

북한의 해외동포정책 변화 과정*

한성훈**

이 글은 북한의 해외동포정책을 역사적 제도주의 관점에서 국적법과 헌법의 제도적인 측면을 살펴보고, 이 정책의 변화 내용을 탐구한다. 해외동포정책의 제도 이행을 요약하면 다음과 같은 특징이 있다. 재일조선인에 대한 법적 지위에서 출발한 노동당의 해외동포정책은 1960년부터 1970년대에 재일동포를 중심에 두었다. 1963년 국적법을 제정해 재일조선인에 대한 공민권을 주장하였고, 1972년 사회주의헌법에서 국적의 근거 조항을 삽입하였다. 1980년을 전후해 북미주로 정책을 확대하면서 이산가족들의 '조국 방문'으로 교류를 전면 활성화했다. 1990년대 동유럽 국가 사회주의 체제의 이행은 북한이 헌법을 개정하면서 해외공민에 대한 법적 보호 조치를 강화하도록 했다. 2022년 최고인민회의는 더욱 보편화된 제도로써 '권리'를 포함하는 최초의 법률 「해외동포권익옹호법」을 채택하였다. 이 법은 해외동포의 대상을 확대하려는 의도에서 이전의 경로의존성과 마찬가지로 이중국적을 폭넓게 허용하면서 민족성을 더욱 내세운 것이다. 앞으로 노동당은 이 법을 근거로 해외동포사업을 펼 것으로 예상된다.

주제어: 해외동포정책, 재일조선인, 국적법, 조국 방문, 이산가족, 해외동포권익옹호법

* 이 논문은 2022년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2022S1A5B5A16052366).

** 연세대학교 학술연구교수.

1. 여는 글

북한에게 해외동포는 어떤 사람들일까. 국제법의 개념으로 하면, ‘조선민주주의인민공화국의 국적’을 가지고 다른 나라에서 생활하고 있는 사람들이다. 오늘날 국제이주로 보면 주권국가 밖에 거주하는 사람들은 장기적으로 꾸준히 증가해 왔다. 이 추세에 비하면 국제사회에서 고립되어 있는 평양의 특수성은 해외동포와 이를 대상으로 하는 정책에서 그 특징을 찾을 수 있다.

1950년대부터 일본에 거주하는 조선인 동포를 대상으로 시작한 노동당의 해외동포정책은 대상과 범위의 확대라는 측면에서 꾸준히 변해 왔다. 제도로써 연속성을 가지고 있을 뿐만 아니라 남북관계와 ‘냉전’ 질서, 동유럽 사회주의 국가의 체제 이행에 따라 조금씩 달라져 온 것이다. 북한이 동북아시아와 세계질서 속에 처한 독특한 상황은 다양한 제도로 수렴되었고, 해외동포정책 또한 이 자기장 내에서 변화를 거듭했다.

최근에 발표한 공식 입장에서 확인하듯이, 북한은 주체적인 해외교포운동의 시원을 김일성이 언급한 재일조선인에서 찾고 있다. 김일성이 한반도 바깥의 동포를 직접 언급한 것은 해방 이듬해인데, 1946년 12월 13일 ‘재일 100만 동포들에게’라는 서한에서였다. 이 서한은 건국사업에 대한 동포들의 지지와 애국투쟁을 고양한 것이다.¹⁾

이북에서 해외동포와 관련해 사용하는 용어와 개념부터 보자. 국적은 “사람이 어떤 국가에 소속되어 있는가를 밝혀주는 법적인 관계”를

1) 『로동신문』, 2022년 12월 4일; 김일성, “재일 100만 동포들에게,” 『김일성전집 4』(평양: 조선로동당출판사, 2018), 452~454쪽.

말한다. 노동당은 이것을 “자기 나라 공민과 외국인을 구별하는 징표로 되며 주민들이 거주하고 있는 나라와의 관계에서 차지하는 법적 지위를 규정하는 기준”이라고 정의한다.²⁾ 교포는 다른 나라에 가서 자리 잡고 사는 동포인데, 곧 해외동포를 말한다.³⁾

역사적 맥락에서 해외동포의 발생은 한민족의 이산과 깊은 관련이 있다. 하지만 노동당이 해외동포를 과거 제국주의에 의한 강제 이주와 민족문제로 보는 데는 문제점이 있다. 일본 제국주의 식민지의 해방운동 전통과 한반도의 역사적 경험이 바탕이 된 20세기 사고라는 비판이다.⁴⁾ 그만큼 북한이 해외동포정책의 대상을 재일조선인에 집중해 온 연유이기도 하다.

해외동포정책에 관한 선행연구를 보자. 정책의 목표와 관련한 논문은 민족교육 지원과 ‘조국 방문’, 복송사업, 투자유치, 서방외교강화, 반미투쟁, 동포 교류와 통일 대화, 범민족대회 개최, 국제연대운동으로 그 내용을 설명한다.⁵⁾ 제국주의에 의한 강제 이주와 민족문제로 보는 북한의 해외동포 인식을 지적하고, 재일교포를 중심으로 재미·재중·재CIS 동포로 확대된 재외동포정책을 검토한 다른 글은 민족운동, 애국운동, 통일운동을 핵심으로 하는 노동당의 기초가 김정은 시대에도 유지될 것으로 전망한다.⁶⁾

시민권을 적용해 해외동포정책을 국적법으로 검토한 연구는 공민의

2) 사회과학원 언어학연구소, 『조선말대사전 1』(증보판)(평양: 사회과학출판사, 2006), 476쪽.

3) 위의 책, 425쪽.

4) 정영철, “북한 재외동포 정책의 역사와 변화 가능성,” 『사회과학연구』, 제25집 2호(2017), 107~108쪽.

5) 손기만, “북한의 해외동포 정책에 관한 연구”(경남대학교 석사학위논문, 2001), 34쪽.

6) 정영철, “북한 재외동포 정책의 역사와 변화 가능성,” 122~123쪽.

지위와 범위가 변화하는 과정을 역사적으로 서술한다. 공민의 범위를 확대하게 된 배경을 중국, 일본, 소련으로 이주한 조선인을 대상으로 검토한 이 논문은 북한이 이중국적자의 공민 귀속을 결정한 것이 민족문제와 사회통합 논리를 내세운 것이라고 본다.⁷⁾ 김일성과 김정일의 담화로 재일동포정책의 기초를 설명한 또 다른 연구는 정책을 다루는 조직과 조사, 연구의 필요성을 제기하며 재일총련 분석과 2007년 남북정상회담에서 합의한 10.4선언 제8항, 해외동포의 권리와 이익을 위한 협력을 과제로 제시한다.⁸⁾

해외동포정책을 다루는 조직과 기구로서 통일전선부 산하 조선해외동포원호위원회와 내각의 해외동포사업국을 비교해 두 기구의 인적 현황을 분석한 선행연구는 두 조직의 지역별 담당 부서를 제시하고 해외동포사업의 중요성을 평가하고 있다.⁹⁾ 재미동포정책을 시기별로 나누고 그 요인을 국제정세와 남한 정치변동, 재미동포 사회를 제시해 다층적으로 분석한 또 다른 글은 노동당이 방북사업을 확대하고 이산가족상봉을 적극 추진한 요인으로 냉전 종식 이후 주변국들의 외교정책 변화와 7.7선언으로 결집된 북방정책, 계획경제와 ‘자력갱생’의 한계, 재미동포를 통한 미국과의 관계개선, 대남관계의 긴장 완화를 꼽았다.¹⁰⁾

7) 임재상, “북한의 해외동포 정책 연구: 제도로서의 시민권을 중심으로”(부산대학교 박사학위논문, 2002), 52~65, 162~165쪽.

8) 진희관, “북한의 재외동포정책 연구: 재중총련, 재CIS동포, 총련 그리고 재미동포 정책 비교연구를 중심으로,” 『통일문제연구』, 제23권 1호(2011), 96~98쪽.

9) 허은경, “북한의 해외동포 정책 전담기구 분석: 조선해외동포원호위원회와 해외동포사업국을 중심으로,” 『통일연구』, 제19권 2호(2015), 167, 172, 181~182쪽.

10) 허은경, “북한의 재미동포정책 연구: 1973~1994”(북한대학원대학교 박사학위논문, 2016), 121~123, 159~160쪽.

해외동포 중에서 북미주 월남민의 민족통일운동과 이산가족 찾기 사업을 밝힌 논문은 평양과 교류한 사람들의 수기와 자료를 분석했다. 이 글은 미국에서 활동한 해외동포 학자들이 북한 학자들과 교류한 모임과 캐나다 토론토에서 활동한 전총림이 평양과 진행한 이산가족 찾기 활동을 의미 있게 다루었다.¹¹⁾

선행연구를 자료로 이 논문은 운동 관점을 넘어서 정책과 제도가 이행하는 과정을 분석한 후 이 제도가 갖는 의미를 탐구한다. 첫째, 북한의 해외동포정책이 현실의 필요성에 따라 국적법과 사회주의헌법, 「해외동포권익보호법」에서 제도화되는 역사적 맥락을 밝힌다. 둘째, 행위자로서 북미주 해외동포들의 활동과 평양 교류를 반영한 1980년대 해외동포정책의 변화를 『남조선문제』에 실린 노동당의 입장으로 설명한다. 셋째, 가장 최근의 「해외동포권익보호법」이 김정은 체제에서 갖는 의미를 분석한다.

이 논문은 역사적 제도주의 입장에서 북한의 해외동포정책을 분석한다. 신제도주의의 한 흐름으로서 역사적 제도주의는 장기간에 걸친 제도의 변화과정을 탐구하는 데 매우 유용한 개념이다. 북한 내부의 정치사회변동과 남북관계, 국제질서의 영향을 도입해서 시기별로 해외동포정책을 설명한다. 행위자 관점에서 보면 이전의 제도가 다음에 나타나는 제도와 다른 차이가 있는 것은 북한 사회 내외부의 변동에 따른 어떤 필요성 때문이다.

장기간 지속되어 온 제도가 어떻게 변하거나 유지되어 왔는지, 그 ‘역사’와 ‘맥락’을 파악하는 접근방법이 역사적 제도주의이다. 역사적

11) 김성보, “북미주 이민 월남민의 민족통일운동과 이산가족 찾기 사업,” 김성보 엮음, 『분단시대 월남민의 사회사: 정착, 자원, 사회의식』(서울: 해안, 2019), 359~387쪽.

제도주의의 특징은 첫째, 제도의 형태와 모습에 초점을 두고 사회 현상을 설명한다. 둘째, 제도를 역사의 산물이라고 보는 입장에 있다.¹²⁾ 역사적 제도주의는 거시적 맥락에 집중하면서 동시에 그 과정을 분석하는 데 특징이 있다.

조금씩 달라지기는 하지만 제도는 지속성을 가지고 있으므로 장기 간의 분석이 불가피하다. 어느 사회든지 제도는 필요에 따라 생겨나고 소멸하는 속성을 갖고 있다. 역사적 제도주의는 그 나라가 처한 고유한 상황에 따라 형성되는 맥락을 중심으로 제도의 변화과정을 밝힌다. 제도의 변화는 정책에 영향을 주는 요인이다. 그 역도 성립한다. 어떤 정책을 뒷받침하기 위해 제도가 바뀌기도 한다. 따라서 제도의 형성에는 상호작용하는 요인과 이 요인들의 관계 또는 조합이 중요하다.

정치적이거나 역사적인 사건으로 촉진되는 제도의 변화는 한 국가의 내외부에 영향을 끼친다. 특정한 가치와 이념의 영향력을 포함해 혁명이나 체제 이행과 같은 변동을 수반하기도 한다. 이를 다르게 표현하면, 제도는 독립변수이면서 동시에 종속변수로서 기능한다. 제도는 역사적 산물로서 행위를 구조화하지만 그 자체는 국가의 전략이나 사회갈등 또는 여러 가지 선택의 산물로서 존재한다.¹³⁾

이 글은 해외동포의 지위와 관련해 재일조선인에 대한 내용을 중심으로 고찰하고, 해외동포정책의 확대는 대북 경제협력과 북미 이산가족 교류에 초점을 맞추어 제도의 변화과정을 탐구하려고 한다. 『조선통신』의 보도기사로 보면 중국과 CIS(독립국가연합) 지역에 해외동포들이 있지만, 논문은 제도의 지속적인 변화 요인을 탐구하는 의미에

12) 임재상, “북한의 해외동포 정책 연구: 제도로서의 시민권을 중심으로,” 24쪽; 하연섭, 『제도분석: 이론과 쟁점』(제2판)(서울: 다산출판사, 2011), 37, 47쪽.

13) 임재상, 위의 글, 24쪽.

서 일본과 북미지역에 집중하였다.¹⁴⁾

정책의 변화를 이끄는 제도는 한 나라의 체제나 구조와 관련된 내부 요인, 전쟁이나 국가 위기와 같은 외부 요인이 크게 영향을 끼친다. 제도는 그 속성상 좀처럼 변하지 않으면서 또 장기간에 걸쳐 점진적으로 변화하는 특성이 있다. 해외동포정책을 역사적 제도주의 입장에서 설명할 때 중요한 점은 제도가 만들어지거나 변하는 맥락이다. 정책이 제도로서 확립되는 맥락에 초점을 맞추어 분석하고, 연구 대상 기간을 1950년대부터 최근까지 설정하였다.

노동당의 해외동포정책을 법과 제도 이행으로 설명할 때 영향을 끼치는 요인으로는 북한 내부의 정치사회변동과 굴곡진 남북관계, 국제 질서의 변화가 있다. 이들 요인이 미친 영향을 살펴보면 해외동포정책의 역사와 맥락을 가늠할 수 있는데, 시기별 특징을 구분해 보자. 첫째, 해방 이후부터 1960년대 말까지는 재일조선인이 해외동포정책의 중심에 있었다. 이때는 북한이 사회주의 체제 건설과 고조기에 접어든 시기였다. 둘째, 1970년대 미국과 중국의 데탕트와 7.4남북공동성명, 폭발적으로 늘어난 1980년대 이후 미주동포의 '조국 방문'이다. 셋째, 1988년 노태우 정부의 북방정책과 1990년대 동유럽 국가사회주의 체제의 이행 시기이다. 넷째, 가장 최근의 「해외동포권익보호법」 제정이다.

제약이 따르지만, 노동당의 정책을 공간 문헌으로 고찰한다. 이 연구는 평양이 국제사회에 처해 있는 독특한 상황을 반영해 사회 현상을 이해하는 접근 방식으로서, 역사적 맥락의 정치적 구조화에 초점을

14) 재CIS지역 동포 단체와 재중조선인총연합회에 대한 분석은 다음 부분을 참고한다. 진희관, “북한의 재외동포정책 연구: 재중총련, 재CIS동포, 총련 그리고 재미동포 정책 비교연구를 중심으로,” 85~87쪽; 정영철, “북한 재외동포 정책의 역사와 변화 가능성,” 115~121쪽.

둔다. 논문은 북한이 주장하는 내부 논리를 근거로 해외동포정책의 변화를 검토하고, 해외동포를 언급한 글을 분석하는 방법으로 이 정책의 제도 이행을 설명한다.

2. 해외동포정책의 제도 기반

1) 국적법 제정과 1960년 전후 정치사회변동

1960년대 노동당은 해외동포에 대한 지위를 규정하였는데, 법규로는 국적법이 최초의 제도적 장치였다. 이때 노동당은 해외동포를 북한의 공민으로 규정하였다. 1963년 10월 9일 최고인민회의 상임위원회는 「조선민주주의인민공화국 국적법」을 정령으로 채택한다. 전문 10개조의 제1조는 “조선민주주의인민공화국 창건 이전에 조선의 국적을 소유하였던 조선인과 그의 자녀로서 본 법 공포일까지 그 국적을 포기하지 않은 자”를 모두 공민으로 인정했다.¹⁵⁾

노동당이 공민의 범위를 정하는데 크게 영향을 끼친 것은 소련과 체결한 각종 협정이다. 1957년 12월 북한과 소련은 영사 협정과 이중국적자의 시민권 조정에 관한 협정, 민사 가족 및 형사사건에 대한 법적 지원에 관한 협정을 체결했다. 이 중 「쏘베트 사회주의공화국 연맹과 조선민주주의인민공화국 간의 민사, 가족 및 형사사건들에 대한 법률상 방조 제공에 관한 조약」은 공민을 규정하는 세부 조항을 포함

15) 최고인민회의 상임위원회 정령 제242호 채택, 「조선민주주의인민공화국 국적법」(1963.10.9.).

하였다.¹⁶⁾

한 정치공동체에서 구성원의 범위는 헌법이나 국적법에 근거를 둔다. 북한의 국적법은 해외동포의 법적 지위를 공민으로 규정하였는데, 공민의 범위를 확대하게 된 배경은 중국, 일본, 소련으로 이주한 조선인을 대상으로 한 부분이 있다. 이중국적자를 공민으로 귀속할 수 있도록 노동당이 결정한 것은 민족 문제와 사회통합 논리를 내세운 것이었다.¹⁷⁾

1995년에 개정된 국적법 제3조는 해외동포의 권익을 보호하는 조항으로서, 거주지에 관계없이 “조선민주주의인민공화국의 정치적 및 법적 보호를 받는다”라고 밝혔다.¹⁸⁾ 이는 해외동포정책을 매우 적극적으로 표명한 것이라고 할 수 있다. 이 국적법에 따라 이북지역 바깥에 거주하는 조선민족까지 북한의 공민으로서 법적 보호 범위가 넓어졌다. 노동당은 해외동포가 거주국의 국적을 가지고 있더라도 복수 국적을 동시에 가지거나 남북한 정부가 수립되기 이전에 국적을 소유했던 사람들에게 공민의 자격을 부여했다.

개정된 국적법은 국적의 범위를 매우 폭넓게 포괄하는 범규인 셈이다. 북한의 법체계로 하자면 ‘공민은 곧 북한 국적을 가진 자’에 해당한다. 이 논리는 국적이 공민권과 동의어로 사용되는 것을 의미한다.¹⁹⁾ 문제는 국적의 취득이나 제적의 구체적인 요건과 절차를 명시

16) 임재상, “북한의 해외동포 정책 연구: 제도로서의 시민권을 중심으로,” 129~131쪽. 인용한 글에서 국적 문제와 재소조선인들의 법률적 지위에 대한 내용을 알 수 있다.

17) 임재상, 위의 글, 162~165쪽.

18) 최고인민회의 상설회의 결정 제57호로 수정 보충, 「조선민주주의인민공화국 국적법」(1995.3.23.); 최고인민회의 상임위원회 정령 제483호 수정, 「조선민주주의인민공화국 국적법」(1999.2.26.).

하지 않은 국적법이라는 점이다.²⁰⁾ 다시 서술하지만, 이는 공민이 되는 자에 대한 요건과 관련된 것인데 정치적으로 사상적 통일성과 연관되어 있다.

재일조선인을 북한의 공민이라고 밝힌 것은 1950년대 중반으로 거슬러 올라간다. 1954년 8월 30일 남일 외무상은 일본에 거주하는 재일조선인을 ‘조선공민’이라고 언급하며 일본 정부가 그들을 불법으로 박해하는 것을 강력히 비판하였다.²¹⁾ 이 논지는 북한 정부가 재일조선인에 대한 “배타적 정통성”을 주장하는 것이자, “일본 공산당의 재일조선인 운동에 대한 지도를 부정하는 의미”를 담고 있었다. 노동당은 중국과 소련이 갖지 못한 일본 “인민 외교”의 채널로서 60만 명에 이르는 재일조선인에 주목했다.²²⁾

노동당이 1960년대 초 국적법을 제정한 것은 어떤 연유일까. 시간을 뒤로 돌리면, 1959년 2월 북한 내각은 재일조선인의 귀국사업을 결정하였고, 일본 정부는 2월 13일 북송사업을 각의양해(閣議了解)했다. 노동당은 제3차 전원회의를 소집하고 재일동포의 귀국과 관련해 제기되는 문제를 주시했고, 10월 21일 내각 결정으로 재일조선공민영접위원회(오늘의 해외동포사업국)라는 상설기구를 설치하도록 했다. 이듬해 8월 13일 북일 간에 국교가 없는 상태에서 조선적십자 중앙위원회와 일본 적십자사는 인도 캘커타에서 재일조선인이 이북으로 이주하는

19) 손희두, 『북한의 국적법』(서울: 한국법제연구원, 1997), 23쪽.

20) 위의 책, 40쪽.

21) “조선민주주의인민공화국 남일 외무상 성명” 전문은 다음에 실려 있다. 『로동신문』, 1954년 8월 31일.

22) 박정진, “북일냉전, 1950~1973: 전후처리의 분단구조,” 『일본비평』, 제22호(2020), 119쪽.

‘재일조선인귀환협정’에 합의한다.²³⁾

한국 정부의 반대를 고려해 일본은 형식상 적십자사를 내세워 사업을 실행했지만, 실제로는 일본 정부의 예산과 행정으로 진행되었다. 위 협정에 근거해 1959년부터 1984년까지 총 187회에 걸쳐 재일조선인이 북한으로 이주했고 복송자는 총 93,340명에 달했다. 이 중 북한 지역 출신자는 2%에 불과했고 6,839명은 일본 국적을 소지한 재일조선인의 배우자와 그 가족이었다.

적십자사를 내세운 이 사업은 ‘거주지 선택의 자유’라는 인도주의 원칙에 따라 진행된 형식을 띠고 있다. 하지만 재일조선인과 그들에 대한 북한과 일본의 이해관계가 맞아떨어져 귀국사업이 이루어졌다.²⁴⁾ 이해관계란 첫째, 일본 정부는 생활보호대상자가 가장 많았던 재일조선인에 대한 재정 부담을 처리해야 할 필요성이 있었다.²⁵⁾ 둘째, 대규모 귀국사업으로 인해 발생하는 북한의 경제적 이익이다.²⁶⁾ 셋째, 해외동포를 이북으로 끌어들이므로 남한과의 체제 경쟁에서 한발 앞서 나가려는 북한의 목적이다.²⁷⁾

귀국사업의 특징을 정리하면 첫째, 일본과 외교관계가 없는 북한이

23) 이 사업에 대해서는 김미영, “재일한국인 귀국사업에 대한 이승만 정부의 대일(對日) 외교정책 분석,” 『일본학연구』, 제63집(2021), 99~120쪽 참조.

24) 한국은 일본의 재일조선인이 북한으로 이주한 것을 ‘추방’의 의미가 담긴 ‘복송사업’이라고 지칭한다. 북한으로 이주한 재일조선인 중 남한 출신이 대부분이었기 때문이다. 일본 정부는 한국과 외교 관계를 고려해 ‘귀환사업’이라고 부른다. 재일조선인들은 북한과 마찬가지로 ‘귀국사업’이라고 한다.

25) 진희관, “재일동포의 ‘복송’문제,” 『역사비평』, 통권 61호(2002), 86쪽.

26) 남근우, “북한 귀국사업의 재조명: ‘원조경제’에서 ‘인질(볼모)경제’로의 전환,” 『한국정치학회보』, 제44집 제4호(2010), 137~158쪽.

27) 남북한 체제 경쟁 과정에서 노동당은 해외동포에 대해서 일찍부터 관심을 가지고 있었다. 정영철, “북한 재외동포 정책의 역사와 변화 가능성,” 107쪽.

정책 수단으로서 재일조선인을 간주한 부분이다. 둘째, 재일조선인의 입장으로 들어가면, 일본에서 최하위계층으로 생활한 그들의 평양행은 좀 더 나은 사회경제적 대우에 관한 선택이라고 할 수 있다. 끝으로 북한이 강조하는 식민 지배와 관련한 역사적 맥락에서, 귀국사업은 재일조선인에게 근대국가의 귀속성이라는 정체성 문제로 풀이할 수 있다.²⁸⁾

재일동포들이 북한의 공민이라는 선언은 대외 공표로 그칠 수 있는 사안이 아니었다. 평양으로 속속 입북하는 재일조선인을 보면서 노동당은 해외동포를 정치공동체 구성원으로서 지위에 관한 제도적 장치가 필요함을 충분히 알 수 있었다. 앞서 소련과 맺었던 여러 협약 또한 국적법 채택에 좋은 전례가 되었음이 틀림없었다.

귀국사업에서 재일조선인의 국적에 대한 제도적 근거를 마련해야 할 필요성이 커졌다. 1963년 국적법이 만들어질 때까지 일본에서 이북으로 입국한 재일조선인은 약 8만여 명에 달했다. 재일조선인을 포함해 해외에 거주하는 동포들이 ‘조선민주주의인민공화국 국적’을 취득할 수 있게 한 것은 정책의 첫 번째 제도적 산물이었다.

다음, 사회주의 체제의 고조기에 접어드는 1960년대 전후를 주목하자. 1958년 9월 8일 김일성은 사회주의 건설의 고조기에 들어섰음을 밝혔다.²⁹⁾ 노동당은 이 시기 이후를 ‘사회주의의 전면적 건설과 사회

28) 김계자, “북으로 귀국하는 재일조선인: 1960년 전후의 잡지를 중심으로,” 『일본학보』, 제118호(2019), 275~291쪽.

29) 김일성, “조선민주주의 인민공화국 창건 10주년 기념경축대회에서 한 보고,” 『김일성저작선집 2』(평양: 조선로동당출판사, 1968), 200쪽. 제4차 당대회는 생산수단의 사회주의적 개조(농업협동화, 공업 및 상공업의 국유화 등)와 5개년 계획에 따른 사회주의 기초 건설을 성공적으로 평가하였다.

주의의 완전 승리를 앞당기기 위한 투쟁'으로 규정하였다.³⁰⁾ 노동당은 “1956년 8월 전원회의와 1958년 3월 당 대표자회를 계기로 하여 당 내에서 반당 종파분자들을 철저히 청산하고 당의 통일과 단결을 고수 하는 투쟁에서 거대한 승리를 달성하였다”라고 후술했다.³¹⁾

1961년 9월 제4차 당대회에서 노동당은 인민군 내 당조직에 관한 규정을 채택하였다. 김일성의 당중앙위원회 사업총화보고에 따르면, 사회주의 혁명과 사회주의 건설에서 거둔 성과는 ‘사회주의적 개조의 완성’이었다.³²⁾ 강력한 민족주의 이데올로기의 등장과 정치세력의 단일화, 노동당의 전일적 지도, 경제체제의 사회주의적 생산관계 완료, 소련과 중국으로부터 노동당의 독자노선을 추구, 한반도 긴장 국면, 이와 같은 일련의 역사적 변동을 바탕으로 1960년대 초반 북한 사회주의 사회는 안정기에 접어들었다.³³⁾

제4차 당대회를 기점으로 성립된 사회주의 체제는 정치사회변동에서 큰 변곡점이었다. 노동당이 군대와 국가 내부의 일원적 지도체계를 확립한 이후 안정적인 대내 환경을 바탕으로 적극적인 대외관계에 나선 것이다. 일본과 재일조선인에 대한 협의 역시 앞서 살펴본 일본 내의 움직임과 결합해 이와 같은 맥락에서 이해할 수 있다.

30) 서동만, 『북조선 사회주의 체제 성립사(1945~1961)』(서울: 선인, 2005), 914~921쪽.

31) 김일성, “제4차 조선로동당대회 당 중앙위원회 사업 총결 보고,” 『북한 ‘조선로동당’대회 주요 문헌집』(서울: 돌베개, 1988), 234쪽.

32) 조선민주주의인민공화국 사회과학원 철학연구소, 『철학사전: 북한 주체철학』(서울: 힘, 1988) 622~623쪽; 김일성, “조선로동당 제4차대회에서 한 중앙위원회 사업총화보고,” 『김일성저작집 15』(평양: 조선로동당출판사, 1981), 160~161쪽.

33) 1958년 전후 북한의 정치사회 변동은 다음 책을 참고한다. 한성훈, 『전쟁과 인민: 북한 사회주의 체제의 성립과 인민의 탄생』(파주: 돌베개, 2012), 441~456쪽.

1950년대 중반부터 북한은 사회주의 진영 내에서 노동당의 독자노선을 강화하고 중국과 소련으로부터 한층 독립적인 대외 정책을 펼쳐나갔다.³⁴⁾ 1960년대가 시작되면서 제3세계 국가와 대외관계를 적극적으로 확대하고 자주 외교노선의 기틀을 마련하였다. 이때를 전후해 북한이 맺은 수교국이 급속히 증가했다.³⁵⁾ 1966년에 이르면 노동당은 중국과 소련으로부터 완전히 독자적인 노선을 천명한다. 『로동신문』은 “자주성을 옹호하자”라는 논설에서 소련과 중국 노선을 배격하는 노선을 선언한다.³⁶⁾

10여 년에 걸친 노력 끝에 노동당은 사회주의 진영에서 독자노선의 길을 걷게 된다.³⁷⁾ 외교에서 주체 노선은 외국인으로서 해외에 거주하는 국민에 대한 법적 지위를 부여해야 하는 필요성을 환기했다. 국적법 제정 이후 노동당은 “모든 재일조선인을 국제법에 근거해 외국인으로서 대우하고, 그들의 권리를 보장”해야 한다고 주장했다.³⁸⁾

34) 김일성이 국제사회주의 진영에서 노동당의 독자노선을 언급한 것은 김일성, “사회주의 건설에서 혁명적 대고조를 일으키기 위하여,” 『김일성저작집 10』(평양: 조선로동당출판사, 1980), 408~415쪽; 김일성, “사회주의 진영의 통일과 국제공산주의 운동의 새로운 단계,” 『김일성저작집 11』(평양: 조선로동당출판사, 1981), 391~423쪽; 김일성, “사상사업에서 교조주의와 형식주의를 퇴치하고 주체를 확립할 데 대하여,” 『김일성저작집 9』(평양: 조선로동당출판사, 1980), 467~495쪽 참조.

35) 김응서, “1960년대 중반 북한의 자주외교노선 채택에 관한 연구,” 『세계정치』, 제16권(2012), 237~288쪽.

36) 『로동신문』, 1966년 8월 12일.

37) 『로동신문』, 1964년 8월 31일; 1964년 12월 3일. 소련과 중국으로부터 독자노선을 천명하는 노동당의 입장은 신문 보도에서 명백해진다. 1964년에 노동당은 소련을 직접 비난하는 “사회주의 진영을 분열시키는 세계 공산당대회 소집을 반대해야만 한다”라는 사실을 최초로 신는다. 교조주의 노선을 추종하도록 압력을 가하는 중국에 대해서는 간접 비난하는 방식의 수위를 조금 낮춘 사실을 개제한다.

1950년대 주장과 차이 나게 이때 노동당은 국적법이라는 제도적 근거를 명확히 제시한다.

재일동포를 최우선으로 한 노동당의 국적법 원칙은 또 다른 역사적 맥락을 갖고 있다. 1961년 이후 한국과 일본 사이에 수교 협상이 본격 진행되자 재일조선인에 대해 법적 지위를 북한이 갖추어야 할 필요가 생겼다. 한일회담에서 재일조선인을 둘러싼 최대 현안은 그들의 법적 지위에 관한 논란이었다.³⁹⁾ 한일수교 협상은 북한에게 재일조선인에 대한 법적 지위를 제도적으로 해결해야 할 필요성을 가중시켰다.

1950년대 원론적인 입장에서 노동당은 재일조선인이 북한의 공민이라는 공표밖에는 할 수 없었다. 노동당이 주장하는 원칙은 사실상 한일수교를 반대하는 것이고, 재일조선인을 북한의 공민이라고 주장한 이상, 한일 간의 협정 체결은 무효라는 입장이었다. 귀국사업에서 보았듯이, 재일조선인은 노동당의 대일정책에서 중심에 있었다.⁴⁰⁾ 한일회담에서 재일조선인의 법적 지위가 쟁점이 되었고 여기에 대응해 노동당이 국적법을 제정한 것이라고 할 수 있다.

재일조선인을 북한의 공민으로 규정함으로써 그들에 대한 법적 지위를 부여한 것은 한국이 일본과 협상 중인 수교와 관련해 받은 영향이 한몫했다. 노동당의 해외동포정책은 재일동포가 중심이었고, 북송사업과 함께 한일회담은 재일조선인에 대한 법적 지위를 제도로서 규정해야 할 절박함을 낳았다. 해외동포의 법률적 지위와 관련한 제도

38) 『로동신문』, 1965년 2월 28일.

39) 여기에 대해서는 다음 부분을 참고한다. 도노무라 마사루(外村大), “한일회담과 재일조선인: 법적지위와 처우 문제를 중심으로,” 류미나 옮김, 『역사문제연구』, 제14권(2005), 123~130쪽.

40) 박정진, “북일냉전, 1950~1973: 전후처리의 분단구조,” 128~129쪽.

시행은 이와 같은 역사적 맥락 속에서 이루어졌다. 행위자 관점에서 바꿔 말하면 재일조선인에게 ‘조선민주주의인민공화국’의 국적을 선택할 수 있는 제도가 필요해진 것이었다.

재일조선인을 염두에 두었지만 북한의 국적법은 해외동포의 존재를 새롭게 인식해 공민의 대상을 포괄적으로 확장한 결과라고 할 수 있다. 노동당은 재일조선인뿐만 아니라 해외동포들을 적극적으로 포용하고, 그들의 권익과 신변을 보장하기 위해서 국제관례에 따라 이 제도를 채택했다. 행위를 일으키는 제도적 맥락으로서 해외동포에 대한 국적법 제정 전후의 과정을 강조하였다. 해외동포를 북한의 공민으로 규정하는 국적법 채택은 해외동포정책의 제도 측면에서 높이 평가할 수 있다.

2) 1970년대~1980년대 해외동포정책의 확대: 이산가족 교류와 투자

1970년대 한반도를 둘러싼 환경은 큰 변화를 맞이한다. 노동당은 사회주의 헌법을 채택하고 남북한은 7.4공동성명을 발표하며 미국과 중국은 외교관계를 수립한다. 1971년 7월 9일 헨리 키신저(Henry Kissinger)가 북경을 방문한 후 미국과 중국 사이에 데탕트가 시작된다. 김일성과 노동당은 충격적인 변화에 직면했다.

1972년 7월 4일 서울과 평양에서 남북한은 최초의 공동성명을 발표한다. 전문과 7개 항으로 이루어진 공동성명은 조국통일 3대 원칙과 상호 비방·중상 중지, 긴장 상태 완화와 신뢰 분위기 조성, 다방면의 교류, 남북적십자회담 성사, 서울과 평양 간 상설 직통전화 설치, 남북조절위원회 구성·운영, 합의사항의 성실한 이행을 주요 내용으로 한다.

공동성명의 배경은 미국과 중국의 긴장 완화였다. 1971년 유엔에서

상임이사국을 맡은 중화민국(대만)이 제명당하고 중화인민공화국(중국)이 회원국으로 진입해 상임이사국 자리에 올랐다. 미국과 중국은 이와 같은 화해 분위기를 등에 업고 국교를 정상화하는데, 평양은 큰 충격을 받았다. 미국과 중국의 관계가 우호적으로 바뀌어 가고 남북한이 대화의 기회를 포착해 얻은 결실이 공동성명이었다.

7.4공동성명에 대한 해외의 반응을 외무부가 취합한 내용에 따르면, 미국 언론은 이것을 닉슨 대통령의 대중국, 대소련 협상의 부산물로 보았다. 흥미로운 반응은 중국과 마주보고 있는 대만에서 나왔는데, “공산당의 답판은 하나의 책략상 운용”이라고 간주하고 “침투 전복 목적을 달성하려는 데 불과한 것”이라고 폄하했다. 나아가 “자유국가들은 공산당의 이러한 음모에 경각심을 높여야” 할 것이라고 주장했다.⁴¹⁾

중요한 것은 이다음 국면이다. 남북한 사이의 공동성명은 최초의 합의라는 상징 외에 별다른 성과를 가져오지 못했다. 1971년부터 시작한 이산가족 의제와 식량 지원 등 인도적 문제를 다루기 위해 시작한 남북적십자회담 또한 무산되었다. 1972년 10월 17일 남한 정부는 비상조치를 발동하고 10월 유신을 선포하였는데, 박정희 독재체제가 장기 집권을 하기 위한 조치로 치달았다.

위와 대비해, 1972년 12월 27일 최고인민회의 제5기 제1차 회의에서 노동당은 사회주의 헌법을 채택하였다. 기존 헌법을 개정해 사회주의 헌법을 명문화하고 주석직을 신설해 김일성이 취임함으로써 장기 집권의 발판을 마련했다. 노동당의 우월적 지위를 명시하고 주체사상

41) 대통령비서실, “남북공동성명에 대한 해외 반응 종합(외무부 보고),” 1972.7.12. 관리번호, EA00031119. 이 자료는 국가기록원에서 제공하는 남북회담 기록물이다.

을 규범화한 이 헌법의 골자는 결국 수령의 유일적 영도를 내세워 김 일성의 1인 독재체제를 보장하는 것이었다.⁴²⁾ 전례가 없었던 최초의 공동성명은 남한과 북한에서 한결같이 통치자의 권력을 강화해 장기 집권 체제로 진입하는 데 활용되었다.⁴³⁾

노동당의 해외동포정책은 ‘민족적 권리와 이익’이라는 방향성을 가지고 있다. 노동당은 이를 뒷받침하기 위해 헌법과 법규에서 꾸준히 관련 조항을 제정하였다. 1963년 국적법 채택이 그 시발이었다면 개정된 사회주의 헌법은 최고 수준에서 해외동포의 공민 지위와 그들의 권익을 규정한 것이다. 제15조는 “해외에 있는 조선동포들의 민주주의적 민족권리와 국제법에서 공인된 합법적 권리와 이익을 옹호한다”.⁴⁴⁾ 제62조에서 북한은 “공민이 되는 조건은 국적에 관한 법으로 규정한다”라고 밝혀, 이전에 채택한 국적법의 근거를 헌법에 신설하였다.⁴⁵⁾

사회주의 헌법 제65조에서 노동당은 “해외에 있는 모든 조선 국민들은 조선민주주의인민공화국의 법적 보호를 받는다”라고 명시했다.⁴⁶⁾ 헌법에서 공민은 ‘조선민주주의인민공화국의 국적’을 가진 사람이다. 법규로 보면 국적은 공민권과 동의어로 사용되고 보장하는 권리는 거의 일치하는 것으로 볼 수 있다.

이때까지 북한은 재일동포를 제외한 해외동포들에게는 공민이라는 법적 호칭을 공식 부여하는데 망설였다. 국적법과 헌법의 근거에도 노

42) 김학준, 『북한 50년사: 우리가 떠안아야 할 반쪽의 우리 역사』(서울: 동아출판사, 1995), 284~285쪽.

43) 심지연, 『남북한 통일방안의 전개와 수렴: 1948-2001 자주화 국제화의 관점에서 본 통일방안 연구와 자료』(서울: 돌베개, 2001), 63쪽.

44) 법원행정처, 『북한의 헌법』(서울: 중앙D&P, 2010), 151쪽.

45) 위의 책, 269쪽.

46) 위의 책, 476쪽.

동당은 해외동포 전부를 자신들의 주권이 미치는 국민의 지위를 부여하는 데 주저했다. 제도가 적용되는 실제 대상으로 보면, 사회주의 헌법이 채택되기 이전까지 노동당이 공언하는 해외동포는 재일조선인이었고 다른 지역 동포들은 사실상 제외되어 있었던 셈이다.⁴⁷⁾

이와 같은 불일치가 발생한 이유는 노동당이 강조하는 사상적 통일성 때문이다. 북한은 공동체 구성원으로서 국민의 지위를 갖는 사람들이 정치적 사상의 통일성을 가지고 있어야 함을 강조해 왔다. 헌법에서 강조하고 있듯이 집단주의 원칙(제63조)에 기초한 국민은 권리와 의무(제81조)에서 “인민의 정치사상적 통일과 단결을 견결히 수호하여야” 하고, 또한 “조직과 집단을 귀중히 여기며 사회와 인민을 위하여 몸바쳐 일하는 기풍을 높이 발휘하여야” 하는 존재이다.⁴⁸⁾

한마디로 해외동포 중에서 노동당의 사상교양이 미칠 수 있는 범위는 재일조선인 정도에 지나지 않는다. 물론 재일본조선인총연합회(이하 총련)이 대신하는 방식의 사상교양이다. 이런 해석은 북으로 이주한 재일동포의 사상교양을 강조한 김일성의 언급에서 명확해진다. 1960년 8월 25일 김일성은 ‘조선인민군 제109군부대 군인들과 한 담화’에서 노동당이 나서서 3만 명 가까이 귀국한 동포들의 의식을 바꿔 나갈 것을 강조한다.⁴⁹⁾ 김일성이 이렇게 강조한 이유는 귀국한 재일동포들이 북한의 국민으로서 투철한 사상을 가져야 하는데, 자본주의 사회의

47) 이 같은 노동당의 노선과 비교할 수 없지만 남한 정부는 1991년까지 동유럽 사회주의 국가에 거주하는 한인들을 해외동포에 포함하지 않았다.

48) 최고인민회의 제14기 제2차 회의에서 수정보충, 「조선민주주의인민공화국 사회주의헌법」(2019.8.29.), 통일법제데이터베이스, [http://www.unilaw.go.kr/bbs/selectBoardArticle.do#\(검색일: 2023년 1월 20일\)](http://www.unilaw.go.kr/bbs/selectBoardArticle.do#(검색일: 2023년 1월 20일)).

49) 김일성, “인민군대는 공산주의 학교이다,” 『김일성저작집 14』(평양: 조선로동당출판사, 1981), 281쪽.

가치관을 가진 그들이 쉽게 바뀌지 않기 때문이었다. 김일성은 노동당이 사상교양을 지속하도록 지시한다.

여기서 교양은 정치사상교양을 가리키는데, “사람들을 노동계급의 혁명사상과 도덕으로 무장시켜 공산주의 혁명가로 키우기 위한” 것을 말한다.⁵⁰⁾ 평양의 부연에 따르면, 정치사상교양을 강화하는 것은 사회주의 사회를 건설하기 위한 필수 요구다. 교양에서 무엇보다 중요한 것은 수령의 혁명사상으로 무장시키는 것과 당과 수령에 대한 충실성이다. 충실성은 노동계급의 혁명 투쟁에서 근본 문제에 해당한다.⁵¹⁾

정치적 사상의 통일성 문제를 확대하면, 노동계급 중심의 사회주의 혁명 세력과 공민의 지위를 갖는 해외동포의 계급성 차이는 이질적이고 클 수밖에 없다. 재일동포를 포함해 해외동포 전부를 북한의 공민이라고 했을 때 이것은 결국 계급성을 초월한 ‘민족성’을 우선에 둔 조치라고 할 수 있다. 이런 양 측면을 고려하면, 해외동포로서 이북 체제의 공민은 이 정책의 확대와 맞물려 정치사상의 통일성이 약화되는 방식으로 진행될 수밖에 없다. ‘민족성’을 강조하는 것은 본문 끝에서 다시 논한다.

이즈음 북한은 재일동포의 북한 방문을 확대하려고 노력한다. 1977년 11월 5일 김일성은 ‘재일조선녀성대표단과 한 담화’에서 재일조선인 여성의 조국 방문을 늘이도록 강조한다. 그는 방북한 재일본조선민주녀성동맹 중앙상임위원회 간부들에게 앞으로는 많은 일반 회원들이 평양을 찾을 수 있도록 요청했다. 김일성은 일본 여성들을 포함해 다양한 계층의 일본인들이 이북을 왕래하게끔 당부했다. 그 이유는 박정

50) 조선민주주의인민공화국 사회과학원 철학연구소, 『철학사전: 북한 주체철학』, 609쪽.

51) 위의 책, 609쪽.

회가 통치하는 남한과 체제 경쟁에서 일본과 재일동포 사회로부터 통일사업에 대한 지지를 받기 위해서였다.⁵²⁾ 재일동포에 대한 노동당의 메시지는 평양 방문 확대와 경제 지원, 국제사회의 지지라는 의제 아래 지속적으로 공표되었다.

1970년대 중반부터 노동당은 미주지역 동포와 교류의 물꼬를 틔우려고 시도한다. 일본을 벗어나 다른 지역 해외동포들과 교류를 확대하려 했다. 이런 구상은 이미 1960년대 초반 김일성이 가지고 있는 정책의 다변화였다. 1962년 1월 30일 김일성은 ‘총련 의장에게 보낸 서한’에서 일본과 집중하고 있는 해외동포사업을 미국과 브라질을 비롯한 다른 지역 동포들에게까지 확대할 것을 강조했다.⁵³⁾

노동당은 해외에서 평양에 접촉을 시도하는 개인들을 꾸준히 지켜봐 왔다. 이 같은 사례는 알려진 것만 해도 1961년부터 있었다. 관련 연구에 따르면 재미동포 김기향은 북한에 있는 아버지를 만나려고 미국 적십자사 문을 두드렸지만 꿈을 이루지 못한다. 1970년대에 그는 북한과 외교관계가 있는 헝가리와 인도의 북한대사관을 찾아가 가족의 생사를 묻고 또 물었다.⁵⁴⁾

김기향의 사례는 미주지역교포 운동을 소개하는 평양의 간행물에 실려 있다. 그는 1980년 4월 평양을 방문했는데, 통일을 염원하는 ‘조국 방문 인상기’를 실었다.⁵⁵⁾ 양은식은 동독 주재 북한대사관에 15통

52) 김일성, “재일본조선민주녀성동맹앞에 나서는 몇가지 과업에 대하여,” 『김일성저작집 32』(평양: 조선로동당출판사, 1986), 476~485쪽.

53) 김일성, “총련사업에서 이룩한 성과를 더욱 공고 발전시키자,” 『김일성저작집 16』(평양: 조선로동당출판사, 1982), 63쪽.

54) 한성훈, 『이산: 분단과 월남민의 서사』(파주: 여문책, 2020), 183쪽.

55) 엄충일, “통일의 열망 안고 싸우는 미주지역 교포들,” 『남조선문제』, 제1호(1982), 30~31쪽.

을 편지를 보내기까지 했다.⁵⁶⁾ 미국과 중국이 긴장을 완화하면서 미 주지역 동포들이 중국을 디딤돌로 삼아 북한 측에 접촉하는 사례가 늘어났다. 1990년대 한중수교 이후 남한의 이산가족이 중국을 경유해 북한의 가족을 만나는 전사와 같았다.

해외동포의 북한 접촉을 예의 주시한 노동당은 1976년 몬트리올 올림픽에 참가한 선수단을 통해 캐나다에 거주하는 전총림에게 가족 만남을 제의하였다.⁵⁷⁾ 노동당의 이 시도는 성사되지 않았다.⁵⁸⁾ 노동당이 이때 해외로 적극 손을 뻗은 것은 미국과 중국의 데탕트에서 받은 영향이 컸을 것이다. 미국과 또는 미국에 거주하는 해외동포와 교류하기 이전에 올림픽을 계기로 캐나다의 해외동포 이산가족에게 먼저 접근한 것은 노동당의 정치외교전략이라고 볼 수 있다.

시간이 흘러 1979년 4월 평양에서 열린 제35회 세계탁구선수권대회에 북한은 언론인들을 초청한다.⁵⁹⁾ 북미주지역 언론을 대표해 참가한 전총림의 방북으로 해외동포정책은 변화의 물꼬가 트였다. 해외동포 이산가족 찾기사업의 서막이 열린 셈이다.⁶⁰⁾ 재일동포들의 방북은 1979년 8월부터 새로운 형태를 띠었다. ‘재일동포단기조국방문단’이라는 이름으로 진행된 이 사업은 재일동포들이 단기간 북한을 방문해 체류하면서 여행하는 형식이었다.

56) 이들의 사연과 상세한 내용은 다음 책에 있다. 한성훈, 『이산: 분단과 월남민의 서사』, 183~184쪽.

57) 김성보, “북미주 이민 월남민의 민족통일운동과 이산가족 찾기 사업,” 378~379쪽.

58) 지면 관계상 자세한 내막은 다음 내용을 참고한다. 한성훈, 『이산: 분단과 월남민의 서사』, 165~166쪽.

59) 허은경, “북한의 재미동포정책 연구: 1973~1994,” 113쪽.

60) 이산가족 교류에 대한 자세한 내용은 다음을 참조한다. 한성훈, 『이산: 분단과 월남민의 서사』, 133~181쪽.

해외동포와 평양 사이의 교류는 1980년대 이후 폭발적으로 증가한다. 1970년대 중반부터 서서히 변하기 시작한 해외동정책이 결실을 맺었다. 해외동포정책의 대상이 북미로 확대되고 조직이 만들어지면서 장막 뒤의 이복은 동포들에게 한층 가까워진 나라로 다가왔다. 통계가 정확한 것은 아니지만 1988년 한 해 동안, 전총림이 운영하는 토론토의 해외동포이산가족찾기회를 거쳐 북의 가족을 찾은 해외 한인 이 2천여 명에 이르렀다.⁶¹⁾

노동당은 북미동포들의 방북을 “민족대통일전선형성을 위한 사업”의 커다란 전진으로 평가하였다. 통일사업의 주요 대상이자 주체로서 간주한 셈이다, 물론 사상이 통일되지 않은 정치공동체 구성원의 이질성을 노동당이 인정하면서 말이다.⁶²⁾ 평양은 토론토에서 시작한 북미 지역 해외동포의 교류를 뉴욕과 로스앤젤레스에서 관련 조직이 생겨자 경로를 확대하고 종교와 사회문화 분야로 교류를 활성화했다.⁶³⁾

1983년에 공개한 자료에서 노동당은 “진보적인 해외교포단체들”이라고 해서 일본과 미주, 유럽지역에 만들어진 사회단체의 목록과 조직 날짜, 구성원의 범주, 활동 강령, 대표자를 자세히 소개하고 있다.⁶⁴⁾ 그만큼 북측 입장에서는 해외동포들과 관련한 사업을 다양하게 펼칠

61) 허은경, “북한의 재미동포정책 연구: 1973~1994,” 127쪽; 김성보, “북미주 이민 월남민의 민족통일운동과 이산가족 찾기 사업,” 379쪽.

62) 조남훈, “해외교포들 속에서 힘있게 벌어지는 민족대통일전선운동,” 『남조선문제』, 제4호(1982), 35~36쪽. “지금 북과 남, 해외에는 서로 다른 사상과 리념을 가진 사람들이 살고 있다. 그렇지만 그들은 어떤 사상과 리념을 신봉하고 또 어떤 제도 하에서 살든지 다같이 민족 분열을 반대하고 나라의 통일을 간절히 바라고 있다.”

63) 허은경, “북한의 재미동포정책 연구: 1973~1994,” 125~161쪽.

64) 『남조선문제』, 제1호(1983), 22~24쪽. 유럽지역 나라는 서독과 프랑스, 스웨덴 (노르웨이 덴마크 포함)이다.

수 있는 외부 환경이 조성된 것으로 보았다.

경제 관점에서 해외동포정책의 변화와 제도 이행 과정을 보자. 해외동포의 북한 지원과 투자를 경제 개방정책의 한 줄기로서 이해하는 것이다. 1976년 6월 30일 김일성은 ‘제6차 재일동포 상공인 조국방문 단과 한 담화’에서 어려운 시기에 있었던 세계적인 경제파동을 언급한 후, 기술이전을 요청한다. 그는 “일본에 있는 동포 상공인들이 조국의 사회주의 건설에 이바지하려면 나라의 기술을 발전시키는데 도움을 주어야” 한다고 강조했다.⁶⁵⁾

1980년대에 접어들면 해외동포들의 사업을 평양으로 유치하기 위해 노력한다. 북한이 외국과의 경제·기술 교류와 합작투자를 목적으로 제정한 법이 「조선민주주의인민공화국 합작회사 경영법」(이하 「합영법」)이다. 김정일이 공식 석상에서 후계자로 등장한 직후인 1984년 9월 8일 최고인민회의상설회의는 결정 제10호로 「합영법」을 채택한다. 법 제5조는 재일조선 상공인을 비롯해 해외에 거주하는 동포들이 북한의 회사, 기업소와 합영할 수 있도록 규정했다.

중국의 개방정책에 큰 영향을 받은 노동당은 1979년 공산당이 제정한 「중외합작경영기업법」을 모방해 「합영법」을 만들었다.⁶⁶⁾ 이 법은 중국의 위 법을 모방했지만 사적 소유를 비롯한 자본주의 제도에 대한 이해가 부족해 국제사회의 기준에는 미치지 못했다.⁶⁷⁾ 재일동포 상공인을 향한 노동당의 손짓은 귀국사업에서 이북으로 이주한 일본의 친인척들에게 솔깃한 제의였다.⁶⁸⁾ 이북에 투자할 수 있거나 합영

65) 김일성, “재일동포 상공인들은 조국의 사회주의 건설에 적극 이바지하여야 한다.”

『김일성저작집 31』(평양: 조선로동당출판사, 1986), 245~253쪽.

66) 박형준, “북한의 외국인투자 관련법 연구,” 『북한학연구』, 제9권 2호(2013), 46쪽.

67) 한국법제연구원, 『북한의 외국인투자법제』(서울: 한국컴퓨터산업, 1994), 33쪽.

회사를 설립할 수 있는 여건은 재일동포 사회밖에는 없었다. 서방의 관심은 낮았지만 부유한 재일동포들은 이 법에 따라 44개 합영회사에 투자하는 성과를 가져왔다.⁶⁹⁾

재일동포와 합영사업 추진은 평양의 입장에서 중요한 의제였다. 1986년 2월 28일 김일성은 재일동포 상공인들의 투자와 지원을 직접 언급한다. 이른바 2.28교시에서 그는 “조국과의 합영사업”을 마치 강령처럼 밝혀 놓았다.⁷⁰⁾ 「합영법」은 개정을 거쳐 남한과 해외동포의 투자를 좀 더 쉽게 하도록 유도했다. 해외동포의 합영사업에 대한 우대조항을 신설해(제7조) 외국인 투자를 장려하는 자유경제무역시대의 합영사업뿐만 아니라, ‘조선동포와 하는 합영기업에 대해 세금 감면과 토지 이용 조건을 유리하게 제공하는 우대’ 조치를 추가했다. 이 법은 총련 상공인들의 투자를 촉진하기 위한 목적이 컸다.⁷¹⁾

1970년대와 1980년대 해외동포정책의 특징 중 하나는 평양이 내부적으로 전담기구를 정비한 데 있다. 노동당은 북미 이산가족과 교류를 활발히 하면서 재일동포정책을 추진하는데, 이 사업을 전담하는 당 외곽 조직과 내각의 기구를 확대하고 개편하였다.⁷²⁾ 재일동포를 발판 삼아 미국과 관계를 개선하려는 의지 또한 중요하게 작용했다. 1980

68) 이주철, “1980년대 재일동포 조총련계 상공인의 대북 투자,” 『사총』, 제85호 (2015), 90~91쪽.

69) 셀리그 해리슨(Selig Harrison), 『코리안 엔드게임』, 이홍동 외 옮김(서울: 삼인, 2003), 79쪽.

70) 이주철, “1980년대 재일동포 조총련계 상공인의 대북 투자,” 91쪽.

71) 김재기, “남북통일과정에서 재외동포의 대북한 경제협력: 중국 조선족과 재일 조총련 동포를 중심으로,” 『한국동북아논총』, 제34집(2005), 186~190쪽.

72) 허은경, “북한의 해외동포정책 전담기구 분석: 조선해외동포원호위원회와 해외동포사업국을 중심으로,” 172, 181~182쪽.

년대 초반 이후 남북한 관계의 긴장 완화는 노동당이 바깥으로 시선을 돌릴 수 있는 여지를 만들어 주었다.⁷³⁾

노동당은 위 시기에 해외동포의 권익 문제를 국가 의제로 내세웠다. “해외조선동포들의 민족적 권리와 리익의 옹호 보장”이라는 글을 『남조선문제』에 실었는데, 당은 이 글을 「련방국가의 시정방침해설』이라고 달아 놓았다. 이것은 김일성이 제시한 「고려민주연방공화국의 10대 시정 방침」 여덟 번째 조항, “고려민주연방공화국은 해외에 있는 모든 조선동포들의 민족적 권리와 리익을 옹호하고 보호하여야 합니다”라는 내용을 말한다. 노동당이 즐기차게 내세우고 있는 통일의 한 주체로서 해외동포를 자리매김한 것이다.⁷⁴⁾

해외동포정책은 장기간에 걸친 제도 이행 과정에서 변해 왔다. 역사적 제도주의 설명에서 언급했듯이, 역사와 맥락이라는 관점에서 개별 현상은 제도 이행의 연속성을 설명하는 사례로서 유용하다. 노동당은 해외동포의 법적 지위를 보장하는 사회주의헌법에 국적법의 근거를 삽입하였고, 1980년 전후 미주지역 동포의 이산가족 교류를 폭넓게 확대하는 해외동포정책을 펼쳤다.

73) 허은경, “북한의 재미동포정책 연구: 1973~1994,” 121~123쪽.

74) “해외조선동포들의 민족적 권리와 리익의 옹호 보호,” 『남조선문제』, 제7호(1982), 16~17쪽.

3. 1990년대 동유럽 국가사회주의 체제의 이행과 해외동포 정책 변화

이 시기의 해외동포정책은 세 가지 요인을 조합해 설명한다. 첫째, 남한의 북방정책과 남북기본합의서 채택, 유엔 동시가입이다. 둘째, 동유럽 질서의 변화와 탈냉전의 흐름에 맞물린 해외동포정책 변화다. 셋째, 경제적 관점에서 해외조선인의 투자를 위한 법규 손질이다. 조선인이 일제강점기를 지나면서 형성된 해외동포의 역사적 맥락을 고려하면, 북한이 국적법을 제정하고 국제사회에서 주권국가의 지위를 행사할 수 있는 제도는 오랜 기간에 걸쳐 이루어졌다.

국제질서의 영향과 남한의 북방정책에 따른 북한의 대응으로 나타난 것 중의 하나가 해외동포정책의 변화라고 할 수 있다. 1991년 9월 17일 제46차 유엔총회에서 남북한은 동시에 유엔 회원국으로 가입하였다. 한반도가 국제사회에서 새로운 단계에 접어드는 이때는 북한이 자국민 곧 국민의 인적 관할권을 행사할 수 있는 주권을 국제사회로부터 공인받은 것이다. 해외동포들이 국제사회에서 그들의 법적 지위를 주권국가인 북한에 의해 보장받게 되는 셈이다.

노태우 정부는 1987년 민주주의 이행과 국제환경의 변화를 토대로 새로운 남북관계의 정립을 시도한다. 1988년 7월 7일 그는 「민족자존과 통일변영을 위한 특별선언」(이하 7.7선언)을 발표해 북방정책의 시동을 걸었다. 6개 항으로 이루어진 7.7선언의 내용에서 첫째는 “남북 동포 간의 상호 교류를 적극 추진하고, 해외동포의 자유로운 남북 왕래를 위해 문호를 개방한다.” 둘째는 “인도주의적 차원에서 이산가족의 생사·주소 확인, 서신 왕래, 상호방문을 적극 주선·지원한다.” 이런 제안이 실현된다면 남북한의 이산가족과 해외동포의 인적 교류는 엄청

난 전환을 맞이할 것이 틀림없었다.⁷⁵⁾

해외동포의 자유 왕래에 관한 조항이 7.7선언의 핵심 의제였다. 정부는 그들이 남북한을 자유롭게 왕래할 수 있도록 문호를 개방할 것이라고 밝혔다. 이것은 1980년대에 급속히 증가한 해외동포의 북한 방문에 족쇄를 푸는 것과 같았다. 한국 국적을 가진 이북 출신 동포들에게 평양을 다녀오는 것은 국가보안법의 최장살을 피해 다니는 것과 같았다. 방북 이후 그들이 다시 남한에 입국하는 것은 이 법에 따라 언제든지 처벌받을 수 있는 사안이었다.

남한 정부의 이 같은 제안에 따라 남북한은 정상회담 개최를 두고 협상을 벌였다. 1990년 1월, 연두 기자회견에서 노태우 대통령은 이 의제와 관련한 정상회담 개최를 촉구했다. 김일성 주석은 부정적인 태도를 보였는데, 그는 “최고위급이 참가하는 당국과 각 정당 수뇌들의 협상회의가 마련되면 그 테두리 안에서 해결될 수 있을 것이”라고 답했다.⁷⁶⁾

김일성의 태도는 그해 10월 18일 제2차 남북고위급회담을 위해 평양에 머문 강영훈 총리와 면담하면서 바뀌었다. 그는 “노태우 대통령과의 최고위급회담이 빨리 개최될 수 있도록 노력해 주길 바란다”라고 말했다.⁷⁷⁾ 정상회담에 앞서 남북고위급회담에서 성과가 이루어지기를 희망했다.

75) 그해 7월 16일 정부는 7·7선언의 후속 조치를 발표한다. 해외동포들이 남한과 북한을 자유롭게 왕래할 수 있게 영주권 소지자와 거주여권 소지자의 북한 방문과 해외에 거주하는 북한 국적의 동포들이 자유롭게 모국을 방문하고 공산권에 거주하는 동포의 모국방문 역시 모두 허용하자는 제안이었다.

76) 『로동신문』, 1990년 1월 13일

77) 『한겨레』, 1990년 10월 19일.

해외동포들은 이 정상회담에 귀 기울이고 있었다. 그들이 주목한 이유는 남한과 북한을 자유롭게 드나들 수 있으리라는 희망 때문이었다. 1908년 평양시에서 태어난 황시연은 1943년 일제 강점기에 서울로 이주한다. 정부수립 후 상공부에서 수출입과장으로 근무한 뒤 1965년 가족과 함께 미국으로 이민을 떠나 생활하던 중 토론토의 이산가족찾기 사업을 알게 된다. 1990년 8월 15일 그는 누나와 여동생을 찾으려고 신청서를 작성하고 두 차례 별도의 편지를 전총림에게 보냈다.⁷⁸⁾

1991년 3월 16일 두 번째 쓴 자필 편지에서 황시연은 북한으로부터 연락이 없는 상태에서 노태우 정부가 추진한 정상회담이 성사되지 못한 것을 언급한다. 이북에 있는 형제자매의 생사만 알면 자유롭게 방북할 것을 기대하고 있었지만 끝내 염원을 이루지 못하고 사망했다. 이때는 남북한이 고위급회담을 진행 중이었다. 일이 진행된 결론을 보면, 남한과 북한이 유엔 회원국이 되고 남북기본합의서를 채택하지만 해외동포 이산가족들이 원하는 자유 왕래는 끝내 이루어지지 않은 채 현재에 이르고 있다.

7.7선언 이후 예비회담을 포함해 남북고위급회담이 여러 차례 열렸다. 1991년 12월 13일 서울에서 열린 제5차 남북고위급회담은 「남북사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서」(이하 「남북기본합의서」)를 채택한다. 이듬해 2월 18~21일 사이에 평양에서 열린 제6차 남북고위급회담은 「남북기본합의서」를 상호 교환하고 이를 발효시켰다.

78) 황시연에 관한 서사는 다음 책에서 인용한다. 한성훈, 『이산: 분단과 월남민의 서사』, 185~186쪽.

「남북기본합의서」 전문에서 제3장(남북교류·협력) 제17조는 “남과 북은 민족 구성원들의 자유로운 왕래와 접촉을 실현한다.” 제18조는 “남과 북은 흩어진 가족·친척들의 자유로운 서신 거래와 왕래와 상봉 및 방문을 실시하고 자유의사에 의한 재결합을 실현하며, 기타 인도적으로 해결할 문제에 대한 대책을 강구한다.” 합의 문서대로 해외동포들의 활동을 보장하려면 남한과 북한은 법률을 비롯해 상당히 많은 분야에서 제도 정비를 해야 했다.

1990년대 초반 국제질서의 변동은 독일의 통일과 동유럽 사회주의 체제의 이행이었다. 「남북기본합의서」는 이와 같은 국제사회의 전환이라는 맥락에서 북한이 체제 내부의 안정과 사회주의 진영에서 점점 고립되는 현실을 벗어나기 위한 방책이라고 할 수 있다. 합의서 내용을 실천하는 것은 그다음 의제이지만, 사회주의 진영이 무너지는 상황에서 남북관계 개선은 불가피했다. 남한의 북방정책은 국제외교 무대에서 평양을 더욱 고립시켰다.

노동당은 국가 위기에 대한 대처 방향을 두고 어떻게 할 것인지, 경제발전과 체제 안보를 둘러싼 갈등을 겪었다. 평양은 1990년대 초 체제 유지와 국가의 생존에 사활이 걸렸다. 군대를 중시하는 정책이 부각되었고 선군사상의 등장을 예고하는 때였다. 남북한 사이의 공존 전략이 남북기본합의서 채택이었다.⁷⁹⁾

이때를 바라보는 노동당의 입장은 김일성의 담화에 고스란히 드러나 있다. 독일이 통일의 길목에 들어선 1990년 10월 5일 그는 ‘미국 사회로동당 대표단과 한 담화’에서, 국제사회의 체제 전환에 대한 인

79) 박명림, “위기의 한반도 2003년,” 『지역과 전망』, 통권 3호(2003), 238쪽; 한성훈, “전쟁사회와 북한의 냉전 인식: 신천박물관을 통한 계급교양,” 『경제와사회』, 통권 제91호(2011), 315쪽.

식을 비판하였다. 평양의 관점에서, 제국주의자들은 “《평화적 이행》”이라고 하지만 김일성은 미국의 “봉쇄정책”에 맞서 이를 극복하는 방안으로 노동당을 더욱 강화할 것이라고 언명하였다. 동유럽 나라들이 자기 방식의 사회주의 혁명, 사회를 만들지 못하고 소련의 지원으로 혁명을 이루었기 때문에 무너진 것이라고 그는 진단했다.⁸⁰⁾

남북관계 개선과 동유럽 국가사회주의 체제가 이행하는 1992년 노동당은 헌법을 개정하는데, 이때 국적에 관한 근거 조항에서 공민이 되는 조건 부분을 제62조 1항에 추가하였다. 1972년 사회주의헌법은 ‘재외공민의 보호에 대해서만 규정’했는데, 이번 개정에서 보호 의무를 보충했다. 이 규정의 의미는 “공민에 대한 불가침의 권리를 확인한 것으로서 재일조선 공민을 비롯한 해외공민들의 권리와 이익에 대한 어떠한 침해 행위도 결과 묵과하지 않겠다는 공화국 정부의 단호한 입장을 뚜렷이 표현한 것”에 있었다.⁸¹⁾

노동당은 앞서 살펴본 국적법을 개정하는데, 1995년 3월 23일 이전에 비해 개정된 국적법은 전문 16개 조로 이루어졌다. 바뀐 국적법에서 중요한 항목은 이전에 없었던 무국적자에 대한 국적법상 법률관계를 명확히 한 데 있다. 제2조와 5조, 6조에서 무국적자에 관한 규정을 추가한 것은 세계질서의 변동과 국제적 추세에 따라 해외동포를 배려하는 것으로 이해할 수 있다. 무국적자의 국적 취득을 쉽게 하고 그들이 안정된 생활을 누릴 수 있는 권리를 보장하는 방식으로 법규를 손질했다.⁸²⁾

80) 김일성, “미국 사회로동당 대표단과 한 담화,” 『김일성저작집 42』(평양: 조선로동당출판사, 1995), 396~403쪽.

81) 법원행정처, 『북한의 헌법』, 271쪽.

82) 손희두, 『북한의 국적법』, 42쪽; 법원행정처, 『북한의 헌법』, 270쪽.

국적법의 주요 내용은 민법 등 다른 법령에서 국적과 관련해 변경된 내용을 반영하였고, 국적에 대한 사무를 처리하는 절차를 명확히 규정하였다. 주목할 부분은 ‘국적과 관련해 외국과 체결한 조약에서 이 법의 내용과 다른 것을 정한 경우에는 그 조약에 따른다’라고 한 조항이다. 이는 국제사회의 규범을 우선으로 하는 원칙을 신설한 것이다. 해외에서 국적의 사무처리 절차에 관한 규정을 추가해 북한의 외교 또는 영사 대표기관을 활용하도록 했다. 국적을 상실한 자는 청원에 따라 회복할 수 있도록 함으로써 국적회복에 관한 규정 또한 신설하였다.

이와 같은 조치는 1990년대 급변하는 국제질서 가운데 해외동포들이 북한 국적을 자유롭게 취득하고 회복할 수 있게 조치한 것으로 평가할 수 있다. 재미동포정책의 확대에서 보았듯이, 조국통일북미주협회 등 해외동포단체와 평양의 교류는 이산가족찾기 운동으로 결실을 맺었다. 북한이 재미동포정책을 확대한 것은 냉전의 종식으로 인한 주변국들의 외교정책 변화와 7.7선언으로 결집된 북방정책이 주요 요인으로 작용했다.⁸³⁾

한 국가의 제도 변화를 설명하는 역사적 제도주의는 특정한 시기의 정치적 사건이나 사회적으로 중대한 전환점에 주목한다. 내외부의 위기로 인해 제도가 지속성을 유지하지 못하고 단절하거나 또는 사라지기도 한다. 남한의 7.7선언과 동유럽 사회주의 국가의 이행, 남북기본합의서 채택과 유엔 동시 가입은 북한이 해외동포들이 처한 국제환경을 반영해 정책을 변경하게끔 했다. 국제정세의 변화와 남북한의 정치변동, 북미동포를 요인으로 볼 때 이 시기 노동당의 해외동포정책은

83) 허은경, “북한의 재미동포정책 연구: 1973~1994,” 159~160쪽.

미주지역 한인들로 확대되었고, 이산가족들의 평양 ‘조국 방문’사업으로 이어졌다. 노동당은 헌법을 개정하면서 공민의 권리와 보호 의무 조항을 삽입했고, 국적법을 개정해 해외동포정책의 제도적 문호를 확대·개방하였다. 이런 정책의 변화는 북한 사회주의 사회의 역사적 특수성과 국제환경을 반영한 제도 이행이라고 하겠다.

4. 최근의 「해외동포권익옹호법」 채택

문헌으로 확인이 가능한 1980년대 출간 자료를 기반으로 북한의 해외동포에 관한 인식을 요약하자. 이 같은 논조는 1990년대에도 비슷하게 이어진다. 노동당은 해외동포를 첫째, 제국주의의 식민지 약탈과 만행의 직접적인 희생물로 본다.⁸⁴⁾ 재일교포를 중심으로 한 이런 관점은 1970년대 이전까지 주요했다. 둘째, 7.4공동성명 이후 민주민족통일운동의 주체로서 해외동포를 보는 인식이다. 조국통일 3대 원칙에 기초하면서 노동당은 남한의 민주주의 운동에 참여하는 세력으로서 해외동포를 파악한다.⁸⁵⁾ 셋째, 북한을 지지하는 세력으로서 해외동포들이다. 국제사회에서 노동당의 정책을 지지하거나 우호적인 입장을 가진 사람들로서 해외동포를 말한다.⁸⁶⁾ 넷째, 1980년대 해외동포

84) 김춘선, “민주, 민족통일의 가치를 들고 일떠선 해외동포들 (1),” 『남조선문제』, 제1호(1982), 32~33쪽.

85) 계정복, “민주민족통일의 가치를 높이 든 해외동포들 (2),” 『남조선문제』, 1981년 제4~5호(1981), 23~25쪽; 방릉길, “전두환 역적을 반대하는 해외동포들의 투쟁,” 『남조선문제』, 제7호(1981), 23~24쪽; 조남훈, “해외동포들 속에서 날로 높아가는 통일열망: <민족통일을 위한 범 해외동포 학자들의 토론회>를 두고,” 『남조선문제』, 제9호(1981), 20~21쪽.

정책의 대상이 확대된 이후에는 반미자주화의 투쟁에 나선 이들로서 해외동포를 보는 입장이다. 노동당은 해외동포가 주최하는 민족통일 토론회와 미주지역 교포들이 발행하는 신문을 소개하고 반미투쟁의 형식과 내용을 자주 실었다.⁸⁷⁾

최근에 북한이 채택한 「해외동포권익옹호법」은 국제법 추세에 비추어 중요한 의미를 가진다. 2022년 2월 6일~7일, 이틀간 평양 만수대 의사당에서 최고인민회의 제14기 제6차 회의가 열렸다. 최고인민회의는 이 법안을 심의하면서 별인 토론에서, 해외동포들에게 “애국애족의 기치 아래 굳게 묶어 세워 조국의 통일과 륜성 발전을 위한 길에 적극 나서도록” 하고 있음을 밝힌다.⁸⁸⁾

「해외동포권익옹호법」은 몇 가지 의제를 담고 있는데 노동당의 구상과 의도를 가늠해 보자. 첫째, 이 법안의 제정 의의는 “조선로동당의 해외동포 중시 사상과 정책을 구현하여 동포들의 민주주의적 민족권리와 리익을 옹호 보장”하는 것이다. 둘째, “해외동포들의 민족적 자존심과 애국적 열의를 더욱 높여주는 것을 비롯하여 해외동포들과의 사업을 보다 폭넓고 활력 있게 전개해 나갈수 있는 위력한 법적 담보”를 마련한 데 있다.⁸⁹⁾

법률 자체가 가지고 있는 특징으로는 “권익”이라는 용어가 포함된 법규라는 점이다. 보편 의미에서 “권리”에 해당하는 어휘가 북한 법규에 포함된 것은 「해외동포권익옹호법」이 최초라고 할 수 있다. 이 법은

86) 김정렬, “우리 당의 새로운 통일방안을 지지하는 해외동포들,” 『남조선문제』, 제6호(1981), 19~20쪽.

87) 『남조선문제』, 제3호(1983), 5~8쪽.

88) 『로동신문』, 2022년 2월 8일.

89) 위의 신문.

북한 헌법 제15조 “해외에 있는 조선동포들의 민주주의적 권리와 국제법에서 공인된 합법적 권리와 이익을 옹호한다”라고 규정하고 있는 해외동포들의 권리와 이익을 보호하기 위한 제반 사항을 담고 있다.

「해외동포권익옹호법」의 주요 내용은 해외동포들이 거주국에서 제기되는 권익 문제와 북한이 해외동포들을 위해 취하는 정책 조치와 관련된 사항이다. 이 정책은 앞서 언급한 해외동포의 자본 유치와 투자에 대한 제도적 근거라고 할 수 있다.⁹⁰⁾ 노동당이 이 법률에서 삼고 있는 정책의 목표를 추정해 보면, 해외동포의 권리 보호와 자본을 유치하는데 필요한 제도를 마련한 데 있다. ‘해외동포들과의 사업’이라고 명시한 바와 같이 노동당이 경제적 관점을 중요하게 여기는 측면이 있다.⁹¹⁾

최고인민회의 제14기 제6차 회의에서 맹경일 대의원이 한 토론에 따르면, 이 법은 “국가가 해외동포들의 권익을 옹호보장하는데 우선권을 부여하고 정치, 경제, 사회문화 등 각 분야에서 동포들에 대한 장려 및 우대, 특혜 조치들을 폭넓게 보장하여야 한다.” 부연하면 법에 따라 “우리 국가 제일주의 시대의 요구에 맞게 동포들과의 사업을 공세적으로 대담하게 혁신하기 위한 실무적 대책들을 강구해 나가겠다”는 의미다. 핵심 내용은 해외동포들의 교육과 경제협력사업이다.⁹²⁾

90) 『조선신보』, 2022년 2월 12일; 이규창, “최근 북한법제정비특징과미미: 재산집행법, 육아법, 해외동포권익옹호법,” 통일연구원, Online Series, 2022.2.23.(검색일: 2023년 2월 28일).

91) 북한에는 해외 자본이 투자할 수 있도록 근거를 마련한 법규가 여럿 있다. 「라선경제무역지대법」(제4조), 「황금평·위화도경제지대법」(제5조), 「경제개발구법」(제5조), 「외국인투자법」(제5조)은 조선동포 또는 해외동포가 투자할 수 있는 근거이지만 이들 법규는 제한된 지역의 사업에 국한되어 있다.

92) 『로동신문』, 2022년 2월 8일.

최고인민회의가 「해외동포권익옹호법」을 채택한 이후 총련은 제25차 전체 대회에서 이 법의 제정을 언급하며, ‘기층조직’의 활성화와 애국애족 정신으로 민족교육을 강화하는 데 나섰다. 동경본부는 “동포봉사, 학교발전 방문담화 3개월 운동”을 발기하고 사업을 벌이고 있다. 오사카본부는 핵심 인력을 확충하는 조직을 강화하고 시민들의 지지 기반 확대를 위한 민족교육을 펼쳐 나가기로 했다.⁹³⁾

해외동포들의 권익과 관련해 북한이 내세우는 사례는 일본 정부가 외국인을 대상으로 실시하면서 폐지한 지문날인제도이다.⁹⁴⁾ 이것은 노동당이 주장하는 것처럼 총련만의 성과는 아니다.⁹⁵⁾ 남한에서도 재일한인에 대한 차별과 인권침해를 비판하는 사회운동이 활발히 전개되었고 지문날인제도가 폐지되는 데 큰 영향을 미쳤다.

법규 제정 이후 노동당은 후속 조치를 강구 중이다. 2022년 5월 28일 김정은이 “각계각층 동포 군중의 무궁한 힘으로 총련 부흥의 새시대를 열어나가자”라는 제목으로 ‘재일본조선인총련합회 제25차 전체 대회 참가자들에게 보낸 서한’에 따르면, 「해외동포권익옹호법」에 따라 재일동포들의 민주주의적 민족권리와 이익을 보장하기 위한 국가적 대책을 철저히 세울 것을 천명하였다. 그는 “동포들의 자주권, 생존권, 발전권을 굳건히 담보하기 위한 특례 조치들을 속속 실행해 나갈 것”이라고 밝혔다.⁹⁶⁾

93) 『로동신문』, 2022년 3월 22일.

94) 『로동신문』, 2022년 4월 16일. 노동당은 총련과 재일동포들이 공화국 공민권을 굳건히 수호하고 민족차별의 수치스러운 징표였던 외국인등록증의 지문날인제도 폐지를 성과라고 주장하였다.

95) 자세한 내용은 다음을 참고한다. 사토 노부유키(佐藤宣行), “전후 일본과 재일 한국 조선인: 화해와 공생은 가능한가,” 한국기독교사회문제연구원, <http://jpic.org/materials/project/?mod=document&uid=200>(검색일: 2023년 1월 18일).

권리에 대한 법규를 최초로 채택한 노동당이 자주권과 생존권, 발전권을 구체적으로 제시한 것은 앞으로 주목해야 할 부분이다. 전문이 공개되지 않은 상태지만, 법규를 해설한 언론 보도에 따르면 「해외동포권익옹호법」은 5개 장 54개 조문으로 구성되어 있다. 제1장(1~8조)은 법의 사명과 해외동포의 정의, 권익옹호의 기본원칙을 밝히는 내용이다.⁹⁷⁾

주목할 부분은 제2조에서 해외동포를 “공화국국적 또는 외국국적을 가지고 다른 나라에 거주하며 살고 있는 조선민족이다”라고 정의한 부분이다.⁹⁸⁾ 국적이 ‘동포’의 유일한 징표가 아니라는 뜻이다. 이것은 남과 북에 다른 사상과 제도가 존재하고 세계 각국에 동포들이 흩어져 사는 현실을 고려해 ‘민족성’과 ‘민족자주정신’을 해외동포의 핵심 기준으로 제시한 것임을 의미한다.⁹⁹⁾ 앞서 언급한 ‘민족성’을 이 법에서 또다시 포괄하고 있다.

법의 제2장은 해외동포의 사회정치적 권익(국적 선택, 정치활동의 자유, 선거권 행사), 3장은 문화적 권리(문화발전, 민주주의 민족교육 등), 4장은 경제적 권익(경제협력사업, 동포단체 경제권익옹호)을 신고 있다.¹⁰⁰⁾ 제5장(42~54조)은 해외동포사업에 대한 지도통제기관과 정책 집행기관, 각 기관들 사이의 관계와 임무를 자세히 나열해 놓았다. 이 사업의 통일적 지도는 중앙해외동포사업지도기관이 정책을 집행하며, 지방인민위원회 해외동포사업 담당부서가 지역 내의 모든 해외동포사업을 책

96) 『로동신문』, 2022년 5월 28일; 7월 20일; 12월 31일.

97) 『조선신보』, 2022년 4월 5일.

98) 『민주조선』, 2022년 3월 20일.

99) 『조선신보』, 2022년 4월 5일.

100) 『민주조선』, 2022년 3월 20일; 3월 22일; 3월 24일.

임지게 했다. 이런 체계는 해외동포사업의 일원화와 지도 통제를 강화하기 위한 것이다.¹⁰¹⁾

노동당은 「해외동포권익옹호법」의 채택을 1963년의 국적법 제정과 2021년에 제8차 당대회에서 개정한 당규약 서문에 해외동포들의 민주주의적 민족권리와 이익을 보장하는 내용을 새롭게 명기한 것만큼이나 중요한 역사적 의의를 가지는 것으로 평가하고 있다.¹⁰²⁾ 향후 노동당이 어떤 해외동포정책을 펼쳐나갈지, 이 제도를 근간으로 세부 사업이 추진되는 과정에 주목하지 않을 수 없다.

김정은 체제에서 사실상 새로운 해외동포정책이 추진된 적이 없었다. 「해외동포권익옹호법」은 권리라고 하는 국제규범의 보편 원칙에 따라 해외동포정책을 마련한 것이 특징이다. 해외동포의 대상을 확대하려는 의도에서 이전의 경로의존성과 마찬가지로 이중국적을 폭넓게 허용하면서 민족성을 더욱 내세운 것이라고 하겠다. 이 법은 오늘날 보편적인 국제기준과 민족의 특수성을 고려하여 세부 조항을 채택한 김정은 시대의 해외동포정책을 뒷받침하는 제도라고 평가할 수 있다.

101) 『민주조선』, 3월 24일; 『조선신보』, 2022년 4월 18일.

102) 『로동신문』, 2022년 5월 11일. 노동당 규약 전문에서 관련 조문은 다음과 같다.
“조선로동당은 전조선의 애국적 민주 역량과의 통일전선을 강화하며 해외동포들의 민주주의적 민족권리와 이익을 옹호보장하고 그들을 애국애족의 기치아래 굳게 묶어세우며 민족적 자존심과 애국적 열의를 불러일으켜 조국의 통일발전과 륜성번영을 위한 길에 적극 나서도록 한다.”

5. 맺는 글

재일조선인에 대한 법적 지위에서 출발한 노동당의 해외동포정책은 1960년부터 1970년대에 재일동포를 중심에 두었다. 1963년 국적법을 제정해 재일조선인에 대한 공민권을 주장하였고, 1972년 사회주의 헌법에서 국적의 근거 조항을 삽입하였다. 1980년을 전후해 북미주로 정책을 확대하면서 이산가족들의 ‘조국 방문’으로 교류를 전면 활성화했다. 1990년대 동유럽 국가사회주의 체제의 이행은 북한이 헌법을 개정하면서 해외공민에 대한 법적 보호 조치를 강화하도록 했다. 최근에는 국제사회의 인권 흐름을 반영해 더욱 보편화된 제도로서 「해외동포권익옹호법」을 채택하였다.

해외동포정책의 제도 이행을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 법적 측면에서 해외동포를 북한의 공민으로 규정함으로써 그들의 지위를 보장하고 권익을 옹호하려는 목표를 갖고 있다. 둘째, 정치적 측면에서 통일사업에 유리한 국제환경을 조성하고 해외동포들의 지지를 얻는데 있다. 셋째, 경제적 관점에서 해외동포의 북한 투자와 사업을 평양으로 유치하는 것이다. 넷째, 사회적 측면에서 해외동포들의 ‘조국 방문’ 사업과 이산가족 교류를 통해 고립된 북한의 내부 현실을 일정 부분 타개하려는 의도가 있다.

제도와 정책을 역사적 산물로 볼 때, 해외동포정책의 형성 과정은 일정한 경로의존성과 변화를 갖고 있다. 노동당의 해외동포정책은 재일조선인에 대한 경로의존성을 갖고 있으며 현실을 반영한 사후에 제도화되는 경향을 띤다. 이와 다르게 국제사회의 변화된 환경을 북한이 수용하고 반영하면서 적극적으로 해외동포정책을 추진한 것이 미주지역 이산가족 교류이다. 근래의 「해외동포권익옹호법」은 권리의 측면

에서 외부세계의 추세를 따르고 있음을 알 수 있다.

국제질서의 변화와 남북관계가 교차하는 시기를 연관시키는 역사적 맥락 속에서 해외동포정책의 제도 이행에 주목했다. 제도의 변형이나 정책의 수정은 지속적으로 앞선 제도의 영향을 받고, 또 뒤에 발생하는 정책에 영향을 준다. 변화와 연속이라는 행위와 구조의 변증법적 관계에서 역사적 맥락을 찾은 것이 노동당의 해외동포정책이었다. 해외동포의 북한 방문이 이전처럼 용이하지 않고 그들로부터 기대하는 경제적 지원 역시 쉽지 않다. 김정은 시대에서 노동당이 제시한 제도가 「해외동포권익옹호법」이고, 앞으로 해외동포정책은 이 법을 무게 중심으로 새로운 사업을 펼칠 것으로 예상된다.

■ 접수: 3월 9일 / 수정: 4월 6일 / 채택: 4월 10일

참고문헌

1. 북한 자료

1) 단행본

조선민주주의인민공화국 사회과학원 철학연구소, 『철학사전: 북한 주체철학』(서울: 힘, 1988)

2) 논문

계정복, “민주민족통일의 기치를 높이 든 해외동포들 (2),” 『남조선문제』, 1981년 제 4~5호(1981).

김일성, “미국 사회로동당 대표단과 한 담화,” 『김일성저작집 42』(평양: 조선로동당 출판사, 1995).

_____, “사상사업에서 교조주의와 형식주의를 퇴치하고 주체를 확립할 데 대하여,” 『김일성저작집 9』(평양: 조선로동당출판사, 1980).

_____, “사회주의 건설에서 혁명적 대고조를 일으키기 위하여,” 『김일성저작집 10』(평양: 조선로동당출판사, 1980),

_____, “사회주의 진영의 통일과 국제공산주의 운동의 새로운 단계,” 『김일성저작집 11』(평양: 조선로동당출판사, 1981).

_____, “인민군대는 공산주의 학교이다,” 『김일성저작집 14』(평양: 조선로동당출판사, 1981).

_____, “재일 100만 동포들에게,” 『김일성전집 4』(평양: 조선로동당출판사, 2018).

_____, “재일동포 상공인들은 조국의 사회주의 건설에 적극 이바지하여야 한다,” 『김일성저작집 31』(평양: 조선로동당출판사, 1986).

_____, “재일본조선민주녀성동맹앞에 나서는 몇가지 과업에 대하여,” 『김일성저작집 32』(평양: 조선로동당출판사, 1986), 476~485쪽.

_____, “제4차 조선로동당대회 당 중앙위원회 사업 총결 보고,” 『북한 ‘조선로동당’ 대회 주요 문헌집』(서울: 돌베개, 1988).

_____, “조선로동당 제4차대회에서 한 중앙위원회 사업총화보고,” 『김일성저작집

- 15』(평양: 조선로동당출판사, 1981).
- _____, “조선민주주의 인민공화국 창건 10주년 기념경축대회에서 한 보고,” 『김일성저작집2』(평양: 조선로동당출판사, 1968).
- _____, “총련사업에서 이룩한 성과를 더욱 공고 발전시키자,” 『김일성저작집 1 6』(평양: 조선 로동당출판사, 1982).
- 김정렬, “우리 당의 새로운 통일방안을 지지하는 해외동포들,” 『남조선문제』, 제6호(1981).
- 김춘선, “민주, 민족통일의 가치를 들고 일떠선 해외동포들 (1),” 『남조선문제』, 제1호(1981).
- 방룡길, “전두환 역적을 반대하는 해외동포들의 투쟁,” 『남조선문제』, 제7호(1981).
- 사회과학원 언어학연구소, 『조선말대사전 1(증보판)』(평양: 사회과학출판사, 2006).
- 엄충일, “통일의 열망 안고 싸우는 미주지역 교포들,” 『남조선문제』, 제1호(1982).
- 조남훈, “해외교포들 속에서 힘있게 벌어지는 민족대통일전선운동,” 『남조선문제』, 제4호(1982).
- _____, “해외동포들 속에서 날로 높아가는 통일열망: <민족통일을 위한 범 해외동포 학자들의 토론회>를 두고,” 『남조선문제』, 제9호(1981).

3) 기타 자료

- 『로동신문』, 1954년 8월 31일; 1964년 12월 3일; 1964년 8월 31일; 1965년 2월 28일; 1966년 8월 12일; 1990년 1월 13일; 2022년 12월 31일; 2022년 12월 4일; 2022년 2월 8일; 2022년 3월 22일; 2022년 4월 16일; 2022년 5월 11일; 2022년 5월 28일; 2022년 7월 20일.
- 『민주조선』, 2022년 3월 20일, 2022년 3월 22일; 2022년 3월 24일.
- 『조선신보』, 2022년 2월 12일, 2022년 4월 5일, 2022년 4월 18일.
- 최고인민회의 상임위원회 정령 제242호, 「조선민주주의인민공화국 국적법」(1963. 10.9.).

2. 국내 자료

1) 단행본

- 김학준, 『북한 50년사: 우리가 떠안아야 할 반쪽의 우리 역사』(서울: 동아출판사, 1995).
- 법원행정처, 『북한의 헌법』(서울: 중앙D&P, 2010).
- 서동만, 『북조선 사회주의 체제 성립사(1945~1961)』(서울: 선인, 2005).
- 손희두, 『북한의 국적법』(서울: 한국법제연구원, 1997).
- 심지연, 『남북한 통일방안의 전개와 수렴: 1948~2001 자주화 국제화의 관점에서 본 통일방안 연구와 자료』(서울: 돌베개, 2001).
- 하연섭, 『제도분석: 이론과 쟁점(제2판)』(서울: 다산출판사, 2011).
- 한국법제연구원, 『북한의 외국인투자법제』(서울: 한국컴퓨터산업, 1994).
- 한성훈, 『이산: 분단과 월남민의 서사』(파주: 여문책, 2020).
- _____, 『전쟁과 인민: 북한 사회주의 체제의 성립과 인민의 탄생』(파주: 돌베개, 2012).
- 해리슨, 셀리그(Selig Harrison), 『코리안 엔드게임』, 이홍동 외 옮김(서울: 삼인, 2003).

2) 논문

- 김계자, “북으로 귀국하는 재일조선인: 1960년 전후의 잡지를 중심으로,” 『일본학보』, 제118호(2019), 275~291쪽.
- 김미영, “재일한국인 귀국사업에 대한 이승만 정부의 대일(對日) 외교정책 분석,” 『일본학연구』, 제63집(2021), 99~120쪽.
- 김성보, “북미주 이민 월남민의 민족통일운동과 이산가족 찾기 사업,” 김성보 엮음, 『분단시대 월남민의 사회사: 정착, 자원, 사회의식』(서울: 혜안, 2019), 359~387쪽.
- 김응서, “1960년대 중반 북한의 자주외교노선 채택에 관한 연구,” 『세계정치』, 제16권(2012), 237~288쪽.
- 김재기, “남북통일과정에서 재외동포의 대북한 경제협력: 중국 조선족과 재일 조총련

- 동포를 중심으로,” 『한국동북아논총』, 제34집(2005), 186~190쪽.
- 남근우, “북한 귀국사업의 재조명: ‘원조경제’에서 ‘인질(블모)경제’로의 전환,” 『한국정치학회보』, 제44집 4호(2010), 137~158쪽.
- 도노무라 마사루(外村大), “한일회담과 재일조선인: 법적지위와 처우 문제를 중심으로,” 류미나 옮김, 『역사문제연구』, 제14권(2005), 123~130쪽.
- 박명림, “위기의 한반도 2003년,” 『기억과 전망』, 통권 제3호(2003), 230~252쪽.
- 박정진, “북일냉전, 1950~1973: 전후처리의 분단구조,” 『일본비평』, 제22호(2020), 119~129쪽.
- 박형준, “북한의 외국인투자 관련법 연구,” 『북한학연구』, 제9권 2호(2013), 37~64쪽.
- 손기만, “북한의 해외동포 정책에 관한 연구”(경남대학교 석사학위논문, 2001).
- 이주철, “1980년대 재일동포 조총련계 상공인의 대북 투자,” 『사총』, 제85호(2015), 79~111쪽.
- 임재상, “북한의 해외동포 정책 연구: 제도로서의 시민권을 중심으로”(부산대학교 박사학위논문, 2002).
- 정영철, “북한 재외동포 정책의 역사와 변화 가능성,” 『사회과학연구』, 제25집 2호(2017), 100~129쪽.
- 진희관, “북한의 재외동포정책 연구: 재중총련, 재CIS동포, 총련 그리고 재미동포 정책 비교연구를 중심으로,” 『통일문제연구』, 제23권 1호(2011), 63~106쪽
- _____, “재일동포의 ‘복송’문제,” 『역사비평』, 통권 제61호(2002), 80~95쪽.
- 한성훈, “전쟁사회와 북한의 냉전 인식: 신천박물관을 통한 계급교양,” 『경제와사회』, 통권 제91호(2011), 309~346쪽.
- 허은경, “북한의 재미동포정책 연구: 1973~1994”(북한대학원대학교 박사학위논문, 2016).
- _____, “북한의 해외동포정책 전담기구 분석: 조선해외동포원호위원회와 해외동포 사업국을 중심으로,” 『통일연구』, 제19권 2호(2015), 160~190쪽.

3) 신문

『한겨레』, 1990년 10월 19일.

4) 기타 자료

대통령비서실, “남북공동성명에 대한 해외 반응 종합(외무부 보고),” 1972.7.12. 관리 번호, EA0003119.

사토 노부유키(佐藤宣行), “전후 일본과 재일 한국·조선인: 화해와 공생은 가능한가,” 한국기독교사회문제연구원, <http://jpic.org/materials/project/?mod=document&uid=200>(검색일: 2023년 1월 18일).

이규창, “최근 북한법제정비특징과 의미-재산집행법, 육아법, 해외동포권익옹호법,” 통일연구원, Online Series, 2022.2.23(검색일: 2023년 2월 28일).

통일법제데이터베이스, <http://www.unilaw.go.kr/bbs/selectBoardArticle.do#>(검색일: 2023년 1월 20일).

Changes in North Korea's Policy Toward Overseas Koreans

Han, Sunghoon (Yonsei University)

This article examines North Korea's policy toward overseas Koreans from a historical institution perspective, looking at the institutional aspects of the Nationality Act and the Constitution. The institutional implementation of the policy is characterized by the following features. Beginning with the legal status of Koreans in Japan, the policy toward overseas Koreans of the Workers' Party of Korea (WPK) centered on Koreans in Japan in the 1960s and 1970s. North Korea enacted the Nationality Act in 1963 to assert civil rights for Koreans in Japan, and inserted a provision on the basis of nationality in the Socialist Constitution in 1972. Around 1980, it expanded its policy to include North America, organizing 'fatherland visits' for Korea's separated families. In the 1990s, the transitions of socialist regimes in Eastern Europe prompted North Korea to amend its constitution to strengthen legal protections for overseas Koreans. In 2022, North Korea's Supreme People's Assembly (SPA) adopted the Overseas Compatriots' Rights

Advocacy Act, the first law to include 'rights' as a more generalized system. North Korea is expected to use this law as the basis for its overseas program.

Keywords: policy toward overseas Koreans, Korean Americans in Japan, Nationality Act, visiting the Fatherland, separated families, Overseas Compatriots' Rights Advocacy Act