.
- 박명호·김민선.2009."후보자 요인, 현직 효과 그리고 정치적 경쟁." 『정치·정보연구』 Vol.12 No.1 : 165-178.
- 박윤희. 2014. "의원발의 법안의 가결 결정 요인에 관한 연구", 동국대학교 박사학위 논문.
- 박종희. 2013. "제18대 대선 여론조사에서 나타난 조사기관 편향" 『한국조사연구학회』. Vol.14 No.1: 1-30
- 서상윤. 2011."유권자의 정치 효능감과 냉소주의적 태도에 따른 후보자 및 정당 판단기준에 관한 연구". 『高風論集』, Vol.48 No.- : 117-142
- 서현진·박경미. 2009. "17대 국회 의원발의 법안의 가결 요인 분석." 『한국정치학회보』 Vol. 43 No.2 : 89-111.
- 윤종빈. 2001. "16대 총선에서 나타난 현직의원의 득표율증감 분석: 지역구활동 효과들을 중심으로." 『한국정치학회보』 Vol.35 No.4 : 129-146.
- 윤종빈. 2006. "한국에서의 현직의원 지지에 관한 연구: 17대 총선을 중심으로." 『한국정치학회보』 Vol.40 No.3 : 145-164.
- 윤종빈 2010 "18대 총선의 현직의원 득표율 분석" 『한국과 국제정치』 Vol.6 No.4. 겨울 통권71호 : 27-55.
- 윤종빈, 박병훈. 2011. "당내 후보선출과정의 갈등과 여론조사: 최근 선거 사례를 중심으로" 『분쟁해결연구』 Vol.9. No.2 통권 18호:167-192
- 이갑윤·이지호·김세걸. 2013."재산이 계급의식과 투표에 미치는 영향". 『한국 정치 연구』. Vol.22 No.2 : 1-25

- 이갑윤·이현우, 2000. "국회의원선거에서 후보자 요인의 영향력: 14-16대 총선을 중심으로." 『한국정치학회보』 Vol.34 No.2 : 149-170.
- 이동윤, 2008. "정당의 후보선출제도와 정당정치 문제점: 제 17대 대통령선거를 중심으로" 『한국정당학회보』 통권 12호 Vol.7. No.1.
- 이상은, 2014. 국내 선거 여론조사의 예측 정확성에 관한 연구. 석사학위 논문. 동국대학교 대학원
- 임성학, 2004. "국회의원 선거운동과 정치자금제도 개혁방안". 『한국정당학회보』 Vol.3 No.1
- 전진영, 2010. "국회의원의 정당충성도 분석: 성차는 존재하는가?". 『한국정치연구』, Vol.19 No.1 :101-121
- 전진영, 2013. "국회의 의원입법 현황과 주요국 사례의 비교." 『이슈와 논점』 제671호. 국회입법조사처.
- 정주신, 2010. "6.2 지방선거에서 여론조사가 유권자 및 후보자에게 미친 영향 분석 : 대전 서구청장 선거를 중심으로." 『대전발전, 길을 묻다』 정주신 저.
- 조성대, 2009. "미국 예비선거(Primary Election)에서 후보결정 요인에 관한 연구." 『한국정치학회보』 Vol.43. No.2:193-214
- 조진만·최준영·가상준, 2006. "한국 재·보궐 선거의 결정요인 분석". 『한국정치학회보』 Vol.40. No.2.:75-98
- 최정원, 2001. "국회 입법과정의 변화와 특징: 입법환경과 입법행위자를 중심으로" 『한국정치학회보』 Vol.35 No.3. : 129-151
- 최준영·조진만, 2005. "지역균열의 변화 가능성에 대한 경험적 고찰: 제 17대 국회의원선거에서 나타난 이념과 세대 균열의 효과를 중심으로." 『한국정치학회보』 Vol.39 No.3 :375-394.
- 최필선·민인식, 2013. "18대 대통령 선거 여론조사의 기관별 정확성 측정 및 비교." 『비교조사연구』 Vol.14. No.2:1-18
- 최혜령, 2013. "국회의원의 공천과 재선 : 18대 국회의원의 정당 충서도와 선거 경쟁력." 서울대학교 대학원. 국내석사
- 한정택, 2007. "한국 현직 국회의원의 재당선 요인 분석: 제14대부터 제17대까지 국회의원 선거를 중심으로." 『21세기정치학회보』 Vol.17 No.3 : 73-97.
- 황아란, 1998. "정당 태도와 투표행태." 이남영 편. 『한국의 선거2』.푸른길, 257-313
- 황아란, 1999. "6·4 기초단체장선거와 현직효과." 조중빈 (편). 『한국의 선거 III』. 서울: 푸른길

- 홍득표. 2000. "정당의 공직후보 결정 모형에 관한 연구 : 한국정당을 중심으로"
『한국정당학회보』 Vol.3 No. 1 : 173-191
- 홍득표. 2011. "공직후보결정모형과 선택요인 연구". 『의정논총』, Vol.6 No.1 :
27-52
- Berry, William D., Michael B. Berkman and Stuart Schneiderman. 2000.
"Legislative Professionalism and Incumbent Reelection: The Development
of Institutional Boundaries." *American Political Science Review* Vol.94,
No.4 ; 859-874. p.871.
- Cain, Bruce E., John A. Ferejohn, and Morris P. Fiorina. 1984. "The
Constituency Service Basis of the Personal Vote for U.S.
Representatives and British Members of Parliament." *American
Political Science Review*. Vol. 78, No.1 :110-125.
- Fred M. Monardi. 1994. "Primary Voters as Retrospective Voters". *American
Politics Research* January. Vol. 22 No. 1 :88-103
- Gautam Gowrisankaran, Mathew F. Michell, Andrea Moro. 2006. "The Effects
of Incumbency Advantage in the U.S. Senate on the Choice of
Electoral Design: Evidence from a Dynamic Selection Model."
Legislative Studies Quarterly, Vol.18, No.3 :321-344.
- Mayhew, David R. 1974. 『Congress: The Electoral Connection』. New Haven:
Yale University Press. p.13-17
- Sartori. 1976. 『현대정당론』. 어수영 역. 동녘 p.99
- Schattschneider 1942, 64. "Party Government", New York: Rinehart &
Company, iNC.
- Sergiu Gherghina. 2014. "Party Organization and Electoral Volatility in Central
and Eastern Europe: Enhancing voter loyalty."
- Kats, Richard S. 2001. "The Problem of Candidate Selection and Models of
Party Democracies." *Party Politics*, Vol. 7, No. 3 p.278-280
- OpenSecrets.org(Center for Responsive Politics) 웹사이트. [http://www.
opensecrets.org/bigpicture/reelect.php](http://www.opensecrets.org/bigpicture/reelect.php)
Center for Responsive Politics. "Reelection Rates Over the Years" :
US House Reelection Rates, 1964-2012, US Senate Reelection Rates,
1964-2012
- 국회홈페이지 . <http://www.assembly.go.kr/assm/userMain/main.do>

국회 의안정보시스템. <http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/main.jsp>

중앙선거관리위원회 선거통계시스템 역대선거정보.

<http://info.nec.go.kr/main/showDocument.xhtml?electionId=0000000000&topMenuId=BI>

참여연대. 제 17·18대 국회의원들의 활동 상임위원회 출석 현황 자료

sisaseoul.com premium news 웹사이트. “민주통합당 공천자 발표..호남 물갈이 사실이였다. - 호남 현역의원 대거 탈락 ‘2004년 미니 민주당’ 재현?

<http://www.sisaseoul.com/news/articleView.html?idxno=9160>

머니투데이 뉴스 웹사이트. “與 공천 계파갈등 최고조...결국 ‘친이좌장’ 나섰다”

<http://www.mt.co.kr/view/mtview.php?type=1&no=2012030813218296949&outlink=1>

동아일보. “민주당, ‘탄들이’ 재공천이 개혁공천인가” 2008-03-19, 31면, 45판

내일신문. “개혁공천이 겨우 이런 거라면” 2008-03-27. 22면. 이종구