

글로벌 이주 거버넌스 2.0의 등장: GCM 사례를 중심으로*

이병하 ■ 서울시립대학교**

〈국문요약〉

본 연구의 목적은 2018년 12월 유엔 총회에서 채택된 ‘이주에 관한 글로벌 콤팩트’의 등장을 글로벌 이주 거버넌스의 제도적 변화로 이해하고, 그 성격을 역사적 제도주의의 이론적 틀을 활용하여 분석하는 것이다. 국제이주 문제가 다른 국제관계적 이슈와 연계되면서 그 복잡성이 증대되어 글로벌 거버넌스적인 해결방식이 중요해졌음에도 불구하고, 글로벌 이주 거버넌스는 저발전된 상태였다. 본 연구는 ‘이주에 관한 글로벌 콤팩트’의 등장에 주목하여 글로벌 이주 거버넌스의 역사적 발전과정을 분석함으로써 ‘이주에 관한 글로벌 콤팩트’의 성격과 전망을 도출하고자 한다. 또한 글로벌 이주 거버넌스의 제도적 변화의 유형을 ‘중첩’으로 파악하고, 기존 제도의 중심성이 지속되는 가운데 유엔 내 제도적 변화와 같은 새로운 요소가 추가된 것에 주목하고자 한다. 마지막으로 본 연구는 ‘이주를 위한 글로벌 콤팩트’는 향후 국제이주와 관련된 다양한 행위자들에게 공통의 규범을 제시하고, 제도화된 토론의 장을 제공할 것으로 전망한다.

*주제어: 국제이주, 글로벌 이주 거버넌스, 이주를 위한 글로벌 콤팩트, 역사적 제도주의

I. 서 론

본 연구는 글로벌 이주 거버넌스의 역사적 발전과정을 분석하고, 역사적 제도주의의 이론적 틀을 활용하여 글로벌 이주 거버넌스의 제도적 변화와 그 성격을 이해하는 것을 목적으로 한다. 무역과 같은 여타 다른 국제관계적 영역과 달리,

* 이 논문은 2018년도 서울시립대학교 연구년교수 연구비에 의하여 연구되었음.

** 서울시립대학교 국제관계학과 부교수 (E-mail: byoungaha@uos.ac.kr)

국제이주 분야의 국제협력과 거버넌스 구축은 저발전되어 온 것이 현실이다. 그러나 글로벌 이주 거버넌스 체제는 점진적으로 발전되어 왔으며 2018년 12월 유엔 총회에서 '이주에 관한 글로벌 컴팩트'가 채택되면서 전환기를 맞고 있다. 국제협력력이 잘 일어나기 어려운 조건 속에서 글로벌 이주 거버넌스가 점진적인 제도적 변화를 추구하고 있다는 점은 국제이주의 국제적인 측면은 물론 국제협력력을 이해하는데 흥미로운 사례라고 할 수 있다.

흔히 우리는 세계화의 시대에 살고 있다고 말한다. 상품, 자본, 그리고 사람의 이동은 세계화 현상을 촉진시키는 세 가지 축이라고 할 수 있다. 상품과 자본의 흐름이 글로벌 세계 경제를 지탱하는 양대 축으로 간주되어 온 반면, 이에 비해 사람의 이동을 의미하는 국제이주는 상대적으로 덜 주목받아 왔다. 국제이주기구(International Organization for Migration: IOM)에 의하면 전 세계 이주민의 수는 약 2억 4,400만 명으로 전 세계인구의 약 3.3%를 차지한다(IOM 2017, 2). 이러한 이주민의 수는 기존의 추계를 넘어 빠르게 증가하고 있으며, 국제이주의 영향을 받는 지역도 과거 북미, 오세아니아, 서유럽 지역을 넘어 아시아, 아프리카 등으로 확산되고 있다.

세계화는 국제사회의 상호의존성이 증가하여 주권국가 단독으로 해결할 수 없는 문제가 많아짐을 의미한다. 이러한 문제들을 해결하기 위해 국제사회는 국가들 물론 다양한 비국가 행위자들이 수평적으로 참여하는 네트워크형 문제 해결 방식인 글로벌 거버넌스를 발전시켜 왔다. 그러나 세계화의 중요한 요소인 국제이주가 다른 국제적인 이슈들과 결합되면서 복잡한 문제로 진화하고 있음에도 불구하고, 국제이주 분야에서의 글로벌 거버넌스 체제는 상대적으로 저발전되어 왔다.

보호가 필요한 난민과 경제적인 이유로 국경을 넘나드는 자발적 이주민 간의 경계가 흐려지는 '이주와 비호의 연계성'으로 인해 국가들이 난민에 대한 인도적 보호로부터 후퇴하거나(신지원 2015), 국제이주와 테러리즘이 결합되면서 이민정책이 안보화하기도 하는 현상이 발생하고(송영훈 2014), 이주와 개발 문제가 연계되면서 이주가 개발에 미치는 긍정적 혹은 부정적 영향에 대한 논의가 확산되는 등(조영희 2018) 국제이주의 복잡성은 증대되고 있다. 이처럼 국제이주가 복잡해질수록 국가들 간 그리고 비국가 행위자들과의 국제협력력이 중요해짐에도 불구하고 국제이주 분야에서는 글로벌 거버넌스 체제가 본격적으로 확립되지 않았었고, 산발적이고 파편화된 형태의 제도들이 공존하는 현상이 오랫동안 지속되었다.

그러나 2000년대 접어들면서 이주 분야의 국제협력과 글로벌 거버넌스 수립

을 위한 노력이 점차 본격화되고 있다. ‘국제이주에 관한 글로벌 위원회(Global Commission on International Migration; GCIM),’ ‘이주와 발전에 관한 글로벌 포럼(Global Forum on Migration and Development; GFMD)’과 같이 ‘이주와 발전(migration and development)’ 분야에서 글로벌한 수준의 대화체들이 생겨났다. 또한 2016년 유엔 전 회원국은 만장일치로 ‘난민과 이주민에 관한 뉴욕 선언’을 채택하였다(<http://www.unhcr.org/584689257.pdf>, 2018/12/19 검색). 이어서 유엔은 2018년 7월 13일 ‘안전하고 질서 있고 정상적인 이민에 관한 글로벌 컴팩트(이하 이주에 관한 글로벌 컴팩트)(Global Compact for Safe, Orderly, and Regular Migration; GCM)’의 초안을 마련하였고, 2018년 12월 10-11일 모로코 마라케시에서 이를 채택하였다(https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/73/195, 2019/10/18 검색). 미국 등 몇몇 국가들의 반대에도 불구하고 GCM은 글로벌 이주 거버넌스 수립에 있어 중요한 첫 걸음이라는 평가를 받고 있다(Guild 2018; Newland 2019).

그동안 국제이주 분야의 글로벌 거버넌스 체제는 저발전되었고, 파편화되었다는 비판적 평가를 받아왔다(Aleinikoff 2007; Betts 2010). 하지만 글로벌 이주 거버넌스 체제는 점진적인 발전경로를 통해 서서히 제도적 변화를 추구해왔으며, 2018년 많은 유엔 회원국이 동참한 가운데 GCM이라는 국제이주에 관한 통합적인 규범을 도출해내었다. 글로벌 이주 거버넌스 체제가 새로운 단계로 접어들면서 ‘글로벌 이주 거버넌스 2.0’이라는 평가를 받고 있음에도 불구하고(Newland 2019), 이에 대한 학술적 논의는 부족한 것이 현실이다. GCM에 대한 연구들은 대부분 그 내용을 요약하고, 법적 성격을 논하고 있으며(Guild & Grant 2017; Guild 2018; Newland 2019; Wouters & Wauters 2019), GCM의 이행에 있어 관련 행위자들의 역할에 대해 논의하는데 그치고 있다(Micinski 2018). 따라서 본 연구는 GCM의 등장을 글로벌 이주 거버넌스 체제의 제도적 변화로 이해하고, 제도적 변화의 성격을 역사적 제도주의(historical institutionalism)의 이론적 틀을 활용하여 분석하고자 한다.

이 글은 글로벌 이주 거버넌스 체제의 새로운 시작인 GCM의 등장을 역사적 발전과정을 통해 이해하고, 기존의 글로벌 이주 거버넌스 체제가 유엔 차원의 합의인 GCM으로 변화하는 것을 분석하기 위해 쓰여졌다. 이를 위해 2장에서는 글로벌 이주 거버넌스가 왜 저발전되었는지 논의해보고, 글로벌 이주 거버넌스가 저발전될 수밖에 없는 상황에서 어떻게 점진적으로 변화하였는지를 분석하기 위해 역사적 제도주의에 기반 한 이론적 틀을 제시하고자 한다. 3장에서는 글로벌 이주 거버넌스의 역사적 발전과정을 분석함으로써 어떠한 맥락에서 GCM이

등장하였는지 살펴보고자 한다. 4장에서는 GCM의 내용과 이주와 관련된 유엔의 제도적 변화를 중심으로 글로벌 이주 거버넌스 2.0이 어떻게 운영될 것인지를 예상해보고자 한다. 결론에서는 GCM이 가지는 의의에 대해서 살펴보고자 한다.

II. 이론적 논의와 분석틀

1. 글로벌 이주 거버넌스의 저발전

국제이주 분야에서 글로벌 거버넌스적인 문제해결방식이 중요한 이유는 국제이주가 이민 송출국과 수용국 간의 양자 관계를 넘어서 다른 국제관계 이슈와 연계되면서 국제이주에 내재된 복잡성이 증대되고 있기 때문이다. 국제이주는 더 이상 국경을 넘나드는 단순한 인구의 이동이 아니라 테러리즘, 밀입국 및 인신매매와 관련된 조직적 범죄, 송금의 효과를 위시로 한 개발협력의 문제, 이주와 난민의 연계 등으로 인해 점차 복잡해지고 있다. 국제이주를 규율하고 관리하는 데 있어 국민국가가 가장 중요한 행위자임에는 의의가 없지만, 국제이주의 복잡성 증대로 인해 다국적 기업, 비정부 기구, 인도주의적 원조기관 등 국민국가가 다양한 비정부 행위자들과 상호작용할 수밖에 없는 영역이 되었다(Martin 2015). 즉 국제이주의 복잡성 증대와 이해당사자의 다각화는 그 어느 때보다 이주에 관한 국제협력의 필요성을 일깨우고 있으며, 다양한 행위자들 간의 수평적 네트워크에 기반 한 글로벌 거버넌스 방식의 중요성을 절감하게 만들고 있다.

이주에 관한 국제협력을 다루는 대부분의 연구들은 무역과 같은 다른 국제관계 분야와 달리 국제이주 영역에서는 글로벌한 수준의 거버넌스 체제가 존재하지 않거나, 저발전되었는가 하는 문제의식을 공유해왔다(Newland 2010; Koser 2010). 홀리필드(James Hollifield)는 국제레짐을 다자주의와 제도의 수준에 따라 크게 네 가지로 구분하면서 무역과 금융 분야에 비해, 국제노동이주 분야와 난민 분야를 제도화 수준이 낮은 것으로 분류하였다. 국제난민레짐은 난민협약과 유엔난민기구(UNHCR)를 위시로 하여 높은 수준의 다자주의를 보여주고 있지만, 국제이주레짐은 핵심적인 규범과 행위자가 취약하다는 점에서 낮은 다자주의 수준과 제도화 수준을 보여준다고 평가하고 있다(Hollifield 2018).

[그림 1] 국제레짐의 유형



출처: Hollifield (2018, 150)

다른 선행연구들도 국제이주 분야에서 국제협력은 부재하거나 저발전되었다는 인식을 공유하고 있다. 베티(Alexander Betts)는 글로벌 이주 거버넌스 체제를 “중복, 병렬, 그리고 중첩된 제도들의 직물(a tapestry of overlapping, parallel, and nested institutions)”로 정의하면서 통합적이고 체계적인 거버넌스의 부재를 지적하고 있다(Betts 2011b, 2). 알라이니코프(Alexander Aleinikoff)도 이주 분야의 글로벌 거버넌스를 “건축이 없는 실체(substance without architecture)”로 정의하면서 관련 규범은 존재하나 규범을 적용하기 위한 통합적인 제도적 프레임워크가 없음을 지적한 바 있다(Aleinikoff 2007). 도일(Michael Doyle)과 보르그나스(Emma Borgnäs)는 난민과 국내실향민을 비롯한 국제이주 인구의 증가에도 불구하고 이를 규율하기 위한 법적 제도와 국제협력의 부재를 문제점으로 거론하고 있다(Doyle & Borgnäs 2018). 그러나 위와 같은 선행 연구들은 이주 분야에서 국제협력이 부재하거나 혹은 저발전된 이유를 직접적으로 분석하기 보다는 이주 분야 국제협력이 저발전된 상태를 정리하는데 그치고 있다(Gamlen & Marsh 2011). 따라서 본 장에서는 왜 이주 분야에서 국제협력의 필요성이 대두되고 있음에도 불구하고 국제협력이 잘 발생하지 않는가를 먼저 논하고, 이를 통해 글로벌 이주 거버넌스의 제도적 변화를 평가하는데 필요한 제도적 성격과 정치적 맥락을 도출하고자 한다.

첫 번째로 국제이주 분야는 해당 국가가 국제협력에 참여하고자 하는 동기의 측면에서 볼 때, 그 동기의 수준이 낮다고 볼 수 있다. 홀리필드는 이민 정책

을 추동하는 네 가지 측면으로 안보, 문화, 경제적 이익, 그리고 권리를 들고 있다(Hollifield 2018). 이 중에서 특히 인구의 출입을 통제하여 국가의 안보를 유지해야 하는 측면과 유인된 이주민을 수용국 사회에 성공적으로 통합시켜 사회적, 문화적 집단정체성을 유지해야 하는 측면은 국민국가의 주권 영역에 직접적으로 관련되어 있다. 국경관리에 실패하여 미등록 이주민이 증가하면 선주민들 사이에서 국가 안보에 대한 우려가 제기될 수 있고, 이주민의 사회통합이 실패한다면, 선주민들 사이에서 '누가 우리인가'와 같은 집단정체성의 문제가 제기될 수 있다. 이처럼 국제이주는 국내정치적 측면에서 민감한 이슈이다. 프리만(Gary Freeman)은 자유민주주의 국가들의 이민정책 동학을 분석하기 위한 틀로 이익정치 이론을 제시한 바 있는데, 그에 따르면 이민의 확대로 인해 파생된 이익을 극대화하기 위해 이주민을 고용하는 고용주 집단, 이민자 집단 등 이익집단들은 정책결정자에 대한 로비를 통해 이민자 확대를 추진하는 반면, 이에 반대하는 세력들은 국제이주로부터 파생되는 비용을 우려하여 이민정책의 축소를 주장한다(Freeman 1995). 따라서 선거를 통해 주기적으로 정치적 심판을 받는 정책결정자들의 입장에서 볼 때, 국제이주는 가급적이면 이슈화하고 싶지 않은 영역으로 이주를 위한 국제협력에 소극적일 수밖에 없다(Martin 2015).

둘째로 국제정치적인 측면에서 볼 때, 국제이주는 국가 간 힘의 불균형이 심한 영역이다. 이주 분야에서 국제협력이 촉진되어 글로벌 거버넌스 체제가 효율적으로 작동하기 위해서는 국가들 사이의 이익이 조정될 필요가 있다. 그러나 대부분의 이민 수용국이 힘과 자원의 측면에서 이민 수용국에 비해 압도적 우위에 있는 조건 하에서는 국가 간 이익의 조정이 발생할 가능성이 낮다. 베츠에 의하면, 국제이주와 난민 문제를 해결하기 위한 국제협력은 일종의 '설득게임(suasion game)'으로 협력에 참여하는 두 행위자는 힘의 불균형 상태에 놓여있다. 힘이 약한 행위자는 협력할 수밖에 없는 반면, 힘이 강한 행위자는 협력할 동기가 부족한 상황이라고 할 수 있다(Betts 2011). 즉, 북반구의 이민 수용국들은 현 상태의 유지를 선호하면서 국제이주의 질서있는 통제를 선호하는 반면, 남반구의 이민 송출국들은 선진국들이 보다 많은 이민자들을 수용해, 이들이 본국으로 보내는 송금의 확대를 통해 송출국들의 경제발전을 추구하길 원한다. 그러나 군사적 힘과 경제적 자원의 차원에서 볼 때, 이민 수용국과 송출국 간의 불균형은 심하고, 협력을 도출하기 위한 견해차도 크다고 볼 수 있다. 무역 분야처럼 국가 간 상호호혜성이 발견된다면 협력의 가능성은 높아지겠지만, 국제이주 분야는 이 점에서 무역 분야와 다르다. 남반구로부터 온 이주 노동자들은 선진국에서 일하면서 보다 높은 임금을 받을 수 있지만, 선진국의 노동자들이 남

반구에서 일할 가능성은 낮다.

그럼에도 불구하고 지넷 모니(Jeannette Money)와 사라 록하트(Sarah P. Lockhart)는 이주 분야의 국제협력이 만들어질 수 있는 몇 가지 구조적 조건을 제시하고 있다. 첫째는 외생적 충격(exogenous shocks)에 의해 선진국들이 현상 유지에 드는 비용이 증가하여 이들의 선호가 변화하는 경우이다. 외생적 충격은 국내외적으로 발생할 수 있는데, 반 이민 세력의 정치적 힘이 증가하는 경우 집 권세력이 정권을 유지하는 비용이 늘어날 수 있으며, 국제적으로 유럽 난민 위기처럼 대규모 인구이동이 발생하여 이민 수용국들이 협상에 나서게 되는 경우도 존재한다. 둘째로 저개발 국가인 이민 송출국들이 자신들의 수적 우위를 이용하여 이민 수용국들을 압박하는 경우이다. 모니와 록하트는 ‘모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약’을 예로 들면서, 이민 송출국들이 국제 제도 하에서 수적 우위를 점하고 이를 활용하여 자신들에게 유리한 규범에 합의 하고, 협상을 지속시켜 국제적 합의를 도출하는 경우 협력이 일어날 수 있다고 주장한다. 그러나 주요 선진국들 중 어느 국가도 위의 협약을 비준하지 않은 것처럼, 반쪽에 불과한 국제제도가 창출될 가능성이 높다. 셋째로 국가 간에 상호 적인 이주의 흐름이 발생할 경우이다. 비슷한 경제수준과 문화적 유사성을 가진 국가들 사이에 인구이동이 발생한다면, 이들 국가들 사이에는 이주를 위한 국제 협력이 이루어질 가능성이 높고, 모니와 록하트는 오세아니아 지역 간의 협력, 걸프국가들 간의 협력을 그 예로 들고 있다(Money & Lockhart 2017). 그러나 모니와 록하트가 제시하는 이주 분야 국제협력을 위한 구조적 조건은 일반적이라고 간주하기 어려우며 예외적인 상황에서 도출된다고 보아야 한다. 실제로 모니와 록하트는 위와 같은 이론적 틀에서 GCM의 지속가능성을 부정적으로 예측하고 있다(Money & Lockhart 2017).

많은 선행 연구들은 국제이주 분야의 국제협력 가능성을 낮게 보고 있으며, 글로벌 이주 거버넌스의 등장을 기대함에 있어 국제사회는 여전히 국가 주권의 논리가 강하게 지배하고 있으며, 선진국에 유리한 국제법과 국제규범 하에서 국제이주의 당사국들이 국가 주권의 논리를 양보하고 협력에 나서도록 유인하는 국제제도와 국제법 체제는 여전히 미약한 상황이라는 평가가 지배적이다. 그럼에도 불구하고 2000년대 들어 글로벌 이주 거버넌스 체제는 파편화된 체제를 넘어 점진적으로 체계화되고 있으며 GCM은 글로벌 이주 거버넌스의 새로운 시작을 알리는 이정표가 되고 있다. 그렇다면 이와 같은 제도적 변화는 어떻게 평가될 수 있으며, 글로벌 이주 거버넌스 2.0의 등장은 어떻게 이해할 수 있는가? 다음 장에서는 역사적 제도주의 이론을 활용하여 글로벌 이주 거버넌스 2.0으로의

변화를 이해하는 이론적 틀을 제시하고자 한다.

2. 글로벌 이주 거버넌스 변화의 맥락적, 제도적 요인

본 연구에서는 글로벌 이주 거버넌스의 제도적 변화를 분석, 평가하기 위해 역사적 제도주의의 이론을 활용하고자 한다. 역사적 제도주의는 정치학의 하위 분과 중 비교정치와 미국정치 분야에서 주된 패러다임으로 자리 잡아왔다. 하지만 국제정치 분과에서도 국내정치와 국제정치 간의 연계성을 고려할 필요성이 늘어나고 있으며, 국제제도의 지속성과 변화를 설명하기 위해 역사적 제도주의 이론을 활용할 필요가 있다는 주장이 있어왔다(Fioretos 2011). 실제로 비제(Marjanneke J. Vijge)는 신제도주의 이론을 활용하여 왜 유엔 차원의 독립적인 환경기구가 만들어지지 않는가를 분석하였으며(Vijge 2013), 한리더(Tine Hanrieder)는 세계보건기구의 연방주의적인 제도설계를 경로의존성 개념에 의거, 연구한 바 있다(Hanrieder 2015).

역사적 제도주의는 제도의 등장, 지속, 변화를 설명하기에 유용한 이론으로 평가받는다(Vijge 2013). 그러나 역사적 제도주의는 전통적으로 변화에 비해 지속성에 초점을 맞추고 있다고 볼 수 있다. 이 점에서 역사적 제도주의의 핵심 개념 중 하나인 경로의존성은 제도의 지속성을 설명하기에 유용하다. 경로의존성은 과거로부터 도출된 제도적 맥락이 행위자의 선택에 제약을 가하면서 일종의 '경로'를 만들고, 제도가 가진 고착(lock-in) 효과와 자기강화(self-reinforcing) 효과로 인해 나중에 발생하는 일련의 사건에 영향을 미친다는 개념이다(이종찬 2014). 또한 제도가 가진 제도적 배태성(institutional embeddedness)은 행위자들로 하여금 기존 제도에 순응할 경우 이익이 증가하는 긍정적인 반응(positive feedback)을 이끌어내어 제도의 지속성을 더하게 된다.

그러나 역사적 제도주의가 제도의 지속성을 설명하는데 중점을 둔 데 비해, 제도의 변화를 설명하는데 취약하다는 비판에 따라 후기 역사적 제도주의자들은 제도의 변화를 분석하는 논의들을 발전시켰다(김윤권 2005; 김태은 2015). 제도변화의 과정은 크게 두 가지로 분류할 수 있다. 하나는 급진적이고 단절적으로 제도가 변화하는 경우이고, 다른 하나는 점진적으로 제도가 변화하는 경우이다(이종찬 2014). 특히 후기 역사적 제도주의자들은 후자의 경우에 있어 내부적 요인에 초점을 맞추어 제도적 변화를 유형화하고 있다. 대표적인 학자가 마호니(James Mahoney)와 쉴렌(Katheleen Thelen)이다. 마호니와 쉴렌은 기존의 역사

적 제도주의가 결정적 분기점(critical juncture)과 같은 외부적 요인에 의한 비연속적 변화에 치중하고 있다고 비판하면서, 정치적 맥락과 제도적 성격이 제도 내 행위자들의 관계에 영향을 미치는, 내부적 요인에 주목하고 있다(Mahoney & Thelen 2010).

마호니와 쉴렌은 제도적 변화를 유형화함으로써 제도적 변화의 성격을 평가하고자 한다(Mahoney & Thelen 2010). 이들은 정치적 맥락과 제도적 성격에 따라 제도적 변화를 중첩(layering), 표류(drift), 대체(displacement), 전환(conversion)의 네 가지로 구분한다.

〈표 1〉 제도적 변화의 맥락적, 제도적 원인

		제도적 성격	
		낮은 제량권	높은 제량권
정치적 맥락	강한 거부 가능성	중첩(layering)	표류(drift)
	약한 거부 가능성	대체(displacement)	전환(conversion)

출처: Mahoney & Thelen (2010, 19)

중첩은 기존 제도의 핵심적 성격은 유지되는 가운데, 기존의 제도에 새로운 내용이 덧붙여질 때 나타난다. 중첩은 완전히 새로운 제도나 규칙을 도입하는 것이 아니라, 수정, 부분개정 등이 이루어지는 것이다. 기존 제도를 바꾸고자 하는 도전자들이 원래의 규칙을 바꿀 능력이 없고, 기존 제도를 수호하려는 행위자들이 수정, 부분개정을 막을 수 없을 때 일어난다. 표류는 외부 환경의 변화 때문에 기존의 제도에 변화가 일어나는 것을 의미하나, 변화된 환경에 대응하지 못한 채 일방적인 외부의 변화에 따라가는 것을 말한다(강수환 2010). 즉, 표류는 행위자들이 외부 환경의 변화에 대응하지 않기로 선택했을 때, 아무 대응도 하지 않는 것이 변화를 가져오는 상황을 의미한다. 전환은 권력관계에 있어 우위에 있는 행위자들이 기존의 제도를 유지한 채, 기존 제도에 대한 새로운 해석을 바탕으로 제도를 운영하는 것을 말한다. 전환은 행위자들이 기존 제도의 모호성을 적극적으로 활용하여 제도의 목표, 기능 등을 새롭게 설정하는 것을 의미한다. 대체는 기존의 공식적 제도와 맞지 않는 비공식적 행태가 누적되어, 결과적으로 기존의 제도를 대체하는 공식적 제도가 만들어지는 것을 의미한다(Mahoney & Thelen 2010, 16-18).

위와 같은 네 가지 유형의 제도적 변화는 변화에 저항하는 정치적 맥락과 제

도적 성격 즉 제도의 해석·집행에 있어 재량권의 수준에 따라 각기 다르게 나타난다. 정치적 맥락은 현상유지를 원하는 행위자가 강한 거부 가능성을 가지고 있는가 아니면 약한 거부 가능성을 가지고 있는가를 의미한다. 변화에 대한 저항 수준이 높아 거부의 가능성이 높다면, 중첩이나 표류가 발생할 것이고, 변화에 대한 저항 수준이 낮아 거부의 가능성이 낮다면 대체나 전환이 발생할 것이다. 이는 강한 비토 행위자가 존재할 경우, 새로운 제도를 창출하거나 새로운 해석을 통해 기존의 제도를 운영하는 것이 어렵기 때문에 중첩이나 표류가 더 유망한(promising) 전략이 된다는 것을 의미한다. 제도적 성격은 제도를 집행하거나 해석하는 재량권의 수준이 높은가 아니면 낮은가를 의미한다. 제도를 집행하거나 해석하는 재량권의 수준이 낮다면 중첩과 대체가 발생할 것이고, 재량권의 수준이 높다면 표류나 전환이 발생할 것이다.

그렇다면 글로벌 이주 거버넌스의 제도적 변화는 어느 유형에 속할 것인가? 마호니와 쉘렌의 네 가지 유형 중에서 글로벌 이주 거버넌스는 중첩이라는 제도적 변화의 성격을 가질 것으로 예측할 수 있다. 3장에서 보다 상세히 서술하겠지만, 글로벌 이주 거버넌스는 비공식성과 비구속성이라는 원칙을 중심으로 서서히 발전되어 왔기 때문에 행위자들이 현행 제도 하에서 높은 재량권을 가지기 힘들다. 그러나 정치적 맥락의 차원에서 볼 때, 후진국인 이민 송출국들은 이민 수용국들이 보다 많은 이민을 수용하여, 송금과 같은 이민 송출국들의 경제적 이익을 극대화하길 원한다. 이에 대해 이민 수용국들은 이민자 수의 확대는 물론 이민자들의 노동권과 인권에 대한 논의가 국제사회에서 다루어지는 것을 꺼려하면서 현상 유지를 강하게 선호한다. 즉 제도적 변화에 대한 강한 거부 가능성이 존재하는 것이다. 따라서 본 연구는 글로벌 이주 거버넌스의 제도적 변화가 중첩이라는 성격을 나타낼 것으로 보고, 글로벌 이주 거버넌스의 발전과정을 살펴봄으로써 새로운 글로벌 이주 거버넌스 체제가 어떤 맥락에서 등장하였는지, 그리고 어떤 성격을 나타내고 있는지 살펴보고자 한다.

III. 글로벌 이주 거버넌스의 발전과정

글로벌 이주 거버넌스는 이주에 관한 국가 및 관련 행위자들의 대응을 규율하고 촉진시키기 위한 규범과 조직적 구조와 제도들로 정의할 수 있다(Betts 2011). 21세기에 접어들면서 국제사회는 글로벌 차원의 이주 거버넌스 체제를 확

립하기 위해 다양한 형태의 대화체들을 모색하고 있다. 이러한 글로벌 수준의 대화체들은 이주 분야에 한정된 이주 거버넌스를 구축하기 위한 첫 걸음이라는 평가를 받고 있으며, 비합법 이주, 인신매매 등 국제이주의 부정적인 측면을 최소화하고, 이주와 개발 같은 이민 송출국과 수용국이 상호이익을 얻을 수 있는 긍정적인 면을 강조하며, 이주민들의 권리 향상에 노력하는데 초점을 맞추고 있다.¹⁾ 이러한 노력들은 앞서 서론에서 서술한 바와 같이 ‘이주에 관한 글로벌 컴팩트(GCM)’라는 결실로 이어졌다. 본 장에서는 글로벌 이주 거버넌스의 발전과정을 크게 다섯 시기로 구분하여 살펴보자 한다.

1. 난민과 이주 분야로의 이원화된 구조와 불균형 발전(1919-1989)

이주 거버넌스에 관한 논의와 시도는 전간기로 거슬러 올라간다. 소위 ‘국제 여행레짐’이 1920년대에 구체화되면서 여행 서류와 비자에 관한 협정들이 표준화되기 시작했다(Koslowski 2011). 국제노동기구(ILO)는 1919년 이래 노동권을 이주노동자에게 적용하는 시도를 계속 진행해오고 있었다. 이러한 노력들은 후에 유엔에 책임감 있게 추진될 필요가 있었으나 미국을 위시로 한 강대국들이 이주 문제에 있어 국가 주권의 침해를 이유로 반대하면서 무산되었다(Betts & Kainz 2017).

2차 대전 이후 글로벌 이주 거버넌스는 이원화된 구조를 갖게 된다. 우선 1950년 유엔의 난민 업무를 관장하는 유엔난민기구가 설립되었고 1951년 난민협약이 발효되었다. 2차 대전 이후 유럽에서 발생한 난민 문제를 해결하기 위한 국제난민레짐은 유엔난민기구와 난민협약을 두 축으로 빠르게 제도화된 반면, 국제이주레짐의 경우 국제이주기구(IOM)의 전신인 ‘유럽으로부터의 이주민 이동을 위한 임시 정부간 위원회(The Provisional Intergovernmental Committee for the Movement of Migrants from Europe: PICMME)’가 설립되었지만, 더디게 발전되었다. 유엔난민기구가 난민 보호를 위한 지위와 권한을 확보한 반면, PICMME는 이러한 지위와 권한을 확보하지 못한 채 유엔 시스템 밖에서 활동하게 되었다. 강제적 이주와 자발적 이주로 이원화된 구조는 지금까지도 지속되고 있으며, 상이한 지위와 권한으로 인해 국제난민레짐과 국제이주레짐은 법적 토대, 자금, 참여 행위자 등에 있어 큰 차이를 보이게 된다.

유엔난민기구가 인도주의적인 규범적 정체성을 바탕으로 난민보호를 위한 다

1) 이와 관련해서는 (International Organization for Migration 2017, 137-138) 참조.

자주의적 틀을 발전시켜 온 반면, 국제이주레짐은 다자주의적 틀 대신 주로 양자주의적 노력으로 국제이주로부터 파생된 문제를 해결하게 된다. 또한 국제이주기구(IOM)도 규범적 정체성을 결여한 채, 회원국의 이민정책 수립에 기술적 조언을 해주는 서비스 제공 기관으로 주로 활동하게 된다(Betts & Kainz 2017).

국제이주를 규율하는 규범의 형성과 이주민의 권리 향상은 주로 냉전 시기 체결된 국제인권조약들이 대신 그 역할을 맡게 된다. 국제이주 분야는 이주노동자, 유학생, 여행자 등 다양한 형태의 이주민들을 포괄적으로 규율할 수 있는 국제레짐이 취약하다. 따라서 국제이주 분야는 이주민들의 인권 보장을 위해 국제인권규범에 많은 부분 의존해왔다. 예를 들어 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 대한 국제규약(사회권 규약) (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)은 이주민들에게 보건, 교육과 같은 사회적 권리를 보장해주었으며, 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약(자유권 규약) (International Covenant on Civil and Political Rights)은 이주민들에게 고문, 강제노동, 아동노동, 사생활 침해 등으로부터 자유로울 수 있음을 천명해왔다. 또한 모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약 (International Convention on the Elimination on All Forms of Racial Discrimination)은 인종차별 시정에 있어 이와 같은 규정은 시민과 비시민 모두에게 적용되어야 함을 요구하였다.

글로벌 이주 거버넌스에 관한 초기 발전과정을 살펴보면, 국경을 넘나드는 인구의 이동을 규율하기 위한 레짐이 크게 난민과 이주로 이원화되어 발전되었으며, 제도화와 다자주의 수준에 있어 난민 분야에 비해 이주 분야가 저발전된 것을 볼 수 있다. 이러한 이원화된 구조는 현재 이민과 난민의 경로와 흐름이 뒤섞이고 있는 ‘이주와 보호의 연계성,’ ‘혼합 이주’를 대응하는데 걸림돌로 작용하고 있다(신지원 2015). 또한 국제이주레짐이 저발전된 상황에서 이주민의 권리 향상을 각종 국제인권조약이 대신하다보니 국제이주레짐 자체가 복잡해지고 파편화되는 단초를 제공하게 된다.

2. 이민 송출국과 수용국 간 대립과 다양한 제도의 등장(1994-2006)

냉전 종식 이후 2000년대 초반까지 글로벌 거버넌스 체제에서 두드러지는 특징은 이민 송출국과 수용국 간의 대립이 심화되었다는 것이고, 국제이주의 영향력이 증대되면서 파생된 문제들을 해결하기 위한 다양한 노력들이 등장, 발전하게 되었다는 점이다. 즉, 글로벌 이주 거버넌스 발전과정에 있어 이민 수용국과

송출국, 선진국과 후진국 등 행위자들의 선호가 형성되고, 선호 간의 대립이 발생한 시기라고 볼 수 있다. 유엔이주노동자권리협약의 사례에서도 발견되듯이, 이민 송출국들은 새로운 제도 형성을 통한 제도적 변화를 꾀함으로써 국제이주로부터 파생되는 이익을 증대시키려고 한 반면, 이민 수용국들은 이와 같은 제도적 변화에 참여하기를 거부함으로써 새로운 제도의 효율적 실행을 저지하였다.

1994년 카이로 국제인구개발회의는 이주와 관련된 현안과 쟁점을 본격적으로 제기한 국제회의라고 볼 수 있다. 이러한 의의에도 불구하고 카이로 국제인구개발회의 이후 유엔 회원국들이 국제이주에 관한 협의의 필요성을 제기할 때마다 이민 수용국과 송출국 간의 견해차가 분명하게 드러났다. 이민 수용국들은 이주 문제를 유엔 내의 의제로 삼는데 거부감을 나타낸 반면, 이민 송출국들은 인간 중심의 개발 논의에 편승하여 국제이주 문제를 다자주의적 틀에서 해결하고자 하였다(Betts & Kainz 2017).

이 시기 글로벌 이주 거버넌스 형성과 관련된 대표적인 성과는 1990년 유엔 이주노동자권리협약이라고 할 수 있다. 1990년 12월 18일 ‘모든 이주 노동자와 그 가족에 관한 권리 협약(International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families)’가 유엔 총회에서 통과되었다. 모든 이주노동자와 가족의 인권, 관련된 권리를 규정하고 협약의 적용을 담고 있는 이 협약은 글로벌 이주 거버넌스 체제 진전에 있어 중요한 성과였으나 여기에도 이민 수용국과 송출국 간의 견해차가 극명하게 나뉘었다. 많은 수의 이민 송출국들이 유엔이주노동자협약을 비준하여 2003년 결국 발효되었지만, 주요 이민 수용국들은 하나도 비준하지 않음으로써 글로벌 이주 거버넌스 체제 형성을 둘러싼 부정적 전망을 낳았다.

글로벌 수준의 대화체는 2003년 국제이주에 관한 글로벌 위원회(GCIM)로부터 본격화되었다. 국제이주에 관한 글로벌 위원회는 국제정치학자인 마이클 도일(Michael Doyle) 교수가 국제이주에 관한 거버넌스 체제를 구축하는 여러 옵션 중 하나로 제시한 ‘글로벌 위원회’의 출범을 당시 유엔사무총장 코피 아난(Kofi Annan)이 수용하여 만들어졌다(Betts & Kainz 2017). 19명의 위원으로 구성된 GCIM은 2005년 10월 ‘상호연결된 세계에서의 이민’이라는 보고서를 통해 글로벌 수준에서 국제이주 현상의 중요성을 환기시키고, 개별 국가 차원을 넘어선 이민정책의 실행을 강조하였다(이진영 2016, 477-478). 소위 ‘도일 보고서’는 노동이주, 순환이주, 교육이주, 송금, 디아스포라 개입, 밀입국 및 인신매매, 이주민의 권리, 국제협력 등 국제이주의 다양한 측면을 다룸으로써 글로벌 이주 거버넌스

의 핵심 의제를 제시하는데 기여하였다.

GCIM의 활동은 유엔 사무총장 코피 아난에 의해 여러 가지 조직이 만들어지는 계기를 제공하였다. 그 중의 하나가 유엔 시스템 내에서 이주와 관련된 기구들 간의 조정 업무를 위한 ‘글로벌 이주 그룹(Global Migration Group: GMG)’이 2006년 설립된 것이다. GCIM이 이주 관련 정책의 효율성 및 정책 일관성 제고를 위해 제안해서 만들어진 GMG는 훗날 이주 문제가 지속가능한 개발목표에 편입되는데 큰 기여를 하게 된다.

GCIM의 활동은 2006년 ‘이주와 개발에 관한 유엔 고위급 회담(UN High-level Dialogue on International Migration and Development(2006): HLD)’로 이어졌다. GCIM이 제기한 글로벌 이주 거버넌스의 필요성이 이주와 개발의 문제에 초점을 맞추어 진행된 것이다. HLD에서는 국제이주와 개발의 연계성과 그 함의는 물론 이민 송출국의 개발에 있어 긍정적 측면을 극대화하고, 부작용을 최소화하는 방안을 논의하였다(이진영 2016, 478). HLD는 개발에 있어 이주의 영향, 모든 이주민의 인권 보호와 인신매매 근절, 그리고 지역적 수준에서 파트너십과 역량 강화 구축에 초점을 맞추어 논의를 진전시켜 나갔다(Betts & Kainz 2017, 5).

글로벌 수준의 이주 거버넌스가 더디게 가시화되고 있던 상황에서 국가들은 국제이주로부터 파생된 문제를 해결하기 위해 대안으로 지역 수준의 협력을 추진해왔다. 지역 수준의 이주 거버넌스 형태로 대표적인 것이 지역협의체(Regional Consultative Process; RCPs)이다. 지역협의체는 국제이주 분야에서 중요한 다자주의적 협의체로 국가 간에 정보를 공유하고 지역 내 이주 문제를 공동으로 해결하려는 협력 기제로 정의할 수 있다. 지역협의체는 1980년대 유럽에서 시작되어 1990년대 이후 전 세계적으로 많은 지역협의체들이 형성, 활동하기 시작했다(Köhler 2011, 67).

국제이주기구에 따르면 지역협의체는 다음과 같은 특성을 나타낸다. 우선 지역협의체는 국제이주의 포괄적 이슈보다는 특정 사안에 초점을 맞추어 반복적으로 논의를 진행한다. 둘째, 지역협의체는 비공식적 회의로 참가국들이 국익의 증진을 위해 협상을 하는 장소가 아니라는 사실을 강조한다. 셋째로 지역협의체는 비구속적 회의체로 참가국들은 빠르게 변화하는 이민 환경에 대응하기 위해 정형화된 방식이 아닌, 의견 교환에 초점을 맞추어 논의를 진행하며, 여기서 합의된 사항을 반드시 이행할 의무가 없음을 강조한다(이진영 2016, 476). 넷째 지역협의체는 국제이주 이슈에만 초점을 맞추어 개최되며, ‘지역’의 협의임을 강조한다(IOM 2013).

지역협의체는 지역 내 국가들 사이에 공통의 의제를 발굴하고, 신뢰에 기반한 합의를 구축하는 데까지는 성공적이었다. 글로벌 이주 거버넌스가 저발전된 상황에서 지역협의체는 지역 수준에서라도 국제이주로부터 파생된 문제들을 국가 간의 협력으로 해결하려는 의미 있는 시도였다. 하지만 지역협의체는 일종의 지역적 요새(fortress)를 구축한다는 비판을 받기도 한다. 역내 자유로운 이동을 활성화시키기 위해 지역 내에서는 이주의 자유화를 추구하지만, 지역 외로는 이주의 규제를 시행한다는 것이다(Köler 2011, 68-69). 또한 다양한 지역협의체의 등장은 글로벌 이주 거버넌스 체제의 파편화를 초래하였고, 이주 문제 해결을 위한 다자주의적 노력이 유엔 체제 밖에서 진행되도록 만들었다는 비판을 받기도 한다(Betts & Kainz 2017).

냉전 이후 2000년대 초반까지 글로벌 이주 거버넌스 체제는 GCIM, GMG, HLD 등 다양한 글로벌 대화체가 형성되었고, 지역 수준에서 지역협의체 방식의 확산으로 인해 국제이주 문제를 논의할 수 있는 다양한 제도와 통로가 갖추어지게 된다. 그러나 선진국과 후진국 간 대립(North-South Divide)으로 치환될 수 있는 이민 수용국과 송출국 간의 의견 차이를 확인할 수 있었으며, 다양한 제도의 등장은 글로벌 이주 거버넌스 체제의 파편화로 이어지게 된다. 즉, 글로벌 이주 거버넌스의 제도적 성격은 낮은 수준의 제도적 해석·집행권과, 선진국과 후진국 간, 힘의 불균형과 의견 차이로 인한 선진국의 강한 거부 가능성으로 나타나게 되어 제도적 변화에 있어 중첩이 나타날 가능성이 높아지게 된다.

3. 이주와 개발 간 연계의 본격화(2007-2015)

HLD가 이주와 개발 간의 연계를 제시하면서, 글로벌 이주 거버넌스는 이주와 개발이라는 의제를 중심으로 발전해나간다. 이주와 개발 간의 연계를 중심으로 한 논의는 우선 이민 송출국과 수용국 간의 대립으로 인해 더디게 진행되던 글로벌 이주 거버넌스 형성에 기폭제 역할을 하게 된다. 선진국과 후진국 사이에 일종의 공통의 이슈를 제공하면서 다자적 수준에서 신뢰와 합의를 도출할 수 있는 계기를 제공한 것이다. 베츠는 이주와 개발 간의 연계를 일종의 '사안 연계(issue-linkage)'로 파악하고 있다(Betts 2011a).

2006년 HLD에서 이주 문제는 매우 정치적인 주제라는 의견이 많았지만, 많은 회원국들은 개발의 맥락에서는 이주를 논의할 수 있다는 의견이 제기되었다. 이주와 개발 문제가 대두되면서 이주민의 권리와 같은 이슈들이 묻혀버렸다는 비

판도 있지만, 이주의 경제적 이익에 초점을 맞춘 이주와 개발 논의는 글로벌 거버넌스 형성 논의에 중요한 기여를 하였다(Newland 2017). 또한 이주와 개발의 연계성은 국제이주의 논의가 유엔 내에서 본격화되는 계기를 마련하였다. 국제이주 문제는 유엔이 역점을 두고 추진하던 새천년개발목표와 연관 지어 논의되기 시작했고, 후에 지속가능한 개발목표의 논의 과정에서 이주 문제가 중점적으로 거론되었기 때문이다.

이주와 개발 간의 연계는 2000년대 들어 본격화된 것 같지만, 사실 1950년대부터 후진국으로부터 선진국으로의 이주가 후진국의 개발에 미치는 영향에 관한 연구가 꾸준히 진행되어 왔다. 오일쇼크가 발생한 1973년 전까지만 하더라도 이주와 개발에 관한 논의는 긍정적인 견해가 우세했다. 특히 신고전파 경제학은 국제이주를 일종의 선진국과 후진국 간의 노동력 재배치로 설명하면서, 후진국의 잉여 노동력이 선진국으로 이동하여 노동력 부족을 해소시키는 현상으로 간주하였다. 그러나 1973년 이후 선진국의 경기침체로 인한 노동이주의 중단, 그리고 종속이론에 의한, 후진국의 선진국에 대한 구조적 의존이라는 문제제기는 과연 국제이주가 국가 간의 수준 차이를 좁힐 수 있는가에 대한 회의적인 견해로 이어지게 된다. 또한 국제이주에 의한 후진국의 두뇌유출(brain drain) 현상이 부각되면서 국제이주는 이민송출국의 개발에 부정적인 영향을 미친다는 견해가 우세하게 된다. 그러나 1980년대 들어서 이주와 개발의 논의는 긍정 혹은 부정이라는 한 방향으로 결론지을 수 없다는 견해가 대두되고, 최근에는 초국가주의(transnationalism)의 발달과 이민자들의 송금(remittance)이 개발도상국의 경제발전에 긍정적인 영향을 미치고 있다는 연구결과에 힘입어 다시 긍정적인 견해로 선회하고 있다(김영완·이병하 2013, 182).

HLD가 제기한 이주와 개발 이슈는 ‘이주와 발전에 관한 글로벌 포럼(GFMD)’으로 연결된다. HLD를 통해 이주와 개발에 관한 공개적인 대화체가 필요하며, 비공식적이고 비공속적인 방식의 협의체를 모색한다는 합의가 GFMD로 이어진 것이다(이진영 2016, 479). 그러나 선진국과 후진국 간 이주와 개발에 관한 공감대에도 불구하고 이주와 개발에 관한 논의가 유엔 시스템 내에서 진행된 것은 아니었고, 서덜랜드(Peter Sutherland) 유엔 사무총장 특별대표를 임명함으로써 유엔과의 연결고리를 구축하는 형태를 갖추게 되었다. 유엔 사무총장 특별대표는 이주와 개발 이슈를 정치적으로 활용하여, 선진국과 후진국 간의 ‘원-원’ 협상이 가능하다는 점을 강조하였다. 선진국은 보다 개선된 이주 관리로부터 이익을 얻을 수 있고, 후진국은 선진국 노동시장으로의 접근을 확보함으로써 이익을 얻을 수 있다는 점을 부각시켰다(Betts 2011a).

GFMD는 국가 주도의 프로세스임을 강조하였으며, 법적 구속력을 갖는 결과물의 도출을 추구하지 않았다. GFMD는 이주와 개발에 관한 국제규범을 만들고 국가가 이를 이행하도록 하기 보다는 이주와 개발에 관한 정보를 자유롭게 교환하고 논의하는 ‘안전한 공간’임을 강조하였다. 국제사회는 GCIM으로부터 GFMD로 이어지는 일련의 논의를 통해 비공식적이고 비구속적인 대화체가 보다 많은 국가들의 참여를 이끌어내고, 이주 분야의 글로벌 거버넌스 구축으로 이어진다는 합의를 한 셈이다.

〈표 1〉 GFMD 주제(2007-2017)

개최시기/개최도시	주제
2007/브뤼셀	이민정책과 개발정책 간 정책일관성
2008/마닐라	개발을 위한 이주자의 역량강화와 보호
2009/아테네	모두의 이익을 위한 개발전략과 통합적 이민정책
2010/푸에토발라타	이주와 인간개발을 위한 파트너십-공통의 이익과 책임
2011/제네바	이주와 개발의 일관성, 역량과 협력에 대한 실천
2012/모리셔스	이주자의 인간개발 강화와 공동체와 국가의 개발에 대한 이주자의 기여
2014/스톡홀름	포괄적인 개발을 위한 이주의 잠재력을 드러내기
2015/이스탄불	파트너십 강화: 지속가능한 개발을 위한 인간의 이동
2016/다카	지속가능한 개발을 위한 이주: 변화하는 이주 의제 모색
2017/베를린	이주와 개발에 대한 국제적 협약의 모색

출처: 조영희(2018)

GFMD는 이주 분야의 국제협력을 촉진하기 위한 국가 주도의 프로세스를 추구하고 있지만, 주목할 점은 비정부기구, 노조, 디아스포라 단체 등 시민사회의 참여를 또 다른 축으로 삼고 있다는 점이다. 이로써 국제사회는 국가, 국제기구, 비정부기구, 시민사회 등 다양한 행위자를 포함하는 글로벌 거버넌스 체제를 시작했다고 볼 수 있다. GFMD와 더불어 이 시기 주목할 만한 조직은 2006년 설치된 GMG이다. GMG는 GCIM의 제안에 따라 유엔 산하 기구 및 이주 관련 국제기구들 18개로 구성되었으며, 이주 관련 유엔 프로그램의 조정 업무를 담당하였다. GMG의 초기 업무는 정책 형성의 향상을 위한 이주 관련 데이터 수집의 표준화 작업과 연구였으나 점차 GFMD와의 협업을 통해 이주와 개발 문제에 있어 선진국과 후진국 간의 의견차를 좁히는데 기여하였다(Micinski & Weiss 2017).

GMG의 또 다른 기여는 이주 문제를 지속가능한개발목표에 포함시켰다는 것이다. 새천년개발목표(2000-2015)에는 이주 문제가 빠져있었지만, 지속가능한 개발을 위한 2030 아젠다에는 직간접적으로 10개 이상 이주와 관련된 세부 목표들이 설정되었다. 예를 들어 세부목표 8.8은 이주 노동자 특히 여성이주자 및 불안정한 고용상태에 있는 노동자를 포함하여 모든 노동자를 위해 노동권을 보호하고 안전하며 안정적인 노동환경을 증진하도록 명시하고 있다. 또한 세부목표 10.7은 계획되고 잘 관리된 이민정책을 통해 질서 있고, 안전하며, 정규적이고 책임 있는 인구의 이주와 이동이 가능하도록 하는 이민정책을 수립, 이행할 것을 명시하고 있다. 이처럼 이주 의제가 지속가능한개발목표에 포함됨으로써 국제사회는 포용적인 성장과 지속가능한 개발에 있어 이주민이 긍정적으로 기여할 수 있다는 점을 인식하게 되었고, 이주와 개발을 중심으로 진행되던 글로벌 이주 거버넌스 체제가 한층 더 발전할 수 있는 계기를 마련해주었다고 볼 수 있다.

지속가능한개발목표로 인한 이주와 개발 논의의 진전 외에 글로벌 이주 거버넌스의 의제가 이주민의 인권, 안보 등으로 확대된 것도 이 시기 중요한 성과라고 할 수 있다. 브뤼셀에서 열린 GFMD의 첫 회의 때만 하더라도 참가국들은 이주민 인권에 관한 의제를 기피했었지만, 제 2차 마닐라 회의에서 이주민 인권이 거론되기 시작했고, 제 6차 모리셔스 회의에서는 이주민 보호가 주요 의제로 채택될 정도로 인권에 관한 논의가 발전되었다. 이러한 의제의 확대는 2013년 '제 2차 이주와 개발에 관한 유엔 고위급 회담'(UN High-level Dialogue on International Migration and Development(2013): HLD)에서 본격화되었다. 제 2차 HLD는 여덟 가지 핵심 의제를 기반으로 진행되었는데 그 중 하나가 '모든 이주민의 인권 보호'였다. 제 2차 HLD 결과 채택된 선언도 역시 인권 존중과 국제 노동 기준 준수를 채택하여 글로벌 이주 거버넌스 논의에서 인권 의제가 핵심적인 위치를 차지하게 되었다.

이 시기 GFMD와 GMG 그리고 그 가교 역할을 하는 유엔 사무총장 특별대표(SRSG)는 트로이카 체제를 구성하면서 글로벌 이주 거버넌스를 주도하게 된다. 유엔 시스템 밖에 있는 GFMD와 유엔 시스템 내에 있는 GMG를 SRSG가 연결하면서 유엔 주도로 글로벌 이주 거버넌스를 구성하려던 초기 구상은 예상과는 달리 효율적으로 운영되지 못했다. 실무 수준에서 GMG 내에 있는 산하기구들 간 상호작용은 많지 않았으며, GFMD와의 불분명한 관계로 인해 아젠다 설정이 잘 진행되지 않는 등 여러 문제를 낳았다(Betts & Kainz 2017). 특히 GFMD를 유엔 시스템 밖에서 진행시키려고 하는 국가들의 압력이 계속 되었고,

유엔 이주민 인권 특별보고관인 크레포(Francois Crepeau)가 2013년 보고서에서 GMG와 시민사회단체가 배제된 채, 유엔 시스템 밖의 국가 주도의 비구속적 포럼에 의해 이주 거버넌스가 운영되고 있다고 비판하는 등 GFMD-GMG-SRSG의 삼각구도는 순조롭게 운영되지 못했다(Betts & Kainz 2017).

2007년 이후 국제사회는 이주와 개발 이슈를 중심으로 글로벌 이주 거버넌스를 발전시켜왔다. GFMD는 국제이주 문제에 관한 다자간 협의와 정부간 합의라는 규범을 진전시켜왔으며, GMG는 유엔 산하기구 내 업무 조정과 이주에 관한 유엔 내 전문성 향상에 기여하였다. 이처럼 글로벌 이주 거버넌스는 파편화된 체제에서 점차 체계화된 체제로 진화하였다. 그러나 GFMD-GMG-SRSG의 삼각구도가 잘 운영되지 못한 사례에서 나타나듯이, 글로벌 이주 거버넌스는 중심적인 역할을 하는 규범과 조직의 부재라는 한계를 극복하지 못하고 있었다. 이 시기 글로벌 이주 거버넌스는 이주와 개발이라는 이슈 연계를 통해 국제협력을 발전시켰지만 제도의 운영에 있어 기존의 유엔 밖의 제도에 SRSG가 새롭게 추가되는 선에서 운영되는 등 대체나 전환이 아닌 중첩의 양상을 보이고 있다고 평가할 수 있다.

4. ‘이주를 위한 글로벌 컴팩트(GCM)’의 등장(2016-2018)

2015년 시리아 내전으로 인해 촉발된 난민의 대규모 이동은 전 세계에 충격을 안겨주었다. 이들 중 일부가 유럽으로 향하면서 유럽의 이민 수용국에게 위기의식을 심어주었다. 시리아 난민 사태는 대규모 난민들이 유럽 외에서 유럽 내부로 유입된 사례로 위기의 본질이 난민들의 생존에 관한 위기임에도 불구하고, 난민 수용국의 위기로 비화하여 수용국 국내의 논란을 낳은 것은 물론, 난민 수용의 책임 분담을 둘러싸고 유럽연합 회원국 간 갈등을 촉발시켰다.

시리아 난민 사태와 같은 외부 충격(external shock)은 이민 수용국과 송출국 간 힘의 불균형으로 인해 지체되고 있던 글로벌 거버넌스의 논의를 빠르게 진전시켰다. 유럽과 북미 국가들은 물론 이민 송출국들이 난민과 이주민의 대규모 이동을 논의하는 유엔 차원의 회의를 요구한 것이다. 그 결과 2016년 9월 19일 ‘난민과 이주민의 대규모 이동에 관한 유엔 정상회의(UN Summit on Addressing Large Scale Movements of Refugees and Migrants)’가 개최되었다. 이 회의는 국제이주에 초점을 맞춘 최초의 국가 정상들 간 회의로 193개 모든 유엔 회원국이 참여한 가운데 ‘뉴욕 선언(New York Declaration)’을 채택하였다.

뉴욕 선언은 지위와 관계없는 모든 이주민과 난민의 인권 보장, 모든 난민과 이주민의 자녀들에 대한 교육 지원, 대규모 난민과 이주민을 수용하고 있는 국가들에 대한 지원, 난민과 이주민에 대한 인종차별주의 근절 등 보편적 인권에 근거한 난민과 이주민 보호를 천명하고 국제사회의 국가들은 국제이주의 관리에 있어 공동의 책임을 진다고 선언하였다.

또한 2016년 9월 19일 ‘난민과 이주민의 대규모 이동에 관한 유엔 정상회의’는 제도적 측면에서 글로벌 이주 거버넌스의 중요한 변화를 가져왔다. 국제이주기구(IOM)에 유엔 관련 기구라는 지위를 부여함으로써 국제이주기구를 유엔 시스템 내로 편입시킨 것이다. 이로써 유엔은 국제이주 분야에서 오랜 기간 전문성을 축적해온 국제이주기구를 유엔 주도의 거버넌스 체제 내에서 활용할 수 있게 되었고, 국제이주기구도 회원국에게 기술적 조언과 데이터를 제공해주던 서비스 제공자라는 애매한 정체성을 넘어 글로벌 이주 거버넌스의 핵심적 역할을 수행하는 역할을 부여받게 되었다.

뉴욕 선언을 통해 유엔 회원국들은 2018년 말까지 ‘안전하고 질서정연하고 정기적인 이주를 위한 글로벌 컴팩트’와 ‘난민에 관한 글로벌 컴팩트’를 채택하기로 합의하였다. 2016년 뉴욕 선언 이후, 각국은 2년 동안 주제 컨설팅(2017. 4-11), 각국별 의견 취합(2017.12-2018.1), 정부간 협상(2018.2-7) 등 세 단계를 거쳐 ‘이주에 관한 글로벌 컴팩트’ 최종안 작성을 진행하였다. ‘이주에 관한 글로벌 컴팩트’ 협상은 정부간 논의 외에도 지역 차원의 협의와 NGO, 디아스포라, 학계, 시민사회 등 다양한 이해당사자들과의 협의도 함께 진행하였다. 마침내 2018년 12월 10-11일 모로코 마라케시에서 ‘이주에 관한 글로벌 컴팩트’가 채택되었는데 이에 찬성한 국가는 152개국이고, 미국, 체코, 헝가리, 이스라엘, 폴란드가 반대표를 던졌으며, 알제리, 오스트레일리아, 오스트리아, 불가리아, 칠레, 이탈리아, 라트비아, 리비아, 리히텐슈타인, 루마니아, 싱가포르, 스위스가 기권하였다.

뉴욕 선언을 통해 테드라인을 설정한 2018년 ‘이주를 위한 글로벌 컴팩트’는 GCIM으로 시작된, 비구속적인 원칙을 기반으로 한, 국제이주의 모든 부분을 포괄하는 포괄적인 합의로 평가할 수 있다(설동훈·김철효 2018, 32). ‘이주를 위한 글로벌 컴팩트’는 ‘국제이주의 모든 측면에 관한 협력 강화’를 목표로 기존의 국제이주에 관련된 국제인권규범을 토대로 만들어졌으며, 국가주권의 원칙을 존중하면서도 ‘모든 이주 관련 행위자들 간의 국제협력을 증진’시키기 위한 협력 체제를 표방하고 있다(설동훈·김철효 2018, 33). ‘이주를 위한 글로벌 컴팩트’은 비구속성을 원칙으로 하고 있지만, 국제이주의 모든 분야를 포괄하는 가이드라인을 제시했다는 점에서 또한 글로벌 수준의 이주 거버넌스 구축에 한 걸음 더 나

아갔다는 점에서 큰 의미를 가진다고 평가할 수 있다.

IV. ‘이주를 위한 글로벌 컴팩트’의 내용과 유엔의 제도적 변화

앞서 글로벌 이주 거버넌스의 발전과정에서 살펴보았듯이, 이주 분야의 국제 협력은 양자 혹은 지역 간 협의가 중심이었고 글로벌 수준의 협력은 더디게 진전되어왔다. 그리고 글로벌 이주 거버넌스 체제도 중심적인 규범과 기구의 부재 속에 파편화된 ‘건축 없는 실재’로 평가받아왔다. 이 점에서 유엔 전체 회원국이 협상에 참여하여 합의를 도출한 GCM은 파편화된 글로벌 이주 거버넌스 1.0의 문제점을 극복하면서 포괄적인 규범과 프레임워크로 발전할 수 있는 첫 걸음이라고 볼 수 있다.

GCM이 채택된 이래 많은 국가에서 GCM의 법적 성격을 둘러싼 논쟁들이 있었다. 이민 정책에 있어 국가의 주권을 침해한다는 논란이 대표적이다. 그러나 GCM은 전문에서 “법적으로 구속력이 없는 협력적 프레임워크(a non-legally binding, cooperative framework)”라고 그 법적 성격을 분명히 명시하고 있다. 어떤 국가도 홀로 국제이주 문제를 해결할 수 없기 때문에 국제협력을 강화하여야 하고, 이 과정에서 국가주권을 존중한다고 밝히고 있다. 이 점에서 GCM은 조약이 아니며, 연성법적 협력 기제라고 정의할 수 있다. GCM이 후반부에 이행 부분을 담고 있기는 하지만, GCM의 이행 부분은 각국의 역량 구축 메카니즘(capacity-building mechanism)에 초점을 맞추고 있지, 유엔에 의한 이행에 중점을 두고 있지 않다. 오히려 GCM은 이행 메카니즘보다 ‘공통의 이해, 공유된 책임, 그리고 목적의 통일’과 같은 비전 제시와 ‘사람 중심, 국제협력, 국가주권, 법의 지배, 지속가능한 개발 등’과 같은 원칙들을 제시하는데 더 많은 분량을 할애하고 있다.

GCM은 23개 목표와 관련된 187개 실천과제로 구성되어 있다. 23개 주요 목표는 다음과 같다.

〈표 2〉 GCM의 23개 목표

목표	개요
목표01	실증적 근거에 기반한 정책을 위해 정확하고 세분화된 데이터를 수집하고 활용한다.
목표02	출신국을 떠날 수밖에 없게 만드는 이주의 부정적 원인과 구조적 요인을 최소화한다.
목표03	이주의 모든 단계에서 시기적절하고 정확한 정보를 제공한다.
목표04	모든 이주자가 법적 신분증과 적절한 관련 서류를 가지고 있도록 보장한다.
목표05	정규적 이주로 이르는 경로의 이용가능성과 유연성을 강화한다.
목표06	공정하고 윤리적인 채용을 촉진하고 양호한 근로를 보장하는 여건을 보호한다.
목표07	이주와 관련한 취약성을 대응하고 이를 감소시킨다.
목표08	이주자의 생명을 살리고 실종된 이주자에 대해 국제사회가 공동으로 노력한다.
목표09	이주자 밀입국 알선에 관한 초국가적 대응을 강화한다.
목표10	국제이주의 맥락에서 휴먼 트래피킹을 방지하고 이에 맞서고, 근절한다.
목표11	통합적이며 안전하고 잘 조정된 방식으로 국경을 관리한다.
목표12	스크리닝, 평가 및 연계가 적절하게 이루어지도록 이주 관련 절차의 확실성과 예상가능성을 강화한다.
목표13	이주자 구금은 최후의 수단으로만 사용하며 구금의 대안을 마련하기 위해 노력한다.
목표14	이주 과정 전반에 걸쳐 영사보호, 지원, 협력을 강화한다.
목표15	이주자에게 기본적 서비스에 대한 접근을 제공한다.
목표16	완전한 포용과 사회통합을 실현하기 위하여 이주자와 사회의 역량을 강화한다.
목표17	모든 종류의 차별을 철폐하고 이주에 대한 인식 형성을 위해 실증적 근거를 기반으로 하는 공공담론을 장려한다.
목표18	직업숙련도 향상에 투자하고, 기술, 자격, 역량의 상호인정을 촉진한다.
목표19	이주자와 디아스포라가 모든 국가에서 지속가능한 개발에 온전하게 기여할 수 있는 환경을 형성한다.
목표20	더욱 신속하고 안전하고 저렴한 이주자 해외송금을 촉진하고 이주자의 금융 포용성을 증진한다.
목표21	안전하고 존엄성을 존중하는 귀환 및 재입국, 그리고 지속가능한 재통합을 촉진하기 위해 협력한다.
목표22	사회보장자격과 취득한 혜택의 이동성을 위한 메커니즘을 수립한다.
목표23	안전하고 질서있고 정규적인 이주를 위한 국제협력과 글로벌 파트너십을 강화한다.

뉴랜드(Kathleen Newland)는 23개 목표를 크게 세 가지 목적을 지닌 유형으로 나누고 있다(Newland 2019). 1) 이주자가 출신국을 떠나게 만드는 부정적 요인의 감소와 이주 과정에 있어 이주민의 보호(목표 2, 7, 8, 9, 10, 13, 17), 2) 이주민이 개인, 해당 공동체, 국가에 가져올 수 있는 긍정적 요인의 증대(목표 5, 6, 15, 16, 18, 19, 20, 22), 3) 이민정책의 질서 및 효율성 강화와 국제협력의 강화(목표 1, 3, 4, 11, 12, 14, 21, 23) 등으로 23개 목표를 구분하고 있다.

또한 23개 목표는 국가들 간에 쉽게 합의에 이를 수 있는 목표들과 쉽게 합의에 이르기 어려운 목표들로 나눌 수도 있다. 예를 들어 목표 1, 14, 20 등은 이민 수용국과 송출국 모두가 쉽게 공감할 수 있는 목표로 적절한 예산 투입이 이루어진다면 국가들의 이행이 쉽게 진행될 것으로 예상된다. 반면, 목표 5와 15는 한 국가의 이민정책의 변화가 수반되어야 하고, 사회정책을 둘러싼 선주민과 이주민 간의 갈등을 촉발시킬 여지가 있어 쉽게 이행되기 어렵다고 볼 수 있다. 이런 경우 GCM은 정책 수립과 실행에 있어 참고적인 가이드라인에 그칠 가능성이 높다.

GCM은 후반부에 이행 관련 사항들을 담고 있다. 우선 GCM은 일관성 있는 유엔 시스템을 포함하여 전 지구적, 지역적(regional), 국가적, 국가 하위(local) 수준의 다차원적인 협력을 통한 이행을 밝히고 있다. 그럼에도 불구하고 GCM은 국가 주도의 프로세스이며 이행에 있어 국가가 주된 실행 주체임을 강조한다. GCM 이행에 있어 중요한 요소는 역량 구축 메카니즘(capacity-building mechanism)이다. 역량 구축 메카니즘은 크게 세 가지로 구성되는데 첫째는 수요자 기반의 맞춤형 해결책을 제공하는 연결 허브(connection hub)의 구축, 초기 프로젝트를 위한 스타트업 펀드 조성, 그리고 온라인 데이터 소스인 글로벌 지식 플랫폼 구축이 그것이다. 이를 통해 GCM은 국제이주에 관한 다차원적이고 다자적인 거버넌스 체제를 구축하여 실증에 기반 한 해결책 제시와 의견 교환 그리고 협력 사업을 진행해나갈 계획이다.

글로벌 이주 거버넌스 2.0의 등장에 있어 GCM의 채택 외에 주목해야 할 점은 몇 가지 제도적인 변화이다. 앞서 서술했듯이 국제이주기구(IOM)가 유엔 시스템 내로 편입된 점을 들 수 있다. 국제난민레짐에서 유엔난민기구가 핵심적인 역할을 수행하고 있는 것에 반해, 국제이주레짐에서는 이와 같은 기구를 찾아보기 어려웠다. 국제이주기구가 전문성을 축적해왔지만, 유엔 시스템 밖에 존재하고 있었기 때문에 유엔난민기구와 같은 역할을 기대하기는 어려웠다. 하지만 2016년 국제이주기구가 ‘유엔 관련 기구’로 유엔 시스템 내로 편입되면서 이주 관련 유엔 산하기구들 간의 업무 조정도 보다 책임성 있게 진행될 가능성이 높

아졌다. 둘째로 GMG가 UN Migration Network으로 대체되면서 보다 체계적인 조정 업무가 이루어질 것으로 보인다. GMG가 글로벌 이주 거버넌스 진전에 중요한 역할을 수행하였지만, 앞서 서술했듯이 실질적인 업무 조정에 있어서는 좋은 평가를 받지 못했다. 하지만 GCM 이행을 위해 새롭게 설치된 UN Migration Network은 사무총장의 역할을 국제이주기구가 맡고, 실무위원회를 설치하는 등 유엔 산하기구 간 업무 조정을 위한 제도적 기반이 확충되었다. 이로써 유엔 내 이주 시스템은 보다 제도화되었다고 볼 수 있으며 회원국이 GCM을 이행하도록 돕는 역할을 수행할 전망이다. 마지막으로 HLD의 정례화이다. 과거 HLD는 2006년과 2013년에 개최되는 등 부정기적인 회의였다. 하지만 HLD는 매 4년마다 정기적으로 개최될 예정이며, GCM의 이행을 점검하고 이주 관련 지속가능한개발목표 달성을 논의하는 포럼으로 기능할 것으로 기대한다(Thouez 2019).

V. 결 론

세계화의 시대에 국경을 넘나드는 인구의 이동이 증가하고 그 패턴과 유형이 다양화하고 있음에도 불구하고 이를 규율하는 글로벌 이주 거버넌스 체제는 저발전되어 왔다. 1990년대부터 서서히 발전되어 온 글로벌 이주 거버넌스 1.0 체제는 “중복, 병렬, 그리고 중첩된 제도들의 직물,” “건축이 없는 실체”로 평가받아 왔다(Aleinikoff 2007; Betts 2010, 2). 통합적이고 체계적인 규범이 부재한 채 다양한 형식의 제도들이 난립하였으며, 복잡한 이주의 다양한 현실을 반영하지 못한 채 현실과 정책 간의 격차는 확대되어 온 것이 사실이다. 그러나 2018년 ‘이주를 위한 글로벌 컴팩트’의 채택은 글로벌 이주 거버넌스 2.0의 시대를 열었다. 법적 구속력이 있는 것은 아니지만 총체적 접근법을 통해 파편화된 이주 관련 국제규범의 한계를 극복하고자 한 것이다. 또한 정부 간 논의 과정을 통해 이주와 개발의 문제는 물론 이주민의 기본적 인권, 질서 있는 국경통제 등 국제이주에 대한 다양한 정책적 의제들이 도출된 것도 큰 성과이다.

이와 같은 글로벌 이주 거버넌스의 제도적 변화는 마호니와 쉘렌의 유형 중에서 중첩의 양상을 보이고 있다. 이주 분야의 국제협력의 저발전 요인으로 지적되어 온, 국가주권의 중요성과 선진국과 후진국 간 힘의 불균형을 고려할 때, 글로벌 이주 거버넌스는 비구속성과 비공식성이라는 기존의 규범을 양대 축으로

발전될 수밖에 없었다. 이주와 개발이라는 일종의 이슈연계를 통해 선진국과 후진국 간의 논의가 진전되었지만, 기존의 제도적 틀과 단절되기 보다는 이주 논의를 유엔 차원으로 흡수하고, 유엔 내의 조직적 변화와 이주 관련 포럼의 제도화라는 새로운 제도를 추가하는 선에서 글로벌 이주 거버넌스 2.0이 출범하게 되었다.

글로벌 이주 거버넌스 2.0 체제가 새로운 제도적 틀을 갖추지 못한 한계에도 불구하고 GCM은 이주 분야 국제협력에 있어 중요한 시금석이 될 것이다. 국제협력에 있어서 국제규범의 역할은 보다 나은 결과물을 도출하기 위해 국가들로 하여금 주권을 일정 부분 양보하게 하는 것이라는 점에서 GCM은 보다 진전된 글로벌 이주 거버넌스 체제로 나아가는 출발점이 될 것으로 기대한다. 점진적인 발전과정을 통해 도출된 GCM은 이주민 보호 및 질서 있는 국경통제와 관련된 국가, 비정부기구, 국제기구 등의 행위자들에게 이주와 난민 분야를 규율하는 공통의 기반을 제공하고 정책을 실현하는 가이드라인을 제시해 줄 수 있다. 또한 정기화되고 제도화된 이주 관련 국제회의는 이주 분야의 국제협력을 지속적으로 추진될 수 있는 토론의 장을 제공하게 될 것이다. 국가들이 보다 많이 접촉하고 교류함으로써 국가들은 이주와 난민 분야에서 자신들의 이익이 무엇인지를 재정의할 수 있고, 단기적인 이익을 넘어선 장기적인 이익을 추구할 유인이 많아질 수 있다. 이 점에서 GCM은 이주분야의 국제협력을 제도화하고 국가들이 제도화된 협상 과정 속에서 국가의 평판을 고려할 동기가 늘어나게 하여 국제협력의 네트워크에 보다 연관되도록 만들 것으로 전망한다.

참고문헌

국문 자료

- 강수환. 2010. “역사적 제도주의의 제도변화 분석: 세계화 속 기업지배구조 변화를 중심으로.” 『한국사회학회 사회학대회 논문집』, 1333-1346.
- 김영완, 이병하. 2013. “공적개발원조가 외국인 노동자 수에 미치는 영향에 관한 연구.” 『동서연구』 25(4), 181-208.
- 김윤권. 2005. “제도변화의 통합적 접근: 역사적 신제도주의를 중심으로.” 『한국정책학회보』 13(3), 299-327.
- 김태은. 2015. “역사적 제도주의 연구 경향과 비판적 논의.” 『한국행정학보』 49(4), 57-96.
- 미우라 히로키. 2011. “이주노동자문제와 동아시아 다층 거버넌스: 연성법 관점에 기반한 분석과 함의.” 『국제정치논총』 51(3), 153-185.
- 설동훈, 김철호. 2018. 『이민자 사회통합정책 집행 전담기관 설립방안』. 과천: 법무부.
- 송영훈. 2014. “테러리즘과 난민문제의 안보화: 케냐의 난민정책을 중심으로.” 『국제정치논총』 54(1), 195-230.
- 신지원. 2015. “‘이주·비호의 연계성’ 담론과 난민보호 위기에 관한 정책적 고찰.” 『민주주의와 인권』 15(3), 417-457.
- 이병하. 2019. “이주에 관한 국제협력과 동아시아 이주 거버넌스 구축의 가능성.” 『담론201』 22(1), 7-43.
- 이선미. 2008. “국제이주의 글로벌 거버넌스: 민주화를 위한 차원 간 균형의 함의를 중심으로.” 『시민사회와 NGO』 6(1), 35-76.
- 이종찬. 2014. “제도변화에 대한 이론적 고찰: 후기 신제도주의의 쟁점과 한계.” 『한국정치학회보』 48(1), 163-184.
- 이진영. 2016. “국제이민협력.” 이해경 외. 『이민정책론』. 서울: 박영사.
- 조영희. 2018. 『글로벌이주거버넌스를 통해 본 한국 이민정책의 방향: 지속가능한개발목표(SDGs) 논의를 중심으로』. 고양: IOM 이민정책연구원.

영문 자료

- Aleinikoff, A. 2007. “International Legal Norms on Migration: Substance without Architecture.” In Ryszard Cholewinski, Richard Perruchoud, and Euan MacDonald, eds. *International Migration Law: Developing*

- Paradigms and Key Challenges*. The Hague: TMC Asser Press.
- Betts, Alexander. 2009. *Forced Migration and Global Politics*. Oxford: Wiley-Blackwell.
- Betts, Alexander. 2011a. "Substantive Issue-linkage and the Politics of Migration." In Cornelius Bjola and Markus Kornprobst, eds. *Arguing Global Governance: Agency, lifeworld, and shared reasoning*. London and New York: Routledge.
- Betts, Alexander ed. 2011b. *Global Migration Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Betts, Alexander and Lena Kainz. 2017. "The History of Global Migration Governance." Working Paper Series No. 122. Oxford: Refugee Studies Centre, Oxford University.
- Doyle, Michael and Emma Borgnäs. 2018. "The Model International Mobility Convention: Finding a Path to a Better International Mobility Regime." *Global Summitry* 4(1), 18-29.
- Fioretos, Orfeo. 2011. "Historical Institutionalism in International Relations." *International Organization* 65(2), 367-399.
- Freeman, Gary P. 1995. "Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States." *International Migration Review* 29(4), 881-902.
- Gamlen, Alan and Katharine Marsh, eds. 2011. *Migration and Global Governance*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Global Policy Initiative in Columbia University. 2017. *Model International Mobility Convention*. New York: Columbia University.
- Guild, Elspeth. 2018. "The Global Compact as A Milestone in Global Governance of Migration." *Global Social Policy* 18(3), 325-327.
- Guild, Elspeth, and Stefanie Grant. 2017. "Migration Governance in the UN: What is the Global Compact and What does it mean?" Queen Mary University of London, School of Law Legal Studies Research Paper No.252, London: Queen Mary University of London.
- Hanrieder, Tine. 2015. "The Path-dependent Design of International Organizations: Federalism in the World Health Organization." *European Journal of International Relations* 21(1), 215-239.
- Hollifield, James F. 2018. "The Challenge of Migration Governance." In

- Christian Echle, Patrick Rueppel, Megha Sarmah, and Yeo Lay Hwee, eds. *Multilateralism in a Changing World Order*. Singapore: Konrad-Adenauer Stiftung.
- International Organization for Migration. 2017. *World Migration Report 2018*. Geneva: International Organization for Migration.
- _____. 2016. *IOM in Asia and the Pacific 2017-2020*. Bangkok: IOM.
- _____. 2013. *Regional Inter-State Consultation Mechanisms on Migration: Approaches, Recent Activities and Implications for Global Governance of Migration*. Geneva: International Organization for Migration.
- _____. 2010. *An Assessment of Principal Regional Consultative Processes on Migration*. Geneva: International Organization for Migration.
- Koser, Khalid. 2010. "Introduction: International Migration and Global Governance." *Global Governance* 16, 301-315.
- Koslowski, Rey. 2011. *Global Mobility Regimes*. New York: Palgrave Macmillan.
- Köler, Jobst. 2011. "What Government Networks Do in the Field of Migration: An Analysis of Selected Regional Consultative Processes." In Rahel Kunz, Sandra Lavenex and Marion Panizzon, eds. *Multilayered Migration Governance: The promise of partnership*. London and New York: Routledge.
- Mahoney, James and Katheleen Thelen. 2010. "A Theory of Gradual Institutional Change." In James Mahoney and Katheleen Thelen, eds. *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Martin, Sarah F. 2015. "International Migration and Global Governance." *Global Summitry* 1(1), 64-83.
- Micinski, Nicholas R. 2018. *Implementing the Global Compact for Migration: The Role of States, UN Agencies, and Civil Society*. Berlin: Friedrich-Ebert Stiftung.
- Micinski, Nicholas R. and Thomas G. Weiss. 2017. "Global Migration Governance: Beyond Coordination and Crises." in G. Ziccardi Capaldo

- ed. *The Global Community Yearbook of International Law and Jurisprudence 2017*. Oxford: Oxford University Press.
- Money, Jeannette, and Sarah P. Lockhart. 2017. "The Paucity of International Protections: Global Migration Governance in the Contemporary Era." *Global Summitry* 3(1), 45-67.
- Nita, Sonja. 2013. *Regional Migration Governance: A Comparative View*. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development.
- Newland, Katheleen. 2019. "Global Governance of International Migration 2.0: What Lies Ahead?" Policy Brief, Washington D.C.: Migration Policy Institute.
- Newland, Katheleen. 2017. "The Global Compact for Migration: How Does Development Fit In?" Policy Brief, Washington D.C.: Migration Policy Institute.
- Newland, Katheleen. 2010. "The Governance of International Migration: Mechanisms, Processes, and Institutions." *Global Governance* 16, 331-343.
- Thouez, Colleen. 2019. "Strengthening migration governance: the UN as 'wingman'." *Journal of Ethnic and Migration Studies* 45(8), 1242-1257.
- Wouters, Jan and Evelien Wauters. 2019. "The UN Global Impact for Safe, Orderly and Regular Migration: Some Reflections." Working Paper Series No. 210. Leuven: Leuven Centre for Global Governance Studies.
- Vijge, Marjanneke J. 2013. "The Promise of New Institutionalism: Explaining the Absence of a World or United Nations Environment Organisation." *International Environment Agreements* 13, 153-176.

Abstract

The Emergence of Global Migration Governance 2.0: The Case of GCM

Byoungha Lee ■ University of Seoul

This paper aims to examine ‘Global Compact for Migration,’ which was adopted by the UN Assembly in December, 2018. It also focuses on institutional change of global migration governance, and its characteristics by utilizing theoretical framework drawn from historical institutionalism. Although the issues of international migration have become more complex due to its linkage with other IR issues, global migration governance is quite underdeveloped. This research pays attention to the emergence of GCM, and analyzes the historical development of global migration governance. From those analyses, this paper tries to assess the characteristics of GCM, and to prospect its future. This paper regards the characteristics of institutional change shown in the case of GCM as ‘layering,’ and it pays attention to what the new elements were added to the previous institutional settings such as the institutional changes within the UN. Finally, this research expects that GCM will provide a variety of actors in the area of international migration with the common norms and an institutionalized space for discussion.

Key Words: International Migration, Global Migration Governance, Global Compact for Migration, Historical Institutionalism

한일 파트너십 공동선언과 한일 안보협력

이기태 ■ 통일연구원*

〈국문요약〉

1998년 성립된 김대중 정부의 새로운 대일 정책은 김대중 대통령 자신의 대일 인식과 북한 핵위기로 촉발된 한반도 정세의 변화, 그리고 탈냉전 이후 미국의 동북아 안보정책의 변화가 종합적으로 반영된 결과물이다. 특히 탈냉전 이후에도 국민 감정상 일본과의 안보협력이 어려웠던 상황에서 북한 위협은 한일 양국의 안보 관련 정책결정자 및 전문가들에게 한일 안보협력의 필요성을 느끼게 만들었다.

1998년 김대중 정부 출범 이후 한일 안보협력의 필요성을 전략적인 관점에서 바라보고 있던 김대중 대통령은 '한일 파트너십 공동선언'에 한일 안보협력 분야를 포함시켰다. 한일 파트너십 공동선언에서 안보협력 분야에서 나타난 가장 큰 특징은 한일 간 안보협력을 위한 '신뢰' 구축과 이에 기반한 한일 협력의 '제도화' 추구였다. 또한 한일 간 안보분야에서의 다자주의와 비전통 안보, 국제협력은 한일 양국 간에 한국의 대일 감정과 일본의 평화헌법이라는 국내제약 요인을 감안하여 실질적으로 진행 가능한 분야를 선택했다는 점에서 의의를 찾을 수 있다.

향후 한국의 대일 안보 협력은 '한일 파트너십 공동선언'의 정신을 계승하면서 다음과 같은 방향으로 진행되어야 한다. 첫째, 한일 안보협력의 신뢰 구축과 제도화가 필요하다. 둘째, 다자주의 안보 협력을 추구해야 한다. 셋째, 비전통 안보 분야 등 국제협력에 중점을 두어야 한다.

*주제어: 김대중, 한일 파트너십 공동선언, 한일 안보협력, 신뢰 구축, 한일협력의 제도화

I. 들어가며

한일 관계는 일반적으로 구체적 사건을 계기로 갈등과 협력의 변화를 나타냈지만, 근본적으로는 한일 양국이 처한 구조적 요인이 양국 관계를 규정하는 중

* 통일연구원 연구위원 (E-mail: ktleekorea@kinu.or.kr)

요한 요인으로 작용해왔다. 전자로는 이승만 라인 설정, 김대중 납치사건, 문세광 사건, 김대중-오부치 선언, 이명박 대통령의 독도 방문 등을 들 수 있고, 후자로는 냉전 체제와 냉전 체제의 종언, 미국의 동아시아 및 한반도 정책, 북한의 핵개발 등을 들 수 있다. 특히 냉전 체제 기간에 미국 주도의 자유주의 진영에 편입된 한일 양국은 각각 미국의 영향을 받게 되었고, 한일 관계 역시 미국의 동아시아 정책이라는 구조적 제약 하에서 전개되었다. 이러한 점에서 냉전의 종식이 된 1990년대는 한일 관계의 새로운 변화가 모색되는 시점이었다.

냉전의 종식에도 불구하고 한반도의 분단 상황은 여전히 계속되었기 때문에 완전히 냉전 체제의 영향에서 벗어나지 못 했다. 하지만 냉전의 종식은 한국 정치의 민주화에 기여하였고 통일에 대한 열망이 증가하면서 냉전 체제 하의 반공 이데올로기를 넘어서 통합을 위한 이념으로서 민족주의가 강화되는 경향을 나타냈다. 1990년대 이후 노태우 정부는 북방정책을 추진하였고 이를 통해 냉전 동안 절대적 가치로 인식된 반공 이념을 보다 유연하게 인식하게 되었다. 1993년에는 장기간 이어온 군사정부 통치가 끝나고 문민정부로의 전환이 이루어졌고, 1998년에는 김대중 정부의 탄생으로 사상 처음으로 여야당 간 평화적 정권 교체가 진행되었다. 그 결과 시민단체를 비롯한 사회운동세력 및 여론의 영향력이 크게 증가하였으며 정치지도자 역시 국민의 강력한 지지를 바탕으로 권력의 정당성을 확보하려는 경향을 나타냈다(이상봉 2001, 76-77).

냉전 기간 동안 한일 간에는 미국을 공통의 동맹국으로 하면서 공산진영에 대응하기 위해 여러 차례 안보협력의 움직임이 있었다. 하지만 과거사를 비롯한 한일 양국의 국내 여론은 한일 간 안보협력의 진전을 어렵게 만들었다. 냉전 이후에도 북한의 핵개발 등으로 한일 간 안보협력의 필요성을 인식하면서도 여전히 양국 간 정치적 갈등 관계는 한일 간 안보협력을 어렵게 만들었다. 그럼에도 불구하고 한일 간에는 다양한 국방 교류 및 제도화가 진행되어 왔으며, 대표적으로 2016년에 맺은 한일 군사정보보호협정이 있다. 또한 최근에는 한일 간에 PKO 활동 등을 통한 국제 공헌이라는 공통 목표를 위한 협력도 진행되고 있다.

이러한 한일 간 안보협력은 1998년 김대중-오부치 양 정상 간의 '21세기를 향한 새로운 한일 간의 파트너십 공동선언(이하 '한일 파트너십 공동선언')에서 파생된 결과라 볼 수 있다. 한일 파트너십 공동선언은 기존 한일관계가 과거 청산이 없이는 미래지향도 없다는 '과거 청산을 통한 미래지향'을 추구했다면, 이 선언은 한일이 미래지향 관계를 형성해 나감으로써 과거청산의 필요성을 상호 인식하면서 과거를 청산해 나간다는 '미래지향적 한일관계를 형성하기 위한 협력'을 추구하였다. 또한 그 때까지 양자관계로 한정했던 한일 관계를 광범위한 국

제관계 범주 내에서 재구축하려는 시도를 나타냈다. 기존 한일관계는 한국과 일본이라는 양자 간 틀에서 논의되었으나, 향후 한일관계가 가지는 글로벌 차원의 역할에 주목하여 그 틀에서 한일관계의 재구축을 이룩하자는 것이었다(이성환 2003, 286-287).

본 연구에서는 1998년 당시 ‘한일 파트너십 공동선언’에 포함된 한일 안보협력에 대한 내용을 비롯해 공동선언의 배경이 되었던 한반도를 둘러싼 정세 및 김대중 정부의 대일 안보 외교를 살펴보고자 한다.¹⁾ 그리고 ‘한일 파트너십 공동선언’의 한일 안보협력이 가지는 현재적 의미에 대해 고찰하고자 한다.

본 연구에서는 다음과 같은 사항에 주안점을 두고자 한다. 첫째, 한일 파트너십 공동선언 이전의 김대중 정부의 등장에 따른 대일정책의 변화와 북한 핵위기로 촉발한 안보위협 증가에 따른 한일 안보 협력의 필요성 증대를 면밀히 검토한다. 둘째, 한일 파트너십 공동선언의 안보협력 분야의 내용이 한일 양자 간 안보협력과 다자간 안보협력에 어떻게 나타나고 있는지 설명하고, 현재 한일 안보협력에 어떻게 발전되고 있는지에 대해 평가한다. 마지막으로 ‘한일 파트너십 공동선언’의 정신을 이어받아 향후 한일 안보협력이 어떻게 진행되어야 하는지에 대한 제언을 덧붙인다.

사실 2018년은 한일 파트너십 공동선언 20주년이 되는 기념비적인 해이므로 한일 관계 개선의 전망도 없지 않았다. 하지만 2016년 한일 간 일본군 위안부 문제 합의에 대한 검토, 일제 강점 하 징용공 문제에 대한 대법원 판결 등으로 한일 관계는 매우 악화되었다. 안보적 측면에서도 2018년 10월초 제주도에서 열린 국제관함식에 참가하기로 한 자위함에 ‘육일기’ 계양을 둘러싼 갈등 끝에 해상자위대가 불참하였다. 12월에는 동해 상에서 한국 구축함과 일본 초계기 간의 레이더 조준 여부를 놓고 한일 간에 갈등이 증폭되었다. 이러한 일련의 사건은 안보 분야에서 한일 협력 추진의 어려움을 다시 한 번 보여준 사례였다.

이와 같이 한일 간 안보협력 추진이 어려운 상황에서 20년 전 한일 파트너십 공동선언에서 표명한 한일 안보협력의 중요성을 다시 한 번 되새겨보는 것은 향후 한일 안보 협력을 위한 훌륭한 방향성을 제시해 줄 것이다. 본 연구의 가장 중요한 목적도 여기에 있다.

1) 류상영(2011)은 김대중의 주요 저작과 어록을 통한 대일 인식과 전략을 분석하였고, 박명림·지상현(2009)은 김대중의 동아시아 인식과 구상을 분석하였다. 최희식(2016)과 토가시(冨樫 2017)는 전후 한일관계 및 안보협력 분야에서 김대중 시기의 대일 안보 외교를 분석하고 있다. 한편, 김아름(2017)은 김대중 정부의 ‘대북 포용 정책’과 ‘북일 관계 개선’의 상관 관계를 분석하고 있다.

II. 김대중 정부 탄생과 한일 안보협력의 배경

1. 한일 안보 협력의 필요성 확대

냉전 시기에 한일 양국은 안보문제에 대해 매우 소극적이었다. 무엇보다 일본은 소련을 가상적국으로 상정하였지만, 한국은 북한을 가상적국으로 설정한 별도의 군사전략을 가지고 있었기 때문에 한일 간 안보 관련성은 매우 희박했다. 간혹 안보 협력 관계가 형성되더라도 어디까지나 미국을 매개로 한 매우 제한적, 간접적인 형태에 지나지 않았다.

1990년대 북핵문제의 부상은 한반도 위기 상황이라는 국제환경 변화 속에 한일 양국의 안보협력 필요성이 제고되었다. 북핵문제가 한일의 공동 위협으로 등장하면서 한일 양국 정부는 공동 대처의 필요성을 느꼈다. 즉 북한의 군사적 위협에 대한 안보협력을 의미했다. 이를 계기로 1990년대 이후 한일 양국 간에는 기존에 볼 수 없었던 새로운 차원의 안보 관련 구체적 교류가 나타나기 시작했고, 그 결과 미일 및 한미 안보동맹의 양자간 관계를 넘어서 실질적인 삼자간 동맹, 즉 한미일 안보협력 관계로 변화시키는 계기가 되었다. 대표적으로 1995년 제네바 합의에 따른 ‘한반도에너지개발기구(Korean Peninsula Energy Development Organization: KEDO)’의 설립을 통한 북한 핵개발 저지는 한반도의 안전에 대한 3국 간의 공통적 이해관계를 상징하는 것이다(이성환 2003, 285).

1992년 한국은 국방백서에서 최초로 한일 간 군사 분야 협력의 필요성을 표명하고, 이에 호응해서 일본도 한일 간 군사협력의 추진 필요성을 역설하였다. 1994년에는 한일 국방장관회담이 시작되었고, 이 회담에서 한일 국방장관의 연습함 상호방문이 이루어졌고, 실무자급 회담에서는 한일 간 국방협의 정례화가 이루어졌다.

1995년 방위청은 새로운 방위계획대강의 각의 결정을 앞두고 한일 간의 군사 교류는 “양국 관계뿐만 아니라 동북아시아 안정에 기여하며 한반도와 일본의 안보는 밀접히 관련되므로 미일, 한미 관계에 더불어 한일 간의 밀접한 관계 발전이 지역안정에 중요하다”라는 인식을 표명하였다(榑原 1995).

그 해 7월에는 한일의 외교, 국방 관계자가 도쿄에서 비밀리에 PKO 활동 관련 협력을 위한 의견교환을 하였다. 이 자리에서 PKO 공동훈련 및 연수의 실시, 수송기 상호활용 등에 대한 검토를 하였다. 외무성은 한일 간의 PKO 협력을 위한 협의는 “미묘한 양국 간 방위 교류 문제를 UN의 PKO로 타개하려는 것”으

로 ‘교류를 뛰어넘어 본격적인 안보협력’이라고 긍정적으로 평가하였다(『産経新聞』 1995/09/26).

1997년 9월 신가이드라인의 책정에서도 한일 간의 투명성과 신뢰조성을 위한 상당한 정도의 협의가 있었다. 1997년 3월 서울에서, 그리고 5월에는 워싱턴에서 미국 국방성 차관보, 한국 국방부차관, 일본 방위청국장이 참석한 가운데 신가이드라인을 포함한 방위계획, 한반도에서의 위기적 상황에서 예상되는 협력 범위 등에 대한 협의가 있었다. 그 결과 1997년 6월 신가이드라인 중간보고가 발표되었을 때 한국 정부는 공식적으로 신가이드라인에서 미일의 군사협력을 지지하는 성명을 발표하였다(星 1997).

1996년 한일포럼은 미일 신가이드라인이 쟁점으로 등장하면서 한일 안보협력 논의가 활발히 이루어졌다. 특히 한반도 유사시, 일본의 미군에 대한 후방지원, 자위대의 한국 체류 일본인 구출 활동 등의 논의가 이루어졌다. 이 논의 과정에서 주목할 점은 신가이드라인에 따라 “한반도에서 전쟁이 발발했을 때 한국의 주요 도시에 거주하고 있는 일본인들의 소개를 위해 자위대가 항공기를 한국에 파견하는 경우 일본은 한국 정부와 사전협의 및 동의를 필요하다는 점에 참석자들이 공감하였다”는 점이다(최희식 2016). 신가이드라인 발표 직후인 1997년 9월 한국 정부는 외무부 대변인 발표를 통해 “일본이 우리 영해나 영공에서 군사협력활동을 할 경우에는 사전에 우리 정부의 명시적 동의를 얻어야 한다”는 공식 입장을 취하면서 조건부 환영의 뜻을 밝혔는데 이는 1996년 한일포럼 내에서의 논의와 비슷했다. 최희식은 1998년 이전 김영삼 정부 시절에 개최된 한일포럼의 성명이 한일 파트너십 공동선언의 전사(前史)로 위치 설정할 수 있다고 주장한다(최희식 2016).

신가이드라인에서 ‘주변 유사’는 곧 ‘한반도 유사’를 의미하기 때문에 한반도 유사 사태시 신가이드라인을 적용하는데 한국과 긴밀한 협력관계가 필요했다. 그 결과 한일은 신가이드라인을 통해 합동군사작전 등 실질적 군사협력을 실시할 수 있는 기반을 마련하였다. 예를 들어 1997년 여름, 한일은 최초로 해상자위대와 한국 해군의 합동훈련을 실시한 것도 이와 같은 맥락에서였다(이성환 2003, 286).

2. 김대중 정부의 대일 정책과 한일 관계

1998년은 한국의 대외정책의 변화가 있었으며 이는 사상 최초의 여야당 간

평화적 정권교체가 진행된 이후였다. 한국 내에서는 냉전 시기의 군부 독재와 1990년대 탈냉전 이후에도 계속된 보수 정부의 정책은 북한에 대한 강경한 정책과 함께 일본과는 1990년대 이후 과거사 문제를 비롯한 여러 화해 움직임에도 불구하고 여전히 갈등 구조가 계속되고 있었다. 특히 북한의 핵실험 의혹에서 시작된 북핵 위기는 한반도를 둘러싼 정세를 악화시켰다.

이러한 상황에서 1998년에 최초의 여야당 간 평화적 정권교체를 통해 성립된 김대중 정부는 먼저 대북 정책의 변화를 추구했다. 김대중 정부는 대북 정책의 기본을 대립, 억지에서 공존, 협력으로 이동시켰고, 한국에 의한 북한의 ‘흡수 통일’을 부정하고 경제원조 및 협력을 추진했다. 김대중 정부는 미국과 일본의 대북 수교를 장려하기도 했다. 또한 김대중 정부는 대외정책에서 다자주의와 지역협력 구상을 추구했다. 다자주의의 모색은 냉전기에도 그리고 냉전 이후에도 나타나지만, 냉전기에도 한미 동맹과 미국의 대한 안보 강화는 다자주의의 기본 전제와 목적이었다. 하지만 김대중 정부는 한미동맹을 상대화하는 다자주의와 지역협력비전을 내세웠다.

김대중 정부는 대일 정책에서도 이전 정부와 다르게 전향적인 태도와 인식을 보여줬다. 김대중 대통령은 과거사 문제나 영유권 문제와 관련해서 일본에 강경하게 대응할 경우 상대방의 강경자세를 초래하면서 관계가 더욱 악화될 수 있다고 인식하였다.²⁾ 그리고 김대중 정부가 추진하고 있던 대북 화해협력 정책에 대한 국제사회의 협력을 얻으려면 김영삼 정부 당시 악화되었던 대일관계의 회복이 필요하다는 문제인식도 갖고 있었다(박영준 2015).

김대중 대통령 본인도 일본에 대해서는 이전 정부와 다른 전향적인 인식을 갖고 있었다. 김대중에게 일본은 아시아와 한반도 평화를 위한 매우 중요한 존재이면서 한국이 긴밀하게 협력해야 하는 대상이었다. 하지만 국내정치와 과거사 문제 등 일본 스스로의 한계 때문에 아시아의 리더로 신뢰하는데 부족한 점이 많다는 것이 김대중의 인식이다. 이와 같은 김대중의 인식은 철저하게 국제정치적 현실주의에 바탕을 둔 것으로 인권 등을 중시하는 정치적 원칙이나 민족주의는 그다지 크게 작용한 것으로 보이지 않는다(류상영 2011, 147).

2) 류상영은 김대중의 대일인식에는 개인적 경험이 많이 작용했음을 주장한다. 즉 김대중에게 일본은 매우 중요하고 친근한 국가였는데 김대중의 정치이념 및 활동에 공감하면서 한국의 민주화 운동에 협력한 그의 친구가 가장 많은 국가도 일본이라는 것이다. 또한 일제 식민지를 거치면서 김대중과의 개인적 인연이 가장 오래되었고, 정치인으로서 김대중이라는 이름이 널리 알려졌으며 김대중과 연관된 수많은 사건이 발생한 국가도 바로 일본이었다. 그래서 김대중이 남긴 기록을 국가별로 분류해보면 일본에 관한 것이 가장 많다는 것이다(류상영 2011, 156).

당시 일본 입장에서 한국은 지정학적 관점에서 일본의 안전보장에 있어 중요한 국가임과 동시에 자유와 민주주의라는 일본과 기본적 가치를 공유할 수 있는 우호국이라는 인식이 있었다. 또한 한국과 일본은 미국과 동맹관계에 있고, 안전 보장 관점에서 주한미군과 주일미군이 양국에 주둔하고 있었다. 그 때문에 한국과의 방위 교류를 적극적으로 추진함으로써 상호 이해와 신뢰 관계를 증진시키고, 협력의 기반을 만들어서 양국이 동아시아 전체의 평화와 안정을 위해 정책 면에서 보다 효과적으로 협력해 나가는 것을 중요시했다. 이러한 기본 인식 하에 일본 오부치 정부도 새로운 한일 관계 구축과 함께 안보적 측면에서 한일 협력을 모색하였다. 오부치 수상은 취임 초부터 전문가들을 동원해서 정책구상을 책정했는데 그 중에서 지리적·문화적으로 가까운 중국, 한국과의 관계를 ‘외교’에 그치지 않는 ‘린교(隣交)’라 규정하였다(「21世紀日本の構想」懇談会 2000, 第6章).

사실 냉전 이후 변화된 구조적 상황에서 한국 정부는 일본의 대북 정책이 한일관계에 영향을 미칠 수 있으며, 일본이 대북 카드를 한국의 북방정책을 견제하기 위해 사용할 수도 있다고 전망하였다(유석열 1997). 북한 핵문제 및 미사일 문제 등으로 북일 관계 개선은 지체되고 있었지만, 적어도 구조적 측면에서는 북일 관계 개선의 가능성이 증대되고 있다는 인식이 있었다. 한국 입장에서는 북한이 남북교류와 평화공존을 통해 얻을 수 있는 이익을 일본이 선점하게 되는 경우를 가장 경계하였다. 왜냐하면 일본의 대북 접근은 북한의 대남 접근의 동기를 약화 내지는 중화시킨다고 볼 수 있기 때문이다. 이러한 상황은 한일관계의 분쟁요인이 될 수도 있었다(이상봉 2001, 80-81).

1998년 김대중 정부 출범 이후 정부레벨에서의 한일관계는 호전되어 우호적 관계가 유지되고 있었다. 여기에는 냉전 이후 국제정세가 명확해짐에 따라 한일 양국 정부 모두 한일관계의 중요성을 인식하게 되었다는 점이 분명히 존재한다. 또한 한국의 경제위기로 인한 경제협력에 대한 관심증대로 일본의 외교적 입지가 강화되었고, 여전히 한일 공동의 위협으로 간주되는 북한의 존재와 한반도 주변정세의 변화 그리고 미일 간 신가이드라인 책정 등이 한일의 안보적 측면에서 상호이해와 협력을 요구하고 있었다.

3. 일본의 대북 접근과 한일관계

일본은 냉전 붕괴 이후 구조적 측면에서 대북 접근이 용이해졌다. 전후 일본

의 대한반도 정책은 한국에 대한 지지와 한반도의 안정과 평화 유지라는 2가지 기본 방침에 입각해 왔다. 냉전 구조 속에서 일본은 한국에 대한 지지를 견지하면서도 정치보다는 비교적 덜 민감한 경제적 측면을 중심으로 북한과의 관계 개선을 추구해 왔지만 상당한 제약을 받을 수밖에 없었다. 일본 입장에서 북한은 경제적 측면뿐만 아니라 일본의 전후처리 과정에서 유일하게 국교를 수립하지 못한 국가라는 점에서 북한과의 수교는 일본의 전후처리의 종결을 의미하는 상징성을 갖고 있었다.

냉전의 종식과 한국의 북방정책에 따른 소련 및 동유럽 국가들과의 국교 수립 분위기에서 일본은 1990년 9월 가네마루(金丸信) 자민당 부총재의 북한 방문을 이끌어냈다. 가네마루 방북단은 공동선언에서 북일관계 수립을 위한 공식 협상의 시작을 알렸으며, 가네마루는 식민통치에 따른 보상뿐만 아니라 전후 45년 동안의 손실도 보상할 것을 수락했지만, 일본 정부는 이를 받아들이지 않았다. 이후 시작된 북일 협상은 1992년 11월, 제8차 협상 이후 북한의 NPT 조약 준수 및 일본인 납치 문제로 중단되었다. 1994년 10월 핵문제에 관한 ‘북미기본합의’ 이후 북일 협상은 재개되었으나, 1998년 북한의 대포동 미사일 발사 시험 등으로 다시 중단되었다. 일본은 북일 국교정상화를 통해 전후처리의 종결과 한반도의 평화, 안정을 희망하고 있었으며, 북한도 체제유지를 위한 일본과의 교역과 자금이 필요했지만, 북일 간의 관계정상화는 한일관계, 미일관계 등 많은 문제가 남아 있었다.

김대중 정부는 북한에 대해서 햇볕정책이라는 이름 아래 유연하고 포용적인 접근법을 취했다. 과거에는 한국이 강경한 대북정책을 취하는 반면 일본은 북한에 대해 유연한 자세를 취해 한일 간의 불협화음을 초래하는 경우가 많았다. 하지만 북한의 대포동 미사일 발사 이후에 일본의 대북정책이 강경하게 변화하면서, 김대중 정부의 유연한 대북정책과 마찰을 빚게 되었다(조세영 2014, 225).

III. 한일 파트너십 공동선언과 한일 안보협력

1. 한일 양자 간 안보협력 모색

한국과 일본 간의 안보 협력은 냉전 구도 속에서 미국이라는 공통의 동맹국을 가지고 있었다는 점에서 협력의 소지가 많았지만, 양국의 여러 국내적 제약

으로 협력이 쉽지 않았다. 한국은 일제 식민지 지배에 따른 과거사 문제에 대한 국민의 인식이 일본과의 안보 협력을 가로막았고, 일본은 국민들의 ‘안보 알레르기’와 평화헌법, 전수방위원칙 등 안보 차원의 제도적 한계, 그리고 일본의 군사 대국화, 군국주의 부활에 대한 우려 등이 존재하고 있었다.

예를 들어 한일 간 국방장관의 상호 방문도 일본 방위청장관의 한국 방문은 국교정상화 이후 14년 만인 1979년이 돼서야 처음으로 성사되었고, 한국 국방부장관의 일본 방문은 1994년 4월에 처음으로 실현되었다.

1990년대에 들어 북한 핵문제가 부상하면서 한일 간에도 안보 분야의 협력 필요성이 높아졌다. 1991년 일본 해상자위대 간부학교가 한국 유학생을 처음으로 받아들이는 등 안보 분야의 교류가 시작되었고, 1994년부터는 한일 국방장관 회담과 국방 당국 간의 방위정책 실무회의가 해마다 개최되기 시작했다(조세영 2014, 224-225).

1990년대는 한국의 내셔널리즘이 분출하면서 대등한 한일 관계가 모색되고 있던 시기였다. 1990년대 전반에 북한 핵위기를 거쳐 책정된 1997년 가이드라인 발표 이후 1998년 6월 처음으로 양국의 외교 당국과 국방 당국이 함께 참여하는 한일 안보정책협의회가 열렸다. 또한 오부치 수상과 김대중 대통령은 방위협력을 포함한 ‘한일 행동계획’을 발표하였다. 게다가 1998년 8월 북한의 대포동 미사일 발사 시험은 한일 양국이 안보 협력 필요성을 더욱 중요하게 인식하는 계기가 되었다.

1998년 오부치 총리와 김대중 대통령은 새로운 파트너십을 구축하는데 공통의 결의를 ‘한일공동선언: 21세기를 향한 새로운 한일 파트너십’을 통해 발표하였다. 한일 파트너십 공동선언에서 양국 정부는 과거사에 대한 일본의 종전보다 솔직한 태도를 한국측이 평가하는 차원에서 과거사 문제를 일단락 짓고, 상호관계 증진을 위한 구체적인 행동 계획으로서 정상회담의 정례화, 일본수출입은행의 30억 달러 차관 제공, 각료 간 회의 개최, 지역안보를 위한 다자간 대화와 협력, 환경협력 강화, 일본문화 개방을 위한 전문가회의 구성을 발표하였다. 특히 한일 간 협력 어젠다의 하나로 안보 대화, 방위교류 확대를 한층 강화하기로 했다.

이와 같이 한일 파트너십 공동선언은 양국 간 과거의 역사적 경위를 넘어서 양국이 협력할 수 있는 논리적 근거를 제공하였다는 점에서 매우 중요한 의미가 있다. 즉 침략과 지배 차원에서 가해자와 피해자라는 제로섬(zero sum)의 역사적 관계를 고려하면 한일 간 안보협력은 불가능하다. 하지만 향후 한일 관계가 과거사에 구애받지 않는 미래지향적 협력관계의 구축을 지향하고 있다는 점에서

는 필요에 따라 한일 간 안보협력이 가능하다는 것이다(이성환 2003, 287).

이처럼 한일 파트너십 공동선언은 안전보장에 관한 한일협력이 추가되면서 한일 안보협력의 가능성을 제시했다는 점에서 특이할 만하다(최희식 2016, 213-214). 1990년대 이후 냉전의 종식에 따른 미국과의 동맹관계에 대한 의문으로 인해 한일 간에 본격적인 안보교류가 시작되었다. 물론 공동 군사훈련과 같은 군사협력까지 발전하지 못 했지만, 냉전기와 비교하면 비약적으로 발전하였다는 점에는 틀림없다. 이러한 의미에서 한일 파트너십 공동선언은 탈냉전 이후 불안정한 동북아 정세 속에서 한일 간 안보협력이 더욱 강화하게 된 계기가 되었다고 평가할 수 있다(최희식 2016, 214).

무엇보다 이 시기에 한일 양국 간에 한 단계 더 높은 안보협력체제의 구축이 논의되었던 가장 커다란 이유는 북한의 위협이 점차 심각해지고 있다는 한일의 현실 인식이었다. 또한 김대중 정부 출범이 당시 IMF 경제 위기 상황에서 한국의 국방력이 약화될 수 있다는 우려가 한일 안보협력을 필요로 하였다. 일본 입장에서조차 북한이 현실적 위협요소로 등장하고 있는 상황에서 한국의 안보 능력의 약화가 일본의 안보를 위협하게 만든다는 인식에서 적극성을 가지게 되었다(이성환 2003, 287).

이러한 인식에서 1999년 1월 7일부터 서울에서 열린 한일 국방장관 회담에서는 북한의 위협에 공동 대처하는 입장을 재확인하였다. 국방장관 회담에서는 국방 당국 사이에서 긴밀한 연락체계 구축을 위해 핫라인을 개설하고, 한일 해군 간의 합동훈련 실시 및 일본 주변 긴급사태를 상정하여 대응책을 검토하는 '방위 중요사태대책회의'의 신설, 군 작전을 실질적으로 통괄하는 '군통합참모회의'도 개최하기로 합의하였다(『동아일보』 1999/01/09).

보다 구체적인 한일 안보협력으로는 1998년 12월 한국 해군이 북한 잠수정을 격침한 이후, 국방부와 방위청 및 자위대 당국자 간의 핫라인이 설치되었다. 1999년 8월에는 한국 해군과 일본 해상자위대 합정이 동중국해에서 공동 해난구조훈련(Search And Rescue Exercise: SAREX)을 실시하는 등 안보 협력 분야에서 착실하게 실적을 축적해 나갔다.

한일 파트너십 공동선언을 전후로 한일 간에는 장관급, 실무 국장급, 작전부대간 중층적인 교류와 공동훈련이 활성화되기 시작했다. 이미 1994년 이후 한일 양국 국방장관은 거의 매년 상호 방문해서 회담을 열고 있었는데 1998년 9월 1일, 일본을 방문한 천용택 국방장관은 누카가 후쿠시로(額賀福志郎) 방위청 장관과 회담을 가졌다. 회담에서는 북한 대포동 미사일에 대한 위협인식을 공유하였고, 해군과 해상자위대 간에 재해구조를 위한 공동훈련 실시를 합의하였다. 이러

한 합의 결과 1999년 8월, 일본 규슈 및 한국 해역에서 해군 함정 2척과 해상자위대 호위함 3척이 참가하는 최초의 수색구조 공동훈련이 실시되었다(박영준 2015, 215). 이외에도 육상자위대와 육군은 2001년부터 서부방면대와 제2군사령부 사이에 부대지휘관이 상호 방문하고 있으며 해상자위대와 해군은 1994년부터 함정이 상호 방문하고, 수색구조 공동훈련을 진행하고 있다. 항공자위대와 공군은 2000년부터 항공기 상호방문을 진행하고 있다.

작전부대 간 공동훈련의 실시와 병행하여 한일은 긴급사태가 발생하였을 때 정보교환을 위한 핫라인 설치를 추진하였다. 1999년 5월, 한일 양국은 국방부와 방위청 간, 해군작전사령부와 해상자위대 막료감부 간, 공군작전사령부와 항공자위대 막료감부 간에 핫라인을 구축하였다(박영준 2015, 215).

한일은 군령권을 직접 관할하는 합동참모본부와 통합막료회의의 간 협의체를 설치할 필요성을 인식하였다. 1999년부터 합참 전략기획부장관과 통합막료회의의 관련 부장과의 회의체가 정례화되었다(박영준 2015, 215). 1994년 이후 매년 국장 및 심의관급의 방위실무자 대화가 진행되고 있었고, 1998년 이후는 외교 당국을 포함한 안보정책협의회의가 열리고 있다. 한일 방위실무자대화에서는 동아시아 정세, 양국의 방위정책, 국제평화협력활동에 대한 대응, 한일 방위 교류 등을 의견 교환한다. 한일 안보정책협의회의에서는 양국을 둘러싼 안보환경과 안보정책 등을 의견 교환한다. 또한 통합막료감부와 합동참모본부, 육해공 자위대와 육해군 간에도 활발한 대화를 진행함과 동시에 유학생 파견 및 접수와 연구 교류도 활발히 진행되고 있다.

이와 같이 한일 파트너십 공동선언 이후 김대중 정부는 한일 간 장관급 회담을 시작으로 합참의장과 각군 참모총장급 회의체, 국방부 정책국장급 회의체, 합참 전략기획부장급 회의체, 각군 부대 간 교류와 공동작전 실시, 국방 및 외교 관련 연구 및 교육기관 간의 학술교류 등이 정례화되는 양상이 나타났다(박영준 2015, 216).

이와 같은 한일 간 안보협력의 추진은 미국의 동아시아 안보정책의 중심축을 이루고 있는 한미일 안보협력체제의 강화라고 하는 측면에서 미국의 영향력이 한일관계에 작용했다고 볼 수 있다. 또한 북한의 위협을 중대하게 인식한 일본의 요구가 반영되었다는 점에서 한일 정상회담을 통한 일본측의 성과로 평가할 수 있다(이상봉 2001, 87).

2. 다자간 안보협력과 국제협력

한일 파트너십 공동선언은 한일관계를 양국관계의 틀을 벗어나 보다 광범위한 국제관계 속에서 재정의해야 한다는 점에서 한일 간의 군사협력을 가능하게 하는 논리적 근거를 제공한다. 즉 한일관계를 보다 광범위한 관계 속에서 재구성하게 됨으로써 보다 유연한 입장에서 양국의 협조 관계를 구축한다는 것이다. 이것은 한일이 아시아태평양에서 새로운 협력체제 구축, 특히 양국을 포함하는 다자 협력체제 구축을 위한 이니셔티브를 행사할 수 있게 되었다고 평가할 수 있다(五百旗頭 2001, 254).

김대중 대통령과 오부치 수상은 냉전 후 세계에서 보다 평화롭고 안전한 국제사회질서를 구축하기 위한 국제적 협력을 위해 양국이 서로 협력하면서 적극적으로 참여하기로 합의하였다. 먼저 대북 문제 해결을 위해 한일 양국은 한미일 3자 구도에 기반한 협력을 추구하였다. 1995년 3월 설립된 한반도에너지개발기구(KEDO)와 1999년 5월 시작된 한미일 대북정책조정감독그룹(TCOG), 6자회담은 한미일 협력과 한일 협력을 다자간으로 제도화하는 중요한 제도적 기반이었다.

일본은 1990년대 이후 걸프전 당시 ‘수표책 외교’로 비판받았던 국제 공헌을 위한 대외 활동을 보다 적극적으로 전개하고 있었다. 특히 유엔을 통한 국제평화유지활동(PKO)은 평화헌법 9조와 미일 안보조약이라는 냉전 구도가 낳은 ‘뒤틀림’ 속에 일본이 보통국가화를 추진하는 가운데 가장 수월하게 국제 공헌 활동을 할 수 있는 현실적 방안이었다(添谷 2017). 이러한 점에서 한일 양국이 동시에 PKO 활동을 하고 있는 동티모르에서 2002년 한일 PKO 협력을 실시하게 된 것은 큰 의미가 있었다.³⁾

또한 김대중 대통령은 2000년, 2001년에 열린 아세안+3 정상회의에서 일본 오부치 수장과 중국 총리가 참가한 가운데 최초의 한중일 정상회담을 개최하면서 경제, 환경, 마약, 테러 등 비전통 안보분야에서 3국이 공동으로 협력하자는 합의를 이루었다(박영준 2015, 217).

아직 한일 간에 과거사를 둘러싼 앙금이 남아있고, 특히 한국 국민들이 일본과의 안보협력에 거부감이 강한 지금 상황에서 국제협력주의에 기반한 한일 PKO 협력, 그리고 비전통적 안보 영역에 대한 협력은 한일 안보협력에서 우선적으로 추구해야 할 협력 분야라고 할 수 있다.⁴⁾

3) 2013년 12월 남수단에서 PKO 활동에 참여하고 있는 육상자위대는 한국군 ‘한빛부대’에 탄약 지원을 하였다.

4) 2019년 한일관계는 기존에 과거사 분야에서 갈등을 빚었던 상황에서 그 동안 협력관계

이와 같이 1990년대 후반에서 2000년대 초반의 한일 관계는 동아시아 지역주의에 대한 양국의 이니셔티브와 중첩되어 있다는 점에서 다자간 안보협력과 국제협력이 용이하게 진행될 수 있었다.

3. 평가

한일 간 안보협력은 1998년 신가이드라인이 책정되면서 일본이 주일미군의 극동 지역 전개 시 후방지원을 가능하게 했던 ‘미일동맹의 재정의’와 밀접하게 연관되어 있다. 일본의 군사적 역할은 주일미군의 후방지원까지 확대되었고 이를 보완하기 위한 한일 간 안보협력, 특히 북한 위협에 대응하기 위한 한일 안보협력의 필요성이 부각되었던 것이다.

특히 한일 파트너십 공동선언 이후 한일 간 안보협력의 ‘제도화’는 이후 한국 정부의 대북 화해협력 정책에 대한 일본의 협력과 이해를 얻어내었고, 한중일 정상회담과 한미일 정책공조 등 다양한 외교적 성과를 거둘 수 있게 만들었다(박영준 2015, 216).

또한 한미동맹 재정의로 한반도 지역 내로 한정되었던 한미동맹은 동북아 지역 및 글로벌 차원의 동맹으로 격상되어 주한미군의 아시아태평양 지역으로의 전개가 가능해지면서 한국군의 지원 및 역할이 강조되었다. 이에 따라 해외 지역에서의 한일 안보협력의 필요성이 대두되었다. 이런 의미에서 2002년 동티모르에서 한일 PKO 협력, 2016년 체결된 한일 군사정보포괄보호협정⁵⁾은 미일동맹 재정의 및 한미동맹 재정의 차원에서 한일 안보협력 강화의 상징적인 성과물이다.

김대중 정부는 이전 정부에서 주장했던 한국과의 사전협의 없는 북일 관계의 진전에 반대하는 입장을 거부하고, 남북관계 및 북미관계와 상관없이 일본과 북한이 관계를 개선하도록 장려했다.⁶⁾ 결국 2000년 남북 정상회담과 남북 관계

에 있던 경제, 안보 분야까지 악화되고 있는 상황에 빠져있다. 이러한 상황에서도 한일 간 안보협력은 글로벌, 지역적 차원에서 중요하며, 국민감정을 생각했을 때 국제협력주의에 바탕을 둔 비전통적 안보 협력을 우선적으로 고려할 필요가 있다.

- 5) 2011년 이후에는 이전에 볼 수 없었던 한일 군사정보포괄보호협정(GSOMIA)과 상호군수지원협정(ACSA)과 같은 구체적 군사협력 논의가 진행되기도 했다. 한일 양국은 2016년 11월 GSOMIA를 체결하고, 북한의 핵·미사일 위협에 대한 한일, 한미일 3국의 공동 대응태세를 강화해 나가기로 합의하였다.
- 6) 김아름은 고이즈미 총리 시절 일본의 대북 접근이 김대중 정부의 대북 포용 정책에 기반한 ‘관여’가 중요 요인으로 작용하였다고 주장한다. 특히 북일 협상이 교착상태에 빠졌을 때 한일 회담에서 김대중 대통령이 고이즈미 총리에게 북일 정상회담을 권하면서 대북 정보를 공유했다는 것이다. 이러한 김대중 정부의 관여는 북일 협상 진전의 근본

개선 및 화해 분위기는 일본의 대북 접근을 용이하게 만들었고, 2002년 9월 고이즈미(小泉純一郎) 총리의 평양 방문 성사와 함께 ‘평양선언’의 채택을 이끌어냈다. ‘평양선언’은 향후 북일 국교정상화의 진전을 위한 북일 간 걸림돌을 인정하고 포괄적으로 해결하기 위한 비전을 제시하였다는 점에서 의미가 있다.

김대중 정부는 한반도 평화와 동북아시아의 안정이 긴밀히 연계되어 있다는 것을 인식하고 있었다. 김대중은 기본적으로 동북아 질서를 경쟁적인 것으로 이해하였고 한반도를 둘러싼 지정학적 위치가 한국을 주변 강대국들이 경쟁하는 장으로 만들었다고 인식하였다. 이러한 김대중의 지역 인식은 동북아시아에서 지역안보협력의 추구로 구체화되었고 그 출발점은 남북관계의 개선이었다. 즉 김대중의 인식 속에서 남북관계 개선은 곧 동아시아 평화 체제 구축 기여라는 선순환 구조에 대한 신념이었다. 이러한 가운데 일본과 ‘한일 파트너십 공동선언’을 통해 일본과 합동군사훈련을 건국 이래 처음 시행하였던 것은 한일 관계의 신뢰 수준을 단숨에 높은 단계로 올려놓았다. 이러한 일본과의 협력 아래 1990년대말 동아시아의 지역협력과 지역주의를 주도적으로 움직이는데 성공하였다. 즉 김대중 정부의 외교적 활동이 남북관계 개선뿐만 아니라 1990년대 초반 실패를 거듭하던 동아시아의 ‘정체된 지역주의’에 일종의 돌파구를 마련한 것이라고 평가할 수 있다(박명림·지상현 2009, 160).

IV. 나오며

한일 관계에서 가장 큰 진전을 보았던 시기는 박정희 정부의 1965년 한일 국교정상화와 김대중 정부의 1998년 한일 파트너십 공동선언이라고 평가할 수 있다. 전자가 외교·경제 관계의 회복이라는 의미를 가진다면, 후자는 안보 협력의 측면에서 커다란 진전이라는 의미를 가진다(橋本 1999, 212). 또한 양 시기 모두 국제정세의 흐름이 한일 간에 안보 협력 접근을 촉진하였다는 점에서 유사성을 갖는다.

1998년 성립된 김대중 정부의 새로운 대일 정책은 김대중 대통령 자신의 대일 인식과 북한 핵위기로 촉발된 한반도 정세의 변화, 그리고 탈냉전 이후 미국의 동북아 안보정책의 변화가 종합적으로 반영된 결과물이다. 특히 탈냉전 이후

적인 요인인 ‘일본의 북일 협상에 대한 인식 및 협상 추진 방식’과 ‘북한의 대일 정책 및 협상에 대한 인식’에 영향을 주었다고 평가한다(김아름 2017).

에도 국민 감정상 일본과의 안보협력이 어려웠던 상황에서 북한 위협은 한일 양국의 안보 관련 정책결정자 및 전문가들에게 한일 안보협력의 필요성을 느끼게 만들었다. 이러한 생각은 김대중 정부 탄생 이전에도 한일포럼을 비롯한 한일 정책 커뮤니티에서 논의되었고, 합의된 사항은 양국 정부에게도 제언 형태로 제출되었다.

1998년 김대중 정부 출범 이후 한일 안보협력의 필요성을 전략적인 관점에서 바라보고 있던 김대중 대통령은 ‘한일 파트너십 공동선언’에 한일 안보협력 분야를 포함시켰다. 한일 파트너십 공동선언에서 안보협력 분야에서 나타난 가장 큰 특징은 한일 간 안보협력을 위한 ‘신뢰’ 구축과 이에 기반한 한일 협력의 ‘제도화’ 추구였다. 한일 간 핫라인 설치와 정례 대화 실시가 바로 그것이다. 또한 한일 간 안보분야에서의 다자주의와 비전통 안보, 국제협력은 한일 양국 간에 한국의 대일 감정과 일본의 평화헌법이라는 국내제약 요인을 감안하여 실질적으로 진행 가능한 분야를 선택했다는 점에서 의의를 찾을 수 있다.

현재 안보 측면에서 한일 정부는 전쟁 억지, 비핵 및 미사일 비확산, 지역 안정 등의 전략적 목표를 공유하고 있다고 강조한다. 하지만 한국은 한반도 긴장 완화와 평화를 강조하고, 일본은 북한의 비핵화 및 중단거리 미사일 폐기, 그리고 지역 안정에 중점을 두고 있다는 점에서 한일 간에는 우선 순위와 궁극적 목표에서 차이가 있다. 일본 정부는 남북관계의 개선과 한반도의 평화 및 안정 유지를 위해 협력할 것을 약속하고 있지만, 부상하는 중국 문제 등 지역 안정 차원에서는 한국의 입장을 명확히 드러내기 어려운 상황이다. 왜냐하면 한국은 궁극적인 평화로운 한반도 통일을 위해서는 중국이 필요한 상황이며 그 과정에서 중국을 견제하는 목적의 일본과의 안보 협력은 불가하기 때문이다.

따라서 향후 한국의 대일 안보 협력은 ‘한일 파트너십 공동선언’의 정신을 계승하면서 다음과 같은 방향으로 진행되어야 한다. 첫째, 한일 안보 협력의 신뢰 구축과 제도화가 필요하다. 1969년 사토-닉슨 공동선언을 통해 발표된 ‘한국조항’은 “한국의 안전은 일본의 안전에 있어 중요하다”라고 강조하면서 한국과 일본의 안보가 불가분의 관계임을 나타내고 있다. 게다가 한일은 미국이라는 공통의 동맹국을 갖고 있으며, 미국의 동아시아 정책에 반응할 수밖에 없는 공통점을 갖고 있다. 또한 한국과 일본은 북한의 위협을 공통으로 인식하고 있고, 이에 대응하기 위한 공동의 노력을 다해야 한다. 이를 위해서는 상호 간의 안보 협력에 대한 신뢰 구축이 필요하다. 먼저 한국은 ‘한일 파트너십 공동선언’에서 인정한 전후 일본의 평화국가로서의 역할을 평가하면서 최근 일본의 안보 역할의 확대를 인정해야 한다. 단순히 군사대국화, 군국주의 부활로 매도해서는 안 된다. 예

를 들어 한반도 유사시 미군 활동에 대한 자위대의 후방지원활동을 맹목적으로 비판하기 보다는 한미일 안보협력체제 속에서 자위대의 군사적 역할에 대해 한일 간에 논의가 시작되어야 한다. 더 나아가 이러한 논의를 통해 한일 간에 평시에 대화 채널 구축 및 유사시 대응할 수 있는 협력체제의 제도화가 꼭 필요하다.

둘째, 다자주의 안보 협력을 추구해야 한다. 최근 문재인 정부는 한반도 평화와 번영을 국정기조로 내세우고 있다. 이러한 가운데 2018년에는 남북, 북미 정상회담의 잇따른 개최로 이전까지 북한의 위협으로 인한 긴장이 최고조로 이른 상태를 벗어나 한반도 및 동북아의 평화를 추구하는 기운이 나타나고 있다. 이러한 때에 북한 문제 해결을 위한 한국, 일본, 미국, 중국 등 주변국이 참가하는 다자주의 형태의 안보 협력이 필요한 시점이다. 이 지역에서는 과거에 북핵 문제 해결을 위한 6자회담이 개최된 경험이 있고, 아세안 국가를 포함하는 '아세안 지역안보포럼(ASEAN Regional Forum: ARF)'과 같은 다자주의 안보 협력의 경험도 존재한다. 향후 한일이 협력하는 다자주의 안보는 다음과 같은 원칙을 지향할 필요가 있다. 먼저 한일이 '중견국(middle power) 외교' 협력을 통해 다자주의 안보에서 일정 정도의 역할을 해야 한다. 미국과 중국이라는 강대국이 다자주의 안보에서 커다란 역할을 담당할 것으로 예상되는 가운데 한일이 중심이 된 중견국이 강대국에 일정 정도 견제할 수 있는 역할 확대를 모색해야 한다. 다음으로 앞서 언급했듯이 중국을 견제하는 형태의 다자주의 안보가 아닌 중국을 포함하는 다자주의 안보 형태가 필요하다. 또한 다자주의 안보 협력은 군비 통제와 같은 전통적 안보뿐만 아니라 테러, 재해, 사이버 안보 등과 같은 비전통적 안보를 포함하는 보다 확대된 의제를 설정할 필요가 있다.

셋째, 비전통 안보 분야 등 국제협력에 중점을 뒀야 한다. 일본은 보통국가화를 추구하는 가운데 적극적 평화주의라는 명목 하에 국제협력 확대를 통한 국제 공헌을 주장하고 있다. 한국과 일본 간에는 과거사 문제에서 비롯한 갈등 상황이 계속되면서 한일 간에 필요한 안보 교류 및 협력에 많은 제한이 걸려 있는 상황이다. 이러한 상황에서 한국과 일본 간에 전통적 안보 차원의 교류뿐만 아니라 비전통적 안보 교류 및 협력이 필요하다. 일본과 안보 협력에 저항감을 가지고 있는 국민들에게 인도 지원 및 재해 구조 등의 비전통적 교류 확대를 통해 다소나마 한일 간 안보 협력에 대한 저항감을 줄일 수 있다. 물론 이러한 과정을 추진하기 위해서는 한일 양국 간 교류 확대도 중요하지만, 한일 모두의 동맹국으로 기능하고 있는 미국을 포함한 한미일 3국의 비전통적 안보 교류 및 확대가 필요하다.

참고문헌

- 김아름. 2017. “김대중 정권의 ‘대북 포용 정책’과 ‘북일 관계 개선’의 상관 관계.” 『통일연구』 21(2), 161-206.
- 류상영. 2011. “김대중의 일본에 대한 인식과 전략: 주요 저작과 어록을 통해 본 인식의 진화와 정치적 선택.” 『한국정치외교사논총』 33(1), 131-168.
- 박명림, 지상현. 2009. “탈냉전기 한국의 동아시아 인식과 구상: 김대중 사례 연구.” 『한국정치학회보』 43(4), 151-174.
- 박영준. 2015. “한국 외교와 한일 안보관계의 변용(1965~2015).” 이원덕, 기미야 다다시 외 지음. 『한일관계사 1965-2015: 1. 정치』. 서울: 역사공간.
- 유석열. 1997. 『북일관계의 현상 및 전망과 한국의 대응』. 서울: 외교안보연구원.
- 이상봉. 2001. “냉전 후 한일관계의 특징과 과제: 구조적 요인의 변화를 중심으로.” 『한국민족문화』 17, 69-95.
- 이성환. 2003. “한일 안보협력과 다자간 협력체제.” 『국제학논총』 8, 273-293.
- 조세영. 2014. 『한일관계 50년, 갈등과 협력의 발자취』. 서울: 대한민국역사박물관.
- 최희식. 2016. 『전후 한일관계 70년: 우리는 어떻게 갈등을 극복해 왔나?』. 서울: 선인.
- 五百旗頭真. 2001. 『戦後日本外交史』. 東京: 有斐閣アルマ.
- 富樫あゆみ. 2017. 『日韓安全保障協力の検証: 冷戦以後の「脅威」をめぐる力学』. 東京: 亜紀書房.
- 添谷芳秀. 2017. 『日本の外交: 「戦後」を読みとく』. 東京: ちくま学芸文庫.
- 橋本光平. 1999. 『日本の外交政策決定要因』. 京都: PHP研究所.
- 「21世紀日本の構想」懇談会. 2000. 『日本のプロンティアは日本の中にある』. 東京: 講談社.
- “韓日 군사협력의 양면성.” 『동아일보』 1999/01/09.
- 榊原智. 1995. “防衛協力で緊密化 衛藤長官が訪韓の成果.” 『産経新聞』 (9월 24일).
- “日韓, PKOで極秘協議 防衛協力を緊密化へ.” 『産経新聞』 1995/09/26.
- 星浩. 1997. “北朝鮮対応で9日に協議へ 日米韓, 局長級.” 『朝日新聞』 (6월 7일, 석간).

Abstract

Joint Declaration of Korea-Japan Partnership and Security Cooperation

Lee, Kitae ■ Korea Institute for National Unification

The Kim Dae-Jung government's policy towards Japan, inaugurated in 1998, reflected collectively his perception of Japan, and changes both in the political situation on the Korean peninsula triggered by North Korea's nuclear crisis and in U.S. security policy towards Northeast Asia after the Cold War. In a situation where security cooperation with Japan was difficult because of strong resentment, the North's threat made security-related decision-makers and experts feel the urgent need for security cooperation between South Korea and Japan.

Since the inauguration of Kim Dae-Jung, he has sought security cooperation between Korea and Japan from a strategic perspective to cover security cooperation in the Joint Declaration of a New Korea-Japan Partnership for the 21st Century. The key features for security cooperation in the partnership are 'trust-building' between Korea and Japan and the 'institutionalization' of bilateral cooperation based on trust. Considering Korea's resentment towards Japan and the constraints of Japan's pacifist Constitution, it is worthwhile that the partnership has been focused on the practically applicable fields of multilateralism, non-traditional security and international cooperation.

The Korean government should pursue security cooperation with Japan while upholding the partnership as follows. First, it is necessary to build trust and institutionalize for security cooperation between Korea and Japan. Second, multilateral security cooperation should be pursued. Third, international cooperation such as non-traditional security should be focused on.

Key Words: Kim Dae-Jung, the Joint Declaration of a New Korea-Japan Partnership for the 21st Century, Korea-Japan Security Cooperation, Trust-Building, Institutionalization of Korea-Japan Cooperation

The Impact of Vertical and Horizontal Network Embeddedness on Foreign Subsidiary Performance in Korea*

Young-Ryeol Park ■ Yonsei University**

Jung Min Son ■ Inje University***

〈Abstract〉

This paper examines the impact of embeddedness on subsidiary performance in a local network. Embeddedness is classified into vertical embeddedness(embeddedness in a local network of suppliers and distributors), and horizontal embeddedness (embeddedness in a local network of allied firms and associations). We assume that vertical embeddedness promotes subsidiary performance by increasing the exploitation of old knowledge, whereas horizontal embeddedness enhances subsidiary performance by developing the exploration of new business opportunities. With data collected from a questionnaire survey of 121 subsidiaries, we find that horizontal embeddedness, not vertical embeddedness, increases subsidiary performance. This result presents that the impact of embeddedness on subsidiary performance in a local network differs, depending on the type of embeddedness. Horizontal embeddedness, in particular, enables a subsidiary to combine its own specific advantage with the distinctive knowledge obtained from local allied firms and associations into creating new, local-specific knowledge, which contributes to its performance.

*Key Words: Network embeddedness, Subsidiary performance, Exploitation,
Exploration

* This work was supported by a grant from Inje University for the Research in 20180029

** First Author, Professor, School of Business, Yonsei University (E-mail: yrpark@yonsei.ac.kr)

*** Corresponding Author, Associate Professor, School of Business, Inje University (E-mail: jmson@inje.ac.kr)

I . Introduction

The activities of a firm associated with various actors, such as suppliers, distributors, or competitors create social relationships with them accordingly. Social relationships are a concomitant phenomenon of a firm's activities that have the capacity to provide firms new competitive advantages under knowledge-based economies(Burt 1992; Tsai 2001; Uzzi 1996). This is because the firm can use social relationships as a selective and informal means of acquiring distinctive knowledge(Andersson et al. 2002; Granovetter 1985; Inkpen & Tsang 2005; Moran 2005; Uzzi 1997).

To utilize concrete social relationships, firms establish a variety of networks, such as technology networks(Håkansson 1989), local networks(Dicken 1992), business networks(Hägg & Johanson 1982; Hernandez et al. 2014), and society networks Granovetter 1973), and share information and knowledge among themselves within the respective networks. With the knowledge obtained from these networks, firms are able to enhance operational efficiency or create new value(March 1991). However, knowledge acquisition from the networks depends on the degree of the firm's network embeddedness(Inkpen & Tsang 2005). The degree of network embeddedness shows the extent to which a firm applies social relationships to its economic behaviors(Granovetter 1985; Mohr & Spekman 1994; Naude & Buttle 2000; Uzzi 1996, 1997). Therefore, embedded firms in a certain network are able to apply social relationships as an external knowledge source and a means of building trust among network members and asking cooperation to solve diverse problems(Gulati & Gargiulo 1999; Mohr & Spekman 1994; Powell 1990; Uzzi 1996).

Obviously, foreign firms starting up their operations in a host country experience difficulty gathering local market information and knowledge(Hymer 1976), due to unfamiliarity with a local environment, which is critical to their survival and success(Gulati et al. 2000; Uzzi & Gillespie 2002). Lack of local market information and knowledge is a

liability to foreign firms(Hennart 1982; Hymer 1976; Luo 2002; Zaheer 1995), and places them at a disadvantage when competing with incumbent competitors, in that foreign firms are denied access to local resources(Andersson et al. 2002). This limits the extent of their local activities(Luo & Mezias 2002; Zaheer 2002), making it difficult for them to apply their firm-specific advantages under local conditions(Nachum 2003).

Network embeddedness attracts researchers' attention(Uzzi 1997) as a means of acquiring external knowledge, and yet, the relation between embeddedness and subsidiary performance in local networks has not been fully explored. Moreover, empirical researches that examine the effects of the extent of network embeddedness on a firm's performance are few(e.g., Andersson et al. 2001, 2002; Uzzi 1997), which requires further investigation from diverse aspects.

The aim of this paper is twofold. First, we examine the effect of local network embeddedness on the performance of a subsidiary. We classify embeddedness into vertical embeddedness(embedded in a local network of suppliers and distributors), and horizontal embeddedness(embedded in a local network of allied firms and associations), and test the impact of the respective embeddedness on the subsidiary's performance. Second, we explore whether the impact of network embeddedness on subsidiary performance differs depending on the types of local network embeddedness. This paper contributes to the development of the network theory by offering a new classification of network embeddedness, and shows the different impact of network embeddedness on subsidiary performance according to the characteristics of the network embeddedness. Also, this paper suggests a successful local strategy through which subsidiaries can acquire local-specific knowledge via network embeddedness.

The following section reviews previous research on network embeddedness, and then derives an hypothesis. The third section presents the data and methodology, including operationalization of variables. The fourth section reports results, while the final section presents concluding remarks, contributions, and limitations.

II. Local Network Embeddedness and Subsidiary Performance

1. Local Network Embeddedness and Performance

Embeddedness is a concept that holds that social relationships among actors influence their economic behaviors(Granovetter 1985; Mohr & Spekman 1994; Naude & Buttle 2000; Uzzi 1996, 1997). The term embeddedness is derived from Polanyi(1944), and its economic effects on a firm's activities are researched by Schumpeter(1950), and Granovetter(1985). Since then, the subject has attracted many researchers, and is the subject of much current interest(Gulati et al. 2000; Uzzi 1997).

Network embeddedness focuses on social relationships of interorganization, rather than individual ones, so that a firm can embed itself in a variety of networks composed of other firms or organizations(Granovetter 1985, 1992). And the degree of a firm's network embeddedness indicates the degree of interdependence and adaptation between the firm and other members in that network(Andersson et al. 2002).

Network embeddedness is explained by several different types. Focusing on the characteristics of the subject in which firms are embedded, embeddedness is divided into four types: structural, cognitive, cultural, and political(Zukin & DiMaagio 1990). According to Inkpen & Tsang(2005), embeddedness is classified into suppliers' network, distributors' network, and venture capital network embeddedness. There are more classifications of sponsorship-based and partnership-based linkages(Lee et al. 2001), relational and structural embeddedness(Andersson et al. 2002). As introduced above the types of network embeddedness vary due to the diverse means of defining a network which can easily be linked up with others(Forsgren & Pedersen 1998).

Network embeddedness is characterized by multiple linkages between network members so that a variety of activities, business practices,

institutions, and experiences is shared within the network. This characteristic enables network members to share or access diverse information and knowledge, and it keeps them credible partners who can consistently benefit from their social relationship. Network embeddedness thus gives a firm an important guideline to do business, by offering distinctive and trustworthy knowledge, cooperation, and business opportunities (Andersson et al. 2002; Gulati & Gargiulo 1999; Moran 2005; Uzzi 1996, 1997), and improving organizational adaptation (Baum & Oliver 1992) and its legitimacy (Ahuja & Yayavaram 2011; Lee et al. 2001). Previous research (e.g., Andersson et al. 2002; Granovetter 1985; Moran 2005; Uzzi 1997) proves that the degree of network embeddedness is positively related to a firm's performance.

As for a subsidiary, the acquisition of local market information and knowledge is critical to its survival, and even success (Nachum 2003; Zaheer & Mosakowski 1997). Although the subsidiary has substantial firm-specific advantages in penetrating a local market, it is a complete stranger in this market and faces an unexpected market situation in terms of a discriminative government policy or competitive structure, which causes foreignness to be a liability (Hymer 1976; Zaheer 1995). This liability comes from a lack of local information and knowledge, and puts the firm at an immediate disadvantage in relation to its local peers. Firstly, the subsidiary faces difficulties in using its home market-accumulated, firm-specific advantages in the local market (Dunning 1980; Nachum 2003). Secondly, the subsidiary may be treated as an alien due to its lack of legitimacy, and then excluded from local business opportunities (Hymer 1976), or even denied access to strategic local resources (Andersson et al. 2002; Luo & Mezias 2002). Therefore, the degree of subsidiary embeddedness in various types of local networks helps the subsidiary overcome all these difficulties derived from the liability of foreignness by offering local-specific information and knowledge, resources, or business opportunities, which enhance its performance.

Although the disadvantageous situation a subsidiary faces may get

better as that subsidiary acquires market knowledge with time, local network embeddedness that affects subsidiary competitiveness and performance still remains important. Local networks provide a special set of network members' knowledge bases containing a variety of experience about exploitation(to exploit old knowledge) or exploration(to explore new business opportunities) activities. Using these knowledge bases, an embedded subsidiary in those local networks, showing high interdependence and adaptation with network members, curtails those costs related to exploitation and exploration activities. Therefore, as the degree of subsidiary local network embeddedness increases, the subsidiary gets better at promoting its exploitation and exploration.

2. Vertical Embeddedness in Local Networks and Performance

The most important aspect of network embeddedness is that it is associated with organizational learning: exploitation or exploration. A subsidiary embedded in various local networks that interactively exchanges or adapts information and knowledge with network members is able to indirectly experience the experience of the network's members and share refined knowledge through trial and error, which accelerates its organizational learning(Cohen & Levinthal 1990).

Then, is there any specific network that gives an efficient means of acquiring knowledge affecting subsidiary performance? Previous empirical research has explored the answer to this. For instance, Lee et al.(2001) verified that embeddedness in a venture capital network enhances technology-based venture performance; and Andersson et al.(2001, 2002) reported that the technical embeddedness in a suppliers' and distributors' network impacts positively on firm performance.

The next important question is: Is there a specific local network whose knowledge or capability a subsidiary can efficiently exploit, or through which it can explore new possibilities? In the local market the subsidiary needs local-specific knowledge for successful exploitation, as well as

exploration. Exploitation is closely related to those terms of production, refinement, choice, and execution which focus on cost reduction to maximize efficiency ; exploration, on the other hand, is related to experimentation, search, risk-taking, flexibility, and innovation, which puts more emphasis on new value creation(Levinthal & March 1993; March 1991).

As each network has its own attributes, the knowledge shared in each network is distinctive(Uizzi 1997). We therefore categorize local networks into two types, vertical and horizontal networks, according to the characteristics of network members and their embedded knowledge.

A vertical network can be distinguished on a basis of the channel structure which includes local suppliers and distributors(Halinen & Törnroos 1998). Therefore, embedded knowledge in a vertical network is mainly about local market-specific knowledge that increases operational efficiency via a reduction in procurement costs of raw materials, production costs, or costs of inbound and outbound logistics, for instance, and this expedites the subsidiary's knowledge exploitation activity. Subsidiaries can access to novel information and knowledge through relationships with vertical network members and then can combine it with its existing technological knowledge and competences to achieve their exploitation goals for improved operational efficiency and returns(Arranz et al. 2018; March 1991).

According to the above discussion we hypothesize the relation between vertical network embeddedness(termed as vertical embeddedness) and subsidiary performance as follows.

***H1** : Vertical embeddedness of the subsidiaries in local networks increases their performance*

3. Horizontal Embeddedness in Local Networks and Performance

Whereas, a horizontal network includes incumbent firms engaged in the same or related industrial sectors and associations, where network members share more technology related knowledge compared to the vertical network. Technological trends, institutional changes, and strategic cooperation or alliance-related information is a matter of common interest in this network. In a horizontal network, these heterogeneous sources of information and knowledge allow one of its network members, a subsidiary, to explore new innovations and future profits(Rothaermel & Deeds 2004). Since exploration aims to find new and technology-based business opportunities(Rowley et al. 2000), horizontally embedded subsidiaries can conduct its exploration activities to capture new potential business opportunities.

According to the above discussion we hypothesize the relation between horizontal network embeddedness(termed horizontal embeddedness) and subsidiary performance as follows.

H2 : Horizontal embeddedness of the subsidiaries in local networks increases their performance.

III. Methodology

1. Data

The Korean market is one of the fastest growing and dynamic markets in the world and is particularly suitable for subsidiaries to exploit their firm-specific advantages and explore new possibilities. Therefore, we use foreign subsidiaries in the Korean market as a sample. The sample is extracted from Kis-line, produced by the Korea Investors Service, a provider of independent credit ratings, researches and financial

information to the capital markets. We extracted 309 subsidiaries that met the following conditions: 1) Established between 1990 and 2003, to exclude the problem of liability of newness(Zaheer & Mosakowski 1997; Zimmerman 2002); 2) Ownership of more than 10% as of 2005; 3) Manufacturer with over 10 employees with production facilities in Korea. With the sample, we conducted a survey by e-mail, fax, and telephone and collected 121 questionnaires.

<Table 1> shows number of sample by industry. By region, there are 34 in the US(28.1%), 47 in Japan(38.84%), 32 in Europe(26.45%), 6 in Asia(4.96%), and 2 in other regions(1.65%). Japanese and US companies make up more than the half of the data.

<Table 1> Sample description

Industry	No. of sample	Percentage(%)
Food	4	3.3
Textiles · apparel	2	1.7
Paper · wood	2	1.7
Chemical products	21	17.4
Pharmaceutical products	1	0.8
Metal products	5	4.1
Machinery	29	24.0
Electrical · electronic products	29	24.0
Transportation equipment	6	5.0
Others	22	18.2
Total	121	100

2. Variables

All variables employed in this paper are extracted from a questionnaire, which requires response on a 7-point Likert-type scale.

Subsidiary performance, an independent variable, is measured by average sales growth, ROI, the extent of improvement in national or international competitiveness, and the extent of satisfaction in overall performance over the past three years in the local market. Network embeddedness in local networks is defined as the degree of interdependence and adaptation between a subsidiary and the network members. Vertical network embeddedness is thus measured by both the degree of dependency on local suppliers and distributors network in gaining product, technology, or market-related knowledge, and the degree of its adaptation to the subsidiary's business practice and product development. Similar to vertical network embeddedness, horizontal network embeddedness is operationalized by the degree of dependency on the network of local allied firms and associations. These measurements are referred to by Andersson & Forsgren(1996, 2000) and Andersson et al.(2002). Subsidiary-specific advantages, of age, size, ownership structure, and industry growth rate are controlled, and these are summarized below.

〈Table 2〉 Measurement of variables

Variables	Measurement	Cronbach's α
Performance	Average sales growth, ROI, improvement in national or international competitiveness, and satisfaction with overall performance over the past three years in a local market	0.884
Vertical embeddedness	Degree of dependency on local suppliers' and distributors' network to gain product, technology, or market-related knowledge, and the degree of its adaptation to a subsidiary's business practice and product development	0.860
Horizontal embeddedness	Degree of dependency on local allied firms' and associations' network to gain product, technology, or market-related knowledge and the degree of its adaptation to a subsidiary's business practice and product development	0.794

Variables	Measurement	Cronbach's α
FSAs	Technical assets(international reputation of its products, degree of advanced technology in products or process), financial assets (investment size, financial soundness, fund-raising capability), relational assets(extent of trust in local suppliers, distributors, government or public institutions, banks or financial institutions), human assets(human resources' capability of sale, promotion, technical support, market survey, and government-related affairs)	0.886
Age	Log(2005 - establishment year)	n/a
Size	Total amount invested in subsidiary	n/a
WOS	Over 95% of ownership as of 2005, 1 otherwise, 0	n/a
Industry growth rate	Industry average growth rate for three years from 2002 to 2004	n/a

Based on collected data, we perform factor analysis to get variables and then multiple regression analysis. Prior to the regression analysis we examine the correlation among variables. As shown in <Table 3>, multicollinearity appears not to be a problem.

<Table 3> Descriptive statistics and correlation of variables

Variables	Mean	S.D.	1	2	3	4	5	6	7
1. Performance	0.002	0.829							
2. Vertical embeddedness	4.849	1.150	0.259***						
3. Horizontal embeddedness	4.033	1.205	0.310***	0.543***					
4. FSAs	5.247	0.862	0.474***	0.461***	0.321***				
5. Age	0.802	0.201	0.089	0.030	0.001	0.037			
6. Size	587.909	1647.418	0.145	0.112	0.079	0.184*	-0.186*		
7. WOS	0.463	0.501	0.037	-0.019	-0.195*	0.201*	0.068	0.045	
8. Industry growth rate	8.224	2.788	0.175	0.061	-0.002	0.076	0.219*	-0.195*	-0.038

*,p<0.1, **,p<0.05, ***,p<0.01(two-tailed)

Common method bias may be a concern when self-report questionnaires are used to collect data from the same respondents(Podsakoff & Organ 1986). To avoid or correct common method bias a post hoc Harman's single-factor analysis is widely used to check whether common method variance may significantly influence the data analysis(Chang et al. 2010).

We tested common method bias with Harman's single-factor test to control possible systematic bias in our exploratory factor analysis(Podsakoff et al. 2003). The test showed that there is no significant common method bias in our data since the calculated variance(28.491%) is below 50%.

IV. Empirical results

To test the hypotheses we perform multiple regression analysis, and <Table 4> shows the results of it.

<Table 4> Multiple regression results

Variables	Expected sign	Results
(constant)		-3.002(-5.966)***
Vertical embeddedness	+	-.044(-.604)
Horizontal embeddedness	+	.140(2.069)**
FSAs	+	.391(4.291)***
Age	+	.254(.743)
Size	+	.000(1.226)
WOS	-	-.016(-.114)
Industry growth rate	+	.046(1.848)*
N = 121		
R ² =0.287, AdjustedR ² =0.243, F value=6.498((p=0.000)		

Horizontal embeddedness is supported as we expected at a significance level of 95%, whereas vertical embeddedness is not supported.¹⁾ The

result shows that the effect of embeddedness on subsidiary performance depends on the types of embeddedness or the characteristics of the network in which the subsidiary is embedded. And in vertical embeddedness, a high degree of interdependence and adaptation between the subsidiary and local allied firms and associations, is a critical factor contributing to subsidiary performance.

That vertical embeddedness is not supported is interpreted as follows. Firstly, as mentioned earlier, a vertically embedded subsidiary which depends on local suppliers and distributors with which to do business in a local market requires frequent contact with them because they are closely related to its daily work, including its daily operation, production, or logistics. Hence the advantages of vertical embeddedness enhancing exploitation activities come from achieving efficiency in the subsidiary's daily work. However, frequent contact with local suppliers and distributors requires a subsidiary to increase its management costs in keeping social relationships, such as daily communication costs and the costs of adjustment decision making, of every negotiation between the subsidiary and them, which might be greater than the advantages afforded by vertical embeddedness. Secondly, the ability to achieve operational efficiency may belong to the subsidiary's specific advantage that is transferred from the parent company, so that it is not substantially promoted by localization through vertical embeddedness. Thirdly, due to the investment purpose of 65.4%(79 subsidiaries out of 121) in our data of machinery, electrical · electronic products, and Chemical products industries can dilute the impact of vertical embeddedness. According to Korea Customs Service, since 2000, electronic microcircuits, cars, TV and radio transmitters are the top export products. Thus we can regard the related industries of these products as

¹⁾ We also analyze the effect of network embeddedness, including both vertical and horizontal embeddedness, on subsidiary performance. However it does not give any significant meaning at any level. This means that the impact of network embeddedness on performance differs according to the characteristics of the types of network embeddedness(Rowley et al. 2000; Andersson et al. 2001, 2002; Moran 2005).

competitive, and the main purpose of the subsidiaries operating in those industries is to search new innovations and new business opportunities or cooperate with Korean partners, rather than improve efficiency.

On the other hand, it is proved that horizontal embeddedness is an influential factor in the success of a subsidiary in a local market. Horizontal embeddedness helps a subsidiary combine old knowledge with distinctive knowledge gained from the horizontal network, so that it creates new local-specific knowledge based on the subsidiary's exploration activities. This horizontal embeddedness is an efficient means of creating local-specific knowledge, which becomes location-bound firm specific advantage(Rugman & Verbeke 1992, 2001, 2003). From this point of view, horizontal embeddedness is an effective solution not only to remove all obstacles for the exploitation of a subsidiary's specific advantages but also to gain competitive advantage in a local market.

Furthermore, a horizontally embedded subsidiary communicates interactively with local allied firms and associations; however it requires less contact than a vertically embedded subsidiary. Therefore, the advantages of horizontal embeddedness are not offset by management costs as in vertical embeddedness.

In conclusion, for a foreign operation, network embeddedness in local networks is an efficient means not only of acquiring local knowledge but also overcoming the liability of foreignness. Hence it helps a subsidiary develop its capability in a local market. However, the impact of horizontal embeddedness on performance is meaningful alone, not vertical embeddedness. This result is supported by previous research, such as Andersson et al.(2001, 2002), Lee et al.(2001), Moran(2005), and Rowley et al.(2000).²⁾

As for control variables, the fact that the firm-specific advantage(FSA) of a subsidiary is a dominant influence in subsidiary performance(Andersson et al. 2002; Barney 1991; Granovetter 1985; Teece

²⁾ Especially, the results of Rowley et al.(2000) and Moran(2005) demonstrate that exploration is suitable for high growth rate industry or innovation related affairs, and increases firm performance, supporting the results of this paper.

et al. 1997; Uzzi 1997) is reconfirmed at a significance level of 99%. Industry growth rate also has a meaningful impact on subsidiary performance. This is because high industry growth rate gives a subsidiary more business opportunities in a local market. However, the relations between age, investment, and ownership structure(wholly-owned subsidiary; WOS) and subsidiary performance are not demonstrated in this paper. In particular, the impact of WOS on subsidiary performance shows a negative sign that is insignificant though. This implies that a rapidly changing environment, such as the Korean market, provides the subsidiary with suitable conditions for creating a joint venture with a local partner so that the subsidiary can get local knowledge from the partner.

V. Conclusion

This paper examines the impact of vertical embeddedness and horizontal embeddedness on subsidiary performance in local networks. We assume that vertical embeddedness promotes subsidiary performance by increasing exploitation of old knowledge, whereas horizontal embeddedness enhances subsidiary performance by developing exploration of new business opportunities.

Using the data of 121 subsidiaries collected from a questionnaire survey, we find that horizontal embeddedness, not vertical embeddedness, increases subsidiary performance. This result demonstrates that the impact of embeddedness on subsidiary performance in local networks differs, depending on the types of embeddedness. The positive effect of horizontal embeddedness on subsidiary performance implies that horizontal embeddedness enables a subsidiary to combine its own specific advantage with distinctive knowledge obtained from local allied firms and associations into creating new knowledge. And the new knowledge becomes local-specific knowledge contributing to its performance.

Whereas, although we expect that vertical embeddedness accelerating exploitation contributes to a subsidiary's operational efficiency, the effect is not enough to offset management costs, and the effect is not supported at any significance levels.

This paper makes at least three contributions. First, the empirical results show that the importance of social relationships as a new source of competitive advantage in a local market contributes to increasing the importance of network theory and social relationships. To succeed in a local market, a subsidiary inevitably requires local relationships to develop its own specific advantage, which gives room for the development of network theory in the future. Second, this paper introduces a new classification of network embeddedness as vertical and horizontal embeddedness. So far, the types of networks(e.g., Inkpen & Tsang 2005) or network structure(e.g., Andersson et al. 2002) have been employed mainly to test the effect of network embeddedness on firm performance. Thus the new classification applied in this paper is meaningful for analyzing different effects, depending on the types of network embeddedness. Third, it suggests a successful local strategy to subsidiaries. Since exploration activities bring more benefits to a subsidiary than exploitation activities do, subsidiaries should focus on exploration in a rapidly changing environment like the Korean market.

There are some limitations that should be taken into account when analyzing this paper. First, it is about sample bias. About 65% of the sample belongs to the chemical, machinery and equipment, or electrical equipment industries, which are industries requiring a high degree of technology. Thus, this characteristic might have a greater effect on exploration in horizontal embeddedness, than exploitation. Second, the fact that this paper has been done for foreign subsidiaries in Korea leaves the problem of generalization in applying the results to all cases.

This paper suggests a future research agenda as follows. Firstly, it is to find out the moderate effect between network embeddedness and any other firm-specific advantages, such as the degree of technology advancement or reputation. Since we control subsidiary-specific

advantages to find the main effect between network embeddedness and performance, the possible moderating effect between subsidiary-specific advantages and network embeddedness is overlooked. A competitive subsidiary, with substantial firm-specific advantages, might be more apt not to embed in a local network so that those advantages may moderate the relation between network embeddedness and performance. Secondly, future research can investigate the relation between the degree of each network embeddedness and firm performance as shown in Uzzi(1997) that presents a curvilinear relation between the degree of network embeddedness and firm performance. On the contrary, the relation might be presented as inverted U shape as explained in Burt(1992) and Petersen & Rajan(1994).

References

- Ahuja, G., and Yayavaram. S. 2011. "Explaining Influence Rents: The Case for an Institutions-Based View of Strategy." *Organization Science* 22(6), 1631-1652.
- Andersson, U., and Forsgren, M. 1996. "Subsidiary Embeddedness and Control in the Multinational Corporation." *International Business Review* 5(5), 487-508.
- Andersson, U., and Forsgren, M. 2000. "In Search of Centre of Excellence: Network Embeddedness and Subsidiary Roles in Multinational Corporations." *Management International Review* 40(4), 329-350.
- Andersson, U., Forsgren, M., and Holm, U. 2001. "Subsidiary Embeddedness and Competence Development in MNCs: A Multi-level Analysis." *Organization Studies* 22(6), 1013-1034.
- Andersson, U., Forsgren, M., and Holm, U. 2002. "The Strategic Impact of External Networks - Subsidiary Performance and Competence Development in the Multinational Corporation." *Strategic Management Journal* 23, 979-996.
- Arranz, N., Fernandez De Arroyabe Arranz, M. and Fernandez De Arroyabe Fernandez, JC. 2018. "Network Embeddedness in Exploration and Exploitation of Joint R&D Projects: A Structural Approach." *British Journal of Management*, 1-17.
- Barney, J. 1991. "Firm Resources and Sustained Competitive Advantage." *Journal of Management* 17, 99-120.
- Baum, L., and Oliver, C. 1992. "Institutional Embeddedness and the Dynamics of Organizational Populations." *American Sociological Review* 57, 540-559.
- Burt, R. S. 1992. *Structural Hole* Harvard University Press, Cambridge:MA.
- Chang, Sea-Jin, van Witteloostuijn, Arjen and Lorraine Eden. 2010. "From the Editors: Common method variance in international business research." *Journal of International Business Studies* 41(2), 174-184.
- Cohen, W., and Levinthal, D. 1990. "Absorptive Capacity: A New Perspective on Learning and Innovation" *Administrative Science*

- Quarterly* 35, 128-152.
- Dicken, P. 1992. *Global Shift: The Internationalization of Economic Activity*, 2nd Edition. New York: Guilford Press.
- Dunning, J. H. 1980. "Toward an Eclectic Theory of International Production: Some Empirical Tests." *Journal of International Business Studies* 11(1), 9-31.
- Forsgren, M., and Pedersen, T. 1998. "Are There Any Centres of Excellence Among Foreign Owned Firms in Denmark?" In Birkinshaw, J. and Hood, N. *Multinational Corporate Evolution and Subsidiary Development*. London: McMillan.
- Granovetter, M. 1973. "The Strength of Weak Ties." *American Journal of Sociology* 78(6), 1360-1380.
- Granovetter, M. 1985. "Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness." *American Journal of Sociology* 91(3), 481-510.
- Granovetter, M. 1992. "Problems of Explanation in Economic Sociology." In N. Nohria & R. Eccles, eds. *Networks and Organizations*. Boston, Massachusetts: Harvard Business School Press, 25-56.
- Gulati, R., and Gargiulo, M. 1999. "Where do Interorganizational Networks Come From?" *American Journal of Sociology* 104(5), 1439-1493.
- Gulati, R., Nohria, N. and Zaheer, A. 2000. "Strategic Network." *Strategic Management Journal* 23(3), 203-215.
- Hägg, I., and Johanson, J. 1982. *Enterprise in Networks: New Perspective on Competitiveness*. Stockholm: SNS.
- Håkansson, H. 1989. *Corporate Technological Behavior: Co-operation and Networks*. Routledge: London.
- Halinen, Aino and Törnroos, Jan-Åke. 1998. "The Role of Embeddedness in the Evolution of Business Networks." *Scandinavian Journal of Management* 14(3), 187-205.
- Hennart, J. F. 1982. *A Theory of Multinational Enterprise* University of Michigan Press. Ann Arbor: MI.
- Hernandez, E., Sanders, W. G., and Tuschke, A. 2015. "Network Defense:

- Pruning, Grafting, and Closing to Prevent Leakage of Strategic Knowledge to Rivals." *Academy of Management Journal* 58(4), 1233-1260.
- Hymer, S. 1976. *The International Operations of National Firms: A Study of Direct Foreign Investment*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Levinthal, D., and March, J. G. 1993. "The Myopia of Learning." *Strategic Management Journal* 14, 95-112.
- Inkpen, Andrew C., and Tsang, Eric W. K. 2005. "Social Capital, Networks, and Knowledge Transfer." *Academy of Management Review* 30(1), 146-165.
- Lee, C-W., Lee, K-M., and Pennings, J. M. 2001. "Internal Capabilities, External Networks, and Performance: A Study on Technology-Based Ventures." *Strategic Management Journal* 22(6), 615-640.
- Luo, Y. 2002. "Liabilities of Foreignness: Concepts, Constructs, and Consequences." *Journal of International Management* 8(3), 217-221.
- Luo, Y., and Mezias, J. 2002. "Liabilities of Foreignness: Concepts, Constructs, and Consequences." *Journal of International Management* 8(3), 217-221.
- March, J. G. 1991. "Exploration and Exploitation in Organizational Learning." *Organization Science* 2(1), 71-87.
- Mohr, J., and Spekman, R. 1994. "Characteristics of Partnership Success: Partnership Attributes, Communication Behavior and Conflict Resolution Techniques." *Strategic Management Journal* 15, 135-152.
- Moran, P. 2005. "Structural vs. Relational Embeddedness: Social Capital and Managerial Performance." *Strategic Management Journal* 26, 1129-1151.
- Nachum, L. 2003. "Liability of Foreignness in Global Competition? Financial Service Affiliates in the City of London." *Strategic Management Journal* 24, 1187-1208.
- Naude, P., and Buttle, F. 2000. "Assessing Relationship Quality." *Industrial Marketing Management* 29(4), 351-361.
- Petersen, M. A., and Rajan, R. G. 1994. "The Benefits of Lending

- Relationships: Evidence from Small Business Data." *Journal of Finance* 49, 3-37.
- Podsakoff, P. M., and Organ, D. W. 1986. "Self-reports in organizational research: Problems and prospects." *Journal of Management* 12(4), 531 - 544.
- Podsakoff, P. M., MacKenzie, S. B., Lee, J., and Podsakoff, N. P. 2003. "Common Method Biases in Behavioral Research: A Critical Review of the Literature and Recommended Remedies." *Journal of Applied Psychology* 88(5), 879-903
- Polanyi, K. 1944. *The Great Transformation*. New York: Holt, Rinehart.
- Powell, W. W. 1990. "Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organization." *Research in Organizational Behavior* 12, 295-336.
- Rothaermel, F., and Deeds, D. 2004. "Exploration and Exploitation Alliances in Biotechnology: A System of New Product Development.'" *Strategic Management Journal* 25(3), 201-221.
- Rowley, T. J., Behrens, D., and Krackhardt, D. 2000. "Redundant Governance Structures: An Analysis of Structural and Relational Embeddedness in the Steel and Semiconductor Industries." *Strategic Management Journal* 21(3), 369-386.
- Rugman, A. M., and Verbeke, A. 1992. "A Note on the Transnational Solution and the Transaction Cost Theory of Multinational Strategic Management." *Journal of International Business Studies* 23(4), 761 - 771.
- Rugman, A. M., and Verbeke, A. 2001. "Subsidiary-Specific Advantages in Multinational Enterprises." *Strategic Management Journal* 22(5), 237-250.
- Rugman, A. M., and Verbeke, A. 2003. "Extending the Theory of the Multinational Enterprise: Internalization and Strategic Management Perspectives." *Journal of International Business Studies* 34(2), 125-137.
- Schumpeter, J. A. 1950. *Capitalism, Socialism, and Democracy*, 2nd edition. New York: Harper and Brothers.
- Teece, D. J., Pisano, G., and Shuen, A. 1997. "Dynamic Capabilities of and Strategic Management." *Strategic Management Journal* 18(7),

509-533.

- Tsai, W. 2001. "Knowledge Transfer in Intra-Organizational Networks: Effects of Network Position and Absorptive Capacity on Business Unit Innovation and Performance." *Academy of Management Journal* 44, 996-1004.
- Uzzi, B. 1996. "The Sources and Consequences of Embeddedness for the Economic Performance of Organizations: The Network Effect." *American Sociological Review* 61, 674-698.
- Uzzi, B. 1997. "Social Structure and Competition in Interfirm Networks: The Paradox of Embeddedness." *Administrative Science Quarterly* 42, 35-67.
- Uzzi, B., and Gillespie, J. 2002. "Knowledge Spillover in Corporate Financing Networks: Embeddedness and the Firm's Debt Performance." *Strategic Management Journal* 23, 595 - 618.
- Zaheer, S. 1995. "Overcoming the Liabilities of Foreignness." *Academy of Management Journal* 38(2), 341-363.
- Zaheer, S., and Mosakowski, E. 1997. "The Dynamics of Liabilities of Foreignness: A Global Study of Firms' Survival in Financial Services." *Strategic Management Journal* 18(6), 439-464.
- Zaheer, S. 2002. "The Liability of Foreignness, Redux: A Commentary." *Journal of International Management* 8, 351-358.
- Zimmerman, M. A. 2002. "Beyond Survival: Achieving New Venture Growth by Building Legitimacy." *Academy of Management Review* 27(3), 414-431.
- Zukin, S., and DiMaggio, P. J. 1990. *Structures of Capital: The Social Organization of the Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.

국문요약

한국내 해외자회사의 수평·수직 네트워크 배태성이 성과에 미치는 영향

박영렬 ■ 연세대학교

손정민 ■ 인제대학교

본 연구는 한국에서 활동하고 있는 해외자회사를 대상으로 이들이 국내에서 생성하게 되는 다양한 네트워크 배태성이 성과에 어떠한 영향을 미치는지에 대해 살펴보았다. 특히, 현지에서 생성할 수 있는 다양한 네트워크 중에서 공급자 및 판매자들과의 네트워크 배태성은 수직적 배태성이라고 명하고, 산업내 경쟁기업 및 협회 등과의 네트워크 배태성은 수평적 배태성이라 하여 각각의 유형이 해외자회사의 성과에 미치는 영향을 살펴보았다.

한국에서 활동하고 있는 121개의 해외자회사를 대상으로 분석한 결과, 수평적 네트워크 배태성만이 해외 자회사 성과에 긍정적인 영향을 미치고 수직적 네트워크 배태성은 가설과 달리 유의적 결과를 도출하지 못하였다.

주제어: 네트워크 배태성, 자회사 성과, 활용, 탐색

유길준의 노동윤리론과 노동자 정치교육론

정희철 ■ 연세대학교*

이형준 ■ 연세대학교**

최연식 ■ 연세대학교***

〈국문요약〉

유길준(兪吉濬, 1856-1914)은 『서유견문』에서 신지식을 갖춘 세력이 교육을 주도하여 인민의 실력을 양성한다면, 자연스럽게 국가의 독립이 달성될 수 있다는 낙관적 정치교육론을 피력했다. 『서유견문』에서 제시한 경제적 독립, 직업정신, 그리고 차등적 노동관으로 구성된 노동윤리론은 그러한 정치교육의 출발점이었다.

그러나 유길준은 일본 망명 중에 천황제 이데올로기의 영향을 받아, 교육을 통해 인민의 실력을 양성할 뿐 아니라 충군(忠君) 정신을 통해 인민을 단결시켜야 독립의 실현이 가능해진다는 정치교육론을 전개했다. 『서유견문』의 노동윤리론에 ‘노동을 통한 충군’이라는 내용을 더한 『노동야학독본』의 노동윤리론은 그러한 정치교육의 방향전환을 반영한 것이다.

유길준이 제시한 노동윤리론은 국가의 생존이라는 절박한 문제를 자신의 문제로 인식하여 헌신적으로 노동하되, 신지식을 갖춘 상류계층의 지도를 따르는 인간상을 만들어 내려는 정치 기획의 출발점이었다. 유길준의 노동윤리론은 실학사상, 서구사상, 천황제 이데올로기 등 자신이 경험한 다양한 사상적 자원을 조선의 생존이라는 상위의 목표에 맞추어 탄생시킨 지적 융합의 산물이다.

*주제어: 유길준, 노동윤리, 정치교육, 『서유견문』, 『노동야학독본』

* 주저자, 연세대학교 대학원 정치학과 석사과정 (E-mail: kalki9568@naver.com)

** 제2저자, 연세대학교 대학원 정치학과 박사과정 (E-mail: nietztc69@daum.net)

*** 교신저자, 연세대학교 정치외교학과 교수 (E-mail: yeon0925@yonsei.ac.kr)

I. 문제제기

1908년 7월 13일, 경성일보사에서 유길준(兪吉濬, 1856-1914)의 『노동야학독본(勞動夜學讀本)』이 간행되었다. 『노동야학독본』은 흔히 국어 교과서로 여겨져 왔는데, 이 책은 실제로 『한국개화기교과서총서(韓國開化期教科書叢書)』의 ‘국어편(國語篇)’에 포함되어 있다(한국학문헌연구소 1977). 그러나 『노동야학독본』에는 막상 기초적인 어법에 대한 내용은 찾아보기 어렵고 도덕, 권리, 의무 등의 추상적 개념에 대한 설명이 주로 담겨 있다(이진호 1987, 589-592). 게다가 이 책에는 육체노동자에게 필요한 실무적인 차원의 지식도 거의 담겨 있지 않다. 오히려 주목해야 할 점은, 유길준은 이 책에서 노동에 전념해야 할 동기, 노동의 차등, 그리고 노동자가 갖추어야 할 덕성 등으로 구성된 체계적인 ‘노동윤리론(idea of work ethic)’¹⁾을 제시했다는 사실이다. 그리고 바로 이 ‘노동윤리’론에는 비단 노동야학회 고문뿐 아니라 관료, 학자, 그리고 사회활동가 등 다양한 직책을 맡아 활동했던 유길준의 사상이 압축적으로 담겨 있다.

그럼에도 불구하고 유길준의 노동윤리론에 관한 연구 성과는 ‘양절(兩截)체제,’ ‘입헌군주제,’ ‘개화의 등급’ 등의 개념을 다룬 연구에 비하면 상대적으로 빈약한 수준이다(최덕수 2013, 18-19). 그리고 유길준의 노동윤리론에 관한 연구들의 경우에도 유길준의 사상 변화 전반을 염두에 두고 진행한 연구는 드물다. 『노동야학독본』을 다룬 연구들은 대체로 야학 운동의 발흥이라는 역사적 배경에 초점을 맞추어 『노동야학독본』이 지니는 시대적 의미를 규명해내려 했다(김종진 2004; 배수찬 2006; 이진호 1987; 이훈상 1992). 『노동야학독본』의 성격을 규명하고자 한 연구로는 조운정(2013)의 연구가 있다. 이 연구는 유길준이 노동자 계급을 정치적 주체이면서 동시에 배제의 대상으로 인식한다는 모순성을 지적했다. 김윤희(2015)의 경우, 유길준이 사용하고 있는 노동 개념이 지닌 위계성을 드러내고자 했다. 윤병희(1998)는 『노동야학독본』에서 제기된 노동자 교육론의 의도를 군주에 대한 충성심 강조로 규정했다. 강재순(2004)의 경우 『노동야학독본』이 지주적 근대화 노선에 적합한 노동자상을 창출하기 위해 저술된 책이라고 보았다.

이상에서 볼 수 있듯이, 대부분의 기존 연구들은 『노동야학독본』에서 전개된

1) 이 글에서 다룰 ‘노동윤리론’은 ‘노동윤리’와 구분된다. ‘노동윤리’는 일반적으로 노동자가 노동에 임하면서 지녀야 할 태도나 연게 되는 가치를 의미한다. 이에 비해 ‘노동윤리론’은 ‘노동윤리’의 구체적인 내용뿐 아니라, 그러한 내용이 어떤 정치적·사회적 문제 의식과 목적 속에서 구성되어야 하는지에 대한 이론까지 지칭한다. ‘정치교육론’과 ‘정치교육’의 관계 역시도 이와 같다.

노동윤리론이 유길준의 다른 저작들에서 나타나는 논의들과 어떤 연관성을 지니는지 깊이 다루지 않고 있다. 『노동야학독본』 집필 전후에 유길준이 견지한 사상적 맥락이 간과되었고, 그의 노동윤리론이 마치 독립적인 논의인 것처럼 간주된 것이다. 또한, 대부분의 연구가 노동윤리론의 변천 과정에 대한 통시적인 고찰을 시도하지 않았다. 『서유견문』에서 이미 노동윤리론이 산발적으로 전개되었으며, 상당 부분이 『노동야학독본』에까지 이어졌다는 사실이 간과된 것이다.

이 글에서는 유길준의 노동윤리론을 ‘정치교육(political education)’론이라는 정치사상적 맥락에서 분석하고자 한다. 여기서 정치교육이란 인민을 정치적 문제와 국가이익을 고려할 수 있는 존재인 ‘정치적 인간’으로 만든다는 의미이다.²⁾ 그가 제시한 노동윤리는 ‘노동’ 그 자체의 문제를 다루기보다는, 노동을 사회적·국가적 가치의 습득과 공유 문제에 연결시키고 있기 때문에, 정치교육론의 관점에서 분석되어야 한다. 또한, 이 글은 연구의 범위를 『노동야학독본』과 그것이 집필된 시기로 한정하지 않고 『서유견문』에까지 확장시켜 유길준의 노동윤리론이 형성되는 과정 전체를 검토할 것이다.

이 글의 구조는 다음과 같다. 2장에서는 <과문폐론(科文弊論)>부터 『서유견문』에 이르기까지의 저작들을 검토하여 유길준이 청년기에 형성한 정치교육론을 살펴볼 것이다. 3장에서는 『서유견문』에서 발견되는 노동윤리론의 맥락을 재구성하고, 그것이 청년기의 정치교육론과 어떻게 조응하는지 분석할 것이다. 4장에서는 <평화광복책(平和光復策)>, 한성부민회(漢城府民會)와 흥사단(興士團) 관계 문헌 등을 검토하여 일본 망명 후 귀국한 유길준이 계몽운동의 일환으로 전개한 정치교육론을 살펴볼 것이다. 5장에서는 『노동야학독본』에서 제기된 노동윤리론의 논리적 구조를 살펴보고, 그것이 계몽운동기의 정치교육론과 어떻게 조응하는지 분석할 것이다.

2) 이러한 문제의식에 입각한 연구로는 Choi(2014) 참조. 이 연구에서는 훌륭한 시민을 만들어내려는 유길준의 기획에 주목하여, 그것이 지니는 모순성을 강조한 바 있다. 이 글에서는 ‘시민교육(civic education)’이라는 표현 대신 ‘정치교육’을 사용하고자 한다. 일반적인 의미에서 ‘시민교육’은 정치적 의사결정 과정에 참여하는 존재인 ‘시민(citizen)’을 창조하는 것에 가깝다. 이 글에서 다루려는 유길준의 정치교육론은 후술하겠지만 노동자의 정치적 참여보다는 ‘국가이익과 사적 이익의 합치’를 주된 내용으로 삼는다.

II. 日·美 유학기 정치교육론의 형성

유길준의 정치교육론이 형성되는 배경을 살펴보기 위해서는, 우선 실학을 수학하던 시기에 습득했던 그의 문제의식을 검토해볼 필요가 있다. 청년기의 유길준은 약 45년간 박규수(朴珪壽)의 문하에서 수학한 바 있다. 박규수는 젊은 지식인들에게 『해국도지(海國圖志)』와 같은 서적을 소개한 개화파의 사상적 스승이었다(이광린 2003, 351-353). <과문폐론(科文弊論)>은 이 시기 유길준이 실학과 스승들의 영향을 받아 작성한 학문개혁 또는 교육개혁에 관한 최초의 논설이었다. 여기에서 그는 과거시험 준비에 쓰이는 글들의 효용 그 자체를 문제 삼았다.

스스로는 사물의 이치에 나아가고 본성을 다하는 학문이라 말하지만, 나아간 바는 무슨 사물이며 다한 바는 무슨 본성인가? 이미 이용후생(利用厚生)의 도(道)에 어두우니 그 쓰임이 삶을 이롭게 하지 못하고 결과를 풍부하게 하지 못한다. 이로써 능히 국가의 부강을 이루고 인민의 평안함을 이룰 수 있겠는가?(유길준 1971a, 240)

이 인용문에서 보이듯이, 그는 과거의 정통학문이었던 성리학이 “국가의 부강”과 “인민의 평안함”이라는 정치적 목표를 달성하는 데 실패했다고 비판했다. 더 나아가, 그는 사대부 계급 전반이 과문(科文) 작성 위주의 학문에 매몰되어 있기 때문에 피지배계급에 대한 교도가 제대로 이뤄지지 못하고 있다고 지적했다(유길준 1971a, 240). 이와 같은 유길준의 성리학에 대한 평가는 사대부 계급이 경제(經世)의 소임을 저버렸다고 비판한 실학파의 인식을 계승하고 있다.³⁾ 그러나 <과문폐론>에는 강렬한 사회비판의식과 청년기의 미숙함도 공존하고 있다. 이 글을 쓸 당시의 유길준은 현실의 정치적 목표를 달성할 수 있는 신학문이 구체적으로 무엇인지에 대해서 뚜렷한 해답을 제시하지 못하고 있었다.

유길준이 그러한 문제의식에 대한 해답을 마련하게 된 계기는 바로 1881-1882년의 일본 유학 경험이었다. 조사시찰단(朝士視察團)의 일원이 된 유길준은 후쿠자와 유키치(福澤諭吉)가 운영하던 게이오기주쿠(慶應義塾)에서 일본에 의해 번역된 서양 학문을 접했다. 비록 임오군란(壬午軍亂)으로 유학을 중단하고 귀국했지만, 그는 그 경험을 귀국 후 작성한 <언사소(言事疏)>를 통해 새로운 ‘정치교육론’으로 제시했다. 여기서 그는 과거제도를 ‘인민(人民)교육’으로 전환해야 한

3) 실학파의 사족(士族) 비판론에 대해서는 강재언(1981, 98) 참조.

다는 입장을 피력했다. 요컨대 그가 제시한 새로운 교육이란 바로 인민 전체의 지식(智識)을 넓히고 기력(氣力)을 배양하는 것이었다(유길준 1971b, 67). 이는 일찍이 『문명론의 개략』에서 “나라 전체에 퍼진 기풍(氣風)”이 문명의 정도를 좌우한다고 주장한 후쿠자와 유키치의 문명론에서 영향을 받은 것이다(후쿠자와 유키치 2012, 77-79). 마찬가지로 유길준도 “나라가 스스로를 지키고 독립할 수 있는 까닭은 인민이 지식과 기력을 지니는 것으로부터 비롯된다”라고 하여, 인민의 실력양성이 국가의 독립으로 이어진다는 입장을 견지했다(유길준 1971b, 67-68).

이러한 이론을 구현하기 위해 그가 착수한 실천적 활동이 바로 신문발간 사업이었다. 신문의 중요성에 대한 그의 인식은 그가 1882년 4월 21일자 『지지신보(時事新報)』에 게재한 <신문의 기력(氣力)을 논함>이라는 논설에서 그 단초를 확인할 수 있다. 이 논설에서 그는 인민교육을 통해 ‘활발의 기상(氣象),’ ‘분양(奮揚)의 마음,’ 그리고 ‘유지(維持)의 힘’(자국을 유지하려는 힘)을 부여해야 한다고 주장했다(이광린 1992, 20-21). 다만 그는 “사람이 깨닫는 데는 선후(先後)가 있다”고 지적하고, 이미 활발(活潑)의 기상(氣象)을 갖춘 사족(士族)을 계몽시키는 것에 집중해야 한다고 했다(이광린 1992, 21). 그는 이 논설에서 인민교육의 기획이 차등적 속성을 전제하고 있다는 사실을 분명히 밝히고 있었다.

그는 이 경험을 살려 귀국 후에 당시 한성판윤(漢城判尹)이었던 박영효의 지원을 받아 『한성순보(漢城旬報)』의 간행을 준비했고, 이 과정에서 <한성신문국장장정(漢城新聞局章程)>, <신문창간사(新聞創刊辭)>, <신문해설문(新聞解說文)> 등의 문서를 작성했다. <신문창간사>에서는 인민교육의 권한과 개도(開導)하는 공(功)이 이 사업에 달렸다는 점을 명시적으로 밝혔다(유길준 1971b, 14). 그는 신문간행의 요점이 인민 전체의 지견(智見)을 확장하여 국가의 문화를 증진시키는 것에 있다고 보았다(유길준 1971b, 6-7). 여기서 말하는 “지견(智見)”이란 “국가의 정사를 시비(是非)하며 인물을 포폄(褒貶)하는 일”(유길준 1971b, 21), 즉 정치적 식견과 판단을 포함하는 개념이었다. 그가 주도한 신문 창간 사업의 목적은 곧 국가이익을 고려할 줄 아는 정치적 인간들을 만들어내려는 것이었고, 이 점에서 유길준의 인민교육론은 곧 ‘정치교육(political education)’론이었다.

다만, 『지지신보』의 논설과 마찬가지로 신문간행 관련 문헌들에서도, 유길준은 교육 대상의 문화적 한계를 지적하면서, 정치교육에 관한 그의 차등적 관점을 드러냈다. 예컨대 <한성신문국장장정>에서 규정하고 있듯이, 『한성순보』는 매 호마다 국왕의 열람을 우선적으로 거치도록 규정하는 등 계몽지로서의 성격보다는 철저한 관보적 성격을 지니고 있었다(유길준 1971b, 3-4). 게다가 유길준은

조선이 “문화가 미개(未開)하고 인민의 진취하는 기력(氣力)이 아직 부족해서” 민간에서 여러 종의 신문을 매일 발행하도록 할 수는 없다고 보았다(유길준 1971b, 13).

그러나 위와 같은 제한적인 구상조차 한성판윤이었던 박영효가 급작스럽게 좌천되면서 얼마 못 가 중단되었다. 이후 유길준은 1883년에 보빙사(報聘使)의 수원(隨員) 자격으로 미국을 방문하게 된 기회에, 에드워드 모스(Edward S. Morse)의 후원을 받아 매사추세츠의 덤머 아카데미(Dummer Academy)에서 수학했다. 그곳에서 그는 시민적 덕성의 배양에 초점이 맞추어진 미국식 교육제도에 강렬한 인상을 받았다(Choi 2014, 108). 유길준의 미국 유학 역시 갑신정변 발발로 급작스럽게 중단되었지만, 귀국 후 7년여의 유폐 기간 중에 그는 『서유견문』을 집필했다. 이 책에는 그가 일본 유학 시절부터 구상해 온 정치교육론이 잘 드러나 있다. 『서유견문』 <나라의 권리(邦國의 權利)> 편에서 그는 정치교육의 중요성을 다음과 같이 강조했다.

인민들의 지식이 높아지고 나라의 법령이 공평하게 시행되어 사람마다 자기의 권리가 제대로 지켜진 뒤에, 모든 인민의 의기(義氣)를 모아 한 나라의 권리를 지켜나가는 것이다. 인민이 권리가 중요하다는 것을 모르면, 다른 나라로부터 침략을 당해도 분노하지 않는다. 정부의 두세 관리가 아무리 마음과 힘을 쏟아가며 (나라를) 보전할 방법을 마련한다고 하더라도 인민들의 반응이 없으므로, 그 효과가 성공적으로 이루어질 수 없다(유길준 2004, 120).⁴⁾

위의 인용문에서 드러나듯이, 그는 인민들이 권리의 중요성을 제대로 배운 후에야 자신의 이해와 국가의 이해를 합치시킬 수 있다고 주장했다. 요컨대 이 편의 요지는 보통교육을 실시하여 인민들에게 권리에 대한 지식을 습득시켜야 국가의 독립을 지킬 수 있다는 것이다. 유길준이 당시의 조선 사회에 적합한 현실적인 정부 형태로 ‘입헌군주제’를 선호한 이유도 입헌군주제가 인민의 권리를 보호하기에 유리하다는 판단과도 관련되어 있었다. 즉 유길준은 <정부의 종류(政府의 種類)> 편에서는 입헌군주제가 비교적 인민의 권리를 보호하기 좋다고 보고, 그런 상태에서 비로소 “사람마다 자기 나라를 소중하게 여겨 진취하는 기상과 독립하는 정신으로 정부와 마음을 같이하고 힘을 합한다”고 역설했다(유길준 2004, 174).

4) 이 글에서 『서유견문』의 인용은 허경진(2004)의 번역본을 기본으로 하되, 필요한 경우 일부 수정을 가했다.

물론 이러한 정치교육론은 차등적인 성격을 지니고 있는 것이기도 했다. 유길준은 이미 개화한 자에게 “미개화(未開化)한 자를 가르쳐서 깨닫게 해 줄” 책임과 직분이 있다고 단언했다(유길준 2004, 396). 그는 지식인 계층이 “나라를 교화하는 커다란 책임을 스스로 맡는다”고 언급했듯이, 개화에 대한 신지식을 습득한 집단이 정치교육을 주도해야 한다고 보았다(유길준 2004, 328). 『서유견문』이 지향하는 정치교육 기획의 핵심은 정부와 지식인 계층이 주도해서 인민 대중을 국가를 지키는 존재로 창조하는 것에 있었다(김윤희 2009, 318).

이 장에서 살펴본 바와 같이 유길준은 실학 수학과 일본·미국 유학 등의 경험을 거치며, 정치교육론의 기초를 형성했다. 그 핵심은 정부가 인민교육을 실시하여 공적 이해관계를 고려하는 정치적 인간들을 주조해내는 것이었다. 이는 인민의 실력양성이 국가독립의 수호로 자연스럽게 연속된다는 낙관적 지향성을 지닌 기획으로 평가할 수 있다. 또한, 이러한 기획은 교육의 주체와 대상을 엄격히 구분하고, 양자의 차등성을 전제한 것이었다. 이제부터 살펴볼 『서유견문』에서 제기된 노동윤리론은 바로 이런 사상적 맥락 속에서 형성된 것이었다.

III. 『서유견문』의 노동윤리론

『서유견문』에는 노동에 종사해야 할 동기, 노동 간의 관계, 노동자에게 요구되는 덕성 등 노동윤리와 연관된 주제들이 여러 편에 산재해 있다. 비록 『노동야학독본』처럼 ‘노동(勞動)’이라는 용어가 직접적으로 사용된 것은 아니지만, 『노동야학독본』의 문제의식으로 이어질 수 있는 주제들도 적지 않다. 이 장에서는 『서유견문』에서 발견되는 노동윤리론을 경제적 독립, 직업의식, 그리고 차등적 노동관이라는 세 가지 개념을 중심으로 재구성하여 살펴보도록 하겠다.

『서유견문』의 노동윤리론에서 나타나는 중요한 특징 중 하나는 바로 노동의 가치가 경제적 독립과 직결되어 있다는 것이다. 『서유견문』에는 자신의 노동으로 생활을 영위하지 않는 인간들이 “가련한 인생”(유길준 2004, 304), “만물의 도둑”(유길준 2004, 304), “좀벌레”(유길준 2004, 442) 등으로 지칭된다. 유길준은 “사람이 생계를 구하는 것이지 생계가 사람을 택하는 것은 아니다”라고 하여, 인민에게 경제적 주체성을 가질 것을 요구했다(유길준 2004, 314). 그는 노동이 본질적으로 경제적 자립을 위한 것임을 천명했다. 비록 사적 이해에 휘둘리지 않아야 할 공직자조차도, 가장으로서 독립적 생활을 영위하기 위해 노동을 한다는 것이다(유길준 2004, 305-306). 마찬가지로 학문의 전수라는 고명한 일을 하고

있는 교사 역시 일정한 급료를 받아서 “놀고먹는(遊食) 인민”이 되지 않아야 한다고 강조했다(유길준 2004, 306-307).

이러한 입장은 복지정책에 대한 서술에서 잘 나타난다. <정부의 직분(政府의 職分)>편에서 그는 빈민구제 사업이 정부의 의무라는 것을 재확인하면서도 동시에 각별한 주의가 필요하다고 경계했다. 이런 입장의 근거에는 ‘노동을 통한 독립적 생활의 영위’라는 가치가 최우선적으로 보호되어야 한다는 사고가 있다. 유길준에게 있어 빈민구제 사업은 군주가 만백성의 항산(恒産)을 책임져야 한다는 왕정론에 기초해 있지 않았다. 그가 제시한 진정한 빈민 구제의 길은 “인민들로 하여금 저마다 자주적인 생업을 경영하여 남에게 의탁하지 않게 하는 것”이다(유길준 2004, 191). 자신의 노동으로 “불기독립(不羈獨立)하는 신세를 지켜서”(유길준 2004, 190) 타인에게 의존하기를 수치스러워하는 “훌륭한 백성(良民)”(유길준 2004, 191), 이것이 『서유견문』의 노동윤리론이 지향하는 독립적 인간상이었다.

『서유견문』의 노동윤리론을 구성하는 또 다른 중요한 요소는 직업의식(professionalism)이다. 유길준은 인민 개개인에게 자신의 노동이 지니는 사회적 가치를 인식시키고자 했다. 일례로 교사의 노동은 선각(先覺)으로서 후각(後覺)을 지도하는 것이기에 국가의 근본을 길러낸다는 점에서 존경의 대상이 된다고 설명했다(유길준 2004, 306). 이런 방식의 가치부여는 비단 근대적 전문직종 종사자들의 노동에만 국한되지 않는다. 인쇄소 직원, 상점 점원, 심지어는 품팔이꾼의 노동에 이르기까지 그 근본적 의도는 사회적 분업에서 하나의 역할을 담당하는 것이라고 규정되었다(유길준 2004, 314).

노동은 단지 사회적 분업을 가능하게 하는 것일 뿐 아니라, 국가이익과 직결된 것으로 묘사되었다. 바로 그러한 측면에서 인민 개개인이 각자의 분야에 있어 고도의 전문성을 갖추어야 할 필요성이 제기되었다. 일례로 공업 노동은 무역에서의 우위에 직결된 것이기에, 공업 종사자들에게는 “이치를 깊이 따지고 재주를 단련하여 지극한 경지에 도달하기로 기약”하라고 격려했다(유길준 2004, 326). 상인층을 위한 덕목을 제시한 <상인의 대도(商賈의 大道)>편에도 이런 의식이 잘 나타난다. 유길준은 “전쟁은 난시(亂時)의 상업이며, 상업은 평시의 전쟁”이라 하여, 상업의 본질을 국가 간 생존경쟁으로 이해했다(유길준 2004, 385). 그는 상인들에게 체계화된 지식과 정밀한 규범을 습득할 것을 요구했다. 회사법의 준수나 회계·환율·세법 등에 대한 구체적인 지식 등이 상인을 위한 덕목으로 제시되었다(유길준 2004, 387-390). “생계를 구하는 자는 농공상(農工商)을 가릴 것 없이, 자기가 택한 생업에 따라 부지런히 마음과 힘을 다하여야 한다”는 언급에서 직접적으로 드러나듯, 유길준은 인민 개개인에게 자신의 직업에 대한 절

대적 헌신을 요구했다(유길준 2004, 315). 『서유견문』에서 노동은 곧 각자의 분야에서 최고의 전문성을 지향하고, 자신의 노동이 지니는 사회적 의의에 대해 책임감을 느끼는 ‘직업의식’의 구현이라고 할 수 있다.⁵⁾

『서유견문』의 노동윤리론을 구성하고 있는 마지막 요소는 차등적 노동관이다. “어떠한 일로 이익을 취하든지 그 도리와 행실이 정대(正大)한가 아닌가만을 따지는 것이 옳다”고 한 것과 같이, 노동의 평등성을 인정하는 듯한 대목도 분명 존재한다(유길준 2004, 380). 그러나 이런 언급만으로 『서유견문』에서 모든 노동의 지위가 동등한 것으로 인정되었다고 해석할 수는 없다. 유길준은 등짐꾼이나 가마꾼 등의 노동을 “천한 일(賤役)”로 지칭하고, “천한 일을 하는 자들은 본래 하등 인물이라서 교육을 적게 받았기 때문에 지식이 부족하여 그 생계를 구하는 방법이 ‘힘쓰는 일(力役)’밖에 없다”고 했다(유길준 2004, 205). 이는 선천적 권리의 평등과 후천적 지위의 불평등을 동시에 인정하는 논법이다. 마치 <인민의 권리(人民의 權利)>편에서 선천적 인권의 평등과 후천적 지위에 따른 귀천을 동시에 긍정한 것처럼(유길준 2004, 137-138), 노동 역시 설사 원론적으로는 평등성이 인정되더라도 그 지위만은 철저히 차등적으로 규정됐다.

힘을 쓰는 자는 원래 학문을 닦지 않으므로 그 지식이 습관적으로 일하는 데에만 그칠 뿐이지, 근본을 추구하는 공부는 할 수가 없다. 그러나 선비는 다른 사람이 경작한 것을 먹고 다른 사람이 짠 옷을 입지만, 마음을 힘쓰는 자다. (중략) 정신적으로 노동하는 자의 노고는 농작과 목축의 바탕이 되고, 힘으로 노동하는 자의 노고는 말초적인 것이다(유길준 2004, 441-442).

윗사람이나 아랫사람 또는 귀한 사람이나 천한 사람이 저마다 할 일을 얻고 남의 권리를 침범하지 않아, 타고난 재주를 마음껏 펼칠 수 있게 되는 것을 커다란 취지로 삼는다. 다만 귀하고 천한 구별만은 (있으니), 공무를 시행하기 위하여 조정의 지위만은 존중한다. 그 밖에는 사농공상을 구별하지 않는다. 학문에 힘쓰며 이론과 기술에 통달하여 마음을 쓰는 자는 군자라 하여 존중하고, 교육을 받지 못하여 힘을 쓰는 자는 소인이라고 한다(유길준 2004, 179).

위의 인용문에 나타나듯이 유길준은 “마음을 쓰는 자(勞心者)와 힘을 쓰는 자(勞力者),” “군자(君子)와 소인(小人)”과 같은 유교의 개념을 적극적으로 활용하

5) 홍이섭(洪以燮)은 일찍이 『서유견문』 전반에 흐르는 정신을 “자본주의 정신”으로 규정하고, 그중에서도 특히 “직분정신(職分精神)”이 유길준 사상의 요체라고 강조한 바 있다. 홍이섭(1968, 289) 참조.

여 노동의 등급을 나누었다. 상급 노동이란 곧 과학적 기술이나 공무의 집행에 대한 지식을 연마하여, 그것을 바탕으로 하급 노동에 종사하는 자들을 지도하는 것이다. 즉, 지식인과 관료의 노동이 여타의 노동에 비해 우월하다는 것을 인정한 것이다. 물론, 상급노동의 구체적인 내용이 경전학습을 중심으로 하는 전인적 교양에서 물질적이고 실무적인 전문지식으로 전환되었다는 것은 주목할 만한 변화다. 그러나 여전히 다양한 형태의 노동을 크게 두 부류로 분류한 후 양자의 귀천을 인정했다는 점에서, 유길준의 노동관은 직업 평등의 노동관과는 상당히 거리가 먼 것이었다.⁶⁾

이상에서 살펴본 『서유견문』의 노동윤리론은 2장에서 검토한 정치교육론과 조응하는 것이었다. 유길준의 정치교육론은 인민의 실력양성이 국가이익과 자신의 이익을 합치시키는 정치적 인간의 탄생으로 이어지고, 자연스레 국가의 독립으로도 이어진다는 것이었다. 『서유견문』의 노동윤리론은 경제적 독립을 누리면서 직업의식을 발휘하여 사회적 책임을 다하는 인민을 양성하려는 것이었다.⁷⁾ 그 차등적 구조에 있어서도 정치교육론과 노동윤리론은 일치한다. 유길준은 근대적 신지식을 습득한 개화 지식인·관료 계층이 정치교육의 주체가 되어야 한다는 입장을 견지했다. 이는 지식인·관료의 노동, 즉 노심자(勞心者)들의 상급노동이 여타의 노동보다 우월하다는 차등적 노동관으로 발현되었다.

IV. 계몽운동기의 정치교육론

유길준은 유폐 기간 중이던 1889년 『서유견문』을 탈고했고, 1895년 4월 25일 후쿠자와 유키치의 후원을 받아 교준사(交詢社)에서 출간했다. 1894년부터 시작된 갑오개혁의 일환으로 근대적 학제가 도입되던 시기에 유길준은 『서유견문』을 출간함으로써, 노동윤리와 정치교육에 관한 자신의 견해를 개혁 프로그램에 반영하고자 했던 것이다. 그러나 1896년 2월, 아관파천(俄館播遷)으로 인해 개혁을 이끌던 김홍집 내각이 붕괴하자, 유길준 자신도 역도로 몰려 일본 망명길에 오

6) 『서유견문』에는 분명 직업 평등론을 역설하는 문구들이 등장하지만, 이것만으로 유길준이 직업 평등의 노동관을 견지했다고 볼 수는 없다. 오히려 이는 후쿠자와 유키치로부터 무비판적으로 따온 자유주의적 사고가 유길준의 사상 체계 내에서 제대로 소화되지 않은 것으로 보아야 할 것이다(유영익 1992, 137).

7) 이 시기의 유길준은 일신(一身)의 독립이 일국(一國)의 독립으로 이어진다는 후쿠자와 유키치의 입장과 유사한 태도를 취하고 있다. 정용화(2004, 235-237) 참조.

르게 되었다. 망명 중 그는 내각을 전복하는 모의에 참여하기도 했으나 무위로 돌아갔고, 1907년에야 귀국할 수 있었다.

귀국 후 유길준이 전개한 정치교육론은 1907년 10월 제출한 <평화광복책(平和光復策)>에 잘 드러나 있다. 유길준은 귀국 전 일본 언론과의 인터뷰에서 정치 활동 대신 민간에서의 교육 활동에 전념하겠다고 선언한 바 있는데, 이 글은 그러한 발표의 연장선상에 있다.⁸⁾ 여기에서도 그는 “자유평민(自由平民)”으로 남아 교육사업에 전념할 것을 천명했다(유길준 1971b, 280). 그는 문교무천(文驕武賤)의 풍속과 상업 천시 풍조 등으로 인해 망국이 가까워졌다고 진단하고, 부국강병을 이루는 것만이 광복을 성취할 수 있는 유일한 방법이라고 역설했다. 그는 이를 위해 인민 전체가 단결하여 “오직 부강의 도(道)와 광복의 일을 생각해야” 함을 강변했다(유길준 1971b, 277-278). 그리고 바로 이 지점에서 유길준은 이전의 정치교육론과 구별되는 새로운 내용을 제시한다. 즉 그는 인민을 단결시키기 위해서는 ‘충군(忠君) 정신’ 주입이 필요하다는 점을 부각했다. 유길준이 제기한 ‘충군(忠君)’은 다분히 일본의 천황제 이데올로기로부터 영향을 받은 것이었다.⁹⁾ 이와 관련하여 유길준은 “일본 망명 기간 동안 가슴에 품고 뼈에 새기고 온 것은 다름 아닌 일본 국민이 천황에 충성하는 도(道)”라고 밝힌 바 있었다(유길준 1971b, 281). 이는 조선 인민에게 충성심 자체가 결여되어 있다는 뜻은 아니었다. 유길준은 조선의 인민들이 비록 충성심 자체는 강한 편이나 그것을 발휘하는 방법을 잘 모른다고 보았다(유길준 1971b, 281). 그는 의병투쟁과 같은 항일활동을 중지하고 오로지 부국강병에 전념하는 것을 원칙으로 삼아야 한다고 주장했다.

<소학교육(小學教育)에 대한 의견(意見)>에서도 유사한 내용이 나타난다. 1908년 6월에 집필한 이 논설에서 유길준은 소학교육의 중요성을 강조한 바 있다.¹⁰⁾ 이 글에서 그는 “선량(善良)한 국민(國民)”의 양성을 위해 “국어(國語)를 쓰는 일(國語로以는事),” “국체(國體)에 협력하는 일(國體에協는事),” “보급(普及)을 도모하는 일(普及을圖는事)”에 신경 써야 한다고 주장했다(유길준 1971c, 257). 이 중에서 <평화광복책>과 연속되는 계몽운동기의 정치교육론이 지닌 특징을 살펴보기 위해선 “국체에 협력하는 일”에 주목해야 한다. “국체에 협력하는 일”은 “국가의 기초를 공고하게 하고 사회의 질서를 유지”하는 것으로,

8) 귀국 직전 일본 언론과의 인터뷰는 이규수(2017, 25) 참조.

9) 유길준의 후기 사상을 천황제 이데올로기에 의한 영향에 기초해 설명한 연구로는 쓰키아시 다쓰히코(2014) 참조.

10) 이 논설은 1908년 6월 14, 16일자 『대한매일신보(大韓毎日申報)』와 동년 6월 10일자 『황성신문(皇城新聞)』에 게재되었다.

그 구체적인 내용은 바로 “충군주의(忠君主義)를 우선시”하는 것이다(유길준 1971c, 258). 이 때문에 유길준은 소학교에서 공화주의 사상을 담은 교과서를 배포하는 것을 금지시켜야 한다고 주장하기까지 했다(유길준 1971c, 258). 그의 소학교육론은 충군 정신 배양과 밀접하게 관련되어 있었던 것이다.

유길준의 홍사단(興士團)과 한성부민회(漢城府民會) 활동은 그의 계몽운동기 정치교육론을 현장에서 구현하려 했던 노력의 결과였다. 1907년 귀국 이후 유길준은 경제·사회·교육에 걸친 다양한 사회단체에 참여했다. 그중에서도 특히 홍사단과 한성부민회는 인민 일반에 대한 교육사업을 중심으로 운영되었다는 점에서 그의 정치교육론과 직결되어 있다. 일본에서 귀국한 직후 유길준은 고종으로부터 받은 하사금으로 홍사단을 조직하고 <홍사단취지서(興士團趣旨書)>를 집필하기도 했다(유동준 1987, 277-281). 또한, 1908년 전후에 상설화된 자치기구로 자리 잡아 가던 한성부민회에서 회장직을 맡기도 했다.¹¹⁾

두 단체의 활동에 반영된 유길준의 정치교육론을 이해하기 위해선, 우선 그 설립목적을 검토할 필요가 있다. <홍사단취지서>에서 유길준은 전국민적인 “지식의 계발과 도덕의 수양”이 이루어져야 함을 역설했다(유길준 1971c, 363-364). 그는 ‘사(士)’라는 개념을 직능적 의미가 아닌 일종의 능력(지식과 도덕)으로 재해석했다(유길준 1971c, 364). 그는 보통교육으로 국민 모두가 사(士)가 되는 사회를 이루자고 주장했다(유길준 1971c, 367). 한성부민회 역시 유사한 목적을 표방했다. <한성부민회창립취지서(漢城府民會創立趣旨書)>에서는 “인민들에게 자치의 필요성을 절감하게 하고 각자가 져야 할 의무를 설명하는 것”을 일차적인 목표로 천명했다(유길준 1971b, 313). 또 <한성부민회창립이유서(漢城府民會創立理由書)>에서는 인민들이 임원선출과 경비의 공동부담·관리 등 국가의 초급행정을 체험할 수 있다는 점에서 민회의 존재의의를 찾았다(유길준 1971b, 314). 한성부민회의 설립목적은 인민에게 정치적 사무에 대한 지식을 부여하고 경험을 축적시키는 것이었다고 할 수 있다. 두 단체의 설립목적에 드러나듯이, 인민의 실력을 양성하여 정치적 인간을 만들자는 『서유견문』 단계의 정치교육론 구상은 이 시기에도 유지되고 있었다.

하지만 유길준이 한성부민회와 홍사단에서 벌인 활동은, <평화광복책>과 <소학교육에 대한 의견>에서 전개된 계몽운동기의 정치교육론이 반영된 것이기도 하다. 홍사단은 <홍사단규칙(興士團規則)>에서 보통 교과서적 편찬, 교사양성, 지방 학교 신설 등을 핵심적 사무로 규정했다(유길준 1971c, 371). 또한, <홍사단취

11) 한성부민회의 형성과정과 활동에 대해서는 이용창(2004), 김형목(1997) 참조.

무세칙(興土團處務細則)>에 따르면 서무부(庶務部)와 회계부(會計部) 외의 하부조직은 모두 소학교육 관련 사무를 관장하는 것들이다.¹²⁾ 한성부민회 역시도 거의 모든 역량을 소학교육의 확산과 발전에 투자했다(김형목 1997, 62). <한성부민회 처무규정(漢城府民會處務規程)>에서는 한 과(課) 전체가 학교업무를 위주로 담당하도록 했다(유길준 1971b, 294). 이외에도 <한성부민회조례(漢城府民會條例)> 중 하나를 “사립학교(私立學校)에 관(關)하는 규정(規程)”으로 하고 “각 방(坊)은 내부에 반드시 1개의 사립학교를 설립할 국민의무가 있다”고 규정하기도 했다.(유길준 1971b, 296). 요컨대, 양 단체의 실질적인 활동 내용은 결국 소학교육의 확산과 발전이었다. 앞서 <소학교육에 대한 의견>에서 살펴보았듯이, 이 시기의 유길준은 분명 소학교육을 충군정신 배양의 핵심적 수단으로 이해하고 있었다. 한성부민회와 홍사단 활동은 궁극적으로 충군의식의 고취를 지향하고 있었던 것이다.

또한, 홍사단과 한성부민회 활동에는 유길준의 계몽운동기 정치교육론이 지니고 있는 차등적 성격 역시 잘 드러난다. <홍사단규칙>에 따르면 모든 단원은 입단금(入團金) 2환(圓)을 납부하고, 매년 연금(捐金) 1환(圓) 20전(錢)을 반드시 납부해야 한다(유길준 1971c, 377). 단원 자격에 있어 일종의 경제적 제약조건을 마련해 둔 것이다. 실제로 홍사단의 역점 사업을 주도한 세력은 게이오기주쿠 등으로 일본 유학을 다녀온 인물들이 주를 이루고 있었다(윤병희 1998, 147). 한성부민회도 마찬가지였다. <한성부민회규약>에 따르면, 주거민(住居民)의 규약 상 자격은 “(1) 독립생활을 유지하는 가족의 20세 이상 남자, (2) 1년 이상 부(府)의 주거민 되는 자, (3) 국세 1원(圓) 이상을 납부하는 자”로 규정되어 있다(유길준 1971b, 287). 특히 “1원(圓) 이상의 국세”는 당시 관보(官報)에 따르면 10칸 이상의 가옥 소유자에게 부여되는 액수였다는 점이 고려되어야 한다(윤병희 1998, 196-197). 홍사단과 한성부민회는 모두 소학교육의 보급이라는 다분히 평등 지향적인 목표를 지니고 있었으나, 동시에 그러한 사업의 추진은 상류계층 위주로 이뤄져야 한다는 의식에 기초해 있었다.

이 장에서 살펴본 바와 같이, 유길준은 오랜 일본 망명을 거치고 귀국한 후 기존의 정치교육론에 수정을 가했다. 그는 여전히 인민의 실력을 양성하여 정치적 인간들을 만들어낸다는 정치교육론을 견지하고 있었으나, 그것만으로 부강(富強)과 광복을 달성할 수 있다고 믿지는 않았다. 계몽운동기 정치교육론의 요체는 인민의 실력양성에 더하여 충군정신을 진작해야 부강과 광복을 달성할 수 있다

12) 홍사단이 펼친 소학교육 운동의 구체적 내용과 성과는 윤병희(1998, 150-163) 참조.

는 것이었다. 또한, 이러한 정치교육론은 일정 수준 이상의 지식과 재산을 지닌 상류계층만을 주도세력으로 인정하는 차등적 구조를 지니고 있었다. 『노동야학독본』의 노동윤리론은 바로 이런 사상적 맥락 속에서 형성된 것이었다.

V. 『노동야학독본』의 노동윤리론

『노동야학독본』은 총 50과(課)로 이루어져 있다. 기존의 연구 중에는 전체 과를 배치 순서와 내용에 따라 몇 부분으로 나누어 도식화한 경우들이 많다(김윤희 2015, 194; 배수찬 2006, 604; 이훈상 1992, 756). 그러나 이 책에는 유사한 내용이 반복적으로 제시되는 부분이 많으며 반드시 노동윤리로 분류할 수 있는 내용만 다루는 것도 아니다. 때문에 『노동야학독본』의 노동윤리론을 분석하기 위해서는 텍스트 전체에서 노동윤리에 해당하는 요소를 추출하여 재구성해낼 필요가 있다. 특히, 3장에서 살펴본 『서유견문』의 노동윤리론이 어떤 방식으로 계승·변용되고 있는지에 주목할 필요가 있다.

『노동야학독본』에서도 노동의 가치는 경제적 독립과 직결되어 있다. 『서유견문』에서 그러했던 것처럼, 유길준은 노동하지 않고 타인에게 경제적으로 의존하는 인간을 “나라의 짐(蠹)이며 사회의 도적”으로 간주했다(유길준 2012, 49).¹³⁾ 이는 3장에서 살펴보았듯, 관(官)의 시혜에 의존하지 않는 인간상을 만들어내려는 것이었다. 유길준은 “내 일은 내가 해야 되니 남이 해주지 않는다”라고 하여 노동자들에게 경제적 주체성을 지닐 것을 요구했다(유길준 2012, 49). 독립에 대한 지향은 제 9과 <내 몸>에서 가장 적나라하게 나타난다.

천만 사람이 각기 서로 내가 있으니 나의 몸은 나의 형상이요 나의 목숨이라.
어미 같은 가까운 친족이라도 그 먹는 밥이 아들의 주림을 구원치 못하고 형 같은 친척이라도 그 입는 옷이 아우의 추위를 막지 못하니 나의 몸은 내가 호위하며 내가 기르는 것이다. 나의 몸은 내가 가지고 남에게 의지하지 말며 남에게 굶히지 말 것이다(유길준 2012, 29).

여기에서 알 수 있듯이 유길준은 부모 형제와도 동일시될 수 없는 욕망을 가진 독립적 개인을 상상해냈다. 이러한 경제적 독립은 비단 사적 영역에 국한되

13) 이 글에서 『노동야학독본』의 인용은 조운정(2013)의 번역본을 기본으로 하되, 필자가 필요한 경우 일부 수정을 가했다.

지 않고 국가의 영역에까지 확장된다. 유길준은 “내 생활을 내가 하여야 내 나라 일을 내가 한다”고 하여, 경제적 독립이 노동자를 정치적 인간으로 만들어준다고 주장했다(유길준 2012, 38-39).

직업의식 역시 『서유견문』에서 제시된 것과 유사한 방식으로 제시되었다. 유길준은 육체노동자들의 노동이 지니는 사회적·국가적 가치를 자각시키는 방식으로 노동에 대한 자부심을 끌어내려고 했다. 그는 노동자들에게 부유층들부터 임금에 이르기까지 상류계층들은 모두 노동자들의 “땀이나 빨아먹는 한 사람”이라고 말했다(유길준 2012, 67). 노동자들은 이를 통해 사적인 차원을 넘어 “사회·국가·세계의 지형도 안에서 자신을 바라보는 시각을 획득하게 된다”(조운정 2013, 420). 그리고 그렇기 때문에 그는 노동자들에게 직업인으로서 책임감을 가져야 한다고 요구했다. 노동이 사회의 유지와 국가의 부강에 직결된 이상, “나라를 사랑하는 사람은 게을리 놀지 않고 부지런히 일”해야 하기 때문이다(유길준 2012, 24). <경쟁연설(競爭演說)>편에서 그는 다음과 같이 말했다. “이제 각국이 서로 내가 나으니 네가 못하니 하고 서로 다투는 세상에 있어 우리는 아무것도 안 하고 앉아 있으면 필경은 남에게 질 것입니다. (중략) 그 중에도 노동하는 동포님들 힘이든지 행실이든지 조금도 남의 나라 사람에게 지지 말아야 합니다”(유길준 2012, 104). 물론 『노동야학독본』은 그 주된 독자가 육체노동자이기 때문에 직업의식의 구체적인 내용에서는 약간의 차이를 보인다. 『노동야학독본』에서는 『서유견문』에서 제시된 고도의 전문성보다는 단순명료한 덕목들이 주로 강조된다. 감독하는 자가 없어도 “내가 맡은 역사(役事)는 나 할 도리대로”(유길준 2012, 47) 할 것, “품삿은 속이지 말고 정직하게 맡은 일은 약속대로”(유길준 2012, 58) 할 것 등이 여러 과에 걸쳐 반복적으로 나타난다.

차등적 노동관은 『서유견문』의 그것보다 좀 더 정교한 방식으로 등장한다. 『노동야학독본』에서도 유길준은 일견 모든 종류의 노동이 평등하다는 듯한 언급을 했다. 그는 “낮은 일이라고 싫어 말라. 벌이하기에는 귀천이 없다”고 했다(유길준 2012, 52). 그러나 이는 원리적인 평등과 지위 상의 불평등을 동시에 인정하는 논법일 뿐이다. 그는 모든 종류의 노동이 노심자와 노력자(勞力者)로 양분될 수 있다는 관념을 다시 소환했다(유길준 2012, 24). 노심자의 노동은 “한 사람이 천백 사람을 부리는” 것이고 노력자의 노동은 “천백 사람이 한 사람에게 부림 당하는” 것이기에, 양자 사이에 귀천(貴賤)이 있다는 것을 인정해야 한다는 것이다(유길준 2012, 56-57). 『노동야학독본』에서는 노동 간의 차등이 인간사회의 자연스러운 법칙으로 승화된다. 그는 다음과 같이 말한다.

사람이 모두 귀하며 모두 부하면 사람의 일은 그날 끊어질 것이다. 대개 노동하는 일은 빈천한 자의 일이다. (중략) 노동하는 동포들은 어찌하여 아랫사람 되었는데가. 재주 없고 천량 없어 사느라고 되었으니 이미 아랫사람이 되었거든 아랫사람 되는 도리를 지킬 것이다. 그렇지 않으면 나라의 법이 허락지 않아 질서를 문란케 하는 죄인 된다. 질서를 지키어 위아래가 조화한 후에야 국권회복이 될 것이다(유길준 2012, 97).

요컨대, 노동의 차등은 일종의 자연스러운 사회적 분업이며 이것이 없이는 사회와 국가가 유지될 수 없다는 것이다. 그는 “세상에 앓은 사람이 적고 선 사람이 많아야 그 나라가 부강하고 그 사회가 문명”한다고 하여 노동의 차등이 국가적인 차원에서 가치를 지님을 강조했다(유길준 2012, 57).

지금까지 살펴본 요소들은 『서유견문』에서부터 연속되거나 약간 변용된 것들이다. 『노동야학독본』의 노동윤리론이 지닌 고유성을 파악하기 위해선 노동과 ‘충군(忠君)’의 연결을 지적할 필요가 있다. 이런 논리가 가능한 이유는 유길준이 군주와 인민의 관계를 규정하는 방식이 이전과는 달라졌기 때문이다. <고황제의 자손되는 국민>에서 그는 이렇게 말한다.

옆드려 생각하니 우리 태조고황제(太祖高皇帝)께서 덕이 하늘 같으신 까닭에 복이 또한 하늘같으셔서 나라를 여신지 오백년 이래로 이천만 인민에 내외 자손 아니 되는 자가 없구나. 누구든지 그 성(姓)이 전주(全州) 이씨(李氏) 아니라도 몇 대 이하의 외가나 여덟 고조(高祖)를 따져보면 전주 이씨 한 분 없는 자는 없으니, 그러하니 말하기 황송하오나 우리 이천만 동포는 다 태조고황제의 혈속자손이라 이를 것이다(유길준 2012, 70).

『노동야학독본』의 단계에서 군주와 백성의 관계는 ‘확장’된 친족관계 정도가 아니라 친족관계 그 자체로 규정된다. 이것을 『서유견문』에서부터 중요시된 전통적인 유교 윤리로 보는 시각도 있지만(윤병희 1998, 66), 군주를 혈연공동체의 정점에 서 있는 존재로 이해하는 군주관은 비유적인 가족국가론과 질적으로 다르다(이형준·최연식 2018, 156).¹⁴⁾ 그리고 바로 이러한 군주관으로부터 노동을 위한 동기가 도출된다. 자신과 친족의 독립을 위해 노동하는 자라면 당연히 자신

14) 바로 이 지점에서 계몽운동기의 유길준이 일본의 천황제 이데올로기로부터 받은 영향을 살펴볼 수 있다. 유길준이 망명하고 있던 당시의 일본에서는 이미 황실을 인민의 종가로 개념화하는 가족국가적 천황제 이데올로기가 헌법, 『교육칙어(教育勅語)』 등을 통해 공식적으로 천명되고 있었기 때문이다(이형준·최연식 2018, 158).

의 증가어른인 임금을 위해서도 노동해야만 한다. 때문에 유길준은 임금의 은혜에 보답하려면 “잠시도 놀지 말고 부국강병 일을 삼아 우리 목숨을 바치자”고 노동자들에게 요구할 수 있었던 것이다(유길준 2012, 31). 또한, 노동은 충군의 ‘적절한’ 방법이라는 점에서 의의를 지닌다. 유길준은 진정한 충성은 “나라의 위태한 때에 의병이라 가칭하고 도적의 일을 행함”과 다르다고 단정했다(유길준 2012, 92). 그는 의병 항쟁과 같은 방식으로 발현되는 충성을 부정하고, 헌신적인 노동만이 충군의 방법이라 역설한 것이다.

이상에서 살펴본 바와 같이 『노동야학독본』의 노동윤리론은 4장에서 검토한 계몽운동기의 정치교육론과 조응하는 것이었다. 이 시기에도 상류계층의 주도하에 인민의 실력을 양성해서 정치적 인간들을 만들어낸다는 구상은 유지되고 있었다. 때문에 『노동야학독본』에서는 경제적 독립과 직업의식에 대한 강조가 반복되었고, 차등적 노동관이 이전보다 자세하게 전개되었다. 계몽운동기의 정치교육론은 이전 시기와 달리 충군정신의 배양을 통한 단결을 전면에 내세운 것이었다. 『노동야학독본』에서는 그런 점을 반영하여 군주와 백성의 관계를 친족관계로 치환해 헌신적 노동의 필요성을 도출해냈다.

VI. 결 론

유길준은 문명의 발전이 물질적 차원의 변혁만으로 이루어지지 않는다는 것을 잘 알고 있었다. 그는 경제적·제도적 차원의 변혁이 가능하기 위해선 그에 적합한 인민이 먼저 존재해야 한다는 것을 간파했다. 이 때문에 그는 일생에 걸쳐 인민 전체에 대한 정치교육의 필요성을 역설한 것이다. 청년기의 유길준은 개화 지식인·관료 세력이 주도하는 교육으로 인민의 실력을 양성하면, 그것이 자연스럽게 국가의 독립으로 이어진다는 낙관적 입장을 견지했다. 『서유견문』의 노동윤리론은 바로 그러한 정치교육론의 구체적 내용이라 할 수 있다. 경제적 독립과 직업정신에 대한 강조는, 개인과 국가의 실력양성을 위해 개개인이 지녀야 할 삶의 태도로 제시된 것이었다. 또한, 그는 차등적 노동관을 통해 정치교육의 주체인 개화 지식인·관료 세력의 역할을 확립했다. 이렇게 본다면, 노동윤리는 유길준이 정치교육을 통해 조선의 인민들에게 주입하고자 한 구체적이고 실천적인 덕성으로서 제기된 것이었다.

유길준은 일련의 정치적 좌절을 거친 후 일본의 천황제 이데올로기에서 강한

인상을 받았다. 귀국 이후 그는 상류계층이 주도하는 교육으로 인민의 실력을 양성하고, 거기에 더해 충군정신으로 인민을 단결시켜야 독립이 성취된다는 입장을 취했다. 그러나 그는 충군이 자칫 잘못 이해될 경우, 오히려 국가의 부강에 해를 끼치는 방식으로 발현될 수 있음을 경계했다. 『노동야학독본』의 노동윤리론은 그러한 정치교육론을 반영한 것이었다. 여기서 유길준은 경제적 독립과 직업정신을 다시 강조해서 인민의 실력양성이 중대한 일임을 재확인했다. 또 차등적 노동관을 정교화해서 상류계층이 정치교육을 주도해야 할 당위성을 공고화했다. 한발 더 나아가 그는 임금을 친족과 동일시하는 논리를 활용해, ‘충군’의 구체적인 내용을 헌신적 노동으로 한정했다. 그는 노동윤리를 통해 정치교육의 내용과 실행방법을 구체화한 것이다.

결론적으로, 유길준의 노동윤리론은 정치교육의 일환으로서 구상된 것이었다. 그리고 이런 시각으로 노동윤리를 바라볼 때 그것이 지니는 정치적 함의가 명확하게 드러난다. 『노동야학독본』 단계에 이르러 완성된 유길준의 노동윤리론에는 경제적 독립, 직업의식, 차등적 노동관, 그리고 충군이라는 이질적인 가치들이 섞여 있다. 그러나 노동윤리를 구성하는 각각의 요소가 정치교육론의 관점에서 지니는 의미를 살펴보면 비로소 그 일관성이 드러난다. 경제적 독립과 직업의식에 대한 강조는 국가 독립의 수호를 위해 인민 전반의 실력을 기르자는 구상의 연장선상에 있었다. 차등적 노동관은 신지식을 습득한 세력이 정치교육을 이끌어야 국가의 독립을 수호할 수 있다는 인식에 기초하고 있었다. 충군 역시 국가의 부강을 위한 노동을 장려하고, 의병항쟁과 같은 방식으로 표출되는 충성을 봉쇄하려는 의도를 가지고 있었다. 국가의 생존이라는 절박한 문제가 자신의 문제라는 것을 자각하고 일치단결하여 노동하되, 신지식을 갖춘 상류계층의 지도를 따르는 존재, 이것이 유길준의 노동윤리론이 만들어내려는 인간상이었다.

또한, 노동윤리론의 변천 과정에 대한 고찰을 통해 유길준의 노동윤리론이 지닌 독자성을 확인할 수 있다. 유길준은 『서유견문』에서 이미 노동윤리론의 대략적인 윤곽을 잡았고, 『노동야학독본』에서도 그것의 연장선상에서 충군의식을 보완해 수정했다. 그는 자신의 노동윤리론을 구상하는 과정에서 조선 실학, 유학 시절에 학습한 서구사상, 그리고 천황제 이데올로기 등으로부터 영향을 받았으나, 어느 하나를 맹목적으로 답습하지는 않았다. 오히려 그의 노동윤리론은 각각의 요소로부터 필요한 논리를 적절히 추출해 혼합하는 방식으로 구성되었다. 유길준의 노동윤리론의 성격을 단편적으로 ‘유교적,’ ‘자유주의적,’ 또는 ‘전체주의적’이라고 규정해버리기는 어렵다. 유길준의 노동윤리론은 다양한 사상적 자원을 조선의 생존이라는 상위의 목표에 맞추어 탄생시킨 지적 융합의 산물이다.

참고문헌

국문 자료

- 강재순. 2004. “한말 유길준의 실업활동과 노동관.” 『역사와 경계』 50, 1-32.
- 강재언 저·정창렬 옮김. 1981. 『한국의 개화사상』. 서울: 비봉출판사.
- 김윤희. 2009. “근대 국가구성원으로서의 인민 개념 형성(1876~1894): 민(民)=적자(赤子)와 『서유견문(西遊見聞)』의 인민.” 『역사문제연구』 21, 295-331.
- _____. 2015. “근대 노동 개념의 위계성: 『서유견문』에서 『노동야학독본』까지.” 『사림(성대사림)』 52, 175-206.
- 김종진. 2004. “개화기 이후 독본 교과서에 나타난 노동 담론의 변모양상: 『노동야학독본』과 『중등교육조선어급한문독본』을 중심으로.” 『한국어문학연구』 42, 57-78.
- 김형목. 1997. “자강운동기 한성부민회의 의무교육 시행과 성격.” 『중앙사론』 9, 61-106.
- 배수찬. 2006. “『노동야학독본』의 시대적 성격에 대한 연구: 지식 체계와 교재의 구성 방식을 중심으로.” 『국어교육』 119, 599-626.
- 쓰키아시 다쓰히코 저·최덕수 옮김. 2014. 『조선의 개화사상과 내셔널리즘』. 파주: 열린책들.
- 유길준. 유길준전서편찬위원회 편. 1971a. 『유길준 전서, 5, 시문편』. 서울: 일조각.
- _____. 유길준전서편찬위원회 편. 1971b. 『유길준 전서, 4, 정치 경제편』. 서울: 일조각.
- _____. 유길준전서편찬위원회 편. 1971c. 『유길준 전서, 2, 문법 교육편』. 서울: 일조각.
- 유길준 저·허경진 옮김. 2004. 『서유견문』. 서울: 서해문집.
- 유길준 저·조윤정 옮김. 2012. 『노동야학독본』. 광명: 경진.
- 유동준. 1987. 『유길준전』. 서울: 일조각.
- 유영익. 1990. “『서유견문』론.” 『한국사시민강좌』 7. 서울: 일조각, 127-156.
- 유영익. 1992. “『서유견문』과 유길준의 보수적 점진개혁론.” 『한국근현대사론』. 서울: 일조각, 117-148.
- 윤병희. 1998. 『유길준연구』. 서울: 국학자료원.
- 이광린. 1992. 『유길준: 닫힌 사회에 던진 충격』. 서울: 동아일보사.
- _____. 2003. “개화기 지식인의 실학관.” 연세대학교 국학연구원 편. 『연세실학

- 강좌IV』. 서울: 해안, 349-365.
- 이규수. 2017. “일본 언론의 유길준 인식.” 『사람(성대사람)』 60, 1-35.
- 이용창. 2004. “‘한성부민회’의 조직과정과 활동.” 『한국독립운동사연구』 22, 25-60.
- 이진호. 1987. “유길준의 『노동야학독본』 연구.” 회갑기념논문집간행위원회 편. 『열мна 이용호박사 회갑기념논문집』. 서울: 한샘, 567-598.
- 이형준, 최연식. 2018. “유길준의 자연과 국가: 주자학적 관점의 굴절.” 『한국동양정치사상사연구』 17(2), 137-165.
- 이훈상. 1992. “구한말 노동야학의 성행과 유길준의 『노동야학독본』.” 두계이병도박사구순기념한국사학논총간행위원회 편. 『한국사학논총: 이병도박사구순기념한국사학논총』. 서울: 국학자료원, 743-778.
- 정용화. 2004. 『문명의 정치사상: 유길준과 근대 한국』. 서울: 문학과지성사.
- 조운정. 2013. “노동자 교육을 둘러싼 지식의 절합과 계몽의 정치성 - 유길준의 노동야학독본 (勞動夜學讀本) 고찰 -.” 『인문논총』 69, 407-445.
- 최덕수. 2013. “서거 100주년 유길준 연구의 현황과 과제.” 『한국사학보』 53, 7 - 34.
- 한국학문헌연구소. 1977. 『한국 개화기 교과서 총서, 2, 국어편, 2』. 서울: 아세아문화사.
- 홍이섭. 1968. 『한국사의 방법』. 서울: 탐구당.
- 후쿠자와 유키치 저·정명환 옮김. 2012. 『후쿠자와 유키치의 문명론』. 서울: 기파랑.

영문 자료

- Choi, Yeonsik. 2014. “Yu Kil-chun’s Moral Idea of Civilization and Project to Make All People Gentlemen.” *Asian Philosophy* 24(2), 103-120.

Abstract

Yu Kil-chun's Idea of Work Ethic and Political Education Project for Workers

Chung, Hee Chul ■ Yonsei University

Lee, Hyung June ■ Yonsei University

Choi, Yeon Sik ■ Yonsei University

Yu Kil-chun(1856-1914) proposed optimistic theory of political education that the independence of a nation will naturally be achieved if a class with new knowledge cultivates people's capability by leading an education in Söyu kyönmun (Observations on Western Civilization). The work ethic that suggested in Söyu kyönmun, which is composed of economic independence, professionalism, and differential view of labor, was the starting point of political education.

However, Yu Kil-chun influenced by the ideology of Japanese emperor system during exile in Japan, and proposed a theory of political education that the independence of nation can be achieved not only by cultivating the people's power through an education, but also by uniting the people through a spirit of loyalty to the king. The idea of work ethic in Nodong yahak tokbon (Textbook for Workers' Night School), which added 'loyalty to the king by labor' to the idea of work ethic in Söyu kyönmun, reflected that conversion of political education's direction.

The idea of work ethic which is suggested by Yu Kil-chun was a starting point of political project to make an image of individual who recognizes the urgent problem of nation's survival as his own matter and obeys to the upper class who owns new knowledge. Yu Kil-chun's idea of work ethic is a product of intellectual fusion which was created by fitting various ideological sources like Shilhak, Western thought, and the ideology of Japanese emperor system under the higher goal of Joseon's survival.

Key Words: Yu Kil-chun, work ethic, political education, Söyu kyönmun
(Observations on Western Civilization), Nodong yahak tokbon
(Textbook for Workers' Night School)

지역사회 참여의 미시적 기반에 관한 연구: 서울 지역의 사회자본(social capital)과 장소성(sense of place)을 중심으로

최석현 ■ 연세대학교*

왕혜숙 ■ 홍익대학교**

〈국문요약〉

본 연구는 서울 시민들의 지역사회 참여를 추동하는 관계적, 심리적 요인들을 분석함으로써 지역 사회의 지속가능한 발전을 위한 지역 거버넌스 구축의 미시적 조건을 밝히고자 하는 목적을 가지고 있다. 본 연구에서는 대표적인 지역주민들의 지역사회 참여 활동으로 거버넌스적 사회참여(지방정부 정책 참여), 갈등적 참여(집회와 시위 참여), 제도적 참여(투표 참여)로 설정하고 각 참여형태에 영향을 미치는 요인들을 비교하였다. 이를 위해, 본 연구는 2017년 서울서베이 자료를 활용하여 제시된 세 가지 사회참여 활동에 영향을 미치는 시민들의 관계적, 심리적 요인들을 파악하였다. 본 연구의 분석결과에서는 비제도적 지역사회참여 활동인 지역거버넌스 참여와 갈등과 시위 등 갈등적 참여는 공히 사회자본과 시민들의 지역에 대한 심리적 태도가 중요한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 다만, 지역정체성과 같은 심리적 태도는 비제도적 사회참여에 공히 정적 영향을 미치고 있어 지역에 대한 심리적 태도가 비제도적 사회참여의 추동요인이 될 수 있다는 점을 또한 본 연구의 분석결과가 보여주고 있었다. 더 나아가, 사회자본적 요인인 지역사회 소속감은 거버넌스적 참여에는 유의미한 관계를 가지지 못하는 반면 갈등적 참여에는 부적 관계를 형성하고 있는 것으로 나타나 시민들의 지역사회에 대한 연대의식은 거버넌스적 사회참여보다는 지역 사회의 갈등을 억제하는 역할을 하는 것으로 나타났다. 이 같은 분석결과는 서울 시민들의 사회자본과 지역에 대한 심리적 태도가 각 사회참여 유형에 따라 차별적인 영향을 미치는 것으로 이해될 수 있으며, 지역 거버넌스 활성화를 위해서는 이웃과의 신뢰와 공동체 소속감 등 기존의 사회자본적 요인과 더불어 시민들의 지역에 대한 심리적 태도 또한 복합적으로 고려되어야 할 필요가 있음 보여주고 있다.

*주제어: 지역사회 참여, 거버넌스, 지역 사회자본, 장소성

* 주저자, 연세대학교 빈곤문제국제개발원 초빙연구원 (E-mail: shsego@yonsei.ac.kr)

** 교신저자, 홍익대학교 교양부 초빙교수 (E-mail: wang1341@gmail.com)

I. 서 론

지역 사회의 발전과 통합을 이끌어내기 위해서는 정부만의 개입이 아닌 시민들의 자발적 사회참여가 필요하다는 것은 이미 알려진 사실이다(Evans 1996). 그렇다면 무엇이 아래로부터의 시민들의 자발적 참여와 협력을 가능하게 하는가? 많은 학자들은 이에 대한 답을 찾기 위해 사회자본에 주목해왔다(Putnam 1993). 그리고 개인들 간의 신뢰와 호혜성으로 구성된 연결망이 개인이 기회주의적 행동을 미연에 방지하고 집합행동의 딜레마를 해결함으로써 사회발전을 위한 협력을 추동한다고 여겨져 왔다(Evans 1996; 김선혁 외 2006; 이숙중·유희정 2010). 하지만 구체적으로 사회자본이 시민들의 지역사회 참여에 어떠한 역할을 하는지에 대해서는 명확한 분석결과가 여전히 제시되지 않고 있다. 이것은 사회자본을 구성하는 요인들이 연구에 따라 차이가 있으며 사회자본이 사회참여 유형에 따라 어떠한 관계를 가지는지에 대해서도 여전히 불명확하기 때문이다(박병진 2007). 더불어, 시민들의 지역사회 참여가 온전히 사회자본에 의한 것인지 아니면 알려지지 않은 다른 요인들과의 관계 속에서 효과를 발휘하는 것인지 역시 밝혀져야 할 연구과제들이다.

본 연구는 지역사회 변화를 위한 주민들의 참여의 동인을 파악해보고자 한다. 이를 위해 먼저 기존 연구들에서 중요한 동인으로 주목해왔던 사회자본의 효과를 검증해본다. 또한 사회자본 외에도 지역사회 참여에 영향을 줄 수 있는 대안적 변수로서 태도이론(attitude theory)에 근거하여 개인의 지역에 대한 심리적, 인지적 태도를 변수화하고, 그 영향력을 측정, 비교해본다. 사람들 간의 관계, 즉 네트워크의 성격에 주로 초점을 맞추고 있는 사회자본 논의와 달리, 장소에 대한 태도이론에서는 개인의 장소 혹은 지역에 대한 심리적 태도가 지역사회 참여를 이끄는 또 다른 요인이라고 주장한다. 즉, 본 연구는 시민들의 지역사회에 대한 애착심 및 지역정체성, 시민들의 장소성(sense of place) 등 거주 지역에 대한 심리적 태도를 사회자본 요인과 구별하여 사회참여와의 관계를 실증적으로 분석하고자 한다. 종합적으로, 본 연구는 시민들의 다양한 지역사회 참여에 영향을 미치는 요소로서 사회자본적 요인과 개인의 지역 공간 및 장소에 대한 심리적 요인들을 동시에 살펴봄으로써 시민들의 지역사회 참여의 미시적 조건을 탐색하고자 한다.

또한 본 연구는 두 변수들 가운데 무엇이 더 결정적인 역할을 하는가를 규명하는 것을 목적으로 하지 않는다. 본 연구는 시민들의 지역사회 참여 유형을 구

분하여, 이러한 참여의 다양성에 영향을 주는 변수들을 비교해보고자 한다. 특히 지역사회 참여에 대한 유형론적 접근(typology)을 통해, 단순히 사회참여의 빈도와 정도를 기준으로 한 선형적 비교의 한계를 극복하고자 한다.

시민들의 지역사회 참여 유형은 일반적으로 투표를 통한 제도적 참여와 집회와 시위 참여와 같은 비제도적 참여로 구분되어 왔다(Marien et al. 2010). 그동안 우리사회가 정치적 민주화를 거치면서 제도적 참여와 갈등적 참여는 시민들의 개인적 이익의 표출과 사회적 변화의 요구를 반영하는 중요한 통로로서 일반화되어 왔다. 그러나 두 유형의 참여 유형 모두 지역 특수적 이해와 결부될 경우, 특정 지역의 이익만을 배타적으로 추구하는 지역적 투표행위나 지역이기주의로 표출될 수 있다는 문제를 보인다. 참여의 양적인 활성화가 아니라 어떤 유형의 사회참여인지에 대한 질적 고려가 중요함을 상기시키는 대목이다.

또한 최근에는 저출산·고령화와 같은 인구구조의 변화와 사회적 양극화로 인하여 심화되고 있는 지역간 불평등 및 개인과 집단의 복지 욕구의 확대에 대응하고자 시민들의 적극적 지역사회 참여가 강조되고 있다. 다양해진 복지욕구와 더불어 복잡화된 사회문제의 해결을 위해서는 중앙정부와 지자체의 정책과 공공서비스로만으로는 대응에 한계를 가지고 있으며, 이에 따라 지역 주민들의 참여를 통하여 아래로부터의 사회문제 해결 노력이 필요하다는 것이다. 이런 점에서 정치권은 마을만들기, 사회적기업, 그리고 도시재생 사업 등을 시민들의 참여에 기반하여 추진하고자 노력하고 있다. 더 나아가, 일부 연구에서는 시민들의 참여를 통하여 지역사회의 복지 수요에 대응함과 동시에 소득 향상을 추구하는 참여소득과 같은 새로운 복지전략을 제시하고 있을 만큼(김정훈·최석현 2018), 시민들의 거버넌스 참여는 중요한 지역사회 발전전략으로 이해되고 있다. 따라서 본 연구는 기존의 전형적인 시민의 사회참여 유형(투표와 집회/시위) 외에도 자치단체 활동 및 공동체 활동에서 확장된 시민들의 지방정부 혹은 지자체 정책 결정과 집행에 참여하는 다양한 활동들을 거버넌스 유형으로 정의하고, 거버넌스적 사회참여 유형에 영향을 미치는 요인들을 분석해보고자 한다.

이를 위하여 본 연구는 다음과 같이 구성된다. 먼저, 사회자본과 지역사회 참여에 관한 기존 연구들을 검토하고, 지역성의 개념과 사회참여와의 관계에 대한 사회심리학 이론과 실증 연구들을 더불어 검토하여 연구의 분석전략을 설정한다. 다음으로 각 사회참여 유형별로 사회관계적 요인과 심리적 요인들의 영향을 비교 분석하기 위하여 서울연구원이 2017년 실시한 서울서베이 자료를 활용한다. 서울서베이자료는 서울지역을 대상으로 하여 20세 이상 시민들의 지역사회에 대한 심리적 인식과 이웃과의 관계, 그리고 지역사회 참여에 관한 비교적 상

제한 정보를 제공하고 있기 때문에, 본 연구는 서울서베이 자료를 활용하여 서울 시민들의 지역사회 참여 유형에 영향을 미치는 사회관계적, 심리적 요인들을 분석하도록 한다. 마지막으로 분석된 결과에 기반하여 지역사회 거버넌스 구축에 필요한 미시적 조건에 관한 이론적, 정책적 방안에 대하여 논의한다.

II. 지역사회 참여 동인에 관한 선행연구

1. 지역사회 개념에 대한 선행연구

우리가 지역이라는 개념을 일상적으로 사용하고 있지만 지역에 대한 정의는 명확하지 않다. 일반적으로 지역은 공간적·장소적 의미의 지역(region)과 공동체 의미의 지역(local community)으로 구분할 수 있다. 먼저, 사전적인 의미로 지역(region)은 일정하게 구획된 어느 범위의 토지 혹은 어떤 특징으로 나눈 일정한 공간 영역으로 불릴 수 있다. 하지만 과거에 공간적 지역은 산과 하천 등 사람과 물자의 이동을 방해하는 자연물을 경계로 쉽게 구분 지을 수 있었지만 기술의 발전에 따라 이러한 전통적 의미의 지역적 경계는 무너지고 있어, 단순한 지역성을 강조하는 공간적 의미의 지역은 점차 그 의미가 퇴색하고 있다고 볼 수 있다.

다른 측면에서 지역을 언급할 때는 지역공동체(local community)를 의미한다. 지역공동체는 특정 공간을 공유하는 구성원들의 사회적 상호작용을 형성하는 집단이라고 정의할 수 있다. 지역사회에 대한 전통적인 시각은 지역사회를 일정한 영역의 장소에서 정신적 공통사항을 바탕으로 혈연, 학연, 종교 등을 토대로 지역사회주민의 공동체의식을 형성하고 정치, 문화, 역사를 공유하는 사회라고 간주한다(Maclver 1932). 즉 지역공동체는 관습, 전통 등으로 구성된 지역성과 주민의식, 역할의식, 의존의식 등으로 구성된 지역사회의식이 수반된 공동생활권이 라고 볼 수 있다. 하지만 전통사회에서는 대체적으로 공간적 지역과 지역공동체가 일치되는 경우가 대부분이었지만 현대사회에서는 산업화, 도시화로 인한 이동증가, 다원화 사회로의 변화로 인하여 지역사회주민의 생활양식 및 생활의식의 변화로 인하여 일정한 공간적 의미를 갖는 지역사회 뿐 아니라 공동의 소속감을 갖는 사람들이 지리적으로 초월해서 결성한 이익집단도 지역공동체로 인식

하는 경우도 생겨났다. 이런 맥락에서 지역사회를 지리적 지역사회와 기능적 지역사회로 구분하기도 하는데, 지리적 지역사회는 지리적 토대를 중심으로 물리적, 지리적 경계성으로 구분되어 서로 상호작용을 하는 지역집단을 의미하고 기능적 지역사회는 사회적, 문화적 동질성, 공통된 이해와 목적과 기능으로 구성된 집단을 의미한다(Ross 1967). 이러한 지역에 대한 다양한 논의들을 종합하여 볼 때 지역사회는 일정한 공간 혹은 장소에서 함께 거주하면서 상호관계를 맺고 생활하는 주민 집단(gemeinschaft)을 가리키는 지리적 지역사회뿐만 아니라 지역에 대한 공통적 태도를 가진 사람들의 이익사회(gesellschaft) 모두를 가리킨다고 할 수 있다. 지역에 대한 정의가 모호함에 따라 지역 혹은 지역공동체의 범위 설정도 학자들에 따라 그 기준이 다르다.

일부 학자들은 지역공동체 범위를 설정하는 기준을 제시하였다. 먼저 던햄(Dunham 1970)은 1) 인구크기, 2) 경제적 기반, 3) 정부의 행정구역, 4) 인구구성의 사회적 특성 등으로 지역공동체를 구분하였다. 또한, 워렌(Warren 1963)은 지역공동체를 1) 지역적 자치성, 2) 공공서비스 영역의 일치성, 3) 지역에 대한 심리적 동일시, 4) 지역내 조직간 상호관련성 등으로 구분하였으며, 이 같은 구분 방식은 지역이 가진 공간적 측면과 공동체적 측면, 혹은 지역성적 측면과 기능적 측면을 함께 고려하고 있음을 알 수 있다. 이들의 지역공동체 개념은 지역이 지리적, 행정구역상의 공간적 범주일 뿐만 아니라, 심리적 그리고 사회관계적 차원을 포괄하는 지역공동체로서 인식되어야 함을 보여주고 있다.

2. 사회자본과 지역사회 참여에 관한 선행연구

사회자본(social capital) 개념은 시각에 따라 다양하게 정의되어 왔다. 일반적으로 사회자본은 개인 혹은 집단간 관계를 일종의 가치 있는 자원으로 보며, 그것을 구성하는 요소로서 공유된 정체성 및 규범, 사회적 가치, 신뢰, 협동, 호혜성 등이 거론되고 있다. 가령, 콜만(Coleman 1988)은 신뢰, 호혜성, 관계, 사회적 규범에 의해 만들어진 사회적 연결망에 의해 만들어진 것이 사회자본이며, 사회자본은 개인과 집단적 행동을 촉발하는 기능을 한다고 보았다. 즉, 콜만은 사회자본 개념을 거래비용의 감소를 가져오는 '신뢰', 정보소통의 통로로서의 '연결망', 개인의 기회주의를 제어하는 '규범'으로 정의한 바 있다.

가장 대표적인 사회자본 이론가인 퍼트남(Putnam 1993)은 사회자본을 '신뢰성'(trustworthiness)과 '호혜성의 규범'(the norm of reciprocity)을 내포한 '사회

연결망이라고 정의내린 바 있다. 나아가, 그는 사회자본의 구성 요소 각각의 성격에 따라, 공공재를 생산하며 긍정적 기능을 하는 사회자본이 있는 반면, 집단 내부 구성원에게는 자본으로 기능하지만 전체 사회에 부정적 외부효과를 양산하는 사회자본을 구분한 바 있다. 그가 구분한 사회자본의 형태와 기능을 요약하면 아래 <표 1>과 같다.

〈표 1〉 사회자본의 유형

	긍정적 사회자본	부정적 사회자본
연결망 형태	약한 연대 개방적, 교량적 연결망	강한 연대 폐쇄적, 결속적 연결망
신뢰	일반적 신뢰/제도적 신뢰	제한적 신뢰
규범	일반화된 호혜성	특정적 호혜성
기능	공공재 생산	부정적 외부효과 양산

출처: 왕혜숙 외 2011, 50.

퍼트남에 따르면, 부정적인 형태의 사회자본은 구성원들을 수직적이고 위계적으로 결속시키는 연결망(bonding networks)의 특성을 보인다. 또한 친족 등의 1차집단과 같이 특정적이고 제한된 관계를 중심으로 강력하게 형성된 내집단 신뢰가 타인 일반은 물론 국가기구와 공적제도에 대한 신뢰의 발달을 저해한다. 반면, 긍정적인 사회자본은 개방적이고, 교량적 연결망(bridging network)의 형태를 띤다. 협소한 내집단을 넘어서 다양한 집단들을 넘나드는 약한 연대(weak ties)는 서로 다르지만 보완적인 자원들을 가진 사람들을 한데 모을 수 있는 이점을 갖는다(Granovetter 1973). 또한 개방적이고 수평적인 연결망은 타인에 대한 “일반적 신뢰”의 발달을 촉진한다. 이러한 일반적 신뢰는 타인과의 협력을 용이하게 하며, 배타적 연결망을 넘어서 자발적 결사체에 대한 참여를 가능하게 한다. 참여 그 자체가 일반적 신뢰의 증거인 동시에 신뢰를 만들어낸다는 점에서, 자발적 결사체는 민주주의를 학습하는 학교인 셈이다.

그렇다면, 이러한 두 가지 형태의 사회자본에서 지역에 근거한 사회자본은 어디에 속할까? 당연히 지역 사회자본은 부정적 사회자본에 가까운 속성을 갖는 것으로 평가되어 왔다. 먼저 연결망을 중심으로 볼 때 결속형 사회자본은 혈연, 지역과 같은 비교적 동질적 배경을 가진 귀속적 집단에서 발생하는 사회자본인 반면, 연계형 사회자본은 볼링클럽이나 동호회와 같이 자발적 결사체에서 인종적, 경제적 배경이 다른 이들 간에 발생하는 사회자본이라고 할 수 있다(Putnam

1993). 또한 결속형 사회자본은 구성원들 사이의 가치와 규범의 공유를 통해 강한 연대를 형성한다. 이러한 공유된 가치와 규범은 지역 문화 안에서 형성될 가능성이 높다. 또한 강한 연결망은 사람들 간의 장기적이고 빈번한 접촉과 상호작용에 의하여 유지될 가능성이 높기 때문에 제한된 공간 안에서 유지될 가능성이 높다고 볼 수 있다.

그러나 위의 <표 1>에 제시된 사회자본의 유형은 매우 이념형적인 구분에 불과하며, 사회자본이 형성되고 작동하는 맥락에 따라 서로 다른 효과를 가질 수 있다(왕혜숙 외 2011). 더불어 지역의 맥락을 고려한다면, 연결망, 신뢰, 규범이라는 세 가지의 구성요소 외에도 사회자본의 효과에 영향을 주는 다른 요소들이 존재할 수 있음을 많은 연구들은 지적하고 있다. 사회자본과 지역사회 참여와의 관계의 관한 연구를 진행한 퍼킨스와 롱(Perkins and Long 2002)은 지역주민의 사회자본의 구성요소로 공동체 소속감(sense of community)과 이웃간의 비공식적 상호부조(neighbouring), 집합적 효능감(collective efficacy)의 중요성을 제시하고 있다. 공동체 소속감은 특정 집단 혹은 공동체와 기업과 역사, 이익, 관심을 공유하며 그 집단과 공동체 정서적 소속감을 가지고 있다고 느끼는 심리적 상태이며 사회자본의 구성요소 중 규범과 가치의 공유에 대응된다고 할 수 있다. 또한 이웃 간의 비공식적 상호부조 행위는 지역사회 혹은 공동체에서 가장 기본적인 호혜성을 나타내는 지표이며, 집합적 효능감은 지역 공동체의 집합적 행동의 효과에 대한 믿음으로 사회자본의 구성요소 중 협력 요인에 대응한다고 할 수 있다. 퍼킨스와 롱(Perkins and Long 2002)은 이 세 가지 지역사회자본 요인들이 시민들의 사회참여에 긍정적 영향을 미치는 것으로 분석하고 있다. 특히, 공동체 소속감은 규범의 공유를 보여주는 대표적인 지표로 간주될 수 있으며, 개인의 이웃 간의 상호부조 동기를 높이고 집합적 효능감을 고취시켜 사회참여를 추동시키는 역할을 한다고 알려지고 있다(Perkins and Long 2002; Prezza et al. 2001).

또한 퍼트넘은 지역사회에서 사회적 통합과 참여를 활성화하기 위해서는 결속형 사회자본과 더불어 연계형 사회자본의 기능이 중요하다고 보았다(Putnam 1993). 결속형 사회자본은 마을 안에서 공통적 배경을 가진 이웃 간의 신뢰와 공동체 의식을 형성하는데 기반이 되지만 이것이 곧 지역 문제 해결을 해결하는 행동으로 이어지게 하는 것은 아니라는 것이다. 따라서 결속형 사회자본이 지역 주민들의 사회 문제 해결을 위한 참여로 이어지기 위해서는 공통적 사회경제적 배경을 가진 이들 간의 네트워크를 넘어서는 연계형 사회자본이 필요하다(Ferguson and Dickens 1999). 약한 연결망은 이웃의 범위를 넘어 형성된 네트

워크로서 이웃의 문제를 해결하는 데 필요한 정보를 취득하거나 이웃의 문제 해결에 대한 지역 전체적인 공감대를 형성하는 기능을 하기 때문이다. 예를 들어, 이민자 집단이 주로 거주하는 지역에서 이웃들 간의 동질성으로 인하여 강한 연결망에 근거한 결합한 사회자본이 높을 가능성이 있으나 이들이 지역 문제 해결을 위하여 지방정부의 공공서비스 확대 등을 요구하기 위한 효과적인 행동에 나서기 위해서는 마을 안에서 이민 집단의 범위를 넘어선 다른 이민집단 혹은 내국인과의 연계형 사회자본이 필요하다고 볼 수 있다.

이러한 문제의식은 울콕(Woolcock 1998)이 사회자본의 상향적 딜레마라고 일컫은 문제와 일맥상통한다. 즉, “역설적이게도 토착적인 사회 제도가 구성원들에게 재정적인 자원과 기타의 자원을 제공하는데 보다 성공적일수록 그러한 제도들은 점점 더 필요하지 않게 되며,” “빈곤한 공동체에서 발전이 진전되기 위해서는 공동체 내부의 집약적인 통합성이라는 최초의 유리함이 시간이 지남에 따라서 공동체를 넘어선 확장적인 연계성 쪽으로 길을 터주어야”하기 때문이다.

퍼트남의 논의에서 시작된 강한 연대와 약한 연대 사이의 이항대립은 특히 한국사회에서 강한 연대의 대표적 집단이라 할 수 있는 혈연, 지연 등의 연고집단들이 비판받는 이론적 근거이기도 하다. 기존 연구들은 연고집단을 전근대적이고 파당적인 연줄망으로 규정하고 비판한다(이재열 1998, 2001; 이재혁 1998). 이 시각에서 파당적 연결망이 집단간의 배타적 신뢰를 바탕으로 집단 내부의 효율성을 높이는 반면, 공적인 이익을 침해하면서까지 자신들의 집합적 이해를 추구하면서 사회 전체의 효율성을 저해하기도 한다고 비판한다. 이 경우 이들의 사회자본은 공식적 제도를 지탱하는 것이 아니라 오히려 공적 제도를 무력화시키는 효과를 가져온다. 배타적이고 강한 연고집단의 내집단 신뢰가 집단을 넘어서는 일반적 타자(others in general)에 대한 보편적 신뢰는 물론 공적 제도에 대한 공적 신뢰의 형성을 막기 때문에 민주주의의 발전 역시 지체된다.

그러나 출생/거주지역을 중심으로 형성되는 지역 사회자본이 실제로 강한 연대라고 가정할 수 있을까? 기존 지역 사회자본에 대한 연구들은 지역을 사회적, 문화적 공통성과 동질성을 갖는 사회적 집단을 규정하곤 한다(정병은 2007; 이현우 외 2011). 즉, 동일한 지역에 거주하는 개인들은 해당 지역에 대한 관심을 공유하며 지역민들과 교류를 통해 지역정체성과 결속, 집단적 가치와 이해를 확인하고 강화해나가면서 하나의 동질적 집단이 형성된다는 전형적인 사고이다.

반면 실제 최근 지역 사회자본과 관련된 연구들에서는 지역은 강한 연대의 근거라는 가정이 기계적으로 적용될 수 없음은 물론, 높아진 사회적 이동성으로 인해 변해가는 지역사회의 현실을 제대로 설명할 수 없음을 보여주고 있다(이윤

복 2013; 김순은·권보경 2016). 많은 연구들이 지역 사회자본의 형성 요인으로 개인의 사회경제적 지위, 거주기간, 인종적 동일성 등을 지적하고 있다. 즉, 사회경제적 지위가 상대적으로 높은 이웃들로 구성된 지역에서 사회자본의 강도가 높을 수 있다(Bandura 1997). 사회경제적 지위가 높은 이들은 상호간에 가치가 높은 정보를 교환할 수 있기 때문에 이웃간 사회자본의 강도가 높아질 수 있기 때문이다. 이외에도 거주기간(Kasarda and Janowitz 1974; Sampson 1988), 주택의 소유 여부(Rohe and Stegman 1994; Sampson 1988), 인종적 동일성(Davis 2001) 등이 사회자본의 형성에 영향을 미치는 요인이라고 지목되고 있다. 이러한 연구들은, 지역 사회자본의 형성에 있어서 같은 지역에 거주한다는 지리적 동질성이 반드시 동질적인 하나의 강한 연대의 토대가 되는 것은 아니며, 거주지역과 거주민들의 특성, 이들 간의 상호작용의 맥락에 따라 다양한 형태의 사회자본이 형성될 수 있다는 점을 함의한다. 즉, 동일한 지역 범주 안에서도 지역민들이 처한 경제, 사회, 문화적 맥락에 따라 결속형 사회자본과 연계형 사회자본 모두가 형성될 수 있다.

이 같은 논의들을 종합해 볼 때, 지역 사회자본은 각기 다양한 형태로 분리되어 형성될 가능성이 있다. 동일한 결속형 사회자본이라고 하더라도, 개인과 집단의 결속과 지역 공동의 이익을 위한 공동체적 전략을 도출하는 자원으로서 지역 사회 변화를 위한 사회참여를 추동하는 역할을 할 수도 있는 반면, 때로는 대도시지역의 이민집단과 같이 각기 다른 결속형 사회자본이 형성되어 지역 내의 공간적 분리와 함께 지역의 사회적 분절화를 촉진시키는 기능을 할 수도 있다. 더불어, 현대 사회에서 같은 지역에 거주하고 있다고 하더라도 이웃 간에 대면적 상호교류와 호혜적 관계를 구축할 수 있는 공간적 한계는 더욱 명확해지고 있다. 같은 지역에 거주하며 공동의 사회인프라를 이용하고 있다고 하더라도 호혜성을 구축할 수 있는 이웃 간의 네트워크는 지역에 기반을 두는 것이 아니라 인종, 계층 등에 따라 차별적으로 구축되고 있어 지역 내에서 형성된 이웃 간의 사회자본이라고 하더라도 그것을 지역 사회자본이라고 규정할 수 있는지는 논란이 있을 수밖에 없을 것이다. 따라서 지역 사회자본은 반드시 강한 연대의 결속형 사회자본이라는 전형적인 가정을 수정하고, 지역에 존재하는 다양한 사회자본'들의 존재 및 성격에 대한 엄밀한 분석이 요구된다. 마찬가지로 강한 연대는 부정적 사회자본이라는 전형적인 가정 역시 수정되어야 하며, 여기서 중요한 것은 좋은 사회자본의 최대화 또는 나쁜 사회자본의 최소화가 아니라 다양한 형태의 사회자본의 '최적화'라 할 수 있다(Woolcock 1998).

3. 태도이론(attitude theory)과 지역사회 참여

사회자본의 관점에서 지역주민들 사이의 연결망과 신뢰, 이들이 공유하는 규범과 같은 요소들이 지역활동 참여에 영향을 줄 수 있음을 밝히는 연구들을 앞서 살펴보았다. 이들 연구는 대부분 지역참여를 유도하는 동인을 구체적인 지역주민들 사이의 대면적 관계나 물리적 장소성과의 직접적 접촉을 통해 생성되는 것으로 전제하는 경향을 갖는다. 즉, 사회자본 관점은 지역사회 참여의 동인을 특정 집단과 교류함으로써 또는 특정 지역에 소속, 거주함으로써 체득되는 것으로 이해하는 경향을 갖는다. 그러나 지역참여의 동인을 이렇게 정의할 경우, 향수나 지역주의와 같이 물리적 장소나 특정 집단과의 직접적인 접촉이 단절되었거나 전혀 없음에도 지속되는 지역에 대한 태도나 가치를 포괄할 수 없다.

지역주의는 지역에 대한 의식, 인식 또는 감정 등이 체계적으로 조직화된 하나의 신념체계이자, 지역을 중심으로 집합적 의식의 형태를 지향하는 하나의 이데올로기로 간주되어 왔다(최영진 1997: 정병은 2007에서 재인용). 지역주의가 성립하려면 먼저 '지역'이 있어야 하는데, 이는 단순히 물리적인 땅, 행정지역을 의미하는 것이 아니라 생활방식이나 신념, 가치관, 문화 등을 간직하는 생활세계를 의미한다. 이는 지역사회 참여를 이끄는 동인으로서 사회자본에서 강조해왔던 실질적인 연결망이나 구체적인 대상에 대한 신뢰와 같이 사회관계적 측면뿐만 아니라, 개인의 지역에 대한 심리적이고 인지적인 감정동학을 고려해야 함을 의미한다.

이러한 경향을 반영하듯, 시민들의 사회 참여와 관련된 심리적 혹은 인지적 동인에 관한 연구들이 최근 활발해지고 있다. 이 연구들은 시민들이 현재 장소에 대한 정서적 유대가 강할 때 지역사회에 참여할 가능성이 높다고 분석하고 있다(Jorgensen and Stedman 2001; Manzo and Perskins 2006, 306). 다시 말해, 시민들이 거주하거나 거주했던 지역에 대한 애착심을 가지고 있을 때 지역 사회 문제 해결을 위한 행동에 참여할 가능성이 높다는 것이다. 또한 이들 연구들은 개인이 특정 지역에 대해 가지는 인지적, 심리적 태도를 더욱 세분화하여 구분하고, 지역에 대한 태도가 지역사회 참여에 유의미한 영향을 줄을 주장한다.

구체적으로, 요르겐센과 스테드만(Jorgensen and Stedman 2001)은 개인이 거주 지역에 대하여 가지는 심리학적 태도를 정서적 요인으로 장소애착심(place attachment), 인지적 측면으로 장소정체성(place identity), 행위적 측면으로 장소 의존성(place dependence) 세 가지로 구분하여 제시하였다. '장소애착심'은 장소에 대한 감성적 유대성을 의미하며(Lewicka 2011, 219), '장소정체성'은 물리적

장소를 개인의 정체성과 연결하는 것을 의미하며(Trentelman 2009, 200), ‘장소의 존성’은 개인이 다른 장소와 비교하여 특정 장소에서 얻을 수 있는 서비스와 환경에 대한 높은 만족도를 의미한다(Stedman 2002).¹⁾

이 가운데 가장 일반적인 형태인 장소애착심은 개인의 특정 지역에 대한 감정적 유대감을 의미하여, 장소애착심을 가진 이들은 그 장소와 관련된 사람들, 산출물 등에 대하여 다른 것보다 의미를 부여하는 것을 의미한다. 가령, 타향에서 같은 고향 출신인들에 대한 감정적 유대감을 가지는 것과 고향에서 산출된 농산물의 구입을 선호하는 현상을 모두 특정 지역에 대한 장소애착심을 보여주는 대표적 심리적 태도라고 할 수 있다(Lewicka 2011).

더 나아가, 일부 연구에서는 장소애착심을 보다 복합적인 시민들의 정서적 상태로 정의하며, 개인이 특정 장소의 환경, 소리, 냄새 등 긍정적이고 우호적인 감각적 경험들이 장소애착심을 불러일으킬 수 있으며, 심지어 직접 그 장소에 가보지 않고 이야기로만으로 특정 지역에 대한 장소애착심을 가질 수 있다고 보았다(Tuan 1977, 159). 예를 들어, 우리가 문학 작품이나 영화 등을 통하여 간접적으로 경험한 특정 장소를 방문하기를 원하는 것도 장소애착심의 한 형태라고 할 수 있다.

다음으로 장소정체성은 특정 장소가 개인의 정체성의 일부를 형성하는 심리적 현상을 의미한다. 장소정체성은 일견 장소애착심과 유사한 개념으로 보일 수 있으나 장소정체성은 특정 장소를 통하여 나의 정체성을 드러내는 보다 적극적인 장소에 대한 태도라고 할 수 있다. 자신의 출신 고향을 밝히거나 거주 지역을 밝힘으로써 자신의 성격 혹은 사회경제적 지위를 간접적으로 드러내는 것이 장소정체성의 한 예라고 할 수 있다. 마지막으로 장소의존성은 지역 환경에 대한 만족감이라고 할 수 있다. 장소의존성은 특정 장소를 다른 장소와 비교하여 장소에 대한 만족감을 나타내는 개념으로 사용하는데, 예를 들어 특정 장소에서의 치안서비스와 교육서비스 등의 거주환경에 대한 상대적 만족감이 장소의존성이라고 정의할 수 있다(Stedman 2002).

사회심리학 분야에서 제시된 장소애착심, 장소정체성 그리고 장소의존성은 모두 개인이 특정 장소에 대해 가지는 심리적 태도로 개인 혹은 집단 간의 관계에 기반을 둔 사회자본과는 구별되는 개념이라고 할 수 있다. 물론 일부에서는 장소애착심과 장소정체성이 특정 물리적 장소에 대한 심리적 태도이기도 하지만

1) 요르겐센과 스테드만은 장소애착심과 장소정체성이 강할 때 이웃과의 공동체 의식 및 호혜성 등이 강화되며 결과적으로 지역사회 참여로 이어진다고 설명하고 있다(Jorgensen and Stedman 2001).

특정 장소에 거주하는 사람들, 즉 공동체에 대한 심리적 태도로도 볼 수 있어 공동체 소속감과 밀접한 관련성을 가진다는 의견을 제시하기도 한다(Jorgensen and Stedman 2001).

더 나아가, 장소 혹은 지역에 대한 태도가 지역사회에 참여에 긍정적인 영향을 미친다는 연구들도 제시되고 있다. 예를 들어, 만조와 퍼킨스(Manzo and Perkins 2006)은 개인이 장소에 대한 감정적 유대감을 가질 때 집합행동이 보다 잘 일어날 수 있다고 주장하고 있다. 특히, 요르겐센과 스테드만(Jorgensen and Stedman 2001)은 장소에 대한 심리적 태도와 사회자본 그리고 사회참여와의 관계를 고찰하면서, 장소에 대한 세 가지 심리적 태도 중 장소애착심과 장소정체성은 개인의 지역사회자본과 긍정적 관계를 맺으며 사회참여를 추동한다고 주장하였다.

관계에 초점을 맞춘 기존 사회자본 논의와 달리 장소성, 즉, 시민들의 장소에 대한 심리적 태도에 대한 사회심리학자들의 연구 결과는 거주 장소에 대한 개인의 심리와 그러한 심리를 공유하는 사람들 간의 연대를 추동할 수 있는 가능성을 가지고 있으며, 특히 장소애착심과 장소정체성은 지역 주민들 간의 가치적 연대에 기반이 될 수 있으며, 이를 통하여 사회적 참여를 추동하는 역할을 할 수 있을 것이라는 점을 추론할 수 있다.

이렇게 볼 때, 자신의 출신/거주지역에 대한 애착은 직접적인 대면관계를 맺고 있는 지역민들과의 사적 연결망을 통해 생성되는 지역에 대한 유대와는 질적으로 다른 성질을 갖는다. 여기서 퍼트남에 대한 비판적 해석이 가능하다. 퍼트남은 토크빌의 전통을 따라 직접적인 대면관계나 실질적인 참여가 신뢰와 호혜성의 규범을 낳는다는 인과관계를 설정한 바 있다. 퍼트남은 현대사회의 다양한 자발적 결사체 가운데에서 전국적 조직의 시민단체나 NGO와 같은 유형의 참여는 단순히 연회비를 납부하고 그에 대한 보답으로 혜택이나 서비스나 상징적인 귀속감만을 얻을 뿐, 실질적으로 사회적 연계성에 기반한 사회자본을 만들어 가는데 기여할 수 없다는 비판적 견해를 갖는다.

그러나 뉴튼(Newton 1997)은 시민단체나 NGO 등의 자발적 검사에 대한 참여는 추상적 신뢰를 만들어낼 수 있으며,²⁾ 추상적 신뢰가 오히려 현대의 대의민주주의에 필요한 형태임을 강조한다. 이렇게 볼 때 태도이론에서 강조하는 지역

2) 뉴튼에 따르면 추상적 신뢰는 전인격적 차원의 두터운 신뢰 그리고 비인격적 차원의 얇은 신뢰와 차별화되는, 상상적, 공감적, 성찰적 공동체에 대한 추상적 신뢰를 제시한다(Newton 1997). 국가나 민족, 또는 EU와 같은 조직에 대한 신뢰가 추상적 신뢰의 예들이다.

에 대한 신뢰, 애착, 소속, 정체성은 개인이 알고 있는 특정 지역주민, 이웃들에 대한 대인 사적 신뢰(personal trust)가 아니라 장소성, 지역성(locality)에 대한 일종의 추상적 신뢰라 할 수 있다. 이는 지역주의, 지역연고를 반드시 민주주의를 저해하는 요소가 아닌 지역발전을 위한 자발적 참여를 추동하는 사회자본의 한 형태로 볼 수 있는 논점을 제공한다. 따라서 강한 연대와 약한 연대의 대립 구도로 지역주의를 접근하는 사회자본 논의의 한계를 극복하기 위해, 이 연구는 지역에 대한 다양한 인지적, 심리적 태도가 개인들의 지역사회 참여를 이끌어내는 중요한 변수로 상정하고자 한다.

Ⅲ. 분석틀 및 분석방법

1. 분석틀 및 분석 대상

본 연구에서는 시민들의 지역사회 참여에 관한 미시적 요인들을 탐색하기 위하여 사회자본 이론과 태도이론에서 제시된 요인들을 검토하였다. 이를 바탕으로 본 연구는 사회자본에서 제시된 신뢰와 공동체 소속감을 사회자본을 대표하는 지표로 설정함과 동시에 태도이론에서 제시된 장소정체성, 장소애착심, 장소의존성을 분석모형의 핵심 설명변수로 설정하였다. 선행연구에서 살펴보았듯이, 신뢰는 사회자본을 구성하는 가장 핵심적 요인으로, 집합행동의 장애물로 여겨지는 무임승차(free rider) 문제에 대한 우려를 완화시켜 개인의 참여 동기를 강화시킨다고 할 수 있다. 그러나 퍼트남이 강조했듯이 신뢰의 대상과 범위에 따라 전혀 다른 성격의 사회자본이 형성될 수 있다. 따라서 본 연구에서는 신뢰를 이웃에 대한 '사적 신뢰'와 공공기관에 대한 '공적 신뢰'로 나누어 신뢰의 질적인 차원을 차별적으로 측정하여 측정해볼 것이다. 또한 사회자본의 또 다른 구성요소로 공통된 규범의 존재를 보여주는 대리지표로 '공동체 소속감'을 측정할 것이다. 특히 지역적 맥락에서 지역 사회자본의 핵심 요소로 공동체 소속감은 지역 내에서 공유된 가치와 규범을 제시하며 이웃과의 협동과 집합적 효능감을 높이는 기능을 통하여 사회참여를 추동하는 것으로 알려져 있다(Perkins and Long 2002).

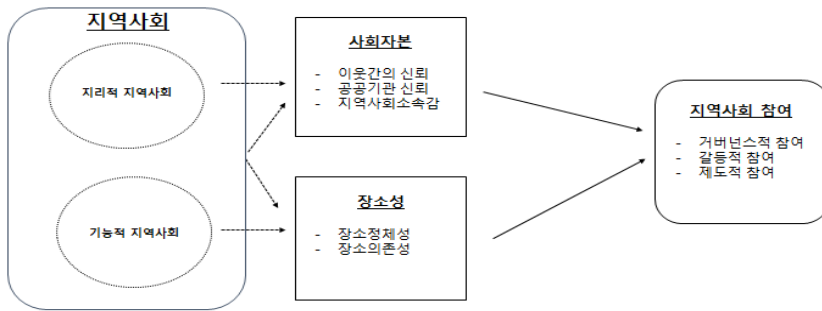
또한 본 연구에서는 장소에 관한 태도이론에서 제시된 세 가지 장소성 개념 가운데 두 가지 개념(장소정체성, 장소의존성)을 분석모형에 포함하였다. 제외된

장소성 개념인 장소애착임은 장소정체성과 중복적인 의미를 가지고 있는 것으로 간주하고 있으며, 실제 거주 지역에 대한 두 태도 변인은 상호관련성이 높은 측면을 가지고 있다. 따라서 본 연구의 모델에서는 두 변인 중 하나의 변인만을 대표적으로 모형에 포함하였다.

본 연구에서는 이와 같은 시민들의 사회관계적, 심리적 요인이 지역사회 참여 유형별로 어떠한 영향을 미치는지 비교 분석한다. 구체적으로 본 연구에서 채택한 지역사회 참여 유형은 제도적 참여 유형, 갈등적 참여 유형, 거버넌스적(협력적) 참여 유형이다. 먼저 제도적 참여 유형은 현재 민주주의 사회에서 가장 일반적인 참여 유형으로 시민들이 지역사회의 변화를 위하여 대표자를 선출하는 선거에 참여하는 유형이다(정한울·이근수 2013). 갈등적 참여 유형은 제도적 참여가 지역사회의 이익과 변화에 대한 요구를 효과적으로 전달하지 못하고 있다는 인식 하에서 이뤄지는 집회와 시위와 같은 집단행동을 의미한다. 마지막으로 거버넌스적 참여 유형은 최근 지역사회의 지속가능한 발전을 위해 강조되는 참여 유형으로 시민들이 지방정부와 함께 정책을 개발하고 시행하는 데 참여하는 것을 의미한다. 이와 같은 거버넌스적 참여 유형은 지방정부의 정책에 시민들의 의견을 정책 계획 단계부터 적극적으로 반영함과 동시에 정책 및 사업 실행에 참여함으로써 정책의 성과를 높이는 효과를 가지고 있다.

본 연구가 제시한 분석틀은 다음 그림과 같다. 우리는 이와 같은 세 가지 참여 유형에 각기 시민의 관계적, 심리적 요인이 어떠한 영향을 미치는지 비교·탐색함으로써 지역사회 지속가능한 발전과 변화를 위한 거버넌스 구축에 필요한 지역 사회자본 모델을 구축하고자 한다. 아래 그림과 같이 우리는 지역사회 개념을 Ross(1967)가 제시한 지리적 지역사회와 기능적 지역사회가 결합한 개념으로 상정한다. 지리적 지역사회는 제한된 지리적 공간 안에서 주민들의 상호관계를 맺는 집단을 의미하며, 기능적 지역사회는 장소에 기반을 둔 공통의 생활양식, 가치, 그리고 이해 등 무형적인 사람들의 공통적인 인식을 가진 집단이라고 정의할 수 있을 것이다. 하지만 본 연구에서는 이러한 두 하위 지역사회가 각각 사회자본과 장소성의 기반이 될 수 있다고 가정했으나 이 부분은 본 연구의 연구범위를 벗어나는 것이기에 향후 연구에서 그 관계를 실증적으로 분석할 예정이다. 본 연구가 초점을 맞춘 사회자본과 장소성은 각각 세 종류의 지역사회 참여 유형에 영향을 미칠 것으로 가정했다. 우리는 분석틀에서 제시한 것과 같이 사회자본과 장소성을 구성하는 각 요인들이 세 종류의 지역사회 참여와 어떠한 관계를 맺는가를 서울시 사례를 중심으로 살펴볼 것이다.

〈그림 1〉 분석틀



본 연구에서 분석대상으로 설정한 지역은 서울지역이다. 서울지역은 한국에서 가장 많은 인구를 보유한 도시인 동시에 1394년 조선왕조의 수도가 된 이후 역사적, 문화적으로 한국을 대표하는 도시로 자리매김하고 있다. 하지만 본 연구에서는 서울지역을 대상으로 함에 있어서 지역, 혹은 지역공동체의 범위에 있어서도 어려움을 가질 수밖에 없었다. 그리고 이러한 한계는 서울이 가지고 있는 지역적 특수성, 지역공동체의 다양한 특성이 복합적으로 구성되어 있는 특성에서 기원한다고 할 수 있다.

서울 지역은 2015년 현재 서울인구 중 서울 태생은 47.9%로 약 절반 이상이 서울 이외의 지역에서 서울로 이주해 온 사람들로 인구가 구성되어 있어 다른 광역지자체에 비하여 타 지역 출신 인구의 비율이 높은 편이다(변미리 외 2017). 서울 인구는 교육, 일자리, 그리고 주거비용을 이유로 서울시 내에서의 인구이동 또한 다른 광역시도에 비하여 높은 편이다(변미리 외 2017). 또한 서울은 다른 광역자치단체에 비하여 25개 자치구가 경제적 측면에서 상당히 기능적으로 연관되어 있는 점도 서울지역의 지역공동체의 특수성을 강화시키는 요인이라고 할 수 있다. 서울은 행정적으로 25개 기초지자체로 분리되어 있지만 경제적으로는 주거밀집지역, 업무지역, 상업지역 등으로 각 자치구가 특성화되어 있으며 이에 따라 서울시민들은 일상생활에서도 가족생활, 소비활동, 소득활동이 서울시 안에서 공간적으로 분리되어 있을 가능성이 다른 시도에 비하여 높다. 또한 공공서비스의 제공 측면에서도 특별시로서의 지위로 인하여 다른 지역에 비하여 광역자치단체의 역할이 두드러져 비교적 통합적이고 균질적인 공공서비스가 모든 자치구에 제공되고 있다고 평가되고 있다.

즉, 서울은 그 어떤 지역보다 높은 이질성, 다양성, 이동성으로 인해 지역민들 사이의 사회자본은 물론 지역에 대한 애착이 형성되기 어려운 지역이라 할 수 있다. 그만큼 지역민들 사이의 자발적인 협력과 지역사회 참여활동 역시 활성화 되기 어려울 수 있다. 그러나 이러한 한계는 오히려 연구주제를 고려한다면 일종의 강점이 될 수 있다. 이렇듯 이방인들이 모여 사는, 내부적으로 분절된 서울 지역에서 그나마 지역민들이 이웃주민들과 교류, 연대하며 지역사회 활동에 참여하게 하는 요인은 무엇이며, 이들 서울 지역민들이 형성하게 되는 사회자본과 장소성은 전통사회의 그것들과는 어떻게 다른지, 그리고 이들의 지역사회 참여를 향후 어떻게 더욱 촉진할 것인가는 정책적으로 중요한 함의를 가질 수 있기 때문이다. 본 연구에서는 이런 서울의 특수성과 예외성을 고려하여 분석을 진행하고 그 결과를 해석할 계획이다.

2. 변수와 분석방법

본 연구에서 제시된 연구문제에 대한 답을 찾기 위하여 서울연구원에서 2017년 실시한 서울서베이자료를 활용하였다. 서울서베이는 서울연구원이 학술과 정책개발 목적으로 격년단위로 서울시민들의 삶의 질과 행복도를 측정하기 위해 실시하고 있는 설문조사이다. 이 중 2017년 서베이는 서울에 거주하고 있는 2만 가구의 15세 이상 가구원 42,687천명을 대상으로 하고 있다.³⁾ 서울서베이의 구체적인 조사항목은 인구와 가구 현황, 경제, 주거와 생활, 교육과 보육, 건강과 보건, 안전과 재난, 환경, 교통, 문화와 여가, 거버넌스, 복지, 가치와 의식 등 12개 분야별 지표와 관련된 것들이다. 우리는 이 중에서 실제 지역사회 활동에 참여할 수 있는 20세 이상의 시민들을 분석대상으로 하였다. 조사 대상의 일반적 특성은 <첨부 1>에 제시되어 있다. 본 연구의 분석에 포함된 대상의 인구통계학적 정보를 추가적으로 제시하면, 평균연령은 49.2세이며, 남성은 분석대상의 47.6%이며, 여성은 52.4%를 차지하였다. 또한 학력분포로는 대학교 졸업이 전체 분석대상의 37.5%로 가장 많았고, 그 다음으로 고등학교 졸업이 32.5%로 뒤를 이었다. 직업 분포는 남성에서는 사무직원이 29.6%로 가장 높은 비중을 차지하였고, 여성에서는 주부가 45.1%로 가장 높은 비중을 차지하였다. 마지막으로 조사대상 인원의 평균 서울 거주기간은 33.2년이었으며, 현재의 집 평균 거주기간

3) 2017년 서울서베이 자료는 서울 주민등록 가구를 모집단으로 하여 자치구, 행정동, 주택유형을 3개 층으로 한 층화추출을 샘플을 구성하였다.

은 8.9년이었다.

본 연구에서는 서울서베이에서 제시된 설문문항을 활용하여 다음과 같이 종속변수와 핵심 설명변수를 설정하였다. 본 연구의 종속변수는 시민들의 지역사회 참여 유형이다. 서울서베이는 사회참여 유형을 일곱 가지로 구분하여 참여여부를 묻고 있다.⁴⁾ 이 가운데, 본 연구에서는 마을만들기, 공유도시 등 서울시 정책관련 사업, 정책 제안을 거버넌스적 참여 유형으로, 시위와 집회 참여를 갈등적 참여 유형으로, 마지막으로 투표를 제도적 참여 유형으로 매칭시켜 종속변수로 설정하였다.

다음으로 본 연구의 첫 번째 독립변수인 사회자본은 다음의 세 가지 설문문항을 통해 측정하였다. 먼저 “사적 신뢰”와 “공적 신뢰”를 측정하기 위해 이웃에 대한 신뢰 변수를 묻는 항목과 공공기관에 대한 신뢰 변수로 “당신은 이웃(공공기관)에 대하여 얼마나 신뢰하십니까?”라는 설문문항에 대한 5점 척도(전혀 신뢰안함-매우 신뢰)의 응답 결과를 사용하였다. 또한 지역공동체의 이해와 규범의 공유 정도를 측정하기 위해 “공동체 소속감”을 묻는 질문인 “당신은 지역사회의 일원이라는 느낌에 대하여 얼마나 만족하십니까?”라는 설문문항에 대한 10점 척도(전혀 만족하지 않음-매우 만족)의 응답 결과를 사용하였다.

본 연구의 두 번째 독립변수인 지역에 대한 심리적 태도는 다음의 두 가지 설문문항을 통해 측정하였다. 먼저 장소애착심을 직접적으로 측정할 수 있는 설문문항이 서울서베이에서는 제시되지 않고 있다. 다만 선행연구에서 장소정체성과 장소애착심이 장소성(sense of place)이라는 개념으로 포괄된다는 점에서 (Jorgensen and Stedman 2001), 장소정체성을 묻는 설문문항인 “당신은 서울시민이라는 데 얼마나 자부심을 느끼시는지요?”에 대한 10점 척도의 응답 결과를 변수로 사용하였다. 마지막으로 장소의존성 변수는 “귀하께서 살고 계신 지역의 생활환경에 대해서는 얼마나 만족하십니까?”에 대한 설문문항에 대한 10점 척도 응답 결과를 활용하였다. 본 연구에서는 제시된 설문결과들을 더미변수로 재코딩하여 분석에 사용하였다.

본 연구에서 사용한 서울서베이 자료에서 중요하게 고려해야 할 사항은 앞에서 제시한 설문문항에 포함된 지역과 지역사회의 범위가 다소 불분명하다는 점이다. 특히, 장소정체성으로 사용된 설문문항은 다른 사회자본과 장소의존성 변

4) 서울서베이는 사회참여 유형을 ① 단순 문의, ② 민원 제안 및 제기, ③ 정치사회적 의견 달기, ④ 마을만들기, 공유도시 등 서울시 정책관련 사업, ⑤ 정책 제안, ⑥ 집회/시위 참가, ⑦ 투표로 나누어 참여여부를 묻고 있다. 분석에는 비교적 소극적 참여 유형이라 할 수 있는 ①, ②, ③의 참여형태를 제외하였다.

수로 사용된 설문문항에 비하여 비교적 큰 지역 범위를 상정하고 있다. 따라서 우리는 서울시민으로서의 자부심을 장소정체성으로 설정함에 있어 로스(Ross 1967)가 제시한 지역사회의 두 가지 측면, 즉, 지리적 지역사회와 기능적 지역사회 중에서 기능적 지역사회 측면에 초점을 맞추어 장소정체성 변수와 지역사회 참여 간의 관계를 해석하고자 한다.

본 연구에서 또 하나의 중요한 독립변수로 채택한 변수로는 거주형태이다. 시민들의 거주유형은 시민들의 지역간 이동 가능성을 보여주는 지표임과 동시에 지역사회에서 이웃과의 네트워크 형성과 그 강도를 간접적으로 보여주는 지표가 될 수 있기 때문이다. 이런 맥락에서 본 연구에서는 시민들의 거주 유형을 주택 점유 유형과 주택형태로 구분하여 변수로 구성하였다. 이 외에도 성, 연령, 혼인 상태, 수입, 학력, 소득, 직업지위, 현 지역 거주기간을 통제변수로 제시하였다. 본 연구에서 채택한 종속변수와 중요 독립변수, 그리고 통제변수에 관한 자세한 정보는 다음 <표 2>에 제시되어 있다.

본 연구에서 지역사회 참여를 위한 마을사회자본 분석을 위하여 채택한 분석 방법은 로짓회귀분석(logit regression model)이다. 채택된 종속변수는 이항변수(dummy variable)인 지역사회참여 여부이며, 이에 영향을 미치는 변수는 무엇인지를 확인하기 위한 목적을 가지고 있다. 로짓분석은 확률모델로서 일반 회귀분석과 동일하게 종속변수와 독립변수간의 관계를 함수로 예측하는 데 사용하는 분석방법이다. 다만, 일반 회귀분석과 다르게 종속변수가 이항 범주형 변수이며, 종속변수의 특성으로 이항분포의 특성을 가진다. 본 연구에서는 이러한 로짓분석의 특성이 각 사회참여 유형과 시민들의 관계적, 심리적 요인들의 관계를 예측하는데 적합하다고 판단하여 본 연구의 분석방법으로 채택하였다.

<표 2> 분석 변수 설명 및 코딩

구분	변수명	비고
종속변수	거버넌스적 사회참여 경험(지자체 사업 참여)	0=없음, 1=있음
	갈등적 사회참여 경험(집회/시위)	0=없음, 1=있음
	제도적 사회참여 경험(투표)	0=없음, 1=있음
설명변수	이웃 간의 신뢰	0=없음, 1=있음
	공공기관 신뢰	0=없음, 1=있음
	지역사회 소속감	0=없음, 1=있음
	장소정체성	0=없음, 1=있음
	장소의존성	0=없음, 1=있음

구분	변수명	비고
통제변수	성	0=여성, 1=남성
	연령	연속변수
	혼인상태	1.기혼, 2.미혼, 3.이혼, 4.별거, 5.사별, 6.동거
	학력	1=중졸이하, 2=고졸, 3=전문대졸이상
	거주형태	1=단독, 2=아파트, 3=다세대 4=연립/빌라, 4=기타
	거주점유형태	1=자가, 2=전세, 3=월세(보증금유), 4=월세(보증금무)/사글세, 5=무상
	직업	1=무직, 2=학생, 3=주부, 4=관리자/전문가, 5=사무직, 6=판매/서비스, 7=기술직, 8=농업, 9=저기술직
	소득	1=중위50%이하, 2=50-150%, 3=150%이상
	지역거주기간	로그화된 연속변수

IV. 분석결과

본 연구에서는 시민들의 지역사회 참여 유형을 제도적 참여, 갈등적 참여, 거버넌스 참여로 구분하고, 각 지역사회 참여유형에 영향을 미치는 요인들을 사회자본의 측면과 심리적 측면에 탐색하는 목적을 가지고 있다. 이러한 연구 문제하에 분석을 실시한 결과는 다음 <표 3>에 제시된 바와 같다.

먼저, 사회자본 변수는 지역사회 참여 유형에 따라 차별적 효과를 갖는 것으로 나타났다. 구체적으로, 이웃에 대한 신뢰, 즉 사적 신뢰는 시민들의 지역 거버넌스 참여와 갈등적 참여에 긍정적 영향을 미치는 것으로 나타난 반면, 제도적 참여에는 통계적으로 유의미한 영향을 주지 않는 것으로 나타났다. 다음으로 공공기관에 대한 신뢰, 즉 공적 신뢰는 거버넌스적 참여와 갈등적 참여와는 부적(-) 상관관계를 보이는 반면, 제도적 참여와는 정적(+) 상관관계를 가지는 것으로 나타났다. 즉, 공적 신뢰는 제도적 참여, 즉 선거참여에는 긍정적 동인이 될 수 있으나, 갈등적 참여와 거버넌스적 참여 모델에서는 공공기관에 대한 불신이

시민들의 참여를 추동할 가능성이 높다.

이 결과를 종합해보면, 기존 연구들이 주장해온 사적 신뢰와 공적 신뢰가 서로 다른 효과를 가진다는 점은 본 분석에서도 확인되었다. 그러나 분석 결과는 사적 신뢰는 민주주의의 발전을 저해하는 반면, 공적 신뢰는 민주주의의 발전을 촉진한다는 전형적인 해석보다는, 두 형태의 신뢰가 서로 다른 참여유형을 촉진한다는 것을 보여준다. 즉 이웃에 대한 사적 신뢰가 높을수록 선거라는 제도적 채널을 통한 의견표명이나 참여보다 비제도적 형태인 시외나 집회와 같은 활동을 통해 문제를 해결하는 경향이 높은 것으로 나타났다. 역으로 공적 신뢰가 높을수록 선거와 같은 제도적 채널을 통해 의견을 표출하는 경향이 높은 것으로 나타났다.

〈표 3〉 지역사회 참여유형에 영향을 미치는 요인분석 결과

	거버넌스적 참여		갈등적 참여		제도적 참여	
	Coef.	Std. Err.	Coef.	Std. Err.	Coef.	Std. Err.
이웃신뢰	0.344***	0.040	0.246***	0.040	-0.072	0.041
공공기관신뢰	-1.070***	0.048	-0.311***	0.042	0.655***	0.046
지역사회소속감	0.041	0.053	-0.198***	0.050	-0.018	0.051
지역정체성	1.282***	0.079	0.157**	0.054	-0.238***	0.055
지역의존성	-0.059	0.056	-0.086	0.054	0.166**	0.053
연령	-0.025*	0.011	0.003	0.012	0.001	0.011
연령제곱	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
주거형태 (기준=단독주택)						
아파트	-0.092*	0.042	0.004	0.042	0.022	0.042
다세대주택	-0.272***	0.064	-0.042	0.061	0.218***	0.062
연립/빌라	0.079	0.061	-0.027	0.062	0.114	0.063
기타	0.327	0.258	-0.770*	0.373	-0.198	0.243
주거점유형태 (기준=자가)						
전세	-0.113**	0.042	-0.070	0.041	-0.021	0.042
보증금월세	-0.083	0.068	0.011	0.064	-0.242***	0.061
무보증금월세/사글세	0.421	0.310	0.643*	0.282	-0.898***	0.261

	거버넌스적 참여		갈등적 참여		제도적 참여	
무상	-0.721	0.747	0.241	0.510	-0.078	0.556
학력 (준거=중졸이하)						
고졸	-0.208*	0.089	0.507***	0.125	0.258**	0.088
전문대졸이상	-0.171	0.098	1.029***	0.131	0.286**	0.097
혼인상태 (준거=기혼)						
미혼	-0.107	0.059	-0.060	0.054	-0.209***	0.056
이혼	-0.211*	0.089	-0.124	0.090	-0.350***	0.075
별거	-0.052	0.101	0.088	0.114	-0.085	0.100
동거	-0.680	1.054	-1.017	1.039	-2.868***	0.655
직업 (준거=무직)						
관리자/전문직	-0.125	0.108	-0.138	0.113	0.415***	0.109
사무직	-0.096	0.096	-0.291**	0.104	0.311***	0.094
서비스/판매직	-0.140	0.087	-0.432***	0.097	0.137	0.085
기술직	0.030	0.096	-0.132	0.106	0.219*	0.096
농어업	0.639	0.539	0.211	0.577	-	-
임금소득 (준거=저소득층)						
중위소득(중산층)	-0.059	0.103	-0.053	0.113	-0.043	0.102
중위소득이상 (상류층)	-0.030	0.108	-0.160	0.117	0.031	0.107
지역거주기간(로그)	0.148***	0.037	0.111***	0.034	0.099**	0.032
상수	-2.123***	0.319	-2.086***	0.319	0.692*	0.302
Pseudo R2	0.048		0.027		0.026	
로그우도	1037.949		593.597		555.222	
로그우도비 검증	0.000		0.000		0.000	
케이스수	25,107		25,107		25,087	

* p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

자료 데이터: 서울서베이 2017.

즉, 지역사회에서 이웃과의 관계적인 측면에서 신뢰감과 소속감을 가지고 있을수록 지방정부가 추진하는 마을 만들기, 도시재생과 같은 지역사회 발전을 위한 사업에 보다 적극적으로 참여할 가능성이 높다고 추론할 수 있다. 하지만 현대 민주사회에서 시민들의 가장 제도화된 참여 유형인 선거참여, 즉 제도적 참여에서는 시민들의 사회자본적 요인들이 통계적으로 유의미한 영향을 주는 것으로 확인되지 않았다. 사회자본과 관련된 흥미로운 점은 시위와 집회에 같은 갈등적 참여 분석 결과에서 발견되었다. 다시 말해 제도적으로 시민들의 요구가 충분히 받아들여지지 않았거나 그러한 참여 통로가 유효하게 작동하지 않을 때 취하는 참여 행동에 긍정적 영향을 미치는 변수는 이웃 간의 신뢰 변수이며, 지역사회에 대한 소속감은 갈등적 참여와 부적 상관관계를 가지고 있는 것으로 분석되었다. 우리 사회에서 흔히 볼 수 있는 지역내 주민들의 비선호 시설의 설치 반대, 보육과 교육, 그리고 생활환경에 대한 공공서비스에 대한 불만족 혹은 지역사회 개발을 촉구하는 지역민들의 집합 행동에서 시민의 이웃에 대한 신뢰는 동인이 되지만 지역사회 소속감은 반대로 이러한 갈등적 집단행동을 제어하는 역할을 하는 것으로 추론할 수 있다. 이러한 결과를 지역의 정치활동의 맥락에서 본다면, 각기 다른 유형의 신뢰에 기반한 사회자본은 지역민들이 공동의 문제를 해결하기 위해 취하게 되는 다양한 정치참여의 단계에 차별화된 유인 요소라고 볼 수 있다.

다음으로 장소와 관련된 심리학적 태도 변인들이 각 지역사회참여 유형에 미치는 영향에 대한 분석결과를 보도록 하자. 먼저 지역에 대한 자부심, 즉 지역정체성은 거버넌스적 참여와 갈등적 참여 유형과는 정적 관계를 가지고 있는 것으로 나타났으나, 제도적 참여와는 부적 관계를 가지고 있는 것으로 나타났다. 서울시민으로서의 자부심, 즉 지역정체성이 사람들간의 상호작용에 기반한 것이 아닌 서울이라는 장소에 기반을 둔 공통의 생활양식과 가치, 그리고 공동의 이해와 연관된 기능적 지역사회 관련 변수라는 점에서 주민들의 의견교환이나 토론이 아닌 무형적인 공통 생활양식과 일상생활 경험에서 비롯되는 지역적인 문제에 대한 공통적 지각이 거버넌스 참여와 갈등적 참여에 영향을 미친다고 해석할 수 있다.

또 하나의 변수인 지역 환경에 대한 만족감, 즉 지역의존성은 반대로 제도적 참여에는 긍정적 영향을 미치는 것으로 나타난 반면, 거버넌스적 참여와 갈등적 참여와는 부적 관계를 가지는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 지역 거주 환경에 대한 불만족은 환경 개선을 위한 지방정부 사업 참여와 집회와 시위 참여 등을 추동할 수 있다고 해석될 수 있다.

이와 같은 분석결과들을 종합해 보았을 때, 시민들의 이웃에 대한 신뢰는 제도적 참여보다는 갈등적 참여와 거버넌스적 참여를 추동하는 원인으로 분석되었으나, 반대로 지방정부를 포함한 공공기관에 대한 신뢰는 시민들의 제도적 참여를 추동하는 원인으로 판단된다. 이 같은 결과들은 기존의 시민들의 정치참여에 관한 선행연구들에 기반하여 이해될 수 있다. 정치참여에 관한 여러 연구들은 시민들의 선거참여에 영향을 미치는 심리학적 요인으로 정치적 효능감(Political efficacy)를 지목하고 있다. 시민들에게 선거에 참여하기 위하여 투표장에 나가는 것은 시간과 비용이 소요되는 일이기 때문에 시민들에게 있어 선거참여로 인하여 실제 정책의 변화가 일어날 수 있을 것이라는 심리적 확신이 전제되어야 한다(최석현·윤상진 2016). 즉, 이런 점에서 지방정부를 비롯한 공공기관에 대한 시민들의 신뢰감이 있어야만 투표에 소요되는 시간과 비용을 감내하겠다는 시민들의 합리적 결정을 기대할 수 있을 것이다. 이와는 반대로 공공기관에 대한 불신이 투표와 같은 제도적 참여보다는 공동체 참여와 집회와 시위 같은 비제도적, 항의적 사회참여를 불러온다는 주장도 제기되고 있다(Dalton 1996).

위의 분석결과 가운데, 본 연구의 핵심 독립변수인 사회자본 변수와 지역태도 변수의 영향력만을 정리해보면 아래 <표 4>와 같다. 흥미로운 것은 지역사회 소속감을 제외한 나머지 변수들이 갈등적 참여와 거버넌스적 참여에 동일한 방식으로 영향을 미친다는 점이다. 즉, 지역 특수적 감정에 기반하여 일상적이고 연대적인 참여를 추구하는 이들은 제도적 참여보다는 거버넌스적 참여 갈등적 참여에 적극적일 가능성이 많으며, 그렇지 않은 이들은 제도적 참여에 보다 적극적일 가능성이 높다.

<표 4> 사회자본 변수-태도 변수와 참여 유형의 비교

	거버넌스적 참여	갈등적 참여	제도적 참여
이웃신뢰	+	+	-
공공기관신뢰	-	-	+
지역사회소속감	+	-	-
지역정체성	+	+	-
지역의존성	-	-	+

* 음영처리된 부분만이 통계적으로 유의미성이 검증됨.

추가적으로, 본 연구의 연구 목적과 직접적인 연관도는 낮지만, 본 연구의 분

석결과는 투표참여, 즉 제도적 참여 모델은 개인의 소득, 학력, 그리고 가족 형태가 참여에 영향을 미치는 것으로 나타났으나, 비제도적 참여에서는 이러한 사회경제적 배경 요인의 상당수가 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 분석된 점도 사회 참여의 보편성과 배제의 측면에서 추가적으로 고려되어야 할 사항으로 보인다. 즉, 제도적 참여 모델에서는 직업지위가 높을수록, 소득수준과 학력이 높을수록, 기혼자일수록 그렇지 않은 경우에 비하여 투표를 할 가능성이 높은 것으로 나타난 점은 제도적으로 보장된 사회참여의 기회를 저소득층과 1인 가족 등 사회적 취약계층 등에서는 일반적인 사회적 수준에 비하여 충분히 누리지 못할 가능성이 있다는 것이다. 반면, 거버넌스적 참여 모델에서는 시민들의 사회경제적 배경, 특히 학력과 직업지위 등이 참여에 미치는 경향성이 상대적으로 고소득층과 고학력자에 치우치지 않은 점은 시민들의 지역사회 보편적 참여 보장이라는 점에서 거버넌스적 참여가 지역사회에서 계층적 성격을 가지고 있는 제도적 참여를 보완할 수 있는 가능성을 보여주고 있는 것으로 보인다.

지역사회에 대한 소속감이 갈등적 참여에만 영향을 미치는 것도 추가적인 분석과 설명이 필요한 부분이다. 다만, 여기서 추론할 수 있는 것은 사회자본의 호혜성과 규범의 측면에서 이웃에 대한 신뢰는 다소 공간적으로 제한적인 범위를 가지고 있지만 지역사회에 대한 소속감은 이웃에 대한 신뢰보다 공간적으로 확장된 호혜성과 규범의 범위를 가지고 있다고 볼 수 있다. 이웃에 대한 신뢰는 일반적으로 일상적인 대면 접촉과 교류에 의하여 형성되는 측면이 있는 반면, 지역 공동체에 대한 소속감은 직접적인 교류와 대면접촉 보다는 지역 공동체를 뒷받침하고 있는 규범과 가치를 공유함으로써 가지는 호혜성이라고 할 수 있기 때문에 이웃 간의 신뢰보다는 시민들의 직접적 참여를 이끌어내는 동인으로서 한계를 가지고 있으며, 오히려 갈등적 참여와 같은 지역사회 내의 이해의 충돌이나 갈등을 억제하는 역할을 한다고 이해할 수 있다. 이와 관련하여, 장소성과 관련된 변수들 중 장소정체성이 거버넌스적 사회참여와 갈등적 사회참여와 유의미한 정적 관계를 형성하고 있는 점은 시민들의 지역에 대한 자부심과 애착이 지역사회 소속감보다 더 강력한 사회참여 동인이 되고 있다는 점을 보여주고 있다. 더불어 장소의존성, 즉 지역사회 환경에 대한 만족감이 거버넌스적 사회참여와 갈등적 사회참여와 유의미한 관계를 가지지 않는다는 결과는 기존 사회심리학 연구들과 맥락을 같이 하는 결과라고 할 수 있다.

V. 결 론

퍼트남(Putnam 1993)이 지적했듯이, 현대사회에서 산업화, 도시화는 개인 간의 사회적 접촉 및 상호교류가 쉽지 않게 만들었다. 더 나아가, 지역 내에서도 직업의 다양화와 거주 형태의 다양화로 인한 공간의 분리로 인하여 개인과 집단 간, 심지어는 가족 내에서도 정보교류 및 상호 지원도 과거와 같은 모습을 가질 수 없게 되었다. 이런 점에서 지역사회 내에서도 동일한 사회경제적 배경에 따라 결합한 사회자본을 확장하여 공통의 규범과 가치에 기반을 둔 연계형 사회자본을 구축하는 것이 쉽지 않게 되었다(Putnam 1993). 특히, 서울과 같은 대도시 지역은 대체적으로 지역 주민들의 주거 생활 영역을 넘어서는 노동과 소비 영역을 가지고 있어 지역 공간의 범위가 전통적인 관념의 지역을 넘어서고 있다. 이런 점에서 지역 사회자본의 형성과 그것의 기능, 그리고 사회자본의 효용을 이해하는 데 어려움을 있을 수밖에 없다. 특히, 개인이 일상적으로 경험하는 지역 공간이 확장되면 역설적으로 지역 내 특정 개인과 집단의 결속형 사회자본의 폐쇄성이 더욱 강해질 수 있어 지역에 대한 참여의 통로가 파편화될 수 있다는 우려도 제기될 수 있다. 예를 들어, 직장과 거주지역의 분리, 즉 직주분리가 심화됨에 따라 어떤 이는 생활공간과 근로 공간 어디에서도 결속형 사회자본을 형성하는 데 어려움을 겪는 반면, 지역 내에서 직주근접성을 가진 다른 이들은 지역 내에서 결속형 사회자본에 근거하여 지역사회 참여를 통하여 배타적으로 개인 혹은 집단의 이익을 관철시킬 수 있다는 것이다. 따라서 지역 사회자본의 효용성은 결속형 사회자본의 폐쇄성을 넘어 지역 사회 참여의 보편성을 확보할 수 있는 메커니즘을 어떻게 확보하느냐에 달려있다고 볼 수 있다. 이런 점에서 우리는 본 연구에서 그동안 사회자본 이론가들의 관심의 밖에 있었던, 장소성과 같은 주민들의 장소에 대한 심리적 태도에 주목하였다.

분석결과, 본 연구가 상정한 지역사회 참여 유형들 중, 거버넌스적 참여, 갈등적 참여에는 이웃 간의 신뢰와 같은 이웃과의 관계적 특성과 지역정체성은 긍정적인 관계를 가지고 있는 것으로 나타났으나, 공공기관에 대한 신뢰는 부적인 관계를 가지고 있는 것으로 나타났다. 이 같은 결과는 지자체에 등의 공공기관에 대한 불신, 이웃 간의 신뢰와 같은 사회자본적 요소 그리고 본 연구의 분석 결과는 지역에 대한 애착과 자부심과 같은 지역에 대한 심리적 태도 등이 시민들의 지역 거버넌스 참여 및 집회와 시위와 같은 갈등적 사회참여를 추동하는 원인이 될 수 있다는 것을 보여주고 있다. 다만, 사회자본 개념을 구성하는 요인

중 하나인 지역공동체 소속감은 갈등적 사회참여와는 통계적으로 부적 관계를 가지는 것으로 나타난 점은 개인이 지역사회와 유리되거나 배제되었다는 상대적 소외감과 박탈감을 가지면 항의와 집회와 같은 참여에 나서게 된다는 기존의 사회심리학적 시각(임희섭 1999)과 맥을 같이하는 것이라고 이해할 수 있다.

반면, 지역사회 참여의 가장 일반적으로 제도적 형태인 투표를 통한 선거 참여에는 사회자본 변수로 제시된 이웃 간의 신뢰, 지역 공동체 소속감이 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타나지 않고 있으며, 반면에 장소정체성과는 부적 관계를 가지는 것으로 나타났다. 또한 분석결과는 공공기관에 대한 신뢰 및 지역의존성(지역 거주 환경에 대한 만족)이 선거참여에 긍정적인 영향을 미치고 있는 것으로 보여주고 있다. 종합하면, 지역주민들의 갈등적 참여와 거버넌스적 참여는 동일한 요인들에 의해 추동되는 동전의 양면과 같은 현상이라고 볼 수 있다. 그렇다면, 지방정부와의 협력, 사업 참여와 같은 거버넌스적 참여로 갈지 아니면 시위와 집회와 같은 갈등적 참여로 갈지, 그 경로를 결정하는 것은 무엇인가? 바로 지역사회 소속감이라 할 수 있다. 다시 말해 집회나 시위와 같은 이해관계의 갈등적 표출을 거버넌스적 참여라는 완화된 방식으로 유도할 수 있는 것은 바로 더욱 강력한 지역사회 소속감인 셈이다. 이는 기존 연구들에서 지역 이기주의로 비판받았던 갈등적 지역참여 유형과 대의민주주의를 보완할 수 있는 민관협력 형태로 각광받는 거버넌스 유형은 같은 동학에 의해 작동함을 의미한다. 이렇게 본다면, 과거 지역감정이나 지역주의로 비판 받았던 지역 사회자본과 지역정서들이 폐기되어야 할 전근대적 잔재가 아니라 또 다른 민주주의의 도덕적 자원으로 활용될 수 있는 가능성을 보여준다.

또한 제도적 참여에 영향을 주는 변수들은 거버넌스적 참여와 갈등적 참여에 영향을 주는 변수들과 정반대의 메커니즘을 보여준다. 제도적 참여 유형에 적극적인 응답자들은 이웃에 대한 신뢰는 물론, 지역사회에 대한 소속감과 정체성 역시 낮게 나타나고 있다. 반면 공적 신뢰와 지역의존성이 높은 경향을 보인다. 이를 어떻게 해석할 것인가? 이들은 거주 지역에 대한 애착과 정체성이 뚜렷하게 형성되어 있지 않으며, 실질적으로 지역 이웃에 대한 신뢰와 소속감 역시 낮다. 따라서 이들은 투표라는 제도적 참여 이외에 지역민들과의 대면적 연결망을 필요로 하는 다른 형태의 지역사회 참여에 적극적이지 않다. 이들은 오직 거주 지역이 제공하는 물리적 환경에 대한 만족감을 가질 뿐이다. 분석결과로만 본다면 이들은 지역에 전혀 뿌리내리지 못하고 자신들의 의견을 표출한 지역화된 대안 채널 없이 오직 투표라는 제도적 채널로만 지역사회 참여를 할 수밖에 없는 이들로 이해된다. 다시 말해, 지역 특수적 감정에 기반을 두어 일상적이고 연대

적인 참여를 추구하는 이들은 제도적 참여보다는 거버넌스적 참여나 갈등적 참여에 적극적인 가능성이 많으며, 그렇지 않은 이들은 제도적 참여에 보다 적극적인 가능성이 높다. 이러한 분석결과를, 이질적인 사회적 배경과 높은 사회적, 지리적 이동성을 갖는 다양한 주민들로 구성된 현재의 지역사회의 현실에서, 두 가지 유형의 사회자본은 최대화나 최소화가 아니라 모두가 최적화된 형태로 지역사회 참여를 유도하는 필수적인 요소임을 의미한다.

마지막으로 본 연구는 그동안 시민들의 지역사회 참여 동인과 관련된 논의에서 사회자본에 비하여 관심을 받지 못했던 시민들의 지역에 대한 심리적 태도의 중요성을 실증적으로 제시하였다는 데 의의를 가지고 있으며, 또한 각 지역사회 참여 유형에서 사회자본을 구성하는 신뢰와 호혜성이 각기 다른 역할을 하고 있다는 점에서 의의를 찾을 수 있다. 또한 본 연구의 분석결과는 시민들의 비제도적, 제도적 참여를 유도하여 지역사회의 지속가능한 발전과 사회적 통합을 추구하기 위해서는 지역 사회자본, 특히 이웃 간의 신뢰와 지역사회 소속의식에 대한 보다 복합적인 고려가 필요함을 보여주고 있다.

본 연구는 서울이라는 특정한 지역을 대상으로 한 연구이기에 본 연구의 결과를 한국의 모든 지역에 일반화하는 데에는 한계를 가지고 있다고 할 수 있다. 더 나아가, 본 연구에서 설정한 지역사회의 범위도 각 지역의 환경에 따라 다르게 설정될 수 있기 때문에 본 연구의 분석 결과는 서울 지역으로 한정되어 논의될 수밖에 없을 것이다. 본 연구의 또 다른 한계점은 기존 서울연구원의 서울서베이 데이터를 활용함에 따라 본 연구가 설정한 지역사회의 개념과 범위를 분석에 반영하지 못했다는 점에 있다. 따라서 향후 본 연구의 문제의식과 분석결과를 일반화하기 위하여 지역 개념과 범위에 대한 규정 속에서 독자적인 설계된 서베이에 기반을 둔 추가적인 연구가 진행될 수 있기를 기대한다.

참고문헌

국문 자료

- 김선혁, 김병국, 제고르즈 에키투, 정원칠. 2006. “민주화와 시민사회의 대정부 항의: 비통성적 시민참여와 거버넌스.” 『한국행정연구』 15(3), 249-270.
- 김순은, 권보경. 2016. “도시공동체의 주민자치와 사회자본: 입주자대표회의의 사례분석을 중심으로.” 『지방행정연구』 30(1), 41-76.
- 김정훈, 최석현. 2018. “사회적 시민권과 참여소득에 대한 소고.” 『지역발전연구』 27(3), 119-146.
- 박병진. 2007. “사회참여, 신뢰와 민주주의 지지.” 주성수 편저. 『한국민주주의와 시민참여』. 서울: 아르케.
- 변미리, 민보경, 박민진, 계봉오, 임채운. 2017. 『통계로 보는 서울의 인구와 가구』. 서울: 서울연구원.
- 왕혜숙, 백용훈, 류석춘. 2011. “베트남 북부와 남부의 사회자본 비교: 퍼트남의 이탈리아 해석에 대한 도전.” 『동남아시아연구』 21(3), 43-103.
- 이재열. 1998. “민주주의, 사회적 신뢰, 사회적 자본.” 『사상』 37, 65-93.
- 이재혁. 1998. “신뢰의 사회구조화.” 『한국사회학』 32, 311-335.
- 이숙중, 유희정. 2010. “개인의 사회자본이 정치참여에 미치는 영향.” 『한국정치학회보』 44(4), 287-310.
- 이운복. 2013. “지역/고향 인터넷 커뮤니티의 보급과 자연의 변용: 다음의 상주 시 지역/고향 카페를 사례로.” 『사회과학연구』 24(2), 113-140.
- 이현우, 이지호, 한영빈. 2011. “사회자본 특성이 지역주의에 미치는 영향: 결속형과 교량형을 중심으로.” 『한국정치학회보』 45(2), 149-171.
- 임희섭. 1999. 『집합행동과 사회이론』. 서울: 아르케.
- 정병은. 2007. “향우회 사회자본과 지역주의: 재경안동향우회의 사례를 중심으로.” 『사회과학연구』 23(3), 331-358.
- 정한울, 이관수. 2013. “정치효능감과 정치신뢰의 조합이 정치 참여에 미치는 영향.” 『의정연구』 19(1), 212-244.
- 최석현, 윤상진. 2015. “연령별 투표율 차이에 관한 탐색적 연구: 정치지식을 중심으로.” 『동서연구』 27(4), 29-53.

영문 자료

- Bandura, Albert. 1997. *Self Efficacy*. New York: Random House.

- Cohen, Jean. 1999. "Trust, Voluntary Association, and Workable Democracy: The Contemporary American Discourse of Civil Society." In Mark. E. Warren ed. *Democracy and Trust*. London: Cambridge University Press, 208-248.
- Coleman, James S. 1988. "Social Capital in the Creation of Human Capital." *American Journal of Sociology* 94(supplement), 95-120.
- Davis, Mike. 2001. *Magical Urbanism Latinos Reinvent the US Big City*. New York: Verso.
- Dunham, A. 1970. *The New Community Organization*. New York: Crowell.
- Evans, Peter. 1996. "Government Action, Social Capital, and Development: Reviewing the Evidence on Synergy." *World Development* 24(6), 1119-1132.
- Ferguson, Ronald, and William T. Dickens. 1999. *Urban Problems and Community Development*. Political Science.
- Granovetter, Mark. 1973. "The Strength of Weak Ties." *American Journal of Sociology* 78, 1360-1380.
- Jorgensen, Bradley S. and Richard C. Stedman. 2001. "Sense of Place as an Attitude: Lakeshore Owners Attitudes Towards Their Properties." *Journal of Environmental Psychology* 21(3), 233-248.
- Lewicka, Maria. 2011. "Place Attachment: How Far Have We Come in the Last 40 Years?" *Journal of Environmental Psychology* 31(3), 207-230.
- Kasarda, John. and Morris Janowitz. 1974. "Community Attachment in Mass Society." *American Sociological Review* 39, 328-339.
- MacIver, R.M. 1932. *Society: its structure and changes*. New York: Ray Long & Richard Smith.
- Marien, Sofie, Marc Hooghe, and Ellen Quintelier. 2010. "Inequalities in Non Industrialized Forms of Political Participation: A Multi Level Analysis of 25 Countries." *Political Studies* 58(1), 187-213.
- Manzo, Lynne C., and Douglas D. Perkins. 2006. "Finding Common Ground: The Importance of Place Attachment to Community Coalitions." *Journal of Planning Literature* 20(4), 335-350.
- Newton, Kenneth. 1997. "Social Capital and Democracy." *American Behavioral Scientist* 40(5), 575-586.

- Offe, Claus. 1999. "How Can We Trust Our Fellow Citizens." In Mark E. Warren ed. *Democracy and Trust*. London: Cambridge University Press, 42-87.
- Prezza, Miretta, Matilde Amici, Tiziana Roberti, and Gloria Tedeschi. 2001. "Sense of Community Referred to the Whole Town: its Relations with Neighboring, Loneliness, Life Satisfaction, and Area of Residence." *Journal of Community Psychology* 29(1), 29-52.
- Perkins, Douglas D. and Adam D. Long. 2002. "Neighborhood Sense of Community and Social Capital: A Multi-level Analysis." In Adrian T. Fisher, Christopher C. Sonn, and Brian J. Bishop, eds. *Psychological Sense of Community*. New York: Plenum Press. 291-318.
- Putnam, Robert D. 1993a. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. New York: Princeton University Press.
- Putnam, Robert D. 1993b. "The Prosperous Community: Social Capital and Public Life" *American Prospects* 4(13), 35-42.
- Rohe, William M. and Michael A. Stegman. 1994. "The Effects of Homeownership." *Journal of the American Planning Association* 60(2), 173-184.
- Ross, M.G. 1967. *Community Organization*. New York: Harper & Row.
- Sampson, Robert J. 1988. "Local Friendship Ties and Community Attachment in Mass Society: A Multilevel Systemic Model." *American Sociological Review* 53, 766-799.
- Stedman, Richard C. 2002. "Toward a Social Psychology of Place: Predicting Behaviour from Place-based Cognitions, Attitude and Identity." *Environment and Behavior* 34(5), 561-581.
- Trentleman, Carla K. 2009. "Place Attachment and Community Attachment: A Primer Grounded in the Lived Experience of a Community Sociologist." *Society & Natural Resources* 22(3), 191-210.
- Tuan, Yi-fu. 1977. *Space and Place the Perspective of Experience*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Warren, R. L. 1963. *Community in America*. Chicago: Rand McNally & Co.
- Woolcock, Michael. 1998. "Social Capital and Economic Development: Toward a Theoretical Synthesis and Policy Framework." *Theory and Society* 27,

151-208.

Verba, Sidney, Norman H. Nie, and Jae-On Kim. 1978. *Participation and Political Equality: A Seven-Nation Study*. New York: Cambridge University Press.

〈첨부 1〉 분석 변수 기술 통계 결과

	N	평균	표준편차	최소	최대
지역사업참여	40,044	0.151	0.358	0	1
집회시위참여	40,044	0.136	0.343	0	1
투표참여	40,044	0.848	0.359	0	1
연령	40,044	49.802	15.685	21	97
주거형태	40,044	2.007	0.946	1	5
주거점유형태	40,044	1.495	0.682	1	5
학력	40,044	2.394	0.720	1	3
혼인상태	40,044	1.558	1.098	1	6
직업	40,044	4.473	1.928	1	9
임금소득	25,107	2.391	0.552	1	3
지역자부심	40,044	0.857	0.35	0	1
이웃신뢰	40,044	0.387	0.487	0	1
공공기관신뢰	40,044	0.327	0.469	0	1
지역사회소속감	40,044	0.777	0.416	0	1
지역의존성	40,044	0.806	0.396	0	1
지역거주기간(로그)	40,044	3.369	0.602	0	1

Abstract

**A Study of Micro-foundation of Local Governance
: Focusing on Social capital and Sense of Place in Seoul**

Seok Hyeon Choi ■ Yonsei University

Hye Suk Wang ■ Hongik University

The purpose of this study is to explore the micro-foundation of local governance through analysing relational and psychological factors, social capital and sense of place which would motivate the participation of citizens for local society. This study categorises citizen's local participation as following types such as institutional participation, conflictual participation, and governance participation in order to compare relational and psychological factors affecting each participation type using Seoul Survey dataset 2017. The results of the analysis show that as one of the relational factors, neighbour trust positively affects both governance participation and conflictual participation. However, the sense of community as the other relational factors negatively affect conflictual participation, while it does not affect the governance community. The results also reveal that place identity as a psychological factor strongly affects both governance and conflictual participation, while it negatively affects institutional participation.

Key Words: Local Participation, Social Capital, Sense of Place, Governance

감사인 지정과 이익조정: 부채비율 등 재무기준의 경우*

김경률 ■ 금융감독원**

윤용석 ■ 한남대학교***

〈국문요약〉

본 연구는 과거 폐지되었다가 2014년 11월 다시 시행된 부채비율 등 재무기준 지정기업을 대상으로 첫째, 재무기준 지정을 회피할 가능성이 높은 기업이 지정회피를 위하여 어떠한 이익조정을 수행하는지 실제 지정기업 자료를 이용, 성향점수 매칭방법을 통해 적절한 연구표본을 선정하여 선행연구의 결과를 재검증하였다. 둘째, 지정 전 기간에 재무기준 지정요건을 충족한 기업과 요건 중 일부만 충족하여 지정회피의 가능성이 있는 기업 간 이익조정수준, 감사인의 감사보수, 감사시간 등 감사품질이 차별적으로 나타나는지를 분석하였다. 마지막으로 지정 후 기간에 지정 전 감사인에서 새로운 지정감사인으로 교체된 기업과 교체되지 아니한 기업의 감사품질과 이익조정수준이 차별적으로 나타나는지 분석하였다.

2014년부터 2015년을 대상으로, 실제 금융감독원에 제출된 재무기준 자료를 이용한 분석 결과는 다음과 같다. 첫째, 재무기준 일부 지정회피 가능성이 높은 기업에 대해 발생액에 기반한 이익조정과의 관계는 유의하게 나타나지 않았으나, 실물활동 이익조정과는 유의한 양(+)의 관계가 나타났다. 둘째, 재무기준 지정기업은 지정요건 일부충족 기업에 비해 재정적 발생액이 유의하게 높게 나타났다. 마지막으로 기존 자율수임 감사인이 새로운 지정감사인으로 교체된 기업은 유지된 기업에 비해 감사보수와 감사시간이 유의하게 증가하였고, 재정적 발생액 또한 다소 증가하여 재무기준에 따른 지정감사인의 경우에 감사인 교체로 인해 새로운 피감사기업을 이해하는 비용이 존재함을 나타냈다. 본 연구는 기업이 법규에 따라 제출한 재무비율에 근거한 정확한 자료를 통해 최근 재무기준 지정기업과 관련한 선행연구에서 나타난 상이한 결과를 재검증하고 향후 금융당국이 지정감사제도의 방향을 보완함에 있어 고려사항을 제시하고 있다는 점에서 의의가 있다.

*주제어: 감사인 지정제도, 재무기준, 이익조정, 실물활동 이익조정, 감사품질

* 본 논문은 제1저자의 고려대학교 경영대학 회계학전공 석사학위논문을 토대로 작성되었습니다. 본 논문을 지도해주신 이한상 교수님과 심사해주신 유승원 교수님, 한승수 교수님께 감사드립니다.

** 제1저자, 금융감독원 수석조사역 (E-mail: kimky@fss.or.kr)

*** 교신저자, 한남대학교 회계학과 조교수 (E-mail: hwantasi@hnu.kr)

I. 서 론

본 연구는 부채비율 등 재무기준 지정기업을 대상으로 성향점수 매칭방법을 통해 적절한 연구표본을 선정하여 선행연구의 결과를 재검증하고, 지정기업 내 분석을 통해 지정 후 감사품질에 대해 감사인 교체를 고려함으로써 관련 연구를 확장하고자 한다. 이에, 2014년 말 재무제표 기준으로 재무기준 지정요건을 충족한 기업과 요건 중 일부만 충족한 기업을 비교하여, 재무기준 지정대상기업과 지정회피의 가능성이 있는 기업 간 이익조정수준, 감사인의 감사보수, 감사시간 등 감사품질이 차별적으로 나타나는지를 실증분석한다. 또한, 감사인 지정 이후 첫 회계연도와 전년도와의 변화량을 이용하여 재무기준 지정기업 중 지정 전 감사인에서 새로운 지정감사인으로 교체된 경우에 감사품질과 이익조정수준이 차별적으로 나타나는지 분석한다.

2014년부터 2015년을 대상으로 실제 금융감독원에 제출된 재무기준 자료를 이용한 분석 결과는 다음과 같다. 첫째, 재무기준 일부를 충족하여 지정회피 가능성이 높은 기업에 대해 발생액에 기반한 이익조정과의 관계는 유의하게 나타나지 않았으나, 실물활동 이익조정과는 유의한 양(+)의 관계가 나타났다. 이는 감사인이나 감독당국의 개입이 어려운 실물활동을 통한 이익조정을 이용하여 지정을 회피하려는 유인이 존재하는 것으로 해석할 수 있다. 둘째, 재무기준 지정기업은 지정요건 일부충족기업에 비해 재량적 발생액이 유의하게 높게 나타났다. 상기 결과를 함께 고려하면 재무기준 지정기업이 일반기업에 비해 재량적 발생액 및 실물활동을 통한 이익조정을 모두 사용하는 것으로 해석할 수 있으며, 이는 부채비율이 높은 기업이 두 가지 이익조정을 보완적으로 수행한다는 주장과 일관성이 있다(기현희 외 2011). 반면 지정 전 감사인의 감사보수와 시간은 두 그룹 간 유의한 차이가 나타나지 않았는데, 이는 국내 감사시장 특성상 사전적 감사보수 결정과 감사계약의 양적 확대를 통한 조직운영에 기반한 상황하에서 추가감사시간 투입이 어려운 점(권수영 외 2005; 임형주 2015) 또는 지정기업의 재무적 곤경사항의 장기간 지속으로 감사인이 이전부터 이미 보수적으로 감사를 수행했을 가능성에 의해 나타난 결과로 추정할 수 있다. 마지막으로 기존 자율수임 감사인이 지정감사인으로 그대로 유지되지 않고 교체된 기업은 유지된 기업에 비해 감사보수와 감사시간이 유의하게 증가하였고, 재량적 발생액 또한 다소 증가하여 재무기준에 따른 지정감사인의 경우에 감사인 교체로 인해 새로운 피감사기업을 이해하는 비용이 존재함을 나타냈다. 또한 재무기준 이외

기타사유를 고려한 추가분석에서도 질적으로 유사한 결과가 나타났으며, 지정기업의 지정 전·후 분석에서는 지정 이후 피감사기업의 감사품질이 증가하는 결과가 관측되었다. 이는 재무기준 지정감사인의 경우 지정 이후 감사품질이 개선되나 이는 기존 감사인의 독립성 보장과 충분한 감사자원의 투입에 기반한 영향일 가능성이 높음을 시사한다.

본 연구는 다음과 같은 공헌점을 가지고 있다. 첫째, 본 논문에서는 기업이 법규에 따라 제출한 재무비율에 근거하여 실제 재무기준요건과 지정기업 등 정확한 자료¹⁾를 통해, 최근 재무기준 지정기업과 관련한 선행연구에서 나타난 상이한 결과를 재검증하고 이를 해석하는 데 있어 도움이 되는 증거를 제시하고 있다. 둘째, 최근 금융위원회의 감사인 선택지정제도 도입 등 감사인 지정제도 확대안 발표와 이에 대한 논쟁이 지속되는 시점에서, 감독당국의 감사인 지정자료를 이용하여 감사인 지정제도에 대한 실증결과를 제시했다는 점에서 규제관련자에게 시사점을 제공한다. 본 논문의 결과에 따르면 감사인 지정 전 기간에 기업은 지정감사인으로부터의 예상되는 엄격한 회계감사 등으로 인한 부담으로 이를 회피하기 위해 이익조정을 수행할 유인이 있고, 지정 후 기간의 지정감사인의 효과는 신규감사인의 경우 다소 긍정적이지 않을 수 있다. 이는 지정감사제도와 관련하여 존재할 수 있는 비용으로 볼 수 있으며, 지정제도와 관련하여 계속감사인의 피감사기업에 대한 지식과 이해도, 충분한 감사자원투입에 대한 고려가 필요하다는 감독정책상 시사점을 제공한다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 제Ⅱ절에서는 재무기준 지정감사제도의 연구배경과 관련 선행연구를 통한 연구가설을 설정한다. 제Ⅲ절에서는 연구모형과 표본을 제시한다. 제Ⅳ절과 제Ⅴ절에서는 각각 실증분석결과와 추가분석결과를 제시하며, 마지막으로 제Ⅵ절에서는 연구결과를 요약하고 결론을 맺는다.

1) 정확한 자료란 주권상장법인의 감사인 지정관련 재무사항 신고서에 따라 작성된 자료를 금융감독원이 수집 정리한 자료임을 밝힌다. 부채비율은 연결재무제표 작성기업의 경우 연결재무제표 기준으로 그 외 기업은 개별재무제표 기준으로 산정해야 하고, 비상장기업의 동종업종 기준도 한국표준산업분류를 따르도록 하고 있어 재무기준 해당여부를 정확하게 파악하기 어렵다는 문제가 있다.

II. 연구배경 및 연구가설

1. 재무기준 감사인 지정과 이익조정유인

부채비율 등 재무기준에 따라 지정되는 기업은 다음과 같은 3가지 기준인 ① 직전 사업연도 말(연결재무제표 작성기업의 경우 연결재무제표 기준) 부채비율이 200%를 초과하고 ②동종업종 부채비율 평균의 1.5배를 초과하며 ③영업이익이 이자비용보다 작은 경우(이자보상배율 1 미만)를 모두 충족하게 되면 지정감사인이 선정되게 된다. 예외조항이 없어서 현행 지정요건 3가지 기준을 모두 만족하면 반드시 지정감사인이 선임되므로, 이를 피하기 위한 이익조정의 유인이 존재할 것으로 생각된다. 또한, 지정감사인이 지정감사 기간이 끝난 후 재선임하는 과정에서 발생할 수 있는 감사인 독립성 문제를 해소하고자 지정기업은 지정기간 이후 최초로 도래하는 사업연도의 감사인으로 지정감사인을 선임할 수 없도록 하였으며 이는 2014.11.29. 이후 체결되는 감사계약부터 적용된다. 즉, 2015년에 자유선임하는 경우에는 2014년 지정감사인을 선임할 수 없게 된다.

재무기준에 따라 감사인을 지정하는 것은 다음과 같은 특징이 존재한다. 첫째, 재무기준은 횡령발생기업, 내부회계관리제도 검토의견기업, 감리결과 조치기업 등과 같이 회계시스템의 부실 가능성과 직접적으로 연결되지 않는다. 둘째, 대규모 유상증자나 출자 등이 없는 이상 부채규모를 단기간내 큰 폭으로 축소하기 어려워 감사인 지정 재무기준 요건을 쉽게 벗어나기가 어렵다. 이러한 특징으로 인해 지정요건 신설로 인한 기업과 감사인에의 영향이 다른 지정의 경우와 다르게 나타날 가능성이 있다. 기업의 경우, 재무기준 지정으로 인해 직접적으로는 감사보수가 급격히 증가할 것임을 예상할 수 있고, 감사인이 지정되었다는 정보 자체가 기업의 리스크 프리미엄 증가로 인한 조달비용 증가를 야기하고 신용하락 위험으로 이어질 수 있다(차승민 2012). 이는 회계시스템 상의 직접적인 관련이 없는 반면 높은 비용이 예상된다는 점에서, 기업의 이익조정을 통한 재무비율 지정기준을 회피하고자 하는 유인을 유발하게 된다(김지홍·고운성 2006; 오웅락 2016; 이홍섭 외 2016; Watts & Zimmerman 1986).³⁾ 감사인 지정제도의

2) 금융감독원은 감사인 선임방법이 '11년 자유선임에서 '12년 지정으로 변경된 경우 평균 수입료가 전년대비 54.8% 증가한 것으로 분석("외부감사인 변경이 감사수임료에 미치는 영향 분석"보도자료(2013. 11. 14)). 김기식 의원 보도자료(2015.9.15)에 따르면 부채비율 과다기업으로 지정된 기업의 감사보수가 직전연도 대비 56% 증가했으며, 감사인이 변경되어 지정된 경우에는 76% 상승.

효과성에 대한 선행연구들이 지정기업의 지정 전 기간의 이익조정 수준이 높으며, 감사인 지정 이후 기간에 낮아짐을 보고하고 있는 것과 일관된 맥락으로 볼 수 있다(권수영 외 2004; 안영균·이재경 2004; 박연희·송인만 2005).

이와 같이 부채비율이 높은 기업의 경우, 경영진 입장에서는 부채비율 등 재무기준 지정요건으로 감사인을 지정받게 되는 경우 감사보수 증가, 평판위험 등의 비용이 발생하고 지정감사 종료 후 지정감사인인 다른 감사인으로 무조건 교체해야 하는 상황으로 감사인과의 우호적인 관계를 기대하기 어려운 상황이기에 지정회피를 위한 이익조정 유인이 클 것임을 예상할 수 있다. 특히 부채비율 등 재무기준 요건은 3가지이기 때문에 한 가지 요건만 충족하는 기업보다 두 가지 요건을 충족하는 기업이 더욱 이익조정의 유인이 크다고 볼 수 있을 것이다.

이와 관련하여, 선행연구들은 지정회피를 위한 이익조정의 유인에 대해 재량적 발생액과 실물이익조정이라는 측면에서 서로 다른 결과를 제시하고 있다(오웅락 2016; 이홍섭 외 2016). 이익조정의 형태로는 크게 발생액을 조정하는 방법과 실제 경제행위와 관련한 의사결정을 통해 이익조정을 하는 방법이 보고되고 있으며, 회계정책의 선택을 통한 이익조정 형식인 재량적 발생액과 다르게 실물활동을 통한 이익조정은 매출할인, 매출조정, 생산활동 증감 등 경영자의 실물적인 활동을 통해 이익을 조정하는 행위라는 점에서 감사인이나 감독당국의 개입이 어려운 측면이 있어 경영자가 선호하는 것으로 보고된다(Graham et al. 2005; Roychowdhury 2006). 이와 같이 각 이익조정수단에 대한 여력이 있는지와 같은 기업의 상황과 경영자의 선호에 따라 이익조정의 형태는 다르게 나타날 수 있다(Zang 2012). 재무기준 지정과 관련하여, 오웅락(2016)은 2013년 재무제표 기준 상 재무기준 지정기업의 3가지 요건에 하나 이상 해당되는 기업을 대상으로 일반기업과 비교해 감사인 지정을 회피하기 위한 재량적 발생액을 통한 이익조정 행위가 나타난다고 보고했다. 반면, 이홍섭 외(2016)은 2012-2013년 기준으로 잠재적 지정대상기업을 선정한 후 자산규모 등을 고려한 유사회사를 선정·비교한 결과, 재량적 발생액에서는 유의적 관계가 나타나지 않았고 실물활동을 통한 이익조정에서만 유의한 양(+)의 관계가 나타나 오웅락(2016)과는 상이한 결과를 제시했다.

따라서 정확한 자료를 통해 이를 다시 살펴볼 필요성이 존재하며, 본 연구에서는 먼저 성향점수 매칭표본을 이용하여 잠재적 지정기업과 기업특성이 유사한 기업군과의 비교분석을 통해 선행연구의 결과를 재검증하고자 한다. 또한, 실제

3) 감사인 지정 피하려.....변칙회계로 이자보상배율 조정 (『서울경제』 2014/09/03)

감사인 지정요건의 기준 재무제표인 2014년 말 기준이라는 점과 각 회사가 제출한 보고서를 기초로 한 자료로 실제 데이터라는 점에서 상대적으로 더 정확한 결과를 제시할 수 있을 것으로 판단된다. 이에 따라 감사인 지정대상이 될 수도 있는 기업이 지정회피를 위해 어떠한 이익조정을 수행하였는지에 대한 검증으로 다음과 같이 첫 번째 가설을 설정한다.

가설 1: 재무기준 요건 중 2가지를 충족하여 감사인 지정이 될 가능성이 높은 기업은 유사한 정상기업과 비교하여 재량적 발생액, 실물이익조정에서 유의적인 차이가 있다.

2. 재무기준 지정기업의 지정 전 이익조정과 감사인의 대응

이익조정수준과 관련하여, 재무기준을 모두 충족하여 감사인이 지정된 기업은 일반기업과 비교하여 부채비율이 높고 재무건전성이 낮은 재무적 곤경기업에 해당될 가능성이 높다. 부채비율과 이익조정수준이 양(+)의 관계를 지닌다는 선행 연구에 따르면 재무기준 지정기업의 이익조정수준은 일반기업에 비해 높게 나타날 것으로 예상할 수 있다. 다만 이러한 이익조정수준이 유사한 기업특성을 지닌 잠재적 지정기업과 비교할 경우 차별적으로 나타날 것인지는 명확하지 않다. 지정을 회피하려는 기업의 관점에서 지정요건에 더 많이 해당될수록 이를 회피하기 위한 노력을 더 투입해야 하고, 이는 이익조정활동을 더 많이 수행해야 한다는 의미가 될 수 있다. 그렇기에 지정요건을 모두 충족한 기업은 요건을 1개 또는 2개만 충족한 기업에 비해 지정회피를 위한 이익조정을 더 수행하였을 가능성이 존재하고, 실물이익조정뿐만 아니라 발생액을 통한 이익조정을 추가적으로 더 수행했을 가능성 또한 존재한다. Zang(2012)에 따르면 회계연도 중에는 가능한 실물이익조정을 먼저 행하여 이익을 조정하고 이 조정활동의 결과에 따라 회계연도 말에 발생액을 통한 이익조정을 하므로, 지정기업이 실물이익조정을 통해서도 지정회피가 불가능한 경우 발생액을 통한 이익조정까지 수행할 것으로 예상할 수 있기 때문이다.

한편 재무기준 산정 기준연도인 2014 회계연도의 감사인(이하 ‘지정 전 감사인’)의 경우 감사과정에서 피감사기업의 지정요건 충족 여부를 파악할 수 있다. 지정요건이 충족되는 경우 내년에는 다른 지정감사인의 보수적인 감사가 수행될 가능성이 높으므로(황인태·강선민 2006; 신근식 외 2014), 지정 전 감사인은 교체

이후 지정감사인이 과거의 회계오류 등을 발견할 경우 발생할 수 있는 감사위험을 최소화할 유인이 있다. 지정방식 상 다음 감사인 선임을 알 수 없기 때문이다. 지정감사인은 선행연구에서 자유수임감사와 비교해 감사시간을 많이 투입하는 것으로 나타나고 부실감사가 적발되면 그에 따른 처벌도 강화⁴⁾되는 점을 고려할 때 감사품질을 높일 유인이 있으며 최근 지정감사 기간이 종료된 후에는 다른 감사인으로 무조건 변경되어야 한다는 점에서 더욱 독립성이 보장될 것임을 예상할 수 있기 때문이다.

반면 다수의 선행연구에서 보고하고 있듯이 지정 후의 감사품질이 지정 전 감사품질에 비해 상대적으로 개선되었다는 결과에 따르면, 지정기업의 특성상 지정 전 감사인이 감사품질을 개선시킬 여지가 충분히 존재하지 않을 가능성이 존재한다(권수영 외 2004; 안영균·이재경 2004; 박연희·송인만 2005). 또한, 지정 해제 후 피감사기업과의 우호적인 관계, 감사보수가 총액제로 사전적으로 결정되는 계약구조임을 고려할 경우, 감사인의 추가적인 감사노력 투입을 통한 감사품질 제고 유인이 적을 가능성도 존재한다(임형주 2015).

이에 본 연구는 재무기준 지정요건 충족기업의 지정 전 기간의 이익조정수준과 감사인의 대응을 실증하기 위해 다음과 같이 두 번째 가설을 설정한다.

가설 2: 지정 전 기간에, 재무기준을 모두 충족하여 지정요건을 갖춘 기업은 요건 중 1개 또는 2개를 충족하는 기업과 비교하여 재량적 발생액, 실물이익조정, 감사시간, 감사보수의 차이가 없다.

3. 재무기준 지정기업의 지정 후 감사인의 대응과 이익조정수준

감사인 지정제도와 관련된 선행연구에 따르면, 지정된 감사인이 감사하는 기간 동안 감사인에 대한 교체압력이 없고, 계약기간인 3년 이후의 감사계약을 지속하는 경우와 관련한 경제적 준지대(economic rent)로 인한 감사인 독립성 문제도 완화할 수 있다(권수영 외 2004; 최이름 외 2014). 이에 따라 감사인 지정제도 하에서 감사인이 감사품질을 높일 수 있을 가능성이 있으며 여러 선행연구들은 감사인 지정 이후 이익조정이 감소하고 감사보수가 상승함을 보고함으로써 이러한 예측을 지지하는 결과를 제시하고 있다(권수영 외 2004; 박연희·송인만

4) 「외부감사 및 회계 등에 관한 규정 시행세칙」 <별표2호> 감리결과조치양정기준 VI. 기본조치의 가중·감경에 따라 조치가 1단계 가중된다.

2005; 안영균·이재경 2004; 황인태·강선민 2006). 다만, 기존 감사인이 지정감사인으로 유지 또는 새로운 지정감사인으로 교체되는지에 따라 최초 수임시 발생비용이 높은 감사업무의 특성상 감사품질에 차이가 발생할 수 있다(노준화 2009; 신근식 외 2014).

현행 지정감사인 지정방식은 감사인 점수와 기업의 자산규모에 따라 순차적으로 pairing하되 감사인의 특성을 반영하고 있다. 그 결과 외형적 규모가 큰 감사인이 감사인 점수가 높게 되어 자산규모가 큰 기업을 지정받을 뿐 만 아니라 다수의 지정기업을 할당받게 되는 구조이다. 또한 그 매칭과정에서 지정 전 감사인과 지정 감사인이 일치하더라도 별도의 예외없이 그 순서대로 지정하기 때문에 지정기업 중에는 지정 전 감사인이 그대로 지정감사인으로 선정될 수 있다. 이 경우 감사인은 계속감사인으로서의 피감사기업에 대한 지식과 경험을 지니고 있다는 장점과, 지정감사인으로서의 독립성 보장과 충분한 감사자원투입이 가능하다는 장점에 기반하여 높은 감사품질을 제공할 수 있을 가능성이 존재한다(권수영 외 2004; 이종은 외 2017; Myers et al. 2003). 다만, 지정감사인을 결정하는 시점은 지정 전 감사인의 감사업무종료 이후이고, 감사인은 지정순위를 계산할 수 없으므로 지정 전 감사인이 사전적으로 지정 후 감사인으로의 선임을 예측하기는 어렵다. 그러므로 지정 전 감사인은 감사인 교체가 발생할 것으로 가정하고 지정 직전연도에 대한 감사과정을 수행할 가능성이 있으며, 이 경우 상기 두 번째 가설에서와 같이 감사품질이 높게 나타날 가능성과 그렇지 않을 가능성이 상존한다.

한편, 감사인이 지정된 이후에는 감사인이 교체된 기업의 감사인의 외관상 독립성은 높아진 반면 새롭게 수임한 기업의 환경산업과 고유위험, 통제위험 등을 이해하는데 있어 감사시간이나 감사보수 증가 등의 비용이 수반되고, 또한 피감사기업에 대한 이해부족은 경영진의 오류적발 위험이 높아져 감사실패로 이어질 수도 있다(Stice 1991). 즉, 지정감사인의 경우에도 계속 지정감사인에 비해 교체비용이 존재할 수 있어 상대적으로 감사비용은 높게 투입되지만 감사품질이 개선되지 않을 가능성이 존재한다. 황인태·강선민(2014)는 감사인 지정 이후 감사보수는 유의하게 증가하나 감사시간에 대해서는 다소 증거를 발견하지 못함을 보고하였는데, 이는 지정감사인의 경우에도 비용만 크게 발생할 수 있음을 시사한다. 하지만 다른 측면에서 살펴보자면, 지정감사인은 감사인의 독점적 위치 등으로 자율수임계약에 비해 감사시간을 충분히 투입할 수 있으므로(신용준·김은 2010), 피감사기업에 대한 이해부족에 따른 감사품질 저하가 발생하지 않을 여건 또한 갖추고 있기에 이에 대해 사전적으로 예상하기는 어렵다. 반면 감사인이

그대로 유지된 지정감사인인 지니고 있는 피감사기업에 대한 지식과 이해를 기반으로 상대적으로 효과적인 감사활동을 수행할 수 있고 법규상 지정감사기간이 끝나면 반드시 다른 감사인으로 교체되어야 하므로, 독립적인 위치에서의 감사활동을 수행할 것으로 예상할 수 있다.

종합하면, 상대적인 관점에서 교체된 지정감사인인 경우 교체되지 않은 감사인에 비해 피감사기업을 이해하는 데 있어 비용이 발생할 가능성이 있으나, 이로 인해 감사품질과 이익조정수준이 차별적으로 나타날 것인지에 대한 예측은 명확하지 않다. 따라서 본 연구의 세 번째 가설은 다음과 같이 설정하고 지정 전과 후의 변화량을 통해 검증한다.

가설 3: 재무기준 지정기업 중, 지정 전·후 감사인이 교체된 기업은 교체되지 않은 기업과 비교하여 감사시간, 감사보수, 재량적발생액, 실물이익조정의 차이가 없다.

III. 연구설계 및 표본

1. 재량적 발생액

재량적 발생액은 경영성과가 이익조정과 밀접하게 관련되어 있다는 점을 고려한 Kothari et al.(2005)의 성과조정 재량적 발생액의 절대값을 이용한다. 절대값을 사용하는 이유는 이익증가유인과 이익감소유인이 상쇄됨에 따라 발생할 수 있는 1종오류 가능성을 낮추기 위하여 절대값이 타당하기 때문이다(최성규·김경민 2005).

이분산성의 감소를 위해 평균 총자산(TA_{it})으로 나눈다. 수정 Johns 모형에 따라 총 발생액에서 재량적 발생액을 구분하는 방법을 사용하며, Kothari et al.(2005)에 따라 경영성과를 추가로 고려하여 성과조정 재량적 발생액을 추정한다. 다음의 식 (1)를 통해 연도·산업별로 추정한 후 잔차를 통해 성과조정 재량적 발생액을 추정하며, 이 때 두자리 산업분류코드 기준, 구성하는 기업의 수가 10개 미만인 경우는 제외하였다. 추정된 잔차의 절대값을 이용하여 이익조정의 대응치로 사용한다.

$$\begin{aligned} / ACC_{it}/TA_{AR} / &= a_0 I/TA_{AR} + a_1 (\Delta REV_{it} - \Delta REC_{it})/TA_{AR} + a_2 PPE_{it}/TA_{AR} \\ &+ a_3 ROA_{it} + \varepsilon_{it} \end{aligned} \quad (1)$$

변수정의:

ACC_{it} = i기업의 t기 발생액(당기순이익 - 영업활동으로 인한 현금흐름);

TA_{AR} = i기업의 t기와 t-1기의 평균총자산;

ΔREV_{it} = t기에서 t-1기의 매출액을 차감한 매출액의 변화액;

ΔREC_{it} = t기에서 t-1기의 매출채권을 차감한 매출채권의 변화액;

PPE_{it} = i기업의 t기 유형자산(토지, 건설중인 자산 제외);

ROA_{it} = i기업의 t기 영업이익/평균총자산;

ε_{it} = i기업의 t기 잔차(error term).

2. 실물활동을 통한 이익조정

실물활동 이익조정은 연구결과의 비교가능성을 고려하여 이홍섭 외(2016)의 동일한 방법으로 측정하였다. 비정상 영업현금흐름($abCFO$), 비정상 생산원가($abPROD$) 및 비정상 재량적 비용($abDIXEXP$)을 두가지 조합으로 묶어서 측정하였다(Cohen & Zarowin 2010; Roychowdhury 2006).

$$\begin{aligned} CFO_{it}/TA_{AR} &= a_0 I/TA_{AR} + a_1 S_{it}/TA_{AR} + a_2 \Delta S_{it}/TA_{AR} + \varepsilon_{it} \\ PROD_{it}/TA_{AR} &= a_0 I/TA_{AR} + a_1 S_{it}/TA_{AR} + a_2 \Delta S_{it}/TA_{AR} + a_3 \Delta S_{it-1}/TA_{AR} + \varepsilon_{it} \\ SGA_{it}/TA_{AR} &= a_0 I/TA_{AR} + a_1 \Delta S_{it-1}/TA_{AR} + \varepsilon_{it} \end{aligned} \quad (2)$$

Roychowdhury(2006)에 따르면 $abCFO$ 와 $abPROD$ 간 이중계산 문제를 피하기 위해 두가지 조합으로 구분하여 다음과 같은 합산 측정치로 실물활동의 이익조정을 측정하며 양(+)의 값을 가질 경우 이익이 증가한다는 것을 의미한다.

$$RM1 = abPROD + abSGA \times (-1), \quad RM2 = abCFO \times (-1) + abSGA \times (-1)$$

3. 연구모형

본 연구의 가설 1은 재무기준 요건 중 2가지를 충족하여 지정이 될 가능성이

높은 기업이 유사특성을 지닌 정상기업과 비교하여 이익조정수준이 차별적으로 나타날 것임을 예상하고 있다. 이를 검증하기 위해 먼저 비교대상인 유사기업군은 총자산, 매출액, 영업이익, Big 4 감사인 여부, 동일산업 여부를 고려하여 성향점수매칭법을 시행하여 1:1 표본(one-to-one PSM)을 구성하였다.⁵⁾ 다음과 같은 모형 (3)을 이용하여 검증한다.

$$\begin{aligned}
 &ABSPMDA, RM1, RM2 \\
 &= \beta_0 + \beta_1 UNDERQ(2) + \beta_2 SIZE + \beta_3 LEV + \beta_4 BM + \beta_5 ROA + \\
 &\quad \beta_6 LOSS + \beta_7 BIG4 + \beta_8 CFO + \beta_9 AGRW + \beta_{10} ROASTD + \\
 &\quad \beta_{11} ACCLAG + \sum IND + \varepsilon
 \end{aligned} \tag{3}$$

변수설명:

<i>ABSPMDA</i>	Kothari et al. (2005)의 성과조정 재량적 발생액의 절대값;
<i>RM1</i>	실물이익조정 조합측정치1(<i>abPROD</i> + <i>abSGA</i> ×(-1));
<i>RM2</i>	실물이익조정 조합측정치2(<i>abCFO</i> ×(-1) + <i>abSGA</i> ×(-1));
<i>UNDERQ(2)</i>	지정재무기준 중 2가지를 충족하는 기업;
<i>SIZE</i>	총자산의 자연로그 값;
<i>LEV</i>	총부채/평균총자산;
<i>BM</i>	자본/12월말기준 시가총액;
<i>ROA</i>	영업이익/평균총자산;
<i>LOSS</i>	당기순손실인 경우 1, 아니면 0의 값을 가지는 더미변수;
<i>BIG4</i>	감사인 Big4인 경우 1, 아니면 0의 값을 가지는 더미변수;
<i>CFO</i>	영업현금흐름/평균총자산;
<i>AGRW</i>	총자산성장률(기말총자산-기초총자산)/기초총자산;
<i>ROASTD</i>	최근3년간 ROA의 표준편차(std);
<i>ACCLAG</i>	전기 발생액(당기순이익-영업현금흐름)/평균총자산.

관심변수인 잠재적 지정기업(*UNDERQ(2)*)은 재무기준 3가지 요건 중 2가지를 충족한 기업을 의미하며 본 연구의 가설 1은 재량적 발생액과 실물활동 이익조정에 대해 잠재적 지정기업이 유사비교기업에 비해 높은 수준을 나타낸다면, β1

5) 이홍섭 등(2016)에서도 동종업종, 자산, 매출액, Big 4 여부로 유사회사를 선정했으나, 그 방식에 대한 구체적 언급이 없어 본 논문에서는 성향점수매칭법을 이용하였다.

이 유의한 양(+)의 값을 가질 것으로 예상된다.

통제변수로 다음과 같은 변수들을 고려하였다. *SIZE*(기업규모)는 총자산을 자연로그한 값으로 재량적발생액이 기업규모에 따라 영향을 받는 것을 통제하고, *LEV*는 총부채를 평균총자산으로 나눈 값, *BM*은 성장기회와 관련하여 이익조정 모형에서 일반적으로 통제되는 변수이다(Defond & Zhang 2014). *ROA*는 경영진의 이익조정 유인이 경영성과와 관련 있다는 연구결과(Guay et al. 1996)에 따라 사용하였다. *LOSS*는 당기순손실인 경우 1 아니면 0인 더미변수이다. *BIG4*는 상대적으로 다른 회계법인에 비하여 감사인력과 자원이 풍부하고 교육투자 등이 많아 감사품질이 높다는 연구결과를 반영하여 더미변수로 통제하였다. *CFO*는 영업현금흐름을 평균총자산으로 나눈 값으로 재량적 발생액과 음의 관계(Dechow et al. 1995)가 있다는 점에서 반영하였다. *AGRW*(총자산성장률)은 기말 총자산에서 기초총자산을 뺀 증가액을 기초총자산으로 나눈 값을 사용하였다. *ROASTD*는 최근 3년 *ROA* 표준편차로, 부채비율이 높은 기업의 경우 이익 변동성 증가는 채무불이행에 빠지는 확률을 증가시켜 이를 선호하지 않는다는 연구결과에 따라 통제변수로 반영하였으며(Dhaliwal 1980), *ACCLAG*는 전년도 발생액이 미치는 반전효과와 영향을 통제하기 위하여 이를 고려하였다(Becker et al. 1998). 또한, 매칭표본을 구성함에 있어 산업고정효과를 고려하였으며, 분석모형 상에서도 산업-클러스터링에 기반한 표준오차를 통해 산업특성을 고려하였다⁶⁾. 분석 시 변수의 상, 하위 각각 1%에 대해 winsorization하여 극단치를 조정하였다.

다음으로 가설 2와 관련하여 재무기준 지정기업의 지정 전 기간의 이익조정 수준과 감사인의 대응을 검증하고자 한다. 이를 위해 이익조정 측정치 외에 감사시간과 감사보수를 종속변수로 추가하되 연구모형의 일관성을 위하여 식(3)의 통제변수는 동일하게 설계하였다. 즉, 종속변수를 재량적 발생액, 실물활동 이익조정, 감사보수, 감사시간으로 설정하고, 모형 (4)를 통해 검증을 수행한다. 가설 2는 재무기준 지정기업이 지정요건 일부 충족기업에 비해 이익조정수준과 감사인의 대응이 차별적으로 나타나는지를 검증하고자 하므로, 이 때의 표본은 지정요건을 하나 이상 충족하는 기업에 한정하여 구성한다.

관심변수인 *DESIG*는 2014년말 기준 재무기준 지정기업에 해당하면 1, 아니면 0의 값을 갖는 더미변수이다. 비교대상기업은 경영진의 이익조정 유인이 있으나

6) 매칭표본을 구성함에 있어 산업고정효과가 포함되고, 재무기준 지정기업 구성에도 산업고정효과가 내포되게 되므로 분석모형 상에서는 산업클러스터링을 통해서 분석을 수행하였으나, 모형 상에 산업고정효과를 포함하여도 결과는 질적으로 유사하다.

결과적으로는 지정되지 아니한 기업, 즉 지정요건 3개중 1개 또는 2개를 충족한 기업을 의미하며 두 그룹을 비교함으로써 지정 전 감사인의 감사품질(이익조정 측정치와 감사보수, 감사시간)이 차별적으로 나타나는지를 검증하고자 한다.

$$\begin{aligned} &ABSPMDA, RMI, RM2, LNAF, LNAH \\ &= \beta_0 + \beta_1 DESIG + \beta Controls + \sum IND + \varepsilon \end{aligned} \quad (4)$$

변수설명:

DESIG 재무기준 지정기업인 경우 1, 아니면 0의 값을 가지는 더미변수;

LNAF 감사보수의 자연로그값;

LNAH 감사시간의 자연로그값.

마지막으로, 가설 3과 관련하여 감사인 지정기업에 대해 지정 전과 지정 후 시점의 감사품질의 변화가 감사인의 교체여부에 따라 차별적으로 나타나는지를 검증하고자 한다. 이에 따라 표본은 2015년 기준 재무기준 지정기업으로 한정하며, 종속변수 및 통제변수는 변화량(Δ)으로 측정한다. 관심변수 *AUDITCHG*는 재무기준 지정기업중 감사인이 지정 전 감사인과 다른 경우 1, 아니면 0의 값을 가지는 더미변수이다. β_1 이 유의한 값을 가지는 경우, 교체된 지정감사인이 교체되지 아니한 지정감사인에 비해 추가적으로 더 감사품질의 변화가 발생한 것을 의미하며, 이 경우 β_1 은 DiD(difference-in-difference) 추정치를 의미한다.

$$\begin{aligned} &\Delta LNAF, \Delta LNAH, \Delta ABSPMDA, \Delta RMI, \Delta RM2 \\ &= \beta_0 + \beta_1 AUDITCHG + \beta \Delta Controls + \sum IND + \varepsilon \end{aligned} \quad (5)$$

변수설명:

AUDITCHG 재무기준 지정기업 중 감사인 교체기업 1, 아니면 0의 값.

5. 표본선정

2014년도말 기준 12월 결산법인중 비금융업 상장법인을 대상으로 하며 재무기준 요건은 기업이 실제 금융감독원에 제출한 보고서를 수집 요약정리한 데이터를 사용한다. 그 외 재무정보, 감사시간 및 감사보수 등은 Data Guide와 상장

회사협회의 TS-2000를 이용하되 분석에 필요한 재무정보 등을 구할 수 없는 기업은 분석대상에서 제외한다. 분석기간은 가설 1, 가설 2의 경우 지정재무요건의 기준이 되는 2014년(지정 전 감사기간)이며, 가설 3의 경우 감사인 지정 첫 회계연도인 2015년, 2개년도이다⁷⁾.

가설1 검증을 위해 비교 대상회사는 잠재적 지정기업(요건 3개중 2가지를 충족하는 기업)과 자산, 매출액, 영업이익, BIG4, 산업이 유사한 그룹으로 성향점수 매칭법(propensity score matching)을 통해 선정하였다. 최종표본 1,101개 중 재무기준 2가지를 충족하는 기업은 89개였으며, 가설 1에서는 1:1 성향점수매칭을 통해 178개 표본을 이용하였다(nearest neighbor 308개). 가설 2 관련 재무기준 지정표본은 77개, 재무기준 1개 또는 2개 충족표본은 400개로, 총 477개 표본을 이용하여 검증을 수행하였으며, 가설 3 관련 재무기준 지정표본 77개의 2014-2015 자료를 이용하여 검증을 시행하였다.

〈표 1〉 표본선정

구 분	표본수
2014 회계연도 대상 비금융산업, 12월 결산 상장기업	1,557
PMDA, RM1, RM2, 기타 통제변수정보 누락	(341)
산업 내 표본 10개 이하	(115)
전체표본	1,101
분석 1 표본	178
분석 2 표본	477
분석 3 표본	77

7) 본 논문에서 표본을 나누어서 분석한 이유는 첫째로 유사매칭표본의 구성상의 장점과 둘째로 연구목적상 상대적으로 적합하기 때문이다. 먼저, 전체 표본을 대상으로 각각의 요건 충족 기업들을 모두 고려하는 경우 비교군이 전체 표본이 되기에 선행연구에서 제시한 기업특성에 대한 영향력을 고려하지 못하는 내생성의 문제가 발생한다. 또한, 잠재적 지정기업과 지정기업을 같이 포함하는 경우 매칭표본이 적절하게 구성되지 못할 가능성이 존재한다. 또한, 연구목적상 잠재적 지정기업과 지정확정기업은 이익조정 유인과 행태가 다르게 나타날 가능성이 존재하므로 이를 고려할 필요도 있다. 따라서, 위의 사항들을 고려할 수 있도록 표본을 나누어서 매칭표본과 유사표본을 구성하여 직접적인 분석을 시도하였다.

IV. 실증분석결과

1. 기술통계량

재무기준 지정요건 3가지중 2가지를 충족한 기업과 유사 비교대상기업 비교에 대한 기술통계량인 <표 2>에 따르면 재량적 발생액의 절대값의 평균값과 중앙값은 각각 0.057과 0.039이다. 실물이익조정 조합측정치1(RM1)의 평균값과 중앙값은 각각 0.018과 0.032이고 실물이익조정 조합측정치2(RM2)의 평균값과 중앙값은 각각 0.022과 0.024이다. RM1이 RM2보다 평균값은 높으나 중앙값은 낮아 상대적으로 높은 양의 값을 갖는 관측치가 우측으로 편향되어 있다. 지면관계상 상관관계분석표는 생략하나 가설검증을 위한 모든 분석결과에서 변수 간의 분산팽창인자가 모두 3 미만으로 나타남에 따라 다중공선성에 대한 우려는 낮은 것으로 생각된다

〈표 2〉 기술통계량

분석1 표본				분석2 표본			
Variable	N	Mean	Median	Variable	N	Mean	Median
<i>ABSPMDA</i>	178	0.057	0.039	<i>ABSPMDA</i>	477	0.065	0.044
<i>RM1</i>	178	0.018	0.032	<i>RM1</i>	477	0.029	0.047
<i>RM2</i>	178	0.022	0.024	<i>RM2</i>	477	0.028	0.032
<i>UNDERQ(2)</i>	178	0.500	0.500	<i>LNAF</i>	477	11.176	11.112
<i>SIZE</i>	178	19.198	19.061	<i>LNAH</i>	477	6.864	6.779
<i>LEV</i>	178	0.578	0.624	<i>DESIG</i>	477	0.161	0.000
<i>BM</i>	178	1.227	1.008	<i>SIZE</i>	477	18.818	18.582
<i>ROA</i>	178	0.013	0.025	<i>LEV</i>	477	0.543	0.596
<i>LOSS</i>	178	0.416	0.000	<i>BM</i>	477	1.265	0.979
<i>BIG4</i>	178	0.511	1.000	<i>ROA</i>	477	-0.020	-0.005
<i>CFO</i>	178	0.021	0.032	<i>LOSS</i>	477	0.683	1.000
<i>AGRW</i>	178	0.055	0.019	<i>BIG4</i>	477	0.428	0.000
<i>ROASTD</i>	178	0.033	0.023	<i>CFO</i>	477	0.002	0.004
<i>ACCLAG</i>	178	-0.059	-0.047	<i>AGRW</i>	477	0.021	-0.003
				<i>ROASTD</i>	477	0.043	0.032
				<i>ACCLAG</i>	477	-0.063	-0.045

1) ABSPMDA=Kothari et al. (2005)의 성과조정 재량적 발생액의 절대값; RM1=실물이익조

정 조합측정치1($abPROD + abSGA \times (-1)$); $RM2$ =실물이익조정 조합측정치2($abCFO \times (-1) + abSGA \times (-1)$); $UNDERQ(2)$ =지정재무기준 중2가지를 충족하는 기업; $DESIG$ =재무기준 지정기업인 경우1, 아니면0의 값을 가지는 더미변수; $LNAF$ =감사보수의 자연로그값; $LNAH$ =감사시간의 자연로그값. $AUDITCHG$ =재무기준 지정기업 중 감사인 교체기업1, 아니면0의 값; $DESIG1$ =재무기준 단일 지정사유기업인 경우1, 아니면0의 값을 가지는 더미변수; $DESIG2$ =재무기준 외 기타 지정사유가 중복적으로 존재하는 기업인 경우1, 아니면0의 값을 가지는 더미변수; $AFTER$ =지정기업의 지정 후 기간인 경우1의 값을 가지는 더미변수; $SIZE$ =총자산의 자연로그 값; LEV =총부채/평균총자산; BM =자본/12월말 기준 시가총액; ROA =영업이익/평균총자산; $LOSS$ =당기순손실인 경우1, 아니면 0의 값을 가지는 더미변수; $BIG4$ =감사인 Big4인 경우 1, 아니면 0의 값을 가지는 더미변수; CFO =영업현금흐름/평균총자산; $AGRW$ =총자산성장률(기말총자산-기초총자산)/기초총자산; $ROASTD$ =최근 3년간ROA의 표준편차; $ACCLAG$ =전기 발생액(당기순이익-영업현금흐름)/평균총자산.

2. 회귀분석 결과

<표 3>은 가설 1을 회귀분석한 결과를 나타낸 표로서 재무기준 요건을 2개 충족한 잠재적 지정기업($UNDERQ(2)$)의 재량적발생액의 절대값($ABSPMDA$)은 유의하지 않은 음(-) 계수값(-0.004)을 보이는 반면, 실물조정을 통한 이익조정 조합측정치인 $RM1$, $RM2$ 의 계수값은 각각 0.079와 0.034로 모두 1% 유의수준에서 유의한 양(+)의 계수값을 보이고 있다는 점에서 이홍섭 등(2016) 연구결과를 지지하는 결과로 볼 수 있다.

이러한 실증분석 결과는 Graham et al.(2005)에서 주장한 바와 같이 경영진은 감사인이나 감독당국의 개입이 어려운 실물활동을 통하여 이익조정을 선호한다는 연구결과에 기반한 것임을 추정할 수 있다. 특히 국내의 경우 2013년 이후 건설업, 조선업 등 수주산업에서 나타난 공사진행율이나 공사예정원가 재조정 등 회계기준 적용상 이슈가 문제가 되었고, 이홍섭 외(2016)에서 주장하는 바와 같이 감독당국은 2014년 말 재무기준 감사인 지정에 앞서 이를 회계기준 위반을 통해 회피하고자 시도를 사전에 차단하고자 감독당국의 테마감리대상을 선정함에 따라 기업 입장에서는 발생액을 통한 이익조정을 꺼리는 환경이 있었다는 측면에서 설득력 있는 추정이라고 판단된다.

〈표 3〉 지정 전 기간의 잠재적 지정기업의 이익조정

Dependent Var. =	One-to-one PSM		
	<i>ABSPMDA</i>	<i>RMI</i>	<i>RM2</i>
<i>Intercept</i>	0.088 (0.83)	-0.019 (-0.08)	-0.071 (-0.50)
<i>UNDERQ(2)</i>	-0.004 (-0.37)	0.079*** (3.99)	0.034*** (2.94)
<i>SIZE</i>	-0.003 (-0.55)	0.008 (0.71)	0.007 (1.15)
<i>LEV</i>	0.037 (0.73)	-0.133** (-2.47)	-0.039 (-0.92)
<i>BM</i>	-0.005 (-0.77)	0.008 (0.44)	0.003 (0.34)
<i>ROA</i>	0.014 (0.05)	-0.095 (-0.23)	0.467** (2.27)
<i>LOSS</i>	0.008 (0.42)	0.025 (0.74)	0.013 (0.63)
<i>BIG4</i>	-0.004 (-0.65)	0.023 (1.47)	0.015* (1.81)
<i>CFO</i>	-0.118 (-0.81)	0.207 (0.97)	-0.766*** (-7.38)
<i>AGRW</i>	-0.009 (-0.35)	0.038 (0.75)	-0.050* (-2.03)
<i>ROASTD</i>	0.124 (0.84)	0.054 (0.06)	-0.067 (-0.16)
<i>ACCLAG</i>	0.071 (0.83)	0.088 (0.74)	0.026 (0.36)
Industry S.E.	Yes	Yes	Yes
Obs.	178	178	178
Adj.R-sq.	0.054	0.027	0.330

1) 변수정의는 표 2 참조. 2) 표준오차는 산업별 클러스터링에 기반하여 계산되었음. 3) *, ** *** 은 각각 10%, 5%, 1%에서 유의함을 나타냄(two-tailed).

<표 4>는 가설 2와 관련한 실증분석으로, 지정 직전년도의 재무지정요건을 하 나라도 충족하는 기업 중 재무기준 지정요건과 그 외 그룹(지정요건중 한 개 또는 두 개 충족한 기업)으로 나누어 이익조정수준 및 감사인의 감사품질을 분석한 결과이다. 이익조정수준과 관련하여, 재무기준 지정기업(*DESIG*)의 재량적 발생액의 절대값의(*ABSPMDA*) 계수가 0.041로 양(+)의 값을 가지면서 1% 수준에

서 유의한 반면, 실물활동 이익조정에서는 조합치 1(RM)에서만 10% 수준에서 유의함으로써 다소 차이를 보이고 있지 않다.

<표 4>의 결과는 재무기준 지정기업이 잠재적 지정기업에 비해 재량적 발생액을 통한 이익조정을 많이 수행하고 있는 것을 나타낸다. 3개 요건을 충족한 기업이 1, 2개 요건을 충족하고 있는 기업에 비해 이익조정유인이 높을 것으로 예상한다면 실물이익조정이 아닌 발생액이익조정에 대한 결과가 강하게 나타나는 것은 다소 해석하기 어려운 결과일 수 있다. Zang(2012)에 따르면 기업에서 수행하는 이익조정의 순서는 회계연도 중에는 실물이익조정을 먼저 행하고, 이 조정결과에 따라 회계연도 말의 발생액을 통한 이익조정을 수행할 것이기 때문이다. 다만, <표 3>의 결과에서 재무기준 요건을 2개 충족하는 기업이 유사기업에 비해 실물활동을 통한 이익조정을 수행한다는 결과를 같이 고려하는 경우, 재무기준 지정기업 역시 이를 회피하기 위해 실물활동 뿐만 아니라 추가적으로 재량적 발생액을 통한 이익조정을 수행하고 있음을 시사한다. 즉, 잠재적 지정기업이 유사기업에 비해 실물활동 이익조정수준이 높에 나타나고 있으므로, 이들과 비교하여 더욱 높은 수준의 실물활동 이익조정의 결과가 나타나기보단, Zang(2012)의 주장처럼 이익조정의 순서에 따른 결과로 해석할 수 있다. 지정요건 모두 충족기업은 이를 회피하기 위해 상대적으로 높은 수준의 이익조정을 수행해야 하며, 회계연도 중에는 가능한 실물이익조정을 먼저 행하여 이익을 조정하고, 실물이익조정을 통해서도 지정회피가 불가능한 경우 발생액을 통한 이익조정까지 수행할 것으로 예상할 수 있기 때문이다. 또한 이는 부채비율이 높은 기업이 재량적 발생액과 실물이익조정을 보완적으로 수행하고 있음을 발견한 선행연구와 일관된 맥락이다(기현희 외 2011).⁸⁾

다음으로 4월과 5월의 감사보수(LNAB)와 감사시간(LNAT)을 살펴보면 각각 0.003, 0.025로 양의 계수값을 보이나 통계적으로는 유의하지 않아, 지정기업과 재무지정 요건 1개 또는 2개를 충족하는 잠재적 지정기업과 차이가 발견되지 않았다. 이러한 실증분석 결과는 우선 부채비율이 높은 기업의 특성이 반영된 결과라고 추정할 수 있다. 재무기준 지정요건에 해당하는 기업의 경우 재무적 곤경사항이 비교적 장기간 지속되었을 것으로 예상되고 감사인은 이전부터 감사위험을 과거부터 인지하고 감사를 수행했을 수 있다. 그 결과 특정시점에 유사한 감사위험을 지닌 기업군 간에는 이미 감사인의 노력이 사전적으로 반영되어 차

8) 물론 이는 직접적으로 모형으로 검증한 바가 아니라는 점에서 해석의 한계점이 존재한다. 다만, 앞에서 설명한 본 논문의 적절한 구성과 관련된 논의에 대한 내용을 참고 바란다.

이가 나타나지 않을 수 있다. 또한, 이는 국내 감사수임사장의 특성에 기인한 결과일 가능성이 존재한다. 권수영 외(2005)은 국내 피감사기업이 감사인의 감사품질보다는 감사 전 제안된 보수수준에 따라 회계법인을 선임하는 경향이 있고 그 결과 감사인은 수임계약의 양적 확대(저가수주, 박리다매)를 통한 조직운영 형태가 보인다고 주장하였으며, 임형주(2015)는 국내의 감사환경이 사전적으로 보수가 결정되고 사후적으로 시간을 투입하는 구조이기 때문에 시간당 감사보수와 감사품질과 상관성이 없고 그 결과 감사투입시간을 증가시킬 유인이 낮다고 주장하였다. 이에 따르면 기말감사과정에서 지정위험에 따른 감사시간과 감사보수가 증가하지 않을 수 있다.

종합하면, 지정 전 감사인은 감사과정에서 기업이 재무기준을 충족하여 지정 대상이 된다는 사실을 인지하더라도 과거부터 인지된 감사위험에 따라 감사를 수행해 왔기 때문에 지정요건을 충족하였다고 해서 감사태도를 급변할 필요성이 없을 수 있다는 점과, 감사보수가 사전에 결정되고 인력구조 상 추가적 시간투입이 곤란한 국내 감사환경이 복합적으로 작용한 것으로 추정할 수 있다.

〈표 4〉 지정 전 기간의 지정기업의 이익조정·감사보수·감사시간

<i>Dependent Var. =</i>	<i>ABSPMDA</i>	<i>RMI</i>	<i>RM2</i>	<i>LNAF</i>	<i>LNAH</i>
<i>Intercept</i>	0.179*** (2.93)	-0.123 (-0.63)	-0.100 (-0.96)	5.477*** (16.83)	1.165*** (3.31)
<i>DESIG</i>	0.041*** (3.52)	0.033* (1.81)	0.017 (1.59)	0.003 (0.08)	0.025 (0.64)
Controls	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
Industry S.E.	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
Obs.	477	477	477	477	477
Adj.R-sq.	0.107	0.050	0.343	0.552	0.610

1) 변수정치는 표 2 참조. 2) 표준오차는 산업별 클러스터링에 기반하여 계산되었음. 3) *, ** *** 은 각각 10%, 5%, 1%에서 유의함을 나타냄(two-tailed).

<표 5>은 가설 3과 관련하여 재무기준 지정기업 중 지정 전 감사인에서 새로운 지정감사인으로 교체된 경우에 감사품질과 이익조정수준이 차별적으로 나타나는지 분석한 결과를 제시한다. 감사인이 지정전 감사인에서 새로운 지정감사

인으로 변경된 기업(AUDITCHG)은 감사인이 교체없이 그대로 유지된 기업과 비교해 감사보수($\Delta LNAF$)와 감사시간($\Delta LNAH$)은 통제변수를 고려 후에도 각각 환산 시 약 2.04배, 1.44배 크게 증가한 것으로 나타났다. 정확한 해석이라고 할 순 없지만 *Intercept*를 감사인 유지 지정감사기업에 대한 계수로 해석할 경우, 지정 후 감사보수가 약 1.28배 증가하는 것으로 볼 수 있고 AUDITCHG의 계수는 지정감사인으로 교체 시 발생하는 감사인의 비용과 관련한 증거로 해석할 수 있다. 즉, 감사인 교체로 발생하는 비용을 지정감사보수의 형태로 추가적으로 더 부과하고, 피감사기업을 이해하기 위한 실제 감사시간도 더 투입하는 것으로 볼 수 있다. 다만 감사보수의 증가량에 비해 감사시간의 증가량이 현저히 적게 나타나므로, 이는 지정 이후 감사시간의 증가에 대한 결과를 발견하지 못한 선행 연구를 해석하는 데 있어 도움이 되는 결과라고 할 수 있다(황인태와 강선민 2014).

또한 3월·5월의 결과에서 재량적 발생액의 절대값(ABS $PMDA$)에 대한 AUDITCHG의 계수값이 0.054로 감사인 교체와 이익조정 간 양(+)의 관계를 보여주며 10% 수준에서 유의한 결과가 나타난 반면 실물활동 이익조정에서는 차이를 보이지 않고 있다. 이는 *Intercept*를 감사인 유지 지정감사기업에 대한 계수로 해석할 경우 감사인 유지기업의 재량적 발생액 수준이 지정 후 크게 줄어든 반면(-0.071), 이에 비해 상대적으로 감사인 교체기업의 재량적 발생액 수준은 다소 적게 줄어든 것으로 해석할 수 있다($-0.017 = -0.071 + 0.054$). 상기의 교체된 지정감사인의 감사보수 증가량에 비해 감사시간 증가량이 현저히 부족하게 나타남을 고려해본다면, 교체된 지정감사인의 경우 피감사기업을 처음 감사하는 데 있어서의 충분한 감사자원의 투입이 필요할 것임을 시사한다.

종합하면, 상기 결과는 감사인 지정제도로 인한 감사인 교체 시 발생할 수 있는 초도감사에 대한 감사인의 피감사기업의 지식과 이해도와 관련된 상대적인 비용을 나타낼 수 있고, 이는 선행연구에서 지정감사제도의 효과성에 대한 긍정적/부정적 혼재된 결과들을 이해하는 데 있어 시사점을 제공해줄 수 있다. 다만 표본 수가 적어(미교체 23, 교체 54), 결과를 일반화하기 어려운 한계점도 존재한다.

〈표 5〉 지정 전·후 감사인 교체기업과 감사보수·감사시간·이익조정

<i>Dependent Var. =</i>	$\Delta LNAF$	$\Delta LNAH$	$\Delta ABS\overline{PMDA}$	$\Delta RM1$	$\Delta RM2$
<i>Intercept</i>	0.243*** (3.04)	0.128 (1.02)	-0.071*** (-3.46)	-0.017 (-0.65)	0.005 (0.46)
<i>AUDITCHG</i>	0.715*** (6.55)	0.362*** (3.15)	0.054* (1.91)	-0.014 (-0.66)	0.010 (0.95)
$\Delta Controls$	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
Industry S.E.	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
Obs.	77	77	77	77	77
Adj.R-sq.	0.396	0.309	0.128	0.132	0.851

1) 변수정의는 표 2 참조. 2) 표준오차는 산업별 클러스터링에 기반하여 계산되었음. 3) *, ** *** 은 각각 10%, 5%, 1%에서 유의함을 나타냄(two-tailed).

V. 추가분석결과

1. 재무기준 지정기업의 지정 전, 지정 후 분석

본 연구의 가설 3과 관련된 <표 5>는 지정기업 중 교체기업과 비교기업에 대한 비교를 통해 지정감사제도에 있어 비용이 존재할 수 있기에 교체된 지정감사인의 충분한 감사자원 투입을 시사하는 결과를 제시하고 있다. 다만 다수의 선행연구에서 검증하고 있는 지정 전, 지정 후 감사품질의 변화에 대한 결과를 직접적으로 제시해주고 있지 않고 있어 결과 해석에 있어 다소 어려움이 있을 수 있다. 다시 말해, 전반적으로 지정 전보다 지정 후의 감사품질이 낮아지는 경우를 상정한다면 지정 후 감사인 교체기업과 비교기업의 차이는 의미가 다르게 해석될 수 있을 것이다. 따라서 이를 확인하기 위해 지정기업표본을 이용하여 지정 전 기간에 비해 지정 후 기간에 이익조정수준과 감사품질이 차별적으로 나타나는지에 대한 검증을 시도한다.

지정기업 77개 표본의 2개년치를 사용하여 분석한 결과는 <표 6>에 제시하고

있다. *AFTER*는 지정기업의 지정 후 기간인 경우 1의 값을 가지는 더미변수이며, 개별기업 고정효과를 고려한 모형을 사용하였기에 특정 기업 내 전, 후 변화 (within firm)에 대한 관측치를 제공한다. 1열과 2열의 결과에서 지정기업의 지정 후 감사보수와 감사시간은 유의하게 증가하는 것으로 나타나고 있으나, 감사보수에 비해 감사시간은 다소 적게 증가하고 있음을 알 수 있다(각각 1.56배, 1.25배). 3열의 결과에서 지정기업의 지정 후 재량적 발생액은 지정 전에 비해 유의하게 감소하고 있음을 알 수 있으며(-0.037, 1% 수준에서 유의함), 실물활동을 통한 이익조정도 다소 낮게 나타나는 결과가 나타나고 있다(*RMI*, -0.027, 10% 수준에서 유의함). 이러한 결과를 통해 재무기준 지정기업의 경우 지정 후 기간에 감사투입수준이 증가하고 이익조정수준이 낮아졌음을 알 수 있고, 이는 지정감사제도의 효과성을 제시하고 있는 여러 선행연구의 결과와 일관성이 존재한다(권수영 외 2004; 안영균·이재경 2004; 박연희·송인만 2005; 이종은 외 2017). 또한 상기의 지정 후 교체기업과 비교채기업에 대한 결과를 재확인하고 있다.

〈표 6〉 재무기준 지정기업의 지정 전·후 이익조정·감사보수·감사시간 변화

<i>Dependent Var. =</i>					
	<i>ABSPMDA</i>	<i>RMI</i>	<i>RM2</i>	<i>LNAF</i>	<i>LNAH</i>
<i>Intercept</i>	1.511 (1.67)	-0.147 (-0.16)	-1.289 (-1.51)	3.324 (0.68)	-4.617 (-1.63)
<i>AFTER</i>	-0.037*** (-3.31)	-0.027* (-1.83)	0.010 (1.27)	0.442*** (6.51)	0.222*** (3.09)
Controls	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
Fixed effects	Firm	Firm	Firm	Firm	Firm
Industry S.E.	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
Obs.	154	154	154	154	154
Adj.R-sq.	0.159	0.161	0.857	0.725	0.458

1) 변수정의는 표 2 참조. 2) 표준오차는 산업별 클러스터링에 기반하여 계산되었음. 3) *, ** *** 은 각각 10%, 5%, 1%에서 유의함을 나타냄(two-tailed).

2. 재무기준 지정기업 외 기타 지정사유 고려

본 논문의 가설 2와 가설 3은 재무기준요건으로 인하여 감사인이 지정된 기업을 대상으로 분석을 수행하였다. 다만 현행법상 감사인 지정사유는 총 15가지이며 일부 기업들은 이 중 2가지 이상 사유가 중복됨으로써 감사인이 지정되고 있다. 본 논문의 주요 분석에서는 중복된 사유가 존재하는 경우에 재무기준 지정사유가 포함되어 있다면 이를 재무기준 지정기업으로 정의하였지만, 추가분석을 통해 이러한 표본을 구분하여 좀 더 정밀하게 관측을 시도하고자 한다.

이에 따라 재무기준 단일 지정사유기업(*DESIG1*)과 그 외의 기타 지정사유가 중복적으로 존재하는 기업(*DESIG2*)로 구분하여 가설 2와 가설 3에 대한 분석을 수행하고 각각 <표 7>에 제시하였다. <표 7>의 Panel A는 가설 2와 관련한 검증 결과를 나타내며, 재무기준 단일 지정사유기업(*DESIG1*)은 재량적 발생액이 높게, 그 외의 기타 지정사유가 중복적으로 존재하는 기업(*DESIG2*)은 재량적 발생액과 실물이익조정이 높게 나타나고 있는 등 가설 2에 대한 결과와 유사함을 보여준다. 재무기준 이외의 지정사유가 중복적으로 존재하는 기업(*DESIG2*)이 상대적으로 더 재량적 발생액의 계수가 크고 실물이익조정을 더 하는 것으로 나타나고 있는 것을 볼 때, 지정사유가 많을수록 여러 지정사유를 회피하기 위한 목적으로 이익조정행위를 많이 수행할 유인이 있음을 시사하며, 이익조정수준에 대한 가설 2의 결과에 대한 해석과 일관성이 존재한다.

<표 7>의 Panel B는 가설 3과 관련한 검증결과를 제시하며, 지정사유와 관련 없이 교체감사인이 비교체감사인에 비해 상대적으로 더 감사보수와 감사시간이 모두 증가하고 있으나, 그 크기는 재무기준 이외의 지정사유가 중복적으로 존재하는 기업의 경우의 교체감사인(*DESIG2_AUDITCHG*)이 더 크게 나타나고 있다(환산 시 감사보수 1.86배:3.45배, 감사시간 1.34배:2.10배). 그리고 교체 시 재량적 발생액이 덜 감소하는 증거는 상대적으로 감사시간이 적게 증가한 재무기준 단일 지정기업(*DESIG1_AUDITCHG*)에 기인하고 있음을 알 수 있다. 종합하면, 재무기준 이외의 기타 지정사유로 인한 표본을 고려하는 경우에도 본 논문의 주요 결과가 질적으로 유지되고 있으며, 지정사유가 많을수록 지정회피를 위한 이익조정행위가 높게 나타나고 감사시간이 상대적으로 낮게 투입될수록 지정감사인 교체 시의 비용이 높게 나타나는 등의 시사점들을 재확인하였다.

〈표 7〉 강건성 분석

[Panel A]

<i>Dependent Var. =</i>	<i>ABSPMDA</i>	<i>RMI</i>	<i>RM2</i>	<i>LNAF</i>	<i>LNAH</i>
<i>Intercept</i>	0.172*** (2.95)	-0.128 (-0.68)	-0.102 (-1.01)	5.461*** (17.57)	1.152*** (3.36)
<i>DESIG1</i>	0.026** (2.43)	0.022 (1.02)	0.013 (0.91)	-0.031 (-0.75)	-0.003 (-0.10)
<i>DESIG2</i>	0.090*** (3.28)	0.071** (2.12)	0.028 (1.28)	0.113 (1.40)	0.114 (1.30)
Controls	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
Industry S.E.	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
Obs.	477	477	477	477	477
Adj.R-sq.	0.126	0.050	0.342	0.553	0.610

[Panel B]

<i>Dependent Var. =</i>	$\Delta LNAF$	$\Delta LNAH$	$\Delta ABSPMDA$	ΔRMI	$\Delta RM2$
<i>Intercept</i>	0.236*** (2.99)	0.123 (0.96)	-0.070*** (-3.55)	-0.016 (-0.64)	0.005 (0.47)
<i>DESIG1_AUDITCHG</i>	0.621*** (6.07)	0.294** (2.62)	0.066** (2.21)	-0.009 (-0.45)	0.012 (1.07)
<i>DESIG2_AUDITCHG</i>	1.238*** (3.18)	0.744** (2.39)	-0.017 (-0.35)	-0.040 (-1.10)	0.001 (0.08)
Controls	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
Industry S.E.	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
Obs.	77	77	77	77	77
Adj.R-sq.	0.430	0.339	0.153	0.128	0.849

1) 변수정치는 표 2 참조. 2) 표준오차는 산업별 클러스터링에 기반하여 계산되었음. 3) *, ** *** 은 각각 10%, 5%, 1%에서 유의함을 나타냄(two-tailed).

3. 기타 강건성 분석

분석결과의 강건성을 위해 여러 추가적인 검증을 수행하였다. 첫째, 가설 1과 관련하여 재무기준 지정을 회피할 가능성이 높은 기업을 요건 2개를 충족하는 기업으로 설정하는 대신, 요건 충족개수로 설정하여 분석을 시행하였다. 본 논문에서 설정하고 있는 지정감사인 선임은 3가지 요건이 모두 충족될 경우 이루어지게 되므로, 요건의 종류를 고려하는 것보다는 요건의 충족 개수에 따라 감사인 지정확률이 더 커지게 될 것이므로 이를 이익조정에 대한 유인으로 고려하는 것이 적절하다고 생각된다. <표 8>에서 *UNDERQ(1)*은 요건 중 1개를 충족하는 기업을 나타내는 더미변수, *UNDERQ(2)*는 요건 중 2개를 충족하는 기업을 나타내는 더미변수이다. 이 중 *UNDERQ(2)*만이 *RMI*와 *RM2*와 유의한 관계를 가지고 있는 것으로 나타내고 있으므로, 감사인 지정확률이 커질수록 이익조정 유인이 증가하는 것으로 해석할 수 있다. 또한 표로 제시하지는 않았으나 요건 충족개수로 하나의 변수를 설정하여 분석을 시행하는 경우에도 본문과 동일한 결과가 나타났다. 두 개의 결과에 따르면, 오웅락(2016)에서 제시한 재무기준 해당개수도 이익조정수준에 영향을 미친다는 결과와도 일관성이 있음을 확인하였다.

〈표 8〉 강건성 분석: 지정요건 충족 개수

<i>Dependent Var. =</i>	One-to-one PSM		
	<i>ABSPMDA</i>	<i>RMI</i>	<i>RM2</i>
<i>Intercept</i>	0.081 (0.77)	0.030 (0.12)	-0.063 (-0.43)
<i>UNDERQ(1)</i>	0.021 (1.19)	-0.028 (-0.80)	0.002 (0.09)
<i>UNDERQ(2)</i>	0.009 (1.04)	0.061*** (2.99)	0.038*** (3.09)
Controls	Yes	Yes	Yes
Industry S.E.	Yes	Yes	Yes
Obs.	178	178	178
Adj.R-sq.	0.057	0.026	0.341

1) *, ** *** 은 각각 10%, 5%, 1%에서 유의함을 나타냄(two-tailed).

둘째, 가설 1에 대한 표본을 구성하는데 있어 1:1 성향점수매칭 대신 최근접 접근법을 통해 최근접 3개 표본을 대상으로 매칭표본을 구성한 후 분석을 시행하였다. 지면상 표는 제시하지 않으나, 최근접 접근법을 통해 매칭표본을 구성한 결과, 1:1 성향점수매칭법을 사용하였을 경우와 비교하여 질적으로 다르게 나타나지 않았다.

VI. 결 론

본 연구는 과거 폐지되었다가 2014년 다시 시행된 부채비율 등 재무기준 지정기업을 대상으로 첫째, 지정을 회피할 가능성이 높은 기업이 회피를 위하여 어떠한 이익조정을 수행하는지 실제 지정기업 자료를 이용, 성향점수 매칭방법을 통해 적절한 연구표본을 선정하여 선행연구의 결과를 재검증하였다. 둘째, 지정 전 기간에 재무기준 지정요건을 충족한 기업과 요건 중 일부만 충족하여 지정회피의 가능성이 있는 기업 간 이익조정수준, 감사인의 감사보수, 감사시간 등 감사품질이 차별적으로 나타나는지를 분석하였다. 마지막으로 지정 후 기간에 지정 전 감사인에서 새로운 지정감사인으로 교체된 기업과 교체되지 아니한 기업의 감사품질과 이익조정수준이 차별적으로 나타나는지 분석하였다.

실제 금융감독원에 제출된 재무기준 자료를 이용한 분석 결과는 다음과 같다. 첫째, 재무기준 일부 지정회피 가능성이 높은 기업에 대해 실물활동 이익조정과 유의한 양의 관계가 나타났다. 둘째, 재무기준 지정기업은 지정요건 일부충족기업에 비해 재량적 발생액이 유의하게 높게 나타났다. 상기 결과를 함께 고려하면 재무기준 지정기업이 일반기업에 비해 재량적 발생액 및 실물활동을 통한 이익조정을 모두 사용하는 것으로 해석할 수 있다. 마지막으로 새로운 지정감사인으로 교체된 기업은 유지된 기업에 비해 감사보수와 감사시간이 유의하게 증가하였고, 재량적 발생액 또한 다소 증가하여 감사인 교체로 인해 새로운 피감사 기업을 이해하는 비용이 존재함을 나타냈다. 이는 감사보수 증가량에 비해 감사시간 증가량이 현저히 낮게 나타나는 결과와 지정기업의 지정 전·후 분석에서 지정 이후 감사품질이 증가하는 결과가 관측되었음을 고려하는 경우, 지정감사인의 감사품질 개선효과는 기존 감사인의 독립성 보장과 충분한 감사자원의 투입에 기반한 영향일 가능성이 높음을 시사한다.

참고문헌

국문 자료

- 강선민, 황인태. 2007. “감사인 지정과 재량적발생액의 변화: 기업과 감사인의 역할.” 『회계학연구』 32(4), 115-150.
- 권수영, 김문철, 정태진. 2005. “감사시간과 감사품질이 감사보수에 미치는 영향.” 『회계학연구』 30(4), 47-76.
- 권수영, 노준화, 배길수. 2004. “감사인 지정이 감사인의 독립성을 제고하는가? 감사인 순환과 감사인 유지를 중심으로.” 『회계학연구』 29(4), 191-218.
- 기현희, 김민철, 왕현선. 2011. “코스닥시장에서 실질영업활동조정을 통한 이익조정에 대한 연구.” 『경영교육연구』 6(3), 537-558.
- 김지홍, 고윤성. 2006. “외환위기 이후의 부채비율 감소와 이익조정 행위에 관한 연구.” 『회계저널』 15(2), 119-144.
- 노준화. 2009. “감사인 강제교체가 감사품질에 미치는 영향.” 『회계학연구』 34(4), 1-29.
- 박연희, 송인만. 2005. “감사인 지정의 효과: 부채비율과다와 소유경미분리의 사유를 중심으로.” 『회계, 세무와 감사연구』 41, 197-217.
- 신근식, 조형진, 최종학. 2014. “감사인 교체와 감사인의 보수적 회계감사.” 『회계, 세무와 감사연구』 56(1), 179-211.
- 신용준, 김은. 2010. “감사인 지정과 감사시간이 감사보수에 미치는 영향에 대한 연구: 감사보수와 감사시간의 내생성 검증을 중심으로.” 『국제회계연구』 29, 177-208.
- 안영균, 이재경. 2004. “감사인 지정이 기업의 이익조정에 미치는 영향에 관한 연구.” 『회계학연구』 29(1), 89-115.
- 오웅락. 2016. “2014년 감사인 지정제도 확대 정책이 재무적 부실기업 조건의 회피에 미치는 영향.” 『경영학연구』 45(1), 241-257.
- 이종은, 문해원, 지가영. 2017. “감사인 지정제도의 효과: 비상장기업을 중심으로.” 『회계학연구』 42(3), 105-155.
- 이홍섭, 박재완, 정갑수. 2016. “재무기준 요건에 의한 외부감사인 지정제도 도입이 잠재적 지정대상회사의 이익조정 및 감사인의 감사시간에 미치는 영향.” 『회계, 세무와 감사 연구』 58(1), 1-38.
- 임형주. 2015. “한국기업의 감사보수 감사시간과 감사품질의 관련성에 관한 연구: BIG4와NON-BIG4간 비교중심 패널데이터 분석.” 『기업경영연구』

22(6), 17-47.

차승민. 2012. “지정감사인 선임이 부채시장에 미치는 정보효과.” 『재무와회계 정보저널』 12(4), 21-40.

최성규, 김경민. 2005. “부채비율과 경영자의 이익조정.” 『회계학연구』 30(3), 113-145.

최아름, 선우혜정, 최종학. 2014. “감사법인 강제교체제도 도입을 둘러싼 논란: 현황과악 및 선행연구의 발견에 대한 문헌검토와 정책제언.” 『회계저널』 23(6), 37-87.

황인태, 강선민. 2006. “지정감사인의 감사보수는 과연 적정한가?” 『회계저널』 15, 91-122.

황인태, 강선민. 2014. “지정기업 실증분석을 통한 감사인 지정제도 개선방안: IFRS 도입 환경을 중심으로.” 『회계정보연구』 32(2), 251-280.

영문 자료

Becker, C. L., M. L. DeFond, J. Jiambalvo, and K. R. Subramanyam. 1998. “The Effect of Audit Quality on Earnings Management.” *Contemporary Accounting Research* 15(1), 1-24.

Cohen, D. and P. Zarowin. 2010. “Accrual-based and Real Earnings Management Activities Around Seasoned Equity Offerings.” *Journal of Accounting and Economics* 50, 2-19.

Dechow, P., R. Sloan, and A. Sweeney. 1995. “Detecting Earnings Management.” *The Accounting Review* 70(2), 193-225.

DeFond, M. and J. Zhang. 2014. “A Review of Archival Auditing Research.” *Journal of Accounting and Economics* 58(2-3), 275-326.

Dhaliwal, D. S.. 1980. “The Effect of the Firm’s Capital Structure on the Choice of Accounting Methods.” *The Accounting Review* 78-84.

Graham, J. R., C. R. Harvey, and S. Rajgopal. 2005. “The Economic Implications of Corporate Financial Reporting.” *Journal of Accounting and Economics* 40(1-3), 3-73.

Guay, W. R., S. P. Kothari, and R. L. Watts. 1996. “A Market-based Evaluation of Discretionary Accrual Models.” *Journal of Accounting Research* 34, 83-105.

Kothari, S. P., A. Leone, and C. E. Wasley. 2005. “Performance Matched

- Discretionary Accrual Measures.” *Journal of Accounting and Economics* 39(1), 163-197.
- Myers, J. N., L. A. Myers, and T. C. Omer. 2003. “Exploring the Term of Auditor-client Relationship and the Quality of Earnings: A Case for Mandatory Auditor Rotation?” *The Accounting Review* 78(3), 779-799.
- Roychowdhury, S. 2006. “Earnings Management Through Real Activities Manipulation.” *Journal of Accounting and Economics* 42(3), 335-370.
- Stice, J. D. 1991. “Using Financial and Market Information to Identify Pre-engagement Factors Associated with Lawsuits Against Auditors.” *The Accounting Review* 66(3), 516-553.
- Watts, R. and J. Zimmerman. 1986. *Positive Accounting Theory*. Englewood Cliffs N.J.: Prentice-Hall.
- Zang, A.. 2012. “Evidence on the Trade-off between Real Activities Manipulation and Accrual-based Earnings Management.” *The Accounting Review* 87(2), 675-703.

Abstract

Auditor Designation and Earnings Management: In the Case of Financial Criteria

Kyoungyul Kim ■ Financial Supervisory Service

Yongsuk Yun ■ Hannam University

This study investigate the effect of new regulated auditor designation rule based on financial criteria on earnings management and audit quality. The results of the analysis using the financial standard data submitted to the Financial Supervisory Service from 2014 to 2015 are as follows. First, we find no significant relationship between earnings management based on discretionary accruals for firms with high likelihood of avoiding financial criteria of designation, but there is a significant positive relationship with real earnings management. Second, discretionary accruals are significantly higher for companies designated as financial standards than those for companies satisfying specified requirements. Considering the above results, it can be interpreted that the designation company uses both discretionary accruals and real activities for avoiding the designation. Finally, we find that audit fees, audit hours, and discretionary accruals increased significantly. This result suggests that even for the designated auditor, there is a cost to understand the newly assigned company. In sum, our study provides evidence that audit quality improvement effect of the designated auditor is based on ensuring the independence of audit process and inputting sufficient audit resources.

Key Words: Auditor designation system, Financial criteria designation, Earnings management, Real earnings management, audit quality

□ 논문접수일: 2019년 10월 23일, 심사완료일: 2019년 12월 17일, 게재확정일: 2019년 12월 17일

미중 무역 분쟁의 발발 요인: 미중 무역 분쟁의 전개 방향과 동아시아 통상 질서에 대한 전망

최영미 ■ 전남대학교*

〈국문요약〉

본 연구는 트럼프 행정부 하 미중 무역 분쟁의 발발 요인에 대한 종합적 분석을 바탕으로 미중 무역 분쟁의 전개 방향과 동아시아 통상 질서에 대한 전망을 그 목적으로 한다. 대중 무역 수지 적자 해소를 공표하며 시작된 미중 무역 분쟁은 경제적 차원의 문제만이 아니며 미국의 경제난과 실업난에 대한 비난의 화살을 중국과의 불공정한 무역으로 돌림으로써 국내정치적 지지 기반의 유지를 도모하려는 트럼프 행정부의 국내정치적 고려가 반영된 결과라 볼 수 있다. 또한 국제정치적 측면에서 미국이라는 쇠퇴하는 패권의 '미국 우선주의'와 성장하는 세력인 중국의 '중국몽'이 충돌하고 있는 패권경쟁의 일환으로 파악될 수 있다.

미중 무역 전쟁의 발발 요인을 살펴보았을 때, 그 정치적 요인으로 인해 미중 무역 분쟁은 국지적 수준의 장기전이 될 가능성이 농후하다. 트럼프 행정부는 그들의 공세적 보호무역주의 하, 미중 무역 분쟁의 발발로 인해 단기적으로 무역수지 불균형이 해소될 수 있는 가능성도 존재하나, 장기적 측면에서 본다면 동아시아 지역에서 미국의 리더십을 약화시키고 상대적으로 중국의 지역 영향력을 강화함으로써 발생하는 비용에 대해 숙고해야할 때이다.

*주제어: 미중 무역 분쟁, 무역 분쟁 발발 원인, 트럼프 통상 정책, 동아시아 통상 질서

* 전남대학교 정치외교학과 부교수 (E-mail: ymchoi@jnu.ac.kr)

I. 서 론

본 연구는 트럼프 행정부 하 미중 무역 분쟁의 발발 요인에 대한 종합적 분석을 바탕으로 미중 무역 분쟁의 전개 방향과 동아시아 통상 질서에 대한 전망을 그 목적으로 한다. 1, 2차 세계대전 이후, 세계적 수준의 물리적 전쟁은 그 의미가 희석된 지 오래이며, 경제적 전쟁의 심각성이 점점 증가했다. 특히 최근 벌어지고 있는 G2간 무역 분쟁이 어떠한 양상으로 전개될 것이며 그 파급효과에 대한 초미의 관심이 집중되고 있다. 미중 통상 갈등은 2001년 중국의 세계무역기구(World Trade Organization: WTO) 가입 후 무역구제 및 분쟁해결절차 등을 통해 수차례에 걸쳐 지속되어 왔다. 과거의 미중 통상 갈등은 WTO 체제 아래 통상적 수준에서 이뤄졌다면 최근 진행되고 있는 트럼프와 시진핑 정부 사이의 마찰은 보복의 악순환이 전개되는 ‘무역전쟁’의 수준에서 전개되고 있다(손열외 2018, 1).

2017년 1월 20일 트럼프 행정부의 출범 후 세계 통상 정책의 분위기가 기존의 자유주의 이론적 틀에 입각한 자유무역을 외치던 정세에서 현실주의 시각을 바탕으로 한 보호주의를 지지하는 상황으로 돌아서고 있다. 선거 운동 당시 ‘미국 우선주의(America First)’를 내세우며 미국 제조업의 부활과 노동자 계층의 회생, 실업 축소를 국가 목표로 내건 트럼프 행정부는 다자주의 제도와 규범, 규칙에 입각한 신자유주의적 제도를 거부하고 양자주의 협상과 일방주의적 보복, 실적 지향적 태도에 입각하여 통상 정책을 전개하고 있다. 그 결과 미국이 체결한 환태평양 경제동반자협정(Trans-Pacific Partnership: TPP), 한미 자유무역협정(Free Trade Agreement: FTA), 북미 자유무역협정(North American Free Trade Agreement: NAFTA)등의 지역무역협정이 미국에게 불공정했으며, 이로 인해 미국인들은 일자리를 잃고, 미국 제조업의 기반이 파괴되어 미국의 무역 적자가 심화되었다고 주장하고 있다.

세계 패권국인 미국의 통상 정책은 미국의 국내 경제 환경 뿐 아니라 세계 경제 및 안보 질서에 영향을 미친다. 도하라운드를 비롯한 WTO 다자 무역 체제가 국제통상규범의 제대로 된 기능을 하지 못하고 있는 상황에서, TPP와 같은 소다자적 무역협상을 통해 변화하는 통상환경에 대응하는 새로운 무역규범의 출현에 대한 기대가 높았다. 그러나 트럼프 행정부가 발표한 ‘2018 통상 정책 의제(Trade Policy Agenda)’를 통해 선언한 WTO에 대한 불신은 사실상 다자 무역 체제를 포기하고 양자관계에 집중하여 힘의 우위를 바탕으로 한 공격적 일방주

의(*aggressive unilateralism*)의 통상 정책을 펼치겠다는 선전포고로 이해될 수 있다.

이러한 성격의 통상 정책 아래, 트럼프 행정부는 미국의 제 1 무역상대국이자 미국 전체 무역 적자의 절반 가까이 차지하고 있는 중국에 대한 무역 적자 해소를 공표하고, 2018년 3월 '통상법(Trade Act of 1974)' 301조를 발동시키며 연간 500억 달러 규모의 중국 수입품에 25%의 고율 관세를 부과하는 행정 명령에 서명하며 본격적으로 미중 무역 분쟁의 서막을 열었다. 수차례에 걸친 보복 관세 부과와 선언 이후 2019년 10월 '스몰딜'을 이룰 것이라는 낙관론이 대두되고 있지만 중국의 보조금 지급 중지, 기술 이전 강요 금지 등의 주요 이슈에 대해 여전히 합의점을 찾지 못하며 그 불확실성은 여전한 상황이다.

미중 무역 분쟁의 강도가 점증되고 그 부정적 파급 효과가 커지면서 미중 무역 분쟁의 전개 방향과 더 나아가 동아시아 통상 질서에 대한 그 영향을 전망하기 위해서는 다각적 분석이 절실한 상황 아래 본 연구는 미중 무역 분쟁의 원인을 분쟁을 시작하고 주도하고 있는 미국의 입장에 중심을 두어 복합적 분석을 통해 더욱 포괄적인 전망을 제시하고자 한다. 이러한 연구 목적을 바탕으로 본 연구는 다음과 같이 구성되어 있다. 먼저 분석틀의 마련을 위해 무역 분쟁 발발 원인에 대한 기존의 논의를 살펴본다. 이를 바탕으로 미중 무역 분쟁의 발발 요인을 다각적으로 분석한 후 미중 무역 분쟁과 동아시아 통상 질서의 전개 방향을 전망하고자 한다. 마지막 결론에서는 미국의 이익 및 세계 공동체의 이익을 위한 정책적 함의를 제시하고자 한다.

II. 무역 분쟁 발발 원인에 대한 논의

과거 무역 분쟁의 발발 원인에 관한 연구들은 대부분 경제학적 분석을 중심으로 이뤄졌다. 이러한 연구들은 시장 가격 변동(Bagwell et al. 2002), 교역조건(Bown & Crowley 2013; Ludema & Mayda 2013), 시장 및 경제의 크기(Horn et al. 1999), 무역수지(Bown 2005), 무역의존도(Bown 2004; Sattler & Bernauer 2007), 무역상대국의 다양성(Horn et al. 1999) 등 경제적 요인을 연구의 중심에 두었다. 예를 들어 수입품의 가격 상승(혹은 수출품의 가격 하락)으로 인한 교역조건이 악화될수록, 시장 및 경제의 크기가 클수록, 무역수지 불균형이 상승할수록, 무역상대국이 다양할수록, 무역의존도가 낮을수록 무역 분쟁을 개시할 가능

성이 높다는 가설들에 대한 경험적 증거들을 제시해왔다.

그러나 이러한 경제적 요인들은 무역 분쟁에 대한 하나의 필요조건일 뿐 충분조건이 될 수 없다는 비교정치학 분야의 연구들은 국내정치적 상황 및 국내 행위자들의 역할을 강조한다. 예를 들어 GATT/WTO의 자유무역에 대한 불응비용(noncompliance costs)으로서의 정보제공의 역할(Carrubba 2005; Carrubba et al. 2008; Mansfield et al. 2000; Rosendorff 2005), 청중 비용(Chaudoin 2014; Levendusky & Horowitz 2012; Tomz 2007)과 관련하여 국내 행위자들의 무역 분쟁 발생에 대한 영향력을 분석해왔다. 자유주의적 시각을 바탕으로 국내 행위자들의 무역 정책에 대한 선호와 능력을 강조하는 이와 같은 연구들은 국제기구 및 FTA와 같은 국제 협약에 대한 정부의 불응이 국내정치적 비용을 발생시켜 무역 분쟁의 발생 가능성을 줄인다고 주장해왔다. 반대로 현실주의적 시각의 연구들은 국내정치적 청중 혹은 유권자들이 항상 국제기구에 대한 순응 다시 말해 자유무역을 지지하는 것은 아니며, 경제적 상황이 나쁠수록 오히려 WTO의 규칙에 대한 불응을 지지함으로써 무역 분쟁이 발생한다고 역설한다(Shapiro & Page 1994).

이러한 국내정치학적 연구들은 국내 행위자뿐만 아니라 제도주의적 시각을 바탕으로 국내정치 체제(political regime)의 무역 분쟁 발발에 대한 영향에도 주목해왔다. 예를 들어 무역 분쟁에 대한 민주주의의 영향에 대한 연구들은 자유주의적 시각을 바탕으로, 민주주의 체제 하에서는 일반적으로 무역 분쟁과 같이 적대적 외교정책으로 인한 거래관계의 손상에 대한 국내적 저항이 매우 높고, 그러한 외교 정책을 채택한 정책결정자들에게 정치사회적 손실을 입히기에 민주주의 국가일수록 무역 분쟁을 일으킬 가능성이 적다고 주장한다(Blanchard et al. 1999; Gaubatz 1996; Remmer 1998). 반대 시각의 연구들은 분석단위를 민주주의 양자간(dyadic) 수준으로 변경하여, 민주주의 국가 사이에서는 무역 이익에 대한 국내정치적 압력으로 인해 GATT/WTO 체제 하에서의 공식적 분쟁 해결을 선호하기에 민주주의 국가 간 무역 분쟁이 더욱 쉽게 발발한다는 가설을 경험적으로 증명해왔다(Dixon 1993; Raymond 1994).

그러나 높은 통상 이익(혹은 손실)을 바탕으로 무역 분쟁에 대한 국내적 요구가 있다하더라도, 무역 분쟁이 반드시 개시되는 것은 아니다. 국제법과 제도 및 국제정치학적 연구들은 국제기구 및 제도의 적실성과 관련하여 국가 간 상이한 구조적 힘의 차이가 무역 분쟁에 미치는 영향력을 강조한다. 이러한 연구들은 분쟁에 수반되는 경제·안보적 비용들로 인해 무역 분쟁은 주로 강대국에 의해 개시되며, 같은 이유에서 개발도상국들은 주요 무역상대국이나 안보 중요도가

높은 국가와의 무역 분쟁 개시에 제약이 있다고 주장한다. 다시 말해 경제적, 정치적 약소국일수록 보복 능력의 부족, 재정 및 인력 자원의 한계와 동시에 정치·안보적 비용들로 인해 불공정 무역의 표적이 되기는 쉽지만 분쟁을 시작하기는 쉽지 않음을 발견해왔다(Bown 2004; Busch & Reinhardt 2003; Shaffer 2003). 반대로 강대국들은 그들의 국익을 추구하는데 있어 법적·제도적 과정들을 개발도상국에 비해 쉽게 이용해왔다(Abbott & Snidal 2000).

이렇듯 무역 분쟁과 같은 대외 경제 정책과 힘의 정치(power politics)간의 상관관계를 주장하는 경제-안보 연계적 분석은 국제정치 영역에서 오랫동안 발전되어 왔다(Goldstein & Mansfield 2012; Pempel 2010; Taylor & Luckham 2006). 경제-안보 연계적 분석은 다양한 이론적 시각을 가진 연구에서 사용되어 왔는데 경제적 상호의존(economic interdependence)이 평화적 안보 영역에 미치는 영향에 주목하는 자유주의적 연구들이 주를 이뤄왔다.¹⁾ 반대로 현실주의자들은 무역과 동맹 간의 상관관계를 강조하며 무역이 안보에 미치는 외부효과(externality)에 주목했는데 동맹국간에는 긍정적 외부효과가 발생하여 상호간 무역량이 증가하고 무역 분쟁 발발 가능성이 낮지만, 반대로 적대국 간에는 그 정치적 이유로 인해 무역 분쟁이 쉽게 발생함을 주장해왔다(Gowa 1995; Gowa & Mansfield 1993; Mansfield & Bronson 1997).

비슷한 맥락에서 패권안정이론을 기반으로 한 국제정치학적 연구들은 국제 경제 질서의 안정성과 패권의 존재 및 상대적 권력 사이 상관성에 그 연구의 초점을 두어왔다(Gilpin 1981; Keohane 1984; Kindleberger 1981; Strange 1987). 이러한 연구에 따르면 패권국이 되기 위한 필수조건 중 하나인 압도적인 경제적 역량 및 상대적 우위를 위해 패권국은 무역 분쟁과 같은 다양한 수단을 사용한다. 자유무역 질서는 패권국이 제공하는 하나의 '공공재'로 패권국의 쇠퇴는 곧 자유무역 질서의 퇴보를 의미한다(Kindleberger 1981). 쇠퇴하는 패권은 패권의 유지 및 역량을 회복하기 위해, 공공재를 제공하고 무임승차를 허용하던 호혜적 패권에서 타국에게 부담을 전가하는 약탈적 혹은 강제적 패권으로 그 성격을 전환시켜 자국의 이익을 위주로 한 보호무역 정책을 추진한다(Gilpin 1981). 이러한 패권국의 보호주의적 통상 질서를 강대국을 위시로 한 도전국이 받아들일 수 없는 경우 무역 분쟁이 발생한다고 주장한다.

결론적으로 무역 분쟁의 발발원인에 대한 기존의 논의는 크게 경제적, 국내정

1) 경제-안보 연계 분석에 관한 자유주의적 시각에 관한 기존 연구 정리는 김기석(2017) 참조.

치적, 국제정치적의 세 가지 접근으로 정리될 수 있다. 미중 무역 분쟁과 같이 특정 무역 분쟁에 대한 기존의 사례 연구들은 대체 설명(alternative explanations)에 대한 기각 없이 위의 세 가지 접근법 중 특정 접근법에 집중하여 사례를 분석해왔다. 그러나 무역 분쟁은 특정 요인보다는 경제적, 국내정치적, 국제정치적 고려가 복합적으로 반영된 결과라 할 수 있다. 따라서 본 연구는 미중 무역 분쟁을 분석함에 있어 특정 접근법의 우위를 증명하기보다는 경제적, 국내정치적, 국제정치적 요인을 총체적으로 고려함으로써 미중 무역 분쟁의 전개 방향과 그에 따른 동아시아 통상 질서의 향방에 대한 더욱 정교한 전망을 제시하고자 한다.

III. 미중 무역 분쟁의 발발 요인

2017년 3월 그리고 2018년 3월 두 차례에 걸쳐 미 무역대표부(United States Trade Representative: USTR)가 발표한 '통상 정책 의제'에 따르면, 트럼프 행정부 통상 정책의 특징은 크게 국가 안보와의 연계, 미국 경제의 강화, 더욱 유리한 통상 거래 협상, 미국 통상법의 공격적인 집행, 다자 통상 시스템의 재편 등의 다섯 가지 핵심 사항으로 정리될 수 있다.

먼저 트럼프 행정부는 강한 경제가 미 국민을 보호하고 그들의 삶을 지원하며, 미국의 권력을 유지할 것이라 강조하며 국가 주권과 미국 경제를 강화시키기 위해 가능한 모든 수단을 사용할 것을 천명했다. 둘째, 세계 시장에서 더욱 경쟁력 있는 미 국민과 기업을 만들기 위해 새로운 세금 제도에 서명했다. 셋째, 미국의 국익에 반하는 낡은 무역 협정을 변화시키거나 폐기할 것이며 그 실례로 NAFTA와 한미 FTA의 개정을 시작했다. 넷째, 불공정 무역 행위로 인한 국가 이익 증대의 금지를 모든 수단을 사용하여 강제할 것이라 공표했다. 마지막으로 WTO와 같은 기존의 다자 무역 체제는 중국과 같은 시장 왜곡 국가(market distorting countries)를 제한하는 대신, 미국을 비롯한 시장 주도 국가들에게 불이익을 주고 있으며 이러한 문제를 해결하기 위한 미국의 행동에 대한 WTO의 제재를 용납하지 않겠다고²⁾ 밝히고 있다(2018 Trade Policy Agenda 2018, 1-3).

2) 2017년 3월 기준, 미국이 WTO에 제소 당한 총 66건의 분쟁에서 미국이 승소한 경우는 6건에 불과하며 특히 미국이 무역구제조치를 발동하여 제소 당한 경우 미국이 승소한 경우는 총 52건 중 2건에 불과한 것으로 나타났다(고준성 외 2017, 105-106).

정리하자면 트럼프 행정부는 기본적으로 WTO나 TPP등 다자주의적 질서가 공정한 무역질서를 보장하지 못하고 있기에 힘의 우위를 근간으로 하는 양자주의적 접근을 통해 미국의 국익을 관철시키겠다는 의지를 표명하고 있다. 특히 기존의 미 행정부들과는 달리 WTO를 통한 다자적인 해결이 더 이상 미국의 국익과 부합하지 않는다는 판단을 바탕으로 양자적이고 공세적인 해결책의 일환으로 미중 무역 분쟁을 시작했다.

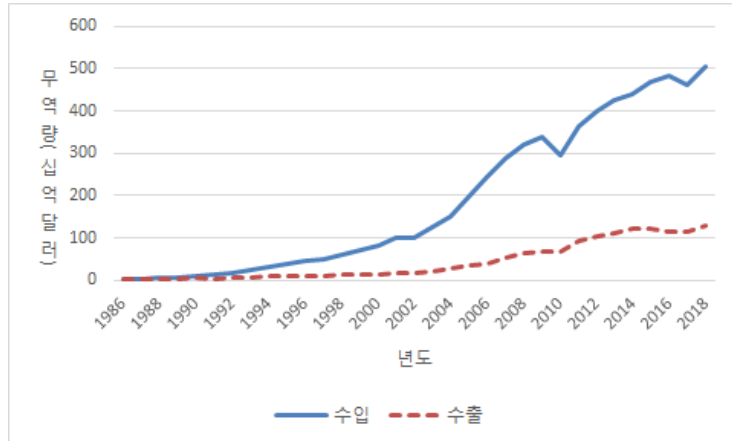
1. 경제적 요인

트럼프 행정부가 공식적으로 밝힌 미중 무역 분쟁의 발발 원인은 미국의 전체 무역 적자의 절반 가까이 차지하고 있는 중국에 대한 무역적자를 해소하여 미국 경제를 회복하고 강화함에 있다(손열 외 2018, 5). 미중 간 무역 규모는 1979년 수교 이후 꾸준히 확대되었으며 40년이 지난 2019년 기준 서로의 제 1대 무역상대국으로 성장했다. 2006년 중국은 멕시코를 제치고 미국 총무역량의 11.9%를 차지하는 제 2대 무역상대국으로 성장한 후, 2015년 마침내 캐나다를 앞질러 미국 총무역량의 약 16%를 차지하는 제 1대 무역상대국으로 성장한 후 현재까지 그 자리를 지키고 있다.

문제는 <그림1>에서도 확연하게 드러나듯이, 미국의 대중 무역에 있어 수출과 수입의 격차가 점점 늘어나고 있다는 점이다. 이러한 미국의 중국에 대한 무역 수지 적자는 다른 무역상대국에 비교가 되지 않을 정도로 압도적이다. 미국의 대중 무역 적자는 1986년 16억 달러에서 점차 상승하여 1990년대 100억 달러, 2000년대 1,000억 달러를 돌파, 2017년 기준 3,750억 달러의 무역 적자를 기록하고 있다.³⁾ 또한 <표1>에서 볼 수 있듯이, 이러한 수치는 무역 수지 적자 2위를 기록하고 있는 멕시코의 약 5배에 가까우며 미국 시장에서 중국의 새로운 경쟁 상대로 떠오르고 있는 베트남과는 약 10배의 차이를 보이고 있다.

3) 한편으로 중국은 이러한 미국의 대중 무역 통계는 과장된 것이라 주장한다. 예를 들어, 2016년 기준 미국 통계국의 집계로는 대중 무역 적자가 3,469억 달러에 달하지만, 중국 통계국의 집계로는 2,508억 달러로 약 1,000억 달러의 차이를 보인다(China Statistical Yearbook 2017). 또한 중국은 이는 상품 무역에 대한 집계로 미국이 비교우위를 지니고 있는 서비스 무역에서의 500억 달러에 달하는 흑자의 존재를 무시하고 있다고 주장하고 있다.

〈그림 1〉 미국의 대중무역(1986-2018)



출처: 미통계국(The United States Census)

2017년 기준 중국은 미국 무역 적자의 47.2%를 차지하며 미국의 입장에서는 더 이상 간과할 수 없는 문제로 부상했다. 특히 제조업 분야에서의 적자 문제가 심각한데, 중국이 고부가 및 고기술 제조업 체제로 전환하기 위해 발표한 ‘중국제조 2025(Made in China 2025)’ 이후, 중국의 하이테크 제조업 수출 규모가 미국과의 격차를 크게 줄이고 있다. 미국은 이러한 대중 무역 적자의 원인을 중국의 위안화 환율 절하를 통한 수출 증대, 중국 정부에 의한 합작기업 설립 요구, 지분 취득 제한 등을 통해 미국 기업들의 중국 기업에 대한 기술 이전 압박, 지적재산권에 대한 불공정한 행위 등에서 찾고 있다. 실제로 미국 제조업의 고용 감소와 중국산 제품의 수입 증가 사이의 상관관계를 밝힌 다수의 연구들이 이러한 주장을 뒷받침하고 있다(Asquith et al. 2017; Autor et al. 2013; Ebenstein et al. 2012).

〈표 1〉 2017년 미국의 10대 무역적자국

(단위: 십억 달러)

순위	국가	무역적자	순위	국가	무역적자
1	중국	-375.2	6	아일랜드	-38.1
2	멕시코	-71.1	7	이탈리아	-31.6
3	일본	-68.8	8	말레이시아	-24.6
4	독일	-64.3	9	인도	-22.9
5	베트남	-38.3	10	한국	-22.9

출처: 미통계국(The United States Census)

미국의 경제적 쇠퇴의 주요 원인을 타국과의 무역수지 적자에서 찾는 트럼프의 경제 민족주의적 성향으로 인해 1980년대 미국을 상대로 전례 없는 흑자(unprecedented surpluses)를 낸 일본에서 현재의 중국으로 그 비난의 대상만 변경되었을 뿐, 트럼프 행정부는 미국 역사상 가장 공격적인 보호무역 정책을 바탕으로 대중 무역수지 불균형 해소라는 경제적 이유를 전면에 내세우며 미중 무역 분쟁을 시작했다.

2. 국내정치적 요인

그러나 무역수지 불균형 해소를 통한 국내 경제의 강화라는 경제적 이유가 미중 무역 분쟁의 주요 원인이라면 대중 무역에 있어 중국으로부터의 수입을 제한함과 동시에 미국이 비교 우위를 지니고 있는 자본집약적 산업에 집중하여 관련 상품의 수출을 증대하는 방안을 동시에 고려해야 한다. 그러나 현재 트럼프 행정부는 중국으로부터의 수입, 특히 제조업 관련 수입을 제한하는데 집중하고 있다. 트럼프 행정부의 이러한 결정에는 무역수지 적자 해소라는 경제적 이유뿐만 아니라 트럼프의 주요 지지층인 ‘앵그리 화이트(Angry White)’의 불만과 필요를 반영하여 국내 지지율을 높이기 위한 국내정치적 고려 역시 반영되어 있다. 다시 말해 선거운동 초기부터 ‘상호호혜적이고 공정한 무역(Reciprocal and Fair Trade)’ 전면에 내세우며, 무역상대국들에게 ‘미국산 구매, 미국인 고용(Buy American, Hire American)’을 강조한 트럼프는 미국의 경제난과 실업난에 대한 비난의 화살을 중국과의 불공정한 무역으로 돌림으로써 국내정치적 기반을 유지 및 강화하려는 의도 역시 보이고 있다.

트럼프는 일반적으로 자유무역을 지지하고 친기업(pro-business) 성향인 공화당 출신의 대통령이지만, 미시간, 오하이오, 펜실베이니아 등의 중서부 러스트벨트(rust-belt)의 앵그리 화이트로 대표되는 저학력, 저숙련 백인 노동자들의 지지를 권력의 기반으로 하고 있다. 따라서 재집권을 위한 국내정치적 기반을 고려한다면 WTO 등의 다자주의를 근간으로 한 자유무역을 지지하기 어렵다. 또한 트럼프는 기존 공화당 출신 대통령들이 선호해온 중국에 시장 개방 압력을 가하여 대중 수출을 늘리는 방법보다는 위에서 언급했듯이 자신의 국내 지지층을 보호하기 위해 제조업 분야의 대중 수입을 제한하는 방식에 집중하고 있다. 이러한 트럼프의 국내정치적 고려는 2018년 11월 미국 중간선거가 가까워짐에 따라 보호무역을 기반으로 한 미중 무역 분쟁의 강도가 점증되었다는 사실에서도 부분

적으로 증명된다.

의회를 중심으로 한 국내정치적 상황 역시 트럼프 행정부가 미중 무역 분쟁을 시작하고 확대하는데 있어 유리한 방향으로 작용했다. 민주-공화 양당이 서로 다른 정치적 이념에도 불구하고 대 중국 강경 정책이 미국의 국가 이익에 부합한다는 점에서는 의견을 같이 하고 있기 때문이다. 미국 내부에서 트럼프 행정부의 통상 정책 결정과정에 대해 일관적이지도 체계적이지도 않다는 비판들이 제기되고 왔으나 미국 역사상 통상 분야에 있어 대통령의 역할이 강화되어 왔기에 의회가 행정부의 결정에 대해 견제와 균형을 시도할 수 없었다는 점 역시 긍정적 요인으로 작용했다(이왕휘 2018, 98). 일각에서는 트럼프 행정부보다 의회나 싱크탱크가 더 강경한 대 중국 정책을 주문하고 있다는 의견들도 제시되고 있다(신종호 2018, 23). 예를 들어 미국의 초당적 싱크탱크인 외교협회(Council on Foreign Relations)는 대표적으로 미국의 대중 외교정책이 미국 우선주의로 전환되어야 한다고 주장해왔다(Blackwell & Tellis 2015).⁴⁾

3. 국제정치적 요인

미중 무역 분쟁에는 2000년 이후 꾸준히 상승한 경제적 힘을 바탕으로 미국의 패권을 위협하는 중국의 도전을 극복하고 국제 통상 질서에서 미국의 위상을 강화하려는 국제정치적 의도 역시 반영되어 있다. 다시 말해 미중 무역 분쟁은 미국이라는 '쇠퇴하는 패권국'과 중국이라는 '부상하는 도전국' 사이 경제적 패권 경쟁의 일환으로 이해될 수 있다(김관옥 2018; 신지연 2019; Strokes 2018). 미중 간 경제력 차이가 점점 줄어들고 있고, 이코노미스트, 포춘 등 여러 경제전문지들이 2030년을 전후로 중국 경제가 미국 경제를 능가할 것이라는 예측 아래,⁵⁾ 미국은 중국의 성장을 우려하고 있으며 이러한 상황을 반전시키고자 미중 무역 분쟁을 개시했다고 평가할 수 있다.

이러한 주장은 미중 무역 분쟁과 관련한 보복조치의 근거로 미국의 안보에 위협을 주는 수입품에 대한 조치를 허용하는 무역확장법 232조 및 무역법 301조

4) 반대로 미국 내 보호무역의 철폐를 주장하고 자유무역을 지지하는 다양한 기업 및 이익 단체들 역시 존재한다. 대표적으로 '자유무역을 지지하는 미국인(Americans for Free Trade: AFT)'이 있으며 미국 내 보호주의에 대한 저항의 움직임은 이왕휘(2018) 참조.

5) IMF의 보고에 의하면 미국과 중국의 명목 GDP 격차는 2018년 기준 6.3조 달러에서 2023년 2.9조로 축소될 전망이다(World Economic Outlook 2018).

를 활용하고 있다는 점에서 부분적으로 증명된다. 또한 ‘2019년 국방수권법(National Defense Authorization Act of 2019)’에서 중국을 인도-태평양 지역에서 미국의 핵심 동맹국을 위협하는 ‘전략적 경쟁자(strategic competitor)’로 규정하며 ZTE, 화웨이 등의 중국의 대표적 IT기업들에 대한 제재와 중국의 미국기업 인수합병과 관련한 제한조치 및 미국산 전략 제품의 수출 통제를 명시했다는 점에서 미국의 국제정치적 의도를 파악할 수 있다(신꽃비 외 2018).

또한 트럼프 행정부의 1,300 여개에 달하는 중국산 수입품에 대한 고관세 부과 대상품 목록을 살펴보면 미국 무역적자에 크게 기여하지 않는 품목들도 다수 포함되어 있다. 또한 중국이 경제 패권으로 부상하기 위한 국가전략인 ‘중국제조 2025’로 대표되는 산업정책에 대한 미국의 폐기 요구는 단순 무역수지 개선을 넘어 기술민족주의 및 디지털보호주의 아래 국가 주도 첨단 산업의 육성을 통한 중국의 성장을 견제하려는 의도가 반영된 결과라 평가할 수 있다(김관옥 2018, 72). NAFTA를 대체하게 될 미국-멕시코-캐나다 자유무역협정(U.S.-Mexico-Canada Agreement: USMCA)에 새롭게 포함된 ‘비시장국(non-market country)과의 FTA’ 조항에서도 미국의 중국에 대한 견제는 나타난다. 본 조항은 협정에 참여한 3개 국가 중 어느 국가라도 비시장 경제와 FTA 체결 시 협정이 종료될 수 있음을 명시하고 있다. 이는 중국을 겨냥하여 캐나다와 멕시코에 대해 중국과의 FTA 체결을 금지하려는 미국 측의 요구가 반영된 것으로 평가되고 있다(조문희 외 2018, 18).

2000년대 이후 동아시아에서 급격하게 성장한 중국의 리더십에 대한 미국의 견제는 이미 오래전에 시작되었으며 기존 오바마 행정부는 동맹을 위시로 한 다자주의적 접근법을 통해 견제했던 반면, 트럼프 행정부는 더욱 공격적인 양자주의적 접근법으로 다가서고 있다. 예를 들어, 오바마 행정부는 TPP를 적극적으로 지지하며 동맹국 혹은 우호국들과의 협조를 통해 중국의 질주를 막으려 시도했다. 그러나 트럼프 정부에게 미국의 무역수지 적자 문제에 있어 전통적 개념의 동맹과 비동맹의 구분은 무의미하다. 힘의 우위를 강조하는 트럼프 정부에게 동맹을 위시로 한 다자주의적 접근법은 약자의 논리에 가까우며, 더욱 효과적인 해결책은 미국이 중국을 직접 상대하는 것이며 그 결과 미중 무역 분쟁이 시작되었다(손열 외 2018, 6-7).

정리하자면 미중 무역 분쟁은 대중 무역수지 적자 해소라는 경제적 요인을 전면에 내세우며 시작되었으나 쇠퇴하는 국내 제조업의 불만과 필요를 반영하여 지지율을 높이기 위한 트럼프 행정부의 국내정치적 고려 및, 중국의 성장을 견제하고 국제 통상 질서에서 미국의 경제적 우위를 강화하려는 국제정치적 고려

가 복합적으로 반영된 결과라 할 수 있다.

IV. 미중 무역 분쟁과 동아시아 통상 질서에 대한 전망

세계 양대 경제인 G2간 무역 분쟁은 양국의 경제뿐만 아니라 전 세계 경제 질서를 넘어 안보 환경에도 크나 큰 영향을 미칠 것으로 예상되고 있다. 다음에서는 미중 무역 분쟁의 발발 요인에 대한 분석을 바탕으로 미중 무역 분쟁의 전개 방향과 동아시아 통상 질서에 대한 그 파급효과를 분석하고자 한다.

1. 미중 무역 분쟁의 전개 방향

미중 무역 분쟁은 미 역사상 첫 번째 통상 분쟁이 아니며 기존의 미국 발 무역 분쟁을 살펴보았을 때 트럼프 행정부 발 무역 분쟁 역시 크게 두 가지 방향으로 전개될 가능성이 존재한다(정민·김수형 2018, 2-10). 첫째, 1988년부터 1990년까지 이어진 미일, 한일 간 자동차 분쟁과 같이 미국이 무역 적자를 크게 보고 있는 특정 수입품(예를 들어 자동차, 철강 및 알루미늄)에 대한 관세 부과와 이에 대한 무역상대국의 미국산 수입품에 대한 보복적 관세로 이어지는 국지적 무역 분쟁이다. 이 경우 미중 무역 분쟁은 미중을 비롯한 특정국으로 제한되며 세계적 자유무역 시스템의 기반은 유지될 수 있다.

그러나 G2로 대표되는 경제 대국들이 앞장서 자신들이 구축한 자유무역 질서를 훼손할 경우, 글로벌 가치사슬(global value chain)의 영향력 아래 국지적 무역 분쟁은 세계적 수준으로 확대될 수 있다. 1930년 자국의 이익 보호를 위해 최고 400%에 이르는 관세를 부과했던 스무트-홀리(Smoot Hawley Tariff Act) 법안 제정 이후에 혼란했던 세계 통상 질서와 같이, 중국 뿐 아니라 유럽연합(European Union: EU) 국가들과의 분쟁 및 전 세계 주요 경제들의 경쟁적 관세 인상으로 인해 WTO가 그 효력을 잃고 자유무역기조가 위축되는 세계적 수준의 무역 분쟁으로 전개될 가능성 역시 배제할 수 없다(김천구 외 2018, 4).

미중 무역 전쟁의 발발 요인을 살펴보았을 때, 그 정치적 요인으로 인해 국지적 수준의 장기전이 될 가능성이 농후하다. 일반적으로 경제적 분석들은 미중의 수출입 및 해외직접투자(Foreign Direct Investment: FDI)의 구조적 차이에 기반한 상대적으로 높은 미국의 중국에 대한 협상력으로 인해 미중 무역 분쟁에 있

어 미국의 우위를 점치고 있다(구기보 2018). 이러한 경제적 분석들은 미국의 공세적 일방주의에 상대적으로 중국은 미국의 대중 견제에 직접적으로 대항하기보다 무역 분쟁을 해결하거나 그 영향력을 축소시키기 위한 노력을 보이고 있다는 점이 이러한 평가를 뒷받침하고 있다고 주장한다. 예를 들어 2018년 4월에 개최된 보아오 포럼(Boao Forum)에서 시진핑 주석은 중국을 자유무역의 수호자로 규정하며, 미국의 제안대로 자동차를 비롯한 중국 인민의 수요와 관련한 상품의 수입 확대와 지적재산권 보호를 위한 국가지식재산권국의 재편, 그리고 WTO 정부조달협정(Government Procurement Agreements)을 통한 약 3조 1천억 위안 규모의 중국의 정부조달 시장 개방 가능성을 시사했다(China Daily, 10 April 2018).⁶⁾ 정리하자면 현재 중국은 미국과의 통상마찰이 전면적인 통상 전쟁의 수준으로 확대되는 것은 원치 않으며, 중국 경제의 지속적인 발전을 위해 당분간은 미국과의 협력이 필요하다는 판단 하에 WTO 체제 안에서 미국과의 협상을 통한 해결책을 선호하고 있다(왕운중 2019).

그러나 이러한 중국의 상대적으로 우호적이고 협조적인 태도가 중국이 미국과의 타협을 위해 조건 없이 미중 무역 협상에 협력할 것이라 해석되어서는 안 된다. 중국은 미국과의 무역 분쟁에 있어 1980년대 미국 무역적자의 약 60%를 차지했던 일본의 수세적 대응과는 매우 다른 반응을 보이고 있다. 예를 들어 중국은 기술굴기를 표방하는 ‘중국제조 2025’는 정당한 산업정책이며, 미국의 지나친 간섭은 간과할 수 없다고 명확한 선을 긋고 있다(손열 외 2018, 8). 또한 중국의 여러 언론들은 미중 무역 분쟁에 1950년 한국전쟁 참전의 의지로 대응해야 한다고 주장하고 있다(Global Times, 7 April 2018). 결론적으로 미국은 대중 수입 제한을 통한 국내 제조업 분야의 회생을, 반면 중국은 내수 및 자본시장의 부분적 개방을 통한 서로 다른 문제 해결법을 추구하기에 양국이 짧은 기간 내에 합의점을 찾기는 힘들 것으로 예상된다.

미중 무역 분쟁의 국내정치적 요인 역시 2020년의 트럼프 대통령의 재선 전략과 맞물려 미중 무역 분쟁의 장기화 가능성을 높이고 있다. 앞서 말했듯이 트럼프 행정부 통상 정책의 근본적인 목표는 단순한 무역수지의 불균형 해소라는 일차원적인 목표를 넘어 노동자층의 회생을 통한 미국 제조업의 부활과 전체적 실업률 감소라는 거시적 차원의 것이며, 이러한 거시적 차원의 목표는 짧은 기간 달성되기 어렵다(손열 외 2018). 또한 트럼프 행정부는 중국과의 협상에서 유

6) 그러나 ‘중국제조 2025’에서도 볼 수 있듯이, 중국은 여전히 경제 성장의 동력을 시장보다는 국가 개입에서 찾고 있다는 측면에서 자유무역의 확대보다는 중상주의적 경제 발전 정책을 추구하고 있다고 평가된다(김관옥 2018, 69).

리한 위치를 차지하기 위해 대중 무역적자의 심각성을 정치 쟁점화 함으로써 협상을 더욱 어렵게 만들고 있다(정귀일 2019, 13). 예를 들어 제조업 보호와 동시에 보호무역주의 아래 피해를 보고 있는 농민에 대한 긴급 자금 지원을 통한 특정 집단의 이익을 보호하고 있다는 점과, 소비재가 아닌 중간재 위주의 보복 관세를 통해 국내 일반 소비자 피해를 줄이려 노력하고 있다는 점을 언론 및 소셜 미디어를 통해 적극적으로 알리고 있다.

이러한 트럼프 행정부의 통상 정책에 대한 국내정치적 지지는 2018년 11월 중간선거 결과에 의해 부분적으로 증명될 수 있다. 중간선거 후 공화당의 상원과 민주당의 하원으로 의회 권력구조가 개편되었지만 대 중국 강경정책은 지속될 것으로 예상된다. 관세보복으로 피해가 집중된 팜 벨트(Farm belt)와 러스트 벨트에서 트럼프의 지지율이 여전히 높았으며 대두와 철강 산업이 주를 이루는 인디애나 상원의석을 공화당이 차지함으로써 트럼프 대통령의 무역정책에 대한 지지도가 낮아지지 않았거나 적어도 자유무역을 지지하는 국내 행위자들의 영향력이 강하지 않다는 사실을 알 수 있다(Mayeda 2018). 조약 비준권을 가지고 있는 상원의 다수당이 공화당이라는 점과 무역촉진권한(Trade Promotion Authority: TPA)을 2021년 7월까지 연장하는 법안이 2018년 7월 의회에서 통과되었다는 점을 고려했을 때 트럼프의 대중국 강경정책이 당분간 유지될 것으로 예상할 수 있다(이왕휘 2018, 102). 또한 2018년 12월 그동안 미국측 협상단을 이끌었던 온건파 스티븐 므누신(Steven Mnuchin) 재무장관이 후선으로 밀리고 대표적 보호무역자인 피터 나바로(Peter Navarro) 백악관 무역·제조업 정책국장과 함께 로버트 라이트하이저(Robert Lighthizer) USTR 대표가 미국 측 협상 대표로 임명되었다는 사실은 미중 무역 협상이 장기전에 돌입할 가능성을 높이고 있다(『연합뉴스』 2018/12/04).

미중 무역 분쟁의 패권 경쟁적 성격 역시 미중 무역 분쟁의 조속한 협상의 가능성을 낮추고 있다(이왕휘 2018; 정귀일 2019). 미중 무역 분쟁의 원인이 무역수지 불균형 해소라면 기존의 보호무역의 부정적 효과를 경험한 양국이 결국 협력의 길을 모색하게 될 가능성이 높다. 그러나 그 근본적인 원인이 과학기술에 대한 절대적 우위를 기반으로 한 경제적 패권의 확보라면 양국 모두 기술민족주의와 디지털 보호주의를 양보할 수 없다. 또한 미국의 대중 제재 카드 중 하나였던 ‘환율조작국(currency manipulator)’ 지정 문제에 대한 관심이 높았는데, 분쟁 초기 미국은 중국을 한국을 비롯한 일본, 독일, 인도, 스위스와 함께 ‘관찰대상국(monitoring list)’로 지정하였으나, 2019년 8월 5일 결국 미국 재무부가 중국을 환율조작국으로 지정하며 미중 무역 분쟁이 ‘기술전’에서 환율을 둘러싼 ‘금

용전'으로 확대되며 결국 분쟁이 장기전에 돌입할 것으로 예상되고 있다.

2. 동아시아 통상 질서의 전개 방향

대부분의 동아시아 역내 국가들에게 주요 무역상대국인 미국과 중국 간의 무역 분쟁은 동아시아 통상 질서에 크나 큰 영향을 미칠 것으로 예상된다. 현재까지 동아시아의 여타 국가들은 관세전쟁에 동참하고 있지 않기에 미중 무역 분쟁이 역내 신보호무역주의의 형성으로 확대될 가능성은 불투명하다(왕윤중 2019, 24-31). 미중 무역 분쟁이 양자 간 수준에서 전개되고 있는 현 상황에서, 협상 타결점을 찾지 못하고 장기화될 경우 그 동안 동아시아 통상 질서에서 미국이 쌓아온 리더십을 약화시키고 상대적으로 중국의 영향력을 높일 가능성이 농후하다(김관옥 2018; 박진수 2018; 신지연 2019). 예를 들어 2017년 11월 APEC 최고 경영자 정상회의(Asia Pacific Economic Cooperation CEO Summit)에서 트럼프는 '미국의 이익이 착취되는 것을 더 이상 좌시하지 않을 것이며 다른 사람들이 자국을 우선시하듯 미국 우선주의를 추구하겠다고' 연설했다. 반대로 동 회의에서 시진핑은 '중국은 공공 이익을 추구하고 글로벌 파트너십의 발전을 이끌 것이다...국제정치 경제 질서를 공정하게 만들기 위해 글로벌 거버넌스 체제의 개혁과 발전에 적극 참여할 것이다'라 연설했다.⁸⁾ 이는 동아시아 지역의 통상 질서를 이끌어 온 미국의 리더십이 축소된 공간을 '일대일로'를 추진해 온 시진핑 체제가 대체하려는 움직임으로 파악할 수 있다.⁹⁾

미중 무역 분쟁을 야기한 트럼프 행정부의 신중상주의적 통상 정책은 동아시아 역내 지역주의 발전과 관련한 미국의 영향력 역시 약화시키고 있다. 오바마 행정부와 시진핑 체제 하 아태 지역에서 벌어졌던 미국 주도의 TPP vs. 중국 주

7) "Remarks by President Trump at APEC CEP Summit." Ariyana Da Nang Exhibit Center. Da Nang, Vietnam. November 10, 2017. <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-apec-ceo-summit-da-nang-vietnam/> (2018/11/17 검색).

8) "Keynote Address by Xi Jinping Seizing the Opportunity of a Global Economy in Transition And Accelerating Development of the Asia-Pacific." Ariyana Da Nang Exhibit Center. Da Nang, Vietnam. November 10, 2017. http://www.xinhuanet.com/english/2017-11/11/c_136743492.htm (2018/11/17 검색).

9) 그러나 트럼프 행정부의 안정적 통상 질서와 같은 글로벌 공공재 제공 거부로 인해 미국이 패권국으로서의 지위를 놓는 순간 중국이 그 자리를 대체하지 못한다면 세계 정치 및 경제 질서는 혼돈의 위험 즉, 킨들버거 함정(Kindleberger Trap)에 빠질 수 있다(Nye 2017).

도의 역내 포괄적 경제동반자협정(Regional Comprehensive Economic Partnership: RCEP)으로 대표되는 미중 FTA 패권 경쟁은 트럼프의 TPP 탈퇴로 소강상태에 접어들었다(Choi 2018). 트럼프는 선거 기간부터 오바마 행정부의 TPP를 통한 대중국 봉쇄와 재균형 정책에 깊은 회의를 표명해왔다(Gray & Navarro 2016). 트럼프 행정부가 미중, 한중 무역 등 양자적 무역 관계에 집중함으로써 다자적 경제 질서 논의가 부재한 아태 지역에서, 중국은 중국주도 통상 질서의 수립을 위해 아시아-태평양 자유무역협정(Free Trade Agreement of Asia-Pacific: FTAAP)과 RCEP을 중국 주도 통상 질서 형성의 양 날개로 적극적으로 활용하고 있다(박진수 2018, 139). 또한 중국은 동북아 지역 내 유일한 FTA인 한중 FTA의 서비스·투자 후속협상을 진행함으로써 동북아시아 지역주의 발전의 발판을 마련하기 위해 노력하고 있다. 따라서 트럼프의 TPP 탈퇴 결정은 아태지역에서 차지해 온 통상 질서에 대한 리더십을 중국에게 이전하고 동 지역에서 미국의 역할을 주변부로 축소시킬 수 있는 가능성을 높이고 있다(Haass 2017).

트럼프 행정부의 이러한 결정들은 과거 오랜 동맹국들과의 관계를 악화시키고 있다. 미국의 리더십 부재로 인해 아시아에서 중국과의 지역 경제 주도를 위한 경쟁에 대한 부담이 커진 일본은 2018년 7월 EU와 경제동반자협정(Economic Partnership Agreement: EPA)을 체결했다. 또한 미국의 TPP 복귀를 선호하는 일본에게 일본이 난색을 표해온 미일 간 양자 FTA 체결을 요구했다. 이에 일본은 미국을 제외한 TPP의 12개 회원국과 포괄적·점진적 환태평양경제동반자협정(Comprehensive and Progressive Trans-pacific Partnership: CPTPP)의 체결을 주도적으로 이끌어 2018년 3월 타결시켰다. 미국에 우호적이고 협조적이었던 기존 TPP 회원국들의 미국에 대한 신뢰는 하락했다. 이렇듯 동맹국의 지지를 받지 못하는 미국의 국제 경제 질서의 이탈은 미국의 패권적 지위 및 타국을 자국이 원하는 질서로 끌어들이는 유인력을 약화시키고 있으며 도전세력의 현 질서에 대한 불만을 키워 세력전이 가능성을 높일 수 있다(신지연 2019).

또한 트럼프 행정부는 WTO의 구속력 및 가치를 훼손하고 양자적 보호무역주의 아래 미중 무역 분쟁을 시작함으로써, 과거 미국이 쌓아온 소프트 파워(soft power)를 무너뜨리고 있다(Drezner 2017; Heydarian 2017). 미국이 제 2차 세계대전 이후 패권을 유지할 수 있었던 원동력은 군사력 경제력 등의 하드 파워(hard power) 뿐만 아니라 민주주의, 자유무역질서로 대표되는 소프트 파워였다. 세계 경제의 안정적 질서라는 경제적 '공공재'의 확립을 위해 미국이 오랫동안 노력해 온 WTO 체제가 WTO의 탈퇴 가능성까지 언급한 트럼프 행정부의 보호

무역주의 아래 그 기능을 잃어가고 있으며 EU, 캐나다 등의 선진국을 중심으로 ‘트럼프 달래기’식의 WTO 개선안이 제기되고 있지만 미국의 일축으로 여전히 답보 상태에 놓여 있다(서진교 외 2018). 특히 상소기구 위원들의 신규 임명을 차단하고 있는 트럼프 행정부의 전략은 WTO 체계 및 국제법의 한 축을 무너뜨릴 수 있다고 EU를 비롯한 다수의 회원국들은 우려를 표하고 있다.

결론적으로 미중 무역 분쟁을 야기한 트럼프 행정부의 통상 정책 아래, 패권국의 ‘공공재’ 제공 거부와 타국에 대한 부담 전이 등의 압박이 단기적으로 무역수지 불균형을 해소할 수 있는 가능성도 존재하나, 장기적 측면에서 본다면 동아시아 지역에서 패권국으로서의 미국의 리더십을 약화시키고 상대적으로 중국에 대한 동조와 영향력을 강화시킴으로써, 본래의 의도와는 다르게 미국에게 더 많은 비용을 지불하게 만들 것으로 예상된다.

V. 결 론

미중 무역 분쟁은 미국의 대중 무역 불균형을 해소하기 일어난 경제적 차원의 문제만이 아니며 국내정치적 그리고 국제정치적 요인이 반영된 복합적 산물로 이해되어야 한다. 대중 무역 수지 적자 해소를 공표하며 시작된 미국발 미중 무역 분쟁은 미국의 경제난과 실업난에 대한 비난의 화살을 주요 무역상대국, 특히 중국과의 불공정한 무역으로 돌림으로써 국내정치적 지지 기반의 유지를 도모하려는 트럼프 행정부의 국내정치적 고려가 반영되어 있다. 또한 국제정치적 측면에서 미국이라는 쇠퇴하는 패권의 ‘미국 우선주의’와 성장하는 세력인 중국 시진핑의 ‘중국몽’이 충돌하고 있는 경제적 패권경쟁의 일환으로 파악될 수 있다.

힘의 우위를 바탕으로 한 공세적, 양자적 보호무역주의를 그 특징으로 하고 있는 트럼프 행정부의 통상 정책 하, 미중 무역 분쟁의 양상과 동아시아 무역질서에 대한 그 파급효과는 과거 미국 발 무역 분쟁의 역사로부터 부분적으로 유추할 수 있을 것이다. 미중 무역 분쟁은 그 정치적 요인으로 인해 국지적 수준의 장기전이 될 가능성이 농후하다. 그러나 미중 무역 분쟁의 주요 이슈가 되고 있는 중국 정부의 보조금 지급 금지 등의 문제에서 서로 합의점을 찾지 못한다면 세계적 수준으로 확대될 가능성도 완전히 배제할 수 없다. 1930년 대공황에 대한 해결책으로 자국의 이익 중심의 스무트-홀리 법안 제정 이후, 미국 경제가

급속도로 하락하고 실업률이 폭등했던 역사적 경험이 주는 교훈을 트럼프 행정부는 상기해야 한다.¹⁰⁾ 또한 9.11이후 과거 미국이 테러와의 분쟁을 선포하며 그들의 외교 전략의 중심을 중동아시아로 이동시킨 후 아시아에서 중국의 리더십이 크게 성장했으며 이를 만회하기 위해 오바마 행정부가 ‘아시아로의 회귀(Pivot to Asia)’ 전략 하 치러야했던 비용을 잊어서는 안 된다. 마지막으로 트럼프 행정부는 국제질서의 설계자이자 수호자임을 자칭했던 미국의 이미지가 그들의 행정부 하에서 어떻게 변화하고 있으며 이러한 변화가 미국의 패권 유지에 긍정적으로 작용할지를 숙고해야 할 때이다.

만약 트럼프 행정부가 중국에 대해 25%의 관세를 최종적으로 부과하게 된다면 미국의 평균관세율은 두 자리 수로 상승하여 선진국 중 가장 높은 평균관세율을 갖게 된다. 이 경우 가장 큰 피해자는 미국의 소비자들이 될 것이다(왕윤종 2019, 30). 미국의 경제 자문 회사인 Trade Partnership Worldwide는 한 연구보고서(2019)에서 미국이 중국에 대해 25%의 최종 관세 부과 시 미국의 4인 가구 기준 연평균 2,300달러의 비용이 발생하게 될 것으로 발표했다. 중국산 소비재를 대체할 수 있는 제품이 미국 내수 시장 내에서 충분하지 않다면 미국 소비자들의 불만이 커질 것이며 이러한 점이 1년 앞둔 대선에 어떻게 작용할 것인가에 대한 고려를 트럼프 행정부는 외면할 수 없을 것이다.

10) 법안 제정 후, 미국의 경제성장률 1930년 - 8.6%에서 1933년 - 13.0%로 하락했고, 실업률은 1930년 8.9%에서 1933년 25.2%로 폭등하였으며 교역규모 1930년 70.3억 달러에서 1932년 30.1억 달러로 57.2% 급감했다(정민·김수형 2018, 6).

참고문헌

국문 자료

- 고준성 외. 2017. “미국의 신보호주의의 부상에 대한 연구.” 『경제·인문사회연구회 미래사회 협동연구총서』. 서울: 경제·인문사회연구회
- 구기보. 2018. “미중 무역전쟁과 한국의 대응.” 『성균차이나브리프』 6(4), 158-163.
- 김관옥. 2018. “미중 무역전쟁 연구: 트럼프정부의 보호무역정책 요인분석을 중심으로.” 『국제정치연구』 21(1), 57-79.
- 김기석. 2017. “경제안보연계 분석: 동아시아에 대한 적실성의 점검.” 『한국과 국제정치』 33(2), 1-34.
- 김천구, 오준범, 신유란, 홍준표, 정민, 김수형. 2018. “관세 전쟁의 시작과 한국 경제의 위기.” 『이슈리포트』 11. 서울: 현대경제연구원.
- 박진수. 2018. “트럼프 행정부 FTA 정책의 탈국제정치화와 국내정치화.” 『국가 안보와 전략』 18(1), 113-143.
- 서진교, 박지현, 김민성. 2018. “최근 WTO 체제 개편 논의와 정책 시사점.” 『오늘의 세계경제』 18(40). 서울: 대외경제정책연구원.
- 손열, 최수이, 최병일, 이승주, 정철, 이재민. 2018. “확대되는 미중 무역전쟁, 한국은 어디로: 새로운 패러다임에 기초한 통상정책 설계도 마련 필요.” 『EAI 스페셜 리포트』, 1-18.
- 신꽃비, 나수엽, 박민숙. 2018. “미국의 중국기업 대미 투자제한 강화와 시사점.” 『오늘의 세계경제』 18(32). 서울: 대외경제정책연구원.
- 신종호. 2018. “2019년 중국전망: 외교.” 『성균차이나포커스』 33호. 서울: 성균중국연구소.
- 신지연. 2019. “미중 무역전쟁의 해결: 국제질서의 사회화 효과를 중심으로.” 『중소연구』 43(1), 7-40.
- 왕윤중. 2019. “미중 통상분쟁이 동북아 통상질서에 미치는 영향과 전망.” 『동북아경제연구』 31(1), 1-40.
- 이왕휘. 2018. “미중 무역전쟁: 미국 내에서 보호주의에 대한 저항과 중국의 대미 로비.” 『국방연구』 61(4), 77-116.
- 정귀일. 2019. “게임이론으로 본 미중 무역 분쟁의 향방.” 『Trade Focus』 2019-8호. 서울: 국제무역연구원.
- 정민, 김수형. 2018. “과거 미국발 무역전쟁 사례와 시사점.” 『경제주평』

18(20). 서울: 현대경제연구원.

조문희, 권혁주, 강민지. 2018. "NAFTA 재협상(USMCA) 결과: 평가와 시사점." 『오늘의 세계경제』 18(36). 서울: 대외경제정책연구원.

영문 자료

- Abbott, Kenneth, and Duncan Snidal. 2000. "Hard and Soft Law in International Governance." *International Organization* 54(3), 421-456.
- Asquith, Brian, Sanjana Goswami, David Neumark, Antonio Rodriguez-Lopez. 2019. "U.S. Job Flows and the China Shock." *Journal of International Economics* 118, 123-137.
- Autor, David, David Dorn, and Gordon Hanson. 2013. "The China Syndrome: Local Labor Market Effects of Import Competition in the United States." *American Economic Review* 103(6), 2121-2168.
- Bagwell, Kyle, Petros Mavroidis, and Robert Staiger. 2002. "It's a Question of Market Access." *American Journal of International Law* 96(1), 56-76.
- Blackwell, Robert and Asheley Tellis. 2015. "Revising U.S. Grand Strategy Toward China." *Council Special Report* 72. New York: Council on Foreign Relations.
- Blanchard, Jean-Marc, Edward Mansfield, and Norrin Ripsman. 1999. "The Political Economy of National Security: Economic Statecraft, Interdependence, and International Conflict." *Security Studies* 9(1), 1-14.
- Bown, Chad. 2004. "On the Economic Success of GATT/WTO Dispute Settlement." *Review of Economics and Statistics* 86(3), 811 - 23.
- _____. 2005. "Participation in WTO Dispute Settlement: Complainants, Interested Parties, and Free Riders." *World Bank Economic Review* 19(2), 287-310.
- _____, and Meredith Crowley. 2007. "Trade Deflection and Trade Depression." *Journal of International Economics* 72(1), 176-201.
- Busch, Marc and Eric Reinhardt. 2003. "Developing Countries and GATT/WTO Dispute Settlement." *Journal of World Trade* 37(4), 719-735.
- Carrubba, Clifford. 2005. "Courts and Compliance in International Regulatory Regimes." *Journal of Politics* 67(3), 669 - 89.
- Carrubba, Clifford, Matthew Gabel, and Charles Hankla. 2008. "Judicial

- Behavior Under Political Constraints: Evidence from the European Court of Justice." *American Political Science Review* 102(4), 435 - 52.
- Chaudoin, Stephen. 2014. "Audience Features and the Strategic Timing of Trade Disputes." *International Organization* 68(4), 877-911.
- Choi, Youngmi. 2018. "A mMiddle Power's Trade Policy under US-China FTA Competition: South Korea's Double Hedging FTA Diplomacy." *Contemporary Politics* 24(2), 233-249.
- Dixon, William. 1993. "Democracy and the Management of International Conflict." *Journal of Conflict Resolution* 37(1), 42-68.
- Drezner, Daniel. 2017. "Why Donald Trump's Foreign Policy Ambitions Will Always Collapse," *Washington Post*, https://www.washingtonpost.com/news/posteverything/wp/2017/11/13/why-donald-trumps-foreign-policy-ambitions-will-always-collapse/?utm_term=.a4979f4fb9a9 (2018/05/16 검색).
- Ebenstein, Avraham, Ann Harrison, Margaret McMillan, and Shannon Phillips. 2014. "Estimating the Impact of Trade and Off-shoring on American Workers Using the Current Population Surveys." *Review of Economics and Statistics* 96(4), 581-595.
- Gaubatz, Kurt. 1996. "Democratic States and Commitment in International Relations." *International Organization* 50(4), 109-139.
- Gilpin, Robert. 1981. *War and Change in World Politics*. New York: Cambridge University Press.
- Goldstein, Avery and Edward Mansfield. 2012. *The Nexus of Economics, Security, and International Relations in East Asia*. Stanford: Stanford University Press.
- Gowa, Joanne. 1995. *Allies, Adversaries, and International Trade*. New Jersey: Princeton University Press.
- _____, and Edward Mansfield. 1993. "Power Politics and International Trade." *American Political Science Review* 87(2), 408-420.
- Gray, Alexander, and Peter Navarro. "Trump's Peace Through Strength Vision for the Asia-Pacific." *Foreign Policy* <https://foreignpolicy.com/2016/11/07/donald-trumps-peace-through-strength-vision-for-the-asia-pacific/> (2019/10/01 검색).
- Haass, Richard. 2017. "Trump's Biggest Mistake in Asia: Rejecting Trade."

- Axios* <https://www.axios.com/trumps-biggest-mistake-in-asia-rejecting-trade-2509089488.html> (2018/06/13 검색).
- Heydarian, Richard. 2017. "This is How a Superpower Commits Suicide." *Washington Post*, https://www.washingtonpost.com/news/the-worldpost/wp/2017/11/13/trump-china/?utm_term=.5d0ec3960c9b (2018/07/12 검색).
- Horn, Henrik, Petros Mavroidis, and Hakan Nordström. 1999. "Is the Use of the WTO Dispute Settlement System Biased?" London: Centre for Economic Policy Research.
- Keohane, Robert. 1984. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press.
- Kindleberger, Charles. 1981. "Dominance and Leadership in the International Economy: Exploitation, Public Goods, and Free Rider." *International Studies Quarterly* 25(2), 242-254.
- Levendusky, Matthew and Michael Horowitz. 2012. "When Backing Down Is the Right Decision: Partisanship, New Information, and Audience Costs." *Journal of Politics* 74(2), 323 - 38.
- Ludema, Rodney, and Anna Mayda. 2013. "Do Terms-Of-Trade Effects Matter For Trade Agreements? Theory And Evidence From WTO Countries." *Quarterly Journal of Economics* 128(4), 1837-1893.
- Mansfield, Edward D, and Rachel Bronson. 1997. "Alliances, Preferential Trading Arrangements, and International Trade." *American Political Science Review* 91(1), 94-107.
- _____, Helen Milner, and Peter Rosendorff. 2000. "Free to Trade: Democracies, Autocracies, and International Trade." *American Political Science Review* 94(2), 305-321.
- Mayeda, Andrew. "American Voters Just Sent a Surprising Message About the Trade War." *Bloomberg*, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-11-07/u-s-midterm-voters-sent-china-a-surprising-trade-war-message> (2019/10/08 검색).
- Michalopoulos, Constantine. 2001. *Developing Countries in the WTO*. New York: Palgrave.
- Nye, Joseph. 2017. "The Kindleberger Trap." *Project Syndicate*

- <https://www.project-syndicate.org/commentary/trump-china-kindleberger-trap-by-joseph-s-nye-2017-01?barrier=accesspaylog> (2019/10/02 검색).
- Office of the United State Representative. 2018. *Trade Policy Agenda and 2017 Annual Report*. Washington D.C.: Office of the United States Trade Representative.
- Pempel, T. J. 2010. "Soft Balancing, Hedging, And Institutional Darwinism: The Economic-Security Nexus And East Asia Regionalism." *Journal of East Asian Studies* 10(2), 209-238.
- Raymond, Gregory. 1994. "Democracies, Disputes, and Third-Party Intermediaries." *Journal of Conflict Resolution* 38(1), 24-42.
- Remmer, Karen. 1998. "Does Democracy Promote Interstate Cooperation? Lessons from the Mercosur Region." *International Studies Quarterly* 42(1), 25-52.
- Rosendorff, Peter. 2005. "Stability and Rigidity: Politics and Design of the WTO's Dispute Settlement Procedure." *American Political Science Review* 99(3), 389 - 400.
- Sattler, Thomas, and Thomas Bernauer. 2007. "Dispute Initiation in the World Trade Organization." Presented at the annual meeting of the International Political Economy Society, Stanford University.
- Shaffer, Gregory. 2003. *Defending Interests: Public-Private Partnerships in WTO Litigation*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Shapiro, Robert, and Benjamin Page. 1994. *Foreign Policy and Public Opinion*. In David A. Deese, ed. *The New Politics of American Foreign Policy*. New York: St. Martin's Press, 216 - 235.
- Strange, Susan. 1987. "The Persistent Myth of Lost Hegemony." *International Organization* 41(4), 551-574.
- Strokes, Doug. "Trump, American Hegemony and the Future of the Liberal International Order." *International Affairs* 94(1), 133-150.
- Taylor, Brendan. and Bruce Luckham. 2006, "Economics and Security." In Robert Ayson and Desmond Ball, eds. *Strategy and Security in the Asia-Pacific*. Australia: Allen & Unwin, 138-151.
- Tomz, Michael. 2007. "Domestic Audience Costs in International Relations: An Experimental Approach." *International Organization* 61(4), 821 - 840.

Trade Partnership Worldwide. 2019. "Estimated Impacts of Tariffs on the U.S. Economy and Workers." <https://tradepartnership.com/wp-content/uploads/2019/02/All-Tariffs-Study-FINAL.pdf> (2019/10/08 검색).

신문 기사

“므누산→라이트하이저’ 美무역협상단 좌장 교체…對中강공 예고” 『연합뉴스』 2018/12/04, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20181204002451072?input=1195m> (2019/10/02 검색).

“China should fight the trade war as it did the Korean War.” Global Times, 7 April 2018. <http://www.globaltimes.cn/content/1096846.shtml> (2019/04/07 검색).

“Highlights of Xi’s keynote speech at Boao Forum.” China Daily, 10 April 2018. http://www.chinadaily.com.cn/a/201804/10/WS5acc15a6a3105cdcf6517259_1.html (2019/09/30 검색).

“Keynote Address by Xi Jinping: Seizing the Opportunity of a Global Economy in Transition And Accelerating Development of the Asia-Pacific.” Ariyana Da Nang Exhibit Center. Da Nang, Vietnam. November 10, 2017. http://www.xinhuanet.com/english/2017-11/11/c_136743492.htm (2018/11/17 검색).

“Remarks by President Trump at APEC CEP Summit.” Ariyana Da Nang Exhibit Center. Da Nang, Vietnam. November 10, 2017. <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-apec-ceo-summit-da-nang-vietnam/> (2018/11/17 검색).

Abstract

**A Study on Causes of the U.S.-China Trade Conflict:
Its Future and Impact on the Trading System
in East Asia**

Young Mi Choi ■ Chonnam National University

This study aims to analyze the causes of the U.S.-China trade conflict and its impact on the trading system and economic environments in Asia. The U.S.-China trade conflict is the results not only from the Trump administration's economic consideration to address trade imbalance between the U.S. and China, but also from political calculation to expand and/or maintain, at least, its domestic political support. Moreover, the conflict is the outcome of hegemonic competition between Trump's 'American First' and Xi's 'China dream.' By investigating why the U.S.-China trade conflict has initiated and how it has been developed, this study finds that its political factors make the conflict difficult to be resolved. The U.S. government needs to consider the potential costs of the U.S.-China trade conflict that could weaken the U.S. leadership and instead increase China's power in the region under the Trump administration's aggressive protectionism.

Key Words: U.S.-China trade conflict, causes of trade conflict, Trump administrations' trade policy, trading system in Asia

