

# 재외국민선거가 코리안 디아스포라 사회에 미치는 영향 : 미국, 일본, 중국을 중심으로

지충남\*

## • 목 차 •

I. 서론	2. 재일한인사회
II. 이론적 논의	3. 재중한인사회
1. 코리안 디아스포라(Korean Diaspora)와 참정권	IV. 재외국민선거와 그 영향
2. 재외국민선거의 추진 과정	1. ‘재외공관투표’ 규정
3. 선행연구	2. 재외한인단체
III. 재외한인사회의 형성	3. 재외한인사회
1. 재미한인사회	V. 결론

## I. 서론

1948년 한국에서 최초로 민주적 선거제도가 도입되어 제헌의원을 선출하는 5.10 선거가 실시되었다. 그 이후에도 지속적으로 국회의원과 대통령을 선출하는 선거가 치러졌지만, 여러 사정으로 인해 재외국민의 참정권은 배제되었다. 주민등록을 할 수 없었던 재외국민의 경우, 대선과 총선에 참여할 수 없었던 관계로 공무담임권과 국민투표권을 침해받고 있었다. 재외동포를 중심으로 재외국민의 참정권에 대한 헌법소원이 제기되었고, 2007년 6월, 헌법재판소의 위헌 판결, 그리고 2009년 2월에는 국회의 공직선거법 개정이 이루어졌다. 그리하여 참정권의 사각지대에 위치한 재외국민의 참정권 행사가 가능하게 되었다.

20세기 후반부터 세계 각국은 재외국민에게 참정권을 부여하였다. 인도네시아 1953년, 미국 1955년, 영국은 1985년에 재외국민에게 투표권을 허용하면서 현재는 115개국이 재

\* 전남대학교 세계한상문화연구원

외국민의 선거권을 인정하고 있다.<sup>1)</sup> 세계적인 추세와 비교하면 한국 정부의 재외국민에 대한 참정권 부여가 약간은 늦었지만, 보다 중요한 것은 선거의 안정성, 공공성, 투명성 등 얼마나 내실 있는 제도를 확립하느냐이다.

재외국민선거는 재외국민의 보다 고차원적인 권리로서 참정권을 보장하는 국민의 기본권을 신장하는 획기적인 제도이다(고선규 2011, 5). 재외국민의 참정권이 처음으로 행사된다는 점에서 재외국민선거가 내포하고 있는 역사적 의의는 매우 크다. 해외에 체류 혹은 거주하고 있는 만 19세 이상, 2,236,803명의 재외국민은 2011년 11월 13일부터 2012년 2월 11일까지 3개월 내에 재외선거인 등록을 하게 되면, 제19대 총선에 참여할 수 있다. 중앙선거관리위원회(이하 중앙선관위)에 따르면 107개국의 재외국민선거 참여 대상자는 아시아지역 108만여 명, 미주지역 103만여 명, 유럽 9만 3천여명 등이다. 이 중 재외선거인 등록신청 대상자인 영주권자는 1,148,891명, 국외부재자신고 대상자인 유학생 등 일반 체류자는 1,647,112명으로 추산되고 있다(매일경제 2011.11.12., A3).

한편 재외국민선거의 도입이 국내뿐만 아니라 향후 코리안 디아스포라(Korean Diaspora) 사회에 미칠 영향에 대해서도 긍정적 혹은 부정적 반응으로 나누어져 있다. 재외국민선거의 도입은 재외국민에게 거주에 따른 차별을 해소하고 모국의 정치에 참여할 수 있는 통로의 제공, 모국과 재외국민 간 구심력의 상생관계를 형성하는 계기, 교민들이 모국에 대해 더 많은 관심을 갖게 하는 기회의 부여, 모국과 교민들이 '우리'라는 한민족공동체를 느낄 수 있는 통합의 장을 제공하여 국민통합과 국가발전에 기여할 것이다(김용필 2011). 이와는 달리 재외국민이 집거하고 있는 지역 공동체에서 재외국민선거의 도입은 정치정향의 차이에 따른 과열과 분열의 징후를 보여 재외동포 사회를 분열시키게 될 것이라는 주장이다(윤인진 외 2007, 10). 뿐만 아니라 거주국 국민과 재외동포 간의 갈등, 영주권자와 시민권자 간의 또 다른 갈등의 원인이 될 수도 있다. 따라서 이민을 선택한 국민들에게는 현지화에 전념할 수 있는 환경을 조성해 주어야 한다는 의견이다.

이렇듯 코리안 디아스포라 사회에는 재외국민선거를 둘러싸고 찬성과 반대의 의견이 교차하고 있는 상황이다. 재외국민선거는 재외국민에게 내국인과 동등한 참정권을 부여 하자는 목적에서 실시하는 선거이다. 재외국민선거가 재외동포 간 분열과 갈등을 조장 하는 수단이 된다면 이는 본래의 취지를 왜곡하는 것이다. 재외국민선거는 동포사회에서 화합과 통합의 촉매제로 작용하여야 한다.

이 논문은 모국의 재외국민선거가 미국, 일본, 중국 등 3개국의 코리안 디아스포라 사회에 어떤 영향을 미칠 것인가를 분석하는데 있다. 재외국민선거의 주체는 현재 외국에

1) 공관투표는 폴란드, 헝가리, 브라질, 싱가포르 등 54개국이 채택; 우편투표는 미국, 캐나다, 독일, 이탈리아 등 26개국; 대리투표는 모리셔스, 나우르, 콩고, 바누아투; 공관·우편투표의 혼합은 일본, 스페인, 필리핀 등 12개국; 호주와 뉴질랜드는 공관·우편·팩스투표를 허용하고 있다.

거주하고 있는 재외국민이라는 점을 고려했으며, 이들 3개국에 재외국민 유권자의 90% 정도가 집거하고 있다. 재외국민선거의 제도적 측면을 다룬 국내의 선행연구는 다수 발표되었지만, 본 논문의 주제를 다룬 연구는 거의 없는 편이다. 첫째, 재외국민선거 도입에 따른 찬성과 반대의 주요 논리는 무엇이며; 둘째, 재외한인사회의 형성 과정; 셋째, 재외국민선거가 미국, 일본, 중국의 재외국민에게 미칠 영향에 대해 개인적 차원, 동포 사회를 대표하는 한인단체, 재외동포 사회를 중심으로 살펴보고자 한다. 넷째, 이러한 분석을 토대로 정책적 함의를 논의하고자 한다.

## II. 이론적 논의

### 1. 코리안 디아스포라(Korean Diaspora)와 참정권

초기의 ‘디아스포라(Diaspora)’ 개념은 팔레스타인(Palestinian) 이외의 지역에 흩어져 정착해 살던 유대인들을 지칭하였다. 그러나 의미가 확대되어 본국을 떠나서 타국으로 분산 이주하고 있는 사람들을 총체적으로 지칭할 때 ‘디아스포라’로 사용하고 있다. 디아스포라의 초창기 개념은 ‘초국가주의(Transnationalism)’의 보편화에 영향을 받아, 오늘날에는 국제이주, 망명, 난민, 이주 노동자, 소수민족 공동체, 초국가적 민족 공동체 등을 의미하는 포괄적 개념으로 사용되고 있다(Safran 1991, 83-99; 임채완·전형권 2006, 15; 윤인진 2004, 5). 따라서 코리안 디아스포라(Korean Diaspora)는 조상, 부모 혹은 자신이 한국에서 출생했지만 현재는 다른 나라에서 생활하고 있는 모든 재외한인이나 동포를 뜻한다. 현재 이들 코리안 디아스포라는 약 700만명으로 추산되고 있으며, 미국, 중국, 일본 등 3개국에 가장 많은 코리안 디아스포라가 거주하고 있다.

코리안 디아스포라인 재외한인은 재외동포와 재외국민으로 구분할 수 있다. ‘재외동포’란 국적과 관계없이 외국에 거주하고 있는 한민족의 혈통을 가진 사람을 의미한다. 따라서 이들은 현재 한국 국적을 보유하고 있거나, 한국 국적이 아닌 타국의 국적을 보유한 사람 모두를 포함하고 있다. 중국의 조선족, 러시아 및 중앙아시아의 고려인, 재미 시민권자 및 영주권자, 일본의 재일동포 등이 이 범주에 해당한다. 반면에 ‘재외국민’은 외국에 거주하고 있는 한국인을 말한다. 이는 혈통 개념을 적용하기 보다는 ‘국적’ 개념을 적용하여 현재 한국의 국적을 보유하면서, 외국에 거주 혹은 체류하는 국민을 뜻한다.

이들 재외국민은 영주권자와 일시체류자로 분류할 수 있다. ‘영주권자’는 거주국으로부터 영주권이나 이에 준하는 거주 목적의 장기체류자격을 취득한 외국거주자로 국내에 주민등록이 말소되어 있다. ‘일시체류자’는 국내에 주민등록이 있지만, 여행, 학업, 회사

업무 등을 이유로 해외에 체류하고 있는 한국인이다. 이러한 자격의 구분으로 영주권자는 재외선거인 등록 신청을 한 후, 대통령 선거나 총선의 비례대표에 투표할 수 있다. 그리고 일시체류자가 국외부재자 신고를 하였다면, 대선과 총선의 비례대표선거 이외에도 지역구 국회의원에 대해서도 투표권을 행사할 수 있다.<sup>2)</sup>

일반적으로 참정권이란 정치에 영향을 주고자 하는 국민들의 권리와 행위로서, 대의제 민주주의의 보통 선거권과 이에 따르는 권리를 의미한다(홍재우 2010, 227). 재외국민의 참정권을 처음으로 허용한 국가는 로마이다. 아우구스투스(Augustus) 황제는 28개 식민지의 지방 상원의원들이 로마 시장 후보자에게 투표하도록 배려하였다. 근대의 재외국민선거는 전쟁에 참전한 군인들을 배려하기 위한 차원에서 활용되었다. 1862년 미국의 위스콘신(Wisconsin)주가 남북전쟁 중에 연합군으로 참전한 군인들에게 부재자 투표를 허용하였다. 군인이 아닌 일반 시민에 대한 재외국민선거는 1890년 뉴질랜드(New Zealand), 1902년 오스트레일리아(Australia)가 국외에서 활동하고 있었던 선원을 대상으로 한 부재자 투표가 그 시초이다. 제1차 및 제2차 세계대전은 재외국민선거를 확대하는 중요한 계기가 되었다. 대표적인 국가는 영국, 캐나다, 프랑스 등이다(Andrew Ellis 2007, 41-42).

이러한 참정권 개념은 개발도상국 국민들의 선진국으로의 유입 증대와 함께 이주 국민의 참정권 허용이라는 쟁점을 부각시켰고, 그 결과 참정권 개념의 확장을 가져왔다. 예컨대, 초국가주의의 확산으로 아시아(Asia), 아프리카(Africa)의 이주노동자 및 이민자의 유럽 및 미국 등으로의 유입이 증가하면서, 이들은 자신들이 주거하고 있는 국가에서 국적과 상관없이 생활공간의 정치적 결정에 참여할 수 있는 참정권을 주장하였다. 독일, 한국 등 일부 국가는 이들의 주장을 수용하여 제한적인 참정권을 부여하고 있다.

한편 전 세계적인 참정권의 확산 추세에도 불구하고 여전히 재외국민에 대한 참정권 부여는 관점에 따라 찬성과 반대의 논리가 충돌하고 있다. 재외국민의 참정권 부여에 찬성하는 논리적 근거의 출발점은 “재외국민은 국가 구성원이다”는 시민권적 입장이다. 특정 국가의 국적을 갖고 있는 국민은 국가의 정치적 결정과정에 참여할 권리가 있으며, 같은 국민인 이상 모든 권리를 동등하게 누려야 한다. 민주주의 국가의 헌법이 보장하는 선거권은 국민 누구나 차별받지 않아야 한다.

반면에 공화주의(civil republicanism)를 지지하는 주장은 재외국민의 참정권 부여에 반대하고 있다. 모국에서 세금과 병역을 면제받고 있는 영주권자에게 참정권을 부여하는 것은 형평성 측면에서 맞지 않다는 논리이다(Baubök 2005, 685-686; 홍재우 2010, 230-231 재인용). 영토 안과 밖에 거주하는 사람 사이에는 차이가 있다. 영토 밖에 거주

2) 대통령 선거, 지역구 국회의원 선거의 경우, 투표자가 직접 용지에 후보자의 성명, 정당의 명칭 또는 기호 가운데 하나를 선택하여 기입하며, 비례대표 국회의원 선거는 정당의 명칭 혹은 기호를 직접 기입하면 된다.

함으로써 정치적 결정에 구속받지 않는 사람들이 결정에 참여하는 것은 민주주의와 국민주권의 원리에 배치된다(Lopez-Guerra 2005, 216-234). 재외국민의 참정권 부여에 반대하는 주장은 재외국민들의 기본적 의무의 불이행 이외에도 국내 거주 국민의 의지를 재외국민의 의지에 우선시키는 보편적 태도이다(이철우 2008, 286). 이스라엘(Israel)과 아일랜드(Ireland)는 외교, 군무와 관련된 국외 공무수행자에 대해서만 선거권을 부여하고 있지만, 국외투표제도는 채택하지 않고 있다. 이들 국가는 내국인보다 재외국민의 수가 압도적으로 많아 재외국민의 의사에 의해 국정의 향배가 결정될 가능성을 미리 차단하려는 의도에서 이들의 참정권을 배제하고 있다. 즉 재외국민이 내국인에 비해 더 큰 결정권을 가져서는 안된다는 ‘과소대표(under represented)’의 논리를 적용하고 있다.

‘초국가주의’와 ‘탈영토화된 국민국가’의 등장은 재외국민을 포함해 이주민에 대한 참정권의 확장을 보여주는 보편적인 징후이다. 특히 115개 국가에서 재외국민에게 참정권을 부여하고 있다. 해외에 거주하고 있는 영주권자와 일시체류자는 대한민국 국민이라는 점에서 선거권을 부여해야 한다. 문제는 이들 재외국민이 모국에 거주하지 않고 있으며, 병역, 세금 등에서 자유롭지만, 이들의 국적은 현재 ‘한국’이다. 따라서 국민으로서의 의무 이행은 반대로 재외국민의 참정권을 보장해야 한다는 주장의 논거가 될 수 있다는 점에서 모국의 선거에 참여하는 것은 당연한 권리이며, 헌법재판소도 이를 수용하는 판결을 내렸다.

재외국민의 참정권 부여에 반대하는 논리도 일정 부분은 주장의 타당성을 갖을 수는 있지만, 재외국민의 참정권은 ‘국민주권’을 실현하는 기본 원리이며, 모든 국민에게 평등한 선거 참여의 기회를 보장한다는 측면에서 여타의 다른 기본권에 우선한다고 주장할 수 있다.

## 2. 재외국민선거의 추진 과정

재외국민선거권의 도입에 있어 재외동포, 정부, 정당, 중앙선거위원회 등 4개 기관의 입장을 살펴보겠다. 정부는 1967년부터 1971년까지 제6대 및 제7대 대선, 제7대와 제8대 총선에서 해외부재자투표를 실시하였다. 그 대상은 월남에 파병된 군인, 서독의 광부 및 간호사였다. 특히 파병 군인에게 투표권을 부여한 것은 박정희 정권의 권력 유지와 일정한 상관성을 갖고 있다. 그러나 해외부재자투표는 1972년 12월, 유신헌법에서 ‘대통령 직선제 폐지’를 골자로 하는 통일주체국민회의법이 제정됨에 따라 폐지되었다.

유신 정권의 붕괴 이후, 제5공화국과 제6공화국에서 선거권에 대한 법률적 개정이 있었지만, 재외국민의 참정권은 논의의 대상이 아니었다. 그 결과 재외국민의 참정권 박탈은 1990년대 초까지 정부 및 정치권의 무관심 문제였다. 1993년 세계한인상공인총연합

회가 개최한 제1회 한상대회에서 재외동포들이 ‘재외국민의 투표권 보장’이라는 결의문을 채택하면서 재외국민의 참정권 회복운동이 국내 및 국외에서 관심 받는 문제로 부상하게 되었다.

1997년 재외국민인 일본(이건우)과 프랑스(공주식, 김영정) 거주자가 ‘공직선거 및 선거부정방지법’의 37조 1항은 평등 원칙에 위배되며, 재외선거에 관한 절차규정이 없는 ‘입법부작위’가 선거권을 침해했다며, 헌법소원을 제기했다. 그러나 헌법재판소는 “거주요건을 통한 선거권의 제한이 기본권의 제한은 아니며 또한 부재자 투표의 국내외 차별이 합당하다”는 판단하에 1999년 합헌결정을 내렸다.

2004년 재일동포 및 미국, 캐나다에 거주하는 교민들이 ‘재외국민 선거권’에 대해 헌법소원을 또 다시 제기하였다. 2005년 6월에는 ‘세계한인유권자총연합회’가 “각종 선거에서 투표권의 행사 요건으로 주민등록을 한 국내 거주자만 부재자 신고를 할 수 있도록 규정한 공직선거법 제38조 1항은 기본권을 침해하고 있다”면서 헌법소원 심판을 청구하였다(배희철 2011, 27). 개인적 수준에서 제기되었던 초기의 헌법소원에 대해 많은 재외동포들이 관심을 표명하면서 조직적 차원으로 확대되었다. 재외동포들이 네트워크를 구축하여 서명운동과 법적 소송을 병행하는 참정권 회복 운동을 전개하였다.

재외동포들의 참정권 요구에 대해 정부는 첫째, 재외국민선거권의 도입은 코리안 디아스포라 사회에서 동포 간 한반도에 대한 정체성 고조로 인한 외교적 마찰의 발생 가능성; 둘째, 내국인과 비교하여 재외국민이 병역, 세금의 형평성 차원에서 불균형하며; 셋째, 선거운동의 과열이 코리안 디아스포라 사회의 분열을 조장할 것이며; 넷째, 재외국민의 지나친 모국 지향성을 야기할 우려가 있다는 이유에서 반대하였다(김웅기 2010, 45).

지속적인 재외동포들의 국민참정권 요구와 헌법소원의 제기에 여야의 정당이 반응하기 시작했다. 2004년 출범한 제17대 국회에서 재외국민의 참정권 도입을 각 당의 의원들이 발의하였다. 열린우리당, 한나라당, 민주노동당 소속 의원이 ‘재외국민선거’와 관련된 7개 법안을 발의하였다. 정성호, 유기준, 홍준표, 김성곤, 김덕룡, 김기현, 권영길 등이며, 이들 의원들이 제출한 법률안의 차이점은 재외국민 참정권 대상의 범위, 국정선거와 지방선거에 대한 투표 참여의 범위, 우편투표, 직접투표, 온라인 투표의 도입을 둘러싼 투표방식, 시행시기 등이었다. 국회의원들의 기본 입장은 재외국민의 참정권이 보장되어야 한다는 것에 공감대를 형성하고 있었지만 의원들의 발의는 제17대 국회의 폐회로 자동 폐기되었다(김제완 2008; 정소영 2011).

제18대 국회에서 한나라당 김기현 의원은 영주권자는 제외하고, 선거참여 대상으로 유학생, 주재원 등 국내에 주민등록이 있는 사람으로 제한하는 법률안을 제출하였다. 이외에도 유기준, 강창일, 박준선, 조원진, 김성곤 의원 등이 발의했는데, 법률안의 공통점은 대통령 및 비례대표 국회의원 선거를 대상으로 했으며, 투표 대상자는 재외국민이다

(정극원 2009, 564). 국민의 권리인 참정권 부여를 주장한 재외동포에 대해 국회 및 여·야 정당의 이해관계의 불일치, 참여에 대한 유불리 계산 등 소극적 태도는 재외국민의 참정권 행사를 결과적으로 방치, 박탈했으며, 자신들의 책임과 의무를 등한시 한 행위였다.

선거사무를 총괄하는 중앙선관위는 재외국민의 참정권에 관한 공직선거법 개정안을 2003년, 2005년, 2006년 등 3차례에 걸쳐 국회에 제출하였다. 대상은 유학생, 주재원 등 국내에 주민등록이 있는 단기체류자로 한정했다. 그 이유는 제15대 대선에서 39만표, 제16대 대선의 57만표라는 근소한 표차로 당락이 결정된 사실, 다시 말해 재외국민선거의 결과에 따라 당락이 좌우될 수 있음을 고려한 개정안이었다. 또한 재외국민선거의 문제점을 파악하고, 경험을 축적한 다음 영주권자까지 참정권을 점차적으로 확대하는 방안이었다.<sup>3)</sup> 중앙선관위는 재외국민선거의 대상을 제한하는 쪽에서 법률안 개정을 추진하였다(이종우 2008, 36-37). 중앙선관위는 재외국민의 참정권 개정안에서 국민의 기본 권리인 참정권을 우선하기보다는 편의를 위한 제도적 방안을 모색하였다는 점에서 비판받을 수 있다. 즉 거주기간에 의한 선거권의 제한은 평등선거의 원리에 부합하지 않음에도 불구하고 중앙선관위는 선거대상을 제한하는 법률적 개정을 모색하였다.

재외동포와 단체 등이 제기한 ‘재외국민 참정권’에 대한 헌법소원에 대해 헌법재판소는 2007년 6월, “참정권은 국민국가를 구성하는 가장 기본적인 인권이며, 주민등록을 요건으로 재외국민의 선거권 제한, 국내 거주자에게만 부재자신고를 허용하는 것은 헌법에서 보장하고 있는 선거권과 평등권을 침해하고, 보통선거의 원칙에도 맞지 않다”는 취지에서 헌법불합치 결정을 내렸다.<sup>4)</sup> 헌법재판소의 결정으로 재외국민의 참정권은 인정받았다. 이러한 결정은 대의제 민주주의 국가에서 재외국민의 참정권을 정치적 기본권으로 인식한 판결이었다.

헌법재판소의 결정에 따라 국회는 2009년 2월, 재외국민의 참정권을 수용하는 ‘공직선거법’을 개정했다. 이는 헌법적 가치를 실현하고, 국가 건설과 민주주의 공고화 과정에서 누락되었던 부분을 보완하였다는 점에서 한 단계 진전된 민주주의가 이루어졌다고 평가할 수 있다(강경태 2009, 2). 재외국민선거에 대한 헌법재판소의 위헌 판결 및 국회의 공직선거법 개정으로 재외국민들이 총선과 대선에 투표할 수 있게 되었다. 그러나 2010년 6월, 배희철 외 4인이 다시 헌법재판소에 헌법소원 심판청구를 제기했는데, 재일민단, 재중국한인회, 미주한인회총연합회, 캐나다한인회, 유럽한인회 등 12개 단체가 참여하였다. 공직선거법의 공관투표 원칙과 거소신고 규정이 선거권을 제한하고 있으며,

3) 재외국민 참정권 도입에서 첫째, 단계적 도입론은 주민등록이 있는 단기체류자부터 참정권을 부여하고, 이후에는 장기체류자까지도 참정권을 확대하자는 논리이다. 둘째, 전면적 도입론은 장·단기 체류자를 구분하지 말고, 재외국민 모두에게 기본권인 참정권을 부여해야 한다는 주장이다(김제완 2002, 107-108) 참조.

4) 헌법재판소의 판결 내용 및 특징은 진희관 2007, 74-79 참조.

이는 선거권과 평등권을 침해하고 있으며, 보통선거의 원칙에도 맞지 않는다는 취지였다(배희철 2011, 28-29). 이에 대한 헌법소원은 현재 진행 중이며, 2012년 선거는 2009년 개정된 공직선거법에 따라 실시될 예정이다.

재외동포들의 지속적인 참정권 요구는 헌법재판소의 판결과 국회의 공직선거법 개정으로 실현되었다. 그렇다면 재외국민선거 제도의 도입에 따른 의의는 무엇인가?<sup>5)</sup> 첫째, 헌법에 보장된 국민의 기본권 실현이다. 국민주권의 주체임에도 불구하고 재외국민이 타국에 있다는 이유로 참정권을 제한받아 왔지만, 헌법불합치 결정으로 참정권 행사가 가능하게 되었다. 둘째, 민주 국가로서의 위상의 제고이다. 재외국민선거를 통해 국민의 통합된 의사형성이 가능해졌으며, 민주주의 완성이라는 중요한 의의를 담고 있다. 셋째, 재외국민의 권익신장 및 자긍심·애국심의 고취에 기여할 것이다. 재외국민선거의 도입에 따라 이들에게 유익한 의사나 정책이 국정에 반영되어 권익신장에 도움이 될 것이다. 그리고 외국에서 재외국민들의 투표권 행사는 자긍심과 애국심을 고취시킬 것이다.

정부, 국회, 정당, 중앙선거관리 등의 기관들이 재외국민의 참정권을 방치하는 동안에도 재외동포와 재외한인 단체를 중심으로 한 참정권 요구와 헌법소원의 제기는 ‘국민주권의 원칙’을 실현시켜 마침내 재외국민의 참정권을 획득하게 만들었다. 향후 총선과 대선에서 재외국민의 참정권 행사는 대한민국 국민으로서 당연한 권리이다. 그러나 현재의 재외국민선거는 일부 사안에서 제도적 보완이 이루어져야 한다. 재외국민의 완전한 참정권 보장과 투표율을 높이기 위해서는 등록 신청, 추가 투표소 설치, 우편 및 인터넷 투표의 도입 등에서 일정 부분 보완이 필요하다.

### 3. 선행연구

재외국민의 참정권에 관한 국내 연구는 해석학적 연구, 논쟁에 관한 연구, 사례 연구, 비교 연구 등 4개로 대별할 수 있다. 먼저, 재외국민의 참정권 부여에 대한 헌법해석학적 접근이다. 한승철(2010), 박진우(2008), 권영호·송서순(2010), 박상철(2010) 등의 연구가 있다. 한승철(2010)은 현재의 재외국민선거제도는 선거의 공정성 확보 차원에 중점을 두었기 때문에 평등선거 원칙과 선거권 행사의 보장이라는 측면에서 미흡하다고 지적하였다. 다시 말해 ‘공직선거법’이 개정되었지만, 헌법재판소의 결정 취지, 선거권의 보장, 선거에 관한 기본 원칙의 측면에서 적절치 못하다. 따라서 우리나라의 현실에 맞는 합리적인 개선방안의 제시, 그리고 ‘선거의 자유와 공정성의 담보’라는 측면과 국민의 기본권 보장이라는 측면에서 헌법적 고찰을 통해 효율적인 대안을 모색하였다.

5) 중앙선거관리위원회 <http://ok.nec.go.kr/nec/servlet/Index.do?target=info.info601>(검색일: 2011.03.05) 참조.



박진우(2008)는 재외국민 가운데 국내에 주민등록이 되어 있는 국외거주 재외국민에게만 선거권을 부여하는 공직선거법 개정안은 헌법에 합치되지 않고 있다. 대한민국 국적의 재외국민에게는 주민등록 여부에 관계없이 모두에게 선거권을 부여하는 것이 헌법에 부합하며, 또한 재외국민이 선거권을 행사할 수 있는 공직선거의 대상을 총선에서 비례대표 국회의원 선거에 한정하는 것은 차별적 취급으로서 헌법에 위반된다고 주장하였다. 권영호·송서순(2010)의 연구에 따르면 헌법재판소는 재외국민들의 참정권 제한에 대해 헌법불합치 결정을 내렸다. 헌법재판소의 판결에 따라 정치관계 법률-공직선거법, 국민투표법, 주민투표법-의 내용을 분석한 후, 이러한 법률안이 헌법재판소 결정 취지와 부합한지 여부, 미비점과 개선점 등을 파악하여 재외국민 참정권의 현실적 보호 방안을 제안하였다.

두 번째는 재외국민선거제도와 관련된 논쟁을 다룬 연구물로 김태곤(2010), 윤인진 외(2007), 김종갑 외(2011), 정극원(2009), 남문기(2010) 등이 있다. 김태곤(2010)은 재외선거제도의 문제점을 분석하고, 재외국민선거의 당면 과제를 파악하기 위해 LA·오렌지 카운티에 거주하고 있는 재외교민을 대상으로 선거의식과 태도, 투표참여 의향을 실증 분석하였다. 재외국민선거의 참여 제고를 위해 홍보와 선거교육의 중요성을 강조했으며, 재외국민선거에 있어 참여와 공정성 확보를 통해 표출된 문제점을 해소해야 한다고 주장하였다.

설문조사를 통해 재외국민선거를 분석한 윤인진 외(2007)은 해외부재자투표의 제도적 개선 방향을 제시했으며, 참정권 운동의 쟁점을 검토하였다. 특히 재미동포 700명을 대상으로 이들의 정치적 성향, 투표에 대한 태도 등을 분석하였다. 그 결과, 국민주권과 민주주의 원리를 강조하기보다는 외국에 영주하려는 의사나 해외거주기간 등에 따른 정치참여 요구의 진지성과 밀접성, 국내정치에의 책임감, 내국인과의 형평성 등 현실적 쟁점에 대한 고려가 필요함을 역설하였다.

김종갑 외(2011) 또한 2010년 11월 미국, 중국, 일본에서 실시된 재외국민 모의투표에서 재외유권자, 선거사무원, 한인단체 등을 대상으로 현행 재외선거제도의 공정성과 편의성을 제고하기 위한 정책대안과 입법적 개선안에 초점을 두어 설문과 심층 인터뷰를 실시하였다. 투표방법, 재외선거인 등록신청방법, 선거홍보, 부정선거 단속, 영주권자의 지역구 국회의원 선거권 부여 등 핵심 쟁점을 중심으로 공관투표와 우편투표의 병행, 등록신청방법 및 기간의 현실화, 동포사회의 분열 가능성, 선거홍보 및 계도의 효율성 제고, 영주권자의 지역구 국회의원선거 참여 제한 등에 대해 제도적 개선방안을 제시하였다.

세 번째는 김종법(2009), 고선규(2010), 河村和徳(2008), 송석원(2008) 등의 사례 연구이다. 김종법(2009)은 재외동포 참정권의 도입이 국내정치에 미치는 영향과 유용성을 분

석하기 위해 한국적 상황과 유사한 이탈리아의 해외투표구 사례를 분석하였다. 이탈리아는 4개 권역에서 총 18석을 재외국민에게 배분하고 있다. 재외동포의 참정권이 국내 정치에 미치는 영향과 관련하여 거주지 자격유형, 선거유형과 대의제 유형, 국내 정책과의 연계성 등을 분석하였다.

고선규는 일본의 재외국민선거 사례를 통해 한국의 재외국민선거제도의 도입에 따른 다양한 문제를 예상하고, 이에 대한 해결방안을 제시했다(고선규 2010). 현재 일본은 중의원, 참의원, 비례대표선거 및 재·보궐선거에서 재외국민의 참정권을 수용하고 있으며, 투표방법으로 재외공관투표, 우편투표, 일본 국내에서의 투표 등 3가지 형태를 도입하였다. 재외국민선거제도의 도입은 교민과 본국과의 네트워크를 활성화 시켰으며, 재외교민들의 본국에 대한 관심을 높였다. 특히 재외선거제도의 실시는 일본의 민주주의를 더 발전시키는 계기를 제공한 것으로 분석하였다. 가와무라 가즈노리(2008)는 일본의 재외국민선거제도가 내포하고 있는 유권자의 신청주의, 공관 투표에 따른 추가비용의 발생, 투표 후의 사무에 소요되는 비용 등의 행정 비용과 유권자의 정치 참여비용을 분석했다. 재외국민선거의 실시로 인한 추가비용의 부담을 감소시키기 위해 인터넷 선거라는 정보기술 도입의 가능성을 논의하였다.

네 번째는 중앙선관위선거연수원(2008), 김제완(2008), 설중혁(2011) 등의 비교 연구가 있다. 중앙선관위선거연수원(2008)은 일본, 미국, 영국, 독일 등이 실시하고 있는 재외선거제도를 고찰하면서, 각국이 허용하고 있는 자격, 방식, 범위, 적용을 중심으로 제도적 비교를 기술하였다. 공직선거법의 개정안을 둘러싸고 한나라당, 민주당, 민주노동당의 입장과 변천과정을 분석한 김제완(2008)은 선거참여자 규정, 국외선거운동의 허용, 국외부재자 신고 및 투표소의 설치, 투표방법, 투표용지의 발송, 사무지원 등의 내용을 중심으로 3당 안을 비교하였다. 설중혁(2011)은 현행 재외국민선거제도에 의하면 재외국민은 투표를 위해 선거인 등록과 투표를 위해 2번이나 공관을 방문해야 한다. 이러한 제도의 선택은 재외국민으로 하여금 낮은 투표율을 조장하는 요인이다. 투표율을 제고하기 위한 방안으로 순회투표소 설치, 우편투표와 전자투표의 채택을 주장하였다.

기존의 선행연구는 재외국민선거 도입의 헌법적 논쟁, 선거 실시에 따른 문제점과 제도적 개선 방안의 제시, 국내 정치에 미치는 영향을 중심으로 재외국민선거를 분석하고 있다. 재외국민선거가 법률에 의해 확정되었고, 그 주체는 재외국민이라는 점에서 그리고 2012년부터 재외국민이 투표에 참여하게 된다는 점을 고려한다면, 재외국민선거의 실시는 외국에 거주하고 있는 재외국민들에게 직·간접적으로 영향을 미칠 것이다. 따라서 이 논문은 재외국민선거가 재외국민들에게 미칠 영향을 개인, 단체, 한인사회 등 3가지 측면에서 분석하고 있으며, 다수의 선행연구가 중국, 미국, 일본 등 지역 한인사회를 단편적으로 분석하고 있다는 점에서 기존의 선행연구와 차별되고 있다.

### Ⅲ. 재외한인사회의 형성

2011년 외교통상부의 재외동포 현황에 따르면 7,268,771명의 재외동포가 세계 각지에 거주하고 있는 것으로 나타났다. 이 중 재외국민은 약 279만 6천여 명이며, 선거권자는 223만으로 추산된다. 미국의 재외국민 유권자 1,082,708명, 일본 578,135명, 중국 369,026명 등 3개 국가의 유권자는 2,029,869명으로 총유권자의 90%를 차지하고 있다. 재외국민 유권자는 2010년 지방선거 총유권자 38,851,159명의 5.7%로 2012년 총선거 대선이 박빙으로 흐르거나 양자대결 구도로 펼쳐질 경우, 재외국민의 표심이 캐스팅보트(Casting Vote) 역할을 할 가능성이 매우 높을 것이다.

〈표 1〉 3개국 재외동포 현황

국가	재외국민			재외국민 합계	시민권자 합계	재외동포 총계
	영주권자	일반체류자	유학생			
미국	464,154	512,938	105,616	1,082,708	1,094,290	2,176,998
일본	461,627	96,146	20,362	578,135	326,671	904,806
중국	4,161	307,142	57,723	369,026	2,335,968	2,704,994
합계	929,942	916,226	183,701	2,029,869	3,756,929	5,786,798

출처: 외교통상부 재외동포현황(2011, 3-8)을 참조하여 재구성함.

한반도에서 반만년 동안 함께 살았던 우리 민족은 175개국에 700만명 이상이 흩어져 살고 있는 대표적인 디아스포라(Diaspora)이다. 19세기 중엽부터 시작된 재외한인들의 이주는 국내외의 정치적·경제적 환경 속에서 험난한 정착과정을 거쳐 거주국에서 한인 사회를 형성, 발전시켜 왔었다. 재외한인들은 모국에서의 가난을 탈피하기 위해 혹은 자녀들의 교육을 이유로 자발적 혹은 강제적 의사로 미국, 일본, 중국, 러시아 등으로 이주하였다. 재외한인들은 척박한 황무지를 개발했으며, 열악한 환경 속에서 노동자의 삶으로 일관하였다. 재외한인들은 고된 생활에도 불구하고 근면과 검소한 생활을 토대로 경제적 기반을 구축했으며, 집거지에서 코리아타운을 형성하여 한민족의 전통과 문화를 공유하는 생활을 영위하고 있다.

#### 1. 재미한인사회

한인 노동자들의 하와이 이주는 재미 한인사회의 형성을 알리는 출발점이었다. 1902

년 12월, 인천 제물포 항구에서 121명의 한국인 노무자들이 하와이 호놀룰루를 향해 미국 상선 갈릭(S. S. Gaelic)호에 승선하여 ‘노동 이민’을 떠났다. 한국인의 미국 이민 1번지인 하와이는 독립운동의 요지였으며, 노동 이민의 출발지였다(임채완 외 2007, 27-28). 이와 더불어서 구한말 뜻을 세운 민족 지도자들이 새로운 문물을 배우기 위해 그리고 1910년 한일합방으로 조국이 일본의 식민지로 전락하자, 일부 지식층이 정치적 망명을 하기 위해 미국으로 입국하였다. 낯선 땅에서 도전과 불굴의 정신으로 새 삶을 개척한 미주한인들은 이민생활의 고단함 속에서도 각종 단체를 결성하여, 조국의 독립운동에 열성적으로 참여하였다.

제2차 세계대전 동안 미국에 거주하였던 이민 1세대들은 연합국의 전쟁 승리를 위해 적극적으로 미국을 지원하였다. 뿐만 아니라 이들은 조국의 독립을 위해 인적·물적 지원과 함께 항일투쟁의 근거지로서 역할을 수행하였다. 1945년 8월 15일, 재미한인들은 미국 땅에서 민족 해방의 기쁨을 맞이했다. 조국이 일제 35년의 식민지 상태에서 벗어났고, 한국은 독립국가로 새롭게 태어났다. 미국에서 독립운동을 하던 이승만 박사를 비롯해 다수의 한인들이 모국으로 귀국하였다.

해방과 한국전쟁 등을 거치면서 미국의 한인사회는 새로운 변화를 맞이했다. 유학생, 입양아, 국제 결혼한 한국 여성들이 새로운 이민자로 미국에 안주하였다. 1960년대 중반, 미국에서 이민법의 개정은 한국인의 이민을 유입하는 요인이 되었고, 그리하여 경제적 동기가 주를 이룬 미국행 이민이 성행하게 되었다. 예컨대, 1965년 10월, 존슨(Lyndon B. Johnson) 행정부의 ‘개정 이민법(The 1965 Amendments)’은 한인 이민의 새로운 분수령이었다(황혜성 2009, 513). 국가별 할당제가 폐지되자, 미국에 거주하고 있던 한인들이 모국의 가족·친척을 데려오는 ‘가족 이민’이 성행하였다. 매년 2만명 정도가 미국으로 이민을 떠났다. 이때부터 이민 폭발이라고 할 정도로 한국인의 미국 이민이 증가했으며, 한인들은 주로 LA, 시카고, 동부의 뉴욕, 워싱턴을 중심으로 정착하였다.

한편, 미국 정부의 이민개방 정책은 한국인의 취업 이민을 증대시켰다. 의사, 약사, 간호사 등 의료기관 및 특정직의 전문직에 종사하는 중·상류의 사람들이 ‘계약 이민’의 형태로 미국에 건너갔으며, 서독의 광산 근로자, 간호사로 취업한 한국인 가운데 일부는 3년의 계약 기간이 만료되자, 한국으로 귀환하지 않고 미국으로 이주하여 시카고, 뉴욕에서 한인촌을 조성하였다. 정식 이민의 절차를 밟은 사람들과는 달리 미국으로 공부하러 간 유학생의 수도 비약적으로 증가하였다. 1967년 6,400여명의 유학생이 도미하였다. 그러나 이들 중 6% 정도만 귀국했으며, 나머지 유학생들은 미국의 시민권, ‘영주권’을<sup>6)</sup>

6) 미국에서 Green Card로 명명된 영주권은 국적을 구분하지 않고, 일정한 자격을 구비한 외국인에게 영주권을 부여한 제도이다. 미국 정부는 2001년 9.11테러 사건 이후 영주권 제도를 폐기하였다. 영주권 소지자들에게 영주권 갱신 통보를 하고, ‘10년 거주증’으로 교체하고 매 10년마다 미국 거주자격을 재심하여 거

받고 정착하였다. 귀국하지 않은 유학생들은 후일, 일반 이민의 초청자가 되어 재미한인 사회를 형성하는데 주역으로 활약하였다.

1970년대 중반부터는 한국인의 미국 이민에 큰 변화가 생겼다. 이른바 형제·자매들의 ‘초청 이민’이 증가했다(남문기 2010, 34). 미국 정부는 이민법을 수정하여, 한국의 이민 할당 인원을 2만명에서 3만명으로 늘려주었지만, 전문직 종사자인 3순위를 축소하고, 5순위 대상자인 형제·자매의 할당을 증원하는 형태였다. 1980년대에는 한국인의 ‘중산층 이민’이 성행하였다. 한국의 화이트 칼라를 중심으로 모국의 경제적 교육적 기회의 제한으로 인한 기대와 현실의 괴리, 어린 자녀의 교육을 위해 미국으로 이민을 떠났다(윤인진 2004, 213).

이렇듯 다양한 이주 경로와 과정을 통해 미국에 정착한 재미한인들의 이주사(移住史)는 타의적 혹은 자발적 이주로 구분된다. 특히 후자와 같이 자발적 의사에 기초한 재미한인들의 이주는 우리가 흔히 부르는 ‘아메리칸 드림(American Dream)’을 실현하는 수단으로 사용되었다. 재미한인들의 미국 이민 역사는 약 110년에 달한다. 유구한 이민 역사가 말해 주듯이 미국에 거주하고 있는 재미한인 수는 폭발적으로 증가했다. 2010년 미국 인구센서스국에서 집계된 재미한인은 1,423,784명으로 조사되었다. 그렇지만 불법 체류자 25만명, 기타 장기체류자까지 포함하면 대략 200만명 정도로 추산되고 있다. 이들 모두는 아메리칸 드림을 꿈꾸며 ‘미국 시민’이 되려는 한국인들이다.

재미한인들의 주된 집거지는 대도시이다. LA, 샌프란시스코, 시애틀, 뉴욕, 워싱턴, 시카고, 휴스턴 등의 도시에는 최소 10만명 이상의 한인들이 생활하고 있는 것으로 알려졌다. 특히 LA, 뉴욕, 시카고, 델러스, 애틀랜타 지역에는 코리아타운이 조성되어 있다. 이곳에서는 영어를 쓰지 않아도 생활하기에 전혀 불편이 없을 정도로 많은 한인 상점, 식당, 회사들이 집중되어 있다.

## 2. 재일한인사회

2011년 현재, 재일한인은 뉴커머(new comer) 18만명을 포함하여 약 90만명으로 추산된다. 이는 일본에 거주하고 있는 외국인 가운데 중국인 다음으로 많은 숫자이며, 그 비율은 27.5%이다. 이들 재일한인 가운데 40만명 정도가 민단의 회원으로 활동하고 있다. 일본에서 생활하고 있는 재일한인은 거주국 사회에서 모순과 차별을 온몸으로 느끼면서 살아 온 존재이다. 특히 올드커머(old comer)의 역사는 일

---

주중을 갱신하는 제도로 변경하여 영주자가 아닌 ‘장기 거주자’로 법적 지위가 바뀌었다. 이들은 미국에서 거주국의 참정권과 법원의 배심원에 참여할 수 없는 것을 제외하고, 자국 국민들과 대등한 권리와 의무를 부여받고 있다.

본 내에서 한국인의 역사이며, 남북한의 역사이며, 더 크게는 일본 근현대사의 일부를 형성하고 있다.

재일한인은 올드커머와 뉴커머로 구분될 수 있다. 올드커머의 이주는 일본의 근대화 와 식민지배와 관련되어 있다. 조선인 노동자들은 1890년대부터 일본으로 이주하였는데, 그 수가 급속히 증가한 것은 제1차 세계대전과 관련이 있다. 조선총독부가 실시한 ‘토지 조사사업’과 ‘산미증식계획’으로 인해 조선 농민들이 양극화되고, 몰락한 농민들이 일본 이나 만주로 이주하였다.

또 하나는 제1차 세계대전으로 인해 일본의 공업제품에 대한 수요가 급증하고 일본기업들이 저렴한 노동력을 필요로 했다. 1916년에 약 18,000명이었던 조선인 인구는 1920년에 4만명, 1925년에 21만명, 1930년에 41만명으로 급증했다. 1937년 중일전쟁 이후, 노동력이 극심하게 부족한 탄광업체들이 일본정부에게 조선인을 동원할 것을 요구하였다. 이에 따라 1939년부터 이른바 ‘강제연행’이 시작되었다.

초기에는 ‘모집’ 방식이 사용되었고, 1942년부터 ‘관 알선’ 방식, 1944년 ‘징용’ 방식으로 방법의 차이는 있었지만, 조선인 28만명이 ‘전시노동’이라는 형태로 동원을 당했다(임채완·전형권 2006, 206). 1944년 당시 일본에 거주하는 조선인은 1,936,843명에 달했다. 재일한인사회는 일본이 근대화하는 과정에서 조선인의 노동력을 동원하였다는 점에서 외적 강제에 의해 형성되었다. 일본에서 재일한인 올드커머는 ‘특별 영주자’라는 체류자격을 인정받고 있는데, 2007년 외국인등록에 의하면 한국 또는 조선 국적자가 426,207명으로 나타났다. 그리고 이들 중 매년 1만여명 정도가 귀화하여 일본 국적을 취득하고 있다.

한편 일본의 고도 경제성장으로 인해 1970년대부터 유학, 무역, 장사 등을 목적으로 한국인의 일본 이주가 증대하였다. 이들은 ‘저팬드림’을 찾아 이주한 뉴커머이다. 뉴커머는 일본에 임시로 체류하는 사람들이 많으며 정주지향적이지 않다. 이들은 한국 교민으로서 민족정체성은 강하지만, 주로 대도시의 상업 부문에 종사하면서, 지역 사회와의 공존공생에 노력하고 있었다.

재일한인 1~2세대는 모국과의 관계성을 유지하면서 민족정체성도 강한 편이다. 이들은 민단의 주역으로 모국에 대한 애국 애족심이 높다. 예컨대, 한국전쟁에 642명 재일학도의용군이 참전했으며, 1960-1970년대에는 모국의 경제발전에 기여하고자 한국에 금융투자, 공장 건설에 동참했으며, 새마을운동 지원, 그리고 1988년 올림픽에 541억 원 기부, 1997년 모국이 IMF로부터 재정을 지원받자 송금운동을 전개하여 39억불을 모국으로 보내주었다(박병현 2007). 반면에 재일한인 3~4세대는 일본 귀화의 비율이 높고, 한인회 활동에도 매우 소극적인 것으로 나타났다. 이들은 재일한인 1~2세대와는 달리 여러 측면에서 전혀 다른 특성을 보이고 있다. 재일한인 3~4세대는 일본의 민족차별과

동화정책, 재일코리안 사회의 내부분제(민족 교육 부재, 정체성 부족 등), 한국정부의 관심부족 등으로 점차 일본사회에 동화되어 가고 있다.

재일한인들이 집거하고 있는 주요 도시인 도쿄, 오사카, 고베에는 코리아타운이 조성되어 있다. 그러나 재일한인사회는 재미한인 또는 재중한인사회와는 또 다른 특징을 갖고 있다. 남북한을 지지하는 성향에 따라 한국계와 조총련계로 구분된다. 친북과 친남 성향의 동포들이 혼재해 있는 재일한인사회는 일본 정부의 역사왜곡, 독도문제, 국적문제에서는 일체감을 보여주고 있지만, 남북한 정부에 대해서는 상이한 정치적 정향을 나타내고 있다.

### 3. 재중한인사회

중국으로의 한인 이주는 농업이민에서 시작되었다. 청나라의 조선인에 대한 동북지역 이주를 금하는 봉금령이 1875년 해제되자, 조선인들은 해란강을 중심으로 룡징(龍井), 후이춘(琿春), 옌지(延吉) 등에서 황무지를 개척하며 농사를 지었다. 1910년 일본의 조선 식민지화는 한인들의 망명이주를 촉진시켰다. 이들은 일제의 탄압을 피하고 독립운동을 하기 위해 중국으로 이주하였다(정성호 2008, 110). 초기에 중국으로 이주한 조선족은 지린성(吉林省), 헤이룽장성(黑龍江省), 라오닝성(遼寧省) 등 동북 3성에 주된 집거지를 형성하여 살았으며, 우리 민족의 문화, 언어를 잘 보존하였다. 중국에 거주하고 있는 한민족은 조선족과 재중한인으로 구분된다. 이 중 조선족 다수는 중국 국적을 보유하고 있는 관계로 재외국민이 아니며, 따라서 재외국민선거에서 참정권이 없다.

1992년 8월, 한·중 수교 이후, 기업 활동, 회사 주재원, 유학 등을 이유로 한국인이 중국에 체류하고 있다. 특히 중국에서 사업하기 위해 온 가족이 이주해오는 등 생활 근거지를 중국으로 완전히 옮긴 재중한인도 적지 않다. 이들은 경제적 생활을 비롯해 자녀 교육도 모두 중국에서 해결하고 있다. 중국에서 계속 살아야 하는 한국인을 지칭하는 의미로 재중한인을 ‘제2의 조선족’ 혹은 ‘신조선족’이라고 부르고 있다(정현욱 2006, 106-109). 그러나 이민을 불허하는 중국 정부의 정책상 이들의 국적은 한국이지만, 향후 생활 터전은 중국이 될 가능성이 높다.

2011년도 중국에는 영주권자 4,161명, 일반체류자 307,142명, 유학생 57,723명 등 총 369,026명<sup>7)</sup>의 재외국민이 거주하고 있다. 거주 목적별로는 비즈니스, 취업, 유학 등의 순서이다. 이들 재중한인은 주로 베이징(北京), 칭다오(靑島), 상하이(上海), 톈진(天津), 다롄(大連), 선양(瀋陽) 등 대도시에서 활동하면서 ‘코리아타운’이라는 한국인 집거촌을

7) 중국 국가통계국은 ‘2010년 제6차 전국인구조사’에서 중국에 거주하고 있는 한국인을 120,750명으로 발표했지만, 중국 ‘환구시보’는 한국인 체류자를 100만명, 재중한국민총연합회는 80만명으로 추산하였다.

형성하고 있다. 예컨대 베이징의 코리아타운인 왕징(望京)에는 약 8만명에 달하는 재중 한인이 생활하면서 이 지역의 주류집단으로 점차 부상하고 있다. 재중한인사회는 거주자의 이주 목적에 따라 지역별 구분이 가능하다. 베이징과 상하이 지역은 대기업과 유학생 그룹, 동북3성과 산동지역으로 대변되는 칭다오와 선양은 한국의 중소기업인과 조선족 출신이 집거하고 있다.

재중한인사회의 형성은 한중의 경제적 성과와 밀접한 관련이 있다. 한·중 양국은 1992년 수교이후 급속한 경제교류 발전을 이룩하였다. 우선 교역에 있어서 양국은 수교 첫 해인 1992년에 교역총액이 63.8억 달러에 불과했으나 15년이 지난 2008년에는 1683.2억 달러로 26배 이상 증가하였고(<http://www.kita.net> 검색일: 2010.07.01), 2009년에는 1562.3억 달러로 전년에 비해 감소하였다. 중국은 한국의 1위 수출 상대국이면서 2위의 수입 상대국이 되었고, 한국은 중국의 3위 수출 상대국이자 2위의 수입 상대국이 되었다.

한국의 대중국 투자는 외환위기를 겪었던 1998년과 1999년을 제외하고는 대체로 증가 추세를 보여 왔는데, 2009년 말 현재 한국의 대중국 투자는 50,477건에 446.1억 달러가 투자되어 중국은 한국의 1순위 해외직접투자 대상국이 되었고, 한국은 중국의 제3대 외국인 직접투자유치국으로 부상하였다(주한중국대사관 상무처 <http://kr2.mofcom.gov.cn> 검색일: 2010.07.01). 이렇듯 다수의 한국인이 대도시를 중심으로 경제활동에 주력하면서 중국 생활에 적응하고 있다. 이들은 그 동안 모국의 선거에 참여하지 못했지만, 한국의 재외국민으로서 2012년 모국의 총선과 대선에 참정권을 행사할 것이며, 재중한인의 참정권 행사는 민족정체성을 높이는 또 하나의 방법이다.

## IV. 재외국민선거와 그 영향

### 1. '재외공관투표' 규정

재외국민선거에 대한 법률적·제도적 절차가 완성되어 2012년부터 재외국민들은 총선과 대선에 자신의 정치적 의사를 투표로 반영할 수 있게 되었다. 선거에 참여할 수 있는 재외국민들의 높은 투표율은 선거 결과를 좌우할 수 있는 영향력을 갖고 있으며, 재외국민들의 선거에 대한 관심도가 높음을 의미한다. 재외국민들의 높은 투표율과 관심도는 재외국민선거가 이들에게 미치는 직·간접적 영향력이 클 것으로 유추할 수 있다.

중앙선관위는 공정한 선거관리 방안을 모색하는 차원에서 재외국민을 대상으로 2010년 11월, 21개국 26개 공관에서 모의선거를 실시하였다. 제1차 모의투표에는 10,991명이 선거인단으로 등록했으며, 이 가운데 4,203명이 투표하여 평균 38.2%의 투표율을 기록



하였다.<sup>8)</sup> 투표 장소는 법률에 따라 각국에 설치된 대사관, 영사관 등 재외공관으로 제한하였다. 미국의 경우, 넓은 지역에 비해 공관 수가 적은 관계로 뉴욕총영사관 29.6%, LA총영사관 20.7%, 샌프란시스코총영사관 20.3%, 시카고총영사관 16.3%의 투표율을 기록하였다. 재일한인들의 모의투표를 보면, 도쿄 일본대사관 63.3%, 오사카총영사관 58.2%였다. 그리고 중국의 북경대사관은 39.5%, 상하이총영사관은 40.2%를 나타내었다.

제1차 모의투표의 결과에서 나타난 가장 큰 문제점은 재외공관으로 제한된 투표 장소의 규정이었다. 미국의 투표소는 워싱턴 DC., 뉴욕, LA, 시카고 등 12곳으로 약 1백만명의 재외국민이 있으며, 일본은 도쿄, 오사카, 센다이, 나고야 등 10개의 재외공관이 운영중이며, 57만여명의 재외국민이 유권자이다. 중국의 경우, 베이징, 상하이, 우한, 광저우, 칭다오, 선양, 시안, 청두, 홍콩 등에 대사관과 영사관이 설치되어 있다. 재중 유권자는 약 37만명이다. 재외국민들이 선거에 참여하려는 의지가 있음에도 불구하고, 이러한 장소적 제한은 유권자의 참여를 제한하고 있는 구조적 요인이 되고 있다.

재외국민선거를 도입한 기본 취지는 국민주권의 원리를 실현하는 것이다. 따라서 다수의 재외국민이 아무런 제약을 받지 않고, 참정권을 행사할 수 있어야 한다. 문제는 공직선거법의 ‘공관투표’의 규정에 의해 일부 지역에서는 재외국민의 투표권 행사가 원칙적으로 불가능하다는 사실이다. 이러한 규정은 재외국민들의 투표 참여를 이끌어내는데 가장 큰 장애 요인으로 작용하고 있다. 예컨대, 아프리카에는 8,706명의 재외국민이 있지만, 정부의 공관은 13개이다. 주 세네갈 한국대사관은 감비아, 기니, 기니비사우, 말리, 카보베르데 등 인근 5개국 업무를 겸임하고 있다. 감비아의 재외국민이 투표하기 위해서는 국경을 넘어 주 세네갈 한국대사관에 와야만 투표할 수 있다. 이럴 경우 재외국민 선거권은 ‘신기루’ 또는 ‘유명무실한 참정권’에 불과하다. 공관은 적지만 유권자의 생활 분포지가 광활한 미국, 중국의 재외국민들 역시 예외는 아니다.

미국, 일본, 중국의 재외국민들 다수는 대도시권에서 생활하고 있다. 따라서 ‘재외공관 투표’ 문제가 선거 참여를 제한하는 주된 요인은 될 수 없지만, 대도시권 밖에 거주하는 사람들에게는 그렇지 않다. 2012년 총선에서 공관이 없는 70여개국 재외국민은 사실상 투표할 수 없는 구조이다. 재외국민들은 공직선거법의 ‘공관투표’ 규정의 수정을 요구하면서 재외국민들의 투표 편의를 증진시키는 방안으로 ‘우편 투표,’ ‘순회 투표소 설치,’ ‘인터넷 투표’ 등을 대안으로 제시하였다. 이들의 요구는 선거참여를 높이기 위한 필요수단이며, 또한 ‘국민주권의 원칙’에 맞는 타당한 주장이다. 그러나 재외공관의 확대, 순회 투표소 설치에 따른 비용 문제, 우편·인터넷 투표의 도용 가능성 등에 대한 명확한 해법이 현재는 없는 상태이다. 중앙선관위는 우편 및 온라인 투표는 선거권자 확인

8) 제2차 모의투표는 2011년 6월 말에 실시되었다. 108개국 157개 공관에서 자발적 참여자들을 중심으로 전산시스템 점검에 초점을 두어 진행되었으며, 69.3%의 투표율을 보였다.

이 어렵다는 이유에서 그리고 외교통상부는 추가 투표소 설치에 따른 비용과 관리 문제가 해결되지 않았다는 이유로 반대 입장을 표명하였다. 국회 또한 “선거의 공정성 훼손 우려, 우편 및 온라인 투표의 공정성 문제가 검증되지 않았다”는 이유로 관련 법의 규정을 개정하지 않고 있다.

재외국민선거의 취지를 살리고, 그 실효성을 높이기 위해서는 선거인 등록절차의 간소화 등 유권자들이 적극적으로 투표할 수 있는 여건이 조성되어야 한다. 이는 높은 투표율 및 관심과 직결되는 문제이다. 따라서 2012년도 총선에서는 불가능하지만 1개 국가에 재외공관이 없거나 재외공관에서 수백 km 떨어진 거리에 주거하는 경우에는 이를 예외로 인정하여 재외국민이 선거권을 적극적으로 행사할 수 있는 우편투표제 등 다양한 대안을 관련 기관들이 모색해 보아야 한다. 재외국민의 참정권을 보장하는 제도는 완비되어 있다. 그러나 지역적 특수성을 무시한 선거 규정에 의해 소수의 재외국민이 선거권을 행사하지 못한다면, 이는 ‘빛 좋은 개살구’와 별반 다르지 않다. 재외국민이 투표하려는 의지가 있음에도 불구하고, 투표할 수 없게 만든 선거 규정은 재외국민선거가 그 자신과는 전혀 상관없는 타인의 일로 인식될 수도 있다. 이런 경우 재외국민선거가 이들에게 미치는 영향은 극히 미미할 것이다.

## 2. 재외한인단체

외교통상부가 파악한 재외한인단체는 2,923개(2010년 기준)이며, 전체 회원은 624만명(전체 재외동포 696만명)으로, 회원 수가 1만명 이상인 단체는 86개이다. 재외한인단체 가운데 선거에 직·간접적 영향을 미칠 수 있는 한인회는 미국 199개, 일본 190개, 중국 46개로 나타났다. 재외국민선거의 유권자 중 38%가 살고 있는 미국의 경우에는 지역 향우회 41개, 종교단체 43개, 그리고 정치를 목적으로 설립된 단체도 29개에 이른다(한겨레, 2011.3.4., 10).

재외한인들이 참여하여 조직한 모든 부류의 사회단체를 총칭하는 재외한인단체는 설립 목적에 따라 그 구성이 다양하다. 한인사회의 통합과 대표기능을 수행하는 한인회를 비롯하여 직능단체인 상공인회, 전문가단체, 연고단체, 종교단체, 문화예술단체, 시민단체, 여성단체, 봉사단체 등이 있다. 이러한 단체 활동의 중심에는 한인회가 위치하고 있다. 한인회는 재외한인이라는 특성상 회원 간 친목 도모, 권익의 신장, 한인 공동체 발전, 주류사회와의 교량적 역할 등을 목표로 활동하면서 한인사회의 구심점으로 자리하고 있다.

재외국민들의 참정권 부여가 확정되자, 재외한인사회의 일부 단체를 중심으로 정치적 영향력을 확산하려는 현상이 나타났으며, 모국 정치권과의 관계 형성에 몰입하였다. 특

히 단체장을 선출하는 선거의 경우, 이상 과열 현상을 보이면서 재외한인단체는 분열과 잡음으로 얼룩졌다. 이러한 현상은 재외한인이 많이 거주하는 지역일수록 그 경쟁이 치열함을 보이고 있다. 대도시의 한인회장으로 선출되면 재외국민의 참정권 부여로 위상의 격상과 함께 국내 정치에 영향력을 행사할 가능성이 높으며, 모국의 비례대표제 국회의원 후보에 우선권을 배정받을 수 있다는 기대감에서 비롯되고 있었다.

한인회장의 선출에 따른 정치적 후유증이 동포사회를 분열과 반목으로 만드는 대표적인 사례로 LA 한인회의 분열을 들 수 있다. 재외국민선거에서 한인회장의 ‘국회의원’ 배정이라는 확정되지도 않은 소문 때문에 LA 한인회가 둘로 분열되었다. 2010년 5월, 제 30대 회장 선거 과정에서 스칼렛 엄 LA 한인회장과 함께 후보로 나섰던 박요한 회장이 선거 규정을 위반해 선거관리위원회로부터 후보 자격을 박탈당하자 새 한인회를 출범시켰다. 스칼렛 엄 회장은 ‘30대 LA 한인회장’으로 그리고 박요한 회장은 ‘새 LA 한인회장’으로 취임하였다.

한인회의 분열에 따른 비판이 표출되자, 지난 1년 동안의 활동을 접고 2011년 5월, 2개 한인회를 통합하였다. 한인회장은 지역 동포들을 위한 봉사직 수장이다. 본래의 취지를 상실한 채, 한인회장직을 비례대표 국회의원이 되는 수단이나 1차 관문으로 이용해서는 안 된다. 이러한 행위는 단체의 분열과 대립을 촉발시킬 요인으로 작용한다. LA 한인회의 분열을 계기로 미주한인회총연합회는 재외국민선거와 관련하여 “한국 정치판을 기웃거리지 않고, 250만 미주동포들을 위해 활동할 것”이라고 밝혔다.

재외국민의 참정권 도입을 계기로 재미한인사회에서는 다양한 형태의 선거 조직이 발족되었다. 이들 단체는 재외국민에 기반을 둔 한인단체로 정치 세력화를 목표로 하고 있다(이진영 2011, 1-2). 기존의 세계한인유권자총연합회 이외에도 세계유권자협회, 영주권자연합회, 미주한인유권자총연합회 등이 새롭게 결성되었다(황상석·김형기 2010, 182-183). 신생 정치 단체의 출현이 동포사회의 분열을 조장하고 있다고 단언할 수는 없다. 그러나 단체 결성의 목적, 활동 방향이 불투명하다. 그리고 단체의 결성 시기 또한 재외국민선거권이 확정된 이후이다. 이들 단체는 국내 정당과의 연계를 중요시한다는 점에서 정치적 영향력 행사의 확대를 목표로 하고 있다. 더불어서 재외국민에게 배정될 지도 모르는 비례대표 국회의원 후보가 되기 위해 특정 정당을 위한 정치적 활동을 주로 펼치고 있었다.

재미한인 단체가 난립한 미국과는 달리 일본의 경우, 올드커머 중심의 재일민단과 뉴커머의 재일한국인연합회가 대표적인 교민 조직이다. 특히 민단 산하에는 부인회, 청년회, 학생회, 상공인회, 체육회 등 방대한 조직이 운영되고 있다. 민단은 국회에서 재외국민선거권이 확정되었지만, 무관심으로 일관하였다. 이는 민단이 일본에서 지방 참정권 획득 운동에 주력하였기 때문이다. 다시 말해 재일한인들의 모국 참정권 행사가 일본에

서 지방 참정권 획득에 걸림돌로 작용할 수 있다는 판단이었다.

민단이 재외국민선거에 대해 기존의 방관자적 입장을 탈피하여 적극적으로 나서는 태도 변화의 계기는 모국 정부의 민단 지원금 삭감과 관련되어 있다. 국회는 2011년도 민단 지원금을 2010년도 74억원에서 75% 삭감한 18억원을 배정하였다. 이에 민단은 한국의 정치권을 대상으로 지원금 삭감 철회를 요구하면서, 민단 조직의 동원력을 보여주었다. 민단 지방본부와 지부 회원들을 제1차 모의투표에 대대적으로 참여시켰으며, 민단신문과 통일일보에 국정참정권 기사를 집중적으로 보도하였다. 민단은 재일한인의 현안문제를 재외국민선거와 관련시켜 해결하려는 의도를 갖고 있었다.

민단의 2011년 역점사업은 ‘투표 적극 참여운동’이다. 보수적 성향이 강한 민단은 재외국민선거에 절대 중립을 선언했으며, 실제로 그러한 행보를 보이고 있다. 민단 중앙본부는 모국의 정치권에 대해 “해외동포를 총선의 비례대표로 영입하지 말 것”을 요청하였다. 또한 2011년 9월에는 민단 보직자가 특정 정치인, 정당과 접촉하고자 할 경우 현재의 보직을 사퇴하는 규정을 신설했다. 왜냐하면 과거 군사정권 하에서 민단의 특정 정치권에 대한 지지가 민단 내부에서 심각한 갈등을 야기하였기 때문이다. 민단은 “중립적이어야말로 이득이다”는 판단에서 재일한인들의 적극적인 투표 참여 홍보를 전개하고 있다(김웅기 2011, 220). 그리고 뉴커머 단체인 재일본한국인연합회를 비롯해 대다수 재일사회단체들 또한 특정 정당에 대한 지지보다는 투표참여라는 계몽활동에 주력하고 있다. 재일한인사회 내에서 재외국민선거로 인한 분열을 미연에 방지하자는 무언의 약속이자 행동이었다.

중국 정부는 자국에서 외국인들의 정당 활동을 불허하고 있으며, 투표하는 행위 자체에 대해서도 거부감을 갖고 있지만, 재외공관에서 재외국민들의 투표 행위는 허용하고 있다. 외국인의 정치 활동을 원천적으로 금지하고 있는 중국적 상황을 고려한다면, 모국의 정치권이 재중한인들의 대표 단체인 재중한인회를 상대로 지지를 요청하기는 어려운 실정이며, 한인회 또한 특정 정치 세력에 대한 공개적 지지를 할 수 없을 것이다.

재중교민들의 높은 투표율이 자신들의 위상과 영향력을 높일 수 있다는 인식에서 재중한인회는 ‘유권자 참여’ 운동에 주력하고 있다. 한나라당의 조진형, 조원진, 민주당 김성곤 의원등이 재중한인회를 몇 차례 방문했지만, 주로 교민의 권익 향상을 위한 정치권의 도움을 주제로 간담회를 가졌다. 재중한인회는 재외국민선거가 한인사회에 정치바람과 분열을 초래할 수 있다는 이유에서 정치적 중립을 취하고 있다.

재중한인회의 정치적 중립이라는 표명에도 불구하고 소규모 형태로 특정 정당을 지지하는 후원회나 지역 연고단체가 국내 정당과 선거 네트워크를 강화한다면, 동포들 간 정치적 성향에 따른 분열이 발생할 수도 있다. 중국 베이징에는 40여개의 동문회와 향우회가 활동 중이다. 이들 중 일부 단체는 국내 정치권과 연결돼 활동을 시작하고 있다.

그러나 교민의 대표 단체인 재중한인회의 일관성 있는 중립적 태도로 재중한인사회가 분열을 보일 가능성은 매우 낮다.

한인회를 비롯해 재외한인단체는 특정 정당에게 유리한 혹은 불리한 선거운동을 할 수 없지만, 선거 참여를 높이려는 유권자 등록운동, 투표참여 홍보는 가능하다. 한인단체가 재외국민선거 참여율을 높이는 것에 관심을 갖는 것은 투표 참여율이 향후 본국 정부와 재외동포 사회의 관계를 설정하는 중요한 잣대가 될 수 있다는 인식이다. 재외국민들의 높은 투표율은 모국 정부나 정당을 상대로 동포사회의 중요한 현안의 해결, 한글학교 설립과 지원 등에 예산 배정과 함께 영향력 행사의 수단이 될 수 있기 때문이다.

단체의 정치적 성향의 차이에 따라 부분적 갈등은 존재하겠지만, 재외한인단체는 재외국민선거가 한인사회의 분열 요인으로 작용하는 것을 가장 우려하고 있다. 이러한 분열 조짐을 사전에 차단하기 위해 2011년 ‘세계한인회장대회’에 참석한 80개국 380명의 한인회장과 임원들은 “재외선거를 엄정 중립으로 공명선거로 이끌겠다”고 결의하였다(재외동포신문 2011.6.27., 4). 즉 재외한인회는 정치적 중립 선언을 계기로 재외한인사회에 특정 단체의 정치바람이 유입되는 것을 막으려는 의지를 갖고 있었다.

### 3. 재외한인사회

재외국민선거의 도입이 코리안 디아스포라 사회에서 동포를 하나로 단합시키는 통합의 기제인가 아니면 기존의 단합을 깨뜨리는 분열의 기제로 작용할 것인가에 대해 다양한 의견이 표출되고 있다. 재외한인사회는 재외국민선거권의 부여가 재외국민들로 하여금 고국 문제에 대한 관심의 고조, 재외동포의 권익 신장과 영향력 증대, 조국에 대한 소속감과 의무감의 강화, 한민족의 일원으로서 민족의식의 함양 및 애국심 고취, 한민족 네트워크 결성의 촉진 등 긍정적 영향을 미칠 것으로 평가하고 있다.

반면에 부정적 입장은 국가별로 다소 차이가 있는 것으로 나타났다.<sup>9)</sup> 재미한인사회의 경우, 주로 시민권자들이 반대 입장을 표명하였다. 재미한인들이 시민권을 취득해 미국 주류사회에서 투표율로 정치력을 과시해야 하는데, 영주권자에게 참정권이 부여됨으로써 한인들의 주류 정치사회 진출에 우려를 나타내었다. 재미한인들이 미국 주류사회로 진출하기보다는 한국의 정치 동향에만 관심을 둬으로써 후진적 한국 정치문화가 동포사회를 분열시켜 결국 재미한인사회는 구심점을 상실하고 한국 정치에 대한 관심의 집중

9) 국회입법조사처는 2010년 11월 14-15일 미국 LA, 북경, 도쿄 및 오사카 지역의 재외국민을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 재외국민선거가 동포사회의 분열과 반목을 조장할 수 있다는 질문에 그렇지 않을 것이라는 응답이 일본(67%), 중국(59%), 미국(56%)의 순으로 조사되었다. 일본 교민이 상대적으로 동포사회의 분열 우려에 대해 낙관적인 견해를 갖고 있는 반면, 미국교민은 부정적 시각이 많았다(김종갑 외 2011, 29-32).

과 충돌으로 들뜨는 공동체가 될 것이다(윤인진 외 2007, 11).

시민권자들의 우려와는 상반된 의견도 있다. 재외국민선거의 참정권 자격은 영주권자나 일시체류자이다. 미국에서 생활하고 있는 영주권자의 최종 목적은 미국 시민권의 획득이다. 영주권자들의 미국 체류 기간은 10년 미만이며, 이들의 사회적·경제적 여건은 좋지 않은 편이다. 따라서 영주권자는 현지 사회의 정착을 위해 생업에 몰두할 수밖에 없는 구조로 참정권에 대한 관심도 낮다. 그러므로 영주권자들은 재외국민선거의 여과가 한인사회를 균열 시킬 수 있다는 의견에 동의하지 않는다.

재일한인사회의 경우, 민단과 총련, 올드커머와 뉴커머, 출신 지역별 향우회 등으로 갈라져 있다. 여기에 재외국민의 선거권 부여는 현재의 집단별 갈등에 지지 정당별 갈등을 추가하여 지금의 분열을 확장시킬 가능성도 있다. 특히 재일한인들의 재외국민선거권의 행사가 일본 내에서 민단을 중심으로 전개해 온 ‘지방 참정권’ 획득 운동의 걸림돌이 된다는 비판도 제기되었다(김웅기 2010, 43). 일본의 우익세력을 비롯해 외국인 참정권에 반대하는 집단에게 반대의 빌미를 제공할 수 있다는 논리이다.<sup>10)</sup> 재일동포가 한국 정부의 통치나 지배를 거의 받지 않는 존재이며, 이들이 영원히 거주할 곳은 일본이다. 따라서 재일한인들이 국가의 통치 및 지배의 대상이 되는 곳은 일본이어야 한다는 견해이다(김웅기 2010, 55).

재외국민선거가 재일한인사회를 분열로 이끄는 또 다른 요인은 ‘조총련’계 한국 국적의 선거권의 제약에 대한 주장이다. ‘재일한국민주통일연합’은 재외국민선거와 관련하여 “6.15 정신에 반하는 세력을 선거혁명을 통해 타도해야 한다. 2012년 선거에서 반보수대연합을 구축하자”고 했다(문화일보 2011.9.20., 2). 이에 대해 민단을 중심으로 동포사회에서 북한이 친북단체를 통해 재외국민선거에 영향을 미칠 수 있다는 주장이 제기되었다.

북한의 재외국민선거 개입 차단을 위해 중앙선관위는 5만여명의 조총련계 한국 국적자 등 친북세력의 재외국민선거권을 제한하는 방안을 제시하였다(세계일보 2011.08.29., 8). 북한의 지시를 받고 한국 국적을 취득한 후, 자신들의 정치성향에 부합한 후보를 선거에서 지지 혹은 반대 후보를 낙선시키기 위한 활동을 조직적으로 전개할 가능성이 있다는 이유이다. 그러나 법무부는 헌법상 ‘혈통주의’에 따라 국민의 요건을 충족한 사람의 국적을 제한할 수 없으며, 이는 위헌소지가 있다. 외교통상부 또한 국민으로 인정된 사람에게 여권 발급을 제한할 수 없다는 입장을 표명하였다. 재일한인에 대한 선거권 제한 논리가 오히려 동포 사회의 분열을 조장하고 있다.

국민의 정부 및 참여정부가 남북한 화해 분위기를 조성하려는 노력은 재일동포 사회

10) 재일한인 참정권 운동은 제도상의 국적조항철폐를 통해 주민권을 확보하자는데 있다. 참정권은 국적자들의 전유물이 아닌 국적이 없더라도 영주자에 대한 주민으로서의 기본 권리이다(仲原良二 2000, 1-5).

에도 영향을 주었다. 금강산 관광, 남북한 철도의 연결, 개성공단의 조성, 2차례의 남북 정상회담의 개최 등은 재일한인사회의 대표 단체인 민단과 조총련의 교류와 화해 분위기를 만들었다. 그 결과 동포 사회 내에서 남북 분단의 아픔을 치유하자는 분위기가 조성되었고, 상당수 조총련계 동포들이 대한민국 국적을 갖게 되었다. 이들이 한국 국적을 취득한 목적은 2012년 총선과 대선에서 친북후보를 지지하기 위한 차원은 결코 아니다. 그 당시에는 재외국민선거가 허용되지 않았으며, 헌법재판소의 위헌 판결과 2009년 2월 ‘공직선거법’이 개정됨에 따라 재외국민의 자격으로 재외국민선거를 할 수 있게 되었다. 따라서 이러한 행위의 연관성은 매우 낮다.

중국은 자국 내에서 외국인들의 정치적 활동을 금지하고 있는 국가이다. 중국 정부는 외교문서를 통해 한국 대사관에 ‘공관 외 정치행위 금지 방침’을 전달하였다. 그럼에도 불구하고 기업인과 유학생이 주류를 형성하고 있는 재중한인사회에서는 재외국민선거의 도입으로 한인사회가 정치의 장으로 변화되는 것을 우려하고 있다. 특히 특정 후보에 대한 교민사회의 줄서기, 지역주의 등 정치적 폐단들이 노출되어, 현재의 단합된 한인사회가 분열하는 사회로 전이되는 것을 가장 염려하고 있었다(김용필 2011). 중국에 진출한 기업인, 기업 주재원, 유학생 등은 국내 정치에 대한 관심이 높은 편이다. 제17대 대선에서 재중교민 중 9만명 정도가 자비로 귀국하여 투표에 참여할 정도로 교민들의 정치적 참여도가 높았다.

재외국민선거가 재외국민들의 특정 정당의 지지에 따른 정치적 분열을 가속화시킬 수도 있다. 한국 유권자의 영·호남이라는 지역주의적 투표 성향이 재외국민선거에서 특정 지역의 정당 지지로 나타날 가능성이 높다. 재외국민들에게 선거권이 부여되지 않았던 제13대부터 제15대 대선까지 재미동포 간에는 지역 출신 후보의 지지를 놓고 지역주의와 같은 분열 현상이 나타났었다(남문기 2010, 62). 재외국민들의 참정권이 허용된 상황에서는 특정 지역을 기반으로 한 정당이 지역적 연고를 강조하면서 동문회, 향우회, 노인회,상공인회 등을 활용하여 지역적 갈등을 조장하고 있다. 미국 워싱턴에는 영남향우회, 호남향우회, 충청향우회 등이 회원간 친목도모를 목적으로 소규모 형태로 운영되었지만, 재외국민선거제도의 도입이 확정된 이후부터 이들 단체의 활동은 현저하게 활성화되어 있다.

일부 교민들이 국내 정치인들과 접촉하면서 선호 정당이나 출신 지역에 따라 정치세력화를 시도하고 있는 것으로 나타났다. 이러한 행위는 특정 정당이나 후보 지지를 둘러싸고 재외국민 간 분열을 촉진하는 요인이 되고 있다. 한나라당과 민주당은 재외국민이 많이 거주하고 있는 미국, 일본, 중국에서 외곽 조직을 결성하고 있으며,<sup>11)</sup> 영호남

11) 정당이 당원들을 대상으로 해외에 별도의 지부 혹은 당원협의회, 사무소를 두는 것은 정당법 제37조 3항의 위반이다. 해외에 있는 당원들이 자발적으로 당원 조직체나 정당의 정책을 지지하기 위해 단체를 설

지역을 기반으로 한 동문회나 향우회를 중심으로 선거운동을 펼치고 있다. 양당의 재외한인들을 중심으로 한 조직화 사업은 재외한인사회를 한나라당과 민주당으로 양분시키고 있다.

한나라당 재외국민위원회는 미국의 재미한인을 대상으로 당 자문위원을 모집했으며, 재외선거제도의 홍보, 권익증진 및 보호를 위한 교류협력의 강화 취지에서 해외 지지조직인 ‘남가주위원회’와 ‘중서부위원회’를 출범시켰다. 또한 당의 후원회를 미국의 달라스, 뉴욕, 워싱턴, 시카고, 애틀랜타 그리고 중국의 베이징과 캐나다 토론토 등 7개 지역에 설치하였다. 민주당도 자문기구인 ‘세계한인민주회의’를 결성했다. 참석자 10명 중 9명이 호남출신으로 지역주의적 성향이 재외동포 사회에 그대로 투영되고 있음을 보여주고 있다. 민주당의 후원단체인 ‘민주평화통일 샌프란시스코 한인연합’ 창립대회가 2011년 7월에 결성되었다.

여야의 원내정당은 재외국민을 상대로 조직화에 박차를 가하면서 재외국민에 대한 배려 차원에서 자당 소속의 재외국민을 총선의 비례대표 국회의원으로 추천할 가능성이 높다. 결국 한나라당과 민주당은 재외국민선거와 관련하여 정당별 해외 조직을 경쟁적으로 결성하면서 재외한인사회는 호남과 영남이라는 지역적 구분에 참여자와 비참여자라는 변수가 추가되어 정치적 성향에 따라 분열되는 양상을 보이고 있다. 재외한인사회를 분열시키는 주체는 재외교민 자신들일 수도 있지만, 모국의 정당 또한 선거를 이용하여 재외한인사회의 분열을 조장하는 정치적 행태를 보여주고 있다.

## V. 결론

대한민국 국민으로서 기본 권리인 참정권 행사를 배제 당했던 재외국민들이 참정권에 대한 헌법소원을 제기하였다. 그 결과 2007년 6월, 헌법재판소의 위헌 판결이 있었으며, 2009년 2월, 국회는 공직선거법을 개정하여 재외국민들이 2012년 총선과 대선에서 참정권을 행사할 수 있는 법률적 기반을 만들었다. 국회의 공직선거법 개정으로 재외국민들의 참정권 행사가 가능하게 되었지만, 일부 학계 및 재외국민은 관련 법률의 제도적 보완을 요구하고 있다. 재외선거인 등록 신청 방법 확대, 투표시간 연장, 재외공관 이외의 추가·순회 투표소 설치, 우편 및 인터넷 투표 도입, 재외선거인명부에 대한 영구명부제 도입, 친북 성향 재외동포 선거권 제한, 선거의 공정성 확보 등 8개 사항이다.

재외국민선거의 주체인 재외국민이 거주하고 있는 재외한인 디아스포라 사회에서는

---

립하는 것은 무방하다. 단 이러한 행위는 후보자의 선거운동과 관련성이 없어야 한다.



선거의 실시에 따른 긍정과 부정의 의견이 교차하고 있다. 재외국민선거는 동포를 하나로 단합시키는 통합의 기제인가 아니면 분열의 기제로 작용할 것인가에 대해 다양한 의견이 표출되었다. 재외국민선거권의 부여가 재외국민들로 하여금 고국 문제에 대한 관심의 고조, 재외동포의 권익 신장과 영향력 증대, 조국에 대한 소속감과 의무감의 강화, 한민족의 일원으로서 민족의식의 함양 및 애국심 고취, 한민족네트워크 결성의 촉진 등 긍정적 역할을 수행할 것이다. 반면에 재외국민선거의 도입은 정치정향의 차이에 따른 과열과 분열의 징후를 보여 재외동포 사회를 분열의 장으로 만들 가능성과 함께 거주국 국민과 재외동포 간의 갈등, 영주권자와 시민권자 간의 갈등의 원인이 될 수 있다는 부정적 관점도 제시되고 있다.

재외국민선거가 미국, 일본, 중국의 코리안 디아스포라 사회에 미치는 영향은 무엇인가? 이를 재외국민 개인적 차원, 동포사회를 대표하는 재외한인단체, 그리고 재외한인사회로 구분하여 살펴보았다. 첫째, 재외국민의 참정권은 ‘국민주권’을 실현하는 기본 원리로 모든 국민에게 평등한 선거 참여의 기회를 보장한다는 측면에서 여타의 다른 기본권에 우선한다.

문제는 ‘재외공관투표’의 규정이다. 재외공관이 설치되어 있지 않은 지역이나 국가의 재외국민, 또는 재외공관과 너무 동떨어진 지역에 거주하는 유권자는 사실상 선거권을 행사할 수 없다는 사실이다. 지역적·국가적 특수성을 무시한 선거 규정에 의해 재외국민이 선거권을 행사하지 못한다면, 이는 ‘유명무실한 참정권’이다.<sup>12)</sup> 재외국민이 투표할 수 없는 구조로 만들어진 재외국민선거는 그 자신과는 상관없는 타인의 일이 될 것이며, 재외국민선거가 이들에게 미치는 영향은 극히 미미하다. 1개 국가에 재외공관이 없거나 재외공관에서 수백 km 떨어진 거리에 주거하는 경우, 재외국민의 참정권을 보장한다는 차원에서 우편투표제 등 다양한 대안이 모색되어야 한다.

둘째, 동포를 대표하는 한인회는 재외국민선거에 따른 동포사회의 분열을 사전에 차단하기 위해 회장단을 중심으로 한인회의 ‘정치적 중립’을 표명하면서 유권자 등록운동과 투표 홍보에 주력하고 있다. 그러나 일부 지역에서는 정치적 조직이 급조되어 선거 활동을 펼치고 있었으며, 또한 지역을 기반으로 한 향우회, 동문회가 특정 정당을 지지하고 있었다. 특히 재일 및 재중 단체에 비해 재미 지역의 일부 단체가 열성적으로 선거 운동에 매진하고 있었다. 재외한인단체, 특히 한인을 대표하는 한인회의 경우, 중앙 및 지방 한인회의 정치적 중립성을 의무화하는 규정을 도입하여, 이 규정에 의해 한인 단체

12) 2011년 11월 13일부터 30일까지 158개 재외공관에서 제19대 국회의원 선거의 재외선거인 및 국회 부재자 접수 현황을 보면 재외국민선거 등록신청 대상자 총 223만명 중 0.5%인 11,050명이 신청하여 매우 저조한 선거 등록률을 나타내었다. 주요 3개국의 신청 접수 상황은 미국 1,514명, 일본 1,888명, 중국 1,717명이 신청하였다.

장 명의로 특정 정당이나 후보를 정치적으로 지지하지 못하도록 규제할 필요성이 있다.

셋째, 재외국민선거가 코리안 디아스포라 사회에서 분열의 기제로 작용할 것인가? 재미한인사회에서는 시민권자를 중심으로 분열에 대한 우려가 제기되고 있다. 그리고 재미한인들의 국내 정치권과의 연계 확대, 지역연고 단체의 특정 정당에 대한 지지 활동의 증가 등이 한인사회의 분열을 가속화시킬 것이다. 재일한인사회는 친북단체의 선거권 제한 논란, 재중한인사회는 특정 후보에 대한 교민사회의 줄서기, 지역주의 등 정치적 폐단들이 노출되면서 분열의 징후가 엿보이고 있다.

일부에서는 재외국민선거가 원인으로 작용하여 한인사회를 분열시킬 것이라는 주장이 제기되고 있다. 그러나 재외국민선거를 실시하고 있는 일본의 일계인(日系人) 사례에서 알 수 있듯이(고선규 2010, 167-170), 정치적 지지나 성향의 차이에 따라 한인사회나 단체 내부에서 갈등이 발생할 수도 있겠지만, 특정 정치세력에 대한 이해관계의 차이라는 점에서 재외국민선거가 한인사회를 적대적 관계로 분열시키지는 않을 것이다. 재외국민선거가 종료되면, 재외한인사회는 예전의 단합된 모습을 보일 것이다. 따라서 이 같은 현상을 분열이라고 규정하기 보다는 갈등으로 보는 것이 더 타당하다. 왜냐하면 재외국민선거권이 확정된 시점부터 현재까지 재외한인사회나 단체가 두 개로 갈라졌다는 사례는 보고되지 않았기 때문이다.

재외한인사회의 분열을 조장하는 주체는 재외교민 자신들일 수도 있지만, 국내의 정치권이 동문회, 향우회 등 지역연고 단체를 중심으로 지역주의를 활용한 선거 전략을 구사하고 있다. 이러한 정당의 행태는 재외한인사회를 정치적 과열에 빠뜨리는 행위이다. 정당은 재외한인사회와 단체를 상대로 지역주의를 자극하는 선거운동, 무책임한 공약의 남발, 당파 싸움의 장으로 끌어들이려는 태도를 지양해야 한다. 문제는 정치권의 의지에 달려있다.

정부, 정당, 정치인들이 재외한인을 대상으로 과거에는 일방적인 재외동포 정책을 결정하고 집행했지만, 이제는 재외국민의 표심을 얻기 위해 쌍방향적 의사소통을 추구할 수 밖에 없는 환경이 조성되었다. 그 결과, 재외한인들이 요구하는 정책, 예산 배정, 민원 등에 대해 정부나 정당은 신속한 대응적 조치를 취할 것이다. 재외국민의 참정권 획득은 '국민주권의 원리'를 실천한다는, 그리고 선거 실시에 따른 정치적 영향력이 증대할 것이라는 관점에서 보면, 재외국민들에게 많은 유용성을 안겨주는 수단으로 작용할 것이다.

## 참고문헌

- 가와무라 가즈노리(河村和徳). 2008. “일본 재외선거제도의 현황과 과제.”  
<http://www.civice.go.kr>(검색일: 2011.03.06).
- 강경태. 2009. “재외선거의 도입과 연구 현황.” <http://www.civice.go.kr>(검색일: 2011.03.06).
- 고선규. 2010. “일본의 재외선거가 선거정치에 미치 영향 분석.” 『현대정치연구』 3-1. 157-183.
- 고선규. 2011. “한국 재외선거 쟁점과 정책방안.” 『재외국민선거 공명성 확보방안과 과제』 한국반부패정책학회 제1차 정책토론회 자료집. 서울. 4월.
- 권영호 · 송서순. 2010. “재외국민 참정권의 법적 보호에 관한 고찰: 개정 공직선거법을 중심으로.” 『공법학연구』 10-3. 122-146.
- 김용필. “2012년부터 재외국민선거 실시 의미분석: 재중동포와 한중관계에 미치게 될 영향을 중심으로.” <http://blog.daum.net/phil228/15474442>(검색일: 2011.03.07).
- 김웅기. 2010. “재외국민 국정참정권과 재일동포사회의 변화.” 『일본학』 32. 41-84.
- 김웅기. 2011. “재일동포의 정치적 권리 획득에 의한 사회적 지위의 변용.” 『동북아시아 디아스포라의 이주와 적응 그리고 정체성』. 광주. 11월.
- 김제완. 2002. “재외국민들은 왜 투표권이 없는가?.” 『월간 인물과 사상』 5. 102-110.
- 김제완. 2008. “재외국민 참정권 선거법을 둘러싼 현단계의 주요 쟁점과 여야 3당안 비교분석.” 『국제정치학회 2008 건국 60주년 기념 공동학술회의』. 속초. 8월.
- 김종갑 · 이창호 · 이현출. 2011. 『재외국민선거 모의투표를 통해 본 제도개선 방안』 국회입법조사처.
- 김종범. 2009. “재외동포 참정권의 국내정치 상의 영향분석: 이탈리아 사례를 중심으로.” 『정책연구』 160. 1-28.
- 김태곤. 2010. “재외동포의 선거참여와 공정한 재외선거관리에 관한 조사연구: LA · 오렌지카운티 재외동포 설문조사를 중심으로.” 경기대학교 박사학위논문.
- 남문기. 2010. 『해외한인 참정권과 복수국적』. 서울: 예가.
- 매일경제. 2011. “교민단체 勢과시 정치권 줄대기.” 『매일경제』. 11월12일. A3면.
- 문화일보. 2011. “총선 재외선거 친북세력 개입에 속수무책.” 『문화일보』. 9월20일. 2면.
- 박병헌. 2007. 『숨 가쁘게 달려온 길을 멈춰서서』. 재외동포재단.
- 박진우. 2008. “재외국민선거권 부여를 위한 공직선거법 개정안에 대한 비판적 연구.” 『세계헌법연구』 14-3. 197-228.
- 박채순. 2008. “한민족 디아스포라와 재외국민참정권에 관한 연구: 재외국민참정권의 쟁점과 전망.” 『한국국제정치학회 2008 건국 60주년 기념 공동학술회의』. 속초. 8월

- 배희철. 2011. “재외국민선거의 문제점과 향후 개선 방향.” 『재외국민선거 공명성 확보 방안과 과제』 2011년 한국반부패정책학회 제1차 정책토론회 자료집. 서울: 4월.
- 설증혁. 2011. “우편투표와 전자투표가 대안이다.” 『재외국민 선거, 이대로 문제없나?』 심포지엄 자료집. 서울. 3월.
- 세계일보. 2011. “조총련 등 친북 재외국민 선거권 제한 검토.” 『세계일보』. 8월29일. 8면.
- 송석원. 2008. “일본의 재외국민 정책에 관한 연구: 한국에의 함의를 중심으로.” 『사회과학연구』 34-2. 123-144.
- 외교통상부. 2011. 『재외동포현황(2011)』 .  
[http://www.mofat.go.kr/travel/overseascitizen/index.jsp?mofat=001&menu=m\\_10\\_40](http://www.mofat.go.kr/travel/overseascitizen/index.jsp?mofat=001&menu=m_10_40)(검색일: 2011. 08.16).
- 윤인진. 2004. 『코리안 디아스포라』 . 서울: 고려대학교 출판부.
- 윤인진 · 이철우 · 김제완. 2007. 『재외국민 해외부재자투표제도의 개선을 위한 정책연구』 . 국회 입법조사처.
- 이종우. 2008. “국민의 참정권과 재외선거 도입 고찰.” 『지방행정』 661. 34-39.
- 이진영. 2011. “재외선거와 재외동포정책.” 『스페셜리포트』 . <http://www.necedu.go.kr> (검색일: 2011.03.05).
- 이철우. 2008. “영토와 인민의 대립과 통일: 재외국민참정권의 변증법.” 『법과 사회』 34. 271-196.
- 임채완 외 5인. 2007. 『재외한인단체의 형성과 현황』 . 서울: 집문당.
- 임채완 · 전형권. 2006. 『재외한인과 글로벌 네트워크』 . 서울: 한울 아카데미.
- 재외동포신문. 2011. “한인회장들 재외선거에 중립 지키겠다.” 『재외동포신문』 . 6월27일. 4면.
- 정극원. 2009. “재외국민 선거권부여와 공직선거법 개정안에 관한 검토.” 『토지공법연구』 43-3. 549-569.
- 정성호. 2008. “코리안 디아스포라: 공동체에서 네트워크로.” 『한국인구학』 31-3. 107-130.
- 정소영. 2011. “재외선거제도의 입법과정에 관한 연구.” 전남대학교 석사학위논문.
- 정현욱. 2006. “중국내 신조선족의 현실.” 『민족21』 61. 106-109.
- 중앙선거관리위원회. 2008. “각국의 재외선거제도 현황과 사례.” 『글로벌 동향』 .  
<http://www.civicedu.go.kr>(검색일: 2011.04.11).
- 진희관 2007, “재외국민 참정권 도입 이후의 재외동포 사회를 위한 정책적 과제.” 『재외한인연구』 18. 65-95.
- 한겨레. 2011. “재외국민선거 공정성 미 한인사회에 달렸다.” 『한겨레』 . 3월4일. 10면.

- 한승철. 2010. “재외선거제도의 현황과 개선방안에 관한 헌법적 고찰.” 성균관대학교 석사학위논문.
- 홍재우. 2010. “새로운 주권자들과 참정권의 확장: 이주시민 참정권의 이해와 제도설계.” 『한국정치연구』 19-2. 225-253.
- 황상석 · 김형기. 2010. “재외국민 선거의 합리적 관리 방안 연구.” 『글로벌 시대의 디아스포라와 다문화』 자료집. 서울. 2월.
- 황혜성. 2009. “미국: 민권운동과 1965년 이민개혁법의 조우.” 이민 인종문제연구소. 『현대 서양사회와 이주민』. 서울: 한성대학교 출판부.
- Baubök, Rainer. 2005. "Expansive Citizenship: Voting beyond Territory and Membership." *Political Science and Politics*. 38. No.4. 683-687.
- Ellis, Andrew. 2007. ""The History and Politics of External Voting. International IDEA/IFE. *Voting from Abroad*. Stockholm, Mexico City: Trydells tryckeri AB.
- Lopez-Guerra, Claudio. 2005. "Should Expatriates Vote?." *Journal of Political Philosophy*. 13. No.2. 216-234.
- Park, Sang Chul. 2010. "A Study on the Overseas Voting System through Korean Voter's Thoughts and Attitudes in LA, Orange County." *Study on The American Constitution*. 1. No.2. 2-52.
- Safran, Willian. 1991. "Diasporas in Modern Societies: Mytha of Homeland and Return." *Diasporas*. 1. No.1. 83-99.
- 仲原良二. 2000. 『在日外國人と 參政權』. 東京: 解放出版社.  
<http://kr2.mofcom.gov.cn>(검색일: 2010.07.01).  
<http://www.kita.net>(검색일: 2010.07.01).  
<http://ok.nec.go.kr/nec/servlet/Index.do?target=info.info601>(검색일:2011.03.05).

### 〈국문초록〉

참정권 행사를 배제 당했던 재외국민들이 참정권에 대한 헌법소원을 제기하였다. 그 결과 2007년 6월, 헌법재판소의 위헌 판결이 있었으며, 2009년 2월, 국회는 공직선거법을 개정하였다. 재외국민들의 2012년 총선과 대선에서 참정권 행사가 가능하게 되었다.

첫째, 재외국민선거가 미국, 일본, 중국의 코리아 디아스포라 사회에 미치는 영향은 무엇인가? 첫째, 재외국민 개인적 차원이다. ‘재외공관투표’의 규정으로 재외공관이 없는 국가, 너무 멀리 떨어진 지역에 거주하는 재외국민은 선거권을 행사할 수 없다. 지역적·국가적 특수성을 고려하여 우편투표제 등 다양한 대안이 모색되어야 한다. 재외국민이 투표할 수 없다면 그 선거는 자신과는 상관없는 타인의 일로 치부되며, 이들에게 미치는 영향은 극히 미미하다.

둘째, 재외한인회는 동포사회의 분열을 사전에 차단하기 위해 ‘정치적 중립’을 표명하면서 유권자 등록운동과 투표 홍보에 주력하고 있다. 그러나 일부 지역에서는 개입의 징후도 보인다. 재외한인회의 정치적 중립성을 의무화하는 규정을 도입하여 특정 정당이나 후보를 지지하지 못하도록 규제할 필요가 있다.

셋째, 재외한인사회의 분열 징후가 있지만, 이는 분열이 아닌 정치적 지지나 성향의 차이에 따른 갈등이다. 재외국민선거권이 확정된 시점부터 현재까지 재외한인사회나 단체가 두 개로 갈라졌다는 사례는 보고되지 않았기 때문이다.

재외한인사회의 분열을 조장하는 주체는 재외교민 자신들일수도 있지만, 국내 정당의 지역주의를 활용한 선거 전략 또한 재외한인사회를 정치적 과열에 빠뜨릴 수 있다. 모국의 정당은 재외한인사회와 단체를 상대로 지역주의 선거운동, 무책임한 공약의 남발, 당파 싸움의 장으로 끌어들이려는 태도를 지양해야 한다.

**주제어** : 디아스포라, 재외국민선거, 참정권, 재외국민, 재외한인, 분열  
diaspora, overseas voting, suffrage, Korean nationals abroad, overseas Koreans, division