

제2권 제1호

2011

한국이민학

Korean Journal of International Migration

연구논문

추상적 국민, 구체적 국민, 무국적자

■ 이호택 · 이철우

한국의 다문화가족 통합 정책과 거버넌스

■ 설동훈

21세기 미국의 이민정책:
동향과 전망

■ 이충훈



한국이민학회
Korea International Migration Association

한국이민학

2011년 제2권 제1호

《한국이민학》은 사단법인 한국이민학회의 기관지로서 매년 6월과 12월에 연 2회 발간한다. 논문기고자격은 원칙적으로 한국이민학회의 회원으로 제한한다. 단, 비회원이 투고를 원하는 경우에는 회원가입을 전제로 한다. 논문은 수시로 접수하며, 원고 및 집필요강은 본지의 뒷부분에 수록되어 있다.

《한국이민학》의 정기구독을 원하는 개인 및 단체는 다음 주소로 연락하면 된다.
☎ 561-756 전북 전주시 덕진구 백제대로 567 전북대학교 사회과학대학 사회학과 설동훈 교수 연구실 내 《한국이민학》 편집위원회
전화: (063) 270-2917 팩스: (063) 270-2921
전자우편: kimanet2007@gmail.com
인터넷 홈페이지: <http://www.kimanet.org>

회원연회비

일반회원: 3만원

대학원생: 2만원

계좌번호: 기업은행 221-253841-04-011 (예금주: 사단법인 한국이민학회)

한국이민학회 임원진

회 장 단

회 장 한 경 구(서울대학교)

차 기 회 장 이 철 우(연세대학교)

부 회 장 정 기 선(IOM이민정책연구원) 허 재 준(한국노동연구원)

박 경 태(성공회대학교) 장 수 현(광운대학교)

감 사 이 충 훈(서강대학교) 이 창 호(한국청소년정책연구원)

이 사

총 무 이 사 한 건 수(강원대학교) 편 집 이 사 설 동 훈(전북대학교)

연구 이 사 이 규 용(한국노동연구원) 기 획 이 사 이 진 영(인하대학교)

섭 외 이 사 김 이 선(한국여성정책연구원) 국 제 이 사 김 현 미(연세대학교)

한국이민학

2011년 제2권 제1호

연구논문

추상적 국민, 구체적 국민, 무국적자 이호택 · 이철우	5
한국의 다문화가족 통합 정책과 거버넌스 설동훈	37
21세기 미국의 이민정책: 동향과 전망 이충훈	61

부록

한국이민학회 정관	75
한국이민학회 연구윤리규정	83
편집위원회 운영에 관한 내규	87
《한국이민학》 발간지침	89
원고 제출 및 집필 요강	95

편집위원

설동훈(위원장, 전북대) 김현미(연세대) 서정민(연세대) 윤홍식(인하대)
이규용(노동연구원) 이승미(우석대) 이정환(청주대) 조현미(경북대)
최현(제주대) 최홍엽(조선대) 한건수(강원대)

편집간사

박순영(전북대) 고재훈(전북대) 이태훈(전북대)

Korean Journal of International Migration

Vol.2 No.1 2011

Contents

ARTICLES

- Citizens, Concrete Citizens, and the Stateless:
The Status and Identities of Escapees from North Korea
 | Ho Taeg Lee, and Chulwoo Lee
 - Integration Policies and Implementation System
for Marriage-Based Immigrants and Their Families in Korea
 | Dong-Hoon Seol
 - U.S. Immigration Policy in the 21st Century:
Trend and Prospect
 | Choonghoon Lee
-

Korea International Migration Association

연구논문

추상적 국민, 구체적 국민, 무국적자: 북한이탈주민의 지위와 신원

이호택*·이철우**

이 글에서는 한민족 역사공동체의 구성원이 국민과 비국민이라는 상이한 법적 집단으로 분화되는 과정을 추적하는 작업의 일환으로서 북한인이 어떤 법적 지위를 가지는지를 북한이탈주민에 대한 취급을 통해 살핀다. 북한이탈주민이 귀순자에서 이주자로 변하면서 대한민국은 그들에 접근하는 방식을 법제화하기 시작했다. 이 글에서는 이주자로서의 북한이탈주민을 행정적으로 다루고 그들의 지위를 법적으로 규정하는 과정을 개관하고, 북한이탈주민의 국적을 확인하는 절차로서 ‘북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률’이 규정하는 보호와 ‘국적법’이 두고 있는 국적판정제도를 소개한 후, 보호와 국적판정을 받지 못하여 사실상의 무국적자로 전락한 사람들의 사례를 통해 국민과 비국민의 경성경계(Hard Boundary)를 설정하는 주권적 결단뿐만 아니라 개인의 신원을 판독하여 경계의 어느 쪽에 속하는지를 결정하는 행정, 그리고 인구를 총체로, 그 구성원을 개체로 파악하는 통치성(Governmentality)의 작용이 가지는 중요성을 부각시킨다. 아울러 헌법의 해석으로부터 도출되는 추상적 대한민국국적과 실제로 국민으로서의 권리를 누릴 수 있게 하는 구체적 국적 사이의 괴리, 그리고 전자가 후자로 전환하는 우여곡절의 과정을 조명한다.

주제어: 국적, 무국적, 국민, 공민, 통치성(governmentality), 북한이탈주민, 화교, 국적판정

* 난민지원단체 피난처 대표 pnan222@gmail.com.

** 연세대학교 법학전문대학원 교수. chulwoo.lee@yonsei.ac.kr.

I. 들어가는 말

대한민국 헌법의 해석상 북한 주민은 대한민국의 국민이다. 그러나 조선민주주의 인민공화국이 국제법상 별개의 국가로 존재하는 상황에서 북한 주민을 대한민국 국민으로 취급하는 데에는 현실적인 난점이 많다. 제3국과의 관계에서 그러할 뿐만 아니라 대한민국과 특정 북한인의 관계에 국한시켜도 그에 대한 대인관할권을 행사하는 것이 현실적으로 쉽지 않다. 대한민국이 행정실무상 모든 북한인을 국민으로 취급하려는지도 의문이다. 헌법상 국민이라 해서 당연히 그 지위를 누릴 수 있는 것은 아니며, 그가 국민으로서 권리를 행사할 수 있게 하는 법률에 의해서 국민 지위가 가동되지 않으면 안 된다. 법률은 헌법에 기속되지만 법률의 소소한 집행은 다양한 방식으로 이루어지며 추상적인 헌법과 괴리를 빚는 경우가 많다. 이 글에서는 북한인을 헌법상 국민으로 취급되는 추상적 국민과 법률이 실제로 집행되어 국민의 지위가 실질적으로 가동되는 구체적 국민의 두 층위에서 바라본다. 구체적 국민의 지위는 법령의 적용 결과일 뿐만 아니라 법령을 집행하는 여러 층위의 행위들에 좌우된다. 현실적으로 중요함에도 불구하고 그다지 논의되지 않은 문제 중에는 특정 개인이 북한 주민이라는 것을 확인하는 문제가 있다. 사람은 공적으로 기록됨으로써 비로소 법적 아이덴티티를 가지게 된다. 이 글에서는 추상적 국민인 북한인이 구체적 국민으로 전환하는 과정상의 난점 그리고 추상적 국민과 구체적 국민의 괴리를 북한이탈주민에 대한 법적용과 행정실무를 소재로 하여 조명한다.

이 글은 《한국이민학》 제1권 제2호에 게재된 이철우(2010)의 논문 “한인의 분류, 경계 확정 및 소속 판정의 정치와 행정”과 연속성을 가진다. 그 논문에서는 역사공동체로서 한민족이 어떻게 근대 국민국가 대한민국의 국민으로 전화했는지, 대한민국의 국가인민(*Staatsvolk*)이 어떻게 제도적으로 경계지어졌는지를 추적했다. 그 글에서는 국가인민의 정당성을 민족에서 찾으면서도 민족의 제도적 존재성이 국가에 의해 주어지는 패러독스가 어떻게 일본제국주의의 통치성에 매개되었는지를 돌아보았다. 이어 재외한인이 어떻게 국민으로부터 법적으로 분리되어 민족공동체의 다른 일부로 재구성, 제도화되었는지를 살피고, 두 종류의 제도화된 혈연외국인(*Kin-Foreigners*)의 지위—재외동포체류자격(F-4)과 방문취업자격(H-2)—가 형성된 과정을 관건했다. 그 논문에서는 여러 한인 집단 중 북한인을 다루지 않고 그에 대한 논의를 이후의 과제로 삼았다. 이 글은 남겨진 과제를 수행하는 의미가 있다.¹⁾

대한민국이 북한인을 대면하는 것은 주로 북한이탈주민에 대한 취급을 통해서이다.

따라서 북한이탈주민이 어떻게 취급되는가를 통해 대한민국이 규정하는 북한인의 지위가 무엇인지를 알 수 있다. 다음 절에서는 귀순자에서 이주자로 변천한 북한인이 대한민국 국민으로 법적 인정을 받아가는 우여곡절의 과정을 회고한다. 제Ⅲ절에서는 대한민국이 북한이탈주민을 대면했을 때 그를 북한이탈주민, 따라서 국민으로 인정하는 절차로서 ‘북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률’ 상의 보호와 ‘국적법’ 상의 국적판정을 소개하고 두 절차가 많은 사람들을 배제할 수 있음을 시사한다. 제Ⅳ절에서는 보호와 국적판정에서 배제되어 사실상의 무국적자로 전락한 북한이탈주민의 실태를 몇 개의 유형으로 나눠 살핀다. 이 사례 연구는 대한민국 국민으로 인정받지 못해 사실상의 무국적자로 전락한 사람들을 대면하여 조사한 결과이다.

전체의 논의를 통해 보여주고자 하는 것은 국민은 여러 층위의 존재성을 가진다는 점, 추상적인 헌법상 국민이 당연히 현실적으로 국민의 지위와 권리를 누리는 구체적 국민으로 취급되는 것이 아니라는 점, 두 층위의 국민을 매개하는 법집행과 행정은 우여곡절로 가득 찬 과정이라는 점이다.

Ⅱ. ‘귀순자’에서 ‘이주자’로

남한과 북한은 모두 1948년까지 단절 없이 지속되어온 한민족 국가에 속한 사람을 대한민국국적 또는 조선국적의 보유자로 간주하고 이들로부터 자국민을 도출했다. 그리고 상대방이 국민/공민으로 기록하고 규정한 사람에 대해 주권을 주장한다.

1963년 10월 9일 최고인민회의 상임위원회 정령 제242호로 채택된 조선민주주의인민공화국 ‘국적법’은 제2조에서 “공화국 창건 이전에 조선의 국적을 소유하였던 조선인과 그의 자녀로서 그 국적을 포기하지 않은 자”와 “다른 나라 공민 또는 무국적자로 있다가 합법적 절차로 공화국국적을 취득한 자”를 조선민주주의인민공화국의 공민으로 정의하고, 제5조에서 “1. 공화국 공민 사이에 출생한 자, 2. 공화국령역에

1) 이 글의 가장 중요한 부분을 이루는 제Ⅲ절과 제Ⅳ절은 정인섭·박정혜·이철우·이호택의 2009년 법무부 연구용역보고서 『무국적자 관리 및 체류질서 확립을 위한 제도 연구』 중 이호택이 집필한 제Ⅵ장을 편집하고 미세하게 수정한 것으로서 용역연구 중 이호택이 수행한 작업의 결과물이다. 그 부분은 한국사회사학회, 서울대 통일평화연구소, 한국학중앙연구원 현대한국연구소가 2009년 9월 공동 주최한 「민족공동체의 현실과 전망: 분단, 디아스포라, 정체성의 사회사」 학술대회에서 이철우와 이호택의 발표 논문 “‘한인(韓人)’의 분류, 경계 획정 및 소속 판정의 정치와 행정”의 후반부에 삽입되었다. 그 논문의 전반부는 이철우(2010)의 논문으로 출간되었다.

거주하는 공화국 공민과 다른 나라 공민 또는 무국적자 사이에 출생한 자, 3. 공화국령역에 거주하는 무국적자 사이에 출생한 자, 4. 공화국령역에서 출생하였으나 부모가 확인되지 않은 자”는 출생에 의하여 조선민주주의인민공화국 국적을 취득하는 것으로 규정하고 있다. 한편 대한민국 ‘국적법’은 북한과 마찬가지로 혈통주의를 채택하면서도 국적법 제정 당시에 최초 국적을 가지는 자의 범위를 정하는 경과규정을 두지 않았다. 국적에 관한 최초의 입법이라고 볼 수 있는 미군정하 조선과도입법의원 법률 제11호 ‘국적에 관한 임시조례’에도 그러한 경과규정이 없다. 그리하여 최초의 국적자는 해석에 의해 정해지는데, 뒤에서 보듯이 법원은 ‘국적에 관한 임시조례’에 의해 조선국적을 가진 자가 대한민국 ‘헌법’의 발효에 의해 대한민국국적을 가지게 된 것으로 본다. 조선국적을 가지는 자가 누구인지는 자명한 것으로 가정된다. 여기에는 과거 대한제국 신민의 후손 모두가 포함되며 북한 공민을 제외할 근거는 없다. 북한 공민이 대한민국 국민인지에 대해서는 학설이 대립하지만 이 글에서 학설을 장황하게 소개할 필요는 없다.²⁾ 판례로써 확인되는 대한민국의 공식적 관점은 북한 공민도 당연히 대한민국의 국민이라는 점이다. 국제법적으로 두 개의 국가가 존재한다는 사실 그리고 ‘남북기본합의서’를 통해 남북한이 남북관계를 통일까지 “잠정적으로 형성되는 특수관계”를 이루는 것으로 합의한 것으로부터 북한 공민의 국적을 국제적 차원과 국내적 차원 또는 대외적인 면과 대내적인 면으로 구별하지 않을 수 없는 한계가 있지만 적어도 남한의 국내법적 원칙상 북한 공민이 대한민국 국민으로 간주됨은 분명하다.³⁾ 그런데 북한 주민의 이 추상적 지위는 북한 주민이 대한민국의 실질적인 통치권 행사의 범위에 들어왔을 때에 비로소 구체적인 국민의 지위로 전환된다. 그 전에는 잠재적으로 국민인 상태에 있을 뿐이다(손희두, 1997).⁴⁾ 실질적으로 대한민국이 북한 공민을 취급하는 계기는 남북협상이나 다자간 교섭의 일환으로 만나는 경우를

2) 헌법의 영토조항에 의해 대한민국은 북한지역을 포함하며 대한민국 국민에는 북한 주민도 포함된다는 다수설에 대해 북한 주민은 대한민국 국민이 아니라는 견해로서 허영(2006: 189), 도회근(1998) 등을 들 수 있다.

3) 대외적·대내적 차원으로 나뉘는 북한 공민의 이중적 지위에 주목하는 견해로는 제성호(1996), 노영돈(1994), 박정원(2005), 이희훈(2006), 이효원(2006: 165-91). 같은 취지의 해석론이 여럿 있으나 인용을 생략한다.

4) 잠재적 국적의 개념은 북한인을 대한민국 국민으로 규정하면서도 북한에 대해 통치권을 행사할 수 없고 북한이 국제적으로 별개의 국가로 존재하는 현실을 중시하는 해석론 속에 종종 등장한다. 그 중에는 대한민국국적의 하위 개념으로 남한적과 북한적을 상정하고 북한적자는 탈북과 동시에 남한적 재외국민과 북한적자의 이중적 지위를 가지다가 남한에 도착함으로써 북한적을 상실하고 대한민국국적을 전면적으로 회복하게 된다는 견해가 있다(제성호, 2003: 65-66). 그러나 탈북과 동시에 남한적 재외국민의 지위를 갖는다는 해석도 현실에 부합하지는 않는다. 다만 이 글은 규범적 해석론을 평가하는 것을 목적으로 삼지 않으므로 자세한 논평은 유보한다.

제외하면 북한이탈주민을 대면했을 때 외에는 없다. 북한이탈주민의 취급은 대한민국의 공권력이 북한인을 어떻게 규정하고 대하는지를 가시화하는 통로이다.

냉전이 종식되기 전 남한 정부는 600여명의 북한 ‘귀순자’를 받아들여 곧바로 대한민국 국민으로 취급했다. 1994년까지도 북한인의 남한 진입은 1년에 10건을 넘지 않았다. 이 소수의 북한인의 대한민국국적을 인정하기 위해 법률이 특별히 정한 절차는 없었다. 북한인의 대한민국국적은 헌법의 영토조항, 그리고 북한이 국가가 아니라 반란단체에 불과하다는 정부의 공식 입장의 반면(反面)으로서 암묵적으로 주어진 것이지 그 경위에 대한 적극적 설명은 없었다. 대부분의 북한이탈민이 문제 없이 받아들여졌기 때문에 그들의 법적 지위에 대한 의문도 없었다. 그러나 제3국, 특히 중국을 통한 입국이 일반화되고 북한이탈민의 이미지가 ‘귀순자’에서 ‘이주자’로 바뀌자 의문시되지 않았던 북한인의 취급 방침에 혼란이 생겼다.⁵⁾ 추상적·원리적 국민과 구체적·현실적 국민 사이의 괴리가 뚜렷해졌다. 초기의 혼돈을 보여주는 사건으로 한영숙 사건이 있었다.

일제시대에 북한 출신자로부터 중국에서 출생한 한영숙은 상하이(上海)에서 자랐으며 동북3성에 거주하던 한인과는 달리 조선족으로 분류되지 않고 조선민주주의인민공화국 공민의 신분을 유지했다. 1988년 후반 대우 합작회사에 근무하던 한영숙은 회사가 부여한 시찰 기회를 이용하여 입국했다. 외무부가 발급한 여행증명서를 소지하고 입국한 그는 체류기간이 경과하자 귀환하지 않겠다고 선언하고 법무부에 국적의 확인을 구했다. 법무부가 국적을 확인해주자 그는 주민등록신고를 하고 주민등록증을 발급받았다. 그런데 북한적 중국동포라는 새로운 유형의 동포가 등장한 것에 대해 매스컴이 관심을 보이자 갑자기 정부는 주민등록을 말소시키고 그의 국적을 부정했다. 그리고 그를 불법체류자로 취급했다. 정부가 제시한 이유는 해외에서 영구히 귀국한 국민은 거주여권을 반납하고 여권 무효확인서를 받아야 하는데 한영숙은 이를 이행하지 않았다는 것이었다. 이에 대해 한영숙은 행정심판과 행정소송으로 다투어 주민등록말소처분이 위법하다는 법원의 판단을 얻었지만 말소를 취소하는 데 꼭 필요했던 무효확인서의 판결을 얻지 못했다. 그러는 사이 중국에서 외국인인 그는 거주허가 기간이 지나 중국으로 귀환할 수도 없었다. 이러한 사정이 여론을 자극하자 정부는 고육지책으로 그를 영주귀국자로 취급해 정착토록 했다.⁶⁾

한영숙의 소송대리인이었던 엄상익은 이를 소재로 쓴 수기에서 한영숙을 “정계

5) 2009년 6월 현재 국내입국 북한이탈주민의 누계는 총 16,354명이었다(윤인진, 2009: 25).

6) 서울고등법원 1994. 2. 3. 선고 93구15146 판결; 《조선일보》 1994.2.4; 1994.8.28.

선의 여인”으로 묘사했다(엄상익, 1996). 북한적이지만 북한을 이탈한 것도 아니고, 재중동포지만 조선족도 아닌 이 경계선의 여인은 한국에서도 국적을 박탈당해 외국인으로 취급된 것인지 아닌지조차 불분명한 처우를 받았다. 북한인에 대한 실무는 조금씩 체계화되었으나 한영숙 사건에 내재하는 논리적 모순은 후술하듯이 조교(朝僑)의 취급에서 여전히 나타난다.

한영숙이 입국할 무렵부터 정부는 조선족에 대해서는 중국 여권을, 북한 공민에 대해서는 여행증서를 소지하고 입국하게 함으로써 양자를 분리했다. 그러나 북한인의 신원은 더 이상 자명한 것이 아니었다. 조선족과 탈북자는 혼재했고 그들의 신원은 전략적, 선택적으로 표상하는 것이 가능했다. 이에 당국은 한편으로는 서면으로써 그것이 표상하는 실재를 대신하게 하고 다른 한편으로는 표상의 진정성을 의심하는 배제의 행정으로 대응했다. 이영순 사건은 그러한 현실을 잘 보여준다. 이 사건은 북한인뿐만 아니라 대한민국 국민 모두가 어떻게 대한민국 국민이 되었는지에 대한 사법부의 유권해석을 정부수립 후 거의 반세기만에 처음으로 이끌어냈다는 의미를 갖는다.

1930년대 강원도에서 태어나 1960년까지 북한에 거주하던 이영순은 중국으로 이주해 조선족 남성과 결혼 후 이혼, 다시 조선족 남성과 결혼해 살다가 1992년 남편과 중국 여권에 사증을 받아 입국한 후 귀환하지 않고 여관과 음식점에서 일하던 중 남편이 취객에 맞아 사망하는 사태를 맞았다. 이영순은 가해자와 합의된 합의금 수령을 둘러싸고 사망자 전처 소생의 딸과 분쟁을 겪게 되자 북한이 발급한 해외공민증과 중국 정부가 발급한 외국인거류증을 우편으로 전달 받은 후 중국대사관에 가서 신원을 밝히고 시비를 가려달라고 해 영사로부터 국적과 무관하게 합의금을 받을 수 있다는 답변을 얻은 후 남대문경찰서에 귀순의 의사를 밝혔다. 경찰은 이영순을 불법체류 중에 있는 외국인으로 보고 서울 출입국관리사무소에 인계했으며, 동 사무소장은 강제퇴거명령 및 보호명령을 발했다. 이에 이영순은 본인이 국민임을 주장하며 강제퇴거명령처분무효확인인 소를 제기했다. 법원은 이영순이 원하던 무효확인판결대신 취소판결을 내렸다. 그러나 그보다 중요한 것은 중국 여권을 소지하고 입국했다라도 그 여권이 위조일 개연성이 크다는 사실판단과 더불어 일제시대 출생한 한인은 ‘국적에 관한 임시조례’에 의해 조선국적을 가지다가 1948년 7월 17일자로 대한민국국적을 가지게 되었다는 유권해석을 제공했다는 점이다.⁷⁾

7) 대법원 1996. 11. 12. 선고 96누1221 판결; 서울고등법원 1995. 12. 8. 선고 94구16009 판결.

이영순 사건이 보여주듯이 누가 북한인인지 아닌지를 판단하는 것은 시급한 과제가 되었다. 아울러 귀찮은 이주자이자 정치적으로도 대량 유입을 받아들이기 곤란한 북한인을 적절히 받아들이는 행정을 제도화하는 것이 필요했다. 당시 시행되던 ‘귀순북한동포보호법’은 이미 입국한 북한인에 대한 복지 제공을 규정할 따름이었다. ‘북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률’은 이와 같은 배경에서 제정되었다.

Ⅲ. 보호와 국적판정

1997년은 민족성원을 분류하고 경계를 확정하고 소속을 판정하는 제도의 진화에서 중요한 고비를 이루었다. ‘국적법’의 개정에 즈음해 재중·재CIS 한인의 국적 문제에 대한 접근이 정리되었고, 그에 따라 국적판정, 국적회복, 귀화 등의 절차가 어떤 조건에서 발동되는지 분명해졌다(이철우, 2010). 재중·재CIS 한인이 국민이 아님이 분명히 되면서 국적판정은 북한인임을, 따라서 대한민국 국민임을 주장하는 사람의 국가소속을 밝히는 데 사용되게 되었다. 한편 같은 해 제정된 ‘북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률’은 ‘보호’라는 개념 아래 북한이탈주민을 받아들이는 여러 단계의 조치를 규정한다. 여기에는 보호신청자가 북한인인지를 판단하는 행위가 수반된다. 이처럼 북한이탈주민이 대한민국 국민임을 인정받는 데에는 보호와 국적판정이라는 두 개의 절차가 주어져 있다.

1. 보호를 통한 국적의 확인

‘북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률’의 입법취지는 북한이탈주민에 대한 보호 및 정착지원이고 북한이탈주민의 국적 인정은 아니지만, 보호 및 지원의 전제로서 북한이탈주민인 여부의 확인이 필요하고, 북한이탈주민에 대한 국가의 보호와 지원을 행하는 근거가 그들의 국민 지위를 인정하기 때문인 이상 국가가 보호와 지원을 제공하기로 결정하는 것은 일응 보호대상자의 국적을 인정하는 의미를 갖는다. 북한이탈주민으로 보호를 결정 받은 사람은 국적확인, 가족관계등록의 창설과 주민등록을 행하게 된다(‘북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률’ 제19조).

북한이탈주민의 보호신청이 있는 경우 북한이탈주민대책협의회에서 북한이탈주민인 여부와 보호 및 정착지원의 필요여부를 심의하여 통일부장관이 보호를 결정하되, 국가안전보장에 현저한 영향을 끼칠 우려가 있는 자의 경우에는 국가정보원장

이 그 보호 여부를 결정한다(제8조). 보호결정이 국적확인의 의미를 가짐에도 불구하고 국적 인정의 주무부서인 법무부는 보호결정에 관여하지 않는다.

보호결정은 재외 북한이탈주민과 국내 북한이탈주민에 대하여 그 의미가 다르다. 재외 북한이탈주민에 대하여는 강제북송의 방지와 입국을 위한 보호조치가 주된 내용이며 국내에 입국한 북한이탈주민에 대하여는 정착지원이 주된 내용이다. 재외 북한이탈주민이 북한이탈주민임을 주장하면서 보호신청하는 경우 강제북송의 위험과 열악한 인권상황 때문에 그가 북한이탈주민인지 여부에 대하여 충분히 심사할 여유 없이 임시보호조치를 취하여야 할 경우가 많으므로 일응 북한이탈주민으로 보호하여 입국하게 한 후 관계기관에 의한 정밀조사를 행하는 것이 보통이다. 따라서 보호결정에 의하여 국내에 입국한 북한이탈주민이 사후 조사 과정에서 북한이탈주민여부가 의심되어 보호결정이 취소되는 경우도 발생한다. 이미 국내에 입국한 북한이탈주민에 대한 보호결정이 취소되는 경우 그것은 그 효과로서의 국적인정에 대한 취소의 의미도 갖게 되므로 북한이탈주민은 국적판정의 방법에 의하여 다시 그 국적을 확인받아야 한다.

이 법은 북한지역을 이탈한 주민으로서 대한민국의 보호를 받고자 하는 의사를 표시한 북한이탈주민에 대하여 인도주의에 입각하여 특별한 보호를 시행할 것을 규정한다(제3조 및 제4조 제1항). 이는 은신하고 있어서 보호의사를 표시하기 어려운 사람을 배제할 뿐 아니라, 헌법 제2조의 재외국민 보호의무로부터 직접적으로 발생하는 법률적 의무가 아닌 ‘인도주의에 입각한’ 것이라 규정함으로써 북한인이 대한민국 국민의 지위를 갖지 않음을 전제로 하는 듯한 인상을 준다.⁸⁾

가장 특이한 것은 “체류국에서 10년 이상 생활근거지를 두고 있는 자”를 보호대상에서 제외한다는 점이다(제9조 제4호). 이로써 한영숙과 같은 북한 교포, 즉 조교(朝僑)는 물론 탈북 후 우여곡절을 겪으면서 사실상의 무국적 상태에 있는 사람을 배제하게 된다.

2. 국적판정에 의한 국적의 확인

보호대상에서 제외되는 사람을 자세히 열거하면 다음과 같다. i) 항공기납치·마약거래·테러·집단살해 등 국제형사범죄자, ii) 살인 등 중대한 비정치적 범죄자, iii) 위장탈출혐의자, iv) 체류국에서 10년 이상 생활근거지를 두고 있는 자, v) 국내 입국 후 1년이 경과하여 보호신청한 자, vi) 기타 보호대상자로 정하는 것이 부적당하다고 대통령령이 정하는 자. 그러나 보호가 제공되지 않는다고 하여 이들의 대한민국 국민자격까지

8) 같은 견해로 이광수(2008) 참조.

부인되는 것은 아니다. 따라서 해외출생 조교 등 이 법률의 적용을 받지 못하는 북한 공민은 국적법 제20조의 국적판정절차에 따라 법무부장관에게 국적판정을 신청하여 국적을 인정받을 수밖에 없다. 재북 화교와 같이 북한지역에서 외형상 중국국적자로 살다가 북한을 탈출하였으나 한국정부에 의하여 북한이탈주민으로도 보호되지 못하고 중국정부에 의하여도 중국인으로 인정되지 않는 사람, 재중 조교나 북한이탈주민 가운데 탈북 후 신변안전을 위하여 중국여권이나 중국인 신분증을 취득하여 외형상 중국국적을 취득한 것처럼 보이나 중국국적이나 여권의 효력이 문제되는 경우 등 보호가 거부되거나 법적으로 보호대상이 되지 못하는 사람도 국적판정을 활용할 수 있다.

국적판정제도는 법무부장관이 대한민국 국적의 취득이나 보유 여부가 분명하지 아니한 자에 대하여 이를 심사한 후 판정하는 것으로, 중국 및 사할린동포뿐만 아니라 한반도 및 그 부속도서에서 국외로 이주한 자와 그 비속으로서 출생이력면에서는 대한민국 혈통으로 추정되면서도 혈통의 연원이나 대한민국 국적의 취득 경과의 입증이 어려운 사람 모두를 대상으로 한다.⁹⁾ 그러나 국적판정신청자는 북한이탈주민이 대부분이다.

법무부 국적난민과 제공자료에 의하면, 국적판정신청자는 북한이탈주민으로서 비보호 대상인 조교가 대부분이고, 2008년부터 북한적자/밀입국자, 북한적자/위변조, 북한적자/비보호 3가지로 분류하여 접수하고 있으며, 심사결과는 판정과 판정불가로 내리고 있는데, 신청 및 판정결과 통계는 <표 1>, <표 2>와 같다.

〈표 1〉 국적판정 신청접수

구분	계	밀입국자	위변조	비보호
2008년 접수	43명	10명	27명	6명

자료: 법무부 내부자료(2009).

〈표 2〉 국적판정 심사결과

구분 \ 연도	2004	2005	2006	2007	2008
접수 건수	50	49	61	47	43
판정	49	35	48	36	34 (4명 심사중)
판정불가	1	14	13	11	5

자료: 법무부 내부자료(2009).

9) 헌법재판소 2006. 3. 30. 2003헌마806 결정 참조.

IV. 보호거부 또는 판정불가로 인한 사실상의 무국적: 사례와 유형

북한이탈주민에 대하여는 대한민국국적이 인정되지만, 북한이탈주민이 탈북 이전 또는 이후에 외국 예컨대 중국의 국적을 보유하거나 취득한 경우에는 이들에 대한 대한민국 국적판정이 불가로 되고 대한민국국적이 인정되지 않는다. 더구나 대한민국국적을 인정받지 못한 탈북자들이 보유하거나 취득했다고 주장하는 국적의 국가가 이들의 국적을 부인하는 경우 이들 북한이탈주민은 대한민국국적도 인정되지 않고 주장되는 외국국적도 입증이 어려워 사실상 무국적자가 된다. 더러는 탈북자들이 보유하거나 취득한 외국국적의 유효성이 인정될 수 있음에도 불구하고 이들이 스스로의 정체성을 한국인으로 인식하여 외국국적을 주장하여 출국하고자 하는 노력을 하지 않고 대한민국에 체류하는 경우가 있다.

지금까지 북한이탈주민과 관련하여 발생한 사실상 무국적사례는 i) 북한에서 중국국적의 화교였다는 이유로 대한민국국적이 인정되지 않은 자에 대하여 중국국적 보유여부가 증명되지 않고 심지어 중국 정부가 자국민임을 인정하지 않고 다시 한국으로 송환한 경우, ii) 북한이탈주민의 탈출루트로 탈출하여 입국하였으나 탈북 과정에서 취득한 위조여권 내지 해외공민증과 외국인거류증 때문에 중국인으로 여겨져 국적판정불가로 통보받았으나 중국국적 소지사실도 증서의 위조사실도 증명되지 않은 경우, iii) 중국여권과 거민신분증을 소지하고 입국한 뒤 중국여권상 인적사항과 동일한 북한 해외공민증과 외국인거류증을 제출하여 조교 신분으로 국적판정을 신청하였으나 외국인거류증은 체류기간이 지난 지 오래고, 중국 여권과 거민신분증을 소지하였으며, 가족도 대부분 중국국적자라는 등의 사정 때문에 중국국적자로 인정되어 국적판정불가되었으나, 본인은 취득한 여권이 탈북 과정에서 신변안전이나 대한민국 입국의 수단으로 불가피하여 브로커를 통하여 만든 비정상여권이 라거나 중국 송환시 강제복송의 위험성이 있다는 등의 이유로 탈북자임을 강하게 주장하면서 한국에서 체류하는 경우, iv) 20-30년 전 탈북하여 중국국적을 취득하였고 북한국적에 대한 증빙도 부족한 채로 국적판정을 신청함으로써 외국국적 보유자로서 국적판정 대상이 아니라는 이유로 판정불가된 후, 한때 북한국적을 가졌었다는 이유로 ‘국적법’ 제9조(국적회복에 의한 국적취득)의 규정에 의하여 “대한민국 국민이었던 자”에 해당되어 국적회복허가 신청을 하고자 하나 이에 대한 입증자료 제출이 어려운 상황에서 스스로의 정체성을 중국인이 아닌 한국인으로 인식하고 한국인임을 주장하면서 출국을 거부하고 체류하는 경우 등의 사례가 있다.¹⁰⁾

1. 재북 화교 출신 북한이탈주민

1) 김 모씨 (남, 46세)

(1) 탈북경위: 1963년 평양에서 중국인인 부친과 북한인인 모친사이에서 태어났다. 3세였던 1966년 중국인 부친이 종파분자로 몰려 일가족이 함경북도 경성군으로 추방되어 그곳에서 성장하였고 1990년 부친이 사망하고 생활형편이 어려워지자 북한에서는 더 이상 미래가 없다고 생각하고 중국에 가면 어떻게든 살 방법이 있을 것이라는 기대로 1992년 5월 중국으로 건너갔다. 중국으로 건너갈 수 있었던 것은 부친 사망 직후인 1991년 둘째 누나가 처지가 비슷한 화교 남성을 경성군에서 만나 결혼하여 합법적으로 중국으로 이주, 호구를 취득해 중국 홍콩강성 오상시에 살고 있었는데, 누나가 친척방문동의서를 써주어 가족방문 형식으로 중국으로 가기 위한 여권을 발급받을 수 있었기 때문이다. 1994년부터 2003년까지 여러 차례 주중 한국 공관을 찾아가 도움을 요청했으나 번번이 거절당한 끝에 2004년 연길에서 한국행을 시도하는 탈북자 일행을 만나 다른 탈북자 18명과 함께 몽골을 경유, 2004년 10월 입국했다. 김씨는 입국시 가명을 사용하여 한국 여행증명서를 발급받아 46명의 북한이탈주민과 함께 입국했다.

(2) 국적문제: 김씨는 출생과 함께 어머니 국적을 따라 북한 공민으로 등록되어 있었기 때문에 북한 이름을 가지고 순탄하게 살 수 있었으나, 성년에 해당되는 만 17세가 되던 해에 그의 부친의 뜻에 따라 화교가 되었다. 그의 부친은 1966년 경성군으로 추방된 이후 자녀들에게 차후에 있을지 모르는 북한 당국의 위해를 항상 걱정하다가 김씨가 성인이 되던 해에 중국식 이름을 새로 지어주고 자녀들을 모두 자기의 호적에 올려 화교로 만들었다. 17세 이후에 북한에서 받은 상주외국인체류증은 중국으로 간 뒤 더 이상 필요하지 않을 것 같고 너무 낡아서 버렸다고 한다.

국가정보원 산하 조사기관(대성공사)에서 관계기관 합동신문을 받던 과정에서 다른 탈북자 2명이 김씨의 부친이 중국인이었다고 조사관들에게 이야기해주었고, 조사관들이 출생 및 성장경위를 상세히 밝히라고 하여 있었던 일 그대로 자술했더니 국가정보원은 김씨를 탈북자가 아닌 불법입국(‘출입국관리법’ 제7조 제1항 위반)한 중국인으로 판정하여 법무부로 인계했다. 2005년 3월 4일 국가정보원으로부터 김씨의 신병을 인계받음으로써 소관부처가 된 법무부는 국가정보원측의 판단을 근거

10) 이하의 사례는 2009년 2월부터 5월까지 이호택이 수행한 설문조사와 면접조사로부터 얻은 결과로서 정인섭·박정혜·이철우·이호택(2009)에 설문지와 함께 수록되어 있다.

로 3일 뒤인 2005년 3월 7일 법무부 서울출입국사무소장의 결정으로 김씨를 단동행 ‘동방명주호’에 실어 중국으로 강제퇴거시켰다. 그러나 중국 단동항변방검사소에서 신원불명을 이유로 김씨를 2005년 3월 11일 한국으로 돌려보내자, 서울출입국사무소는 김씨를 보호조치하는 한편 김씨에 대한 국적확인 절차에 들어갔다. 법무부에서는 김씨의 신원(국적) 확인을 위해 2차례에 걸쳐 주한중국대사관 영사와 면담했고 2차례 신원확인 공문을 발송하였으나, 중국에서는 합법적으로 출국한 자가 아니므로 신원확인이 곤란하다는 입장을 취했으며 이후 1차례 신원확인 협조공문을 요청하였으나 회신이 없다. 국적확인 절차가 지연되자 보호해제 되었다가 재수용 되는 우여곡절 끝에 2007년 2월 15일 이래 일시보호해제 중이다. 김씨는 아직 국적판정을 신청하지 않은 채 국내에 체류 중이다.

법무부는 국가정보원의 판단을 근거로 김씨를 중국인 불법체류자로 간주하고, 중국정부로부터의 국적확인이 이루어질 때까지 기다릴 수밖에 없다는 입장을 취하고 있다. 서울출입국관리사무소도 “김씨는 중국국적자로 봐야 하지만, 증명 서류가 없어 중국 정부가 인정하지 않은 경우”라고 주장하는 반면, 김씨 본인과 김씨를 지원하는 시민단체는 언제까지 무국적자로 무작정 기다릴 수도 없는 상황이며 더구나 법무부가 이미 2005년 3월 김씨를 중국으로 강제추방시켰으나 중국 공안이 중국인으로 볼 수 없다고 돌려보낸 점과 2005년 5월 법무부가 외교통상부로부터 김씨의 공식 신원을 확인하기 어렵다는 답변을 통보받았다는 사실이 김씨가 중국국적자가 아니라는 사실을 증명하므로 북한이탈주민으로 인정하여 한국국적을 주어야 한다고 주장한다.

(3) 체류실태: 김씨는 현재 보호일시해제 상태이나 보호일시해제 결정서에는 “국적: 중국,” “해제이유: 중국국적을 확인하여 출국할 수 있도록 보호일시해제한다”고 기재되어 있고, “취업금지”가 명시되어 있어 김씨는 현재까지 탈북자도, 외국인도 아닌 무국적 상태로 취업, 의료, 생계 등 모든 면에서 최저 수준의 생활도 어려운 상태로 지내고 있다.

그는 취업금지에도 불구하고 점차 막막한 생계 때문에 살기 위해 어쩔 수 없이 공사장 일용직 노동이라도 나설 수밖에 없었지만 한 공사장에서 다른 노동자에게 구타를 당해 갈비뼈 3개가 부러져(우측 5, 6, 7번 늑골 골절) 2007년 7월 5일부터 8월 20일까지 6주가 넘도록 입원치료를 받아야 했다. 사실상 무국적 상태에서 법적인 권리주체로서 아무런 실질을 가지지 못하는 까닭에 가해자에게 법적으로 대응할 수도 없었을 뿐만 아니라 쫓겨나면서 밀린 일당도 제대로 받지 못했다. 주민등록번호가 없어 일반병원에서는 치료를 받을 수 없어 주민등록말소자나 불법체류자들을 대상으로 무료진료를 해주고 있는 다일천사병원에서 치료받고 요양해야 했다.

2) 정 모씨 (여, 47세)

(1) 탈북경위: 1962년 평양에서 출생하여 북한 공민으로 생활하다가 25세 때 화교였던 아버지가 작고하기 전에 자녀들이 중국을 왕래하는 보따리 장사라도 하면서 생활할 수 있도록 하기 위해 정 씨 본인과 남동생 1명, 오빠 2명에게 화교증을 받게 했다. 정씨의 어머니는 북한 공민이었고 아버지는 18세 때 북한에 들어와 계속 북한에서 생활한 화교였다. 정씨가 화교증을 받을 때, 가지고 있던 북한 공민증은 안 전부 의사과에서 회수해가서 그 후로는 화교증만을 가지고 생활했다. 당시에는 화교증이 뭔지 잘 모르고 중국인이 된다는 생각도 없었으며 이제 중국에 왔다 갔다 할 수 있겠다는 정도로 생각했다. 화교증을 내주는 사람도 경제가 힘들어서 보따리 장사라도 할 수 있게 화교증을 받는다는 사정을 이해하고, 싫으면 언제든지 다시 공민증으로 바꾸라고 말하였다.

2005년(당시 44세) 화교증으로 북한 내 중국 대사관에 가서 중국 여권으로 바꾼 후, 돈을 벌기 위해 중국에 나가서 식당 등지에서 일을 하기 시작했다. 중국에서는 중국 신분증을 만들지 않고 중국 여권만 가지고 살았으며 거류증 검문이 있을 때는 잠시 몸을 피하기도 했으나 중국 여권을 가지고 있으므로 그다지 큰 문제는 없었다.

그러면서 알게 된 언니가 탈북해서 한국 가라고 권유했다. 그때는 탈북이 뭔지도 몰랐고, 본인은 중국 여권을 가지고 중국에 나왔으니깐 다른 경우에 속하지 않느냐고 반문하였지만 언니는 먹고 살기 위해 화교증을 낸 것이고, 조선에서 태어나서 살고 교육받고 어머니도 조선인이니 탈북자와 같다고 한국행을 권유하였다. 이에 북한에 거주하는 하나 밖에 없는 딸(25세)에게 더 나은 삶을 줄 수 있다는 생각에 한국에 대한 환상을 가지고 탈북했다. 2008년 10월, 다른 탈북자들과 함께 베트남을 거쳐 캄보디아에 도착하였고, 이제 한국에 가니까 중국 여권은 필요 없겠다 싶어 중국 여권은 오는 길에 버렸다.

(2) 국적문제: 2009년 4월 국정원에서 나왔으며 북한 화교이기 때문에 국적은 인정받지 못했다. 국정원은 정씨가 북한에서 나고 자란 것을 인정했고 정씨가 북한의 학교 제도와 수업 내용에 대해서도 정확히 알고 있음을 인지했으나, 그가 화교 신분이기 때문에 현행법상 국적을 줄 수 없다고 말했다. 중국 대사관에 가서 아버지 신분을 밝히고 중국국적을 확인받으면 될 것 같다고 말했으나, 본인은 무슨 말인지 이해하지 못했다. 그러나 본인 생각에는 비록 아버지가 화교증을 보유하고 있었지만 북한 공민으로 살았기 때문에 중국에 호구가 남아있는지도 확실치 않고, 본인은 북한인이기 때문에 중국국적을 가질 마음이 없다고 한다. 국적을 얻기 위해 노력해

보고 싶지만 무엇을 어떻게 해야 할지도 모르겠고 스트레스만 심하게 받고 있다. 직업소개와 국적문제 해결에 관한 법률상담을 해주었으면 좋겠다.

(3) 체류실태: 사회에 나온 지 이제 3달 정도밖에 되지 않았고 아직 한국의 물가에 대한 개념도 없다. 죽을 각오하고 왔는데, 너무 순진하게 모든 걸 다 말해버려서 국적을 받지 못해 후회가 된다. 누가 심문한 것도 아닌데, 본인 스스로 탈북 과정을 이야기하면서 화교증 이야기를 했다. 국정원에서 자살할 결심까지 했는데 북한에 있는 딸과 어머니를 생각해 참았다. 정신적인 스트레스가 너무 심하고 우울증, 불면증, 두통, 심리적 불안이 심하지만 심리치료가 뭔지 들어 본 적도 없어서 지금까지 받아볼 생각은 못했다. 그러나 북한에서도 성실히 살았고, 탈북하면서 좋은 사람들 많이 만나서 도움을 많이 받았으니 상황이 좋아진다면 꼭 돈을 벌어서 본인이 받은 도움에 보답하고 싶은 마음에 견디고 있다. 국적이 없는지라 의료보험도 없고, 탈북 과정에서 산을 넘다가 넘어져 다친 무릎이 불편한데, 한국정착지원협의회에서 만난 장로님의 도움으로 병원 치료도 받고 다일천사병원도 다니고 있다. 현재 정씨는 국정원에서 소개해 준 신림동 소재 한 교회의 숙소에서 생활하고 있다. 다행히 숙소가 불편하지는 않으나 언제까지 머무를 수 있을지는 확실하지 않다. 국정원에서 중국으로 내쫓지 않고 교회로 안내해 준 것에 대해 감사하게 생각하고 있다.

중국으로는 돌아갈 마음도 없고 돌아갈 수도 없을 것이다. 대한민국 국적회복을 해야 한다고 하는데 국적회복을 어떻게 해야 할지 모르겠고, 조선에서 태어나 교육받고 생활하고, 어머니까지 조선인인 본인에게 왜 국적을 주지 않는지 답답하기만 하다.

3) 진 모씨 (남, 36세) / 강 모씨 (여, 32세)씨 부부

(1) 탈북경위: 남편 진씨의 경우 할아버지가 중국에서 북한으로 이주한 화교이며, 북한에서 태어나 생활한 아버지 역시 화교증을 가지고 있었고, 어머니는 북한 출신이지만 결혼 후 화교로 바꾸었다. 부인 강씨의 경우 아버지는 화교, 어머니는 조선 공민이다. 함북 청진시에 살던 이들 부부는 모두 북한에서 태어나 자랐으나, 화교인 부모를 따라 출생시부터 화교로 등록되어 화교증을 받았다. 그러나 2005년 북한에서 나오기 전까지 중국에 가 본 적이 없고, 북한에서 화교 학교를 다녔으나 중국어를 조금 배웠다는 것 이외에는 일반 북한 학교와 차이는 없었다. 비록 화교증을 가지고 살았으나 북한에서 태어나고 자라 본인은 북한 사람과 같다고 생각하고 있으며, 중국에 산 적이 없으므로 완전한 중국인이 될 수도 없다고 생각하고 있다. 북한에서 생활하면서 화교라는 이유로 차별은 받은 일은 없었고, 오히려 명절 때 술, 사탕 등의 음식을 조금 더 받기도 했다.

북한을 떠나기 위하여 2005년 부인과 함께 북한에 있는 중국대사관에 가서 중국 여권을 만들어서 북한을 나왔다. 중국어도 할 줄 몰라 중국에 살 수 없어 브로커를 통해 태국을 거쳐 한국에 들어왔다. 중국에 거주도 없고 중국 여권도 북한에서 만들었으므로 그 여권은 북한과 중국만 왔다 갔다 할 수 있는 여권이라고 생각하고 있다. 중국에서 한국 비자를 받아서 한국에 오는 방법에 대해서는 중국에 거주가 없으므로 안 될 것이라 생각했다. 본인은 북한에 오래 살았고 중국어도 잘 모르고 북한 사람과 같으므로, 당연히 한국에 가면 국적을 받을 것이라 생각하고 한국에 들어왔다.

(2) 국적문제: 이들 부부는 출생시부터 북한국적이 아닌 화교였다는 점에서 앞의 두 사례와 구별된다. 다만 본인들은 북한에서 태어나고 자랐으므로 스스로 북한 사람이라고 생각하고 있으며, 비록 화교증을 가지고 생활했더라도 중국어도 모르고 중국에 거주한 적도 없어 중국인이 아니라고 생각하고 있다.

2007년 태국에 간 이들 부부는 태국에서 북한이탈주민 보호신청을 냈다. 그러나 한국에 들어와 국가정보원의 심사를 받는 과정에서 강씨의 할아버지가 중국인이며 3대째 화교로 살아왔다는 사실이 드러났다. 당시 심사를 끝내고 하나원에서 교육을 받고 있던 진씨 역시 할아버지가 중국인이라는 사실이 확인되었다. 이들은 “중국국적의 밀입국자”로 분류되어 2007년 12월 화성외국인보호소에 수감되었다. 서울출입국관리사무소는 “밀입국을 시도했기 때문에 강제퇴거 대상”이라며 “중국국적이 있으니 중국으로 돌아가라”고 이들을 설득하고 있다. 하지만 이들은 “중국에 아무런 연고도 주소도 없다”고 하소연하고 있다. 강씨는 “남북이 통일되면 우리도 이 땅에 살게 되는 것 아니냐”며 “중국으로 돌아가면 다시 북한으로 보내질 수 있어 위험하다”고 말했다.

(3) 체류실태: 진씨, 강씨 부부는 2008년 4월경 1년 기한으로 일시보호해제되었으며 G-1 비자를 얻어 체류는 허가되었으나 취업은 금지되어 있다. 보호해제조건에 취업금지가 있으며 G-1 비자로는 취업할 수 없으나 생계유지를 위하여 부득이하여 탈북자단체의 지원으로 취업 사실을 출입국사무소에 공문통지한 후 취업했다. 2009년 4월 목동출입국사무소에 보호해제 및 비자 연장신청을 위해 찾아갔더니 취업 사실이 문제되어 연장허가를 받지 못했다. 이후 어렵게 연장허가를 받았고, 여전히 취업금지 상태이나 생계 때문에 부득이하여 현재 화성에서 불법취업하고 있다. 회사의 숙소에서 거주하고 있지만, 국적이 없다는 이유로 다른 사람보다 약 10% 적은 임금을 받고 일을 하고 있으며, 회사의 사장은 혹시 단속에 걸릴까봐 신경을 많이 쓰고 있다. 부인 강씨가 장이 안 좋아 배앓이를 자주하고 몸이 많이 불편한데도 의료보험이 없기 때문에 병원비를 감당할 수 없어 약국에서 약만 가끔 지어먹고 있다.

국적이 없으니 늘 뗏뗏하지 못하고, 심리적 불안, 우울, 두통이 있으며 가슴이 늘 답답한 상태이다. 어떻게 할지도 어디로 가야할지도 모르겠다. 직업소개와 국적문제 해결에 관한 법률상담을 해주었으면 좋겠다.

4) 장 모씨 (여, 68세)

장씨는 먼저 북한을 벗어나 한국에 들어온 아들과 딸을 뒤따라 2002년 입국했다. 그러나 북한인 남편과 결혼한 화교라는 이유로 한국국적을 인정받지 못하고 있다. 95년 중국으로 건너간 장씨는 중국에 정착할 수 있는 방법도 알아봤으나, 당시 중국 다롄시 당국은 “문화대혁명 때 재외국민 호구를 다 말소했다”며 장씨를 국민으로 인정하지 않았다. 장씨는 2004년 통일부를 상대로 행정소송까지 벌였지만, 재판부는 “중국국적을 가졌기 때문에 북한이탈주민 지위가 인정되지 않는다”고 판결했다. 장씨는 한국에서 자녀들과 함께 살고 있지만, 외국인등록도 되지 않아 사실상 무국적 상태이다(한겨레, 2008.2.27).

2. 탈북 후 위조여권이나 중국인신분증을 취득한 북한이탈주민

1) 김 모씨 (남, 56세)

(1) 탈북경위: 김씨는 1953년 평안남도에서 태어나 1988년 함흥철도국 소속 승무지도원으로 근무하던 중 우연히 발생한 철도사고로 처벌의 위협을 느끼자 비밀리에 압록강을 건너 중국 길림성으로 탈출했다. 탈북 후 1992년 한중수교가 있자 주중 한국대사관에 망명을 요청하였으나 북한을 탈출한 증거가 없다는 이유로 받아들여지지 않았다. 생명의 위협을 계속 느끼던 김씨는 1995년 2월 베트남으로 밀입국, 현지 한국대사관에 다시 망명을 요청했으나 거절당하고, 급기야 밀입국 혐의로 베트남 경찰에 체포되기까지 했다. 이후 김씨는 이송 도중 탈출, 다시 중국으로 돌아와 1995년 6월 0.5t짜리 쪽배를 타고 충남 서산 앞바다에 도착, 마침내 한국 밀입국에 성공했다. 그러나 한국정부는 김씨가 중국정부가 발행한 ‘중국인 거민증’을 갖고 있다는 이유로 탈북자로서의 지위를 인정하지 않고 중국으로 강제퇴거하고자 했다. 3년간 한국에 체류하고 있는 동안 정부를 상대로 강제퇴거명령취소청구소송을 제기하기도 했던 김씨는 소송에서 아무런 희망을 발견하지 못하자 소송을 취하한 후, 강제송환을 면하고자 결국 또다시 일본으로 밀항을 결심하게 된다. 김씨는 1998년 4월 18일 일본으로 밀항, 일본 해상보안청에 체포되어 일본 오무라 외국인수용소에

2년간 수감되었다. 일본 정부 역시 그가 중국 정부가 발급한 신분증명서를 갖고 있으며, 일본 외무성이 중국 정부로부터 ‘자국민’이라는 회답을 받았고, 난민 신청도 기각되었으므로 그를 중국으로 강제송환하고자 하였으나, 이러한 김씨의 사정을 접한 일본의 ‘북조선인의 생명과 인권을 지키는 모임’과 종교단체 등이 일본 주재 각국 대사관과 언론에 호소문을 보내 일본 정부의 강제출국 방침 철회와 한국 정부의 탈북자 인정을 위해 노력하였다. 2001년 2월 한국정부가 ‘인도적 배려’ 차원에서 외국인신분으로 1년간 한국에 일시체류할 수 있도록 허용하였고, 마침 중국 정부가 김씨가 탈북자라고 확인을 번복함에 따라 2002년 3월 탈북자 지위가 인정되었다.

(2) 국적문제: 김씨가 탈북자로서의 지위를 인정받지 못한 것은 그가 소지하고 있던 ‘중국어 거민증’ 때문이다. 그러나 김씨는 중국체류 탈북자 중 신변안전을 위해 위조 거민증을 갖고 있는 경우가 허다하며, 자기도 북한-중국 합동수사단의 추적을 피하기 위해 경찰로부터 위조 거민증을 사들였을 뿐이라고 주장한다. 김씨와 같이 위조 여권이나 위조 거민증을 소지한 탈북자의 경우 위조 사실을 증명하기까지는 한국국적이 인정되지 않고 위조 여권이나 거민증에 기하여는 중국국적도 인정될 수 없을 뿐만 아니라 중국으로 송환되는 경우 다시 북한으로 강제송환될 것이기 때문에 중국 송환은 곧 죽음을 의미한다고 말한다. 김씨는 제2의 고향으로 믿고 찾아온 남한 땅에서 이렇게 처참한 비극을 겪게 되리라고는 상상도 못했으며 왜 남과 북은 모두 자기에게 죽음 밖에 선고하지 않는지 반문하고 있다.

3. 탈북 후 중국 여권이나 중국국적을 취득한 북한이탈주민

1) 윤 모씨 (남, 68세)

(1) 탈북경위: 윤씨는 1941년 평양에서 출생하였다. 북한에 땅이 있어 어린 시절 어려움 없이 자랐으나, 22세 때인 1962년 소유한 땅으로 인해 가족이 숙청을 당해 평안남도 성춘군으로 쫓겨났다. 그 후 저수지를 짓는데 인력 동원으로 차출 당해 가는 도중 탈출, 중국에 밀입국하여 5촌 숙부 집에서 거주하면서 농사일을 하면서 지냈다. 1964년 12월 대약진으로 인해 중국에서 살기 힘들어지자 북한에 다시 밀입국해 중국인인 것처럼 위장하고 살았다. 그러나 탈북했다가 다시 돌아 온 것이 발각될까봐 고향에 돌아가지 못하고 계속 신분을 숨기면서 사는 게 힘들어서 일 년 반 후 다시 중국에 밀입국했고 그 후로는 북한에 가지 못했다. 그러나 1991년 당시 알고 지내던 북한조교 책임자의 권유로 심양의 북한영사관에서 ‘조선민주주의인민

공화국 해외공민증’을 만들었고, 그 후 ‘중화인민공화국 외국인거류증’을 가지고 체류연장하면서 중국에서 합법적으로 생활했다.

중국에 거주하면서 KBS 라디오 방송을 자주 들으면서 사연도 보내곤 하다가 이산가족 찾기 프로그램에 신청을 해서 남한에 거주하는 삼촌을 찾게 되었다. 이에 따라 삼촌이 중국으로 방문을 왔고, 한국으로 초대를 해 줄 테니 중국 여권을 만들라는 삼촌의 재촉에 어쩔사리 중국 여권을 만들었다. 그리하여 2003년 삼촌의 초대로 한국에 처음 오게 되었다. 당시 비자를 연장하면서 3년간 한국에 있었으나 노무현 정권에서 본인을 탈북자로 인정해 줄 것 같지 않아 탈북자 신청을 하지 않고 중국으로 돌아갔다가 2007년 2월 재입국했다.

(2) 국적문제: 윤씨는 탈북해 중국으로 밀입국하였으나 조교로서 ‘조선민주주의인민공화국 해외공민증’, ‘중화인민공화국 외국인거류증’도 얻었고, 브로커를 통해 중국 여권도 발급받아 중국인 신분으로 입국한 사례이다. 윤씨는 중국 여권으로 두 번 한국에 입국하였고, 2007년 2월 두 번째 입국한 뒤 2007년 3월 법무부장관에게 국적판정을 신청했으나 2008년 4월 요건미비를 이유로 국적판정불가를 통지받았고, 2008년 4월 재신청하였으나 2009년 1월 북한적 불확실을 이유로 역시 국적판정불가 통지를 받았다. 윤씨는 2009년 2월과 3월 국적을 인정하여 달라는 취지의 편지를 대통령에게 2회 보냈으나, 2009년 3월 국적난민팀으로부터 대통령실에서 이첩된 민원에 대한 회신으로 “2차에 걸쳐 국적판정불가되었고 중국국적을 보유한 외국인으로서 국적판정의 대상이 아니므로 귀화 또는 국적회복 절차에 의해 처리하라”는 취지의 권고를 받았다.

(3) 체류실태: 삼촌의 초대로 한국에 입국한 후 삼촌의 도움으로 공장에서 월 80만원씩 받고 경비 일을 하면서 숙식을 해결했다. 한국 사람이 그 일을 했다면 월 100만원은 받았을 것 같다. 그러나 공장이 망해서 일을 계속할 수 없었고 현재는 한 교회에서 운영하는 쉼터에서 매달 54,000원씩 내며 거주하고 있다. 비용은 예전에 일하면서 모아둔 돈으로 내고 있다. 한 방에 20명이 거주하여 비좁긴 하지만, 북한, 중국에서 생활했던 집과 비교하면 가장 위생적인 곳이다. 쉼터에서 아무 소일거리 없이 그냥 지내고 있어 정신적으로 매우 힘이 든다. 심리치료 서비스 같은 것 보다는 활동거리가 필요하다. 현재 취미도, 목적도 없이 정신적으로 공허하고 적극적인 상태이기 때문이다. 직업소개와 국적에 관한 법률상담 그리고 주거지원이 필요하다. 중국국적을 지닌 아들(32세)이 현재 한국에서 일하고 있으나, 같이 지낼 경우 생활비가 더 많이 들어서 그냥 교회 쉼터에서 지내고 있다. 현재 귀가 잘 들리지 않아

보청기가 필요하지만, 어떠한 형태의 의료보험도 없이 참고 있다. 만약 상태가 심해진다면 치료를 위해 중국에 갈 수 밖에 없을 것 같다.

작년 중국에 있는 아내(조선족)가 사망하였으나, 중국 여권으로 출입국하면 스스로를 중국 사람이라 말하는 것과 다를 바가 없어서 결국 가지 못했다. 국적문제를 해결하기 위해 대통령에게 편지도 써보고 출입국사무소도 수차례 방문하였으나 어떻게 해야 할지 제대로 안내도 못 받고 매우 답답하다. 국적취득불가 연락을 받을 때 담당자가 중국에 가서 뭔가를 해오라고 말했는데 무슨 뜻인지 이해를 하지 못했다. 아마 국적포기를 해오라고 한 것이 아닌지 생각하고 있다. 하지만 국적포기 신청을 했는데 한국에서 받아주지 않으면, 그나마 더 힘든 상황이 되므로 선불리 국적포기 신청을 하는 것이 꺼려진다.

2) 이 모씨 (여, 67세)

(1) 탈북경위: 이씨는 북한에 파견 나온 조선족과 결혼한 후 1960년대에 함께 중국으로 탈출해 살았다. 북한에서 결혼한 남편은 중국인이었지만 본인은 북한인이어서 중국에 갈 수 없었으므로, 함께 도강하여 중국에 정착했다. 자녀는 1남 2녀로서 다 중국에서 태어났고, 몇 년 지나서부터 외국인거류증을 받고 조교의 자격으로 거주했다. 현재 아들을 제외한 두 딸은 한국에 있으며, 큰 딸이 한국인과 결혼하여 한국국적을 받고 군산에 거주하고 있다. 중국에 거주하였지만 본인은 스스로를 한민족으로 생각해 늘 한국에 가기를 바랐다. 결국 한국에 가기 위해 3-4년 전에 돈을 많이 들여서 위조 여권을 만들었는데 중국 비행장에서 탄로가 나서 결국 쫓겨나게 되었다. 그 1년 후에 중국 정부는 조교로 오래 산 사람들 중 몇 명에게 중국국적을 주었는데 그 때 중국국적을 받았다. 친부모는 작고했으나 외삼촌이 한국에 있다는 이야기를 들었고, 막연한 기대감으로 한국에 가서 살다 죽은 후에 한국에 묻히고 싶었다. 한국에 빨리 오고 싶은 마음에, 결혼해서 한국에 살고 있는 딸에게 초대 부탁을 하지 않고 H-2-B 비자를 받아 한국에 나왔다.

(2) 국적문제: 중국국적이 있으면 탈북자로 인정받지 못한다는 것에 대해서는 전혀 생각하지 못했다. 따라서 2008년 한국에 입국하자마자 대한민국 사람이 되고자 탈북자로 신청했지만 거절당했다.

(3) 체류실태: 다행히 결혼한 딸이 군산에 거주하고 있어 외국인등록증을 가지고 딸과 함께 살고 있다. 북한 관련 신분증으로는 거류증, 조교증명서, 북한 여권 등이 있었고, 이들을 법무부에 모두 제출했으나 다시 돌려받지는 못했다.

4. 해외에서 출생한 조교 출신의 북한이탈주민

1) 윤 모씨 (남, 47세)

(1) 탈북경위: 중국에서 태어나고 자란 조교로 북한에서 생활한 적은 없다. 북한 국적의 부모님이 1953년에 중국으로 나와서 지금까지 계속 중국에서 거류증을 4년마다 갱신하면서 생활했다. 1993년에 한국의 동원수산에서 중국 조선족 대상으로 선원 모집하러 왔을 때, 중국 여권을 만들어서 한국 원양어선을 타기 시작하였다. 그 당시에는 컴퓨터가 없던 시절이라 지방 동사무소 같은데 가서 간단히 그 지역 사람이라는 것만 말하면 중국 여권을 쉽게 만들어 줬다. 그렇게 하여 출국 수속을 받고 3년간 배를 타고 다녔다. 그 후에는 중국에서 신분증도 나오고 컴퓨터 사용으로 인해 여권 만드는 것이 어렵게 되었다. 당시 배를 타면서 한국도 여러 번 거쳤다. 출입국 기록도 다 남아있을 것이다. 그 후 2002년 다시 배를 타기 위해 중국 여권이 필요했으므로, 중국 여권과 신분증을 만들어 배를 탔다. 선원이 되는 데 나이 제한이 있어서(35세 미만), 중국 여권 만들 때 나이도 고쳤다. 2003년에 배를 타다가 울산항에 한번 정박했고, 2004년 4월에 다시 울산항에 정박했을 때(SK 상선) 배로 돌아가지 않고 도망쳤다. 2005년에 북한이탈주민 보호신청을 했다.

(2) 국적문제: 윤씨가 중국에서 조교로 생활하면서 한국 어선을 타기 위해 중국 여권을 만들었을 때 동생도 배를 타기 위해 중국 여권을 만들었으나 2002년 한국국적을 신청한 윤씨의 동생은 한국국적을 인정받았고, 2005년 신청한 윤씨는 국적을 받지 못해 무국적자로 남게 되었다. 중국여권을 만들지 않고 밀입국으로 들어온 윤씨의 누나 역시 한국국적을 얻었다. 윤씨의 동생은 1996년에 부산에 배가 정박시 도망쳐 2002년경 북한이탈주민 보호신청을 하여 2005년경 국적을 얻었다. 당시 면접에서 중국 여권을 위조했던 사실도 모두 이야기했는데도 문제없이 한국국적을 받았다. 윤씨도 2005년 5월 경 북한이탈주민 보호신청을 했고 이 때 본인이 가지고 있던 조교거류증, 중국 여권, 및 동생과 같이 찍은 사진 등을 제출했다. 동생 역시 같은 방법으로 배를 타다가 한국에 왔고 배를 타기 위해 중국 여권을 만들었던 사실을 밝혔음에도 한국국적을 받았으므로 윤씨도 중국 여권을 만들었던 사실을 감추지 않았다. 영등포경찰서에서 조사 받을 때, 타던 배에 본인의 신분증(중국 여권)이 남아있다고 진술하여 경찰서에서 배에 연락해 신분증 등을 찾아주기까지 했다.

그러나 윤씨는 2007년 10월, ‘북한국적 불확실’이라는 이유로 국적판정불가 결정을 받았다. 이에 재신청했고, 그 후 대성공사에 가서 3일간 다시 조사받았으나, 얼

마 후 거짓증언을 했다 하며 국적난민과에 가서 마지막 면접을 하라는 연락을 받았다. 당시 면접관들이 한국에 2003년에 입국했으면서 왜 2004년에 왔다고 거짓말을 했냐면서 면접하다가 나가버렸다. 실제 2004년에 마지막 입국하였고, 울산출입국관리소에 보면 기록이 다 있을 것이고 영등포경찰서에서 조사받을 때 당시 타던 배에 연락해서 신분증까지 찾아주었으면서 제대로 확인도 안 하고 무조건 거짓말 했다면 나가버려서 매우 억울했다. 또한 한국에 유학 온 딸이 있었는데, 면접관들이 딸의 유학 서류를 보니 부모가 이혼했다고 나와 있던데 왜 혼인관계라고 했냐면서 거짓증언을 했다고 화를 냈다. 유학 서류에는 아빠는 이혼하고 러시아에 갔다고 되어 있는데 왜 배를 탔다고 거짓말을 했느냐고 추궁하였다. 이에 딸과 확인해 보니, 딸이 한국에 올 때 유학원에서 만들어준 서류에 부모가 이혼한 것으로 기록되었는데 그렇게 기재된 이유를 딸도 모르겠다고 했다.

윤씨와 동일한 케이스인 동생은 한국국적을 얻었는데도 자기는 국적을 얻지 못하고 힘들게 지내고 있어 너무 답답하다고 한다. 조교로서의 거류증, 중국 여권 등 모든 신분증은 대성공사에 다 제출해서 현재 가지고 있는 신분증은 하나도 없다. 신분증을 돌려달라고 했더니 대성공사에 가서 찾아가라고 하는데, 도대체 어떻게 가서 찾으라는 말인지 모르겠다. 차라리 탈북자 인정 제도가 있는지 몰랐다면 그냥 중국 여권 가지고 배를 타면서 지낼 텐데, 이제는 아무 것도 할 수 없으니 너무 원망스럽다. 왜 국적을 받을 수 없는지 설명도 해주지 않고, 이유를 물어봐도 모르겠다는 이야기만 들었다. 동생도 함께 찍힌 부모님 환갑사진까지 제출했는데 아무 것도 돌려받지 못했다. 중국에서 살던 동네 사람들도 다 자기가 조교인지 알고 있는데, 설령 중국에 간다 해도 이제 번역자나 다름없어 가봤자 매우 한심한 상황이다. 또한 중국에서 조교로 살기 위한 거류증 역시 4년마다 연장 신청해야 하는데 이미 그 기간도 지났다. 이제 정말 국적도 없고, 어디서 어떻게 살아야 할지 모르겠다. 중국에 조교로 살고 계시는 부모님이 연세도 많고 편찮으신데 2004년 이후 한 번도 찾아뵙지도 못해 너무 답답하고 화가 난다.

(3) 체류실태: 입국 이후 지금까지 약 5년 동안 건설현장에서 막노동으로 일하며 공장현장 숙소에서 지내고 있다. 막노동은 신분증 검사를 하지 않고 한국 사람도 꺼려하는 일이라 사람이 모자라 일을 찾는 게 어렵지는 않으나 불규칙하다. 중국 여권도 가져가 버리고, 설령 중국에 간다고 해도 조교증 갱신 기간도 지났고, 한국 여권도 주지 않으니, 도대체 어디서 어떻게 살아야 할지 답답하고 화만 난다. 조선족인 아내와 중국국적을 가진 딸 모두 현재 한국에 나와 있는데 여기저기 공사현장

에서 일을 해야 하므로 한 달에 한번 정도 어렵게 만나고 있다. 무국적자라는 것을 사람들이 모르고 있어 그것 때문에 받는 차별은 없지만 가끔 불법체류자 단속이 있어서 걱정이 된다. 만약 단속에 걸려 중국으로 쫓겨나게 된다면, 그나마 가끔 보는 가족과 이별해야 될까봐 염려된다. 앞으로 어떻게 살아야 할지 심리적으로 불안하고 답답하다. 의료보험도 없으며 아프면 약국에서 약을 사먹는 정도이다. 직업소개와 무국적을 해결할 수 있는 방법에 관한 법률상담을 해주었으면 좋겠다.

2) 김 모씨 (남, 57세)

(1) 탈북경위: 1952년 중국국적의 부친과 북한국적의 모친 사이에서 중국에서 태어나 대한민국에 입국하기 전까지 중국에서 생활한 조교, 즉 중국 거주 북한국적자이다. 김씨는 중국에서 조선족 중학교까지 졸업한 후 모친 및 형과 함께 농사를 지으며 생활하다가 1977년 결혼해 딸과 아들을 낳았다. 김씨 가족은 중국에서 벼농사를 아무리 열심히 해도 그것만으로는 살기가 빠듯했기에 부인이 먼저 단기종합 비자(C-3)로 대한민국에 입국했고, 2000년 12월부터 2005년 4월까지 대한민국에 체류했다. 부인은 2005년 3월경 김씨에게 한국에서 일을 할 것을 권했고, 이에 따라 김씨는 2005년 7월 부산공항으로 입국했다. 당시 북한국적자로 중국 여권을 가지고 입국할 필요가 없었지만 입국에 관한 절차를 잘 알지 못해 브로커에게 속아 중국 동포인 손 모씨 명의의 위조 여권을 소지하고 한국에 입국했다.

(2) 국적문제: 2006년 11월 비자 연장을 위해 수원출입국사무소에 손 모씨 명의의 중국 여권을 가지고 방문했을 때 자기가 북한국적 조교임을 지수했고, 2006년 11월 수원남부경찰서에 출두하여 조사를 받을 때 여러 관련 기관이 합동조사한 결과 북한국적자임이 확인되었다. 이에 따라 2008년 10월 법무부 수원출입국관리사무소에 국적판정 신청을 했는데 법무부는 2009년 4월 중국국적 취득자인 것 같다는 이유로 판정불가를 통보했다.

(3) 체류실태: 김씨는 당진군에 있는 아파트 공사현장에서 건설일용직 노동자로 일하거나, 경기도 양주군 고추건조장에서 노동자로 일했으나 사업주가 임금을 제대로 주지 않아 결국 일을 그만두고 쉬다가 2006년 1월부터 건설일용직 노동자로 계속 일하게 되었다.

5. 탈북 후 10년 이상 해외 체류한 비보호 북한이탈주민

1) 김 모씨 (여, 40세) 가족

(1) 탈북경위: 김씨는 탈북 후 한국에 입국하기까지 20년간 탈북자로 중국에 살

았다. 김씨의 어머니 유 모씨(여, 71세)는 조선족 남편과 북한에서 결혼해서 오빠(한국으로 탈출하다 잡혀서 보위부에서 사망한 것으로 알고 있음), 언니(현재 한국 국적을 받고 한국 거주)를 낳고 1969년 중국에 잠시 나가 김씨를 낳았다. 그러나 김 씨가 한 살 때, 다시 자녀들을 데리고 북한으로 들어와 북한인과 재혼하여 동생(현재 한국국적 받고 한국 거주)을 낳고 그 후 계속 북한에서 초·중·고교를 다니며 18세까지 생활했다. 계속 북한에 거주 중 중국인 아들이라는 이유로 북한에서 군대도 못가고 대학교도 못 가게 된 오빠가 먼저 중국으로 탈출했고, 김씨는 18세인 1987년 어머니 및 남동생과 함께 중국으로 탈북했다. 그 때 의붓아버지는 돌아가신 후였고 남동생은 6세였다. 언니는 당시 북한에서 결혼한 상태라 북한에 남았다.

그 후 김 씨는 어머니, 남동생과 함께 중국 화북에서 바느질, 돼지축사 관리 등의 일을 하면서 2007년 한국으로 탈출하기까지 약 20년간 탈북자로서 중국에서 생활했다. 중국에 살면서 조선족과 혼인하여 현재 15세 된 딸이 있다. 딸은 현재 한국에 같이 거주하고 있으며 초등학교 6학년 재학 중이다. 당시 운이 좋게 호구를 올려주는 기회가 있어서 중국에서 김씨, 어머니, 남동생 모두 중국 호구를 받고 생활했고 남동생은 중국에서 2년간 군대생활도 했다.

그 후 2004년, 어머니와 남동생은 먼저 한국으로 탈출해 한국국적을 받았다. 사실 그 전에 김씨는 어머니, 남동생과 함께 한국행을 시도한 적이 있었으나 모두 붙잡혔다. 다행히 세 명 모두 중국국적이 있어서 북한으로 이송되지 않고 다시 중국으로 보내졌다. 2004년 어머니와 동생이 다시 탈출 시도했을 때, 김씨는 또 잡힐까 봐 무서워서 탈출시도를 하지 않고 그냥 중국에 남았다. 한국에 무사히 도착한 어머니와 동생이 2007년 브로커를 통해 김씨와 김씨의 딸을 몽골을 통해 탈출시켰고 드디어 한국에 입국하게 되었다.

(2) 국적문제: 중국에 20여 년간 살아서 북한관련신분증은 아무것도 없고 중국 여권도 가지고 오지 않았다. 중국국적을 취득한 것으로 인해 북한이탈주민으로의 국적판정은 받아들여지지 않았다. 한국국적 취득 후 조선족 남편도 한국으로 데려오려고 했지만, 국적을 받지 못한 이유로 계속 떨어져서 살고 있다.

특이한 사실은 김 씨와 함께 탈북하여 중국에서 호구를 받고 중국에서 초·중·고를 다니고 군대도 2년간 다녀온 남동생과, 마찬가지로 중국 호구를 받았던 어머니는 2004년도에 한국에 들어와 북한이탈주민으로서 아무런 문제없이 국적판정을 받았다는 점이다. 어머니와 남동생이 2004년 한국에 와서 북한이탈주민으로의 국적판정신청을 했을 때에는 북한 관련 신분증(공민증)이나 중국 여권을 소지하지 않았다. 인터뷰 시 이

와 같은 사실을 다 이야기했으나 별 문제없이 북한이탈주민으로 인정되어 한국국적을 취득했는데 2007년 한국에 온 김씨만 국적을 인정받지 못해 무국적자로 남게 되었다.

(3) 체류실태: 현재 대전에서 식당일을 하면서 어머니 및 딸과 함께 거주하고 있다. 아침 10시부터 밤 11시까지 하루에 13시간씩 일을 하고 한 달에 100만원씩 받고 있다. 2004년 들어온 어머니는 한국국적을 받기는 했으나, 10년 이상을 해외에 체류한 ‘비보호 탈북자’로 분류돼 정착관련 지원은 받지 못했다. 따라서 이모(탈북자) 앞으로 나온 새터민을 위한 임대 아파트에 함께 거주하고 있다. 어머니와 함께 중국에 살면서 호구도 받았으나, 그래도 북한에서 태어나 18세까지 산 북한 사람으로 한국에 가서 인간답게 사는 게 꿈이었다.

현재 15세 된 딸이 초등학교 6학년에 재학 중이나, 국적이 없어 중학교에 들어가지 못할 것 같아 걱정이 아주 많다. 어머니가 국가에서 약간의 새터민 생계 보조를 받고 있다. 작년에 북한에 계속 거주하던 언니를 브로커를 통해 한국으로 빼내왔고 언니는 국적을 받았다. 현재 위가 좋지 않아 소화불량이고, 심리적으로 많이 불안한 상태이다. 의료보험은 없고 병원에 가야 할 때는 국적을 받은 언니의 도움을 받고 있다. 직업소개와 국적에 관한 법률상담이 필요하고 자녀교육문제에 관한 해답을 주었으면 좋겠다.

6. 국내 입국한 무국적 탈북2세

1) 재중 북한이탈주민 자녀의 국적

북한이탈주민이 해외에서 낳은 자녀 특히 북한이탈주민 여성이 중국인 남성과 사실혼 관계에서 중국에서 낳은 자녀들이 사실상의 무국적자로 방치되고 있다. 중국 전역에 북한이탈주민 자녀의 수는 1만여 명에서 2만여 명 사이로 추정된다(조선일보, 2008.3.7.). 중국은 인구 증가를 막기 위해 강력한 산아제한 정책을 취하고 중국인으로서의 권리와 의무를 갖기 위해서는 호구라는 공부에 등록하여야 하나 부모의 신분이 명확하지 않으면 호구에 등록하지 못한다. 북한이탈주민의 자녀들은 호구가 없고 따라서 교육을 받을 수 없다. 농촌의 경우 부모가 학교를 설득해 초등학교를 다니기도 하지만 졸업장은 받을 수 없고 중학교 이상의 진학은 불가능하다. 중국 국민도 아니고 외국인도 아니기 때문에 의료혜택에서도 제외되고 각종 범죄의 표적이 되기도 한다. 아무 기록이 없어 범죄 대상이 되더라도 억울함을 하소연할 수 없기 때문이다.

그러나 법적으로 이들이 무국적자인 것은 아니다. 중국 국적법 제4조는 “중국에서 출생한 자는 양 부모나 부모 중 한 쪽이 중국국적자인 경우 중국국적을 가진다”라고 규

정하고, 제6조는 “중국에서 출생한 사람의 부모가 무국적자이거나 국적이 분명하지 않으며 중국에 정착한 경우 그 사람은 중국국적을 가진다”고 규정하고 있으므로 재중 북한이탈주민의 자녀는 부모 중 1인이 중국인인 경우 중국국적을 가진다고 볼 수 있다.

또한 북한주민 내지 북한이탈주민에 대하여도 한국의 국적이 인정되므로 재외 북한이탈주민의 자녀도 국적법 제2조 제1호 “출생 당시에 부(父)또는 모(母)가 대한민국의 국민인 자”에 따라 대한민국의 국적을 갖게 된다. 따라서 북한이탈주민인 부모가 한국에서 취적을 하고 부모의 호적에 출생신고를 하면 완전한 대한민국 국민이 되고, 대한민국 국민으로서 한국에 입국하기만 하면 대한민국 국민으로서 한국에서 생활할 수 있다. 1997년 개정 국적법이 양계혈통주의를 취한 결과 1998년 6월 14일 이후에 북한이탈주민인 어머니가 낳은 아이는 남편이 외국인이라도 대한민국 국민이다. 따라서 한국에서 출생신고만 하면 그 아이는 법적으로 한국인이 된다. 그러나 1998년 6월 14일 이전에 북한이탈주민인 어머니가 낳은 아이는 출생신고만으로 한국인이 될 수 없고 법무부에 귀화를 신청해 국적을 취득해야 한다. 북한이탈주민과 중국인 사이에 태어난 아이는 북한이탈주민으로서의 특별한 보호, 즉 정착금이나 주거지원 등은 받을 수 없다. 법은 북한지역에서 살다가 북한지역을 벗어난 사람만을 북한이탈주민으로 보호하도록 규정하고 있기 때문이다.

출생신고는 부모인 북한이탈주민이 한국에 입국하여 취적한 경우는 그의 호적에 입적된다. 나이가 많은 자녀도 출생신고가 가능하고 한국에 입국하지 않았더라도 출생신고가 가능하며 인지도 가능하다. 그러나 북한이탈주민이 한국에 입국하지 못하고 해외에 있는 경우 북한이탈주민 및 그 자녀의 취적에 관하여는 아직 선례나 이론이 없다. 출생신고를 할 때에는 의사 기타 출산에 관여한 사람이 작성한 출생증명서를 제출해야 한다. 출생증명서는 병원의 의사가 작성하거나 출산에 관여한 자가 작성한다. 중국 병원에서 발급하는 출생증명서에 어머니의 본명이 아니라 가짜 이름이 적혀 있는 경우 어머니가 중국에서 그 가짜 이름을 사용하였다는 것을 입증하면 되며, 통일부에서 이를 입증해 주고 있다. 또한 병원에서 발급하는 출생증명서가 없다면 그 아이가 출생신고하는 어머니의 자녀가 맞다는 것을 증인들이 증명해도 된다.

북한이탈주민 자녀가 한국에 입국하는 문제에 관해 보자면, 중국 호적에 등록되어 중국국적을 가지고 있는 아이는 중국인 자격으로 일반적인 중국인들과 동일한 방법으로 일단 입국하여 한다. 즉 중국여권과 일반 비자(초청, 관광 등)를 이용하여 한국으로 데려와야 한다. 자녀가 중국에서도 취적하지 못하고 있는 경우에는 중국에서 취적한 후 중국여권을 가지고 한국에 입국해야 할 것으로 보인다. 한국에서

출생신고를 하여 한국 여권을 발급받는다 고 하더라도 한국에서 중국으로 출국한 기록이 없으므로 중국에서 출국하는 데 문제가 발생한다.

이와 같이 재중 북한이탈주민의 자녀 중 많은 사람은 중국국적과 한국국적을 아울러 갖는 이중국적자가 됨에도 불구하고 현실적으로는 아무런 국적도 향유하지 못하는 사실상의 무국적자로 생활하게 된다. 이는 재중 북한이탈주민은 체포와 강제송환을 두려워한 나머지 출생 자녀를 호구에 올리지 않는 경향이 있고 북한이탈주민이 한국국적을 실제로 누리기 위해서는 한국에 입국하여 주민등록을 해야 하기 때문이다. 재중 북한이탈주민 자녀의 한국국적은 북한이탈주민인 부모가 한국에 입국해 취직하고 자녀도 취직 및 입국하기 전에는 이론적인 것에 그친다.

2) 국내 입국한 북한이탈주민의 자녀

북한이탈주민의 자녀가 국내에 입국한 경우 그 부나 모가 북한이탈주민인 것이 확인되면 대한민국국적을 취득할 수 있다. 그러나 그의 부나 모인 북한이탈주민이 사망 또는 실종된 경우 그 부나 모의 북한적 확인이 곤란하여 대한민국국적이 판정되지 못한다. 2007년 11월 김 모라는 북한이탈주민의 아이가 북한이탈주민 일행을 따라 중국에서 제3국으로 탈출했다. 아이의 부는 조선족이고 모는 1998년 10월 북한을 탈출한 북한이탈주민이었는데, 모가 2003년 11월 중국공안에 체포 복송되어 총살된 뒤 부는 2006년 6월 한국에 먼저와 아이를 중국으로부터 제3국으로 밀입국 탈출시켰다.

그러나 제3국 이민국 수용소에 도착한 아이는 북한이탈주민의 자녀라는 증명이 없고 오히려 중국인이 밀입국했다는 이유로 한국으로 올 수 없었다. 여론의 압력에 힘입어 어렵게 한국에 올 수는 있었으나 중국인으로서 방문비자를 얻어 입국한 형식이었다. 2009년 6월 아이는 모가 북한인이라는 사실을 증명하여 한국국적을 판정받고자 법무부에 국적판정 신청서를 제출했다. 북한이탈주민의 자녀라는 사실이 확인되면 한국국적을 누리게 될 것이나, 북한이탈주민인 모가 사망했기 때문에 어떤 방법으로 북한이탈주민의 자녀라는 증명이 가능할 것인지 논란이 될 것으로 예상된다.

V. 맺음말

대한민국이 북한이탈주민을 취급하는 방식과 북한이탈주민으로 인정되지 않아 국민의 지위를 누릴 수 없음은 물론 사실상의 무국적자로 전락한 사람의 경험들을

통해 추상적인 차원에서 국민으로 관념되는 북한 주민이 국민의 실질적 권리를 누리는 구체적 국민으로 전환하는 것이 자동적이지 않음을 알 수 있었다. 이상의 논의를 다음과 같이 다시 풀이하는 한편 법리적 견지에서 보충한다.

첫째, 국민이 국민인 것은 주권적 결단의 결과일 뿐만 아니라 인구를 관리하고 그 구성원인 그의 신원을 파악하는 통치성(Governmentality)의 작용 결과이기도 하다(이철우, 2010).¹¹⁾ 서호철이 말한대로 국민국가의 멤버십은 “카드와 코드에 봉안(奉安)”되어 있다(서호철, 2008: 96-97). 그런데 북한이탈주민에게 카드와 코드는 한인(韓人)의 민족공동체를 구성하는 다른 집단과는 다른 의미를 가진다. 대한민국이 북한의 문서에 접근할 수 없는 것은 물론 어떠한 협조도 받을 수 없는 상태에서 신원의 증거로 제시되는 문서는 부정적 판단의 근거 자료가 되든지 기껏해야 ‘종이꼬가리’에 불과하다. 특정인의 신원은 기억을 더듬는 진술의 설득력에 좌우되며, 그 결과는 일관되지 않은, 일관될 수 없는 당국의 태도이다.

둘째, 탈북 화교의 취급은 남북한에서 국가인민을 구성해온 방식을 새롭게 생각해 보게 한다. ‘국적에 관한 임시조례’와 ‘국적법’의 규정과 해석에 의해 정의되는 대한민국의 최초 국민에 화교는 포함되지 않는다. 조선민주주의인민공화국 ‘국적법’이 언급하는 “조선인”에도 화교는 포함되지 않는다. 그런데 북한에서 화교를 취급해온 방식은 남한과 차이가 있다. 북한 ‘국적법’은 1963년에야 제정되었으므로 조선민주주의인민공화국 수립 때 공민인 사람이 누구냐의 문제는 ‘국적법’이 제정되기 전에 직면하게 되어 있었다. 북한은 1946년 8월에 ‘공민증에 관한 결정서’를 발하여 “북조선 내 거주하는 전 조선민족”을 상대로 공민증을 교부하면서 외국인에게도 ‘외국인공민증’ 및 ‘임시외국인공민증’을 발급했다.¹²⁾ 이 단계에서는 공민은 주민을 뜻하는 것이었고, 주민과 국적자의 구별은 불분명했던 것으로 보인다. 2년 후 북한은 조선민주주의인민공화국 ‘헌법’을 제정했는데, 제31조에서는 “조선민주주의인민공화국의 공민권을 가진 소수민족은 조선공민과 동등한 권리를 가진다”고 규정하여 조선민족으로서의 공민과 소수민족으로서의 공민이 병존함을 보여주었다. 이때의 소수민족으로서의 공민은 주로 화교를 의미했다. 이는 헌법초안을 설명할 때 제31조의 소수민족 조항이 만주에 거주하는 동포에 대해 중국의 평등한 처우를 요

11) 푸코(Michel Foucault)가 말하는 통치성은 여러 개념적 차원이 있어 정의하기 쉽지 않지만 여기에서는 “영토로부터 관념적으로 분리된 인구를 하나의 실체로서 접근하면서 동시에 인구를 구성하는 개인을 개체로서 파악하는 인구관리의 기법과 합리성”으로 정의한다.

12) 북조선임시인민위원회 결정 제57호, 1946. 8. 9. (고려대학교 아세아문제연구소 엮음, 2010: 699에 수록).

구하기 위한 명분이 됨을 역설한 데에서도 알 수 있다(김성보, 2009: 91-92). 그렇다고 해서 화교가 일률적으로 북한 국적자로 취급되거나 스스로를 그렇게 여겼다고 볼 수는 없다.¹³⁾ 사례에서 보았듯이, 많은 화교는 북한국적을 가지지 않고 화교로 남는 길을 선택했다. 북한은 처음부터 부모양계혈통주의를 택하여 부가 화교라도 모가 공민이면 출생과 더불어 국적을 취득할 수 있었으나, 사례에서 보았듯이 북한국적을 가지고 태어난 화교의 자녀도 북한국적을 이탈하여 외국인으로 취급되는 길을 선택한 경우가 적지 않았고 북한 당국도 제적을 허가하는 데 인색하지는 않았던 것으로 보인다.¹⁴⁾ 앞에서 본 화교 출신 무국적자의 사례는 처음부터 화교로 등록되었거나 후에 북한국적을 이탈하여 화교로 등록된 경우이다. 화교 출신의 북한국적자가 탈북하여 북한이탈주민 보호신청 또는 국적판정을 신청했다면 어떻게 되는가? 그 또는 그 부모가 예를 들어 ‘국적에 관한 임시조례’의 조선인의 요건을 충족하지 못했거나 출생시 모는 북한 공민이었으나 부가 외국인이어서 당시 부계혈통주의를 취한 대한민국 ‘국적법’에 따라 국적을 취득할 수 없는 경우라면 그가 설사 북한국적자라 하더라도 보호 신청 또는 국적판정 신청을 받아들일 수 없는가? 국적에 대한 준거법인 1913년의 ‘제국국적법(Reichs-und Staatsangehörigkeitsgesetz)’의 국적취득 요건을 충족하지 못한 사람이 동독의 국적을 취득한 경우 그것을 독일국적으로 인정한 서독의 경험을 참고할 필요가 있다(손희두, 1997: 16-19; 제성호, 2003: 63-66).¹⁵⁾

셋째, 이론적으로는 북한 공민은 신원만 확인되면 대한민국 국민임을 ‘인정’받지만 앞의 사례들에서 보듯이 북한이탈주민은 “국적을 받는다”는 표현을 사용한다. 즉 없던 국적을 취득하는 것처럼 현실을 바라보고 있는 것이다. 헌법 해석과는 합치하지 않는 관점이지만 현실에 부합하는 상황 묘사이다. 추상적 국민이 구체적 국민으로 인정받는 것은 없던 국적을 새로 얻는 것과 별 다를 것이 없을 정도로 난관이 많은 과정이다. 그나마 이는 대한민국 국민의 지위를 적극적으로 희망하는 사람들만의 문제이다. 북한 공민 중에는 대한민국 국민이 되기를 원하지 않는 사람이 많다. 많은

13) 국적법 제정 전까지 북한은 몇 나라와 국적을 전제로 하는 조약을 체결하여 공민과 외국인을 구별하는 조치를 취했을 터인바 그 기준은 상황에 따라 가변적이고 정치적이었을 것으로 추정된다(노영돈, 1994: 237-38; 손희두, 1997: 24).

14) “조선민주주의인민공화국 국적에의 입적 또는 그로부터의 제적은 본인의 청원에 의하여 조선민주주의인민공화국 최고인민회의 상임위원회가 결정한다”(1963년 제정 ‘국적법’ 제10조, 현재는 제15조).

15) 그러나 북한이 민족적 배경이나 영토와의 관련성이라는 견지의 연고가 희박한 쿠바인에게 조선민주주의인민공화국 국적을 부여한 경우에 이를 대한민국국적의 취득으로 인정할 것인가의 문제가 제기된다(제성호, 2003: 65).

북한인을 접하지 못한 상태에서는 대부분의 사람이 그러할 것으로 추정할 수밖에 없다. 그런 사람들이 헌법상 대한민국 국민이라 말하는 것은 어떤 의미가 있는가? 그 사람들이 제3국에 체류할 때 대한민국은 그들에 대해 어떤 대인관할권도 행사할 수 없으며 외교적 보호권도 행사할 수 없다. 반면 그들이 추상적으로나마 대한민국 국민이라는 이유로 제3국에 난민인정 신청을 할 때 불이익을 받을 가능성이 있다는 우려도 있다. 난민협약 제1조 제A항 제2호는 “2개 이상의 국적을 가진 자의 경우, 국적국의 용어는 그가 국적을 가지고 있는 국가 각각을 의미하며, 또한 합리적 근거가 있는 공포에 기초한 정당한 이유 없이 국적국 중 어느 한 국가의 보호를 받고 있지 아니하였다면 당해인에게 국적국의 보호가 없는 것으로 인정되지 아니한다”고 규정하고 있으므로 북한이탈주민이 대한민국과 조선민주주의인민공화국의 국적을 모두 가진다고 보면 이 규정에 의해 비호가 거부될 수도 있는 것이다. 이 문제에 대해 필자들은 적극적으로 대한민국국적을 주장하지 않는 북한이탈주민에게 대한민국국적은 형식적인 것에 불과한, 실효성 없는(Ineffective) 국적으로서 대한민국국적을 가진다는 이유로 비호를 거부해서는 안된다는 해석론을 제기했다(정인섭 외, 2009: 115-16; Chung, Lee, Lee and Park, 2010: 23-24). 유엔난민기구(UNHCR)도 『난민 지위인정기준 및 절차 편람』(1979)에서 단지 국적을 소지하고 있다는 사실과 해당 국가의 보호를 실제로 받을 수 있는지의 여부는 구별해야 한다고 지적하며 박해의 공포 없는 나라의 국적을 보유하는 것만으로 난민의 요건을 충족하지 못하는 것이 아님을 강조했다(UNHCR, 1979: paras. 106-07). 그러나 또 다른 국적국에 보호를 요청했으나 거부당했을 것임을 요건으로 해서만 난민 신청을 할 수 있기 때문에 대한민국국적의 존재가 장애가 될 위험은 존재한다.¹⁶⁾ 북한이탈주민의 법적 지위가 가지는 국제적 측면과 국내적 측면의 이원적 성격을 납득시켜 장애를 최소화하는 노력이 필요하다. 그러나 그러한 이원화가 대한민국국적의 즉각적인 인정마저 포기하는 것으로 이어질 필요는 없다. 즉 북한이탈주민을 외국인 또는 그에 준하는 사람으로 취급하여 귀화 또는 그에 유사한 절차를 거치게 하는 것은 불필요하다. 당사자가 적극적으로 대한민국 국적자임을 주장할 때 신원확인에 의해 국적이 있음을 인정하는 절차로써 족하다. 이로써 북한 공민의 잠자는 또는 잠재적인 대한민국국적이 구체적이고 현실적인 국적으로 깨어난다고 볼 수 있다.

16) 아울러 개별 국가의 난민법제에 따라서는 북한인이 대한민국국적을 현재 가지고 있느냐의 문제와 별도로 그가 원하기만 하면 대한민국국적을 가질 수 있거나 대한민국에의 입국과 체류가 가능하다는 이유로 난민 신청을 기각할 수 있다는 점도 그것이 바람직한가의 문제와는 별도로 현실로서 고려하지 않으면 안된다.

참고문헌

- 고려대학교 아세아문제연구소 엮음. 2010. 『북한연구자료집: 북한법령연혁집』. 고려대학교 아세아문제연구소.
- 김성보. 2009. “남북국가 수립기 인민과 국민 개념의 분화.” 《한국사연구》 144: 69-95.
- 노영돈. 1994. 『통일에 대비한 남북한 국적법의 비교연구』. 인천대학교 평화통일연구소.
- 도희근. 1998. “북한주민의 현법상 지위에 관한 연구.” 《헌법학연구》 4(2): 339-58.
- 박정원. 2005. “‘탈북자’의 인권보장.” 《공법연구》 33(5): 105-37.
- 서호철. 2008. “국민/민족 상장과 시민권의 차질, 차질로서의 자기정체성.” 《한국문화》 41: 85-112.
- 손희두. 1997. 『북한의 국적법』. 한국법제연구원.
- 엄상익. 1996. “경계선의 여인” 엄상익 편, 『엄마, 합의합시다』. 나남.
- 윤인진. 2009. 『북한이주민: 생활과 의식, 그리고 정착지원정책』. 집문당.
- 이광수. 2008. “재외탈북자의 국내법적 지위,” 『제34회 국회인권포럼 세미나 ‘재외탈북자의 법적 지위: 발표자료집』 (2008. 8. 18).
- 이철우. 2010. “한인의 분류, 경계 확정 및 소속 판정의 정치와 행정.” 《한국이민학》 1(2): 5-36.
- 이효원. 2006. 『남북교류협력의 규범체계』. 경인문화사.
- 정인섭·박정해·이철우·이호택. 2009. 『무국적자 관리 및 체류질서 확립을 위한 제도 연구』. 법무부 연구용역보고서.
- 제성호. 1996. 『남북한 특수관계론: 법적 문제와 그 대책』. 한울아카데미.
- _____. 2003. “해의 탈북자의 법적 지위와 처리방안: 중국체류 탈북자와 국제법적 시각을 중심으로” 《법조》 556: 58-96.
- 허영. 2006. 『한국헌법론』 전정2판. 박영사.
- Chung, In Seop, Chulwoo Lee, Ho Taeg Lee, and Jung Hae Park. 2010. “The Treatment of Stateless Persons and the Reduction of Statelessness: Policy Suggestions for the Republic of Korea.” *Korea Review of International Studies* 13(1): 7-30.
- UNHCR (UN High Commissioner for Refugees). 1979. *Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees*. Geneva: UNHCR.

Citizens, Concrete Citizens, and the Stateless: The Status and Identities of Escapees from North Korea

Ho Taeg Lee

Refuge Phnan

Chulwoo Lee

Yonsei Law School

As a part of the broader work of tracing the process through which the members of the Korean nation as a historic community have been differentiated into citizens and noncitizens, this paper specifies the legal status of North Koreans by analyzing the treatment of escapees from North Korea. The Republic of Korea came to juridify their approach to escapees from North Korea when they turned from freedom seekers to migrants. The authors canvass the administrative treatment of escapees from North Korea and the legal institutionalization of their status, and scrutinize the concept of “protection” provided for by the Act on the Protection and Settlement Support of Residents Escaping from North Korea and the procedure of nationality determination under the Nationality Act. The authors introduce the cases of persons who have failed to be recognized as escapees from North Korea and fallen into de facto statelessness, shedding light on the administrative practice of identifying individuals and the unfolding of governmentality toward apprehending the population simultaneously as omnes and singulatum, which is no less important than the sovereign decision of hard boundaries between citizens and noncitizens. The paper brings to light discrepancies between the abstract citizenship of the Republic of Korea based on constitutional interpretation and the citizenship concretized through the actual enjoyment of rights.

Key words: nationality, statelessness, citizen, governmentality, escapees from North Korea, huaqiao (hwagyo), nationality determination

연구논문

한국의 다문화가족 통합 정책과 거버넌스*

설동훈**

2000년 이후 한국사회에서는 국제결혼이 급증하였고, 그에 따라 한국정부는 다문화가족의 사회 통합문제를 정책 현안으로 설정해 왔다. 이 논문은 한국정부가 결혼이민자와 그 가족의 통합정책을 수립하고 집행하는지를 살펴보는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 한국의 이민 현황과 정책, 한국사회에서 결혼이민자들의 법적인 지위를 검토한 후, 결혼이민자 사회통합정책과 관련된 거버넌스 체계와 사회통합정책의 구체적인 내용을 고찰한다. 다른 나라와 달리 한국의 이민자통합정책 추진체계에는 ‘이민자 전체를 대상으로 하는 정책’과 ‘결혼이민자와 그 가족을 대상으로 하는 정책’의 혼선이 존재한다. 그러한 문제의 해결 방안으로, 이민정책의 주무 부처인 법무부와 가족정책의 주무 부처인 여성가족부의 업무 영역이 중복되는 부분을 원칙을 세워 재정비할 필요가 있음을 지적한다. 또한, 결혼이민자의 사회통합정책과 관련하여 중앙정부 부처와 지방자치단체 및 기업·사회조직·시민단체 등의 역할분담 체계를 재정립할 것을 제시한다.

주제어: 결혼이민자, 다문화가족, 국제결혼가족, 이민자 사회통합정책, 이민정책, 거버넌스 체계

* 이 글의 초고는 설동훈·강기정·이병하, 『다문화가족 사회통합 관련 정책과제 개발 및 발전방안 연구: 우리나라와 외국의 정책 현황 및 추진체계 비교 분석을 중심으로』, 여성가족부, 2011에 수록되었고, 2011년 4월 11일 경북대학교 복현모듬강좌에서 ‘세계화와 세계시민’이라는 주제로 발표한 원고에 포함되었다. 이 논문은 『나눔과 행복』(경북대학교출판부, 근간)에도 수록될 예정이다.

** 전북대학교 사회학과 교수. dhseol@chonbuk.ac.kr.

I. 한국의 이민 현황과 정책

한국은 2005년까지는 해외로 떠난 한국인 수가 한국으로 온 외국인 수보다 많은 ‘순유출국’이었으나, 2006년 이후 역전되어 ‘순유입국’이 되었다. 수많은 한국인이 삶의 기회를 좇아 미국·중국을 비롯한 세계 각국으로 진출하지만, 그보다 많은 수의 외국인들이 한국에 와서 삶의 터전을 마련하고 있다. 국내에 거주하는 외국인 수가 늘어나면서 동질적 종족 구성을 유지했던 한국사회는 급격히 다종족·다문화사회로 그 모습을 바꾸어 왔다(설동훈, 2002, 2010; Seol, 2010, 2011; 春木育美 薛東勳, 2011).

동질적 사회가 이질적 문화를 아우르는 다문화사회로 바뀐 직접적 원인은 이민자의 유입에서 찾을 수 있다. 1980년대 후반부터 이주노동자가 들어 왔고, 1990년대 초부터는 결혼이민자가 그 대열에 합류하였으며, 2000년 무렵부터는 외국인 유학생의 수도 많이 증가해 왔다. 외국인 주민이라고는 19세기 말부터 이 땅에 존재해 왔던 화교밖에 없던 나라에 다양한 이민자 집단이 유입됨에 따라 한국사회는 그 성격이 바뀌었다.

외국인 주민 구성을 자세히 살펴보면, 2011년 기준 약 120만 명에 달하는 외국계 주민 중 약 20만 명 정도만 정착이민자고, 나머지는 교체순환원칙에 기초하여 받아들인 외국인노동자이거나 유학생 등 일시 체류자다. 한국정부는 일정 기간 경과 후 귀국할 이주노동자와 유학생과는 달리, 한국 땅에 정착할 것이 확실한 결혼이민자에 대한 특별 대책을 서둘러 마련하였다. 다문화가족지원법의 제2조(정의)에서는 다문화가족과 결혼이민자를 다음과 같이 규정한다.¹⁾

1. “다문화가족”이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 가족을 말한다.
 - 가. ‘재한외국인 처우 기본법’ 제2조 제3호의 결혼이민자와 ‘국적법’ 제2조부터 제4조까지의 규정에 따라 대한민국 국적을 취득한 자로 이루어진 가족
 - 나. ‘국적법’ 제3조 및 제4조에 따라 대한민국 국적을 취득한 자와 같은 법 제2조부터 제4조까지의 규정에 따라 대한민국 국적을 취득한 자로 이루어진 가족
2. “결혼이민자 등”이란 다문화가족의 구성원으로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자를 말한다.
 - 가. ‘재한외국인 처우 기본법’ 제2조 제3호의 결혼이민자
 - 나. ‘국적법’ 제4조에 따라 귀화허가를 받은 자

1) 2011년 4월 4일 개정되어 같은 해 10월 5일부터 시행된 개정법의 조문이다.

〈표 1〉 한국의 다문화가족 인구, 2006-2011년

(단위: 명, %)

구분	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년
다문화가족 인구	216,174	298,168	346,777	441,869	485,277	574,070
총인구 중 비율	0.4%	0.6%	0.7%	0.9%	1.0%	1.1%
결혼이민자	95,464	126,955	144,385	167,090	181,671	211,458
외국 국적	65,243	87,964	102,713	125,673	125,087	141,654
한국 국적	30,221	38,991	41,672	41,417	56,584	69,804
자녀(미성년자)	25,246	44,258	58,007	107,689	121,935	151,154
외국인 부모	-	-	-	4,205	6,971	9,621
외국인-한국인 부모	25,246	44,258	58,007	88,485	98,531	126,317
한국인 부모	-	-	-	14,999	16,433	15,216

주: 1) 조사기준 시점은 2006-2009년은 5월 1일 0시고, 2010-2011년은 1월 1일 0시다.

2) 다문화가족 인구는 ‘결혼이민자(혼인귀화자 포함)와 그 가족’이라는 다문화가족지원법상의 정의를 고려하여, 결혼이민자와 같은 수의 한국인 배우자가 있는 것으로 가정하여 산출한 값이다.

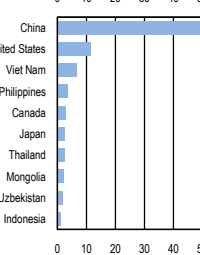
3) 2006년 한국 국적 결혼이민자 수는 추정값이다.

자료: 행정자치부, 행정안전부의 각 연도 자료를 이용하여 저자가 계산.

‘외국 국적 결혼이민자’, ‘한국 국적 혼인귀화자’, ‘외국계 주민의 미성년 자녀’, ‘결혼이민자의 배우자 등’을 아울러 다문화가족으로 파악할 수 있다. <표 1>은 그 기준을 적용하여 다문화가족 인구를 파악한 것이다. 2011년 1월 1일 기준 다문화가족 인구는 574,07명인데, 결혼이민자 등 211,458명, 결혼이민자의 배우자 등 가족 211,458명, 결혼이민자의 자녀 151,154명으로 구성된다. 다문화가족의 구성원 중 ‘외국계 주민의 자녀’와 ‘결혼이민자의 배우자 등’은 한국인으로, 외국인도 아니고 이민자도 아니다. 그러한 점에 한국의 다문화가족 개념에는 다른 나라에서는 보기 힘든 독특한 성격이 존재한다.

한국에서 독특한 다문화가족 개념이 자리 잡은 것은 ‘결혼이민자’의 성격이 다른 나라와 다르기 때문이다(설동훈·김윤태 외, 2005; Seol, 2006; 설동훈·이혜경 외, 2006; Lee, Seol and Cho, 2006; Lee and Seol, 2008a, 2008b; 설동훈·서문희 외, 2009; 이혜경·설동훈 외, 2009; 김승권 외, 2009; 설동훈·강기정 외, 2011). 한국에서는 2000년대 이후 국제결혼이 부쩍 늘어났는데, 그것은 국제결혼중개업체에서 국제결혼 희망자를 모집하여 단체관광 식으로 외국에 건너가 집단 맞선-결혼을 알선하고 있는 것과 관련이 있다. 그러한 유형의 국제결혼은 대만·일본·중국 등 동아시아 나라들에서 광범위하게 시행되고 있지만, 유럽이나 미주 등지에서는 보기 힘든 현상이다. 유럽, 미주의 ‘가족 이민’은 시민권자 또는 영주권자들이 본국의 가족을

〈표 2〉 한국의 이민 현황, 2000-2009년

이민 유량(migration flows; 외국인) 나라별 정의(주민 천명당 인원)	2000	2005	2008	2009	평균		단위(천명) 2009
					2000-2004	2005-2009	
이입	3.9	5.5	6.4	5.0	3.8	6.0	242.8
이출	1.9	5.5	4.4	4.8	2.6	4.4	236.4
	(단위: 천명)				(단위: %)		
유형별 이입(외국인)	2008	2009	2008	2009	이입자 출신국 중 상위 10개 전체 이입자 중 %		
허가 기준 통계치(표준화)					2000-2008 연평균 2009		
취업	157.6	104.1	81.0	74.9			
가족(가족동반 포함)	32.8	29.8	16.8	21.4			
인도적 기준	0.0	0.1	0.0	0.1			
자유이동							
기타	4.2	5.1	2.2	3.6			
전체	194.7	139.0	100.0	100.0			
				평균 2005-2009			
단기 이민(단위: 천명)	2005	2008	2009				
유학생	9.0	15.1	15.8	13.6			
연수생	4.4	13.6	11.4	10.4			
워킹 홀리데이	0.3	0.3	0.3	0.3			
계절 근로자							
기업 내 전근자	8.4			8.4			
기타 단기 취업자	24.7	32.6	27.2	30.7			
					평균		단위(명) 2009
난민 신청자 유입(주민 천명당 인원)	2000	2005	2008	2009	2000-2004	2005-2009	
	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	324
					평균		단위(천명) 2009
인구 증가의 구성 요소(주민 천명당 인원)	2000	2005	2008	2009	2000-2004	2005-2009	
전체	..	..	..	..	..	..	..
자연 증가	..	..	..	..	..	..	..
순 인구이동	..	..	..	..	..	..	..
					평균		단위(천명) 2009
이입 저량(stocks of immigrants; 총 인구 중 %)	2000	2005	2008	2009	2000-2004	2005-2009	
외국 출생 인구	..	..	..	..	..	..	..
외국인 인구	0.4	1.1	1.8	1.9	0.7	1.6	921
					평균		단위(명) 2009
귀화(외국인 인구 중 %)	2000	2005	2008	2009	2000-2004	2005-2009	
	..	3.3	1.7	..	..	..	..
					평균		
노동시장 성과	2000	2005	2008	2009	2000-2004	2005-2009	
고용률(%)							
자국 출생 남성	..	..	..	..	..	..	..
외국 출생 남성	..	..	..	..	..	..	..
자국 출생 여성	..	..	..	..	..	..	..
외국 출생 여성	..	..	..	..	..	..	..
실업률(%)							
자국 출생 남성	..	..	..	..	..	..	..
외국 출생 남성	..	..	..	..	..	..	..
자국 출생 여성	..	..	..	..	..	..	..
외국 출생 여성	..	..	..	..	..	..	..
					평균		단위(명) 2009
거시경제지표	2000	2005	2008	2009	2000-2004	2005-2009	
실질GDP(연평균 증가율 %;미국 달러)	8.8	4.0	2.3	0.2	5.5	3.3	
1인당GDP(연평균 증가율 %; 미국 달러)	7.9	3.7	2.0	-0.1	4.8	3.0	23 407
취업자 수(연평균 증가율 %; 천명)	4.3	1.3	0.6	-0.3	2.2	0.8	23 506
실업률(노동력 중 %)	4.4	3.7	3.2	3.6	3.8	3.4	

자료: OECD (2011: 297).

초청하는 형태가 주류를 이룬다면, 아시아의 결혼이민은 외국으로 건너가 결혼하여 배우자만 데리고 오는 형태가 대부분이다(Castles and Miller, 2009; Cornelius, Tsuda, Martin and Hollifield, 2004; Pieterse, 2007; Niessen, Huddleston and Citron, 2007; Huddleston and Niessen, 2011 참조). 물론, 유럽이나 미주 국가 등에서도 한국사회와 유사한 형태의 결혼이 이루어지기는 하지만 그 수가 매우 적다. 그 나라들에서는 이민자 가족에 대해서는 정책적으로 관심을 기울이지만, ‘자국인과 외국인 부부’로 이루어진 다문화가족에 대해서는 특별한 정책을 취하지 않는다. ‘가족 탄력성’(family resilience)에 의해, 결혼이민자들이 현지 사회에 성공적으로 적응하고 있기 때문이다. 달리 말해, 서구 선진국에서는 가족이 결혼이민자를 통합하는 데 핵심적인 임무를 수행한다.

한국사회의 현실은 어떠한가? 외국인 부부 가족은 극히 드물고, 다문화가족이 압도적 다수를 차지한다. 외국과 마찬가지로, 외국출신 부부 가족보다는 다문화가족의 한국사회 적응 수준이 높다. 외국에서는 자국인의 배우자를 취업과 복지 등 모든 면에서 내부자(우리 집단)처럼 처우하지만, 한국사회에서는 그들을 외부자(그들 집단)로 대우한다.

세계에서 가장 동질적인 종족 구성을 유지하고 있는 한국인들은 자신과 결혼이민자의 특성이 약간 다르기만 해도 신기하게 여기고 특별하게 대우한다. 딱히 꼬집어내어 그 차이를 부각하려는 의도가 없는 경우가 대부분이기는 하지만, “특별 처우”를 받은 당사자들은 그것을 속상해한다. 외모나 문화 차이가 차별대우의 근거가 되며, 그것은 그 자녀들에게도 계승된다. 다문화가족 자녀들은 또래 아이들 사이에서 종종 집단 따돌림의 희생자가 되고 있다. 그러한 차별과 집단 따돌림이 지속하여 마음에 상처를 입은 결혼이민자와 다문화 아이들이 늘어난다면, 그것은 장래 한국사회의 심각한 갈등의 씨앗이 될 것이다.

한국정부는 한국사회가 발전을 구가하는 한 필연적으로 맞이할 수밖에 없는 구조적 변화 추세로 ‘다문화사회의 도래’를 이해한다. 그래서 다문화사회를 적극적으로 만들어나가면서 사회문제를 미리 방지하려는 정책을 추진하고 있다. 국회에서는 재한외국인처우기본법, 다문화가족지원법 등 국내 외국인 또는 이민자를 지원하기 위한 법률을 제정해 정부 정책의 법적 근거를 마련했다. 한국정부는 과거 경제개발 5개년계획 또는 경제사회발전 5개년계획을 수립·추진한 것과 마찬가지로 다문화사회로 성공적으로 이행하기 위한 5개년 계획을 마련해 실행에 옮기고 있다. 정부는 2008년 12월 17일 외국인정책위원회를 개최하여, ‘재한외국인 처우 기본법’에 따라 수립되는 외국인 정책에 관한 5년 단위 국가계획인 ‘제1차 외국인 정책 기

본계획’(2008-2012년)을 심의·확정하였다.²⁾ 또한, 정부는 다문화가족 관련 정책을 총괄·조정하기 위하여 2009년 12월에 ‘다문화가족정책위원회’를 구성하고, 2010년 5월 7일에 열린 제2차 다문화가족정책위원회에서는 ‘다문화가족정책기본계획’(2010-2012년)을 토의·확정하였다(여성가족부, 2011a, 2011b).³⁾

정부 주도 다문화사회 이행 정책을 활발히 추진하다 보니, 정부와 지방자치단체 뿐 아니라 기업·언론·학교·종교기관·사회단체 등 시민사회의 참여도 활발하다. 그렇지만 한국인이 외국인·이민자를 대하는 태도는 별로 달라지지 않았다. 2009년 5월 교육방송 다큐프라임 ‘인간의 두 얼굴’ 시즌2 제2부 ‘아름다운 세상’에서는 서울 강남역 근처 거리에서 서양인과 동남아시아인 각각 한 사람이 행인에게 길을 묻는 실험 영상을 보여주었다. 한국인들은 서양인에게는 한없이 친절했지만, 동남아시아인의 요청은 거부하거나 외면했다. 그 실험은 일부 한국인이 깊숙이 간직하고 있는 심리를 보여주었다. 한국인 중 일부는 외국인·이민자의 겉모습을 근거로 선진국과 저개발국, 백인과 유색인, 전문직과 생산직 종사자, 부유층과 빈곤층 등으로 사람을 구분해 달리 처우한다.

2009년 7월 10일 서울의 시내버스 안에서 술 취한 한 한국인 남성이 인도인 남성에게 더럽고 냄새난다고 모욕하며 욕설을 퍼부은 사건이 발생했다. 그는 형법상 모욕죄 혐의로 약식 기소되어 벌금형을 선고받았다. 2011년 9월 25일 부산의 한 사우나 업주와 종업원은 우즈베키스탄계 한국인 주부의 외모가 다른 한국인과 다르다는 점을 근거로 업소 입장을 거부하였다. “에이즈에 걸렸을 수 있는 ‘외국인 여성’은 받지 않는다”는 게 그 이유였다. 그 두 사건의 피해자는 각각 전문직 종사자, 귀화 한국인이었지만 인도와 우즈베키스탄이라는 저개발국 사람의 외모를 갖고 있었기 때문에 그러한 봉변을 당했다. 한마디로 말해, 한국사회는 경제 발전과 민주화를 이루었지만, 문화적 다양성에 대한 한국인의 태도는 ‘은둔 왕국’ 시절의 그것과 거의 변화가 없다. 여러 나라·종족 출신 사람들이 유입되는 인구학적 변동에 따라 나라의 외관이 변화하는 상황에서 ‘문화적 시대착오’ 현상이 끊임없이 발생하고 있다.

2) ‘외국인과 함께하는 세계 일류국가’를 외국인 정책의 비전으로 정하고, 4대 목표와 13대 중점과제를 설정하여 추진하고 있다. http://multiculture.dibrary.net/posts/list/202/40/6949/ko_KR.do?to_pics_per_page=10

3) ‘열린 다문화사회로 성숙한 세계국가 구현’을 다문화가족 지원정책의 비전으로 설정하고, ‘다문화가족의 삶의 질 향상 및 안정적인 정착지원’과 ‘다문화가족 자녀에 대한 지원 강화 및 글로벌인재 육성’을 목표로 추구한다. 다문화가족에 대한 지원을 강화하고, 결혼 및 입국과정을 엄격히 관리하는 것이 핵심 내용이다. http://multiculture.dibrary.net/html_contents/htmls/2010_ko_KR/2010m_mp000002.html

한국사회 내부에서는 한국사회가 ‘역동적 한국: 아시아의 허브’(Dynamic Korea: Hub of Asia)를 지향해야 한다는 주장이 인기를 끌고 있다. 물류 허브, 재정 허브, 동북아시아 허브 등 한국이 맡기를 바라는 여러 가지 허브에 대한 담론이 있다. 허브라는 표현이 단지 정책의 목표를 가리키는 게 아니라 현실을 기술하는 의미를 담고 있다면, 현재의 한국은 갈 길이 한참 멀다. 국제학교, 영어 사용자가 접근할 수 있는 의료 서비스나 정부 서비스 등, 수많은 외국인이 몰려오면 필수적으로 제공되어야 할 사회적 기반구조가 빈약하다. 시설과 제도 등 하드웨어 문제는 대규모 투자가 동반될 경우 단기간에 그 문제점을 개선할 수 있다. 그렇지만 다문화사회에서 통용할 수 있는 문화적 도구가 빈약하다는 점은 쉽게 극복하기 힘든 장애물이다. ‘한국사회에서 한국인과 외국인의 공존’이라는 개념은 한국인이 가진 집합 정서의 근원까지 들어와 자리 잡지 못하고 있다. 한국사회에 있는 외국인노동자의 대다수는 “어렵고 지저분하며 위험한 일”에 종사하는 저숙련 노동자이고, 극소수의 전문직 종사자조차 학원에서 어린이들에게 영어와 중국어 등 외국어를 가르치는 강사들로 채워져 있다. 한국인 대학생들은 같은 대학에 다니는 유학생들과 교류를 하지 않은 채 지내고, 결혼이민자 부부들도 유사한 처지인 사람들과 교류하기보다는 전통적 가족의 틀 안에 안주하는 경향이 강하다.

한국정부 역시 ‘한국인의 배우자’(결혼이민자)의 사회통합을 먼저 지원하고, 다른 외국인은 사회통합의 대상으로 설정하지 않고 있다. 영주권자조차도 공공부조제도는 적용하지 않는 게 그 단적인 현실이다.

그렇지만 한국정부가 추진하고 있는 ‘외국인·이민자 사회통합정책’이 ‘외국인의 한국사회 정착지원’과 ‘한국인의 외국인에 대한 폐쇄적 태도의 극복’을 동시에 추구하고 있음을 고려하면, 미래조차 암울한 것으로 볼 수는 없다. ‘경제 발전’과 ‘정치적 민주화’를 달성한 한국사회가 ‘사회적 다양성이 존중되어 문화적으로 풍요롭고 살기 좋은 나라’로 한 단계 더 업그레이드하기 위해서는, ‘사회적 소수자와의 공존’이 한국인의 기본자세로 자리 잡아야 함을 분명히 지적하고 있다. 한국인의 태도를 어떻게 바꾸는가가 관건이다.

Ⅱ. 결혼이민자의 법적 지위

출입국관리법령에 의하면, 외국에서 생활하는 ‘한국인의 배우자’는 ‘거주’(F-2)

사증을 발급받을 수 있다.⁴⁾ 베트남, 필리핀 등에 거주하는 외국인이 한국인과 결혼할 경우, 그 부부는 다음 서류를 재외 한국공관에 제출해야 한다.

- 양국의 결혼증명서
- 혼인당사자의 범죄경력증명서
- 한국인 배우자의 초청장
- 한국인 배우자의 신원보증서
- 한국인 배우자의 재정입증 관련 서류
- 한국인 배우자의 신용정보조회서
- 혼인당사자의 건강진단서
- 국제결혼 프로그램 이수증(한국인 배우자)
- 기타 혼인 관계 입증자료

재외공관장은 한국인의 배우자에게 ‘거주’ 항목의 ‘유효기간 90일의 단수사증’을 발급한다. 한국인의 배우자는 사증 발급일로부터 3개월 이내 1회에 한하여 한국으로 입국할 수 있다. 그는 한국 입국 후 90일 이내에 ‘국민의 배우자’(F-2-1) 체류자격으로 외국인 등록을 해야 한다. 국민의 배우자 체류자격으로 외국인 등록을 한 경우 출국한 날로부터 1년 이내 입국하고자 할 때는 재입국허가가 면제되고, 출국한 날로부터 1년 이후 2년 이내 입국하고자 하고자 할 때는 당사자의 신청에 따라 복수 재입국허가를 발급받을 수 있다. 그 경우 그 허가 기간은 최장 2년, 체류 기간 범위 내에서 부여한다.

‘국민의 배우자’ 사증을 가진 외국인은 재한외국인처우기본법, 다문화가족지원법 등에 의한 사회통합프로그램의 대상이 된다. 또한, 그가 한국인 자녀와의 사이에서 태어난 미성년 자녀를 양육하면서 해당 요건을 충족할 경우 ‘국민기초생활보장법’의 적용을 받을 수 있다.

4) 출입국관리법시행령에서는 ‘국민 또는 영주(F-5)자격을 가지고 있는 자의 배우자와 그의 미성년 자녀’ 또는 ‘국민과 혼인관계(사실상의 혼인관계를 포함한다)에서 출생한 자와 그를 양육하고 있는 부 또는 모로서 법무부 장관이 인정하는 자’ 등에게 ‘거주’ 사증을 발급할 수 있음을 규정하고 있다. 그런데 2011년 10월 25일 국무회의를 통과한 ‘출입국관리법 시행령’ 일부개정법령(안)에는 기존에 통용되던 ‘국민의 배우자’ 대신 폭넓은 범위를 수용하기 위하여 ‘결혼이민’(F-6) 체류자격을 신설한다는 내용이 있다. ‘결혼이민’ 체류자격은 ① 국민의 배우자, ② 국민과 혼인관계(사실상의 혼인관계를 포함)에서 출생한 미성년 자녀를 양육하는 부 또는 모로서 법무부 장관이 인정하는 사람, ③ 국민인 배우자와 혼인한 상태로 국내에 체류하던 중 그 배우자의 사망이나 실종, 그 밖에 자신에게 책임이 없는 사유로 정상적인 혼인관계를 유지할 수 없는 사람으로서 법무부 장관이 인정하는 사람에게 발급된다.

‘국민의 배우자’ 체류자격으로 외국인 등록이 된 상태로 한국에 2년 이상 거주했을 경우 ‘영주’(F-5) 사증을 신청할 수 있다. 2년 거주 요건은 외국인 등록이 된 상태로 한국에 체류한 기간을 통산한다. 일정 요건을 갖춘 영주자격 소지자는 ‘공직선거법’, ‘주민투표법’, ‘주민소환에 관한 법률’ 등을 통해 주민(住民)으로서의 자치권을 가진다.⁵⁾ ‘출입국관리법 제10조에 따른 ‘영주’ 체류자격 취득일 후 3년이 지나간 외국인으로서 같은 법 제34조에 따라 해당 지방자치단체의 외국인 등록 대장에 올라 있는 사람’은 ‘지방선거의 선거권자’가 될 수 있다. 외국인 영주자를 ‘주민’으로 인정하여 선거권과 주민투표권 및 주민소환권을 부여한 나라는 한국이 아시아 최초다. 그것은 외국인 차별 금지라는 대원칙을 실천에 옮긴 선진적 정책으로 평가된다.

한편, 대한민국 국적을 취득한 사실이 없는 외국인은 귀화허가를 받아 대한민국 국적을 취득할 수 있다. ‘국적법’에 의하면, 귀화는 일반귀화·간이귀화·특별귀화가 있는데, 대한민국 국민인 배우자와 적법하게 혼인신고를 한 외국인의 경우 간이귀화를 통해 더욱 쉽게 대한민국 국적을 취득할 수 있다. 일반귀화는 최소 ‘5년’의 거주 요건이 필요하지만, 간이귀화는 ‘2년 거주, 또는 혼인 후 3년경과 1년 거주’로 거주 요건이 훨씬 짧다(‘국적법’ 제5조 제1호, 제6조 제2항). 대한민국 국민인 배우자와 혼인신고를 하고 정상적인 결혼생활을 하는 외국인이 간이귀화 허가를 신청하려면 귀화허가 신청서(‘국적법 시행규칙’ 별지 제2호 서식)에 다음 서류를 첨부해서 출입국관리사무소장 또는 출입국관리사무소 출장소장에게 제출하여야 한다(‘국적법 시행령’ 제3조, ‘국적법 시행규칙’ 제3조 제2항 및 ‘국적 업무 처리지침’).

외국인임을 증명하는 서류

- 본인 또는 생계를 같이 하는 가족이 독립하여 생계를 유지할 능력을 갖추고 있음을 증명하는 서류로서 다음의 어느 하나에 해당하는 서류: ① 본인 또는 생계를 같이하는 가족 명의의 3천만 원 이상의 예금잔고증명, ② 3천만 원 이상에 해당하는 부동산등기부 등본 또는 부동산전세계약서 사본, ③ 재직 증명서, ④ 취업예정 사실 증명서.
- 대한민국 배우자의 가족관계 기록사항에 관한 증명서. 다만, 외국에서 혼인하고 대한민국 국민인 배우자의 가족관계등록부에 혼인 사실이 기재되어 있지 않으면 혼인한 사실을 증명하는 서류를 대신 제출할 수 있다.
- 귀화허가의 통보(‘가족관계의 등록 등에 관한 법률’ 제94조) 및 가족관계등록

5) 한국의 출입국관리법 제17조 ②는 “대한민국에 체류하는 외국인은 정치 활동을 하여서는 아니된다.”라고 규정하여 외국인의 참정권을 인정하지 않는다. 그러나 주민자치권은 다르다.

부의 작성 등에 필요한 ‘국적업무처리지침’ 제17조에서 정하는 다음의 서류:
 ① 귀화 신청자의 부모, 배우자, 자녀, 혼인 또는 미혼, 입양 등의 신분 사항에 관한 해명자료 각 1부, ② 귀화 신청자가 조선족이면 성명을 원지 음이 아닌 한국식 발음으로 기재할 때 조선족임을 소명하는 중화인민공화국 발행의 공문서, ③ 귀화 신청자가 출생 월일을 새로이 특정할 경우 원 국적 대사관 또는 영사관에서 발급한 증명서 등 출생 월일에 관한 해명자료, ④ 귀화 신청자가 자필로 작성한 ‘국적업무처리지침’ 별지 제18호 서식의 가족관계 통보서.

Ⅲ. 이민자 사회통합정책 추진체계

1. 법제

국내 외국인 또는 이민자에게 적용되는 법령은 아홉 가지 유형으로 구분할 수 있다. 첫째, 외국인의 지위를 보장하는 규정은 ‘대한민국 헌법’에서 제공한다. ‘근로기준법’과 ‘국가인권위원회법’ 등은 국적에 따른 차별 금지를 규정한다. 둘째, 외국인이 국내에서 입국하고 체류할 수 있는 자격을 규정한 ‘출입국관리법’과 한국인으로 귀화할 수 있는 요건을 규정한 ‘국적법’이 있다. ‘출입국관리법’은 난민 인정 절차 등을 규정하고 있기도 하다. 셋째, ‘재한 외국인 처우 기본법’은 국내에서 생활하는 외국인의 처우에 관한 포괄적 규정을 담고 있다. 넷째, 결혼이민자 가족을 중심으로 한 ‘다문화가족지원법’과 관련 법령이 있다. ‘결혼중개업의 관리에 관한 법률’, ‘국민기초생활 보장법’, ‘한부모가족지원법’ 등이 중요하다. 다섯째, 국내에서 취업하고 있는 생산직 이주노동자에 관한 ‘외국인근로자의 고용 등에 관한 법률’과 관련 법령이 있다. 여섯째, 한국인의 해외 이주, 외국 거주 재외동포, 그리고 국내 방문 재외동포에 관한 법률로 ‘해외이주법’, ‘재외동포재단법’, ‘재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률’의 세 가지가 있다. 일곱째, ‘초·중등교육법 시행령’은 불법체류자의 미성년 자녀의 교육권을 보장한다. 여덟째, 정부는 ‘북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률’을 통해 북한이탈주민의 사회통합정책을 펴고 있다. 아홉째, 주한미군은 ‘대한민국과 아메리카합중국 간의 상호방위조약 제4조에 의한 시설과 구역 및 대한민국에서의 합중국 군대의 지위에 관한 협정’, 즉 약칭 ‘한미주둔군지위협정’(Status of Forces Agreement: SOFA)에 의하여 규율된다.

그중에서 다문화가족 사회통합정책과 직접 관련하는 것은 ‘재한외국인처우기본법’과 ‘다문화가족지원법’이다. 재한외국인처우기본법은 “재한외국인에 대한 처우 등에 관한 기본적인 사항을 정함으로써 재한외국인이 대한민국 사회에 적응하여 개인의 능력을 충분히 발휘할 수 있도록 하고, 대한민국 국민과 재한외국인이 서로를 이해하고 존중하는 사회 환경을 만들어 대한민국의 발전과 사회통합에 이바지함을 목적으로” 제정되었다. 다문화가족지원법은 “다문화가족 구성원이 안정적인 가족생활을 영위할 수 있도록 함으로써 이들의 삶의 질 향상과 사회통합에 이바지함을 목적으로 한다.”

2. 추진체계

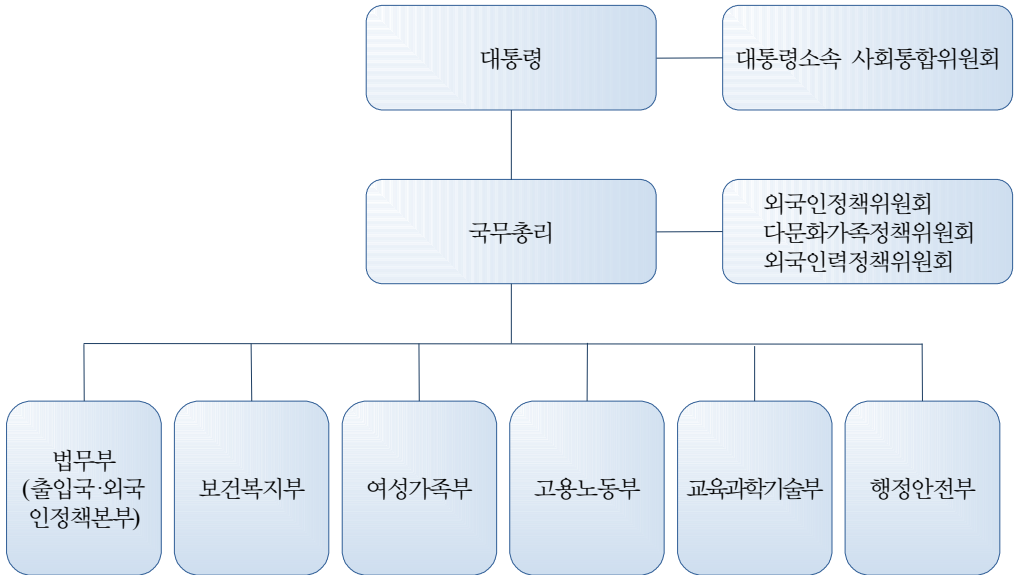
한국의 다문화가족 사회통합 관련 업무는 법무부와 여성가족부가 보건복지부, 교육과학기술부, 고용노동부, 행정안전부 등과 협조 관계를 맺으며 추진한다. 행정부처 이외에 대통령소속 사회통합위원회에서 다문화가족 현안을 다루고 있고, 기타 외국인정책위원회, 다문화가족정책위원회 등 국무총리실에 설치된 위원회에서도 정책 조정 기능을 일부 수행한다.

‘대통령소속 사회통합위원회’(www.harmonykorea.go.kr; Presidential Committee on Social Inclusion): 계층·이념·지역·세대 등 갈등 완화로 사회통합을 높이기 위해 설치된 대통령 자문 기관이다. 대통령소속 사회통합위원회에서는 결혼이민자, 외국인노동자, 북한이탈주민 등 다양한 문화적 배경을 가진 사람들이 함께 살아가면서 발생하는 갈등 현상을 진단하고, 한국인들과 소수자 집단이 자유롭게 소통하고 함께 공존할 방안을 마련하기 위해 노력하고 있다. 다양한 문화적 배경을 가진 사람들의 성공적인 정착지원 방안을 마련하는 작업을 수행해 왔다.

1) ‘법무부’: 검찰, 보호처분 및 보안관찰처분의 관리와 집행, 행형, 청소년의 보호와 보호관찰, 갱생보호, 국가보안 사범의 보도, 사면, 인권 옹호, 공증, 송무, 국적의 이탈과 회복, 귀화, 사법시험, 및 군법무관 임용시험, 법조인양성제도에 관한 연구·개선, 법무에 관한 자료조사, 대통령·국무총리와 행정 각 부처의 법령에 관한 자문과 민사·상사·형사·행정소송 및 국가배상 관계 법령의 해석에 관한 사항, 출입국관리사무 기타 일반 법무행정에 관한 사무를 수행한다.

‘출입국·외국인정책본부’: 법무부 내부 조직으로 내·외국인의 출입국관리에 대한 사무와 외국인 등록, 사회통합정책 등 외국인 정책을 관장한다. 출입국·외국인정책본부장은 외국인정책위원회의 간사를 맡는다(재한외국인처우기본법 시행령 제10조).

〈그림 1〉 한국의 이민자 사회통합정책 추진체계



‘외국인정책위원회’: 외국인 정책에 관한 주요 사항을 심의·조정하기 위하여 국무총리 소속으로 설치한 기관으로(재한외국인처우기본법 제8조), 외국인 정책의 기본계획 수립에 관한 사항, 외국인 정책의 시행계획 수립, 추진실적 및 평가결과에 관한 사항, 사회적응에 관한 주요 사항, 그 밖에 외국인 정책에 관한 주요 사항을 심의·조정한다.⁶⁾ 국무총리가 위원장이다. 법무부에 외국인정책실무위원회를 두고, 법무부 차관이 그 위원장을 맡는다.

2) ‘보건복지부’: 보건 위생과 식품 및 방역, 의정과 약정 따위의 국민 보건에 관한 사무와 의료 보험 및 국민연금, 국민 소외 계층에 대한 지원 따위의 사회 복지 증진에 관한 사무 및 여성 복지에 관한 사무를 수행한다. 이민자 사회통합정책과 관련해서는 외국인 대상 사회보장제도 등을 관장한다.

3) ‘여성가족부’: 여성 정책의 기획·종합, 가정폭력·성폭력·성매매 방지 및 피해자 보호, 여성의 권익 증진 등 여성의 지위 향상, 가족정책의 수립·조정·지원 및 영유

6) ‘재한외국인처우기본법’과 ‘재한외국인처우기본법 시행령.’ 과거 자료는 ‘외국인정책위원회 규정’(제정 2006.5.22 대통령령 제171호) 참조 http://likms.assembly.go.kr/law/jsp/law/Law.jsp?WORK_TYPE=LAW_BON&LAW_ID=E0437&PROM_NO=00171&PROM_DT=20060522&HanChk=Y

아 보육에 관한 사무를 수행한다. 다문화가족정책의 주무 부처다. 여성가족부 청소년가족정책실장은 다문화가족정책위원회의 간사를 맡는다(다문화가족지원법 시행령 제5조).

‘다문화가족정책위원회’: 다문화가족의 삶의 질 향상과 사회통합에 관한 중요 사항을 심의·조정하기 위하여 국무총리 소속으로 설치한 기관으로(다문화가족지원법 제3조의4), 다문화가족정책에 관한 기본계획의 수립 및 추진에 관한 사항, 다문화가족정책의 시행계획의 수립, 추진실적 점검 및 평가에 관한 사항, 다문화가족과 관련된 각종 조사, 연구 및 정책의 분석·평가에 관한 사항, 각종 다문화가족 지원 관련 사업의 조정 및 협력에 관한 사항, 다문화가족정책과 관련된 국가 간 협력에 관한 사항, 그 밖에 다문화가족의 사회통합에 관한 중요 사항으로 위원장이 필요하다고 인정하는 사항을 심의·조정한다. 국무총리가 위원장이다. 여성가족부에 다문화가족정책실무위원회를 두고, 여성가족부 차관이 그 위원장을 맡는다.⁷⁾

4) ‘고용노동부’: 근로조건의 기준, 노사관계의 조정 노동조합의 지도, 산업안전보건, 노동자의 복지후생, 고용정책, 고용 평등 및 고용보험, 직업능력개발훈련, 산업재해보상보험 기타 노동에 관한 사무를 수행한다. 최장 체류 기간 4년 10개월의 ‘외국인노동자’ 도입 및 관리 업무, 결혼이민자와 영주자 등 정착 외국인의 고용 관련 업무를 맡는다.

‘외국인력정책위원회’: 외국인노동자의 고용관리 및 보호에 관한 주요 사항을 심의·의결하기 위하여 국무총리 소속으로 설치한 기관으로(‘외국인근로자의 고용 등에 관한 법률’ 제4조), 외국인노동자 관련 기본계획의 수립에 관한 사항, 외국인노동자 도입 업종 및 규모 등에 관한 사항, 외국인노동자를 송출할 수 있는 국가의 지정 및 지정취소에 관한 사항, 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항을 심의·의결한다. 국무총리실장이 위원장이다. 그리고 외국인력정책위원회에 ‘외국인력정책실무위원회’를 두고, 고용노동부 차관이 그 위원장을 맡는다(‘외국인근로자의 고용 등에 관한 법률’ 제4조).⁸⁾

5) ‘교육과학기술부’: 인적자원 개발 정책의 수립·총괄·조정, 학교 교육·평생 교육

7) ‘다문화가족지원법’과 ‘다문화가족지원법 시행령.’ 과거 자료는 ‘다문화가족정책위원회 규정’(제정 2009 9·17 국무총리훈령 제540호) 참조. http://www.law.go.kr/nwRvsLsInfoR.do?lsNm=&cptOfi=&searchType=&lsKindCd=&p_spubdt=&p_epubdt=&p_spubno=&p_epubno=&pageIndex=1&chrIdx=8&sortIdx=0&lsiSeq=106378

8) 외국인력정책위원회는 다문화가족 사회통합정책과는 직접적 업무 연관이 없다. 그렇지만 외국인노동자가 한국인과 결혼하여 정착하는 사례가 증가하고 있어 관련 정부 기구로 포함하였다.

및 학술, 과학기술 혁신 정책의 수립·총괄·조정·평가, 원자력 및 과학기술 협력 그 밖의 과학기술 진흥에 관한 사무를 수행한다. 교육과학기술부에서는 장관을 위원장으로 하는 자문기구로 ‘다문화교육정책위원회’를 설치하여 운영하고 있다.

6) ‘행정안전부’: 국무회의의 서무, 법령 및 조약의 공포, 정부조직과 정원, 공무원의 인사·윤리·복무·연금, 상훈, 정부 혁신, 행정능률, 전자정부 및 정보보호, 정부청사의 관리, 지방자치제도, 지방자치단체의 사무지원·재정·세제, 낙후지역 등 지원, 지방자치단체 간 분쟁 조정, 선거, 국민투표, 안전관리정책 및 비상대비·민방위·재난관리 제도에 관한 사무를 담당한다. ‘지방자치단체 외국인 주민 현황’ 조사를 매년 수행하여 기초 통계 작성을 담당하고, 지방자치단체에서 다문화가족정책을 수행하는 것을 지원한다.

7) ‘농림수산식품부’: 식량, 농촌 개발, 농산물 유통 및 축산, 수산자원 관리, 수산업 진흥 및 어촌개발, 식품에 관한 사무를 담당한다. 농촌 지역 다문화가족정책의 수립과 집행에 참여한다.

8) ‘문화체육관광부’: 문화예술의 창달, 전통문화의 보존, 전승 발전과 문화관광산업의 육성, 체육 진흥을 통하여 국민의 삶의 질을 높이고 국가 경쟁력 강화를 목표로 관련 정책과 시책을 수립·추진하는 일을 수행한다. 이민자 대상 한국어 교재 개발 등 한국어 관련 업무를 맡는다.

9) ‘외교통상부’: 국제결혼 대상 국가와의 외교 관계 지원 업무를 담당한다.

10) ‘기획재정부’: 다문화가족정책 관련 사업 예산 조정 및 지원 업무를 맡는다.⁹⁾

IV. 이민자 사회통합정책

1. 이민자 대상 사회통합정책

‘제1차 외국인 정책 기본계획’에서는 ‘질 높은 사회통합’ 정책으로 다음 네 가지를 제시하고 있다.¹⁰⁾ ① 다문화에 대한 이해 증진을 위해, 다문화 이해 교육 및 홍보를 강화하고, 지역별 다문화 프로그램을 기획한다. ② 결혼이민자의 안정적 정착을 위해, 한국어와 한국문화에 대한 교육을 확대하고, 보육서비스와 결혼이민자의

9) http://multiculture.dibrary.net/posts/list/202/20/31968/ko_KR.do?topics_per_page=10

10) http://multiculture.dibrary.net/posts/list/202/40/6949/ko_KR.do?topics_per_page=10

경제적 자립을 지원한다. ③ 이민자 자녀의 건강한 성장환경을 조성하기 위해, 이민자 자녀의 학습 및 학교생활을 지원하고, 사회적응력을 키워준다. ④ 동포의 역량 발휘를 위한 환경 조성을 위해 동포의 법적 지위와 제도를 정비하고, 국내에 거주하는 동포의 처우를 개선한다.

‘다문화가족 지원정책 기본계획’에서는 ① 다문화가족 지원정책 추진체계 정비: 다문화가족 지원 관련 총괄·조정 기능 강화, 다문화가족 지원 서비스 전달체계 효율화, 다문화가족 지원정책 추진 기반 확충, ② 국제결혼중개 관리 및 입국 전 검증시스템 강화: 국제결혼중개에 대한 관리 강화, 결혼이민 예정자 대상 사전정보 제공 확대, 자립 가능한 이민자 유입을 위한 입국 전 검증시스템 강화, ③ 결혼이민자 정착지원 및 자립역량 강화: 결혼이민자 한국어 교육 및 의사소통 지원 강화, 결혼이민자 직업교육 및 취업 지원 활성화, 안정적 사회통합을 위한 국적취득 합리화, 결혼이민자 생활적응 지원 및 사회보장 확대, 이혼 및 폭력피해 결혼이민자 인권 보호 증진, 배우자 교육 운영 및 다문화가족 간 네트워크 강화, ④ 다문화가족 자녀의 건강한 성장환경 조성: 글로벌 인재 육성을 위한 맞춤형 교육지원 강화, 다문화가족 유아 등의 언어발달 지원 사업 확대, 다문화가족 학부모의 자녀교육 역량 강화, 학교 부적응 자녀지원을 위한 인프라 확충, ⑤ 다문화에 대한 사회적 이해 제고: 다문화 이해 증진을 위한 사회교육 활성화, 다문화 이해 증진을 위한 학교 교육 강화, 다문화 관계자(지방자치단체 일선 공무원 등)에 대한 교육 확대, 다문화 이해 증진을 위한 홍보 활동 강화 등을 추진과제로 설정하고 있다.¹¹⁾

여성가족부에서는 다문화가족 생애주기별 맞춤형 서비스를 제공하고 있다. 다문화가족을 위한 가족교육·상담·문화 프로그램 등 서비스 제공을 통해 결혼이민자의 한국사회 조기 적응 및 다문화가족의 안정적인 가족생활 지원한다. 제1단계 ‘입국 전 결혼준비기’에서는 국제결혼 과정의 인권 보호와 교육프로그램을 시행한다. 제2단계 ‘입국 초 가족관계 형성기’에는 ‘결혼이민자의 조기 적응 및 안정적 생활 지원’과 ‘다양한 매체를 통한 한국어 교육’ 및 ‘위기개입 및 가족 통합교육 시행’에 주력한다. 제3단계 ‘자녀 양육 및 정착기’에는 ‘다문화가족 자녀의 양육·교육 지원’에 집중한다. 제4단계 ‘역량 강화기’에는 ‘결혼이민자의 경제·사회적 자립 지원’에 초점을 맞춘다. 아울러, 모든 단계에 걸쳐 정책을 추진하면서 ‘다문화역량 강화’ 정책을 추진하는데, ‘대국민 인식개선 및 홍보’와 ‘다문화가족 실태조사를 통한 정책

11) http://multiculture.dibrary.net/html_contents/htmls/2010_ko_KR/2010m_mp000002.html

개발' 사업을 동시에 병행한다.¹²⁾

한편, 여성가족부에서는 '다문화가족의 안정적인 정착과 가족생활을 지원하기 위해 한국어·문화교육, 가족 교육·상담, 자녀지원, 직업교육 및 다문화 인식개선 등 다양한 프로그램을 통합적으로 제공 및 연계하는 원스톱 서비스 기관'으로 '다문화가족지원센터'를 운영하고 있다. 다문화가족지원센터에서는 한국어 교육, 다문화사회 이해 교육, 가족 교육, 가족 개인 상담, 취업·창업 지원 등의 기본사업을 수행하는 한편, 통·번역 서비스 자조 모임, 멘토링·자원봉사단 등 지역사회 민간자원 활용프로그램, 다문화 인식개선사업, 지역사회 협력 네트워크 강화 사업 등을 진행하고 있다.¹³⁾

2009년 SGI 이민자 사회통합 지표에서 한국은 10점 만점에 4점으로 총 4등급 중 3등급으로 평가되었다.¹⁴⁾

최근까지 사회통합은 큰 문제가 아니었다. 그러나 1990년대 이후 이민자 인구가 급속하게 증가하기 시작하여 100만여 명에 이르게 되었다. 대다수 이주노동자는 다른 아시아 국가들에서 왔고, 국제결혼 또한 증가했다. 한국에서 급격한 사회 변동에도 불구하고, 통합정책은 여전히 그러한 사회 변화에 대응하지 못한다. 이민자와 혼혈인에 대한 사회적 차별이 존재한다. 사회통합정책의 난관은 규제적 특성이 강한 출입국관리법에 있는 게 아니라, 습득하기 쉽지 않은 언어를 가진 폐쇄적이고, 종족적으로 비교적 동질적인 사회로 이민자들을 통합시켜나가는 데 있다. 그렇지만 시민사회와 미디어는 통합 관련 쟁점에 더욱 관심을 기울이면서 사회통합을 위한 전국적 캠페인을 벌이기 시작했다. 정부는 최근 이민자 통합을 위한 문화·교육·사회 프로그램을 시작했다. 한국에서 그 첫걸음은 2006년 3년 이상 한국에 거주한 외국인 영주권자에게 지방선거 투표권을 부여하면서 시작되었다. 국무총리가 위원장인 '외국인정책위원회'에서는 여러 가지 정책을 제안하고 수립하였다. 결혼이민자를 지원하기 위한 새로운 프로그램들이 시

12) http://www.mogef.go.kr/korea/view/policyGuide/policyGuide06_04_01.jsp

13) http://www.mogef.go.kr/korea/view/policyGuide/policyGuide06_04_02.jsp

14) '지속 가능한 거버넌스 지표'(Sustainable Governance Indicators)로 번역할 수 있는 연구집단 SGI (2009)에서는 '안보와 통합'이라는 주제로 "정책이 이민자들을 그 사회에 통합하는 것을 지원하는가?"라는 질문을 던지고, OECD 회원국 서른 나라의 실적을 평가하여 1점(최하)부터 10점(최상)에 이르는 점수를 부여하였다. 그 점수는 원래 10점 척도이지만, 질적 평가를 통해 다음 네 등급으로 구분할 수 있다. 1등급(9-10점): 문화·교육·사회정책이 효과적으로 통합을 지원한다. 2등급(6-8점): 정책이 이민자들을 그 사회에 통합하려 하나, 효과적이지는 않다. 3등급(3-5점): 문화·교육·사회정책이 통합에 초점을 맞추지 않는다. 4등급(1-2점): 문화·교육·사회정책이 이민자 공동체를 격리한다.

행되고 있으며, 정치적 난민을 위한 행정적 절차가 간소화되었다. 또한, 정부는 어려운 여건에 놓인 수십만 명의 불법체류 외국인들의 상황을 개선하기 위해 노력하고 있다. 건강서비스, 자녀들을 위한 학교 교육, 적절한 수준의 급여와 업무 환경 등에 집중하고 있다. 여러 NGO는 불법체류 외국인들의 건강과 법적 문제를 해결하기 위해 지원하고 있다. 북한이탈주민들은 국적과 언어 문제는 없지만, 남북한이 문화적으로 너무 다르므로, 북한이탈주민들은 남한 사회에 동화되기가 쉽지 않다. 북한 주민들은 남한에 도착하자마자, 관계기관으로부터 간첩일지도 모른다는 의심 어린 눈으로 조사를 받고, 하나원에서 재교육 프로그램을 의무적으로 이수하여야 한다(Sustainable Governance Indicators, 2009: 18-19).

2. 시민 대상 사회통합정책

합법 체류 외국인에 대해 한국 국민과 동등하게 사회복지제도를 적용하는 것을 원칙으로 하고 있다. 사회보험은 외국인에게 한국인과 동등하게 가입자격을 부여하고 있으나, 외국인의 공공부조 수급권은 인정하지 않는다. 영주권자나 ‘거주’ 사증을 가진 결혼이민자도 그 점에서는 예외가 아니다. 한국의 시민 대상 주요 사회통합정책은 다음과 같다.

1) 사회복지정책: 국민기초생활보장법은 2005년 12월 법 개정을 통해 외국인에 관한 특례조항을 도입하였다. 그 조항을 통해 외국인 중 대한민국 배우자와 결혼 중이거나 이혼·사별한 결혼이민 여성으로서 한국인 미성년 자녀를 양육하고 있는 빈곤층은 수급권을 가질 수 있게 되었다. 긴급복지지원제도 또한 원칙적으로 외국인을 적용대상에서 제외하고 있지만, 한국인 자녀를 양육하거나 임신 중인 결혼이민 여성은 예외적으로 긴급지원대상에 포함하고 있다. 또 장애수당·기초노령연금·근로장려세제 역시 대한민국 국적을 가진 자와 혼인한 자 즉, 결혼이민자에 한해서만 적용하고 있다.

2) 가족정책: 한국정부는 『2015 가족 행복 더하기: 제2차 건강가정기본계획, 2011-2015』에서 ‘다양한 가족의 역량 강화’를 추구한다고 밝혔다. 다문화가족만을 대상으로 한 정책보다는 한부모가족·조손가족·장애인가족·입양가족·북한이탈주민가족 등 다양한 가족 유형을 고려하여 정책을 추진한다는 것이다. 다양한 가정이 처한 상황과 욕구에 부합하는 맞춤형 지원책을 모색하고 잠재적인 문제 예방을 통해 가족역량을 강화하는 사업을 펼치고 있다. 가족정책은 다양한 가족의 특성을 파악할 수 있는 수행·평가 체계를 갖추어야 한다.

3) 고용정책: 결혼이민자의 사회·경제적 자립 등을 지원하기 위하여 인력양성 및 취업연계 등 맞춤형 취·창업 지원 사업이 일부 시행되고 있고, 취업·창업능력 향상 교육프로그램 제공, 해당 지역의 일자리제공기관과 결혼이민자 연계 활동 등이 이루어지고 있다. 그러나 그 포괄 범위가 매우 작아서 시범사업 정도로 파악하여야 한다.

4) 자녀교육정책: 교육과학기술부에서는 ① 다문화 교육 기반 구축: 다문화교육 지원 협의체 구성, 다문화 교육 정책 평가 체계 구축, 다문화 교육 전담조직 및 예산 확보, 다문화 존중 교육 과정 마련 및 제도개선, ② 지역별 다문화 교육 역량 강화: 현장 중심의 연구 및 사업 관리, 교육감 중심의 다문화교육지원 강화(시·도별 다문화 교육 계획 수립 및 자체예산 확보), 지역 네트워크 구축, ③ 맞춤형 다문화 교육 시행: 다문화가족 학생 대상 보수교육·이중언어교육, 일반 학생의 다문화 이해·수용성 제고 등의 사업을 진행하고 있다.

V. 결론

다른 나라의 이민자통합정책 추진체계를 살펴보면, 정책 대상별 역할분담이 뚜렷하지만, 한국의 경우 이민자 전체를 대상으로 하는 정책과 다문화가족을 대상으로 하는 정책의 혼선이 존재한다. 그러므로 이민자통합정책과 다문화가족 통합정책의 위상 설정이 필요하다(감사원, 2011 참조). 전자가 다양한 외국인과 이민자를 포괄하는 개인들에 초점을 맞춘다면, 후자는 ‘결혼이민자를 중심으로 한 가족’(다문화가족)을 중심으로 한다. 언뜻 보면 그 두 정책은 동어반복처럼 여겨지지만, 자세히 들여다보면 정책의 대상 집단이 다를 뿐 아니라, 그 핵심 영역이 각각 이민정책과 가족정책의 하위 정책임을 알 수 있다. 그 지점을 고려하면, 이민정책의 주무 부처인 법무부와 가족정책의 주무 부처인 여성가족부의 전문화(specialization)를 추구하여야 한다. 법무부에서는 외국인과 이민자의 출입국관리·체류관리·사회통합 업무에 초점을 맞추고, 여성가족부에서는 가족정책의 한 분야로서 다문화가족 통합정책을 자리매김하는 것이다. 그렇게 할 경우, 현재 두 부처에서 수행하고 있는 업무 중 일부 부분은 조정하는 게 필수적이라고 본다. 국제결혼중개업체 관리와 결혼이민자 가족 관련 사업 등 두 부처의 업무 영역이 중복되는 부분을, 원칙을 세워 재정비하는 것도 그 방안이라 할 수 있다.

외국인·이민자 수가 늘어나고 그에 따른 정책 수요도 증가함에 따라 한국에서도

독립적 이민정책 집행기관의 신설 필요성이 제기되고 있다. ‘법무부 출입국·외국인 정책본부’를 ‘이민청’으로 기구를 확대·재편하는 방식이 거론되고 있다. 법무부에서는 정책수립 기능만 수행하고, 이민청에서는 정책집행과 연구기능 등을 맡는 식으로 조직을 확대·재편하는 방안이다. 해외 사례에서 살펴보았듯이, 이민청의 업무 영역은 이민정책 관련 업무를 모두 포괄하는 것이라기보다는 외국인과 이민자 관련 사업에 초점이 맞춰진다.

한편, 여성가족부는 남녀평등정책과 가족정책을 담당하고 있는데, 그 업무 영역을 노르웨이 ‘아동·평등·사회포용부’나 스웨덴의 구 ‘통합·양성평등부’(2006-2010년)처럼 사회갈등 해소와 양성평등 및 가족정책을 동시에 추구하는 부처로 확대하는 방안을 검토할 필요가 있다. 현행 여성가족부의 업무에, 대통령 직속 사회통합위원회에서 수행하는 정책 기능을 더하여, 집행 기능을 추가하는 형태가 바람직할 것이다.

‘이민자 대상 한국어 교육과 한국사회의 이해 교육’은 가족정책의 영역이라기보다는 이민정책의 영역으로 판단된다. ‘거주 사증’에서 ‘영주권’과 ‘국적취득’으로 이어지는 일련의 체류자격 변화와 이민자 사회통합 교육이 연계되어 있음을 모든 해외 사례에서 발견할 수 있다.

여러 부처 간 분업이 필수적인 정책을 추진할 경우 관제탑(control tower)은 필수 불가결하다. 이민정책의 관제탑은 법무부가, 가족정책의 관제탑은 여성가족부가 맡는 것처럼, 특정 업무의 주무 정책부처가 그 임무를 수행하는 게 바람직하다. 위원회가 정책 관제탑 임무를 수행하는 나라는 없다. 그와 관련하여, 국무총리실에 설치된 외국인정책위원회와 다문화가족정책위원회의 위상에 대해서도 심각하게 고민할 필요가 있다. 독일의 ‘연방 이민·난민·통합 담당관실’이 유사한 위상을 가지고 있으나, 그 역할은 완전히 다르다. 독일의 ‘연방 이민·난민·통합 담당관실’에는 다섯 개의 전담반(task forces)이 존재하여 정책 연구기능을 수행하지만, 한국의 두 위원회는 자체 조직 없이 부처 간 업무 조정 역할만 수행하고 있을 뿐이다. 더욱 심각한 문제는 외국인정책위원회와 다문화가족정책위원회 간의 업무 영역을 조정할 방법이 전혀 없다는 점이다. 그러므로 여러 위원회 간 위상 설정과 조정 방안을 마련해야 한다.

또한, 중앙정부 부처와 지방자치단체 및 기업·사회조직·시민단체 등의 역할분담 체계를 재정립해야 한다. ‘공동체의 화합과 사회의 안정’을 이루기 위해 사회의 각 주체가 적극적으로 참여하는 거버넌스 시스템을 마련해야 한다. 그 방향은 다음 세 가지가 핵심이다. ① 중앙정부와 지방자치단체 간 협력체계 구축: 한국의 다문화가족 정책은 중앙 부처들과 광역 및 기초 지방자치단체들이 제각각의 정책을 수립하

여 추진한 결과, 업무 영역의 중복과 사각지대가 발생하며, 예산 낭비와 효율성 저하 문제가 생기고 있다. 그러한 문제를 극복하기 위해서는, 정책수립을 위한 기반 연구로부터 정책수립을 거쳐 정책집행으로 이어지는 연결선을 따라 협력체계가 구축되어야 한다. 중앙 부처들 간의 네트워킹이 활성화되어 장기적인 안목에서 정책수립과 서비스 제공이 이루어져야 한다. 그러한 지원 서비스들은 지역사회에서 제공되므로, 중앙정부와 지방자치단체 간의 연계 체계 구축도 필수적이다. ② 지방자치단체와 시민사회 간 협력체계 강화: 전국 각지에 설치된 다문화가족지원센터는 반관반민(半官半民)의 형태를 띤 조직이다. 설립은 민간에서 하되, 운영자금은 정부(여성가족부)가 제공하고, 실제 사업은 지방자치단체와 밀접한 연계를 맺으며 추진한다. ③ 다양한 방식의 거버넌스 추진체계 구축: 다문화가족 지원 사업은 전형적인 인간 서비스이므로 포괄적이고 장기적인 정책지원을 요구한다. 그를 위해서는 다양한 방식의 추진체계가 활성화되어야 한다.

참고문헌

- 감사원. 2011. 『감사결과 처분요구서: 다문화가족지원사업 추진실태』. 감사원.
- 김승권·김유경·조애저·김혜련·이혜경·설동훈·정기선·심인선. 2010. 『2009년 전국 다문화가족실태조사 연구』. 보건복지가족부·법무부·여성부.
- 설동훈. 2002. “세계도시와 문화적 다양성: 서울의 사례연구.” 《지역사회학》 4(1): 53-86.
- _____. 2010. “한국의 다문화사회 정책의 문제점과 대안.” 《지식의 지평》 8: 48-70.
- _____. 강기정·이병하. 2011. 『다문화가족 사회통합 관련 정책과제 개발 및 발전방안 연구: 우리나라와 외국의 정책현황 및 추진체계 비교·분석을 중심으로』. 여성가족부.
- _____. 김윤태·김현미·윤홍식·이혜경·임정택·정기선·주영수·한건수. 2005. 『국제결혼 이주여성 실태조사 및 보건·복지 지원 정책방안』. 보건복지부.
- _____. 서문희·이삼식·김명아. 2009. 『다문화가족의 중장기 전망 및 대책 연구: 다문화가족의 장래인구추계 및 사회·경제적 효과분석을 중심으로』. 보건복지가족부.
- _____. 이혜경·조성남. 2006. 『결혼이민자 가족실태조사 및 중장기 지원정책방안 연

- 구. 여성가족부.
- 여성가족부. 2011a. 『다문화가족지원정책 기본계획(2010-2012): 2011년도 시행계획』. 여성가족부.
- _____. 2011b. 『'11년 서민생활안정 과제 추진실적: 사회통합을 위한 다문화가족 지원』. 여성가족부.
- 이혜경·설동훈·김명아. 2009. 『다문화가족 실태조사 및 사회통합도 측정』. 법무부.
- 春木育美·薛東勲. 2011. 『韓國の少子高齢化と格差社会: 日韓比較の視座から』. 東京: 慶應義塾大学出版会.
- Castles, Stephen, and Mark J. Miller. 2009. *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*, 4th Edition. London: The Guilford Press.
- Cornelius, Wayne, A., Takeyuki Tsuda, Philip L. Martin and James F. Hollifield (eds.). 2004. *Controlling Immigration: A Global Perspective*, 2nd Edition. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Huddleston, Thomas, and Jan Niessen. 2011. *Migrant Integration Policy Index III*. Brussels: British Council and Migration Policy Group.
- Lee, Yean-Ju, and Dong-Hoon Seol. 2008a. “Does Time Cure All?: The Role of Duration of Residence in Successful Integration for Foreign Wives in Korea.” *Population and Society* 4(1): 29-65.
- Lee, Yean-Ju, and Dong-Hoon Seol. 2008b. “Process of Cross-border Marriage and Marital Satisfaction: Cases of Korean Men and Foreign Wives.” *International Journal of Human Ecology* 9(2): 13-27.
- Lee, Yean-Ju, Dong-Hoon Seol, and Sung-Nam Cho. 2006. “International Marriages in South Korea: The Significance of Nationality and Ethnicity.” *Journal of Population Research* 23(2): 165-182.
- Niessen, Jan, Thomas Huddleston, and Laura Citron. 2007. *Migrant Integration Policy Index 2006-2007*. Brussels: British Council Brussels.
- OECD. 2011. *International Migration Outlook: SOPEMI 2011*. Paris: Organization for Economic Co-Operation and Development.
- Pieterse, Jan Nederveen. 2007. *Ethnicities and Global Multiculture: Pants for an Octopus*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Seol, Dong-Hoon. 2006. “Women Marriage Immigrants in Korea: Immigration Process and Adaptation.” *Asia-Pacific Forum* 33: 359.

- _____. 2010. "Which Multiculturalism? Discourse of the Incorporation of Immigrants into Korean Society." *Korea Observer* 41(4): 593-614.
- _____. 2011. "Ethnic Enclaves in Korean Cities: Formation, Residential Patterns and Communal Features." pp. 133-155 in *Asian Cities, Migrant Labour and Contested Spaces*, edited by Tai-Chee Wong, and Jonathan Rigg. London: Routledge.
- Sustainable Governance Indicators (SGI). 2009. *Security and Integration: Integration Report 2009 — Do Policies Support the Integration of Migrants into Society?* Gütersloh, Germany: Bertelsmann Stiftung.

(2011. 4. 19. 접수; 2011. 5. 1. 수정; 2011. 5. 31. 채택)

Integration Policies and Implementation System for Marriage-Based Immigrants and Their Families in Korea

Dong-Hoon Seol
Chonbuk National University

The number of international marriage family has steeply increased in Korea. And the Korea government has regarded it as coming of multicultural society, and made comprehensive policy responses including immigrants integration policy. This paper explores how the Korean government promotes the immigrants integration policies and establishes the related governance system for marriage-based immigrants. I examines (1) the current situation of immigration, and the immigration policies of the Korea government, and (2) the legal status of marriage-based immigrants in Korean society, and then analyze (3) the details of immigrants integration policies, and (4) the related governance system. This paper shows that there are some policy confusions in the implementation system for immigrants integration policies in Korea depending on the policy object. The immigration policy for immigrants as a whole is the responsibility of the Ministry of Justice (MOJ). On the other hand, the family policy for mere multicultural families is the responsibility of the Ministry of Gender Equality and Family (MOGEF). In this regard, MOJ and MOGEF need to reorganize overlapping policy areas. In addition, there is a need to reestablish a division of labor for immigration policies among all the ministries including MOJ and MOGEF, the local government, private enterprise, civic organizations, and communities.

Keywords: marriage-based immigrants, multicultural family, international marriage family, immigrants integration policy, immigration policy, governance system

연구논문

21세기 미국의 이민정책: 동향과 전망

이충훈*

이 글은 히스패닉과 아시아계 이민자를 중심으로 한 새로운 이민 그룹의 성장과 새로운 테러와의 전쟁이라는 역사적 맥락 속에서, 포괄적인 이민 개혁을 검토하고, 이민자의 언어적, 사회경제적, 정치적 통합 현황을 살펴봄으로써 21세기 미국 이민정책의 동향과 전망을 논의한다.

주제어: 미국, 이민정책, 포괄적인 이민 개혁, 이민자 통합

I. 들어가는 말

미국은 이민자들에 의해 건국된 국가이자 근현대 국제 이주의 역사에서 가장 많은 이민자를 받아들인 국가라는 점에서 대표적인 이민 국가로 분류되어왔다. 그러나 미국의 이민사(移民史)가 미국으로의 국제 이주의 단조롭고, 획일적이며, 점진적인 과정을 보여주는 것은 아니었다. 특히 이민정책은 미국으로의 국제 이주의 흐름을 조절하거나 통제하고, 이민자들을 법적·제도적으로 통합하거나 배제하면서 현대 미국을 디자인하는데 중추적인 역할을 해왔다(Zolberg, 2008).

이민정책 역시 당대에 이민정책의 형성과 변화에 영향을 미쳤던 요인들에 따라 역사적으로 변천을 거듭해왔다. 인종(주의), 이데올로기, 인권, 경제적 이해관계, 정치적 역학관계, 국제관계, 지역적 맥락 등은 미국의 이민사에서 이민정책의 형성과 변화에 영향을 미쳤던 중요한 요인들이었다. 20세기 후반 미국의 이민정책은 인종(주의)에 입각한 이민정책의 폐지 및 인권 요인의 강화(1965년 이민 및 국적법), 자유주의와 보수주의의 (묵시적) 타협(서류 미비자에 대한 사면과 국경 강화), 이민자

* 미국 New School for Social Research 정치학과 박사과정. leec608@newschool.edu.

의 원 출발지(origin of departure)의 다양화 등으로 특징지을 수 있다. 특히 마지막 요인은 인종(주의)에 입각한 이민정책의 폐지, 아시아, 아프리카, 중남미 등지에서 지속적인 난민의 배출과 미국으로의 이주, 1989년 냉전의 붕괴에 따른 러시아 및 동유럽 국가들로부터의 이민자의 유입 등에 따라 가속화되었다.

이 글에서는 20세기 후반부터 미국에서 지속해서 성장해 온 이민에 대한 통시적 시각을 바탕으로 21세기 들어 미국 이민정책의 변화 양상을 살펴봄으로써 21세기 미국 이민정책의 동향과 전망에 대해 논의하고자 한다. 이를 통해 21세기 미국 이민정책의 연속성과 변화를 보다 분명하게 이해하고, 발전의 방향에 대해 조망해 보고자 한다. 이를 위해 이 글에서는 우선 미국에서의 이민 현황과 ‘포괄적인 이민 개혁’(comprehensive immigration reform)²⁾에 관한 논쟁을 중심으로 미국 이민정책의 변화 양상을 살펴보고, 언어적, 사회경제적, 정치적 측면에서 이민자의 통합 상황에 대해 간략하게 논의하고자 한다. 결론적으로 21세기 들어 미국의 이민정책은 ‘국가 안보’라는 요인의 압도적 우위 속에서 한편으로 특정 이민 그룹을 대상으로 한 배제의 메커니즘을 발전시켜 왔으며, 다른 한편으로 20세기 후반에 형성되었던 자유주의와 보수주의의 (묵시적) 합의가 교착상태에 놓이게 됨에 따라, 특히 서류 미비 이민자들의 법적, 제도적 통합을 위한 이민정책의 뚜렷한 후퇴를 보고 있다. 이에 따라, 미국 사회로의 통합을 위한 이민자의 새로운 사회운동 역시 형성, 발전하고 있다.

II. 21세기의 새로운 변화?

미국은 대표적인 이민 국가이긴 하지만, 누가 미국으로 이주할 수 있는가는 시대에 따라 달랐다. 제2차 세계 대전 이전까지 미국의 이민정책에서는 인종(주의)의 요인이 선차적이었다. 1882년 중국인 배제법과 그 이후 일련의 반아시아계 이민법들은 아시아로부터의 이민을 사실상 봉쇄했다(Gyory 1998). 1924년 이민법은 유색인종에 대한 배제를 확인하였을 뿐만 아니라 유럽으로부터의 이민자에게도 인종별로 할당제를 시행했다(Ngai 1999).

2) 이 글에서 ‘포괄적인 이민 개혁’은 구체적인 법안이나 법을 지칭하는 것이 아니다. 실제로 2006년과 2007년 미 상원에서는 ‘포괄적인 이민 개혁 법안’을 발의한 바 있다(설동훈, 2007, 2008 참조). 대신에 이 글에서는 이민 통합과 통제를 포함하는 이민 정책상의 틀(frame)로서 ‘포괄적인 이민 개혁’을 사용한다.

〈표 1〉 전체 이민자의 출신 지역 비율, 1970~2010년

(단위: %, %p)

	1970년	2010년	증감(%p)
유럽	60	12	-48
멕시코	8	29	+21
라틴아메리카·카리브해	11	24	+13
아시아	9	28	+19
캐나다 및 북미	8	2	-6
아프리카	1	4	+3
기타	3	1	-2

자료: U.S. Census Bureau, *American Community Survey*, 2010. 소수점은 반올림.

인종(주의)에 기반을 둔 이러한 이민정책은 제2차 세계대전 이후 근본적인 변화를 겪게 되었다. 특히 1965년 이민 및 국적법은 1924년 이민법이 시행했던 인종별 할당제를 폐지함으로써 20세기 후반부터 현재까지 미국 사회가 다인종, 다문화 혈통적 사회로 발전하는 계기를 제공했다. <표 1>에서 살펴볼 수 있듯이, 1970년에 전체 이민자의 60%는 여전히 유럽으로부터 이주한 이민자들이었다. 그 나머지는 라틴아메리카·카리브해에서 온 이민자가 11%, 아시아로부터 이주한 이민자가 9%, 캐나다 및 북미가 8%, 멕시코 8%, 기타 지역에서 3%, 그리고 아프리카로부터 이주한 이민자가 1%를 차지하고 있었다.

그러나 2010년을 기준으로 전체 이민자의 출신 지역 비율은 극적으로 변화했다. 2010년에 전체 이민자 중 가장 높은 비율은 멕시코 출신 이민자로 대체되었다 (29%). 다음으로 아시아로부터 이주한 이민자가 28%, 라틴아메리카·카리브해로부터 온 이민자가 24%로 그 뒤를 이었다. 반면에, 한 때 압도적인 다수를 차지했던 유럽으로부터의 이민자는 12%로 줄어들었고, 아프리카 4%, 캐나다 및 북미 2%, 그리고 기타 지역이 1%를 차지하게 되었다.

1965년 이민 및 국적법 이후 가장 큰 변화는 전체 이민자에서 차지했던 유럽으로부터의 이민자의 비율이 급격하게 낮아졌다는 점이다. 1970년 전체 이민자 중 60%를 차지했던 유럽으로부터의 이민자는 2010년 전체 이민자 중 12%에 불과할 정도로 낮아졌다. 반면에, 세 그룹, 즉 멕시코와 라틴아메리카·카리브해, 그리고 아시아에서 온 이민자의 비율은 상대적으로 급격하게 증가했다. 1970년에 전체 이주자 중 각각 8%, 11%, 그리고 9%에 불과했던 이들 그룹은 2010년에는 각각 29%, 24%, 그리고 28%를 차지하게 되었다. 이런 의미에서 현대 미국 이민의 주요 특징

중의 하나는 이민자의 인구 구성에서의 히스패닉(멕시코, 라틴아메리카·카리브해 그룹)¹⁾과 아시아계 이민자 그룹들의 급격한 증가(2010년 현재 전체 이민자 중 53%)로 이해할 수 있다.

1965년 이민 및 국적법의 결과이기도 한 이러한 새로운 이민 물결의 성장은 이에 필적하는 연방 차원의 이민정책의 변화가 없다면 21세기에도 지속할 것이다. 그러나 그 영향은 미국의 지역마다 다를 수 있다. 새로운 이민 물결이 성장함에 따라, 전통적으로 이민자들이 밀집해왔던 뉴욕, 캘리포니아, 텍사스, 플로리다, 일리노이 뿐만 아니라, 그동안 새로운 이민자 그룹이 상대적으로 적었던 여타의 지역—주와 도시—에서도 새로운 이민자 그룹에 대한 통합과 배제의 역동성이 가시화되고 있다. 이런 의미에서 최근 연방 정부의 이민 통제 권한을 주 정부 차원에서 행사하고자 했던 애리조나의 사례는 시사하는 바가 크다(Archibold, 2010). 한편으로, 연방 정부의 이민정책과 지역 차원의 통합/배제의 역동성 간의 격차(gap)가 연방과 지역 간의 연방 이민정책을 둘러싼 갈등을 심화시킬 가능성이 있다. 다른 한편으로 지역마다 다른 통합/배제의 역동성이 지역마다 다른 발전의 궤적을 위한 시발점이 될 가능성도 있다.

Ⅲ. ‘포괄적인 이민 개혁’?

20세기 후반부터 급격하게 증가하기 시작한 새로운 이민자와 서류 미비자는 소위 ‘포괄적인 이민 개혁’이라는 용어를 낳았다. 포괄적인 이민 개혁에는 한편으로 이민자(서류 미비자를 포함하여)의 법적, 제도적 통합을 촉진하고, 다른 한편으로는 이민 통제를 강화하며, 이민 행정 시스템의 개혁 등을 포함하고 있다. 이러한 종류의 개혁은 이미 20세기 후반에 특히 서류 미비자의 문제를 해결하기 위하여 이루어

1) 히스패닉은 미국 인구센서스에서 공식적으로 분류하는 다섯 종류의 인간 그룹 중 하나이다. 미국 인구센서스는 인구센서스의 인구 그룹별 항목으로 백인, 흑인, 인디언이나 알래스카 원주민, 아시아나 태평양 군도인, 그리고 히스패닉으로 분류하고 있다. 히스패닉을 제외한 여타의 항목이 기본적으로 피부색에 근거한 인종 분류에 기반을 두고 있다면, 히스패닉의 경우 피부색이라기보다는 공통의 문화를 매개로 한 종족(ethnic) 집단의 범주로 이해할 수 있다. 이런 의미에서 히스패닉은 미국 인구센서스가 인정한 유일한 문화 정체성(cultural identity) 그룹으로 이해할 수 있다. 반면에, 기존의 인종관계와 인종에 기반을 둔 정치를 유지하고자 하는 일부 공화당 정치인들은 인구센서스의 분류 항목에서 히스패닉을 삭제할 것을 제안해왔다. 이 경우 히스패닉 중 많은 수는 인구센서스 항목에서 백인을 선택할 가능성이 크며, 이는 미국 사회에서 백인의 수적 우위를 유지하는데 일조할 수 있다.

졌다. 1980년대 레이건 정권과 1990년대 클린턴 정권은 각각 한 차례씩 서류 미비자에 대한 대규모 사면과 국경 통제의 강화를 골자로 한 ‘포괄적인 이민 개혁’을 시행했다. 또한 ‘포괄적인 이민 개혁’의 과정은 모든 이민자의 법적, 제도적 통합과 문호개방(open door) 정책을 강조했던 자유주의 세력과 반이민 정서에 기반을 둔 이민 통제와 문호폐쇄(closed door) 정책을 강조했던 보수주의 세력 간에 (묵시적) 타협을 형성하는 과정이었다. 즉, ‘포괄적인 이민 개혁’은 민주당으로 대표되는 자유주의 세력과 공화당으로 대표되는 보수주의 세력 간의 타협을 통하여 가능했다.

21세기 미국의 이민 개혁 역시 이러한 ‘포괄적인 이민 개혁’의 틀에서 출발했다. 2000년 12월 공화당과 민주당이 합의한 ‘농업 기회 혜택과 안전법안’(*The Agricultural Job Opportunity Benefits and Security Act: AgJOBS*)은 한편으로는 농업에 종사하는 서류 미비자를 구제하고 농업 노동자에 대한 비자 절차를 간소화하는 것을 목표로 하는 것이었다. 이는 한편으로는 노동조합의 요구(서류 미비자의 구제)를 다른 한편으로는 사용자(business)의 요구(농업 노동자에 대한 비자 절차의 간소화)를 절충하여 반영한 것이었다. 그러나 이 법안은 2000년 11월에 미국 대통령으로 새롭게 당선된 부시 정권의 이민 개혁과 보조를 맞추려는 공화당의 전략에 의해서 의회 통과가 좌절되었다.

2001년 부시 정권이 출범한 이후, 테러리스트의 공격이 발생한 9월 11일 이전까지 미국 의회는 주요하게 3가지 점에서 포괄적인 이민 개혁에 대해 합의하고 있었다. 우선 첫째로, ‘1996년 이민 및 국적법’(*The 1996 Immigration and Nationality Act*)의 245 조항에 근거하여 서류 미비자들이 우선 미국을 떠나지 않고서도 영주권을 취득할 기회를 마련하는 것에 합의했다. 둘째로, 일명 드림 법안(*DREAM Act: The Development, Relief, and Education for Alien Minors Act*)을 통하여 서류 미비자의 자녀 중 미국에서 태어나지 않은 아동이나 청소년이 미국의 고등학교를 졸업했거나 대학과정을 이수했을 경우 이들을 합법화하는 데 합의했다. 이는 상원 법사 위원회에서 호의적인 반응을 얻었고, 상원의 통과가 확실한 것이었다. 마지막으로 2000년에 논의되었던 AgJOBS는 공화당과 민주당 양당의 견해에 약간의 차이는 있었지만, 하원 청문회를 통해서 조정의 과정에 있었다. ‘포괄적인 이민 개혁’의 목적으로 제출된 이 법안들은 새롭게 출범한 부시 정권 역시 지지를 표명했던 법안들이었다.²⁾

2) 새로운 이민 개혁에 대한 부시 정권의 지지는 미국과 멕시코 간의 새로운 관계에 의해서도 추동되었다. 부시가 당선되기 몇 달 전에 멕시코의 대통령으로 당선된 파스(Fox) 대통령은 미국에서 멕시코인들의 삶을 개선하는 것을 미국과 멕시코 간의 관계에서 최우선적 과제로 삼았다. 이를 위해 미국과 멕시코 정부는 2001년 2월에 미국의 국무장관과 법무장관, 그리고 멕시코의 외무장

그러나 9/11 테러리스트 공격 이후 이민정책 및 개혁에 대한 논의는 근본적으로 전환되었다. 가장 중심적인 변화는 바로 이민의 문제가 국가안보의 문제로서 테러와의 전쟁을 위한 국가안보에 관한 법에서 중점적으로 다루어지게 되었고 이민 행정체제 역시 그러한 관점에서 재구축되었다는 것이다. 우선 테러와의 전쟁을 위한 국가안보에 관한 법들은 포괄적인 이민 개혁의 관점에서 이민 통제를 강화하는 데 이바지했다. ‘2001년 반테러주의 법’(The Anti-Terrorism Act of 2001), ‘충성법’(The Patriot Act), ‘향상된 국경 보호와 비자 출입 개혁법’(The Enhanced Border Security and Visa Entry Reform Act: EBSVERA), ‘정보 개혁 및 테러 방지법’(The Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act: IRTPA) 등은 기본적으로 테러에 대한 국내외 정보 활동을 강화하고, 테러리스트를 위한 돈세탁을 차단하며, 테러리스트로 의심되는 외국인에 대한 추방 절차를 간소화하고, 테러리스트의 입국을 차단하기 위하여 제정된 것이었다.

그러나 이러한 법들은 이민 통제를 강화하고 발전시키는 데 직간접적으로 활용되었다. 예를 들어, 테러리스트와 관련된 25개국으로부터 이주한 남성 이민자에 대한 감시와 통제를 강화하고자 했던 EBSVERA는 2004년에 US-VISIT 프로그램으로 확대 개편되면서 미국에 입국하는 모든 방문자에게 생체 정보를 요구하게 되었다. 또한, EBSVERA는 특정 이민 그룹—이슬람 국가들로부터의 이민자—을 표적으로 하여 이민 통제를 강화하는 결과를 초래하기도 하였다(Henderson, *et al.* 2006). IRTPA는 서류 미비자에 대한 운전면허증 발급을 거부하도록 법제화함으로써 개별 주들의 운전면허증 발급에 대한 자율성을 제한하고 연방에 의한 이민 통제를 심화시켰다.

이러한 일련의 안보법들은 통제 중심적 이민 행정체제의 개혁과 발전을 추동하였다. 이러한 안보법에 따라 기존에 연방 정부에서 이민과 관련된 업무를 담당하고 있던 법무부 소속의 ‘이민 및 귀화 서비스’(Immigration and Naturalization Service)는 해체되고, 이민 행정의 기능은 새롭게 신설된 ‘국토안보부’(Department of Homeland Security)로 이관되었다. 국토안보부에는 ‘이민 및 시민권 집행국’(Immigration and Citizenship Enforcement: ICE)과 ‘관세 및 국경 보호국’(United States Customs and

관과 내무장관이 의장을 맡는 양국 간에 이민에 관한 실무그룹을 구성했다. 또한, 이를 바탕으로 이민문제에 관한 포괄적이고 쌍무적인 협상을 진행하여, 서류 미비자에 대한 합법화 방안, 국경 강화, 새로운 비자 프로그램의 마련 등을 골자로 한 이민 개혁 과제를 마련했다. 이는 미국 내에 있는 대부분의 멕시코인과 양국 간에 노동자 초빙제도를 합법화하고, 국경에 대한 통제의 대부분을 멕시코가 담당하는 것을 핵심으로 하고 있었다(Weiner, 2001 참조).

Border Protection: CBP)을 신설함으로써 이민 통제를 강화했다.

안보법을 통한 이민 통제의 강화와 포괄적인 이민 개혁의 지연은 이민자의 사회 운동을 촉발하는 계기가 되었다. 특히 IRTPA에 기반을 두어 서류 미비자에 대한 운전면허 발급을 금지하는 것을 골자로 한 *REAL ID ACT* (2005)의 발효와 서류 미비자의 통제에 중점을 맞추고 있던 센센브래너 법안의 하원 제출은 이민자 권리 그룹과 이민자들의 강한 반발에 부딪히게 되었고, 이는 2006년에 이민 개혁을 위한 전국적인 규모의 시위로 표현되었다.³⁾

이민 개혁에 대한 대규모 시위와 하원에서의 이민 개혁안의 실패는 이민 개혁에 관한 주도권을 상원으로 넘기는 결과를 초래했다. 2006년에는 공화당의 매케인과 민주당의 케네디 상원의원이 포괄적인 이민 개혁에 대한 양당 간의 합의하려고 시도하였고, 2007년에는 공화당의 킬(Jon Kyl) 상원의원과 부시 대통령, 그리고 민주당의 케네디 상원의원이 함께 2007년 이민 개혁 법안을 만들어내기도 하였다. 오바마 정권의 수립과 더불어, 양당 간의 포괄적 이민 개혁에 대한 논의는 민주당의 슈마허 상원의원과 공화당의 그레이엄 상원의원 간에 이루어지게 되었다.

그러나 이런 변화에도 불구하고, 포괄적인 이민 개혁은 계속해서 교착상태에 머물러 왔다. 특히 서류 미비자의 사면을 포함한 이민자의 법적·제도적 통합을 위한 이민 개혁은 지속해서 후퇴해 왔다고 해도 과언이 아니다.

결론적으로 21세기 들어 미국의 이민정책은 포괄적인 이민 개혁의 교착상태로 특징지을 수 있다. 대신 테러와의 전쟁과 국가안보를 명목으로 이민 통제의 메커니즘이 체계적으로 발전해왔다.⁴⁾ 9/11 테러리스트 공격 이후 제정된 국가안보법들과 이민 행정체계의 재편은 이러한 발전에 핵심적인 것이었다.⁵⁾ 반면에 미 의회에서의 포괄적인 이민 개혁의 실패와 교착상태는 이민자 권리 그룹을 중심으로 한 이민자 사회운동의 형성과 발전을 촉진해왔다.

3) 2006년 이민 개혁을 위한 전국적인 시위에 관해서는 이충훈(2006) 참조.

4) 이민 통제의 메커니즘이 체계적으로 발전함에 따라 이와 관련된 사적 기업 역시 성장해 왔다. 예를 들어, 서류 미비자들을 구금하는 사적 구류 센터의 건축과 운영을 책임지는 건설회사와 보안 용역회사, 국경(공항을 포함한) 감시의 강화를 전담하는 보안용역회사, 그리고 국토안보부의 CBP와 ICE, 이런 기관들과 파트너 관계를 맺고 있는 다양한 보안 관련 회사 등의 성장을 가져왔다.

5) 포괄적인 이민 개혁의 교착상태와 이민 통제 중심의 이민정책의 발전에 따라, 이민정책의 성과 역시 통합보다는 배제의 성과가 강조되어왔다. 국경 통제의 강화와 함께, 국경에서 서류를 갖추지 않은 채 입국하려다 적발되어 구류 센터에 갇힌 외국인의 수는 2000년에 170만여 명에서 2010년에는 476,000여 명으로 급증했다. 추방을 위한 서류 미비자의 체포는 2002년 1,000여 명에서 2008년에는 3만 명 이상으로 급증했다. 이에 따라 서류 미비자의 추방 역시 증가해 왔다.

Ⅳ. 새로운 이민 그룹과 사회적·정치적 통합

인종적, 문화적으로 다른 새로운 이민 그룹들의 급격한 증가는 그러한 이민 그룹들의 통합 문제를 제기해왔다. 그러나 앞서 살펴보았듯이 21세기 들어 미국의 이민 정책은 이민자의 법적, 제도적 통합보다는 이민 통제에 기반을 둔 것이었다. 그렇다면 21세기 들어 새로운 이민 그룹의 사회적·정치적 통합은 어떠한 상황에 부딪쳐 있는가? 이 장에서는 언어, 사회경제적 상황, 정치적 통합을 중심으로 사회적·정치적 통합 현황에 대하여 간략하게 살펴보려고 한다.

1. 언어

21세기에 접어들어 미국에서 언어와 관련된 특징은 이중, 또는 다중 언어시스템과 서비스의 확대라고 볼 수 있다. 이는 새로운 이민 그룹들의 성장 및 언어 사용과 밀접하게 관련되어 있다. 백인 이민자가 대부분이었던 2차 세계 대전 이전의 경우, 영어만을 사용하거나 영어를 매우 잘 사용하는 이민자가 80%에 달했지만, 20세기 후반기부터 성장하기 시작한 히스패닉과 아시아 이민 그룹들은 이와 다른 양상을 보여주고 있다.

예를 들어, 2004년 미국 공동체 조사(American Community Survey)에 따르면, 백인 이민자의 77%, 흑인 이민자의 73%가 영어만을 사용하거나 영어를 매우 잘 사용한다고 응답했지만, 아시아계 이민자는 57%, 히스패닉의 경우 단지 35%만이 영어만을 사용하거나 영어를 매우 잘 사용한다고 응답했다(U.S Census Bureau, 2004). 즉, 새로운 이민 그룹의 절대다수를 차지하고 있는 히스패닉과 아시아계 이민자들의 영어 사용 비중이 상대적으로 낮다는 것이다.

이에 따라, 이민자의 사회적·정치적 통합을 촉진하기 위하여 이민자가 집중된 지역을 중심으로 이중, 또는 다중 언어시스템을 마련하고 이에 대한 서비스를 제공하는 사례가 증가해 왔다. 예를 들어, 뉴욕시의 경우 이중 언어 사용자를 활용하여 전 세계 모든 언어로 핫라인(hotline) 서비스를 제공하기 시작했다. 또한, 뉴욕 인구의 다수를 이루는 이민자 그룹의 정치적 통합을 지원하기 위해 선거와 투표 시에 그들의 언어로 안내하거나 통역관을 배치하기 시작했다. 여기에는 스페인어, 중국어, 한국어, 러시아어 등이 포함되어 있다. 특히 이민자가 집중된 미국의 대도시를 중심으로 이러한 방식의 언어 서비스는 확대될 전망이다. 이 외에도 시 및 지방의 공공기

관, 도서관, 운전면허 시험, 이민 학부모를 위한 학교의 언어 서비스, 항공사의 예약이나 기업의 고객센터(customer service) 등에서 이중, 또는 다중 언어 서비스의 제공은 이민자 밀집 지역에서 일상화되는 추세에 있다.

2. 사회경제적 상황

사회경제적 상황과 관련하여 통합을 논할 때, 문제시되는 이민자는 교육수준이 낮거나, 거주환경이 열악하거나, 소득이 낮거나, 또는 저임금 직업에 종사하는 이들이다. 이들에게는 통합을 위한 사회적 자본(social capital)이 부재하거나 통합을 위한 기회가 좀처럼 제공되지 않는다. 이주노동자나 대도시 지역 일용직 노동자, 도시 빈민층 등이 이에 해당한다.

물론 이러한 범주의 이민자는 모든 이민 그룹에서 찾아볼 수 있다. 그러나 현대 미국 사회에서 이러한 범주의 이민자는 히스패닉 그룹에서 광범위하게 발견할 수 있다. 실제로 히스패닉 그룹은 미국 백인의 평균적인 사회경제적 상황을 비교의 준거로 삼아 각 이민 그룹을 비교했을 때, 교육수준, 주거 현황, 소득 수준, 직업 현황 등의 지표에서 가장 큰 격차를 보여주고 있다.

이들의 미국 사회로의 통합과 관련하여 새로운 변화는 통합을 위한 에이전시로서 노동조합과 노동자 센터(Workers' Center)의 성장을 들 수 있다. 노동조합의 경우, 이미 1990년대부터 미국 대도시의 지역 노동조합들과 전국적 노동조합인 '서비스국제노동조합'(Service Employees International Union: SEIU)은 대도시 지역 저임금 이주노동자와 서비스 섹터의 이주노동자 등을 노동조합의 구성원으로 본격적으로 조직화하기 시작했다 특히 그동안 노동조합들에 의해 배제되거나 또는 노동조합이 조직화하기 어려웠던 서류 미비 이주노동자를 노동조합의 구성원으로 받아들이거나 성공적으로 조직화함으로써 서류 미비 이주노동자의 미국 사회로의 통합에 이전시로 기능해왔다(Milkman, 2006). 특히 이들 노동조합은 21세기 들어 이민자 권리 운동과 결합하며 급속하게 성장해 왔고, 2006년 이민 개혁 시위에서 주도적인 역할을 수행했다(Narro, *et al.*, 2006).

반면에 1970년대 후반부터 대도시와 인근 교외에 설립되기 시작한 노동자 센터는 그 시작부터 종교단체, 이민 관련 NGOs, 지역 노동조합, 노동법 에이전시 등과 결합하여 흑인 노동자나 이주노동자를 위한 노동조건개선과 지역사회사업 활동을 전개했다. 그러나 노동자 센터가 본격적으로 성장한 것은 21세기 들어서였다. 특히

대도시와 새로운 이민 그룹의 공동체를 중심으로 일용직 노동자나 도시 빈민층의 일자리를 알선하고, 노동조건을 감시하며, 노동권 옹호 활동 및 이민 그룹의 공동체 활동과 결합하면서 지속해서 성장해왔다(Fine, 2006).

3. 정치적 통합⁶⁾

새로운 이민자의 정치적 통합은 크게 세 가지의 문제로 나누어 살펴볼 수 있다. 우선, 법적 지위의 문제, 즉 합법적인 신분인가 또는 서류 미비자인가의 여부, 둘째, 영주권자의 시민권 획득 문제,⁷⁾ 셋째, 새로운 시민권자의 투표 등록 여부와 투표 참여 여부를 들 수 있다.

우선, 법적 지위의 문제와 관련하여 2008년에 3천 8백만 명에 달하는 외국출신 이민자 중 43%는 시민권자였고, 33%는 영주권자였으며, 31%는 서류 미비자였다. 즉, 천만 명 이상의 외국 출신 이민자가 서류 미비자였다는 것이다. 이 서류 미비자 중 멕시코 출신이 가장 많은 비율을 차지하고 있다. 멕시코 출신 이민자의 경우 전체 멕시코 출신 이민자 중 16%는 시민권자, 27%는 영주권자, 그리고 55%는 서류 미비자였다. 즉 멕시코 출신 이민자 중 과반수가 서류 미비자인 셈이다. 따라서 법적 지위와 관련된 정치적 통합의 경우는 멕시코 출신 서류 미비자를 중심으로 한 합법적 신분으로의 전환이 21세기에도 여전히 중요한 과제를 확인할 수 있다.

반면에, 21세기 들어 영주권자의 시민권 획득은 급격하게 증가해 왔다. 1970년대 연평균 141,000명의 영주권자가 시민권을 획득하였고, 1980년대 들어 그 수는 205,000명으로 증가하였다. 1990년대는 연평균 498,000명이 시민권을 획득했지만, 2000년에서 2008년 사이에는 연평균 660,447명이 시민권을 획득했다. 특히 주목할만한 점은 2008년은 시민권을 획득한 영주권자가 최초로 백만 명을 넘어섰다는 것이다.

그러나 동시에 영주권자에 머물러 있는 이민자의 수가 시민권을 획득하고 있는 영주권자에 비교해 훨씬 많다는 점 역시 주목해야 한다. 실제로 2008년에 시민권을 획득한 영주권자의 수는 정점에 이르렀지만, 시민권을 획득할 수 있는 영주권자 중 8백만 명은 여전히 시민권을 획득하지 않은 채 남아있기 때문이다. 즉, 2008년을

6) 이 절에서 사용된 자료는 U.S Census Bureau (2008)에서 찾았다.

7) 미국의 영주권자의 경우, 자동으로 시민권을 획득하는 것은 아니다. 물론 특정 기간이 지난 후에는 시민권을 신청할 수 있는 자격이 주어지지만, 영주권자가 반드시 시민권을 신청해야 하는 것도 아니다. 영주권자의 경우 다른 여타의 권리는 시민권자와 같이 누릴 수 있지만, 참정권을 비롯한 정치적 권리는 주어지지 않는다.

기준으로 시민권을 획득할 수 있는 영주권자 중 오직 9분의 1만이 귀화를 신청하고 시민권을 획득했다는 것이다. 통상 영주권자 중 삼 분의 일 정도가 시민권을 획득한 것과 비교하면 21세기 접어들어 시민권을 획득한 영주권자의 수는 많이 증가하였지만, 그 비율은 상대적으로 낮아졌다고 볼 수 있다.

이런 의미에서 최근 영주권자에게로 참정권을 확대하고자 하는 움직임은 주목할 만하다. 몇몇 지역에서는 이미 교육감 등의 선출직 공무원에 대한 투표권을 영주권자에게로 확대해왔다. 그러나 연방이나 주 정부 차원의 선출직 공무원이나 입법부의 의원에 대한 투표권은 여전히 시민권자에게로 제한된 형편이다(Hayduk, 2006).

마지막으로 시민권을 획득한 이민자 중 투표 등록을 하고 실제 투표에 참여한 사람들 역시 정치적 통합을 가늠하는 중요한 지표가 될 수 있다. 2000년 인구센서스에 따르면, 전체 미국 시민권자는 206,072,000명이었고, 이 중 미국에서 태어난 시민권자는 190,683,000명, 그리고 새로운 시민권자는 15,390,000명이었다. 이들 중 투표 등록을 한 시민권자는 미국에서 태어난 시민권자의 경우 137,001,000명으로 미국에서 태어난 전체 시민권자의 71.8%를 차지하고 있었고, 새로운 시민권자는 9,310,000명으로 새로운 시민권자 전체의 60.5%를 차지하고 있었다. 새로운 시민권자인 경우, 미국에서 태어난 시민권자에 비교해 상대적으로 낮은 투표 등록률을 보여주고 있다.

또한, 투표 등록을 한 시민권자 중 실제로 투표를 한 시민권자의 수는 미국에서 태어난 시민권자의 경우, 122,839,000명으로 미국에서 태어난 시민권자 전체의 64.4%, 새로운 시민권자의 경우, 8,305,000명으로 새로운 시민권자 전체의 54% 정도를 차지하고 있다. 새롭게 귀화한 시민권자는 기존의 미국에서 태어난 시민권자에 비교해 투표 등록과 실제 투표 참여율에서 낮은 비율을 기록하고 있다.

투표 등록과 투표 참여율은 새로운 시민권자의 그룹별로도 차이를 보여주고 있다. 비록 그 수는 적지만, 캐나다 출신 새로운 시민권자의 경우(255,000명) 투표 등록률은 81.2%, 그리고 투표 참여율은 76.2%로 가장 높은 투표 등록 및 참여율을 기록했다. 히스패닉 시민권자의 경우(6,304,000명), 투표 등록률은 61.7%, 그리고 투표 참여율은 56.4%를 기록하고 있다. 새로운 시민권자 그룹 중 투표 등록률과 참여율이 가장 낮은 그룹은 아시아계 이민 그룹으로, 각각 56.6%(투표 등록률)와 47.8%(투표 참여율)를 기록했다.

결론적으로 새로운 시민권자의 투표 등록률과 참여율은 미국에서 출생한 시민권자의 투표 등록률 및 참여율보다 상대적으로 낮으며, 그중에서도 아시아계 시민권

자의 투표 등록률과 참여율이 가장 낮다는 것을 확인할 수 있다. 아시아계 이민 그룹의 경우, 사회경제적 상황에서는 히스패닉 그룹보다 상대적으로 나은 상황에 있지만, 정치적 참여와 통합에서는 히스패닉 그룹보다 상대적으로 더딘 형편이다.

V. 결론과 전망

21세기 미국의 이민정책은 20세기 후반에 형성된 포괄적인 이민 개혁 프레임의 연속성 속에서 출발했다. 그러나 2001년 9/11 테러 공격에 따른 테러와의 전쟁과 안보 이슈의 선차성으로 인해 포괄적인 이민 개혁은 지체되어 교착상태에 머물고 있다. 이에 따라 이민 통제는 강화되어 왔지만, 서류 미비자의 사면을 중심으로 한 이민자의 법적, 제도적 통합은 계속해서 지연되어왔다.

20세기 후반부터 시작된 히스패닉과 아시아계를 중심으로 한 새로운 이민의 물결은 21세기에도 지속·성장해 왔다. 이와 함께, 이중, 또는 다중 언어시스템과 그 서비스가 확대되어왔다. 또한, 사회경제적 상황이 상대적으로 열악한 이민자를 위한 노동조합과 노동자 센터 역시 성장해 왔다. 반면에 정치적 통합은 상대적으로 여전히 낮은 수준에 머물러 있다.

오바마 정권 역시 집권 초기 포괄적인 이민 개혁을 시도하고 있지만, 이 역시 공화당이 장악하고 있는 의회의 반대에 부딪혀 있다. 미국에서 교육받은 서류 미비자의 자녀를 합법화하는 것을 골자로 하는 드림법안(DREAM Act)은 상원에 계류 중인 채 통과가 난망한 실정이다. 이런 의미에서, 기존의 사회경제적, 정치적 통합을 바탕으로 이민자 권리 및 이민 그룹의 공동체와 결합한 사회운동의 지속적인 성장이 그 어느 때보다도 중요한 것처럼 보인다.

참고문헌

- 설동훈. 2007. “미국 의회의 이민법 개정 시도와 좌절, 2004-2007년(상).” 《법조》 56(12): 317-345.
- _____. 2008. “미국 의회의 이민법 개정 시도와 좌절, 2004-2007년(하).” 《법조》 57(1): 286-318.
- 이충훈. 2006. “이주의 정치: LA 시위, 이민법, 그리고 이주노동자.” 참세상.
http://www.newscham.net/news/view.php?board=newsers_column&id=195.
- Archibold, Randal C. 2010. “Arizona’s Effort to Bolster Local Immigration Authority Divides Law Enforcement.” *The New York Times*, April 21.
- Fine, Janice. 2006. *Worker Centers: Organizing Communities at the Edge of the Dream*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Gyory, Andrew. 1998. *Closing the Gate: Race, Politics, and the Chinese Exclusion Act*. Chapel Hill, NC: The University of North Carolina Press.
- Hayduk, Ron. 2006. *Democracy for All: Restoring Immigrant Voting Rights in the U. S.* New York: Routledge.
- Henderson, Nicole J., Christopher W. Ortiz, Naomi F. Sugie, and Joel Miller. 2006. *Law Enforcement and Arab American Community Relations After September 11, 2001*. New York: Vera Institute of Justice.
- Milkman, Ruth. 2006. *L.A. Story: Immigrant Workers and the Future of the U.S. Labor Movement*. New York: Russell Sage Foundation.
- Narro, Victor, Kent Wong, and Janna Shaddock-Hernandez. 2007. “The 2006 Immigrant Uprising: Origins and Future.” *New Labor Forum* 16(1): 48-56.
- Ngai, Mae M. 1999. “The Architecture of Race in American Immigration Law: A Reexamination of the Immigration Act of 1924.” *Journal of American History* 86(1): 67-92.
- U.S. Census Bureau. 2004. *American Community Survey*. Washington, DC: U.S. Census Bureau.
- _____. 2008. *Statistical Abstract of the United States*. Washington, DC: U.S. Census Bureau.
- _____. 2010. *American Community Survey*. Washington, DC: U.S. Census Bureau.
- Weiner, Tim. 2001. “Bush and Fox Hope Nations Will Become Better Amigo.” *The New York Times*, January 31.
- Zolberg, Aristide R. 2008. *A Nation By Design: Immigration Policy in the Fashioning of America*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

U.S. Immigration Policy in the 21st Century: Trend and Prospect

Choonghoon Lee

New School for Social Research

This paper discusses the trend and prospect of the U.S. immigration policy in the 21st century. In the historical context of the growth of new immigration groups-Hispanics and Asian immigrants-and the war on terrorism, it examines comprehensive immigration reform and changing dynamics on the incorporation of immigrants, focusing on language, socio-economic and political aspects of incorporation, during the 21st century.

Keywords: U.S. immigration policy, comprehensive immigration reform, immigrant incorporation

한국이민학회 정관

제 정: 2007년 2월 2일

1차 개정: 2009년 7월 1일

2차 개정: 2010년 6월 14일

제1장 총칙

제1조 (명칭) 본 학회의 명칭은 사단법인 한국이민학회(이하 “본 학회”라 한다)라 칭하고, 영문명칭은 Korea International Migration Association (약칭: KIMA)이라 한다.

제2조 (목적) 본 학회는 국경을 넘는 인간의 이동에 따른 제반현상에 대한 학문적 연구와 학술활동을 활성화하고 국제학술교류를 촉진하여 인류발전에 기여함을 목적으로 한다.

제3조 (주소) 본 학회의 사무소는 전북 전주시 덕진구 덕진동 1가 전북대학교 사회학과 설동훈 교수 연구실로 한다.

제4조 (사업) 본 학회는 제2조에 규정된 목적을 달성하기 위하여 다음 각 호의 사업을 한다.

1. 이민에 관한 연구
2. 국내 및 국제 학술발표회와 토론회 개최
3. 학회지 및 연구결과물의 간행
4. 국내외 관련 기관 및 단체와의 교류
5. 기타 학회의 목적에 적합한 사업

제2장 회원

제5조 (회원 구분 및 자격)

- ① 본 학회의 회원은 개인회원, 기관회원 및 도서관회원으로 구분한다.
- ② 제1항에 의한 개인회원은 정회원, 준회원 및 특별회원으로 구분하며, 다음 각 호의 자격을 갖추고 본 학회에 가입한 자로 한다.
 1. 정회원은 대학, 연구기관 등에서 이민과 관련된 분야를 강의하거나 연구에 종사

하는 자로서 박사학위 소지자 또는 박사과정 중의 대학원생, 이민분야에 관심이 있는 법조인, 기타 이와 동등한 자격이 있다고 이사회에서 인정하는 자로 한다.

2. 준회원은 이민분야에 관심을 가진 석사과정의 대학원생으로 한다.
3. 특별회원은 일반회원 또는 준회원이 아닌 자연인으로서 이민과 관련된 업무를 담당하는 정부부처, 공공기관, 국제기구 또는 민간기관에 종사하는 자 또는 학회발전에 크게 기여한 자로서 이사회 의 승인을 받은 자로 한다. 다만 특별회원의 자격을 갖춘 자가 박사학위를 취득하였거나 박사과정의 대학원생인 경우에는 정회원으로 본다.

- ③ 기관회원은 본 학회의 목적과 사업에 동의하는 기관 또는 단체로 한다.
- ④ 도서관회원은 본 학회가 발간하는 학회지와 연구결과물을 구독하고자 하는 도서관으로 한다.

제6조 (회원의 권리와 의무)

- ① 정회원은 임원의 선거권, 피선거권 및 총회에서 의결권을 갖는다.
- ② 회원은 학회지를 무상으로 배부 받는다.
- ③ 회원은 소정의 회비를 납부하고 학회가 주관하는 활동에 적극적으로 참여하여야 하며, 학회의 목적과 명예에 저촉되는 행위를 하여서는 아니된다.
- ④ 회원의 의무를 다하지 아니한 자에게는 회원의 권리를 제한할 수 있다.

제7조 (회원의 탈퇴) 회원은 임의로 탈퇴할 수 있다.

제8조 (회원의 제명 및 자격정지)

- ① 회원으로서 본 학회의 목적에 배치되는 일을 하였거나 명예와 위신에 손상을 가져오는 행위를 하였을 때에는 이사회 의 의결을 거쳐 제명할 수 있다.
- ② 정당한 사유 없이 3년 이상 회비를 납부하지 아니한 경우에는 회원자격이 정지된다.

제3장 임원

제9조 (임원의 구분 및 임기)

- ① 본 학회의 임원은 다음 각 호와 같다.
 1. 회장 1인

2. 부회장 4인
 3. 감사 2인
 4. 이사: 당연직 이사 이외에 선임직 이사를 50인 이내로 하되 특정업무를 담당하는 상임이사를 둘 수 있다.
 5. 상임이사: 20인 이내로 하되, 총무, 편집, 연구, 기획, 섭외, 국제, 기타 회장이 지정하는 업무를 담당한다.
- ② 전임 회장, 전임 부회장, 차기 회장은 당연직 이사가 된다. 차기회장은 상임이사회에 참여하여 의견을 개진할 수 있다.
 - ③ 임원의 임기는 2년으로 한다. 단, 회장이 전임 회장의 유고로 승계한 경우 잔여임기가 1년 미만이면 승계한 잔여임기는 회장의 임기에 포함되지 아니한다.

제10조 (회장의 선출)

- ① 총회에서 출석 정회원 과반수의 찬성을 얻은 후보자가 차기 회장이 된다. 단, 제1차 투표에서 출석 정회원 과반수의 찬성을 얻은 후보가 없을 경우에는 제1차 투표의 최고득점자와 차점자에 대해 결선투표를 행하여 다수표를 얻은 자로 정한다.
- ② 단일후보의 경우에는 가부투표를 실시하며, 총회 출석 정회원 과반수의 찬성을 얻으면 선출된다.

제11조(기타 임원의 선출)

- ① 감사는 총회에서 출석 정회원 과반수의 찬성으로 선출한다.
- ② 회장과 감사를 제외한 임원은 회장이 임명한다.

제12조(임원의 권한과 의무)

- ① 회장은 학회를 대표하고 학회의 사무를 총괄하며, 총회, 이사회, 상임이사회의의 의장이 된다.
- ② 부회장은 회장의 업무를 보좌하고, 회장 유고시 연장자 순으로 회장의 직무를 대행하며, 1개월 이내에 차기 회장이 회장의 직을 승계할 수 있도록 지원하여야 한다.
- ③ 총무이사는 학회의 일반운영, 사업계획의 수립 및 집행, 예산 및 결산, 법인 등록 및 변경, 기타 다른 상임이사의 업무에 속하지 아니한 업무를 담당한다.
- ④ 편집이사는 학회지 및 기타 연구간행물 발간을 담당한다.
- ⑤ 연구이사는 정기학술대회의 기획 및 개최, 제17조에 의한 연구회의 운영, 기타 학

술활동을 담당한다.

- ⑥ 기획이사는 학회의 중장기발전계획의 수립, 정책토론회 기획 및 개최, 국제세미나 개최, 기타 관련 업무를 담당한다.
- ⑦ 섭외이사는 회원유치, 홍보, 인터넷 홈페이지 관리, 뉴스레터 제작, 기타 관련 업무를 담당한다.
- ⑧ 국제이사는 국제교류에 관한 업무를 담당한다.
- ⑨ 감사는 학회의 예산·결산과 사업을 감독한다.

제4장 조직

제13조 (총회)

- ① 본 학회의 최고결기기구로서 총회를 두며, 의장은 회장이 맡는다.
- ② 총회는 정회원으로 구성하며, 정기총회와 임시총회로 구분한다.
- ③ 정기총회는 매년 정기학술대회일에 개최하며, 임시총회는 회장, 정회원 20인 이상 또는 이사 3분의 1 이상의 요구로 개최한다.
- ④ 총회는 다음 각 호의 사항에 대해 의결한다.
 - 1. 정관의 제정 및 개정
 - 2. 회장과 감사의 선출
 - 3. 사업계획의 승인
 - 4. 결산의 승인
 - 5. 본 학회의 해산
 - 6. 기타 본 학회의 운영과 관련하여 중요한 사항
- ⑤ 총회의 의결은 출석한 정회원 과반수의 찬성을 원칙으로 한다. 다만 정관의 개정은 출석한 정회원 3분의 2 이상의 찬성이 있어야 하며, 본 학회의 해산은 정회원 과반수의 출석과 출석한 정회원 3분의 2 이상의 찬성이 있어야 한다.

제14조 (이사회)

- ① 이사회는 감사를 제외한 제19조 제1항의 임원으로 구성하며, 의장은 회장이 맡는다.
- ② 이사회는 의장 또는 이사 3분의 1 이상의 요청이 있을 때 개최한다.
- ③ 이사회는 다음 각 호의 사항을 심의한다.
 - 1. 사업계획 및 예산·결산안

2. 총회에 제출하기 위한 정관의 개정안
 3. 제5조 제2항 제1호에 의한 정회원의 가입자격 인정
 4. 제8조에 의한 회원의 제명 및 자격정지
 5. 회원에 대한 포상
 6. 기타 총회에 제출하기 위한 안건의 심의 및 총회에서 위임된 사항
- ④ 이사회의 의결은 출석한 임원 과반수의 찬성을 원칙으로 한다.

제15조 (상임이사회)

- ① 본 학회의 일반운영에 관한 사항을 협의하여 결정하기 위하여 상임이사회를 둔다.
- ② 상임이사회는 회장, 부회장 및 제9조 제1항 제5호에 의한 상임이사로 구성하며, 의장은 회장이 맡는다.
- ③ 상임이사회는 학회 운영을 위한 협의사항이 발생한 경우 수시로 개최한다.
- ④ 상임이사회는 다음 각 호의 사항을 협의 결정한다.
 1. 이사회 및 총회에 제출하기 위한 사업계획 및 예산·결산안
 2. 이사회 및 총회에 제출하기 위한 정관의 개정안
 3. 회원의 회비
 4. 본 학회의 명의로 수행하는 연구수탁사업 등의 전체 사업금액 중 학회귀속분의 비율
 5. 기타 본 학회의 운영에 관한 사항
- ⑤ 상임이사회에서의 의결은 출석한 임원 과반수의 찬성으로 한다.

제16조(편집위원회)

- ① 본 학회의 학회지 및 연구결과물의 간행사업을 원활히 추진하기 위하여 편집위원회를 둔다.
- ② 편집이사는 편집위원회의 당연직 위원이 되며, 편집위원회의 위원장은 편집이사 중 회장이 임명한다.
- ③ 편집위원회의 구성과 학회지 및 연구결과물의 간행에 관한 세부사항은 별도로 정한다.

제17조(연구회)

- ① 본 학회의 연구사업을 활성화하기 위해 전공 또는 연구주제별 연구회를 둘 수 있다.

- ② 연구회의 운영은 연구이사가 담당한다.
- ③ 연구회의 구성과 활동에 관한 세부사항은 별도로 정한다.

제5장 재정

제18조 (재산)

- ① 본 학회의 재산은 다음 각 호의 재원으로 한다.
 - 1. 회원이 납부한 회비
 - 2. 국가 기타 공공단체의 보조금
 - 3. 기부금 및 찬조금
 - 3. 사업에 따른 수입금
 - 4. 재산으로부터 발생한 과실
 - 5. 본 학회의 기금
 - 6. 기타 수입
- ② 제5조의 회원 구분에 따른 회비의 금액은 상임이사회가 결정한다.

제19조 (재산의 관리)

- ① 본 학회 재산의 보존 및 관리는 회장이 관장한다.
- ② 회장이 다음 각 호의 1에 해당하는 행위를 할 경우에는 이사회와 총회의 의결을 거쳐 주무관청의 허가를 얻어야 한다.
 - 1. 재산의 처분, 임대, 담보제공 또는 용도변경
 - 2. 제4조 이외의 사업과 관련하여 본 학회가 의무를 부담하는 행위 또는 본 학회의 권리 포기하는 행위(총회의 승인을 받은 경우는 제외한다)
 - 3. 기채(起債) 또는 금전차입(상임이사회가 정하는 금액의 범위 내에서 당해 회계연도의 수입으로 상환하는 일시차입의 경우는 제외한다) 제20조(회계연도) 본 학회의 회계연도는 매년 1월 1일부터 12월 31일까지로 한다. 제21조(재정보고) 회장은 결산 등 본 학회의 재정내역을 이사회와 총회에 보고하고 승인을 얻어야 한다.

제6장 해산

제22조 (해산) 본 학회를 해산하고자 할 때에는 총회에서 정회원 과반수의 출석과

출석한 정회원 3분의 2 이상의 찬성이 있어야 한다.

제23조 (재산귀속) 본 학회를 해산하고자 할 때에는 잔여 재산을 국가 또는 본 학회와 유사한 단체에 기증한다.

부칙

제1조 (시행일) 이 정관은 2010년 6월 14일부터 시행한다.

한국이민학회 연구윤리규정

제 정: 2010년 6월 14일

제1장 총칙

제1조 (목적) 이 규정은 한국이민학회(이하 ‘학회’)가 발간하는 학술지 《한국이민학》(이하 ‘학술지’)에 논문을 투고, 발표하고자 하는 사람들과 학술지의 편집위원 및 심사위원들에게 연구윤리규정을 준수하는 데 필요한 역할과 책임에 관하여 기본적인 원칙과 방향을 제시함을 목적으로 한다.

제2조 (적용대상) 이 규정은 학회에 논문을 투고, 발표하는 모든 사람과 그 저작물, 그리고 학술지의 편집위원과 논문 심사위원들을 대상으로 한다.

제3조 (적용범위) 우리 학회를 통해 투고, 발표되는 모든 논문은 이와 관련하여 다른 법령에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 규정을 준수하여야 한다.

제2장 윤리규정

제4조 본 학회에 논문을 투고하고 발표하는 모든 저자는 학회 정관에 천명된 목적의 달성과 관련 분야의 학문적 발전을 위해 본인의 학자적 양심을 따라 독창적인 논문을 작성·투고하며 본 윤리규정을 준수해야 한다.

제5조 (위반행위) 다음과 같은 행위는 학회의 윤리규정을 위반하는 행위로 간주한다.

- ① 논문의 위조, 변조, 표절, 부당한 논문저자 표시행위 등 관계법령의 규정과 사회 상규에 반하여 논문 출판의 윤리를 저버리는 행위 (여기서 “위조”는 존재하지 않는 데이터 또는 연구결과 등을 허위로 만들어 내는 행위, “변조”는 연구 자료나 과정 등을 인위적으로 조작하거나 데이터를 임의로 변형·삭제함으로써 연구 내용 또는 결과를 왜곡하는 행위, “표절”은 타인의 아이디어나 연구내용 및 결과 등을 정당한 승인 또는 인용 없이 도용하는 행위, “부당한 논문저자 표시”는 연구내용 또는 결과에 대하여 일정한 기여를 한 사람에게 정당한 이유 없이 논문

저자 자격을 부여하지 않거나, 또는 아무 기여도 하지 않은 자에게 논문저자 자격을 부여하는 행위를 말함).

- ② 전호에 규정된 위반행위의 의혹에 대한 조사를 고의로 방해하거나 제보자에게 위해를 가하는 행위
- ③ 학계에서 통상적으로 용인되는 범위를 심각하게 벗어난 행위 등

제6조 (편집위원의 윤리적 의무) 본 학회의 편집위원들은 다음과 같은 윤리적 의무를 준수해야 한다.

- ① 편집위원은 투고된 논문을 저자의 성별이나 나이, 소속 기관 또는 저자와의 개인적인 친분과 관계없이 오직 논문의 질적 수준과 투고규정만을 근거로 공정하게 취급하여야 한다.
- ② 편집위원은 투고된 논문에 대하여 지체없이 적절한 조치를 취해야 한다.
- ③ 편집위원은 투고된 논문의 게재 여부를 결정하는 모든 책임을 진다.
- ④ 편집위원은 투고된 논문의 게재 여부가 결정될 때까지는 심사위원 이외의 사람에게 투고된 논문의 내용을 공개해서는 안 된다.
- ⑤ 편집위원은 저자의 인격과 학자적 독립성을 존중해야 한다.
- ⑥ 저자는 편집위원장에게 투고한 논문에 대해 특정한 인사를 심사위원으로부터 제외시켜줄 것을 요청할 수 있다. 이 경우 편집위원장은 논문의 내용을 본 후 결정해야 한다.

제7조 (논문 심사위원의 윤리적 의무) 본 학회의 편집위원장으로부터 논문 심사를 위촉 받은 모든 심사위원은 다음과 같은 윤리적 의무를 준수해야 한다.

- ① 모든 심사위원은 논문을 심사규정이 정한 기간 내에 성실하게 심사하여 심사 의견을 편집위원회에 보내주어야 한다. 만약 자신이 논문의 내용을 심사하기에 적합하지 않다고 판단되는 경우에는 편집위원장에게 곧바로 그 사실을 알려야 한다.
- ② 심사위원은 높은 수준의 학술적 기준을 적절하게 유지하면서 논문의 내용과 결과의 해석, 설명의 질을 객관적으로 평가하여야 한다. 심사위원은 자신의 학술적 신념이나 가정, 저자와의 개인적 친분 관계를 떠나 공정하게 심사하도록 최선의 노력을 기울여야 한다.
- ③ 심사위원은 전문 지식인으로서의 저자의 인격과 독립성을 존중하여야 한다. 편집위원회에 보내는 심사 의견서에는 논문에 대한 자신의 판단과 보완이 필요하

다고 생각되는 부분을 그 이유와 함께 상세하게 설명하여야 한다.

- ④ 심사위원은 논문에 대해 비밀을 유지해야 한다. 객관적이고 정확한 심사를 위해 요구되는 특별한 조언을 받기 위해서가 아니라면 논문을 다른 사람에게 보여주어서는 안 되며 그 내용에 대하여 다른 사람과 논의하는 것도 삼가야 한다. 다른 사람의 조언을 받아서 심사 의견을 작성할 경우에는 그 사실을 편집위원장에게 알려야 한다. 논문이 학술지를 통해 발표되기 전에는 저자의 동의 없이 논문의 내용을 인용해서도 안 된다.
- ⑤ 심사위원은 논문의 내용과 관련하여 중요하다고 판단되는 기존의 연구가 정확하게 인용되어 있는가에 세심한 주의를 기울여야 한다. 논문의 내용이 다른 논문과 같거나 매우 유사할 경우에는 편집위원장에게 그 사실을 상세하게 알려주어야 한다.

제8조 (논문 저자의 윤리규정 위반에 대한 제재) 전조의 윤리규정을 위반한 사실이 확인된 논문 저자에 대해서는 위반 내용의 경중에 따라 다음과 같은 조치를 취한다.

- ① 5년 이하의 투고 금지
- ② 논문이 학술지에 이미 발표되었을 경우 인터넷에서 논문 삭제
- ③ 학회 홈페이지 및 위반 사실이 확인된 이후 발간되는 첫 학술지에 위반 사실 공시
- ④ 윤리규정을 위반한 논문 저자의 소속기관에 위반 사실 통보

제9조 (편집위원이나 심사위원의 윤리규정 위반에 대한 제재) 전조의 윤리규정을 위반한 사실이 확인된 편집위원이나 심사위원에 대해서는 위반 내용의 경중에 따라 다음과 같은 조치를 취한다.

- ① 재발 방지를 위한 경고
- ② 편집위원이나 심사위원으로부터 해촉 및 재위촉 영구 금지
- ③ 학회 홈페이지 및 위반 사실이 확인된 이후 발간되는 첫 학술지에 위반 사실 공시
- ④ 윤리규정을 위반한 편집위원이나 심사위원의 소속기관에 위반 사실 통보

제10조 (이의 신청) 당해자의 이의신청이 있으면 학회는 이를 판단할 연구윤리위원회를 구성, 심의하여야 한다.

제11조 (연구윤리위원회) 연구윤리위원회는 학회 회원 중에서 5명으로 구성한다.

제12조 기타 본 조에 규정되지 않은 사항은 관계 법령과 사회상규에 따라 판단한다.

제13조 본 규정은 2010년 6월 14일자로 제정하여 시행한다.

편집위원회 운영에 관한 내규

제 정: 2008년 8월 1일

일부개정: 2010년 6월 14일

제1조 (목적) 이 내규는 한국이민학회(이하 학회라 칭함) 회칙 제16조에 규정된 편집위원회의 구성과 운영에 관한 사항을 정함을 목적으로 한다.

제2조 (구성) 본 위원회는 편집위원장과 편집부위원장 및 10인 내외의 편집위원으로 구성한다.

제3조 (편집위원의 임기 및 선임)

- ① 편집위원장은 회장단의 협의에 의하여 회장이 위촉하되, 이사회의 인준을 받아야 한다.
- ② 편집위원은 편집위원장이 추천하여 회장이 위촉하되, 전체 편집위원의 과반수 이상이 동시에 바뀌지 않도록 한다.
- ③ 편집위원장과 편집부위원장 및 편집위원의 임기는 각각 3년으로 하되, 1회에 한하여 연임할 수 있다.

제4조 (업무) 본 위원회의 주요 업무는 다음과 같다.

1. 학회의 공식 학술지 《한국이민학》 원고의 접수 및 게재여부 심사
2. 《한국이민학》의 편집 및 출간
3. 기타 학술서적의 편집 및 출판

제5조 (운영)

- ① 본 위원회는 《한국이민학》에 투고된 논문들의 게재여부를 심사하기 위하여 각 논문의 평가자를 선임·위촉하고 평가자의 논평을 근거로 논문의 게재여부를 결정한다.
- ② 《한국이민학》에 게재할 연구논문 등의 투고접수, 심사, 편집 및 발간 등에 관한 구체적인 사항은 별도규정에 따른다.
- ③ 편집위원회는 위원장이 필요하다고 판단할 때, 또는 편집위원 과반수 이상의 요구가 있을 때 위원장이 소집한다.

- ④ 편집위원회의 회의는 과반수 이상의 찬성으로 의결한다. 위원장은 표결권을 가지며, 가부동수일 경우에는 결정권을 가진다.
- ⑤ 편집위원회의 활동에 필요한 예산은 본 위원회가 편성하여 한국이민학회 회장에게 청구한다.
- ⑥ 편집부위원장은 편집위원장을 보좌하며, 부득이한 경우 편집위원장의 업무를 대신할 수 있다.
- ⑦ 편집위원장은 위원회의 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 편집간사를 둘 수 있으며, 편집간사에게는 소정의 수당을 지급한다.

부칙

제1조 이 내규의 개정은 편집위원회의 심의를 거쳐 총회의 승인을 받아야 한다.

제2조 이 내규는 총회의 승인과 동시에 효력을 발생한다.

《한국이민학》 발간지침

제 정: 2008년 8월 1일

일부개정: 2010년 6월 14일

제1조 (목적) 이 규정은 한국이민학회의 공식 학술지 《한국이민학》(*Korean Journal of International Migration*)에 게재할 연구논문 등의 투고접수, 심사, 편집 및 발간 등에 관한 주요 사항을 정함을 목적으로 한다.

제2조 (《한국이민학》의 발간주기)

- ① 《한국이민학》은 연간 2회(6월 30일, 12월 31일) 발간함을 원칙으로 하되 특별호를 발행할 수 있다.
- ② 《한국이민학》의 발간번호는 제○권 제○호로 한다. 《한국이민학》의 발간연도에 따라 “제○권”의 숫자가 순서대로 부여되며, 같은 연도에 발행한 《한국이민학》의 순서에 따라 “제○호”가 부여된다.

제3조 (편집위원회)

- ① 한국이민학회 회칙 제16조에 규정된 편집위원회가 《한국이민학》에 게재할 연구논문 등의 투고접수, 심사, 편집 및 발간 등에 관한 제반 사항을 맡는다.
- ② 편집위원회는 편집위원장, 편집부위원장 및 20명 이하의 편집위원으로 구성한다. 편집위원장은 정관 제16조 제2항에 의거 편집이사 중 회장이 임명하며, 편집부위원장과 편집위원은 편집위원장의 추천을 받아 회장이 임명한다.

제4조 (논문투고)

- ① 《한국이민학》에 게재할 논문의 주제는 한국 및 세계의 이민 관련 이론적·경험적 연구여야 하며, 논문투고자의 자격은 회원으로 제한한다.
- ② 논문의 원고는 수시로 접수하며, 제출된 논문은 국내외 다른 학술지에 게재되었거나, 현재 게재를 심의 중이어서는 안 된다. 단, 외국어로 작성되어 저명 국제 학술지에 게재된 논문은 편집위원회의 심의를 거쳐 한국어로 번역하여 실을 수 있다.
- ③ 논문 제출 시 원고는 워드프로세서(한글 또는 MS Word)로 작성하여 kimanet2007@gmail.com로 투고신청서와 함께 전자메일로 송부한다. 투고신청서는 본 학회 홈

페이지(<http://www.kimnet.org>)에서 내려받아 작성한 후 원고와 함께 송부한다.

- ④ 제출된 논문은 오·탈자의 수정을 제외한 내용상의 편집과 수정을 하지 않고 게재함을 원칙으로 하며, 논문의 내용에 대한 책임은 논문투고자가 진다.
- ⑤ 논문은 국문으로 작성하여야 하고, 국문초록과 영문초록을 반드시 첨부하여야 한다.
- ⑥ 저자는 제1저자를 제일 처음 명기하며, 공동저자는 논문작성에 대한 기여도를 고려하여 순서대로 기재한다. 두 사람 이상의 복수 저자일 경우 교신저자(corresponding author)를 표기한다.
- ⑦ 기타 논문의 투고에 관하여 필요한 사항은 따로 정한다.

제5조 (심사위원의 선정 및 심사의뢰)

- ① 논문이 접수되면 편집위원장은 편집부위원장 및 해당 전공의 편집위원과 협의하여, 논문의 원고를 해당분야의 편집위원에게 할당하고, 심사위원을 추천하도록 한다.
- ② 해당분야 편집위원은 할당된 논문과 관련하여 연구실적과 실무경험 등을 고려하여 3인 이상의 심사위원을 추천한다.
- ③ 편집위원장은 해당분야 편집위원이 추천한 심사위원 중 3인을 선정하여 논문의 심사를 의뢰한다. 단, 편집위원회가 소집되는 경우에는 편집위원회 전체회의에서 심사위원을 선정할 수 있다.
- ④ 심사위원은 투고자의 출신학교, 소속기관 등을 고려하여 공정하게 선정하여야 한다.

제6조 (논문의 심사)

- ① 논문의 심사를 의뢰 받은 심사위원은 “게재가”, “부분수정”, “근본수정”, “게재불가” 중 하나의 심사결과와 관련 의견을 작성하여, 의뢰 받은 기간(통상 2주일) 내에 제출하여야 한다. 부분수정이라 함은 수정 후 게재가 타당하다는 판단을 의미하고, 근본수정이라 함은 수정 후 재심사가 타당하다는 판단을 의미한다.
- ② 위촉받은 심사위원이 특별한 사유 없이 3주일 이내에 심사결과를 제출하지 않는 경우 편집위원장은 해당분야 편집위원과 협의하여 다른 심사위원을 선정하고, 심사를 의뢰할 수 있다.
- ③ 논문투고자와 심사위원은 각자에 대해 익명으로 처리하여야 한다.

제7조 (논문심사의 기준) 심사위원은 다음 각 호의 심사기준에 따라 객관적이고 공정하게 논문을 심사하여야 한다.

1. 논문의 체계와 완성도
2. 연구내용의 독창성과 창의성
3. 연구내용의 학술적·정책적 기여도
4. 연구방법의 적합성
5. 기타 편집위원회가 정한 사항

제8조 (논문게재의 판정)

① 논문게재의 판정은 다음 기준에 따른다.

게재가	수정후게재	수정후재심사	게재불가
가, 가, 가	가, 부분, 부분	가, 부분, 부	가, 부, 부
가, 가, 부분	가, 부분, 근본	가, 근본, 근본	부분, 부, 부
가, 가, 근본	부분, 부분, 부분	가, 근본, 부	근본, 부, 부
가, 가, 부	부분, 부분, 근본	부분, 부분, 부	부, 부, 부
		부분, 근본, 근본	
		부분, 근본, 부	
		근본, 근본, 근본	
		근본, 근본, 부	

※ 가: 게재가, 부분: 부분수정, 근본: 근본수정, 부: 게재불가

② 해당분야 편집위원은 심사결과를 종합하여 제1항의 기준에 따라 논문 게재 여부를 판정하고 이를 편집위원회에 보고한다.

제9조 (수정후게재 판정 투고논문의 게재)

- ① 제8조의 규정에 의해 “수정후게재”의 판정을 통보받은 논문투고자는 기한 내에 수정·보완된 논문과 수정 요지를 제출하여야 한다. 논문투고자가 정당한 사유 없이 기한 내에 제출하지 않은 경우에는 논문투고를 철회한 것으로 본다.
- ② 수정·보완된 논문의 최종 게재 여부는 해당 편집위원의 판단을 기초로 하여 편집위원회에서 결정한다. 단, 편집위원회의 소집이 곤란한 불가피한 경우에는 해당 편집위원의 판단을 기초로 하여 편집위원장이 결정할 수 있다.

제10조 (재심 판정 투고논문의 게재)

- ① 제8조의 규정에 의해 “재심”의 판정을 통보받은 논문투고자는 기한 내에 수정·보완된 논문과 수정 요지를 제출하여야 한다. 논문투고자가 정당한 사유 없이 기한 내에 제출하지 않은 경우에는 논문투고를 철회한 것으로 본다. (동 규정은 여러분의 지적에 따라 삭제)

- ② 수정·보완된 논문의 재심은 초심에서 부분수정, 근본수정 또는 부의 판정을 내린 심사위원들에게 맡긴다.
- ③ 재심을 의뢰 받은 심사위원은 의뢰 받은 기간(통상 1주일) 이내에 “게재가” 또는 “게재불가”의 재심 결과를 작성·제출하여야 한다.
- ④ 수정·보완된 논문의 재심 결과, 초심에서 “게재가” 판정을 내린 심사위원을 포함하여 심사위원의 2인 이상이 “게재가”로 평가한 경우에는 논문 게재를 확정한다.

제11조 (게재불가 판정 논문의 심사 재신청) “게재불가” 판정을 받은 원고는 논문의 내용을 근본적으로 수정하고 “재신청”임을 명기하여 다시 기고할 수 있으며, 이때 3인의 심사위원 중 1인은 당초의 심사에서 “게재불가” 판정을 한 위원으로 한다.

제12조 (이의신청 및 재심사)

- ① 논문투고자는 심사 과정이나 결과에 불복하는 경우 상세한 사유를 첨부하여 이의를 제기하고 재심사를 요구할 수 있다.
- ② 편집위원회는 이의 제기 사유를 검토한 후 재심사 여부를 결정한다.
- ③ 재심사의 필요성이 없다고 판단하는 경우, 편집위원회는 그 사유를 이의 제기자에게 통보한다.
- ④ 재심사의 필요성이 있다고 판단하는 경우, 편집위원회는 제5조 이하에 의거, 새로운 투고논문과 동일한 심사과정을 거치게 한다. 이때 심사위원은 원래 심사위원과 중복되지 않도록 선정한다.

제13조 (표절 지적의 처리)

- ① 편집위원회는 표절이란 의견이 제시되고 표절에 대해서 다툼의 여지가 있다고 판단하는 경우에 심사를 중단한다.
- ② 이때 편집위원회는 표절 지적 내용과 관련 자료를 논문투고자에게 통보한다.
- ③ 논문투고자는 다툼이 해결되었음을 증빙하는 내용의 자료를 첨부하여 재투고할 수 있다.

제14조 (비밀유지) 편집위원장 및 편집위원, 심사위원은 투고논문의 심사 및 게재와 논문투고자에 관한 사항을 정당한 이유 없이 누설하여서는 안 된다.

제15조 (판권 등)

- ① 《한국이민학》에 게재된 논문의 판권은 한국이민학회에 귀속한다.
- ② 논문투고자는 게재된 논문을 다른 학술지 또는 발간물 등에 게재하거나 활용하고자 할 경우에는 반드시 《한국이민학》에 게재된 논문임을 밝혀야 한다.

제16조 (논문게재예정증명 등) 논문게재예정증명 또는 논문게재증명은 각각 논문의 게재가 확정된 후 또는 《한국이민학》이 발간된 후 논문투고자의 요청에 의해 발급한다.

제17조 (보칙) 《한국이민학》의 발간과 관련하여 이 지침에서 정하지 아니한 사항은 편집위원회의 심의를 거쳐 따로 정한다.

부칙

제1조 이 규정의 개정은 편집위원회의 심의를 거쳐 이사회의 인준을 받아야 한다.

제2조 이 규정은 2010년 6월 14일부터 시행한다.

원고 제출 및 집필 요강

원고 제출 및 게재

1. 《한국이민학》은 한국 및 세계 이민문제와 관련된 이론적·경험적 연구들을 싣고 있다.
2. 《한국이민학》에 게재되는 논문은 독창성을 가진 것으로서 미발표된 것이어야 한다. 단, 국제 저명 학술지에 외국어로 발표된 논문은 한국어로 번역하여 게재할 수 있다.
3. 《한국이민학》은 수시로 논문을 접수한다. 《한국이민학》에 투고를 원하는 사람은 원고를 워드프로세서(훈글 또는 MS Word)로 작성하여 ‘한국이민학회 사무국’(kimanet2007@gmail.com)으로 투고신청서와 함께 전자메일로 송부하여야 한다. 투고신청서는 본 학회 홈페이지(<http://www.kimanet.org>)에서 내려받아 작성한 후 원고와 함께 송부한다.
4. 제출원고는 한국어로 씌어진 것으로, 다음 원고 작성지침에 따라야 한다.
5. 접수된 논문은 심사위원 3인 이상의 엄격한 심사를 거친다.
6. 게재 결정 이후 투고자는 원고를 수정한 후, 최종원고를 담은 파일을 전자우편으로 제출한다.

원고 작성지침

1. 원고 논문은 워드프로세서를 사용하여 A4 용지에 단면으로 제출해야 한다.
2. 원고의 분량은 각주, 참고문헌, 도표 등을 포함하여 25매를 초과하지 않도록 한다.
3. 연구단편(research notes)은 10매를 초과하지 않도록 한다.
4. 원고는 국문으로 제목표지(논문제목·저자이름·요약문·핵심단어), 본문, 각주, 참고문헌, 표, 그림, 부록, 저자소개의 순으로 작성한다. 아울러, 영문으로 논문제목, 저자이름, 요약문(English Abstract), 핵심단어(Key Words)를 작성하여 첨부한다.
5. 원고는 한글 사용을 원칙으로 하고 불가피하다고 인정될 때만 한자를 괄호 속에 함께 쓰도록 하고, 기타의 외래어는 첫 번에 한하여 한글 원문 뒤에 괄호 속에 함께 쓴다.
6. 원고의 제목표지에는 논문의 제목, 저자의 이름, 소속, 연락처를 기재하여야 한다.

저자가 두 사람 이상인 공동연구의 경우 중간점(·)을 사용하여 옆으로 나란히 기재한다. 감사의 글, 연구비 지원기관, 교신저자 등은 *표를 하여 같은 면에 각주로 기재한다.

7. 논문의 국문 핵심단어와 영문 핵심단어는 3-5개 제시한다.
8. 국문과 영문 요약문(연구단편 포함)은 200자 원고지 5장 또는 A4 용지 단면 1/2 장 이내로 작성한다.
9. 본문에서는 논문의 제목을 본문의 첫 장에 기재한다. 논문의 공정한 심사를 위하여 논문 심사위원이 저자를 알아볼 수 있는 서술은 삼가야 한다. 세부적인 본문 서술 요령은 다음과 같다.
 - 1) 본문은 내용의 구성을 명료하게 나타낼 수 있도록 3단계 정도의 소제목을 추천한다. 소제목은 I., 1., 1), (1), ① 형식으로 단계적으로 구성한다.
 - 2) 저술 인용방식은 저자의 이름과 저서의 출판 연도를 기재하는 것을 원칙으로 하되 필요한 경우 인용 페이지를 기재하도록 한다. 같은 저술을 되풀이 인용할 때에도 이와 같은 방식으로 한다. 구체적인 방식은 다음과 같다.
 - (1) 저자의 이름이 본문에 언급된 경우에는 그 다음에 출판 연도를 괄호 안에 제시하고 본문에 언급되지 않은 경우에는 이름과 출판 연도를 모두 괄호 안에 제시한다.
 예 1, “..... 설동훈(1999: 10)”; 예 2, “..... (설동훈, 1999: 10)”
 - (2) 저자의 이름이 외래어인 경우, 한글로 쓰고 원명은 괄호 속에 담는다.
 예, “..... 그라노벤테(Granovetter, 1985)”
 - (3) 2인 공동저술일 경우, 두 사람의 이름을 모두 제시한다.
 예, “..... (유길상·이규용, 2001)”
 - (4) 3인 이상의 공동저술일 경우 첫 번째 인용에서는 모든 저자의 이름을 제시하고 그 이후부터는 “외”를 사용한다.
 예, “..... (이규용·유길상·이해춘·설동훈·박성재, 2007)”과 그 이후 “..... (이규용 외, 2007)”
 - (5) 출판 예정인 저술을 인용할 때는 “출판예정”(또는 “forthcoming”)을 부기하고, 미간행물일 경우에는 “미간행”(또는 “unpublished”)이라고 기재하여야 한다.
 예, “..... (Gereffi, Spener and Bair, 2002 forthcoming)” 또는 “..... (외국인노동자대책협의회, 2000 미간행)”
10. 참고문헌은 본문에 인용 또는 언급된 것으로 제한한다. 한국어 문헌은 저자 이름

의 가나다 순으로 먼저 제시하고 그 다음에 외래어 문헌을 알파벳 순으로 제시한다. 단, 중국어 및 일본어 저자명은 괄호 속에 영문 또는 한글 표기를 한다. 다음은 참고문헌 작성 원칙에 따른 예다.

(1) 도서

- 설동훈. 1999. 『외국인노동자와 한국사회』. 서울대학교출판부.
- 유길상·이규용. 2001. 『외국인 근로자의 고용실태와 정책과제』. 한국노동연구원.
- 이규용·유길상·이해춘·설동훈·박성재. 2007. 『외국인력 노동시장 분석 및 중장기 관리체계 개선 방향 연구』. 한국노동연구원.
- Lin, Nan. 2002. *Social Capital: A Theory of Social Structure and Action*. New York: Cambridge University Press.
- Cornelius, Wayne A., Takeyuki Tsuda, Philip L. Martin, and James F. Hollifield (eds.). 2004. *Controlling Immigration: A Global Perspective*, 2nd Edition. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Gereffi, Gary, David Spener, and Jennifer Bair (eds.). 2002 (forthcoming). *Free Trade and Uneven Development: The North American Apparel Industry After NAFTA*. Philadelphia, PA: Temple University Press.

(2) 학술지 게재 논문

- 박경태. 2001. “사회적 자본으로서 NGO의 역할과 아시아 이주노동자 문제: 필리핀과 홍콩의 NGO를 중심으로” 《경제와 사회》 52(겨울): 184-205.
- 설동훈·김윤태. 2004. “대만의 외국인노동자 고용관리체계.” 《중소연구》 28(3): 69-117.
- 이해경·정기선·이정환·설동훈. 2002. “국내외 한국기업의 외국인력 관리에 관한 비교 연구: 한국식 관리방식을 중심으로” 《한국사회학》 36(3): 47-77.
- Granovetter, Mark. 1985. “Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness.” *American Journal of Sociology* 91(3): 481-510.
- Brown, Jacqueline Johnson, and Peter H. Reingen. 1987. “Social Ties and Word-of-Mouth Referral Behavior.” *Journal of Consumer Research* 14: 350-362.

(3) 단행본 수록 논문

- 이철우. 2004. “피로써 구별되는 국민들: 혼혈인과 한국사회.” 정인섭 편, 『사회적 차별과 법의 지배』. 박영사. pp. 233-261.
- 町村敬志(마치무라 타카시). 1992. “グローバルゼーションと世界都市形成.” 梶田孝道 編, 『國際社會學: 國家を超える現象をどうとらえるか』. 名古屋: 名古屋大學出版會. pp. 114-133.
- 森田桐郎(Morita, Kirirora). 1987. “資本主義の世界的展開と國際勞働力移動.” 森田桐郎

編, 『國際勞働力移動』. 東京: 東京大學出版會. pp. 1-54.

Bourdieu, Pierre. 1986. "The Forms of Capital." Pp. 241-258 in *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, edited by John G. Richardson. Westport, CT: Greenwood Press.

(4) 번역도서

伊東順子(Ito, Junko). 2001. 『病としての韓国ナショナリズム』. 東京: 洋泉社. (김혜숙 역. 2002. 『한국인은 좋아도 한국민족은 싫다』. 개마고원).

Castells, Manuel. 1989. *The Informational City: Information Technology, Economic Restructuring, and the Urban-Regional Process*. Cambridge, MA: Basil Blackwell. (최병두 역. 2001. 『정보도시: 정보기술의 정치경제학』. 한울).

Weber, Max. 1946. *From Max Weber: Essays in Sociology*, translated and edited by Hans H. Gerth and C. Wright Mills. New York: Oxford University Press.

(5) 번역논문

Weber, Max. 1893. "Die landliche Arbeitsverfassung." *Schriften des Sozialpolitik* 58: 62-86. (임영일·차명수·이상률 역. 1991. "농업노동제도." 『막스 베버 선집』. 까치. pp. 289-314).

Weber, Max. 1946[1919]. "Politics as a Vocation." Pp. 77-128 in *From Max Weber: Essays in Sociology*, translated and edited by Hans H. Gerth and C. Wright Mills. New York: Oxford University Press.

(6) 미간행 학위논문

최홍엽. 1997. "외국인 근로자의 노동법상 지위에 관한 연구." 서울대학교 법학박사학위논문(미간행).

Lee, Young Hwan. 1991. "The Effects of Individual and Structural Characteristics on Labor Market Outcomes: A Case Study of Korea." Unpublished Ph. D. Dissertation. Department of Sociology, Graduate School, Stanford University.

(7) 학술회의 발표논문과 미간행 자료

설동훈. 2006. "이주노동자 자녀의 권리와 생활실태." 『한국아동권리학회 2006년 춘계학술대회: 아동 소외의 현장 — 권리보호를 위한 대책』. 한국아동권리학회. pp. 54-81. (숙명여자대학교 제2창학관 켄마홀, 2006.5.19)

외국인노동자대책협의회. 2000. 『외국인 산업기술연수생 인권백서: 인권침해의 현장보고』. 외국인노동자대책협의회(미간행).

Schrecker, Ted. 1996. "The Borderless World and the Walled City: Metaphors for North American Social and Economic Life in the Twenty-First Century." Paper Presented at a workshop at the Sustainable Development Research Institute, Vancouver, BC, Canada, March 1996. (Unpublished).

(8) 인터넷 자료

서울특별시. 2001. 『서울 거주 외국인에 대한 여론조사』. (<http://www.metro.seoul.kr/kor2000/research/total/down/11/11-12.pdf>에서 가용. 인터넷; 2002년 7월 31일 접속).

U.S. Department of State. 2001. *Trafficking in Persons Report 2001*. (Available from <http://www.state.gov/documents/organization/4107.pdf>. Internet; accessed February 7, 2002).

ABCNEWS. 1998. "Women Forced to Work: Forced Abortions Are Conducted on U.S. Territory." *ABC News World Headlines*, April 1, 1998. (Available from <http://www.abcnews.com/sections/world/DailyNews/saipan0331.html>. Internet; accessed March 25, 1998).

(9) 동일 저자의 같은 해 저술

설동훈. 2002a. "국내 재중동포 노동자: 재외동포인가, 외국인인가?" 《동향과 전망》 52 (봄): 200-223.

_____. 2002b. "한국의 외국인노동자: 현대판 노예인가, 외국인 용병인가?" 《당대비평》 6(1): 53-68.

Petrus, Elizabeth McLean. 1980a. "The Role of National Boundaries in a Cross-National Labour Market." *International Journal of Urban and Regional Research* 4(2): 157-195.

_____. 1980b. "Towards a Theory of International Migration: The New Division of Labor." Pp. 439-449 in *Sourcebook on the New Immigration: Implications for the United States and the International Community*, edited by Roy Simon Bryce-Laporte. New Brunswick, NJ: Transaction Books.

11. 표와 그림은 별지에 작성하고, 제목은 표와 그림의 위에 적는다. 주는 "주:"라고 시작하고, 출처는 "자료:"로 시작하여 표와 그림의 아래에 적는다.

12. 이 요강에 미비된 기타 사항은 본 학회 편집위원회에서 발행한 《한국이민학》 제2권 제1호의 관례에 따른다.

13. 원고 작성에 대한 문의처

☎ 561-756 전라북도 전주시 덕진구 백제대로 567

전북대학교 사회과학대학 사회학과 설동훈 교수 연구실 내 《한국이민학》 편집위원회

전자우편: kimanet2007@gmail.com

전화: (063) 270-2917

한국이민학 제2권 제1호

인쇄일: 2011년 6월 30일

발행일: 2011년 6월 30일

발행인: 한경구

발행처: 사단법인 한국이민학회

전자우편: kimanet2007@gmail.com

인터넷 홈페이지: www.kimanet.org

인쇄처: 도서출판 기쁨사

전화: (031) 889-4451

팩스: (031) 889-4452

ISSN 2093-6044

Korean Journal of International Migration

Vol.2 No.1 2011

Articles

Citizens, Concrete Citizens, and the Stateless:

The Status and Identities of Escapees from North Korea

■ HoTaeg Lee, and Chulwoo Lee

Integration Policies and Implementation System

for Marriage-Based Immigrants and Their Families in Korea

■ Dong-Hoon Seol

U.S. Immigration Policy in the 21st Century:

Trend and Prospect

■ Choonghoon Lee

Korea International Migratio Association