

# 僑民行政機構 改革 方向에 關한 研究

韓 勝 美  
9回卒業

〈目

次〉

## 第一章 序 論

- 第二章 Program 指向과 行政機構改革  
第一節 Program 指向의 變動  
第二節 Program 變動과 行政機構改革  
第三章 海外移住事業과 在外國民  
第一節 海外移住事業과 移民行政

- 第二節 在外國民과 僑民行政  
第四章 Program 變動과 僑民行政機構 改革方向  
第一節 指導理念의 變動과 海外移住事業  
第二節 僑民 保護 育成 Program遂行上의 跡跡  
第三節 僑民行政機構 改革方向  
第五章 結 論

## 第一章 序 論

行政體系는 社會體系의 下位體系로서 社會體系의 變動에 適應함으로써 均衡과 安定을 維持할 뿐 아니라, 나아가서는 能動的으로 새로운 變化를 創造해서 社會體系를 目的하는 方向으로 誘導해 간다.

이와 같은 變動에 對한 適應과 能動의 變動의 創造는 行政體系가 遂行하는 Program을 通해서 이루어 진다.

行政家가 行政組織을 駅使해서 遂行하는 Program은 全體 社會體系의 變動에 適應하기 위한 Program과 積極的으로 變動을 誘導함으로써 設定한 目標를 達成하기 위한 Program으로 二大別할 수 있다. 그러므로 ①行政體系의 環境으로서의 全體 社會體系의 變動은 行政體系에 對한 demand를 어떻게 變化시키며, 行政體系는 어떠한 Program으로 社會體系의 demand에 應答하는가? ②行政體系가 全體 社會體系의 變動을 誘導하기 위하여 設定한 Program指向은 어떠한가? ③行政組織은 刷

新된 Program을 遂行하기에 適合한가 하는것 등을 Program 變動의 側面에서 分析, 評價하므로서 行政機構 改革의 方向을 設定할 수 있고, 이와 같이 設定된 行政機構改革의 成敗 與否는 行政體系 成員의 行態 (Behavior)가 이에 竝行하여 如何히 變革되었는가에 따라 크게 左右된다 할 것이다.

그리나 本 論文의 研究目的은 行政改革을 變動에 適應하고 이를 積極的으로 意圖하는 方向으로 誘導하기 위한 Program의 遂行이라는 側面에서 考察하고, 이로서 (僑民) 行政機構改革의 方向을 摸索하려는데 力點을 두고 있다.

## 第二章 Program 指向과 行政機構改革

從來의 行政改革(Administrative Reform)은 行政府의 全體의 乃至 部分의 機構 再編成 또는 各部省內의 執務方法의 改善等의 概念으로서 (1) 이러한 行政改革의 焦點은 公式組織 또는 機構 乃至 行政管理의 側面만을 強調함으로써 行政의 能率性 確保를 위한 組織의 再編成 또는 改編, 行政節次의

(1) William F. Finan and Alan L. Dean, "Procedures for the Preparation and Implementation of Administrative Reform" 23 IRAS 4, 1957, p. 437.

修正, 權限의 配分等에 力點을 두었다.<sup>(2)</sup>

그러나 行政理念이 漸次로 能率性보다는 合目的性과 効果性을 強調하는 方向으로 變遷되고 있으며 能率性이라는 것도 이러한 合目的性과 効果性의 側面에서 再評價되게 되었다.<sup>(3)</sup>

따라서 行政改革도 單純한 行政機構의 改編이나 行政管理의 改善를 넘어서 行政官僚의 態度, 信念, 價值指向等 行態의 變化의 側面에서<sup>(4)</sup> 또는 政策目標達成을 위한 Program의 決定과 遂行이라는 Program의 側面에서 考察해야 한다는 것을 強調하게 되었다.<sup>(5)</sup>

行政改革이 Program의 側面에서 接近되어야 한다면, 行政機構의 改革도 部省組織의 原則이나 集權化 또는 分權化等 權限配分 및 節次를 中心으로 하는 機構의 改編 또는 修正의 觀點에서 論할것이 아니라 根本的으로는 Program(또는 Project)의 刷新에 따라 이러한 Program의 成功的이고 繼續的인 遂行을 위해서 어떻게 機構改革이 일어나야 할 것인가 하는 側面에서 研究되어야 할 것이다<sup>(6)</sup>

## 第一節 Program 指向의 變動

### 1) 環境의 變動

Darwin의 種의 起源 (The Origin of Species by means of Natural Selection)이 1859年에 發刊된 後 進化論의 思想乃至 適者生存의 思想은 社會思想에 深大한 影響을 미쳤다.

社會體系가 單純한 것에서 複雜한 것으로 變化하고 또 社會體系의 어느 部分의 變化가 社會體系內의 他部分에 波及되므로서 變化의 速度와 範圍가 加速되고 擴大된다면, 社會體系內에서 이러한 變化에 適應(Adaptation)하는 下位體系(Sub-System)는 維持・存續할 수 있을 것이며 나아가서는 發展할 수 있을 것이다, 그렇지 못한 경우에는 崩壞를 免 치 못할 것이다.

社會를 이와 같이 進化論的 또는 構造機能的 立場에서 본다는 것은 두가지 觀點을 內包하는 것인데, 하나는 社會體系의 變動, 發展의 側面이고 他面은 一定 時點에서의 均衡과 安定의 側面이다<sup>(7)</sup>.

社會體系의 下位體系가 變化에 適應(Adaptation)

- (2) ① 1918年 12月 英國의 Haldane Committee, 1937年 1月 美國의 The President's Committee on Administrative Management, 1949年 2月~5月 The First Hoover Commission, 1953年 The Second Hoover Commission 等의 Reports 및 韓國의 行政改革調查委員會의 各種 報告書等은 좋은 例가 될 것이다.  
② 參考文獻으로는, Hubert R. Gallagher, "Administrative Reorganization in the Greek Crisis" 8 PAR 4, Autumn, 1948, pp. 250-258, Ralph E. Crow and Adnan Iskandar, "Administrative Reform in Lebanon, 1958-1959," 27 IRAS 3, 1961, pp. 293-307 and C.H. Dodd, "Administrative Reform in Turkey," 43 Public Administration, Spring, 1965, pp. 71-83.
- (3) 朴東緒, 「韓國 行政理論 序說」 行政論叢 第5卷第1號, 서울大學校, 行政大學院, 1967, pp. 51-58.
- (4) 趙錫俊, 「韓國 軍事政府下에 있으사의 두개의 行政改革에 關한 比較研究」 行政論叢 第6卷第2號, 서울大學校, 行政大學院, 1968, p.96, Robert T. Golembiewski, "The Laboratory Approach to Organization Change: Schema of Method", 27 PAR 3, September, 1967, p. 211
- (5) 李漢彬, 「發展行政教科過程 作成을 위한 教本」 行政論叢 第6卷第1號, 서울大學校, 行政大學院, 1968, p. 15, Milton Musicus, "Reappraising Reorganization" 24 PAR 2, June, 1964, pp. 107-112, and Marshall E. Dimock, "The Objectives of Governmental Reorganization," 11 PAR 4, Autumn, 1951, pp. 233-241.
- (6) ① Program의 刷新에 대하여는, 李漢彬, 「國家發展과 近代化를 위한 大學의 長期計劃」 行政論叢, 第6卷第2號, 서울大學校行政大學院, 1968, pp. 1-11, Kenneth Creighton, "Planning for Higher Education in a Developing Country," Prepared for Seminar on the Role of Higher Education in National Development in Asia, Seoul, Korea, August 9-23, 1968, and Robert M. Rosenzweig, "Higher Education and National Development," Prepared for Seminar on the Role of Higher Education in National Development in Asia, Seoul, Korea, August 9-23, 1968, pp. 7-10.
- (7) Alex Inkeles, *What is Sociology: An Introduction to the Discipline and Profession*, Prentice-Hall, 1964, 崔弘基譯, 社會學, 서울, 法文社, 1968. p.68.

한다는 것은 社會體制內에서 安定과 均衡을 持維하고 나아가서는 全體로서의 體系의 變動에 따라 通切히 變化되어 간다는 것을 말하는 것이다. 即 下位體系가 孤立 (Isolation)되어 存在하는 것이 아니라 恒常 外部體系(全體 社會體系)와 交互作用下에 있는 것을 뜻하는 것이다.

그리므로 行政體系를 보는 觀點에 있어서도 行政體系를 從來와 같이 周圍環境에서 遮斷 또는 孤立된 狀態로서 보는 것이 아니라 積極的으로 周圍環境과의 交互作用의 側面에서 본다면, 行政組織도 環境의 變動 및 環境과의 交互作用面에서 把握하여야 할 것이다.

그리므로 行政組織의 變動은 漸次的으로 周圍環境의 變動에 依하여 誘發되며 行政組織의 適應이란 周圍環境의 變化를 把握하고 거기에 適應해나가는 能力이라 볼 수 있을 것이다<sup>(8)</sup>. 이러한 行政組織의 適應能力은 主로 Program 活動을 通하여 具顯되고 있으므로 社會體系 및 環境의 變化는 Program 活動의 變化를 要求하게 된다.

<圖表. I>



<圖表. I>에서 보는 바와 같이 全體社會體系의 下位體系로서의 行政體系는 周圍環境에서 끊임없이 Inputs를 받아 들여 Program活動을 通해 outputs를 生產해 내는데 이때 環境이 變化하게 되면 行政體系에 대한 要求(demand)도 變化하게 되어 Inputs도 變化하게 된다. 이때 既往의 Program活動을 通한 Outputs와 새로운 demand와의 사이에

蹉跌이 나타날 때에는 이것은 다시 feed-back 되어 再 Inputs 되게 되므로 行政體系의 Program도 여기에 맞추어 變化되어야 한다. 따라서 이러한 Program을 遂行하기 위하여 行政機構는 漸次로 改革의 必要性이 增大하게 된다<sup>(9)</sup>. 換言하면, 環境의 變化는 行政體系에 대한 要求(demand)를 變化시켜 行政體系에의 投入(inputs)을 變化시키고, 行政體系는 여기에 適應하기 위하여 Program을 變化시키며, 行政體系가 이러한 Program을 遂行하기에 不適合할 때에는 이러한 Program을 遂行할 수 있는 方向으로 行政機構 改革이 이루어져야 하는 것이다.

## 2) 指導理念의 變動

發展途上의 國家에 있어서는 어떻게 하면 繼續的으로 일어나는 社會變動에 對應하여 行政體系가 能動的으로 새로운 變化를 創造해서 社會를 目的하는 方向으로 誘導해 가느냐 하는 것이 關心의 焦點이 되고 있다.

行政體系가 새로운 變動을 創造해 가는 過程에서 가장 核心이 되는 것은 行政體系를 이끌어 가는 執權 elite 集團의 指導理念이다. 왜냐하면 行政體系가 새로이 創造하는 變動이란 行政體系가 遂行한 政策(또는 Program)의 產物인 것이며, 이러한 政策은 執權 elite 集團의 指導理念에 依하여 設定한 目標(goal)의 効果의in 達成方法(手段)이기 때문이다. 即 社會變動의 創造는 指導理念에 依하여 設定된 目標와 目標達成手段으로서의 Program 및 Program遂行의 產物의 關係로 볼 수 있다.

그리므로 執權 elite 集團 또는 어떤 機關의 指導者는 Program을 通해서 그들의 理念(doctrine)을 社會에 導入하고 이로서 社會에 새로운 價値와 規範을 制度化(Institutionalization) 시켜 가는 것이

- (8) ①Shirley Terroberry, "The Evolution of Organizational Environments," *Administrative Science Quarterly*, March, 1968, pp. 590-613, ②Gaus는 行政은 環境의 影響을 받는 同時に 이에 作用을 加하기도 한다고 하여 生態論의in 接近方法을 提示하였다. John M.Gaus, *Reflections on Public Administration*, University of Alabama Press, 1947, pp. 1-19, ③行政을 環境에 대한 變化創造能力으로 보는 參照 文獻로는, Fred W.Riggs, "The Ecological Basis for a Dialectical Theory of Development," Bloomington, Indiana: CAG Occasional Paper, 1966.
- (9) 環境 變化에 따른 要求(Demand)의 變化와 體系의 應答(Outputs)과의 蹤跌이 體系의 構造의 分化를 促進시킨다는데 對하여는, Talcott Parsons, "Some Conditions on the Theory of Social Change," 9 *Rural Sociology* 3, 1966, pp. 220-239.

다<sup>(10)</sup>.

Program 은 指導理念에 依하여 決定될 뿐 아니라 이의한 指導理念(Doctrine 또는 세로운 價值指向)을 Coding 시켜 나갈 社會環境(그 社會의 既存價値體系乃至 規範)에 依하여 크게 影響을 받는다. 왜냐하면 그 社會環境에 세로운 規範이나 價値를 導入할 만한 與件이 成熟되었느냐, 아니면 그 社會의 支配的인 規範과 價値가 導入하려는 規範과 價値에 어느 程度 抵抗의 이나에 따라 세로운 變動을 創造하기 위한 戰略은 달라지며, 戰略이 달라짐에 따라 目標達成을 위해 遂行하는 Program도 크게 달라질 것이기 때문이다<sup>(11)</sup>. 社會環境에 따라 세로운 變動, 創造의 戰略이 달라진다면 目標達成의 手段으로서의 Program 은 指導理念과 그 社會의 規範, 價値에 依하여 決定된다 할 수 있고, 따라서 Program 을 效果的으로 遂行하기 위한手段으로서의 行政組織은 根本의으로는 여기에 따라 달라지지 않으면 안될 것이다<sup>(12)</sup>. 换言하면,

執權 elite 集團(또는 Institution 의 Leadership)의 指導理念과 社會的 與件이 變化하면, 세로운 變動을 誘導하기 위한 Program 이 달라지고, 따라서 이를 遂行하기 위한 行政組織도 이와 併行하여 물가분 變革되지 않으면 안된다.

## 第二節 Program 變動과 行政機構改革

前節에서는 Program 變動의 두가지 側面, 即 社會變動에 適應(Adaptation)하기 위한 Program 變動과 能動의으로 社會變動을 誘導하기 위한 Program 變動을 考察하였고, 行政組織은 Program 變動에 따라 이것을 效果的으로 遂行하기 위하여 變動되지 않으면 안된다는 것을 論하였다.

그리나 行政組織의 構造의 分化(Structural Cha-

nge)가 현재나 이의한 Program 變動에 對應해서 同時의으로 일어나는 것은 아니다. 오히려 行政組織의 更直性으로 말미암아 社會變動에 適應하기 위한 Program 遂行에 跌跌을 招來하므로서 이에 效果的으로 對應하지 못하거나 또는 세로운 社會變動을 誘發하기 위한 Program 遂行에 不適合할 뿐 아니라, 때로는 設定된 目標達成을 위한 Program 을遂行할 行政組織이 既存의 行政體系內에 不在하는 경우조차 있는 것이다.

急激한 社會變動을 그 特徵으로 하는 發展途上의 國家에 있어서는 이러한 現狀은 한층 더 뚜렷하다. 따라서 이러한 경우에는 세로운 Program 을 效果的으로 遂行하기 위한 行政組織의 構造의 分化乃至 行政組織 改革의 必要性은 加重될 것이다.

그러면 이러한 경우에 行政組織 改革의 方向과範圍 및 그 段階은 어떻게 될 것인가?

社會變動 過程에서 이에 適應(Adaptation)하고 能動의으로 變動을 創造한다는 Program 遂行의 두가지 側面에서 行政組織을 考察해 보면 다음과 같다. 즉 4 가지 類型(Typology)으로 行政組織을 類型化할 수 있다.

〈圖表. Ⅱ〉 Program 的 두가지 側面에서  
는 行政組織의 類型

變動의 方面 (Inducement)	變動에 對한 適應 (Adaptation)		A (-)	A (+)
	I (-)	I (+)	II	IV
I	(-)	I	II	
I	(+)	III	IV	

〈圖表. Ⅱ〉에서 (-)는 行政組織이 變動에 適應(Adaptation) 또는 變動을 誘導하기 위한 Program 을 效果的으로 遂行할 수 없거나 또는 不在한 時

- (10) Liri Nehnevajs, "Institution-Building: Elements of Research Orientation," The Comparative Educational Administration Sub-Committee of CAG, Indiana University, Publication, 1968, p. 5, "The program emphasis looks at those actions which are related to the concrete patterns of performance, and thus reflected the operationalization of doctrine".
- (11) Martin Landau, "Some Remarks on the Concept of System as Applied to Institution-Building," Prepared for Conference on the Institution-Building Committee on Institutional Co-operation, French Lick, Indiana, August 12-16, 1968, pp. 5-7. M. Landau는 Coding의 概念을 使用해서 社會內의 既存 價値體系에 대비 세로운 價値, 規範 導入의 戰略이 달라진다는 것을 說明하고 있다.
- (12) ①組織의 伸縮性을 強調한 文獻으로는, A. T. Thompson, "Bureaucracy and Innovation," 10 *Administrative Science Quarterly* 1, June, 1965, pp. 1-20, ② Milton Musicus, "Reappraising Reorganization," 24 *PAR* 2, June, 1964, p. 112.

우를, (+)는 Program 을 效果的으로 遂行할 수 있음을 나타낸다.

이때 <類型 I>에 屬하는 行政組織은 急變하는 社會變動 過程에서 이에 適應하기 위한 Program遂行의 能力이 없을뿐 아니라 새로운 理念을 社會環境에 導入하기 위한 Program을遂行할 수 없는組織이다.

따라서 이러한 경우에는 既存 行政組織의 全面的인 改革乃至 再構成 또는 Program遂行에 適合한 새로운 行政組織의 新設이 不可避하다.

<類型 II>의 行政組織은 社會變動에 適應한다는 消極的인 意味의 Program遂行은 可能하나 能動的으로 變動創造를 위한 Program의 計劃, 管理 및 社會體系의 波及能力이 없는組織이다. 即 이러한 行政組織은 行政管理와 能率性의 確保面에 치우쳐서 變動創造의 面이 相對的으로 弱化되었다고 봄이 옳을 것이다.

따라서 이러한 類型의 行政組織은 組織內에 創意力を 가진 變動役軍(Change Agents)의吸收, 未來에 對한 비죤(Vision)을 가진 參謀의 補強등으로 行政組織이 變動創造를 위한 Program을 計劃하고 이를 實踐할 수 있는 方向으로 改革되어야 할 것이다.

<類型 III>의 行政組織은 未來의 變動創造에 力點을 둔 나머지 現實의 適應面을 度外視하므로서 現存 社會體系의 要求(demand) 投入에 對應하여 適切한 Outputs를 產生하기 위한 Program을遂行하거나 能率性을 確保하지 못하므로서 現實과의 gap이 深大한組織이다. 따라서 이러한組織은 세로운 價值創造를 위한 Program의遂行뿐 아니라 社會變動에 따라 急變되는 要求 投入에 適切히 對應하기 위한 能率性을 確保하는 側面으로 組織의 改革이 이루어지므로서 均衡을 確保할 수 있어야 할 것이다.

<類型 IV>의 行政組織은 社會體系의 變動에 對應

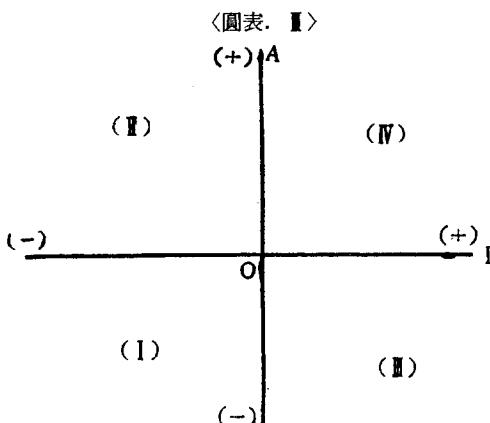
하여 要求 投入에 相應하는 Outputs를 產生하기 위한 Program과 未來의 變動創造를 指向하는 Program을遂行할 수 있는 行政組織으로 現實의 으로는 改革의 必要性이 가장 低少한組織이다.

以上과 같이 行政組織을 Program遂行의 두가지 側面에서 類型化하여 그 改革의 方向을 分析 導出한다 해도 具體的으로 Program의 두가지 側面에서 그 각각의 組織改革 方向은 어떻게 다른 것 이냐가 問題이다. 따라서 行政組織의 具體的인 改革方向이란 重點을 두는 (emphasis)側面에 따라 相對的으로 分類한 概念으로서

① 社會變動에 따라 要求 投入이 달라짐으로서 여기에 行政組織이 “어떻게” 效果的으로 對應하여 Outputs를 產生할 수 있느냐 하는 “how”에 더 重點을 두느냐, ② 行政組織이 “어떠한” 變動創造를 意圖하느냐 하는 “What”에 더 比重을 두느냐에 따라 決定할 수 있다<sup>(13)</sup>.

行政組織이 이 두가지 側面中의 어느 한 側面이 弱化되었을 때에는 이것을 補完하므로서 對織의役割(Role)遂行에 蹤跌이 없도록 하는 方向으로 改革되어야 한다.

이제 以上에서 論한 것을 좀 더 具體的으로 考察하기 위하여 그 類型을 展開하면 <圖表. III>과



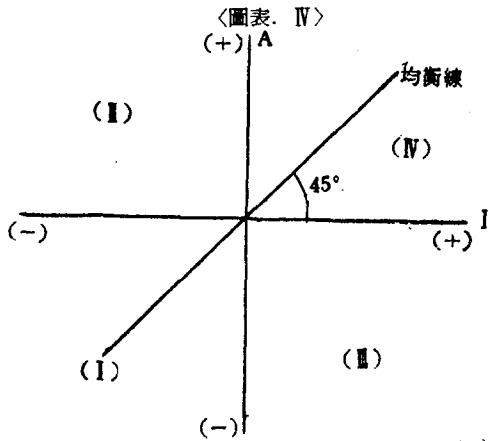
(13) Merton의 “Role set”概念을 擴張하여 行政體系의 下位體系로서의 行政組織이 가진 “Organizational Role set”側面에서 組織을 보는 것으로서, 行政組織이 社會變動에 效果的으로 適應하기 위한 “how”的 側面과 그組織이 社會體系에 扶植하기 위하여 가지고 있는 組織固有의 理念即 “what”的 側面에서 組織을 보자는 것임.

行政家를 “what”과 “how”的 次元에서 論한데 對하여는, Charles Press and Alan Arian (ed.), *Empathy and Ideology: Aspects of Administrative Innovation*, Chicago, Rand McNally and Company, 1966, pp. 3-18.

같다.

〈圖表. III〉의 (I), (II), (III)의 각 상한은 〈圖表. II〉의 類型 (I), (II), (III), (IV)와同一함을 알 수 있고 따라서 각 類型의 組織內에 있어서도 그 組織이 어떤 側面에 弱點이 있는가 하는 것과 弱點의 程度가 각각 다른 것을 알 수 있다.

〈圖表. IV〉에서 보면 〈類型 I〉의 組織體에 있어서도 그 組織이 具體的으로 均衡線의 上斷面과 下斷面의 어느 쪽에 屬하느냐 하는데 따라 그 組織의 改革의 焦點이 달라짐을 알 수 있다.



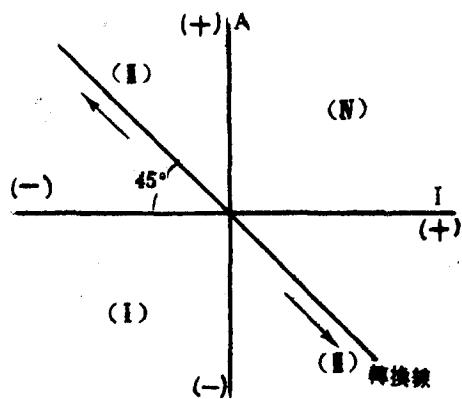
이와 마찬가지로 〈類型 II〉 및 〈類型 III〉에 屬하는 組織體에 있어서도 어느 側面의 Program을 遂行하는데 그 組織의 弱點이 티 큰가는 각각 달라질 것이며 Program의 刷新에 따라 그 組織을 改革해야 할 力點도 각각 다르게 나타날 것이다.

一般的으로 均衡線의 上斷面에 屬하는 組織들은 變動創造를 위한 Program遂行에 力點을 둔 方向으로의 改革에 注力하여야 하는 反面에 均衡線의 下斷面에 있어서는 社會體系의 變化에 따라 變動될 要求 投入에 相應하는 Outputs를 產生하는 方向即 適應을 위한 Program遂行에 重點을 둔 方向으로 組織의 改革이 推進되어야 할 것이다.

한편 〈圖表. V〉에서 보는 바와 같이 〈類型 I〉 및 〈類型 II〉의 組織體들에 있어서도 그 組織改革의 必要性은 轉換線의 上斷面에 있어서 보다도 轉換線의 下斷面에서 더욱 強하며 또한 轉換線에서 下斷쪽으로 멀어질수록 그 必要性은 急速히 增大

될 것이다.

〈圖表. V〉



한편 〈類型 II〉의 組織體에 있어서는 原點에서 화살표 方向으로 멀어질수록 變動 創造를 위한 Program의 效果的인 遂行에 力點을 둔 方向으로의 行政組織 改革의 必要性이 增大되고,

〈類型 I〉의 組織體에 있어서는 變動에 適應하기 위한 Outputs의 產生에 效果的인 方向으로의 行政組織의 改革이 遂行되어야 할 것이다.

### 第三章 海外移住事業과 在外國民

廣義의 海外移住事業 (또는 移民)을 移民의 送出에서 相對國에 定着하는 段階까지의 欲意의 移民 Program과 政治, 經濟, 社會, 文化等이 전혀 다른 異質的인 生活風土에 適應, 生存하는 過程에서 이들을 保護 育成하는 僑民行政의 Program을 遂行하는 側面에서 考察하고, 現行의 關聯된 行政組織을 分析, 評價하면서 内包된 諸問題點을 察出하고자 한다.

#### 第一節 海外移住事業과 移民行政

##### 1) 移民의 意義

移民(Migration)에 대한 定義는 時代와 國家에 따라 각각 相異하나 “移民이란 個人 或은 家族單位로 個人的인 動機와 責任下에 하나의 國家로 부터 他國으로 永住를 위해 移民해 가는 것”<sup>(14)</sup> 이라는 消極的인 意味에서 “國際勞動市場의 事情에 따르는 潛定의이며 不定期의 労動力의 移動”까

(14) Henry P. Fairchild, *Immigration*, New York: Macmillan Co., Rev. (ed.), 1925, p. 30.

지包含하는 것으로擴大되었다<sup>(15)</sup>.

그리나 이것을 狹意로 解釋하던, 또는 廣意로 解釋하던 移民(Migration)이란 移民送出國, 移民受人國 및 移住者의 三要素로 構成되었음에는 變합이 없다. 따라서 移民을 論할 때에는 以上의 세 가지 要素變動의 力學的 關係, 即, 移民의 相對國關係, 移民送出의 狀況變動 및 政策變動과 移住者의 關係를 中心으로 論해야 할 것이다.

## 2) 韓國民의 海外移住의 沿革과 實態

韓國民의 海外移住가 本格化한 것은 1910년의 韓日合併 以後 부터라고 하겠다.勿論 그 以前에도 海外移住者가 없었던 것은 아니나 移住者數의 量이 많아지고 그 影響이 擴大된 것은 日本의 植民統治가 始作되면서 부터라고 볼이 옳을 것이다<sup>(16)</sup>.

舊韓末로 부터 1945年 8月 15日 解放前까지의

韓國民의 海外移住는 主로 日本 帝國主義의 植民統治의 產物로서 生活의 困窮으로 流浪한 者, 또는 祖國光復運動을 위하여 海外로 떠난 愛國知性人, 日本의 勞動市場에 强制投入된 者等 自意가 아닌 他意에 依하거나 不得已한 事情에 依한 것이 있음에 反하여, 解放以後는 主權을 가진 國民으로서 自由意思에 依한 海外移住라는 點이 뚜렷한 差異이다.

解放以後 第2共和國末까지도 國內의 政治, 社會의 混亂과 執權 Elite들의 閉鎖的 價值指向等으로 因하여 國民의 海外進出이 極히 低調하였으나, 5.16軍事革命 以後 1962年에 「海外移住法」을 制定하므로서 建國以來 最初의 大規模의 「海外移住事業 5個年計劃」을 樹立하는 積極的 海外移住事業이 推進되었다<sup>(17)</sup>.

最近 7個年間의 海外移民送出實績을 보면 다음

〈表 1〉 海外移民送出實績 (단위: 명)

種別	年度別	62	63	64	65	66	67	68	計
부라질		97	142	581	349	215	42	111	1,537
파라과이		—	—	—	799	707	209	34	1,749
美國		240	1,798	2,053	2,272	2,551	2,880	2,219	14,013
카나다		2	4	35	20	78	511	442	1,092
기타		6	155	857	452	237	261	181	2,149
計		345	2,099	3,526	3,892	3,788	3,903	2,987	20,540

資料：在外國民現況，外務部 亞洲局，1968. 97.

〈表 1〉와 같다.

〈表 1〉에서 지난 7個年間의 海外移住事業의 몇 가지 特徵을 보면,

첫째, 海外移住者가 가장 많은 地域은 美國「부라질」等 美洲地域으로서 全體 海外移住者數의 約 90% 以上을 占有하고 있다.

둘째, 「부라질」·「파라과이」等은 南美地域에서 가장 많은 移民을 받아들이는 地域인데 1965年을

頂點으로 移住者數가 急速히 低下되어 가고 있다.

세째, 全體의 移住者數의 趨勢를 보면 政府의 積極的 海外移住政策에 不拘하고 1964年 以來 每年 거의 踏步狀態에 있다가 1968年에는 오히려大幅 減少를 보이고 있다는것 등이다.

## 3) 海外移住行政

海外移住事業에 關聯된 機關乃至 行政機構는 다음과 같다.

(15) Maurice R.Davie, *World Immigration*, New York: The Macmillan Co., 1949, p. 8, 美國移民局은 “12個月 以上의 居住를 永住”로 看做하므로서 移民의 概念을 擴大하고 있다.

(16) 金容玉, 「우리나라 海外移住事業의 現況과 그展望」, 碩士論文, 서울大學校, 行政大學院, 1967, pp. 35-36, “日帝末期인 1945初의 海外居住 韓國人 總數는 日本에 210萬人, 中國本土에 10萬人, 蘇聯邦에 20萬人, 美洲 및 其他 地域에 3萬人으로 合計 約 400萬人에 達하므로서 當時 國內居住人의 約 1/6에 該當함”.

(17) 外務部編, 移民白書, 1961, p. 35.

(1) 保健社會部：海外移住에 關한 業務는 保健社會部 社會局 移民課에서 主管하고 있으며, 海外移住에 대한 綜合計劃, 政策의樹立 및 選拔에서 定着에 이르기 까지의 業務를 管掌한다<sup>(18)</sup>.

(2) 勞動廳：技術者 및 勞動者の 選拔과 送出海外勞動市場의 調查, 開拓, 輸出人力資源의 短期訓練 및 海外雇傭事業(各關係部處와의 協調) 等의 業務를 遂行한다<sup>(19)</sup>.

(3) 外務部：外務部 亞洲局 僑民課에서는 海外移住에 關한 涉外事項, 在外國民의 實態調查, 研究와 教導 및 保護에 關한 業務를 管掌한다<sup>(20)</sup>.

(4) 海外開發公社：1965年 10月 勞動力의 海外輸出과 移民振興事業을 위하여 財團法人으로 設立되었으며, 政府의 海外移住事業에 對한 委任業務와 自體의 人力輸出事業 및 海外移住事業을 遂行한다.

(5) 其他：海外移住委員會가 있어 海外移住에 關

하 重製事項을 調査, 審議하고 保健社會部 長官의 諮問에 應하고 있으며<sup>(21)</sup> 內務部, 法務部, 國防部 및 中央情報部가 移住者の 資格을 調査 및 審查하고 있다.

以上에서 考察한 바와 같이 海外移住事業이라는 하나의 Program에 數個의 部處乃至 機關이 關與 하므로서 이의 強力한 遂行에 瞳跌을 招來하고 있으며, 따라서 많은 問題點을 提起하고 있는데 이에 對하여는 第4章에서 考察하고자 한다.

## 第二節 在外國民과 僑民行政

### 1) 在外國民 實態

前節에서는 海外移住의 沿革과 實態를 考察하였거니와 이제는 이들 海外移住者들이 異質의 인 새로운 生活圈에 어떻게 適應하여生存, 發展해 나가는가를 中心으로 考察하고자 한다.

먼저 地域別 僑民數의 分布狀況을 보면 〈表2〉와 같다.

〈表2〉 地域別 僑民 分布狀況

地域 區 分	計(A)	亞洲地域(B)		美洲地域(C)		유럽地域(D)	
		(B)	B/A × 100	(C)	C/A × 100	(D)	D/A × 100
僑民數	584,263	554,689	94.9	29,475	5.0	99	0.1
世帶數	130,250	125,653	96.5	4,512	3.4	85	0.1

資料：在外國民現況，外務部 亞洲局 1968. p. 418에 依據作成。

〈表2〉에서 보는 바와 같이 全體 僑民數의 94.9%가 亞洲地域에 居住하고 있으며, 世帶數도 亞洲地域이 96.5%로서 가장 많고, 다음이 美洲地域으로 僑民數는 29,475名으로서 全體의 5%, 世帶數는 4,512世帶로서 3.4%를 차지하고 있다. 유럽

및 其他地域의 僑民數는 99名으로서 0.1%以下 世帶數는 85世帶로서 0.1%以下이다.

따라서 大部分의 僑民이 亞洲地域에 居住하고 있다는 것을 알 수 있을 것이다.

한편 國家別 分布狀況을 보면 〈表3〉과 같다.

〈表3〉 國家別 僑民 分布狀況

國家 區 分	計(A)	日本(B)		美國(C)		부 라 길(D)		其 他(E)	
		(B)	B/A × 100	(C)	C/A × 100	(D)	D/A × 100	(E)	E/A × 100
僑民數	584,263	553,689	94.7	22,487	3.8	2,510	0.4	5,577	1.1
世帶數	130,250	125,327	96.2	402	1.7	560	0.4	1,961	1.7

資料：上揭書에 依據作成。

(18) 政府組織法, 第32條, 第2項.

(19) 李啓宇, 「勞動廳의 機能과 組織」 碩士論文, 서울大學校, 行政大學院, 1967. pp. 143-144.

(20) 外務部職制, 第5條 第6項 (閣令 第1689號)

(21) 海外移住委員會規定, 裁定 第472號, 1962年 2月.

<表 3>에서 主要國家別 僑民數의 分布狀況을 보면, 日本에 553,689 名으로 全體僑民의 94.7%를 차지하고, 世帶數는 125,327 世帶로서 全體의 96.2 %를 占하고 있으며, 다음이 美國으로서 僑民數 3.8%, 世帶數 1.7%를 각각 占하였고 3位는 「부라질」로서 僑民數 0.4%, 世帶數 0.4%를 占하고 있다. 나머지 約 24個國의 僑民數는 約 1.1%, 世帶數 約 1.7%를 占하고 있는데, 이에서 미루어보면 日本, 美國, 「부라질」에 全體僑民의 約 99%가 居住하고 있다는 것을 알 수 있다.

한편 總 海外居住者 584,263 名中 32,263 名을 除한 나머지 大部分이 日本에 居住하고 있는데 이들은 1945年 8月 15日 以前에 日本 帝國主義 植民統治의 結果로서 他意에 依하여 強制的으로 移住된 僑胞들로 思料된다.

이와같이 絶對 多數의 僑民이 日本에 居住하고 있으므로 日本은 僑民行政에 있어서 가장 重視하

여야 할 國家임을 알 수 있다. 따라서 在外國民行政을 위한 諸般 問題點도 主로 日本을 為始한 몇個國을 分析하므로서 導出해 낼 수 있다.

## 2) 在外國民의 定着과 適應

在外國民이 政治, 經濟, 社會, 文化等 生活風土가 다른 地域에 定着해서 適應해 가는 過程을 「부라질」경우를 中心으로 考察해 보고자 한다.

「부라질」에는 1963年 2月 12日 17家口 105名과 獨身者 10名等 115名이 移住한 以來 1968年 10月末 現在 560 世帶 2,510名이 居住하고 있으며 移住種別로 보면 移民 2,484名, 國際結婚 25名, 入養 1名으로서 大部分 移民들로 構成되어 있다.

<表 4>에서 이들이 從事하는 職業을 보면,

商業에 從事하는 사람이 46.7%로서 가장 많고 다음이 製造業 19.6%, 農業 8.0%, 씨비스業 1.8%等의 順으로서 移民受入國인 「부라질」과의 交涉에서 當初에 내세웠던 農業移民의 約束은 有名無

<表 4>

「부라질」僑民의 職業別 分布

職業別	計	農林業	製造業	建設業	商業	運輸業	保管業	서비스業	其 他
僑民業	560	45	93	3	262	7	10	140	
構成費(%)	100	8.0	16.6	0.5	46.7	1.3	1.8	25.1	

資料：在外國民現況，外務部 亞洲局，1968, p. 323에 依據作成。

實한 것이 되고 말았다.

이러한 結果를 招來하게 된 原因은 主로 (1) 移住者の 大部分이 農事經驗이 없었거나, 全히 農事에 대해서 無知했다는 點, (2) 定着해서 土台를 잡을만한 資金의 뒷받침이 없었다는 點, (3) 現地에指導하여 이끌어줄 先輩 또는 僑民組織이 없었다는 點, (4) 現地에 대한 事前情報의入手를 비롯한 各種情報의 傳達體系가 全히 없었다는 點等으로 要約될 수 있다<sup>(22)</sup>.

이러한 根因에서 미루어 볼때, 移住者の 選擇過程에서 부터 定着 適應하는 段階까지 一貫性 있는 Program 을 通해서 海外移住事業을 推進해야 함에도 不拘하고, 移住者の 選拔過程에서의 無責任性, 無計劃性은 忽論, 送出後의 無計劃性을 넘어 放置狀態까지 이르게 한 行政上의 矛盾과 虛點을 露呈

하고 있음을 知悉할 수 있다.

## 3) 在日 韓國人의 適應, 發展

前節에서 在日 韓國人의 歷史的 生成過程에 對하여 考察하였거나와 여기에서는 主로 適應, 發展을 社會, 經濟的 的側面, 教育, 文化的 的側面, 組織 및 法的地位를 中心으로 考察하고자 한다.

日本에 居住하고 있는 僑胞의 數는 1945年 解放當時에는 約 200萬名에 達하였으나, 解放以後 約 140萬名이 歸國하고 現在 588,167名이 日本에 居住하고 있다.

이들 在日僑胞들은 韓國의 政治的, 思想的으로 南·北韓으로 分斷됨으로서 日本 社會에서도 韓國을 支持하는 民團系와 北傀를 支持하는 朝總聯系 및 中立系로 크게 三大分 되어 있으며 그 比率은 <表 5>와 같다.

(22) 「赤道下에 심은 코리아」新東亞, 1966年 6月號, pp. 203-213.

〈表 5〉 在日僑胞分離現況

區 分	計	民團系	朝 總 聯 立 系 및 中 立 系
僑 民 數	588,167	214,500	373,667
構成比(%)	100	36.46	63.54

資料：在外國民現況，外務部 亞洲局，1968, p. 104.

〈表 5〉에서 보는 바와 같이 日本에 居住하고 있는 僑胞들은 政治, 思想의 으로 크게 對立되는 三大集團으로 分離되어 있으며 民團系가 約 36.5%, 朝聯系 및 中立系가 約 63.5%로서 韓國을 支持하는 民團系가 크게 劣勢에 놓여 있음을 알 수 있으며, 이들 僑胞들中 約 99%가 南韓出身이며 北韓出身은 겨우 1%未滿이라는 것을 生覺할때<sup>(23)</sup> 政府의 僑民政策과 行政方向의 轉換問題는 深刻하고도 時急을 要하는 問題라 하겠다.

日本에 居住하고 있는 僑胞의 年齡構成의 變動을 보면, 1964年에 있어서는 總 578,573名中 約 63%에 該當하는 365,282名이 30歲未滿으로서<sup>(24)</sup> 僑胞社會에서 二代 및 三代의 比率이 顯著히 증加했음을 示唆해 준다. 이에 比하여, 僑胞의 教育은 1964年 3月 建國 中·高等學校가 設立된 후 教育費의 보조와 教師의 派遣等으로 積極적인 活動을 벌리고 있으나 아직도 그 活動이 微微하게 遲遲不振한 狀態를 免치 못하고 있다.

即 在日僑胞 子女들의 約 78%가 日本系學校에 就學하고 있으며, 朝總聯系 school에 約 20%, 그리고 民團系 school에는 約 2%가 就學하고 있어 在日僑胞社會에서 日本의 同化를 막고 韓民族固有의 「일」을 維持한다는 것이 얼마나 어려운가를 알 수 있으며. 특히 北傀의 操縱을 받고 있는 朝總聯系 school에 就學하고 있는 學生數가 民團系의 約 10倍에 達하고 있어 思想的인 面에 있어서의 深刻性은 切迫하다.

한편 1965年 12月 18日 韓·日兩國은 批准書를

交換함으로서 國交가 正常화되고 諸協定이 發効하게 되었는데, 이때 交換된 條約과 協定 附屬文書中의 하나인 「日本에 居住하는 大韓民國 國民의 法的地位 및 待遇에 關한 協定」에서 在日僑胞의 法的地位가 決定되었다.

在日僑胞의 法的地位 問題는 1949年 5月부터 論議되기 始作하여 1951年 10月 30日 第一次 韓·日會談時 부터 兩國間에 本格의 으로 討議되어 왔다.

日本은 當初 부터 在日韓國人問題에 對하여 別로 誠意를 보이지 않았으며 다만, 在日 韓國인이 韓國 國籍을 가졌음을 韓國側으로 하여금 確認시켜 平和條約 發効後 부터 그들을 「外國人」으로 取扱하여 一般 外國人에게 加하는 모든 制限을 在日韓國人에게도 加하려고 하였다.<sup>(25)</sup>

이에 反하여 韓國側은 “在日 韓國人은 日本에 있어서 特殊한 地位를 占하는 外國人임을 指摘하여 一般 外國人 보다는 優待를 받아야 한다”고 主張하였다.

이와같이 韓·日兩國은 在日僑胞 法的地位 問題에 對하여 根本의 으로 立場을 달리 하였다.

이와같은 狀況속에서 1965年 6月 22日에 署名되어 同年 12月 18日에 批准書가 交換됨으로서 1966年 1月 17日 부터 効力이 發生한 「法的地位 協定」이 다시 어떤 問題點을 內包하고 있는가를 主要內容을 들어 考察해 보기로 한다.

첫째、永住權問題：永住權을 申請할 수 있는 有資格者は (1) 1945年 8月 15日 以前부터 申請時까지 繼續하여 日本國에 居住하고 있는 者, (2) (1)에 該當하는 直系卑屬으로서 協定發効後 5年以内에 日本에 살았던 者, (3) 그들의 子女들로 規定되어<sup>(26)</sup> 協定上 永住權을 許可받을 者의 範圍를相當히 限制하였고, 또한 永住權 申請節次의 複雜性과 審查過程의 严格한 規制는 더욱 이를 强化하고 있다.<sup>(27)</sup>

이로 因하여 1966年 1月 17日부터 1968年 12

(23) 金相賢, 在日韓國人 서을, 語文閣, 1969, p. 430.

(24) 上揭書, p. 47.

(25) 法的地位 및 基本關係 委員會 聲明書, 第6次 韓·日會談 關係 資料 外務部 政務局 亞洲課, 1962, p. 3.

(26) 在日 大韓民國 國民의 法的地位에 關한 協定 第1條.

(27) 金相賢, 前揭書, pp. 333-339.

月末 現在 申請資格者數 559,135 名中 申請者數 80,783 名, 許可者數 73,421 名, 不許可者數 47 名 審査中인 者 6,434 名, 國籍確認 申請者數 16,950 名으로 申請자는 有資格者의 14.4%에 不過한 實情이다.

둘째, 強制退去 事由 : (1) 日本國에서 內亂에 關한 罪 또는 外患에 關한 罪로 因하여 禁錮以上의 刑에 處하여진 者 (2) 日本國에서 國交에 關한 罪로 因하여 禁錮以上의 刑에 處하여진 者 또는 外國元首, 外交使節 또는 그 公館에 對한 犯罪行爲로 因하여 禁錮以上의 刑에 處하여지고 日本國의 外交上의 重大한 利益을 害한 者, (3) 营利의 目的으로 麻藥等의 取締에 關한 日本國의 法令에 違反하여 無期 또는 3年 以上의 懲役 또는 禁錮에 處하여진 者 및 麻藥類의 取締에 關한 日本國의 法令에 違反하여 3回以上 刑에 處하여진 者, (4) 日本의 法令에 違反하여 無期 또는 7年을 超過하는 懲役 또는 禁錮에 處하여진 者<sup>(28)</sup>. 等에 該當하는 者는 強制退去를 시킬 수 있다.

그러나 (2)項의 曖昧한 規定 (3)項과 (4)項에 있어서 刑罰과 追放이라는 하나의 行爲에 對한 二重處罰等의 規定은 在日僑胞들의 過去의 歷史的 背景을 無視하고 그들의 基本權을 抑壓, 剝奪하려는 底意를 들어낸 것이라 할 수 있다.

특히 日本政府가 在日僑胞의 追放範圍 擴大를 骨子로 하는 새로운 出入國管理法案을 國會에 提出審議하고 있는 此際에<sup>(29)</sup> 이에 對한 根本的인 對策을 時急히 講究해야 할 것이다.

세째, 待遇의 改善問題 : 第 1 條의 規定에 依하여 日本에서 永住가 許可된 大韓民國 國民에 對하는 日本國에 있어서의 教育, 生活保險 및 健康保險에 關한 事項은 妥當한 考慮를 한다<sup>(30)</sup>고 規定하였다.

(1) 教育에 關한 妥當한 考慮의 具體的인 內容

을 合意 議事錄에 依하면 「日本의 公立小學校 또는 中學校에 入學을 希望하는 境遇에는 그 入學에 對하여 必要하다고 認定하는 措置를 하고, 또한 日本의 中學校를 卒業한 境遇에는 日本의 上級學校에 入學資格을 認定」한다는 것으로서 韓國學園에 對한 保障, 學校法人의 認可 및 韓國學園 卒業後의 進學等에 對한 根本的인 問題에 對해서는 아무런 對策도 마련치 못했다.

(2) 生活保護에 있어서는 合意 議事錄에 依하면 「生活保護에 關해서는 當分間 從前대로 한다」라고 規定하여 權利로서 保護받을 것을 認定하는 것이 아니고, 從來와 같이 非權利的, 恩惠的, 抑壓的 保護行政의 維持를 意味하는 것으로서 生活保護를 받아야 할 者들의 大部分이 日本帝國主義統治의 產物이라는 것을 隱蔽하려 하고 있다.

끝으로 在日本 大韓民國 居留民團은 日本에 居留하는 大韓民國 國民登錄完了者로 構成되어 東京에 中央本部를 두고, 日本各地의 48個의 地方本部, 38個의 支部, 95個의 分團, 7個의 傘下 및 外廓團體를 가진 全國的인 組織으로서 團員數는 約 214,500名(1967年 6月30日現在)에 達하고 있다.

民國의 主要活動은 總務, 組織, 民生, 文教, 宣傳, 經濟等各 部署와 傘下團體 및 外廓組織等의 諸 分野中에서 主要 問題點을 內包하고 있는 것만을 考察하여 보기로 한다.

#### 가) 民團의 豫算

民團中央總本部 豫算規模는 1966年度에 約 6,500萬圓(日貨) 1967年度에 約 6,732萬圓(日貨)이었으나<sup>(31)</sup> 全國 民團組織豫算의 總計는 約 10億圓에 達하고 있다<sup>(32)</sup>.

豫算의 財源은 團費(1人當 100圓이며 以外에 特別團費로 徵收), 割當金, 補助金 및 賛助金, 其他等으로 되어 있으나 從來에는 豫算財源이 目標額의 約 2/1程度 밖에 收入되지 않아 民團組織運營

(28) 前揭協定, 第 3 條.

(29) 日本衆議院에서 1969年 6月 16日부터 審議하고 있는 新로운 出入國管理法案의 毒素條項으로 指摘되는 것은 ①「遵守條項」의 新設 ②「行政調查制度」의 新設 ③追放의 擴大範圍 ④出入國官吏의 自由裁量權의 擴大 ⑤特別滯留 許可를 法務相의 權限에 彙屬시키는 行政訴訟制度의 設定, 東亞日報, 1969. 6. 23.

(30) 前揭協定, 第 4 條 第 1 項.

(31) 上揭 在日僑胞現況, p. 37.

(32) 金相賢, 前揭書, p. 109.

과事業計劃의遂行上에莫大한蹉跌을招來하였다  
이미한民團의財政問題를解决하기위하여는앞  
으로自體事業을展開하여發展시킬뿐아니라信  
用組合各種協同組合等經濟機構와의密接한協  
助를取하여야하며,또한韓國政府의巨視의이고  
長期의인眼目에서의果敢한投資의支援이있어야할것이다.

#### 나)信用組合의育成

信用組合은全國的으로25個所에既設되어있으며豫算額도約465億圓(1968年4月末現在)으로最近活潑한發展을이룩하고있으나그組合員數는約4萬名(1968年3月末現在)에不過하고credit組合의數나業績面에있어서도日本系나朝  
總聯系에比하여뒤떨어지고있다<sup>(33)</sup>.

따라서全國民의加入과1縣1組合의設置를위하여는더積極的인努力이있어야할것이다.

#### 다)協同組合組織의推進

日本人社會에서는協同組合이大端히發展하여中·小企業者들의諸般經營問題上の難點을解決하는데크게貢獻하고있을뿐아니라日本의大企業의合併이漸次로深化되어감에따라部門別로企業의集中과經營合理化가着實하게進行되고있다.

그러므로日本內의어느部門에比해서도가장뒤떨어져있는協同組合組織을育成強化하므로시거의孤立되어있는僑胞의中小企業을育成保護함은非但民團의主要課題일뿐아니라本國政府의時急한課題이다.

#### 라)法人組織의推進

民團은法的根據를갖지못한任意團體이므로日本國內에서의諸般活動이많은難點에直面하고있다.따라서活動을容易하게하기위하여民團傘下의各種法人組織體의形成을推進하고있는데,法人組織體形成對象의選定,推進節次 및系列化等은重要한問題가되고있다.

#### 4)僑民行政

僑民業務를專擔하는行政機構로서는1961.10.2第7次外務部機構改編時外務部亞洲局에新設

된僑民課가있는데僑民課의主要分掌業務는다음과같다.

가)在外國民의指導保護에關한政策의企劃,立案,施行및調整에關한事項

나)在外國民의實態調查및研究에關한事項

다)移民에關한涉外事項<sup>(34)</sup>

한편僑民의教育行政은文教部,社會教育局,國際教育課에서擔當하고있는데,유네스코,外國留學,在外國民의教育및國際文化交流等에關한事項을管掌하고있다.

勿論經濟,法律等의問題에對하여는關係部處의協調를얻을수있다하나濟州道人口의約2倍에該當되는約60萬在外國民의權利를保障하고社會,教育,經濟,文化等諸側面에서安定된生活과福祉向上및權益擁護等을위한education및一般行政을이2個의主된課에서勘當하기란어려우며나아가서는이들僑民의保護,育成,發展을위한長期의in綜合對策이나計劃을세울수있다고는到底히생각할수없는것이다.

한편駐外國公館의業務는正式外交「채널」로서의役割과在外國民保護라는二大業務로分類할수있는바在日公館의경우를보면一般事務는大使館을exception하면大體로公館維持,民團組織強化,本國으로부터의輸出增進運動,領事業務로分類되고있으며,그外에도韓·日協會結成의推進,日本行政當局및日本人經濟人들과接觸活動등을하고있다.

이들諸業務中 가장急激하게增加된業務는領事業務로서日本全國에있어서의各級公館의事務量은65年度韓·日會談以後漸增하여67年度의事務量은66年度의4~5倍를넘고있는實情이다.所似는正規,臨時旅券發給,旅券記載變更및有効期間延長,永住,自費歸國證發給,觀光在留通過查證發給,領事送狀,OFFER確認,商務關係確認,原產地證明,僑胞入國申告,招請狀確認等正規出入國業務外에商務關係業務까지도집쳐서事務量이急激하게增大됐기때문이다<sup>(35)</sup>.

이反面에公館의設備,人員및豫算은增加되

(33)上揭書,p.123.

(34)大韓民國現行法令集,第5編,第4章,行政各部,外務部職制,第5條6項,大統領令3157號

(35)金相賢,前揭書,pp.180-182.

지 않아業務의遲延을招來하게되어民團및駐日公館에對한在日僑胞들의不信을助成하는直接의인原因이되고있다.

따라서새로운行政機構改革의必要性은僑民業務의一元화와體系化를위하여서뿐아니라現在에서의僑民業務의效果의in遂行을위해서도時急히要請되고있다.

## 第四章 Program의變動과 僑民行政機構改革方向

### 第一節 指導理念의變動과 海外移住事業

#### 1) 執權 Elite集團의價値指向의

##### 變動과 Program變動

發展途上의國家에있어서執權 Elite集團의價値指向의變動은指向하는政策目標의變動을가져오고이것은다시設定된目標를達成하기위한Program의變動을가져온다.

韓國에있어서의2개의長期執權政府(第一共和國 및 第三共和國)의執權 Elite集團의價値指向은第三共和國에서더욱더未來指向의이고對外部指向의이라함은이미많은研究結果가이를뒷받침해주고있다<sup>(36)</sup>.

이와같은執權 Elite集團의價値指向의變動은對內의으로는工業立國의實現을위한各種經濟開發Program과科學技術振興政策으로나타났고<sup>(37)</sup>對外의으로는積極的인海外進出政策으로나타났다<sup>(38)</sup>.

海外移住事業은이러한積極的인海外政策의實現을위한Program의하나로서過去와같이過剩人口의海外排出이라는消極的인事業이아니라人力投資를通한國際協力과國威宣揚이라는積極的

인意義를가진것이다.

이와같은海外移住事業을積極推進하기위하여政府는1962年3月法律第1030號로海外移住法을公布<sup>(39)</sup>하였고1962年을基點으로하는「移民5個年計劃」을세웠다.

同計劃에依하면5個年間에2萬世帶10萬名을移住시킬計劃이었으며<sup>(40)</sup>「부라질」移民送出計劃의例를보면,1962年부터5個年間에걸쳐農業移民2,700世代,技術移民1,400世帶,其他個人招請移民500世帶,合計4,600世帶<sup>(41)</sup>로서海外進出의強한意慾을보여주고있고이것은執權Elite集團의指導理念의變動에따른Program의變動을그대로反映해주고있는것이다.

#### 2) Program遂行上의蹉跌과 그問題點

能動的인海外進出을위하여設定한目標와Program遂行過程을分析하여그失敗의原因을導出하고자한다.

먼저設定된海外移住計劃과遂行된實績과를比較해보면,<表6>과같다.

<表6> 海外移住計劃과 實績(1962~1966)

期間	目標(A)	實績(B)	(B/A × 100)%
1962年~1966年	100,000名	13,650名	13.65(%)

資料: 實績은前揭在外國民現況,p.7.

<表6>에서보는바와같이設定된目標의達成度의側面에서볼때計劃目標의達成度는約14%로서執權 Elite集團의海外進出의強한意慾은海外移住事業이라는Program에서는完全히失敗했다고보지않을수없는것이다.

이러한失敗的主要原因을보면다음과같다.

(36) In Jung Whang, *Elites and Economic Programs in Korea 1955~1967*, University of Pittsburgh, 1968, pp. 42~45.

(37) 1961年以後經濟開發을이룩하기위한行政體系內의變動을보면,經濟企劃院,建設部,科學技術處,農村振興廳,鐵道廳및約10個의會社가新設되는等行政機構上の改編이있었고,第一次및第二次經濟開發5個年計劃,第一次및第二次科學技術振興5個年計劃等이遂行되었거나實行過程에있으며第三肥料,蔚山精油工場,綜合製鐵,京釜高速道路의建設等各種經濟開發Program이遂行되었거나遂行되는過程에있음.

(38) 約2個師團規模의越南派兵을비롯하여年間約40%以上의成長을目標로하는輸出增大等.

(39) 1963年2月9日法律第1271號로改正公布되었고閣令第827號로同施行令이公布되었으며1962年7月26日保健社會部令第87號로同施行規則이公布되었음.

(40) 申用淳,朴舜在,「移民白書」,新東亞,1965,3月號,p.163.

(41) 移民資料(第1輯),外務部,亞洲局,1966,p.96.

### 가) 計劃上의 問題點

目標設定이 實踐斗 遊離된 計劃이었다. 目標의設定過程에서 移民受入國에 對한 充分한 事前情報 를 寶集하여 分析하고 韓國의 外交關係를 考慮한 交涉能力, 移住地의 現地를 實際 調查하고 또 이것을 實行할 充分한 財政的 뒷받침이 있는지를 綜合 檢討해야 했음에도 不拘하고 이더한 點을 전혀 無視한 實現可能性이 稀薄한 計劃이었다는 點이 가장 重要한 失敗 原因의 하나가 되었다.

### 나) 移住 對象者 選拔上의 問題點

移民受入國에서 願하는 有資格 對象을 選拔치 않았다는 點, 即 大部分의 移民受入國이 農民이나 技術者를 願하고 있음에도 이것을 度外視한 채 富裕層을 選拔하므로서 國際的인 背信의 結果를 招來하였고, 이것이 計劃의 繼續 遂行을 어렵게 만들었다.

### 다) 移住 對象者에 대한 事前教育의 未備

關係當局은 移民者들에게 言語, 風習, 環境, 歷史等 對象國에 대한 事前教育과 現地에 대한 正確한 情報를 提供해 주었어야 함에도 不拘하고 이것을 履行치 않아 主要失敗 原因의 하나가 되었다.

### 라) 移民機關 機能의 弱化

既存의 移民機關이 政府의 移民事業에 맞추어 그機能을 遂行할 수 없을 程度로 貧弱하였다<sup>(42)</sup>.

### 마) 移民管理

移民의 管理와 施行에 있어서 理論과 實際가 付合하는 科學的인 바탕에서 이루어지지 못하였다<sup>(43)</sup>.

### 바) 移民費用

海外移住에는 많은 費用이 必要하다는 點, 例를 들면, 中南美의 移民의 경우 船賃, 農地購入, 住宅資金, 營農資金, 生計維持費等으로 世帶當 \$1,000 以上을 要하므로서 零細農民의 移住를 不可能하게 하였다는 點 等을 指摘할 수 있다.

以上的 問題點들은 크게 두가지로 要約될 수 있는데 첫째는 移民을 計劃하고 現地定着과 適應,

生存까지 保護, 育成할 一貫性 있는 強力한 行政體系가 缺與되었다는 것과 둘째 이것을 遂行할 財政의 뒷받침이 없었다는 것이다.

## 第二節 僑民 保護·育成 Program

### 遂行上의 障跌

僑民의 保護·育成을 為한 Program을 어떻게遂行했는가를 ①社會·經濟的 側面, ②教育·文化的 側面, ③法的地位, ④僑民組織의 側面에서 分析하여 그 問題點을 導出하고자 한다.

#### 1) 社會·經濟的 側面

日本에 居住하는 僑民은 588,167 名으로서 이들의 99%가 慶尚南北道, 全羅南北道, 濟州道를 中心으로 하는 南韓出身들이었음에도 不拘하고 民團系 36.5%, 朝總聯系 및 中立系 63.5%로서 民團活動 및 韓國政府의 對僑民 行政活動이 얼마나 微弱한가를 端的으로 表示해 주고 있다.

經濟生活面에 있어서는 ① 1世帶當 月平均 扶助額이 約 1,340 원(1964年)에 不過한 生活保護費에 依存하는 僑民數의 日本 全體生活保護者數에 對한 比率이 每年 增加하고 있으며 在日僑胞의 經濟的 貧困은 日本社會에서 높은 犯罪의 原因이 되고 있다. ② 在日僑胞의 所得水準은 日本人의 所得水準의 約 折半程度에도 이르지 못하는 低所得(1956년의 日本人의 1人當 國民所得은 84,482 圓인데 比하여 在日韓國人의 1人當 國民所得은 32,600 圓)임에도 不拘하고<sup>(44)</sup> 納稅負擔義務는 同等하여 實質的 納稅負擔力은 훨씬 무거울뿐 아니라 特히 1965년의 韓·日協定 以後로는 對象에 따라서는 課稅年度의 5年 以前까지 遷及查察하고 過重한 認定課稅의 賦課, 脫稅를 理由로한 差押과 家宅搜索等強權을 發動하면서 여기에 對한 受益과 社會保障面에 있어서는 심한 差別을 하고 있다. 即 國民金融金庫를 비롯한 各種 金融機關의 利用, 公營住宅에의 入住, 國家 또는 育英會의 獎學金 供與等의日常生活面에서 惠擇을 받지 못하고 있는 것이다.

(42) 尹慶道, 「우리나라의 移民政策」, 前揭 移民資料, p.324, "韓國에는 現在 民間移民 事業機關으로서 移民協會, 移民公社, 「카토릭」 移民會韓國支部等이 民間契約 移民을 擔當, 推進하고 있는 公益團體이나 財政的인 뒷받침이 全無하므로 有名無實한 機構가 되고 있으며 대로는 오히려 移住者들의 經費負擔을 加重시키는 경우도 있다".

(43) 前揭 移民資料, p. 331.

(44) 金相賢, 前揭書, p.55.

이에 對하여 在日僑胞들은 參政權과 公務擔任權을 除外한 모든 權利와 社會保障面에서의 同等한 待遇와 稅金 攻勢의 緩和 措置를 本國政府가 積極적으로 取해줄 것을 바라고 (demand) 있으나, 政府는 여기에 대하여 適切한 解決策을 講究하지 못하고 있다. ③韓國人 商工業者를 組合員으로 하는

在日韓國人 信用組合協會(韓信協)의 會員은 僑胞數 548,175 名(1967年 11月末 現在)의 7.3%인 約 4萬名을 確保하고 있음 뿐이며, 韓信協의 活動을 朝鮮人 信用組合協會(朝總聯系)의 活動과 比較해 보면 <表 7>과 같다

<表 7>에서 볼수 있는 바와 같이 韓信協의 活動

<表 7>

韓信協과 朝信協의 主要計定 比較

單位: 千圓

	預 金		出 資 金		貸 出 金	
	韓 信 協	朝 信 協	韓 信 協	朝 信 協	韓 信 協	朝 信 協
(A) 1968. 4	46,533,783	62,759,329	1,723,634	2,935,327	41,024,024	61,509,901
(B) 1968. 3	46,802,479	66,185,086	1,714,148	2,912,047	40,229,302	61,336,384
(A)~(B)	△ 268,696	△3,425,757	9,486	23,280	794,722	173,517
(A)/(B) %	99.4	94.8	100.6	102.8	100.8	100.3

資料: 金相賢 前揭書 p. 151에 依據 作成.

은 朝信協에 比해 預金, 出資金, 貸出金等의 規模가 모두 絶對的으로 弊勢에 놓여 있을뿐 아니라 出資金 및 貸出金의 增加比率도 相對的으로 낮은 것이다.

特히 注目할 點은 民團系 僑胞中相當數가 朝總聯系 信用組合과 去來함으로서 661億원에 達하는 朝信協 總預金의 約 40%가 民團系 僑胞들의 預金으로 推定된다는 事實이다<sup>(45)</sup>. 따라서 韓信協의 積極的인 活動이 展開되어야 할 뿐 아니라 朝信協과 對抗하기 위하여 韓信協이 없는 곳에 韓信協을 新設하고 資金供給을 充分히 하기 위한 政府의 財政的 優先 침과 認可申請中에 있는 韓國系 信用組合 認可取得을 早速히 實現할 수 있도록 外交經路を通한 交涉이 있어야 할 것이다.

## 2) 教育・文化的側面

在日僑胞의 出生地別 構成比를 보면 韓國出身 30%, 其他 地域이 2%인데 反하여 日本出身은 68%로서 (1964. 4 現在) 日本의 文化圈속에서 出生한 者가 壓倒적으로 많을뿐 아니라 年齡別 構成比에 있어서도 30 歲未滿으로서 僑胞社會에서 二代 및 三代의 比率이 顯著히 增加해 가고 있다.

이와 같이 同化率이 높은 二代 및 三代의 比重

의 增大는 韓國民族의 文化와 “일”을 維持하고 韓國民이라는 自負心을 培養하기 위한 民族教育의 必要性을 提高시키고 있으나 이러한 民族教育은 잘 遂行되지 않고 있다.

即 民團系와 朝總聯系 및 日本系에 就學하고 있는 學生數의 構成比를 보면 각각 2%, 20% 및 78%로서 民團系는 朝總聯系의 10/1, 日本系의 39/1에 不過한 實情이다.

이와 같은 民團系 民族教育 活動의 弊勢의 原因을 보면,

(1) 韓國人的學校는 日本의 正規學校로 認定되지 못함으로서 上級學校 進學의 길이 阻礙뿐 아니라 學校體系가 民團系 學校는 高等學校가 最終學校로 되어 있음에 反하여 朝總聯系는 大學이 最終學校로 되어 있다.

(2) 韓國政府와 北傀의 對僑胞教育 補助金支給狀況을 보면 韓國政府의 補助金 支給額은 每年 上昇하고 있으나 北傀의 補助金 支給額은 每年一定치 않고 變動이甚하며 全體 平均을 보면 1:6.2의 比率 即 6.2/1로 韓國政府의 補助金 支給이 低調한 形便이다<sup>(46)</sup>.

(3) 各學校 理事會의 構成 및 活動이 微弱한

(45) 上揭書, p. 155.

(46) 在日僑胞指導, 育成方案, 外務部亞洲局, 1968. p. 31.

뿐 아니라 財團이 貧困하여 僑胞社會에서 指彈의 對象이 되고 있다<sup>(47)</sup>.

한편 成人教育과 日本系 學校에 就學하고 있는 學生들에 對한 國民教育에 큰 役割을 하고 있는 「教育文化센터」는 2個所에 總 105個의 常設講習所를 가지고 있으나 1個 「센터」가 2~3個縣을 擔當하고 있어 運動上에 大은 隘路를 받고 있으며 特히 60萬 在日僑胞의 教育을 위해 政府로 부터 派遣된 人員은 奨學官 2, 奖學士 4, 校長 2, 教師 28 教育要員 4人에 不過한 實情에 있다<sup>(48)</sup>.

### 3) 法的 地位

在日僑胞의 法的地位 問題는 60萬 在日僑胞 全體의 生活과 安住에 直結되는 問題로서 韓·日協定時에는 一部에서 韓·日會談을 反對하는 運動을 展開하기 조차 했던 것이다.

法的 地位 要求 運動을 64年 1月부터 65年 6月 韓·日協定이 調印될 때 까지 約 18個月 동안에 만도 延人員 約 2萬 7千餘名이 參加하였고, 最近 다시 日本政府가 새로운 出入國管理法案을 制定하려는 움직임을 보이자 이에 反對하는 「대도」가 連日 繼續하고 있는 形便에 處해 있는 것이다<sup>(49)</sup>.

이와 같이 重要한 法的 地位 問題가 韓·日協定에서 어떻게 處理되었는가 하는 것은 在日僑胞의 永住權 申請에 그대로 反映되고 있다.

韓·日協定의 批准書가 交換됨으로서 永住權 申請業務를 處理하기 始作한 1966年 1月 17日부터 1968年 12月末 現在 申請者 數는 總 申請有資格者數 559, 135名中 不過 14.4%에 該當하는 80, 783名에 不過한 것으로서 이것은 在日僑胞 生成의 歷史的 特性을 無視한채 그들의 正當한 要求를 받아들이지 못했다는 것을 端的으로 表示해 주고 있음을 뿐 아니라 韓國政府의 對日本 外交活動의 脆弱性과 僑民行政體系의 僑民 保護·育成活動 能力의 缺如를 그대로 反映해 주고 있다.

따라서 政府의 政治的, 外交的, 活動 強化豆 韓

· 日兩國間의 政治的 妥結을 摂索해야 할 뿐 아니라 僑民行政組織을 改革함으로서 在日僑胞의 法的地位上에 內包된 問題點을 專門의 으로 研究하고 繼續의 으로 發生되는 問題點에 對한 根本의이고 長期의 解決策을 講究토록 해야 할 것이다.

### 4) 在日 大韓民國 居留民團

「民團」은 社會, 經濟, 教育, 文化 및 法的地位等 앞에서 論한 諸側面에서 僑民을 保護하고 僑民의 發展을 위하여 積極活動해야 함에도 不拘하고 實際로는 앞에서 分析한 바와 같이 그 機能을 圓滑히 遂行치 못하고 있는 것이다.

다시 말하면, 僑民의 經濟的 地位 向上, 法的地位 確保, 僑民子女의 教育等 諸活動의 低調는 本國政府의 政治, 外交的, 行政的 支援의 微弱에도 그 原因 있으나 他面에서 볼 때는 民團 自體活動이 本國政府 支援을 獲得하고 僑民의 積極的 支持를 얻기에 充分하지 못했다는데도 그 原因이 있을 것이다.

民團의 活動은 橫의 으로는 駐日公館과의 連結과 協調가 弱하고 縱의 으로는 民團의 中央本部와 地方組織, 拿下團體 및 外廓組織과 執行運營體系가 짜여 있지 뜻함으로서 目標達成을 위한 諸活動遂行上의 蹤跌을 加重시키고 있다.

이제 民團의 運營上의 몇 가지 主要問題點을 보면 첫째, 性格上の 問題로서 自治機關으로서의 中央集權의 全國組織의 性格이 強한 組織이면서 他面에서는 駐日公館의 一定 監督下에 있음으로서 地方組織이 地區領事館과 直接 指示 連絡을 받아 왔다. 이러한 二重의 性格으로 말미암아 中央組織은大使館과 本國政府와 連結되어 있고 地方組織은 中央組織과 遊離되며 地區領事館과 連結되어 中央組織에서 세운 目標와 政策을 遂行하는데 蹤跌을 가져옴으로서 그 機能을 發揮할 수 없다.

둘째, 財政的 問題로서 民團의 中央本部 및 全國組織 豊算의 合計는 年間 約 10億圓에 達하는 데 그 財源이 團費(1人當 100圓이며 團員 實情에 따라 特別團費도 徵收) 割當金, 補助金 및 資助金

(47) 前揭書, p.225,

東京 韓國學校 1967 年度 學校運營費의 收入을 보면 運營豫算 總規模는 年間 39,027,284 圓인 데 이 중 政府補助金 42%, 學生納付金 39%, 理事會費 11%, PTA 補助 2%, 賣店賣上金 3%, 其他 3%로 되어 있음.

(48) 前揭 在外國民現況, p. 102.

(49) 「僑胞다는 毒素條項——日出入國管理法案과 反對대모」 東亞日報, 1969. 6. 23.

其他 等으로서豫算財源이 折半程度 밖에 收入되지 않아 民團運營은 運營費 調達에 汲汲하고 있다<sup>(50)</sup>.

한편 事業計劃의 擴大와 多樣化에 따라 支出은 激增되어 감에도 不拘하고 收入源이 限定되어 있어 이것이 民團活動을 制約하는 主要 原因이 되고 있다.

세째, 民團을 이끌어 갈 指導的 Elite의 充員이 어려울뿐 아니라 特히 儒胞社會에서 2世와 3世의 比重이 무거워짐에 따라 2世와 3世中에서 民團을 이끌어 갈 Elite를 育成해야 한다는 問題가 重要한 課題라 할 수 있음에도 不拘하고 이리한 指導的 Elite 育成의 努力이 體系的이고 計劃的으로 遂行되지 못하였다.

네째, 民團은 任意團體이므로 法的 根據를 갖지 못하고 있기 때문에 日本社會에서의 諸般活動에 많은 制約를 받고 있다. 따라서 어떻게 하면 民團의 奉下團體 및 外廓團體를 日本國內法 태두리 内에서 活用할 수 있는 法人體로 組織하여 民團의 活動을 強化할 수 있느냐 하는 것이 繼續 問題點이 되고 있다.

이러한 民團活動의 諸制約要因을 어떻게 克服하고 儒民行政體系와 調화시켜 儒民行政을 効果的으로 遂行케 할 수 있느냐 하는 것이 主要 課題가 될 것이다.

以上의 몇가지 側面에서 在日儒胞들이 異質의 인生活風土인 日本社會에 適應生存해 가는 過程에서 直面하고 있는 問題點과 여기에서 派生되는 問題點이 무엇이며 앞으로 在日韓國인이 日本社會內에서生存發展해 가는데 必須의으로 解決해야 할 問題가 무엇인가를 考察하였다.

이러한 問題點들은 두가지로 要約될 수 있는데 첫째는 在日儒胞의 生成過程의 特殊性으로 因하여 韓國과 日本의 政治的妥結로서 解決되어야 할根本의 性格을 가진 것과

둘째는 行政組織이 60萬이라는 巨大한 集團의 inputs를 받아들여 그들의 要求에 相應하는 Outputs를 產生할 수 있는 行政體制가 갖추어져 있지 못하다는 點이다.

그러나 첫째의 政治的妥結이라는 것도 在日韓

國人의 根本의 要求가 무엇인가를 把握하여 政府가 이것을 實現시킬 方案을 綜合的이고 長期의 인眼目으로 分析, 檢討하여야만 妥當한 方法으로 日本政府와 協商할 수 있으므로 역시 이것을 專擔하여 研究計劃하고 執行할 수 있는 行政組織이 있어야 한다는 點에서 在外國民의 保護, 育成을 위한 Program과 이것을 遂行하기에 効果的인 行政組織體의 形成이라는 問題에 歸着된다고 할 수 있을 것이다.

### 第三節 儒民行政機構 改革 方向

앞의 2個節에서 連續된 하나의 Program을 그遂行過程의 側面에서 2段階로 区分하여 그 각각의 段階를 中心으로 分析 評價하였다.

먼저 移民受入國에 定着하기 까지의 第一段階에서는 設定된 目標와 遂行한 實績을 比較해 보면 目標達成度는 13.7%에 不過하였다.

이것은 政策과 Program을 遂行하기 위한 手段인 行政組織이 그 機能을 發揮하지 못했을뿐 아니라 이러한 Program을 遂行하는데 適切치 못했음을 端的으로 表示해 주고 있다.

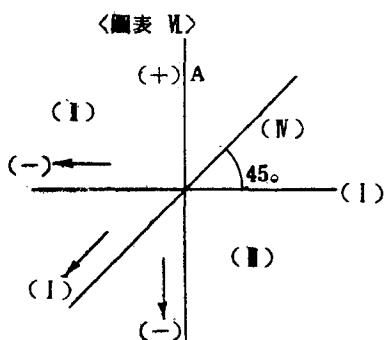
따라서 執權 Elite集團의 積極的인 海外進出이라는 指導理念을 實現하기 위한 Program과 이것을 遂行하기 위한手段으로서의 行政組織上에는 深大한 gap이 있었고 이것이 增大되어 왔던 것이다

한편 海外에 移住한 移住民이 政治, 經濟, 社會文化等이 전혀 다른 異質의 生活風土에 適應하여 生存토록 保護育成하는 第三段階에 있어서도 이들의 Demand와 이들을 위하여 行한 Outputs 사이에는 커다란 差異이 있었다. 即, 社會·經濟·教育·法的地位 및 在外國民組織上의 諸問題에 있어서 現存의 行政組織은 이들 諸側面의 demand에 相應하는 Outputs를 產生할 수 없다는 것이다.

社會變動過程에서 이에 適應(adaptation) 할 뿐 아니라 나아가서는 能動的으로 變動을 創造하기 위한 Program을 遂行해야 한다는 觀點에서 볼 때 海外移住事業과 이것을 遂行하는 行政組織은 第二章에서 論한 <類型 I>의 行政組織에 屬한다고 보지 않을 수 없다.

即 <圖表 vi>에서 보는 바와 같이 積極的인 海外進出이라는 新로운 規範(Norm)을 創造하기 위

(50) 金相賢, 前揭書, p.109.



〈圖表 VI〉 海外移住 Program 과 行政組織

한 Program 을遂行해야 할行政組織이 이러한 새로운變動을創造할Program 을 감당할 수 없어 座標의 橫軸線(I 軸線)上에서 화살표 方向(←)으로漸次로 移行되었고, 在外國民의 Demand에行政組織이 適切히 應答(Outputs의 產出)하지 못하므로서 縱軸線(A 軸線上)에서 下向(↓)으로 移行되어 (類型 I의 組織)內에서도 組織改革의 必要性이 加强 強한 行政組織에 屬하게 된 것이다.

以上의 分析 結果 海外移住事業과 僑民의 保護育成Program 을遂行하기 위한 行政機構改革의 다음과 같은 3 가지 方向을 提示해 주고 있다.

첫째, 執權 Elite集團의 海外進出政策을 具顯하는 海外移住 Program 을 效果的으로遂行하기 위해서는 移住者의 募集, 選拔 및 訓練等 國內의 人問題와 移民協定의 交涉締結 및 移住者의 選出定着等이 分離되어서는 안된다는 것이며 이것은 移民受入國들에 對한 正確한 情報蒐集, 交涉可能性 및 國內의 諸般 與件을 綜合 分析한 長期의 移民計劃과 具體的 實踐計劃의 土台 위에서 實行되어야 하기 때문이다.<sup>(51)</sup>

둘째, 僑民의 保護, 育成 Program 을 專擔할 行政機構를 設置하지 않고서는 在外國民의 法的地

位를 비롯하여 教育, 社會, 文化 經濟等 諸側面의 Demand에 相應하는 Outputs를 產出할 수 있는 機能을遂行하기 어렵다.

前節에서는 主로 在日韓國人을 中心으로 이들諸側面의 Demand에 對한 Outputs 產出能力을 分析하여 現存의 行政組織으로서는 Demand에 相應하는 Outputs의 產出能力이 없다는 것이明白하였거나 와 日本外의 美洲 東南亞, 西歐等에 散在되어 있는 僑民들의 保護, 育成 業務를遂行하기 위해서는 이것이 더욱 切實히 要求된다.<sup>(52)</sup>

세째 移民受入國에의 定着段階까지의 狹意의 移民 Program과 移住民의 適應生存 Program은 海外移住事業이라는 하나의 連續된 Program으로서 이것을 分離할 수 없고 따라서 連續된 Program의 效果의 遂行을 위해서는 只今까지 分離되었던 移民行政機構와 僑民行政機構가 하나로 統合되어야 한다.

以上과 같이 〈移民行政組織의 擴大〉 〈僑民行政專擔組織의 新設〉 〈移民行政組織과 僑民行政組織의 統合〉이라는 3가지 側面으로 行政機構改革方向을 要約할 수 있다.

## 第五章 結論

行政한다는 것이 變動에 對應하여 Inputs에 相應하는 Outputs를 產出하고 나아가서는 能動的으로 變動을創造하는 過程이라 한다면 이러한 變動에 對한 適應과 變動의 誘導는 行政體系가遂行하는 Program을 通해서 이루어진다.

變動에 對한 適應과 變動創造를 위한 Program은 行政組織을 通해서遂行되므로 行政組織이 이러한 Program을遂行할 ability이 없거나 또는 이것을 效果的으로遂行할 수 없을 때에는 組織의 改革이 이루어져야 할 것이다.

本論文에서 僑民行政機構를 이러한 Program遂

(51) ① 移民行政機構를 外務部로 綜合하여 局으로 昇格시키는 것이妥當하다는 데 對하여는, 金容玉前揭論文, pp. 110-113. ② 日本에는 外務省에 移住局이 있고 同局內에는 企劃課, 業務課, 振興課, 旅卷課가 있어 海外移民事務을 一括으로 處理하고 있다. 前揭移民資料, p. 342.

(52) ① 「僑民廳 設置要請——在日民團서 外務部에」 在日居留民團은 10月 11일 在日僑胞의 指導育成의 一元化를 위해 僑民廳의 設置등을 要求하는 7個項目의 對政府 要請書를 外務部에 提供했다. 서울신문, 1968. 10. 11. ② 外務部는 行政組織의 同質性과 專門性의 原則과 在外國民 保護의 必要性의 增大等으로 因하여 僑民課, 領事課, 旅券課의 3課를 가진 領事局의 新設案과 外務部 外廳으로서 獨立된 僑民廳의 新設方案을 檢討하고 있음. 京鄉新聞, 1969. 7. 11.

行의側面에서分析評價하여 그改革方向을摸하였으며, 이것을要約하면 다음과 같다.

첫째, 海外移住事業이란 移民의 計劃에서 定着地에의 生存發展段階까지 하나의 連續된 Program이라는點이며 따라서 이러한 하나의 Program을遂行하는 行政機構는 統合되어야 한다는 것이다.

即, 從來에는 移住事業이라는 하나의 Program을保社部, 勞動廳, 外務部等이 斷片的으로遂行하므로서 하나의 Program으로서의 計劃性과 一貫性이欠與되었을뿐 아니라 執行過程에 있어서 橫的인紐帶가 弱化되어 效果的인 Program遂行에 磕跌을招來하는 根本原因이 되었기 때문이다.

그리므로 國民의 積極的인 海外進出政策을 具顯하고 國民에게 世界舞台에서의 活動이라는 積極的인 空間指向을 創導하기 위한 Program을遂行할 移民行政組織은 擴大되어야 한다.

둘째, 僑民의 保護育成을 위하여는 在外國民의法的地位, 教育, 文化, 社會經濟生活의 諸業務를 專門적으로 取扱할 下位組織을 갖고 이것을 全體의으로 綜合計劃하는 專擔機構가 新設되어야 한다는 것이다.

即, 分析을 通해서明白히 된바와 같이 在外國民의 經濟, 社會, 教育, 文化, 法的地位等諸側面의 demand에 相應하는 Outputs를 產出할 行政組織의欠與는 日本을 비롯하여 美洲, 東南亞 및 西歐 유럽等地의 約 60萬에 達하는 僑民의 異質生活圈에 適應發展을 어렵게 하므로서 韓國民의 積極的인 海外進出의 새로운理念具顯에 磕跌을招來하게 했을뿐 아니라 積極的인 海外進出로 國威를宜揚한다거나 國際協力を增進한다는 理想은到底히 實現시킬 수 없다는 것이다.

그리므로 在外國民의 Demand에 對應하여 여기에相應하는 Outputs를 產出하고 나아가서는 이들을 積極 保護育成하기 위한 專擔行政機構가 設置되어야 한다.

세째, 海外의 移住 Program을遂行하는 移民行

政과 在外國民의 保護育成을 위한 僑民行政은 이 것을 分離시킬 性質의 것이 아니라 하나의 行政組織으로統合되어야 할 性質의 것이다.

即, 狹意의 移民으로 通稱되고 있는 移住의募集, 選拔過程으로부터 移民受入國에의 定着過程까지의 移住 Program과 政治, 經濟, 社會, 文化等이 다른 異質의 生活圈에서 이에 適應(adaptation)發展해 가도록 保護育成하기 위한 僑民의 保護育成은 두개의 別個 Program이 아니라 하나의 連續된 Program의 两段階에의 分離에 不過하다는 것이다. 왜냐하면 僑民의 適應, 發展이 없이 새로운 海外移住 Program이 繼續的으로遂行될 수 없고 成功할 수 없다고 보기 때문이다.

從來 海外移住事業失敗의 根本原因의 하나가 이러한 有機의이며 一貫性있는 Program으로서의 綜合의이고 長期의인 計劃性의欠與라는 것이 分析을 通하여明白해진 것이다.

그리므로 海外移住事業이라는 連續된 Program의效果의이고 成功의인遂行을 위해서는 只今까지 分離되었던 移民行政機構와 僑民行政機構가統合되어야 한다.

以上을 綜合하면 僑民行政과 移民行政을 專擔할 새로운機構를 組織하여 이 새로운專擔機構內에서 移民과 僑民行政의 Program은 有機의이고 一貫性이 있으며 長期의인 眼目으로 計劃되고 執行되어야 한다는 것이다.

끝으로 本論文의 研究焦點은 僑民行政機構改革方向提示에 있었기 때문에 具體적으로改革될機構내에 어여한 課或은 係를 設置하여야 한다는 技術의인問題는 論하지 않았다.

따라서 이러한根本의인改革方向의 土台위에서

- (1) 新設될機構의 水準은 어여하여야 하며
- (2) 業務分擔을 위한 課나 係의 設置와 調整은 어떻게 할 것인가 하는 等組織內의 Structure問題에 對한 더 많은 研究가 繼續되기를 바란다.