

한국의 재외동포정책의 과정과 과제*



이 용 재 (경상북도 의회사무처 입법정책관실)

국문요약

이주를 생활터전을 옮기는 행위라고 이해한다면 이주의 역사는 인간의 역사와 맥을 같이한다. 그러나 오늘날 이주에 대한 인식은 국경에 대한 인식에 기초해 있다. 따라서 우리나라 이주의 역사는 1860년대 빈곤한 농민들이 생계를 위해 연해주로 이동한 것을 시작으로 한다. 중국, 러시아, 일본을 중심으로 한 이주는 미국, 캐나다를 중심으로 이동하였고, 오늘날에는 동남아시아를 비롯한 세계 각국으로 다양화되고 있다. 그러나 한국의 이주정책은 이러한 이주의 변화를 반영하고 있지 않다. 재외동포에 대한 용어와 그 범위마저 명확하게 규정하고 있지 못하는 상황에서 재외동포에 대한 일관된 정책은 요원한 상황이다. 따라서 재외동포정책에 대해 장기적인 시각을 갖고 실질적 정책의 일관성을 가지는 외교정책의 한 축으로서 정책을 수립하는 것이 필요하다. 특히 향후 발전적 재외동포정책 수립을 위해서는 재외동포의 범위가 혈통중심적 민족주의보다는 문화중심적 민족주의에 기초해야 한다.

주제어 : 이주, 재외동포, 재외동포정책, 민족주의

* 이 논문은 2010년도 정부재원(교육부 대학중점연구소 지원 사업비)으로 한국연구재단의 지원을 받아 연구되었음 (NRF-2010-413-B00023).

I. 들어가는 말

이주를 이주(移住), 즉 거주지를 옮기는 행위, 생활 터전을 옮기는 행위라고 이해를 한다면, 이주의 역사는 인간의 역사와 맥을 같이한다. 무심한 자연 속에서 삶을 위한 투쟁 혹은 인간의 탐욕으로 인한 전쟁에서 생존을 위한 투쟁의 결과로 인간은 그들의 생활 터전을 지속적으로 옮겨왔다. 따라서 이주의 역사는 인간들의 삶의 역사와 닿아있다. 그러나 오늘날 우리가 이주(移住)라고 인식하는, 국경을 넘어 다른 국가로의 이동은 국가성립을 바탕으로 하고, 좀 더 명확하게는 민족공동체에 기초한 국가라는 개념을 바탕으로 한 경계로서 국경에 대한 인식에 기초해 있다.

근대국가의 성립 이후 우리나라의 이주 역사는 1860년대 빈곤한 농민들이 생계를 위해 대거 연해주로 이동한 것을 그 시작으로 한다. 그리고 1885년 중국 동북지역에 개간을 금지하는 ‘봉금(封禁)조치’²⁾가 해제되면서 농민들이 척박한 땅을 개간하여 고달픈 삶을 이어가는 생계를 위한 이주가 시작되었다. 1903년 미국 하와이로 계약 노동의 성격을 갖는 농업이민이 시작되었고, 멕시코와 남미로의 이주도 진행되었다. 그러나 1905년 한일협약인 을사조약으로 대한제국의 외교권이 강탈당하고, 1910년 8월 22일에 일제에 의한 강제합병조약이 체결되면서 이들은 돌아올 나라가 없는 이주민이 되어 현지에 정착해야 했다. 1945년 해방이후에는 유럽과 중동 그리고 미국을 중심으로 노동이주가 1960년대에 시작되었고, 1965년 미국 이민법³⁾이 개정되면서 기술이민뿐만 아니라 고등교육을 받은 고급 인력들의 미국이주가 시작되었다. 그리고 오늘날 2013년을 기준으로 약 7,012,492명의 재외동포가 세계 각 지역에 거주하고 있다.

2013년 12월 현재 외교통상부에서 발표한 재외동포현황을 살펴보면, 2007년 7,041,684명이던 재외동포가 2009년 6,822,606명, 2011년 7,167,342명, 2013년에는 7,012,492명으로 점차 줄어들고 있는 추세를 보이고 있다. 특히 동북아시아에 거주하고 있는 재외동포는

2) 청대의 만주지역에 대한 봉금(封禁)조치는 1667년 이후 만주지역에 한인(漢人)들이 들어오지 못하게 하여 만주족의 동화를 막았던 정책으로 이는 70만 정도의 순수만주족이 1억 5천(청나라 초기)에서 4억(청나라 후기)의 한인을 지배하기 위한 통치기반으로 역할을 수행하였다. 그러나 청조의 붕괴와 함께 해금되었다.

3) 1924년 제정된 미국의 외국인민제한법(존슨-리드 법)에서의 (1890년 인구센서스 당시 미국에 거주했던 외국인민수를 기준으로 그 숫자의 2%를 각국의 입국허가자로 하는) 국가별 이민할당제가 인종차별의 비민주적 제도라는 지적을 받았다. 외국인민제한법은 1952년 이민귀화법에서도 수용되었지만, 1965년 이민귀화법을 개정하면서, 1968년 6월 30일 이를 폐지하고 동서반구별(東西半球別) 이민할당제를 채택하였는데 이는 미국 시민 혹은 영주자와 혈연관계가 있는 사람의 이주를 쉽게 하고, 아시아 지역과의 우호관계를 증진하여 필요한 기술·기능자를 평등하게 받아들이기 위한 조치였다. 1978년에는 동서반구별 이민할당제도 또한 폐지하였다.

2011년에 일본 904,806명, 중국 2,704,994명에서 각각 892,704명과 2,573,928명으로 줄어들었고, 미국에 거주하고 있는 재외동포는 2011년 2,075,590명에서 2,091,432명으로 약 0.76% 증가한 것으로 나타났다. 동북아시아, 북미, 중남미, 유럽, 아프리카에 거주하는 재외동포는 줄어들고 있는 반면에 남아시아태평양과 중동지역에 거주하고 있는 재외동포는 2011년 각각 453,420명, 16,302명에서 2013년 485,836명, 25,048명으로 7.15%와 53.65% 증가한 것으로 나타났다. 이처럼 해외거주하고 있는 재외동포의 분포는 동북아시아와 북미지역을 비롯해 예전부터 많았던 지역에서 남아시아태평양과 중동지역으로 확산되고 있음을 알 수 있다.

이처럼 우리나라의 재외동포 이주현상은 대한민국 건국 시점을 기준으로 삶을 이어가기 위해 연해주, 미국, 멕시코와 일본으로 이주를 하여야 했던 대한민국 건국 이전 시기와 대한민국 건국 이후 유럽과 미국으로 좀 더 나은 삶을 찾아 이주를 하였던 시기 그리고 오늘날 세계 각국으로 자유롭게 이주하는 시기로 나누어 볼 수 있다. 이러한 이주현상의 변화와 이에 따른 재외동포 실태에 관한 연구의 중요성에도 불구하고 이에 대한 연구는 그다지 활발하게 이루어지고 있지는 않다. 정책적 측면에서 재외동포가 가지는 의미는 1950년 한국전쟁의 결과로 폐허가 된 대한민국이 오늘날 경제성장을 하게 된 이면에는 재외동포의 모국애와 지원이 있었음을 확인하면서 시작된다. 가깝게는 1963년에서 1980년까지 국내의 실업문제와 외화획득을 위해 한국에서 독일로 파견된 7,900여명의 파독광부와 1966년에서 1976년까지 독일로 파견된 1만 226명의 파독간호사의 희생이 경제성장의 밑거름이 되었다. 또한 국가정체성의 측면에서 1910년 경술국치(庚戌國恥)를 기점으로 잃어버린 대한민국의 민족적 정체성을 어렵게 이어가기 위하여 중국, 러시아 그리고 일본 등으로 이주하였던 이들에 대한 노력 또한 가볍게 살펴볼 것이 아니다. 이처럼 오늘날 대한민국 정부의 재외동포정책은 경제적 측면에서의 전략적 가치에만 관심을 두기보다는 재외동포 사회형성과정에서의 역사적 특수성에 대한 이해를 바탕으로 낮아지는 민족국가의 경계들에 대응하기 위한 방안들이 함께 고려되어 만들어져야 한다.

살펴보면 우리나라의 재외동포정책 성립과정은 냉전체제의 해체와 더불어 구공산권 동포들과 교류가 가능해짐에 따라, 국내로 들어온 중국동포들에 대한 처우개선문제와 한국 내 노동임금의 상승과 3D 업종 기피로 인한 외국인 노동자가 증가한 1990년대 국내외적 환경변화에 직면하면서 시작되었다. 따라서 정치적으로 탈냉전, 경제적으로는 세계화의 일환으로 진행된 자본의 유입과 국내 경제구조의 변화에 따른 이주노동력의 유입이 재외동포정책의 중요한 요인의 되었다. 이처럼 우리나라의 재외동포에 대한 관심과 이론적·실무적 경험이 아직까지 부족한 것이 사실이다. 19세기 제국주의 열강의 침략을 받기 전까지는 외래 문물에 대해서 폐쇄적 입장을 유지하고 있었기 때문에 국경을 넘어

다른 나라로 진출하는 것에 대해 매우 소극적이었고, 제국주의 열강에 의해 외래 문물이 소개되고 수용되던 시기에는 국가의 존립이 위기에 처해있었기 때문에 이에 대한 관심이 부족했다. 그리고 일제에 의해 영토가 강점된 시기에는 모두가 나라를 잃은 실향민이었기에 삶 그 자체가 재외동포의 그것과 다를 바가 없었다.

해방을 맞이하고서도 외세의 영향으로부터 자유롭지 못했고, 제2차 세계대전 이후에 심화되던 동서이념갈등이 한반도에서 구체화되면서 맞이한 국토분단, 한국전쟁에 대한 기억에 바탕을 두고 이념적 통일을 요구하는 국내정치상황과 폐허 속에서 생존을 위한 경제재건의 요구가 비등하면서, 재외동포에 대한 문제의식은 국내 정치적 분열을 극복과 경제재건을 위한 발판이라는 수단적 대응을 넘어설 수 없었다. 결국 오늘날 우리에게 요구되는 재외동포에 대한 본격적인 문제제기는 앞서 지적했듯이 세계화의 진전으로 인해 국제교류가 증가하고 국내 체류 외국인이 증가하면서 재외동포에 대해 새롭게 인식되면서 시작되었다. 특히 2007년 6월 28일 헌법재판소의 판결을 계기로 2009년 2월 12일 재외국민에 대한 국내 선거 참정권을 허용하는 공직선거법 개정안이 국회를 통과하면서 비록 재외국민에 한정되지만 이들에 대한 정치적 수용 여부가 중요한 이슈로 등장하고 있다. 이러한 시점에 한국의 재외동포정책의 전개과정을 살펴보고, 앞으로 재외동포정책의 과제에 대해 고민을 해보는 것은 그 자체로 의미가 있다고 하겠다.

Ⅱ. 이론적 논의

1. 재외동포는 누구인가?

일반적으로 국민과 동포를 구분하는 데 있어서 국민의 가장 일반적인 의미는 국가의 구성원이 되는 법적 자격, 즉 국적(國籍)을 가진 모든 사람을 말한다. 이는 혈연이나 문화적 요소를 기초로 하는 종족이나 민족과는 다르고, 일정한 사회적 계급 또는 계층을 지칭하는 인민과도 다르다. 국민은 국가 영역 위에서 정주하고 그들에 대하여 정부가 대인고권(對人高權)을 행사하는 지속적인 인간단체이다. 국민이란 일정한 국가 영역 안에서 통치권에 복종하는 국가구성원으로서 법률상 국가에 대하여 권리와 의무를 향유하는 자를 말한다(이병훈, 2007: 365). 따라서 동포가 종족이나 민족과 같이 비제도적 영역에서 혈연이나 문화적 요소를 기초로 하는 인간 집단을 가리키는 데 반해 국민은 제도적 영역에서의 권리관계에 기초한 인간집단을 지칭한다. 따라서 재외국민이란 우리국적을 가진 국민이 외국에서 장기체류하거나 영주하는 경우를 말한다.

그러나 이러한 개념적 규정에도 불구하고 현재 사용되고 있는 해외동포들에 대한 호칭은 아직 제대로 정비되고 있지는 않다. 무엇보다 해외동포, 해외교포, 재외국민, 재외동포, 해외한민족, 교민 등 다양한 호칭이 혼용되어 사용되고 있다. 정부의 공식 문건에서 나타난 이들에 대한 호칭 또한 다양하다. 따라서 손태근(1983)은 “우리 국민으로 남아있는 해외이주자”를 교포라고 정의하면서 교포와 동포를 구체적으로 나누는 것은 무리라고 주장하기도 한다. 김영삼 정부에서는 1995년 그동안 혼용되었던 교민, 교포, 재외국민, 해외동포 등의 용어를 정리하여 우리 국적을 보유하고 있는 해외이주민과 체류민을 ‘재외국민’으로, 우리국적을 보유하지 않은 한민족까지 포괄하여 ‘재외동포’로 공식화하였고, 이에 근거하여 재외동포재단법을 제정하고, 재외동포재단을 설립함으로써 호칭문제를 일단락 맺는 듯 보였다. 그러나 그 이후에 다시 재외동포를 지칭하는 호칭이 해외교민, 재외국민, 해외교포, 재외동포, 재일한인, 재외(재일·재미·재중·재소)한인, 해외한민족, 한민족공동체, 한민족네트워크, 한민족디아스포라 등으로 다시 분화되기 시작하였고, 특히 일본에 체류하고 있는 재외동포의 경우에는 재일교포, 재일한국인, 재일조선인, 재일한국조선인, 재일한인 등이 혼용되어 사용됨으로써 상호간의 개념정의조차 모호해지고 있다. 이러한 상황에서 일부에서는 “한국국적을 갖고 외국에 살고 있는 사람”은 재외교민·해외국민·재외국민으로, “국적과 상관없이 외국에 거주하면서 한국계 혈통을 유지하고 있는 사람”은 재외동포·해외동포·재외교포·해외교포로 정의한다거나 중국 화교처럼 “한교(韓僑)”라는 용어를 재도입하고 있다(김봉섭, 2009:43-45).

‘재외동포들의 대한민국에의 출입국과 대한민국 안에서의 법적 지위를 보장’하기 위해 재외동포문제를 우리 역사상 가장 최초로 포괄적으로 다룬 『재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률』을 1999년 12월 제정·공포하였다(법률 제6015호). 이 법률에서는 재외동포를 대한민국 국민으로 외국의 영주권을 취득한 자 또는 취득을 목적으로 외국에 거주하고 있는 자(재외국민)와 대한민국 국적을 보유하고 있던 자 또는 그 직계비속으로 외국국적을 취득한 자 중 대통령령이 정하는 자(외국국적동포)로 나누어 정하고 있다. 그리고 시행령 제3조에서는 외국국적동포를 대한민국 정부 수립 이후 국외로 이주한 자 중 대한민국의 국적을 상실한 자와 그 직계비속 그리고 대한민국 정부수립 이전에 국외로 이주한 자 중 외국국적 취득 이전에 대한민국의 국적을 명시적으로 확인받은 자와 그 직계비속으로 다시 규정하였다. 여기서 대한민국의 국적을 명시적으로 확인받은 자란 거주국 소재 대한민국 재외공관 또는 대한민국 정부의 위임을 받은 기관·단체에 재외국민등록법에 의한 등록을 한 자라고 규정하고 있는데 중국과 소련의 경우 대부분 강제적으로 당해 거주국의 국적을 취득할 수밖에 없었던 상황과 대한민국 정부와의 국교수립이 비교적 최근에 이루어 졌다는 점을 고려할 때 이들은 외국국적동포로서의 지위를 획득할 수 없었다. 1998년 9월 29일 대한민국 관보에 따르면 법무부가 1998년

처음 제시한 원안에서는 모든 한국계 혈통의 재외동포를 적용대상으로 하는 “한민족 혈통을 지닌 자로서 외국국적을 취득한 자 중 대통령령으로 정하는 자”로 정의하고 있었다. 따라서 재외동포란 대한민국 국민으로서 외국에 장기 체류하거나 영주권을 취득한 사람과 국적을 불문하고 한민족의 혈통을 지닌 사람으로서 외국에서 거주·생활하는 사람 모두를 포함한다. 이처럼 한국정부에 의해 진행된 재외동포의 범위에 대한 논의는 이들을 이미 국민으로 하고 있는 중국과 소련에 영향을 미칠 수밖에 없었다. 중국은 조선족을 중국 내 55개 소수민족 중 하나로 중국 국적을 가진 중국 국민이기 때문에 한국정부가 이들을 ‘재외동포’로 인정할 경우 중국정부의 소수민족 정책에 전반적인 영향을 받을 수밖에 없다고 지적하면서 이는 중국 국내 소수민족 정책에 간섭하는 월권적 행위라고 주장하였다. 러시아의 경우에도 100여 민족에 대해 혈통이나 인종보다 국적을 우선시하는 정책을 펴고 있었기 때문에 고려인들을 한국이 ‘재외동포’로 인정하는 것에 대해서 부정적 입장을 보였다.

그러나 중국과 소련에 거주하는 재외동포를 현실적으로 배제하는 규정에 대해서 헌법재판소(헌재 2001. 11. 29. 99헌마494)는 재외동포 범위에 대한 판단을 통해 미주지역이나 유럽에 거주하는 정부수립 이후 이주동포와 중국과 구소련지역에 거주하는 정부수립 이전 이주동포를 구분하여 후자를 수혜대상에서 제외하는 것은 재외동포의 평등권을 침해한다는 이유로 헌법불합치결정을 내렸다. 이에 따라 2003년 11월 20일 재외동포법 시행령 제3조를 전면 개정하여 대한민국의 국적을 보유하고 있던 자로서 외국국적을 취득한 자와 부모 혹은 조부모의 일방이 대한민국 국적을 보유하고 있던 자로서 외국국적을 취득한 자로 개정하고, 2004년 3월 5일 재외동포법 제2조 제2호를 “대한민국 정부수립 이전에 국외로 이주한 동포를 포함한다”라고 덧붙임으로써 대한민국 국적취득의 범위를 대한민국 건국 이전까지 거슬러 올라갈 수 있도록 했다.

일반적으로 개념은 개념들 사이의 차이를 통해 스스로를 규정한다. 즉 특정한 개념은 유사개념과의 차이에 기초해 정립된다. 민족국가를 정치적 기반으로 하고 있는 상황에서 ‘재외동포’ 개념에 대한 논의는 국가 혹은 국민에 대한 논의에서 출발해야 한다. ‘동포’라는 개념은 대략 민족과 그 범위가 일치하고, 민족국가 형성 이후 비제도적 측면에서 민족은 상당부분 국민과 범위가 겹쳐지거나 혹은 제도적 측면에서 국민에서 파생되기도 했다. 정치결사체로서 특정한 운명을 공유하는 국가 공동체는 국민과 민족을 생산하고 동시에 이들에 의해 구속된다. 그리고 재외동포는 국가의 한정된 영토 외부에 존재하는 국민 혹은 민족을 내부의 시각에서 본 집단이라는 점에서 개념적으로 서로 맞물려 있다. 그리고 재외동포에 대한 인식변화는 재외동포 범위에 대한 인식에서도 잘 드러난다. 1991년 외무부에서 발간한 『외교백서』에서는 1990년 재외동포의 수를 북미 141만, 아주 75만, 중남미 9만, 일본 69만으로 집계하고 있으며, 중국과 소련에 거주하는 동포들의 수는

집계조차 되지 않았다. 그러나 1991년에는 재외동포의 수를 중국 192만, 독립국가연합 44만 명으로 집계하여 1년 사이 230만 이상이 증가하였다. 이것은 기존에 재외동포의 범주에 포함되지 않았던, 사회주의권에 거주하는 동포에 대해 ‘한민족’이라는 인식으로의 전환이 있었음을 나타내는 사례라고 할 수 있다(이재정, 2004: 230).

물론 이러한 재외동포의 개념정립에 혈통주의 입장을 취하는 것에 대한 비판의 목소리도 있다. 이병훈(2007)은 재외동포의 개념을 정립함에 있어서 혈통주의 입장을 취하는 것은 오늘날 국제법규범에 의해서 도전을 받고 있다고 주장하면서, 재외동포를 혈통보다는 국적을 같이하는 국민으로 인식해야 한다고 주장한다. 혈통보다는 정신을 같이하는 민족공동체의 중요성을 제기하고 이러한 주장의 연장선에서 국민 또한 인간적·혈통적 연관성보다는 오히려 공통적인 사고방식·가치관·이념적 연관성 속에서 더 잘 발견될 수 있을 것이라고 한다. 백영옥(1993) 또한 민족의 범주를 결정하는 요소로 혈통 뿐만 아니라 문화적 동질성이 중요하다고 강조했으며, 윤인진(2000)은 다중정체성에 입각한 “열린 민족” 개념을, 이종철(2000)은 혈통·문화·의식·국적·가족 등을 연계한 “확대된 민족 공동체” 개념을 지지하고 있다. 전재호(2008)는 국적과 민족을 기준으로 한국인과 한민족을 아래와 같이 구분하고 있다.

[표 12] 국적과 민족으로 구분한 한국인과 한민족의 분류(무국적자 제외)

국적	한국인(한국국적자)			외국인
민족	비한민족계 한국인	한민족(혈통보유자)		
성격	귀화인	태생적 한국인	재외국민	한국계외국인
거주	국내		국외(재외동포법 적용대상)	

출처 : 전재호(2008, 104).

2. 재외동포의 이주와 재외동포정책

앞서 살펴보았듯이 한민족의 국외이주의 역사를 살펴보면 삼국시대 너머로까지 거슬러 올라갈 수 있다. 그러나 당시 이주자들의 대부분은 같은 민족, 같은 국민이라는 의식이 명확하지 않았기 때문에 동일한 정체성을 유지하지 못하고, 중국 등 이주국으로 흡수되었다. 따라서 본격적인 국외이주라고 할 수 있는 것은 구한말에 이르러서야 시작되었다. 1860년대부터 시작된 한민족의 이주사는 조선말기 국내정치의 혼란으로 인해 심화된 삼정(三政: 田政, 軍政, 還政)의 문란과 북부지방의 흉년으로 인해 경제적 어려움이

가중되고, 중국 청나라 말기의 혼란으로 국경지역에 대한 경계가 소홀해지고, 러시아 또한 연해주 지역 황무지 개간을 위해 조선인들의 이주를 적극 장려하면서 간도와 연해주 지역으로의 대대적인 이동이 시작되었다(국제문제조사연구소, 1996: 13). 일제에 의해 국권이 빼앗긴 이후에는 국권회복을 위해 노력하던 독립운동가들이 일제의 박해를 피해 연해주와 간도로 이주를 시작하였고, 일제에 의한 토지수탈이 심화되면서 토지를 약탈당한 농민들의 이주도 확대되었다. 1920년대 이후에는 일본의 경기호황으로 인해 일본으로 이주가 확대되면서 본격적인 해외이주가 진행되었다. 본격적인 한인 디아스포라의 시작은 일제의 식민통치에 따른 경제적 수탈과 정치적 압제로 인해 시작되었다.

1935년에서 1940년 사이에 급격하게 증가한 한인 해외이주자는 한국인 전체의 4%에 해당하는 90만 명 정도였다. 이것은 1930년에서 1935년 사이 해외이주자의 약 세배에 해당하는 규모였다. 이 당시 주요 이주지역은 일본이 점령한 만주지역이었다. 1940년에서 1945년 사이에는 전체 인구의 약 2.5%에 해당하는 63만 명이 해외로 이주를 했고, 이는 1935년에서 1940년 사이 해외 이주자의 약 70%에 해당하는 규모이다(김계르만, 2005: 148). 해방 이후에는 일본·중국에 거주하던 해외동포가 대거 입국을 하였고, 그 반면에 해외로 나간 사람은 6.25 동란으로 인한 국제결혼자·해외입양아·유학생 등에 불과할 정도로 해외이주가 극히 제한되었다(김계르만, 2005: 14).

재외동포정책은 일반적으로 본국의 국적을 유지하면서 외국의 시민으로 살아가길 원하는 재외국민과 본국의 국적을 갖고 있지는 않지만 혈통이나 인종적으로 본국과 연계성을 갖고 살아가길 원하는 외국국적동포에 대한 정책으로 나눌 수 있다. 재외동포정책을 위한 우리 동포의 해외이주의 역사 또한 과거 특수한 역사적 상황에서 부득이 모국을 떠난 강제이주 또는 도피성 이주의 시기와 1962년 『해외이주법』⁴⁾이 제정되면서 우리 국민이 중남미·북미·유럽 등지로 자발적으로 본격 진출하게 되는 시기를 구별해 볼 수 있다. 그리고 해외이주가 가속화되었던 1980년대에 들어서야 헌법 제2조 제2항에서 국가는 법률이 정하는 바에 의하여 재외국민을 보호할 의무를 진다고 규정함으로써 재외국민에 대한 국가의 의무를 명확하게 규정하였다. 그리고 이러한 의무의 연장선에서 재외동포정책이 필요하게 되었다. 외교통상부(1999)는 우리나라 재외동포정책의 목적을 “정부는 재외동포들이 거주 지역 내에서 안정된 생활을 영위하고 거주 지역 발전에 기여하는 존경받는 구성원으로 성장할 수 있도록 지원하고 있으며, …재외동포들이 한민족의 정체성 유지에

4) 『해외이주법』(1962년 3월 9일, 법률 제1030호)은 해외이주를 하는 자의 편의를 도모하고 해외이주절차를 원활하게 이루어질 수 있도록 하기 위하여 필요한 사항을 규정하는 것을 목적으로 한다. 해외이주는 연고이주, 무연고이주 및 현지이주로 구분한다. 연고이주 또는 무연고이주를 하고자 하는 자는 외교통상부장관에게 신고하여야 하고, 해외이주자는 외국환관리법이 정하는 바에 의하여 재산을 반출할 수 있다.

도움이 되도록 한글과 한국 문화의 전수 노력을 강화하는 한편, 국내 재산권 행사 때 제한 완화 등 각종 국내활동의 보호를 위한 국내법과 제도를 계속적으로 개선” 하는 것으로 제시하고 있다.

재외동포에 대해 본격적인 관심이 시작된 것은 중국 동포가 대거 입국하여 체류하는 것이 쟁점이 되었던 1990년대 중반 이후였다. 이들의 불안정한 법적지위에 대해서 법학계가 관심을 가지기 시작하였고, 1990년대 말에 경제위기가 심화되면서 재외동포를 국내에서 필요한 노동력으로 활용가능성이 제기되면서 경제학과 경영학계도 그들에게 관심을 가지기 시작하였다(전재호, 2008:101). 그러나 무엇보다 이들에 대한 관심은 과거 특수한 역사적 상황에 대한 이해를 바탕으로 해야 할 것이다. 앞서 제시한 것처럼 이들에 대한 정책은 경제적 관점뿐만 아니라 국가 정체성의 관점에서도 함께 고려되어야 한다.

Ⅲ. 한국의 재외동포정책의 전개과정

우리나라의 재외동포정책은 사실상 1997년 재외동포재단법에서 재외동포에 대한 규정을 다루기 전까지는 그들에 대한 기본법조차 제정되어 있지 않은 상황이었다. 이러한 상황에서 재외동포정책을 다루는 부서로 1961년 외무부 정무국에 교민과를 설립하고, 1970년 영사국, 1975년에 영사 교민국으로 승격되었지만 사실상 정부 내의 위상은 그다지 높은 편이 아니었다. 따라서 1986년 교민청 설치문제가 공식적으로 검토되기 이전에는 한국의 재외동포정책은 민간계 재일동포, 독일·미국·라틴아메리카 국가들에 이주한 재외동포들에 대한 일상적인 영사활동 수준에 머물렀다. 1986년 시작된 교민청 설치에 관한 문제 또한 1991년 비로소 의원입법에 의해 교민청 설치를 위한 정부조직법 개정안이 국회에 상정되었으나 국회 내 이견으로 인해 무산되었다. 따라서 재외동포 지원을 위한 정부의 체계적 사업의 시작은 1997년 재외동포재단법을 제정하여 재외동포재단을 전담기구로 신설한 것을 그 기점으로 삼을 수 있다.

해방과 더불어 해외동포들과 관련하여 중요한 문제는 해외에 거주하고 있는 이들의 귀국을 돕는 문제였다. 그러나 이념적 대립의 결과 38선을 기준으로 한 민족 두 정치체제가 출범하면서 해외동포들의 귀국은 정치적 이념의 문제와 결합되었다. 더욱이 1948년 8월 대한민국 정부가 수립된 이후 이승만 정부 시절에 재외동포에 관련하여 교포들의 ‘본국으로의 귀환’에 중점을 두고 있었음에도 불구하고 반일(反日)과 반공(反共)을 국시(國是)로 내건 자유당 정권은 재일동포를 ‘친일파 아니면 공산주의자’(육군본부, 1961: 236)로 간주함

으로써 재일교포의 귀국을 어렵게 하거나, 이들에 대해 감시의 눈초리를 보냈다(부만근, 1976: 431). 따라서 1946년 10월 3일 재일조선거류민단이 창단되고, 1948년 4월 24일 한신교육투쟁⁵⁾, 1955년 5월 조선총련결성, 1957년 북한교육원조금지원, 1959년 12월 14일 재일교포의 복송 등에 대해서 효과적으로 대처할 수 없었다. 비록 정부는 일본을 점령한 연합국 총사령부의 요구에 따라 1949년 1월 4일에 주일대표부를 설치하고, 1954년 해외교포분포상황을 조사하였다. 그리고 1960년 재외교포실태조사를 위해 외무부직원을 일본에 파견하는 등 노력을 하였으나 이러한 재외동포정책들은 단편적인 대책에 그치는 한계를 가지고 있었다.⁶⁾

1960년 4·19 혁명으로 인해 이승만 대통령이 하야하고 출범한 제2공화국 윤보선·장면 정부는 한일 양국 관계의 정상화를 희망한 허정 과도정부(1960년 4월 27일에서 6월 16일까지)의 대일정책을 계승하여 1960년 8월 24일 복송저지 등 외교정책 7대 방침을 발표했고, 그해 8월 27일 국회시정방침연설에서 한일회담의 재개와 재일교포에 대한 경제적 지원 및 교육지원 그리고 교포자본의 국내반입 등을 약속했다. 또한 1960년 참의원 대정부질문에 대한 응답에서 한일국교정상화에 따른 경제적 실리에 대해서 언급하였다. 그러나 제5차 한일회담은 평화선문제와 청구권 문제에 막혀 성과 없이 중단되었고, 일본과 북한적십자사 간의 복송협정연장 또한 저지하지 못함으로써, 1961년 2월 22일 ‘재일교포교육실태시찰귀국보고’를 한 설창수(민주당) 의원으로부터 정부의 노력이 부족하였다는 질책을 당하기도 하였다. 1961년 5.16 군사정변 이후 외무부는 1961년 10월 교민과를 설치하고, 재외교포 교육을 위한 교사 및 장학관을 파견하였으며, 1962년 6월 26일에는 ‘재외국민지도위원회’를 설치하고, 1962년 3월 9일에는 『해외이주법』을 제정하는 등 적극적 정책을 추진하였다.

그러나 일본 내의 재일교포 지위문제가 해결되지 않은 상황에서 한일관계 정상화를 위한 정상적인 노력도 없이 배상금으로서 청구권 자금에 대한 합의만을 추구한 1962년 11월 12일 ‘김종필·오히라 비밀메모’의 결과로 촉발된 한일회담 반대데모(1964-1965)는

-
- 5) 한신교육투쟁(阪神教育闘争)은 재일조선인과 일본공산당이 1948년 4월 14일부터 26일까지 오사카 부와 효고현에서 벌인 민족교육투쟁이다. 1947년 10월 연합군최고사령부 더글라스 맥아더 사령관이 일본정부에게 재일조선인을 일본의 교육기본법, 학교교육법에 따르게 하도록 함으로써 조선인 학교를 폐쇄하고 학생들을 일본인 학교로 편입시키도록 한 조치에 저항하여 시위를 벌였으나 일본경찰에 의해 해산되었다. 재일조선인 2명이 사망하고, 일본인 9명과 재일조선인 8명이 군사재판에 회부되어 중노동 4년 이하를 선고받았다.
- 6) 이승만 정권하에서 재일동포에 대한 미온적인 정부의 태도에 대하여 대한민국 국회는 1952년 ‘주일한 일동포실태조사에 관한 결의안’, 1953년 ‘재일교포국회읍서버 설치’, 1958년 ‘재일교포민족교육대책에 관한 건의문’, 1959년 ‘재일한인복송반대에 관한 결의안’을 채택함으로써 정부에 압박을 가하였고, 재일교포에 대한 정책을 정부에 촉구하였다.

대규모 반정부시위로 확대되었다. 이런 상황에서 한국의 재외동포 관련 연구가 본격적으로 시작된 것은 한일회담 반대 분위기 속에서 사회적 관심이 청구권 자금과 평화선 문제에 집중되면서 이에 대한 반발의 성격이 강하였다. 국내에서는 교포문제를 본격적인 연구대상으로 삼는 (사)해외교포문제연구소가 “교포사회형성의 사적(史的) 배경과 당면과제를 진단하고, 교포사회가 조국에 바라는 바를 정확하게 파악할 때 교포정책이 성공할 수 있다”는 문제의식과 “현황파악, 교포에 대한 대국민인식과 변화, 장기적 안목의 정책수립, 차세대 교육의 중요성”으로 이어지는 구체적인 실행계획을 제시하면서 출범하였다(김봉섭, 2009: 13). 재외동포정책에 대한 정부정책의 한계는 1965년 체결된 한일기본조약의 ‘재일교포의 법적지위와 대우에 관한 협정’에서도 드러난다. 이 협정에 따라 협정영주권제도가 생겼는데, 이 협정영주권제도는 재일동포들이 소정양식에 따라 등록하면, 일본의 심사를 거친 후에 유자격자에게 협정영주권을 주는 제도로 한일기본조약 이전에 일본정부의 정책과 다를 바가 없었다. 이처럼 재외동포의 현실을 외면하고, 이들의 의견이 반영되지 못한 정책들로 인해 이들로부터 많은 비판을 받았다.

1962년 제정된 『해외이주법』을 통한 한국정부의 이민장려정책과 1965년 이민법 개정을 통해 미국이 이민문호를 확대하면서 미주지역을 중심으로 한 한국인의 해외이민이 폭발적으로 증가하였다. 개정된 이민법에 의해 유학생, 객원간호사와 의사의 신분으로 미국으로 건너 간 한인들이 영주권을 취득하게 되었고, 이들이 1965년부터 1970년 사이의 한인 이민을 주도하였다. 이들은 후에 국제결혼을 한 한인 여성들과 함께 한국에 남은 가족을 초청하면서 1970년대에 들어서 급격하게 증가하기 시작한 한인이민의 토대를 마련하였다. 미국으로의 한인이민은 1970년 초부터 연 30,000명가량의 한인들이 미국으로 이민을 갔다(국사편찬위원회, 2005: 5). 이러한 해외이민의 증가와 더불어 재일민단도 한국정부에 “교민청 설립 등 민단강화방안”을 건의하였고, 정부는 1969년 2월 13일에 재외국민 지도·보호·육성에 관한 기본정책 수립 및 관계부서의 업무조정에 대한 자문을 설립목적으로 하는 ‘재외국민지도자문위원회’를 설치한 후 재일교포실태 조사단을 파견했다. 이어 8월에는 정부수립 이후 첫 정부·민단합동회의를 개최했고, 교민과를 확대한 영사국을 1970년 8월 17일에 외무부 내에 설치했다. 그러나 제3공화국에 들어 14년 동안 지속되었던 한일회담이 마무리되면서 정부는 경제개발을 위한 노력에 박차를 가하였고, 재일교포의 긴급한 현안들은 관심에서 멀어지기 시작하였다. 제4공화국 시기에 정부는 1977년에 “재외국민의 교육에 관한 규정”을 제정하고, 교육기관 해외설립 및 교육공무원 해외파견, 예산지원·교재공급, 국내 각종 사업 추진 등을 위한 최소한의 법적기반을 마련하였다. 재외교포들 또한 1975년에 재일한국인본국투자협회를 설립하여 모국투자를 본격화하기 시작하였다. 그러나 여전히 교포정책은 남북 간의 대립에 기초한 이념 지향적 정책의 연장선에서 고려되었고, 무엇보다 안보정책이 우선되었다.

1980년 8월 제5공화국이 출범하면서 교포문제를 정부정책의 주요 대상으로 간주하고, 이들의 국정참여를 직·간접적으로 유도하기 시작했고, 국민당의 조일재 의원은 1981년 5월 7일 열린 제107회 제3차 국회본회의에서 재외국민보호법의 제정과 국무총리 직속의 교민청 설치를 제안하기도 했다. 비록 ‘교민청’ 설립에는 실패했으나 1980년 제7차 전부개정을 통해 헌법 제2조 2항에 재외국민보호조항을 신설하고, 1985년 2월에는 해외이주업무를 외교부로 이관했으며, 그해 6월에는 ‘재외국민정책심의위원회’를 설치하는 성과를 달성하였다(김봉섭, 2009: 20-22). 그리고 1988년 출범한 제6공화국 노태우 대통령은 1988년 7월 7일 남북동포 간의 상호교류와 해외동포의 남북 자유왕래를 명시한 ‘민족자존과 통일번영을 위한 대통령 특별선언’을 발표하고, 1990년 소련과 수교를 하고, 1992년 중국과 수교를 하는 등 북방외교를 적극적으로 추진함으로써 구소련과 중국에 거주하고 있던 동포사회와의 소통을 가능하게 했다. 냉전의 종식과 88올림픽의 개최는 재외동포에 대한 새로운 인식의 기회를 제공하였다.

1993년 출범한 제6공화국 김영삼 대통령은 취임사에서 “한민족 시대”를 강조하고, 1993년 8월 교민청 설치요구 무산을 계기로, ‘재외국민정책심의 위원회’는 기존의 교포정책이 초래한 문제점을 비판하면서 교포사회가 거주국에 잘 적응하고, 교포사회의 이념적·정치적 대결을 지양하고, 교포행정의 창구를 해외공관으로 일원화하며, 교포들의 모국에서의 경제활동을 권장하는 ‘신교포정책’을 발표했다. ‘신교포정책’은 기존 재외동포정책과 달리 장기적인 목표를 가지고, 이념적 틀에서 벗어나 ‘동포의 권익보호’와 ‘한민족으로의 동질성 유지’를 강조하였다. 교포들이 본국에 정신적 뿌리를 두면서도 거주국 사회의 모범적인 구성원으로 되기를 바라는 ‘교포의 세계시민화’를 추구하였다. 이에 따른 하위 목표로 민족의 동질성 유지와 모국과의 유대 강화를 위한 민족교육 지원, 동포사회의 대동단결을 위한 활동 지원, 동포들의 자립 촉진을 위한 활동 지원, 해외동포의 경제활동을 장려·촉진하기 위한 국내의 법·제도의 정비를 추진하는 것으로 정하고 있다. 1993년 5월 대통령 비서실내 교민비서관을 신설하고, 1996년 6월에는 국무총리 산하 재외동포정책위원회를, 1997년 1월에는 외교부 산하에 재외동포재단을 설치함으로써 재외동포정책의 기본방향을 공론화했다.

이처럼 우리나라 재외동포정책은 실질적으로 1990년대 이후에 본격적으로 시작되었다. 특히 1993년 5월 김영삼 정부에서 대통령비서실 내에 교민담당비서관을 신설하면서 전환기를 맞이하였다. 1988년 서울올림픽개최로 사회주의권 거주 동포들이 한국을 모국으로 인식하기 시작했고, 1990년대 초 냉전종식으로 한국정부도 이들을 동포에 포함하기 시작하면서, 재외동포 수가 대폭 증가한데 기인한다. 그 전까지는 재외동포가 국가정책의제로 자리 잡지 못한 채, ‘거주국에서 성공적인 정착지원’이라는 ‘현지화’의 수사에 묻혔다. 따라서 재외동포보다는 재외국민관리에 주력했고 재외동포사회를 남북한 체제 우위경쟁의

도구에 머물게 함으로써 한국 재외동포정책은 ‘기민정책’이라는 비판을, 동포정책 주무부서인 외무부는 ‘동포사회기피증’이라는 비난을 받았다(이종철, 2008: 718-719). 또한 재외동포사회의 수요가 급속히 증가하면서 재외동포를 위한 전담기구 설치의 필요성이 제기되었다. 이에 정부는 1996년 총리 직속의 재외동포정책위원회와 1997년 재외동포재단을 설립하였다. 재외동포정책위원회는 1998년부터 약 6년간 소집되지 않았으나, 2004년 11월과 2005년 12월 제4차·제5차 위원회를 개최하여 오늘날 실질적인 재외동포정책을 심의·조정하는 역할을 하고 있다.

1998년 출범한 제6공화국 김대중 정부는 1999년 12월 ‘재외동포출입국과법적지위에관한법률’과 ‘재외동포의출입국과법적지위에관한시행령’을 시행했다. IMF경제위기 극복이 최우선 과제였던 김대중 정부는 재외동포의 존재를 활용하기 위하여 외국 국적을 소유한 재외동포들에게 내국인과 동등한 법적 지위를 부여하고자 하였다. 따라서 이 시기에는 재외동포들의 출입국과 체류, 국내 정치·경제활동에서 차별이 없게 하는 동포정책을 추진하였고, 이러한 흐름 속에서 제정된 법률은 이전 정부에서 제정한 재외동포재단법을 비롯한 법률들과 상호 모순되는 부분들이 있어, 여러 부서들의 반대가 있었다. 그러나 김대중 대통령은 그들의 반대에도 불구하고 ‘재외동포출입국과 법적지위에 관한 법률’을 통과시켰다. 1998년 8월 25일 법무부는 재외동포에게 출입국과 체류 및 모국에서의 활동제약을 완화시켜 줌으로써 생활권의 광역화와 국제화를 촉진하는 취지로 한국 국적을 가진 재외국민뿐만 아니라 한국계 혈통을 가진 외국 국적을 가진 재외동포 모두를 적용대상으로 하고 출입국관리소장에게 재외동포등록을 한 재외동포에게 재외동포등록증을 발급하고 2년간의 체류기간을 부여하고, 계속 연장을 인정하고, 외국인등록의무를 면제하고, 단순기능 근로행위에 해당하지 않는 직종의 취업을 허용하였다. 특히 외교·국방·사법 분야 등을 제외한 공직 취임 문호를 개방하고 국내 부동산 취득 제한을 사실상 해체함은 물론 국적 상실 이후에도 각종 연금과 국가유공자 보상금의 계속 수급을 인정하는 법률안을 입법예고하였다. 그러나 재일한인 측에서 어려움에도 불구하고 국적을 고수한 자신들과 귀화자가 사실상 동등하게 취급받는 것에 불공평하다는 불만이 제기되었고, 이에 따라 1998년 9월 29일에 재외동포등록증 제도와 외국 국적 재외동포의 공직 취임 허용조항을 삭제하고, 대한민국 정부수립 이전 국외로 이주한 동포를 대상에서 제외함으로써 중국동포를 제외하는 방향으로 법률안이 수정되어 1999년 8월 12일 국회를 통과하였다. 이처럼 대한민국 정부수립 이전 국외로 이주한 동포를 재외동포의 적용대상에서 제외함에 따라 반쪽짜리 법률이라는 비판을 받았다.

2003년에 출범한 노무현 정부는 김대중 정부의 정책을 계승하였다. 노무현 정부의 재외동포정책은 한민족 경제·문화 네트워크의 형성이었다. 이를 위하여 2007년 5월 동포사회의 숙원사항이었던 ‘세계 한인의 날’을 제정하였다. 그리고 일제시기에 대한 숙원과

제로 과거사를 명확하게 밝힘으로써 새로운 화합의 계기를 마련하는 것이었다. 이를 위해 진실·화해를 위한 과거사 정리위원회를 통해 ‘일제강점기부터 현재까지의 해외동포사’를 규명하였고, 강제동원 피해 진상규명위원회를 통해 ‘일본 우토로 지역 주민의 도일 배경에 관한 조사’와 ‘사할린 이중징용피해 진상조사’를 실시하였다. 노무현 정부는 김영삼-김대중 정부의 재외동포정책 틀을 그대로 유지했다. 정책기본목표를 ‘재외동포의 혈통, 문화 및 전통의 뿌리가 한국에 있음을 유념하면서 거주국 사회 내에서 안정된 생활을 영위하고 또한 존경받는 모범적인 구성원으로서 성장할 수 있도록 국제법, 국내법 및 거주국의 법과 제도가 허용하는 테두리 안에서 지원한다’고 설정함으로써 재외동포의 거주국 내 권익신장과 역량강화 그리고 한민족으로서의 정체성과 자긍심 고양, 동포 간 화합 및 모국과 동포사회 간 호혜적 발전을 지향하였다. 그리고 주요 정책방향으로 자조노력지원, 거주지역내 발전 및 융화 지원, 언어·전통문화·예술 지원, 동포사회발전지원, 거주국 내 법적 사회적 지위향상 지원, 한국 내 경제활동, 모국과의 유대증진을 위한 제도적 기반 강화와 한민족 정체성 함양을 위한 교육 및 문화교류사업 지원 등을 제시하였다. 노무현 정부는 다른 정부에서와 다른 점은 구체적인 재외동포 정책과제로 「한상네트워크 등 분야별 재외동포네트워크 구축 추진」을 구체적인 세부 국정과제로 채택한 점이다. 즉, 주요 국정과제 가운데 하나인 「동북아중심국가 건설」 영역 주요 추진과제 중 하나인 「남북경제협력 촉진 및 대외환경 조성」 분야 중 세부과제로 채택했다(이종철, 2008: 59).

또한 2000년대 초반 남북관계가 개선의 조짐을 보이면서 중국동포를 비롯한 재외동포문제는 한국정부의 주목을 받기 시작했다. 특히 주목할 만한 정책은 방문동거 또는 비전문취업 자격으로 입국했거나 입국을 희망하는 무연고 동포들에 대해 실시하는 “방문취업제”이다. 구체적인 내용은 첫째, 복수사증의 발급이다. 만25세 이상으로 중국 및 구소련 지역 등 거주동포에 대해 5년 유효, 1회 최장 3년동안 체류할 수 있는 복수사증을 발급해준다. 둘째 입국문호를 확대함으로써 호적이나 친인척이 없는 무연고 동포들의 입국도 가능하다. 그러나 이 경우 ‘외국인력정책위원회’의 연간 허용인원 범위 내에서 선발한다. 셋째 취업범위를 확대하고 절차를 간소화한다. 방문취업사증을 가진 동포의 경우 노동부 취업교육을 마치고 구직신청을 하면 특례고용가능확인서를 발급받은 사업체에 자율적으로 취업가능하고 신고만으로 사업체 변경이 가능하다. 정부는 ‘외국인근로자고용법령’과 ‘출입국관리법령’ 개정을 통해 동포취업과 사용자의 고용절차를 개선하고 방문취업(H-2) 체류자격사증을 발급하였다. 현재의 방문취업제는 여전히 동포들의 입국 및 취업규제를 완화해야 하는 문제를 가지고 있지만, 그동안 냉전으로 인해 소외되었던 중국 및 CIS지역의 무연고동포들이 합법적으로 고국을 방문하고, 이른바 ‘코리아드림’을 실현할 수 있는 기회를 가질 수 있게 되었다는 점에서 높게 평가되어야 할 것이다.

2000년대 중반이 되면서 기존의 정책과 구별되는 재외동포정책이 등장했다. 이전까지

재외동포정책이 주로 재외동포의 요구를 반영한 것이었다면, 2005년 재외동포법의 개정은 이중국적자에 대한 사회 비판적 여론을 반영한 것이었다. 2002년 이중국적자인 재미동포 가수가 병역기피를 목적으로 국적을 이탈하고, 2000년 대 이후 ‘잠재적인’ 병역기피를 목적으로 한 미국으로의 원정출산이 증가하자 이에 대한 비판여론이 등장하였다. 이에 법무부가 지침을 통해 병역기피 목적의 국적 이탈자에 대해 재외동포 자격으로 입국하거나 국내에 거주하는 것을 봉쇄했다. 이어 2005년 5월 4일 국회는 이중국적자인 남성에게 병역의무를 이행해야 국적을 이탈할 수 있도록 국적법을 개정하였는데, 2004년에 1,343명이 국적을 포기하였는데 비해, 5월 4일에서 5월 24일까지 한 달도 안 되는 사이 1,700여명이 국적이탈을 접수하였다. 이에 국회는 12월 8일에 5월 개정된 국적법 보완조치로 이들에 대한 체류자격을 제한하는 내용의 재외동포법 개정안을 통과시켰다(전재호, 2008: 117).

이종철(2008)은 1990년대 이전까지 우리나라 재외동포정책의 특징으로 1950년대는 재외동포정책 부재의 시기, 1960년대는 외화획득을 위한 해외이민정책과 북한과의 체제경쟁을 위한 재일동포사회지원시기, 1970년대는 재일동포자금의 국내유치 정책추진시기, 1980년대는 재일동포 외에 재미동포에 대해서도 관심을 가지는 다변화시기로 구분하고 있다. 이처럼 탈냉전 이후 세계화의 흐름 아래서 출현한 한국의 재외동포정책은 이중국적 허용과 재외동포청 설립 등 몇 가지 사항을 제외하고는 재외동포들의 목소리를 수용하는 방향으로 진행되고 있다.

IV. 한국 재외동포정책의 과제

그동안 재외동포정책에 대한 국내의 주요 이슈들은 2003년 재외동포법, 불법체류, 국적회복 등 중국조선족 관련사항이 주도하였고, 2004년에는 불법체류 이외에 입양동포 관련사항이, 2005년에는 재외동포 개정 이외에 병역 시비와 관련된 이중국적과 재외국민 참정권 관련 사항이 부각되었고, 2006년에는 세계한상대회, 재외동포정책, 한글교육, 취업관련사항이 부각되었다. 2007년에 재외국민 참정권 허용문제가 급부상한 가운데 세계 한인의 날, 다문화, 차세대, 세계한인정치인포럼, 이민사, 이중국적, 입양동포, 동포민족교육, 세계한인회장대회 등 다양한 소재들이 주목받기 시작하였다(김봉섭, 2009: 38). 이처럼 재외동포정책은 국내외 정치적 상황뿐만 아니라 경제·사회·문화적 환경의 변화에 따라 주요 이슈들이 변화한다. 오늘날 우리 정부가 추구하고 있는 재외동포정책의 기본목표는 현지화와 모국과의 유대강화(정체성 유지)로 표현할 수 있다. 현지화가 거주국

에서의 적응과 지위향상을 추구하는 것이라면 모국과의 유대강화는 한민족으로서의 정체성을 유지하자는 것으로 정책적으로 상충될 수 있는 부분이다. 따라서 이 양자의 균형을 유지하는 것이 중요하다. 재외동포들의 귀소본능과 혈연적 유대를 강조하여 민족적 정체성을 지나치게 강조할 경우 거주국과 외교적 마찰이 일어날 수 있고, 거주국 내에서의 입지 또한 악화될 수 있다. 특히 오늘날 국가 간 인구이동이 급격히 증가하고 있는 상황에서 국내에 거주하고 있는 외국인과 외국에 거주하고 있는 재외동포들의 법적 권리와 대우를 동등하게 보장해주는 상호주의의 원칙 또한 지켜져야 할 문제이다.

정책적 입장에서 국가는 해외로 이주한 사람들을 잠재적인 인적 자원으로 활용하기 위해서 그들이 한국에 돌아왔을 때 시민권의 일부를 무상으로 제공하는 특혜를 제공하는 것이 아니라 오히려 문화 정책의 개발을 통해 그들이 한국인으로서의 정체성을 인식하도록 만드는 것이 중요하다. 이를 위해서는 재외동포들이 해외 거주권에서 소수민족으로 받을 수 있는 차별과 억압에 대해 적극적으로 대응하고, 한국어 교육 등 문화정책을 통해 잠재적인 애국심을 향상시키는 것이 필요하다(장휘, 2005: 131). 이러한 노력이 외교적 마찰을 가져올 수도 있지만, 국제협력의 차원에서 외교적 신뢰를 바탕으로 이루어진다면 민간외교의 차원에서 이러한 노력들이 수용될 수 있을 것이다. 오히려 재외동포정책에서 제시하고 있고 재외동포의 범위에서 혈통 중심적 시각이 우리나라 국적을 가지지 않은 동포, 즉 외국인에 대해 혈통을 근거로 특별한 대우를 한다는 점에서 우리가 가입하고 있는 국제인권조약에 위반된다는 지적도 있다. 조홍석(2002)은 우리나라가 1990년 4월 10일 가입하고, 7월 10일부터 효력이 발생한 시민적·정치적 권리에 관한 국제협약(B협약) 제2조 제1항과 1979년 1월 4일 발효한 인종차별철폐에 따른 협약에 따르면 ‘사회적 신분’의 범주에 들어가는 혈통과 민족적 동질성에 입각하여 재외동포를 우대하는 이러한 ‘사회적 신분’에 따른 차별을 금지하고 있는 국제법과 충돌할 수 있다고 지적한다. 전재호(2008)는 국제규범은 민족이나 혈통이 아니라 국적에 따른 국가의 통치권을 기초로 운영되고 있는 데, 한국의 재외동포법은 국적이 아닌 민족을 기초로 제정되었다. 국제법상 국적을 부여하는 것은 국가 주권에 속하는 사항이기 때문에 다른 나라가 간섭을 할 수 없다. 그러나 재외동포법과 같이 같은 민족이라고 해서 외국인에게 특혜를 주는 것은 혈통과 인정에 따른 차별을 금지하는 국제 규범에 어긋나기 때문에 타국의 항의를 받을 수 있다고 지적한다.

이와 더불어 현재의 재외동포정책이 상이한 ‘역사성’을 가진 재외동포들을 동일한 법의 적용대상으로 포괄했다는 점 또한 문제로 지적된다. 정부 수립 이전에 이주한 재외동포들은 식민지배의 압제에 따른 반강제적 이주였는데 비해, 정부 수립 이후에 이주한 재외동포들은 대부분 자발적인 이주였음에도 불구하고 현재의 재외동포법은 양자의 차이를 반영하지 않은 채 동일한 지위를 부여하고 있다. 전자의 경우 그들에게 혜택을 부여하는 것은

잘못된 과거를 시정하기 위한 것으로 정당화할 수 있지만 후자의 경우는 그렇지 않다(전재호, 2008: 129). 일반적으로 해외로 이주한 이주민들은 자신들이 적극적으로 국적을 선택함으로써 출신국보다 좀 더 나은 혜택을 받고자 이주를 선택한 사람들이다. 그들은 경제적, 정치적, 사회적 이유 등으로 원래 살고 있던 국가에서의 사회 구성원으로서 권리와 의무를 포기하고 자신에게 보다 나은 경제적, 정치적, 사회적 환경을 보장하거나 보장해줄 수 있다고 믿는 사회로 이주하여 그 사회가 제공하는 혜택들을 받기로 결정한 사람들이다. 따라서 그들이 그러한 선택이 자유의사에 기초하여 자발적으로 이루어졌다면, 이들의 선택에 대해 특수한 이익을 부여하는 것은 내국인과 관계에서도 형평성에 맞지 않다는 지적이 있을 수 있다.

재외동포정책들의 효율적 기획과 운영을 위해서 1960년대부터 이미 재외동포 전담기구로서 교민처(청) 성립의 필요성이 제기되어 왔다. 현재 재외동포정책추진체계 또한 겉모양은 그럴 듯하게 보이지만, 실제로는 엉성한 분립구조가 유지되고 있다. 이러한 현상은 재외동포재단설립(1997) 이후에도 설치목적이 서로 다른 정부부처·기구들이 동일한 재외동포를 대상으로 하는 재외동포 관련 업무를 맡고 있는 분산구조가 심화·확대되고 있다(김봉섭, 2009: 48). 따라서 효율성 있는 재외동포정책의 기획과 집행을 위해서는 유관기구들 간의 통합문제가 논의되어야 한다. 그러나 그 우선순위는 예산(기금)확보가 아니라 민족공동이익과 국익에 얼마나 부합하는가를 최우선적으로 고려하여 동포관련 정책통합→사업통합→기구통합 순으로 진행되어야 한다(김봉섭, 2009: 49).

21세기 재외동포정책으로 단기과제 6개와 장기과제 3개를 제시한 이종철(2008)의 연구도 검토해볼 필요가 있다. 단기과제 6개로 첫째, 한국 입국 및 거주를 원하는 모든 재외동포의 출입국을 자유화한다. 둘째, 재외동포의 한국국적 취득을 자유화한다. 셋째, 재외동포관련 법률을 제정 및 개정한다. 넷째, 재외동포관련 조직체계를 개편해야 한다. 다섯째, 재외동포 관련 사업을 근본적으로 개편해야 한다. 마지막으로, 재외동포정책이 독자성을 갖기 위해서는 재외동포관련 연구수준 향상이 시급한 바, 이를 위한 체계적 지원확대를 제시한다. 그리고 장기과제 3개로 첫째, 재외동포사회 간 격차는 줄이고 차이는 보존하는 화이부동(和而不同) 정책은 재외동포사회 간 경제-언어문화격차 줄이기와 재외동포사회의 문화적 다양성 보존하기(즉 이중정체성 및 이중문화 보존 지원) 두 가지다. 둘째, 재외동포사회단체(한인단체)의 대표성을 확립하는 정책을 위해서는 정확한 실태조사를 바탕으로 동포사회 커뮤니티 참여도를 높여야 한다. 마지막으로, 재외동포사회와 본국 간 상호이해 증진을 위해 국내 교과과정에 재외동포 관련 내용(동포역사, 가치, 의미 등)을 포함하고, 재외동포사회에 본국을 알리고 실시간 교류하는 교육, 정보시스템 구축을 제시하고 있다. 비록 그 실현에서 있어서 검토해야 할 문제들이 있지만 재외동포정책의 방향을 제시하고 있다는 점에서 평가되어야 한다.

V. 결론

그동안 우리나라의 재외동포정책은 확고한 철학적 입장이 정립되지 않은 상황에서 변화하는 세계정세에 대응하기 위한 임시대책의 성격이 강하였다. 물론 출신국의 정치·경제·문화적 상황뿐만 아니라 재외동포의 거주국의 정치·경제·문화적 상황을 함께 고려해야 하는 유동적 상황에 대응하여야 한다는 정책적 요구에 따라서 동일한 재외동포정책으로 다양한 국가에 거주하고 있는 재외동포의 요구를 충족시킬 수는 없다. 따라서 문제해결을 위해서는 정형화된 규범이나 매뉴얼에 의존하기 보다는 구체적 상황에 맞는 타당성과 실용성을 추구하는 것이 필요하다. 그럼에도 불구하고 재외동포정책은 임기응변식으로 전개되기 보다는 좀 더 장기적인 시각을 갖고, 재외동포정책에 대한 철학을 공유하는 정책담당자들에 의해서 이루어질 필요가 있다. 이주정책은 획일적 체계의 확립보다는 실질적 정책의 일관성을 확보하는 것이 더욱 중요하다. 헌법재판소(헌재 2001.11.29. 헌마 494 결정문)도 “정부로서는 외국국적동포의 현실적인 애로를 수용하기 위하여 단일 특별법을 제정하기보다 제반사항을 고려한 개별적인 제한완화로 실질적으로 대체할 수는 없는지를 우선 살펴보았어야 할 것”이라는 의견을 피력한 적이 있다.

재외동포정책의 본질적 문제는 세계화 시대를 맞이하여 우리 동포들이 거주국에서 그 나라의 국민으로 정착하여 성공적인 삶을 살아갈 수 있도록 돕고, 그들에 대한 국경의 문턱을 낮추어 그들이 우리나라에서 활동할 수 있는 여지를 넓힘으로써 상호이익이 될 수 있는 길을 모색하는 데 있다(이병훈, 2007: 379). 그리고 세계화의 진전에 따라 국가 간 이동이 더욱 증가하고, 자본 이동의 경계가 사라지고 있는 오늘날 재외동포정책은 이들 또한 확대된 국가영역의 한 부분이라는 인식을 바탕으로 독립적 위상을 가진 정책으로 전환되어야 한다. 이러한 관점에서 재외동포정책을 외교정책에 종속하는 관행을 벗어나, 재외동포정책이 외교정책의 한 축이 되어야 한다. 재외동포정책이 빠진 외교정책은 공허하며, 외교정책과 연계되지 않은 재외동포정책은 위험하다. 기본적으로 재외동포를 21세기 확대된 민족국가 또는 한민족문화영역의 구성요소로 보지 않고 국가 외적인 요소로 보기 때문에 재외동포정책이 외교정책의 제약조건 정도로 밖에 인식되지 못한다(이종철, 2008: 60-61).

혈연적 민족개념에 기대어 바라볼 때 재외동포는 시간이 흐르면서 당연히 그 수가 증가하지만, 재외동포의 세대교체가 진행될수록 거주국에 동화되면서, 모국에 대한 정체성은 약화될 수밖에 없다. 오늘날 우리가 재외동포정책을 통해서 지향하고 있는 혈통중심주의 민족주의의 장점은 국내는 물론 해외의 잠재적인 인력들에게 문화적으로 그들의 정체성을 확립시켜주고 장기적으로 국가가 그들을 자원으로 활용할 수 있다는 점에 있다. 따라서

문화 정책적 차원에서의 해외동포정책은 계속해서 강화되어야 할 필요가 있다. 특히 한국어 교육은 그들이 한국인으로서의 정체성을 유지하는 데 큰 도움이 될 뿐만 아니라 그들이 거주국에서도 자기 존중감을 가지고 적극적으로 거주국의 사회에 동화 할 수 있는 심리적 요소들을 제공해 줄 수 있다(장휘, 2005: 133). 그러나 장기적으로 우리가 수용해야 할 민족적 정체성은 결국 혈통중심주의 민족주의보다는 문화적 동질성에 대한 강조와 다중정체성의 열린 민족 개념의 수용을 통해 혈연적 확장과는 다른 문화적 확장에 기초한 문화중심주의 민족주의에 기초한 재외동포의 정체성 확립의 방안을 모색하는 것이다.



- 국사편찬위원회, 『재외동포사총서 2: 재외동포사회의 역사적 고찰과 연구방법론 모색』 (서울: 탐구당문화사, 2005)
- 국제조선문제연구소, 『해외한민족의 현재와 미래』 (서울: 도서출판 다나, 1996)
- 김계르만, 『한인 이주의 역사』 (서울: 박영사, 2005)
- 백영옥, 『한민족공동체 형성과정에서의 교포정책』 (서울: 민족통일연구원, 1993)
- 부만근 편, 『광복제주 30년』 (서울: 문조사, 1976)
- 외교통상부, 『한국외교 50년: 1948-1998』 (서울: 외교통상부, 1999)
- 육군본부 군사감실 편, 『육군연감』 (육군본부, 1961)
- 윤인잔채정민, 『북미의 한민족청소년 현황 및 생활실태 연구』 (서울: 한국청소년정책연구원, 2007)
- 최진옥, 『남북한 재외동포정책과 통일과정에서 재외동포의 역할』 (서울: 통일연구원, 2007)
- 김봉섭, “한국 재외동포정책 10년의 회고와 전망: 연구사 전개를 중심으로,” 『민족연구』 제37권.
- 손태근, “83 심포지엄-재미한국인의 현황과 과제”(1983.11.29.) 토론시 답변. 『교포정책 자료』 제24집.
- 윤인진, “남북한 사회통합과 재외동포의 역할,” 평화문제연구소 2000년 6월 27일 2000년 재외동포통일문제세미나 자료집.
- 이병훈, “한국의 재외동포정책: 현상과 과제,” 『고려법학』 제48권.
- 이재정, “탈냉전과 한국정부의 재외동포정책변화,” 『동아시아연구』 제8집.
- 이종철, “재외동포정책의 비교연구: 각국 사례를 중심으로,” 2008년 8월 한국국제정치학회 학술대회 발표논문집.
- 이종철, “이산가족문제와 재외동포정책,” 평화문제연구소 2000년 6월 27일 2000년 재외동포통일문제세미나 자료집.

- 장 휘, “혈통주의적 민족개념과 시민권: 한국의 재외동포정책을 중심으로,” 『연세학술논집』 제42집.
- 전재호, “세계화 시기 한국재외동포정책의 쟁점과 대안: 재외동포법과 이중국적을 중심으로,” 『한국과 국제정치』 통권 61호.
- 조홍석, 재외동포의 법적 지위,” 『금촌 육종수 박사 정년기념논문집』 .

● 투고일 : 2015. 1. 17. 심사일: 2015. 1. 19. 게재확정일: 2015. 2. 26.

A History and Future of The South Korea's Overseas korean Policy

Lee, YongJae

(GyeongSangBuk-Do Council)

If we understand the migration as the action to move the life site, the history of migration go with the history of human. but today, the understanding of the migration is based on Nation state's border. Thus the history of our country's migration is regard as the start, the poor farmers migrated Yunhaju of Russia in the 1860s for livelihood. In the early 1900's, the migration for China, Russia and Japan was shifted to the migration for the United States and Canada. Today, the emigration destination has been diversified over the world, including Southeast Asia. However, the South Korea's migration policy does not reflected the changes in emigration destination. In this station that is not defined the term for overseas korean and the scope for overseas korean, That the coherent policy on overseas koreans is anticipated, is a long way to go. First of all, the overseas korean policy has to be established as an axis of a foreign policy, as the practical policy, as the coherence policy. In particular, the developmental overseas korean policy should have the scope of overseas korean is based on the nationalism on Culture, not on parentage,

〈Key words〉 Migration, Overseas korean, Overseas korean policy, Nationalism