

외국인에 대한 선거권 부여 태도 결정요인 분석: 세계시민성 요인을 중심으로

이현우* · 조하민**

• 요 약 •

본 연구에서는 그동안 외국인 선거권에 관한 연구가 법적·규범적 차원에서만 논의되었던 한계를 지적하고, 실증적으로 외국인 선거권 부여에 대한 태도에 영향을 미치는 요인들을 살펴보았다. 이 연구에서는 기존 연구에서 다루지 않았던 세계시민성 개념을 도입하여 외국인에 대한 선거권 부여 태도 결정에 미치는 영향력을 실증적으로 분석하였다. 세계시민성이란 다양한 문제들을 개별 국가나 개별 사회의 문제가 아닌 전 세계적인 문제로 보고 이를 해결하기 위한 초국가적 제도 혹은 기구를 지지하는 태도로 정의된다. 분석 결과 한국인의 외국인 선거권을 현상 유지 및 확대하자는 입장과 외국인 선거권 폐지 및 축소하자는 입장이 비슷한 정도라는 것을 확인하였다. 또한 세계시민성은 일반적인 외국인에 대한 태도와 차별적 개념이며, 이 변수를 통제한 후에도 세계시민성이 높을수록 외국인 선거권 부여를 긍정적으로 인식하는 경향이 있음이 확인하였다. 이를 통해 개인의 세계시민성 수준이 외국인 선거권 인식의 차이를 설명하는 중요한 변수임을 발견하였다.

주제어 : 세계시민성, 외국인 선거권, 지방선거, 외국인 선거권 인식, 외국인에 대한 태도

I. 서론

현재 전 세계에서 국경을 넘어선 국제화, 개방화가 진행되고 있으며, 우리나라에서도 외국인의 국내 유입은 지속적으로 증가하고 있다. 2020년 이후 코로나19의 여파로 단기적으로 국내 체류 외국인은 감소하는 경향을 보이지만, 법무부 출입국 외국인 정책본부

* 서강대학교 교수

** 서강대학교 석사과정

에 따르면 국내 체류 외국인은 2019년 250만 명을 넘어서는 모습을 보이는 등 최근 들어 국내 체류 외국인이 상당히 늘어나고 있다. 통계청 자료에 따르면 외국이주민은 최초 조사 연도인 2006년 536,627명에서 2021년 2,134,569명으로 약 4배 가까이 증가했다. 통상 학계에서는 외국인 비율이 전체 인구의 5% 이상일 경우, 다문화사회로 분류하는데 2021년 총인구 대비 외국 이주민의 비율이 4.1%라는 사실은 우리나라가 다문화사회의 문턱에 있음을 보여준다.

다양한 문화와 민족으로 이루어진 국내 체류 외국인과 외국 이주민의 수가 지속적으로 증가하는 상황은 전통적 시민권의 개념에 도전을 가져왔다. 국내 체류 외국인의 경우 자신의 본국과 거주하고 있는 국가라는 둘 이상의 사회나 국가에 소속됨에 따라, 한 사람이 자신이 출생한 국가의 구성원임을 규정하는 전통적인 국민 또는 시민권 개념과 충돌이 발생한다.¹⁾ 이러한 상황에서 외국인에 대한 차별을 없애고, 공동체의 일원으로서 포용하는 일이 국가적 과제가 되면서 구체적 사안으로 외국인의 정치적 권리문제가 대두되고 있다. 특히 외국인에게 지방선거권을 부여하는 문제를 두고 여론이 갈리고 있다. 외국인도 주민으로서 자신과 직접 관련이 있는 의사결정에 참여한다는 점에서 민주주의 보편성을 구현하는 취지에 부합한다는 호의적 입장이 있다. 반면에 외국인에게 한국정치와 행정의 결정권을 부여해서는 안 된다는 전통적인 국민개념을 옹호하는 사람들도 상당하다. 이러한 상황에서 외국인 선거권 확대 혹은 축소를 둘러싼 논쟁이 벌어지게 된다.

성결대 다문화평화연구소가 발간한 ‘지방자치 선거와 이주민의 참정권’ 보고서(2014)에 따르면, 전 세계적으로 외국인 선거권을 제한적으로 인정하는 국가는 2008년 기준으로 45개국이다. 구체적으로 영국의 경우 영연방 출신의 외국인에게 지방선거권을 주고, 유럽연합(EU) 회원국은 다른 유럽연합 회원국에 지방자치 선거와 유럽의회 선거에서 선거권과 피선거권 모두를 인정하고 있다. 이외에도 노르웨이, 덴마크, 네덜란드, 스웨덴, 핀란드는 외국인에게 선거권과 피선거권 모두를 부여하고 있다. 하지만, 여전히 대다수 국가들은 외국인의 선거권을 인정하지 않고 한국이 속한 아시아에서는 극소수의 국가만 외국인 선거권을 인정하고 있다. 또한 유럽연합에서도 상호호혜적인 선거권을 인정하는 독일, 프랑스, 이탈리아, 오스트리아, 체코, 그리스 6개국을 제외한 EU 국가는 비EU 국가 국적의 외국인에 대해서는 선거권을 인정하지 않는다. 한국에서는 이러한 사례들을 근거로 외국인 선거권을 폐지해야 한다거나 혹은 한국인에 대한 선거권을 인정하지 않는 국가에 대해서는 선거권을 인정하면 안 된다는 주장이 대두하기도 한다.

1) 윤영근·정동재, “지방자치단체 거주 외국인 주민의 권리에 관한 연구” 『한국지방자치학회보』, 제33권 제2호, 2021, pp.23-51.

한국에서는 2005년 공직선거법이 개정되어 2006년 제4회 전국동시지방선거부터 일정한 조건을 충족한 외국인의 지방선거 투표가 가능해졌다. 해당 조건은 외국인이 우리나라의 영주권을 취득한 후 3년 이상이 경과하고 외국인 등록대장에 등재되어 있어야 하며, 만 19세 이상이어야 한다는 것이다. 지방선거에서 투표가 가능한 외국인 유권자는 2006년 지방선거 당시 6,726명이었으나, 2022년 3월 말 기준으로 외국인 유권자의 수는 12만 6,668명으로 크게 증가하였다. 이처럼 외국인 유권자의 수가 늘어남에 따라 지방선거에서 외국인이 투표하는 것에 대한 사회적 갈등과 대립이 나타나기 시작하였다. 대표적으로 2020년 청와대 국민청원에 중국인 영주권자의 지방선거 투표권 박탈을 요구하는 글이 올라와 해당 글이 21만 명 이상의 동의를 받았다. 또한 제8회 전국동시지방선거에서 국민의힘의 김은혜 경기도지사 후보가 외국인 투표권 제한을 언급하였으며, 가장 최근에는 2023년 6월 국민의힘의 김기현 대표가 교섭단체 대표연설에서 국내 중국인의 투표를 제한해야 한다고 주장했다. 여당의 당대표가 외국인 투표권 제한을 언급했다는 점에서 외국인 유권자를 둘러싼 갈등이 본격적으로 공적이슈가 되었다고 볼 수 있다. 더하여 2023년 6월 16일 이데일리에서 공개된 여론조사에 따르면, 응답자 가운데 19%가 중국인 투표권 부여에 찬성하고 72%가 반대하는 것으로 나타난다.²⁾ 이는 외국인 선거권 이슈가 정치권뿐만 아니라 일반 국민 여론 차원에서도 주요한 공적 이슈가 되었음을 확인시킨다.

외국인 선거권에 대한 기존의 연구는 법적 관점이나 외국인의 권리 측면에서 주로 이루어졌다.³⁾ 대부분의 연구는 논리적 측면에서 외국인의 선거권을 다루었으며 실제 한국인들이 이 이슈에 대해 어떠한 정서를 가지고 있으며, 어떠한 요인들이 찬성과 반대 입장을 선택하는데 영향을 미치는지에 대해서는 소홀하였다. 이에 본 연구는 설문조사 자료를 토대로 국민의 외국인 선거권에 대한 인식을 살펴보고 더 나아가 외국인 선거권 인식에 영향을 주는 요인으로 기본적인 인구통계적 변수들 이외에도 세계시민성의 중요성을 규명한다. 이를 통해 외국인 선거권에 대한 논의가 보다 심화될 수 있는 계기를 마련한다.

2) [뉴데일리 여론조사] 국민 72% “중국인에 지방선거 투표권... 반대한다”, 『뉴데일리』, 2023년 6월 16일.

3) 김광재, “다문화사회와 민주주의의 실현방안-외국인의 정치적 권리의 확대를 중심으로” 『법조』, 제68권 제4호, 2019, pp.42-76; 유숙란·오혜진, “지방 정치공동체 구성원과 지방 선거권: 한국과 일본의 외국인 지방 선거권 정책을 중심으로” 『한국정치학회보』, 제46권 제2호, 2012, pp.163-185; 윤영근·정동재, “지방자치단체 거주 외국인 주민의 권리에 관한 연구” 『한국지방자치학회보』, 제33권 제2호, 2021, pp.23-51.

II. 기존문헌 검토

1. 외국인 선거권에 대한 기존문헌 검토

한국에서 외국인 선거권에 대해 다룬 문헌은 크게 두 가지 주제로 분류해 볼 수 있다. 우선 한 흐름의 연구는 법적인 측면에서 현행 외국인 선거권의 문제를 다루고 있다. 해당 연구는 법적인 측면에서 영주 체류자격 취득이 어려운 문제와 피선거권 및 선거운동이 외국인에게 제한되는 점, 국내 거주 재외국민의 선거권이 침해되는 문제 등을 지적하였고 외국인 선거권에 대한 법 개정이 필요함을 주장한다.⁴⁾ 또한 참정권 주체성을 헌법상 기본권과 법률상 권리로 구분하고, 현행 공직선거법이 외국인에게 참정권을 부여하는 기준인 영주의 체류자격 취득 이후 3년이 경과해야 한다는 기준이 지나치게 엄격하며 영주 체류자격을 취득한 외국인에게 즉시 지방선거에서의 선거권을 부여하는 개정이 필요함을 역설하기도 한다.⁵⁾ 외국인 선거권은 법으로 그 권한을 보장한다는 점에서 법적인 측면이 있지만, 이 이슈가 국민의 합의가 우선적으로 필요한 정치적 문제라는 점을 등한 시한 한계가 있다.

외국인 선거권 연구의 또 다른 흐름은 외국인의 권리 즉, 데니즌쉽(denizenship)의 차원에서 외국인 주민의 선거권을 다루는 연구이다. 전통적인 데니즌쉽은 외국인과 내국인의 경계에 있는 집단으로 이들에게 일반적으로 정치적 권리는 인정되지 않지만, 이들은 경제적인 권리와 지역 거주민으로서의 권리는 갖고 있다고 본다.⁶⁾ 따라서 데니즌쉽은 비국민인 거주민이 정치적 권리를 제외한 시민적 권리가 거주국가의 시민과 유사한 권리를 갖는 지위로 간주한다.⁷⁾ 그러나 포스트모더니즘의 영향 등으로 데니즌쉽은 전통적인 국가 개념을 뛰어넘는 권리로 재정의 되고, 내국인과 거주 외국인의 정치적 권리의 차이 역시 흐려졌다. 유럽연합의 맥락에서 데니즌쉽은 시민이 아닌 외국인이 지방선거 투표를 하는 범위까지 확장이 되었다.⁸⁾ 이에 국내에서도 데니즌쉽을 한국의 실정에 맞게 정립하고, 지방선거에서 투표의 권리를 포함하여 거주민으로서 외국인의 권리 확대를 하자는 주장이 제기되었다.⁹⁾

4) 이윤환, “공직선거법상 외국인선거권에 관한 고찰” 『법학연구』, 제32권, 2008, pp.23-45.

5) 김광재, “다문화사회와 민주주의의 실현방안-외국인의 정치적 권리의 확대를 중심으로”, pp.42-76.

6) Standing, Guy., *A Precariat Charter: From Denizens to Citizens*, A&C Black, 2014, p.10.

7) Hammar, Tomas, “Democracy and the Nation State. Aliens, Denizens and Citizens in a World o.”, *International Migration, Avebury, Aldershot*, 1990(유숙란·오혜진, “지방 정치공동체 구성원과 지방 선거권: 한국과 일본의 외국인 지방 선거권 정책을 중심으로”, p.166. 재인용)

8) Lucka, Daria, “Between Alien and Citizen”, *Polish Sociological Review*, no.207, 2019, pp.337-54.

한국의 상황을 보면, 국내의 장기체류 외국인이 점차 증가하며 이에 따라 지방선거에서 투표가 가능한 외국인 유권자가 증가하는 상황에서 외국인 선거권은 정치적 쟁점이 될 가능성이 커지고 있다.¹⁰⁾ 제8회 전국동시지방선거에서 국민의힘의 김은혜 경기도지사 후보가 외국인 투표권 제한을 주장한 것은 외국인 선거권이 향후 뜨거운 정치적 쟁점이 될 가능성이 있음을 단적으로 보여주는 사례이다. 이후 2023년 6월 국회 교섭단체 연설에서 여당인 국민의힘의 김기현 당 대표는 상호주의에 입각해 중국인 투표권을 박탈해야 함을 언급했다. 그러나 앞서 살핀 바와 같이 기존에 외국인의 선거권을 다룬 이전 연구들은 법적인 측면이나 외국인의 주민으로서의 기본적인 권리 차원에서 외국인의 선거권을 분석하는 데 그치고 있다. 따라서 외국인 선거권 부여 이슈가 정치적으로 쟁점화될 가능성이 높은 상황에서 어떠한 요인들에 의해 국민이 외국인 선거권에 대해 긍정 혹은 부정의 인식을 하도록 하는지 분석하는 것은 의미 있는 작업이다. 이를 통해 외국인 선거권에 대한 보다 심도 있는 논의와 외국인 선거권을 둘러싼 정치적 갈등의 원인을 밝힐 수 있기를 기대한다.

2. 외국인 정책 인식에 영향을 미치는 요인

2006년 제4회 전국동시지방선거부터 일정 조건을 충족한 외국인의 지방선거 투표가 가능해졌지만¹¹⁾, 아직까지 한국에서 외국인 선거권에 대한 인식에 영향을 미치는 요인을 밝히는 연구가 미진하다 보니 현재 어떠한 요인이 국민 개인의 외국인 선거권 인식에 영향을 미치는지를 파악하는 것이 쉽지 않다. 외국인 선거권 인식에 대한 연구는 더 광범위한 주제인 외국인 대우정책에 속하므로 이에 대한 연구를 검토해 본다. 외국인 정책 인식에 영향을 미치는 요인은 크게 인구통계학적 배경변수와 개인의 가치관 변수로 구분할 수 있다. 대표적으로 인구통계학적 변수에는 성별, 교육수준, 연령, 소득수준이 있고, 가치관에는 정치이념(진보, 보수), 세계시민성 등이 있다.

인구통계학적 배경이 외국인 정책 인식에 영향을 미치는 것을 보면, 우선 성별의 경우

9) 윤영근·정동재, “지방자치단체 거주 외국인 주민의 권리에 관한 연구”, pp.23-51.

10)

	2010년 5회 지선	2014년 6회 지선	2018년 7회 지선	2022년 8회 지선
선거인수	12,878	48,428	106,049	127,003
증감변화	-	35,550 ↑	57,621 ↑	20,954 ↑
증감비율	-	376% ↑	219% ↑	120% ↑

11) 2005년 6월 30일 여야 공동 발의로 국회 본회의에서 공직선거법 개정안이 통과하며 국내에서 영주권 취득 3년이 경과한 19세 이상의 외국인들은 지방선거 투표권을 가질 수 있게 되었다. 이후 외국인의 지방선거 참여가 2006년 5월 31일 제4회 전국동시지방선거에서 최초로 시행되었다.

여성이 남성보다 외국인 정책에 대해 관용적인 경향을 보인다.¹²⁾ 여성이 남성에 비해 외국인 정책에 더 관용적인 이유를 몇 가지 측면에서 논의해 볼 수 있다. 우선 남성보다 여성이 외국인의 증가에 따른 개인적, 집단적 이해가 침해된다고 인식하는 경향성이 낮다.¹³⁾ 이러한 경향성으로 인해 여성이 외국인의 증가에 대해 남성보다 개방적이고 결과적으로 외국인 정책에서도 여성이 남성에 비해 관용적일 가능성이 있다. 또한 여성은 남성보다 평등주의 성향이 강하며, 이에 따라 정부 개입에 상대적으로 관용적인 태도를 보인다.¹⁴⁾ 즉, 여성이 평등주의 성향이 강하고 정부 개입에 더 관용적이기 때문에, 외국인의 권리를 강화해 내국인과 권리 측면에서 평등해지게 하는 외국인 정책에 여성이 남성보다 개방적일 가능성이 있다.

한편, 교육수준에 따른 외국인 정책 인식을 살펴보면, 교육수준이 높을수록 관용성이 높아진다는 일반적 경향성을 따르기 때문에 외국인 정책에 호의적일 가능성을 추측할 수 있다. 이는 교육수준의 향상이 소수자 및 사회적 다양성을 용인하는 범위를 확대하는 기회를 제공하기 때문이다.¹⁵⁾ 또한 교육은 평등과 같은 진보적 이념에 노출을 갖게 하는 효과가 있다.¹⁶⁾ 이러한 이유로 인해 교육수준이 높을수록 외국인 정책을 긍정적으로 인식할 가능성이 높다. 다른 한편으로는 대다수의 국내체류 외국인들이 노동자라는 면을 고려하면 교육수준이 높을수록 외국인과의 노동경쟁의 정도가 낮기 때문에 이익충돌이 적다는 면도 영향을 미쳤을 가능성을 생각해 볼 수 있다.

이외에도 연령이 높을수록, 소득수준이 낮을수록 외국인 정책에 대해서 부정적인 경향의 가능성이 높다. 이는 연령이 높은 경우, 기존에 지니고 있던 고정관념이 변화하기가 어려워 외국인 정책과 같은 새로운 다문화적인 상황을 받아들이기가 쉽지 않기 때문이다.¹⁷⁾ 또한 소득수준의 경우, 소득수준이 낮을수록 외국인 이민자들이 자신의 일자리를

12) Pantoja, Adrian, "Against the Tide? Core American Values and Attitudes toward US Immigration Policy in the Mid-1990s", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol.32, no.3, 2006, pp.515-31.

13) Williams, David R. et al., "Traditional and Contemporary Prejudice and Urban Whites' Support for Affirmative Action and Government Help", *Social Problems*, vol.46, no.4, 1999, pp.503-27.

14) Battaglio Jr, R. Paul, and Jerome S. Legge Jr, "Self-Interest, Ideological/Symbolic Politics, and Citizen Characteristics: A Cross-National Analysis of Support for Privatization", *Public Administration Review*, vol.69, no.4, 2009, pp.697-709.

15) Zick, Andreas, and Thomas Petzel, "Authoritarianism, Racism and Ideologies about Acculturation", *Politics, Groups and the individual*, no.8, 1999, pp.41-64.

16) Federico, Christopher M., and Jim Sidanius, "Sophistication and the Antecedents of Whites' Racial Policy Attitudes: Racism, Ideology, and Affirmative Action in America", *Public Opinion Quarterly*, vol.66, no.2, 2002, pp.145-76.

17) Jackson, James S et al., "Contemporary Immigration Policy Orientations among Dominant-Group Members in Western Europe", *Journal of Social Issues*, vol.57, no.3, 2001, pp.431-56; 박진경·원숙

빼앗거나, 해당 일자리를 분점할 가능성이 높다고 생각하는 등의 경제적인 위협을 크게 느낀다.¹⁸⁾ 따라서 소득수준이 낮을수록 외국인 정책에 부정적인 경향성을 보일 가능성이 크다.

한편, 인구통계학적 배경 외에도 개인의 가치관이 외국인 정책 인식에 영향을 미치는 것으로 나타난다. 가치관 혹은 이념은 사회적으로 수용 가능하고, 내면화된 인지적인 요소로 작동하여 다문화 사회나 다문화정책에 대한 태도와 의견을 결정하기 때문이다.¹⁹⁾ 구체적으로 개인의 가치관 중 정치이념(진보, 보수)이 외국인 정책 인식에 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 진보적 가치관을 가진 사람은 보수적 가치관을 가진 사람에 비해 소수집단에 대해 긍정적인 태도를 보이며, 소수집단을 위한 정책을 지지하는 경향이 있다.²⁰⁾ 또한 진보주의자는 모든 인종에게 동등한 기회를 부여하고 사회적 불평등을 없애는 방식으로 나아가야 한다는 믿음에 기초해 적극적인 다문화 정책을 선호한다.²¹⁾ 이처럼 진보적 가치관을 지닌 사람이 외국인 정책을 긍정적으로 인식할 가능성이 크다.

앞서 살핀 요인들을 통해 전반적인 외국인 정책에 대한 인식 차이를 설명할 수는 있지만, 외국인 선거권이라는 특정한 이슈에 대한 인식이 위의 일반적 요인을 통해 결정되는지를 확인한 바는 없다. 앞에서 살펴본 인구통계학적 요인이나 정치이념은 각 사람의 외국인에 대한 태도를 결정하고, 형성된 외국인에 대한 태도에 따라 사람들의 외국인 정책에 대한 인식이 긍정적 혹은 부정적으로 형성된다는 관계를 가정한다. 하지만, 외국인 선거권은 외국인에 대한 일반적 혹은 추상적 태도와 달리 국가의 주권과 관련된 영역이기 때문에 단순히 외국인에 대한 태도가 긍정적인지 혹은 부정적인지에 영향을 미치는 요소만으로 개인의 외국인 선거권에 대한 인식을 설명하는 것은 충분하지 않다. 외국인 선거권은 사람들이 국가의 주권을 어떠한 방식으로 이해하는지를 고려할 필요가 있다. 따라서 본 연구는 세계시민성 개념을 도입하여 조작적 정의와 실증분석을 통해 세계시민성이

연, “중앙정부 공무원의 다문화정책 정향성에 작용하는 영향요인”, 『한국행정학보』, 제44권 제3호, 2010, pp.191-217.

18) Esses, Victoria M et al., “The Immigration Dilemma: The Role of Perceived Group Competition, Ethnic Prejudice, and National Identity”, *Journal of Social issues*, vol.57, no.3, 2001, pp.389-412.

19) Hood III, M. V., and Irwin L. Morris, “Brother, Can You Spare a Dime? Racial/Ethnic Context and the Anglo Vote on Proposition 187”, *Social Science Quarterly*, 2000, pp.194-206; Pantoja, Adrian, “Against the Tide? Core American Values and Attitudes toward US Immigration Policy in the Mid-1990s”, pp.515-31.

20) Hartmann, Douglas, and Joseph Gerteis, “Dealing with Diversity: Mapping Multiculturalism in Sociological Terms”, *Sociological theory*, vol.23, no.2, 2005, pp.218-40.

21) Pantoja, Adrian, “Against the Tide? Core American Values and Attitudes toward US Immigration Policy in the Mid-1990s”, pp.515-31.

개인의 외국인 선거권에 대한 인식 차이를 발생시킨다는 것을 밝히고자 한다.

3. 세계시민성

본 연구는 세계시민성의 개념을 우선 기존문헌을 통해 살펴본다. 세계적으로 국가 간 상호작용이 활발해지고 국제분쟁, 핵무기, 지구온난화 등 지구적 차원으로 해결해야 할 문제들이 증가하면서 초국가적으로 다루어야 할 영역이 확장되었다. 이처럼 개별 국가 차원에서 다룰 수 없는 초국가적 영역이 대두되면서 이러한 문제를 해결하기 위해 국제연합(UN), 유럽연합(EU)을 비롯한 초국가적 기구가 등장하였다.

세계적인 차원에서 해결해야 하는 문제를 민족, 국가적 문제로 바라보는 것이 아니라 이를 세계적인 문제로 인식하고, 해당 문제를 해결하기 위한 초국가적 제도를 지지하는 세계시민성의 필요성이 제기되었다.²²⁾ 세계시민성은 개별 국가와 전통적인 시민권을 뛰어넘는 새로운 시민적 정체성에 대한 요구로부터 대두된 정체성으로 전통적인 국가 개념과 대립하는 측면이 있다.²³⁾ 또한 세계시민성은 보편적으로 개인이 자신을 세계시민사회의 일원이라고 여겨 자신의 정체성 기반을 세계사회에 근거하는 가치체계로 정의된다.²⁴⁾ 특히 국가주권을 넘어 국제기구의 정책, 역할 등에 대한 지지는 세계시민성 수준을 측정하는 주요한 지표가 된다.²⁵⁾ 세계시민성을 다룬 다수의 문헌들은 공통적으로 지구적인 문제 해결과 이를 해결하기 위한 국제적 제도 등에 대한 지지와 참여 등을 의미하는 세계시민성을 개념화한다.²⁶⁾ 본 연구에서는 앞서 살핀 세계시민성에 대한 여러 기존 문헌을 토대로 세계시민성을 다양한 문제들을 개별 국가나 개별 사회의 문제가 아닌 전 세계적인 문제로 보고 이를 해결하기 위한 초국가적 제도 혹은 기구를 지지하는 태도로 정의하고자 한다.

위와 같은 세계시민성 개념변수는 외국인의 선거권에 대한 태도에 영향을 미칠 가능성이 크다. 국민국가 체제에서 국가 주권과 외국인의 권리는 상호 충돌하는 개념인 반면에

22) Ramirez, Francisco O., and John W. Meyer, "Toward Post-National Societies and Global Citizenship", *Multicultural Education Review*, vol.4, no.1, 2012, pp.1-28.

23) Kamens, David H, *Beyond the Nation-State*, Emerald Group Publishing, 2012, pp.319-30.

24) 장용석 외, "사회통합의 다원적 가치와 영향요인에 관한 탐색적 연구: 국가주의, 개인주의, 공동체주의, 세계시민주의를 중심으로", 『한국사회학』, 제46권 제5호, 2012, pp.289-322.

25) Boli, John and George M. Thomas, "World culture in the world polity: A century of international non-governmental organization", *American sociological review*, 1997, pp.171-90.

26) Dower, Nigel, "The Idea of Global Citizenship-A Sympathetic Assessment", *Global Society*, vol.14, no.4, 2000, pp.553-567; Golmohamad, Muna, "World Citizenship, Identity and the Notion of an Integrated Self", *Studies in Philosophy and education*, vol.23, no.2, 2004, pp.131-48.

세계시민성이라는 정향은 상충하는 두 가치에 대한 개인의 균형점을 알려주기 때문이다.²⁷⁾ 국민국가의 특성상 정치적 권리는 주권을 지닌 국민의 배타적 권리로 여겨지고, 외국인에 대해서는 정치적 권리가 제한된다.²⁸⁾ 하지만, 세계시민성은 각국 정부의 역할보다 국제기구의 역할을 지지하게 만든다는 점에서 각 개인에게 국민이라는 정체성보다 세계시민이라는 새로운 정체성을 부여한다. 또한 문제의 해결에서 국민국가보다 국제기구의 역할과 개입을 강조하기 때문에 세계시민성이 높은 사람들은 국가의 주권에 대한 불가침성과 같은 절대성을 덜 중요하게 인식할 것이다. 그리고 외국인 선거권에 대한 거부감이나 부정적인 태도 역시 심각하지 않을 것이다.

요컨대, 세계시민성이란 새로운 정체성이 부여된 경우 외국인과 자신을 세계시민으로 동일하게 인식하기 때문에 외국인 선거권 확대에 대해 긍정적인 태도를 보일 가능성이 크다. 사회적 가치는 외국인 정책에 대한 태도를 결정하는 주요 요인인데, 사회적 가치 중 특히 평등주의는 소수집단 구성원으로 불이익을 겪는 외국인을 위한 정책의 필요성을 높게 인식하고 불평등을 교정하는 정책을 긍정적으로 인식하도록 유도하는 경향이 있다. 반면, 사회지배성향은 외국인과 내국인을 구분하고 차별을 정당화할 가능성이 높다.²⁹⁾ 요약하면, 세계시민성이 높을 경우 외국인과 자신을 세계시민이라는 동일한 집단 구성원으로 인식할 수 있고, 사회지배성향이 아닌 평등주의적 가치를 존중한다는 점에서 세계시민성이 높을수록 외국인 선거권에 대해 긍정적으로 인식할 가능성이 크다.

여기서 한 가지 지적해야 할 것은 세계시민성이 높다고 해도 국민국가의 체계에서 국가의 주권은 배타적이고 절대적이라는 사실을 전적으로 거부하는 것은 아니라는 점이다. 따라서 선거이슈와 연관 지어 보면 외국인 선거권이 인정되는 지방선거의 경우 국방, 외교의 영역과는 거리가 멀고 지방자치와 주민 참여의 성격이 강하기 때문에 세계시민성이 긍정적 태도에 기여하는 바가 있는 것이다. 즉, 외국인이 지방선거에 참여하는 것이 주권 침해라고 부정적으로 인식하는 정도가 전국단위 선거인 대통령이나 국회의원 선거보다 낮을 가능성이 높다는 점에서 세계시민성이 지방선거에서 외국인 선거권에 대한 긍정적

27) 윤영근·정동재, “지방자치단체 거주 외국인 주민의 권리에 관한 연구”, pp.23-51.

28) 본 연구는 지방선거에서의 외국인 선거권에 대해 다룬다. 지방선거에서 외국인 선거권은 정치공동체인 국민의 권리가 아닌 생활공동체인 주민의 권리로 해석할 수도 있다. 그러나 2020년 외국인선거권 폐지에 관한 청와대 청원에서 선거권을 국민의 고유한 권리로 언급하고 외국인의 지방선거에서 투표권 제한과 관련해 한동훈 법무부 장관이 “투표권이나 영주권 문제는 국민에게 부여되는 중요한 권리를 외국인에게 부여하는 것”이라고 발언하는 등 외국인 선거권을 주민의 권리보다 국민의 권리와 관련지어 인식하는 경향이 한국에서 일반적으로 나타난다. 이에 본 연구에서는 외국인 선거권 문제를 주민의 권리보다는 국민의 권리 및 주권에 대한 인식과 결부하여 논의를 진행한다.

29) 최윤희, “외국인정책에 대한 인식의 영향요인-서울시민을 대상으로”, 『한국정책학회보』 제20권 제4호, 2011, pp.561-90.

인식에 미치는 영향력이 유의할 것이라고 예상할 수 있다.

이러한 논리에 따라 본 연구는 세계시민성이 높을수록 지방선거에서 외국인 선거권에 대해 긍정적으로 인식할 것이라는 가설을 설정하였다. 그리고 이를 검증하기 위해 설문 조사를 통해 세계시민성과 외국인 선거권에 대한 태도를 측정하였다. 이 자료를 통해 지방선거에서 외국인 선거권에 대한 인식이 정치적 이념이나 인구통계학적 변수에 의한 것만이 아니라 개인의 세계시민성 수준에 따라 태도에 차이가 있다는 사실을 밝히고자 한다.

Ⅲ. 연구 설계 및 데이터

1. 연구설계

앞에서 소개한 바와 같이 기존의 한국의 외국인 선거권을 주제로 한 대부분의 연구는 법적 혹은 테니즌쉽의 차원에서 외국인 선거권을 다루는 데 그쳤고, 외국인 선거권에 대한 사람들의 인식 정도와 외국인 선거권 인식에 영향을 미치는 요인에 대한 실증적 연구는 찾아보기 어렵다. 따라서 외국인 선거권에 대한 본격적인 논의가 이루어지기 위해서는 외국인 선거권 인식에 영향을 주는 요인을 밝히는 과정이 필요하다. 이에 본 연구는 세계시민성과 외국인 선거권에 대한 인식 수준을 측정하고 이들의 관계를 분석한다. 이를 위해 외국인 정책에 영향을 미치는 요인인 인구통계학적 요인과 정치이념 그리고 추가로 외국인에 대한 태도, 지지 정당을 통제한 이후에도 세계시민성이 외국인 선거권에 영향을 미치는지를 파악하고자 한다.

본 연구의 출발은 이론적 개념에 타당하게 세계시민성 측정변수를 구성하는 것이다. 세계시민성을 위한 조작적 정의(operational definition)는 쉽지 않은 작업이다. 세계시민성에 대한 측정 방식은 아직 연구자들 간에 명확히 합의된 수준에 이르지 못하고 있다. 그 주된 이유는 세계시민성은 전 지구적 제도 및 기구에 대한 태도를 묻는 것 이외에도 여러 사회집단에 대한 관용도와 신뢰도, 보편적 가치에 대한 개방적인 정도, 스스로를 세계시민으로 인식하는 정도 등을 묻는 문항을 통해 다양한 방식으로 측정될 수 있다는 점이다.³⁰⁾ 왜냐하면 세계시민성의 이론적 개념이 중층적이고 복합적인 성격이 강하기 때문이다.

예를 들어 기존의 측정방법들 중 응답자에게 본인 스스로가 세계시민 사회의 일원인지

30) Kamens, David H, op. cit., pp.319-30.

묻는 것은 사회적 규범성(social desirability)에 영향을 받을 수 있고, 다양한 사회집단에 대한 관용도를 통한 세계시민성 측정은 다문화주의에 대한 측정과 구분이 어렵다는 한계가 있다.³¹⁾ 뿐만 아니라 개별 응답자에게 자신이 세계시민성이 있는지 직접 묻는 것은 응답자가 인식하는 세계시민의 개념과 평가가 주관적이라는 측정 신뢰성(measurement reliability)의 문제가 발생한다. 따라서 본 연구는 세계시민성을 다양한 문제들을 개별 국가나 개별 사회의 문제가 아닌 전 세계적인 문제로 보고 이를 해결하기 위한 초국가적 제도 혹은 기구를 지지하는 태도로 개념화하였다. 이를 고려하여 본 연구에서는 “한국 정부가 동의하지 않더라도 한국이 속해 있는 국제기구들(예를 들어 UN)의 결정에는 따라야 한다”와 “한국 정부는 외국인민 수용에 현재보다 적극적이어야 한다”라는 각 문장에 대한 의견을 4점 척도로 물어 세계시민성을 측정하였다.

“한국 정부가 동의하지 않더라도 한국이 속해 있는 국제기구들(예를 들어 UN)의 결정에는 따라야 한다”에 대한 의견을 묻는 문항은 2003년 한국종합사회조사에서 사용한 문항으로 해당 문항은 국제기구에 대한 신뢰도를 측정하는 기능을 한다.³²⁾ 본 연구는 세계시민성을 다양한 문제들을 개별 국가나 개별 사회의 문제가 아닌 전 세계적인 문제로 인식하고 이를 해결하기 위한 초국가적 제도 혹은 기구를 지지하는 태도로 정의했다. 따라서 위의 문항은 초국가적 제도, 기구의 신뢰도 즉 지지하는 정도를 측정하기 때문에 세계시민성을 측정하는 문항으로 타당하다. 또한 이 문항은 구정우와 이수빈의 연구에서 세계시민성을 측정하기 위해 사용한 질문과 유사하다는 점에서, 세계시민성을 측정하는 문항으로 적절하다는 것이 확인되었다.³³⁾

이외에도 세계시민성은 “지구촌 사회 이슈에 대하여 고정관념 없이 열린 사고로 대한다.”와 “지구촌 공동체의 일원으로 사회 문제에 책임감을 느낀다.” 등의 문항을 통해 세계시민성의 태도를 측정할 수 있다.³⁴⁾ 이들 문항의 질문은 국제사회에서 벌어지는 다양한 문제들을 개별 국가나 사회의 문제가 아닌 전 세계적인 문제로 여김을 측정한다는 점에서 해당 문항에서 측정하고자 하는 세계시민성과 본 연구에서 정의한 세계시민성의 개념은 유사하다. 뿐만 아니라, 앞서 살핀 구정우와 이수빈의 연구는 본 연구와 유사하게 세계시민성을 국가를 넘어서는 초국가적인 제도와 국제기구의 정책 결정을 지지하는 개

31) 구정우·이수빈, “세계시민성의 영향 요인에 관한 연구: 초국적 기구의 정책 결정에 대한 선호를 중심으로”, 『사회와이론』, 2017, pp.373-423.

32) 윤인진·김귀옥, “민족문제의 재성찰: 민족주의와 국민정체성”, 『한국사회학회 심포지움 논문집』, 2005, pp.119-44.

33) 구정우·이수빈, 앞의 논문, pp.373-423.

34) 윤성혜·강명희, “텔레파지 기법을 통한 대학생용 세계시민성(Global Citizenship) 측정도구 개발”, 『시민교육연구』, 제49권 제4호, 2017, pp.63-87.

인의 태도로 정의하고 측정한다.³⁵⁾ 해당 연구에서는 세계시민성을 측정하기 위해 “귀하는 다음과 같은 정책들에 대한 결정이 다음 중 어느 기구에서 결정되어야 한다고 생각하십니까?”라는 질문을 했고, 다음과 같은 정책에 난민보호, 평화유지, 환경보전, 인권 등이 포함되었다.

이에 본 연구에서는 위의 설문을 참조 및 변형하여 “한국 정부는 외국 난민 수용에 현재보다 적극적이어야 한다”에 대한 의견을 묻는 문항을 구성하였다. 환경 문제나 평화유지 등을 정부가 적극적으로 해결해야 하는지를 묻는 문항은 응답자가 실제로는 적극적 해결을 원하지 않음에도, 사회적 바람직성이 영향을 미쳐 응답자의 솔직한 태도를 알아내지 못할 가능성이 우려된다. 반면, 난민 문제의 경우 한국에서 예멘 난민 사건 이후 상반된 의견이 첨예하게 대립하고 있기 때문에 응답자들의 규범적 응답이 아닌 구체적이고 솔직한 답변을 기대할 수 있다. 의미상으로 보아도 난민 문제를 각 국가의 문제가 아닌 전 세계적 문제로 인식할수록 난민 문제에 있어서 정부가 역할을 적극적으로 수행하길 원할 가능성이 높기 때문에, 해당 문항을 통해 세계시민성을 측정하고자 한다.

2. 데이터 및 변수

본 연구의 데이터는 서강대학교 현대정치연구소가 의뢰하고 서베이몹이 실시였으며, 조사 기간은 2022년 11월 22일부터 25일이며 전체 조사대상은 전국표본 1,008명이다. 조사는 온라인 웹조사로 수행되었다.

본 연구에서 주된 독립변수인 세계시민성은 “한국정부가 동의하지 않더라도 한국이 속해 있는 국제기구들(예를 들어 UN)의 결정에는 따라야 한다”와 “한국정부는 외국 난민 수용에 현재보다 적극적이어야 한다”에 대한 의견을 각각 4점 척도(매우 반대 1점~매우 동의 4점)로 물었고 이를 합산한 값의 산술평균을 통해서 세계시민성 값을 도출하였다. 따라서 값이 4점에 가까울수록 세계시민성이 높다고 해석된다.

종속변수는 외국인 선거권에 대한 인식이다. “국적이 한국이 아닌 외국인도 일정한 조건을 충족하면, 지방선거에서 투표를 할 수 있습니다. 선생님께서는 법으로 정한 자격을 갖춘 외국인에게 지방선거에서 투표할 권리를 주는 것에 대해 어떻게 생각하십니까?”라는 질문을 4개의 범주(매우 반대, 약간 반대, 약간 동의, 매우 동의)로 측정해 현재의 외국인 선거권 제도에 대한 의견을 코딩하였다. 여기서 매우 반대와 약간 반대 응답을 묶고, 약간 동의와 매우 동의 범주를 각각 묶어 반대, 찬성 두 개의 범주를 재코딩하였다.

35) 구정우·이수빈, 앞의 논문, pp.373-423.

또한 “향후 지방선거에서 외국인에게 투표권을 주는 요건이 어떠한지 한다고 생각하십니까?”라는 질문을 3개의 범주(투표 요건 강화, 투표 요건 현행 유지, 투표 요건 완화)로 측정해 향후 지방선거에서의 외국인 선거권 제도에 대한 의견을 살펴보았다.

한편, 세계시민성이 외국인 선거권 인식에 미치는 영향을 살피기 위해 통제변수를 포함하였는데, 기존 문헌 검토를 통해 외국인 정책 인식에 영향을 미친다고 여겨지는 인구통계학적 변수(성별, 연령, 교육, 소득)와 정치이념을 설정하였다. 추가로 권역별 지역과 외국인에 대한 태도를 통제변수로 설정하였다. 구체적으로 성별은 남성을 0, 여성을 1로 코딩하였고 연령은 연령대별로 19~20대를 0, 30대는 1, 40대는 2, 50대는 3으로 코딩하였다. 교육의 경우 최종 학력을 기준으로 중학교 졸업 이하, 고등학교 졸업, 대학 재학 이상으로 측정하였다. 중졸 이하 표본이 33명으로 충분하지 않기 때문에 중졸 이하 학력과 고졸을 묶어 고졸 이하로 범주화하였다. 고졸 이하는 0, 대학 재학 이상은 1로 코딩하였다. 소득은 소득 없음을 0, 120만 원 미만을 1, 120~250만 원 미만을 2, 250~350만 원 미만을 3, 350~450만 원 미만을 4, 450~700만 원 미만을 5, 700만 원 이상을 6으로 코딩하였다. 정치이념은 0점을 매우 진보, 5점을 중도, 10점을 매우 보수로 하는 11점 척도를 통해 측정하였고, 진보인 0~4점을 -1, 중도인 5점을 0, 보수인 6~10점을 1로 재코딩하여 값이 커질수록 보수 성향이 강해지도록 구성하였다. 지역은 권역별로 코딩을 진행했고 더미변수로 처리하였다.

외국인에 대한 태도는 “국내에는 아시아, 북미, 유럽 등지로부터 온 외국인이 취업이나 이주 등을 목적으로 체류하고 있습니다. 선생님께서는 앞으로 장기 국내체류 외국인의 수가 어떠한지 한다고 생각하십니까?”와 “국내체류 외국인 증가는 앞으로 한국 사회의 치안에 안 좋은 영향을 끼칠 것이다”라는 의견에 대한 생각을 물어 측정하였다. 전자의 문항은 5점 척도(지금보다 많이 줄어야 한다 1점~지금보다 많이 늘어야 한다 5점)로, 후자의 문항은 4점 척도(매우 동의 1점~매우 반대 4점)로 측정하였다.

IV. 경험연구 결과

1. 외국인 선거권에 대한 응답 빈도 분석

<표 1>은 “국적이 한국이 아닌 외국인도 일정한 조건을 충족하면, 지방선거에서 투표를 할 수 있습니다. 선생님께서는 법으로 정한 자격을 갖춘 외국인에게 지방선거에서 투

〈표 1〉 현행 법에 따른 지방선거에서 외국인 선거권에 대한 인식

현행 외국인 선거권에 대한 인식	빈도 (비율 단위, %)
매우 반대	191 (18.9)
약간 반대	283 (28.1)
약간 동의	440 (43.7)
매우 동의	94 (9.3)
총합	1008 (100)

이 큰 차이가 없음을 알 수 있다. 결국 한국 사회에서 외국인의 지방선거 참여가 여전히 논쟁적인 상태라 하겠다.

〈표 2〉 향후 지방선거에서 외국인 투표 요건에 대한 의견

향후 지방선거 외국인 투표권 요건	빈도 (비율 단위, %)
완화해야 한다	153 (15.2)
현재 수준의 요건이 적당하다	482 (47.8)
강화해야 한다	373 (37.0)
총합	1008 (100)

을 강화해야 한다는 응답이 완화해야 한다는 비율에 2배가 넘는 셈이다. 이는 향후 외국인에게 지방선거 투표권을 주는 제도가 유지되더라도, 투표권 요건 강화에 대한 여론이 높아 법규의 수정이 쟁점으로 다루어질 가능성이 상당하다는 것을 암시한다.

본 연구에서는 외국인 선거권에 대한 인식을 묻는 위의 두 개 문항의 응답 결과를 토대로 외국인 선거권에 대한 인식을 4개로 유형화하였다.³⁶⁾ “법으로 정한 자격을 갖춘 외국인에게 지방선거에서 투표할 권리를 주는 것에 대해 어떻게 생각하십니까?”라는 질문에

표할 권리를 주는 것에 대해 어떻게 생각하십니까?”라는 질문에 대한 응답자 빈도수와 비율이다. 〈표 1〉을 통해 현행법에 따른 외국인 선거권에 대해 반대하는 사람이 약 47%, 찬성하는 사람이 약 53%임을 알 수 있다. 청와대 국민청원이나 선거운동 과정에서 외국인 선거권 철폐 주장이 제기되고 동참하는 수가 상당한데, 실제 여론에서도 일정 조건을 충족한 외국인에게 지방선거권을 보장하는 현행 제도에 동의를 표하는 여론과 반대하는 여론

〈표 2〉는 “향후 지방선거에서 외국인에게 투표권을 주는 요건이 어떠해야 한다고 생각하십니까?”라는 물음에 대한 응답자 빈도수와 비율에 대한 표이다. 외국인에게 투표권을 주는 요건을 강화해야 한다는 응답이 37%이다. 현재 수준 요건이 적당하다는 응답이 47.8%로 가장 많으며, 외국인에게 투표권을 주는 요건을 완화해야 한다는 응답은 15.2%에 그친다. 투표권 요건

36) 〈표 3〉은 아래의 교차분석 결과를 기반으로 한다.

대해 반대하고, 향후 지방선거에서 외국인 투표 요건 주는 것을 강화해야 한다는 응답을 한 경우 “외국인 선거권 폐지”로 유형화하였고, 외국인에게 지방선거에 투표할 권리를 주는 것은 찬성하지만, 향후 지방선거에서 외국인 투표 요건 주는 것을 강화해야 한다는 응답을 한 경우 “외국인 선거권 축소”로 분류하였다. 한편, 외국인에게 지방선거에 투표할 권리를 주는 것은 찬성하지만, 향후 지방선거에서 외국인 투표 요건 주는 것을 현행 유지해야 한다는 응답을 한 경우 “외국인 선거권 현상 유지” 그리고 외국인에게 지방선거에 투표할 권리를 주는 것은 찬성하며 향후 지방선거에서 외국인 투표 요건을 완화해야 한다는 응답을 한 경우 “외국인 선거권 확대”로 유형화하였다.

〈표 3〉은 외국인 선거권 인식의 4가지 유형과 분포를 보여준다. 외국인 선거권 현상 유지의 빈도가 38.6%로 가장 높지만, 외국인 선거권 폐지가 약 34.6%로 외국인 선거권에 대한 폐지 여론 역시 현상 유지를 원하는 여론 못지않게 많음을 알 수 있다. 반면, 외국인 선거권 확대 여론은 15.7%로, 외국인 선거권 폐지 여론의 절반 정도 수준이다. 위와 같은 외국인 선거권 인식 분포를 통해 최근 증가하는 정치인들의 외국인 선거권 폐지 주장이 높은 수치의 외국인 선거권 폐지 여론이 반영된 결과라고도 해석할 수 있다. 이러한 결과를 볼 때 향후 외국인 선거권 폐지, 유지 및 확대를 둘러싼 갈등이 심화될 가능성이 상당하다.

〈표 3〉 외국인 선거권 인식 유형³⁷⁾

외국인 선거권 인식 유형	빈도 (비율 단위, %)
외국인 선거권 폐지	283 (34.6)
외국인 선거권 축소	90 (11.1)
외국인 선거권 현상 유지	316 (38.6)
외국인 선거권 확대	128 (15.7)
총합	817 (100)

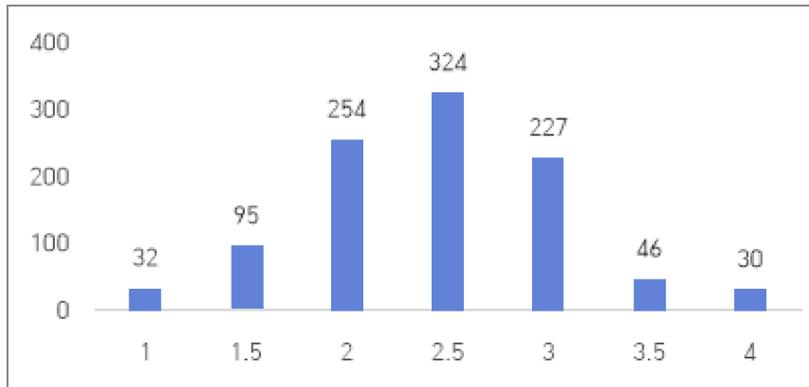
2. 이변량 분석

세계시민성의 분포는 아래 〈그림 1〉과 같다. 세계시민성과 외국인선거권 인식에 대한 관계를 보다 직관적으로 파악하기 위해 세계시민성에서 2.5점을 보통으로 두고, 1~2점까지를 세계시민성 낮음, 3~4점까지를 세계시민성 높음으로 유형화하였다. 본 연구에서는

	요건 완화	현재 요건 유지	요건 강화
(매우, 다소)동의	128	316	90
(매우, 다소)반대	0	0	283

37) 차후 다변량 분석에서는 종속변수인 외국인 선거권 인식에 대한 문항의 응답을 기준으로 표본을 4개로 유형화하였다. 따라서 4개 유형에 포함되지 않는 191개 표본은 제외하였다.

개인의 세계시민성이 높을수록 외국인 선거권에 대해 긍정적으로 인식할 것이라는 가설을 설정하였다. 이를 실증적으로 검증하기 위해 먼저 세계시민성과 외국인 선거권 인식 간에 관계를 교차표를 통해 살펴보았다.



〈그림 1〉 세계시민성 분포

아래 <표 4>에서는 세계시민성이 낮은 사람들 중 약 56.6%가 외국인 선거권을 폐지해야 한다고 생각하는 비해 세계시민성이 높은 사람 중에서는 그에 1/3도 되지 않는 18.4%만이 외국인 선거권을 폐지해야 한다고 보고 있다. 또한 세계시민성이 낮은 사람 중 단지 9%가량만이 외국인 선거권을 확대해야 한다고 인식하는 반면, 세계시민성이 높은 사람의 경우 약 26.4%가 외국인 선거권을 확대해야 한다고 인식한다. 이와 같이 <표

〈표 4〉 세계시민성과 외국인선거권 인식

세계시민성 \ 외국인 선거권 태도	선거권 폐지	선거권 축소	선거권 현상유지	선거권 확대
낮음	172 (56.6)	27 (8.9)	77 (25.3)	28 (9.2)
중간	63 (25.0)	26 (10.3)	132 (52.4)	31 (12.3)
높음	48 (18.4)	37 (14.2)	107 (41.0)	69 (26.4)
총합	283 (34.6)	90 (11.0)	316 (38.7)	128 (15.7)

주: $\chi^2 = 128.47 / df=6 / p=0.000$, 괄호 안 숫자는 비율

4)는 세계시민성이 높을수록 외국인선거권을 확대해야 한다는 의견을 가진 응답자 비율이 늘어나는 것을 보여준다. 즉 세계시민성이 높을수록 외국인 선거권을 긍정적으로 인식하는 경향성을 보여준다. 통계적으로 카이제곱 검정을 실시한 결과, 세계시민성 수준에 따라 외국인 선거권 부여에 대한 태도 차이가 유의하게 나타났다($p < .001$).

3. 다변량 분석

위에서 이변량 분석을 통해 세계시민성과 외국인 선거권 인식 간의 관계를 살펴보고, 세계시민성이 높을수록 외국인 선거권에 대한 긍정적 인식이 나타나는 경향이 있음을 확인했다. 다음으로 다른 변수를 통제하고도 세계시민성과 외국인 선거권 간에 유의미한 인과성이 존재하는지를 보기 위해 OLS 회귀분석을 수행하였다. 모델(1)은 외국인에 대한 태도, 연령, 성별, 소득, 교육, 이념, 지지정당, 거주지역 등을 독립변수로 설정하고 외국인 선거권 인식을 종속변수로 설정하여 분석한 결과이고, 모델(2)는 모델(1)에서 사용한 독립변수들에 세계시민성을 독립변수로 추가하고, 동일하게 외국인 선거권 인식을 종속변수로 설정한 분석결과다.

〈표 5〉를 보면, 세계시민성을 독립변수에 포함한 모델(2)의 조정된 결정계수(R^2)의 값이 0.285로 세계시민성이 독립변수에 포함되지 않은 모델(1)의 0.219보다 유의하게 향상된 것을 알 수 있다.³⁸⁾ 그리고 세계시민성이 포함된 모델(2)에서 세계시민성 변수는 통계적으로 유의한 것으로 나타났다. 결국 독립변수에 세계시민성이 포함되어 있는 모델이 그렇지 않을 모델보다 외국인 선거권 인식의 변량을 더 많이 설명한다는 것을 확인한 것이다. 결론적으로 세계시민성과 외국인에 대한 태도가 모두 외국인 선거권 인식에 영향을 미치는 유의한 변수임을 알 수 있다.

여기서 세계시민성과 외국인에 대한 태도 간에 다중공선성 문제가 발생할 수 가능성을 검증할 필요가 있다. 왜냐하면 개념속성상 세계시민성과 외국인에 대한 태도의 중첩성이 상당하다고 볼 수 있기 때문이다. 이를 검토해 보면, 세계시민성과 외국인에 대한 태도라는 두 변수의 상관계수 값이 약 0.268로 두 변수의 상관성은 통계적으로 유의하지만 회귀분석의 기본가정을 위배하는 수준에 이르지 않는다.³⁹⁾

38) 결정계수는 독립변수의 수에 따라 달라질 수 있으므로 모델 간 효율성을 비교하기 위해서는 독립변수의 수로 인한 영향을 통제한 조정된 결정계수(adjusted coefficient of determination)를 사용한다. 두 모델의 효율성 차이가 유의하다는 것은 F 값이 74.99, $p < 0.05$ 로 확인된다.

39) 또한 모델(2)에서 사용한 변수들의 분산팽창계수 값을 확인하였는데, 세계시민성과 외국인에 대한 태도 변수 모두 1.14의 값을 가져, 일반적으로 다중공선성의 문제가 우려되는 10보다 훨씬 낮은 값을 가진다. 따라서, 세계시민성과 외국인에 대한 태도 변수의 다중공선성 문제가 없다고 판단할 수 있으며, 세계시민

모델에 포함된 독립변수들의 영향력을 모델(2)를 바탕으로 살펴보면, 중심 개념인 세계 시민성과 외국인에 대한 태도 변수는 모두 통계적으로 유의하고 계수값이 양으로 나타난다. 본 연구의 가설에서 세계시민성이 높을수록 외국인 선거권을 긍정적으로 인식하는 양상이 나타난다는 주장을 실증적으로 뒷받침한다. 이는 외국인에 대한 태도 변수에서도 마찬가지로 적용된다. 다음으로 각 독립변수의 영향력 정도를 비교해 본다. 하나의 모델에서 계수 간의 상대적 중요성을 보여주는 것이 표준화 계수값이다. 모델(1)에서 보면 외국인에 대한 태도 변수의 계수값은 0.43으로 이 모델에 포함된 다른 어떤 변수보다 월등하게 상대적 영향력이 크다는 것을 알 수 있다. 모델(2)에서 외국인에 대한 태도 변수의 표준화 계수값은 0.36이고 세계시민성의 계수값은 0.27이다. 즉 모델(2)에서 세계시민성 변수를 추가했지만 외국인에 대한 태도의 계수값이 크게 줄어들지 않았다는 점에서 두 변수 간의 상관성이 낮다는 것을 확인할 수 있다. 또한 세계시민성 변수 역시 여전히 외국인에 대한 태도 변수를 제외한 다른 어떤 변수보다 큰 영향력을 가진 것으로 나타났다. 이러한 분석결과는 세계시민성 변수를 포함하지 않는 모델(1)의 경우는 모델설정의 오류(model misspecification)의 문제가 있을 수 있음을 알 수 있다.

한편, 기존 문헌에서 살폈듯이 정치이념 중 진보적 가치관을 지닌 사람은 상대적으로 소수집단에 대해 우호적 태도 정향을 가질 가능성이 크다는 점에서 외국인 선거권 인식에도 영향을 줄 가능성이 있다.⁴⁰⁾ 그러나 본 연구에서는 정치이념은 외국인 선거권 인식에 영향을 주지 못하는 것으로 나타났다. 실증분석에서 진보인가 보수인가에 따라 외국인 선거권의 확대나 축소 혹은 폐지에 일정한 편향성을 발견할 수 없었다. 이 같은 결과를 통해 외국인에게 선거권을 부여하는 문제는 사회경제적 평등 이슈와는 다른 정치영역의 복잡성을 띤 이슈라는 점을 확인하게 된다. 예를 들어 진보성향의 사람들은 외국인 노동자들의 급여나 작업환경 등과 같은 인간으로서 누려야 할 권리는 보장되어야 한다고 생각한다. 그러나 유권자로서 자격을 부여하는 문제는 그러한 기본적 권리와는 차이가 있다고 보는 것이다. 따라서 이슈의 중첩성으로 인해 정치이념에 따른 차별적인 태도 차이를 보이지 않는 것으로 해석할 수 있다.

이와 유사한 논리는 교육수준 변수에도 적용된다. 기존 문헌 검토에서는 교육 수준이 높을수록 외국인 관련 정책을 긍정적으로 인식할 것임을 보였다.⁴¹⁾ 그러나 <표 5>의 두

성이 외국인에 대한 태도 변수와 개별적인 독립성을 가진 변수임을 확인하였다.

40) Hartmann, Douglas, and Joseph Gerteis, "Dealing with Diversity: Mapping Multiculturalism in Sociological Terms", *Sociological theory*, vol.23, no.2, 2005, pp.218-40.

41) Federico, Christopher M and Jim Sidanius, "Sophistication and the Antecedents of Whites' Racial Policy Attitudes: Racism, Ideology, and Affirmative Action in America", *Public Opinion Quarterly*,

모델 모두에서 교육 수준이 높을수록 외국인 선거권을 부정적으로 인식한다는 결과가 눈에 띈다. 이 같은 예상과는 다른 교육 수준의 영향에 대해 상세한 설명은 본 연구의 설문자료를 바탕으로는 불가능하다. 그러나 본 논문에서 앞서 언급했듯이 외국인 선거권 문제에는 주권에 대한 문제가 포함되어 있고 따라서 외국인 선거권에 대한 인식이 외국인 대우 정책에 관한 인식과 다를 수 있다는 것을 차이의 원인 중 하나로 제시해 볼 수 있다. 교육수준이 높을수록 외국인에 대해 사회적으로 평등해야 하지만 선거권은 국민의 권리라는 측면에서 외국인에게 정부 정책의 결정권을 부여할 수는 없다고 구분하여 생각한 결과라고도 추측해 볼 수 있다. 그렇다면 앞에서 논의한 바와 같이 국내 외국인의 인권과 불평등의 문제와 선거권을 다른 차원에서 평가하고 있을 가능성을 엿볼 수 있다.⁴²⁾

〈표 5〉 외국인 선거권 인식에 대한 OLS 회귀분석 결과

종속변수: 외국인 선거권 인식	모델(1)		모델(2)	
	비표준화 계수	표준화 계수	비표준화 계수	표준화 계수
세계시민성			0.463*** (0.053)	0.273
외국인에 대한 태도	0.514*** (0.038)	0.431	0.423*** (0.038)	0.355
연령	0.026 (0.033)	0.025	0.015 (0.032)	0.015
성별	-0.095 (0.071)	-0.043	-0.031 (0.068)	-0.014
소득	-0.030 (0.023)	-0.044	-0.013 (0.022)	-0.019
교육	-0.262*** (0.074)	-0.117	-0.218** (0.071)	-0.097
정치이념	-0.088 (0.048)	-0.060	-0.087 (0.045)	-0.060
기준범주: 무당파				
더불어민주당	0.145 (0.096)	0.063	0.061 (0.093)	0.027

vol.66, no.2, 2002, pp.145-76.

42) 이러한 주장을 뒷받침하는 것이 학력변수와 세계시민성 및 외국인에 대한 태도 변수의 상관계수 모두 유의하지 않다는 점이다. 일반적으로 학력수준이 높을수록 정치적 세련도가 높아지고 따라서 세계시민성이나 외국인에 대한 태도가 긍정적인 것이라 예상하지만 실증분석에서는 그러한 관계가 발견되지 않는다.

종속변수: 외국인 선거권 인식	모델(1)		모델(2)	
	비표준화 계수	표준화 계수	비표준화 계수	표준화 계수
국민의힘	-0.122 (0.101)	-0.050	-0.164 (0.096)	-0.067
정의당	0.262* (0.124)	0.078	0.151 (0.119)	0.045
기준범주: 수도권/강원				
충청	-0.056 (0.0879)	-0.014	-0.045 (0.120)	-0.011
호남	0.258 (0.146)	0.056	0.261 (0.140)	0.056
영남	0.046 (0.089)	0.017	0.056 (0.085)	0.020
절편	1.096*** (0.166)	-	0.176 (0.191)	-
관찰치	817		817	
R^2 /수정된 R^2	0.231 /0.219		0.297 /0.285	

괄호 안은 표준오차(Standard Errors)값임.

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

V. 결론

본 연구는 실증분석을 통해 세계시민성이 외국인 선거권에 대한 인식을 결정하는 주요한 요인임을 밝혀내는 것을 주된 목적으로 하고 있다. 세계시민성이란 다양한 문제들을 개별 국가나 개별 사회의 문제가 아닌 전 세계적인 문제로 보고 이를 해결하기 위한 초국가적 제도 혹은 기구를 지지하는 태도로 정의하고 위 정의에 부합하도록 설문 문항을 구성하고 세계시민성을 측정하였다. 세계시민성이 높을수록 외국인 선거권 인식을 긍정적으로 인식한다는 경험적 결과는 외국인 선거권이 일반적인 외국인 정책 문제와 달리 주권에 관련된 영역임을 보인다. 즉 세계시민성이 일반적인 외국인에 대한 태도와 구분되는 개념이라는 점을 확인하였다. 외국인에 대한 태도에 의해 외국인 선거권 인식이 영

향을 받는 것은 사실이지만, 동시에 외국인에 대한 태도와 구분되는 세계시민성이 외국인 선거권 인식에 영향을 미친다는 것을 알 수 있다.

사회정체성 이론에 따르면, 사람들은 집단을 자신이 속한 내집단과 자신이 속하지 않은 외집단으로 구분하고, 내집단의 규범을 따르면서 자신의 사회 정체성을 강화하는 모습을 보인다.⁴³⁾ 세계시민성에 따른 외국인 선거권 인식도 이러한 사회 정체성 이론을 통해 재해석할 수 있다. 세계시민성을 기반으로 하는 세계시민이라는 새로운 집단 그리고 해당 집단 내에서 사회 정체성을 형성한 사람은 외국인을 외집단으로 인식하는 성향이 적어지고 그 결과 외국인의 선거권을 긍정하는 경향을 보이면서 다시금 세계시민으로서의 사회 정체성을 강화한다고 해석할 수 있다.

본 연구는 설문을 통해 국민의 외국인 선거권 인식을 실증적으로 파악했다는 점에서도 의미를 찾을 수 있다. 중국 영주권자의 참정권 박탈을 주장하는 청와대 국민청원 등 언론에 보도하는 우리나라 국민의 외국인 선거권에 대한 인식은 주로 부정적이다. 그러나 본 연구는 설문을 통해 외국인 선거권 인식을 구체적으로 살펴본 결과, 외국인 선거권을 현재의 요건에 대해 현재 정도를 유지하거나 완화하자는 입장이 외국인 선거권 강화해야 한다는 주장보다 많음을 알 수 있었다. 또한 외국인 선거권 폐지와 축소를 합친 응답이 전체 응답의 약 46%, 외국인 선거권 현상 유지와 확대를 합친 응답이 전체 응답의 약 54%라는 점에서 향후 외국인 선거권 문제가 정치적 쟁점이 될 잠재성이 있음을 확인했다.

본 연구는 위에서 설명한 몇 가지 발견이 있었지만, 이를 일반화하기에는 많은 한계가 있다. 우선 세계시민성을 기존연구를 바탕으로 설문항을 구성하여 측정하였지만, 개념의 이론적 복합성을 감안한다면 단일 차원보다는 몇 개의 하위차원으로 구성할 필요가 있다. 또한 기존의 여러 연구에서 세계시민성을 다양하게 개념적으로 정의함에도, 본 연구에서는 세계시민성을 개별 국가나 개별 사회의 문제가 아닌 전 세계적인 문제로 보고 이를 해결하기 위한 초국가적 제도 혹은 기구를 지지하는 태도로 정의한 것은 세계시민성의 다양한 정의를 충분히 포함하지 못하고, 세계시민성을 제한적으로 정의했다는 한계가 있다. 이외에도 교육 수준이 높을수록 외국인 선거권 인식에 부정적인 인식을 하는 결과에 대한 설명에 한계가 있다. 이에 대해 외국인 선거권에 대한 인식과 외국인 정책에 대한 인식이 다를 가능성을 이유로 제시하였지만, 본 연구에서 사용하는 설문자료로는 이에 대한 심도깊은 검증이 어렵고 추후 연구가 필요하다는 한계가 있다.

43) Maitner, Angela T., Diane M. Mackie, Heather M. Claypool, and Richard J. Crisp, "Identity Salience Moderates Processing of Group-Relevant Information", *Journal of Experimental Social Psychology*, vol.46, no.2, 2010, pp.441-44; 김현정·이수범, "정치적 정체성과 제삼자 인식이 투표 의향에 미치는 영향", 『한국방송학보』, 제27권 제6호, 2013, pp.115-45.

그러나 이러한 한계에도 불구하고, 본 연구는 기존 연구에서 다루지 않았던 외국인 선거권 인식의 원인을 실증적으로 규명했다는 점과 세계시민성이라는 변수를 제시했다는 점에서 외국인 선거권 논의가 규범적인 측면을 넘어 확장되는 데 기여한다는 의의가 있다고 볼 수 있다. 또한 세계시민성이 외국인에 대한 태도와 별개의 독립적 개념임을 밝혔다는 사실도 의미가 있다. 외국인 선거권에 대한 인식에 외국인에 대한 태도와 구분되는 세계시민성이 영향을 미친다는 점에서 국가적으로 외국인 선거권에 대한 논의를 해나갈 때 외국인에 대한 태도 차원에서만 접근하는 것이 아니라 세계시민성 교육 등 세계시민성을 고려한 접근을 할 필요가 있음을 제안한다.

향후 세계시민성이 외국인 선거권에 미치는 영향에 대한 후속 연구들이 심화된다면 외국인 선거권에 대한 논의가 보다 심층적으로 이루어질 것으로 기대한다. 또한, 외국인 건강보험, 이민청을 비롯하여 한국 사회에서 외국인과 관련한 여러 영역에서 갈등과 논란이 확대되고 있는데, 세계시민성 연구가 심화된다면 단순히 외국인에 대한 태도 차원에서 외국인 정책을 이해하는 수준에서 벗어나 외국인 정책과 관련한 일반 국민의 상이한 태도를 보다 심층적으로 파악하고 이에 기반한 새로운 정책이 입안될 수 있을 것으로 기대한다.

참고문헌

- 강운선, “한국과 중국 대학생의 세계시민성 비교 연구”, 『사회과교육』, 제48권 제4호, 2009.
- 구정우·이수빈, “세계시민성의 영향 요인에 관한 연구: 초국적 기구의 정책 결정에 대한 선호를 중심으로”, 『사회와이론』, 2017.
- 김광재, “다문화사회와 민주주의의 실현방안-외국인의 정치적 권리의 확대를 중심으로”, 『법조』, 제68권 제4호, 2019.
- 김현정·이수범, “정치적 정체성과 제삼자 인식이 투표 의향에 미치는 영향”, 『한국방송학보』, 제27권 제6호, 2013.
- 박진경·원숙연, “중앙정부 공무원의 다문화정책 정향성에 작용하는 영향요인”, 『한국행정학보』, 제44권 제3호, 2010.
- 유숙란·오혜진, “지방 정치공동체 구성원과 지방 선거권: 한국과 일본의 외국인 지방 선거권 정책을 중심으로”, 『한국정치학회보』, 제46권 제2호, 2012.
- 윤성혜·강명희, “텔파이 기법을 통한 대학생용 세계시민성(Global Citizenship) 측정도구 개발”, 『시민교육연구』, 제49권 제4호, 2017.
- 윤영근·정동재, “지방자치단체 거주 외국인 주민의 권리에 관한 연구”, 『한국지방자치학회보』, 제33권 제2호, 2021.
- 윤인진·김귀옥, “민족문제의 재성찰: 민족주의와 국민정체성”, 『한국사회학회 심포지움 논문집』, 2005.

- 이숙정·김혜영, “세계시민교육이 자기성찰과 세계시민성에 미치는 영향”, 『한국산학기술학회 논문지』, 제22권 제11호, 2021.
- 이윤환, “공직선거법상 외국인선거권에 관한 고찰”, 『법학연구』, 제32권, 2008.
- 임형백, “지방자치선거와 이주민의 참정권”, 『다문화와 평화』, 제8권 제2호, 2014.
- 장용석, 조문석, 정장훈과 정명은, “사회통합의 다원적 가치와 영향요인에 관한 탐색적 연구: 국가주의, 개인주의, 공동체주의, 세계시민주의를 중심으로”, 『한국사회학』, 제46권 제5호, 2012.
- 최윤희, “외국인정책에 대한 인식의 영향요인-서울시민을 대상으로”, 『한국정책학회보』, 제20권 제4호, 2011.
- Battaglio Jr, R. Paul, and Jerome S. Legge Jr, “Self-Interest, Ideological/Symbolic Politics, and Citizen Characteristics: A Cross-National Analysis of Support for Privatization”, *Public Administration Review*, vol.69, no.4, 2009.
- Boli, John and George M. Thomas, “World culture in the world polity: A century of international non-governmental organization”, *American sociological review*, 1997.
- Dower, Nigel, “The Idea of Global Citizenship-A Sympathetic Assessment”, *Global Society* vol.14, no.4, 2000.
- Esses, Victoria M., John F. Dovidio, Lynne M. Jackson, and Tamara L. Armstrong, “The Immigration Dilemma: The Role of Perceived Group Competition, Ethnic Prejudice, and National Identity”, *Journal of Social issues*, vol.57, no.3, 2001.
- Federico, Christopher M and Jim Sidanius, “Sophistication and the Antecedents of Whites’ Racial Policy Attitudes: Racism, Ideology, and Affirmative Action in America”, *Public Opinion Quarterly*, vol.66, no.2, 2002.
- Golmohamad, Muna, “World Citizenship, Identity and the Notion of an Integrated Self”, *Studies in Philosophy and education*, vol.23, no.2, 2004.
- Hammar, Tomas, “Democracy and the Nation State. Aliens, Denizens and Citizens in a World o”, *International Migration, Avebury, Aldershot*, 1990.
- Hartmann, Douglas, and Joseph Gerteis, “Dealing with Diversity: Mapping Multiculturalism in Sociological Terms”, *Sociological theory*, vol.23, no.2, 2005.
- Hood III, M. V., and Irwin L. Morris, “Brother, Can You Spare a Dime? Racial/Ethnic Context and the Anglo Vote on Proposition 187”, *Social Science Quarterly*, 2000.
- Jackson, James S., Kendrick T. Brown, Tony N. Brown, and Bryant Marks “Contemporary Immigration Policy Orientations among Dominant-Group Members in Western Europe”, *Journal of Social Issues*, vol.57 no.3, 2001.
- Kamens, David H, *Beyond the Nation-State: The Reconstruction of Nationhood and Citizenship*, Emerald Group Publishing, vol.18, 2012.
- Lucka, Daria, “Between Alien and Citizen”, *Polish Sociological Review*, no.207, 2019.
- Maitner, Angela T., Diane M. Mackie, Heather M. Claypool, and Richard J. Crisp, “Identity Salience Moderates Processing of Group-Relevant Information”, *Journal of Experimental Social Psychology*, vol.46, no.2, 2010.
- Pantoja, Adrian, “Against the Tide? Core American Values and Attitudes toward US Immigration

- Policy in the Mid-1990s”, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol.32, no.3, 2006.
- Ramirez, Francisco O., and John W. Meyer, “Toward Post-National Societies and Global Citizenship”, *Multicultural Education Review*, vol.4, no.1, 2012.
- Standing, Guy, *A Precariat Charter: From Denizens to Citizens*, Bloomsbury Academic, 2014.
- Williams, David R. et al., “Traditional and Contemporary Prejudice and Urban Whites’ Support for Affirmative Action and Government Help”, *Social Problems*, vol.46, no.4, 1999.
- Zick, Andreas, and Thomas Petzel, “Authoritarianism, Racism and Ideologies about Acculturation”, *Politics, Groups and the individual*, no.8, 1999.
- [뉴데일리 여론조사] 국민 72% “중국인에 지방선거 투표권… 반대한다”, 『뉴데일리』, 2023년 6월 16일.

【 Abstract 】

Analyzing the Determinants of Attitudes Toward Enfranchising
Foreigners : Focusing on global citizenship factors

Lee, Hyeon-Woo · Jo, Hamin

This study addresses the limitation that research on foreign voting rights has been limited to the legal and normative dimensions, and empirically examines the factors that influence attitudes toward the granting of foreign voting rights. This study introduces the concept of global citizenship, which has not been addressed in previous studies, and examines its influence on attitudes.

Global citizenship is defined as an attitude that views various issues as global problems rather than problems of individual countries or individual societies and supports transnational institutions or organizations to solve them. We found that South Koreans are similarly inclined to maintain and expand the status quo of foreign voting rights and to abolish or reduce foreign voting rights. We also found that global citizenship is differentiated from general attitudes toward foreigners, and that those with higher levels of global citizenship tend to perceive the granting of foreign voting rights more positively. We find that an individual's level of global citizenship is an important variable in explaining differences in perceptions of foreigner enfranchisement.

Key Words : global citizenship, foreign voting rights, local elections, foreign voting rights awareness, attitudes toward foreigners

