

법무부 재외동포정책세미나

# 방문취업제 어떻게 성공할 것인가?



## 모시는 글

Immigration Bureau Immigration Bureau Immigration Bureau Immigration Bureau

오늘날 우리나라는 세계 최저수준의 출산율과 급속한 고령화의 진행으로 사회 활력이 저하되고 성장잠재력이 둔화되는 등 사회·경제적 지속발전 가능성에 대한 우려가 확산되고 있습니다. 우리 사회가 직면한 저출산·고령화의 위협요인을 완화하고 기회요소를 최대한 활용하기 위해서는 외국의 전문·기술인력 및 재외동포 등 잠재적 성장동력의 확보가 시급한 실정입니다. 특히, 중국과 러시아 등 동북아 지역에 집중적으로 거주하는 동포들은 장차 우리나라가 동북아 경제중심국가로 발돋움하기 위한 귀중한 인적 자원임이 분명합니다.

이와 같은 중요성에도 불구하고, 이들 지역에 거주하는 동포들은 오히려 선진국 동포들에 비해 고국의 재외동포 정책에서 상대적으로 소외받아 온 것이 사실입니다. 이에 우리부에서는 금년에 ‘외국적동포과’를 신설하고 방문취업제 등 동포 포용정책을 적극 추진하고 있습니다.

방문취업제의 성공적 시행은 21세기 지식정보화사회에서 국제정보를 교환할 수 있는 한민족 네트워크를 강화하여 동포사회의 민족정체성과 국가경쟁력을 제고함과 동시에, 현행 외국인력 도입제도의 개선 등을 통한 기업 인력난 해소 및 불법체류자 고용기도 억제 등 고국과 동포사회의 호혜발전을 도모하는 중요한 계기가 될 것입니다.

이에 원활한 정책 시행을 위해 “방문취업제 어떻게 성공할 것인가?” 라는 주제로 세미나를 개최하여 정책 시행 및 절차상 예상되는 문제점과 대안에 관해 각계의 의견을 수렴하는 기회를 가지고자 하오니 여러분의 많은 관심과 참여를 부탁드립니다.

2006년 11월

법무부장관

김기호



# 행사일정

Immigration Bureau Immigration Bureau Immigration Bureau Immigration Bureau

- 일시 \_ 2006. 11. 16(목) 14:00~17:30
- 장소 \_ 대한상공회의소 의원회의실(지하2층)
- 주최 \_ 법무부 출입국관리국

## 제1부 개회식

14:00~14:10    개회식  
                  개회선언  
                  국민의례  
                  인사말씀 / 김성호 법무부장관

## 제2부 주제발표 및 토론

진행 / 강명득 출입국관리국장

14:10~14:30    방문취업제 정책설명 / 강명득 출입국관리국장

14:30~15:30    Session I

**주 제 I : 건설현장의 동포 인력활용 개선 방안**

발 표 : 심규범 한국건설산업연구원 연구위원

토 론 : 김현수 노동부 고용정책심의관

신상문 동북아평화연대 정책연구실장

최명선 건설산업노조연맹 정책부장

이규용 한국노동연구원 연구위원

15:30~15:50    휴 식

15:50~16:50    Session II

**주 제 II : 방문취업제 시행 절차상의 제 문제와 대책**

발 표 : 김해성 한국외국인근로자지원센터 대표

토 론 : 이용수 외교통상부 재외동포정책1과장

최우길 선문대학교 국제유엔학과 교수

우삼열 외국인이주노동자대책협의회 사무국장

김정숙 고려대학교 국제어학원 교수

16:50~17:30    종합토론 및 질의응답

17:30            폐            회

# Contents

법무부 재외동포정책세미나 방문취업제 어떻게 성공할 것인가?

## Session I 건설현장의 동포 인력활용 개선 방안

주제발표 : 건설현장의 동포 인력활용 개선 방안 심규범(한국건설산업연구원) .....	8
토 론 1 : [방문취업제 도입관련] 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률 개정안 설명자료 김현수(노동부 고용정책심의관) .....	30
토 론 2 : 방문취업제 성공을 위한 제안 신상문(동북아평화연대) .....	38
토 론 3 : 제도개선 없는 방문취업제는 내국인 노동자와 재외동포 모두의 노동인권 침해로 귀결된다. 최명선(건설산업노조연맹) .....	42
토 론 4 : 균형 잡힌 재외동포 인력활용 방안 이규용(한국노동연구원) .....	55

## Session II 방문취업제 시행 절차상의 제 문제와 대책

주제발표 : 방문취업제 시행 절차상의 제 문제와 대책 김해성(한국외국인근로자지원센터) .....	62
토 론 1 : 동포사회의 동요와 혼란, 사기피해 방지 및 외교마찰 해소 노력 이용수(외교통상부 재외동포정책1과) .....	81
토 론 2 : 동포사회의 지속발전을 위한 방문취업제 방향 최우길(선문대학교) .....	84
토 론 3 : 방문취업제 실시에 따른 재외동포의 피해 방지 대책 우삼열(외국인이주노동자대책협의회) .....	87
토 론 4 : 방문취업제와 한국어 시험 김정숙(고려대학교 국제어학원) .....	93

## Session I 건설현장의 동포 인력활용 개선 방안

주제발표 : 심 규 범 (한국건설산업연구원 연구위원)

토 론 : 김 헌 수 (노동부 고용정책심의관)

신 상 문 (동북아평화연대 정책연구실장)

최 명 선 (건설산업노조연맹 정책부장)

이 규 용 (한국노동연구원 연구위원)

주제발표

## 건설현장의 동포 인력활용 개선 방안

심 규 범 한국건설산업연구원 연구위원

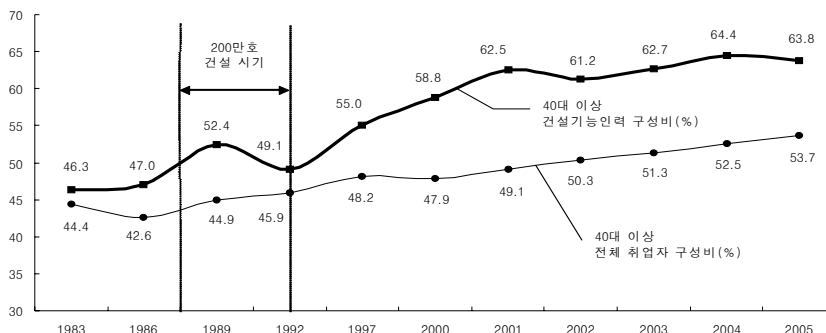
### 1. 문제 제기 : 내국인과 재외동포의 상생 방안 모색 필요

#### 가. 건설산업의 지속가능한 성장을 위해 인력기반 확충 절실

○ 건설기능인력의 고령화 심각 ... 건설산업 인력기반 와해 우려

- <그림 1>에서 보듯이 건설기능인력의 고령화는 200만호 건설이 추진되었던 1988~1992년에 비해서도 많이 진전되었음. 당시에는 40대 이상의 비율이 약 50% 수준에 머물렀으나 2005년 말에는 63.8%에 이르렀음.
- 근육의 힘이 필요한 직종이므로 고령화는 숙련 저하, 품질 저하, 산재 증가로 나타나고 결국 인력기반 와해로 이어질 가능성이 높음. 이것은 건설산업의 지속가능한 성장을 가로막는 심각한 위협요인임.

<그림 1> 건설기능인력의 고령화 추이(매년 말 기준)



자료 : 통계청, 경제활동인구조사, 각 연도



○ 향후 건설기능인력 수요 증가 예상 ... 신도시 개발 등

- 국토연구원(2005)의 전망에 의하면 신도시 개발이 정점에 이르는 시기의 건설투자는 2000년 불변가격 기준으로 138조원에 달해 2005년의 117조원(전망치)에 비해 17.9% 증가할 것으로 예상됨. 그에 따라 건설인력 수요 역시 최고 206만 4천명에 이르러 2005년 건설업취업자수 176만 5천명에 비해 약 16.9% 증가할 것으로 보임. 그 격차는 약 30만명임.
- 건설업취업자 중에서 기능인력이 차지하는 비중이 대체로 75%인 점을 감안한다면 30만명 중 기능인력은 약 22만명임. 여기에 건설업의 1년 미만 전직 실업자인 기능인력 약 7만명을 추가적인 가용인력으로서 고려하더라도 15만명의 부족인원이 남음.
- 인구의 감소 추세와 기능인력의 고령화 진전 그리고 급속한 숙련 저하 등을 종합적으로 생각한다면 200만호 건설 시기의 기능인력 대란 상황이 재연될 가능성을 완전히 배제하기는 어려움.

〈표 1〉 증장기 건설인력 수요 전망 (2006~2015)

구 분	건설인력 수요(천명)				건설투자 총계(조원) (2000년 불변가격 기준)
	주거용	비주거용	토목용	총계	
2006	552	578	753	1,883	117.7
2007	580	596	746	1,922	121.7
2008	616	627	715	1,957	125.5
2009	655	665	694	2,014	129.3
2010	687	686	687	2,060	134.0
2011	685	659	664	2,007	132.4
2012	722	688	655	2,064	137.9
2013	682	672	626	1,980	134.0
2014	655	684	625	1,964	134.9
2015	643	694	601	1,939	136.7

자료 : 국토연구원

※ 참고 : 200만호 건설 시기의 기능인력 수급 상황

- 건설교통부의 '주택백서'(2002)에 의하면 1988년에서 1992년 기간 중 총 272만호를 건설했으며 건설투자 규모는 1990년 불변가격 기준으로 39조원에서 67조원으로 증가해 70.4% 급증하였음.
- 한편, 통계청 자료에 의하면 동기간 중 건설업취업자수는 102만 4천명에서 165만 8천명으로 불과 4년 사이에 61.9%가 증가했음. 이는 연평균 15만명씩 총 60만여명이 타 산업으로부터 유입되었음을 의미함. 그럼에도 불구하고 건설임금 급등은 가라앉지 않아 3~4만원이던 일일임금이 동기간 중 직종에 따라 6~8만원까지 뛰어 올라 약 2배가량 상승하였음.

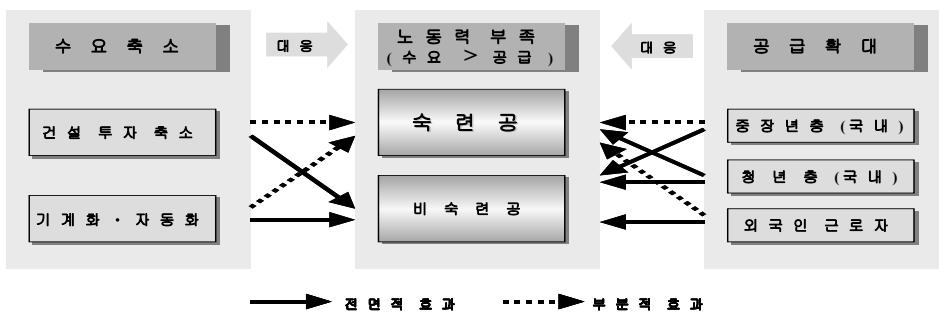
- 하지만 이러한 고임금에도 숙련인력을 구할 수 없어 생산과정의 차질을 빚었음. 또한 숙련인력이 매우 부족 한데다 공기에 쫓기게 되자 ‘아무나 쓰고 보자’는 식의 다급한 심정으로 미숙련인력을 투입하게 되어 품질 저하 및 부실시공의 우려가 사회적인 문제로서 지적되기도 하였음.

○ 요컨대, 건설기능인력을 확충할 수 있는 근본적인 대책이 절실히 요구됨.

### 나. 건설기능인력 부족의 실상과 해결 방향

- 건설기능인력 부족의 핵심은 역시 ‘숙련인력’임.
  - 건설인력의 부족 특히 숙련인력의 부족 문제에 대한 다양한 대응방안을 통해 근본적인 대책이 무엇인지 생각해 보아야 함(그림 2 참조).
  - 그 방법의 핵심은 숙련인력에 대한 수요를 줄이거나 공급을 늘이는 것임.

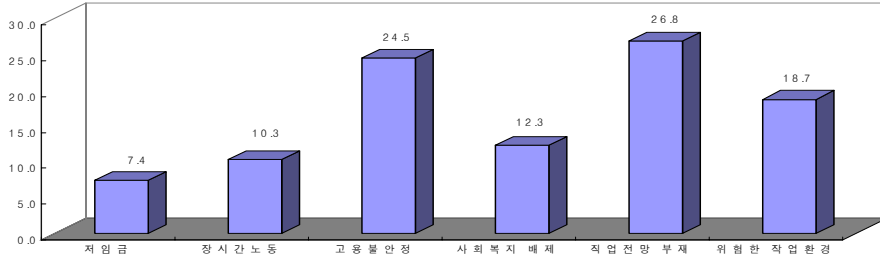
〈그림 2〉 건설현장의 노동력 부족에 따른 수요 및 공급 측면의 대응방안



- 수요 측면의 대응 : 노동력 수요 감축
  - 첫째, 노동력에 대한 수요는 생산물에 대한 파생수요(derived demand)이므로 건설투자를 축소시키거나 수요를 분산시키는 방법임.
    - 하지만 이러한 대책은 비숙련인력의 수요를 줄이는 데는 유효할 수 있으나 숙련인력에 대한 양성 부진과 고령화에 따라 야기된 숙련인력의 절대부족 상황을 타개하기는 어려움.
    - 더욱이 신도시 개발 등 투자가 예정된 상황에서는 생각하기 어려운 방향임.
  - 둘째, 기계화 및 자동화의 추진임.
    - 이 방법 역시 비숙련인력을 대체하는 데는 유효하나 숙련인력의 ‘손’으로 마무리해야 하는 건설공사의 특성상 숙련인력 대체에는 한계를 지님.

- 건설노동력 공급 측면의 대응 : 노동력 공급 증대
  - 내국인과 외국인으로 구분하고 내국인은 다시 중장년층과 청년층으로 구분함.
  - 첫째, 재외동포를 포함한 외국인근로자의 공급을 증대시키는 방안임.
    - 이들 역시 합법적인 도입규모를 확대하면 쉽게 도입할 수는 있으나 숙련인력이 되기 어려움. 그 주된 이유는 언어소통의 문제와 일정기간이 지나면 자의든 타의든 본국으로 돌아가야 하기 때문임.
    - 재외동포의 경우 언어소통의 문제는 어느 정도 해결할 수 있으나 합법적인 국내 체류기간이 3년 또는 5년에 그치고 있어 초보 숙련인력이 되는 데 필요한 현장경력을 축적하기 어려움.
    - 한국노동연구원의 설문조사(1999) 결과에 의하면 건설현장의 초보 숙련인력이 되는 데 평균 5년의 경력이 필요함.
  - 둘째, 내국인 중 중장년층의 공급을 증대시키는 방안임.
    - 이들은 건설현장의 임금이 상승할 경우 진입할 가능성이 상대적으로 높기는 하나 숙련인력이 되기 어렵다는 맹점이 있음.
  - 셋째, 우리 청년층의 진입을 촉진하고 이들을 체계적으로 양성하는 방안임.
    - 이것은 숙련공을 양성하고 확보하는 데 효과적임.
    - 하지만 직업전망이 없고 근로환경이 열악해 단기간 내에 해결 가능한 대책은 아님. 그럼에도 불구하고 숙련인력 기반의 확충을 위해서는 제도적으로 직업전망을 제시하고 근로환경을 개선해 추진해야 할 방향이라고 판단됨.
  
- 요컨대, 현재 심화되고 있는 건설현장의 숙련공 부족 문제를 근본적으로 해결할 수 있는 유일한 방안은 '우리의 청년층을 체계적으로 육성하는 것'임.
  - 이를 위해서는 우리의 청년층 진입을 촉진해야 하는 데 그 전제조건이 바로 **직업전망의 제시와 근로환경의 개선**임.
  - 팀·반장을 대상으로 한 한국건설산업연구원의 설문조사(2000)에서 '청년층의 건설현장 진입 기피 원인'으로서 가장 많이 꼽힌 응답은 '직업전망 부재'와 '고용불안'이었고, 그 외에도 위험한 작업환경, 사회복지 배제, 장시간 노동, 저임금 등의 열악한 근로환경이 지적되었음(그림 3 참조).

〈그림 3〉 청년층의 건설현장 진입기피 원인 : 탐반장의 응답



#### 다. 외국인력의 활용에 대한 관련 당사자의 관심 사항

- 재외동포의 도움 필요, 그러나 역효과 역제를 위해 보완적 활용 필요
  - 앞에서 살펴본 바와 같이 내국인 건설기능인력의 고령화가 심화되고 신도시 개발 등의 신규 투자수요가 예정되어 있는 상황에서 외국인력의 활용 특히, 재외동포의 활용은 **지속적인 건설생산 활동을 위해 필요**하다고 판단됨.
  - 하지만 위에서 언급한 바와 같이 청년층의 진입을 촉진하기 위해 추진하려는 **직업전망의 제시 또는 근로환경의 개선에 부정적인 영향을 주어서는 곤란함.**
- 관련 당사자의 관심 사항 및 외국인력 활용이 과도해질 경우의 문제점
  - 정부, 사업주, 내국인근로자, 외국인근로자로 구분하여 각 당사자의 관심 사항과, 외국인력의 활용이 과도해질 경우의 문제점을 요약하면 <표 2>와 같음.

〈표 2〉 외국인력 활용에 대한 관심 사항과 과도할 경우의 문제점

당사자	관심 사항	외국인력 활용이 과도할 경우의 문제점
정 부	· 외국인력에 대한 효율적 관리 · 노동시장에 대한 보완적 활용	· 통제가 어려워져 불법체류자 발생, 인권침해 우려 · 국내 노동시장 교란, 내국인과 마찰 우려
사업주	· 노동력의 원활한 수급 · 안정적 확보 및 숙련공 보완 · 인건비 절감	· 단기적으로 가능, 중장기적으로 숙련인력 기반 와해 · 단기적으로 가능, 중장기적으로 숙련인력 기반 와해 · 단기적으로 가능, 중장기적으로 급격한 임금 상승 우려
내국인 근로자	· 내국인 대체 방지 · 근로조건 악화 방지	· 내국인 대체 심각 · 근로조건 악화 심각
외국인 근로자	· 기본적인 근로조건 보장 · 고용 안정 및 고임금 수취	· 근로조건 악화 심각 · 고용 불안 및 저임금 우려

- 요컨대, 적절한 수준의 외국인력 활용은 향후 취약해질 국내 노동시장을 보완하는 긍정적 효과를 기대할 수 있으나, 그 규모가 과도해질 경우 부정적 효과가 더 커질 가능성이 있음.

## 2. 현황 및 문제점 : 내국인 대체 및 근로조건 저하

### 가. 건설현장의 외국인력 활용 규모

- 건설현장에서 외국인력을 활용할 수 있는 경로는 합법적인 산업연수연수취업제, 고용허가제, 취업관리제(또는 고용특례자)와 불법체류자에 대한 활용 등임.
  - <표 3>에서 보듯이 2006년 9월말 현재의 외국인력 체류 규모는 산업연수연수취업제 10,927명, 일반고용허가제 118명, 특례고용허가제(취업관리제) 19,394명으로 집계됨(외국인력연수단, 노동부 내부 자료).
  - 불법체류자의 규모는 정확히 파악하기 어려움. 노동부의 '2006년 외국인력종합계획'에는 2005년 말 현재 건설현장의 불법체류자가 43,390명으로 집계된 바 있음. 하지만 건설현장의 실무자들이나 근로자들이 추정하기로는 10만명 이상일 것으로 판단하고 있음.  
한국건설산업연구원이 실시한 2003년 6월의 수도권 현장의 불법체류자 규모 조사에서는 약 12만명, 2003년 12월 불법체류자 합법화 조치 이후의 현장 조사에서는 약 10만명으로 추정한 바 있음.

<표 3> 건설현장의 외국인력 활용 경로의 개요 및 활용 규모(2006년 9월말 현재)

구 분	산업연수연수취업제	고용허가제(일반)	고용허가제(특례) (구(舊) 취업관리제)	불법체류자
법적 근거	출입국관리법시행령 제24조의2 (법무부)	외국인근로자의 고용등에관한법률 (노동부)	외국인근로자의 고용등에관한법률 (노동부)	-
대상 인력	제한 무	제한 무	외국국적 동포	통제 불능
사업주의 내국인 고용 노력 여부	불필요	7일 이상 고용 노력	불필요	-
체류 기간	연수 1년, 취업 1년	3년 (1년 단위 재계약)	3년 (6개월 단위 재발급)	통제 불능
대상 현장	300억원 이상 SOC 공사, 임대국민 주택기금아파트 등	좌 동	300억원 미만 건설공사	통제 불능
외국인의 사업장 이동 가능성	특정 사유 하에서 허용	불가능	원칙적으로 허용	통제 불능
내국인 대체 및 근로조건 저하 가능성	낮 음	낮 음	중 간	높 음
2006년 9월말 현재 체류 규모	10,927명	118명	19,394명	4만~10만명

자료 : 심규범(2005), 현장의 외국인력 고용허가제 - 왜 정착되지 못하나, 건설저널 2005, 4(수정 보완)

## 나. 건설현장의 외국인력 활용 상황 : 설문조사 결과)

### ○ 외국인력 활용 제도에 대한 인지도

- 경험업체 : <표 4>에 의하면 제도에 대해 '잘 안다'는 응답자의 비율이 산업연수제의 경우 88.1%로 매우 높는데 비해, 고용허가제 일반과 특례는 각각 20.9%와 10.4%에 그치고 있음. 산업연수제의 경우 공공공사 특히, 철도(지하철) 현장의 인지도가 매우 높음.
- 미경험업체 : <표 5>에 의하면 제도에 대해 '잘 안다'는 응답자의 비율이 산업연수제의 경우 31.8%, 고용허가제 일반과 특례는 각각 9.1%와 4.5%에 그치고 있어 인지도가 상대적으로 낮음. 산업연수제의 경우 도로 현장의 인지도는 66.7%로 나타나 상대적으로 높음.

<표 4> 외국인력 활용 제도에 대한 인지도 : 경험업체

(단위 : %)

항 목	산업연수제				고용허가제(일반)				고용허가제(특례)				
	계	잘 안다	조금 안다	모른다	계	잘 안다	조금 안다	모른다	계	잘 안다	조금 안다	모른다	
공공 여부	계	100.0	88.1	11.9	0.0	100.0	20.9	58.2	20.9	100.0	10.4	32.8	56.7
	민간	100.0	73.3	26.7	0.0	100.0	26.7	46.7	26.7	100.0	13.3	40.0	46.7
	공공	100.0	92.3	7.7	0.0	100.0	19.2	61.5	19.2	100.0	9.6	30.8	59.6
공사 종류	계	100.0	88.1	11.9	0.0	100.0	20.9	58.2	20.9	100.0	10.4	32.8	56.7
	도로	100.0	94.3	5.7	0.0	100.0	22.9	60.0	17.1	100.0	8.6	37.1	54.3
	발전소	100.0	60.0	40.0	0.0	100.0	20.0	60.0	20.0	100.0	20.0	0.0	80.0
	아파트	100.0	55.6	44.4	0.0	100.0	11.1	44.4	44.4	100.0	11.1	33.3	55.6
	철도(지하철)	100.0	100.0	0.0	0.0	100.0	20.0	60.0	20.0	100.0	20.0	30.0	50.0

<표 5> 외국인력 활용 제도에 대한 인지도 : 미경험업체

(단위 : %)

항 목	산업연수제				고용허가제(일반)				고용허가제(특례)				
	계	잘 안다	조금 안다	모른다	계	잘 안다	조금 안다	모른다	계	잘 안다	조금 안다	모른다	
공공 여부	계	100.0	31.8	66.7	0.0	100.0	9.1	59.1	31.8	100.0	4.5	50.0	45.5
	민간	100.0	30.8	69.2	0.0	100.0	15.4	61.5	23.1	100.0	7.7	53.8	38.5
	공공	100.0	33.3	60.0	0.0	100.0	0.0	55.6	44.4	100.0	0.0	44.4	55.6
공사 종류	계	100.0	31.8	68.2	0.0	100.0	9.1	59.1	31.8	100.0	4.5	50.0	45.5
	도로	100.0	66.7	33.3	0.0	100.0	0.0	100.0	0.0	100.0	0.0	66.7	33.3
	아파트	100.0	21.4	78.6	0.0	100.0	7.1	50.0	42.9	100.0	0.0	42.9	57.1

- 1) 외국인력 활용 제도에 대한 경험 유무에 따라 나누어 경험업체 120부, 미경험업체 120부를 배포하여, 최종적으로 경험업체 67부와 미경험업체 23부를 회수하여 분석에 활용함. 2006년 5월 현재 산업연수생 활용 경험업체는 278개, 고용허가제 활용 경험업체는 4개이므로 활용 경험업체의 모집단은 282개 업체임. 그 중 67개의 경험업체가 설문에 참여하였으므로 경험업체 중 23.8%의 표본에 대해 조사한 셈임. 한국건설산업연구원이 2006년 6월에 실시한 설문조사임.

○ 기능인력 수급 및 활용 상황 : 경험업체

- <표 6>에서 보는 바와 같이 응답업체의 현장에서 평균적으로 투입 인원이 가장 많은 직종은 한국인 및 외국인 공히 형틀목공, 철근공, 용접공, 조공 등임.
- 한국인의 직종별 인력과부족 상황은 대체로 ‘조금 모자란다’ 정도임.
- 평균 연령은 한국인이 40대 초반, 외국인은 30대 초반임.
- 한국인의 평균 일일임금은 기능인력이 약 10만원, 조공은 약 7만원 수준임. 외국인의 월임금은 용접공이 125만원으로 가장 높고 대체로 약 110만원 수준임.
- 외국인의 직종별 숙련도는 대체로 ‘준기공’ 정도임.

<표 6> 주요 투입 직종별 인력 수급 상황 : 경험업체

구 분	한국인				외국인			
	평균투입 인원수(명)	인력 과부족(1)	평균 연령(세)	평균 일일임금(만원)	평균투입 인원수(명)	평균 연령(세)	평균 월임금(만원)	평균 숙련도(2)
형틀목공	77.2	2.3	43.3	10.0	24.0	32.2	103	2.1
철근공	19.5	2.4	42.3	9.6	20.8	31.8	110	2.2
용접공	21.0	2.0	39.6	9.8	11.4	33.2	125	2.0
조 공	19.4	2.2	43.1	7.1	14.0	33.0	110	2.3

주 : 1) 인력과부족의 수치 1은 ‘많이 모자란다’, 2는 ‘조금 모자란다’, 3은 ‘적당하다’, 4는 ‘조금 남는다’, 5는 ‘많이 남는다’를 의미함.

2) 평균 숙련도의 수치 1은 ‘기능공’, 2는 ‘준기공’, 3은 ‘조공’을 의미함.

○ 기능인력 수급 및 활용 상황 : 미경험업체

- <표 7>에서 보는 바와 같이 응답업체의 현장에서 평균적으로 투입 인원이 가장 많은 직종은 한국인 및 외국인 공히 형틀목공, 철근공 임.
- 한국인의 직종별 인력과부족 상황은 대체로 ‘조금 모자란다’ 정도임.
- 평균 연령은 대체로 한국인이 40대 초반, 외국인은 30대 중반임.
- 한국인 기능인력의 평균 일일임금은 약 10만원, 외국인의 평균 일일임금은 5만 5천원 수준임. 이것은 외국인의 경우 숙련도가 낮기 때문인 것으로 풀이됨.
- 외국인의 직종별 숙련도는 대체로 ‘준기공’ 정도임.

〈표 7〉 주요 투입 직종별 인력 수급 상황 : 미경험업체

구 분	한국인				외국인			
	평균투입 인원수(명)	인력 과부족1)	평균 연령(세)	평균 일일임금 (만원)	평균투입 인원수(명)	평균 연령(세)	평균 일일임금 (만원)	평균 숙련도2)
형틀목공	137.5	2.0	39.3	10.3	16.1	34.0	5.4	2.3
철근공	60.6	2.5	44.4	10.3	15.8	34.8	5.8	2.0

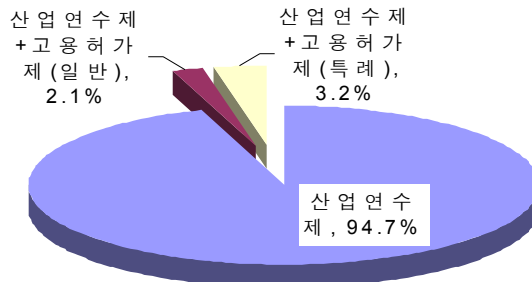
주 : 1) 인력과부족의 수치 1은 '많이 모자란다', 2는 '조금 모자란다', 3은 '적당하다', 4는 '조금 남는다', 5는 '많이 남는다'를 의미함.

2) 평균 숙련도의 수치 1은 '기능공', 2는 '준기공', 3은 '조공'을 의미함.

○ 외국인력 활용 제도의 종류 : 경험업체

- 응답업체는 모두 산업연수제를 활용해 본 경험이 있음. 그 중 산업연수제만 활용해 본 업체가 94.7%로 대부분을 차지함.
- 2개 업체는 고용허가제 일반의 활용 경험이 있고, 3개 업체는 고용허가제 특례의 활용 경험이 있다고 응답함.

〈그림 27〉 외국인력 활용 제도의 종류 : 경험업체



○ 외국인력 활용 제도를 활용하지 않은 이유 : 미경험업체

- 미경험업체에게 산업연수제 또는 고용허가제(일반)을 활용하지 않은 이유를 물어 본 결과 〈표 8〉에서 보듯이 여러 항목에 걸쳐 의견이 나뉘고 있음.
- 다양한 의견을 몽둥그려 보면 외국인력에 대한 활용 의지를 가지고 있으나 여건이 맞지 않는다는 응답이 46.0%이고, 내국인만으로도 충분하다거나 산재 증가 또는 품질저하의 우려 때문에 활용하지 않는다는 응답이 38.0%로 나타나 활용 의지를 가진 응답자가 약간 더 많은 것으로 판단됨.



〈표 8〉 외국인력 활용 제도를 활용하지 않은 이유(3개 복수 응답) : 미경험업체

구 분	응답수(명)	구성비(%)
계	50	100.0
내국인력만으로 충분히 인력을 충당할 수 있어서	11	22.0
외국인력을 활용하고 싶으나 대상현장이 아니어서	11	12.0
외국인력을 활용하고 싶으나 절차가 복잡해서	10	22.0
외국인력 투입으로 인한 산재 증가 또는 품질 저하가 우려되어서	8	16.0
외국인력을 활용하고 싶으나 관련 제도를 잘 알지 못해서	6	12.0
외국인력을 활용하고 싶으나 내국인근로자 또는 노조의 반대가 심해서	0	0.0
기 타	8	19.0

○ 외국인력 활용 제도에 대한 향후 활용 계획 : 미경험업체

- 〈표 9〉에 의하면 향후 활용 계획이 있다는 응답이 45.5%로 없다는 응답 27.3%에 비해 많음. 특히, 공공공사 현장 그리고 30명 이상의 외국인력을 투입하고 있는 현장에서 활용 계획이 있다는 응답이 상대적으로 많음.

〈표 9〉 외국인력 활용 제도에 대한 향후 활용 계획 : 미경험업체

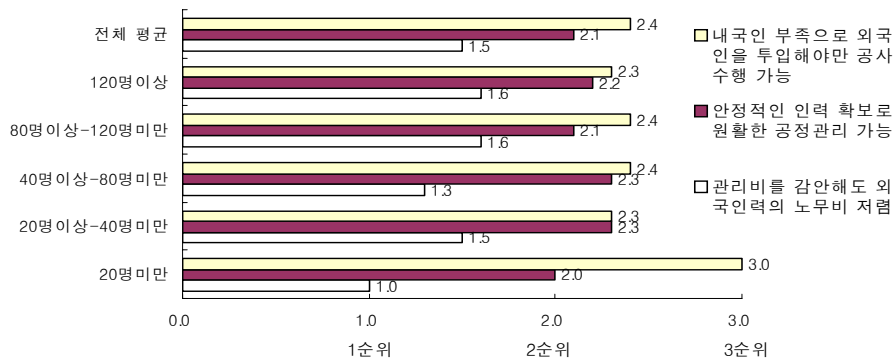
항 목		활용 계획(%)			
		계	있다	없다	모르겠다
공공 여부	계	100.0	45.5	27.3	27.2
	민간	100.0	30.8	23.1	46.1
	공공	100.0	66.7	33.3	0.0
총투입 외국인원수 구간	계	100.0	40.9	27.3	31.8
	10명 미만	100.0	38.5	23.1	35.5
	10명 이상 - 20명 미만	100.0	40.0	20.0	40.0
	20명 이상 - 30명 미만	100.0	0.0	100.0	0.0
	30명 이상	100.0	66.7	33.3	0.0

○ 외국인력 활용 효과

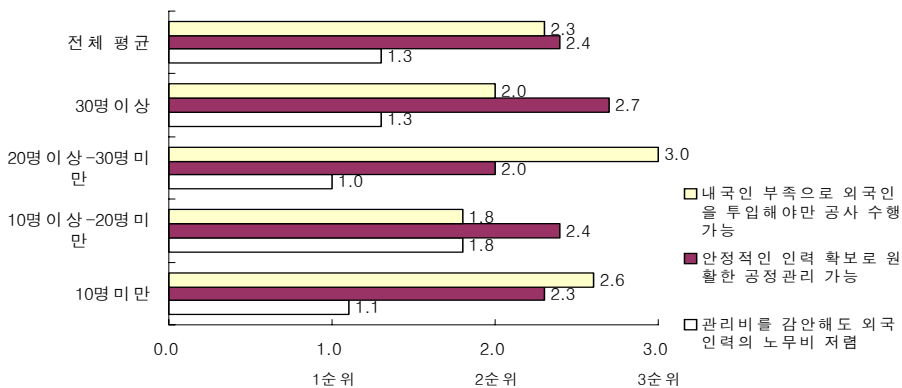
- 경험업체 : 〈그림 5〉에서 보듯이 가장 큰 효과는 ‘관리비를 감안하더라도 외국인력의 노무비가 저렴해 공사비 절감 가능’(1.5)이며, 두 번째 효과는 ‘내국인에 비해 안정적인 기능인력 확보가 가능해 원활한 공정관리 수행’(2.1)이며, 세 번째 효과가 ‘내국인이 절대적으로 부족하므로 외국인력을 투입해야만 공사 수행 가능’(2.4)인 것으로 나타남. 외국인력 투입 인원수 규모별로도 순위에는 별 차이가 없음.

- 미경험업체 : <그림 6>에서 보듯이 항목간 순위에 약간 차이가 발생함. 가장 큰 효과는 여전히 '관리비를 감안하더라도 외국인력의 노무비가 저렴해 공사비 절감 가능'(1.3)이며, 두 번째 효과는 '내국인이 절대적으로 부족하므로 외국인력을 투입해야만 공사 수행 가능'(2.3)이며, 세 번째 효과가 '내국인에 비해 안정적인 기능인력 확보가 가능해 원활한 공정관리 수행'(2.4)인 것으로 나타남. 외국인력 투입인원수 규모별로도 일부 구간에서 차이를 보임.

<그림 28> 외국인력 투입인원수 규모별 외국인력 활용 효과 : 경험업체



<그림 29> 외국인력 투입인원수 규모별 외국인력 활용 효과 : 미경험업체



○ 외국인력에 대한 과도한 활용 가능성 존재

- 최근 확대되고 있는 최저가낙찰제와 과당경쟁에 의한 저기수주 그리고 만연된 다단계 하도급구조 등의 건설생산 여건 하에서 실제 시공에 투입되는 공사비는 더욱 감소될 수밖에 없음. 이러한 여건은 건설업체 또는 팀반장으로 하여금 저임금 노동력과 장시간근로를 선호하도록 내몰고 있음.
- 또한 설문조사에 나타난 건설업체의 외국인력 활용 경험 및 향후 활용 계획에 비추어보면 저임금의 외국인력이 보다 풍부하게 공급될 경우 현재보다 심각한 수준에서 내국인 대체 및 근로조건 악화가 나타날 수 있음을 짐작케 함.

다. 내국인의 대체 및 근로조건 악화

○ 외국인력에 의한 내국인 대체 및 근로조건 악화가 발생하는 원인은 크게 활용 규모에 대한 통제 가능성과 사업장 이동 가능성임.

- 첫째, 활용 규모에 대한 통제 가능성이 낮을 경우 내국인 노동시장에 대한 보완적 활용 수준을 넘어 과도한 대체 수준에 이르더라도 이를 조절하기 어려움.
- 둘째, 사업장 이동 가능성이 높을수록 내국인근로자와 경쟁관계에 설 가능성이 높아지므로 임금저하 및 장시간근로 등 근로조건 악화를 가져오게 됨.
- 그러나 반대로 외국인근로자의 입장에서는 사업장 이동 가능성이 높을수록 인권침해 소지를 예방할 수 있는 긍정적 효과를 지니게 됨.

○ 활용 규모에 대한 통제 가능성과 사업장 이동 가능성 측면에서 현행 외국인력 활용 경로를 비교해 보면 다음과 같음.

- 공식제도 중 산업연수제와 일반고용허가제의 경우 사업장 이동이 어려우므로 내국인을 대체하거나 근로조건을 악화시킬 가능성이 상대적으로 낮음.
- 특례고용허가제의 경우 사업장이 이동이 자유로워 저임금과 장시간근로를 감수하면서 내국인을 대체하거나 근로조건을 악화시킬 가능성이 있음. 하지만 비자 발급 규모를 조절함으로써 통제의 가능성은 존재함.
- 불법체류자의 경우 아무런 통제 없이 사업장을 이동함으로써 내국인을 대체하고 근로조건을 악화시킬 가능성은 매우 높음.

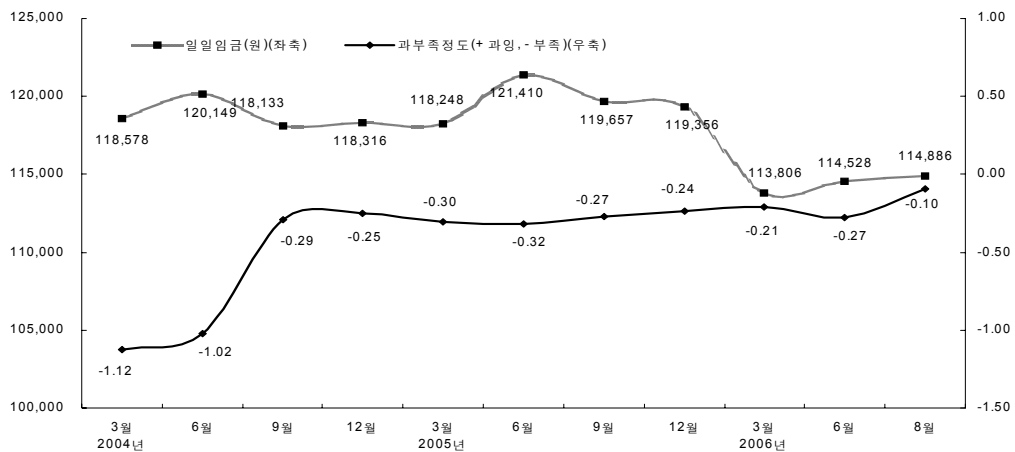
○ 실제로 새벽인력시장 또는 건설현장 근로자들과의 면담을 통해 내국인 근로자들의 불만을 읽을 수 있음.

- 가장 많은 불만은 외국인력으로 인해 일자리를 빼앗겼다는 점이고, 그 다음이 그들 때문에 최근의 임금이 하락하고 근로시간이 길어진다는 점임.
- 최근에는 내국인근로자와 외국인근로자의 갈등이 격화되면서 물리적 충돌이 자주 발생한다고 함.
- 결국 건설근로자에게는 외국인력은 물론 재외동포에 대해서도 상당한 반감이 누적되고 있고, 향후 더 커다란 충돌이 야기되지 않을까 우려되는 상황임.

○ 최근의 숙련인력에 대한 직종별 과부족 및 임금 동향

- 대한전문건설협회의 임금조사 자료에 의하면 2004년 6월 이후 숙련인력에 대한 주요 직종별 과부족 및 임금 사정이 많이 나아졌음을 알 수 있음(그림 7 참조).
- 여전히 숙련인력이 부족하다고는 하나 많이 완화되었으며 임금수준도 상승세를 멈추고 2005년 들어서는 약간 감소하는 경향을 띠더니 2006년에는 감소세가 보다 분명해졌음.

<그림 30> 숙련 인력에 대한 과부족 및 임금 동향



자료 : 대한전문건설협회(80여개사 대상, 9개 주요 직종 조사)

## 라. 불법체류자의 인권 침해 및 임금 부불 가능성

- 2003년 3~5월에 실시한 면담조사에 의하면 불법체류자의 경우 팀·반장이 이들의 신분을 악용해 임금을 지불하지 않는 경우가 많았고, 건강보험의 적용이 안 되므로 다치거나 아플 경우 치료비가 매우 많이 듦.

〈표 10〉 건설현장 외국인근로자의 일반적 특성 및 근로행태 비교(면담조사)

구분	산업연수생	광의의 불법체류자
연령	평균 37~8세로 내국인에 비해 10세 정도 젊음.	중고령자가 간혹 섞여 있기는 하나 대체로 연수생과 유사함.
학력	대개 고졸의 학력으로 내국인보다 교육수준이 높음.	연수생과 유사
숙련수준 및 생산성	기능수준이 낮아 숙련공을 대신하지 못하고 조공이나 일반공의 역할을 담당함. 산업연수생의 경우 내국인 비숙련공에 비해 약 60~80% 정도의 생산성을 지니는 것으로 관리자들은 인식하고 있음.	불법체류자 중 입국한 지 2~3년이 경과한 근로자는 목수나 철근공 등의 준기능공 수준에 도달하기도 하나 많지 않음. 7~8년의 경력을 지닌 조선족의 경우 드물게 십장의 역할을 수행하기도 함. 그러나 매우 드문 경우에 속함.
임금 등 근로조건	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 최저임금인 시간당 2,275원(2003년)에 의해 임금이 책정되며 동절기에는 60~70만원, 하루 10시간씩 거의 30일을 만근할 경우 90~100만원 이상의 소득을 수취함.</li> <li>· 임금체불은 거의 없음.</li> <li>· 산재 및 의료보험이 적용됨.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 일당은 내국인의 약 70~80% 수준이나 부대비용까지 포함하면 십장이 부담하는 일당은 내국인의 약 90%에 육박함.</li> <li>· 임금체불 및 부불(不拂)이 많음.</li> <li>· 사회보험의 혜택은 없음. 산재보험의 혜택을 주도록 지침은 있으나 활용 안 됨. 따라서 다치거나 병에 걸리면 타격이 큼.</li> </ul>
숙식 및 취업경로	연수업체에서 숙식과 작업 배치를 책임짐.	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 십장이 숙식을 책임지기도 하나 대개 몇몇 근로자들끼리 쪽방에서 생활함.</li> <li>· 십장을 통하거나 용역센터를 찾기도 함.</li> </ul>

## 마. 현행 외국인력 활용 경로에 대한 평가

- 내국인 대체 및 근로조건 악화 가능성에 초점을 두어 현행 외국인력 활용 경로를 평가할 경우, 〈표 11〉에서 보는 바와 같이, **특례고용허가제와 불법체류자를 통한 외국인력 활용 경로가 가장 위협할 수 있음.**
  - 이러한 활용 경로가 외국인력 활용 규모에 대한 통제 가능성이 낮고 외국인력의 사업장이동이 자유로워 내국인과 경쟁관계에 놓일 가능성이 높기 때문임.

- 따라서 내국인 대체 및 근로조건 악화를 막기 위해서는 통제가 불가능한 불법체류자 경로는 근절해야 하며, 특례고용허가제 경로에 대해서는 과도한 외국인력 활용을 억제할 수 있는 보완 장치가 필요할 것으로 판단됨.

〈표 11〉 건설산업의 입장에서 본 외국인근로자 활용 경로에 대한 평가

당사자	관심 사항	산업연수제	일반고용허가제	특례고용허가제	불법체류자
정 부	· 외국인력에 대한 효율적 관리	○	○	△	×
	· 노동시장에 대한 보완적 활용	○	○	△	×
사업주	· 노동력의 원활한 수급	×	×	△	△
	· 안정적 확보 및 숙련공 보완	△	△	×	×
	· 인건비 절감	○	△	△	△
내국인 근로자	· 내국인 대체 방지	△	△	△	×
	· 근로조건 악화 방지	△	△	×	×
외국인 근로자	· 기본적인 근로조건 보장	△	△	○	×
	· 고용 안정 및 고임금 수취	△	○	△	×

주 : ○는 완전 충족, △는 부분 충족, ×는 미충족을 의미함.

### 3. 방문취업제 도입에 따른 내국인 대체 가능성 검토

#### 가. 방문취업제 개요

##### ○ 개요

- 재외동포법상 "재외동포(F-4)" 체류자격 부여의 전 단계로서 25세 이상 중국·구소련지역 동포에 대해 고국을 자유롭게 방문취업할 수 있는 "방문취업(H-2)" 복수비자(5년 유효, 1회 3년 체류)를 발급함. 현행 제도 하에서는 체류 중 일시 출국 시 재입국허가를 받아야 하나 방문취업비자는 복수비자로 체류 중 자유롭게 출입국이 가능해짐.
- 국내 친족호적 등이 없는 동포에 대하여는 비자쿼터를 설정하여 일시 대량입국에 따른 부작용 예방 및 외교마찰 해소 방안 병행 추진함.

##### ○ 특례고용허가제와 방문취업제 비교

- 〈표 12〉에서 보는 바와 같이 현행 특례고용허가제에 비해서도 사업주의 고용절차가 크게 간소화되고 업종간의 이동도 자유로워짐.

〈표 12〉 현행 특례 고용허가제와 방문취업제와 비교

현행 특례 고용허가제 (취업관리제)	개선 방안 (방문취업제)
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 취업을 원하는 동포는 방문동거(F-1-4)로 입국 후 취업자격(E-9)으로 전환 필요 (취업 허가제)</li> <li>■ 동포가 노동부에 의무적으로 취업알선을 받아야 함</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 단순방문비자와 취업 비자를 “방문취업(H-2)” 비자로 통합 발급</li> <li>※ “특례고용가능확인서”를 발급받은 업체에 취업 후 신고(법무노동부)</li> <li>■ 동포가 자유롭게 직장 선택</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 사용자는 개별건마다 고용허가를 받아야 동포 고용 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 사용자는 “특례고용가능확인서”를 일괄적으로 발급받아 3년 간 별도 허가절차 없이 동포를 선택하여 고용 가능</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 건설업, 제조업, 연근해어업, 농축산업 및 서비스 8개 분야만 취업 허용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 산물도매업, 가정용품 도매업 등 13개 업종을 추가 총 32개 업종으로 취업허용 범위 확대</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 사업장 변경 시 근무처변경 허가 (업종변경 시 제한 존재)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 사업장 변경 시 근무처 변경 신고 (업종 변경 제한 없음)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 단수 비자 발급 (3년 취업 후 출국, 6월 경과 후 재입국이 가능하며 비자 재발급 필요)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 5년 유효 복수 비자 발급(1회 3년 체류, 출국 후 재입국 시, 비자 재발급 필요 없음)</li> </ul>

자료 : 법무부, 방문취업제도 주요 내용, 2006. 8 국회토론회 자료

## 나. 방문취업제 도입에 따른 내국인 대체 가능성 검토

### ○ 방문취업제 도입으로 인한 내국인 대체 및 근로조건 악화 가능성 검토

- 위에서 살펴본 바와 같이 방문취업제는 현행 특례고용허가제보다도 더욱 외국인력 활용 규모에 대한 통제 가능성이 낮아지고, 사업장간 이동 가능성이 높아질 것으로 예상됨. 특히, 업종 간 이동이 자유로워 단기간 내에 대규모 인력의 유입도 가능할 것으로 판단됨.
  - 법무부 자료(2006. 8)에 제시된 사유들—건설업에 대한 낮은 선호도, 중국 경제의 성장에 따른 동포 유입의 감소, 유(有)연고자의 기입국에 따른 급증 가능성 저하, 무(無)연고자에 대한 쿼터 제한, 동포 스스로의 판단에 의한 입국 자제 등—은 개연성은 있으나 건설현장에서의 내국인 대체를 막을 수 있는 믿을 만한 보완대책은 아님.
  - 외국인력 특히, 재외동포가 단기간의 고소득을 목표로 상대적인 저임금과 장시간근로를 감수하면서 내국인과 일자리 경쟁을 벌일 경우 내국인이 대체되거나 근로조건을 악화시킬 가능성이 높기 때문임.
- 따라서 단기적으로는 사업주의 원활한 인력수급 또는 인건비 절감의 효과를 극대화시키는 반면, 내국인근로자의 대체 및 근로조건 악화를 초래할 것으로 예상됨. 하지만 중장기적으로는 내국인근로자 특히 청년층의 진입 기피 현상을 강화시키고 숙련인력 기반을 악화시켜 개별기업의 생산 활동 나아가 건설산업 전체에 악영향을 미칠 수 있음.

- 2007년 하반기 이후 신도시 개발 등에 따른 인력수요 급증에 대비하여 미리 외국인력 공급 방안을 마련하는 것은 필요하나 아울러 과도한 활용에 따른 부작용이 나타나지 않도록 보완 대책도 준비해야 함.
  - 외국인력의 공급 방안 중 한국어 능력을 강조하는 것은 타당하다고 판단됨.
  - 특히, 건설현장에는 산재를 유발하는 위험요소가 많이 존재하므로 산재사고를 예방하기 위해서는 원활한 의사소통이 매우 중요하기 때문임. 따라서 다른 조건이 유사하다면 한국어가 능숙한 재외동포를 선호하게 됨.

#### 4. 개선 방안 : 상생(相生)을 위한 제도적 장치 마련

- 과도한 활용을 막을 수 있는 실효성 있는 보완대책 필요
  - 앞에서 논의했던 외국인력 활용의 필요성 특히, 의사소통에 유리한 재외동포 활용의 필요성과 아울러 과도한 활용에 따른 부작용의 최소화 취지에 동의한다면 이제 남은 문제는 양자를 여하히 제도화할 것인가임.
  - 신도시 개발 등 인력수요 증가에 따른 재외동포의 자유로운 입국 및 취업 가능성의 제도화는 '방문취업제'를 통하여 달성될 것으로 보임.
  - 하지만 과도한 활용에 따른 부작용을 효과적으로 막을 수 있는 보완대책의 제도화는 아직 구체화되지 못하고 있는 것으로 판단됨. 따라서 건설현장에서의 인력 투입 특성을 반영한 보다 직접적인 보완대책을 추가적으로 고안해야 할 것으로 판단됨.
- 고려되어야 할 건설현장 생산 과정의 특성 : 공정별 인력 투입
  - 건설현장의 생산 활동은 공종별 또는 직종별로 공정(工程)에 따라 투입됨. 그리고 근로자들은 비정규직 형태로 자기 직종의 공정이 진행 중인 현장을 옮겨 다니고 있음. 또한 특정 시기에 건설현장의 공정이 제각각이므로 특정 시기에 해당 직종의 근로자들이 한 곳에 집중적으로 투입될 수 있음.
  - 따라서 현장 간 이동이 자유로운 방문취업제 하에서 건설업종 전체에 대한 쿼터를 제한하더라도 이들이 일시에 특정 현장으로 몰릴 경우 당해 현장에서는 내국인 전체가 대체될 가능성도 있음.



- 그러므로 건설업종에 대한 쿼터 설정 또는 무연고자에 대한 쿼터 설정 등이 건설현장에서 내국인의 과도한 대체를 막는 데에는 무력할 수 있음.

○ 개선 방안의 기본 방향

- **외국인력 활용에 대한 통제가 가능한** 도입 경로의 활용
- 사업장 이동이 자유롭더라도 **과도한 내국인 대체 억제 장치**의 마련
- 고용관리가 미흡한 건설현장에서도 **실효성을 지닐 수 있는 방안** 강구

**가. 불법체류자에 대한 현장 진입 억제**

○ 불법체류자 투입 및 관리에 대한 책임 주체를 합법적인 건설업자로 명시함으로써 건설업자 스스로 불법체류자의 현장 진입을 억제하도록 유도해야 함.

- 특히, 2007년 7월부터는 시공참여자 제도가 폐지될 예정인데 그 후에는 모든 근로자들이 합법적인 건설업자와 직접 고용관계를 맺게 되어 책임 주체가 더욱 명확해 질 것으로 기대됨.

○ 고용보험 전자카드의 정착을 통해 불법체류자의 현장 접근을 막고 합법적인 외국인력의 적정 비율이 드러나도록 유도함.

- 합법적인 외국인력에게도 전자카드를 발급하고 이들을 관리함으로써 외국인력의 근로행태를 파악하고 정책적 자료로 활용함.
- 전자카드가 정착되면 근로자가 현장을 이동하더라도 모든 근로경력이 남게 되므로 정부의 외국인근로자에 대한 관리 효율성도 크게 제고될 것으로 기대됨.
- 노동부는 2006년 10월 현재 수도권 200억원 이상의 건설현장에 지역사업을 추진하고 있으며 2008년에 전국적으로 확대할 예정임. 하지만 2007년 7월 건설산업기본법의 시공참여자 제도 폐지에 발맞추어 전국적인 확대가 필요함.

○ 임금지급조서 활용과 연계 시 불법체류자 투입 억제 기대

- 국세청은 소득공제점인 8만원 미만의 임금을 받는 일용근로자의 경우에도 임금지급조서를 분기별로 제출하도록 요구하고 있음.
- 2006년도의 제도 기간을 거쳐 2007년부터는 위반 사업주에 대해 2%의 가산세를 부과하는 한편, 임금지급조서가 없는 인건비 지출에 대해서는 이를 세법상의 손비항목으로 인정하지 않겠다고 천명한 바 있음.

- 따라서 임금지급조서를 정상적으로 작성하기 어려운 불법체류자에 대한 투입을 억제할 수 있을 것으로 기대됨. 변칙적으로 타인의 명의를 도용할 수 있으나 향후 4대 사회보험과 임금지급조서 정보가 연계되어 조작이 어려워질 전망이다.

#### 나. 현장단위 또는 직종단위 외국인력 활용 상한제 도입

- 내국인의 대체를 막을 수 있는 직접적인 장치로서 외국인력 활용 상한제의 도입을 검토함.
  - 현장단위 상한제와 직종단위 상한제 중 택일하거나 또는 억제 장치를 강화하기 위해 양자를 병행할 수도 있음.
  - 건설경기 상황 또는 인력수요의 변동에 의한 조정 그리고 구체적인 외국인력 활용 허용 비율 등에 대해서는 현장의 당사자인 노사 의견이 반영되어야 함.
- 현장단위 외국인력 활용 상한제
  - 동일 건설업자가 관할하는 당해 건설현장 단위에서 전체 근로자수 중 외국인근로자가 차지할 수 있는 비율의 상한을 설정하는 방식임. 다만, 내국인이 기피한다고 인정되는 오지의 현장에 대해서는 허용 비율을 상향 조정할 수 있음.
  - 이 방식은 외국인근로자를 투입하기 위해서는 내국인근로자의 고용이 먼저 전제되어야 한다는 의미도 지님.
  - 현장단위의 외국인력 활용 허용 비율의 준수 여부에 대해서는 원수급자가 관리해야 함. 하지만 원수급자가 직접적인 고용관계를 맺고 있지 않으므로 하수급자에 대한 감독 및 권고 의무를 부여함.

$$\text{현장단위 외국인력 활용 허용 비율(\%)} = \frac{\text{현장 전체의 외국인근로자수(재외동포 포함)}}{\text{현장 전체의 총근로자수(외국인근로자수 + 내국인근로자수)}}$$

- 직종단위 외국인력 활용 상한제
  - 단일 직종 팀 차원의 상한제를 의미함.
  - 위반 시 당해 직종을 관리하는 전문건설업체의 지도 및 감독이 필요하고, 직접적인 고용관리 책임을 지니고 있으므로 법적인 처벌의 대상이 됨.

$$\text{직종단위 외국인력 활용 허용 비율(\%)} = \frac{\text{직종 전체의 외국인근로자수(재외동포 포함)}}{\text{직종 전체의 총근로자수(외국인근로자수 + 내국인근로자수)}}$$

- 직종별 투입 인원수에 대한 확인을 위한 조치 : 근로계약서에 직종 명시
  - 소속 사업주(일반건설업자 또는 전문건설업자)와의 근로계약을 체결하고 그 내용에 반드시 직종을 명시하도록 함.
  - 이것이 직종별 투입인원 비율을 산정할 때 기준으로 활용될 수 있음.

#### 다. 위반 사례에 대한 신고센터 운영

- 실효성을 높이기 위한 조치 : 가칭 ‘건설근로자보호신고센터’ 운영
  - 현재 건설현장에는 근로계약 및 고용보험 피보험자 활용 등의 자료가 없음. 따라서 내국인 대체 억제 조치에 대한 위반 여부를 확인하기 어려움. 하지만 내국인 대체를 막기 위해서는 위에서 언급한 현장단위 또는 직종단위 상한제에 대한 위반 여부를 확인하기 위한 장치가 필수적임.
  - 현재 이러한 목적을 달성하기 위해 의존할 수 있는 것은 현장에서 일하고 있는 근로자를 감시자로 활용하는 방법 밖에는 없음. 즉, 불법체류자 투입에 대한 신고 또는 활용 상한제에 대한 위반 사항을 신고할 수 있도록 신고센터를 운영하도록 함. 동 신고센터는 법무부, 노동부, 경찰청에서 공동으로 운영하도록 함.
  - 신고센터의 운영에 대해 비인간적인 조치로 반감을 가질 수도 있으나 불법적인 행위에 대한 공적 감독 장치가 없는 상태에서 이들을 방지할 경우 모든 제도가 무력화되어 건설현장의 내국인 대체 및 근로조건 악화를 개선하기 어렵게 됨.
- 건설현장 게시판에 공고문 부착 의무화
  - 건설현장에서 감시자 역할을 수행할 근로자들에게 이러한 사실을 알리기 위해 공고문을 작성하여 게시하도록 함.

### 건설현장의 외국인력 활용에 대한 공고문(예시)

- 본 현장은 불법체류자를 고용할 수 없으며, 재외동포를 포함한 외국인력은 직종단위로 \_\_\_\_\_%, 현장 전체에서는 최대 \_\_\_\_\_%까지 활용할 수 있도록 허용되어 있습니다.
  - 위반시 관련 건설업자는 \_\_\_\_\_년 이하의 징역 또는 \_\_\_\_\_만원 이하의 벌금에 처해질 수 있습니다.
  - 불법체류자의 고용 또는 활용 비율을 초과한 외국인력의 고용 사례를 발견할 경우 가칭 '건설근로자신고센터'로 신고하여 주시기 바랍니다.
- 연락처 : 000 - 0000 - 0000

법무부, 노동부, 경찰청

## 라. 외국인력 활용 규모 산정 과정에 노사 참여 보장

- 외국인력 활용 규모를 산정하는 과정에 노사의 참여를 보장함으로써 현장의 인력 수급 상황이 적절히 반영되도록 유도함.
  - 건설산업에 대한 외국인근로자 쿼터 배정, 활용 현장 범위 설정, 현장단위 또는 직종 단위 외국인력 활용 허용 비율 설정 등에 대해 노사를 비롯한 관계자들의 세부적인 논의를 거쳐 현장 사정을 담은 제도화가 이루어져야 할 것임.
  - 이것이 재외동포와 내국인근로자의 공존을 도모할 수 있고, 중장기적으로 내국인 숙련기반도 확충할 수 있도록 해 건설업체는 물론 건설산업 전체의 지속가능한 성장과 상생을 약속해 줄 것임.

## 마. 내국인근로자 고용여건 개선 : 범(汎) 정부차원의 노력 필요

- 최저가낙찰제 확대 유보 및 실질적 저가심사 강화
  - 앞에서 지적했듯이 건설현장에서 저임금 외국인력 선호하게 된 근본 원인 중 하나가 지나친 저가수주임. 최저가낙찰제가 확대되면서 원도급자의 낙찰률이 50~60%로 하락하고 그에 따라 하수급자의 저가수주를 더욱 심화시키고 있음.
  - 건설업자에게 적절한 공사비가 확보되어 내국인근로자를 고용하여 정상적인 생산 활동이 가능해질 수 있도록 최저가낙찰제의 확대를 유보하고 실질적 저가심사를 강화해야 할 것임.
- 불법 다단계 하도급구조의 개선
  - 건설현장에 불법 다단계 하도급구조가 만연되어 있는 상태에서는 실공사비 누수의 부담이 최말단의 팀반장과 근로자에게 전가되는데, 이 과정에서 상대적으로 고임금인 내국인근로

자가 저임금인 외국인근로자에게 대체당하고 있음. 또한 근로자의 고용관계가 모호해져 공식제도의 보호와 통제가 불가능해짐.

- 따라서 2007년 하반기로 예정된 시공참여자 제도의 폐지를 비롯한 직접생산 촉진 노력 등을 통해 다단계 하도급구조를 극복해야 함.

토론 1

## 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률 개정안 설명자료

김 현 수 노동부 고용정책심의관

### I. 개 요

#### 1. 개정이유 및 추진배경

- 그간 「외국인근로자의 고용등에 관한 법률(이하 “외국인고용법”) 제12조에서 단순 노무분야에 종사하고자 하는 동포들의 취업에 대해 특례를 규정하는 등 일반외국인에 비해 우대
  - ※ 현재 전문분야에 종사하는 동포는 「재외동포의 출입국과 법적지위에 관한 법률」에 의해 출입국과 체류활동(취업 등)에 제한이 없으나
    - 단순노무활동에 종사하는 동포는 대량입국에 따른 혼란방지를 위해 「출입국관리법」 시행령 제23조제 3항 규정에 의해 「재외동포법」의 대상에서 제외함에 따라 동포간 차별문제 발생
- 그러나 동포에 대한 포용이 충분치 못하다는 각계의 의견에 따라 동포들의 취업기회를 보다 확대하기 위하여 방문취업비자(H-2)를 신설발급(출입국관리법령 개정)키로 함에 따라
  - 외국국적 동포의 취업활동 자유 보장과 함께 내국인 노동시장의 보호를 위해 「외국인고용법령」에 동포의 취업절차 및 사용자의 동포고용절차 마련 필요

## 2. 추진경과

- '06. 5. 2 ~ 5. 8 관계부처 협의
- '06. 5. 9 ~ 5. 19 입법예고
- '06. 5. 23 ~ 26 규제개혁위원회 규제심사
- '06. 6. 15, 6. 20 차관국무회의
- '06. 6. 23 법개정안 국회제출
- '06. 9. 21 국회 환노위 상정

## II. 주요내용

### 1. 외국국적 동포의 국내취업 및 고용절차 간소화(안 제2조)

#### □ 개정이유

- 동포 포용정책의 일환으로 외국국적동포에 대한 취업기회를 확대하기 위하여 일정기간 국내의 자유활동을 보장하는 방문취업비자를 도입하기로 함에 따라
  - 동포의 국내취업 및 고용절차를 간소화하여 내국인과 유사한 취업활동을 보장하되, 사용자의 동포 고용시 특례고용가능확인서를 받는 등 최소한의 국내노동시장 보호 방안을 마련할 필요

#### □ 개정내용

#### ① 특례고용가능확인서 발급 규정을 신설하고 사용자의 외국인근로자 고용허가 절차 완화

- 종전의 고용허가서에 갈음하여 “특례고용가능확인서” 발급(안 제12조제4항 및 제5항 신설)
  - 동포고용을 희망하는 사업장이 동포고용 허용업종 등 인력활용 요건을 갖추었는지의 여부를 확인하기 위함
    - ※ 대통령령에 특례고용가능확인서의 요건을 고용허가서의 요건으로 규정할 예정
  - 특례고용가능확인서의 유효기간은 3년이며 특례고용가능확인서를 받은 후 사용자가 원하는 동포와 언제든지 근로계약을 체결하면 되고, 별도의 고용허가 절차가 없도록 완화

※ 현행 고용허가서의 유효기간은 3개월이며, 유효기간내 노동부가 알선한 동포와 근로계약을 체결하지 않으면 내국인구인노력 후 다시 고용허가를 받아야 함

#### ② 동포의 경우 고용지원센터를 통한 구직신청 의무 적용 배제

- 현행 규정은 특례고용자(동포)가 취업교육을 받은 후에 직업안정기관에 구직신청을 하도록 하고 있으나, 개정안은 이를 삭제하여 구직신청을 임의화(안 제12조제2항)
- 내국인 고용기회 확보, 유료 직업소개소의 개입에 따른 부조리 발생 가능성 등을 감안 구직신청제도 폐지는 신중한 검토가 필요하다는 지적(국회 환노위 전문위원)

#### ③ 건설업에 종사하고자 하는 동포의 경우 취업허가인정서 폐지

- 현재 외국국적동포(E-9)의 경우 취업허가인정서를 발급받아 건설업에 취업토록 하였으나, 앞으로는 취업이 자유롭게 됨에 따라 동 취업허가인정서 절차를 삭제
- ※ 현행 건설업의 경우 업종의 특성상 잦은 근무처변경이 불가피한 점을 감안하여 사용자가 고용허가서를 받는 대신 동포에게 취업허가인정서를 발급하여 허가받은 기간(6개월) 내에 근무처변경허가 절차를 생략함
- 따라서 건설업 사용자의 경우 별도의 구인신청 절차 없이 건설업종에 취업허가를 받은 외국인근로자를 고용할 수 있음

#### ④ 외국국적동포의 체류자격변경허가 절차 폐지

- 외국국적동포가 '방문취업' 비자로 입국하는 경우 현행과 같은 체류자격 변경(F-1-4 → E-9)을 하였던 규정을 삭제(현행 제12조제5항 삭제)
- ※ 현행 고용특례자(F-1-4)는 근로계약을 체결하였다더라도 법무부 출입국관리사무소에서 취업활동을 할 수 있는 체류자격(E-9)으로 체류자격변경허가를 받아야 함

#### ⑤ 동포에 대한 근무처 변경의 제한 완화

- 현재 건설업에 취업한 외국국적동포에 대하여만 법무부의 근무처 변경허가를 받지 않고 사업장변경을 허용하였으나 앞으로는 다른 업종의 동포에게도 변경허가 없이 사업장 변경을 허용(안 제12조제7항)
- ※ 현재 건설업 취업자인 외국국적동포를 제외한 외국인근로자가 근무처를 변경하고자 하는 경우 출입국관리법 제21조의 규정에 의해 허가를 받아야 함



## ⑥ 근로개시 신고 및 과태료 부과

- 고용가능인원 초과여부, 동포 노동이동 상황 등의 파악을 위해 사용자에게 대해서 동포고용 사실을 사후적으로 신고토록 함(안 제12조제8항 신설)
- 사용자의 동포고용사실 신고의무 위반에 대해 100만원 이하의 과태료 신설(안 제32조제1의 2신설)

## 2. 근로계약 체결 대행에 대한 수수료 징수 규정 신설(안 제27조)

### □ 개정이유

- 종전에는 한국산업인력공단이 근로계약 체결의 대행 및 수수료를 징수할 수 있는 근거를 법 제21조의제1호 외국인근로자의 출입국 지원사업에 두어 수행하여 왔으나
  - 근로계약 체결의 대행근거를 명확히 하기 위하여 법 제9조제2항을 개정하였으나('05.12.30), 그에 따른 수수료 규정이 마련되지 않았으므로 근로계약 체결 대행의 경우 수수료를 받을 수 있도록 마련할 필요

### □ 개정내용

- 한국산업인력공단 및 비영리법인 등 민간 단체가 근로계약 체결을 대행하는 경우 사용자에게 수수료 및 필요한 비용을 징수할 수 있도록 함
- 외국인 관련사업을 수행하거나 사용자의 근로계약 체결을 대행하는 자가 수수료 및 필요한 비용 이외의 금품을 받은 경우에 1년 이하의 징역이나 1천만원 이하의 벌금을 부과

### 【 참고 1 】

## 방문취업제 주요 내용

### □ '방문취업(H-2)'비자 신설(법무부)

- 고국을 자유롭게 방문취업할 수 있는 가칭 "방문취업" 5년 복수비자(현행과 같이 1회 3년의 체류기간 허용)를 발급
  - ※ 복수비자는 1회 비자를 받으면 5년 유효기간 동안 입국 시 비자를 다시 받을 필요 없음
  - 방문취업제 시행 이전에 입국한 동포에 대해서도 방문취업비자(H-2비자)를 발급

○ 비자 발급 대상

- 국내 친족호적이 있는 동포는 연간 비자발급쿼터 제한 없이 비자를 발급(현재와 같음)
- 국내 연고 없는 동포는 연간 쿼터 설정

□ 취업업종 및 사업장별 취업인원

○ 현행 특례고용허가제 허용 업종 이외에 인력부족률이 높은 일부 업종을 확대

- ※ 현행 건설업, 서비스업, 제조업, 농축산업, 연근해어업 중 서비스업·농축산업·연근해어업 관련 업종을 확대

○ 고용허용인원

- 내국인으로 채우고도 부족한 인력은 현재 고용허가제의 사업장별 외국인고용 허용인원 수 만큼 동포고용을 추가로 허용
- ※ 예) 현재 내국인 고용보험피보험자수가 10인 미만 사업장의 경우는 최대 5명까지 외국인력(일반, 동포 포함)을 고용할 수 있으나, 방문취업제가 실시될 경우 위 기준 5명 이외에 추가로 5명을 고용할 수 있으며, 다만 추가인원은 동포만 고용 가능

□ 동포의 취업절차

- 방문취업비자(가칭)를 발급받아 입국 → 취업교육 수수료 → 고용지원센터에의 알선 또는 자유로이 사용자와 근로계약 후 취업 → 취업후 자유로이 사업장 변경
- ※ 취업교육기관(한국산업인력공단, 한국국제노동재단)에서 국내활동에 필요한 취업교육을 받도록 함

□ 사용자의 동포 고용절차

- 현재 고용허가서 발급절차와 유사하나 일부 사항을 완화
- 사용자의 내국인구인노력(3~7일)은 현행과 동일하나
- ※ 건설업은 현행과 같이 내국인 구인노력을 하지 아니함
- 사용자가 동포를 고용할 경우 개별 건별로 고용허가서를 발급받아야 하는 현행 제도에서 “특례고용가능확인서”를 일괄적으로 발급 받는 방식으로 개선(동 확인서는 3년간 유효)
- ※ 현행 고용허가서 : 유효기간은 3개월이며, 유효기간내 노동부가 알선한 동포와 근로계약을 체결하지 않으면 내국인구인노력 후 다시 고용허가를 받아야 함
- ※ 특례고용가능확인서 : 유효기간은 3년이며 특례고용가능확인서를 받은 후 사용자가 원하는 동포와 언제든지 근로계약을 체결하면 되고, 별도의 고용허가 절차가 없도록 완화

- 다만, 동포에 대해 내국인과 유사한 취업활동 자유를 보장하고, 사용자의 고용허가절차를 완 화함에 따라
  - 사용자의 고용가능인원 초과여부, 동포 노동이동 상황 등의 파악을 위해 사용자에게 대해 동 포고용 사실을 사후적으로 신고토록 함

〈현행 특례고용허가제와 방문취업제(안) 비교〉

구분	현행 특례고용허가제	방문취업제(안)
① 체류(취업) 기간	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 3년</li> <li>※ 방문동거비자(F-1)로 입국 후 비전문취업비자(E-9)으로 전환하여 입국일로부터 3년간 취업</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 3년</li> <li>※ (가칭) 방문취업비자로 입국 후 3년간 취업</li> </ul>
② 대상 요건	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 국내 친족호적이 있는 동포(F-1비자 발급자)</li> <li>※ 현재 비자쿼터는 없으나, 외국인력정책위원회에 서 매년 도입 상한 결정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 국내 친족호적이 있는 동포(쿼터 무제한)</li> <li>■ 국내 연고없는 동포(쿼터 제한)</li> </ul>
③ 취업허용 업종	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 제조업, 건설업, 서비스업, 농축산업, 연근해 어업으로서 외국인력정책위원회에서 정하는 업종</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 현행 특례고용허가제 허용업종에 일부 서비 스텍업을 추가</li> </ul>
④ 동포의 취업절차	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 방문동거비자로 입국→취업교육→고용지원센 터의 알선→근로계약 후 취업</li> <li>※ 사업장 변경 제한</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 방문취업비자로 입국→취업교육→고용지원센 터의 알선 또는 자유 구직 선택→근로계약 후 취업</li> <li>※ 사업장 변경 제한없음</li> </ul>
⑤ 사용자의 고용절차	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 내국인구인노력→고용지원센터에 구인 신청→ 고용허가서 신청발급→근로계약 후 고용</li> <li>※ 근로개시 신고의무 미부과</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 내국인구인노력→(가칭)특례고용가능확인서 발급→고용지원센터에 구인신청 또는 자유 구 인→근로계약 후 고용</li> <li>※ 근로개시 신고의무 부과</li> </ul>
⑥ 사업장별 고용허용인원	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 사업장 규모별로 외국인근로자 고용허용 상 한 설정</li> <li>※ 건설업의 경우 연평균공사금액에 비례</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 사업장별 고용허용 상한 설정: 현행 외국인 고용허용인원 만큼 추가 동포 고용가능</li> </ul>

【 참고 2 】

## 외국인근로자 취업자 현황

□ 총괄

(누계, 명)

구분	'04.12	'05.6	'05.12	'06. 9
총계	7,095	27,862	67,568	136,840
일반고용허가제	3,167	11,417	34,826	58,942
특례고용허가제	3,928	16,445	32,742	77,898

※ 일반은 비전문 취업비자(E-9)로 입국한 인원

※ 특례는 방문동거비자(F-1-4)로 입국한 재외동포로서 국내에 취업한 인원

□ 업종별

(단위 : 명)

구분	연도별	2004년	2005년	2006년				총계
				소계	3월	6월	9월	
취업현황(총계)		7,095	60,473	69,272	10,375	7,617	3,334	136,840
일반 고용 허가제	소계	3,167	31,659	24,116	4,439	1,896	1,092	58,942
	제조업	3,124	31,115	23,667	4,381	1,855	1,052	57,906
	건설업	0	84	34	1	15	0	118
	농축산업	43	419	373	41	26	34	835
	서비스업	0	41	42	16	0	6	83
특 례 고 용 허 가 제	소계	3,928	28,814	45,156	5,936	5,721	2,242	77,898
	제조업	-	-	7,505	1,006	950	813	7505
	건설업	2,514	18,072	20,803	2,593	2,912	0	41,839
	농축산업	-	-	556	61	100	42	556
	서비스업	1,414	10,742	16,280	2,276	1,756	1,386	28,436
어업	-	-	12	-	3	1	12	

※ 건설업 고용특례자의 체류자격 변경 인원은 21,592명임

□ 법무부 제공 외국인력 현황(9.30 현재)

(단위 : 명, %)

전 체	합 법 체 류 자						불 법 체류자
	소 계	취업사증 소지 근로자			산 업 연수생	해외 투자 기업연수생	
		비전문 취업자	전 문 기술인력	연 수 취업자			
415,141 (100.0)	229,930 (55.4)	107,564 (26.0)	27,188 (6.4)	49,133 (11.9)	39,777 (9.6)	6,268 (1.5)	185,211 (48.0)

※ 불법체류자수에는 비경제활동인구(15세이하 및 61세이상) 미포함(25,833명)

【 참고 3 】

**방문취업제 도입에 따른 내국인 고용기회 침해 방지 조치**

- 정부가 방문취업제를 도입하는 목적은 그간 동포에 대한 포용이 충분치 못하다는 각계의 의견에 따라
  - 동포들의 취업절차와 사용자의 외국국적동포 고용절차 등을 간소화함으로써 동포의 취업 기회 확대 및 사용자의 원활한 인력수급을 도모하기 위한 것임
- 다만, 동 제도 시행으로 내국인의 일자리가 침해될 수 있다는 일부 우려를 감안하여 정부는 다음과 같은 대책을 시행해 나갈 것임
  - ① 내국인선호도가 높은 업종은 동포취업 허용업종에서 제외하고, 허용업종에 대해서도 내국인을 우선 고용토록 하는 장치(특례고용가능확인서 및 사업장별 동포고용허용인원 제한)를 마련
  - ② 국내에 연고가 없는 동포는 연간 3만명 수준으로 비자쿼터 제한
  - ③ 방문취업제 시행후 동포의 국내취업이 급증할 경우 일반 외국인근로자 도입을 축소하는 등 전체 외국인력의 규모 범위내에서 조정
- 특히, 건설업의 경우에는 노동부, 건설교통부 등 관계부처가 긴밀 협의하여 시공참여자제도개선, 총공사규모별 외국인력 허용 한도 책정 등 건설현장에서의 무분별한 외국인력 사용을 지양하는 방안을 강구 중에 있음
- 정부로서는 기본적으로 우리나라 저소득층 근로자의 일자리 잠식은 예방하면서, 외국국적동포에게도 국내 취업 문호를 확대하는 균형된 시각에서 방문취업제도를 추진할 계획이며
  - 일부의 우려처럼 방문취업제 도입과 관련하여 초래될 수 있는 문제점들에 대해서는 면밀하고 다각적인 대책을 시행해 나갈 것임

## 토론 2

## 방문취업제 성공을 위한 제안

신 상 문 동북아평화연대 정책연구실장

- 법무부가 추진하려는 방문취업제는 일부 재외동포의 입국을 제한하는 출입국관리법 시행령의 위헌적 요소를 극복하기 위하여 현실적 대안을 찾으려 한 시도로 볼 수 있으며, 전면적 자유왕래를 실시하기 위한 단계적 조치라는 측면에서 긍정적인 평가를 받을만 함.
- 또한 동포인력에 대한 처우에 있어, 동포를 단순히 외국인력 관리 차원 중심에서 접근하려 했던 기존의 입장과는 반대로 “여타 외국인력과 달리 국민에 준해 포용”해야 할 대상으로 적극적으로 인정하고 있다는 점과 상대적 불이익을 받고 있는 중국 등의 동포사회에 대한 형평성을 고려하고 있다는 점은 외교통상부의 외교적 마찰론을 극복하고 있어 더욱 고무적임.
- 이러한 방문취업제 추진은 반드시 성공적으로 실시되어야 하며, 또한 그동안 잘못된 재외동포 정책으로 인해 피해받고 고통받아온 중국 동포 등의 현안 문제를 동시에 해결할 수 있는 방향으로 전개되어야 하고, 동포 현지 사회와의 적극적인 협력을 얻어내기 위한 노력을 기울여야 할 것임.

## <불법체류자 자진출국 조치의 문제점>

- 그동안 자진출국 조치로 인하여 적지 않은 불법체류자가 출국하여 06년 8월말 현재 외국국적 동포 불법체류자 총수는 3만2천여명이지만, 이는 재입국을 보장한다는 조건에서 얻어낸 결과여서 불법체류 요인을 완전히 제거했다고 보기 어려움.
- 불법체류 요인을 제거하여 불법체류자를 근절시키기 위해서는 중국 현지의 불법행위(브로커)를 없애기 위한 조치가 필요함. 현재 국내에 합법적으로 체류하고 있는 동포 중 상당수가 브로커에게 과도한 수수료를 지불하고 입국하여 체류기간을 연장하는 요인으로 작용하고 있으며, 최근에는 결혼을 통해 입국을 시도하다 사기당하는 사례가 빈번해지고 있고(1,000여건 접수), 방문취업제를 대비한 고액 한국어 학원이 성행하고 있다는 소식이 전해지고 있음.
- 또한 불법체류자에게 또다시 한국 입국의 우선권을 준다는 것은 형평성에 어긋나고 불법행위를 오히려 조장한다는 현지의 반응에도 주목할 필요 있음.

## <무연고자 쿼터제한의 문제>

- 무연고자에게 일정한 쿼터를 주어 한국 방문의 기회를 넓힌다는 조치는 환영할만하나 몇가지 보완해야 할 요소가 있음.
- 그동안 유연고자를 대상으로 방문동거비자를 발급함에 따라 북한적 동포는 배제되어 서류위조를 통한 불법입국 시도가 만연되어 있었으며, 이중 상당수가 입국에 실패하여 재생불능의 경제적 빈곤상태에 놓여 있거나 질병상태에 놓여 있어 이들에 대한 조치를 우선적으로 취해야 할 것임.
- 또한 특정지역(연변 등)에 북한적 동포가 집중해서 살고 있는 점을 고려하여 선발에 있어 이를 감안해야 함. 예컨대 지역별 쿼터제(국가별 쿼터제와는 별도로)를 도입하는 것을 고려할만 함.

## <선발에 있어서 고려해야 할 점>

- 한국말 능력시험은 외국인과의 형평성, 선발과정의 투명성과 일관성, 한국말에 능통한 인력의 유치 등의 이유로 실행하려 하고 있고 일면 필요한 조치이기는 하지만, 동포사회 현실에 대한 고려 없이 행정편의주의에 빠질 우려가 있고, 단순노무 분야에 종사하는 노동인력에 대하여 순위를 정하여 한국말 능력을 평가하는 것은 현실적으로 의미가 없다고 할 수 있음.
- 오히려 한국말 능력시험에 지나치게 의존하여 비자발급의 실질적 권한이 한국교육과정평가원으로 이관되는 효과를 가져와 그동안 비자 발급과정에서의 불법행위 근절에 부정적 영향을 미칠 수 있으므로, 한국말 능력시험은 일종의 자격시험 정도의 의미를 두어 한국어 학원의 불법행위를 사전에 예방하고(꼭 필요한 학습기간과 비용지출 유도), 최종적인 선발은 빈곤층, 한국에 자녀가 있는 경우, 자녀수 2명인 경우, 사기피해자, 지역적 배려 등에 가중치를 두어 선발하는 방법이 좋을 듯함.
- 특히 한국말 능력시험은 그 자체로 동포사회의 실질적인 현안문제에 접근할 수 없으며, 오히려 대규모 불필요한 한국말 학원만 살찌우게 하고 고비용이 발생할 수 있기 때문에 방문취업제의 근본 취지 중의 하나인 동포사회의 활성화에 도움을 주지 못할 것으로 사료됨.

## <국내노동시장의 유연성 문제>

- 동포의 유입에 따른 국내 노동시장이 잠식될 것이라는 우려는 일면 타당할 수 있으나, 이보다 특정분야(건설)에 대한 잠식이 더 근본적인 문제로 보임.
- 그러나 취업가능 업종이 확대되었고, 불법체류 비중이 감소하였으며, 5년이라는 비교적 장기간 체류하게 되어 보다 안정적인 직장을 선호할 것으로 예상되므로 건설분야로의 쏠림 현상은 크게 줄어들 것으로 기대됨.
- 또한 매년 입국자수에 대한 조정이 가능하므로 현저한 국내노동시장 교란현상이 나타날 경우 이에 대해 유연하게 대처하면 될 것이고, 또한 수년 안에 동포 입국자수는 크게 줄어들 것이라는 것이 일반적인 예상이어서 큰 문제는 없을 것으로 보임.



## <현지 동포사회의 문제 해결>

- 그동안의 재외동포정책과 출입국 관리제도의 문제점 등으로 인하여 발생했던 다양한 사기피해 (노무, 결혼 등) 사건에 대한 책임감있는 조치가 필요함.
- 사기피해는 당사자인 동포도 공범이라는 생각에서 벗어나, 동포사회를 집단적으로 범법자 집단으로 내몰았던 한국사회에 대한 근본적인 반성에서 출발해야 함. 현재 미해결된 약 7천~9천명에 이르는 초청사기 피해자와 1천여명의 결혼사기 피해자(한족 포함)가 존재하고 있다는 것은 한민족 네트워크의 구축에 일조하려는 방문취업제의 취지와는 다른 현상이며, 모국과 동포 사회의 협력과 공존의 미래를 여는데 있어서 걸림돌이 될 것임.
- 방문취업제는 우선적으로 이러한 민족사적 아픔을 치유하는 방향에서 접근해야 하며, 더 이상 이러한 불미스러운 사건이 벌어지지 않기 위해서는 “완전한 자유왕래”를 명확하게 천명해야 하고, 방문취업제는 자유왕래를 위한 단계적 절차를 동포사회에 적극적으로 홍보해야 함.
- 남북한 동질성 회복과 평화통일에 기여하는 방문취업제가 되기 위해서는 북한적 동포들에 대한 별도의 배려를 해야 함. 이는 그동안 북한 지역 출신 동포들이 소외되어왔던 것에 대한 보상차원에서 접근해야 함.
- 각종 사기사건은 입국 희망자에 비해 비자 발급수를 턱없이 부족해서 발생한 문제이니 만큼, 방문취업제가 성공하기 위해서는 동포사회를 설득할 수 있을 만큼의 비자발급이 있어야 하는데, 현재 잠정적으로 정한 3만명(CIS 동포 포함)은 연고자 무제한 입국허용과 자진출국자 불포함이 전제되었다 하더라도, 현지에서의 불법행위를 단절시킬 수 있을 만큼의 볼륨이 되는지는 제고할 필요가 있음. 이를 실행초기의 쿼터수를 대폭 늘리고 점차 유연성있게 감소하는 방안이 더 현실적으로 보임(첫해에 어렵다면 첫해의 성과를 기초로 타부처를 설득하여 두 번째 해에 대폭 늘려 불법행위 조기단절을 시도해볼 만함).

토론 3

## 제도개선 없는 방문취업제는 내국인 노동자와 재외동포 모두의 노동인권 침해로 귀결된다

최 명 선 건설산업노조연맹 정책부장

### 1. 건설산업연맹의 기본입장

#### 1-1. 이주노동자 노동인권 보장과 재외동포 차별해소의 기본입장에는 동감.

- 이주 노동자의 노동인권 보장, 재중동포를 비롯한 재외동포에 대한 차별 해소에 대한 정부 및 민주노동당의 기본입장에 대해서는 동감하는 바임.
- 이에 건설산업연맹 산하 노조에서는 지난 기간 재외동포를 비롯한 이주 노동자의 체불임금, 산재보상 등 기본적인 노동보호를 위해 노력해 왔음. 일부 노조에서는 규약을 개정하여 재외 동포를 포함한 외국인력의 노조 가입과 활동을 보장하고 있음
- 또한 정책적으로도 2002년 건설교통부의 건설산업진흥 기본계획 수립, 2004년 건설산업 선진화 방안 수립과정에서 수차례 걸쳐 건설현장의 외국인력에 대한 기본 정책과 제도개선을 끊임 없이 요구해 왔음

## 1-2. 현재의 건설산업 외국인력 제도는 내국인 노동자와 외국인 노동자 모두에게 문제

- 그러나, 건설현장의 내국인력 보호대책과 외국인력에 대한 제도개선이 방치되는 가운데 건설사업주들의 무차별적인 도입으로 인해 건설현장의 내국인 노동자와 재외동포를 포함한 외국인력 문제는 폭발적인 갈등으로 확산되고 있고, 노동조합의 파괴공작의 주요한 수단으로 까지 전락하고 있음.
- 건설현장의 각종 보호대책이 전무한 상태에서의 무분별한 재외동포의 도입 확대는 내국인 노동자의 노동조건을 악화시키고, 건설산업의 생산기반을 붕괴시키고 있을 뿐 아니라, 재외동포에 대한 보호대책이라는 제도의 근본취지에도 부합하지 않고 오히려 악순환을 반복하고 있음
- 재외동포의 57%가 건설업에 취업을 하고 있으나, 현재의 제도는 팀장을 통한 고용을 허용하고 있어, 체불임금, 산재 등 대량의 노동인권 침해가 발생하고 있음. 또한, 출국만기 보험, 보증 보험 등의 각종 보호제도도 건설업에는 면제되어 있는 상태임.

## 1-3. 관련 법 제도의 시급한 개선과 불법 고용사업주의 처벌 강화가 필요

- 건설산업은 체불임금 1위, 산재 1위, 4대 보험 미적용 1위의 산업임. 이에 건설일용노동자는 주당 70시간 이상의 장시간 노동을 하면서도, 월 평균 임금이 140만원대로 전산업 평균임금인 230만원대의 60% 대 수준에 머물고 있는 최하층 노동자임.
- 열악한 노동조건을 건설현장에서 최하층의 내국인 건설노동자와 재외동포가 불합리한 제도로 인해 갈등 구조에 놓여 있음. 현재의 제도는 내국인 노동자에게는 임금과 노동조건 하락을 가속화 하고 있고, 재외동포에게는 고국에 와서 체불임금과 산재의 위협에 방치하는 제도임.
- 결국 탁상행정의 정부와 저임금 수탈구조를 가속화 하려는 건설 자본에 의해 내국인 건설노동자와 재외동포가 희생양이 되고 있음.

- 이에 법 제도의 시급한 개선과 불법 고용 사업주의 처벌 강화를 중심으로 하는 대책 마련이 필요함. 건설산업연맹의 주요 요구는 방문취업제 반대가 아니라, 제도개선임. 그러나, 이러한 제도개선이 없는 상태에서의 도입에 대해서는 강력하게 반대할 수 밖에 없음.

## 2. 내국인 노동자 입장에서 바라본 건설현장 재외동포 고용제도 문제점

### 가> 건설현장의 외국인력 도입 실태

- 정부 통계상으로 건설업의 외국인력은 7만여명에 달함. 2003년 건설산업연구원은 10만 3천여 명을 추정하였고, 그 이후 지속적 확대 추세였으므로 약 20만명에 달할 것으로 추정됨.
- 노동부는 건설현장 외국인력의 90% 이상이 재외동포로 보고 있으며, 법무부 통계에 의하면 재외동포중의 57%가 건설업체 취업하고 있는 것으로 나타남.
- 수도권 토목 건축현장의 경우에는 아파트 현장의 약 50%~70% 가까이가 재외동포로 채워지고 있음. 더욱이 최근에는 아예 중국인과 재외동포들로만 구성된 팀 단위 도급이 성행하고 있어, 전반적으로 덩핑단가를 형성하고 곧 바로 내국인 노동자의 저임금과 실업으로 귀결되고 있음.
- 현장의 외국인력 도입은 저임금으로 귀결되고 있음. 건설노동자는 2003년을 전후로 하여 전 산업 평균임금보다 낮아지고, 2005년에는 전 산업 노동자가 7%의 임금인상을 했으나, 유독 건설업만 -0.8%의 임금인상을 함. 이는 외국인력이 본격적으로 건설현장에 도입되게 된 시기와 일치함.

[ 전산업대비 건설업 월 평균임금 변동률 및 임금인상률 ]

(노동부.단위 천원, 괄호 안은 임금인상률)

년 도	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
전산업	1,599	1,727	1,824	2,036	2,112	2,225(6.0)	2,337(6.9)
건설업	1,690	1,839	1,834	2,062	2,059	2,130(2.8)	2,078(-0.8)

- 건설현장의 외국인력 도입이 증가하면서, 건설 사업주들은 “ 일요일 휴무, 부당해고의 금지” 등 기본적인 근로기준법 준수를 요구하는 내국인 노동자에게 “ 외국인력이 얼마든지 있으니 일하기 싫으면 관둬라” 라는 입장과 태도를 보이고 있음. 이에 전반적인 노동조건 개선의 노력들이 중단되고 있음
- 건설현장의 도입되는 재외동포들은 체불임금과 산재의 고통에 시달리고 있음. 또한, 외국인력 도입은 부실시공과 산재다발로 이어지고 있는 것이며, 내국인 노동자가 건설현장에서 쫓겨 나가면서, 건설현장의 기능 인력을 양성하는 전반적인 정책과 제도가 흔들리는 결과를 낳고 있음

### 나> 건설현장 외국인력 도입 제도는 산업의 인력 부족률과 상관없이 제도 도입

- 정부는 “내국인 노동자 일자리 보호와 도입되는 외국인력의 노동인권 보호”를 외국인력 도입 정책의 근본 정책으로 발표하고 있음. 이에 인력 부족률이 3.5% 미만인 산업이나 업종에 대해서는 허용업종에서 제외한다고 발표하고 있음
- 그러나, 건설업에 있어 인력 부족률은 평균 2%를 넘지 않았음에도 도입되었음. 즉, 부족한 인력을 채우는 것이 아니라, 제반 제도적 모순에 의해 불법적인 취업이 용이한 건설현장에 집중되어 있던 재외동포 및 외국인력을 합법화 해주는 제도였던 것임.

〈 노동부 노동력 수요동향 조사 건설업 인력부족률 〉

년 도	2002년	2003년	2004년	2005년
인력부족률(부족인원)	1.57%	1.92%	1.78% (9천명)	1.87%(10,000명)

- 인력 부족률이 3.5% 미만이었음에도 건설현장에 외국인력과 재외동포 허용업종 대상으로 선정되었을 뿐 아니라, 실제 건설현장에 도입되어 있는 외국인력은 부족률이나 부족인원에 훨씬 상회하는 인원임.

- 현장에 도입되어 있는 외국인력은 건설현장의 인력 부족률을 훨씬 상회할 뿐 아니라, 건설업의 경우에는 단기 공사이기 때문에 도입인원이 인원수에서 약 7만 이라고 하더라도 단기 공사를 지속적으로 이동하면서 일을 하기 때문에 일년에 평균 동절기를 제외하고 3개 현장의 공사에 투입된다고 보면 20만명 이상의 일자리가 잠식되는 결과를 게 됨.

## 다> 내국인 보호의 원칙에서 본 건설현장 외국인력 제도의 문제점

### 다-1. 팀장을 통한 고용 허용과 내국인 구인노력 면제

- 현재 건설현장의 산업연수생 제도와 일반 고용허가제는 면허가 있는 건설업체가 고용하는 상태이나, 90%를 차지 하고 있는 재외동포의 경우 팀장을 통한 고용이 일반화 되어 있음.
- 현재 외국인력 고용제도에서는 내국인 보호를 위해 사업장별 고용허용인원제도가 있어, 실제적인 쿼터제가 기능하고 있는데, 건설현장의 경우 팀장을 통한 고용이 일반화 되어 있어, 고용허용인원제도가 무력화 됨. 팀장을 통한 고용은 재외동포의 체불임금의 주요 원인이 되고 있음
- 현재 건설업은 타 산업에는 있는 내국인 구인노력이 면제되어 있음. 정부는 단기 고용을 이유로 들고 있으나, 실제 건설업은 1개월 미만의 고용이 16%정도임. 실제 원인은 팀장을 통한 고용으로 여타의 근로관계 입증과 그에 대한 정부의 감독을 포기한 것임.
- 또한, 건설업에 취업하는 재외동포는 출국만기보험, 보증보험 등에서 면제되어 있음. 이에 건설사업주들은 외국인력 고용과 관련한 보험에서 면제되어 있고, 팀장단위 고용으로 재외동포의 4대 보험 적용도 회피하면서 무차별적으로 재외동포를 도입하고 있는 것임.

### 다-2. 제조업의 4배~10배에 달하는 고용허용인원

- 건설업에서는 산업연수생을 사업체 별로 공사금액을 기준으로 구분하는 기준을 갖고 있었고, 이를 아무런 제도기준 개선 없이 재외동포에게도 적용하고 있음. 이에 제조업 대비 4배~10배에 달하는 고용허용인원이 되는 형평성 문제가 발생함.

〈업종별 외국인력 고용허가 기준 비교〉

(노동부)

내국인 피보험자수 (공사금액)	제조업	건설업(주택공사)	
		원도급	하도급
10人以下 (원도급 : 9억이하)	5人以下	4人以下	4인 이하
11인- 50인 (원도급 46억 이하)	10人以下	18人以下	20인 이하
51인- 100인 (원도급 :92억 이하)	15人以下	37人以下	41인 이하
101인- 150인 (원도급: 138억 이하)	20人以下	55人以下	61인 이하
151인-200인 (원도급 184억 이하)	25人以下	74人以下	81인 이하
201인-300人以下 (원도급 275억이하)	30人以下	110人以下	122인 이하
301인-500人以下 (원도급 459억이하)	40人以下	184人以下	202인 이하
501인이상 (원도급 460억 이상)	50人以下	공사금액따라 고용허용인원 증가	

- 또한, 외국인력 허용기준을 원, 하도급 공사금액으로 구분하고 있음. 이에 원도급에서 인위적으로 분할하여 하도급을 주면 전체 건설공사가 재외동포도입 대상 공사로 해석 될수 있으며, 고용허용인원도 하나의 건설현장에 수 십개의 하도급 업체가 각각의 고용허용인원을 갖고 들어올 수 있는 제도임. 이에 한 개의 건설현장에 70%~80%가 외국인력으로 채워질 수 있는 제도적인 문제를 갖고 있음

**라> 건설사업주의 노동조건 개선 투쟁 거세와 노조 파괴 공작의 희생양이 되고 있는 재외동포**

- 건설산업은 다단계 하도급 등 구조적인 문제로 열악한 노동조건에 처해 있음. 이에 대해 건설산업연맹은 정책 제도적으로는 시공참여자 폐지를 비롯한 각종 제도개선을 요구하고 있고, 건설현장에서는 건설노동자들이 현장에서 근로계약서 작성 등 기본적인 근로기준법 준수 요구 투쟁을 전개하고 있음.

- 그러나, 기본적인 법 준수 조차 되지 않고 있는 건설현장에 무차별적인 외국인력 도입은 그나마 조금씩 개선되는 움직임을 보여왔던 내국인 건설노동자의 노동시간 단축, 산재 예방, 고용 보험등의 각종 제도 정책을 다시 원점으로 돌리고 무력화 되고 있음.
- 건설 사업주들은 건설현장의 숙원과제인 일요일 휴무, 8시간 노동, 근로기준법 준수, 산업안전보건법 등 기본적인 노동법 준수 요구에 대해 “ 넘쳐나는 재외동포와 외국인력이 있으니, 일하기 싫으면 나가라” 라며 원천 봉쇄하고 있음.
- 2005년 여수산단의 GS 칼텍스를 비롯한 34개 원청사는 건설노조에 대한 노조무력화 공동프로젝트를 논의하고, “ 현장내 노조 간부 출입통제, 노조 조기 착용금지, 핸드폰 반입 금지”등을 공동으로 시행함. 이 계획안에는 블랙리스트 작성을 포함하여 2006년 계획으로 외국인력 도입 검토가 명시됨.
- 2006년 3월 여수의 GS 칼텍스 등에서는 노조 파괴 작업의 일환으로 3,000여명의 재외동포 투입계획 문건이 발견됨. 경남 하동 화력발전소에서는 임 단협을 요구하자 조합원을 해고하고, 외국인력을 대체 투입함.
- 2006년 현재 파업 투쟁이 지속되고 있는 포항에서 발견된 포스코 내부 문건에서도 노조 파괴 공작의 일환으로 재외동포 투입 계획이 명시됨. 지난 3월 외국인력정책위원회의 재외동포 도입대상 공사 확대를 빌미로 노조파괴 공작방안으로 전면배치함.
- 지난 2004년 여수, 포항, 광양등의 건설노조에서는 건설현장의 외국인력 관련하여 내국인 노동자와 외국인 노동자를 공동으로 보호해야 한다는 취지하에 “동일노동 동일임금, 외국인력 고용시 노사합의, 고용되는 외국인력의 노조 가입과 활동보장” 등을 공동 단협 요구안으로 제시함.
- 그러나, 건설 사업주들은 이를 경영권의 문제라며 완강히 거부하여 왔음. 이는 실제적으로 노조파괴 공작의 일환으로 외국인력 대체 계획을 포기하지 않고 있다는 반증이며, 이에 대한 정부의 법적 보호장치도 없는 상태임.



- 일반적으로 노조 파업시 대체인력 도입은 불법화 되어 있음. 그러나, 건설현장의 경우 도급관계에 놓여있고, 발주처가 원도급 업체를 교체하거나, 원도급 업체가 하도급 업체를 교체하는 방식으로 대체인력을 투입하면 법적 보호 장치가 미미한 상태임. 현재 여수나, 포항 등에서 건설 사업주들이 추진하고 있는 외국인력 도입은 노조의 파업권을 봉쇄하는 행위이며, 건설사 업주들의 이러한 의도 하에 재외동포가 희생양이 되고 있는 것임.
- 외국의 경우 건설산업의 다단계 도급 구조가 없고, 노동조합 조직률이나 강력한 노동보호제도를 통해 내국인 노동자에 대한 보호제도가 일정 마련되어 있는 상태에서도 이주 노동자 문제는 다양한 문제를 발생시켜 왔음.
- 현재 한국은 기존의 노동보호제도가 건설현장에서 전면 무력화 되고 있고, 노조 조직률도 2%도 채 안되는 상태에 놓여 있음. 이러한 조건에서 2%도 안 되는 노조 조직조차도 상시적인 파괴에 노출되어 있는 상태에서, 불합리하고 미비한 외국인력 제도로 노조 자체를 거세하려고 하고 있는 것임.

## 마> 방문취업비자 제도의 문제점

- 현재 추진되고 있는 방문취업비자제도는 연고가 없는 경우에는 쿼터제를 두되, 30,000명 정도를 예상하고 있고, 연고가 있는 경우에는 무한정으로 발급하도록 되어 있음.
- 현재 중국에서는 연고가 없는 동포를 연고가 있는 동포로 만드는 브로커들이 성행하고 있다고 함. 이는 결국 재외동포의 도입인원이 현재 예상보다 확대 될 것이라는 전망을 가져오게 됨. 또한, 현재의 제도를 개선하지 않는 상태에서는 도입인원의 대부분이 건설업으로 집중될 것이라고 전망되는 바임.
- 이는 2004년 고용특례제도 재외동포 도입인원이 12,000명 내외였던 것을 감안한다면 수배에 달하는 인원임. 정부의 각종 자진출국 프로그램 등 각종 합법화 유도도 현실화 되고 있지 못한 상태에서, 도입인원 자체가 급격하게 확대되는 것이기에, 이에 대한 건설현장 내국인 노동자의 불안과 불만이 폭발적임.

- 현재 정부는 중국경제의 활성화 추세를 들면서, 재외동포의 입국이 감소될 것이라고 하고 있으나, 이는 지나치게 낙관적인 전망이다. 중국 경제의 활성화는 중국 전체적으로 진행되는 것이 아니며, 지역적인 편차가 발생하고 있음. 또한 중국의 경우에는 그 자체적으로 엄청난 실업문제에 시달리고 있음.
- 이에 재외동포의 국내 유입은 당분간의 현상이 아니라 지속적인 현상으로 나타날 가능성이 높음. 건설현장에 대해 제도적으로 완전 방치하면서, 방문취업제를 실시하는 것은 내국인 노동자와 재외동포 모두에게 심각한 문제를 발생시킴.

### 3. 재외동포에게도 대량의 노동인권 침해가 예상되는 방문취업제도

- 현재 재외동포들은 각종 송출관련 비리, 체불임금, 불법체류자의 신분 속에서 나타나는 각종 문제들로 고국에 와서도 심각한 어려움에 직면하고 있음.
- 현재의 제도는 재외동포가 고국에 와서 취업기회를 확보하고 정당한 노동인권을 보장받는 제도가 아니라, 건설사업주와 송출 브로커들만 배불리는 제도임.
- 특히 건설현장에서 팀장을 통한 고용으로 인한 체불임금이나 산재보상의 폐해는 극에 달하고 있음.
- 또한, 현장별 고용허용인원 제도의 정착으로 내국인 노동자와 재외동포가 보완관계에 있어야 하나, 현재의 제도의 미비점은 내국인 건설노동자로 하여금 재외동포에게 일자리를 빼앗긴다는 극단적인 불신감으로 팽배해 있음. 이로 인해 실제 현장에서 각종 사고가 끊이지 않고 있으며, 그 희생의 대부분은 재외동포의 희생임.
- 이에 팀장을 통한 고용 금지로 체불임금, 산재보상과 4대보험에서 보호받고, 현장별로 적정 쿼터제를 실시하며, 출국만기 보험, 보증보험 가입도 의무화 하는 제도개선이 필요함.

- 이러한 제도개선 없이 도입되는 방문취업제는 재외동포의 대량의 취업기회 확대가 아니라, 대량의 노동인권 침해로 귀결되는 것임.

## 4. 몇 가지 쟁점에 대한 해설

### 4-1. 건설업 희망자는 8%에 불과하니, 건설업으로의 집중에 대하여 걱정하지 마라

- 정부는 노동부 연구 용역에서 재외동포들이 건설업 취업 희망자가 8%밖에 없었다. 제조업을 비롯한 도입대상 공사를 대폭 확대 했으니, 걱정하지 마라는 입장임.
- 그러나, 동 연구용역에서의 다른 설문항목에서 실제 취업하게 될 것 같은 전망에 대해서는 건설업종사자의 대부분이 다시 건설업 취업을 전망하고 있는 것으로 나타남.
- 이는 열악한 노동조건으로 인해 건설업보다는 다른 산업의 취업을 희망하지만, 현실적으로 고용관련 제도나, 타 산업에서는 부가 되어 있는 각종보험제도등으로 결국건설업에 취업하게 될 것이라는 현실을 반영하고 있음
- 이에 재외동포의 취업기회를 확대하되, 건설업에 집중 되어 발생하는 문제를 해결하기위해서는 실질적인 제도개선이 되어야 한다.

### 4-2. 건설업 전망에 비추어 볼 때 건설현장의 인력이 매우 부족하다는 견해

- 건설업의 인력부족은 실제 맞춤 인력의 문제, 즉 적정한 인력 수급구조의 부재에 근본적인 원인이 있음
- 건설현장에 일부 부족인력이 있다 하더라도, 현재는 부족인력을 훨씬 상회하는 인력이 도입되고 있고, 또한, 단기 공사의 특성에 따라 도입되는 인원이 수배의 일자리를 잠식하는 효과를 발생하고 있다는 것이 문제임.

- 결국 실제 건설인력의 부족분 보다는 항상적으로 저임금을 선호하는 건설 사업주 입장에서 저임금의 노동자가 부족한 것임. 현재도 월 평균 140만원의 임금 구조인 건설노동자에게 지속적인 저임금을 강제하고자 하는 것임. 적정인 임금과 노동조건의 보장, 그 속에서 부족분에 대한 보완으로서의 외국인력 도입이 무너지고 있는 것임.
- 2005년 말 기준으로 건설수주는 99조이며 건설업 취업자 숫자는 181만 명임. 외국인력 도입이 본격화 되기 이전인 1997년 건설수주가 79조 일 때 건설업 취업자숫자는 220만명 이었음. 건설업 취업자 숫자가 통계청의 가구조사에 기반 한다고 본다면 (외국인력 제외됨) 건설수주가 늘어났음에도 불구하고, 내국인 노동자의 설자리는 급격하게 하락했음을 보여주고 있음.

#### 4-3. 시공참여자 폐지, 저가 단가의 문제가 보다 더 근본적인 문제라는 견해

- 건설현장의 제반 문제의 근본적인 지점은 시공참여자 폐지와 저가 단가 등 고질적인 문제의 해결임에는 분명함. 이에 건설산업연맹과 건설노동자들은 이에 대한 제도개선과 현장 투쟁을 전개해 왔음.
- 건설현장의 제반의 문제가 이주 노동자로부터 비롯된 것은 당연히 아니지만, 열악한 노동조건의 건설현장에 건설 자본의 입장에서만 도입되고 있는 재외동포와 외국인력제도가 설상가상으로 건설현장의 열악한 노동조건을 더욱 폭발적인 어려움으로 직면하게 하고 있는 것만은 사실임.
- 그러나, 시공참여자 폐지가 시행된다고 하더라도 현행법상 건설노동자나 외국인력의 고용주체가 면허가 있는 건설업자로 바로 등치되지는 않으며, 바로 등치 시킬 수 없다는 것이 노동부의 입장임.
- 시공참여자 폐지가 된다고 하더라도 건설현장의 재외동포를 비롯한 제반의 제도개선의 문제점을 별도로 해결되어야 한다는 것임.

## 5. 방문취업제를 시행하기 위한 건설현장의 제도개선

### 5-1. 동일노동 동일임금

### 5-2. 건설현장의 팀장 단위 도입이 아닌 면허가 있는 건설사업주에게만 고용 허가

체불임금이나, 산재보상에서 재외동포를 보호하기 위해서도 필요하고, 고용허용인원을 비롯한 각종 내국인 보호제도의 작동을 위해서도 팀장단위 고용이 아닌 면허가 있는 건설 사업주로 고용을 제한하는 것을 법제화 할 필요가 있음

### 5-3. 재외동포 서면 근로계약서 작성 강제를 내국인 구인노력 시스템과 연계.

현재 서면근로계약서 작성이나, 근로개시 신고제도가 있으나, 아무런 감시감독 시스템은 없는 상태임. 현재 면제되어 있는 내국인 구인노력을 의무화하여 내국인 우선 고용도 원칙을 세우고, 재외동포 서면 근로계약서 작성도 강제하는 시스템을 연계함. 고용주체가 면허가 있는 건설사업주로 한정된다면 내국인 구인노력도 실효성이 있을 것임.

### 5-4. 고용허용인원 기준의 대폭 개정

- 건설현장과 총 공사금액 기준으로 하는 도입 대상 공사와 고용허용인원 기준을 수립.
- 인력 부족률을 반영하여 현재의 고용허용인원을 최소한 제조업 수준으로 대폭 개정,
- 고용허용인원에 대한 원수급인의 총괄관리 책임 부여

### 5-5. 출국만기 보험, 보증보험 등 각종 제도개선

- 건설업에 면제되어 있는 출국만기보험, 보증보험 제도 적용
- 국민연금 적용과 반환일시금 제도 개선

## 5-6. 불법체류 위주가 아닌 불법고용 위주의 단속과 처벌 강화

- 건설 사업주들의 노조파괴 공작 목적의 외국인력 도입 근절 방안 마련
- 불법 고용 사업주의 범위를 세분화하고, 처벌 대폭 강화
- 불법체류 단속위주의 사업 근절

## 5-7. 도입인원과 비자발급 산정 기준문제 개선

- 연고 유무에 관계없이 취업으로 연결될 시에는 재외동포 방문취업비자 쿼터제 적용
- 재외동포 도입 대상 공사 확대 철회
- 건설현장의 인력 부족률, 도입인원의 현실화를 위해 도입대상 공사와 인원 산정시 노조 참가 보장

## 토론 4

## 균형 잡힌 재외동포 인력활용 방안

이 규 용 한국노동연구원 연구위원

## 1.

재외동포란 대한민국의 국민으로서 외국의 영주권을 취득한 자 또는 영주할 목적으로 외국에 거주하고 있는 자(재외국민)와 외국국적을 갖고 있는 동포(외국국적 동포)를 포괄하는 의미로 사용되고 있으나, 때로는 상사주재원과 유학생까지 포함하기도 한다.<sup>2)</sup>

외교통상부가 발표한 자료에 따르면<sup>3)</sup> 2003년 1월 현재 한국의 재외동포는 전 세계 173개국에 총 516만 명이며, 지역별로는 중국 197만 명(38.2%), 미국 182만 명(35.3%), 구 소련 550만 명(10.7%), 일본 53만 명(10.3%)의 순이다. 거기에 상사주재원, 유학생 등 단기체류자까지 포함하면 그 수는 634만 명으로 증가한다.

단기체류자를 제외한 재외동포의 수는 한국 인구의 10%를 초과하는 규모로, 한국사회로 볼 때는 귀중한 노동공급원이다. 물론 한국에 취업하여 직접 노동력을 공급하는 재외동포는 주로 중국·러시아 등 개발도상국 국적 동포로서 고급 노동력은 그다지 많지 않다. 그러나 국내에서 저숙련 노동력 부족이 심각한 상황에서 이들 개발도상국 국적 재외동포를 일본과 같이 우선적으로 활용할 경우 국내 노동력 부족 해소에 큰 도움을 줄 수 있을 것으로 기대할 수 있다. 그렇지만 이 문제는 간단치 않을 수 있다. 노동력 공급원으로서의 가치도 있지만 노동수요측면의 고려와

2) 국내 법률에서 재외동포를 규정하고 있는 것은 ‘재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률’(이하 ‘재외동포법’)과 ‘재외동포재단법’인데, 두 법률에서는 재외동포를 각각 달리 정의하고 있다. 재외동포법에 의하면 대한민국의 국적 보유에 대한 사항을 조부모까지로 한정함으로써 2대가 지나면 재외동포의 범주에 포함되지 않는다. 반면, 재외동포재단법에서는 재외동포의 범위를 ① 대한민국 국민으로서 외국에 장기체류하거나 영주권을 취득한 자, ② 국적을 불문하고 한민족의 혈통을 지닌 자로서 외국에서 거주생활하는 자로 정의하여 국적을 불문하고 한민족의 혈통을 지닌 자는 한국국적을 보유하고 있던 조상이 몇 대(代)인가를 문제삼지 않고 모두 재외동포로 매우 포괄적으로 규정하고 있다.

3) 외교통상부, 『지역별 및 거주자격별 동포현황』, 2003. 1.

더불어 내국인 노동시장 문제, 나아가 재외동포의 유입확대에 따른 통합(integration)을 위한 제도적 지원 문제 등 다양한 측면의 편익과 비용을 유발한다. 따라서 재외동포의 적극적인 활용이라는 취지를 살리면서도 노동력의 유입에 따른 제도적 미비점을 개선할 필요가 있다.

## 2.

한국노동연구원이 2003년에 실시한 「외국인 근로자 고용실태 설문조사」 자료를 이용하여 내국인 근로자와 외국인 근로자의 임금격차를 분석하고자 한다. 동 설문조사의 임금 및 관련 자료는 기업의 임금대장을 통해 파악한 개별 근로자에 관한 정보이다. 내국인 근로자와 외국인 근로자 간의 임금격차를 분석하기 위해 이용한 내국인 근로자에 관한 정보는 각 개별 기업별로 외국인 근로자와 직무가 동일한 집단을 5명씩 추출하여 조사한 결과이다.

〈표 1〉 내외국인 근로자 임금격차 분석

	제조업(N=2,517)		건설업(N=1,031)		음식숙박업(N=601)	
	추정계수	표준오차	추정계수	표준오차	추정계수	표준오차
상수	4.208	(0.022)***	4.506	(0.112)***	4.415	(0.081)***
해외투자연수생	-0.600	(0.018)***				
연수생	-0.208	(0.008)***	-0.532	(0.034)***		
연수취업자	-0.166	(0.012)***	-0.441	(0.021)***		
불법취업자	-0.074	(0.012)***	0.102	(0.029)***		
외국인 근로자					-0.016	(0.017)
성별더미(남성=1)	0.144	(0.008)***	0.107	(0.104)	0.098	(0.020)***
연령	0.001	(0.000)***	0.000	(0.001)	0.004	(0.001)***
고졸	0.030	(0.007)***	-0.029	(0.014)**	0.010	(0.018)
대졸	0.059	(0.015)***	-0.044	(0.054)	0.064	(0.038)*
근속연수	0.046	(0.003)***	0.156	(0.011)***	-0.022	(0.013)*
근속연수제곱	-0.001	(0.000)***	-0.014	(0.001)***	0.005	(0.001)***
기능원 및 기능종사자	-0.001	(0.009)	0.030	(0.018)		
장치 기계조작 및 조립종사자	-0.008	(0.008)	0.099	(0.030)***		
서비스 종사자					0.139	(0.017)***
총 근로시간	0.001	(.000)***	0.001	(0.000)***	0.000	(0.000)**
숙련더미(숙련=1)	0.046	(.007)***	0.110	(0.019)***	0.003	(0.024)
조정된 R2값	0.401		0.667		0.224	

주 : 1) \* p<0.10, \*\* p<0.05, \*\*\* p<0.01

2) 고용형태더미는 내국인 근로자 기준이고, 학력더미는 중졸 이하 기준이며, 직종더미는 단순노무종사자 기준임.

자료 : 한국노동연구원, 「외국인 근로자 고용실태 설문조사」.



외국인 근로자와 내국인 근로자의 임금격차를 추정하기 위한 회귀분석 결과가 <표 1>에 제시되어 있다. 표 에서 보듯이 제조업의 경우 전체적으로 내국인 근로자의 임금수준이 외국인 근로자보다 높는데, 즉 해외투자기업연수생에 비해서는 82%, 연수생에 비해서는 23.1%, 연수취업자에 비해서는 18.1%, 그리고 불법취업자에 비해서는 7.7% 더 높은 것으로 나타났다. 이에 비해 건설업의 경우 연수생의 월평균 임금은 내국인 근로자에 비해 70.2%, 연수취업자는 55.4% 낮은 반면에 불법취업자의 임금수준은 내국인 근로자에 비해 10.77% 가량 높은 것으로 분석되었다. 음식숙박업의 경우에는 외국인 고용형태가 구분되어 있지 않고 모두 불법취업자로 구성되어 있다. 음식숙박업에서 내국인 근로자와 외국인 근로자의 임금격차가 매우 미미한 것으로 나타났는데, 즉 음식숙박업의 내국인 근로자의 임금은 외국인 근로자에 비해 약 1.6% 가량 높은 것으로 분석되었다. 이상의 분석 결과에서 알 수 있듯이 불법취업자의 임금수준은 거의 내국인 근로자 수준에 다다른 것으로 나타나고 있다.

### 3.

<표 2>는 2005년 실태조사<sup>4)</sup>에 나타난 결과를 통해 한국에서의 직업을 살펴보면, 건설노동자(26.9%), 가정부과출부(25.9%), 식당(음식점)주방, 청소서빙(20.8%), 공장노동자(7.7%), 간병인(6.6%), 기타(8.2%)로 나타났다. 남성은 건설노동자와 공장노동자로, 여성은 주방·청소서빙, 가정부과출부로 주로 일하고 있다. 50대 이상의 비합법 남성의 73.1%는 건설노동자로 일하고, 50대 이상의 여성들의 60% 가까이는 가정부과출부로 일한다. 40대 이하의 합법 여성의 53.6%는 식당주방·청소서빙에 종사하고 있다.

4) 설동훈이해춘, 「외국국적동포 고용이 국내 노동시장에 미치는 사회경제적 효과분석」, 노동부, 2005

〈표 2〉 한국내 현재 직업

(단위: %, 명)

	전체 (379)	남성				여성			
		40대 이하		50대 이상		40대 이하		50대 이상	
		합법 (60)	비합법 (19)	합법 (43)	비합법 (26)	합법 (84)	비합법 (30)	합법 (71)	비합법 (46)
공장노동자	7.7	18.3	15.8	14.0	7.7	4.8	6.7	1.4	.0
건설노동자	26.9	60.0	57.9	55.8	73.1	2.4	10.0	7.0	4.3
어부 또는 수산업노동자	.3	.0	.0	.0	.0	1.2	.0	.0	.0
농림축산업노동자	1.8	1.7	.0	7.0	7.7	.0	3.3	.0	.0
식당(음식점) 주방청소서빙	20.8	8.3	5.3	4.7	3.8	53.6	33.3	12.7	13.0
간병인	6.6	3.3	.0	.0	.0	3.6	3.3	16.9	15.2
가정부·파출부	25.9	.0	.0	4.7	.0	22.6	30.0	59.2	56.5
유흥업소 접대원	.3	.0	.0	.0	.0	.0	3.3	.0	.0
주유소 주유원	.8	.0	.0	7.0	.0	.0	.0	.0	.0
대형할인마트 판매원	.3	.0	.0	.0	.0	.0	3.3	.0	.0
숙박업소 직원	.5	.0	.0	.0	.0	2.4	.0	.0	.0
기타	8.2	8.3	21.1	7.0	7.7	9.5	6.7	2.8	10.9
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

$\chi^2=379.0$  d.f.=77 p=.000

한편, 건설업을 대상으로 규모별 부분보완탄력성을 계산한 결과를 보면 건설업 전반적으로 각 노동요소는 자기 요소에 대한 대체성은 내국인 비숙련 노동을 제외하고는 비교적 높은 것으로 나타났다.<sup>5)</sup> 건설업에서 노동력간의 교차탄력성을 보면 다음과 같다. 내국인 숙련노동과 내국인 비숙련 노동은 약한 보완관계를 보이고 있으나, 내국인 숙련노동과 동포 숙련노동간에는 대체관계, 내국인 숙련과 동포 비숙련은 보완관계에 있다. 다음으로 내국인 비숙련노동과 동포 숙련노동은 약한 보완관계에 있고, 내국인 숙련노동과 동포 비숙련 노동간에는 대체관계에 있다. 업체 규모별로 보면 업체 규모에 따라 대체, 보완관계가 변하는 일정한 패턴은 발견되지 않는다. 결론적으로 건설업에서는 내국인노동자와 동포 노동자 사이에 보완관계와 대체관계가 혼재되어 있다. 그러나 대체탄력성의 설명력이 현저히 떨어지고 있는 점을 감안한다면, 건설업에서 내국인노동자와 동포 노동자 사이에는 약한 대체관계가 존재한다고 해석할 수 있다.

5) 자료는 각주 2)와 같음

#### 4.

〈표 3〉은 고용허가제로 취업한 외국인력을 일반과 특례로 구분하여 제시한 것으로 특례고용허가제의 경우 2004년 12월 3,928명에서 지속적인 증가추이를 보여 2006년 8월 현재 75,656명이 취업하고 있다. 이를 업종별로 보면 건설업 취업비율이 가장 높고, 그 다음으로 서비스업에 많이 취업하고 있다.

〈표 3〉 고용허가제 취업현황

(단위 : 누계, 명)

구 분	'04.12	'05.12	'06. 2	'06. 4	'06. 5	'06. 6	'06. 7	'06. 8
총 계	7,095	67,568	86,627	106,333	115,123	122,740	129,278	133,506
일반고용허가제	3,167	34,826	42,997	50,228	52,947	54,843	56,122	57,850
특례고용허가제	3,928	32,742	43,630	56,105	62,176	67,897	73,156	75,656

#### 5.

재외동포의 취업자유화는 우리사회가 해결해야할 과제이며 중장기적으로는 사회풍속에 반하는 업종을 제외하고는 취업을 전면적으로 허용하는 것이 바람직할 것이다. 그러나 현 시점에서 취업자유화를 전면적으로 확대할 경우 국내 노동시장이 받게 될 충격 또한 적지 않을 것으로 판단된다. 물론 출입국관리정책을 통해 쿼터를 설정하여 도입규모를 제한할 수 있다고 하지만 노동이동의 자유가 허용되어 있는 상황에서는 쿼터 설정이 큰 효력을 발휘하기가 쉽지 않다.

일반적으로 외국인력의 도입이 유입국의 노동시장에 미치는 부정적인 효과는 크게 두 가지로 요약할 수 있다. 첫째는 내국인 근로자의 일자리 잠식이고 둘째는 내국인 근로자의 근로조건 악화이다. 따라서 경제적 필요성에 의해 외국인력을 도입하더라도 이러한 부정적이 측면을 최소화하기 위한 제도적 장치가 필요하며 이러한 차원에서 수량통제, 가격통제(levy system), 노동이동의 제한의 조치를 취하는 것이 일반적이다. 그러나 아무리 적절한 방식을 채택하더라도 일정부분 국내 노동시장의 잠식문제는 존재하는 것으로 보인다. 본 연구의 실증분석결과에서도 제조업과 건설업에서는 이러한 대체문제가 발생하고 있음을 보여주고 있다.

그렇지만 재외동포에 대해서 이처럼 엄격한 접근을 할 수는 없다. 재외동포의 포용문제는 한 국가의 중요한 화두이고 또 당연히 그렇게 해야 될 필요가 있다. 또한 취업자유화가 국내노동시장의 부정적 측면을 상쇄하는 그 이상의 편익이 자리 잡고 있다.

그렇지만 방문취업제 실시에 따라 가장 우려되는 점은 노동시장에서 내국인의 일자리 잠식가능성 문제를 고려하지 않을 수 없다. 물론 실질적으로 방문취업제를 허용하였을 때 노동시장에서 어떤 파급효과가 발생하게 될지는 추론하기가 쉽지 않다. 즉, 3D 직종에 집중되어 재외동포가 아닌 외국인력의 대체를 발생시킬 수도 있고 아니면 내국인력의 일자리를 잠식할 수도 있을 것이다. 따라서 방문취업제를 전면 확대실시하기 보다는 단계적으로 접근하여 노동이동추이와 이에 따른 내국인 노동시장영향을 고려하면서 대상을 확대하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

아울러 재외동포 또한 저숙련 함정에 빠지지 않도록 인적자원개발 노력이 함께 이루어질 수 있는 제도적 방안을 모색하여 재외동포의 숙련도를 제고하고 나아가 이들이 이후 한국사회에 통합되었을 때 사회문화적 측면 뿐 만 아니라 노동시장차원에서도 보다 안정적으로 동화될 수 있도록 해야 할 것이다.

## Session II 방문취업제 시행 절차상의 제 문제와 대책

발 표 : 김 해 성 (한국외국인근로자지원센터 대표)

토 론 : 이 용 수 (외교통상부 재외동포정책1과 과장)

최 우 길 (선문대학교 국제유엔학과 교수)

우 삼 열 (외국인이주노동자대책협의회 사무국장)

김 정 숙 (고려대학교 국제어학원 교수)

## 주제발표

**방문취업제 시행 절차상의 제 문제와 대책**

김 해 성 한국외국인근로자지원센터 대표

현대는 다민족, 다문화의 시대로서 전 세계를 일일 생활권에 둘 수 있는 변화와 통합의 시대이다. 또한 다양한 욕구에 의하여 이민을 선택하는 사람들도 점차 증가하고 있는데, 제네바에 본부를 두고 있는 유엔 산하 국제이주기구(International Organization for Migration)가 발표한 “2005 국제 이주자 보고서” 자료에 의하면, 전 세계의 이민자 수는 1970년 8200만 명에서 2000년 1억 7500만 명으로 대폭 늘어나고 있음을 알 수 있다. 국제이주기구는 2005년 말에 이민자의 숫자가 1억 8500만~1억 9200만 명에 이를 것으로 예측하고 있다.<sup>6)</sup> 이러한 추세는 세계화의 진전에 따른 것으로 분석하고 있다.

**1. 재외동포의 현황과 중국동포의 중요성**

한국인은 일찍이 이주자로서의 삶을 살아온 결과 전 세계의 거의 대부분의 나라에서 살아가고 있다. 한민족의 혈통(血統)을 가진 재외동포 수는 전 세계 175개국에 걸쳐서 총 663만 여 명으로 그중 약 19만 3천 명 정도가 국내에 입국하여 체류하고 있다고 정부는 발표하고 있다.<sup>7)</sup> 그러나 실제 해외에 거주하고 있지만 통계에 잡히지 않는 한민족을 모두 합치면 적어도 700만 명에서 1,000만 명을 넘을 것이라 추정하기도 한다. 한민족 이주자들의 경우 중국에 243만 9,395명

6) 국제이주기구(IOM) [www.iomworld.com](http://www.iomworld.com)

7) Ibid.

으로 가장 많고 다음으로 미국, 일본, 구소련에서 분리된 독립국가연합, 캐나다, 호주 등의 순이다. 1만 명 이상의 동포가 살고 있는 곳은 17개국으로 조사되었으며, 그 외에는 1만 명 미만의 동포가 살고 있는 것으로 확인되고 있다. 따라서 중국과 미국뿐 아니라 소수의 동포들이 살고 있는 지역까지 포함한다면, 오대양 육대주에 우리 민족이 재외동포로서 흩어져서 살고 있음을 보게 된다.<sup>8)</sup>

재외동포의 국가별 분포 1순위는 중국에 거주하는 동포들로서 240여만 명에 이르고 있고, 그 뒤를 이어 미국과 구 소련지역 등의 순으로 재외동포들이 살아가고 있다.<sup>9)</sup> 한편 외국국적을 소지한 동포는 378만여 명으로 추산되는데 그 가운데서도 중국동포가 215만여 명(56.9%)으로 여전히 압도적이며, 그 뒤를 이어 미국동포 68만여 명(18%), 구 소련지역동포 52만여 명(13.8%), 일본 28만여 명(7.4%) 등의 순이다.<sup>10)</sup>

현재 한국에 체류하고 있는 외국국적자들이 90만 명에 육박하고 있는데, 그 중 외국적 동포 체류자는 25만 1천여 명(28.7%)이다. 한국에 체류중인 외국적 동포 25만여 명 중 중국동포 체류자는 22만 1천여 명으로 88%를 차지하고 있다.<sup>11)</sup>

한국에서 일하는 외국인 이주노동자는 40여만 명인데 그 중 중국동포가 15만여 명으로 약 3분의 1에 해당하는 숫자이다.<sup>12)</sup> 중국과 구 소련지역 동포들은 대부분 건설업이나 식당 등의 단순 노동분야에 종사하고 있다. 한편 외국국적 동포 불법체류자 총 수는 3만 2천여 명인데 중국동포 불법체류자가 3만 1천여명으로 전체의 96.3%를 차지하고 있다.<sup>13)</sup>

위의 통계치는 ‘국가별 재외동포 분포’, ‘외국국적을 소지한 재외동포의 국가별 분포’, ‘한국에 거주하는 재외동포의 출신국별 분포’, ‘외국인이주노동자 분포’, ‘국내체류 외국국적 동포 불법체류자 통계’에서 중국동포가 모두 1순위이자 압도적인 숫자를 채우고 있음을 보여준다. 이는 한국 내 재외동포 문제의 핵심은 중국동포 문제에 있으며, 중국동포 문제의 해결이 곧 한국내 재외동포 문제 해결의 열쇠임을 보여주고 있다.

8) 이광규, 『근대 한민족의 해외이주와 한민족공동체』 (서울: 서울대학교 출판부, 1995)

9) 재외동포문제연구소, 『21세기 재외동포 현황과 과제에 대한 세미나』 서울: 국회재외동포연구회, 2005. 8. 2.

10) 2006년 11월, 현재 법무부 출입국관리국 ‘방문취업제 설명자료’의 통계임.

11) 2006년 11월, 현재 법무부 출입국관리국 ‘방문취업제 설명자료’의 통계임.

12) 2006년 11월, 현재 법무부 출입국관리국 방문취업제 설명자료의 통계로서 외국국적 동포의 합법적 취업자 통계로서 취업관리제 (F-1-4) 77,621명, 고용특례제(E-9) 50,794명으로 밝히고 있음.

13) 2006년 11월, 현재 법무부 출입국관리국 ‘방문취업제 설명자료’의 통계임.

결국 방문취업제에 대한 논의에 있어서도 중국동포 문제에 대한 인식이 소중하다. 이는 방문 취업제의 주 대상이 재외동포법의 혜택에서 배제되어 있는 중국과 구 소련지역 동포를 대상으로 하고 있고, 중국동포의 비중이 압도적이기 때문이다. 이제 방문취업제에 대한 논의를 통해 중국과 구 소련지역 동포들에게 재외동포법의 조속하고도 평등한 시행이 진행되어야 한다.

오늘날 자국민이 해외에 얼마나 진출해 있는가는 한 나라의 국력을 평가하는 여러 가지 기준들 가운데 그 어느 것보다 뚜렷한 기준이 될 수 있다. 영국이나 프랑스를 비롯하여 유럽의 선진 국가들은 19세기 초반부터 세계의 여러 국가에 진출하였으며 제 2차 세계 대전 당시 패전국이었던 일본, 이탈리아도 강력한 이민 정책으로 국가의 활로를 찾았다. 특히, 자원이 부족할 뿐 아니라 인구에 비하여 국토 면적이 좁은 우리나라의 특수한 상황을 고려한다면 우리 한민족이 세계 여러 지역으로 진출하는 것은 당연한 일이다. 그러므로 한민족 이주자들은 본국을 대표하는 정치적, 경제적, 문화적 민간사절로서의 도움뿐 아니라 앞으로 통일된 한국과 전 지구적인 삶의 중요한 역할을 하게 될 것으로 기대된다.

## 2. 한국인의 해외이주와 중국동포사회의 붕괴

전체 해외에 이주하여 살아가는 동포들 가운데 중국에 거주하는 이들이 243만9,395명으로 가장 많으며, 다음으로 미국, 일본, 구소련에서 분리된 독립국가연합, 캐나다, 호주 등의 순이었다. 1만 명 이상의 동포가 살고 있는 곳은 17개국으로 조사되었다. 또한, 대륙 및 지역별로는 아시아가 359만여 명(54%), 미주지역 239만 명(36%), 독립국가연합과 유럽 64만 명 (9.7%), 아프리카 7,900명(0.12%), 중동 6,923명(0.1%)이었다.

2003년과 대비하여 재외동포수가 증가한 나라는 중국(29만 4,606명), 캐나다(2만 8,049명), 호주(2만 4,376명), 베트남(9,755명), 필리핀(8,900명), 영국(5,810명) 등이었으며, 증가 원인은 경제교류의 급증, 유학생 증가, 자영업자들의 해외 진출 등으로 분석되었다. 특별히 중국의 재외동포가 증가하는 주요 원인으로서는 한국과 중국의 경제교류의 증가와 해외유학생 및 자영업자 등의 증가를 들 수 있다. 반면 미국은 2년 전에 비해 7만 명이 줄었고, 중앙아시아의 고려인들이 밀집해 살아가는 우즈베키스탄의 경우에는 2만 9,000여 명이 감소했는데 이는 구소련이 해체되고 각각의 민족국가로 분리 독립하면서 독립한 국가가 자국의 민족 언어만을 사용하게 하거나



타민족에게 불이익을 주기 때문에 러시아나 벨로루시 등으로 재이주를 하고 있기 때문이다. 재외동포가 감소하는 국가의 경우 주요한 감소 원인으로는 객관적 통계치 산출방식문제에 따른 감소(미국), 고려인들의 러시아의 재이주, 이민법의 강화(뉴질랜드) 등에 기인한 것으로 본다.

해외로 이주한 동포들 가운데서 가장 많은 수를 차지하고 있는 나라는 중국으로서 2,439,395명으로 집계되고 있다. 2003년 대비 재외동포 숫자의 가장 큰 국가 또한 중국이며, 한국에 재이주하거나 귀국하여 살아가는 이들 또한 같은 결과이다. 이들은 현재 중국에서 조선족으로 불리는 중국동포들이다. 일본은 제2차 세계 대전 패전 이후 만주 등지에 머물던 일본인을 모두 소개시켜 일본으로 데려온 반면, 우리는 광복 이후 남북분단으로 인해 왕래조차 하지 못하고 살았다. 이들은 냉혹한 동서냉전과 남북분단의 희생자들로서 지금까지 가난하고 힘들게 살아왔고, 이제 돈을 벌 목적으로 일하기 위해 고국인 한국에 들어오고 있는 것이다. 중국동포들은 지금까지 한국어를 잊어버리지 않고 잘 사용해 왔기에 의사소통이 용이하므로 직업을 찾기 쉬울 뿐 아니라 중국에 비해 높은 임금을 얻을 수 있는 한국행을 선택하게 되었다. 한국의 중소기업체와 건설현장은 경제성장과 3D 업종 취업 기피 현상 속에서 부족한 노동력을 채우기 위해 중국의 노동력을 유입시키고 있다. 중국동포들의 경우 대부분 농업 등에 종사하며 가난한 삶을 살았는데, 경제가 발달하여 인력난이 심각한 한국의 고임금은 동포 노동력을 유인하는 결과를 가져왔고, 많은 중국동포들은 큰 돈을 지불하고서라도 한국행을 선택하였다. 중국은 한국과 근거리인접한 국가로서 수교 직전부터 여러 가지 많은 교류의 결과 서로의 왕래와 체류가 대폭 늘어나고 있다. 지리적인 접근성과 다양한 교통편도 중국동포들의 한국행을 재촉하는 요소가 되었다.

많은 중국동포의 한국행으로 인해 중국동포사회는 혼란의 소용돌이 속에 처해 있다. 중국동포들의 한국 방문은 1990년대 말 중국과의 수교를 앞두고 친척방문 명분으로 입국하여 거리에서 약을 파는 노점상을 했으나 단속과 가짜 약 파동, 동료들과의 경쟁 등으로 인해 상당수가 노동현장으로 발길을 돌렸다. 1990년대 초반 건설현장의 일당은 5만여 원으로 중국의 작은 회사 사장의 한 달 월급과 거의 맞먹었다. 그러므로 대부분의 동포들은 한국행을 꿈꾸거나 시도하였다. 그들 중 상당수가 사기피해를 당했고, 한번 사기를 당한 이들은 채무를 갚을 길이 없어 한국 입국을 위해 목숨을 건 모험을 했다. 예를 들면, 밀항선을 타고 밀입국을 시도하다가 죽음을 당하기도 하고, 중국 땅의 이름 모를 곳을 한국이라며 내려놓고 가는 바람에 밀입국 사기로 또 다른 피해를 겪기도 한 것이다.

한국에 와서 돈을 벌어 돌아간 중국동포들의 경우에는 거의 농사를 짓지 않는다. 1년 농사를 지어서 번 돈이 한국의 한 달 월급에도 미치지 못하기 때문이다. 한국에서 노동으로 돈을 번 동포들의 경우에 대부분 한 두 채의 집을 사고, 식당이나 노래방, 오락장과 술집 등을 경영한다. 중국노래방의 경우 술과 접대부 고용이 가능하며, 하룻밤 팁으로 한국 돈을 지급하는데 이러한 액수는 중국 노동자 월급의 두 세 배쯤 되는 액수이다. 중국동포사회의 아가씨들 중에는 한국인과의 결혼을 선망하는 여성들이 많다. 한국 남성의 연령이나 주변 환경에 대한 정보도 정확히 알지 못한 채 결혼을 시도하는 것이다. 한국인 남성과 혼인을 하기만 하면 본인은 물론 친정 부모 두 사람까지 큰돈을 들이지 않고 한국에 합법적으로 입국할 수 있게 되기 때문이다. 이것은 조선족 사회에 커다란 문제가 되고 있다. 현재 조선족 사회의 경우, 조선족 동포 청년들은 배우자가 없어서 노총각으로 늙거나 중국 한족 여성과 결혼을 할 수 밖에 없는 형편이다. 이러한 현상은 조선족 사회의 출산율을 격감시켰고, 한국 및 각국으로 흩어져 해외로 나가는 동포들과 농촌지역을 떠나는 이들로 인해 조선족 인구의 감소로 말미암아 끝내는 연변조선족자치주가 문을 닫게 될 것이라는 예측을 하게 하기도 한다. 농촌사회의 경우는 대다수 조선족 동포 주민이 도시지역이나 한국으로 떠나고 아이들도 친척집에 맡겨지는 등의 이유로 학생이 줄어들어 절반 이상의 조선족 소학교들이 폐교를 하거나 중국 한족학교로 바뀌고 있는 실정이다.

중국동포들의 한국행으로 빚어지는 문제들은 다음과 같다.

첫째, 중국내 조선족 사회의 붕괴이다. 지금까지 동북 3성(길림성, 요녕성, 흑룡강성)을 중심으로 집단촌을 이루어 민족성을 유지하며 살아 왔으나, 많은 사람들이 한국으로 떠나고 남은 이들과마저도 한국행을 시도하다가 사기를 당하는 등 풍비박산이 나있는 것이 현실이다.

둘째, 조선족학교의 교사들이 대부분 한국으로 떠나 버려 아이들을 가르칠 교사가 부족할 뿐 아니라 학생 부족으로 인해 문을 닫는 학교가 속출한다. 결국 조선족 소학교의 상당수가 폐교되었고, 한국에서는 '조선족소학교살리기운동본부'가 결성되어 활동하는 모습까지 보이고 있다.

셋째, 조선족 동포 학생들 중 부모가 한국에 가 있는 경우 학교를 그만두거나 불량 청소년이 되어 가고 있다.

넷째, 농사를 지어 오던 동포들이 한국으로 떠남으로, 농토를 국가에 반납하거나 중국 한족에게 넘겼다. 그러나 한국행을 시도하다 사기를 당한 이들의 호구지책의 문제와 농사를 짓기 위해서는 다시 농토를 빌려야 하는데 그 일은 쉽지 않아 생계를 유지하기 어려운 실정이다.

다섯째, 한국에서 돈을 벌어서 온 이들의 경우에도 대다수가 시내로 나가 노래방이나 술집, 식당 등의 유흥업소를 차리고 있어 중국 당국과 한족의 따가운 눈총을 받고 있다.

여섯째, 조선족 동포 아가씨들도 대부분 한국의 남성과 결혼을 하여 한국에 나가려 애를 쓰거나,

유형업소의 취업 등으로 조선족 청년들은 한족 여성이나 북한의 여성과 결혼해야 할 형편이다.

일곱째, 특히 부부 중 한 사람만 한국에 나가 있는 경우 여러 가지 이유로 말미암아 이혼을 하게 되는 경우가 많은데 이러한 이혼율이 절반을 넘어서고 있다는 지적이다.

여덟째, 한국의 불법체류자로 일하다가 재해를 당할 경우, 강제추방을 염려하여 신고조차 하지 못하는 경우이다. 이들 중에는 보상은커녕 치료조차 받지 못하고 한국에 머물다가 강제추방을 당한 이들이 많다. 이들은 노동력을 상실한 채 힘겨운 삶을 지탱해 가고 있다.

아홉째, 이상의 여러 가지 문제들과 계속되는 사기 사건들, 그리고 한국 내에 머물고 있는 중국 동포들의 임금체불, 산업재해, 비인간적인 대우 등에 분개하는 동포들이 늘고 있다.

그러나 최근 들어 여러 가지 제도를 개선한 결과 동포들의 한국사회를 바라보는 긍정적인 반응들도 늘어나고 있다.

### 3. 재외동포법의 현황과 한민족공동체

지난 1999년 8월 12일부터 열흘 동안 중국 동포 40여 명이 <재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률>(이하 ‘재외동포법’)의 국회 제정에 항의하며 농성을 하였다. 이들은 “대통령은 거부권을 행사하고, 평등한 재외동포법을 제정하라”, “민족차별, 세계망신”, “강제징용 서러운데 동포차별 웬 말이나” 등의 구호를 외치면서 뜨거운 폭염 아래 단식과 철봉 끝에 거꾸로 매어달린 채 분노를 표출하였다.

이유인즉, 1999년 8월 국회를 통과한 ‘재외동포법’ 제2조 2항에서 재외동포의 개념을 ‘대한민국 국적을 보유하고 있던 자 또는 그 직계비속으로서 외국국적을 취득한 자’라고 규정하였기 때문이다. 대한민국 국적은 1948년 대한민국 정부수립으로부터 시작되었다. 결국 1948년 이후에 출국한 동포에 한해서만 법적지위와 혜택을 주겠다는 것이다. 이러한 재외동포법의 시행은 중국의 240여만 명의 동포와 구소련지역의 50만여 명의 동포, 무국적 재일동포 15만여 명 등, 재외동포의 절반에 해당하는 동포들이 재외동포의 범주와 혜택에서 제외된 것이다. 결국 재외동포법은 ‘반쪽짜리 법안’이며 ‘동포차별법’이라는 비난을 면치 못하게 된 것이다.

1948년 이전에 이 나라를 떠나 이주의 역사를 펼쳐가던 사람들은 대부분 징용, 학병, 정신대를 피하여 이주했거나 일제의 착취와 수탈을 피해 굶주림을 면해 보고자 농사를 지으러 만주나 연해주 등지로 건너간 이들이다. 더 나아가 도탄에 빠진 민족을 구하는 독립운동을 위해 많은

열혈지사들이 중국을 찾아 항일투쟁을 전개하였고, 중국과 구소련지역의 동포들은 이들을 지원하고 협력을 아끼지 않았다. 이처럼 나라와 민족을 위해 목숨을 걸고 피 흘려 싸웠던 독립투사들과 이들을 지원한 이들, 그 자손들은 동포로 인정하지도 않으면서도 정부수립 이후에 돈을 벌기 위해 외국에 나가거나 공부를 하러간 사람들만 동포로 인정하고 특혜를 주는 것은 민족감정에도 맞지 않을 뿐만 아니라 나라와 민족을 위하여 충성을 다해야 한다는 애국심을 송두리째 뒤 흔드는 행위와 다를 바 없다.

재외동포법에서 제외된 동포들은, 지금까지 민족공동체를 떠나 타국에서 외국인으로 살면서 차별과 멸시를 당해왔는데, 고국에서조차 동포로 인정받지 못하는 것이다. 분단조국의 현실 속에서, 동포사회까지도 잘사는 동포와 가난한 동포, 법적으로 인정받는 동포와 법으로 배제하는 동포로 갈라놓는 결과가 되었다. 중국이나 러시아에서 대한민국에 찾아온 이들은 동포가 아닌 ‘조선족’, ‘고려인’일 뿐이며 동시에 ‘불법체류자’요, ‘외국 국적자’ 일 뿐이다. 이들은 밤낮없이 험한 일을 하고도 제대로 임금을 받지 못하기도 한다. 산업재해, 사기, 폭행 후에도 불법체류자라는 신분적인 약점 때문에 제대로 신고조차 하지 못하고 불이익을 당해 왔던 것이다. 그 결과 많은 이들이 좌절하며, 원망과 분노를 품은 채 이 땅을 떠나가고 있다.

법무부는 재외동포법을 제정하면서 혈통주의에 입각한 법안을 제출하였다. 그러나 외교통상부의 반대로 법안의 내용을 수정하였고 수정안을 그대로 통과시켰다. 그 이유는 다음과 같다.

첫째, 중국 또는 러시아 정부의 항의로 외교적 마찰이 생길 우려가 있기 때문에 중국과 구 소련지역 동포들을 제외했다고 한다. 대화를 통해 설득하고 타협하기보다는 미리 스스로 주권을 양보하는 소심한 외교의 모습을 보여주는 내용들이다. 중국의 화교정책은 우리에게 시사하는 바가 크다. 중국 정부는 세계 각국의 화교들에게 출입국은 물론 국적 취득 시 중국 공민보다 몇 배의 특혜를 더 주는 것은 이미 잘 알려진 사실이다.

둘째, 국제인권규약 등에 혈통주의 입법을 금지하고 있고 우리 정부도 이를 비준하고 있기에 동포들에게만 특혜를 주는 법률을 제정하기 어려워 국적 중심으로 법률을 제정했다는 주장이다. 그러나 이해할 수 없는 것은, 외국인이주노동자의 인권 등 인권규약의 각종 내용의 준수를 요구할 때에는 침묵하다가 재외동포법에 대해서만 인권규약을 거론하는 정부의 태도는 핑계에 불과함을 알 수 있다.

셋째, 경제적으로 낙후된 지역의 동포들이 한꺼번에 대거 입국하여 노동시장의 교란을 가져올 염려가 있다는 주장이다. 사실은 이것이 중국동포 등을 재외동포법에서 제외시킨 근본적인 실제 이유이다. 그렇다면 우리는 지금까지 재외동포들에 대한 법제정의 역사를 살펴볼 필요가 있다.

김영삼 정부시절 논의되었던 ‘재외동포의 법적 지위에 관한 특례법’<sup>14)</sup>에서는 ‘단순 노무인력으로 입국을 하는 자’는 제외한다고 명시하였고, 이에 대한 문제제기로 인해 제정이 무산되었다. 이후 김영삼 정부 말기 IMF 경제위기가 닥치고 경제난을 극복하기 위해 ‘금모으기 캠페인’ 등을 벌였다. 김대중 정부는 경제위기 극복을 위해 미국과 유럽 동포들의 투자를 유치하고, 더 나아가 미주 동포들의 숙원사업이자 대통령 후보자들의 공약사항을 지키기 위해 ‘재외동포법’을 만들게 되었다. 이미 단순노무인력의 입국을 막기 위해 이를 법안에 직접 명시를 하였다가 실패한 경험에 비추어 재외동포법에서는 ‘동포의 개념 규정’을 통해 결과적으로 중국동포와 구소련지역 동포들을 배제하는 편법을 동원하였다.

이에 대해 필자가 운영하는 ‘외국인노동자의 집/중국동포의 집’에서는 조연섭, 문현순, 전미라 3인을 청구인으로 하여 경제정의실천시민연합 사무실에서 기자회견을 열었고, 헌법재판소에 재외동포법에 대한 헌법소원을 제기하였다. 헌법소원을 제출했던 이유는 다음과 같다.

첫째, 헌법 제2조 2항<sup>15)</sup>은 재외국민을 보호할 의무를 국가에 부여하고 있다. 그런데 정부 수립 이전에 이주한 동포라고 하여 보호를 하지 않겠다는 것은 국가의 국민 보호 의무를 저버리는 것이다.

둘째, 헌법 제11조 1항<sup>16)</sup>은 ‘모든 국민은 법 앞에 평등하다(중략) 차별을 받지 아니한다’라고 규정한다. 그러나 재외동포법은 불평등조항으로서 평등에 대한 헌법을 어기는 처사이다.

셋째, 헌법 제10조<sup>17)</sup>에 의하여 보장된 인간으로서의 존엄과 가치 및 행복추구권을 보장하는 바 중국동포들과 구소련지역 동포들을 제외시킨 재외동포법은 인간으로서의 기본 권리를 침해한 것이다.

넷째, 헌법 전문<sup>18)</sup>에 대한민국은 3·1 만세운동으로 건립된 대한민국 임시정부의 법통을 계승하고, 인도주의와 동포애로서 민족의 단결을 공고히 한다고 명시하고 있다. 재외동포의 기준을 정부 수립 이후에 이주한 자로만 한정하는 것은 3·1 만세운동(1919년), 대한민국 임시정부(1920년)의 정통성을 정면으로 부정하는 것으로 헌법 전문에 어긋남이 분명하다.

14) 이 법안에서 ‘단순노무에 종사하는 자는 제외한다.’는 내용이 차별적이어서 결국 제정이 보류되었다가 폐기되었음.

15) 헌법 제 2조 2항, ‘국가는 법률이 정하는 바에 의하여 재외국민을 보호할 의무를 갖는다.’

16) 헌법 제 11조 1항, ‘모든 국민은 법 앞에 평등하다. 누구든지 성별, 종교, 또는 사회적 신분에 의하여 정치적, 경제적, 사회적, 문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다.’

17) 헌법 제 10조, ‘모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다’

18) 헌법 전문, ‘유구한 역사와 전통에 빛나는 우리 대한국민은 3.1운동으로 건립된 대한민국임시정부의 법통과 불의에 항거한 4.19민주이념을 계승하고(하략)’

헌법재판소에서는 제기된 헌법소원에 대하여 전원재판부에 회부하였고 심리를 시작하였다. 한편, 필자와 헌법소원을 낸 3인은 국가인권위원회 출범 첫날인 2001년 11월 25일에 위 조항은 인권침해이며 차별행위임을 지적하며 국가인권위원회에 다시금 진정서를 제출하였다. 헌법재판소는 2001년 11월 29일, 재외동포법 제2조 제2호와 같은 법 시행령 제3조가 정부수립 이전 이주 동포 인정불가는 헌법 평등원칙에 위배된다는 헌법불합치 결정(99헌마494)<sup>19)</sup>을 내렸고, 입법자인 국회로 하여금 2003년 12월 31일까지 개정하도록 하였다.

2005년도 통계청 발표에 따르면, 2005년 결혼 통계에서 한국인이 외국인 배우자와의 혼인은 13.6%이다. 이는 100쌍 중 13쌍 이상이 외국인과의 혼인임을 밝히고 있다.<sup>20)</sup> 특별히 농촌의 경우에는 세 쌍 중 한 쌍이 외국인과의 혼인이고, 그 사이에서 태어난 많은 자녀들이 함께 살아가고 있다고 밝히고 있다.<sup>21)</sup> 이는 우리가 더 이상 ‘단일민족’이 아니라는 사실을 증명하고 있다.

한편 2005년 한국의 출산율은 1.08명으로서 전 세계 최저 출산율이다. 현재의 저 출산율이 지속될 경우 <표1>에 따르면 2100년이 된다면 남한 인구는 2,310만 명으로 줄어들 것이라고 밝히고 있다.

19) 재외동포법 규정은 대한민국 정부수립 이전에 국외로 이주한 동포와 그 이후 국외로 이주한 동포를 구분하여, 후자에게는 혜택을 주지만, 전자에게는 아무런 혜택도 주지 않고 있었다. 그런데, 정부수립 이후 이주동포와 정부수립 이전 이주 동포는 이미 대한민국을 떠나 그들이 거주하고 있는 외국의 국적을 취득한 우리의 동포라는 점에서 같고, 국외로 이주한 시기가 대한민국 정부수립 이전인가 이후인가는 결정적인 기준이 될 수는 없는 것이라고 밝히고 있다. 그런데도 정부수립이후 이주동포(주로 재미동포, 그중에서도 시민권을 취득한 재미교포 1세)의 요양사항은 재외동포법에 의하여 거의 완전히 해결된 반면, 정부수립 이전 이주한 동포(주로 중국동포 및 구소련지역 동포)는 재외동포법의 적용대상에서 제외됨으로써 그들이 절실히 필요로 하는 출입국 기회와 대한민국 내에서의 취업기회를 차단당할 수밖에 없었던 것이다. 사회적, 안보적 이유로 차별하는 것도 엄밀한 검증이나 통계를 거친 것이 아니며, 일제 강점기 시대, 독립운동을 위하여 또는 일제의 강제징용이나 수탈을 피해 조국을 떠날 수밖에 없었던 중국동포나 구소련지역 동포에게 중국국적이나 소련국적을 취득하기 전에, 대한민국 국적을 명시적으로 확인받은 사실을 입증하도록 함으로써 사실상 이들을 재외동포법의 수혜범위에서 배제시킨 것이었다. 이러한 연유로 재외동포법은 합리적인 이유 없이 정부수립 이전 이주 동포를 차별하는 자의적인 입법이어서 헌법 제11조의 평등원칙에 위배된다는 헌법재판소의 심판을 받게 된 것이다.

20) 지난 1995년부터 2005년까지 10년 사이에 한국 국제결혼은 13,494쌍에서 43,121쌍으로 증가했다. 이 수치는 220%가 증가한 것이다.

21) 외국인과의 결혼도 부부 100쌍 중 13쌍이 될 만큼 늘었다. 2006년 3월 30일 통계청의 ‘2005년 혼인·이혼통계’에 따르면, 국제결혼은 지난해 4만3121건으로 1년 전보다 21.6%(7464건) 증가했다. 한국 남성과 외국인 여성의 결혼이 3만1180건(21.8% 증가)이었고, 한국 여성과 외국인 남성의 결혼도 1만941건(21.2% 증가)이나 됐다. 특히 지난해 결혼한 농림·어업 종사 남성 8027명 중 36%인 2885명이 외국인 여성과 결혼한 것으로 나타났다. 농촌총각과 결혼한 외국신부의 국적은 2004년에는 중국이 가장 많았고, 2005년에는 베트남-중국-필리핀 순이었다.

〈표1〉 우리나라의 적정인구 산출관련 추진계획

구분	합계출산율1.40 (통계청 추계 '01)				합계출산율1.17('02)			
	총인구 (천명)	인구구조(%)			총인구 (천명)	인구구조(%)		
		유소년 인구	생산가능 인구	노인 인구		유소년 인구	생산가능 인구	노인 인구
2000	47,008	21.1	71.7	7.2	47,008	21.1	71.7	7.2
2004	48,199	20.0	71.4	8.6	48,046	19.7	71.6	8.7
2020	50,650	13.9	71.0	15.1	49,215	12.2	72.5	15.3
2050	44,337	10.5	55.1	34.4	40,460	8.0	54.4	37.6
2100	23,100	10.1	51.6	38.3	16,212	7.4	47.6	45.0

(보건복지부)

〈표1〉의 통계는, 한국사회가 저 출산·고령화 사회<sup>22)</sup>로 치달아 갈 것이며 인구 부족은 노동력 부족으로 연결되어 현재 40여만 명에 이르는 외국인노동자가 500만 명, 천만 명으로 늘어날 것을 예측하고 있는 것이다. 이러한 현상에 대해 대통령자문 ‘고령화 및 미래사회위원회’<sup>23)</sup>에서는 ‘외국인을 이민으로 받아들이는 정책’을 검토하기도 하였다. 법무부의 국적제도 T/F팀<sup>24)</sup>에서는 출생지주의(出生地主義), 혹은 속지주의(屬地主義)를 통해 한국에서 태어난 외국인의 자녀들에게 한국 국적을 주는 방안과 외국인들에게 ‘영주권제도 대폭 확대’, ‘귀화제도 간소화’, ‘이중국적 허용’ 등의 파격적인 안(案)을 검토하고 있다.<sup>25)</sup> 결국 다민족, 다인종, 다문화 사회<sup>26)</sup>가 성큼 다가오고 있음을 보여주는 사례들이다.

법무부는 국회에 ‘혼혈인처우개선 대책’을 보고하고 있는데, ‘국제결혼가정에 대한 차별금지법 제정’을 검토하겠다고 밝혔다. 이 보고서에 따르면 ‘외국인이 한국인과 사실혼 관계에 있을 경우 현행법상 국적 및 영주권을 취득하지 못해 국내에서 양육을 포기하는 사례가 많음’을 지적하고 ‘국민과 결혼한 외국인인 물론 외국인들의 자녀가 한국에서 머물러 있다면 외국인 부모에게도 국적이거나 영주권을 부여하는 방안을 검토하기로 했다<sup>27)</sup>’고 밝혔다.

22) 통계청이 2006년 5월 26일 발표한 “장래인구특별추계”의 연령계층별 구성비 추이에 따르면, 1990년에 0-14세 연령층은 25.6%에서 2005년 19.1%, 2020년 12.6%로 낮아질 것으로 전망하고 있다. 이는 미래의 한국의 경제성장을 동력이 떨어진다는 의미를 내포하고 있다. 반면, 65세 이상의 인구는 1990년 5.1%에서 2005년 9.1%, 2020년에는 15.7%로 증가할 것으로 내다보고 있다.

23) 대통령자문 고령화 및 미래사회위원회, “외국인력관련 정책개선방안”, 2005. 6. 14.

24) 법무부 국적제도연구T/F팀, “이중국적에 대한 법제의 동향과 전망”, 2006. 1. 24.

25) 법무부 국적제도 연구 T/F 토의자료, 2005. 8. 29. “국적제도 관련 쟁점”

26) 한국문화관광정책연구원, “다문화 시대를 대비한 문화적 지원대책”, 2005. 6.

27) 연합뉴스, 2006년 4월 7일자

우리나라 국민이 외국인 배우자와 혼인을 하는 경우 상당수가 빈곤한 가정이거나 농촌 총각들과의 혼인이며, 일부는 신체적, 정신적으로 어려움을 겪는 이들과의 혼인이기도 하다. 이에 따라 국제결혼가정의 이혼율도 점차 증가하고 있다. 국제결혼 가정들은 가족 간의 언어소통의 부재와 문화적인 차이, 그리고 주변에서의 따가운 시선 등으로 여러 가지 마찰과 갈등을 일으키고 있다. 국제결혼가정의 증가는 정상적인 혼인생활을 한다고 하더라도 사회적 빈곤계층의 가정인 경우가 많으며, 파행적인 가정으로 나아갈 수밖에 없는 경우가 많은 것이다. 그럼에도 불구하고 이들을 위한 사회적 안전망은 전무한 실정이다. 이는 결과적으로 가난하고 소외된 가정을 확대 재생산하는 결과를 가져오게 되고, 심각한 사회적인 문제를 야기시킬 수 있는 가능성이 매우 높다. 실제 외국인의 한국인과 혼인관계로 인한 결혼은 지난해 43,121건으로 1년 전보다 21.6%(7,464건)가 증가하였으며, 배우자의 잠적 및 이혼도 꾸준히 증가하는 추세이다. 따라서 여성가족부는 ‘국제결혼가정에 대한 차별금지법’을 만들고, 인종, 피부색, 용모, 부모의 출신국가 등에 의한 차별 또는 모욕행위를 금지하도록 하는 내용뿐만 아니라 ‘최저생계자 대상 보육센터’를 운영하고 ‘학습장애아 특별교육 확대’, ‘대학 입학 시 일정비율 할당제’를 시행하겠다고 제안하였다. 이제 우리는 외국인이주노동자와 국제결혼가정의 외국인배우자와 자녀들에 대해 우리와 함께 살아가는 우리 사회의 일원으로 받아들여야 한다. 이들에 대한 편견과 차별적인 삶의 자세를 버리지 않는다면, 우리도 프랑스의 인종폭동사태를 경험하게 될 것이다.<sup>28)</sup> 특별히 우리와 함께 사는 외국인 이주자들과 그의 자녀들에 대한 인간다운 삶을 위하여, 더 나아가 생계를 위한 구체적인 대책과 사회적 안전망을 형성해 주고 복지차원의 서비스를 실행해 나간다면 그들도 주체적인 인간으로 살아가게 될 것이다. 그러나 한국사회가 편견과 차별로 그들을 외면할 경우에 그들은 사회적으로 고립될 수밖에 없으며 낙오된 이들은 생계를 위한 범죄나 절대빈곤층으로 살아가게 될 것이다. 이들의 낙오는 인권차별 국가라는 수치를 안겨주게 될 뿐 아니라 범죄나 빈곤에 대한 궁극적인 책임은 사회적이나 국가적인 부담으로 가중될 것이며 국민부담의 증가를 예고하는 것이다.

따라서 몇 가지 대안을 생각해 볼 필요가 있다. 우리의 현실이 저 출산율과 3D 업종 기피로 인한 노동력 부족, 외국인 노동 인력의 확대가 필요하고 이를 위해 법적, 제도적 장치까지 마련하는 상황이라면 의사소통이 분명한 우리의 동포들에게 우선적으로 일할 수 있도록 기회를 제공하는 일이 바람직할 것이다. 동포들이 아닌 외국인노동자들의 경우 입국 초기에 한국어를 잘 하지 못하기에 한국생활의 적응도 힘들고 산업재해도 빈발하며 언어 소통 부재에 따른 심각한 문제들이 야기되고 있다. 그러나 우리의 동포들은 대부분 한국어에 능숙하며 교육수준도 높은 편

28) 김해성, 법무부 출입국 관리소, “외국인 불법체류 동기근절을 위한 공청회” 주제발표, “외국인노동자와 재외동포의 인권보호와 불법체류 해소방안”, p2



이기에 이왕이면 동포들이 일하도록 배려하는 것은 어쩌면 우리의 당연한 의무이자 선택이어야 할 것이다<sup>29)</sup>. 산업재해의 경우, 한국어를 잘 알지 못하기에 작업지시와 안전교육, 주의사항의 고지가 제대로 이루어지지 못한 채 손짓발짓으로 몇 번 시범적인 작업을 보여주고 곧바로 작업에 들어가므로 작업 시작 후 5분이나 10분 사이에 손목을 절단 당하는 끔직한 사고들이 빈번히 발생하는 것이다.

법무부는 ‘재외동포법의 전면적용’을 시행할 경우, 중국과 구소련 등 가난한 지역의 동포들이 대거 입국을 하여 노동시장이 교란될 것이라 염려한다. 그러나 가장 규모가 큰 중국동포 200만여 명의 경우, 한국에서의 노동과 채용이 어려운 20세 이하와 60세 이상을 제외하면 한국에 입국하여 노동할 수 있는 예상 인원은 100만 명 정도에 지나지 않는다. 그중에서도 가정과 펼쳐놓은 사업 등으로 인해 한국취업을 원하지 않는 30만여 명을 제외하면 70만 명 정도가 남는데 그중 이미 한국에 다녀간 이들이 20만여 명이고, 한국에 현재 머물고 있는 이들은 20여만 명에 이르고 있다. 그러므로 한국에 입국하여 노동하기 원하는 이들은 불과 30여만 명 정도에 불과하다. 그렇다면 재외동포법을 평등하게 개정하여 자유왕래와 친척방문을 보장하고 취업을 원하는 이들에 대하여서는 ‘외국인 고용허가제’와 ‘동포들의 방문취업제’ 등을 통해 동포들을 우선적으로 배려한다면 크게 어렵지 않는 내용이 된다.<sup>30)</sup> 자유왕래를 보장할 때 대규모 입국으로 인한 노동시장 교란이라는 염려도 기우에 불과하다. 한국의 행정력은 대단히 발전되어 있으므로 현지 영사관의 비자발급의 순서를 정하거나 완급을 조절하면 초기에는 다소 어려움이 있을 수 있겠지만 안정적으로 정상화를 이룰 수 있을 것이다.

현재의 경우 한번 입국 후에 재입국의 어려움으로 인해 출국을 하지 않고 5년, 10년씩 한국에 머물고 있는 동포들의 경우 가정이 파괴되는 경우가 허다하다. 장기간 별거로 인한 이혼과 자녀들의 탈선으로 인해 집단적인 가정 해체의 위기에 봉착해 있다. 가정의 행복을 위해 코리언 드림을 꿈꾸며 한국에 왔다가 가정이 해체되거나 자녀의 탈선 소식을 들으면서도 어찌할 수 없는 이중삼중의 고통을 겪는 일이 비일비재하다. 자유왕래와 합법적인 취업이 보장되면 대략 2-3년 정도 일하고 입국을 했다가 다시금 필요에 따라 합법적 취업을 허가받아 재입국하는 상황이 전개될 것이다. 이를 위해서는 자유왕래의 보장과 동포들의 원활한 취업의 보장이 필요하다. 대신 불법체류와 불법취업은 엄단하여 근절시킬 수 있어야 한다.

29) 김해성, 재외동포연대 추진위원회 “제1회 재외동포 NGO활동가 대회” “정책포럼1-6 한국 내 재외동포 노동자의 실태와 개선점” pp.64-65

30) 김해성, 국회인권포럼 “지난 8년간의 국회인권포럼을 말한다” 주제발표 “재외동포법의 역사와 차별적용, 그 문제와 대책” pp.86-87

## 4. 방문취업제의 문제와 대책

이제 중국과 구소련지역의 동포들을 향한 우리의 자세를 바꾸어야 한다. 그동안 약소국가, 약소민족으로서 돌아보지 못했던 동포들을 계속 외면할 것이 아니라 우리의 민족 구성원으로 인정하고 대접하는 일이 필요하다.<sup>31)</sup> 헌법 제 2조는 재외국민에 대한 보호의무가 국가에 있음을 밝히고 있고 재외동포법 개정안이 '1948년 이전에 출국한 자도 포함한다'라고 개정되었다면 법무부는 마땅히 중국과 구소련지역 동포들에 대해서도 자유왕래와 법적 지위를 보장해야 하는 것이다.

이러한 문제제기에 따라, 정부는 2005년 12월 14일 고국을 자유롭게 방문함과 동시에 취업할 수 있는 내용이 담긴 '방문취업제(H-2)를 신설하기로 발표<sup>32)</sup>하였다. 이는 상당부분 진전된 것이 사실이지만 재외동포법을 완전하게 적용하지 못하는 정부의 고뇌가 담겨 있다고 본다. 그러기에 방문취업제는 아직도 많은 문제를 내포한 편법적인 내용이지만 중간 단계로서의 역할을 잘 감당하고 재외동포법 평등한 시행을 위해서 방문취업제의 문제점과 대책을 살펴보고자 한다.

### 가. 법률적인 문제들

1) 재외동포법의 적용문제 : 헌법재판소는 재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률 제 2조 2항의 재외동포 개념규정에 대해 헌법에 위반되며 차별이라고 판단하고 불합치결정을 내렸으며 2003년 말까지 국회에 개정을 요청하였다. 헌법재판소 결정 이후 법무부에서는 재외동포에 대한 해석을 달리하고, 시행령을 개정함으로 문제가 해결되었다고 주장하였다. 이후 국회에서는 만장일치로 재외동포법을 개정하였고 대통령이 이를 공포하였음에도 불구하고 법무부에서는 이를 시행하지 않고 있다. 결과적으로 법률적인 재외동포로 인정된 중국과 구소련지역 동포들은 여전히 동포로서의 출입국 및 법적 지위가 보장되지 못하고 있다. 현재 논의가 되는 방문취업제가 중국과 구 소련지역 동포들에게 시행된다 하더라도 재외동포법을 적용하지 않음으로서 빚어지는 헌법위반요소와 차별 논란은 계속될 수밖에 없다. 이에 대해 민간단체들과 중국 동포단체들은 지속적인 항의와 법률적인 문제제기를 하고 있다. 조속히 재외동포법을 평등하게 시행하는 일들이 요구되어진다.

31) 재외동포문제연구회, "재외동포관련법 쟁점과 전망에 대한 세미나" 토론문 "재외동포 기본법 쟁점과 전망" p.66

32) 서울신문 2005년 11월 7일자. 청와대는 최근 주례보고에서 이해찬 국무총리로부터 방문취업제 추진상황을 보고받은 노무현 대통령은 "좋은 제도이니 조속히 추진하라."고 지시했다고 11일 밝혔다.

2) **단순노무의 금지 문제** : 재외동포법에서 미국이나 유럽의 동포들은 국민에 준하는 혜택을 받고 있다. 거소신고를 하면 장기적으로 거주할 뿐 아니라, 사업과 전문직종 취업에 있어서도 별다른 제한이 없다. 이들은 대부분 경제적으로 부유한 이들로서 한국에서의 단순노무에 종사할 이유가 없다. 한편 중국과 구 소련지역 동포들은 가난한 삶을 살아왔고, 고국이라고 하는 한국에서 단순노동을 희망하였고, 많은 이들이 입국하여 일하고 있다. 정부에서는 재외동포법에 의거 중국과 구 소련지역 동포들의 대량 입국과 노동시장 교란을 염려하며 차단 장치를 마련한 것이 단순노동활동에 종사하는 동포는 재외동포법 적용 대상에서 제외시킨다는 내용이다.(출입국관리법 시행령 제 23조 3항) 단순노무금지 조항은 인권침해일 뿐만 아니라 명백한 차별행위에 해당되며 저급한 수준의 장치이다. 동포들의 출입을 제한적으로 허용한 출입국관리법 시행령과 규칙은 속히 개정을 하여야 한다.

3) **동포를 외국인노동자로 취급하는 문제** : 한국에서 일하는 중국과 구 소련지역 동포들이 지금까지 외국인노동자, 불법체류자로 취급되어 왔다. 그러기에 꿈에도 그리던 조국에 찾아와서 동포로 인정이 되기보다는 값 싼 노동력으로서 단순노무에 종사하게 되고, 끝내는 불법체류자로 체포당하고 추방당하는 일들이 있어 왔다. 또한 일부는 밀입국을 통해 들어 왔고, 최소한의 인권이나 기본권조차 박탈당하는 삶을 살아 왔다. 이는 동포로서 인정받기보다 범죄자로 취급받는 서러운 현실에 처해 있다. 재외동포들이 한국에 장기간 머물려고 하면 ‘외국인등록증’을 발급받아야 한다. 재외동포가 외국인으로 규정되어지는 안타까운 모습이다. 설령 재정이 조금 투입된다 하더라도 동포는 동포로 인정하는 것이 필요하다. 한편 중국과 구 소련지역 동포에 대해서 2002년부터 ‘취업관리제’를 시행했는데 이 또한 ‘외국인근로자 고용 등에 관한 법률’에 의거하여 진행되어 왔다. 현재 친척방문으로 입국한 이들도 외국인 고용허가제에 의거하여 단순노무(E-9)비자로 일하고 있다. 새로이 실시될 예정인 방문취업제에서도 동포들은 여전히 외국인근로자 고용 등에 관한 법률에 의거하여 취업교육 등을 이행해야 한다. 결국 재외동포이면서도 법률적인 근거가 외국인노동자 고용허가제에 포괄되어 있기에 동포들이 외국인노동자로 분류되고 “우리가 외국인이란 말이나?”하는 힐난을 듣게 되는 것이다. 이제 동포들을 외국인력관리 측면에서만 볼 것이 아니라 우리 국민에 준한 대우가 필요하고 이것이 국민감정과 시대적 흐름에 부합되는 일임을 인식해야 한다. 외국인과는 달리 재외동포들의 출입국과 취업 등은 재외동포법이나 출입국관리법 등에 방문과 취업을 명시하되 노동에 관련된 내용은 ‘고용허가제의 내용을 준용한다’로 간다면 동포는 동포로 인정하는 결과이자, 노동문제는 노동부로 하여금 함께 지원할 수 있도록 하는 구조가 이루어질 것이다.

## 나. 방문취업제의 시행에 따라 예상되는 문제들과 대안

### 1) 현지에서 발생하는 사기 사건들

현재 중국에서는 방문취업제로 입국을 시켜준다는 사기사건 등이 빈발하고 있고, 신문의 광고 등을 통해 방문취업을 대행한다는 광고가 난무하고 있다. 한국에서는 방문취업제의 법률이 통과되지도 않았는데도 이미 방문취업 인력을 송출하는 것으로 소문이 나 있기도 하다. 이를 중국 현지의 신문이나 방송을 통해 현재의 상황을 알리고 방문취업제의 취지와 내용을 정확하게 알려 사기 등의 피해자가 생겨나지 않도록 해야 한다. 한편 한국에서도 한국에 머물고 있는 22만여 명의 중국동포들에게 방문취업제의 실상을 알리고 홍보하면 중국과 곧바로 연결되어 상당한 홍보효과가 급속하게 나타날 것이다. 많은 한국인들이나 중국인들이 서로 결탁하여 이들이 가짜 서류를 가지고 방문취업제에 편승하여 집단 사기사건을 일으킬 우려가 있다. 이에 대해 현지 정부와 현지 영사관 등과 함께 대책을 강구해야 할 것이다.

### 2) 불법 브로커문제

방문취업제에서 친척이나 호적이 있는 이들의 경우 직접 방문취업 비자 신청을 하면 되는데, 영사관 주변에서 신청 등을 대행하는 이들을 비롯하여 불법 브로커들의 활동이 예상된다. 이에 대한 철저한 단속이 필요하다고 판단이 되어 진다. 중국과 구 소련지역동포들 중에서 한국에 친척이 있는 동포들은 거의 한국에 입국하여 일을 하고 있다고 볼 수 있다. 그렇다면 방문취업제를 통해 한국에 입국하고자 하는 대부분 동포들 중에서 한국에 친척이 없거나 초청을 받을 수 없는 동포들은 한국어 시험을 보거나 편법을 통해 한국에 입국하고자 할 것이다. 이로 인해, 친척이 없는 동포들은 시험을 통과하지 못한 경우, 거액을 지불하고 불법브로커를 통해 위조변조 여권 및 호적세탁의 방법으로 H-2비자를 발급받아 입국을 시도할 것으로 예상이 되어 진다. 또한 시험에서 탈락했거나 친척초청이 있었음에도 비자를 발급받지 못한 동포들은 중국현지에서 일명 보침(保簽-돈을 내고 중간 브로커를 통해 비자를 발급받는 다는 뜻)을 통해 불법으로도 한국에 입국하려는 것으로 판단이 들어진다. 위와 같은 불법적인 방법으로 입국을 한 이들은 합법적으로 3년간의 체류기한을 채웠다고 하더라도 귀국하지 아니하고 계속해서 한국 내에 불법체류 할 소지가 충분히 있어 보인다. 또한 중국현지 공관에서 비자신청을 접수 할 때, 중간 업자들이 대행하도록 하는 것은 이러한 불법브로커들의 활약을 더욱 조장시키는 결과를 가져오고 있다. 불법브로커 문제에 대한 대안으로는 기본적으로 중국현지 공안당국과 긴밀히 협력하여 불법브로커를 단속하는 한편, 까다로운 비자심사에 대해서도 중국동포가 분명할 때에는 그 심사에 대해 상대적으로 완화시킬 필요도 있다.

### 3) 비자쿼터문제

중국과 구 소련지역의 동포들을 방문취업제로 입국을 시킴에 있어서, 정부는 중국과 구소련지역의 동포들의 상호간의 비율에 의한 비자쿼터제를 실시하겠다는 방침이다. 이와 같은 획일적인 비자쿼터제는 인력수급의 탄력성을 강화시킨다는 취지에 부합되지 아니한다고 생각한다. 더구나 재외동포법의 전면적인 시행을 앞두고 시행하는 방문취업제라면 비자쿼터제는 반드시 조만간 자유로운 입국 등으로 연결되어야 한다. 중러동포의 특성, 사업주의 이들에 대한 선호도, 중국과 구소련지역동포들의 한국 내 선호업종, 적응능력, 계절 등을 종합적으로 반영하여 유연성 있게 자유로운 입국과 취업을 준비해야 한다.

### 4) 현지모집 및 한국어 시험 실시의 문제들

친척이나 호적이 없는 동포들의 경우 현지 선발은 한국어 시험에 의해서 진행이 되어진다. 한국어시험의 응시나, 높은 점수, 합격 등은 곧 한국에의 방문과 취업의 관건이 된다. 이를 위해 목숨을 걸고 나설 수밖에 없는데 일부는 편법적인 방법으로 이를 왜곡시킬 염려가 있다. 그러기에 시험의 출제와 시행 등 전반과정에 있어서 공정하고 투명한 집행이 이루어져야 한다. 한국어 시험을 시행하는 현지의 책임자는 여성으로 해야 하고 직원의 절반은 여성으로 할당하는 것이 옳다고 본다. 현지의 상황이 부패에 빠지게 하는 늪의 성격이 있기 때문이다. 또한 공정하고 투명한 시행을 위해서는 평가위원회를 구성하여 정기적으로 단계적으로 평가하고 점검하는 것이 필요하다. 또 모니터링을 지속적으로 실시하여 부정과 비리가 적발되거나 심각한 문제를 야기했을 시에는 자격을 과감하게 박탈하고 시행기관을 교체해야 할 것이다.

### 5) 취업과정 중 각종 문제의 발생

방문취업제는 취업교육을 이수 받은 외국국적동포들이 고용지원센터 등을 통해 구직을 하거나 또는 자율적으로 본인이 사업주와 계약할 수 있도록 하고 있다. 현행 ‘특례고용허가제’하에서 고용지원센터의 직업알선 실적이 저조한 점에 비춰 볼 때 방문취업제가 실시된다면 외국국적 동포들이 고용지원센터를 통해 일자리를 찾을 확률은 높지 않을 것으로 보인다. “특례고용허가제”로 취업자격을 변경하여 한국 내에서 정당하게 일을 할 수 있음에도 불구하고 체류자격을 F-1-4로 그대로 유지한 채 한국 내에서 불법취업하고 있는 동포들이 현재로서 약 2만 명 정도로 파악이 된다. 이들의 상당수가 불법직업소개소를 이용해 일자리를 찾는다는 점을 감안할 때, 신고만으로도 취업이 가능한 방문취업제에 의해서는 이런 불법직업소개소를 이용할 확률이 많이 높아질 것이라는 판단이 들어진다. 결과적으로 외국국적동포들의 한국 내 취업문제에 관해서는, 종전 정부가 일자리를 알선하던 대로 (“특례고용허가제”하에서는 건설업과 서비스업에 한해 지정 알선이 가능했음) 본인의 자유취업이 가능해 졌고 또한 업종도 32개로 확대되었기 때문에 불법직업

소개소의 개입으로 인한 피해가 우려된다. 이러한 피해는 불법파견, 직업소개비의 과다한 지불, 직업소개비의 선불, 허위구인광고 등의 형식으로 나타날 수 있다. 이를 해결하기 위해서는 자율적인 구인 구직을 인정하는 것이 필요하고(신고는 필히 있어야 함), 불법적인 직업소개소에 대해서는 지속적인 단속이 필요하다. 한편 노동부의 고용지원센터의 업무를 다각화하여 동포들이나 기업주들이 좀 더 신뢰감 있고 편리하게, 간편하고 신속하게 구인 구직의 업무를 수행할 수 있도록 해야 한다. 새롭게는 외국인노동자나 동포들을 위한 비영리민간단체들에게도 무료로 구인 구직의 업무를 수행하게 하여 민간자원을 끌어내어 투명하게 진행하는 정형을 마련하는 것도 필요하다고 본다. 방문취업제의 성공적인 진행을 위해 방문취업제의 모집, 선발, 구인, 구직의 전반적인 진행에 대해 민간이 공동으로 참여하는 모니터링이나 민간 감사관제도 등을 활용한다면 좀 더 투명한 진행이 될 수 있다고 본다.

#### 6) 취업업종의 제한에 관한 문제

방문취업제는 동포들에게 취업허용업종을 32개로 규정하고 있는데 결국 내국인선호도가 높은 업종으로의 진입을 금지시키는 내용이다. 기업주에게 내국인구인노력의 의무화 등은 필요하고, 건전한 사회풍속에 반하는 업종으로의 취업금지는 온당하다고 본다. 그러나 방문취업제하에서 중국과 구 소련지역동포들에게 취업허용업종의 제한을 두는 것은 차별이자 시장경제의 원리에 위배되는 것으로 동포들에 대해서 최소한 내국인과 동일한 취업의 기회는 부여해야 한다. 현실적으로 중국과 구 소련지역동포들에게 모든 업종을 개방한다 하더라도 언어나 여러 가지 능력 등의 부족으로 대부분 일정한 부문의 취업이 주류를 이루게 될 것이다. 아무리 좋은 직장을 선택하고 선발이 되었다 하더라도 적응을 하지 못하거나 능력이 미치지 못할 경우에는 다른 업종으로 이동하거나, 나아가 본국으로의 귀국 등이 이루어 질 것이다. 한국의 기업주 입장에서도 같은 조건에서 내국인과 동포를 고용해야 한다면 우선적으로 한국인을 채용하게 된다는 것이다. 한편 한중 양국간의 인적, 물적교류가 확대되고 있는 상황에서 동포 고학력자들이 입국하여 취업을 하거나 창업을 하는 것도 우리 경제발전에 도움이 되고, 긍정적으로 검토할 필요가 있다. 특히 '외국인력정책위원회'도 해외 우수 인력을 유치한다는 계획을 내 놓은 상황 하에서 방문취업제의 취업허용업종을 확대하여 우수한 중국과 구 소련지역 동포들이 한국내에서 적극적인 취업활동 등으로 한국기업의 현지 진출의 교두보가 될 수도 있도록 제도적 장치를 미리 마련해 둘 필요가 있다. 취업허용업종에 대한 제한의 해제 및 자유취업 정책의 시행은 다음과 같은 효과를 기대할 수 있다. 노동력시장의 변화에 따라 인력을 탄력적으로 공급할 수 있고, 노동시장의 경직성을 어느 정도 해소 할 수 있다. 또한 중소기업 인력난의 해소에도 기여할 수 있으며, 사업주들의 불법채류자에 대한 수요를 감소시킬 수 있다.

## 7) 불법체류문제의 해결

불법체류자 문제를 해결하지 못하면 그 어떤 좋은 법률이나 제도도 효과를 볼 수 없다. 한국의 외국인력정책과 외국인의 체류정책의 성공은 물론 고용허가제나 방문취업제의 성공 여부도 불법체류자 문제 해결과 심각한 관련이 있다. 경찰력을 동원하여 불법체류자를 체포하면 체포할 수는 있겠지만 18만여 명을 수용할 시설도 없고 일시에 출국을 할 교통편도 없어 이는 물리적으로 불가능하다. 따라서 불법체류문제의 해결 방안은 이미 중국과 구 소련지역 동포들에게 2005년, 2006년 2차례에 걸쳐 시행한 자진출국 후 재입국 정책을 현재 남아 있는 동포들에게 지속적으로 시행하는 일이다. 이것이 동포들에 대한 최소한의 우리의 자세이자 대접이다. 더 나아가 외국인불법체류자들에게도 동포들에게 행한 것처럼 자진출국 후 재입국 정책을 시행하여야 한다. 일단은 국내의 불법체류자 문제를 해결하는 것이 급선무이다. 대신 이와 함께 병행해야 하는 것은 불법체류자의 취업이나 고용이 어려워지는 시스템의 구축이다. 이를 위해서는 외국인노동자 단속만이 아니라 기업주 단속으로 방향을 바꾸어야 한다. 유럽의 경우 노동자 임금이 우리나라보다 훨씬 높고 배낭여행을 하러 간 한국인들이 비자도 없이 쉽게 입국을 할 수 있으며 쉽게 늘려 앓을 수 있다. 그럼에도 불구하고 임금이 훨씬 비싼 그곳에서 불법체류를 하거나 불법취업을 하는 이들이 거의 없는데 이는 고용주들이 불법체류자를 고용했을 경우 고용을 통한 이익보다 손해가 더 크기에 결국은 불법체류자가 받을 붙이지 못하는 토양이 만들어 진 것이다. 결과적으로 합법적인 취업과 합법적인 고용만이 이루어지는 구조를 만들어야 한다.

불법체류문제가 해결되면 외국인력정책과 외국인체류정책이 성공함으로 정부 체면이 서게 된다. 기업주들도 불법체류자를 채용하여 불안에 떨기보다 떳떳하게 생산활동에 전념하게 될 것이다. 외국인노동자들도 합법적인 취업이기에 불법체류를 악용하는 인권유린도 막을 수 있으며 민간 지원단체들도 살 길이 열리게 되는 것이다. 기업주의 입장에서 이왕 외국인노동자를 고용해야 한다면 새로 도입되어 처음으로 한국생활을 함으로 몸살을 앓는 외국인보다 비록 현재까지는 불법체류자이지만 한국생활에 적응한 이들로서, 한국어에도 능숙하고 기술에 있어서도 숙련공이 되어 있는 이들을 통해 원활한 생산활동에 대해 기업주들은 쌍수를 들고 환영을 하는 것이다. 미국 등의 나라에서도 설령 불법체류자일지라도 일정기간 체류를 한 이들을 사면하고 영주권을 부여하고 있지 않은가? 이는 외국인노동력을 필요로 한다면 이왕이면 이미 언어도 능숙하고 적응을 잘하고 있는 이들을 활용하고자 하는 의미이다. 현재 남아 있는 외국인 불법체류자들에게도 자진출국 후 재입국을 하도록 하는 것이 불법체류자 문제의 해결이 될 뿐만 아니라 새로운 외국인노동자 고용허가제가 올바르게 뿌리를 내리는 기틀이 될 것이다. 이를 통해 결국은 우리 기업도 살고 외국인노동자도 살게 되며 더불어 국가경제가 사는 상생의 길이 시작될 것이다.

## 8) 중장기적인 동포정책의 수립과 시행

정부는 한·중, 한·러 등 국가와의 교류, 특히 글로벌시대에 대한 부응, 재외동포문제의 해결이라는 견지에서 중장기적인 재외동포정책을 기획하고 실행해야 한다. 이러한 정책은 반드시 발전가능하고 건설적이어야 하는데 중국과 구소련지역의 동포들의 문제를 단순히 외국인력의 활용이나 저임금 단순노동자의 도입 차원에서 접근하면 아니 된다는 것이다. 특히 이미 한국에 입국해 있는 동포들의 문제는 물론, 장래에 새로이 입국할 동포들을 적극적으로 포용하고 민족의 화합과 한민족의 네트워크 형성을 도모하는 정책을 펼쳐나가는데 초점을 맞춰야 한다. 이를 위해서는 재외동포에 대한 기본법이 제정되어야 하며, 재외동포위원회(재외동포청) 등의 조직이 필요하다. 방문취업제의 시행을 ‘재외동포법’의 전면적 시행의 전 단계로 본다면 중국과 구소련지역 동포들의 입국제한을 완화시키고 한국 내에서의 자유취업을 단계적으로 확대해 나가야 한다. 이제 방문취업제의 신설을 넘어서서 재외동포법의 평등한 시행을 통해 재외동포들에 대한 차별을 없앨 뿐 아니라, 더 나아가 700만여 명의 재외동포들이 한민족 공동체를 구성하고 네트워크(Network)를 형성함으로써 미래사회를 향해 나아갈 수 있는 재외동포 정책을 이루어 가야 할 것이다.



## 토론 1

## 동포사회의 동요와 혼란, 사기피해 방지 및 외교마찰 해소 노력

이 용 수 외교부 재외동포정책과 과장

### 1. 방문취업제 시행에 대한 동포사회의 반응

: 동포사회의 동요와 혼란을 방지하기 위한 홍보 노력 개요

- 방문취업제 시행에 대해 중국과 러시아CIS 지역에 거주하는 조선족, 고려인 동포사회는 대부분 이를 환영하면서 방문취업제에 큰 기대를 갖고 있음.
  - 중국의 경우 조선족이 많이 거주하는 연변자치주 등 동북3성 지역을 중심으로 방문취업제에 대한 기대와 관심 지대
  - 러시아CIS 국가중 특히 우즈베키스탄에서 방문취업제에 대한 기대가 높아 여타 CIS 국가로 이주했던 고려인 동포중 상당수가 방문취업 비자를 신청하기 위해 우즈베키스탄으로 돌아가 대기중
- 일부에서는 방문취업제가 시행되면 ‘모두가 한국에 자유롭게 입국, 취업할 수 있다’고 잘못 알려지면서 농사짓기를 그만두는 등 생업을 포기하는 과열 양상까지 보이면서 동포사회에 적지 않은 동요와 혼란이 야기되고 있는 것도 사실임. 이와 함께 방문취업제 시행이 지연됨에 따라 이러한 동요와 혼란이 가중되고 있는 실정임.

- 한편, 방문취업제가 실시될 경우 더 많은 조선족이 한국행을 택하게 됨에 따라 연변조선족 자치주의 이완(공동화) 내지 해체가 가속화될 가능성이 있다는 지적도 제기되고 있으나, 중국의 급속한 경제성장 하에서 조선족 사회의 변화 역시 피할 수 없는 대세이며, 장기적으로 조선족 사회가 중국 사회에서 모범적인 공동체로 성장, 발전해 나가기 위해서는 이러한 변화가 불가피하다는 평가도 있음.
- 결론적으로 방문취업제는 그간 소외되었던 중국, 러시아·CIS 지역 재외동포들의 모국 방문취업기회를 대폭 확대하는 제도로 크게 환영받고 있음. 다만 방문취업제에 대한 과도한 기대와 오해로 인한 동포사회의 동요와 혼란이 최소화 되도록 정확한 정보 제공 등 적극적인 홍보노력이 시급하고 중요한 실정임.
  - ⇒ 방문취업제 및 한국말시험 관련 세부사항을 가급적 조속히 확정하여 동포사회에 널리 그리고 소상히 홍보할 필요.

## 2. 사기피해 방지노력

- 방문취업제에 대한 조선족 동포사회의 지대한 기대와 관심, 방문취업제 시행 지연 및 한국말시험 등 세부사항 미확정 등으로 인해 방문취업제를 둘러싼 사기피해 사례가 발생하고 있음.
  - 현재까지 파악된 피해 사례로는 중국 훈춘시에서 사증브로커들이 방문취업비자 신청자 모 집을 빙자하여 1인당 60불씩 약 1,000명을 상대로 사기행각후 도주한 사례가 있었으며, 이밖에 방문취업비자 대리수속을 빙자한 대행기관 설립, 한국말시험 대비 법무부 지정 빙자 한국어 학원 설립 사례 등이 있음.
- 외교통상부는 현지공관을 통하여 동포사회에 대해 방문취업 사증의 신청, 접수, 발급은 반드시 관할 공관을 통해서만 가능하며 무연고동포(비자쿼터 대상)에 대한 구체적인 선발방식은 아직 확정되지 않았음을 설명하고 사기피해에 유의하도록 적극적인 홍보노력을 경주하고 있음.
  - 외교부는 그간 방문취업제 시행 지연에 따른 동포사회의 우려와 혼란을 최소화하고 사기피해를 예방하기 위해 '06.6.14(방문취업제 시행지연 통보), '06.8.14(방문취업제 시행 지연 통보 및 사기피해 유의 지시), '06.9.15(방문취업제 '07.1월 시행 추진 예정 홍보) 등 방문취업제 추진상황을 현지 공관을 통해 동포사회에 수시로 홍보

- 향후 방문취업제가 본격 시행될 경우 사증발급 대리수속, 한국말시험 합격 보장 등을 병자한 사기 행위가 증가할 가능성에 대비하여 법무부 등과 협조하여 한국말시험 등을 포함한 방문취업비자 발급에 관한 상세내용을 동포사회에 적극 홍보하고 사기피해에 각별히 유의하도록 주의를 환기해 나갈 예정이다.

### 3. 외교적 마찰 해소 노력

- '06.6.1 우리정부는 중국과 러시아측에 방문취업제 도입취지와 주요내용을 설명한 바, 이에 대해 중국측은 출입국정책이 한국의 고유한 주권사항임을 인정하면서도 조선족만을 대상으로 한 방문취업제가 차별적인 요소가 있다며 모든 중국 국민에 대해 평등하게 적용해 줄 것을 희망한다는 입장을 표명한 바 있음.
- 그러나 우리정부의 사전 설명노력과 조만간 고용허가제를 통해 한족에 대해서도 국내 취업 기회가 부여될 예정인 점등을 감안할 때 방문취업제가 시행되더라도 중국측이 강하게 반발할 가능성은 높지 않은 것으로 예상되고 있음.
  - ※ 한편, 중국측은 방문취업제와 관련한 대내외 홍보시 구체적인 국명이나 민족명을 거론하는 대신 “그간 재외 동포법 혜택에서 제외되어 온 지역”의 재외동포를 대상으로 하고 있다고 설명해 주기를 비공식 요청

## 토론 2

## 동포사회의 지속발전을 위한 방문취업제 방향

최 우 길 선문대학교 국제유엔학과 교수

## 1

저는(11월 3-6일) 최근 중국 하얼빈을 방문하여, 흑룡강신문사가 주최한 “조선족 어디로 가나?”라는 토론회에 참가하였습니다. 중국 조선족 사회는 인구감소, 인구이동으로 인한 농촌사회의 붕괴, 도시 집중촌 건설의 과제, 민족교육의 문제 등으로 고민을 하고 있었습니다. 중국 조선족이 안고 있는 많은 문제가 ‘한국바람’ 또는 ‘코리아 드림’과 관련되어 있습니다. 조선족 사회의 문제가 모두 한국정부의 정책 때문에 발생하였다고는 할 수 없지만, 우리의 정책이 상당 부분 문제를 야기하고 악화시킨 점을 인정하지 않을 수 없습니다. 따라서 정책수립 및 시행의 대전제는 잘못된 정책을 고치고, 중국 조선족 사회의 문제를 풀어주는 방향이어야 합니다. 우리의 정책은 재중동포 사회의 지속적인 발전에 기여하는 방향이어야 합니다.

## 2

이번 하얼빈 방문 기간 중, 저는 하얼빈 시내에 있는 동력구조조선족소학교를 방문하였습니다. 교장선생님의 말씀이 지난해 부모 중 한 명이나 두 명이 모두 해외에 나가 있는 학생의 비율이 1/2을 넘었는데, 올해 조사해 보니 1/3 정도로 줄었다고 합니다. 이것은 최근 한국정부가 실시한 ‘자진출국제도’에 따라 귀국 후 1년이 지나면 다시 한국으로 입국할 수 있도록 하는 제도 덕분이라고 합니다. 이와 같이 상대적으로 개선된 정책 덕분에 아이들이 부모와 만나게 되었으니, 좋은 일이 아닐 수 없습니다. 10년 이상 불법체류를 하면서, 원치 않는 ‘이산가족’이 된 가정이 많은 것을 생각하면, 조선족에게 ‘고국에 돌아올 수 있는 권리’와 ‘자유왕래의 권리’를 주는 방향으로 정책이 전개되어야 할 것입니다.

### 3

우리는 이제까지 한국정부의 재외동포정책, 특히 對조선족 정책에 있어서의 시행착오를 더 이상 반복하지 않고 수정해 나가는 방향으로 정책을 수립해야 합니다. 이것은 당연한 이야기입니다. 다마는, 이제까지 우리의 정책이 대부분 임기응변식의 조치였다는 점을 인정하지 않을 수 없습니다. 따라서 방문취업제에 대하여 이야기하는 것이, 이제까지의 시행착오를 수정하고 보다 올바른 ‘재외동포정책’을 세우는 방향으로 나아가는 데 기초를 제공해야 한다고 생각합니다. 그동안의 산업연수생제도, 현행 고용허가제의 문제점을 시정하고 그 폐단을 없애야 할 것입니다.

### 4

저는 법무부가 추진하고 있는 방문취업제 도입 배경과 그 취지에 전적으로 동의합니다. 그동안 정부 부처 내부에서는 중국동포를 ‘불법체류의 가능성이 농후한 외국인 집단’으로 의심하여 왔으며, 동포들은 ‘우리는 똥포냐’며 자조해 왔습니다. 이것은 이만큼 성장한 대한민국으로서 부끄러운 일입니다. 늦었음을 알아차렸을 때가 가장 빠른 때입니다. 중국 동포에 대한 입국 허용 인원 및 취업업종을 확대하고 체류기간을 대폭 연장하여, 동포 사회를 포용하고 한민족 네트워크를 강화함으로써 고국과 동포사회의 상호 발전에 기여해야 할 것입니다. 궁극적으로 ‘자유왕래’의 방향으로 나가도록 해야 할 것입니다.

### 5

한국바람으로 재중동포 사회가 겪은 가장 큰 문제 중 하나는 사기사건에 의한 피해였습니다. 여전히 한국 비자를 만들기 위해 6-7만 위안을 지불하는 경우가 허다합니다. 무연고 동포를 대상으로 방문취업의 기회를 넓혀야 합니다. 사기피해를 막기 위해 현지의 사정을 잘 파악하고, 합법적인 기관에 대행을 맡겨야 합니다. 한국어시험을 치러 동포를 선발하는 경우, 그동안 교육 실적이 있는 기관(예를 들면 ‘한국어 학교’ ‘조선족학교’ 또는 ‘조선어신문사’ 등 공신력 있는 기관)이 시험을 대행하도록 하여야 합니다. 그렇게 함으로써 부정과 사기피해를 줄이고 투명성을 확보하는 한편, 민족교육을 간접 지원하는 효과를 거둘 수 있을 것입니다.

## 6

이번 조치는 기본적으로 출입국관리에 관한 국내조치이므로, 국제법적 또는 외교적 마찰이 있으리라 생각하지 않습니다. 다만 ‘차별적 조치’로 인식되는 경우, 이를 충분히 납득시킬 수 있도록 이론을 개발하고 설득의 노력을 지속해야 합니다. 대부분 재중동포의 소망은 한국을 비교적 자유롭게 왕래하면서 돈을 벌어 중국에서 사는 것이라고 할 수 있습니다. 한국회사들이 중국에 많이 진출해 있어서 한국어를 아는 젊은이들은 현지 취업을 선호합니다.

## 7

방문취업제가 내년초 실시될 수 있도록 서둘러야 할 것입니다. 현행 고용허가제의 폐단을 줄이고, 정부 정책에 대한 신뢰를 높이는 동시에 동포들이 안정된 생활기반을 갖도록 배려하는 것이 중요합니다. 무엇보다 그동안 재중동포에 대한 정책적 시행착오를 수정하고, 재중동포사회의 건강한 발전을 도와주는 방향으로 우리 모두 힘을 써야 할 것입니다.

## 토론 3

## 방문취업제 실시에 따른 재외동포의 피해 방지 대책

우 삼 열 외국인이주노동자대책협의회 사무국장

## 1. 브로커 사기피해 방지 문제

- 엔벤의 아리랑서로돕기창업협회 통계에 따르면 현재까지 한국취업사기단에 피해를 본 재중 동포는 1만8000명에 이른다고 함. (국민일보, 2006. 3. 20) 한 명이 평균 100만원의 피해를 입었다고 가정할 경우 피해액은 180억원에 달함.
- 사례 1. : 노원경찰서는 재중국 동포에게 산업연수생으로 국내에 취업시켜주겠다고 돈을 받아 가로챈 혐의로 2명을 구속. 이들은 '한국에 산업연수생으로 취직시켜주겠다고 속인 뒤 8백여명에게서 2억 3천만원을 받아 가로챈 혐의를 받고 있음.(YTN, 2004. 3. 19.)
- 사례 2. : 마포경찰서는 국내에 취업시켜주겠다고 속여 중국 동포들에게서 돈을 받아 챙긴 혐의로 이 모 씨를 구속. 이씨는 중국 요령성에 있는 중국동포 마을 주민 27명을 상대로 '한국에 산업연수생으로 보내주겠다고 속여 한 사람에게 5백만 원씩 모두 1억 3천만 원을 받아 챙긴 혐의를 받고 있음. (YTN, 2005. 3 19.)
- 위 사례에서 나타나듯 한국 취업을 미끼로 한 사기행각의 상당수 경우가 민간차원에서 인력을 모집하는 산업연수생제도의 맹점으로 인해 발생하고 있음. 송출 사기가 가능하도록 민간의 개입을 허용하는 제도를 운용한 한국 정부에도 책임이 있음.

- 신속한 한국 입국을 원하는 이들의 피해 가능성 : 방문취업제를 통해 한국 입국이 가능해졌으나 신청자가 밀려들어 입국이 지연될 경우 이를 이용한 사기 피해의 가능성이 있음.  
→ 대책 : 입국 서류를 대행하여 신속히 입국시켜주겠다는 브로커 개입 차단이 필요하며, 재외공관에 대한 지속적 관리 필요.
- 국내 호적 및 친족이 없는 이들의 피해 가능성 : 국내 호적이 없는 동포들이 호적 위조 등을 통해 친지방문 자격으로 입국한 경우가 많음. 이 경우 동포들이 브로커들에게 거액의 돈을 지불하고 있으며, 필연적으로 초과체류로 인한 고통이 수반되고 있음. 방문취업제 하에서 국내 호적 및 친족이 없는 이들의 경우 쿼터 제한을 피하려 위조 브로커에게 거액을 지급하거나 사기피해를 당할 가능성이 큼.  
→ 호적· 친족이 없는 동포에 대한 입국 규제를 최소화 하는 것이 필요함. 외국인력정책위원회에서 국내 노동인력의 부족 정도, 호적· 친족이 있는 동포의 입국자 수를 파악하여 호적 없는 이들의 입국 쿼터를 상향 조정할 필요가 있음.
- 주요 재외공관의 안내센터 운영, 설명회 개최 등 동포사회에 대한 홍보를 더욱 강화하여 정보의 왜곡과 브로커 개입을 차단할 필요가 있음. 특히 구 소련권 동포들에 대한 홍보 강화 필요.
- 동포사회에 대해 입국 과정에서의 비용, 사기피해 내역 등 현황파악을 지속적으로 진행할 필요가 있음.

## 2. 한국말 시험에 대한 대책

### ① 고용허가제에 나타난 한국말시험의 문제점

- 2005. 8. 부터 한국어 능력시험이 실시되고 있음. (MOU에 따른 부속지침에 의해 사전 취업 교육기간 중 한국어 교육시간이 80시간에서 15시간으로 축소됨.)
- 한국에 고용허가제로 입국하려는 이주노동 예정자들은 한국어 능력시험을 통과해야만 건강검진 및 구직자명부 등록이 가능함. 구직자명부 등록 이후 고용주와 근로계약을 체결하면 사전 취업교육을 받게 됨. 한국어 능력 시험은 한국에 가기 위한 첫 단계이며, 시험을 통과한 이후에도 한국 입국이 보장되는 것이 아님.



- 한국어 시험 응시료는 모든 국가에서 30달러가 적용되고 있음.
- 현지에서 한국어시험 예상문제집이 30달러에 팔리는 사례가 있음. 또한 현지 사설 학원에서 1~2개월 기간 교육과정에 대해 100달러~150달러의 비용을 받는 사례가 있음.
- 한국어 교육과 관련한 비용부담이 매우 크며, 대도시에 거주하여 학원 수강이 가능한 이들에 게만 유리함. 또한 현지 국가의 소득수준에 비해 한국어교육 비용이 매우 비싼 것에 비해 한국 입국자들의 한국어 구사 능력은 높지 않음. 한국어교육이 형식적이고 갖가지 명목의 상술이 개입되고 있는 점은 개선될 필요가 있음.
- 교육방식의 문제 : 수백명을 체육관 등에 모아놓고 강의하는 경우 실질적인 교육효과를 기대할 수 없음.
- 일부국가에서 한국어 응시 인원이 보고된 인원보다 훨씬 많았던 사례가 있음.(보고 : “1만명 응시” - 실제 : 1만 4천명 응시) 이 경우 4천명은 시험을 치르는 것이 의미가 없고 응시료 수익만 지나치게 발생함. 이는 현지 국가의 해외취업 관련 부처 또는 응시기관에서 문제를 발생시켰을 가능성이 있으며, 관리업무의 부실로 인한 시행착오일 수도 있음.
- 합격률 문제 : 한국어시험의 합격률 70%를 어떻게 믿어야 하나? 한국에 입국한 이주노동자들의 의사소통 능력은 여전히 낮은 상태임.

## ② 동포에 대한 한국어시험 문제

- 법무부의 시행 방안 마련을 위하여 고용허가제 하 한국어교육 및 시험 실태를 참고하여 부작용 발생을 최소화할 필요가 있음.
- 동포들에 대한 한국어시험이 불필요한 절차와 비용으로 인해 동포사회의 반발을 살 수 있음.
- 가령 러시아권에서 출생한 동포가 한국말을 못할 경우, 그가 시험에 떨어져 입국 기회를 얻지 못한다면, 그는 사실상 ‘동포’로서의 의미를 상실하게 됨.
- 한국어시험 통과자에 한하여 동포들의 입국을 허용하는 방안은 논란의 소지가 큼.

### 3. 중국과의 외교마찰 가능성 문제

- 국적의 종류 또는 국적 보유 유무에 관계없이 한민족의 혈통을 지닌 자로서 외국에 거주하는 장기체류자들을 한국사회는 재외동포로 인정하고 있음.
- 중국 정부의 압력으로 인해 중국동포들을 동포로 규정하지 못하는 것은 한국정부가 가진 외교력의 한계를 보여주는 것임. 물론 중국 정부의 지나친 내정간섭 또한 문제임. 그러나 한국 정부가 대량 유입 문제 등을 우려하여 중국동포에게 동포지위를 부여하지 않기 위해 중국정부의 입장표명을 불필요하게 요청함으로써 반발을 유도하고 있다는 지적마저 제기되고 있음.
- 국적을 불문하고 한민족 혈통을 가진 이들에게 동포 지위를 인정하는 것은 한국정부의 고유 권한이며, 정부가 의지를 보여 조속히 재외동포법 시행령을 개정하고 동포의 전면적인 자유왕래를 보장해야 함.

### 4. 재외동포의 노동권 보장 문제

#### ① 심각한 재외동포의 인권피해

- 재외동포들의 국내 입국 시 근로기준법 교육, 산재교육, 인권교육, 산업현장 적응교육이 부족함. 고용허가제 입국자들이 받고 있는 교육의 경우 시간이 짧고, 관광비자 또는 방문동거비자로 입국하여 노동에 종사하는 이들의 경우 인권교육 기회가 전무한 상황임. 때문에 국내 체류 중인 동포들 대다수가 자신의 권리를 스스로 보호할 능력을 충분히 갖추지 못하고 있음.
- 국내 체류 중인 재외동포들의 체불임금 문제가 심각함. 동포들의 경우 한국인과 동일한 언어를 사용하기에 타민족 이주노동자보다 권리구제가 용이한 면이 있음. 그러나 건설현장의 경우 속칭 ‘오야지’(또는 ‘팀장’)를 통한 근로계약 관계가 매우 불안정한 형태로 방치되고 있어서 피해가 속출하고 있음. ‘오야지’가 몇 달치 임금을 떼어 달아날 경우 동포들이 휴대폰 번호만 가지고 노동부에 도움을 청하는 등 임금체불이 발생해도 노동부가 조사조차 못하는 경우가 많음. 식당 등 서비스업 종사자들의 경우 개인적 친분관계로 인해 고용주의 임금 미지급에 대한 초기 대응을 못하여 1년 이상 임금을 받지 못한 후 인권단체를 찾는 경우가 많음.

## ② 건설산업 분야의 문제점

- 한국의 건설분야는 시공업체의 직접 시공비율이 극히 낮고, 다단계 하도급 구조로 인해 임시 일용직 비율이 80%를 상회함. 그러나 낙후한 산업구조와 관행이 개선되지 않고 있으며, 노동권 보호 장치가 매우 미흡한 상태임.
- 재외동포들은 제조업에 비해 1일 임금이 높은 건설분야를 선호하는 경향을 보여왔음. 동포들의 업종별 선호도에 대한 분석이 상이하게 제출되고 있으나, 방문취업제 실시 후 동포들의 건설분야 노동활동 비중은 상당히 높을 것으로 예상됨. 또한 방문취업제가 팀장단위 도입으로 4대보험을 임의 적용할 경우 고용주들의 재외동포 선호도는 매우 높아질 것으로 예상됨.
- 제조업 분야와 달리 건설업종은 근로 기간이 불안정하여 상당수 동포들이 안정적 생활비 확보에 어려움을 겪고 있음. 또한 작업현장의 변동으로 인해 주거지 이동이 잦고 생활환경이 불규칙함. 고용인이 임금을 체불한 후 잠적할 경우 해결 불가능한 상황 다수 발생.

## ③ 방문취업제의 문제

- 재외동포들에 대한 취업자유화가 본격 실시되는 방문취업제의 경우 내국인 노동자의 일자리 잠식과 근로조건 악화 우려가 제기되고 있음. 그러나 사실상 한국인으로 인식되어야 할 동포들의 국내 취업은 포용적 관점에서 접근해야 함.
- 재외동포들의 대규모 국내 취업은 내국인 노동자의 임금 하락, 노동조건 악화를 유발할 가능성을 내포하는 동시에 동포들조차 국내의 부실한 노동권 보호장치로 인해 인권피해를 당할 가능성이 큼.
- 건설연맹의 우려 : 내국인 건설노동자의 노동조건 향상을 위한 노동시간 단축, 산재 예방, 고용보험 등의 각종 제도 개선 정책이 무력화 되고 있음. / 8시간 노동, 근로기준법 준수, 산업안전보건 등 기본적인 노동법 준수에 대한 노동조합의 요구에 대해 사업주들은 재외동포 활용가능성을 거론하며 응하지 않음.

## ④ 재외동포의 노동권 보장 방안

- 재외동포의 차별과 인권침해는 내국인 노동자의 노동권 침해로 이어질 가능성이 크기에 재외동포의 노동권 문제와 내국인 노동자의 노동권 문제를 종합적으로 정비해야 함. 특히 건설분야의 경우 관련 제도의 개선이 필요함.
- 동일노동 동일권리 원칙 : 내국인 노동자와 동일한 근무조건에서 일하는 경우 동일임금 및 동일권리 보장 원칙 확립(4대보험 보장, 노동3권 보장) 필요.

- 팀장 단위 도입 배제 : 건설현장의 팀장 단위 도입이 아닌 면허가 있는 건설사업주에게만 고용을 허가함으로써 동포들의 안정적 노동권 확보 장치가 절실함. 이 과정에서 노동조건 및 동포 노동자 지원에 대한 노사합의가 요구됨.
- 입국 후 노동권 교육 강화 : 국내 노동환경에 대한 기초인식이 부족한 재외동포들에 대한 입국 후 교육과정에 노동단체 등이 참여하도록 함으로써 동포들이 스스로 권리의식과 구제절차를 습득하게 하는 것이 필요함.
- 월 2시간 산업안전교육, 연 1회 건강검진의 책임소재를 명확히 해야 함.



## 토론 4

## 방문취업제와 한국어 시험

김 정 숙 고려대학교 국제어학원 교수

해외동포 방문취업자를 선발하기 위한 한국어 시험은 한국에서의 취업을 원하는 동포의 수가 많은 만큼 관심이 높은 것이 사실이나, 이러한 높은 관심은 자칫 과열 현상을 낳아 부정이 개입될 가능성을 높이는 요인이 된다. 이러한 문제점이 발생하지 않도록 하기 위해서는 무엇보다도 신뢰도 있고 공정하게 시험 관리를 담당할 수 있는 공적 기관이 시험을 주관하는 것이 필요하다. 또한 이 시험이 국내가 아닌 국외에서 실시되는 시험이라는 점을 고려할 때 현지에서 시험을 공정히 관리할 만한 기관의 협력을 받는 것이 필수적으로 요구된다. 그런데 이 시험의 실시 대상 지역인 중국과 구소련 지역의 특성을 고려할 때 현지 정부의 지원이 없이는 시행에 큰 어려움이 따를 것으로 보인다. 따라서 현지 정부의 적극적 지원을 얻어낼 수 있는 국가 기관에서 이 시험의 시행을 담당하는 것이 필요하며, 이런 의미에서 사설기관이 아닌 한국교육과정평가원과 같은 공적기관에서 이 시험을 주관하기로 결정한 것은 평가의 신뢰성과 투명성을 확보하는 데 도움이 될 것으로 판단된다.

한국교육과정평가원은 1997년 이후 외국어로서의 한국어 능력을 측정하는 시험인 ‘한국어능력 시험(TOPIK: Test of Proficiency in Korean)’을 주관해 실시해 오고 있으며, 올 9월 제10회 시험을 실시하였다. 한국어능력시험은 ‘표준화된 한국어능력 시험제도를 도입시행함으로써 한국어교육기관의 연수, 교육과정 및 교육평가 방법을 표준화하며, 한국어를 모국어로 하지 않는 외국인 및 재외국민들에게 한국어 학습 방향을 제시하고 한국어 보급 확대와 아울러 그 결과를 한국어 학습, 국내외 대학에의 유학, 국내외에서의 취업 등에 활용할 수 있도록 하는 데 목적을 두고’ 만들어진 시험이다. 제1회 시험 시 한국을 포함해 5개국(한국, 일본, 중국, 카자흐스탄, 우즈베키스탄) 16개 지역에서 실시되었던 것이 2006년 제10회 시험에서는 28개국(한국, 일본, 중국, 미국, 카자흐스탄, 키르기스스탄, 우즈베키스탄, 몽골, 러시아, 호주, 독일, 브라질, 베트남, 태국, 캐나나, 영국, 대만, 필리핀, 싱가포르, 방글라데시, 말레이시아, 파라과이, 아르헨티나, 프

랑스, 미얀마, 인도, 타지키스탄, 아제르바이잔) 73개 지역으로 확대되어 실시되었다. 지원자 수도 제1회 시험 때는 2,692명이었던 것이 올해 제10회 시험에서는 34,029명으로 증가하였다. 중국에서는 북경을 비롯해 상해, 홍콩, 청도, 장춘, 대련, 천진, 광주, 연대, 남경의 10개 도시에서 실시되며, 중국에서의 시험 관리는 교육부 고시중심이 접수부터 시행까지를 총 관장하고 있다.

한국어능력시험은 초중고급의 3등급으로 나뉘어 실시되고, 점수에 따라 초급은 1,2급 및 불합격, 중급은 3,4급 및 불합격, 고급은 5,6급 및 불합격 판정을 하고 있다. 초급(1,2급)은 한국어로 일상생활을 수행할 만한 한국어 능력 수준을 말하며, 중급(3,4급)은 기본적인 사무 업무를 수행할 만한 한국어 능력 수준을 말한다. 고급(5,6급)은 대학 수학이나 전문 분야에서의 업무 수행이 가능한 정도의 한국어 능력 수준을 말한다(자세한 내용은 첨부 자료 참조). 한국어능력시험의 평가 결과는 국내 많은 대학의 외국인 및 재외국민 입학 전형의 자료로 활용되며 한국국제교류재단의 장학생 선발 및 해외진출 기업의 신입사원 채용의 자료로도 활용되고 있다.

한국교육과정평가원에서는 한국어능력시험을 10회째 실시하면서 시험의 공정성과 투명성을 유지하기 위해 많은 노력을 기울여 온 결과 국내외에서 가장 신뢰도 있는 한국어 시험으로 평가받고 있다. 한국어능력시험의 출제는 매회 약 2개월의 재택출제와 약 10일의 합숙 집중출제로 이루어진다. 출제위원진은 국내 최고의 한국어 교육 및 평가 전문가들로 구성되어 타당도 있는 문항 개발을 해 오고 있다. 주관식 문항의 채점 역시 한국어 교육 및 평가 전문가들로 이루어진 채점위원회에서 담당하고 있다. 국외에서의 시행도 해당 국가의 국가기관이나 우리나라 재외공관 등의 협조를 얻어 공정하고 투명하게 시행되고 있다.

한국교육과정평가원은 한국어능력시험이 해외동포 방문 취업자 선발을 위한 평가 기제로서의 역할을 보다 충실히 수행할 수 있도록 하기 위해 기존의 6등급제 평가 방식에 실무 등급(가칭)을 새로이 추가해 시험을 실시할 계획이다. 기존의 6등급제로도 한국 생활이나 업무 환경에서의 한국어 구사력을 측정할 수 있으나 방문 취업자 선발을 위한 시험의 특성에 맞는 등급을 신설하려는 것이다. 실무 등급은 기존의 한국어능력시험의 초급으로부터 중급에 이르기까지의 수준으로, 한국에서의 일상생활에 필요한 내용으로부터 업무 현장에서 요구되는 내용, 한국에서 살아가는데 필요한 사회적 기능 등을 두루 포괄하게 될 것이다. 따라서 실무 등급은 해외동포 방문 취업자 선발을 위해 만들어지는 등급이긴 하나 외국인과 타 지역의 재외동포들의 한국어 업무 능력을 측정하기 위한 평가 기제로도 활용될 것이다. 한국교육과정평가원에서는 실무 등급의 신설과 내년 상반기의 시험 실시와 관련해 이미 중국 교육부 고시중심과 협의를 마친 상태며 2007년 4월 셋째 주나 넷째 주에 제11회 시험을 실시할 계획을 가지고 있다. 또한 실무 등급 신설에 따른 평가 내용 및 문항 개발을 위해 이미 연구팀을 구성해 준비 작업을 시작한 상태다.

한편 방문 취업제를 이용해 한국에 오려는 동포들의 한국어 실력이 지역에 따라 크게 차이가 난다. 일반적으로 재중국 동포들의 한국어 능력이 상당한 반면 러시아권 동포들의 한국어 능력

은 비교적 낮다. 따라서 한국어 능력만으로 한국 방문을 허용할 경우 러시아권 동포들의 입국 가능성은 매우 낮다. 정부가 러시아권 동포들과 중국 동포의 한국어 능력을 다른 기준으로 심사한다면, 러시아권 동포들에게는 한국 생활에 필요한 최소한의 한국어 능력을 요구할 수 있을 것이고 이 능력 또한 한국어능력시험의 실무등급으로 측정이 가능하다.

평가는 단순히 수험자의 능력을 측정하는 데서 그치지 않고 교육과정의 개선이나 학습의 방향을 견인하는 역할을 한다. 이러한 측면에서 볼 때, 해외동포 방문 취업자를 선발하기 위한 한국어 시험의 의미는 선발의 도구 이상의 의미를 갖는다. 이 시험의 결과가 무연고 동포 방문 취업자 선정의 자료로 사용될 뿐만 아니라 그들의 한국 내 정착과 작업장에서의 안전을 확보할 수 있는 한국어 능력을 기르는 데 도움을 줄 수 있기를 기대한다.

한국어능력시험 등급별 수준

등급	총괄 기술
1급	자기 소개하기, 물건 사기, 음식 주문하기 등 생존에 필요한 기초적인 언어 기능을 수행할 수 있으며, 자기 자신, 가족, 취미, 날씨 등 매우 사적이고 친숙한 화제에 관련된 내용을 이해하고 표현할 수 있다. 약 800개의 기초 어휘와 기본 문법에 대한 이해를 바탕으로 간단한 문장을 생성할 수 있다. 또한 간단한 생활문과 실용문을 이해하고, 구성할 수 있다.
2급	전화하기, 부탁하기 등의 일상생활에 필요한 기능과 우체국, 은행 등의 공공시설 이용에 필요한 기능을 수행할 수 있다. 약 1,500~2,000개의 어휘를 이용하여 사적이고 친숙한 화제에 관해 문단 단위로 이해하고, 사용할 수 있다. 공식적 상황과 비공식적 상황에서의 언어를 구분해 사용할 수 있다.
3급	일상생활을 영위하는 데 별 어려움을 느끼지 않으며, 다양한 공공시설의 이용과 사회적 관계 유지에 필요한 기초적 언어 기능을 수행할 수 있다. 친숙하고 구체적인 소재는 물론, 자신에게 친숙한 사회적 소재를 문단 단위로 표현하거나 이해할 수 있다. 문어와 구어의 기본적인 특성을 구분해서 이해하고 사용할 수 있다.
4급	공공시설 이용과 사회적 관계 유지에 필요한 언어 기능을 수행할 수 있으며, 일반적인 업무 수행에 필요한 기능을 어느 정도 수행할 수 있다. 또한 뉴스, 신문 기사 중 비교적 평이한 내용을 이해할 수 있다. 일반적인 사회적추상적 소재를 비교적 정확하고 유창하게 이해하고, 사용할 수 있다. 자주 사용되는 관용적 표현과 대표적인 한국 문화에 대한 이해를 바탕으로 사회문화적인 내용을 이해하고, 사용할 수 있다.
5급	전문 분야에서의 연구나 업무 수행에 필요한 언어 기능을 어느 정도 수행할 수 있으며, 정치, 경제, 사회, 문화 전반에 걸쳐 친숙하지 않은 소재에 관해서도 이해하고, 사용할 수 있다. 공식적, 비공식적 맥락과 구어적, 문어적 맥락에 따라 언어를 적절히 구분해 사용할 수 있다.
6급	전문 분야에서의 연구나 업무 수행에 필요한 언어 기능을 비교적 정확하고 유창하게 수행할 수 있으며, 정치, 경제, 사회, 문화 전반에 걸쳐 친숙하지 않은 주제에 관해서도 이용하고 사용할 수 있다. 원어인 화자의 수준에는 이르지 못하는 기능 수행이나 의미 표현에는 어려움을 겪지 않는다.

그 결과 별 문제 없이 시험이 실시되고 있다. 지금까지 매우 되어 오면서 시행 지역이 확대되고 응시자가 늘어나는 양적 확대가 있었을 뿐만 아니라 보다 타당도 있는 평가 체계를 만들기 위해 평가 기제를 수정하기도 하였다.

법무부 재외동포정책세미나자료집

## **방문취업제 어떻게 성공할 것인가?**

---

- 발행일 : 2006. 11
- 발행처 : 법무부 출입국관리국 외국적동포과
- 전 화 : 031-478-5043~4
- 팩 스 : 031-384-4523
- 인 쇄 : (주)바인텍 02-2285-5278