『東西硏究』 제 33 권 4호 (2021) pp. 5-31
http://dx.doi.org/10.29274/ews.2021.33.4.5

제21대 국회의원선거를 통해 본 여성 후보의 선거 경쟁력

박민규 ▌ 단국대학교*
가상준 ▌ 단국대학교**

〈국문요약〉

본 연구는 21대 국회의원선거에서 여성 후보들의 선거 경쟁력에 영향을 미친 요인이 무엇이었는지를 알아보는 것을 목적으로 하였다. 제21대 국회의원선거는 역대 가장 많은 여성후보자가 공천된 선거였지만 이 중 상당수가 당선가능성이 희박한 소수정당 후보였다. 이로 인해 더불어민주당과 미래통합당(현 국민의힘)에 한정하여 새로운 분석을 시도해 보았다. 통계분석 결과 전체 여성후보를 대상으로 한 분석에서는 지역구 현역 의원, 더불어민주당 소속, 영남의 미래통합당 후보 변수가 여성후보의 당선에 유의미한 영향을 주고 있음을 알 수 있었다. 반면, 여성후보 득표율에 영향을 미치는 요인으로는 지역구 및 비례대표 현역 여부, 더불어민주당, 미래통합당, 영남지역의 미래통합당 후보, 선거자금의 변수의 중요성을 발견할 수 있었다. 분석 대상을 더불어민주당, 미래통합당으로 한정할 경우 더불어민주당 소속, 영남지역의 미래통합당 후보가 당선 여부에, 지역구 현역 의원과, 영남의 미래통합당 후보, 선거자금 변수가 득표율에 유의미한 영향을 주고 있음을 알 수 있었다. 정당별 분석 결과 더불어민주당의 경우 압승이라는 전체적인 선거구도 속에서 현직효과가 두드러졌지만 낙선자는 영남 등 약세지역에 집중된 것으로 나타나고 있다. 미래통합당의 경우 현직효과를 발견할 수 없었지만 영남, 강남 등 강세지역의 비현직 후보들의 선전을 발견할 수 있었다. 반면, 연령, 재산, 선거자금 사용정도, 경력 등 후보의 개인적 특징은 선거결과에 영향을 미치지 못한 것으로 나타나고 있다. 이러한 결과는 제21대 국회의원선거에서 여성후보의 선거 경쟁력이 개인적 요인보다는 정당에 의해 나타나고 있음을 보여주는 것이다. 이는 국회 내 여성 대표성 제고를 위해서는 지역구 여성할당제의 강화, 지방선거로의 적용범위의 확대 등의 적극적 조치가 필요하다는 점을 말해주는 것이다.

*주제어: 여성후보, 선거 경쟁력, 제21대 국회의원선거, 현직효과, 정당 효과

* 주저자. 단국대학교 정치외교학과 박사수료 (E-mail: nopathback@naver.com)
** 교신저자. 단국대학교 정치외교학과 교수 (E-mail: sjka@dankook.ac.kr)

Ⅰ. 서 론

제21대 국회의원선거의 여성 지역구 후보자와 지역구 당선자는 각각 209명과 29명으로 과거 어느 국회의원선거보다 많았다. 제21대 국회의 총 여성의원은 57명으로 다수의 여성 상임위원장과 최초의 여성 국회 부의장이 배출되었다. 그러나 여전히 남성 지역구 후보자(892명) 및 당선자(224명)와 비교해 볼 때 낮은 수치라는 점을 발견할 수 있다. 특히 당선자를 놓고 보았을 때 여성 당선자는 남성 당선자의 12.9%에 불과하며 전체 지역구 의원의 11.4%로 아직 OECD 국가와 국제의원연맹(IPU) 회원국 평균에 한참 못 미치는 수준이다.[1] 그럼에도 약간의 위안으로 삼을 수 있는 것은 여성의원들의 비율이 지속적으로 상승하고 있다는 점이며 앞으로도 여성의원의 비율이 높아질 것이라는 전망이다.

앞서 언급했듯이 이번 제21대 국회의원선거에서 여성 지역구 후보자는 209명으로 제17대부터 제20대 국회의원선거에서의 여성 후보자 65명, 132명, 63명, 98명과 비교해 볼 때 크게 증가한 수치라는 점을 알 수 있다. 그러나 여전히 정당들은 여성 후보자 공천에 소극적이며 공직선거법에서 권고하고 있는 지역구 30% 여성할당제를 지키지 않고 있다. 또한, 77명의 여성 후보자를 공천한 국가혁명배당금당을 제외하면 실질적인 여성 후보자는 132명으로 이전에 비해 크게 늘어난 수치라 말하기 어렵다. 국회 내 여성의원의 비율이 높아지기 위해서는 여성 지역구 후보자들이 많아져야 하고 이들의 경쟁력이 높아져야 한다. 여성 국회의원 관련 연구들을 살펴보면 다양한 시각에서 여성 후보자, 당선자, 그리고 의원에 대해 고찰하고 있다. 구체적으로 살펴보면 당선 경쟁력에 있어 성차(性差) 연구, 여성 후보의 당선 경쟁력에 대한 연구, 여성 후보에 대한 인식 연구, 그리고 여성의원들의 의정활동에 대한 연구 등이 전개되고 있다(권수현·황아란 2017; 김정숙·김민정 2016; 서현진 2004; 오지영 외; 2005; 전진영 2009; 황아란 2002). 이 중에서도 여성 후보에 대한 성차 연구, 당선 경쟁력 등이 연구자들의 많은 관심을 끌고 있는 것은 여성의 낮은 대표성 때문이며, 여성 후보자들이 국회입성을 위해 넘어야 할 장벽이 너무 많기 때문이다.

---

1) 제21대 국회의 여성의원 비율은 과거 어느 때보다 높은 19%였지만 이는 37개 OECD 회원국의 평균 여성의원 비율인 29.8%(2019년 기준), 국제의원연맹(Inter-Parliamentary Union: IPU) 190개 회원국의 여성의원 평균 비율인 24.5%(2020년 3월 기준)와 비교하여 크게 못 미치는 수준이다. 이에 대한 자세한 정보는 두 기관의 홈페이지 https://data.oecd.org/inequality/women-in-politics.htm, https://data.ipu.org/women-ranking?month=3&year=2020를 참조하기 바람.

여성 후보자들에 대한 많은 연구들은 성별차이가 당선경쟁력에 영향을 미치는가에 초점을 맞추었고 경쟁력에 차이가 없다는 결과를 얻었다. 그렇다면 이제는 어떤 여성 후보가 다른 후보들에 비해 경쟁력을 가지고 있는지에 대한 연구가 필요하다. 이에 본 연구는 제21대 국회의원선거에서 여성 후보들의 선거 경쟁력에 영향을 미친 요인에 대해 알아보는 것을 목적으로 한다. 많은 기존 연구들은 여성 후보자의 경쟁력에 있어 정당을 중요시하였다. 이러한 이유로 본 연구는 여성 후보의 선거 경쟁력을 좀 더 정확하게 파악하기 위해 더불어민주당과 미래통합당에 한정해서 분석을 시도하며 정당별로 구분해 분석해 보려 한다. 이를 통해 여성 후보의 어떠한 요인이 당선에 중요한 영향 미치는지 알아보며, 정당별 여성 후보의 경쟁력에 있어 차이는 무엇인지 알아보려 한다. 제21대 국회의원선거의 중요한 특징은 여당의 압승으로 제1야당인 미래통합당(현 국민의힘)이 253개의 지역구 중 84곳에서만 승리한 반면 여당인 더불어민주당은 163개의 지역에서 승리하는 대조적인 모습을 보였다. 이러한 점에서 여성 당선자에 대한 설명에 있어 정당이라는 변수는 중요할 수밖에 없다. 따라서 여성 후보의 당선 경쟁력을 정확히 파악하기 위해서는 정당별로 구분하여 분석하는 것이 필요하다. 관련해서 본 연구는 정당 변수 외에 다른 어떤 요인이 선거결과에 영향을 미쳤는지 알아봄으로써 여성 후보의 선거 경쟁력에 대해 자세하게 알아보려 한다.

Ⅱ. 여성 후보 경쟁성에 대한 기존 연구

여성의원에 대한 관심이 커지고 있는 가장 큰 이유는 대표성 때문이다. 물론 국회의원의 대표성 문제는 성별뿐만 아니라 연령, 직업군 등 많은 측면에서 지적되고 있다. 그럼에도 성별 대표성이 중요성을 띠는 것은 낮은 여성의원의 비율이 다양성 확보와 성평등 제고에 부정적이고 남성위주의 정치 문화가 국회 내 투명성과 민주성을 저해하는 요인으로 작용하고 있기 때문이다(김영일 외 2014). 이와 함께 여성의 투표율이 남성의 투표율을 앞서가면서 여성의 정치 및 선거에 대한 관심이 매우 높다는 것을 말해주고 있지만(구본상 2021) 여성 대표성의 획기적인 변화가 나타나고 있지 못하기 때문이다. 물론 수적인 측면의 대표성도 중요하지만 우수한 여성인재의 국회 진출, 여성의 정치 세력화를 놓고 보았을 때 여성의 국회 대표성이 가지는 의미는 클 수밖에 없다.

여성 대표성 관련 연구들은 앞서 언급했듯이 다양한 차원에서 진행되고 있는데 무엇보다 여성 대표성 증진을 위한 제도적 차원의 논의와 정당의 역할에 대한 연구가 많은 편이다. 그러나 동시에 여성할당제가 양적인 면에서 여성의 정치 참여를 늘렸지만 여성 정치인의 세력화는 성공적이지 못하였으며 직업, 지역, 연령과 같이 질적인 차원의 대표성 문제와 같이 해결해야 할 과제가 많다는 지적도 있다(김민정 2014; 윤이화 2011; 이재희·김도경 2012; 조현옥·김은희 2010).

여성 대표성이 낮은 이유를 찾는 연구들이 수행되었고 그 결과 소선거구 선거제도, 한국인들의 사회화, 여성 정치인들의 낮은 자원 등 많은 요인이 관련되어 있음을 보여주었다. 그러나 무엇보다 공천을 통해 여성 대표성에 영향을 미치는 정당이 소극적 모습을 보이고 있기 때문이라는 지적이 지배적이다(강예은·황아란 2014; 권수현·황아란 2017; 김원홍 외 2013; 박경미 2012; 유성진 2012; 정다빈 외 2명 2017). 정당은 선거에서 승리하기 위한 목적을 가지고 있는 조직으로 봐야 하는데(Schlesinger 1985) 이를 위해서는 유능한 인재를 발굴하고 영입하여야 한다. 따라서 여성 후보자와 당선자의 낮은 비율은 정당이 정치적 기회 제공 역할을 충실하게 수행하지 못한 것으로 봐야 한다(Sanbonmatsu 2002; Thomsen 2015). 한편 많은 연구들이 남성과 여성의 선거 경쟁력에 차이가 없다는 점을 보여줌으로써 여성 후보자의 경쟁력이 남성 후보자와 다르지 않다는 점을 강조하고 있다. 그럼에도 여성 의원의 비율이 낮은 이유가 남성 위주의 공천과 남성중심의 정치문화라는 점을 지적하고 있다(권수현·황아란 2017; 양민석 2015; 정미애·문경희 2010).

여성 후보의 당선 경쟁력에 대한 연구를 구체적으로 살펴보면 황아란(2002)은 지역구에 출마한 후보들의 당선 경쟁력 측정하여 여성 후보의 경쟁력에 대해 알아보았다. 분석을 통해 제13대부터 제16대 총선에 출마하였던 여성 후보의 당선 경쟁력은 남성 후보와 비교해 차이가 없으며, 정당 공천을 받은 여성 후보의 당선 경쟁력은 남성 후보보다 높다는 점을 밝히고 있다. 서현진(2004)은 제17대 총선에 출마한 여성 후보를 대상으로 개인적 배경이 공천 및 당선에 미친 영향을 조사하였다. 먼저 여성 후보의 당선에 영향을 미치는 주요 변수는 남성 후보와 같이 정당과 지역이었지만 여성 후보의 경우 남성 후보와 비교해 개인적 배경이나 경험이 당선에 영향을 미치지는 못하다는 결과를 얻었다. 그러나 당선 가능 지역에 공천된 여성 후보의 경우 학력, 재산, 정치적 경험과 같은 개인적 요인이 공천에 중요하게 영향을 미치고 있다는 점을 발견하였다. 오지영 외(2005)은 제15대, 제16대, 제17대 총선에서 여성 후보자(지역구와 전국구)에 대한 분석을 실시하였고 직업 전문성과 정치적 경험, 여성단체 대표성이 공천에 영향을 미쳤음

을 밝히고 있다.

비례대표 여성할당조항이 본격적으로 적용된 제17대 총선 이후 많은 여성 정치인들이 국회에 입성했고 이들 중 상당수는 지역구에도 도전하는 움직임으로 이어졌다. 정치권 역시 이와 같은 흐름에 호응하여 제19대 국회의원선거를 기점으로 경선 등 후보자 공천과정에서 여성 후보들에 대한 우대조항을 도입하기 시작하였다. 유성진(2012)의 연구는 2012년 19대 총선의 여성 지역구 공천 및 당선 현황을 분석하여 여성 대표성의 제고 여부를 확인하고자 하였다. 그 결과 새누리당, 민주통합당 등 주요 정당들은 지역구 후보 공천에서 여성에 대한 가산점을 명문화하였고 이 과정을 거친 여성 후보들이 높은 당선율을 통해 선거 경쟁력을 확인할 수 있었다. 그러나 후보공천 방식(경선방식)과 여성 대표성 증진 사이의 구체적인 인과관계를 확인하지는 못하였다. 한편 박경미(2012)는 여성할당제 도입 이후 10여 년이 지난 후 치러진 제19대 국회의원선거의 공천결과를 분석하여 제도적 강제와 공천과정에서 여성의 영향력이 복합적으로 결합할 때 여성 후보가 공천될 가능성이 높다는 결론을 내렸다. 이어 여성의 정치적 대표성 제고를 위한 적극적 방안으로 법적·제도적 강제성을 가지는 여성할당제의 적용을 제안하였다. 권수현·황아란(2017)은 제20대 국회의원선거를 통해 성별이 당락에 미치는 요인을 분석하였는데 전체 후보를 대상으로 한 분석에서 성별이 당선 여부에 영향을 미치지 못하였다는 점을 발견하였다. 이를 통해 여성 후보의 선거 경쟁력이 남성과 다르지 않다는 점을 보여주고 있다. 한편, 여성 후보만을 대상으로 한 분석에서 대정당 소속, 현직, 그리고 학력이 당선에 영향을 미치는 중요 변수임을 밝히고 있으며 수도권에서는 여성 후보의 경쟁력이 남성 후보보다 높다는 점을 보여주고 있다.

여성 후보의 경쟁력에 대한 연구는 국회의원 선거뿐만 아니라 광역의회 선거(강예은·황아란 2018)와 기초의회 선거(정다빈 외 2018)에서도 이루어지고 있다. 여성 대표성이 가장 낮은 광역의회 선거에서 성차에 의한 당선 경쟁력은 찾을 수 없었으며 소속정당, 지역주의, 현직 여부와 같은 정치적 배경 요인이 당선 경쟁력에 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다(강예은·황아란 2018). 반면, 기초의회 선거에서 여성의 당선 경쟁력은 남성 후보보다 높게 나타나고 있어 다른 선거들과 차이를 보인다(정다빈 외 2018). 여성 후보의 소속정당이 당선에 영향을 미치고 있으나 중선거구제에서 기호 결정이 여성 후보에게 부정적 영향을 미치고 있음을 동시에 발견하고 있다.

공천과 여성 대표성의 관계를 분석한 연구들은 상향식 공천과 하향식 공천 모두 여성 대표성 증진에 도움이 되지 않는다고 말하고 있다(김민정 2009, 2012;

김원홍 외 2013). 경선이 이루어진 지역에서 여성 후보자들은 조직력, 자금력, 인지도 동원에서 열세를 보이고 있는 것으로 나타났으며(김민정 2009, 2012; 김원홍 외 2013) 하향식 공천은 남성중심의 정치문화에서 여성에게 유리하지 않았고 공천을 받게 된 경우에도 여성 후보의 자율성을 제약하고 여성정치 발전에 기여하지 못한다는 문제점을 지적하고 있다(김민정 2009).

낮은 여성 대표성의 문제를 가지고 있는 국가들이 많은데 미국이 대표적이라 하겠다. 이에 대한 원인을 찾고 있는 연구들은 한국과 마찬가지로 정당의 소극적인 역할에 대해 지적하고 있다. 특히, 정당 지도부가 여성의 정치적 성공에 중요한 역할을 담당하고 있으며 이는 여성 대표성 증진과도 깊숙한 관련이 있음을 보여주고 있다(Karpowitz et al. 2017). 또한, 여성과 남성 관련 정치사회화, 정치영역에서의 여성의 낮은 참여, 현직 의원의 유리한 위치 역시 낮은 여성 대표성의 원인으로 지적되고 있다. 한편, 여성 후보자에 대한 지지에 있어 남성 유권자와 여성 유권자 간 차이가 있는지 검토하는 연구들이 많이 수행되었는데 과거와 달리 여성 유권자의 여성 후보자에 대한 지지가 높으며(Dolan 1998; Plutzer and Zipp 1996), 이러한 경향은 교육수준이 높은 여성 유권자일수록 강하게 나타나고 있다고 말하고 있다(Smith and Fox 2001). 여성 후보에 대한 평가에 있어 남성 후보와 비교하여 차이가 없다는 점은 한국 유권자에 대한 분석에서도 나타나고 있다(김원홍·김혜영 2012). 그러나 유능한 여성 정치인일지라도 남성 정치인에 비해 후보로서의 효능감에 있어 차이를 보여(Fox and Lawless 2011) 여성 후보가 상대적으로 적고 의회 내 비율도 낮은 것이라 설명하고 있다.

한편, 우리의 경우 여성공천의 문제를 지적한 연구는 다수이지만 정당별로 구분해 살펴본 연구는 많지 않다. 미국 여성 대표성 연구에 있어 민주당과 공화당에 차이를 살펴보고 원인을 찾는 연구가 많이 시도되고 있다(Kitchens and Swers 2016; Sanbonmatsu 2002). 이는 공화당의 여성 대표성은 낮고 민주당은 상대적으로 높기 때문이다. 민주당과 공화당의 여성 정치인들은 상이한 네트워크, 조직, 단체를 배경으로 하고 있으며(Carey et al. 1998), 정당 간 양극화는 공화당 여성 후보의 경선결과에 부정적 영향을 미치고 있는 것으로 나타나고 있다(Lawless and Pearson 2008). 특히, 정당 간 양극화는 진보적 성향을 띠고 있는 많은 공화당 소속 여성 주의원들이 연방 선거에 도전하는데 있어 장애물로 작용하고 있다고 말하고 있다(Thomsen 2015). 미국의 경우 선거에서 정치자금이 무엇보다 중요한 역할을 하고 있기 때문에 여성 대표성 그리고 낮은 공화당 여성 의원 비율의 원인을 정치자금 모금과 연계시키고 있다(Crespin and Dietz 2010; Lawless and Pearson 2008; Kitchens and Swers 2016). 특히, 여성 후보들은 본

선보다는 예비경선 과정의 정치자금 모금 성공 여부가 경쟁력을 보여주는 중요한 요인으로 작용하고 있다. 한편, 많은 연구들은 미국 여성 대표성이 낮은 이유를 경선이라는 관문에서 찾고 있다(Lawless and Pearson 2008). 여성 후보들의 당선 경쟁력은 남성 후보들과 비슷한 편이지만 여성 후보가 거쳐야 할 경선 경쟁률은 남성 후보에 비해 높게 나타나고 있다. 즉, 상대 정당 현직 여성의원에 도전하기 위한 정당 경선의 경쟁률이 상대적으로 높게 나타나고 있어 여성 후보들이 겪고 있는 경선에서의 어려움은 다양한 양상으로 나타나고 있다.

위의 결과들을 통해 낮은 여성 대표성의 원인이 무엇인지 알아보았고 여성 후보 경쟁력에 영향을 미치는 요인에 대해서도 알아보았다. 한국의 국회의원선거는 지역적 행사(local event)라는 특징도 보이지만 전국적 행사(national event)로서의 인식도 강하다 보니 대통령 지지율, 여당과 야당에 대한 평가와 같은 거시적 지표의 영향을 받는 경향이 있다. 그렇다보니 여성 후보의 경쟁력을 구분해 찾는다는 것이 쉬운 일은 아니다. 전반적으로 보았을 때 여성의 당선 경쟁력은 정당에 의해 크게 결정되며, 현직일 때 커지는 것으로 나타나고 있다. 한편, 과거 연구들은 여성 후보자들의 정치자금, 재산과 같은 재정적 측면을 고려하지 않았다. 그러나 미국 연구들에서는 정치자금 모금력을 경선과 본선에서 경쟁력을 결정짓는 요인으로 구분하고 있다. 한국 정치에서도 여성 후보의 정치자금과 재산의 영향력이 나타나는지 알아볼 필요가 있다.

Ⅲ. 가설과 통계적 결과

1. 가설

본 연구는 여성 후보의 선거 경쟁력, 즉 당선에 영향을 미치는지 알아보는 것을 목적으로 하고 있다. 당선 여부가 본 연구의 종속변수이며 여기에 영향을 미치는 요인들이 독립변수라 하겠다. 한편, 여성의 선거 경쟁력을 알아보는데 있어 당선 여부의 중요성과 함께 득표율 또한 중요한 지표라 할 수 있다. 따라서, 여성 후보의 당선 여부와 득표율에 영향을 미치는 요인을 동일한 독립변수를 통해 분석해 보았다. 여성 후보의 선거 경쟁력에 영향을 미치는 요인으로 개인적인 요인과 그 외 다른 요인으로 나누어 생각해 볼 수 있다. 개인적 요인 이외에 여성 후보의 경쟁력에 영향을 주는 중요한 요인은 정당과 지역이라 할 수 있다.

즉, 두 거대정당의 후보들은 다른 후보들에 비해 높은 경쟁력을 가지고 있으며 비수도권보다는 수도권에서 당선될 가능성이 높다는 것이다. 물론 더불어민주당의 지지 기반인 호남, 미래통합당의 지지 기반인 영남에서 여성 후보들의 경쟁력은 다른 지역에서보다 높을 것이라 예상해 볼 수 있다. 정당과 지역이 개인 외적인 면이라면 현직 여부, 연령, 경력, 재산 등과 같은 요인은 개인적인 요인이라 말할 수 있다. 이들이 미치는 영향력에 대해 알아보면 먼저, 현직에 있는 여성 후보의 당선 경쟁력은 높은 편이라고 하겠다. 이러한 점에서 현직 여성 후보는 다른 여성 후보보다 높은 선거 경쟁력을 가지고 있다는 가설을 설정하였다. 한편, 연령 또한 선거 경쟁력에 영향 미치는 중요한 변수라 할 수 있다. 젊은 여성후보들에 대한 관심과 기대가 크기 때문에 이들의 경쟁력은 높은 편이다. 이러한 이유로 젊은 여성 후보일수록 선거 경쟁력이 높을 것이라 예상해 보았다. 다른 후보자들도 마찬가지이지만 여성 후보 역시 재산 및 자금 모집 능력은 선거 경쟁력을 보여주는 요인이라 할 수 있다. 재산이 중요한 정치적 자산이라면 정치자금 모집액은 인지도, 평판, 그리고 역량을 보여주는 지표라 하겠다. 이러한 점에서 재산이 많은 여성 후보일수록 당선 가능성이 높을 것이라는 가설을 설정하였고, 정치자금을 많이 모금한 여성 후보일수록 당선 가능성이 높다는 가설을 설정하였다. 한편, 여성 후보들의 경력은 선거 경쟁력에 있어 중요한 요인이다. 경력은 후보의 전문성과 역량을 보여주는 요인이기 때문이다. 여성 후보의 경력은 다양한데 단체장과 지방의회와 같은 선출직 경력, 법조인, 교수와 같은 전문직 경력, 그리고 시민단체에서의 활동과 같은 경력 등은 선거 경쟁력을 높일 것이라 예상해 보았다.

2. 정당별 여성 후보 관련 통계

제21대 국회의원선거에 출마한 여성 후보를 정당별로 구분해 알아보았다. 앞서 언급했듯이 제21대 국회의원선거에는 총 209명의 여성 후보가 출마하였고 이 중 29명이 당선되었다. 이를 정당별로 살펴보면 <표 1>의 결과를 얻을 수 있다. 더불어민주당은 253개 모든 지역구에 후보자를 공천하였고 그 중 32명이 여성 후보였다. 이에 비해 제1야당인 미래통합당은 236개 지역에 후보자를 공천하였고 이 중 26명이 여성 후보였다. 두 정당의 여성 후보 비율은 각각 12.65%, 11.02%로 비슷하게 낮은 수준이었다는 점을 알 수 있다. 이들에 비해 소정당인 정의당, 우리공화당, 민중당은 많은 후보자를 공천하지 않았지만 여성 후보의 비

율은 상대적으로 높다는 점을 <표 1>을 통해 알 수 있다. 특히, 235개 지역구에 후보자를 공천한 국가혁명배당금당의 여성 후보는 77명으로 다른 정당들과 비교해 가장 많았다는 점을 알 수 있다. 제21대 국회의원선거에서 여성 후보가 209명으로 과거 어느 때보다 많았지만 당선 가능성이 높은 더불어민주당과 미래통합당만을 놓고 보았을 때 여성 후보의 비율은 매우 낮은 수준이었다.

〈표 1〉 정당별 후보 및 여성 후보

정당	전체 후보자	여성 후보	비율
더불어민주당	253	32	12.65%
미래통합당	236	26	11.02%
민생당	58	4	6.9%
정의당	75	16	21.33%
우리공화당	41	8	19.51%
민중당	59	28	47.48%
국가혁명배당금당	235	77	32.76%
기타 정당	28	8	28.6%
무소속	116	10	8.62%
계	1,101	209	18.98%

정당별 여성 당선자를 살펴보면 <표 2>에서 알 수 있듯이 3개 정당에서만 당선자를 배출하였으며 더불어민주당이 20명, 미래통합당이 8명, 그리고 정의당이 1명이라는 점을 알 수 있다. 이 외 다른 정당에서는 여성 당선자를 한 명도 배출하지 못하였다. 이는 여성 후보의 당선 경쟁력에 있어 정당이 얼마나 중요한지 보여주는 중요한 결과라 하겠다. 특히, 제21대 국회의원선거는 두 정당 간 첨예한 대결로 좁혀지면서 소수정당 후보들이 역할을 하기에는 한계가 있었다. 특히 준연동제 비례대표제가 도입되고 이에 따른 위성정당들이 만들어지면서 전반적으로 대정당 중심의 선거의 분위기가 연출되었다. 이로 인해 과거에 비해 무소속 후보뿐만 아니라 소수정당 여성 후보의 당선율도 매우 낮은 편이었다.[2)]

2) 제20대 국회의원선거에서는 국민의당과 정의당, 제19대 국회의원선거에서는 통합진보당과 같은 소수정당 여성의원의 국회 입성이 있었지만 제21대 국회의원선거에서는 정의당 심상정 의원이 유일하다.

〈표 2〉 정당별 여성 당선자

정당	여성 후보	당선자 수	비율
더불어민주당	32	20	62.50%
미래통합당	26	8	30.77%
정의당	16	1	6.25%

3. 통계적 분석

여성 후보들의 선거 경쟁력에 영향을 미치는 요인은 무엇인지 통계적 분석을 시도해 보았다. 앞서 언급했듯이 종속변수는 여성 후보의 당선 여부와 득표율이며 독립변수로 연령, 현역의원 여부, 정당, 재산 및 선거자금 소진 비율, 지역주의, 그리고 후보들의 경력을 포함하였다.[3][4] 현역의원을 지역구 현역의원과 비례대표 현역의원으로 구분하여 세부적 영향력을 알아보았으며 지역주의 변수로 영남의 미래통합당 후보를 포함하였다.[5] 후보들의 경력은 지방의원 혹은 단체장 선출직 경험, 변호사 등의 전문직, 시민단체 활동, 그리고 기타로 구분하여 분석을 시도하였다. <표 3>은 당선 여부에 대한 결과, <표 4>는 득표율에 대한 결과를 보여주고 있다. 여성 후보 당선에 영향을 미친 중요 요인으로는 현역 지역구 의원, 민주당, 그리고 영남 미래통합당 변수의 영향력을 찾을 수 있다. 무엇보다 더불어민주당이 보여주는 영향력은 매우 크다는 점을 알 수 있었다. 제21대 국회의원선거의 중요한 특징은 더불어민주당의 선전이었으며 더불어민주당 소속 여성 후보들도 강한 경쟁력을 가지고 당선된 것으로 나타나고 있다. 한편, 미래통합당 후보들의 선거 경쟁력은 당선 기준으로 보았을 때 크지 않은 것으로 나타나고 있다. 반면, 영남의 미래통합당 후보들은 다른 후보들에 비해 당선 가능

3) 분석에 사용된 변수는 '사용한 선거자금/허용된 선거자금'으로 각 지역구별로 허용된 상한액이 차이가 있기 때문에 이러한 방식을 채택하였다. 선거자금 변수를 통해 상대적으로 얼마나 많은 선거자금을 사용했는지 알 수 있다. 참고로 허용된 선거자금 모금액의 최저는 1억 4300만원이고 최고는 2억 9700원이었다. 지역구 후보의 선거비용 제한액은 해당 선거구의 인구수 및 읍·면·동수를 기준으로 책정된다.

4) 후보들의 경력은 선출직, 전문직, 시민단체 경력 여부를 측정하였다. 여기서 선출직은 지방의회, 지자체장 경력, 전문직은 율사, 대학교수, 보건의료(의사, 약사, 간호사) 경력, 시민단체는 시민단체 경력이 있는 경우에 해당한다.

5) 호남의 더불어민주당 후보를 포함하려 하였으나 1명밖에 없어 변수에 포함시키지 못하였다.

성이 큰 것으로 나타나고 있다. 이는 영남에서의 미래통합당 후보가 가지는 영향력이 크다는 점을 보여주는 것이다. 이와 함께 현역 지역구 의원이 가지는 현직효과를 발견할 수 있었다. 그러나 현역의원이라도 비례대표 의원이 가지는 영향력은 발견할 수 없었다. 한편, 다른 변수들의 영향력은 찾을 수 없었다. 연령과 재산, 선거자금의 영향력은 발견할 수 없었으며 여성 후보의 경력도 크게 영향을 미치지 못한 것으로 나타나고 있다. 이러한 결과가 의미하는 것은 많은 여성의원들이 국회에 진출하기 위해서는 무엇보다 거대정당의 여성 후보가 많아야 한다는 점이다. 한편, 현직 지역구 의원의 경쟁력에서 보듯이 지역구 의원들이 많아져야지만 지속적으로 여성의원들의 국회 내 비율이 커질 수 있다. 한편, 영남과 호남에서 여성 후보들이 공천을 받아 나갈 수 있어야 한다. 영남에서 미래통합당(현 국민의힘), 호남에서 더불어민주당이 가지는 영향력이 크기 때문에 여성 후보들이 공천을 받아 출마하게 된다면 당선될 가능성이 크며 국회 내 여성의원의 비율은 높아질 것이다.

〈표 3〉 여성 후보 당선 여부에 대한 회귀모델

변수		계수	표준오차
연령		-0.051	0.039
도전자	현역 지역구	1.935**	0.920
	현역 비례대표	0.539	0.930
그 외 정당	민주당	4.655***	1.513
	미래통합당	2.023	1.807
영남*미래통합당		3.037**	1.254
재산		0.001	0.001
선거자금		1.358	1.960
기타 경력	선출직	-0.115	1.160
	전문직	-0.925	0.709
	시민단체	0.423	1.057
상수항		-2.949	2.134
Nagelkerke R^2		0.677	
적중률		92.3%	
N		209	

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

여성 후보의 득표율에 영향을 미치는 요인을 살펴보면 현역 여부, 정당 효과, 지역주의 그리고 선거자금의 영향력을 찾을 수 있다. 현역 지역구 의원뿐만 아니라 비례대표 의원의 현직효과도 발견할 수 있었다. 이는 현직의원일 경우 다른 후보들에 비해 높은 득표율을 얻고 있다는 점을 보여주는 것이다. 이와 함께 정당효과의 중요성을 발견할 수 있는데 민주당과 미래통합당의 후보일수록 다른 정당 후보보다 높은 득표율을 얻고 있었다. 앞선 결과와 마찬가지로 영남 미래통합당 후보의 상대적으로 높은 득표율을 확인할 수 있었다. 한편, 선거자금의 영향력을 발견할 수 있었는데 선거자금을 상대적으로 많이 사용한 후보들의 득표율은 높은 것으로 나타나고 있다. 선거자금이 당선에는 영향을 미치지 못하지만 득표율에는 영향을 미치고 있다는 점으로 선거자금은 사용 자체의 중요성도 있지만 모금 능력을 보여준다는 점에서 의미가 크다고 하겠다.

〈표 4〉 여성 후보 득표율에 대한 회귀모델

변수		계수	표준오차
연령		-0.0006	0.0004
도전자	현역 지역구	0.123***	0.018
	현역 비례대표	0.062***	0.022
그 외 정당	민주당	0.323***	0.019
	미래통합당	0.280***	0.023
영남*미래통합당		0.106***	0.027
재산		-8.52E-07	0.00002
선거자금		0.142***	0.026
기타 경력	선출직	-0.017	0.012
	전문직	-0.022	0.015
	시민단체	-0.028	0.017
상수항		0.027	0.024
수정된 R^2		0.917	
N		209	

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

위의 결과들은 여성 후보의 당선 여부와 득표율에 영향을 미치는 중요한 요인은 무엇보다 정당이라는 점을 보여주고 있다. 두 개의 거대정당이 정치권에 커다란 영향을 미치고 있는 상황에서 여성 후보의 경쟁력도 정당에 의해 결정되고 있음을 말해주는 것이다. 특히, 제21대 국회의원선거는 준연동제비례대표제 채택으로 인해 두 정당 간 경쟁이 더욱 치열했고 제3의 정당들이 경쟁에 끼어들기 힘든 구도였기 때문에 이러한 결과가 나타난 것이라 하겠다. 한편, 정당의 영향력과 함께 현직효과와 지역주의의 영향력을 발견할 수 있었다. 현역 의원들은 득표와 당선에 상대적으로 유리한 위치에 놓여 있으며 영남의 미래통합당 후보들도 마찬가지로 유리한 위치에 있었다. 기대와는 달리 후보자의 연령과 경력의 영향력은 찾을 수 없었는데 이는 후보자의 개인적 요인보다 소속 정당이 선거결과에 영향을 미쳤기 때문이다.

Ⅳ. 더불어민주당과 미래통합당 후보 분석

1. 당선 여부와 득표율

앞선 결과는 모든 여성 후보들에 대해 분석한 결과로 정당으로 경쟁력을 갖추고 있는 더불어민주당과 미래통합당 여성 후보만을 대상으로 분석을 시도해 보았다.[6] 두 정당 여성 후보만을 대상으로 하여 당선 여부와 득표율에 대한 분석 결과를 살펴보면 <표 5>에서 보듯이 민주당 변수와 영남*미래통합당 변수의 영향력만을 발견할 수 있다. 더불어민주당 후보들은 미래통합당 후보들에 비해 당선될 가능성이 높았으며 영남의 미래통합당 후보들 역시 당선 가능성이 높다는 사실을 보여주는 것이다. 그러나 앞서 발견되었던 현직효과를 두 정당을 대상으로 한 분석에서는 찾을 수 없었다. 현직보다는 민주당의 영향력이 제21대 국회의원선거에서 중요하게 작용하였다고 말할 수 있다. 그리고 후보들의 경력 및 연령변수 역시 여성후보의 당선 여부에 영향을 주지 않았다. 이 또한 정당의 영향력에 의해 나타난 결과로 당선 가능성은 후보의 개인적 요인보다는 정당에 의해 좌우되고 있는 것이다.

---

6) 두 정당 여성 후보가 58명으로 N이 충분하지 않고 상대적으로 독립변수가 많아 로지스틱 회귀분석 사용에 문제가 있다. 이러한 점을 감안한 분석이라는 것을 밝힌다.

〈표 5〉 두 정당 여성 후보 당선 여부에 대한 회귀모델

변수		계수	표준오차
연령		-0.066	0.045
도전자	현역 지역구	1.450	0.884
	현역 비례대표	0.199	0.926
민주당		2.534***	0.974
영남*미래통합당		2.965**	1.219
재산		0.001	0.001
선거자금		-0.850	2.140
기타 경력	선출직	0.021	1.173
	전문직	-0.689	0.688
	시민단체	1.010	1.256
상수항		1.760	2.919
Nagelkerke R^2		0.384	
적중률		81%	
N		58	

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

두 정당 여성 후보의 득표율에 영향을 미친 요인을 살펴보면 <표 6>에서 보듯이 현역 지역구, 영남의 미래통합당, 그리고 선거자금이라는 점을 발견할 수 있다. 득표율 설명에 있어 현역 지역구 후보의 영향력은 매우 크며 미래통합당의 영남 후보들도 다른 후보들에 비해 높은 득표율을 보여주고 있다. 한편, 득표율에 있어 선거자금의 중요성이 다시 발견되고 있는데 앞서 언급한 것과 같이 당선가능성 있는 후보에게 정치자금이 몰리면서 나타난 결과라 하겠다. 반면 민주당 변수의 영향력은 찾을 수 없었다. 이는 두 정당 후보 간 득표율 차이가 크지 않았다는 점을 말해주는 것으로 당선에 민주당의 영향력을 찾을 수 있었지만 득표율에서 민주당의 영향력은 미래통합당과 비교해 크지 않은 것으로 나타나고 있다.7) 한편, 후보의 경력과 연령 또한 득표율에 영향을 미치지 못하는 것으로 나타나고 있다.

7) 실제 두 정당 후보의 득표율은 더불어민주당 46.65%, 미래통합당 44.27%로 나타나고 있다.

〈표 6〉 두 정당 여성 후보 득표율에 대한 회귀모델

변수		계수	표준오차
연령		-0.002	0.002
도전자	현역 지역구	0.118***	0.039
	현역 비례대표	0.058	0.043
민주당		0.049	0.039
영남*미래통합당		0.109**	0.051
재산		0.00001	0.00005
선거자금		0.246**	0.096
기타 경력	선출직	-0.013	0.033
	전문직	-0.028	0.054
	시민단체	-0.036	0.052
상수항		0.289	0.124
수정된 R^2		0.228	
N		58	

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

위의 결과를 통해 당선에 영향을 미친 요인은 정당과 지역으로 개인적인 영향력은 찾을 수 없었다. 득표율에 영향을 미치는 요인은 현역 지역구라는 현직효과, 영남 지역의 특수성, 그리고 선거자금으로 개인적인 요인과 개인 외적인 요인이 결합해서 나타나고 있다. 이러한 점들을 종합해 볼 때 두 정당이 여성 정치인의 국회 진출에 가장 큰 책임이 있으며 이러한 점은 미국 여성 대표성 증진에 있어 정당 지도부가 중요한 역할을 담당하고 있다는 주장(Karpowitz et al. 2017)과 맥을 같이 하는 결과라 하겠다.

2. 정당별 분석

여성 후보의 선거 경쟁력이 정당과 지역에 의해 결정되는 구도로 이를 좀 더 세밀하게 알아보기 위해 정당별로 구분해 살펴보았다. 현직효과에 대해 알아보기 위해 현역의원(지역구, 비례), 그리고 도전자로 구분해서 당선과의 관련성을 보았다. 더불어민주당의 결과를 살펴보면 구분되는 차이점을 발견할 수 있다. 현역의원들 특히, 지역구 의원들의 높은 당선율을 보여주었으며 비례대표 의원들

도 높은 비율로 당선에 성공하였다.[8] 이에 비해 비현역 후보들의 당선율은 상대적으로 매우 낮게 나타나고 있다. 이는 현직효과, 특히 지역구 의원의 높은 경쟁력을 보여주는 것이다. <표 7>에서 알 수 있는 또 다른 특징은 비례대표 의원 중 오직 4명만이 재선을 위한 본선거에 참여하였다는 점이다. 물론 경선에서의 어려움을 극복하지 못한 여성 비례대표 의원이 많기 때문이겠지만 지역구에 출마하는 비례대표 여성의원이 예상보다 적다는 점을 알 수 있다.

〈표 7〉 민주당 현직 여부에 따른 당선/낙선 구분

구분		당선 여부		전체
		낙선	당선	
현직 여부	도전자	10	8	18
	현직(비례대표)	1	3	4
	현직(지역구)	1	9	10
전체		12	20	32

카이제곱: 5.997(p=0.050)

더불어민주당 여성 후보들을 출마 지역으로 구분해 살펴보면 <표 8>에서 보듯이 당선된 후보들은 서울과 경기도에 집중되어 있어 수도권에서의 경쟁력을 알 수 있다. 반면 낙선한 의원들은 대부분 더불어민주당의 약세 지역인 부산, 대구, 경북에 집중해 있음을 알 수 있다. 한편, 더불어민주당의 강세 지역인 호남에서 출마한 여성 후보는 1명이라는 점을 알 수 있다. 더불어민주당 여성 후보들의 특징을 지역별로 살펴보면 강세 지역에서의 여성 후보 공천 비율은 매우 낮은 반면 약세 지역에서의 여성 후보 공천 비율은 상대적으로 높다는 점을 알 수 있다. 또한, 여성 후보를 공천한 지역이 매우 협소하다는 점을 발견할 수 있는데 17개 광역지역 중 7곳에서만 여성 후보를 공천하였고 충청, 강원, 전북과 전남, 제주 등의 지역에서는 여성 후보를 찾을 수 없었다. 더불어민주당의 상대적으로 많은 여성 후보들이 성공적으로 국회에 입성하였지만 지역별로 살펴보면 여성 후보들이 마주하는 장벽을 발견할 수 있다. 여성 후보의 국회 진출을 높이기 위해서는 정당의 역할이 매우 중요하다는 점을 다시 한 번 보여주는 결과다.

8) 지역구 의원과 비례대표 의원 중 재선에 실패한 의원은 전현희 의원(서울 강남을)과 박경미 의원(서울 서초을)이다.

〈표 8〉 민주당 후보들의 지역별 구분과 당선 여부

구분		지역							계
		서울	부산	대구	인천	광주	경기	경북	
당선 여부	낙선	3	3	1	1	0	1	3	12
	당선	10	0	0	0	1	9	0	20
계		13	3	1	1	1	10	3	32

다음은 미래통합당 여성 후보의 선거 경쟁력을 구체적으로 알아보기 위해 분석을 시도해 보았다. 먼저 후보자들의 당선 여부와 현직효과의 관련성에 대해 알아보았다. <표 9>는 이에 대한 결과를 보여주고 있는데 미래통합당 현역 의원들은 대부분 재선에 실패한 것으로 나타나고 있다. 비례대표 의원뿐만 아니라 지역구 의원들도 재선에 성공한 의원은 각각 1명뿐이었다.[9] 아이러니하게도 미래통합당의 경우 비현직 후보들의 선전이 눈에 띄었다. 당선자의 특징을 살펴보면 윤희숙(서울 서초갑), 배현진(서울 송파을), 황보승희(부산 중구영도구), 김미애(부산 해운대구을), 양금희(대구 북구갑), 김은혜(경기도 성남시분당구갑) 등 비현직 후보가 미래통합당이 유리한 지역에서 공천을 받아 당선되었다는 점이다. 이는 여성 후보의 선거 경쟁력이 정당 지도부의 결정에 큰 영향을 받고 있다는 점을 보여주는 것이다. 미래통합당 비례대표 의원 중 공천을 받아 지역구에 도전한 의원의 수는 6명으로 매우 적은 편이다. 여성 비례대표 의원들의 재선 도전이 쉽지 않다는 점을 보여주는 것이다.

〈표 9〉 미래통합당 현직 여부에 따른 당선/낙선 구분

구분		당선 여부		전체
		낙선	당선	
현직 여부	도전자	9	6	15
	현직(비례대표)	5	1	6
	현직(지역구)	4	1	5
전체		18	8	26

카이제곱: 1.432(p=0.489)

9) 비례대표 의원으로는 임이자(경북 상주시문경시) 의원, 지역구 의원으로는 김정재(경북 포항시북구) 의원만이 제21대 국회에 입성하였다.

미래통합당 여성 후보의 지역별 공천과 당선 여부를 살펴보면 부산, 대구, 경북에서의 높은 경쟁력을 발견할 수 있다. 한편, 수도권에서 공천된 후보들도 많지 않았지만 국회에 입성한 후보도 매우 적다는 점을 알 수 있다. 더불어민주당과 마찬가지로 미래통합당 역시 강세 지역에서의 여성 후보 공천은 매우 저조한 편이다. 그럼에도 당선된 후보들의 지역을 살펴보면 부산, 대구, 경북으로 미래통합당이 유리한 지역이라는 점을 알 수 있다. 미래통합당의 여성 후보 공천은 열세 지역인 호남에서는 거의 전무한 상황이며 충청지역도 2명으로 매우 저조한 편이다.

〈표 10〉 미래통합당 후보들의 지역별 구분과 당선 여부

구분		지역									계
		서울	부산	대구	인천	대전	경기	충북	전북	경북	
당선 여부	낙선	6	1	1	1	1	6	1	1	0	18
	당선	2	2	1	0	0	1	0	0	2	8
계		8	3	2	1	1	7	1	1	2	26

더불어민주당과 미래통합당 여성 후보를 현역의원 여부 그리고 지역별로 보았을 때 유사점과 차이점을 발견할 수 있다. 가장 커다란 차이점은 더불어민주당 현역의원들은 높은 당선율을 보이고 있지만 미래통합당은 그렇지 못하다는 점이다. 이러한 점은 제21대 국회의원선거의 중요한 특징이 더불어민주당의 압승이기 때문에 연계되어 나타난 결과라 하겠다. 그럼에도 두 정당 여성 후보 공천에서 찾을 수 있는 유사점은 무엇보다 낮은 여성 후보 공천이다. 더불어민주당과 미래통합당의 여성 후보 공천 비율은 각각 12.65%, 11.02%로 매우 낮다는 점을 알 수 있다. 또한, 두 정당은 각각 강세를 보이고 있는 지역에서의 여성 후보 공천에 인색한 편이다. 여성의원의 대표성을 늘리기 위해서는 많은 여성 후보의 공천도 중요하지만 정당이 강한 선거 경쟁력을 지닌 지역에 여성 후보를 공천해야 할 것이다.

정당별 당선된 후보와 낙선된 후보의 연령, 재산, 선거자금 사용 정도, 경력을 비교해 보면 모두 차이나지 않는 것으로 나타나고 있다.[10] 이는 후보의 개인적

10) 더불어민주당 후보를 당선후보와 낙선후보, 미래통합당 후보를 당선후보와 낙선후보로 구분하여 이들의 연령, 재산, 선거자금 사용 정도, 그리고 경력을 통계적으로 비교해 보았을 때 차이가 없는 것으로 나타나고 있다. 이는 정당별 당선분석에 있어 후보들의 개인적 요인들의 영향력은 미비하다는 점을 보여주는 것이다.

특징이 선거결과에 미치는 요인이 아니라는 점을 말해준다. 현재 여성 후보의 선거 경쟁력은 정당과 공천 지역에서 비롯된 것이라 하겠다. 현역의원, 특히 지역구 의원의 영향력은 존재하지만 이는 정당에 따라 나타나는 것으로 결국 정당의 영향력과 분리하여 생각할 수 없다. 여성 후보의 선거 경쟁력을 높이고 여성 의원의 대표성을 보장하기 위해서는 정당의 결정이 중요하다고 하겠다.

Ⅴ. 결론을 대신하여

국회의 여성 대표성은 매우 낮은 편이다. 이러한 점은 제21대 국회도 보여주고 있는데 300명의 의원 중 여성의원은 57명(비례대표 28명, 지역구 29명)으로 19%에 불과하다. 제20대 국회의 51명(비례대표 25명, 지역구 26명), 제19대 국회 47명(비례대표 28명, 지역구 19명)과 비교해 점차 늘어나고는 있지만 여전히 충분하지는 않다. 여성 후보들의 당선 경쟁력이 남성 후보와 비교해 차이가 없는 것으로 나타나고 있는데(황아란 2002), 그렇다면 어떤 여성 후보가 경쟁력을 가지고 있는지 알아보는 연구가 필요하다. 이러한 이유로 본 연구는 제21대 국회의원선거에서 여성 후보들의 선거 경쟁력에 영향을 미친 요인에 대해 알아보는 것을 목적으로 하였다. 이를 위해 제21대 국회에 출마한 여성 후보의 당선에 영향을 미친 요인에 대해 알아보았으며 또한, 득표율에 영향을 미친 변수는 무엇인지 알아보았다. 한편, 더불어민주당과 미래통합당(현 국민의힘) 후보들만을 대상으로 이들의 당선과 투표율에 영향을 미친 요인이 무엇인지 알아보았다.

분석 결과 여성 후보의 당선에 영향을 미친 중요한 변수는 정당과 지역, 그리고 현역 지역구라는 점을 알 수 있었다. 더불어민주당 후보는 강한 경쟁력을 보였고, 영남의 미래통합당 후보들은 다른 후보들보다 높은 당선 가능성을 보여주었다. 한편, 현역 지역구 의원들의 당선 가능성은 매우 높은 것으로 나타났다. 이러한 점은 여성 후보의 당선 가능성에 정당이 가장 큰 영향을 미친다는 것을 보여주는 것이다. 여성 후보의 득표율에 영향을 미치는 요인으로는 정당, 현직효과, 영남의 미래통합당 후보 여부, 그리고 선거자금의 중요성을 발견할 수 있었다. 더불어민주당과 미래통합당 후보들의 득표율은 다른 후보들보다 높았으며 현직에 있는 의원들의 득표율은 도전자들에 비해 높았다. 특히, 영남의 미래통합당 후보는 다른 후보들에 비해 높은 득표율을 보여주고 있다. 한편, 선거자금이 득표율에 미치는 영향력에 대해 알 수 있었는데 선거자금 자체보다는 선거자금

모금을 통해 보여주는 후보의 경쟁력이 득표율에 영향을 미친 것이라 하겠다.

더불어민주당과 미래통합당 여성 후보만을 대상으로 하여 당선과 득표율에 미치는 요인에 대해 알아보면 당선 여부에 영향을 미친 변수가 정당과 지역(영남*미래통합당 후보)이라는 점을 알 수 있었다. 이는 정당이 무엇보다 중요하다는 점을 보여주는 결과다. 한편, 득표율에 있어서 현역 지역구 의원, 영남 미래통합당 후보, 선거자금의 영향력을 발견할 수 있었는데 이 또한 개인적 요인보다는 정당의 영향력 보여주는 결과다.

정당별로 구분하여 현역의원 여부와 당선 여부, 지역과 당선 여부를 교차분석해 보면 더불어민주당에서는 현직효과를 발견할 수 있었지만 미래통합당에서는 발견할 수 없었다. 특히, 더불어민주당 현역 비례대표 의원과 현역 지역구 의원 모두 비현역 후보들보다 높은 당선율을 보여주었지만 미래통합당에서는 그렇지 못했다. 한편, 공천 지역과 당선 여부를 살펴보면 두 정당 모두 강세 지역에서의 여성 후보 공천이 매우 적다는 점을 발견할 수 있었다. 물론 미래통합당 소속 도전자로 당선된 후보들을 보면 모두 미래통합당이 유리한 위치에 있는 지역구라는 점을 알 수 있다. 그러나 영남에서의 여성 후보 공천은 매우 미약한 상황이다. 이는 더불어민주당에서 더욱 확연하게 나타나고 있는데 호남에서 여성 후보 공천은 단 한 명뿐이었다. 두 정당 모두에서 현역 비례대표 의원이 지역구에 공천을 받아 본선거에 진출한 경우가 매우 적다는 점을 알 수 있었다. 여성 후보들이 겪는 가장 어려운 관문은 경선이며(Lawless and Pearson 2008), 이는 현역 비례대표 의원들도 마찬가지다. 경선을 통과한다고 해도 본선거라는 또 다른 관문이 있다. 이러한 점에서 볼 때 비례대표제 여성할당제는 국회 내 여성의원 비율을 어느 정도 유지하는 데에는 역할을 하고 있지만 여성 정치인 확대에는 크게 기여하지 못하고 있다고 말할 수 있다.

결과적으로 보았을 때 여성 후보의 선거 경쟁력은 개인적 요인보다는 정당에 의해 나타나는 것임을 알 수 있다. 물론 남성 후보의 경쟁력도 이와 크게 다르지 않다고 말할 수 있다. 특히, 제21대 국회의원선거가 과거 다른 선거에 비해 정당 중심의 선거였다는 점에서 정당의 중요성은 더욱 강조되었다. 또한, 제21대 국회의원선거는 더불어민주당이 압승한 선거로 정당 중에서도 더불어민주당이 가지는 효과가 더욱 크게 작용한 선거였다. 이는 정당이 많은 여성 후보를 공천하는 것이 여성의원의 대표성을 높이는 가장 효과적 방법이며 특히, 정당들이 유리한 지역에서 여성 후보 공천이 필요하다는 점을 말해주는 것이다. 이러한 결과는 여성의원 대표성 증진에 있어 정당의 적극적 역할이 필요하다는 주장(강예은·황아란 2014; 권수현·황아란 2017; 김원홍 외 2013; 박경미 2012; 유성진

2012; 정다빈 외 2명 2017; Karpowitz et al. 2017)과 맥을 같이 하는 것이다. 여성 후보의 선거 경쟁력에 있어 정당의 중요성은 무소속 후보를 통해 더욱 찾을 수 있다. 남성 후보 중에는 윤상현(인천 동구·미추홀구을), 홍준표 의원(대구 수성구을)과 이용호 의원(전북 남원시임실군순창군) 등과 같이 무소속으로 당선되는 경우를 찾을 수 있다. 그러나 여성 후보 중 무소속으로 당선되는 경우를 거의 찾을 수 없는데 이는 정당의 지원 없이 여성 후보가 국회에 입성하는 것은 매우 힘들다는 점을 보여주는 것이다.

더불어민주당과 미래통합당의 여성 후보 공천에 있어 차이점은 미래통합당 여성 후보의 비율이 낮다는 점이다. 최근 국회의원선거에서 두 정당의 여성 후보를 비교해 보면 15:18(제18대) 21:16(제19대), 25:16(제20대)로 더불어민주당 여성 후보의 수는 지속적으로 늘어나고 있으며 제19대를 기점으로 미래통합당(현 국민의힘)보다 계속해서 앞서고 있는 것으로 나타나고 있다. 미래통합당(현 국민의힘)의 여성 후보는 제21대 국회의원선거에서 26명으로 늘었지만 상대적으로 적은 편이다. 이는 정당 지도부의 책임도 있지만 정당 간 양극화 속에서 미래통합당(현 국민의힘)이 경쟁력 있는 여성 후보를 찾는데 어려움이 있을 수도 있을 것이다. 미국의 공화당 여성 후보들이 정당 간 양극화 속에서 경선에서 상대적으로 큰 어려움을 겪고 있으며 여성 후보 신청이 낮은 것으로 나타나고 있는데 (Lawless and Pearson 2008; Thomsen 2015) 이러한 점이 미래통합당(현 국민의힘)에도 적용될 수 있다는 것이다. 무엇보다 지방의원의 국회진출이 많아지고 있는 상황에서 현재 국민의힘 소속 기초 및 광역의원이 매우 적다는 점을 고려하면 향후에도 여성 후보 공천에 지속적인 어려움이 있을 것이라는 예상을 가능하게 한다. 이는 지속적으로 저조한 여성 후보 공천현상이 나타날 것이며 여성 대표성 확대에 역할을 하지 못할 것이라는 예상으로 이어지게 한다.

여성 후보들의 개인적 요인은 당선에 크게 영향을 미치지 못하는 것으로 나타나고 있다. 과거 연구들은 여성 후보들의 개인적 요인 즉 학력, 재산, 정치 경험과 같은 개인적 요인이 공천에 영향을 미친다고 말하고 있다(서현진 2004; 오지영 외 2005). 그러나 여성 후보의 개인적 요인들이 공천에는 영향을 미칠지 모르지만 당선에는 크게 영향을 미치지 못하고 있다. 이는 앞서 언급했듯이 본선거는 철저하게 정당중심으로 치러지기 때문이다. 이러한 점에서 국회 내 여성 대표성을 높이기 위해서는 정당의 역할이 중요하다. 물론 선거에서 정당 역할이 무엇보다 중요하기 때문에 여성 후보 비율을 높이는데 있어 정당의 역할을 강조하는 것은 당연할 것이다. 많은 연구들이 여성 후보의 선거 경쟁력에 있어 여성 후보의 경력 혹은 현직 여부 등을 강조하고 있지만 정당의 영향력에 비교하면

미비한 편이다. 특히, 여성 후보의 경쟁력이 정당이 가지는 자체 경쟁력 그리고 지역 경쟁력 속에 있음에도 이를 여성 후보의 개인 경쟁력으로 보는 경향도 있다. 현재 상황에서 여성 후보의 경쟁력은 정당에 의해 결정되고 있다고 해도 과언이 아니다. 이러한 상황에서 국회 내 여성 대표성을 늘리는 방안은 거대정당의 여성 공천률, 특히 특정 지역에서 여성 공천을 늘리는 것이다.

이를 위해 무엇보다 공직선거법에서 권고하고 있는 지역구 30% 여성할당제를 의무 조항으로 바꾸어야 한다. 현재의 보상(reward)체제를 처벌(punish)체제로 바꿈으로써 실질적인 변화를 이끌어내야 한다. 이를 지방선거에도 적용함으로써 지방의회가 여성정치 발전과 여성 대표성 확장에 화수분이 되도록 해야 한다. 한국정치가 크게 발전한 것은 사실이다. 그러나 최근 들어 정치 양극화, 정치신뢰 하락, 극단적 혐오정치 등으로 인해 위기를 맞이하고 있다. 여성 대표성 제고는 현재 위기를 극복하기 위한 커다란 발걸음이 될 것이다.

참고문헌

국문 자료

구본상. 2021. “여성, 간과된 변수: 투표율에서의 성차(Gender Gap) 분석.” 『의정연구』 27(1), 5-40.

권수현, 황아란. 2017. “여성의 당선경쟁력과 정당공천: 제20대 총선 지역구 선거결과 분석.” 『한국정치학회보』 51(2), 69-92.

김민정. 2014. “한국 여성의 정치적 대표성 확대를 위한 여성할당제의 효과.” 『페미니즘연구』 14(2), 203-241.

_____. 2012. “상향식 공천제와 여성의 대표성.” 『아시아여성연구』 51(1), 37-70.

_____. 2009. “18대 총선에 나타난 여성정치인의 충원.” 『사회과학연구』 17(1), 50-83.

김영일, 이정진, 조주은. 2014. 『여성의 정치적 대표성 제고를 위한 과제』. 국회입법조사처.

김원홍, 이수연, 김민정, 전선영. 2013. “19대 총선 지역구 공천과정 분석과 여성의 정치적 대표성 확대 방안 모색: 새누리당과 민주통합당을 중심으로.” 『현대정치연구』 6(1), 31-52.

_____, 김혜영. 2012. 『19대 총선을 통한 여성의 정치참여 평가와 향후과제』. 한국여성정책연구원.

김정숙, 김민정. 2016. “여성 후보의 당선에 영향을 미치는 요인: 20대 총선을 중심으로.” 『OUGHTOPIA』 31(2), 197-222.

박경미. 2012. “여성할당제의 적용 요인 연구: 제19대 총선의 여성 지역구 후보의 정당 공천.” 『의정연구』 18(3), 73-103.

서현진. 2004. “17대 총선 여성 후보자의 개인적 배경과 주요정당 공천.” 『국제정치논총』 44(4), 263-289.

양민식. 2015. “여성의 지방의회 정치참여 영향요인 분석.” 『Social Science Research Review』 31(3), 203-231.

오미연, 김기정, 김민정. 2005. “한국정당의 여성국회의원 후보자 공천과 한국의 여성정치: 제15·16·17대 국회에 대한 비교분석.” 『한국정치학회보』 40(3), 369-397.

유성진. 2012. “19대 총선과 여성 대표성: 후보공천방식과 여성대표성 증진.” 『동서연구』 24(3), 207-229.

윤이화. 2011. “한국여성의 대표성 확대의 딜레마, 차이와 다양성의 정치: 제16대 국회에서 제18대 국회를 중심으로.” 『대한정치학회보』 19(1), 153-186.

이재희, 김도경. 2012. “비례대표 여성의원과 대표성: 19대 총선을 중심으로.” 『여성학연구』 22(3), 7-41.

전진영. 2009. “여성의원은 양성평등법안을 더 지지하는가?” 『의정연구』 15(2), 187-217.

정미애, 문경희. 2010. “여성정치할당제의 대안과 전망: 스웨덴의 페미니스트 정당과 일본의 지역정당을 중심으로.” 『동향과 전망』 79, 183-216.

조현옥, 김은희. 2010. “한국 여성정치할당제 제도화과정 10년의 역사적 고찰.” 『동향과 전망』 79, 110-135.

황아란. 2002. “국회의원후보의 당선경쟁력에 대한 성차(性差) 연구.” 『한국정치학회보』 36(1), 203-222.

영문 자료

Carey, John M., Richard G. Niemi and Lynda W. Powell. 1998. “Are Women State Legislators Different?” in *Women and Elective Office: Past, Present, & Future,* edited by Sue Thomas and Clyde Wilcox. New York: Oxford University Press.

Crespin, Michael H. and Janna L. Dietz. 2010. “If You Can’t Jon’Em, Beat’Em: The Gender Gap in Individual Donations to Congressional Candidates.” *Political Research Quarterly* 63(3), 581-593.

Dolan, Kathleen. 1998. “Voting for Women in the ‘Year of the Woman’.” *American Journal of Political Science* 42(1), 272-293.

Karpowitz, Christopher F., J Quin Monson and Jessica Robinson Preece. 2017. “How to Elect More Women: Gender and Candidate Success in a Field Experiment.” *American Journal of Political Science* 61(4), 927-943.

Kitchens, Karin E. and Michele L. Swers. 2016. “Why Aren’t There More Republican Women in Congress? Gender, Partisanship, and Fundraising Support in the 2010 and 2012 Elections.” *Politics & Gender* 12, 648-676.

Lawless, Jennifer L. and Kathryn Pearson. 2008. "The Primary Reason for Women's Underrepresentation? Reevaluating the Conventional Wisdom." *Journal of Politics* 70(1), 67-82.

Plutzer, Eric and John F. Zipp. 1996. "Gender Identity and Voting for Women Candidates." *Public Opinion Quarterly* 60(1), 30-57.

Sanbonmatsu, Kira. 2002. "Political Parties and the Recruitment of Women to State Legislatures." *Journal of Politics* 64(3), 791-809.

Schlesinger, Joseph A. 1985. "The New American Political Party." *American Political Science Review* 79(4), 1152-1169.

Smith, Eric R.A.N and Richard L. Fox. 2001. "The Electoral Fortunes of Women Candidates for Congress." *Political Research Quarterly* 54(1), 205-221.

Thomsen, Danielle M. 2015. "Why so Few(Republican) Women? Explaining of Women in the U.S. Congress." *Legislative Studies Quarterly* 40(2), 295-323.

Abstract

Electoral Competitiveness of Women Candidates in the 21st General Election

Minkyu Park ▌ Dankook University
Sangjoon Ka ▌ Dankook University

The purpose of this study is to find out factors that had an effect on the electoral competitiveness of women candidates in the 21st General Election. There were the largest number of women candidates in history, but many of them were candidates from the minor Party with little chance of winning. Therefore, another analysis was attempted, limited to the Democratic Party and the United Future Party(current People Power Party). Statistical results showed that the variables of incumbent candidate, the Democratic Party, and the candidates of the United Future Party in Yeongnam region had a significant effect on the electoral results of female candidates. On the other hand, as factors affecting the vote share of women candidates, the study found that incumbent effect, the Democratic Party, the United Future Party, the United Future Party candidates in the Yeongnam region, and campaign spending were found to be important. When focused on the Democratic Party, the incumbent effect was prominent in a landslide victory, but most of the losers were in weak areas such as the Yeongnam region. In the case of the United Future Party, no incumbent effect could be found, but challengers from advantageous constituencies such as Yeongnam region and Gangnam performed well. On the other hand, it appears that the candidate's personal factors such as age, wealth, campaign spending, and career had no effect on the electoral results. These results indicate that the party effect is the most important factor having an influence on competitiveness of women candidates in the 21st General Election. This implies that strong actions such as

strengthening the women's quota system in constituencies and expanding the scope of application to local elections are necessary to improve the representation of women in the National Assembly.

Key Words: women candidates, electoral competitiveness, 21st General Election, incumbent effect, party effect

❑ 논문접수일: 2021년 9월 30일, 심사완료일: 2021년 11월 15일, 게재확정일: 2021년 11월 23일

『東西硏究』 제 33 권 4호 (2021) pp. 33-63
http://dx.doi.org/10.29274/ews.2021.33.4.33

An Empirical Study on the Determinants of Ownership of Korean SMES' FDI in China
- Focusing on Manufacturing Firms

Byung Hee Lee ▌ Hanyang University*
Mi Yeon Nam ▌ Hanyang University**
Yu Jin Chang ▌ Hanyang University***

〈Abstract〉

The purpose of this study is to provide an empirical analysis of factors influencing the determinants of the choice of entry mode for the Korean SMEs' FDI in China on the basis of Dunning's eclectic paradigm(OLI Paradigm) and the transaction cost theory. In this study these factors can be classified into three categories. That is, firm, internalization and local environmental factors. Firm factors consist of 'Differential products ability', 'Entrepreneurship' and 'Network'. Internalization factors consist of 'Transaction of tangible & intangible assets'. And local environmental factors consist of 'Legal constraints', 'Industrial competitive intensity' and 'Condition of labor market'. The empirical results from analysis show that only 'Transaction of tangible assets' of the Internalization factors and 'Industrial competitive intensity' of the local environmental factors negatively affect the choice of entry mode in Korean SMEs' FDI in China. In other words, it can be seen that the lower the utilization of corporate tangible assets and the lower the degree of

* First author. Professor. School of Business, Hanyang University
(E-mail: blee@hanyang.ac.kr)
** Co-author. Master. School of Business, Hanyang University
(E-mail: bestglocal@gmail.com)
*** Corresponding Author. Ph. D. School of Business, Hanyang University
(E-mail: choachoa2@hanmail.net)

competition in the same industry within the investment area, the more preferred the sole investment over the joint venture. We hope that this study will provide many implications for the decision of the investment type of Korean SMEs that want to invest directly in China.

*Keywords: FDI, OLI, Transaction Cost, Determinants of Ownership

Ⅰ. Introduction

As the trend towards economic globalization increases, the global economy is accelerating a global competitive system without barriers. Globalization of the economy means the adjustment of the world's industrial structure. Meanwhile, Korea is constantly facing new environmental changes both internally and externally. Structural problems such as deepening industrial and income polarization, declining employment rates, weakening industrial relations, and lowering growth potential are being expressed. Employment release by the major business, employment absorption by the SMEs, and contribution to creation, which are clearly visible after the Asian financial crisis, show that the growth of the SME sector is necessary for shared growth. In addition, in order to resolve the industrial polarization problem, it is necessary to improve productivity and income in the SME sector, which shows relatively low productivity, and this will contribute to a certain part of solving the problem of income polarization and social integration. In this economic environment, SMEs whose strength are innovation, creativity, dynamism, flexibility, and professionalism as their strengths are to overcome competitiveness resulting from the difference in corporate size, and to apply and grow in this environment, Korean SMEs pay attention to overseas investment. It started to turn around, and foreign direct investment began actively in China, which has low wages and a wide market.

Korea's investment in China began in earnest in 1993, coupled with China's external opening and diplomatic relations between Korea and China accelerated in 1992. From 1994, China has emerged as the largest host of foreign direct investment by Korean companies along with the United States. As of December 2019, Korea's trade balance with China had a surplus of about $25.4 billion, a decline from $47.77 billion in the same period of 2018, but exports to China in 2019 showed an increase from the previous year(China Industry and Economy Brief 2021).

The proportion of investment in China by company size continues to be led by large companies, while SMEs are gradually decreasing. Over the past five years, large and small companies accounted for 81.0% and 17.2% of investment in China, respectively. While large companies seem to be expanding investment in China, SMEs and private companies are cautious about investing in China due to the worsening investment environment. In addition, the withdrawal rate of Korean companies that have invested in China, especially Korean SMEs, accounted for more than 90% of the total withdrawal of Korea, which is as high as the increase in investment in China. This high withdrawal rate can be attributed to the lack of information and understanding of the Chinese market. Also, the problem of business cyclical problems such as shortage of funds and sluggish sales of SMEs is also due to structural problems such as poor competitiveness of SMEs, industrial structure, and transaction structure(Institute for Foreign Economic Policy 2020).

Investment status by Korean and Chinese in manufacturing industries increased to $5.4 billion as of 2019, accounting for 93% of the total investment. Among the manufacturing industries, technology and capital-intensive sectors such as electronic parts and automobiles continue to maintain the top ranks, but the share of investment in the textile and apparel sector, which is a labor-intensive sector, has gradually decreased due to the surge in labor costs in China in recent years. In the case of investment in the non-manufacturing industry, the proportion of investment in the financial

insurance industry and wholesale and retail sectors in addition to the manufacturing industry is gradually increasing due to the recent expansion of the Chinese government's opening of foreign direct investment to the service industry and the improvement of Chinese income and consumption patterns.

Korea's FDI is still in its infancy in terms of size and relative comparison with foreign countries, especially in the case of SMEs. However, due to the recent changes in the international trade environment, protectionism and import regulations in advanced countries have been strengthened, so the need for SMEs' FDI continues to increase, given that SMEs exports can be subject to less import regulations rather than large-scale exports centered on large companies. In addition, the purchasing tendency of foreign buyers is shifting to small and multi-product systems, so SMEs can respond more flexibly than large companies.

This study aims to provide implications for establishing effective investment strategies in China by collecting data from Korean SMEs in China and analyzing the impact of each factor on their FDI strategies.

Ⅱ. Literature Review

1. Theory on the Determinants of Ownership Structure of Foreign Direct Investment

After a company decides to enter the overseas market through FDI, it faces the problem of the ownership structure of its overseas subsidiaries. An important alternative is a solo investment or a joint venture with one or several partners. Several scholars have tried to identify the factors that determine the type of foreign direct investment. In general, the transaction cost theory, which is the basis of the internalization theory and the eclectic theory, among the FDI theories, provides an answer to the type of ownership structure that an investment firm wants(Anand and Delios 2002). According

to the transaction cost theory, companies internalize transactions to reduce transaction costs caused by market imperfection, and as a result, global companies emerge. Transaction cost refers to the cost of negotiating a transaction between the parties to the transaction, monitoring and enforcing the contract arising from the transaction. The reason transaction costs occur is because of 'transaction difficulties'. Factors that make transactions difficult are divided into attributes possessed by humans and attributes possessed by transactions. The attributes possessed by humans are divided into bounded rationality and opportunism, and the attributes possessed by transactions are again divided into asset specificity, uncertainty, and frequency of use(Williamson 1975, 1989).

In the transaction cost theory, one of the most important determinants of market failure is the existence of specialized assets in the transaction(Williamson 1979, 1985). That is, if the parent company owns intangible or specialized assets such as management know-how, technology, and marketing capabilities, these assets internalize transactions in the market due to the difficulty of concluding contracts and the nature of public goods(Buckley and Casson 1976; Williamson 1989). For example, when a differentiated new product or accumulated technology or know-how is traded using normal market transactions, significant transaction costs are incurred and uncertainty increases at the same time. Therefore, a company that owns intangible or specialized assets finds other ways to fully compensate for the profits, and for this purpose, rather than selling or lending such assets, they internalize them to overseas subsidiaries(Buckley and Casson 1976). Therefore, factors that increase or decrease transaction costs become the determining factors for ownership of overseas subsidiaries, and companies usually have a tendency to choose ownership interests that minimize transaction costs.

2. Prior research

According to a study by Lecrew(1984), technical leadership, advertising

intensity, assets of subsidiaries, assets of parent companies, and export costs showed a 'positive' relationship with the ratio of ownership interests. The degree of connection between the parent company and its subsidiaries, the attractiveness of the local country, and the number of potential competitors and the 'negative' was confirmed.

Park and Kim(1998) investigated the determinants of FDI ownership of Korean companies based on the transaction cost theory. As a result of the survey, it was found that the higher the reputation of a company, the more likely it is to own a majority stake. They judged that the more Korean companies that have accumulated more reputation, the more likely they would prefer a majority stake to maintain their reputation. Chen and Hu(2002) conducted an analysis on the determinants of the entry method for foreign companies invested in China from 1979 to 1992 based on transaction costs. The analytic results show that the company's unique advantages in marketing technology, brand recognition, differentiated products, etc., local market potential, industrial potential, cultural distance, capital-intensive projects, and continuous investment significantly influence the entry method of foreign direct investment.

Brouthers(2002) used Dunning's eclectic theory to study SMEs in Greece entering Eastern Europe. In this study, it was found that the explanatory power of the eclectic theory for the selection of the entry method of Greek SMEs entering Eastern Europe is very high. However, he argued that not all factors of the eclectic theory influence the choice of entry method.

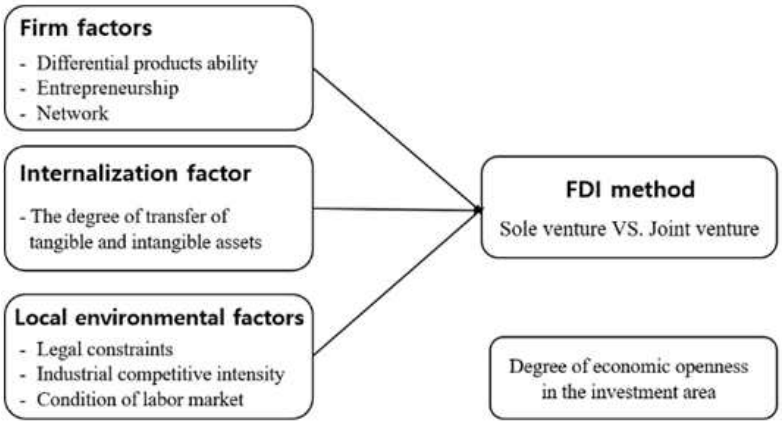
Ⅲ. Research model and hypothesis setting

The purpose of this study is to examine factors for selecting the form of FDI. Using Dunning's eclectic theory and transaction cost theory, a theoretical model was constructed by dividing the independent variables that affect the choice of sole venture and joint venture by Korean SMEs into firm factors,

internalization factors and Chinese investment environment factors in the FDI method.

Three variables were specified as the firm factors: Differentiated products ability, network resources, and entrepreneurship; The second factor, the detailed variable of the internalization factor, is the degree of transfer of tangible and intangible assets; and the third factor, the Chinese investment environment, was divided into three variables: labor market conditions, institutional environment and competition.

Figure 1. Research Model



The most important thing for company to expand overseas to generate revenue and achieve long-term results depends on its ability to manufacture superior products that can work in the global market. Differentiated products ability is one of the most important factors among the company's unique superiority factors, and it has secured international competitiveness that competitors cannot easily access, as well as creating new demand and expanding the market in the fierce competitive environment of overseas markets. The most promising way for Korean SMEs to gain competitiveness

between developing countries such as China and advanced countries such as the US and Japan is to differentiate their products through R&D. Agarwal and Ramaswami(1992) argue that if companies have the ability to differentiate their products, they have the risk of alliances, such as illegal leakage of related technologies, so they conduct FDI in the sole investment. In addition, companies with more specialized technologies associated with the product will have a higher percentage of ownership(Lecrew 1984), and be more free to determine the entry strategy. Hypothesis 1 was established accordingly.

Hypothesis 1: The greater the level of differentiated products ability, the more likely the company would prefer a sole investment to a joint venture.

Companies can reduce risk through network activities(Macmillan 1983), obtain necessary resources at a lower cost than market transaction costs through social relations(Starr and Macmillan, 1990), or obtain help and financial resources from local communities(Birley 1985), access to distribution channels, information acquisition, and innovation(Larson 1991). The main motivation for a company's strategic alliance is to efficiently utilize its own competitive advantage in an expanded market or to utilize the competitive advantage of other companies. In addition, companies are constantly pursuing development and innovation in order to secure their own competitive advantage, which takes enormous costs and inevitably has investment risks. Companies are trying to secure or maintain their competitive advantage by sharing these investment risks and management assets among partners. In particular, SMEs have inferior in information collection and marketing skills compared to large companies, and as a means to overcome these unfavorable conditions, SMEs can use external resources to build cooperative networks with large companies, and universities. Therefore, companies with more network resources are more likely to invest in high control. Therefore, hypothesis 2 was derived.

Hypothesis 2: The more network resources a company owns, the more likely the company would prefer a sole investment to a joint venture.

Entrepreneurship is the act of creating a creative economic organization or network for the purpose of pursuing profits and growth under risk and uncertainty. It refers to a activity that is the summation of the entrepreneur's thinking, beliefs, capacities, and behavioral patterns and that creates new economic value for a new or existing organization(Romme et al. 2018).

In general, SMEs are small in size and depend more on human resources, especially the capabilities of the CEO, than large companies. Therefore, the CEO's entrepreneurship of a SMEs has a great influence on the company's entry into overseas markets. Knight(2001) studied how entrepreneurship and marketing strategy affect the overseas expansion of SMEs. As a result of research, entrepreneurship and marketing strategy enable companies to acquire technology and prepare for internationalization. MacDougall and Oviatt(2003) measured the characteristics of a high-entrepreneurship team unit under the assumption that there is a team of high-entrepreneurship members in companies with high entrepreneurship. They argued that their knowledge and competitiveness in the international experience were high. Companies with such rich expertise and high competitiveness are more likely to enter overseas in a higher mode of control. Therefore, the hypothesis about entrepreneurship and FDI is set as follows.

Hypothesis 3: The greater the entrepreneurship of the CEO, the more likely the company would prefer a sole investment to a joint venture.

Tangible assets include production facilities, R&D, sales and marketing organizations, warehouses and distribution facilities, and intangible assets include superior production technology, patent rights, marketing capabilities, management techniques and trademarks owned by a company. Madhok(1997) described tangible assets as an company's resources and intangible assets as

the company's capabilities, including the financial and management resources, the technical depth and multinational experience. An important reason why companies invest more resources directly into overseas is that it is more efficient to make direct investments in carrying out transactions of intangible assets such as intellectual assets than to use the market. In addition, Kim and Hwang(1992) argued that the more difficult it is to transfer the technology, facilities, and management know-how owned by a company to other foreign companies, the more they reduce transaction costs and prefer joint venture with overseas subsidiaries. In this way, companies internalize their management resources through internal transactions so that they can easily use management resources between countries, thereby reducing transaction costs and increasing efficiency. If the transfer of resources between the parent company and the subsidiary is difficult when a company executes FDI, the transaction cost increases, and the company takes a higher control mode, that is, an investment form through sole investment. Therefore, a hypothesis was established according to the degree of transfer of tangible and intangible resources of company which is a factor of internalization.

Hypothesis 4-1: The lower the degree of transfer of tangible assets, the more likely the company would prefer a sole investment to a joint venture.

Hypothesis 4-2: The lower the degree of transfer of intangible assets, the more likely the company would prefer a sole investment to a joint venture.

In the transactional cost approach, since the uncertainty or opportunistic nature of market transactions entails a large amount of cost and risk, a company chooses ownership with a high level of control in order to use its monopoly advantage to the maximum profit while avoiding the cost and risk. Birley(1985) argued that for minimizing risk, multinational corporations would reduce their ownership shares, and joint ventures are less risky than sole ventures. According to a study on FDI in China, Korean companies often

invest in order to utilize cheap resources for their businesses(Park 2021). While cheap labor and low wages in developing and underdeveloped countries are always considered factors of comparative advantage in the international trade of certain goods, the level of investment and operation risk can be increased due to unsystematic and irrational labor market conditions. Therefore, since SMEs located in China would prefer joint ventures over sole ventures, the hypothesis was developed as follows.

Hypothesis 5: The better the condition of the labor market within the investing area, the more likely a company would prefer a sole venture to a joint venture.

Corporate environmental factors such as politics, economy, society, culture, etc. of the investment area have an important influence on the choice of a company's entry method, and one of the most influential factors is the policy of the local government on foreign-invested companies. In other words, the company's selection of FDI types is affected by involuntary factors(Kwon and Ryans 1987). A typical involuntary factor is the local government's regulation of ownership of foreign investment. This institutional environment can have a potential influence on the choice of entry method(Anderson and Gatignon 1986). Strong regulatory policies for foreign-invested companies diminish the willingness of local direct investment, thus making investment companies prefer joint ventures over sole ventures. Therefore, the hypothesis was established as follows.

Hypothesis 6: The better the institutional environment of the investment area, the more likely a company would prefer a sole venture to a joint venture.

The fierce competition in the local market makes multinational corporations inhibit entry into foreign markets through direct investment and favor entry methods that involve low resources. If the industry is highly competitive in

China, In particular, SMEs are resisted by existing companies that are already in an advantageous position in terms of market share, distribution network control, economies of scale, and brand awareness, so the possibility of success by entering the local market is low and the possibility of withdrawal due to failure increases. The barriers to entry by these competitors have a negative impact on companies seeking to enter foreign markets(Luo 2001). This means that the higher the intensity of competition in the relevant industry, the more newly entrants avoid the form of investment such as sole ventures due to the possibility of losing competitive advantage and market control(Harrigan 1985). Therefore, the more competitive the same industry in the investment area is, the more the joint venture will be chosen. Conversely, the lower the competition, the more the sole ventures will be chosen. Therefore, the following hypothesis was derived.

Hypothesis 7: The lower the level of competition in the same industry in the investment area, the more likely a company would prefer a sole venture to a joint venture.

Ⅳ. Methods

1. Sample and Data Collection

This study was aimed at Korean small and medium-sized manufacturing companies that have established and operated subsidiaries in China in order to understand the factors influencing the decision of Korean small and medium-sized manufacturing companies to determine the form of direct investment in China. The reason why sample companies of SMEs with FDI are limited to manufacturing is that the number of investments and the amount of investment by manufacturing companies account for a significant portion of the total number of investments and investment amount.

The survey was conducted on 320 Korean small and medium-sized

manufacturing companies currently operating subsidiaries in China using the <Directory of Korean Overseas Enterprises> issued by the Korea Trade-Investment Promotion Agency and the China Enterprise Information Service issued by Kocham Biz. The subjects of the survey were the CEOs of parent companies and subsidiaries, heads of overseas business divisions of parent companies, and people in charge. As a result of the questionnaire, a total of 83 questionnaires were collected, and a total of 71 questionnaires available as samples were used for the empirical study, excluding some questionnaires that were inappropriate. The types of investments of the companies for the analysis were 57 sole ventures(80.3%) and 14 joint ventures(19.7%).

2. Descriptive Statistics

The characteristics of the sample to be used in this study are as follows: by entry type, by industry, by capital, by number of employees, by company age, by years of overseas expansion, and by investment region in China.

Table 1-1. Investment type

	Frequency	Percent (%)
Sole investment	57	80.3
Joint investment	14	19.7
Total	71	100.0

Table 1-2. Number of employees

	Frequency	Percent (%)
50 people and less than 50 people	37	52.1
51-100 people	14	19.7
101-150 people	6	8.5
151-200 people	4	5.6
201-300 people	10	14.1
Total	71	100.0

Table 1-3. Capital

	Frequency	Percent (%)
$500,000 and less than $500,000	22	31.0
$51-100 million	21	29.6
$101-200 million	17	23.9
$201-300 million	5	7.0
$301-400 million	3	4.2
$401-600 million	3	4.2
Total	71	100.0

Table 1-4. Investment training

	Frequency	Percent (%)
5 years and under 5 years	45	63.4
6-10 years	21	29.6
11-15 years	4	5.6
more than 16 years	1	1.4
Total	71	100.0

Table 1-5. Type of Business

	Frequency	Percent (%)
Textiles	11	15.5
F&B	11	15.5
Chemical Engineering	3	4.2
Machine Metal	1	1.4
Non-ferrous metal materials	2	2.8
Auto parts	16	22.5
Precision Machinery	1	1.4
Medical equipment	1	1.4
Semiconductor	1	1.4
Electronic Components	4	5.6
IT equipment	1	1.4
Game console	1	1.4
Others	18	25.4
Total	71	100.0

Table 1-6. Subsidiary location

	Frequency	Percent (%)
Eastern coast, central inland, western inland	31	43.7
Bohai Bay, Yangtze River, Pearl River Delta	21	29.6
Northeast 3 Islands	19	26.8
Total	71	100.0

3. Dependent variable

In the studies of many researchers such as Stopford and Wells(1972) and Hennart(2005), define more than 95% of ownership share of foreign subsidiaries as sole ventures. A joint venture is defined as a case in which more than 5% and less than 95% of the shares are owned. In this study, a value of 1 for a sole venture with a 95% or more ownership shares in accordance with this classification criterion and, if not, 0 for a joint investment, and divided into two groups to make a dummy variable(Stopford and Wells, 1972).

4. Independent variables

1) Differential products ability

The 5-point Likert scale is used as detailed variables for the development of new products prior to other companies, introduction of foreign technologies and strengthening alliances, diversification of production items, securing professional research manpower, and investment in R&D(Dess and Devis 1994; Miller 1998).

2) Network resources

Network resources were measured as the number of cooperative organizations a company has with external institutions and the utilization of

the network. The number of networks is the sum of the number of networks with large companies, foreign companies, various financial institutions, universities and research institutes, and government institutions, and network utilization was measured by the annual average frequency of external help over the past three years.

3) Entrepreneurship

To measure entrepreneurship, Macdougall's(1994) study were used. Accordingly, entrepreneurship was categorized into initiative, risk-taking, and innovation, and each was measured with 3 measures, and a total of 9 measures were measured on a Likert 7-point scale.

4) The degree of transfer of tangible & intangible assets

By manipulating the variable with the internalization superiority into the degree of transfer of tangible and intangible assets, which are company management resources. This variable was composed of measurement items such as utilization of company-specific technology and know-how, utilization of production, management, marketing, and R&D manpower, utilization of transportation and storage facilities, and joint development and utilization of raw materials(Kim and Hwang 1992). Each was measured on a Likert 5-point scale.

5) Labor market conditions

The labor market environment such as the employee turnover rate was measured using the Likert 5-point scale

6) Institutional environment

The Likert 5-point scale was used as a measuring variable for the level of legal restrictions in the investment area in China and the degree of

satisfaction with the incentive policy of the investment area.

7) Degree of competition in the same industry within the investment area

The number of current and potential competitors in the investment area market, the degree of instability in the market share of the investment area, the burden of local companies' competitive advantage, and the degree of interest in the investment area market of third country companies were measured on a five-point scale.

5. Control variables

One of the biggest concerns in China's business is the selection of investment areas. In China, each regional economic zone is divided into tangible and intangible barriers, so the preferential benefits for investment companies are different for each region, and the investment environment and the degree of openness of the regional economy are different. So, regions are selected by evaluating intangible resources. For this reason, in this study, the degree of economic opening of the investment area was set as a control variable(Kang and Lee 2007).

6. Validity and reliability analysis

In order to verify the validity of the independent variables, an exploratory factor analysis was conducted, and the eigenvalue criterion was designated as 1. Commonality represents the ratio explained by the extracted factors, and variables with low commonality are removed from factor analysis. In general, if the commonality is 0.4 or less, it is determined that the commonality is low and can be removed. Reliability was confirmed by calculating the inter-item reliability, and if this coefficient was .6 or higher, it was judged as good reliability.

7. Validity of firm factors

The results of the exploratory factor analysis of the firm factors are shown in Table 2. The eigenvalues for factor 1 were 3.633, eigenvalues for factor 2 were 2.768 and eigenvalues for factor 3, 2.190, with variance rates for factor 1 being 25.953%, factor 2 being 45.723%, and factor 3 being 61.366%. Among the variables, factor 1 and factor 3 were extracted as two factors as entrepreneurship, and factor 1 with a higher eigenvalue, was used for analysis. In this factor analysis, the commonality of the product diversification variable was 0.336, which was removed from the factor analysis. Item internal consistency was found to be 0.766 for product differentiation ability, 0.675 for network resources, and 0.854 for entrepreneurship.

Table 2. Exploratory factor analysis of firm factors

Division	Factor1	Factor2	Factor3	Commonality
Risk-taking entrepreneurship8	0.841	0.052	0.077	0.716
Initiative entrepreneurship6	0.824	-0.043	0.001	0.681
Risk-taking entrepreneurship9	0.780	-0.193	-0.195	0.684
Initiative entrepreneurship4	0.734	0.131	0.325	0.662
Initiative entrepreneurship5	0.702	0.348	0.273	0.689
Risk-taking entrepreneurship7	0.668	0.100	-0.191	0.493
Securing technical manpower	0.173	0.780	0.044	0.640
R&D investment	0.241	0.745	0.009	0.613
Priority development of new products	-0.098	0.736	0.081	0.557
Introduction of foreign technology and strengthening of partnership	-0.191	0.735	-0.214	0.622
Diversification of production items	0.064	0.563	-0.123	0.336
Innovation entrepreneurship1	-0.111	0.018	0.851	0.737
Innovation entrepreneurship3	0.045	-0.107	0.774	0.613
Innovation entrepreneurship2	0.087	-0.064	0.733	0.548
Eigenvalue	3.633	2.768	2.19	
Variance(%)	25.953	45.723	61.366	

8. The validity of the internalization factor

The results of the exploratory factor analysis of internalization factors are shown in Table 3. The eigenvalue for factor 1 was 1.650 and the eigenvalue for factor 2 was 1.531, and the total variance for factor was 79.519%. Factor 1 and Factor 2 were extracted from the utilization of the company's tangible and intangible resources, which are two factors: the utilization of the company's tangible assets and the utilization of the company's intangible assets. The inter-item reliability coefficient was 0.789 for tangible assets and 0.674 for intangible assets.

Table 3. Exploratory factor analysis of internalization factors

Division	Factor1	Factor2	Commonality
Utilization of joint development of raw materials	0.921	0.002	0.848
Utilization of production and transportation storage facilities	0.886	0.207	0.827
Utilization of technical know-how	0.077	0.864	0.753
Utilization of technical manpower	0.109	0.861	0.753
Eigenvalue	1.65	1.531	
Variance(%)	41.243	79.519	

9. Validity of Chinese investment environmental factors

Table 4 shows the results of the factor analysis on the Chinese investment environment factors. The eigenvalue for factor 1 was 1.764, the eigenvalue for factor 2 was 1.402, and the eigenvalue for factor 3 was 1.191, and the total variance for factor was 62.237%. In factor 2, the employee turnover rate with the highest loading amount was extracted, and in factor 3, system satisfaction with the highest loading amount was extracted. The inter-item reliability coefficient was found to be 0.562, the degree of competition in the same industry within the investment area.

Table 4. Exploratory factor analysis of Chinese investment environment factors

Division	Factor1	Factor2	Factor3	Commonality
Burden of competitive advantage	0.779	-0.005	-0.222	0.656
Market share instability	0.723	0.205	-0.02	0.566
Number of competitors	0.638	0.086	0.383	0.561
Worker turnover rate	-0.057	0.893	-0.046	0.803
Degree of legal regulation	-0.305	-0.669	-0.042	0.543
System satisfaction	0.071	0.083	0.856	0.744
Worker requirements	0.355	0.317	-0.509	0.485
Eigenvalue	1.764	1.402	1.191	
Variance(%)	25.198	45.226	62.237	

Ⅴ. Results and Discussion

Logistic regression analysis was performed to verify the hypothesis of this study model. Factors influencing the decision of each investment type were analyzed with the dependent variable investment type as sole venture (1) and joint venture (0). When the regression coefficient is positive, the independent variable increases the probability of choosing a sole venture, and when it is negative, it can be interpreted as increasing the probability of choosing a joint venture. In this study, firm factors; product differentiation ability, network resource utilization, and entrepreneurship, internalization factors; The degree of transfer of corporate tangible and intangible assets, Chinese investment environmental factors; labor market conditions, institutional environment and competition in investment areas were set as independent variables. In addition, the degree of economic opening of the investment area was set as a control variable. The analysis results are as shown in Table 5. Among the variables that represent the firm factors that determine the type of direct

investment in China for Korean SMEs, differential products ability, degree of transfer of tangible assets, and competition in the same industry, which are factors in China's investment environment, are all were found to have a negative effect. That is, as the degree of transfer of tangible assets of a company is lower, companies tend to prefer sole venture, and when the level of competition among the same industry in the investment area is lower, companies tend to choose sole venture. Therefore, hypothesis 4-1, 4-2 and hypothesis 7 are supported. The firm factor, differential products ability, was also found to have a statistically negative effect, but it was different from the predicted sign, which did not support hypothesis 1.

Table 5. Results of logistic regression analysis on factors that determine investment types

Variable		B	S.E.	p	Exp(B)
Control variable	Investment amount	0.064	0.629	0.919*	1.066
Independent variables	Differential products ability	-0.994	0.426	0.020**	0.37
	Entrepreneurship	-0.094	0.392	0.810	0.91
	Network resources	0.045	0.057	0.427	1.046
	Degree of transfer of tangible assets	-0.806	0.437	0.065*	0.447
	Degree of transfer of intangible assets	-0.435	0.417	0.296	0.647
	Competitiveness in the same industry	-0.894	0.405	0.027**	0.409
	Labor market conditions	0.13	0.396	0.743	1.139
	Institutional environment	0.188	0.395	0.634	1.207
-2 Log likelihood		50.558			
Chi-square		11.132			
Sig.		0.194			

*p<.10, **p<.05

1. Firm factors

As a result of the analysis, among all the variables consisting of the firm factors, network resources had a positive effect, but did not appear to be statistically significant, and thus did not affect the decision of investment type. Hence, the hypothesis 2 that the more network resources there are, the more companies will prefer sole investment to joint ventures, failed to support the hypothesis 2. Network resources can have an impact on SMEs in Korea to make direct investments in China, but they do not have a direct impact on the decision of direct investment type. According to the survey results of this study, although the level of cooperation between industry-academia in the network of companies conducting sole venture is high, the level of cooperation between companies and international cooperation is very low. On the other hand, companies that conduct joint ventures have a balance between international cooperation, cooperation between companies, and industry-academia cooperation, and not only joint ventures, but also other forms of investment. Therefore, excellent network resources do not necessarily take the form of sole venture, which is a highly controlled mode when establishing a direct investment strategy in China. Rather, SMEs that make good use of their networks go abroad by exporting and licensing rather than direct investment.

The results of the analysis of the effect of entrepreneurship on the decision of the investment type show that entrepreneurship has a negative effect on the decision of the direct investment type of SMEs and is not statistically significant. They failed to support hypothesis 3 that they would prefer to sole venture. Although entrepreneurship is an alternative as a new growth engine for a company, it must consider the conditions under which entrepreneurship can be exercised. The conditions will include a wide variety of factors that can influence a company's decisions. In other words, it interacts with the uncertainty, hostility, diversity of the external environment, and the age, structure, and size of the company, which is the internal environment, to

influence the decision of a company's investment strategy. In addition, according to the survey results of this study, most of the companies in the survey were small in size, low in business years, and mainly concentrated in labor-intensive manufacturing industries such as textiles, clothing and food and beverages, and small investments were the mainstream. It can be seen that the preference for sole venture was not determined by the effective entrepreneurship of the top management, but that there were other distinct monopoly advantages that could reduce foreign costs. For these reasons, the hypothesis that the higher the entrepreneurship is, the more companies prefer to sole venture was not supported.

It was found that the differentiated products ability, which is a firm factor, had a statistically negative effect, but it was different from the predicted positive sign, which did not support the hypothesis that the greater the differential products ability, the more the company prefers sole venture. As found in previous studies, the ability to differentiate products is one of the most important factors among the advantages of a company. Due to the inherent weaknesses of SMEs, though SMEs have quality and technology, they are vulnerable in brand development and overseas marketing, such as building customer awareness in the local market and increasing product value compared to Chinese products, and local protection of the developed products is weak. Therefore, it can be proposed that joint ventures are preferred over sole ventures.

2. Internalization factor

The analysis results show that the degree of transfer of corporate intangible assets has a negative impact on the decision of direct investment form in China. The transfer of knowledge, which is an intangible asset of a company, plays an important role in reinforcing technology-based capabilities and facilitating the process of R&D, producing, and selling products using new

technologies, thereby deriving inputs into specific performance. Under the knowledge-driven economy, the source of corporate competitiveness is the technological competence of a company, the source of corporate competitiveness is the technological competence of a company. However, although Korean SMEs possess certain technological capabilities, the level of R&D investment and activation of research activities and the level of utilizing the created knowledge is relatively lower than that of large companies. The export growth rate of Korean SMEs is lower than that of large companies, and the proportion of SMEs among all Korean exports is on a continuous decline. It can be assumed that one of the reasons is the low degree of transfer of intangible assets of SMEs, and it can negatively affect the decision of SMEs' FDI. In addition, as a result of the study, the lower the degree of transfer of tangible assets, the higher the tendency for SMEs to prefer sole venture in direct investment in China. The reason why a company invests more resources directly abroad is that it is more efficient to conduct intra-company transactions rather than using the market to conduct transactions of tangible assets such as raw materials as well as intangible assets required for overseas management. As analyzed above, SMEs that participated in this survey had a high level of cooperation between industry-academia, but the level of cooperation between companies or international cooperation was still incomplete. SMEs that are difficult to expand their logistics network for pioneer the Chinese domestic market, such as installing logistics warehouses at major investment bases, will prefer sole venture to procure resources through internal transaction rather than trading resources in external markets when investing directly in China.

3. China's investment environment factor

It was found that only the degree of competition in the same industry had a statistically negative(-) effect. As Korean SMEs are relatively backward in

ecological conditions, making them vulnerable to their survival base. Large companies are fundamentally restricted from R&D and growth due to strict unit price and profit control, and as a result, SMEs are being turned away from excellent human resources, and as a result, SMEs are shrinking further. With China emerging as the base of the global manufacturing industry or IT industry, it is becoming more difficult for Korean SMEs with such vulnerabilities to maintain international competitiveness. Therefore, SMEs seem to be gaining competitiveness based on regions with low competition rather than regions with high competition in the industry.

On the other hand, it was found that the better the labor market conditions, the less SMEs prefer to sole venture when investing directly in China. Korean SMEs have rich experience in labor-intensive industries during the period of rapid economic growth. Therefore, it has a comparative advantage in the management of low-wage labor overseas such as China because of its excellent management ability in organization, production, and labor. It seems that even if labor market conditions deteriorate in the Chinese investment environment, SMEs can also enter into joint ventures with large companies, and that SMEs can make foreign direct investment through cooperation by industry type.

In addition, as a result of analyzing the influence of the institutional environment on the decision of the investment type, it was found that the institutional environment did not have a significant effect. When looking at the regulations for SMEs, there are many different types. Regulations on startups and business activities, wage changes, health and safety standards, and regulations on tax and foreign trade can be divided into three categories: economic regulation, social regulation and administrative regulation. Economic regulation is often used by governments to influence resource allocation, including restrictions on entry and exit from markets, regulation through fiscal and credit policies, and trade restrictions. Social regulation is used to control corporate behavior, mainly in the fields of health and safety, environment and labor, and administrative regulation is aimed at promoting

administrative efficiency in the public and private sectors. Looking at China's investment environment, China's regional economy is characterized by different levels of regulation for foreign companies in each investment area, as well as different levels of control over economic, social and administrative regulations. As the companies surveyed in this study are concentrated in the resource-seeking manufacturing sector, these companies are invested by the local government because the procurement cost burden due to the procurement of production facilities, distribution facilities and raw materials is higher than the compliance cost of the local government's regulations. Although there are many institutional benefits such as incentives and the institutional environment is relatively good, SMEs reduce transaction costs by conducting direct investment into China through joint venture rather than sole venture. In other words, institutional environmental level of the investment area may have an effect on the direct investment of Korean SMEs in China, but it does not have a direct effect on the decision of the direct investment type.

Ⅵ. Conclusion

This study empirically analyzed factors affecting the decision of Korean SMEs' direct investment in China based on Dunning's Eclectic theory and transaction cost theory. As a result of the empirical analysis, it can be seen that the lower the utilization of tangible resources of a company, the more the sole investment is preferred over the joint venture.

The main implications to be presented through this study are as follows.

First, according to the results of this study, most of the direct-invested companies preferred sole venture over joint venture. The fundamental reason can be interpreted as the pursuit of smooth management of tangible assets such as domestic production facilities and intangible assets such as accumulated experience and knowledge.

Second, the most important factor in the direct investment of Korean small and medium-sized manufacturing companies into China is the selection of a manufacturing location, which includes local procurement of labor and raw and subsidiary materials, and various legal regulations on foreign investment companies. As wages and land prices rise in China, the effect of reducing production costs is gradually disappearing, as well as changes in foreign investment policies such as the revision of the labor law for foreign investment companies, SMEs entering China must prepare appropriate countermeasures. Korean SMEs considering entry into China need to avoid investing only in reducing production costs and low wages.

The limitations of this study and future research directions are as follows.

First, it may be difficult to generalize the results of this study due to the small number of samples. In future research, it is absolutely necessary to carefully design data collection processes by which survey return rates are increased and more valid data are obtained. With higher sample sizes and much less sample biases, the generalizability of empirical results and the representability of samples can be further justifiable. Second, KOTRA's data used in this study is clustered by region, which is very vulnerable to investment incentives and follower effect dependent on the leading MNE's entry in that region. In future studies, these factors should be neutralized or moderators should be introduced as a new research model.

References

Agarwal, Sanjeev and Sridhar N. Ramaswami. 1992. "Choice of foreign market entry mode: Impact of ownership, location and internalization factors." *Journal of International Business Studies* 23(1), 1-27.

Anand, Jaideep and Andrew Delios. 2002. "Absolute and Relative Resources as Determinants of International Acquisitions." *Strategic Management Journal* 23(2), 119-134.

Anderson, Erin and Hubert Gatignon. 1986. "Modes of foreign entry: A transaction cost analysis and propositions." *Journal of International Business Studies* 17(3), 1-26.

Bello, Daniel C., Shirish P. Dant and Ritu Lohtia. 1997. "Hybrid governance: the role of transaction costs, production costs and strategic considerations." *Journal of Business & Industrial Marketing* 12(2), 118-133.

Birley, Sue. 1985. "The role of networks in the entrepreneurial process." *Journal of Business Venturing* 1(1), 107-117.

Buckley, Peter J. and Mark Casson. 1976. "A long-run theory of the multinational enterprise." in *the future of the multinational enterprise*, edited P. J Buckley and M. C. Casson, 32-65. London: Palgrave Macmillan.

Caves, Richard E. 1971. "International corporations: The industrial economics of foreign investment." *Economica* 38(149), 1-27.

Chen, Haiyang and Michael Y. Hu. 2002. "An analysis of determinants of entry mode and its impact on performance." *International Business Review* 11(2), 193-210.

Harrigan, Kathryn Rudie. 1985. *Strategies for joint ventures*. California: Free press.

Hennart, Jean-Francois. 1991. "The transaction cost theory of the multinational enterprise." in *the nature of the transnational firm*, edited C. Pitelis and R. Sugden, 79-126. London: Routledge.

Hymer, Stephen H. 1960. "The International Operations of Nation Firms: A Study of Foreign Direct Investment." Ph.D. Dissertation. Cambridge: MLT Press.

Kang, Sung Jin and Hong Shik Lee. 2007. "The Determinants of Choice of South Korean FDI in China." *Japan and the World Economy* 19(4), 441-460.

Kindleberger, Charles Poor. 1969. "American Business Abroad." *The International Executive* 11, 11-12.

Kim, W. Chan and Peter Hwang. 1992. "Global Strategy and Multinational's Entry Mode Choice." *Journal of International Business Studies* 23(1), 29-53.

Knight, Gary A. 2001. "Entrepreneurship and strategy in the international SME." *Journal of International Management* 7(3), 155-171.

Larson, Andrea. 1991. "Partner networks: Leveraging external ties to improve entrepreneurial performance." *Journal of Business Venturing* 6(3), 173-188.

Lecraw, Donald J. 1984. "Bargaining power, ownership, and profitability of transnational corporations in developing countries." *Journal of International Business Studies* 15(1), 27-43.

Lee, Jang Kyu. 2020. "Analysis of the strategies of major small and medium-sized enterprises in China." Institute for Foreign Economic Policy.

Luo, Yadong. 2001. "Determinants of Entry in an Emerging Economy: A Multilevel Approach." *Journal of Management Studies* 38(3), 443-472.

MacMillan, Ian C. 1983. "Preemptive strategies." *The Journal of Business Strategy* 4(2), 16-26.

Madhok, Anoop. 1997. "Cost, value and foreign market entry mode: The transaction and the firm." *Strategic Management Journal* 18(1), 39-61.

McDougall, Patricia P. and Benjamin M. Oviatt. 2003. "Some Fundamental Issues in International Entrepreneur-ship." *Entrepreneurship Theory & Practice* 18(27), 1-27.

Nakos, George, K. D. Brouthers and R. Moussetis. 2002. "Greek and Dutch SMEs Entry Mode Choice and Performance: A Transaction Cost Perspective." in Proceedings of the 28th Annual Conference of European International Business Academy (EIBA), Athens (Greece), 1-32.

Park, Young Ryeol and Jeong Hoon Kim. 1998. "Analysis of Determinants of Korean Overseas Joint Venture Ownership: A Transaction Cost Theoretic Approach." *International Business Journal* 9, 55-70.

Park, Jae Gon. 2021. "China's Foreign Trade and Korea-China Trade." *China Industrial Economy Brief*, 15-27.

Romme, A. Georges L. and Isabelle MMJ Reymen. 2018. "Entrepreneurship at the interface of design and science: Toward an inclusive framework." *Journal of Business Venturing Insights* 10, e00094.

Starr, Jennifer A. and Ian C. MacMillan. 1990. "Resource cooptation via social contracting: Resource acquisition strategies for new ventures." in *Strategic Management Journal* 11, 79-92.

Stopford, John M. and Louis T. Wells Jr. 1972. *Managing the multinational enterprise : Organization of the firm and ownership of the subsidiary.* New York: Basic Books.

Williamson, Oliver E. 1975. *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications: A Study in the Economics of Internal Organization.* New York: Free Press.

_____. 1979. "Transaction-cost economics: the governance of contractual relations." *The journal of Law and Economics* 22(2), 233-261.

_____. 1989. "Transaction cost economics." *Handbook of Industrial Organization* 1, 135-182.

국문요약

한국 중소기업의 해외직접투자시 소유권 결정요인에 관한 실증적 연구 -중국에 진출한 제조업을 중심으로

이병희 ▌ 한양대학교
남미연 ▌ 한양대학교
장유진 ▌ 한양대학교

본 연구는 한국 중소기업의 대 중국 직접투자형태 결정에 미치는 요인들을 Dunning의 절충이론과 거래비용이론에 입각하여 실증적으로 분석하였다. 우선 이러한 요인들을 기업요인, 내부화 요인 및 중국투자환경요인 이 세 가지로 구분하였으며 기업특성과 관련된 변수로 제품차별화 능력, 네트워크자원 및 기업가정신을, 내부화 요인과 관련된 변수로 기업 유·무형자산의 이전정도를, 그리고 중국 투자환경과 관련된 변수로는 제도적 환경, 노동시장 조건 및 동종산업 경쟁정도에 관한 가설을 설정하였다. 다음으로 이러한 요인들이 한국 중소기업의 대 중국 직접투자형태 결정에 어떠한 영향을 미쳤는지를 실증적으로 분석하였다. 실증분석은 중국에 직접투자를 하고 있는 71개의 한국 중소제조기업을 대상으로 이루어졌다. 분석결과는 다음과 같다. 기업요인, 내부화 요인 그리고 투자환경요인의 세부변수를 통하여 설정한 7개 가설 중, 내부화 요인인 기업 유형자산의 이전정도와 중국투자환경요인인 투자지역 내 동종산업 경쟁정도만 가설을 지지하는 것으로 나타났다. 즉 기업 유형자산의 이전정도가 낮을수록 합작투자보다 단독투자를 선호한다는 것과 투자지역 내 동종산업의 경쟁정도가 낮을수록 합작투자보다 단독투자를 선호한다는 것을 알 수 있다. 본 연구가 중국에 직접 투자하고자 하는 한국 중소기업의 투자유형 결정에 많은 시사점을 제공하기를 기대한다.

주제어: 해외직접투자, 절충이론, 거래비용, 소유지분결정요인

❑ 논문접수일: 2021년 10월 7일, 심사완료일: 2021년 11월 22일, 게재확정일: 2021년 11월 30일

『東西硏究』 제 33 권 4호 (2021) pp. 65-97
http://dx.doi.org/10.29274/ews.2021.33.4.65

한-EU FTA 발효 이후 양자간 투자통계의 비교분석

조양현 ▌ 한국수출입은행*

〈국문요약〉

우리나라는 소비활동 정체, 재정지출 한계, 수출 부진 등의 경제 구조적인 문제로 인해 침체된 경제여건을 극복하고 지속적인 경제성장을 위하여 기업의 투자증대가 절실히 요구되고 있다. 따라서 본 연구에서는 우리나라의 주요 경제협력 대상지역인 EU 경제권에 대한 투자통계를 비교분석하고, 정책적인 시사점을 제시하고자 한다.
해외직접투자의 결정요인과 한-EU FTA의 경제효과에 관한 선행연구와는 달리, 본 연구에서는 한-EU FTA 발효 이후 2011~2020년 기간, 양자간 투자실적의 실증분석을 위해 FDI 유출 및 유입의 통계자료를 국가와 산업에 관하여 비교하는 분석방법론을 채택했다. 2011~2015년 기간, 우리나라의 EU 경제권에 대한 투자유출실적(누계기준)은 171억 달러, 투자유입실적(누계기준)은 185억 달러로 투자수지는 14억 달러 흑자를 기록했다. 그러나 2016~2020년 기간에는 우리나라의 EU 경제권에 대한 투자유출실적이 397억 달러, 투자유입실적은 272억 달러로 투자수지는 125억 달러 적자로 전환되었다. 한-EU 투자통계의 실증분석에서 나타난 국가별 및 산업별 주요 특징을 요약하면, 우리나라의 EU 경제권에 대한 투자유출실적의 경우 룩셈부르크, 영국 등의 국가, 금융 및 보험, 부동산 등의 산업에 집중된 반면, 우리나라에 대한 EU 경제권의 투자유입실적의 경우 몰타, 네덜란드 등의 국가, 금융 및 보험, 화학제품 등의 산업에 집중된 것으로 분석된다. 한-EU 투자통계 분석결과를 바탕으로 정책적인 시사점을 제시하면, 한-EU FTA 발효 이후 양자간 투자실적이 특정 국가 및 산업에 집중되는 경향을 나타내고 있어 투자 다변화가 필요하며, 외국인직접투자(FDI 유입)는 노하우 및 기술 이전, 생산 및 고용 유발, 생산성 향상 등을 통해 지속적인 경제성장이 가능하므로 외국인직접투자 유입정책에 대한 정부 및 기업의 체계적인 추진전략이 더욱 요구된다.

*주제어: 한-EU FTA, 한-EU FDI 통계, FDI 유출, FDI 유입

* 한국수출입은행 해외경제연구소 연구자문역 (E-mail: yhjo0818@naver.com)

Ⅰ. 서 론

우리나라가 경제성장을 지속하기 위해서는 경제성장의 요인(GDP의 수요측면)이라고 할 수 있는 소비, 투자, 재정지출 및 무역의 경제성장 기여도가 제고되어야 한다. 그러나 코로나19가 우리나라에도 영향을 미치면서 2020~2021년 소비는 가계지출 부담, 재정지출은 예산확보 한계, 무역은 수출여건 위축 등으로 우리나라의 거시경제상황은 악화된 상태다. 특히 다국적기업의 투자 지연 및 신규투자 보류가 지속된 가운데, 코로나19의 확산으로 2020년부터 세계 전역에 걸쳐 경제·사회적인 봉쇄조치가 취해지면서 역외투자(off-shoring)보다는 역내투자(on-shoring, near-shoring), 투자회귀(re-shoring) 및 투자축소(de-leveraging) 등 투자패턴의 급격한 변화가 나타나기 시작했다. 실제로 세계 전역의 해외직접투자(FDI: Foreign Direct Investment) 유입실적(FDI inflows 또는 inward FDI)은 2019년 1조 5,302억 달러에서 2020년에는 9,989억 달러로 35%나 감소했으며, 동기간 중 유럽지역에서는 3,626억 달러에서 725억 달러로 무려 80%나 감소한 것으로 나타났다(UNCTAD 2021).

이에 따라, 본 연구에서는 경제성장의 관점에서 대내외적 변수(경제성장 기여도)에 모두 연계되어 있고 최근 급격한 변동양상을 나타내고 있는 투자통계에 대해 살펴보고자 한다. 본 연구에서 FDI 투자통계를 중점적으로 분석하고자 하는 이유는 첫째, 기업의 투자동향을 통해 중장기적으로 기업 자체의 발전가능성뿐만 아니라 그 국가의 경제성장 추세를 예측할 수 있기 때문이다. 우리나라는 대외경제 의존도가 높은 상태이므로 지속적인 경제성장을 위해 기업의 투자증대가 더욱 요구되고 있다. 둘째, 최근 우리나라 경제성장의 둔화 요인이 되고 있는 소비활동 정체, 재정지출 한계, 수출 부진 등의 경제 구조적인 문제를 보완할 수 있기 때문이다. 내수 또는 수출의 제한으로 침체된 경제여건을 극복하기 위해 기업의 투자활동 등으로 경기가 호전되어야 한다. 셋째, 국내기업 및 외국기업의 투자동향 분석을 통해 우리나라의 경제체질 및 투자정책의 변화가 요구되고 있기 때문이다. 국가·산업에 관한 투자 추세와 패턴을 분석한 자료를 바탕으로 국내기업의 대외경쟁력을 제고하는 방안도 수립할 수 있다. 한편, 유럽연합(EU: European Union) 경제권에 관하여 분석하고자 하는 이유는 경제성장의 관점에서 다양한 국가 단위의 분석이 가능하고, 세계 전체에서 가장 진전된 지역경제통합체(regional economic bloc)이므로 그 의미가 있기 때문이다. 우리나라와 밀접한 경제협력 관계를 형성하고 있는 EU 경제권은 우리나라의 주요 수출지역이

면서, 동시에 주요 투자지역이다. EU 경제권은 미국·멕시코·캐나다협정(USMCA), 동남아국가연합(ASEAN)과 더불어 우리나라의 3대 투자지역이다. 2020년 기준, 우리나라의 투자유출실적에서 EU 경제권에 대한 투자비중은 15.9%(USMCA 32.0%, ASEAN 17.3%)이며, 우리나라에 대한 투자유입실적(FDI inflows)에서 EU 경제권이 차지하는 비중은 34.4%(USMCA 18.4%, ASEAN 16.5%) 수준에 달한다. 특히 EU 경제권의 정치경제적 상황은 우리나라의 실물경제 및 금융시장에 적지 않은 영향을 미쳤다. 예를 들면, 2010~2012년 남유럽(그리스·포르투갈·스페인·이탈리아) 중심의 유로존 재정위기로 우리나라의 금융시장도 매우 불안정한 변동장세를 보였다. 또 2011년 7월 1일부터 잠정발효(2015년 12월 13일, 공식발효)된 한-EU 자유무역협정(FTA: Free Trade Agreement)은 우리나라의 무역 및 투자의 최대 이슈로 대두되었고, 2016~2020년에는 브렉시트(영국의 EU 탈퇴)로 인해 한-영 FTA 체결 등의 추가대책을 마련하지 않을 수 없었다. 따라서 우리나라가 지속적인 경제성장을 추구하고 대외 경제여건 변화에 대응하기 위해 한-EU FTA 발효 이후 한-EU FDI 투자통계에 관한 연구가 더욱 절실히 요구되며, 한-EU FTA 발효로 기대되었던 양자간 FDI 증대 등의 경제효과가 한-EU FTA가 발효된 지 10년의 기간에 걸쳐 실제로 나타났는지에 관하여 살펴볼 필요가 있다. 이런 관점에서 본 연구의 목적은 우리나라의 주요 투자대상 지역인 EU 경제권에 대하여 한-EU 투자통계를 비교분석하고, 정책적인 시사점을 제시하는 데 있다. 따라서 본 연구에서는 서론(Ⅰ장), 주요 선행연구(Ⅱ장), 한-EU 투자통계의 국가·산업에 관한 비교분석(Ⅲ장), 결론 및 시사점(Ⅳ장)에 관하여 살펴보고자 한다.

Ⅱ. 주요 선행연구

1. 해외직접투자의 결정요인에 관한 연구

해외직접투자(또는 외국인직접투자)에 관한 선행연구에서는 다양한 관점에서 논의되면서 전통적인 학설로 정립되고 있는 경향이다.

해외직접투자의 결정요인에 관한 선행연구를 국제무역·금융의 시장분석 관점에서 살펴보면, 국제금융시장의 금리(자본의 한계생산성) 차이로 저금리 국가에서 고금리 국가로 해외자본이 이동한다는 국제자본이동론(McDougall 1960), 국

제자본시장의 외환위험에 따른 환율(통화프리미엄) 격차로 제품생산의 특허를 해외투자에 적용하면서 해외생산으로 관세장벽 회피가 가능하다는 통화지역이론(Aliber 1970), 현지법인을 설립한 미국 제조업체의 특성에 대한 동태적 분석(industry-specific, firm-specific analytical methods)을 바탕으로 수출과 해외투자 관계의 경험사례를 실증 분석한 결과, 제품개발의 단계가 진행될수록 해외시장에서 초기단계의 기술적 우위수준을 유지하기 위해 마케팅 및 생산시설 확충 등으로 수출보다는 해외투자 유인이 발생한다는 수출대체론(Horst 1972), 투자유치국(host countries: 캐나다, 호주 투자사례)의 입장에서 제조업의 해외투자에 따른 현지법인의 법인세 수익 및 자원배분의 생산성 이전(효율성·기술)에 관한 파급효과(spill-over) 연구(Caves 1974), 현지생산 조건의 생산비용(absolute comparative costs)을 기준으로 시장생산요소 가격의 비교열위로 현지생산이 선호된다는 생산요소의 상대가치론(Hirsh 1976), 무역촉진의 결과로 국가간의 비교열위의 산업에서 비교우위의 산업으로 전이되어 투자가 가속화된다는 무역보완론(Kojima 1978), 해외투자기업의 시장 개척, 원재료 절감, 생산성 향상, 기술 및 경영의 노하우 이전 등을 위한 시장선점론(Eiteman & Stonehill 1989) 등으로 요약된다. 또한, 기업행태 및 투자전략의 관점에서 주요 선행연구를 살펴보면, 자본시장의 기능적 통합과정(무역·시장)을 분석하면서 기업의 사업영역 확대로 인해 다국적기업으로 성장이 가능하다는 기업성장론(Kindleberger 1963), 제품 생산의 성숙단계(maturing product stage)에서 국내생산의 감소를 해외투자의 수요증가로 대체 가능하다는 제품수명주기이론(Vernon 1966), 실질자본의 이전효과 및 현지법인에 의한 산업형성 등의 시장구조를 고려하여 과점 기업의 제품차별의 수준에 따라 생산라인의 해외이전(horizontal investment) 및 원자재·부품의 해외생산(vertical investment)이 가능하다는 연구(Caves 1971), 투자대상국과 투자기업간의 관계분석에서 투자대상국의 문화 및 지리적 거리의 불리한 점을 극복하기 위한 마케팅 강화, 현지시장에서 설비·부품·원자재 구매 및 조세 부담을 해결하기 위해 협상능력 제고 등이 요구된다는 기업전략이론(Kindleberger 1972), 광범위한 지적 체계를 보유한 다국적기업의 경우 국제무역을 통한 기술이전으로 해외영업(multinational operations)이 가능하다는 내부화이론(Buckely & Casson 1976), 기업 특유의 우위요소(owner-specific advantages)를 보유한 독과점 기업의 시장 통제 및 이윤 극대화를 위한 독과점적 우위론(Hymer 1976), 해외생산구조 및 정책대응(efficiency, equity, sovereignty) 차원에서 다국적기업 특유의 우위요소가 독점적 지위(ownership), 내부화(internationalization) 및 생산입지(location)에 기인한다는 절충적체계론(Dunning 1981), 해외생산의 주요 형태를

시장추구(import substituting), 자원추구(supply oriented) 및 효율추구(rationalized investment)로 분류하여 기업가정신(entrepreneurship), 핵심기술 및 자산 관리능력, 시장·산업 변화에 대한 사업유연성 등 다국적기업의 해외투자전략에 관한 연구(Dunning 1988), 기업성장의 요인인 지식 이전을 전제로 기술적 결합과 조직의 효율성 우위에 의한 단독투자결정요인을 분석한 다국적기업 진화론(Kogut & Zander 1993), 신흥투자시장의 경험적 분석에서 지역경제통합을 위한 글로벌 전략보다는 기업 특유의 우위요소(firm-specific advantages)를 활용하여 역내 경제에 적합한 현실적 투자전략과 투자대상국의 규제에 대한 정책대응이 필요하다는 다국적기업의 국제비즈니스 전략에 관한 연구(Rugman 2010) 등 모두 열거할 수 없을 정도로 다양한 이론 및 학설이 제기되어 왔다.

한편, 우리나라의 해외직접투자에 관한 주요 선행연구를 살펴보면, 투자 결정요인의 관점에서 투자대상 지역 및 국가 등 다양한 이슈를 주제로 게재되고 있다. 예를 들면, 권철우·정봉걸(2010)은 국내 기업의 해외직접투자 결정에서 투자대상국의 기업경영여건이 중요한 고려요인이 되는지를 실증 분석한 결과, 투자대상국의 시간당 노동비용, 기술수준, 경제규모 등 경제적 요인이외에 기업경영여건도 해외직접투자 결정에 중요한 변수로 분석했다. 김성기 외(2011)는 EU 국가별 해외투자 결정요인분석(VECM 모형)에서 입지여건, 정보통신기술 투자(GDP 비중), 사회하부구조(통신·인터넷 보급률 등)가 (+)관계의 유의적인 설명변수로 분석했다. 박영렬·양영수(2011)의 국내기업의 해외투자사례연구(패널분석)에서 IMF 외환위기 이전에는 시장 및 전략적 자산 추구, IMF 외환위기 이후에는 시장 추구(절대적 시장크기, 시장성장률), 전략적 자산 및 효율성 추구를 위해 투자하고 있으며, 특히 투자유치국의 FDI 투자에 대한 개방성, 투자국과의 교역량이 해외직접투자와 양(+)의 유의적 관계가 있는 것으로 나타났다. 전주성·김혜미(2018)는 2012~2015년, 현지법인의 매출실적을 기준으로 연구개발 비중, 운송비용, 산업별 비교우위 및 유효세율은 (+)의 효과, 현지 법인세율 차이는 (-)의 유의적 효과를 보였으며, 중력변수 모형인 거리와 시장 규모는 각각 (-)과 (+)의 추정효과를 나타난 것으로 분석했다. 특히 조문희 외(2019)는 2005~2017년 기간 발효된 우리나라의 FTA를 대상으로 한 실증분석에서 우리나라의 FTA가 해외직접투자 유출실적에는 선진국과 개발도상국에 대해 모두 유의적이었으며, 선진국으로부터의 해외직접투자 유입실적 증가에도 긍정적 기여효과가 나타난 것으로 추정했다.

2. 한-EU FTA의 경제효과에 관한 연구

우리나라에서는 FTA 체결과 관련하여 FTA의 경제효과에 대한 연구도 지속되었는데, 본 연구에서는 EU 경제권과의 FTA 효과에 관하여 중점적으로 고찰하고자 한다. 이에 따라, 한-EU FTA 발효에 따른 우리나라 경제에 미치는 영향분석, 한-EU FTA 발효 이후 한-EU 투자실적 및 양자간 투자통계에 관한 주요 선행연구를 살펴볼 필요가 있다.

한-EU FTA가 2010년 5월에 체결되고 2011년 7월에 잠정 발효되면서 우리나라의 EU 경제권에 대한 최대 무역·투자이슈로 대두되었다. 한-EU 수출 및 투자 등 경제효과에 관한 주요 선행연구를 살펴보면, 김홍종(2005)의 우리나라와 EU의 교역구조에 관한 연구에서는 관세장벽과, 무역구제조치, 기술적 조화 및 표준화 등 광범위한 비관세장벽을 해소해야 할 상황이며, 한-EU FTA 체결로 양자간 GDP의 증대, 교역 및 투자의 활성화 등 거시 경제적 효과를 기대할 수 있고, 비관세장벽 등의 분야에 관한 합의를 통해 한-EU FTA의 경제적 효과를 제고할 수 있을 것으로 추정했다. 조미진·김태황(2012)은 한-EU FTA 발효 이후 우리나라의 특혜관세를 활용한 단기적 성과분석(수출입 활용률 측정)에서, 우리나라 수출입 상품의 다변화를 통해 소비자 후생의 증대와 생산자 이익의 증대가 기대되기 때문에 EU 회원국의 시장 다양성을 효과적으로 활용할 수 있는 경제협력 전략을 추진할 필요성이 있다고 주장하고 있다. Lakatos & Nilsson(2017)은 2005~2014년 기간, 한-EU 월별 수출실적 통계를 비교분석하면서 한-EU FTA 체결의 협상(negotiation), 시작(initialling), 발효(entry into force) 단계를 구분하고, 관세인하 등 수출정책의 예측 가능성과 수출시장 확보의 장점으로 인해 EU의 우리나라에 대한 수출실적은 현저한 증가추세를 보였으며, 수출증가에 대한 기대효과는 한-EU FTA 발효 시점보다 더 일찍 나타난 것으로 분석하고 있다.

또한, 한-EU FTA 발효에 따른 투자실적 및 한-EU FDI 투자통계에 관한 주요 선행연구를 살펴보면, 김미아(2016)는 1999~2014년 기간, 한-EU FTA가 우리나라의 해외직접투자 유출입실적에 미치는 효과를 분석한 결과, 한-EU FTA는 우리나라의 EU 경제권(EU-8개국)에 대한 해외직접투자 유출실적을 촉진시키는 효과가 있는 반면, EU 경제권(EU-10개국)의 우리나라에 대한 해외직접투자 유입실적에는 유의적인 영향을 주지 못한 것으로 분석했다. 이유태·남현정(2016)은 2001~2013년 기간 EU-28개국에 대한 실증분석 결과, 한-EU FTA 발효 등 경영환경 변화에 따라 우리나라의 EU 경제권에 대한 해외직접투자 유출실적이 급격히 변동하고 있고, 해외직접투자 누적규모(유로존 대상)도 국가별로 불균형한 양

상을 나타내고 있으며, 국가입지우위로 인한 수직적 해외직접투자 형태가 유발되었다고 분석했다. 김태황·조정환(2021)은 우리나라의 EU 경제권에 대한 투자유출실적(2000~2019년)과 EU 경제권의 우리나라에 대한 투자유입실적(2010~2019년)은 양자간 상품 수출실적에 보완관계를 보였지만, 한-EU FTA의 발효는 양자간의 교역 증대에 대해 통계적으로 유의미한 결과가 나타나지 않았다고 주장했다. EU 집행위원회(2019)는 제1차(2011~2015년) 한-EU FTA 이행상황 평가보고서에서 한-EU FTA 발효 이전(2006~2010년)과 이후(2011~2015년)의 투자실적(Stock 기준)을 비교하면서 우리나라의 EU 경제권에 대한 투자(연평균)는 7%에서 19% 증가했으며, EU 경제권의 우리나라에 대한 투자(연평균)는 5%에서 8% 증가한 것으로 평가했다.

Ⅲ. 한-EU 투자통계의 국가·산업에 관한 비교분석

본 연구의 목적에 부합하기 위해 한-EU 투자실적을 연도별(2011~2020년), 국가별(EU-28 회원국), 그리고 산업별(한국표준산업분류(KSIC: Korean Standard of Industry Classification) 기준) 통계를 반영하고자 한다. 이에 따라 한-EU 투자실적에 관한 통계자료의 접근방법 및 발표기관(raw data 생산기준) 등을 고려할 필요가 있다. 분석대상 기간의 경우, 한-EU FTA가 발효된 2011년부터 브렉시트가 최종 결정된 2020년까지 10년(2011~2020년) 기간의 양자간 투자실적을 그 대상으로 한다. 특히 우리나라(산업통상자원부)와 EU(집행위원회)는 한-EU FTA 이행상황에 관하여 5년마다 평가하면서 연도별, 국가별 및 산업별 투자추이를 제1차 평가연도(2011~2015년)와 제2차 평가연도(2016~2020년)로 구분하여 비교분석하고 있으므로 정책적인 대응이 필요하다. 분석대상 기간에 반영될 수 있는 통계자료의 경우, 우리나라의 EU 경제권에 대한 투자유출실적(FDI outflows)에 관한 자료는 한국수출입은행 해외경제연구소의 해외직접투자통계(투자금액 기준), EU 경제권의 우리나라에 대한 투자유입실적(FDI inflows) 실적에 관한 자료는 산업통상자원부의 외국인투자통계(도착 기준)를 기준으로 반영한다.[1] 또한, 우리나라 및 EU 경제권에 대한 투자통계의 비교분

1) 한국수출입은행의 해외직접투자 유출실적 통계는 증권투자(지분), 대부투자(채무상품), 영업비용 투자(지점·사무소) 및 역외금융을 포괄한 총투자금액, 산업통상자원부의 해외직접투자 유입실적 통계는 송금신고액을 반영한 총투자금액을 기준으로 작성된다.

석을 위해 UN 무역개발협의회(UNCTAD)[2]의 FDI 통계분석자료(World Investment Report) 및 EU 집행위원회(European Commission)의 EU 통계자료(Eurostat Database)를 추가적으로 반영하고자 한다. 그런데, 한-EU FTA 발효 이후 양자간 투자효과를 사전적으로 정확하게 예측하기는 쉽지 않으며, 따라서 본 연구에서는 한-EU FTA의 영향효과 분석을 위해 경제적 기대효과 분석(예상 시나리오 등)보다는 한-EU FTA 발효 이후 실증분석의 관점에서 양자간 투자통계(2011~2020년)를 국가 및 산업에 대하여 비교분석하는 접근방법을 추진하고자 한다.[3] EU 집행위원회는 UNCTAD 투자통계를 보완하기 위해 EU 기준의 FDI 통계에 대해서는 유럽통계청(Eurostat)(Balance of Payment-International Transactions), 우리나라에 대한 FDI 통계에 대해서는 경제협력개발기구(OECD)의 통계자료(database)를 추가적으로 추계하고 있다.[4] 그렇다고 하더라도, 한국수출입은행(해외경제연구소) 및 산업통상자원부의 투자유출실적 및 투자유입실적 통계는 우리나라 해외투자통계의 원천자료이므로 기초적인 해외투자정보로서의 의미가 있으며, 다만 해외투자통계를 EU 경제권 등 국제적으로 비교분석하기 위해 UNCTAD 투자통계를 추가적으로 고려할 필요가 있다.

1. 한-EU 투자통계 실증분석

1) 연도별 투자통계

한-EU FTA가 발효된 2011년부터 브렉시트가 결정된 2020년까지 10년간 우리나라와 EU 경제권의 양자간 투자통계(포트폴리오투자 제외)에 대하여 2011~2015년(제1차 한-EU FTA 이행상황 평가기간)과 2016~2020년(제2차 한-EU FTA 이행상황 평가기간)으로 구분하여 살펴볼 필요가 있다(<표 1> 참

---

2) UNCTAD의 FDI 통계는 지분투자, 채무상품 및 수익재투자를 포괄한 총투자금액에서 투자회수액을 차감한 순투자금액을 기준(자본수지 반영)으로 작성된다.

3) 한-EU FTA 실증분석에서 기초적으로 활용되는 투자통계(원천자료)가 일정 기간 확정되지 않고, 수시로 변동되고 있어 통계분석을 어렵게 하고 있다. 즉, 한-EU 투자통계가 매년 보정(수정 및 변경)되고 있기 때문에 연도별, 국가별 및 산업별 투자통계의 일관성 문제가 내재되어 있다.

4) EU 집행위원회는 투자통계의 오류 및 데이터 부족 등으로 인해 한-EU FTA 발효의 양자간 투자유입(FDI Inflows) 증대 요인에 대한 유의적인 관계를 도출할 수 없다고 분석했다(European Commission: Directorate-General for Trade 2019, 90-96).

조). 왜냐하면, 한-EU FTA 발효 이후 EU 집행위원회와 산업통상자원부가 5년 단위로 양자간 한-EU FTA 이행상황을 평가하고 있기 때문이다. 2011~2015년 기간, 우리나라의 EU 경제권에 대한 투자실적은 2011년 38억 달러에서 2015년 24억 달러로 감소했고, 연평균 투자실적은 34억 달러 수준에 그쳤다. 그러나 우리나라에 대한 EU 경제권의 투자실적은 2011년 27억 달러에서 2015년 46억 달러로 증가하면서 연평균 투자실적은 37억 달러 수준을 기록했다. 동 기간 중 양자간 투자총액(유출입실적 합계)은 2011년 65억 달러에서 2014년 80억 달러로 증가했으나, 연평균 투자총액은 71억 달러 수준이며, 투자수지(=유입실적-유출실적)는 2011~2013년의 적자(연평균 6억 달러)에서 2014~2015년에는 흑자(연평균 17억 달러)로 전환되었다. 2016~2020년 기간, 우리나라의 EU 경제권에 대한 투자실적은 2016년 36억 달러에서 2019년 115억 달러로 급증하면서 연평균 투자실적은 79억 달러를 기록했으나, 코로나 위기에 직면한 2020년에는 88억 달러로 감소했다. 동 기간 중 EU 경제권의 우리나라에 대한 투자실적은 2016년 39억 달러에서 2019년 72억 달러로 증가했으나, 2020년에는 39억 달러로 급감하면서 연평균 투자실적은 54억 달러로 위축되었다. 양자간 투자총액은 2016년 74억 달러에서 2019년 186억 달러로 사상 최고치를 기록했으나 2020년에는 127억 달러로 감소했으며, 투자수지는 2016~2017년의 흑자(연평균 6억 달러)에서 2018~2020년의 적자(연평균 46억 달러)로 전환된 상태다. 2011~2015년 기간과 2016~2020년 기간을 비교해보면, 우리나라의 EU 경제권에 대한 투자실적(누계 기준)은 171억 달러에서 397억 달러로 132% 증가했고, EU 경제권의 우리나라에 대한 투자실적(누계 기준)은 185억 달러에서 272억 달러로 47% 증가했으나, 투자수지(누계 기준)는 14억 달러의 흑자에서 125억 달러의 적자로 전환되었다. 부연하면, 2011~2020년 기간, 한-EU 투자규모는 증가추세를 보였으나, EU 경제권의 우리나라에 대한 투자보다는 우리나라의 EU 경제권에 대한 투자가 상대적으로 더 많았던 것으로 분석된다. 추가적으로 한-EU FTA 발효 이전과 이후의 양자간 투자통계를 비교해보면, 2006~2010년 기간 우리나라의 EU 경제권에 대한 투자실적(누계기준)은 171억 달러, EU 경제권의 우리나라에 대한 투자실적(누계기준)은 209억 달러를 각각 기록했다. 즉, 2011~2015년 기간, EU 경제권의 우리나라에 대한 투자실적은 2006~2010년 기간의 투자실적에 비해 오히려 감소한 것으로 나타났다.

〈표 1〉 한-EU 연도별 투자실적 추이(2011~2020년)

단위: 백만 달러

	2011	2012	2013	2014	2015	누계
한국→EU	3,777	3,720	3,774	3,431	2,428	17,130
EU→한국	2,702	3,072	3,556	4,612	4,556	18,498
투자수지	-1,075	-648	-218	1,181	2,128	1,368
투자총액	6,479	6,792	7,330	8,043	6,984	35,628

	2016	2017	2018	2019	2020	누계
한국→EU	3,587	5,771	10,102	11,497	8,756	39,713
EU→한국	3,858	6,711	5,605	7,150	3,920	27,244
투자수지	271	940	-4,497	-4,347	-4,836	-12,469
투자총액	7,445	12,482	15,707	18,647	12,676	66,957

출처: 한국수출입은행 해외경제연구소 2021; 산업통상자원부 2021.

한-EU 투자실적을 우리나라의 투자실적과 비교해보면(<표 2> 참조), 2011~2015년 기간, 우리나라의 투자유출실적(총액 기준)은 2013년 312억 달러에서 2014년 286억 달러로 감소한 가운데, 우리나라의 투자실적에서 EU 경제권에 대한 투자비중은 2011~2014년 12% 수준에서 2015년에는 8% 수준으로 급락했다. 반면, 우리나라에 대한 투자유입실적(총액 기준)은 2011년 67억 달러에서 2015년에는 167억 달러로 급증했으며, EU 경제권의 우리나라에 대한 투자비중은 최저 28.7%(2012년), 최고 40.6%(2011년), 누적평균 32.9% 수준으로 나타났다. 2016~2020년 기간, 우리나라의 투자유출실적은 2016년 404억 달러에서 2019년 643억 달러로 사상 최고치를 기록했으나 2020년에는 코로나 위기로 549억 달러로 위축되었으며, 동 기간 중 우리나라의 EU 경제권에 대한 투자비중은 최저 8.9%(2016년), 최고 19.7%(2018년), 누적평균 15.5% 수준으로 집계되었다. 반면, 우리나라에 대한 투자유입실적은 2016년 109억 달러에서 2018년 175억 달러로 증가했으나 2019년부터 감소추세를 보였다. 우리나라의 EU 경제권에 대한 투자비중은 최저 32.1%(2018년), 최고 53.4%(2019년), 누적평균 40.7%로 나타났다. 2011~2015년 기간과 2016~2020년 기간을 비교해보면, 우리나라의 투자유출실적에서 EU 투자비중(누적평균 기준)은 11.5%(299억 달러)에서 15.5%(512억 달러)로 상승했으며, 우리나라에 대한 투자유입실적에서 EU 투자비중(누적평균 기준)도 32.9%(113억 달러)에서 40.7%(134억 달러)로 상승하면서 우리나라 투자실적(유출입 합계)에서 한-EU 투자비중은 상승추세를 보였다.

〈표 2〉 우리나라의 FDI실적 및 한-EU 투자비중 추이(2011~2020년)

단위: 백만 달러, %

	2011	2012	2013	2014	2015	누적평균
FDI 유출 (EU 비중)	29,579 (12.8)	29,694 (12.5)	31,175 (12.1)	28,646 (12.0)	30,382 (8.0)	29,895 (11.5)
FDI 유입 (EU 비중)	6,656 (40.6)	10,719 (28.7)	9,889 (36.0)	12,349 (37.3)	16,679 (27.3)	11,258 (32.9)

	2016	2017	2018	2019	2020	누적평균
FDI 유출 (EU 비중)	40,356 (8.9)	44,865 (12.9)	51,383 (19.7)	64,297 (17.9)	54,908 (15.9)	51,162 (15.5)
FDI 유입 (EU 비중)	10,851 (35.6)	13,816 (48.6)	17,451 (32.1)	13,395 (53.4)	11,408 (34.4)	13,384 (40.7)

주: (괄호)는 한-EU 투자실적에서 EU 경제권에 대한 투자비중.
출처: 한국수출입은행 해외경제연구소 2021; 산업통상자원부 2021.

2) 국가별 투자통계

우리나라의 EU 경제권에 대한 국가별 투자유출실적(투자금액 기준)을 살펴보면(<표 3> 참조), 2011~2015년 기간 투자규모(누계 기준)가 10억 달러 이상인 국가는 네덜란드·영국·룩셈부르크·아일랜드·벨기에·프랑스·독일(7개국)이며, 1억~10억 달러인 국가는 스페인·슬로바키아·이탈리아·폴란드·키프로스·루마니아·체코·불가리아(8개국)로 집계되었다. 그러나 우리나라는 그리스·덴마크·리투아니아·스웨덴·슬로베니아·에스토니아·오스트리아·크로아티아·포르투갈·핀란드·헝가리(11개국)에 대해서는 1억 달러 미만의 저조한 투자실적을 보였으며, 라트비아·몰타(2개국)에 대한 투자는 전혀 없었다. 동 기간 중 우리나라의 EU 경제권에 대한 투자비중(<표 1> 비교)이 10% 이상인 국가는 네덜란드(29.5%), 영국(16.4%), 룩셈부르크(11.9%), 아일랜드(10.7%)이며, 유로존 Big3(독일·프랑스·이탈리아)에 대한 투자비중은 독일 5.9%, 프랑스 7.0%, 이탈리아 1.4%로 나타났다. 2016~2020년 기간, 투자규모(누계 기준)가 10억 달러 이상인 국가는 룩셈부르크·영국·아일랜드·프랑스·네덜란드·폴란드·독일·헝가리·오스트리아·벨기에(10개국)이며, 1억~10억 달러인 국가는 스페인·체코·이탈리아·루마니아·슬로바키아(5개국)로 집계되었다. 동 기간 중 우리나라는 그리스·덴마크·라트비아·리투아니아·몰타·불가리아·스웨덴·슬로베니아·에스토니아·크로아티아·키프로스·포르투갈·핀란드(13개국)에 대해서는 1억 달러 미만의 저조한 투자실적을 보였으며, 2011~2015년 기간과는 달리 EU-28 회원국을 대상으로 모든 국가에 대해 투자실적을 기록했다. 2016~2020년 기간, 우리나라의 EU 경제권에

대한 투자비중(<표 1> 비교)이 10% 이상인 국가는 룩셈부르크(28.3%), 영국(20.7%)이며, 유로존 Big3에 대한 투자비중은 독일 5.3%, 프랑스 7.0%, 이탈리아 1.0%로 나타났다. 2011~2015년 기간과 2016~2020년 기간을 비교해보면, 2016~2020년 기간, 투자실적이 5억 달러 이상 증가한 국가는 룩셈부르크·영국·폴란드·아일랜드·프랑스·헝가리·오스트리아·독일(8개국)이며, 네덜란드 투자실적이 감소했으나 여전히 투자비중이 7.0%에 달했다. 2011~2020년 기간, 우리나라의 EU 경제권에 대한 투자실적에서 투자비중(누계 기준)이 10% 이상인 주요 투자대상국에는 룩셈부르크·영국·네덜란드(3개국)이며, 룩셈부르크·영국에 대한 투자가 집중되었다.

〈표 3〉 우리나라의 EU 경제권에 대한 국가별 투자유출실적 추이(2011~2020년)

단위: 백만 달러

	2011	2012	2013	2014	2015
그리스		0	1	1	4
네덜란드	799	1,297	1,754	783	413
덴마크	0	0	43	27	3
독일	276	148	272	87	224
라트비아					
루마니아	5	51		54	78
룩셈부르크	63	123	411	1,191	251
리투아니아	0				
몰타					
벨기에	350	305	179	343	24
불가리아	57	60	4		0
스웨덴	3	0	3	6	6
스페인	39	348	78	71	16
슬로바키아	31	212	16	15	9
슬로베니아					2
아일랜드	689	718	116	202	100
에스토니아			0		
영국	1,326	258	609	321	294
오스트리아	6	0	0	5	41
이탈리아	13	13	13	190	9
체코	12	3	118	5	7
크로아티아				0	
키프로스	2	1	65	106	54
포르투갈	1	2	35		
폴란드	90	27	22	55	39
프랑스	14	156	60	78	890
핀란드	0		0	3	8
헝가리	1	0	40	1	8

	2016	2017	2018	2019	2020
그리스	3	0	0	0	
네덜란드	365	367	756	218	1,062
덴마크	22	11	1	3	34
독일	144	208	283	723	732
라트비아		0		0	
루마니아	272	48	19	34	1
룩셈부르크	881	1,562	2,893	3,249	2,661
리투아니아			0	1	0
몰타			15		
벨기에	56	47	267	81	632
불가리아	0	0	0		
스웨덴	15	14	11	11	18
스페인	11	10	98	323	253
슬로바키아	9	63	22	32	23
슬로베니아	1	1	1	1	2
아일랜드	605	1,512	170	434	942
에스토니아			0		0
영국	939	1,367	2,587	2,225	1,088
오스트리아	6	46	1,254	3	5
이탈리아	9	11	59	271	31
체코	80	98	245	65	22
크로아티아				71	5
키프로스	15	0	16	15	0
포르투갈		39	0	6	1
폴란드	54	216	535	1,163	737
프랑스	67	97	488	1,843	290
핀란드	7	39	4	1	20
헝가리	40	13	394	740	328

출처: 한국수출입은행 해외경제연구소 2021.

한편, 우리나라에 대한 EU 경제권의 국가별 투자유입실적(도착 기준)을 살펴보면(<표 4> 참조), 2011~2015년 기간 투자규모(누계 기준)가 10억 달러 이상인 국가는 네덜란드·룩셈부르크·몰타·독일·영국·프랑스(6개국)이며, 1억~10억 달러인 국가는 아일랜드·스웨덴·이탈리아(3개국)로 집계되었다. 그러나 그리스·덴마크·루마니아·벨기에·불가리아·스페인·오스트리아·체코·키프로스·포르투갈·폴란드·핀란드·헝가리(13개국)는 1억 달러 미만의 저조한 투자실적을 보였으며, 라트비아·리투아니아·슬로바키아·슬로베니아·에스토니아·크로아티아(6개국)는 우리나라에 전혀 투자하지 않은 것으로 분석된다. 동 기간 중 우리나라에 대한 EU 경제권의 투자비중

(<표 1> 비교)이 10% 이상인 국가는 네덜란드(26.9%), 룩셈부르크(16.8%), 몰타(16.3%), 독일(11.6%)이며, EU-Big5(독일·프랑스·영국·이탈리아·스페인)의 투자비중은 독일 11.6%, 프랑스 5.5%, 영국 6.8%, 이탈리아 1.0%, 스페인 0.3%로 독일을 제외하고는 10% 미만으로 나타났다. 2016~2020년 기간, 투자규모(누계 기준)가 10억 달러 이상인 국가는 몰타·네덜란드·영국·스페인·독일·프랑스·아일랜드(7개국)이며, 1억~10억 달러인 국가는 룩셈부르크·이탈리아·헝가리·스웨덴(4개국)으로 집계되었다. 동 기간 중 덴마크·라트비아·루마니아·리투아니아·벨기에·슬로바키아·에스토니아·오스트리아·체코·키프로스·포르투갈·폴란드·핀란드(13개국)는 우리나라에 대해 1억 달러 미만의 저조한 투자실적을 보였으며, 그리스·불가리아·슬로베니아·크로아티아(4개국)는 우리나라에 전혀 투자하지 않은 것으로 분석된다. 2016~2020년 기간, 우리나라에 대한 EU 경제권의 투자비중(<표 1> 비교)이 10% 이상인 국가는 몰타(34.8%), 네덜란드(20.9%), 영국(17.9%)이며, EU-Big5의 투자비중은 독일 5.5%, 프랑스 5.2%, 영국 17.9%, 이탈리아 0.8%, 스페인 5.8%로 영국을 제외하고 상대적으로 저조했다. 2011~2015년 기간과 2016~2020년 기간을 비교해보면, 2016~2020년 기간, 투자실적이 5억 달러 이상 증가한 국가는 몰타·영국·스페인·네덜란드(4개국)이며, 투자실적이 5억 달러 이상 감소한 국가는 룩셈부르크·독일·스웨덴(3개국)으로 분석된다. 2011~2020년 기간, 우리나라에 대한 EU 경제권의 투자실적에서 투자비중(누계 기준)이 10% 이상인 주요 투자대상국에는 몰타·네덜란드·영국(3개국)이며, 몰타·네덜란드의 우리나라에 대한 투자가 집중되고 있다.

〈표 4〉 우리나라에 대한 EU 경제권의 국가별 투자유입실적 추이(2011~2020년)

단위: 백만 달러

	2011	2012	2013	2014	2015
그리스				0	
네덜란드	799	548	768	557	2,298
덴마크	24	13	14	6	1
독일	935	368	249	292	302
라트비아					
루마니아		0			
룩셈부르크	27	247	722	1,922	184
리투아니아					
몰타	239		1,100	460	1,221
벨기에	28	11	25	3	32
불가리아		1	0		0
스웨덴	79	205	111	269	8
스페인	25	6	11	8	7
슬로바키아					

	2011	2012	2013	2014	2015
슬로베니아					
아일랜드	65	268	77	444	19
에스토니아					
영국	235	264	99	369	288
오스트리아	7	8	6	13	9
이탈리아	30	7	45	36	60
체코					0
크로아티아					
키프로스				0	0
포르투갈	34	1	1		
폴란드			4	1	1
프랑스	146	220	300	229	119
핀란드	2	0	26	3	5
헝가리	25				0

	2016	2017	2018	2019	2020
그리스					
네덜란드	1,083	1,462	294	2,323	536
덴마크	4	3	3	14	29
독일	207	411	103	452	328
라트비아			1	0	
루마니아				1	
룩셈부르크	162	220	147	120	181
리투아니아		0	0	0	
몰타	1,541	1,963	2,356	1,541	2,077
벨기에	5	65	14	11	1
불가리아					
스웨덴	2	25	40	49	42
스페인	176	7	1,389	3	10
슬로바키아	0	0	0		
슬로베니아					
아일랜드	293	242	310	174	20
에스토니아		13	13		
영국	207	1,939	285	1,997	443
오스트리아	1	7	0	4	73
이탈리아	35	60	8	53	51
체코	1	0	0	0	0
크로아티아					
키프로스	0	4	1	0	
포르투갈	0	0			
폴란드			1		
프랑스	136	279	639	92	125
핀란드	5	13	2	5	4
헝가리				312	

출처: 산업통상자원부 2021.

3) 산업별 투자통계

우리나라의 EU 경제권에 대한 산업별(KSIC 기준, 34업종)[5] 투자유출실적(투자금액 기준)을 살펴보면(<표 5> 참조), 2011~2015년 기간, 투자규모(누계 기준)가 10억 달러 이상인 산업은 광업/금융 및 보험/부동산/도소매/전문, 과학 및 기술/전자부품, 컴퓨터, 영상, 음향 및 통신장비(6업종)이며, 1억~10억 달러인 산업은 자동차 및 트레일러/건설/전기, 가스, 증기 및 공기 조절공급/기타 기계 및 장비/운수 및 창고/정보통신/화학물질 및 화학제품/의복, 의복액세서리 및 모피제품/코크스, 연탄 및 석유정제품/섬유제품/기타 운송장비(11업종)로 집계되었다. 그러나 농업, 임업 및 어업/가죽, 가방 및 신발/고무제품 및 플라스틱제품/금속가공제품/비금속 광물제품/식료품/1차 금속/의료용 물질 및 의약품/의료, 정밀, 광학기기 및 시계/전기장비/펄프, 종이 및 종이제품/사업시설관리, 사업지원 및 임대/숙박 및 음식점/예술, 스포츠 및 여가/수도, 하수 및 폐기물처리 산업(15업종)에 대해서는 1억 달러 미만이었으며, 가구/음료(2업종)에 대한 투자는 전혀 없었다. 우리나라의 EU 경제권에 대한 투자비중(<표 1> 비교)이 10% 이상인 산업은 광업(27.0%), 금융 및 보험(19.8%), 부동산(12.9%)이며, 우리나라의 주요 해외직접투자산업(광업/금융 및 보험/부동산/전자부품, 컴퓨터, 영상, 음향 및 통신장비)에 대한 투자비중은 66.5%[6]로 우리나라 투자실적에서 EU 경제권에 대한 투자비중이 17.8%포인트 더 높은 것으로 나타났다. 2016~2020년 기간, 투자규모(누계 기준)가 10억 달러 이상인 산업은 금융 및 보험/부동산/자동차 및 트레일러/도소매/전기장비/건설/전기, 가스, 증기 및 공기 조절공급(7업종)이며, 1억~10억 달러인 산업은 기타 기계 및 장비/전문, 과학 및 기술/수도, 하수 및 폐기물처리/광업/고무제품 및 플라스틱제품/정보통신/화학물질 및 화학제품/기타 운송장비/의료용 물질 및 의약품/운수 및 창고/전자부품, 컴퓨터, 영상, 음향 및 통신기기/의료, 정밀, 광학기기 및 시계(12업종)로 집계되었다. 그러나 농업, 임업 및 어업/가구/가죽, 가방 및 신발/금속가공제품/비금속 광물제품/식료품/섬유제품/1차 금속/의복, 의복액세서리 및 모피제품/음료/코크스, 연탄 및 석유정제품/펄프, 종이 및 종이제품/사업시설관리, 사업지원 및 임대/

---

5) 우리나라에 대한 EU 경제권의 투자실적에서 집계한 산업분류(<표 6> 참조)와는 일치하지 않으나, 한국표준산업분류(KSIC) 기준에 의한 업종분류를 최대한 준용하여 작성했다.

6) 2011~2015년 기간, 우리나라의 해외직접투자실적(누계 기준)에서 석유, 원유 및 천연가스/금융/부동산/전자부품, 컴퓨터, 영상, 음향 및 통신기기 산업에 대한 투자비중은 48.7% 수준이었다.

숙박 및 음식점/예술, 스포츠 및 여가 산업(15업종)에 대해서는 1억 달러 미만의 투자실적을 보였다. 우리나라의 EU 경제권에 대한 투자비중(<표 1> 비교)이 10% 이상인 산업은 금융 및 보험(36.4%), 부동산(22.9%)이며, 투자비중이 10% 미만이지만 2011~2015년에 비해 투자실적이 급증한 자동차 및 트레일러에 대한 투자비중은 9.3%를 기록했다. 2016~2020년 기간, 우리나라의 주요 해외직접투자산업(금융 및 보험/부동산/도소매/전자부품, 컴퓨터, 영상, 음향 및 통신장비/자동차 및 트레일러)에 대한 투자비중은 74.2%[7]로 우리나라 투자실적에서 EU 경제권에 대한 투자비중이 14.7%포인트 더 높은 것으로 분석된다. 2011~2015년 기간과 2016~2020년 기간을 비교해보면, 2016~2020년 기간, 투자실적이 5억 달러 이상 증가한 산업은 금융 및 보험/부동산/자동차 및 트레일러/전기장비/건설/전기, 가스, 증기 및 공기 조절공급/도소매/고무제품 및 플라스틱제품(8업종)이며, 투자실적이 5억 달러 이상 감소한 산업은 광업/전자부품, 컴퓨터, 영상, 음향 및 통신장비/전문, 과학 및 기술(3업종)로 나타났다. 2011~2020년 기간, 우리나라에 대한 EU 경제권의 투자실적에서 투자비중(누계 기준)이 10% 이상인 주요 투자산업은 금융 및 보험/부동산(2업종)으로 집중되었다.

〈표 5〉 우리나라의 EU 경제권에 대한 산업별 투자유출실적 추이(2011~2020년)

단위: 백만 달러

	2011	2012	2013	2014	2015
농업, 임업 및 어업	3			1	2
광업	1,512	357	1,359	1,045	359
가구					
가죽, 가방 및 신발					0
고무제품 및 플라스틱제품	1	4	5	2	3
금속가공제품	5	6	2	0	1
기타 기계 및 장비	89	59	11	50	99
비금속 광물제품			4		
식료품		0	0	5	1
섬유제품	150	0	0	0	
1차 금속		0	6	9	1
기타 운송장비	33	11	2	2	75
의료용 물질 및 의약품	1	2	15	2	3

7) 2016~2020년 기간, 우리나라의 해외직접투자실적(누계 기준)에서 금융/부동산/도소매 및 상품중개/전자부품, 컴퓨터, 영상, 음향 및 통신기기/자동차 및 트레일러 산업에 대한 투자비중은 59.5% 수준이었다.

	2011	2012	2013	2014	2015
의료, 정밀, 광학기기 및 시계	10	5	2	11	23
의복, 의복액세서리 및 모피제품	55	78	24	10	4
음료					
자동차 및 트레일러	70	180	363	75	71
전기장비	6	0	4	3	38
전자부품, 컴퓨터, 영상, 음향 및 통신장비	714	204	196	48	6
코크스, 연탄 및 석유정제품	0	28	77	59	0
펄프, 종이 및 종이제품	0	0	42	44	10
화학물질 및 화학제품	56	17	5	31	84
금융 및 보험	281	1,479	635	691	298
도소매	141	540	264	204	155
부동산	26	5	439	629	1,103
사업시설관리, 사업지원 및 임대	1	1	3	2	1
숙박및음식점	3	1	1	6	3
예술, 스포츠 및 여가	0		0	1	2
운수 및 창고	114	28	65	23	37
전문, 과학 및 기술	344	291	167	394	42
정보통신	5	32	72	64	36
건설	77	265	15	27	15
수도, 하수 및 폐기물처리			0		
전기, 가스, 증기 및 공기 조절공급	69	128	89	66	3

	2016	2017	2018	2019	2020
농업, 임업 및 어업	1	14	9	6	1
광업	381	174	29	6	19
가구		0	8	2	0
가죽, 가방 및 신발	0	1	0	1	
고무제품 및 플라스틱제품	9	84	181	309	5
금속가공제품	9	14	9	9	11
기타 기계 및 장비	46	54	41	539	72
비금속 광물제품					0
식료품	6	11	16	3	1
섬유제품	0	0		20	24
1차 금속	3	0	7	7	52
기타 운송장비	265	0		0	0
의료용 물질 및 의약품	19	164	1	9	2
의복, 의복액세서리 및 모피제품	16	4	25	7	1

	2016	2017	2018	2019	2020
음료				0	
자동차 및 트레일러	105	302	1,791	964	545
전기장비	39	64	385	681	491
전자부품, 컴퓨터, 영상, 음향 및 통신장비	7	57	10	28	58
코크스, 연탄 및 석유정제품	0	1	0	1	1
펄프, 종이 및 종이제품	0	9	3	2	0
화학물질 및 화학제품	5	60	14	165	313
금융 및 보험	1,030	1,438	4,092	4,549	3,355
도소매	123	1,410	122	88	280
부동산	1,317	873	1,793	3,278	1,835
사업시설관리, 사업지원 및 임대	1	9	14	7	15
숙박및음식점	2	12	1	15	4
예술, 스포츠 및 여가	3	2	8	10	91
운수 및 창고	34	19	123	5	10
전문, 과학 및 기술	111	82	323	60	155
정보통신	44	83	281	32	128
건설	22	79	193	190	1,100
수도, 하수 및 폐기물처리		155	473	0	0
전기, 가스, 증기 및 공기 조절공급		571	105	424	275

출처: 한국수출입은행 해외경제연구소 2021.

한편, 우리나라에 대한 EU 경제권의 산업별(KSIC 기준, 23업종) 투자유입실적(도착 기준)을 살펴보면(<표 6> 참조), 2011~2015년 기간, 투자규모(누계 기준)가 10억 달러 이상인 산업은 금융·보험/화공(화학제품)/비금속 광물제품/도소매(유통)(4업종)이었으며, 1억~10억 달러인 산업은 기계장비·의료정밀/전기·전자/연구개발·과학기술/정보통신/운송용 기계/섬유·직물·의류/부동산/식품/금속(가공제품)/의약/사업지원·임대/전기·가스(12업종)로 집계되었다. 그러나 농축임업/제지·목재/숙박·음식점/운수·창고/여가·스포츠·오락/종합건설(6업종)에 대해서는 1억 달러 미만의 투자실적을 보였으며, 수도·하수·환경정화(1업종)에 대한 투자는 전혀 없었다. 우리나라에 대한 EU 경제권의 투자비중(<표 1> 비교)이 10% 이상인 산업은 금융·보험(33.3%), 화공(화학제품)(18.4%), 비금속 광물제품(13.4%)이며, 우리나라에 대한 주요 외국인직접투자산업(금융·보험/화공(화학제품)/도소매(유통)/정보통신)의 투자비중은 63.3%[8]로 우리나라에 대한 투자실적에서 EU 경제권의 투자비중이 7.4%포인트 더 높은 것으

8) 2011-2015년 기간, 우리나라에 대한 외국인직접투자실적(누계 기준)에서 금융·보험/화공(화학제품)/도소매(유통)/정보통신 산업에 대한 투자비중은 55.9% 수준이었다.

로 나타났다. 2016~2020년 기간, 투자규모(누계 기준)가 10억 달러 이상인 산업은 금융·보험/화공(화학제품)/도소매(유통)/운송용 기계/전기·전자/정보통신/연구개발·과학기술(7업종)이며, 1억~10억 달러인 산업은 전기·가스/부동산/사업지원·임대/숙박·음식점/기계장비·의료정밀/금속(가공제품)/운수·창고/의약/수도·하수·환경정화/종합건설(10업종)로 집계되었다. 그러나 농축임업/식품/섬유·직물·의류/제지·목재/비금속 광물제품/여가·스포츠·오락(6업종)에 대해서는 1억 달러 미만의 투자실적을 보였다. 우리나라에 대한 EU 경제권의 투자비중(<표 1> 비교)이 10% 이상인 산업은 금융·보험(27.8%), 화공(화학제품)(21.1%), 도소매(유통)(12.0%)이며, 우리나라에 대한 주요 외국인직접투자산업(금융·보험/화공(화학제품)/정보통신/운송용 기계/도소매(유통)/부동산)의 투자비중은 76.5%[9]로 우리나라에 대한 투자실적에서 EU 경제권의 투자비중이 0.2%포인트 더 낮은 것으로 분석된다. 2011~2015년 기간과 2016~2020년 기간을 비교해보면, 2016~2020년 기간, 투자실적이 5억 달러 이상 증가한 산업은 화공(화학제품)/운송용 기계/도소매(유통)/금융·보험/전기·전자/정보통신/전기·가스/연구개발·과학기술(8업종)이며, 투자실적이 5억 달러 이상 감소한 산업은 비금속 광물제품(1업종)으로 나타났다. 2011~2020년 기간, 우리나라에 대한 EU 경제권의 투자실적에서 투자비중(누계 기준)이 10% 이상인 주요 투자산업은 금융·보험/화공(화학제품)/도소매(유통)(3업종)으로 집계되었다.

〈표 6〉 우리나라에 대한 EU 경제권의 주요 산업별 투자유입실적 추이(2011~2020년)

단위: 백만 달러

	2011	2012	2013	2014	2015
농축임업	0			2	
식품	114	114	15	39	26
섬유·직물·의류	1	205	73	87	0
제지·목재				15	
화공(화학제품)	608	187	165	408	2,033
의약	19	2	211	5	22
비금속 광물제품	8	51	514	1,906	0
금속(가공제품)	74	73	77	49	26
기계장비·의료정밀	134	64	45	179	145
전기·전자	152	303	20	15	76
운송용 기계	69	183	105	24	7

9) 2016-2020년 기간, 우리나라에 대한 외국인직접투자실적(누계 기준)에서 금융·보험/화공(화학제품)/정보통신/운송용 기계/도소매(유통)/부동산 산업에 대한 투자비중은 76.7% 수준이었다.

	2011	2012	2013	2014	2015
도소매(유통)	339	347	315	392	307
숙박·음식점	0	2	0	26	1
운수·창고	29	0	2	3	9
정보통신	90	18	274	31	27
금융·보험	900	1,220	1,269	1,063	1,713
부동산	59	65	164	26	4
사업지원·임대	4	52	21	125	8
연구개발·과학기술	44	21	259	176	27
여가·스포츠·오락	1	2	0	7	16
전기·가스	5	106	18	33	37
수도·하수·환경정화					
종 합 건 설	1	1	1	0	15

	2016	2017	2018	2019	2020
농축임업	51	0			
식품	6	79	3	1	11
섬유·직물·의류		12	0		0
제지·목재				0	3
화공(화학제품)	596	1,847	268	2,747	294
의약	1	217	1	3	0
비금속 광물제품		0	15	8	
금속(가공제품)	55	86	79	10	1
기계장비·의료정밀	129	59	47	29	147
전기·전자	94	943	144	227	284
운송용 기계	4	269	1,443	171	259
도소매(유통)	301	601	818	1,387	170
숙박·음식점	1	75	168	244	1
운수·창고	217	4	14	25	1
정보통신	668	278	140	187	180
금융·보험	1,252	1,465	1,849	972	2,037
부동산	351	73	41	86	92
사업지원·임대	30	39	354	27	40
연구개발·과학기술	18	476	82	182	309
여가·스포츠·오락	0	9	36	9	26
전기·가스	3		75	730	57
수도·하수·환경정화	54	148			
종 합 건 설	0	1	2	15	1

출처: 산업통상자원부 2021.

2. 한-EU 투자통계의 주요 국가·산업별 비교분석

<표 3>, <표 4>, <표 5> 및 <표 6>에서는 한-EU 투자통계를 국가와 산업을 분리하여 분석했기 때문에 특정 국가에 대한 투자산업(또는 특정 산업에 대한 투자국가)을 파악하기 어렵다. 따라서 한-EU 투자통계를 우리나라의 EU 경제권 또는 EU 경제권의 우리나라에 대한 주요 투자국가의 산업, 그리고 주요 투자산업에 대한 국가로 재분류하여 국가 및 산업을 비교분석할 필요가 있다.

분석대상 기간인 2010~2020년, 우리나라의 EU 경제권에 대한 투자유출실적 통계(<표 7> 상단)에서 투자금액(누계 기준)이 20억 달러 이상인 국가(백만 달러)는 룩셈부르크(13,285), 영국(11,014), 네덜란드(7,814), 아일랜드(5,488), 프랑스(3,983), 독일(3,097), 벨기에(2,284)로 조사되었다. 동 기간 중 20억 달러 이상인 산업(백만 달러)은 금융 및 보험(17,848), 부동산(11,298), 광업(5,241), 자동차 및 트레일러(4,466)로 집계되었다. 주요 국가·산업을 비교하면, 우리나라는 EU 경제권에 대해 금융 및 보험은 룩셈부르크·영국·아일랜드·네덜란드, 부동산은 룩셈부르크·프랑스·영국, 광업은 네덜란드·영국, 자동차 및 트레일러는 독일 등에 주로 투자한 것으로 분석된다. 우리나라는 EU 경제권에 대하여 룩셈부르크·영국 등의 국가와 금융 및 보험, 부동산 등의 산업에 불균형적으로 투자가 집중된 것으로 분석된다. 그런데, 우리나라의 EU 경제권에 대한 해외직접투자는 투자건수(법인 설립 기준)가 적은데 비해, 대형 투자규모(투자금액 기준)는 상대적으로 큰 편이어서 건당 투자금액은 비교적 크며, 일회성 투자(ad hoc investment)[10]도 나타나는 경향이 있다. 예를 들면, 네덜란드-광업(원유 및 천연가스 채굴)(2건, 11.9억 달러, 2013년), 아일랜드-금융 및 보험(1건, 7.9억 달러, 2020년), 벨기에-부동산(2건, 6.9억 달러, 2019~2020년) 등이 대표적이다.

한편, EU 경제권의 우리나라에 대한 투자유입실적 통계(<표 7> 하단)에서 투자금액(누계 기준)이 20억 달러 이상인 국가(백만 달러)는 몰타(12,498), 네덜란드(10,668), 영국(6,126), 룩셈부르크(3,932), 독일(3,647), 프랑스(2,053)이었으며, 20억 달러 이상인 산업(백만 달러)은 금융·보험(13,740), 화공(화학제품)(9,153), 도소매(유통)(4,977), 운송용 기계(2,534), 비금속 광물제품(2,502), 전기·전자(2,258)로 나타났다. 주요 국가·산업을 비교하면, 금융·보험은 몰타·네덜란드, 화공(화학제품)

10) 지속적이고 반복적인 수출거래와 비교해보면, 해외직접투자는 현지법인 설립 등을 통해 중장기적인 관점에서 현지사업을 운영하는 경우가 많으므로 특정 국가에 대해 간헐적 형태의 거래행위가 나타나는 경향이 있고, 따라서 현지사업의 확장을 위해 증액투자를 하지 않는다면, 초기자본 투자로 투자가 종료되는 일회성 투자가 대부분이다.

은 네덜란드·영국, 도소매(유통) 및 전기·전자는 네덜란드, 비금속 광물제품은 룩셈부르크 등에 투자가 집중되었다.[11] EU 경제권은 우리나라에 대하여 몰타·네덜란드 등의 국가와 금융 및 보험, 화공(화학제품) 등의 산업에 투자가 불균형적으로 집중된 것으로 분석된다. 또한, EU 경제권의 우리나라에 대한 외국인직접투자는 우리나라의 해외직접투자 사례와 마찬가지로 건당 투자규모가 큰 경향이 나타나고 있다. 예를 들면, 룩셈부르크-비금속 광물제품(1건, 19.0억 달러, 2014년 및 1건, 5.1억 달러, 2013년), 네덜란드-화공(화학제품)(1건, 11.7억 달러, 2019년 및 3건, 18.4억 달러, 2015년), 몰타-화공(화학제품)(1건, 5.8억 달러, 2017년) 및 도소매(유통)(1건, 5.2억 달러, 2019년), 영국-화공(화학제품)(2건, 10.3억 달러, 2017년) 등이 EU 경제권이 우리나라에 투자한 대형 투자사례다.

〈표 7〉 한-EU 주요 국가 · 산업별 투자통계 매트릭스(2011~2020년)

단위: 백만 달러

한국 → EU (FDI 유출)	룩셈부르크	영국	네덜란드	아일랜드	프랑스	독일	벨기에
금융 및 보험	6,145	5,352	1,991	2,691	649	562	6
부동산	5,619	1,204	320	295	2,467	121	687
광업	714	1,191	3,121		0		
자동차 및 트레일러		9	102		143	553	

EU → 한국 (FDI 유입)	몰타	네덜란드	영국	룩셈부르크	독일	프랑스
금융·보험	9,599	1,115	895	258	750	489
화공(화학제품)	802	3,591	2,810	4	844	309
도소매(유통)	816	1,456	777	317	736	770
운송용 기계		74	57	100	690	168
비금속 광물제품			0	2,409	23	58
전기·전자	17	1,377	100	415	200	26

주: <표 3>, <표 4>, <표 5> 및 <표 6>의 통계자료를 기준으로 재분류.

11) EU 경제권의 우리나라에 대한 투자요인에 대해서는 국가별 투자행태에 따라 다르게 나타나고 있으므로 산업별 투자요인에 대해 모두 설명하기는 어려운 실정이다. 다만, 2011~2020년 기간, 우리나라의 최대 투자국인 몰타의 경우 다국적기업에 의한 M&A 등 우회투자의 형태로 금융신탁 업종에 대한 투자가 집중된 것으로 추정된다(산업통상자원부 담당부서 확인).

3. EU 경제권의 FDI 유출입통계의 비교분석

한-EU FTA 발효 이후 EU 경제권의 FDI 유출입통계를 살펴보면(<표 8> 참조), 2011~2015년 기간, EU 경제권의 FDI 유입액(순투자 기준)은 전년에 비해 2011~2012년과 2015년에는 증가했으나 2013~2014년에는 감소했으며, FDI 유입액(누계 기준)은 연평균 4,190억 달러를 기록했다. 동 기간 중 EU 경제권의 FDI 유출액(순투자 기준)은 전년에 비해 2011년과 2014~2015년에는 증가했으나 2012~2013년에는 감소했으며, FDI 유출액(누계 기준)은 연평균 4,168억 달러로 나타났다. 2011~2015년 기간, EU 경제권의 투자수지(누계 기준)는 연평균 22억 달러의 흑자를 기록했고, EU 경제권의 세계 전체에서 차지하는 FDI 유입비중은 연평균 26% 수준이며, EU 경제권의 FDI 유입액이 EU 전체의 GDP에서 차지하는 비중은 연평균 2.4% 수준인 것으로 분석된다. 2016~2020년 기간, EU 경제권의 FDI 유입액(순투자 기준)은 전년에 비해 2018~2019년에는 증가했으나 2016~2017년과 2020년에는 감소했으며, FDI 유입액(누계 기준)은 연평균 3,027억 달러를 기록했다. 동 기간 중 EU 경제권의 FDI 유출액(순투자 기준)은 전년에 비해 2016~2017년과 2019년에는 증가했으나 2018년과 2020년에는 감소했으며, FDI 유출액(누계 기준)은 연평균 3,638억 달러로 나타났다. 2016~2020년 기간, EU 경제권의 투자수지(누계 기준)는 연평균 611억 달러의 적자를 기록했고, EU 경제권의 세계 전체에서 차지하는 FDI 유입비중은 연평균 19% 수준이며, EU 경제권의 FDI 유입액이 EU 전체의 GDP에서 차지하는 비중은 연평균 1.7% 수준인 것으로 분석된다. 2011~2015년 기간과 2016~2020년 기간과 비교하면, EU 경제권의 FDI 유입액의 감소(연평균 1,163억 달러), FDI 유출액의 감소(연평균 530억 달러)(투자수지의 적자 반전), FDI 유입액의 EU 비중 하락(연평균 7%포인트), FDI/GDP 비중 하락(연평균 0.7%포인트) 등으로 나타나 EU 경제권의 FDI 유입실적은 전반적으로 위축된 상태다. 즉, EU 경제권의 GDP 규모(누계 기준)는 2011~2015년 연평균 17조 8,274억 달러에서 2016~2020년 연평균 17조 8,716억 달러로 442억 달러 증가(0.2%)하는 데 그쳤으며, 비교기간 중 경제성장률도 연평균 1.1% 수준에서 0.6% 수준으로 둔화된 점도 EU 경제권에서 FDI 유입실적이 위축된 현상을 입증해주고 있다. EU 경제권의 FDI 유입액과 비교하면, 우리나라의 EU 경제권에 대한 투자유출실적(누계 기준)(<표 1> 참조)은 2011~2015년 연평균 34억 달러에서 2016~2020년 연평균 79억 달러로 증가(132%)하면서 EU 경제권의 FDI 유입액의 감소현상과는 대비되는 추세를 보였다.

〈표 8〉 EU의 FDI 유출입통계 추이 및 비교분석

단위: 억 달러, %

		2011	2012	2013	2014	2015
FDI 유입액 (EU) (EU/World, %) (FDI/GDP, %)		4,258 (27.2) (2.3)	4,465 (29.5) (2.6)	3,195 (22.4) (1.8)	3,120 (22.2) (1.7)	5,912 (29.1) (3.6)
FDI 유출액 (EU)		4,917	3,517	2,729	2,830	6,849
한국	FDI 유입액 (FDI/GDP, %)	98 (0.8)	95 (0.7)	128 (0.9)	93 (0.6)	41 (0.3)
	FDI 유출액	297	306	284	280	237
EU	GDP	183,823	173,075	181,508	187,898	165,067
	경제성장률	1.8	-0.3	0.0	1.7	2.5
환율(유로/달러)		0.72	0.78	0.75	0.75	0.90

		2016	2017	2018	2019	2020
FDI 유입액 (EU) (EU/World, %) (FDI/GDP, %)		3,615 (17.5) (2.2)	3,015 (18.3) (1.7)	3,474 (24.2) (1.9)	3,803 (24.9) (2.0)	1,229 (12.3) (0.7)
FDI 유출액 (EU)		4,484	5,118	3,453	4,552	583
한국	FDI 유입액 (FDI/GDP, %)	121 (0.8)	179 (1.1)	122 (0.7)	96 (0.6)	92 (0.6)
	FDI 유출액	299	341	382	352	325
E U	GDP	166,491	173,411	187,676	185,780	180,221
	경제성장률	2.1	3.0	2.3	1.7	-6.1
환율(유로/달러)		0.90	0.89	0.85	0.89	0.88

주: UNCTAD의 FDI 유출입 통계는 순투자(Direct Investment, Net Incurrence of Liabilities) 기준.

출처: UNCTAD 2021; European Commission 2021a; European Commission 2021b.

Ⅳ. 결론 및 시사점

한-EU 투자통계에 관한 실증분석 결과, 2011~2015년 기간, 우리나라의 EU 경제권에 대한 투자유출실적은 171억 달러, 투자유입실적은 185억 달러로 투자수

지는 14억 달러 흑자를 기록했다. 그러나 2016~2020년 기간에는 우리나라의 EU 경제권에 대한 투자유출실적이 397억 달러, 투자유입실적은 272억 달러로 투자수지는 125억 달러 적자로 전환되었다. 한편, 한-미 FTA 발효(2012년 3월) 이후의 투자실적과 비교하면, 2011~2015년 기간, 우리나라의 미국(EU 경제권)에 대한 투자유출실적(누계기준)은 322억 달러(171억 달러)로 2006~2010년의 177억 달러(171억 달러)에 비해 81.6%(+0.1%) 증가했으며, 미국(EU 경제권)의 우리나라에 대한 투자유입실적은 74억 달러(185억 달러)로 2006~2010년의 41억 달러(209억 달러)에 비해 81.5%(-11.5%)로 증가한 것으로 나타났다. 2016~2020년 기간, 우리나라의 미국(EU 경제권)에 대한 투자유출실적은 707억 달러(397억 달러)로 2011~2015년에 비해 119.3%(+131.8%) 급증했으며, 미국(EU 경제권)의 우리나라에 대한 투자유입실적은 90억 달러(272억 달러)로 2011~2015년에 비해 21.5%(+47.3%)로 증가한 것으로 나타났다. 2011~2020년 기간, 우리나라 투자실적(총투자금액 기준)에서 한-EU 경제권의 투자비중은 투자유출기준 14.0%, 투자유입기준 37.1%, 한-미 투자비중은 투자유출기준 25.3%, 투자유입기준 13.4%로 나타나 우리나라는 EU 경제권에 대하여 투자유출비중보다는 투자유입비중이 미국에 비해 상대적으로 더 높은 것으로 분석된다. 그러나 2011~2020년 기간 한국과 EU의 FDI/GDP 비중을 비교하면(<표 8> 참조), 우리나라는 연평균 0.7%로 EU 평균치(2.1%)에 비해서도 여전히 낮은 수준이므로 외국인직접투자의 경제성장 기여도를 지속적으로 제고할 필요가 있다. 한-EU 투자통계에서 나타난 국가별 및 산업별 투자동향을 살펴보면, 우리나라의 EU 경제권에 대한 해외직접투자실적(FDI outflows)의 경우 2011~2015년에는 네덜란드·영국·룩셈부르크·아일랜드 등의 국가, 광업, 금융 및 보험, 부동산 등의 산업에 집중되었으며, 2016~2020년에는 룩셈부르크·영국 등의 국가, 금융 및 보험, 부동산 등의 산업에 집중된 것으로 나타났다. 한편, 우리나라에 대한 EU 경제권의 외국인직접투자실적(FDI inflows)의 경우 2011~2015년에는 네덜란드·룩셈부르크·몰타·독일 등의 국가, 금융·보험, 화공(화학제품), 비금속 광물제품 등의 산업에 집중되었으며, 2016~2020년에는 몰타·네덜란드·영국 등의 국가, 금융·보험, 화공(화학제품), 도소매(유통) 등의 산업에 집중된 것으로 분석된다.

한-EU 투자통계 분석결과를 바탕으로 정책적인 시사점을 제시하면, 한-EU FTA 발효 이후 양자간 투자실적의 연도별 변동성이 크게 나타나 지속적인 증가추세를 시현하지 못하고 있다. 한-EU FTA가 2011년 7월부터 잠정발효되면서 양자간 관세철폐율(품목 기준)을 5년 이내 99% 수준(한국: 99.5%, EU 98.7%)으로 합의했기 때문에 2011~2015년 기간, 한-EU FTA 효과가 충분히 반영되면서 상대

적으로 2016~2020년 기간에는 한-EU FTA 반영효과가 크지 않았던 것으로 추정된다. 그렇다고 하더라도, 2011~2020년 기간에 걸쳐 한-EU 투자실적이 특정 국가(룩셈부르크, 영국, 네덜란드 등) 또는 특정 산업(금융·보험, 부동산 등)에 집중되는 경향에 대해서는 재고할 필요가 있다. 부연하면, 투자 리스크 분산 등을 통한 국가 및 산업 리스크의 관리 차원에서 투자대상 국가와 산업의 다변화가 필요하다. 또한, 우리나라의 지속적인 경제성장 요인으로 GDP의 수요측면에서는 기업의 투자증대가 요구되고 있으므로 국내기업의 투자활동뿐만 아니라 외국기업의 투자유입도 중요하다. 외국인직접투자(FDI inflows)는 산업간 파급효과(spillover effect)를 통해 노하우 및 기술 이전이 가능하므로 경제성장의 유의적인 기여요인이 될 수 있다(Javorcik 2004). 또한, 외국인직접투자의 경제적 효과분석(two-way fixed effect model) 등에서도 외국인직접투자가 생산 및 고용 유발효과뿐만 아니라 생산성 향상효과에 대한 유의적인 영향(외국인투자 지분의 동일 산업내 및 산업간(후방) 파급효과)을 미친다는 분석결과(우천식 외 2003)도 고려할 필요가 있다. 또 다른 관점에서 보면, 해외직접투자보다는 외국인직접투자가 투자수지 개선뿐만 아니라 GDP 증가에도 직접적으로 기여할 수 있으므로 외국인직접투자 유입정책에 대한 체계적인 추진전략이 요구된다. 외국인직접투자(지사)는 이익의 중심(center of interests)이 해외(본사)에 존재하기 때문에 투자 철수 등 경영활동의 불안정성이 우려되지만, 외국기업을 통한 투자유입은 국내기업의 체질 변화 및 대외경쟁력 제고에도 긍정적인 기여를 할 수 있다. EU 집행위원회의 한-EU FTA 이행상황 평가보고서(2019)에서도 EU 경제권의 우리나라에 대한 투자결정에서 한-EU FTA 그 자체보다는 우리나라의 기업경영여건이 중요한 요인이라고 분석했다. 예를 들면, 양자간 무역·투자 자유화가 진전되었다고 평가했지만, 외국인 소유지분의 허용수준, 외국인투자의 승인절차 및 회사설립 등 FDI 규제 및 자유화 수준[12] 등에 대한 지속적인 모니터링이 요구된다는 것이다. 부연하면, EU 집행위원회의 보고서는 우리나라에 대한 외국기업의 투자증대를 위해 규제보다는 인센티브 부여 등을 통한 투자유치에 적절한 대책이 필요하다는 점을 시사하고 있다. 2020년 이후 코로나19의 확산에 따른 글로벌 공급망(GVC) 와해 등으로 투자철수(divestiture, divestment) 현상이 나타나면서 해외직접투자가 위축되는 상황이므로 외국인직접투자 유입에 관한 정부 및 기업의 체계적인 추진전략이 더욱 요구되고 있다.

---

12) OECD FDI 규제제한지수(RRI: Regulatory Restrictiveness Index) 등에 관한 평가분석(Nicolas et al. 2013).

한편, 본 연구에서는 한-EU FTA 발효 이후 우리나라의 EU 경제권에 대한 투자실적과 EU 경제권의 우리나라에 대한 투자실적을 국가와 산업의 투자통계를 중심으로 2011~2020년 기간, 비교분석한 측면에서 선행연구와는 차별적인 분석방법을 채택했다. 해외직접투자 결정요인에 관한 선행연구에서는 우리나라 투자통계에 대한 실증적인 분석사례가 많지 않고, 한-EU FTA 경제효과에 관한 선행연구는 한-EU FTA 체결 이전에 예상 시나리오를 바탕으로 경제적 분석에 치중한 경향이 있으며, 한-EU FTA 발효 이후의 양자간 투자자실적에 관한 연구도 2011~2015년 통계자료에 대한 분석이 대부분이다. 본 연구는 선행연구의 해외직접투자 결정요인 등에서 제기된 투자실적의 변동요인을 중점적으로 분석하지 않은 점 등의 측면에서는 보완될 여지는 있으나, 한-EU FTA 발효 이후 FDI 유출입통계에 관한 국가와 산업의 실증적 비교분석을 통해 우리나라의 EU 경제권에 대한 투자 정책 및 전략을 수립하는 데 기여할 것으로 기대한다. 우리나라의 지속적인 경제성장을 위해 EU 경제권의 우리나라에 대한 투자실적이 더욱 제고되려면, 투자인센티브 부여 등을 통해 외국인직접투자의 유치정책이 효과적으로 작동될 필요가 있다.

참고문헌

국문 자료

권철우, 정봉걸. 2010. "국내 기업의 해외직접투자 결정요인과 투자대상국의 기업경영여건." 『한국경제연구』 28(4), 141-167.

김미아. 2016. "한-EU FTA의 FDI 확대효과." 『무역연구』 12(5), 641-653.

김성기, 서진교, 강한균. 2011. "한국의 대 EU 국가 해외직접투자 결정요인에 관한 연구." 『관세학회지』 11(2), 369-390.

김태황, 조정환. 2021. "한-EU 무역과 해외직접투자의 상관성 분석." 『EU학연구』 26(2), 47-66.

김홍종. 2005. "한-EU FTA의 주요 쟁점과 평가." 『국제지역연구』 9(3), 537-553.

박영렬, 양영수. 2011. "한국 기업의 해외직접투자 결정요인 분석: 투자유형과 제도적 거리." 『국제지역연구』 15(3), 429-449.

이유태, 남현정. 2016. "EU 지역의 해외직접투자 결정요인에 관한 연구: FTA의 조절효과를 중심으로." 『유럽연구』 34(2), 123-156.

산업통상자원부. 2021. "외국인투자통계." http://www.motie.go.kr/motie/py/sa/investstatse/investstats.jsp (2021/08/20 검색).

우천식, 김동석, 서중해, 차문중, 연태훈, 장하원, 윤윤규, 한광석. 2003. "한국의 산업경쟁력 분석." 『한국개발연구원 연구보고서』 2003-07, 1-646.

전주성, 김혜미. 2018. "한국의 해외직접투자 결정요인: 국가-산업 단위 패널분석." 『국제통상연구』 23(3), 65-92.

조문희, 김영귀, 배찬권, 금혜윤, 엄준현. 2019. "한국의 FTA 15년 성과와 정책 시사점." 『대외경제정책연구원 연구보고서』 19-17, 116-142.

조미진, 김태황. 2012. "한-EU FTA 발효에 따른 경제적 성과 분석." 『EU학연구』 17(1), 45-81.

한국수출입은행 해외경제연구소. 2021. "해외직접투자통계." http://stats.koreaexim.go.kr/sub/totlStatistics,do (2021/08/25 검색).

영문 자료

Aliber, Robert Z. 1970. "A Theory of Foreign Direct Investment." in *The International Corporation: A Symposium*, edited by Charles P. Kindleberger, 17-34. Cambridge: MIT Press.

Buckely, Peter J. and Mark Casson. 1976. *The Future of the Multinational Enterprise*. London: Palgrave Macmillan.

Caves, Richard E. 1971. "International Corporations: The Industrial Economics of Foreign Investment." *Economica* 38(149), 1-27.

_____. 1974. "Multinational Firms, Competition, and Productivity in Host-Country Markets." *Economica* 41(162), 176-193.

Dunning, John H. 1981. *International Production and the Multinational Enterprise*. London: George Allen and Unwin.

_____. 1988. "The Eclectic Paradigm of International Production: A Restatement and Some Possible Extensions." *Journal of International Business Studies* 19, 1-31.

Eiteman, David K. and Arthur Stonehill. 1989. *Multinational Business Finance*. Reading: Addison Wesley.

European Commission. 2021a. "European Economic Forecast." http://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/ip149_en. pdf (2021/05/13 검색).

_____. 2021b. "Eurostat Database." http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do (2021/09/05 검색).

European Commission: Directorate-General for Trade. 2019. "Evaluation of the Implementation of the Free Trade Agreement between the EU and Its Member States and the Republic of Korea." http://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/43612c84-ebf8-11ea-b3c6-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-231538124 (2021/09/24 검색).

Hirsh, Seev. 1976. "An International Trade and Investment Theory of the Firm." *Oxford Economic Papers* 28(2), 258-270.

Horst, Thomas. 1972. "The Industrial Comparison of U.S. Export and Subsidiary Sales to the Canadian Market." *American Economic Review* 62(1/2), 37-45.

Hymer, Stephen Herbert. 1976. *The International Operations of National Firms, A Study of Direct Foreign Investment.* Cambridge: MIT Press.

Javorcik, Beater Smarzynska. 2004. "Does Foreign Direct Investment

Increase the Productivity of Domestic Firms? In search of Spillovers through Backward Linkages." *American Economic Review* 94(3), 605-627.

Kindleberger, Charles P. 1963. "European Economic Integration and the Development of A Single Financial Center for Long-Term Cpital." *Weltwirschaftliches Archive* Bd. 90, 189-210.

_____. 1972. "Direct Investment in Less-Developed Countries: Historical Wrongs and Present Value." in *International Economics and Development,* edited by Luis Eugenio Di Marco, 387-402. Elsevier: Academic Press.

Kogut, Bruce and Udo Zander. 1993. "Knowledge of the Firm and the Evolutionary Theory of the Multinational Corporation." *Journal of International Business Studies* 24, 625-645.

Kojima, Kiyoshi. 1978. *Direct Foreign Investment: A Japanese Model of Multinational Business Operations.* New York: Routledge.

Lakatos, Csilla and Lars Nilsson. 2017. "The EU-Korea FTA: Anticipation, Trade Policy Uncertainty and Impact." *Review of World Economics* 153, 179-198.

McDougall, G.D.A. 1960. "The Benefits and Costs of Private Investment Abroad: A Theoretical Approaches." *Economic Record,* 1-193.

Nicolas, Francoise, Stephen Thomsen and Mi-Hyun Bang. 2013. "Lessons from Investment Policy Reform in Korea." *OECD Working Papers on International Investment* 2013/02, 1-44.

Rugman, Alan M. 2010. "The Theory and Regulation of Emerging Market Multinational Enterprises." in *Foreign Direct Investments from Emerging Market,* edited by Sauvant K.P., McAllister G. and Maschek W.A., 75-87. New York: Palgrave Macmillan.

UNCTAD. 2021. "World Investment Report." http://unctad.org/system/files/official-document/wir2021_en.pdf (2021/09/05 검색).

Vernon, Raymond. 1966. "International Investment and International Trade in the Product Cycle." *Quarterly Journal of Economics* 80, 190-207.

Abstract

A Comparative Analysis of Bilateral FDI Statistics between Korea and EU after Implementation of the Korea-EU FTA

Yang-Hyeon Jo ▌ The Export-Import Bank of Korea

It is highly demanded that investment activities should be increased to get over depressed economic conditions and achieve sustainable economic development based on economic structural problems due to standstill consumption, constraint budget expenditure and sluggish exports under the Korean economy. In this regard, this paper is seeking to analyze comparatively investment statistics toward European Union (EU) economies which have been major economic cooperation partners with Korea, and suggest its policy implications.

In comparison with major precedent researches on factor analysis of Foreign Direct Investment (FDI) determinants and economic effect for the Korea-EU Free Trade Agreement (FTA), this paper analyze empirically to compare by country and industry about FDI outflows and FDI inflows between Korea and EU economies during 2011-2020 after implementation of the Korea-EU FTA. The Korea-EU investment statistics indicates that FDI outflows of Korea toward EU economies were USD 17.1 billion, and FDI inflows of EU economies into Korea were USD 18.5 billion, so Investment Surplus recorded USD 1.4 billion during 2011-2015. In addition, FDI outflows of Korea toward EU economies were USD 39.7 billion, and FDI inflows of EU economies into Korea were USD 27.2 billion; hence Investment Deficit turned into USD 12.5 billion during 2016-2020. Summing up main features based on empirical analysis by country and industry about the FDI outflows of Korea toward EU economies,

there is evidence that major investments concentrate on not only Luxemburg and the United Kingdom by country, but also Finance and Real Estate by industry; As for the FDI inflows into Korea by EU economies, another major investments concentrate on not only Malta and the Netherlands by country, but also Finance and Chemical Engineering by industry.
As a result of the analysis, this paper suggests that it is necessary to diversify country and industry of bilateral investments in the empirical perspectives after implementation of the Korea-EU FTA. In particular, systematic policy and strategy by government and company to attract FDI inflows should be taken into consideration, because FDI inflows has been an essential contributor for sustainable economic development through transfer of know-how and technology, creation of production and employment, improvement of productivity, and so on.

Key Words: Korea-EU FTA, Korea-EU FDI Statistics, FDI outflows, FDI inflows

❑ 논문접수일: 2021년 10월 11일, 심사완료일: 2021년 11월 30일, 게재확정일: 2021년 12월 1일

『東西硏究』 제 33 권 4호 (2021) pp. 99-126
http://dx.doi.org/10.29274/ews.2021.33.4.99

호주의 대중국 대결외교
-복합적 위협인식과 과잉 위험회피를 중심으로-

유재광 ▌ 경기대학교*

〈국문요약〉

호주의 대중국 정책이 하루가 다르게 강경해 지고 있다. 명목상 호주의 코로나-19 기원 국제조사 요구에 대한 중국의 고강도 무역 제재에서 기인한 호주의 대중국 강경책은 말의 전쟁을 넘어 호주의 군비증강과 쿼드(QUAD) 참여 확대 그리고 최근 미국·영국과의 안보협의체 오커스(AUKUS) 가입으로 구체화 되고 있다. 본 연구는 왜 호주가 자신의 최대 수출시장인 중국을 상대로 이런 강경한 외교·안보전략을 추진하고 있는지 설명하고자 한다. 특히 노골적이고 공세적인 군사위협이 아닌 정치, 경제 그리고 문화적 측면에서 진행 중인 중국의 공세적 책략(statecraft)과 기존에 유지되어온 중국과의 경제적 상호의존이 호주 지도자들로 하여금 복합적 위협인식-위협과 기회 인식의 혼재-을 갖도록 만들었고 이 인식이 최근 호주의 대중국 강경책인 과잉 위험회피(over-hedging) 전략의 배경이 되고 있다는 주장을 편다. 본 연구는 이 주장을 호주 중국 관계 사례연구(2010-2020)를 통해 입증하고 이로부터 일련의 정책적 함의를 제시한다.

*주제어: 호주, 중국, 책략, 복합적 위협인식, 과잉 위험회피, 쿼드(QUAD), 오커스(AUKUS)

Ⅰ. 펴 줄

본 연구는 최근 주목받고 있는 호주의 대중국 강경책의 실체는 무엇이고 그 원인은 무엇인가? 라는 질문에 답하고자 한다. 양국 관계에 관심을 지녀온 많은 수의 학자들과 전문가들이 양국이 지난 50년 외교적 관계에서 가장 갈등적 관계

* 경기대학교 국제학과 조교수 (E-mail: chaekwangyou@kyonggi.ac.kr)

로 들어가고 있다고 분석하면서 당분간 이 관계가 지속될 수 있다는 어두운 전망을 속속 내놓고 있다. 명목상 2018년 호주의 화웨이(Huawei) 장비 사용 금지 결정과 최근 코로나 기원 관한 조사문제로 악화된 양국 관계의 악화는 무역 제재, 고위급 경제회담 취소, 그리고 최근의 일련의 군사적 대치 움직임으로 확산되는 모양새다.

하지만 불과 얼마전 까지만 해도 호주와 중국의 관계는 아시아 태평양지역에서 국가 간 협력의 상징으로 여겨질 만큼 좋아 보였다. 급증하는 경제적 교류에 기반 양국의 정치적 문화적 교류도 급증하였고 심지어 군사적 교류도 이루어졌다. 2010년 호주 수상 러드(Kevin Rudd)는 호주와 중국의 관계를 가리켜 상호신뢰와 약속 그리고 솔직한 대화에 기반한 진정한 우정이라고 정의한다. 양국이 2015년에 자유무역협정인 ChAFTA(China-Australia Free Trade Agreement)까지 체결하자 이런 우호 관계는 돌이킬 수 없는 흐름으로 인식되었다.

그럼 호주는 왜 최근 들어 중국에 대결적인 정책을 추구하고 있을까? 이 대결적인 정책의 실체는 무엇인가? 이 질문들에 대답하기 위해 본 연구는 호주의 대중국 정책 변화를 과잉 위험회피(over-hedging) 전략-현실주의적 균형요소가 강조된 위험회피전략-으로 개념화하고 그 원인으로 호주 지도자들이 중국에 대해 형성하고 있는 복합적 위협인식(complex threat perception)을 지적한다. 특히 지난 10여 년간 중국이 호주를 향해 추진한 일련의 정치, 경제 그리고 문화적 책략(statecraft) 이 호주의 높은 대중국 경제의존도와 결합하여 호주 지도자들의 이런 위협인식 형성을 가져왔고 이 위협인식이 현재 호주의 대중국 강경책 즉 과잉 위험회피라는 전략적 조정을 가져왔다고 주장을 편다.

본 연구는 다음과 같이 구성된다. 다음 2장에서는 기존의 호주와 중국 간의 양자 관계 특징에 대한 논쟁을 비판적으로 검토하고 이 논쟁의 공헌과 한계점을 식별해 본다. 제3장에서는 기존 연구의 한계점에 기반 호주의 대중국 외교안보정책을 설명할 수 있는 대안적 분석 틀 과잉 위험회피모델을 개발 및 제시하고 이로부터 가설을 도출한다. 4장에서는 이 가설을 뒷받침할 중요사례연구(crucial case study) 즉 호주의 대중국 외교·안보 정책 2010-2020을 수행한다. 마지막 장에서는 본 연구의 간단한 요약을 제공하고 연구가 지니는 정책적 함의를 제시한다.

Ⅱ. 호주-중국 관계 논쟁

지난 수 십년간 중국과 호주 양자 관계에 관한 연구는 자유주의적 시각이 지

배하였다. 중국과 호주 간의 급증하는 무역에 초점을 두어 양국의 절대적 이득(absolute gain)에 관한 관심이 협력적 관계 형성을 추동하였다는 것이 이 시각의 주된 주장이다. 헤(Bapgan He)의 연구가 대표적인데 헤는 지난 시기 호주의 중국 정책이 수용(accommodation)이었다고 주장하며 이 정책의 근간에는 경제적 상호의존에 대한 고려가 깊게 자리하고 있었으며 아울러 국제제도를 통한 중국을 국제사회 건설적 구성원으로의 사회화하려는 노력도 병행되었다고 주장하고 있다(He 2012, 58-62).

1990년대에 그 시계가 맞추어져 있으나 맥커라스(Colin Mackerras) 역시 호주와 중국 관계의 핵심적 동인은 경제적 교류였으며 이 관심이 양국의 잠재적 갈등요소-상반되는 인권(human rights)에 대한 인식, 대만과 티벳 그리고 동티모르 갈등-에도 불구하고 양자 관계를 협력적이고 안정적인 관계로 이끌어 가는 역할을 했다고 주장한다(Mackerras 2000, 185).

양국 관계를 미국과의 관계 속에서 파악한 연구도 존재한다. 약 30여 년간의 중국과 호주 관계를 리뷰하면서 서터(Robert Sutter)는 양국의 관계가 냉전 시기에는 전략적 이해관계의 일치-즉 소련의 위협에 대응-그리고 냉전 이후에는 상호 경제적 이익에 관한 관심 때문에 안정적으로 유지되었다고 주장한다. 특히 서터는 이러한 양국 간의 협력적 관계가 호주의 동맹국 미국의 대중국 정책 변화와 상관없이 비교적 일관되게 유지되어 왔음을 지적하고 있다(Sutter 2002, 351). 비슷한 맥락에서 토마스(Nicholas Thomas)의 연구 역시 호주의 대중국 정책이 경제적 관심사에 의해 규정되고 있음을 보여주고 있다. 양국 간의 경제협력 규모와 속도가 유례가 없을 정도로 크고 빠름을 지적하면서 토마스는 호주의 대중국 유화정책이 오히려 미국과의 불협화음을 가져올 정도로 발전하였고 이 추세가 지속될 것으로 전망했다(Thomas 2015, 854-863).

호주 중국 관계 연구에서 이런 자유주의적 시각이 우세한 것은 사실이나 2016년부터 악화된 양국 관계의 긴장감을 반영하여 좀 더 현실주의적 시각에서 바라본 연구도 속속 등장하고 있다. 비슨과 젱(Mark Beeson and Jinghan Zeng)은 그들의 연구에서 경제적으로 중국에의 의존도가 상당히 높은 호주가 최근 중국이 보여주는 일방적이고 팽창적 외교 행보에 자극받아 현실주의적 요소를 가미하고 있다고 주장한다(Beeson and Zheng 2015, 164-169). 메드캐프(Rory Medcalf)는 한발 더 나아가 최근의 호주-중국 관계의 악화가 수년 동안 진행되어온 중국의 정치 및 경제영역의 대호주 침투의 결과이며 앞으로 호주의 대중국 정책은 과거와 같은 수용에서 벋어나 자국의 국익을 최선에 두는 현실주의적 방향으로 선회할 것이라 전망한다(Medcalf 2019, 109-114). 국제정치학적 이론을 적

용하지 않았으나 해밀턴(Clive Hamilton)과 수리(Navdeep Suri)의 최근 연구도 비슷한 결론을 도출하고 있다(Hamilton 2018, 1-7; Suri 2020, 1-15).

호주의 국내정치에 초점을 두어 러드(Kevin Rudd) 수상 집권기와 길러드(Julia Gillard) 내각 하의 대중 정책 차이점을 부각한 연구도 존재한다. 러드 수상 시기에는 중국과의 인권문제로 인한 강한 충돌을 길러드 수상 시기는 경제적 실용주의에의 합치를 부각하여 전자의 경우 호주가 강한 현실주의적 외교정책 행보를 보인 반면 후자의 경우 상당히 자유주의적 입장을 취했다는 것이다(Bloomfield 2016, 268-269).

하지만 이런 기존연구가 현재의 호주-중국 관계를 설명하는데 문제점이 없는 것은 아니다. 가장 먼저 지적되어야 할 점은 중국의 대호주 전략이 공세-협력의 이분법으로 보기에는 너무 미시적으로 진화하고 있다는 점이다. 현재 중국은 호주를 공세적 군사력으로 위협하는 것도 아니고 그렇다고 장밋빛 상호의존에 기대어 협력만 추구하고 있지도 않다. 오히려 이런 이분법적 전략이 설명할 수 없는 다양한 책략(statecraft)을 호주를 향해 동원하고 있으며 호주 지도자들은 이에 따라 상당히 복잡한 대중국 위협인식을 발전시키고 있다. 당연히 호주의 대중국 전략도 균형-협력의 이분법으로 설명하기에는 무리가 있다. 이러한 복잡한 현실을 설명하기 위해 다음 장에서는 대안적 시각-과잉 위험회피 이론-을 제안한다.

Ⅲ. 분석 틀: 과잉 위험회피(Over-Hedging)

국가 A와 B를 상정하고 A가 B와 비교하여 급격한 경제적 군사적 성장을 한다고 가정할 때 B는 A의 군사적 성장이 근접한 지역에서 일어날수록, 공세적 의도를 동반할 경우, 공세적 군사력 강화에 의존해 성장할 경우 심각한 위협인식의 악화를 경험하고 이에 대응하여 내적 균형(internal balancing)과 외적 균형(external balancing)을 하여 위협에 대응한다는 것이 (신) 현실주의 이론의 상식이다(Walt 1985, 9-13). 하지만 (신) 현실주의 계열의 연구는 지나치게 공세적 군사력 증감 여부와 이로 인한 주변국의 군사적 위협인식의 증감에 초점을 두어 주변국이 부상하는 국가에 느끼는 위협인식의 다양한 원인과 이의 결과로 나타나는 다양한 전략적 선택을 제대로 설명하지 못하는 약점이 있다(Goh 2005; Kang 2009; 유재광 2021).

본 연구에서는 특히 A가 B에 사용하는 다양한 '책략'(statecraft)에 초점을 두어 이를 매개로 한 두 국가 간의 위협인식의 발현과 이 위협인식의 결과로서의 나타나는 B의 전략적 조정(strategic realignment)을 과잉 위험회피(over-hedging) 모델을 통해 설명하고자 한다. 이 모델은 네 가지 핵심 가정으로 구성된다. 첫 번째로 현실주의 이론에 기대어 국가는 단일행위자이며 자신의 국익을 극대화하기 위해 타국과 경쟁을 숙명으로 살아야 한다는 현실주의적 세계관을 받아들인다. 하지만 동시에 이런 국가들이 공동의 경제적 이익을 위해 경제적 상호의존 역시 끊임없이 발전시키고 이 결과가 세계화(globalization)라는 현상을 가져 왔다는 자유주의적 주장도 수용한다. 즉 본 모델은 일부 라이벌 국가들을 빼고는 21세기 대부분 국가들이 안보상의 경쟁과 상호이익에 기반 경제적 협력을 동시에 추구하고 있음에 주목하고 이를 가정으로 받아들인다.

두 번째 가정으로 이렇게 경쟁과 협력을 동시에 추진하는 두 국가 A와 B의 양자 관계에서 A가 군사적 부상을 한다고 가정할 때 A가 B에게 위협을 주는 방식은 현실주의자들이 말하는 것처럼 공세적 의도에서 진행되는 총 군사력 강화뿐 아니라 A가 채택하는 다양한 책략에도 영향을 받는다고 가정한다. 책략이란 한 국가-A-가 다른 국가-B-에 자신이 설정한 정책목표를 달성하기 위해 자신 주변의 안보환경이나 타국의 행위나 정책 변화를 유도하기 위해 취하는 조직화된 행위이다(Holsti 1976; Baldwin 1985; Goddard et al. 2019). 본 연구에서 단지 공세적 군사력 사용-이는 군사적 책략이다-이외의 다양한 책략에 주목하는 이유는 냉전붕괴와 세계화의 진전으로 국가들이 타 국가에 자신의 영향력을 관철하는 수단이 대규모 군사력 사용이라는 고전적이고 거시적 책략에서 다양한 '미시적 책략'으로 질적 변화를 겪어왔기 때문이다. 특히 지난 수십 년간 발전해 온 국가 간 다양한 상호의존의 강화는 공세적 군사력 사용의 효용을 급격하게 감소시키는 반면 미시적 책략의 효용성은 급증시키고 있다(Goddard et al. 2019, 304-305).

책략의 그 형식에서 군사는 물론 정치적, 외교적, 경제적 그리고 문화적 영역까지 확대되고 있으며 그 행사방식도 상당히 교묘하게 진화되어 오고 있다. 예를 들어 A 국은 과거 B 국과 맺어온 높은 정치적 교류 혹은 상호의존을 자국의 전략적 이득 확대를 위해 사용할 수 있는데 이를 정치 책략(political statecraft)이라고 부를 수 있겠다. 대표적인 것이 A 국이 B 국의 정치인 중 A 국에 호의적인 정치인을 포섭하는 것, B 국의 특정 정당에 금전적 기부를 통해 A 국에 호의적인 입법활동을 유도하는 것이다.[1] 부상하는 A 국은 B 국과 맺어놓은 경제적 상호의존을 사용하여 자신의 전략적 이익을 확보하려 할 수도 있는데 이는

일종의 경제적 책략(economic statecraft)이다. 경제적 책략의 대표적인 것은 B 국과의 투자협정을 통해 A 국의 경제적 영향력을 늘리거나 B 국이 A 국에 크게 의존하는 무역(수출)을 레버리지로 사용하여 자신의 의사를 관철시키려는 것이다. 특히 이 현상은 국가들이 경제적 상호의존을 심화하고 있음에도 자신의 전략적 이해를 위해 상호의존을 무기화(weaponized interdependence)하려는 현상으로 최근 들어 빈번하게 발생하고 있다(Farrell and Newman 2019, 42-70).[2] A와 B는 문화영역에서 맺어놓은 상호의존을 사용하여 자신의 전략적 이익을 확보할 수도 있는데 이것은 일종의 문화적 책략(cultural statecraft)이다. A 국이 B 국의 씽크탱크 설립을 지원하거나 기부를 강화해 좀 더 자신의 목소리를 대변할 학술적 담론을 유도할 수 있으며 대학에 기부를 통해 A에 유리한 학술적 담론 형성을 생산하도록 유도해 낼 수 있다. A 국 스스로가 자국의 문화적 영향력 확장을 위해 문화교류 시설을 B 국에 설치할 수도 있다.

세 번째 가정은 이러한 책략의 타겟(target) 되는 국가 지도자들은 책략을 구사하는 국가에 대해 복합적 위협인식을 발전시킨다는 것이다. 복합적 위협인식은 책략의 타겟이 된 국가(target state)의 지도자들이 느끼는 '위협'과 '기회'가 혼재된 위협인식을 지칭한다(유재광 2021, 1-2). 국가 A가 공세적 군사 능력 강화가 아닌 책략을 통해 국가 B의 행위 변화를 유도할 경우 B 국 지도자들의 위협인식은 복합적일 수 밖에 없는데 여기에는 A가 채택하는 책략의 특성이 한몫한다. 책략은 그 특성상 A 국이 의도적으로 추진했는가 여부를 확실히 알 수 있지만 그렇지 못한 경우도 존재한다. 러시아가 과연 미국의 대선에 개입했는지 그리고 중국 기업의 대호주 전략적 투자증가도 배후에서 중국 정부가 과연 전략적 의도를 가지고 개입했는지 여전히 논쟁적이다. 여기서 중요한 점은 이런 책략 배후의 모호성 때문에 그 대상이 되는 타겟 국가의 지도자들이 상대국에 대

---

1) 이 고전적 정치적 개입전략은 냉전 시기 미국과 소련 양 진영이 자신이 지지하는 좌/우 진영의 정치세력 등장을 위해 반대 정치세력을 전복시키는 극단적 형태에서부터 최근의 러시아의 미국 대선 개입사건까지 그 형태가 진화하면서 여전히 효력을 발휘하고 있다.

2) 이를 뒷받침하는 예는 차고 넘친다. 2010년 중국은 일본과의 동중국해 분쟁에서 유리한 위치를 점하기 위해 히토류의 대일본 수출 금지를 전격 단행하였으며 일본은 한국과의 과거사 분쟁에 대한 대응으로 수출규제카드를 들고 나왔다. 미국 역시 중국 길들이기 차원에서 무역 전쟁을 선포하였고 중국은 한국과 미국의 사드 배치에 대한 대응으로 경제제재를 강제하였다. 실제 경제 책략의 종류는 다양한데 엠바고, 보이콧, 관세, 최혜국대우 철폐, 블랙리스트 선정, 수입 쿼터(quota) 설정, 덤핑-반덤핑, 자산동결, 원조 중지, 수용, 수출입 통제 등이 대표적인 예이다(Blackwell and Harris 2016, 9-10; Baldwin 1985, 41).

해 완전한 위협인식(a full-blown threat perception)을 발전시키기 어렵다는 것이다. 아울러 B의 지도자들 입장에선 A 국과 이전부터 맺고 있었을 경제적 상호의존으로 인해 이 국가를 여전히 '기회'(opportunity)로 바라봐야 하는 현실적 요소도 위협인식에 반영된다. 이런 의미에서 복합적 위협인식이라는 것이다.

네 번째 가정은 이러한 복합적 위협인식은 타겟국가-국가 B-로 하여금 책략을 가하는 국가 A에 대해 '과잉 위험회피'(over-hedging) 전략을 추진할 유인을 만들어 낸다는 것이다. 먼저 위험회피(hedging) 전략이란 편승(band-wagoning)과 균형(balancing) 사이의 중립, 기존 강대국의 어느 한쪽 선택 자제, 자유주의적 관여정책과 현실주의적 균형정책의 적절한 배합을 추구하는 국가의 전략적 조정 행위이다(Goh 2005; Medeiro 2005).[3] 과잉 위험회피전략은 이 고전적 위험회피에서 군사적 균형 쪽으로 치우친 전략이다. B의 입장에서 부상하는 강대국인 A가 군사적 위협의 가능성도 열어놓고 동시에 B에 대하여 각종 책략을 도발적으로 적용할 경우 B는 중립성을 생명으로 하는 단순한 위험 회피전략보다 현실주의적 균형요소가 강하게 반영된 과잉 위험회피전략을 추구하게 된다는 것이다.[4] 책략 자체가 행사국이 전략적 의도를 가지고 자국의 영향력 확장을 노리는 것이므로 이를 인지한 타겟 국가 지도자들의 위협인식은 당연히 악화된다. 따라서 타겟 국가의 지도자들은 최악의 경우에 대비해 현실주의적 균형요소를 위험회피전략에 가미하여 미래 닥쳐올지 모르는 A로부터의 공세적 군사위협에 과도하게

---

3) 회피(hedging) 라는 개념 자체가 두 강대국 간 중간지대를 선택하여 어느 한쪽으로 연대했을 경우 발생하는 위험으로부터 의도적으로 회피하려는 노력이므로 이미 위험의 개념이 내재되어 있지만 개념을 좀 더 명확히 하기 위해 위험회피로 번역한다.

4) 이 과잉회피 개념과 유사한 개념으로는 Kuik이(2020) 발전시킨 두터운 위험회피(heavy hedging) 전략이 존재한다. Kuik의 경우 베트남의 대중국 정책 특히 남중국해정책을 예로 들며 베트남이 중국을 노골적으로 비난하고 남중국해에서 중국의 군함과 대치하며 미국의 도움으로 베이징에 외교적으로 강하게 저항하는 노력들이 이 두터운 위험회피의 예라고 제시하고 있다. 하지만 본 연구에서 개념화한 과잉 위험회피는 호주가 Kuik이 지적한 베트남의 반발 행동을 넘어서 군사 협의체-QUAD나 AUKUS-에의 적극적인 참여를 통해 좀 더 가시적이고 직접적인 군사균형 요소를 도입하고있는 양상에 주목하고 있다. 이외에도 He의 최근의 군사적 연성균형(military soft-balancing) 연구(2008)에서 두 국가 간의 군사력 격차가 크고 경제적 상호의존이 심화 된 상태에서 약소국(weak state)의 전략은 연성균형방식으로 구체화 되며 이 연성균형 전략은 군사적 수단을 사용할수 있는데 적의 적에 대한 무기 판매 그리고 적을 목표로 한 무기감축 노력 등이 그것이라고 주장한다. He의 이 군사적 연성균형 전략이 본 연구의 과잉 위험회피 개념과 가장 유사한 듯 보이나 전자는 여전히 내적 그리고 외적 균형을 군사적 연성균형의 대상에서 제외하고 있다는 점 그리고 회피의 다른 측면 즉 경제적 상호의존이 전략으로 개념화되지 않고 군사적 연성균형을 가져오는 조건으로만 인식된다는 점에서 본 개념과 구별된다.

회피하게 된다. 하지만 이 전략이 여전히 균형전략이 아닌 위험회피의 성격을 갖는 이유는 B 국이 A 국과 맺어놓은 경제적 상호의존관계가 너무 촘촘하고 공고하기 때문이다. 이 경우 책략으로 인한 위협이 있더라도 경제적 기회에 대한 인식이 여전히 강하게 존재하므로 B 국은 여전히 A 국과의 관계 악화 상황에서 발생할 경제 관계의 단절이라는 위험도 회피하려 하는 것이다.

따라서 상대방의 책략에 대해 과잉 위험회피전략을 택한 국가 B는 부상하는 A 국에게 겉으로 보기에는 상당히 모순적이고 상호 충돌 적이며 비일관적인 대응을 할 수 밖에 없다. 한편으로는 말의 전쟁(war of words)을 필두로 A의 급박한 공세적 군사적 위협이 없음에도 미래 위협에 대해 군사적 균형을 통한 과잉 견제에 나서면서 한편에서는 A와 경제적 상호의존이 가져오는 기회를 놓지 않기 위해 여전히 양국 간의 경제 관계의 중요성을 강조하며 경제적 관여정책을 지속 하려 할 것이다.

이상의 주장은 "인접하는 국가 A와 B가 두터운 경제적 상호의존관계를 형성한 상황에서 A가 부상하여 B에 책략을 통한 위협을 강할 때 B의 지도자들은 복합적 위협인식을 발전시켜 과잉 위험회피(over-hedging) 전략을 추진할 가능성이 높아진다"는 가설로 구체화 될수 있다. 다음 장에서는 이 가설을 호주의 대중국 전략(2010-2020) 사례연구를 통해 입증한다.[5)]

Ⅳ. 호주-중국 관계와 중국의 대호주 책략

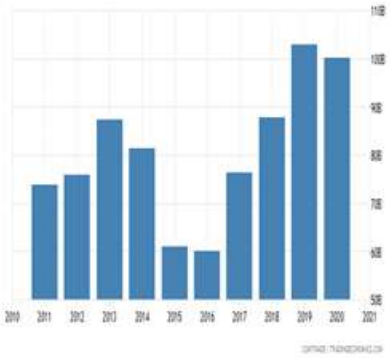
1. 호주-중국 간 경제적 상호의존

냉전붕괴 이후 호주의 대중국 정책은 경제적 관심사 즉 절대적 이득에 관한 관심에 의해 일차적으로 규정되었다. 급속한 중국의 경제 성장은 호주에게 매력적인 수출시장이었고 호주 역시 중국에게 좋은 천연자원과 농수산물의 수입시장이기도 했다. 따라서 두 국가는 어느 국가 조합 못지않게 발 빠른 경제교류를 진행할 수 있었다. 이러한 경제적 협력은 양적 질적으로 급속히 진화하여 2003년 호주와 중국은 무역과 경제 프레임웍(The Trade and Economic Framework)

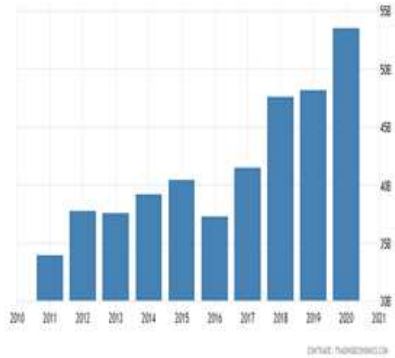
5) 그 구체적 시기는 연구자마다 대다수 연구자들은 중국의 대호주 책략이 본격적인 시동을 건 시기를 2010년 정도로 추정한다. 본 연구가 사례연구로 삼은 호주-중국 간의 관계는 따라서 2010부터 가장 최근인 2020년까지이다.

을 체결하여 양국이 높은 잠재력을 보유한 모든 기업활동 기회를 증진하기로 합의하기에 이른다.[6] 2005년에는 양국이 자유무역협정(Free Trade Agreement)을 위한 협상을 개시할 것에 합의하였으며 이후 15회의 협상을 거쳐 2015년 6월 17일 양국은 협정에 합의한다.[7] 아래 그림은 2010-2020년 기간 동안 호주-중국 그리고 중국-호주의 수출액 변화를 보여주고 있다.

[그림 1-1] 호주의 대중국 수출



[그림1-2] 중국의 대호주 수출



출처: Trading Economics (https://tradingeconomics.com/australia/exports/china)

이러한 경제적 교류는 곧 정치적 교류로 이어진다. 중국의 후진타오(Hu Jintao) 주석은 APEC 리더 미팅 참석을 위해 호주를 방문했으며 당시 부주석이었던 현 시진핑 주석과 리커창 부총리도 2009년과 2010년 호주를 방문하였다. 특히 2009년 리커창 부총리의 중국 방문 당시 중국은 호주와 1972년 이후 처음으로 공동성명(joint statement)을 발표했는데 이 성명에서 양국은 무역 및 투자 자유화를 증진하고 아시아 태평양지역에서 평화와 안전을 증진하기로 합의한다. 이에 고무된 당시 호주 수상 러드(Kevin Rudd)는 호주국립대학 70주년 모리슨 강연(70th Morrison Lecture)에서 “세계에서 호주와 중국”(Australia and China in the World)이란 주제로 강연하면서 중국과 호주의 관계를 상호신뢰와 약속

6) 본 문서의 전문(全文) 다음 웨사이트에를 참고할 것. https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements/treaties/treaties-with-investment-provisions/3331/australia-china-framework-agreement (검색일: 2020.12.01).

7) 중국과 호주간의 자유무역협정(FTA)은 2015년 12월 20일 공식 체결된다. 체결된 협정의 전문(全文)은 호주 외교통상부 호주-중국 FTA 홈페이지를 참고할 것. https://www.dfat.gov.au/trade/agreements/in-force/chafta/Pages/australia-china-fta (검색일: 2020.11.27).

그리고 솔직한 대화에 기반한 진정한 우정(true friendship)이라고 묘사하였다.[8)]

경제적 협력의 확대는 중국과 호주 간의 안보 분야 협력으로까지 이어졌다. 중국은 호주에게 양국 간 안보 대화(bilateral Defense Dialogue)를 양국 국방부 장관과 총사령관이 참석하는 최고위급으로 올리자고 제안했으며 호주 역시 화답하였다. 따라서 2009년 중국의 인민해방군 총사령관인 천빙더(陳炳德)가 호주의 양자 안보협의를 위해 호주를 방문했으며 호주의 총사령관과 육해군 수뇌부 역시 중국을 방문하였다(Reuter, 15 October 2009).[9)]

정치 경제 군사적 교류는 문화적 교류로도 이어져 양국의 학자들이 교차 방문하여 공동의 관심사를 논의했고 문화사절단의 교차 방문도 이어졌다. 교환학생은 물론 호주 고등교육시스템에 수많은 중국인 학생들이 유학하게 되었고 양국 간 관광교류 역시 급성장을 경험하게 된다.

2. 중국의 대호주 책략(statecraft)

항상 좋을 것만 같았던 호주와 중국의 관계는 2010년대 초반부터 삐걱대기 시작한다. 이 관계 악화의 핵심에는 중국이 호주와 상호의존을 지렛대로 펼쳐온 다양한 종류의 책략이 자리 잡고 있다. 경제는 물론 군사적으로 급성장한 중국은 2008년 금융위기를 기점으로 본격적인 팽창적이고 일방적인 외교전략을 추구하기 시작했고 호주에 대해서는 각종 책략이 이 전략의 연장 선상에서 추진되었다.

책략이란 한 국가-A-가 다른 국가-B-에 자신이 설정한 정책목표를 달성하기 위해 자신 주변의 안보환경이나 타국의 행위나 정책 변화를 유도하기 위해 취하는 조직화된 행위이다(Holsti 1976; Baldwin 1985; Goddard et al. 2019). 지난 10여년간 중국은 한편으론 경제적 협력 관계를 계속 유지하면서 다른 한편으로는 자신의 영향력 확장을 위해 호주정치의 약점-즉 다원주의 민주주의의 약점-을 이용해 정치, 경제, 그리고 문화영역에서 이 책략들을 추진해 온 것이다. 본 장에서는 중국의 이 세 가지 책략을 자세히 살펴본다.

---

8) 본 강연 내용은 호주 총리 및 내각부의 홈페이지인 https://pmtranscripts.pmc.gov.au/release/transcript-17243 에 게재되어 있다. (검색일: 2020.12.07).

9) Bob Taylor. 2009. "Australia, China ties thaw as military chiefs meet." *Reuter,* 15 October, https://fr.reuters.com/article/australia-china-idUSSYD54230420091015 (검색일: 2020.12.03).

1) 중국의 정치적 책략

호주 정부가 명확하게 인지하는 중국의 대호주 정치 책략은 중국의 호주 국내정치에 대한 우회적이고 간접적인 개입이다. 그 핵심에 중국계 기업인들의 호주 정당에 대한 기부 행위가 위치한다. 호주 정부는 중국이 자국의 전략적 이해관계에 유리한 호주 내 여론 및 입법 환경 조성을 위해 중국 기업인들에게 호주 정당에 기부 하도록 유도했다고 의심하는 것이다.

실제로 지난 수년간 호주의 양대 정당인 자유당(Liberal Party of Australia)와 노동당(Australian Labor Party) 은 해외 기부에 상당 부분 의존한 것은 익히 잘 알려진 사실이다. 문제는 이 해외 기부의 가장 고액의 기부자가 중국태생의 억만장자들이었고 이 중 한 명은 중국계 호주인이었는데 호주 정당에 거액을 기부하는 동안 여전히 중국 공산당과 긴밀한 관계를 유지한 것이 호주의 안보정보부(Australian Security Intelligence Organization: ASIO)에 의해 포착된 것이다. 이후 중국의 대호주 정치 책략-기부금을 통한 영향력 행사시도-에 대한 논의가 호주 내부에서 불붙게 된다. 한 연구에 의하면 2007-2016년 동안 거의 모든 연방선거에서 중국계 기부금의 비중은 증가한 것으로 나타났다(Medcalf 2019, 114).

호주 정부는 특히 권위주의 국가인 중국이 호주에 존재하는 중국인 디아스포라(Diaspora)의 유력인사를 이용 이들이 호주 정당들에 정치적 기부를 하고 네트워킹을 통해 친중 정치세력을 형성하고 이들로 하여금 친중 입법을 시도하거나 중국에 유리한 여론을 주도케 하려 한다는 점을 위협으로 느끼고 있다. 러시아가 각종 보이지 않는 이른바 '작전'(operation)을 통해 미국 대선에 개입하려 한 것처럼 중국 역시 호주정치에 우회적으로 개입하는 책략을 구사하고 있다고 의심하는 것이다(Hamilton 2018, 86-92).

확인된 구체적인 사례도 존재한다. 2016년 중국계 호주 비즈니스 리더인 주(Minshen Zhu)가 호주 노동당의 떠오르는 스타 정치인인 상원의원 대스티아리(Sam Dastyari)에게 법률 비용을 대납해주고 여행경비를 지원했으며 게다가 후원금까지 제공한 것이 드러나자 대스티아리는 이내 사임한다. 사임 후 조사에서 대스티아리가 실제 중국신문과 인터뷰에서 남중국해에서의 중국 입장을 지지하는 발언을 한 것이 확인되면서 호주 정치권의 중국 정치 책략에 대한 위기감은 급상승한다(abc, 12 Deccember 2017).[10]

---

10) Lucy Sweeney. 2017. "Sam Dastyari resigns from Parliament, says he is 'detracting from Labor's mission' amid questions over Chinese links." *ABC*, 12 December, https://www.abc.net.au/news/2017-12-12/sam-dastyari-resigns-from-parliament/

중국의 정치 책략 대상은 호주 연방 정당 정치인들 뿐 아니라 지방 정치인으로 확장되었다. 그 대표적인 것이 뉴사우스웨일즈(New South Wales: NSW) 주의 노동당과 자유당 정치인들에 대한 중국계 기업가들의 정치자금 제공이다. 이미 노동당 현 지도부 및 전 지도부가 중국계 비즈니스 리더들로부터 정치자금을 받은 것이 확인되었고 이 지도부들이 호주 연방정부의 중국 일대일로 사업참여 주저를 가리켜 냉전적 사고(the Cold-War Mentality)라고 비난한 것이 알려지면서 이들이 받은 중국계 정치자금과 친중국 입장이 연관되어 있다는 비난이 쏟아졌다. 같은 주 자유당도 이러한 친중국 행보를 보였다는 비판에서 자유롭지 못하다. 특히 2016년 주 의회 선거에서 자유당 정부를 후원한 양동동(Yang Dongdong)이 중국 공산당의 열혈 지지자이자 티벳 지도자 달라이 라마(Dalai Lama)의 호주방문 반대 집회를 주도한 핵심인물이며 중국 공산당의 영향력하에 호주 정치인들과 교류해 왔다는 강한 의심을 받고 있다(Hamilton 2018, 87-89).

2) 중국의 대호주 경제 책략(economic statecraft)

호주는 정치적 책략과 더불어 중국의 경제적 책략에 날 선 반응을 보이고있다. 그 핵심에 현 시진핑 주석이 야심차게 추구하는 일대일로 정책이 위치한다. 일대일로를 위시로한 중국의 대호주 투자와 이로 인한 사업계획이 단순히 이윤이라는 경제적 목적 이외 중국의 호주 내 영향력 확장이라는 전략적 의도에 의해 추진되고 있다는 주장이 호주 정치권에서 지속적으로 제기되고 있다.

가장 먼저 불거진 문제가 노던테러터리(the Northern Territories: NT) 정부가 중국 랜드브리지 그룹(Landbridge Group)에 다윈항(Darwin Port)의 99년 초장기 임대를 5억 달러에 판매한 사건이다. 2015년에 체결된 이 계약에서 노던테러터리 정부는 다윈항구의 지정학적 가치를 경시하고 중국과 계약을 체결했는데 미국의 통보로 호주 연방정부가 이 지정학적 가치를 재고하여 현재 대책 마련에 있다. 특히 계약 당시 미국의 오바마 정부가 호주의 다윈항의 장기 임대계약이 가져올 안보적 함의를 호주 정부에 강하게 어필한 것으로 알려졌다(Suri 2020, 4).

호주의 빅토리아(Victoria) 주 정부는 2018년 중국과 체결한 일대일로와 관련 양해각서(Memorendum of Understanding: MOU)도 비판의 도마에 오르고 있다. 2019년에 윤곽이 드러난 이 양해각서에 따르면 중국과 호주 빅토리아주 정부는 앤드류(Daniel Andrew) 수상과 중국 국가발전 및 개혁위원회 부회장을 공동으

9247390 (검색일: 2021.08.31).

로 하는 워킹그룹을 만들어 양해각서의 핵심 내용인 빅토리아에서의 중국 인프라 기업이 빅토리아주 인프라프로젝트 경쟁입찰에 지원하도록 하고 반대로 빅토리아 지역 인프라 기업 대표단을 중국에 파견하기로 하는 것에 합의했다. 하지만 호주 연방정부는 외교정돈계획(foreign arrangements scheme)에 근거 이 합의가 호주의 외교정책 기조와 맞지 않는다며 2021년 4월 전격 취소하기에 이른다(Reuter, 21 April 2021).[11] 전문가들은 호주 정부의 이런 조치를 중국의 대표적 경제 책략인 빚-함정 외교(debt trap diplomacy)-즉 유리한 조건의 대출을 외국 정부에 통 크게 해주고 이 대출을 상환하지 못할 경우 해당 자금이 사용된 인프라의 소유권을 중국이 가져가는 외교-등을 미리 의식한 예방적 조치의 성격이 강한 것으로 평가한다(Suri 2020).

호주 기간산업인 전력회사의 민영화에 중국계 기업이 참여하려 한 것 역시 호주 정부가 중국의 책략으로 보고 경계하는 움직임이다. 시작은 2016년 호주 뉴사우스웨일즈 주의 전력 공급 회사인 오스그리드(Ausgrid)가 민영화 매물로 시장에 나오자 중국의 차이나그리드(State Grid of China)가 호주달러 100억 달러로 입찰하면서이다. 이 입찰이 주요 전력과 통신서비스를 호주의 주요 기업과 정부에 제공했음에도 중국 자본에 넘어갈 위험에 처하자 당시 재무장관이던 현 모리슨(Scott Morrison)총리는 호주 국가안보상의 이유를 들며 거래를 중지시켰다. 후에 알려진 바로는 오스트그리드가 뉴사우스웨일즈 주의 경찰본부와 주요 기업의 통신보안에 핵심역할을 해왔고 미-호주 간의 최고 등급 보안시설인 파인갭조인트퍼실리티(Pine Gap joint facility)-중국 북한 이란으로부터 발사된 미사일 탐지와 관련된 위성 네트워크를 지원하는 설비-의 인프라와 관련된 핵심 시설의 일부였다는 점이다.

이렇게 긴장 상태로 들어간 중국과 호주의 관계는 2018년 호주가 미국을 제외하고는 화웨이(Huawei)의 5G 네트워크 사업을 금지하는 첫 번째 국가가 되자 최고조에 이른다. 호주 정부는 호주 내 통신사업자들에게 "호주 내의 네트워크와 설비들이 허가되지 않은 접근이나 간섭으로부터 보호되어야 한다"고 말하면서 화웨이 통신장비와 화웨이와 ZTE의 서비스 구매를 하지 말 것을 의무화 하면서 화웨이-ZTE 판매가 중국 정부의 경제적 간섭의 도구로 쓰일 수 있다는 주장에 힘을 실었다(Suri 2020, 5).

---

11) Kristy Needham. 2021. "Australia cancels Belt and Road deals; China warns of further damage to ties." *Reuter,* 21 April, https://www.reuters.com/world/china/australia-cancels-victoria-states-belt-road-deals-with-china-2021-04-21/ (검색일: 2021.09.03).

2021년 호주 정부의 코로나-19의 진원지에 대한 국제적 조사요구를 하자 중국은 핵심적 경제 책략 수단인 경제제재 카드마저 사용한다. 호주의 국제조사 요구가 나온지 두 달 후 중국 정부는 호주의 대중국 수출품 중 와인에 대해 212% 그리고 보리에 대해 80.5% 관세를 부과했으며 호주산 소고기 수입 중단하고 호주 정부의 보조금 지급 여부 조사를 개시하였다. 이로 이한 호주의 피해액은 약 4.3억 달러 정도로 추산된다(CNN, 18 November 2020).[12] 모리슨 총리는 이를 중국의 경제적 강압(economic coercion)으로 정의하면서 호주 국익에 직접적인 위협을 가하고 있다고 비난한다.

3) 중국의 대호주 문화적 책략(cultural statecraft)

호주가 위협으로 느끼는 중국의 문화적 책략은 두 가지 방식으로 이루어지고 있다. 첫 번째는 국 공산당 산하 연합(통일) 전선 작업 부서의 호주 중국 이민자들에 대한 문화 공세이다. 이 공산당 산하 조직은 과거 공산당의 국내정치적 정당성을 고양하고 정치적 반대자를 무력화하는 역할을 하였으나 시진핑의 공세적 외교정책이 들어선 이후 본격적으로 해외-특히 호주-에서 중국 공산당 정당성과 영향력을 확장하는 작업을 하고 있다고 알려져 있다. 최근 들어 호주전략정책연구소(Australian Strategic Policy Institute: ASPI)가 발간한 보고서에 의하면 이 부서는 호주에서 주요정당과 대규모 중국인 이민자 커뮤너티(Chinese diaspora), 그리고 심지어 기업 등에 영향력을 확장하고 이들이 중국식 가치관과 규범을 알리는 것을 목표로 치열하게 활동하고 있다(APSI 2020, 1-3).

중국의 호주 대학시스템에 대한 영향력 확장도 호주의 지도층에게 중국의 중요한 문화적 책략으로 받아들여지고 있다. 이 문제가 본격적으로 수면 위로 부상한 것은 2020년 호주 대학 캠퍼스 내에서 벌어진 중국의 홍콩시위 탄압 비판 집회에 대한중국계 유학생들의 공격에서 기인한다.[13] 이 사건 이후 중국 당국의 호주 중국 유학생들 관리문제가 불거졌는데 중국 당국이 유학생들이 상호 감시를 통해 반중국적인 의사 표현을 할 경우 중국 영사관에 보고케 하는 사상 검열

---

12) Ben Westcott. 2020. "China Says Relations with Australia Are in a Sharp Downturn and It's all Canburra's Fault." *CNN*, 18 November, https://edition.cnn.com/2020/11/18/australia/australia-china-japan-military-intl-hnk/index.html (검색일: 2020.12.04).

13) Damian Cave. 2020. "Student Activist in Australia Is Suspended After China Protests." *New York Times*, 29 May, https://www.nytimes.com/2020/05/29/world/australia/drew-pavlou-china-university-queensland.html (검색일: 2020.07.16).

을 하고 있으며 그 배후에 연합(통일) 전선이 있다는 것이다.[14] 호주 정부는 이러한 감시가 중국이 호주의 고등 교육제도(Higher Education) 근간을 뒤흔들 수 있다고 우려를 표하고 있다(Kurlantzick 2021, 8).

중국 유학생들의 학비에 재정을 크게 의존하는 호주 사립대학들의 자기 검열 역시 호주 정부가 크게 우려하는 문제이다.[15] 재정을 많은 부분을 이들 유학생에 의존하는 호주 대학들이 가능한 중국 정부를 자극할 수 있는 남중국해, 대만, 홍콩 문제에 대한 비판적 학술 담론 생산에 소극적이라는 것이다. 미국과 마찬가지로 중국 정부의 지원으로 운영되는 공자 학당이 연방정부 허가 없이 호주 주 정부와 직접 계약을 맺고 중국어와 문화를 교육하면서 공공연하게 중국 정부의 공식 이데올로기를 선전하고 있다는 비판도 끊임없이 제기되고 있다(Medcalf 2020, 113).

아울러 중국계 기업인이 호주의 특정 대학 특정 연구소에 친중국 학술 담론 생산을 위한 목적으로 거액의 기부금을 내고 있다는 사실도 호주 지도자들이 위협적으로 느끼는 대목이다. 대표적인 것이 시드니 공과대학(University of Technology Sidney)의 호주-중국 관계 연구소(Australia-China Relations Institute)인데 호주 정부는 전 뉴사우스웨일즈 수상 밥 카(Bob Carr)와 중국계 기업인 후앙 샹모(Huang Xiangmo) 간의 친분이 이 기부를 촉진한 것으로 보고 있다(abc, 14 October 2019).[16]

중국과 호주 미디어 그룹 간의 연계도 최근 주목을 받고 있다. 2016년 공산당 주도의 애국주의 교육(patriotic education)을 담당하고 있는 선전부장 겸 정치국 위원인 류치바오(Liu Qibao)가 호주를 방문해서 한 일은 호주의 대표적인 미디어 6개와 중국 신화통신(Xinhua News Agency), 인민일보(the people's Daily) 그리고 차이나 데일 리(China Daily)가 생산한 뉴스를 이들 그룹 미디어 계열사

---

14) Human Rights Watch. 2021. "They Don't Understand the Fear We Have." June, 1-8. https://www.hrw.org/sites/default/files/media_2021/07/australia0621_web.pdf

15) Andrew Greene. 2019. "Government MPs alarmed over Chinese influence at Australian universities after pro-Beijing rallies." *abc;* 18 August, https://www.abc.net.au/news/2019-08-18/chinese-influence-on-australian-universities-worrying-mps-say/11425276 (검색일: 2021.07.15).

16) Sean Rubinsztein-Dunlop, Mario Christodoulou , Sashka Koloff , Lauren Day and Echo Hui. 2019. "Are Australian universities putting our national security at risk by working with China?" *abc;* 14 October, https://www.abc.net.au/news/2019-10-14/chinese-communist-party-gtcom-connection-australian-universities/11586118 (검색일: 2021.09.10).

들이 공급하는 계약을 체결하기 위함이었는데 이 미디어 그룹은 페어펙스(Fairfax), 스카이뉴스(Sky News), 시드니모닝헤럴드(Sidney Morning Herald) 그리고 호주파이낸셜리뷰(Australian Financial Review) 등이었다(Hamilton 2018, 103). 호주 정부는 이런 뉴스공급 계약이 중국의 자체검열된 애국주의적 뉴스만을 호주로 실어 날라 호주 내 대중국 여론의 획일화를 가져올 것을 극도로 두려워 하고 있다.

Ⅴ. 호주의 복합위협인식과 과잉 회피

1. 호주의 대중국 위협인식 악화

중국의 정치, 경제 그리고 문화적 책략은 호주의 대중국 위협인식을 체계적으로 악화시키고 있다. 이 위협인식 악화의 핵심에는 그동안 높은 경제적 상호의존의 와중에 점진적이고 눈에 보이지 않게 진행된 중국의 정치적, 경제적, 그리고 문화적 책략과 이로 인한 영향력 확장이 호주의 이익을 심각하게 침해할 우려가 있다는 불안감이 자리하고 있다.

여기서 주의할 점은 이 위협인식이 기존에 (신) 현실주의 계열 학자들이 주장하는 공세적 군사력증가와 결부된 위협인식과는 궤를 달리한다는 점이다. 현실주의에서 말하는 위협인식은 적국으로부터 공세적 의도를 가진 공세적 군사력 건설이 빠르게 일어날 경우 주변국이 느끼는 위협으로 이 경우 후자는 주권과 영토 보전 나아가 생존에 대한 위협을 느끼게 된다. 이 경우 후자의 전략적 선택지는 이 위협에 편승(band-wagoning)하거나 균형(balancing) 중 어느 한쪽으로 수렴한다는 것이다.

하지만 호주의 이러한 위협인식은 중국의 노골적인 공세적 군사 운용에 대응하는 위협인식이 아니다.[17] 가장 큰 이유는 앞장에서 예시된 바와 중국이 다양한 책략을 사용하여 상당히 비공식적이고 미시적인(micro)인 방식으로 호주 내 영향력을 확장하고 있기 때문이다. 호주의 지도자들도 이점을 잘 인식하고 있다.

---

17) 이는 호주가 중국으로부터 아무런 군사적 위협을 느끼고 있지 못하다는 것은 아니다. 앞서 지적한 대로 다윈항의 장기임대 시도 및 일대일로에 포함된 호주 안보시설에 대한 투자 그리고 남태평양 도서 국가에 대한 진출, 특히 항구와 기반시설에 대한 투자를 호주는 중국으로부터의 군사적 위협으로 보고 있다. 하지만 이는 위협인식의 근간이 되는 공세적 군사 능력(offensive capabilities)의 운용과는 구별되어야 한다.

전(前) 호주 수상 선볼(Thurnball)은 자신의 집권기(2015-2018) 중국의 다방면에 걸친 영향력 확장을 전례를 보기 힘들 정도로 정교한(sophisticated) 시도였다고 기억한다(BBC, 28 June 2018).[18] 현 모리슨 총리도 중국이 호주를 향해 정교하게 기획된 은밀한 간섭을 이어왔다고 주장하면서 향후 중국의 위협이 더욱 증대될 것을 경고하고 나섰다(abc, 11 June 2020).[19]

문제는 호주 지도자들의 이러한 대중국 위협인식이 기존의 중국과의 경제적 상호의존 때문에 좀 더 복잡하게 형성되어 있다는 점이다. 이미 호주와 중국은 인도 태평양지역의 대표적인 경제적 파트너이다. 게다가 두 국가는 2015년 양자 FTA(ChAFTA)를 체결하여 경제교류를 제도화하였다. 최근의 악화된 양자 관계에도 불구하고 중국은 여전히 호주의 약 32% 수출품의 종착지다. 이는 바꿔 말해 호주의 지도자들에겐 아직도 중국을 경제적 기회로 볼 유인이 강하게 존재한다는 것이다.[20]

이러한 대중국 기회 인식은 호주 지도자들의 대중국 위협인식을 매우 복잡하게 만들고 있다. 분명 중국은 정치, 경제, 문화 책략을 통해 대내외적으로 호주를 대상으로 자신의 전략적 이해관계를 이루고자 책략을 은밀하게 수행해온 잠재적 적대국이다. 하지만 동시에 자유무역협정으로 묶인 가장 중요한 경제협력의 대상이기도 하다. 이는 호주 지도자들에게 위협과 기회라는 요소가 공존하는 복합적 위협인식을 갖게끔 했다. 최근 들어 대중국 초강경책을 이끄는 현 모리슨 총리는 OECD 위원회 연설에서 중국을 가리켜 "중국이 급격한 군사 현대화와 영토갈등 긴장 조성 그리고 경제적 강제와 국제법의 침해를 통해 호주에 위협이 되고 있다"고 발언한다(Guardian, 16 June 2021). 하지만 이와 동시에 "중국과의 견고한 무역 관계는 호주와 중국 관계가 매우 가치 있다는 증거"라고 발언한다(Reuter, 19 May 2021).[21] 이렇게 위협과 기회 인식이 공존하는 복합적

---

18) BBC Staff. 2018. "Australia passes foreign interference laws amid China tension." *BBC,* 28 June, https://www.bbc.com/news/world-australia-44624270 (검색일: 2021.09.15).

19) Stephanie Dalzell. 2020. "Scott Morrison says Australia won't respond to Chinese 'coercion' over warning about universities." *abc,* 11 June, https://www.abc.net.au/news/2020-06-11/australia-morrison-china-respond-coercion-on-universities/12342924

20) 최근 들어 호주경제의 대중국 무역 의존도 못지않게 중국의 대호주 무역 의존도 역시 주목받고 있다. 철광석(iron ore) 및 석탄 등 핵심 자원물자가 호주로부터 수입되지 못하자 중국은 예상치 못한 전력난을 겪고 있으며 이러한 중국의 대호주경제 취약성은 이후 호주 지도자들의 대중국 위협인식의 방정식에 반영될 것으로 보인다.

21) Collin Packham. 2021. "Australian PM says trade volume shows valuable China relationship." *Reuter,* 19 May, https://www.reuters.com/world/asia-pacific/

위협인식은 호주 지도자들로 하여금 중국에 대한 완전한 경제적 관여와 수용도 아닌 그렇다고 완전한 군사적 균형도 아닌 과잉 위험회피(over-hedging) 라는 독특한 전략적 조정을 추구하도록 만들고 있다.

2. 호주의 대중국 과잉 위험회피(over-hedging)

호주 지도자들은 전통적으로 중국과 관련 위험회피(hedging) 전략을 추진해 왔다. 중국과 깊은 경제적 상호의존을 발전시키면서 정치적 문화적 교류를 정례화 해 나갔으나 미국과 중국 사이에서 어느 한쪽에 서지 않는다는 신호를 의도적으로 보내는 식으로 중립을 지켜왔다. 따라서 경제적으로 급부상하는 중국에 편승(band-wagoning)하지도 그렇다고 미국 및 유럽과 손을 잡고 균형(balancing) 전략을 추진하지도 않았다. 이 점에서 최근 관계 악화 이전까지 호주의 대중국 전략은 고전적인 위험회피전략에 가까웠다고 평가된다(Zongyou 2015, 100).

하지만 이런 호주의 위험회피전략은 2018년 이후 큰 변화를 겪고 있다. 현실주의적 균형요소가 강하게 가미된 과잉 위험회피(over-hedging) 전략으로 선회하고 있다. 과잉 위험회피란 기존의 위험회피(hedging) 전략 즉 편승(bandwagoning)과 균형(balancing) 사이의 중립, 기존 강대국의 어느 한쪽 선택 자제, 의도적으로 모호한 시그널 보내기에서 좀 더 균형 쪽으로 치우친 전략이다. 중국이 취하는 공세적 책략으로 자극된 위협인식에 기반 다가올 중국의 호주를 향한 공세적인 군사력 사용에 대비해 현재 과도하다 싶을 정도의 현실주의적 균형요소를 강화해 나가지만 경제적 상호의존에서 비롯된 '기회' 인식의 상존으로 인해 중국과의 경제교류 단절에서 올 수 있는 위험도 여전히 회피하는 일견 상충적이고 모순적으로 보이는 전략적 조정을 추진하고 있는 것이다.

과잉 회피와 관련 가장 두드러진 움직임은 호주 내부의 군비증가 노력이다. 중국과의 영토갈등 그리고 중국의 직접적인 군사적 위협이 없는 상태에서 2020년 모리슨 호주 총리는 향후 약 $186.5 billion의 국방비 증액을 공언했다. 특히 이례적으로 이 국방비가 어디에 사용될 것인지를 언급했는데 그는 호주가 항공, 대양 그리고 육지 발사 장거리 미사일 능력을 강화하는데 이 막대한 금액을 사용할 것이라고 발언했다(Reuter, 1 July 2020).[22] 이어 그는 앞으로 10년 동안 방

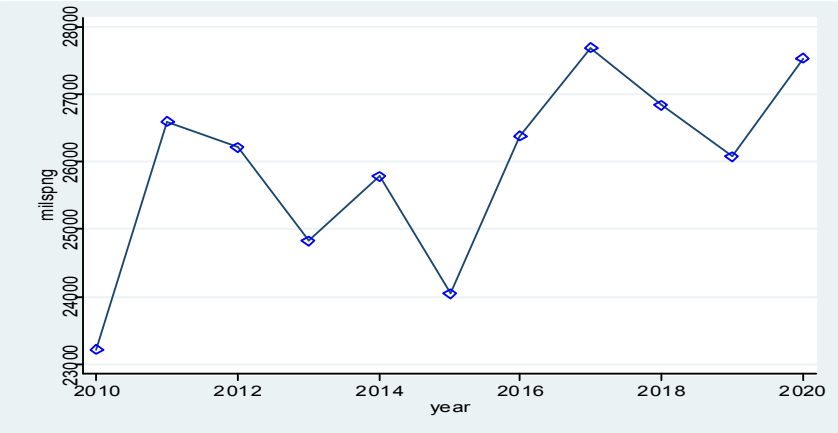
---

australian-pm-says-trade-volumes-show-china-values-bilateral-relationship-2021-05-19/ (검색일: 2021.09.28).

22) Colin Packman. 2020. "Australia to sharply increase defence spending with focus on Indo-Pacific." *Reuter,* 1 July, https://www.reuters.com/article/us-australia-

위비 지출을 1860억 달러 증액하겠다고 밝히면서 호주의 국방 리셋(Defense Reset)을 알렸다(Diplomat, 14 July 2020).[23] 아래는 최근 들어 급증한 호주의 국방비 지출 현황을 보여주는 그래프이다.

[그림 2] 호주의 방위비 지출 변화



출처: 스톡홀름 국제평화문제 연구소(SIPRI) 군비 데이터를 이용 저자가 시각화
단위: Current USD(Million)

하지만 호주의 이러한 군비증강을 통한 과잉 위험회피전략은 한계가 분명하다. 중국과의 군사력 격차가 너무 크기 때문이다.[24] 이 약점을 보완하기 위해 호주가 공격적으로 투자하는 분야가 기본의 동맹강화와 새로운 동맹 만들기이다. 먼저 호주는 전통의 우방인 미국과의 동맹 관계 강화에 적극 나서고 있다. 트럼프 대통령하의 고립주의 상흔을 딛고 미국과 함께 인도 태평양 전략의 핵심 당사국으로 참여하여 역할분담에 집중하고 있다. 호주는 미국 무기수입의 최 상위권에 랭크되어 있으며 가장 최근 장거리 대함 대공 미사일과 하이퍼소닉 미사일

defence-idUSKBN242466 (검색일: 2021.08.10).

23) Lai-Ha Chan. 2020. "Hedging or Balancing? Australia and New Zealand's Differing China Strategies." *Diplomat,* 14 July, https://thediplomat.com/2020/07/hedging-or-balancing-australia-and-new-zealands-differing-china-strategies/ (검색일: 2021.07.18).

24) SIPRI 군비지출 데이터에 의거 2020년 기준 중국의 총 국방비 지출은 US $252304(단위 million) 이고 호주는 US $27536(단위 million)으로 중국이 호주에 비해 약 9배 많은 군비지출을 하고 있다.

의 배치와 관련해서도 미국과 긴밀하게 협의하고 있다(John Schaus 2021).

[그림 3] 미국 무기 수입국 (2019년 기준 상위 5개국)

랭킹	국가	수입액
1	사우디아라비아	134.7
2	호주	77.67
3	UAE	69.23
4	한국	62.79
5	이라크	41.65

출처: 스톡홀름 국제평화문제 연구소(SIPRI)
단위: 억 달러

호주는 전략적 이해관계를 공유하는 잠재적 동맹국과의 연대를 통해 중국 견제에도 본격적으로 나서고 있다. 특히 호주의 쿼드(Quadrilateral Security Dialogue: QUAD) 참여가 두드러진다. 쿼드는 그 시작을 2004년 인도양 쓰나미 이후 해양 협력을 목표로 출범하였으나 현재 민주주의와 시장경제를 공유하는 미국, 일본, 인도 그리고 호주 간의 좀 더 폭넓은 협력 아젠다 특히 안보 분야 협력을 추동하는 대화체로 진화하고 있다. 호주는 이 쿼드 참여에 매우 적극적이다. 특히 중국의 남중국해에서 일방적인 현상유지 침해 행위를 국제 규범과 규칙에 대한 도전으로 규정하고 남중국해 산호섬의 군사화에 대한 강한 우려를 표하며 미국과 일본과 연대하고 있다. 최근에는 4개의 쿼드 참여국과 공동군사훈련에도 나서고 있다. 2020년 11월 인도 말라바(Malabar) 해군 공동 작전에 참여하면서 호주 국방장관 레이놀드(Linda Reynolds)는 이 훈련의 목적이 "인도 태평양 해상에서 자유롭고 번영하는 항행질서를 지키는데 있다"고 발언하며 중국의 남중국해 일방주의를 견제하려는 것임을 알렸다.[25] 이 합동 군사훈련은 2021년 8월에도 같은 장소에서 진행되었다.

호주는 얼마 전 발표된 군사 협의체 참여를 통해 미국 및 영국과 함께 일종

25) Andrew Green. 2020. "Australia to rejoin 'quad' naval exercises in move certain to infuriate Beijing." *abc*, 20 October, https://www.abc.net.au/news/2020-10-20/australia-rejoins-naval-exercise-in-move-certain-to-anger-china/12784186

의 군사 연합체인 AUKUS 조약(AUKUS Pact)을 발표하면서 미국이 호주의 중국 견제용 핵잠수함 추진기술을 공급할 것을 발표하였다.[26] 이 조약은 이외에도 사이버 안보 분야에서의 협력 AI(Artificial Intelligence) 및 양자기술(quantum technology) 그리고 해저 기술(undersea technology) 분야에서 3국 간 협력을 표방하였는데 이는 미국 영국 호주 3국이 기존의 파이브 아이즈(Five Eyes)의 군사정보 협력을 넘어서 최첨단 기술 분야에서 노골화되는 중국의 영향력 확대를 견제하기 위한 것으로 풀이된다(Edel 2021).

이러한 점증 하는 호주의 군사적 대응 노력에도 불구하고 호주의 대중국 전략이 아직 위험회피전략(hedging)의 속성을 가지고 있다고 보아야 하는 이유는 호주 지도부가 여전히 중국과의 경제적 교류에 큰 비중을 두고 있기 때문이다. 2019 호주의 중국과의 교역 규모는 2천 5백억 달러($ 252 bn)에 달했으며 호주 전체 교역량의 27.4%를 차지하고 있다. 교역 규모 2위 국가인 일본의 약 3배에 달하는 액수다. 호주의 무역 투자 위원회(The Australian Trade and Investment Commission)에 따르면 "중국은 여전히 호주의 가장 중요한 수출시장이며 호주에 유학생을 가장 많이 보내고 있으며 호주의 중요한 관광 소비국이며 호주의 가장 중요한 해외직접투자국이며 호주의 가장 큰 농산물 수출시장이다"(ATIC 2020).

이러한 중국에 대한 경제적 관여 지속의 의지는 대중국 강경책을 주도했던 모리슨 총리에게조차 여러 번 확인되고 있다. 중국의 경제제재를 경제적 강압(economic coercion)이라 비판하며 대중국 균형의 노력을 기울이고 있지만 모리슨 총리는 기회가 있을 때마다 중국과의 경제적 관계가 매우 가치있는 것 이라고 주장하고 있다. 심지어 중국이 호주와의 고위급 경제회담을 일방적으로 취소해 버렸음에도 "우리는 항상 중국과 협상테이블에 앉을 준비가 되었다"고 밝히고 있다.[27] 호주의 무역장관 테한(Dan Tehan)은 최근 호주와 중국이 건설적으로 경제교류를 지속할 수 있는 방법에 관한 편지를 중국 담당자에게 보냈고 그 답변을 기다리고 있다고 밝히기까지 했다.[28]

---

26) Michael Clarke. 2021. "The AUKUS Nuclear Submarine Deal: Unanswered Questions for Australia." *Diplomat,* 22 September, https://thediplomat.com/2021/09/the-aukus-nuclear-submarine-deal-unanswered-questions-for-australia/ (검색일: 2021.09.25).

27) Angus Whitney. 2021. "Australia Says It Wants to 'Sit Around the Table' With China." *Bloomberg,* 13 June, https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-06-13/australia-ready-to-sit-around-the-table-with-china-morrison (검색일: 2021.09.17).

28) Jenne Brammer. 2021. "Trade Minister Dan Tehan still waiting for response from

Ⅵ. 결　　론

본 연구는 호주와 중국 관계에 초점을 맞추어 자유주의적 상호의존의 상징으로 불리던 호주가 중국에 대결적 전략을 추구하는 이유와 이 전략의 실체가 무엇인지에 관한 질문에 답하고자 했다. 현재 호주의 대중국 정책을 과잉 위험회피로 개념화하고 이 원인을 호주 지도자들의 인식 즉 중국의 다양한 책략들에 의해 자극된 위협과 중국과의 지속적인 경제교류에 대한 기회 인식이 혼재된 복합적 위협인식에서 찾고자 했다. 지속적인 경제교류에 기댄 기회 인식에도 불구하고 중국이 호주에 대해 벌이고 있는 다양한 책략에 위협을 느껴 현실주의적 요소-즉 균형-가 강화한 과잉 위험회피전략을 추진하고 있다는 주장이다. 이 주장을 호주의 대중국 외교에 대한 사례분석을 통해 경험적으로 입증하고 있다.

본 연구가 기존의 국제정치학 이론 및 호주-중국 관계 연구에 주는 함의는 다음과 같다. 가장 먼저 본 연구는 국제정치학에서 분야별로 관심을 받아온 책략(statecraft)의 동학을 호주-중국 관계의 맥락에서 포괄적으로 이론화 하였다. 기존 학계에선 다양한 책략 중 경제 책략에 초점이 맞추어져 무역 제재, 수용, 그리고 자산동결 등 비군사적 수단을 통해 상대국의 행위 변화를 이끌어 내는 현상을 연구하였다. 본 연구는 책략의 범위를 확장하여 경제적 책략은 물론 정치적 책략-타국 내정에의 기부금을 통한 간섭-과 문화적 책략-타국 교육 및 언론에 영향력 행사-역시 분석하여 전면전쟁의 효용성이 감소한 현 국제체제에서 책략이 국가들의 전략적 목적 실현에 어떻게 동원되는지를 이론화 하였다.

두 번째로 본 연구는 공세적 군사력 사용과 연계되어 논의된 국가 간의 위협인식(threat perception)을 국가들의 책략 사용을 둘러싸고도 발생할 수 있음을 이론적으로 가설 화하고 이를 호주-중국 사례를 배경으로 입증하였다. (신) 현실주의에서 힘의 균형(balance of power)의 원인으로 자주 지목되는 위협인식은 그동안 공세적 군비성장과 무기배치에 자극받아 형성되어 균형(balancing)의 원인이 된다는 것이 다수설이었는데 경제적 상호의존으로 촘촘히 엮인 현대 국제사회에서는 이런 노골적 군사적 움직임이 아닌 미시적 책략들이 대상국의 위협인식을 악화시켜 이 국가로 하여금 균형에 나서도록 할 수 있음을 호주의 사례를 통해 입증하였다.

China over punishing barley tariff." *The West Australian,* 6 September, https://thewest.com.au/business/agriculture/trade-minister-dan-tehan-still-waiting-for-response-from-china-ovcer-punishing-barley-tariff-ng-b881995061z (검색일: 2021.09.26).

세 번째로 본 연구는 세계화된 국제경제 질서에서 국가 지도자들의 타국에 대한 위협인식이 복합적 성격을 취하는 이유를 설명하였다. 세계화 시대 절대다수의 국가들이 경제적으로 상호의존을 공고화 한 현 국제질서에서 국가 지도자들은 타국으로부터의 위협을 인식할 때 필연적으로 이 국가와 진행 중인 경제적 교류와 여기서 발생하는 이득에 대한 기대를 위협인식에 반영하게 되고 그 결과 복합적 위협인식을 형성하게 된다는 점을 밝혀내고 이 복합적 위협인식이 과잉 위험회피의 원인이 될 수 있음을 가설 화하고 입증하였다.

본 연구는 향후 연구와 관련 몇 가지 함의를 제공한다. 가장 먼저 상호의존으로 밀접하게 연계된 현대 국제정치에서 노골적인 군사력 사용을 통한 전략적 이해관계 실현보다 책략에 의존한 국가 간의 국익추구 동학을 좀 더 연구할 필요가 있다. 특히 중국과 관련 중국의 경제적 상호의존을 무기로 삼는 경제 책략 그리고 민족주의에 기댄 문화적 책략을 면밀하게 살펴보고 이것이 어떤 방식으로 타국 지도자들의 대중국 인식에 영향을 미치는지 경험적으로 연구할 필요가 있다. 비슷한 맥락에서 앞으로의 연구들은 한편으로는 위협인식에 기반한 적대적 외교·안보 전략을 추진하면서 다른 한편으로는 경제적 기회에 의거 통상관계를 지속하고 있는 많은 국가들의 전략적 조정행위를 연구할 필요가 있다. 호주의 대중국전략 연구에서 볼 수 있듯이 이렇게 상호 상충하는 요소가 위협인식에 혼재될 경우 해당 국가 지도자들은 편승, 회피, 그리고 균형이라는 세 가지 전략적 선택 사이의 수많은 회색지대 전략에 관심을 보이게 된다. 이 부분에 대한 더 많은 사례연구가 필요해 보인다.

참고문헌

Australia Trade and Investment Commission. 2020. "China: Market Profile." https://www.austrade.gov.au/australian/export/export-markets/countries/china/market-profile/market-profile

Brimelow, Benjamin. 2021. "With tension rising in the Pacific, Australia is preparing to fight alongside the US and on its own." *Business insider*, 21 June, https://www.businessinsider.com/australia-preparing-to-fight-alongside-us-and-on-its-own-2021-6 (검색일: 2021. 08.31).

Beeson, Mark and Jinghan Zeng. 2017. "Realist Relations? How the Evolving Bilateral Relationship is Understood in China and Australia." *Pacific Focus* 32(2), 159-181.

Brammer, Jenne 2021. "Trade Minister Dan Tehan still waiting for response from China over punishing barley tariff." *The West Australian*, 6 September, https://thewest.com.au/business/agriculture/trade-minister-dan-tehan-still-waiting-for-response-from-china-ovcer-punishing-barley-tariff-ng-b881995061z (검색일: 2021.09.26).

Cave, Damen. 2020. "Student Activist in Australia Is Suspended After China Protests." *New York Times*, 29 May, https://www.nytimes.com/2020/05/29/world/australia/drew-pavlou-china-university-queensland.html (검색일: 2020.07.16).

Chan, Lai-Ha Chan. 2020. "Hedging or Balancing? Australia and New Zealand's Differing China Strategies." *Diplomat*, 14 July, https://thediplomat.com/2020/07/hedging-or-balancing-australia-and-new-zealands-differing-china-strategies/ (검색일: 2021.07.18).

_____. 2019. "Australia's strategic hedging in the Indo-Pacific: a 'third way' beyond either US or China." Australia-China Relations Institute April 8, 1-27.

Clarke, Michael 2021. "The AUKUS Nuclear Submarine Deal: Unanswered Questions for Australia." *Diplomat*, 22 September, https://thediplomat.com/2021/09/the-aukus-nuclear-submarine-deal-unanswered-questions-for-australia/ (검색일: 2021.09.25).

Dziedzic, Stephen. 2020. "What's behind Australia's response to the Chinese Government's crackdown on Hong Kong." *ABC,* 12 July, https://www.abc.net.au/news/2020-07-12/australia-responds-to-chinese-government-crackdown-on-hong-kong/12446586.

Edel, Charles. 2021. "China Has Only Itself to Blame for AUKUS." *Foreign Policy,* 24 September.

Fowler, Michael. 2020. "That's not leadership': Andrews warns cutting Belt and Road will hurt Australian business." *Age,* 9 December, https://www.theage.com.au/national/that-s-not-leadership-andrews-warns-cutting-belt-and-road-will-hurt-australian-business-20201209-p56m18.html.

Grattan, Michelle. 2020. "Scott Morrison's message to China: Don't pigeonhole us." *The Conversation,* 23 November, https://theconversation.com/scott-morrisons-message-to-china-dont-pigeonhole-us-150663 (검색일: 2021.09.07).

Green, Andrew 2020. "Australia to rejoin 'quad' naval exercises in move certain to infuriate Beijing." *abc,* 20 October, https://www.abc.net.au/news/2020-10-20/australia-rejoins-naval-exercise-in-move-certain-to-anger-china/12784186

He, Kai and Huiyun Feng. "If Not Soft Balancing, Then What? Reconsidering Soft Balacing and U.S. Policy Toward China." *Security Studies* 17(2), 363-395.

He, Baogang. 2012. "Politics of Accommodation of the Rise of China: the case of Australia." *Journal of Contemporary China* 21(73), 53-70.

Kuik, Cheng-Chwee. 2016. How do weaker states hedge? Unpacking ASEAN's alignment behavior towards China." *Journal of Contemporary China* 25(100), 500-514.

Michael Heath, James Mayger, and Sybilla Gross. 2021. "Fraying Relations with China Are About to Hit Australian Economy." *Bloomberg,* 3 September, https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-09-02/fraying-relations-with-china-are-about-to-hit-australian-economy (검색일: 2021.09.29).

Lee, Lavina. 2020. "Assessing the Quad: Prospects and Limitations of

Quadlateral Cooperation for Advancing Australia's Interests." *Lowy Institute Analysis.* https://www.lowyinstitute.org/publications/assessing-quad-prospects-and-limitations-quadrilateral-cooperation-advancing-australia.

Madcalf, Rory. 2019. "Australia And China: understanding the reality check." *Australian Journal of International Affairs* 73(2), 109-118.

Malik, J. Mohan. 2000. "China and the Nuclear Non-Proliferation Regime."*Contemporary Southeast Asia* 22(3), 445-478.

Mearsheimer, John J. 2010. "The Gathering Strom: China's Challenge to US Power in Asia." *Chinese Journal of International Politics* 3(4), 381-396.

Needham, Kristy. 2021. "Australia cancels Belt and Road deals; China warns of further damage to ties." *Reuter,* 21 April, https://www.reuters.com/world/china/australia-cancels-victoria-states-belt-road-deals-with-china-2021-04-21/ (검색일: 2021.09.03).

Pant, Harsh V. 2017. "India, Japan, Australia, and the US: The Return of Asia's 'Quad'." *Diplomat, 28* April, https://thediplomat.com/2017/04/india-japan-australia-and-the-us-the-return-of-asias-quad/

Packham, Colin. 2020. "Australia says world needs to know origins of COVID-19." *Reuter,* 26, September, https://www.reuters.com/article/s-health-coronavirus-australia-china-idUSKCN26H00T.

Reynolds, Andrew. 2016. "What The South China Sea Ruling Means For Australia." *Huntington Post,* 16 July, ttps://www.uffingtonpost.om.au/andrew-reynolds/what-the-south-china-sea-ruling-means-for-australia_a_21432489/

Richardson, Sophie. 2018. "China and human rights: Is Australia 'making a difference'?" *Canberra Times,* 29 August, https://www.hrw.org/ews/2018/08/29/china-and-human-rights-australia-making-difference.

Rubinsztein-Dunlop Sean, Mario Christodoulou , Sashka Koloff , Lauren Day and Echo Hui. 2019. "Are Australian universities putting our national security at risk by working with China?" *abc,* 14 October, https://www.abc.net.au/news/2019-10-14/chinese-communist-party-gtcom-connection-australian-universities/11586118 (검색일: 2021.09.10).

Schaus, John. 2021. "Five Opportunities for the U.S.-Australia Alliance to Lead." Center for Stratetic and International Studies, 15 September, https://www.csis.org/analysis/five-opportunities-us-australia-alliance-lead

Sweeney, Lucy. 2017. "Sam Dastyari resigns from Parliament, says he is 'detracting from Labor's mission' amid questions over Chinese links." *ABC,* 7 December, https://www.abc.net.au/news/2017-12-12/am-dastyari-resigns-from-parliament/9247390 (검색일: 2021.08.31).

Sutter, Robert. 2002. "Thirty Years of Australia-China Relations: an American Perspective." *Australian Journal of International Affairs* 56(3), 347-360.

Taylor, Bob. 2009. "Australia, China ties thaw as military chiefs meet." *Reuter,* 15 October, https://fr.reuters.com/article/australia-china-dUSSYD54230420091015.

Thayer, Carl. 2020. "Australia has aligned itself with the United States in supporting UNCLOS and the 2016 Arbitral Tribunal ruling." *Diplomat,* 27 July, https://thediplomat.com/2020/07/australia-bandons-its-neutrality-on-the-south-china-sea-maritime-disputes/

Westbrook, Tom. 2017. "Australia, citing concerns over China, cracks down on foreign political influence." *Reuter,* 5 December, https://www.reuters.com/article/us-australia-politics-foreign-idUSKBN1DZ0CNA.

Westcott, Ben. 2020. "China Says Relations with Australia Are in a Sharp Downturn and It's all Canburra's Fault." *CNN,* 18 November, https://edition.cnn.com/2020/11/18/australia/australia-china-japan-military-intl-hnk/index.html.

Whitney, Angus. 2021. "Australia Says It Wants to 'Sit Around the Table' With China." *Bloomberg,* 13 June, https://www.loomberg.com/news/articles/2021-06-13/australia-ready-to-sit-around-the-table-with-china-morrison (검색일: 2021.09.17).

Abstract

Australia's Confrontational Diplomacy toward China: Focusing on Complex Threat Perception and Over-Hedging

Chaekwang You ▌ Kyonggi University

Australia's foreign security policy toward has become increasingly hostile. The origins of such hostility has been known to appear when it invited considerable economic sanctions from China by calling for independent research on the origins of Covid-19. Responding to the sanctions, Australia has made a series of efforts to confront directly China from war of words to a rapid increase of military spending to a proactive participation in both QUAD and AUKUS. The paper explores why Australia has pursued such confrontational policies toward China and what the essence of the policies are. By focusing on China's implicit statecrafts toward Australia, which date back to the mid-2010, the paper claims that the statecrafts have led to Australian politicians' complex threat perception of China, which in turn result in its over-hedging strategy. This argument is tested against Australia's foreign and security policies toward China during the period of 2010-2020. The paper finds strong evidence fully commensurate with the argument. The paper concludes by providing a key summary of research and some policy implications.

Key Words: Australia, China, Statecraft, Complex Threat Perception, Over-Hedging, QUAD, AUKUS

❑ 논문접수일: 2021년 10월 18일, 심사완료일: 2021년 12월 1일, 게재확정일: 2021년 12월 1일

『東西硏究』 제 33 권 4호 (2021) pp. 127-151
http://dx.doi.org/10.29274/ews.2021.33.4.127

중국 주변외교의 진화와 변강의 확장: 중국의 서아시아 전략을 중심으로

장영덕 ▌ 인하대학교*

〈국문요약〉

본 논문은 시진핑 집권 이후 중국 외교의 '주변' 개념이 진화하고 있다는 점에 주목하여 중국 주변외교의 범위가 확장하고 있음을 분석한다. 아울러 주변 범위의 확장이 중국 변강(frontier)의 확장으로 이어진다는 것을 주장한다. 시진핑 집권 이후 중국 외교에서 주변외교의 중요성이 더욱 커지고 있다. 특히 기존 주변의 범위가 대주변으로 확장하면서 주변외교의 공세적인 양상을 확인할 수 있다. 주변 범위의 확장은 곧 중국의 영향력 투사 범위가 확장한다는 것을 의미하며, 이는 영향력이 미치는 범위로서 중국의 변강이 확장되고 있음을 나타낸다. 서아시아는 대주변의 핵심지역으로 중요한 의미가 있다. 중국은 영향력 확대를 통해 미·중관계에서 우위를 점하고자 하며, 민족적·종교적으로 유사한 서아시아 국가들과의 우호관계를 통해 신장지역의 안정을 꾀하고자 한다. 뿐만 아니라 서아시아는 중국의 역점 사업인 일대일로의 성공을 위한 핵심 지역으로 지속적인 경제발전을 위해서도 중요하게 인식된다.

*주제어: 주변외교, 대주변, 변강, 시진핑, 일대일로

Ⅰ. 서 론

본 논문은 시진핑 집권 이후 중국 외교의 '주변' 개념이 진화하고 있다는 점에 주목하여 중국 주변외교의 범위가 확장하고 있음을 분석한다. 아울러 주변 범위의 확장이 중국 변강(边疆, frontier)의 확장으로 이어진다는 것을 중국의 서아시아 전략을 통해 주장한다.

* 인하대학교 국제관계연구소 연구교수 (E-mail: jangyd@inha.ac.kr)

주변외교는 강대국 외교(大国外交), 개발도상국 외교(发展中国家外交), 다자외교(多边外交)와 함께 중국 외교정책의 중요한 구성 요소로서 시진핑 집권 이후 그 중요성이 더욱 커지고 있다. 중국 지도부는 2012년 열린 제18차 중국공산당 전국대표대회를 통해 주변외교를 가장 우선순위에 놓았고, 2013년 10월에는 신중국 성립 이후 최초로 '주변외교업무좌담회(周边外交工作座谈会)'를 개최하였다. 당시 시진핑 주석은 "주변은 중국에 매우 중요한 전략적 의미가 있으며, 주변외교의 전략적 목표는 중화민족의 위대한 부흥 실현"이라고 강조하였다.[1] 그렇다면 시진핑 시기 중국은 왜 주변외교를 강조하고 있으며, 어떠한 전략적 의미가 내재되어 있는가? 본 연구는 이러한 질문에 기초한다.

중국은 지정학적으로 주변외교가 중요할 수밖에 없는 국가이다. 중국은 육상을 기준으로 14개국과 직접 맞닿아 있고, 이들 국가와 약 22,000km에 이르는 국경선을 공유하고 있다. 해상의 경우 동남아시아 6개국과 마주보고 있어 중국은 육·해상에 걸쳐 모두 20개 국가와 인접하고 있다. 이처럼 중국은 전 세계에서 주변국이 가장 많은 국가로써 과거부터 주변지역의 중요성이 지속적으로 강조되고 있다. 더군다나 중국은 1950년에 발생한 한국전쟁을 비롯하여 1962년 중·인전쟁, 1969년 중·소 진보도 사건, 1979년 중·월전쟁 등 주변국가의 무력충돌 경험이 있으며, 인도와는 2017년과 2020년 도클람(Doklam, 중국명: 둥랑(洞朗)) 지역과 라다크 지역에서 충돌하면서 주변국과의 갈등이 현재 진행형임을 보여주었다. 해상에서는 동중국해 및 남중국해 영유권을 둘러싸고 동남아시아 국가들 및 대만, 일본과 갈등을 빚고 있다. Vasquez에 따르면 1816년~1980년 사이 발생한 국가간 전쟁의 88%가 국경을 맞대고 있는 국가들 사이에서 발생하였다(Vasquez 2009). 중국은 지속적인 굴기를 위해 안정적인 주변 환경이 반드시 필요하다. 그렇기 때문에 중국은 예로부터 주변 관리를 중시하였고, 지금도 주변외교를 중요하게 인식하고 있으며 더욱 강조하고 있는 것이다.[2]

최근 미·중관계가 격화함에 따라 중국의 주변외교가 더욱 주목받고 있다. 미·중 경쟁 및 갈등관계는 글로벌 차원에서 진행되고 있지만 중국의 주변지역, 즉 한반도와 남중국해 등을 포함하는 동아시아 지역에서 첨예하게 대립하고 있기 때문이다. 미국은 트럼프 대통령 취임 첫 해인 2017년 12월, 새로운 국가안보전략을 발표하면서 중국을 미국에 도전하는 수정주의 강대국(revisionist power)으

---

1) 新华网. "习近平在周边外交工作座谈会上发表重要讲话." http://www.xinhuanet.com//politics/2013-10/25/c_117878897.htm (2021/09/15 검색).

2) 중국은 역사적으로도 주변의 안정을 매우 중시했는데 조공(朝贡)과 책봉(册封)이 주변 관리를 위한 대표적인 예이다.

로 규정하였다.[3] 중국은 미국 주도의 세계질서를 변경하려는 현상타파 세력인 것이다. 바이든 행정부 역시 국제질서를 흔들 유일한 나라로 중국을 지목하는 한편 동맹 및 우방들과 함께 중국 견제를 시도하고 있다. 예컨대 미국은 한국, 일본, 호주, 동남아 국가들과의 동맹 및 파트너 관계를 더욱 강화하고 있다.[4] 이에 중국은 일대일로를 통한 경제적 지원, 백신외교 등을 통해 주변국과의 우호협력관계를 강화하고, 이를 통해 미국의 대 중국 견제에 대응하고 있다.

중국은 전통적으로 주변외교를 매우 중시하였는데 시진핑 집권 이후 그 중요성을 더욱 강조하고 있다. 이처럼 중국 주변외교의 중요성이 더욱 커지고 있음에도 관련 연구는 많이 부족한 실정이다. 이는 다수의 연구가 중국의 외교정책 중 강대국 관계, 즉 미·중관계에 초점을 맞추고 있기 때문이다. 중국의 주변외교에 대한 기존연구는 주로 외교정책으로서 주변외교가 갖는 위상과 의미, 주변국가 및 지역에 대한 인식과 정책 등이 주를 이룬다(윤영덕 2006; 서정경·원동욱 2014; 김택연 2016; 이기현 외 2015; 서정경 2016; Michael D. Swaine 2018). 이들 연구는 중국의 주변외교에 대한 전반적인 분석을 통해 중국 주변외교의 특징과 주변국 및 지역에 대한 중국의 인식을 잘 보여준다는 측면에서 의미 있는 연구들이다. 하지만 시진핑 시기 주변외교의 확장성을 보여주지 못한다는 한계가 존재한다. 주변외교의 확장성과 중국의 대주변 전략에 대한 논문도 일부 존재한다(Yu lei 2016; Mendez·Alden 2019). 이들 연구는 주변의 범위가 대주변(大周边)으로 확장하고 있다는 것을 호주와 파나마 사례를 통해 분석하고 있다는데 큰 의미가 있다. 무엇보다 '대주변(grand periphery)' 개념을 직접 적용하여 분석하고 있다는 점은 주목할 만하다. Audrye Wong은 중국의 지방정부가 중앙의 주변외교 정책결정에 영향을 미치고 있다는 점을 윈난성(云南省)과 하이난성(海南省)의 사례를 들어 분석하였다(Wong 2018). Wong의 연구는 중국의 주변외교를 이해하는 데 반드시 필요한 지방정부의 역할을 구체적으로 분석했다는 점에서 의미있는 연구라 할 수 있다. 하지만 연구들의 여러 의미에도 불구하고 시진핑 집권 이후 중국 주변외교의 근본적인 변화를 분석하지 못하고 있다는 점은

---

3) The White House. "National Security Strategy of the United States of America." https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf (2021/09/22 검색).

4) 2021년 5월 17일자 요미우리 신문에 따르면 일본 방위성은 7월 각의에 보고할 2021년도 방위백서 초안에 대만 정세의 안정이 일본의 안전보장과 국제사회의 안정에 중요하다는 내용을 명기했다고 보도했다. 이는 4월 미·일 정상회담 이후 중국 견제를 강화하고 있는 미국과 보조를 맞추기 위함이라고 볼 수 있다(https://www.donga.com/news/article/all/20210518/106988484/1 2021/09/20 검색).

한계라고 할 수 있다. 이에 본 논문은 중국의 서아시아 정책을 통해 중국의 주변외교가 '주변'에서 '대주변'으로 진화하고 있으며, 이는 영향력 투사의 범위로써 중국의 변강이 확장하고 있음을 주장한다.

본 논문은 분석을 위해 Ⅱ장에서 중국 주변외교에 대한 전반적인 내용을 살펴본다. 구체적으로 대주변 개념이 언제 등장하였고, 어떻게 발전하였는지 확인한다. Ⅲ장에서는 중국의 서아시아 전략과 정책을 구체적으로 분석한다. 이를 통해 중국의 대외전략에서 서아시아가 왜 중요한지 파악한다. 다음으로 Ⅳ장에서는 서아시아 지역이 중국의 대주변이라는 개념을 통해 중국의 주변으로 편입되고 있음을 분석한다.

Ⅱ. 중국의 주변외교와 프런티어(frontier)

1. 주변외교 범위의 확장

중국의 공식문서에 '주변(周边)'이라는 단어가 처음 등장한 것은 1988년 제7차 전국인민대표대회 정부공작보고(政府工作报告)에서이다.[5] 정부공작보고는 중국의 대외정책과 외교의 방향을 확인할 수 있는 주요 문서로 '주변'이라는 단어가 해당 보고에 등장했다는 것은 국가 차원에서 '주변'의 중요성을 공식적으로 인정했다는 것을 의미한다. 당시 보고는 "중국은 줄곧 주변 각국과 선린 관계를 유지하고 발전시키는 것을 중시해 왔다(中国一向重视同周边各国保持和发展睦邻关系)"며 주변국 관계의 중요성을 공식화하였다. 이후 중국의 부상과 함께 '주변'에 대한 중요성은 지속적으로 강조되었고, 1999년 '주변외교(周边外交)'라는 단어가 학계에 처음 등장하면서 '주변'은 외교의 중요한 대상이 된다. 특히 2011년 제11차 전국인민대표대회 정부공작보고에 '주변외교'라는 단어가 처음 사용되면서 주변외교는 중국 외교노선의 중요한 축이 되었다.[6]

중국은 지정학적인 이유로 과거부터 주변국과의 관계를 중시하였다. 주변국과의 안정적인 관계는 중국의 체제 안정과 지속적인 경제발전을 위해 반드시 필요하기 때문이다. 시기별로 보면 마오쩌둥(毛泽东) 시기에는 건국 초기 국내 정치

5) 中央政府门户网站. "1988年国务院政府工作报告." http://www.gov.cn/test/2006-02/16/content_200865.htm (2021/11/28 검색).
6) 中央政府门户网站. "2011年国务院政府工作报告." http://www.gov.cn/test/2011-03/15/content_1825270.htm (2021/11/28 검색).

적 안정을 위해 주변 환경의 안정이 필요했다(杨会清 2014). 1976년 문화대혁명이 종료되고, 1978년 덩샤오핑(邓小平)에 의해 개혁개방이 시작되면서 주변에 대한 인식에도 변화가 생긴다. 덩샤오핑은 경제발전을 강조하였고, 안정적인 경제발전을 위해서는 반드시 주변의 안정이 필요하였다(邢伟 2019). 이러한 측면에서 마오쩌둥과 덩샤오핑 시기 중국의 주변 인식은 정치적 안정과 경제발전이라는 국내적 목표의 달성을 위해 비교적 소극적인 형태를 보였다. 하지만 중국이 빠르게 부상함에 따라 장쩌민(江泽民)과 후진타오(胡锦涛) 시기의 주변 인식은 과도기적 성격을 보인다. 중국은 점진적으로 국제사회에 참여하기 시작하였고, 제한적이지만 국제사무에 개입하였다. 특히 2003년 중국의 부상이 '화평굴기(和平崛起)'라는 표현으로 구체화되면서 중국 지도부의 주변 인식도 적극적인 방향으로 선회한다. 과거에는 국내적 요인에 의해 구심력이 강하게 작용하였다면 중국이 부상하기 시작한 이후에는 대외적 요인에 의해 원심력이 작용하게 되었고, 주변은 중국의 대외관계 확장에 중요한 발판이 되었다. 시진핑 또한 과거 지도부의 인식을 그대로 계승하고 있다(祁怀高 2019). 대표적으로 2013년 10월, 중국은 신중국 성립 이후 처음으로 '주변외교'를 핵심 주제로 하는 '주변외교업무좌담회'를 개최하였다. 시진핑은 또한 "주변은 중국에 매우 중요한 전략적 의의가 있다(周边对我国具有极为重要的战略意义)"고 강조하였다.[7] 과거 중국 외교의 핵심이 강대국 관계에 있었다면 시진핑 시기에는 주변외교가 중국 외교의 핵심으로 부상한 것이다.

〈표 1〉 주변국, 주변, 대주변의 구분

구분	국가 및 지역
주변국	육상(14개국)과 해상(6개국)을 포함하여 직간접적으로 맞닿아 있는 국가들
주변	주변국을 포함하는 보다 넓은 지역, 동북아, 동남아, 남아시아, 중앙아시아
대주변	주변 + 서아시아와 남태평양지역

이러한 관점에서 '대주변' 개념에 대해 주목할 필요가 있다. 시진핑 시기 주변외교가 중국 외교의 핵심으로 부상하면서 기존의 '주변' 개념이 '대주변'이라는

7) 新华网. "习近平在周边外交工作座谈会上发表重要讲话." http://www.xinhuanet.com//politics/2013-10/25/c_117878897.htm (2021/09/12 검색).

개념으로 확장하고 있다. 일반적으로 중국의 주변에는 러시아, 몽골, 동북아시아, 남아시아, 동남아시아, 중앙아시아가 포함된다. 즉, 중국을 기준으로 육상 및 해상에서 중국과 직간접적으로 인접한 국가와 지역이 곧 주변이다. '대주변'은 기존의 '주변'이 포함하는 지리적 범위를 초월한다. 대주변은 기존의 주변에 더해 중국과 육상 및 해상에서 동일한 전략적 이익을 공유할 수 있는 보다 넓은 개념의 주변이다. 지리적으로 보면 기존의 주변으로 분류되는 지역과 함께 서아시아와 남태평양지역을 포괄한다. 사실 대주변 개념은 시진핑 시기 갑자기 등장한 개념은 아니다. 2000년대 초반 중국이 부상하기 시작하면서 학계를 중심으로 사용되었지만 중국위협론의 확산과 맞물려 주목받지 못하였다. 왜냐하면 비교적 확장적 개념이라고 할 수 있는 대주변이 중국위협론의 확산을 가중시킬 수 있기 때문이다. 당시 중국은 강대국임을 자인하지 않았고, 2008년 이후에는 'G2'로 불리는 것에 대해 강하게 부정하였다. 시진핑 시기 중국이 대주변 개념을 부정하지 않고 있는 것은 1) 중국의 부상과 중국위협론이 더 이상 부정할 수 없는 사실이 되었고, 2) 중국의 이익 범위 역시 빠르게 확장하고 있기 때문이다. 2014년 11월, 시진핑 주석은 호주에서 열린 G20 회의에 참석한 이후 22일부터 피지, 사모아, 미크로네시아, 파푸아뉴기니, 바누아투 등 남태평양 지역의 도서 국가들을 국빈 방문하였다. 당시 방문에 대해 중국공산당신문(中国共产党新闻)은 시진핑 주석의 방문이 중국과 남태평양 국가들 간의 거리를 좁혔고, 이로써 중국의 대주변 외교가 점차 완성되고 있다고 평가하였다.[8] 중국 내 대표적인 주변외교 전문가인 치화이가오(祁怀高)는 서아시아 지역은 에너지 안보, 변강안정, 서부발전 등 중국 서부 지역의 전략적 확장을 위해 중요하고, 남태평양 지역은 에너지 확보와 해상 안보 등 중국 동부의 전략적 확장을 위해 중요하다 주장한다(祁怀高 2014). 또 다른 전문가인 천샹양(陈向阳)은 대주변에 포함되는 지역은 중국의 정치, 경제, 안보 등 모든 영역에 중요한 의미가 있기 때문에 적극적으로 대주변 전략을 준비해야 하고, 이러한 관점에서 기존 주변외교의 외연 확장이 필요하다고 강조한다(陈向阳 2010).

2. 프런티어로서의 변강, 그리고 변강의 확장

'변강(边疆)'의 사전적 의미는 국내에서 일반적으로 사용되는 '변경(边境)'이라

8) 中国共产党新闻. "钟声: 中国大周边外交开新局." http://cpc.people.com.cn/pinglun/n/2014/1124/c78779-26080445.html (2021/09/23 검색).

는 단어와 동일하며, '나라의 경계가 되는 변두리의 땅'으로 정의된다. 그리고 변강이라는 단어에는 변두리의 땅이라는 의미가 포함되어 있기 때문에 '변강지역'으로 사용하기도 한다. 그렇기 때문에 엄밀한 의미에서 변강이란 국가를 구분하는 물리적 경계를 의미하는 '국경(国境)'과는 다르다. 변강을 의미하는 영어 단어로는 'borderland', 'frontier' 등이 있으며, 이중 'frontier'에는 나라의 경계가 되는 변두리 땅이라는 물리적 의미 외에 '개척지', '(지식·활동영역의) 한계', '미지의 영역'이라는 비교적 추상적 의미를 포함하기도 한다.

본 논문에서는 변강의 '프런티어(frontier)'적 의미에 주목한다. 즉, 변강의 물리적 의미를 넘어 '개척지', '한계', '미지의 영역' 등 변강에 내재된 추상적 의미를 강조한다. 예컨대 앞서 언급한 대주변의 경우 서아시아, 남태평양 등은 중국의 영향력 확대를 위해 개척이 필요한 지역이다. 제2차 세계대전 이후 기본적으로 충분한 의도를 수반한 침략과 영토적 확장은 불가능하기 때문에 국가들은 다양한 방법으로 자국의 영향력 확대를 시도한다.[9] 이러한 관점에서 프런티어로서의 변강은 한 국가의 영토를 초월한다. 특히 교통과 통신 기술의 발달은 국가 간 경계를 모호하게 만들고 있으며, '세계화', '지구촌'이라는 단어는 이 같은 상황을 잘 나타내 준다. 이러한 상황에서 영토적 개념에 머물러 있는 변강은 정치, 경제, 사회·문화적 측면에서 새롭게 해석할 필요가 있다. 예를 들어 중국은 자국의 문화[10]를 포함하여 중화사상을 알리기 위해 세계 도처에 공자학원을 설립하여 운영하고 있다.[11] 공자학원은 중국 문화 전파의 최전방 기지이며, 이는 중국의 영향력이 미치는 새로운 차원의 변강이 된다. 동일한 맥락에서 전 세계에 퍼져있는 미군기지 역시 미국의 영향력이 미치는 변강으로 규정할 수 있다. 프런티어로서의 변강은 물리적 의미를 넘어 가변적으로 해석할 수 있는 확장적 개념이다(장영덕 2020).

터너(Frederick, J. Tuner)는 19세기 후반 프런티어 개념을 하나의 가설(frontier thesis)로 정립한 미국의 역사학자이다. 그는 1893년 미국 역사학회에서 "The Significance of the Frontier in American History"라는 논문을 발표한다. 그는 이 논문에서 서부 개척을 통한 미국 영토의 확장으로 "미국 역사상 첫 개척의

---

9) 예컨대 중국과 인도의 경우처럼 국가 간 국경이 획정되지 않은 경우 영토의 변경 가능성은 존재하며, 이는 의도를 수반한 영토적 확장에 해당하지 않는다.

10) 胡一凡·陈丽华(2021)는 공자학원을 통해 전파되는 문화를 물질(物质)문화, 행위(行为)문화, 정신(精神)문화로 구분하여 설명한다.

11) 현재 공자학원(孔子学院)은 전 세계 162개국에서 550개가 운영중이며, 공자학원과 함께 중·고등학생을 대상으로 하는 공자학당(孔子学堂)도 1,172개가 운영중이다(https://www.cief.org.cn/ 2021/09/24 검색).

시기가 마무리됐다"고 평가하면서 미국에는 더 이상의 프런티어가 없게 됐다고 지적했다. 그러면서 '현 상태에 만족할 것인가, 아니면 북미 대륙을 넘어 세계로 나아갈 것인가'라는 질문을 제기한다.12) 터너는 미국의 끊임없는 확장과 보다 적극적인 대외정책, 대서양과 태평양을 연결하는 운하 건설, 그리고 카리브해 및 주변 국가들에 대한 미국의 영향력 확대를 주장하였다(Tuner 2014). 서부 개척 이전 미국의 프런티어가 서부 지역이었다면 개척 이후의 프런티어는 영토 밖 새로운 개척의 영역이었던 것이다. 터너는 또한 미국적 가치라고 할 수 있는 자유민주주의가 서부, 즉 프런티어를 개척하는 과정에서 형성되었다고 주장한다. 이후 터너의 이론은 'Frontier Thesis'로 정립되었고, *The Frontier in America History*의 출판을 통해 더욱 체계화 된다.13)

Ⅲ. 중국의 서아시아 전략과 특징

1. 서아시아의 중요성과 중국의 전략

2016년 1월, 시진핑 주석은 첫 해외 순방으로 서아시아의 사우디아라비아와 이란, 북아프리카의 이집트를 선택하였다. 지도자의 해외 순방이 갖는 정치적, 외교적 의미를 고려하면 시진핑의 서아시아 순방은 중국의 대외정책에서 서아시아 지역이 더욱 중요해졌음을 보여준다.

서아시아는 이란, 이라크, 이스라엘, 터키, 쿠웨이트, 사우디아라비아, 카타르, 아랍에미리트 등 20여 개 국가로 구성되며, 지리적으로 매우 전략적인 위치에 자리하고 있다.14) 동서로는 아프리카와 아시아를 구분하는 시나이 반도 동쪽과 터키부터 파키스탄에 이르고, 남으로는 아라비아 반도, 북으로는 조지아의 캅카

---

12) 박인규. "미국, '제2의 서부' 동아시아로 진격하다." https://www.pressian.com/pages/articles/221648#0DKU (2021/09/25 검색).

13) 중국에서 터너의 이론은 '변강학설(边疆学说)' 혹은 '변강가설(边疆假说)'로 사용되며, 변강의 확장적 의미를 나타내기 위해 '활동변강(活动边疆)'이라는 용어를 사용하기도 한다.

14) '서아시아(West Asia)', '중동(Middle East)'의 구분은 명확하고 통일된 기준이 없어 매우 모호하다. 이는 서아시아 또는 중동 지역의 경계가 외부인의 관점과 목적, 의도와 이해관계에 따라 다양하게 결정되었기 때문이다(구기연·황의현 2021). 일반적으로 중동은 서아시아 지역에 아프리카 국가인 이집트가 포함된 범위를 가리킨다. 따라서 중국의 중동 전략은 큰 틀에서 중국의 서아시아 전략에 포함시킬 수 있다.

스 산맥까지에 이른다. 서아시아는 아시아와 아프리카, 유럽의 세 대륙을 연결하는 문명의 교차점에 위치해 있기 때문에 다양한 문화와 종교, 인종과 민족이 혼재한다. 뿐만 아니라 지구의 동과 서를 연결하고, 유라시아 대륙 동서 양단의 수송망을 연결하는 교통과 운송의 요충지이다. 서아시아는 지정학적으로 민족과 종교의 충돌이 빈번하게 발생하는 등 국제정치적인 측면에서도 매우 중요한 지역이다. 하지만 서아시아가 무엇보다 중요한 이유는 서아시아 지역에 매장되어 있는 석유 때문이다. 지구의 '오일뱅크'로 불리는 서아시아는 전 세계 석유 매장량의 절반 이상을 차지하고 있으며, 전 세계 석유 생산량의 약 25%를 담당하고 있다. 현재 다양한 대체 에너지가 개발 및 생산되고 있지만 석유가 가진 전략적 가치를 고려하면 서아시아는 여전히 중요한 지역이다.

서아시아는 중국의 대외정책에서도 중요한 위치를 차지한다. 중국은 서아시아를 주변외교의 중요한 무대로 인식하고 있으며, 향후 정치, 경제, 안보 영역에서의 이익 확장과 정치 및 문화적 영향력 확대를 위해서도 중요한 지역으로 간주하고 있다(郭锐·樊丛维 2016). 뿐만 아니라 글로벌 주도권을 두고 미·중 간 경쟁 관계가 심화함에 따라 중국의 영향력 확대라는 측면에서도 서아시아는 중요한 의미를 갖는다.

먼저 중국의 서아시아 전략은 주로 경제적 요인에 집중되어 왔다. 이는 1) 서아시아의 풍부한 석유가 중국의 지속적인 경제발전을 위해 반드시 필요하고, 2) 일대일로 추진 이후 서아시아가 중국이 추진하는 인프라 건설의 핵심 시장으로 부상하였기 때문이며, 3) 중국의 주요 상품시장이기 때문이다. 석유의 경우 중국은 2020년 약 5억 4천만 톤의 원유를 수입하였는데 상위 열 개 수입국 중 다섯 개 국가가 서아시아 국가들이었으며, 전체 수입량의 약 50%를 차지하였다.[15] 중국은 2013년 이후 지금까지 세계 최대의 원유 순수입국으로서 원유 확보에 대해 매우 전략적인 차원에서 접근하고 있다. 충분한 원유의 확보가 곧 중국의 안정적인 경제발전을 보장하며, 이는 시진핑이 주장하는 '중국몽(中国梦)'의 실현을 위해서도 매우 중요하기 때문이다. 인프라 건설 역시 중국과 서아시아 관계에서 매우 중요하다. 2013년 일대일로가 시작된 이후 인프라 건설은 중국과 서아시아 국가들이 협력할 수 있는 중요한 영역으로 대두되었다. 서아시아는 인프라 시설이 비교적 낙후한 지역으로 World Bank의 통계에 따르면 서아시아 국가들의 인프라 시설은 도로, 철도, 항만, 전력, 정보통신 분야 등 대부분의 영역

15) 원유 수입국 중 상위 열 개 국은 수입 규모대로 사우디아라비아, 러시아, 이라크, 브라질, 앙골라, 오만, 아랍에미리트, 쿠웨이트, 미국, 노르웨이이다(本刊 2021).

에서 열악한 것으로 나타난다.[16] 중국은 일대일로를 통한 인프라 건설이 서아시아의 경제 발전을 견인할 것으로 기대한다.[17] 서아시아는 또한 중국의 새로운 상품시장으로 주목받고 있다. 서아시아 지역의 인구는 전 세계 인구의 약 6%인 5억 여 명에 이르며, 이 중 50%에 가까운 인구가 24세 이하의 젊은 층이다.[18] 수출입 구조상 서아시아 지역은 에너지 산업 외에 제조업 기반이 취약한 기형적인 산업구조를 가지고 있어 공업을 비롯한 기타 산업의 발전이 전반적으로 취약하다(赵雅婧·王有鑫 2016). 현재 중국은 공업 완제품을 비롯하여 가전제품, 의료기기, 컴퓨터, 경공업 제품, 철물공구, 완구, 공예품 등을 서아시아 지역에 수출하고 있는데 향후 일대일로를 통한 시장 확장에 더욱 적극적으로 나설 것이다.

서아시아는 또한 일대일로의 성공적인 추진에 중요한 지역이다. 중국이 추진하고 있는 6개 경제회랑 중 '중국-중앙아시아-서아시아 경제회랑(中国-中亚-西亚经济走廊)'은 중국 신장(新疆)을 출발하여 페르시아만, 지중해 연안, 아라비아 반도에 이르고, 중앙아시아 5개국과 서아시아 지역을 포함한다.[19] 앞서 살펴 본 것처럼 서아시아 지역은 가장 중요 에너지 수출처로서 경제적 가치가 매우 풍부하지만 반대로 정치, 군사, 문화, 종교 등 다양한 문제가 충돌하는 곳이기도 하다. 특히 서아시아 지역의 이슬람국가(ISIS) 활동은 역내 정치적 불안정을 초래하고 있으며, 테러의 위험은 일대일로의 성공적인 추진에 중요한 위험 요인이다. 이와 함께 팔레스타인 문제와 서아시아 국가들의 정치적 불안정성 등 다양한 불안요소들은 원유의 안정적인 확보와 운송, 중국 기업의 서아시아 진출에도 큰 걸림돌로 작용하고 있다(石艳芳·师若文 2020).

2. 미·중관계와 중국의 서진(西进) 전략

앞서 논의한 바와 같이 중국의 서아시아 전략은 주로 경제적인 이유에 초점

---

16) The World Bank. https://data.worldbank.org/indicator/IT.NET.BBND.P2? locations = YE&view = chart (2021/09/25 검색).

17) 人民网. "中国在西亚直接投资发展潜力巨大." https://baijiahao.baidu.com/s?id=1645713126241692316&wfr=spider&for=pc (2021/09/27 검색).

18) 雨果网. "中东市场的发展现状和机遇." https://baijiahao.baidu.com/s?id=1652182392558271347&wfr=spider&for=pc (2021/09/28 검색).

19) '6개 경제회랑(六大经济走廊)'은 1) 중국·몽골·러시아아경제회랑(中蒙俄经济走廊), 2) 중국·중앙아시아·서아시아경제회랑(中国-中亚-西亚经济走廊), 3) 신유라시아대륙교량(新亚欧大陆桥), 4) 중국·파키스탄경제회랑(中巴经济走廊), 5) 방글라데시·중국·인도·미얀마경제회랑(孟中印缅经济走廊), 6)중국·중남반도경제회랑(中国－中南半岛经济走廊)을 가리킨다.

이 맞춰져 있다. 중국의 강대국화를 위해서는 안정적인 경제발전이 필수인데 이를 위해서는 서아시아 지역의 경제적 가치가 매우 중요하기 때문이다. 일대일로의 성공적인 추진을 위해서도 서아시아는 매우 중요한 전략적 가치를 보유한다. 하지만 시진핑 집권 이후 미·중관계의 양상이 협력보다는 경쟁과 갈등관계로 발전하면서 중국의 서아시아 전략에도 변화가 발생한다.

시진핑은 집권 이후 '중화 민족의 위대한 부흥'을 외치며 강대국으로서의 위상과 영향력을 확대하고 있다. 특히 2008년 이후 미국의 글로벌 영향력이 상대적으로 감소하면서 중국의 영향력 확대는 더욱 가속화되고 있다. 이러한 가운데 서아시아 지역은 북아프리카 지역과 함께 미국의 리더십을 대신할 수 있는지 여부에 대한 하나의 시험장이 되고 있다. 주지하다시피 미국은 지난 수십 년 간 서아시아 지역에 대해 우위를 지켜왔다. 1980년 1월, 지미 카터 대통령은 미국은 외부의 침략으로부터 페르시아만의 유전지대를 보호하기 위해 무력 사용을 불사할 것이라고 선언하였고, 이후 서아시아에 대한 전략적 우위를 놓치지 않았다(Hal Brands et al. 2019). 하지만 2003년 미국의 이라크 침공과 2011년 오바마 행정부의 'pivot to Asia' 선언으로 미국 대외정책의 축이 아시아로 이동하면서 서아시아 지역에 대한 미국의 영향력은 점차 감소하게 된다. 이러한 기조는 트럼프 행정부까지 이어진다. 그럼에도 불구하고 미국은 서아시아 정세에 있어 여전히 가장 중요한 행위자이다. 사우디아라비아를 비롯하여 이란, 이스라엘 등 영향력 있는 역내 행위자들이 있지만 미국은 지역 정세를 견인하며 중재자 역할을 담당하고 있다. 특히 팔레스타인 문제와 이란 핵문제에 대해 미국의 영향력은 여전히 강하게 작용하고 있다.

하지만 역내 미국의 영향력이 상대적으로 축소되자 중국이 영향력 확대에 나섰다. 먼저 2004년 1월, 중국은 아랍연맹과 <중국-아랍협력포럼(中阿合作论坛)>을 개최함으로써 역내 국가들과의 협력관계를 구축하였다.[20] 본 포럼은 정치, 경제, 안보 등의 영역에서 중국과 아랍 국가들 간 협력 강화를 목적으로 하며, 2020년까지 총 9차례의 포럼을 개최하였다.[21] 2010년 6월에는 <걸프협력회의

20) <중국-아랍협력포럼>에 참여중인 아랍 국가들은 모두 22개국이며, 이 중 서아시아 국가들은 요르단, 아랍에미리트, 바레인, 사우디아라비아, 이라크, 오만, 팔레스타인, 카타르, 쿠웨이트, 레바논, 예맨, 시리아 등 12개 국가이다. 이 외 아랍 국가의 경우 지리적으로는 아프리카에 속해 있지만 중국이 아랍이라는 하나의 틀을 통해 서아시아에 접근하고 있으므로 본 논문에서는 서아시아 국가들이 포함된 아랍 국가들과의 협력 기제 역시 중국의 서아시아 전략에 포함시킨다.

21) 中阿合作论坛. "关于论坛." http://www.chinaarabcf.org/chn/gylt/200903/t20090306_6566932.htm (2021/10/01 검색).

(Gulf Cooperation Council, GCC)>와[22] 정치적 측면에서 상호협력과 상호신뢰를 강조하며 각 영역에서의 협력을 강조하는 <제1차중국-걸프협력회의전략대화(中国-海合会首轮战略对话)>를 개최하였다. 같은 해 9월에는 경제적 협력을 위한 <제1회 중국-아랍경제무역포럼(宁洽会暨首届中阿经贸论坛)>을 닝샤(宁夏)회족자치구의 성도 인촨(银川)에서 개최하였다. 본 포럼은 국무원의 승인을 거쳐 중국 상무부, 중국국제무역촉진위원회, 닝샤회족자치구 정부가 공동 주최하는 국가급 종합박람회이다.[23] 아울러 2018년부터는 <중국-아랍국가발전개혁포럼(中国-阿拉伯国家改革发展论坛)>을 개최하고 있다. 뿐만 아니라 2016년 1월, 중국 정부는 <중국의대아랍국가정책문건(中国对阿拉伯国家政策文件)>을 발표하며 서아시아 지역에 대한 정책을 구체화 하였고, 문건 발표 직후 시진핑이 2016년 첫 해외 순방지로 사우디아라비아, 이란을 선택하면서 서아시아의 중요성을 공식화하였다. 중국은 미국의 영향력이 상대적으로 축소되자 다양한 협력 기제를 통해 서아시아 국가들과의 관계를 유지하고 있으며, 정치·경제적 측면에서 서아시아에 적극적으로 접근하고 있다. 특히 서아시아가 일대일로를 추진하는 데 중요한 위치를 차지하면서 중국의 영향력 투사는 더욱 적극적이다. 이에 서아시아 지역이 미·중 간 지역 주도권 경쟁을 위한 무대로 변모할 수 있다는 주장이 제기되기도 한다(Pant 2020).

미국의 대 중국 견제도 중국의 서아시아 진출을 추동하고 있다. 트럼프 행정부는 2017년 <국가안보전략보고서>를 통해 중국을 경쟁국으로 규정하였고, 2019년 발간한 <인도·태평양전략보고서>에서는 현상타파 국가로 규정하였다. 미국은 중국의 부상과 글로벌 영향력 확대를 견제하기 위해 다각적인 노력을 강구하고 있는데 특히 인도·태평양지역에서의 중국 견제를 강화하고 있다. 미국은 미·일 동맹관계 및 인도와의 안보관계를 강화하고 있으며 호주, 필리핀 등 다른 안보 파트너들과의 관계도 강화하고 있다. 이에 중국은 주변국인 인도와 일본에 대해 강한 우려를 나타내기도 하였다(Garver & Wang 2010). 이러한 상황에서 2014년 4월, 중국공산당 이론지인 <치우스(求是)>는 "제1, 제2 도련선을 넘지 못하면 해양강국이 되기 힘들다"는 내용과 함께 '서진(西进)' 전략을 제시하였다(纪明葵 2014). 서쪽에는 미국의 동맹 네트워크가 약하기 때문에 중국은 중앙아시아를 비

22) 걸프협력회의(GCC)는 페르시아 만 6개 아랍산유국이 역내 협력을 강화하기 위해 결성한 지역협력기구이다. 회원국은 사우디아라비아, 쿠웨이트, 아랍에미리트, 카타르, 오만, 바레인으로 구성된다.

23) 2012년 제3회 포럼 이후 명칭을 <중국-아랍국가박람회(中国-阿拉伯国家博览会)>로 바꾸었고, 개칭 이후 2019년까지 네 번의 박람회를 개최하였다(https://www.casetf.org/ljblh/ 2021/10/01 검색).

롯하여 서아시아, 북아프리카 등의 국가들과 관계를 강화할 수 있고, 지정학적 영향력과 경제적 영향력을 확장할 수 있는 기회가 존재하기 때문이다.

Ⅳ. 대주변으로서의 서아시아와 변강의 확장

1. 중국의 주변으로 편입되고 있는 서아시아

시진핑 집권 이후 중국의 주변외교는 더욱 적극적으로 진화하고 있다. 특히 미·중갈등의 격화로 중국의 주변지역이 미·중 간 영향력 투사의 현장으로 부상하자 중국의 주변외교는 더욱 적극적인 형태로 나타나고 있다.

시진핑 집권 이후 주변외교가 중요해지고 있다는 것은 연구 성과의 양적 증가에서도 확인할 수 있다. 중국의 대표적인 논문검색 사이트인 CNKI 검색결과 2000년 이후 제목에 '주변외교'가 포함된 총 339편으로 이중 약 77%인 260편이 2013년 이후에 출판되었다.[24] 뿐만 아니라 일부 학자들은 '중국주변학(中国周边学)'이라는 새로운 학문영역의 수립을 시도하고 있다(李文 2018; 钟飞腾 2018; 关培凤 2018; 石源华 2020). 중국 내 대표적인 현실주의 학자인 옌쉐퉁(阎学通) 칭화대학 교수 역시 중국의 외교에서 주변이 미국보다 중요하다고 강조한다.[25]

이러한 배경 아래 대주변 개념이 다시 주목을 받고 있다. 상술한 바와 같이 대주변 개념은 2000년대 초반 중국의 부상과 함께 등장하였지만 비교적 공세적이고, 확장적인 개념이었기 때문에 크게 주목받지 못하였다. 시진핑 집권 이후 대주변 개념이 다시 부각되고 있는 것은 중국의 영향력 확대에 따라 중국의 이익 범위 역시 확장하고 있기 때문이다.

<표 1>에서와 같이 서아시아는 남태평양 지역과 함께 중국의 대주변외교에 포함되는 핵심지역이다. 치화이가오는 서아시아 지역은 중국 서부 주변의 전략적 확장 지역으로 에너지 안보, 변강안정, 서부발전에 중요하다고 강조하였다. 궈루이와 판총웨이 또한 서아시아는 중국 대주변의 중요한 구성지역이자 새로운

---

24) 학위논문의 경우 2000년 이후 출판된 30편의 논문 중 80%인 24편이 2013년 이후에 발표되었다. '서아시아(西亚)' 관련 논문 역시 증가하기 시작하였는데 cnki.net를 기준으로 제목에 서아시아가 포함된 논문의 경우 2000~2010년 3,590편, 2011~2020년 4,821편이 출판되었다(www.cnki.net/ 2021/11/28 검색).

25) 阎学通. "阎学通: 整体的"周边"比美国更重要." https://opinion.huanqiu.com/article/9CaKrnJGCFY (2021/10/03 검색).

형태의 주변관계를 구축하는 데 새로운 축이자 거점이고, 특히 미국과의 경쟁에서 최전방 진지라고 주장하였다(郭锐·樊丛维 2016). Ehteshami와 Horesh(2018)는 2016년 이후 중국 지도부가 중동까지 중국의 주변을 확장시키는 것처럼 보인다고 주장한다.

중국은 서아시아의 전략적 가치를 자신의 영향력 범위, 즉 '대주변'에 두고자 한다. 그리고 다양한 방식을 통해 서아시아 지역에 접근하고 있다. 먼저 상술한 <중국-아랍협력포럼>, <중국-걸프협력회의전략대화>, <중국-아랍국가박람회>, <중국-아랍국가발전개혁포럼> 등 다양한 대화와 협력의 기제를 통해 우호관계를 형성하여 왔다. 중국은 이러한 기제를 통해 서아시아 지역에 대한 중국의 영향력을 확대하고, 상대적으로 미국의 영향력을 배제시키고자 한다.

〈표 2〉 중국의 대 아랍정책 문건의 정책영역과 내용

영역	내용
정치	고위층 교류, 정부 간 협상과 협력기제, 입법기구·정당·지방정부 간 교류, 국제사무협력, 대만문제
투자 및 무역	일대일로, 생산설비협력, 투자협력, 무역, 에너지협력, 인프라건설, 항공우주협력, 민용핵 협력, 금융협력, 경제무역 협력기제와 플랫폼 건설
사회발전	의료와 위생, 교육 및 인력자원 개발, 과학기술협력, 농업협력, 기후변화 대응 및 환경보호, 임업협력
인문교류	문명과 종교교류, 문화·방송·텔레비전·영화·신문출판·싱크탱크 영역의 협력, 민간교류와 청년 및 부녀자 교류, 관광협력
평화와 안보	지역안보, 군사협력, 반테러협력, 영사·이민·사법·경찰협력, 비전통안보 협력

※ 출처: 中国对阿拉伯国家政策文件(全文),
http://www.gov.cn/xinwen/2016-01/13/content_5032647.htm를 바탕으로 편집

2016년 1월 발표한 <중국의대아랍국가정책문건(이하 '문건')>은 중국의 아랍정책이 구체화된 문건으로 서아시아 지역에 대한 중국의 정책 방향을 확인할 수 있다. <문건>을 보면 중국의 대 아랍 정책은 크게 정치, 투자 및 무역, 사회발전, 인문교류, 평화와 안보영역으로 구분된다. 그리고 <표 2>과 같이 중국은 거의 모든 영역에서 전방위적인 방식으로 서아시아에 접근하고 있다. 특히 중국은 투자 및 무역과 관련하여 '1+2+3 협력방식'을 제안하고 있다. '1+2+3 협력방식'이

란, 일대일로의 공동건설을 위해 에너지협력을 주축으로 하고(1), 인프라 건설과 무역투자 편리화를 두 날개로 삼으며(2), 핵에너지·항공우주·위성·대체 에너지를 돌파구(3)로 삼는다는 것으로 중국은 일대일로의 성공적인 추진이라는 핵심 목표와 함께 에너지 확보 등 경제적 목적을 무엇보다 강조하고 있다. 실제로 중국은 2016년 1월, 시진핑이 사우디아라비아와 이란을 방문했을 때 이 국가들과 교통, 에너지, 통신 등 인프라 건설과 관련하여 52개의 협력을 체결하였다.[26)]

금융부분에서의 접근도 주목할 만하다. <문건>을 보면 중국은 "중앙은행 간의 통화 협력 강화를 통한 자국 화폐의 결제 확대, 융자보험 지원 증대, 국제 금융기구와의 조화 강화, 국제 금융시스템의 보완 및 개혁을 통한 개발도상국의 발언권과 대표성 제고" 등을 강조한다. 실제로 중국은 2012년과 2014년, 아랍에미리트, 카타르와 상호 무역보장을 위한 350억 위안 규모의 통화스와프 협정을 체결하였다. 뿐만 아니라 2015년 카타르 도하에 위안화 결제센터를 설립해 서아시아 지역에서의 위안화 결제를 확대하고 있다(郭锐·樊丛维 2017). 역내 국가들과의 금융 협력을 강화함으로써 미국이 주도하는 글로벌 금융시스템에 도전하고, 그 영향력을 약화시키겠다는 의도가 다분하다. 중국은 또한 아랍권의 아시아인프라투자은행(AIIB) 가입을 적극적으로 권유하면서 중국이 주도하는 제도적 틀에 들어오길 기대하고 있다. 최근에는 중국의 왕이 외교부장이 서아시아 6개국을 순방하며 코로나19 백신 공동 생산을 합의하는 등 백신외교를 추진하면서 서아시아 지역에 대한 적극적인 행보를 이어가고 있다.

이처럼 중국은 막강한 자본력과 기술력을 앞세워 서아시아 지역에 대한 영향력 확대를 강화하고 있다. 그리고 <문건>에서 밝힌 정책 목표를 달성하기 위해서는 서아시아 지역에 보다 용이하게 접근할 수 있어야 하고, 지속적인 영향력 확대가 필요하다. 중국이 서아시아 지역을 중국의 '주변'으로 편입하려는 이유가 바로 여기에 있다.

2. 주변의 확장과 중국 영향력 범위의 확대

천샹양은 대주변은 중국의 정치, 경제, 안보에 모두 중요하기 때문에 적극적으로 대주변 전략을 준비해야 하는데 특히 주변외교의 외연 확장이 필요하다고 강조한다. 주변외교의 외연 확장은 중국이 설정한 주변의 범위가 넓어진다는 것

26) 中国新闻网. "王毅谈习近平主席访问沙特、埃及、伊朗和阿盟总部." https://www.chinanews.com.cn/gn/2016/01-24/7730117.shtml (2021/10/03 검색).

을 의미하고, 중국의 주변이 넓어진다는 것은 중국의 영향력 범위가 그만큼 확장한다는 것을 의미한다. 과거 미국이 서부개척 이후 태평양 너머의 프런티어를 개척했던 것처럼 중국도 중앙아시아를 가로질러 서아시아와 유럽, 아프리카에까지 중국의 영향력이 미칠 수 있도록 프런티어를 개척하려고 한다. 특히 2013년 일대일로를 제시한 이후 일대일로가 지나는 지역을 중심으로 중국의 정치, 경제, 사회·문화, 군사적 영향력 확대를 시도하고 있다. 그렇다면 중국은 왜 주변의 범위를 확장하고자 하는 것일까? 세 가지 측면에서 그 이유를 찾을 수 있다.

첫째, 2000년대 이후 중국은 경제발전과 국력의 증대를 바탕으로 자신의 영향력을 적극적으로 확대시키고 있으며, 영향력 투사의 범위를 확장시키고 있다. 시진핑 집권 이후에는 지역 차원뿐만 아니라 글로벌 차원에서 발생하는 사건에 대해 영역을 불문하고 적극적으로 개입하며 목소리를 내고 있다. 과거 도광양회가 중국 외교의 행태를 대표했다면 시진핑 시기 중국의 외교는 '돌돌핍인(咄咄逼人)'으로 설명할 수 있다. 이러한 외교노선은 '유소작위(有所作为)', '대유작위(大有作为)'와 비교하여 더욱 적극적이다. 최근에는 중국의 공세적인 외교 행태를 표현하기 위해 '전랑외교(战狼外交, Wolf Warrior Diplomacy)'라는 표현을 사용하고 있다.

중국의 부상은 자유주의 세계질서에 충격을 가하고 있다. 국력과 자신감 증대에 힘입어 핵심이익을 강조하고, 글로벌 거버넌스 개혁을 주창하고 실천함에 따라 미국을 중심으로 구축된 탈냉전기 국제질서에 충격을 가하고 있다(김재철 2020). 트럼프 행정부 시기 미국과 중국은 무역갈등을 통해 국제질서에 충격을 주었고, 양국은 경제와 기술에서의 극심한 경쟁을 경험하였다. 당시 미국은 경제적 요인을 통해 중국을 견제하고자 하였다. 이처럼 중국의 영향력 확대는 곧 미국의 대 중국 견제를 강화시킨다. 바이든 대통령 역시 미국과 동일한 가치를 공유하는 반 중국 연대를 강조하며 중국을 견제하고 있다. 바이든 시기 미·중관계는 경제 영역을 넘어 군사와 안보 영역에서의 갈등과 경쟁도 치열해지고 있다. 문제는 미국의 대 중국 견제가 중국의 대응으로 이어지고, 중국은 이를 위해 자국의 영향력 확대를 가속화시킨다는 점이다. 미국과의 경쟁관계가 격화하면서 이 같은 중국의 행보는 더욱 분명해지고 있으며, 미국의 대 중국 견제가 심해질수록 중국은 이에 대한 반발과 대응으로 중국에 우호적인 국가 및 지역을 확대하고 있다(Tellis 2020). 서아시아 역시 미·중갈등이 첨예하게 나타나고 있는 대표적인 지역이다. 미·중 양국은 서아시아의 정치, 종교, 에너지 등의 문제에 개입하고 있으며, 자신의 영향력 확대를 위해 전략적으로 행동한다. 이처럼 중국의 영향력 범위가 확장함에 따라 미·중 간 영향력의 범위가 충돌하고 있는 양상을

보이고 있다.

둘째, 중국 국내 정세의 안정을 위해서다. 2000년대 이후 중국은 서아시아 지역이 중국의 정치적 안정을 위협하는 민족과 종교로 연결되어 있다고 인식하기 시작한다(Scobell 2016). 2021년 4월 15일, 바이든 대통령은 아프가니스탄 주둔 미군의 완전 철수 계획을 밝힌다. 이에 해당 지역에서 안보에 무임승차했던 중국은 테러를 비롯하여 신장위구르 지역의 분리독립에 대해 우려하기 시작하였다. 신장위구르는 중국 내 대표적인 이슬람 지역이자 분리독립 의도가 가장 강한 지역이다. 문제는 이 지역에서 활동하는 동투르키스탄 이슬람운동(ETIM)의 존재이다. ETIM은 아프가니스탄에서 주로 활동하는데 중국과의 무장 투쟁을 준비하고 있으며, 여러 차례 테러를 감행하기도 하였다. 중국 정부는 ETIM이 1990년대 후반 중국에서 일으킨 무장공격과 2016년 키르기스스탄 주재 중국대사관 폭탄 테러에 대해 강하게 비판한다(Feng 2021). 중국은 이슬람권인 서아시아 국가들과의 우호관계를 이용하여 민족적, 종교적인 측면에서 신장위구르 지역에 대한 효과적인 관리와 이들 국가의 지지를 기대할 수 있다. 예컨대 터키의 경우 신장지역의 위구르족과 정치적으로 밀접한 관계를 맺고 있으며 일정한 영향력을 행사하고 있다(Zan 2013). 무엇보다 미국을 중심으로 하는 국제사회에서 신장지역에 대한 중국의 인권탄압 우려가 지속적으로 제기되고 있기 때문에 서아시아 국가들의 지지는 매우 중요하다. 중국이 영향력 확대를 시도하고, 이를 위해 유리한 외교환경을 조성하고 있지만 신장지역의 인권탄압 문제는 중국의 노력에 악영향을 미치고 있다.[27] 중국은 서아시아 국가들과의 우호관계를 이용하여 이들의 지지를 확보할 수 있고, 이는 중국의 신장문제 해결에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다.

뿐만 아니라 중국은 대만문제에 대해서도 서아시아 지역의 역할을 기대한다. <문건>의 정치영역에는 서아시아 지역과 상관없는 대만문제에 대한 내용이 포함되어 있다. <문건>에는

> "대만 문제는 중국의 핵심 이익과 관련된다. '하나의 중국' 원칙은 중국이 아랍국가 및 지역조직과 관계를 수립하고 발전시키는 데 중요한 기반이다. 중국은 아랍국가 및 지역조직이 오랜 기간 하나의 중국 원칙을 지켜왔고, 대만과는 공식관계를 발전시키거나 정부차원의 왕래를 하지 않고, 양안관계의 평

27) Global Times. "China needs to fight a creative opinion battle on Xinjiang: Global Times editorial." https://www.globaltimes.cn/page/202103/1218003.shtml (2021/10/11 검색).

화발전과 중국의 통일대업을 지지해 온 점을 높이 평가한다"

며 대만문제에 대해 아랍이 적극적으로 지지하고 있다는 점을 공식화하고 있다. 대만은 중국의 핵심이익 중 하나이며, 중국은 '하나의 중국' 원칙은 고수하고 있다. 중국은 서아시아 지역에 대한 영향력 확대를 통해 중국에 유리한 외교환경을 조성하고 대만문제에 대한 아랍 국가들의 지지를 확보하고자 한다.

셋째, 일대일로의 성공적인 추진과 지속적인 경제발전을 위해서이다. 서아시아 지역은 일대일로 프로젝트를 추진하는데 매우 중요한 지역이다. 앞서 언급한 바와 같이 서아시아는 6개 경제회랑 중 중앙아시아를 거쳐 서아시아에 도달하는 회랑에 포함되며, 중국은 서아시아를 거점으로 유럽과 아프리카까지 영향력 확대를 시도할 수 있다. 또한 서아시아와의 안정적인 연계성(Connectivity)이 확보되면 중앙아시아와의 관계도 비교적 안정적으로 유지할 수 있게 된다. 닝샤대학(宁夏大学) 아랍연구원 원장인 리샤오셴(李绍先)은 "현재 아랍 국가들은 경제발전을 절실히 필요로 하고 있으며, 중국은 이러한 요구를 만족시킬 수 있다"고 평가한다. 이에 대한 예로써 일대일로 추진 이후 서아시아에 대한 FDI 중 중국이 차지하는 비중이 꾸준히 상승하고 있음을 지적한다.[28] 중국의 지속적인 경제발전을 위해서도 서아시아 지역은 중요하다. 그리고 지속적인 경제발전을 위해서는 무엇보다 안정적인 에너지 수급이 중요하다. 하지만 최근 중국은 전력 부족으로 공장 가동을 중단하는 등 에너지 확보에 어려움을 겪고 있다(Bradsher 2021). 중국은 호주와의 갈등으로 석탄 수입을 제한하였고, 이는 중국의 전력난으로 이어졌다. 전력난으로 인해 경제발전에 제동이 걸리면서 최근 미국의 천연가스 수입을 추진하기도 하였다. 에너지 안보는 향후 중국의 지속적인 경제발전을 위한 핵심 변수이다. 이에 중국은 서아시아의 풍부한 석유 자원을 확보하기 위해 해당 국가들과의 우호관계를 형성하고자 노력하였다. 이란은 중국과 우호관계를 유지하고 있는 대표적인 국가로 이란은 중국을 미국의 제재에 대응하기 위한 중요한 경제적, 외교적 지지자로 인식한다(Green & Roth 2021). 중국과 사우디아라비아 역시 긴밀한 경제적 관계를 유지하고 있는데 중국은 2017년 사우디아라비아와 에너지 분야를 포함하여 550억 달러 규모의 경제협력을 체결하였고, 2019년에도 에너지 분야를 포함하여 280억 달러 규모의 투자 협의를 체결하였다(游赛夫 2021). 이처럼 서아시아 국가들과의 정치적, 경제적 긴밀함은 향후 중국의 에너지 안보에 긍정적인 역할을 할 것이다.

---

28) 红星新闻. "一带一路'建设如何与西亚北非加强合作，专家这样说." https://baijiahao.baidu.com/s?id=1632245857986555872&wfr=spider&for=pc (2021/10/11 검색).

이러한 측면에서 최근 중국은 미군이 철수한 아프가니스탄에 대한 영향력 확대를 시도하고 있다. 아프가니스탄은 서아시아와 중국을 잇는 요충지로 전략적으로 큰 의미가 있다. 왕이(王毅) 중국 외교부장은 지난 9월 23일 G20 외교장관 회의에 참여하여 "아프가니스탄에 대한 경제제재는 반드시 멈춰야 한다...아프가니스탄에 대한 각종 단독 제재 또는 제한은 해제되어야 한다"고 주장하였고, 자금 지원을 촉구하기도 하였다.[29] 특히 아프가니스탄의 와칸회랑(The Wakhan Corridor)은 서아시아로 가기 위한 주요 통로로 중국의 일대일로 성패에 있어 매우 중요한 지역이다. 이에 중국은 아프가니스탄과의 우호관계를 형성하기 위해 다양한 노력을 기울이고 있다(Sam Dunning 2021).

Ⅴ. 결　　론

시진핑 집권 이후 중국의 부상이 더욱 본격화 하면서 중국의 주변외교에도 변화가 발생한다. 신중국 성립 이후 처음으로 주변외교를 주제로 하는 '주변외교 업무좌담회'가 개최되면서 주변외교는 중국 외교의 핵심 사안이 되었다. 중국의 주변외교는 단지 중국과 지리적으로 인접한 주변국에 제한되지 않는다는 점 또한 주변외교에서 발견할 수 있는 큰 변화이다. 2000년대 초반 등장하였지만 중국의 부상으로 인해 상대적으로 힘을 받지 못했던 대주변 개념이 시진핑 집권 이후 다시 등장하기 시작하였다. 대주변은 기존의 주변에서 서아시아와 남태평양지역을 포괄하는 개념으로 중국은 대주변 개념을 통해 주변의 범위를 확장하고 있다. 그리고 주변의 확장은 중국의 영향력이 투사되는 범위가 확장된다는 측면에서 중국의 영향력이 미치는 범위로서 변강의 확장이라고도 할 수 있다.

이러한 관점에서 서아시아는 매우 중요한 위치를 차지한다. 서아시아는 동서로 아프리카와 아시아를 구분하고, 남으로는 아라비아 반도, 북으로는 조지아의 캅카스 산맥까지에 이른다. 즉, 아시아와 아프리카, 유럽의 세 대륙이 맞닿은 곳이며, 역사적으로 문명의 교차점에 위치해 있다. 특히 지구의 동과 서를 연결하고, 유라시아 연결하는 교통과 운송의 핵심 요충지이다. 지정학적으로는 민족과 종교의 충돌이 빈번하게 발생하는 지역으로 국제정치 차원의 의미로서도 중요하다. 경제적으로는 서아시아의 석유가 전략적으로 중요하다. 중국은 2020년 약 5

29) 조준형. "중국 '아프간 경제제재 중단해야…해외자산 동결안돼'." https://www.yna.co.kr/view/AKR20210923150000083?%20input=1195m (2021/10/04 검색).

억 4천만 톤의 원유를 수입하였는데 상위 다섯 국가가 서아시아 국가들이었고, 전체 수입량의 50%를 차지하였다. 이처럼 서아시아는 지정학적, 지경학적으로 매우 중요한 지역이다.

서아시아의 전략적 중요성이 증가함에 따라 중국은 대주변이라는 개념을 사용하하여 서아시아를 주변외교의 범위 안에 포함시켰다. 중국은 서아시아를 중국의 주변으로 인식하기 시작하였고, 중국의 전략적 이익을 위해 정치, 경제, 군사, 문화 등 다양한 영역에서의 영향력 확대를 시도하고 있다. 그리고 중국은 서아시아를 주변의 범주에 포함시킴으로써 세 가지 측면에서의 전략적 이익을 확보할 수 있다.

첫째, 미·중관계에서 우위를 차지할 수 있다. 현재 미·중 간 경쟁 및 갈등관계는 더욱 첨예해지고 있으며, 미국은 중국을 견제하기 위해 전방위적인 압박을 가하고 있다. 미국은 특히 동맹국과의 연대를 강화하는 등 미국의 영향력을 전지구적으로 투사하고 있다. 중국 역시 미국의 견제에 대응하기 위해 영향력 투사의 범위를 확대하고 있다. 중국에 우호적인 국가와 지역을 확보하기 위해 제3세계를 국가들을 중심으로 다양한 지원을 확대하고 있다. 예컨대 코로나 팬데믹 상황에서 중국은 백신외교를 통해 중국에 유리한 외교환경을 조성하고자 하였다. 중국의 외교 행태는 '전랑외교'라는 단어에서 확인할 수 있는 것처럼 더욱 공세적으로 전환하고 있다. 이처럼 미국과 중국 모두 상호 견제를 위해 영향력 확대를 시도하고 있으며, 양국의 영향력 범위는 지구 각 지역에서 충돌하고 있다. 따라서 중국은 자신의 영향력 확대를 위해 더욱 적극적인 행태를 보일 것이며, 서아시아는 영향력 확대를 위한 거점 지역이 될 것이다.

둘째, 서아시아는 중국 국내 정세의 안정을 위해서도 중요한 지역이다. 중국은 신장 위구르 자치구의 분리독립에 대해 우려하고 있다. 서아시아는 신장지역과 민족적, 종교적으로 연결되어 있는 특수한 지역으로 중국은 서아시아 국가들과의 우호관계를 통해 신장지역에 대한 효과적인 관리를 기대할 수 있다. 터키의 경우 위구르족과 정치적으로 밀접한 관계를 맺고 있으며, 일정한 영향력까지 행사하고 있어 서아시아 국가들의 지지를 이끌어 낼 수도 있다. 특히 최근 신장지역에 대한 중국의 인권탄압 문제가 제기되고 있는 시점에서 이슬람 국가들의 중국 지지는 신장문제에 대한 중국의 부담을 경감시킬 수 있다.

셋째, 일대일로의 성공적인 추진을 위해서도 서아시아는 매우 중요하다. 서아시아는 전략적으로 유럽과 아프리카를 잇는 요충지로 중국은 서아시아를 거점으로 유럽, 아프리카에 영향력을 확대할 수 있다. 무엇보다 서아시아와의 안정적인 연계성이 확보되면 중앙아시아와의 관계도 비교적 안정적으로 유지할 수 있고,

이는 육상실크로드의 안정적인 유지 및 추진에 매우 긍정적인 요소로 작용할 수 있다. 일대일로의 최종 기착지를 유럽과 아프리카라고 한다면 서아시아는 유럽과 아프리카를 잇는 지역으로서 그 중요성이 크다.

넷째, 중국의 지속적인 경제발전을 위해서도 서아시아는 중요하다. 최근 중국은 심각한 전력난을 겪으며 에너지 안보에 위협을 느끼고 있다. 전력난으로 인해 경제발전에 제동이 걸리면서 미국의 천연가스 수입을 추진하기도 하였다. 안정적인 에너지의 수급은 중국의 지속적인 경제발전을 위해 무엇보다 중요한 변수이다. 중국은 서아시아 지역의 풍부한 석유자원의 안정적인 수급을 원하고 있으며, 이를 위해 해당 국가들과의 우호관계를 강화하고자 한다. 예컨대 미국과 국제사회의 제재를 받고 있는 이란의 입장에서 이란은 중국을 미국의 제재에 대응하여 중요한 경제적, 외교적 지지자로 인식하고 있다.

중국은 2022년 제20차 전국대표대회를 준비하고 있다. 지난 11월 11일, 중국공산당은 중앙위원회 제6차 전체회의를 통해 '역사결의(resolution on history)'를 채택하였다. 대내외 많은 매체들이 역사결의 채택은 시진핑의 장기집권을 위한 하나의 포석이라고 보도한다. 또한 마오쩌둥, 덩샤오핑 시기 채택되었던 역사결의와 비교하며 시진핑이 이번 역사결의를 통해 마오의 반열에 올라섰다고 평가하기도 한다. 시진핑의 장기집권은 중국의 대외정책에도 영향을 미칠 것이다. 특히 현재 공세적인 형태를 보이고 있는 중국의 대외정책과 외교행태가 유지되는데 중요하게 작용할 것이다. 이런 관점에서 중국의 주변이 대주변으로 확장한 것처럼 대주변이 포괄하는 지역 또한 증가할 수 있다. 이는 중국의 영향력 범위가 더욱 확장된다는 것을 의미하며, 중국의 영향력이 투사되는 변강의 범위 또한 확장될 수 있음을 의미한다.

참고문헌

국문 자료

구기연, 황의현. 2021. “타자화를 넘어선 서아시아 지역 정체성 형성의 여정: 이란을 중심으로.”『아시아리뷰』11(2), 97-122.

김재철. 2020. “수용과 충격: 중국의 부상과 자유주의 세계질서.”『한국과 국제정치』36(1), 153-183.

김택연. 2016. “시진핑 정부의 아시아 신안보관(亚洲新安全观)과 동북아 주변외교 전략.”『한국동북아논총』21(2), 5-26.

서정경. 2016. “중국의 강대국 정체성과 주변외교의 발현: 對 중앙아시아 인식 및 정책.”『국제정치논총』56(3), 129-163.

_____, 원동욱. 2014. “시진핑 시기 중국의 주변외교 분석: 동아시아 지역주의에 대한 인식 변화를 중심으로.” 『영남국제정치학회보』 17(2), 115-132.

윤영덕. 2006. “중국의 주변외교 전략과 대아세안 정책.”『한국과 국제정치』22(3), 1-41.

이기현, 김애경, 이영학. 2014.『중국의 주변외교 전략 연구: 중국의 대북정책 결정에 대한 함의』서울: 통일연구원.

장영덕. 2020. “중국의 변강(边疆)인식 전환과 확장적 대외정책.”『국제정치논총』60(4), 257-291.

중문 자료

本刊. 2021. “2020年中国原油进口54238.6万吨.” 『合成润滑材料』第1期, 19.

陈向阳. 2010. “应对‘大周边’六板块.” 『瞭望』第34期, 59.

丁工. 2017. “试论云南在中国‘大周边’战略中的地位和作用.” 『印度洋经济体研究』第1期, 108-119.

关培凤. 2018. “创建“中国周边学”的机遇与挑战.” 『世界知识』第8辑, 22-24.

邢伟. 2019. “邓小平国家利益观与周边外交.” 『中共石家庄市委党校学报』21(3), 29-33.

胡一凡, 陈丽华. 2021. “中国文化对外传播现状与创新对策研究—以孔子学院为例.”『文化创新比较研究』5(7), 174-176.

郭锐, 樊丛维. 2016. “西亚地区乱局与中国的西亚外交政策调整.” 『中国周边外交学刊』第1期, 142-161.

李文. 2018. ""中国周边学"的学科定位、研究视角与重点领域." 『中国周边外交学刊』第1辑, 15-20.

祁怀高. 2014. "构建面向未来十年的'大周边外交战略'." 『世界知识』第4期, 20-21.

_____. 2019. "新中国70年周边多边外交的历程、特点与挑战." 『世界经济与政治』第6期, 43-64.

祁怀高, 石源华. 2015. "中国周边安全六大挑战与大周边外交战略." 『中国社会科学院 国际研究学部集刊』第1期, 265-292.

石艳芳, 师若文. 2020. "'一带一路'沿线国家恐怖主义风险研究." 『河南警察学院学报』第3期, 18-27.

石源华. 2020. "中国周边学: 70年历史总结和新时代理论创新." 『世界知识』第3期, 14-15.

孙现朴. 2016. "'一带一路'与大周边外交格局的重塑." 『云南社会科学』第3期, 1-6.

杨会清. 2014. "建国初期毛泽东的周边外交战略." 『湖南第一师范学院学报』 14(5), 1-4.

赵雅婧, 王有鑫. 2016. "'一带一路'背景下中国与中东的经济合作." 『阿拉伯世界研究』 第2期, 31-43.

游赛夫. 2021. ""进博会"－抓住中国与沙特阿拉伯经贸投资新机遇." 『现代商业』 第3期, 62-64

钟飞腾. 2018. ""中国周边学"研究的新契机与新方向." 『世界知识』 第8期, 24-25.

영문 자료

Ehteshami, Anoushiravan and Niv Horesh ed. 2018. *China's Presence in the Middle East: The Implications of the One Belt, One Road Initiative*. New York: Routledge.

Garver, John W. and Fei-ling Wang. 2010. "China's Anti Encirclement Struggle." *Asian Security* 6(3), 238-261.

Green, Will and Taylore Roth. 2021. "China-Iran Relations: A Limited but Enduring Strategic Partnership." *U.S.-China Economic and Security Review Commission*, 1-31.

Mendez, Alvaro and Chris Alden. 2019. "China in Panama: From Peripheral Diplomacy to Grand Strategy." *Geopolitics* 26(3), 1-23.

Scobell, Andrew and Alireza Nader. 2016. *China in the Middle East: The Wary Dragon*. Santa Monica: RAND.

Swaine, Michael D. 2014. "Chinese Views and Commentary on Periphery Diplomacy." *China Leadership Monitor* 44, 1-43.

Tellis, Ashley J. ed. 2020. *Strategic Asia 2020: U.S.-China Competition for Global Influence*. The National Bureau of Asian Research: Seattle.

Tuner, Frederick J. 2014. *The Significance of the Frontier in American History*. Eastford: Martino Fine Books.

Vasquez., John A. 2009. *The War Puzzle Revisited*. New York: Cambridge University Press.

Wong, Audrye. 2018. "More than Peripheral: How Provinces Influence China's Foreign Policy." *The China Quarterly* 235, 735-757.

Yu, Lei. 2016. "China-Australia strategic partnership in the context of China's grand peripheral diplomacy." *Cambridge Review of International Affairs* 29(2), 740-760.

Abstract

Evolution of China's Periphery Diplomacy and Expansion of Frontier: Focusing on China's West Asia Strategy

Youngduk Jang ▌ Inha University

This paper, by investigating the evolution of the concept of 'periphery' of China's diplomacy, attempts to analyze China's Peripheral Diplomacy is expanding. At the same time, it argues that the expansion of the periphery will lead to the expansion of China's frontier. Since Xi Jinping took power, peripheral diplomacy has become more important in China's diplomacy. In particular, with the expansion of the 'periphery' to the 'grand periphery', China's diplomacy has increasingly turned aggressive. The expansion of the 'periphery' means the expansion of China's influence projection, which shows that China's frontier is expanding. As a key region, West Asia has an important meaning. China wants to occupy an advantage in China-U.S. relations by expanding its influence and seeking stability in Xinjiang through friendly relations with West Asian countries with similar nationalities and religions. In addition, West Asia is recognized as a key region for the success of China's One Belt and One Road, and is recognized as an important region for continuous economic development.

Key Words: Periphery Diplomacy, Grand Periphery, Xi jinping, BRI

❑ 논문접수일: 2021년 10월 20일, 심사완료일: 2021년 11월 26일, 게재확정일: 2021년 11월 30일

『東西硏究』 제 33 권 4호 (2021) pp. 153-183
http://dx.doi.org/10.29274/ews.2021.33.4.153

중앙-지방 간 정부신뢰의 탈동조화? 부산과 인천 사례를 중심으로*

서재권 ▌ 부산대학교**
이병재 ▌ 연세대학교***

<국문요약>

본 논문의 목적은 정부신뢰의 결정요인에 대한 분석이다. 본 연구에서는 기존의 연구와 달리 정부신뢰를 중앙정부에 대한 신뢰와 지방정부에 대한 신뢰로 구분하여 각 신뢰에 대한 개인수준의 결정요인을 분석한다. 부산과 인천의 주민을 대상으로 실시한 설문조사 데이터의 분석 결과 다음과 같은 다섯 가지 사실을 발견하였다. 첫째, 지방정부에 대한 주민들의 신뢰도는 중앙정부에 대한 신뢰와 긴밀히 연결되어 있다. 둘째, 대통령에 대한 신뢰는 중앙정부와 지방정부에 대한 신뢰 모두에 강한 양(+)의 영향을 미친다. 셋째, 언론이 지방정부의 신뢰에 미치는 영향은 유의미하게 나타나지만, 중앙정부에 대한 신뢰에 미치는 영향은 유의미하지 않다. 넷째, 응답자의 정치이념은 중앙정부에 대한 신뢰에 유의미한 영향을 미치지만 지방정부에 대한 신뢰에는 유의미한 영향을 미치지 않는다. 다섯째, 지방의회에 대한 신뢰는 지방정부에 대한 신뢰에 유의미한 양(+)의의 영향을 미친다. 본 논문의 경험적 결과는 향후의 개방적, 협력적 지역거버넌스 구축과 지역 민주주의 발전에 함의를 가진다.

*주제어: 정부신뢰, 지역거버넌스, 지방정치, 지방자치, 지방민주주의

Ⅰ. 들어가는 말

정부에 대한 신뢰는 한 국가와 사회가 개방되고 협력적인 거버넌스를 달성할

* 이 논문은 2018년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2018S1A5A2A03033767).
** 주저자. 부산대학교 정치외교학과 교수 (E-mail: scholar.suh@gmail.com)
*** 교신저자. 연세대학교 디지털사회과학센터 연구교수 (E-mail: bjleemail@gmail.com)

수 있는가 여부를 결정하는 중요한 요소이다(Kikuchi 2008, 202). 권위주의 정부에서도 체제의 안정을 위해서 정부에 대한 신뢰는 필요한 요건이지만, 본 논문에서는 민주주의 정치체제 하에서의 정부신뢰에 대해 논의하고자 한다. 정부신뢰에 관한 기존의 논의는 대부분 중앙정부에 대한 신뢰만을 분석대상으로 하였으며, 지방정부에 대한 신뢰 혹은 중앙정부 및 지방정부에 대한 신뢰의 비교에 대한 연구는 거의 이루어지지 않았다.

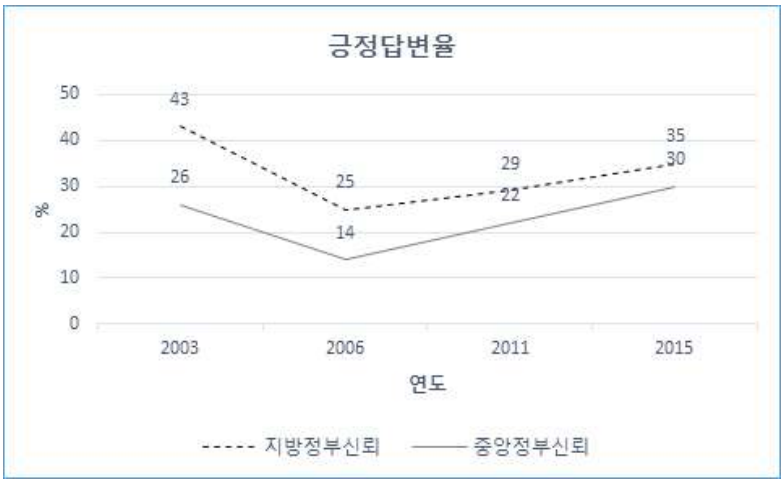
1987년 대통령 직선제 개헌으로 중앙정부차원의 민주화의 길을 연 대한민국은 1991년 지방의회를 구성하고 이어 1995년에는 주민 직선에 의한 자치단체장 선출을 제도화함으로써 지방차원의 민주화 행보를 시작했다. 그러나 30여년에 가까운 제도 운영의 경험에도 불구하고 여전히 한국 지방자치제도는 그 효용성을 의심받고 있다. 지역특성에 맞춘 발전전략을 주민 스스로 결정함으로써 지역발전의 주도권을 지역민에게 되돌려주겠다는 지방자치제도 본연의 취지를 살리기 위해 현 문재인 정부는 출범 초기 2017년에 "연방제에 버금가는 지방분권"을 이루겠다고 공언했고, 2018년에는 주민자치 실현을 위한 지방자치법 개정안을 정부가 주도적으로 제안하기도 했다. 국가 수준에서 민주주의 심화가 지방분권화를 필요로 한다는 주장(Evans 1996, 1126-1128; Goldfrank 2007; Seong 1998)에 근거할 때, 현 정부의 이러한 정책방향은 민주주의의 심화에 부합한다고 생각된다. 앞서 언급한 "개방적이고 협력적인 거버넌스를 형성하는데 정부신뢰가 필수불가결하다고 한 전제"는 지방수준의 민주적 거버넌스 형성에 지방정부에 대한 신뢰가 필수불가결하다는 전제로 달리 표현되어도 무방하다.

하지만 지방자치제도가 무용하다는 주장은 줄곧 제기되어왔고, 한걸음 더 나아가 지방분권이 지방의 민주주의 심화는 고사하고 지방정치를 오히려 혼돈으로 몰아갈 수도 있다고 경고하는 이도 있다. 왜냐하면 지방단위의 정부형성[1)]이 견고하지 못한 상황에서 그간 중앙정부가 행사한 권한과 자원을 이전했을 경우 오히려 정실주의의 팽배, 지역 유지들에 의한 이권 독점 현상이 더욱더 심화될 수 있기 때문이다(강신구 2014; 김만흠 2006; Bae 2007; Im 2004; Seong 1998). 하지만 아시안 바로미터 설문자료(ABS: Asian Barometer Survey)가 제시하고 있는 한국인의 정부신뢰 상황은 이러한 우려와는 사뭇 다른 양상을 보여준다.

---

1) 여기서 정부형성이란 용어는 글자 그대로 "정부를 만들다"라는 의미보다는 지방정부가 자체 통치력을 확보하고 있는지 여부에 관한 것이다. 다시 말해 본고에서 정부형성은 지방자치제도 시행으로 인해 지방자치단체 내의 독자적인 정치적 동학이 작동하게 되고, 그것이 지방정부의 통치력에 정당성을 부여하는 단계에까지 이르렀는가 여부를 뜻하는 개념이다.

<그림 1> 정부신뢰의 시계열 변화 (중앙정부 vs. 지방정부)



출처: Lee & Suh(2021, 74)

<그림 1>은 ABS가 한국인을 대상으로 정부를 얼마나 신뢰하는가에 대해 조사한 결과를 선그래프로 시각화한 것이다. 12년간 4차례에 걸친 조사에서 시민들은 중앙정부보다 지방정부를 더 신뢰하는 것으로 나타났다.[2] 2003년 제1차 설문조사에서 응답자의 43%가 지방정부를 신뢰하는 것으로, 26%가 중앙정부를 신뢰하는 것으로 나타났다. 지방정부에 대한 신뢰는 조사기간 중 이때 가장 높은 것으로 나타났다.

2006년 제2차 설문조사는 재임 중 최초로 탄핵소추를 당한 노무현 대통령 임기 중에 실시되었으며, 역대 대통령 중 가장 낮은 지지율을 기록한 시기에 실시되었다. 조사결과 중앙정부와 지방정부 공히 신뢰수준의 급격한 저하를 경험하였지만, 제1차 조사와 마찬가지로 여전히 지방정부의 신뢰가 중앙정부의 신뢰보다 높았다. 이후 제3차와 제4차 조사는 이명박 정부와 박근혜 정부 시기에 각각 실시되었는데 전반적인 정부신뢰는 점진적으로 높아지는 추세를 보이지만, 주목할 것은 중앙정부와 지방정부의 신뢰수준 격차는 점차 줄어드는 양상을 보였다는 점이다. 정부신뢰가 전반적으로 우상향하면서, 중앙정부 신뢰와 지방정부 신뢰의 격차가 좁혀지는 것은 무엇을 의미하는 것일까? 단순하게 생각

2) 이는 비단 한국만의 상황이 아니다. 일본과 홍콩의 중앙정부 신뢰보다 지방정부 신뢰가 높다고 보고하고 있다(Tan & Tambyah 2011; Tang & Huhe 2014).

하면, 중앙정부 신뢰와 지방정부 신뢰가 수렴하고, 이는 사람들이 정부를 중앙과 지방을 구분하는 경향이 약해지는 것으로 해석될 수 있다. 하지만 <그림 1>이 보여주는 집합자료의 시계열 추세만으로 그렇게 단정할 수는 없다. 왜냐하면, 집합자료는 기본적으로 생태학적 오류(ecological fallacy)의 가능성을 내포하고 있기 때문이다.

실제로 이재현·서재권(Lee & Suh 2021)은 ABS 데이터를 이용해 개인수준 분석을 실시한 결과, <그림 1>이 보여주는 중앙정부와 지방정부에 대한 신뢰의 수렴현상과 달리 개별 시민들의 정부신뢰는 오히려 탈동조화(decoupling)되었음을 SUR 모형(Seemingly Unrelated Regression model) 검증을 통해 확인하였다. 다시 말해, 중앙정부신뢰와 지방정부신뢰 간 차이가 컸던 2003년 시민들의 정부신뢰에서는 중앙과 지방 정부에 대한 구별이 명확하지 않았던(정부신뢰의 중앙-지방 동조화) 반면, 중앙과 지방 정부에 대한 신뢰 차이가 적었던 2015년 개별시민들은 중앙정부와 지방정부를 구분하여 신뢰했다는 의미이다(정부신뢰의 중앙-지방 탈동조화).

본 연구는 이재현·서재권(2021)의 후속 연구의 성격을 띠며, 동일한 문제의식을 가지고 출발하였다. 별도의 경험적 연구를 진행한 이유는 다음과 같다. 첫째, 2011년 이후 관찰된 중앙과 지방 정부신뢰의 수렴 현상(<그림 1> 참조)의 지속 여부에 대한 확인 작업의 필요성이었다. 둘째, 제4차 ABS설문 이후인 2017년 발생한 대통령 탄핵이 정부에 대한 시민들의 신뢰에 어떠한 변화를 불러왔는지, 특히 본 연구의 주된 관심사항인 중앙과 지방의 정부신뢰 탈동조화 현상에 정부의 핵심기관에 대한 탄핵이 어떠한 영향을 미쳤는지 확인해 볼 필요성이 제기되었다. 셋째, 지방을 분석단위로 한 실증연구에 있어 ABS 데이터가 가지는 한계였다. 예컨대, ABS 데이터에서 현재 가용한 지역단위 변수는 영남, 호남과 같은 권역으로서 지방자치 이후 관찰할 수 있는 지방정치 변수의 활용에 있어 한계가 있다. 본 연구에서는 부산과 인천 광역시를 대상으로 직접 구축한 데이터를 활용함으로써, 이러한 필요성을 충족시키고, ABS 데이터의 한계를 극복하고자 하였다.[3)]

---

3) 부산과 인천을 주요 분석대상으로 선택한 이유에 대한 설명이 필요하다. 본 연구에서 사용한 데이터는 "지방정치와 삶의 질"에 대한 설문조사 결과의 일부분이다. 설문조사에 사용된 신뢰 관련 문항은 ABS 설문을 벤치마킹하여 작성되었기 때문에 이재현·서재권(2021)과 높은 수준의 일관성을 갖는다. 설문의 취지가 기초지방자치단체 수준 분석이 가능하게끔 시군구별 충분한 표본수를 필요로 했던 이유로 조사규모는 전국 18개 광역시·도 대신 부산과 인천으로 한했다. 부산과 인천을 주요 표집대상으로 선택한 이유는 몇 가지 점에서 비교가능한 단위이기 때문이다. 부산과 인천은 인구와 경제규모

본 연구는 선행연구인 이재현·서재권(2021)의 기본 연구설계를 벤치마킹하여 부산과 인천의 주민을 대상으로 정부신뢰에 영향을 주는 개인적 속성을 보다 면밀하게 검토함으로써 4차 ABS 실시 5년 후 중앙정부신뢰 결정함수와 지방정부신뢰 결정함수 간 상관성을 확인해 본다. 연구방법 면에서 SUR(Seemingly Unrelated Regression Analysis) 모형검증을 통해 중앙정부신뢰 결정함수와 지방정부신뢰 결정함수의 동조성 여부를 검증한다. 서론에 이어 II장에서는 정부신뢰에 관한 선행연구를 검토하고, III장에서는 실증연구에 사용한 데이터와 변수, 그리고 검증모형을 소개하고, IV장에서는 실증분석 결과를 해석하고, 마지막으로 V장은 결론으로 연구결과의 함의에 대해 논의한다.

Ⅱ. 선행연구 검토

1. 사회적 신뢰, 정치적 신뢰 그리고 정부신뢰

사회적 신뢰(social trust)가 높은 사람일수록 자신의 정부를 더 신뢰할까? 일반신뢰(generalized trust)를 의미하는 사회적 신뢰(social trust)는 불특정 다수에 대한 신뢰라는 점에서 광범위한 개념이다. 사회적 맥락에서 형성되는 사회적 신뢰는 대인신뢰를 토대로 사회내의 제도 신뢰를 거쳐 정치적 신뢰로, 다시 정부신뢰로 이어질 것으로 예상되기 쉽다. 하지만, 사회문화 이론가들은 제도적 관점에서 정치적 신뢰나 정부신뢰를 제대로 설명하기 어렵다고 주장한다(Inglehart 1999). 왜냐하면 이들은 신뢰를 근본적인 가치와 그에 대한 학습의 결과로 간주하기 때문이다.

몇몇 실증연구는 사회적 신뢰와 정부신뢰의 연관성을 경험적으로 보여준다. 예를 들면, 브렘과 란(Brehm & Rahn 1997)은 대인신뢰도가 높을수록 정치제도에 대한 신뢰도 높기 때문에 정부의 결정에 쉽게 순응(compliance)하는 경향이 있다고 한다. 이로써 사회적 신뢰는 정부 정책의 결과와 양(+)의 관계를 갖는데(Newton et al. 2018, 47), 이는 결국 정치제도와 정부에 대한 신뢰로 이어진다(Newton & Norris 1999, 52-73). 이러한 연구들은 사회적 신뢰가 정치적 신뢰를

뿐만 아니라, 항구도시로 개항 이후, 각각 서해권과 동남권의 관문 및 물류기지 역할, 이주민의 역사와 문화 등 다양한 부문에서 전국 18개 광역자치단체 중 가장 비교가능성이 높은 쌍조합(pair)을 이루는 것으로 판단된다(박선경·김태완 2020, 208). 추가적인 연구를 위해 전국 7대 광역시를 대상으로 한 설문을 실시할 계획이다.

포함한 정부신뢰와 밀접한 관계를 맺고 있고, 정부 신뢰를 대인신뢰의 연장선에서 이해한다.

반면 사회적 신뢰, 정치적 신뢰, 정부신뢰의 상관성이 약하거나 없다고 주장하는 연구도 존재한다. 뉴턴(Newton 1999)의 연구에 의하면, 사회적 신뢰는 혜택 받은 집단에서 강하게 포착되는데 반해 정치적 신뢰는 임의적으로 분포되어 있기 때문에, 정치적 신뢰와 사회적 신뢰가 독립적으로 존재한다고 할 수 있으며, 이중 정치적 신뢰는 정치적 변수(좌-우 이념, 여당-야당지지 등)에 의해 설명된다고 한다. 사회적 신뢰는 정치적 신뢰와는 구분되거나 오히려 정치적 신뢰와는 무관할 가능성이 있기 때문에(Newton 2001; Uslaner 2002, 7), 대인신뢰와 같은 일반신뢰의 성향이 강하다고 해서 정부를 신뢰한다고 단정하기 어렵다. 더 나아가 "부유하고 민주적이며 응집력이 있는 사회가 심각한 문제에 직면하면 사회적 신뢰와 정치적 신뢰가 분리될 수도 있는데," 경제적으로 부유하고 민주적인 국가라 할지라도 그 사회의 사회적 균열과 직결되는 중대한 정책적 기로에 직면했을 때, 정부와 정치적 제도에 대한 국민들의 인식에 급격한 변화가 초래될 수 있다(Newton et al. 2018, 40).

다음으로 정치적 신뢰에서 정부신뢰로 이어지는 연결고리에 대해 살펴보자. 즉, 정치적 신뢰가 높은 사람일수록 정부를 더 신뢰하는가? 정치적 신뢰는 정치시스템에 대한 대중의 신뢰로 정의된다(Hetherington 1998; Levi & Stoker 2000; Marien & Hooghe 2011; Yap 2019). 정치적 신뢰는 시민들이 정치적 행위자 또는 제도를 통해 '기대에 부합하는 결과를 얻을 것'이라는 믿음이라는 점에서(Hetherington 2005, 9) 향후 정치적 이슈에 대한 시민들의 태도에도 영향을 미친다. 또한 정치적 신뢰는 정치적 지지와도 연동되어 현재 정권에 지지를 보내는 사람일 경우 그 정부를 신뢰하는 경향이 있다(Jamal & Nooruddin 2010; Yap 2019).

사회적 신뢰와 정치적 신뢰는 비교적 명확하게 구분이 되지만, 정치적 신뢰와 정부신뢰는 유사하면서도 다르다. 유사한 점은 양자 모두 현 정부에 대한 지지와 연결될 수 있다는 점이고, 다른 점은 정부는 중립적(비정파적) 제도/기관을 포함하고 있다는 점이다. 정부신뢰는 중립적 제도와 정치(정파)적 제도 측면을 모두 고려해야 한다는 의미이다. 정부는 행정적 제도(예를 들어 법원, 경찰, 행정)를 운영하기 때문에 중립적이고 공평한 제도에 대한 신뢰와 관련되고, 동시에 당파성을 지닌 정치적 제도(예를 들어 의회, 정당)에 대한 신뢰와도 관련된다(Zmerli & Newton 2017, 104-124).

정부신뢰는 중립 제도적 측면과 정파적 측면 두 가지가 복합적으로 혼합된

신뢰를 의미한다. 사람들은 자신이 지지하는 정치인들이 정치적 편향성을 가지고 자신의 이익을 대변해주기를 원하는 동시에 다른 한편으로 공정하고 불편부당한(fair and impartial) 정부와 제도를 기대한다(Rothstein & Stolle 2008, 447-448). 따라서 제도적 신뢰로서 정부신뢰는 공정성을 기반으로 정부가 시민들의 기대에 부응할 때 형성될 수 있는 반면(Kim 2005), 정치적 신뢰로서 정부신뢰는 시민들이 정파성에 근거해 정부를 지지한 결과 형성되기 때문에 중립적이지 않은 영역에서 형성된다. 전자가 공정하고 중립적인 제도에 대한 정부신뢰라고 한다면, 후자는 특정한 정권의 지지와 관련이 있는데(박희봉·김동현 2014; Citrin 1974; Citrin & Green 1986; Hetherington 1998), 이러한 지지는 그 정부의 성과에 대한 시민들의 긍정적인 태도가 확장된 결과이다(Easton 1975; Seligson 1980).

정치 시스템에 대한 정치적 신뢰가 추상적이라고 한다면, 정부신뢰는 그에 비해 구체적이라고 할 수 있다. 시민들이 정부정책의 성과를 직접적으로 경험하고 인식할 수 있기 때문에 정부신뢰는 시민의 요구와 관련된 정부성과의 평가를 반영할 수밖에 없다(박희봉·이영란 2012; Ross & Escobar-Lemmon 2010). 정부신뢰를 정부의 활동에 대한 평가적 정향 또는 긍정적 태도로 간주한다면(Miller 1974), 국가(또는 지방정부)의 정책집행 결과와 이에 대한 사람들의 평가가 정부신뢰에 큰 영향을 미친다고 봐야 한다. 더 나아가 정부정책에 대한 만족도가 떨어지는 경우 정치인에 대한 지지가 감소할 뿐만 아니라 정부의 민주적 안정성도 약화될 수 있다(Dalton 2000; Newton & Norris 2000; Offe 1999).

2. 정부성과(능력)와 정부신뢰

정부신뢰는 국가행위의 총체적인 결과뿐만 아니라 시대적 상황, 시민들의 선호를 반영하는 것으로 볼 수 있는데. 이런 점에서 정부신뢰는 정치적 선호와 정부성과에 대한 단기적 효과를 반영한다(박희봉·김동현 2014; Avery 2007; Citrin 1974; Keele 2007; Miller & Borelli 1991; Uslaner 2002). 대표적인 정부성과 요인은 경제성과이다. 경제성과는 정부에 대한 신뢰수준, 즉 국가경제의 성과와 국민에 대한 인식을 측정하는 매우 중요한 지표이다(Chanley et al. 2000). 기존 연구들은 주로 경제성과에 초점을 두고 정부정책의 성과를 검증하였는데, 이 연구들에 따르면 정부에 대한 국민의 신뢰도는 경제정책 성과에 커다란 영향을 받는다(Goodsell 2006; Kim 2010; Kinder & Kiewiet 1981; McAllister 1999). 한국과 일본을 사례로 연구한 김순희(Kim 2010)는 정치 및 시민사회와 관련된 변수를 모

두 통제했을 때, 경제성과에 대한 만족도가 정부신뢰에 영향을 미친다고 주장했다. 특히 구드셀(Goodsell 2006, 633)은 경제성과 뿐만 아니라 현직 대통령에 대한 평판과 의회의 교착상태 여부 등에 따라 정부신뢰도가 달라질 수 있다고 주장하였다. 이러한 경험적 연구결과를 바탕으로 강력한 대통령제인 한국의 경우 대통령에 대한 신뢰가 정부신뢰에 미치는 영향을 검증할 필요가 제기된다.

3. 중앙정부 신뢰와 지방정부 신뢰 간 관계

중앙과 지방정부를 막론하고 시민들이 정부에 의해 잘 대표되고 자신과 사회에 이익이 되는 정책 결과를 향유할 때, 그들은 정부를 신뢰한다. 예를 들어 관료들이 부패하거나 성과가 좋지 않거나 시민이 뽑은 정부가 대표성을 잃을 때 사람들은 정부를 불신한다(Anderson & Tverdova 2003; McLaren 2012; Mishler & Rose 2001; Norris 1999; Wong et al. 2011).

일반적으로 정부신뢰는 중앙정부에 대한 신뢰를 의미하며, 앞서 논의한 정부신뢰에 대한 연구들도 대부분 중앙정부 신뢰에 관한 연구들이다. 그렇다면 주민들의 지방정부에 대한 신뢰에 영향을 미치는 요인들은 무엇인가? 그 요인들은 중앙정부에 대한 신뢰의 결정요인과 어떻게 다른가? 이에 대한 직접적인 연구는 부족하지만, 유럽 국가들의 투표행태를 통해 살펴본 히스 외(Heath et al. 1999)와 랠링스와 트래셔(Rallings & Thrasher 2003)의 연구에 의하면 유럽의 경우 국가적 고려사항과 별도로 존재하는 지역적 고려사항이 투표에 영향을 미친다. 그러나 한국의 경우 지방선거는 총선이나 대통령 선거에 비해 참여도가 낮고, 국가적 또는 중앙정부 차원의 의제에 함몰되는 경향이 있다.

중앙정부와 지방정부에 대해 떠오르는 이미지를 묻는 설문결과에 따르면, 사람들은 일반적으로 중앙정부에서 리더십, 권력, 정책권한을 연관개념으로 인식한 반면, 지방정부에 대해서는 대표성 및 책임성을 떠올리는 경향이 있다(Jennings 1998). 중앙정부는 지방정부에 비해 더 많은 권한과 자원을 가지고 있기 때문에 시민들은 지방정부보다는 중앙정부에 더 관심을 갖기 쉽고, 정보 노출면에서도 지방정부에 대한 정보보다 중앙정부에 대한 정보에 보다 쉽게 접근할 수 있다. 그러나 다른 한편으로 정부의 정당성에 대한 시민의 신뢰는 정부가 자신들에게 반응하고 자신들이 정부 정책에 영향을 미칠 수 있다는 효능감에 영향을 받는다. 시민의 정치 및 정책결정과정에 대한 참여가 보다 개방되어 있을 때, 시민들은 정부에 더 만족하는 경향이 있다. 이런 이유로 시민과 가장 가까운 지방정부가 정치적 의사결정권을 가질 때, 시민들이 지방정부를 신뢰할 가능성이 높다

(Fitzgerald & Wolak 2016). 분권화의 수준이 높을수록 시민들의 정치 및 정책결정과정에 대한 참여는 확대되며, 이는 지방정부의 신뢰의 향상으로 연결된다. 특히 지방분권화는 시민의 이익에 대한 지역적 대응력을 향상시킬 수 있다. 정부의 영향력이 중앙에 집중되지 않고 하위 수준으로 분산될 때, 시민들은 정부에 영향을 미칠 수 있는 더 많은 기회를 갖게 되기 때문이다.

서유럽을 대상으로 한 많은 실증연구들은 사람들이 중앙정부보다 지방정부를 더 신뢰하는 경향이 있다고 주장한다(Denters 2002; Fitzgerald & Wolak 2016; Jennings 1998). 한국의 경우도 ABS 자료를 보면 중앙정부 신뢰보다 지방정부 신뢰가 높은 경향을 보이고 있다(<그림 1> 참조). 피츠제럴드와 월락(Fitzgerald & Wolak 2016, 132)은 지방정부에 대한 사람들의 평가는 상징적인 것이라기보다는 실질적이고, 지방정부에 대한 신뢰가 지방의 특성 및 지방정부와 중앙정부 사이의 권력의 균형과 관련된 실질적인 요인에 뿌리를 두고 있다고 주장한다. 다만, 그들의 연구는 지방정부와 중앙정부의 신뢰가 독립적임을 전제로 연구되었고, 더욱이 지방분권화가 많이 진전된 서유럽 지역을 대상으로 했다는 점에서 일반화의 어려움이 존재한다. 따라서 본 연구는 서유럽이 아닌 아시아에 위치한 한국을 대상으로 중앙정부 신뢰와 지방정부 신뢰가 독립적인지를 통계적으로 검증해 보고자 한다.

정부신뢰에 관한 기존 연구들은 대부분은 정부일반에 대한 신뢰를 분석하였으며 지방정부에 대한 신뢰를 중앙정부에 대한 신뢰와 구분하지 않았다. 본 연구에서는 중앙정부 신뢰에 영향을 미치는 요인과 지방정부 신뢰에 영향을 미치는 요인이 다르게 나타날 가능성에 대한 질문을 제기하고 검증한다.

Ⅲ. 연구설계

1. 설문자료 소개

본 연구를 위한 설문은 부산광역시와 인천광역시의 주민을 대상으로 실시하였다.[4] 조사는 전문 인터넷 설문조사업체(글로벌리서치)를 통해 2019년 9월 26일부터 10월 10일까지, 성별, 연령별, 구군별 비례층화추출에 의해 부산 2,500명, 인천 1,935명의 주민을 대상으로 실시되었다.

4) 설문자료에 대한 소개는 앞서 각주 3)에 기술하였다.

2. 사용변수

1) 종속변수: 정부신뢰(지방정부 신뢰, 중앙정부 신뢰)

정부에 대한 대중의 신뢰로써 정부신뢰는 대인신뢰와는 다르게 시민들이 사회와 그 구성원들에게 최선의 이익을 위해 공공기관에 대한 신뢰를 갖는 정도에 따라 평가될 수 있다(Kim 2005; Thomas 1998). 정부신뢰는 국민이 원하는 바를 정부가 추진하려는 의지 또는 그 능력이 있다고 믿는 것을 의미한다. 또한 정부신뢰는 국민을 위한 정부의 활동에 대한 평가적 정향 또는 긍정적 태도로 볼 수 있다(Miller 1974). 피츠제럴드와 월락(2016)은 지방정부에 대한 사람들의 인식이 단순히 중앙정부에 대한 관점을 반영하는 것이 아님을 경험적 분석으로 입증한 바 있다. 설문에서 "다음 제도에 대한 신뢰에 해당하는 질문입니다" 라고 서술한 후, 피설문자가 중앙정부(natgov)와 지방정부(locgov)에 대해 각각 5점 리커트 척도(Likert scale)로 답하도록 하였다. 1이 매우 부정적, 5가 매우 긍정적으로 수가 클수록 정부를 보다 더 신뢰함을 의미한다. <그림 1>이 보여준 바와 달리 평균값을 기준으로 중앙정부에 대한 신뢰가 지방정부에 대한 신뢰보다 약간 높게 나왔다(<표 2> 참조).[5] 이에 대한 해석은 중앙정부신뢰 결정함수와 지방정부신뢰 결정함수의 동조성 검증 후 결론에서 시도한다.

2) 독립변수

- 중립적 제도 신뢰

본고에서 중립적 제도에 대한 신뢰는 선거에 직접적인 영향을 받지 않는 법원(court, 이하 변수명 <표 1> 참조), 군대(army), 언론(newspaper)에 대한 신뢰를 의미한다. 한국에서는 지방법원이 대도시 단위로 존재하지만 어디까지나 중앙정부(사법부)의 특별행정기관의 성격을 가지고 있다. 따라서 법원의 신뢰의 경우, 지방정부 신뢰보다는 중앙정부 신뢰에 양(+)의 영향을 더 강하게 미칠 수 있다고 예상한다. 군대의 정치적 중립과 같은 이미 받아들여지고 있는 제도의 중립적 성격에 대해 이론의 여지가 없지만, 언론에 대한 제도적 중립성에 대해선 논란의 여지가 있다. 왜냐하면, 한국의 언론 특히 신문의 경우 보수와 진보의 색채 구분이 비교적 명확하기 때문이다. 그럼에도 불구하고 본 연구에서는 특정 언론이 아니라 언론 일반에 대한 의견을 질문하였기 때문에 중립적 제도로 간주

5) 저자들이 간과한 부분을 세심히 지적해 준 배진석 교수에게 감사의 마음을 전한다.

하였다. 군대의 통제가 궁극적으로 중앙정부 수반에 있고, 한국 언론의 경우에도 중앙정치를 중심으로 양극화되어 있다고 판단하기 때문에 지방정부신뢰보다는 중앙정부신뢰에 보다 강한 긍정적인(+) 영향을 미치고 있을 것으로 예상한다. 중립적 제도에 대한 신뢰도 측정 역시 5점 척도 중, 1이 매우 부정적 인식을, 5가 매우 긍정적 인식을 뜻한다.

- 정치적 제도 신뢰

정치적 신뢰는 단일한 구성체(single entity)가 아니고, 일반적인 사회 신뢰와 공공제도 신뢰가 중첩되는 측면에서 나타나기 때문에 보다 복잡하게 나타난다. 이는 자신이 지지하는 정당이나 정부가 집권세력이 되면 정치적 신뢰가 그렇지 않은 집단들보다 강하게 나타날 수 있다는 것을 의미한다. 정치적 신뢰 항목의 변수들은 대통령에 대한 신뢰(trupresi), 국회(paliam)에 대한 신뢰, 지방의회(council)에 대한 신뢰로 선거에 의해 구성된 정치제도와 관계된다. 대통령과 국회에 대한 신뢰는 중앙정부 신뢰가 밀접한 상관성이 있을 것으로, 지방의회에 대한 신뢰는 지방정부신뢰와 밀접한 상관성이 있을 것으로 예상된다. 정치적 제도에 대한 신뢰도 측정 역시 5점 척도로, 1이 매우 부정적 인식을, 5가 매우 긍정적 인식을 뜻한다. <표 2>의 기술통계에서 포착되는 특이점은 평균값을 기준으로 국회에 대한 시민들의 신뢰가 매우 낮다는 사실이다. 본 연구가 정치적 제도로 선택한 대통령, 국회, 지방의회 중 가장 낮은 신뢰도를 기록하고 있다.

<표 1> 사용변수 일람표

구 분		변수명	
종속변수		중앙정부신뢰	natgov
		지방정부신뢰	locgov
제도신뢰	중립적 제도	법원에 대한 신뢰	court
		군대에 대한 신뢰	army
		언론(신문)에 대한 신뢰	newspaper
	정치적 제도	대통령에 대한 신뢰	trupresi
		국회에 대한 신뢰	paliam
		지방의회에 대한 신뢰	council
지방정부능력	행정만족도	지방행정서비스 만족도	pasatis
통제변수	개인 및 인구학적 특성	정치적 이념성향	ideo
		연령	rage
		소득	income
		교육수준	edu

- 지방정부 능력

지방정부의 행정서비스에 대한 만족도는 지방정부에 대한 신뢰에 영향을 미칠 것으로 예상한다. 앞서 언급한 바와 같이, 본 연구는 상대적으로 관심을 덜 받아온 지방정부에 대한 신뢰 결정요인에 초점을 둔다. 지방정부는 공공서비스 제공에 있어서 융통성이 있고 중앙정부가 할 수 없는 방식으로 정책 요구에 대응할 수 있는 잠재력을 가지고 있다(Fitzgerald & Wolak 2016). 따라서 지방정부 행정서비스에 대한 만족도(pasatis)는 중앙정부 신뢰보다 지방정부 신뢰에 보다 많은 영향을 미칠 가능성이 있다. 만족도 측정 역시 5점 척도로, 수치가 커질수록 보다 더 만족한다는 의미이다. 다만 선택지 중, 피설문자가 지방행정 서비스를 접해 보지 못한 경우를 감안해 "모른다"는 선택지를 추가했다. 모른다고 대답한 피설문자는 분석에 제외하였다(기술통계는 <표 2> 참조).

<표 2> 기술통계

변수		사례수	평균	표준편차	최소	최대
중앙정부신뢰	natgov	4,709	2.683	0.991	1	5
지방정부신뢰	locgov	4,709	2.534	0.867	1	5
법원에 대한 신뢰	court	4,709	2.569	0.965	1	5
군대에 대한 신뢰	army	4,709	2.684	0.999	1	5
언론(신문)에 대한 신뢰	newspaper	4,709	2.422	0.947	1	5
대통령에 대한 신뢰	prstrust	4,709	3.028	1.236	1	5
국회에 대한 신뢰	parliam	4,709	1.943	0.904	1	5
지방의회에 대한 신뢰	council	4,709	2.293	0.882	1	5
지방행정서비스 만족도	pasatis	4,611	3.224	0.825	1	5
정치적 이념성향	ideo	4,435	4.919	2.045	0	10

3) 통제변수

선행연구들이 주로 사용한 인구학적 변수들(연령, 소득, 교육연수)을 중심으로 통제변수를 구성하였다. 이중 정치이념(ideo)은 11점 척도를 기준으로, 0에 가까울수록 진보적, 10에 가까울수록 보수적 정치이념을 가지고 있는 것으로 측정하

였다. 선택지에 "모른다"와 "들어본 적 없다"를 추가했는데, 이 선택지를 선택한 응답자는 역시 분석에서 제외했다.

3. 분석모형의 설정

실증분석은 두 가지 회귀분석방법으로 실시했다. 하나는 최소제곱법(OLS) 계수추정 방식으로 중앙정부신뢰와 지방정부신뢰를 각각 종속변수로 삼아, 전체 설문자료를 대상으로, 데이터를 부산과 인천으로 나누어 각각 실시하였다. 종속변수의 성격상 순서형로짓분석을 해야 하지만, 분석 결과를 보다 직관적으로 해석하기 위해 등간/비율 변수로 간주하고 분석을 시도하였다.

$$Y_1 = \alpha_1 + \beta_1 x_1 + \beta_2 x_2 + ... + \varepsilon_1 \quad Eq.\ (1)$$
$$Y_2 = \alpha_2 + \gamma_1 x_1 + \gamma_2 x_2 + ... + \varepsilon_2 \quad Eq.\ (2)$$

OLS에 이어 외견상 무관해 보이는 회귀분석(SUR: seemingly unrelated regression analysis)을 실시하였다(Eqs. (1), (2)). 본 연구는 중앙정부신뢰와 지방정부신뢰에 영향을 미치는 요인들이 완전히 서로 다른 세트의 설명변수로 구성된 것은 아니라는 전제에서 출발했다. 다시 말해 중앙정부신뢰에 영향을 주는 다양한 요인들이 중앙정부신뢰에만 영향을 주는 것이 아니고 지방정부신뢰에도 영향을 미칠 것으로 가정한다. 이러한 가정하에 상호모형의 분석기법인 외견상 무관해 보이는 회귀(SUR: Seemingly Unrelated Regression) 분석기법을 적용한다(Cameron and Trivedi 2005, 209; Wooldridge 2010, 188; Zellner 1962, 1963). SUR 모형의 적용에 따른 분석상의 장점은 중앙정부신뢰와 지방정부신뢰에 대한 독립변수의 영향력 차이를 확인할 수 있다는 점이다.

SUR 모델에 따른 연립방정식에서 종속변수인 Y_1과 Y_2는 각각 중앙정부신뢰와 지방정부신뢰를 의미한다. 앞서 서술한 바와 같이 Eq. (1)과 Eq. (2)는 지방의회에 대한 신뢰를 제외하면 동일한 독립변수(x)를 사용하여 각각의 종속변수를 설명한다. 이때 SUR 모델이 적절하다고 인정되기 위해선 $cor(\varepsilon_1, \varepsilon_2) \neq 0$ 이어야 한다. 만약 $cor(\varepsilon_1, \varepsilon_2) = 0$ 이라면 Eq (1)과 Eq (2)는 최소제곱법(OLS)에 의한 독립적인 계수추정이나 SUR을 적용한 계수추정이나 결과값은 동일하다. 다시 말해 $cor(\varepsilon_1, \varepsilon_2) = 0$ 이라면 SUR 모델을 적용함으로써 취할 수 있는 장점인 독립변수의 영향력 차이 검증을 할 수 없다.

<표 3> OLS 회귀분석 결과

종속변수 / 독립변수		중앙정부신뢰			지방정부신뢰		
		(1)	1-1	1-2	(2)	2-1	2-2
		전체	부산	인천	전체	부산	인천
중립 제도 신뢰	court	0.246*** (0.013)	0.236*** (0.017)	0.255*** (0.020)	0.106*** (0.011)	0.080*** (0.014)	0.146*** (0.016)
	army	0.108*** (0.011)	0.084*** (0.015)	0.136*** (0.016)	0.131*** (0.009)	0.139*** (0.012)	0.112*** (0.014)
	newspaper	-0.005 (0.012)	0.008 (0.016)	-0.015 (0.017)	0.046*** (0.010)	0.068*** (0.013)	0.017 (0.014)
정치 제도 신뢰	prstrust	0.439*** (0.009)	0.454*** (0.012)	0.419*** (0.013)	0.099*** (0.007)	0.118*** (0.010)	0.075*** (0.011)
	parliam	0.192*** (0.012)	0.196*** (0.016)	0.183*** (0.019)	-0.018* (0.011)	-0.009 (0.015)	-0.036** (0.017)
행정 만족	pasatis	0.046*** (0.011)	0.032** (0.015)	0.067*** (0.017)	0.084*** (0.010)	0.058*** (0.013)	0.115*** (0.015)
통제 변수	ideo	-0.012** (0.005)	-0.009 (0.006)	-0.016** (0.007)	-0.004 (0.004)	-0.003 (0.005)	-0.004 (0.006)
	rage	0.002*** (0.001)	0.002* (0.001)	0.002** (0.001)	0.004*** (0.001)	0.005*** (0.001)	0.003*** (0.001)
	income	0.000 (0.004)	0.008 (0.005)	-0.010* (0.006)	0.001 (0.003)	0.007* (0.004)	-0.007 (0.005)
	edu	0.006 (0.007)	0.010 (0.009)	0.003 (0.010)	0.016*** (0.006)	0.010 (0.008)	0.023*** (0.008)
지방 의회	council				0.570*** (0.012)	0.545*** (0.016)	0.605*** (0.017)
	절편	-0.124* (0.068)	-0.132 (0.092)	-0.111 (0.100)	-0.271*** (0.057)	-0.250*** (0.076)	-0.275*** (0.084)
사례수		4365	2460	1905	4365	2460	1905
R^2		0.658	0.658	0.661	0.688	0.677	0.707

괄호 안은 표준오차
*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Ⅳ. 분석결과

1. OLS 회귀분석

<표 3>은 중앙정부와 지방정부에 대한 신뢰를 각각 종속변수로 삼아 최소제곱법에 의한 회귀계수를 추정한 결과를 요약한 것이다.[6] 대체로 제도에 대한 신뢰가 높으면 중앙정부이건 지방정부이건 정부에 대한 신뢰가 높게 나타났다. 이 중에서도 눈에 띄는 점은 정치적 제도로서 대통령에 대한 신뢰가 크면 중앙정부와 지방정부 모두에 대한 신뢰가 통계적으로 유의미하게 높아지는 것으로 나온다. 다만 회귀계수의 절대값은 중앙정부신뢰를 설명하는 회귀식에서 더 크게 추정된다. 그러한 패턴은 자료전체를 대상으로 하든, 아니면 부산과 인천의 자료를 분할하여 분석을 하든지 간에 거의 동일하다. 중앙정부의 수장이 대통령이라는 점에서 수긍할 수 있는 회귀분석 결과이다.

중립적 제도로서 언론에 대한 신뢰는 지방정부신뢰에 대해서만 통계적으로 유의미한 상관성을 보여주었다. 부산과 인천을 분할하여 보았을 때 부산에서만 언론에 대한 신뢰가 지방정부에 대한 신뢰에 유의미한 영향을 미쳤다. 중앙정치를 다루는 언론 특히 신문의 경우 정파적 성격이 어느 정도 있기 때문에 친정부적 보도와 반정부적 보도가 상쇄작용을 해 중앙정부에 대한 신뢰증진에 별다른 영향을 미치지 못하고 있는 반면, 지방정치 이슈와 관련하여 언론이 특별히 정파적 태도를 취할 여지가 없기 때문인 것으로 생각된다. 국회에 대한 신뢰는 중앙정부에 대한 신뢰에 양(+)의 효과를 나타내지만, 지방정부에 대한 신뢰에 미치는 영향은 음(-)의 효과를 나타내며 유의미하다. 인천에서는 의회에 대한 신뢰가 지방정부에 대한 신뢰에 유의미한 음(-)을 효과를 나타낸 반면, 부산에서는 그 효과가 유의미하지 않게 나타난다. 지방의회에 대한 신뢰는 부산과 인천 모두에서 지방정부에 대한 신뢰에 양(+)의 효과를 나타낸다.

지방정부의 행정서비스에 대한 만족도는 중앙정부신뢰와 지방정부신뢰에 모두 양(+)의 효과를 갖는다. <표 3> (1)과 (2)의 회귀계수 크기를 단순비교하면 행정서비스에 대한 만족도가 지방정부신뢰에 미치는 영향이 중앙정부신뢰에 미치는 영향보다 당연히 크다고 해석할 만하다. 하지만 앞서 언급한 바와 같이 OLS

6) VIF 확인 결과 독립변수 별로 최소 1.06에서 최대 1.97로 다중공선성으로 인한 심각한 문제점은 없는 것으로 판단한다.

추정에 의한 독립적인 회귀분석 결과를 단순히 비교하는 것은 방법론적인 면에서 적절하지 않기 때문에, 회귀계수의 통계적 유의도 및 실질적 크기 비교(차이검증)가 가능한 SUR 모델 분석으로 미루기로 한다.

정치이념의 효과를 보면 인천에 한해 사람들이 보수적일수록 중앙정부를 덜 신뢰하는 경향을 보인 반면, 부산은 정치이념이 중앙정부신뢰에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않았다. 설문조사를 실시할 당시 집권당이 더불어민주당임을 감안하면, 부산과 인천의 지역적 차이가 특징적으로 나타나는 대목으로 판단된다. 한편, 정치이념은 지방정부에 대한 신뢰에 통계적으로 유의미한 상관성을 보이지 않았다. 물론 통계적으로 의미는 없기 때문에, 지방정부에 대한 신뢰를 설명하는 변수로 정치이념은 상관성도 설명력도 없는 것으로 판단된다.

중앙정부신뢰와 지방정부신뢰에 연령은 모두 영향을 미치는 것으로 나타났다. 나이가 많을수록 중앙정부와 지방정부를 신뢰하는 경향을 보였는데, 이러한 경향은 부산과 인천에서 공통적으로 나타났다. 소득수준은 인천의 경우 중앙정부에 대한 신뢰에 음(-)의 효과를, 부산의 경우 지방정부에 대한 신뢰에 정(+)의 효과를 가지는 것으로 나타났다. 인천에서는 소득이 낮을수록 중앙정부에 대한 신뢰가 높으며, 부산의 경우 소득이 높을수록 지방정부에 대한 신뢰가 높게 나타났다. 소득효과의 경우, 회귀계수의 방향이 부산과 인천에서 다르게 나왔다는 점이 흥미롭지만, 전체 데이터를 대상으로 한 분석에서 통계적 유의성이 사라질 뿐만 아니라 회귀계수의 실질적인 의미도 0에 가깝기 때문에 별도의 해석은 시도하지 않는다.

2. SUR 분석

다음으로 SUR 모델을 적용할 수 있는지 여부를 판별하기 위한 브루쉬-페이건 독립성 검정(Breusch-Pagan test of Independence)를 시행하였다. 상관관계의 검증결과 전체 데이터, 부산과 인천 분할 데이터 모두 SUR 모델이 적절한 것으로 판명되었다(<표 4>의 상관관계 참조).[7] <표 4>는 부산과 인천을 합친 데이터, 부산과 인천 개별로 분할된 데이터를 대상으로 SUR분석 결과를 요약한 것이다.

7) 중앙-지방 정부신뢰가 동조적이라는 의미이다. 이 브루쉬-페이건 독립성 검정의 의미에 대해 본 원고의 결론에서 논의한다.

<표 4> SUR 회귀분석 결과

	변수	전체		부산		인천	
		중앙정부	지방정부	중앙정부	지방정부	중앙정부	지방정부
중립 제도 신뢰	court	0.246***	0.109***	0.236***	0.082***	0.255***	0.148***
		(0.013)	(0.011)	(0.017)	(0.014)	(0.020)	(0.016)
	army	0.108***	0.133***	0.084***	0.140***	0.136***	0.116***
		(0.011)	(0.009)	(0.015)	(0.012)	(0.016)	(0.014)
	newspaper	-0.005	0.048***	0.008	0.070***	-0.015	0.022
		(0.012)	(0.010)	(0.016)	(0.013)	(0.017)	(0.014)
정치 제도 신뢰	prstrust	0.439***	0.101***	0.454***	0.120***	0.419***	0.079***
		(0.009)	(0.007)	(0.012)	(0.010)	(0.013)	(0.011)
	parliam	0.192***	-0.010	0.196***	-0.002	0.183***	-0.026
		(0.012)	(0.011)	(0.016)	(0.015)	(0.019)	(0.017)
행정 만족	pasatis	0.046***	0.087***	0.032**	0.060***	0.067***	0.121***
		(0.011)	(0.010)	(0.015)	(0.013)	(0.017)	(0.015)
통제 변수	ideo	-0.012**	-0.004	-0.009	-0.003	-0.016**	-0.004
		(0.005)	(0.004)	(0.006)	(0.005)	(0.007)	(0.006)
	rage	0.002***	0.004***	0.002*	0.005***	0.002**	0.003***
		(0.001)	(0.001)	(0.001)	(0.001)	(0.001)	(0.001)
	income	0.000	0.001	0.008	0.007*	-0.010*	-0.008
		(0.004)	(0.003)	(0.005)	(0.004)	(0.006)	(0.005)
	edu	0.006	0.015***	0.010	0.010	0.003	0.023***
		(0.007)	(0.006)	(0.009)	(0.008)	(0.010)	(0.008)
지방 의회	council		0.548***		0.529***		0.574***
			(0.011)		(0.015)		(0.017)
	Intercept	-0.124*	-0.265***	-0.132	-0.245***	-0.111	-0.268***
		(0.068)	(0.056)	(0.092)	(0.076)	(0.100)	(0.083)
상관관계		0.223***		0.211***		0.232***	
N		4365		2460		1905	
R^2		0.658	0.687	0.658	0.677	0.661	0.707

괄호 안은 표준오차
*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

<표 4>의 계수추정 결과가 <표 3>과 커다란 차이가 없다.[8] 또한, 두 방정식 간의 중립제도, 정치제도, 행정만족 등 독립변수의 회귀계수들에 대해 테스트한 결과 유의미하게 다른 것으로 나타났다. 눈에 띄는 독립변수의 영향을 언급하면, 대통령에 대한 신뢰가 정부의 신뢰에 미치는 영향은 지방정부신뢰보다는 중앙정부신뢰에 대해 크게 증폭되어 나타난다. 설문데이터 전체, 부산과 인천을 각각 분리하여 분석을 실시해도 결과는 일관되게 나타난다.

언론(신문)을 신뢰하는 사람은 지방정부를 신뢰하는 경향을 확연히 보이는 반면, 중앙정부신뢰와는 무관하고 계수의 부호 면에서도 음(-)의 방향을 나타낸다. 정치이념적으로 보수적인 사람일수록 중앙정부를 불신하는 경향이 있지만, 지방정부에 대한 신뢰와는 무관하게 나타난다. 설문조사 시행 당시 집권당이 더불어민주당임을 감안하면 중앙정부신뢰에 대한 영향은 납득할 만하다. 다만 부산과 인천의 자치단체장과 지방의회 다수당이 더불어민주당임을 감안하면, 사람들이 지방정부에 대한 신뢰여부를 결정함에 있어서 아직까지는 정치이념적 고려를 하지 않는 것으로 해석할 수 있다.

지방정부 행정서비스에 대한 만족도는 전반적으로 지방정부신뢰에 강한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 전체 데이터를 대상으로 한 회귀분석결과에 의하면 지방정부신뢰에 미치는 영향은 중앙정부신뢰에 미치는 영향의 약 2배이다. 이는 회귀계수의 차이검증에 의해서도 통계적으로 유의미하게 확인되며, 전체 자료를 부산과 인천으로 나누어 회귀분석을 결과 역시 유사하다.[9]

3. SUR 분석(제약모델)[10]

그렇다면, 법원에 대한 신뢰, 군대에 대한 신뢰, 대통령에 대한 신뢰, 그리고

---

8) 회귀계수가 대체로 비슷한데 왜 두 가지 회귀분석표를 모두 수록하는지에 대해 설명할 필요가 있다. OLS 모델에서는 종속변수를 달리하는 회귀방정식 간에는 설령 독립변수가 동일하다고 하더라도 회귀계수의 크기를 상호 비교할 수 없다. 하지만 SUR 모델의 경우 두 종속변수가 동일 오차항을 공유하는 것으로 가정하기 때문에 종속변수가 다르더라도 동일한 독립변수의 계수의 크기를 상호 비교할 수 있게 된다.

9) <표 4>의 결과에서 부산의 중앙정부 열과 인천의 중앙정부 열의 분석결과를 토대로 인천에서 행정서비스(pasatis)가 중앙정부신뢰에 미치는 영향이 부산의 2배라고 단언할 수는 없다.

10) <표 4>에서 사용된 SUR 모델은 무제약모델(unrestricted model)이며 사용된 두 개의 방정식(중앙정부에 대한 신뢰와 지방정부에 대한 신뢰에 미치는 각 독립변수들의 효과)에서 회귀계수들이 각각 추정되었다. <표 5>의 모델에서는 각각의 방정식에서 공통적으로 포함된 변수 중 court, army, prtrust, psatis 등의 변수들의 회귀계수가 두 개의 방정식에서 동일한 값을 갖는 것으로 제약되었다(cross equation constraints). 이는 무제약 SUR모델에서 언론(신문)신뢰(newspaper)와 국회신뢰(parliam)가 정부신뢰에 미치는 영향이 일관되지 않게 나와 교차 방정식 제약(cross equation constraints)을 통해 보다 면밀한 분석을 하기 위함이다.

행정서비스에 대한 만족도가 중앙정부 및 지방정부에 미치는 효과가 동일하다고 가정할 경우 언론(신문)과 국회가 중앙정부 및 지방정부에 미치는 효과는 어떻게 나타날까? 또한 이 경우 지방의회에 대한 신뢰가 지방정부에 대한 신뢰에 미치는 효과는 어떻게 나타날까? <표 5>는 법원, 군대, 대통령에 대한 신뢰 및 행정서비스 만족도가 정부 신뢰에 미치는 영향이 동일하다고 가정하였을 때, 여타 변수들의 효과를 보여준다(Wooldridge 2010, 188-189).

전체 데이터를 분석대상으로 하였을 때 <표 4>의 결과와 마찬가지로 법원, 군대 등의 중립적 기관에 대한 신뢰가 중앙정부 및 지방정부에 대한 신뢰에 미치는 효과는 유의미하게 양(+)의 값을 보여준다. 또한, 대통령에 대한 신뢰가 높을수록 중앙정부 및 지방정부에 대한 신뢰가 유의미하게 높은 것으로 나타났으며, 행정서비스에 대한 만족도가 높을수록 중앙 및 지방정부에 대한 신뢰에 대해 미치는 영향도 높은 것으로 나타났다. 언론(신문)에 대한 신뢰가 중앙정부에 대한 신뢰에 미치는 영향은 유의미하지 않았지만, 지방정부의 신뢰에 대해서는 유의미한 양(+)의 효과를 나타냈다. <표 4>의 결과와 비교하였을 때 주목할 만한 차이점은 이념성향이 지방정부에 대한 신뢰에 미치는 효과가 유의미하게 나타났다는 점이다. 제약 요인을 적용하였을 때, 즉 행정서비스 만족과 중립기관(법원과 군대) 및 정치제도(대통령)에 대한 신뢰가 중앙정부 및 지방정부에 대한 신뢰에 미치는 영향이 동일한 경우, 이념 성향이 중앙정부에 대한 신뢰에 미치는 영향은 음(-)의 값을, 지방정부에 대한 신뢰에 미치는 영향은 양(+)의 값을 보여준다. 진보적일수록 중앙정부에 대한 신뢰가 높으며, 보수적일수록 지방정부에 대한 신뢰가 높게 나타난다. 나이와 교육수준이 높을수록 중앙정부에 대한 신뢰가 증가하였으나, 교육수준의 유의미한 효과는 지방정부에 대한 신뢰에서는 나타나지 않았다.

부산의 경우 법원에 대한 신뢰, 군대에 대한 신뢰, 대통령에 대한 신뢰, 그리고 행정서비스에 대한 만족도가 중앙정부 및 지방정부 신뢰에 미치는 효과가 동일하다고 가정했을 때, 언론(신문)에 대한 신뢰가 중앙정부에 대한 신뢰에 미치는 영향은 통계적으로 유의미하지 않은 음(-)의 효과를 보이지만, 지방정부에 대한 신뢰에 미치는 영향은 통계적으로 유의미하게 양(+)의 효과를 가지는 것으로 나타났다. 즉, 언론(신문)에 대한 신뢰가 높을수록 지방정부에 대한 신뢰가 높게 나타났다. 국회에 대한 신뢰가 중앙정부에 대한 신뢰에 미치는 영향은 유의미하게 양(+)의 효과를 보여주지만, 국회에 대한 신뢰가 지방정부에 대한 신뢰에 미치는 영향은 유의미하게 음(-)의 효과를 가지는 것으로 나타났다. 지방의회에 대한 신뢰는 지방정부에 대한 신뢰에 영향을 미치는 요인들 중 가장 커다란 효과를 가지는 것으로 나타났다.

<표 5> SUR 회귀분석 결과(court, army, prstrust, psatis가 미치는 효과가 동일하다는 제약)

	변수	전체		부산		인천	
		중앙정부	지방정부	중앙정부	지방정부	중앙정부	지방정부
중립 제도 신뢰	court	0.169***	0.169***	0.151***	0.151***	0.194***	0.194***
		(0.009)	(0.009)	(0.012)	(0.012)	(0.014)	(0.014)
	army	0.126***	0.126***	0.119***	0.119***	0.129***	0.129***
		(0.008)	(0.008)	(0.010)	(0.010)	(0.012)	(0.012)
	newspaper	-0.008	0.058***	-0.002	0.085***	-0.006	0.024
		(0.012)	(0.010)	(0.016)	(0.014)	(0.017)	(0.015)
정치 제도 신뢰	prstrust	0.246***	0.246***	0.262***	0.262***	0.224***	0.224***
		(0.006)	(0.006)	(0.008)	(0.008)	(0.010)	(0.010)
	parliam	0.274***	-0.044***	0.284***	-0.038**	0.257***	-0.057***
		(0.012)	(0.012)	(0.016)	(0.016)	(0.019)	(0.018)
행정 만족	pasatis	0.076***	0.076***	0.053***	0.053***	0.106***	0.106***
		(0.008)	(0.008)	(0.011)	(0.011)	(0.013)	(0.013)
통제 변수	ideo	-0.065***	0.034***	-0.058***	0.033***	-0.074***	0.036***
		(0.005)	(0.004)	(0.006)	(0.006)	(0.007)	(0.006)
	rage	0.001**	0.004***	0.000	0.005***	0.003***	0.002**
		(0.001)	(0.001)	(0.001)	(0.001)	(0.001)	(0.001)
	income	0.002	-0.001	0.008	0.007	-0.008	-0.010*
		(0.004)	(0.003)	(0.005)	(0.004)	(0.006)	(0.005)
	edu	0.013*	0.010	0.018*	0.003	0.008	0.019**
		(0.007)	(0.006)	(0.010)	(0.008)	(0.011)	(0.009)
지방 의회	council		0.483***		0.464***		0.509***
			(0.012)		(0.017)		(0.018)
	Intercept	0.618***	-0.776***	0.625***	-0.766***	0.602***	-0.755***
		(0.065)	(0.058)	(0.088)	(0.078)	(0.096)	(0.085)
N		4365		2460		1935	
R^2		0.601	0.646	0.599	0.632	0.608	0.670

괄호 안은 표준오차
*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

<표 4>의 결과와 두드러진 차이를 보이는 것은 이념성향이 지방정부에 대한 신뢰에 미치는 효과이다. 이념성향이 중앙정부에 대한 신뢰에 미치는 효과는 음(-)의 방향의 유의미한 영향을 보여주지만, <표 4>의 결과와 달리 이념이 지방정부에 대한 신뢰에 미치는 영향은 유의미한 양(+)의 효과를 보여준다. 즉. 전체 데이터의 경우와 마찬가지로 부산에서도 보수적일수록 지방정부에 대한 신뢰가 높으며, 진보적일수록 중앙정부에 대한 신뢰가 높게 나타난다. 또한 교육수준은 중앙정부에 대한 신뢰에 양(+)의 효과를 나타냈지만, 지방정부에 대한 신뢰에는 연령만 양(+)의 효과를 보여주었다. 즉, 부산의 경우 지방정부에 대한 신뢰에 교육수준은 유의미한 효과를 나타내지 않았다.

인천의 경우에도 법원에 대한 신뢰, 군대에 대한 신뢰, 대통령에 대한 신뢰, 그리고 행정서비스에 대한 만족도가 중앙정부 및 지방정부에 미치는 효과가 동일하다고 가정할 경우, 국회에 대한 신뢰가 중앙정부에 대한 신뢰에 미치는 영향은 부산에서와 마찬가지로 양(+)의 값을, 지방정부에 대한 신뢰에 대해 미치는 영향은 유의미한 음(-)의 값을 보여준다. 하지만 인천에서는 부산과 달리 언론(신문)에 대한 신뢰가 지방정부에 대한 신뢰에 유의미한 영향을 미치지 않았다는 점이 주목할 만하다. 앞서 지적한 바와 같이 이는 수도권과의 근접성이 영향을 미치는 것으로 추정된다. 이념성향이 중앙정부에 대한 신뢰에 미치는 영향은 유의미한 음(-)의 값을, 지방정부에 대한 신뢰에 대해 미치는 영향은 유의미한 양(+)의 값을 보여준다. 부산의 경우와 마찬가지로 이념적으로 진보적일수록 중앙정부에 대한 신뢰가 높게 나타나지만, 보수적일수록 지방정부에 대한 신뢰가 높게 나타난다. 중앙정부에 대한 신뢰에는 연령만이 양(+)의 효과를 가졌으며, 지방정부에 대한 신뢰에는 연령과 교육수준은 양(+)의 효과를 소득수준은 음(-)의 효과를 나타냈다. 즉, 중립제도, 정치제도에 대한 신뢰 및 행정만족도의 중앙정부 및 지방정부에 미치는 영향이 동일할 때, 연령과 교육수준이 높을수록 중앙정부와 지방정부에 대한 신뢰는 증가하지만, 소득수준은 높을수록 지방정부에 대한 신뢰는 감소하는 것으로 나타났다.

본 절에서는 SUR을 활용하여 중립제도, 정치제도, 행정서비스 만족도, 사회경제적 변수 및 지방의회에 대한 신뢰가 중앙정부와 지방정부에 대한 신뢰에 미치는 영향을 각각 살펴본 후, 법원에 대한 신뢰, 군대에 대한 신뢰, 대통령에 대한 신뢰, 그리고 행정서비스에 대한 만족도가 중앙정부 및 지방정부에 미치는 효과가 동일하다고 가정했을 때 여타 변수들, 특히 중립제도 중 하나인 언론(신문)과 정치제도 중 하나인 국회에 대한 신뢰가 종속변수에 미치는 효과의 변화를 살펴보았다. <표 4>의 무제약 모델의 결과와 비교할 때 <표 5>의 제약모델의 결과

의 두드러진 차이점은 이념성향이 지방정부에 대한 신뢰에 미치는 영향의 계수의 방향의 변화이다. 이는 중립기관, 정치제도에 대한 신뢰 및 행정만족도가 중앙정부 및 지방정부에 대한 신뢰에 미치는 효과가 이념적 성향이 미치는 효과에 의존적이라는 것을 보여준다. 이 결과는 현재 모델에서 제시한 변수들 간의 추가적 모델(additive model)보다는 변수들 간의 다원적인 상호작용의 효과를 포함시킨 모델의 필요성을 보여준다.

Ⅴ. 결　　론

이번 장에서는 실증분석 결과와 그 의미를 정리한 후, SUR 모델의 적실성을 검증하는 브루쉬-페이건 독립성 검정 결과의 의미에 살펴봄으로써 결론에 갈음하려 한다. 먼저 <그림 1>이 보여준 지방과 중앙 간 정부신뢰 수준의 수렴 추세는 2019년 후반기에 이르러 (부산과 인천에선) 근소한 차이지만 중앙정부에 대한 신뢰가 지방정부의 신뢰를 앞서는 역전현상이 일어났다. <표 2> 기술통계에 의하면 1-5 스케일을 기준으로 중앙정부신뢰의 평균값은 2.68로 지방정부신뢰의 평균값 2.53보다 높다.[11] 이러한 현상이 단순한 추세의 반영인지 아니면 사회전반 강한 충격을 준 일시적 사건에 의한 것인지 여부는 알 수 없다. 총합자료에 근거한 추세 확인에 더해 본 연구가 정부신뢰 결정요인에 대한 개인수준 분석을 시도한 연구의 결과는 다음과 같다.

첫째 한국에서는 대통령에 대한 신뢰가 중앙정부이건 지방정부이건 강한 양(+)의 효과를 발휘한다.[12] 한국 대통령의 제왕적 성격이 종종 문제시되고 있는데, 그나마 지방정부신뢰에 미치는 영향이 중앙정부에 비해 상대적으로 훨씬 약하다는 점은 지방민주주의 측면에서 오히려 다행스러운 현상이라고 여겨진다.

둘째, 지방정부 신뢰에 대한 언론(신문)에 대한 신뢰의 긍정적 영향은 향후 지역정치발전, 즉 개방적이고 협력적인 지역 거버넌스의 구축에 언론이 지대한 역할을 할 수 있음을 말해 준다. 현재 개인매체 및 SNS 매체의 영향으로 전국수준 언론사도 경영난에 허덕이고 있다.

---

11) 대응표본 *t*-검정(paired t-test) 결과 .001 유의수준에서 중앙정부에 신뢰가 지방정부에 대한 신뢰보다 높게 나타났다. 부산과 인천을 분리하여 각각 대응표본 *t*-검정을 실시한 결과 역시 동일한 결과를 나타냈다.

12) 본 연구의 결과와 일맥상통하는 가장 최근의 연구로 성민아·원숙연(2021)은 구조방정식 모형을 통해 정부신뢰 결정요인에서 청와대 신뢰의 매개효과를 검증했다.

셋째, 정부신뢰에 대한 정치이념의 효과가 회귀모델에 따라 다르게 나왔다는 점이다. OLS와 SUR 모델에선 효과가 미미하거나 없는 것으로 나왔으나, 제약하 SUR 모델에서는 일관되게 진보적인 사람일수록 중앙정부를 신뢰하고 보수적인 사람일수록 지방정부를 신뢰하는 경향을 보였다. 설문조사 당시 중앙정부와 지방정부 모두 더불어민주당이 지배적이었다는 점을 감안하면 진보적인 사람일수록 중앙정부신뢰를 신뢰한다는 점은 납득이 가지만 보수적인 사람일수록 지방정부를 신뢰한다는 점은 추가적인 설명을 필요로 한다. 분석의 대상을 부산과 인천을 넘어 다른 광역지방자치단체로 넓혀 볼 필요성이 제기되며,[13] 본 논문에서는 제약이 가해진 중립기관 및 정치제도에 대한 신뢰, 그리고 행정만족도가 중앙정부 및 지방정부에 대한 신뢰에 미치는 효과가 이념적 성향이 미치는 효과에 의존적이라는 것을 방증하는 것으로 이해하고자 한다. 후속연구에서는 사례를 늘리는 것에 더해 회귀모델에 변수들 간의 다원적인 상호작용의 효과를 포함시켜야 할 필요가 있다.

넷째, 지방의회에 대한 신뢰가 높은 사람일수록 지방정부를 신뢰한다는 점에서 한국 지방자치제도의 희망을 엿본다. 회귀계수의 크기를 판단해 보면, 여타 제도에 대한 신뢰가 지방정부에 미치는 영향보다 지방의회에 대한 신뢰가 훨씬 강력한 효과를 발휘하는 것으로 나온다. 사실 지방의회는 자치제도 부활이후 30년이 지난 현재에도 주민들로부터 후한 점수를 받지 못하고 있다(서재권·강민성 2021). 그럼에도 불구하고 분석결과는 지방정부신뢰의 핵심에 지방의회에 대한 신뢰가 자리하고 있다는 사실을 보여준다. 설문자료의 한계로 인해 단체장에 대한 신뢰의 효과가 분석에 포함되지 못했지만, 행정만족도를 단체장에 대한 신뢰로 치환하여 비교의 준거로 삼아보면 지방의회에 대한 신뢰가 지방정부신뢰에 미치는 영향이 얼마나 지대한지를 가늠해 볼 수 있다. 이러한 발견은 지방의회에 대한 신뢰 효과가 제도운영의 중심이 단체장에서 지방의회로 옮겨져야 한다는 당위성과 일맥상통한다는 점에서 한국 지방자치제도에 대한 긍정적 평가와 함께 희망을 엿보게 해 준다.

마지막으로 SUR 모델의 적실성을 검증하는 브루쉬-페이건 독립성 검정 결과, 중앙정부신뢰의 잔차(residual)와 지방정부신뢰의 잔차 간 상관관계가 0이라는 귀무가설을 기각하지 못했다는 점에 대해 생각해 보자. 이 검정결과가 의미하는

---

13) 광역자치단체가 이념지향이 뚜렷한 정책을 독자적으로 전개할 행·재정적 능력이 있는가에 대한 연구질문이 제기될 필요가 있다. 이런 측면에서 최근 코로나19를 사태를 계기로 재난지원금의 지급 등 비교적 과감한 독자행보를 한 몇몇 광역자치단체에 대한 후속연구가 요구된다.

바는 중앙정부신뢰 결정방식과 구분되는 지방정부신뢰 결정 메커니즘이 코로나19 팬더믹 발생 직전 인천과 부산에서는 확인되지 않았다(중앙-지방 정부신뢰의 동조화)는 의미이다. 앞서 언급한 피츠제럴드와 월락(2016, 130)이 지방정부에 대한 신뢰가 중앙정부에 대한 신뢰를 반영하거나 또는 영향을 받는 것으로 간주되는 경향이 있음을 지적했듯이 이러한 결과가 예외적인 현상이 아니라고 여겨질 수 있지만, 최근 한국사례를 대상으로 확인된 중앙정부신뢰와 지방정부신뢰의 탈동조화 추세(decoupling trend, 이재현·서재권 2021)와는 사뭇 다른 양상을 보여주었다는 점에서 논의의 여지가 있다. 왜 2015년 제4차 ABS 자료상으로 탈동조화되었던 두 층위 간 정부신뢰가 2019년 다시 동조화되었는가?

이 질문에 대해 저자들은 헨더슨(Henderson 1968)이 한국정치의 중앙중심적 특징을 간명하게 표현한 "소용돌이 정치"를 다시금 떠올리게 된다. 2017년 한국사회가 겪어야 했던 전대미문의 역사적 사건인 대통령 탄핵은 그 소용돌이를 다시 일으킨 역사적 사건으로 사료된다. 이어 등장한 문재인 정부의 "소득주도성장," "부동산시장안정화," "검찰개혁" 등과 같은 중앙정부수준의 굵직한 정책주도는 역설적이게도 문재인 정부출범과 동시에 선언한 "연방제에 버금가는 지방자치"라는 지방분권화 기조를 스스로 약화시키는 결과를 초래했다. 지방자치가 진전되고 지방정치가 성장해 지방자치단체 단위 정부신뢰형성 메커니즘이 독자적으로 작동하기 위해서는 중앙정치의 소용돌이가 잦아들어야 할 필요가 있다. 결국 한국 지방민주주의의 성장은 중앙정치의 민주적 안정화 여부에 달려 있다는 아이러니컬한 결론에 다다르게 된다.

참고문헌

국문 자료

강신구. 2014. “지방선거: 지방정부의 구성을 위한 것인가? 중앙정치의 대리전인가?” 『OUGHTOPIA』 29(2), 65-95.

김만흠. 2006. “한국 지방정치의 특성 : 중앙 집중의 소용돌이와 지방정치의 빈곤.” 『사회과학연구』 45(2), 1-25.

박선경, 김태완. 2020. “누가 거주지의 문제에 관심을 가질까?: 부산과 인천 시민의 지역관심 비교.” 『비교민주주의연구』 16(2), 193-219.

박희봉, 이영란. 2012. “시민문화와 정부정책이 정부신뢰에 미치는 영향.” 『한국행정논집』 24(4), 913-936.

_____, 김동현. 2014. “스칸디나비아 3개국 및 동아시아 3개국의 정부신뢰 영향요인 비교.” 『한국행정연구』 23(2), 1-34.

서재권, 강민성. 2021. “누가 조례발의를 주도적으로 하는가?: 광역의원 입법성과 결정요인(2006-2018).” 『지방정부연구』 25(2), 249-274.

성민아, 원숙연. 2021. “정부신뢰의 영향요인: 청와대신뢰의 매개효과를 중심으로 한 탐색적 접근.” 『지방정부연구』 25(2), 381-412.

영문 자료

Anderson, Christopher J. and Yuliya Tverdova. V. 2003. “Corruption, Political Allegiances, and Attitudes toward Government in Contemporary Democracies.” *American Journal of Political Science* 47(1), 91-109.

Avery, James M. 2007. “Race, Partisanship, and Political Trust Following Bush versus Gore (2000).” *Political Behavior* 29(3), 327-342.

Bae, Yooil. 2007. “State Restructuring and Pathways to Local democracy: Idea and Politics of Decentralization in Japan and Korea.” Ph.D. Diss., University of Southern California.

Brehm, John and Wendy Rahn. 1997. “Individual-level Evidence for the Causes and Consequences of Social Capital.” *American Journal of Political Science* 41(3), 999-1023.

Cameron, A. Colin and Pravin K. Trivedi. 2005. *Microeconometrics: Methods and Applications*. New York: Cambridge University Press.

Chanley, Virginia A. 2002. "Trust in Government in the Aftermath of 9/11: Determinants and Consequences." *Political psychology* 23(3), 469-483.

_____, Thomas. J. Rudolph and Wendy M. Rahn. 2000. "The Origins and Consequences of Public Trust in Government: A Time Series Analysis." *Public Opinion Quarterly* 64(2), 239-256.

Citrin, Jack. 1974. "Comment: The Political Relevance of Trust in Government." *American Political Science Review* 68(3), 973-988.

_____ and Donald P. Green. 1986. "Presidential Leadership and the Resurgence of Trust in Government." *British Journal of Political Science* 16(4), 431-453.

Dalton, Russell J. 2000. "Citizen Attitudes and Political Behavior." *Comparative Political Studies* 33(6-7), 912-940.

Denters, Bas. 2002. "Size and Political Trust: Evidence from Denmark, the Netherlands, Norway, and the United Kingdom." *Environment and Planning C: Government and Policy* 20(6), 793-812.

Easton, David. 1975. "A Re-assessment of the Concept of Political Support." *British Journal of Political Science* 5(4), 435-457.

Evans. Peter. 1996. "Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy." *World Development* 24(6), 1119-1132.

Fitzgerald, Jennifer and Jennifer Wolak. 2016. "The Roots of Trust in Local Government in Western Europe." *International Political Science Review* 37(1), 130-146.

Goodsell, Charles T. 2006. "A New Vision for Public Administration." *Public Administration Review* 66(4), 623-635.

Goldfrank, Benjamin. 2007. "The Politics of Deepening Local Democracy: Decentralization, Party Institutionalization and Participation." *Comparative Politics* 39(2), 147-168.

Heath, Anthony, Iain McLean, Bridget Taylor and John Curtice. 1999. "Between First and Second Order: A Comparison of Voting Behaviour in European and Local Elections in Britain." *European Journal of Political Research* 35(3), 389-414.

Henderson, Gregory. 1968. *Korea, the Politics of the Vortex.* Cambridge, MA: Harvard University Press.

Hetherington, Marc J. 1998. "The Political Relevance of Political Trust." *The American Political Science Review* 92(4), 791-808.

_____. 2005. *Why Trust Matters: Declining Political Trust and the Demise of American Liberalism.* Princeton, NJ: Princeton University Press.

Im, Hyug Baeg. 2004. "Faltering Democratic Consolidation in South Korea: Democracy at the end of the 'Three Kims' Era." *Democratization* 11(5), 179-9198.

Inglehart, Ronald. 1999. "Trust, Well-being and Democracy." in *Democracy and Trust*, edited by Mark. E. Warren, 88-120. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Jamal, Amaney and Irfan Nooruddin. 2010. "The Democratic Utility of Trust: A Cross-National Analysis." *The Journal of Politics* 72(1), 45-59.

Jennings, M. Kent. 1998. "Political Trust and the Roots of Devolution." in *Trust and Governance*, edited by Valerie Braithwaite and Margaret Levi, 218-244. New York: Russell Sage Foundation.

Keele, Luke. 2007. "Social Capital and the Dynamics of Trust in Government." *American Journal of Political Science* 51(2), 241-254.

Kim, Soonhee. 2010. "Public Trust in Government in Japan and South Korea: Does the Rise of Critical Citizens Matter?" *Public Administration Review* 70(5), 801-810.

Kim, Seok Eun. 2005. "The Role of Trust in the Modern Administrative State: An Integrative Model." *Administration & Society* 37(5), 611-635.

Kikuchi, Masao. 2008. "Assessing Government Efforts to (re)Build Trust in Government: Challenges and Lessons Learned from Japanese Experiences." *Research in Public Policy Analysis and Management* 17, 201-225.

Kinder, Donald R. and D. Roderick Kiewiet. 1981. "Sociotropic Politics: The American Case." *British Journal of Political Science* 11(2), 129-161.

Lee, Jae Hyun and Suh Jaekwon. 2021. "Decentralisation and Government Trust in South Korea: Distinguishing Local Government Trust from National Government Trust." *Asia & the Pacific Policy Studies* 8(1), 68-93.

Levi, Margaret and Laura Stoker. 2000. "Political Trust and Trustworthiness." *Annual Review of Political Science* 3(1), 475-507.

Marien, Sofie and Marc Hooghe. 2011. "Does Political Trust Matter? An Empirical Investigation Into the Relation Between Political Trust and Support for Law Compliance." *European Journal of Political Research* 50(2), 267-291.

McAllister, Ian. 1999. "The Economic Performance of Governments." in *Critical Citizens: Global Support for Democratic Governance*, edited by Pippa Norris, 188-203. Oxford, UK: Oxford University Press.

McLaren, Lauren. 2012. "Immigration and Trust in Politics in Britain." *British Journal of Political Science* 42(1), 163-185.

Miller, Arthur H. 1974. "Political Issues and Trust in Government: 1964-1970." *American Political Science Review* 68(3), 951-972.

_____ and Stephen A. Borrelli. 1991. "Confidence in Government During the 1980s." *American Politics Quarterly* 19(2), 147-173.

Ministry of the Interior and Safety. 2015. *Evaluation of 20 Years of Local Autonomy system* 1.

Mishler, William and Richard Rose. 2001. "What Are the Origins of Political Trust? Testing Institutional and Cultural Theories in Post-communist Societies." *Comparative Political Studies* 34(1), 30-62.

Newton, Kenneth. 1999. "Social and Political Trust in Established Democracies." in *Critical Citizens: Global Support for Democratic Governance*, edited by Pippa Norris, 69-187. Oxford, UK: Oxford University Press.

_____. 2001. "Trust, Social Capital, Civil Society, and Democracy." *International Political Science Review* 22(2), 201-214.

_____, Dietlind Stolle and Sonja Zmerli. 2018. "Social and Political Trust." in *The Oxford Handbook of Social and Political Trust*,

edited by Eric M. Uslaner, 37-56, New York: Oxford University Press.

_____ and Pippa Norris. 1999. "Confidence in Public Institutions: Faith, Culture or Performance?" in *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?*, edited by Susan J. Pharr and Robert D. Putnam, 52-74. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Norris, Pippa. 1999. "Institutional Explanations for Political Support." in *Critical Citizens: Global Support for Democratic Governance*, edited by Pippa Norris, 217-235. New York: Oxford University Press.

Offe, Claus. 1999. "How Can We Trust Our Fellow Citizens?" in *Democracy and Trust*, edited by Mark E. Warren, 42-87. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Railings, Colin and Michael Thrasher. 2003. "Explaining Split-ticket Voting at the 1979 and 1997 General and Local Elections in England." *Political Studies* 51(3), 558-572.

Ross, Ashley and Maria Escobar-Lemmon. 2011. "The Price of Personalizing Politics: Political Distrust and Economic Performance in Latin America, 1996-2006." *Electoral Studies* 30(3), 406-416.

Rothstein, Bo and Dietlind Stolle. 2008. "The State and Social Capital: An Institutional Theory of Generalized Trust." *Comparative Politics* 40(4), 441-459.

Seligson, Mitchell A. 1980. "Trust, Efficacy and Modes of Political Participation: A Study of Costa Rican Peasants." *British Journal of Political Science* 10(1), 75-98.

Seong, Kyoung Ryung. 1998. "Delayed Decentralization and Incomplete Consolidation of Democracy: The Case of Korean Local Autonomy." *Asian Perspective* 22(1), 109-133.

Tan, Soo Jiuan and Siok Kuan Tambyah, 2011. "Generalized Trust and Trust in Institutions in Confucian Asia." *Social Indicator Research* 103(3), 357-377.

Tang, Min, and Narisong Huhe. 2014. "Alternative Framing: The Effect of the Internet on Political Support in Authoritarian China."

International Political Science Review 35(5), 559-576.

Thomas, Craig W. 1998. "Maintaining and Restoring Public Trust in Government Agencies and Their Employees." *Administration & Society* 30(2), 166-193.

Uslaner, Eric. M. 2002. *The Moral Foundations of Trust.* Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Wong, Timothy Ka-ying, Po-san Wan and Hsin-Huang Michael Hsiao. 2011. "The Bases of Political Trust in Six Asian Societies: Institutional and Cultural Explanations Compared." *International Political Science Review* 32(3), 263-281.

Wooldridge, Jeffrey M. 2010. *Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data.* 2nd ed. Cambridge, MA: The MIT Press.

Yap, O. Fiona. 2019. "How Political Trust Matters in Emergent Democracies: Evidence from East and Southeast Asia." *Journal of Public Policy* 39(2), 295-328.

Zellner, Arnold. 1962. "An Efficient Method of Estimating Seemingly Unrelated Regressions and Tests for Aggregation Bias." *Journal of the American Statistical Association* 57(298), 348-368.

_____. 1963. "Estimators for Seemingly Unrelated Regression Equations: Some Exact Finite Results." *Journal of the American Statistical Association* 58(304), 977-992.

Zmerli, Sonja and Ken Newton. 2017. "Objects of Political and Social Trust: Scales and Hierarchies." in *Handbook on Political Trust*, edited by Sonja Zmerli and Tom W.G. van der Meer, 104-124. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.

Abstract

Decoupling Trust in Central and Local Government?: Focusing on Busan and Incheon Metropolitan Cities

Jaekwon Suh ▌ Pusan National University
Byung-Jae Lee ▌ Yonsei University

This paper aims to analyze the determinants of government trust. Unlike previous studies with a limited focus on trust in central government, this study examines trust in the central and local governments simultaneously. We conduct regression analyses on the original survey data of residents in Busan and Incheon metropolitan cities, using OLS(ordinary least square) regression and SUR(seemingly unrelated regression) models. Our findings are as follows. First, although nearly 30 years have passed since implementing the local autonomy system, neither Busan nor Incheon has developed an autonomous realm for its local politics. Residents' trust in local government is closely related to their trust in central government. Second, trust in the president has a strong positive impact on both central and local governmental trust. Third, the press plays a significant role in building trust in local government. Fourth, individual political ideology has a significant effect on trust in central government but nil on the effect at the local level. Fifth, trust in local councils has a significant impact on trust in local government. We discuss the implications of these findings for the establishment of open and cooperative local governance and the future development of local democracy.

Key Words: trust in governments, local governance, local politics. local autonomy, local democracy

❑ 논문접수일: 2021년 10월 20일, 심사완료일: 2021년 11월 15일, 게재확정일: 2021년 11월 24일

『東西硏究』 제 33 권 4호 (2021) pp. 185-204
http://dx.doi.org/10.29274/ews.2021.33.4.185

한 · 미 · 일 삼국협력의 변화
- 국가의 기억과 협력의 제도화를 중심으로

천자현 ▌ 연세대학교*

〈국문요약〉

미국의 바이든 신(新)행정부는 미중 전략경쟁과 책임 있는 패권국가의 지위를 회복하기 위한 외교 전략으로써 한·미·일 삼각협력의 중요성을 강조하고 있다. 특히, 최근 몇 년 악화일로를 걷고 있는 한일관계를 고려했을 때, 원활한 삼각협력 관계 구축을 위한 한일관계의 회복이 미국 신행정부의 주요 외교정책 과제로 부각되고 있다. 이러한 배경에서, 본 논문은 한미 동맹이 한·미·일 삼각협력의 하부구조로 작동하는 것이 아닌, 공간적·질적으로 발전하여 독자적으로 중요한 양자동맹이 되었다는 관점에서 한·미·일 삼각협력의 변화 양상을 분석할 것이다. 이를 위해 먼저 기존의 연구들이 한·미·일 삼각협력을 어떻게 분석하고 다루었는지 검토할 것이다. 한·미·일 삼각협력의 제도화가 어려운 가장 근본적인 원인은 한일 간 과거사 문제로, 국가의 집단기억이 외교정책에 미치는 영향과 미국 관여의 한계를 분석하여 이들 문제가 여전히 현재진행형인 이유를 입증할 것이다. 이를 통해 한미일 삼각협력이 단기간에 제도화되기 어려운 이유를 분석하고, 이를 근거로 병렬적 협력 모델을 대안으로 제시하고자 한다.

*주제어: 한미일 삼각협력, 집단기억, 외교정책, 제3자 중재, 과거사

Ⅰ. 서　　론

미국의 바이든(Biden) 신(新)행정부는 트럼프(Trump) 전(前) 대통령 임기 동안 약화된 동맹국과의 연대를 재정비하고 책임 있는 패권국가의 지위를 회복하기 위해 외교적 노력을 경주하고 있다. 특히 한미일 삼각협력의 중요성과 회복을 위해 노력하고 있음을 공개적으로 피력하고 있다. “바이든 행정부가 한국과 일

* 연세대학교 미래캠퍼스 국제관계학과 부교수 (E-mail: jhreine@yonsei.ac.kr)

본과의 관계를 회복하는데 진력하고 있다는 강력한 신호"를 보내기 위해 한미일 외교당국자 회의를 개최하기도 하였다(Lee 2021). 이는 한국, 일본과의 양자 동맹 강화 노력과 함께 한미일 삼각협력의 재구축에 집중하고 있음을 의미하는 것이기도 하다. 한미 외교·국방장관 2+2 회의와 미일 정상회담, 한미 정상회담에서 공통적으로 한미일 삼국협력의 중요성을 강조하고 있다. 한미 2+2 공동 성명에서는 "한미일 삼국협력의 중요성을 확인하고, 역내 평화, 안보, 그리고 번영을 증진하기 위해 상호 호혜적이고 미래지향적인 협력"에 대한 내용을 담았으며, 미일 2+2회의 공동성명에도 "인도·태평양 지역의 공동안보, 평화, 번영을 위해서 미국, 일본, 한국 간의 3국 협력이 중대한(critical)" 부분임을 확인하였다. 미중 전략경쟁이 지속되는 상황에서 한국과 일본이 아시아의 주요 동맹국으로서 제역할을 해주는 것은 미국의 이익과 직결되는 것이기 때문이다.

미국은 삼국협력이 대북정책과 인도·태평양 정책 등 아시아 지역에서의 정책 수행 및 미국의 국익에 핵심적인 요소임에도 불구하고, 트럼프-아베 재임 시기 동안 악화된 한일관계로 인해 삼각협력이 저해되었다는 문제인식을 갖고 있다(CRS 2020). 한국과 일본의 관계가 수 십 년 이래 최악으로 치닫고 있음을 고려했을 때, 한일관계의 회복은 미국 신행정부의 주요 외교정책 과제로 부각될 수밖에 없다. 즉, 악화된 한일관계의 개선 여부가 국제사회에서의 신뢰 회복과 함께 미중 전략경쟁에서 성패를 좌우할 수 있는 주요 이슈로 자리 잡게 된 것이다.

이에 본 논문은 한미 동맹이 과거와 같이 한미일 삼각협력의 하부구조로 작동하는 것이 아닌, 공간적·질적으로 발전하여 독자적으로 중요한 양자동맹이 되었다는 관점에서 한미일 삼각협력의 변화 양상을 분석할 것이다. 이를 위해 기존의 연구들이 한·미·일 삼각협력을 어떻게 분석하고 다루었는지 검토하고, 이들 연구의 기여와 한계를 토대로 새로운 형태의 한미일 협력의 분석틀을 제시하고자 한다.

Ⅱ. '유사동맹'(quasi alliance) 모델 그 이후

한미일 삼각협력을 구조적·이론적으로 설명한 대표적 모델은 빅터 차(Victor Cha)의 '유사동맹(quasi alliance)' 모델이다. 이는 동맹의 개념을 차용하여 분석한 것으로, 동맹 관계에 있어 방기(abandonment)와 연루(engagement)를[1] 활용

하여 한미일 삼국 관계를 설득력 있게 설명하였다. 한국은 한미동맹에서 미국으로부터 방기되는 것에 두려움을 갖고 있으며, 일본은 미일동맹에 의해 한반도 갈등에 엮이게 되는 것에 대해 두려움을 갖고 있다는 것이다. 그는 한일 관계를 한미일 삼각관계의 틀 안에서 분석하고 있는데, 미국이 강하게 개입할수록 한일 간 갈등은 커지고, 역으로 미국의 개입이 축소되면 한일 관계가 우호적으로 변화하며 연대의 필요성이 높아진다는 것이다(Cha 1999; Cha 2000, 261-269). 이러한 구조적 설명은 한미일 삼국이 서로 특정한 위계질서를 갖고 있으며, 그 속에서 공동의 안보 위협 요인에 대해 역할 분담으로 대응하고 있다는 해석과 맥락을 같이 한다(박선원 2001, 315). 즉, 미국의 정책이 일본과 한국의 행위를, 그리고 일본의 정책이 한국의 행위를 규정하는 등 국제정치에서의 위계성에 따라 국가의 행위가 결정된다는 것이다(신욱희 2019, 3).

이후 한미일 삼각협력을 분석한 논문들은 미국의 아시아 정책에 영향을 받을 수밖에 없는 국제정치 구조와 '유사동맹' 모델의 설득력을 수용하면서도, 조금씩 다른 접근으로 한일관계와 한미일 관계를 분석하고 있다. 대표적으로 신욱희(2019)는 '주체-구조 문제'와 함께 '복합성'의 관점에서 접근하고 있는데, 이는 구조 속에서 영향을 받는 단순한 행위자를 넘어 적응적 주체의 상대적 자율성이 작동하는 복합성을 고려함으로써 한일관계의 역동성을 보다 잘 설명하고 있다. 또한, "한미일 관계의 위계적이고 비대칭적인 구조"만으로는 설명할 수 없는 상호작용을 밝혀내기 위한 체계이론적 접근을 활용한 연구도 찾아 볼 수 있다(박선원 2001). 이는 한미일을 하나의 독립된 하부단위로 기능하는 체계로 간주하고 삼국간의 상호작용을 분석한 시도로, 포괄적인 정치 협약에 근거한 동북아 삼각동맹안보체제(Triangular Alliance Security System, TASS)라는 표현을 사용하고 있다. 2개의 공식적인 안보 조약과 1개의 암묵적 또는 비공식 방위협력조약으로 이루어진 삼각동맹안보체제라는 것이 저자의 주장이다(박선원 2001, 319-320).

한편, '유사동맹' 모델이 설명하지 못하는 미국 개입시의 협력적 한일관계를 이해하기 위한 접근으로는 '개입-연합정치가설(engagement-coalition politics

---

1) Glenn H. Snyder는 방기는 일반적으로 배반(defection)을 의미하며, 다양한 형태들-적대국과의 제휴, 탈제휴, 동맹공약 이행 실패 등-로 나타날 수 있다고 설명한다. 한편, 연루는 공유하지 않거나, 혹은 부분적으로 공유하는 동맹국의 이익과 관련된 갈등에 개입되는 것으로 설명하며, 교전비용보다 동맹 보존의 가치가 더 높다고 평가할 때 발생한다고 설명하고 있다. 이 둘은 상관관계ㄹ 갖는데, 방기와 연루의 위험성은 반비례하는 경향이 있으며 하나의 위험성을 줄이면 반대로 다른 하나의 위험성이 증가된다고 분석하고 있다(Glenn H. Snyder. 1997. *Alliance Politics*. Ithaca and London: Cornell University Press, 466-467).

hypothesis)'이 있다. 이 가설은 국내정치와 국제정치의 연계에 초점을 맞춘 것으로, 양국 협력 증감이 미국의 영향력과 함께 한국과 일본 내의 지배연합의 변화라는 변수를 함께 분석할 것을 주장한다(우승지 2003). 다시 말해, 수직적 연계와 수평적 연계를 함께 고찰함으로써 한일관계의 역동성을 이해하는데 도움을 주고 있다.

이처럼 기존 연구들은 '유사동맹'의 유용성과 한계를 분석해왔고, 한미일 삼각관계에 대한 설득력 있는 가설들을 제공해왔다. 그럼에도 불구하고 이들 연구는 시기적으로 냉전기 한미일 삼각협력과 한일관계에 초점을 맞춰 분석해왔다는 한계를 갖는다. 빅터 차의 '유사동맹' 모델이 발표된 지 20년이 넘은 지금, 현재의 한미일 삼각협력 양상과 그 구조 속에서의 한일관계에는 많은 변화가 관찰되고 있는 것이 사실이다. 이에 본 논문은 '유사동맹' 모델이 탈냉전이후 한미일 관계와 한일관계를 설명함에 있어 몇 가지 주요 한계가 있음을 지적하고자 한다.

첫째, 한미동맹을 설명함에 있어 방기의 두려움에 관한 주장이다. 아시아 지역과 한일관계에 대한 미국의 역할 혹은 관여가 축소되었던 지난 4년간의 트럼프 행정부 기간을 고려했을 때, 방기와 연루에 대한 두려움의 논리는 크게 적용되지 않았음을 알 수 있다. 주한미군 철수, 방위비 분담 증대에 대한 압박 등 동맹 중시 전략이 약화되었음에도 불구하고 한국은 방기에 대한 두려움으로 반응하지 않았다. 오히려 국내적으로 자주론의 목소리가 커지며 전작권 환수와 주한미군 철수 등의 급격한 변화에 대비해야 한다는 의견들이 관심을 받기도 하였다.

둘째, 방기의 두려움이 한일 협력으로 연결될 것이라는 주장이다(Cha 1999, 213). 전술한 바와 같이 트럼프 행정부 기간 한미동맹의 약화가 한국 외교정책에 방기의 두려움을 초래하지 않았으며, 두려움이 없었기에 한일 간 협력적 관계로 이어지지도 않았음은 더욱 분명한 사실이다. 오히려 그 기간 동안 한일 관계는 역사 갈등에서 시작하여 정치, 외교뿐만 아니라 무역관계까지 영향을 미쳐 지속적으로 경색되어왔다. 이는 방기의 두려움이라는 전제가 허용되지 않았기에 그 결과 역시 다르게 나타날 수밖에 없었던 것으로 보인다.

셋째, 한일 역사 갈등은 시간이 지나면서 점차 완화될 것이라는 예측이다. 빅터 차는 저서에서 한일 역사 갈등 그 자체를 본격적으로 다루지는 않지만, 향후 동북아시아 지역의 정치적 지형을 예측하면서, 젊은 세대들이 등장하면서 한일 간 역사 갈등 역시 차츰 나아질 것이라고 예상하였다. 그러나 현재 우리가 목도하고 있는 현실은 이 예측이 완전히 빗나갔다는 것을 방증하고 있다. 최근의 무역 갈등에서 비롯된 한국 내 일본 제품 보이콧(boycott)은 오히려 젊은 세대들

사이에서 더 확산되고 있기 때문이다. 이러한 이유로 본 논문은 한미일 삼각협력이 국제정치 구조와 위계에 따른 역할 배분과 정체성 부여를 넘어 새로운 형태의 협력 모델로 조정되어 가고 있다고 본다. 3장에서는 한미일 삼각협력의 당장 제도화되기 어려운 이유를 설명하기 위해 국가의 집단기억이 외교정책에 미치는 영향과 한일 역사 갈등 해결을 위한 미국 개입의 한계를 분석할 것이다. 이러한 분석을 바탕으로 4장에서는 한-미, 미-일 두 동맹의 병렬적 협력 모델을 대안으로 제시하고자 한다.

Ⅲ. 한일 역사 갈등의 현재화

당분간 한미일 삼국협력이 제도화된 삼각 협력의 형태로 발전하기 쉽지 않을 것으로 분석하는 이유는 한일관계라는 삼각관계의 한 변(邊) 때문이다. 세 꼭짓점과 세 변으로 이루어지는 삼각형의 형태에서 한국과 일본이라는 두 꼭짓점이 이루는 변은 지난 80여 년 동안 불안정한 특수 관계에 있었다. 한편으로는 경제적 협력, 인적 교류 등이 활발한 가까운 이웃이었으며, 다른 한편으로는 여전히 해결되지 않은 과거사 문제를 사이에 둔 먼 이웃이기도 했다. 2017년 강제징용 대법원 판결 이후, 화이트 리스트 배제와 같은 일본의 무역 보복, 초계기 위협 비행 등으로 양국 관계는 그 어느 때보다 좋지 않은 상황이다(미국의회조사국 2021.2.10.). 미국 역시 아베 총리 재임기 동안 두 동맹국의 관계가 악화되어 한미일 삼각협력이 저해되었다고 평가하고 있다(미국의회조사국 2020.9.24.). 그렇다면 한일 간 역사 갈등은 왜 여전히 현재 진행형인가? 본 논문은 이 질문에 대한 대답으로 국가적 집단기억이 외교정책에 미치는 영향과 미국 관여의 한계를 제시하고자 한다.

1. 외교정책과 국가의 집단기억

국가의 집단기억(collective memory), 그 중에서도 트라우마(trauma)로 남아있는 역사적 사건의 경우 여론 형성에 영향을 주고, 나아가 외교정책 결정에도 영향을 미치게 된다.[2] 한국의 경우 일본 식민지배 역사와 이 과정에서 발생한 강

2) 내셔널 트라우마(national trauma)와 여론, 외교정책의 관계에 대한 분석은 비교적 최근 국제정치 분야에서 연구되고 있다. 주로 국제정치에서 집단기억과 국가적 트라우마

제징용, 위안부 등 반인륜적 범죄 행위가 국가적 트라우마로 깊게 자리하고 있다(Chun 2021). 게다가 이에 대해 충분히 사죄하고 보상했다는 일본의 입장과 그렇지 않다는 한국의 입장이 충돌함으로써, 언제든 한일관계를 경색시킬 수 있는 위험요인이 되고 있다. 양국 간 활발한 인적·물적 교류와 협력의 필요성에도 불구하고 늘 살얼음판을 걷는 것 같은 불안함이 존재하는 데에는 과거의 상흔이 여전히 남아있기 때문이다.

국가적 트라우마가 발현된 대표적인 사례가 한일군사비밀정보보호협정(General Security of Military Information Agreement, GSOMIA) 과 관련한 일련의 논란이다. 2016년 협정 체결 당시, 야당의 원내대표는 국회에서 열린 최고위원회의에서 "군사적으로 일본과 손잡겠다는 것은 절대 용납할 수 없다"며 "협정 체결은 국민 정서에 기름을 붓는 셈이다. 국방부는 국민을 분노하게 할 협정 추진을 중단하지 않으면, 야권 공조를 통해 저지하겠다"고 밝혔다. 덧붙여 "일본과 직접적인 군사정보보호협정을 체결하는 건 일본 군국주의 망령에 날개를 달아줄 것"이라고 비판하며 과거 아픈 역사의 반복을 기억하자는 취지의 발언을 하기도 하였다.

협정 체결 3년 후인 2019년, 한국의 강제징용 판결에 대해 일본이 화이트 리스트 제외라는 부당한 보복조치로 대응하자, 이에 한국 정부가 지소미아를 연장하지 않고 종료하기로 결정함으로써 한일관계는 물론 한미일 삼각협력도 타격을 받게 되었다. 한국의 지소미아 반대론자들은 한국이 입수하는 대북 정보가 더 많기 때문에 일방적 혹은 비대칭적 정보 교환 가능성에 대해 우려하고 있다. 또한, 대중국 견제 행위로 간주될 수 있다는 점에서 한국의 외교 반경이 위축될 수 있으며, 동아시아의 지역질서가 냉전기로 회귀될 가능성에 대해서도 부정할 수 없다는 것이 반대론자들의 논리이다. 한미일 삼국과 중국의 안보딜레마(security dilemma)를 심화시켜 지역 안보를 더욱 불안정하게 한다는 취지로 해석할 수 있다. 또한 일본이 협정 체결을 계기로 북한의 급변사태 등 한반도에 대한 적극적이고 명백한 개입 정당성을 갖게 될 수 있다는 점에서도 우려하고 있다. 일본에 대한 부정적 집단 기억이 여전히 지배적이라는 점을 고려했을 때, 이는 한국 정서상 받아들이기 힘든 정책적 선택인 것이다.

가 안보 정책을 결정함에 있어 어떤 역할을 하는지를 중심으로 연구가 이루어지고 있다(Jenny Edkins. 2002. 'Forget Trauma? Responses to September 11' International Relations 16(2), 243-256; Duncan Bell(ed.), Memory, Trauma and World Politics: Reflections on the Relationship Between the Past and Present(New York: Palgrave, 2006); Erica. Resende and Dovile. Budryte(eds), Memory and Trauma in International Relations: Theories, Cases and Debates(London: Routledge, 2013).

2014-2015년에 있었던 일본의 안보법제 추진 및 집단적 자위권 행사 용인과 관련한 논란도 같은 맥락에서 이해할 수 있다(박철희 외 2016). 당시 한국의 시민단체들은 "일본 재무장 반대와 동북아 평화를 위한 시국선언"을 발표 하였다. 이들 선언문은 일본의 집단적 자위권 도입은 과거사를 제대로 청산하지 않은 일본에게 군사대국화 가능성을 열어주는 것으로, 한반도 평화를 위협하는 결정이라고 주장하였다. 집단적 자위권 도입을 과거의 침략전쟁 기억과 연결시킴으로써 '일본이 과거에 아시아주의를 거쳐 대동아공영권이라는 논리로 대륙 침략과 식민지 지배를 정당화했듯이, 미중 간의 패권 싸움 속에서 결국 일본이 보통국가, 군사대국화가 될 것'이라는 논리로 귀결되는 것이다(박철희 2019, 134-135).

한편, 한일 간 방위협력 및 일본의 집단적 자위권 행사에 대한 한국인들의 위협 인식과 부정적 의견은 여론조사를 통해 잘 드러나고 있다. 한국인의 72%는 "일본은 우리의 동맹국이 아니다"라고 응답했고, 75.5%는 "일본 군사력이 아시아의 평화를 깨뜨리기 때문에 일본의 집단적 자위권 행사에 반대한다"고 응답하였다(허종준 2013). 한국일보와 요미우리신문이 공동 조사한 결과에서도 절반 이상의 응답자가 "한일 방위 협력 강화가 필요 없다"고 응답했다. 북한 정세를 근거로 일본이 방위력을 강화하는 것이 타당한가에 대한 질문에도 한국인의 68.2%가 "타당하지 않다"고 답했다. 반북 정서를 가진 한국의 보수 성향 응답자들도 절반 이상이 일본의 방위력 강화에 반대했다는 점을 눈여겨볼 만하다(한국일보 2017.6.12.) 군사정보보호협정 등 한일 군사협력 추진에 대한 질문에서 한국 국민의 59%는 "과거사 반성 없는 일본과 군사적으로 협력을 강화해서는 안된다"는 입장을 보였다(한국갤럽, 데일리 오피니언, 제236호, 2016). 야스쿠니 신사 참배, 강제 징용, 위안부 문제 등의 과거사 문제는 한일 군사협력 및 일본의 집단적 자위권 행사와 직접적 관련 이슈가 아니다. 그럼에도 불구하고, 과거사에서 비롯되는 집단 기억과 트라우마는 양국 간 안보 및 군사 협력의 영역에 영향을 주고 있음을 알 수 있다.

2. 제3국 개입의 한계

미국은 1965년 한일국교정상화를 포함하여 2015년 위안부 합의에 이르기까지 한일관계 개선을 위해 관여를 지속해왔다. 그러나 역사문제에서 기인한 한일 간 불화를 완화시키기에 미국이라는 외부 변수이자 제3국의 역할이 그 한계에 직면한 것 역시 사실이다. 첫 번째 원인은 중개자(mediator)로서의 미국의 중립성 문

제이다. 중개(mediation)는 가장 많이 사용되고 가장 오래된 제3자(third-party) 개입의 하나로, 제3국이 당사국들의 타협을 유도하고, 문제해결을 위한 방법을 직접 제안하는 등 협상을 적극적으로 돕는 방식이다. 중개는 첨예한 정치적 갈등 해소에도 도움이 되는 것으로 알려져 있기도 하다. 중개자의 역할이 원활히 작동하기 위해 가장 전제되어야 하는 조건은 중립성이다(Bercovitch and Richard Jackson 2001; Bercovitch 1996, 11-38; 천자현 2016, 155). 두 갈등 당사국은 중개국이 어느 한 쪽에 치우치지 않는 중립적 관점에서 협상에 관여할 때 불이익의 두려움 없이 신뢰를 바탕으로 협상에 임할 수 있기 때문이다.

그러나 한일 갈등에 대해 한국과 미국의 관점이 일치하지 않으며, 미국이 일견 일본에 경사되어 있다는 것이 한국의 입장이다. 일본은 센카쿠 및 인근 동중국 해역에서의 중국과의 군사적 접촉을 대비하여 방위태세 강화를 위한 집단적 자위권 도입을 강력하게 추진하고 있다. 이를 통해 미일동맹의 기틀 안에서 국제안보에 적극적으로 공헌할 수 있는 '적극적 평화주의'를 표방함으로써 미국 안보 정책에 대한 지원을 표면화하고 있다. 이러한 일본의 움직임은 미중 전략경쟁 구도 하에서 아시아 지역에 반드시 필요한 것이기에 미국의 입장에서는 적극 지지할만한 내용이다. 하지만 또다른 미국의 동맹국인 한국의 입장은 다르다. 일본의 자위권 행사, 평화헌법 개정 등 일련의 움직임을 군국주의의 부활의 포석으로 간주하여 강한 반대 여론을 보이고 있기 때문이다. 한국이 2021년 2월 발간한 '2020 국방백서'에서 "일본은 양국 관계뿐만 아니라 동북아시아 세계의 평화와 번영을 위해서도 함께 협력해 나가야 할 이웃 국가"라고 기술함으로써 이전에 쓰였던 '동반자'라는 표현을 삭제한 것도 불만의 우회적인 표현으로 이해할 수 있다(국방부 2021, 173). 한미일 삼각협력을 구상하는 미국의 입장에서 한국의 이러한 반대 목소리는 정책 조율에 불협화음을 초래하는 것으로 보일 수 있는 것이다.[3] 즉, 일본의 재무장화라는 안보 정책을 바라보는 한국과 미국의 관점과 이해관계가 다르기 때문에 한일갈등 해결에 있어 미국에 중립적인 중개자의 역할을 기대하기에는 한계가 있을 수밖에 없는 구조이다.

두 번째 원인은 대북정책에서 발생하는 한미 간 의견 차이이다. 미국 의회조사국이 발간한 보고서는 몇 년 동안 북한 핵 협상과 관련하여 유사한 평가를 내리고 있다. "몇 년 간, 특히 북한 문제와 관련해 밀접히 공조해왔던 두 나라의 협력이 트럼프와 문재인 행정부 아래서 더욱 일관성 없고 예측할 수 없게 됐다"

3) 에번스 리비어(Evans Revere) 전 국무부 동아태 담당 수석부차관보는 자유아시아방송(RFA)에서 이에 대해, "북한을 주적이라고 정확히 말하지 못한 국방백서가 일본을 단지 이웃 국가로만 기술한 것은 더 이상 설명이 필요 없는 것"이라고 지적하였다.

고 지적하였다(미국의회조사국 2019, 8.1). 2021년 2월 보고서 역시 "문 대통령이 미국과 긴장을 유발할 수 있는 대북 제재 완화를 선호하기 때문에 대북정책에 대한 양자 조율의 어려움이 표면화될 수 있다"고 전망하고 있다(미국의회조사국 2021.2). 북한에 타협을 해야 하는지, 한다면 어떤 조건하에서 해야 하는지에 대해 미국과 한국 사이의 이견이 여전한 것이다. 이와 관련해 "한국이 미국보다 북한에 더 이른 시점에, 더 많은 경제적 혜택을 주는 것을 선호하고 있다"고 지적하기도 하였다(미국의회조사국 2019). 미일관계 보고서에도 "북한의 위협이 그동안 한미일 협력을 강화하는 역할을 했지만 최근 대북정책에 대한 이견과 북한의 도발 유예로 삼국 공조가 약화되었다"는 유사한 분석이 눈에 띤다. "한일 양국의 정치적 긴장에도 불구하고 북한의 위협은 전통적으로 한미일 3국의 긴밀한 공조를 견인해왔다...그러나 문재인 정부는 남북관계 개선을 위해 노력했고, 트럼프 전 대통령은 김정은 북한 국무위원장과 개인적 외교에 집중한 반면 일본은 대북 강경 기조를 유지했다...이런 가운데 북한이 핵과 장거리 미사일 시험 유예를 지속하는 상황은 한미일 3국 간 조율된 행동과 발언 기회를 줄였다"고 분석하고 있다(미국의회조사국 2021.4.6).

한국의 정의용 외교부 장관이 취임사에서 "한반도 평화프로세스는 선택이 아니라 반드시 가야만 하는 길"이라고 밝히며, 바이든 행정부를 향해 대북 조기 관여와 제재완화를 직간접적으로 요구하고 있다. 하지만 이러한 입장과 관련하여, 아미 베라(Ami Bera) 하원 외교위원회 아시아-태평양 소위원장은 "현재 상황에서 북한에 어떤 양보도 해선 안 된다"고 단호하게 반응했다. 특히, '대북전단 살포금지법'의 경우 "(미 의회)는 적절한 시점이 아니라고 생각했지만, 한국 국회와 문재인 정부는 법안 처리를 강행했다...더 큰 규모의 대북협상의 일부가 되었어야 하는데, 북한에 무언가를 주고 아무것도 받지 못하는 상황이 되어선 안 된다"고 비판했다(미국의 소리 방송 인터뷰 2021.2.8).

한국의 대북정책에 대한 미국의 불만족은 미 정부 매체를 통한 전직 관리들의 비판적 견해들을 통해 보다 높은 수위로 표현되고 있다. 최근 방송한 한국 정부의 대북정책에 대한 비판 기사들의 제목을 보면, 다음과 같다.

"문재인 '김정은 비핵화 의지'...바이든 '설득' 말아야 (미국의 소리방송 2021.2.9.)
"미, 한국에 '섣부른 대북양보 주의' 권고해야" (자유아시아방송 2021.2.25.)
"미국과 한국 '대북인식'단절 위헌...조율해야" (미국의 소리방송 2021.2.20.)
"미 국부무 '한국 통일장관 발언 논란'에 지독한 북한인권 주시할 것" (미국의 소리방송 2021.2.23.)

"미 국무부, 한국 통일장관 '대북제재 우려'에 주민 어렵게 만든 건 북한 정책" (미국의 소리방송 2021.3.1.)
"미 전문가들, 한국 통일장관, 제재 아닌 김정은 실정 비판해야...북한 '자체 제재' 가 민생 파괴" (미국의 소리방송 2021.3.2.)

'미국의 소리(VOA, Voice of America)'는 미국 정부 국영 국제방송이며, '자유아시아방송(RFA, Radio Free Asia)'는 미국의회의 출자에 따라 세워진 국제방송이다. 이들 방송의 본질을 고려했을 때, 대북정책을 비판하는 일련의 흐름에 대해 개인의 의견으로 평가절하하기에는 무리가 있음이 분명하다. 미국과 엇박자를 내는 혹은 사전에 협의되지 않은 한국의 대북정책들에 대한 우회적인 비판으로 이해하는 것이 보다 합리적인 분석일 것이다. 이처럼 한국과 미국의 대북정책 목표가 다른 상황에서는 정책 조율이 쉽지 않다. 자연스럽게 한일 갈등에 대한 미국의 관여 역시 중립적이고 공정한 중개가 아닌, 편파적인 편들기로 인식될 가능성이 높아 관계 개선의 가능성이 낮아지게 되는 것이다.

Ⅳ. 한-미, 미-일 동맹의 '병렬적 협력' 모델

기존 연구들이 한국, 미국, 일본의 협력을 삼각 구도 혹은 삼각 유사동맹으로 분석해왔다면, 본 논문은 탈냉전 이후 이들 관계를 설명하기 위한 대안적 분석틀로써 두 동맹의 '병렬적 협력' 모델을 제시하고자 한다. 삼각 협력 속에서 한-미, 미-일이라는 두 변(邊)은 견고한 동맹 관계를 유지해왔으며, 미중 전략 경쟁의 격화 속에서 그 중요성과 필요성이 더욱 증대되는 상황이다. 그러나 한-일이라는 변이 삼각동맹 혹은 삼각협력체제를 이룰 정도의 신뢰를 구축하기 위해서는 여전히 현재진행형인 한일 갈등이 해결되어야 함은 주지의 사실이다. 따라서 한국과 일본의 관계가 당장 군사 협력을 본격화하기에는 어려운 부분이 많고, 한미일 삼국 협력의 관점에서도 MD체제에 편입되기는 쉽지 않을 것으로 보이기 때문에 대안적 구도가 필요하다고 판단했다. 그리고 이러한 대안 모델은 탈냉전기 한미동맹의 질적 발전에 따른 정체성 변화와 미일동맹의 견고함을 반영하는 형태여야 할 것이다. 다시 말해, 냉전기 국제체제의 구조와 위계성에 따른 역할분담에서 벗어나 대등한 형태의 두 동맹이 병렬적으로 연대할 수 있는 조건과 환경이 충족되었다고 분석할 수 있다.

1. 한미동맹의 전략적 발전

최근 한미동맹은 지리적, 영역적 차원에서 협력의 범위를 확대해 나가고 있다. 협력의 지리적 확장은 한미동맹이 양자 관계를 넘어 지역 수준으로 확장, 나아가 글로벌 파트너 관계로의 진화를 의미한다. 한미정상회담에서 한반도를 벗어나 미국의 인도·태평양 구상과 한국의 신남방정책의 결합을 모색하겠다는 뜻을 밝히기도 했다(한미정상회담 2021). 한편, 영역의 확장은 가치와 규범, 경제, 보건, 사이버 및 우주 안보에 이르기까지 동맹의 협력 범위가 확대되었음을 의미한다. 특히, 보건 협력 영역은 미국의 원부자재 공급과 한국의 바이오 생산역량을 결합하게 됨으로써 한국이 백신 공급 허브 역할을 담당할 가능성이 높아졌다고 볼 수 있다. 이러한 변화들을 통해 기존에 '군사 동맹', '후원-피후견인(patron- client)' 관계, '안보-자주 교환 동맹(security-autonomy trade-off)' 등 비대칭 동맹으로 설명되었던 한미동맹이 한국의 국력 성장과 상호 인식의 변화로 인해 이전보다 균등한(equivalent) 관계로 발전하고 있음을 알 수 있다.[4)]

이와 같은 한미관계의 발전은 미국의 전략적·인식적 변화에 바탕하고 있다. 미중 전략경쟁이 치열하게 지속되고 있는 상황에서 미국에게는 그 어느 때보다 동맹국의 지지와 지원이 중요해지고 있다. 2021년 3월 17일 토니 블링컨(Antony J. Blinken) 미 국무장관과 로이드 오스틴(Lloyd Austin) 미 국방장관이 한국을 방문하여 한미 외교·국방(2+2) 장관 회의를 개최한 것이 이를 방증한다. 2016년 이후 5년만에 재개된 '한미 2+2회의'는 높은 협력 수준을 상징하는 것으로 한국은 미국 및 호주와 2+2회의를 개최하고 있고, 미국은 한국 외에 호주, 일본, 인도 등 소수의 핵심동맹국 및 파트너국과 2+2회의를 개최하고 있다(김도희 2021).

한편, 한미 양국간 상징적이자 실질적인 협력과 신뢰의 강화를 보여주는 것이 미사일 지침 종료이다.[5)] 1979년 '한미 양국 간 체결된 탄도미사일 개발 규제에 대한 지침' 체결 이후, 미사일 개발 역량에 제한이 있었으나 2017년 미사일 탄두중량 제한 해제, 2020년 고체연료 제한 해제 등 4차례 개정을 통해 완화되어왔다. 이어 2021년 한미 정상회담에서는 미사일 개발에 관한 모든 제한의 해제가

---

4) 이는 국력 관점에서의 비대칭을 부정하는 것이 아닌, 협력 역할 분담에서 균등한 관계로 발전해나가고 잇음을 의미한다. 힘의 차이는 있으나 크기에 따라 역할을 나누어 가진다는 균등성으로 '평등한(equal)' 관계와는 의미가 다르다(김기정 2021, 6).

5) 미사일 지침은 1979년 9월, 사거리 180km, 탄두중량 500kg이라는 한국의 자율적 선언에 의해 만들어진 뒤, 사거리 제한 300km(2001년 1월), 사거리 제한 800km(2012년 10월), 탄두중량 제한 없앰(2017년 9월), 우주발사체에 고체연료 로켓 허용(2020년 7월)에 이르기까지 4차례 개정되었다.

결정됨으로써 미사일 주권을 회복하게 된 것이다. 한국의 입장에서는 지속적인 자주국방론 추구의 결과물인 한편, 미국의 입장에서는 한국을 신뢰할 수 있는 안보 협력 파트너로 인식하고 있다는 의미로 분석할 수 있을 것이다. 현재 미중 전략경쟁 상황에서 사거리 제한 해제는 북한을 넘어선 위협, 즉 중국의 위협에 대한 견제라는 일각의 해석도 있다. 하지만 과거 사드 배치 이후 한국에 대한 중국의 경제 보복과 같은 후폭풍을 방지하기 위해, 한국 자체 능력을 강화하는 방향을 선택한 것이라는 분석이 보다 타당해 보인다. 연속선상에서 "민간 우주 탐사, 과학, 항공 등 연구 분야에서 파트너십을 강화하기로 약속하고 '아르테미스 협정(Artemis Accords)'[6]에 공식 서명하였다.

전술한 바와 같이, 한미동맹은 지리적 확장과 영역의 확대를 시도하며 이전보다 전략적 의미를 부여하고 있다. 미국이 과거에는 한미동맹을 한미일 삼각협력 관계의 하부 구조로 인식하는 측면이 컸다면, 최근에는 독자적인 양자관계의 틀에 힘을 실어주고 있음을 엿볼 수 있다. 이는 견고한 미일동맹과 함께 두 개의 동맹이 병렬적 형태로 연대 및 협력할 수 있는 공간을 마련해주는 계기이기도 하다.

2. 미일동맹과 인도-태평양 전략 중요성의 지속

일본은 미국의 대중전략 및 코로나 19 이후 세계질서 구축의 최전선에 함께할 확고한 파트너로 자리잡아 왔다. 바이든 행정부에게는 장기전이 되어가고 있는 미중 경쟁에 대응하기 위한 핵심 동맹국이 바로 동일한 목표를 공유하고 있는 일본인 것이다. 2021년 3월 블링컨(Antony Blinken) 국무장관의 방일을 앞두고 미 국무부는 "깨질 수 없는 미일 동맹의 재확인(Reaffirming the Unbreakable U.S.-Japan Alliance)"을 통해 미일 동맹을 "60년 이상 인도 태평양과 전세계에서 평화, 안보, 번영의 초석(cornerstone)역할을 해왔다"고 언급하였다(Department of State 2021). 또한, 2021년 3월 16일에 개최되었던 미일 안보협의위원회(United States-Japan Security Consultative Committee, 이하 미일 2+2 회의) 공

6) 아르테미스 협정(Artemis Accords)는 미국 중심의 아르테미스 프로그램에 협력하는 국가들의 협력 원칙에 대한 약속으로 평화적 목적의 탐사, 투명한 임무 운영, 탐사시스템 간 상호운영성, 비상상황시 지원, 우주물체 등록, 우주탐사시 확보한 과학 데이터의 공개, 아폴로 달 착륙지 등 역사적 유산 보호, 우주자원 활용에 대한 기본원칙, 우주활동 분쟁 방지, 우주 잔해물 경감 조치 등을 주요 내용으로 담고 있다. 2021년 기준으로 미국, 영국, 일본, 이탈리아, 호주, 캐나다, 룩셈부르크, 아랍에미레이트(UAE), 우크라이나, 그리고 한국이 합류한 상태이다(동아사이언스 2021.5.31).

동성명에서 양국 장관은 미일 동맹이 "인도 태평양 지역의 평화와 안보, 번영의 초석으로 남아 있음을 재확인"하고 있음을 발표하였다(Department of State 2021). 일본의 대미 동맹정책도 이에 호응하고 있다. 2020년 일본 외교청서는 일본 외교의 6대 중점 분야 중 "미일동맹 강화"를 가장 첫 머리에 적고 있다(外務省 2020). "지역의 안보 환경이 어려운 가운데 미일동맹의 중요성이 어느 때보다 중요하다"고 기술하고 있다. "북한 문제를 포함한 국제사회의 제 과제 및 '자유롭고 열린 인도태평양(Free and Open Indo-Pacific: FOIP)'의 유지 강화를 위해 미일은 협력하고 있으며, 미일방위협력지침 개정 및 평화안전법제 정비를 통해 미일동맹의 억제적 대처능력을 강화하고 있다"고 평가하고 있다(김도희, 박명희, 정민정 2021, 3). 일본 외교안보의 기축인 미일동맹은 전후 일본에게 한결같은 최우선 정책인 것이다.

미일동맹은 군사적·경제적 측면에서 그 결속력을 공고히 하고 있다. 우선, 미일동맹의 군사 전략은 인도·태평양 전략으로 구체화되고 있다. 2019년 6월, 미국방부의 "인도 태평양 전략보고서(Indo-Pacific Strategy Report)"에 따르면 "미국은 인도·태평양 전략 실행을 위해 지역 내 상호운용성과 조정을 제고하기 위해 동맹국 및 파트너십 국가들과의 네트워크 구축에 중점"을 두고 있음을 밝히고 있다. 소다자 네트워크 구축의 대표적인 예로 한미일 삼자협력과, 미일호 삼자협력, 미일인 삼자 협력, 그리고 미일인호 4자 안보 대화인 쿼드(Quad, Quadrilateral Security Dialogue) 등을 들 수 있는데, 일본은 이 네트워크 모두에 핵심 파트너로 참여하고 있다. 이러한 이유로 미국은 미일 동맹을 '인도·태평양 지역의 평화와 번영의 초석'으로 평가하며, 북한의 도발에 대응하고, 러시아·중국과의 경쟁에 대응하기 위한 핵심 동맹으로 인식하고 있는 것이다. 특히 2021년 개최된 미일 2+2 회의에서 양국 장관들은 다양한 분야에서 중국 견제에 힘을 싣고 있다. 기존 국제질서에 부합하지 않는 중국의 행동이 미일 동맹 및 국제사회에 정치적·경제적·기술적 과제를 제시하고 있다는 양국 공통의 인식을 확인하였으며, 중국 해경법에 관한 우려 및 남중국해에서의 중국의 불법적인 활동에 대한 반대를 표명하였다. 이와 관련하여 미국은 일본에 중요하고도 민감한 주제인 센카쿠 제도에 대해 미일안보조약 제5조의 적용을 확약(commitment)한다고 표명함으로써,[7] 일본의 기대와 요청에 부응한 것으로 보인다. 2021년 4월

7) 센카쿠에 대한 미일안보조약 제5조의 적용은 2014년 오바마 대통령 시기 처음으로 언급된 것으로, 미일안보조약 제5조는 '일본의 시정 하에 있는 영역에서 미일 중, 일방에 대한 무력공격에 대해서 공동으로 대처한다'고 규정하고 있다(김도희, 박명희, 정민정 2021).

16일 발표된 미일 정상회담 공동성명 역시 “경제적 및 다른 형태의 강압(coercion) 행사를 포함해 규범에 입각한 국제질서와 합치하지 않은 중국의 행동에 대한 우려”를 명시함으로써 센카쿠 열도와 타이완에 대한 중국의 군사행동을 강력히 견제하고 있다. 또한 기시 노부오(岸信夫) 방위상은 “동맹 및 지역의 안전보장을 강화하기 위해 일본의 방위력을 강화하겠다”는 결의를 표명함으로써 일본의 방위력 강화가 대중국 억제력으로 기능할 것임을 강조하고 있다(日本經濟新聞 2021.5.20; 조진구 2021).

미일동맹을 주축으로 한, 경제 분야의 대중국 견제도 본격화 추세에 있다. 미국은 중국의 불공정한 무역 관행을 견제하기 위해 동맹국과의 연대 강화를 강조하고 있으며, 이러한 맥락에서 미일 무역협정과 미일 디지털 무역협정을 통해 일본과의 통상 협력을 강화함으로써 중국에 대한 공동 압박전략을 추진하고 있다. 특히, 미일 디지털 무역협정은 미국이 주도적으로 수립하고자 하는 디지털 통상규범의 표준을 내세우고 있어, 경제 분야에서도 중국 견제에 박차를 가하고 있음을 알 수 있다(김도희, 박명희, 정민정 2021, 5). 2020년 11월, 중국 주도의 역내포괄적경제동반자협정(RCEP) 서명 이후, 바이든 대통령(당시 당선자)은 미국이 주도적으로 통상규범을 수립할 필요가 있다고 강조하였던 것으로 미루어 봤을 때, 앞으로 일본을 위시한 동맹국들과의 경제 협력 및 대중국 견제는 더욱 심화될 것으로 예상된다(Inside U.S. Trade 2020.11.7).

Ⅴ. 결　　론

바이든 정부의 등장으로 미국 외교정책에 있어 보다 긴밀한 한미일 삼각협력이 요구되고 있으며, 이에 따라 자연스럽게 한일관계 역시 관심의 대상이 되고 있다. 미국이 두 동맹국인 한국과 일본이 북한 문제와 지역 현안들에 대해 공조할 수 있도록 관계 개선을 위한 노력을 쏟고 있기 때문이다. 그러나 제3국 관여라는 외부 변수가 한일 간 해묵은 과거사 문제를 한 번에 해결하기에는 역부족으로 보인다. 특히, 미국이 기대하는 두 동맹국 간 안보 및 국방 협력은 더욱 쉽지 않은 과제이다. 2016년 7월 사드(THAAD) 배치 이후 중국의 ‘3불(不) 정책’[8]

8) ‘3불(不) 정책’은 사드 추가배치 검토 없으며, 미국의 미사일방어체계(MD)에 참여하지 않고, 한미일 삼국간 안보협력이 군사동맹으로 발전하지 않을 것이라는 정책으로, 중국은 이를 ‘3불(不)약속’으로 이름 붙인 바 있다.

요청으로 인해 한국 정부로서는 군사협력의 제도화에 있어 더욱 조심스러운 상황이 아닐 수 없다. 따라서 안보 및 국방 협력은 한일관계가 다시 정상 궤도에 오른 후 한미일 삼각협력 구도 속에서 그 논의를 시작하는 것이 현실적인 대안으로 보인다.

게다가 한일 간 역사 갈등은 양국의 외교, 사법, 정치의 영역을 지배하며 현재진행의 양상을 띠고 있다. 2021년의 한일 역사 갈등은 보편적 인권의 문제이고, 양국의 외교 문제이기도 하며, 한국의 사법 문제이자 일본의 정치 문제이기도 하다. 이처럼 복잡한 셈법이 얽혀 있는 상황에서 가까운 미래에 한국과 일본이 미국을 중심으로 한 삼각협력 체제를 구축할 것으로 기대하기는 어려울 것이다. 그런 이유로 본 연구는 한미동맹과 미일동맹이라는 두 동맹이 병렬적으로 연대하는 형태의 협력을 대안적 모델로 제시하였다. 과거 한미동맹이 국제정치 구조와 위계질서에 따라 한미일 삼국협력의 하부구조로 인식되었다면, 최근의 한미동맹은 미일동맹과 대등한 수준의 전략 동맹으로 자리매김하고 있다. 특히, 미중 간 갈등적 경쟁의 심화에 따라 한국은 미국에 있어 아시아의 중요한 파트너 국가임에 분명하다. 따라서 한일 간 역사 갈등을 미봉책 수준으로 봉합하고 무리하게 삼각협력 체제를 구축할 것이 아니라, 두 동맹이 병렬적으로 연대 및 협력하는 형태로 아시아 전략을 추진할 것을 제안하는 바이다. 한국과 일본이 과거사 문제를 충분히 해결할 수 있는 시간이 필요한 것이다. 그리고 이 과정에서 양국은 현재처럼 과거사 문제를 입구에 두어 다른 문제에 대한 논의나 협력을 원천 배제하는 형태에서 벗어나 역사 갈등 해결 노력과 전략적 협력·정책 공조를 병행하는 외교적 태도를 보일 수 있어야 할 것이다. 결국 한일 협력과 한미일 삼각협력으로 인해 얻게 될 이익은 미국만의 것이 아닌, 아시아 지역의 안정적 평화와 번영이라는 것을 기억할 필요가 있다.

참고문헌

국문 자료

김기정. 2021.『2021년 한미 정상회담과 한국 외교의 비전』. 서울: 국가안보전략연구원.

김도희. 2021. “한미 외교·국방장관(2+2) 회의의 주요 내용과 쟁점 및 과제.” 『NARS 현안분석』191. 국회입법조사처.

_____, 박명희, 정민정. 2021. “바이든 시기 미일 관계 주요 현안과 시사점.” 『NARS 현안분석』199. 국회입법조사처.

박선원. 2001. “냉전기 한미일관계에 대한 체계이론적 분석.”『한국정치외교사논총』23(1).

박철희 외. 2016.『일본의 집단적 자위권 도입과 한반도』. 서울: 서울대출판문화원.

_____. 2019. "한일 갈등의 심화와 한일안보협력의 미래."『한국국가전략』10.

신욱희. 2019. “‘한국조항’의 문제: 한미일 관계 속의 한일관계.”『한국과 국제정치』35(3).

우승지. 2003. “냉전 시기 한국-일본 협력의 퍼즐.”『한국정치학회보』37(3).

조진구. 2021. “한미정상회담 공동성명의 평가와 과제.”『IFES 브리프』경남대 극동문제연구소.

천자현. 2016. “국제 정치에서 갈등 관리(conflict management) 연구: 한반도 문제에의 적용 가능성과 한계.”『아세아연구』59(4).

허종준. 2013. “일본의 집단적 자위권과 한국의 대응 방향.”『GRI 퍼스펙티브』(10월 23일).

영문 자료

Cha, Victor D. 1999. *Alliance Despite Antagonism: The United States-Korea-Japan Security Triangle*. Stanford, California: Stanford University Press.

_____. 2000. "Abandonment, Entrapment, and Neoclassical Realism in East Asia." *International Studies Quarterly* 44(2), 261-291.

Chun, Jahyun. 2021. "Who decides foreign policy? The role of national trauma in shaping the influence of public opinion in South Korea."

Policy Studies (Online First). https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01442872.2021.1895980 (검색일: 2021년 10월 12일).

CRS. 2020. "Japanese Prime Minister Abe's Resignation and the U.S.-Japan Alliance." *In Focus,* September 24. https://sgp.fas.org/crs/row/IF11644.pdf

Department of State. 2021. "Reaffirming the Unbreakable U.S.-Japan Alliance." *Fact Sheet,* March 14.

_____. 2021. "U.S.-Japan Joint Press Statement." *Media Note,* March 14.

Duncan Bell ed.. 2006. *Memory, Trauma and World Politics: Reflections on the Relationship Between the Past and Present.* New York: Palgrave.

Edkins, Jenny. 2002. "Forget Trauma? Responses to September 11." *International Relations* 16(2).

Erica, Resende and Dovile, Budryte eds.. 2013. *Memory and Trauma in nternational Relations: Theories, Cases and Debates*. London: Routledge.

Lee, Michelle Ye Hee. 2021. "As Biden Seeks to restore alliances, a souring Japan-South Korea relationship presents a challenge." *Washington Post*. March 2.

Snyder, Glenn H. 1997. *Alliance Politics*. Ithaca and London: Cornell University Press.

기타 자료

김민수, 조승한. 2021. "미 주도 유인 달탐사 '아르테미스' 참여 굳힌 한국…' 신 우주 질서 한복판으로.'" 『동아사이언스』 (5월 31일). https://www.dongascience.com/news.php?idx=46877 (검색일: 2021년 10월 1일)

한국갤럽, 데일리 오피니언. 2016. 제236호. 11월 셋째 주 한일군사협력관련 조사.

"Addressing RCEP, Biden says U.S. should ensure it sets trade rules." *Inside U.S. Trade,* 16 November 2020. https://insidetrade.com/daily-news/addressing-rcep-biden-says-us-should-ensure-it-sets-trade-rules (검색일: 2021년 8월 27일)

"한국일보-요미우리신문 2017년 한일 국민의식 공동여론조사."『한국일보』 2017/06/12.

外務省. 2020.『外交青書』
日本經濟新聞. 2021.5.20

Abstract

Changes in the South Korea-U.S.-Japan Trilateral Cooperation: A Focus on the National Trauma and Institutionalization of Cooperation

Jahyun Chun ▌ Yonsei University

The new Biden administration of the United States emphasizes the importance of the trilateral cooperation between South Korea, the U.S., and Japan as a diplomatic strategy to try to restore its position as a responsible hegemony in the strategic competition between the U.S. and China. Especially given that the relationship between South Korea and Japan has deteriorated in recent years, it has emerged as a major foreign policy priority for the new U.S. administration to improve South Korea-Japan relations so that it can establish a smooth tripartite cooperative relationship in East Asia. This study analyzes the changes in the trilateral cooperation between South Korea, the U.S., and Japan from the perspective that the Korea-U.S. alliance has developed spatially and qualitatively and has independently become an important bilateral alliance, rather than operating as a substructure of the Korea-U.S.-Japan cooperation. The most fundamental reason for the difficulty in institutionalizing the trilateral cooperation is the past history issues between Korea and Japan. By analyzing the impact, a nation's collective memory has on foreign policy and the limits of U.S. involvement, this study proves why these issues are currently still ongoing. By examining the reasons, the trilateral cooperation is difficult to be institutionalized in a short period of time, this study proposes a parallel cooperation model as an alternative.

Key Words: trilateral cooperation, bilateral alliance, Korea-Japan historical disputes, national trauma, third-party mediation

❑ 논문접수일: 2021년 10월 25일, 심사완료일: 2021년 11월 22일, 게재확정일: 2021년 11월 30일

『東西硏究』 제 33 권 4호 (2021) pp. 205-230
http://dx.doi.org/10.29274/ews.2021.33.4.205

케냐와 잠비아의 코로나19 사회경제적·심리적 영향 분석: 지역개발사업과 아동결연 프로그램의 역할을 중심으로*

문충식 ▌ 중앙대학교**
임시정 ▌ 고려대학교***
김영완 ▌ 서강대학교****
홍혜란 ▌ 굿네이버스 글로벌파트너십센터*****

〈국문요약〉

코로나19는 전 세계 거의 모든 국가의 경제 성장률을 감소시켰고, 가정 내에도 불화와 우울감을 증가시키는 부정적인 영향을 끼쳤다. 본 연구는 코로나19가 개발도상국의 취약 가정에 미친 사회경제적 영향 및 심리적 영향을 파악하고 굿네이버스의 지역개발사업과 아동결연 프로그램의 역할을 분석하고자 하였다. 연구의 대상으로 굿네이버스 케냐와 굿네이버스 잠비아의 지역개발사업장을 선택하여, 주요정보제공자면접, 초점집단면접, 843가구와의 설문 조사를 진행하였다. 분석 결과, 코로나19 발생 이후 가정의 월평균 소득은 케냐가 42%, 잠비아가 30% 정도 감소하였으며, 양국 모두 가정의 결식 횟수가 증가한 것으로 나타났다. 또한, 취약 가정 가장의 우울감 또한 증가한 것으로 나타났다. 하지만, 굿네이버스의 지역개발사업과 아동결연 프로그램은 지역사회

* 이 논문은 2021년도 굿네이버스 글로벌파트너십센터의 "코로나19의 심리적·사회경제적 영향 분석: 케냐와 잠비아 아동을 중심으로"의 일부로 수행된 연구이며, 이 연구에는 저자들과 연구보조원 경희대학교 김효정, 서울대학교 손채원이 참여하였음. 연구에 도움을 주신 굿네이버스 이일하 이사장, 굿네이버스 글로벌파트너십센터 최민호 사무총장 및 관계자들에게 감사드리며 특히 현지조사와 설문조사를 진행해주신 굿네이버스 케냐의 허남운 대표, 전선율 PM, 굿네이버스 잠비아의 이재웅 대표를 비롯한 참여 직원들에게 감사드립니다. 이 논문은 2018년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2018S1A3A2075117).
** 주저자. 중앙대학교 정치국제학과 부교수 (E-mail: cmoon@cau.ac.kr)
*** 공저자. 고려대학교 국제학부 부교수 (E-mail: sijeonglim@korea.ac.kr)
**** 교신저자. 서강대학교 정치외교학과 교수 (E-mail: youngwan@sogang.ac.kr)
***** 공저자. 굿네이버스 글로벌파트너십센터 과장 (E-mail: hrhong@goodneighbors.org)

사회안전망으로서 실직상태인 가장의 우울감을 완화하는 역할을 한 것으로 나타났다.

*주제어: 코로나19, 굿네이버스, 지역개발사업, 아동결연 프로그램

Ⅰ. 서 론

전 세계적으로 코로나19가 확산하면서 빈곤층 및 취약계층이 심각한 타격을 받고 있다. 2021년 10월 25일을 기준으로 전 세계 코로나19 확진자는 2억4천2백만 명을 넘어섰고, 사망자는 4백9십3만 명에 육박하였다.[1] 지역별로 보면 미주의 확진자가 9천 2백만 명, 유럽 지역 확진자는 7천 4백만 명, 동남아시아 지역은 4천 3백만 명, 중동 천 6백만 명, 아프리카 6백 십만 명으로 계상된다. 확진자의 증가에 따라 각 지역의 사망자 수도 빠르게 증가하고 있다.

코로나19가 급속히 확산되고 자연 억제가 어려워지면서, 후천적 면역을 갖추게 하기 위한 백신 개발에 국제사회의 노력이 집중되었다. 2020년 12월 8일 세계 최초로 영국에서 코로나19 백신 접종이 시작되었고, 그 후 많은 국가에서 백신 접종이 이루어지고 있다. 그러나 백신의 생산 및 공급 분야에서 국가 간 갈등이 발생하고, 백신 민족주의의 심화로 인하여 백신의 불균등한 공급 문제가 발생하고 있다. 경제협력개발기구(Organization for Economic Cooperation and Development, 이하 OECD)와 국제통화기금(International Monetary Fund, 이하 IMF)은 공평한 백신의 접종을 위한 정책 권고를 마련하고 있다.

본 연구는 코로나19라는 전대미문의 전염병이 개발도상국 취약계층에 미치는 사회경제적 영향을 파악하고, 코로나19 상황에서 국제개발 비정부기구(Non-governmental Organization, 이하 NGO)인 굿네이버스가 진행한 지역개발사업과 아동결연 프로그램의 효과를 분석한다. 이를 위해, 활발한 사업을 펼치고 있는 개발도상국 중에서도 코로나19 감염률이 높은 케냐와 잠비아를 연구의 주요 대상국으로 삼아 각 국가에서 굿네이버스 개발협력사업의 대상인 지역개발사업장(Community Development Project, 이하 CDP)과 비대상마을(이하 Non-CDP)을

1) 세계보건기구(World Health Organization, 이하 WHO) Coronavirus(COVID-19) Dashboard. https://covid19.who.int/ (검색일: 2021/10/25)

비교하였다. 총 843가구를 대상으로 한 설문 조사 및 주요정보제공자 면접과 초점집단면접을 바탕으로 코로나19의 취약 가정에 대한 사회경제적·심리적 영향과 굿네이버스 개발협력사업의 영향력을 파악하였다.

분석 결과, 코로나19 발생 이후 가구의 월평균 소득은 40% 정도 감소하였으며, 식사 횟수가 감소하고 결식 횟수는 증가한 것으로 나타났다. 또한, 가장의 우울감이 증가한 것으로 나타났다. 하지만, 굿네이버스의 지역개발사업과 아동결연 프로그램은 실직상태 가장의 우울감을 완화하는 역할을 한 것으로 나타났다. 이를 통해, 코로나19와 같은 심각한 재난 상황에서도 지역개발사업과 아동결연 프로그램 같은 주요 개발협력사업은 가정과 구성원을 보호하는 최소한의 방어기제로서 작동하는 것을 알 수 있었다.

본 연구는 다음과 같이 구성되어있다. 다음 장에서는 코로나19의 사회경제적·심리적 영향을 기존의 연구에 기반하여 설명한다. 세 번째 장에서는 현지조사를 포함한 연구 방법과 굿네이버스의 개발협력사업을 설명하며 네 번째 장에서는 주요정보제공자면접, 초점집단면접, 설문 조사 결과를 분석한다. 마지막 장에서는 연구의 함의와 한계점을 제시한다.

Ⅱ. 코로나19의 사회경제적 영향

1. 코로나19의 사회경제적 영향

OECD는 2020년 코로나19의 사회경제적 영향력을 측정하기 위하여 생산 활동의 측면과 소비 지출의 측면에서 분석을 진행하였다(OECD 2020a). 생산 활동의 측면에서 코로나의 영향을 받은 사업은 운송장비 제조업, 건설업, 도소매업, 항공운송업, 숙박 및 음식점업, 부동산업, 전문서비스업, 예술 및 여가 관련 서비스업 등의 분야로 이들 생산부문이 전체 경제에서 차지하는 비중은 최대 40%에 달하였다. 이들 분야는 국가·지역 간 이동 제한 및 사회적 거리 두기 정책으로 인한 사업장 축소 및 폐쇄 조치를 당하였으며, 이로 인하여 투자와 고용 부문에서의 감축을 경험하였다. 소비 분야에 미친 영향력을 파악하기 위하여 OECD의 목적별 소비 지출 분류(Classification of Individual Consumption by Purpose)에 따른 소비 지출 부문의 감소 폭을 살펴보면, 의류나 잡화, 가정용품, 운송 서비스 및 단체 여행에 대한 소비 감소 폭은 100%에 이르렀고, 엔

터테인먼트와 문화, 음식점과 숙박의 경우 75%의 소비 감소 폭이 나타났다. 소비 지출은 주요 국가들의 GDP에서 60% 정도의 비중을 차지하는데, 소비 지출이 감소함으로써 국가들의 실질 GDP에도 부정적 영향을 미친다는 것을 추정할 수 있다.

실제로 코로나19에 의한 사망자 수와 소비자의 경제 활동의 연관 관계를 분석한 연구에 의하면, 코로나19 감염에 의한 사망자 수가 증가할수록 산업 전 분야에서 소비가 감축되었으며, 이것은 최대 60% 하락치를 기록하기도 하였다(Goolsbee et al. 2020). 코로나19 감염에 대한 공포가 소비자들의 활동을 위축시킨 결과 이러한 소비 지출의 급격한 감소가 나타났고, 이는 또다시 소득의 감소를 유발하여 생산 분야의 위축으로 이어졌다.

2020년 세계 GDP의 11.5%를 차지할 것으로 예상되었던 여행업은 가장 큰 폭의 하락세를 보이고 있으며, 운송업 역시 전년 대비 44% 정도의 연 매출 감소가 예상되고 있다. 이는 산업별 부문 중에서도 대면 접촉이 필수적인 서비스업 분야에서 급격한 매출 감소가 나타나는 것으로, 사회의 전반적인 소비 패턴이 변화하고 있음을 입증할 수 있다.

또한, 이러한 산업 분야에서 근무하는 노동자들 중 이주 노동자의 비율이 높아, 이들이 직장을 잃게 되면서 본국으로의 송금이 중단된다는 문제가 발생한다(ILO 2020a). 이는 다시 개발도상국 경제에 타격을 미치는 요인으로 작용할 가능성이 있다. 이 외에 자동차 제조업도 작업 중단과 작업장 폐쇄 등으로 인하여 공급망 중단과 실업률 증가를 경험하고 있다(ILO 2020b). 이로 인하여 2020년 상반기 세계 무역량은 급감하였으며, 하반기에도 전년도 대비 낮은 수준으로 유지되었다.

사회보장제도가 미비한 개발도상국의 가정 경제는 위와 같은 거시 경제적 타격에 더 직접적으로 노출된다. 코로나19가 9개 개발도상국 3만여 가정의 경제 상황에 미친 영향을 분석한 에거 외(Egger et al. 2021)에 따르면, 모든 표본 국가의 가정에서 2020년 3월 이후 소득 및 취업률 감소가 관찰되었고, 소득 감소률의 중간값은 68%에 달하였다. 코로나 19가 케냐와 우간다 가정 경제에 미친 영향을 분석한 칸시미 외(Kansiime et al. 2021) 또한 조사 대상 가정의 3분의 2가 소득 감소와 식량 부족을 경험하였다고 보고하였다. 이러한 가정 경제 충격은 근로소득에 의존하는 저소득 가정에서 특히 두드러졌다.

2. 코로나19의 취약 가정에 대한 심리적 영향

경제 활동의 위축과 소득의 감소 등의 부정적인 사회경제적 영향은 각 개인의 심리적인 상태에도 부정적인 영향을 끼친다(Dooley, Catalano and Wilson 1994; Dooley, Prause and Ham-Rowbottom 2000). 코로나19로 인한 경기 침체가 상당 기간 이어지면서 성인 가족 구성원의 실업이나 재정적 불안 상황이 심화되는 경우, 우울감이 증가하고, 더 나아가 아동에 대한 학대로 이어질 수 있다(Van Bavel et al. 2020).

또한, 코로나19로 인한 활동의 제약 및 학교의 폐쇄는 가장들에게 경제적인 부담이 될 뿐만 아니라 아동 교육 문제에 대한 심리적인 스트레스 요인으로 작용할 수 있다. 가중된 육아와 돌봄, 그리고 홈스쿨링 요구 등의 갑작스러운 변화로 인해 부모들의 육아 스트레스와 우울감이 증가한 것으로 나타났다(Jiao et al. 2020). 특히 18세 미만 자녀를 둔 부모들은 코로나19로 인해 가사노동 및 자녀 돌봄에 대한 부담이 증가하였으며, 아버지의 32%와 어머니의 57%가 코로나19로 인해 정신 건강이 악화되었다고 보고되고 있다(Hamel and Salganicoff 2020). 보육 기관과 학교가 폐쇄되면서 부모들은 재택근무와 육아 및 홈스쿨링과의 균형을 유지해야 하는 어려움을 겪게 되었고, 많은 부모가 '탈진(burnout)'상태를 경험하고 있다는 연구도 있다(Griffith 2020).

중산층 이상의 가정의 경우 부모가 자녀와 보내는 시간이 많아지면서 가족 간에 더욱 강한 정서적 유대감을 형성하였다는 연구 결과도 있지만(Roshgadol 2020), 취약 가정의 경우는 상황이 크게 다르다. 경제적 부담이 높아진 상황에서 학교나 돌봄시설이 폐쇄되어 비대면 수업이나 가정돌봄으로 대체되는 경우 부모들이 자녀의 양육과 관련하여 높은 스트레스와 우울감에 시달리게 된다. 이는 부모와 자녀의 정서적 상호작용에도 부정적인 영향을 미쳐, 부모의 아동에 대한 방임과 학대로 이어질 수 있다(Griffith 2020).

코로나 19의 영향에 대한 가계(household) 수준의 경험적 연구는 대부분 선진국을 대상으로 하고 있어, 개발도상국, 특히 저소득 국가의 취약 가정의 상황을 다룬 연구는 아직 부족한 실정이다. 코로나 19가 개발도상국 가정에 미친 영향을 다룬 일부 연구들은 대부분 소득, 고용 등 경제적 측면의 영향을 살펴보는데 그친다. 본 연구는 경제적 측면의 영향 뿐 아니라 심리적 영향에 주목하고, 더 나아가 국제사회의 개입(굿네이버스 개발협력사업)의 역할을 살펴봄으로서 기존 논의에 기여하고자 한다.

Ⅲ. 연구 방법

1. 연구 대상국 선정

본 연구의 대상국으로는 케냐와 잠비아를 선택하였다. 케냐와 잠비아를 연구 대상국으로 선정한 이유는 다음과 같다. 첫째, 사하라이남 아프리카 국가 중 연구 대상 국가를 선정하고자 하였다. 개발도상국 중에서도 사하라이남 아프리카 국가는 공중 보건 상황이 좋지 않으며, 심지어 코로나19 감염자수 또한 정확히 파악되었는지 불확실한 상황이다. 코로나19의 영향, 특히, 심리적 영향을 다룬 가계 수준의 경험적 연구 또한 선진국 및 다른 지역의 개발도상국에 비하여 부족하다.

둘째, 사하라이남 아프리카 국가 중에서도 특히 사회경제적 상황이 좋지 않으며 코로나19의 부정적 영향을 많이 받은 국가를 선정하여 대표적 사례 분석(representative case study)을 시행하고자 하였다. 2019년을 기준으로 케냐의 명목상 일 인당 국내총생산은 1,816달러이며, 잠비아는 1,305달러이며, 양 국가의 국내총생산은 케냐가 9백 55억 달러, 잠비아가 2백 33억 달러에 지나지 않는다. 기본적인 사회경제적 발전은 잠비아보다 케냐가 발전된 상태라고 볼 수 있다. 또한, 사전 조사를 통해 파악된 바에 따르면, 케냐와 잠비아 모두 코로나19의 영향을 심각하게 받은 것으로 나타났다. 연구 논의가 진행된 2020년 11월 기준, 인구 대비 코로나19 확진자 수가 0.05% 이상 국가는 케냐, 잠비아, 에티오피아 세 국가였다.[2)]

셋째, 굿네이버스 사업대상국 중 결연 아동 수가 많은 국가를 선정하고자 하였다. 지역개발사업과 아동결연 프로그램이 코로나19의 부정적 영향에 미치는 효과를 분석하는 것이 본 연구의 주목적 중 하나이기 때문에, 현지에서 지역개발사업과 아동결연 프로그램이 이미 활발히 일어나고 있는 국가를 연구 대상으로 삼고자 하였다. 케냐와 잠비아는 결연 아동이 각각 7,120명과 5,015명이 있으며, 지역개발사업 역시 활발히 진행되는 것으로 파악되었다.

---

2) 에티오피아의 경우 인구 대비 확진자 수가 0.09%이며 절대적인 수치도 높은 편이었으나, 사업국 현지 상황을 고려하여 연구의 대상에서 제외되었다.

2. 굿네이버스의 개발협력사업과 코로나19

1) 아동결연 프로그램과 지역개발사업

아동결연 프로그램은 개발 NGO의 대표적인 아동 후원 프로그램으로, 해외 빈곤 지역 아동과 후원자를 일대일로 연결하여 아동의 생존과 성장발달에 필요한 서비스를 직접 지원하는 형식을 취한다. 1991년 한국에서 설립된 국제구호개발 NGO인 굿네이버스의 경우 2020년 기준으로 39개의 사업국에서 21만 2천여 명의 결연 아동을 지원하고 있다. 결연 아동은 가정방문 상담(분기별)과 건강검진, 필수예방접종, 영양지원, 학업 지원(학용품, 교재, 학비, 교복) 등의 서비스를 지원받는다.

기존에 국제 아동 후원 프로그램이 주로 일대일 아동결연을 중심으로 진행되었다면, 2000년대 이후로는 보다 포괄적인 지역개발 지원사업과 아동결연 프로그램을 동시에 추진하는 경향이 강화되고 있다(Van Eekelen 2013). 굿네이버스는 2008년부터 빈곤 국가 내에서도 가장 열악한 마을들을 조사하여 선정한 뒤, 주민조직과 협력하여 아동보호, 교육, 보건, 식수 위생, 소득증대, 환경 등을 아우르는 포괄적 지역개발사업을 진행하고 있다.

2) 굿네이버스 케냐와 잠비아의 코로나19 대응

코로나19가 장기화됨에 따라 굿네이버스는 '코로나19 대응을 위한 글로벌 전략(Good Neighbors Global Response Plan against COVID-19)'을 수립했다. 이 대응 전략은 '최취약계층 보호', '지역사회 기반 회복력 증진'이라는 목표에 따라 크게 세 단계 - 준비단계(1단계), 대응단계(2단계), 복구단계(3단계) -로 진행되며, 굿네이버스 케냐와 잠비아 또한 이에 따라 국가별 추진계획을 수립하여 아동과 지역사회를 지원하고 있다.

굿네이버스 케냐는 별도의 코로나19 대응팀을 구성하여 결연 아동 안전을 모니터링하고, 긴급연락체계를 구축해서 확진자 발생에 효율적으로 대처하였다.[3] 결연 아동 가정에 위생키트와 식료품을 지원하고, CDP 내 취약계층을 대상으로 슈퍼마켓 바우처를 제공함과 동시에 코로나19 때문에 실직한 주민, 직업학교 졸

---

3) 굿네이버스 케냐는 1995년에 설립되어 6개 CDP(Mukuru, Korogocho, Dandora, Meguara, Ogembo, Bisil)에서 결연 아동 7,120명을 지원하며 지역개발사업을 수행하고 있다(2020년 기준).

업생과 협력하여 면마스크 제작하고 배포하였다. 또한 24개 협력학교에 물탱크와 위생 물품 등을 지원하고, 케냐 보건부의 감염병 대응역량을 강화하기 위해 한국의 코로나19 진단키트와 마스크를 지원하였다.

굿네이버스 잠비아는 코로나19로 인한 학교폐쇄로 인해 기존 학교 중심의 결연 아동 지원을 마을 중심의 지원으로 빠르게 전환하였다.[4] 결연 아동의 안전을 최우선으로 가정방문 및 상담을 진행하고 지역사회와 협력하여 위생키트와 감염 예방 자료를 배포하였다. 특히 교육 단절 문제를 해소하기 위해 상위학교 진학을 앞둔 고학년(7~9학년)을 중심으로 주요 교과목 교재가 저장된 SD카드와 라디오를 지원하고, 지역 라디오 방송국을 통해 교육 방송을 송출하였다. 2020년 상반기 굿네이버스 케냐, 잠비아의 코로나19 긴급구호 지원 내용은 <표 1>과 같다.

〈표 1〉 굿네이버스 케냐, 잠비아 코로나19 긴급 대응

	가정방문 및 상담	긴급 위생키트 지원 (가정용 물탱크, 마스크, 비누, 세제, 손소독제)	긴급 식량지원 (쌀, 옥수수 가루, 식용유, 콩, 고열량 비스킷)	코로나19 예방 교육
케냐	7,109명	32,334명	7,334명	10,190명
잠비아	5,001명	32,220명	17,720명	6,935명

3. 연구 대상 마을 선정

케냐와 잠비아를 연구 대상국으로 확정한 후 연구 대상이 될 CDP와 Non-CDP를 선정하였다. CDP는 이미 사업대상지로 선정된 곳 중 코로나19의 영향을 많이 받은 곳을 결정하고자 하였고 케냐의 경우 도시와 농촌의 CDP가 나누어져 있었기 때문에 도시와 농촌을 고려하여 CDP를 선정하였다. 잠비아의 경우 대부분의 CDP가 농촌에 존재하고 있었기 때문에 농촌의 CDP만을 대상으로 하였다.

4) 굿네이버스 잠비아는 2012년에 설립되어 4개 CDP(Mapepe, Mpango, Chiwena, Shbuyunji)에서 결연 아동 5,015명을 지원하며 지역개발사업을 수행하고 있다(2020년 기준).

케냐의 경우 도시 CDP는 Mukuru, Korogocho, Dandora CDP에서 연구 진행이 되었으며, 농촌 CDP로는 Meguara, Ogembo CDP에서 연구가 진행되었다. 잠비아는 Chongwe District에 있는 Chansongo, Njamu, Chilikwela, Mwachilele, Masungaile, Mwale, Mwengwe, Mukwamba, Chinyengo, Mwashilumba, Musebo, Shanyama, Shiloto, Mapulanga, Mpemba, Chombwa CDP에서 연구가 진행되었다.

CDP와 비교의 대상이 되는 Non-CDP 선정은 세 가지 기준을 충족하는 마을을 선택하였다. 첫째, 비교 대상이 되는 CDP와 비슷한 사회경제적 조건을 가진 마을을 선정하였다. 둘째, CDP와 근거리에 위치한 마을을 선정하였다. 셋째, 비교 대상이 되는 CDP와 유사하게 코로나19의 영향을 받는 마을을 선정하였다. 이러한 기준으로 선정된 Non-CDP는 케냐는 Njiru District의 세 개 마을, Kamukunji District의 한 마을, Kasanari District의 한 마을, Rachuonyo South District의 15개 마을, Rachuonyo North District의 한 마을, Gucha District의 6개 마을, Etago District의 두 마을, Trans Mara West District의 13개 마을이다.[5] 잠비아에서는 Non-CDP로 CDP와 같이 Chongwe District에 속한 Musebo, Shanyama, Shiloto, Mapulanga, Mpemba, Chombwa 마을이 선정되어 연구가 진행되었다. 잠비아 Chongwe District의 인구수는 2010년 인구조사 기준으로 182,174명이며 매년 2.5% 정도 성장하는 것으로 비공식적으로 파악되고 있다. 각 국가별 CDP와 Non-CDP의 가구당 소득에는 통계적으로 유의미한 차이는 없는 것으로 나타났다.

4. 설문 조사

설문 조사 분석에서는 모집단(Population)의 성격에 따라서 표본추출법을 달리할 필요가 있는데 본 연구에서는 층화표본추출법을 사용하여 CDP와 Non-CDP에서 표본을 추출하였다. 2019년 기준으로 케냐의 인구는 5천 2백만 명이며 잠비아의 인구는 1천 7백만 명이다. 양국의 인구를 고려하여 신뢰 수준(Confidence level) 95%와 오차 한계(Margin of error) 5%를 고려하여 필요한 표본 수를 추정하면 각국에서 필요한 최소 표본 수는 384명이다. 양국의 인구 차이는 있으나 최소 표본 수는 같은 것으로 계상된다. 결측치 및 오류

5) 케냐와 잠비아의 District 구분은 크기에 차이가 있다.

값을 고려하여 각국에서 400명씩, 총 800명 표본 수를 확보하고자 하였다. 설문조사는 굿네이버스 케냐와 잠비아 사무소에서 실시하였으며 약 두 달간의 시간 동안 설문 조사원 교육과 설문조사가 실시되었다. 설문 조사지는 영어로 작성되었으며 지역 언어로 번역되어 사용되었다. 굿네이버스 직원과 설문조사자가 직접 가정을 방문하여 구두로 질문하고 답하는 형식으로 진행되었다. 이에 따라, 최종적으로 케냐에서 443명, 잠비아에서 400명, 총 843명의 응답을 확보하였다.[6]

지역개발사업과 아동결연 프로그램이 성인 심리에 미치는 영향을 분석하기 위해 각 가구의 성인 응답자 표본을 이용하여 회귀분석을 실시하였다. 주요 독립변수는 지역개발사업(CDP)과 아동결연 프로그램(Sponsorship program)이다. 지역개발사업은 아동이 건강하게 성장할 수 있는 지역사회의 조성을 목표로 교육, 보건, 식수, 소득증대 등 지역 단위에서의 종합적인 개발전략이 수반되는 사업에 초점을 맞추고 있으며, 결연프로그램의 경우 특정 아동과 가정에 대한 교육, 건강, 위생 등의 지원을 중심으로 시행된다.

본 설문에 응답한 전체 843가구 중 절반 정도인 443가구가 CDP에 포함되어 있으며, CDP에 포함된 가구 중 205가구가 아동결연 프로그램에 동시에 소속되어 있다. 따라서 본 설문표본에는 CDP에 포함되지 않았으나 아동결연 프로그램에 포함된 가구는 존재하지 않는다. 분석을 위해서 CDP에 포함되어 있으나 결연프로그램에는 소속되어 있지 않은 가구를 CDP_Nonsponsor라는 더미 변수로, CDP와 결연프로그램에 동시에 소속되어 있는 가구를 CDP_Sponsor이라는 더미 변수로 각각 코딩하여 독립변수로 사용하였다. 종속변수가 서열변수임으로 서열로짓모형(ordered logit model)을 사용하는 것이 원칙적이나, 종속변수의 항목이 5개 이상으로 구성되어 있음에 따라 회귀분석(Ordinary Least Square, 이하 OLS) 모형을 사용해도 결과상 큰 차이는 존재하지 않는다. 특히 서열로짓모형의 경우 상호작용모형을 추정할 경우 결과 해석이 직관적이지 않으므로 해석의 편의를 위해 OLS를 사용하였다.[7]

통제변수로는 각 응답자의 인구 통계적 및 사회경제적인 특징을 중심으로 선정하였다. 구체적으로는 소득(Income), 실업 유무(Unemployment), 국가더미변수

---

6) 본 연구를 위해 취약 계층을 대표하는 표본 수 확보가 필요하다. 이는 취약 계층을 포함하는 전체 인구를 대상으로 표본 수를 계산함으로서 문제를 해결하였다.

7) 서열로짓모델을 사용한 상호작용모델 효과 분석 결과는 제시된 분석 결과와 거의 동일하게 나타났다.

(Zambia), 농촌거주여부(Rural), 응답자의 나이(Age), 응답자의 성별(Gender), 결혼 여부(Married), 교육 정도(Education), 문해력 여부(Literacy) 등의 변수를 포함했다. 이 중 소득, 나이, 교육변수를 제외하고는 모두 더미 변수로 구성되었다.[8)]

5. 주요정보제공자면접 및 초점집단면접

설문조사와 함께 주요정보제공자면접과 초점집단면접을 실시하여 코로나 19의 영향을 정성적으로 파악하고자 하였다. 주요정보제공자면접은 굿네이버스 케냐 허남운 대표와 굿네이버스 잠비아 이재웅 대표를 대상으로 먼저 진행하였다. 그 이후 굿네이버스 케냐와 굿네이버스 잠비아의 직원과 인터뷰를 진행하였다. 정부의 대응과 현장의 상황을 이해하기 위하여 케냐의 District Children's Officer인 Annisia Gatwiri와의 인터뷰가 2021년 4월 7일 온라인으로 한 시간가량 진행이 되었다. 또한, 2021년 4월 8일 이뤄진 잠비아의 공립 중급 학교 교장인 Fales Zulu Paipi와의 인터뷰를 통해 잠비아의 학교 관련 사항을 파악할 수 있었다. 마을 주인들과의 초점집단면접은 굿네이버스 케냐와 잠비아의 주도하에 각각 진행되었다. 첫 번째 집단은 CDP에 속한 마을에서 온 가장들이었으며 두 번째 집단은 Non-CDP에 속한 마을에서 온 가장들이었다. 케냐의 경우 추가로 도시와 농촌 지역을 나누어 초점집단면접을 진행하였다.

Ⅳ. 분석 결과

1. 코로나19가 경제 활동에 미친 영향

우선 코로나19 이후의 전반적인 경제 상황의 변화에 대해서 살펴보도록 하겠다. 코로나19 이전(2020년 1월 기준)과 코로나19 이후(2021년 4월 기준)의 월 평균 가구 소득과 지출 관련 다양한 문항에 대한 응답자의 추정치에 대한 데이터를 확보하였다.[9)] [그림 1]은 케냐와 잠비아의 각각 월 평균소득 변화를 보

---

8) 교육변수는 순서변수로 교육수준에 따라 5(중등교육 이상), 4(중등교육), 3(중등교육중퇴), 2(초등교육), 1(초등교육중퇴), 0(공교육 없음) 중 하나의 응답을 선택하게 하였다.

9) 코로나19 이전의 데이터의 경우, 사전 조사를 수행하여 코로나19 이후와 비교하는 것

여준다. 케냐의 표본 마을들이 잠비아의 마을들보다 기본적으로 소득수준이 높은 것으로 파악되었다. 하지만 코로나19의 부정적 영향은 오히려 케냐에서 더 심하게 나타났다. 코로나 이전 케냐의 월 평균소득은 약 91달러로 잠비아의 거의 세 배에 가까웠으나 코로나 이후 대략 42%가량 감소하여 약 52달러가 되었다. 잠비아의 월 평균소득 역시 코로나 이전 31달러에서 21달러로 약 30% 정도 감소하였다. 이와 함께, [그림 2]에서 나타나듯이 빈곤층 가구의 중요한 소득원 중 하나인 해외 송금 소득도 케냐 4.2달러, 잠비아 3달러에서 각각 2.37달러(-44%), 1.99달러(-34%)로 감소하였음을 확인할 수 있다. 평균소득 변화와 유사하게 코로나로 인한 송금소득의 변화도 케냐에서 더 크게 나타난 것을 보여준다.

[그림 1] 양국의 월평균 소득 변화

[그림 2] 양국의 월평균 송금소득 변화

소비 및 저축 등의 지출 관련 경제 활동 또한 소득 변화와 유사한 패턴을 보인다. [그림 3]에서 알 수 있듯이, 케냐의 경우 코로나19 상황 전과 후의 월평균 가구 소비는 62.2달러에서 39.4달러로 약 37% 감소하였고, 잠비아의 경우 24달러에서 18달러로 25% 감소하였다. 또한, [그림 4]는 월평균 저축에 대한 설문 조사 결과는 경제활동의 어려움을 단적으로 보여준다. 케냐 응답자는 12.7달러에서 4.5달러로 저축 감소의 폭이 65%에 달하였다. 잠비아의 경우에도 7.1달러에서 3.3달러로 약 54% 가량 감소한 것을 확인할 수 있다. 설문 결과는 코로나19로

이 이상적이나 본 조사를 위한 사전 조사가 진행되지 못하였다. 따라서 전후 분석에 대한 한계점이 존재하고 있는 것을 밝힌다. 다만, 굿네이버스에서 기존에 파악하고 있던 코로나19 이전 가정의 평균 소득과 본 조사를 통해 파악한 소득을 비교한 결과, 본 조사와 차이가 거의 없는 것으로 파악되었다.

인하여 가계의 수입이 감소하였을 뿐 아니라, 이와 함께 소비와 저축 측면에서도 경제 활동이 전반적으로 위축되었음을 단적으로 보여주고 있다.

[그림 3] 양국 월평균 소비변화

[그림 4] 양국 월평균 저축변화

전반적인 경제 상황의 악화는 각 가구의 영양 공급 수준과도 상당 부분 연관이 있다. 아래 그림은 응답자의 영양 공급 상태에 대한 코로나19 전후의 추정치에 대한 응답 결과를 제시하고 있다. 응답자들은 코로나19 이전 하루 평균 2.7회 식사를 하였으나, 코로나19 이후 식사 횟수는 2회 정도로 감소하였으며, 이와 반대로 주당 결식 횟수는 1.7회에서 2.9회로 큰 폭의 증가를 나타냈다. 구체적으로 케냐 응답자의 일일 식사 회수는 2.9회에서 1.9회, 잠비아의 경우에는 2.6회에서 2.2회로 감소하였으며[그림 5], 주당 결식 횟수는 각 국가에서 1.4에서 2.4, 2에서 3.4로 증가하였음을 확인할 수 있다[그림 6].

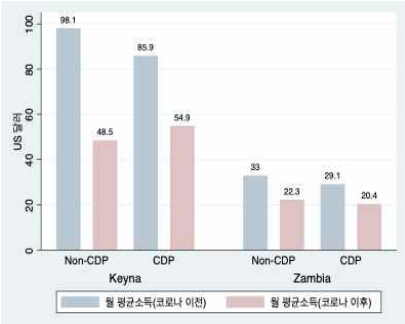
[그림 5] 양국 일일 식사 횟수

[그림 6] 양국 주당 결식 횟수

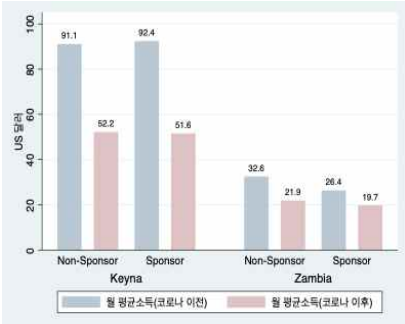
코로나 19로 인한 경제 상황의 변화는 현지 인터뷰 내용에서도 확인할 수 있었다. 본 연구팀은 도시와 농촌 거주자를 상대로 주요정보제공자면접을 실시하였으며, 그 결과 메커니즘은 상이하지만, 도시와 농촌 지역 모두 코로나로 인한 경제적 어려움이 발생하고 있음을 확인할 수 있었다. 응답자들은 이동 제한과 물품 부족으로 인한 물가상승 및 운송비 상승으로 실질소득 감소를 경험하고 있으며, 식량 부족으로 인하여 끼니를 거르는 일이 증가하였다고 설명하고 있었다. 구체적으로, 케냐의 한 도시지역에 거주하는 공무원은 코로나 이후 많은 사람들이 경제적으로 어려움을 겪고 있으며, 특히 임시근로직 비중이 높은 도시지역 주민들의 경우 실직으로 인해 의식주 해결이 어려운 경우가 빈번하게 발생한다고 응답하였다. 또한 잠비아 농촌 지역의 중학교 교장으로 재직하고 있는 한 응답자의 경우, 농촌 지역의 경우 유일한 수입원인 농작물의 시장 판매가 이동 제한으로 인해 어려워짐에 따라 직접적인 타격을 입고 있다고 설명하고 있다.

마지막으로, 코로나19가 양국 표본 가정의 경제 상황에 미치는 영향과 굿네이버스 수혜 여부는 큰 상관관계를 찾을 수 없었다. 아래 [그림 7]과 [그림 8]에서 볼 수 있듯이 CDP와 Non-CDP 모두 경제적인 충격을 경험했고, 그 차이가 유의미하게 다르지 않았다. 또한, CDP 내에서도 상대적으로 취약한 아동결연 가정과 비결연 가정 모두가 코로나19로 인하여 유사한 정도의 경제적 어려움을 겪고 있음을 확인할 수 있다.

[그림 7] 양국 CDP와 소득



[그림 8] 양국 아동결연 프로그램과 소득



2. 코로나19가 가정에 미치는 심리적 영향 분석

코로나19로 인한 심리적 요인을 측정하기 위해 '지난 2주간 우울감을 느꼈는가?'라는 질문을 설문조사에 포함하였다. 해당 질문에 대한 응답은 5=아주 심하게 경험, 4=많이 경험, 3=어느 정도 경험, 2=드물게 경험, 1=전혀 경험하지 않음 중 선택하도록 하였다. 이 질문에 대하여 응답자의 67% 정도가 상당히 많은 정도의 우울감을 경험하였다고 응답하였다(평균 3.41).

코로나의 부정적 심리적 영향의 양상은 초점집단면접에서도 확인할 수 있었다. 면접 대상자들은 공통적으로 가장의 실직과 가구의 소득 감소, 그리고 학교 폐쇄에 따른 가정 내 불화가 복합적인 형태로 가정 구성원의 심리적 건강을 위협하고 있음을 설명하였다. 특히 실직과 경제 활동의 위축으로 인하여 개인 차원에서 직접적으로 느끼는 우울감의 문제뿐만 아니라, 학교 폐쇄와 실직으로 인하여 가족 구성원들이 집 안에 머무는 시간이 증가함에 따라 의식주 해결과 육아 및 교육의 문제로 인하여 구성원 간의 충돌에서 오는 심리적 문제 또한 심각함을 피력하고 있었다. 케냐에 거주하는 한 응답자는 4남 3녀를 둔 가장으로 1999년부터 케냐의 한 사파리에서 일해왔으나 최근 코로나로 인하여 실직하게 되었다고 응답하였다. 그는 현재 가족 중에 수입이 있는 사람이 한 명도 존재하지 않아 경제적 어려움을 겪고 있으며, 이로 인해 가정 내 불화가 심화되고 있다고 설명하였다. 자신의 부모님이 케냐의 작은 마을의 소작농으로 농사를 짓고 있다고 답한 또 다른 응답자의 경우는, 코로나로 인하여 농작물의 시장판매가 제한되면서 기본적인 의식주의 영위가 불가능해졌다고 답하였다. 특히 이 응답자는 자신의 아버지가 집에 머무는 시간이 많아지면서 가족 간의 불화도 쌓여 갔고, 급기야 극단적인 선택을 시도하기까지 했다고 대답하였다.

3. 지역개발사업과 아동결연 프로그램의 효과

지역개발사업과 아동결연 프로그램 참여가 코로나19의 부정적 심리적 영향, 특히 우울감을 완화하는데 어떤 역할을 하였는지 살펴보았다. 특히 코로나19로 인한 가정 경제 상황의 악화가 가정 구성원의 심리 상태 악화의 주된 요인임을 고려하였을 때, 동일한 지원사업에 속해 있는 가구들이라고 하더라도 경제 상황에 따라 지원사업으로부터 얻는 심리적인 위안의 정도가 다를 수 있다. 이에 따

라 본 연구는 경제적인 요소, 특히 응답자의 실직 여부에 따라 지원사업의 효과가 달리 측정될 수 있도록 상호작용 모델을 채택하였다.[10)]

<표 2>는 우울감을 종속변수로 하고 각각의 독립변수가 갖는 조건부 효과를 보여준다. 독립변수는 앞서 설명했듯이 우선 응답자의 지역개발사업 혹은 아동결연 프로그램(Sponsor) 참여 여부를 각각 더미 변수로 코딩하여 각 사업이 갖는 단독 효과를 분석하고자 했다. 다음으로 두 사업의 동시 효과를 파악하기 위한 더미 변수를 각각 코딩하여 사용하였다(CDP_Sponsor, CDP_Nonsponsor). 마지막으로 각 독립변수에 실직 여부를 곱하여 상호작용변수를 생성하였다.

분석 결과 모델 1~3에서 볼 수 있듯이, 굿네이버스 지역개발사업과 아동결연 프로그램 참여자들은 응답자가 실직상태일 때 우울감 감소에 유의미한 효과를 보임을 확인할 수 있었다.[11)] 구체적인 효과의 크기를 살펴보기 위해 한계효과 그래프를 작성하였다. [그림 9]는 모델 3에서 추산된 독립변수의 효과를 Y축에 표현하고 이것이 실직 여부에(X축) 따라 어떻게 달라지는지를 나타낸다.

그래프상에 점으로 표시된 부분이 추산된 독립변수의 효과 크기(즉, 우울감 완화 정도)를 나타내며, 위아래 직선은 95% 신뢰구간을 의미한다. 따라서 95% 신뢰구간이 0을 포함하지 않을 경우에만 통계적으로 유의미한 효과가 있다고 할 수 있다. 따라서, 독립변수가 우울감에 미치는 효과는 응답자가 실업 상태일 때만 존재함을 확인할 수 있다. 응답자가 실업 상태일 경우, 지역개발사업과 아동결연 프로그램에 동시에 소속되어 있는 가정은 그렇지 않은 가정보다 우울감이 평균 0.8 포인트 낮은 것으로 확인된다. 이러한 결과는 응답자가 코로나19로 인하여 실업 상태일 경우 지역개발사업이나 아동결연 프로그램과 같은 지원 사업으로 인한 심리적 위안을 특히 크게 얻고 있음을 시사한다. 반면 고용상태일 경우는 해당 사업의 참여 여부가 우울감을 감소시키는 데 있어서 유의미한 효과가 있지 않은 것으로 판단된다.

코로나19로 인하여 케냐와 잠비아의 취약 가정의 많은 가장이 직장을 잃게 되었다. 많은 가정에서 가장의 수입이 유일한 주요 수입원이기 때문에 가장이 실업 상태가 될 때 많은 가정은 극심한 스트레스와 우울감에 시달리게 된다. 특

---

10) 각 지원사업이 종속변수에 미치는 독립 효과는 통계적으로 유의미하지 않았다.

11) 상호작용항의 표준 오차는 상호작용효과의 통계적 유효성을 결정짓는 필요조건이 되지 않는다(Brambor, Clark and Golder 2006). 한계효과의 표준오차를 계산한 결과 모델 1-3에서만 95% 수준에서 유의미한 효과를 관찰 할 수 있었다.

히 사회안전망이 발달되지 않는 케냐와 잠비아의 경우 가장이 겪는 우울감은 상당할 것이다. 굿네이버스의 지역개발사업과 아동결연 프로그램은 케냐와 잠비아에서 국가가 제공해 줄 수 없는 지역사회의 사회안전망 역할을 하는 것으로 드러났다. 인터뷰를 통해 파악한 바에 따르면, 실업 상태인 가장은 지역개발사업이 제공하는 여러 프로그램을 통해서 일정 부분의 수입을 얻을 수 있었으며 직업훈련 교육을 받을 수도 있었다. 또한, 아동결연 프로그램을 통해 자녀들의 교육에 대한 안전망을 확보함으로써, 자녀 교육에 대한 걱정과 우울감을 어느 정도 극복한 것으로 나타났다.

〈표 2〉 우울감 결정 요인: 굿네이버스 프로그램과 실직상태의 상호작용

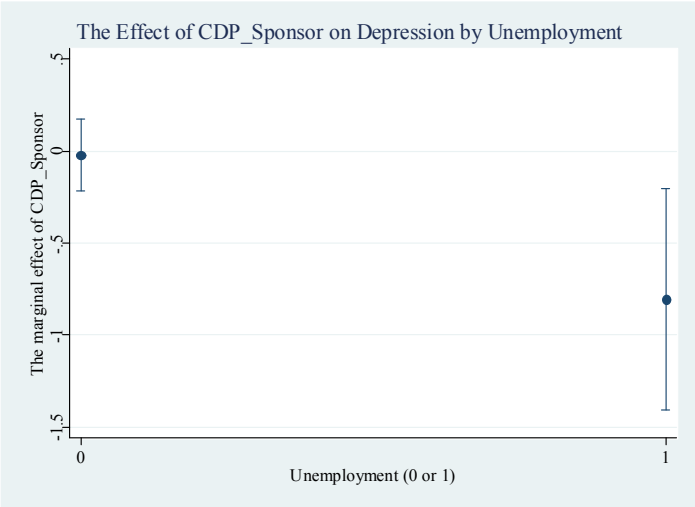
	DV: Depression			
	(1)	(2)	(3)	(4)
CDP	0.113	0.047		
	(0.096)	(0.093)		
Sponsorship	-0.143	-0.067		
	(0.107)	(0.111)		
CDP_Sponsor			-0.020	-0.153
			(0.100)	(0.097)
CDP_Nonsponsor			0.047	0.026
			(0.093)	(0.098)
CDP*Unemployment	-0.717***			
	(0.275)			
Sponsor*Unemployment		-0.784***		
		(0.317)		
CDP_Sponsor*Unemployment			-0.784***	
			(0.317)	
CDP_Nonponsor*Unemployment				-0.291
				(0.301)
Income	0.001	0.001	0.001	0.000
	(0.001)	(0.001)	(0.001)	(0.001)
Zambia	0.285	0.073	0.073	0.088
	(0.214)	(0.166)	(0.166)	(0.177)
Rural	-0.560***	-0.569***	-0.569***	-0.592***
	(0.109)	(0.109)	(0.109)	(0.111)
Age	-0.653***	-0.669***	-0.669***	-0.560***
	(0.118)	(0.118)	(0.118)	(0.120)

〈표 2〉 우울감 결정 요인: 굿네이버스 프로그램과 실직상태의 상호작용 (연결)

	DV: Depression			
	(1)	(2)	(3)	(4)
Gender	-0.002	-0.002	-0.002	-0.004
	(0.003)	(0.003)	(0.003)	(0.003)
Married	-0.339***	-0.354***	-0.354***	-0.410***
	(0.091)	(0.091)	(0.091)	(0.093)
Education	-0.054	-0.040	-0.040	0.121
	(0.106)	(0.106)	(0.106)	(0.108)
Literacy	-0.072**	-0.067**	-0.067**	0.012
	(0.033)	(0.033)	(0.033)	(0.034)
Unemployment	0.281***	0.282***	0.282***	0.123
	(0.102)	(0.102)	(0.102)	(0.104)
Constant	4.071***	4.092***	4.092***	4.182***
	(0.193)	(0.192)	(0.192)	(0.196)
R^2	0.11	0.10	0.10	0.10
N	842	842	842	842

Notes: * p<0.1; ** p<0.05; *** p<0.01

[그림 9] 지역개발사업과 아동결연 프로그램이 실직에 따라 우울감에 미치는 효과



Ⅴ. 결　　론

국제통화기금에 따르면 2020년 한 해 동안 세계 경제는 약 -3.3%의 경제 성장률을 기록하였다(IMF 2021). 이 같은 경제 수축이 전 세계 거의 모든 국가에서 관찰되었고 선진국에서 두드러졌다면, 앞으로의 경제 회복에 있어서 저소득국가들이 특히 난항을 겪을 것으로 예상한다. 신속한 백신 접종과 더불어 다양한 경기 부양책을 시행하고 있는 선진국과는 달리, 대다수 저소득국가가 백신 수급의 어려움과 지속적인 확진자의 증가로, 코로나19로 인한 경제적 영향에서 벗어나는 데 어려움을 겪고 있기 때문이다.

특히 사하라 이남 아프리카 지역의 경우 2021년 경제 성장률 전망치가 세계에서 가장 낮은 수준이다(IMF 2021, 128). 코로나19로 인한 교육의 격차 또한 위중한 사회 문제로 대두하였는데, 이 역시 저소득국가일수록 심각하였다. 유엔 교육 과학 문화 기구(UNESCO), 유엔 아동기금(UNICEF), 세계은행(2020)의 조사에 따르면, 선진국의 경우 평균 학습 결손 일수는 15일 정도에 불과했지만, 저소득국가의 경우 결손 일수는 69일에 이르렀다. 이러한 국가 경제적 충격과 교육 시스템의 마비는 저소득국가 취약 계층 가정에 특히 부정적인 영향을 미쳤다. 경제 침체와 실직, 휴교는 취약 계층의 건강과 영양 섭취의 문제와 직결되며, 또한 가족 구성원 간의 마찰과 고립으로 인한 스트레스는 해당 구성원들의 심리적 건강을 위협하는 직접적인 요인이 되었다.

본 연구는 잠비아와 케냐의 취약 계층 가정을 대상으로 한 조사를 통하여 이러한 부정적 영향을 경험적으로 확인하였다. 도시와 농촌 지역 모두에서 가계 수입이 급격히 감소하였고, 이에 따라 소비와 저축 등 가정 경제 활동이 크게 위축되었음을 파악하였다. 그뿐만 아니라 주당 결식 횟수가 1.7회에서 2.9회로 큰 폭으로 증가하였다. 실직과 경제 활동의 위축, 가족 구성원들이 집 안에 머무는 시간이 증가함으로 인한 우울감 또한 심각한 문제로 나타났다. 가장이 경험하는 이 같은 심리적 어려움은 아동의 신체, 정신적 건강을 위협하고, 나아가 아동의 성장과 발달에 부정적인 영향을 줄 수 있다는 점에서 더욱 적극적인 개입이 필요하다. 실직 상황에서 굿네이버스의 지역개발사업 수혜 가정 및 아동결연 프로그램 수혜 가정의 가장들은 비 수혜 가정의 가장들에 비하여 현저히 낮은 우울감을 보였다. 지역개발사업과 아동결연 프로그램이 코로나19 위기 상황에서 취약 계층 가정의 부모가 경험하는 심리적 어려움을 완화하는 데 도움을 줄 수 있다는 본 연구의 분석 결과는 고무적이라고 할 수 있으며, 향후 코로나19 지속

상황에서 이러한 개발협력사업의 시행이 필수적이라는 것을 보여주는 결과라고 할 수 있다.

기존 연구가 주로 아동결연 프로그램이 수혜 아동의 발달과 성취에 미치는 영향에 주목하였다면, 본 연구는 아동결연 프로그램이 외생적 위기 상황에서 부모에게 심리적 지지를 제공함으로써 가정의 회복 탄력성을 증진할 수 있음을 시사한다. 향후의 연구는 국제아동지원사업의 가장과 아동에 대한 영향을 보다 유기적으로 탐색함으로써 그 역할을 보다 포괄적으로 이해할 수 있을 것이다.

참고문헌

국문 자료

박이슬. 2021. "코로나19 팬데믹 시대의 가족스트레스, 인지적 대처와 우울 및 가족기능." 국내석사학위논문 충북대학교.

영문 자료

Alhas, A. 2020. "More 'family time' amid coronavirus isolation at home." https://www.aa.com.tr/en/latest-on-coronavirus-outbreak/more-family-time-amid-coronavirus-isolation-at-home/1812529 (검색일: 2021/10/15).

Bhatia, Amiya et al. 2020. "COVID-19 response measures and violence against children." *Bulletin of the World Health Organization* 98(9).

Brambor, Thomas, William Roberts Clark and Matt Golder. 2006. "Understanding interaction models: Improving empirical analyses." *Political analysis* 14(1), 63-82.

Dooley, David, Ralph Catalano and Georjeanna Wilson. 1994. "Depression and unemployment: panel findings from the Epidemiologic Catchment Area study." *American journal of community psychology* 22(6), 745-765.

_____, Joann Prause and Kathleen A. Ham-Rowbottom. 2000. "Underemployment and depression: longitudinal relationships." *Journal of Health and Social Behavior* 41(4), 421-436.

Egger, Dennis et al. 2021. "Falling living standards during the COVID-19 crisis: Quantitative evidence from nine developing countries." *Science Advances* 7(6), eabe0997.

Goolsbee, Austan and Chad Syverson. 2021. "Fear, lockdown, and diversion: Comparing drivers of pandemic economic decline 2020." *Journal of public economics* 193.

Griffith, Annette K. 2020. "Parental burnout and child maltreatment during the COVID-19 pandemic." *Journal of family violence* 14, 1-12.

Hamel, L. and A. Salganicoff. 2020. "Is There a Widening Gender Gap in Coronavirus Stress?" https://www.kff.org/policy-watch/is-there-widening-gender-gap-in-coronavirus-stress/ (검색일: 2021/10/15).

ILO. 2020a. "Protecting Migrant Workers during the COVID-19 Pandemic: Recommendations for Policy-makers and Constituents." https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---migrant/documents/publication/wcms_743268.pdf (검색일: 2021/10/15).

____. 2020b. "ILO Monitor: COVID-19 and the world of work. 2nd Edition." www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_740877.pdf. (검색일: 2021/10/15).

IMF. 2021. "World Economic Outlook: Managing Divergent Recoveries." https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2021/04/06/World-Economic-Outlook-April-2021-50308 (검색일: 2021/10/15).

Jiao, Wen Yan et al. 2020. "Behavioral and Emotional Disorders in Children during the COVID-19 Epidemic." *The Journal of Pediatrics* 221, 264-266.

Kansiime, Monica K. et al. 2021. "COVID-19 implications on household income and food security in Kenya and Uganda: Findings from a rapid assessment." *World development* 137.

OECD. 2020. "Evaluating the Initial Impact of COVID-19 Containment Measures on Economic Activity." https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/evaluating-the-initial-impact-of-covid-19-containment-measures-on-economic-activity-b1f6b68b/ (검색일: 2021/10/15).

Roshgadol, Jacob. 2020. "Quarantine Quality Time: 4 In 5 Parents Say Coronavirus Lockdown Has Brought Family Closer Together." https://www.studyfinds.org/quarantine-quality-time-4-in-5-parents-say-coronavirus-lockdown-has-brought-family-closer-together/ (검색일: 2021/10/15).

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), United Nations International Children's Emergency Fund (UNICEF) and the World Bank. 2020. "Survey on National Education Responses to COVID-19 School Closures." http://tcg.uis.unesco.org/wp-content/uploads/sites/4/2020/10/National-Education-Responses-to-COVID-19-WEB-final_EN.pdf (검색일: 2021/10/15).

Van Bavel, Jay J. et al. 2020. "Using social and behavioural science to

support COVID-19 pandemic response." *Nature human behaviour* 4(5), 460-471.

Van Eekelen, Willem. 2013. "Revisiting child sponsorship programmes." *Development in Practice* 23(4), 468-480.

WHO. "Coronavirus(COVID-19) Dashboard." https://covid19.who.int/ (검색일: 2021/10/21).

Abstract

The Socio-economic and Psychological Impact of COVID-19 in Kenya and Zambia: Focusing on Community Development Project and Child Sponsorship Program

Chungshik Moon ▌ Chung-Ang University
Sijeong Lim ▌ Korea University
Youngwan Kim ▌ Sogang University
Hyeran Hong ▌ Good Neighbors Global Partnership Center

The COVID-19 pandemic has dramatically decreased the economic growth of most countries. Its negative effects cause the mental health issues of the family member. This study attempts to analyze the socio-economic and psychological impact of COVID-19 on unprivileged families in developing countries and the role of Good Neighbors' community development projects and child sponsorship programs. An original survey of 843 households from Good Neighbors programs in Kenya and Zambia along with the results of focus group and key informant interviews were conducted. We find that the overall monthly house income has been decreased by 40%, and the frequency of skipping meals has been increased. Besides, the depression level of the heads of underprivileged households has also increased. However, we show that Good Neighbors' community development projects and child sponsorship programs can alleviate the depression of the heads of the households, particularly when they are unemployed.

Key Words: COVID-19, Good Neighbors, Community Development Project, Child Sponsorship Program

❑ 논문접수일: 2021년 10월 26일, 심사완료일: 2021년 11월 24일, 게재확정일: 2021년 11월 25일

『東西硏究』 제 33 권 4호 (2021) pp. 229-252
http://dx.doi.org/10.29274/ews.2021.33.4.229

사회적 평등의 비대칭화와 경쟁의 질서: 유럽연합의 사회적 시장경제의 이론과 실제*

박채복 ▌ 숙명여자대학교**

〈국문요약〉

유럽연합은 유럽통합을 통한 지속적인 경제성장을 담보함과 동시에 사회적 형평성을 증진하기 위해 유럽 사회의 지속가능성과 함께 사회·경제적 진보를 촉진하는 고도의 경쟁력을 가진 사회적 시장경제의 실현을 목표로 하고 있다. 사회적 분야의 포함은 대부분 정치적 타협의 결과였지만 동시에 원래 제안된 목표 중 하나인 자유롭고 왜곡되지 않은 경쟁이 통합의 목표에서 제외되었다는 점을 감안할 때, 고도의 경쟁력을 가진 사회적 시장경제의 실현은 유럽통합의 사회적 측면의 강화로 인식될 수 있다. 그렇다면 과연 고도의 경쟁력을 가진 사회적 시장경제는 의미 있는 목표이며, 현재의 유럽연합이 그러한 목표를 달성할 수 있는 능력이 있는 것인가? 이 질문에 답하기 위해 사회적 시장경제라는 개념이 어떻게 발전했는지 그리고 유럽 차원에서 영향력을 갖게 된 이유를 유럽연합의 사회적 시장경제의 아이디어, 개념 및 실제 등 역사적·이론적 배경을 통해 논의해보고, 현대화된 유럽 차원의 사회적 시장경제의 수준 및 수렴정도를 살펴보고자 한다. 더 나아가 유럽연합이 경제질서로서 사회적 시장경제를 통해 사회·경제적 진보를 실현할 수 있는 권한과 능력이 있는지 사회적 시장경제의 도입과정과 이를 실현하고자 하는 정치적 선택을 살펴보고, 이를 통해 사회적 시장경제의 현재적 의미와 현실적적 과제를 도출해보고자 한다.

*주제어: 유럽연합, 사회적 시장경제, 질서자유주의, 유럽사회모델, 현대적 사회적 시장경제 지수

* 이 논문은 2020년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2020S1A5B5A16083216).
** 숙명여자대학교 글로벌거버넌스연구소 학술연구교수 (E-mail: elan1109@gmail.com)

Ⅰ. 서 론

사회적 시장경제(social market economy)는 브렉시트(Brexit) 이후 경쟁력을 높이고자 유럽연합(European Union: EU)에서 초국적 차원의 경제정책과 사회정책을 동시에 추진하는 틀로 논의되고 있어 유럽통합의 미래와 밀접한 연관성을 갖고 있다. 사회적 시장경제는 제2차 세계대전 이후 독일 경제정책의 근간이 되는 기본 원칙과 목표로, 사회적으로 운영되는 시장경제를 의미한다(Cassel 1998; Müller-Armack 1976a; Quaas 2000). 1940년대에 처음으로 도입된 사회적 시장경제는 지난 70년 동안 시장의 효율성과 사회적 형평성을 동시에 제공하는 유럽모델의 근간이 되어 왔다(Ferri & Cortese 2018; Mulder 2019; Zapka, 2019).

독일의 질서자유주의에 기초한 사회적 시장경제의 개념은 현대화되어 자유방임적 자본주의에 대한 대안으로서 정치적 선택 그리고 경제적 효율성과 사회적 형평성의 균형을 추구하는 EU의 경제질서로서 유럽통합과정에서 자리매김하였다. EU는 유럽통합을 통한 지속적인 경제성장을 담보함과 동시에 사회적 가치 및 형평성을 증진하기 위해 유럽 사회의 지속가능성과 함께 사회적 진보를 촉진하는 고도의 경쟁력을 가진 사회적 시장경제의 실현을 목표로 하고 있다. 리스본조약에 EU의 구속력 있는 경제질서로서 명시된 사회적 시장경제는 경제적 통합과 사회적 통합의 비대칭성이라는 유럽통합과정에서 제기되는 사회·구조적 문제를 해결하고 지속가능한 성장 및 경제발전을 도모하기 위한 EU의 정치적 선택이자 현실적인 도전과제이다. 사회적 시장경제는 EU의 사회정책 패러다임의 변화뿐만 아니라 유럽 차원의 사회적 보호 및 사회보장을 추진하기 위한 법적·규범적·제도적 차원의 합의를 이끌어 내는 중요한 틀로 EU의 사회적 통합의 가속화 및 정당화를 견인하는 역할을 수행하고 있다.

따라서 EU의 사회적 시장경제는 유럽적 가치와 정체성의 확립, 다수결의 원칙과 소수의 권리존중이라는 민주적 절차의 작동 및 사회적 연대와 충성심의 창출과정에서 가장 근본이 되는 지속가능한 민주주의와 그 확대의 인식론적 기반을 제공한다는 점에서 EU의 과거와 현재 그리고 미래를 연결하는 중요한 이슈이다. 더 나아가 유럽통합의 결과 발생한 다양한 사회·경제적 문제들에 대한 EU 차원의 해결을 통해 보다 많은 민주주의를 담보하고자 하는 사회적 시장경제의 근원에는 유럽의 가톨릭 사회교리의 전통에 기반 한 인본주의 및 윤리의식이 전제(Küppers 2012; Schallenberg & Mazurkiewicz 2012)된다는 점에서 사회적 시장경제는 유럽적 가치와 정체성의 공유, 사회적 정의 및 연대의 확산이라는 유

럽통합의 정당성과 합법성의 제공이라는 측면에서 논의되고 있다.

사회적 분야의 포함은 대부분 정치적 타협의 결과였지만 동시에 원래 제안된 목표 중 하나인 자유롭고 왜곡되지 않은 경쟁이 통합의 목표에서 제외되었다는 점을 감안할 때, 고도의 경쟁력을 가진 사회적 시장경제의 실현은 유럽통합의 사회적 측면의 강화로 인식될 수 있다(Barnard & Deakin 2012, 551; Damjanovic 2013). 그렇다면 고도의 경쟁력을 가진 사회적 시장경제는 의미 있는 목표이며, 현재의 EU가 그러한 목표를 달성할 수 있는 능력이 있는 것인가? 이 질문에 답하기 위해 사회적 시장경제라는 개념이 어떻게 발전했는지 그리고 유럽 차원에서 영향력을 갖게 된 이유를 EU 사회적 시장경제의 아이디어, 개념 및 실제 등 역사적·이론적 배경을 통해 논의해보고, 현대화된 유럽 차원의 사회적 시장경제의 수준 및 수렴정도를 살펴보고자 한다. 더 나아가 EU가 사회적 시장경제를 통해 사회·경제적 진보를 실현할 수 있는 권한과 능력이 있는지 사회적 시장경제의 도입과정과 이를 실현하고자 하는 정치적 선택을 살펴보고, 이를 통해 사회적 시장경제의 현재적 의미와 현실적 과제를 논의해보고자 한다.

Ⅱ. EU 사회적 시장경제의 아이디어, 개념 및 실제

사회적 시장경제는 자유시장경제체제와 시장에서 공정한 경쟁 및 복지국가를 확립하는 사회정책을 결합한 사회경제모델이다(Wrobel 2012, 49-50). 즉 자유시장경제체제를 경제질서의 근본으로 하되 사회적 형평성이라는 사회질서가 결합된 사회적 시장경제는 경쟁질서와 사회적 평등 사이의 균형을 도모하여 경제성장과 사회적 형평성을 동시에 추진한다는 특징을 가지고 있다. 그러나 '사회적'이라는 개념이 지니고 있는 포괄성, 광범위성 및 모호성으로 인해 사회적 시장경제가 개념적으로 무엇을 의미하며, 어떤 역사적·이론적 배경에 기반을 두고 있는지에 대해서는 다양한 논의가 가능하다.

사회적 시장경제는 시장과 사회가 공생할 수 있도록 도덕적인 공동체를 구성하고 공동체의 책무를 사회적이라 규정하여 개인의 자유의 존중과 함께 인간의 존엄의 구현을 목표한다는 점에서, 사회적 공간으로서 EU의 지속가능성과 유럽적 가치 및 정체성의 확대를 위해 EU는 사회적 시장경제의 실현을 통한 경제적 효율성과 사회적 형평성의 균형을 강조한다. 이와 같은 공동체의 책무를 사회적 형평성 혹은 사회적으로 합당한 것으로 이해하고 있다는 점에서 EU의 사회적

시장경제는 EU에 존재하는 사회적이라는 가치와 결합하여 지속가능한 성장과 함께 유럽시민의 안정과 복지를 추구한다. 또한 사회적 시장경제의 핵심인 공정한 경쟁질서를 통한 시장질서의 효율성과 사회적 정의를 실현하기 위해 국가의 시장에 대한 개입을 허용한다는 의미에서 EU의 사회적 시장경제는 유럽적 가치와 이념의 근간이 사회적이라는 점을 강조한다.

질서자유주의에 기초한 EU의 사회적 시장경제는 유럽단일시장에서 경쟁의 자유를 보장하면서도 사회적 보호와 복지를 수행하기 위한 국가의 시장개입을 허용한다. 인간의 존엄성에 부합되는 경제질서로서 사회적 시장경제의 이론적 근간을 제공하는 질서자유주의는 오이켄(Walter Eucken), 뵘(Franz Böhm), 뮐러-아르마크(Alfred Müller-Armack) 등을 중심으로 1933년 형성된 프라이부르크 학파(Freiburger Schule)에 의해 주도되었으며, 그 아이디어의 뿌리에는 경쟁적인 시장경제에 대한 오이켄의 아이디어가 있다(Eucken 2004).[1] 즉 국가는 자유방임이 아니라 시장이 효율적으로 작동할 수 있도록 경쟁질서를 확립해야 하며, 확립된 경쟁질서는 개인의 자유를 보장하며 공정한 사회적 결과를 창출할 수 있다는 것이다.

질서자유주의는 시장의 실패 시 이를 보완·교정하기 위한 국가의 개입을 허용한다. 국가는 경제과정의 조정뿐만 아니라 경제질서의 형성을 위한 기본적인 질서정책을 수립·집행하는 주체라는 점에서, 강한 국가는 성공적인 사회적 시장경제의 기초이다. 국가는 경제활동의 자유와 시장경제 메커니즘이 제대로 작동하도록 경제정책의 효율성을 확보하고, 공정한 경쟁과 분배의 정의가 구현될 수 있도록 사회보장제도를 위시하여 사회적 약자를 보호하며, 개인의 기본 생존권을 보장하는 다양한 정책을 통해 사회적 형평성을 추구해야 한다. 독점적 경향으로부터 경쟁을 보호하기 위해 강력한 국가를 옹호하는 질서자유주의는 강한 국가만이 독과점을 규제하고 사회집단과 특정 경제적 이해관계에도 최소한의 사회적 보호와 균등한 기회의 창출을 도모하여 독점 및 카르텔 통제를 위한 효과적인 조치를 취할 수 있음을 강조한다. 이에 국가는 시장 메커니즘이 자유롭게

---

1) 질서자유주의는 경쟁질서의 확립이 시장경제에 있어 경제정책의 핵심으로, 오이켄은 잘 작동되는 가격기구의 창출 및 유지, 물가안정, 공개시장, 사유재산제도, 계약자유, 자기책임원칙, 경제정책의 일관성 등 7가지 구성적 원칙(Eucken 2004, 254-291)과 구성적 원칙으로 형성된 경쟁질서가 제대로 작동하기 위해 국가에 의한 독점규제, 소득재분배를 지향하는 공정한 소득정책, 외부효과 수정의 원칙, 비정상적 공급 행위에 대한 수정과 같은 규제적 원칙을 제시하여 시장과 사회적 요소는 공생관계이며 경쟁질서의 확립을 위해 필요한 것이라 강조한다(김경래 2021; Biebricher & Ptak 2020; Eucken 2004, 291-304).

작동하도록 시장에 대한 규제 프레임워크를 설정하고, 변화하는 시장 상황에 따라 규제적 원칙을 조정해야 한다. 이를 통해 국가는 자유로운 경제질서를 확보하고 법치와 경쟁을 보장하는 과정에서 규칙을 결정하고 해석하여 집행하는 행위자 역할에 충실할 수 있다(Mertins 2013, 152).

질서의 상호의존성을 바탕으로 경제현상은 여타 다른 사회현상과 분리해서 생각할 수 없다. 즉 경제질서는 다른 모든 사회질서와 상호의존적 관계를 가지므로 사회적 가치와 형평성에 순응해야 한다. 이에 국가는 시장의 경쟁으로 인한 의도하지 않은 사회적 불평등을 바로 잡기 위해 사회정책을 경제정책과 함께 운영해야 한다. 사회적 형평성 문제를 질서자유주의의 기본 원리인 경쟁질서와 결합한 사회적 시장경제는 사회적으로 작동하는 경제질서로, 개인의 자유와 인간의 존엄의 유지를 경제 및 사회질서의 중심에 두고 있기 때문이다(Müller-Armack 1976b, 245). 따라서 실업, 질병, 연령 등으로 공정한 경쟁에 참여할 수 없는 사회구성원에게 최소한의 기본적인 생활을 보장하기 위한 소득보장정책과 사회적 안전망을 제공하는 사회정책은 공정한 경쟁질서와 사회적 형평성의 전제조건이라 이해할 수 있다.

경제적 효율성과 사회적 형평성의 추구를 근간으로 하는 사회적 시장경제는 유럽통합과정에서 유럽단일시장의 형성을 통한 경제적 통합과 함께 초국적 차원에서 빈곤과 사회적 배제의 극복 및 분배의 정의가 이루어질 수 있도록 국가의 사회정책적 의무를 강조한다. 국가는 효율적인 소득 및 분배정책을 통해 유럽통합의 성과로부터 소외된 계층의 소득과 복지를 향상시키고 인간다운 삶을 영위할 수 있도록 사회적 정의 및 연대의 실현을 위한 포괄적인 책무와 역할을 갖는다. 따라서 사회적 시장경제는 EU가 직면한 사회·경제적 도전에 대한 정치적 선택 및 해결방안을 제시하고, 사회·경제적 진보를 통한 사회적 정의의 증진 및 유럽시민의 안정과 복지를 촉진하는 이상적인 시장경제질서를 추구한다는 점에서 유럽통합의 현실정치와 경제적 이상 사이의 긴장과 갈등을 반영한다(박채복b 2021, 145).

이와 같은 EU의 사회적 시장경제에 대한 논의는 자유시장경제에 대한 논의와 앵글로 색슨의 자유방임주의적 경제정책에 대항하는 유럽대륙의 '사회적' 유럽에 대한 논의 두 가지 차원에서 이뤄진다. 이는 마치 전후 독일에서 이뤄진 경제헌법을 둘러싼 질서자유주의에 대한 논의에서와 같다. 유럽 차원에서 사회적 시장경제는 보다 포괄적으로 적용되는 바, 가령 '라인 자본주의(Rhine capitalism)'와 같은 개념과 유사하게 적용되며, 영미식 자본주의와 대조되는 전반적인 유럽의 경제정책으로 확대되어 해석되기도 한다.[2] 경제 분야에만 국한된 영미식 자본주

의와는 달리 사회적 시장경제는 사회적 정의와 연대를 중시하고, 시장의 자유와 함께 사회적 형평성을 강조하여 자유와 정의의 상호 보완적 관계를 추구하며, 시장경제와 복지국가의 기능을 균형 있게 중시한다.

EU의 사회적 시장경제는 질서자유주의의 배경에 기초하여 시장에서 자유로운 경쟁을 보장함과 동시에 사회적 형평성을 통한 사회적 정의를 실현하기 위해 국가의 적극적인 시장개입을 허용한다는 의미에서 EU 내 존재하는 사회적 시장경제의 다양성과 차별성에도 불구하고 경제 및 사회질서의 균형을 통해 사회적으로 운영되는 경제질서를 추구한다. EU는 개인의 자유와 인간의 존엄이라는 경제 및 사회질서의 실현을 위해 사회적 시장경제를 EU의 모든 정책의 운영과정에서 경제적 효율성과 사회적 형평성의 균형을 추진하도록 명시하고 있다. 이와 같은 사회적 시장경제를 EU의 경제질서로 제도화하는 과정은 다양한 행위주체들 간 합의의 결과라기보다는 유럽단일시장과 경제통화연합이라는 EU 차원의 경제통합과정에서 EU와 그 회원국이 취해야 하는 불가피한 정치적 선택이며, 실제 실현가능성에 대한 정치적 논쟁에서 타협의 결과를 반영한다 할 수 있다(박채복 2021b).

Ⅲ. 사회적 시장경제의 현대적 변용과 현대적 사회적 시장경제 지수

그렇다면 어떻게 유럽통합과정에서 경제와 사회가 인간적이고 효율적인 방식으로 조직될 수 있을까. 또한 다양한 EU 회원국의 서로 다른 사회적 조건 간 조화를 넘어 모든 유럽시민에게 능력에 따른 사회·경제적인 참여를 보장하며 유럽통합과정에서 빈곤과 사회적 배제로부터 보호할 수 있을까. 이와 같은 사회적 시장경제의 목표는 적합한 것이며, EU와 유럽단일시장은 이와 같은 목표를 추진할 수 있는 능력을 가지고 있는 것인지 등을 생각해 볼 때, 과거 독일의 사회

2) 미셸 알베르(Michel Albert)는 자본주의를 앵글로색슨과 라인자본주의로 분류하고, 스위스, 독일, 벨기에, 네덜란드 경제가 공통된 특성을 가지고 있기 때문에 라인강을 따라 라인자본주의라 명명했다. 이 용어는 미국 경제에서 파생된 신자유주의모델과 대조되는 주로 독일의 경제 및 사회시스템에서 파생된 유형의 자본주의로, 순전히 독일의 관점이라기보다 광범위하게 전체적인 유럽모델로 전환되어 사용되는 개념이다. 특히 사회정책, 주로 사회보장정책의 틀에서 사회와 정치의 틀에 시장을 포함시키는 모델이며, 독점과 대규모 사회적 불평등으로 이어지는 자본주의 경향의 균형에 대해 사회적 형평성을 더 강조한다(Albert 1993; Koslowski 1998a, 4-5).

적 시장경제의 개념과 원칙들은 의심할 여지없이 현재적 관점에서 현대화되어야 할 필요가 있다.

사회적 시장경제의 개념은 개인의 자유 및 인간 존엄성 그리고 정치적 안정과 같은 비물질적 재화의 중요성을 강조하지만, 현재의 논쟁은 복지의 증진, 광범위한 정치적 참여, 사회적 이동성(social mobility), 사회적 포용(social inclusion) 등을 가능하게 하는 사회적 메커니즘과 그 변화를 더욱 강조하고 있다. 여기에 경제적 번영과 지속가능성에 대한 이해도 새롭게 고려돼야 한다. 일반적으로 사회적 가치 특히 경제성장에 할당된 중요성과 사회적 정의에 대한 개념적 정의와 상대적 비중 및 기대치가 크게 변했기 때문이다. 사회적 시장경제의 현재적 의미 규정에서 금융시장의 혼란과 유로존 위기를 감안할 때 긴급하게 필요한 개혁은 유럽 경제 전체의 변화와 관련이 있다할 것이다. 더 나아가 글로발리제이션, 인구통계학적 변화, 환경보호, 진화하는 사회적 가치와 기대치 등 사회적 시장경제의 근본적인 내용을 제고하고 그것이 적절한지 여부를 확인해야 한다.

EU에는 다양한 사회적 시장경제가 존재한다. 그동안 EU의 사회적 시장경제의 수준 및 수렴정도를 측정하고 정량화하려는 시도가 다양하게 이루어졌다(Helfer 2015: Shupe 2012, 2013; Suntum et al. 2012; Svoboda 2016). 헬퍼(Helen Helfer)는 정치적 제도의 질, 경제적 제도의 질, 사회적 제도의 질 등 세 가지 차원을 고려하여 사회적 시장경제 지수라는 종합 측정치를 제공하였고, 이를 통해 스칸디나비아 국가들이 가장 높은 점수를 받은 사회적 시장경제라는 결과를 도출하였다. 슙(Cortnie Shupe)은 제도적 접근방식을 사용하여 현대적 사회적 시장경제를 측정하여 스웨덴, 독일, 네덜란드 그리고 영국을 유럽 사회의 주요 사회적 시장경제로 강조했다. 선텀(Adriana van Suntum) 외는 OECD 8개국에 대한 44개 통계지표를 이용하여 사회적 시장경제 원칙을 4가지 지표로 분류하였으며, 이를 근간으로 사회적 시장경제의 지표를 정교화하여 측정한 결과 스웨덴의 사회적 시장경제를 최고 수준의 예라는 결과를 보여주었다. 스보보다(Pavel Svoboda)는 사회적 시장경제의 목표에 대응하기 위해 EU의 역량을 분석하여 EU의 역량이 대부분의 사회적 시장경제의 맥락과 관련이 있지만, 사회적 시장경제와 관련된 특정 문제가 국가 기능의 중요한 측면에 접근할수록 국가의 영향이 적다는 결론에 도출해 두 개념 간에 역관계가 있음을 보여주었다.

다양한 사회적 시장경제의 개념을 현대적으로 재구성하는 과정에서 합의 가능한 법적·제도적 틀과 대안에 대한 근본적인 논의는 유럽통합과정에서도 요청되고 있다. 특히 사회적 시장경제의 이상적인 개념화와 현실정치 사이의 간극은

1960년대 이래로 매우 지대하다(Wohlgemuth 2006). 그럼에도 불구하고 사회적 시장경제는 EU 내 상이한 경제체제를 포괄하는 공통된 경제질서라는 점에서 EU의 가치와 정체성을 공유하고 사회적 정의와 연대를 확산하는 과정에서 공통된 기준과 방법에 대한 회원국 간의 포괄적인 합의와 협력의 근간이 되고 있다. 물론 EU에서 경제적 결과와 정치적 대응의 이질성은 놀라운 것이 아니다. 그럼에도 서로 다른 시작 상황과 각각 경제의 장점을 비교한다면 고도의 경쟁력을 가진 사회적 시장경제를 공동의 경제질서로 추진하고 있다고 할 수 있다.

사회적 시장경제가 사회적 합의와 안전에 대한 특정한 요구사항을 충분히 충족시키지 못하는 것도 사실이다. 그럼에도 EU, 회원국, 지역 및 지방 간 개방되고 수평적인 협력관계를 통한 초국적 차원에서의 사회정책 및 복지정책의 수렴현상이 목도되고 있다. 금융제도와 노동시장 및 노사관계, 사회보호 및 복지제도가 각기 전혀 다른 별개의 원칙에 따라 구성되고 운영되거나 심지어 서로 상충되고 충돌한다면 경제질서로서 사회적 시장경제의 원활한 작동을 기대하기는 어려울 것이다. 따라서 유럽통합과정에서 발생하는 사회적 불평등과 격차를 극복하고 유럽사회모델(European Social Model)을 구축하는 과정에서 적절한 안전장치를 정비하기 위한 공동의 노력은 경제정책의 통일성 및 일관성을 유지하면서 지속가능한 성장과 발전을 추구하는데 필요하다. 이런 의미에서 사회적 시장경제의 EU 차원의 제도화는 유럽적 기준과 원칙을 만들고 이를 실행하는 근간을 마련하는 것에 그치지 않고 유럽 차원의 사회적 합의와 정책적 협력을 가능하게 하는 과정을 의미한다.

오이켄의 경쟁적 시장경제에 대한 구성적 원칙 및 규제적 원칙을 근간으로 현재적 도전과 사회적 요구 그리고 변화하는 시대의 요청에 따라 현대화되고 있는 사회적 시장경제 개념을 EU 차원에서 기능적 동등성을 허용하는 방식으로 제시되고 있는 틀이 바로 현대적 사회적 시장경제 지수(the Index of Modern Social Market Economies)이다. 현대적 사회적 시장경제 지수는 EU의 사회적 시장경제를 측정하기 위해 사회적 시장경제를 지표화하기 위한 방법으로 제시되었다. 이는 오이켄의 고전적인 구성적 및 규제적 원칙을 고려하되 네 가지 주요 차원에 대한 특정 지표를 기반으로 현대적인 의미로 재구성되었으며, 이를 통해 EU의 사회적 시장경제를 측정할 수 있는 기준을 지표화한 것이다(Bertelsman Stiftung 2012; Davidescu 2017).

EU의 사회적 시장경제를 측정하기 위한 네 가지 지표로는 첫째, 경쟁적이고 효율적인 시장(competitive and effective markets)으로, 이는 다시 공개시장(open markets), 효율적인 가격체계(effective price system), 경쟁(competition)으로 세분

화되었다. 둘째, 효율적인 재산권(efficient property rights)으로, 이를 측정하기 위해 재산권(property rights), 책임(liability) 및 계약의 자유(freedom of contract)가 하위원칙으로 제시되었다. 셋째, 경제적 및 생태적 지속가능성(economic and ecological sustainability)은 재정적 안정성(financial stability), 정책의 일관성(consistency of policy), 효율적인 환경정책(efficient environment policy)으로 지표화되었다. 넷째, 사회적 포용(social inclusion) 지표로, 효율적인 노동시장(effective labor markets), 사회적 이동성(social mobility)으로 세분화되었다(<표 1> 참조).

〈표 1〉 현대적 사회적 시장경제 지수의 지표

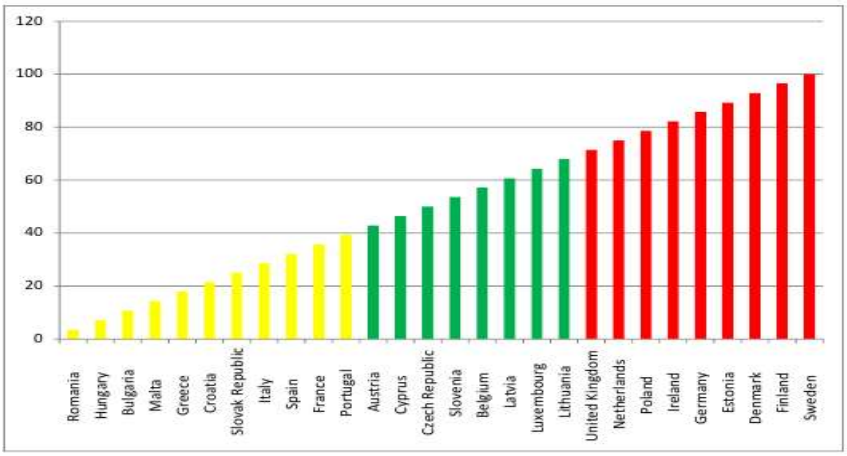
경쟁적이고 효율적인 시장(competitive and effective markets)	공개시장(open markets)
	효율적인 가격체계(effective price system)
	경쟁(competition)
효율적인 재산권(efficient property rights)	재산권(property rights)
	책임(liability)
	계약의 자유(freedom of contract)
경제적 및 생태적 지속가능성(economic and ecological sustainability)	재정적 안정성(financial stability)
	정책의 일관성(consistency of policy)
	효율적인 환경정책(efficient environment policy)
사회적 포용(social inclusion)	효율적인 노동시장(effective labor markets)
	사회적 이동성(social mobility)

현대적 사회적 시장경제 지수의 네 가지 지표와 하위원칙을 통해 EU 회원국의 사회적 시장경제의 수준을 측정한 결과, EU 차원에서 사회적 시장경제의 수준이 낮은 국가, 중간 수준의 국가, 높은 수준의 국가로 분류해 볼 수 있다.[3] 사회적 시장경제의 수준이 낮은 국가(0에서 40 사이)는 루마니아, 헝가리, 불가리아, 말타, 그리스, 크로아티아, 슬로바키아, 이탈리아, 스페인, 프랑스, 포르투갈 등 11개국이며, 그 중 루마니아와 헝가리가 가장 낮은 순위를 차지하였고, 프랑스와 포르투갈이 하위그룹에서 1위를 차지하였다. 오스트리아, 사이프러스, 체코, 슬로베니아, 벨기에, 라트비아, 룩셈부르크, 리투아니아 등은 사회적 시장경제의 수준이 중간 수준(40에서 70 사이)으로 간주되었다. 사회적 시장경제의 수준이

3) 현대적 사회적 시장경제 지수의 네 가지 지표와 하위원칙을 통해 EU 회원국의 사회적 시장경제의 수준을 측정한 결과에 대한 세부적인 내용은 Davidescu(2017) 참조.

높은 국가(70에서 100 사이)는 네덜란드, 폴란드, 아일랜드, 독일, 에스토니아, 덴마크, 핀란드, 스웨덴으로, 특히 북유럽국가들 중 스웨덴이 EU 회원국 중 사회적 시장경제의 최고 수준으로 1위를 차지하였으며, 핀란드, 덴마크가 그 뒤를 따르고 있다(Davidescu 2017, 235-236)([그림 1] 참조).

[그림 1] EU 사회적 시장경제 수준



현대적 사회적 시장경제 지수는 단순한 측정을 넘어 사회적 시장경제의 질서를 구성하는 구조 및 원칙의 제도적 정의에 대한 개념을 제공한다는 점에서 고도의 경쟁력을 가진 사회적 시장경제의 실현에 필요한 보다 구체적인 제도와 관련하여 다방면에서 EU 회원국 간 논의의 토대를 제공한다. EU의 사회적 시장경제에 대한 측정 결과, 사회적 시장경제의 기본 원칙 중 중요한 결정요인으로 계약의 자유, 공개시장, 재정적 안정성 및 효율적인 환경정책으로 나타났다. 이는 지금까지 유럽통합과정에서 달성된 사회적 시장경제의 제도적 수렴이 EU 회원국 간 사회·경제적 차이에도 불구하고 상품, 서비스, 노동, 자본에 있어서의 장벽을 감소시킴으로써 주로 경제자유화를 통해 발생했다는 점을 반영하는 결과이다. 또한 중요한 점은 대부분의 EU국가에서 자유시장경제에 대해서는 일치하지만, 사회적 시장경제가 운용되는 원칙과 현실적 선택에서 다양성이 존재한다는 점이다. 이에 따라 일부 제시된 지표에서 국가적 차원의 개선이 필요하며, 낮은 영역에서의 제도적 개혁도 필요하다는 점을 알 수 있다. 이는 EU 차원의 사회

적 시장경제의 운영방식과 방법을 결정하고 실행하는데 시사하는 바가 크다.

무엇보다 사회적 시장경제의 지표 중 공개시장, 재산권, 그리고 계약의 자유에서 EU 회원국 사이에 수렴현상이 다소 높게 나타났다는 점은 주목할 만하다. 또한 사회적 시장경제의 국가적 수렴현상에서 과거와는 달리 생태적·환경적 지속성과 사회적 포용은 현재적인 의미에서 EU의 사회적 시장경제를 이해하는데 중요한 지표임을 알 수 있다. 이와 같은 결과는 유럽통합이 모든 영역에서의 차별철폐, 기회균등 및 사회적 평등의 보장이라는 사회적 시장경제의 기초 위에 빈곤 및 사회적 배제에 맞서 사회적 정의를 실현하고 유럽시민의 기본권을 강화하는 방향으로 진전되어야 한다는 점을 강조하고 있다. 따라서 잘 작동하고 자유로운 경제체제의 사회적 이익만을 강조한 것이 아니라, 자유시장체제가 후속적인 사회보장조치, 즉 사회적 보상에 의해 균형을 이루어야 한다고 강조(Koslowski 1998b, 81-84)하고 있다. 이에 유럽통합과정에서 경제정책과 사회정책의 균형과 조화의 중요성은 더욱 강조될 수밖에 없다.

Ⅳ. 유럽연합의 정치적 선택: 리스본조약과 사회적 시장의 잠재력

사회적 시장경제의 도입이라는 EU의 정치적 선택은 리스본조약에 포함되어 있는 공개시장과 자유로운 경쟁을 기반으로 하는 자유시장경제를 경제질서로 추구하면서 지속적인 높은 고용, 개선된 생활 및 근로 조건, 적절한 사회적 보호, 사회적 동반자관계 등 사회적 형평성의 조화라는 목표를 추진하려는 것이다. EU는 리스본조약 3조 3항에 이에 대해 보다 자세하게 규정하고 있다. 즉 EU는 균형적인 경제성장과 물가안정에 기반 한 역내의 지속적인 성장, 완전고용과 사회진보를 목표로 하는 고도의 경쟁력을 가진 사회적 시장경제, 그리고 환경보호를 이루기 위해서 노력해야 한다고 명시하고 있다. EU의 사회적 시장경제는 경제성장, 완전고용 및 환경보호와 같은 EU의 목표와 동일한 선상에 위치하고 있다. 따라서 관건은 시장의 경제적 자유와 사회적 형평성의 원칙을 결합하여 사회적 평등의 비대칭화를 극복하여 사회적 시장의 잠재력의 확대와 고도의 경쟁력을 가진 사회적 시장경제를 실현하는 것이다.

그렇다면 EU는 유럽통합의 지속성과 정당성을 담보하기 위해 경제성장과 사회적 형평성의 균형을 추구하며 사회적으로 작동하는 고도의 경쟁력을 가진 사

회적 시장경제라는 의미 있는 목표를 달성할 수 있는 권한과 능력을 갖추고 있는가. 초기의 유럽통합과정은 경제적 합리성에 기초하여 공정한 기술 관료들이 해결할 수 있는 부정적 통합의 과제를 당시 유럽경제공동체의 초국가적 기구에 맡기도록 타협했고, 광범위한 사회적 합의를 요구하는 정치적으로 민감한 결정은 회원국의 권한에 남겨두었다. 이와 같은 권한의 분배는 사회적 차원에서 EU 차원의 정책, 입법 및 판례 등이 이동의 자유에 초점을 맞추고 진전되었음을 의미한다. 이는 오랫동안 불가피하게 유럽통합을 국가특화적이고 압도적으로 폐쇄된 부문과 시스템의 규제 완화 및 자유화를 이끄는 근간으로 작용하는데 기여하였다(Šmejkal & Šaroch 2014, 394).

노동의 자유로운 이동을 촉진하는 근로조건에서 차별금지 및 특정 분야의 조화를 위한 보호 장치를 제외하고는 근로자와 그들의 사회적 권리의 보호는 개별 회원국의 권한에 머물러 있었다. 사회정책 영역에 대한 재분배 권한이나 수단이 EU에게 없었기 때문이다. 따라서 EU 차원에서 유럽단일시장의 기능을 보장해야 할 필요성과 관련된 공통된 사회적 기준과 틀을 마련하기보다, 작업장에서의 건강 및 근로자의 안전을 비롯하여 근무시간, 출산휴가, 시간제 및 고정 계약, 파산 등 EU의 개입은 근로자의 이동의 자유에 부정적인 영향을 미칠 수 있는 회원국 간의 차이를 줄이고 차별금지 및 동등한 처우원칙에 입각하여 EU의 법과 제도의 통일성을 유지하는데 집중될 수밖에 없었다. 이는 균등화된 법적 조화가 어렵다는 점에서 이동의 자유와 사회적 안전망의 제공이라는 EU 차원의 법적·제도적 조화에 집중된 통합이라 할 수 있다.

유럽통합 초기 부차적으로 여겼던 사회적 차원의 고려는 1986년의 단일유럽의정서(Single European Act) 채택 이후 유럽통합에 사회적 성격을 부여하기 위한 시도들로 강화되었으며, 유럽단일시장의 형성은 사회적 차원의 확대에 지대한 기여를 가져왔다. 근로자의 사회적 기본권을 보장해 EU 차원의 노동법과 제도의 근간을 제공한 1989년 발표된 근로자의 사회적 기본권에 관한 헌장(Community Charter of the Fundamental Social Rights of Workers), 사회적 의정서(social protocol)를 통한 사회적 합의에 기초하여 노동 및 사회 분야 거의 모든 영역에서 최소한의 법적 기준을 법제화 한 마스트리히트조약(Maastricht Treaty) 및 고용에 관한 별도의 장으로 마련하여 사회적 의정서의 법제화에 기여한 암스테르담조약(Amsterdam Treaty) 등은 사회적 유럽의 진전에 결정적인 역할을 하였다. 그러나 사회적 측면에 대한 더 큰 고려를 향한 EU의 발전은 중·동럽국가들로의 확대 이후 가속화될 수 있었다.

EU의 권한강화는 다양한 정책영역에서 주권의 자발적인 이양과 유럽화

(Europeanization)과정을 수반하였다. 이에 따라 EU, 국가, 지역 및 지방의 다양한 행위자들 사이의 정책조정과 협력 메커니즘이 다차원적으로 작동하고 있다. 특히 사회정책과 사회적 보호의 결정방식이 만장일치제에서 가중다수결원칙으로 변화되면서 회원국의 사회보장체계를 유지하면서 최소한의 사회적 보호에 대한 권한이 EU에게 부여되었다. 또한 보충성원칙(subsidiarity principle)에 입각하여 EU의 사회정책은 개별국가보다 EU 차원에서 추진될 수 있게 되었다. 이를 통해 사회정책의 정책결정 및 실행과정에서 회원국 간 공동의 목표를 향한 상호 조정 및 협력이 더욱 확대될 수 있었다(O'Connor 2005, 346). 특히 사회적 개방형조정 방식은 사회적 유럽의 발전을 도모하기 위해 유럽적 연대를 강화하는데 필수적인 도구이자 틀로, 회원국 간 협력과 조정, 성공사례의 공유 및 벤치마킹 등을 통해 사회정책과 관련된 결정과정에서 다양한 행위자와 정책영역 간의 수평적 조정 및 EU와 회원국 간의 수직적 조정을 통한 협력을 제도화하는데 기여하였다(박채복 2021a; Zeitlin et al. 2005).

EU 차원의 사회정책을 추진하기 위한 법적·제도적 장치도 마련되었다. 유럽단일시장의 확대에 따라 EU 차원의 사회적 보호제도의 필요성이 제기되었기 때문이다. EU 내 모든 근로자는 적절하고 지속적인 사회적 보호 및 공정한 임금을 받을 권리를 보장받게 되었으며, 모든 영역에서 차별이 금지되었다. 역내 자유로운 이동의 보장을 위한 회원국 간 사회적 보호 수준의 조화 및 수렴이 필요함에 따라 상이한 복지제도와 사회보장 수준의 격차를 줄여나가는 전략도 구체화되었다. 우선 EU 내 지역 간 사회적 불평등 및 격차의 극복을 목적으로 EU 차원에서 사회적 보호의 현대화를 위한 공동 전략이 제시되었다. 또한 건강 및 장기요양제도, 지속가능한 연금제도, 빈곤과 사회적 배제 극복 등 초국적 차원의 사회적 보호의 점진적 확대는 지속가능한 경제성장과 이를 위한 사회적 합의를 강화하고, 더 나아가 사회적 정의와 형평성 및 유럽통합의 적합성과 정당성을 위한 EU의 정치적 선택을 강화하였다(박채복 2021a, 59).

리스본조약을 통한 사회적 시장경제의 도입 및 유럽 차원의 제도화라는 EU의 정치적 선택은 사회적 시장의 잠재력을 최대한 확대하기 위한 배경을 가지고 있다. EU에서 사회적 시장경제의 논의가 1980년대 신자유주의 경제체제의 등장으로 인한 세계화와 글로벌 차원의 경쟁의 심화과정에서 장기적인 경기침체와 유럽복지국가의 위기론과 함께 제기되었다는 점을 언급할 수 있다. 유럽단일시장의 형성과정에서 다양한 국가의 권한과 기능이 EU로 자발적으로 이전되었으며, 그 결과 초국적 차원의 경제공간의 확대를 가져왔다. 이로 인해 제기되는 회원국들 간 갈등과 대립을 완화하고 조절하려는 다양한 시도들도 진행되었다. 유럽

복지국가의 위기 및 전환 문제를 경제적 통합을 심화시킴으로써 타파하려는 EU의 정책적 대응은 유럽통합의 심화와 확대였다. EU 차원의 노동 및 복지정책은 회원국 차원의 복지국가모델로는 포괄할 수 없는 새로운 정책패턴과 대응을 요구하였기 때문인데, 사회적 시장경제는 유럽 사회의 사회·경제적 변화에 대한 EU의 정치적 선택이라 할 수 있다.

사회적 시장경제가 자유시장의 과도한 통치에 대한 사회적 균형추를 포함시키려는 경제질서라는 점에서 시장과 사회 그리고 경제적 효율성과 사회적 형평성의 균형을 이루기 위한 방법과 방식에 대한 논쟁이 다양하게 전개되었다. EU의 사회적 시장경제를 이해하기 위해서는 우선 EU 회원국들이 미국과는 반대로 사회적 보호의 공유 유산을 정의하기 위해 1980년대 들로르위원회(Delors Commission)에 의해 제기된 유럽사회모델을 사회적 시장경제의 개념과 연결되거나 적어도 연관성이 있다고 보았다(Barbier 2006, 122; Jepsen & Pascual 2006, 25; Goldschmidt & Wohlgemuth 2008, 262)는 점을 상기할 필요가 있다. 유럽사회모델은 EU의 회원국 고유의 사회적 안전망의 특성을 유지·발전시키려는 시도로서, 모든 사회정책을 통합하는 유럽합중국모델에 대한 반대급부로 이야기되었다. 유럽사회모델은 영향을 받는 시민들의 자발적인 동의를 기반으로 하는 공동의 약속에서 이익을 얻는 원칙 및 규칙에 의존해야 한다. 사회정책의 많은 부분이 회원국의 주권과 자율성에 근간하여 있기에 그 결과 사회적 연합(social union)이나 유럽사회모델은 EU조약에 포함되지 못했지만, 사회적 시장경제는 포함될 수 있었던 것이다(Šmejkal & Šaroch 2014, 394).

고도로 경쟁력을 가진 사회적 시장경제에 대한 EU 차원의 정치적 선택과 이에 대한 언급은 유럽헌법조약의 초안에 처음으로 등장하였다(Jörgers and Rödel 2004, 10). 사회적 시장경제는 그동안 독일 경제의 기본 목표와 원칙을 가장 잘 대변하는 대표적인 용어라는 명성 때문에 EU조약에 포함되지 못했다. 그러나 유럽사회모델을 주창하는 측과 자유경쟁이 있는 개방된 시장경제를 선호하는 측, 즉 정치적 좌파와 우파 양자 모두를 만족시키면서 일정한 타협의 결과이자 동시에 경제정책과 사회정책 간의 연결을 통한 정책의 일관성과 효율성을 높이고자 하는 EU의 노력을 강조하는 차원에서 정치적으로 덜 분열적인 사회적 시장경제라는 개념을 EU의 경제질서로 리스본조약에 도입하는데 합의할 수 있었던 것이다.[4)]

---

4) 유럽헌법조약 채택이 무산됨에 따라 초안에 제시된 문구와 완전히 동일하지는 않았지만, 리스본조약에 삽입된 "균형적인 경제성장과 물가안정, 완전고용과 사회적 진보를 목표로 하는 고도의 경쟁력을 가진 사회적 시장경제"는 두 문서에서 정확히 동일하였

따라서 사회적 시장경제가 단일시장과 함께 등장한다는 것은 우연의 일치가 아니다. 유럽단일시장의 도입은 기본적으로 시장과 사회 사이의 균형을 잡는 행동이기 때문이다. EU의 사회적 시장경제는 유럽단일시장의 통합에 초점을 둔 경제정책과 그 시장의 실패를 보완하는 사회정책이라는 크게 두 개의 축을 통해 개인의 자유, 사회적 정의와 평등, 경제성장의 이상적 균형을 추구한다. 경제적 효율성과 사회적 형평성이라는 원칙이 함께 지켜질 수 있도록 다양한 경제정책의 도구를 활용하여 시장원리가 훼손되지 않는 범위 내에서 자유시장경제의 근간을 지키면서 동시에 사회적 정의와 사회적 유럽을 지향하는 것이 EU의 사회적 시장경제이다.

Ⅴ. 시장과 사회적 형평성의 균형에 대한 단순한 호소를 넘어

EU는 다양한 영역에서 정치적 기능과 권한이 확대됨에 따라 한 국가가 할 수 있는 것보다 더 넓은 방법으로 사회적 시장경제를 전략적으로 다룰 수 있게 되었으며, 사회적 시장경제를 실제로 유럽 차원에서 성공 모델로 정착하기 위해 다양한 정책을 수행하고 있다.[5] 그러나 현실정치는 경제적으로 지속가능하고 사회적으로 포용적인 유럽 사회를 만들기 위한 능력 또는 약속에서 EU 회원국 간에 상당히 차이가 존재한다는 점이다. 그렇다면 EU의 사회적 시장경제가 시장과 사회적 형평성의 균형에 대한 단순한 호소를 넘어 개인의 자유와 인간의 존엄 및 사회적 정의를 실현하고, 유럽시민의 사회적 기본권을 강화하며, 사회적 진보를 통해 유럽시민의 안전과 복지를 증진하기 위한 현실적 실천과제는 무엇인가.

첫째, 유럽통합의 정당성과 적합성에 대한 문제 제기와 함께 EU가 회원국의 국내 정치적 갈등을 야기하는 상황이 지속되고 있으며, EU 내 자본주의의 다양성과 경제적 비대칭성으로 인한 구조적 불안정성과 불확실성이 커지고 있다. 경제통합의 사회·경제적 측면의 논의에서 무역에 중점을 둔 EU와, 보다 광범위한 사회정책이 포함된 경우에만 EU가 생존할 것이라는 주장이 맞서고 있다. 사회보장 및 복지배분을 결정하는 국가의 사회정책의 역할은 여전한 반면, 유럽통합의 결과 사회적 보호의 상실과 복지국가의 침식을 가져왔으며 회원국의 복지제

다(Šmejkal & Šaroch 2014, 395-396).

5) 사회적 시장경제의 실현을 위한 EU 차원의 정책에 대해서는 박채복(2021b) 참조.

공 능력을 약화시켰다는 주장은 반유럽통합주의자들과 유럽에서의 극우주의의 부상과 확대에 중요한 역할을 해왔다. 회원국 간 경제적 격차와 경제 환경의 상이성은 유로존 국가와 비유로존 국가로 나눠져 결속과 통합을 약화시키며, 할 수 있는 국가와 할 의지가 없는 국가, 능력이 있는 국가와 그렇지 못한 국가 사이의 차별화된 통합이 진행되고 있다. 소위 중심부와 주변부로 분열되어 나타나는 갈등은 계속되고 있으며, 실업률의 증가, 임금 및 소득수준의 하락, 국가부채의 증대, 복지지출의 삭감으로 인한 소득불균형 및 격차는 더욱 커지고 있다.

따라서 EU의 사회적 시장경제는 경쟁질서의 창출에만 국한하지 않고 사회보장과 소득 및 분배의 형평성을 제고해야 한다. 개인의 책임을 우선적으로 중시하되 노령, 질병, 실업 등 경쟁과정에 참여할 수 없는 불리한 위치에 놓인 사회적 약자계층에 대해 소득보장 및 재분배정책을 통해 사회적 책임을 강화하고, 최소한의 사회적 보호가 지원될 수 있도록 시장이 해결할 수 없는 공공재를 EU 차원에서 공급하여 자유, 정의, 안전 및 복지라는 목표를 실현해야 한다. 무엇보다 사회적 정의는 배제(exclusion)를 보상하기보다는 포용(inclusion)을 가능하게 하는 정책을 요구하고 있다. 유럽통합의 경제적 성과에 대한 분배의 정의 및 사회적 합의가 사회보장제도라는 점에서 경제적 취약계층인 사회적 약자에 대한 복지는 도덕적이고 사회적인 윤리공동체의 책무이자 사회적 연대와 정의의 구현의 일환이라는 점에서 포용정치에 대한 보다 광범위한 사회적 합의가 필요하다 (Šmejkal & Šaroch 2014, 399).

둘째, 유럽통합을 통한 국가 간 협력과 통합의 혜택이 노동 및 고용 분야에 집중되고 근로자계층의 사회적 권리에만 초점이 맞춰져 빈곤, 질병, 노령 등 새로운 사회적 위험에 대한 사회적 문제는 사회정책 분야에서 등한시되고 있다는 비판이 계속 제기되고 있다. 경제적 통합과 사회적 통합의 비대칭성 문제에 대한 해결이 그 중심에 놓여있다. 단일시장형성을 통해 경제적 효율성과 생산성 확대라는 목표를 추진했으나, 사회통합을 경제통합에 대응하기 위한 보완적인 수단으로 인식한 결과 발생한 양자의 비대칭성은 더욱 커졌기 때문이다. 지속적인 경제성장과 발전을 위한 사회적 형평성의 구현은 더욱 중요해졌다. EU 내 시장의 자유와 시장경제질서를 사회적 이익조정이라는 사회보장과 복지적 관점에서 결합해야할 필요가 있다. 소득불균형 문제를 해결하는 것은 성장과 경기침체의 원인을 해결하는 일환이 될 것이다. 시장의 자유는 공공적 혹은 사회보장적 기본 질서를 필요하며, 공정한 경쟁질서와 높은 사회적 안전망의 조화가 필연적이기 때문이다. 따라서 EU의 사회적 시장경제는 시장통합을 통해 달성할 수 있는 성과에 대한 신뢰와 경제주체의 자율성에 대한 존중을 통해 시장의 경

제적 효율성을 강화하는데 그치지 않고 각종 위험을 흡수해주는 사회적 안전망 역할을 수행해야 한다.

더 나아가 시장의 실패와 한계에 대해 인식하고 그 해결방안을 마련하기 위해 사회적 영역에 대한 적극적인 개입이 가능하도록 EU 내 조정과 협력의 정치적 실천을 강화해야 한다. 사회적 시장경제의 운영 및 실천방식이 변화됐지만, 사회적 영역과 경제적 영역의 결합을 근간으로 하는 경제질서의 기본 원칙은 유지되어 왔다는 점에서 EU 차원의 사회정책과 사회적 통합을 위한 더 많은 유럽 차원의 공동 정책 및 수단을 강구할 필요가 있다. 특히 경제가 인간의 존엄과 인간적인 사회·경제질서의 구현을 위해 존재하며, 경제적 통합과 사회적 통합을 동시에 추진해야 한다는 유럽적 담론을 확대하고 이에 대한 사회적 합의와 실질적 협력이 이루어져야 한다. 효율성과 능률을 강조하면서도 인간의 존엄성, 사회적 정의 및 연대를 결합하고, 유럽시민의 생존권과 인간다운 삶의 보장 그리고 약자에 대한 보호의 의무 및 결과의 평등을 구현하며, 사회·경제적 약자의 사회적 권리를 보호할 수 있는 보다 다양한 제도적 장치를 마련해야 한다. 이를 통해 더 많은 시장에서의 자유와 사회적 형평성의 원칙을 통해 사회적으로도 윤리적으로도 정당한 EU의 경제질서로서 사회적 시장경제가 자리매김 할 수 있어야 한다.

셋째, 유럽통합을 통해 가장 합리적인 재분배과정이 높은 수준의 생산성을 통해 이루어질 것이라는 희망과는 달리 유럽통합의 성과가 모두에게 배분되는 것이 아니고, 또 자동적으로 이루어질 수 없다는 점이 명백해졌다. 고도의 경쟁력을 가진 사회적 시장경제의 실현은 EU의 경제적 번영과 지속가능한 성장을 목표로 노사 간 대화 및 인적자원의 결합, 사회보장의 호환 및 조화, 적절하고 충분한 사회적 보호 등 사회적 유럽을 강화해 나가는 것이다. 따라서 사회적 시민권의 강화와 소득불평등 및 소득격차의 해소를 위한 EU 차원의 적극적인 개입이 요구된다. 소득불평등과 사회적 배제를 극복하고 유럽 차원의 지속가능한 성장과 사회적 정의를 도모하기 위해 소득격차와 사회적 불평등을 해소하고 EU 차원의 사회적 보호가 확대되어야 한다. EU 차원의 지속가능한 연금제도, 적절하고 효율적인 건강 및 장기요양제도, 빈곤과 사회적 배제의 극복에 대한 최소한의 기본소득의 보장 및 최저임금제도 등 사회적 보호의 유럽 차원의 기준을 강화하고 제도적 실행기반을 더욱 확대할 필요가 있다.

넷째, 현대적 사회적 시장경제의 지수를 통해 나타난바와 같이, EU는 과거의 사회적 시장경제와는 달리 유럽모델을 근간으로 하는 높은 수준의 사회보장의 혜택을 향유해왔다. 그러나 저출산 및 인구 고령화라는 인구통계학적 변화와

2008년 글로벌 금융위기를 겪으면서 유럽 복지모델의 위기와 지속가능성에 대한 우려가 확산되었다. 최근 경기회복과 함께 고용율과 실업률 등 거시경제지표는 2008년 경제위기 이전 수준으로 회복되었지만, 여전히 회원국별 경제적 편차가 크고 청년, 저숙련 근로자 등 취약계층의 임금 및 가구소득의 증가는 적은 상황이다. 이에 대해 실업률, 청년실업률, 장기실업률, 경제활동인구비율 및 니트(Not in Education, Employment or Training) 인구비율, 가구당 가처분 소득, 빈곤위험계층비율, 소득불평등도 등을 지표로 거시경제의 불균형 상황을 지속적으로 모니터링하고, 빈곤과 사회적 배제를 극복하기 위한 EU 차원의 적극적인 대응이 필요하다.

EU는 야심 찬 사회적 조치 프로그램이나 근로자의 집단적 사회적 권리를 자체적으로 실행할 수 없다는 것은 분명하다. 그럼에도 사회적 시장경제의 아이디어가 계속 충족되도록 EU의 제도적 틀을 조정할 필요가 있다. 또한 EU의 글로벌 경쟁력을 강화하는 과정은 구조개혁 외 어떤 종류의 국제 및 글로벌 공공재를 만들어야하는지에 대한 깊은 성찰을 요구한다. 유럽 복지국가를 유지하기 위해 의료 및 교육과 같은 영역에서 공공부문의 역할을 재정의 하는 것 외에 다양한 유형의 초국가적 제도, 규칙 및 규정이 유럽공공재로 간주될 수 있다. 따라서 사회적 시장경제는 경제적 자유 또는 사회적 보호에서 발생하는 권리가 충돌하는 경우 언제라도 경제적 효율성 및 사회적 형평성의 균형을 명령하는 시장과 사회적 형평성의 균형에 대한 단순한 호소를 넘어 유럽통합의 초국적 사회적 차원의 확대와 사회적 유럽에 대한 합의와 진전이 고려되어야 한다.

Ⅵ. 결　　론

이상에서 살펴본 바와 같이 사회적 시장경제는 유럽통합의 사회적 차원을 지속적으로 확대하고 사회적 효율성을 강화해나가고자 하는 EU의 전략 및 수단의 정당성을 강화하는데 기여한다. EU의 사회적 시장경제는 경제적 수준 및 복지체제의 차이에도 불구하고 시장통합과 사회통합의 조화와 균형을 추구하기 위해 EU 차원의 균등한 사회적 보호제도의 구축 및 조화, 그리고 경제정책의 통일과 일관성을 강화하는 과정에서 유럽적 기준과 표준을 만들고 제도적인 실행기반을 구축하는 근간이 되고 있다. 또한 EU 차원의 빈곤 및 사회적 배제의 극복과 사회적 불평등의 해결과정에서 다양한 정치적 선택과 실천은 사회적 시장경제의

실현을 위한 EU의 전략 및 수단을 정당화한다.

2017년 결정된 EU 사회적 정상회의의 유럽사회권기둥(European Pillar of Social Rights) 이행과 이를 위한 세부 원칙의 실행은 리스본조약 이후 유럽사회헌장과 근로자의 사회적 기본권에 관한 공동체헌장에 규정된 사회적 기본권을 계승한 EU의 사회정책 패러다임이 높은 수준의 고용유지 및 촉진, 노동조건의 개선을 위한 노동정책과 사회보장제도의 수렴 및 조화, 충분하고 적절한 사회적 보호, 노사 간 대화 및 인적 자원의 결합 등 사회적 보호와 복지를 목표로 한 사회적 유럽 건설과 사회시민권의 정립으로 변화되고 있음을 보여주는 사회적 시장경제의 중요한 진진이다(Konstantinos 2020). 이는 폰 데어 라이엔(Ursula von der Leyen) 유럽집행위원회장의 취임 이후 EU 차원의 구체적인 이니셔티브를 시작하는 과정에서 더욱 구체화되었다. 사회적 유럽을 확대하기 위해 제시된 사회권리기둥의 실행의 첫 단계로 EU는 사회적 동반자관계의 정립과 사회적 파트너의 자율성 존중 및 투명하고 예측 가능한 임금설정은 물론 최저임금제도의 도입을 적극 추진하고 있다.

고도의 경쟁력을 가진 사회적 시장경제의 실현을 위해서는 유럽단일시장의 사회적 잠재력의 확대와 발전을 통한 경제적 효율성을 추구함과 더불어 사회적 정의 및 사회보장의 실현 등 사회적 유럽이 확대되어야 한다. 성장과 번영은 서로 떼려야 뗄 수 없는 관계에 있고, 성장은 번영을 유지할 수 있는 사회적 진보와 연계해 있으며, 결과와 조건으로서 지속적인 구조적인 변화를 수반하며 동시에 진행된다. 변화는 사회적 수용, 합의 및 참여를 필요로 한다. 성장, 번영 및 발전을 통한 변화는 사회·경제적 질서에 의해 보장될 때만 가능한 것이다. 따라서 EU의 사회적 시장경제는 EU와 그 회원국의 성장과 번영 그리고 사회적 진보를 공동으로 구현해 나가는데 중요한 전제조건이라 할 수 있다. 사회적 시장경제가 경제성장을 지속하게 하는 사회적 통합을 통해 유럽통합의 성과를 모두에게 보장하고 사회적 정의와 형평성이 작동하는 사회적 시장질서를 창출하고자 하는 EU의 정치적 선택을 실현시킬지, 아니면 EU와 회원국의 모든 활동에서 경제적 자유와 사회적 권리 보호 사이의 타협을 찾는 계명에 불과하며 경제적 효율성과 사회적 형평성의 균형에 대한 단순한 호소에 그칠지 지켜봐야 한다.

참고문헌

국문 자료

김경래. 2021. “독일의 사회적 시장경제 체제하에서 포용적 성장의 등장 배경과 한계.”『유럽연구』39(2), 29-58.

박채복. 2021a. “유럽연합의 사회적 보호: 사회적 배제의 극복과 초국적 사회적 보호의 형성.”『통합유럽연구』12(1), 45-73.

_____. 2021b. “EU 사회적 시장경제의 형성 및 제도화: 사회적 유럽의 미래 메커니즘 및 역동성.”『유럽연구』39(3), 139-161.

조돈문. 2013. “유럽의 사회적 모델과 유럽연합의 리스본전략.”『현상과 인식』37(4), 133-168.

영문 자료

Albert, Michel. 1993. *Capitalism Against Capitalis*. London: Whurr.

Barbier, Jean-Claude. 2006. “Has the European Social Model a Distinctive Activation Touch?” in *Unwrapping the European Social Model,* edited by Maria Jepsen and Amparo Serrano Pascual, 121-143. Bristol: Policy Press.

Barnard, Catherine and Simon Deakin. 2012. “Social Policy and Labor Market Regulation.” in *The Oxford Handbook of The European Union,* edited by Erik Jones, Anand Menon and Stephen Weatherill, 542-555. Oxford: Oxford University Press.

Bertelsman Stiftung. 2012. *Index of Modern Social Market Economy: Explorative Study.* Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Biebricher, Thomas and Ralf Ptak. 2020. *Soziale Marktwirtschaft und Ordoliberalismus zur Einführung.* Hamburg: Junius.

Cassel, Dieter. ed. 1998. *50 Jahre Soziale Marktwirtschaft. Ordnungstheoretische Grundlagen, Realisierungsprobleme und Zukunftsperspektiven einer wirtschafts-politischen Konzeption.* Stuttgart: Lucius & Lucius.

Damjanovic, Dragana. 2013. “The EU Market Rules as Social Market Rules: Why the EU can be a social market economy.” *Common market Law Review* 50(6), 1685-1717.

Davidescu, Adriana Anamaria. 2017. “Measuring the social market

economy. A composite index approach for EU countries." *Proceedings of the International Conference on Business Excellence* 11(1), 227-240.

Eucken, Walter. 2004. *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*. Tübingen: Mohr Siebeck.

Ferri, Delia and Fulvio Cortese. eds. 2018. *The EU Social Market Economy and the Law: Theoretical Perspectives and Practical Challenges for the EU.* London: Routledge.

Goldschmidt, Nils and Michael Wohlgemuth. 2008. "Social Market Economy: origins, meanings and interpretations." *Constitutional Political Economy* 19(3), 261-276.

Helfer, Helena. 2015. "Social market economy: Towards a comprehensive composite index." Discussion Paper, Center for Interdisciplinary Economics 2015/6. https://www.econstor.eu/bitstream/10419/125070/1/841418047.pdf (2021/08/05 검색).

Jepsen, Maria and Amparo Serrano Pascual. 2006. "The Concept of the ESM and Supranational Legitimacy-Building." in *Unwrapping the European Social Model,* edited by Maria Jepsen and Amparo Serrano Pascual, 25-46. Bristol: Policy Press.

Jörges, Christian and Florian Rödl. 2004. "'Social Market Economy' as Europe's Social Model?" EUI Working Paper 2004/8. https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/2823/law04-8.pdf?sequence=1&isAllowed=y (2021/08/05 검색).

Konstantinos, Alexandris P. 2020. "The European Pillar of Social Rights and the Quest for EU Social Sustainability." *Social & Legal Studies* 29(2), 183-200.

Koslowski, Peter. 1998a. "The Social Market Economy and the Varieties of Capitalism: Introduction." in *The Social Market Economy: Theory and Ethics of the Economic Order,* edited by Peter Koslowski, 1-9. Berlin: Springer.

_____. 1998b. "The Social Market Economy: Social equilibration of capitalism and consideration of the totality of the

economic order. Notes on Alfred Müller-Armack." in *The Social Market Economy: Theory and Ethics of the Economic Order,* edited by Peter Koslowski, 73-95. Berlin: Springer.

Küppers, Arnd. 2012. "Die Soziale Marktwirschaft als gesamteuropäisches Kulturgut." in *Soziale Marktwirtschaft in der Europäischen Union,* edited by Peter Schallenberg and Piotr Mazurkiewicz, 11-26. Parderborn: Ferdinand Schöningh.

Mertins, Verena. 2013. "Soziale Marktwirtschaft: Auslauf- oder Zukunftsmodell?" *List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik* 39 (2), 137-162.

Mulder, Jotte. 2019. "(Re)Conceptualising a Social Market Economy for the EU Internal Market." *Utrecht Law Review* 15(2), 16-31.

Müller-Armack, Alfred. 1976a. *Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik. Studien und Konzepte zur sozialen Marktwirtschaft und zur europäischen Integration.* Bern/Stuttgart: Haupt.

_____. 1976b. "Stil und Ordnung der Sozialen Marktwirtschaft." in *Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik. Studien und Konzepte zur sozialen Marktwirtschaft und zur europäischen Integration,* edited by Alfred Müller-Armack, 231-249. Bern/Stuttgart: Haupt.

O'Connor, Julia S. 2005. "Policy coordination, social indicators and the social-policy agenda in the European Union." *Journal of European Social Policy* 15(4), 345-361.

Quaas, Friedrun. 2000. *Soziale Marktwirtschaft: Wirklichkeit und Verfremdung eines Konzepts.* Bern: Haupt.

Schallenberg, Peter and Piotr Mazurkiewicz. eds. 2012. *Soziale Marktwirtschaft in der Europäischen Union.* Parderborn: Ferdinand Schöningh.

Shupe, Cortnie. 2012. "Measuring the Modern Social Market Economy. Future Social Market Economy." Policy Brief# 2012/04. https://www.bertelsmann-stiftung.de/en/publications/publication/did/measuring-the-modern-social-market-economy/ (2021/08/05 검색).

_____. 2013. "A European Social Market Economy? - Index

Results." Policy Brief# 2013/03. https://www.bertelsmann-stiftung.de/en/publications/publication/did/a-european-social-market-economy-index-results (2021/08/05 검색).

Šmejkal, Václav and Stanislav Šaroch. 2014. "EU as a Highly Competitive Social Market Economy - Goal, Options, and Reality." *Review of Economic Perspective* 14(4), 393-410.

Suntum, Ulrich van, Tobias Böhm, Jens Oelgemöller and Cordelius Ilgmann. 2012. "Defining a Modern Version of the Social Market Economy." in *Index of Modern Social Market Economy: Explorative Study,* edited by Bertelsmann, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Svoboda, Pavel. 2016. "Does the EU Have the Competences to Achieve the Objective of a Social Market Economy?" Charles University in Prague Faculty of Law Research Paper 2015/III/4. https://ssrn.com/abstract=2711342 or http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2711342 (2021/08/05 검색).

Wohlgemuth, Michael. 2006. "Western Europe: German unification, European integration, globalisation: the German social market economy facing a threefold challenge." in *Institutions, Globalisation and Empowerment,* edited by Kartik Roy and Jörn Sideras, 148-173. Cheltenham: Elgar.

Wrobel, Ralph M. 2012. "The social market economy as a model for sustainable growth in developing and emerging countries." *Economic and Environmental Studies* 12(1), 47-63.

Zapka, Kapka. 2019. *Soziale Martwirtschaft in der Europäischen Union.* Wiesbaden: Springe.

Zeitlin, Jonathan, Philippe Pochet, and Lars Magnusson. eds. 2005. *The Open Method of Coordination in Action: The European Employment and Social Inclusion, Strategies.* Bruxelles: Peter Lang.

Abstract

Asymmetry of Social Equality and Competitive Order: Theory and Practice of the EU Social Market Economy

Chae-Bok Park ▌ Sookmyung Women's University

The EU is pursuing a highly competitive social market economy as the common economic order to further develop the European single market and balance the free market and social protection at the EU level. The intervention of the social sphere was mostly the result of political compromise, but at the same time, given that one of the originally proposed goals, free and undistorted competition, was excluded from the goal of integration, the realization of a highly competitive social market economy can be recognized as the reinforcement of the social aspect. If so, is a highly competitive social market economy a meaningful goal, and does the current European Union have the capacity to achieve that goal? In order to answer this question, this paper examines how the concept of social market economy developed through the historical and theoretical background of the EU social market economy, and analyzes the level and degree of convergence of the modernized social market economy at the European level. Furthermore, this paper intends to examine whether the EU has the authority and ability to realize social and economic progress through a social market economy as an economic order, and through this, the present meaning and practical tasks of the social market economy are derived.

Key Words: European Union, social market economy, ordo-liberalism, European Social Model, the Index of Modern Social Market Economies

❑ 논문접수일: 2021년 10월 27일, 심사완료일: 2021년 11월 23일, 게재확정일: 2021년 12월 1일

『東西硏究』 제 33 권 4호 (2021) pp. 253-271
http://dx.doi.org/10.29274/ews.2021.33.4.253

ESG에 관한 정치경제적 분석

이연호 ▌ 연세대학교*

〈국문요약〉

ESG의 가치들이 중상주의적 자본주의와 전체주의의 대척점에 서 있다고 해서 이 모델이 시장 자유주의적 자본주의 모델과 완전히 호환된다고 보기는 어렵다. ESG담론이 상정하는 새로운 자본주의는 성장과 자유의 가치를 중시하되 이에 더하여 형평과 포용의 요소를 다소 강조하는 것이다. 중상주의적 자본주의 모델의 한계를 극복하되 시장 자유주의적 모델의 약점도 보완할 수 있는 제3의 모델 중 하나라고 볼 수 있다. 본고는 이러한 문제의식에 기초하여 우선 ESG담론의 개념을 분석하고 지적 기원을 살펴볼 것이다. 그 담론이 확산 되게 된 정치적 역학관계와 이론적 배경을 살펴보고 끝으로 한계와 가능성에 관하여 논의할 것이다.

*주제어: ESG, SDG, 개발협력, 신냉전, 자본주의

Ⅰ. 서 론

환경변화와 불평등이라는 구조적 위기에 기업과 국가는 어떻게 대응해야 할 것인가? 기업들이 논의하고 있는 ESG 즉 환경, 사회 그리고 거버넌스에 관한 논의는 이러한 문제의식을 반영하고 있다. 지속 가능한 생태계를 조성하는데 기업이 기여하고 사회적 가치를 존중하며 투명한 소유 지배구조를 구축한다는 것이다. 기업의 과도한 이익 추구로 인해 발생하는 문제들을 해결하기 위해 이러한 질문이 등장하는 것이 긍정적이기는 하다. 그럼에도 불구하고 기업만의 노력으로 목표를 달성하는 것이 가능할 수 있다고 보기에는 한계가 있다. 이들을 둘러

* 연세대학교 정치외교학과 정교수 (E-mail: yhlee@yonsei.ac.kr)

싸고 있는 시장의 상황과 국가가 지향하는 목표가 서로 정합성이 있어야 하는데 이것이 쉽지는 않다.

사회과학 차원에서 ESG를 대상으로 제기될 수 있는 질문은 다양하다. ESG를 추진할 수 있는 정치 사회적 환경은 어떤 것이며 어떻게 만들어질 수 있는가? ESG 패러다임의 확산을 가능하게 하는 정치적 동력은 존재하는가? 우리가 지향하고 있는 시장과 국가체제는 지속 가능한 목표들과 정합성이 있는 것인가? 기업 차원에서 전개되는 ESG 패러다임은 국가와 시장이라는 거시적 관점에서 어떻게 구현될 수 있는 것일까? 즉 국가 차원에서 어떤 제도적 장치가 만들어져야 ESG 모델의 구현이 가능할 수 있는 것일까?

한국적 상황에서도 ESG의 개념에 대해 논의할 가치는 충분하다. 우리나라의 자본주의는 국가 주도적 경제성장기와 1997년 금융위기 이후 시장주의적 개혁을 경험하면서 환경문제에 대한 관심 부족, 인권과 노동에 대한 존중 결여, 사회적 배려와 공헌의 취약 그리고 불투명한 지배구조 등 다양한 비판에 노출되었다. 이제 ESG는 글로벌 스탠다드가 되어 있고 이를 지키지 못하는 기업은 직간접적인 제재에 직면하게 되었다. 우리나라가 지향해야 할 새로운 자본주의 모델은 글로벌 스탠다드로 자리 잡은 ESG나 지속가능발전목표(Sustainable Development Goals)를 구현하기에 용이한 것이어야 할 것이다.

우리나라의 자본주의는 1960년대 이래 발전국가로 대표되는 중상주의적인 모델에 기반하고 있었으나 1997년 금융위기를 계기로 IMF 체제에 조응하는 시장중심적인 것으로 변모했다(이연호 2013). 이후 시장의 효율을 제고하기 위한 개혁이 진행되었고 이와 더불어 경제적 불평등의 문제가 심화되면서 사회경제적 형평성을 제고할 수 있는 새로운 모델로의 전환을 요구받고 있다. 한국을 비롯하여 전 세계적으로 요구받고 있는 새로운 자본주의 모델의 핵심은 지속가능성이다. 즉 환경적 요인을 고려해야 하고 사회적으로 포용적이어야 하며 그 운영과정이 투명해야 한다. 이 새로운 모델은 자유적이거나 평등주의적 관점에서 -심지어 국가가 아닌 공동체주의적인 관점에서- 개인을 바라보는 경향을 보이므로 중국이 구사하는 국가 중심적이고 중상주의적인 자본주의 모델과는 차별화되는 것이기도 하다.

ESG 패러다임의 핵심은 ESG에 충실한 기업의 경영성과가 우수하다는 가설이다. 이는 국가 주도적 자본주의 모델보다 자유적이고 민주주의적인 자본주의 모델이 경제적 번영에 더 효과적일 수 있다는 가설로도 발전할 수 있다. 나아가 후자는 전자보다 더 윤리적이고 도덕적인 정당성을 보유한 모델이라는 인식에 바탕하고 있다. 이러한 점에서 21세기 자본주의의 발전 방향을 직간접적으로 제

시하고 있다고 할 수 있다.

ESG의 가치들이 중상주의적 자본주의와 전체주의의 대척점에 서 있다고 해서 이 모델이 시장 자유주의적 자본주의 모델과 완전히 호환적이라고 보기는 어렵다. ESG담론이 상정하는 새로운 자본주의는 성장과 자유의 가치를 중시할 뿐만 아니라 이에 더하여 형평과 포용의 요소를 다소 강조한다. 중상주의적 자본주의 모델의 한계를 극복하되 시장 자유주의적 모델의 약점도 보완할 수 있는 제3의 모델 중 하나라고 볼 수 있다. 본고는 이러한 문제의식에 기초하여 우선 ESG담론의 개념을 분석하고 지적 기원을 살펴볼 것이다. 그 담론이 확산되게 된 정치적 역학관계와 이론적 배경을 살펴보고 끝으로 한계와 가능성에 관하여 논의할 것이다.

Ⅱ. ESG의 개념

기존의 자유주의적이고 시장주의적인 관점에서 기업의 사명은 기업의 가치를 향상시키는 것이다. 즉 이윤 창출과 주주 이익 극대화가 핵심이다. 기업이나 개인 간의 불평등은 핵심적인 관심사가 되지 않는다. 오히려 자유주의 경제학자들은 경쟁의 결과로 발생한 불평등의 순기능을 인정해야 한다고 주장한다(Friedman 1962, 168).

그러나 이미 자유주의적 자본 축적 방식에 대하여 평등주의적 개인주의나 공동체주의적 관점에서 비판이 제기된 바 있다. 무엇보다도 경제적 불평등을 유발하고 물질적 가치를 지나치게 숭배하게 하여 개인의 박탈감을 불러일으키고 사회적 갈등을 유발하며 공동체의 미덕을 해한다는 것이다(Sandel 2010).[1] 특히 2008년 발생한 미국발 금융위기는 신자유주의적 시장 중심의 환경에서 기업의 투명성이 추락할 경우 세계 경제에 어떤 나쁜 영향을 미칠 수 있는지 보여준 사례였다.

그럼에도 불구하고 불평등 및 환경오염과 같은 사회경제적 문제 해결을 전적으로 국가에게만 의존하는 것 역시 한계가 분명했다. 국가가 공익을 관리하는 주체라는 국가 중심주의 입장에 대해 공무원 역시 일종의 이익집단이어서 이들이 객관적으로 공익을 정의하는 것은 불가능하다는 비판이 제기되었다(공병호

1) 평등주의적 개인주의와 공동체주의적 관점에 관해서는 아래의 6절에서 구체적으로 논의하기로 한다.

1996). 특히 환경문제가 부상하면서 국가가 단독으로 관리하지 못하는 제3의 이익 즉 사회적 이익이 존재함을 깨닫게 되었다. 이러한 사회적인 문제를 해결하지 않고 방치하면 장기적으로 투자자의 이익이 지속 가능하게 보호되기 어렵다는 인식이 확산되었다. 이처럼 ESG는 사회적 문제를 시장이 자발적이고 선제적이며 주도적으로 해결해보자는 인식에서 출발하고 있다.

ESG란 환경(environment), 사회(social), 거버넌스(governance)의 약자로서 기업의 비재무적 성과를 평가하기 위한 지표들이다. 기업에 투자할 때 해당 기업의 경영적, 회계적 내용뿐 아니라 기업 경영의 지속 가능성 그리고 기업의 사회에 대한 영향까지도 평가하여 판단해야 한다는 새로운 경향이다(Giese et al. 2019).

ESG라는 용어는 2000년 서유럽의 연기금들이 ESG 정보공시 의무제를 도입하면서 본격적으로 알려지기 시작했다. 이 용어 자체는 2004년 UN Global Compact(UNGC)와 금융기관들이 공동으로 쓴 Who cares wins 보고서에서 최초로 사용된 것으로 알려져 있다. 이 보고서는 ESG 성과가 중장기적으로 기업의 성과에 중대한 영향을 미친다는 주장을 내놓았다. 주주의 이익을 제고하는 것이 최상의 목표였던 과거의 경영 패러다임 하에서는 기업의 도덕적, 윤리적 측면들이 간과되는 경향이 있었다. 그러나 2008년 미국발 금융위기 이후 기업을 바라보는 시민의 시각이 변화하기 시작했다. 무엇보다도 사회의 일원으로서의 기업의 역할에 대한 재평가가 시작되었다. 인권, 환경, 직원과 사회에 대한 책임, 그리고 공익과 같은 사회적 관심사의 개선에도 기업이 부응해야 한다는 인식이 등장하게 되었다(김재필 2021, 25).

이에 소비자와 투자자들도 이러한 가치에 동조하는 기업과 그렇지 않은 기업을 구분해서 보기 시작했다. 기업들은 소비자와 투자자를 확보하기 위해서 ESG 개념을 도입해야만 하는 상황에 봉착했다. ESG를 위배하는 기업으로 낙인이 찍히면 기업의 가치를 보전할 수 없게 된 것이다. 환경적, 사회적 가치를 제고하고 투명하게 경영된다는 모습을 보여주어야 기업의 가치도 인정받게 되었다. 시장을 보는 사회의 시각이 중요해진 것이다. 게다가 결정적으로 수익률 측면에서도 ESG가 중요하다는 증거들이 나오기 시작했다. 회사경영의 질은 회사의 지배구조와 밀접한 관계가 있다는 것이다(Duuren et al. 2016, 527; Friede et al. 2015).

2006년 UN이 제창한 사회책임투자원칙(PRI: Principles for Responsible Investment)에 ESG라는 용어가 수용되며 본격적으로 확산되기 시작했다. PRI는 코피 아난 전 UN사무총장이 국제금융기관들과 수립한 투자원칙으로, 금융기관들이 사회적 책임에 경각심을 갖게 하기 위해 만들어졌다. 이로써 과거 비

재무적 이슈로 치부되던 지속가능성의 문제가 투자의 핵심 요소로 부상하기 시작했다. 여기에 참여한 금융기관들은 네덜란드 공무원 연금, 캘리포니아 공무원 연금, 뉴욕 공무원 연금, 영국 대학교원 연금 등을 망라한다(김재필 2021, 65-66).

Ⅲ. ESG 개념의 지적 계보

ESG는 MDG(Millenium Development Goals)나 SDG(Sustainable Development Goals)와 비교할 때 매우 세속적이고 협소한 시각을 가지고 있다. MDG는 사회와 인간개발에 초점을 맞추고 있다. SDG는 이를 더 확대하여 경제발전, 사회개발, 평화, 안보 및 환경 지속성 등 다양한 목표를 설정하고 있다. 양자 모두 출발점은 인간과 환경이다. 전 지구적 차원에서 이 문제에 관심을 갖기 시작한 것은 1965년 ECOSOC(United Nations Economic and Social Council)에서 스웨덴과 북유럽국가들이 환경에 관한 국제회의를 제안하면서부터였다. 이후 70년대부터 80년대 초반까지는 환경의 문제가 경제발전의 문제와 연결되어 논의되었다. 그러다가 1987년 개최된 WCED(World Commission on Environment and Development)를 계기로 지속가능발전 논의가 본격화되면서 사회발전의 차원에서 환경문제가 논의되었다. 이 회의에 제출된 우리 공동의 미래(Our Common Future)라는 제하의 브룬틀란 보고서(Brundtland Report)는 지속가능발전(Sustainable Development)의 개념을 '미래세대가 그들의 필요성을 충족시킬 능력을 저해하지 않으면서 현세대의 필요를 충족시키는 것'으로 정의한 바 있다(WCED 1987). 지속가능 발전개념은 경제성장, 환경보호 그리고 사회발전 간의 균형을 강조했다. 이러한 맥락에서 환경보호의 가장 효율적인 수단은 민주주의라고 보았다. 민주적 통제가 무분별한 경제성장과 환경파괴를 방지한다는 것이다. 환경문제와 경제발전에 관련된 시민참여가 강조되기 시작한 것도 이러한 맥락이다.

환경 친화적 개발에 대한 관심은 냉전체제의 붕괴가 완료된 1990년대 중반에 들어서자 사회개발의 영역으로 본격 확대되었다. 1995년에는 코펜하겐에서 개최된 사회개발 정상회의(World Summit for Social Development)를 통해 경제, 환경 그리고 사회 간의 균형 잡힌 발전의 문제가 개발도상국과 후진국에 본격 적용되어야 함이 공론화되었다(이연호 2010a, 75). 이에 기반해 2000년 공표된

MDG[2])는 선진국으로 원조를 제공받는 수원국들을 대상으로 인간개발과 사회개발의 압력이 심화되는 양상을 보여주었다.

2016년부터 시작된 SDG[3])는 보다 다양한 분야에서 공여국과 수원국이 서로 협력할 것을 촉구했다. 사람, 환경, 번영, 평화, 파트너십의 분야에서 총 17개의 주제로 확대 개편되었다. 원조제공국들이 수원국인 저개발국이나 개발도상국들을 개발시켜주는 것을 넘어 선진국을 포함한 지구촌의 모든 국가들이 지속가능한 발전을 위해 함께 협력해야 한다는 점을 표명했다. 이로써 선진국과 후진국들이 경제와 환경 그리고 사회적 발전을 통해 개인의 자유를 확대해야 한다는 합의가 사실상 공식화되었다.

이와 발맞추어 경제와 경영학계에서도 기업의 사회적 책임에 관한 논의가 등장하기 시작했다. 특히 2008년 미국발 세계금융위기가 확산하면서 영미식 시장자본주의에 대한 실망과 비판이 부상했다. 베이징 컨센서스에 입각한 중국식 사회주의적 시장경제(socialist market economy)모델이나 정부 주도적 통제경제모델이 전 세계적으로, 특히 개발도상국들로 확산하는 것을 경계하기 위한 노력의 일환으로 시장의 사회에 대한 책임이 논의된 것이다.

기업의 사회적 책임 담론은 시장자본주의의 주역인 은행과 기업들의 불안감을 반영한 것이라 할 수 있다. 시장중심주의를 강조하는 신자유주의적 패러다임 하에서 좀처럼 용인되기 어려운 공동체주의적인 논리가 발전적 대안으로 경제 및 경영학 분야에 도입된 것이다(Stephany 2015). 사회적 책임론은 기업이 성취한 결과물을 국가가 부과하는 세금을 통해 재분배함으로써 형평을 제고하는 평등주의적 입장이라고 보기는 어렵다. 그보다는 기업의 경영활동이 야기할 수 있는 환경 사회적 문제들을 감소시키기 위해 기업의 자발적 기여와 협조를 통해 문제를 해결하는 것을 골자로 한다(정영일 2020). 이는 자신의 이기적 이익을 추

---

2) Millennium Development Goals (2015까지 달성)
   1. 극심한 가난과 기아의 근절 (Eradicate extreme poverty and Hunger)
   2. 초등교육의 확대 (Achieve universal primary education)
   3. 남녀평등과 여성의 권한 확대 (Promote genre equality and empower women)
   4. 어린이 및 유아의 사망률 낮추기 (Reduce child mortality)
   5. 임산부의 건강개선 (Improve maternal health)
   6. 에이즈, 말라리아 등 질병퇴치 (Combat HIV/AIDS, malaria and other disease)
   7. 환경의 지속가능성 보장 (Ensure environmental sustainability)
   8. 개발을 위한 글로벌 파트너쉽 조성 (Develop a global partnership for development)

3) SDG의 17개분야는 빈곤퇴치, 기아퇴치, 건강과 복지, 양질의 교육, 양성평등, 물과 위생, 에너지, 양질의 일자리, 혁신과 인프라, 불평등개선, 지속가능한 도시, 지속가능한 소비와 생산, 기후변화대응, 해양생태계보호, 육상생태계보호, 평화와 정의를 위한 제도, 파트너십 등이다.

구하는 경쟁 논리보다는 사회적 자본을 축적하거나 공동체 논리를 도입함으로써 갈등을 억제하고 조화를 도모하는 결과를 얻을 수 있다는 주장이 사회과학 분야에서 등장한 것과 맥락을 같이한다(이연호 2010b). 즉 신뢰와 같은 사회적 자본을 바탕으로 협력하고 행위자들이 자발적으로 기여함으로써 보다 나은 결과를 도출할 수 있다거나, 합리적 선택에 입각하여 이기적 이익 추구에 매진하는 것보다는 공동체적 관점에서 자제하고 협력하면 공유지의 비극을 공유지의 축복으로 전환할 수 있다는 것이다. 이러한 맥락에서 공유경제가 훌륭한 비즈니스 모델을 만들어 낼 수 있고 기업의 자발적인 사회적 공헌을 통해 시장의 불평등으로 인해 야기된 사회적 분열의 문제를 해결할 수 있다는 입장이 등장하기에 이르렀다.

그러나 기업의 사회적 공헌을 통해 공동체의 분열을 치유하려는 이러한 접근은 사후적이라는 점에서 문제 해결의 적극성이 다소 약하다는 문제를 가지고 있었다. ESG는 이러한 점에서 선제적이고 보다 적극적인 담론이라 할 수 있다. 즉 자본의 투자라는 힘을 통해 시장의 문제를 예방하거나 해결하는 것이 보다 바람직하다는 입장이라 할 수 있다. 결과를 보고 보완책을 마련하기보다는 사전적 조치를 통해 결과를 긍정적인 방향으로 유도하려는 시도로 보아야 한다.

Ⅳ. 자본주의 구하기 전략으로서의 ESG

자본주의는 개인이 생산수단을 사적으로 소유하고 자본이 잉여가치를 창출하여 그 규모를 확대하는 것을 추구하는 경제제도이다. 2차 대전이 종결되자 서구의 제국들은 전쟁에 참여했던 노동자들의 요구를 받아들여 자본의 이익을 회수하고 복지제도를 통해 이를 재분배하는 복지국가를 수립했다(김영순 1996). 그런데 1980년대 영국과 미국을 필두로 신자유주의가 확산하고 1990년대 구소련이 진영이 붕괴하면서 시장 중심적 자본주의는 자유민주주의와 더불어 강력한 정치경제 이데올로기로 자리 잡기에 이르렀다.

그러나 개인의 자유를 중시하고 세속적 이익을 강조하는 자유주의적 자본주의 모델은 공동체가 추구해야 할 공공선과 미덕에 대한 관심의 결여 그리고 무엇보다도 경제적 불평등 심화의 주범이라는 비판에 직면하게 되었다. 신자유주의의 경제 이론적 기초가 되었던 통화주의 이론은 정부의 개입에 의한 부의 분배를 부정적으로 묘사했다. 자본에게 축적된 부는 비록 시간이 걸리더라도 자연

스럽게 아래로 흘러내려 확산되는 것으로 보았다. 반면 인위적인 부의 분배는 기업가적 동기를 약화시키고 불필요한 비용을 유발할 수 있다고 보았다(Friedman 1962; Samuelson & Nordhaus 2005, 382; Rand 1966, ch.3).

이러한 자유시장 중심적 입장은 자본과 이윤의 축적이라는 명분에 대한 과도한 강조로 인해 사회경제적 불평등의 문제를 유발했다. 피케티는 자본의 수익률이 임금이나 경제상승률을 초과함으로써 자본주의는 불가피하게 불평등의 상태에 이를 수밖에 없다고 주장했다(Piketty 2013). 실제로 미국을 비롯한 전 세계적인 불평등의 양상은 지난 300년간 심화되었고 특히 1980년대에 신자유주의가 확산하고 1997년과 2008년의 세계 금융위기를 경험하면서 그 정도는 더욱 심화되었다. 이러한 환경 속에서 기업들도 수익 창출을 통한 주주 이익의 극대화라는 명분 아래 매출과 이익 창출을 통한 기업가치의 제고에만 전념했다. 그 결과 기업 경영의 도덕성, 신뢰성 그리고 투명성에 대한 관심은 찾아보기 어려웠고, 환경 문제를 비롯한 여타 사회 문제도 당연히 간과되었다(김재필 2021, 58-59).

금융자본과 산업자본의 성장 그리고 고용의 상대적 감소로 인해 선진국과 개도국 간의 격차 그리고 개별국가 내에서도 기술집약 부문과 노동집약 부문 간의 격차가 심화되는 현상이 지속되었다. 특히 1980년대 이후 미국에서는 대기업의 고액연봉자들의 소득이 폭발적으로 증가하여 이들의 노동생산성이 일반노동자들보다 훨씬 높아졌다(Piketty 2013, 37). 또 유럽에서는 부자들의 재산이 증가하여 민간부문의 자산이 국민소득을 크게 상회하는 결과가 나타났다. 이는 자본의 수익률이 소득이나 생산의 증가율을 압도한다는 것을 의미했다(Piketty 2013, 38-39). 게다가 2000년대 초 미국에서 IT버블 붕괴와 9.11테러로 인한 경기침체가 예상되자 세계 경제는 경기부양책의 일환으로 촉발된 초저금리시대에 진입했다. 그 결과 주택을 비롯한 자산 가격이 폭등하기 시작했다. 부동산 가격의 상승은 자산 불평등을 유발하는 주요한 요인이 되었다. 이후 2008년 미국발 금융위기를 극복하는 과정에서 양적완화 정책이 확대되자 빈부 간 격차가 더욱 심화되고 고착화되는 경향이 나타났다.

이러한 맥락에서 시장주의적 자본주의 체제에 대한 일반 시민들의 우려가 심화된 것은 너무나 당연한 일이었다고 볼 수 있다. 19세기 자유주의의 확대가 자본주의 체제의 불안정으로 귀결되고 그 결과 러시아를 시작으로 공산주의가 확산되기 시작했다. 2차 대전이 종료된 후, 서유럽국가를 중심으로 복지국가가 등장한 것은 노동계급과 자본가계급 간 타협의 결과라 할 수 있었다(김영순 1996). 동유럽지역에서 공산주의의 발흥을 목격한 자본가계급은 높은 세금을 기반으로 한 대규모 사회복지제도 마련에 동의할 수밖에 없었던 것이다.

1990년대 냉전이 붕괴되자 자유민주주의와 시장자본주의의 조합은 최고의 전성기를 맞이하게 되었다. 그러나 자유주의의 승리는 역설적으로 자유주의의 위기를 불러오는 단초가 되었다. 1997년 동아시아 금융위기가 발생하고 2000년대 IT버블의 붕괴와 9.11사태가 발생하자 미국을 비롯한 선진국은 금리인하라는 공급주의적 경제회생정책을 시행했다. 그러나 이러한 정책은 당초 의도와는 달리 "가진 자"에게는 더 많은 기회를 부여했지만 "갖지 못한 자"는 시장에서 배제해 버리는 결과를 낳았다. 예컨대 풍부한 유동성을 바탕으로 주택과 주식 등 자산의 가치는 상승한 반면 서민들의 일자리는 크게 증가하지 않는 상황이 발생했던 것이다. 게다가 가난한 개인이나 국가가 자신의 처지를 호소하고 반항할 수 있는 대안이념으로 역할 했던 공산주의가 소멸하자 선진국과 자본으로부터의 자유주의적 압력은 더욱 증폭되는 양상이 나타났다.

SDG와 ESG는 공산주의적 대안이 사라진 상황에서 어떻게 부의 격차와 불평등 문제를 해결하고 가난한 자들의 입장을 보호할 수 있을 것인가 하는 고민에 대한 해답으로 등장한 것이라고 이해할 수 있다. 자본주의체제를 유지하는 범위 내에서 빈곤의 문제를 관리하여 개인 간 그리고 국가 간 불평등 문제를 완화하려는 시도이다. 자유주의적 자본주의에 대해 민주주의적 통제를 가함으로써 자본의 집중으로 발생한 문제의 해결을 시도한 것이다. 이는 자본주의를 파괴하여 새로운 정치경제체제를 수립하기 보다는 발전적으로 보완하려는 온건한 시도로 볼 수 있다.

Ⅴ. 신냉전의 관점에서 본 ESG

최근 심화되고 있는 미국과 중국 간 대립은 자유진영과 공산진영 간의 정치적이고 이념적인 대립이라는 양상과 더불어 시장자본주의와 국가자본주의 간의 경제적 대립이라는 요소를 가지고 있다(Womack 2017). 소위 베이징 컨센서스를 통해 표출된 중국의 경제체제는 사회주의적 시장경제(Socialist Market Economy)이다. 생산수단의 사적소유를 부분적으로 보장하지만 궁극적으로는 국가소유를 원칙으로 한다. 또한 재산권을 근간으로 하는 개인의 자유를 궁극적으로 국가에 종속시키고 있다는 점에서 비자유적(illiberal)이다.

정도의 차이는 있으나 생산수단에 대한 국가적 통제는 좌파적 공산주의나 우파적 국가사회주의에서 모두 나타나며 경제나 산업발전 단계가 낮은 국가들이

높은 단계의 선진국가를 따라잡기 위한 전략으로 종종 차용된다. 중국식 발전모델이 개발도상국들로부터 관심을 끄는 이유는 경제성장 초기단계에 정부가 효율적으로 발전 자원을 분배할 수 있다는 믿음 때문이다. 그리고 자원분배 권한을 장악한 강한 정부가 정치적 질서를 유지하는데 유리할 것이라는 판단 때문이다. 자원배분 기능을 시장과 사회에 맡기는 자본주의와 민주주의는 혼란스럽고 비효율적이라 본다. 아울러 자유시장을 움직이는 '자발적 교환'의 메커니즘(Friedman 1962)이 시장발전 초기단계에는 잘 작동하지 않는 것이라는 의구심을 가지고 있다. 그리하여 강한 국가를 수립하는 가장 손쉬운 방법인 권위주의적 정치제제를 수립하려는 유혹에서 벗어나지 못한다. 따라서 국가가 시장을 지배하고 통제하는 중국식 국가자본주의 모델은 압축적 경제성장전략으로 선진국 따라잡기를 추구하는 개발도상국들에게 매력적일 수밖에 없다.

역사적으로 정부의 규제로부터 시장의 해방을 지향하는 미국식 시장자본주의의 입장에서 통제경제 모델은 이념적으로 중대한 위협으로 간주되었다. 미국과 서유럽진영이 인민민주주의를 표방하는 구소련과 연합해서라도 전쟁을 수행해야 했던 대상이 독일이나 일본이었다는 점은 시사하는 바가 크다. 독일과 일본은 국가가 시장을 대체하거나 직접적으로 계획하는 공산주의국가는 아니었으나 국가가 정치적으로 자본과 시장을 지배하고 통제한다는 점(Johnson 1982)에서 자유진영의 적으로 간주되었다. 국가자본주의 또는 통제경제로 불리는 이 모델은 시장과 개인의 자유를 억압했다. 국가집단화한 공동체를 명분으로 국가가 자본과 산업을 통제했다. 비록 생산수단의 일부가 개인의 수중에 놓일 수 있어도 궁극적으로 국가는 이를 정치적으로 지배할 수 있었다. 국가의 명령에 순응하는 자본은 번영할 수 있었으나 저항하는 자본은 생존할 수 없었다. 역사적으로 신체와 재산권에 대한 통제가 없는 상태를 자유로 상정하는 자유주의진영에게 국가자본주의는 공산주의만큼이나 위험한 적이었다.

개발도상국들이 중국식 사회주의 시장경제모델 또는 국가자본모델을 답습하려는 시도는 미국에게는 매우 경계되는 현상이다. 1995년 코펜하겐 사회개발정상회담을 계기로 선진국들은 원조와 인권, 사회개발 그리고 환경문제를 연계하는 전략을 취한 바 있다(이연호 2010a, 75). 이러한 변화는 개도국들에게 선진국들의 사다리 걷어차기로 받아들여졌으나 또 다른 한편으로 1945년 이래 미국을 비롯한 서구진영이 자유자본주의와 민주주의 이념에 기반한 세계질서를 완성하고자 하는 이념적 시도로도 볼 수 있었다.

미중 간 신냉전의 관점에서 볼 때 미국에게 '환경'보다는 '사회'와 '거버넌스'가 더 중요한 주제라 할 수 있다. 사회적 그리고 거버넌스적 주제에 취약한 중

국의 ESG는 환경을 전적으로 강조하고 있다. 중국은 환경을 강조해 자국의 낙후된 환경관리역량을 개선하고 나아가 녹색기술을 육성함으로써 세계시장에 진출하려는 욕구를 가지고 있다. 그러나 선진국들은 코펜하겐 사회개발정상회담에서도 표출되었듯이 인권과 사회개발 없이는 지속가능한 경제성장이 불가능하다고 주장한다. 게다가 환경이라는 이슈를 기술과 산업이라는 측면 외에도 사회개발과 민주주의의 관점에서 이해하려고 한다. 즉 사회개발과 민주주의가 성숙되어야 지속적인 경제성장도 그리고 환경보호도 가능하다는 것이다. 사회적 그리고 거버넌스적 이슈에 대한 강조는 자유주의나 민주주의적 논리가 개입할 여지가 많다. 자유주의와 민주주의는 개인의 자유라는 가치에 대한 강조(Friedman 1962; Sen 1999)라는 공통점이 있기 때문이다.

반면에 압축적 경제성장에 관심이 많은 중국이나 개발도상국들은 환경이라는 주제를 일종의 산업정책의 영역으로 보거나 선진국 시장을 공략하기 위한 도구로 보는 경향이 강하다. 이들 국가들은 환경관련 기술을 충분히 보유하지 못하고 있으며 환경을 새로운 무역장벽으로 간주하기도 한다. 그리고 지속가능발전론은 사회참여와 민주주의를 강요한다고 본다. 개발도상국들에게는 정부주도의 개발전략이 필요한데 사회개발론은 이를 저해한다는 것이다. 따라서 선진국이 원조와 인권, 사회개발, 환경을 연계하는 것은 부당하다고 강변한다. 오히려 지구온난화 및 환경파괴의 주범은 선진국이라는 것이다.

미중간의 신냉전이 대만과 남중국해를 중심으로 무력적 대립의 양상으로 나타나고, 또 다른 한편에서는 경제체제 간 대립으로 전개되고 있다. 중국의 개방초기 미국의 금융기관들은 중국국영기업의 미국자본 시장 진출을 도와주었다. 그리고 2008년 미국 발 금융위기가 발생하자 중국은 대규모 경기부양책을 구사함으로써 미국의 경제회복노력에 부응했다(Paulson 2015). 그러나 후진타오에 뒤이어 2013년 시진핑이 국가주석으로 취임하면서 양국은 점차 대립적인 관계로 전환되는 경향이 나타났다. 시진핑이 일대일로 정책 등을 앞세워 중국식 사회주의이념을 확산시키려는 노력을 가속화하자 미국은 이를 봉쇄하려는 전략을 구사하기 시작했다. 중국이 자유주의적 워싱턴 컨센서스에 대항하는 국가주의적 베이징 컨센서스를 설파하면서 경제적 차원에서 신냉전은 그 대립의 강도를 더해가고 있다.

미국은 이 점에서 중국과 다른 시각으로 ESG를 보고 있는 듯하다. 트럼프 전 대통령이 중국에 대한 미국 금융과 제조업 분야의 과도한 의존과 기술유출 가능성을 비판했듯이(Swanson & McCabe 2020) 민주당의 바이든 행정부도 유사한 입장을 견지하고 있다. 중국이 사회주의 시장경제를 전 세계에 전파하려 하고

국가주도적 발전모델에 희망을 가지고 있는 개발도상국들과 연대를 형성하려는 노력은 분명 미국에게는 경계할 변화임이 분명하다. 개발도상국 정부는 국가주의 성장모델을 통해 국가가 자원의 분배 권한을 보유함으로써 사회와 시장을 관리할 수 있는 힘을 획득하고자 한다. 시민참여적이고 사회중심적이며 시장의 투명성을 강조하는 자유주의적 모델에 대한 거부감이 강하다. 이러한 관점에서 볼 때 신냉전을 대비하는 미국은 ESG를 무기로 중국을 압박할 여지가 매우 크다. 환경보다 시민사회중심주의 그리고 투명한 거버넌스가 더 중요한 핵심이라고 간주하는 것이다.

Ⅵ. 누가 간섭해야 하는가?: 국가인가 시민인가 공동체인가?

앞서 언급하였듯이 자유적 자본주의의 번성과 더불어 발생한 사회경제적 불평등의 문제를 해결하기 위한 방안으로 시장에 대한 민주주의적 통제가 대두했다. SDG와 ESG는 이러한 변화를 반영하는 구체적인 현상이라 할 수 있다. 그 핵심은 자본과 시장중심의 자본주의를 인간과 사회중심적인 것으로 변화시키는 것이다. 특히 시민의 참여를 통해 공공선을 제고하려 하거나 시장과 국가가 부정하게 상호 결탁하지 않도록 견제하는 것이다.

SDG와 ESG 모두 인간의 자유를 강조하지만 이를 달성하기 위해서는 자유방임만이 최선은 아니라는 점에 동의하고 있다. 이처럼 자유방임주의와 시장중심주의에 대한 비판에는 동의하고 있으나 그 대안이 하나로 통일되어 나타나지는 않는다. 개인이 스스로 자유를 획득하는 것이 구조적으로 어려울 수 있으므로 국가가 개입해야 한다는 사민주의적 입장, 시민이 적극적으로 정치과정에 참여하여 국가나 시장을 감시해야 한다는 참여 민주주의적 입장 그리고 공동체가 공공선이나 미덕을 추구하는 관점에서 문제를 해결해야 한다는 공동체주의적 입장 등으로 분화되어 나타나고 있다.

우선 국가의 간섭을 통한 방식은 사민주의적 요소가 개입되어 있다. 사민주의는 적극적 자유주의나 평등적 자유주의 또는 사회적 개인주의 등의 요소를 포함하고 있다. 그런데 사민주의 역시 자유지상주의와 마찬가지로 개인주의와 공리주의 그리고 자유주의에 기반하며 궁극적으로 개인의 자유의 확대를 목표로 한다. 자유지상주의와 사민주의의 차이는 이를 달성하는 방법에 있어 개인의 자율

성에 방점을 둘 것인지 아니면 정부의 개입을 통해 개인이 스스로 자유를 획득할 수 있도록 여건을 마련할 것인지의 여부에 달려있다(Carter & Stokes 2002). 자유지상주의는 개인의 자유가 확대되면 평등은 결과적으로 발생한다는 입장이다. 반면에 평등적 자유주의자나 민주주의자들은 평등이 보다 완벽하게 개인의 자유를 보장한다는 입장이다. 따라서 후자의 입장을 취하는 사민주의적 체제하에서 국가는 경제적 산출물을 공평하게 분배함으로써 개인 간 그리고 계층 간 불평등을 완화시키려 한다.

한편, 국가보다는 시민의 참여를 통해 문제를 해결하려는 입장은 참여민주주의적인 것과 공화주의적인 것이 있다. 먼저 참여민주주의적 입장은 자유민주주의와 시장주의적 자본주의가 결합된 체제는 소수의 엘리트들에 의해 약탈적으로 장악되는 경향이 있다고 본다. 대의민주주의제도가 그 예이다. 따라서 국가를 움직이는 정치엘리트들과 시장을 운영하는 자본가엘리트들은 서로 결탁할 가능성이 높다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 일반 시민들이 적극적으로 정치과정에 참여하도록 독려해야 한다는 것이다. 참여의 확대를 통한 정치적 불평등이 경제적 불평등을 유발하는 시장자본주의의 문제를 해결하게 해준다. 또한 역으로 경제적 불평등이 개선된다면 정치적으로도 평등한 민주주의가 구현될 수 있다고 본다(Pateman 1970; Held 2006, ch.8).

공화주의적 공동체주의론도 역시 시민의 참여를 강조한다. 시민의 참여 그리고 자치적 협력을 통해 공공선을 구현해야 한다는 입장이다. 또한 자유지상주의나 평등주의적 자유주의자들(즉 사민주의자들)이 공히 주장하는 세속적이고 물질적 이익중심의 판단보다는 미덕과 같은 도덕적 가치가 자원을 분배를 하거나 개인의 자유를 구현함에 있어 더 강조되어야 한다고 본다(센델 2008; Sandel 2010). 이러한 목표를 구현하기 위해서 시민의 참여가 중요하다. 그리고 서로 협력하고 토론하는 것이 중요하다. 시민이 직접 공공선을 구현할 수 있다면 크거나 강한 국가는 필요하지 않다. 집단화된 국가보다는 사회적인 공동체가 더 중요한 문제 해결자이다. 도덕적 가치를 수용하는 시민들이 많아진다면 계약과 합의를 기반으로 작동하는 시장에서 파생되는 문제도 저절로 해결될 수 있고 이로써 개인의 자유도 더 잘 보장될 수 있다. 이 자유는 공리주의적 관점의 자유를 넘어서는 것이다.

그렇다면 ESG의 실현을 위해 국가나 시민사회 그리고 공동체가 개입하는 것은 정당하며 또 필요한 것인가? ESG는 시장중심주의가 가져오는 세속적 이익에 대한 강조가 개인과 계층간의 격차를 심화시키고 나아가 사회를 불안정화 하는 문제를 해결하자는 문제의식을 가지고 있다. 그렇다면 그 주체는 누가 되어야

하는가? 국가인가 시민인가 공동체인가?

ESG는 신자유주의 그리고 시장중심주의의 확산으로 인해 생긴 제 문제들을 시장행위자들의 자발적이고 선제적인 행동을 통해 해결하려는 의도를 가지고 있다. 그런데 과연 이러한 움직임이 국가나 시민이나 공동체의 간섭과 참여 없이도 가시적인 결과를 도출할 수 있는 것인가는 하는 의문이 생긴다. 과거 지속가능 발전이나 거버넌스에 관한 논의에서는 국가나 시민의 참여가 중요한 요소로 부상했다(Smith 2007; 이연호 2010b). 그리고 시장주의적 경쟁보다는 신뢰와 협력 같은 사회적 자본이나 공동체의 미덕을 활용하여 문제를 해결할 수 있다는 주장도 제기 되었다(Putnam 1993; Sandel 2010). 그런데 ESG는 이러한 외부적 힘의 개입 없이 투자자들의 힘으로 문제의 해결이 가능할 수 있다는 전제를 가지고 있다. 이는 합리적이고 이성적이고 세속적인 입장이다. 물론 이러한 변화는 실제로도 가시적인 성과를 보여주고 있기도 하다.

그러나 과연 이러한 시장중심적 방식의 성과가 지속가능할 수 있는 것인가? 사실 여러 가지 우려가 없는 것은 아니다. 우선 개별기업 차원에서 친환경적 경영이나 사회적 책임 그리고 지배구조의 투명성 등을 제고하기 위해서는 정부 차원의 인센티브 제공이나 법적 제도적 규제가 필요한 경우가 많다. 이 점에서 정부나 관료가 개입할 여지를 배제하는 것이 현실적으로 어렵다. 환경보호적 설비에 투자를 하거나 경영이익의 상당 부분을 사회적으로 환원하거나 지배구조를 개방적으로 만드는 일은 단기적으로 기업의 소유주에게 그리고 투자자에게 불이익을 초래할 가능성이 높다. 개별국가 차원에서 개혁의 대가를 이들에게 보상하는 장치를 마련해주는 것은 시장보다는 국가가 만드는 법과 제도이다.

국제적 차원에서도 문제가 크게 다르지 않다. 물론 국내적 차원과 국제적 차원의 상황은 차이가 있다. 국가의 시장과 사회에 대한 개입은 개별국가 차원에서 가능할 뿐이고 초국가적 정부가 없는 국제사회에서는 법이나 제도를 집행할 수 있는 개별정부의 역할이 제한적일 수밖에 없다. 초국가적 환경에서 정부는 NGO나 기업들과 마찬가지로 레짐(Regime)에 참여하는 하나의 행위자에 불과하다. ESG에 관한 국제적 논의는 각국 정부와 더불어 비정부행위자들이 주역을 맡을 가능성이 높다. 따라서 환경과 사회 그리고 투명한 지배구조의 문제를 국제적으로 논의하기 위해서는 초국가주의(Viotti & Kauppi 1993, 239)라는 개념을 도입할 수밖에 없다. 그러나 결국 국제적으로 합의된 제도를 구축하기 위해서는 개별국가의 정부나 INGO등이 개입할 수밖에 없고 결국 시장은 국가나 사회의 간섭에 승복할 수밖에 없다.

특히 시민사회의 개입은 보다 복잡한 문제이다. 시민이 직접 국가나 시장을 감시하고, 공동체 내에서의 공공선의 구현을 통해 시장을 민주화시키고 거버넌스를 투명하게 만드는 작업은 불가피하게 시장의 자율성을 제약할 수 있다. 시장을 사회의 일부로 환원시키는 것이다. 시장은 스스로 초래한 이러한 변화를 감내할 준비가 되어 있고 또 용의가 있는가? 투자라는 방식을 통해 시장이 자율적으로 ESG의 문제를 해결하겠다는 시도는 장기적으로 한계가 명확해 보인다. 경영 컨설팅의 범위를 넘어서는 정치적이고 사회적인 대화가 필요하다. 그렇다고 한다면 이미 UN을 중심으로 논의되고 있는 지속가능발전 논의로 수렴되는 것이 보다 더 효율적일 수 있지 않은가 하는 비판에 직면할 수도 있다. SDG는 시장을 넘어서 사회를 포괄하는 의제를 다양하게 포함하고 있기 때문이다.

Ⅶ. 결론: ESG의 한계와 가능성

ESG 논의가 시장주의적 자본주의가 직면하고 있는 문제를 시장 스스로 해결하려는 시도라는 점에서 의미 있는 작업임은 분명하다. 그러나 위에서도 살펴보았듯 과연 자본주의의 문제를 국가와 사회의 간섭 없이 시장 자체의 노력만으로 해결할 수 있을 것인가라는 의문이 남는다. ESG는 표면적으로 공공선과 미덕을 중시하는 공동체주의적 입장을 표방하거나 평등주의적 자유주의의 입장을 표방하는 것처럼 보이지만 근본적으로 물질적인 이익을 중시하는 공리주의적 입장에서 자유롭지 않다. 그리고 여전히 시장중심적이고 자유주의적이다. 환경과 사회와 투명성을 강조하는 기업이 보다 이익률이 우수하고 지속가능한 성과를 도출한다고 보는 입장이다. 전적으로 평등주의적인 것도 아니다. 국가에 의한 이익의 강제적 배분을 주장하지도 않는다.

사회과학의 관점에서 본다면 ESG는 자본주의의 위기를 감지한 시장이 스스로 대안을 마련하려는 제한적인 시도에 불과해 보인다. 또는 보다 폭넓은 사회과학적 패러다임인 SDG 중에서 시장 관련된 요소들만 선별적으로 추출한 것에 불과해 보인다. 그런데 문제는 앞서 논의했듯이 시장만의 힘으로는 개혁과 변화의 동력을 마련하는데 한계가 분명하다는 것이다.

위에서 언급한 대로 현재는 ESG가 '자본주의 구하기' 및 신냉전이라는 관점에서 정치적 동력을 얻어 활발한 논의를 전개하고 있지만 과연 앞으로 얼마나 지

속가능할지 의문이 제기될 수 있다. 결국 전 세계적 불평등의 문제 그리고 미중 관계의 안보적 틀 속에서 지속가능의 한계가 결정될 것이다. 시장이 사회와 국가에게 책임감을 가져야 한다는 문제의식에 대한 긍정적 평가를 원한다면 궁극적으로 국가와 사회로부터의 간섭을 받아들여야 할지도 모른다. 시장주의를 고수하는 ESG의 딜레마는 바로 여기에 있다.

참고문헌

국문 자료

공병호편. 1996.『뷰캐넌의 학문세계』. 서울: 한국경제연구원.

김영순. 1996.『복지국가의 위기와 재편』. 서울: 서울대학교출판부.

김재필. 2021.『ESG 혁명이 온다』. 서울: 한스미디어.

센델, 마이클. 2008.『공동체주의와 공공성』. 서울: 철학과 현실사.

이연호. 2010a. "저탄소녹색성장론에 나타난 이명박정부의 국가-시장-사회관계."『의정연구』16(2), 67-99.

_____. 2010b. "지속가능발전정책 거버넌스의 평가."『동서연구』22(1), 7-45.

_____. 2013.『불평등 발전과 민주주의』. 서울: 박영사.

정영일. 2020. "[Why ESG] ESG를 향한 여정이 시작됐다."『조선일보』 https://futurechosun.com/archives/52314 (2021/10/10 검색)

헨리 M. 폴슨. 2015.『중국과 협상하기』. 서울: 열린책들.

영문 자료

Carter, A. & Stokes, G. 2002. *Democratic Theory Today: Challenges for the 21st Century*. UK: Polity Press.

Duuren, Emiel van, Plantinga, Auke & Scholtens, Bert. 2016. "ESG Integration and the Investment Management Prosess: Fundamental investing reinvented." *Journal of Business Ethics* 138, 525-533.

Friede, Gunnar, Busch, Timo & Bassen, Alexander. 2015. "ESG and Financial Performance: Aggregated evidence from more than 2000 empirical studies." *Journal of Sustainable Finance & Investment* 5(4), 210-233.

Friedman, M. & Friedman, R. D. 1962. *Capitalism and Freedom*. Chicago: The University of Chicago Press.

Giese, Guido, Lee, Linda-Eling, Melas, Dimitris, Nagy, Zoltan & Nishikawa, Laura. 2019. "Foundations of ESG Investing: How ESG affects equity valuation, risk and performance." *The Journal of Portfolio Management* 45(5), 69-83.

Held, D. 2006. *Models of Democracy*. Stanford, Calif: Stanford University Press.

Johnson, C. A. 1982. *MITI and the Japanese Miracle: The growth of industrial policy: 1925-1975*. Stanford, Calif: Stanford University Press.

Pateman, C. 1970. *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.

Piketty, T. & Goldhammer, A. 2013. *Capital in the twenty-first century*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Putnam, R. D., Leonardi, R. & Nanetti, R. 1993. "Social Capital and Institutional Success." in *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy,* 163–185. Princeton: Princeton University Press.

Rand, A., Branden, N., Greenspan, A. & Hessen, R. 1966. *Capitalism: The unknown ideal*. New York: Signet.

Samuelson, P. A. & Nordhaus, W. D. 2005. *Economics*. New York: McGraw-Hill.

Sandel, M. J. 2010. *Justice: What's the right thing to do?* New York: Farrar, Straus and Giroux.

Sen, A. K. 1999. *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press.

Smith, B. C. 2007. *Good governance and Development.* London: Palgrave Macmillan.

Stephany, A. 2015. *The Business of Sharing: Making it in the new sharing economy*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Swanson A. & McCabe D. 2020. "Trump Effort to Keep US Tech out of China Alarms American Firms." *The New York Times*, February 16.

Viotti, P. R. & Kauppi, M. V. 1993. *International Relations Theory: Realism, pluralism, globalism*. New York: Macmillan.

Womack, B. 2017. "International Crises and China's Rise." *The Chinese Journal of International Politics*.

World Commission on Envirionment and Development. 1987. *Our Common Future*. Oxford: Oxford University Press.

Abstract

Political and Economic Analysis of ESG

Yeonho Lee ▌ Yonsei University

Even though ESG-related values stand at the opposite end of mercantilist capitalism and totalitarianism, it is difficult to say that the ESG model is perfectly compatible with liberal market capitalism. Instead, the new capitalism supported by ESG-related values emphasizes not only the importance of growth and freedom but also that of equity and inclusion. It can be seen as an alternative to overcome the limitations of mercantilist capitalism and make up for the weaknesses of market liberalism. Based on this awareness of the problem, this paper will first identify and explain the meaning of ESG itself and explore its intellectual origin. After that, it will review political dynamics and theoretical background in which the discourse spreads. Finally, the paper will conclude the discussion by outlining its limitations and improvements.

Key Words: ESG, SDG, Development and Cooperation, New Cold War, Capitalism

❑ 논문접수일: 2021년 10월 27일, 심사완료일: 2021년 11월 24일, 게재확정일: 2021년 11월 25일