

재외동포 인력
활성화 방안에 관한 연구

김민정
(동아대학교)

부산외국어대학교 다문화연구소
다문화사회와 교육연구학회

www.kci.go.kr

재외동포 인력 활성화 방안에 관한 연구

김민정
(동아대학교)

《목 차》

1. 서론
 - 1.1 연구의 필요성
 - 1.2 연구내용 및 방법
 - 1.3. 이론적 배경 및 선행연구
2. 재외동포의 법적지위와 현황
 - 2.1 재외동포의 개념
 - 2.2 재외동포의 법적지위
 - 2.3 국내체류 재외동포의 자격
 - 2.4 국내체류 재외동포의 현황
3. 방문취업(H-2)과 재외동포(F-4)제도
 - 3.1 방문취업(H-2)와 재외동포(F-4)제도 문제점
 - 3.2 방문취업 쿼터제의 문제점
 - 3.3 재외동포 인력활용의 문제점
4. 결론

<Abstract>

Kim Min jung. 2020. 1. 17. **A Study on the Revitalization of Korean Overseas Residents.** Multi-cultural Society and Education Studies 5, 55-77. In this study, the government aims to actively seek social integration and the use of overseas manpower with strong ethnic homogeneity as a solution to the nation's

www.kci.go.kr

manpower shortage as the low birthrate and aging population progress rapidly. Overseas Koreans have a lower illegal immigration rate and a stronger homogeneity compared to foreign workers under the employment permit system, which can be expanded into production personnel available for long-term use. In particular, the government plans to come up with possible problems and measures to utilize H-2 overseas Koreans if they unify their qualification as overseas Koreans (F-4) and expand the scope of their employment activities. (**Dong-A University**)

[Key words] Social Integration, Overseas Koreans, Ethnic Homogeneity, Employment Permit System, Uniformization

1. 서론

1.1 연구의 필요성

국제사회 환경이 변화하면서 국가 또는 지역 간 교류가 매우 다양한 형태로 전개되고 있다. 이러한 국제 인적 교류의 증가와 함께 재외동포사회와 모국 간의 이주형태 또한 과거의 해외로 이주라는 일방적인 형태보다는 이른바 순환 이민 형태가 증가하고 있다.

이로 인해 최근에는 재외동포의 모국으로 입국 및 장기거주 현상도 점차 증가하고 있다.¹⁾

법무부 자료에 의하면 2017년 8월 현재 809천명으로 2007년 366

1) DIASPORA AND MIGRATION POLICIES』, [Forum 2015] 자료집, Riinvest Institute, 2007.; Hugu, "What we know about circular migration and enhanced mobility," Policy Brief, Migration Policy Institute, 2013. 09.

천명에 비해 2.2배 증가하였다. 2016년을 기준으로 외국국적 동포의 체류자격을 살펴보면 재외동포(F-4)가 48%로 절반에 가까운 비중을 차지하고, 이어서 방문취업(H-2) 32%, 영주(F-5) 10.9% 순이다.

최근 들어 외국국적 동포의 유입 추이의 특징을 보면 방문취업(H-2) 자격은 지속적 감소 추세에 있으며 반대로 재외동포(F-4) 자격이 급격히 증가하고 있다.

이에 따라 제도 도입 10주년이 된 현 시점에서 방문취업제(H-2) 및 점차 증가 추세인 재외동포(F-4)의 노동시장 영향을 분석하고 제도 개선방안을 모색할 필요가 있다.

체류외국인 수의 빠른 증가, 이민자의 사회경제적 영향 확대, 저출산·고령화 등의 인구변동은 생산가능인구 감소의 대응방안으로 중장기적 관점에서 동포들을 활용한 노동시장의 통합에 대한 적극적인 고려가 필요하다.

1.2 연구내용과 방법

재외동포는 외국인 근로자에 비해 불법체류율이 낮고, 동질성이 강해 국내 노동시장에서 활용하면 국내 노동력 부족 문제를 해결할 뿐만 아니라 이들이 귀국 후 국가경제와 민족공동체 발전에 기여하기 때문에 전 세계 한민족공동체 발전에도 기여할 것이다.

이에 본 연구에서는 방문취업(H-2)자격을 단계적으로 재외동포(F-4)자격으로 일원화하고 취업활동범위를 확대하는 경우 제기될 수 있는 문제점을 살펴보고 활용방안을 제시하고자 한다.

연구의 내용은 다음과 같다.

첫째, 현행 동포에 대해 방문취업(H-2)과 재외동포(F-4) 자격으로 분리하여 체류자격 구분하는 것을 재외동포 자격으로 통합 운영할 경우 발생하는 효과 및 문제점을 분석한다.

둘째, 재외동포 자격자의 취업활동 범위 확대 시 노동시장을 중

심으로 우리사회에 미치는 사회적·경제적 효과 등을 분석한다.

연구방법으로 고용허가제 및 방문취업제에 대한 제도 연구를 위해서는 정부기관자료 및 연구보고서와 연구논문 등을 수행하였다. 그런데 방문취업제와 관련된 학술논문 등의 문헌은 그리 많지 않고 고용허가제와 관련해서 주로 일반 외국인근로자에 초점을 맞춘 논문들이 주를 이루고 있어 정부기관 자료 등을 많이 활용하였다. 그리고 방문취업자격으로 들어와 체류하거나 취업하고 있는 동포들에 대한 취업현황을 파악하기 위해서 기존에 시행된 조사자료 등의 이차자료를 활용한 문헌연구를 시행하였다. 기존에 시행된 조사보고서 등은 주로 법무부와 고용노동부에서 시행한 조사자료를 활용하였고 필요한 경우 정부 공식 통계자료 등도 활용하였다.

1.3 이론적 배경 및 선행연구

외국인력들이 국내에서 일할 수 있도록 한 제도인 외국인 고용허가제는 현재 일반외국인(E-9) 체류자격과 특례외국인(H-2) 체류자격으로 구분되어 있다.

비전문취업 체류자격(E-9)은 2003년 7월 31일 법안을 통과하고 2004년 8월 17일 시행되었다. 설동훈·고재훈(2017)이 조사한 「2017년 외국인 근로자 근무환경 실태조사」에 따르면 2017년 5월까지 인력송출양해각서(MOU)로 공공기관을 통해 인력을 송출하는 국가들은 방글라데시·캄보디아·중국·인도네시아·키르기스스탄·몽골·미얀마·네팔·파키스탄·필리핀·스리랑카·태국·동티모르·우즈베키스탄·베트남 등 15개국이 송출국이었으며, 2018년 2월 라오스 노동자가 처음으로 입국하여 현재 16개국의 외국인력들이 외국인 고용허가제를 통해 국내로 유입되고 있다. 외국국적동포가 국내 산업현장에서 일할 수 있도록 한 방문취업제(H-2)는 러시아와 우즈베키스탄, 카자흐스탄, 우크라이나, 키르기스스탄, 타지키스탄과 같은 독립국가연합(CIS)지역에 거주하는 동포에게 5년간

체류자격을 부여하는 제도이다.

국내에서의 외국인력은 1986년 아시안게임 이후 ‘미등록근로자’로 유입되기 시작하였다. 당시 정부는 이들은 ‘불법체류자’로 규정하여 단속하였으나, 국내 노동시장의 인력난을 고려해달라는 중소기업의 요청에 따라 외국인력의 취업을 묵인하였다. 이후 외국인력의 합법적 고용, 중소기업체의 인력난 완화, 개발도상국과 산업기술협력을 강화한다는 명분을 살리기 위해 1991년 11월 외국인 산업연수제도를 신설하였지만 실제로는 편법적 외국인력 수입 정책으로 운용되기 시작하였다. 이 제도를 통해 들어온 외국인 산업연수생들은 ‘연수’는 받지 않고 실제로는 ‘근로’만 하며, 연수생이라는 신분으로 인해 ‘미등록근로자’보다 낮은 임금과 근로인한 사업장 이탈 등이 빈번하였다. 또한, 폭언과 폭행, 감금, 여권 압류, 임금 체불 등 외국인 산업 연수생의 인권을 침해하는 일이 잇따랐다(임현진·설동훈 2000).

1992년 3D 업종 10개 분야에 산업연수생이 허용되었다가, 1993년 4월 산업연수생의 불법취업을 야기한다는 이유로 중단되었다. 하지만 기업체들의 도입재개 목소리가 커지자 그해 11월 다시 개시되었다. 산업기술연수제의 제도 및 운영상의 한계는 국내에 체류하는 외국인근로자의 관리를 어렵게 하였으며, 이러한 문제를 해결하기 위해 1995년 산업연수생에게 근로기준법을 일부 적용하여 법적 보호를 받게 하였지만 송출비리, 임금체불, 사업장 이탈, 연수생에 대한 인권침해 등 여러 문제점들이 지속적으로 나타나게 되자 새로운 법안 도입의 필요성이 제시되었다.

고혜원·이철순(2004)은 외국인 고용허가제가 어떠한 논의를 거쳐 도입이 되었는지 살펴보았다. 외국인 고용허가제는 1995년부터 2003년까지 8년에 걸쳐 3번의 논의가 진행되었다. 1995년 13명의 외국인근로자들이 한국인 고용주의 비인격적 대우에 항의하며 명동성당에서 농성을 벌인 사건은 외국인의 노동문제에 더는 방관할 수 없게 되었고, 2003년 6월 여야 국회는 정책협의회를 거쳐 6월 입법

하기로 확정하였으며, 중소기업협동조합중앙회는 산업기술연수제와 고용허가제 병행 실시안을 여당에 제출하는 등 달라진 모습을 보이기 시작하였다. 7월 31일 국회의원들의 자유투표를 진행하여 「외국인 근로자 고용 및 관리에 관한 법률」이 국회를 통과하였으며 2004년 8월 17일 외국인 근로자 고용허가제가 시행하게 되었다.

곽재석(2010)은 재외동포들이 국내에서 일할 수 있는 방문취업제에 대한 배경과 제도에 대한 문제와 개선점 등을 연구하였다. 1999년 제정된 재외동포법에 의해 재외동포들은 국민과 유사한 법적 지위를 가지게 되었지만, 중국 동포와 중앙아시아 교포들은 선진국 동포들과 비교하여 국내 노동시장에서의 차별과 상대적인 불이익을 받았다. 따라서 이러한 차별을 없애고, 한민족 네트워크를 강화하기 위해 방문취업제를 2007년 3월 4일부터 실시하였다. 하지만 동포들이 취업 및 근로개시신고 등을 하지 않아 내국인의 일자리 대체 가능성에 대해 파악하지 못하게 하였으며, 2008년 세계규모의 경제위기가 국내 경제 상황에도 악영향을 미치게 되자 동포들이 내국인의 일자리를 대체가 우려되었다. 따라서 2009년 5월부터 정부는 동포의 내국인 일자리 대체효과가 큰 건설업종에 대해 건설업 직종에 근무하기 위해서는 건설업취업등록 관청과 취업교육을 거쳐서 반드시 ‘건설취업인정증명서’를 발급받아야 하며, 이 증명서가 없으면 2009년 12월부터 건설업에 취업할 수 없도록 하였다(최홍엽 2010). 설동훈은 외국국적동포의 노동시장에서의 위치를 분석하고 한국노동시장에 미칠 영향관계를 분석하여 외국국적 동포의 자유로운 출입국과 취업을 보장하는 방향으로 노동시장을 개방할 것을 주장하고 있다. 윤황·김해란은 한국거주 조선족 이주노동자들의 법적·경제적 지위를 규명했는데 이들은 기대 속에 한국에 왔지만 조선족 이주노동자를 단순 외국인력으로만 보고 취업범위를 제한하였으며, 이주노동 정책을 지속적으로 일관되게 추진하지 않았기 때문에 사회적 지위가 낮은 일을 하면서 한국인에게 차별과 멸시를 받는 사회적 지위에 머물고 말았다고 평가되었다.

1990년대 이후부터 현재까지의 연구에서 외국인근로자 고용정책 및 고용허가제의 선행연구들을 검토한 결과, 연구내용, 연구범위, 최근의 연구 경향 측면에서 각각 기존 연구들의 한계를 확인할 수 있었다.

2. 재외동포의 법적지위와 현황

2.1 재외동포의 개념

‘재외동포’란 한국을 떠나 외국에 살고 있는 우리 동포들을 부르는 용어로서 교포, 동포, 교민, 해외교민, 해외동포, 재외 국민 및 재외동포 등 부르는 방법은 다양하다.

대한민국 현행법에서는 재외동포법과 재외동포재단법 등에서 재외동포에 대한 정의를 내리고 있다. 재외동포법 제2조 제2항에서 외국국적동포의 범위를 대한민국의 국적을 보유하고 있던 자(대한민국 정부 수립전에 이주한 동포를 포함함) 또는 그 직계비속으로서 외국국적을 취득한 자 중 대통령령으로 정하는 자로 규정하고 있고, 동법 시행령 제3조(외국국적동포의 정의)제1호에서 대한민국의 국적으로 보유하고 있던 자로서 외국국적을 취득한 자(대한민국정부수립이전에 국외로 이주한 동포를 포함함)로 규정하고 있어 1세대가 포함되고 있고, 같은 조 제2호에서 부모의 일방 또는 조부모의 일방이 대한민국의 국적을 보유하고 있던 자로서 외국국적을 취득한 자로 규정하여 2세대와 3세대를 포함하고 있다. 즉, 재외동포법에 따른 동포의 범위는 이주 1세대부터 3세대까지만 해당되고 4세대 이후는 이 법에서 말하는 동포의 범위에 포함되지 않는다.²⁾

2) 4세대 이후는 법령상 재외동포(F-4)비자나 방문취업(H-2)비자 부여 대상이 아닌 것으로 해석되어, 법령상 재외동포가 아닌 일반외국인과 동일하게 취급할 수 밖에 없다. 2010년5월에 제정된 고려인동포법의 경우, 제2

재외동포법은 외국에 거주 중인 재외동포의 거주국에서의 생활지원과 민족적 유대감 강화를 위한 재외동포재단의 설립 근거법이 되지만, 재외동포재단에서는 재외동포를 제2조(정의) 제2호에서 국적과 관계없이 한민족의 혈통을 지닌 사람으로서 외국에서 거주, 생활하는 사람으로 규정하여, 재외동포 관련 법령 중 재외동포의 범위가 가장 포괄적이다. 다만, 이 법의 경우 국내에서의 지원이 아닌 해당 재외동포의 거주국에서의 지원으로 한정하고 있다.

〈표 1 각 법률에 따른 재외동포의 정의〉

법률명	재외동포법	재외동포재단법	한국국제 보건의료재단법
재외동포 용어정의	○대한민국의 국민으로서 외국의 영주권을 취득한 자 또는 영주할 목적으로 외국에 거주하고 있는 자(재외국민) ○대한민국의 국적을 보유하고 있던 자 또는 그 직계비속으로서 외국국적을 취득한 자(외국국적동포)	○국적에 관계없이 한민족의 혈통을 지닌 사람으로서 외국에서 거주·생활하는 사람 ○대한민국 국민으로서 외국에 장기체류하거나 외국의 영주권을 취득한 사람(재외국민)	○국적을 불문하고 한민족의 혈통을 지닌 자로서 외국에서 거주·생활하는 자
소관부처	법무부	외교부	보건복지부

자료 : 출입국·외국인정책본부 연보, 법무부

조(정의)에서 고려인동포의 정의를 1860년 무렵부터 1945년 8월15일까지 농업이민, 항일독립운동, 강제동원 등으로 러시아 및 구소련 지역으로 이주한 자와 민법 777조에 따른 그 친족으로 현재해당 지역에 거주하는 자를 지칭하고 있다. 재외동포법과는 달리 세대기준을 명시하지 않고 모든 직계비속이 해당되는 것으로 해석이 가능하다.

2.2 재외동포의 법적 지위

재외동포 지위와 관련된 법률에는 재외동포법, 재외동포재단법, 한국국제보건의료재단법 등이 있다. 법률에 따라 재외동포의 범위가 다소 다르지만, 일반적으로 재외동포란 외국국적을 취득한 한국국민과 외국에서 장기간 거주하는 재외국민을 포함하여 말한다.³⁾

재외동포의 지위와 관련하여 가장 중요하다고 할 수 있는 재외동포법은 1999년 2월 제정되어 동년 12월부터 시행되었다.

제정 당시 제2조 제2항의 규정에서 재외동포의 범위를 정함에 있어 규율 대상에 일부 재외동포를 제외시켜서 논란이 되었고 헌법소원이 제기되어 헌법불합치 결정을 받고 2004년 3월 5일 개정되어 시행되고 있다. 이 법의 주된 목적은 재외동포들에게 입국 시 대한민국 국민과 같은 지위를 부여하여 대한민국 안에서 자유로운 경제활동을 보장하는 것이었다.

재외동포의 법률상 지위에 있어서도 재외국민과 외국국적동포를 나누어서 살펴볼 수 있다. 재외국민과 관련해서는 국제법상 대한민국의 외교적 보호 대상, 자국으로 입국의 자유 권리 보장 외에 금융거래에 있어 내국인과 같은 권리, 외국환거래의 자유 등 경제활동에 있어서의 자유가 보장된다. 재외국민이 한국 국적을 상실한 때에도 연금을 받을 수 있고, 국가유공자 보상금 수령권 등을 계속적 보유할 수 있다. 90일 이상 국내 체류 시의 건강보험을 적용하는 등 사회보장권도 보유한다. 여기에 2009년 2월 공직선거법의 개정으로 재외국민의 참정권이 보장되었다. 병역의무에 있어서도 재외국민이 일정기간 국내에 체류 시에는 병역의무를 부과할 수 있으므로 이제 재외국민은 사실상 내국인과 거의 차별이 없게 되었다.

외국국적동포의 경우도 헌법상은 관련 규정이 없지만 법률상으

3) 재외동포법 제2조: 재외동포재단법 제2조.

로는 순수한 외국인과 다른 법률상의 지위를 획득하게 되었다.

재외동포체류자격을 보유하게 되면 체류기간의 연장과 출입국 자유, 취업 경제활동의 자유, 부동산거래와 금융거래의 자유 및 국민건강보험 적용 등 사회보장 수급권이 발생한다.

한편 재외동포의 국내입국 및 체류와 관련하여서 보면 재외국민은 주민등록법 제6조 제1항 제3호에 의해 국내 주민등록 지위를 가지고 있다. 외국국적동포는 재외동포법에 따라 신청에 의하여 체류자격을 받고, 국내거소신고를 하고, 국내거소신고증을 발급받는다. 이 국내거소신고증은 주민등록에 같음하게 된다. 외국국적동포는 최장 3년까지 체류할 수 있고 연장도 가능하다.

2.3 국내 체류 재외동포의 자격

1999년 재외동포법을 재정·시행하여 외국국적동포에 대해 재외동포(F-4)자격을 부여하여 자유로운 출입국과 경제활동의 자유를 보장하였지만, 중국동포 등은 방문취업(H-2) 자격을 부여받고, 4년 10월 범위내에서 단순노무 분야 취업 및 체류 허용, 6개월 후에 재입국(지방제조업, 농축산분야 근무자 등은 2개월)이 가능하다.

즉, 재외동포법이 정부수립 이전 국외이주 동포(중국·CIS 지역 동포)를 적용대상에서 제외한 것은 평등의 원칙에 위배된다는 헌법 불합치 결정(2001년 11월) 이후 거주국 동포간 차별을 최소화하기 위해 취업관리제(2002년) 및 방문취업제(2007년)가 도입되었다.

이를 통해 자유왕래와 국내취업을 확대허용하면서 중국 및 독립국가연합(CIS) 재외동포들이 지속적으로 증가하게 되었다.

2012년 4월부터 기능사 이상의 국가기술 자격증(건설업 제외)을 취득한 동포들에게도 재외동포(F-4) 자격을 부여받을 수 있도록 대상을 확대하여, 재외동포 자격 소지자는 더욱 증가하게 되었다.

또한 국적취득 요건을 갖춘 자, 제조업, 농축산업, 어업 분야의 장기 근속자등에 대해 일정한 요건을 갖춘 경우(F-5) 자격을 부여

하는 정책을 지속적으로 시행하여 영주자격 소지자 역시 증가하게 되었다. 재외동포에 대한 포용정책으로 외국국적동포는 지속적으로 증가할 것으로 예상된다.

<표 2 방문취업(H-2)과 재외동포(F-4)체류자격의 차이>

구분	부여대상	최장체류기간	취업범위
방문취업 (H-2)	중국, 구소련지역등 법무부장관지정 불법체류 다발 21개국 출신	4년 10개월	고용허가제로 허가된 범위(단순노무 가능)
재외동포 (F-4)	방문취업 대상 이외의 국가 출신과 방문취업 대상 국가 출신자의 경우에도 고학력자, 전문인력은 F-4자격부여	제한없음	자유로운 체류 및 취업보장 (단순노무 제외)

자료: 출입국·외국인정책본부

2.4 국내 체류 재외동포 현황

국내에 체류 중인 재외동포는 약 74만 명으로, 재외동포(F-4)비자 소지자가 37만 명, 방문취업(H-2)비자 소지자가 25만 명, 영주(F-5), 결혼이민자(F-6)등 기타 비자소지자가 12만 명에 이르고 있다. F-4비자 중심으로 지속적으로 증가 추세를 이어 오다가 2016년부터 국내 체류 동포의 증가폭이 감소하고 있다.

방문취업 초기(2007년)에는 중국동포 신청자가 폭증하여, 쿼터내(303천명)에서 전산추첨으로 선발(평균 경쟁률 4대1)하였으나, 2013년부터 감소하여 전산추첨제를 폐지하고 신청자에 대해서 결격사유가 없으면 비자가 발급되고 있다. 최근 3년간 H-2(방문취업)자격 비자 발급량 60% 감소(2014년 119천건→2016년 48천건)하였으며, 중국 및 CIS 동포 체류자는 2013년에 402천 명, 2014년에 494천 명, 2015년에 530천 명, 2016년에 537천 명이었다.

특히, CIS지역에는 약 만 명의 재외동포가 있으나, 연간 1만 명 가량의 쿼터를 채우지 못해 해당국 영사가 고려인 밀집지역을 방문하여 홍보를 하고 있는 실정이다. 또한, 중국경제 성장 및 산업화에 따른 국내 대도시 이주 증가로 중국동포들이 한국 입국보다 중국 국내 체류를 선호하고 있다.

<표 3 국내거주 동포 현황(2017년 2월말 현재)>

(단위:명)	전체	H-2 비자	F-4 비자
2011년	440,070	303,368	136,702
2012년	428,273	238,765	189,508
2013년	476,131	240,178	235,953
2014년	572,097	282,670	289,427
2015년	613,529	285,342	328,187
2016년	627,483	254,950	372,533
2017년2월	622,382	248,269	374,113

자료: 출입국·외국인정책본부, 통계월보, 2017.02

3. 방문취업(H-2)과 재외동포(F-4)제도

3.1 방문취업(H-2)과 재외동포(F-4)제도 문제점

재외동포 체류자격(F-4)비자를 가지고 있을 경우 방문취업 체류자격 소지자에 비해 취업에 있어 보다 자유로운 선택이 가능하다,

공공의 이익이나 국내 취업질서 유지를 위해 취업을 제한하기로 정한 별도의 업종 이외에는 자유롭게 취업이 가능하다.F-4비자는 대한민국 정부의 동포 우대 정책에 따른 특례 성격을 가진 비자로, 영주권 및 국적회복이 가능하며 재외동포만 신청이 가능하다.⁴⁾

반면, 방문취업제가 중국 및 독립국가연합(21개국⁵⁾) 지역 동포

들을 위한 자유왕래와 국내 취업확대를 허용하는 제도임에도 불구하고, 2010년부터 사증발급총량제에 따라 매년 입국 인원을 통제하고 있다. 2017년 입국인원을 30만 3천 명으로 제한되고 있다(외국인력정책위원회 결정사항공고, 2016년 12월 29일 자료)

방문취업제는 모순된 재외동포 우대정책이다. 방문은 동포의 측면을 고려한 것이고 취업은 외국인으로서 내국인과의 일자리 경쟁을 중시한 것이다. 방문취업제는 고용허가제의 틀 안에 포함되어 있어 외국인 인력정책의 성격을 가지지만, 다른 한편으로 재외동포 정책의 측면을 가지고 있어 외국인에 비해 자유로운 이동과 더 폭넓은 직업군을 선택할 수 있도록 한다. 이 두 정책목표는 상호 모순된 정책목표로 방문취업제가 가지는 본질적 한계를 선명하게 드러낸다(정명주의, 2014). 또한 방문취업제를 도입하여 중국 및 해외동포를 단순기능인력으로 평가절하하는 문제가 있고 재외동포 체류자격을 얻기 위해 그 이상의 자격을 갖춰야 하는 차별적 제도가 되었다.

<표 4 방문취업(H-2)와 재외동포(F-4)의 취업가능 직종 차이>

방문취업(H-2)	재외동포(F-4)
취업기간 제한(3+2년), 취업기간 만료후 귀국(2개월 후 재입국)	3년 단위로 체류기간 연장(출입할 필요없이 계속체류 가능)
법무부장관이 정한 직종에 취업(건설, 제조, 농축산업, 서비스업 등)	단순노무직, 공공복리 등으로 법무부장관이 지정한 업종 외에 취업가능
총 체류 규모 제한(303천명 쿼터제)	체류인원 제한 없음

출처: 법무부 출입국·외국인정책본부 자료

- 4) 김민혜(2015)재외동포신문. 재외동포 취업비자. 적용과 한계는?
 5) 사증발급신청 등 첨부서류 관련 법무부장관이 고시한 국가(21개국)는 중국, 필리핀, 인도네시아, 방글라데시, 베트남, 몽골, 태국, 파키스탄, 스리랑카, 인도, 미얀마, 네팔, 이란, 우주베키스탄, 카자흐스탄, 키르기스스탄, 우크라이나, 나이지리아, 가나, 이집트, 페루이다.

방문취업자격 외에도 동포단기방문(C-3-8) 비자가 있는데 이 비자로 입국하여 6주간 기술교육을 받으면 방문취업(H-2) 비자로 변경이 가능하다. 이러한 기술교육대상이 되는 동포단기방문(C-3-8) 비자는 만 25세 이상부터 55세까지로 나이를 제한하고 있어 55세부터 60세 미만은 방문취업비자(H-2)를 받을 수 없게 되었다(60세 이상은 재외동포(F-4) 체류자격으로 입국할 수 있다). 반면, 방문취업(H-2)비자를 소지한 자가 법무부장관이 지정하는 국가자격증을 취득한 경우에는 재외동포 자격으로 변경이 가능하다. 재외동포자격은 내국인의 일자리 잠식을 막기 위해 건설업, 서비스업, 농축산업 등 단순하고 일상적인 육체노동을 요하거나 공공질서를 해치는 업종에는 종사하지 못하도록 제한을 두었으나, 최근 재외동포비자를 위해 국가자격증을 딴 뒤 다른 직종에 취업하는 편법이 문제시되고 있다.

재외동포가 가질 수 있는 자격을 재외동포자격(F-4)으로 일원화하게 되면 이러한 불합리한 차별문제는 해소하게 되지만, 재외동포의 취업업종 제한으로 인해 단순노무업종에 대한 접근성에 제약을 받는 또 다른 문제가 발생하게 된다. 방문취업(H-2) 동포들은 건설업과 요식업 등 서비스업에 대부분 종사하고 있어(전용일 외 2016:14), 이들이 재외동포자격을 취득할 경우 요식업 등 단순 서비스업에서 취업은 불법이 된다. 법무부가 불법취업 단속을 벌인 결과 2014년 1만 8444건, 2015년 1만9925건, 2016년 2만 건 이상 적발되어(고운상 2016), 재외동포에 대한 취업 제한의 벽을 낮추는 쪽으로 정책 방향을 선회하였다.

법무부는 재외동포(F-4) 자격자의 취업활동 제한범위 고시(법무부 고시 제2015-29호)에 의하면, 2015년 2월부터 제조업·농업·어업·임업 등 4개 산업분야를 제한 업종에서 제외하여, 재외동포 자격자가 취업할 수 없는 업종은 기존 58개에서 53개로 줄어들게 되었다(법무부 2014). 그럼에도 불구하고 재외동포의 이중적 자격

(H-2, F-4)으로 인한 취업활동의 기준의 혼재는 불필요한 불법취업을 양산하고 있으며, 재외동포의 체류의 불안정성을 높이고 있다

3.2 방문취업 쿼터제의 문제

동포인력 활용도 일반 외국인근로자와 같이 “외국인근로자의 고용 등에 관한 법률(이하 ‘외고법’ 이라 함)” 적용대상에 포함한다. 다만, 동포의 경우 특례대상으로 총 체류규모(30.3만 명) 범위 내에서 출입국관리법 시행령에 방문취업 비자를 신설, 대상과 활동 범위 등을 규정하여 법무부가 관리한다. 동포입국은 쿼터제로 제한하고, 일반 외국인근로자 도입규모를 점진적으로 확대함에 따라 동포들의 국내 취업수요를 충족시키지 못하고 있다.

동포는 거주국 동포사회 존재 및 우리사회 적응도가 높아 일반 외국인 근로자에 비해 불법체류율⁶⁾이 아주 미미하다. 방문취업 초기에는 신청자가 폭증하여 쿼터 내에서 전산추첨(평균 경쟁률 4대 1)으로 선발하였으나, 최근에는 신청이 감소하는 추세이다. 2014년 이후 CIS동포 쿼터량에 비해 채우지 못했으며 H-2비자 총쿼터 303천은 2012년부터 채우지 못하였다. 2014년부터는 동포 방문비자(C-3-8, 복수, 90일 체류)를 신설하여 입국규제자를 제외하고는 모두 비자를 발급(약15만 명 발급)하고 이중 55세 미만의 방문취업 희망자는 선택적으로 기술교육(6주) 수료 후 방문취업 자격으로 변경(현재까지 약3만 명 기술교육 이수)할 수 있도록 하였다. 최근 4년간 기술교육 수료자 현황은 다음과 같다.

<표 5 최근 4년간 기술교육 수료자 현황>

총 계	2012년	2013년	2014년	2015년
77,195명	15,656명	31,028명	14,005명	16,506명

6) 출입국·외국인정책 통계연보 2015년 12월말 기준 불법체류율의 경우 방문취업은 1.8%(285,342명 중 5,090명), 비전문취업은 17.8%(276,042명 중 49,272명)이다.

우리 정부는 재외동포법 적용대상에 대해 제한적으로 비자발급하고 있다. 쿼터제한은 없으나 출입국관리법령 규정에 따라 단순노무 분야 취업 우려가 없는 대상을 지침으로 정하여 재외동포 비자를 발급한다. 비자발급 대상을 동포 포용차원에서 단계적으로 확대하고 있으나 취업 허용업종을 법무부고시⁷⁾로 제한하고 있어 국내 사업주들의 고용 기피측면도 존재한다. 재외동포 비자의 활동범위를 제한하고 있는 출입국관리법 시행령 개정 없이는 현실적으로 동포인력을 장기적으로 확충할 수 없는 실정이다. 방문취업자도 외교법에 따라 국내체류 최장기간(4년10개월) 초과 전 출국해야 하나, 재외동포비자는 3년 단위로 연장허가를 받아 계속 체류가 가능하여 동포들이 선호한다.

3.3 재외동포 인력활용의 문제점

우리나라 국적을 가지고 있는 재외동포에 대한 정책적인 고려가 필요하다. 그간의 고려는 그 필요성에도 불구하고 많이 진행된 바 없는데, 이는 오랜 기간 동안 국가안보에 대한 걱정으로 공산권의 동포가 한국에 들어오는 경우에 어떻게 대처할 것인지 고민하였기 때문이기도 하다. 또한 노동시장의 저임금부분이 재외동포나 외국인근로자의 진입으로 침해를 받을 가능성이 높다는 우려로 정책결정의 어려움으로 인해 기인하였다.

1945년 이전에 국외로 이주한 해외동포에 대해서는 심각한 논의를 하지 않은 채 배제하고 해외동포법을 추진해왔다. 관련 논의가 진행되었던 1980년대에도 재중동포가 입국한 상태이었지만 그집단을 배제한 채 논의가 진행되었다. 이에 중국동포들은 같은 동포임

7) 출입국관리법 시행규칙에 근거 재외동포 소지자의 취업활동 제한범위(음식업, 건설업등 53종)고시.

에도 차별을 당하고 있다고 인식하여 위헌법률소를 제기하였으며, 헌법불일치를 이끌어내었다. 그럼에도 출입국법은 단순노무직인 동포에 대해 F-4비자자격 대신 H-2방문비자자격으로 30만3000명을 배정하였다. 선진국에 체류하는 동포에게는 F-4비자를 직접 주었고, 21개국으로 정한 국가에 대해서는 H-2비자를 거치게 하는 등 차별적인 정책을 통해 재외동포정책에 속도를 조절한 것이다.

선진국 동포와 달리 중국 및 구소련 동포 등은 방문취업(H-2) 자격을 부여받고 4년 10월 범위 내에서 단순노무 분야에 취업 및 체류를 허가 받으며, 6개월 후에 재입국한다. 중국·고려인 동포의 재외동포자격(F-4)은 일정자격을 갖춘 자에 한하여 부여한다. 구체적으로는 고학력자, 전문직종사자, 방문취업(H-2) 자격으로 농축산업·어업·지방 소재 제조업의 동일 사업장에서 2년 이상 근속한 자에게만 부여된다. 일정분야의 취업이 금지되어 있는 만 60세 이상 동포 등의 재외동포(F-4)자격취득자는 단순노무행위 등이 금지된다. 그러나 대부분의 중국·고려인 동포는 단순노무에 종사를 원하고 있다. 따라서 이들은 재외동포(F-4)자격 변경을 기피하거나, 변경하고도 불법으로 단순노무 분야에서 근무하는 등 규제를 피하고 있어 문제가 되고 있다.

무국적 동포에 대한 동포자격을 부여하지 않는다. 귀화 등으로 국적취득한 자에게도 법상 동포자격을 부여하며, 순수외국인이 결혼 등의 사유로 대한민국 국적을 신규 취득한 후, 우리나라 국적이 상실되거나 이혼 등으로 자진포기한 경우에도 법상으로는 외국국적 동포에 해당한다.

동포에 대한 인식이 인력활용의 시각으로만 국한되면서 이들의 취업활동 제한 및 국내 불안정한 체류가 지속되고 있다. 동포는 한국어 구사와 문화적 동질성이 있어 우리사회 적응도가 높고 역사적 특수성이 있음에도 노동인력으로만 인식하는 경향이 있다.

선진국 국적 동포와 달리 중국·구소련권 동포들은 방문취업(H-2) 자격을 부여하여 고용허가제의 쿼터제(303천명) 적용을 받으

며, 재외동포 자격(F-4) 소지자는 단순노무 업종의 취업을 제한받는다. 이들의 불안정한 신분은 가족해체로 이어지기도 하는데, 재외동포법은 자유로운 체류를 보장하여 국내정착을 보장하나 일반 외국인과 동일하게 ‘출입국관리법’을 적용하여 강제퇴거, 입국금지 대상에 해당할 수 있기 때문이다. 강제 퇴거된 자의 경우 상당기간 국내 체류 중인 가족과 떨어져야 한다.⁸⁾ 방문취업제를 개선하는 방안으로 시행된 정책에는 다음 몇 가지가 있다.

첫째, 국내 노동시장에 혼란 우려가 없는 제조업, 가사도우미, 간병인 등 특정산업분야에 장기근속한 방문취업(H-2) 동포에게 재외동포 자격(F-4)을 부여했다. 둘째, 방문취업 동포 중 제조업, 농축산업, 어업 분야에서 4년이상 장기근속한 경우 영주자격(F-5)을 부여하는 방안이 활용되었다. 셋째, 방문취업을 위해 한국어 시험에 응시하여 합격했으나 1년 이상 계속 전산추첨에 탈락한 동포들에게 새로운 기술연수(D-4)비자를 발급하여 한국 입국을 허락하였다. 이런 개선방안은 중국동포가 일반적인 재외동포 비자로 자유롭게 출입국할 수 없는 조건에서 그들의 출입국을 확대하고 취업범위를 확대한 것이라고 할 수 있다. 최근에는 방문취업(H-2) 소지자로 지방소재 제조업, 농축산업, 어업, 육아도우미로 2년 이상 동일직장에서 근속한 경우 재외동포(F-4) 자격으로 변경해 주고 있으며, 내국인과의 일자리 충돌 등을 감안하여 쿼터가 조정되었고, 방문취업(H-2)에 대비하여 재외동포(F-4)는 재외동포정책과 사회통합이라는 측면에서 접근되고 있다. 추후 내국인이 방문취업 비자 또는 재외동포비자 소지자에 대한 인식의 확인절차가 필요하며, 일자리 대체여부에 대한 논의가 지속될 것에 대한 대비가 필요하다.

한국사회에 정주를 고려하는 F-4 비자정책은 한국사회의 일시정착을 기반으로 하는 H-2 비자정책에 비해서 정책유연성이 떨어지

8) 연도별 중국동포 강제퇴거자는 2014년에 1,334명, 2015년1,517명, 2016년1,729명이고 2016년 12월31일 기준 입국 금지된 중국동포는14,090명이다.

는 반면, 재외동포를 한국사회가 수용해야할 계층으로 간주하여 통합의 속도와 인력확충에 기여할 수 있다.

다수의 저개발 국가(2014년 평균GDP 2,646\$ 기준)에서 인력을 도입하여 불법체류자를 양산하는 고용허가제의 대안으로 동포인력 우선적 활용 토대를 구축할 필요가 있다. 실제로 해외동포로서 거주국의 국적을 취득한 외국국적 동포(약 390만 명)중 대부분이 경제적으로 열악한 중국 및 CIS국가에 거주(약233만 명)하고 있다. 동질성인 강한 동포, 특히 거주국의 경제수준으로 인해 소외받은 동포들을 장기 활용이 가능한 생산인력으로 확충하는 것이다.

일정기술을 가진 동포를 우선적으로 고려한 정책을 취하는 것이 바람직할 수 있다.

4. 결론

재외동포들은 한국에 장기적으로 정착하기 위해 여러 차원의 정책 변화를 요구하고 있다. 우선, 기술자격증 취득이 어렵기 때문에 제한 없이 다양한 취업 기회를 가질 수 있기를 희망하고 있다.

또한 한국에서의 생활 중 가족 결합의 어려움, 동포에 대한 편견 배제, 행정기관에서 동포의 애로사항 청취가 필요하다는 등의 요구도 있다. 경제적 어려움으로 대출알선 등을 요청하는 경우도 있고, 출입국 관리 및 출입국 절차의 간소화, 불법체류자 단속 약화, 비자 발급 완화 등을 요구하기도 했다. 정기적인 학습 기회를 통한 한국 사회와 문화에 대한 학습 욕구가 존재하기도 하지만, 언어 수업의 시간대가 아침이나 낮 시간이어서 수업참여가 어려워 다양한 시간대에 한국어 수업이 필요하다는 의견도 있었다.

재외동포 지원 정책은 동포들이 현재 외국 국적을 보유하고지만 민족적 동질성에 기반하여 정책적으로 신중하게 접근하는 것이 필요하다. 방문취업(H-2)비자의 발급량이 2014년 11.9만 건에서 2016

년에 4.8만 것으로 감소하고, 중국동포와 관련된 법령을 정비하여 각 법령의 적용대상과 범위를 일치시켜 정책적인 혼란을 방지할 필요성이 대두된다. 최근 재외동포 4세대 중 성년이 되어 출국해야 하는 체류자에 대해 2019년 6월말까지 한시적으로 방문동거(F-1)비자를 부여하는 방안이 마련되었지만, 이러한 한시적인 조치를 넘어서 개념과 범위의 확대에 대한 적극적 노력이 필요하다.

동포의 안정적 체류와 고국방문 편의를 지속적으로 추진하기 위하여 동포에 대한 재외동포(F-4) 및 영주(F-5) 비자 발급요건 완화, 방문취업(H-2) 연령 하향 조정 등의 정책 추진이 필요하다.

그리고 내국인과 경합이 되지 않는 일자리에 대해, 외국인 근로자가 꼭 필요한 영역일 경우 재외동포에게 우선적인 선택권을 부여할 필요가 있다. 고용허가제의 선발 절차를 통해 재외동포를 우선적으로 선발하고, 재외동포의 취업 희망자가 없는 경우나 부족한 경우에 한해 고용허가제 외국인 근로자를 유입하는 것을 고려할 수도 있을 것이다. 또한 국내체류 재외동포의 직업능력 제고 기회와 고등교육 기회를 부여하고, 특히 학령기 아동에게 교육기회를 제공하여 건전한 사회구성원으로 정착하도록 지원할 필요가 있다.

한편, 외국인에게 근로개시의 신고 의무가 부과되고 있지만, 신고 의무에 따른 신고율이 상당히 낮은 것이 현실이다. 신고 의무를 시행하지 않은 경우에 벌칙조항이 강하지 않아 현실적으로 단속에만 걸리지 않으면 특별한 불이익이 부과되고 있지 않기 때문인 것으로 보인다. 따라서 신고 의무가 유효하도록 제도적인 장치가 필요하다. 실태 파악을 위해 관련부처인 법무부와 고용노동부 간의 협업이 필요하다. 우선, 신고 의무의 불이행 시 벌칙 조항의 강화를 고려할 수 있다. 또한 외국인 등록 변경 신고나 연장 신고 시에 외국인 등록 사항의 변경에 대한 신고 의무가 이루어졌는지를 확인할 수 있는 제도적인 장치를 마련할 수 있다. 그리고 사업장에 고용된 외국인 근로자의 경우에는 신고 시 근무지에 대한 정보를 확인할 수 있는 자료를 제출하도록 요구할 수 있다. 마지막으로, 외

국인 근로자의 신고 의무를 고용주의 신고 의무로 변경하는 방안이 현실적으로 가장 유효한 방법으로 고려된다.

참고문헌

【정책보고서】

- 강동관(2016), 『국내 이민자의 경제활동과 경제기여효과』 『정책보고서』 2016-05, IOM 이민정책연구원
- 고용노동부(2016), 『외국인력정책위원회 결정사항공고』 2016년12월
- 고용노동부(2017), 『재외동포의 장기적 활용 및 통합제도 방안연구』
- 곽재석(2012), 『포용과 배제의 동포정책과 발전과제』 다문화사회연구, 5(1), 33-73
- 법무부(2016), 『외국인의 체류자격(제12조관련)-출입국관리법시행령 [별표1] (개정 2016. 7. 5)』
- 법무부(2013), 『출입국·외국인정책본부 연보』
- 법무부(2014), 『재외동포(F-4)자격의 취업활동 제한범위 고시 개정(2014.2.1)』
- 외교통상부(2012), 『미래지향적 재외동포정책 방향』 연구보고서
- 유경준·이규용(2009), 『외국인력의 현황과 정책과제』 한국개발연구원
- 이진영(2010), 『한국의 재외동포정책』, IOM이민정책연구원 정책보고서
- 재외동포재단(2014), 『2014년 재외동포재단 조사연구용역 보고서』

【문헌정보】

- 곽승지(2011), 『재외동포정책을 전면 수정해야 한다.』 『미드리』
7호: 62-77
- 김석호 · 박은선(2016. 12.), 『한국인의 국가정체성은 외국이주민을
‘우리 국민’ 으로 받아들이는데 걸림돌인가?』 『한국인구
학』 39(4)호: 29-59.
- 김정규(2014), 『범죄피해와 단속에 대한외국인이주자의두려움.』
『사회이론』 2014년 봄/여름: 146-176.』
- 김현미(2009), 『방문취업 재중동포의 일 경험과 생활체계』
『한국문화인류학』 42(2):35-75
- 김정숙(2014), 『한국의 영성 결혼이주자정책;상호문화주의적 조망
과 함의』 (디지털융복합연구)제12호 제9권pp.21-33
- 김민혜(2015), 『재외동포 취업비자 적용과 한계』 재외동포신문
- 김관준 (2014), 『중국 동포의 한국이주 및 체류유형 변화에 대한
연구』 (제외한인연구)제32호
- 고혜원 · 이철순(2004), 『외국인 고용허가제 도입과정』 한국정책학
회보 13(5), 17-43
- 설동훈 (2005), 『외국국적 동포의 노동시장분석』 (제외한인학회)
제17권 pp. 5-39
- 설동훈, 『일본과 한국의 외국인노동자 정책비교』 (일본연구논총)
제21권
- 설동훈 · 고재훈(2017), 『2017년 외국인 근로자 근무환경실태조사』
- 윤황 · 김해란(2011), 『한국거주 조선족 이주노동자들의 법적 · 경제
적 사회지위연구』 (디아스포라연구)5(1)pp.37-60
- 임현진 · 설동훈(2000), 『한국의 외국인력 정책』 서울대학교(사회
과학연구원)한국사회과학22(3-4):153-186
- 정명주 외(2014), 『외국국적동포 방문취업제 고용관리개선방안』
고용노동부

황미혜(2011), 『한국의 이민자 사회통합정책에 관한 연구』 동아대
학교 박사학위논문

DIASPORA AND MIGATION POLICIES , Forum 2015 자료집

필자 소개

성 명 : 김민정

소 속 : 동아대학교 국제전문대학원 국제학과

주 소 : 부산광역시 서구 구덕로 225 [우편번호]49236

전화번호 : 010-8030-8520

전자우편 : ant1dd17@hanmail.net

투고일: 2020.01.22 / 심사일: 2020.02.14. / 심사완료일: 2020.02.21