

정책브리핑



정책브리핑 | 2024-17호 | 2024년 6월 20일 | 발행처 민주연구원 | 발행인 이한주 | idp.theminjoo.kr

제22대 국회 외교정책 과제 제안 : 700만 재외동포시대, 재외동포정책의 패러다임 전환

김 은 옥 수석연구위원 (정치학 박사)

< 요약 >

■ 한민족 디아스포라의 재정립

- 국익 신장에 기여하는 외교적 자산으로서 재외동포의 중요성 지속적 증가
- 저출산·고령화로 국가성장 동력이 약화되는 상황에서 재외동포사회와의 협력을 해외시장 진출과 우수한 인적자본 확보 계기로 활용
- 2009년 공직선거법 개정으로 재외선거 시행 이후 22대 총선에서 역대총선 최고 투표율 기록 - 22대 국회에서 재외동포정책에 대한 새로운 접근과 비전 제시 필요

■ 쟁점 검토

- 제한적 복수국적 허용을 확대하는 방안
 - 경제활동 은퇴 시점인 만 65세 이상 복수국적 허용 연령의 하향 조정 고려
- 추가투표소 개설 및 우편투표 등 통해 재외선거 투표율 제고
 - 재외국민이 많은 지역 또는 공관에서 먼 곳에 추가투표소와 순회 투표소 설치·운영
 - 공관 미설치 국가에 우편투표를 제한적으로 허용하는 등 단계적 확대 추진

■ 정책 제언

- 재외동포정책을 ‘미래 국가적 어젠다’로 접근하는 국가전략 차원의 비전 마련
- 현지동화가 가속화되는 동포사회 변화에 주목, 정책 타겟그룹을 ‘차세대 재외동포’로 설정
 - 한글학교 교사의 역량강화 연수 및 다양한 한국 역사문화 홍보 콘텐츠 개발
 - 재외동포초청사업 장학생에 대한 실태조사 및 사후 관리 등을 통한 ‘재외동포 인재 관리’
- 고려인 및 조선족을 비롯한 ‘국내 체류 재외동포’에 대한 지원 체계화
 - 전체 재외동포의 11%에 해당하는 국내체류 동포를 위한 ‘전담조직 신설’
 - 귀환 재외동포들의 ‘국내 거주요건 개선’을 위한 통합적 제도 보완
- ‘세계한인비즈니스대회 활성화’를 통한 글로벌 경제 네트워크 강화

♣ 이 글의 내용은 연구자의 의견이며, 민주연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.

1. 한민족 디아스포라의 재정립

○ 재외동포 700만 시대, 재외동포정책에 대한 패러다임 전환 필요

- 글로벌 상호의존 강화 및 대한민국의 위상 제고에 따라 국익 신장에 기여하는 외교적 자산으로서 재외동포의 중요성 지속적 증가
- 2024년은 고려인 이주 160년이 되는 해로 ‘한민족 이주사 160년’의 해이기도 함
- 재외동포 규모는 2023년 현재 약 708만명¹⁾으로 추산되며, 재외동포의 전략적 가치와 잠재력에 대해 본격적 관심이 대두됨

〈 표1 〉 재외동포 현황

(단위:명)

		2017	2019	2021	2023	백분율(%)	2021년 대비 증감율(%)
총계		7,439,579	7,493,587	7,325,143	7,081,510	100	-3.33
동북아시아	일본	818,626	824,977	818,865	802,118	11.33	-2.05
	중국	2,548,030	2,461,386	2,350,422	2,109,727	29.79	-10.24
	소계	3,366,656	3,286,363	3,169,287	2,911,845	41.12	-8.12
남아시아태평양		557,791	592,441	489,420	520,490	7.35	6.35
북미	미국	2,492,252	2,546,982	2,633,777	2,615,419	36.93	-0.70
	캐나다	240,942	241,750	237,364	247,362	3.49	4.21
	소계	2,733,194	2,788,732	2,871,141	2,862,781	40.43	-0.29
중남미		106,794	103,617	90,289	102,751	1.45	13.80
유럽		639,584	687,059	677,156	654,249	9.24	-3.38
아프리카		10,853	10,877	9,471	10,455	0.15	10.37
중동		24,707	24,498	18,379	18,939	0.27	3.05

출처: 재외동포청 홈페이지

○ 저출산·고령화로 국가성장 동력이 약화되는 상황에서 재외동포 사회와의 협력을 해외시장 진출과 우수한 인적자본의 확보 계기로 활용

- 이민의 시대에 디아스포라가 미치는 영향력은 증대하는 바, 디아스포라는 교역을 증대하고 국경을 넘어 정보의 흐름과 문화 교류를 촉진
 - 재외동포는 글로벌 한류 확산에 첨병 역할을 하며 우리 기업의 해외진출 지원
- 재외동포를 ‘공공외교’의 핵심 자산으로 활용
 - 거주국 해당 분야에서 실질적인 영향력을 행사할 수 있는 재외동포는 국가브랜드를 제고할 수 있는 역량과 네트워크를 보유한 자산

1) 2023년 재외동포청이 해외 각국 재외동포 현황을 조사한 결과 재외동포 수는 약 708만명으로 추산됨.

○ 재외동포 사회의 환경 변화 등을 계기로 재외동포정책 전반에 대한 재검토 필요

- 차세대 재외국민을 중심으로 거주국 동화현상이 발생하는 한편, 한국의 경제성장과 한류의 우수성을 통한 새로운 관심 제고라는 기회를 맞음
- 2009년 공직선거법 개정 이후 재외선거에 대한 국내외 관심이 높아지는 가운데 22대 총선에서 ‘역대 총선 최고 투표율’을 기록
- 1980년대 김대중 전 대통령이 ‘교민청 설립’을 주장한 이후 지난해 재외동포청이 설립된 바, 22대 국회에서 재외동포정책에 대한 새로운 접근과 비전 제시

2. 쟁점 검토

○ 제한적 복수국적 허용 문제

- 국제적으로 상호의존이 강화되고 인적 교류가 활성화되면서 과거 국가와 국토를 중심으로 정립되었던 국적 개념의 변화가 요구되는 상황
- 우리나라의 엄격한 국적제도 적용으로 거주국 국적을 선택하는 비율이 높아지는 결과
- 복수국적 허용 연령을 완화하고 우수인재 등 복수국적 허용범위를 확대하는 방안
 - 현행 만 65세는 경제활동 은퇴 시점인 만큼 연령 하향 조정 고려
 - 외국국적을 취득했던 동포가 한국국적 회복을 하는 경우에 불행사서약 대상자를 늘리는 방향
- 한편, 복수국적 허용 시 병역의무 회피 등 내국민과 형평성 문제가 있다는 우려 제기
 - ※ 병역법 상의 병역의무 종료 연령인 40세를 넘는다면 복수국적을 허용해도 병역 면탈 문제가 발생되지 않는다는 의견 하에 21대 국회에서 임종성 의원 대표발의로 ‘국적법 일부개정 법률안’ 발의
- 재외동포에 대한 국내 인식개선 등을 통한 국민 공감대 형성 필요

○ 우편투표 등 재외선거제도 개선

- 재외국민 선거제도의 도입은 헌법에 보장된 국민의 기본권 실현이라는 의의
- 재외동포의 지속적인 참정권 요구는 헌법재판소 판결과 2009년 공직선거법 개정으로 실현
- 2012년부터 국회의원선거, 대통령선거에 참여하게 되었으나 여전히 ‘낮은 투표율’의 한계 지적됨

〈 표2 〉 재외선거 투표자수 및 투표율

구 분	제19대 총선	제18대 대선	제20대 총선	제19대 대선	제21대 총선	제20대 대선	제22대 총선
선거인수	123,571명	222,389명	154,217명	294,633명	171,959명	226,162명	147,989명
투표자수	56,456명	158,225명	63,797명	221,981명	40,858명	161,878명	92,923명
투표율	45.7%	71.1%	41.4%	75.3%	23.8%	71.6%	62.8%

출처: 중앙선거위 보도자료

- 22대 총선 재외선거는 3월27일~4월1일 동안 전세계 115개국 178개 공관에서 치러져 역대 총선 최고치인 62.8%의 투표율을 기록
- 그러나 이는 ‘등록된 선거인수 대비 투표자수’를 의미하는 것으로, 실제 재외선거 전체 유권자 대비 투표참여율은 4.7%에 불과함
 - ※ 투표 가능한 재외선거권자는 197만4,375명이지만 등록 유권자 14만7,989명 중 9만2,923명 참여
- 투표소 접근성 결여에 대한 재외동포들의 비판 목소리 수용 필요
 - ※ 중앙선거관리위원회가 2010년 실시한 제1차 모의 재외선거 참여 설문조사 결과, 참여자 중 59.1%가 원거리·대중교통 이용 곤란 등을 가장 큰 문제점으로 지적
- 투표인수를 고려하여 **추가투표소를 개설하거나 우편투표 등을 통해 투표율 제고**
 - ① 재외국민이 많은 지역 또는 공관에서 멀리 떨어진 곳에 추가투표소와 순회투표소 설치·운영
 - ② 공관 미설치 국가에 거주하는 재외국민(예:아프가니스탄) 등을 대상으로 우편투표를 제한적으로 허용²⁾함으로써 단계적 확대 추진
 - ※ 현행 재외선거제도는 재외선거인 등록에 있어 우편, 인터넷 신청을 가능하게 하여 신청의 편의를 확대하였으나 투표참여는 공관투표만 허용하고 있음

3. 해외사례

가. 중국

- 재외동포정책을 경제발전의 중요한 요소이자 국가 어젠다로 인식, 적극적 재외동포정책 추진
 - 중국은 화교 네트워크 구축을 위해 외교부처 뿐 아니라 언론, 교육, 경제단체가 함께 중국 방문 사업, 해외현지사업 등을 추진하는 종합 협력체계 구축
 - 화교정책을 대만문제 등 국가 대외정책과 긴밀히 연결, 장기적 국가전략으로 추진
 - 개혁개방 후 20년 동안은 무역과 자본 유치가 초점이 되었지만, 90년대 이후에는 인재를 유치하는 전략으로 방향 전환
 - 2003년부터 2012년까지 집권한 후진타오 시기를 전후하여 자본과 우수한 인력 확보를 위해 해외 화교사회와 적극적인 연계망 형성전략 추진³⁾
 - ※ 2010년 청년천인계획, 2011년 외전천인계획 및 인재특구, 2012년 만인계획 등 추진

2) 우편투표는 선거권자가 선거일 전 일정한 기간 내에 신청서를 제출한 후 자격을 인정받아 투표용지를 우편으로 송부하는 방식

3) 후진타오는 2000년부터 본격화된 경제개방 등에 필요한 자본과 인력을 확보하기 위해 주로 화교 및 화인 자본의 유치, 해외 우수인재 유치 정책 등을 추진함

나. 일본

○ 일본정부는 초기 소극적인 재외동포정책을 추진하였으나 최근 글로벌 시대상황을 고려하여 해외 이주민에 대한 직접 지원 추진

- 민족으로서 강한 혈연적 유대감을 갖고 있다는 점에서 일계인으로 불리우는 재외동포에 대한 다양한 지원정책 실시
- 재외국민에 대한 정확한 실태조사를 매년 실시, 이를 토대로 세부적 지원정책 마련
- 일본 공적개발원조기관인 JICA와 일본재단 등 통해 해외동포 지원과 차세대 장학사업 등 추진
 - 재외동포정책의 중심을 모국어 및 문화교육 등 ‘차세대의 정체성 함양’에 두고 있음
 - 일본재단을 통해 매년 해외 일계인 대회를 개최하여 기업인 간 네트워크 지원

다. 독일

○ 적극적인 귀국지원 정책을 실시하는 가운데 재외동포정책을 통일정책의 일환으로 추진

- 통일을 준비하는 과정에서 재외동포의 이주, 정착지원 등 다양한 사전 정책을 통해 통일 비용을 최소화하는 효과
 - 독일 재외동포정책은 주로 귀국동포 정착지원 중심으로 추진되었고 관련하여 다양한 법률 제정
 - ※ 재외동포의 현지 정착을 통한 거주국 내 지위 향상을 국가 및 지자체 간 협력을 통해 지원

4. 정책제언: 재외동포정책 방향

○ 재외동포정책을 ‘미래 국가적 어젠다’로 접근하는 국가전략 차원의 비전 마련

- 글로벌 상호의존 시대의 도래는 모국과 재외동포 구분을 넘어서는 ‘세계 한인’에 대한 시각 요구
- 국익 신장에 기여하고 한국 경제의 지속성장을 위한 자산이라는 재외동포 인식 필요
- 재외동포정책의 목표, 방향, 우선순위 등에 대한 **근본적 정책 패러다임 전환**
 - 재외동포의 거주국 내 성장과 함께 모국과 거주국 간의 관계 증진에 기여할 인재 육성
 - 재중동포, 재일동포의 남북한 매개 역할 등 통해 ‘한반도 평화정착’에 기여할 수 있는 점 활용
- 세대교체에 따른 현지동화 추세가 가속화되는 재외동포사회의 변화에 주목, **정책 타겟 그룹을 ‘차세대 재외동포’로 설정**
- 동포 4대 밀집지역인 미국, 일본, 중국, 러시아/CIS는 이민 형성의 역사적 배경과 거주국 내 법적 지위 등이 상이한 바, 지역 특성을 고려한 ‘차별화된 정책’ 필요

○ 교육지원 확대 등 ‘차세대 동포정책’ 내실화

- ① 재외동포 지역별 실정에 맞는 ‘한글학교 교육사업 활성화’ 추진
 - 차세대 재외동포에 대한 ‘한국어 및 문화 교육’을 통한 민족정체성 확립은 중요 과제임
 - ※ 2023년 10월 현재 한글학교는 전세계 112개국에서 운영 중이나, 최근 몇년간 코로나 확산 영향과 안정적 교사 확보 등의 어려움으로 휴·폐교 증가
 - 한글학교 학생 및 교사 수의 증감 추이 등 모니터링을 통해 지원방안 모색
 - 한글학교 교사의 역량 강화 연수 및 한국 역사문화 관련 다양한 홍보 콘텐츠 개발

② 차세대 장학사업 개선

- 재외동포초청 장학사업이 불투명한 선발과정과 사후관리 부족 등으로 부실 운영
 - 장학사업 시행 이후 25년동안 현황조사가 2020년 1회에 그치는 등 실태조사도 미흡
- 재외동포초청사업 수혜 장학생들에 대한 실태조사를 지속적으로 실시하고, 사후 관리를 통한 재외동포 인재의 체계적 관리

③ ‘공공외교와 차세대 재외동포 결합’ 프로그램

- 미국 국무부와 의회 등에 차세대 재외동포들의 진출이 확대되는 추세인 바, 인지도 있는 차세대 재외동포를 공공외교의 소중한 자산으로 활용

○ 고려인 및 조선족을 비롯한 ‘국내 체류 재외동포’에 대한 지원 체계화

- 국내 체류 재외동포가 한국사회에 안정적으로 정착할 수 있도록 하는 경제·사회적 지원도 재외동포정책의 중요 과제
 - 2023년 5월 기준, 국내 체류 재외동포는 825,846명으로 전체 재외동포의 약 11%에 해당
 - ※ 참여정부는 중국과 구소련지역 재외동포에 대한 차별을 없애고자 출입국과 취업 조건을 대폭 자유화하는 ‘방문취업제도’를 도입한 바 있음
- 국내 체류 동포 수가 꾸준히 증가하면서 이들에 대한 처우 문제가 이슈로 대두되나, 재외동포청에 국내 체류 동포를 위한 ‘전담조직 부재’
 - 귀환한 재외동포들의 언어교육, 일자리 연계 등 국내 거주요건 개선을 위한 제도 보완 필요
 - ‘사할린동포 영주 귀국 및 정착지원 사업’⁴⁾도 각 부처마다 분산적으로 추진되고 있어 통합적인 정책 추진 필요
- 조선족·고려인 등 재외동포에 대한 국민들의 이해와 긍정적 인식 확산 필요

○ ‘세계한인비즈니스대회 활성화’를 통한 글로벌 경제 네트워크 확대

- 재외동포 경제인 및 국내외 경제인 간 교류를 통한 비즈니스 교류 확대
 - 동포사회와 협력하여 국내 중소기업, 스타트업의 해외 진출 지원 및 재외동포들의 모국 경제에 대한 재투자 확대
- 22회를 맞는 세계한인비즈니스대회가 그동안 실효성 있는 성과가 부족하다는 지적 개선
 - 우리 중소기업의 수출 증대 및 청년 인턴십 프로그램 확대 등 실질적 성과 견인
- 해외한인무역인 네트워크, 세계한인여성대회 활성화를 통한 교류 증진
- 더불어민주당 상설위원회인 ‘세계한인민주회의’ 등을 활용한 글로벌 네트워크 구축

4) 일제강점기 러시아 사할린으로 강제 이주한 사할린동포는 1945년 8월 15일까지 사할린에서 출생했거나 사할린으로 이주한 한인으로 규정되며, ‘사할린동포 지원에 관한 특별법’에 따라 영주 귀국이 이루어지고 있음.

< 참고문헌 >

- 곽재석. 2012. “재외동포정책 20년”, 「민족연구 72호 특집」
- 김종갑. 2010. “재외국민 모의선거를 통해 본 재외선거제도의 개선방향”. 입법조사처 「이슈와 논점」.
- 송석원. 곽재석. 2021. “중국과 일본의 재외동포정책을 통해 본 한국의 재외동포정책 시사점”. 이민정책연구원 Issue Brief(2021-26).
- 입법조사처. 2023. 「2023 국정감사 이슈 분석: 외교통일위원회」.
- 이용선. 2021. “재외동포 문제에 대한 고민과 제언”. 국정감사 정책자료집.
- 이진영. 2021. “한국의 차세대 재외동포정책과 글로벌 통일역량 강화를 위한 제언”. 재외동포세미나 발표자료.
- 유성진 외. 2021. “재외선거 우편투표 운영과 현황: 주요 OECD 국가 사례 중심으로” 중앙선거관리위원회 용역보고서
- Hong Lui. 2016. “China’s Diaspora Politics as a New Mode of Transnational Governance” Journal of Contemporary China.
- 재외동포청 제1차 재외동포정책 기본계획 보도자료(2024.1.30.)
- 중앙선거관리위원회 보도자료(2024.4.5)