

정책대상으로서의 이주자에 대한 인식과 성원권의 변동 : 한국 화교와 북한이탈주민을 중심으로



석 하 림
제1저자 이화여자대학교
(seokharim@gmail.com)



고 민 희
교신저자 이화여자대학교
(minheego@ewha.ac.kr)

국문요약

이주의 확산에 따라 한국에서는 이주 정책 및 사회통합 정책의 중요성이 현실화되었다. 이주자에 대한 정부의 인식과 정책적 대응은 이주 사회로의 전환에 핵심적인 역할을 한다. 본 논문에서는 제도적으로 규정되는 이주자의 특성이 사회통합의 가능성과 성원권의 영역을 결정짓는다고 보고, 이를 뒷받침하기 위해 한국에서 가장 긴 이주 역사를 가진 한국 화교와 북한이탈주민에 대한 정책을 자세히 조망한다. 한국 화교는 정치사회적 맥락에 따라 정책적인 배제와 포섭을 경험하였으며, 국민과 생활 세계를 공유하면서도 ‘시민권 없는 시민’으로 살아가고 있다. 북한이탈주민은 남북 관계와 각 정부의 대북관에 따라 정책대상으로서의 인식이 변화하였고, 법적 지위를 획득하고도 사회 정착에 어려움이 있는 ‘시민권 있는 비시민’이다. 본 연구를 통해 이주 사회로 변모하고 있는 한국에 통합적이고 포괄적인 이주자 성원권 정립을 바탕으로 한 일관된 이주 정책의 필요성을 시사한다.

주제어 : 이주자 정책, 이주자 성원권, 시민권, 한국 화교, 북한이탈주민

I. 서론

이주의 확산에 따라 국내 정치와 국제 관계, 안보에 대한 국제 이주의 영향력이 점점 더 커지는 이주의 정치화 현상이 벌어지고 있다(Castles et al. 2014, 16-17). 이러한 경향은 한국도 예외가 아니어서, 증가하는 이주자의 수에 따라 이들을 사회로 통합하고자 하는 정치적·정책적 노력 또한 중요해졌다. 전형적인 이주 송출국에서 이주 수용국으로의 이주 변천을 맞이한 한국에서 이주는 더이상 새로운 이슈가 아니다. 1980년대 세계화와 민주화의 흐름 속에서 이주자의 유입이 제도화된 이후, 외국인의 출입국은 1988년 서울 올림픽 개최를 계기로 유연해졌다. 또한 1990년대부터 국내 노동 시장의 노동력 부족이 심화됨에 따라, 외국인력의 대규모 유입에 대한 체계의 필요성이 점차 증가하였다. 2000년대에는 결혼이주자의 증가와 다문화 가정의 확산으로 이들의 처우와 사회통합에 대한 다문화 담론이 부각되었다. 최근에는 저출생 및 고령화에 따른 인구감소라는 정치사회적 문제와 함께 세계적인 우수 인재 유치 경쟁이 벌어지면서, 구체적이고 현실적인 이주자 정책 및 외국인 정책의 확립을 필요로 하고 있다. 2019년 현재 한국 체류 외국인의 수는 약 2백 5십 2만여 명(법무부 출입국·외국인정책본부 2020)으로, 이른바 ‘이주의 시대’(Castles et al. 2014, 5)에 이르렀다고 할 수 있다.

위와 같이 지속적으로 유입되는 이주 인구를 어떻게 통제하고 관리하며, 이들을 한국 사회의 구성원으로 기능할 수 있도록 하는가는 비교적 단일한 민족으로 구성된 한국에서 국가·시민 개념을 재정립하는 데 중요한 요소라고 할 수 있다. 이에 본 연구의 출발점은 다음과 같다. 이주자 사회통합의 관점에서 정부는 이주자를 어떠한 정책대상으로 인식하고 있는가? 이주가 발생한 맥락과 한국의 정치 상황은 어떠한 과정을 통해 결합하며, 그 결과로서의 이주 정책은 어떠한 과정을 통해 결정되고 실행되는가? 또한 그러한 과정에서 이주자의 시민권 혹은 성원권은 어떻게 형성되는가? 이러한 질문은 한국이 이주 수용국으로 변화하는 과정을 이해하는 데 중요한 시사점을 제공한다. 이주 정책의 설계에 있어서 정책대상인 이주자에 대해 어떻게 인지하는가, 그러한 인식은 어떠한 역사적 맥락과 다양한 사회 요인들에 의해 변화되거나 혹은 고착되었는가에 따라 정책의 방향은 다르게 나타날 것이기 때문이다.

이러한 변화의 과정을 탐색하기 위해 본 논문에서는 ‘대상집단의 사회적 형성 이론’에 근거하여 한국 화교와 북한이탈주민의 이주 현상을 분석한다. 대상집단의 사회적 형성 이론은 특정 집단에 대한 인식이 역사적이고 사회적인 맥락 안에서 형성되는 구성물임을 강조하고, 이에 대한 분석의 중요성을 지적한다. 또한 한국의 이주 역사에서 화교와 북한이탈

주민은 초기의 이주집단으로, 이후 이주자 정책의 근간이 되는 중요한 준거집단이라고 할 수 있다. 한국 화교의 경우, 3세대 이상을 거친 약 150여 년의 이주 역사에도 불구하고 사회통합이 완전히 이루어지지 못한 주변집단으로 남아있다. 북한이탈주민의 경우 이주 목적이 변화되는 가운데 한국 정치의 맥락과 맞물리면서 만들어내는 사회적 인식의 변화를 보여준다. 기존 연구에서는 이들 집단에 대한 분석이 아닌 이주노동자, 결혼이주여성 등과 같이 1990년대 이후 본격적인 이주가 발생하면서 등장한 이주자 집단을 중심으로 분석하는 경향이 있으나(김용찬 2019; 류지현 외 2021), 본 연구에서는 한국의 초기 이주자 집단을 형성하는 이 두 그룹을 비교분석하여 한국 이주 정책의 형성과정을 추적하고자 한다. 이들 초기 이주자 집단에 대한 분석에서 나타나는 성원권 개념 및 정책적 포섭과 배제는 민주주의 정부 이후의 정책 형성에도 일정 부분 나타나고 있으며, 이러한 경향성은 앞으로의 이주 현상에도 영향을 미칠 가능성이 있다.

II. 개념 및 이론적 논의

1. 사회적 형성주의(social constructionism)

버거(Peter L. Berger)와 루크만(Thomas Luckmann)은 실재는 사회적으로 구성되며, 이러한 실재의 사회적 형성이 일어나는 과정을 분석해야 한다고 주장한다(Berger and Luckmann 1966). 이러한 사회적 형성주의에서는 인간 활동이 습관화되어 타자와의 상호작용을 이루며 유형화한 것을 제도화라고 설명하고, 형성된 제도는 행위자들의 전형성과 역사성을 특징으로 한다고 규정한다. 이들은 사회과학을 비롯한 모든 지식은 사회적 산물이며, 그 지식은 본질적으로 맥락에 따라 다르게 적용되어야 한다고 주장한다. 따라서 특정 상황이나 대상에 대한 사회적 형성은 가변적인 동시에 경합적인 성격을 가지고 있다(김명환 2012, 113). 본 연구에서 다루고자 하는 이주자에 대한 정책 역시 사회적 구성물이며, 역사적 맥락이나 특정한 사건, 대상에 따라 변화할 수 있다.

〈그림 1〉 사회적 형성과 정치권력: 대상집단의 유형

		사회적 형성	
		긍정적	부정적
정치권력	강함	수혜집단 노인 기업가 참전용사 과학자	도전집단 부자 거대 조합 소수자 문화엘리트 도덕적 다수자
	약함	의존집단 어린이 어머니 장애인	이탈집단 범죄자 약물중독자 공산주의자 국기 방화범 범죄조직

출처: Schneider and Ingram(1993, 336).

이와 같은 맥락에서 슈나이더(Anne Schneider)와 잉그램(Helen Ingram)의 '대상집단의 사회적 형성 이론'(Social construction theory of target populations)은 정책대상들에 대한 인식이 역사적이고 사회적인 맥락 안에서 형성된다고 설명한다(Schneider and Ingram 1993). 슈나이더와 잉그램은 버거와 루크만의 주장을 더욱 구체화하여 정책 집단의 특성을 가지고 〈그림 1〉과 같이 네 가지 그룹으로 유형화하였다. 여기에서 정책 집단의 특성이란, 해당 집단이 가지고 있는 정체성의 사회적 구성(긍정적/부정적)과 정치 권력(강/약)이라는 기준을 말한다. 사회적 구성은 역사, 정책, 문화, 사회화, 종교 등을 통해 형성되는 것이고, 정치 권력은 그 집단이 가지고 있는 정치적 동원력이나 자원의 보유 정도 등에 의해 결정된다. 이러한 기준에 따라 수혜·도전·의존·이탈집단으로 구분하고, 각 집단을 대표하는 정책대상의 특징과 사례, 이에 따른 혜택과 부담에 대해 설명하였다(Schneider and Ingram 1993, 336). 정부는 정책대상의 사회적인 인식을 변화시켜 혜택을 제공하고자 정책을 설정하기도 하지만, 때로는 특정 집단의 혜택을 더하기 위해 해당 집단의 사회적 인식을 보다 강화하는 정책을 수립하기도 한다.

대상집단의 사회적 형성 이론은 주로 정책 설계의 원인과 결과를 설명하는 연구에 적용되었으나, 본 연구에서는 정책대상 집단으로서의 이주자에 대한 인식과 규정이 어떻게 형성되었으며, 어떻게 변화하였는가에 초점을 맞추고자 한다. 본 연구에서 주목하는 점은, 이주 정책은 역사적 맥락과 정책 집단의 사회적 형성에 따라 영향을 받는 종속변수이면서, 이주자 성원권을 형성하거나 변화시키는 독립변수도 된다는 점이다. 이러한 정책 설계의

특징을 정책피드백(policy feedback)이라고 한다(Schneider and Sidney 2009, 108).

사회적 형성 이론에 따라 정책대상으로서의 이주자를 분석할 때, 단편적으로는 이주자 집단을 ‘이탈집단’으로 분류할 수 있다. 그러나 본 연구에서는 한국의 정치·사회적 맥락과 정부의 기조 변화, 국제사회적 변화 등에 의해 이주 집단에 대한 사회적 인식과 정체성은 고정적인 것이 아니라 변화함을 밝히고, 이에 따라 이주 정책 또한 가변적임을 보인다. 또한 이러한 가변성은 이주자를 받아들이는 사회적 맥락, 즉 성원권과 항상 일치하는 것이 아니라 유리되어 나타날 수 있으며, 이러한 경향성은 특히 초기 이주 집단에게서 발견할 수 있다.

2. 이주자 시민권과 성원권

이주의 확산과 대규모의 이주자 정착은 국민국가 및 주권 개념을 전제로 하는 시민권 개념에 도전을 일으킨다. 민주주의 시민사회를 구성하는 시민의 자격 혹은 보편적인 권리라는 차원에서 이해되었던 시민권은 국제 관계와 이주라는 현상으로 인하여 개념상의 충돌이 발생하는 것이다. 이주의 보편화에 따라 시민권에 관한 논의는 인간이 여러 국가와 여러 층위의 공동체에 소속되어 있다는 탈국가적 접근(Soyosal 1994)과, 정치공동체의 제도에 내재된 평등과 보편성을 추구하는 초국가적 접근(Bauböck 1994)으로 이루어졌다. 한편, 다문화주의의 대두에 따라 보편 시민권보다 소수 집단에게 특별한 문화적, 정치적 권리를 보장할 것을 요구하는 다문화주의 시민권이 등장하기도 하였다(Kymlicka 1995). 이에 따라 이주 현상과 시민권의 관계에 대한 분석을 필요로 한다.

‘시민권’의 개념은 마셜(T. H. Marshall)로부터 출발한다. 마셜은 역사적 분석을 통해 시민권의 개념을 ‘어떤 사회의 완전한 한 구성원’으로 정의하고, 18세기에서 20세기까지 영국의 시민권이 공민권·정치권·사회권 등의 세 가지 요소로 나타났음을 설명하였다(Marshall and Bottomore 1992). 마셜의 연구는 시민권에 대한 이념적 논의를 종합한 데에 의의가 있으나, 국민국가라는 틀 안에서 권리와 의무만을 논하고 있으며, 시민권을 구성하는 요소들의 진화 및 발전과정이라는 설명을 다른 사회나 국가 상황에 적용하기 어렵다. 특히 동아시아 정치사에는 제한된 통찰만을 주었으며, 시민권 논쟁은 전쟁, 식민주의, 권위주의 정부에 의해 억압되었다. 마셜의 사회권은 한국을 비롯한 동아시아 국가들의 정치 이념과 행정 체계에 반영되지 못하였고(Chang and Turner 2012), 한국에서는 국가 건설과 경제발전, 자동으로 부여된 ‘시민’들의 물질적인 안녕이 시민권 개념의 발전을 대체하였다.

이러한 한계에서 보듯 한국의 민주주의의 발전 경로나 그 안에서 형성된 시민의 개념을 상기할 때 서구의 시민권 개념은 규범적이고 이상적인 논의가 될 수 있다. 예를 들어, 국가주의가 강하게 자리잡은 한국에서 '시민'이라는 용어는 '국민'이라는 용어와 많은 부분 같은 뜻으로 사용되기도 한다. 시민과 국민이 비슷한 의미로 사용되고 있다는 점은 한국 사회에서의 개인은 자연권을 가진 독립적인 존재라기 보다는 국가라는 상위 단위에 속한 구성원이며, 그에 따라 일정한 권리와 의무를 부여받음을 암시한다. 그러나 이러한 맥락의 차이에도 불구하고, 한국 사회에서 시민권의 개념을 확장하고 적용하고자 하는 연구들이 있다. 시민권의 인정 투쟁 과정에서 '시민성'의 형성을 탐구한 김동춘의 연구(2013)를 살펴보면, 한국 역사에서 전쟁정치는 '국민/비국민' 혹은 '시민/비시민'의 구분을 통해 국가 내 구성원을 통합/배제하는 원리로 작동했으며, 냉전과 분단체제는 국민/시민의 범위에 포함되거나 배제되는 개인과 집단이 존재했고, 신자유주의 시대의 자본주의는 비정규 노동자들을 '준시민', 외국인 노동자들을 '비시민'화하였다고 설명한다. 배제된 사람들의 시민권 쟁취 투쟁은 개인적 동기에서 출발하지만, 시민성은 책임감과 공공성, 이웃과 공동체에 대한 애정에서 작동한다고 설명한다. 최현(2003)은 지구화로 인한 외국인 노동자와 해외동포 유입, 민주주의 제도화와 공고화, 계급구조의 고정화, 남북통일 등 한국 사회가 당면한 문제들에 시민권 개념이 직접적인 도움이 될 것이며, 사회 발전을 극대화시키는 유용한 하부구조로 작용한다고 주장한다. 이주 현상의 가속화에 따라 나타나는 전통적 시민권 개념의 한계를 극복하고자 국적에 기초한 기존의 시민권 논의를 참여와 연대를 통해 자발적으로 구성되는 성원권의 논의로 확장하고자 하는 연구(이용재 2013)도 있다. 또한 한국 사회에서 발생하고 있는 실제 사례들을 통해 나타나는 인권과 주권 개념의 충돌을 통해 시민권 개념의 변화 혹은 재구성의 필요성을 논하기도 한다. 특히 다문화시대 선언 이후 2000년대 후반부터 이주민을 분석 대상으로 한 연구들이 다수 존재한다. 그들이 한국 사회에서 겪는 차별과 배제를 시민권이라는 관점에서 분석한 연구와 (조희원 2015), 시민권 문제를 고려하지 않은 한국식의 다문화주의를 비판적으로 탐구한 연구가 있다(김정선 2011). 이주여성들의 삶에서 이주여성의 체류권과 자녀 양육권, 사회권 등 다양한 권리들 사이의 모순과 상충에 대해 시민권의 재검토와 성찰을 촉구하는 연구(황정미 2011)도 있다.

지금까지의 논의에서 알 수 있는 것은, 강한 국가주의적 전통 하의 한국 사회에서 '이주자'와 '시민' 개념은 단선적이지 않으며, 이주자의 시민화 과정은 국가의 적극적 개입 아래 작용한다는 점이다. 따라서 소속과 권리에 대한 분석의 영역은 사회에 소속된 '구성원'으로서의 권리인 '성원권'(membership)으로 확장하여 탐구할 필요가 있다. 벤하비브(Seyla

Benhabib)는 민족-국가라는 정치적 단위의 적실성과 국가 주권의 정당성이 약화되고, 국적 기반 시민권(national citizenship) 개념이 여러 요소로 분해되고 있는 상황에 대한 인식에서 민주적 반복(iteration)를 통한 정치적 성원권을 주장한다(Benhabib 2004). 벤하비브는 성원권을 ‘현재의 정치체제에 외국인과 이방인, 이주자, 신입자, 난민, 망명객 등이 어떻게 받아들여지는가를 다루는 원칙과 관행’으로 정의한다(Benhabib 2004, 1). 이는 국가라는 경계를 인정하면서도 그 구성원으로서의 시민권의 영역을 확장한다는 데에 의의가 있다.

브루베이커(Rogers Brubaker)는 성원권을 ‘공식적 성원권’과 ‘비공식적 성원권’의 측면으로 구분한다. 공식적 성원권은 형식적이고 성문화한 규칙으로 전문 인력(공무원)에 의해 관리되는 국적이나 국가 성원권(state membership) 등이다. 반면 비공식적 성원권은 보통의 사람들에 의해, 일상생활에서, 대상에 대한 암묵적인 이해를 이용하여 소속의 여부가 결정된다. 대상을 식별하고 범주화하며, 포섭하거나 배제하는 일상적인 성원권 관행은 공식적 성원권의 형태와 상충할 수 있다고 설명한다(Brubaker 2010). 이주 정책에서 정부의 역할과 사회통합의 문제점을 공식적 성원권과 비공식적 성원권의 개념으로 설명할 수 있을 것이다.

본 연구에서는 이와 같은 개념을 참고하여 ‘특정 사회에 새로운 주체가 편입되고 해당 사회의 일원으로 기능하는 원칙과 관행의 총체’인 성원권의 양상을 분석하도록 한다. 이주자의 보편적 권리나 가치 지향으로서의 성원권이 아니라, 실질적으로 부여되는 지위와 권리, 의무이자 해당 주체가 인식하고 획득하려는 것으로서의 성원권을 의미한다. 주어지는 법적 지위의 차원을 넘어, 제도적으로 내재된 사회적 관행의 집합인 ‘제도화된 과정’(Somers 1993, 589)¹⁾이라는 차원의 성원권을 종합적으로 분석한다.

한국의 이주자 성원권을 실제적인 차원으로 다룬 연구는 아직 충분하지 않으나 김재은의 연구(Kim 2009, 2014, 2019; Brubaker and Kim 2011)를 주목할 만하다. 저자는 식민지기와 냉전 시기, 냉전 이후 국경을 넘나드는(transborder) 존재인 재일조선인과 재일한국인(자이니치), 재중한국인을 분석 대상으로 하여 성원권 문제에 천착하였다. 김재은은 한국의 민족적 정체성을 종족성에서 찾는데, 기존 연구와는 달리 개인의 신분 확인에 대한 제도화와 규제 등의 행정적 실무에서 근거를 제시하였다. 이주와 성원권을 다루고 있다는 점에서

1) 소머스(Margaret R. Somers 1993)는 18세기 영국의 상황을 분석하면서 폴라니(Karl Paul Polanyi 1957)가 설명한 경제의 실제적 의미인 ‘인간과 환경 간의 제도화된 상호작용의 과정’(instituted process) 개념을 차용하여, 시민권 개념을 법적 지위가 아닌 ‘제도화된 과정’으로 재정의할 것을 제안하였다.

관련성을 가지고 있으나, 본 연구는 이주의 역사적인 배경 및 유인과, 정부의 인식과 정책에 의해 발견되는 이주자 성원권에 주목하여 탐구하도록 한다.

한국 화교와 북한이탈주민의 이주와 정착에 관한 연구는 다소 제한적으로 이루어졌다. 한국 화교에 대해서는 역사와 경제활동에 관한 연구(박은경 1986; 王恩美 2008; 이정희 2018), 디아스포라로서의 정체성과 생활에 관한 연구(김경학 2012; 김기호 2016; 박규택 2017), 한국의 다문화 사회에서 소외된 소수자라는 접근과 사회통합에 관한 논의(박경태 2004; 전형권 외 2012)가 있다. 북한이탈주민에 대해서는 정착지원(윤여상 2003; 윤인진 2009)과 사회적 배제와 통합에 관한 연구(김순양 2013; 선우현 2019)가 있다. 본 연구에서 이들에 대한 정부의 인식 변화와 정책 변화를 탐구하는 것은 한국의 이주 정책과 이주 사회로 진입하는 한국 사회에 새로운 함의를 제공할 것이다.

Ⅲ. 한국 화교의 사회적 형성 변화와 성원권

한국 화교²⁾의 이주와 정착은 정책 집단에 대한 인식이나 이주자에 대한 정책적 대응이 본격적으로 이루어지기 이전부터 존재하였다. 이는 19세기로 거슬러 올라가는데, 1882년 임오군란이 발생하여 청국 군대가 파견되었고, 1882년 8월 『조청상민수륙무역장정』의 체결과 청의 적극적인 지원에 힘입어 본격적으로 청국의 상인이 조선에 진출하게 되었다. 화교 상인들은 한성과 인천을 거점으로 하여 상업 활동을 펼쳤다. 상업의 확장과 청국의 지원이 맞물리며 부산, 원산에도 조계지를 획득하여 기반이 확대되면서, 인구 또한 자연스럽게 증가하였다. 1894년 청일전쟁으로 조계지를 제외한 지역의 거주가 금지되고 내륙에서의 상업 활동도 금지되었다. 하지만 경기도와 충청도를 중심으로 활발한 행상 활동을 이어갔고, 자체적으로 동아시아 무역 네트워크 및 금융 네트워크를 형성하였다.³⁾ 오늘날 한국 화교의 형성은 청국 상인의 조선 정착에서 기원한다.

일제시기에도 상업 등을 중심으로 성장하고 여성인구도 증가하면서, 화교 사회는 정주형으로 바뀌게 되었다(王恩美 2008, 72). 1931년 만보산 사건 이후 조선에서의 배화(排華) 사건들과 1941년 태평양전쟁 이후 강력한 경제통제로 화교 인구가 일시적으로 감소하였으

2) '한국 화교' 혹은 '재한 화교'에 대해서는 그 기준에 따라 개념과 분류가 상이할 수 있다. 크게 19세기 말 한국에 정착한 화교를 구(舊) 화교, 1992년 한중 수교 이후 정착한 화교를 신(新) 화교라 칭한다. 본 연구에서는 한국 사회에 장기 체류한 구 화교와 후손들을 그 대상으로 한다.

3) 조선 화교의 유입과 금융 네트워크의 형성에 관해서는 석하림(2012) 참조.

나, 1940년대 일본의 내지 동원에 따른 노동력 부족으로 화교 노동자가 급증하였다. 식민지 시대 말기에는 조선총독부의 화교에 대한 규제로 경제력이 크게 약화되었으나, 미군이 조선 남부를 점령하게 됨에 따라 화교는 정치적으로는 연합국민으로 대우받게 되었고 경제적으로는 일체의 규제를 받지 않게 되었다(王恩美 2008, 117). 그에 따라 화교의 경제활동은 다시 한 번 번영기를 맞이하였다. 이 시기까지 화교는 상황에 따라 약간의 유이출이 발생하였으나, 자체적인 경제력과 네트워크를 활용하여 조선 사회에 뿌리내리고 있었다.

1. 한국 화교의 사회적 형성 : 통제와 배제

해방 이후 대일 무역이 중단되고 유일한 대상국인 중국과의 무역을 이어가던 화교 상인들에게 한국 정부 수립과 동시에 본격적인 규제와 통제가 시작되었다. 정부는 가장 먼저 국적법을 제정하여 국민과 비국민을 구분하였다. 당시 한국에 거주하는 외국인의 대다수는 화교였는데, 정부는 이들의 존재에 대한 명확한 규정과 정책이 필요했다. 1949년 〈외국인의 출입국과 등록에 관한 법률〉 제정을 위한 국회 회의록에서 정책대상인 화교에 대한 인식을 찾아볼 수 있다.

예를 들어 이야기하자면 여기 중국 사람이 많이 와서 사는데 중국 사람이 여기 와서 3, 4대 사는 사람이 있고 그래요. 할아버지부터 손자까지 한 50년 이상 된 사람이 있는데 이러한 사람이 과거에 여기에 있는 주민권을 무시하고 이 법률이 통과된 여기에 그날부터 중국 사람이 여기 입국했다고 계산하는 것은 이론에도 맞지 않고 실지에도 맞지 않고 더욱이 법률도 되지 않는다고 해서 이 문제만은 삭제하자고 했습니다.

...(중략)... 현재 이것만을 생각하지 말고 장래에 중국을 상대로 해서 우리가 앞으로 정치 경제 또한 그 이외에도 여러 가지 방면으로서 현재 이 모든 것을 같이 행하고자 할 때에는 우리가 넉넉한 이량 있는 외교정책을 세우지 않으면 아니 되겠다는 의미에서 그 원칙에서 언제 들어왔든지 들어온 그 날자를 계산해서 주민권을 주고, 법이 통과된 이후로 들어온 사람은 법대로 계산하는 것이 좋다는 것을 외무국방위원회에서 제안한 것입니다(국회 1949a, 10-11).

그와 마찬가지로 이 등록법이 지금부터 원안이나 외무국방위원회의 안 모양으로 된다고 하면 우리 국민이 중국에 가서 거주하는 데도 역시 이와 같은 제재를 받을 것이올시다. 그러므로 이미 들어와서 기득권을 가지고 거주하고 있으며, 또 따라서 그네들은 서울시의

시민서를 들고 있습니다. 그러니만큼 이미 우리 국내에 들어와서 우리 국가 세입에 조력하는 그네들 가운데에서 등록한 후에 그야말로 정치 경제 문화 각 방면에 6조에 해당하드사…… 교란할 우려가 있다고 하면 등록을 시켜 가지고도 할 수 있는 것이올시다. 그러므로 이미 들어와 있는 것은……

저는 정부 원안을 찬성합니다. 왜 그러나 하면 지금 중국 사람이 우리나라에 와 있는 예를 보면 지금 무역서류를 무역국에 제출할 때에는 그 하주(荷主)가 우리나라에 있다고 합니다. 그러나 만일에 그 서류가 통과되어 가지고 물건을 판 뒤에 세무서에서 조사해 보면 그 사람은 중국으로 가 버렸다고 합니다. 그래서 지금 해방 후의 무역은 8월 5부나 9월은 중국 사람이 하고 있는데 세금을 받는 대상자는 1할도 되지 못하고 있습니다. 이 사람이 무역허가를 받을 때에는 우리나라에 있다고 하고, 무역 허가를 받으면 우리나라에는 없다고 합니다. 이렇게 중국 사람이 되어 있지 않어요, 이러니까 정부 원안대로 새로 등록을 해서 참으로 그 사람이 우리나라에 있는 사람이나 없는 사람이나, 그것을 밝히지 않으면 안 될 줄 생각합니다(국회 1949b, 9).

위의 기록은 외국인의 출입국과 관련한 법률의 제정에 있어서 장기적으로 체류하고 있는 외국인에 대해 등록 체계를 갖추고 거주 허가를 부여하는 것에 관한 내용이다. 해당 법의 시행 이전부터 체류하고 있었던 외국인의 입국 시점을 일괄 소급하여 적용할 것인가에 관한 문제이다. 화교에 대해 외국인등록법의 부칙 중 외국인 등록의 입국일에 대한 기준을 정하는 과정에서 정책대상인 화교 자체뿐만 아니라 중국과의 국제 관계 및 무역을 고려하는 것을 확인할 수 있다. 또한 ‘주민권’이라는 개념을 적용하는 것 역시 주목할 만하다. 당시에도 정착의 역사가 50년 가까이 되었던 화교들에 대해 거주자로서의 권리가 어떻게 부여되는가에 대한 인식이 존재했다는 것이다. 한편으로는 일부 화교 상인들에 대한 부정적인 인식도 드러나는데, 그들의 상업 행위가 납세로 이어지지 않는 점을 들어 모든 화교에 대한 등록을 제도화하고 규제와 통제를 가할 필요성을 인식한 것이다. 화교들의 성원권을 납세의 의무와 결부 짓고 있는 것을 확인할 수 있다.

이와 같은 과정을 거쳐 1950년 1월 7일 <외국인의 입국출국과 등록에 관한 법률>이 시행되어, 30일 이상 한국에 체류하고자 하는 화교는 외무부 장관의 허가를 받아야 했으며, 매년 체류자격을 갱신해야 했다. 게다가 등록을 마친 후에도 이들의 경제 교란 행위가 인정된다면, 정부는 국외 퇴거를 명할 수도 있었다. 또한 한국 화교들은 입국 절차뿐 아니라 출국에 있어서도 정부의 허가가 필요했다. 1968년 <출입국관리법> 제정으로 이들의 출국 허가의 의무는 사라졌으나, 잦은 체류 기간의 갱신은 2002년 영주자격 도입 이전까지

지속되었다.

외국인등록법 외에도 1950년 <관세법>에 의한 화교 상인들의 창고 봉쇄, 1953년과 1962년 두 차례에 걸친 화폐개혁은 화교에 대한 인식을 바탕으로 이루어진 정책들이다. 이승만 정부는 화교 무역상을 봉쇄하고 외제품을 창고에 보관한 화교를 체포하였다. 또한 주로 현금을 보유하고 있었던 화교들에게 화폐개혁은 상당한 문제가 되었고, 외환 규제로 인해 공식 환율의 3~4배에 이르는 암시장을 통해 거래를 할 수 밖에 없었다(이용재 2015, 43). 1961년 외국인의 토지 소유를 금지하거나 지역별로 제한을 두어, 서울, 인천, 대구 등 화교 밀집 지역들은 소유 제한 지역으로 지정되었다. 이후 <외국인 토지법>은 거주용 200평, 상업용 50평 이하로 소유할 수 있도록 개정되었으나, 상업과 요식업을 중심으로 성장하던 한국 화교들의 경제활동과 정주에 많은 영향을 미쳤다.

또한 1970년대 소공지구 재개발 사업은 서울에 있는 화교 커뮤니티의 해체를 의미한다. 올림픽 개최를 앞두고 서울의 도시 환경에 대한 전반적인 정비의 과정에서 화교들의 집단 거주지인 소공지구가 재개발의 대상으로 주목받았고, 비용의 부담을 느낀 화교들에게 입체환지⁴⁾를 조건으로 서울시 차원에서 재개발을 약속한 후, 사기업에 매수되었다(손정목 2003, 153). 이 과정은 도시 정비와 재개발의 과정에서 발생한 불가피한 상황이기보다는, 도시화의 진전에 따라 서울의 주요 지역을 화교들이 차지하고 있는 데에 대한 견제와 통제의 목적이 컸다. 이 사건으로 화교 사회는 서울에서의 구심점을 잃고 일부는 본국(대만)으로 귀환하였으며, 일부는 미국, 캐나다 등으로 재이주하였고, 한국에 잔류한 화교들은 다른 지역으로 흩어졌다.

해방 이후 화교는 정부에게 배제와 통제의 대상으로 인식되었고, 화교에 대한 통제는 경제적인 통제를 비롯하여 이주자 공동체의 해체에 이르기까지 다양한 방식으로 이루어졌다. 혈통주의에 기반한 국적법에 따라 이들의 존재가 규정되었고, 화교가 가진 경제력에 대한 경계와 체류자격 및 거주에 대한 배제적인 정책 및 제도는 화교 사회를 위축시켰다. 화교들의 자체적인 네트워크로 한국 사회에 정착하고 있었으나, 한국 시민으로서의 거주 및 정착, 교육 및 경제활동에는 어려움이 있었다.

4) 입체환지란 개발사업에서 개발 이전 토지의 위치, 지적, 이용 상황, 환경 등을 고려하여, 개발 이후 종전 토지소유자에게 대지뿐만 아니라 건축물의 일부나 그 건축물이 있는 토지의 공유지분을 부여하는 개발방식을 말한다. 당시 화교총상회에 해당 부지의 재건축을 권유하였으나 비용을 이유로 추진하지 않고 있어, 화교조합의 출자와 서울시의 재개발기금 무이자 융자로 개발하겠다는 계획을 발표하였다(손정목 2003, 149).

2. 사회적 인식의 전환 : 소극적 포섭

해방 이후 국가의 토대를 마련하는 가운데 견제와 배제의 대상이 되었던 한국 화교에게 1992년 한중 수교로 인한 한국-대만 관계의 단절은 충격적인 사건이었다. 화교의 대다수가 산둥성 출신이었으나 대만 국적을 보유하고 대만식 교육을 고수하고 있었기 때문에 자신들의 정체성과 한국 체류에 대한 불안이 심화되었다. 한중 수교로 인해 약간의 인구 변화가 있었으나, 약 2만여 명이 거주 자격을 갱신하며 한국에서 거주하였다. 이러한 한국 화교에게 ‘영주자격’이라는 새로운 법적 지위가 부여되었고, 외국인의 체류 및 권리에 대한 제도적인 변화가 시작되었다.

외환위기 이후 정부는 외국 자본의 도입을 위해 외국인 토지 소유 제한을 철폐하였다. <외국인토지법> 제정 이후 엄격하였던 규제를 완화하였는데, 외국인의 토지취득을 허가제에서 신고제로 전환하였다. 세계화와 경제 자유화, 선진국들의 외국인 토지취득에 대한 정책 변화와 더불어 한국의 외환위기 상황이 이러한 결정에 영향을 주었다. 이 법은 한국 화교를 주요 정책대상으로 시행된 것은 아니지만, 이러한 흐름에 따라 한국 화교도 한국에서 토지를 소유할 수 있게 되었다.

한국에서 영주제도의 필요성을 인식하고 장기체류 외국인에 대해 영주권을 부여하게 된 것은 전적으로 한국 화교에 대한 새로운 인식에서 기인한다. ‘영주자격제도’는 2002년 출입국관리법 시행령의 개정을 통해 외국인 체류자격의 하나로 도입되었는데, 이것은 포괄적인 이민 정책 차원에서 검토된 것이 아니라 한국 화교의 체류 편의의 차원에서 도입되었다(한태희 2016, 41). 이전까지 화교들은 거주자격(F-2)을 가지고 3년마다(1997년 이후 5년) 체류자격을 갱신해야 하였고, 기간 내에 허가를 받지 못한 경우 거주자격을 상실하였다. 화교와 같은 장기 체류 외국인은 특례 조항에 따라 그 자격을 회복할 수 있었으나, 과태료를 납부하고 출입국 절차를 다시 거쳐야 하는 불편이 있었다(장수현 2004, 263). 이러한 화교들의 체류자격을 영주(F-5)로 변경하여 행정상의 편의를 추구하고자 함이었다.

2001년 11월 15일 법제사법위원회 회의록에 따르면, <장기체류 외국인의 영주권 취득과 그 법적 지위에 관한 법률안>을 상정하고 해당 법률 제정에 대한 제안설명에서 화교의 현황과 이들의 법적 지위에 대해 언급한다.

장기체류 외국인의 영주권 취득과 그 법적 지위에 관한 법률 제정에 관한 제안설명을 드렸습니다 2000년 말 출입국관리소 통계에 의하면 5년 이상 대한민국에 거주한 오묘인은

총 2만 2921명이고 이 중 화교가 2만 2083명에 달하고 있습니다. 이들 화교들은 이미 한국사회에서 3대 이상을 거주하며 한국사회의 일원으로 삶을 영유하고 있는 사람들입니다.

그러나 지금까지 우리는 이들에게 단지 국적이 다르다는 이유만으로 우리와 동등한 구성원으로 수용하기를 거부하고 있습니다. 이러한 상황에서 우리의 세계화는 답보상태에 머물 수밖에 없습니다. 우리는 재일동포에게 참정권 부여를 요구하면서도 우리나라에 장기 체류하는 외국인에게는 참정권 보다 선결되어야 할 영주권조차도 부여하지 않는 이중성의 딜레마에 빠져 있는 셈입니다.

...(중략)... 본 법안은 한국 내 화교뿐만 아니라 모든 장기체류 외국인에 대해 영주권을 부여할 수 있게 하여 세계화시대에 인권 향상을 위한 우리의 실천의지를 표명하는 법안이 될 것입니다.

한국 내 화교를 포함한 장기체류 외국인에게 영주권을 부여하는 것은 이들에 대한 사회적 조치라기보다는 한국사회 스스로가 내면의 세계화를 당면 과제로 삼았을 때 반드시 선결해야 할 과제입니다.

...(중략)... 화교를 포함한 장기체류 외국인에게 영주권을 부여함으로써 더이상 이방인으로 서가 아니라 한국사회의 일원으로서 한국 사회 발전에 이바지할 수 있는 보람을 줄 수 있게 본 법안이 이루어질 원안대로 심의결될 수 있도록 위원님들의 각별한 배려를 부탁드립니다.(국회 2001, 18-25).

해당 법률안 설명은 세계화의 흐름과 국제 사회의 인권 문제를 의식한 정부의 이주자에 대한 새로운 인식을 반영하고 있다.⁵⁾ 이 법률안은 시기상조라는 명목으로 통과되지 않았으나, 2002년 <출입국관리법시행령> 개정의 일환으로 화교에 대해 영주자격이 부여되었다. 이는 한국 화교에 대한 편의를 위해 도입되었지만, 국민과 시민 개념에 대한 새로운 변화라고 볼 수 있다. 또한 헌법적으로도 기본권의 주체를 확대하고 영주자격을 가진 외국인들에 대한 법적 지위의 강화에 대한 근거가 될 수 있다(우기택 외 2018, 324). 또한 재일동포의 참정권 요구에 대한 상호주의적인 제도를 마련하고자 하는 차원에서 화교에 대한 체류자격의 부여를 검토하는 것이었다.

외국인에 대한 지방선거권 부여는 그동안 여러 가지 논의가 있었으나 1999년 김대중 대통령이 한일정상회담에서 '정주 외국인에 대한 지방참정권 부여'를 언급한 이후 본격적인

5) 실제로 2007년 유엔 인종차별철폐위원회는 한국 정부의 인종차별 관련 보고서에 대한 성명을 통해 '한국이 다민족사회가 되었음을 받아들이고 인종차별적 정책을 시정할 것을 권고하였다'(UN ICERD 2007).

관심이 시작되었다. 2000년 <장기거주 외국인에 대한 지방선거권 등의 부여에 관한 특별법안>으로 발의되었다. 앞서 제기된 영주자격의 부여와 마찬가지로, 일본의 재일한국인 참정권 부여 요구를 위한 상호주의 원칙에 따라 한국의 외국인에게 적용하여 참정권을 부여할 계획이었다. 해당 안을 적용하였을 때 5년 이상 장기거주 외국인은 1만 7천여 명에 불과하며 99%가 화교라는 점을 들어 선거권 부여를 주장하기도 하였다. 그러나 2002년 2월 28일 국회 법제사법위원회 회의에서 해당 조항이 헌법 제 24조 ‘모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 선거권을 가진다.’는 조항에 대해 위헌의 가능성과 더불어 영주자격이 부여된 해에 바로 참정권을 부여하는 것에 대한 적절성 여부로 인하여 삭제되었다(국회 2002, 8). 이후 2005년 공직선거법 개정으로 영주자격을 취득한 지 3년이 경과한 19세 이상의 외국인에게 지방선거권이 부여되었다. 실질적으로는 2005년 제주도 행정구역 개편 주민투표를 시작으로 하여 2006년 5월 제4회 전국동시지방선거에서 전국적으로 시행되었다. 이는 아시아 국가 중 최초로 외국인에 대한 참정권을 부여하고 시행한 것이다.

또한 인구 정책의 차원에서 접근한 국적법 일부개정안에서 한국 화교는 포섭의 대상으로 인식되기도 하였다. 제3차 외국인 정책 기본계획에는 인구감소, 저출생·고령화에 대응하기 위해 보다 개방적인 이민정책이 필요하다는 점을 강조하고 있다(법무부 2018, 20). 2021년 5월 한국에서는 ‘국적법 일부개정’ 입법예고 이후 국적에 대한 정치·사회적 쟁점이 확산되었다. 그 내용은 영주자격을 가진 자의 국내 출생 자녀에 대해 한국 국적 취득을 가능하게 하는 ‘간이 국적 취득 제도’이다(법무부 2021, 1-2). 쟁점이 발생한 이유는 이 제도의 대상이 되는 영주권자의 대부분이 한국 화교였기 때문이다. 혈통주의를 채택하고 있는 한국 국적법의 전통에 따라 미성년인 외국인은 국내 사회와의 연관성 정도와 관계없이 단독으로 국적을 취득할 수 없다. 개정의 목적은 한국 사회에 2, 3대 이상 거주하고 있으며, 앞으로도 한국에서 생활 기반을 가지고 생활할 것으로 예상되는 영주자의 국내 출생 자녀를 조기에 사회구성원으로 받아들여 사회통합 및 성공적인 국내 정착을 지원하고, 저출생 및 고령화 사회에 대비하겠다는 것이다.

인구감소 문제에 대한 해결 및 생산인구 확보를 위한 정책 설계 과정에서 한국 화교가 포섭의 대상으로 인식되었다. 혈통주의적 국적법에 따라 일반 귀화의 절차 외에는 국적을 취득할 수 있는 방법이 없었지만, 이와 같은 국적법 개정 예고는 한국 사회의 이주자에 대한 사회적 인식의 변화를 나타낸다. 그러나 이에 대한 한국 시민사회의 반응은 새로운 쟁점을 부여한다. 해당 내용의 국적법 개정을 반대하는 국민청원이 30만 명 이상의 동의를 얻었으며, 국적법 개정 공청회에서 다수의 시민 참여자가 반대 의견을 개진하는 등 시민사회의 반발이 있었다. 정부는 국민에 대한 보호를 우선으로 하며 국민의 의견 수렴

및 정책 피드백을 고려해야하기 때문에, 이러한 시민사회의 반발과 정치적 쟁점화에 대해 신중히 접근할 수밖에 없다.

3. 한국 화교의 성원권 : 시민권 없는 시민

한국 화교는 약 150여 년의 이주 역사를 가진 이주자이면서, 3세대, 많게는 5세대 이상을 거쳐 한국 사회에 정착한 집단이다. 외국인 정책 혹은 이주자에 대한 정책적 기반이 마련되기 이전부터 정착의 과정에서 수많은 통제와 배제를 경험하였다. 장기체류 외국인이라는 특수한 유형의 이들 집단은 정책적인 접근에 있어서도 그 처우와 권리 부여에 대해 다른 집단과 구분되는 대상이었다.

〈표 1〉 한국 화교들이 느끼는 차별의 수준

분야	차별 인지 영역	심각하다	그저 그렇다	심각하지 않다
교육	초·중·고 교육	46%	30%	24%
	대학 입시	56%	26%	18%
취업과 승진	취업 단계	77%	16%	7%
	승진 단계	79%	15%	6%
공공·민간서비스	공공기관	50%	28%	22%
	금융기관	58%	19%	23%
	상업서비스	79%	13%	8%
권리	참정권	79%	16%	5%
	복지 혜택	79%	15%	6%
	세금	50%	35%	15%

출처: 박경태(2004, 287-292).

현재 집계되는 화교의 인구는 2만 명 내외⁶⁾이지만, 이들의 후손과 이주자 네트워크를 고려하고 신 화교들을 포함하였을 때는 한국 사회에서 간과하기 어려운 집단이라 할 수 있다. 정부 수립 이후 혈통주의적인 국적법을 비롯한 법과 정책은 해당 집단에 대해 완전한 배제적 장치로 작용하였다. 한국 화교는 사회적 인식은 부정적이며, 정치적 동원력 역시 약한 이탈집단으로 간주되는 가운데 이들은 '시민권 없는 시민'으로 생활하였다. 한국에

6) 2015년 현재 21,381명이다(법무부 출입국·외국인정책본부 2015).

서 국민과 동일한 생활 세계를 공유하면서도, <표 1>과 같이 행정적인 절차를 비롯하여 국민이 누리는 교육, 취업에 이르기까지 차별과 배제를 경험하였다. 화교학교는 현재까지도 한국에서 상급학교로 진학할 때 학력으로 인정되지 않아 부가적인 절차가 필요하며, 화교학교의 학력을 인정받기 위해 중국이나 대만으로 이주하는 예도 있다.

이러한 차별과 배제에도 불구하고 한국 화교들이 한국에 체류하는 이유가 있다. 한국 화교의 90% 이상은 산둥성 출신이고, 냉전 시기 대만 국적을 보유하고 대만식 국민 교육을 받으며 살아왔으며, 1992년 한중 수교 이후 정체성에 대한 고민을 안고 한국에서의 삶을 이어간 복합적인 정체성을 가진 존재이다. 대만은 한국 화교에게 '상상 속의 모국'에 불과하다(이정희 2018, 194). 한국 화교는 장기체류를 넘어선 '정주 외국인'으로, 일반적인 이주 및 목적에 따른 체류자와는 별개로 특수한 사례라 할 수 있다.

(여, 22세) “그리고 제가 학교에서는 거의 한국말을 하거든요, 중국말 별로 안 써요 (한국어로 의사소통 하는 게) 거의 문제없어요. 오래 살았으니까 한국문화에도 많이 익숙해지고.....그러니까 국적만 다를 뿐 생활습관이나 언어나 거의 한국인이라 차이가 없다고 생각해요. 뭐 그렇다고 해서 중화문화를 전혀 모르고 산 것도 아니고, 아무튼 다 섞여 있어요.”(허설화 2020, 102).

(남, 35세) “(예전에는)고등학교 한 개 반에 학생이 약 30명 정도 있는데, 그중에서 절반은 한국에 남아서 한국대학에 진학하고, 반은 대만으로 갔죠...현재는 제가 듣기로는 대만대학으로 가는 친구들이 전에 비해 많이 적어졌고, 지금은 그 나이 또래 친구들 보면 거의 한국화가 된 거 같아요.”(허설화 2020, 99).

한국 화교들이 새로운 세대를 구성하게 되면서 이들의 정체성과 시민권 개념은 더욱 세분화된다. 생활과 경제활동에 대한 공간적 개념이 아닌 정치·사회·문화적인 공간으로 중요성을 더해가기 때문이다. 이러한 세대 변화에 따라 각 이주자 집단과 세대의 특수성을 고려하고, 보다 해당 집단이 한국 사회의 구성원으로 기능하는 것에 중점을 둔 이주 정책의 구상이 필요하다.

한국의 사회문제인 인구감소에 따른 생산인구 확보 및 세대 존속을 위해 한국 화교는 정책적 포섭의 대상으로 재인식되었다. 화교는 다른 이주집단과 비교해 이주의 역사가 길고 한국 사회와 문화에 깊게 뿌리내린 집단이기 때문이다. 경제 및 사회 유지를 위해 이들에 대한 영주권 부여 및 간이국적 취득 방안은 혈통주의적 원칙을 고수한 한국의 법적·제도적 관행에 새로운 전환점을 제공하였다. 그러나 인구 문제 등 한국사회의 문제점에

대한 대응책의 하나로 주목된 ‘포섭 가능한 장기체류 외국인’으로서의 인식은 해당 문제의 경과에 따라 다시 변화될 수 있으며, 시민사회의 반응과 정책피드백을 고려하였을 때 실질적인 성원권의 확장으로 이어지기 어렵다. 한국 화교라는 집단 자체에 대한 인식과 이들의 사회적 성원권에 대한 근원적인 접근이 필요할 것이다.

Ⅵ. 북한이탈주민의 사회적 형성 변화와 성원권

북한이탈주민에 대해서는 1962년 <국가유공자 및 월남귀순자 특별원호법>이 제정되기 이전까지 관련법이 존재하지 않았고, 군 및 정보기관에서 유입된 탈북자를 관리하였다. 정착에 대한 지원이나 교육, 훈련 및 사회보장에 관한 규정은 없었으며, 법률 제정 이전의 탈북자에 대해서는 후차적인 지원도 전무하였다. 해방 이후 미군정기, 이승만 정부 수립, 한국 전쟁과 전후 복구 등 한국 정치의 변동으로 인해 북한이탈주민을 정책대상으로 인지하기 어려웠기 때문이다. 점차 국가의 기반이 마련되고 북한에서의 정치적 이탈이 발생하자 정부는 본격적으로 이들에 대한 인식과 정책 설계가 이루어졌다.

1. 북한이탈주민의 사회적 형성 : ‘귀순용사’에서 ‘북한동포’, ‘북한이탈주민’으로

북한이탈주민이라는 집단에 대해서는 시대에 따라 해당 집단을 지칭하는 용어에서부터 이들에 대한 사회적 인식의 형성을 확인할 수 있다. 1962년 <국가유공자 및 월남귀순자 특별원호법>이 제정되었다. 당시 정부는 이들에 대해 ‘적이었던 사람이 반항심을 버리고 스스로 돌아서서 복종하거나 순종함’(표준국어대사전)을 의미하는 ‘귀순자’라고 지칭하고 그에 따라 예우하였다. 귀순자는 군인 출신이 대부분이었고, 정치적 요인에 의해 탈북하였다. 이들은 반공이데올로기에 따라 북한 체제의 호전성과 비인간성, 남한 체제의 우월함을 입증하는 정치적 가치가 컸다(윤인진 2009, 19). 당시에는 국방부 원호처가 주무부처였는데, 귀순자에게 국가유공자와 동일한 지위를 부여하였으며 정부는 전폭적인 지지와 지원을 제공했다. 1970년 개정된 <국가유공자 및 월남귀순자 특별원호법>에서는 귀순자를 3등급에서 5등급으로 세분화하였으며, 등급에 따라 정착 수당을 지급하였다. 이들은 정치적 가치에 따라 계층화되고 제도화되었다. 1979년 <월남귀순용사 특별보상법>이 제정되었고

국방부 국가보훈처에서 관리하였다. 이 때부터 ‘귀순용사’라는 칭호를 사용하였으며 특별임용제도와 더불어 주택무상제공 등 지원의 규모가 점차 확대되었다.

정치적인 가치를 보유하고 있었던 귀순용사들은 1980년대 후반 국제 정세의 변화와 남북 긴장 완화, 탈북자 증가 및 이주 목적의 변화로 인해 그 가치를 점차 상실하게 되었다. 이러한 변화에 의해 정부의 정책대상으로서의 인식 역시 전환되었다.

1990년대 중후반 김일성의 사망과 대홍수, 식량난으로 인하여 다수의 북한 주민들이 중국, 러시아 등지로 이탈하였다. 1990년대 이전까지 한 해 10명 이내로 한국에 입국하였으나, 이 시기 그 수는 급격히 증가하였다. 1996년에 56명, 2000년에는 312명, 2002년에는 1,139명 등 기하급수적으로 증가하면서(김일수 2004, 332), 이들의 처우와 남한사회 정착에 대한 정책적 대응이 구체화 되었다. 앞선 시기 정치적인 요인에 의해 이탈하였던 것과는 달리, 경제적인 요인에 의해 북한을 벗어나는 이주자들이 증가한 것이다. 경제적 목적의 탈북이 증가하고 문민정부의 출범과 함께 반공이데올로기의 효용성이 감퇴하면서 이들은 정치적인 가치가 평가절하되었다(윤인진 2009, 265). 1993년 <귀순북한동포보호법>에 따라 주무 부처는 보건복지부로 이관되었고, 지원의 규모 또한 기존 보다 축소되었다. 정치적 자원을 가진 ‘귀순 용사’에서 민족적 동질성에 의한 도의적인 수용을 뜻하는 ‘북한 동포’로의 인식 전환이 이루어진 것이다. 이들에 대해서는 생활 능력이 결여된 생활보호대상자로서의 인식과 지원을 제공하였다. 대외적으로도 정부는 대북 정책 기조를 바탕으로 ‘조용한 외교’를 벌였다. 탈북자들이 체류하고 있는 체류국과 북한과의 관계 등을 고려하여 다소 소극적인 태도를 보였다. 탈북자 수용에 있어서 전원 수용과 선별 수용을 오가는 등 북한이탈주민 문제에 분명한 태도를 드러내지 않았다.

1997년 <북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률>이 제정되고 이들의 소관부처가 통일부로 이관되면서 ‘북한이탈주민’이라는 용어를 사용하게 되었다. 남북화해협력을 추구하며 대북 포용 정책을 추진하였던 정부는 대북 관계에서 이들에 대한 적극적인 정책이 북한을 자극할 수 있다는 우려에서 이전 정부와 같이 조용한 외교를 추진하였다(김일수 2004, 337).

2000년대 이후에는 여성 이주와 가족 동반 이주가 증가하게 되는데, 이는 경제적 요인에 따른 이주에서 더 나은 삶을 추구하는 새로운 이주 경향을 나타낸다. 이전 시기 이주자들이 중국 등 제3국에 오랜 시간 체류하다 한국으로의 이주를 결정하는 것과는 다르게, 한국 혹은 서구 선진국으로의 이주를 계획하고 이탈한 사람들이다. 제3국에서 단기 체류를 특징으로 하며, 그곳을 정착지가 아닌 경유지로 여기며 이른 시간 안에 한국 등으로 이주하는 특징을 가지고 있는 ‘직행탈북이주자’라 한다(김화순 2019, 157). 참여정부 시기에는 이들에

대한 안정적인 정착의 중요성이 담긴 ‘새터민’이라는 용어가 사용되기도 하였는데, 경제적인 요인 보다 북한의 체제 및 정치적 상황으로부터의 ‘이탈’의 의미를 선호하는 북한이탈주민들의 반발이 있었다. 참여정부 역시 이전 정부와 전체적인 기조에서는 유사한 방향으로 전개되었고, 국제사회의 북한 인권에 대한 주목과 더불어 정부의 인권에 대한 관심을 기반으로 인도주의적 인권 보호의 차원에서 정책이 추진되었다. 다만 탈북자 문제의 근원적인 해결보다는 북한과의 관계 개선 및 관련 정책이 우선순위에 있는 정부는 이들의 수용에 대해 적극적인 태도를 보이지 어렵다. 대표적인 예로 2003년 4월 16일 스위스 제네바에서 개최된 제59차 유엔인권위원회 회의에서 최초로 <북한 인권 규탄 결의안>이 채택되었으나 한국 정부는 ‘인권은 지향해야 할 가치이지만 현실적으로는 북한을 개혁으로 이끌어 주민의 생활을 개선시키는 것이 장기적으로 북한 인권이 보장되는 것으로 생각한다.’는 것을 이유로 결의안 채택에 불참하였다(윤여상 2003, 44). 2004년 유엔인권위에서 북한인권결의안이 다시 표결되었을 때도 한국 정부는 기권 입장을 택하는 등 북한을 의식하여 소극적인 태도를 보였다.

2008년 새로운 정부의 등장과 함께 이전 정부의 대북정책에 대한 강력한 비판과 이념적 대립은 북한이탈주민 정책에도 적용되었다. 주로 소극적이고 내부적인 대응으로 북한과의 관계 개선을 우선하였던 이전 정부와는 다르게 북한 인권문제에 대한 국내외적인 기반을 마련하고 국내적으로는 북한이탈주민의 자활과 자립에 초점을 맞추어 정책을 실현하고자 했다.

북한이탈주민 정책은 정부의 통일관과 대북정책에 따라 지원의 규모 및 내용이 변동하고, 관련하여 발생하는 사건들에 대해서도 이러한 정부의 인식에 따라 소극적인 대응으로 일관되기도 하였다. 초기에는 정치적인 활용도와 기여에 따라 이들의 효용성이 계층화되었고, 이후에는 정치적 이념에 따라 타자화되었다. 남북 대립과 반공이데올로기에 따라 정치적인 업적이 큰 ‘수혜집단’으로 국가유공자에 준하는 대우와 포상을 받았고, 점차 그러한 가치가 사라지자 생활보호대상자와 동일한 ‘의존집단’적인 인식이 지배적이었다. 이들은 사회적 통합의 대상이면서도 동시에 배제적인 대상인, ‘통합적 배제’ 또는 ‘배제적 통합’의 대상으로 간주되었다(선우현 2019, 19). 이를 통해 볼 때, 관료제 하에서의 분산된 정책 집행은 북한이탈주민의 이주 목적 및 한국 사회에서의 역할 및 정책대상으로서의 인식 변화에서 비롯된 결과로 볼 수 있다. 북한이탈주민의 정치적 전향을 위한 이주와 경제난에 따른 생존을 위한 이주는 한국 정부의 입장에서도 정치적인 가치에 있어 차이가 있었다. 또한 한국 정부의 대북관 및 통일관에 따라 통일을 위한 도구적인 존재였으며 대북 관계 개선과 경색이 이들의 처우를 판가름하였다. 그러나 그것은 명확한 배제로

나타나는 것이 아니라, 관계 부처의 개편 및 예산 축소 등으로 나타났다. 북한에 대한 부정적인 인식이 강화되었다고 해도 북한이탈주민의 수용을 원천적으로 불허할 수는 없으며, 정책 부서를 이관 혹은 통합하는 방향으로 '표류'하게 하는 것이 북한이탈주민 문제를 비가시화하는 가장 효율적인 방법으로 볼 수 있다는 것이다.

2. 국적 취득, 무국적 이탈자 및 새로운 정치사회적 문제

북한이탈주민은 1997년 제정된 <북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률>과 대한민국 헌법 제 3조의 '대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다.'는 조항에 의거하여, 한반도의 일부인 북한에 거주하는 주민들 역시 대한민국의 국적을 보유한 것으로 보고 있다. 북한이탈주민은 북한이탈주민정착지원사무소(하나원)에서 3개월의 사회교육 교육을 이수한다. 이후 위의 법률에 근거하여 별도의 조치 없이도 본인의 의사에 따라 본적을 정하고 취적 허가 신청을 제출하면 대한민국 국적을 취득한다. 이는 국적 취득이라기 보다는 법적 근거에 따라 국적을 회복 또는 인정하는 과정이다.

한국에서 인정하고 있는 절차에 의해 북한을 이탈한 북한이탈주민은 국적을 취득할 수 있으나, 이에 해당하지 않는 이탈자들에 대한 정치사회적인 문제도 간과할 수 없다. 취적 허가 신청이 가능한 북한이탈주민에 대해 법률은 '군사분계선 이북지역(북한)에 주소, 직계가족, 배우자, 직장 등을 두고 있는 사람으로서 북한을 벗어난 후 외국 국적을 취득하지 아니한 사람'으로 규정하고 있기 때문이다. 무국적 탈북자의 경우 (1) 보호결정에 의한 국적 인정, (2) 국적 판정 절차에 의한 국적 확인, (3) 국적확인소송에 의한 국적 인정 등의 방법이 있으며, 이러한 방법으로도 취득할 수 없는 경우 외국인과 동일하게 귀화 과정을 거쳐 국적을 취득해야 한다. 또한 중국 등 제3국에서 출생한 북한이탈주민의 자녀는 무국적자로 한국에서는 비보호대상자로 분류되어 지원의 사각지대에 놓이게 된다(윤향희 2020, 14). 이들이 한국에 체류하는 경우 교육 및 사회통합에 있어 지원 체계가 북한이탈주민과는 또 다른 차원의 문제가 양산되고 있다. 또한 북한 이탈 과정에서 부모와 헤어진 중국 체류 무국적 탈북고아에 대한 문제가 있다. 이에 대해 미국에서는 탈북고아 입양 법안을 발의하는 등 국제 사회의 관심이 이어지고 있으나 한국 정부에서는 이에 대한 지원책이 부재한 상태이다. 또한 최근 탈북 화교 4인의 난민 신청에 대해서도 정부는 이들을 난민으로 인정하지 않았다(JTBC 2021. 11.04.). 이들은 한국 정부에서는 중국인으로 해석하고, 중국은 이들을 자국민으로 인정하지 않아 무국적의 상태로 임시 체류자격을 유지하고 있다. 이들은 취업이나 의료보험 등에 있어 다양한 제약이 따르며 정부의 허가에

의해 취업할 수 있다.

북한이탈주민 역시 다른 이주 집단의 경우와 같이 이주 경로나 이주 목적 등이 다변화하고 그에 따른 다양한 문제점들이 발생할 수 있음에도 불구하고, 정부의 대북정책 및 통일정책의 기조에 따라 북한이탈주민 정책은 지속적인 변화를 겪고 있다. 여기에 무국적 탈북자, 탈북고아, 탈북학교 문제와 더불어 북한국적으로 중국 거류민증을 소지한 조교(朝僑)의 이주 및 국적 취득 문제 등은 국제사회의 관심과 새로운 정치사회적 문제로 등장하고 있다. 이들의 국적 확인 및 인정, 체류자격의 획득에 대한 통합적이고 체계적인 대응이 필요하다.

3. 북한이탈주민의 성원권 : 시민권 있는 비시민

북한이탈주민은 체류자격이나 법적인 측면에서는 한국의 국민이자 시민으로 간주되나, 여전히 이들은 ‘다른 존재이다. 혈통과 민족적 특성에 의해 국민으로 인정할 뿐이고 정치·경제·사회·문화적 경험은 남한과 다르므로, 한편으로는 외국인보다 한층 더 강화된 사회통합이 필요한 집단이다. 이들을 정치사회적 맥락에 따라 처우와 권리가 달라지는 정책대상으로 인식하는 한 이들은 ‘국민’이라는 법적인 자격만 가지고 있을 뿐 구분되고 분리된 존재로 살아가며, 그러한 간극을 극복하기 어려운 채로 생활하게 된다.

〈표 2〉 북한이탈주민 현황

(단위: 명)

연도	남	여	계	연도	남	여	계
~1998	831	116	947	2011	795	1,911	2,706
~2001	565	478	1,043	2012	404	1,098	1,502
2002	510	632	1,142	2013	369	1,145	1,514
2003	474	811	1,285	2014	305	1,092	1,397
2004	626	1,272	1,898	2015	251	1,024	1,275
2005	424	960	1,384	2016	302	1,116	1,418
2006	515	1,513	2,028	2017	188	939	1,127
2007	573	1,981	2,554	2018	168	969	1,137
2008	608	2,195	2,803	2019	202	845	1,047
2009	662	2,252	2,914	2020	72	157	229
2010	591	1,811	2,402	2021	29	19	48

출처: 통일부, <https://www.unikorea.go.kr/> (검색일: 2021. 12. 01.).

※ 2021년은 21년 9월 말 잠정치.

〈표 2〉의 북한이탈주민 현황에 따르면 최근 발생한 코로나19 상황을 제외하고는 해마다 북한이탈주민이 1천 명 이상 입국하는 추세이다. 이러한 추세를 반영하여볼 때, 북한이탈주민이라는 이주 집단은 분단 상황의 지속, 북한의 경제난 및 남한 문화 유입이라는 요소를 고려하였을 때 지속적으로 발생할 것이다. 이들이 실질적인 ‘국민’이자 ‘시민’으로 살아가도록 하는 사회통합의 노력은 더욱 중요해진다. 또한 이미 한국으로 이탈한 북한이탈주민들에 대해서도 지역사회에 정착할 수 있도록 지속적인 정책적 지원이 필요하다. 그러한 사회통합을 위해서는 먼저 북한이탈주민이 한국 사회에 정착하고 생활 세계를 이어갈 수 있는 경제적 기반과 그 실태에 대한 분석이 필요하다.

〈표 3〉 북한이탈주민의 경제활동 실태

(단위: %)

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	일반국민 (2020)
경제활동 참가율	56.5	54.1	56.9	56.6	59.4	57.9	61.2	64.8	62.1	60.1	62.5
고용률	49.7	50.0	51.4	53.1	54.6	55.0	56.9	60.4	58.2	54.4	60.1
실업률	12.1	7.5	9.7	6.2	3.4	5.1	7.0	6.9	6.3	9.4	4.0

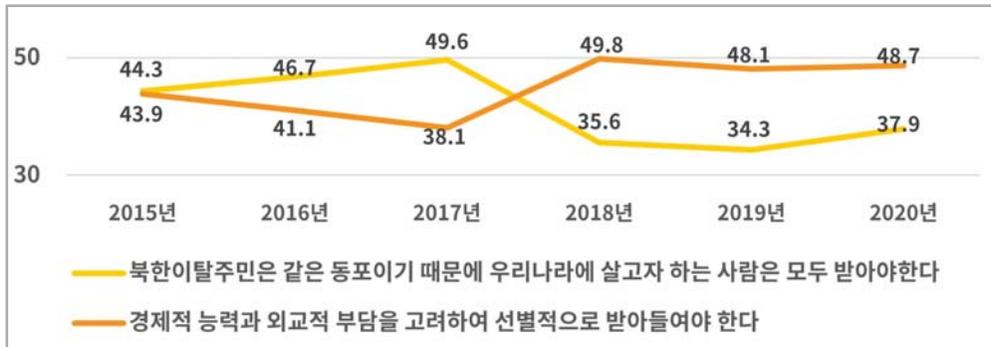
출처: 남북하나재단. 각 년도. 북한이탈주민 정착실태조사.

〈표 3〉의 북한이탈주민 경제활동 실태를 통해 그들의 경제적인 성원권을 유추해볼 수 있다. 법적인 보장과 경제적인 지원에도 불구하고 이들의 경제활동 참가율이나 고용률, 실업률은 일반 국민과 동일한 수준에 이르기 어렵다. 취업자들의 경제활동에 있어서도 제조업을 위주로 한 단순 노무 종사자의 비율이 가장 높다(남북하나재단 2021, 48-49). 경기도 북한이탈주민 실태조사에서도 북한이탈주민의 45.7%가 남한에서의 생활 수준을 ‘하류층’으로 인지하고 있으며, 경제적 어려움이 정착에 대한 장애요인이 되는 것으로 나타났다(경기도가족여성연구원 2012, 89). 구직 경로에 대해서도 북한이탈주민 친척, 친구 동료가 28.3%, 대주매체가 26.4%, 민간 취업 알선 기관이 16.4%에 이르고 있으나 남북하나재단 25.2%, 고용노동부 13.9% 등 정부 및 관련 기관의 지원이 북한이탈주민 자체 네트워크나 사적 기관을 통한 구직보다 미비하다(남북하나재단 2021, 57).

북한이탈주민의 사회·문화적 성원권은 경제적인 측면보다 더욱 미흡한 실태이다. 북한이탈주민보호센터의 조사 과정을 거쳐 북한이탈주민정착지원사무소에서 3개월의 사회 적응

교육을 마친 후 이들이 생활하게 되는 지역사회와의 연계가 미비하여 사회통합으로 이어지기보다는 분리된 존재로 살아가게 된다. 수도권 일부 기초자치단체를 제외하고 관내에 북한이탈주민들이 극소수 존재하는 경우, 이들의 특성에 부합하는 별도의 프로그램을 운영하는 것이 어려운 현실이다(김순양 2013, 264). 주무부처인 통일부와 지방자치단체의 연계성과 통합적인 관점이 부재한 가운데 북한이탈주민은 한국 사회에서 더욱 타자화되어 간다.

〈그림 2〉 국민인식조사 - 북한 난민 대규모 발생 시 정부가 취해야 할 대응책 (단위: %)



출처: 북한인권정보센터(2020, 14).

북한이탈주민에 대한 국민의 인식에서 또한 이들은 구별되고 분리된 존재임을 인식하게 한다. 〈그림 2〉와 같이 2020년 북한이탈주민에 대한 국민인식조사에서 ‘북한 난민 대규모 발생 시 우리 정부가 취해야 할 적절한 대응책’ 관련 설문에 응답자의 37.9%는 “전면 수용해야 한다”라고 응답한 한편, 48.7%는 “경제적 능력과 외교적 부담을 고려하여 선별적으로 받아들여야 한다”, 12.2%는 “우리 사회에 큰 부담이 되기 때문에 받아들여서는 안 된다”고 응답하였다. 인구 문제와 코로나19와 같은 팬데믹 등 국가 경제에 대한 국민의 부담의 심화와 북한과 통일관의 전환이 북한이탈주민의 선별적 수용이 필요하다는 인식도 강화하는 것이다.

누가 뭐라 그래도 제가 청진 시투리 씨도 저는 대한민국 국민이예요. 법적으로 저는 그렇게 돼있고, 나는 그래서 이 나라에서 기여하면서 살 거니까 제가 있으면서 물론 다른 사람들이 봤을 때, 기초생활수급자라고 저 사람은 짐이 될 거야 라는 편견에 대해서 절대적으로 없다고 얘기하죠. 물론 안 그런 사람도 있지만요 내가 세금 내는 그 나라에 있을

때가, 내가 이 사회에 꼭 필요한 사람이 될 거야, 그런 사람이야, 나는, 나는 새터민들한테
도 그런 말을 해요, 너희들은 다 필요한 사람이다, 필요하지 않은 사람이 어딴어요, 어떻게
그 사람들이 원하는 거만 필요한 건 아니잖아요(이희영 2010, 226).

북한이탈주민을 이주 현상과 이주자의 한 유형이라는 관점에서 바라본다면, 다른 국가에
서 발견하기 어려운 특수성과 정치사회적 특성을 지니고 있다. 한국의 북한이탈주민의
사회적 형성과 정책적인 대응을 중심으로 바라볼 때, 이들은 인적 자본 및 사회적 자본을
소유하지 못한 집단으로, 착취로부터도 배제되는 외부, 즉 비시민이다(윤인진 2009, 52).
혈통주의적인 법률에 근거하여 국민으로서의 삶을 영유할 권리와 의무를 가지지만, 한
개인이 정치·경제·사회·문화적 장벽을 넘어 사회의 일원으로 기능하기에는 역부족인
상황이다. 이러한 부분에 대해 정부의 통합적인 정책 추진과 지자체 및 민간 기관들의
협력이 역동적으로 이루어져야 한다.

V. 결론

전 세계적인 이주의 확산으로 이주자의 법적 처우와 사회통합에 대한 관심이 높아지는
가운데, 이주 송출국이었던 한국 역시 이주 목적국으로서의 이주 변천을 맞이하며 이주와
관련한 정치사회적 문제가 양산되고 있다. 이주자에 대한 법적·제도적 처우는 개선되고
발전하고 있으나, 사회통합의 차원에서는 결여된 성원권 인식을 드러낸다. 국제사회는
이미 한국이 다민족·다문화 국가로 진입했음을 인정하고 그에 따른 제도적 기반을 마련하고
이주자 인권 문제에 대응하기를 권고하고 있다. 그러나 이주자를 한국 사회의 구성원으로
인정하고 사회로 통합하고자 하는 노력이 부족한 상황이다.

이러한 문제점에 대한 근원적인 접근을 위하여 한국의 이주 역사에서 가장 장기적인
체류의 역사를 가지고 있는 한국 화교와 북한이탈주민이라는 이주자 집단에 대한 인식의
변화와 사회적 성원권에 대해 탐구하였다. 이주자들의 출입국과 체류자격의 획득 및 정착에
있어 정부에게 이들 집단이 어떻게 인식되며, 인식의 변화에 따른 정책 과정의 변화를
역사적 흐름에 따라 접근하였다. 이러한 과정을 거쳐 형성된 이주자의 성원권은 또 다른
정치사회적 요인에 따라 다시 변화할 수 있는 동학을 가지고 있다.

한국 화교는 한국 사회의 가장 오랜 정착의 역사를 가지고 국민과 생활 세계를 공유하였지
만, 영주권을 기간마다 연장하며 살아가고 사회적 배제를 경험하는 ‘시민권 없는 시민’이다.

한국 화교 정책은 정부의 인식에 의해 배제적인 성격으로 규정되었고, 이들은 한국에 거주하며 생활 세계를 공유하고 있으나 다른 존재로 인식되고 계층화되었다. 시기에 따라 분절적이고 파편화된 성원권의 양상을 나타낸다.

북한이탈주민은 혈통주의적 국적법에 의해 한국 국적을 자동으로 부여받지만, 온전한 정착에 이르기까지 국가 차원의 사회통합을 필요로 하는 '시민권 있는 비시민'이다. 이들은 한국 사회에서 여전히 구별된 존재로 인식되고 있으며, 정부의 대북관과 통일관에 굴절되는 존재이다. 남북 관계 및 국제 정세, 정부의 대북 정책과 주관부처에 따라 이들에 대한 처우 및 사회통합의 방향 또한 변화될 가능성이 있다.

한국 화교와 북한이탈주민에 대한 정부의 인식은, 역사적 맥락과 한국 사회의 변동, 혹은 외부적인 요인에 의해 사회적 형성 이론의 네 가지 유형을 넘나드는 모습을 보이고 있다. 기본적으로는 정치권력이 약하고 부정적인 인식을 가진 이탈집단의 양상을 가지고 있으나, 인구 문제에 따라 포섭이 필요한 대상으로 긍정적인 인식이 형성되어 의존집단으로서의 인식으로 전환되는가 하면, 세계정세나 정부의 대북관에 따라 도전집단 혹은 의존집단의 특성을 나타내기도 하였다.

한국 화교와 북한이탈주민이라는 이주자 집단의 역사적·정치적 경험과 한국 정부의 정책적 대응은 다른 이주자 집단의 정착과 사회통합에 있어서도 반복될 수 있는 가능성이 있다. 시민권 혹은 체류자격의 부여와 법적·제도적인 기반의 확장됨에도 불구하고, 이주자들이 한국 사회로 진입하고 구성원으로 기능하는 사회적 성원권의 확대는 온전히 보장되지 못한다. 오히려 정책대상으로 어떻게 인식되는가에 따라 이들의 성원권의 영역이 규정되는 것이다. 이주자들의 사회적 형성을 통해 어떠한 집단으로 인식되느냐에 따라 설계된 정책의 방향이 이주자 성원권을 결정하고 있다.

한국은 점차 이주 사회로 변모하고 있어 장기체류 외국인의 규모 역시 증가할 것이다. 이들을 어떻게 한국 사회로 수용하고 포섭할 것인가, 어떠한 권리와 의무를 부여하고 한국 사회의 구성원으로 기능하게 할 것인가 하는 부분은 이주자 정책의 핵심이 될 것이다. 한국의 역사적 맥락과 더불어 국제법과 인권 사상, 이주자와 이주 현상에 대한 이해 등 통합적인 관점을 반영한 이주자 성원권의 정립이 필요하다.

- 김경학. 2012. 한국 화교의 초국가적 성격과 전망: 광주지역 화교를 중심으로. 민족문화 논총 51, 191-226.
- 김기호. 2016. 중국과 대만 사이에서 변화하는 한국 화교의 이주민 정체성 -서울 화교 사단 조직에 대한 사례 연구. 아태연구 23(3), 157-189.
- 김동춘. 2013. 시민권과 시민성. 서강인문논총 37, 5-46.
- 김명환. 2012. 맥락, 문제정의, 사회적 형성 및 정책변화 -부동산 세계 변화를 대상으로-. 한국정책학회보 21(1), 103-130.
- 김순양. 2013. 한국 다문화사회의 이방인: 사회적 배제와 정책적 대응. 서울: 집문당.
- 김용찬. 2019. 한국의 국제이주연구의 동향과 과제. 민족연구 74, 30-51.
- 김일수. 2004. 탈북자 문제에 대한 한국의 입장과 대응. 세계지역연구논총 22(2), 329-357.
- 김정선. 2011. 시민권 없는 복지정책으로서 '한국식' 다문화주의에 대한 비판적 고찰. 경제와사회 92, 205-246.
- 김화순. 2019. 식량난민에서 직행탈북이주민으로: 탈북원인의 변화. 전태국·김화순·이민영 편. 배제와 통합 : 탈북인의 삶. 과천: 진인진, 155-178.
- 류지현·김현주. 2021. 한국의 다문화연구 경향 고찰. 인문과학연구 42, 29-54.
- 박경태. 2004. 한국사회에서 화교들이 느끼는 차별의 수준. 최협·김성국·정근식·유명기 엮음. 한국의 소수자, 실태와 전망. 파주: 한울, 280-295.
- 박규택. 2017. 중층적·역동적 시공간을 통한 한국화교 이해. 한국민족문화 68, 257-289.
- 박은경. 1986. 한국화교의 種族性. 서울: 한국연구원.
- 석하림. 2012. 일제시기 조선 화교의 금융네트워크 : 1910-20년대 화교상인을 중심으로. 이화여자대학교 석사학위 논문.
- 선우현. 2019. 통합적 배제 혹은 배제적 통합의 대상으로서 '탈북민 집단'. 전태국·김화순·이민영 편. 배제와 통합 : 탈북인의 삶. 과천: 진인진, 17-50.
- 손정목. 2003. 서울 도시계획 이야기 : 서울 격동의 50년과 나의 증언. 2. 서울: 한울.
- 우기택·남하균. 2018. 재한 외국인과 영주제도 소고. 동북아법연구 12(1), 319-339.
- 윤여상. 2003. 탈북자 대책 변하고 있나?. 통일한국 234, 43-45.

- 윤인진. 2009. 북한이주민 -생활과 의식, 그리고 정착지원정책-. 파주: 집문당.
- 이용재. 2013. 사회갈등 대응을 위한 시민권의 재해석 -획득하는 권리로서 생활공동체의 성원권-. 대한정치학회보 21(2), 95-113.
- _____. 2015. 한국화교의 정착과정과 실패요인 -경제, 정치, 사회적 지위 불일치를 중심으로-. 민족연구 62, 27-49.
- 이정희. 2018. 화교가 없는 나라 : 경계 밖에 선 한반도화교 137년의 기록. 서울: 동아시아.
- 이희영. 2010. 새로운 시민의 참여와 인정투쟁. 한국사회학 44(1), 207-241.
- 장수현. 2004. 한국화교의 현실과 도전. 최협·김성국·정근식·유명기 엮음. 한국의 소수자, 실태와 전망. 파주: 한울, 261-279.
- 전형권·김혜련. 2012. 다문화시대 한국화교의 사회통합과 인정의 정치. 21세기 정치학회보 22(1), 333-357.
- 조희원. 2015. 새로운 시민의 등장과 한국의 다문화현상: 결혼이주여성을 중심으로. 세계지역연구논총 33(3), 235-254.
- 최현. 2003. 대한민국과 중화인민공화국의 국민 정체성과 시민권제도. 한국사회학 37(4), 143-173.
- 한태희. 2016. 출입국관리법상 영주자격제도 개선방안 연구: 캐나다 사례와 비교를 중심으로. 다문화와평화 10(1), 20-49.
- 허설화. 2020. 탈근대사회 유연한 정체성에 대한 고찰 : 재한 화교를 중심으로. 재외한인연구 50, 85-110.
- 황정미. 2011. 초국적 이주와 여성의 시민권에 관한 새로운 쟁점들. 한국여성학 27(4), 111-143.
- Bauböck, Rainer. 1994. Transnational Citizenship: Membership and Rights in International Migration. Aldershot: Edward Elgar Publishing Company.
- Benhabib, S. 2004. The Rights of Others: Aliens, Residents, and Citizens. Cambridge: Cambridge University Press.
- Berger, P. and T. Luckmann. 1966. The Social Construction of Reality : A Treatise in the Sociology of Knowledge. Garden City, NY: Anchor.
- Brubaker, Rogers. 2010. Migration, Membership, and the Modern Nation-State: Internal and External Dimensions of the Politics of Belonging. The Journal of

Interdisciplinary History 41(1), 61-78.

- Brubaker, Rogers and Jaeun Kim. 2011. Transborder Membership Politics in Germany and Korea. *European Journal of Sociology* 52(1), 21-75.
- Castles, S., H. d. Haas, and Miller, M. J. 2014. *The Age of Migration : International Population Movements in the Modern World* (5th ed.). New York: Guilford Press.
- Chang, Kyung-Sup and B. S. Turner. 2012. *Contested Citizenship in East Asia : Developmental Politics, National Unity, and Globalization*. Abingdon, Oxon: Routledge.
- Kim, Jaeun. 2009. The making and unmaking of a “transborder nation”: South Korea during and after the Cold War. *Theor Soc* 38, 133-164.
- _____. 2014. The Colonial State, Migration, and Diasporic Nationhood in Korea. *Comparative Studies in Society and History* 56(1), 34-66.
- _____. 2019. ‘Ethnic Capital’ and ‘Flexible Citizenship’ in Unfavourable Legal Contexts: Stepwise Migration of the Korean Chinese within and Beyond Northeast Asia. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 45(6), 939-957.
- Kymlicka, W. 1995. *Multicultural Citizenship : a Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford : Oxford University Press.
- Marshall, T. H. and T. B. Bottomore. 1992. *Citizenship and Social Class 2*. London: Pluto Press London.
- Schneider, A. and H. Ingram. 1993. Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy. *The American Political Science Review* 87(2), 334-347.
- Schneider, A. and M. Sydney. 2009. What is the Next for the Policy Design and Social Construction Theory? *The Policy Studies Journal* 37(1), 103-119.
- Somers, Margaret R. 1993. Citizenship and the Place of the Public Sphere: Law, Community, and Political Culture in the Transition to Democracy. *American Sociological Review* 58(5), 587-620.
- Soysal, Yasemin N. 1994. *Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe*. Chicago: University of Chicago Press.

- 王恩美. 2008. 東アジア現代史のなかの韓国華僑—冷戦体制と「祖国」意識. 東京: 三元社.
- 경기도가족여성연구원. 2012. 경기도 북한이탈주민 정착실태 조사.
- 국립국어원 표준국어대사전. 출처: dict.korean.go.kr/main/main.do.
- 국회. 1949a. 제1대국회 제5회 제17차 국회임시회의속기록(1949.10.10.). 출처: <https://likms.assembly.go.kr/record/> (검색일: 2021. 11. 10.).
- _____. 1949b. 제1대국회 제5회 제18차 국회임시회의속기록(1949.10.11.). 출처: <https://likms.assembly.go.kr/record/> (검색일: 2021. 11. 10.).
- _____. 2001. 제225회 국회 법제사법위원회 회의록 제14호(2001.11.15.). 출처: <https://likms.assembly.go.kr/record/> (검색일: 2021. 11. 12.).
- _____. 2002. 제227회 국회 법제사법위원회 회의록 제4호(2002.02.29.). 출처: <https://likms.assembly.go.kr/record/> (검색일: 2021. 11. 12.).
- 남북하나재단. 2021. 2020 북한이탈주민 정착실태조사.
- 법무부. 2021. 국적법 일부개정법률(안). 출처: <https://opinion.lawmaking.go.kr/> (검색일: 2021. 10. 20.).
- 법무부 출입국·외국인정책본부. 2015. 2015년 출입국·외국인정책통계연보. 출처: <https://www.immigration.go.kr/> (검색일: 2020. 12. 21.).
- _____. 2018. 제3차 외국인정책 기본계획. 출처: <https://www.immigration.go.kr/> (검색일: 2020. 12. 21.).
- _____. 2020. 외국인 체류 현황. 출처: <https://www.immigration.go.kr/> (검색일: 2021. 05. 03.).
- 북한인권정보센터. 2020. 2020 북한인권예 대한 국민인식조사.
- 서울대학교 통일평화연구원. 2020. 2019 통일의식조사.
- 여성가족부. 2019. 2018년 국민 다문화수용성 조사.
- 통일부. 북한이탈주민 현황. 출처: <https://www.unikorea.go.kr/> (검색일: 2021. 12. 01.).
- International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (UN ICERD). 2007. Consideration of Reports Submitted by States Parties under Article 9 of the Convention. Geneva.

출처: <https://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/CERD.C.KOR.CO.1.pdf> (검색일: 2021. 11. 20.).

- United Nations Department of Economic and Social Affairs (UN DESA). 2019. International Migrant Stock 2019. United Nations, New York. 출처: <https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates19.asp> (검색일: 2021. 04. 23.).
- JTBC. 무국적 ‘탈북 화교들’ 사상 첫 난민 인정 결국엔 불발(2021.11.04.). 출처: https://news.jtbc.joins.com/article/article.aspx?news_id=NB12031097 (검색일: 2021. 12. 05.).

● 투고일: 2021.12.24. ● 심사일: 2022.01.06. ● 게재확정일: 2022.02.10.

| Abstract |

The Social Construction of Immigrants and Changes in Migrant Membership: A Study of Overseas Chinese and North Korean Defectors in Korea

Seok Harim (First Author, Ewha Womans University)

Go Minhee (Corresponding Author, Ewha Womans University)

As Korea transitions to a receiving country with an increasing number of immigrants, their integration into the host society has become an urgent issue. In resolving the issue, government's perception and response have played a key role in determining the degree of social integration. In this paper, we show that immigrants' legal and social status tends to shift depending on how the government views the positions of these immigrants in the Korean society. To substantiate this argument, we trace the integration process of the two groups with the longest history of immigration in Korea, i.e., overseas Chinese and North Korean defectors. Data show that while overseas Chinese remained "citizens without citizenship" despite their century-long residence, North Korean defectors became "legal aliens," constituting lawful citizens but without a proper sense of social membership. We found that the scope of immigrants' membership in Korea has changed according to government's perception.

〈Key words〉 Immigration Policy, Immigrant Membership, Citizenship, Korean Overseas Chinese, North Korean Defectors