

중국 본토 출신 지방선거 유권자 투표행태에 관한 연구

-부산 6.1 지방선거를 중심으로-

최영란 (부산대학교)

1. 서론

한국에 거주하고 체류하는 외국인의 수가 해마다 늘어나고 있다. 2020년 기준 대한민국 국내 체류 외국인은 2,036,075명, 장기 체류 외국인은 1,610,323명으로, 중국 본토 출신이 44%(894,906)를 차지하고 있다.¹⁾ 2020년 말 기준 영주 자격(F-5) 체류 외국인은 160,947명으로 전년 대비 5.0% 증가하였고, 이 중 중국 본토 출신은 70%를 차지하고 있다. 그리고 2012년 대선에서 투표율(70%)이 높았던 중국인 귀화자들은 2019년 말 기준으로 20여만 명이다. 총체적으로 2019년 말까지 지방선거권을 가지고 있는 중국 본토 출신 유권자는 30만 명이다.

대한민국에서 외국인 선거권은 2004년 주민투표법 제정 시 외국인에게 주민투표권을 인정한 데 이어, 2005년 당시 한나라당 정문헌 의원(지역구-속초시 고성군 양양군)은 외국인 선거권 의안을 발의하였고, 2006년 국회에서 “지방선거”에 한해 일정한 자격을 갖춘 외국인의 선거권을 인정하였으며 이에 대한민국은 아시아 최초로 2006년 제4회 5월 31일 지방선거에서 선거 사상 처음으로 일정 조건을 갖춘 외국인의 선거권을 도입하였다.

현행 공직선거법 제15조 제2항 제3호에 따르면, 「출입국관리법」 제10조에 따른 영주의 체류 자격 취득일 후 3년이 경과한 외국인으로서 같은 법 제34조에 따라 해당 지방자치 단체의 외국인 등록대장에 올라 있는 사람은 지방선거에서 투표권을 부여하고 있다. 단 선거에 입후보할 수 있는 피선거권의 경우에는 외국인에게 인정되지 않고 있다.

2006년 5월 31일 제4회 지방선거에서 처음 실행할 때, 외국인 유권자는 한국에 오랫동안 거주해온 화교가 다수를 차지하였다. 2010년 이명박 정부 시절 부동산투자이민제가 제주도에서 시작되었고, 2015년 박근혜 정부 시절 부동산투자이민제 첫 영주권자가 출현하였으며, 2018년 부동산투자이민제(영주권+3년) 첫 선거권자가 출현하였다.

1992년 한중 수교 이후 벌써 29년이라는 세월이 흘렀다. 중국 본토 출신들은 친척방문, 기술 연수, 유학 등 갖가지 명목으로 한국에 들어왔고, 일단 한국에 온 이들은 무조건 일을 했다. 또한 2000년 이후 중국 조선족과 한족의 결혼이민자 수는 갈수록 증가했고, 취업비자로 한국에 들어와 산업 현장에서 일했던 중국 본토 출신 노동자들은 한국에서 오랜 시간 일하면서 돈을 모았고, 영주권으로 서서히 비자를 바꾸면서 현재는 거의 외국인 유권자의 70% 이상을 차지하고 있다.

중국 본토 출신 귀화자들과 영주권자들은 한국에서의 체류 기간이 길어지고, 한국의 민주주의 사회에 서서히 적응하면서 일을 하고 돈을 버는 데만 집중하다가, 한국의 정치에 관심을 가지기 시작했고, 한국의 민주주의에 대한 경험은 부족하지만, 선거 투표의 소중한 권리를 깨닫게 되었고, 한국 국민들과 함께 살아가는 지역사회 주민으로서 존재감과 권리를 찾고 싶어 했으며, 자신들의 의견이 반영된, 자신들을 위해 진심으로 일하려는 후보를 찍으려 하고 있고, 대통령선거, 국회의원 선거, 지방선거에 관한 관심도 높아지고 있다.

그렇다면 중국 본토 출신 지방선거 유권자가 지방선거에서 지지 후보를 결정하는 요인들

1) 법무부 <https://www.moj.go.kr/moj/2412/subview.do> (검색일: 2021년 08월 19일)

은 무엇인가? 이들은 지방선거에서 어떤 투표행태를 보여주고 있는가? 한국 사회에서 꾸준히 증가하는 한국 국적을 취득한 유권자와 영주 자격을 가진 이주민에 관한 기존 연구는 주로 외국인 출입국 정책, 외국인에 대한 동화, 사회통합정책, 사회복지정책에 제한되어 있었고 이들의 정치참여와 지방선거 투표행태에 관한 연구는 전혀 이루어지지 않았기에 연구자는 이주민과 더불어 사는 한국 사회에서 본 연구가 필요하다고 생각한다.

2. 이론적 논의

정당이란 시민들의 개별적인 이해관계를 집결하여 이를 정책으로 전환하는 기능을 하는 정치기관이다. 유권자들이 이러한 정치기관에 대하여 일정한 관심이나 태도를 가지고 일정한 방향으로 적극적으로 관여할수록 보다 적극적인 정치참여를 하게 된다. 그리고 적극적인 정치 관여는 정치참여의 일환인 투표에도 더 긍정적으로 연결된다(안병만, 1993). 한국인의 투표행태에서도 정당 가입 여부와 투표행태 간에는 유의한 관계가 있다는 연구가 적지 않다. 정당 가입과 투표 효능감 간의 관계에 있어서 정당에 가입한 사람들은 아주 높은 효능감을 지니고 있는데 비하여 정당에 가입하지 않은 사람들은 낮은 효능감을 보여주고 있어 이들 간의 격차가 뚜렷하다.

그리고 정당에 가입한 사람들은 확실한 투표 의사를 표명하고 있는 반면에 정당에 가입하지 않은 사람들은 투표 의향이 불확실하거나 투표 의사가 없는 것으로 선행연구는 제시하고 있다. 그 때문에 장기체류 외국인의 경우, 지방자치단체 외국인 등록대장에 올라와 있는 외국인이 정당에 가입하여 당원이 되면 투표율을 높일 수 있다.

현재 한국에 정착하는 외국인의 절대 수도 많아지고 있고, 노동 수요 증가, 국제결혼 증가 등으로 사회 곳곳에서 다양한 출신 이주민의 영향력도 높아지고 있다. 장기 체류 외국인의 경우 지방선거의 선거권을 부여받았음에도 불구하고 정당 가입은 제한받고 있다. 국내 거주 외국인들이 지방세와 국세를 납부하는 등 각종 의무를 지고 있는 만큼 당원 가입의 경로를 열어주면 이들의 적극적인 정치참여와 지방선거 투표율을 높일 수 있다. 다만, 당내 경선 참여의 경우 현행 공직선거법상 장기체류 외국인은 선거권을 가지고 있는 지자체장과 지방의회의원 경선에만 참여가 가능하도록 해야 한다.

3. 중국 본토 출신 유권자 투표행태

사회학적 접근법에서 사회적 요소가 투표행태와 투표 결정에 가장 큰 영향을 미친다고 하였고, 사회집단에 대한 일체감이 투표행태와 같은 정치적 선택에서 가장 중요한 요소라고 주장하였고, 정당 등의 정치적 기구가 사회집단을 동원하는 과정에서 사회집단이 중요성이 나타난다고 하였다.

중국 본토 출신 지방선거 유권자들은 한국에 정주하면서 다양한 시민단체에 가입되어 있다. 한국의 도별, 시별 화교화인연합회, 재한동포총연합회, 귀화 조선족 결혼이민자총연합회, 한국 국적 중국동포청연합회, 중국동포한마음연합총회, 재한조선족유학생네트워크 등 중국의 Wechat 커뮤니티로 온라인, 오프라인으로 소통하고, 매년 신년회, 정기총회 등을 개최하고 있다. 개인은 자기가 속해있는 집단의 가치와 행동을 공유한다. 개인은 자기가 속하지 않은 집단의 사람들보다 자기가 속한 집단의 사람들과 더 자주 접촉하게 되고, 이런 접촉을 통해 자기가 속한 집단의 가치와 태도를 점점 강화한다. 따라서 정치에 대한 가치나 신념체계도 같은 방식으로 유지되며 투표행태에도 영향을 미친다.

또한 정당은 ‘선거 승리’라는 정치적 목적을 위해 유권자가 속해있는 사회집단을 동원한다.

정당은 제한된 자원을 가지고 있기 때문에, 개별유권자 모두를 위한 맞춤형 정책을 제공할 수 없다. 따라서 비슷한 이념과 가치체계를 가진 사회집단에 정치적 지지를 호소한다.

주부산 중국영사관에 등록된 비영리 민간단체 부산화교화인연합회는 부산 소재 각 대학의 교사, 기업인, 상공인, 회사원, 유학생 등 각계에 종사하는 ‘화교’ 및 ‘화인’으로 구성되어 있는데, 2018년 6.13 지방선거에서 오거돈 더불어민주당 부산시장 후보 지지를 선언했다. 이사 및 간부회원 50여 명은 “민주당에서 추진하는 정책들이야말로 중국인들이 한국에서 함께 더불어 살아가는 피부로 느낄 수 있었던 정책들”이라며 오거돈 후보에 대한 지지 선언을 했다.

이들은 “오거돈 후보가 부산에서 생활하고 있는 화교 화인들의 삶을 보살필 것을 기대한다”라며 “특히 오거돈 후보의 대중국 관련 정책들을 실현할 수 있도록 민간 외교관 역할을 다하겠다”라고 밝혔다.

2012년 18년 대선 당시 12만 국적취득 중국동포 11개 지지단체(한국 국적을 회복한 중국동포 및 동포 1세 자녀귀화자 결혼귀화자)는 새누리당 당사에서 박근혜 대통령 후보 지지 선언을 했다. 선언문에는 “박근혜 후보는 준비된 대통령 후보로서 충분한 정치 경험과 여성의 섬세함을 바탕으로 나라를 이끌어 갈 수 있는 유일한 여성대통령이 되기에 손색이 없다고 판단하며, 새누리당은 2010년 6월 중국 동포들에 대한 국적취득 특별법을 추진한 유일한 정당으로 고마움을 잊지 않고 있다고 했다.”

박근혜 후보는 국적취득 중국동포들이 한국에서 정착 생활을 할 수 있도록 최선을 다할 뿐만 아니라 재중동포들이 한민족의 자부심을 가질 수 있도록 여러모로 관심을 두고, 모든 다문화 가정에 대한 생활개선에 노력을 다하는 대통령 후보라며 지지 선언이유를 밝혔다.²⁾

중앙선거관리위원회에 따르면 2021년 4·7 재보선 외국인 유권자는 서울시에 3만 8천 126명으로 파악되었다. 재보선 선거에서 여상 박영선 후보를 상대로 오세훈 후보가 맞섰는데 여론조사에서 오세훈 후보는 박영선 후보보다 25% 이상 압승했고, 실제 서울시장으로 당선되었다.

2010년 지방선거 때 당시 서울시장 선거에서 오세훈 후보(당시 한나라당)와 한명숙 후보(민주당)가 맞대결했을 때, 표 차이가 오세훈 후보가 2만 6,412표 차이로 가까스로 승리했던 적이 있다. 당시에는 오세훈 후보가 한명숙 후보보다 20% 이상 압도적으로 우세하다는 여론조사가 있었지만, 막상 선거를 치르고 보니 결과는 2만 6,412표 차였다. 즉 10년 전 선거 때를 생각해 본다면, 새로운 변수로 떠오른 외국인 유권자 3만 8천 126명이 지방선거에서 적극적으로 참여한다면 승부에 영향을 줄 수 있는 숫자이다.³⁾

앞에서 언급했던 가설 외국인 출신 유권자도 진보·중도·보수 성향을 다양하게 갖고 있고, 지방선거에서 외국인 출신 유권자들이 시민단체에 가입하면 투표율이 높을 것이며, 외국인 출신 유권자의 투표율이 높으면 당락에 영향을 준다는 결론을 얻을 수 있다.

또한, 과거의 정책 이행 결과에 기반을 두고 선거 시 제시되는 정책적 공약을 평가하고 유권자의 정책적 입장과 유사한 정책적 입장을 제시하는 정당과 후보에게 유권자는 전망적 투표를 한다. 중국 본토 출신 유권자들은 한중 수교 29년이 지난 오늘날 한국의 여당과 야당을 평가 대상으로 전망적 투표를 할 가능성이 크다. 즉 어느 정당의 공약이 자신의 정책적 입장과 유사한지 비교한다.

Downs에 따르면 “유권자들의 투표 선택에서 가장 중요한 것은 향후 그들이 어떠한 정당으로부터 얼마만큼의 이득을 받을 수 있는가이며, 따라서 유권자들은 투표 결정을 위해서 정당의 과거 실적이나 미래에 대한 공약을 평가한다.”라는 것이다(Downs, 1957). 그리고 정

2) <http://www.newstown.co.kr/news/articleView.html?idxno=135701>(검색일: 2021년 08월 19일)

3) <https://www.ekw.co.kr/news/articleView.html?idxno=10448>(검색일: 2021년 08월 19일)

당의 정책 공약과 유권자의 정책적 입장 간 차이에 대한 이슈 투표와 경제투표, 외교 투표를 한다. 따라서 외국인 출신 유권자들이 관심 가질 만한 정책과 공약을 제시한 정당과 후보에게 투표한다는 결론을 내릴 수 있다.

4. 결론

중국 본토 출신 유권자들의 지방선거 투표행태에 대한 설명을 제공할 수 있다. 설문조사와 통계분석을 통해 이들의 지지 정당과 후보를 결정하는 요인들에 대해 알 수 있고, 외국인의 실질적인 참정권 확대를 위해서는 정당의 역할이 가장 중요하다는 것을 알 수 있으며, 외국인 참정권 문제에 대하여 한국 정당 간 균열 구조가 없기에, 지방자치단체 외국인 등록 대장에 올라와 있는 외국인의 정당 가입을 허용하면 투표율도 높으리라는 것을 알 수 있다. 또한 한국과 중국의 외교 관계에 대해 각 정당이 어떻게 대응하느냐를 통해 중국 본토 출신 유권자들의 지방선거 참정권의 영향력에 대해서도 시사점을 제공할 수 있다.

마지막으로 현재까지는 영주 외국인 수가 적어 실질적인 정치적 영향력이 미비하지만, 지방선거 참정권이 새로 부여되는 외국인 유권자 수가 지속해서 늘어나는 경우에는, 이주민을 통해 한국의 정치에 부당한 영향력을 행사할 우려도 있고, 지역 정책이 이주민의 이익과 요구에 따라 좌우될 수 있으며, 도미노 현상처럼 정당법 일부 개정안 통해 이주민이 민족정당을 만들어 기존 정당을 약화할 수도 있다는 시사점을 제공할 수 있다.

참고문헌

- 박이석,최일문. 2006. “유권자의 정당 또는 후보자 투표 행태분석.” 『한국정책개발학회』 6권, 97-118.
- 송건섭 2004. “유권자의 투표행태 연구” 『지방정부연구』 8(3), 215-235
- 송건섭,이부희. 2008. “유권자의 후보자 선택의 영향요인 분석.” 『한국지방자치학회보』 20(1), 5-30.
- 이동윤 2012. “제19대 국회의원선거와 부산지역 정당지지도 분석” 『인류사회재건연구원』, 27(1), 223-255
- 정인변 2005. “한국에서의 외국인 지방선거 논의 현황” 『공익과 인권』, 제1호, 33-44
- 최정애. 2020. “이주배경을 가진 독일 유권자의 정당 선호:귀환 이주민 사례를 중심으로” 『동서연구』 32권 2호, 5-30.