



제422회 국회 (임시회)
제1차 법제사법위원회

재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률 일부개정법률안

검 토 보 고

〈 ‘무국적 재외동포’ 에게도 재외동포 자격 부여〉
■ 이재강의원 대표발의(의안번호 제2204421호)

2025. 2.

법 제 사 법 위 원 회
수석전문위원 정 환 철

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2
1. 개정안의 내용	2
2. 무국적 재외동포 현황	3
3. 재외동포를 위한 법률 현황	5
4. 개정안에 대한 검토	7

I. 제안경위

1. 제 출 자: 이재강의원 등 15인
2. 제 출 일: 2024. 9. 30.
3. 회 부 일: 2024. 10. 2.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법에 따르면 ‘재외동포’의 범위를 ‘대한민국 국적을 보유하였다가 외국 국적을 취득한 자’로 규정하여 ‘무국적 재외동포’를 제외하고 있음.

그런데 국권침탈과 강제이주 등 민족적 아픔과 일제에 함께 저항했던 연대의식을 공유하고 있는 재외동포에 대하여 출입국 및 국내 체류에 우대 혜택을 부여하려는 현행법의 취지를 고려할 때, 단지 외국 국적을 보유하고 있지 않다는 이유만으로 무국적 재외동포에 대하여 ‘재외동포’ 지위를 인정하지 않는 것은 합리적이지 않다는 지적이 있음.

이에 ‘무국적 재외동포’에게도 재외동포 자격을 부여함으로써 재외동포의 법적 권리를 고양시키고 한민족 공동체에 대한 재외동포 공동체의 관심과 자긍심을 고취시키기 위함(안 제2조제2호).

Ⅲ. 검토의견

1. 개정안의 내용

현행법 제2조는 “재외동포”를 ① 대한민국의 국민으로서 외국의 영주권(永住權)을 취득한 자 또는 영주할 목적으로 외국에 거주하고 있는 자(이하 “재외국민”), ② 대한민국의 국적을 보유하였던 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”)로 정의하고 있음. 이 때 ‘대통령령으로 정하는 자’는 (i) 출생에 의하여 대한민국의 국적을 보유했던 사람(대한민국정부 수립 전에 국외로 이주한 동포를 포함한다)으로서 외국국적을 취득한 사람과 (ii) 그 직계비속(直系卑屬)으로서 외국국적을 취득한 사람임.

개정안은 기존 대한민국의 국적을 보유하였던 사람(대한민국정부 수립 전에 국외로 이주한 동포 포함) 또는 그 직계비속(直系卑屬)으로서 ‘외국국적을 취득한 자’ 외에, ‘대한민국 국적을 가지지 아니한 자’ 즉, ‘무국적 동포’도 이 법의 적용대상인 ‘재외동포’의 범위에 포함하려는 것임(안 제2조제2호).

현행	개정안
제2조(정의) 이 법에서 “재외동포”란 다음 각 호의 어느 하나	제2조(정의) ----- -----

에 해당하는 자를 말한다.	-----.
1. (생략)	1. (현행과 같음)
2. 대한민국의 국적을 보유하고 있던 자(대한민국정부 수립 전에 국외로 이주한 동포를 포함한다) 또는 그 직계비속(直系卑屬)으로서 <u>외국국적을 취득한 자 중 대통령령으로 정하는 자</u> (이하 “외국국적동포”라 한다)	2. ----- ----- ----- ----- ----- <u>대한민국 국적을 가지지 아니한 자 중 대통령령으로 정하는 자</u> ----- -----

2. 무국적 재외동포 현황

개정안에 따라 재외동포의 범위에 포함되는 무국적 동포의 대부분은 구소련 지역[현 독립국가연합(CIS)¹⁾지역]에 거주하는 동포일 것으로 보임. 해당 지역의 약 50만 재외동포 중 10%에 해당하는 5만여 명 정도가 무국적 재외동포일 것으로 추정되고 있으나, 정확한 통계는 확인되지 않고 있음.²⁾

재외동포의 일부가 거주국의 국적을 취득하지 못하고 무국적 상태에 놓이게 된 것은 이주지역에 따라 다른 것으로 파악됨. 즉, 1860년대 생

1) 1991년 말, 소련(소비에트 연방)의 해체로 독립한 국가들의 국제기구로, 러시아, 몰도바, 벨라루스, 아르메니아, 아제르바이잔, 우즈베키스탄, 카자흐스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄이 공식 회원국으로 참여하고 있으며 투르크메니스탄, 몽골, 아프가니스탄은 비공식 참관국으로 참여하고 있음. 본부는 벨라루스 민스크에 있음.

2) 이범관, 『무국적 고려인 문제에 대한 고찰과 정책 제언 - 우크라이나 무국적 고려인을 중심으로 (2008년)』, 국정감사 정책자료집 II, p.14.; 이재혁, 일제강점기 사할린의 한국인 이주, [한국 시베리아 연구] 211 제15권 1호, p.1.

계유지를 위한 농업 이민, 1900년대 초반 항일독립운동 이민 등 ‘연해주 지역에 이주된 동포(고려인 동포)’, 대일항쟁기에 강제동원 등으로 ‘사할린 지역에 이주된 동포(사할린 동포)’가 서로 다른 역사적 배경에 따라 각기 다른 시점에 무국적 상태가 된 것으로 추정됨.

연해주 지역 “고려인 동포”는 1937년 구소련의 강제이주명령에 따라 구소련 영역 내 중앙아시아 지역으로 강제 이주되어 해당 지역에 정착하였음. 구소련 붕괴(1991년) 후 중앙아시아의 여러 민족이 독립을 선언하고 국가 재건에 나서면서 언어·종교 및 민족 문제 등 사회구조적 차별이 있었고, 이에 따라 고려인 동포들이 러시아어를 사용하는 연해주나 우크라이나 지역 등으로 다시 이주하는 과정 등에서 거주국의 국적 취득 기회를 상실하여 무국적 상태가 된 것으로 알려져 있음.³⁾

한편, “사할린 동포”는 대일항쟁기인 1938년 일본의 「국가총동원령」에 따라 사할린섬에 강제동원된 후 1945년 패전에 따라 본국으로 철수하는 일본에 의하여 방치되었음. 이후 사할린 지역은 소련에 편입되었는데, 소련은 사할린에 방치된 조선인을 일괄적으로 무국적자로 처리하였음. 시간이 흐르면서 이들 중 상당수는 생존을 위해 러시아 국적이나 북한 국적을 취득하였으나, 취득하지 않은 자들은 무국적 상태로 남게 되었음.⁴⁾

3) 이법관, 『무국적 고려인 문제에 대한 고찰과 정책 제언 - 우크라이나 무국적 고려인을 중심으로 (2008년)』, 국정감사 정책자료집 II, pp. 2.-15.

4) 윤지영, 『무국적 사할린 동포의 대한민국 국적 확인 소송(서울행정법원 20214. 6. 19. 선고 2012구합26159 판결)에 대한 판례평석』, 공익인권법재단 공감, 2014. 10., p.1.

3. 재외동포를 위한 법률 현황

현재 무국적 고려인동포 등 재외동포를 위해 별도 제정된 법률로는 외교부 소관 「고려인동포 합법적 체류자격 취득 및 정착 지원을 위한 특별법」(이하 “고려인동포법”)과 「사할린동포 지원에 관한 특별법」(이하 “사할린동포법”)이 있음.

2010년 제정된 「고려인동포법」은 고려인동포가 거주국에서 합법적인 체류자격을 취득하도록 지원하고 고려인동포의 권익증진과 생활안정을 도모하는 것으로,⁵⁾ 기본적으로 현재 거주하고 있는 국가에서의 안정적인 삶을 지원하기 위한 것이며, 이를 위한 정부의 지원사업과 관련 단체에 대한 지원을 규정하고 있음.⁶⁾

그리고, 2020년 제정된 「사할린동포법」은 사할린 거주 한인들이 본

5) 「고려인동포법」 제1조(목적) 이 법은 고려인동포의 합법적인 체류자격 취득을 지원하고 고려인동포의 권익증진과 생활안정을 도모함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 “고려인동포”란 1860년 무렵부터 1945년 8월 15일까지의 시기에 농업이민, 항일독립운동, 강제동원 등으로 러시아 및 구소련 지역으로 이주한 자 및 「민법」 제777조에 따른 그 친족으로 현재 해당 지역에 거주하고 있는 자를 말한다.

6) 「고려인동포법」 제6조(지원사업 등) 정부는 고려인동포를 위하여 다음 각 호의 사업을 수행한다.

1. 고려인동포의 실태조사
2. 거주국 국적 등 합법적인 체류자격 취득을 위한 지원
3. 경제적 자립기반 마련을 위한 지원
4. 한인문화센터 건립 등 문화활동 지원
5. 한국어 및 정보기술 교육 등 교육활동 지원
6. 그 밖에 재외동포청장이 필요하다고 인정하는 사업

제7조(관련 단체의 지원신청 등) ① 재외동포청장은 제6조 각 호와 관련된 사업을 하는 고려인동포 관련 단체를 지원할 수 있다.

② 제1항에 따른 지원을 받고자 하는 고려인동포 관련 단체는 재외동포청장에게 지원신청을 하여야 한다.

③ 재외동포청장은 제2항에 따른 신청이 있는 경우 지원 여부를 결정하고, 그 결과를 신청인에게 통지하여야 한다.

④ 고려인동포 관련 단체에 대한 지원 여부의 기준, 심사방법 및 절차 등 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

인들 의사와는 무관하게 타국으로 끌려간 점을 고려하여 사할린동포와 그 동반가족의 영주귀국 및 정착, 생활안정을 지원하는 데 중점이 있으며,⁷⁾ 이를 위한 정부의 지원(항공운임, 초기정착비, 주거지원 등)과 관련 절차를 규정하고 있음.⁸⁾

한편, 2023년 「재외동포청」의 신설과 함께 제정된 「재외동포기본법」은 재외동포청 소관 재외동포에 관한 기본법⁹⁾으로 재외동포정책에 대한 기본적 사항을 규정하나, 국내 체류자격 기준과 국내에서의 처우 등은 여전히 법무부 소관 「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」(이하 “재외동포법”)에서 모든 재외동포를 대상으로 규율하고 있는바, 개정안은 재외동포의 범위에 무국적 재외동포를 명확히 포함시킴으로써 국내 체류의 편의성과 그 법적 지위를 제고하려는 취지임.

7) 「사할린동포법」 제1조(목적) 이 법은 일제강점기에 강제동원 등으로 사할린에 이주한 사할린동포에 대하여 관련 국가와의 외교적 노력을 통하여 그 피해를 구제하고, 사할린동포와 그 동반가족의 영주귀국과 정착을 지원함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “사할린동포”란 1945년 8월 15일까지 사할린에서 출생하였거나 사할린으로 이주한 한인(韓人)을 말한다.
2. “동반가족”이란 사할린동포의 배우자 및 직계비속 1명과 그 배우자를 말한다.

8) 「사할린동포법」 제5조(영주귀국·정착 및 생활안정 지원) ① 정부는 사할린동포의 영주귀국·정착 및 생활안정을 위하여 다음 각 호의 지원을 할 수 있다.

1. 귀국에 필요한 항공운임 및 초기정착비 지원
2. 거주 및 생활 시설에 대한 운영비 지원
3. 임대주택 등 주거 지원
4. 그 밖에 영주귀국·정착 및 생활안정을 지원하기 위하여 대통령령으로 정하는 사항

② 정부는 사할린동포의 동반가족에 대하여도 제1항에 따른 지원을 할 수 있다.

제6조(영주귀국 및 정착 지원 신청 등) ① 사할린동포와 그 동반가족으로서 국내 영주를 목적으로 제5조에 따른 영주귀국·정착 및 생활안정 지원을 받고자 하는 사람은 재외동포청장에게 신청하여야 한다.

② 재외동포청장은 제1항에 따른 신청이 있는 경우 지원 여부를 결정하고, 그 결과를 신청인에게 통지하여야 한다.

③ 제1항에 따른 신청 절차 및 제2항에 따른 지원 여부의 결정기준과 심사 방법·절차에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

9) 「재외동포기본법」 제6조(다른 법률과의 관계) 재외동포에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에서 정하는 바에 따른다.

4. 개정안에 대한 검토

현행법은 재외동포의 정의에 ‘재외국민’과 ‘외국국적동포’를 두어,¹⁰⁾ 재외국민과 재외동포체류자격을 가진 외국국적동포에게 동 법을 적용하도록 규정하고 있음.

재외동포 중 우리 국적을 가진 “재외국민”은 별론으로 하고, 재외동포의 체류자격을 갖는 “외국국적동포”의 경우, 국내에서 취업이나 그 밖의 경제활동이 자유롭게 허용되고, 국내거소신고를 하면 출입국이나 재입국에 있어서 체류기간에 혜택을 부여하며, 부동산거래 및 금융거래에 있어서 대한민국 국민과 동등한 권리를 가짐.

또한 현행법상 “외국국적동포”는 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」 및 「독립유공자예우에 관한 법률」에 따른 보훈급여금을 받을 수 있도록 근거를 부여하고 있음.¹¹⁾

10) 「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」 제2조(정의) 이 법에서 “재외동포”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자를 말한다.

1. 대한민국의 국민으로서 외국의 영주권(永住權)을 취득한 자 또는 영주할 목적으로 외국에 거주하고 있는 자(이하 “재외국민”이라 한다)
2. 대한민국의 국적을 보유하였던 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)

「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률 시행령」 제3조(외국국적동포의 정의) 법 제2조제2호에서 “대통령령으로 정하는 자”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람을 말한다.

1. 출생에 의하여 대한민국의 국적을 보유했던 사람(대한민국정부 수립 전에 국외로 이주한 동포를 포함한다)으로서 외국국적을 취득한 사람
2. 제1호에 해당하는 사람의 직계비속(直系卑屬)으로서 외국국적을 취득한 사람

11) 「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」 제6조(국내거소신고) ① 재외동포체류자격으로 입국한 외국국적동포는 이 법을 적용받기 위하여 필요하면 대한민국 안에 거소(居所)를 정하여 그 거소를 관할하는 지방출입국·외국인관서의 장에게 국내거소신고를 할 수 있다.

② ~ ④ (생략)

제11조(부동산거래 등) ① 국내거소신고를 한 외국국적동포는 「부동산 거래신고 등에 관한 법률」 제9조제1항제1호에 따른 경우 외에는 대한민국 안에서 부동산을 취득·보유·이용 및 처분할 때에 대한민국의 국민과 동등한 권리를 갖는다. 다만, 「부동산 거래신고 등에 관한 법률」 제3조제1항 및 제8조에 따른 신고를 하여야 한다.

그러나 고려인동포 등 외국에 거주하는 무국적 동포는 현행법상 재외 동포의 범주에 포함되지 않아 동법에 따른 재외동포로서의 자격을 인정받지 못하고 있음.

이에 따라 개정안은 외국에 거주하고 있으나 대한민국 국적도, 해당국의 국적도 가지고 있지 아니한 무국적 동포를 현행 「재외동포법」의 법체계에 수용하려는 것임.

고려인동포 등이 무국적 동포가 된 것은 일제강점기와 해방 후 남북분단 등을 거친 우리의 역사적 사정과 거주국의 정책에 따른 것을 감안할 필요가 있고, 2001년 헌법불합치 결정¹²⁾ 이후 2004년 법률개정으로 “대한

② (생략)

제12조(금융거래) 주민등록을 한 재외국민과 국내거소신고한 외국국적동포는 예금·적금의 가입, 이율의 적용, 입금과 출금 등 국내 금융기관을 이용할 때 「외국환거래법」상의 거주자인 대한민국의 국민과 동등한 권리를 갖는다. 다만, 자본거래의 신고 등에 관한 「외국환거래법」 제18조의 경우에는 그러하지 아니하다.

제13조(외국환거래) 재외국민이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지급수단을 수출하거나 외국에 지급하는 경우 「외국환거래법」 제15조와 제17조를 적용할 때 재외국민은 외국국적동포와 동등한 대우를 받는다.

1. 외국에 거주하기 전부터 소유하고 있던 국내 부동산을 매각하거나 수용으로 처분하였을 경우 그 매각 또는 처분대금
2. 외국에서 국내로 수입(輸入)하거나 국내에 지급한 지급수단

제14조(건강보험) 주민등록을 한 재외국민과 국내거소신고한 외국국적동포가 90일 이상 대한민국 안에 체류하는 경우에는 건강보험 관계 법령으로 정하는 바에 따라 건강보험을 적용받을 수 있다.

제16조(국가유공자·독립유공자와 그 유족의 보훈급여금) 외국국적동포는 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」 또는 「독립유공자예우에 관한 법률」에 따른 보훈급여금을 받을 수 있다.

12)[헌법재판소 2001. 11. 29. 선고 99헌마494 전원재판부] 재외동포법은 외국국적동포들에게 광범한 혜택을 부여하고 있는바, 이 사건 심판대상규정은 대한민국 정부수립 이전에 국외로 이주한 동포와 그 이후 국외로 이주한 동포를 구분하여 후자에게는 위와 같은 혜택을 부여하고 있고, 전자는 그 적용대상에서 제외하고 있다.

그런데, 정부수립이후이주동포와 정부수립이전이주동포는 이미 대한민국을 떠나 그들이 거주하고 있는 외국의 국적을 취득한 우리의 동포라는 점에서 같고, 국외로 이주한 시기가 대한민국 정부수립 이전인가 이후인가는 결정적인 기준이 될 수 없는 데도, 정부수립이후이주동포(주로 재미동포, 그 중에서도 시민권을 취득한 재미동포 1세)의 요망사항은 재외동포법에 의하여 거의 완전히 해결된 반면, 정부수립이전이주동포(주로 중국동포 및 구 소련동포)는 재외동포법의 적용대상에서 제외됨으로써 그들이 절실히 필요로 하는 출입국기회와 대한민국 내에서의 취업기회를 차단당하였고, 사회경제적 또는 안보적 이유로 거론하는 우려도, 당초 재외동포법의 적용범위에 정부수립이전이주동포도 포함시키려 하였다가 제외시킨 입법과정에 비추어 보면 엄밀한 검증을 거친 것이라고 볼 수 없으며, 또한 재외동포법상 외국국적동포에 대한 정의규정에는 일응 중립적인 과거국

민국정부 수립 전에 국외로 이주한 동포”를 이 법의 적용범위에 포함시킨 이상 대한민국 정부 수립 이전에 국외로 이주한 동포를 외국국적 취득자와 무국적자로 구분하는 기준이 명확한 것으로 보여지지는 않으므로, 개정안이 무국적 동포를 재외동포 범위에 포함하려는 입법취지가 인정됨.

참고로, 현행 「재외동포기본법」¹³⁾은 외국국적동포인 재외동포에 대하여 “출생에 의하여 대한민국의 국적을 보유하고 있던 사람(대한민국 정부 수립 전에 국외로 이주한 사람을 포함한다) 또는 그 직계비속으로서 대한민국 국적을 가지지 아니한 사람”으로 정의하여 무국적 재외동포를 재외동포에 포함시키고 있음.

한편, 현행법은 제2조제2호에서 “외국국적동포”를 약칭하고¹⁴⁾ 이하의

적주의를 표방하고, 시행령으로 일제시대 독립운동을 위하여 또는 일제의 강제징용이나 수탈을 피하기 위해 조국을 떠날 수밖에 없었던 중국동포나 구 소련동포가 대부분인 대한민국 정부수립 이전에 이주한 자들에게 외국국적 취득 이전에 대한민국의 국적을 명시적으로 확인받은 사실을 입증하도록 요구함으로써 이들을 재외동포법의 수혜대상에서 제외한 것은 정당성을 인정받기 어렵다.

요컨대, 이 사건 심판대상규정이 청구인들과 같은 정부수립이전이주동포를 재외동포법의 적용대상에서 제외한 것은 합리적 이유없이 정부수립이전이주동포를 차별하는 자의적인 입법이어서 헌법 제11조의 평등원칙에 위배된다.

13) 「재외동포기본법」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “재외동포”란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람을 말한다.

가. 대한민국 국민으로서 외국에 장기체류하거나 외국의 영주권을 취득한 사람

나. 출생에 의하여 대한민국의 국적을 보유하고 있던 사람(대한민국 정부 수립 전에 국외로 이주한 사람을 포함한다) 또는 그 직계비속으로서 대한민국 국적을 가지지 아니한 사람

14) 「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」 제2조(정의) 이 법에서 “재외동포”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자를 말한다.

1. (생략)

2. 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)

제3조(적용 범위) 이 법은 재외국민과 「출입국관리법」 제10조에 따른 체류자격 중 재외동포 체류자격(이하 “재외동포체류자격”이라 한다)을 가진 외국국적동포의 대한민국의 출입국과 대한민국 안에서의 법적 지위에 관하여 적용한다.

제5조(재외동포체류자격의 부여) ① 법무부장관은 대한민국 안에서 활동하려는 외국국적동포에게 신청에 의하여 재외동포체류자격을 부여할 수 있다.

다수 조문에서 동 약칭을 반복 인용하고 있으므로, 개정안에 따라 무국적 재외동포를 포함시키는 경우 관련 용어의 정비도 함께 이루어질 필요가 있음.

문 의 처
02)6788-5057