

韓国の在外同胞政策と課題

孔 義 植

I はじめに

在外同胞政策とは、母国の国籍を維持しながら海外で居住している在外国民と、母国の国籍を持たずに外国で居住している外国籍同胞に対する政策をいう。

韓国憲法において在外同胞の保護義務が明らかにされたのは、一九八七年に改正された現行憲法が初めてである。憲法第二条第二項は「国家は法律が定めるところにより在外国民を保護する義務を負う」と明記して、国家の在外同胞に対する保護を義務付けている。民主化宣言

が行われた一九八七年以前にも国民の海外移住や在外同胞への支援などを定めた法律が存在したものの、憲法にそれが明記されたのは民主化宣言の以降のことである。

在外同胞に対する本格的な関心は、冷戦体制の崩壊に伴い韓国と韓中国交正常化以降に登場したロシアやCIS地域の在外同胞（高麗人）問題、さらに、在中同胞の処遇問題や国内の賃金上昇に伴う海外から労働者の受け入れ問題など、国内外の環境変化により触発された。一九四八年以降、韓国の在外同胞政策は、無政策あるいは在外同胞放棄の時代からスタートして、彼らを国家

の経済発展のための人的資源として利用した時代を経て、政府による在外同胞への法的・経済的な支援の時代に続き、現在は在外同胞社会と母国社会との互恵的な協力関係の構築による共栄を図る時代へと変わりつつある。

こうした韓国の在外同胞政策の変貌の背景には、政治的な要因として権威主義から民主主義への発展が、経済的な要因として経済発展に伴う国内の労働力の不足、政治指導者の信念や政策意志などが、国際的要因として冷戦体制の崩壊とグローバル化の拡大などが、あると考えられる。

本稿では、一九四八年八月の大韓民国政府樹立以降の歴代政権の在外同胞政策を整理して、その内容や課題、そして在外同胞社会が本国に要請する政策内容とそれに対する本国政府の対応をまとめてみる。

II 権威主義体制下での在外同胞政策

一・李承晩及び張勉政権

植民地支配から解放された韓国政府において海外同胞との関連で最も重要な課題は、海外で居住している自国

民を帰国させることであつた。一九四五年八月当時、朝鮮半島全体の人口は、約二五〇〇万人程度で、海外同胞は日本に二四〇万人、中国に一七〇万人、ソ連地域に二〇万人、欧米などに三万人など、合計で四五〇万人ほどであつた。この数字は全体の人口の約一八%に当たる。^①この中で政府樹立以前までに二二〇万人が帰国して一九四五、六年にかけて三八度線以南の人口は一四・七九%も増加した。^②

大韓民国政府樹立後、李承晩大統領は「民族が団結すれば生き残り、分裂すれば破滅する」と言うスローガンを掲げて海外にいる自国民の帰国を呼びかけた。彼は在日同胞の帰国を容易にするためにGHQと交渉して帰国の所持金を一〇〇〇円から一〇万円に引き上げ、携帯できる貨物量の制限規定もなくした。さらに、大韓民国臨時政府が位置していた上海在留同胞の帰国のため航空便を用意したり、インドネシアやビルマ(現ミャンマー)に抑留されている同胞の救出を指示したりした。一九四九年八月には外国に滞留している国民の身分を明確にし、その保護のために「在外国民登録令」を制定するなど、在外同胞問題に取り組み始めた。ところが、植

民地支配や米軍政から独立したばかりの李承晩政権にとって、在外同胞のための実質的な救済や支援を行う余裕はなかった。国内の政治的・経済的・社会的な混乱が続く中、貧困問題が特に深刻で、米国の食糧援助に頼っていた李承晩政権としては帰国者に対する食糧、住居、職業、教育、治安維持などを提供できる状況ではなかった。そのため在日同胞などは帰国をためらい、帰国した人々の一部は日本にUターンするなど、在外同胞にとって母国は頼りのないものであった。このように当時の経済・社会事情により政府が積極的な在外同胞政策を取れなかったことに加え、李承晩大統領の個人的な信念も在外同胞の帰国にマイナスの影響を及ぼした。米国で独立運動を展開していた彼は大韓民国の国是として「反日・反共」を掲げ、日本とソ連に否定的な態度を取り続けた。李承晩政権は、在日同胞を親日派、ソ連や中国に居住していた人々を共産主義者とみなして彼らの帰国を難しくした^③。李承晩大統領の帰国の呼びかけに耳を傾けず帰国をためらう在日同胞に対して、ほとんど支援策を構えなかった。こうした日本に対する李承晩大統領の憎悪が在日同胞に向けられ、李承晩政権の在日同胞政策は、在日

同胞を切り捨てた「棄民政策」であったといわれている^④。これは北朝鮮が在日同胞に対して教育援助金を支援（一九五七年から）したり、帰国事業（在日朝鮮人の北送事業）を通じて在日同胞を祖国に取り戻したりしたことと対比される。その結果、日本での在日同胞の法的地位は不安定になり、一〇万人近くの在日同胞が北朝鮮に渡ることになった。さらに、ソ連に残された同胞は、沿海州から強制的に中央アジアに移され、苦難の時代を強いられることになったが、当時の李承晩政権はこれに何の対応もしなかった。

李承晩政権は、在外同胞に対して臨機応変的な措置は取ったものの、「在外国民登録法」を除けば、積極的に法的・制度面での整備をしなかった。

一九六〇年、四・一九学生革命により発足した第二共和国の張勉政権は、日韓関係の正常化を掲げて一九六〇年八月、北送事業^⑤阻止などを含む外交政策を発表し、日韓会談の再開と在日同胞に対する経済支援及び教育支援、在日同胞資本の国内導入などを約束した^⑥。しかし、第五次日韓会談が平和線問題（マッカーサー・ラインの廃止を目前とした一九五二年一月、これに代わるものとして

李承晩政権が海洋主権宣言に基づき、日本海・東シナ海に設定した境界線)や請求権問題で対立して中断するなど、掲げた約束を実行することもなく、北送事業の延長協定なども阻止できないまま一九六一年五月に起きた軍事クーデターより終わりを迎えた。

二・朴正熙政権

軍事クーデターで政権を握った朴正熙政権は、権力の正当性確保を経済開発に求め、在外同胞政策もその延長線で推進した。朴正熙政権は、一九六二年に海外移住の制限規定、移住種類、移住申告、移住斡旋、永住帰国申告、海外移住者の財産搬出、移住斡旋事業の登録などを内容とする「海外移住法」を制定した。これは当時、韓国が直面していた貧困、人口増加、失業などを解決する目的で、国内労働力を海外に送出してドルを稼ぐとともに増えつつある人口問題を解消しようとする一石二鳥の効果を狙ったものであった。この法律により多くの韓人が自主的に中南米・北米・ヨーロッパに移住することになり、一九六五年の米国の移民法の改正と相まって米国への移民を後押しした。また、約七九〇〇人が鉞夫として、一万二二六人が看護師としてドイツに派遣され、彼らか

らの送金が国内の経済発展に大きく貢献した。さらに、朴正熙政権は一九六三年に関税法を改正して在外同胞の財産搬入を許可した。その結果、一九六三年七月から一二月の間に二〇六件、二五六九万ドルが国内に入ってきたと推定される。⁸⁾

海外移民の増加に伴い在外同胞からの要求も増え、在日民団は「僑民庁」設立など民団強化案を要請した。朴正熙政権はこれに応じて、一九六九年に在外国民の指導・保護・育成に関する基本政策の樹立と関係部署の業務調整に対する諮問機関として「在外国民指導諮問委員会」を設置して、「在日僑胞実態調査団」を日本に派遣した。さらに、在外同胞問題を担当する部署を外務部の僑民課から領事僑民局に段階的に拡大して、在外国民保護と領事業務を担当させた。

ところが、朴正熙政権は、日本との国交正常化交渉の際に在日朝鮮人の法的地位の改善を求めた在日同胞の要求に答えられず、在日同胞に対する「反共教育」と「親韓国化」教育を強化するなど、国内政治の延長線で政策を取り続けた。海外移住を可能にする法的根拠(海外移住法)を作り、在外国民の保護のための関連部署の拡大

や在外同胞の財産搬入を可能とする制度改善などを行ったが、こうした政策は、在外同胞の保護や支援よりは国内の経済発展と南北朝鮮の理念対立で優位を占めるための政策に過ぎなかった。

三・全斗煥政権

一九七九年の大統領暗殺事件後の混乱を利用して軍事クーデターで政権を掌握した全斗煥政権は、朴正熙政権の独裁体制をそのまま受け継いで、政権維持のために様々な形で国民を統制、抑圧する政治を行った。このような政治権力の獲得過程における正当性の欠如や支配方法の非民主性は彼の在外同胞政策にも反映された。

一九八〇年代にはグローバル化が進み、在外同胞数も三五〇万人に達した。母国は、在外同胞の保護・支援だけでなく在外同胞社会を有機的に組織・連携させ、母国との関係を密接にすることによって在外同胞の權益拡大や母国での法的地位の確保などを要求されるようになった。全斗煥政権は、一九八二年に海外移住法と政府組織を改編して、保健社会部に所属していた海外移住業務を外務部の領事僑民局に移転させ、海外移住と在外国民管理を統合して外務部内の独立した組織として拡大した。

さらに、一九八四年には「海外移住政策審議委員会」を、一九八五年には「在外国国民政策審議委員会」を発足させ、在外国国民の保護・育成に関する政策の審議・調整を図った。委員会の審議事項は、在外国国民の定着支援、在外国国民の法的・社会的地位の向上、在外国国民と母国との関係強化、在外国国民の経済活動支援、その他、在外国国民の保護・育成に必要な事項とされた。その一方で委員会は、北米地域同胞社会における第二の総連（在日本朝鮮人総連合会）勢力の結集を妨害するなど、在外同胞の理念問題への対策を主な仕事とした。つまり、この時期の全斗煥政権の在米同胞政策は、在米韓人教会及び同胞言論善導対策、在外同胞青少年善導対策など、主に在米同胞の反政府運動を監視・阻止することであった。当時は韓国で民主化運動を主導した金大中氏が米国に亡命して、全斗煥政権打倒を目標に活動していた時期であった。一九八七年に行われた民主化宣言により韓国で民主化の期待が高まる中、米国の在外同胞団体の「米州韓人會總連合會」は声明を発表して「民主憲法制定に対する米州同胞の建議書」を政府に提出した。その内容は、①民主憲法の制定、②憲法でのグローバリズムの時代精神の明

記、③人口政策や国民経済の安定のための移民政策から社会政策的な移民政策への転換、④海外居住者のための特別法の制定⁹⁾、⑤海外同胞人材への門戸開放であった。さらに、連合会は複数国籍許容と海外民族庁の設置を要請したが、受け入れなかった。

このように全斗煥政権の在外同胞政策は、在外同胞の権益向上や法的地位の拡大ではなく、体制維持のために国家権力を利用して内国民と同様に在外同胞社会を統制・管理することに目的が置かれていた。権力の正統性を欠いた全斗煥政権としては、在外同胞の民主化要求や在外同胞政策の変化要求に応じることはできなかったのである。

四・盧泰愚政権

全斗煥政権の政治基盤を受け継いでオリンピックが開催された一九八八年に発足した盧泰愚政権は、一九八〇年代の冷戦体制の崩壊という国際社会の変化に応じて社会主義国家との関係改善を図るいわゆる「北方政策」を掲げて南北朝鮮関係の改善や中国、ソ連を初めとする東欧圏国家との国交正常化を積極的に推進した。盧泰愚政権は、同年七月七日に南北同胞間の相互交流と海外同胞

の南北自由往来、社会主義国家との関係改善などを明示した「民族自尊と統一繁栄のための大統領特別宣言(七・七宣言)」を発表した。これは、北朝鮮をはじめとする社会主義国家との交流・交易を強化することにより南北間の緊張を緩和し、中国・ソ連などの社会主義国家との関係改善を図る開放政策であった。この政策により韓国は一九九〇年にはソ連と、一九九二年には中国と、それぞれ国交を正常化した。これにより東西冷戦体制下で本国との交流が断絶していた中国の朝鮮族やソ連及びCIS地域に居住する韓人同胞の本国との関係が緊密化し始めた。その結果、この地域や国家に居住する韓人も在外同胞の範疇に入り、韓国の在外同胞政策の対象となった。盧泰愚政権の北方政策とソウルオリンピックの開催は、社会主義国家に居住する韓人同胞が韓国を母国と認識するきっかけとなった。盧泰愚政権は北朝鮮の影響下に置かれている中国やソ連及びCIS地域に居住する韓人同胞を韓国の生活・文化圏に編入させるため、いわゆる「広開土計画」¹⁰⁾を立てこの地域の韓人同胞に対する支援を試みたが、中国やソ連との政治的な摩擦を懸念して実行することはできなかった。

盧泰愚政権は冷戦体制の解体とグローバル化の波に乗って在外同胞庁の設置や複数国籍の許容、海外人材に対する門戸開放など、在外同胞社会の要求を取り入れる環境が整ったにも関わらず、これに積極的に応じることにはなかつた。これは民主化宣言以降、噴出する国内の政治的な要求などに十分に対応しきれなかつた軍事政権の限界という面と、盧泰愚大統領の在外同胞政策に対する認識や意志が欠如していたことを物語る。

以上見てきたように権威主義や軍部独裁体制下では、国家が在外同胞を内国民と同一視して政治・経済・行政などの諸分野で彼らを統制・管理しようとする政策をとり続けた。さらに、在外同胞を経済的な事情が厳しいという理由で放棄したり、国内経済発展のための人的資源とみなしたりした。その結果、在外同胞の母国に対する反感が高まり、独裁反対や民主化運動などの反政府勢力を支援する動きが現れた。¹¹⁾さらに、軍部独裁体制下では在外同胞を南北の理念対立と体制維持に利用したため、日本では民団と総連の対立が深まり、在米同胞社会においても韓国と北朝鮮を支持する勢力に分裂して葛藤することとなった。こうした在外同胞政策は、在外同胞の居

住国との間で外交問題を引き起こしたこともあった。権威主義や軍部独裁体制下での在外同胞政策は、グローバル人的ネットワークの構築を通じた母国政府と在外同胞、在外同胞相互間の疎通と協力関係を妨げた。¹²⁾

Ⅲ 民主化以降の在外同胞政策

一・金泳三政権

金泳三大統領は、一九九三年二月に行つた大統領就任演説で、「いかなるイデオロギーや思想も民族より重要ではない」と言い、今後、国内外の同胞が力を合わせて国際社会での役割と責任を果たす誇り高き韓民族時代を拓いていくことを力説した。グローバル化しつつある国際社会で韓民族の発展のためには国内だけではなく在外同胞との協力が欠かせないと強調したのである。世界的なグローバル化が進むなか、韓国の国際化に在外同胞を活用し、同時に国際社会での在外同胞の地位を高めようとしたのである。こうした観点から金泳三政権は、一九九三年五月に大統領直属の「僑民秘書官制」を新設して在外同胞社会から直接意見を聞くことにした。さら

に、同年八月には「在外国民政政策審議委員会」を設置して従来の在外同胞政策の問題点を反省し、在外同胞政策の見直しを図った。そして、それまでの在外同胞に対する管理・統制中心の政策と異なる新在外同胞政策を発表した。その内容は、①在外同胞が韓人としての矜持を持ちながら居住国にスムーズに定着して居住国の構成員として責任と役割を果たすこと、②南北の理念的・政治的対決を避けて、同胞社会の結束を図ること、③在外同胞の母国での経済活動を奨励すること、④在外同胞業務を海外公館への一元化することなどとなっている。こうした目標を達成するため金泳三政権は、伝統文化教育の強化、在外同胞の自立のための経済支援の拡大、在外同胞社会の結束のための支援活動の強化、在外同胞の国内での経済活動を奨励するための法律や制度の整備などを推進した。つまり、従来の本国中心の在外同胞政策から在外同胞の權益を重視する在外同胞中心の政策へと方向転換したのである。さらに、一九九五年に官民合同の「世界化推進委員会」を発足させ、韓国の世界化を推進するなか、世界化の戦略課題の一つとして「在外同胞社会の活性化支援方案」を設定した。その内容は、①在外同胞

政策の再考、②世界化推進における在外同胞活用及び支援の改善、③在外同胞の国内活動の増大、④在外同胞支援体制の整備などであった¹³⁾。こうした支援や協力関係を構築することにより、在外同胞支援を活性化すると同時に、在外同胞の経済的な力量や潜在力を韓国の世界化推進に活用しようとした。

一九九六年には、政府の在外同胞政策を調整・審議する「在外同胞政策委員会」が政府内に設置された。この委員会では、在外同胞政策の基本目標¹⁴⁾及び政策の方向性と対象別・地域別の在外同胞政策の樹立、在外同胞支援体制の強化などを目標として、在外同胞に対する法的・制度的な支援策を具体的に明示した。そのあと、一九九七年には「在外同胞財団法」が制定され、かつ政府の在外同胞問題を総合的に担当する「在外同胞財団」が設立されたことよって、在外同胞問題に対する法律制定と制度化が具体化した。「在外同胞財団」は、法律制定だけでなく在外同胞が民族的な所属意識を高めて居住国で模範的な生活ができるように教育や経済、韓商¹⁵⁾ネットワークの構築、同胞の交流拡大などあらゆる分野での支援を行っている。

金泳三大統領は、多くの在外同胞から要請を受けていた在外同胞問題を専従の政府機関の「僑民庁」の設置と「複数国籍」の許容問題にも前向きな姿勢を示していたが、関連部署である文化広報部・労働部・教育部の反対や在外同胞居住国との政治的な摩擦などを理由とする反対に遭い、実現することができなかった。

ところが、従来の本国中心の在外同胞政策を在外同胞中心に変え、法律や制度の整備を行った金泳三政権の在外同胞政策は、次期政権に受け継がれ、発展を重ねることになった。

二・金大中政権

韓国経済は一九九七年に金融危機に陥り、IMFの管理下に入る事態となった。一九九八年二月、金大中政権はこうした金融危機の克服という大きな課題を背負って発足した。こうした危機状況で出発した金大中政権の在外同胞政策は、韓国経済の復興に在外同胞の経済力を最大限活用する方向で推進された。金大中政権は一九九九年一二月に「在外同胞法（在外同胞の出入国と法的地位に関する法律）」及び「在外同胞の出入国と法的地位に関する施行令」を制定した。この法律は在外同胞の出入

国と滞在及び母国での経済活動上の制約を緩和する内容であった。当初、韓国籍を所持した在外国民だけでなく出入国管理所で在外同胞登録を済ました外国籍同胞にも在外同胞登録証を発給して、二年間の滞在を認め、その再延長も可能とした。外国籍同胞には単純労働以外の職種への就業を認め、外交・国防・司法分野以外の公職への就任も開放した。また、九〇日以上国内に居住した外国籍同胞が国民年金と健康保険に加入できるようにもした。さらに、軍事施設保護区域を除外したすべての土地取得も認め、国内の金融取引にも内国人と区別しない内容とした。ところが、在日同胞から日本に帰化しないまま国籍を固守してきた同胞と帰化した韓国系日本人が同等の地位を持つということに対する問題が提起され、在外同胞登録証と公職就任に関する条項を削除した内容となった。なお当時、この法律では二百五十万人にのぼる在中同胞と在口同胞、それにCIS地域の同胞が適応対象から除外されたが、法律施行前に憲法裁判所の憲法不適合判定を受け、その後の改正により在中・在口同胞とCIS地域の同胞もこの法律の適応を受けることとなった経緯がある。

在外同胞法とともに金大中政権が力を入れたのは各国や地域に散在している在外同胞の間でネットワークを構築することであった。この目的は、在外同胞同士の情報や知識の交換と人的交流などをおとした在外同胞の力量の強化と、そうした在外同胞の力量と潜在力を母国の発展に連携させることであった。在外同胞のネットワーク構築の初歩段階として二〇〇〇年に各国や地域の韓人会の会長がソウルに集まって「世界韓人会長団母国ワークショップ」を開催され、各国や地域における韓人社会の現状や課題などに関する情報交換が行われるとともに、今後の協力体制の構築などに関して話し合われた。このワークショップは後に「世界韓人会長大会」に名称を換え、「世界韓商大会」¹⁶、「世界韓人次世代大会」など、グローバルな韓人の人的ネットワーク構築の基盤となった。「世界韓人会長団母国ワークショップ」は金大中政権が推し進めた南北朝鮮の関係改善の影響もあって、日本において韓国に味方する民団（在日本大韓国民団）と北朝鮮を支持する総連との関係が改善されるなど、在外同胞社会に変化をもたらした。

このように金大中政権の在外同胞政策は、金融危機と

いう厳しい経済状況の中で在外同胞との協力関係を強化するため、在外同胞の出入国と滞在及び母国での経済活動上の制約を緩和する方向で行われた。同時に在外同胞の力量や潜在力を国内経済に連携するための人的ネットワークの構築に力が入られ、その後、各分野での在外同胞の人的ネットワークの構築が活発に行われることになった。

三、盧武鉉政権

二〇〇三年に発足した盧武鉉政権の在外同胞政策は、金泳三・金大中政権の在外同胞政策を継承しながら在外同胞政策の制度化に力を入れると同時に中国やCIS地域など疎外されてきた国や地域に居住する在外同胞に対する支援事業を強化する方向で進められた。

盧武鉉政権は政権発足後、在外同胞社会の変化に応じる形で在外同胞政策の三大基本目標と六大重要政策方針を設定して、その実現に努力した。ここでいう三大基本目標は、①在外同胞の居住国での権益増進と力量強化、②韓民族としてのアイデンティティと矜持の高揚、③在外同胞間の和合及び母国と在外同胞社会との互恵的な発展の試み、の三点であった。六大重要政策方針は、①在

外同胞の居住国での安定的な定着のための支援、②居住国での法的・社会的地位向上と権益保護への支援、③母国との関係強化のための国内の法的・制度的な整備強化、④民族のアイデンティティを高めるための教育と文化交流など各種事業への支援、⑤在外同胞社会の発展のための韓民族ネットワークの構築、⑥母国と居住国間の友好増進と発展に努める人材の育成、であった。盧武鉉政権はこうした政策を実現するため、金泳三政権の時から運営されてきたがあまり活用されてこなかった「在外同胞運営委員会」を年に二〜三回開催することとし、そのうちの一回は国務総理が主催することを定例化して政策の推進力を高めた。さらに、外交交通商部の「在外国民領事局」を「在外同胞領事局」へ改称することにより在外国民と同様に外国籍在外同胞も重視する政策方向を明らかにした。二〇〇七年には在外同胞社会の長年の念願であった「世界韓人の日」を法定記念日に制定して、政府主催の公式的な記念式典を行うと同時に、「在外同胞週間」を設けて「コリアンフェスティバル」などの文化行事を行い、在外同胞の民族的なアイデンティティを高めるきっかけを作った。

盧武鉉政権は、主に中国やCIS地域の在外同胞への配慮から「外国人勤労者雇用法」と「出入国管理法令」を改正した。これにより在外同胞の国内就業や使用者の雇用手続きが改善され、訪問就業滞在資格証の発給も始まった。その結果、冷戦下で疎外された中国やロシア、CIS地域に居住する無縁故在外同胞（母国に親戚などの縁故のない在外同胞）の母国での就業が可能になった。加えて、盧武鉉政権は在外同胞の居住国での政治力向上を目的にして「世界韓人政治家ネットワーク」の構築を進めた。二〇〇七年九月に開催された「世界韓人政治家フォーラム」を皮切りにして米国、ロシア、日本などで政治家として活躍している名士らが集まって韓人の政治力増進方案や祖国の南北統一における在外同胞の役割などに関して話し合い、その後、世界的なレベルで在外同胞政治家の連帯を深めてネットワーク化を進めた。

一方、盧武鉉政権は、在外同胞法を悪用して兵役義務を逃れたり、潜在的な兵役逃れを目的に米国へ遠征して出産¹⁷を行ったりする富裕層が増大すると、兵役逃れの目的で国籍を離脱した者の在外同胞としての再入国や国内居住を制限した。二〇〇五年五月には、男性が複数の国

籍を持つ場合、兵役義務を果たした場合にのみ国籍離脱が認められるように、「在外同胞法」の一部が改正された。これは、それまでの在外同胞関連の法律や政策が主に在外同胞の要求や便宜に応じる形で立案されたこととは異なり、在外同胞法などを悪用することを防ぐための¹⁸⁾ことで、時代の流れを反映した措置であったと言える。

四・李明博政権

実用政府を掲げて発足した李明博政権の在外同胞政策は、在外国民の保護及び在外同胞ネットワークの構築を重要な政策課題として設定・推進された。二〇〇九年二月に開催された第九次「在外同胞政策委員会」では、次のような政策推進方針を決定した。①経済・科学・技術・文化などの重要分野で在外同胞の人材プールを作り、彼らが国内で活動しやすい環境作りを力を入れるとともに、グローバル在外同胞人材を発掘・育成して、彼らを資源外交及び地域別の経済パートナーにする。②七〇〇万在外同胞の力量を積極的に活用するために、在外同胞ネットワークのグローバル化を推進すると同時に既存の在外同胞ネットワークの横断的連携を補強し、各ネットワークを統合的に管理する統合ネットワークシステムを

構築する。③母国との関係強化のため、在外同胞選挙制度の導入、制限的な複数国籍の許容、訪問就業制の補完、韓人アイデンティティの高揚、教育・文化交流の拡大などを推進する。

こうした在外同胞に対する政策推進方針に基づいて李明博政権は、公職選挙法を改正して、在外国民に¹⁹⁾参政権を認めた。

一九六〇年代から認められていた在外国民の参政権は、朴正熙政権が立法・行政・司法の三権を大統領に集中させた維新憲法体制で廃止されたものの、李明博政権において憲法裁判所の違憲判決を受けた公職選挙法の改正を受けて復活した。これにより、外国に滞在する韓国人や在外同胞、特に韓国籍を持つている米国永住権者や在日韓国人による選挙権行使が可能になり、二〇一二年の第一八代大統領選挙から在外国民の投票が実現された。

在外同胞への参政権の付与は、在外同胞に母国への関心を高めると同時に韓国人としてのアイデンティティを確認させるきっかけにもなった。

李明博政権が推進したもう一つの在外同胞政策は、「グローバル・コリアン・ネットワーク (Global Korean

Network)の構築である。これは、在外同胞の統合ネットワーク事業の一つとして、各国家別、地域別、業種別に散在して居住している七二〇万の在外同胞をオンライン上でネットワーク化する取り組みであった。在外同胞と母国との間、在外同胞相互間の情報公有を目的として試みられたものであって、いわゆるネット空間での韓民族共同体の実現を視野に入れて推進された事業であった。「グローバル・コリアン・ネットワーク」構築事業は、①オンライン統合韓民族ネットワークの構築、②在外同胞統合重要人物・団体のデータベース構築、③サイバー韓商ネットワーク構築を重点事業として推進した。このグローバル・コリアン・ネットワークの構築により在外同胞社会のネット上の統合が推進されるようになった。

五・朴槿恵政権

朴槿恵政権は、発足後まもなく起きた「セウォオル号沈没事故」や「MERSコロナウイルス感染事件」により国政が麻痺状態となり、体系的な在外同胞政策を試みる状況ではなかった。ここでは、朴槿恵大統領が大統領選挙戦の時に公約として明らかにした在外同胞政策の内容

をみる。

朴槿恵大統領は二〇一二年の大統領選挙中に在外同胞政策に関して次のような公約を掲げた。①統合的かつ体系的な同胞政策を推進する。②次世代同胞に対するハンゲル教育の支援を強化する。③次世代経済人を含めたグローバル韓人経済人ネットワークを強化する。④母国の国際開発協力事業に留学生及び次世代同胞の参加を拡大する。⑤在外国民と留学生の行政的な手続を大幅に改善し、兵役問題などを念頭に置きながら、漸進的に複数国籍の許容範囲を拡大する²⁰。

こうした公約の中で大統領就任後に推進されたのは、電子政府サービスの拡大であった。二〇一五年七月から在外公館で家族関係登録申告をする際に電子送付を利用されるようになり、処理期間を短縮された。さらに、二〇一六年一月からは一部の海外公館だけで提供してきた公認認証書の発給サービスが全在外公館に拡大された。今後の事業としては在外同胞の民族的アイデンティティの高揚と母国との関係増進のための韓国学校（一五か国三三校）、ハンゲル学校（二二七か国一八五五校）、韓国教育院（一七か国三九院）に対する韓国語教育支援を拡

大することになっている。⁽²⁾

IV 在外同胞政策の課題

現在、在外同胞社会が抱えている共通の課題としては、複数国籍の拡大問題、在外同胞の兵役問題、選挙権の拡大問題、次世代の民族的アイデンティティの確立問題、韓国語と韓国文化の継承・普及問題、在外同胞に対する課税問題、在外同胞庁の設立問題などがある。ここでは、在外同胞社会の関心が高い複数国籍の拡大問題、在外国民の兵役問題、選挙権の拡大問題、そして在外同胞庁の設立問題を中心に述べてみる。

一・複数国籍拡大の問題

二〇一〇年に改正された国籍法により韓国政府は複数国籍を認めるようになった。従来は外国人が韓国籍を取得、あるいは出生などにより韓国籍と外国籍を同時に保有する状況になった場合、どちらかの国籍を選択しなければならなかった。しかし、改正国籍法では、海外から永住帰国して韓国籍を回復した六五歳以上の在外同胞、年齢を問わず国籍回復許可を得た者の中で母国に功績の

ある者や優秀な人材、海外に養子に出された者のなかで韓国籍を回復した者、韓国籍を取得した者のなかで居住する国の法律や制度により外国籍の放棄義務を履行できない者、結婚状態を維持しながら帰化の許可を得た結婚移民者は、外国籍放棄の代わりに「外国籍不行使誓約書」を提出した場合には引き続き韓国籍を維持できるようになった。さらに、先天的複数国籍保有者（例えば米国で生まれて米国の市民権を持つている者）にも複数国籍を認めることになったが、先天的複数国籍保有者が複数国籍を維持するためには二二歳になる前までに韓国籍選択申告をしなければならない。さらに、国籍選択申告をする者は、大韓民国内で外国籍を行使しないことを誓う「外国籍不行使誓約書」を提出しなければならない。一方、二二歳以降に韓国籍選択申告をするためには外国籍を放棄するという証明書を提出しなければならないので、先天的複数国籍保有者でも二二歳以前に国籍選択申告をしないと複数国籍の維持ができなくなる。また、韓国籍を持つていた者が米国など外国に移住して該当国家の国籍（市民権）を取得した場合は、改正国籍法により複数国籍の所有ができない。このように複数国籍取得の

範囲を制限する規定により韓国で活動（就業）を希望する韓国系外国人の韓国進出が阻害されるという問題が発生している。この規定により毎年二万人以上の優秀な人材が韓国籍を放棄しているといわれている²²⁾。

二・在外同胞の兵役問題

韓国籍を持つ男性は兵役法により一九歳になった段階で徴兵検査を受けて、その結果に応じて兵役義務を果たさなければならぬ。この兵役法は韓国籍を持つ在外同胞の若者にも例外ではない。在外同胞の二、三世のように居住国で生まれ、先天的複数国籍者になった在外同胞は一八歳までに国籍選択をしなければならぬ。もし一九歳以上の在外国民が国籍選択をせずに兵役義務期間中にこの義務を果たさなければ、三五歳になるまで在外同胞滞留資格の取得が禁じられる。つまり、韓国籍を離脱しないまま一九歳以上になると、兵役義務を果たさなければ国籍離脱ができなくなる。これは兵役を逃れる目的での海外遠征出産を防ぐために設けられた規定であるが、この規定のために一八歳以前に韓国籍を離脱する在外国民の若者が多く見られる。なお、自由意思あるいはこの規定を知らなかった（在外公館から個別的な通知は

ない）ことによって国籍離脱をしなかった者が三五歳以前に母国を訪問すれば強制徴兵されることになっている。韓国と文化や環境が異なる外国で生まれ育った若者は文化や言語面での壁にぶつかり、母国での円滑な兵営生活ができない場合が多い。こうした事情から在外同胞の若者が韓国籍を離脱するケースが増えている。

三・在外国民の選挙権拡大問題

すでに第三章で述べたように在外国民投票の投票率が非常に低い。二〇一二年二月に実施された第一八代大統領選挙における在外国民の参政権行使の結果を見ると、二二三万三六九五五人（推定）の在外選挙権者の中で投票参加の意思を明らかにした申請者数は二二万二三八九人、この中で実際に投票したのは一五万八一九六六人（七一・二％）であって、在外国民全体有権者の一〇％も満たしていない。

二〇一六年四月に行われた国会議員選挙の在外選挙では、六万三七九七人の在外有権者が参加した。投票率は在外有権者百九十八万人（推定）を基準とすると、三・二％であって、申告・申請者一五万四二一七人を基準とした場合は、四一・四％になる²³⁾。

在外国民投票の投票率が低い原因としては次のようなことが指摘されている。一つ目は、投票方法である。公職選挙法第二一八条十六項は、在外投票所に行つて直接投票する方法だけを規定している。そのため在外同胞は領事館や大使館などの在外公館を訪れて投票しなければならぬ。ところが、米国や中国などでは居住地から在外公館までの距離が遠く、日常生活で忙しい在外同胞が在外公館を訪れて投票するのは容易ではない。また、在外公館が設けられていない約七〇カ国に居住する在外国民は投票ができず、参政権が制約されている状況にある。これは結果的に制限選挙になる恐れがある。二つ目は、選挙運動や選挙管理の公正性確保の問題である。居住国での選挙運動をどのような方式で監視し、違反があつた場合に摘発するか、それから代理投票や不法・脱法選挙運動などに対する処罰方法とその投票の有効性をどう判断するか等に関する規定がない。三つ目は、立候補者に関する情報提供が十分でないことである。在外同胞に送付されるのは選挙案内状と郵便投票用紙だけであつて、有権者が立候補者に関して情報を得る機会や方法が限られている。在外公館の掲示板に立候補者に関する情

報を掲示したり、インターネットを通じて案内したりしているが、こうした広報だけでは立候補者に関する情報の提供が十分とは言えない。四つ目は、義務と権利のバランスの問題である。憲法裁判所の違憲判決により憲法上の国民の基本権である参政権を保障するという趣旨で在外同胞の参政権を認めたものの、国民の義務と権利のバランスを看過したという指摘である。つまり、国防や納税の義務を負わない在外同胞に参政権を認めるべきという違憲に対して異論が上がっている。五つ目は、在外選挙人登録手続の複雑さである。公職選挙法第二一八条五項によれば、外国で投票をする有権者は選挙日前一五〇日前から選挙日前六〇日前までに在外公館を訪問して在外選挙人登録を済まなければならない。こうした複雑な在外選挙人登録手続は、在外選挙権者の投票率の低下を招き、在外国民投票の代表性を妨げることになる。六つは、在外国民投票の対象の問題である。在外国民投票の対象は大統領選挙と国会議員選挙に限られていて、憲法改正や国家政策に関する投票が除外されている。これは選挙投票と政策投票の投票範囲の公平性の問題を招いている。²⁴

四・在外同胞庁設立の問題

在外同胞庁設立の問題は一九六〇年代に在日民団が朴正熙政権に対して「僑民庁」設立を要請して以来、在外同胞社会が長らく要求している念願である。現在、在外同胞関連の業務は、主に在外同胞財団と外交部（朴槿恵政権になって外交通商部が外交部に改編された）が担当している。在外同胞財団は、在外同胞政策の研究や国内外での在外同胞関連の行事と支援を担当している。実質的な在外同胞政策業務は、外交部、法務部、教育部、行政府自治部、雇用労働部、兵務庁、国税庁などに分散されている。その結果、業務の重複²⁵や在外同胞に対する効果的な対応ができなくなることが多い。二〇一六年度の在外同胞関連の政府予算は約八五四億ウォン、在外同胞財団の予算は約五四六億ウォンで、合計約一四〇〇億ウォンの在外同胞関連予算が分散されているために効率的な予算編成を妨げている。²⁶ 在外同胞業務を効果的に遂行するために、政府内に在外同胞業務を専門で担当する在外同胞庁の設立が要求されている。ところが、歴代政権は在外同胞庁設立の必要性を認めながらも、少数民族問題に敏感な中国やロシア等との外交的な摩擦を懸念する

関連部署の反対によって、その設立に消極的な姿勢を堅持している。

V 在外同胞の要望と政府の対応

以上、在外同胞政策の懸案になっている複数国籍の拡大問題、在外同胞の兵役問題、選挙権の拡大問題、在外同胞庁の設立問題を中心に、その内容や問題点を調べてみた。この章ではこうした問題に対して在外同胞の母国政府に対する要請と、これに対する政府や関連機関の対応をまとめてみる。

一・複数国籍の拡大問題

複数国籍対象者の範囲を厳しく制限している改正国籍法に対して、米国をはじめとする居住国で複数国籍を認められている在外同胞からは、複数国籍の許可範囲を拡大するよう要請が出されている。つまり、この改正国籍法の対象が海外で生まれた先天的複数国籍者や六五歳以上の人々など少数に限られている点を問題視して、大韓民国旅券を所持している在外同胞の中で遠征出産など社会的な問題を起こしている者以外のすべての女性、およ

び兵役義務を果たした者や兵役義務を果たす意思を明らかにしたすべての男性に複数国籍を認めるよう要請している。²⁷⁾

このような要請に対して、現政権は前向きな姿勢を取っているものの、国民の認識変化等を考慮した漸進的なアプローチが必要であるというスタンスを取っている。朴槿恵大統領は在外同胞との懇談会で、在外同胞が母国の発展に貢献できる機会を提供することを約束し、複数国籍の拡大に関して、優秀な人材の評価基準を同胞と非同胞に二元化して、ベンチャー企業等に従事する同胞には複数国籍の取得要件を大幅に緩和することを約束した。²⁸⁾

これに基づいて在外国民に対する住民登録証の発給と国内に再定着を希望する同胞に対する複数国籍の許可範囲を現行の六五歳以上から段階的に拡大(六五歳↓六〇歳↓五五歳)するなどの法的・制度的な改善を約束している。

二. 在外国民の兵役問題

一八歳以上の先天的複数国籍者の兵役義務を規定した改正兵役法に対して、在米同胞を中心に不満の声が絶えない。米国韓人会では兵役法と国籍法の改正を促す請願

運動も展開されている。兵役問題に関する在外国民の願望は、現行の兵役法を改正して、一八歳の段階で国籍離脱をしなくても兵役義務から除外され、多くの在外同胞の若者が複数国籍を維持しながら母国と自由に往来ができるようになることである。一八歳での国籍離脱の機会を失った事実上の海外永住者に対する本国政府の柔軟な対応も要請している。²⁹⁾ もし、それができない場合は、現在、本国で実施されている「兵役代替服務制度(現役入隊に問題を抱えている若者を公益要員として入隊の代わりに役場など公共機関の仕事を手伝わせる制度)」を在外国民にも適用することを要請している。

これに対して韓国政府は兵役法の改正などに向けた動きを示しておらず、一部の政治家(国会議員)や研究者を中心に国籍離脱申告をしなくても自動的に母国の国籍が抹消される制度の導入を主張している。³⁰⁾ さらに、厳格な血統主義を採択している国籍法や兵役法の問題点を指摘する声も上がっている。

三. 選挙権の拡大問題

在外国民の参政権問題は長い間在外同胞社会が主張してきた事案である。それゆえに二〇一二年から実施され

た在外国民投票に対する期待感も高かったが、投票手続の複雑さや在外公館での直接投票に関しては不満の声が多い。仕事などで忙しい在外同胞が平日に在外選挙名簿登録申請のため、また投票日には投票のため二回も在外公館を訪ねるのは容易ではない。こうした事情から在外同胞は、インターネットによる在外選挙名簿登録やモバイル投票の導入を主張している。

こうした在外国民の要請に対して、国会、法務部、外交部、中央選挙管理委員会など関連部署は、在外選挙制度を修正・補完して投票場所及び郵便投票等の導入を模索している。在外同胞財団も毎年行われる在外韓人会議に政治家らを招聘して在外同胞の参政権に関して議論している。与党のセヌリ党と野党第一党の共に民主党も郵便投票とインターネット投票を可能にするための公職選挙法の改正を公約として推進している。

四. 在外同胞庁の設立問題

すでに述べたように一九六〇年代から要求されてきた在外同胞庁の設立問題は、政府の消極的な対応により実現されていない。ところが最近、在外同胞数の増加と韓国経済に占める在外同胞の影響力が増え続けていること

や各部署に分散された在外同胞業務の重複に対する問題提起などに伴って在外同胞庁設立に関する関心が高まっている。こうした状況が反映され、在外同胞社会では在外同胞庁の設立必要性だけでなく在外同胞庁の具体的な地位や組織、性格等を提示して、政府に圧力を加えている。在外同胞財団のイグアンギ理事長は、財団の形で在外同胞業務を営むのは限界があり、外務部との差別化のためにも在外同胞庁の設立が必要であると主張した。また、彼は在外同胞庁の政府組織上の地位を大統領直属機関として、独立した機構にしなければならないと主張している³¹⁾。

さらに、モスクワ韓人会の会長を務めたキンウォンイルは、独立機構としての地位を持つ在外同胞庁の設立とともに在外公館の中に在外同胞問題を専門とする「在外同胞官」の新設を主張している³²⁾。

二〇一五年、世界韓人会長会議の会長を務めたイシユクシユン氏は、同胞社会の葛藤解消のためにも在外同胞庁が必要であることを主張した³³⁾。

こうした在外同胞社会の主張に対して政府レベルでは即答が避けられながら、在外同胞問題は現在まで各部署

間の協議を通じて順調に解決されてきたので、これからは財団の予算と人員を段階的に増やして従来の事業と在外同胞ネットワーク事業を効率よく推進することが大事であるという立場が崩されていない。ところが、政治家や政党レベルでは、在外同胞庁の設立に前向きな対応がなされている。二〇一五年七月、与党のセヌリ党の在外国民委員長をはじめ十六人の議員は、在外同胞庁の新設を骨子とする政府組織法改正案を発議した。さらに、同年八月には野党第一党の新政治国民連合（現在の共に民主党）の議員一二人は、在外同胞基本法案と在外同胞庁設立及び在外同胞財団の廃止に関する内容の政府組織法改正案を発議した。³⁴

VI 終わりに

以上、歴代政権の在外同胞政策と課題、在外同胞社会が本国政府に要請している法律や制度の改善内容とそれに対応する韓国政府の対応に関してまとめてみた。

現在、韓国政府が力を入れて推進している在外同胞政策は、地域または居住国の政治・経済状況によって異

なっている。北米地域においては主に在外同胞の政治的発言力の拡大をはじめとする政治面での地位向上を、日本においては在日民団を中心とした在日同胞社会の発展的維持を、中国においては国内滞在同胞の処遇改善と次世代の力量の強化を、ロシア及びCIS地域においては生活基盤の向上と高麗人に対する法律支援及び職業訓練等を中心として推し進められている。つまり、韓国の在外同胞政策は、居住国や居住地域の政治的・経済的な状況に応じた形で推進されていることが分かる。

これからの研究課題としては、こうした在外同胞政策の方向性を踏まえて居住国、居住地域別の在外同胞政策の在り方や課題、改善策などをより詳しく探ってみることにする。

(1) イヨンシク、「解放直後の海外同胞の帰還と米軍政の政策」『典農史論』五集、一九九九年、一九六頁。（韓国語）

(2) 同右（韓国語）

(3) ブマンクン編『光復済州三〇年』文照社、一九七六年、四三一頁。（韓国語）

(4) チェジョンホ「歴代政府の在外同胞政策―法的制度

的な問題点とその代案」韓国民族研究院『民族研究』第二七卷、二〇〇六年、一三二頁。(韓国語)

(5) 帰国事業(日本では在日朝鮮人の帰還事業という)とは、一九五九年から一九八四年にかけて行なわれた在日朝鮮人とその家族の北朝鮮への集団的な永住帰国あるいは移住のことをいう。

(6) イヨンジェ「韓国の在外同胞政策の過程と課題」韓国民族問題研究院『民族研究』第六一巻、二〇一五年、五頁。(韓国語)

(7) 同右、六頁。(韓国語)

(8) イジョンフン「在外韓人政策の歴史と展開・解放から参与政府まで」建国六〇周年記念共同学術大会二〇〇八年、三〇頁。(韓国語)

(9) この法律では、海外同胞の身分保護、財産保護、永住権者や外国市民権者の子供に対する財産承継と相続、出入国の自由化などを提示している。

(10) この計画は、一六〇〇年前、中国の東北地域や沿海州地域を支配下に置いた高句麗の広開土大王の偉業に因んだもので、中国やソ連(ロシア)地域の韓人を束ねるための試みであった。

(11) ジョンヨンクック、『韓国の在外同胞政策に関する研究』国民大学博士論文、二〇一三年、一二五頁(韓国語)

(12) 同右、一五九頁(韓国語)

(13) 世界化推進委員会『世界化白書』一九九八年、八一

頁。(韓国語)

(14) 基本目標は、①在外同胞の居住国内での權益増進と力量強化、②韓民族としてのアイデンティティ強化、③在外同胞間の親善と母国と在外同胞社会の互恵的な発展である。政策方向は、④在外同胞の自助努力の奨励及び支援、⑤在外同胞の居住地域への寄与に対する支援、⑥在外同胞の要請に応じた言語、伝統、文化、芸術への教育支援、⑦自由、民主、人権という普遍的な価値に基づいた在外同胞社会の発展支援、⑧在外同胞の居住国内の法的、社会的な地位向上のための支援、⑨在外同胞の韓国内の投資など経済活動の奨励及び財産権の行使など利益保護のための国内法や制度の改善などである。

(15) 在外同胞の商工業人

(16) 「世界韓商大会」とは、グローバル韓人経済ネットワーク構築を目標として居住国で経済活動に従事する在外同胞企業人の協力体である。在外同胞企業人同士及び国内企業人との情報交換や事業パートナーの確保などを目的にしている。

(17) 遠征出産とは、子供の外国籍取得を目的として短期の間に海外(主に米国)へ出国して出産することを言う。韓国では一部の富裕層の妊産婦が米国などで遠征出産するケースが増え、与論の批判を浴びた。米国は憲法一四条(14th Amendment to the United States Constitution)により自国で生まれたすべての子供に例外なく米国民

権を認めている。

- (18) ジョンゼホ『世界化時期における韓国在外同胞政策の争点と代案…在外同胞法と二重国籍を中心に』、慶南大 学校極東問題研究所、二〇〇八年、一一七頁 (韓国語)
- (19) 公職選挙法における在外国民とは国外に居住あるいは滞留する大韓民国の国民であり、在外選挙人 (韓国国籍を持つ在外国民) と国外不在者 (一時国外滞留者) に分かれる。選挙対象は国会議員選挙と大統領選挙のみであつて、再・補欠選挙、地方選挙、国民投票、住民投票は対象外である。
- (20) ワールドコリアン新聞、二〇一六年八月一九日 (韓国語)
- (21) 在外同胞新聞、二〇一六年五月二一日 (韓国語)
- (22) <http://www.ewsfinder.co.kr/news/articleView.html?idxno=60491> (韓国語)
- (23) 重要国家別では中国が八五二四人 (三八・二%) で一番の高投票率を記録し、米国の一万三九一四人 (三六・八%)、日本の七六〇〇人 (二七・六%) の順で続く。
中央選挙管理委員会在外選挙現状 (<http://www.nec.go.kr/portal/subMain.do?menuNo=>) (韓国語)
- (24) キンヨン Chol「在外国民投票、実施に問題あり」
<http://www.worldkorean.net/news/articleView.html?idxno=1941> (韓国語)
- (25) 文化部傘下の国民生活体育協議会が主管する「世界韓民族祝典」と在外同胞財団が主管する韓民族文化祭典、教育部と在外同胞財団が主催している「ハンゲル学校教師招聘研修事業」などがある。
- (26) 在外同胞財団 (<http://www.okf.or.kr/portal/OkfMainView.do>) (韓国語)
- (27) NKnews、二〇一〇年四月二八日 (韓国語)
- (28) 二〇一六年六月に与党と野党の合意が得られた。在外同胞新聞二〇一六年六月一六日 (韓国語)
- (29) 同右 (韓国語)
- (30) キンソンゴン、「国籍法どうすべきか?…複数国籍許容範囲拡大と在外同胞二世の兵役問題を中心に」、国会議員政策資料DB (<http://ampos.nanet.go.kr>) (韓国語)
- (31) イゲアンギョ「同胞財団を独立機構へ昇格を」(<http://teworld.kr/970>) (韓国語)
- (32) キンウォンイル「在外同胞庁新設の発議に関する小考」(<http://www.worldkorean.net/news/articleView.html?idxno=19778>) (韓国語)
- (33) イシユクシユン「在外同胞庁に賛成、同胞社会の葛藤の調整役割をしなければならぬ」(<http://blog.naver.com/jungangyopo/220495999025>) (韓国語)
- (34) Exponews、二〇一五年八月一三日 (韓国語)