



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

교육학석사학위논문

귀환동포를 위한 재외동포정책 개선 방안 연구

A Study on the Improvement of
Overseas Korean's Policy for Returning Ethnic Koreans



2023년 2월

1954

인하대학교 대학원

다문화교육학과

이 원 선

교육학석사학위논문

귀환동포를 위한 재외동포정책 개선 방안 연구

A Study on the Improvement of
Overseas Korean's Policy for Returning Ethnic Koreans



지도교수 정 상 우

이 논문을 석사학위 논문으로 제출함

이 논문을 이원선의 석사학위논문으로 인정함

2023년 2월



주심

최 현 식



부심

정 상 우



위원

강 은 영



국문초록

인하대학교 대학원
다문화교육학과
이원선

본 논문에서는 동포의 귀환이주에 대한 의의를 살펴보고, 한국으로 귀환하고 있는 귀환동포인 외국국적동포의 해외 거주와 국내 체류 현황을 분석하여 외국국적동포의 특성을 파악하였다. 또한, 외국국적동포의 귀환에 대한 부분을 중심으로 재외동포정책의 변천과 현재 시행되고 있는 제도의 문제점을 파악하고자 관련 법령 및 주요 정책을 시기에 따라 분석하였다. 문제점 분석을 통해 국가의 정책이나 제도 및 국내 정책연구 결과를 활용하여 한국 귀환동포정책에 적용할 수 있는 실질적인 정책 개선 방향을 탐색하고자 하는데 목적을 두고 있다.

동포의 귀환이주에 대한 연구를 위해서는 먼저 디아스포라의 개념과 연구 경향을 살펴보아야 한다. 그리스어에서 출발한 디아스포라 의미는 원래 ‘흩어짐’을 의미하였으나, 시간이 지나면서 공동체, 공동체가 머문 장소 등을 포괄하는 표현으로 사용되고 있다. 디아스포라에 관한 연구는 이스라엘 유대 민족의 이산과 귀환을 다루면서 시작되었다. 초기 디아스포라와 다르게 1980년대 후반 전세계가 글로벌 시대에 들어서면서 디아스포라 공동체는 초국가적 민족네트워크와 합리적 선택을 하기 시작하였다. 이들의 이주는 한 곳에서 다른 곳으로의 일방향적 현상이 아닌 각 개인이나 공동체가 가진 동기에 따라 패턴이 늘어나게 되었으며, 그중에 ‘귀환이주’가 주목을 받게 된다. 이들은 민족적 기원지를 떠나서 다른 나라에 거류하다가 다시 그 조상의 나라로 돌아오는 경우를 의미하는데, 경제적 기회를 위해서 오는 것뿐만 아니라 고국과의 민족적 연결성의 특징을 가진다.

이러한 경향에 따라서 한국에서도 귀환이주를 하는 외국국적동포들이 증

가하기 시작하였다. 현재 전세계에 흩어진 외국국적동포는 481만 명이며, 한국에 체류하고 있는 외국국적동포는 80만 명 이상이다. 이러한 현상은 1990년대부터 시작하여 계속 증가하고 있으며, 대부분의 외국국적동포가 중국과 CIS 국가의 시민권을 갖고 있다는 특징과 연령대가 비교적 높다는 특징이 있다.

많은 외국국적동포가 한국으로 귀환하고 있음에도 불구하고 한국의 법령에서는 귀환권을 인정하지 않고 있다. 디아스포라의 대표적인 국가인 이스라엘에서는 「귀환법」을 제정하여 외국에서 시민권을 가지고 있는 유대디아스포라들의 귀환권을 보장하고, 귀환을 독려하고 있으며, 정부기관뿐만 아니라 민간기관에서도 그들에 대한 지원을 아낌없이 진행하고 있다. 해외 국적이나 시민권을 가진 동포들이 많은 나라 중 하나인 중국에서도 「귀교교권권익보호법」과 시행령, 규정 등을 제정하여 이중국적을 인정하지 않음에도 불구하고 대내외적으로 외국국적을 가진 화인들에 대한 지원 정책을 펼치고 있다. 그러나 한국은 수적으로 많은 외국국적동포가 한국으로 귀환하고 있음에도 불구하고 한국의 법령에서는 귀환권을 인정하지 않고 있으며, 정책적으로도 귀환을 장려하지 않고 있는 상황이다.

III장에서는 한국 외국국적동포의 귀환과 관련된 법령과 주요 정책의 변천을 세 시기별로 구분하여 분석함으로써 외국국적동포의 역사를 통해 그들을 지원해야 하는 이유와 한국 외국국적동포들의 특징 및 그 시기의 귀환정책의 특징을 살펴볼 수 있었다. 분석한 결과에 따라 법령과 정책의 문제점과 외국국적동포의 특징을 반영한 개선 방향을 살펴보면서 IV장에서는 다음과 같이 일곱 가지의 개선 방안을 제시하였다.

첫 번째로 재외동포 정의 조항에 대한 개정이다. 재외동포의 개념이 모호하고, 서로 다른 법령에서 정의 내리는 것을 문제점으로 보았으며, 이에 대한 방안으로 재외동포의 의미를 두 법령에서 정의 내리는 것보다는 하나의 법령에서 정의를 내리는 것으로 개정을 하거나, 아니면 기존의 정의 조항들을 삭제하고 재외국민과 외국국적동포를 따로 정의하여 재외동포의 정의 조항을 새롭게 신설하는 방안을 제시하였다.

두 번째로 국내 체류 외국국적동포의 출신국 간 차별 대우 폐지이다. 외국국적동포 중 다수의 출신국이 중국과 CIS 국가임에도 불구하고, 서양권 출신국 외국국적동포와의 차별대우가 존재하며, 이 부분을 재외동포(F-4) 비자의 확대를 개선 방안으로 제시하였다.

세 번째로는 동포의 정주화 현상이 증가하는 것에 대한 대책 마련이다. 이들은 1990년대에 산업연수생제도가 실시됨에 따라 한국으로 취업 후에도 출신국으로 돌아가지 않고 계속 한국에서 거류하고 있으며, 시간이 지남에 따라 많은 사람들이 한곳으로 모여서 집거지를 이루어 살고 있다. 이에 대하여 외국국적동포의 영주권 활용범위를 확대하거나 이중국적 허용 연령을 하향하는 대안을 제시하였다.

네 번째로 고령층 동포가 증가하고 있는 현상에 대한 대책 마련이다. 외국국적동포의 연령대를 살펴보면 장년층과 노년층이 많으며 대부분 중노년기를 맞이해 모국으로 돌아오는 경우가 많다. 연령층이 높다는 사실은 취업 문제와 내국인의 간병 문제와도 직결되기 때문에 이들에 대한 맞춤형 사회보장제도가 필요하며, 이들을 부양하고 간병하기 위한 외국국적동포들의 자녀들에 대한 비자와 체류기간 연장도 고려되어야 한다.

다섯 번째로 내국인과 외국국적동포 간의 사회통합을 위해서 동포와 관련된 이해교육을 실시해야 할 것이다. 여러 미디어 매체에서 동포에 대한 부정적인 인식을 심어주는 콘텐츠들이 제작되었으며, 이뿐만 아니라 외국인 밀집거주지역의 계토화 현상은 동포와 내국인 간의 불화를 일으키게 된다. 따라서 동포에 대한 인식개선을 동포 문학콘텐츠를 사용하거나 정부기관의 이해교육이나 조기적응프로그램 등의 의무화를 실시하는 방향으로 개선 방안을 제시하였다.

여섯 번째는 차세대 동포에 대한 지원 확대이다. 2019년 7월 「재외동포법 시행령」 개정으로 외국국적동포의 4세대 이상 자녀들이 한국으로 입국하기 시작하였다. 하지만 이들의 지위가 외국인이기 때문에 교육에 대한 사각지대가 많으며 동포 특성이 다른 외국인들과는 다르므로 이에 대한 맞춤형 교육이 필요하다. 따라서 외국국적동포 차세대들을 위해 맞춤형 한국어교육과

진로교육을 실시하여야 한다고 제시하였다.

마지막으로 동포의 행정과 관련된 전담조직 개편이다. 외국국적동포 관련 법령의 소관 부처가 크게 법무부와 외교부로 나뉘어 있고, 각 부처의 업무가 중복되는 것도 있다. 또한, 재외동포재단 이외에 지원기관이 한정적인 문제가 있으므로 이에 대한 재외동포청 신설과 업무분담의 개편을 통해 더 구체적이고 실질적인 정책적 보호를 받을 수 있도록 노력해야 할 것이다.

주제어: 귀환동포, 귀환이주, 재외동포, 재외동포정책, 외국국적동포



목 차

I. 서론	1
1. 연구의 배경 및 필요성	1
2. 연구의 목적 및 범위	3
3. 연구방법	4
4. 선행연구	5
II. 외국국적동포 귀환 현상	10
1. 디아스포라의 귀환 이론	10
1) 디아스포라의 의미	10
2) 디아스포라의 특성	11
3) 디아스포라와 귀환이주	12
2. 외국국적동포의 한국 귀환	15
1) 한국 동포 이주사와 현황	15
2) 외국국적동포 한국 체류 현황 분석	19
3) 한국으로 귀환하는 외국국적동포의 특징	23
3. 귀환권 인정 여부	27
1) 이스라엘	27
2) 중국	30
3) 한국	34

Ⅲ. 외국국적동포의 귀환 관련 법령과 정책의 변천	38
1. 1945년 해방 후 ~ 1992년 한·중 수교	39
1) 법령	39
2) 주요 정책	40
3) 이 시기 귀환정책의 특징	41
2. 1992년 한·중 수교 후 ~ 2007년 방문취업제도 도입	41
1) 법령	42
2) 주요 정책	44
3) 이 시기 귀환정책의 특징	46
3. 2007년 방문취업제도 도입 후 ~ 현재	47
1) 법령	47
2) 주요 정책	50
3) 이 시기 귀환정책의 특징	51
4. 소결	52
Ⅳ. 한국 귀환동포정책의 개선 방안	56
1. 재외동포 정의 관련 조항의 개정	56
1) 필요성: 재외동포 정의의 혼란	56
2) 개선 방안: 재외동포 정의 관련 조항의 개정	57
2. 국내 체류 외국국적동포의 출신국 간 차별 대우 폐지	59
1) 필요성: 재외동포(F-4)와 방문취업(H-2) 사이의 간극	59
2) 개선 방안: 재외동포(F-4) 자격 확대	61

3. 정주화 현상 증가에 대한 대책 마련	63
1) 필요성: 외국국적동포의 정주화 현상 증가	63
2) 개선 방안: 영주권 활용범위 확대와 이중국적 허용 연령 하향	65
4. 고령층 동포 증가에 대한 대책 마련	67
1) 필요성: 고령층 동포 증가	67
2) 개선 방안: 고령층 동포에 대한 맞춤형 사회보장제도 지원	68
5. 사회통합을 위한 동포 관련 이해교육 실시	69
1) 필요성: 동포에 대한 부정적 인식	69
2) 개선 방안: 동포에 대한 인식개선 및 이해교육 실시	70
6. 차세대 동포 지원 확대	71
1) 필요성: 차세대 동포에 대한 교육 사각지대	71
2) 개선 방안: 맞춤형 한국어교육 및 진로교육 실시	72
7. 동포 전담조직 개편	73
1) 필요성: 동포 관련 법령의 소관 부처 분산과 지원기관의 한계	73
2) 개선 방안: 재외동포청 신설과 업무분담 개편	75
V. 결론	76
참고문헌	80
Abstract	88

〈표 차례〉

〈표 1〉 한국 디아스포라의 유형	16
〈표 2〉 외국국적동포 해외 체류 현황	17
〈표 3〉 외국국적동포 국적별 한국 체류 현황	21
〈표 4〉 외국국적동포 연령별 한국 체류 현황	22
〈표 5〉 외국국적동포 체류자격별 한국 체류 현황	22
〈표 6〉 외국국적동포 관련 법령과 주요 정책의 변천	52
〈표 7〉 국내 체류 외국국적동포의 체류기간	63



〈그림 차례〉

[그림 1] 1990년도 ~ 2021년도 재외동포 현황	17
[그림 2] 외국국적동포 한국 체류 연도별 추이	20

I. 서론

1. 연구의 배경 및 필요성

재외동포의 역사를 거슬러 올라가 이송만 정부부터 살펴보자면, 이때 재외동포에 대한 관심은 1945년 해방 전후 한국으로 귀환하는 한인들에 한정되어 나타났다. 그러나 한국전쟁의 여파로 인해 공산권 국가인 중국이나 구소련에 거주하고 있던 동포들은 귀국이 어려워졌고, 그들과의 교류도 단절되었다. 한편 일본에서는 한국으로 귀환하지 못한 동포들이 이념투쟁의 여파로 좌익과 우익으로 대립되는 결과¹⁾를 낳게 되었으며(허성태·임영언, 2014: 135) 그에 따라 이 시기의 재외동포정책은 재일동포에 집중된 정책으로 흘러가게 되었다.

1960년대에는 실업문제와 산업화에 대한 대비로 외화를 벌어들이고자 「해외이주법」을 제정하면서 국민들의 해외 이민을 장려하는 정책을 펼쳤고, 재일동포에 대한 정책은 이전의 기초와 다름없었다. 1980년에 들어서 국민들이 전세계로 진출하게 되자 정부는 적극적인 재외동포정책의 필요성을 느끼게 되었고, 헌법에 재외동포에 대한 조항을 신설하였다. 이 시기의 동포정책 기초는 해외로 이민을 간 한인들이 현지에서 잘 적응하도록 지원하는 것에 있었다(최종호, 2006: 171-172).

1990년대에 들어서서 재외동포들이 한국으로 귀환하는 현상이 증가하게 되었다. 1980년대부터 시작된 고향 방문 및 친인척 찾기와 1988년 개최된 서울올림픽 및 1990년과 1992년에 각각 구소련과 중국과 맺은 수교들 그리고 한국의 경제 성장은 타국에서 이방인의 삶을 살고있는 동포들의 눈을 한국으로 돌리게 만든 계기가 되었다. 동포들의 귀환은 1990년대부터 지금까지 계속 증가하고 있으며, 귀환한 동포들은 외국국적을 가진 외국인으로서 현재 장기체류 외국인 중에서 높은 비율을 차지하고 있고, 지역마

1) 대한민국을 지지하는 단체인 민단(재일본대한민국민단)은 대한민국의 지원을 받게 되었고, 북한을 지지하는 단체인 총련(재일본조선인총연합회)은 북한의 지원을 받게 되었다.

다 집거지(集居地)를 이루면서 한국에 거주하고 있다. 게다가 2019년 7월 2일 「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률 시행령」 개정으로 외국국적동포의 지위를 인정하는 범위가 확대됨에 따라 이주의 역사를 기억하는 1세대, 2세대뿐만 아니라 4세대 이후 재외동포 차세대들의 한국으로의 입국 또한 증가하게 되었다.

2022년 12월 31일을 기준으로 한국에 체류하고 있는 외국국적동포들은 804,976명 정도이며, 대부분이 중국과 CIS 국가²⁾ 출신이고, 전체 한국 체류 외국인 2,245,912명을 기준으로 35.8%를 차지한다. 2022년 5월 윤석열 대통령은 대통령 선거에서의 공약이었던 ‘재외동포청’ 설립에 대해 언급하며 구체적인 정책으로 “재외동포청을 설립하고, 법령과 제도 정비를 위해 동포가 느끼는 어려움을 해소하겠다”고 약속하였다(최신, 2022.05.14.). 이와 관련되어 2022년 10월 행정안전부에서는 ‘재외동포청’을 신설하여 재외동포를 대상으로 지원정책을 강화하고자 재외동포 전담기구 설치에 대한 개편안을 발표하였다. 이에 대하여 학계에서는 재외동포청의 설립과 역할에 대한 논의와 동시에 재외동포기본법의 제정에 대한 필요성에 대해서도 주장하게 되었다.

이렇게 한국으로 귀환하여 살아가는 동포들이 증가하고, 이에 따라 국가적으로 재외동포에 대한 관심도 높아지고 있음에도 불구하고 국내에 체류하는 귀환동포를 위한 정책과 법률이 미비하고, 이들을 관리하는 부서도 각 부처에 분산되어있으며, 정책 목표 또한 실질적으로 이들이 한국에서 정착해 생활하고 자립할 수 있도록 지원하는 부분에 있는 것이라기보다 인도적인 부분과 함께 국적회복 등에 있다는 점은 아쉬운 부분 중 하나이다. 무엇보다 외국국적동포에 대한 정책이 한국에 정주할 대상으로서

2) CIS(Commonwealth of Independent States)는 독립국가연합으로 1991년 소비에트연합의 해체로 인해 독립한 국가들의 국가연합체이다. 현재 러시아를 필두로 몰도바, 벨라루스, 아르메니아, 아제르바이잔, 우즈베키스탄, 카자흐스탄, 키르기스공화국, 타지키스탄이 회원국으로서 참여하고 있으며, 투르크메니스탄은 준회원국으로 참여하고 있고 몽골과 아프가니스탄이 참관국으로 참여하고 있다. 우크라이나의 경우, 원래 참관국의 지위를 갖고 있었지만 2014년에 발생한 크림위기, 러시아의 크림반도 합병, 돈바스 전쟁 등을 계기로 2018년 5월 19일에 탈퇴하였다. 다만, 한국 정부에서 외국국적동포 거소신고나 체류 현황에 대한 통계를 내릴 때, 외국국적동포 중 고려인들의 출신국 분포 특성상 우크라이나를 포함하여 수치를 계산하고 있다.

실행되어야 하는지에 대한 논의가 계속되고 있으며, 이들을 정주 대상으로 바라본다면, 외국국적동포들과 함께 그들의 자녀들에 대한 지원을 체계적이고 실질적인 정책에 대한 마련을 통해 준비해야 할 필요가 있다(진현경, 2021: 69-70).

따라서 이 논문에서는 귀환이주에 대한 의의를 살펴보고, 한국으로 귀환하고 있는 귀환동포인 외국국적동포의 해외 거주와 국내 체류 현황을 분석하여 외국국적동포의 특성을 파악한다. 또한, 외국국적동포의 귀환에 대한 부분을 중심으로 재외동포정책의 변천과 현재 시행되고 있는 제도의 문제점을 파악하고자 한다. 문제점 분석을 통해 국가의 정책이나 제도 및 국내 정책연구 결과를 활용하여 한국 귀환동포정책에 적용할 수 있는 실질적인 정책 개선 방향을 탐색하고자 하는데 목적을 둔다. 그리고 기존의 정착과 체류에서의 관심에서 더 나아가 한국사회의 사회통합을 위한 재외동포정책의 방향성을 제시하는데 그 의의를 가질 수 있다.

2. 연구의 목적 및 범위

「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」에 의하면 재외동포는 재외국민과 외국국적동포로 나뉜다. 본 논문에서는 한민족으로서 1945년 해방 전과 후에 해외로 이주를 갔다가 그곳에서 국적을 가지게 된 외국국적동포와 그 직계비속 중 한국으로 다시 귀환하여 거류 및 정착한 경우인 귀환한 외국국적동포를 연구의 대상으로 한정한다. 또한, ‘귀환’의 의미도 한국에서 장기로 체류하면서 고국으로 ‘돌아왔다’는 측면을 나타내기 위한 표현으로 사용하며, 일시적인 방문이 아니라 장기적인 체류나 정주의 의사가 있는 경우를 다루고자 한다. 이에 따라 그들과 관련된 현황 및 제도를 중심으로 문제점과 개선방안을 도출하는데 목적이 있다.

귀환동포에 대한 정책의 개선점을 논의하기 전에 2장에서는 먼저 외국국적동포의 일반적 귀환 특징을 살펴보고, 외국국적동포의 한국으로의 귀

환 현황과 국적별, 연령별, 체류자격별 특성을 살펴본다. 3장에서는 본격적으로 귀환동포에 대한 지원정책을 분석하기 위해 관련 법령과 주요 정책의 변천 및 현황을 시기별로 탐색하고자 한다. 4장에서는 3장에서 제시된 귀환동포 관련 정책의 현황을 분석하여 필요성을 제시하고, 그에 대한 해결방안을 도출하여 귀환동포정책의 전체적 개선 방안을 제시한다.

3. 연구방법

재외동포정책에 관한 연구들은 대부분 특정 동포를 중심으로 진행된 연구가 많다. 그것은 아마도 한국에 체류하고 있는 외국국적동포들의 약 85%~90%가 중국과 CIS 국가 출신이기 때문일 것이며, 중국과 CIS 국가 출신 동포들도 각 집단마다 본격적으로 한국으로 귀환한 시기와 특성이 서로 매우 다르기 때문에 특정 동포를 중심으로 연구가 진행되었을 것이다.

그러나 한국으로의 ‘귀환’에 초점을 맞춘 외국국적동포에 대한 연구들은 상대적으로 부족한 것으로 보인다. 2010년대 전반의 귀환동포에 대한 연구는 외국국적동포의 한국으로의 취업과 고용에 대한 부분에 초점을 두었고, 이후 연구가 축적됨에 따라 동포의 한국으로의 귀환이 단순히 방문이나 단기체류에서 끝나는 것이 아니라 정주화와 장기체류에 있다는 점을 고려한 연구들이 대부분 2010년대 후반에 진행되었다. 또한, 동포의 출신 국가별로 이주의 동기와 특성이 다르기 때문에 특정 동포에 대한 연구가 많아졌다는 점과 단순 방문과 단기체류에 집중한 연구보다는 정착과 밀집거주지역의 개선 방안에 대한 연구가 최근에 들어서 진행된 것이 많다고 할 수 있다.

따라서 본 논문에서는 재외동포의 이주사뿐만 아니라 귀환에 초점을 둔 학술논문과 단행본들을 분석하여 각 시기별로 한국으로 귀환한 동포의 특징과 그와 관련된 정책들을 살펴보았다. 그리고 장기체류와 정주 등의 현황을 고려한 정책 중 이와 부합한 부분과 부족한 부분을 중심으로 비교하면서 분석하였으며 그에 따른 개선 방안을 제시하고자 하였다. 또한, 보

다 객관적인 재외동포 및 외국국적동포에 대한 현황을 분석하기 위해서 법무부 및 외교부와 통계청의 통계자료를 중심으로 제시하였으며, 정확한 법률 체제의 변화와 조향을 살피기 위해 국가법령정보센터와 정책자료를 활용하였고, 재외동포재단의 연구보고서와 외교부의 재외동포 관련 보도 자료, 관련 정부 부처의 홈페이지에 게시된 공개자료와 보도자료, 발간자료 등을 확인하였고, 각종 학술대회와 연구보고회의 발표자료들도 참고하였다. 이를 통해 좀 더 객관적인 귀환동포에 대한 정책의 문제점과 시사점을 도출하여 개선 방안을 제시할 수 있었으며, 나아가 외국국적동포의 안정적인 정착과 내국인과의 사회통합 및 사회적 자립 측면에서도 새로운 전략과 방향성을 제시할 수 있도록 하였다.

4. 선행연구

1945년 해방 이후부터 현재까지 한국으로 귀환하는 동포에 관한 정책적 측면에 대한 개선 방안 연구는 꾸준히 이루어지고 있다. 재외동포정책에 대한 연구는 우리나라 이주사와 맥락을 같이한다. 1945년에서 1990년대 전까지는 일제강점기와 한국전쟁 등의 잔재로 인한 귀환을 다룬 부분과 북한과 남한의 재외동포정책을 비교하는 교민정책 연구가 있었다. 이때까지 동포에 대한 정확한 명칭이 공식적으로 채택된 것이 없었기에 재외동포정책을 교민(僑民)정책, 교포(僑胞)정책, 동포(同胞)정책 등으로 불리었다. 또한 재외동포정책 자체의 연구도 많이 진행되지 않은 추세였다.

재외동포정책의 초기 연구자 가운데 이구홍(1990)은 중국, 미국, 이스라엘 등의 재외동포정책을 소개하면서 한국과 북한의 교민정책을 비교하였다. 북한의 교민정책은 시기상의 필요성과 공산주의의 실패로 인한 탈출구로 보았기 때문에 매우 적극적이었던 것에 반해 한국의 교민정책은 소극적이었다고 평가한다. 북한 헌법의 교포조항이 두 가지인 것에 비해 대한민국 헌법에서 교포에 대한 조항은 제2조 제2항 ‘재외국민은 국가의 보호를 받는다’로 명시되었을 뿐이다. 게다가 재정을 지원하는 부분에서

도 1957년 처음 교육지원비로 2만 2천 달러를 지원한 것에 비해 북한에서는 61만 달러를 지원하는 등 한국의 교포에 대한 정책은 다소 소극적이었다. 이러한 문제점에 대하여 ① 해외동포의 호칭을 정립해야 하고; ② 교민행정의 일원화가 필요하다고 보았으며; ③ 재외국민정책 심의위원회를 결성해야 한다고 하였으며; ④ 재외동포의 날을 제정해야 한다는 제언을 하였다(이구홍, 1990: 107-109, 117-122).

교민정책의 행정과 조직 문제를 지적한 백영옥(1994)은 교민정책의 문제점 중 하나로 교포행정의 업무가 12개 이상의 부처에 분산되어 있어 행정관리가 제대로 수행되지 못하고 있음을 지적하였다. 또한, 북한의 교포정책과의 경쟁 관계에서 교포정책을 추진하였기 때문에 종합적인 부분에서의 정책이 진행되지 못한 부분이 문제라고 보았다. 게다가 지금으로 치면 외국 시민권을 가진 교포를 배제하는 정책을 마련하여 지역적인 부분이 있다고 보았다. 마지막으로 교포업무를 담당하던 외무부의 교포사업에 대한 예산이 너무 적어 효율적 정책을 수행하지 못하는 것이 문제라고 판단하였다. 이러한 문제점에 대하여 ① 정책을 수립할 때, 모든 교포들이 민족공동체 형성에 필요한 존재임을 기억해야 하며; ② 교포 전담 기구 설립과 민족동질성 수호를 위한 교육정책을 펼쳐야 할 것을 제언하였다(백영옥, 1994: 95-97).

교민정책의 문제점에 대해서 분석한 이광규(1998)는 교민정책의 문제점을 세 가지 정도로 보았다. 첫 번째는 외국국적을 취득한 교포를 교민에 포함하지 않았다는 점과 가능한 한 빨리 거주국에 정착시키고 동화시키려는 것에 목표가 있다는 점이다. 이에 대해 외국국적 교포들이 큰 비중을 차지하고 있기 때문에 국적을 문제시하지 말고 한민족 혈통과 한인 의식을 주요 요소로 판단해야 한다고 하였다. 두 번째는 교포에 대한 교육정책을 중요하게 보았다. 이는 교포 차세대를 고려한 부분이라고 할 수 있겠다. 교육 내용으로는 한국어에만 치중되기보다는 한국학 보급이라는 목표를 가지고 한국문화도 전파할 수 있도록 해야 한다고 보았다. 마지막으로 교포들이 거주하는 거주국의 사정에 따른 별도의 정책을 펼쳐야 한다고 보았다. 그러기 위해선 각 나라의 교민을 전문으로 연구하는 부분의

지원을 통해 정책을 수립하도록 노력해야 한다고 하였다(이광규, 1998: 22-26).

앞선 연구들과 달리 최종호(2006)의 연구에서는 역대 정부의 재외동포 정책을 개괄적으로 살핀 뒤 다른 나라의 재외동포정책을 비교하여 시사점을 찾았다. 이 연구에서는 재외동포법의 문제를 두 가지 제시했는데, 첫 번째는 지금은 개정되었으나, 이때 당시 개정되지 않았던 조항으로 동포 중 1948년 정부 수립 이전에 이주하여 외국국적을 취득한 동포를 인정하지 않는 조항의 모순점에 대해 지적하였다. 두 번째는 국적 취득을 한 동포여야 재외동포로 인정해주는 조항에서 무국적동포들에 대한 문제점을 제시하였다. 이에 따라 현지화된 재외동포정책이나 배제된 재외동포정책이 아닌 포용정책으로의 지향점을 가져야 한다고 보았다. 외국국적을 취득했다라도 한민족의 일원으로서 민족교육과 민족 정체성을 가는 것을 지원해야 한다고 본 것이다(최종호, 2006: 175-176, 179).

이전까지의 연구들이 재외동포가 외국에 거류하고 있다는 것을 전제로 했던 것들이었다면, 2010년대에 들어서야 본격적으로 외국국적동포가 한국으로 귀환하여 생활하는 부분에 대한 연구가 진행된 것을 알 수 있다. 김영란(2013)의 연구에서는 한국에 주요한 인력으로서의 재외동포에 대한 적용과 사회통합을 위한 방안을 찾는 것에 중점을 두었다. 재외동포정책이 출신국에 따라 달리 적용되는 것과 내국인들도 출신국이 어디냐에 따라 차등적으로 대우하는 것을 문제점으로 보았다. 이에 따라 외부적 통합정책과 내부적 통합정책이 각각 필요할 것으로 보았으며, 외부적으로는 장기적인 재외동포정책이 필요하고 재외동포 대상을 일원화해야 할 것을 주장하였다. 두 번째로 재외동포에 대한 사회적응 교육을 지원해줘야 한다고 보았다. 재외동포에 대한 민족적 정체성 함양을 위한 교육과 홍보가 필요한 것이다. 내부적 통합정책으로는 내국인의 재외동포에 대한 인식변화가 필요하다고 보았다(김영란, 2013: 28-30).

이렇게 출신 국가별로 지원정책도 필요하지만, 김용찬(2018)에서는 재외동포사회의 보편적 대응방안이 필요하다고 보았다. 이에 따라 첫 번째, 재외동포사회와 학계에서 꾸준히 재외동포정책위원회와 재외동포재단의

역할을 통합한 전담기구의 설립을 요구해온 점에 대한 정부의 대응이 필요하고, 두 번째, 지역에 따라 차이는 있을 수 있지만 재외동포사회의 변화에 주목해야 한다고 보았다. 특히 동포 2세대와 3세대의 성장이 두드러지게 나타나고 있으므로 차세대 동포들에 대한 정책을 구체화해야 하고, 세 번째, 동포를 지원하는 것에 중심을 두는 것이 아니라 재외동포 중심의 초국가적 네트워크의 강화가 필요하다고 보았다. 마지막으로 재외국민의 정치 참여를 위한 재외국민선거제도의 개선이 필요하며, 정부는 이러한 요구들을 바탕으로 중장기적 정책을 수립하여 그에 대한 평가 체계를 구축할 필요가 있다고 주장하였다(김용찬, 2018: 21-23).

그동안의 연구에서는 재외동포 전체를 위한 정책의 문제점 및 개선 방안에 대한 연구들이 꾸준히 지속되었다면, 최근에는 점점 세분화되어 귀환동포에 대한 지원정책의 개선 방안에 대한 연구가 이루어지고 있다. 윤인진 외(2020)의 연구에서는 귀환 재외동포의 복수국적 부여, 사회보장 제도들 적용, 대학입시에서의 재외국민 특별전형, 병역의무 등의 주제를 가지고 재외동포정책에 대한 국민인식 현황을 조사하였다. 그리고 개선을 위해 고려해야 할 사안으로 첫째, 귀환동포에게 한국국적을 부여하는 것에 의미가 무겁다는 것을 다시 한번 상기시켰다. 국적을 부여한 순간 내국인과 동등하게 대우해야 하기 때문이다. 거기에 한국사회에서의 자립 능력은 가장 중요한 요소가 될 수 있다. 둘째, 복수국적을 신청할 수 있는 자격요건이 되는 국내 거주 연수를 명확하게 제시해야 한다. 심사 후에 바로 국적을 부여하는 것보다는 한국 내에서 실질적으로 거주하고 생활하는 것을 조건으로 삼아야 한다고 하였다. 셋째, 귀환동포의 의료서비스 혜택의 조건과 범위에 대해 엄밀한 실태조사가 필요하다고 보았다. 이는 국민건강보험 재정이 악화되는 상황과 한국에서 고가의 치료를 받으려고 입국해 건강보험에 가입하는 사례를 줄이기 위함도 있다. 넷째, 젊은 재외동포의 국내 입국과 한국에서의 사회경제적 활동을 촉진시킬 방안을 모색해야 할 필요성이 있으며, 마지막으로 대학입시에서 재외국민 특별전형제도가 꼭 필요한 대상에게 혜택을 제공하는지에 대한 엄밀한 조사가 필요할 것이라고 주장하였다(윤인진 외, 2020: 38-40).

재외동포정책 선행연구들을 분석한 결과, 1945년도쯤에는 재외동포정책이 아닌 교민정책, 교포정책 등으로 불렸으며, 재외동포에 대한 관심과 정책도 부분적으로 진행됨을 알 수 있었다. 이 시기에서의 귀환은 일제강점기와 한국전쟁으로 인해 생긴 이산자(離散者)들의 귀환을 다뤘다. 1990년도 이전부터 2000년대 후반까지의 재외동포정책의 연구에서 정책이 여전히 소극적이라는 점은 지속적으로 비판을 받았다. 그러나 2010년대에 들어선 연구에서는 한국사회로 귀환이주를 한 동포들이 점차 많아지면서 재외동포정책의 문제점을 해외에 체류하고 있는 재외동포에 한정된 것이 아니라 한국에 체류하고 있는 동포들에 대한 부분으로 진행됨을 알 수 있었다. 이에 따라 본 연구에서는 기존 선행연구들과는 달리 재외동포 중에서도 한국으로 귀환 의사가 있고, 한국에서 정주 의사가 있는 외국국적을 가진 귀환동포들을 대상으로 연구를 진행하고자 한다. 일시적인 체류가 아닌 ‘귀환’의 의미와 귀환 후 한국 생활에서의 현황과 문제점을 분석하여 이를 보완한 실질적인 지원과 자립 부분에 있어서의 개선 방향을 제시하는 것에 초점을 맞추고자 하였다.

II. 외국국적동포 귀환 현상

1. 디아스포라의 귀환 이론

1) 디아스포라의 의미

디아스포라(Diaspora)라는 용어는 고대 그리스어 ‘~너머’를 뜻하는 ‘디아(dia)’와 ‘씨를 뿌리다’의 ‘스페로(spero)’가 합성된 단어로, ‘흩어짐’을 의미한다. 이스라엘의 유대인이 본래 근거지에서 추방당해 세계 각지로 흩어진 역사적 현상을 의미하기도 한다(김영순 외, 2020). 시간의 흐름에 따라 디아스포라 연구의 대상과 범위가 확장되어 가면서 디아스포라의 의미도 점차 확장되었다. 초기 디아스포라 연구는 유대인 디아스포라와 같이 희생당하거나 강제적인 힘으로 인해 고국에서 외지로 흩어진 경우를 연구하였고, 1980년대에 시작된 디아스포라 연구는 유대인 디아스포라와는 다른 범주의 디아스포라들도 광범위하게 포함하는 연구로 변하게 되었다. 예를 들어, 고국에서 추방당한 사람들, 정치적 망명자들, 무국적자들, 이민자들, 소수민족들도 전부 포함되게 된 것이다. Safran(1991)은 스스로를 디아스포라로 칭하거나, 다른 사람들로 인해 ‘디아스포라’로 명명된 집단도 모두 디아스포라에 포함된다고 하였다(Safran, W., 1991: 83).

1990년대 중반의 디아스포라 연구는 포스트모더니즘의 영향에 따라 사회구성주의에 대한 비판이 성행했다. 이에 영향을 받은 사회구성주의자들은 디아스포라의 개념에서 큰 축이 되었던 본국과 거주국 및 디아스포라의 양분된 개념을 해체하고자 하였으며, 21세기에 들어서면서 또 다른 국면을 맞이하게 된다. 디아스포라 연구가 사회구성주의의 비판단계에서 통합단계로 진입하게 된 것이다. 이 시기에는 이전 시기의 사회구성주의의 주장이 부분적으로는 수용되었지만, 오히려 디아스포라를 분석하고 설명하는 데 방해가 된다는 비판을 받았다. 물론 점점 이민의 종류와 탈영토

화된 정체성은 디아스포라 공동체의 연구에 있어서 중요한 현상이었지만, 본국에 대한 생각이나 고국에 대한 강한 애착도 디아스포라 공동체의 담론에 있어서 중요한 역할을 하고 차지하고 있다는 점도 간과할 수 없는 부분이다(Cohen, R., 2008: 20-21). 이렇게 디아스포라에 관한 연구가 확장되면서 이산(離散)과 분산(分散)의 과정과 경험만을 의미하지 않게 되었다. 1990년대 후반에 들어서 디아스포라의 의미는 국제이주나 난민, 망명자, 이주노동자, 민족공동체 등을 가리키는 집단적 의미와 그들이 거주하는 장소의 의미로 확장되기 시작하였다(정성호, 2008: 107).

2) 디아스포라의 특성

Choi(2003)는 디아스포라의 공통적인 특성을 다섯 가지 정도로 정리하였다. 첫째로는 많은 사람들이 원래의 고국에서 2개 이상의 외국으로 분산되는 경험을 갖고 있으며, 둘째로 정치적, 경제적, 기타 제약으로 인한 비자발적이고 강제적인 동기를 가지고 고국을 떠난 상태이다. 셋째로 정체성과 문화적 신념, 관행, 언어 또는 종교를 유지하기 위해 집단적으로 노력하며, 넷째로 다른 정착 국가에서 동일한 민족집단 구성원들끼리의 공감과 연대감을 유지하려고 노력하고, 초국가적인 교류와 소통의 네트워크를 제도화하기 위한 노력으로 이어진다. 마지막으로 그들은 고국과의 관계를 보호하고 유지하기 위해 집단적인 책임을 다하는 양상을 보인다고 하였다(Choi, I., 2003: 11).

디아스포라 연구의 대표 연구자인 Robin Cohen과 William Safran의 특징을 전형권(2006)에서는 다음과 같이 정리하였다. 첫째로 동일한 민족이 2개 이상의 지역으로 이산을 경험했거나, 둘째, 고국에 대한 집합적 기억과 신화를 보유하고 있으며, 셋째로 거주국 사회에서 차별경험과 소외감, 종족 정체성을 형성하며, 넷째, 고국으로 돌아가고자 하는 귀환의식이 있고, 다섯째, 고국의 발전을 위해 집단 참여와 헌신하고자 하는 마음을 가지고 있으며, 마지막으로 모국과 연결고리를 가지고 모국과 상호작용을 하고자 한다는 점이다. 또한, 연구자는 글로벌 시대를 맞이하여 추가로

세 가지 특징을 보완하였다. 먼저 국제노동시장의 개방과 정보화로 인해 디아스포라의 일시적이거나 영구적인 귀환 현상이 증가하고 있으며 합리적 선택(Rational Choice)을 하는 사람들이 증가하였다는 점이다. 또한, 그들은 초국적 민족네트워크(Transnational Ethnic Network)를 가지게 되면서 고국이나 거주국이 아닌 제3의 나라를 추가하는 경향이 생긴다고 하였다. 마지막으로 ‘귀환노동’을 하는 이민자들이 고국에서의 차별적인 배제를 경험하면서 고국에 대한 헌신성이 약화되거나 거주국의 공민으로서 살고자 하는 경향도 생겨났다고 보았다(전형권, 2006: 139-140).

여러 고전의 연구를 종합하여 디아스포라의 공통된 특성을 정리한 신기영(2016)의 연구에서는 그들의 특성을 세 가지로 제시하였다. 첫째, 그들은 자발적이든 비자발적이든 이산의 경험이 있으며, 둘째, 종족적이거나 문화적으로 민족적인 정체성으로 유지하고 있고, 마지막으로 현실적으로나 상상적인 의미에서의 모국과의 관계 유지 등을 특성으로 꼽았다(신기영, 2016: 29).

현재 고전적인 연구에서 다뤘던 디아스포라의 특성들은 아예 사라진다고 보다는 잠재적으로 남아있는 것으로 보인다. 그러나 확실히 현재를 살아가는 디아스포라의 후대들은 초국적 민족네트워크를 자유롭게 활용하면서 모국과 거주국의 지원정책이나 그 사회의 사회통합적 경향을 분석하여 합리적으로 선택할 수 있게 되었다고 볼 수 있겠다.

3) 디아스포라와 귀환이주

초기 디아스포라에 관한 연구에서 ‘이주’를 특정 지역에서 다른 지역으로 이동하는 ‘일방향적(one-way) 현상’으로 간주하였고, 이에 따라 연구의 목적과 방향도 이주의 동기 및 거주국에서의 적응 등에 초점을 맞추어 왔다. 그러나 시간이 지날수록 연구의 범위와 ‘이주’의 인정 범위가 점차 복잡적이고 다양한 종류의 이주 패턴이 늘어나게 되었고, 그중 귀환이주(Return Migration)가 주목을 받게 되었다(윤인진 외, 2018: 28).

‘디아스포라 귀환(Diasporic Return)’이란, 민족적 기원지를 떠나 다른

나라에서 거주하다가 다시 그 조상의 나라로 돌아오는 경우를 의미한다. 즉, 경제적 기회를 찾아 국경을 넘는 국제이주와는 다르게 디아스포라의 귀환이주는 경제적 요인뿐만 아니라 고국과의 민족적 연결성과 이 연결성을 지원하는 정책에 의해 증가하는 양상을 보인다(권숙인, 2008: 34-35). 또한, 귀환자들은 고국으로 돌아와 주변화되는 특징이 있는데 노동시장에서의 귀환자의 위치가 그 원인이 될 때도 있지만, 문화적 차이나 민족 정체성과 귀속을 둘러싼 가치와 관념의 상충이 갈등의 원인이 될 때도 있다(Tsuda, T., 2000: 56).

귀환이주의 정의에 관해서도 다양한 해석이 있다. 유엔 경제사회부(UNDESA)는 귀환 이주민을 “다른 나라에서의 국제 이주민으로서(단기적이든 장기적이든) 적어도 1년 이상 그 나라에서 머물다가 자신의 원래 고국으로 돌아가는 사람들”을 의미한다고 하였으며(UNDESA, 1998: 94), 국제이주기구(IOM)는 “귀환이주는 국제이주의 맥락에서 볼 때, 거주했었던 곳을 떠나 국경을 넘어 고국으로 돌아가는 사람들의 이동”으로 정의하였다(IOM, 2019: 186). Gmelch는 귀환이주를 “고국으로 돌아가 재정착하는 이주민들의 움직임”으로 정의하였으며, 귀환이주의 동기는 대부분 경제적 상황으로 인해 발생된다고 하였다. 1990년대 후반 연구에서는 비경제적인 요인인 가족이나 친구 간의 재결합과 유대관계 등도 귀환이주의 동기가 될 수 있다고 보았다(Gmelch, G., 1980: 136-142).

한국에서는 귀환이주에 관한 연구가 2000년대에 이르러서야 본격적으로 시작된 것에 비해(이창호, 2012: 154) 서양권에서는 제2차 세계대전 이후 노동이주가 활발했던 1970년대부터 귀환이주에 대한 연구가 체계적으로 나타나기 시작하였다(King, R. · Christou, A., 2011: 451). 연구의 주제로는 귀환이주의 의미나 동기, 귀환 후의 적응과 재적응, 귀환이주민이 지역사회와 공동체에 미치는 영향력 등이 다루어졌다(김현미, 2012: 116).

귀환이주의 대표적 모델로서 이스라엘을 빼놓을 수 없다. 이스라엘은 국내에 거주하는 유대인보다 국외에 거류하는 유대인이 더 많은 나라이며, 그 디아스포라의 역사가 2000년이 넘는다. 1948년 이스라엘 건국 이후 세계 각지의 유대인들이 귀환하고 있으며 귀환정책은 시온이즘과 결합

되어 우수한 인력을 유입시키는 데 주력하고 있다(김재기, 2014: 142). 또 다른 귀환 모델로는 중국이 있다. 중국도 몇 세기 동안의 화교·화인들을 중국 자체의 정치적 상황에 따라 외국으로 배출하고 유입하는 정책을 펼치고 있으며, 현재 시진핑 시기의 화교·화인정책은 귀환을 독려하는 정책을 주력으로 하고 있다. 두 국가 모두 공통적으로 오랜 시간동안의 귀환이주가 진행되고 있으며, 귀환의 주체가 되는 세대가 태어난 곳은 조상과 부모가 이주한 거주국이며, 귀환 지점은 원래 자신들이 떠난 국가가 아니라 조상과 부모가 떠난 국가의 신화적이고 이상적인 고향으로의 귀환이라는 특징이 있다(이창호, 2012: 155).

귀환이주는 한정적인 의미에서 세 가지로 구분할 수 있는데, 첫 번째는 자신은 그곳에서 태어나지 않았지만, 선조들이 태어났던 고향으로 돌아가는 ‘선조귀환(Ancestral Return)’이 있고, 두 번째는 고도로 산업화한 국가나 후기 산업 국가로의 고급인력이동으로서의 ‘두뇌귀환(Brain Return)’으로 많은 국가에서 두뇌귀환을 장려하는 권장 제도나 정책이 제시되고 있다. 마지막으로 경제활동을 할 수 있는 대부분의 생애를 해외에서 보내고 일을 은퇴한 뒤에 고국으로 돌아오는 ‘은퇴이주(Retirement Migration)’가 있다. 이들은 대부분 귀국 후에 여생을 즐길 만한 충분한 자본을 보유한 상태에서 들어오는 경우가 많다(King, R., 2015: 5-8).

한국의 경우에는 중국과 CIS 국가 출신 동포들의 귀환이 민족적인 유대감에 따른 선조귀환에 해당되고, 해외유학이나 고학력 전문인력으로서 한국으로 다시 귀국한 사람들이 두뇌귀환에 해당될 것이며, 파독 광부나 간호사들이 정년퇴직 이후에 다시 한국으로 귀환하여 정착하는 현상을 은퇴이주라고 할 수 있을 것이다(홍인화·임채완, 2017: 167). 한국은 다른 나라들과 다르게 한국으로 귀환한 동포 유형 중 ‘선조귀환’에 해당하는 동포들이 비교적 대다수를 차지하는 특징이 있으며, 이렇게 이뤄지는 한국으로의 귀환은 잠깐의 방문이나 단기체류가 아닌 정주나 장기체류로 이어지고 있는 특징이 있다. 이는 그들의 출신국과 한국의 사회경제적 조건과 결부된 이주이기도 하며(이은정, 2015: 220) 또한 과거와는 다른 한국 재외동포정책의 개방성과 변화에 따른 결과라고도 볼 수 있다. 비록 한국

에서 귀환이주와 관련된 연구가 2000년대에 들어서야 본격적으로 시작되었지만, 한국만의 독특한 양상과 매년 증가하는 귀환동포의 규모는 이들에 대한 연구의 필요성이 대두되는 이유라고 볼 수 있겠다.

2. 외국국적동포의 한국 귀환

1) 한국 동포 이주사와 현황

한국 동포의 이주 역사는 일제강점기부터 본격적으로 시작되었다. 이주한 한국인들은 농업이주, 망명이주, 강제징집 등의 다양한 이유로 가깝게는 중국, 일본, 러시아 등으로 흩어졌고, 멀게는 태평양을 건너 미주, 중남미, 유럽 등으로 흩어지게 되었다.

한인의 해외 이주사 기록은 1860년부터 시작된다. 1860년대부터 일어난 한인 이주는 10만여 명의 규모로 이들은 가난한 생계와 굶주림으로부터 벗어나고자 연해주, 만주 등지로 이동하였고, 어떤 이들은 미국 하와이의 사탕수수 농장에서 일하기 위해 하와이로 향하는 이민선을 탔다.

1910년대에서 1945년대에는 300만여 명은 망명으로 인해 이민을 가거나, 강제적인 압력으로 이민을 갈 수밖에 없었다. 이 시기는 일제강점기로 인한 강제적 분산시기로 일본으로 가거나 망명하여 러시아, 중국, 미국 등으로 이주하게 된 경우가 많았으며, 1937년 스탈린으로 인해 러시아로 이주한 한인들이 강제적으로 중앙아시아로 이주하게 되었다. 1939년부터는 일제의 강제적 징용과 징병으로 이주하게 되었다.

1945년 8월 15일 해방 이후부터 1962년까지는 200만여 명이 이주하였다. 해방 및 한국전쟁 등의 혼란 속에 생긴 밀항자나 전쟁 당시 미국 군인과 결혼하여 생긴 국제결혼이민도 생겨났고, 전쟁고아로 입양되는 경우와 유학 등의 이유로 미국으로 많이 이주하였으며, 거주국의 상황과 한국으로 귀환할 여건이 안 되는 사람들은 귀환하지 못하였다.

1962년부터 1990년 이후에는 100만여 명 이상이 이주하였다. 1962년에

는 해외이주법이 제정되었으며 자신의 삶과 국외에서의 가능성을 위해 국외로 이주한 자들이 생겨났고, 거주국에서 출생한 외국국적을 가진 차세대 동포들, 그리고 1990년대 초 공산권 국가들과의 수교와 사할린에서 온 귀환한 영구귀국 동포와 고령의 동포들은 고국인 한국으로 돌아오기 시작하였다(김봉섭, 2020: 154). 다음 <표 1>은 해방 전부터 해방시기의 한국 디아스포라 유형과 한국전쟁 이후의 한국 디아스포라 유형의 변화를 정리한 것이다.

<표 1> 한국 디아스포라의 유형

	舊디아스포라	新디아스포라
이주 시기	1860년~1945년	1960년 이후
이주 지역	러시아, 미국, 일본, 중국	독일, 미국, 캐나다, 브라질
이주 유형	생계이민, 농업이민, 노동이민, 망명이민	가족이민, 투자가민, 귀환이민, 역이민

(출처: 정성호, 2008: 110)

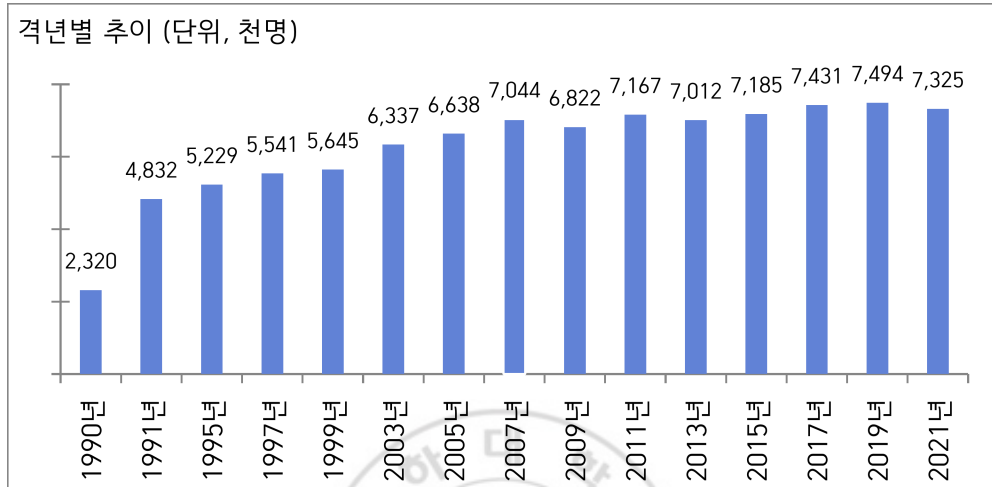
이는 舊디아스포라 시기에는 新디아스포라 시기와 다르게 개인이 원해서라기보다는 날씨, 열강 침략과 같은 주변 환경적인 요인 때문에 생계를 위한 이민이나, 농업과 노동을 위한 이민이 많았으며, 일본의 눈을 피한 망명이민도 많았다. 이들은 대부분 중국과 러시아 등지로 이주하여 생계를 꾸려나가고, 일본의 눈을 피하여 독립운동을 준비하였다.

한국은 해방 이후 경제가 성장함과 동시에 해외로의 문호 개방으로 인해 자발적으로 이주한 경우가 많아졌다. 이 시기를 新디아스포라 시기라고 보며, 이때는 가족 단위로 이민을 가거나 해외로 투자를 위한 이민 등이 많았다. 이들은 대부분 미국 및 유럽 등지로 이주한 경우가 많은 것으로 보인다.

이렇게 각각의 사정과 형편으로 전세계로 흩어진 한인들은 시간이 지남에 따라 한국 국적을 포기하고 거주국의 시민권을 가지게 되었고, 그곳에서 정착하여 현재 4~5세대까지 증가하였다. 국외로 이주한 재외동포 통계는 외교부에서 1995년 이후 격년제로 집계하고 있으며, 다음 [그림 1]

은 1990년도부터 2021년까지 집계한 재외동포 현황이다.

[그림 1] 1990년도 ~ 2021년도 재외동포 현황



(출처: 강동관 외, 2013: 32; 외교부, 2021b: 14/재구성)

[그림 1]에서 확인할 수 있듯이 한국과 구소련 및 중국과의 수교와 한국의 경제발달 및 외국으로의 기회가 열리면서 1990년에서 1991을 기점으로 재외동포 수가 250만여 명이 증가하였다. 또한, 2000년도 초반에 들어서면서 70만여 명이 증가하게 되는 것도 볼 수 있다. 이후 전반적으로 증가하는 추세에 있으며, 현재 180여 개의 나라에서 약 700만 명에서 750만여 명 정도의 재외동포가 해외에 거류하고 있는 것을 알 수 있다.

<표 2> 외국국적동포 해외 체류 현황

지역별	거주자격별	외국국적동포 (시민권자)	재외동포 (재외국민+ 외국국적동포)	구성비 (외국국적동포 /재외동포)
동북 아시아	일본	383,991	818,865	46.9%
	중국	2,093,547	2,350,422	89.1%
	소 계	2,477,538	3,169,287	78.2%
남아시아태평양		71,588	489,420	14.6%

북미	미국	1,529,855	2,633,777	58.1%	
	캐나다	140,624	237,364	59.2%	
	소 계	1,670,479	2,871,141	58.2%	
중남미		39,859	90,289	44.1%	
유럽	러시아	주러시아(대)	76,876	79,923	96.2%
		주블라디보스톡(총)	40,522	41,059	98.7%
		주상트페테르부르크(총)	7,384	8,413	87.8%
		주이르쿠츠크(총)	12,614	12,756	98.9%
		주유즈노사할린스크(출)	26,288	26,375	99.7%
		소 계	163,684	168,526	97.1%
	카자흐스탄	주카자흐스탄(대)	34,538	34,734	99.4%
		주알마티(총)	74,013	74,761	99.0%
		소 계	108,551	109,495	99.1%
	우즈베키스탄		174,200	175,865	99.1%
	우크라이나		12,711	13,524	94.0%
	키르기스공화국		17,124	18,106	94.6%
	타지키스탄		637	757	84.1%
	투르크메니스탄		917	939	97.7%
	소 계		465,113	473,688	98.2%
	그 외 지역		88,797	203,468	43.6%
	소 계		553,910	677,156	81.8%
	아프리카		145	9,471	15.3%
	중동		103	18,379	0.6%
	총 계		4,813,622	7,325,143	65.7%

(출처: 외교부, 2021b)

3) 원래 CIS에 속한 국가들은 <표 2>에 분류한 국가들보다 많으나, 현재 법무부에서 CIS 국가 출신인 외국국적동포의 출신국을 러시아, 우즈베키스탄, 우크라이나, 카자흐스탄, 키르기스공화국, 타지키스탄, 투르크메니스탄으로 분류하고 있기 때문에 <표 2>에서도 이와 같이 분류하였다.

위의 <표 2>는 2020년 12월을 기준으로 외국국적의 시민권을 가진 외국국적동포들의 해외 지역별 분포와 재외동포 중 외국국적동포가 차지하는 구성비를 나타낸 표이다. 일부 국가를 제외하고는 대부분의 국가에서 전체 재외동포 중 외국국적동포의 비율이 50% 이상을 점유하고 있는 것으로 보이며, 전체의 65.7%인 4,813,622명으로 간과할 수 없을 만한 인구수이다.

특히, 한국으로 귀환하는 동포 중 높은 비율을 차지하는 중국과 CIS 국가 출신 외국국적동포의 비율은 나라별로 대부분 전체의 85% 이상을 차지하고 있는 것으로 보인다. 중국의 경우 전체 재외동포의 89.1%가 외국국적동포이고, CIS 국가 출신 중 재외동포의 98% 이상이 외국국적동포라는 사실은 주목할 만하다. 다시 말해서 이 국가들 출신인 외국국적동포들이 한국으로 귀환할 가능성과 현재 그들이 한국에 체류하고 있는 현황 및 그들의 특성으로 고려한 정책 전략들이 잘 적용되고 대응되고 있는지 분석해 볼 필요가 있다는 것이다.

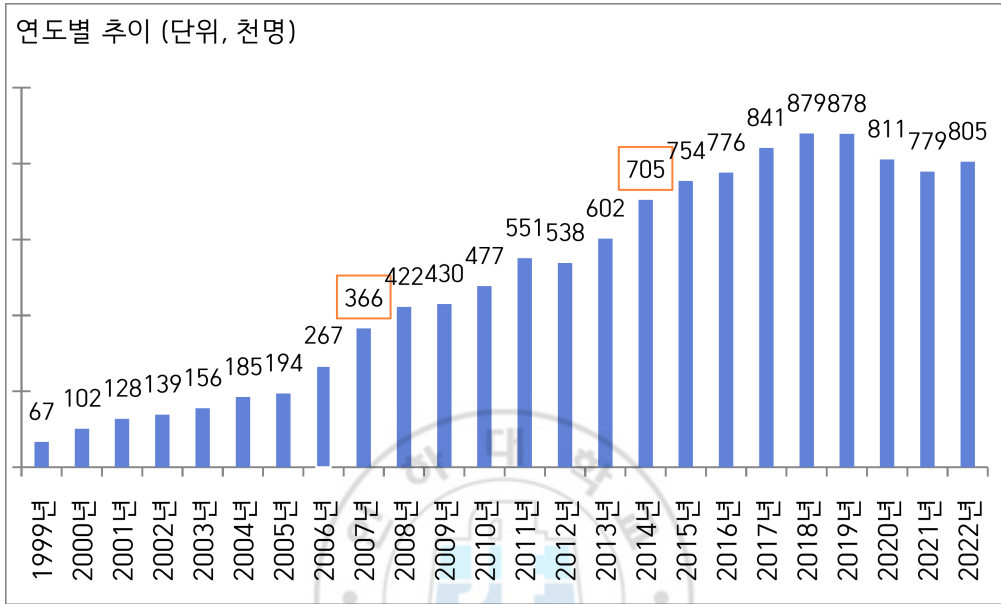
2) 외국국적동포 한국 체류 현황 분석

1945년 해방 직후부터 1948년까지 통계를 낸 집단에 따라 편차가 있지만 해외에서 한국으로의 귀환자 규모는 약 248만 명 정도가 입국한 것으로 보인다(김광열·이연식, 2021: 17). 이후 냉전체제와 한국전쟁 등의 여파로 공산권 국가의 동포들과의 교류는 감소하였고, 1990년대 냉전체제의 종식과 함께 1988년 서울올림픽을 시작으로 1990년 한·소 수교와 1992년 한·중 수교를 거치면서 우리나라는 공산권 국가 출신의 외국국적동포들과 교류가 활발하게 진행되었다.

이후 외국국적동포들은 경제적인 이유로 한국으로 입국하기 시작하였는데, 1991년 외국인노동자 45,449명 중 44.0%가 외국국적동포로 구성되어 한국으로 입국하였다(설동훈, 1999: 147). 정부는 빠르게 증가하는 외국국적동포와 외국인력의 관리를 위해 1993년 산업연수제도를 시행하였고, 1999년 재외동포법 제정을 기점으로 취업을 위해 방문했던 외국국적동포

들이 한국으로 정주할 의향이 있는 귀환이주도 증가하기 시작하였다.

[그림 2] 외국국적동포 한국 체류 연도별 추이



(출처: 법무부, 2008-2023; 이희용, 2019.09.16./재구성)

[그림 2]에서 나타나듯이 1999년 재외동포법 제정시기의 국내체류 외국국적동포는 약 6만 7천여 명 정도였고, 2000년도에 한국에 체류한 외국국적동포들은 약 10만 명 정도로 전년보다 3만 4천여 명 정도 증가하였다. 그 후 매년 1만 명 정도 증가하다가 2007년 방문취업제 실시와 함께 전년 대비 10만 명 정도가 증가하였다. 2007년 이후 꾸준히 증가하던 외국국적동포 체류자 수는 2010년 기술연수제도 도입과 2011년 만 65세 이상 외국국적동포의 영주귀국이 허가되면서 50만 명을 웃돌았다.

또한, 2014년에 외국국적동포 대상 동포방문(C-3-8) 비자 발급 가능 자격 범위를 확대하였다. 60세 미만 외국국적동포를 대상으로 발급해주었으며, 미성년자에게도 발급을 해주면서 2013년보다 10만 명 이상 크게 증가하였다. 이후 증가 추세는 지속되어 2018년에서 2019년 88만 명에 가까운 외국국적동포들이 한국에서 체류하기 시작하였다. 그러나 2020년 초 COVID-19 전염병으로 인해 국내 체류 외국인 수가 감소하였고, 이에 따

라 외국국적동포의 수도 2020년에서 2021년간 감소하는 추세를 보였으나 최근 2022년에 들어서 다시 80만 명대로 증가하게 되었다.

다음은 외국국적동포의 한국 체류 현황을 국적, 연령, 체류자격별로 분석하였다. 첫 번째로 <표 3>의 국적별 외국국적동포의 한국 체류 현황을 살펴보면, 2022년 12월 31일을 기준으로 한국에 체류하고 있는 외국국적동포는 총 804,976명이다. 상위를 차지하는 세 국적은 중국 출신 626,729명으로 약 77.85%를 차지한다. 다음으로 CIS 국가 출신 102,470명으로 약 12.72%를 차지한다. 다음으로 많은 나라는 미국이며 45,752명으로 약 5.68%를 차지한다. 이를 통해, 외국국적동포 중 중국과 CIS 국가 출신인 외국국적동포가 약 90.57%로 외국국적동포의 대부분을 차지하고 있음을 알 수 있다.

<표 3> 외국국적동포 국적별 한국 체류 현황

국가	중국	CIS 국가	미국	캐나다	오스트 레일리아	기타	계
인원	626,726	102,470	45,752	17,899	4,925	7,201	804,976
비율	77.85%	12.40%	5.68%	2.22%	0.61%	0.89%	100%

(출처: 법무부, 2023a: 45)

두 번째로 2022년 12월 31일 기준 외국국적동포 중에 거소신고를 한 외국국적동포의 연령별 현황이다. <표 4>에서 가장 많은 점유율을 차지하는 연령은 50세 이상 69세 이하인 장년층 230,784명으로 전체 인원의 46.22%를 차지하고, 다음으로 많은 30세 이상 49세 이하인 중년층은 176,310명으로 35.31%를 차지하고 있다. 70세 이상인 노년층은 45,295명으로 전체 인원의 9.07%이며, 30세 미만은 46,881명으로 9.38%를 점유한다. 즉, 중·장년층(30세 이상~69세 이하)이 전체 인원의 82.01%로 외국국적동포 국내 거소신고자 중 대부분을 차지하고 있으며, 외국국적동포의 연령대가 전체적으로 높은 수준임을 알 수 있다.

<표 4> 외국국적동포 연령별 한국 체류 현황

연령	0~9세	10~19세	20~29세	30~39세	40~49세	50~59세	60~69세	70세 이상	계
인원	4,330	9,710	32,841	96,119	80,191	101,965	128,819	45,295	499,270
비율	0.86%	1.94%	6.57%	19.25%	16.06%	20.42%	25.80%	9.07%	100%

(출처: 법무부, 2023b)

세 번째로 체류자격별 외국국적동포 현황을 분석하면, 한국에 체류하는 자격이 한정적이고 출신국마다 상이함을 알 수 있다. 재외동포(F-4)비자, 방문취업(H-2)비자를 받고, 외국국적동포 자녀들의 경우에는 방문동거(F-1) 자격으로 국내에 체류하는 경우가 많다. 또한 정주화 현상이 일어나면서 재외동포(F-4) 자격이나 방문취업(H-2) 자격을 가진 외국국적동포가 영주(F-5) 비자를 취득하게 되는 경우도 점점 증가하고 있다.

<표 5> 외국국적동포 체류자격별 한국 체류 현황

국가 사증	중국	CIS 국가	미국	캐나다	오스트 레일리아	기타	계
재외동포 (F-4)	358,108	70,250	44,876	17,589	4,796	6,832	502,451
방문취업 (H-2)	89,045	16,508	-	-	-	14	105,567
영주 (F-5)	117,812	2,230	624	266	111	242	121,285

(출처: 법무부, 2023a: 46)

<표 5>를 살펴보면, 외국국적동포의 체류자격별로 가장 많은 수를 차지하는 출신국은 단연 중국임을 알 수 있다. 또한 CIS 국가 출신의 동포들도 중국 출신의 외국국적동포 다음으로 많은 수를 차지하고 있다. 중국 출신과 CIS 국가 출신의 동포 수를 합쳤을 때 전체 재외동포(F-4) 비자에서 약 85.25%를 차지하고 있으며, 방문취업(H-2) 비자에서는 약 99.98%를

차지하고 영주(F-5) 비자의 경우에는 약 98.97%를 차지하고 있다. 이를 통해 한국에 체류하고 있는 외국국적동포 804,976명 중 729,303명인 90.59%가 재외동포(F-4), 방문취업(H-2), 영주(F-5)의 체류자격을 가지고 있음을 알 수 있으며, 이들 중 다수가 중국과 CIS 국가 출신이라는 점도 주목할 만하다.

3) 한국으로 귀환하는 외국국적동포의 특징

(1) 귀환 이유

한인 동포들도 다른 국가의 디아스포라와 같이 생계나 노동, 망명 등의 자의적 이유로 미국, 러시아, 일본, 중국 유럽, 중남미 등으로 이동하기 시작하였고, 주변 국가의 영향력으로 인해 타의적으로 분산되기도 하였다. 그들은 타국에서도 한인의 정체성과 문화적 신념, 관행, 언어를 잃지 않기 위해 집단을 이루어 노력하였으며, 고국으로 돌아가고자 하는 귀환의식을 지니고 고국과의 연대를 끊지 않기 위해 노력하였다. 시간이 지나자 한인 동포들은 한국으로의 귀환이 가능해지긴 하였지만, 거주국에서의 여건이나 한국으로 귀환하여 생활할 여건이 안 되는 사람들은 거주국에 남게 되었고, 그 나라의 시민권을 얻거나 무국적자로 생활하게 되었다.

또한 외국국적동포들이 거류하게 된 거주국의 정책적인 면에서도 차별을 받는 경우가 왕왕 존재하였다. 임채완 외(2017)의 연구에서는 재중동포 218명, 재일동포 141명, 고려인동포 159명을 대상으로 설문지 조사 및 인터뷰를 진행하였다. 이 중 거주국에서의 차별에 대한 조사결과를 주목할 만하다. 먼저, 재중동포는 전반적으로 차별을 겪은 경험이 적었고, 중국에서의 생활에 전반적으로 만족하지만, 수입에 관해서 만족감이 적은 것으로 보아 경제적인 이익을 실현하기 위해서 한국으로의 이주가 증가한 것으로 보인다. 이와 반대로 재일동포들은 부모세대뿐만 아니라 자녀들까지도 차별을 겪고 있다고 답한 경우가 많았다. 고려인동포들도 이와 비슷하

게 민족적 차별을 경험하고 있으며, 고려인 자체로서 할 수 있는 일이 별로 없다는 항목이 점수가 높은 것으로 보아 고려인동포들도 경제적인 이익과 생계를 위해 한국으로 이주하는 경우가 많아진 것을 추측할 수 있다 (임채완 외, 2017: 85-177). 즉, 국제적으로 냉전체제의 종식과 산업화 등을 거치면서 한인 동포 1, 2세대와 그 후손들은 귀환의 의지뿐만 아니라, 국제 노동시장의 개방과 정보화에 의해서 거주국에 남아 생활하는 것이 나은지 아니면 고국으로 돌아가는 것이 경제적으로 나은지에 대한 합리적 고민을 하기 시작한 것이다. 그들은 부모와 조상의 조국에 대한 관심을 가지게 되었고, 합리적 선택을 하기 위한 한국으로의 귀환에 대한 준비를 시작하게 되었다.

(2) 귀환 시기

1945년 일제로부터의 해방 시기에 해외에서 한국으로 귀환한 동포의 규모는 약 248만 명이었으며, 그 외에 해외에 계속 남아있는 동포들도 있었다. 그러나 자유주의 국가와 공산권 국가 간의 냉전체제나 1950년대의 한국전쟁 등으로 인해 동포들과의 교류가 감소하게 되었다.

이후 1990년대 냉전체제의 종식과 함께 공산권 동포들과의 교류가 가능해졌으며, 1988년 서울올림픽, 1990년 한소수교, 1992년 한중수교, 1993년 산업연수생제도 도입 등으로 교류가 원만하지 못했던 동포들과의 교류가 활발하게 진행되었다. 또한, 한국 내의 노동임금의 상승과 3D 업종 기피 현상이 아시아 후진국 출신 동포들의 노동력을 흡입하는 원인이 되었다. 이들도 경제발전을 이룩하고 있는 한국으로의 희망을 가지고 다시 귀환하기 시작한 것이다. 게다가 1980년대부터 시작하여 1990년대까지 재미동포들은 재산권 행사와 한국으로의 출입국에 대한 편의 등을 요구하기 시작하였다(전재호, 2008: 100).

1991년 외국인노동자 4만 5천여 명 중 약 2만 명 정도가 입국했다는 사실만 보더라도 외국국적동포들이 한국으로 귀환하고자 하는 의사가 있었다고 증명할 수 있다. 이후 외국국적동포의 한국 체류는 계속 증가하고

있으며, 1990년대부터 30여 년이 지난 현재 80만 명의 외국국적동포가 한국에 체류하고 있다.

(3) 귀환 연령

2022년 현재 한국에 체류하고 있는 외국국적동포들의 특징 중 한 가지는 연령대가 비교적 높은 편이라는 점이다. 2022년 12월 31일을 기준으로 장·노년층(50세 이상)의 비율이 거소신고된 한 외국국적동포의 절반이 넘는 약 55.29%의 비율을 차지하고 있는 것을 확인할 수 있다. 이는 귀환이주의 두 가지 특징과 연관성이 있는데, 자신들이 태어나지는 않았지만 선조들이 태어났던 곳으로 돌아가는 ‘선조귀환’의 측면과 경제활동을 할 수 있는 대부분의 생애를 해외에서 보내고 은퇴한 뒤에 고국으로 돌아오는 ‘은퇴이주’의 측면이 있기 때문이다.

한국의 경우에도 중국과 CIS 국가 출신 동포들의 귀환은 ‘선조귀환’의 예시에 해당하고, 파독 광부나 간호사들이 정년퇴직 이후에 한국으로 귀환하여 마을을 이루어 살고있는 경우가 ‘은퇴이주’의 예시라고 할 수 있다. ‘은퇴이주’의 예시로 보이는 파독 한인들은 1960년대 초에서 1970년대 초에 독일로 광부, 간호사, 기술자들로서 파견되었으며, 규모가 약 8,300명 정도이다. 2022년 기준으로 50~60년이 지난 지금 대략적으로 연령대가 70~80대일 것으로 보이며, 이들은 독일에서 정년퇴직 후 노년에 들어 한국으로 귀환하여 경상남도 남해군에 독일마을을 이루어 거주하고 있다(구본규, 2022: 80).

이와 더불어 1990년 말부터 시작된 사할린한인들의 영주귀국도 귀환동포의 연령층을 높이는 데 영향을 끼쳤을 것이다. 정책적 측면에서도 2011년 1월부터 만 65세 이상의 외국국적동포는 우리나라에서 이중국적이 허용되고 있기 때문에 외국의 시민권을 가지고 한국에 장기적으로 체류하기를 원하거나, 고령의 나이로 인해 고국으로 귀환하고자 하는 고령층 동포들이 많은 데에 영향이 있을 것이다.

(4) 귀환자의 출신 국가

한국에 체류하고 있는 외국국적동포 출신국 중 국적별로 가장 높은 비율을 차지하고 있는 나라는 중국과 CIS 국가이다. 특히 한국에서 영주하는 비자(F-5)를 가진 외국국적동포 121,285명 중에 98.97%인 120,042명이 중국과 CIS 국가 출신이다. 게다가 앞의 <표 2>에서 확인된 바와 같이 해외에 거주하고 있는 외국국적동포들 4,813,622명 중 절반의 비율이 넘는 2,558,660명의 외국국적동포 거주국도 중국과 CIS 국가라는 특징이 있다.

이렇게 외국국적동포 중 많은 비중을 차지하고 있는 중국동포들은 현재 가리봉동과 대림동 일대 등에 모여서 집거지를 이루어 살아가고 있다. 그리고 CIS 국가 출신의 고려인동포들은 경기도 안산과 광주광역시 광산구, 인천 함박마을 등에서 마을을 형성하여 지내고 있으며(김재기, 2014: 143), 현재 두 집단 모두 수도권 이외에 다른 지역에서도 모여서 사는 양상을 보여주고 있다.

종합적으로 보았을 때, 우리나라에 체류하는 외국인들이 증가하고 있고, 그중에서 장기체류 집단에 속하는 외국국적동포는 30% 이상의 일정부분을 꾸준히 차지하고 있으며, 이들 중 대부분이 중국과 CIS 국가 출신이다. 정부에서는 80만 명의 외국국적동포들을 관리함에 있어 출신국별로 서로 다른 특징과 상이한 이주 동기를 고려해야 하고, 이와 함께 이들의 연령대가 높은 편에 속한다는 점과 정주화 현상이나 고령자의 유입이 증가하는 현상을 알아야 할 필요가 있다. 또한 다른 외국인 집단보다 더 큰 규모로 서로 모여서 살고 있다는 점과 이러한 집단 현상으로 인해 생기는 내국인과의 마찰 및 사회적 비용에 대한 부분을 인지해야 할 필요가 있으며, 이런 특성들을 전체적으로 분석하여 이들에게 맞춤형 법적 지원이나 복지 관련 지원 정책을 수립할 필요가 있다.

3. 귀환권 인정 여부

한국은 재외동포가 많은 나라 중 하나이지만, 귀환권에 대해서는 법적으로 인정하지 않고 있다. 반면에 국외에 재외동포가 많이 분포하고 있으면서 귀환권이나 귀환동포에 대한 보장을 법적으로 보장하고 있는 대표적인 나라에 이스라엘과 중국이 있다. 이스라엘의 알리야(Aliyah)나 중국의 외적화인의 모국 귀환에 대한 논의는 20세기 초·중반부터 시작되었으며, 두 나라의 정책 및 법적 근거를 통해 한국사회에 시사하는 바를 찾을 수 있다.

1) 이스라엘

유대인 디아스포라는 비자발적 추방으로부터 발생하였다. 여러 지역으로 흩어진 유대인들은 현재 약 830만 명 정도이며, 미국에 600만 명, 프랑스에 44만 6천여 명이 거주하고 있다. 그들은 거주국에서 시민권을 획득하였고, 다른 나라의 유대인들과 초국가적 네트워크를 구축하면서 경제적 이윤을 창출하는 엘리트 집단으로서 대표된다(최창모, 2016: 11).

유대인 디아스포라의 역사는 기원전 16세기부터 시작된다. 다윗에 의해 세워진 이스라엘 왕국은 북이스라엘 왕국과 남유다 왕국으로 분열되었다. 이후 북이스라엘 왕국은 앗시리아에 의해서 멸망하였고, 남유다 왕국은 바빌로니아에 의해서 멸망하면서 나라를 잃은 유대인들은 바빌론에 포로로 잡혀가게 된다. 이후에 유대인들은 바빌론으로부터 옛 이스라엘 영토로 귀환하여 하스모니아 왕조를 세우지만, 로마제국에 의해 멸망하면서 로마의 지배를 받게 된다. 로마의 지배가 끝나자마자 비잔틴제국의 지배를 받았으며, 기원후 16세기 오스만제국의 지배를 받게 된다. 끊임없는 타국의 지배에서 벗어날 수 없었던 이스라엘은 20세기 초까지도 영국의 통치를 받게 되었다. 하지만, 1948년 5월 14일에 이스라엘 건국을 선포하게 됨으로써 영국의 위임통치도 종료하게 된다(외교부, 2021a: 14-17).

1948년 5월 14일에 유엔 총회의 결의에 따라 국가를 다시 세운 이스라엘에는 당시 국내보다 타국에 거주하는 유대인들이 더 많았다. 건국 후 2년 뒤 1950년에 이스라엘 정부는 「귀환법(Law of Return)」을 제정하였다(Jewish Virtual Library). 「귀환법」 제1조 ‘유대인은 이민자의 신분으로 이스라엘에 정착할 권리가 있다’에 근거하여 전세계에 퍼져있는 유대인 디아스포라에게 이스라엘로 돌아와 정착할 수 있는 권리를 부여했다. 그들은 이스라엘로 이주하여 도착한 그 시점부터 기존 시민들과 동등한 권리 그리고 이익을 보장받는다는 것이다.

「귀환법」은 총 두 번 개정되었다. 1955년에 진행된 개정은 유대인들에게 직접적으로 해를 미치는 활동에 가담했거나 공공의 안녕에 해를 끼칠 전과를 가지고 있는 이민자들에게 유대인 이민자들에 대한 사증(Oleh VISA) 수여를 거부할 수 있는 조항을 추가하였다. 1970년에 진행된 2차 개정안에는 유대인들의 비유대인 자녀들과 손자들, 배우자들과 자녀들과 손자들의 비유대인 배우자들과까지 자동으로 시민권을 부여받을 수 있도록 내용을 추가하였다. 하지만 유대인 중 자발적으로 타종교로 개종한 경우엔 이에 해당하지 않는다(정지영, 2000: 78-80).

이스라엘의 재외동포정책은 디아스포라인 유대인들에게 귀환을 권장하고, 귀환 후 정착에 있어서 실질적인 지원을 마련하는 것에 초점을 둔 귀환정책이다. 이스라엘 정부에서는 재외동포와 관련된 2개의 부처를 운영하고 있다. 유대인의 귀환이주를 관리하고 지원하는 이민자 수용부와 해외 유대인 디아스포라를 관리하고 지원하기 위한 디아스포라부가 두 개의 부처이다.

이민자 수용부는 1968년에 설치되었고 유대인 이민자들이 국내에 잘 정착할 수 있도록 일정한 기간 동안 경제적·문화적·사회적 지원을 해준다. 그 예로 유대인 이민자의 주거지원, 교육지원, 취업지원, 의료지원 등이 있다. 이민자 수용부는 크게 중앙본부와 이스라엘 4개의 지역에 설치된 지방본부로 이루어져 있으며, 지방본부 산하에는 지역본부로 구성되어 있다. 그 외에 해외의 유대인 디아스포라를 관리하는 디아스포라부는 본국으로의 귀환 의사가 없는 유대인 디아스포라와 유대인 후손들에게 이스

라엘 국가에 대한 친밀감을 형성시키기 위해서 다양한 정책을 수립하고 있다(이진영 외, 2015: 162-165).

이스라엘에는 정부 부처뿐만 아니라 재외동포 지원을 위한 민간기관도 대표적으로 두 가지가 있다. 하나는 세계시온주의기구(World Zionist Organization, WZO)이며, 또 다른 하나는 WZO에 의해 설립된 유대기구(Jewish Agency for Israel, JAFI)이다. 국가 설립 이전부터 WZO와 JAFI는 유대인 동포들이 이스라엘로 귀환할 수 있도록 돕는 민간기구였으며, 이스라엘 건국 후 WZO는 유대인 디아스포라들의 교육과 지원에 주력하였고, JAFI는 이스라엘 초기 이민자들의 적응과 지원, 교육 등을 전담하기로 이스라엘 정부와 합의하였다(박동 외, 2009: 128).

이외에도 유대인협회(Jewish Agency, JA)가 존재하며, 유대인 협회의 산하조직으로 유대인 이민자들의 귀환을 돕기 위한 귀환센터인 IAC(Israel Aliyah Center)가 있다. 이곳에서는 이주에 필요한 정보를 제공할 뿐만 아니라 이주 절차를 대행해주기도 한다. 또한, 귀환을 돕는 담당관을 두고 있으며 이 담당관은 이스라엘로의 이주를 희망하는 유대인들끼리의 모임을 기획하면서 그 모임 내에서 서로 정보를 주고받을 수 있도록 교류의 장을 만들어주기도 한다. 이 모임은 이주에 대한 막연한 불안감을 제거해주면서 의지할 수 있는 공동체를 만들어주는 기회를 제공하기도 한다. 그리고 담당관의 가장 중요한 역할로서 해외 유대인 디아스포라들에게 이스라엘을 미리 방문하여 체험할 수 있는 예비방문(Pilot Tour)을 알선하게 하기도 한다. 이에 따라 이주를 희망하는 유대인 디아스포라들이 이스라엘로의 정착과정을 더 꼼꼼하고 세심하게 도와주는 것이다(박동 외, 2009: 114).

이스라엘에는 유대인 디아스포라를 위한 해외 비영리단체도 존재한다. 이 조직은 네페쉬 베네페쉬(Nefesh B' Nefesh)라고 불리며, 북아메리카와 영국에서 유대인 디아스포라의 이스라엘로의 귀환이민을 촉진하고 장려하는 역할을 하고 있다. 이스라엘 정부와 민간기관인 유대기구(JA)와도 연계하여 유대인 이민자에 대한 재정 지원이나 취업지도 및 유대인 네트워크와 이스라엘 시스템에 대한 탐색 및 상담 지원 등으로 이민 과정에 있어

서 장애가 될 수 있는 부분이 없도록 지원하며, 이스라엘 이민 후에도 필요한 부분을 지원한다(이진영 외, 2015: 169).

이렇게 이스라엘에서는 해외의 유대인 디아스포라들을 위한 정책이나 원조를 위해 이스라엘 정부와 민간기관인 유대인 협회나 세계시온주의기구, 유대기구 및 비영리단체인 네페쉬 베네페쉬 등에서 각각 어떤 부분을 담당하도록 사전적인 협의가 되어있는 상태이다. 그렇게 이스라엘로의 이민을 하는 과정에서의 지원뿐만 아니라 이민 후에 정착과 적응에 있어서도 이스라엘 내부에 거주하는 유대인 이민자들에 대하여 두 개의 정부 부처인 이민자 수용부와 디아스포라부에서 맡아 관리 및 지원할 수 있도록 이중구조로 운영하고 있다.

정리하자면, 디아스포라의 원형적 모델인 이스라엘은 20세기 중반에 들어서야 국가를 재건했지만, 유대인들에 대한 관심과 지원은 매우 체계적이다. 국가 재건이 얼마 지나지 않아 「귀환법」을 제정하였으며, 제1조에 따라 세계 각지에 흩어져 있는 유대인 디아스포라에게 이스라엘로 돌아와 정착할 수 있는 권리를 명시하였다.

그들은 정책적으로 유대인 디아스포라를 향해 이스라엘로의 귀환을 권장하고 있으며, 이스라엘로의 이주 전부터 관리하여 이주 후 정착까지의 지원을 놓치지 않는다는 것을 확인할 수 있었다. 게다가 유대인 디아스포라들이 잘 정착할 수 있도록 세워진 정부부처가 크게 이민자 수용부와 디아스포라부로 두 가지이며, 이민자 수용부는 지방본부도 갖춰져 있다. 민간기관으로도 세계시온주의기구(WZO)나 유대기구(JAFI), 유대인 협회(JA), 네페쉬 베네페쉬(Nefesh B' Nefesh) 등 많은 기관들이 국가의 안팎에서 유대인 이민자들의 귀환이민을 돕고 있는 것을 알 수 있었다.

2) 중국

세계 각지에 흩어진 중국의 화교·화인 디아스포라 중 화교는 약 5,600만 명에서 6,000만 명으로 예상하며, 외국국적을 가진 외적화인과 그 후예들에 대한 통계를 합하면 훨씬 더 많은 이들이 해외에 거주하고 있다.

화교·화인 디아스포라는 현재 정주하고 있는 국가와 귀속 여부에 따라 각각의 호칭을 다르게 정의 내린다. 중국 국무원 교무관공실(国务院侨务办公室)에서는 화교의 환경의 변화와 교무 관련 관리 발전을 위한 수요에 따라 「귀교교권권익보호법(归侨侨眷权益保护法)」에 의거하여 2009년 4월 24일에 <화교·외국국적화인·귀교·교권의 신분 범주에 관한 규정(关于界定华侨外籍华人归侨侨眷身份的规定)>을 제정하였다. 이에 따라, “화교(华侨)”, “외적화인(外籍华人)”, “귀교(归侨)”, “교권(侨眷)”으로 나누어지며 각각의 정의와 범주를 다르게 지정하고 있다.

<화교·외국국적화인·귀국교포의 신분 범주에 관한 규정>에 따르면, 화교(华侨)는 국외에 정거하고 있는 중국 공민을 가리킨다.⁴⁾ 다음으로 외적화인(外籍华人)은 이미 외국국적을 얻은 중국 공민과 그 후손들을 가리키며, 중국 공민의 외국국적 후예를 말한다. 귀교(归侨)는 중국으로 귀환하여 정거하는 화교를 가리킨다.⁵⁾ 마지막으로 교권(侨眷)은 중국 국내에 있는 화교와 귀교의 권속(가족)을 의미한다.⁶⁾

<화교·외국국적화인·귀교·교권의 신분 범주에 관한 규정>에서 주목할 만한 부분은 제3조에서 귀교의 의미를 장기간 중국에 정주하는 화교를 칭하기도 하면서 제3조 제2항을 두어 중국의 국적을 회복한 외적화인도 귀교에 포함시키고 있다는 점이다. 정부가 지원하는 교권의 범위도 화교와 귀교의 배우자, 부모, 자녀 및 자녀의 배우자, 형제, 조부모, 손자녀와

4) ① 여기서 ‘정거’란 중국 공민이 거주국에서 장기 혹은 영구거류권을 획득한 상태를 의미하며, 동시에 거주국에 2년 연속 거류 중이면서 2년 중 18개월 이상을 거류한 상태를 의미한다. ② 중국 공민이 거주국에서 장기 혹은 영구거류권을 획득하지 못했다라도, 거주국에서 5년 이상(최소 30개월 초과)을 합법적으로 거류할 수 있는 자격이 있다면 그것도 화교라고 본다. ③ 중국 공민 중에 해외에서 공부하기 위한 유학(교환학생과 자비유학 포함)이나, 공무(외국파견 노무인원 포함)로 인해 해외에서 일하는 것 모두 화교라고 보지 않는다.

5) ① 여기서 “귀환정거”의 의미는 화교가 외국의 합법적 장기거류 및 영구거류권을 포기하고, 법에 의거하여 귀환호적등록 수속을 처리한 상태를 의미한다. ② 외적화인이 조약의 비준을 거쳐 중국 국적을 회복하거나 얻은 상태에서 법에 의거하여 중국 호적등록 수속을 처리하였다면 이들도 귀교로 본다.

6) ① 교권에 포함되는 부류는 화교와 귀교의 배우자, 부모, 자녀 및 자녀의 배우자, 형제자매, 조부모, 외조부모, 손자·손녀, 외손자·손녀와 같은 화교와 귀교의 장기적인 부양 관계에 있는 모든 친족들을 포함한다. ② 외적화인의 중국 국내에 있는 모든 중국 국적의 권속(가족)들은 교권이며, 그 범위는 본 4조의 ①항에 따른다.

손자녀의 배우자 등 넓게 지정하고 있으며, 외적화인의 친족(가족)들도 이와 같은 범위에서 정부의 지원을 받을 수 있다는 점이다.

그러나 화교·화인 디아스포라에 대한 중국 정부의 교무(侨务)정책이 때 시기 그들에게 호의적이었던 것은 아니다. 1949년 중화인민공화국이 세워졌을 때, 중국공산당은 정권 강화에 힘이 될 수 있는 경제력과 자본을 가진 해외 화교·화인을 중국 구성원이라고 판단하여 이들에 대한 단결을 기본방침으로 두었다. 하지만 마오쩌둥이 일으킨 문화대혁명이 일어나면서 자본가 계열로 전락한 화교·화인들에 대한 탄압이 진행되면서 화교·화인의 중국 정부에 대한 불신은 커져갔다. 그 후 1979년부터 1989년의 10년이라는 기간 동안 진행된 덩샤오핑의 개혁개방 시기에 귀환 화교나 화교의 가족들에 대한 명예회복 심사가 진행되었다(윤성민, 2013: 267-269). 1990년 중국은 이런 화교·화인 디아스포라를 위해 「귀교교권권익보호법」을 제정하였다. 이 법은 2000년에 한 차례 개정하였고, 2004년에 세부 매뉴얼인 「귀교교권권익보호법 실시 시행령」을 공개하면서 귀교의 모국 적응에 대한 지원과 화교 가족인 교권의 권리를 보호하는 법적 근거를 마련하였다(김혜련·임채완, 2015: 37).

대외적으로 봤을 때, 「귀교교권권익보호법」에서 보호하고 있는 대상에는 외국국적 화교인 외적화인들에 대한 법령은 따로 없으며, 중국의 현행 「국적법」에 따라 이중국적을 허용하지 않고 있기 때문에 외국인으로 취급하고 있다. 그리고 중국 정부는 외적화인들의 거주국과의 관계를 고려하여 그들과 관련된 대외적으로 공개되어 있는 정책들도 소극적으로 펼칠 수밖에 없었다. 하지만 중국 정부도 화교의 90%를 차지하고 있는 부류가 외적화인이라는 것을 알고 있으며 이 인적자원들을 운용하기 위해 민간기구인 중국해외교류협회(中国海外交流协会)를 국무원 교무판공실의 통제하에 두어 외적화인을 위한 업무와 지원 등이 이루어지게 하고 있다. 여기서 더 나아가 2004년에 공포된 「귀교교권권익보호법 실시 시행령」에서도 볼 수 있듯이 “화교의 신분이 바뀌더라도 국내 교권의 신분은 변하지 않는다”라는 규정을 둬으로써 가족을 매개로 외적화인과 중국 정부 간의 연결성을 지속하려고 노력하고 있으며, 그 권익을 합법적으로 보장받을

수 있도록 하였다(최승현, 2019: 228-231).

후진타오 집권 시기에든 개혁개방 이후의 화교·화인정책 기조는 유지되고 있다가 시진핑 시기에 들어서든 화교·화인정책이 더 적극적으로 확장되고 있다. 2012년부터 집권을 시작한 시진핑은 통치이념으로 ‘중국몽(中國夢)’을 주장했다. 이 중국몽의 주역은 모든 중화자녀임을 얘기하며 그와 함께 화교·화인의 역할에 대한 언급을 하였다. 이는 정부가 화교·화인을 단순한 중국계 외국인이 아닌 중화민족으로 설정했다는 것을 알 수 있다.

중국 화교·화인정책을 총괄과 추진을 담당하는 기구인 중앙통일전선공작부(中央统战部)와 실질적인 화교·화인의 업무를 담당하고 있는 국무원 교무관공실, 그리고 그 산하의 화문교육기금회(中國華文教育基金會)와 외곽조직인 중국해외교류협회의 권한이 점차 강화되고 있다는 점은 시진핑 정부의 화교·화인에 대한 중요도가 높다는 것을 증명할 수 있다(이진영, 2018: 213-217). 특히 2016년에 공표된 “국가교무사업발전강요(國家僑務工作發展綱要)”는 ‘13차 5개년 계획(2016~2020)’ 기간 동안 화교·화인사업의 지향점과 기본원칙 및 목표과제를 명확히 하고 법치, 경제, 과학기술, 문화, 교육, 사회 등 각 방면에서 중국의 화교·화인사업에 대한 전반적인 계획 수립을 목적으로 만들어졌다. 그 내용을 보면, 화교·화인들의 마음을 결집하고 중국몽을 공유하는 것을 주제로 화교사업의 전면적인 조정과 지속 가능한 발전을 촉진하는 것을 주요 노선으로 삼고 있다.

중국 정부는 개혁개방 이후 중국에 투자된 외국자본의 60%가 해외의 화교·화인에서 나온 것을 인지하고 있다. 그렇기 때문에 비록 외국인으로 분류되는 외적화인이지만, 그들과의 연결고리를 놓지 않기 위해 다른 나라를 의식하면서도 소극적인 지원 정책을 유지하였다. 하지만, 실질적으로는 외적화인들의 귀환에 대한 여지와 그들의 가족 및 민간기관을 통하여 계속해서 교류하고 있다. 이후 시진핑 집권 시기로 들어서면서 정부에서는 정책뿐만 아니라 화교·화인에 대한 민족적 포용이나 화교·화인 업무와 관련된 정부 기구의 권한 강화를 통해 적극적으로 나서는 추세인 것을 알 수 있다.

약 6,000만 명의 화교·화인 디아스포라를 보유하고 있는 중국도 이스라엘과 마찬가지로 국가의 지향점에 따라 여러 정책들의 변화를 지나 1990년도에 들어서 「귀교교권권익보호법」을 제정하였다. 그리고 2004년 「귀교교권권익보호법 실시 시행령」과 2009년 <화교·외국국적화인·귀교·교권의 신분 범주에 관한 규정>을 제정하여 화교의 약 90%를 구성하고 있는 외적화인에 대한 지원과 본국 귀환 후의 지원에 대한 부분을 법적으로 보장하였다. 중앙 정부에서 화교·화인정책을 총괄과 추진을 담당하는 기구는 중앙통일전선공작부 및 국무원 교무관공실이며, 산하의 화문교육기금회와 중국해외교류협회 등의 기관들을 여럿 두어 중국 국내외 화교·화인 디아스포라를 위한 정책들과 지원이 계속 진행 중이다.

중국의 「국적법」에 따라 엄밀히 따지자면 외적화인은 외국인이기 때문에 대외적으로 이들을 지원하는 정책은 소극적일 수밖에 없었지만, 시진핑 시기에 들어서는 그의 통치이념에 따라 적극적으로 중화자녀로의 포섭과 역할을 주장하고 있다는 점도 흥미롭다.

3) 한국

한국과 인원수가 비슷한 이스라엘과 한국보다 아홉 배의 인원수를 자랑하는 중국 두 나라에서는 각국 디아스포라들의 귀환에 대한 적극적인 권장과 유치가 법적인 측면에서나 정책적인 측면에서 돋보인다. 한국은 현재 약 732만 명의 재외동포가 해외에 있으며, 그중 65.7% 정도인 481만 명이 거주국의 시민권을 가진 외국국적동포들이다. 또한, 이들 중 한국에 체류하고 있는 외국국적동포가 80만 명 정도 있으며, 전체 재외동포의 9% 정도 되는 외국국적동포가 한국에 체류하고 있다고 할 수 있다. 그렇지만 이렇게 많은 숫자에도 불구하고 외국국적동포들을 위한 법령이 몇 가지밖에 존재하지 않으며, 그 안에서 귀환권을 인정하고 있다고 보기는 어렵다. 게다가 외국국적동포들의 정착 지원에 관한 법적 근거도 미흡하고, 정책적인 면에서도 외국국적동포의 적극적인 귀환을 권장하는 것으로 보이지 않는다.

물론 귀환할 권리에 대해서 <세계인권선언문> 제13조에 따르면 ‘1. 모든 사람은 자국 내에서 이동 및 거주에 대한 권리를 가지며, 2. 모든 사람은 자국을 포함하여 어떠한 나를 떠날 권리와 또한 자국으로 돌아올 권리를 가진다’ 고 하였다. <시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약>에서도 제12조 4에 따르면 ‘어느 누구도 자국에 돌아올 권리를 자의적으로 박탈당하지 아니한다’ 는 규약들이 규정되어 있긴 하다.

또한, 한국에서 1948년 5월 11일에 제정된 「남조선 과도정부 임시법률」 제11호 제2조 제1호에 따르면 ‘조선인을 부친으로 하여 출생한 자 등은 조선의 국적을 가진다’ 고 하였으며, 제5조에 따르면 ‘일본호적을 취득한 혈통상 조선인이 일본 호적에서 이탈하면 조선 국적을 소급적으로 회복한다’ 고 명시되어 있다. 이어 1948년 12월 20일에 제정된 「국적법」 제2조 제1호에서도 ‘출생한 당시에 부가 대한민국의 국민인 자’ 는 대한민국의 국민으로 인정하였으며, 1997년 12월 13일에 제정된 「국적법」 제2조 제1호에 따라 ‘출생한 당시에 부 또는 모가 대한민국의 국민인 자’ 로 조건이 개정되었다. 이 조건을 갖춘 자는 대한민국 국민임을 인정받을 수 있기 때문에 강제이주 된 동포들의 경우에는 국적이 인정되는 경우가 있었다. 하지만, 「국적법」 제20조의 국적판정에 대한 기회를 주었음에도 불구하고 신청을 하지 않았기에 각하되는 경우가 많았는데, 이러한 제도의 존재 여부조차 알기 어렵고, 이러한 절차를 밟기 위해 국내에 입국하여 판정을 받기에도 어려웠기 때문이다.

1949년 10월 1일 이전에 중국 등지로 이주하였던 중국동포들의 국적회복을 위해 만든 <중국거주동포영주귀국허가지침>이나 이후 <중국동포업무처리지침>으로 개정된 부분은 <외국국적동포의 국적회복 등에 관한 업무처리지침>이 생기면서 폐지되었다. 이후 2005년에 개정된 <외국국적동포의 국적회복 등에 관한 업무처리지침> 제2조 제1호와 제2호에 따라 ‘1949년 10월 1일 전에 중국 등지에서 이주하였거나 출생한 자와 그 직계비속’ 의 경우에만 해당하여 국적회복을 인정할 뿐이다. 고려인동포를 위해 제정된 「고려인동포 합법적 체류자격 취득 및 정착 지원을 위한 특별법」의 경우에도 국적 인정이나 회복에 관한 내용은 없을 뿐만 아니라,

법의 적용 대상 범위도 ‘현재 해당 지역에 거주하고 있는 자’로 규정되어 실질적으로 한국 내에 장기 거류하고 있는 고려인동포들에게는 효력이 없는 상황이다(최경옥, 2016: 21-23, 31).

예외적으로 외국국적동포의 영주귀국이나 정착 지원을 위한 법령으로 2020년 5월 26일 「사할린동포 지원에 관한 특별법」(이하, 사할린 동포법)이 제정되었다. 2021년 1월 1일부터 시행되었으며, 제1조에 따라 ‘이 법은 일제강점기에 강제동원 등으로 사할린에 이주한 사할린동포에 대하여 관련 국가와의 외교적 노력을 통하여 그 피해를 구제하고, 사할린동포와 그 동반가족의 영주귀국과 정착을 지원함’을 목적으로 한다. 외국국적동포 중 법령에 정확히 명시된 케이스로서 사할린동포와 그 동반가족⁷⁾은 영주귀국 및 정착 지원에 관한 법적 근거를 확보하였다. 그러나 앞선 통계를 통해 국내에 체류하고 있거나 해외에 체류하고 있는 대다수의 외국국적동포가 중국과 CIS 국가 출신이라는 사실을 확인할 수 있다. 이는 대부분의 외국국적동포에게 해당되는 법적 근거가 불충분하며, 귀환할 권리라기보다는 국적회복을 중심으로 한 법령만이 존재할 뿐이다.

귀환권은 이스라엘의 「귀환법」이나, 중국의 「귀교교권권익보호법」에서 확인되는 바와 같이 법령적인 부분에서의 권한부여가 선행되어야 한다고 보여진다. 또한, 정책적인 부분에 있어서도 앞선 두 나라와 같이 정부 부처와 민간기관의 협력을 통해 국내외에서의 세심한 지원이 가능해야 할 것으로 보이며, 무엇보다 정부의 적극적인 유치를 위한 노력이 가장 필요하다.

하지만 정책적인 부분에 있어서도 귀환이주가 시작되기 전 외국국적동포에 대한 논의는 거주국에서의 현지 적용에 집중되어 있었다. 시간이 점차 지나면서 국제적인 변화에 따라 외국국적동포들의 한국으로의 귀환이주 의사가 늘어나면서 이에 대한 논의의 필요성과 한국 정착에 대한 제도적 지원이 더욱더 구체적으로 필요한 상황에 이르게 되었으나, 귀환에 대한 권장은 고사하더라도 이들에 대한 적극적인 지원조차 불투명할 뿐이

7) 「사할린동포 지원에 관한 특별법」 제2조 제2호 “동반가족”이란 사할린동포의 배우자 및 직계비속 1명과 그 배우자를 말한다.

다. 이러한 상황일수록 정부와 민간기관의 긴밀한 협력이 필요하지만 이 부분조차 구체적으로 진행되고 있다고 보기 어렵다.

현대 사회에서 시민권의 부여란 사회급여나 사회보장제도의 보장범위와 관련이 있기 때문에 중요한 사안이다. 사회보장제도가 외국인에게도 적용은 되지만 그 보장 내용은 내국인과 차이가 크기 때문이다(홍인화·임채완, 2017: 168, 177). 그렇기 때문에 당장 외국국적동포들에게 시민권을 부여하는 것은 부담이 될 수 있으나, 현재 한국으로의 입국이 계속 증가하고 장기체류자가 늘어나고 있으며, 고령의 나이로 귀환하는 이들이 많기 때문에 이러한 부분들을 고려한 법령적 측면에서나 정책적 측면에서 개선 방안이 필요할 것으로 본다. 따라서 다음 III장과 IV장에서는 외국국적동포 관련 법령과 정책들의 변천을 시기별로 탐색하여 법령과 정책에 있어서 외국국적동포의 귀환에 어떤 영향력이 있는지와 문제점을 분석하고 개선 방안을 제시하고자 한다.



Ⅲ. 외국국적동포의 귀환 관련 법령과 정책의 변천

Ⅲ장에서는 외국국적동포의 귀환과 관련된 주요 사건에 따라 세 시기별로 구분하였다. 첫 번째 시기는 ‘1945년 해방 이후부터 1992년 한·중 수교까지’로 보았다. 1945년 일제 강점기에서 해방 이후 일제로 인해 강제로 이주해야 했던 한인들이 한국으로 다시 귀환하기 시작하였다. 그러나 냉전체제의 영향으로 1950년 발발한 한국전쟁으로 인해 많은 사람들이 다시 이산의 과정을 거쳤다. 1990년에 들어서 냉전체제의 종식으로 한국은 소련과의 수교를 맺게 되었고, 1992년에는 중국과 수교를 맺게 되면서 연락이 끊겼던 동포들과의 교류가 시작되면서 동포들의 한국 귀환이 본격적으로 시작되었다고 볼 수 있다.

두 번째 시기는 ‘1992년 한·중 수교 이후부터 2007년 방문취업제도 도입까지’로 보았다. 공산권 국가의 외국국적동포들이 한국사회의 경제 발전과 3D업종 기피 현상 등으로 취업을 위해 한국을 방문하기 시작하였으며, 이에 따라 정부도 외국인노동자에 대한 산업연수생제도부터 특례고용허가제도 등의 여러 가지 제도들을 수립하기 시작하였으나, 제도의 미비점으로 인해 불법체류자들도 증가하게 되었다. 또한 이 시기에 1997년 「재외동포재단법」과 1999년 「재외동포법」을 제정하였으며, 재외동포를 위한 기본적인 법령이 제정되는 시기를 포함하고 있다.

세 번째 시기로는 ‘2007년 방문취업제도 도입 이후부터 현재까지’로 나누었다. 산업연수생제도부터 특례고용허가제도까지 지속적으로 외국국적동포의 한국으로 귀환 규모가 커지게 되었으며, 이에 정부는 2007년 방문취업제도를 도입하였다. 이로 인해 외국국적동포들 중 중국 및 CIS 국가 출신 외국국적동포들은 새로운 체류자격인 방문취업(H-2) 비자를 취득하게 되었고 입국자도 전년 대비 10만 명 정도가 증가하게 되었다.

다음은 이 세 시기를 기준으로 시행된 법령 및 정책의 변천을 분석하였다. 이 분석들을 통해 앞으로 귀환동포를 위한 정책이 나아갈 방향과 개선 방안을 제시하고자 한다.

1. 1945년 해방 후 ~ 1992년 한·중 수교

1945년 일본이 패망하고 정부가 수립되자 조선인들은 일본과 중국 등지에서 한반도로 귀환하는 자들과 그곳에 남는 자들로 나뉘었다(서정경, 2014: 74). 동포에 대한 관심은 이들의 귀환에 대한 관심과 함께 냉전시기를 맞이하여 재일동포에 대한 관심으로 그쳤다. 그 이후에는 경제 성장에 필요한 해외자본 유치를 위해 해외 이주를 장려하는 정책을 세웠다. 이후 외국국적동포에 대한 본격적인 관심을 갖기 시작한 것은 1990년대 초반부터 시작되었다.

1) 법령

1948년 해방 이후 국적과 관련하여 1948년 12월 20일 법률 제16호로 「국적법」이 제정되었으며, 제정이유는 “대한민국의 국민이 되는 요건⁸⁾을 규정하려는 것”이다. 이후 해외이주와 관련하여 1962년 3월 9일에 「해외이주법」이 제정되었으며 제정 목적은 “국민의 해외진출을 장려함으로써 인구정책의 적정과 국민경제의 안정을 기함과 동시에 국위를 선양함을 목적으로 함”으로서 해외 이민을 장려하였다. 1963년 3월 5일 “현행 외국인의 입국, 출국과 등록에 관한 법률은 대한민국 국민의 출입국에 관하여는 규정하고 있지 아니하고, 임시상륙제탁을 비롯하여 대한민국에 출입국하는 선박등의 장 및 운수업자의 책임등에 관한 사항등도 미비하여 이를 정비하려는 것임.”을 이유로 「출입국관리법」이 제정되었다. 그러나 사실상 1997년도에 제정된 재외동포재단법 이전에는 재

8) 「국적법」에 의한 대한민국 국민의 요건은 다음과 같다. 첫째, 선천적 취득요건으로 출생 당시 부가 대한민국의 국민인 자, 출생 전 부(父)가 사망한 경우에는 그 사망당시 대한민국의 국민이던 자, 부가 불분명한 경우 또는 국적이 없는 경우에는 그 모가 대한민국의 국민인 자, 부모가 불분명한 경우 또는 국적이 없는 경우에는 대한민국에서 출생한 자(대한민국에서 발견한 기아는 대한민국에서 출생한 것으로 추정)로 명시하였다. 둘째, 후천적 요건으로 대한민국의 국민의 처가 된 자, 대한민국의 국민인 부 또는 모가 인지한 자, 귀화한 자(이 법에서 정한 요건을 구비하는 외국인으로서 대한민국에 주소가 있는 자는 법무부 장관의 허가를 얻어 귀화할 수 있게 함)로 규정하였다.

외동포(외국국적동포 포함)에 대한 기본법도 제정되어 있지 않은 상황이 었다(이용재, 2015: 12).

2) 주요 정책

1948년 8월 정부가 수립된 후 초기 정부에서는 동포들의 본국으로의 귀환에 관심을 가져야 함에도 불구하고 이념적 갈등으로 인해 재일교포의 귀국을 어렵게 하거나 그들의 행동을 감시하였다(부만근, 1976: 431). 1954년에는 해외교포의 분포상황등을 조사하였으며, 1961년 10월 외무부에서 교민과를 설치하였고, 1962년 6월 26일 재외국민지도위원회를 설치하였다.

이후 1970년대 정부에서는 재외동포의 투자유치를 통한 산업화 목표 달성을 위해 재외동포의 모국방문을 적극 추진하였다. 1976년에는 전체 재외동포를 대상으로 해외동포모국방문추진위원회를 설립하여 재외동포의 모국방문사업을 확대하고자 하였지만 재외동포 사회의 유신체제 반대와 민주화에 대한 요구로 오히려 축소되었다. 1988년 7월 7일에는 <민족자존과 통일번영을 위한 특별선언>을 발표함으로써 재외동포의 남북한 자유왕래를 위한 문호 개방과 해외 영주권 소지 재외동포의 북한 방문을 허용하였고, 해외에 거주하는 북한국적 동포와 공산권 거주 동포의 한국 방문을 허용하였다(김용찬, 2000: 68-72).

이후 1988년 10월 서울 올림픽이 개최되었고, 1988년 소련 정부가 사할린동포의 모국 방문과 영주귀국에 대해 허용함으로써 1989년 사할린동포의 모국 방문사업이 추진되었다. 또한 1990년 6월 4일에 한국과 소비에트 연방 간의 수교가 체결되었고 이어서 1992년 8월 24일 한국과 중국 간의 수교가 이루어지면서 북방정책을 적극적으로 추진하면서 냉전 시대에 이념 갈등으로 멀리해야 했던 CIS 국가들과 중국에 거주하는 외국국적동포들과의 교류가 자유로워졌다(김봉섭, 2009: 23).

3) 이 시기 귀환정책의 특징

1945년 일본으로부터 해방 이후 귀국한 동포들은 500만 명 중 300만 명으로 남은 200만 명은 거주국에서의 생활과 한국으로 귀환 후의 삶에 대한 경제적 여건이 충족되지 않아 이주한 타국에 남게 되었다. 그 이후 바로 발발한 한국전쟁으로 인해 공산권 국가나 타국의 재외동포에 대한 관심을 깊게 가질 수는 없었다. 정부는 한국전쟁 이후 경제 발전에 도움이 되는 해외자본 유치와 이민 장려 정책을 추진할 수밖에 없었으며, 특히 재일동포와 재미동포의 자금을 국내에 유치하는 것에 관심이 많았다(이종철, 2008: 58).

1970년대에 들어서 중국 및 CIS 국가 동포들이 남한에 생존하는 친척들을 찾는 일이 많아졌으며(이진영, 2010: 6), 1988년 소련정부가 사할린한인의 모국방문과 영주귀국을 허가하면서 1989년 한·일 적십자사가 공동 추진한 ‘사할린 거주 한국인 재회지원 공동사업체’를 필두로 일시방문과 영주귀국 사업을 추진하게 되었다. 이후, 1992년에 사할린 한인 동포가 단신으로 춘천 소재의 양로원에 첫 영주귀국을 하게 되었다(조재순, 2009: 106). 즉, 이 시기에는 이산으로 인해 한꺼번에 귀환하게 된 동포들 외에 타국에 거주하고 있는 동포에겐 관심을 가지기 어려웠다. 외부의 상황보다는 한국 내부의 문제로 인해 안정과 경제부흥에 더 집중하는 시기라고 할 수 있으며, 전체적으로 평가했을 때, 재외동포정책의 공백기라고 할 수 있겠다.

2. 1992년 한·중 수교 후 ~ 2007년 방문취업제도 도입

1980년 서울올림픽 개최와 1990년 한·소 수교, 1992년 한·중 수교를 거치면서 공산주의 국가 출신의 동포들과의 교류도 훨씬 더 원활하게 진행되면서 동포의 지평이 넓어지게 되었다. 이때 외국국적동포를 포함한 재외동포에 대한 기본법이 제정되었다. 재외동포정책의 목표는 해외에 있

는 재외동포를 위해서는 거주국에서의 적응과 성공적인 정착지원을 의제로 정책의 방향이 진행되었다. 국내에 있는 재외동포를 위해서는 취업에 관한 제도들이 많이 시행되었다. 1993년 산업연수생제도가 시행되면서 많은 중국 및 CIS 국가 출신의 외국국적동포가 한국으로 오게 되었다. 이후 2002년에는 취업관리제도로 변하게 되었고, 이 제도들은 2004년 특례고용허가제도로 수렴되었다. 그러나 특례고용허가제도의 자격조건이 국내에 연고가 있는 상태여야 했기 때문에 연고가 없는 외국국적동포들은 불법 브로커들을 찾게 되었고, 그에 따른 피해가 많아지게 되었다. 이에 따라 정부에서는 2007년 중국 및 CIS 국가 출신 외국국적동포들을 위해 방문취업제도를 시행하게 되었고, 이들은 방문취업(H-2) 비자로 한국에서 일할 수 있게 되면서 많은 외국국적동포들이 한국으로 들어오기 시작하였다.

1) 법령

교민청 대신 재외동포재단을 설립하기에 앞서 정부는 1996년 2월 29일 <재외동포정책위원회 규정>을 제정하여 재외동포정책위원회의 활동에 법적 근거를 마련하였다. <재외동포정책위원회 규정> 제1조 “정부의 재외동포에 관한 정책을 종합적으로 심의·조정하고 이를 효율적으로 추진·지원하기 위하여 국무총리⁹⁾ 소속 하에 재외동포정책위원회를 둔다.”에 근거하여 설치의 의의를 가진다. 위원회는 제2조에 의거하여 재외동포정책과 관련된 여러 사항¹⁰⁾들을 심의·조정한다. 김영삼 정부 시기에 재외동포정책위원회 회의는 총 3번 진행되었으며¹¹⁾, 회의의 기본 목표는 1. 재외동포의 거주국내 권익신장과 역량강화, 2. 한민족으로서의 정체성과 자

9) 2021년 9월 10일 개정되어 현재는 “국무총리”가 아닌 “외교부장관” 소속 하에 있다.

10) 제2조에 따라 “재외동포정책의 기본방향의 수립에 관한 사항, 재외동포의 정착 지원에 관한 사항, 재외동포의 법적·사회적 지위 향상에 관한 사항, 재외동포와의 유대 강화에 관한 사항, 재외동포의 국내외 경제활동 지원에 관한 사항, 재외동포의 정체성 함양에 관한 사항, 재외동포 관련 부처별 사업계획에 관한 사항, 그 밖에 재외동포와 관련된 사항으로서 위원장이 부의하는 사항”이 있다.

11) 1차: 1996년 5월 3일, 2차: 1996년 12월 4일, 3차: 1997년 12월 12일 진행함.

공심 고양, 3. 동포 간의 화합 및 모국과 동포사회 간의 호혜적 발전이었다(김홍섭, 2009: 26). 이때까지도 재외동포정책의 방향성은 국내 거류 외국국적동포 보다는 해외에 거주하는 재외동포들의 정착과 권익신장에 초점을 맞췄다.

이듬해 1997년 3월 27일 외교부 소관의 「재외동포재단법」이 제정되었다. 제정 목적은 “재외동포재단을 설립하여 재외동포들이 민족적 유대감을 유지하면서 거주국에서 그 사회의 모범적인 구성원으로 살아갈 수 있도록 하는 데 이바지함”이다. 「재외동포재단법」에서도 재외동포에 대한 정의를 내리고 있다. 「재외동포재단법」 제2조에서는 “이 법에서 “재외동포”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람을 말한다.” 제2조 제1호 “대한민국 국민으로서 외국에 장기체류하거나 외국의 영주권을 취득한 사람”이며, 제2조 제2호에 따르면 “국적에 관계없이 한민족(韓民族)의 혈통을 지닌 사람으로서 외국에서 거주·생활하는 사람”이다. 따라서 「재외동포재단법」에서는 대한민국으로 귀환하여 거류하고 있는 외국국적동포들은 법적 효력 범위 밖에 있다고 할 수 있다.

2년 뒤 법무부 소관의 「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」(이하 재외동포법이라 한다)이 1999년 9월 2일에 제정되었다. 제정 목적은 재외동포(在外同胞)의 대한민국에의 출입국과 대한민국 안에서의 법적 지위를 보장하는 것에 있다. 「재외동포법」에서는 재외동포를 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자를 말한다고 정의 내린다. 「재외동포법」 제2조 제1호에 따라 “대한민국의 국민으로서 외국의 영주권(永住權)을 취득한 자 또는 영주할 목적으로 외국에 거주하고 있는 자(이하 “재외국민”이라 한다)”와 제2조 제2호에 따라 “대한민국의 국적을 보유하고 있던 자(대한민국정부 수립 전에 국외로 이주한 동포를 포함한다) 또는 그 직계비속(直系卑屬)으로서 외국국적을 취득한 자 중 대통령령으로 정하는 자(이하 “외국국적동포”라 한다)”로 각 호에 맞는 자격을 가진 자들을 재외국민이나 외국국적동포로 칭하고 있다.

「재외동포법 시행령」에서는 재외국민의 정의와 외국국적동포의 정의를 각각 세밀하게 내리고 있다. 재외국민의 정의를 보면, 「재외동포법 시행

령」 제2조 제1항에 “「재외동포법」 제2조 제1호에서 “외국의 영주권을 취득한 자”란 거주국으로부터 영주권 또는 이에 준하는 거주목적의 장기 체류자격을 취득한 자”를 말한다. 제2항에는 “「재외동포법」 제2조 제1호에서 “영주할 목적으로 외국에 거주하고 있는 자”라 함은 「해외이주법」 제2조의 규정에 의한 해외이주자로서 거주국으로부터 영주권을 취득하지 아니한 자”를 말한다. 「재외동포법 시행령」 제3조에서는 외국국적 동포의 정의를 내린다. “「재외동포법」 제2조 제2호에서 “대통령령으로 정하는 자”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람을 말한다.” 제3조 제1호는 “출생에 의하여 대한민국의 국적을 보유하고 있던 사람(대한민국 정부 수립 전에 국외를 이주한 동포를 포함한다)으로서 외국국적을 취득한 사람”을 의미하며, 제2호에서는 “제1호에 해당하는 사람의 직계비속(直系卑屬)으로서 외국국적을 취득한 사람”을 의미한다. 따라서 현재 대한민국에 귀환해 거주하고 있는 대부분의 동포들을 「재외동포법」 제2조 제2호에 따라 외국국적동포로 정의할 수 있다. 그러나 제정 당시 외국국적동포의 의미는 “1. 대한민국의 국적을 보유하고 있던 자(대한민국정부 수립 이전에 국외로 이주한 동포를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)로서 외국국적을 취득한 자”이거나, “2. 부모의 일방 또는 조부모의 일방이 대한민국의 국적을 보유하고 있던 자로서 외국국적을 취득한 자”였기 때문에, 대한민국 정부 수립 이전에 해외로 이주한 사람은 혈통이 한국인이더라도 재외동포 인정 범위에서 제외되었으며, 다시 말해 대부분의 중국과 CIS 국가 출신의 동포와 후손이 법 적용 대상에서 제외된 것이다. 이후 2001년 11월 29일 헌법재판소에서 「재외동포법」이 평등원칙에 위반한다고 판결하여 제2조 제1호는 2004년에 개정되었고(진현경, 2022: 126), 제2호는 3세대 이후의 외국국적동포 차세대들을 위하여 2019년 7월 2일에 개정되었다.

2) 주요 정책

1990년대 한국의 경제 성장이 급격히 일어나면서 외국국적동포들의 한

국으로의 귀환이 촉진되었다. 이런 흐름에 따라 1993년 11월 산업연수생 제도가 도입되었다. 원래 제도의 취지는 해외투자기업의 현지 근로자를 한국에서 연수시키기 위한 것이었지만, 점차 외국인 단순기능인력을 수용하는 통로가 되었다. 이 제도가 1993년에 시행된 것에 비해 <외국인 산업기술연수생의 보호 및 관리에 대한 지침>은 1995년 2월에서야 나왔다. 연수생의 법적지위가 예규 수준에서 보장되어 불안하였고, 근로조건이 매우 열악했으며, 실질적으로 근로자로 일을 함에도 연수생이라 하여 근로자성을 부인하였다. 이로 인해 연수생 가운데 탈출해 불법취업을 하는 사람이 많은 문제점들이 있었다(최홍엽, 1996: 86-89).

법무부는 2002년 12월 9일 취업관리제를 도입하여 외국국적동포가 건설 분야와 서비스 분야 6개의 업종(음식점업, 사업지원서비스업, 사회복지사업, 청소 관련 서비스업, 기타 서비스업, 가사 서비스업)에 대하여 취업을 할 수 있도록 허용하였다. 그리고 이듬해 2003년 8월 16일 고용노동부 소관으로 「외국인 근로자의 고용 등에 관한 법률」(이하: 외국인 고용법)이 제정되면서 취업관리제는 2004년 8월 17일에 제정된 특례고용허가제로 명칭이 변경되었고, 2004년부터 외국국적동포가 특례고용자로서 국내에서 일하는 숫자가 지속적으로 증가하였다(설동훈, 2007: 18-20). 고용특례에 해당하는 동포들은 「외국인 고용법」 제12조에 따라 방문동거(F-1-4) 자격을 가지고 취업교육을 이수하고, 고용지원센터에서 구직 신청을 하여 근로계약을 체결해야 했다. 즉, 국내 연고가 없는 동포의 경우에는 혜택을 받지 못하기 때문에 결국 불법 알선자를 통해 거액을 주고 서류를 만들거나 불법체류하는 사례가 증가하게 되었다. 고용주 입장에서는 외국인고용허가신청의 절차가 복잡하고, 외국인 고용자가 체류자격을 변경하거나 체류기간을 연장할 경우 신원보증서를 제출해야만 하는 시스템으로 외국국적동포 채용을 기피하게 되었다.

특례고용허가제의 부작용으로 체류자격 위반자들이 많아지면서 정부는 2007년 3월 4일 중국 및 CIS 국가 동포들을 대상으로 방문취업제를 도입하였다. 방문취업제는 이 국가들 출신이면서 만 25세 이상이고, 일정한 요건을 갖춘 경우 5년 체류기한을 갖는 방문취업(H-2) 비자를 발급받을

수 있게 하였으며, 비자 유효기간 내에는 자유롭게 출입국이 가능하도록 하였다. 또한 국내 취업을 원하는 경우 취업교육과 구직신청을 거쳐 「출입국관리법 시행령」에서 정한 단순 노무 분야의 업종에서 취업활동이 가능하도록 하였다. 그 결과 방문취업(H-2) 자격을 가진 외국국적동포들의 수도 급증하게 되었으며, 비합법적인 체류율 또한 감소하게 되었다(곽재석, 2012: 40-42).

그러나 방문취업제도가 이런 긍정적인 측면만을 가지고 있는 것은 아니다. 혜택을 부여하는 의미에서 시작된 방문취업(H-2) 비자는 외국국적동포라는 같은 범위에 있지만 재외동포(F-4) 비자를 가지고 있는 외국국적동포와 체류자격, 체류 및 취업활동, 기타 재산상의 권리 등에서 법적 차별을 받게 되었다. 일례로 노동시장에서 재외동포(F-4)의 체류 자격을 가진 외국국적동포는 「출입국관리법」이 정하는 예외적인 경우를 제외하고는 활동에 대한 제한을 받지 않고, 「외국인 고용법」의 적용대상도 아니므로 자유롭게 취업 활동을 해나갈 수 있다. 반면에 방문취업(H-2) 자격을 가진 외국국적동포들은 비전문분야에 취업을 한다는 점과 단순노무를 제공한다는 점에서 「외국인 고용법」과 「출입국관리법」의 영향을 받는 대상이 되므로 같은 외국국적동포임에도 불구하고 체류자격에 따라 차별이 존재한다고 할 수 있다(최윤철, 2021: 22-24).

3) 이 시기 귀환정책의 특징

1990년 말부터 공산권 국가 출신의 외국국적동포와 교류가 활발하게 되면서 이전 시기와 다르게 많은 외국국적동포들이 한국을 방문하게 되었고, 정부는 재외동포에 대한 관심을 더 갖게 되었다. 그에 따라 재외동포에 대한 기본법 격인 「재외동포법」과 「재외동포재단법」을 제정하면서 동포들을 법적 대상으로 보게 되었다.

사할린동포에 대한 영주귀국 사업도 계속되며, 2000년에 경기도 안산시에 489세대가 한 쌍으로 영주귀국하게 되었다. 또한, 취업을 목적으로 하여 한국에 귀환하는 외국국적동포들이 있었기 때문에 정부는 이들을 위한

산업연수생제도나 취업관리제도를 도입하기 시작하였고, 증가 추세가 점점 격상하자 이를 모두 외국인 특례고용허가제로 단일화했다.

그러나 특례고용허가제도의 자격 조건이 한국에 연고가 있어야 했기 때문에 무연고 외국국적동포들은 불법 브로커들을 찾기 시작하였고, 이에 대한 피해가 국가적으로 매우 컸다. 정부는 이러한 부작용을 방지하기도 해야 하고, 대다수의 외국국적동포가 중국과 CIS 국가 출신이기 때문에 국적으로 인한 소외를 상쇄시키기 위한 방안을 모색할 수밖에 없었다. 그 결과 2007년에 이들만을 위한 방문취업 제도를 실행시켰고 이들에게 방문취업(H-2) 비자를 발급하였다. 결과적으로 2007년에는 2006년보다 10만 명 이상의 외국국적동포가 한국으로 입국하여 체류하기 시작하였다(이진영, 2010: 12).

3. 2007년 방문취업제도 도입 후 ~ 현재

2004년 특례고용허가제 도입과 2007년 방문취업제 도입 이후로 외국국적동포의 한국으로의 유입과 장기체류가 증가하게 되었다. 이에 따라 정부에서도 이전 시기와 다르게 출입국과 정착 등을 고려한 법령과 정책들이 제정되었지만, 전체 외국국적동포를 포용하기에는 다소 미흡하며, 그들에게 실질적인 도움을 주고 있는지에 대해서는 회의적이다.

1) 법령

외국국적동포는 「재외동포법」 제3조의 2 “재외동포체류자격을 가진 외국국적동포의 대한민국에의 출입국과 대한민국 안에서의 법적 지위에 관하여 이 법에서 정하지 아니한 사항은 「출입국관리법」에 따른다.”에 따라 법적지위가 외국인이다. 이에 따라 이들은 2007년 5월 17일 제정된 법무부 소관의 「재한외국인처우기본법」(이하 외국인 처우법)의 영향을 받는다. 「외국인 처우법」의 제정 목적은 “재한외국인에 대한 처우 등에 관한

기본적인 사항을 정함으로써 재한외국인이 대한민국 사회에 적응하여 개인의 능력을 충분히 발휘할 수 있도록 하고, 대한민국 국민과 재한외국인이 서로를 이해하고 존중하는 사회 환경을 만들어 대한민국의 발전과 사회통합에 이바지함을 목적으로 한다.”이며, 동법 제2조 1항 “처우 보장 대상인 “재한외국인”란 대한민국 국적이 아니면서, 합법적으로 체류하고 있는 외국인을 의미한다”에 따라 재한외국인으로서 법적인 보장을 받는다. 또한 헌법 제6조 제2항 “외국인은 국제법과 조약이 정하는 바에 의하여 그 지위가 보장된다.”에 따라서 원칙적으로는 상호주의에 따라 처우된다.

2008년 외국인정책 기본계획이 시작되면서 동포사회와 관련하여 1차 기본계획(2008년~2012년)에서의 중점과제는 ‘동포의 역량 발휘를 위한 환경 조성’이었다. 그다음 2차 기본계획(2013년~2017년)에서는 ‘동포사회와의 교류, 협력 확산’이었으며, 올해까지 진행된 3차 기본계획(2018년~2022년)에서는 ‘동포와 함께 공존·발전하는 환경 조성’이 중점과제였다. 기본계획의 중점과제 변천을 살펴보아도 알 수 있듯이 중점과제 간에 연속성이 없다는 점이 한계로 지적된다. 처음에는 동포와 한국사회의 통합적 발전보다는 동포 개인에 초점을 맞췄다면, 2차와 3차를 지나면서 좀 더 동포와 내국민과의 교류와 공존에 중점을 두었다는 점(조영희 외, 2021: 220)을 통해 앞으로의 정책 방향은 동포의 한국사회 정주에 대한 실질적인 지원과 내국민과의 교류 및 공존을 통해 사회통합적 방향으로 정책을 세워야 할 필요가 있을 것이다.

2010년 5월 20일에는 고려인동포를 위한 「고려인동포 합법적 체류자격 취득 및 정착 지원을 위한 특별법」(이하 고려인 동포법)이 제정되었다. 제정 목적은 “고려인동포의 합법적인 체류자격 취득을 지원하고 고려인동포의 권익증진과 생활안정을 도모함”을 목적으로 제정되었다. 이 법에서는 고려인에 대한 정의를 내리고 있는데, 「고려인 동포법」 제2조에 의하면 “이 법에서 “고려인동포”란 1860년 무렵부터 1945년 8월 15일까지의 시기에 농업이민, 항일독립운동, 강제동원 등으로 러시아 및 구소련 지역으로 이주한 자 및 「민법」 제777조¹²⁾에 따른 그 친족으로 현재 해당

지역에 거주하고 있는 자” 를 말한다. 따라서 제2조에 의거하면, 귀환동포로서의 국내에 체류하고 있는 고려인들은 이 법의 적용대상이 되지 못한다.

그러나 2011년 11월 「공직선거법」 개정으로 제15조 제1항 제3호 “3. 「출입국관리법」 제10조에 따른 영주의 체류자격 취득일 후 3년이 경과한 외국인으로서 같은 법 제34조에 따라 해당 지방자치단체의 외국인등록대장에 올라 있는 사람” 은 지역구국회의원의 선거권을 가질 수 있게 되었다. 또한 2019년 7월 2일 「재외동포법 시행령」 개정에 따라 대한민국 국적을 가졌던 사람의 손자녀(3세대)까지만 법의 보장을 받을 수 있었으나, “「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」에 따른 재외동포에 해당하는 외국국적동포의 범위와 관련하여, 종전에는 중국이나 독립국가연합(CIS) 출신 동포가 대규모로 입국하게 될 경우 국내 고용시장 등에 미칠 영향을 고려하여 대한민국국적을 가졌던 사람의 손자녀(3세대)까지만 외국국적동포로 인정했으나, 앞으로는 출생에 의하여 대한민국국적을 보유하고 있던 사람의 직계비속을 모두 외국국적동포로 함으로써, 더 많은 외국국적동포가 재외동포 체류자격을 부여 받아 우리나라를 자유로이 방문하고 국내 체류와 관련된 지원을 받을 수 있도록 하려는 것임” 와 같은 이유로 외국국적동포의 인정 범위가 직계비속(直系卑屬)으로 확대되었으며, 4세대 이후로도 법의 적용대상으로 인정받을 수 있게 되었다.

2020년 5월 26일 「사할린 동포 지원에 관한 특별법」(이하 사할린 동포법)이 제정되었다. 제정 목적은 “일제강점기에 강제동원 등으로 사할린에 이주한 사할린동포에 대하여 관련 국가와의 외교적 노력을 통하여 그 피해를 구제하고, 사할린동포와 그 동반가족의 영주귀국과 정착을 지원함” 을 목적으로 제정되었다. 「사할린 동포법」에서의 사할린동포에 대한 정의는 제2조에 명시되어 있다. 「사할린 동포법」 제2조 제1호에서는 ““사할린동포”란 1945년 8월 15일까지 사할린에서 출생하였거나 사할린으로 이주한 한인(韓人)” 을 말한다. 그리고 제2조 제2호에서 ““동반

12) 「민법」 제777조 친족관계로 인한 법률상 효력은 이 법 또는 다른 법률에 특별한 규정이 없는 한 다음 각호에 해당하는 자에 미친다. 1. 8촌 이내의 혈족, 2. 4촌 이내의 인척, 3. 배우자.

가족”이란 사할린동포의 배우자 및 직계비속 1명과 그 배우자를 말한다.” 따라서 현재 대한민국에 귀환한 사할린동포들은 이 법의 지원 대상에 해당한다.

2) 주요 정책

2010년 7월부터 재외동포를 대상으로 기술연수제도가 도입되면서 방문취업(H-2) 자격의 외국국적동포에게 재외동포(F-4) 자격이 확대되었으며, 2012년부터의 재외동포(F-4) 비자의 확대를 위해 한국 체류 중 방문취업(H-2) 자격의 외국국적동포라도 국가공인기능자격증만 있으면 재외동포(F-4) 비자 취득이 가능하게 되었다. 한국에서의 장기체류와 가족 초청이 가능한 체류자격을 얻기 위해 2013년 가리봉동의 길거리에서는 각종 자격증 취득을 홍보하는 학원의 전단지들이 넘쳐나고 있었다고 한다(김영화, 2014: 46).

또한, 2011년 1월 1일부터 만 65세 이상의 외국국적동포는 우리나라에서 영주귀국을 희망하는 경우 “국적회복허가” 신청을 통해 복수국적의 취득이 가능하게 되었다. 원래는 외국국적을 포기해야지만 국적회복이 가능했으나, 외국국적포기를 대신해서 “외국국적불행사서약”을 하면 복수국적 취득이 가능하다. 그리고 법무부는 2011년 7월 1일부터 외국인등록(또는 거소신고)을 한 시점¹³⁾과 6개월 이상 거주 조건 등을 불문하고, 국적회복허가 신청 시점에 외국국적동포 신청 당사자가 만 65세 이상이라면 복수국적을 허용하기로 하였다.

2015년 4월 정부는 방문취업(H-2) 비자를 가진 외국국적동포의 배우자 및 미성년 자녀에 대해서도 국내에 장기체류가 가능한 방문동거(F-1) 비자 발급을 허용하였다. 그리고 미성년 자녀가 재학 중인 경우엔 부모 또는 모의 체류기간이 만기되더라도 체류기간 연장을 허용하였다. 2018년 12월 20일에는 ‘일반귀화’의 요건을 강화하여 영주권 전치주의를 도입하였으

13) 외국인등록이나 재외동포 거소신고를 한 경우 기본적으로 영주할 목적이 있는 것으로 인정하였다.

며, 영주(F-5) 자격을 가지고 있으면 5년 이상 대한민국에 주소가 있어야 일반귀화에 대한 허가 신청이 가능해졌다. 2019년 10월 1일에는 방문취업(H-2) 체류자격 발급 가능한 대상 연령을 25세~55세에서 18세~55세까지로 확대하였으며, 2020년 1월에는 방문취업 건설업종 동포 취업등록제에서 ‘건설업 취업교육’의 의무를 폐지하고, ‘일반 취업교육’만 수료하면 건설업 취업인정 취득이 가능하도록 개편하였다(설동훈·문형진, 2020: 112-113).

그리고 올해 행정안전부에서는 2022년 10월 조직개편안으로 외교부 산하의 재외동포청 설립을 발표하였다. 재외동포 규모가 크고 세대교체 등의 환경변화가 있고, 현재 재외동포 업무를 관계 부처·재단 등에서 분산 수행 중이기 때문에 업무의 효율성과 정확성을 높이고자 별도의 재외동포 전담기구 설치가 필요하다고 보았다. 이에 따라 외교부의 재외동포정책 기능을 이관하고 재외동포재단의 사업기능을 통합해 외교부장관 소속으로 ‘재외동포청’을 신설해 재외동포 대상 지원정책 기능을 강화하고자 하며, 재외동포정책위원회에서는 중장기 정책의 방향성을 정립하고, 관계부처 협업 등 재외동포정책 총괄조정 기능을 강화할 방침이라고 하였다(행정안전부, 2022.10.06.).

3) 이 시기 귀환정책의 특징

2007년 방문취업제 실시 이후 많은 외국국적동포들이 매년 한국으로 귀환하고 있으며 그 수가 증가하고 있다. 이런 기류를 따라 「고려인 동포법」이나 「사할린 동포법」 등 다양한 외국국적동포를 위한 법령들이 제정되었다. 이 법률들은 「재외동포법」이나 「재외동포재단법」이후에 생긴 외국국적동포를 위한 법률들이었지만 「고려인 동포법」의 경우 법의 제정 취지가 CIS 국가에 남아있는 고려인동포들을 지원하기 위한 법이었기 때문에 한국에 체류하고 있는 고려인동포들은 이 법의 법적 대상 범위에 포함되지 않는다.

또한 2011년 1월을 기점으로 만 65세 이상의 외국국적동포는 영주귀국

을 할 수 있도록 허가하였기 때문에 비교적 고령의 동포들이 한국으로 입국하기 시작하였고, 은퇴 후의 여생을 위해 귀환하는 동포들도 많았다. 또한 방문취업(H-2) 자격을 가진 외국국적동포들과 재외동포(F-4) 자격을 가진 외국국적동포들이 직업과 취업에 대한 활동에 차이가 발생하면서 이에 대한 개선을 요구하는 주장이 늘어났다. 그에 따라 2012년에 재외동포(F-4) 자격으로 변경할 수 있는 요건을 마련하였다.

2015년에 한 차례 외국국적동포들의 인원이 늘어나는 계기가 있었는데, 정부에서 외국국적동포의 배우자와 미성년 자녀에게 방문동거(F-1) 비자를 발급할 수 있게 허용한 것이 그 원인이 되었다. 그 결과 외국국적동포들이 출신국에 두고 온 가족들과 한국에서 재결합이 가능해졌고, 외국국적동포들은 취업을 위한 단기적인 외국인력으로서 한국에 방문하는 것이 아니라 가족들과 함께 장기적인 체류를 희망하게 되었다.

4. 소결

외국국적동포와 관련된 주요사건을 기점으로 시기를 세 부분으로 나누어 발전한 양상을 정리해보면 다음과 같다.

<표 6> 외국국적동포 관련 법령과 주요 정책의 변천

시기	구분	내용	외국국적 동포와 연관성
1945년 해방 후 ~ 1992년 한·중 수교	법령	- 1948년 12월 20일 「국적법」 제정 - 1962년 3월 9일 「해외이주법」 제정 - 1963년 3월 5일 「출입국관리법」 제정	초기에는 외국국적동포보다는 기본적으로 재외국민에 대한 관심과 해외동포의 해외자본 유치에 관심이 컸음.
	주요 정책	- 1961년 10월 교민과 설치 - 1962년 6월 26일 재외국민지도위원회 설치 - 1976년 해외동포모국방문추진위원회 설치 - 1988년 7월 7일 <민족자존과 통일번영을 위한 특별선언> 발표	이후에 재외동

		<ul style="list-style-type: none"> - 1988년 10월 서울 올림픽 개최 - 1989년 사할린동포의 모국 방문사업 추진 - 1990년 6월 4일 한·소 수교 체결 - 1992년 8월 24일 한·중 수교 체결 	<p>포의 모국방문 사업과 국가 간 수교를 통해 외국국적동포들과의 교류가 활성화 됨.</p>
1992년 한·중 수교 후 ~ 2007년 방문취업 제 도입	법령	<ul style="list-style-type: none"> - 1996년 2월 29일 <재외동포정책위원회 규정> 제정 - 1997년 3월 27일 「재외동포재단법」 제정 - 1999년 9월 2일 「재외동포법」 제정 	<p>재외동포(재외국민+외국국적동포)에 대한 기본법격인 두 법령이 제정됨.</p> <p>1990년대 후반에 외국국적동포와의 교류와 한국으로의 입국이 증가하면서 이들의 한국에서의 취업에 대한 제도들이 증가하였음.</p>
	주요정책	<ul style="list-style-type: none"> - 1993년 11월 산업연수생제도 도입 - 1995년 2월 <외국인 산업기술연수생의 보호 및 관리에 대한 지침> 시행 - 2002년 12월 9일 취업관리제 도입 - 2004년 8월 17일 특례고용허가제 도입 - 2007년 3월 4일 방문취업제 도입 	
2007년 방문취업 제 도입 후 ~ 현재	법령	<ul style="list-style-type: none"> - 2007년 5월 17일 「재한외국인처우기본법」 제정 - 2010년 5월 20일 「고려인 동포법」 제정 - 2011년 11월 「공직선거법」 개정 - 2019년 7월 2일 「재외동포법 시행령」 개정 - 2020년 5월 26일 「사할린 동포법」 제정 	<p>외국국적동포의 한국 체류와 다양성 인정에 대한 실질적 법령이 다수 제정됨.</p> <p>외국국적동포의 한국에서의 장기체류와 가족결합을 위한 제도들이 다수 확립됨.</p>
	주요정책	<ul style="list-style-type: none"> - 2010년 7월 기술연수제도 도입 - 2011년 1월 1일 만 65세이상 외국국적동포의 영주귀국 허가 - 2012년 재외동포(F-4) 비자 확대 - 2015년 4월 외국국적동포의 배우자 및 미성년 자녀에 대한 방문동거(F-1) 비자 허용 - 2018년 12월 20일 ‘일반귀화’ 요건 강화 - 2020년 1월 건설업 취업교육 의무 폐지 - 2022년 10월 재외동포청 신설 확정 	

1990년 한·소 수교와 1992년 한·중 수교 그리고 2007년 방문취업제 도입은 외국국적동포의 한국 귀환에 있어서 중요한 사건이다. 그래서 각 시점을 기점으로 1945년 해방 이후부터 1992년 한·중 수교까지, 한·중 수교 이후 2007년 방문취업제 도입까지, 2007년 방문취업제 도입 이후 현재까지 이렇게 세 시기로 나누어 법령과 정책 및 제도의 변천을 다루면서 개선할 점들을 살펴보았다.

1945년 해방 이후 시기에는 외국국적동포나 한국 귀환동포에 대한 관심보다는 전쟁 이후 귀국하는 자들과 재외국민으로서 한국 방문에 초점을 둔 정책이 많았고, 자본과 산업화 확장을 위한 해외 이민에 대한 장려와 해외동포를 통한 해외 자본 유치에 관심이 많았다. 법령적인 부분에 있어서도 「국적법」, 「해외이주법」, 「출입국관리법」 등이 제정된 것을 보면 정부의 정책 방향성이 국내로 들어오는 것이 아닌 외부로 나가는 것임을 알 수 있다. 이후 외국국적동포에 대한 직접적인 관심은 1988년 서울에서 개최한 올림픽과 1990년 소비에트연방과의 수교 체결과 1992년 중국과의 수교 체결로 인해 한국으로의 입국이 증가하게 된 외국국적동포들에 대한 관심이라고 할 수 있겠다.

1992년 한·중 수교 이후로 외국국적동포들과의 교류가 활발해지고 재외동포에 대한 인식이 늘어나면서 재외동포정책의 심의와 조정을 위한 재외동포정책위원회를 세웠고, 재외동포에 대한 기본법으로 「재외동포재단법」 및 「재외동포법」을 제정하였다. 이후 정부는 외국국적동포 대부분의 한국 방문 목적이 취업인 것을 알게되어 2000년대를 들어서면서 외국국적동포의 취업에 관련된 제도들인 산업연수생제도, 취업관리제도, 특례고용허가제도 등 많은 제도를 수립하기 시작하였다. 그러나 제도에 비해 아직 이들이 국내에서의 안정적인 정착을 위해서는 미비한 부분들이 많았다. 또한 재외동포(F-4) 자격을 가진 외국국적동포와 방문취업(H-2) 자격을 가진 외국국적동포 사이의 직업군과 취업에 대한 차별문제도 발생하게 되었다.

2007년 방문취업제 도입 이후로 외국국적동포의 한국으로의 유입과 취업 및 장기체류가 증가하게 되었다. 정부에서도 이전의 두 시기와 다르게

외국국적동포의 출신에 따른 법령과 출입국에 따른 법령 및 장기체류에 관련된 정책들을 내놓기 시작하였다. 그렇게 「재한외국인처우기본법」과 「고려인동포 합법적 체류자격 취득 및 정착 지원을 위한 특별법」, 「사할린동포 지원에 관한 특별법」 등이 제정되었다. 또한 기존 외국국적동포와 관련된 법령들이 개정되고 방문취업(H-2) 자격을 가진 외국국적동포들이 재외동포(F-4) 자격을 가질 수 있도록 정책적인 개편안도 마련하였다. 게다가 외국에 두고 온 가족들과의 결합을 위해 배우자나 미성년 자녀에게 방문동거(F-1) 자격을 주기 시작하였다. 이에 따라 외국국적동포의 가족결합을 통한 정주 기반 마련과 포용성이 좀 더 확대되었다. 그러나 여전히 체류자격별로 차별이 존재하고, 출신국에 거주하는 게 아닌 한국 내부에 체류하는 외국국적동포는 법 적용 대상의 범위가 아니거나 하는 문제가 남아있다.



IV. 한국 귀환동포정책의 개선 방안

한국으로 귀환하는 외국국적동포들의 규모는 꾸준히 증가해왔고 한국에서의 체류기간도 길어지고 있다. 이러한 최근 경향에 따라 이들의 한국사회 적응 및 정착을 위한 지원 방향과 사회통합의 방향성에 대해 논의해야 할 필요가 있으며, 이를 위해 앞에서 살펴본 귀환하는 동포를 위한 법령과 주요한 정책들을 중심으로 분석하여 그 필요성과 개선 방안을 7가지로 제시해보았다.

1. 재외동포 정의 관련 조항의 개정

1) 필요성: 재외동포 정의의 혼란

「재외동포법」에서 정의하는 재외동포는 재외국민과 외국국적동포로 나뉜다. 「재외동포법」 제2조 제1호에 따라 재외국민은 “대한민국의 국민으로서 외국의 영주권(永住權)을 취득한 자 또는 영주할 목적으로 외국에 거주하고 있는 자(이하 “재외국민”이라 한다)”로 정의되고, 외국국적동포는 「재외동포법」 제2조 제2호에 따라 “대한민국의 국적을 보유하고 있던 자(대한민국정부 수립 전에 국외로 이주한 동포를 포함한다) 또는 그 직계비속(直系卑屬)으로서 외국국적을 취득한 자 중 대통령령으로 정하는 자(이하 “외국국적동포”라 한다)”로 정의된다. 반면 「재외동포재단법」에서는 재외동포에 대한 정의를 제2조 “이 법에서 “재외동포”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람을 말한다.”에 따라 정의된다. 제2조 제1호 “대한민국 국민으로서 외국에 장기체류하거나 외국의 영주권을 취득한 사람”이며, 제2조 제2호에 따르면 “국적에 관계없이 한민족(韓民族)의 혈통을 지닌 사람으로서 외국에서 거주·생활하는 사람”으로 정의되며, 「재외동포법」과 다르게 재외국민과 외국국적동포의 정의를 따로 내리

지는 않는다.

두 법률의 정의와 관련된 조항에 따르면 「재외동포법」은 ‘국적주의’에 따라 정의를 내렸고, 「재외동포재단법」은 ‘혈통주의’를 취하면서 같은 대상을 정의함에도 법률상으로는 적용 대상을 달리하고 있는 모순적인 상태임을 알 수 있다. 또한, 우리나라의 역사를 고려해볼 때, 동포들 중에서 정부 수립 이후에 바로 한국으로 귀환하지 못한 상태에서 대한민국 국적이거나 거주국 국적 모두 명시적으로 취득하지 않은 동포들이 있는데도 두 법률에 근거하면 어느 법에도 적용받지 못한다는 문제가 생긴다(도회근, 2001: 8).

또 다른 관점에서 「재외동포법」에 따른 ‘재외동포’의 정의에 관해서도 모호한 부분이 존재한다. 국적에 따르면 재외국민은 한국인이며, 외국국적동포는 외국인이다. 법률과 정책 측면에서 재외국민을 위한 법률과 정책은 외국국적동포와는 다르게 적용되고 있다.

재외국민을 위한 법률에는 「재외국민등록법」, 「재외국민보호를 위한 영사조력법」, 「재외국민의 가족관계등록 창설, 가족관계등록부 정정 및 가족관계등록부 정리에 관한 특례법」, 「재외국민의 교육지원 등에 관한 법률」 등이 있다. 재외국민의 보호를 위한 기본법이 되는 「재외국민등록법」과 「재외국민보호를 위한 영사조력법」이 모두 외교부의 소관인 특징도 있다. 반면에 외국국적동포는 외국인으로서 「재한외국인처우기본법」에 법적 적용을 받고, 「국적법」과 「출입국관리법」에 따라 한국에서의 활동이 제한되며, 모두 법무부 소관인 특징이 있다.

2) 개선 방안: 재외동포 정의 관련 조항의 개정

재외동포에 관련된 대표적인 두 개의 법인 「재외동포법」과 「재외동포재단법」에서 정의를 달리하는 것은 바람직하지 않다. 「재외동포법」에서는 국적을 기준으로 재외동포의 정의를 내리고 있는 반면에 「재외동포재단법」에서는 혈통을 기준으로 재외동포를 정의하고 있는 것이다. 같은 대상을 각 법에서 다르게 정의 내리는 것보다 하나의 맥락으로 가고자 한다면,

혈통을 기준으로 하여 재외동포를 정의하는 것이 재외동포를 포섭하는 데에 좀 더 바람직하다고 보며, 「재외동포법」에서 재외동포의 개념을 「재외동포재단법」에서 “국적에 관계 없이 한민족의 혈통을 지닌 사람으로서 외국에서 거주·생활하는 사람”으로 정의를 내린 것처럼 개정하는 것이 필요하다고 보았다(조성혜, 2020: 213).

그러나 「재외동포재단법」에서의 정의는 국내로 귀환한 동포가 소외되고 있으므로 한계성이 있고, 혈통주의에 치우친 정의가 또 다른 혈통을 증명할 수 없는 동포들을 제외시킬 수 있는 한계점이 있을 것으로 보인다. 그렇다면 오히려 재외동포에 대한 정의의 혼용을 막는 것으로 방향을 잡아 재외동포 정의 조항을 개정하거나 신설하는 것도 하나의 방법이 될 수 있겠다. 재외국민과 외국국적동포를 함께 재외동포로 정의를 내리기보다는 각각 분별하여 사용하는 것이다.

재외동포의 정의와 범위에 대한 통일된 기준이 필요하다고 주장한 최윤철(2021)은 재외동포와 관련된 법률들의 제정 목적과 배경 등이 서로 다르기 때문에 같은 외국국적동포 집단이어도 정의, 자격, 지위 등을 다르게 규정할 수 있다고 보았다. 하지만 각 법률들의 내용을 체계적이고 실질적으로 하나의 법률에서 규정을 마련하는 것도 고려할 수 있다고 하였다(최윤철, 2021: 21). 최경옥(2018)은 재외국민은 이미 ‘국민’으로 정의하고 있으며 이들을 위한 법률들이 따로 제정되어 있는데, 「재외동포법」의 적용 대상인 재외 ‘동포’로서 다뤄지고 있는 것에 의문이 든다고 보았다(최경옥, 2018: 9).

이러한 한계점을 보완해서 외국국적동포와 재외국민을 하나의 범주로 묶어 정의하기보다 분리하여 정의하는 조항을 개정할 수 있을 것이다. 예를 들어 현재 「재외동포법」 제2조 제1호와 제2호에 재외동포에 대한 정의가 있는데 이를 개정하여 제2조 제1항과 제2항으로서 각각 재외국민과 재외동포로 개정할 수 있을 것이다. 이 외에도 최근 재외동포기본법 제정에 대한 논의가 펼쳐지고 있으니, 가칭 ‘재외동포기본법’ 제2조의 제1항과 제2항에 「재외동포법」 제2조 제1호와 제2호의 내용처럼 재외국민과 재외동포를 따로 정의를 내리는 것도 한 방법일 수 있겠다. 이렇게 되면 법률

과 정책의 적용 대상 범위에 대해서도 좀 더 명확해져 혼선이 사라질 것으로 기대해볼 수 있다.

두 번째 방법은 동포들의 거취와 국적의 유무에 따라 각각의 용어에 따른 정의를 추가하여 개정하는 방법이 있다. 중국에서는 ‘해외에 거주하는 중국 공민’을 ‘화교’라고 하였고, ‘해외에서 외국 국적을 취득한 중국 공민과 그 후예(後裔)’를 ‘외적화인’이라고 하였으며, ‘중국 국내에 귀국하여 정거(定居)한 화교’를 ‘귀교’이라고 하였다. 해외에 거류 유무와 중국의 국적을 유지하는 유무에 따라 각각 ‘화교’, ‘외적화인’, ‘귀교’라 칭한 것이다.

우리나라도 이와 비슷하게 해외에 거류 여부와 국적 유지의 유무에 따라 각각 다르게 칭한다면, 법률의 대상이나 정책 수립에 있어서도 목적과 적용 범위가 확실하게 나눌 수 있을 것이라 예상된다. 예시를 들자면, ‘해외에 거주하는 한국 국민’은 원래 용어 그대로 ‘재외국민’으로 유지하며, ‘해외에서 외국 국적을 취득한 한국 국민과 그 후예’도 원래 용어 그대로 ‘외국국적동포’로 사용하고, ‘한국 국내로 귀환하여 정주하는 외국국적동포’를 ‘귀환동포’로 칭할 수 있을 것이다. 물론 이러한 조항을 추가하거나 개정하는 데에 있어서 다른 법률과의 관계나 정주(定住)와 귀환(歸還)에 대한 의미도 정확히 다뤄야 하겠지만, 그 부분을 차치하더라도 이렇게 나누어진다면 국내의 ‘귀환동포’를 관리하는 법무부의 역할과 해외의 ‘재외국민’과 ‘외국국적동포’를 관리하는 외교부 사이의 역할이 구분될 수 있고, 재외동포청이 생기더라도 각각의 부서를 만들어 관리할 수 있을 것으로 보인다.

2. 국내 체류 외국국적동포의 출신국 간 차별 대우 폐지

1) 필요성: 재외동포(F-4)와 방문취업(H-2) 사이의 간극

「재외동포법」 시행 이후 20년이 지났음에도 불구하고 현재까지 외국국

적동포 간 거주국에 따른 법률과 정책의 차별이 존재한다. 그로 인하여 한국에서의 불안정한 체류와 취업 활동의 제약이 문제가 되고 있다. 이 문제는 경제활동을 하고 있는 동포들에게만 있는 것이 아니라 차세대 동포들에게까지도 그대로 적용이 되고 있다는 점에서도 심각하다(조영희 외, 2021: 370)

방문취업(H-2) 비자를 받은 외국국적동포들은 대한민국 정부 수립 이전에 해외로 이주한 자나 대한민국 국적을 보유하고 있던 자 또는 그 후손 중에 중국 및 CIS 국가 출신으로 단순노무 분야에 종사하고 있는 동포들이다. 방문취업 제도의 도입은 중국 및 CIS 국가 출신의 외국국적동포로 하여금 불법체류의 상황을 벗어나고 한국에서도 취업을 할 수 있는 기회를 마련하는 계기가 되었다는 점에서 긍정적인 측면이 있다(곽재석, 2010: 76). 그러나 재외동포(F-4) 자격을 가진 외국국적동포와 방문취업(H-2) 자격을 가진 외국국적동포가 같은 외국국적동포임에도 출신국에 따라서 자격을 다르게 부여하는 것과 처우도 다르게 적용되는 부분은 법제의 체계 정합성 측면을 비롯해 헌법 제11조 평등원칙과도 부합하지 않는다(최윤철, 2021: 20).

방문취업(H-2) 자격을 가진 외국국적동포들의 대부분이 중국과 CIS 국가 출신이다. 법무부에 따르면 2022년 12월 31일을 기준으로 한국에 체류하고 있는 방문취업(H-2) 비자를 가진 외국국적동포 105,567명으로 총 804,976명 중에 13.11%를 차지한다. 전체 체류 외국국적동포 10명 중 1명은 방문취업(H-2) 자격을 가지고 있는 것이다. 또 이들 중 대부분의 출신국이 중국과 CIS 국가 라는 특징도 간과해서는 안 될 요소 중 하나이다.

방문취업(H-2) 자격을 가진 동포와 재외동포(F-4) 자격을 가진 동포 간의 가장 큰 차이는 체류기간 연장에 있다. 방문취업(H-2) 자격을 가진 경우 최초 입국 시 최대 3년 기간을 부여하고, 고용지원센터에서 ‘취업기간 만료자 취업활동 기간연장 확인서’를 받아야지만 추가로 1년 10개월까지 연장이 가능하다. 그 이외에도 가족방문이나 동거, 자녀양육, 학업 등의 목적으로 1년에 1회 연장이 가능하긴 하지만 이런 경우 매년 요건에 맞는 서류를 제출해야 한다. 재외동포(F-4) 자격을 가진 경우에는 연장할

때마다 최대 3년의 범위 내에서 체류가 가능하며, 체류기간 만료 전에 연장신청을 한다면 계속해서 체류할 수 있다. 당연히 최대 4년 10개월까지만 체류가 가능한 방문취업(H-2) 자격과는 달리 안정적인 체류가 가능하다는 점에서 이미 차이가 크다고 볼 수 있다.

이러한 체류기간의 차이는 정부 입장에서 방문취업(H-2) 자격을 가진 동포와 재외동포(F-4) 자격을 가진 동포를 서로 다른 집단으로 보는 시각도 포함되어 있다. 체류기간을 연장할 때 준비서류를 지칭하는 표현을 보면 알 수 있다. 공통된 요구 서류 이외에 방문취업(H-2) 자격을 가진 동포에게는 체류지 입증서류, 외국인등록증이 요구되고, 재외동포(F-4) 자격을 가진 동포에게는 거소지 입증서류와 거소신고증이 요구된다. ‘거소(居所)’라는 의미에서 이미 정부에서는 재외동포(F-4) 자격을 가진 동포들을 준 국민의 위치에서 보고 있음을 알 수 있다.

체류기간의 차이뿐만 아니라 동포들이 가지고 있는 체류 자격에 따라 취업이 제한되는 것도 문제가 된다. 방문취업(H-2) 자격을 가진 동포의 경우 제조업, 농축어업, 서비스업 등의 「출입국관리법」에서 정한 업종으로서 특례고용가능업체에 한해 취업이 허용되고, 재외동포(F-4) 자격을 가진 동포의 경우 <한국표준직업분류>에서의 ‘단순노무 종사자’ 중에 단순노무 직업 41개와 서비스 및 판매 종사자 중에 구내 취업 질서유지를 위해 제한이 필요한 직업 12개로 취업이 제한된다(법무부, 2022: 13-16). 이렇게 한국으로 취업이나 경제력 상승을 위해 방문했던 외국국적동포들 입장에서 체류자격별로 취업을 할 수 있는 직종이 제한되는 것은 문제가 있으며, 조속히 하나의 방식으로 통합이 필요해 보인다.

2) 개선 방안: 재외동포(F-4) 자격 확대

방문취업(H-2) 자격을 가진 외국국적동포와 재외동포(F-4) 자격을 가진 외국국적동포의 출신국에 따라 한국 경제에 보탬이 되는지(안창혜, 2016: 107), 안되는지 등으로 나누어 차별하지 않고, 특정 지위와 자격으로 구분하여 다르게 대우하지 않으며, 포용적인 재외동포 체류자격을 운영하

는 것이 필요하다(최윤철, 2021: 26). 조영희 외(2021)에서 제시한 바와 같이 방문취업(H-2)의 전신(前身)인 외국인 고용 특례와 관련된 조항을 삭제하고 방문취업 제도를 아예 폐지하는 방법도 있다. 그 결과 외국국적동포에 대한 새로운 재외동포 자격을 신설하여 외국국적동포의 한국에서의 자유로운 경제활동을 보장함으로써 원래의 두 외국국적동포 비자 자격(방문취업(H-2)와 재외동포(F-4))에 대한 통합적인 관점에서의 노동 분야를 구축하면 될 것이다. 그렇게 되면 외국국적동포를 인적자원 측면에서 육성될 수 있을 뿐만 아니라 국가발전과 함께 동포사회의 발전을 상생적으로 도모할 수 있을 것이다(조영희 외, 2021: 376). 혹은 방문취업(H-2) 자격의 외국국적동포들은 단순노무 분야에만 취업을 해야 하고, 재외동포(F-4)는 단순노무 분야는 또 제외하고 다른 분야에서 취업을 해야 하는 것처럼 각각의 체류자격별로 취업 분야에 대한 제한을 두는 것은 차별의 골을 더 깊게 만들기 때문에 방문취업(H-2) 자격을 가진 외국국적동포가 재외동포(F-4) 자격으로 쉽게 변경할 수 있도록 지원이 필요하다(곽재석, 2010: 89).

실제로 2008년부터 지금까지 재외동포(F-4) 자격 취득 기회가 확대됨에 따라 외국국적동포 중 재외동포(F-4) 자격을 가지지 못한 사람들도 재외동포(F-4) 자격을 비교적 쉽게 취득할 수 있게 되었다. 2008년에는 외국국적동포도 재외동포 체류자격이 취득이 가능해졌으며, 2012년에는 ‘불법 체류 다발국가’로 지정된 국가 출신의 동포들 중에 국가기술자격증을 소지한 재외동포에게 재외동포(F-4) 자격이 발급되었다. 이때, 동포 집거지들에서는 국가기술자격증을 취득할 수 있는 학원들이 우후죽순 생겨나는 현상이 벌어졌다. 2013년도에는 ‘방문취업 체류자격을 부여받은 적이 있는 만 60세 이상 외국국적동포’의 요건에서 ‘국민의 일자리 잠식 가능성이 없는 만 60세 이상 외국국적동포’로 요건이 변경되었다. 2019년도에는 ‘국내에서 고등학교를 졸업한 사람’과 ‘국내 체류 중 사회통합프로그램 4단계 이상을 이수하거나 사회통합프로그램 사전평가에서 5단계를 배정을 받은 사람’을 추가하였다(설동훈·문형진, 2020: 103-113).

이렇게 2007년 방문취업제도를 실시 후 매년 증가하는 외국국적동포를

위한 재외동포(F-4) 자격의 부여에 대한 확대가 진행되고 있으며, 이에 따라 방문취업(H-2) 자격을 가진 외국국적동포의 비율도 서서히 감소하고 있지만, 정착이나 정주 기반 마련에 있어서 핵심적인 부분인 체류 허용 기간이라든지, 거소여부의 조사 등에서 출신국이나 체류자격별로 차이를 두는 것이 아닌 동포로서의 통합적인 시각과 포용적인 확대가 필요할 것이다.

3. 정주화 현상 증가에 대한 대책 마련

1) 필요성: 외국국적동포의 정주화 현상 증가

외국국적동포들에 대한 관점과 체류관리 방향성이 바뀌어야 하는 시점이 되었다. 국내에 체류하는 외국국적동포의 정주화 현상이 증가하고 있다. 다음 <표 7>은 2016년부터 2021년까지 국내 체류 외국국적동포의 체류기간을 연도별로 살펴본 것이다. 2016년 기준으로 ‘5년이상 10년 미만’의 기간 동안 한국에 체류한 외국국적동포이니 이 사람들은 2011년부터는 한국에 체류하고 있었다는 점을 알 수 있으며, ‘10년 이상’의 기간 동안 한국에 체류한 외국국적동포들은 2006년부터 한국에 체류하고 있었음을 알 수 있다.

<표 7> 국내 체류 외국국적동포의 체류기간

년도	체류기간 체류자격	5년 이상 ~ 10년 미만	방문취업 + 재외동포		
			10년 이상	방문취업 + 재외동포	
2016년	방문취업(H-2)	25.8%	52.6%	13.9%	31.1%
	재외동포(F-4)	36.8%		17.2%	
2017년	방문취업(H-2)	20.5%	56.1%	16.2%	38.6%
	재외동포(F-4)	35.6%		22.4%	
2018년	방문취업(H-2)	23.2%	56.8%	20.3%	51.0%
	재외동포(F-4)	33.6%		30.7%	

2019년	방문취업(H-2)	23.6%	59.8%	23.3%	56.0%
	재외동포(F-4)	36.2%		32.7%	
2020년	방문취업(H-2)	40.6%	77.2%	23.2%	61.8%
	재외동포(F-4)	36.6%		38.6%	
2021년	방문취업(H-2)	46.3%	82.6%	17.4%	60.7%
	재외동포(F-4)	36.3%		43.3%	
2022년	방문취업(H-2)	47.2%	82.5%	15.8%	61.1%
	재외동포(F-4)	35.3%		45.3%	

(출처: 통계청(2017-2022). 2017-2022년도별 이민자체류실태및고용조사.
http://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/3/4/index.board)

2016년에서 2022년까지 ‘5년에서 10년 미만’ 과 ‘10년 이상’ 의 체류 기간을 갖는 외국국적동포의 비율은 전반적으로 증가하고 있다. 2019년 후반에서 2021년까지 COVID-19로 인해 전체 국내 체류 외국인 수가 감소한 데에 비해 이들의 구성비는 증가하는 추세에 있다는 사실은 외국국적동포의 국내 정주화가 계속해서 진행되고 있다는 것을 증명한다.

한국에서 외국국적동포들의 정주화 경향이 증가함에 따라 영주자격으로 전환하기를 원하거나 귀화를 원하는 경우들이 적지 않게 생겨났다. 현재 방문취업(H-2) 자격을 가진 외국국적동포가 영주(F-5)로 체류자격을 변경하기 위한 요건은 첫째, 동일 사업장에서 4년 이상 근무해야 하고, 둘째, 특정 기술이나 기능에 대한 자격을 소지하고 있거나 연간 소득이 전년도 GNI의 70% 이상이어야 하며, 마지막으로 품행 및 기본소양을 갖춘 경우에 신청이 가능하다. 한편, 재외동포(F-4) 자격을 가진 외국국적동포가 영주(F-5)로 체류자격을 변경하기 위해서는 첫째, 대한민국에서 2년 이상 계속 체류 중이어야 하며, 둘째, 일정 소득요건을 충족해야 하고, 마지막으로 품행 및 기본소양을 갖춘 경우에 신청이 가능하다.

하지만, 정부에서는 2018년 12월부터 영주권전치주의¹⁴⁾를 도입해서 방문취업(H-2)와 재외동포(F-4)를 가진 외국국적동포들이 반드시 소득요건을 구비하고 영주(F-5)를 먼저 취득하도록 하였으며, 오랜 기간 한국에서 장

14) 영주권전치주의란 무자격 장기체류외국인이 쉽게 국적취득을 하여 사회통합 비용의 증가를 방지하기 위해 도입된 정책이다.

기체류하면서 일하여 재외동포(F-4) 자격을 취득한 경우에도 똑같이 적용되기 때문에 외국국적동포의 모국 귀환이 쉽지는 않은 상황이다(조영희 외, 2021: 382). 또한, 우리나라는 영주권 제도가 체계적이지 않고 영주권자들의 사회기본권이 체류 외국인의 사회기본권과 크게 다르지 않다. 그리고 각각의 법률에서도 영주권자들에게 적용되는 조항이 따로 구분되지 않은 상태이며, 구분되어 있다고 하더라도 ‘외국인에의 적용’이나 ‘외국인에 대한 특례’라는 표현으로 구분하고 있다. 정책분야도 영주권자에 대한 사회정책이 부재한다(구인회 외, 2009: 131, 139). 따라서 국내에 장기체류하고 있는 외국국적동포에 대한 영주권의 활용범위를 확대하거나 아예 이중국적의 허용 연령을 하향하는 등의 조치가 필요하고, 더불어 안정적인 체류 지원을 위한 법률이나 정책을 마련할 필요가 있다.

2) 개선 방안: 영주권 활용범위 확대와 이중국적 허용 연령 하향

다른 나라들은 영주권과 귀화신청에 있어서 영주권을 소지하고 있는 것만으로도 귀화가 가능하거나 영주권 소지 여부와는 상관없이 자국에 거주요건만 충족한다면 귀화신청 자격을 주는 나라들로 나뉜다고 한다. 하지만, 우리나라의 영주제도는 귀화제도와 연계된 제도가 아니고 영주자격 취득 요건도 귀화에 대한 허가를 받기 위한 요건과 비슷하거나 더 엄격하다.

송소영(2011)은 영주권과 귀화를 연결하는 방안으로 네 가지를 제시하였는데, 외국국적동포에게도 적용할 수 있는 방안이 몇 가지 있다. 첫 번째로는 외국국적동포뿐만 아니라 모든 외국인에게 귀화의 요건으로 영주권 취득을 요구하는 방법이다. 이 방법은 우수 외국인재와 같이 예외사항인 경우에도 적용되어야 하기 때문에 효율성이 떨어지는 단점이 있지만, 적어도 장기간 체류하고 있는 외국국적동포들에게 적용되는 귀화의 요건으로는 적합하다고 생각한다. 두 번째 방법은 혼인귀화를 한 외국인인 경우 영주권전치주의에서 배제하는 방법이다. 이렇게 되면 외국국적동포 중 한국에 장기체류하는 동안 한국인과 혼인하여 가정을 이룬 경우가 해당될

수는 있지만, 이미 전체 귀화자의 60%가 혼인귀화 유형이기 때문에 오히려 영주권전치주의의 도입이 퇴색될 수 있는 단점이 있다(송소영, 2011: 50-54).

이렇게 영주권을 귀화로 연결시키는 방법 이외에도 영주권 자체를 가진 사람들에 해당되는 사회기본권이 일반 외국인과 비슷하기 때문에 국적과 밀접한 관련이 있는 공공부조를 제외한 사회보험이나 사회복지서비스 면에서 영주권자들을 위한 맞춤형 조항을 마련하는 것도 하나의 방법이 될 수 있겠다. 또 다른 방향으로서는 이중국적 허용 연령 자체를 하향하는 방법이 있다. 2022년 10월 9일 한덕수 총리는 미국에서 열린 동포·지상사 대표 총천만찬에서 “복수국적 허용 연령을 낮추는 방안을 검토 중”이라고 하였다. 정책적으로 외국국적동포는 만 65세 이상이라면 한국으로 영주귀국을 신청할 수 있는 자격이 주어진다. 이에 대하여 재외동포들은 해외에서 거주하다가 영주할 목적으로 한국으로 귀환할 시 만 65세 이후에 입국하게 되면, 경제활동의 은퇴 시점에서야 귀환이 가능하고, 기업활동 등에 제약을 주기 때문에 완화에 대한 요구를 지속하였다. 이에 김석기 의원은 복수국적 허용 연령을 현행 만 65세 이상에서 만 55세 이상으로 하향하는 ‘국적법 일부개정법률안’을 발의한 적이 있다(송종호, 2022.10.10.).

물론 수혜를 받는 것에 있어서 형평성에 대한 논의는 필요하다. 예를 들어 65세 이상 고령 외국국적동포들 중 일부는 자신의 자산 대부분을 출신국에 두고 오기 때문에 한국에 왔을 때는 자산이나 소득이 없는 경우가 있다. 이럴 경우엔 평생 국내에서 거주하면 납세의 의무를 다해온 국민과의 혜택이 같다는 것은 반감의 소지가 다분할 뿐만 아니라, 역차별이 될 수 있다. 따라서 이 제도를 도입할 시에 논의되어야 하는 부분들은 다수 있을 것이지만, 외국국적동포의 고령화나 한국 귀환 숫자의 증가를 볼 때, 한국에서의 이윤 창출을 위해서라도 연령의 하향이 있어야 할 필요성은 충분히 보인다(신희정, 2022: 1623-1624).

4. 고령층 동포 증가에 대한 대책 마련

1) 필요성: 고령층 동포 증가

1990년대에 한국으로 입국한 외국국적동포들은 산업연수생이나 결혼이민자로서 한국으로 이주하였고 30년이 지난 현재 중노년기를 맞이하는 경우가 많다. 그리고 이러한 동포들의 입국에 따라 자연스럽게 동포 관련 비자에 대한 자격 요건이 완화되기도 하였으며, 가족을 초청할 수 있게 되고, 4세대 이후의 외국국적동포 인정 범위가 넓어짐에 따라서 이미 고령의 상태에서 가족들과 함께 한국으로 이주해오는 사례도 증가하고 있다(이창호 외, 2021: 227).

2022년 12월 31일을 기준으로 국내거소신고를 한 외국국적동포 중 가장 많은 점유율을 차지하는 연령대인 50세 이상 69세 이하의 장년층과 70세 이상 노년층의 전체 인원수는 276,079명으로 전체 인원의 61.45%를 차지하는 것으로 보아 외국국적동포의 연령대가 전체적으로 높은 수준임을 알 수 있다. 또한 1960년에서 1970년대에 독일로 파견되었던 광부나 간호사들이 은퇴 후에 한국으로 돌아와서 현재 경남 남해군에 거주하고 있으며, 2011년 「국적법」의 개정으로 이중국적을 인정받는 미국에 거주했던 한인들도 고령의 나이로 은퇴 후 한국으로 귀환하고 있고, 대부분 70~80대의 고령인 사할린동포의 한국으로의 귀환과 영주귀국의 확대되는 점에서 외국국적동포의 고령화는 증가하고 있다고 볼 수 있다(구본규, 2022: 80).

이렇게 국내에 체류하는 동포들의 연령이 점점 높아진다는 것은 이들의 취업과 관련된 문제뿐만 아니라 이슈가 되고 있는 건강보험료 문제와 외국국적동포들 중 많은 사람들이 종사하고 있는 간병인의 연령대가 높아지게 되고 이는 국민들의 간병 자체가 어려워지는 부분에도 직결된다. 또한, 고령층 동포들의 체류자격이 방문취업(H-2)인지, 영주(F-5)를 가지고 있는지, 재외동포(F-4) 자격을 가지고 있는지에 따라서도 차이가 있기 때문에 이에 대한 대책 마련이 필요하다.

또한 지역가입 건강보험료 부과 시 외국인이 가지고 있는 부담에 대한 조정이 필요하다. 외국국적동포의 경우 고령층이 많고, 건설노무 분야, 가사와 간병 분야에 종사하는 경우가 많아 지역가입 비율이 높다. 그러나 이들이 건강보험에 미가입한 가장 많은 이유가 ‘보험료 부담’ 이었고, 미충족 의료의 원인 중 가장 큰 이유가 ‘치료비가 부담스러워서’ 였으므로 이에 대한 조정이 필요하다(주유선, 2021: 38). 구분규(2022)의 연구에서도 한국으로 귀환한 외국국적동포들은 한국의 발전된 의료기술과 서비스 등을 누리는 장점은 있지만, 비급여 의료비가 비싸기 때문에 부담하기가 어려워한다. 그리고 동포들 중 노년기에 한국으로 이주하는 사람들은 동거인과 사별한 경우가 많거나 자녀들이 거주국에 남아있는 경우가 많아 본인들이 아플 경우나 수술할 경우 간병을 해줄 사람이 없다는 점에서도 어려움을 겪고 있다고 하였다(구분규, 2022: 101-103).

2) 개선 방안: 고령층 동포에 대한 맞춤형 사회보장제도 지원

국내 체류 외국국적동포들은 법적으로 외국인이기 때문에 외국인들을 위한 다문화정책 차원에서의 사회복지 처우를 받게 되며, 국적국의 수혜에 따른 상호주의를 원칙에 따라 사회복지를 제공받는다(권기창, 2017: 354). 그러나 국내 체류 외국국적동포의 연령대가 점점 높아지고 있고, 이들의 장기체류가 지속되고 있으며, 그에 따라 의료비와 사회복지 비용이 증가할 확률이 높을 것으로 보아 이들에 대한 맞춤형 복지정책을 마련하고, 건강관리에 대해 대비를 해야 할 것이다(이창호 외, 2021: 255).

동포의 체류자격이나 상황 등에 따라서도 사회복지 체제가 개선될 필요가 있다. 영주자격 고령층 동포들은 경제나 취업활동에는 제한이 없기 때문에 경제능력이 저하될 경우를 대비하여 방안을 마련해야 한다. 문제가 되는 것은 재외동포(F-4) 자격과 방문취업(H-2) 자격을 가진 재외동포의 경우 경제 능력이 없는 경우가 있음에도 불구하고 2019년의 제도 개정으로 인해 피부양자나 세대원으로 들어가지 못하고 단독으로 14만 원 이상의 건강보험료를 납부해야 하는 것이다. 김용필(2022)은 이런 경우들을 대

비하여 한국국적을 취득한 고령층 동포의 경우 자녀들이 자유로이 왕래할 수 있도록 배려가 필요하다고 보았으며, 건강보험료도 형편에 맞게 맞춰야 할 필요가 있다고 보았다(김용필, 2022: 11,15).

5. 사회통합을 위한 동포 관련 이해교육 실시

1) 필요성: 동포에 대한 부정적 인식

미디어를 통해 접한 국내 체류 외국국적동포에 대한 이미지는 대체로 부정적이다. 유종열(2016) 연구결과에 따르면 고등학생을 대상으로 한 조사에서 재외동포에 대한 인식이 출신국별로 차이가 있긴 했지만, 부정적 인식이 강하였다. 송원찬(2017) 연구에서 다룬 <황해>에서도 중국동포에 대한 모습은 매우 부정적이었으며, 이후 중국동포에 대한 폭력적이고 부정적인 이미지를 다루는 <카운트다운>, <공모자들>, <신세계>, <베테랑> 등의 영화들이 재생산되었다. 이후 2017년 개봉한 <청년경찰>에서는 한국 사회에서의 중국동포에 대한 차별을 넘어선 혐오를 일으키는 수준의 내용이 다뤄졌다(송원찬, 2017: 456, 463).

박혜영 외(2018) 연구결과에서는 재외동포에 대한 보도의 특성을 조사하였을 때, 재외동포 관련 기사 중 가장 많이 다루었던 주제는 ‘사회’ 분야이며, 세부 주제를 살펴보면 가장 높은 비율을 차지한 것은 ‘범죄’ 분야였으며, 가해자로 68.1%의 기사가 쓰여졌고, 다음으로 ‘기타’ 분야에서는 재외동포 인물에 관한 인터뷰 관련 소재로 29.7%를 차지하였다(박혜영 외, 2018: 110). 또한, 외국인 밀집거주지역은 전출과 전입이 잦고, 내국인과 외국인 주민 간의 관계는 좋지 않았다. ‘문화 및 생활습관의 차이에서 오는 문제’, ‘언어차이로 인한 의사소통 문제’, ‘편견과 차별의 문제’, ‘쓰레기 처리와 소음 등의 기초질서 문제’ 등의 여러 갈등을 내국인과 외국인 주민 간에 경험하였다. 또한 외국인 밀집지역에 사는 내국인 주민들의 기초질서 위반율이 다른 지역보다 높은 편이었고, 물리적

으로나 사회적으로 무질서한 상태가 잦았다. 외국인 주민 비율이 높을수록 기초질서 위반율이 높고 더 무질서한 것으로 인식되었다.

2012년 발생한 오원춘 사건 등은 외국인 밀집거주지역이 우범 지역이자 위험한 지역이라는 부정적인 인식을 각인시켰으며, 2014년 11월 푸춘평 사건과 함께 동포에 대한 부정적인 인식이 심리적으로나 문화적으로 계토화시키며 이는 실제 물리적 사회경제적 계토화로 이어질 가능성이 매우 크다고 보았다(김지선 외, 2019: 3-4). 이렇게 앞선 연구들의 결과들과 사회적으로 큰 이슈가 되었던 사건들을 종합하면, 내국인의 외국국적동포에 대한 인식은 대체로 부정적이라고 볼 수 있다. 특히 외국국적동포들 중 중국동포에 대한 부정적인 인식이 매우 강한 것을 알 수 있었다.

2) 개선 방안: 동포에 대한 인식개선 및 이해교육 실시

부정적 인식이 강한 외국국적동포에 대하여 미디어에서 이들을 다룰 때 특정 지역에 대한 부정적인 언급을 한다기보다는 긍정적인 것과 부정적인 것의 균형이 필요하며, 편견이나 고정관념을 발생시킬 수 있는 요소들에 대한 제작자의 수정이 필요하다. 또한, 오히려 미디어를 통해 외국국적동포의 문화를 심층적이고 구체적으로 다루어 진실된 모습이 무엇인지 확인할 수 있는 기회를 마련하는 것이 필요하다(유종열, 2016: 19-20).

또한 재외동포와 관련된 명확한 콘텐츠나 설명 등이 부족함으로 재외동포재단에서 2010년부터 시행해왔던 ‘찾아가는 재외동포 이해교육’ 사업을 단기적인 차원의 사업에 그치는 것이 아니라 교육부나 법무부 등에서 활용할 수 있도록 하며, 다문화 감수성을 높이는 노력처럼 동포에 대한 이해력을 높이는 노력도 필요하다고 할 수 있다. 게다가 해방 이후부터 지금까지 동포 문학은 한국 문학의 많은 부분을 차지해 왔으며, 문학콘텐츠를 이해함에 있어서 역사적인 부분을 떼어 놓을 수 없기 때문에 문학콘텐츠를 이용한 동포 이해교육도 내국인에게 더욱더 쉽고 친숙하게 다가갈 수 있는 방법이라고 본다.

또한, 방문취업(H-2) 자격을 가진 외국국적동포들에게 조기적응프로그램

램을 권장하는 것이 아니라 필수로 의무화하는 방법도 있을 것이며, 의무적인 행위가 불가하다면, 조기적응프로그램 시간을 평소의 시간보다 연장하는 방법도 있을 수 있다. 무엇보다 조기적응프로그램을 진행하는 강사를 같은 출신국의 동포를 활용한다면 일자리 문제뿐만 아니라 그 안에서도 공동체가 형성되는 효과를 볼 수 있다. 그리고 이 교육프로그램이 외국국적동포들이 한국사회에서 살아가기 위해 꼭 필요한 기초질서와 기본적인 생활규칙에 대한 교육도 포함된 교육으로 필요성을 부각시켜 홍보하는 적극성도 보여야 할 것이다.

6. 차세대 동포 지원 확대

1) 필요성: 차세대 동포에 대한 교육 사각지대

외국국적동포들의 자녀들은 대부분 유소년 시절을 외국에서 보낸 경우가 많다. 특히 중도입국을 한 동포자녀의 경우에도 성장기에 한국으로 입국하였기 때문에 한국어나 한국문화에 대한 학습 기회나 경험이 적다. 외국국적동포 중에도 고려인동포의 경우 부모나 외부환경에서 러시아어를 써서 소통하는 경우가 대부분이기 때문에(신현준 외, 2013) 한국어와 한국문화에 대한 적응이 쉽지 않을 수 있다. 따라서 이들이 한국으로 입국하여 한국사회 적응이 필요하다면, 이들에 대한 교육의 맞춤형 지원이 필요하다.

또한 외국국적동포 자녀들에 대한 교육 지원의 법적근거가 불충분한 것도 문제가 된다. 외국국적동포의 자녀도 부모와 마찬가지로 ‘외국인’이다. 외국인으로서 한국어교육이나 진로지원을 받을 수 있는 근거는 「청소년복지 지원법」 제18조의 “이주배경청소년에 대한 지원” 규정 정도일 뿐이다. 구체적으로 이주의 배경을 가진 청소년을 위한 한국어교육 지원이 보장되어 있는 법률은 「다문화가족지원법」이며, 외국국적동포의 자녀들은 ‘외국인’이기 때문에 이 법의 대상에는 포함되지 못하며, 가족센

터의 도움을 받기 어렵다. 따라서 외국국적동포 자녀가 한국사회의 적응에 중요한 한국어교육 지원과 관련하여 명시적 규정이 존재하지 않으며, 따라서 교육 지원 적용대상에 ‘외국인’이 포함되지 않는다면 다른 법률에서도 마찬가지로 교육의 사각지대에 머물 수밖에 없다(정상우·이원선, 2022: 135).

2) 개선 방안: 맞춤형 한국어교육 및 진로교육 실시

외국인의 신분인 외국국적동포 자녀를 위한 한국어교육에 대한 지원제도는 존재하지 않는다. 이전에는 외국국적동포 자녀의 교육과 관련해서는 거주국에서의 적응과 정착에 중점을 두어 한국어교사 파견이라든지, 한글 학교를 세우는 데에 힘을 썼다. 그러나 2014년부터 방문동거(F-1) 자격 부여가 가능해지고, 2019년 「재외동포법 시행령」이 개정되면서 부모를 따라 한국으로 들어온 자녀들이 많아졌다. 따라서 외국국적동포를 다루고 있는 「재외동포법」에 이들에 대한 한국어교육 지원과 관련하여 새로운 조항을 개정하는 것도 하나의 방법이 될 수 있겠다. 혹은 최근 논의가 되고 있는 ‘재외동포기본법’에 외국국적동포와 그 자녀에 대한 한국어교육 및 문화적응에 관한 지원 조항을 두는 것도 고려해 볼 만하다. 또한 한국어교육뿐만 아니라 한국사회에서의 사회적응과 직업교육 등의 자립이 가능한 부분에서의 교육지원도 필요할 것으로 보인다(정상우·이원선, 2022: 137).

또한, <세계인권선언> 제26조에서는 “모든 사람은 교육을 받을 권리를 가진다”고 선언하였으며, <아동의 권리에 관한 협약> 제2조 제1항에서는 “아동이 자신과 그 부모의 인종, 피부색, 성별, 언어, 종교, 사회적 출신, 재산, 신분 등에 관계없이 그리고 어떠한 종류의 차별 없이 협약에 규정된 권리를 보장받아야 한다”고 규정한다. 이에 근거하면, 외국국적동포의 자녀들에 대한 교육도 한국 정부에서는 보장시켜 줄 필요성이 충분히 존재한다.

외국국적동포의 미성년자인 경우 학업을 계속 지속할 수 있는 정책도 마련해 있기 때문에 부모를 따라 한국에 장기체류할 가능성이 높다. 외국

국적동포 부모들은 최운선(2020)의 연구결과에 따르면 이중언어학교를 선호하는 비율이 가장 높았으며, 초등학교부터 고등학교까지 이중언어 학교 확대에 대한 요구도가 높았다(최운선, 2020: 93). 따라서 이들이 가지고 있는 이중언어와 사회문화적 환경 및 출신국의 네트워크 자본을 가지고 한국사회의 구성원으로서 양육되어 나아가 세계시민으로서 성장할 수 있는 가능성을 가지고 있으므로 미래 글로벌 인적자원으로써 활용하고자 한다면 이들에 특성을 고려한 맞춤형 교육지원이 필요할 것이다(김관준, 2019: 69).

7. 동포 전담조직 개편

1) 필요성: 동포 관련 법령의 소관 부처 분산과 지원기관의 한계

외국국적동포와 관련된 법령과 정책은 재외동포를 구성하는 재외국민과 외국국적동포에 따라서 그리고 그들이 어디에 거주하고 있는지에 따라서 각각의 관련 법령들이 각각 외교부와 법무부에 분산되어 있으며, 소관 부처가 달라진다는 점에서 비효율적이고 통합적으로 진행되지 못하는 한계가 있다. 특히 외국국적동포의 한국 체류와 관련된 법령은 「국적법」, 「출입국 관리법」, 「재외동포법」이며, 모두 법무부 소관 법령들이다. 해외에 체류하고 있는 외국국적동포와 관련된 법령은 「고려인 동포법」이나, 「사할린 동포법」이며, 이에 대한 소관부처는 외교부이다. 외교부에서는 재외국민에 대한 법령들도 소관하고 있다.

외교부에서는 재외동포정책의 수립을 맡고 있으며, 재외동포의 육성과 지원, 해외에서의 사건과 사고와 관련된 재외국민의 보호, 영사와 관계된 문서의 공증과 확인을 맡고 있고, 여권과 입국 사증 등에 대한 행정업무를 담당하고 있다. 법무부에서는 재외동포의 출입국과 관련한 사무를 담당하고 있으며, 한국 내에 체류할 때의 법적 지위와 국적과 관련된 업무 및 재한외국인정책 등을 담당하고 있다(이승우, 2022: 78).

또 다른 재외동포 전담기관으로 재외동포재단이 있다. 재외동포재단은 1997년에 제정된 「재외동포재단법」에 근거하여 외교부 산하의 공공기관으로서 같은 해 10월에 설립되었다. 재외동포재단에서는 첫 번째로 한글학교 역량 및 교사 전문성을 강화하고, 차세대 초청연수를 내실화하고자 하였으며, 특수지 민족교육을 활성화하고자 하였다. 두 번째로 차세대 인재육성을 확대하고자 하였으며, 재외동포사회의 권익신장과 공공외교 활동에 대한 지원을 강화하고자 하였고, 분야별로 전문가 네트워크를 구축하고자 하였다. 세 번째로는 모국과 재외동포사회의 교류협력 증진을 위해 재외동포에 대한 이해 심화 및 국민적 공감대를 향상하고자 하였으며, 내외동포 간에 분야별 교류협력을 강화하고자 하였고, 소외된 동포에 대한 지원을 강화하고자 하였다. 마지막으로 사회적 가치를 실현하고자 지속가능한 사업의 수행 체계를 구축하고, 지역사회와 재외동포사회의 상생과 협력을 확대하고자 하였다(재외동포재단).

이렇게 많은 기관에서 재외동포를 담당하고 있지만, 재외동포정책위원회는 재외동포정책의 최고의결기관임에도 불구하고 실질적 역할보다는 협의 기구 정도의 역할을 수행하는 정도이고, 재외동포재단과 더불어 외교부 산하의 집행기관들의 위상이 약할 뿐만 아니라, 사업들도 동포들에게 실질적으로 지원한다기보다는 소모성 사업을 중심으로 추진하고 있다. 게다가 재외동포 관련 예산이 재외동포재단 외에 국제교육진흥원, 한국국제교류재단 등 재외동포를 담당한다고 하는 여러 곳에서 집행되면서 효율적인 운영을 못하고 있는 상황이다(이용선, 2021: 19).

또한 외국국적동포들은 「고용노동법」에 근거한 고용허가제에 따라 다른 외국인 근로자와 마찬가지로 취업교육을 이수해야 하지만, 이들을 위한 고용지원센터나 귀환교육 등의 지원은 전혀 없는 실정이다(이승우, 2022: 6). 법무부에서는 10여 년 동안 중국동포채류지원센터 7개소를 민간에 위탁하여 운영하고 있다고 하지만, 관련 예산과 프로그램이 전혀 없어 유명무실한 운영을 하고 있는 상황이다(곽재석, 2021: 25).

2) 개선 방안: 재외동포청 신설과 업무분담 개편

‘귀환동포 권익보호 및 체류지원’에 따라 국내에 체류하고 있는 외국 국적동포가 지역사회에서 안정적으로 정착할 수 있도록 하여야 한다고 본다. 광재석(2021)은 동포 이민자 전담부서를 정비하여서 동포 중 한국으로 귀환한 자들을 위해 초기정착금 지원, 한국어교육 지원, 법률상담 및 정착과정 지원을 할 수 있도록 법률의 제정과 개정에 대한 입법 과제를 제시하였다(광재석, 2021: 29).

행정안전부에서는 2022년 10월 6일 정부조직 개편방안을 발표하였다. 그중 재외동포청 신설에 대한 내용이 있었는데, 현재 재외동포 업무를 담당하는 부처와 재단에서 분산적으로 수행하고 있으므로 재외동포에 대한 지원 강화를 위해 별도의 재외동포 전담기구를 설치하고자 하였다. 이에 따라 외교부의 재외동포정책 기능을 이관하고 재외동포재단의 사업기능을 통합하여 외교부 장관 소속으로 ‘재외동포청’을 신설해 민원 및 행정 서비스 등을 지원하고자 하며, 재외동포정책위원회에서는 이에 대한 중장기 정책 방향성을 정립하고, 관계 부처와의 협업을 통해 재외동포정책의 총괄조정 기능을 강화할 방침이다.

그러나 재외동포청을 신설하더라도 현재 국외에 거주하고 있는 재외동포 관련 업무는 외교부에서 담당하고, 국내에 체류하고 있는 동포와 관련된 업무는 법무부에서 담당하고 있다. 따라서 재외동포청이 외교부 산하의 소속기관으로 개편되는 것에 대해서 정부는 현재 법무부가 시행하고 있는 국내 체류 외국국적동포 지원에 대한 제도 및 정책에 관한 이해와 국외 체류 재외국민 및 국외 체류 외국국적동포 지원에 관해서도 그들을 지원하는 정책과 이해를 기반으로 개편할 필요가 있을 것이며, 국내외 재외동포의 유형에 따라 관할에 관한 문제에 대해서도 부서 간에 깊은 고려가 필요할 것으로 보인다. 또한, 그동안 재외동포정책을 협의하는 정도에서 기능해 왔던 재외동포정책위원회를 잘 흡수하여 재외동포에 대한 정책성과 이해를 바탕으로 재외동포정책과 관련 사업을 운영해 나갈 필요가 있을 것이다.

V. 결론

재외동포에 대한 정부의 관심은 단계별로 진행되었다. 이승만 정부시기에는 재외동포에 대한 관심이 크지 않았고, 1960년대에는 한국으로 입국하는 한인보다는 국가 밖으로 이민을 장려하는 정책에 주력하였다. 그리고 1980년대에 이르러서야 국내외에 살고 있는 재외동포에 대한 정책의 필요성을 느껴 1990년대 후반에 들어서 「재외동포법」을 제정하였다. 2022년 5월 당선된 윤석열 대통령도 취임식에서 재외동포청 설립과 함께 법령과 제도 정비를 약속하였다. 이후 같은 해 10월 행정안전부에서는 조직개편안을 발표하는 데 재외동포청 신설에 대한 개편안을 발표한 것으로 보면 정부의 재외동포에 대한 정부의 관심이 점점 커진다는 것을 알 수 있다.

외국국적동포의 규모는 2022년을 기준으로 전세계에 481만 명 정도가 살고 있다. 그리고 이들이 매년 한국에서 체류하는 규모는 증가하고 있었다. 그렇지만 2020년 초부터 시작된 COVID-19로 인해 잠시 감소하는 추세를 보이기도 하였는데, 2022년 10월 31일을 기준으로 다시 80만 명 이상으로 넘어서게 되면서 다시 규모가 증가하고 있는 추세이다.

그러나 한국에 체류하고 있는 규모가 계속 증가하고, 국가적으로 재외동포에 대한 관심이 많아짐에도 불구하고 한국으로 귀환하여 살아가고 있는 외국국적동포들에 대한 법령 체제와 정책이 미비한 것은 사실이다. 이들에 대한 주요 관리부처가 법무부와 외교부에 분산되어있는 부분뿐만 아니라 지원을 해야 하는 대상인지에 대한 논의도 아직 정리되지 못한 상황인 것이다.

따라서 이 논문에서는 외국국적동포의 한국으로의 ‘귀환’에 초점을 맞춰 귀환이주에 대한 의의와 동포의 이주사를 통해 외국국적동포 국내외 현황을 살펴보고 그 특성을 살펴보았다. 그리고 주요 사건에 따라 시기별로 ‘1945년 해방 후부터 1992년 한·중 수교’, ‘1992년 한·중 수교 후부터 2007년 방문취업제도 도입’, ‘2007년 방문취업제도 도입 후부터

현재까지’ 이렇게 세 시기로 나누어 그 시대의 법령과 주요 정책이 어떠했는지 그리고 각 시기의 귀환정책의 특징을 살펴보았다. 이러한 분석으로 통해서 외국국적동포의 국내 체류 증가 및 장기 체류에 대비한 법령과 정책 부분에서의 문제점을 파악하여 개선 방안을 제시하였다.

첫 번째 방안은 재외동포 정의 관련 조항의 개정이다. 재외동포의 개념을 「재외동포법」과 「재외동포재단법」에서 다르게 정의 내리는 것은 혼란을 가중시키며, 소외된 동포들이 발생하게 되고 법률 적용에 있어서 비효율적이며, 모순된 부분이 생기기 마련이다. 또한, 재외동포의 개념은 「재외동포법」에 따라 재외국민과 외국국적동포로 나뉜다. 하지만, 재외국민과 외국국적동포는 국적 측면에서 보았을 때도 서로 다른 집단이며, 법의 적용 범위도 다르다. 따라서 한 법령에서 재외동포에 대한 정의를 내리는 것으로 정의 조항을 개정하거나, 재외국민, 외국국적동포, 귀환동포와 같이 국적과 거취에 따라서 정의를 다르게 내릴 필요가 있다고 보았다.

두 번째 방안은 국내 체류 외국국적동포의 출신국 간 차별 대우 폐지이다. 외국국적동포 중 다수의 출신국이 중국과 CIS 국가임에도 불구하고, 서양권 출신의 외국국적동포와의 대우에서 차별이 존재하며, 같은 외국국적동포의 신분임에도 불구하고 체류자격을 분리하는 것은 형평성에 어긋난다고 보았다. 또한 그들은 체류기간에서도 차이가 있으며, 체류자격별로 취업이 제한된다. 따라서 방문취업(H-2) 비자를 재외동포(F-4) 자격으로 전환할 수 있는 요건과 활동 범위를 더 완화시키고 확대시킬 필요가 있으며, 이를 통해 출신국 간의 격차를 줄이고자 하였다.

세 번째 방안으로는 동포의 정주화 현상이 증가하는 것에 대한 대책 마련이다. 외국국적동포들은 1990년대에 산업연수생제도와 특별고용허가제도 등을 통해 취업을 위해 한국을 방문한 경우가 많았다. 그때 당시 들어온 외국국적동포들은 다시 출신국으로 돌아가지 않고 한국에 잔류하는 경우가 많았다. 따라서 이들을 그냥 단지 외국인으로서 다루지 않고 동포의 영주권 인정범위를 확대하고 이중국적 허용 연령을 하향시키는 방안을 제시하였다.

네 번째 방안으로 고령층 동포가 증가하는 것에 대한 대책 마련이다.

외국국적동포들의 연령대를 살펴보면 장년층과 노년층이 많으며 현재 중노년기를 맞이하는 경우가 많다. 동포 연령이 높아지는 현상은 취업문제나 건강보험료 문제와도 직결되기 때문에 중요하다. 그럼에도 불구하고 보험료나 치료비가 부담스러워 건강보험에 가입하지 않은 동포들이 많기 때문에 이에 대한 조율이 필요하다. 또한 체류자격별로 취업 활동의 제한과 제도의 개정으로 인해 수입 없이 보험료를 내야 하는 경우가 왕왕 생기고 있기 때문에 이에 대한 대책이 필요하다.

다섯 번째 방안은 동포와 관련된 이해교육을 실시하는 것이다. 여러 미디어 매체에서 동포에 대한 부정적인 인식을 심어주는 경우가 많았고, 동포와 내국인 간의 갈등을 일으키는 시발점이 될 수 있다. 이 현상을 방지하게 된다면, 내국인들이 외국국적동포들의 밀집거주지역에서 나가는 현상으로 이어지게 될 수 있으며 동포 집거지가 계도화되는 현상에 일조하게 될 것이다. 따라서 동포에 대한 인식개선과 이해교육을 실시할 필요가 있다. 2010년부터 시행되어 왔던 ‘찾아가는 재외동포 이해교육’을 활성화 시키거나 조기적응프로그램을 권장하는 것에서 끝나는 것이 아닌 적극 홍보가 필요하며, 필요하다면 프로그램 이수 시 체류기간 연장에서 가산점을 받는 방법을 생각해 볼 수도 있다.

여섯 번째 방안은 차세대 동포에 대한 지원 확대이다. 2019년 7월 「재외동포법 시행령」 개정으로 외국국적동포의 4세대 이상 자녀들이 가족과의 재결합을 위해 한국으로 입국하기 시작하였다. 하지만, 이들의 지위가 외국인이기 때문에 교육에 대한 사각지대가 많으며, 법적으로 제공되는 교육지원에 한계가 있다. 국제 규약들에 따라서도 아이들은 교육을 받을 권리가 있으며, 다른 외국인 자녀들과는 다른 환경에서 자라기 때문에 동포 자녀의 특성에 대한 파악 및 맞춤형 교육이 필요하다.

마지막으로 동포의 전담조직 개편화이다. 외국국적동포 관련 법령의 소관 부처가 다르다. 같은 외국국적동포여도 해외에 체류함에 따라 외교부의 관할 하에 있으며, 국내 체류 외국국적동포는 법무부의 관할에 있다. 또한 재외국민도 외교부의 관할에 있으므로 같은 ‘재외동포’임에도 어디에 거주하고 있는냐에 따라 관할 부처가 다 다르다. 또한 외국국적동포

에 대한 지원기관도 다른 외국인들에 비해 한정적이고, 운영도 제대로 안 되는 문제가 있다. 그렇기 때문에 재외동포청 신설과 업무분담의 개편화를 통해 더 구체적이고 실질적인 정책적 보호를 받을 수 있도록 노력해야 하며, 외교부와 법무부 간의 관할에 대한 문제를 고려하여 개편할 필요가 있겠다.

외국국적동포가 한국에 본격적으로 귀환하기 시작한지 약 30년이 지나고 있다. 그동안 세대가 교체되었고, 각국의 상황과 국제 정세도 달라졌다. 그럼에도 불구하고 최근의 경향을 적용시키지 못한 채 그들에 대한 지원이나 법적인 보장은 아직 미비한 것이 사실이다. 이는 비단 동포사회에 도움이 되는 것뿐만 아니라 우리사회의 사회통합과 동포사회와의 상생과 발전을 위해서라도 실질적인 정책적 대응방안을 모색할 필요가 있을 것이다. 또한, 앞으로 신설될 재외동포청의 역할에 있어서도 외국국적동포 간의 평등하고, 동포들의 목소리를 듣는 지원기관을 세우고 새로운 정책을 수립해나가는 데에 필요한 연구라고 볼 수 있다. 그러나 정책 중심의 기존 연구로는 분명히 한계가 존재한다. 따라서 후속연구에서는 기존 정책 연구와 함께 실태조사로써 실제적으로 동포들과의 직접적인 생활 접촉과 인터뷰를 통해서 실제 한국 생활에 있어서의 문제점과 불편한 점 그리고 정책에 대한 생각들을 함께 살펴볼 수 있는 혼합연구가 필요할 것으로 보여지며, 이를 통해 한국사회와 동포사회에서의 실질적인 상생과 발전에 기여할 수 있을 것으로 보인다.

참고문헌

1. 단행본

- 강동관 · 김안나 · 박재규 · 이정환 · 이창원 · 이현아(2013). 한국의 이주동향 2013. IOM이민정책연구원.
- 김광열 · 이연식(2021). 해방 후 강제동원 피해자 귀환 규모 및 귀환과정 실태조사. 일제강제동원피해자지원재단.
- 김영순 · 최승은 · 권도영 · 임지혜 · 박봉수 · 최희(2020). 디아스포라와 노스텔지어: 사할린 한인의 삶과 이야기. 북코리아.
- 김용필 · 임영상 · 주동완 · 정막래 · 림학 · 박려정(2020). 한국에서 아시아를 찾다. 아시아발전재단.
- 김지선 · 라광현 · 장현석 · 박현호(2019). 국민안전 보장을 위한 형사정책의 실효성 제고방안 연구 (IV): 외국인 밀집지역의 안전현황과 정책과제. 형사정책연구원.
- 박동 · 강일규 · 이영대 · 정지선 · 황규희(2009). 글로벌 코리안 인재의 개발 활용을 위한 네트워킹 방안. 한국직업능력개발원.
- 백영옥(1994). 세계속의 한민족 현황과 교민정책의 문제점. 國會報.
- 법무부(2008-2023). 2008~2022년도별 출입국 · 외국인정책 통계월보 12월호. 법무부 출입국 · 외국인정책본부.
- 법무부(2022). 외국국적동포의 국내 정착지원을 위한 동포 맞춤형 길라잡이. 법무부 출입국 · 외국인정책본부.
- 법무부(2023a). 2022년 출입국 · 외국인정책 통계월보 12월호. 법무부 출입국 · 외국인정책본부.
- 법무부(2023b). 외국국적동포 거소신고 (지역별, 연령별)현황(2022년 12월말 기준). 법무부 이민정보과.
- 부만근(1976). 光復濟州30年. 文潮社.
- 설동훈(1999). 외국인노동자와 한국사회. 서울대학교출판부.

- 설동훈·문형진(2020). 재한조선족, 1987-2020년. 한국학술정보.
- 신현준·윤영도·이정은·조경희(2013). 귀환 혹은 순환. 그린비.
- 외교부(2021a). 2021 이스라엘 개황. 외교부 아프리카중동국 중동1과.
- 외교부(2021b). 2021 재외동포현황. 외교부 재외동포영사기획관실 재외동포과.
- 윤인진·김희상·예동근·최영호·성동기·민병갑·박정위·최금자·나혜심·송창주(2018). 재외동포 사회의 현황과 정책과제. 북코리아.
- 이용선(2021). 재외동포 문제에 대한 고민과 제언. 국회 외교통일위원회.
- 이진영(2010). 한국의 재외동포정책. 이민정책연구원.
- 이진영·정호원·김판준·성일광·임영언·장안리(2015). 외국의 재외동포 청소년 정책 비교 연구. 한국청소년정책연구원.
- 임채완·선봉규·지충남·전형권(2017). 코리안 디아스포라의 현지적응과 정착기제. 북코리아.
- 정상우(2018). 「문화다양성의 보호와 증진에 관한 법률」에 대한 사후적 입법평가. 한국법제연구원.
- 조영희·이혜경·이정우·이창원·윤인진·김태환·최승범·송석원·박병식·곽재석·이진영·라휘문·황정미·한준성·김철희·황민철·최경희·윤종석·조경훈·홍규호(2021). 제4차 외국인정책기본계획 수립을 위한 연구. 이민정책연구원.
- 허성태·임영언(2014). 글로벌 디아스포라와 세계의 한민족. 북코리아.
- Cohen, R. (2008). *Global diasporas: An introduction*. Routledge, 유영민 옮김(2017), 글로벌 디아스포라. 민속원.
- IOM. (2019). *Glossary on Migration*.
- King, R. (2015). *Return migration and regional economic problems*. Routledge.
- UNDESA. (1998). *Recommendations on Statistics of International Migration*.

2. 학술논문

- 강은영(2017). 청소년의 학교규칙 신뢰감이 학교 공동체의식에 미치는 영향. 법교육연구, 12(1), 1-22.
- 곽재석(2010). 방문취업 동포 체류현황과 사회통합의 과제. 다문화와 평화, 4(2), 73-100.
- 곽재석(2012). 포용과 배제의 동포정책과 발전과제. 다문화사회연구, 5(1), 33-73.
- 곽재석(2021). 재외동포법의 문제점과 개선 방향. 이주와 통합, 14, 18-33.
- 구분규(2022). 초국적인 사회적 장 내에서의 의료경험과 전략: 귀환재사할린 한인의 사례를 중심으로. 다문화와 평화, 16(1), 77-122.
- 구인회 · 손병돈 · 엄기욱 · 정재훈 · 이수연(2009). 외국인 이주자의 사회 통합 방안 탐색: 영주권자에 대한 사회복지제도 적용을 중심으로. 보건사회연구, 29(2), 126-150.
- 권기창(2017). 재한 중국동포들의 사회복지태도에 관한 연구. 입법과 정책, 9(2), 351-376.
- 권숙인(2008). 디아스포라 재일한인의 ‘귀환’: 한국사회에서의 경험과 정체성. 국제지역연구, 17(4), 33-60.
- 김봉섭(2009). 한국 재외동포정책 10 년의 회고와 전망-연구사 전개를 중심으로. 민족연구, 37, 6-71.
- 김봉섭(2020). 대한민국입시정부와 재외동포. 민족연구, 76, 152-170.
- 김영란(2013). 사회통합과 재외동포, 이원화된 정책과 인식. 재외한인연구, 31, 7-35.
- 김영화(2014). 중국조선족 출입국관리정책의 변화와과제-해외노무의 장기화와 송출지역의 유수아동(留守兒童) 문제에 주목하며. 재외한인연구, 33, 29-62.
- 김용찬(2000). 남북한의 재외동포 정책. 민족연구, 5, 62-76.
- 김용찬(2018). 재외동포정책의 역사적 평가와 과제. 민족연구, 72, 4-28.
- 김용필(2022). 재한중국동포사회 고령화 진단. 이주와 통합, 17, 1-11.

- 김재기(2014). 광주광역시 광산구 지역 귀환 고려인의 이주배경과 특성. 재외한인연구, 32, 139-163.
- 김판준(2019). [기획논문 II] 재외동포법 제정 20주년 특집: 국내 거주 외국 국적동포 자녀 현황 및 과제 - 중국 및 구소련 지역 동포를 중심으로 - . 이주와 통합, 8, 58-71.
- 김현미(2012). 결혼이주여성들의 귀환결정과 귀환경험. 젠더와 문화, 5(2), 113-145.
- 김혜련·임채완(2015). 중국 귀환동포정책의 특징 분석. Journal of China Studies, 18, 35-62.
- 도회근(2001). 재외동포의 법적 지위. 사회과학논집, 11(1), 165-179.
- 박혜영·신호창·허종욱·서수연(2018). 한국의 주요 언론의 보도 및 트위터 메시지에 나타난 재외동포 이미지 및 보도 특성에 관한 연구. 광고 PR 실학연구, 11(1), 98-130.
- 설동훈(2007). 국제노동력이동과 외국인노동자의 시민권에 대한 연구: 한국·독일·일본의 사례를 중심으로. 민주주의와 인권, 7(2), 369-419.
- 송소영(2011). 귀화와 영주자격의 연결방안에 관한 연구 —영주권전치주의 도입과 관련하여—. 입법학연구, 8, 43-71.
- 송원찬(2017). 경계인: 한국 미디어 속 조선족 형상 연구: 영화<황해>와 <청년경찰> 을 중심으로. 문학과 영상, 18(3), 447-468.
- 신기영(2016). 디아스포라론과 동아시아 속의 재일코리안. 일본비평, 14, 22-49.
- 신희정(2022). 복수국적이 한국사회에 미치는 영향에 대한 연구. 인문사회 21, 13(1), 1615-1628.
- 안창혜(2016). 이주민의 시민적 계층화. 페미니즘 연구, 16(2), 93-132.
- 유종열(2016). 미디어가 재외동포에 대한 인식에 미치는 영향 연구. 글로벌 교육연구, 8(1), 3-23.
- 윤성민(2013). 중국 교무정책의 변화. 전남대학교 글로벌디아스포라연구소 국내학술회의, 2013(8), 267-277.

- 윤인진(2012). 디아스포라와 초국가주의의 고전 및 현대 연구 검토. 재외
한인연구, 28, 7-47.
- 윤인진 · 손지혜 · 이종원(2020). 귀환 재외동포와 동포 지원정책에 대한
국민의식. 디아스포라연구, 14(1), 7-46.
- 이광규(1998). 海外僑民의 實態와 韓國政府 및 僑民의 相互役割. 교민논총,
2, 13-28.
- 이구홍(1990). 海外同胞가 國家發展에 미치는 影響. 재외한인연구, 1, 95-
124.
- 이승우(2022). ‘재외동포기본법’ 제정에 관한 연구. 재외한인연구, 58, 1-
41.
- 이용재(2015). 한국의 재외동포정책의 과정과 과제. 민족연구, 61, 4-25.
- 이은정(2015). 우즈베키스탄 고려인의 귀환이주: 대구지역 고려인의 사례
를 중심으로. 지방사와 지방문화, 18(1), 219-249.
- 이종철(2008). 재외동포정책 비교연구: 각국 사례를 중심으로. 한국국제정치
학회 학술대회 발표논문집, 45-73.
- 이진영(2018). 시진핑 시기 중국 화교화인정책의 전개와 특징. 아태연구,
25(4), 199-224.
- 이창호(2012). 한국화교의 ‘귀환’ 이주와 새로운 적용. 한국문화인류학,
45(3), 153-198.
- 이창호 · 김지희 · 정수남 · 조운성 · 김유미(2021). 중노년기 민족귀환이주민의
건강위기: 경기도 A 지역 중국조선족 출신 이주민의 사례를 중심으로.
다문화와 평화, 15(2), 225-264.
- 전재호(2008). 세계화 시기 한국 재외동포정책의 쟁점과 대안: 재외동포법과
이중국적을 중심으로. 한국과 국제정치, 24(2), 99-134.
- 전형권(2006). 모국의 신화, 노동력의 이동, 그리고 이탈 : 조선족의 경험에
대한 디아스포라적 해석. 한국동북아논총, 11(1), 135-160.
- 정상우 · 이원선(2022). 고려인 중도입국청소년에 대한 한국어교육 개선방안.
문화교류와 다문화교육, 11(6), 121-148.
- 정성호(2008). 코리안 디아스포라: 공동체에서 네트워크로. 한국인구학,

- 31(3), 107-130.
- 정지영(2000). 이스라엘의 재외동포 정책-본국 귀환 및 정착 정책을 중심으로. 민족연구, 5, 77-84.
- 조성혜(2020). 방문취업 재외동포의 이중적 지위와 개선과제. 사회법연구, 41, 173-221.
- 조재순(2009). 사할린 영주귀국 동포의 주거생활사: 안산시 고향마을 거주 강제이주 동포를 중심으로. 한국주거학회논문집, 20(4), 103-112.
- 주유선(2021). 이주노동자의 건강권 보장 실태 및 정책 과제. 보건복지포럼, 2021(5), 25-41.
- 진현경(2021). 국내거주 외국국적동포에 대한 교육훈련 프로그램이 직업 능력에 미치는 영향. 현대사회와 다문화, 11(3), 67-95.
- 진현경(2022). 국내거주 외국국적동포의 정책 현황과 개선과제: 중국 동포와 고려인 동포를 중심으로. 다문화사회연구, 15(1), 115-146.
- 최경옥(2016). 재외동포들의 돌아올 권리에 대한 법적 자취: 사할린/중국 등을 중심으로. 통일인문학, 66, 5-47.
- 최경옥(2018). 재외동포법의 문제점과 해결방안. 서울법학, 26(1), 1-33.
- 최승현(2019). 중국의 <귀교교권권익보호법>에 근거한 “한국화교화인” 인구 분석. 한국동북아논총, 24(4), 83-98.
- 최운선(2020). 재한 고학력 조선족의 자녀교육 경험에 관한 연구. 한국가족복지학, 225(1), 89-116.
- 최윤철(2021). 재외동포의 법적 지위에 관한 소고-방문취업제 적용 외국국적동포를 중심으로. 법학논총, 45(2), 3-30.
- 최종호(2006). 역대정부의 재외동포 정책 -법적, 제도적 문제점과 그 대안-. 민족연구, 27, 167-184.
- 최창모(2016). 이스라엘과 유대인 디아스포라의 관계 분석 연구. 디아스포라연구, 10(2), 7-45.
- 최현식(2013). 한국문학 속의 민주주의, 민주주의의 눈으로 본 한국문학; 다중적 평등의 자유 혹은 개성적 차이의 자유-유신기 시 비평의 두 경향. 민족문화연구, 58, 27-50.

- 최현식(2020). (신) 식민주의의 귀환, 시적 응전의 감각-1965년 한일협정과 한국 현대시. *현대문학의 연구*, 70, 241-321.
- 최홍엽(1996). 외국인 산업연수생제도와 고용허가제. *노동법연구*, 5, 85-117.
- 홍인화 · 임채완(2017). 이스라엘 귀환동포의 알리야와 지원정책 연구. *세계지역연구논총*, 35(1), 165-188.
- Gmelch, G. (1980). Return migration. *Annual review of anthropology*, 135-159.
- Choi, I. (2003). Korean diaspora in the making: Its current status and impact on the Korean economy. *The Korean diaspora in the world economy*, 9-29.
- King, R. · Christou, A. (2011). Of counter-diaspora and reverse transnationalism: Return mobilities to and from the ancestral homeland. *Mobilities*, 6(4), 451-466.
- Safran, W. (1991). Diasporas in modern societies: Myths of homeland and return. *Diaspora: A journal of transnational studies*, 1(1), 83-99.
- Tsuda, T. (2000). Acting Brazilian in Japan: Ethnic resistance among return migrants. *Ethnology*, 55-71.

3. 기사 · 웹사이트

- 송종호(22.10.10.). 한덕수 총리 “복수국적 허용 연령 하향 검토”. 서울경제. <https://m.sedaily.com/NewsView/26CA00QDLT#cb>
- 이희용(19.09.16.). [이희용의 글로벌시대] 재외동포법 20년…아직도 차별 받는 귀환 동포. 연합뉴스. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20190911142200371>

재외동포재단. 재외동포재단 전략 및 추진과제. <https://www.okf.or.kr/homepage/business/emphasis.do>

최신(22.05.14.). 윤석열 대통령, 재외동포청 설립을 다시 한번 약속. 뉴스 코리아. <https://www.newskorea.ne.kr/news/articleView.html?idxno=5603>

통계청(2017-2022). 2017-2022년도별 이민자체류실태및고용조사. http://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/3/4/index.board

행정안전부(2022.10.06.). 여가부 폐지·보훈부 격상·재외동포청 신설... 정부조직개편안. <https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148906714>

Jewish Virtual Library. Israel's Basic Laws: The Law of Return. <https://www.jewishvirtuallibrary.org/israel-s-law-of-return>



Abstract

A Study on the Improvement of Overseas Korean' s Policy for Returning Ethnic Koreans

WON-SEON LEE

Master. THEISIS

Directed by Prof. Sangwoo Chong

Dept. of Multicultural Education

Inha University

February, 2023

In this paper, the significance of the returning migration of Overseas Koreans was examined, and the characteristics of Ethnic Koreans were identified by analyzing the overseas residence and stay status of Ethnic Koreans returning to Korea. In addition, related laws and major policies were analyzed according to the period to understand the changes in the Overseas Korean policy and the problems of the current system, focusing on the returning of Ethnic Koreans. The purpose of this study is to explore practical policy improvement directions that can be applied to the policy of returning Ethnic Koreans to Korea by utilizing the results of national policies, institutions, and domestic policy studies through problem analysis.

In order to study the returning of migration, it is necessary to first look at the concept and research trend of diaspora. The meaning of diaspora, which originated in Greek, originally meant “spread”, but over time, it is used as an expression that encompasses communities and

places where communities stayed. The study of the diaspora began by dealing with the dissolution and return of the Jewish people of Israel. Unlike the early diaspora, as the world entered the global era in the late 1980s, the diaspora community began to make rational choices with transnational national networks. Their migration has increased according to the motivation of each individual or community, not one-way phenomenon from one place to another, and among them, “return migration” is drawing attention. They refer to cases where they leave their ethnic origin and reside in another country and return to their ancestral country, not only coming for economic opportunities but also characterized by ethnic connectivity with their home countries.

In line with this trend, the number of Ethnic Koreans moving back and forth in Korea began to increase. Currently, there are 4.81 million Ethnic Koreans scattered around the world, and more than 800,000 Ethnic Koreans residing in Korea. This phenomenon has continued to increase since the 1990s, and most Ethnic Koreans have citizenship in China and CIS countries and are relatively high in age.

Despite the fact that a large number of Ethnic Koreans are returning to Korea, Korean laws do not recognize the right to return. In Israel, the representative country of the diaspora, the 「Return Act」 has been enacted to guarantee the right to return Jewish Koreans who have citizenship in foreign countries, encourage them to return, and not only government agencies but also private institutions are generously supporting them. China, one of the countries with many overseas citizenship or citizenship, has enacted the 「Act on the Protection of the Rights of Return to Religion」, its enforcement ordinances, and regulations to support Chinese with foreign nationality both internally and externally. Korea also does not recognize the right to return under Korean laws and does not encourage returning in policy, even though a

large number of Ethnic Koreans are returning to Korea.

Chapter III analyzes the changes in laws and major policies related to the return of Korean Ethnic Koreans by three periods, and examines the reasons for supporting them through the history of Ethnic Koreans, the characteristics of Ethnic Koreans, and the return policy of that period. According to the analysis results, Chapter IV presented seven improvement measures as follows, examining the problems of laws and policies and the improvement direction reflecting the characteristics of Ethnic Koreans.

The first is an amendment to the definition of Overseas Koreans. The concept of Overseas Koreans was ambiguous, defined in different laws, and as a solution, the meaning of Overseas Koreans was revised to be defined in one law rather than in the two laws, or existing definitions were deleted and new definitions of Overseas Koreans were newly established.

The second is the abolition of discriminatory treatment between countries of origin of Ethnic Koreans residing in Korea. Although many of the Ethnic Koreans are from China and CIS countries, there is a differential treatment from Ethnic Koreans from Western countries, and this part was suggested as an improvement plan to expand Overseas Koreans (F-4) visas.

Third, it is to prepare countermeasures against the increase in the settlement phenomenon of Ethnic Koreans. With the implementation of the industrial trainee system in the 1990s, they continue to reside in Korea without returning to their country of origin even after employment, and over time, many people gather as one place and live as a residence. In response, alternatives were proposed to expand the scope of permanent residency use by Ethnic Koreans or to lower the age allowed for dual citizenship.

Fourth, it is to come up with countermeasures against the increasing number of elderly Ethnic Koreans. Looking at the age group of Ethnic Koreans, there are many elderly and elderly people, and most of them return to their home countries in middle and old age. The fact that the age group is high is also directly related to employment and the care of Ethnic Koreans, so a customized social security system is needed for them, and visas and extension of stay for children of Ethnic Koreans should be considered to support and care for them.

Fifth, understanding education related to compatriots should be conducted for social integration between Koreans and Ethnic Koreans. Contents that instill a negative perception of compatriots have been produced in various media media, and not only this, but also the phenomenon of ghettoization in densely populated foreign residential areas causes discord between Ethnic Koreans and Koreans. Therefore, improvement measures were proposed in the direction of improving awareness of compatriots by using Korean literature contents or mandatory understanding education or early adaptation programs of government agencies.

The sixth is the expansion of support for the next generation of Ethnic Koreans. In July 2019, with the revision of the Enforcement Decree of the 「Overseas Koreans Act」, children of more than four generations of Ethnic Koreans began to enter Korea. However, since their status is foreigners, there are many blind spots in education, and they are different from foreigners with other characteristics of Ethnic Koreans, so customized education is needed. Therefore, it was suggested that customized Korean language education and career education should be provided for the next generation of Ethnic Koreans.

Finally, it is a reorganization of a dedicated organization related to the administration of Overseas Koreans. The ministries in charge of laws and

regulations related to Ethnic Koreans are largely divided into the Ministry of Justice and the Ministry of Foreign Affairs, and the tasks of each department are overlapped. In addition, since there are limited problems with support organizations other than the Overseas Koreans Foundation, efforts should be made to receive more specific and practical policy protection through the establishment of the Overseas Koreans Office and reorganization of work sharing.

Keywords: Returning Ethnic Koreans, Return Migration, Overseas Koreans, Overseas Koreans' s policy, Ethnic Koreans

