

초국가주의와 국내정치 영향에 관한 연구

김용찬*

요약 이 논문에서는 재외동포 초국가주의의 영향과 정치적 영역에서의 본국의 대응과의 관계에 관해 고찰하고 있다. 재외동포의 초국가주의가 국가의 정책에 영향을 미치지 만, 국가는 국내의 정치상황을 반영한 대응을 통해 정책을 형성하고 변화시킨다는 주장을 사례연구를 통해 분석하고 있다. 재외동포 초국가주의는 본국에서의 시민적, 정치적 권리를 위한 요구와 활동으로, 국가의 대응은 재외동포에 대한 이중시민권과 선거정책의 수립과 조정으로 정의하고 있다. 연구에서는 초국가주의와 국가정책을 분절적으로 분석하는 기존 연구들의 한계를 극복하고자 초국가주의의 영향과 모국의 대응으로서의 정책의 형성과 변화를 통합적 분석을 통해 설명하고 있다. 한편 종족민족주의의 특징을 가지고 있는 한국, 대만, 일본 등 동아시아국가를 분석대상으로 하고 있다.

한국, 대만, 일본에서 재외동포의 초국가주의에 대한 대응으로 재외동포의 입국과 거주, 선거정책이 수립되었고 조정되었다. 대만은 과거에 비해 재외동포에 대한 이중시민권과 선거정책이 축소되었지만, 재외동포의 이중국적에 대해서는 유연한 대응을 하고 있다. 반면 한국과 일본의 경우 재외동포사회의 요구에도 불구하고 이중국적을 허용하지 않는 대응을 고수하고 있다. 또한 일본은 한국과 대만과 달리 재외동포의 입국과 정착, 법적 지위 등을 명시한 독자적인 법의 제정이나 재외동포 지원을 위한 정부기구를 설치하지 않았다. 논문에서는 이들 국가들의 초국가주의와 정책 형성과 변화의 유사점과 상이점을 분석하고 있다.

주요어 초국가주의, 재외동포, 시민권, 선거권, 동아시아국가

1. 서론

초국가주의는 세계화의 진전과 함께 보편적 현상이 되고 있다. 기존의 국가 간 또는 지역 내 국가들 간의 관계를 넘어서는 교류가 활성화되고 있다. 특히 이민자에 의한 본국과 거주국의 경계를 가로지르는 다양한 활동들이 증가하고 있는 추세이다. 이러한 이민자의 초국가주의에 적극적으로 대응하고자 모국과 거주국은 정책을 수립해왔다. 모국정부는 자국에서 해외로 이주해 간 재외동포에 대해 적극적인 관심을 가지고 새로운 법적 지위를 부여하거나 지원하기 위한 정부 기구들을 설치했다. 예를 들면 1970년 10개국도 되지 않았던 재외동포 관련 기구 설치가 2014년 193개 유엔회원국 중 110개 국가가 재외동포 관련 기구와 제도를 유지하고 있는 것으로 나타났으며, 이들 중 47개 이상의 국가들은 복수의 재외동포 지원기구와 제도를 운영하고 있는 것으로 조사되었다(Gamlen 2014: 185).

재외동포의 초국가주의에 관한 연구는 초국가주의의 유형, 송금과 귀환 등의 활동, 모국에의 영향 등에 중심이 두어졌으며, 본국과 관련해서는 재외동포정책에 대한 분석이 주를 이루어왔다. 논문은 재외동포 초국가주의의 영향과 정치적 영역에서의 본국의 대응과의 관계에 관해 고찰하고 있다. 재외동포의 초국가주의가 국가의 정책에 영향을 미치지만, 국가는 국내의 정치상황을 반영한 대응을 통해 재외동포 정책을 형성하고 변화시킨다는 주장을 사례연구를 통해 분석하고 있다. 재외동포 초국가주의의 영향이 국가의 대응을 거쳐 정책화되기 때문에 유사한 초국가주의의 영향이 있더라도 국가의 대응을 통해 상이한 정책으로 구체화될 수 있는 것이다.

한편 초국가주의와 국가정책을 분절적으로 분석하는 기존 연구들의 한계를 극복하고자 통합적 접근을 통해 설명하고 있다. 재외동포 초국가주의는 본국에서의 정치적 영역의 권리를 위한 요구와 활동으로, 국가의 대응은 재외동포에 대한 이주민권과 선거정책의 수립과 조정으로 정의하고 있다. 재외동포 초국가주의와 국가정책의 분석영역은 사회적, 경제적 영역이 아닌 정치적 영역으로 한정시키고, 정치적 영역 중 재외동포의 정체성에 대한 정의와 이를 기초로 한 입국

과 거주, 이중국적 등을 포함한 이중시민권정책과 재외동포 선거정책 등의 영역을 살펴보고 있다.

논문에서는 동아시아국가를 사례로 재외동포 초국가주의의 영향과 국가의 대응결과로서의 구체적 정책들을 분석하고 있다. 우선 선행연구 검토를 토대로 기존 연구들의 한계를 보완하고 통합적 분석을 할 수 있는 연구에서의 개념정의와 분석대상을 제시하고 있다. 구체적으로 동아시아국가의 재외동포 초국가주의의 현황과 영향에 관해 고찰하고, 한국, 대만, 일본의 초국가주의에 대한 대응으로서의 이중시민권과 선거정책에 관해 분석하고 있다.

2. 선행연구 검토와 이론적 논의

1) 초국가주의와 모국정치에 관한 선행연구

초국가주의는 국내로 이주해온 이민자에 의한 것과 해외로 이주해간 이민자에 의한 것으로 구분할 수 있다. 쉐러(Schiller) 등은 초국가주의를 “이민자가 모국과 거주국을 함께 연결시키는 사회적 장(social field)을 형성하는 과정”으로 정의한다. 이러한 사회적 장을 만들어내는 사람을 ‘초국가이민자’(transmigrant)로 지칭한다(Schiller et al, 1992: 1). 여기서 ‘초국가이민자’는 국내로 이주해온 외국인과 외국으로 이주해간 국민을 통칭하는 개념으로 제시되었다. 그러나 초국가주의에 대한 실제 연구들에서는 국내정착 외국인의 경우 이민자 또는 이주민으로 정의하고, 해외에 정착한 국민의 경우 재외동포 또는 재외국민으로 구분해 사용한다. 동전의 양면 같은 존재이지만 기존 연구들에서는 이민자와 재외동포의 초국가주의를 구분해 분석하는 경향이 두드러지게 나타났다.

한편 초국가주의의 영향으로 나타난 정치현상에 관한 연구들도 두 개의 차원으로 구분되어 진행되어왔다. 국내로 이주한 이민자와 모국을 떠난 재외동포의 정치적 권리와 이해관계를 분리해 초국가주의 정치를 설명하는 것이다. 모국을 떠난 재외동포의 경우 디아스포라의 정치적 권리와 이해관계로 국한시키기도

한다(홍재우 2010: 233). 실제 국내 외국인의 참정권과 재외국민의 선거권에 관한 연구들은 분절적으로 진행되어왔다.

아래에서는 이민자의 초국가주의와 모국정치에의 참여에 관한 기존 연구들을 검토하고 있다. 선행연구들은 주로 수용국가에 정착한 이민자의 본국정치에의 참여정도, 참여양태, 참여의 영향, 본국의 역할과 정책, 본국정치에의 참여와 거주국에서의 정치참여와의 관계 등을 분석하고 있다.

이민자의 본국정치에 대한 초국가적 참여의 유형과 양태에 대한 연구는 다음과 같다. 리엔(Lien)은 바쉬(Basch)등의 연구에 기초해 정치적 초국가주의(political transnationalism)를 해외 이민자와 자손들에 의해 모국과 정착국가 사회를 함께 연결시키는 정치적 관계와 정체성을 구축하고 지속시키는 과정으로 정의하고 있다. 이러한 정치적 초국가주의를 ‘폭넓은’(broad) 초국가주의와 ‘한정된’(narrow) 초국가주의로 구분하고 있다. 선거와 정당 활동을 포함한 모국의 정치제도에 대한 직접적 참가가 ‘한정된’ 형태의 사례들이며, 모국방문 없이 모국정치와 관련된 행사, 토론, 회의 등에 참석하는 것은 ‘폭넓은’ 형태의 정치적 초국가주의의 예로 제시하고 있다(Lien 2010: 461).

과니조(Guarnizo) 외는 국내 이민자의 초국가적 정치참여를 모국에 영향을 미치는 것을 목적으로 하는 선거와 비선거 활동을 모두 포함해 분석하고 있다. 초국가적 선거참여는 정당원 활동, 정치자금 후원, 정치캠페인 참여 등을 포함하고, 초국가적 비선거 정치참여는 연고지 시민단체 회원 활동, 시민프로젝트 재정 지원, 구호단체의 정교회원 활동 등으로 정의하고 있다. 콜롬비아, 도미니카, 살바도르 출신 미국 거주 이민자들의 초국가적 정치참여를 분석한 결과 초국가적 정치활동에 적극적으로 참여하고 있는 이민자는 상대적으로 소수였고, 이민자 대다수는 자연재해를 당한 모국에 대한 지원 활동이나 초 접전 상황의 선거에만 참가하는 것으로 나타났다. 또한 동화이론에서 주장하는 것과 달리 거주기간이 길수록 모국정치에 대한 참여가 줄어드는 것이 아니라 오히려 증가하는 것으로 밝혀졌다. 기존 연구와 달리 이민자의 초국가적 활동이 거주국에서의 성공적인 통합을 가로막는 것은 아니라고 주장한다(Guarnizo 2003: 1223, 1238-1239).

이민자의 모국에 대한 초국가적 정치참여를 활성화시키는 요인과 국가의 역

할 및 대응에 대한 연구는 다음과 같다. 코슬로스키(Koslowski)는 수용국가에서의 민주화는 이민자의 정치활동을 위한 보다 좋은 환경을 제공해주고, 본국의 민주화는 이민자가 모국정치에 영향을 미칠 수 있는 기회를 증가시킨다고 주장한다. 또한 민주화는 자국민의 이민을 막으려는 국가의 의지도 감소시켜 국제이주를 촉진시킨다고 지적한다. 1970년대 스페인과 포르투갈의 민주화 운동에 참여한 것처럼 이민자는 민주화 초기국면에서 본국정치에 영향을 미치기 위한 시도를 과감하게 한다. 또한 선거에 참여하기 위해 본국국적을 유지하기도 한다. 민주화 이후의 선거에 이민자는 투표에 참여하기도 하고 때로는 후보자로 출마하기도 한다. 특히 사회주의체제 붕괴 이후 중동유럽국가에서 이민자의 후보출마가 현저하게 나타났다. 투표나 출마 이외에도 이민자는 선거운동과 정당에 대한 지원을 통해 영향력을 행사했다(Koslowski 2005: 5, 12-14).

월딩어(Waldinger)와 피츠제럴드(Fitzgerald)는 이민자의 선택과 초국가적 활동에 이민자 자신만이 아니라 국가가 중요한 역할을 수행한다는 것을 강조한다. 국가는 입출국에 대한 통제권을 행사하며 국민으로서의 자격을 규정한다. 또한 국가들 사이의 관계는 국가에 대한 배타적 충성 또는 복수의 충성 등이 형성될 수 있는 범위와 사회적 정체성 형성에 영향을 미친다고 주장한다. 이민자와 그 후손들의 초국가적 활동은 복합적인 정치적 제약(constraint)을 받는 불확정의 결과(contingent outcome)라고 지적한다(Waldinger and Fitzgerald 2004: 1178-1179).

바우빅(Bauböck)은 정치적 초국가주의를 영토적 경계를 가로지르는 정치적 활동을 포함하며, 정치적 공동체에서 변화하고 점차적으로 중첩되는 구성원 자격의 경계들을 의미하는 것으로 정의한다. 이민자 공동체에서 초국가적 정체성과 활동의 설명을 위한 결정적 요인은 여전히 송출국정부의 태도라고 언급한다. 송출국정부와 정치엘리트들은 인적 자본의 업그레이드, 송금, 수용국정부에 대한 정치적 로비 등의 동기에 의해 이민자를 통제와 연계의 대상으로 간주한다고 지적한다. 또한 재외선거권과 이중시민권은 모국에 정치적, 사회적 이해관계를 가진 이민자를 참여시키기 위한 정당한 수단으로 고려되어야 한다고 주장한다. 한편 초국가적 시민권은 구체적으로 모국에서의 재외시민권 권리(external

citizenship rights), 거주국에서의 데니즌십(denizenship)과 문화적 소수자의 권리, 다중국적(multiple nationality) 등을 포함한다고 제시한다. 향후 이 분야의 경험적 연구는 어떻게 이민자가 다양한 정치적 정체성과 자격을 결합하고 선택하는지와 어떻게 국가의 정책들이 서로에 대해 영향을 미치는가를 포함해 진행되어야 한다고 제기한다(Bauböck 2003: 703, 708-709, 720; Bauböck 2006: 28-29).

버토벡(Vertovec)은 이민자의 초국가주의에서 나타나는 정치적 특징들은 반드시 민족국가모델에 도전하는 것은 아니며, ‘정체성-국경-질서’(identities-borders-orders) 개념의 근본적 재구성에 기여한다고 주장한다. 정체성의 형성은 복잡한 경계설정이슈들을 포함하며, 경계설정을 위한 활동은 정치적 질서(political ordering)에 중대한 영향을 미치기 때문에 이들 개념은 상호 결합되어 있다는 것이다. 한편 모국에 대한 정치적 헌신은 선거참여활동과 비선거정치참여활동 등으로 구분할 수 있지만 이외에도 다양한 형태가 존재한다고 지적한다. 아일랜드계 미국인이나 유대인에 의한 디아스포라의 정치참여, 인도네시아인과 알제리인의 재외부재자 투표, 크로아티아의 정치자금 송금과 의석 수 확보, 타밀과 에리트레아 이민자의 재정지원을 통한 전쟁과 평화구축에서의 역할, 쿠르드 지도자 체포에 따른 저항 사례와 같은 대규모 시위 및 의식화, 타밀반군 또는 쿠르드족 게릴라에 대한 지원처럼 반란과 테러리즘에 대한 해외 지원 등의 다양한 형태들을 포함한다. 모국정치참여의 종류와 정도는 이민의 역사, 정착과정, 모국의 정치상황 등의 맥락에 영향을 받아 다르게 나타난다고 주장한다(Vertovec 2009: 86-87, 94-97).

위의 연구들은 거주국에서의 이민자의 모국정치에의 참여와 본국정부의 역할에 관해 초점을 두고 분석하고 있다. 리언과 과니조가 모국정치참여의 유형을 제시하고 있는 한편 코슬로스키는 이민자의 모국정치에의 참여가 미치는 영향과 정치참여가 활성화될 수 있는 환경 등에 관해 검토하고 있다. 월딩어와 피츠제럴드, 바우벡은 본국정부의 태도와 정책이 이민자의 정치참여에 중요한 영향을 미친다고 주장하고 있다.

기존 연구들은 재외동포의 모국정치참여와 모국의 역할을 분절적으로 고찰하

는 한계를 가진다. 또한 모국의 재외동포 초국가주의에 대한 구체적 대응과 정책에 관한 연구는 미비한 상황이다. 재외동포 초국가주의의 영향과 초국가주의에 대응한 모국의 대응 등은 연관되어 있고 상호 영향을 미치기 때문에, 동시에 분석되었을 경우 재외동포와 모국의 정치적 연계에 관한 설명의 적실성은 높아질 수 있다. 이런 측면에서 재외동포 초국가주의의 정치적 영향과 국가정책의 형성과 변화를 통합적으로 분석하는 것이 필요하다. 논문에서는 해외로 이주해간 재외동포의 초국가주의의 영향이 모국의 대응을 통해 정책의 수립과 조정으로 구체화되는 과정과 결과를 통합적으로 분석하고 있다. 재외동포 초국가주의의 영향을 받지만 그대로 국가의 정책에 반영되는 것이 아니라 국내외 정치상황을 고려한 국가의 대응이 재외동포에 대한 시민권과 정치참여정책의 형성과 변화로 귀결되는 것을 고찰하고 있다.

2) 연구의 개념정의와 분석대상

논문에서는 설러의 초국가주의에 대한 개념과 달리 재외동포의 초국가주의는 수용국가와의 연관성 없이 모국과의 관계로 국한하고자 한다. 재외동포는 외국 국적을 취득했지만 혈연 또는 문화적 공통성을 가진 동포와 외국국적을 취득하지 않고 외국에 장단기 거주하고 있는 재외국민을 포괄하는 개념으로 활용하고 있다. 한편 재외동포 초국가주의는 모국에서의 시민적, 정치적 권리를 위한 요구와 활동으로 정의하고 있다. 구체적으로 재외동포 자신들의 본국에서의 입국과 거주를 포함한 시민적 권리, 이중국적, 선거권 부여 등의 요구와 이를 위한 활동을 포함하고 있다. 이러한 재외동포 초국가주의의 영향을 받은 국가는 재외동포 사회의 요구를 반영하지만 요구사항이 그대로 정책에 반영되는 것은 아니다. 국내외 환경을 고려한 국가의 대응을 거쳐 새롭게 수립되거나 조정되는 정책이 있는 반면 본국정부는 기존의 정책을 고수하기도 한다.

논문에서 국가의 대응은 재외동포에 대한 이중시민권과 선거정책의 형성과 변화로 정의하고 있다. 논문에서는 이중시민권정책과 선거정책의 형성과 변화를 국가의 대응을 설명하기 위한 분석대상으로 설정하고 있다. 이중시민권은 이

중국적과 혼용하는 경우가 많은데 연구에서는 이중시민권정책을 민족과 국민의 구성원으로서의 정체성 규정에 기초한 입국과 거주 시 동반되는 시민적 권리의 부여와 재외동포의 외국국적소지를 허용하는 정책을 아우르는 포괄적 개념으로 정의하고 있다.¹ 구체적으로 재외동포에 대한 정의에 따른 재외동포의 입국과 거주 시 시민적 권리와 이중국적에 관한 정책을 이중시민권정책에 포함시켜 이들 정책의 도입과 재정립을 분석하고 있다. 논문에서 이중시민권개념을 제기한 것은 국가가 이중국적을 허용해 재외동포에게 국민과 동일한 권리를 부여하고 있지는 않지만 외국인과는 구별되는 시민적 권리를 재외동포에게 부여하고 있다는 견해를 전제로 하고 있다. 즉 재외동포는 차이가 있지만 거주국과 모국에서 시민적 권리를 이중적으로 부여받고 있기에 이중시민권개념을 활용하고 있다.

국가의 대응을 설명하기 위해 재외동포 선거정책을 또한 분석대상으로 하고 있다. 비선거정치참여에 대한 정책은 자료 등의 문제로 고찰하기 어려운 측면이 있어 제외하고 선거참여정책에 국한해 고찰하고 있다. 재외동포 선거정책은 국적을 가지고 있는 외국거주 국민에게 선거권을 부여하는 재외국민 선거정책을 포함한다. 한편 중화인민공화국 수립 이전 중국국적자에게 투표권을 부여하고 화교에게 의회의석을 배정하는 대만의 경우처럼 재외국민의 범주를 넘어서는 동포에 대한 선거정책을 재외동포 선거정책에 포함시켜 분석하고 있다.

논문에서는 한국, 대만, 일본 사례를 분석하고 있다. 독립 이후 권위주의체제 하에서 경제성장과 이후 민주화 과정을 동일하게 경험한 한국과 대만은 경제와 민주주의 발전의 비교 분석 사례로 폭넓게 활용되었다. 그러나 대만의 중국에 대한 경제 의존도 증가와 중국 이슈가 대만정치에 미치는 영향력이 커지면서 한국과 대만의 정치, 경제적 영역에서의 비교 분석은 현저히 감소해왔다. 일본은 급속한 경제성장에 기초한 부를 통해 경제사회적 발전모델을 제시하는 국가로 간주되어 한국과 대만의 비교대상이 되어왔으나, 한국과 대만의 정치, 경제적 성장

1 국가가 구성원에 대한 정체성을 규정하는 것은 구성원으로서 누구를 포함하고 배제할지를 결정하는 것이고, 구성원에 대한 정체성 규정에 따라 국가는 국가경계의 통제를 조정한다. 한편 바우빅은 정체성 규정과 이에 따른 법적 지위의 부여를 모국에서의 재외시민적 권리로 지칭했다(Vertovec 2009: 88; Bauböck 2006: 28).

에 따라 일본을 단순한 발전모델로 검토하기 어렵게 되면서 비교분석도 줄어들게 되었다.

그러나 다른 영역과 달리 논문에서 다루고 있는 재외동포의 초국가주의, 이중 시민권과 재외동포 선거정책의 영역은 한국, 대만, 일본을 비교대상으로 설정하는 것이 충분한 의미를 갖는다. 세 국가 모두 시민적 요소보다는 혈연적, 문화적 연계에 근거한 종족민족주의(ethnic nationalism)를 토대로 재외동포를 정의하고, 재외동포의 초국가주의가 활성화되자 이에 대한 대응으로 재외동포의 시민권과 선거정책 등을 수립해 시행해왔다는 유사점을 갖는다. 그럼에도 징병제도의 유지로 인한 시민적 책임에 대한 강조, 혼혈과 문화적 이질성에 대한 배타적 인식, 국가정체성에 대한 재정의 등이 이중시민권과 선거정책에 있어 차이점을 야기하고 있다. 따라서 한국, 대만, 일본은 비교연구를 통해 이러한 유사점과 차이점을 고찰할 수 있는 유용한 사례이다.

3. 동아시아국가의 재외동포 초국가주의와 영향

1) 한국, 대만, 일본의 재외동포 초국가주의

(1) 한국

한국의 재외동포는 2017년 현재 약 7백 4십만 명으로 동북아시아와 북미지역에 많이 거주하고 있다. 동북아시아지역 재외동포의 대다수는 재중동포와 재일동포인데 이들의 수는 2015년에 비해 소폭 감소한 반면, 북미지역 재외동포의 수는 약 27만 명 증가했다. 북미지역 재외동포의 증가로 전체 재외동포 인원도 늘어났다. 재외동포 중 외국국적동포가 약 4백 75만 명이고 영주권자를 포함한 재외국민이 약 2백 67만 명에 달하고 있다(외교부 재외동포현황 2017: 14, 28).

2017년 8월 기준 한국에 체류하고 있는 외국국적동포의 수는 약 80만 명으로 2010년 약 47만 명에 비해 대폭 증가했다. 중국국적 소지 재외동포가 약 67만 명

표 1. 한국의 재외동포현황

(단위: 명)

연도	동북아시아	남아시아 태평양	북미	중남미	유럽	아프리카	중동	총계
2011	3,618,091	453,420	2,307,082	112,980	656,707	11,072	16,302	7,175,654
2013	3,467,057	485,836	2,297,425	111,156	615,847	10,548	25,048	7,012,917
2015	3,441,718	510,633	2,463,043	105,243	627,089	11,583	25,563	7,184,872
2017	3,366,656	557,739	2,733,194	106,784	630,730	10,854	24,707	7,430,664

자료: 외교부 재외동포현황 2017: 14

표 2. 한국의 외국국적동포 국내체류현황

(단위: 천 명)

연도	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017 8월
인원	477	551	538	602	705	754	776	809

자료: 출입국·외국인정책본부 통계월보 2017년 8월호: 34

으로 전체 인원의 대부분을 차지하고 있다. 체류자격별로는 재외동포(F-4)자격으로 체류하고 있는 외국국적동포가 약 40만 명으로 가장 많은 수를 차지하고 있으며, 방문취업(H-2) 약 22만 명, 영주(F-5) 약 8만 8천명, 방문동거(F-1) 약 2만 8천명 순으로 나타났다. 영주자격 소지자의 수는 정확하게 88,936명인데 이들 중 88,000명이 중국국적 소지 동포이다(출입국·외국인정책본부 통계월보 2017년 8월호: 34-35).

1999년 8월 12일 「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」(이하 「재외동포법」)이 국회에서 통과되자 조선족동포와 시민단체는 8월 23일 「재외동포법」이 헌법상 평등권을 침해했다는 취지의 헌법소원을 제출했으며, 이후 조선족동포와 시민단체는 「재외동포법」의 제정 및 시행에 반대하는 집회를 연이어 개최했다.² 조선족동포들은 미주동포만 재외동포로 인정하고 독립운동 등으로 인

2 「재외동포법」이 시행되자 재한 중국동포사회에서는 상이한 대응방안이 제기되었다. '국적회복운동'을 통해 중국국적을 포기하고 한국국적을 취득하지는 주장이 제시되었던 반면, 다른 의견은 「재외동포법」 개정을 통해 재외동포의 일원에 포함되어 한국에서 생활하지는 것이다. 이후 중국국적포기의 부담, 조선족사회와의 관계, '국적회복운동'의 비자발성 등이 고려되면서 조선족연합회를 중심으로 「재외동포법」 개정운동으로 집중하게 되었다(이춘호 2014: 168).

해 만주와 연해주로 이주해간 동포는 재외동포로 인정하지 않는 것은 부당하다고 주장했다. 재일동포도 「재외동포법」에 대해 비판적 의견을 제기했다. 재일동포사회는 일본사회에서 차별을 감수하면서 한국국적을 유지해왔는데 재일동포를 외국국적동포와 동일한 지위로 취급하는 것은 문제가 있다고 지적했다. 「재외동포법」의 시행으로 재일동포의 일본으로의 귀화가 촉진될 것이라는 우려의 표명과 함께 재일동포를 외국국적동포와 분리해 우선권을 부여하는 ‘재외국민기본법’ 제정을 주장했다. 2001년 11월 29일 헌법재판소는 조선족동포의 「재외동포법」 위헌소송에 대해 헌법불합치 판결을 내렸다. 조선족동포사회는 환영의 뜻을 표명했지만 한국정부는 「재외동포법」 제정 당시 중국정부의 외교적 압력 등을 지적하면서 외교적 어려움을 표명하고, 2년의 시한 내에 충분한 논의를 거쳐 법 개정을 추진할 것이라는 입장을 밝혔다. 2002년에는 39개 시민단체로 구성된 재외동포법개정대책협의회가 결성되어 「재외동포법」의 개정을 촉구했다(박우 2011: 247-248, 250-251; 전재호 2008: 114).

1993년 세계한인상공인총연합회가 개최한 제1회 세계한상회대회에서는 재외국민의 투표권 보장을 요구하는 결의문이 채택되었다. 이후 재외국민선거를 제한하는 것은 선거권과 평등권 침해하는 것으로 위헌이라는 취지의 헌법소원이 1997년 프랑스와 일본 거주 재외동포에 의해 제기되었으며, 헌법재판소는 1999년 두 차례에 걸친 판결을 통해 헌법소원을 기각했다. 당시 현재는 선거의 공정성 확보와 기술상 어려움, 조총련계 재일동포에 대한 선거권 부여 문제 등을 사유로 헌법소원을 기각했다. 재외동포사회는 세계한인유권자총연합회 등의 단체를 결성하여 재외국민 선거제도 도입을 지속적으로 요구했다. 2002년에는 미국에서 재외국민 선거권 보장을 요구하는 서명운동이 시작되었고, 2004년과 2005년 일본과 미주지역 거주 재외동포의 헌법소원이 계속되었다. 2006년 12월 미국 LA한인연합회를 중심으로 해외동포 참정권 요구 추진대회가 개최되었고, 2007년에는 브라질 한인회에서 대통령에게 참정권을 요구하는 탄원서를 제출하고 서명운동을 전개했다(지충남·이소영 2014: 68; 김성수·이영철 2015: 218-221).

한국에 귀국해 영주하는 재외동포를 지칭하는 귀환동포의 정치참여는 2000년

대 지방선거에서의 유권자운동으로 본격화되기 시작했다. 2006년 지방선거에서의 귀환중국동포 유권자운동을 시작으로 2010년 지방선거에서는 ‘귀환동포연합 총회’의 유권자운동으로 발전했다. 초기 유권자운동이 귀환동포의 단체별 요구 사항을 전달하는 수준이었다면, 이후 유권자운동은 귀환동포 전체의 권리증진에 초점이 두어졌다. 2012년 결성된 ‘재한조선족유권자연맹’은 선거기간 유권자 활동과 함께 재외동포정책 개편을 위한 세미나 개최 등의 활동도 진행했다(임채완·김혜련 2015: 130).

재일동포사회의 민단의 경우 2012년 총선에서 첫 시행되는 재외국민선거를 준비하면서 적극적인 투표참여운동을 전개했다. 선거인등록과 투표참여를 독려하는 홍보활동을 진행했고, 선거에서는 특정정당을 지지하지 않는 절대중립을 표명했다. 뉴커머로 구성된 재일한인회는 회원의 다수가 한국국적 보유자로 민단과 마찬가지로 등록과 투표참여를 증진시키기 위한 홍보활동에 주력했다. 사실 민단의 경우 재외국민 선거제도에 대한 초기 입장은 부정적이었다. 일본에서 지방참정권 획득운동을 지속하고 있었던 민단으로서는 재외국민 선거제도의 도입이 일본 내 외국인참정권 반대정치세력에게 빌미를 제공할 것으로 우려했기 때문이었다. 또한 선거로 인한 재일동포사회의 분열과 조총련계 재일동포의 선거개입에 대한 우려 등도 민단의 부정적 입장에 영향을 미쳤다. 그러나 일본정부와 집권정당의 지방참정권 부여에 대한 부정적 입장의 고수와 한국 국회의 지원 금삭감 등의 영향으로 재외국민선거에 대해 적극적으로 참여하게 되었다(지충남·이소영 2014: 77-82).

(2) 대만

대만과 중국본토를 벗어나 해외에 거주하고 있는 화교인구는 약 4천 4백만 명에 달한다. 화교인구의 상당수가 동남아시아를 중심으로 한 아시아지역에 거주하고 있다. 동남아시아로의 화교 이민은 오랜 역사를 가진 반면, 미국을 중심으로 한 미주지역으로의 이민은 제2차 세계대전 이후에 본격화되었다. 한편 재외대만인은 약 백 9십만 명으로 미국을 비롯한 미주지역에 많이 거주하고 있는 것으로 나타났다.

표 3. 화교(overseas Chinese)와 재외대만인(overseas Taiwanese)현황 (단위: 천 명)

연도	구분	아시아	아메리카	유럽	오세아니아	아프리카	총계
2014	화교	31,008	8,105	1,756	1,169	466	42,504
	재외대만인	599	1,146	37	43	10	1,837
2015	화교	31,282	8,336	1,963	1,185	529	43,296
	재외대만인	598	1,180	39	44529	10	1,871
2016	화교	32,028	8,669	2,153	1,206	566	44,623
	재외대만인	613	1,202	42	43	10	1,911

자료: 대만 교무위원회 홈페이지 <http://www.ocac.gov.tw/statistics>

대만 또는 중국 출신자의 미국으로의 이민은 세 시기에 걸쳐 진행되었다. 첫째 제2차 세계대전 직후부터 국민당정권의 1949년 패배까지의 시기로 당시 미국에 유학중이거나 거주하던 수 천 명의 학자와 학생들이 미국정부의 영주권부여 조치로 미국에 거주하게 되었다. 둘째 1960년대에서 1980년대까지의 시기로 대만의 국민당정부는 수 천 명 학생들의 미국유학을 허용하고 지원했다. 이후 유학생의 대부분이 미국에 정착하게 되었다. 셋째 중국정부에 의한 유학허용시기로 약 75만 명의 학생들이 1978년부터 2008년까지 해외유학을 떠났고, 이들 중 절반 정도가 미국으로 유학했으며 15%미만의 중국학생이 모국으로 귀환했다. 특히 1989년 천안문사태가 발발하자 미국정부는 약 6만 명의 중국학생과 가족들에게 미국에 영주할 수 있도록 승인했다. 1990년대 중국정부는 기존 중국유학생의 유학 후 귀국원칙을 유연하게 변화시킴으로써 외국정착을 확대시켰다(Portes and Zhou 2012: 202, 205, 208).

대만에서 미국으로의 이민을 선택하고 미국에 정착한 사람들은 1950년대에 국민당정부와 함께 대만으로 이주해온 외성인(mainlander)이었다. 국민당정부는 초기 자국민의 이민을 엄격하게 통제했지만 미국대학 대학원과정으로서의 유학은 허용했다. 이후 유학은 대만국민의 가장 인기 있는 이민통로가 되었으며 유학생의 대부분은 외성인이었다. 미국으로 유학을 간 대만국민은 1970년대와 1980년대 미국 내 유학생 그룹 중 큰 규모를 차지했으며, 대만정체성의 부족, 국민당정부에 대한 불만, 미국에서의 정치적, 경제적 안정을 얻고자 하는 욕구 등

의 요인에 의해 유학생의 상당수가 졸업이후 대만으로의 귀국에 대해 부정적인 입장을 가지고 있었다.

1979년 미국과 중국의 관계 정상화 이후 대만의 국제적 위상은 추락했고, 자본과 기업의 탈출이 신속하게 진행되었다. 이러한 상황 속에서도 미국 내 대만출신 이민자들은 자신들의 권익을 위해 노력했다. 대만출신 이민자들의 강력한 로비를 통해 대만관계법(Taiwan Relations Act)이 시행될 수 있었다. 법의 시행에 따라 1982년에 대만국민의 미국으로의 이민자 수 할당은 중국국민에게 배당된 이민허용인원과 동일하게 제시되었다. 이후 대만의 정치, 경제적 상황이 발전됨에 따라 대만국민의 미국으로의 이민은 감소했으나, 중국정부의 이민에 대한 부분 허용 조치로 중국출신 이민자의 수는 급증했다(Lien 2010: 456-457).

민주화 이후 화교 또는 재외대만인의 대만정치에의 참여는 선거 시기 귀국해 선거에 참여하는 방식으로 나타났다. 예를 들면 2004년 3월 진행된 총통 선거에는 많은 수의 화교 또는 재외대만인이 귀국해 투표했다. 당시 화교 또는 재외대만인의 투표성향은 국민당 지지가 75%, 민진당 지지가 25%로 나타났으며, 국민당 지지 재외대만인은 주로 외성인으로 대만독립 반대를 지지하고, 민진당 지지 재외대만인은 내성인이 주를 이루었다. 한국 화교의 경우도 2004년 300여 명이 국민당후보에게 투표하기 위해 자비를 들여 대만으로 출국해 투표에 참여했다(김기호 2016: 170).

(3) 일본

해외일계인협회의 2016년 자료에 따르면 외국국적 일본인과 그 자녀를 지칭하는 일계인은 약 380만 명으로 추산되고 있다. 브라질에 190만 명, 미국에 130만 명, 페루에 10만 명이 거주하고 있으며, 일계인의 대부분은 브라질과 미국에 거주하고 있다. 한편 1990년대 전후 일본으로 귀환한 일계인은 약 35만 명이었으나, 2016년 일본에 거주하고 있는 일계인은 약 24만 명으로 감소했다. 일본 외무성 외교백서에 따르면 일본은 148년의 이민역사를 가지고 있으며, 2016년 기준 약 360만 명의 일계인이 북미와 중남미에 거주하고 있다고 언급하고 있어 해외일계인협회의 수치와는 다소 차이를 보인다. 또한 2015년 10월 기준 약 132만

표 4. 일계인현황(2016년)

(단위: 명)

브라질	미국 (2010년 census)	일본	캐나다 (2011년 census)	페루	아르헨티나	총계
1,900,000	1,304,286	240,000	109,740	100,000	65,000	3,800,000

자료: 해외일계인협회 홈페이지 <http://www.jadesas.or.jp> who are “Nikkei & Japanese abroad

명의 재외방인이 해외에 거주하고 있다고 밝히고 있다(해외일계인협회 홈페이지 <http://www.jadesas.or.jp> who are “Nikkei & Japanese abroad”?; 일본 외무성 Diplomatic Bluebook 2017: 363, 376).

일본인의 이민은 1866년 시작해 1930년대까지 하와이와 북미로 약 37만 명, 중남미로 약 25만 명을 포함해 약 142만 명이 해외로 이민을 갔다. 전후 1952년부터 1989년까지 북미와 중남미로 각각 약 14만 명과 9만 명의 일본인이 이민을 떠났으며, 남미로의 일본인 이민이 증가했던 원인은 미국³, 캐나다, 호주정부의 일본인 이민제한 정책으로 인해 이민에 어려움을 겪었기 때문이었다(임영언·이화정 2012: 48-51).

해외체류 일본인은 1967년 약 34만 명에서 1985년 약 48만 명까지 증가했다. 해당 시기의 인원 증가는 장기체류자의 수가 늘어난 것에 기인했다. 해외 거주 영주자의 수는 변화가 크지 않았으나 장기체류자의 경우 1970년 약 6만 3천 명에서 1985년 약 23만 명까지 증가했다. 해외체류 일본인의 증가가 두드러지게 나타난 지역은 북미와 아시아로 나타났으며, 이들 중 상당수가 장기체류자들이었다(최민경 2012: 148-150).

1980년대부터 본격화된 노동력부족을 해결하기 위해 일본정부는 외국인노동력 활용을 목표로 1990년 「출입국 관리 및 난민 인정법」(이하 「입관법」)을 개정했다. 법의 개정으로 외국인노동력으로 30만 명 이상의 일계인이 일본으로 귀환

3 1902년부터 1907년까지 하와이에 거주하던 4만 명의 일본인이 미국대륙으로 이동하기 시작했다. 이를 막기 위해 미국정부는 일본인의 미국대륙으로의 이동을 금지했다. 이후 하와이에서 일본인의 과업이 연이어 발생하면서 미국 주류사회와 일본인 이민자사회의 갈등이 증폭되었고, 1924년 일본인의 이민을 전면 봉쇄하는 법이 시행되기에 이르렀다. 이후 1952년까지 일본인의 미국이민은 불허되었다(임영언 2010: 458).

해 노동집약산업에 종사했다. 일본으로 귀환한 일계인의 대부분은 브라질 출신이었다. 2008년 경제위기 이후 불황에 따른 여파로 약 10만 명의 일계인이 다시 브라질로 귀국했다. 당시 일본 거주 일계인의 30-40% 정도가 실업상태에 놓이게 되었다. 일본정부는 일계인의 대량실업이 진행되자 브라질 귀국을 독려하기 위해 귀국여비 지원사업을 실시했다. 경제위기 이후 일계인의 일본어 구사와 취업, 일계인 자녀의 적응 문제 등이 이슈로 제기되었다(한종완·임영언 2014: 433-434, 436).

한편 일계인 대표들은 1970년대 후반부터 1980년대 초반에 개최된 해외일계인대회를 통해 일계인의 지위확립을 요구했다. 모국인 일본이 해외자산인 일계인의 국제적 역할을 인식하고, 이를 구체적 지위로 확립해줄 것을 요청했다. 이러한 요구는 일본사회의 일계인에 대한 관심 부족에 대한 대응과 모국과의 유대 증진을 위한 노력의 일환이었고, 1980년대 후반 일계인이 국제교류에 있어 중요한 역할을 할 수 있다는 주장 제기로 재차 등장하게 된다.

1990년대에는 해외체류 일본인의 증가를 반영하고 일계인 1세의 일본 선거참여를 위한 재외국민 선거제도 도입의견이 해외일계인대회를 통해 제기되었다. 1998년 개정된 「공직선거법」에 따라 2000년 선거에서 재외국민선거가 시행된 이후에도 선거참여절차의 간소화, 선거구 선거 등을 적극적으로 요구했다. 2000년대에는 ‘재외일본인’에게 이중국적을 허용할 것을 요구하는 주장이 해외일계인대회를 통해 제시되었다. 한편 해외일계인대회에서는 1990년대 일본으로 귀환한 일계인이 부당한 처우를 받지 않아야 하고 기술습득의 환경이 제공되어야 하며, 일계인의 귀환은 일본인으로서의 정체성 확립에 도움이 된다는 입장을 표명했다. 2000년대 대회에서는 재일 일계인의 정주화가 진행되면서 일본사회로의 통합에 관심을 기울여줄 것을 요청하는 의견이 제기되었다(최민경 2014: 369-377).

2) 한국, 대만, 일본의 재외동포 초국가주의의 영향

한국, 대만, 일본의 해외이민과 모국과의 연계는 유사성과 상이성을 동시에 보

여주고 있다. 이들 국가에서는 1960년대 미국의 이민정책 변화로 인해 이민문화가 개방되자 미국으로의 이민이 급격하게 증가했다는 공통점을 가지고 있다. 미주지역 이민자의 경우 정착 이후 수용국가에서 경제적 안정이 확보되면서 모국과의 연계활동에 적극적으로 임하기 시작했다. 이들은 동일한 민족으로서의 정체성 인정과 재외동포로서의 권리부여 등을 요구했으며, 이러한 요구들은 의견개진과 소송 등의 형태로 제시되었다. 특히 입국 및 거주, 국적제도개선, 경제활동, 재외국민 선거도입, 투표권 확대 등의 요구를 지속적으로 제기했다.

미주지역 이외의 지역으로의 이민과 모국과의 연결도 공통성과 차별성을 나타내주고 있다. 한국의 경우 식민지 지배를 피해 진행된 민족이산이 중국과 구소련 지역 재외동포사회를 형성하게 했고, 한중수교와 한소수교 등으로 이들 지역 재외동포 공동체와 한국과의 연계가 본격화되었다. 특히 한중수교 이후 재중동포들이 지리적 인접성을 기반으로 대규모로 한국에 입국하기 시작했다. 초기에는 외국인노동자로 입국하기 시작했으나 「재외동포법」 개정 이후 재외동포 자격으로 이주하는 경우가 증가했다. 조선족동포의 한국거주는 여타 지역 재외동포에 비해 압도적으로 많은 상황이다. 조선족동포는 「재외동포법」 개정과 재외국민 선거제도 도입 등의 시민적, 정치적 권리를 요구하는 적극적인 활동을 전개했다.

대만의 경우 중화인민공화국의 수립 이전 이민을 택한 전체 중국인을 화교로 간주해 재외동포 정책대상에 포함시켰다. 1990년대까지만 해도 대만국민도 자신들을 중국인으로 인식하는 경향이 강했다.⁴ 그러나 1970년대 중국의 유엔회원국으로서의 지위획득과 미국과의 외교정상화 이후 중국정부가 1980년대 적극적인 화교정책을 본격화하기 시작하자 상황이 변화했다.⁵ 화교의 중국에 대한 경제

4 대만에서는 1991년 민진당이 당 강령에 대만독립조항을 포함시키면서 국민당의 독립반대와 민진당의 독립주장의 대결구도가 형성되었다. 국민당과 민진당의 정치적 대립구도와 민진당의 선거승리를 통한 정권교체 등의 영향으로 국가정체성문제는 대만정당의 주요경쟁 이슈로 부각되었다. 한편 설문조사에서 대만인으로 자신을 인식하는 대만국민의 비율은 1992년 18.8%에서 2004년 43.7%, 2012년 54%로 지속적으로 증가했다. 2008년과 2012년 총통선거에서 경제적 이슈가 부각되었지만 주요하게는 양안 관계에 기초한 양안교역문제로 치환되었다. 결국 대만 내 정당 간 경쟁과 국내정치에서 중국변수와 연계되는 국가정체성문제는 가장 중요한 이슈이다(지은주 2015: 75-76, 93-94).

5 중국정부는 1978년 문화대혁명 이후 유명무실했던 화교 관련 국가기구를 다시 활성화시켰으며 각 지방과 도시들에서도 유사한 조직들이 부활했다. 과거 화교들을 잠재적 첩자와 반역자로 인식했던 중국

투자가 활성화되고 중국경제가 성장하면서, 화교사회의 대만과 중국에 대한 인식과 태도도 냉전시대의 이분법에서 벗어나기 시작했다. 2000년대 이후 대만은 대만출신 재외동포를 별도의 범주로 설정해 관리하기 시작했다. 일본의 경우 남미지역으로의 노동이민이 증가하면서 일제인사회가 브라질 등에 형성되었다. 남미지역의 일제인과 일본과의 연계는 활성화되지 않다가 일본의 노동력부족 타개책의 일환으로 남미지역 일제인의 귀환을 받아들이면서 본격화되었다.

한국과 일본은 각각 중국과 남미출신 재외동포를 노동력으로 받아들여 활용했다. 한국에서 조선족동포의 수는 지속적으로 증가해왔고, 이들은 한국 내에서 「재외동포법」의 개정과 재외국민선거제도의 도입을 요구하는 활동을 통해 자신들의 시민적, 정치적 권리를 확대하고자 노력했다. 전체 재외동포사회도 재외동포의 권리보장을 요구하는 헌법소원과 정치활동을 전개했다. 최근에는 세계한인대회나 세계한상대회 등을 통해 모국정부에 자신들의 요구를 적극적으로 제기하고 있다. 한편 일본에서는 남미출신 일제인을 노동력으로 활용하기 위해 외국인노동자와 다른 체류자격을 도입했다. 또한 일제인들은 해외일제인대회 등의 기회를 통해 재외국민선거제도의 도입과 이중국적허용 등을 요구했다. 최근에는 일본에 귀환한 일제인의 정착과 통합지원에 대한 요구를 제기하고 있다. 한국에서는 해외와 국내거주 재외동포사회의 적극적인 요구와 활동이 재외동포에 대한 법적 지위의 변화와 재외국민 선거제도의 도입에 영향을 미친 반면, 일본의 경우 일제인사회의 요구도 존재했지만 주로 일본정부가 정책도입을 주도하거나 사법부의 판단을 수동적으로 반영한 측면이 강하다.

대만의 경우 기존 화교와 국민당정부 수립 이후 해외로 이주한 중국인, 국민당의 대만 패퇴 후 이민을 통해 외국에 정착한 재외대만인 모두를 재외동포로 간주

정부는 경제개혁과 개발의 지원자로서 화교를 간주했으며, 화교의 투자유치와 기술이전을 위해 정책을 변화시켰다. 중국정부 산하 기구와 중국공산당 산하 귀국화교연합조직은 국가, 지방, 지역, 도시 단위에서 다양하게 운영되고 있으며, 전 세계 화교공동체와의 지속적 연락과 초국가적 활동의 증진을 위해 역할을 하고 있다. 정부기구와 연합조직의 주요 인사들은 정기적으로 화교 지도자들의 초청을 통해 미국을 방문하고 있다. 21세기에 중국정부는 중국의 국제위상과 '좋은 이미지'(good image)를 증진시키기 위한 방안으로서 화교공동체의 발전을 지원하고, 기술과 문화적 교류의 증진과 화교공동체와의 네트워크를 강화하는 방향으로 정책방향을 변화시키고 있다(Portes and Zhou 2012: 208-210).

했기 때문에, 재외동포의 시민적, 정치적 권리의 도입이 재외동포사회의 요구보다 앞서 위로부터의 방식(top down)으로 이루어졌다. 그러나 중국의 발전과 화교에 대한 정책시행이 본격화되면서 대만의 재외동포정책의 대상과 재외동포사회와의 연계는 축소되거나 정체되고 있는 상황이다. 외교적 대표성의 부재로 재외국민선거를 귀국투표로만 진행해야하는 것이 대표적 사례이다. 특히 민진당 집권 시기에는 전체 화교에 대한 정책보다는 재외대만인에 대한 지원과 연계강화 정책이 두드러지게 나타나고 있다. 한편 재외대만인사회에서도 중국과의 관계를 둘러싼 의견대립이 지속되고 있어 재외대만인의 시민적, 정치적 권리의 확대를 위한 요구와 활동도 정체되어있는 상황이다.

한국의 경우 국내의 거주 재외동포의 시민적, 정치적 권리의 확대에 대한 요구와 활동이 활성화되어 정부정책에 영향을 미쳐온 반면, 일본의 경우 국내거주 일계인의 요구들은 활발하게 제기되지 않았고 해외거주 일계인사회의 요구도 적극적인 행동이 수반되기 보다는 정부에 대한 요청과 권고 수준으로 진행되었다. 대만의 경우 과거 화교를 모국과 연계시키기 위한 정부주도의 정책들이 선도적으로 시행되었던 것에 비해 현재는 축소 또는 정체 상태를 벗어나고 있지 못하고 있다. 화교사회의 모국과의 연결은 중국과의 교류증진으로 변화하고 있고, 재외대만인의 관심도 국가정체성을 둘러싼 갈등에 초점이 맞추어짐으로써 시민적, 정치적 권리 확대를 위한 요구들이 적극적으로 제기되지 못하고 있다.

4. 동아시아국가의 재외동포 이중시민권정책의 형성과 변화

1) 한국, 대만, 일본의 재외동포 시민적 권리의 형성과 변화

(1) 한국

한국에서 재외동포에 대한 정의와 입국 및 거주에 관한 권리를 법적으로 처음 명시한 것은 「재외동포법」이다. 1999년부터 시행된 「재외동포법」은 1997년 경제위기 이후 재외동포의 모국에 대한 경제적 기여를 증진시키기 위한 의도로 제

정되었다. 「재외동포법」에서는 재외동포를 “대한민국의 국민으로서 외국의 영주권을 취득한 자 또는 영주할 목적으로 외국에 거주하고 있는 자”와 “대한민국의 국적을 보유하고 있던 자 또는 그 직계비속으로서 외국국적을 취득한 자 중 대통령령이 정하는 자”로 정의하고, 전자를 재외국민으로 후자를 외국국적동포로 규정하고 이들을 재외동포에 포함시켰다. 한편 「재외동포재단법」에서는 재외동포에 대한 정의를 다음과 같이 제시하고 있다. 즉 재외동포를 “대한민국국민으로서 외국에 장기체류하거나 영주권을 취득한 자, 국적을 불문하고 한민족의 혈통을 지닌 자로서 외국에서 거주·생활하는 자”로 규정하고 있다. 한국국적을 가지고 있지 않은 경우 재외동포 인정기준으로 “한민족의 혈통”을 명시적으로 표명하고 있어 「재외동포법」과는 차이를 보여주고 있다.⁶

재외동포사회에서 요구해온 이중국적허용을 받아들이는 경우 국내갈등이 야기될 수 있다는 우려 하에 한국정부는 이중국적허용 대신 재외동포에게 국민에 준하는 출입국과 법적 지위를 보장하는 「재외동포법」을 제정했다. 「재외동포법」에 따라 재외동포(F-4)비자를 발급받은 재외동포는 5년 동안 자유롭게 입출국할 수 있으며 체류기간의 추가 연장도 가능하게 되었다. 취업과 경제활동도 보장되었다(곽재석 2012: 36-37).

「재외동포법」의 시행과정에서 조선족동포와 구소련지역동포에 대한 차별이 존재한다는 문제제기가 지속되었다. 「재외동포법」은 재외동포(F-4)비자 자격대상에서 조선족동포를 배제했다. 「재외동포법」에서 외국국적동포를 “대한민국 정부수립 이전에 국외로 이주한 자 중 외국국적 취득 이전에 대한민국의 국적을 명시적으로 확인받은 자와 그 직계비속”으로 규정함으로써 조선족 동포와 구소련지역동포를 적용대상에서 제외시켰다. 단일국적정책을 유지해온 중국정부와의 외교적 마찰을 피하기 위한 국제정치적 측면과 미주지역을 중심으로 한 재외동포의 한국에 대한 경제적 기여를 증대시키기 위한 경제적 측면의 고려가 조선족동포를 「재외동포법」 시행 대상에서 제외시켰던 요인이 되었다. 2001년 헌법재판소의 평등권 등 기본권 침해를 이유로 한 「재외동포법」조항의 헌법불합

6 국가법령센터(<http://www.law.go.kr/main.html>), 「재외동포법」, 「재외동포재단법」 검색.

치 판결 이후 「재외동포법」이 개정되기 전까지 2002년부터 한국정부는 조선족 동포에 대한 배제정책을 완화했다. 우선 취업관리제를 도입해서 국내연고가 있는 조선족동포와 구소련지역동포가 초청을 받아 한국에 방문동거(F-1-4)로 입국해 취업할 수 있도록 했다. 또한 ‘자진신고프로그램’⁷을 통해 조선족동포 중 불법체류자를 합법화하고 수용하는 정책을 시행했다(이상우 2015: 76-77; 곽재석 2012: 37-39).

한국정부는 2007년 방문취업제를 도입해 상대적으로 소외되었던 중국과 구소련지역 동포에 대한 입국과 취업기회의 확대를 추진했다. 방문취업제는 중국 및 구소련지역 거주 동포가 복수사증을 발급받을 수 있도록 하고, 자유롭게 출입국이 가능하도록 하는 조치를 포함하고 있었다. 또한 허용인원 내에서 무연고동포도 입국과 취업이 가능하도록 했으며, 취업기회의 확대와 절차의 간소화가 시행되었다. 방문취업제의 실시로 조선족동포의 입국이 증가해 2015년 7월 기준 약 69만 명이 한국에 체류하고 있었으며, 이들 중 국적 취득자는 73,998명으로 전체의 10.7%를 차지했다(선봉규 2016: 58).

한국정부는 모국거주의사를 가진 재외동포의 한국으로의 귀환정책을 시행했다. 소외지역동포에 대한 지원의 일환인 귀환정책은 1990년대 사할린거주 재외동포의 귀국정책으로부터 시작되었다. 구소련정부의 사할린거주 재외동포의 모국방문과 영주귀국 승인으로 1989년 사할린동포의 모국방문사업이 추진되었다. 1994년 한일정상회담에서 이루어진 사할린동포 영주귀국 시범사업에 대한 합의 후 한국 내 거주와 요양 시설이 완공됨에 따라 2000년 816명, 2001년 178명의 사할린동포가 한국으로 귀환했다. 이후 침체되었던 사할린거주 재외동포 영주귀국사업은 참여정부 시기 실태조사과정을 거쳐 2007년 재개되었고, 이에 따라 2007년 611명, 2008년 647명, 2009년 837명의 사할린 재외동포가 영주를 위해 귀환했다(윤인진·김희상 2016: 61-62).

7 ‘자진신고프로그램’은 동포귀국지원프로그램으로 불법체류하고 있는 조선족동포가 자진신고와 함께 중국으로 귀국한 후 1년이 경과하면 합법적으로 한국에 다시 입국할 수 있는 제도였다. 프로그램을 통해 2005년과 2006년 약 8만 4천 명의 조선족동포가 중국으로 자진해서 돌아갔다(박우 2011: 256).

(2) 대만

대만은 재외동포의 정의 제시와 입국과 거주에 관한 법적 지위의 부여에 있어 오랜 역사를 가지고 있다. 재외동포는 화교와 재외대만인으로 구분된다. <표 3>에서의 표기와 재외동포신분증명(Overseas Compatriot Identity Certificate) 신청의 요건에 명시된 것처럼 화교는 영어로 overseas Chinese 또는 ethnic Chinese로 표기되고 중국계 해외거주자를 지칭하는 한편, 재외대만인은 대만시민권을 소유하고 해외에 거주하고 있는 사람으로 제시되고 있다.⁸

중국 본토에서 대만으로 패퇴한 후 국민당정부는 1950년대 화교를 민족의 범주에 포함시키고, 적극적으로 대만의 외교와 정치적 후원자로서 화교를 활용하고자 했다. 1952년 국민당 당대회에서는 과거 신해혁명에 성공했던 것은 화교의 지원이 중요한 역할을 했기 때문이며, 중국 공산주의와 소련에 대항하기 위해서는 화교의 역할이 중요하다는 것을 천명했다. 이를 위해서는 화교조직 간의 협력을 촉진해야 한다고 제기했다(조정원 2009: 151).

대만정부는 1967년 화교자녀들의 대만 입국과 학업을 지원하기 위한 「귀국교생호적등기판법」 제정을 통해 대만학교에 취학한 화교자녀가 호적을 등록할 수 있고 국민신분증도 받을 수 있도록 하는 정책을 도입했다. 이러한 조치를 통해 교생(僑生)으로 지칭되었던 17만 명 이상의 화교자녀들이 대만으로 귀국해 진학했다. 그러나 1994년 교생의 호적등록으로 인한 이민증가의 우려, 교생과 교민(僑民)의 호적등록의 형평성 문제와 출입국 관리의 어려움 등의 요인에 의해 위의 법은 폐지되었고, 화교자녀의 대만취학은 외국인에 대한 출입국과 이민법 규정의 적용을 받게 되었다. 한국 거주 화교자녀들은 매년 약 700명 정도가 대만대학으로 진학했었던 것에 비해 법 폐지 후 인원이 급감해 35명 정도만 대학진학을 위해 대만으로 출국했다. 한국에 거주하는 화교단체인 ‘중화민국한국화교협회’는 2009년 법 폐지의 철회를 요구하는 요청서를 제출했지만, 대만정부는 인구와 이민정책, 화교교육정책, 사회복지상황 등을 고려해 교생호적등록제도를 부활

8 중국에서 화교는 중국국적을 가지고 외국에 살고 있는 중국인을 가리키고, 화인의 경우 외국국적을 취득해 현지 국가에서 거주하는 사람들이다. 화인의 경우 중국국적을 상실한 사람들이다. 화예의 경우 화교와 화인의 후손을 지칭하는 개념으로 사용된다(공봉진 2010: 34).

표 5. 화교와 재외대만인자녀의 대만학교 재학생현황

(단위: 명)

연도	학교구분			총계
	공공·사립 대학교	준비 과정 프로그램	중고등학교	
2012	14,214	1,141	516	16,472
2013	15,866	1,123	505	18,068
2014	18,741	1,248	918	21,437
2015	21,782	990	1,331	24,649
2016	23,618	850	1,760	26,973

자료: 대만 교무위원회 홈페이지 <http://www.ocac.gov.tw/statistics>

하는 것이 어렵다는 입장을 밝혔다(이창호 2012: 165-168).

교생의 대만진학을 위한 지원을 폐지했던 것과 달리 중국학생의 대만유학을 확대하기 위한 조처들이 도입되었다. 2008년에는 중국출신 단기연수생의 대만 체류기간을 1년까지 연장했으며, 2010년에는 중국대학의 학위를 인정하면서 중국학생이 대만대학의 학부와 대학원과정에 진학할 수 있는 제도를 운영하기 시작했다. 마잉주정부에 의해 추진된 중국유학생 유치정책은 대만대학의 입학생 수 감소에 따른 재정압박을 해결하기 위한 경제적 고려와 양안교류의 강화를 위한 정치적 판단을 배경으로 하고 있었다(이광수·서상민 2016: 260).

대만은 재외동포신분증명제도를 시행해오고 있다. 교무위원회에서 증명서비스를 제공하고 있으며, 증명제도는 재외동포의 대만에서의 다양한 권리와 이익을 보호하기 위한 제도이다. 증명을 통해 재외동포의 대만 내 투자, 비즈니스, 부동산, 거주 등의 영역에서 시민적 권리를 제공받을 수 있다. 증명서는 1년 동안 유효하며 기간연장이 필요한 경우 만료일 전에 추가 신청할 수 있다. 재외동포 신분증명을 신청하기 위해서는 해외거주요건을 충족하여야 하며 대만시민권 소지자(ROC citizen)는 관련 서류를 제출해야 한다. 화교의 경우 신분증명을 발급받기 위해서는 중국계임을 증명해야 하는데 중국계라는 소수인종표기가 포함된 외국정부가 발행한 신분증을 해외주재 대만대표부에서 공증을 통해 인정받아 관련 서류를 제출하면 신청이 가능하다(대만 교무위원회 홈페이지 http://www.ocac.gov.tw/certification_service).

반면 대만에 경제적 이익을 가져다주는 투자목적이 아닌 중국인의 대만정착은 혈연적, 문화적 공통성을 가지고 있어도 양안관계로 인해 엄격한 절차를 거쳐야 가능하다. 예를 들면 외국국적을 가지고 있는 외국인의 경우 3-5년 이상 거주와 필요한 자격을 갖추면 귀화를 신청할 수 있는 데, 중국국적자의 경우 6.5-8년을 대만에 거주해야만 하고 자격요건도 다른 외국인에 비해 강화된 조건들이 요구되고 있다. 다만 중국출신 결혼이민자는 귀화를 신청하는 것이 아니라 대한민국민과 동일한 시민적 권리를 향유할 수 있는 자격을 부여받는 신분증을 발급받게 된다(김윤태 2011: 523-524).

(3) 일본

일본에서 재외동포의 입국과 거주와 관련된 권리의 보장은 한국과 유사한 시기에 도입되었다. 재외동포의 정의는 일제인과 재외방인 포괄하는 것으로 제시되고 있다. 일제인은 일본 이외의 해외지역에 이주한 후 거주국의 국적 또는 영주권을 취득한 일본인과 자손을 의미한다. 재외방인은 해외에 체류하고 있지만 일본국적을 유지하고 있는 일본인을 지칭한다(임영언·이화정 2012: 48). 일본 외무성의 외교백서에 따르면 일제인과 재외방인은 각각 영어로 Emigrants and Japanese Descendants(Nikkei)와 Japanese nationals overseas로 표기되고 있다(일본 외무성 Diplomatic Bluebook 2017: 363, 376).

일제인에 대한 정의는 변화해왔다. 1975년 제시된 일제인에 대한 일본정부의 정의는 “일본국적을 보유하지 않지만 민족적으로 일본계로 간주되는 자”로 제시되고 있다. 일본국적을 가지지 않은 자로 규정한 것은 일본국적을 가진 재외방인과 구별하며, “민족적으로 일본계”라는 정의는 1968년 제시된 “인종적 의미에서 일본인”이라는 표현에 비해 포함범위를 확대한 것이다. 인종에서 민족적 범위로의 확대는 일제인 중 혼혈인이 일제인의 범주에 포함될 수 있게 했다. 2002년 새롭게 제시된 일제인에 대한 정의는 “일본국적을 보유하는 영주자 및 일본국적을 보유하지 않지만 일본인의 혈통을 잇는 자”였다. 한편 해외일제인협회는 일제인을 “일본에서 해외로 본거지를 옮겨 영주할 목적으로 생활하는 일본인 및 그 자녀”를 의미하는 것으로 정의하고 있다(최민경 2012: 150-153; 최민경 2014:

353).

재외방인은 장기체류자와 영주자로 구분되는데 장기체류자는 “3개월 이상 체재하는 자로 영주자가 아닌 방인”으로 규정하고 있다. 영주자에는 체류국에서 영주권을 인정받은 자와 이중국적자 중 일본국적을 보유한자가 포함되며, 일본국적을 보유하지 않은 일본인 자녀와 개인의 의지로 외국국적을 취득한 자는 영주자로 간주하지 않는다(최민경 2012: 148).

일본정부는 「입관법」을 개정해 중남미출신 일계인의 대규모 귀환이 가능하도록 했다. 「입관법」 개정 이전에는 일본국적을 가지고 있던 이민 1세나 이중국적자의 경우에만 일본 입국과 체류가 허용되었다. 노동력부족의 해소와 외국인노동력의 불법체류를 막기 위해 개정된 「입관법」은 ‘정주자’(定住者)라는 체류자격을 일계인에게 특별히 부여함으로써 일본 내 거주와 취업을 허용하였다. 법에서는 해당 체류자격 부여대상을 일본인 자손 3세까지 확대했고, 비일계인의 경우라 하더라도 일본인 3세의 배우자에게도 일계인과 동등한 특별체류자격을 부여했다. 또한 일본체류 시 활동을 제한하지 않음으로써 모든 직종에 취업할 수 있도록 조치했다. 그럼에도 일계인의 대부분은 단순노무직에 종사했다(최민경 2012: 137; 임영언 2011: 71-72). 이러한 일본정부의 일계인 입국과 취업허용은 부족한 노동력을 보충하기 위한 조치의 일환이었다. 단순기능 인력분야로의 취업은 일계인에게만 허용되었고, 또한 개정 「입관법」의 시행으로 일계인의 취업분야제한은 사실상 사라지게 되었다. 일계인노동력의 활용을 위해 일본정부는 취업알선센터를 설치했으며, 브라질의 경우 상파울로에 “일·브라질 취업알선센터”를 개설해 일계인의 일본취업을 촉진하고자 했다. 일계인 4세가 미성년자가 아닌 경우 입국이나 취업이 어렵게 되었으나 다시 일계인 4세의 취업과 체류제한을 완화하는 경향이 나타나고 있다(임영언·임운규 2014: 285, 291).

2) 한국, 대만, 일본의 재외동포 이중국적정책의 형성과 변화

(1) 한국

한국에서는 2010년 국적법개정에 따라 단일국적제도의 큰 틀을 유지하면서

이중국적제도를 일부 도입하는 변화가 진행되었다. 이전까지 한국에서 이중국적 허용은 병역회피수단으로 활용될 수 있다는 여론에 의해 공론화되지 못했고 국적법에도 반영되지 못했다. 2010년 개정 국적법에서도 국내여론을 감안해 제한적 수준에서 이중국적을 인정하는 수준에 그쳤다. 국적법에서는 이중국적자는 특별한 사유가 있는 경우를 제외하고 1년의 국적선택기간에 국적을 선택하도록 의무화했다. 과거 즉각적인 국적포기의 강제조치를 완화해 선택기간을 부여했지만 여전히 국적선택을 요구하고 있다. 한국국적소지자가 출생에 의해 외국 국적을 부여받아 이중국적자가 된 경우 남성은 병역의 의무를 수행하고 여성은 22세 이전에 한국에서 '외국국적 불행사 서약'을 하면 이중국적을 유지할 수 있게 했다. 결혼이민자와 우수외국인인재의 경우 마찬가지로 한국에서 '외국국적 불행사 서약'을 하면 이중국적을 인정받을 수 있다(심승우 2013: 185-187).

한국은 한국국적소지자가 외국으로 이민을 가서 외국국적을 취득한 경우, 외국인과의 혼인 등을 통해 자동적으로 국적이 취득된 비자발적인 국적취득의 경우를 제외하고 이중국적을 허용하지 않고 있다. 재외동포의 경우도 외국인에 대한 이중국적허용조치와 동일한 적용을 받고 있다. 다만 재외동포의 경우 이중국적을 허용여하는 것은 아니지만 참정권을 제외한 경제활동, 체류와 정착 등의 많은 영역에서 시민적 권리를 「재외동포법」을 통해 부여받고 있다. 한편 한국 거주 65세 이상 국적회복자와 해외입양 국적회복자 등에게는 이중국적을 허용하고 있다. 다만 한국거주 조선족동포의 경우 중국정부의 단일국적정책에 따라 한국 정부는 이들의 이중국적을 허용하고 있지 않다⁹(김정규 2012: 65-69).

9 중국정부는 화교를 근대화프로젝트에 참여시키기 위한 정책을 수립하면서 그들을 중국국민으로 환영하는 입장을 견지했으며, 화교에 대한 유연한 시민권정책을 수립해 활용했다. 그러나 조선족동포와 같은 소수민족의 제외시민권 문제에 대해서는 엄격한 입장을 견지해왔다. 예를 들면 한국정부가 조선족동포에게 시민권부여를 고려한다는 것에 중국정부는 반발했으며, 조선족동포가 한국국적을 취득하는 경우 화교와 달리 벌금을 부가하거나 실형을 받을 수 있다는 입장을 제시했다. 중국정부는 한국의 문화적 영향과 조선족동포를 통한 한국과의 교류는 허용하면서도 시민권 문제는 정치적 문제로 간주해 통제의 입장을 분명히 했다(Luova 2009: 442-443).

(2) 대만

대만 국적법에서의 속인주의원칙은 1909년 혈통주의를 반영한 「대청국적조례」에 기원을 두고 있으며, 이후 신해혁명으로 청조가 붕괴되었지만 1929년 제정된 「중화민국국적법」에도 혈통주의원칙은 일관되게 유지되었다. 1929년 제정된 대만의 국적법은 개정 없이 70년 동안 지속되었다. 중국인 혈통을 가진 화교는 대만국적을 취득할 수 있었으며, 특히 기술과 재력을 가진 화교의 국적취득이 용이했다. 한편 조례에서는 부모 중 한사람이라도 중국인인 경우 중국에서의 출생과 관계없이 중국국적에 속하는 것으로 간주했다(최승현 2008: 58; 김윤태 2011: 519).

1999년 개정된 국적법은 대만국적소지자의 이중국적취득을 제한하지 않았고 대학총장, 교사, 연구자, 기업에 필요한 고숙련인력 등 전문직에는 이중국적자의 취업이 허용되어졌다. 그러나 외국인에게는 이중국적이 허용되지 않았다. 대만국적을 취득하고자 하는 외국인은 국적을 포기해야만 했다. 귀화를 원하는 외국인의 국적포기조건의 개편을 제안하는 청문회가 2012년 입법원에서 진행되었던 것처럼 이에 대한 정치적 논의가 진행되어왔다(Chin 2013: 285-288).

대만국적포기를 위해서는 15세 이전 신청을 통해 승인을 받아야 하고, 15세 이후에는 병역을 필하지 않은 이상 국적을 포기할 수 없다. 다만 외국에서 태어나 거주하고 있으며 대만 내 거주지 등록이 없는 경우나 15세 이전 해외로 이민을 간 경우는 예외로 한다. 국적포기는 내무부의 승인이 전제되어야 한다(대만 법무부 홈페이지 <http://law.moj.gov.tw> Laws & Regulations Database).

한편 2016년 12월 통과된 국적법에서는 이민자의 이중국적을 일부 허용했다. 대만정부는 개정된 국적법을 통해 기술, 경제, 교육, 문화, 예술, 스포츠 등의 분야에서 전문성을 갖춘 이민자가 정부부서의 추천을 받은 경우 국적포기대상에서 제외되도록 했다. 개정된 국적법에서는 이중국적을 부여받을 수 있는 대상에 중국 본토 중국인과 홍콩과 마카오 거주자는 포함하지 않았다(Taipei Times, 2017.03.24, Some immigrants no longer need to give up citizenship).

(3) 일본

일본 국적법은 국적상실의 원인으로 본인의 의지에 따른 외국국적취득, 출생 지주의를 시행하고 있는 외국에서의 출생으로 인한 외국국적취득, 국적이탈 등으로 밝히고 있다. 귀화의 경우 간이귀화제도를 도입해 일계인의 국적취득은 간소화했다. 국적법 제6조 1항에서 “일본국민이었던 자의 자(子)로서 일본에 계속하여 3년 이상 주소 또는 거소를 가진 자”가 간이귀화를 할 수 있도록 명시하고 있다. 일본 국적자의 자녀 중 외국국적을 취득한 일계인이 3년 이상 일본 내 거주하거나 일본국적을 상실했으나 일본에 주소를 갖고 있는 경우 등은 일반귀화에 비해 간소화된 간이귀화과정을 통해 일본국적을 취득할 수 있다(최경옥 2014: 196, 201-202).

일본은 선천적 이중국적문제를 해결하기 위한 제도로 ‘국적유보제도’와 ‘국적선택제도’를 시행해왔다. ‘국적유보제도’는 외국출생으로 인해 이중국적을 갖게 된 경우 기간 내에 일본국적의 유보의사를 표명하지 않으면 일본국적을 상실하게 되는 제도이다. 한편 ‘국적선택제도’는 20세 이전에 이중국적자가 된 경우는 22세까지, 20세 이후 이중국적자가 된 경우는 국적취득 후 2년 이내 하나의 국적을 선택해야 하는 제도로 국적을 선택하지 않을 시 일본국적은 상실되게 된다(설동훈 2013: 33).

3) 한국, 대만, 일본의 재외동포 이중시민권정책의 비교

한국, 대만, 일본의 재외동포 정의는 공통점과 차이점을 보이고 있다. 이들 국가들은 외국국적을 소유하고 있으나 정체성을 공유하고 있는 민족구성원의 일원과 자국의 국적을 유지하고 있으면서 해외에 장단기 거주하고 있는 국민에 대한 범주를 구분해 정의하고 있다. 한국의 외국국적동포와 재외국민, 대만의 화교와 재외대만인, 일본의 일계인과 재외방인의 개념은 민족구성원으로서의 동포와 재외국민 사이의 구분에 기초해 정의되었다. 한국에서는 공식적으로 재외동포를 외국국적동포와 재외국민을 포함하는 개념으로 활용하고, 대만에서도 화교와 재외대만인을 포괄하는 개념으로 재외동포(overseas compatriot)를 사용

하고 있다. 일본에서는 공식적으로 일계인과 재외방인을 통합해 지칭하는 용어가 부재하다.

재외동포개념을 정의하게 된 배경에는 한국, 대만, 일본에서의 민족이산과 이민증가, 한민족, 화교, 일계인 등과의 교류가 강화된 것에 영향을 받았다. 또한 외국으로의 이민 후 수용국가에 거주하면서도 모국의 국적을 포기하지 않고 교류를 이어가는 국민들이 증가하면서, 재외국민에 대한 개념정의와 범주화가 필요했고 이를 정책에 반영했다.

한국, 대만, 일본에서는 재외동포에 대한 정의를 토대로 시민적 권리 부여를 위한 정책을 시행했다. 구체적으로 재외동포를 위한 입국과 체류제도를 수립해 실행하고 있다. 한국정부는 「재외동포법」을 통해 외국국적동포에게 재외동포 체류자격으로 입국해 거주할 수 있도록 지원하고 있으며, 일본정부는 ‘정주자’ 체류자격을 신설해 일계인의 일본거주를 허용하고 체류자격 갱신에 있어 편의를 제공하고 있다. 한국 내 재외동포와 일본 내 일계인은 출입국과 거주, 각국 내에서의 직업선택 등에 있어 국민에 준하는 법적 지위를 보장받고 있다. 한편 한국과 일본은 부계혈통주의의 국적취득원칙에서 부모양계혈통주의로 변경했다. 일본이 1985년 부모양계혈통주의 원칙을 도입한 한편 한국은 1998년 변경된 원칙을 국적법에 반영해 시행해왔다. 또한 한국과 일본 모두 이중국적의 방지를 위해 국적선택제도를 통해 하나의 국적을 선택하도록 하고 있다(설동훈 2013: 32-34, 36). 대만에서는 재외동포신분증명제도를 통해 재외동포의 입국과 체류를 지원하고 있다. 이중국적과 관련해 대만은 한국과 일본에 비해 유연한 입장을 가지고 있다. 외국국적의 획득 시 내무부 심사를 거쳐 대만국적이 상실될 수 있지만 심사는 병역문제 등의 검토가 중심이 되고 있다. 이중국적자의 대만 내 활동은 국가기밀을 다루는 특정분야를 제외하고는 허용함으로써 한국과 일본의 이중국적에 대한 엄격한 제한입장에 비해 완화된 정책을 견지하고 있다.

한국과 대만은 공통적으로 재외동포에 외국국적동포와 재외국민을 포함하고 있다. 또한 재외동포의 출입국과 국내에서 활동을 지원하기 위한 법과 제도를 도입하고 있다. 정부기구로 각각 재외동포재단과 교무위원회를 설립해 재외동포에 대한 지원을 지속해왔다. 이러한 공통점에는 재외동포의 모국에 대한 영향력

확대가 영향을 미쳤다. 재외동포의 모국에서의 취업, 학업, 거주 등이 증가하면서 한국과 대만은 출입국과 정착을 위한 지원정책을 도입했다.

한국의 경우 한중수교 이후 재중동포의 한국에서의 취업과 거주가 급격히 증가하기 시작했다. 재중동포의 경우 언어구사에 문제가 없고 문화적 차이가 상대적으로 적어 취업에 커다란 어려움을 겪지 않았다. 이러한 재중동포의 모국취업은 거주증가로 나타났고, 재중동포들은 자신들의 요구를 한국정부에 전달하기 시작했다. 이러한 요구들은 헌법소원과 단체행동의 형태로 나타났으며, 재외동포의 출입국과 거주 관련 시민적 권리의 변화와 확대를 가져오게 했다. 그러나 한국정부는 재외동포의 요구에도 불구하고 이중국적 문제에 있어서는 제한적 입장을 고수하고 있다. 병역면탈을 위해 이중국적이 활용된다는 여론과 외교적 마찰 우려 등으로 인해 이중국적의 인정은 허용되고 있지 않다.

대만의 경우 중국 본토에서 대만으로 퇴각했지만 국민당정부는 화교를 자국의 동포로 간주했다. 정통성을 가진 정권으로 인정받기 위해서는 화교를 동포로 인정해야만 했고, 화교의 정치, 경제적 지원이 국민당정부로서는 절실히 필요했기 때문이다. 화교사회는 대만에 대한 정치적 지지와 함께 자녀들을 대만학교에 진학시키는 것으로 화답했다. 따라서 대만과 화교사회의 교류는 활성화되었고, 북미지역으로 이민을 간 외성인의 대만과의 교류와 지원은 지속되었다. 이러한 상황을 반영해 대만은 재외동포의 출입국과 거주 등에 대한 포괄적 지원정책을 조기에 수립했다. 재외동포의 이중국적문제에 있어서도 유연한 입장을 견지했다.

그러나 중국의 성장과 대만의 외교적 고립 등으로 화교사회의 대만과의 교류는 감소하기 시작했고, 대만의 화교의 모국으로서의 지위도 흔들리게 되었다. 대만정부도 대만출신 화교와 재외대만인 중심으로 정책의 초점을 전환하면서 과거에 비해 축소된 입국, 학업, 거주 지원을 시행하기 시작했다. 이중국적허용은 징병제를 유지하고 있어 대만국민에 대해서는 제한적 허용 입장을 고수하고 있지만 재외동포의 이중국적에 대해서는 유연한 정책을 견지하고 있다.

일본은 일제인과 재외방인을 아우르는 포괄적 개념을 제시하고 있지 않다. 일제인의 입국과 국내거주 등도 한국과 대만의 경우와 달리 별도의 법을 제정하기 보다는 기존 「입관법」에 포함해 시행하고 있다. 「입관법」에 반영된 계기는 노

동자로 일본에 입국하기 시작한 남미출신 일계인의 처우를 개선하기 위한 일본 정부의 조치에서 비롯되었다. 일본거주 일계인의 상당수가 다시 남미국가로 귀국하면서 해외일계인협회는 일계인의 일본사회 적응과 통합을 위해 일본정부가 적극적 조치를 취해줄 것을 요청했지만 별도의 대책이 수립되지 않았다.¹⁰ 한편 해외 일계인에 대한 지원도 한국과 대만의 경우처럼 별도의 지원기구를 설립해 시행하는 것이 아니라 일본국제협력기구(Japan International Cooperation Agency: JICA)를 통해 진행하고 있다.¹¹ 재외동포의 이중국적허용은 징병제 실시 국가가 아님에도 불구하고 엄격히 제한하고 있다. 한편 노동력으로 일본에 귀환한 남미출신 일계인의 경우 상당수가 적응과 통합에 어려움을 겪어 2000년대 다시 귀국하는 사례가 발생했다. 일계인 후손들이 일본어와 일본문화에 대한 이해가 부족하고 혈연적으로 혼혈인들이 많아지면서 일본사회와의 교류가 활성화되지 않은 상황과 특별정책의 수립 없이 일계인을 외국인과 같이 동화정책의 대상으로 간주하는 일본정부의 무분별한 대응이 원인이 되고 있다.

5. 동아시아국가의 재외동포 선거정책의 형성과 변화

1) 한국, 대만, 일본의 재외동포 선거정책의 형성과 변화

(1) 한국

한국에서 재외국민선거는 1967년과 1971년 사이 해외부재자투표형태로 도입되었다. 해당 기간 진행된 대선과 총선에서 베트남 파병군인과 독일에 외국인노

10 일본에 정착한 남미출신 일계인은 일본계 혈통을 가지고 있지만 일본문화에 대한 이해가 부족하고 일본인이라는 정체성도 약한 상황이었다. 이들은 소수집단을 이루어 사회적, 공간적으로 고립되어 생활하고 있었다. 일계인도 자신들을 남미국가로 귀국해야만 하는 존재로 인식해 국가정체성 또는 지역정체성의 형성이 어려웠으며, 일계인을 노동력으로 간주하는 일본정부의 정책도 이러한 상황에 영향을 미쳤다(최병두 2011: 25, 271).

11 일본국제협력기구의 일계인 지원은 2백 13만 명의 일계인이 거주하고 있는 중남미지역에 집중되어 있다. 지원형태는 노인복지지원, 일계인의 일본에서의 연수, 봉사단원의 파견 등이다(일본 외무성 Diplomatic Bluebook 2017: 376).

동자로 송출된 광부와 간호사가 해외부재자투표의 대상이 되었다. 이후 유신체제의 시작으로 해외부재자투표제도는 폐지되었다. 이후 1997년과 2004년 재외동포의 헌법소원을 통해 재외국민 선거제도는 다시 국내에서 공론화되기 시작했고, 2007년 헌법재판소의 재외국민선거를 제한하는 공직선거법 제37조 1항에 대한 헌법불합치 결정을 통해 재도입되었다. 현재의 결정에 따라 2009년 개정된 공직선거법에서 재외선거제도가 포함되었고, 한국은 OECD국가 중 마지막으로 재외국민 선거제도를 도입한 국가가 되었다. 선거권자는 19세 이상의 사람으로 영주권자와 일시체류자인 재외선거인과 국외부재자를 포함하며 국적선택기간 중에 있는 이중국적자와 만 65세 이상 재외국민 중 국적회복을 한 사람의 경우 투표가 가능하도록 규정하고 있다. 재외동포 중 외국국적을 취득한 경우 투표에 참여할 수 없다. 대상이 되는 선거는 기본적으로 대통령선거와 국회의원비례대표선거이고, 국내거소신고를 하고 3개월 이상 명부에 올라 있을 경우 지역구국회의원선거에도 참여할 수 있다(박범중 2012: 7-8, 11). 한편 한국정부는 외국국적동포가 한국에서 영주권을 취득한 경우 외국인과 마찬가지로 지방선거 투표권만 부여하고 있다.¹² 이에 대한 개선 요구가 국내거주 재외동포사회에서 지속적으로 제기되어왔다.

현재 재외선거권자는 197만여 명으로 추정되고 있다. 2017년 5월 대통령선거에서 약 22만 명이 참여해 역대 가장 많은 재외국민이 선거에 참여한 것으로 나타났다. 2012년 대통령선거에서 약 15만 명이 참가한 것에 비해 증가했으며, 2016년 국회의원 선거 시 약 6만 3천 명이 투표했던 것에 비하면 참여자 수는 큰

12 한국은 2005년 공직선거법 개정을 통해 영주권 취득 후 3년 이상 거주한 외국인의 지방선거 투표권을 인정한 반면, 일본은 1970년대부터 시작된 외국인과 시민단체의 의견개진과 소송 등에도 불구하고 정당간의 의견대립으로 인해 현재까지도 외국인의 지방선거참여를 제한하고 있다. 재일한국인에 대한 지방참정권부여 문제는 1998년 10월 한일정부가 상호주의 원칙하에 외국인에 대한 지방참정권정책을 추진하기로 한 논의로부터 시작되었다. 1999년 한국의 김대중 대통령은 일본총리와의 회담에서 직접 재일한국인에게 지방선거권을 부여해줄 것을 요청했으며, 2003년 노무현 대통령은 일본국회 연설에서 재일한국인에게 지방참정권을 부여해줄 것을 촉구하기도 했다. 한국에서 영주외국인의 지방선거 투표권을 보장한데는 재일동포의 선거권이 일본에서 철저히 부정되고 있는 현실에 대한 비판과 함께 권리강화를 지원하기 위한 의도가 포함된 것이었다(황정미 2014: 241-242, 252; 유숙란·오혜진 2012: 172, 178).

폭으로 늘어났다. 투표인원의 증가는 대통령선거에 대한 관심과 인터넷을 통한 등록시행, 영구명부제도입, 추가투표소설치 등이 영향을 미친 것으로 분석되었다(중앙선거관리위원회 보도자료 2017.05.01, 대선 재외투표 역대 최다 221,981명 참여, 투표율 75.3%).

(2) 대만

민주화 이전 국민당정부는 중앙정부의 교무위원회 이외에 주요 17개 국가에 교민복무위원회를 두어 화교를 관리했는데 교민복무위원회는 국민당지부의 역할을 수행했다. 한국에서는 1980년대까지 한화청년반공구국총회와 중화부녀반공연합회의 한국지부가 국민당 청년회와 부녀회와 연계되어 반공이념강화를 위해 활동했다. 대만대사관 교무위원회의 고문, 자문위원, 지도위원, 청년위원 등의 직책에 화교를 임명함으로써 대만과의 정치적 연계성을 강화하고자 했다. 1992년 한중수교 이후 대만대사관의 철수로 한국 화교사회의 국민당 조직과 영향력은 대폭 축소되었다. 2000년대 대만 민진당의 지원 중단으로 교민복무위원회나 각종 조직들은 활동이 위축되거나 친목활동 중심의 조직으로 변화했다(김기호 2016: 164-165).

1991년 제정된 「선거와 소환에 관한 법」(Election and Recall Law)에서는 국회의원 선거의 선거권은 대만인에게만 부여되는 것으로 규정했고, 또한 대만국적소지자만이 화교에게 배정된 의석의 의원으로 선출될 수 있다는 자격을 명시했다. 이후 화교의원은 대만시민권을 가진 화교 중에서 선출되었다. 총통선거와 관련해 전체 화교에게 선거권을 부여하는 것이 문제로 부각되자 법에서는 영구거주자등록(permanent household registration)을 한 대만여권보유자에게만 선거권을 부여하도록 개정되었다(Chin 2013: 281-282). 개정된 선거법은 기존 중국 본토와 전체 화교에게 부여되었던 선거권을 대만국적을 소지하고 있는 화교와 재외대만인으로 축소한 조치였다.

한편 1990년 리덩후이 총통이 취임하면서 화교에게 배정된 국민대표회의, 입법위원, 감찰위원 등의 위원 정원을 줄였으며, 중국수복을 목표로 중국출신에 의원을 할애했던 국민대표회의와 입법위원의 위원 할당제를 개편해 대만출신에게

배정되도록 했다.¹³ 이러한 정책의 결과로 입법위원의 80%이상이 내성인 출신으로 선출되었다. 또한 1991년 법률개정으로 국민당이 대만으로 퇴각하기 전 선출되었으나 중국본토에서 선거시행의 불가능으로 인해 입법위원 직을 유지해왔던 입법위원들이 위원자격을 상실하게 되었다(김기호 2016: 169; 국민호 2016: 253).

대만에서는 거주자등록이 되어있는 재외대만인이 선거에 참여하기 위해서는 대만으로 귀국해야만 한다. 2012년 총통선거에 참여하기 위해 중국본토에 거주하는 대만인 중 약 21만 명이 귀국했다. 중국거주 대만인 조직들은 저렴한 비행기 표를 구입할 수 있도록 지원하기도 했다. 국민당 출신 총통인 마잉주도 국민당이 중국거주 대만인의 귀국을 위해 노력을 다해줄 것을 당에 주문하기도 했다. 2014년 선거에서는 중국정부가 국민당 지지자의 귀국투표를 지원한다는 소문이 퍼지기도 했다. 2016년 총통선거에서는 약 10만 명의 중국본토 거주 대만인이 투표를 위해 대만으로 귀국할 것으로 예상되었다(Taipei Times, 2014.11.16, 2014 Elections: Chinese officials aiding KMT voters: sources; Australian broadcasting corporation 2016,01.14, Taiwan election: Nearly 1 million expatriate Taiwanese in China to forgo vote as their side's chances dim).

2012년 총통선거에서는 4,672명의 거주자등록이 없는 재외대만인이 투표참여를 위해 사전등록을 했는데 이들 중 4,349명이 투표자격을 갖춘 것으로 나타났다. 총통선거에서 사전등록한 후 대만으로 귀국해 투표한 재외대만인의 수는 1996년 7,356명, 2000년 8,636명, 2004년 11,364명, 2008년 9,132명을 기록했다. 이전 총통선거에 비해 사전등록 재외대만인의 수는 2012년 선거에서 두드러지게 감소했다. 2016년 총통선거에서는 사전등록인원이 2,317명으로 역대 총통선거 중 최저 인원을 기록했다. 대만 교무위원회 위원장은 사전등록인원이 급격히 감소한 원인으로 열띤 선거경쟁의 부재와 학업과 일자리를 위해 대만으로 귀

13 대만은 1990년대 화교와 재외대만인의 정치적 대표성을 보장하기 위해 국민대회 20석, 입법위원 8석, 검찰위원 8석을 화교와 재외대만인에게 배정했다(박광득 1998: 139). 한국 화교의 경우 1980년대 입법위원으로 선출되었던 경우도 있었지만 이후 화교인구의 감소로 인해 입법위원 의석이 배정되지 않았다(김기호 2016: 164).

환한 재외대만인이 증가한 것 등을 언급했다. 한편 2년 이상 대만에 거주자등록을 하지 않은 재외대만인은 투표를 위해 등록을 해야 한다. 대만에 거주자등록을 가지고 있는 재외대만인의 경우 별도의 등록절차 없이 귀국해 투표에 참여할 수 있다. 이들은 사전등록 후 선거에 참여한 재외대만인의 숫자에는 포함되어있지 않다(Taipei Times, 2012.01.06, 2012 Elections: Fewer overseas Taiwanese set to vote this year; Taipei Times, 2016.01.01, Registered overseas voters hits new low).

(3) 일본

일본에서 재외국민의 선거권 부여에 관한 논의는 1984년부터 시작되었다. 1984년 일본정부는 재외선거제도 도입을 위한 「공직선거법 일부 개정 법률안」을 의회에 제출했으나, 심의가 진행되지 않았다. 이후 1998년 의회에서 개정 「공직선거법」이 통과되었다. 개정된 「공직선거법」은 중의원과 참의원의 비례대표 선출의원선거에서 재외국민의 선거권을 인정하였으나, 선거 전 후보자 정보제공과 선거공보송부 등의 어려움을 이유로 재외국민의 선거구선출의원선거에서의 선거권은 제외되었다.

선거법 개정에 대해 일부 재외국민은 선거구선출의원선거의 선거권을 인정할 것을 요구하는 청구를 일본 최고재판소에 제기했다. 이들은 청구사유서에서 “정보수단의 현저한 발달이 있었음에도 불구하고 10년 이상의 장기간에 걸쳐 중의원과 참의원선거의 비례대표선출의원선거의 선거권만을 부여하고, 이렇다 할 조치를 취하지 않고 방치한 것은 위법한 입법의 부작위에 해당한다”고 주장했다. 일본 최고재판소는 위법확인 취지의 판결을 내렸고, 이후 2006년 「공직선거법」은 비례대표선출의원선거권과 함께 선거구선출의원선거권도 인정하는 내용을 담아 개정되었다(송석원 2009: 7-8, 13).

일본에서는 재외국민 선거제도 도입 이후 정당 내 해외유권자 담당 조직이 신설되고 선거운동이 시작되었다. 재외선거 대응을 위해 자민당은 중앙당 조직국 내에 재외선거센터를 설치하고 민주당은 중앙당의 국제국이 담당하도록 했다. 자민당은 영어홈페이지를 통해 재외국민의 정보접근성을 높이기 위한 조치를

시행했으며, 미국 등 재외유권자가 많이 거주하는 지역은 당직자를 파견해 정당 홍보활동을 전개하도록 했다. 또한 재외국민 당원을 증가시키기 위한 노력의 지속과 함께 해외후원회결성도 주도해왔다. 의원이나 당직자의 해외방문 시 재외국민 간담회를 개최해 정책홍보와 의견수렴을 적극적으로 진행해왔다. 그리고 참의원 비례대표후보에 재외국민을 포함시킴으로써 재외국민의 자민당에 대한 인식을 제고하고자 했다(고선규 2010: 164-165).

일본에서 재외선거투표를 위해서는 유권자가 거주하고 있는 지역의 대사관이 나 영사관을 방문해 재외선거인명부에 등록을 해야 한다. 등록자격은 만 20세 이상으로 외국에 3개월 이상 거주한 일본국적소지자에게 부여되는데, 등록 이후 일본의 해당 시정촌 선거관리위원회로부터 '재외선거인증'을 교부받아 투표에 참여할 수 있다. 투표는 재외공관투표, 우편투표, 귀국투표 등의 형태로 가능하다(고선규 2010: 159-160). 최근 일본 외교부는 재외공관의 담당자가 방문 서비스를 통해 재외국민 선거제도를 홍보하고 등록과 투표를 독려하도록 하고 있다. 또한 선거권이 18세 이상으로 조정되면서 2016년 선거를 대비해 일본 재외공관에서는 해외일본학교를 방문해 해당 고등학생을 대상으로 사전등록과 참여에 관해 설명회를 진행했다(일본 외무성 Diplomatic Bluebook 2017: 372).

2) 한국, 대만, 일본의 재외동포 선거정책의 비교

한국과 일본의 재외국민 선거권 도입은 유사한 과정을 거쳤다. 양국 모두에서 재외국민의 청원으로 시작되어 최고사법기관의 결정과 이에 따른 법 개정과 후속 조치로 연결되는 과정을 통해 재외국민 선거제도가 도입되었다. 한국의 헌법 재판소와 일본의 최고재판소의 판결 전후 정치권에서 재외국민 선거제도를 위한 공직선거법 개정안 논의가 활발히 진행되었다.¹⁴ 일본의 경우 1980년대 브라

14 칼리키(Kalicki)는 한국과 일본의 재외국민 선거권 도입을 둘러싼 논쟁에 관한 분석을 통해 한국에서는 재외국민선거에 대한 반감이 일본에 비해 더 컸고 가끔 종족 문화적 문제들에 대한 언급이 있었지만 공론은 분명히 정치적 구성원 자격의 계약/시민적 원칙에 중심이 두어졌다고 지적한다. 반면 일본에서는 한국과 달리 정치적 소속에 관한 종족 관점에 기반을 둔 재외국민 선거제도 도입에 관한 주장들이 제기되었다고 언급한다(Kalicki 2009: 189). 한국과 일본에서의 재외국민 선거제도 도입을 둘러

질 거주 일계인을 시작으로 1990년대 북미, 호주, 동남아 거주 일계인의 선거권 보장을 위한 일본정부에 대한 로비가 본격화되었다. 1990년대와 2000년대 소송을 통해 1998년과 2005년 공직선거법이 개정되었다. 한국의 경우 2004년 헌법소원이 헌법재판소를 통해 받아들여지면서 2009년 공직선거법이 개정되었다.

양국 재외국민 선거제도의 차이점은 국회의원선거에서의 투표권에서 나타난다. 한국은 비례대표선거에 국한해 투표권을 부여하고 있는 반면 일본은 지역구와 비례대표선거에서의 투표권을 모두 인정하고 있다. 한국이 대통령제를 택하고 있는 반면 일본이 내각제의 권력구조를 가지고 있기 때문에 선거권을 제한하고 있다는 일면적 비교는 적절하지 않은 측면이 있다. 다만 한국의 경우 해외부재자선거에 중요한 의미를 부여하고 있는 한편 일본의 경우 일본 내에 거주했던 연고를 중시해 투표권을 인정하는 특징을 보이고 있다(황정미 2014: 237-240).

한국과 일본에서 재외국민 선거제도의 도입은 OECD국가 중 뒤늦게 이루어졌다. 한국의 경우 가장 늦게 재외국민 선거제도를 시행한 국가이다. 양국에서 재외국민 선거제도의 도입에는 재외동포의 요구가 직접적 영향을 미쳤다. 한국에서는 헌법소원과 함께 국내거주 재외동포의 집회 등의 정치적 활동이 진행되었으며, 한상대회 등을 통해서도 한인대표들이 지속적으로 재외국민 선거제도의 도입을 요구했다. 일본에서는 재외동포들이 일본정부에 대한 요구와 함께 소송을 제기함으로써 재외국민 선거제도가 시행될 수 있었다. 한국의 재외동포사회에서는 자발적으로 외국국적을 취득하지 않은 재외동포에 대한 선거권 부여, 이중국적을 허용함으로써 외국국적동포의 투표권 보장, 재외동포 의석배정 등을 요구하기도 했다.

양국은 재외동포 선거제도가 아닌 재외국민 선거제도를 시행하고 있다. 재외국민선거에 참여하기 위해서는 국적보유가 전제되어야 한다. 한국은 징병제 등의 이유로 인해 의무이행 없이 투표권을 가지게 되는 것은 적절하지 않다는 주장

싼 논쟁의 차이를 나타낸 요인으로 징병제를 고려하지 않을 수 없다. 한국에서는 병역면탈을 목적으로 한 국적포기에 대한 반감이 컸던 만큼 재외국민 선거제도 도입에 대한 논의는 시면적 의무이행의 문제로 치환될 수밖에 없었다. 반면 일본의 경우 징병제가 존재하지 않기 때문에 재외국민 선거제도를 요구하는 측에서는 재외국민도 일본국민의 일원이라는 것을 강조하면서 선거권 부여를 주장할 수 있었다.

으로 인해 재외국민 선거제도의 시행도 지체되었지만 외국국적동포를 포함하는 재외동포 선거제도의 도입으로 나아가지 못했다. 일본의 경우 징병제를 유지하고 있지는 않지만 일제인사회의 이중국적 요구를 거부함으로써 사실상 재외동포로의 선거권 확대를 추진하고 있지 않다. 선거권 확대의 제한은 이중국적 불허 입장에 투영된 일제인에 대한 일본사회의 인식이 반영된 것이다.

대만은 오히려 재외동포 선거정책에서 재외국민 선거정책으로 축소되어왔다. 화교를 자신들의 동포로 간주한 만큼 중화인민공화국 수립 이전 중국국적을 소지한 화교에게도 선거권을 부여해야만 했다. 또한 화교의 정치적 대표성을 보장하기 위해 의회 의석을 배정했다. 국민당정부는 화교사회에 국민당지부 역할을 하는 정치조직을 결성해 운영하기도 했다. 그러나 1990년대 민주화와 이에 따른 선거법 개정으로 대만국적소지자만이 대만선거에 참여할 수 있도록 변화되었으며, 화교에게 배정된 의석수도 대폭 축소되었다. 화교의원도 중국본토출신이 아닌 대만출신 화교가 선출되도록 변경했다. 이러한 변화는 중국의 정치, 경제적 성장으로 인한 화교사회의 대만과 중국에 대한 인식과 교류 변화가 영향을 미친 것이다. 대만의 재외국민선거는 사전등록과 귀국투표의 형태로 시행된다. 등록할 수 있는 권리는 대만시민권을 가지고 있거나 대만시민권을 가진 부 또는 모의 자녀에게까지 부여된다. 특이한 점은 대만의 재외국민선거는 귀국투표로만 한정되어있다는 것이다. 유엔회원국 지위상실과 이에 따른 외교관계 단절이 진행되면서 재외공관을 통한 투표가 어려운 측면이 반영된 것이겠지만, 국내에서도 부재자투표제도가 운영되고 있지 않은 것으로 보아 국내정치요인이 귀국투표의 고수에 영향을 미치고 있는 것으로 판단된다.

6. 결론

한국에서 재외동포의 초국가주의는 재외동포사회의 성장과 한국정책의 증가를 토대로 입국과 법적 지위 등을 명시한 「재외동포법」 제정 및 개정, 이중국적 인정, 재외국민 선거제도 도입 등의 시민적, 정치적 권리에 대한 요구와 활동으

로 나타났다. 대만에서 재외동포의 초국가주의는 중국의 성장으로 인한 화교사회의 모국에 대한 인식변화를 기초로 축소되는 양상을 보여주고 있지만 그럼에도 대만 국내정치에 영향을 미치기 위한 정치참여와 대만에서의 자녀교육 등은 지속되고 있다. 일본에서도 한국과 마찬가지로 재외동포의 입국 및 정착지원, 통합지원, 재외국민 선거제도 도입에 대한 요구로 재외동포의 초국가주의가 구체화되었다.

재외동포 초국가주의의 영향에 대한 동아시아국가의 대응은 시민적 권리와 정치적 권리의 확대 정책으로 나타났다. 한국의 경우 재외동포사회의 요구를 반영해 「재외동포법」의 개정을 추진함으로써 전체 재외동포의 입국과 취업, 정착 등의 권리를 보장했으며, 재외국민 선거제도를 도입해 투표권도 부여했다. 다만 징병제를 유지하고 있는 한국은 이중국적에 대해서는 불허의 입장을 고수하고 있다. 대만의 경우 재외동포의 시민적 권리와 투표권 부여 등의 정치적 권리는 과거에 비해 축소되었다. 입국과 거주에 있어서는 별도의 제도를 통해 화교에게도 혜택을 주고 있지만 선거권과 피선거권은 대만국적소지자로 한정되었다. 또한 외교적 대표성 부재로 인해 재외국민 선거제도의 시행도 귀국투표라는 제한적 방식으로 운영되고 있다. 재외동포의 이중국적은 징병제 국가임에도 한국에 비해 유연한 입장을 견지하고 있다.

일본의 경우 한국이나 대만과 달리 별도의 재외동포 지원제도를 수립하지 않았고, 기존 법과 정부기구를 통해 재외동포에 대한 시민적 권리 부여를 시행하고 있다. 일본정착 일계인에 대한 통합지원과 이중국적허용 등의 일계인사회의 요구는 일본정부의 정책에 반영되고 있지 않다. 재외국민 선거제도는 일본에서도 시행되고 있다. 징병제가 없는 일본에서 이중국적에 대한 엄격한 불허입장은 일본 국적제도의 배타성을 보여주고 있다. 이러한 배타성은 일본거주 외국인에게 지방선거 선거권을 부여하지 않고 있는 일본정부의 입장에서도 분명하게 드러나고 있다.

동아시아국가의 사례는 재외동포 초국가주의의 영향이 국가의 대응인 정책의 형성과 변화로 또는 기존 정책의 고수로 구체화되는 것을 보여주고 있다. 이들 국가들에서 재외동포사회의 시민적, 정치적 권리에 대한 요구는 정책 수립과 조

정에 영향을 미쳤지만 전체 요구사항이 정책으로 구현되지는 않았다. 국가는 국내외적 상황을 고려해 정책의 형성과 변화를 추진하거나 기존 정책을 고수하는 등 조율자로서의 역할을 충분히 수행해왔다. 논문에서는 재외동포의 초국가주의가 국가의 정책에 영향을 미치지만, 국가는 국내의 정치상황을 반영한 대응을 통해 시민적, 정치적 권리의 정책을 형성하고 변화시킨다는 주장을 한국, 대만, 일본 사례분석을 통해 검증함으로써 초국가주의와 국가의 대응에 관한 후속연구에 기여할 수 있을 것으로 사료된다.

본 연구를 기초로 후속연구를 위한 몇 가지 제언을 제시하고자 한다. 첫째 국가의 대응을 통해 형성되고 조정된 정책이 피드백을 통해 재외동포의 초국가주의에 미친 영향에 관한 연구가 필요하다. 둘째 수용국가의 정책이 재외동포의 초국가주의에 미친 영향도 추후 다루어져야 하는 영역이다. 이러한 연구영역의 확대를 통해서 수용국가의 정책, 재외동포 초국가주의, 모국의 정책 형성과 변화, 정책의 초국가주의에 대한 영향이 단일한 분석틀에서 검토될 수 있을 것이다. 셋째 재외동포 초국가주의가 본국과 거주국의 시민적, 정치적 권리 정책에 미친 영향과 대응에 대한 포괄적 분석 또한 요구된다. 넷째 사례를 확대해 초국가주의와 국가대응의 유형화를 추구해야 한다. 특히 시민민족주의와 종족민족주의 성향을 가진 국가사례의 비교연구를 통해 유형화 가능성을 검토해야 한다.

교신: 김용찬(대구가톨릭대학교 정치외교학과 부교수)(yongchankim@cu.ac.kr, 전화: 053-850-3333)
Correspondence: Kim, Yong Chan (Associate Professor, Political Science, Daegu Catholic University)
(yongchankim@cu.ac.kr, phone: 053-850-3333)

2017.11.07 접수, 2017.11.09 수정, 2017.12.04 게재확정

참고문헌

- 고선규, 2010, 일본의 재외선거가 선거정치에 미친 영향 분석, 현대정치연구, 제3권 제1호, 157-183.
공봉진, 2010, 중국민족의 이해와 재해석, 한국학술정보.

- 곽재석, 2012, 포용과 배제의 동포정책과 발전과제, *다문화사회연구*, 5(1), 33-73.
- 국민호, 2016, 국민당의 친(親)중국 정책 실패와 대만의 정권교체, *디아스포라연구*, 10(1), 247-274.
- 김기호, 2016, 중국과 대만 사이에서 변화하는 한국 화교의 이주민 정체성: 서울 화교 사단 조직에 대한 사례 연구, *아태연구*, 23(3), 157-189.
- 김성수·이영철, 2015, 강요된 의제설정과 재외국민 참정권 부여: 의제설정 통합모형과 그 적용, *한국행정학보*, 49(4), 207-233.
- 김윤태, 2011, 대만의 이민정책, *중국학연구*, 58, 513-533.
- 김정규, 2012, 탈국가주의, 초국가주의, 이중시민권, 그리고 한국의 복수국적 허용에 대한 논의, *대한정치학회보*, 20집 1호, 47-75.
- 박광득, 1998, 대만의 재외동포 정책과 사업, *통일문제연구*, 20권, 137-167.
- 박범중, 2012, 재외선거 현황 분석과 투표율 제고방안: OECD국가의 재외선거제도 비교와 미국, 중국, 일본의 설문조사를 중심으로, *한국민족문화*, 44, 251-280.
- 박우, 2011, 한국 체류 조선족 '단체'의 변화와 인정투쟁에 관한 연구, *경제와사회*, 2011.9, 241-268.
- 선봉규, 2016, 중국 연변조선족의 한국 연계 활동과 정체성에 관한 연구, *한국동북아논총*, 제78호, 53-70.
- 설동훈, 2013, 국제연구이동과 이민자의 시민권: 독일·일본·한국 비교연구, *한국인구학*, 36(1), 21-50.
- 송석원, 2009, 일본에서의 재외국민 참정권 문제: 쟁점을 중심으로, *디아스포라연구*, 3(1), 5-29.
- 심승우, 2013, 이주민의 증가와 국적 제도의 개선 방향, *한국정치외교사논총*, 35(1), 175-205.
- 유숙란·오혜진, 2012, 지방 정치공동체 구성원과 지방 선거권: 한국과 일본의 외국인 지방 선거권 정책을 중심으로, *한국정치학회보*, 46(2), 163-185.
- 윤인진·김희상, 2016, 재외동포 귀환 이주민 공동체의 형성과 현황, *한국민족문화*, 60, 37-81.
- 이광수·서상민, 2016, 대만의 '중국 유학생 유치정책'의 특징과 영향: 마잉주 정부 시기를 중심으로, *韓中社會科學研究*, 제14권 제1호, 259-280.
- 이상우, 2015, 초국적 이주, 중국조선족과 경계 설정, *한국과 국제정치*, 제31권 제2호, 53-91.
- 이창호, 2012, 한국화교의 '귀환'이주와 새로운 적응, *한국문화인류학*, 45-3, 153-198.
- 이춘호, 2014, 재한 중국 동포의 정체서의 정치: 단체의 조직과 활동을 중심으로, *아태연구*, 21(3), 143-180.
- 임영연, 2010, 일계인 디아스포라: 초민족공동체 형성과정 연구, *일본문화학보*, 46, 449-469.

- 임영언, 2011, 일계인디아스포라 브라질 이주사에 관한 고찰, 2011년 6월 전남대학교 세계한문문화연구단 국내학술회의 자료집, 63-85.
- 임영언·이화정, 2012, 일본인의 동북아시아지역 이주역사와 귀환 연구: 한국, 중국, 대만, 사할린, 귀환일계인을 중심으로, 2012년 5월 전남대학교 세계한문문화연구단 국제학술회의, 21-57.
- 임영언·임은규, 2014, 일본의 이민정책과 일계인의 모국귀환정책 연구: '재외방인 우수인재' 유치정책을 중심으로, 일어일문학, 63, 281-302.
- 임채완·김혜련, 2015, 한국 재외동포의 국내 정치참여와 현지 정치력 신장, 대한정치학회보, 23집 1호, 117-137.
- 전재호, 2008, 세계화 시기 한국 재외동포정책의 쟁점과 대안: 재외동포법과 이중국적을 중심으로, 한국과 국제정치, 제24권 제2호, 99-134.
- 조정원, 2009, 중국의 화교정책에 대한 연구, 민족연구, 제37호, 120-156.
- 지은주, 2015, 경제이슈, 정당 재편성, 그리고 중국요소: 대만의 사례, 국제정치논총, 55(1), 65-99.
- 지충남·이소영, 2014, 재외국민선거에 대한 민단과 재일한인회 회원들의 인식 비교, OUGHTOPIA, 29(1), 67-104.
- 최경옥, 2014, 일본 국적법의 체계와 운용, 공법학연구, 15(2), 187-219.
- 최민경, 2012, 전후 일본 정부의 일계인에 대한 인식 변화: 1960-80년대 재외 국민 정책과의 관계를 중심으로, 아세아연구, 55(2), 136-167.
- 최민경, 2014, 일본과 일계인의 관계에 대한 통시적 고찰, 日本研究, 제22집, 353-385.
- 최병두, 2011, 다문화공생, 푸른길.
- 최승현, 2008, 화교화인의 국적문제에 관한 역사적 고찰, 2008년 10월 전남대학교 세계한문문화연구단 국내학술회의, 55-78.
- 한중완·임영언, 2014, 일계인의 일본 정착과정에서 나타난 차별의식과 차별유형에 관한 고찰, 일본문화연구, 52, 433-454.
- 홍재우, 2010, 새로운 주권자들과 참정권의 확장: 이주 시민 참정권의 이해와 제도설계, 한국정치연구, 제19집 제2호, 225-253.
- 황정미, 2014, 초국적 이주와 시민권의 재조정: 재외국민·외국인 투표권의 한·일 비교, 아세아연구, 57(2), 228-257.
- Bauböck, Rainer, 2006, Citizenship and migration: concepts and controversies, Bauböck, Rainer, ed, 2006, Migration and Citizenship: Legal Status, Rights and Political Participation. Amsterdam: Amsterdam University Press, 15-31.
- Bauböck, Rainer, ed, 2006, Migration and Citizenship: Legal Status, Rights and Political Participation. Amsterdam: Amsterdam University Press.

- Bouböck, Rainer, 2003, Towards a Political Theory of Migrant Transnationalism, *International Migration Review*, 37(3), 700-723.
- Chin, Low Choo, 2013, Taiwanese and German Citizenship Reforms: Integration of Immigrants without Challenging the Status Quo, 1990-2000, *European Journal of East Asian Studies*, 12, 269-294.
- Gamlen, Alan, 2014, Diaspora Institutions and Diaspora Governance, *International Migration Review*, 48(S1), S180-S217.
- Guarnizo, Luis Eduardo, Portes, Alejandro and Haller, William, 2003, Assimilation and Transnationalism: Determinants of Transnational Political Action among Contemporary Migrants, *American Journal of Sociology*, 108(6), 1211-1248.
- Kalicki, Konrad, 2009, Ethnic Nationalism and Political Community: The Overseas Suffrage Debates in Japan and South Korea, *Asian Studies Review*, 33, 175-195.
- Koslowski, Rey ed., 2005, *International Migration and the Globalization of Domestic Politics*. London: Routledge.
- Koslowski, Rey, 2005, International migration and the globalization of domestic politics, Koslowski, Rey ed., 2005, *International Migration and the Globalization of Domestic Politics*. London: Routledge, 5-32.
- Lien, Pei-te, 2010, Pre-emigration Socialization, Transnational Ties, and Political Participation Across the Pacific: A Comparison Among Immigrants from China, Taiwan, and Hong Kong, *Journal of East Asian Studies*, 10(3), 453-482.
- Luova, Outi, 2009, Transnational Linkages and Development Initiatives in Ethnic Korean Yanbian, Northeast China: "Sweet and Sour" Capital Transfers, *Pacific Affairs*, 82(3), 427-446.
- Portes, Alejandro and Zhou, Min, 2012, Transnationalism and Development: Mexican and Chinese Immigrant Organizations in the United States, *Population and Development Review*, 38(2), 191-220.
- Schiller, Nina Glick, Basch Linda, Blanc-Szanton, Cristina, 1992, Transnationalism: A New Analytic Framework for Understanding Migration, *Annals of the New York Academy of Sciences*, 645, 1-24.
- Vertovec, Steven, 2009, *Transnationalism*. London: Routledge.
- Waldinger, Roger and Fitzgerald, David, 2004, Transnationalism in Question, *American Journal of Sociology*, 109(5), 1177-1195.
- 국가법령센터, 「재외동포법」, 「재외동포재단법」, <http://www.law.go.kr/main.html>.
- 대만 교무위원회, Certification Service, Statistics, <http://www.ocac.gov.tw>.
- 대만 법무부, Laws & Regulations Database, <http://law.moj.gov.tw>.

외교부, 재외동포현황 2017, <http://www.mofa.go.kr>.

일본 외무성, 2017, Diplomatic Bluebook 2017, <http://www.mofa.go.jp>.

출입국·외국인정책본부, 통계월보 2017년 8월호, <https://www.immigration.go.kr>

해외일제인협회, <http://www.jadesas.or.jp>.

중앙선거관리위원회 보도자료, 2017.05.01, 대선 재외투표 역대 최다 221,981명 참여, 투표율 75.3%.

Australian broadcasting corporation 2016.01.14, Taiwan election: Nearly 1 million expatriate Taiwanese in China to forgo vote as their side's chances dim.

Taipei Times, 2012.01.06, 2012 Elections: Fewer overseas Taiwanese set to vote this year.

Taipei Times, 2014.11.16, 2014 Elections: Chinese officials aiding KMT voters: sources.

Taipei Times, 2016.01.01, Registered overseas voters hits new low.

Taipei Times, 2017.03.24, Some immigrants no longer need to give up citizenship.

Study on the Influence of Transnationalism and Policies of Nation States: The Formation and Change of Dual Citizenship and Suffrage Policies on Overseas Nationals in East Asian Countries

Kim, Yong Chan*

Abstract—The purpose of this article is to examine the relationship between the influence of overseas nationals' transnationalism and the responses of sending countries in the political realm. It argues that nation states make important roles in the formation and change of policies on overseas nationals on the basis of national and international contexts and the influence of the transnationalism. Overseas nationals' transnationalism is defined as the demands and activities for civic and political rights and the responses refer to the establishment and reformation of policies in regard to dual citizenship and suffrage. This study introduces the integrated explanation of transnationalism and national policies beyond the limitation of established studies. The cases of this article include South Korea, Taiwan and Japan that have maintained ethnic nationalism.

There have been commonly the formation and change of overseas nationals' citizenship and suffrage policy in East Asian countries as nation states' responses to the influence of the transnationalism. The Taiwanese government has scaled down national policies on overseas national's citizenship and suffrage, but it has continued flexible actions to the dual nationality. The South Korean and Japanese governments have not permitted the dual nationality. Unlike South Korea and Taiwan, the Japanese government has not provided independent legal status and established governmental department for overseas nationals. This research also presents the explanation for the similarities and differences of national poli-

* Daegu Catholic University, Associate Professor, Political Science, yongchankim@cu.ac.kr

cies and overseas nationals' transnationalism.

Keywords_Transnationalism, Overseas Nationals, Citizenship, Suffrage, East Asian Countries