

韩国的外国人政策及社会整合问题

崔佑吉 郑信哲

内容提要 随着韩国走向多元文化社会之势渐强,如何整合、包容外国人及移民问题将成为韩国社会今后的一个重要课题。本文以韩国政府的外国人政策及其社会整合政策为主题,概述外国人渡韩及其韩国相关政策的制定,分析韩国移民政策现状与社会整合问题,探讨韩国社会与外来移民者共享美好生活的对策。

关键词 韩国 外国人 海外同胞 社会整合化

进入 21 世纪后,关于“多元文化社会”的话题,在韩国开始引起人们的广泛关注。^① 随着外国人的大量流入,韩国由同质文化社会逐渐走向包含异文化的多元文化社会。自 20 世纪 80 年代后期,韩国开始出现外国打工者,到 90 年代初期跨国婚姻入境者逐渐增多,2000 年以来外国留学生数量也大为增加。随着韩国走向多元文化社会之势渐强,如何制定综合性的外国人政策和设立主管外国移民的行政机构等,引起社会的广泛关注和议论。然而,由于种种原因,主管外国人及移民的行政机构至今仍然空缺。如何合理解决在韩外国人及其移民问题,将成为韩国社会今后面临的一个重要课题。本文以韩国政府的外国人政策及在韩外籍同胞的社会整合问题为主线,分析韩国针对外来移民的社会整合政策,探讨韩国社会与外来移民共享美好生活的对策。

一、在韩居留的外国人及外籍同胞

至 2017 年 8 月末,在韩居留的外国人达 206.3 万人,其比例约占韩国总人口的 3%。以国别看,中国人 993110 人(48.1%)、越南人 162137 人(7.9%)、泰国人 106778 人(5.2%)、乌兹别克斯坦人 60225 人(2.9%)等。在韩外国人中,申领外国人登记证的达 114.1 万人,其中申报韩国国内居所的外籍同胞为 39.9 万人,留学生为 13.6 万人。

在韩外国人中,数量最多的当属打工者,其数约占在韩外国人总数的一半。其中拥有就业签证的外国打工者有 57.3 万人,短期签证过期滞留者 14.5 万人,如果加上就业签证过期不归者,在韩非法滞留者将超过 20 万人。在外籍劳动者中,有 95% 属于体力劳动者,只有 5% 属于专业人士。体力劳动者大部分在中小企业、建筑工地、农场、养殖场以及打鱼船上打工。专业人员主要从事外语教学、公司、艺术、研究、讲学等领域工作。

至 2017 年 8 月末,在韩居留的外籍同胞有 809143 人,占在韩外国人总数的 39.2%。从居留资格看,拥有海外同胞签证者(F-4) 403079 人,访问就业签证者(H-2) 228623 人,永住权者(F-5) 88936 人,访问陪同签证者(F-1) 28568 人;从国别看,拥有中国国籍者 675740 人(83.5%)、美国国籍者 45520 人(5.6%)、加拿大国籍者 16053 人(2.0%)等;从访问就业签证看,中国国籍者 203390 人(89.0%)、乌兹别克斯坦国籍者 18098 人(7.9%)、哈萨克斯坦国籍者 4341 人(1.9%)等。具体情况见图 1:

^① 郑信哲:《走向多元民族、多元文化社会的韩国现状及对策》,载《世界民族》,2010 年第 3 期。

图1 近十年在韩居留外国人的增加情况



资料来源:韩国法务部出入境外国人政策本部,2017年9月统计月报。

如今,在韩居留的中国朝鲜族、中亚高丽人、萨哈林韩人^①等群体逐渐形成聚居生活的区域,呈现出长期居留或定居倾向。例如,中国朝鲜族相对集中于首尔市加里峰洞、大林洞和安山市元谷洞、京畿道始兴市等首都圈;中亚高丽人在首尔市光熙洞、京畿道始兴市、安山市元谷洞、光州市光山区等地形成聚居地。

这些外籍同胞居住地区,具有生活费用相对低廉、离工业区近、打工方便等共同特点。例如,光州地区之所以形成高丽人聚居地,这里除了民族性及其网络外,就业与工资待遇等经济因素成为决定因素;^②而中国朝鲜族打工者选择居所时,注重低廉的生活支出、充裕的就业机会、方便的交通网等因素,这使他们自然而然地相对聚居,形成他们共同的居住地区;^③萨哈林韩人是由韩国政府实施回归计划而到韩国定居,由于他们被安置在各地的租赁住宅中,其共同居住情况并不明显。^④

与此相比,来自美国、加拿大等国以及在日朝鲜人等,则带有短期居留或循环移居的特点,他们在韩国并没有形成相对聚居的共同生活圈。

二、外国人大量渡韩

20世纪80年代,随着韩国经济迅速发展,需要大量劳动力,外国劳动者开始进入韩国。当时,韩国政府还没来得及制定外国劳动者政策,除了少数拥有合法居留资格的专业人士以外,大部分打

① 萨哈林韩人是第二次世界大战时被日本强制动员到萨哈林做劳工,战争结束时被迫残留于萨哈林的南部朝鲜人。

② 金永述、洪仁华:《关于中亚高丽人的光州地区移居与文化变迁的研究》,载《离散研究》,第7卷1号,2013年。

③ 朴世勋、郑小阳:《外国人居住地空间分布特点与政策含义》,载《国土研究》,第64辑,2010年;李静贤、郑守烈:《国内外人集聚地的维持及发展》,载《韩国地域地理学会志》,第21卷2号,2015年。

④ 裴秀韩:《归国永住萨哈林同胞的居住现状与改善方向》,载《国际政治研究》,第13卷2号,2010年。

工者属于非法滞留。这些非法滞留打工者以旅游或访问等短期签证入境后,逾期打工。1991年,韩国制定《外国人产业技术研修制度》,以图对那些缺乏人力的中小企业提供劳动力。这是韩国政府在探索合法引进外国劳动力过程中,遇到劳动团体反对而采取的折中办法。该制度实施至2006年,由于导致非法滞留者增多、派遣手续不正当、人权侵害等问题,被批评为“现代版奴隶制度”。

2003年,韩国国会通过了《关于雇佣外国人的法律》,2004年韩国以《外国人雇佣许可制度》逐渐替代了产业研修制度。至2007年,产业研修制度与雇佣许可制度并行三年后被废除,实现雇佣许可制度一元化。其后,雇佣许可制度成为韩国采用外国劳动者的重要制度。^①至今,韩国已接收了尼泊尔、东帝汶、蒙古、缅甸、孟加拉国、越南、斯里兰卡、乌兹别克斯坦、印度尼西亚、中国、柬埔寨、吉尔吉斯斯坦、泰国、巴基斯坦、菲律宾等亚洲国家的打工者。

在韩外国打工者中,外籍同胞占重要部分。自2007年,韩国开始实施“外籍同胞访问就业制”,接收中国、俄罗斯、乌兹别克斯坦、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦等国的外籍同胞,他们大部分属于体力劳动者。另外,渔业及水产业雇主利用雇佣许可制度与外国船员制度引进外国打工者。雇佣许可制度,是20吨以下渔船、养殖业及盐业等行业采用外国打工者的制度,是根据《关于雇佣外国劳动力的法律》,由韩国产业人力管理工团主管。外国船员制度,是20吨以上的渔船在沿海、近海投入的外国劳动力,根据《船员法》及《外国船员管理指针》,由海洋水产部、水产协会中央会主管。

实施外国人雇佣许可制度初期,外国打工者居留时间最长为3年,但根据业主要求,可延长至4年10个月。此后,通过“再入境者特别韩国语考试制度”和“守法劳动者再入境制度”许可再就业,其居留时间延长至9年8个月。自2017年8月,韩国为那些“非专业就业”“访问就业”“船员就业”等资格正常就业4年以上,并拥有一定“熟练技能人力分数”的外国打工者或船员,将居留资格变更为“外国人熟练技能分数制”(E-7-4)签证,使其继续就业。外国打工者中,除合法居留者外,还有非法滞留者。这些非法滞留者,大部分来自亚洲国家,还有一些来自非洲或中南美国家。此外,韩国为引进外国专业人才,采取多种政策措施,为其出入境和居留提供诸多方便。

至2015年,除外国打工者外,韩国还有23.8万名跨国婚姻迁入者,其中外籍结婚移民者为14.5万人,结婚入籍者为9.3万人。过去,韩国人的跨国婚姻,主要表现于朝鲜战争以后美国男性与韩国女性之间,他们大部分移民至美国。20世纪90年代以后,随着韩国男性与外国女性之间的跨国婚姻,结婚移民者迅速增多。婚姻属韩国宪法保障的国民个人生活领域,韩国政府对跨国婚姻没有采取鼓励或限制等政策。只是根据《关于婚姻中介业管理的法律》,对跨国婚姻中介行业的活动进行规范管理。

另据统计,2017年在韩外国留学生达13.6万人。韩国积极推进外国留学生政策,不仅以教育政策角度,而且以引进熟练劳动力政策和整合移民者政策角度。随着韩国社会劳动人口减少,各领域缺乏相应资格的人才,韩国将外国留学生作为企业等各个行业能够保障优秀人才供给的途径,探讨外国留学生为其社会发展发挥有效而积极作用的方案,采取积极政策以支援优秀人才引进和留学生在韩适应等。

此外,至2015年拥有“海外同胞”(F-4)签证的外籍同胞有21.6万人,其他合法居留的外籍同胞有20.2万人。海外同胞签证以《关于海外同胞出入境与法律地位的法律》(简称《海外同胞法》)为根据,其居留期限最长为2年,原则上还可延长。这一签证发放给具有一定条件的外籍同胞(体力劳动力除外),他们可从事各项就业活动,享受近于永住(F-5)资格的待遇。海外同胞签证政策

^① 薛东勋:《韩国移民受容与移民行政组织的整備》,载《文化与政治》,第4卷3号,2017年。

开始实施时,只发给发达国家的外籍同胞,后逐渐扩大,2009年开始也发给中国朝鲜族。

除合法外国打工者外,合法居留者中还有永住权者。2003年开始韩国实施永住权制度,最初获得者之中中国华侨占99%。2010年,开始实施为地方制造业、农畜产业或渔业的“就业访问”资格拥有者,在同一行业某个企业工作4年以上的外籍同胞赋予永住资格,随后中国朝鲜族、汉族的比重迅速上升。如今,永住权获得者中,中国朝鲜族占一半以上,其次为汉族等。2015年,在韩外国人中,15万人取得韩国国籍,其中9.3万人属韩国人配偶通过“简易归化”程序所取得,其余5.7万人是通过“一般归化”而取得韩国国籍。见表1:

表1 2005—2015年韩国外国人数量

单位:千人,%

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
总人口	48782	49092	49355	49594	49773	50516	50734	50948	51141	51328	51069
外国人(A) (=C+G)	654	819	986	1102	1111	1203	11325	1338	1451	1647	1513
在总人口中的%	1.3%	1.7%	2.0%	2.2%	2.2%	2.4%	2.6%	2.6%	2.8%	3.2%	3.0%
跨国婚姻移民者 (=E+H)	90	127	144	167	182	211	221	232	240	240	238
外国人打工者 (=D+F)	359	364	556	679	652	642	673	605	625	721	718
移民者及其子女 (B)(C+G+I)	679	863	1044	1210	1233	1354	1494	1529	1655	1855	1711
总人口中的%	1.4%	1.8%	2.1%	2.4%	2.5%	2.7%	2.9%	3.0%	3.2%	3.6%	3.4%
外国人(C)	614	765	920	1029	1015	1092	1202	1204	1305	1489	1364
就业签证(D)	255	260	438	576	559	553	589	521	539	608	573
结婚移民(E)	62	88	103	126	125	142	144	148	150	147	145
留学生	21	30	56	77	81	87	87	83	81	84	82
外国国籍同胞	25	29	35	44	50	84	135	188	233	286	216
其他外国人	147	253	171	103	106	137	162	181	217	250	202
短期签证	104	104	118	103	94	89	84	84	86	113	145
非法滞留者(F)											
国籍获得者(G)	40	54	66	74	96	111	124	134	146	158	150
婚姻归化者(H)	29	39	42	41	57	70	76	84	90	92	93
其他获得国籍者	11	15	24	32	40	41	47	50	56	66	57
移民子女(I)	25	44	58	108	122	151	169	191	204	208	198
外国人父母	-	-	-	4	7	10	10	12	14	14	6
外国人-韩国人父母	25	44	58	88	99	126	146	166	179	184	183
韩国人父母	-	-	-	15	16	15	12	13	11	10	8

注:①移民=外国人+国籍获得者

②外国人=登录外国人+申报居所的外外国籍同胞+短期签证非法滞留者

③“移民者子女”指不满19岁的未成年人,短期签证非法滞留者子女不含其中。“韩国人父母”里,其中至少1人为国籍获得者。

资料来源:行政安全部《地方自治团体外国人居民现况》、法务部《出入境外国人政策统计年鉴》,转引自薛东勋:《韩国移民受容与移民行政组织的整備》,《文化与政治》第4卷3号,2017年。

如今,随着外国移民数量增加,移民者子女数也在迅速增多。他们主要是结婚移民者及结婚归化者子女,还有一些非法滞留者子女。作为多元文化政策的一个内容,韩国政府对移民者家庭提供家庭教育、咨询、文化项目等服务,使其加快适应韩国社会。此外,还实施相关家庭生活政策,以帮助他们家庭安定。2017年,现任总统文在寅在第19届总统竞选中,以“加强多元文化家庭支援”为题,提出四项公约:1.确立定居及人权保护的綜合支援体系;2.实施多元文化家庭子女学习与心理调节的“生活、学习、照顾、传帮带项目”;3.保障多元文化家庭子女教育权的特别班级和对策学校支援,实施多元文化教育的教材课程开发与教师研修;4.充实和扩大以国民为对象的多元文化包容性教育等。^①如今,外国移民者大量渡韩已近30年。在韩国,不仅外国人的居留现象增多,其居留资格也多样,移居逐渐变为定居。过去,曾局限于出入境管理的外国人政策,逐渐扩大为居留管理、社会整合、国籍管理、多元文化政策等领域。韩国不再是“单一民族共同体”,而面临着构建何种形式的“多元文化社会”的问题。

三、中国朝鲜族在韩国

在韩外国人群中,中国朝鲜族达70万人。自1982年,中韩两国允许朝鲜族渡韩探亲。1986年,韩国KBS社会教育广播开设中国朝鲜族为对象的寻找离散家人节目后,开始有一些朝鲜族经香港渡韩探亲。1988年,首尔奥运会后,以探亲为目的的朝鲜族渡韩人数逐渐增多。访韩朝鲜族带去的礼物之一中草药得到韩国人的青睐后,渡韩卖中药的朝鲜族迅速增多。中韩建交前后2-3年间,首尔站、德寿宫前、塔洞公园等地,都有摆摊卖中药的朝鲜族,但他们招来许多非议。而且,随着假中药、含有害物中药大量出现,中药信誉大为下降,卖中药的人也逐渐减少。其后,盛行一段出口香油、芝麻、辣椒面等农产品和进口服装等生活用品的小生意。

1992年,中韩建交成为朝鲜族追求“韩国梦”而大量渡韩的契机。韩国为朝鲜族发放了为期6个月的旅游签证,允许以外国人产业研修生名义入韩。许多访韩的朝鲜族签证期限过后,以非法滞留者身份在建筑工地等三D行业^②打工。尽管,他们打工环境恶劣,但中韩两国间打工收入相差5—10倍,高收入是朝鲜族在韩逾期不归的主要原因。当时,外国劳动者大量流入韩国,而语言、文化等方面具有相同性的朝鲜族占优势。1992年,韩国担忧非法滞留者增多会引起劳动市场的混乱,制定了签证审查制度,朝鲜族入境受限。入境途径不顺,多种形式的非法中介泛滥,办理入韩手续费用增至10万元左右人民币。据悉,1996年9月23日到11月8日间,民间调查组织仅在延边朝鲜族自治州受理的被骗事件就涉及1万多家,被骗金额达数亿人民币。^③韩国政府根据基督教界和广大国民要求,采取以产业研修生名义邀请1000名受害者入韩等救济措施,但杯水车薪,无法解决给朝鲜族社会实际造成的伤害。

1999年,韩国制定《关于海外同胞出入境及其法律地位的法律》,但此法限定的海外同胞具有片面性。该法将海外同胞范围规定为“自1948年大韩民国政府成立后移居海外者及其直系”,实际上没有承认中国朝鲜族和苏联的高丽人为其海外同胞。2001年11月,韩国宪法裁判所判决“将海外同胞以政府成立前后区别对待违背平等原则”,责令修改。2003年3月,修改《海外同胞法》后,中国朝鲜族和高丽人获得海外同胞的法律地位。《海外同胞法》的订立修改,表明韩国政府关于海外同胞的政策缺乏明确性。由于韩国政府没有明确的海外同胞政策,中国朝鲜族被视为“既

① 共生民主党:《像样的国家:4大蓝图、12项承诺——共生民主党第十九届总选举政策公约集》,2017年,第189页。

② 三D行业:Dirty(脏),Difficult(难),Danger(危险)。

③ [韩]全炳七:《20世纪中国朝鲜族十大事件》,环境工业出版社,1999年,第296页。

是同胞,又是外国劳动者的复合存在”,导致在韩朝鲜族处境艰难。

2002年12月,韩国实施就业管理制(特例雇佣许可制),那些以陪同访问签证入境的朝鲜族可改换就业签证,在建筑业、服务业等8个领域合法打工。就业管理制允许外籍同胞经劳动部门介绍就业,因而在工业区周边、永登浦区、九老区等首都圈为中心开始形成中国朝鲜族相对聚居地。此外,自2002年3月末开始约2个月间,韩国实施“非法滞留者自愿申报”措施,为那些非法滞留的中国朝鲜族提供如果自愿申报出境就可再入境就业的机会。通过这种努力,非法滞留者由2002年初的88092人,减少至2003年的38256人。此后,再实施非法滞留者自愿申报政策,到2005年约有5.8万人出境,2006年包括偷渡、刑事处罚者在内约2.6万人自愿出境。

2007年,韩国开始实施“外籍同胞访问就业制”,这是为那些与韩国无亲戚关系的海外同胞赋予3—5年自由访韩就业机会的制度。过去,特例雇佣许可制只针对与韩国有亲戚关系的海外同胞,而访问就业制则为所有海外同胞开放门户,其中25岁以上有亲戚关系同胞可无限制地许可入境,而对无亲戚关系同胞进行韩国语能力考试,在合格者中按一定比例许可入境。该制度,是消除《海外同胞法》中被排除的中国、苏联同胞的差别对待而实行的包容政策。

如今,以访问就业签证(H-2)新入境的13.5万人与已经在韩改换访问就业签证的14.5万人,约28万人得到了访问就业签证。他们在韩最长可居住5年,可在制造业、建筑业、服务业等32种体力劳动部门打工。2008年1月,韩国开始将海外同胞签证(F-4)赋予中国朝鲜族,使他们能够在韩国长期居留。这种政策表明,过去以外国劳动力政策角度对待中国朝鲜族渡韩及居住政策得到很大改善,成为中国朝鲜族与其他外国人移居集团具有差别化的契机。^①据2010年调查,与访问就业签证入境的朝鲜族主要集中在九老、永登浦等首尔南部相比,拥有雇佣许可签证(E-9)的外国人劳动者则多集中于首都圈外部和东南圈工业区(金海、阳山、蔚山等)。^②朝鲜族与其他外国人集团不同,他们没有语言障碍,他们多在饮食业、医院看护、保姆等服务业集中的首都圈。苏联的高丽人由于语言沟通差,他们聚居在工业区相近的光州市光山区一带而形成“高丽人村”。^③

在韩朝鲜族从入境开始,大部分从事于韩国人回避的3D行业,为韩国社会做出了贡献。男性在建筑业打工,女性主要在饮食业、看护、保姆、旅馆等地打工。进入21世纪,一些人变成熟练工,并随着实施访问就业制而合法居留者增多,自主经营的比例也上升。2010年后,通过贸易、饮食业、旅行社等服务行业成功的朝鲜族企业人大有人在。^④留学韩国并成为专业人士的朝鲜族年轻一代,是在韩朝鲜族社会的新的有生力量。他们有的在大学教课,有的成为大企业的骨干,而随着中国游客增多,许多朝鲜族以导游、翻译、免税店职员身份为韩国社会和中韩关系做出较大的贡献。其中,一些人为在韩国社会争取自我权利,也积极参加“认同性斗争”。

在韩朝鲜族尽管经历曲折,但由于在语言、文化上具有同质性,他们容易在韩国社会落脚。然而,韩国社会对他们的偏见与差别仍然存在。在韩朝鲜族居住的地方相对落后,并偶有发生与朝鲜族相关的犯罪事件。实际上,包括朝鲜族在内的在韩外国人犯罪率并不高于韩国人,但媒体等会有意夸大外国人犯罪事件的倾向。韩国媒体出现的朝鲜族形象大多是非法滞留、假结

① 金判俊:《关于中国朝鲜族的韩国移居及居留类型变化的研究》,《在外韩人研究》,第32辑,2014年。

② 朴世勋、郑小阳:《外国人居住地空间分布特点与政策含义》,《国土研究》,第64辑,2010年。

③ 金京学:《乌兹别克斯坦高丽人的韩国回归与家庭类型特点——光州广域市高丽人为中心》,载《离散研究》,第9卷2号,2015年。

④ 朴佑:《关于在韩“朝鲜族”聚居地经营人的社会学研究》,首尔大学博士论文,2017年。

婚、犯罪等现象,这不免加重了在韩朝鲜族的负面形象。事实上,在韩朝鲜族历经收入差别、不公正等境遇,使其产生了对韩国社会和韩国人的不信任,其结果强化了“在韩朝鲜族”认同性。^①韩国社会如何整合具有自我认同性的在韩朝鲜族,如何和谐共处,将成为衡量韩国社会包容性的重要指标。

四、韩国的移民政策现状与问题

移民政策是一个国家针对外国人实施的出入境管理、居留管理、社会整合、国籍管理等综合性政策。联合国人口局将移民政策种类分为两类:一类与外国移民相关,例如关于移入立场、移入政策、永久定居政策、熟练劳动者政策、短期就业劳动者政策、家庭再组合政策、非国民整合政策、归化政策、促进移民回归原籍国、担忧非法移民等;另一类与海外同胞有关,如关于移出立场、移出政策、双重国籍许可、海外国民回归奖励政策、海外同胞相关的特设政府组织、引进海外同胞投资政策等。^②其中,“双重国籍许可”不仅适用于海外同胞,也适用于韩国国内居住外国人。

韩国政府根据《关于外国人出入境和登记的法律》(1949年)、《出入境管理法》(1963年)对外国人进行出入境管理。外国人业务,最初由外务部主管,自1961年开始由法务部主管。至20世纪80年代,韩国移民政策实际上等同于出入境管理,而90年代以后,随着外国人增多,情况有所改变。

1991年,实施海外投资企业的外国人产业研修制度,1992年签署了《关于难民地位的议定书》和《难民地位的公约》,1993年修改的《出入境管理法》增加了认定难民条件及程序。1999年,韩国国会制定了《关于海外同胞出入境和法律地位的法律》;2002年,新设了“永久居留资格”;2003年,制定了《关于雇佣外国劳动者的法律》;2004年,实施了外国人雇佣许可制度。2007年,制定“在韩外国入境遇基本法”,正式推进结婚移民者的支援对策。

移民行政机构由法务部“出入境管理局”改编扩大为“出入境外国人政策本部”(Korea Immigration Service)。本部制定《外国人政策基本计划》,实施了《在韩外国人社会整合项目》(2009年)。2008年实施了《多元文化家庭支援法》(在韩国,跨国婚姻、族际婚姻家庭称为“多元文化家庭”),2010年通过《国籍法》修改,部分许可双重国籍,2013年制定了《难民法》等。韩国在短期间内,系统出台相关移民法律和制度而得到较高的评价。

在韩国,不仅出入境外国人政策本部,而且多个中央政府部门也实行相关移民的政策。例如,法务部和行政安全部各自以“在韩外国人”与“外国居民为对象”实施相应政策,女性家族部、雇佣劳动部、教育部各自以“多元文化家庭”“外国劳动者”“多元文化学生”(在韩国,跨国婚姻、族际婚姻家庭的子女学生称为“多元文化学生”)为对象实施相应的政策。见图2:

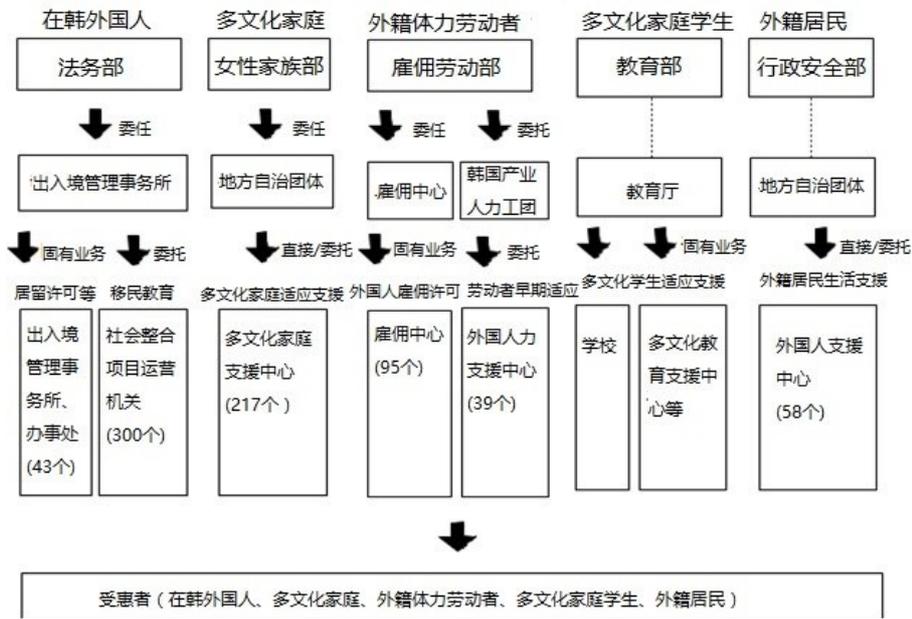
法务部通过地方出入境管理办公室落实政策,同时委托社会团体、大学、社会福利院等300多个民间社会整合项目的执行机构,进行移民教育;女性家族部委托地方自治团体的多元文化家庭支援中心和民间团体,进行多元文化家庭支援工作;劳动雇佣部通过雇佣中心和韩国产业人力工团设立的机构,执行外国人雇佣业务;教育部制定多元文化学生政策,通过实施教育自治的地方教育厅落实政策;行政安全部虽然订立外国居民政策,但由地方自治团体执行。外国人支援中心由地方自治团体设立,但主要委托民间运营。韩国移民政策的落实体系特征,是由中央相关部委或地方自治团体直接负责管理,而大部分移民者社会整合的相关政策则委托社会团体、大

① 崔佑吉:《重读朝鲜族认同性》,载《在外韩人研究》,第34辑,2014年。

② 薛东勋:《移民政策理论》,载李惠静等《移民政策论》,博英社,2016年,第77—111页。

学、社会福利院等民间运营。韩国试图通过中央政府与地方自治团体及民间协洽,以探索移民政策方向。^①

图2 针对不同对象的移民政策落实体系近十年在韩居留外国人的增加情况



资料来源:行政自治部(2016)。

韩国的移民政策问题,主要在于中央各部委之间缺乏协商调整。政府在国务总理办公室旗下设置许多类似外国人政策委员会(法务部)、多元文化家庭政策委员会(女性家族部)、外国人力政策委员会(雇佣劳动部)、文化多样性委员会(文化体育旅游部)、海外同胞政策委员会(外交部)等相关移民政策的委员会,但没有综合性“移民政策”情况下,许多委员会各自为政,仍停留于各自政策的实施调整阶段。而且,国务总理办公室没起到政策管制的作用。

随着多元文化家庭和外国人数量增多,韩国加强了他们在韩国社会适应的支援工作,但以对象为别各自分散管理,给当事者带来诸多不便。为此,自2017年开始,韩国政府订立设置一线执行机构间的协调中心“多元文化移民协助中心”,加强机构间联系,提供综合性多元文化家庭外国人服务的计划。行政安全部正准备“多元文化家庭外国人服务执行体系的效率化方案”等,然而这些方案没有涉及设置主管移民政策的机构或中央各部委间预算的整合调整,实际上只将行政支援服务聚在一处,而各部委原有业务没有变化。

韩国在推进移民政策中的最大问题,仍然是因为没有移民政策总部,中央各部委间无法进行围绕相关政策的协商调整,这也是相关学界呼吁重新调整移民行政机构的主要原因。

归纳起来,韩国推进移民政策中的主要问题,是至今没有明确的“移民政策”。相关政策各自为政,如外国人政策(法务部)、外国人居民政策(行政安全部)、外国人力政策(雇佣劳动部)、多元文化家庭政策(女性家庭部)、多元文化教育政策(教育部)、多元文化官兵政策(国防部)等。在韩国,与移民政策相关的基本制度已经具备,但相关法律间存在相互冲突因素,存在各部委间业务及

① 薛东勋:《韩国移民受容与移民行政组织的整備》,载《文化与政治》,第4卷3号,2017年。

实施体系重叠、混乱及非效率等问题。各部委间围绕移民政策的相关业务存在“组织间隔阂现象”，无法灵活地应对围绕移民问题迅速变化的环境。即相关部委间相互隔阂，相互没有协作与交流，只追求内部利益或相互竞争，这不仅对国家整体利益无助，而且可能成为国家发展的障碍。如今，韩国移民政策面临的课题是避免“组织间隔阂现象”，实现“全政府性接近”。^① 如果韩国政府不确立新的移民政策目标与框架，将无法适应时代变化。

五、外来移民的社会整合

一个国家的移民社会整合方式，大致有差别性排挤模式、同化主义模式、多元文化主义模式等。^② 差别性排挤模式，是不承认移民为国家成员或社会一部，从源泉上切断其落脚，并分离于主流社会。同化主义模式，是让移民抛弃自身的语言、文化等特点，使其成为流入国社会一员的单方面整合政策。多元文化主义模式，是主流社会承认移民的自有特点，谋求少数民族与主流社会的共存。韩国还未明确选择哪种模式，也没有公布要采取哪种移民政策。

最近，多元文化主义政策似乎为时代趋势，但如今的韩国还不是多元文化社会。近 30 年间，通过跨国婚姻、移居劳动、外籍同胞回归等，在韩外国人迅速增多，社会成员的民族多样性因素也浓。这促使韩国制定实施综合性移民政策，尽快使社会成员改变调整对移民的立场，形成认同。

韩国针对不同的移民，即通婚移民者、外国打工者、外国国籍同胞等采取各自不同的政策。第一，对通婚移民者，尤其是女性结婚移民，视其为将归化于韩国的永住者，采取了帮助其尽快成为韩国社会成员的同化政策，为此制定《在韩外国人待遇基本法》（2007 年 5 月 17 日）、《多元文化家庭支援法》（2008 年 3 月 21 日）等法规，以女性家族部、教育部、法务部为中心，对结婚移民实施韩国化政策；第二，对于外国打工者，视其为异邦人，认为他们是劳动合同结束即可回国的临时居住者。韩国对其采取的不是包容整合政策，而是差别与排斥政策，使其边缘化。韩国通过劳动力雇佣政策和出入境管理政策等，不把他们视为社会成员，只把他们看成打工的异邦人；第三，韩国针对外籍同胞采取选择性立场。对体力劳动者以访问就业制进行统制管理，限制他们定居而成为社会成员。而对专业人员，签发在外同胞签证（F-4），欲包容他们。法务部以《关于在外同胞出入境与法律地位的法律》为中心，以选择性统合为原则，选择性地包容外籍同胞。见表 2：

表 2 移民整合理念比较

区分	结婚移民	外国劳动者	回归移民
政策目的	社会同化	经济限制	以包容发挥作用
政策手段	接受与支援的社会整合政策	差别性排斥的社会整合政策	选择性包容的社会整合政策
整合理念	韩国化	边缘化	选择性整合化

资料来源：金慧莲、林采完：《韩国移民社会整合政策研究：以相生沟通模式为中心》，载《在外韩人研究》第 32 辑，2014 年。

关于移民问题，发达国家向我们提供的教训表明，阻止移居变定居是件极为困难的事情。长期以来，韩国维持了单一民族神话，但如今提出“多元文化社会”并不奇怪。在韩长期居留的外国人

① 薛东勋：《韩国移民受容与移民行政组织的整備》，《文化与政治》，第 4 卷 3 号，2017 年。

② Stephen Castles, Mark J. Miller, “The Age of Migration”, 载韩国移民学会译：《移居时代》，一潮阁，2013 年，第 416—420 页。

劳动者与外籍同胞,其多数最终在韩国定居而成为其社会成员,这是韩国相关学界要求制定综合性移民政策和海外同胞政策的理由。

政策以法律和预算来具体化,韩国多元文化政策在法律与预算角度进展不错,回归的高丽人政策虽然在光州市等地方政府实施,但是否积极考虑政策受惠者的立场,这需要进一步探讨。也就是说,应由中央政府角度制定针对回归同胞的立法与预算。

本文讨论的海外同胞,是“有权利回故国生活”的群体。他们是朝鲜半岛艰难历史时期,为了生存,自愿或被迫背井离乡的人们及其后裔。如果他们希望回归故国定居,承继朝鲜半岛历史正统性的韩国应该包容他们。但过去20多年间,韩国政府的海外同胞政策并不如此,这就需要确立与移民政策相关的海外同胞政策。韩国还没有描绘未来展望性移民政策的蓝图,而移民政策将决定未来韩国社会的人力结构与文化。

为此,要改变韩国社会与居民的意识。尽快摆脱单一民族主义的排他性倾向,熟悉包容性多元文化主义。从小要进行多元文化与尊重差异的教育,要进行理解不同民族群体共存相生的努力,以实现互相认同与尊重他民族之目的。虽然存在不同文化与不同民族,但并不存在优劣之分。不得不承认,韩国社会还存在对来自发展中国家的外国劳动者、移民的差别、排挤与偏见等现象。他们要求得到社会的平等待遇,应赋予他们参与政治机会。移民作为平等人和居民,应制定其享有政治经济文化等权利的制度。关于回归同胞的政策,应在朝鲜半岛特定历史前提下,从“少数群体优待政策”(affirmative action)角度予以合理化,以避免对回归同胞的特殊待遇成为对其他移民者集团的差别。需要基于移民者具体情况的具体政策,切实需要针对那些将成为韩国社会成员的结婚移民、外国劳动者、回归同胞等的包容态度与政策。

Abstract With the growing trend of becoming a multicultural society, South Korea will face the important issue of integrating and including foreigners and immigrants into its society in the near future. Based on the policies on foreigners and on social integration by the Korean government, this article summarizes the processes of foreigners crossing Korea and how the Korean government makes related policies. It also analyzes the status of Korea's immigration policies and immigrant social integration issues and explores some countermeasures on how to share a better life for both the Korean society and its immigrants.

(崔佑吉,教授,韩国鲜文大学国际关系大学院;郑信哲,研究员,中国社会科学院民族学与人类学研究所,北京,100081)

[责任编辑:于红]