새로운 주권자들과 참정권의 확장:
이주시민 참정권의 이해와 제도설계*

홍 재 우 | 인제대학교

참정권 확장을 위한 투쟁의 역사는 근대 민주주의 확립의 역사와 다름 아니다. 그러나 참정권은 오랫동안 주류 정치학의 연구와 분석 대상에서 벗어나 있었다. 세계화의 확대, 민주주의 원칙의 보편화는 참정권의 질적 심화뿐만 아니라 새로운 참정권 주체들에 대한 관심을 요구하고 있다. 이 연구는 참정권의 소외지대에 있던 이주시민들, 즉 재외국민과 영주외국인들의 참정권과 그 제도에 대한 서론적 연구다. 본 연구는 다음 세 분야를 다루고 있다. 첫째, 이주 시민의 참정권이 관심을 끌게 된 배경과 변화가 민주주의와 국민국가의 틀에서 어떤 이론적 쟁점을 갖고 있는가를 살펴보고있다. 기존의 공화주의적 혹은 자유주의적 관점뿐 아니라 이해당사자 시민권론(stakeholder citizenship) 같은 트랜스내셔널리즘에 입각한 이론들을 검토한다. 둘째, 현실에서 제도적 선택이 어떻게 이루어지는지 IDEA 등의 자료를 중심으로 비교국가연구를 통해 분석한다. 이 과정을 통해 참정권 확장이 제한 없는 무조건적 확장이 아니라 현실적인 국민국가와 민주주의의 원칙들 내에서 이루어지고 있음을 보여준다. 마지막으로 이런 변화 속에서 한국 내에서의 참정권 확산 이슈는 어떻게 진행되어 왔으며 앞으로 제도 설계 과정에서의 쟁점과 고려 사항에 대해 논의한다.

주제어: 이주시민, 재외국민, 영주외국인, 참정권, 보통선거권, 트랜스내셔널리즘, 정치제도설계, 선거제도, 다문화 사회

---

*이 논문은 2008년 정부(교육과학기술부)재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 연구되었음(NRF-327-2008-2-B00031).

I. 서론: 새로운 참정권의 등장

정치학의 연구 대상으로서 참정권은 최근까지 민주주의 이행의 문제와 조응하는 권위주의 국가의 문제이거나 민주주의의 역사와 연관된 회고적 연구의 대상에 불과했다. 그러나 오늘날 새로운 참정권과 그 주체들에 대한 정치적 관심이 높아지고 있다. 본 연구는 재외국민과 영주외국인으로 구성된 이주시민의 정치적 권리에 대한 서설적(preliminary) 연구로 지금까지 소외되었던 새로운 참정권에 대한 논의를 검토하고, 비교국가 분석을 통해 적용 양상을 살펴보며, 한국에서의 참정권 확대 과정에 필요한 제도설계 지식을 축적하는 데 목적을 둔다.

오늘날 참정권에 대한 새로운 관심은 간략히 말해 세계화와 지방화의 동시적 진행인 소위 글로컬라이제이션(Glocalization: globalization+localization)이 민주주의와 조우하는 가운데 발생한다. 민주주의가 점차 국경을 초월한 가치를 지닌 보편적 정치 체계이자 생활양식으로 변모하면서 참정권, 구체적으로 선거권을 요구하는 새로운 정치적 집단과 주체들이 형성되고 있다. 그 가운데 재외국민과 영주외국인 선거권은 새로운 참정권 논의에 있어 핵심적인 사항이다. 이들에 대한 참정권 문제는 그 동안 주로 법학, 사회학 그리고 인류학의 이민연구(migration studies)에서 다뤄졌다. 그러나 정치학에서 바라보는 새로운 참정권의 문제는 권리를 부여해야 하는가, 혹은 하지 말아야 하는가 하는 헌법 해석의 문제만은 아니다. 그보다는 첫째, 민주주의 원칙과 이론의 변화라는 측면에서 접근해야 할 문제이며 둘째, 참정권의 실제 적용과 관련된 정치공학 내 제도설계에 관한 지식의 축적에 관한 문제로 파악해야 한다.

이런 문제 의식에 따라 본 연구는 민주주의를 구성하는 원칙과 현실적 적용이 조우하는 새로운 정치현상의 이론적 의미를 파악하고자 한다. 나아가 비교제도주의 시각(Grofman and Reynolds 2001; Lijphart 1999)을 수용하여 문제 해결을 위한 제도 공학적 논의를 진행할 것이다. 전체적으로 이 논문은 연구퍼즐(research puzzle)을 푸는 경험과학적 연구라기보다는 기존 이론의 검토와 국가별 경향 그리고 정책제언으로 구성된 병렬적 구조를 갖고 있다. 본 연구는 서론을 제외하고 크게 다음 네 부분으로 구성된다. II장에서는 새로운 참정권이 관심을 끌게 된 배경을 살펴볼 것이다. 이를 바탕으로 새로운 참정권의 주체들과 그들을 둘러싼 문제들이 어떤 이론적 쟁점을 갖고 있는가를 분석하고자 한다. III장은 비교국가연구로 구성된다. 새로운 참정권이 범지구적으로 어떤 양상으로 확산되고 있으며

그 특징이 무엇인지를 찾아낸다. 그러나 이론적 발전의 과제가 남아 있기 때문에 II장의 이론이 III장의 비교분석 틀이 된 것은 아니다. 다만 III장의 비교연구에서는 여러 국가의 이주민 참정권 관련 제도의 특징과 정황들을 밝혀놓음으로써 이후 이론적 연구의 배경을 제공하고자 했다. 물론 II장에서 검토한 이론들의 현실적 의미는 III, IV장에서 지속적으로 언급될 것이다. IV장은 한국 내에서의 참정권 확산 이슈는 어떻게 진행되어 왔으며 앞으로 제도 설계 과정에서의 쟁점과 고려 사항에 대해 논의해 본다. 마지막으로 V장 결론에서는 참정권의 확산과 새로운 민주주의간의 관계에 대해서 전망해 보고자 한다.

II. 이주시민의 정치적 권한과 민주주의

1. 새로운 참정권의 주체와 출현 배경

시민의 실질적인 정치참여에 대한 권리와 그 실제는 근대 민주주의의 필수적인 요소이며(Dahl 1989), 민주주의를 측정하는 수많은 지표들 속에서 빠지지 않고 등장하는 점검 항목이기도 하다. 참정권은 정치에 영향을 미치고자 하는 시민들의 다양한 권리와 행동으로 구성된다. 하지만 본 연구는 참정권을 대의민주주의 하에서의 좁은 의미의 참정권, 즉 보통선거권(universal suffrage)과 이에 수반하는 제반 권리들로(때로는 피선거권도 포함하여) 정의한다. 선거권은 참정권의 고전적이고 핵심적인 부분이다. 그러나 선거가 민주주의를 작동시키는 가장 기초적인 원동력(Dahl 1971)임에도 불구하고 그 핵심사항인 선거권에 대한 논의는 오늘날 정치학 연구의 주제로서 소외되어왔다. 이는 흔히 보통선거권이 이미 20세기 중엽에 견고하게 확립되어 더 이상 논란의 여지가 남아 있지 않다고 여기기 때문이다. 전통적인 선거권의 쟁점은 노예제, 성(gender), 재산소유/세금납부, 연령 등의 문제였다. 이중 오늘날에도 지속적으로 논의되는 것은 연령과 수감자의 선거권 정도이며 그나마도 과거와 같은 정치적 무게를 지닌 사안이 아닌 교과서적 쟁점일 뿐이다.

하지만 최근 새로운 참정권에 대한 논의는 기존과는 다른 맥락 하에서 이루어지는데 주로 다문화 사회와 관계된다. 특히 이주 노동자를 비롯한 다양한 이민 집단의 유입이 있는 사회 혹은 인구의 유출이 많았던 역사적 경험이 있는 사회 등에서 불거졌으며 현재까지도 이들 사회가 논의의 중심에 서 있다. 또 EU의 등장, 블록화, WTO 체제, 세계화의 진전 등 국민국가의 경계가 희미해지는 새로운 정치적 맥락이 더해져 관심이 높아지고 있다. 세계

화와 지방화의 공존은 지리적 제한과 배타적 시민권을 배경으로 하고 있는 기존의 참정권 개념에 변화를 불러왔다. 교통/통신의 급격한 발달, IT산업의 폭발적 성장으로 인한 '시간 거리'의 축소와 개인 미디어의 등장 등 전통적 의사소통과 정보습득 양식의 해체는 시민사회의 활동 범위를 기존의 물리적이고 지리적인 속박에서 해방시켰다. 즉 한 국가의 시민은 그가 어디에 있든지 국가의 결정에 대해 참여할 권리를 향유할 이유와 수단을 갖게 되었다. 흥미롭게도 이런 동시적으로 편재하는(ubiquitous) 생활권역 확대는 국적과 상관없이 자신의 일상에 영향을 미치는 생활공간의 정치적 결정에 참여하는 권리 또한 민주주의를 구성하는 하나의 보편적 인권으로 만들었다. 피부색깔, 언어, 국적 등과 관계없이 한 지역에서 삶을 영위하는 주민은 지역 공동체의 결정에 영향을 받기 때문에 당연히 그 결정 과정에 참여할 권리를 가져야 한다는 목소리가 힘을 얻은 것이다.

한국 사회도 이런 변화에 예외는 아니다. 2008년 수입쇠고기와 관련된 "촛불집회"는 민주주의 일반 뿐 아니라 "민주주의 정치의 주체"에 대한 새로운 관심을 불러일으켰다. 이 가운데 한국 사회의 쟁점에 대한 담론 형성과 교환 과정에 존재하지 않았던 대내외의 두 집단이 등장했다. 광우병 문제에 대한 해외에 거주하는 한국인들의 언급과 행동이 직접적으로 소개되었으며 나아가 논란의 주체가 되기도 했다.[1] 또한 한국에 거주하는 외국인들도 광우병 문제와 촛불집회에 대해 많은 의견을 개진했고 일부는 집회에 참석하기도 했으며 이들의 의견과 행동은 언론에 소개되기도 했다. 한국 사회의 문제에 대해 단순히 한국에 거주하는 한국인만 참여한 것이 아니라, 직접적인 관련이 적은 해외거주 한국인들과 정치적 권리를 구체화 하지 않던 국내의 외국인들까지도 정치과정에 참여하게 된 것이다. 쟁점의 옳고 그름을 떠나 이것은 세계화와 지방화가 공존하는 글로컬라이제이션과 민주주의가 만나는 맹아적인 모습 중 하나이다.

2. 이주시민의 참정권의 개념과 이론적 논란

이주시민의 참정권의 문제를 법리적으로만 해석하면 결국 헌법 해석의 문제로 귀결되며 각 국가의 개별적 문제로 환원된다. 이는 재외국민투표[2]의 문제를 '부재자투표'의 방법

1) 2008년 5월 8일 MBC <100분 토론>에 전화를 걸어 미국에서의 광우병 상황과 그에 대한 인식 등에 언급한 재미교포 이선영씨의 발언은 사회적으로 큰 반향을 불러일으켰으며 촛불정국의 향방에도 상당한 영향을 끼쳤다.

2) 재외국민투표는 여러 명칭이 혼용된다. 국외투표(external voting), 역외투표(extraterritorial

론적 확장 정도로 여기는 태도와 비슷한 것이다. 선거권의 확장은 실질적으로 민주주의 문제이며, 민주주의의 이론과 현실이 조우하는 매우 중요한 부분이다. 따라서 "누가 투표할 것인가"의 문제는 "누가 지배할 것인가"의 문제, 구체적으로는 "누가 지배할 자를 지배(선출)할 것인가?"의 문제이기 때문에 민주주의의 원칙과 이론에 있어 핵심적인 문제다. 이런 맥락에서 이주시민의 참정권의 문제는 민주주의 원칙과 이론의 측면에서 논의되어야 한다. 재외국민의 참정권과 영주외국인의 참정권은 개별적 주제로서도 상당한 논의가 가능하지만 공통된 대상과 상반된 논리로 구성된다는 점에서 함께 논의될 수 있는 주제이다. 새 참정권의 주체들은 모두 이주시민 혹은 이주자(migrants)라는 공통점을 지닌다. 재외국민은 모국을 떠났다는 의미에서 이주자(expatriates)이며 영주외국인은 타국에서 들어왔다는 의미에서 이주자(incomers)이다.[3] 이들은 법적으로나 문화적으로 어느 한쪽일 수도 있고 양자 모두일 수도 있다. 한 정치체로부터의 탈출(exit option)은 시민의 자연권에 가깝지만 (Hirschman 1970) 문제는 현실적으로 떠난 곳과 도착한 곳에서 이주시민의 정체성이 매우 복잡하고 다양한 형태로 존재한다는 것이다.

국민국가는 기본적으로 외부를 타자화하는 과정 속에 정체성을 형성했고 이를 통해 국경, 민족, 통치, 영토의 단일성을 실현해왔다. 하지만 현실적으로 국민국가의 형성 과정은 이런 단일성을 충족하지 못하는 역사적 현실 속에서 이루어져왔고 국가는 내부에 타자를, 외부에 구성원의 일부를 둔 불일치 속에서 지속됐다. 따라서 국가는 주권과 통치의 측면에서 상당히 다양한 종류의 시민 집단과 이해관계를 맺는다. 첫째는 영토 내에 거주하는 주권 인민, 둘째는 영토 외부에 존재하지만 주권자이며 통치의 대상인 재외국민, 셋째는 통치의 범위에서는 벗어났으나 정체성을 공유하고 있는 혈연관계의 외국국적의 동포들, 그리고 마지막으로 영토 내에서 국가의 통치권 내에 있는 영주권을 지닌 외국인들이다. 이주시민의 참정권 문제는 세계적으로 보편화된 민주주의의 일반적 원칙과 국경의 절대성을 약화시키는 변화들이 맞물려 이런 불일치의 모순들이 충돌, 타협, 해소되어가는 과정 속에서 나타난다.

개별 국가를 기준으로 볼 때 재외국민과 영주외국인의 참정권 부여의 논리는 서로 충돌

---

voting), 해외부재자투표(overseas absentee voting) 등으로 불리고 일반적으로 해외투표(voting abroad)라고도 한다. 객관적 의미로는 국외투표가 가장 적절하나 이 연구에서는 현재 우리나라에서 사용하는 재외국민투표를 사용한다.

3) 여기서는 유학생, 여행객, 공관 및 상사 주재원 등의 단기간 체류자는 제외한다. 이들의 참정권 문제는 말 그대로 부재자 투표의 문제이다.

한다. 우선 재외국민의 참정권 문제를 살펴보자. 이 참정권의 근거는 국가 구성원으로서의 공식적 자격인 시민권의 논리다. 이에 따라 국적을 보유한 시민은 국가의 정치적 결정 과정에 참여할 당연한 권리가 있으며 그 수단으로서의 선거권은 쉽게 양도되거나 거부되지 않아야 한다는 것이다. 그러나 "해외로 영구히 이주한 자들이 더 이상 모국의 법과 결정에 구속되지 않는다면 왜 그들이 모국에 살고 있는 사람들을 통치할 사람을 선출할 권리를 가져야 하는가?"는 반론이 제기될 수 있다(López-Guerra 2005, 216). 재외국민도 모국의 정치적 결정에 이해관계를 가질 수 있다고 주장을 펼 수도 있지만, 결정에 영향을 받기 때문에 제한 없이 결정과정에 참여할 수 있다는 생각은 논리적으로도 불충분하고 현실적으로 무리일 수 있다(López-Guerra 2005). 이런 견해는 (독립적 정치체 내의) 성인들에 대한 "완전한 수용"(Dahl 1998)으로서의 민주주의는 필연적으로 정치권력 바깥에 대한 완전한 배제를 전제하고 있다고 본다. 이런 반론에 의하면 극단적으로는 재외국민에게 세금과 징병 그리고 참정권도 모두 부여하지 말아야 한다고 주장한다. 이런 입장은 반대로 한 국가 내에 거주하는 외국인들에게 정치적 권리를 줘야한다는 주장과 맞닿기도 한다. 그들이 한 정치체 내에서 거주하며 그 정치체의 법과 결정에 구속되기 때문에 일정한 시기가 지나면 정치참여의 권리를 인정해야 한다는 것이다(Rubio-Marín 2000). 그러나 국민국가의 전통적인 견해대로 공식적 시민권을 강조하거나 민족과 문화를 중시하는 입장에서는 같은 공간에 거주해도 외국의 이해에 더 충실할 수도 있는 외국인들에게 자신들의 운명을 맡기는 선택에 참여할 기회의 부여는 용납하기 어렵다.

이와 같은 논리의 충돌이라면 이 두 가지 참정권은 모두 존재할 수 없거나 상호 배타적으로만 존재할 수밖에 없다. 원칙과 현실에 걸친 논란과 충돌에 대해 오스트리아의 시민권 학자인 바우뵉(Rainer Bauböck)은 영토와 시민권을 넘나드는 이주시민의 참정권에 대한 찬성과 반대의 견해를 다음 네 가지의 이념형으로 요약했다(Bauböck 2005, 685-686).

(1) 시민적 공화주의(civil republicanism): 전통적 공화주의의 입장은 확장된 참정권 개념에 모두 부정적이다. "정치체(polity)"의 개념은 영토와 국적의 규정된 범위에 근거한다. 오직 영토 안에 거주하는 시민권자만이 법을 만들어 스스로를 통치할 수 있다는 것이며 따라서 선거권도 이들에게만 제한되어야 한다.

(2) 종족적 민족주의(ethnic nationalism): 이 입장은 민족국가를 문화와 혈통, 그리고 자결권이 있는 운명의 공동체로 간주한다. 따라서 그 공동체의 구성원은 어디에 있든지 국가의 일원이며[4] 외부에서 온 공동체에 동화되지 않은 타민족, 즉 다른 정체성을 가진

4) 이 입장은 (1) 저개발 국가의 경우에는 특히 재외국민의 송금 등 국내 경제에 이바지는 경우가

자들은 배제한다.

(3) 영토적 포용주의 (territorial inclusion): 근대 자유주의(liberalism)에 근거한 이 입장은 한 영토 안에서 공동의 정치적 권위와 법에 복종하는 모든 사람들은 그 법을 만드는 과정에 참여하기 위한 동등한 권한을 갖는다는 것이다. 따라서 외국인이 일정한 시간 이상을 거주하면 자동적으로 국적을 부여하거나 시민권과 참정권을 분리하는 방법을 취할 수 있다. 이에 의하면 재외국민의 투표는 같은 이유로 주어져서는 안 된다.

(4) 이익영향론(affected interest principle): "모두에게 영향을 미치는 것은 모두에게 승인받아야 한다(*Quod Omnes tangit ab omnibus approbetur*)"는 또 하나의 자유주의적 정치원리에 기반한 것이다. 이익영향론은 정치적 권력에 참여하는 "민중(demos)이 누구인가는 그들이 누군인가에 따라 정의되는 게 아니라 어떤 종류의 결정인가에 따라 정의되어야 한다"는 입장이다(Shapiro 2003, 202). 즉 누가 결정 주체인가는 사안마다 다르다. 원칙의 충돌을 피하려는 시도지만 이 논리대로라면 경우에 따라 정치적 결정에 영향을 받을 수 있는 타국에 거주하는 외국인에게도 참정권을 줘야하는 모순에 빠진다. 이를 피하기 위해서는 결국 시민의 참정권은 다시 영토와 국적의 제약으로 돌아갈 수밖에 없게 된다.

이와 같은 이념형들의 자기 논리구조들은 서로 타협의 지점을 찾지 못한다. 가장 큰 이유는 기존의 정치이론의 틀이 "닫힌 사회(closed society)"와 국민국가를 중심으로 구성되기 때문에 (Rawls 1971), 이주시민의 정치를 파악하는 논리도 이를 벗어나지 못한다는 것이다. 근대 민주주의가 자율적인 주체의 자기결정권의 확장이라는 보편적 이념보다는 국민국가의 발전과 더불어 하나의 통치 시스템으로 진화되어 왔기 때문에 위와 같은 참정권의 이론들은 이런 폐쇄적 범주를 벗어날 수 없다. 세계화의 문제가 민주주의 내용에 악영향을 끼칠 것이라는 주장과 그렇지 않다는 주장이 혼재하고 있지만(남궁영 · 홍재우 2008), 이주시민의 참정권은 민주정치가 보다 열린사회를 기반으로 변모할 수 있다는, 일종의 패러다임 변환(paradigm shift)을 요구한다. 흥미로운 것은 이런 이론적 논란과 관계없이 현실적으로 이주자들의 참정권은 발전된 민주주의 국가를 중심으로 점차 확장되고 있고 선거권 뿐 아니라 로비, 네트워크 결성, 사회운동, 국제적 연대 등 매우 다양한 형태로 존재한다는 것이다(Østergaard-Nielsen 2003).

현실 속에서 복수의 국경선 안에서 존재하며 서로 다른 정치체에 참여하는 이주시민

상당히 많고 (2) 그 중 상당수는 삶의 질 문제 때문에 실제로는 타의에 의해서 외국으로 탈출할 수밖에 없었으며, (3) 모국에 대한 감정적인 유대감과 남아있는 친척들로 인해 국내정치에 영향을 받을 수밖에 없고 (4) 해외에서도 공관 등을 통해 정부와 국민의 관계를 유지하고 있고 마지막으로 (5) 세금과 징역의 의무를 지는 경우가 많다 것 등에 의해 강화된다.

〈표 1〉 독립된 정치체 간의 관계와 정치적 현상

	정치체(polity)들 간의 관계	정치적 현상
International	독립된 국가 간의 외적인 관계	국제법, 국제기구
Multinational	한 국가 내의 여러 정치체	소수민족의 자치체
Supranational	거대한 정치제 내의 여러 독립된 국가	EU 내의 정치적 통합
Transnational	독립된 국가 간의 교집합적 정치체	이민자의 국적 유지와 이중국적

출처: Bauböck (2003, 705).

들의 활동을 이해하기 위해서는 트랜스내셔널리즘(transnationalism)[5] 개념이 유용하다(Porters 1999; 2001; Portes et al. 1999). 트랜스내셔널리즘의 정치는 독립된 두 국가에 교집합적인 정치 주체가 존재할 수 있다고 전제한다. <표 1>은 개별 정치체들 간의 관계를 바라보는 서로 유사한 개념들을 구분한 것이다. 트랜스내셔널리즘적 정치는 기존의 국가 간 정치나 EU와 같은 정치통합의 정치와는 구분되는 것이고 한 국가 내의 연방주의적 정치와도 차이가 난다. 또 국민국가를 완전히 부인하지 않는다는 점에서 세계시민적 정치(cosmopolitan politics)도 아니다. 이주시민들이 두 개의 국가 내에서 정치적 지위와 권리를 얻어 이를 행사하며 이를 통해 양 국가내의 제도적 변화를 불러일으킬 때, 이를 트랜스내셔널리즘의 정치라 할 수 있다(Bauböck 2003).

바우뵉은 트랜스내셔널리즘에 입각하여 새로운 이주시민의 정치적 권리를 이해당사자 시민권(stakeholder citizenship)의 개념을 통해 파악하고자 한다(Bauböck 2005; 2007). 이해당사자 시민권은 앞에서 살펴본 국적자 중심의 공화주의적 입장과 공동체의 자결권을 강조하는 자유주의적 입장을 모두 포괄한다. 동시에 공화주의적 입장이 허용하지 못하고 있는 두 개의 공동체에 대한 충성과 자유주의적 입장이 허용하지 못하고 있는 공동체 외부인에 대한 권한 부여를 인정한다. 이해당사자 시민권은 앞에서 살펴본 이익영향론 보다는 훨씬 구체적이기 때문에 현실적이다. 여기서 개인의 이해나 이익은 일반적인 것이 아니라 특정한 정치체의 보호가 필요한 개인의 권리이거나 그 정치체의 공공재와 밀접한 연관이 되는 삶의 질에 관한 것이어야 한다. 즉 경계가 확정된 정치 공동체의 구성원의 지위는 인정되면서 그 정치 공동체의 운명과 이해관계가 있는 이들의 권리도 포용해야 한다는 것

5) Transnationalism은 흔히 초국가주의라고 번역되지만 다른 의미의 Supranationalism도 초국가주의로 번역되기 때문에 개념적인 혼동이 있다. "내셔널리즘"과 "인터내셔널리즘"의 용어가 그대로 쓰이듯이 사회학계에서는 트랜스내셔널리즘도 그대로 사용하는 경향이 있다.

이다. 이주시민들은 종종 두 개 이상의 정치체와 이런 이해관계를 갖는다. 이해당사자 시민권은 이해관계를 구성하는 조건으로 이주시민의 정치적 권리에 장기 거주 요건을 두거나 귀화절차를 규정한다. 또 재외국민에 대한 권리도 인정하지만 모국에 거주한 적이 없거나 경제적 이해관계만 있는 이들의 권한은 제외한다. 이 원칙을 따르면 이주시민의 권리는 두 가지 차원으로 주어질 수 있다. 우선 양 국가에서 정치참여의 수준과 관계없이 모두 인정되는 방법으로 이중국적의 허용이 있다. 또 이해의 정도에 따라 참여의 수준이 달라지는 방법으로 재외국민투표과 함께 부분적인 시민의 권한을 갖는 데니즌쉽(denizonship)의 인정이 있다.

하지만 인식의 전환에 기초한 트랜스내셔널리즘이 이주시민의 모든 정치적 문제들을 설명할 수 있는 분석틀은 아니다. 현실적으로 이주시민들의 구성에 대한 국가 간 불평등이 존재하기 때문에 트랜스내셔널리즘은 이주시민이 집단으로 동원되는 정치적, 정책적 쟁점들은 제한하여 바라본다. 즉 대개 새로운 환경에 놓인 이민자(immigrants)로서의 권리와 이해, 또 모국을 떠난 이민자(emigrants)로서의 권리와 이해, 또 특별한 조건에서는 민족적 디아스포라의 일원으로서의 권리와 이해 등에 국한된다. 이런 제한을 통해 트랜스내셔널 이론가들은 이주시민의 정치가 불러올 국가 사이의 혹은 시민들 사이의 이해 충돌의 여지를 방지한다. 하지만 이런 시각은 이주시민의 재외국민으로서의 정치참여와 영주외국인으로서의 정치참여가 별개의 문제일 가능성이 높다는 사실을 간과하는 문제가 있다. 또한 트랜스내셔널의 시각은 대개 시간적 한계를 상정하고 있다. 즉 이중적 지위를 갖는 이주시민의 정치가 주로 이민 1세대에만 적용되며 점차적으로 일국가의 시민으로 동화되어가는 과정을 전제한다. 그러나 이는 "열린 사회"를 "닫힌 사회"로 수렴해나가는 하나의 과정이라고 본다는 점에서 원래의 이론적 특징을 잃어버리는 문제를 낳는다.

이런 한계에도 불구하고 트랜스내셔널리즘의 정치는 이론적으로 또 정책적으로 유용하다. 왜냐하면 충돌할 수 있는 두 개의 권리들을 하나의 분석틀에서 관측할 수 있게 해주기 때문이다. 즉, 그동안 이론적인 장벽이었던 국경 안에 닫힌 국가에서의 모순되는 이주시민들의 참정권이 갖는 민주적 정통성 문제를 심각하게 제기하지 않는다는 점에서 현실적인 정책대안을 마련하기 위한 이론적 배경이 될 수 있다.

트랜스내셔널리즘이나 이해당사자 시민권 등이 보여주는 이주시민의 정치가 세계시민적 시민권의 정착 그리고 영토, 민족, 인민주권의 완전한 탈구를 의미하는 것은 아니다. 분명한 것은 이러한 변화들이 국민국가의 특성과 기존의 민주주의 정치체의 기본적인 질서와 운영의 원칙 내에서 작동한다는 점이다. 이런 절충과 제한들은 이주시민의 참정권과 민

주주의, 국민국가의 관계를 규정할 이론적 노력이 지속돼야 함을 의미한다.

III. 비교사례: 이주시민의 참정권

위에서 살펴본 이론적 논의를 실제 비교사례 연구에 적용하기는 쉽지 않다. 우선 이주시민의 참정권을 허용하는 제도선택의 실제가 이론적 고려보다는 각국의 상황에 기인한 것이 많으며 동시에 시대적인 분위기가 영향을 미치기 때문이다. 따라서 트랜스내셔널리즘의 시각 등이 어떻게 제도적 선택 과정을 간섭하는가는 개별 사례에 대한 정성적 연구가 필요하다. 그리고 비교연구를 위해서는 각 국가의 선택이 국가 간에 어떤 상호작용을 만들어 왔는지에 대한 또 다른 연구를 필요로 한다. 본 논문에서는 이런 과제를 수행함에 앞서 구체적으로 이주민 참정권에 대한 여러 국가들의 경향과 차이를 살펴보기로 하겠다.

재외국민투표와 영주외국인의 투표에 관한 비교국가연구는 그 역사가 깊지 않아 아직은 기초적인 사례 수집에 머물러 있다. 또 선거제도의 다양성 때문에 동일한 기준으로 많은 나라의 사례를 정확히 수집하는 데는 상당한 어려움이 있어 자료의 정량화는 아직 시작단계에 있다. 본 연구에서는 재외국민투표의 경우 IDEA에서 발행한 *Voting Abroad* (IDEA 2008)를 기초로 하여 바우뵉(Bauböck 2005) 그리고 마시코트와 그 동료들의 저작(Blais et al. 2001; Blais et al. 2004) 등에서 제공하는 자료들을 비판적으로 검토, 추가하여 사용하였다. 영주외국인투표의 경우에는 앞의 연구들과 유럽통합 분야를 다루는 계간지 *The Bridge Magazine*의 자료(www.bridge-mag.com), 그리고 영주외국인 투표 참여를 촉진하기 위한 네트워크인 Immigrant Voting Project(www.immigrantvoting.org)의 자료들을 종합하여 작성하였다.

1. 재외국민 투표권 행사

IDEA의 선거/투표 연구의 총 사례 수는 213개 국가/지역이다. 그러나 자치지역이나 준식민지, 자료가 부정확한 지역 그리고 직접선거에 대한 규정이 아예 존재하지 않는 나라를 제외하고 176개국을 선별했다. 이 중 104개국에서 어떤 형태로든 재외투표가 존재한다. 82개국에서는 국가선거에서만 투표권을, 22개국에서는 지방선거에도 투표권을 부여한다. 지역적으로는 유럽이 38개국으로 가장 많았다. 76개국에서 직접투표 규정이 있고, 39개국

은 우편 투표를 허용하고 있으며 16개국에서는 대리투표가 허용된다. 이 중 두 개의 방식을 택하고 있는 나라는 22개국이고 세 방법을 모두 택한 나라는 16개국이다. 이스라엘이나 니카라과와 같은 몇몇 국가에서는 재외국민은 귀국해서만 투표를 할 수 있다. 우편투표가 허용된 나라들은 대개 서구 국가이고 라틴아메리카 국가들은 대개 외교공관을 방문하여 투표하게 한다. 시민권을 가진 모든 재외국민이 투표할 수 있는 것은 아니다. 오스트레일리아, 뉴질랜드, 영국, 캐나다 등 영연방 전통의 국가 9개국에서는 외국으로 나간 후 일정한 시간이 지나면 투표권을 상실한다. 또 다른 14개국에서는 공무원, 외교관, 파견군인 혹은 국제기구 종사자들만 재외투표를 허용하는데 아일랜드, 이스라엘, 인도를 제외하면 대개는 신생민주주의 국가거나 민주주의의 수준이 낮은 나라들이다.

그렇다면 재외국민투표와 민주주의는 어떤 관계를 보일까? 2006년 프리덤하우스(Freedom House)의 지표를 기준으로 재외국민투표가 있는 나라의 평균은 2.88이고 없는 나라는 3.22이다. 재외국민투표가 있는 나라의 민주화 정도가 약간 높았으나 t-test결과 통계적으로 유의미한 수치는 아니었다. 프리덤하우스의 기준에서 자유국가(free countries) 88개국 중 재외국민투표가 있는 나라는 58개, 없는 국가는 30개였다. 부분적 자유국가(partially free countries) 56개국 중 25개에서 재외투표를 받아들였고 31개국에서는 실시되지 않았다. 흥미로운 것은 32개 비자유국가(not free countries) 중 21개국이 재외국민투표를 채택하고 있다는 것이다. 투표의 자유와 경쟁성을 생각할 때, 이 국가들에서의 재외국민투표는 큰 의미가 없다고 간주된다. 따라서 자유국가와 부분적 자유국가만을 대상으로 했을 때, 재외국민투표가 있는 나라의 평균값은 2.10이고 없는 나라는 2.70이다. 이 차이는 통계적으로 유의미하다($t = 2.694$ $p = 0.056$). 이와 유사하게 블래(A. Blais) 등은 보다 분명히 민주주의와 재외국민투표 사이의 상관관계를 주장하기도 했다(Blais et al. 2001; Massicotte et al. 2004). 재외국민투표를 받아들인 나라 중에서 2차 세계대전 이전에 받아들인 나라는 명확한 기록이 있는 74개국 중 5개국에 불과했고 1990년 이후에 채택한 나라가 50개국이나 되었다. 가장 먼저 수용한 국가는 1901년에 받아들인 오스트레일리아였다. 주목할 만한 사실은 1980년대의 라틴 아메리카와 1990년대 동유럽에서 재외국민투표가 광범위하게 받아들여졌는데 거의 모두 민주화로의 이행 이후였다.

반면 민주주의 수준과 재외국민투표를 연결하기 어렵다는 주장도 있다(Nohlen and Grotz 2000). 비교적 민주적인 국가로 구성된 영연방국가(commonwelath nations)에서도 대개 일정한 시간이 지난 후에는 재외국민의 투표권이 소멸된다. 또 재외국민투표는 해외투표를 관리할 수 있는 국가의 경제적 능력과 관계가 있다는 주장도 있다. 그러나 선진국

이 비교적 저렴한 우편투표를, 후진국이 비용이 많이 드는 공관직접투표를 운영하는 점 등을 보아 경제적 문제가 중요한 변수는 아니다. 아마도 기존 연구들이 놓친 중요한 변수 중 하나는 재외국민의 규모와 성격일 것이다. 멕시코 등 라틴아메리카나 아시아 등의 재외국민의 규모도 크고 모국와의 연계도 강한 사례에서는 상당히 일찍부터 받아들여졌고 그런 상황이 아닌 서구 국가에서는 국민국가의 경계를 약화시킬 필요가 크게 없었다고 보는 게 정확하다. 다만 재외국민투표가 받아들여지는 추세에 따라 보다 민주적인 서구국가 대부분이 커다란 문제 제기 없이 이를 따랐다고 보는 게 좋을 것이다. 한편 재외국민에게 피선거권을 부여하는 나라는 많지 않다. 그러나 프랑스(상원), 이탈리아, 포르투갈에서는 의회에 특별 의석을 배정하며, 원주민 등 소수민족 지역구가 있는 콜롬비아는 재외국민을 그 지역구 중 하나에 배정하고 있다.

다음으로 몇몇 중요 사례를 살펴보자.

1) 미국

미국의 경우는 여행객, 해외주재 상사원과 군인 등에 의한 재외국민이 대부분이라 이들의 참정권 문제는 기본적으로 '부재자 투표의 문제'로 귀결된다. 연방수준에서는 1955년 연방투표보조법(The Federal Voting Assistance Act)에 의해 군인, 선원, 연방공무원 및 그 배우자와 부양가족에게 연방선거의 부재자 투표를 인정하였으며, 1975년 해외시민투표법(The Overseas Citizens's Voting Rights Act 1975: OCVRA)은 부재자 투표의 범위를 넓혀 모든 해외 체류시민에게도 투표권을 부여하였다.[6] 투표자의 요건은 투표대상이 되는 주에 과거에 주소를 두고 있었을 것 등을 요구 하는 것 이외에 국내거주인과 큰 차이가 나지 않는다. 그러나 미국 시민이라도 미국 내에 주소를 둔 적이 없는 사람은 투표권을 얻지 못한다. 이는 해외출생이거나 귀화한 미국인이 대통령 선거에 출마할 수 없는 헌법 규정과 연관되어 미국의 속지주의 중심사상을 엿볼 수 있는 예다. 등록은 해외공관에 와서 직접하며 각 주 선관위가 확인하면 투표는 대개 우편을 이용한다.

2) 영국

영국은 재외국민 투표권에 관해 매우 독특한 제도를 갖고 있다. 1949년 이래 재외공관

6) 이 법안의 지지자들은 연방의원들에게 <보스턴 차 사건>의 "대표 없이 과세 없다"는 점을 상기시키기 위해 차 봉투를 배송하였다.

직원들에게만 투표권을 인정해 오다가 1985년 국민대표법(Representation of the People Act 1985)에 의거하여 영국을 떠난 지 5년 이내의 해외 거주자에게 투표권을 인정하게 되었고, 1989년에는 이민 20년 이내로 확대되었다가 최근에 다시 15년으로 축소되었다. 선거연령은 18세 이상이지만 영국을 떠날 때 연소자였던 자도 18세가 되면 재외거주 15년 이내인 경우에는 투표할 수 있으며, 선거구는 바로 영국 내 최후 거주지이다(Wright 2000). 투표자 등록은 최후 거주지의 선관위 등록관에게 신고할 수 있는데 18세가 되기 전에도 미리 신고를 할 수 있다. 흥미로운 것은 부재자 투표 중 대리인 투표제도가 시행된다는 점이다. 대리인 지정은 투표자가 다른 유권자 중에서 1인을 지정할 수 있는데, 한 사람이 직계 가족을 제외한 복수의 재외국민을 위해서 대리인이 될 수는 없다.

3) 프랑스

의회의원 및 지방의원 선거법 제12조는 "프랑스 국외에 거주하고, 프랑스 영사관에 등록되어 있는 프랑스인은 누구든지 신청에 의하여 출생한 지역/최종 주소지가 있던 지역/최소 6개월 이상을 거주한 지역/혹은 직계존속 중 한 사람이 선거인명부에 등록되어 있는 지역 중 어느 하나에 등록할 수 있다"고 규정하고 있다. 재외 유권자의 등록은 재외 공관장이 임명한 공관원 및 재외프랑스인의 대표로 구성되는 선관위에 의해 실시되며 한 번 등록되면 매 선거마다 다시 등록할 필요가 없다. 투표 방법은 영국과 비슷하게 대리인투표나 직접투표 중 하나를 선택할 수 있다. 대리인은 해당 지역 선거인 명부에 등록되어 있어야 하며, 이 경우에도 2인 이상을 대리할 수 없다. 재외공관에 투표하기 위해서는 해당 국가에 8개월 이상 거주해야 하며, 재외선거인 명부에 등록되어 있어야 한다. 재외선거인 명부에 등록했다면 대리인 투표를 할 수 없고 반드시 직접 투표를 해야 하며 개표는 재외공관에서 직접하며 이를 본국에 송부한다.

4) 이탈리아

이탈리아는 아주 새로운 정치적 실험을 진행하고 있다. 이탈리아는 역사적으로 많은 이주민을 해외로 보냈는데 이들은 모국과 비교적 긴밀한 유대감을 맺어왔다. 이들에게 허용된 참정권은 단순히 선거권을 행사하는 것 이상이다. 이탈리아가 설계한 제도는 이민자들이 자신들의 선거구를 갖고 자신들만의 대표를 선출해서 본국에 보내는 방식이다. 이 같은 제도는 이탈리아 이외에는 그 예가 매우 드물다. 이탈리아는 2006년 4월 실시된 총선에서 상원 6석과 하원 12석을 재외국민 대표에게 배분했다. 투표권을 가진 재외국민은 2006

년 선거에서 352만 명이었고 134만 명(38.8%)이 투표하였다. 2008년에는 365만 명의 유권자 중에 149만 명(40.3%)이 투표하였다. 80%에 달하는 이탈리아의 높은 투표율에 비하면 절반밖에 되지 않지만 절대적인 면에서 적지 않다. 이들은 국내 선거구와 동등한 지위를 갖는 해외선거구에서 한 표씩을 행사했다. 유학생, 해외상사 및 공관 주재원들은 이들은 대신 본국의 주소지에 부재자 투표 형식으로 선거에 참여했다.[7] 이탈리아는 해외 선거구를 4개 권역으로 나누었는데 제1선거구는 <러시아와 터키를 포함한 유럽>으로 상원 2석, 하원 6석이 배정되었다. 제2선거구는 <남미지역>으로 상원 2석과 하원 3석이 그리고 제 3선거구는 <북미와 중미지역>으로 상하원 1석씩이, 마지막으로 선거구는 <아프리카, 오세아니아, 아시아 지역>으로 상하원 1석씩이 배정되었다.[8] 전체 하원 의석수가 630석인 이탈리아에서 12석은 그리 큰 숫자는 아니다. 하지만 12석은 2006년 이탈리아 공산당이 얻은 의석수 전체와 같으며 상원의 경우에는 연립여당과 야당연합의 의석수가 단 두석 차이였다. 따라서 해외 의석이 차지하는 정치적 비중이 적다고 할 수는 없다. 이탈리아의 실험은 매우 획기적인 것으로 해외 교민이 많은 나라에서는 상당한 관심의 대상이 되고 있다.

2. 영주외국인의 참정권

2008년 현재 세계 44개국이 영주외국인의 투표권을 인정하고 있다. 재외국민투표가 인구의 유출이 많았던 국가, 즉 남유럽, 아시아, 라틴아메리카 등에서 정치적 중요성을 가졌던 데 비해 인구의 유입이 많은 서유럽국가에서는 영주외국인의 참정권이 더 중요한 쟁점이 되었다. 또 혈연에 대한 연대의식이나 국적이라는 법적 장치가 있는 재외국민투표에 비해 영주외국인에 대한 참정권의 허용은 훨씬 엄격한 편이다. 영주외국인에게 지방선거 뿐 아니라 국가선거인 의회, 대통령선거에 참여를 허용하는 나라는 17개국에 불과하다. 그나마도 상당한 제약 하에 주어지고 그 대상도 매우 제한되어 있다. 10개 국가에서는 거주기간 요건이 있는데 1년에서 최장 15년에 이른다. 국가단위 선거에 거주기간의 조건을 만족하는 모든 영주 외국인에게 참정권을 주는 나라는 오스트레일리아, 뉴질랜드, 우루과이,

7) 2006년 여행객을 제외한 한국 거주 이탈리아인들 중 유권자는 152명이었는데 이들은 대개 부재자투표를 이용했다.

8) 이 의석수는 변화가 가능하다. 기본적으로 모든 해외지역구에 상원과 하원 의석수를 각 1석씩 배분한 이후 인구분포에 따라 나머지 의석을 배분했다. 물론 전체 인구 당 의석수는 본국내의 지역구와 비교해서 과소대표 되고 있다.

벨리즈 등에 불과하고 나머지는 특정국가와의 상호주의에 의해서 참여를 제한하고 있다.

피선거권은 보다 엄격히 제한되고 있는데 지방선거의 경우 덴마크, 핀란드, 아일랜드, 네덜란드, 스웨덴이 외국인에게 피선거권을 인정하고 있다. 그 이외는 대개 많은 국가에서 피선거권의 국적 조항을 명확히 하고 있으며 심지어 국적자의 경우에도 상당한 거주 기간 조건을 다는 경우가 많다. 선거와 관련된 다른 정치적 참여에 관해서는 구체적인 규정이 많지 않다. 선거운동의 경우에는 대개 제한을 두지 않지만 한국, 필리핀 등은 금지하고 있다. 또 정당의 참여도 정당법에 정당원의 자격을 둔 한국을 제외하고는 각 정당의 판단에 맡기는 편이다.

다음으로 몇몇 중요 사례를 살펴보자.

1) 북유럽 국가

북유럽 국가 중 스칸디나비아 3국과 아이슬랜드, 그리고 덴마크는 1950년에 자국 내에서 10년 이상을 거주한 상대방 국적의 주민들이 시민권을 가질 수 있게 함으로써 참정권 문제를 공식적으로 해결하는 방법을 모색해 왔다. 이어 1973년, 북구협의회는 5개국 각료회의에서 스웨덴, 핀란드가 1976년에, 그리고 덴마크, 노르웨이가 1979년에 국적을 취득하지 않은 영주외국인에게도 지방 선거권을 부여하기로 결정했다. 이 합의는 이후 법률화되는 과정에 시간이 걸렸지만 핀란드가 1995년에 영주외국인에 대해 참정권을 부여함으로써 모두 실현되었다. 이들 나라 이외에도 전반적으로 합의제 민주주의(consensus democracy)의 전통이 강한 나라인 네덜란드가 1983년에 지방참정권을 인정하는 방향으로 헌법을 개정했으며, 1985년에는 5년 이상 계속 거주하는 외국인들에게 선거권뿐만 아니라 피선거권도 이전하는 법률을 제정하였다. 1986년 첫 선거에서 외국인들의 투표율은 30% 미만이었다.

2) EU와 서유럽국가

서유럽에서 참정권의 보편적인 확산 문제를 논할 때 빼놓을 수 없는 것이 유럽연합(EU)의 등장이다. 1992년 서명된 12개의 유럽연합조약(Treaty of European Union)은 1993년 11월에 발효되었는데, 참정권의 문제와 결부되어 주목할 만한 것은 "연합시민권(citizenship of Union)" 개념이다. 각 회원국의 시민들은 연합의 시민으로서 EU의 설립조약과 그것에 의해 채택되는 공동체의 입법적 조치에 규정된 일정제한과 조건하에 회원국의 영토 내에서 자유로이 이동하고 거주할 권리를 가지며, 모든 시민은 자신이 거주하는 회원국에서 그

국가의 국민과 동등한 조건하에서 지방자치선거와 유럽의회선거에서 선거권과 피선거권을 갖게 되었다. 회원국 시민들에 의한 지방의회와 유럽의회 선거 참여 문제는 이미 EC 유럽의회 시절인 1970년대부터 장기적인 과제로 연구되어오던 것으로 마스트리히트 조약을 앞둔 1990년대 초에 이중투표의 방지 등 세부규정이 마련되었다. 따라서 현재 EU 회원국의 시민들은 기존 국민국가(nation state)의 개념을 뛰어넘어 유럽합중국의 설립에 앞서 최하위 단위(기초지방선거)와 최상위 단위(유럽의회)에서부터 보편화된 참정권의 권리를 누리고 있다. 물론 앞으로 EU 내에서 국가단위의 선거에까지 보편적인 참정권이 주어질지는 의문이다. 하지만 개별국가와 유럽합중국의 정부협의체에 많은 권한을 넘길 경우 특별히 국가단위의 참정권이 부여되지 않아도 지방선거와 유럽의회 선거를 통해 상당한 주권행사가 가능하게 될 것이다.

EU국가들 중에서 벨기에, 덴마크, 네덜란드, 핀란드, 스웨덴, 아일랜드, 룩셈부르크, 불가리아, 헝가리, 루마니아, 슬로베니아, 슬로바키아, 에스토니아는 비 EU국가 출신의 외국인들에게도 기초단위의 지방선거 투표권을 부여한다. 식민의 역사는 재외국민투표뿐 아니라 영주외국인 투표에도 영향을 미쳤다. 영국은 아일랜드와 커먼웰스 국가들(the commonwealth nations)에게 중앙정치 참정권도 예외적으로 인정하며 포르투갈은 브라질과 다른 포르투갈어를 쓰는 나라 출신의 이주자에게 상호주의에 입각해 지방과 국가 단위 선거권을 부여하고 아르헨티나 등 몇몇 남미국가와 노르웨이 이스라엘과는 상호주의에 따라 지방 선거권을 부여한다.

IV. 한국에서의 참정권확장: 원칙과 제도 설계의 쟁점

1. 헌법적 판단과 정치적 이행

위에서 살펴본 세계적인 추세와 함께 한국에서의 상황을 살펴보자. 이주시민의 참정권의 확장 문제는 한국에서 중요한 정치적 이슈가 아니었다. 국민 구성의 단일성(homogeneity)이 상대적으로 높았던 점도 한 이유겠지만 무엇보다 서구 민주주의 국가와는 다르게 민주주의에 대한 투쟁이 참정권 확장의 역사적 투쟁과 일치하지 않았기 때문이기도 하다. 그러나 이런 상황 속에서도 민주화 이후 학계와 언론계를 통해 간헐적으로 다루어진 재외국민과 영주외국인에 대한 참정권 문제는 이제 가정법의 논의를 벗어나 현실

이 되었다.

이 두 참정권 가운데 정치적 파급력이 보다 크리라 예상되는 재외국민 선거권은 2007년 6월, 헌법재판소의 판결로 더 이상 원칙의 문제가 아니라 제도적 문제가 되었다. 재외국민의 참정권은 1972년 해외부재자투표제도가 폐지된 이래[9] 반정부적인 해외교포 사회의 분위기를 감안하여 엄격하게 제한되었다. 민주화 이후에도 10년 가까이 소외되었던 이 문제는 1997년 헌법 소원심판 청구를 시작으로 다시 약 10여 년간 여러 법률적 투쟁을 거쳐서 정치적 의미를 획득하였다.[10] 헌법재판소 전원재판부는 2004년, 일본 영주권자 최모씨 등이 "재외국민의 선거권을 제한하고 있는 공직선거 및 선거부정방지법 제15조 2항 등은 위헌" 이라며 낸 헌법소원 사건과 2005년 5인의 재미, 재캐나다 동포가 투표권의 주민등록 요구와 해외부재자선거 미실시에 대해 제출한 헌법소원심판청구(2004헌마644, 2005헌마360)를 통합하여 내린 결정에서 기존의 판결을 뒤엎고 헌법 불합치 결정을 내렸다.[11] 이후 2009년 2월 개정된 공직선거법상 "재외선거에 관한 특례" 조항에 따라 모든 재외국민은 대통령선거, 국회의원선거에 대해 해외에서도 선거권을 행사할 수 있게 되었다. 국회의원의 경우에는 국내거소 신고나 주민등록이 되어 있으면 지역구와 비례대표제 투표까지, 그렇지 않으면 비례대표제 투표에만 참여할 수 있다. 그러나 국민투표의 경우는 국내거소신고자가 국내에 머문 상태에서만 투표를 할 수 있고 해외투표는 채택되지 않았다. 이 같은 헌법재판소의 판결과 새 제도는 선거권과 피선거권이라는 참정권의 두 주요 측면 가운데

---

9) 1966년 개정대통령 선거법에 따라 1967년 6대 대선과 7대 국회의원 선거, 그리고 1971년 7대 대선과 8대 국회의원 선거에서 해외부재자투표가 실제로 실시되었다. 그러나 유신과 함께 기존 대통령 선거법이 폐지되자 해외부재자투표도 종료되었고 이어진 국회의원 선거법에서도 부재자 신고대상을 국내 거주자로 제한했다.

10) 1997년 프랑스와 일본 동포들이 각각 헌법소원을 내며 참정권의 문을 열기 위해 노력했으나, 1999년 헌법재판소는 이 두 헌법소원에 대해 각각 기각판결을 내렸다. 국회에서는 1997년, 2002년, 2003년에 재외국민 선거권에 대한 청원과 의원발의를 시도했으나 모두 법안 발의에 필요한 지지 조차 얻지 못했다.

11) 재판부는 대통령·국회의원 선거권과 국민투표권에 대해 "선거권의 제한은 그 제한을 불가피하게 요청하는 개별적, 구체적 사유가 존재함이 명백할 경우에만 정당화될 수 있으며 막연하고 추상적 위험이라든지 국가의 노력에 의해 극복될 수 있는 기술상의 어려움이나 장애 등의 사유로는 그 제한이 정당화될 수 없다"며 "단지 주민등록이 되어 있는지 여부에 따라 선거인명부에 오를 자격을 결정해 주민등록법상 주민등록을 할 수 없는 재외국민의 선거권 행사를 전면적으로 부정하고 있는 법 37조 1항은 재외국민의 선거권과 평등권을 침해하고 보통선거권원칙에 위배된다"고 밝혔다.

선거권만을 대상으로 삼지만 참정권에 대한 기본적인 변화를 법적으로 확인했다는데 의의가 있다. 또 나아가 이런 결정은 재외국민의 피선거권 그리고 영주외국인에 대한 참정권과 연관되어 참정권 범주의 확장으로 연계될 개연성이 다분하다.

한국은 비교적 조용히 논의되었지만 영주외국인의 참정권을 상대적으로 빠르게 받아들였다. 원래 법학계에서는 외국인의 참정권 이슈에 대해 명확한 합의를 이루지는 못했지만 대략 부정적인 기류였다(이윤환 2002). 그러나 1999년 김대중 대통령이 이 제도의 도입을 언급했고 2002년 국회의 정개특위는 비록 위헌 논란으로 무산되었지만 선거법 개정안 중 외국인 참정권 조항을 넣기도 했다. 이후 별 저항 없이 빠르게 제도화한 배경에는 재일동포의 일본 내 참정권 요구를 위한 압력으로서의 역할이 컸지만 국내 정치에 대한 영향력이 미미할 것이라는 예상이 있었다. 2004년 주민투표법에 의해 지방자치 단체는 조례로 영주외국인에 대한 주민투표 참여를 허용할 수 있게 되었고 2005년 개정된 공직선거법에 의해 영주 체류 자격 취득일 후 3년이 경과한 외국인으로 외국인등록대장에 오른 사람은 지방선거의 투표권을 갖게 되었다. 게다가 조례에 의해 규정되는 주민투표의 경우에는 3년 조항도 없어서 대부분의 지방자치체가 영주권을 가진 외국인의 주민투표를 허용하고 있다. 대신 현행법에 의하면 국가단위선거와 투표 즉, 국민투표, 대통령 선거, 국회의원 선거에서는 외국인의 참여를 허용하지 않고 있다.

그렇다면 위와 같은 새 제도들로 인해 실제로 어떤 규모로 참정권이 확장되는가? 재외국민의 경우에는 법률에 의거 투표 의사를 미리 밝혀야 하는 등록제를 실시하고 있기 때문에 아직 그 정확한 규모를 파악하기는 힘들다. 통계에 따라 그 수치가 다르지만 전체 재외동포는 600만 명 정도로 추산되며 그 중 한국 국적을 지닌 사람으로 참정권의 대상이 되는 사람은 240~280만 명 정도로 추산된다. 영주외국인의 경우에는 2006년 지방 선거에서 이미 참여가 실현되었는데 투표자 수는 약 6,700명이었다(중앙선거관리위원회 2006). 2009년도 경기도와 경상북도 교육감 선거에서도 외국인 투표가 허용되었는데 1,355명이 투표권을 갖게 되었다. 이때의 투표율은 13.3%였는데 이는 일반 국민의 투표율인 12.3%보다 높았으며 특히 외국인 여성의 경우에는 19.4%나 되었다(중앙선거관리위원회 2009). 2010년의 경우에는 이 보다 많은 수가 예상되며 그 수는 계속 증가할 것으로 보인다. 재외국민의 경우는 외국 사례와 같이 투표율이 30% 정도만 된다 해도 75만 표에 다다르기 때문에 역대 대통령 선거의 득표차를 감안했을 때 상당한 숫자임은 분명하다. 또한 영주외국인의 경우에는 아직 그 수가 미미하지만 수십 표만으로도 결과가 달라지는 지방 선거에 있어서는 의미 있는 차이를 만들어낼 가능성이 크다.

2. 기존연구와 제도 설계의 쟁점

우리 학계에서 재외국민과 영주외국인의 참정권 문제는 주로 법학에서 다루었으며 대부분의 문헌 역시 법학계열의 학술지에 게재된 것이다. 하지만 상당수 연구가 참정권과 시민권 개념에 대한 외국 법리논쟁의 "소개"와 헌법문구의 해석에 치중하였다. 법학 분야에서 다룬 참정권 확장 연구의 이론적 주제는 역시 법리논쟁으로 '시민권'과 '주민권' 혹은 '국민주권론'과 '인민주권론'의 대립으로 나타난다. 기존의 연구는 주로 일본과 독일에서 벌어진 이론적인 논쟁을 소개하는데 그치고 있다(갈봉성 1990; 강형기 2002; 김용희 1996; 서보건 2002; 이기완 2001, 이윤환 2001; 2002; 2005; 최우용 2001). 이런 법학 쪽의 연구 경향이 보여주는 흥미로운 사실은 2차 자료의 근원인 독일과 일본이 발전된 민주주의 국가 가운데서는 예외적으로 외국인에 대한 참정권의 폭이 좁은 편이라는 점이다. 그 외의 정책대안에 대한 연구는 거의 없었다. 그리고 최근 10년 동안 한국연구재단 등재지를 기준으로 할 때 정치학에서 이에 대한 연구는 거의 진공지대로 남아 있다.[12]

특히 개정된 공직선거법 후에는 새로운 연구가 거의 나오지 않았다. 그러나 해당 법률이 제정되었다고 해서 모든 문제가 종결된 것은 아니다. 무엇보다도 원칙과 개념에 대한 논란, 특히 참여자의 "범위"와 정치참여의 "범주"에 대한 논쟁은 끊이지 않을 것이다. 게다가 한국은 그 역사적 특수성에 따라 다른 나라들에서도 찾기 어려운 정치적 도전도 있을 것이며 제도 설계의 문제는 지속적으로 돌출할 것이다. 따라서 앞으로 출현 가능한 제도 설계의 쟁점들을 검토해볼 필요가 있다. <표 2>에서 보듯이 8가지의 주요 제도 설계 과제를 예상할 수 있다. 표의 행에서 나타난 과제들은 서로 상호 연관이 되어 있으며 표의 열에서 나타난 재외국민-영주외국인 이슈의 원칙도 상호 관계가 있다. 하나씩 구체적으로 살펴보자.

1) 참정권의 대상

누구에게 참정권을 줄 것인가의 문제가 지금까지 논란의 핵심이었다. 현재는 국적을 유지하고 있는 모든 국민과 영주권을 가진 외국인이 참정권의 대상이다. 바우뵉의 이해당사자 시민권을 기준으로 봐도 사안과 쟁점에 따라 자치 대 자격(self-governing vs. membership)이 충돌하는 참정권의 대상은 다양해진다. 참정권 주체간의 경계가 무의미해

12) 일본이나 호주 등의 사례를 연구한 극소수의 예가 있다(이규영 · 김경미 2010).

〈표 2〉 참정권 관련 제도 설계의 주요 쟁점

	재외국민 참정권 쟁점	영주외국인 참정권 쟁점
참정권의 대상	허용 대상의 확장 여부	거주 연한의 문제
	허용 기간의 여부	한국계 영주외국인
참정권의 종류	선거권과 피선거권, 국민투표	선거권과 피선거권
참여의 범위	지방선거에도 참여여부	국정선거에도 참여여부
선거구	해외선거구의 설치여부	
유권자 등록	직접/자동 등록	직접/자동 등록
투표방식과 선거관리	부재자 투표, 투개표소	부재자 투표
선거운동	해외선거운동의 가능성	선거운동의 참여수준
정당결성	해외주재 정당이 가능한가	정당 가입이 가능한가

지거나 충돌하는 경우도 나타날 수 있을 것이다. 현재 재외국민의 경우에는 "국적"의 조건이 분명하다.[13] 그러나 이해당사자의 측면에서 보면 세계화의 추세 속에 그 대상은 폭발적으로 늘어날 가능성도 있다. 가장 큰 문제는 복잡한 한국계 디아스포라(Korean Diaspora)의 존재다. 전 세계의 한국계 교포들은 이민, 유학, 주재원 등 자의에 의한 재외국민 뿐 아니라 역사적 조건에 의해 규정되는 집단들이 존재한다는 특성이 있다. 일본에 존재하는 조선적(籍) 무국적자들이 대표적이다. 한국 국적을 부여받을 기회가 박탈된 중국의 조선족과 구소련의 고려인에게까지 부분적으로나마 참정권을 부여할 것인가는 당장은 아니더라도 논의 가치는 있다. 유럽의 경우 인접국가의 같은 민족들에게 국적과 참정권을 허용한 적이 있다.[14] 그리고 자신의 의사와 상관없이 국적을 박탈당한 해외입양아들은 출생에 의한 속인주의를 채택하고 있는 우리 국적법을 고려할 때 문제의 여지가 있다. 반대로 이해당사자론을 엄격히 적용하면 해외 거주자의 참정권 연한도 고려해 볼 수 있다. 많은 국가에서는 국가를 떠난 후 참정권의 행사를 3년에서 15년 사이로 제한하고 있다. 이 문제는 한국에서 거주한 적 없는 2세와 3세에게까지 참정권을 주는 문제와 맞물려 논의될 수 있다. 그리고 만약 한국 국적이 없는 재외동포에게 일정한 참정권을 준다면 한국에 거주하는 영주권이 없는 상당수의 조선족에 대한 권리 또한 다르게 정의해야 할 것이다. 즉 재외국

13) 이중국적자의 참정권을 인정하면 국가 간의 국익 충돌 시 국내 거주 투표인에게 불리한 상황을 전제할 수 있다는 점에서 논란의 여지가 있다.

14) 루마니아는 몰도바에 있는 루마니아인 백만 명에게 국적을 부여했으며, 헝가리도 인접 국가에 거주하는 삼백만 헝가리계에게 국적 부여를 시도한 적이 있다.

민에게 국정선거에 대한 참정권만을 허용한다면 국내 거주하는 재외동포 출신에게도 똑같은 범위의 참정권만을 허용해야 하는지 아니면 거주권을 인정해 지방선거에도 참여할 수 있게 해야 하는지에 대한 논란이 가능하다. 이것은 그들을 세계적인 한국인 공동체의 구성원으로 파악하는가 아니면 한국에 거주하는 인민주권을 지닌 세계인으로 간주하는가의 문제와 관계가 있다.

2) 참정권의 종류

재외국민과 영주외국인의 참정권 논리가 서로 충돌하지 않는 부분이다. 현재는 재외국민과 영주외국인 모두 선거권만 갖고 피선거권을 인정받지 못하고 있다. 그러나 이탈리아나 포르투갈처럼 해외선거구가 설치될 경우 재외국민도 피선거권을 가질 수 있을 것이다. 또한 임명직 공직에 외국인의 고용이 허용된 상황이 보여주듯이 안보의 민감성이 없는 지방자치단체의 선출직 공직을 해당 지역에 거주하는 외국인이 수행하지 못할 이유가 없다. 따라서 지방 수준에서는 외국인의 피선거권도 개방될 여지가 있다. 또한 참정권이 선거권과 피선거권 이외의 정치참여를 의미한다고 할 때 이 두 가지가 허용된다면 다른 정치참여에 대한 규제도 완화될 가능성이 있다.

3) 참여의 범위

이 부분은 이해당사자 시민권론에 따르면 재외국민과 영주외국인에게 다른 기준이 적용될 수 있다. 즉 이들이 참여하는 선거와 투표의 종류에 관한 것이다. 대개 재외국민의 경우에는 국적이라는 자격의 측면에서 국정선거에만 영주외국인의 경우에는 자치의 측면에서 지방선거에만 참여시키는 선에서 절충점을 찾을 수 있다. 현 제도의 개선점을 찾아보면 우선 국회의원과 대통령 선거 모두가 허용된 가운데 국민투표에 대한 참여가 허용되지 않은 것은 원칙적으로 모순이다. 또 주민등록이 되어 있는 재외국민이 실제로 국내에 거주하지 않으면서도 지방선거에 참여할 수 있는 것은 모순이다. 이들에게는 지방선거권을 제한해야 한다. 이렇게 보면 재외국민의 국회의원 선거 중 지역구 선거는 논란의 여지가 있다. 지역구 선거의 의의를 "지역대표"에서 찾을 것인가 "국민대표"에서 찾을 것인가의 문제가 남아있다. 이는 참정권이 더 확장될 경우 위에서 언급한 한국 영주권이 없는 국내 중국교포들을 어떤 지위로 인정할 것인가 하는 문제와도 연관되어 있다.

4) 선거구

현재는 큰 관심을 받지 않지만 위의 (2), (3)의 문제와도 연관되어 있고 앞으로 제도 설계에 대한 정치공학의 지식이 가장 크게 필요한 부분이다. 핵심은 재외국민을 위한 특별 선거구 설치다. 재외국민의 경우 이 부분은 현실적 필요가 예상된다. 왜냐하면 현행제도는 주민등록이 있는 재외국민에게 국회의원 선거에서 1인 2표를 허용하는데 비해 주민등록이 없는 재외국민은 비례대표제 투표만 허용하기 때문에 형평성 및 "평등선거"의 원칙을 훼손하고 있기 때문이다. 따라서 이탈리아와 같은 재외국민 의석 혹은 해외선거구가 하나의 대안이 될 수 있다. 이 경우 해외선거구도 선거구 획정을 어떤 식으로 하는가의 문제가 있다. 의석수 규모와 더불어 대륙별 안배를 할 것인가, 정당 비례제로 할 것인가도 결정해야 한다. 이 때 해외선거구는 피선거권의 문제를 다시 제기하는데, 재외국민의 대표를 누가하는가의 문제이다. 즉 현재와 같이 피선거권을 주지 않는 경우 대표성의 문제가 발생할 여지가 있다. 국외 후보도 가능한 경우, 즉 피선거권도 부여한 방식에 따라서 그것이 가져올 정치적인 맥락의 변화는 상당히 클 것이다.

5) 유권자 등록

현행 공직법상의 제도는 재외국민의 투표를 실제로 어렵게 하는 문제다. 주민등록이 없는 재외국민의 경우에는 유권자가 선거 전에 자발적으로 직접 공관을 방문하여 유권자 등록을 해야 한다. 하지만 이 경우 자동적으로 유권자 등록이 되는 국내 거주자와의 차별이 문제가 될 수도 있으며 유권자 등록 자체가 선거장벽으로 작동할 가능성이 높다. 이는 누구나 투표권을 행사할 수 있는 "보통선거"의 원칙을 어기는 것이다. 하지만 현실적인 문제를 고려해서 한 번 투표한 사람은 자동으로 등록되고 주소 변경시만 통보하게 하는 방법을 고려할 수 있다. 외국인의 경우에도 일반 국민과 동일하게 자동으로 유권자 등록이 되고 투표고지 및 선거정보를 제공하는 방식을 고려해야 한다. 특히 영주권을 지닌 자가 잠시 출국한 경우 부재자 투표를 허용해야 한다.

6) 투표방식과 선거진행

재외국민의 경우 투표 방식이 논란이다. 현행법은 우편에 의한 부재자투표는 허용하지 않고 해외공관서 최대 6일간의 재외투표 기간 중 직접 투표하게 규정하고 있다. 그러나 거리상의 문제로 공관투표의 투표율은 매우 낮을 것이다. 선거인등록과 투표를 위해 두 번 공관을 방문해야 하는데 둘 중 하나만 실시해도 본인확인이 가능하므로 선거인등록을 직

접 하면 투표는 우편 부재자 투표로 하거나 선거인등록을 우편으로 하고 투표를 직접 하는 방법이 있다. 우편 부재자 투표 이외에도 국내 거주자에 의한 대리투표제(proxy voting system)가 있다. 대리투표의 경우 "비밀선거의 원칙"이 훼손될 수 있지만 실제로 채택하고 있는 나라들이 있다. 투표의 문제는 곧 개표에 관한 문제이기도 한데 현재는 공관 투표를 국내에 이송해서 개표를 한다. 우편투표를 채택하면 투표인이 해당국가 공관으로 기표한 투표지를 우송한 후 공관이 다시 국내로 한꺼번에 이송하는 방법을 채택하는 것이 옳을 것이다. 향후 전자투표가 채택된다면 이런 문제들은 쉽게 해결될 것으로 보인다.

7) 선거운동

재외국민 선거운동의 경우는 민감한 사항이 많다. 현행법은 선거운동의 방식을 구체적으로 명시하여 제한하고 있다. 또 정당이 해당국가에서 선거운동을 할 수 있는가가 해결되어야 하며 선거감시/관리의 경우도 불법 선거운동 단속 등은 상당히 제한될 수 있다. 한편 영주외국인의 참정권을 허락하면 논리적으로 선거운동도 허락되는 것으로 간주할 수 있다. 그러나 현행법은 선거운동의 자격을 "국민"으로만 제한하고 있다. 영주외국인의 참정권을 극도로 좁게 해석하고 있는 것이다.[15] 이 부분은 위 (2), (3)과 결부되어 논의되어야 할 것이다. 이런 사안은 선거운동 전체를 구속하는 현행 선거법이 개선되어야 풀릴 수 있을 것이다.

8) 정당결성과 가입

이 부분은 현재까지의 그 어느 논의에서도 다루어지지 않았지만 재외국민이나 영주외국인의 참정권의 범주가 피선거권으로 확대된다면 반드시 쟁점이 될 부분이다. 더욱이 해외선거구가 설치된다면 해외에 거주하는 시민들만을 대변하는 정당이 생길 가능성도 크다. 이것은 국가의 정당정치의 내용에 상당한 영향력을 줄 수 있는 것이기 때문에 정당법의 정당설립 요건 규정에 대해서 상당한 논의가 필요하다. 또 외국인의 선거권 허용은 선거운동과 함께 그들의 부분적인 정당 활동에 대한 참여 요구로 이어질 가능성도 있다. 지방차원의 정치적 행동을 제어할 필요는 없을 것이다.

이상의 간단하게 살펴본 제도설계의 쟁점들은 매우 사소한 것부터 한 국가의 정치적 맥

15) 2010년 지방자치단체 선거부터 외국인 배우자의 경우는 예외적으로 허락된다.

락에 커다란 영향을 미치는 것까지 다양한 것으로 논의의 수준도 각기 다르다. 분명한 것은 각 쟁점 부분이 독립적인 것이 아니라 서로 상당한 연관관계를 맺고 심지어는 종속적인 조건으로 작용한다는 점에서 제도 설계의 어려움이 있다. 무엇보다 제도변화를 이해하는데 가장 중요한 사항은 제도변화 주체들의 의지이며 그들의 이익구조이다. 제도 변화에 영향을 주는 행위자들은 정당/의회, 해외교민단체, 헌법재판소 등이 될 것이다. 정당과 의회는 제도변화의 주체라는 점에서 가장 큰 영향력을 발휘할 것이다. 2012년 총선은 각 정당의 전략적 계산과 입장이 정해지는 중요한 계기가 될 것이다. 현재 한나라당은 해외동포, 특히 미국교포들의 보수성에 큰 기대를 하고 있으며 민주당과 다른 진보적 야당은 민주주의의 확산이라는 원칙적 측면과 미국이외 지역 및 젊은 유권자의 참여를 기대하고 있지만 총선 결과에 따라서 입장이 재조정 될 것이다. 해외교민단체는 지금까지 입법과정에 능동적 영향을 발휘해 왔다. 하지만 해외단체간의 국내참정권에 대한 이해와 의견은 상당히 엇갈린다.[16] 헌법재판소는 적극적 행위자가 아니라 반응적 행위자이지만 현재의 공직선거법의 근원적 문제와 각 행위자들의 전략적 판단에 따라 헌법재판소의 역할이 정해질 것이다.

V. 결론: 참정권 확대와 민주주의의 과제

민주화 이후 한국의 민주주의 수준에 대한 다양한 비판적 견해(최장집 2002; 최장집 2006; 최장집, 박찬표, 박상훈 2007)들이 존재했다. 그러나 참정권 확대는 한국 민주주의가 내용적 측면에서 성장을 지속하고 있음을 보여준다. 특히 헌법재판소의 판결은 국민의 법 감정과 연관되어 흔히 논의되던 "납세 및 국방의 의무"와 교환되지 않는 참정권을 명백히 했다는데 있어 본래 보통선거권의 취지에 부합한다. 지난 민주주의 역사에서 보통선거권의 수립과 확장은, 최소한 서구에서는, 두 개의 오랜 투쟁 위에서 성립되었다. 하나는 여성 참정권의 획득이고 다른 하나는 재산 및 납세를 기준으로 한 선거권의 철폐였다. 즉 보통 선거권은 민주주의 사회에서 시민이 성별, 신분, 재산과 상관없이 보편적으로 누려야

16) 해외교민사회는 교민사회의 정치화를 염려하는 집단과 적극적으로 국내정치에 참여하려는 집단으로 나뉜다. 특히 미국 교포 단체의 열망이 높은데 비해 일본의 교포 사회의 관심은 낮은 편이다. 한 재일동포 시민운동가는 오히려 재일동포의 한국 내 참정권이 일본 내 외국인 참정권획득에 방해가 될지도 모른다고 밝히기도 했다(곽진웅 KOREA NGO CENTER 사무국장, 필자와 인터뷰 2009, 10. 19).

할 핵심적 인권의 하나로서 성립되어 왔다. 따라서 의무로부터 자유로운 참정권의 성립은 참정권 획득의 투쟁이 거의 공백으로 남아 있는 한국 민주주의 역사에 기록될 만한 사건이다. 또한 제한적이지만 영주외국인의 투표는 "단일민족신화"로 대변되는 국수적이고 배타적인 질서에 대한 도전이며 "국가"를 중심에 놓지 않는 자치로서의 통치가 도입되고 시민의식의 경계를 확장시킬 가능성을 열어놓았다. 그러나 현재의 참정권 확대가 여기서 종결되는 것은 아니다. 참정권의 확대범주와 내용에 대한 논쟁은 앞으로도 끊이지 않을 것이다. 앞으로 크게 코리아 디아스포라(Korea Diaspora)의 존재와 함께 지속적으로 해결과제로 남게 될 것이며, 다문화 사회로의 진입이라는 커다란 사회적 변화와 함께 새로운 공동체의 문제로 나타날 것이다. 동시에 그에 대한 이론과 제도설계 연구에 대한 요구도 지속될 것이다.

주권자와 정치참여의 문제는 새로운 것이 아니다. 누가 지배할 것인가는 정치의 근원적 질문이며, 거칠게 그러나 단적으로 말하면 그 "누가"의 수(數)를 늘려가는 것이 민주주의 역사였다. 이주민의 역사도 오늘의 것만은 아니다. 들어오는 사람들, 떠나간 사람들로 인해 역사는 바뀌고 시대가 열린다. 오늘날 이 오래된 두 현상이 새로운 이유는 이들이 한 자리에서 만나고 있기 때문이다. 국민국가가 몰락한 것은 아니지만 분명한 변화를 보이고 있으며 민주주의의 원칙들에 대한 신뢰는 날로 강해지고 있다. 이런 외부적 변화를 통해 이주시민의 참정권은 민주주의에 대한 새로운 이해를 필요하게 만들고 이를 수용할 새로운 제도의 설계를 요구한다. 재외국민의 참정권과 영주외국인의 참정권은 서로 충돌하는 듯이 보이지만 열린 세계와 열린 사회의 민주주의 내에서 최대한의 절충점을 찾아가면서 공존하고 있다.

물론 현실적으로 참정권의 무한정 확장이 무조건적으로 옳은 방향이라 단언할 수는 없다. 더욱이 가까운 시일 내에 이주시민들의 정치참여가 기존의 정치질서를 완전히 전복하거나 대체하리라 볼 수도 없다. 중요한 것은 국민국가와 같은 기존의 질서와 공전하면서 민주주의의 내용이 질적으로 변화하고 있다는 사실이다. 이런 변화의 수용은 앞에서 살펴본 것처럼 나라, 지역마다 시차를 두면서 동시에 다양한 방법론으로 그러나 지속적으로 일어나고 있다. 이는 민주주의에 대한 이해와 그 제도에 대한 새로운 시각이 필요하다는 점을 말해준다.

투고일 2010년 4월 15일
심사일 2010년 4월 26일
게재확정일 2010년 5월 24일

참고문헌

갈봉성. 1990. "독일연방공화국 기본법에 있어서의 외국인의 선거권." 『충남대 법학연구』 12호, 111-122.

강형기. 2002. "지방의 국제화와 거주인국인의 참정권." 『지방행정』 51집 581호, 16-23.

김용복. 1999. "정치개혁과 권력구조 논의." 『계간사상』 41집 1호, 27-49.

김용희. 1996. "재외국민에 대한 선거제도." 『지방행정』 45집 509호, 52-61.

남궁영 · 홍재우. 2008. "세계화, 국가, 민주주의 그리고 정치제도: 이론의 검토와 새로운 연구과제." 『민주주의와 인권』 8권 3호, 59-88.

서보건. 2002. "일본에서 외국인의 참정권에 관한 논의." 『공법연구』 제30집 5호, 171-188.

이기완. 2001. "전후 일본과 영주외국인 지방참정권: 헌법 해석과 정치과정을 중심으로." 『민족연구』 7호, 87-106.

이규영 · 김경미. 2010. "호주의 다문화주의 정책과 이주민 참정권." 『국제정치논총』 50집 1호, 445-468.

이윤환. 2001. "헌법상 영주외국인의 지방참정권." 『국제인권법』 제4호, 59-106.

_____. 2002. "외국인의 국정선거권에 관한 헌법적 고찰." 『한국동북아논총』 22집, 29-46.

_____. 2005. "국내 장기거주외국인의 참정권에 관한 연구." 『법과 정책연구』 5집 1호, 181-208.

중앙선거관리위원회. 2006. 제4회 전국동시지방선거 총람.

_____. 2009. 국회의원재선거/교육감선거/시장보궐선거 투표율 분석.

최장집. 2002. 『민주화 이후의 민주주의』. 서울: 후마니타스.

_____. 2006. 『민주주의의 민주화』. 서울: 후마니타스.

최장집 · 박찬표 · 박상훈. 2007. 『어떤민주주의인가』. 서울: 후마니타스.

최우용. 2001. "외국인의 참정권에 관한 연구 – 재일동포 참정권의 문제와 일본의 학설을 소재로 하여 –." 『공법학연구』 4권 2호.

Bauböck, Rainer. 2003. "Towards a Political Theory of Migrant Transnationalism." *International Migration Review* 37. No. 3, 700-723.

_____. 2005. "Expansive Citizenship: Voting beyond Territory and Membership." *PS: Political Science and Politics* 38. No. 4, 683-687.

_____. 2007. "Stakeholder Citizenship and Transnational Political Participation: A Normative Evaluation of External Voting." *Fordham Law Review* 75. No. 5, 2393-2447.

Blais, André, Louis Massicotte, Antonie Yoshinaka 2001. "Deciding who has the right the vote: a comparative analysis of election laws." *Electoral Studies* 20, 41-62.

Dahl, Robert 1971. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.

_____. 1989. *Democracy and its Critics*. New Haven: Yale University Press.

_____. 1998. *On Democracy*. New Haven: Yale University Press.

Grofman, Bernard. and Andrew Reynolds. 2001. "Electoral Systems and the Art of Constitutional Engineering: An Inventory of the Main Findings." In Ram Mudambi, Pietro Navarra, and Giuseppe Sobbrio eds., *Rules and Reason: Perspective on Constitutional Political Economy*. New York: Cambridge University Press.

Hirschman Alberto. 1970. *Exit Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge: Harvard University Press.

Lansford, Tom. 2008. *Voting Rights: Opposing View Points*. Detroit: Gale Clengage Learning.

Lijphart. Arend. 1998. *Patterns of Democracy: Government forms and performance in thirty-six countries*. New Haven: Yale University Press.

López-Guerra, Claudio. 2005. "Should Expatriates Vote?" *The Journal of Political Philosophy* 13. No. 2, 216-234.

Nohlen, Dieter and Florian Grotz. 2000. "External Voting: Legal Framework and Overview of Electoral Legislation." *Boletin Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie. año 33, 1115-1145. http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/boletin/cont/99/art/art4.pdf

Massicotte. L, A. Blais, and A. Yoshinaka. 2004. *Establishing the Rules of the Game: Election Laws in Democracies*. Toronto: University of Toronto Press.

Østergaard-Nielsen, Eva. 2003. "The Politics of Migrants' Transnational Political Practices." *International Migration Review* 37. No. 3, 760-787.

Portes, Alejandro. 1999. "Conclusion: Towards a New World - The Origins and Effects of Transnational Activities." *Ethnic and Racial Studies* 22. No. 2, 463-477.

_____. 2001. "Introduction: The Debates and Significance of Immigrant Transnationalism." *Global Networks* 1. No. 3, 181-194.

Portes, Alejandro, Luis E. Guarnizo, and Patricia Landolt. 1999. "The Study of Transnationalism: Pitfalls and Promise of an Emergent Research Field." *Ethnic and Racial Studies* 22. No. 2, 217-237.

Rawls, John. 1970. *A Theory of Justice*. Cambirdge: Harvard University Press.

Rubio-Marín, Ruth 2000. *Immigration as a Democratic Challenge: Citizenship and Inclusion in Germany and the United States*. Cambridge: Cambridge University Press.

Shapiro, Ian. 2003. *The Moral Foundations of Politics*. New Haven: Yale University Press.

Wright, Tony ed. 2000. *The British Political Process*. London and New York: Routledge.

인터넷 자료(최종 확인 2010. 04. 21)

International IDEA(Institute for Democracy and Electoral Assistance) 2008. Voting Aborad. (www.idea.int/publications/voting_from_abroad/upload/Voting_from_abroad.pdf)

The Bridge Magazine (www.bridge-mag.com)

Immigrant Voting Projects (www.immigrantvoting.org)

ABSTRACT

Migrants' Political Participation: Principles, Patterns and Institutional Design

Jae Woo Hong | Inje University

This article is a preliminary research examining migrant citizens' the rights of electoral participation. The rights of voting has been forgotten in political science as a serious research topic for a long time. Yet globalization and democratization elevate the importance of two groups of new political participants: non-citizen residents and non-resident citizens. This paper consists of three parts. First, it covers the issues of theoretical reasoning for the migrants citizens' political rights. The political rights of non-residents citizens and non-citizen residents are based on different logics. This paper emphasizes a new approach, called transnationalism, as one of the potential theoretical solution although it still has some practical ambiguity. Transnationalism may provide a framework explaining and justifying dualistic positions of migrants in terms of democratic principles. Second, this article conducts comparative analyses that reveal how these institutions have been adopted and modified differently in various countries. Third, it also provides institutional guidelines and consideration for the future changes in Korea which just opened new doors of political participation to her millions of expatriates and non-citizen residents.

Keywords: migrants' political participation, universal suffrage, non-resident citizens, non-citizen residents, transnationalism, electoral system design, multi-cultural society