

走向多民族国家的韩国

〔韩〕申英美

内容提要 随着全球化的发展,现在全世界都笼罩在国际移民的热潮中。在这样的国际形势下,韩国社会正在从单一民族国家转变成多民族国家。在韩国,移民可以分成两个集团,即外籍工人和婚姻移民。如今韩国社会外国人口增加,产生了非法居留的外籍工人问题、国际婚姻女性的韩国社会适应问题和移民第二代的认同问题。韩国政府为此实施了多样的社会整合政策。社会整合的关键是韩国人对单一民族国家概念的转变。

关键词 移民 多民族国家 社会统合

学术界一般认为国际移民开始于15世纪末哥伦布发现新大陆之后。世界范围的大规模移民有三次:第一次是15世纪末至19世纪中叶,第二次是19世纪中叶至20世纪中叶,第三次是二次世界大战到现在。二战后,殖民统治基本结束,发达国家要发展自身的经济需要劳动力,贫困国家的人们为了逃避贫穷和战争纷纷流向经济大国,如欧洲和北美国家的国际移民持续增加。在欧洲,从过去的殖民地迁移至西欧的人数持续增加,冷战的结束又导致从东欧迁移至西欧的人口骤增。1995年世界贸易组织体制的启动以及信息通信和交通工具的发达促进了市场的全球化与资本的自由移动。全球化还加快了高级人才和单纯劳务人口迁移到发达国家。所以说现在全世界都笼罩在国际移民的热潮之下也不为过。在这样的国际形势下,以单一民族为基础形成的韩国,开始认识到转变为包含多民族的国家并与多种民族互相共存的必要性。

一 韩国移民状况简述

在日本侵略时期(1910~1945年),韩国人为了祖国的解放或为了脱离贫困,大量迁到中国和美国。日本帝国主义出于殖民战略的需要,动员大量韩国人迁移至中国和日本。大韩民国建立以后,韩国为了改变朝鲜战争导致的经济破坏的局面,大量向中东国家和德国输出劳务,其中一批人开始在德

曾少聪:《东南亚的国际移民与民族问题》,《世界民族》2006年第5期,第38页;邱立本:《经济全球化与中国人人口的国际迁移》,“经济全球化与华侨华人研究”学术研讨论文,2001,第2页。

国际移民机构最近报告全球移民者规模:从1970年8150万人增加到2000年1.749亿人,30年间增加30倍。参见〔韩〕《每天经济》(<http://news.mk.co.kr>),2008年2月5日。

国定居。一些韩国人以留学的方式或通过国际婚姻的方式去美国和欧洲定居。还有一些韩国人以家族移民、投资移民或非法居留等方式迁移美国、加拿大和澳大利亚等国家。从 20 世纪 90 年代开始,应中小企业发展的要求,低工资的外籍工人开始流入韩国。外籍工人一般从事韩国人不愿从事的 3D (dirty, difficult, dangerous) 职业。这一时期,韩国政府对外籍工人实施了比较严格的入境政策,从而出现了一些外籍工人为得到韩国签证给非法中介支付巨款的现象,外籍工人往往在合法居留期结束后,为了偿还债务继续非法居住在韩国,造成外国人口开始增多。另外,韩国外国人口增多的另一个因素是 1992 年与中国建交以后,中国大量的朝鲜族以劳动移民的方式迁移到韩国,有些跟韩国人结婚的婚姻移民,其第二代也快速增加起来。

截至 2007 年 8 月,以各种形式在韩国居留的外国人数达到了 1000254 人,首次超过 100 万人,占韩国总人口的 2%。这意味着韩国已经不是单一民族的国家,开始转变为多民族、多文化的社会。韩国统计署和法务部预测,2020 年在韩国居留的外国人数会达到 2539000 人,占韩国总人口的 5%;2050 年在韩国居留的外国人数会增加到 409 万人,占韩国总人口的 9.2%;过去 15 年间,韩国国际婚姻增加了 10 倍。如今,韩国社会应该改变把外国人只看做是劳动力的认识,重视外国人的婚姻、归化、教育、医疗、福利和人权的问题,并进一步考虑认同意识和社会整合的问题。

二 各移民集团的现状和问题以及 韩国政府的对策

随着韩国进入低生育率和高龄化社会,对外籍工人的需求不断增加,再加上居留外国人的多样化及定居化,韩国政府需要给外国人提供适应当地社会等综合性的社会整合政策。为了将来扩大人力资源、税收并考虑到节约社会费用和消除社会矛盾,韩

国法务部制定了综合性的外国人政策《在韩外国人待遇基本法》,该法令从 2007 年 7 月 18 日开始实施。

1. 外籍工人 (外国人劳动者、移住劳动者)

韩国政府的单纯劳务人力政策是为了防止本国人的雇用机会受到影响,限制各种产业、各种工种的外籍工人许可人数,防止定居,外籍工人最长就业期限为 3 年,一年之后可以再次入境再就业。大部分外籍工人从事制造业和建筑业。外籍工人除语言沟通和被歧视等生活上的问题以外,还面临雇佣不稳定、欠薪和生产事故的问题。外籍工人的最大问题是非法居留问题,非法居留往往带来恶性循环。如果通过非法中介入境,偿还债务就要 3~5 年。如此在国外生活五年之后,在母国的大部分生活优势基本消失。于是外籍工人只能继续在国外非法定居下去。在这种情况下,为控制非法居留人口的增加,大部分国家会根据非法居留时间和非法居留者人数,采取一次性的合法化措施。韩国政府在 2003 年对 184000 人进行了合法化措施。在此之后,韩国政府强烈地显示出要减少非法居留者人数的意愿,加强对非法移民的审查和强制遣返,其审查中还发生了一些不幸的事故或侵害人权的事情。现在 20 岁以下的外国青少年合法居留者人数为 53465 人,非法居留者人数为 8704 人,在他们的教育方面也发生了不少问题。在韩国居留的发展中国家移民学生,在接受韩国教育方面面临语言以及韩国目前多文化教育的不完善等问题,再加上一些非法居留者的父母在生活上的不稳定因素,影响了外国青少年的教育和成长。

韩] Gim Nam-il:《为开放社会实现的外国人政策方向》,载东北亚时代委员会用役课题:《韩国式“多文化主义”的理论化》,韩国社会学会,2007,第 144~147 页。

韩] Gim Nam-il:《为开放社会实现的外国人政策方向》,载东北亚时代委员会用役课题:《韩国式“多文化主义”的理论化》,韩国社会学会,2007,第 162 页。

参见 <http://www.hani.co.kr>, 2007 年 3 月 6 日。

表 1 居留外国人的现状

单位：名

区 分		居留人数	主要国家居留人数			
居留外国人 (合法 +非法)		910149	中国	美国	日本	越南
			382237 (42.0%)	108091 (11.9%)	43207 (4.8%)	54698 (6.0%)
区 分		居留人数	主要国家居留人数			
外国国籍同胞		229982	中国	美国	加拿大	澳大利亚
			200822 (87.3%)	20211 (8.8%)	4335 (1.9%)	1744 (0.8%)
婚姻移民者 (取得国籍前)		87252	中国	越南	日本	菲律宾
			51982 (59.6%)	14892 (17.1%)	6273 (7.2%)	4041 (4.6%)
外国留学生		28062	中国	越南	美国	日本
			19812 (70.6%)	1694 (6.0%)	946 (3.4%)	919 (3.3%)
外国劳动者 (236262)	高级人力 (专门人力)	24038	美国	加拿大	英国	日本
			6604 (27.5%)	5163 (21.5%)	1602 (6.7%)	1226 (5.1%)
	艺术与体育 人 力	3183	菲律宾	中国	俄罗斯	乌克兰
			1886 (58.6%)	281 (8.8%)	223 (7.0%)	106 (3.3%)
	单纯技能 人 力	209041	中国	越南	菲律宾	印度尼西亚
			80629 (38.6%)	24992 (12.0%)	23394 (11.2%)	17866 (8.6%)
非法居留外国人		211988	中国	菲律宾	泰国	孟加拉国
			93913 (44.3%)	14168 (6.7%)	12524 (5.9%)	12015 (5.7%)

资料来源：韩国法务部。

2. 婚姻移民者及移民第二代 (多文化家庭)

以跨国结婚的方式移民韩国的外国女性人数不断增加, 导致婚姻移民人口的快速增加。2006年韩国在婚姻登记注册中 13%是国际婚姻, 这个比率在农村地区更是高达到 33%。

随着国际婚姻的增加, 取得韩国国籍的外国人由 2000年的 1800人增加到 2005年的 17000人, 增幅约 9.5倍。移民第二代人口还没有正式的官方统计, 估计约 3.5万人。婚姻中介主导的国际婚姻大部分存在人身买卖的性质。他们是国际性的犯罪组织, 所以很难杜绝这种人身买卖性质的国际婚姻。

韩] Yoon Injin: 《国家主导多文化与市民主导多文化主义》, 载东北亚时代委员会用役课题: 《韩国式“多文化主义”的理论化》, 韩国社会学会, 2007, 第 253页。

韩国的国籍法坚持血统主义原则。根据 1997年修订韩国的国籍法两系血统主义, 跟非法居留外国人结婚的韩国女性的子女会取得韩国国籍。

韩] Gim Nam-il: 《为开放社会实现的外国人政策方向》, 载东北亚时代委员会用役课题: 《韩国式“多文化主义”的理论化》, 韩国社会学会, 2007, 第 142页。

参见 <http://www.hani.co.kr>, 2007年 9月 24日。

表 2 国际婚姻增加趋势

年 度	1990	1995	2000	2005	2006
婚 姻 总 次 数	399312	398494	334030	316375	332752
国际婚姻次数	4710	13494	12319	43121	39690
国际婚姻比率	1.2	3.4	3.7	13.6	11.9

注：2006年国际婚姻比2005年减少的原因，一是实施“访问就业制度”导致了入境机会的扩大；二是诈骗婚姻等对国际婚姻的否定的舆论扩散。参见 Gim Nam-il: 《为开放社会实现的外国人政策方向》，载东北亚时代委员会用役课题：《韩国式“多文化主义”的理论化》，韩国社会学会，2007，第145页。

很多婚姻移民女性在来到韩国之前并不太了解韩国和配偶的情况，到达韩国之后因跟家人的语言不通，不太能适应韩国文化，并遇到生活上的困难。这样，婚姻移民女性的问题就会影响到移民第二代的教育。2007年7月，韩国政府把婚姻移民者、外籍工人及其子女纳入《国民基础生活保障法》、《福利支援法》和《母，父子福利法》的保护范围，使他们可以接受免费的医疗，并在各个省市设立韩语学习班等。另外，韩国政府从2006年起为移民第二代实施了多文化教育支援政策。

3. 在外同胞移民者（海外韩人）

移民初期，在外同胞的各方面待遇与外籍工人没什么大的差别，这引起了在外同胞的不满。韩国政府从2007年3月实施了《访问就业制度》，弥补了旧制度存在的缺陷。关于在外同胞非法居留问题，韩国政府在2005~2006年两次实施了“在外同胞自愿回国项目”，试图将审查造成的纠纷减少到最小。

三 其他国家的事例

日本是单一民族国家。20世纪80年代以后，外籍工人快速流入的情况跟韩国相似。日本的外籍工人政策是限制体力劳动者入境。但日本是个经济大国，非法居留的外国人人数没有减少的趋势。到目前为止，日本没有发生过特别侵害外籍工人的人权事件。例如，非法居留者遇到生产事故时会得到医疗保障。日本以积极利用“日系人”来解决单

纯劳动力的需求。日本政府对“日系人”体力劳动者的入境没有限制。在劳动市场上，“日系人”的待遇与日本人差不多，例如“日系人”可加入医疗、雇用保险，居留期间没有限制，保障义务教育。

法国接受外国人的态度比其他欧洲国家相对开放。二战结束以后，法国为迅速恢复战后经济，需要补充大量劳动力，所以接受了移民者。在法国，法国革命的理念共和主义传统反映了对外国人的政策，即只要认同共和主义原则的人，无论任何种族、宗教和文化认同，都会成为法国的公民。法国对收容难民、移民者家属入境也采取比较宽容的态度。但随着移民人口增加，特别是在经济不景气导致社会不稳定因素逐渐增加的时候，法国政府采取了暂停移民的措施，并为帮助移民者返回母国定居实施了《移民再定居政策》。1998年修订的法律，主要内容聚焦在调控移民者的流入与整合。萨科齐总统执政以后，法国因2005年大规模种族骚乱而有强化移民法的趋势。

详细的内容参见 [韩] <http://www.okf.or.kr/> 在外同胞财团/참여마당/관계법령。

[韩] Gim Nam-il: 《为开放社会实现的外国人政策方向》，载东北亚时代委员会用役课题：《韩国式“多文化主义”的理论化》，韩国社会学会，2007，第162页。

日本只认定阿伊努人（Ainu アイヌ）在民族上为少数者（minority）。

指1900年代初，迁移南美的日本人后代。

[韩] 《2005年出入境管理局政策研究报告书》，法务部，2006，第34页。

[韩] KimNanguk: 《在欧洲多文化的挑战与对应》，《国会图书馆报》2006年6月，第325卷，第11页。

[韩] KimYongchan: 《法国的外国人政策》，《民族研究》，2001年3月，第6卷，第57页。

在法国，对申请移民者，政府会确认移民者的法语水平与收入证明，还对于申请家属移民长期居留签证的外国人提交证明血缘关系的DNA检查结果。该内容的法案，在法国国会2007年9月29日通过了。参见 [韩] 《法国移民申请者DNA检查论难》，<http://www.hani.co.kr/>，2007年9月21日。

德国从建立民族国家的经验中形成了比较强烈的民族意识。第二次世界大战结束以后,德国国内基本消除了对犹太人的歧视,而以后外国人的居留问题成为德国的民族问题。为了经济的发展,德国大量接受外籍工人,但直至1999年才修订了有关的公民权和国籍法,给长期定居的外国人赋予市民权,并缩短了归化所需的定居时间。德国在移民政策上的另一个重点是在外同胞政策。1988~1994年期间回国的在外同胞人数是190万人,1950~1994年期间回国的在外同胞人数达到327万人。这部分人的社会整合成为重要的社会问题。德国政府对回归的在外同胞的基本政策是给予公民权。但是,后来快速增加的在外同胞人口的回归使政府采取了限制在外同胞回国的政策。

总之,各国政府为了实现社会整合与移民者和平共存,至今在政策方面还在进行着慎重的探索。首先,各国政府都积极控制移民人口的增加,并严格管理非法居留者。其次,各国政府除了以民族观点关注在外同胞问题外,还以补充劳动力的观点看待这一问题。再次,接受移民的各国社会整合政策大部分倾向于同化政策。

四 韩国社会的新课题 ——社会统合

根据上述分析,韩国社会将来需要解决对外国人的差别待遇、外籍工人和婚姻移民者形成的新贫困层、移民第二代的认同意识等问题。韩国政府要认识并设法解决减少社会纠葛和减少社会费用的问题;学界需要研究韩国型的多民族、多文化社会模式;市民团体需要谋求现实性的实践方法。换句话说,韩国社会的问题可归纳为:在从单一民族国家走向多民族国家长期变化的过程中,如何实现社会的整合?

1. 探索韩国型多文化社会

最具代表性的移民国家是美国,其移民历史比较悠久,在法律上保障平等权,实施同化政策。不

过1992年在拉斯维加斯也发生了黑人骚乱。不只美国,法国2005年也有过种族骚乱,2001年在英国也发生了种族冲突。这表明移民者与本国人的整合是多么困难。种族纠葛平时处于潜伏状态,而在经济不景气、失业率增加、社会纠葛没有被解决的情况下,琐碎的事件就会变成导火线而引发暴动。移民国家加拿大采取的是多文化主义政策。有些学者把多文化主义当成是最理想的多民族共存的模式,但笔者认为,在移民的历史和种族构成与韩国不同的情况下,马上采取多文化主义是不太合适的。建设韩国型多民族社会的模式,需要社会全体意识的变化以及法律制度的实际性运用。这个过程需要漫长的时间。在韩国政府修订《在韩国外国人待遇基本法》前后,学界和市民团体对多民族社会话题的讨论与研究日趋活跃,各个方面的论文和研究报告大量涌现。尤其是市民团体,从早期开始便为保护非法居留者的人权和安全,帮助婚姻移民者适应社会开展了各种各样的活动。但是有关外籍工人市民团体的主体大部分是韩国人,所以韩国人对有关多民族、多文化的讨论是有局限的。将来等到移民者和外籍工人强化自身力量,组织团体,积极地参与建设多民族社会时才会具有现实意义。

2. 韩国人的意识需要变化

最近韩国“民主劳总”(全国民主劳动组织总联盟:进步的工会)接受外籍工人加入该团体。这意味着工人社会开始向把外籍工人当成同志的意识方向转变。但是如今随着非正式工人人数与青年失业率的不断增加,韩国社会对以低月薪抢走就业机会的外籍工人的不满也开始增多。韩国社会仍然存在对外国人差别对待,以强求外国人、移民者(少

即在德国居留的外国人有730万名,其中一半以上居留已经有10年以上,每年产生大概10万名没有市民权的孩子。

每年制定分配量,限制旧苏联领土内的德国人回国。参见〔韩〕ChoHwaSeong,《德国的民族政策》,《民族研究》,2001年3月,第6卷,第61~63页。

数集团)具有韩国文化同质性的方式,表现出排他性。例如移民者得到韩国的国籍很不容易,而归化以后要被认同为“韩国人”更不容易。在韩国社会,至今很难发现有对多样性尊重的意识。在阻碍尊重多样性的韩国人的意识中,最难改变的也许是因单一民族构成国家而形成的国家和国民的概念。

2007年在外同胞财团(Overseas Koreans Foundation)实施了“内国人(韩国人)对在外同胞的认识调查”的舆论调查。(1)关于民族意识调查:对民族历史很自豪的占66.2%,在生活中有韩民族意识的占80.3%,作为韩民族很自豪的占81.5%;(2)最接近韩国人的形象:懂韩语以及多了解韩国的归化韩国人占52.4%,既不太懂韩语也不太了解韩国的领养韩国人占15.1%,混血韩国人占12.1%,不懂韩语与不了解韩国的在外同胞第二、第三代占5.9%;(3)真正作为韩国人的条件:韩国人的自豪感和意识占56.9%,韩国国籍占17.2%;(4)关于子女的外国人配偶:认为子女的外国配偶无所谓的占46.2%;(5)韩国人拥有对外国人及外国文化的封闭性和差别倾向:大概同意的占42.2%;(6)如果在外国想要定居在韩国:同意选择性接收的占71.5%。

根据分析结果,笔者认为韩国人大多脱离了重视血统的倾向,但是对民族文化的自豪感仍然很高,第2、6条显示韩国人认为韩国人的条件是懂韩语并让他们同化到韩国文化中,即对移民者或者外国人也要求同化到韩国文化中。

综上所述,在韩国社会,文化优越感引起的文化民族主义是比较顽固的。韩国人至今仍然在情绪上较难接受“外国人”与韩国人一样拥有社会福利权、参政权、国民待遇。

韩国政府将从2009年开始修正教材有关单一民族、单一民族国家和单一民族神话的内容,并且加入有关多文化的内容。这种“多文化教育”也许过半个世纪以后才会有明显的效果。

总之,为了使国民的成员不一定是同一个民族,观念普遍化,消除在韩国社会蔓延的对外国人和

移民者的各种各样的差别待遇和偏见,需要在学校和整个社会进行有关民主主义、人权尊重和多文化的教育。虽然做起来速度会很慢,但这是使韩国人的意识发生转变的最好方式。

五 结束语

笔者认为真正的社会整合是社会各方面实现民主化,大多数人尤其是少数移民集团觉得各方面没受到差别对待,并比较公平,在社会上尊重多样的意见,政府在制定政策的过程中充分接受人民的意见,如此,才能提高人民对共同体的归属感而实现社会的整合。韩国刚刚步入多民族社会,应如何实现社会整合呢?首先,在一段时间内韩国政府调整外国人流入的速度和人口规模是必要的。其次,为了缓解目前移民集团的问题,应该强化如下措施:为防止非法居留者的增加,与相关国家加强合作,取缔制造非法签证的组织;严惩雇佣非法居留者的业主;为防止欠薪、生产事故等问题的频发,加强对工厂和业主的监督;在审查和强制遣返非法居留者过程中,减少侵害非法居留者人权事件的发生;彻底杜绝人身买卖性质的国际婚姻。再次,政府应该树立并实行长期的计划,其内容如下:增加移民第二代的教育预算;强化对移民贫困层的福利;强化在学校教育中的人权、平等、民主和多文化的教育;通过媒体、文化活动营造包容多民族的气氛;韩国型多文化社会研究的持续支援。另外,为了转变韩国人的意识,需要全社会的长期努力。

(本文作者:中央民族大学博士生)

2005年,韩国政府给在国内居留5年以上的外国人地方选举参政权。

韩] Han Gyeonggu, Han Geonsu:《韩国式的多文化社会的理想与现实》,载东亚时代委员会用役课题:《韩国式“多文化主义”的理论化》,韩国社会学会,2007,第97页。