

지방자치단체의 귀환동포 조례제정과 지원 실태 : CIS 고려인과 사할린한인을 중심으로*

지충남 전남대학교

논문 요약

이 연구는 귀환동포에 해당하는 CIS 고려인과 사할린한인에 대한 지방자치단체의 조례제정과 지원 실태를 분석하고 있다. 243곳의 지방자치단체 중 17곳을 제외한 226개는 귀환동포를 지원하려는 법적·제도적 장치를 갖추고 있지 않았다. 단지 한국 국적을 취득한 사할린한인은 10개 지방자치단체가 조례를 제정하여 개인 또는 단체 지원으로 안정적인 생활을 유도하고 있었다. 반면 외국적을 갖고 있는 CIS 고려인은 외국인으로 간주되어 지역에서 다문화법을 적용받고 있으며, 7개 지방자치단체가 조례를 제정하여 단체 중심의 지원을 실행하고 있다. 정책 시사점으로는 첫째, 지방자치단체는 귀환동포 업무를 국가사무가 아닌 지방사무로 인식하려는 노력이 필요하다. 둘째, 지방자치단체의 귀환동포 정책은 교류와 협력을 지양하고 실생활의 고충을 해결하려는 태도가 요구되고 있다. 셋째, 지방자치단체는 외국적 귀환동포를 다문화 대상 및 외국인으로 인식하고 있다는 점에서 동포에 대한 정책적 배려는 낮았다. 귀환동포를 주민이라는 관점에서 정책대상으로 인식하고, 정착지원과 역량 강화에 주안점을 두어야 한다. 넷째, 귀환동포의 국적 취득 여부에 따른 제도적 차별은 시정되어야 한다. 다섯째, 귀환동포의 복지증진에 대한 지방자치단체의 책임성의 강화가 필요하다.

주제어 : 지방자치단체, 귀환동포, 조례, CIS 고려인, 사할린한인

* 이 논문은 2016년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2016S1A5B8925665).

I. 서론

오늘날의 세계는 노동, 결혼, 유학, 이민, 단기 방문 등 다양한 목적과 경로를 통해 국경을 횡단하는 국제이주가 증가하고 있다. 초국가적인 국제이주가 성행하면서 디아스포라(diaspora)의 경계를 넘는 이동, 모국과 거주국 사이의 다층적 네트워크 형성은 많은 변화를 가져왔다. 이러한 추세를 반영하듯이 우리는 현 시대를 ‘이주의 시대(the age of migration)’라고 부르고 있다(스티븐 카슬 외 2013). 2019년 8월 기준 한국에 체류하는 외국인 이주자는 약 242만 명으로 한국의 총인구 5,171만 명 대비 4.6%에 해당하는 수치이다(문화일보 19/10/31, 16). 그리고 한국은 세계에서 5번째로 디아스포라를 많이 배출한 국가로 한국인의 외국으로의 이주 또한 약 749만 명에 달하고 있다. 이렇듯 모국을 떠나 타국에서 새로운 삶의 터전을 찾는 한인 디아스포라의 이주는 지속적으로 증가할 것이다.

세계화의 진전으로 해외로 이주했던 재외동포들이 한국으로 역이주해 오는 현상들이 가속화되고 있다. 법무부에 따르면 ‘재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률이 제정된 1999년부터 국내로 역이주하는 외국 국적의 재외동포 수는 급증한 결과, 2019년 12월 878,439명으로 나타났다. 이는 한국사회에 체류하는 외국인 2,524,656명의 34.7%에 해당하는 수치이다(법무부 출입국·외국인정책본부 2020, 38). 이와 같은 재외동포들의 한국으로 역이주는 이주의 형태에서 귀환이주(return migration)에 해당된다. 그멜치(Gmelch 1980, 136)는 귀환이주를 “재정착하기 위해 고향으로 돌아오는 이주자의 이동”으로 정의하였다.

귀환이주의 동기와 관련하여 배출요인은 열악한 경제적 상황과 조건, 민족적 혹은 인종적 편견 및 차별과 배제이다. 흡입요인은 가족, 친구들과의 결합에 대한 욕구, 부모 부양 및 고향에 대한 향수와 경제적 요인 등이 있다(박신규 2019, 155). 따라서 귀환이주의 동기는 거주국과

모국의 경제적 상황, 이주자의 위치에 따라 달라질 수 있으며, 그 시기나 선택은 우연적이고 비의도적인 경우가 많았다.

재외동포들의 귀환이주와 관련된 사례는 중국 조선족, 독립국가연합(Commonwealth of Independent States: 이하 CIS) 고려인, 사할린한인, 독일 귀환자 등이 있다. 이들은 각기 다양한 이유로 한국으로의 귀환이주를 선택하였다. 노동력을 거의 상실한 사할린한인의 경우, 정부가 주거지를 제공하고 있는 반면 경제생활이 가능한 조선족과 고려인에 대해서는 동포의 자격을 갖고 있다는 점에서 소수의 지원이나 특혜를 제공하고 있다. 그리고 은퇴한 파독 광부와 간호사 중심의 독일 귀환동포들은 스스로 노후 생활이 가능하다는 점에서 2006년부터 경상남도 남해군에 ‘남해 독일마을’을 조성하여 생활하고 있다.

타율적 이주로 인해 모국을 떠났던 동포들이 귀환하였지만 사할린한인을 제외한다면 귀환동포에 대한 정부와 지자체의 지원은 미흡하다. 외국국적을 보유한 재외동포들의 귀환이주는 『재한외국인처우기본법』의 지원 대상으로 분류되어 있으며, 단지 동포라는 자격을 보유하고 있기 때문에 방문과 취업에서 우대정책을 부여하고 있다.

이 논문은 CIS 고려인과 사할린한인에게 법률적 근거를 기반으로 도움을 주고 있는 지방자치단체(이하 지자체)의 조례제정과 지원 실태를 분석할 것이다. 첫째, 선행연구의 분석과 함께 이론적 배경으로 재외동포 및 국내 거주 귀환동포의 현황을 고찰할 것이다. 둘째, 고려인과 사할린한인의 귀환 이주, 셋째, 지자체의 귀환동포 관련 조례제정, 내용, 지원 형태를 비교할 것이다. 넷째, 귀환동포를 중심으로 지자체의 정책적 시사점을 모색한다.

II. 이론적 논의

1. 선행연구

이 주제와 관련된 선행연구는 재외동포 일반에 대한 연구, 고려인 연구, 사할린한인 연구 등 3개로 구분할 수 있다. 첫째, 재외동포 일반에 관한 연구이다. 윤인진(2020)은 귀환 재외동포와 동포 지원정책을 분석하였다. 그 결과, 국민들은 귀환 재외동포에 대해 우호적인 감정을 갖고 있었지만, 재정적 부담, 편법을 활용한 병역의 기피에 대해서는 강한 반감을 갖고 있는 것으로 나타났다. 최경옥(2016)은 사할린과 조선족 등 재외동포들의 귀환 권리를 연구하였다. ‘세계인권규약’에는 “어느 누구도 자국으로 돌아갈 권리를 자의적으로 빼앗지 못 한다”는 규정이 있지만, 한국정부는 재외동포의 귀환 권리에 대한 책임감이나 대책을 독립적으로 수립하지 못한 점을 지적하였다. 재외동포와 지방정부의 역할을 고찰한 양명호·지충남(2017)의 연구는 지방정부의 재외동포에 대한 법적·제도적 지원과 역할이 부족하며, 재외동포 업무를 중앙정부의 소관으로 인식하고 있음을 주장하였다. 일부 지방정부가 추진하고 있는 재외동포 관련 정책도 외국인 정책에 주안점을 두고 있는 것으로 평가하였다. 임영상(2020)은 재외동포법의 적용과 관련하여 귀환동포에 해당하는 ‘재한’ 동포는 제외되었고, 귀환동포들은 다문화에도 해당되지 않아 다문화정책의 대상에서도 배제되었다.

둘째, 안산·광주·대구의 고려인을 대상으로 한 사례연구이다. 안산과 광주에서 고려인의 집거지 형성은 낙후된 지역의 경제 활성화에 기여하는 도시재생의 모범 사례로 평가하였다(임영상 2017). 김승력(2017)은 국내체류 고려인 동포의 다수가 이주노동자 형태로 거주하고 있지만 고려인 동포들을 위한 프로그램은 거의 없다는 점에서 ‘맞춤형 지원 정책’의 필요성을 주장하였다. 광주의 고려인을 분석한 김경학(2014)은 한국으로의 고려인 이주는 해당 국가의 정책적 압박과 악화된 경제여

건이라는 배출요인과 한국의 재외동포에 대한 우호적인 이민정책과 같은 흡수요인 간의 상호작용의 산물로 규정하였다. 고려인의 한국 이주와 정착과정에서 이주자 네트워크는 고려인을 광산구 일부 지역으로 밀집시켜 ‘고려인마을’이라는 집거지 형성의 기여 요인으로 보았다. 대구지역의 고려인을 연구한 이은정(2015)은 대구지역에 거주하고 있는 고려인 개인과 가족의 사례에 주목하여 귀환의 의미를 분석하였다. 국내거주 고려인동포의 생활실태를 조사한 임채완(2014)은 국가적 차원의 법·제도적 개선방안과 정책적 요구 사항을 제안하였다. 한편 위의 사례 연구와는 달리 블라디미르 테호노프(2020)는 재한 조선족과 고려인들은 ‘귀환동포’보다는 ‘저임금 양질의 노동력’으로 취급받고 있으며, 모국에서 ‘정주민’이 아닌 ‘체류자’ 신분으로 생활하고 있음을 지적하였다.

셋째, 부산 정관지구의 사할린한인을 대상으로 생활실태와 만족도, 개선점을 분석한 배수한(2010)은 이들의 다수는 거주생활에 만족하고 있었지만 불충분한 정부지원금, 건강, 사할린 방문의 어려움 등의 고충을 토로하였다. 사할린한인의 현황과 특성, 한국정부 및 일본의 시민단체·적십자사의 귀환추진 활동 등을 분석한 박찬용(2018)은 특별법의 제정, 일본과의 청구권 협상을 통해 유가족과 동포 2세 및 3세에 대한 보상, 사할린 귀환동포에 대한 법적·제도적 지원체제의 구축을 주장하였다. 전형권·이소영(2012)은 사할린한인들의 이주루트를 3개로 유형화했으며, 1990년대 한인 1세들의 모국 영주귀국은 거주국인 사할린에 가족을 남겨야 하는 ‘제2의 이산’을 경험하면서도 모국귀환의 신화를 간직하고 있는 것으로 평가하였다. 재외동포 귀환 이주민 공동체를 분석한 윤인진·김희상(2016)의 연구는 취업이 주된 이주 동기가 된 고려인의 공동체 형성과 성장은 낙후된 지역경제를 활성화하는데 기여한 반면 지역사회의 게토(ghetto), 범죄율 증가의 사회문제를 일으켰다.

CIS 고려인과 사할린한인에 관한 선행연구는 이주 배경, 이주노동자, 한국에서의 정착과 생활에 대한 만족도 및 정책적 욕구, 집거지를 중심으로 한 사례연구, 귀환 이주자에 대한 중앙정부의 정책 등을 분석하고 있다. 이 연구는 고려인과 사할린한인에 대한 지자체의 조례제정

의 현황을 살펴보고, 조례의 유무에 따른 지원 실태를 분석하여 국내에 체류하려는 귀환동포들을 위한 정책적 시사점을 모색한다는 점에서 선행연구와 차별화 될 수 있다.

2. 재외동포 현황

세계에서 5번째로 디아스포라를 많이 배출한 한국의 재외동포는 2019년 기준 193개국에 7,493,587명이 거주하고 있었다. <표 1>과 같이 2017년의 7,430,688명과 비교하면 62,899명(0.85%)이 증가한 것으로 나타났다. 이러한 것은 한국인의 타국으로의 유학, 사업, 결혼, 이주 노동, 취업, 이민 등의 배출이 지속적으로 확산되고 있음을 의미한다.

<표 1> 재외동포 수 증감 추이(2015-2019)

대상년도	2015년	2017년	2019년
총계(명)	7,184,872 (+171,955)	7,430,688 (+245,816)	7,493,587 (+62,899)
증감율(%)	2.45	3.42	0.85

출처: 외교부, 2019, 『재외동포현황 2019』, 15-27.

<표 2>에 대륙별 재외동포 현황을 정리하였다. 먼저 지역별로는 동북아시아에 가장 많은 재외동포(3,286,363명)가 거주하고 있다. 차순위로는 북미 2,788,732명, 유럽 687,059명, 남아시아태평양 592,441명, 중남미 103,617명, 중동 24,498명, 아프리카 10,877명 순으로 나타났다. 동북아시아(-2.4%), 중남미(-3%)지역은 재외동포 수가 감소세를 보인 반면, 유럽(8.9%), 남아시아태평양(6.2%), 북미(2%)지역은 증가세를 보였으며, 중동(-0.9%) 및 아프리카(0.2%)지역은 미미한 증감 폭을 기록하였다.

국가별 현황에서 미국(2,546,952명), 중국(2,461,386명), 일본(824,977명), 캐나다(241,750명), 우즈베키스탄(177,270명), 베트남(172,684명), 러시아(169,933명), 호주(167,331명), 카자흐스탄(109,923명), 필리핀(85,125

명) 순으로 재외동포가 다수 거주 중인 것으로 파악되었다. 중국의 경우, 2017년 대비 86,640명이 감소한 반면 베트남은 우리 기업의 투자 진출 등의 요인으로 2017년 대비 48,226명이 증가하였다.

<표 2> 대륙별 재외동포 현황(2013~2019)

(단위: 명)

지역 별	국가별	2013	2015	2017	2019	백분율(%)	전년비 증가율 (%)
총계		7,012,917	7,184,872	7,430,688	7,493,587	100	0.85
동북 아시아	일본	893,725	855,725	818,626	824,977	11.01	0.78
	중국	2,585,993	2,585,993	2,548,030	2,461,386	32.85	-3.40
	소계	3,467,057	3,441,718	3,366,656	3,286,363	43.86	-2.38
남아시아태평양		485,836	510,633	557,739	592,441	7.91	6.21
북미	미국	2,075,590	2,238,989	2,492,252	2,546,982	33.99	2.20
	캐나다	205,993	224,054	240,942	241,750	3.23	0.34
	소계	2,297,425	2,463,043	2,733,194	2,788,732	37.21	2.03
중남미		111,156	105,243	106,784	103,617	1.38	-2.97
유럽		615,847	627,089	630,730	687,059	9.17	8.94
아프리카		10,548	11,583	10,854	10,877	0.15	0.22
중동		25,048	25,563	24,707	24,498	0.33	-0.85
총계		7,012,917	7,184,872	7,430,688	7,493,587	100	0.85

출처: 외교부, 2019, 『재외동포현황 2019』, 14.

3. 국내 거주 귀환동포

글로벌 이주의 보편화와 초국가주의의 확산, 그리고 세계 경제체제에 부응하여 정부는 재외동포에게 모국의 국경문턱을 낮추어 모국과의 관계의 지속성 유지, 국내 체류의 법적지위의 보장을 위해 1999년 『재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률(이하 재외동포법)』을 제정하였

다. 이 법은 재외동포의 체류자격 부여, 국내거소 신고, 출입국과 체류, 부동산과 금융거래, 건강보험 적용 등의 조항을 담고 있다.

정부수립 이전 중국과 CIS 지역 동포를 ‘재외동포법’ 적용대상에서 제외한 것은 평등의 원칙에 위배된다는 2001년 11월 대법원의 ‘헌법불합치 결정’이 내려졌다. 2004년 관련 법률의 개정을 거쳐 중국, CIS 동포와 그들의 후손들이 재외동포 범주에 포함되었다. 정부는 국내에 체류하려는 재외동포 간 차별을 최소화하기 위해 2007년 ‘방문취업제’ 도입과 함께 재외동포(F-4) 자격부여를 확대하는 조치를 취하였다. 그 결과 중국 및 중앙아시아의 많은 동포들이 국내로 유입되었다.

문제는 이 법의 시행과정에서 국내에 입국한 재외동포 4세 이상의 손 자녀를 동포로 인정하고 있지 않은 관계로 4세들의 체류 문제가 부각되었다. 예컨대, 중앙아시아 고려인 동포 5천여 명이 살고 있는 광주에 고려인 4세 자녀 400여 명이 체류하고 있다. 이들은 성년이 되면 외국인으로 분류되어 3개월마다 관광비자의 갱신이나 본국으로 출국해야 하는 상황이 발생하였다. 정부는 2019년 7월, 재외동포 관련법을 개정하여 4세대 이후의 동포들도 재외동포에 포함시키는 시행령을 발표하여 이들을 구제하였다.

재외동포는 국외 및 국내거주 외국국적동포와 국외거주 한국국적자로 분류할 수 있다. 국내에 거주하고 있는 외국국적의 동포는 일정기간 체류를 목적으로 모국 이주한 경우 국내거주 외국국적동포 신분이 된다. <표 3>은 국내에 체류하는 외국국적동포의 국적별 현황이다. 중국 동포의 비중은 81.9%로 가장 많았으며, 미국 5.2%, 우즈베키스탄 4.2% 순이었다. 중국 조선족의 경우, 일부는 영주귀국을 한 사람들이며, 또 다른 일부는 일시적 귀국자들이다. 중앙아시아 고려인은 영주 및 일시 귀환자가 섞여있는 반면 사할린 한인은 영주 귀환자이며, CIS 출신의 고려인은 82,695명으로 집계되었다. 그리고 미국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드의 동포들은 은퇴 및 투자이민을 통해 시민권을 획득한 사람들이며, 이들 중 다수는 한국에 연고 및 재산이 있어 국내에 일정기간 체류하는 귀환이주자들이다.

<표 3> 국적별 외국국적동포 체류 현황

(단위: 명)

구분	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
계	602,226	704,536	754,427	775,715	841,308	878,665	878,439
중국	512,120	606,964	647,717	652,028	702,932	728,539	719,269
미국	45,253	46,426	46,737	46,050	45,177	45,011	45,655
우즈베키스탄	14,385	17,637	20,653	26,385	31,081	34,355	36,752
러시아	5,051	5,524	8,590	15,555	21,264	25,302	28,020
캐나다	13,586	14,598	15,397	15,959	15,947	15,933	16,046
카자흐스탄	1,494	1,869	2,504	5,236	9,223	12,586	14,992
호주	3,955	4,288	4,521	4,609	4,617	4,624	4,783
키르기스	511	751	1,153	1,857	2,407	2,775	2,931
뉴질랜드	1,972	2,155	2,310	2,387	2,395	2,436	2,490
독일	875	916	920	908	854	841	809
일본	816	802	812	817	827	826	847
기타	2,208	2,606	3,113	3,924	4,584	5,437	5,845

출처: 법무부 출입국·외국인정책본부, 2020, 『2019 출입국·외국인정책 통계연보』, 70.

한편 외국국적동포의 국내에서의 체류자격을 보면 재외동포(F-4) 52.8%(464,152명), 방문취업(H-2) 25.8%(226,322명), 영주(F-5) 11.4%(100,375명), 방문동거(F-1) 4.2%(37,001명)로 순이었다. 정부는 지방 제조업 및 농·축산업 2년 이상 근속자, 기능사 이상 국가기술 자격증 취득 등 중국 및 CIS국가 동포에게 재외동포(F-4) 자격을 부여받을 수 있도록 대상을 확대하였다. 2019년 재외동포 자격 소지자는 2015년 대비 41.4% 증가하였다. 또한 국적취득자격 요건을 갖춘 자, 제조업·농축산업·어업 분야의 장기 근속자에 대해 일정한 요건을 갖춘 경우 영주(F-5) 자격을 부여하는 정책의 시행으로 영주자격 소지자는 지속적으로 증가하고 있으며, 2019년에는 2015년 대비 21.9% 증가한 것으로

나타났다(법무부 출입국·외국인정책본부 2020, 71).

외국국적동포들의 거소 신고와 관련하여 2019년 기준 878,439명이 체류하고 있었지만 현재 주소지에 주민등록을 한 귀환동포는 441,107명에 불과하였다. 약 43만 명의 동포들은 거소 신고를 하지 않고 체류하고 있다. 거소 신고의 귀환동포 가운데 318,709명(72.2%)은 한국 인구의 50%를 상회하는 서울과 경기도에 거주하고 있다.¹⁾ 특히 단순 노동을 통해 급여를 받는 다수의 동포들은 취업의 용이성, 교통의 편리성, 주변 지인 및 가족과의 근접성을 이유로 수도권 거주를 선호하고 있는 것으로 나타났다.

Ⅲ. CIS 고려인과 사할린한인의 귀환 이주

한국인의 국제이주는 1980년대 후반 중국 조선족의 국내 유입을 기점으로 타국으로 나가는 유출이 아닌 모국 귀환형으로 바뀌면서 재외동포와 한국인 간의 관계와 상호인식에 많은 변화가 발생했다. 재외동포는 해외에 정주하는 단순한 존재에서 이제는 한국의 정치·경제·사회·문화에 과거보다 더욱 강하게 연관되고 영향력을 미치고 있는 이주자가 되었다(윤인진 외 2020, 8). 예컨대 노동이주와 관련하여 국내의 3D 업종 가운데 상당수가 귀환동포 종사자로 구성되어 있다. 이러한 귀환동포는 정주의 성격을 지닌 가시적 집단과 단기 체류 성격의 비가시적 집단으로 구분할 수 있다. 전자는 중국 조선족, 고려인, 사할린한인 등이 해당되며, 후자는 재미동포, 재일동포 등이 포함된다.

1. CIS 고려인

소련의 붕괴와 더불어 1990년대 초반 중앙아시아 국가들이 독립하게 되었고, 언어 등 자민족 중심주의정책, 즉 타민족에 대한 차별적, 배타

1) 국가통계포털, “외국국적동포거소신고 현황,” http://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?menuId=M_01_01&vwcd=MT_ZTITLE&parmTabId=M_01_01#SelectStatsBoxDiv(최종검색일: 2020.08.10).

적인 정책의 실시, 경제 상황의 악화는 중앙아시아 고려인의 이주를 더욱 강하게 자극하였다. 이러한 환경에 직면한 고려인들이 한국으로 노동이주를 결심한 요인 가운데 가장 큰 영향을 미친 것은 독립 이후 닦친 경제적 어려움이었다. 고려인들은 자본주의 체제 속에서 그들의 출신 지역인 준(準)주변부를 이탈하여 모국이라는 목적지인 준(準)핵심부로 이동하였다. 고려인 동포들은 모국으로의 역(逆)이민을 통해 보다 나은 삶, 그리고 한국에서의 상대적인 고임금이 줄 수 있는 한국 체류 이후의 신분 상승의 기회를 찾으려 역이민을 선택했다.

한국정부는 내국인의 3D 업종 근무 기피, 특히 제조업 분야의 인력난 해소를 위해 1993년 ‘외국인산업연수생제도’를 도입했으며, 이 제도의 집행과정에서 여러 문제점이 노출되자 제도적 개선을 거쳐 2004년부터 고용허가제를 시행하였다. 시행 초기에 고려인은 외국인 단순 기능 인력으로 모국에 유입되었다. 문제는 이들 고려인들이 출신국가의 사회에서 ‘핵심’적 위치에 있으면서 ‘내부자’였다면 한국으로의 이동 후에는 ‘주변’으로 전락하여 신분의 하락을 겪게 됨과 동시에 ‘외부자’가 되면서 저임금 중소기업 노동자 계층에 속하게 되었다(블라디미르 테호노프 2020, 17). 이러한 사례는 영어를 잘 하지 못하는 한국인이 미국으로 이민을 가서 첫 직장으로 닭 공장에 취업하거나 교사로 재직한 필리핀 출신 이주자가 한국에서 가정부로 취업하는 것과 유사하다.

한편 1999년 제정된 재외동포법은 대한민국 정부수립 이전 해외로 이주한 동포(중국 및 CIS)를 적용대상에서 제외하였다. 재외동포법의 불평등에 대한 개선책으로는 이들 동포에 대한 단순노무 분야(서비스업종) 취업을 허용하는 ‘취업관리제’가 2002년 도입되었다. 그러나 제도의 시행과정에서 여러 문제가 발생하자 이들 지역 동포들에 대해 자유로운 출입국과 단순노무 업종에 자율적인 취업이 가능한 ‘방문취업제’를 2007년 3월에 도입하여 무연고방문취업을 위한 H-2 비자를 발급하였다. 한국정부의 재외동포 관리에 관한 이민정책의 변화는 단순노무직 취업을 위해 중앙아시아 고려인에게 한국을 어렵지 않게 방문할 수 있는 계기로 작용했다. 방문취업 비자 소지자가 동일 회사에 2년간 근속

하거나 국가자격증을 취득하면 재외동포비자인 F-4를 신청할 수 있으며, 이를 취득한 경우 가족을 한국으로 초청할 수 있게 되었다(김경학 2014, 266). 이와 더불어서 정부는 고려인 동포들의 합법적인 체류자격을 지원하고 권익증진과 생활안정을 도모하기 위해 2013년 2월부터 『고려인동포 합법적 체류자격 취득 및 정착 지원을 위한 특별법(이하: 고려인동포법)』을 제정하여 시행하고 있다.

CIS 고려인의 한국 이주는 한국사회의 흡입요인이 작용한 결과로 이는 재외동포에 대한 정책의 수용적 변화에 기인하고 있었다(이은정 2015, 244). 고려인을 비롯한 재외동포의 한국 체류조건은 외국인력정책과 재외동포정책의 영향을 받아왔다. 2000년대 이후 증폭된 한국사회의 국제결혼에 대한 수요와 정책적 지원, 재외동포법 개정 이후, 특히 방문취업제 도입이라는 동포에 대한 유연한 정책이 초국적 이산이 고려인 3~4세의 한국이주를 실천하게 만든 동력이 되었다.

한국에 이주한 중앙아시아 고려인들은 서울시 동대문구 광희동, 경기도 시흥시, 안산시 단원구 원곡동, 경남 김해시 서상동에 많이 거주하고 있다. 호남권역에서는 광주광역시 광산구에 고려인들의 집거지를 조성하였다. ‘고려인마을’은 2000년대 중반부터 광산구의 월곡동, 산정동, 우산동 일대에 고려인이 몰려 살면서 형성되었다. 고려인이 광산구에 밀집해 사는 것은 하남산단, 평동공단, 소촌공단 등이 있기 때문이다.

외국인 인구 비율이 가장 높은 광산구 일대에서 고려인처럼 특정 지역 출신국가의 민족들이 일정한 공간에 밀집하여 거주하며 생활하고 있는 공간과 장소는 없었다(김경학 2015, 40). 이들은 초창기에 소규모의 에스닉 집거지를 형성했으며, 고려인의 점진적인 증가와 더불어 한국어에 익숙지 않은 고려인은 직장 내 임금체불과 산업재해, 의료문제 등의 다양한 어려움에 직면하였다. 문제의 해결을 위해 고려인 지원을 위한 ‘고려인센터’가 2009년 1월 월곡동에 개소하여 고려인을 위한 다양한 지원활동을 전개하였다(김경학 2014, 275). 정착, 구직, 보육, 한국어 교육 등을 지원하는 ‘고려인주민지원센터’의 개소 이외에도 ‘새날 어린이집,’ 고려인 자녀가 전체 학생수의 과반 이상을 차지하고 있는

중도입국자녀를 위한 정부 위탁학교인 ‘새날학교,’ 사각지대에 놓은 이주노동자의 의료지원을 위한 ‘외국인노동자건강센터,’ 2015년 9월 약 2억 4천만 원의 시민들의 후원으로 ‘고려인가족지원센터’를 개원하는 등 여러 기관을 만들어 정착과 생활을 돕고 있다.

고려인의 지립적 활동과 홍보는 지역사회의 고려인에 대한 관심과 지원을 높여주는 요인으로 작용하였다. 즉 광주 지역사회가 ‘고려인마을’이라는 존재에 주목하게 된 것은 고려인센터가 집거지를 중심으로 고려인 및 광주와 관련된 다양한 행사를 지속적으로 만들어 내었기 때문이다. 고려인마을의 다양한 행사와 여러 지원기관의 설립 및 원활한 운영은 국내에서 처음으로 ‘광주광역시 고려인주민 지원 조례’가 제정된 결과물이며, 현재에도 광주시와 시민사회단체로부터 많은 지원을 받아 고려인마을이 운영되고 있다.

2. 사할린한인

사할린한인의 문제는 1945년 8월 15일 태평양 전쟁 종식 이후 일본, 소련, 한국의 정치적 전략에 의해 비롯된 측면이 강하였다. 일본의 기민(棄民)정책, 소련의 방치, 한국정부의 무대책 및 선별적 접근 등 각 국가들의 배제 및 포섭의 논리에 의해 사할린한인은 현재까지 3대에 걸쳐 이산의 아픔을 겪고 있다.

사할린한인의 이주와 귀환의 과정을 보면, 일제는 노동력 부족을 해결하기 위해 다양한 방식으로 조선인을 사할린으로 송출하였다. 사할린한인의 이주는 4단계로 구분할 수 있다. 먼저 1870년대부터 1939년까지 취업 이주로 스스로 일자리를 찾아 이주하였다. 둘째, 일제는 1938년에 국가총동원령을 공포했으며, 1939년부터 1942년까지 모집에 의한 강제연행을 실시하였다. 셋째, 관 알선 방식의 동원으로 1942년부터 조선총독부의 하급기관인 ‘조선노무협회’가 주체가 되어 조선인을 강제로 연행하여 사할린으로 보냈다. 넷째, 태평양전쟁의 확전으로 인력과 물자가 부족하자 1944년 9월 ‘국민징용령’을 발동하여 약 15만 명의

조선인을 사할린의 탄광 광부로 송출하였다(박찬용 2018, 57-58). 제2차 세계대전이 종전되었지만 사할린 한인은 40년간 억류되었다가 한국에서 사할린한인 귀환을 위한 여론과 국내외 여건의 변화로 인해 사할린한인의 귀환이 성사되었다(이순형 2004, 10-11).

1985년 소련의 개혁·개방정책의 추진과 서울올림픽 개최를 계기로 사할린 한인문제에 대한 국가적 관심 및 정책이 나타나기 시작했다. 한일의 사할린한인 모국방문 사업이 추진되었고, 1990년 한소간의 국교수립 이후에는 사할린 고려인연합회 대표단이 한국을 방문하여 영주귀국을 요구하는 등의 노력에 힘입어 1992년 춘천 ‘사랑의 집’으로 독거노인 72명이 처음으로 귀국했다. 1994년 한일 양국 정부가 사할린 귀환 동포의 정착 시범사업을 실시하기로 합의하면서 사할린한인들의 영주귀국 사업이 본격화되었으며, 1998년 800여 명의 귀환이 성사되었다. 2004년부터는 대한적십자사와 일본적십자사가 실무를 맡게 되면서 대규모 영주귀국 사업이 진행되었다.²⁾ 그러나 2015년 말까지 한일 공동의 영주귀국사업은 종료되었으며, 2016년부터는 한국정부 단독으로 이 사업을 추진하고 있다.

<표 4> 영주귀국 사할린한인 현황

지역	시설명	인원(명)	지역	시설명	인원(명)
강원 춘천시	사랑의 집	154	경기 양주시	임대아파트	97
강원 원주시	문막읍아파트	80	충북 음성군	신천 휴먼시아아파트	70
서울 등촌동	임대아파트	333	충북 제천시	강저휴먼시아아파트	123
인천 연수동	사할린한인 복지회관	143	충북 청원군	오송 휴먼시아아파트	83

2) 대상자 선정은 첫째, 해방 이전 사할린 이주 및 출생자; 둘째, 러시아 또는 무국적자; 셋째, 고령자, 무자녀 또는 독립세대를 구성하고 있는 자; 넷째, 정신적 또는 전염성 질환이 없는 자; 다섯째, 지역 구분 없이 2인 연령을 합산한 고령자 우선 등이다. 2004년에는 대륙에 거주하는 1세를 포함했으며, 2008년에는 1세와 결혼한 배우자 중 2세와 장애인 자녀도 대상이 되었다.

인천 논현동	임대아파트	598	충남 천안시	청수버들마을	101
인천 삼산동	임대아파트	43	충남 아산시	신창 소화마을 아파트	104
인천 가정동	임대아파트	34	충남 서천군	사곡 휴먼시아파트	122
경기 안산시	사할린한인 아파트	983	경남 양산시	대석 휴먼시아파트	80
경기 오산시	세교 휴먼시아아파트	107	경남 김해시	울하 휴먼시아파트	101
경기 김포시	한강지구	207	경북 고령군	대창양로원	128
경기 파주시	문산읍 임대아파트	132	부산 기장군	LH 아파트	126
경기 남양주시	휴먼시아아파트	60	부산시	정관 휴먼시아파트	126
경기 화성시	향남읍 아파트	103	개별 입주	-	52

사할린한인 1세들의 영주귀국은 오랫동안 같이 살아왔던 가족과 헤어져 살아야 한다. 또한 영주귀국 후 주로 임대아파트에 입주하게 되는데, 입주조건이 2인 기준이라는 것에 사할린 현지에서 급하게 황혼(위장)결혼을 하거나 동성커플을 이루어 귀국하게 되었다. 이러한 점에서 영주귀국은 또 다른 문제의 시작이었다. 예컨대, 영주귀국 1세들은 사할린 현지 가족들과 떨어져 함께 살지 못하는 이산가족으로서의 고충과 외로움을 겪고 있으며, 황혼결혼이나 동성커플로 귀국을 선택한 한인들은 한 집에 같이 살고는 있으나 각자 방을 사용하고 있는 경우도 있다. 이처럼 식민지시대 강제동원으로 가족의 이산과 해체를 강요당했던 사할린한인들이 모국에 돌아왔음에도 다시 가족의 해체를 강요당하고 있으며, 안정적으로 정착하는데 많은 어려움을 겪고 있는 것이 영주귀국의 실체이다(선봉규 외 2013, 97-98).

1992년 사할린한인 중 독거노인이 귀국한 이후 모국에 귀환한 한인들은 2019년 12월 기준으로 총 4,290명이 영주 귀국하여 전국 25개 지역 및 시설에 정착하여 살고 있다.³⁾ 그러나 영주귀국 대상이 1945년

8월 15일 이전 출생자와 그 배우자 및 장애 자녀로 한정되면서 다른 가족들과 어쩔 수 없이 떨어져 살게 되었다. 대부분의 영주귀국 사할린한인은 모국에 들어오게 되어 좋았지만 사할린에서 어렵게 사는 가족들을 생각하면 가슴이 아프다는데 공통적인 생각을 갖고 있다.

사할린한인들은 그동안 한국정부의 책임 있는 지원을 요구해왔다. 1945년 해방 이후 태어난 이들의 자녀들도 영주귀국을 할 수 있도록 허용하고, 현지에 남아 있는 고령의 한인들에게 생계의 지원이 필요함을 주장하였다. 이러한 노력 덕분에 국회는 지난 17대와 18대, 19대에서 사할린한인의 조속한 영주귀국과 정착지원을 목적으로 한 특별법이 여러 의원에 의해 몇 차례 발의되었으나 법제화되지 못했다.

2017년 2월 전해철, 2019년 3월 김동철 의원이 ‘사할린 동포지원에 관한 특별법안’을 발의하였다. 이 법안의 주요 내용은 영주귀국자의 2세까지 대상 확대(1945년 8월 15일에서 1945년 9월 2일, 배우자 및 직계비속까지), 영주귀국 사할린동포의 생활안정을 위해 사할린동포지원센터의 설립, 국가가 사할린동포와 영주귀국가족에 대해 『국민기초생활 보장법』에 따른 각종 급여에 상응하는 생활지원금의 지급, 영주귀국가족 및 국내유족에 대하여 주거지원 및 직업훈련을 지원 등의 내용이 포함되어 있다.⁴⁾ 동년 6월 윤상현 의원을 중심으로 ‘사할린한인 국내유족에 대한 지원 특별법안’이 발의되었다.

국회 외교통일위원회는 3명 의원이 발의한 제안을 폐기·통합하여 위원회의 위원장이 대표 발의한 ‘대안 가결’ 형태로 제출하였다. 2020년 4월 29일 국회 본회의에서 『사할린동포 지원에 관한 특별법안(대안)』이 통과되었으며, 2021년 1월 1일부터 시행하는 것으로 결정되었다. 7개 조문으로 된 특별법은 영주귀국 대상자를 동반가족(배우자 또는 직계비속 1인과 그 배우자)으로 확대했고, 사할린동포 피해구제, 유해발굴·봉

3) 사할린희망캠페인단, <http://www.sahallin.net>(최종검색일: 2020/08/10).

4) 월드코리안, “김동철 의원, 사할린동포지원에 관한 특별법안 발의,” <http://www.worldkorean.net/news/articleView.html?idxno=33726>(최종검색일: 2020/08/12).

환, 명예 회복, 기념사업 추진 등 국가의 책무를 명시하였다.⁵⁾

정부는 영주 귀국한 사할린한인들에게 주거시설을 제공과 함께 국민 기초생활보장 수급권자로 지정하여 생계비 및 의료지원을 하고 있지만 가장 문제가 되는 것은 노인성 질환으로 인한 의료비의 증가로 사할린한인들은 의료비의 전액 지원을 희망하고 있다.

IV. 지방자치단체의 조례 제정과 지원

1. 조례 현황

조례는 “지방자치단체가 법령에 반하지 않는 범위 내에서 그 권한에 속하는 사항에 대하여 의결로서 제정한 자치법규”를 말한다(최창호 1996, 230). 광역 및 기초 지자체의 재외동포 조례는 상위법에 해당하는 법령을 근거로 만들어졌다. 2013년 2월 외교부가 제정한 『고려인동포법』을 근거로 지자체의 고려인 관련 조례가 만들어졌다. 광역과 기초 지자체의 조례 제정은 행정적·재정적 지원을 위한 제도적 근거, 즉 관련 예산의 수립과 집행의 법적 근거가 된다는 점에서 의의를 갖고 있다. 지자체의 이들에 대한 경제적 빈곤, 의사소통의 불편, 지역사회 적응에 대한 어려움을 지원하기 위해 조례를 제정하고 있다.

지자체의 고려인 및 사할린한인 관련 조례 제정은 <표 5>와 같다. 제정된 조례는 총 17건으로 광역 지자체의 고려인 조례는 광주광역시, 인천광역시, 경기도, 경상북도, 경상남도 등 5건, 기초 지자체는 경기도 김포시와 안산시 등 2건으로 나타났다. 광역 지자체의 사할린한인 조례는 충청남도과 충청북도 등 2건이며, 기초 지자체는 인천 남동구와 서구, 경기도 오산시, 충북 제천시와 음성군, 충청남도 서천군과 아산시, 경상남도 김해시 등 8건이었다. 그리고 서울특별시 의회가 사할린한인

5) 국회법률정보시스템, “사할린동포 지원에 관한 특별법안(대안),” https://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_I2Z0E0P3B0W3O1F7I5U8D1A8A2U9Y2(최종검색일: 2020/08/14).

관련 조례를 만들기 위해 보건복지위원회에서 심사하여 계류 중에 있다. 따라서 전국의 광역 지자체 17곳과 과 기초 지자체 226 등 243개 지자체 중 고려인 관련 조례는 7건, 사할린한인 조례는 10건으로 나머지 226개의 지자체는 단 한 건의 재외동포 관련 조례를 제정하지 않았다. 이는 지자체별 다문화 관련 조례 249건과⁶⁾ 비교하면 귀환동포에 대해 지자체가 얼마나 소극적으로 대응하고 있는가를 잘 알 수 있다.

지자체의 사할린한인 관련 조례가 많은 이유는 이들이 국내로 귀환하면 무국적 신분에서 한국 국적을 취득하여 국민이 되기 때문이다. 또한 이들의 대다수는 정부가 제공하는 임대 아파트를 배정받아 지역에서 생활하며, 노동력을 상실한 동포들이 많다는 점에서 지자체가 이들을 지원하기 위한 조례를 적극적으로 제정하고 있다. 지자체는 재외동포 귀환이주자 가운데 영주 귀국의 동포를 중심으로 지원하고 있는 반면에 고려인 관련 지원은 개인보다는 단체를 통한 간접 지원이나 혹은 지역의 시민사회단체 중심의 위탁 단체를 지정하여 지원하는 형태를 취하고 있었다.

조선족에 대해 지자체가 자체 조례를 제정하여 이들을 지원하는 곳은 없었다. 왜냐하면 조선족의 국내 생활과 관련하여 원활한 언어 소통과 탁월한 적응력의 보유자, 귀환동포 가운데 다수가 노동력을 갖고 있어 경제적으로 자립적인 생활이 가능하며, 이들은 중국 국적자로 국내 정착보다는 중국으로의 귀환 가능성이 높으며, 마지막으로 중국 국적자에 대한 한국 정부의 직접적인 지원은 한중 양국 간 외교적 갈등이 발생할 개연성이 있다. 즉 중국 국적의 조선족을 한국 정부가 동포라는 명분으로 지원하는 것에 중국정부가 반발하여 갈등이 표출될 수 있기 때문에 정부와 지자체는 조선족 관련 조례 제정에 부정적이었다.

6) 국가법령정보센터, “다문화,” <http://www.law.go.kr/>(최종검색일: 2020/8/12.)에 의하면 법령 3건, 자치법규 249건, 행정규칙 6건이 제정/시행되고 있다.

<표 5> 지자체의 고려인 및 사할린한인 조례 현황

지자체	조례	비고
서울	■ 서울시 영주귀국 사할린한인 주민 지원 조례안(2019.02) 심사 중	논의
인천	■ 인천광역시 고려인 주민 지원 조례(시행 2018.11.5) ■ 남동구 영주귀국 사할린한인 주민 지원에 관한 조례(시행 2016.12.23.) ■ 서구 영주귀국 사할린한인 주민 지원에 관한 조례(시행 2020.5.18)	3건
광주	■ 광주시 고려인 주민 지원 조례(시행 2013.10.1)	1건
경기	■ 경기도 고려인 주민 지원 조례(시행 2016.2.24) ■ 김포시 고려인 주민 지원 조례(시행 2015.6.10.) ■ 안산시 고려인 주민 지원 조례(시행 2018.1.18.) ■ 오산시 사할린한인 주민 지원에 관한 조례(2020.3.6)	4건
충북	■ 충북도 영주귀국 사할린한인 주민 지원에 관한 조례(시행 2016.7.8) ■ 제천시 영주귀국 사할린한인 주민 지원에 관한 조례(시행 2015.11.27) ■ 음성군 영주귀국 사할린한인 주민 지원에 관한 조례(시행 2016.1.5)	3건
충남	■ 충남도 사할린한인 영주귀국 주민 지원에 관한 조례(시행 2014.3.20) ■ 서천군 사할린한인 영주귀국 주민 지원에 관한 조례(시행 2016.5.30) ■ 아산시 사할린한인 영주귀국 주민 지원에 관한 조례(시행 2016.6.16)	3건
경북	■ 경북도 고려인 주민 지원 조례(시행 2019.4.15)	1건
경남	■ 경남도 고려인 주민 지원 조례(시행 2020.5.14) ■ 김해시 영주귀국 사할린한인 주민 지원에 관한 조례(시행 2019.10.4)	2건

출처: 국가법령정보센터 참조하여 재작성.

사할린한인은 한국 국민의 자격을 취득했다는 점에서 지자체가 조례를 제정하여 개인 및 단체 지원을 하는 사례이다. 반면 한국 국적을 취득하지 않은 국내 체류의 고려인은 재외동포이지만 법적으로는 외국인에 속한다. 따라서 고려인은 외국인 자격을 적용하여 『재한외국인처우기본법』, 『다문화가족지원법』을 근거로 다문화 대상이며, 지자체는 ‘거주외국인 지원 조례’를 통해 직간접으로 지원하고 있다.

지자체의 다문화가족과 외국인주민에 대한 지원 범위 또한 다른 양상을 보이고 있다. 즉 다문화가족의 범주에 속하지 않은 귀환동포의 경우, 외국인주민의 규정을 받는다는 점에서 재외동포의 혜택이 거의 없는 것으로 나타났다. 또한 지자체가 조례를 제정하여 지원하는 귀환동포들은 한국 국적자로 개인 및 단체 지원을 행하고 있는 반면 한국 국적이 없는 재외동포들은 단체 지원을 받고 있었다. 따라서 지자체는 타 국적을 보유하고 있는 귀환 재외동포에 대한 지원은 외국인처우 관련

법률을 적용하여 서비스를 제공하고 있는 것으로 나타났다.

2. 조례 내용

7개의 광역 지자체와 10개의 기초 지자체가 고려인과 사할린한인 조례를 만들었다. 사할린한인 관련 충청남도과 서천군 조례의 차이점을 보면 광역 지자체인 충남도는 목적에서 충남에 주소를 둔, 그리고 기초 지자체인 서천군은 서천군에 주소를 가진 사할린한인 영주귀국주민을 지원 대상으로 규정하고 있다. 또한 지원계획에서 충남도지사는 ‘지원센터’를 설치·운영하는 규정을 둔 반면 서천군은 ‘주민센터’를 통해 관련 사업을 지원하고 있다는⁷⁾ 점에서 광역과 기초 지자체의 조례 차이를 알 수 있다.

한편 지자체의 고려인 및 사할린한인 조례의 공통 사항은 다음과 같다. 첫째, 지자체의 조례는 각각 9~18조로 구성되어 있으며, 조례 제정의 목적은 지역사회의 정착에 필요한 지원을 제공하여 고려인 주민 또는 사할린한인의 권익증진과 생활안정의 도모를 추구하고 있다. 예컨대 광주광역시의 고려인 조례는 거주하고 있는 고려인 주민들의 지역사회 적응과 권익증진, 생활안정을 도모해 자립생활에 필요한 행정적 지원방안을 마련해주고, 이들이 지역사회에 정착할 수 있도록 돕기 위해 제정되었다(김광모 2015, 91).

둘째, 적용 대상을 고려인과 사할린한인으로 구분하고 있다. ‘사할린한인 영주귀국주민’은 러시아 사할린에 강제 동원되었거나 그 곳에서 출생했거나 거주한 한인(韓人) 및 그 배우자, 직계비속으로서 대한민국 국가의 사할린한인 영주귀국 사업에 따른 광역 및 기초 지자체에 주소

7) 국가법령정보센터, “충청남도 사할린 한인 영주귀국 주민 지원에 관한 조례,” <http://www.law.go.kr/ordinSc.do?tabMenuId=tab138&eventGubun=060116>(최종검색일: 2020.08.17.); 서천군의회, “서천군 사할린한인 영주귀국주민 지원에 관한 조례안,” https://www.scouncil.go.kr/cop/bbs/BBSMSTR_00000000641/selectBoardArticle.do?nttId=5432&kind=&mno=sitemap_02&pageIndex=6&searchCnd=&searchWrd=(최종검색일: 2020/8/17).

를 둔 사람을 의미한다. 반면 ‘고려인 주민’이란 1860년 무렵부터 1945년 8월 15일까지의 시기에 농업이민, 항일독립운동, 강제동원 등으로 러시아 및 구소련 지역으로 이주한 사람 및 『민법』 제777조에 따른 그 친족으로 현재 지자체에 합법적으로 주소를 둔 사람을 말한다.

셋째, 각각의 조례는 고려인 또는 사할린한인을 위한 기본계획과 연도별 시행계획을 매년 수립하여 시행하고 있다.

넷째, 충청북도의 사할린한인 사업 지원과 관련하여 ① 영주귀국주민에 대한 관심제고 및 인권 교육·홍보 사업 ② 한국어 및 기초생활 적응 교육 사업 ③ 도민과 영주귀국주민 상호간 이해와 소통, 교류 확대 사업 ④ 의료기관, 법원 방문 등 일상생활에 있어 언어상 한계 극복에 필요한 통역·번역 서비스 제공 사업 ⑤ 건강생활에 필요한 응급구호 등 보건의료 서비스 제공 사업 ⑥ 영주귀국주민을 방문하는 후세대를 위한 한국어 및 한국 역사 문화 체험 등 교육 기회 제공 사업 ⑦ 문화생활을 위한 각종 행사 및 공연 등 관람 서비스 제공사업 ⑧ 영주귀국주민의 사망 시 장례지원 사업 ⑨ 영주귀국주민의 사할린 방문 시 왕복 항공료 지원 사업 ⑩ 그 밖에 도지사가 필요하다고 인정하는 사업 등이다.⁸⁾ 기초 지자체인 아산시도 조례 지원을 통해 사할린한인들에게 쉼터를 제공하고 있으며, 3세들의 공부방 설립을 지원하고 있다.

한편 고려인 조례에는 사할린한인 조례가 규정하고 있는 ⑧번과 ⑨번 항목이 제외되어 있으며, 그 대신에 고려인 주민의 자녀 돌봄 지원, 취업 및 창업 지원, 대한민국 국적취득 상담 및 행정서비스 정보제공, 명예 시민·도민·군민 예우 등의 항목이 추가되어 있다는 점을 제외하고는 총 14건의 귀환동포 관련 지원 조례의 내용은 대동소이한 것으로 나타났다.

8) 충청북도의회, “충청북도 영주귀국 사할린 한인 주민 지원에 관한 조례,” http://www.elis.go.kr/newlaib/renew_laibLaws/h1126/laws_list_new.jsp?lawsNum=43000010003027&isClose=0(최종검색일: 2020/08/17).

3. 지원 형태

지자체의 재외동포 지원 정책은 두 가지로 구분할 수 있다. 첫째, 국외에 체류 중인 재외동포 정책과 국내에 이주한 재외동포 정책이다. 국외에 체류 중인 재외동포는 중앙정부 차원에서 외교부 산하 교민보호 및 영사업무 등으로 대처하고 있어 지자체와는 직접적인 연관성이 없어 보인다. 그러나 동향의 재외동포를 중심으로 온·오프라인 네트워크를 구축하고 그에 따르는 통상, 교류, 협력 차원에서 관련 정책이 이루어지고 있다. 둘째, 국내의 귀환동포 중에서 단기 체류자인 고려인보다는 영주귀국자로 분류되는 사할린한인에 대한 지원 비중이 높았다. 특히 각 지자체가 산발적인 지원을 하면서 주로 모국 거주 생활 지원과 정착에 주안을 두고 있었다(양명호 외 2017, 86).

사할린한인 관련 지원을 하고 있는 10개 광역 및 기초 지자체, 고려인을 지원하고 있는 7개 광역 및 기초 지자체는 고려인과 사할린 한인을 중심으로 제정된 조례를 근거로 각종 지원을 전개하고 있었다. 예컨대 충북 음성군은 사할린 한인에 대한 조례 개정을 통해 특별 생계비를 기존의 국비 지원 중심에서 군비 지원을 추가하여 국비 50%, 군비 50%로 책정하였다. 따라서 특별생계비 관련 복지지원금은 7만 5천원에서 15만원으로 증가하였다.⁹⁾ 충남도의회는 사할린한인 주민 조례를 개정하여 지원 대상을 기존의 영주귀국 1세에서 2세까지 확대하는 개정안과 함께 영주귀국 주민의 사할린 방문에 왕복 항공료 80만원 지원하는 내용을 골자로 개정하였다. 사할린한인과 고려인에 대한 지원과 함께 각 지자체는 문화단체 지원을 기반으로 조선족과 고려인 동포 단체들이 주최하는 문화 및 체육, 한국문화체험 등의 행사를 선별적으로 지원하고 있다.

<표 6>은 고려인 및 사할린한인 관련 조례가 제정된 지자체를 중심으로 지원 형태를 비교하였다. 먼저 국적에서 일부 고려인은 귀환이주를 통해 한국 국적을 취득한 고려인과 그 자녀들이 있지만, 대다수 고

9) 음성신문, “서효석 의원, 사할린 영주귀국 주민 특별생계비 지원나서,” <http://www.usnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=54336>(최종검색일: 2020.08.12.).

려인은 CIS 국적을 갖고 있었다. 반면 영주귀국을 선택한 사할린한인은 입국하여 한국 국적을 새롭게 취득하고 있다.

<표 6> 조례 제정에 따른 지원

구분	고려인	사할린한인	비고
국적	외국적	한국적	
체류 형태	단기 귀국	영주 귀국	
지원 계획	매년 시책수립과 예산 편성	매년 시책수립과 예산 편성	
지원 방식	간접지원, 단체	직접 및 간접지원, 개인 및 단체	위탁기관 포함
사업 지원	자녀 돌봄, 영육아 보육, 일자리 정보 제공	사할린 방문 항공료 지원, 장례식 지원	

이들의 체류형태를 보면 고려인은 단기 귀국자로 한국에서 일시 체류하고 있지만, 사할린한인은 영주 귀국자이다. 지원계획의 경우 조례가 제정된 지자체는 이들을 지원하기 위한 시책과 예산을 편성하고 있다. 지원방식에서 고려인 다수는 외국적을 갖고 있는 동포이면서 지역의 주민이기 때문에 지자체는 고려인과 관계된 단체를 통해 간접적으로 지원하고 있었다. 경기도, 경상북도, 광주광역시, 김포시, 안동시의 고려인 관련 지원 조례를 보면 지자체는 고려인 주민에 대해 개별적 지원이 아닌 단체 지원에 치중하고 있다. 반면에 사할린한인은 한국 국민이면서 지역의 주민이라는 점에서 개인에게 직접적인 지원과 함께 단체를 통한 간접 지원을 병행하고 있다. 이들에 대한 지자체의 세부적인 사업지원의 경우, 고려인에게는 자녀 돌봄, 영육아 보육, 일자리 정보 등을 제공하고 있다. 사할린한인들에게는 사할린 방문의 항공료 지원, 열악한 경제생활을 고려하여 장례비를 지원하고 있다는 점에서 차이를 보였다. 따라서 17개의 지자체가 고려인 및 사할린한인 등의 귀환동포와 관련하여 조례를 제정하여 지원하고 있었지만, 한국 국적의 취득 여부가 지원 양상을 구분하는 기준이 되고 있었다.

V. 결론

영주귀국 사할린한인을 제외하고는 국내에 체류하고 있는 외국적 귀환동포에게 개별적으로 지원하는 정부 정책이나 제도는 미흡한 실정이다. 사할린한인은 ‘국민기초생활보장법’의 특례 수급자로 지정되어 중앙정부 및 지자체로부터 재정적 지원을 받고 있었다. 그러나 외국적을 보유한 고려인 동포는 출입국 및 체류자격 관련 법령과 제도를 제외하고는 지원정책이 미흡하다. 단지 7개의 지자체가 고려인에 대해 단체 지원을 하는 정도였다. 다문화가정은 『다문화가족지원법』, 북한 이탈주민은 『북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률』에 따라 정부로부터 행정적·재정적 지원을 받고 있었다. 하지만 고려인 동포는 한국 국적을 취득하지 않은 외국인 주민으로 규정되어 정착금, 교육비 지원에 대한 혜택과 서비스가 제공되지 않는 차별이 존재하고 있다.

모국으로 귀환이주를 행한 재외동포는 한국 국적 취득자와 비취득자로 구분할 수 있다. 사할린한인과 고려인 가운데 국적을 취득한 동포들은 내국인과 동등한 또는 특별한 혜택을 부여하고 있다. 문제는 우리의 재외동포이지만 외국 국적을 갖고 있는 관계로 출입국 및 비자 부문의 혜택을 제외하고는 일상생활에서 일반 외국인으로 취급받고 있는 것에 대해 다수의 고려인 동포들이 불만을 갖고 있다. 물론 이들 동포들에 대해 중앙정부가 타 외국인과 구별하여 또 다른 특혜를 부여하는 것 자체가 다문화 정신을 훼손할 수도 있다. 그럼에도 불구하고 이들은 우리의 귀환동포이자 국내에서 경제적 헌신과 기여를 하고 있다는 점을 고려한다면 지역생활을 함에 있어 일반 외국인과는 다른 특별 정책과 지원이 필요할 수 있다. 영주귀국 사할린한인을 예외로 하더라도 조선족의 경우 단지 한국어를 구사할 수 있다는 점에서 고려인과 비교하여 차별을 받고 있다. 모국으로 귀환이주를 선택한 재외동포 그 누구도 제도적 차별을 받아서는 안 된다.

지자체의 귀환동포에 대한 조례제정과 지원을 살펴보면 첫째, 243개 광역 및 기초 지자체 중 17개를 제외한 226개의 지자체는 지역에서 생활하고 있는 동포를 지원하려는 법적·제도적 장치를 마련하지 않았다. 오히려 민간봉사나 후원에 의존하여 단체를 중심으로 지원하는 경향이 높았다.¹⁰⁾ 대부분의 지자체는 귀환동포를 외국국적자로 인식하고 있으며, 외교부·법무부 등 중앙정부가 담당해야 할 국가사무로 간주하여 지방사무가 아니라는 관점을 갖고 있다. 귀환동포는 한민족의 일원이면서 각 지자체의 구성원이자 주민이라는 인식 하에 적극적인 지원정책을 수립하려는 지자체의 의지와 노력이 요구되고 있다.

둘째, 일부 지자체가 추진하는 귀환동포 관련 정책은 주로 교류와 협력 사업에 치중하고 있다. 따라서 귀환동포의 욕구 충족에는 부족하다. 그리고 지자체의 조직편성과 예산 배정은 다문화를 중심으로 구성되어 있는 반면 귀환동포와 관련된 조직과 예산은 조례가 제정된 지자체 외에는 거의 편성되지 않았다.

셋째, 외국적 귀환동포에 대해 지자체는 다문화 대상 및 외국인으로 간주한 정책을 추진함으로써 귀환동포에 대한 정책적 배려는 낮았다(양명호 외 2017, 88). 지자체의 다문화 관련 조례는 249개이며, 귀환동포 다수는 이 법률의 적용을 받고 있다. 광주, 경기, 충남, 충북, 경북 등 5개 광역 지자체는 귀환동포 관련 조례가 있지만, 12개 광역 지자체의 경우, 지역의 귀환동포에 대한 관심은 낮았다. 귀환동포 조례가 없는 광역 지자체는 해외의 재외동포를 대상으로 교류협력, 동향 관리, 향우회 관리, 투자유치에 치중하고 있었다.

넷째, 지자체는 외국 국적의 귀환동포를 주민이라는 관점에서 정책대상으로 인식하고, 국내 정착지원과 역량 강화에 주안점을 두어야 한다. 각 지자체는 지역사회의 구성원으로 활동하는 귀환동포들이 성공적으로 정착하고 자립할 수 있도록 도와주어야 한다. 외국적을 보유한 귀환

10) 치과시술, 백내장 수술 등 건강 관련 시술 지원, 문화 및 관광 체험 지원, 미용 봉사, 교회연 및 경로잔치, 쌀·라면 등 생필품 지원, 체육대회, 김장 담기 등의 행사를 지원하고 있다.

동포는 법률상 대한민국의 국민이 아닌 외국인이다. 그러나 귀환동포는 한민족이라는 점에서 ‘국민에 준하는 대우’가 필요하다. 물론 이러한 처우는 ‘국민과 대등한 대우’ 또는 ‘국민 지위’와는 결코 같은 의미는 아니다(김동성 외 2015, 84). 한민족이지만 엄연히 외국인을 분류되는 귀환동포들에 대해 순수 외국인과는 구별되는 처우, 즉 국민에 준하는 대우가 필요하다. 예컨대, 지자체 차원에서 귀환동포들이 밀집한 지역을 중심으로 적극적인 지역사회 프로그램 확대와 생활환경 개선을 위한 지원 등을 추진할 수 있을 것이다.

다섯째, 귀환동포의 복지증진에 대한 지자체의 책임성을 강화시켜야 한다. 경기도의 12개 기초 지자체는 외국인 주민을 정책대상에 포함하여 지역사회에 신속히 적응할 수 있는 교육, 의료, 상담, 자녀보육, 문화체육 등을 지원하고 있다. 그 이외의 지자체는 이들을 지원할 수 있는 법적 근거가 없는 실정이다. 외국적 귀환동포들이 많은 지자체는 다양한 서비스를 지원할 수 있는 조례의 제정이 필요한 시점이다.

지자체는 귀환이주자를 동포라는 관점에서 접근하여 지원하는 방안을 모색해야 한다. 현재 대다수 지자체는 귀환동포를 외국인 주민으로 인식하고 있다. 지자체 차원에서 한국 국적을 미취득한 귀환동포를 지역의 주민으로 인식하고 지원하기 위해서는 조례의 존재 여부가 매우 중요하다. 조례가 없는 지자체는 귀환동포에 대해 90일 이상 초과 거주하며 생계활동에 종사하고 있는 ‘외국인 주민’으로 규정하고 있다.

문제는 귀환동포로 분류되지만 지자체가 이들을 ‘외국인 주민’으로 규정하여 동포에 대한 혜택을 부여하지 않고 순수 외국인 주민과 동등하게 대우하고 있었다. 고려인 동포들은 본국에서도 자신들이 소수민족이라는 비애를 겪으면서 차별을 받아왔는데 모국에서조차 동포가 아닌 타국적자로 대우하여 차별을 받는 ‘이중적 차별’에 불만을 갖고 있다. 고려인 동포 다수가 생활하고 있는 지자체는 이들이 비록 한국 국적을 취득하지는 않았지만 동포라는 관점에서 이들을 지원할 수 있는 조례의 제정과 함께 지원 방안을 모색해야 한다.

<참고문헌>

- 김경학. 2014. “중아시아아 고려인의 한국 이주와 정착: 광주 고려인마을을 중심으로.” 『국제지역연구』 제17권 4호, 259-281.
- 김경학. 2015. “우즈베키스탄 고려인의 한국 이주와 가족유형의 성격: 광주광역시 고려인 사례를 중심으로.” 『디아스포라연구』 제9권 2호, 37-67.
- 김광모. 2015. “광주광역시 고려인 주민 지원 조례: 이방인이 아닌 주민으로 받아들여야.” 『월간 공공정책』 제112호, 91-92.
- 김승력. 2017. “국내체류 고려인 동포 현황과 안산을 중심으로 한 ‘너머’의 대응.” 『다문화 시대 공존과 소통 모색』 전남대 세계한상문화연구단 학술세미나 자료집, 21-32.
- 박신규. 2019. “두 재외한인의 삶을 통해 본 귀환이주의 특징 분석: 사할린 한인 S와 중남미 한인 P의 사례를 중심으로.” 『다문화와 디아스포라연구』 제14호, 151-173.
- 박찬용. 2018. “사할린 한인동포 귀환과 정착과제 연구.” 『재외한인연구』 제44호, 53-82.
- 배수한. 2010. “영주귀국 사할린동포의 거주실태와 개선방향: 부산 정관 신도시 이주자 대상으로.” 『국제정치연구』 제13집 2호, 279-308.
- 법무부 출입국·외국인정책본부. 2020. 『2019 출입국·외국인정책 통계연보』.
- 블라디미르 테호노프(박노자). 2020. “지구화와 이주, 그리고 동포들의 역이민: 재한 조선족, 고려인들을 중심으로.” 『문화와 융합』 제42권 5호, 13-40.
- 선봉규·지충남. 2013. “영주귀국 사할린한인의 디아스포라적 경험과 모국사회 적응연구: 오산과 천안 정착민 사례.” 『재외한인연구』 제31호, 95-131.
- 스티븐 카슬·마크 J. 밀러. 한국이민학회 옮김. 2013. 『이주의 시대』. 서울: 일조각.
- 양명호·지충남. 2017. “재외동포를 위한 지방정부의 역할 고찰.” 『재외한인연구』 제42호, 69-94.
- 오세민·박정훈·홍성휘. 2014. “기초자치단체의 다문화가족지원 조례 제정현황과 내용에 관한 분석: 경기도 내 시군을 중심으로.” 『다문화와 평화』 제8권 1호, 74-103.

- 외교부. 2019. 『재외동포현황 2019』.
- 윤인진·김희상. 2016. “재외동포 귀환 이주민 공동체의 형성과 현황.” 『한국민족문화』 제60호, 37-81.
- 윤인진·손지혜·이종원. 2020. “귀환 재외동포와 동포 지원정책에 대한 국민인식.” 『디아스포라연구』 제14권 1호, 7-44.
- 이순형. 2004. 『사할린 귀환자』. 서울: 서울대학교출판부.
- 이은정. 2015. “우즈베키스탄 고려인의 귀환이주: 대구지역 고려인의 사례를 중심으로.” 『지방사와 지방문화』 제18권 1호, 219-249.
- 임영상. 2017. “안산과 광주의 고려인마을과 도시재생.” 『2017 세계한인학술대회: 러시아·CIS지역세션』 재외동포재단 자료집, 187-215.
- 임영상·림학·주동완. 2020. “경기도의 ‘귀환’동포사회와 한국살이: 안산시와 시흥시.” 『재외한인연구』 제50호, 29-63.
- 임채완·선봉규·이소영. 2014. 『국내거주 고려인동포 실태조사』. 재외동포재단 조사연구용역 보고서 5.
- 전형권·이소영. 2012. “사할린 한인의 디아스포라 경험과 이주루트 연구.” 『OUGHTOPIA』 제27권 1호, 135-184.
- 최경옥. 2016. “재외동포들의 돌아올 권리에 대한 법적 자취: 사할린/중국 등을 중심으로.” 『통일인문학』 제66집, 5-47.
- 최창호. 1996. 『지방자치학』. 서울: 삼영사.
- Gmelch, G.. 1980. “Return Migration.” *Annual Review of Anthropology* Vol. 9, 135-159.
- 『문화일보』. 2019. “기피업종 인력난 숨통, 결혼이민여성 폭력은 사회이슈로.” (10월 31일), 16.
- 국가법령정보센터. “다문화.” <http://www.law.go.kr/>(최종검색일: 2020/08/12).
- 국가법령정보센터. “충청남도 사할린 한인 영주귀국 주민 지원에 관한 조례.” <http://www.law.go.kr/ordinSc.do?tabMenuId=tab138&eventGubun=060116>(최종검색일: 2020/08/17).
- 국가통계포털. “외국국적동포거소신고 현황.” http://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?menuId=M_01_01&vwcd=MT_ZTITLE&parmTabId=M_01_01#SelectStatsBoxDiv(최종검색일: 2020/08/10).
- 국회법률정보시스템. “사할린동포 지원에 관한 특별법안(대안).” https://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_I2Z0E0P3B0W3O1F7I5U8D1A8A2U9Y2(최종검색일: 2020/08/14).

- 사할린희망캠페인단.<http://www.sahallin.net>(최종검색일: 2020/08/10).
- 서천군의회. “서천군 사할린한인 영주귀국주민 지원에 관한 조례안.” [https://www.scouncil.go.kr/cop/bbs/BBSMSTR_000000000641/seleoarctBdArticle.do?nttId=5432&kind=&mno=sitemap_02&pageIndex=6&searchCnd=&searchWrd=\(최종검색일: 2020/08/17\)](https://www.scouncil.go.kr/cop/bbs/BBSMSTR_000000000641/seleoarctBdArticle.do?nttId=5432&kind=&mno=sitemap_02&pageIndex=6&searchCnd=&searchWrd=(최종검색일: 2020/08/17)).
- 월드코리안. “김동철 의원, 사할린동포지원에 관한 특별법안 발의.” <http://www.worldkorean.net/news/articleView.html?idxno=33726>(최종검색일: 2020/08/12).
- 음성신문. “서효석 의원, 사할린 영주귀국 주민 특별생계비 지원나서.” <http://www.usnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=54336> (최종검색일: 2020/08/12).
- 충청북도의회. “충청북도 영주귀국 사할린 한인 주민 지원에 관한 조례.” http://www.elis.go.kr/newlaib/renew_laibLaws/h1126/laws_list_new.jsp?lawsNum=43000010003027&isClose=0(최종검색일: 2020/08/17).

투고일 : 2020년 8월 28일 . 심사일 : 2020년 9월 17일 . 게재확정일 : 2020년 9월 24일
--

* 지충남은 전남대학교에서 정치학 박사학위를 취득했으며, 현재 전남대학교 글로벌디아스포라연구소의 연구교수로 재직하고 있다. 주요 저서로는 『재일한인 디아스포라』, 『재일한인 제4의 민족통일운동과 글로벌 코리안 통일네트워크』, 『현대 한국정치의 이해』 등이 있다. 논문은 “뉴커머 재일한상과 세계한상대회,” “도쿄와 오사카 재일한인의 다문화공생 수용에 관한 연구,” 등이 있다.

<Abstract>

**Local Governments' Support Ordinance Enactment
for Returned Overseas Koreans : Focusing on CIS
Goryoin and Sakhalin Koreans**

Ji, Choong-Nam

(Chonnam National University)

This study analyzes the conditions of support ordinance enactment by local governments for CIS Goryeoin and Sakhalin Koreans who are considered returned overseas Koreans. Excluding 17, 226 local governments out of the 243 were not equipped with legal or institutional mechanisms to support returnees. Only Sakhalin Koreans, who acquired Korean citizenship, had ordinances enacted by 10 local governments to induce a stable life with individual or group support. On the other hand, CIS Goryeoin, who have foreign citizenship, are considered as foreigners and are subject to multicultural laws in the region, and 7 local governments have enacted ordinances to provide group-oriented support. The policy implications are as followings. First, local governments need to make efforts to recognize the returning Koreans' issues as local affairs rather than state affairs. Second, the local government's policy for returning Koreans requires an attitude to resolve problems in real life rather than focusing on exchanges and cooperation. Third, as local governments perceived returning Koreans with foreign citizenship as multicultural targets and foreigners, policy considerations toward compatriots were low. Returned Koreans should be recognized as policy targets from the perspective of residents, and emphasis should be placed on support for settlement and capacity building. Fourth, institutional discrimination based on whether returned Koreans acquire nationality or not should be corrected. Fifth, it is necessary to strengthen the responsibility of local governments to promote the welfare of returnees.

Keywords : Local Government, Returned Overseas Koreans,
Ordinances, CIS Goryoin, Sakhalin Koreans