

고용허가제 대안 연구

김사강 · 이태정 · 정영섭

KOTUJI



민주노동연구원의 연구보고서 및 이슈페이퍼는
민주노총 공식 입장과 다를 수 있습니다.

목차

발간사	x
요약	x iv
제1장 서론	2
1. 연구의 목적	2
2. 연구의 방법	5
제2장 고용허가제 20년: 사업주의 이익을 위한 변천	12
1. 고용허가제 현황	12
2. 고용허가제의 변천	23
3. 고용허가제의 문제점: 제도화된 차별, 착취, 억압	33
4. 소결	64
제3장 고용허가제에 대한 비판과 저항	66
1. 고용허가제 도입 시기	66
2. 고용허가제 실시 이후의 지속적인 비판	67
3. 시기별 쟁점별 투쟁	70
4. 외국인정책기본계획의 이주노동정책 평가와 현 정부 정책의 문제점	80
5. 소결	91

제4장 고용허가제 외 이주노동자 도입제도와 노동하는 이주민의 현황	94
1. 고용허가제 외 이주노동자 도입제도	94
2. 노동하는 이주민 현황	114
3. 소결	128
제5장 이주노동자 권리보호를 위한 국제기준 및 해외사례	132
1. 국제인권규범과 이주노동자의 권리	132
2. 국제인권기구의 권고를 통해 본 고용허가제 문제	143
3. 해외사례	163
4. 소결	173
제6장 고용허가제 대안 모색	176
1. 도입과정 개선 방안	178
2. 노동자로서의 권리보장 방안	182
2-1. 노동조건	182
2-2. 사업장 변경	189
2-3. 산업재해 예방과 보상	195
3. 체류권 보장 방안	199
4. 주거권 보장 방안	204
5. 건강권 보장 방안	209
제7장 결론	216
1. 권리 중심의 노동허가제를 위한 제안	217
2. 이주노동자 권리 보장을 위한 노동조합의 역할	219
참고문헌	225

표 목차

[표 1-1] 전문가 및 활동가 면접조사를 위한 질문지의 구성	6
[표 2-1] 고용허가제 연도별 업종별 입국 쿼터	16
[표 2-2] 고용허가제 국가별 연도별 입국 인원	17
[표 2-3] 산업별 지역별 고용허가제 근무 인원	18
[표 2-4] 지역별 고용허가제 업체 현황	19
[표 2-5] 고용허가제 업종별 현황	20
[표 2-6] 고용허가제 사업장 규모별 비율	20
[표 2-7] 고용허가제 성별 체류자격별 취업자 수	21
[표 2-8] 고용허가제 월평균 임금	22
[표 2-9] 고용허가제 이주노동자의 이직 경험	22
[표 2-10] 산업연수생제도 및 고용허가제 제도 변화	31
[표 2-11] 사전 취업교육 교육시간 및 내용	36
[표 2-12] 입국 후 교육내용 및 교육 시간	37
[표 2-13] 업종별 사업장 변경 신청 사유	42
[표 2-14] 사업장 변경 사유별 승인 현황	43
[표 2-15] 사업장 변경 횟수별 분포	48
[표 2-16] 외국인근로자 재해 현황	54
[표 2-17] 최근 5년간 이주노동자 임금체불 현황	57
[표 2-18] 최근 5년간 임금체불 사건 노동자 수 현황	58
[표 2-19] 전체 미등록 체류자 현황	62

[표 2-20] 체류자격에 따른 신규 발생 미등록 현황	62
[표 2-21] 사업장 변경 신청 기간과 구직 기간 초과자 현황	63
[표 3-1] 2022~2023년 외국인력정책위원회 결정 내용	86
[표 4-1] 고용허가제(어업)와 외국인 선원제도 비교	95
[표 4-2] 최근 5년간 연근해어선 선원노동자의 국적별 임금 현황 ...	100
[표 4-3] 연도별 계절노동자 도입 지자체 및 계절 노동자 수	104
[표 4-4] 이주민과 전체 인구의 주요 고용지표 비교	116
[표 4-5] 이주민 취업자와 전체 인구 취업자의 산업별 분포	116
[표 4-6] 이주민 취업자와 전체 인구 취업자의 종사상 지위	117
[표 4-7] 사업체 종사자 규모별 이주민 취업자	118
[표 4-8] 사업체 종사자 규모별 이주민 취업자	118
[표 4-9] 외국인의 체류자격 유형	119
[표 4-10] 취업 가능 체류자격	120
[표 4-11] 체류자격별 고용률 및 취업자 중 임금노동자 비율	122
[표 4-12] 이주노동자의 월 평균 임금	123
[표 4-13] 최근 10년간 연도별 미등록 체류자 현황	124
[표 4-14] 최근 5년간 연도별 신규 미등록 체류자 현황	125
[표 4-15] 체류기간별 미등록 이주민 현황	125
[표 5-1] 유엔인권조약감시기구의 주요 권고(Ⅰ): 고용허가제 실시 이전 (~2003년도)	145
[표 5-2] 유엔인권이사회 국가별인권사항 정기검토 제4차 주요 검토	150
[표 5-3] 유엔인권조약감시기구의 주요 권고(Ⅱ): 고용허가제 실시 이후 (2004년~)	151
[표 5-4] 국제인권기구의 이주노동자관련 권고 내용과 권고 이행 여부	154

[표 5-5] 국제노동기구 핵심 협약	158
[표 5-6] 이주글로벌컴팩트: 안전하고 질서있고 정규적인 이주를 위한 목표와 약속	160
[표 5-7] 임시이주노동자의 인권개선을 위한 EU의 요구사항	167
[표 6-1] 부속기숙사의 설치·운영 기준	205
[표 6-2] 고용허가제 업종별 직장가입자 수와 비율	209

그림 목차

[그림 2-1] 고용허가제 이주노동자 취업 절차	13
[그림 2-2] 이주노동자 산재 발생 추이	53
[그림 2-3] 집단별 미충족 의료 경험	55

KECTU

발간사

발간사

민주노총은 이주노동자 조직화를 위한 구체적인 실천사업과 함께 미래 전략을 세워야 할 때입니다.

민주노총은 2010년 70만 이주노동자 시대를 맞아 전략조직사업으로 이주노동자 사업을 시작했습니다. 2023년 약 120만 명 이주노동자가 전 산업에 걸쳐 일하고 있으며 2024년 고용허가제 입국 이주노동자는 16만 5천 명으로 늘어나고 제조업 중심 업종 외에 음식업, 광업, 임업 등이 추가됩니다. 그럼에도 이제까지 이주노동자에 대한 민주노총 내부의 시각은 시혜적으로 도움을 줘야한다거나 내국인 일자리를 빼앗는다는 생각이 공존해왔습니다.

올해도 일자리에 대한 왜곡된 생각이 현장에서 드러났습니다. 그러나 이전과 변화된 것은 간담회 등을 통해 조합원들의 왜곡된 시각을 바로잡는 노력과 재발 방지 대책들이 이어졌습니다. 또한 금속노조는 조선소로 대거 유입되는 이주노동자 조직화로 정주, 이주 관계없이 원하청 차별구조를 깨고 안전한 노동조건, 정당한 임금을 확보를 위해 이주노동자사업을 전면화하고 있습니다.

민주노총은 변화하는 노동시장에 맞춰 이주노동자 전략조직사업의 본격화로 계급대표성 높여야 합니다. 이를 위해서 민주노총 골간 체계 내

로 이주노동 사업을 담아내면서 미래전략을 위한 연구사업과 이주노동자 전략조직사업을 보다 적극적으로 해야 할 것입니다.

이번 고용허가제 20년 대안연구를 통해 민주노총은 이주노동자의 기본권 침해를 정당화하는 도구로 사용되는 고용허가제의 문제, 사업장 변경을 제한하는 제도적 대안 마련과 투쟁을 예각화해 나갈 주요 요구를 도출하고자 하였습니다.

이에 어려운 연구과제를 수행하시면서 면접조사와 실질적 대안을 도출하기 위해 노력해주신 연구진에게 감사드립니다. 또한 이 연구를 위해 면접조사에 참여하여 아낌없는 제언을 해 주신 동지들과 자문을 해주신 동지들께도 감사인사 드립니다.

민주노총은 이제 이주노동자 권리보장을 우리의 과제로 분명히 하며 모든 노동자의 노동권이 더 이상 저하되지 않도록 실천을 통해 이주노동자 차별 없는 세상을 만들겠습니다.

2023년 12월 31일

전국민주노동조합총연맹 위원장 직무대행 윤택근

KCTU
KCTU
KCTU
KCTU
KCTU

요약

요약

제1장 서론

1980년대 중후반 한국경제의 성장과 내국인 노동자 임금 인상, 생산공장 해외 이전 등을 배경으로 국내 영세 기업들의 저임금 노동력에 대한 수요가 늘어나면서 아시아 지역 국가들로부터의 이주노동자 유입이 시작되었다. 정부는 1991년 해외투자기업연수생제도, 1993년 산업연수생제도를 시행했는데 노동자가 아닌 연수생 신분으로 도입한 이주노동자들에게 노동법을 적용하지 않아 술한 노동착취와 인권 유린 등 문제가 발생했다. 이에 이주노동자 운동 진영은 산업연수생 철폐 투쟁을 지속하였고, 결국 정부는 2003년 법적으로 노동자 지위를 가지고 제반 노동법을 적용받는 이주노동자 도입제도인 고용허가제를 만들었고 이는 현재까지 이어지고 있다. 현재 230여만 명의 전체 이주민 가운데 고용허가제 노동자를 포함하여 노동하는 이주민은 약 120만 명에 달하지만, 이들은 여전히 차별에 시달리고 있으며 동등한 인간이자 노동자로서의 권리를 보장받지 못하고 있다.

3D 업종에 종사할 단순노무 인력 도입제도인 고용허가제는 정주화를 막기 위해 단기간 일을 시키고 돌려보내는 단기순환 제도로 설계되었지만 장기간 숙련된 노동력을 원하는 사업주의 요구에 의해 10년 가까이 일하는 제도로 변화되었다. 그러나 사업장 변경 제한, 열악한 임금과 근

로조건, 임시가건물 기숙사 등 주거환경 문제, 높은 산재사고·사망율, 건강권 차별, 심각한 임금체불, 가족결합권 불인정, 영주권 신청 자격 불허 등 권리 침해와 차별은 근본적으로 나아지지 않고 있고 모든 권한은 사업주에게만 주어져 있다.

이에 대해 이주노동자 운동 진영은 사업장 변경의 자유 보장, 차별 반대, 인간답게 살 수 있는 기숙사 보장, 산재 근절과 건강권 보장 등 이주노동자의 인권과 노동권 보장을 요구하며 지속적으로 싸워왔고, 그 과정에서 고용허가제의 대안으로 노동허가제 실시를 요구했다. 고용허가제 20년을 맞이하는 현 상황에서 대안에 대한 논의를 더욱 진전시켜 설득력 있는 대안 제시가 필요한 시점이다.

이 연구는 고용허가제의 문제점을 종합적으로 정리하고 대안적 체도를 제시하기 위해 문헌조사, 전문가 및 활동가 심층 면접, 학계 전문가 자문의 방법을 취했다.

제2장 고용허가제 20년: 사업주의 이익을 위한 변천

고용허가제는 한국 정부와 동남아·서남아·중앙아 16개 정부가 협약을 맺고 이주노동자를 도입하는 제도로 2003년 8월에 제정된 「외국인근로자 고용 등에 관한 법률(이하 외고법)」이 2004년 8월부터 실시되면서 지금까지 20년간 시행되고 있다. 최초 근로계약은 3년 기간 이내 범위에서 자율협상에 의한 계약인데, 일반적으로 사업주들은 근무 기간을 3년으로 하는 계약서를 이주노동자들에게 보내고 노동자들은 선택의 여지

없이 3년 기한의 계약서에 서명을 하고 입국하게 된다. 3년이 지난 뒤 사업주가 재고용을 신청해주면 1년 10개월을 더 일할 수 있다. 한 번 입국해서 연속으로 체류할 수 있는 기간을 4년 10개월로 제한해 놓은 이유는 고용허가제 실시 당시에 합법적으로 5년 이상 체류한 외국인에게 영주권 신청 자격을 부여하고 있었는데, 이주노동자들에게는 영주권 신청 기회를 막기 위해서였다. 4년 10개월 이후 사업주가 다시 재고용을 원하면 재고용 특례로 본국에 1개월가량 출국했다가 다시 돌아와서 일할 수 있다. 재고용 특례를 받지 못하면 본국에 가서 한국어 시험을 다시 보고 들어와서 한 번 더 일할 수 있다. 즉, 이주노동자의 최장 체류기간은 9년 8개월이다. 정부는 비전문 단기고용 이주노동자라고 취급하지만 실상은 10년 가까이 일하는 장기체류 노동자들인 것이다. 사업장 변경은 원칙적으로 금지되어 있고 예외적으로만 허용되어 있다. 사업장 변경 횟수도 최초 3년 고용기간 동안 3회, 추가 1년 10개월 동안 2회로 제한되어 있다.

해마다 고용허가제로 들어오는 이주노동자의 숫자, 즉 입국 쿼터는 관계부처 차관들로 이루어진 외국인력정책위원회에서 결정한다. 2004년부터 2022년까지 총 쿼터는 1,024,650명이었는데 실제 입국자는 861,199명이었다. 2023년까지 합하면 90만 명 이상의 이주노동자가 고용허가제로 국내에 입국해 일을 한 것이다. 산업별로는 2023년 기준으로 80.4%는 제조업, 12.1%는 농축산업, 4.5%는 어업, 2.8%는 건설업, 0.2%는 서비스업에서 일하고 있다. 고용허가제 사업장은 전국에 6만 3천여 개이다. 고용허가제 노동자 3분의 2는 30인 미만 영세 사업장에서 일을 한다. 남성이 91%, 여성이 9% 정도이다. 이직 경험이 있는 노동자가 35%, 없는 노동자가 65%인데, 이는 사업장 변경 제한이 강력하게 작동하고 있다는 현실과 더불어 노동자의 이직이 잦아 문제라는 사업주들의 주장이 잘못된 것임을 보여준다.

한편 고용허가제는 20년 동안 많은 변화를 겪었는데 그 대부분은 사업주의 이해와 요구를 수용한 것이었다. 즉 이주노동자를 권리를 가진 사람이 아니라 인력으로만 보고, “외국인근로자를 체계적으로 도입·관리함으로써 원활한 인력수급 및 국민경제의 균형 있는 발전을 도모함을 목적”으로 한다는 외교법의 ‘권리 없이 쓰다가 버리는 일회용 노동’의 본질은 하나도 변하지 않은 것이다.

가장 큰 변화는 2009년의 개정이었는데, 우선 1년 단위였던 근로계약 기간을 3년 기간 이내 자율협상에 의한 계약으로 바꿨다. 이는 사업장 변경이 제한된 상황에서 노동자가 열악한 노동조건을 1년만 참으면 계약이 끝나 다른 사업장으로 이동할 수 있었던 것을 막아버리고, 노동자를 사업주에게 3년 동안 묶어 놓는 조치였다. 그리고 3년 이후 재고용되면 1개월간 출국했다가 다시 들어와 3년을 일하던 방식(3+3)이 인력공백 없이 쓰게 해 달라는 사업주 요구를 받아들여 출국 조건 없이 3년+1년 10개월 연속해서 일하는 것으로 바꿨다. 한편 사업장 변경 제한이 대표적인 독소조항이자 강제노동 조항이라고 거센 문제 제기를 받아온 것을 의식해, ‘사용자의 부당한 처우 등’을 사업장 변경 사유에 추가하고, 이주노동자 책임이 아닌 사유의 경우 사업장 변경 횟수에 포함시키지 않는 것으로 바꿨다. 이러한 약간의 완화 조치는 이주노동자 관리를 유연화함으로써 국내외의 강한 비판에 대응하기 위한 것이었다고 볼 수 있다.

2012년에는 사업장 변경 지침을 개악하여 구인 사업장 명단을 노동자에게 제공하지 않고 사업주에게만 구직 노동자 명단을 제공하도록 해 항의 투쟁이 벌어졌다. 제한된 범위에서의 사업장 선택마저 박탈당했으니 이주노동자들이 분노할 수밖에 없었다. 결국 노동부는 고용센터에서 노동자에게 구인 사업장 정보를 문자로 보내주는 방식으로 변경했다.

2014년에는 이주노동자들의 퇴직금인 출국만기보험을 퇴직 후 14일

이내 지급이 아니라 출국 후 14일 이내 지급으로 외고법을 개악했다. 미등록 체류자를 줄이겠다는 명분이었는데 그 효과도 불분명할뿐더러 까다로운 수령 절차 등으로 인해 찾아가지 못한 보험금이 수백억 쌓이는 부정적인 결과만 초래했다.

2017년에는 숙식비 기준을 정한다며 <외국인근로자 숙식정보 제공 및 비용징수 관련 업무지침>을 만들었는데 열악한 기숙사 문제에 대한 근본적 개선은 없이 숙식비 상한선을 통상임금의 8~20%로 정하고 사전 공제를 가능케 했다. 더욱이 사업주가 기숙사 방 하나에 노동자를 여러 명 살게 하면서 그 인원수대로 숙소비를 받을 수 있게 해 사업주에게 월세 장사까지 할 수 있게 만드는 지침이라는 비판이 거셌다.

2023년에는 이주노동자의 사업장 변경 제한을 더욱 강화하는 개악안이 시행되었다. 전국을 5개 권역으로 나눠 이주노동자는 그 권역 내에서만 사업장 변경을 할 수 있게 만든 것이다. 이는 기존의 직장 선택의 자유 침해에 더해 거주 이전의 자유까지 침해하는 기본권 가중 침해 조치가 아닐 수 없다.

고용허가제의 문제점을 요약하면, ‘제도화된 차별, 착취, 억압’이다. 이주노동자는 본국에서 한국에서 일할 사업장을 선택하거나 근로계약을 협상할 여지가 없다. 본인이 일할 사업장에서 어떤 구체적인 업무를 하는지에 대한 정보도 별로 제공되지 않는다. 입국 전후에 이뤄지는 교육에는 인권·노동권 교육이나 권리 침해 대응 방법 등에 대한 내용이 부재하다. 가장 큰 문제는 누차 지적되어 왔듯이 사업장 변경 제한이라는 제도적 족쇄이다. 사업주 허락 없이 사업장 변경을 할 수 없고, 부당한 처우를 당해도 이를 노동자가 증명해야 변경이 겨우 가능하다. 제도적으로 계약기간 동안 사업장 변경을 제한하므로 사업주는 이주노동자를 자기 소유물처럼 마음대로 부릴 수 있다고 여기게 된다. 국가도 사업주도 통

제하기 쉬운, 취약성이 극대화된 대상이 되는 것이다. 사업장 변경 제한은 개별 노동자의 협상력을 박탈해 이주노동자를 실질적인 강제노동 상태에 놓이게 한다. 예외적으로 <외국인근로자의 책임이 아닌 사업장 변경 사유> 고시를 통해 사업주 허락 없이 고용센터 직권으로 변경할 수 있지만 노동자가 사유를 입증하는 것은 매우 어렵다. 이주노동자 운동 진영에서는 최우선적인 요구로 사업장 변경의 자유 보장을 요구해 왔고, 2020년 3월에는 위헌소송까지 제기했다. 5인의 이주노동자를 청구인으로 하여 외교법과 노동부 고시가 헌법 제10조(인간의 존엄과 가치 및 행복추구권), 제11조(평등권), 제12조 제1항(신체의 자유), 제15조(직업선택의 자유), 제32조(근로의 권리)를 침해한다는 헌법소원 심판을 청구한 것이다. 청구인들은 의사에 반하는 강제노동으로부터 자유로울 권리, 법률 또는 근로계약을 위반한 근로조건을 거부할 권리를 포함하는 근로의 권리, 차별받지 않을 권리 등 헌법상 기본권에 대한 침해를 제기했다. 그러나 헌법재판소는 2021년 12월에 재판관 7대 2 의견으로 이러한 권리침해가 합헌이라고 판결했다. 2021년에 나온 노동부의 연구용역 보고서는 사업장변경 제한이 국제법과 헌법 등 위반이라면서 1년의 일정한 제한 기간 이후 자유화할 것을 결론으로 제시한 바 있다. 그러나 노동부는 이를 정책에 반영하는 대신 오히려 2023년 7월에 열린 38차 외국인력정책위원회에서 사업장 변경 제한에 횡수 제한에 더해 지역 제한까지 추가하는 결정을 내렸다. 이 결정에 따라 2023년 10월 19일부터 신규로 모집되는 이주노동자들에게는 전국을 수도권, 강원·경북권, 충청권, 전라·제주권, 부산·경남권 등 5개 권역으로 나눠서 그 권역 내에서만 사업장 변경을 허용하기로 했다. 직장선택의 자유에 더해 거주·이전의 자유까지 막는 추가적인 기본권 침해 조치를 시행하면서 20년간 국내외적으로 비판을 받았던 문제에 개선이 아닌 개악을 행하게 된 것이다.

고용기간 연장도 사업주에게만 주어진 권한이라 문제가 크다. 현재 이주노동자가 최초 3년 계약기간 이후 1년 10개월을 더 일하려면 사업주가 재고용을 해주어야 하고, 4년 10개월 이후에는 사업주가 재고용 특례를 신청해야 다시 입국해서 한 번 더 4년 10개월을 일할 수 있게 되어 있다. 사업주는 노동자의 이러한 취약성을 이용해 체불임금이나 퇴직금 차액을 포기하라는 등의 부당한 요구를 하기도 하고 심지어 금전을 요구하기도 한다. 이러한 구조에서 노동자가 문제 제기를 하는 것은 매우 어렵다. 결국 이주노동자는 권리를 말할 권리마저 박탈되는 상황에 처해 있는 것이다.

한편 농축산어업 노동자는 근로기준법에서 근로시간, 휴게, 휴일 관련 조항을 적용 제외시켜 놓았기 때문에 노동시간에 거의 제한이 없고 초과근로를 해도 가산 수당을 받을 수 없으며 휴일은 한 달에 이틀 정도에 불과하다. 5인 미만 비법인 사업장 노동자들은 산재보험 적용 대상도 아니다. 산재보험 적용 대상이 아니다 보니 임금체불에 대한 구제 수단의 하나인 대지급금 제도도 활용할 수 없어서 빈발하는 임금체불 문제에 대한 구제조차 어렵다. 비법인 사업장 소속 노동자들은 직장건강보험에도 가입할 수 없어 지역건강보험에 가입하는데, 정부는 외국인의 재산과 소득을 파악하기 어렵다는 이유로 이주민 지역가입자들에게 전년도 평균보험료를 부과한다. 그러다 보니 농어업 이주노동자들은 소득에 비해 과한 건강보험료를 내고 있다.

이주노동자의 생명과 안전에 직결되는 산업재해 문제도 나아지지 않고 있다. 이주노동자의 산재사고 및 산재사망 발생비율은 내국인 노동자에 비해 세 배나 높다. 대다수의 이주노동자들이 고용되어 있는 영세 사업장은 안전설비나 안전장비, 안전장구가 부실하고 안전교육도 미비하다.

고용허가제 노동자의 퇴직금 문제도 심각하다. 사업주가 기본급의

8.3%를 적립하게 되어있는 출국만기보험은 실제 퇴직금과 차이가 나서 차액을 사업주에게 따로 받아야 하는데 출국을 앞둔 노동자에게 사업주가 제대로 지급하지 않는 경우가 대부분이다. 출국만기보험도 출국 후에 받게 되어있고 절차가 까다로워서 찾아가지 않은 보험금 수백억 원이 쌓여 있는 상황이다. 임금체불 문제도 갈수록 심각해지고 있다. 이주노동자 전체를 놓고 볼 때, 최근 5년간 임금체불액은 한 해 평균 1천 2백억 원이 넘었으며 2023년에는 1천 3백억 원이 넘을 것으로 추정된다. 임금체불 문제가 심각해지고 있는 이유는 이주노동자들이 일하는 사업장이 영세해서이기도 하지만, 사업주들이 이주노동자를 동등한 인간으로 대우하지 않고 이주노동자가 법·제도에 취약해 임금체불에 대해 대응하기 어렵다는 점을 악용하기 때문이다. 임금체불에 대한 구제 제도도 미흡해서 근본적 개선이 절실하다.

고용허가제는 가족결합을 불허하고 있어서 반인권적이라는 비판이 끊이지 않고 있다. 노동자가 10년 가까이 일해도 한국에 가족을 불러 같이 살 수 없으며 짧은 기간 동안 가족을 초청하는 것조차 불가능하다. 이주민에 대한 인종차별도 만연해 있는데, 국가인권위원회의 조사에 의하면 이주민 인구의 절반 이상이 출신국가, 인종, 한국어능력 등을 이유로 차별받은 경험이 있고 구체적 차별 유형으로는 언어적 비하, 기분 나쁜 시선 등에 이어 높은 비율로 ‘일터에서 승진, 작업배치, 임금, 보너스 등에 관한 불이익’ 경험이 있었다.

고용허가제 하에서 미등록 체류자도 지속적으로 발생되고 있다. 사업장 변경이 제한되어 있다 보니 도저히 견딜 수 없는 상황에서 사업장을 떠나는 방법을 택해 미등록이 되기도 하고 사업장 변경을 하더라도 구직등록기간 1개월, 구직기간 3개월을 지키지 못해 미등록이 되기도 한다. 또한 이탈신고 권한이 있는 사업주가 이를 악용해 이주노동자를 미등록

으로 만들기도 한다. 재고용되지 못하는 상황에서 더 일하고자 할 때 노동자가 초과체류를 선택하기도 한다. 제도상의 문제가 미등록 체류자를 양산하고 있는 것이다.

이처럼 고용허가제에서는 모든 권한이 사업주에게 주어져 있고, 사업장 변경 제한과 같은 기본권 침해로 인해 이주노동자는 사업주에게 종속되어 실질적인 강제노동을 하고 있다. 고용허가제는 20여 년간 많은 변화가 있었지만 대개는 사업주의 이해와 요구를 수용한 변화였으며, 이주노동자들이 경험하는 어려움들은 그다지 나아지지 않고 있다.

제3장 고용허가제에 대한 비판과 저항

고용허가제는 도입 당시부터 저항에 직면했다. 2003년 8월에 외고법을 공포한 정부는 기존의 미등록 이주노동자들을 내쫓기 위해 같은 해 11월 15일부터 대대적인 단속추방을 예고했고, 이에 맞서 명동성당을 비롯해서 성공회대성당, 기독교회관 및 전국 각지에서 이주노동자들의 농성이 벌어졌다. 특히 명동성당 농성은 ‘강제추방 저지와 미등록 이주노동자 전면합법화’를 내걸고 2004년 11월 28일 해단식에 이르기까지 380여 일간 지속되었다. 이 농성을 통해 단속추방 및 고용허가제 정책에 대해 광범위한 문제 제기를 사회적으로 했고, 농성 과정에서 많은 이주노동자 활동가들이 생겨났으며, 2005년에 이주노동자노동조합이 결성될 수 있었다. 또한 노동운동의 주체로 이주노동자들이 인정받는 계기가 되었다.

고용허가제 실시 이후에도 비판은 지속되었다. 이주노동자 운동 진영

은 거의 매년 실태조사 등을 통해 고용허가제의 문제점을 고발했다. 예를 들어, 2014년 고용허가제 10년을 맞이해 이주정책포럼 주최로 열린 ‘이주노동자 차별과 무권리 고용허가제 10년을 말한다’ 토론회에서는 과도한 송출비용이 여전하고 폭언·폭행, 근로계약 위반, 열악한 기숙사 환경 등으로 이주노동자들이 일상적 차별에 시달리고 있으며 사업장 이동 제한으로 인한 강제노동 등 인권과 노동권 침해가 심각하다는 평가가 제기되었다.

2020년에는 민주노총에서 ‘고용허가제 이주노동자 노동조건 실태조사’를 통해 사업장 이동이 자유롭지 못한 문제, 재계약 권한이 사업주에게만 있는 문제, 임금과 노동조건에서 차별받는 문제 등을 노동자 설문조사를 통해 제기하고 근본적 개선을 요구했다. 2022년에 ILO 강제노동에 관한 협약(제29호 협약)이 발효된 이후에는 고용허가제가 이 협약에 위배된다는 것을 적극적으로 제기하고 협약 준수를 촉구하고 있다.

고용허가제 하에서도 이주노동자들의 저항은 계속되었다. 대표적인 것인 2010년 베트남 건설노동자 파업으로 인한 구속자 무죄 석방 운동이다. 이천 신항만 공사현장에서 일하던 베트남 고용허가제 건설노동자 180여 명이 고강도 노동, 식사 질 문제, 식사시간 보장 등을 제기하며 2010년 7월과 2011년 1월에 총 6일간 노무 제공을 거부하고 자발적인 파업을 벌였다. 이 파업에 참여한 열 명의 노동자들이 파업주동자로 지목되어 업무방해와 폭력행위 등의 혐의로 2011년 3월에 구속되었다. 이 사건이 알려지자 이주노동자 운동단체들이 대책위를 결성하고 대응하여 업무방해죄 무죄를 끌어냈다. 일부 노동자들은 이후 건설노조에 가입하기도 했다. 이러한 자발적 파업은 이주노동자 스스로가 자신들의 권리를 지키고 향상시키기 위해 저항할 수 있다는 것을 보여주었다.

2012년 노동부가 일방적으로 사업장 변경 지침을 개악했을 때에는 전

국적인 투쟁이 벌어졌다. 기존에는 구직 중인 이주노동자에게 구인업체 명단이 있는 알선장을 주었는데, 이제는 구인노동자 명단을 사업주에게만 제공하여 사업주가 연락하는 방식으로 변경한 이 지침은 제한된 범위에서나마 사업장을 선택할 수 있었던 이주노동자에게 선택권을 완전히 박탈하는 조치였다. 전국의 이주노동자 운동단체들은 대책위를 결성해 투쟁했고, 인터넷, 페이스북, 개인적 연락망 등을 통해 정보를 알게 되어 자발적으로 집회에 참여한 이주노동자도 많았다. 그해 9월 23일 서울역 광장에서 열린 전국이주노동자 투쟁의 날 집회에는 1천여 명이 참가하여 지침 철회와 사업장 변경의 자유를 촉구했다. 고용허가제 이주노동자들의 저항이 지속되고 확산된다는 것을 대표적으로 보여준 사례였다. 이후 지침은 철회되지 않았지만 노동부는 고용센터가 1주일에 1~2회 구인 사업장 정보를 휴대폰 문자로 노동자에게 보내주는 것으로 지침을 개정했다.

2014년 이주노동자 출국만기보험을 ‘출국 후’ 지급하도록 외교법이 개악되었을 때에도 대책위가 결성되어 항의운동이 전개되었다.

고용허가제 내에서도 가장 열악한 농축산업 노동자 차별과 착취에 대해서도 지속적인 운동이 벌어졌다. 2013년에 발간된 『노비가 된 노동자들: 고용허가제 농축산업 이주노동자 인권백서』는 신분증 압류, 폭력과 감금, 성폭력, 열악한 기숙사와 같은 일상적 폭력, 불법적인 계약체결, 최저임금 위반 및 임금체불, 장시간 노동 및 강제노동, 열악한 작업환경과 산업재해, 일방적 추방, 해고와 같은 노동권 침해, 사업장 변경 제한, 불법 강제 파견, 계절 휴업 및 무급 휴직 등을 고발했다. 2013년 국정감사 때에는 캄보디아 농업이주노동자가 사상 최초의 이주노동자 참고인으로서 국회에 출석해 농업 이주노동자로서 열악한 현실을 증언했다. 또한 이주노동자의 열악한 주거환경을 고발한 ‘비닐하우스는 집이 아니다’ 캠페인, 이주노동자 투쟁 투어 버스 등이 활발하게 진행되었다. 어업에서는

2014년에 선원이주노동자인권네트워크가 결성되어 각 지역 어선원노동자 실태조사, 기자회견과 토론회, 어선원이주노동자 공동체와의 연대 등 꾸준히 어선원 노동자들의 열악한 현실을 고발하고 당사자들의 목소리를 모아내고 제도 개선을 이끌어내기 위해 노력하고 있다. 2020년 국정감사에서는 인도네시아 어선원 노동자(E-10)가 출석하여, 여권, 통장, 신분증을 압수당하고 수면 시간도 없이 일하는 장시간 노동과 저임금, 높은 송출비용 등을 직접 증언했다. 동티모르 출신 고용허가제 어업노동자(E-9)도 출석하여, 섬에서 하루 평균 15시간씩 쉬는 날 없이 일하고, 배 위에서 식사 대신 초코파이로 끼니를 때우고, 월 노동시간이 360시간에 달하며, 섬에서 나갈 수 없이 갇혀 있는 실태 등의 비참한 노동 현실을 증언하고 개선을 촉구했다.

2020년 말에는 캄보디아 노동자 속행씨가 한파 속에 포천의 농장 빌딩하우스 내 숙소에서 사망하는 사건이 발생했다. 이주노동자 운동단체들은 이주노동자 기숙사 산재사망 대책위원회를 결성하여, 속행씨의 직접적 사인을 넘어 종합적인 수사를 통해 진상을 제대로 규명할 것, 임시가건물 숙소를 전면 금지할 것, 사업주의 월세 장사를 조장하는 숙식비 징수지침을 폐지할 것, 모든 업종에서 일하는 이주노동자들의 기숙사 실태를 조사할 것, 기숙사 대안 마련을 위해 범정부적 대책을 수립할 것 등을 요구했다. 속행씨 사망 사건이 여론의 주목을 받고 사회적으로 파장이 커지자, 정부는 등록되지 않은 가설건축물 기숙사에 대해 고용허가를 불허하고, 사업장 변경 사유 고시에 등록되지 않은 가설 건축물을 숙소로 제공한 경우를 추가하는 대책을 내놓았다. 그러나 여전히 지자체에 가설건축물을 임시숙소로 등록하거나 건축물대장에 신고한 경우는 합법적인 것으로 인정함으로써 사업주들에게 빠져나갈 여지를 주었다.

이처럼 지난 20년 내내 고용허가제로 인한 문제를 고발하고 이에 항의

하며 대안적인 정책을 요구하는 이주노동자 운동이 지속되어 왔다. 그런데 현 정부의 이주노동 정책은 한마디로 ‘권리 없는 이주노동자 확대 정책’이다. 열악한 일자리에 대해서 노동조건을 근본적으로 개선하지 않고 이주노동자로 손쉽게 대체하려 한다. 고용허가제 도입 인원 쿼터를 2023년에 두 배로 늘렸고 2024년에는 16만 5천 명으로 늘렸다. 도구적인 인력활용론에만 근거해서, 이주노동자의 권리는 축소하고 있다. 사업장 변경 횟수 제한에 지역 제한까지 추가한 것이 대표적이다. 또한 늘어나는 이주노동자를 지원하기 위한 정책은 오히려 후퇴하고 있어서 비판이 크다. 2023년 말 노동부가 민간에 위탁해서 운영하던 9개 외국인노동자 지원센터와 운영비를 지원하던 35개 소지역 센터의 예산을 전액 삭감해 결국 폐쇄가 결정된 것이 대표적이다. 고용허가제에 가사노동자까지 도입하려는 시범사업을 졸속적으로 추진하는 것도 큰 우려를 낳았다.

제4장 고용허가제 외 이주노동자 도입제도와 노동하는 이주민의 현황

고용허가제 이외에도 정부가 이주노동자의 도입 규모를 계획하고 운영에 관여하고 있는 제도로는 외국인 선원제도, 계절근로자제도, 조선업 기능력 도입제도가 있다. 세 제도 모두 정부가 관여하고는 있지만 이주노동자의 선발과 도입은 민간 송출입업체에 맡겨져 있어 이주노동자들이 과도한 송출비용을 부담하고 있고, 도입과 관련된 규정이 법률에 근거하지 않고 있어 책임 소재가 불분명하다는 공통점을 가지고 있다.

우선 외국인 선원제도는 20톤 이상 연근해 어선에서 일할 어선원 이주 노동자를 도입하는 제도로, 전반적인 운영은 해양수산부의 위탁을 받은 수협중앙회가 담당하고 있다. 그러나 실질적인 도입과 관리 업무는 민간 송출입업체가 수행하고 있다. 어선원 이주노동자들은 1,200만 원에서 1,700만 원 이상을 송출업체에 지불하고 입국하게 되는데, 여기에는 계약 기간을 마치고 본국에 돌아가야만 받을 수 있는 이탈보증금이 포함되어 있다. 고액의 송출비용 마련을 위해 빚을 지게 된 어선원 이주노동자들은 국내에 입국한 뒤 빚에 속박된 강제노동 상황에 놓이게 된다. 입국 후 관리를 담당하고 있는 송출업체는 무엇보다 이주노동자들의 이탈방지에 업무의 초점을 두고 있어 신분증과 통장을 압수해서 보관하는 등 인권침해에 앞장서고 있다. 어선원 이주노동자들은 해양수산부 장관이 고시하는 최저임금과 재해보상 시 적용되는 승선평균임금의 적용에서 배제되어 내국인 어선원에 비해 차별을 당하고 있다.

계절근로자제도는 계절적 요인으로 발생하는 농·어촌의 한시적 인력난 해소를 위해 도입된 제도로, 제도 운영 계획 수립과 체류 허가는 법무부가, 도입과 관리는 지자체가 담당한다. 그러나 국내외 지자체의 역량 부족으로 계절노동자의 선발과 도입은 민간 송출입업체가 맡고 있다. 그 결과 계절노동자들은 약 800만 원에서 1,300만 원의 송출비용을 들여 한국에 입국하고 있다. 계절근로자의 취업 기간이 짧게는 3개월 이내, 길어도 8개월이라는 것을 고려할 때 이들의 높은 송출비용은 이탈의 유인이 되고, 이들의 이탈을 막기 위한 귀국보증금 예치, 임금의 강제 적립과 같은 노동착취 인신매매로 이어지고 있다. 계절노동자들은 근로기준법상의 휴게, 휴일, 노동시간 관련 규정의 적용에서 제외되고 있으며, 체류기간과 체류자격의 한계로 건강보험 가입이 불가능한 경우가 적지 않은 등의 문제를 경험하고 있다.

조선업 기능인력 도입제도는 조선업 분야 인력난 해소를 위해 도입된 제도로 2022년 법무부의 지침 개정으로 도입 규모가 큰 폭으로 늘었다. 조선업 기능인력 이주노동자들 역시 민간 송출입업체를 통해 국내에 입국하며, 이들이 지불하는 송출비용은 800만 원에서 1,200만 원 수준인 것으로 나타났다. 이주노동자들 중에는 입국 전 송출업체에 계약한 사업장에서 이탈하지 않겠다는 각서를 제출하기도 하는데, 여기에는 이탈 시 손해배상과 관련된 내용도 포함된다. 조선업 기능인력 이주노동자들은 단순노무직이 아닌 기술·경력직에 고용되는 것을 전제로 하기 때문에 자격증과 경력 조건을 충족해야 하며, 임금도 법무부가 정한 전년도 1인당 국민총소득(GNI) 80%를 맞춰야 했었다. 그러나 법무부는 업계의 요구를 받아들여 경력 조건을 면제하고 임금도 GNI 70%로 하향 조정했다. 결국 조선업 기능인력 이주노동자들은 조선업계의 저임금 노동자 고용을 위한 편법으로 이용되고 있는 것이다. 이들은 힘들고 위험한 일을 하면서도 실제로 GNI 70%에 못 미치는 시간당 최저임금을 받고 있으며, 갑작스레 도입 규모가 증가하면서 포화상태의 기숙사에서 생활하고 있을 뿐 아니라 사업장 변경이 금지된 상태에서 강제노동에 시달리고 있다.

한편 현재 국내에는 고용허가제나 위에 살펴본 이주노동자 도입제도를 통해서 들어오지 않은 다수의 이주민이 노동자로 일하고 있다. 취업 체류자격을 가진 이주민들 외에도 취업이 허용되는 다양한 체류자격을 가진 이주민, 그리고 미등록 이주민들까지 일을 하고 있기 때문이다. 2023년 5월 기준, 체류자격이 있는 15세 이상 상주인구 이주민들의 경우 92만 3천 명이 취업 중이며, 그중 94.5%인 87만 3천 명이 임금노동자이다. 미등록 이주민도 비슷한 비율로 임금노동에 종사하고 있다고 가정하면 미등록 이주노동자는 약 25만 7천 명으로 추산된다. 결국 국내에는 최소한 113만 명의 이주노동자들이 일하고 있는 것이다.

2023년 이민자 체류실태 및 고용조사에 따르면 체류자격을 갖고 있는 이주노동자들은 45% 정도가 제조업, 34% 정도가 서비스업, 12% 정도가 건설업, 7% 정도가 농림어업에 종사하고 있으며, 주 평균 40시간 이상을 일하고 월 평균 200에서 300만 원의 임금을 받고 있는 것으로 나타났다. 체류자격별로는 고용허가제 비전문취업(E-9) 체류자격을 가진 노동자가 26만 9천 명으로 가장 많고, 미등록 이주노동자가 25만 7천 명으로 비슷한데, 이는 추산치이기 때문에 실제로는 미등록 이주노동자의 숫자가 더 많을 가능성도 존재한다. 그밖에는 재외동포(F-4) 22만 9천 명, 영주(F-5) 8만 7천 명, 결혼이민(F-6) 6만 1천 명, 전문인력(E-1~E-7) 4만 6천명 순으로 이주노동자의 수가 많았다.

미등록 이주민은 지난 10년간 183,106명에서 411,270명으로 2.5배 증가했고, 전체 국내 체류 외국인 중 차지하는 비율도 11.6%에서 18.3% 증가했다. 미등록 이주민 중에는 단기체류자로 입국했다가 초과체류로 미등록이 된 사람이 외국인등록·거소신고를 했다가 미등록이 된 사람보다 조금 더 많다. 그러나 미등록 이주민의 국내 체류기간을 살펴보면 70% 이상이 3년 넘게 체류하고 있으며, 5년을 초과해서 체류하는 경우도 30% 가까이 된다. 웬만한 체류자격의 체류기간 상한보다 길게 체류하고 있는 것이다. 이처럼 미등록 이주민들은 국내에 비교적 장기간 체류하면서 이주민 임금노동자의 최소한 20% 이상을 차지할 정도로 국내 노동시장에서 중요한 역할을 수행하고 있다. 그러나 한국 정부는 이주노동자들이 미등록으로 체류할 수밖에 없도록 만든 법적·제도적 문제점을 개선하거나 미등록 이주민을 정규화 시키려는 노력 대신 이들을 출국시켜 그 숫자를 줄이는 데에만 역량을 투입하고 있다. 체류의 불안정과 강제 출국에 대한 두려움은 미등록 이주노동자들이 노동시장에서 갖는 취약성을 높이고 있다.

제5장 이주노동자 권리 보호를 위한 국제기준 및 해외 사례

국제이주는 수용국의 정책 외에 송출국의 정책 및 국제레짐과 같은 국제적 변수들이 함께 작용하고 있기 때문에 이주노동자의 권리를 실질적으로 보장하기 위해서는 해당 주권국가가 국내법과 국제규범 사이의 관계 속에서 어떤 의무를 수행할 것인지가 중요하다. 먼저, 이주노동자에 대한 정의를 둘러싸고 국제규범과 국내법의 규정 사이에 간극이 존재한다. 유엔의 「모든 이주노동자와 그 가족의 권리 보호에 관한 국제 협약」에서는 이주노동자는 “국적국이 아닌 나라에서 유급활동에 종사할 예정이거나, 이에 종하고 있거나, 또는 종사해 온 사람”으로 ‘비국민’의 지위에도 불구하고 현재 체류하고 있는 국가에서 권리를 누릴 수 있는 자격을 가진 존재라고 규정한다. 반면, 한국의 외고법에서는 이주노동자라는 용어를 사용하지 않고 “외국인근로자”로 지칭하며 특별한 체류자격, 즉 출입국관리법 및 동법 시행령에 따라 정해진 자격과 기간을 가지고 있는 사람으로 정의한다. 따라서 한국의 법이 정한 외국인근로자의 법적 권리와 보호는 체류자격에 따라 차등적·차별적으로 부여된다. 이주노동자의 보편적 인권 보장을 위한 국제규범은 한국의 고용허가제도가 이주노동자를 취약한 존재로 만들고 차별적 대우를 정당화하고 있다고 보고 지속적인 우려와 권고를 표명하고, 개선방안과 대책을 마련할 것을 정부에 촉구하고 있다.

국제인권규약은 내외국인 비차별·평등을 원칙으로 하고 있고, 모든 개인에게 인권과 기본적 자유를 보장하는 것을 그 이념 혹은 목적으로 하

고 있다. 유엔은 이러한 보편적 인권 보장을 위한 협약을 발전시켰고 조약에 가입한 각국이 인권 보호를 위한 의무와 절차를 이행하도록 구속력을 발휘한다. 인종차별철폐협약, 여성차별철폐협약, 아동권리협약, 그리고 사회권규약과 자유권규약은 모든 시민이 자결권을 갖는 존재라고 규정하고 구체적으로 이주노동자의 권리 보호를 명시하고 있으며 지속적으로 한국 정부에 권고와 우려를 표하고 있다.

이주노동자권리협약은 “국제노동기구 체재 내에서 만들어진 관련 문서, 특히 취업목적의 이주에 관한 협약(제97호), 학대 상황의 이주와 이주노동자의 기회 및 처우의 균등증진에 관한 협약(제143호), 취업목적 이주에 관한 권고(제86호), 이주노동자에 관한 권고(제151호), 강제적 또는 의무적 노동에 관한 협약(제29호), 강제노동의 폐지에 관한 협약(제105호) 등에 규정된 원칙과 기준을 고려”하여, 이주노동자와 그 가족의 처우, 복지, 권리, 그리고 관계 국가들의 책임과 의무를 다할 것을 명시한 일련의 국제규범을 제시하고 있다. 하지만 한국 정부는 이주노동자권리협약을 비준하지 않고 있다. 이 협약이 정규 혹은 합법적으로 입국·체재하고 있는 합법 이주노동자뿐만 아니라 비정규 혹은 불법적으로 입국·체재하면서 일하고 있는 미등록 이주노동자, 소위 ‘불법체류자’의 권리를 보호할 의무가 있다고 규정하고 있기 때문이다. 하지만 이 협약에 비준하지 않았다고 해서 협약에 나오는 모든 권리 보호의 의무가 없어지는 것은 아니다. 이 협약에서 제시하는 이주노동자의 인권과 사회권은 사회권 규약과 자유권규약에 ‘모든 사람’의 권리로 명시되어 있고, 한국은 대부분의 국제인권조약에 비준하였기 때문에 이주노동자를 포함한 ‘모든 사람’의 인권 보호 의미가 발생하게 되며 한국 정부는 그 규약에 따른 보호 의무를 따라야 한다.

유엔 인권조약기구 및 국제노동기구 등은 1990년대 중후반부터 한국

정부에 이주노동자 상황에 대한 우려를 지속적으로 표명하고 다양한 권고를 내왔다. 특히 고용허가제 사업장 변경 규제는 그 사유, 횟수, 기간, 절차의 네 차원에서 복합규제의 속성을 갖기에 국제사회에서 지속적인 우려와 권고를 표명해왔음에도 불구하고 사업장 변경 제한 규정은 오히려 이주노동자의 자유를 더욱 제한하는 방식으로 개악되고 있다. 이는 곧 강제노동금지 원칙에 위배된다. 강제노동은 국제노동기구가 1930년에 채택한 제29호 협약인 「강제노동 또는 의무노동에 관한 협약」에 의해 금지되고 있다. 지난 2021년 한국정부는 제29호 강제노동협약에 비준하였다. 국제노동기구의 기본 협약을 비준하게 되면 정부는 최소 3년마다 국내법과 관행이 협약의 모든 개별 조항에 어떻게 부합하는지 상세한 보고서를 제출해야 한다. 기본 협약을 비준·가입하면서 국제법적 준수 의무가 부여되고, 이를 위반할 경우 법적 책임이 따른다. 반면, 제105호 「강제노동철폐협약」은 여전히 비준하지 않고 있다. 한편 제111호 「차별관련 협약」에서 이주노동자 관련 권고사항을 찾아볼 수 있다. 이주노동자의 사업장 이동에 관한 유연성이 보장되도록 할 것, 이를 위해 노사단체와의 협의하고, 이주노동자의 권리보호를 위해 필요하다면 관련 제도를 보완할 것, 이주노동자의 사업장 이동과 노동시간에 관한 권리가 확실히 보장되도록 정기적인 조사를 수행하고 연례사업보고서 발간할 것 등이 그것이다.

각국의 이주노동자 도입제도는 정치·경제적 상황의 차이는 물론 사회·문화·역사적 배경에 따라 달리 적용되어 왔다. 예를 들어, 대만은 경우와 비교해 보면, 대만에서는 사업장 변경 사유를 제한하면서도 그 횟수에 대해서는 제한을 두지 않는다. 기능실습제를 대체하는 새로운 제도를 도입하는 일본에서는 사업장 변경 제한의 전제조건으로 이주노동자들이 저임금 노동자로 내몰리는 사태를 막기 위해 1년 이상 일할 경우 임금 인

상 및 처우 개선을 명시하고 있다. 독일에서는 단기순환 이주노동자의 권리를 보호하기 위해 이주법과 차별금지법 등 법제를 정비하고 특정 업종과 직종에 한해 간접 고용을 금지하였다. 임시이주노동자의 인권개선을 위한 EU의 8개 주요 인권담론과 이에 기초한 요구사항은 이주노동자의 권리 보호를 위한 매우 유의미한 조치이다. 코로나19 팬데믹 이후 전통적인 이주노동 유입국(유럽연합, 캐나다, 호주, 뉴질랜드, 프랑스, 미국, 일본 등)에서는 공통적으로 기존의 임시·단기·순환이주 원칙을 완화하고 실질적으로 이민 확대 정책으로 변화하는 경향을 보이고 있다. 이와 같은 변화의 흐름은 여전히 단기순환 비전문인력 노동력 도입 정책을 고수하며, 체류 장기화에 따른 실질적인 문제들을 외면하고 있는 한국 사회에 시사하는 바가 크다.

제6장 고용허가제 대안 모색

제6장에서는 대안적 이주노동자 제도가 되기 위한 고용허가제의 개선 방안을 크게 도입과정 개선 방안, 노동자로서의 권리보장 방안, 체류권 보장 방안, 주거권 보장 방안, 건강권 보장 다섯 가지로 나누어 제시한다.

1절 도입과정 개선 방안에서는 이주노동자 선발·도입 절차에서 한국어 능력 시험은 쉽게 하고 경력과 기능 중심으로 선발할 것, 도입 쿼터와 선발 인원을 맞추고 구직명부 등재 유효기간을 없앨 것을 제안한다. 입국 전 근로계약에서는 이주노동자들에게 업무내용, 노동조건, 숙소사에

대한 구체적 정보가 포함된 구인 사업장 명단을 제공해 선택의 기회를 부여할 것, 근로계약서의 내용과 실제 사업장 노동조건이 일치하는지 고용센터가 확인할 것, 입국 전 근로계약 기간을 1년으로 제한할 것을 제안한다. 입국 전후 교육과 관련해서는 선발이 확정된 후 한국어 및 업무 관련 교육을 실시하고 그 교육비용을 정부가 지원할 것, 입국 전후 교육에 노동자로서의 권리와 권리침해 시 구제절차에 대한 내용을 포함할 것, 입국 후 이주노동자들에게 상담과 교육을 제공하는 이주노동자 지원 센터를 정부와 지자체의 예산으로 운영할 것을 제안한다.

2절 노동자로서의 권리보장 방안에는 노동조건 개선, 사업장 변경 제한 개선, 산업재해 예방과 보상을 위한 개선 방안이 포함되었다. 노동조건 중 노동시간 등과 관련해서는 주 52시간 노동시간 제한을 모든 사업장에 확대할 것, 농어업 이주노동자에게도 근로기준법상 노동시간, 휴게, 휴일 규정을 적용할 것을 제안한다. 임금과 관련해서는 임금 일반에 대해 사업장 규모나 업종에 무관하게 연장, 야간, 휴일 노동에 대한 가산수당 및 연차 수당을 지급할 것, 사용자에게 근로기준법, 최저임금법 등 관련 법 교육을 실시할 것, 이주노동자에게 임금과 퇴직금 계산 방법을 교육할 것을 제안한다. 임금 체불에 대해 사용자에게 보증보험과 임금채권 보장보험 가입을 의무화할 것, 관련 보험 미가입 또는 보험료 미납 시에도 노동자에게 우선 보험금을 지급하고 이후 사용자에게 청구할 것, 보증보험 지급액의 상한을 상향 조정할 것, 노동청의 체불금품확인원만으로도 이주노동자에게 보험금을 지급할 것을 제안한다. 퇴직금에 대해 출국만기보험이 퇴직 후 14일 이내에 지급될 수 있도록 관련 규정을 개정할 것, 출국만기보험료를 상향 조정해 퇴직금 차액 발생을 방지할 것을 제안한다.

사업장 변경과 관련해서는 사업장 변경 자유를 원칙으로 한다. 사업장

변경 횟수 제한에 대해 사업장 변경을 횟수와 무관하게 허용하고 만약 제한을 두더라도 최초 일정 기간 동안만 제한할 것, 사업장 변경 제한을 일정 기간 두는 경우 사업장 변경 고시 사유 관련 조건들을 완화할 것을 제안한다. 사업장 변경 허가 과정에 대해 이주노동자가 사업장 변경 고시의 사유로 사업장 변경을 신청했으나 입증에 시간이 소요되는 경우 고용센터에서 우선 사업장을 변경해주고 이후 사유를 기재할 것, 사업장 변경 사유 관련 노사 이견 발생 시 외국인근로자 권익보호협회가 적극 개입할 것을 제안한다. 구직 과정에 대해 구직 중인 이주노동자에게 노동조건 등 정보가 포함된 구인 사업장 명단을 제공할 것, 구직 기간을 최소한 6개월 이상 보장할 것, 사업장 변경의 권역 제한을 철회할 것을 제안한다. 사업장 변경 기간 중 생계보장에 대해 이주노동자들에게 고용보험의 실업급여도 당연적용해 구직 기간 중 실업급여를 신청할 수 있도록 할 것, 출국만기보험을 퇴직 후 14일 이내에 지급할 것을 제안한다.

산업재해와 관련해서는 산재 예방에 대해 산업안전보건법 준수 사업장에만 고용허가를 발급하고 이후에도 법 위반 적발 시 고용허가를 취소할 것, 이주노동자에게 정기적으로 산업안전 관련 교육을 제공하고 그 내용에 산재 발생 시 신청 절차도 포함할 것, 중대재해처벌법 적용 범위를 5인 미만 사업장에까지 확대할 것을 제안한다. 산업재해 보상에 대해 모든 고용허가 사업장에 산재보험 가입을 의무화하고 소규모 농어업 사업장 등 필요한 경우 정부가 보험료를 지원할 것, 이주노동자가 산재로 인해 후유장애를 갖게 된 경우 재활 지원을 제공하고 후속 치료를 위한 체류 또는 재입국을 지원할 것, 귀국 후 본국에서 치료나 진료를 받게 될 경우 비용을 산재보험에 청구할 수 있도록 하고 귀국 후 업무상 질병이 발생한 경우 본국에서 산재 신청을 할 수 있는 통로를 마련할 것을 제안한다.

3절 체류권 보장 방안에서는 체류기간과 관련해 단기 노동력 도입제도로써 고용허가제의 총 체류기간을 3년 이내로 단축하고 숙련기능 인력으로서의 변경 조건을 완화할 것, 체류자격 변경 및 체류기간 연장의 조건을 사업장 변경 유무나 사용자의 동의 여부가 아닌 노동자 본인의 업무 숙련도, 근무 경력을 기준으로 할 것, 이주노동자의 가족결합을 보장하고 사회보장을 확대할 것을 제안한다. 숙련기능 인력으로서의 전환과 관련해 체류자격 변경 시 노동자의 경력과 능력을 기준으로 할 것, 숙련기능 인력 체류자격(E-7-4) 소지자에게 사업장 변경을 허용하고 구직 알선을 고용센터가 담당할 것, 가족동반 시 배우자의 취업을 허용할 것을 제안한다. 정주기회 확대와 관련해 고용허가제로 입국한 노동자에게도 비전문 체류자격(E-9) 소지 기간을 포함해 5년의 체류기간 요건을 충족시키면 영주(F-5) 체류자격 신청의 기회를 제공할 것, 영주 체류자격 신청을 위한 소득 요건을 완화할 것을 제안한다. 미등록 체류 예방 및 구제와 관련해 사업장 변경 제한을 폐지하고 구직기간을 연장해 사업장 변경 과정 중 체류자격 상실을 방지할 것, 사업장 변경 과정에서 각종 신고를 정해진 기간 내에 하지 못한 것만으로 체류자격을 상실하는 일이 없도록 보장할 것, 미등록으로 체류하고 있는 이주노동자에 대한 정규화 방안을 마련할 것을 제안한다.

4절 주거권 보장 방안에서는 기숙사 시설과 관련해 고용허가를 신청하는 사업주에게 숙소 제공을 의무화하고 해당 숙소가 근로기준법의 기숙사 기준에 부합하는지 감독기관이 확인한 후 고용허가서를 발급할 것, 기숙사 실태 점검을 고용노동부의 사업장 지도·점검에 포함시키고 근로기준법 위반 시 제재 조치를 취할 것, 사업장의 업종이나 규모와 무관하게 근로기준법 규정에 부합하는 기숙사를 제공할 수 있도록 필요한 경우 정부와 지자체에서 시설 개선비용을 지원할 것을 제안한다. 기숙사 비용

과 관련해 이주노동자가 숙소를 구하기 어려운 농업, 어업, 건설업의 경우 기숙사를 가능한 무상으로 제공하도록 할 것, 기숙사를 무상으로 제공하지 않는 경우 고용노동부의 <외국인근로자 주거 관련 가이드라인>에서 합리적인 숙소비 산정 기준을 제시할 것, 숙소비는 임금 지급 후 징수하고 사업주의 숙소비 명세서 제공을 의무화할 것을 제안한다.

5절 건강권 보장 방안에서는 건강보험제도와 관련해 이주노동자들이 입국 시점부터 건강보험의 적용을 받을 수 있도록 할 것, 모든 이주노동자들의 건강보험 직장가입을 의무화하거나 이주민 지역가입자의 보험료를 내국인과 동일한 기준으로 책정할 것, 농업(E-9-3), 어업(E-9-4) 체류자격 소지자가 지역가입자가 되는 경우 농어업인 보험료 경감을 일괄 적용할 것, 이주노동자에게 건강보험제도에 대한 교육을 실시하고 자격 취득·변경 관련 통보는 자국어 문자로 전달할 것을 제안한다. 상병급여제도와 관련해 2025년 상병급여 제도 도입 시 국적과 무관하게 모든 노동자를 적용 대상에 포함할 것, 건강보험 직장가입자나 고용보험 가입자 조건 때문에 이주노동자가 배제되지 않도록 제도를 보완할 것, 이주노동자 고용사업장에 병가 제공을 의무화할 것을 제안한다.

제7장 결론

이 연구에서는 주로 사업장 변경의 자유에 국한되어 논의되던 노동허가제를 넘어, 이주노동자의 다양한 권리를 보장하기 위한 권리 중심의 노동허가제의 구체적 내용을 제시하고자 했다. 권리 중심의 노동허가제

의 전제는 국적과 체류자격에 따른 차별 금지, 현행법이 이미 보장하고 있는 이주노동자 권리의 실질적 보호, 국제 인권규범의 기분에 부합하는 방향으로 현행 법제도 개선, 미등록 이주노동자를 포함한 모든 이주노동자의 안정적 체류와 노동권 보장이다. 권리 중심의 노동허가제는 이주노동자의 노동권, 체류권, 주거권, 건강권, 사회보장권의 측면에서 어떠한 것들이 지켜지거나 개선되어야 하는지를 모두 포함한다. 그 구체적인 내용은 이미 제6장에서 제시되었기에 결론에서는 주요 내용을 간단한 표로 정리했다.

한편 권리 중심의 노동허가제를 실현하기 위해서는 노동조합의 역할 또한 중요하다. 이 연구의 결론에서 민주노총과 노동조합에 제안하는 것은 다음과 같다. 첫째, 이주노동자와 함께 하는 노조운동을 위해 민주노총 조합원 인식개선 활동을 조직적으로 펼쳐야 한다. 둘째, 이주노동자 전략조직화 사업을 발전시키고 장기적 계획 속에서 인력과 재정의 투입을 늘려야 한다. 셋째, 현 이주노동 제도의 근본적인 개선과 이주노동자의 권리 보장을 위한 투쟁을 강화해야 한다. 넷째, 이주노동자들의 주체적인 노조 활동 지원하고 참여를 확대할 수 있는 방안을 강구해야 한다. 다섯째, 각 산별노조연맹은 각자의 상황과 조건에 맞게 이주노동자 사업을 계획하고 실질적으로 추진해 나가야 한다. 여섯째, 각 지역본부는 지역 이주노동자 지원단체와의 연대, 이주노동자 상담, 지역 노동청 대상 활동 등을 포함한 이주노동자 사업을 해야 한다. 일곱째, 민주노총과 산별노조연맹 내에서 이주노동자의 대표성을 실현할 수 있도록 대의원 할당제 등 필요한 제도를 마련해야 한다. 여덟째, 변화하는 정부 정책과 이주노동자의 증가 현실을 반영하여 민주노총의 장기적인 활동 계획을 수립할 수 있도록 조사·연구사업을 수행해야 한다.

KECTUJI

1장

서론

1. 연구의 목적

한국 사회에서 이주노동자가 일하기 시작한 지 30년이 훨씬 넘었다. 이주노동 제도 자체가 없었던 1980년대 중후반에는 관광비자 등으로 입국하여 일하던 미등록 이주노동자가 대부분이었고, 1991년 <해외투자기업연수생제도>, 1993년에 <산업연수생제도>가 만들어지면서 한국은 본격적인 이주노동자 유입국이 되었다. 노동자로 대우하지 않고 노동법을 적용하지 않는 산업연수생제도가 슬한 인권유린과 문제를 양산하자 2003년에 정부는 고용허가제를 만들었고 이는 현재까지 이어지고 있다.

고용허가제가 도입된 지 20년 가까이 흘렀지만 이주노동자들은 여전히 법·제도적 차별, 구조적·사회적 차별에 시달리고 있다. 그동안 이주노동자의 수는 크게 증가하고 이주노동자 도입제도로 들어오지 않은, 다양한 체류자격을 가지고 일하는 이주민 역시 증가하여 2023년 말 현재 120만 명에 달하게 되었지만 동등한 인간이자 노동자로서의 권리를 보장받지 못하고 있다. 이는 국가가 이주노동자를 한국 국적이 없는 ‘비시민’이라는 이유로 권리보호 체계의 바깥으로 의도적으로 밀어내어 마음대로 써먹다 언제든 내쫓을 수 있는 값싼 노동력만으로 활용해 왔다는 것을 의미한다.

그러나 철저히 필요에 따라 정해진 기간 동안 노동력만으로 소비하고 본국으로 돌려보낸다는 소위 ‘단기순환 임시 이주노동 제도’는 필연적

으로 숙련된 노동력을 원하는 사업주의 요구와 동시에 장기체류를 통해 소득을 늘리고자 하는 이주노동자의 요구를 발생시킬 수밖에 없다. 그 결과 고용허가제는 이주노동자가 10년 가까운 기간 동안 일할 수 있는 제도로 변화했다. 최근 정부는 숙련 노동력에 대한 사업주의 요구를 더욱 적극적으로 반영하여 10년 이상 체류를 허용하는 ‘장기체류 특례’를 고용허가제 내에 신설하려 하고 있다. 그런데 정부 정책이 숙련과 장기체류를 지향하는 방향임에도 이주노동자의 권리보장에 대해서는 별다른 개선책이 없다. 가장 핵심적인 문제로 비판받아 온 사업장 변경 제한 문제를 비롯하여, 열악한 임금과 근로조건 문제, 임시 가건물 기숙사 등 주거환경 문제, 높은 산재사고·사망율, 건강권 차별, 심각한 임금체불, 가족결합권 불인정, 영주권 신청 자격 불허 등 근본적으로 개선해야 할 문제점이 가득한 데 반해 정책적 대응은 너무나 더디다.

이에 대해 노동조합과 인권단체 등 이주노동자 권리 운동 진영은 고용허가제 도입 시기부터 문제점을 지적하며 비판하고 개선책을 제시하며 활발하게 운동을 펼쳐 왔다. 2003~2004년 명동성당 미등록 이주노동자 농성투쟁을 비롯한 많은 투쟁이 그러했다. 특히 사업장 변경 제한이 실질적인 강제노동이기에 이를 철폐하고 사업장 변경의 자유를 보장해야 한다는 요구를 지속적으로 제기했다. 2012년에는 정부가 사업장변경 지침을 개악하여 노동자에게 구인업체 알선장을 주지 않고 구인업체에만 노동자 정보를 제공하는 것으로 바꾸었을 때 전국적 규모의 대책위를 결성하여 투쟁을 전개했다. 또한 비닐하우스로 대표되는 열악한 숙소 개선을 위한 운동도 지속했다. ‘비닐하우스는 집이 아니다’ 캠페인을 비롯해 이주노동자 주거권 개선 네트워크 등의 활동이 진행되었다. 2020년 말에 캄보디아 노동자 속행씨가 한파 속에 비닐하우스 내 숙소에서 사망했을 때 역시 대책위를 결성하여 사망의 진상을 밝히고 정부와 사업주의 책임

을 묻고 산재 인정을 받기 위한 활동을 펼쳤다. 2014년 이주노동자의 퇴직금인 출국만기보험을 퇴사 후 14일 이내가 아니라 출국 후 14일 이내에 지급하도록 개악한 조치에 대해서도 광범위한 항의 활동이 이뤄졌다. 코로나 시기에는 마스크 판매 및 재난지원금 지원 등에서 대다수 이주민을 배제하고 이주노동자만을 대상으로 하는 코로나 전수조사 시행명령이 지자체별로 시행하는 등의 인종차별 정책에 대응하는 활동을 전개했다.

이러한 활동들 속에서 제도적 대안에 대한 고민과 제안도 이어졌다. 이주노동자운동 진영은 이를 ‘노동비자’ 혹은 ‘노동허가제도’로 표현해왔다. 2000년대 초에는 입법청원이 진행되기도 했다. 하지만 투쟁과 운동의 과정에서 당면 현실의 각각의 문제에 대한 개선 요구 활동, 쟁점이 되는 사안에 대한 활동 등이 중심이 되다 보니 대안에 대한 논의가 활발하게 전개되지 못했다. 또한 미등록 이주노동자 활동가들이 지속적으로 단속되어 추방당하면서 운동 역량이 약화되기도 했다. 그럼에도 ‘사업장 변경의 자유 보장’과 고용허가제가 아닌 ‘노동허가제 실시’는 이주노동자 집회 시위의 현장에서 늘 첫 번째 구호일 만큼 가장 중대한 요구였다. 고용허가제로 일하는 이주노동자들이 늘어나면서, 문제점에 대한 인식도 확대되었지만 대안으로 언급되는 노동허가제가 무엇인지, 어떻게 실현해야 하는지 등에 대해서는 구체적인 내용 제시가 어려웠던 것도 사실이다.

이에 이주노동자운동 진영에서 요구하는 고용허가제의 대안, 즉 대안적 이주노동자제도에 대한 구체적인 상을 그려낼 연구의 필요성이 대두되었다. 이 연구에서는 무권리 혹은 제한적 권리만이 허용된 ‘이주노동력’만을 활용하는 고용허가제가 아닌, 역사적으로 ‘노동허가제’로 표현되었던 대안적 제도를 다시금 설득력 있는 현실적 대안으로 제시하고자 한다. 고용허가제 대안 연구는 투쟁과 운동에서 제기해 온 요구의 근거를 풍부히 하고 노동자 스스로의 무기를 형성하기 위한 연구라고 할 수 있다.

2. 연구의 방법

이 연구는 고용허가제의 문제점을 정리하고 대안적 제도를 설계하기 위해 문헌조사, 전문가 및 활동가 심층면접, 전문가 자문회의를 통한 의견 수집의 방법을 활용했다. 연구의 범위와 내용, 인터뷰 조사의 대상과 내용을 설정하고 협의하는 과정에서 학계의 전문가 3인으로 구성된 자문단을 활용했다.

우선 문헌조사는 고용허가제 도입 이전의 이주노동제도와 도입 이후 제도의 변화들을 문제점과 쟁점을 중심으로 살펴보는 것으로 시작했다. 정부의 법령 및 제도 관련 자료, 통계 데이터, 각종 회의 자료 등을 시기별, 쟁점별로 정리했다. 노동조합 및 시민운동단체의 성명서 및 실태조사 자료, 국제사회에서 발표된 공식 문서, 그리고 이주노동자 및 이주노동자 지원센터의 상담 자료 등은 고용허가제의 문제점을 분명히 하기 위해 활용했다.

연구진 간의 논의와 문헌조사를 통해 고용허가제의 쟁점을 정리하고 이를 토대로 자문단 회의를 진행하여 연구의 내용과 범위를 분명히 하고 면접조사 내용을 정리해 나갔다. 면접조사의 방향과 내용이 정해진 후에는 고용허가제 전반에 걸쳐 쟁점이 되는 문제들의 원인과 현황, 대안에 대한 의견을 묻는 방식으로 전문가 및 활동가 심층면접을 기획했다. 인터뷰 조사에 참여한 전문가 및 활동가는 김동훈 센터장(서울외국인주민지원센터), 김용철 상담소장(금속노동 성서공단지회), 김이찬 대표(지구인의 정류장), 류지호 팀장(의정부외국인노동자지원센터), 이인경 센터장(부산외국인주민지원센터), 박영아 변호사(공익인권법재단 공감), 그리고 우다야 라이 위원장(이주노동자노동조합) 등 총 8명으로, 세 명의 연구진이

분담하여 10월 한 달간 심층면접을 진행했다.

면접조사에는 다음과 같이 고용허가제의 총 10개 분야의 쟁점을 중심으로 구성된 반구조화된 질문지를 사용했다.

[표 1-1] 전문가 및 활동가 면접조사를 위한 질문지의 구성

1. 이주노동자 도입 절차와 교육
<ul style="list-style-type: none"> 1) 이주노동자 선발 제도의 문제 <ul style="list-style-type: none"> - 시험 준비를 위한 기간과 비용 - 시험 결과 유효 기간 - 3배수 모집 2) 입국 전 계약 <ul style="list-style-type: none"> - 업종 및 사업장 선택 기회 - 이주노동자의 근로계약서에 대한 이해 (노동조건 및 기숙사) - 근로계약 기간의 적절성 3) 입국 전 교육 <ul style="list-style-type: none"> - 교육의 내용과 효과 - 교육 비용
2. 노동 조건
<ul style="list-style-type: none"> 1) 근무시간, 휴게, 휴일 <ul style="list-style-type: none"> - 근무시간 제한과 실제 근무시간 (40시간, 52시간, 또는 그 이상) - 근무 중 휴게 시간의 준수 - 주휴, 근로자의 날, 연차휴가의 준수 - 업종에 따른 차이와 노동자 보호 방안 2) 노동강도 <ul style="list-style-type: none"> - 노동강도로 인한 사고, 질병 - 병가 사용 3) 임금 <ul style="list-style-type: none"> - 최저임금 준수 여부 - 경력, 연차에 따른 임금 상승 - 연장근무, 야간근무, 휴일근무에 대한 가산 수당 - 연차 수당 - 퇴직금 (사업주 부담분)

3. 사업장 변경

- 1) 사업장 변경 횟수
 - 3년의 계약 기간 내 3회 또는 1년 10개월 연장 기간 내 2회라는 변경 허용 횟수의 문제
 - 위 횟수 안에서 합의 또는 노동자의 요구에 의한 사업장 변경 가능성
 - 고용노동부의 사업장 변경 제한 규정 고수에 대한 의견
 - 사업장 변경 횟수 철폐 시 예상되는 문제
- 2) 외국인근로자의 책임이 아닌 사업장 변경 사유 고시의 문제
 - 고시에서 규정한 사유의 타당성
 - 사유에 대한 입증의 용이성
 - 입증을 하지 못한 경우 합의에 의한 계약 해지 문제 (금품 제공 등)
 - 고용센터 직권 변경의 실효성
- 3) 업종 변경 제한
 - 제조업 외 타업종의 업종 변경 제한
 - 실제 업종 변경 사례
 - 업종 변경 제한에 대한 의견

4. 고용연장, 재고용, 재입국

- 1) 고용허가제 체류기간
 - 4년 10개월×2회의 문제
 - 정부의 10년 연속체류 안에 대한 의견
 - 사실상 단기 체류가 아닌 상태에서 가족동반 불허
 - 국내에서 가족(배우자, 자녀) 구성한 사례와 어려움
- 2) 숙련기능 인력(E-7)으로의 전환
 - 숙련기능 인력 선발 요건과 규모
 - 숙련기능 인력으로서 가족 동반 사례와 어려움
 - 숙련기능 인력 이후 체류자격 변경 (F-2, F-5) 가능성
- 3) 고용허가제 이주노동자의 체류기간
 - 현행 체류기간 및 체류자격 변경 허용의 문제
 - 영주자격(F-5) 취득 기회 확대에 대한 의견

5. 체류자격 상실과 미등록 체류

- 1) 고용허가제 이주노동자 체류자격 상실 사례와 문제점
 - 사업장 변경 제한에 따른 체류자격 상실
 - 체류기간 제한에 따른 체류자격 상실
 - 기타 사유로 인한 체류자격 상실
 - 이탈신고와 소명 절차
- 2) 미등록 체류자 정규화
 - 고용허가제 입국 후 미등록 체류자가 된 노동자들의 상황

- 정규화(체류자격 부여)에 대한 의견 (정규화 방법과 기준?)

6. 산업재해

- 1) 고용허가제 이주노동자 산업재해
 - 산재 신청 과정의 어려움
 - 체류자격(G-1) 부여 과정의 어려움과 부여 이후의 문제
 - 산재 보상의 문제
 - 후유 장애 치료, 의수·의족 등 보조기 교체 등을 위한 재입국
- 2) 산업재해로 인한 사망
 - 사망 후 산업재해 신청 및 인정 과정의 어려움
 - 유족 입국 지원 절차
 - 시신 송환 절차
- 3) 산업재해 예방과 처벌
 - 산업재해 예방 교육의 실효성
 - 산업재해로 인한 사업장 변경 어려움
 - 산재 사업장에 대한 처벌

7. 기숙사

- 1) 기숙사 현황
 - 고용허가제 이주노동자 기숙사 거주 현황
 - 기숙사 시설과 비용의 문제점
- 2) 고용노동부의 숙식비 징수 지침
 - 숙식비 징수 지침의 문제
 - 숙식비 징수 실태
- 3) 근로기준법의 기숙사 규정 개정
 - 기숙사 규정 개정 이후의 변화
 - 고용노동부의 기숙사 규정 준수 여부 관리·감독 실태
 - 기숙사 규정 위반에 대한 제재(고용허가 취소 등)의 실효성
 - 안전하고 합리적인 비용의 기숙사 제공을 위한 의견

8. 4대 보험

- 1) 건강보험
 - 고용허가제 이주노동자의 건강보험 가입 시기 문제 (입국 후 즉시 vs. 외국인등록 이후)
 - 고용허가제 이주노동자 지역가입 문제
 - 사업주의 건강보험 미가입 문제
 - 건강보험료 체납 사례
 - 임의계속가입제도의 활용 사례
- 2) 고용보험

- 고용보험 가입 확대 이후 변화
- 신청에 의한 실업급여 및 육아휴직급여 가입의 문제

3) 국민연금

- 국민연금 일시반환금 수령의 어려움

4) 산재보험

- 산재 보험료 체납 사업장에서의 산재 사례
- 산재 미가입 사업장 문제 해결을 위한 의견

9. 고용허가제 4대 보험

1) 출국만기보험

- 출국만기보험 신청 절차의 문제점
- 퇴직금 차액(사업주 부담분) 수령의 어려움
- 출국만기보험 개선을 위한 의견

2) 귀국비용보험

- 이주노동자의 보험금 미수령 사례

3) 임금체불 보증보험

- 보증보험 신청 절차의 문제점
- 사업주의 보증보험 미가입 또는 보험료 체납 관련 사례
- 임금체불 시 보증보험의 실효성

4) 상해보험

- 상해보험 신청 절차의 문제점
- 상해보험의 실효성

10. 고용허가제의 대안

- 노동허가제 방식으로 운영되고 있는 고용허가제 특례(방문취업(H-2))의 문제
- 고용허가제 외 이주노동자 도입 제도(조선업 전문인력(E-7), 계절근로(E-8), 선원취업(E-10))와 고용허가제의 비교
- 정부가 추진 중인 비전문 이주노동자 도입 제도의 통합 논의에 대한 의견
- 이주노동자 도입제도 개선을 위한 의견
- 이주노동자의 노동권 보장을 위한 방안

이 연구는 고용허가제 비전문취업 E-9 체류자격 이주노동자를 중심으로 하되 노동하는 이주민 모두를 연구 대상에 포함하고자 했다. 다만 이번 연구를 통한 대안 제시는 고용허가제 이주노동자의 권리보장에 초점을 맞추기로 하고 노동하는 이주민 전반에 대해서는 후속 연구를 진행하는 것으로 의견을 모았다.

KECTULI

2장

고용허가제 20년: 사업주의 이익을 위한 변천

1. 고용허가제 현황

1) 고용허가제 개요

〈고용허가제(Employment Permit System, EPS)〉는 한국 정부와 아시아 16개국¹⁾ 정부가 협약을 맺고 이주노동자를 들여오는 제도로, 2003년 8월에 「외국인근로자 고용 등에 관한 법률」이 공포되어 2004년 8월부터 실시되고 있다. 고용허가제는 주로 중소 영세 제조업과 건설업, 농축산업, 어업, 일부 서비스업 등에서 인력난을 겪는 사업주에게 이주노동자 고용을 허가하는 방식으로 운영된다. 한국에 들어온 이주노동자들은 내국인이 기피하는 일을 하게 된다.²⁾

이주노동자의 채용 및 입국 과정을 살펴보면 다음과 같다. 우선 고용

1) 몽골, 중국, 필리핀, 베트남, 캄보디아, 라오스, 태국, 미얀마, 인도네시아, 동티모르, 스리랑카, 네팔, 방글라데시, 파키스탄, 키르기스스탄, 우즈베키스탄. 2024년부터 타지키스탄이 추가되어 17개국이 된다.

2) 고용허가제 내에는 일반 고용허가제와 특례 고용허가제가 있다. 특례 고용허가제는 중국과 구 소련 지역 국가의 한국계 이주민을 대상으로 하는 취업제도로써 방문취업제도라고도 한다. 특례 고용허가제 이주노동자는 방문취업(H-2) 체류자격을 부여받으며, 일부 고용이 제한되는 업종 외에는 직업 선택이 가능하고 사업장 변경도 자유로운, 말하자면 노동허가제에 가까운 형태로 일을 하고 있다. 이 연구에서 다루는 고용허가제는 별도의 언급이 없는 한 일반 고용허가제(E-9)이다.

노동부 산하 산업인력공단이 각국에 현지 사무소를 설치하여 이주노동자 본국의 노동담당 부처와 협력하여 한국어 시험(EPS-TOPIK)과 기능시험을 실시한다. 이를 통과한 예비 이주노동자들이 구직자 명부에 2년 동안 등재된다. 한국 사업주가 노동부에 이주노동자 고용을 신청하면 노동부는 사업주에게 3배수의 노동자 명단을 추천한다. 이 명단 중에서 사업주가 이주노동자를 선택하고 계약서를 보내는데 이주노동자가 이 계약서에 사인을 하면 E-9 비자를 받게 된다. 본국에서 출국하기 전에 교육을 일주일 정도 받고 한국 입국 후에 2박 3일 교육을 받는다. 교육이 완료되면 계약을 체결한 사업장에서 일을 시작하게 된다.

[그림 2-1] 고용허가제 이주노동자 취업 절차

<사업주의 구인절차>



<이주노동자 취업 절차>



* 출처: 고용허가제 홈페이지 (<https://www.eps.go.kr/eo/EmployJobProc.eo?tabGb=01>)

이주노동자가 입국 전 최초로 맺는 근로계약은 3년 기간 이내 자율협상에 의한 계약이다. 그러나 일반적으로 사업주는 근무기간을 3년으로 하는 계약서를 이주노동자에게 보내고, 신속한 국내 취업을 원하는 이주노동자는 선택의 여지없이 3년짜리 계약서에 서명을 하게 된다. 자율협상은 실제로는 가능하지 않은 것이다. 최초 계약기간인 3년이 지나고 사업주가 재고용을 신청하면 1년 10개월을 더 일할 수 있다. 국내에서 연속해서 체류할 수 있는 기간을 4년 10개월로 제한해 놓은 이유는 고용허가제 이주노동자의 영주를 막기 위해서였다.³⁾ 4년 10개월 이후 사업주가 다시 재고용을 신청하면 재고용특례로 본국에 1개월가량 출국했다가 한국에 다시 돌아와서 일할 수 있다. 재고용특례를 받지 못한 이주노동자들도 본국에 돌아가 한국어시험을 다시 치르고 합격하면 재입국해 한 번 더 4년 10개월을 일할 수 있다. 따라서 이주노동자에게 허용된 최장 체류기간은 9년 8개월이다. 정부는 비전문 단기고용 이주노동자라고 취급하지만 실상은 10년 가까이 일하는 장기체류 노동자들인 것이다.

2) 고용허가제 연도별 입국 쿼터

해마다 고용허가제로 들어오는 이주노동자 숫자, 즉 쿼터는 그 이전 해 말에 <외국인력정책위원회>에서 결정을 한다. 이 위원회는 정부부처 차관들로 구성되어 있다. 위원회 산하에 <외국인력정책실무위원회>가 있

3) 고용허가제 실시 당시에는 체류자격을 가지고 국내에 5년 이상 연속해서 거주한 외국인에게는 영주권 신청 자격이 부여되었다. 따라서 고용허가제 이주노동자들이 비전문취업(E-9) 체류자격으로 5년 이상 국내에 체류하게 되면 영주(F-5) 체류자격을 신청할 수 있었다. 그러나 이후 영주 자격 취득과 관련된 지침이 변경되어 비전문취업(E-9) 체류자격 소지자는 아무리 오랫동안 국내에 거주해도 영주(F-5) 체류자격 신청이 불가능하게 되었다.

는데 이는 결정권은 없고 자문 의견만 듣는 위원회이다. 이 실무위원회에는 노동계 대표로 민주노총, 한국노총, 경영계 대표로 중소기업중앙회, 경총, 공익위원으로 학계와 이주민지원단체 약간 명이 참석한다. 이주노동자 도입 쿼터는 해당 업종의 인력부족율, 귀국 인원, 재입국 인원 등을 고려하여 정하게 되는데 평균적으로 한 해 5만 명 정도였다가 코로나19 팬데믹 시기를 거치면서 인력난이 극심해져 2023년에는 예년의 두 배인 11만 명으로 정해졌고, 추후 1만 명이 더해져 12만 명이 되었다.

〈2024년 외국인력 도입운용계획안〉⁴⁾에 따르면, 2024년의 쿼터는 현재 허용업종의 수요 99,816명, 체류기간 만료에 따른 귀국 예상인원 22,351명, 무자격체류 단속에 따른 출국 예상인원 12,529명, 신규 허용업종의 수요 19,500명, 기타 관련 기관 수요조사 등을 모두 합친 16만 5천 명으로 결정되었다. 그런데 2008년 7만 2천 명에서 2009년 금융위기로 인해 1만 7천 명으로 줄이고, 코로나 이후 2023년에는 예년의 두 배인 11만 명으로 늘린 것을 보면 알 수 있듯이 도입 쿼터는 국내의 경기와 정치·경제적 상황에 따라 변화된다.

여기서 흥미로운 것은 무자격체류 단속에 따른 출국 예상인원을 고려에 넣는다는 것이다. 이는 법무부는 미등록 체류자들을 그저 단속추방의 대상으로 보고 있지만, 노동부는 현실적인 이주노동력으로 계산을 하고 있다는 것을 보여준다. 미등록 이주노동자들이 산업현장에서 현실적으로 필요한 일을 하고 있다는 것을 인정하는 셈이다.

4) 제34차 외국인력정책실무위원회 자료(일반에게 비공개)

[표 2-1] 고용허가제 연도별 업종별 입국 쿼터 (단위: 명)

연도	계	제조업	건설업	농축산업	어업	서비스업
2004	25,000	17,000	6,000	2,000		
2005	14,300	12,000	1,000	1,000		300
2006	34,750	30,600	100	1,500	2,300	250
2007	49,600	42,100	4,400	1,900	1,000	200
2008	72,000	60,800	6,000	4,000	800	400
2009	17,000	13,000	2,000	1,000	900	100
2010	34,000	28,100	1,600	3,100	1,100	100
2011	48,000	40,000	1,600	4,500	1,750	150
2012	46,000	39,100	1,300	3,850	1,620	130
재입국취업자	11,000	9,900	300	650	130	20
2013	52,000	42,600	1,560	5,600	2,150	90
재입국취업자	10,000	9,400	40	400	150	10
2014	47,400	36,950	2,320	5,850	2,190	90
재입국취업자	5,600	5,300	30	150	110	30
2015	45,000	32,890+a	2280+a	5,650+a	2,190+a	90+a
재입국취업자	10,000	9,510	20	350	110	10
2016	46,000	33,200+a	2,450+a	5,900+a	2,360+a	90+a
재입국취업자	12,000	11,000	50	700	240	10
2017	43,000	30,200+a	2,390+a	5,870+a	2,450+a	90+a
재입국취업자	13,000	12,100	10	730	150	10
2018	45,000	32,250+a	2,390+a	5,870+a	2,400+a	90+a
재입국취업자	11,000	10,050	10	730	200	10
2019	43,000	28,880+a	2,280+a	5,450+a	2,300+a	90+a
재입국취업자	13,000	11,820	20	950	200	10
2020	44,000	30,130+a	2280+a	5,300+a	2,700+a	90+a
재입국취업자	12,000	10,570	20	1,100	300	10
2021	40,000	27,400+a	1,780+a	5,090+a	2,650+a	80+a
재입국취업자	12,000	10,300	20	1,310	350	20
2022	42,530	30,280	2,390	6,180	3,590	90
재입국취업자	16,470	14,220	10	1,820	410	10
2023	89,970	58,870+a	2,990+a	10,900+a	6,250+a	960+a
재입국취업자	20,030	16,130	10	3,100	750	40
계	1,024,650	796,650	49,650	102,500	43,800	3,670

* 출처: 정부 고용허가제 홈페이지(<https://www.eps.go.kr/eo/EmployPerSystem.eo?tabGb=02>) 자료 재구성

3) 국가별 연도별 입국 인원

연도별 입국쿼터가 정해지더라도 그만큼의 인원이 전부 입국할 수 있는 것은 아니다. 실제 기업이 신청하는 노동자 숫자가 쿼터와 다르기 때문이다. 특히 코로나 시기에는 거의 입국이 이뤄지지 않다가 2022년에 미뤄진 입국자가 더해지며 결정된 쿼터보다 훨씬 많은 수가 입국했다. 따라서 실제로 고용허가제로 들어와 일한 이주노동자 숫자는 입국자 기준으로 보아 2004~2022년 사이에 누계 861,199명이다[표2-2]. 국가별 쿼터는 사업주 선호도, 미등록 체류율, 외교관계 등을 고려해서 정해진다고 하는데 구체적으로 어떤 기준을 어떻게 반영하는지는 알려지지 않는다.

[표 2-2] 고용허가제 국가별 연도별 입국 인원 (단위: 명)

시점	합계	베트남	필리핀	태국	몽골	인도네시아	스리랑카	중국	우즈베키스탄	파키스탄	캄보디아	네팔	미얀마	키르기스스탄	방글라데시	동티모르	라오스
2004	3,167	704	832	558	500	359	214	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2005	31,658	8,619	5,308	5,963	4,433	4,361	2,974	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2006	28,973	5,710	8,433	6,746	4,703	1,215	2,166	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2007	34,788	11,752	6,093	5,917	2,693	4,445	2,275	502	322	483	249	57	0	0	0	0	0
2008	76,505	20,075	6,545	9,573	4,889	12,442	7,350	1,897	4,513	2,417	2,753	2,005	87	452	1,503	0	0
2009	62,693	13,199	9,183	9,839	3,990	4,872	4,118	4,380	2,788	1,510	2,581	2,463	2,081	181	1,414	94	0
2010	38,481	8,970	2,841	2,696	2,034	4,255	4,359	447	3,968	952	2,235	2,227	154	312	2,691	340	0
2011	49,130	12,570	3,131	4,073	1,075	6,271	5,337	752	2,700	441	4,953	3,713	1,956	295	1,678	185	0
2012	53,638	7,309	3,281	5,533	2,549	6,253	4,176	141	3,997	724	8,095	5,891	3,606	245	1,353	485	0
2013	58,511	2,738	6,087	8,010	2,061	9,387	4,838	335	3,278	1,090	8,802	5,234	3,994	260	2,118	279	0
2014	51,556	5,495	4,989	4,119	1,306	7,354	4,303	373	2,660	700	7,656	5,935	4,482	211	1,727	246	0
2015	51,019	4,906	4,590	5,122	1,151	5,482	5,000	279	2,714	679	7,820	5,808	4,469	299	2,261	439	0
2016	59,822	7,100	4,820	6,212	1,015	5,664	6,619	527	2,445	609	8,288	8,019	5,727	228	2,027	528	0
2017	50,837	5,864	4,299	5,776	1,398	3,717	3,435	265	2,632	620	7,647	7,476	5,388	201	1,782	337	0
2018	53,855	3,774	4,766	6,195	793	6,923	3,414	347	2,250	759	6,626	8,404	6,378	384	2,354	352	136
2019	51,365	6,471	4,575	5,236	785	6,202	3,579	171	1,715	507	7,773	7,088	4,736	153	1,646	561	167
2020	6,688	260	409	627	63	641	500	24	94	44	2,172	955	700	13	141	28	17
2021	10,501	957	251	2,928	176	173	1,108	148	312	63	3,477	387	25	11	111	278	96
2022	88,012	8,909	7,307	5,158	914	11,545	6,639	168	4,238	1,941	10,438	14,495	7,621	888	5,891	1,245	611
누계	861,199	135,382	87,740	100,281	36,528	101,561	72,404	10,756	40,626	13,539	91,569	80,161	51,399	4,133	28,697	5,401	1,027

* 출처: 통계청 국가통계포털 https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=118&tblId=DT_11827_N001

4) 산업별 지역별 고용허가제 근무 인원 (2023년 3분기)

고용허가제 이주노동자가 가장 많이 일하고 있는 산업분야는 제조업이다. 이주노동자의 약 80%가 제조업에서 일하고 있다. 그 다음으로는 농축산업 12.1%, 어업 4.5%, 건설업 2.8%, 서비스업 0.2% 순으로 일하고 있다[표 2-3].

[표 2-3] 산업별 지역별 고용허가제 근무 인원 (단위: 명)

시도	계	제조업	건설업	농축산업	서비스업	어업
계	237,846	191,151	6,667	28,882	382	10,764
비율(%)	100	80.4	2.8	12.1	0.2	4.5
서울	1,486	587	868	26	5	0
부산	7,121	6,555	281	97	9	179
대구	4,869	4,748	18	90	13	0
인천	11,264	10,121	635	63	15	430
광주	3,107	2,620	298	165	24	0
대전	864	816	34	14	0	0
울산	4,730	4,474	14	44	0	198
세종	1,195	929	125	135	6	0
경기	94,119	83,576	2,061	8,019	200	263
충북	15,681	13,728	171	1,755	19	8
충남	21,673	15,008	596	5,115	12	942
전북	8,818	5,056	292	2,744	1	725
전남	13,308	6,288	404	2,418	29	4,169
경북	15,068	11,888	259	2,248	6	667
경남	27,471	21,934	558	3,365	19	1,595
제주	3,329	917	8	1,155	11	1,238
강원	3,743	1,906	45	1,429	13	350

* 출처: 정부 고용행정 통계 <https://eis.work.go.kr/eisps/rpt/reptDtl.do?menuId=030020020>

5) 고용허가제 업체 현황

2023년도 3분기 현재 지역별 고용허가제 업체는 전국적으로 총 63,308개소이다. 이 중 일반 고용허가제 이주노동자(E-9)를 고용한 업체가 52,516개소이고, 특례 고용허가제 이주노동자(H-2) 사용업체 수는 8,528개소이며, 일반 고용허가제와 특례 고용허가제를 병행하여 E-9과 H-2 이주노동자를 동시에 고용하고 있는 업체의 수는 2,264개소이다.

[표 2-4] 지역별 고용허가제 업체 현황(단위: 개소)

시도	2023년 3분기			
	계	일반고용허가제 (E-9) 사용업체수	일반고용허가제(E-9) 특례고용허가제(H-2) 병행 업체 수	특례고용허가제 (H-2) 사용업체 수
합계	63,308	52,516	2,264	8,528
서울특별시	3,041	263	9	2,769
부산광역시	1,541	1,448	26	67
대구광역시	917	866	17	34
인천광역시	3,097	2,546	148	403
광주광역시	696	650	15	31
대전광역시	222	182	3	37
울산광역시	893	753	44	96
세종특별자치시	247	198	19	30
경기도	25,209	20,048	1,244	3,917
강원도	1,270	1,191	10	69
충청북도	3,000	2,538	201	261
충청남도	5,139	4,449	263	427
전라북도	2,396	2,317	26	53
전라남도	4,325	4,225	55	45
경상북도	3,311	3,165	56	90
경상남도	6,603	6,317	124	162
제주특별자치도	1,401	1,360	4	37

* 출처: 통계청 국가통계포털 https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=118&tblId=DT_11827_N001

업종별로는 제조업(40,828개소)이 가장 많고, 농축산업, 서비스업, 어업, 건설업, 광업 순으로 나타났다[표2-5].

[표 2-5] 고용허가제 업종별 현황(단위: 개)

구분별	2023년 3분기						
	계	제조업	건설업	농축산업	서비스업	어업	광업
합계	63,308	40,828	630	9,438	6,504	5,904	4
일반고용허가제(E-9) 사용업체 수	52,516	36,623	472	9,410	121	5,890	0
일반고용허가제(E-9) 특례고용허가제(H-2) 병행업체 수	2,264	2,208	24	18	9	5	0
특례고용허가제(H-2) 사용업체수	8,528	1,997	134	10	6,374	9	4

* 출처: 통계청 국가통계포털 https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=118&tblId=DT_11827_N001

6) 사업장 규모별 비율

사업장 규모별로는 30인 미만 사업장에서 일하는 이주노동자 비율이 66.5%로 가장 많다. 대다수가 영세한 사업장에서 일하고 있는 것이다.

[표 2-6] 고용허가제 사업장 규모별 비율(단위: %)

사업장규모	4명 이하	5~9명	10~9명	30~49명	50~99명	300명 이상
노동자 비율	10.1	18.3	38.1	15.5	17.9	0.0

* 출처: 윤자호(2021)

7) 고용허가제 성별 인원

일반 고용허가제(E-9) 남성 이주노동자 비율은 91.1%로서 대부분의 고용허가제 노동자들은 남성임을 알 수 있다. 여성 이주노동자의 고용 비율이 상대적으로 높은 업종은 농업이다. 한편, 특례 고용허가제(H-2)에서는 여성 비율이 36.5%로 일반 고용허가제에 비해 높다.

[표 2-7] 고용허가제 성별 체류자격별 취업자 수(단위: 천 명)

(단위: 천명)	전체 취업자	비전문취업(E-9)	방문취업(H-2)
2022. 5.	843	209	72
2023. 5.	923	269	63
(구성비)	(100.0)	(29.1)	(6.8)
남자 (%)	625 (67.7)	245 (91.1)	40 (63.5)
여자 (%)	298 (32.3)	24 (8.9)	23 (36.5)

* 출처: 2023년 이민자 체류실태 및 고용조사

8) 월 평균 임금

고용허가제 이주노동자의 월 평균 임금은 200~300만 원 사이가 가장 많다. 그 이유는 대개 이주노동자들의 임금이 최저시급에 고정되어 있고, 여기에 초과근무를 한 시간만큼 수당이 추가되면 그 정도 임금이 되기 때문이다. 300만 원 이상 비율이 30%가 넘는다는 것은 이주노동자들이 그만큼 장시간 초과근무를 하고 있다는 것을 보여준다.

[표 2-8] 고용허가제 월평균 임금 (2023년 5월 기준)(단위: 천 명, %)

구 분		전체 임금근로자	100만원 미만	100~200만원 미만	200~300만원 미만	300만원 이상
체류 자격	비전문취업(E-9)	269 (100.0)	0 (0.0)	5 (1.9)	179 (66.5)	85 (31.6)
	방문취업(H-2)	62 (100.0)	1 (1.6)	7 (11.3)	33 (53.2)	22 (35.5)

* 출처: 2023년 이민자 체류실태 및 고용조사

9) 이직경험 유무 및 횟수

사업주들이 이주노동자의 이직에 대해 과장해서 심각하게 이야기하고 대책을 촉구하는 것과는 달리 실제 이주노동자들의 사업장 변경 비율은 35% 정도로 높지 않다. 사실 이주노동자 입장에서는 사업장을 변경하면 그만큼 시간과 비용을 들여 새로운 사업장을 구해야 하고 구직하는 동안에 소득이 없어지기 때문에 가능한 이직을 하지 않는 것이 합리적인 선택이다.

[표 2-9] 고용허가제 이주노동자의 이직 경험 (2020년 5월 기준)

합계 (%)	직장을 옮긴 적이 있음 (%)	1회 옮김 (%)	2회 옮김 (%)	3회 이상 옮김 (%)	직장을 옮긴 적이 없음 (%)
100.0	35.1	22.2	6.7	6.1	64.9

* 출처: 2020 이민자 체류실태 및 고용조사

2. 고용허가제의 변천

1) 고용허가제 이전: 산업연수제라는 야만적 제도

한국사회에 이주노동자가 들어와서 일하기 시작한 것은 대략 1987년 전후이다. 당시 한국경제는 3저 호황 등으로 성장 중이었다. 동시에 87년 노동자대투쟁으로 노동운동이 활성화되어 내국인 노동자 임금이 크게 인상되었다. 이를 배경으로 많은 기업들이 해외로 생산시설을 이전하였고 그럴 만한 규모가 되지 않는 기업들은 국내에서 저임금 노동력을 필요로 하게 되었다. 때마침 86 아시안게임, 88 올림픽은 한국의 발전상을 알리는 계기가 되었고 이러한 국제스포츠 이벤트 성공을 위해 정부는 입국규제를 그 전보다 완화했다. 그리하여 아시아 지역 다른 나라의 노동자들이 하나둘씩 관광비자, 단기비자 등으로 한국에 들어와서 체류자격 없이 미등록 체류를 하며 열악한 3D 업종에서 일하게 되었다. 이주노동에 대해서 아무런 제도도 없었기 때문에, 정부는 이러한 미등록 이주노동자의 존재와 그들의 노동을 묵인했다. 그런데 시간이 흐르면서 기업들은 더 많은 이주노동자를 필요로 하게 되었고, 결국 정부는 1991년 <외국인산업기술연수 사증발급에 관한 업무지침>을 법무부 훈령으로 제정하고 1994년부터 <산업연수생제도>를 실시하기에 이르렀다.

산업연수생제도는 생겨서는 안 될 비인간적이며 반노동자적 제도였다. 이주노동자를 노동자가 아닌 연수생으로 취급하면서 근로기준법, 최저임금법, 산재보상법 등을 하나도 적용하지 않았기 때문이다. 송출비리와 과도한 송출비용의 문제도 컸다. 이주노동자를 말할 줄 아는 기계로만 보았기에, 폭언, 폭행, 산재가 난무했고 여권과 통장 압수, 강제저축도 빈번

했다. 임금이 아닌 연수수당은 쥐꼬리만큼 적었는데 그마저 체불되기 일쑤였다. 당시 산업연수생들이 겪은 신분증 압류, 외출금지 등 인신구금, 폭행(언어폭력, 성폭행, 구타), 문화적 차이에 의한 차별, 강제적립금, 송출비리, 사후관리업체의 횡포, 산업재해 피해 등 광범위한 인권유린 실태는 백서로 발표되기도 했다(외국인노동자대책협의회, 2000).

이주노동자들은 1994년 산재 피해자들이 보상을 요구한 경실련 강당 농성, 1995년 네팔 산업연수생들이 쇠사슬을 몸에 감고 기본권 보장을 요구한 명동성당 농성 등 저항을 멈추지 않았다. 해외투자기업연수생들의 농성과 파업도 이어졌다(이한숙, 2019). 더 나은 노동조건과 자유를 찾아 연수생들은 사업장을 빠져나갔고 2000년대 초가 되면 사업장에서 이탈한 연수생 다수가 미등록 상태로 일하게 되어 제도 자체가 유지될 수 없는 지경이었다. 1990년대에 생겨난 많은 이주노동자 인권단체들은 이주노동자들과 함께 <산업연수생제도> 철폐를 위해 투쟁했다. 그 결과 2003년에 정부는 <외국인 근로자의 고용등에 관한 법률(이하 외고법)>을 통과시켰고, 이에 따라 2004년 8월부터 <고용허가제>를 시행하기 시작했다. 고용허가제 시행을 앞두고 기존의 미등록 이주노동자를 대대적으로 강제 단속추방하려는 칼바람에 맞서 2003년 11월부터 2004년 12월까지 이주노동자들의 농성투쟁이 1년 넘게 명동성당에서 전개되었다. 이는 노동자를 쓰다가 버리려는 야만적인 국가 정책, 권리 없는 고용허가제 실시에 대한 저항이었다(정영섭, 2020).

2) 고용허가제의 변천: 주로 사업주의 요구 수용

2023년은 고용허가제 법 제정 20년, 시행 19년이 되는 해이다. 그 시간 동안 고용허가제는 여러 변화를 거쳤지만 대부분은 사업주들의 요구

를 수용해 반영한 것이었다. 이주노동자를 권리를 가진 사람이 아니라 인력으로만 보고 “외국인근로자를 체계적으로 도입·관리함으로써 원활한 인력수급 및 국민경제의 균형 있는 발전을 도모함을 목적”으로 한다는 외교법의 ‘권리 없이 쓰다가 버리는 일회용 노동’의 본질은 하나도 변하지 않은 것이다. 이하에서는 고용허가제의 주요 변천 과정을 살펴본다.

(1) 재고용을 위한 출국기간 단축과 특례 고용허가제의 실시

고용허가제 시행 1년 뒤인 2005년에 이뤄진 첫 번째 개정에서는 3년 간 일한 이주노동자를 사업주가 재고용하기 위해서는 이주노동자에게 6개월 이상의 출국기간을 요구했던 것을 1개월로 단축했다. 사업주들이 인력공백 최소화를 요구했기 때문이다. 당시 이주노동자들은 3+3년, 총 6년을 일할 수 있었다. 중간에 출국과 재입국을 하도록 한 것은 영주권 신청자격을 주지 않기 위해서였다.

2007년에는 외교법에 중국 및 구소련지역 한국계(동포) 이주노동자를 도입하기 위한 특례 고용허가제(방문취업(H-2) 체류자격)가 신설되었다. 이때부터 동포 이주노동자들이 대거 들어오게 되었다.

(2) 취업기간의 조정과 이주노동자의 책임이 아닌 사업장 변경 사유 추가

2009년에는 고용허가제의 가장 큰 변화가 이루어졌다. 우선 1년 단위였던 근로계약 기간을 3년 기간 이내 자율협상에 의한 계약으로 바꿨다. 이는 사업장 변경이 제한된 상황에서 노동자가 열악하기 그지없는 근로조건을 1년만 참으면 계약이 끝나 다른 사업장으로 이동할 수 있었던 것

을 막아버리고, 노동자를 사업주에게 3년 동안 묶어 놓는 조치였다.

또한 3년 이후 재고용되면 1개월 출국했다가 다시 들어와 3년 일하던 것을 출국조건 없이 3년+1년 10개월을 연속해서 일할 수 있게 바꿨다. 1개월의 공백마저 사업주들이 없애 달라고 요청했기 때문이다. 가족을 초청할 자격이 주어지지 않는 이주노동자들에게 3년간의 취업기간을 마치고 1개월간 귀국 후 재입국을 해야 했던 규정은 본국에 돌아가 가족들을 만날 수 있는 유일한 기회였는데 그 기회가 사라진 것이다. 게다가 취업기간도 최장 6년에서 4년 10개월로 줄면서 총 취업기간은 줄어들게 되었다.

한편 사업장 변경 제한 규정은 고용허가제를 만들 당시부터 대표적인 독소조항이자 강제노동 조항으로 비판받았다. 이를 의식해서인지 ‘사용자의 부당한 처우 등’을 변경 사유에 추가하고, 이주노동자 책임이 아닌 사유의 경우 사업장 변경 횟수에 포함시키지 않는 것으로 바꿨다. 또한 사업장 변경 시 구직기간 2개월도 너무 짧다는 비판에 이를 3개월로 연장했다. 이러한 약간의 완화조치는 이주노동자 관리를 유연화하고 국내외의 강한 비판에 대응하기 위한 것이었다고 볼 수 있다.

(3) 재입국 허용을 통한 단기순환 원칙의 유명무실화

2011년 개정에서는 <특별한국어시험제도>를 마련해서 고용기간이 끝나고 귀국한 노동자가 시험을 보고 한국에 한 번 더 올 수 있도록 했다. 2012년에는 <성실근로자 재입국제도>⁵⁾를 만들어 사업장 변경을 하지 않고 고용기간이 끝난 노동자를 사업주가 재고용하기로 하면 일정 기간 출

5) 4년 10개월간 사업장을 변경하지 않은 노동자를 ‘성실근로자’로 부르는 것의 반인권이 계속 지적되자 이후 ‘재입국특례제도’로 명칭을 변경했다.

국했다가 다시 입국해서 일하는 제도를 만들었다. 4년 10개월의 취업기간을 한 번 더 부여하기로 한 것은 일종의 보완조치였다. 2004년부터 입국한 노동자들의 체류기간이 2010년부터 끝나기 시작했는데 이들 중에 30% 정도가 출국하지 않고 남아서 미등록체류를 하면서 일을 했기 때문이다. 여기에는 오래 일해서 한국 생활에 익숙해지고 업무가 숙련된 이주노동자를 계속 고용하고자 하는 사업주의 이해관계도 작용했다. 미등록체류를 줄이기 위한 미봉책으로 재입국특례제도를 만든 결과, 정부 스스로 표방한 고용허가제의 ‘단기순환 원칙’은 무너지게 되었다. 이는 정부가 아무리 고용허가제를 단기 노동제도로 관리하고자 해도, 장기체류로 이어질 수밖에 없다는 것을 보여준다.

(4) 구인업체 정보 제공 중단

2012년 7월에는 정부가 <사업장 변경 지침>을 개악해서 전국적으로 이주노동자들과 운동단체들이 거세게 반발하고 전국적 투쟁이 전개되었다. 기존에는 어렵게 사업장 변경 사유를 충족시켜서 구직활동을 하게 되면, 노동부 고용센터에서 노동자에게 사업체 몇 개의 명단이 담긴 알선장을 주고, 그 가운데에서 노동자가 업체를 선택해 구직을 하는 방식이었다. 그런데 갑작스레 정부가 불법브로커 개입 운운하면서 알선장 발급 방식을 중단하고, 구인업체에게만 이주노동자 명단을 제공해서 업체가 연락하게끔 하는 방식으로 바꾸었다. 이주노동자들은 연락이 올 때까지 앉아서 기다리기만 하라는 것이었다. 사업장 변경이 원천적으로 제한되어 있는데 그 제한된 범위에서의 선택권마저 박탈당한 이주노동자들은 분노할 수밖에 없었다. 전국적으로 <이주노동자 노예노동 강요하는 고용노동부 지침 철회를 위한 비상대책위원회>가 만들어지고 항의행동을 이

어갔다. 이에 정부는 업체가 연락하게 하는 대신 고용센터에서 일주일에 한두 번 노동자에게 구인업체 정보를 문자로 보내는 방식으로 한발 물러서게 되었다.

(5) 출국만기보험금 출국 후 지급

2014년에 정부는 이주노동자들의 퇴직금 보존을 위해 만든 출국만기보험의 보험금 지급 조건을 ‘출국 후’로 바꿨다. 이전까지 4년 10개월의 취업기간이 끝나면 지급하던 보험금을 출국해야 주는 것으로 바꿔버린 것이다. 정부는 미등록 체류를 줄이기 위한 불가피한 개정이라고 했지만, 이후 미등록 체류를 한 이주노동자들에게도 출국 후 보험금을 지급하면서 퇴직금 수령을 어렵게 만들기 위한 명분이었을 뿐임이 밝혀졌다. 실제로 출국 후 보험금 신청 절차가 쉽지 않다 보니 이주노동자들이 찾아가지 못한 보험금이 지난 9년간 수백억 원이 넘는 실정이다.⁶⁾ 근로기준법에 따라 퇴직금은 퇴직 후 14일 이내에 지급하게 되어 있다. 출국만기보험금은 이주노동자의 퇴직금이다. 그럼에도 정부가 퇴직금 수령 조건으로 출국을 전제하는 바람에 이주노동자들은 퇴직금마저 제대로 받지 못하게 되었다.

(6) 숙식비 징수 지침

2017년에 정부는 이주노동자의 숙식비 기준을 정하겠다고며, 열악한 기숙사 문제에 대한 근본적 개선은 없이 숙식비 상한선을 통상임금의 일정 비율로 정하는 지침을 발표했다. 지침에 따라 임시 주거시설에 살게 하

6) 한국일보 (2023.10.22.) “외국인 근로자가 한국에 두고 간 보험금 ‘250억’... 이자만 14억”

고 점심 제공을 안하면 8%, 점심 제공을 하면 13%, 주거 시설에 살게 하고 점심 제공을 안하면 15%, 점심 제공을 하면 20%까지 사업주가 임금에서 공제할 수 있게 되었다.⁷⁾ 이주노동자의 기숙사는 노동자 복지 차원에서 제공되는 것이라기보다는 원하는 근무시간에 이주노동자가 쉽게 현장에 투입될 수 있도록 사용자가 제공하는 성격이 크다. 따라서 이주노동자의 기숙사는 무상 또는 저렴하게 제공되어야 하는 것이 맞다. 그런데도 농업 등 일부 업종에서 이주노동자에게 과도한 기숙사비를 징수함으로써 오히려 이주노동자가 받아야 할 임금을 갈취하는 일이 빈번했다. 정부는 노사간 다툼을 예방하고 이주노동자의 권익을 위해 숙식비의 상한선을 정할 필요가 있다며 지침을 제정했지만, 이는 오히려 전 업종 모든 사업장이 이주노동자에게 기숙사비를 징수할 수 있는 근거가 되었다. 더욱이 사업주가 기숙사 침실 하나에 노동자를 여러 명 기거하게 하면서 인원수대로 숙식비를 징수할 수 있도록 해 ‘사업주에게 월세 장사까지 할 수 있게 만든 지침’이라는 비판이 거셌다.

(7) 숙련기능인력 점수제 비자 도입

2018년에는 4년 이상 근무 중인 고용허가제 이주노동자(E-9, H-2)에게 장기체류가 가능한 숙련기능인력(E-7-4) 비자로의 변경을 허용하는 숙련기능인력 점수제 비자 제도가 시행되기 시작했다. 이는 한국에서 오래 일한 이주노동자를 계속 고용하고 싶어 하는 사업주의 요구와 장기체류를 원하는 노동자의 요구를 모두 충족시키기 위해 나온 정책이라고 볼 수 있다. E-7-4 비자는 계약 연장만 하면 상한 없이 계속 체류할 수 있

7) 고용노동부 외국인력담당관실(2017.2.16.) “외국인근로자 숙식정보 제공 및 비용징수 관련 업무지침” (https://www.moel.go.kr/info/etc/dataroom/view.do?bs_seq=20200200797)

고 가족을 초청해서 같이 살 수 있는 비자라는 장점은 있지만, 쿼터가 매우 적고 요건이 까다로워서 신청이 쉽지 않으며 사업장 변경이 고용허가제보다 훨씬 더 어렵다는 한계가 있다. 그런데 장기체류 숙련 노동자에 대한 수요가 커지자 정부는 2023년에 쿼터를 3만 5천 명으로 늘리고 비자 신청 요건도 대폭 완화한 숙련기능인력 확대 방안을 발표했다. 하지만 E-7-4 전환 이후 한 직장에서 2년 근무를 의무화하는 등 사업장 변경 제한은 더욱 강화되었다.⁸⁾

(8) 코로나19 팬데믹 기간 중의 변화

2020년에서 2022년 사이에는 코로나19 팬데믹으로 각국이 국경봉쇄와 이동제한과 같은 조치를 취하는 바람에 이주노동자 입국이 거의 이루어지지 않았다. 국내 노동시장에서 노동력 공급이 부족해지고 인력난이 심화되자 정부는 고용허가제 이주노동자에 대한 체류 연장 조치를 시행했다. 그러나 2020년에는 체류기간 만료 예정인 이주노동자에 대한 취업활동기간 50일 연장 조치만 두 차례 취해지고 그 기간마저 지나게 된 노동자들에게는 기타(G-1) 체류자격 변경 후 계절노동자로의 취업 기회를 부여하는 데서 그쳤다. 외고법 개정으로 안정적인 체류기간 연장이 가능해진 것은 팬데믹이 1년도 더 지난 2021년 4월이 되어서였다. 체류기간 연장 조치가 적절한 시기에 장기적 안목을 가지고 발표되지 않음에 따라 많은 이주노동자들이 체류자격을 잃고 미등록 체류자가 되었을 뿐 아니라 건강보험 자격도 상실해 보건의료서비스 접근이 가장 필요한 시기에 큰 어려움을 겪었다(김사강, 2023). 팬데믹 기간 중에도 이주노동자의 기

8) 법무부 보도자료 (2023.9.25.) “숙련기능인력 3만 5천 명 혁신적 확대방안 (K-point E74) 9월 25일부터 본격 시행”

본권인 생존, 생계, 건강은 안중에 없이 체류관리와 인력수급에만 급급한 정부의 태도에는 변함이 없었던 것이다.

(9) 사업장 변경 권역 제한

2023년에는 이주노동자의 사업장 변경 제한을 더욱 강화하는 권역 내 사업장변경 허용 지침이 발표되었다. 지침에 따르면, 전국을 수도권(서울·경기·인천), 경남권(부산·경남·울산), 경북·강원권(대구·경북·강원), 전라·제주권(광주·전남·전북·제주), 충청권(대전·충남·충북·세종)의 5개 권역으로 구분해, 10월 19일부터 신규 또는 재입국 특례로 입국하는 이주노동자들은 최초 고용허가를 받은 사업장에 소재한 권역 내에서만 사업장 변경이 가능하게 되었다. 이는 기존의 직장 선택의 자유 침해에 더해 거주·이전의 자유까지 침해하는 ‘기본권 가중 침해’ 조치이다. 또한 최초 고용사업장 장기근속을 유도하고 사업장 변경이력 관리 강화를 하겠다고 하는 것은 입국 초기에 사업장 변경을 하는 노동자에게 문제의 사유가 있다고 것으로 사실상 블랙리스트로 작동할 가능성이 크다.

[표 2-10] 산업연수생제도 및 고용허가제 제도 변화

시기	제도 변화	평가
1991. 11	해외투자기업연수생제도 실시	현대판 노예제도의 시작
1992.6 - 1994.5	6개월씩 4차례 미등록체류자 자진신고를 통해 체류기간 연장	미등록체류자에 대한 미봉책
1994	산업연수생제도 시행	현대판 노예제도의 확대
1995	노동부가 고용허가제 도입추진, 중기협 등의 반발로 무산	
2000.4	2+1 연수취업제 실시(2년 연수생, 1년 노동자)	연수제에 대한 비판으로 제도 변화
2002.4	1+2 연수취업제 실시(1년 연수생, 2년 노동자)	중기협 반발로 고용허가제 도입 어려워지자 연수취업제 확대

시기	제도 변화	평가
2002.3	불법체류 종합방지대책 발표 (자진신고자에 대해 2003.3까지 단속추방 유예. 약 256,000명 신고함.)	월드컵을 앞두고 국가이미지 차원에서 출국 유예
2003.3	산업연수생제도 폐지·외국인고용허가제 추진 입장 확정·발표 (고용허가제 도입을 전제로 03.3 출국유예기간이 만료되는 미등록체류자에 대해 03.8말까지 일괄 재유예)	고용허가제 도입 전까지는 산업현장 인력 활용 위해 미등록체류자 추방 유예. 이후 대규모 단속추방 예고한 것임
2003.9	03.3.31기준 국내체류기간 4년 미만 미등록체류자(227,000명)에 대하여 부분 합법화조치 시행	체류기간 3년 미만자는 총 체류기간 5년 이내 범위에서 최장 2년간 취업활동 허용 체류기간 3-4년인 자는 자진출국후 재입국하면 총5년이 넘지 않는 기간 동안 종전 사업장에서 근무가능 체류기간 4년 이상인 자와 미신고자는 무조건 출국 대상 미등록체류자들을 갈라치기한 정책임.
2003.8	외국인근로자의고용등에 관한법률(고용허가제법) 공포	
2003.11	미등록 이주노동자에 대해 전국적으로 대대적인 합동단속 실시	명동성당 농성투쟁 등 전국적으로 이주노동자 농성 전개됨
2004.8	고용허가제 시행	
2005.11	3년의 취업기간 만료자를 재고용하는 경우 재취업 제한기간 단축: 6개월 ⇒ 1개월	인력공백 축소를 원하는 사업주 요구 수용
2007.1	산업연수생제도 폐지, 고용허가제도로 통합 방문취업제(H-2) 실시	해외투자기업연수생제도는 아직 남아 있음
2009.9	근로계약기간 변화(최대1년 ⇒ 3년 취업활동기간 이내)/ 재고용제도 개선(3년+1개월출국+3년 ⇒ 출국 없이 3년+1년 10개월)/ 사업장 변경 사유 추가(사용자의 부당한 처우 등)/ 사업장 변경기간(구직기간) 조정(2개월 ⇒ 3개월)/ 사업장 변경 횟수 조정(외국인근로자의 책임이 아닌 경우 횟수 미산입)	인력공백 없애기 위해 출국 없이 1년10개월 연장 가능케 함. 사업장 변경 사유 추가, 구직기간 연장, 횟수 조정 등 일부 완화 조치
2011.11	특별한국어시험제도 마련. 귀국 노동자 대상 재입국 시험	미등록체류 방지, 기업의 숙련인력 요구
2012.7	성실근로자 재입국제도 시행	미등록체류 방지, 기업의 숙련인력 요구
2012.7	사업장 변경 지침 개악(알선장제도 폐지)	제한된 범위의 사업장 선택권마저 박탈됨

시기	제도 변화	평가
2014.2	출국민기보험을 기존 퇴직 후 14일 이내 지급에서 '출국후 지급'으로 법개정	퇴직금 지급 시기와 방법 개악
2015.10	농축산업 표준계약서 신설	
2017.2	숙식 정보 제공 및 비용징수 관련 업무 지침 제정	통상임금의 8~20%까지 월급에서 공제 가능하게 하여 사업주에게는 추가 이익, 노동자에게는 피해
2018	숙련가능인력 체류자격 전환 제도 시행. 5년이상 근무중인 숙련이주노동자에게 장기체류비자(E-7-4) 전환 허용,	조건은 까다롭고 쿼터는 매우 적음
2020-22	코로나19로 인한 취업활동기간 특별연장 시행	인력 부족으로 인한 체류연장 조치
2021	기숙사 대책 발표	등록되지 않은 가설건축물 제공시 고용허가 불허, 사업장 변경사유에 추가. 그러나 가설건축물 전면 금지되지 않음.
2022.12	'산업현장과 인구구조 변화에 대응하는 고용허가제 개편방안' 발표	10년 이상 체류 가능한 고용허가제 내 장기체류특례 예고
2023	E-7-4 쿼터 확대, 자격요건 완화 권역 내 사업장변경 허용 관련 지침 제정으로 사업장 변경 지역 제한 실시 이주가사노동자 시범사업 실시 발표 및 추진	기업의 숙련인력 요구에 부응 직장선택의 자유에 침해에 더한 거주이전의 자유 침해 졸속적이고 인권침해 초래할 가사노동자 도입

3. 고용허가제의 문제점: 제도화된 차별, 착취, 억압

고용허가제는 외교법 제1조에서 “이 법은 외국인근로자를 체계적으로 도입·관리함으로써 원활한 인력수급 및 국민경제의 균형 있는 발전을 도모함을 목적으로 한다”고 규정하고 있듯이, 사업주 입장에서 원활한 외국인력 수급에 초점이 맞춰져 있다. 이 목적을 실현하기 위한 제도이기 때문에 노동자의 처우와 권리에 대한 고려가 별로 없어서 수많은 문제를 양산해 왔다. 이하에서는 고용허가제에서 발생하는 대표적인 문제점과 더불어 한국사회 이주노동자 전반에 대한 차별적 제도로 인해 발생하는

문제를 함께 살펴본다.

1) 입국 전 문제- 선택지 없는 근로계약 등

고용허가제 이주노동자는 한국어 시험과 기능시험을 통과해야 구직자 명부에 올라간다. 구직자 명부의 유효기간은 2년이므로 그 기간 내에 한국의 사업주와 계약이 체결되어야 한다. 이주노동자를 고용하고자 하는 사업주는 국내에서 내국인 노동자 구인 노력을 한 후 노동부에 고용허가 신청을 해야 한다. 노동부는 사업주가 원하는 숫자의 3배수의 이주노동자 명단을 사업주에게 추천한다. 사업주는 이주노동자 기본 정보를 보고 그 가운데에서 노동자를 선택하고, 선택한 노동자에게 산업인력공단을 통해 표준근로계약서를 보내게 된다. 그러면 노동자 입장에서는 하루빨리 한국에 일하러 가는 것이 중요하므로 계약서에 무조건 사인을 할 수밖에 없다.

물론 계약서상의 노동조건이 사업체마다 큰 차이가 있는 것도 아니다. 임금은 최저임금 시급이고 근로계약 기간은 대개 3년이다. 노동자는 사업체에 대한 정보도 거의 받지 못한다. 제조업은 ‘금속가공’이나 ‘기계장치 조작’, 농업은 ‘작물재배’, 어업은 ‘김양식’처럼 포괄적인 정보만 계약서에 적혀 있기 때문에 구체적으로 무슨 업무를 하게 될지는 알 수 없는 것이다. 또한 노동자가 3년이 아니라 1년만 계약하고 다른 업체로 옮기고자 해도 계약 단계에서 기간 협상을 할 방법도 없다. 계약서에 사인하지 않고 다음번 계약서가 오기를 기다릴 수도 없다. 언제 다시 사업주의 선택을 받을 수 있을지 모르기 때문이다. 그러니 자율계약이라는 것은 허상이고 협상의 여지없이 눈앞의 계약서에 사인할 의무만 있을 뿐이다. 노동자에게 계약에 있어 선택권이라는 것 자체가 없는 것이다.

보통 구직자 명부의 대기자는 한해 그 나라에 배정된 쿼터보다 많기 때문에 시간이 지나도 사업주의 선택을 받지 못해 마냥 기다리는 노동자도 많을 수밖에 없다. 그러다가 2년이 지나면 아예 구직자 명부에서 삭제되어 다시 처음부터 한국어 시험을 준비해야 한다. 노동자로서는 사업주에게 선택되어 계약서가 오기만을 기다리며 다른 일은 하지도 못하고 불안정한 생활을 해왔는데 유효기간까지 지나버리면 그때까지 들인 시간과 비용은 헛된 것이 되어 버린다. 아무도 보상해주지 않는다. 일부 국가에서는 이러한 상황을 구제해 달라는 항의시위가 벌어지기도 했다.⁹⁾

2) 권리교육 없는 입국 전후 취업교육

계약이 체결되어 고용허가제 비자를 발급받은 이주노동자는 본국에서 출국하기 전에 일주일가량 입국전 교육을 받는다. 계약이 체결되기까지 오랜 시간 기다리면서 시험 준비를 위해 공부한 한국어를 다 잊어버린 노동자들이 대부분이기 때문에 입국 전 교육은 대개 한국어 교육에 집중되어 있고, 그밖에 한국문화, 법 관련 교육 기본교육이 이뤄진다. 교육은 송출국가 예산으로 운영되고 정부 부처의 관리 감독을 받는 공공직업훈련기관 등에서 실시된다. 이때 교육기관은 송출국가에서 추천하는 훈련기관 중 고용노동부가 인정하는 기관으로 지정된다.¹⁰⁾

9) Nepali Times (2021.3.30.) “Delayed dreams for Korea-bound Nepalis”; Nepal Monitor (2021.1.10.) “Youths demonstrates in front of EPS Korea section in Lalitpur”

10) 한국산업인력공단 홈페이지 참고 (<https://www.hrdkorea.or.kr/1/3/3/1/1>)

[표 2-11] 사전 취업교육 교육시간 및 내용

구분	교육시간
한국어교육	38시간
한국문화의 이해	4시간
근로기준법 및 고충처리(성희롱예방 포함)	2시간
산업안전	1시간
총계	45시간

* 출처: 한국산업인력공단 홈페이지(<https://www.hrdkorea.or.kr/1/3/3/1/1>)

입국 후에는 국내에서 2박 3일간 16시간의 교육이 진행되는데, 교육 내용에는 외고법 시행규칙 제11조에 따라, 취업활동에 필요한 업종별 기초적 기능에 관한 사항, 외국인근로자 고용허가제도에 관한 사항, 산업안전보건에 관한 사항, 「근로기준법」 및 「출입국관리법」 등 관련 법령에 관한 사항, 한국의 문화와 생활에 관한 사항, 그밖에 취업활동을 위하여 고용노동부장관이 필요하다고 인정하는 사항 등이 포함된다. 입국 후 취업교육은 제조업은 중소기업중앙회와 노사발전재단, 건설업은 대한건설협회, 농업은 농협중앙회, 어업은 수협중앙회 등에서 담당하고 있다.

[표 2-12] 입국 후 교육내용 및 교육 시간

과목	주요교육내용	교육시간
한국의 직장문화	직장생활, 직장예절 및 기숙사 생활 등	1시간
관계법령 및 고충 상담절차	외고법, 근로기준법, 출입국관리법 및 기초생활 법률 ※이탈방지교육, 전용보험 관련 교육 포함	5시간
	고충처리 및 상담절차(기관 안내), 성희롱 예방 교육 ※성폭력·성매매 예방, 모성보호 교육 포함	3시간
산업안전보건 및 기초기능	[산업안전보건] 안전표지, 안전일반 및 직업안전(업종별) ※해외 악성가축전염병 유입 방지 대책 포함 [기초기능] 업종별 기초 기능	7시간

* 출처: 노사발전재단 홈페이지(<https://www.workinkorea.org:5443/ko/14>)

입국 전후 교육은 한국어교육과 이탈 방지, 사업장 내 적응과 사업주에 대한 순응 등에 초점이 맞춰져 있다.¹¹⁾ 즉, 이주노동자가 겪게 되는 차별적 상황, 인권과 노동권 침해, 각종 폭력 등에 대해서 스스로를 어떻게 보호해야 하는지나 권리구제를 위해 어떤 기관이나 단체를 통해 문제를 제기하는 절차를 알아야 하는지, 이주노동자에게 보장되어 있는 법적 권리는 어떤 것인지 등의 포괄적인 권리교육이 극히 미흡하다. 산업안전보건의 경우에도 시간 배정은 많이 되어 있지만 구체적으로 자기가 일할 현장 상황을 모르는 상황에서 교육을 받기 때문에 효과가 불분명하다. 또한 전반적인 교육과정에 노동조합이나 이주노동자지원단체의 참여와 모니터링이 배제되어 있다.

11) 서선영(2023)은 이주노동자의 입국 전 교육에 대해 “예비 이주노동자들이 시험 준비를 위한 교육 과정에서 한국어 표준교재와 한국어 학원 강사들을 통해 한국 사회, 문화, 언어를 배우고, 한국에서 저임금 ‘외국인 노동자’로서 기대되는 통제 가능하고 복종적인 노동자로서의 정체성을 스스로 형성하고 내면화하도록 장려된다”고 정리했다.

3) 사업장 변경 제한이라는 강제노동, 지역제한으로 추가 침해

고용허가제의 가장 큰 문제점은 사업장 변경의 자유가 없다는 것이다. 사업장에서 힘들고 어렵고 견딜 수가 없을 때 노동자의 마지막 수단은 사표라도 내는 것인데 고용허가제 이주노동자들은 사표를 낼 자유, 즉 사직할 자유가 없다. 사업주의 동의 없이 일을 그만두면 법률을 위반한 것이 되어 체류자격을 잃게 되기 때문이다.

「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」

제25조(사업 또는 사업장 변경의 허용) ① 외국인근로자(제12조제1항에 따른 외국인근로자는 제외한다)는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 발생한 경우에는 고용노동부령으로 정하는 바에 따라 직업안전기관의 장에게 다른 사업 또는 사업장으로의 변경을 신청할 수 있다.

1. 사용자가 정당한 사유로 근로계약기간 중 근로계약을 해지하려고 하거나 근로계약이 만료된 후 갱신을 거절하려는 경우
2. 휴업, 폐업, 제19조제1항에 따른 고용허가의 취소, 제20조제1항에 따른 고용의 제한, 제22조의2를 위반한 기숙사의 제공, 사용자의 근로조건 위반 또는 부당한 처우 등 외국인근로자의 책임이 아닌 사유로 인하여 사회통념상 그 사업 또는 사업장에서 근로를 계속할 수 없게 되었고 인정하여 고용노동부장관이 고시한 경우
3. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사유가 발생한 경우

...

- ③ 제1항에 따른 다른 사업 또는 사업장으로의 변경을 신청한 날부터 3개월 이내에 「출입국관리법」 제21조에 따른 근무처 변경허가를 받지 못하거나 사용자와 근로계약이 종료된 날부터 1개월 이내에 다른 사업 또는 사업장으로의 변경을 신청하지 아니한 외국인근로자는 출국하여야 한다. 다만, 업무상 재해, 질병, 임신, 출산 등의 사유로 근무처 변경허가를 받을 수 없거나 근무처 변경신청을 할 수 없는 경우에는 그 사유가 없어진 날부터 각각 그 기간을 계산한다.
- ④ 제1항에 따른 외국인근로자의 사업 또는 사업장 변경은 제18조에 따른 기간 중에는 원칙적으로 3회를 초과할 수 없으며, 제18조의2제1항에 따라 연장된 기간 중에는 2회를 초과할 수 없다. 다만, 제1항제2호의 사유로 사업 또는 사업장을 변경한 경우는 포함하지 아니한다.

외고법에서 규정하는 것처럼, 사업주에게는 계약을 해지할 권한이 있지만 노동자는 계약을 종료할 아무런 권한이 없다. 사업주가 고용센터에 고용변동신고를 해야만 사업장 변경 절차를 밟을 수 있기 때문에 사업주

가 이 신고에 동의하지 않으면 사업장 변경이 불가능하다. 또한 사업주가 신고를 해주더라도 1개월 내에 구직 등록, 3개월 내에 구직을 하지 못하면 비자를 잃게 된다. 사업장 변경 횟수도 최초 3년의 체류기간에 3회, 재고용되면 1년 10개월 기간에 2회로 제한된다. 즉 사유와 횟수가 이중적으로 제한되어 있는 것이다. 이렇게 횟수제한이 사유제한과 결합되면서 이주노동자 사업장 이동의 자유를 과도하게 제약하는 구조가 만들어졌고, 이를 지키지 못하면 강제퇴거 당한다는 출입국관리법 상의 위협까지 작동하면서 이주노동자는 통치하기 수월한 ‘영구적 한시체류자’로 만들어진다(한준성, 2022). 제도적으로 계약기간 동안 사업장 변경을 제한하므로 사업주는 자기 소유물처럼 생각해서 이주노동자를 마음대로 부릴 수 있다고 여기게 된다. 국가도 사업주도 통제하기 쉬운, 취약성이 극대화된 대상이 되는 것이다.

예외적으로 <외국인근로자의 책임이 아닌 사업장 변경 사유> 고시에 해당되는 조건, 즉 심각한 임금체불, 상습적 폭언이나 폭행, 성폭력, 불법 임시가건물 기숙사 등에 해당되면 고용센터에서 직권으로 사업장 변경을 해줄 수 있는데, 이 경우에도 고시 사유에 해당된다는 것을 개별 노동자가 입증을 해야 한다. 따라서 언어와 법제도에 서툰 이주노동자가 노조나 단체의 지원 없이 사업장 변경을 하기에는 너무나도 장벽이 높다. 그래서 고용허가제 이주노동자는 실질적인 강제노동 상태에 놓여 있는 것이다.

외국인근로자의 책임이 아닌 사업장 변경 사유 (고용노동부 고시) 중

제4조(근로조건 위반) 법 제25조제1항제2호에 따라 사업장 변경이 허용되는 근로조건 위반 등에 해당하는 사유는 다음 각 호와 같다.

1. 사용자가 다음 각 목과 같이 임금체불 등을 한 경우

가. 월 임금의 30 퍼센트 이상의 금액을 2개월이 지나도록 지급하지 않거나 지연하여 지급한

경우

나. 월 임금의 30 퍼센트 이상의 금액을 2회 이상 지급하지 않거나 지연하여 지급한 경우
 다. 월 임금의 10 퍼센트 이상의 금액을 4개월이 지나도록 지급하지 않거나 지연하여 지급한 경우

라. 월 임금의 10 퍼센트 이상의 금액을 4회 이상 지급하지 않거나 지연하여 지급한 경우
 마. 「최저임금법」에 따른 최저임금액에 미달하여 지급한 경우

2. 사용자가 채용할 때 제시하였거나, 채용한 후에 일반적으로 적용하던 임금 또는 근로시간을 20 퍼센트 이상 감축한 기간이 사업장 변경 신청일 이전 1년 동안 2개월 이상인 경우

3. 사용자가 채용할 때 제시하였거나, 채용한 후에 일반적으로 적용하던 근로시간대를 외국인 근로자의 동의 없이 2시간 이상 앞당기거나 늦춘 사실이 사업장 변경 신청일 이전 1년 동안 1개월 이상 지속된 경우

4. 사용자의 「산업안전보건법」위반으로 인해 다음 각 목의 사유가 발생한 경우

가. 「산업안전보건법」제2조의 중대재해가 발생한 경우

나. 외국인 근로자가 3개월 이상의 요양이 필요한 신체적·정신적 부상이나 질병이 발생한 경우

다. 외국인근로자가 3개월 미만의 휴업이 필요한 부상 또는 질병이 발생한 경우에 사용자가 해당 부상 또는 질병 발생일로부터 1개월이 경과하는 시점까지 「산업안전보건법」에 따른 안전·보건상의 조치를 하지 아니한 경우

제5조(부당한 처우 등) 법 제25조제1항제2호에 따라 사업장 변경이 허용되는 부당한 처우 등에 해당하는 사유는 다음 각 호와 같다.

1. 외국인근로자가 사용자, 직장동료, 사업주의 배우자(사실혼 관계에 있는 사람을 포함한다) 또는 직계존비속으로부터 성희롱, 성폭력, 폭행, 상습적 폭언 등을 당하여 그 사업장 변경을 신청한 경우로서 사업장 변경이 필요하다고 인정되는 경우

2. 외국인근로자가 사용자로부터 성희롱, 성폭력, 폭행, 상습적 폭언 등을 당하여 그 사업장에서 근로를 계속할 수 없게 되었다고 인정되는 경우

3. 외국인근로자가 사업장 등 사용자의 관리가 미치는 범위 내에서 직장 동료, 사업주의 배우자 또는 직계존비속으로부터 성희롱, 성폭력, 폭행, 상습적 폭언 등을 당함으로써 그 사업장에서 근로를 계속할 수 없게 되었다고 인정되는 경우

4. 외국인근로자가 사용자로부터 국적, 종교, 성별, 신체장애 등을 이유로 불합리한 차별대우를 받음으로써 그 사업장에서 근로를 계속할 수 없게 되었다고 인정되는 경우

5. 사용자가 외국인근로자에게 비닐하우스 또는 건축법 제20조, 농지법 제34조 등을 위반한 가설 건축물을 숙소로 제공한 경우

6. 사용자가 임금 또는 휴업수당을 지급하지 않으면서 외국인근로자의 근로제공을 5일 이상 거부하는 경우

7. 사용자가 「외국인근로자 고용 등에 관한 법률」에 따라 가입해야 할 보험과 가입의무가 있는 사회보험에 미가입하거나 체납한 기간이 3개월 이상으로 직업안정기관의 장으로부터 시정할 것을 요구받았음에도 불구하고 정당한 사유 없이 시정기간 내에 이행하지 아니한 경우

제5조의2(기숙사의 제공 등) 법 제25조제1항제2호에서 "법 제22조의2를 위반한 기숙사의 제공"에 해당하는 사유는 다음 각 호와 같다.

1. 사용자가 「근로기준법 시행령」 제55조부터 제58조의2까지의 사항에 위반하는 기숙사를 제공한 것을 이유로 직업안정기관의 장으로부터 시정할 것을 요구받았음에도 불구하고 정당한 사유 없이 시정 기간 내에 이행하지 아니한 경우
2. 사용자가 영 제26조의2에 따라 기숙사 정보를 제공하는 경우 「외국인근로자 기숙사 정보 제공에 관한 규정(고용노동부 고시)」에 따른 정보를 제공하지 않거나, 실제 제공된 기숙사와 다른 내용의 정보를 제공(이 경우 근로계약 체결할 때 제공된 기숙사 정보 중 변경된 사항을 포함한다)한 것을 이유로 직업안정기관의 장으로부터 시정할 것을 요구받았음에도 불구하고 정당한 사유 없이 시정 기간 내에 이행하지 아니한 경우

고시상의 사유는 매우 제한적인데 그 근거와 기준이 불분명하다. 예컨대 임금체불을 한 달 했으면 사유에 해당되지 않는데, 이는 고시가 사업주 위법행위 일반을 반영한 것이 아니라 위법행위 중에서도 중한 경우만 제한해서 반영했음을 의미한다. 그리고 이러한 사유에 해당하여 입증 자료를 제출하더라도 고용센터에서 직권으로 사업장 변경을 하기까지는 시간이 오래 걸린다. 예를 들어 임금체불 사유로 사업장 변경을 신청하면 고용센터에서는 근로감독관에게 체불임금확인서를 받아 오라고 하고, 폭행 사유로 신청을 하면 경찰서의 사건조사 결과를 제출하라고 한다. 이렇게 사업주의 불법사실을 증명하는 증거자료를 발급받거나 고용센터가 자체적으로 사실 확인을 하는 기간이 짧게는 수주에서 길게는 수개월이 걸리기도 한다.

그런데 노동자가 사업장 변경 신청을 했다는 사실을 사업주가 인지하면 그때부터 사업장 내에서 괴롭침이 적용되어 노동자에 대한 괴롭힘이 시작된다. 욕설과 폭언, 일을 시키지 않기, 기숙사에서 내쫓기, 정직과 같은 징계에 이르기까지 다양한 방식의 괴롭힘으로 노동자를 못살게 군다. 사업장 변경 사유가 인정될 때까지 노동자는 사업장 내에서 그러한 괴롭힘을 참을 수밖에 없는 것이다. 그러다가 시간이 흐르면 사업주는 사업주 귀책사유로 기록을 남는 경우 고용허가 제한 등의 제재를 받을 수 있기 때문에 그러한 기록을 남기지 않기 위해 노동자를 회유하기 시작한

다. 사업장 변경에 동의, 즉 고용변동신고를 해 줄테니 자율합의에 의한 계약해지로 기록하자는 것이다. 그 과정에서 이주노동자의 취약한 상황을 악용하여 사업장 변경 동의를 조건으로 수습에서 수백만 원의 금전을 요구하는 사업주들도 많다. 어떻게 해서든지 하루빨리 사업장에서 벗어나고 싶은 노동자로서는 대개 이에 동의하고 사업장을 바꾼다. 그래서 노동부 공식 기록에 사업장 변경 사유는 90퍼센트 이상이 이러한 계약해지로 남는 것이다.

[표 2-13] 업종별 사업장 변경 신청 사유(단위: 건)

업종	변경 사유																							
	①근로계약 만료/해지				②휴업/폐업 /도산 등				③고용허가 취소 또는 고용 제한 조치를 받은 경우				④근로조건이 근로계약과 상이, 근로조건 위반(임금체불 불/지연) 등				⑤부당한 처우				⑥상해 등			
	15년	16년	17년	18년	15년	16년	17년	18년	15년	16년	17년	18년	15년	16년	17년	18년	15년	16년	17년	18년	15년	16년	17년	18년
제조업	36,869	35,943	346,053	35,097	6,193	6,825	5,892	5,136	54	64	50	62	209	291	245	341	25	15	16	5	21	7	8	8
건설업	3,148	2,844	3,191	3,509	1,193	1,025	1,422	1,742	14	1	11	45	8	2	5	12	0	0	20	0	0	0	1	0
농축산업	6,248	6,376	6,711	7,143	531	532	907	1,147	8	10	21	15	86	50	52	73	2	15	9	9	0	4	3	3
서비스업	100	90	85	70	4	8	12	8	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
어업	1,461	1,933	1,675	2,182	295	260	433	530	1	7	3	1	15	26	33	39	4	3	4	8	0	0	1	1
총 계	47,826	47,186	46,267	48,001	8,216	8,650	8,666	8,563	78	82	86	123	318	369	335	465	31	33	49	22	21	11	13	12

* 출처: 고용노동부가 한정에 의원실에 제공한 자료(2019.9)

[표 2-13]에서도 알 수 있듯이, 근로조건 위반이나 부당한 처우로 기록된 사례는 전체 사유 중에 1% 미만으로 미미하다.

[표 2-14] 사업장 변경 사유별 승인 현황 (2021년 기준)(단위: 건, %)

구분 계	근로계약해지 또는 근로계약 만료	휴업 및 폐업	고용허 가의 취소	고용제 한	기숙사 위반	사용자의 근로조건 위반 또는 부당한 처우 등	기타(상해, 권익보호협의 회 인정 등)
31,985 (100.0)	27,392 (85.7)	4,173 (13.1)	61 (0.1)	53 (0.1)	12 (0.04)	275 (0.9)	19 (0.06)

* 출처: 경향신문의 고용노동부 정보공개청구자료

[표 2-14]에서도 역시 기숙사 위반, 부당한 처우, 상해 등은 1%에 지나지 않는다. 결국 극히 제한된 범위의 사업장 변경에 있어서도 사업주 귀책사유는 공식적으로 거의 없게 되는 셈이다.

한편 계약기간 동안 노동자를 붙잡아 둘 수 있으므로 사업주는 노동조건을 하나도 개선하지 않아도 된다. 자의로 사직할 수가 없으니 노동자는 노동조건을 개선할 개별적 협상력을 가질 수도 없다. 노동자의 협상력을 제도적으로 박탈시키는 것이다. 결국 국가가 사업주로 하여금 이주노동자의 취약성을 활용해 생산성을 유지할 수 있도록 강제할 수 있는 길을 합법적으로 열어준 것이다(한준성, 앞의 글).

이에 이주노동자 운동 진영에서는 최우선적인 개선 과제로 사업장 변경의 자유 보장을 요구해 왔고, 2020년 3월에는 위헌소송까지 제기하였다. 다섯 명의 이주노동자를 청구인으로 하여 외교법과 노동부 고시가 “헌법 제10조(인간의 존엄과 가치 및 행복추구권), 제11조(평등권), 제12조 제1항(신체의 자유), 제15조(직업선택의 자유), 제32조(근로의 권리)를 침해한다”는 헌법소원 심판을 청구한 것이다. 청구인들이 일하는 사업장들은 10명의 사상자를 낸 폭발사고 발생, 근로계약 위반, 근로기준법 위반, 사용자의 폭언, 보호장구 미지급, 건설기계 무면허 운전 강요 등 각종 계약위반과 불법행위가 만연한 곳이었지만 고시에 따른 사업장 변경

사유에 해당하지 않아 사용자가 허락하지 않는 한 그만둘 수 없었다. 이처럼 국가적 차원에서 이루어지는 이주노동자의 사업장 변경에 대한 규제는 고용관계를 해소할 노동자의 권리를 제한함으로써 노동자의 사용자에 대한 지위를 더욱 약화시키는 결과를 가져온다. 이는 국가권력이 노동자의 열악한 지위를 보완하기 위해 개입하는 통상의 노동정책의 방향에 역행할 뿐만 아니라, 의사에 반하는 강제노동으로부터 자유로운 권리, 법률 또는 근로계약을 위반한 근로조건을 거부할 권리를 포함하는 근로의 권리, 차별받지 않을 권리 등 헌법상 기본권에 대한 침해를 야기한다.¹²⁾

그러나 헌법재판소는 2021년 12월에 재판관 7대 2 의견으로 이러한 권리침해가 합헌이라고 판결했다. 현재는 주로 직업선택의 자유를 논하면서, “외국인고용법이 채택하고 있는 고용허가제에 따라 입국한 외국인 근로자는 사용자에 의해 선정되어 특정한 사업장에 배치되어 근무를 시작하고, 취업기간 동안 사업장 변경 사유와 횟수가 제한되는 등 사업장 변경이 억제된다. 따라서 외국인근로자의 자유로운 사업장 변경 신청을 허용하는 것은 고용허가제의 취지와 맞지 않고 자칫 외국인고용법의 근간을 흔드는 것이 될 수 있으므로, 이 사건 사유제한 조항이 (...) 고용허가제를 취지에 맞게 존속시키기 위해 필요한 제한으로 볼 수 있다 (...) 따라서 입법재량의 범위를 넘어 명백히 불합리하다고 볼 수 없으므로 청구인들의 직장선택의 자유를 침해하지 아니한다”고 하였다. 결국 고용허가제가 원래 원활한 인력수급을 위해 만들어진 제도이기 때문에 그에 맞게 운영되고 있다고 하면서 이주노동자의 권리 개선에 대해서는 눈을 감

12) 외국인이주·노동운동협의회, 이주노동자 차별철폐와 인권·노동권 실현을 위한 공동행동, 이주인권연대 주최 기자회견, 「사직을 허하라! 이주노동자 강제노동 고용허가제 헌법소원 제기 공동기자회견문」 (2020.3.18.)

아버린 것이다.

그런데 비슷한 시기에 나온 노동부의 연구용역에서는 사업장 변경 제한이 국제법과 헌법 등 위반이라면서 1년의 일정한 제한기간 이후 자유화할 것을 결론으로 제시하였다.¹³⁾ 즉 사업장 변경 제한이 본인의 의사에 반하는 노동의 강제로부터 보호하고 있는 근로기준법의 원칙에 어긋나고 “어떤 제재의 위협으로 강요된 것이며 스스로 자발적으로 제공하지 않은 모든 역무”(ILO의 강제노동에 관한 제29호 협약)에 해당하며 UN 인종차별철폐협약, 사회권규약, 자유권규약, ILO 111호 협약(고용 및 직업 상의 차별에 관한 협약)에 위배되며 내국인과 다른 외국인에 비해 차별(평등권 침해)이라고 판단했다. 노동부는 이 연구용역 내용을 추후 2022년 11월에 <외국인근로자 숙식비·사업장 변경 관련 실무 TF> 2차 회의에서 논의안으로 제시하였다.

13) 이규용 외(2021)가 수행한 이 연구는 결론적으로 “외국인근로자 권익보호라는 관점에서 사업장 변경 사유와 사업장 변경 횟수에 대해서는 제한을 두지 않도록 하여 외국인근로자의 사업장 이동권의 자유를 보호하도록 한다. 그러나 또 한편 (...) 현실을 고려할 때 (...) 사업주 입장에서는 외국인력 활용 및 고용관리의 어려움을 겪을 수밖에 없다. 이런 점에서 사업주의 귀책사유를 제외하고는 일정 기간 동안 사업장 변경을 제한하는 방안을 검토할 필요가 있으며 연구진 의견으로는 한국사회 적응 및 숙련 형성 등을 고려할 때 1년의 기간을 제안”하고 있다.

사업장 변경제도 개편방안(논의안)

기본방향

외국인근로자의 사업장 변경에 대한 제한은 완화(변경사유·횡수제한 완화 또는 폐지)하고, 장기 근속에 대한 보상(체류기간 연장 등)을 강화
다만, 상대적으로 선호도가 낮은 업종 등의 인력난 만성화 방지를 위해 입국 초기의 일정 기간은 동일 사업장에서 근무

2. 제도개선안 예시

(1) (입국 후 일정 기간) 최초 배정된 사업장에서 근무(사업주 귀책이 있는 경우 등 변경사유에 해당되는 경우 변경 허용)

※ 검토사항

최초 배정 사업장에서 의무 근무해야 하는 적정 기간

최초 배정 사업장에서의 사업장 변경 허용 사유

(2) (일정 기간 경과 후) 사업장 변경 제한을 완화 또는 자유롭게 허용

근로자의 근무기간에 따라 단계적 허용 확대 검토

예시)해당 업종 내에서 변경 허용 -> 업종 등 관계 없이 자유롭게 변경 허용

※ 검토사항

단계적 허용 확대 시 단계별 기간, 변경 허용 기준

이는 기존에 사업장 변경 원칙적 금지 제도에서 한 걸음 나아간 안이라고 볼 수 있었다. 노동부 측은 최초 배정 사업장에서의 근무 기간에 대한 노사 의견을 3차 회의에 가져와 달라고 했으나 이후 2023년 3월에 열린 3차 TF회의 이후로는 기류가 바뀌어 이 논의안 자체를 안전으로 올리지 않고 철회했다. 사업주 단체들의 반대가 거셌을 것으로 추측된다. 그런데 심각한 문제는 이 논의안 철회에 그치지 않고 더욱 개악하는 안을 내놓았다는 것이다. 5월에 열린 TF회의에서 전문가 의견 형식으로 사업장 변경 ‘지역 제한’을 제안했고 노동계의 거센 반대의견에도 불구하고 6월에 열린 6차 회의에서는 노동부 안으로 이를 공식화했다. 결국 2023년 7월 38차 외국인력정책위원회에서 정부는 사업장 변경 제한에 지역 제한이라는 족쇄를 더 채우는 결정을 공식적으로 내렸다. “지역 인구 감소 및 인력활용 애로 완화를 위해 일정 권역 내에서 사업장 변경 허용”

한다는 것이다. 이는 10월 19일부터 신규로 모집하는 노동자들부터 적용하는 것으로 이후 발표되었는데, 전국을 수도권, 경남권, 경북·강원권, 전라·제주권, 충청권 등 5개 권역으로 나눠서 그 권역 내에서만 사업장 변경을 허용하겠다는 것을 골자로 하고 있다. 기존에 직장 선택의 자유 침해에 더해서 이제 거주·이전의 자유까지 침해하는 기본권 추가 침해조치가 시행되어 20년간 국내외적으로 비판이 거뒀던 문제에 대해 개선은커녕 개악이 현 정부에서 행해진 것이다.

2021년에 정부가 비준하고 2022년에 발효된 ILO의 <강제노동에 관한 협약(29호협약)>에도 위반되는 사업장 변경 제한 문제는 비단 고용허가제에만 해당하는 것이 아니다. 회화강사(E-2), 예술홍행(E-6), (준)전문인력(E-7), 계절근로(E-8), 선원(E-10) 등 거의 모든 취업비자에서 사업장 변경 제한 조치가 시행되고 있고 고용허가제보다 사업장 변경이 더 어려운 경우도 적지 않다. 예컨대 E-2, E-7 등은 사업주 귀책사유를 입증하지 못할 시, 사업주의 이적동의서를 받아서 관할 출입국에 제출해야 하는데 이는 극히 어렵다.

반면 특례 고용허가제(방문취업제)가 적용되는 방문취업(H-2) 체류자격 소지 동포 이주노동자들의 경우 이러한 사업장 변경 제한이 적용되지 않아 자유로운 사업장 변경이 가능하다. 하지만 사업장 변경의 자유를 보장하고 있는 방문취업제도로 인해 노동시장에 특별한 문제가 발생했다는 보고는 없다. 그렇다면 일반 고용허가제로 입국한 비동포 이주노동자들에게도 사업장 변경 자유를 보장하는 것이 마땅한데, 이런 요구에 대해 노동부 관계자들이나 사업주들은 늘 “사업장 변경을 자유롭게 하면 이주노동자들이 근로조건이 조금이라도 나은 사업장으로 몰릴 것이고, 그렇게 되면 인력공급을 원활하게 하고자 하는 고용허가제 목적을 달성할 수 없다”는 식으로 답변한다. 그러나 방문취업제는 일부 업종을 제외

하고는 아무 사업장에나 취업이 가능한 반면, 일반 고용허가제는 고용허가를 받은 5만여 개의 사업장 내에서만 취업할 수 있어서 일부 사업장으로 노동자가 몰린다는 발상은 비논리적이며 비상식적이다. 이주노동자들 입장에서 사업장 변경은 시간과 비용을 들여야 하고 변경 시기에 소득을 벌 수 없기 때문에, 정부나 사업주 표현대로 “무분별한 변경”을 할 가능성은 거의 없다.

[표 2-15] 사업장 변경 횟수별 분포 (2004년~2021년 5월)(단위: 명, %)

구 분	전체	건설업	농축산업	서비스업	어업	제조업
전체	836,564	37,266	69,338	1,231	27,874	700,855
이동 없음	51.9	51.6	43.8	48.7	60.2	52.4
1회 이동	21.9	13.7	25.5	24.2	20.5	22.0
2~3회 이동	21.8	20.4	26.6	23.1	16.5	21.6
4~5회 이동	3.9	11.2	4.0	3.6	2.6	3.6
6~9회 이동	0.5	3.0	0.2	0.4	0.2	0.4

출처: 이규용 외(2021), p.67.

위의 [표 2-15]을 보면, 고용허가제로 입국한 전체 노동자 가운데 절반 이상이 사업장 변경을 하지 않았고, 1회만 이동한 사람까지 합치면 74%에 달한다. 사업주들이 이주노동자의 잦은 사업장 변경을 언급하며 사업장 변경을 더욱 제한해야 한다고 주장하는 것은 근거가 없는 것이다.¹⁴⁾ 또한 연구보고서에 따르면 2010년부터 2017년 사이 기간과 같은 추세가 유지될 경우 이주노동자의 사업장 변경 확률은 시간이 흐를수록

14) 2023년 수차례 열린 ‘외국인근로자 숙식비·사업장 변경 관련 실무 TF 회의’에서 일부 사업주 단체 참가자는 사업장 변경을 요구하며 사업주가 보기에 일을 제대로 하지 않는 노동자에 대해 본국으로 강제출국 시킬 권한을 사업주에게 주어야 한다는 퇴행적이고 반인권적인 발언까지 내놓았다.

뚜렷한 감소 추세를 보일 것으로 예상했다(이규용·신선호, 2021: 100).

정부와 사업주가 최근 강조하며 2022년 하반기부터 2023년 상반기에 걸쳐 6차례 개최한 ‘외국인근로자 숙식비·사업장 변경 관련 실무 TF 회의’에서 계속 문제삼은 것 중의 하나는 입국 후 1년 이내에 최초 배정 사업장에서 다른 사업장 변경 비율이 31.5%(6개월 이내는 19.4%)로 높 다며 이에 따른 사업주 부담을 완화해서 원활한 인력운용 여건조성이 필요하다는 것이었다.¹⁵⁾ 바꿔 말하면 그만큼 이주노동자 고용 사업장의 노동조건과 숙소사 환경이 열악하고 비인간적인 대우 등 차별과 착취가 심각하다는 얘기이다. 사업주 단체들은 노동자들이 입국 초기 태업을 한다 며, 사업장 변경을 하려는 노동자를 강력히 제재하는 방안을 요구했다. 그 결과 노동부는 노사분쟁 예방을 위한 전문가 지원단 구성, 사업장 변경 이력 관리 강화, 입국초기 사업주 책임이 아닌 사유로 사업장 변경 시 사업주의 내국인 구인노력 기간 면제 등을 새로이 도입했다. 이 역시 문제가 많은데, 입국 전에 사업장의 근무 환경, 근무 형태와 조건, 숙소 사 환경 등 세부적인 정보가 노동자에게 주어지지 않아서 입국 후 예상 과는 다른 어렵고 힘든 상황에 처하게 되는 노동자의 입장에 대한 고려 가 없기 때문이다. 입국 초기 노동자의 국내 생활 적응, 사업장 업무 적응, 노동조건 개선 등에 대해서는 사업주 측은 아무런 개선방안도 내놓 지 않았다. 정부와 사업주가 입국 초기의 노동자 사업장 변경을 줄이려 한다면 그에 맞는 노동조건 개선과 사업장 적응 방안 등을 내놓아야 한다. 노동자에 대한 통제만 강화하는 방식은 더 큰 문제와 반발을 불러일 으킬 것이다.¹⁶⁾

15) 제34차 외국인력정책실사무위원회, 「외국인근로자 숙식비, 사업장 변경 및 주거환경 관련 개선방안」 자료(2023.6.29.)

16) 전국이주노동인권단체 공동주최, 「이주노동자 기본권 제한, 사업장 변경 개악하는 정부 규탄 공동기자회견」 자료(2023.7.11.)를 참조.

4) 사업주에게만 주어진 고용연장 권한

고용허가제에서는 고용기간 혹은 계약기간 연장과 관련된 모든 권한이 사업주에게만 주어져 있어 노동자는 철저히 종속적이고 취약한 위치에 놓인다. 예컨대 고용허가제 초기에는 1년 단위로 계약을 맺어 1년이 끝나면 노동자의 선택으로 다른 사업장으로 옮길 수 있었는데, 2009년 법 개정 이후에는 최초 3년의 고용기간 내에 계약기간은 노사 자율협상으로 정하게 되었다.¹⁷⁾ 그런데 사실 사업주는 3년간 노동자를 붙잡아 두기를 원하므로 3년짜리 계약서를 보내게 되고 협상의 여지는 없는 상태에서 노동자는 한국에 빨리 일하러 오기를 원하기 때문에 무조건 어떤 계약서에라도 사인을 하게 된다. 이러한 근로계약 체결 과정부터가 심각하게 불평등한 것이다.

더 큰 문제는 3년 계약기간이 지나고 이후 법이 허용하는 대로 1년 10개월을 더 일하려면 사업주가 재고용을 해주어야 한다는 것이다. 재고용을 해주지 않으면 노동자가 다른 사업장을 구해 1년 10개월 더 일할 수 없고 출국해야 한다. 4년 10개월 이후에는 재고용특례를 받아야 본국에 한 달 정도 출국했다가 다시 입국해서 한 번 더 4년 10개월을 일할 수 있는데, 재입국특례 신청 역시 사업주에게만 권한이 있다.¹⁸⁾ 그래서

17) 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률 제9조(근로계약) ③ 제8조에 따라 고용허가를 받은 사용자와 외국인근로자는 제18조에 따른 기간 내에서 당사자 간의 합의에 따라 근로계약을 체결하거나 갱신할 수 있다. 제18조(취업활동 기간의 제한) 외국인근로자는 입국한 날부터 3년의 범위에서 취업활동을 할 수 있다.

18) 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률 제18조의4(재입국 취업 제한의 특례) ① 고용노동부장관은 제18조의3에도 불구하고 다음 각 호의 요건을 모두 갖춘 외국인근로자로서 제18조의2에 따라 연장된 취업활동 기간이 끝나 출국하기 전에 사용자가 재입국 후의 고용허가를 신청한 외국인근로자에 대하여 출국한 날부터 1개월이 지나면 이 법에 따라 다시 취업하도록 할 수 있다.

사업주는 이주노동자의 이러한 취약한 조건을 이용하여 체불임금이나 퇴직금 차액을 포기하라는 등의 부당한 요구를 하기도 하고 심지어 재고용 신청의 대가로 금전을 요구하기도 한다.

이러한 구조에서 일이 아무리 힘들고 어렵더라도, 사업주가 어떠한 부당한 처우를 하더라도 노동자는 문제제기를 하기가 어렵게 된다. 고용연장의 권한이 사업주에게 있고 노동자에게는 없기 때문이다. 따라서 이주 노동자는 권리를 말할 권리마저 박탈되는 상황인 것이다.

5) 농축산어업 노동자에 대한 차별

농축산어업에 종사하는 노동자들은 내외국인을 막론하고 다른 업종에 비해 차별을 겪고 있다. 그러나 농어업에서 근로계약을 맺고 일하는 대부분의 노동자가 이주노동자들이기 때문에 피해는 이주노동자들에게 집중된다. 농축산어업 이주노동자들은 노동시간에 거의 제한이 없고 초과근무를 해도 가산수당을 받을 수 없으며 휴일은 한 달에 이틀 정도에 불과하다. 근로기준법 63조19)가 농축산어업 노동자에게 근로기준법의 근로시간, 휴게, 휴일과 관련된 조항을 적용 제외시켜 놓았기 때문이다. 2018년 실태조사에 의하면 농축산어업에서 노동시간이 주당 61.2시간으로 가장 길었고 평균 휴일은 0.7일에 불과했으며 월 임금 역시 평균 167만 원

-
- 19) 제63조(적용의 제외) 이 장과 제5장에서 정한 근로시간, 휴게와 휴일에 관한 규정은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 근로자에 대하여는 적용하지 아니한다.
1. 토지의 경작·개간, 식물의 식재(植栽)·재배·채취 사업, 그 밖의 농림 사업
 2. 동물의 사육, 수산 동식물의 채취·포획·양식 사업, 그 밖의 축산, 양잠, 수산 사업
 3. 감시(監視) 또는 단속적(斷續的)으로 근로에 종사하는 사람으로서 사용자가 고용노동부장관의 승인을 받은 사람
 4. 대통령령으로 정하는 업무에 종사하는 근로자

으로 가장 낮았고 최저임금 미만 지급 비율도 53.4%에 달했다(이주와인권연구소, 2018).

또한 농축산어업 중 5인 미만 비법인 사업장은 산재보험 의무가입 대상이 아니다. 그렇다 보니 산재보험에 포함된 임금채권보장보험도 가입되지 않고 있다.²⁰⁾ 그 결과 농축산업 이주노동자들은 임금체불을 당하더라도 「임금채권보장법」에 따른 대지급금 지급 대상이 되지 못해 빈발하는 임금체불에 속수무책이 되기 일쑤다.

기숙사 역시 농업에서는 70%가 비닐하우스, 컨테이너 같은 가설건축물이 제공되고 있어서 주거환경도 매우 열악하다. 특히 농업에는 여성 이주노동자들이 많이 일하고 있는데, 이들에게는 옥외 재래식 간이 화장실, 옥외 샤워실, 잠금장치가 부실한 침실 등이 안전을 위협하고 있는 문제도 심각하다. 농업 이주여성노동자 실태조사에 따르면 성폭력 피해 경험율이 12.4%, 다른 노동자의 성폭력 피해 사례를 들은 경험이 36.2%에 달했는데 이는 주로 내국인 사업주나 관리자에 의한 피해인 것으로 나타났다(소라미 외, 2016).

농어업은 사업자등록증이 없는 사업장이 많은데, 그러한 사업장에 고용된 노동자들은 직장 건강보험에 가입할 수 없다는 것도 문제이다. 2019년 7월 이주민에게 건강보험 가입이 의무화되기 전까지는 대부분의 농어업 이주노동자들이 아예 건강보험 없이 지내다가 의무화 이후부터는 지역 건강보험에 가입되고 있다. 그런데 정부는 이주민들의 재산과 소득

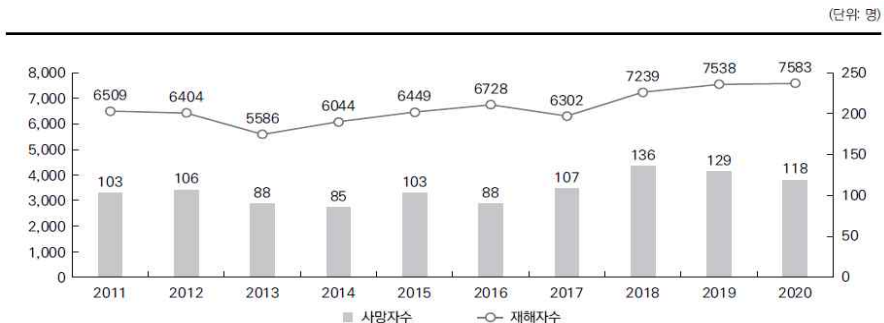
20) 산업재해보상법 제6조의 시행령에서는 산재보험의 당연적용에서 제외되는 사업으로 “6. 농업, 임업(벌목업은 제외한다), 어업 및 수렵업 중 법인이 아닌 자의 사업으로서 상시근로자 수가 5명 미만인 사업”으로 규정하고 있고, 임금채권보장법 제3조(적용 범위)는 “이 법은 「산업재해보상보험법」 제6조에 따른 사업 또는 사업장에 적용한다”고 하고 있어 농어업 5인 미만 비법인 사업장은 산재보험에서도 임금채권보장보험에서도 제외되고 있다.

을 파악하기 어렵다는 이유로 이주민 지역가입자들에게 전년도 평균 보험료를 부과하고 있다. 2023년 기준 14만 원이 넘는 이주민 지역가입자 보험료는 최저임금도 제대로 받지 못하는 농어업 노동자들에게 너무도 큰 금액이다. 문제 제기가 이어지고 나서야 정부는 내국인에게만 적용하던 농어촌 거주자 지역보험료 경감을 이주민에게도 적용하기 시작했다. 그러나 이를 감안해도 애초에 소득과 무관하게 높게 책정된 건강보험료는 여전히 농어업 이주노동자들에게 큰 부담이 되고 있다.

6) 높은 산재 비율과 의료기관 접근의 어려움

높은 산재사고율과 산재사망율은 고용허가제를 포함한 전체 이주노동자의 문제이다. 노동인구의 4% 정도인 이주노동자들이 전체 산재사망자 가운데 11~12%를 차지하는 것은 내국인보다 세배나 산재사망율이 높다는 것을 의미한다. 이주노동자의 70%가 30인 미만의 열악한 사업장에서 일을 하는데 이러한 영세 사업장은 안전설비나 안전장비, 안전장구가 부실하고 안전교육도 미비하다.

[그림 2-2] 이주노동자 산재 발생 추이



* 출처: 고용노동부, 『2021년판 고용노동백서』; 정연·이나경, 2022: 52.

사업주들은 안전에 대한 투자를 비용으로 여기기에 지출하고자 하지 않으며, 이주노동자를 몇 년 일하다 돌아갈 인력으로만 생각하므로 이주 노동자의 안전을 중요하게 고려하지 않는다. 이주노동자가 하는 작업 또한 중량물이나 화학약품을 다루는 등 산재에 취약한 경우가 많다. 사업장 환경이 열악하고 안전 관련 장치가 미흡하며 위험한 작업을 장시간 하게 되니 산재가 발생할 가능성도 높은 것이다.

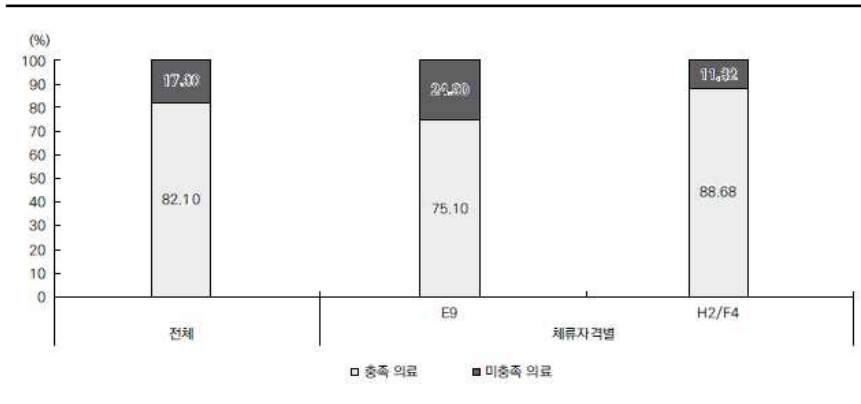
【표 2-16】 외국인근로자 재해 현황(단위: 명)

연도	재해자	사망자
2020	7,583	118
2021	8,030	129
2022	8,286	108

* 출처: 고용노동부 『2023년판 고용노동백서』

크고 작은 부상이나 질병이 생겼을 때, 이주노동자가 자유롭게 병원에 갈 수 있는 것도 아니다. 예를 들어, 2020년 겨울 한파 속에 비닐하우스 숙소에서 사망한 캄보디아 노동자 속행씨는 입국 이후 병원을 간 적이 한 번도 없었고 건강검진을 받은 적도 없었다. 의료기관을 이용한다 하더라도 통번역이 제대로 되지 않는 문제도 크다. 일부 지자체에서 의료 통번역에 대한 지원사업을 하기도 하지만 대부분의 경우 개인이나 민간 단체가 통번역을 감당해야 하는 상황이다. 병원에 갈 시간도 별로 없고 병원 이용도 원활하지 않으니 장시간 고강도 휴일 없는 노동 속에 이주 노동자들은 의료접근권도 낮은 것이다. 실제로 고용허가제 이주노동자들의 미충족 의료율은 24.9%로 전체 이주민의 미충족 의료율 17.9%에 비해 7.0%나 높게 나타났다[그림 2-3].²¹⁾

[그림 2-3] 집단별 미충족 의료 경험



* 출처: 주유선(2021)

7) 출국 후에 받아야 하는 퇴직금, 받기 어려운 퇴직금 차액

고용허가제 노동자는 영세사업장에서 주로 일하는 바, 퇴직금을 받지 못할 우려가 크기 때문에 제도가 시작될 때 퇴직금 보장을 위한 출국만기보험을 만들어 사업주에게 가입을 의무화했다. 출국만기보험에 가입한 사업주는 노동자 기본급의 8.3%를 매월 보험료로 납부해야 한다. 원래 이주노동자들은 퇴직 후 14일 이내에 이 보험금을 퇴직금으로 지급받을 수 있었다. 그런데 문제는 정부가 2014년에 외고법을 개정하여 이 보험금 지급 시기를 “출국 후 14일 이내”로 바꿔버린 것이다. 출국하지 않고 미등록체류를 하는 이들을 줄이겠다며 출국 비행기를 타야 보험금을 받을 수 있게 한 것이다. 그리하여 노동자는 출국예정 신고를 하고 항공권을 제출하고 각종 서류를 작성하는 복잡한 과정을 거쳐 공항에 가서야

21) 미충족 의료율이란 건강 문제로 의료기관에서 진단, 검사, 치료가 필요했으나 받지 못한 경험이 있는 비율을 뜻한다.

보험금을 받게 되었고, 까다로워진 절차 때문에 오히려 이를 받지 못하는 사례가 늘었다. 2019년에 실시된 실태조사에 따르면, 여전히 10명 중 4명의 이주노동자는 출국만기보험금을 받는 절차에 대해 잘 모르거나 전혀 모르고 있었고 보험금과 실제 퇴직금 간의 차액이 발생하는 것에 대해서도 응답자의 55.8% 모른다고 답했다(김사강, 2019). 더욱이 2023년까지 출국만기보험과 귀국비용보험을 합해서 250억이 넘는 보험금이 미수령 금액으로 쌓여 있다고 한다. 정부는 이를 ‘휴면보험금’이라고 하여 산업인력공단으로 이관시켜 본국의 현지 사무소를 통해 휴면보험금 찾아주기 사업까지 벌이고 있는 지경이나 실제 성과가 크지 않고 휴면보험금 액수는 증가하고 있다.²²⁾

또 다른 문제는 보험금이 실제 퇴직금 액수보다 낮다는 것이다. 기본급 대비 적립을 하므로 전체 임금으로 계산하는 퇴직금 전액보다 낮은 수밖에 없고 수백만 원까지 차이가 나게 된다. 그러면 그 차액을 사업주가 노동자에게 지급해야 하는데 그런 사업주는 거의 없다. 따라서 노동자가 차액을 계산해서 사업주에게 따로 지급을 요구해야 하며 사업주는 지급을 거부하기 일쑤다. 출국만기보험금이 퇴직금의 전부라고 알고 있는 사업주도 많고 노동자가 출국을 앞두고 있으므로 사업주는 출국하면 그만이라는 생각에 주지 않고 버티는 경우가 많다. 사업주가 차액을 지급하지 않으면 노동자는 결국 포기하거나 노동청에 진정을 해야 하는데, 출국해야 하는 상황에서 진정을 제기하는 것 또한 쉬운 일이 아니다. 결국 못 받거나 운이 좋으면 일부만 받는 것으로 합의하기도 한다. 실태조사에서도 사업장 변경을 한 적이 있는 것으로 판단되는 응답자 중 퇴직금 차액을 받지 못했다는 응답자는 33.3%나 되었다(김사강, 앞의 글).

22) 한국일보 (2023.10.22.) “외국인 근로자가 한국에 두고 간 보험금 '250억'… 이자만 14억”

8) 갈수록 심각해지는 임금체불

임금체불 문제 역시 고용허가제 뿐 아니라 모든 이주노동자들에게 해당되는 문제이다. 해마다 이주노동자 임금체불은 늘어나기만 하고 있다. 한 번쯤 임금체불을 겪어보지 않은 노동자가 없을 정도이다. 임금체불은 고용허가제 이주노동자들만의 문제는 아니며 모든 이주노동자에게 해당되는 문제이다. 이주노동자들이 일하는 사업장이 영세하다는 점, 이주노동자를 동등한 인간이자 권리를 가진 노동자로 대우하지 않는다는 점, 이주노동자가 법제도에 취약하여 임금체불에 대해 저항하거나 문제제기하기 어렵다는 것을 악용하기 쉽다는 점 등이 복합적으로 작용하여 임금체불 문제가 심각해지고 있는 것이다. 이주노동자의 임금은 떼어먹어도 벌일 없을 것이라고 생각하는 사업주들도 많다.

[표 2-17] 최근 5년간 이주노동자 임금체불 현황(단위: 개소, 건, 명, 백만원)

구분	구분	신고				
		2019년	2020년	2021년	2022년	'23.1월~7월
총 계	사업장수	13,176	12,885	12,095	11,071	4,787
	접수건수	18,988	18,721	17,214	16,075	6,862
	근로자수	31,904	31,998	29,376	28,030	17,136
	체불금액	121,682	128,771	118,351	122,324	76,137

* 출처: 노동부가 박대수 의원에게 제출한 국정감사 자료(2023.8.31.)

[표 2-17]을 보면 2019년~2022년 사이에 한 해 평균 1천 2백억이 넘는 이주노동자 임금체불이 노동부에 신고되었다.

[표 2-18] 최근 5년간 임금체불 사건 노동자 수 현황²³⁾(단위 : 명)

연도	전체	외국인노동자	외국인노동자 비율
2017	326,661	23,885	7.3%
2018	351,531	28,021	8.0%
2019	344,977	31,904	9.2%
2020	294,312	31,998	10.9%
2021	247,005	29,376	11.9%

* 출처: 이은주 의원 보도자료(2022.10.20.)

[표 2-18]의 2021년 수치를 보면 전체 임금체불 사건에서 이주노동자 비율이 거의 12%를 차지하고 있다. 이주노동자가 전체 노동인구의 4% 정도를 차지하는 것을 감안할 때, 임금체불 발생비율이 내국인의 세 배에 달하는 것이다.

임금체불의 유형은 다양하다(이주노동119, 2023). 월급을 아예 지급하지 않거나 축소해서 지급하는 사례, 초과근로 수당을 지급하지 않는 사례, 노동시간을 실제 노동시간보다 줄여서 계산하는 사례, 숙식비를 과도하게 공제하는 사례, 퇴직금 차액을 지급하지 않는 사례, 고용연장이나 재입국특례 신청 혹은 사업장 변경 동의를 빌미로 금전을 요구하는 사례 등 많은 유형이 있다. 심지어 돈을 주지 않고 게임에서나 쓸 법한 종이 쿠폰을 지급하는 경우도 있었다.²⁴⁾

임금체불이 노동부 진정이나 고소를 통해 해결이 잘 되면 좋겠지만 그렇지 않은 사례도 많다. 지급은 하되 마음 급한 이주노동자 처지를 악용하여 금액을 대폭 깎아 합의하는 경우도 많고, 지급한다고 해놓고 차일피일 미루는 경우도 많다. 사업주가 재산을 이리저리 분산시켜 놓고는

23) 정의당 이은주 의원 보도자료 (2022.10.20.) “외국인노동자 임금체불 규모 천억 원 넘어” (<https://lej515.tistory.com/2266>)

24) 뉴스민 (2019.12.10.) “이주노동자 급여 수천만 원 쿠폰으로 준 영천 인력소개관”

해볼테면 해보라는 식으로 버티고 소송까지 가서 확인을 해보면 재산이 없는 경우도 있다. 농축산어업의 5인 미만 비법인 사업장 노동자들에게는 대지급금 제도도 적용되지 않아서 이주노동자 중에서도 열악한 이들이 임금채불에 더 취약하다.

또한 진정 제기와 노동청 조사, 이후 민사소송까지 가게 되면 시일이 오래 걸리게 되는데 체류기간에 제한이 있는 이주노동자로서는 체류기간을 넘기게 되면 불안해질뿐더러 합법적 체류를 장담할 수가 없다. 노조나 단체의 도움으로 소송기간에 필요한 기타(G-1) 체류자격을 발급받을 수는 있지만 이 체류자격 소지자에게는 취업이 허용되지 않기 때문에 생계유지가 어렵다.²⁵⁾

9) 가족결합권 불인정

고용허가제는 이주노동자의 가족결합권을 인정하지 않는다. 이주노동자가 4년 10개월을 일하고 재입국특례를 통해 한 번 더 4년 10개월을 일하여 10년 가까이 일하더라도 노동자에게는 가족을 한국에 불러 함께 사는 것은 물론 짧은 기간 동안 초청하는 것도 허용되지 않는다. 단순노무에 종사하는 이주노동자들이 국내에 정착하는 것을 막기 위해 정부에서 가족 초청을 할 수 없게 만들어 놓았기 때문이다. 가족결합권이 보장되지 않는 상황에서 노동자가 가족을 만나기 위해서는 스스로 휴가나 출국 기간을 이용해 본국에 다녀오는 방법밖에는 없다. 이주노동자들은 사업주로부터 힘들게 얻은 휴가 기간, 사업장 변경을 할 때 주어지는 3개월의 구직기간, 4년 10개월을 마치고 재입국특례를 받게 되면 의무적으로

25) 법률신문 (2023.1.26.) “외국인 노동자들, 체불임금 받기 전에 불법 체류자 등 전락 위기”

가져야 하는 1개월 이상의 출국기간 동안 본국에 가서 가족들을 만날 수 있을 뿐이다. 가족을 한국으로 불러 잠시나마 시간을 보내고 싶은 일부 이주노동자는 사업주에게 본인 가족의 초청을 요청하기도 한다. 그러나 번거로운 절차와 시간이 소요되는 이 요청을 받아주는 사업주는 지극히 예외적으로만 존재할 뿐이다.

단기순환 원칙을 표방하고 있는 고용허가제가 10년 동안 체류하는 제도가 되면서 이주노동자 가족결합권 불인정이 갖는 반인권적 속성은 더욱 심각해지고 있다.

10) 만연한 인종차별

인종차별은 이주노동자의 일상 어디에나 있다. 이는 비단 고용허가제 포함한 이주노동자들만이 아니라 모든 이주민이 겪는 문제이다. 특히 사업장에서는 한국인 사업주, 관리자, 동료들이 이주노동자를 같은 사람으로 존중하지 않으면서, 반말과 무시, 욕설과 폭언 등을 경험하는 이주노동자들이 많다. 이주노동자들을 인격적으로 대하는 사업주는 거의 찾아보기 어려울 정도다. 고용센터나 출입국 등 이주민들이 민원 해결을 위해 자주 찾는 공공기관에서도 직원들의 반말과 고압적 태도는 빈번하다.

2019년 실시된 조사에 따르면, 이주민 절반 이상이 출신 국가, 인종, 한국어 능력 등을 이유로 차별받은 경험이 있고 구체적 차별 유형으로는 언어적 비하, 기분 나쁜 시선 등에 이어 높은 비율로 “일터에서 승진, 작업배치, 임금, 보너스 등에 관한 불이익” 경험이 있는 것으로 나타났다(김지혜 외, 2019). 이는 사업장에서 이주노동자들이 다양한 형태로 차별을 받고 있음을 의미한다. 이주노동자에게 더 많은 일, 더 힘든 일을 시키는 것, 임금과 수당, 상여금 등을 내국인보다 적게 주는 것, 10년 가까

이 일해도 임금은 최저임금에 고정되어 있는 것 등은 어느 사업장에서나 마찬가지로 발생하고 있는 대표적인 인종차별이다.²⁶⁾

근로기준법은 제6조(균등한 처우)에서 “사용자는 근로자에 대하여 남녀의 성(性)을 이유로 차별적 대우를 하지 못하고, 국적·신앙 또는 사회적 신분을 이유로 근로조건에 대한 차별적 처우를 하지 못한다”고 규정하여 국적에 따른 차별을 금지하고 있고, 외고법도 제22조(차별 금지)에서 “사용자는 외국인근로자라는 이유로 부당하게 차별하여 처우하여서는 아니 된다”라고 규정하고 있다. 그러나 이러한 차별 금지 조항은 선언적 성격이 크기 때문에 현실에서 작동하지 않는다.

결국 고용허가제라는 법과 제도가 차별적인 기제이고 그 제도적 구조적 차별 위에서 사업장 내 차별, 사회적 차별, 개인적 차별이 얽혀 있는 것이다.

11) 고용허가제로 인한 미등록 체류

고용허가제 하에서 미등록 체류자도 많이 발생하고 있다. 사업주 동의 없이 이직하기 어려운 사업장 변경 제한 문제로 인해 힘들고 고통스러운 사업장에서 벗어나기 위해 사업장에서 이탈을 하면 체류자격을 잃게 된다. 또 어렵게 사업장 변경을 하게 되더라도 1개월 내에 구직등록을 하고 3개월 내에 구직을 하지 못하면 체류자격을 잃는다. 사업주에게만 재고용 권한이 있기 때문에, 3년 일하고 재고용되지 못하거나 4년 10개월 일하고 재고용되지 못하면 더 일하고자 하는 노동자는 위험을 무릅쓰고 미등록 상태로 초과체류를 하게 된다. 또한 사업장 내에서 어떠한 이유

26) 국가인권위원회 보도자료 (2020.3.19.) “한국인과 이주민 간의 차별적 지위 부여를 당연한 것처럼 인식하는 것이 인종차별”

로든 갈등이 생길 때 사업주가 이주노동자를 껄뽀하게 생각하여 괴롭히는 경우가 많은데 이때 노동자 모르게 사업주가 이탈신고를 할 수도 있다. 신고가 받아들여져 사업장 이탈로 처리되면 역시 이주노동자는 체류 자격을 잃는다.

[표 2-19] 전체 미등록 체류자 현황(단위: 명)

구 분	총 계	등 록*	단기체류	거소신고
2023년 10월	430,389	140,243	288,024	2,122

* 출처: 법무부 출입국·외국인정책본부, 2023. 「출입국·외국인정책 통계월보」 2023년 10월호
 * 주: 등록은 외국인등록이나 거소신고를 한 이주민, 단기체류는 3개월 미만 체류자를 말한다.

[표 2-20] 체류자격에 따른 신규 발생 미등록 현황(단위: 명)

구분	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년
총계	23,010	26,178	28,108	27,583	33,181	34,682	31,926
D-2(유학생)	419	520	940	2,063	3,001	3,103	3,809
D-4(어학연수)	1,630	3,426	7,012	8,759	6,263	3,490	2,906
E-9(비전문취업)	10,786	9,455	9,494	8,025	7,875	9,295	9,804
E-10(선원취업)	1,239	1,355	1,280	1,127	1,019	1,630	2,068
F-6(결혼이주)	1,433	1,334	1,161	923	1,336	1,204	1,136
G-1(인도적체류)	2,277	4,608	3,449	2,700	3,657	5,297	3,079
H-2(방문취업)	1,341	1,267	1,189	1,005	2,188	1,833	1,546

* 출처: 법무부 출입국·외국인정책 통계월보 각 연도 12월호

[표 2-20]에서 보듯 고용허가제 이주노동자들 중 매해 평균 1만 명 안팎의 신규 미등록 체류자가 발생하고 있다.

[표 2-21] 사업장 변경 신청 기간과 구직 기간 초과자 현황(단위: 명)

업종	사업장 변경 신청기간(1개월) 초과 외국인근로자						사업장 변경 신청자 중 구직기간(3개월) 초과 외국인근로자					
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2017	2018	2019	2020	2021	2022
제조업	4,875	5,867	4,321	8,690	6,123	7,809	1,731	2,046	2,202	2,842	957	955
건설업	390	329	461	647	677	827	224	307	338	271	181	151
농축산업	853	904	983	1,670	2,368	1,917	514	897	630	535	328	357
어업	285	395	506	814	1,191	1,541	172	180	376	418	159	180
서비스업	35	15	11	20	20	14	13	10	16	16	9	5
총 계	6,438	7,510	6,282	11,841	10,379	12,108	2,654	3,440	3,562	4,082	1,652	1,648

출처: 이영(2023)²⁷⁾

[표 2-21]에서도 보듯이 구직등록 기간이나 구직 기간을 초과하는 이주노동자들이 적지 않게 발생한다. 이들 가운데는 구제되는 이들도 있어 기간 초과자가 다 미등록 체류자가 되는 것은 아니지만, 제도상의 문제로 인해 미등록 체류자가 된다는 것은 문제가 아닐 수 없다. 이에 고용허가제의 잘못된 구조로 인해서 미등록 체류자가 양산되는 것은 지속적으로 비판을 받아왔다.

27) 이영 발언문, 「이주노동자 기본권 침해하는 ‘사업장 변경 지역제한’ 정책 규탄, 국가인권위 의견서 제출 전국 이주인권단체 공동 기자회견」(2023.12.6.) 자료, (http://www.chingune.or.kr/bbs/board.php?bo_table=B32&wr_id=338)

4. 소결

2004년부터 실시되어 이제 20년이 된 고용허가제는 비전문직 이주노동자에 대한 기본적인 노동제도로 기능해왔다. 정부는 그 성과를 늘 자화자찬해 왔지만, 이주노동자들에게는 사실상 무권리의 강제노동 제도로 작동했다. 모든 권한은 사업주에게 주어지고 사업장 변경 제한과 같은 기본권 침해로 인해 이주노동자는 사업주에게 종속되어 있으며 개별적 협상력도 박탈당했다. 열악한 주거환경, 높은 산재비율, 낮은 의료접근성, 심각성이 더해가는 임금체불, 받기 어려운 퇴직금, 만연한 인종차별, 미등록 체류자 양산 등 제도적 한계와 그로 인한 차별과 문제점은 별로 나아지지 않고 있다. 고용허가제는 20여 년간 많은 변화가 있었지만 대부분 사업주의 이해와 요구를 수용한 변화였고 그나마 노동자에게 도움이 되는 일부 조치들은 사회적 문제제기가 커졌을 때 이를 무마하기 위한 최소한의 완화 조치였다. 20년을 맞이하는 지금에 있어서 고용허가제에 대한 근본적 개선과 대안 마련은 미룰 수 없는 과제이다.

KECTULI

3장

고용허가제에 대한 비판과 저항

1. 고용허가제 도입 시기

인권유린으로 인해 ‘노예연수제’라는 비판을 국내외적으로 받았던 <산업연수생제도>의 대안으로 이주노동자 인권단체들은 초기부터 ‘외국인노동자보호법 제정 운동(1996년)’, ‘외국인노동자 고용 및 인권보장에 관한 법률 입법 청원(2000년)’, ‘외국인노동자 노동허가 및 인권보장에 관한 법률’ 입법 청원(2002년)’ 등을 전개하였다. 2002년에는 정부의 불법체류자 자진신고 정책에 대응하여 평등노조 이주지부를 중심으로 1천여 명이 모인 ‘불법체류 일제등록 거부와 합법화 쟁취를 위한 이주노동자 결의대회’, ‘집회결사의 자유 쟁취, 단속추방 분쇄, 노동비자 쟁취를 위한 77일간의 명동성당 들머리 농성’ 등 대중적 투쟁이 진행되었다. 2003년 고용허가제 법안이 국회에서 논의되던 시기에도 고용허가제의 권리 제한과 인권침해 문제 등에 반대하며 단속추방 반대, 연수제도 철폐, 노동허가제 실시를 요구하는 운동들이 이어졌다.

2003년 8월에 외교법이 공포되고 정부는 기존의 미등록 이주노동자들을 내쫓기 위해 11월 15일부터 대대적인 단속추방을 예고했다. 이에 맞서 명동성당을 비롯해서 성공회대성당, 기독교회관 및 전국 각지에서 이주노동자 농성이 벌어졌다. 특히 명동성당 농성은 ‘강제추방 저지와 미등록 이주노동자 전면합법화’를 내걸고 민주노총 농성단의 이름으로 평등노조 이주지부, 네팔투쟁단 등 100여 명의 이주노동자들이 농성투쟁을

시작해 2004년 11월 28일 해단식에 이르기까지 380여 일간 지속되었다. 이 농성을 통해 정부 정책을 크게 바꾸지는 못했지만 광범위한 문제 제기를 사회적으로 해낼 수 있었고, 농성과정에서 많은 이주노동자 활동가들이 생겨났으며, 2005년에는 이주노동자노동조합이 결성될 수 있었다. 명동성당 농성은 노동운동의 주체로 이주노동자들이 인정받는 계기가 되었다.

2. 고용허가제 실시 이후의 지속적인 비판

고용허가제 실시 1년 뒤 이주인권연대는 <고용허가제 실태조사>를 통해 사업장 이동 제한, 재계약 권리가 고용주에게만 있는 문제 등을 제기했다. 회사에서 근로계약을 위반하는 일은 비밀비재하고, 여권이나 외국인등록증을 압류하는 회사도 상당하며 이주노동자들이 부당한 대우에 대해 항의를 하거나 계약 내용과 다른 무리한 작업요구를 거부하는 경우, 해고와 강제출국 같은 위협을 받기도 한다고 고발했다.²⁸⁾ 2009년에 외노협은 <고용허가제 시행 5주년 이주노동자 노동권 실태조사>를 통해 “불평등한 노동조건과 강제노동은 고용허가제가 가지고 있는 제도적 한계”이며 “사업장 이동의 제한과 같은 독소조항은 이와 같은 강제노동과 인권침해의 원인을 암묵적으로 묵인하여 주고, 이주노동자의 노동권과 인권을 옥죄는 족쇄 구실을 하고 있다”고 비판했다.²⁹⁾

28) 일다 (2005.8.15.) “고용허가제 1년, “사업장 이동권 보장해야”

29) 외국인이주·노동운동협의회, 2009. 8. 15. 발표 자료, 「고용허가제 시행 5주년 이주노동자 노동권 실태조사」 외노협은 2011년에도 「고용허가제 7년, 이주노동자 실태조사보고 및 토론회」를 개최했다.

2011년에 이주공동행동은 <실패한 고용허가제 7년, 대안을 말하다> 토론회를 통해 고용허가제가 지속적으로 이주노동자를 차별과 착취 상태에 내몰고 있음을 비판했다.³⁰⁾ 2014년 고용허가제 10주년을 맞이해서 이주 정책포럼 주최로 열린 <이주노동자 차별과 무권리 고용허가제 10년을 말한다> 토론회에서는 정부 측이 성과로 내세웠던 송출과정의 투명성 향상, 이주노동자 차별해소에 기여, 사업장 이탈을 개선, 사업체와 노동자의 만족도 높음 등의 평가에 대해 이주인권단체들의 비판적 평가가 제시되었다. 여기에는 과도한 송출비용이 여전히 높고, 폭언·폭행, 근로계약 위반, 열악한 기숙사 환경 등 이주노동자는 일상적 차별에 시달리고 있으며, 사업장 이동 제한으로 인한 강제노동 등 인권과 노동권 침해가 심각하다는 것 등이 포함되었다.³¹⁾

2020년에는 민주노총에서 <고용허가제 이주노동자 노동조건 실태조사>를 통해 사업장 이동이 자유롭지 못한 문제, 재계약 권한이 사업주에게만 있는 문제, 임금과 노동조건에서 차별받는 문제 등을 노동자 설문 조사를 통해 제기하고 근본적 개선을 요구했다.³²⁾ 또한 같은 해에 운동 단체들은 ‘고용허가제 헌법소원 추진모임’을 만들고 사업장 변경 제한에 대해 강제노동으로부터 자유로울 권리, 직장선택의 자유, 근로의 권리, 평등권 등의 침해를 이유로 위헌 판결을 구하는 헌법소원을 제기했다.³³⁾

30) 이주공동행동, 「실패한 고용허가제 7년, 대안을 말하다」 토론회 자료집, 2011. 8.20.

31) 이주정책포럼, 「이주노동자 차별과 무권리 고용허가제 10년을 말한다」 자료집, 2014.8.17.; 김기돈, 2014; 프레시안 (2014.8.17.) “이주노동자 고용허가제 10년, 왜 만신창이가 됐나”

32) 민주노총, 「고용허가제 이주노동자 노동조건 실태조사 결과발표 및 토론회」 자료집, 2020.8.20.

33) 외노협·이주공동행동·이주인권연대 주최 기자회견, 2020.3.18. 「사직을 허하라! 이주노동자 강제노동 고용허가제 헌법소원 제기 공동기자회견」 자료 참조

그러면서 <이주노동자 강제노동 피해 증언대회>를 개최하여 폭행과 감금 사례, 섬에 갇힌 어업 이주노동자 사례, 현대판 노비와도 같은 농업 이주노동자 사례, 동료의 산재사망 사건으로 인해 트라우마를 겪는 이주노동자 사례, 사업장 변경을 빌미로 사업주가 금품을 요구하는 이주노동자 사례 등 강제노동 피해를 고발하였다.³⁴⁾ 2021년에도 이와 유사한 증언대회가 개최되었다.³⁵⁾

이처럼 해마다 이주노동자 운동 진영은 고용허가제 하에서 이주노동자가 겪고 있는 인권침해 상황을 제기하고 권리보장을 촉구해 왔다. 특히 2022년에 ILO 강제노동에 관한 협약(제29호 협약)이 발효된 이후에는 고용허가제가 해당 협약에 위배된다는 것을 적극적으로 제기하고 협약 준수를 촉구했다. 2023년 민주노총 주최로 개최된 전국이주노동자대회에서는 ‘이주노동자 강제노동철폐! ILO협약 이행! 사업장 변경의 자유 보장!’을 전면에 내세웠다.

34) 고용허가제 헌법소원 추진모임, 2021.10.18. 「이주노동자 강제노동 피해 증언대회- 이주노동자 사업장 이동권을 보장하라!」 자료집 참조(https://nodong.org/data_paper/7792962)

35) 민주노총·이주노조·이주노동자평등연대, 2021.8.22. 「착취와 무권리의 고용허가제를 말한다!- 이주노동자 증언대회」 자료집 참조

3. 시기별 쟁점별 투쟁³⁶⁾

1) 2010년 베트남 건설노동자 파업 구속자 무죄석방 운동

태흥건설의 인천신항만 공사현장에서 일하던 베트남 고용허가제 건설노동자 180여 명이 2010년 7월과 2011년 1월에 총 6일 간 노무제공을 거부하고 자발적인 파업을 벌였다. 이로 인해 이들 중 10명의 노동자들이 파업주동자로 지목되어 업무방해와 폭력행위 등의 구실로 2011년 3월에 구속되었다. 이 소식은 2011년 5월 26일 1심 결심공판이 있기 직전에야 알려졌다. 베트남 노동자들은 매일 12시간씩 주야간 조로 나뉘어 고강도 노동을 했는데 사측은 최저임금 받는 노동자들의 임금에서 식대로 한 달에 24만 원 가량을 공제했을 뿐만 아니라 1시간으로 보장된 식사 시간도 제대로 지켜주지 않았다. 노동자들은 식사 시간을 보장할 것과, 열악한 식사의 질을 개선할 것 등을 요구하며 두 차례 자발적으로 일손을 놓았고 이후 사측은 요구를 수용해 사안은 일단락되었다. 그런데 경기경찰청 국제범죄수사대가 개인적 다툼을 파업과 연관시켜 총 27명의 노동자를 파업주도 혐의로 뒤늦게 조사했고 10명에 대해 구속영장을 신청했다. 1차 파업 이후 8개월, 2차 파업 이후 2개월이 지난 시점에 노동자들은 영문도 모르고 체포와 구속을 당했다. 만약 내국인들이었다면 그러한 긴급체포와 구속이 되지 않았을 사안이었다. 민주노총 건설산업연맹에서 긴급히 민주노총인천본부 및 이주공동행동, 한국이주인권센터 등과 함께 긴급 기자회견을 하고 재판 대응을 하였다. 단체들은 <김·경의

36) 이하의 내용은 정영섭, 2020. “이주노동 NGO 활동의 역사”, 이주노동희망센터, 『이주노동 NGO의 역할과 방향에 대한 조사연구』에 실린 관련 내용을 요약하여 정리했다.

인종차별적 수사 중단! 이주노동자 노동권 보장! 베트남 건설 이주노동자 10인의 무죄석방을 위한 대책위원회)를 구성했다. 여기에는 전국건설산업노동조합연맹, 민주노총인천지역본부, 인천지역이주운동연대, 이주공동행동, 외노협, 이주인권연대 등이 함께 했다. 구리 엑소더스에서 일하던 베트남 통역자는 법정에서 재판 통역이 잘못되고 있음을 지적하고 즉석에서 통역을 대체하여 진행하면서 피해노동자들의 의사를 정확하게 대변하는 역할을 하였다. 6월 23일 선고공판에서 재판부는 “국적을 불문하고 외국인도 노동기본권의 향유 주체”가 되고, “피고인들의 각 파업이 위력에 해당하는 사실을 인정할 증거가 없으므로” 검사가 공소의 핵심으로 강조했던 업무방해죄 무죄를 선고했고 파업과 무관하게 개인 간 다툼에 대한 부분만 벌금 및 선고유예 판결을 내렸다. 검찰은 항소, 상고를 잇달아 제기했으나 2012년 10월 11일 대법원의 상고 기각 결정으로 1심 선고가 확정되었다. 검경의 시나리오는 허구로 결론 났고 이주노동자의 현장 투쟁에 무차별적으로 업무방해죄를 적용할 수 없다는 선례를 남겼다. 또한 대책위 활동 과정에서 베트남 노동자들과 연대감이 쌓였다. 일부 노동자들은 이후 건설노조에 가입하기도 하였다. 고용허가제 건설노동자들의 이러한 자발적 파업 투쟁은 스스로 자신들의 권리를 지키고 향상시키기 위해 단결해서 저항할 수 있다는 것을 보여주었다(김기돈 외, 2014).

2) 사업장 변경지침 철회 투쟁

2012년 노동부가 일방적으로 사업장 변경 지침을 실시하였다. 기존에 구직 중인 이주노동자에게 주던 구인업체 알선장을 주지 않고, 구인노동자 명단을 사업주에게만 제공하여 사업주가 연락하는 방식으로 변경한

것이다. 이는 제한된 범위에서나마 알선장 명단 내에서 사업장을 선택할 수 있었던 이주노동자의 사업장 선택권을 완전히 박탈하는 조치였다. 전국의 이주 단체들의 <이주노동자 노예노동 강요하는 고용노동부 지침 철폐를 위한 비상대책위원회>를 결성하여 투쟁했다.

비대위는 기자회견과 7월 18일 과천 노동부 앞 집회를 시작으로 7월 말까지 각 지역 노동청 항의 집회와 노동부 앞 릴레이 항의 행동, 1인 시위, 이주노동자 서명운동 등을 진행했다. 그리고 이주노동자 공동체들과 함께 연대 회의를 개최하여 결의를 모으는 한편, 8월 1일 지침 시행 이후에는 현장 모니터링과 이주노동자 대중집회를 준비했다. 그리하여 8월 19일에는 고용허가제 시행 8년에 즈음하여 ‘고용허가제 폐지! 사업장 이동의 자유보장! 노동기본권 쟁취! 이주노동자 투쟁의 날 집회’를 서울, 천안, 대구, 부산 등지에서 개최했다. 극적인 장면은 서울 보신각 집회였다. 집회가 시작되기 두 시간 전부터 많은 이주노동자가 모여들어 집회 시작 30분 전에는 거의 3~400명이나 되었다. 이들은 주로 캄보디아 노동자들이었는데 인터넷, 페이스북, 개인적 연락망 등을 통해 집회 정보를 알고 왔다고 했다. 집회의 최종 참가인원은 800여 명이나 되었다. 8월 31일에는 국회에서 이주노동자 사업장 변경권에 관한 토론회를 열었다. 9월 23일 서울역 광장에서 열린 전국이주노동자 투쟁의 날 집회에는 1천여 명이 참가하여 지침 철폐를 촉구하였다.

이 투쟁은 이주노동자들의 새로운 진출을 목도한 활동이었다. 이후 지침은 철폐되지 않았지만 투쟁의 성과는 있었다. 이주노동자들과 단체들의 거센 반발과 전국적 항의행동으로 인해 노동부가 지침을 개정한 것이다. 그 결과 고용센터는 구직 중인 이주노동자에게 일주일에 1~2회 구인 사업장 정보를 휴대폰 문자로 보내주게 되었다.

3) 퇴직금 출국 후 수령제도 철회 투쟁

2014년 1월 28일에 공포된 외고법 일부 개정 법률안이 2014년 7월 29일에 시행되었는데 이 개정안은 이주노동자의 퇴직금인 출국만기보험금의 지급시기를 “피보험자 등이 출국한 때로부터 14일 이내”라고 규정했다. 다시 말해 이주노동자들은 한국에서의 취업을 마치고 출국해야 14일 이내에 보험사로부터 보험금을 지급받을 수 있다는 것이다. 정부는 출국만기보험금을 수령한 후 출국하지 않는 초과 체류를 방지하기 위해 서라고 했으나 이주노동자 임금의 중요한 부분인 퇴직금을 출국 후에야 지급한다는 것은 기본적인 권리의 침해였다. 또한 출국만기보험과 미등록 체류의 상관관계가 작용한다고 볼 수도 없었다. 출국하지 않으면 퇴직금을 안 준다는 협박으로 미등록 체류자를 줄이겠다는 것은 어불성설이었다. 이주노동자 단체들은 즉각 <이주노동자 출국후 퇴직금 수령제도 철회를 위한 공동행동>을 결성해 대응에 나섰다. 공동행동은 4월 27일 이주노동자 메이데이 집회, 6월 22일 ‘퇴직금 출국 후 수령제도 규탄 이주노동자 대토론회’, 7월 27일 ‘이주노동자 출국 후 퇴직금 수령제도 철폐! 고용허가제 10년 규탄! 노동3권 쟁취! 수도권 이주노동자 총궐기 대회’ 등을 개최하며 노동자들의 분노를 표출하고 퇴직금 국내 지급을 촉구했다. 또한 단체들은 이 문제에 대해 5월에 헌법재판소에 이주노동자의 근로의 권리와 평등권 침해로 헌법소원을 제기하였는데, 2016년 4월에 현재는 재판관 6대 3 의견으로 합헌 판결을 내렸다. 출국 후 퇴직금 지급 문제는 아직도 해결되지 않고 있다.

4) 농축산업 이주노동자 노동착취 대응

〈이주공동행동〉과 〈지구인의 정류장〉은 2011년 10월 6일 ‘양구지역 캄보디아 이주 농업노동자 노예노동 고발 기자회견’을 열었다. 고용허가제로 입국해 강원도 양구지역에서 근무하던 노동자들이 인력공급 브로커 관리 하에 여러 농장으로 불법 파견돼 일한 사건을 고발하는 자리였다. 기자회견에 따르면 노동자들은 본인 의사와 무관하게 양구 일대 농장들에 불법적으로 파견돼 휴식시간과 휴일을 박탈당한 채 임금체불을 상시적으로 당하며 강제근로를 해야만 했다. 이 과정에서 브로커에 의해 인신구속, 공갈이나 협박을 당하는 등 심각한 인권침해도 당했다. 단체들은 “브로커들이 이주노동자들 고용을 대행하면서 사업장 변경시 40~100만원의 수수료를 요구하고, 여성노동자들은 농촌지역에서 성추행과 성폭력에까지 노출되고 있으며, 건강보험 등 사회보험에서 배제되는 등 그들이 경험하는 착취와 어려움은 정말 크다”면서 “고용허가제 문제와 농촌 이주노동자들에 대한 정부차원의 근본 대책이 필요하다”고 촉구했다.³⁷⁾

이주인권연대의 농축산업 이주노동자 권리네트워크는 2013년 2월에 『노비가 된 노동자들- 고용허가제 농축산업 이주노동자 인권백서』를 발간하여 “일 많이, 돈 조금”으로 압축되는 농업노동의 현실을 고발했다. 이는 신분증 압류, 폭력과 감금, 성폭력, 열악한 기숙사와 같은 일상적 폭력, 불법적인 계약체결, 최저임금 위반 및 임금체불, 장시간 노동 및 강제노동, 열악한 작업환경과 산업재해, 일방적 추방, 해고와 같은 노동권 침해, 그밖에 사업장 변경 제한, 불법 강제 파견, 계절 휴업 및 무급 휴직 등의 문제를 정리한 농축산업 이주노동자에 대한 첫 보고서였다.

37) 노동과 세계 (2011.10.6.) “캄보디아 농업노동자 노예노동 실태 규탄” (<https://worknworld.kctu.org/news/articleView.html?idxno=240750>)

2013년 국정감사 시기에는 장하나 의원이 캄보디아 농업이주노동자 판 소픈(Tan Sophoeun)씨를 국감 참고인으로 채택했고, 그녀는 사상 최초로 국회에서 이주노동자로서 증언하면서 하루 12시간 넘고 한 달 320시간에 달하는 일을 하고도 최저임금의 60%만 받았던 비참한 현실을 고발했다.

2014년에 국제엠네스티 한국지부는 ‘소비자도 이주노동자도 행복한 인권밥상 캠페인’을 제안해 진행했고, 2014년 10월에는 조사 보고서를 발간하여 사업장 변경 횟수 제한 폐지, 사업주 허락 없이 사업장 변경 허용, 근로기준법 63조 폐지, 구직기간 1년으로 연장, 농한기에 다른 업종에서 노동 허용, 초과근로 수당 보장, 적절한 식사와 숙소 기준 설정, 정기적 근로감독 실시, 인신매매 방지 관련 의정서 비준과 이행, 국제노동기구 4개 핵심협약 비준 등을 권고했다.

2015년에는 지구인의 정류장의 제안으로 ‘농축산업 이주노동자 인권 캠페인 2015-고장난 노동부의 계산기를 고쳐라!’가 진행되었다. 월 300시간을 넘게 일해도 226시간으로 계약한 계약서를 인정하는 노동부를 규탄하는 것과 함께, 비닐하우스, 컨테이너 기숙사를 제공한다는 명목으로 매월 20~50만 원씩 월급에서 공제하는 작태를 규탄했다.

2017년에는 이주인권단체들과 부산·울산·경남지역 노동·사회단체들이 함께 <밀양 깻잎 밭 이주노동자의 인간다운 삶을 위한 시민모임>을 결성하고 캠페인을 전개하여 농업 이주노동자의 열악한 상황 개선과 권리 보장을 촉구하였다.³⁸⁾

2018년에는 이주노동자들의 노동 현장, 노동청 등을 찾아가서 사업주

38) 이주와 인권연구소, 2017.12.18. 「밀양 깻잎밭 이주노동자의 인간다운 삶을 위한 캠페인」, (<http://www.mihu.re.kr/activities/perilla-leaf-farm-campaign/>)

를 규탄하고 권리 보장을 요구한 ‘이주노동자 투쟁 투어 버스’ 활동이 진행되었고 이는 이후에 농업 노동자 ‘노동인권 버스’ 활동으로 이어졌다.

5) 어업 이주노동자 노동착취 대응

선원법 적용을 받는 연근해 20톤 이상 선박 근무 E-10 어선원 이주노동자, 고용허가제 하에서 20톤 미만 선박에서 일하는 E-9 어업노동자들은 휴식시간, 휴일이 별도로 없이 장시간 노동을 하고 최저임금조차 받지 못하고 임금체불이 빈번하며 제대로 바깥에 외출할 수도 없는 인신매매적 성격의 노예노동을 하고 있다. 해양수산부 등 정부 부처에서는 문제가 크게 불거질 때마다 대책을 내놓았지만 노동조건이 개선되지 않았다.

공익법센터 어필, 공익인권법재단 공감, 경주이주노동자센터, 이주와 인권연구소 등의 단체들은 2014년에 <선원이주노동자인권네트워크>를 결성했다. 이들은 각 지역 어선원 이주노동자 실태조사, 각종 기자회견과 토론회, 어선원 이주노동자 공동체와의 연대, 정부 부처 면담 등 꾸준히 어선원 노동자들의 열악한 현실을 고발하고 당사자들의 목소리를 모아내고 제도 개선을 이끌어내기 위해 노력하고 있다. 2017년 9월 국회에서 열린 ‘이주 어선원 인권 개선을 위한 콘퍼런스’에서는 “무자격 중개업체 개입, 이주선원에게 송출비용 부담 전가, 이탈보증금 징수, 계약서 내용 미숙지, 사전 교육 부실, 여권 압수 등 잘못된 관행이 여전한 것으로 나타났다으며 그에 따라 낮은 급여, 임금체불, 장시간 노동, 열악한 환경, 욕설과 폭행, 부실한 재해 보상체계 등 인권침해 사례가 빈발”하는 상황이 비판되었고, “2012년 정부가 확정 발표한 외국인 선원 근로여건 및 인권 개선 방안과 2013년 국가인권위원회가 내놓은 정책권고를 해양수산부 등

이 아직도 이행하지 않고 있는 문제”가 지적되었으며 이주선원 도입 절차와 관리 운영 시스템의 투명성과 공공성이 촉구되었다.³⁹⁾

2020년 농해수위 국정감사에서는 인도네시아 어선원 이주노동자(E-10) 아리 프로보요씨가 출석해 여권, 통장, 신분증을 압류 당하고 잘 시간도 없이 일하는 장시간 노동과 쥐꼬리만한 저임금, 높은 송출비용 등을 직접 증언하였다.⁴⁰⁾

또한 환노위 국정감사에서는 동티모르 어업노동자(E-9) 아폴리씨가 출석해 군산 개야도에서 하루 평균 15시간 씩 설날을 제외하고 쉬는 날 없이 일했고 배위에서 식사 대신 초코파이로 끼니를 때우고, 자기 사업장이 아닌 다른 곳에서 불법파견을 강요당하고 월 노동시간이 360시간에 달하며 섬에서 나갈 수 없이 갇혀 있는 실태 등의 비참한 노동현실을 증언하고 개선을 촉구했다.⁴¹⁾ 어업에서 E-10과 E-9 체류자격을 가진 이주노동자가 일하고 있는데 노동조건은 공통적으로 열악하며 E-10의 경우 민간 송출업체의 문제까지 겹쳐 문제가 더욱 심각하다.

6) 이주노동자의 열악한 주거실태 대응

비닐하우스나 컨테이너는 불법건축물일 뿐 아니라, 채광과 환기가 안 되는 것은 물론, 상하수도나 화장실 등 주거시설에 필수적인 위생설비조차 갖추어져 있지 않아 이주노동자의 건강을 위협하고 있다. 또한, 임시가건물로 전기 합선에 의한 화재나 가스 누출의 위험이 상존하고 있음에

39) 연합뉴스 (2017.9.5.) “이주선원 인권 어떻게 개선할까…국회사 콘퍼런스”,

40) 연합뉴스 (2020.10.5.) “인니 선원 “한국서 여권·등록증 다 뺏기고 하루 20시간 노동”

41) 경향신문 (2020.10.9.) “섬에서 탈출한 이주노동자, 국감 증인으로…“밥 대신 초코파이 줘요”

도 적절한 방재시설 마련되어 있지 않아 사고에 취약한 상황이다. 더욱이 이러한 부실하고 열악한 기숙사에는 출입문과 침실에 잠금장치가 없거나, 있더라도 고용주가 열쇠를 갖고 마음대로 드나드는 경우가 많다는 것이 여러 조사를 통해 밝혀진 바 있다. 그러다 보니 마음 놓고 쉬어야 하는 숙소에서마저 노동자들은 수시로 사생활을 침해받고 있으며, 더 나아가 여성노동자들의 경우 성폭력 등 범죄의 피해를 당하는 경우가 다수 발생하고 있다.

사업주들은 2017년 만들어진 노동부의 숙식비 징수지침에 따라 사업주들은 숙소비 명목으로 노동자들의 월급에서 적게는 일이십만 원에서 많게는 사오십만 원씩 공제했다.⁴²⁾ 이주인권단체들이 결성한 <이주민 주거권 네트워크>는 실태 고발과 법제도 개선활동, ‘비닐하우스는 집이 아니다’ 캠페인 등을 진행했다. 이러한 활동의 결과로 2019년 1월에 외고법이 개정되어 기숙사 제공에 관한 조항이 신설되었다.⁴³⁾ 또한 기숙사 규정을 위반한 기숙사 제공 시 사업장 변경을 할 수 있다는 내용이 <외국인근로자의 책임이 아닌 사업장 변경 사유> 고시에 추가되었다. 그러나 해당 문구가 “~사항에 위반하는 기숙사를 제공한 것을 이유로 직업안정

42) 이주민 주거권 네트워크, 2017.9.27. 「비닐하우스와 컨테이너 박스는 집이 아니다! 농축산업 이주노동자의 위험하고 열악한 주거환경을 개선을 위한 법 개정이 절실하다!」 기자회견자료 참고(https://migrants.or.kr/bbs/board.php?bo_table=m51&wr_id=1452&page=40)

43) 제22조의2(기숙사의 제공 등) ① 사용자가 외국인근로자에게 기숙사를 제공하는 경우에는 「근로기준법」 제100조에서 정하는 기준을 준수하고, 건강과 안전을 지킬 수 있도록 하여야 한다.
 ② 사용자는 제1항에 따라 기숙사를 제공하는 경우 외국인근로자와 근로계약을 체결할 때에 외국인근로자에게 다음 각 호의 정보를 사전에 제공하여야 한다. 근로계약 체결 후 다음 각 호의 사항을 변경하는 경우에도 또한 같다.
 1. 기숙사의 구조와 설비 2. 기숙사의 설치 장소 3. 기숙사의 주거 환경 4. 기숙사의 면적 5. 그 밖에 기숙사 설치 및 운영에 필요한 사항
 ③ 제2항에 따른 기숙사 정보 제공의 기준 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

기관의 장으로부터 시정할 것을 요구받았음에도 불구하고 정당한 사유 없이 시정 기간 내에 이행하지 아니한 경우” 등으로 되어 있어서 실효성이 없다는 비판이 컸다. 그리고 “사용자가 외국인근로자에게 비닐하우스를 숙소로 제공한 것을 이유로 직업안정기관의 장으로부터 자율개선명령을 받았음에도 불구하고 정당한 사유 없이 자율개선 기간 내에 이행하지 아니한 경우”를 따로 고시에 규정했는데, 이는 비닐하우스만을 언급하는 것이며 하우스 내 컨테이너나 조립식판넬은 인정하는 것이라 역시 실효성이 별로 없었다.

2020년 말에 캄보디아 노동자 속행씨가 한파 속에 포천의 농장 비닐하우스 내 숙소에서 사망하는 사건이 발생하였다. 단체들은 <이주노동자 기숙사 산재사망 대책위원회>를 결성하여, 속행씨의 직접적 사인을 넘어 종합적인 수사를 통해 진상을 제대로 규명할 것, 임시가건물 숙소 전면 금지할 것, 사업주의 월세 장사를 조장하는 숙식비 징수지침을 폐지할 것, 모든 업종의 기숙사 실태를 조사할 것, 기숙사 대안 마련을 위해 범정부적 대책을 수립할 것 등을 요구하였다. 속행씨 사망 사건이 여론의 주목을 받고 사회적으로 파장이 커지자, 정부는 대책을 내놓았다. 등록되지 않은 가설건축물 기숙사에 대해 고용허가를 불허하고, <외국인근로자의 책임이 아닌 사업장 변경 사유> 고시에 “사용자가 외국인근로자에게 비닐하우스 또는 건축법 제20조, 농지법 제34조 등을 위반한 가설 건축물을 숙소로 제공한 경우”를 추가한 것이다. 그러나 이는 지자체에 가설 건축물을 ‘임시숙소’로 등록하거나 건축물대장에 신고한 경우는 합법적인 것으로 인정하는 것이므로 사업주들에게 빠져나갈 여지를 주는 내용이었다. 또한 관리감독이 미흡하다 보니 사업주들은 주거용 건물을 기숙사로 신고하고 실제로는 가설건축물에 살게 하는 경우도 많다.

이에 문제제기가 지속되자, 노동부는 2021년 9월부터 2022월 1월까지

〈숙식비 지침 개선 관련 TF〉, 2022년 9월부터 2023년 6월까지 〈숙식비 및 사업장 변경 관련 실무 TF〉를 노사 참여 하에 운영하였다. 그러나 노동계가 요구한 임시 가건물 전면 금지, 숙소비 사업주 부담, 기숙사 제공 의무화, 사전공제 폐지 등은 받아들여지지 않았다. 다만 기존에 통상임금 대비 8~20%의 비율로 숙소비를 사전 공제하던 것을 없애고 지역 시세에 따라 지방 노동청의 외국인근로자 권익보호협의회에서 가이드라인을 제시하게 했고, 1인당 받는 숙소비를 노동자 공동부담(1/N)으로 개정했다. 이 새로운 지침은 2023년 11월 27일부터 시행되었다.

4. 외국인정책 기본계획의 이주노동정책 평가와 현 정부 정책의 문제점

1) 외국인정책 기본계획: 실패한 우수 인재 유치 정책

외국인정책 기본계획은 「재한외국인처우기본법」 제5조 “법무부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 5년마다 외국인정책에 관한 기본계획을 수립하여야 한다”는 규정에 따라 정부가 2008년부터 수립하고 있는 계획이다. 이것은 이주민 정책에 대한 근간이 되는 계획이므로 이에 나타난 이주노동 정책을 평가해 볼 필요가 있다.

〈1차 계획(2008~2012)〉에서는 기본방향으로 한국을 자본과 기술을 보유한 세계적 인재가 모여드는 국가로 육성하기 위한 국가 전략으로서 외국인정책을 추진하고 외국인과 함께하는 세계 일류국가를 비전으로 설정했다. 인력정책은 전문인력 또는 투자자, 유학생 등에 대해서는 입국 문

호를 확대하고, 특히 우수 인재에 대해서는 적극적 유치 및 국내 정착 장려, 단순기능 인력에 대해서는 입국 문호를 제한적으로 개방하고 일정 기간 이상의 정주를 지양한다고 했다. 1차 계획 시행 이후 평가에서는 단순기능 인력 편중 심화 및 정주화 증가가 우려된다면서 취업자격 외국인 대비 단순 기능인력 비중이 높은 것, 고용허가제를 통해 입국한 노동자들의 장기거주 및 미등록체류 비율 증가를 문제로 보았다.

〈2차 계획(2013~2017)〉에서 인력정책은 역시 인재 유치, 우수 인재에 대한 온라인 비자 발급, 기업수요에 부응한 해외 전문인력 유치 활동 전개를 설정했고 비전문인력에 대해서는 숙련기능인력으로서의 발전 지원으로 표현되었다. 즉 일정 요건을 갖출 경우 숙련기능인력(E-7)으로 체류자격 변경을 허가한다는 것이다. 2차 기본계획에 대한 평가 역시 1차와 유사한데, 우수 외국인재 유치를 위한 노력에도 불구하고 취업자격을 보유한 외국인 대비 전문직 종사자 비중은 여전히 낮은 수준이고 고용허가제를 통하여 입국한 비전문직 외국인근로자들의 국내 장기 체류가 진행되어 가족동반 요구 등 정주화에 수반되는 사회적 부담 발생이 우려된다는 것이다.

〈3차 계획(2018~2022)〉에서는 우수 인재 유치 및 성장지원 강화(정주환경 개선, 해외전문인력 유치 활동 등), 뿌리산업 분야 숙련기능인력 공급 확대, 지역 수요 반영 방안 마련, 계절근로자제도 개선, 비전문직 취업이민자 유입·활용 체계 고도화(국민일자리 보호 강화, 정주화 방지 강화, 유입단계 검증 개선) 등이 제시되었다. 이 역시 비전문인력에 대해서는 관리와 통제, 전문인력 우대 내용이다.

2023년 12월 말이 되어서야, 그것도 전체 계획이 아닌 주요 과제만 발표된 〈4차 계획(2023~2027)〉에서는 단기순환에 따른 산업계 숙련근로자 공급 부족 해소를 위한 숙련기능인력 혁신적 확대·개선, 가사·요양보호

등 돌봄 분야 외국인력 도입 추진, 음식점(주방보조원), 임업·광업 등 인력난 심화 업종에 비전문취업 외국인 고용 허용 등 단순노무 외국인력 허용 분야 확대, 인구감소로 인한 지역소멸 대응을 위한 지역특화비자 정규사업화, 농어촌 인력난 해소를 위한 공공형 계절근로 확대 등이 제시되었다. 또 미등록 이주노동자에 대해서는 범정부적 협력을 통한 불법 체류 반감 5개년 계획을 수립해 합동단속을 강화하고 외국인 고용 사업장에 대한 출입·조사를 위한 법적 근거를 마련하겠다는 방안을 내놓았다. 한편 외국인 세금체납 방지시스템 마련, 건강보험 피부양자 자격 요건 강화, 부동산 투기 조사 등 이주민을 범죄시하거나 이주민에 대한 사회보장을 축소하는 내용도 계획에 포함되었다.

지난 15년간의 외국인정책 기본계획을 살펴보면, 정부는 항상 소위 전문인력 혹은 우수 인재를 정책의 1순위로 두고 이들을 유치하고자 해 왔으나 현실적으로 실패했다고 할 수 있다. 이주민이 노동하고 살기에 불편하고 차별이 많은 한국을 전문인력이 선택할 이유가 별로 없는 것이다. 실제로 한국 사회에서 필요로 한 노동자는 내국인이 기피하는 업종에서 일하는 이주노동자들이었다. 그리고 정부는 이주노동자에게 내국인과 동등한 권리를 보장하지 않고 철저하게 인력으로만 활용하는 관점을 보이며 단기순환, 정주화 방지를 실현하고자 했지만 이 역시 가능하지 않았다. 고용허가제의 고용 기간도 3년에서 6년으로, 그리고 9년 8개월로 지속적으로 확대되었고 이제는 사업주들의 숙련인력 요구에 따라 10년 이상 체류하는 장기특례 도입까지 발표되었다. 해외 각국의 이주노동 역사를 보더라도 아무리 단기간만 고용하는 제도일지라도 필연적으로 사람의 이주는 장기체류 혹은 정주화로 이어질 수밖에 없는데 고용허가제 역시 마찬가지였던 것이다. 실제로 한국 사회에서 살아가면서 일하고 있는 이주노동자들에게 권리를 제한하고 차별을 부추기는 법과 제도는 더

이상 유지되어서는 안되며 권리보장과 평등으로 나아가야 함을 다시 한번 확인해야 한다.

2) 현 정부의 고용허가제 개편: 불확실한 장기근속 특례

현 정부는 관계부처 합동으로 지난 2022년 12월 29일에 <산업현장과 인구구조 변화에 대응하는 고용허가제 개편방안>을 발표했다. “변화하는 산업현장의 다양한 요구에 대응하기 위해 제도의 유연성을 높이고 합리화하는 혁신 필요”하다면서 “내국인력의 빈자리를 보완하는 준수력 외국인력의 적극적인 활용”을 위해 출국 없이 10년 이상 체류하는 <장기근속 특례>를 신설하는 것이 주 내용이다. 즉 기업들이 단기로 체류하는 단순 기능인력이 아니라 장기체류하는 숙련된 기능인력을 요구하므로 이에 따른 제도를 고용허가제 내에 새로 만들겠다는 것이다.

<검토 중인 장기근속 특례 요건 : ①경력+②어학 요건 충족>⁴⁴⁾

① 경력요건

- (제조업) 동일 사업장에서 30개월 이상 근무 (입국 후 최초 배정 사업장 24개월 근무)
- (제조업 외 업종) 동일 사업장 24개월 이상 근무 (입국 후 최초 배정 사업장 18개월 근무)

(우대요건) 직업훈련(아래 예시) 이수자 → 경력요건 6개월 단축

- ① 해당 업종의 협회·단체가 주관하는 공동 직업훈련(컨소시엄 등)
- ② 외국인근로자에 대한 기업 내 특화형 훈련
- ③ 송출국 현지의 직무 분야 직업훈련 (현지 직업훈련 검증체계 구축)

② 어학요건 등 : 한국어능력시험 일정 점수 이상, 사회통합교육 이수(3단계 이상, 법무부) → 고용센터에서 경력·어학요건 충족 여부 확인 후 장기근속 특례 인정서 발급

44) 고용노동부 보도자료 (2022.12.29.) “장기근속 숙련 외국인근로자는 더 오래 함께 일한다(고용허가제 개편방안 발표)”

장기근속 특례를 인정받기 위해서는 입국 후 최초 사업장에서 24개월 이상 근무(직업훈련 이수 시 6개월 단축)해야 하고 인정 이후 일정 기간 해당 사업장에서 의무적으로 근무하게 되어 있다. 즉 장기근속 특례를 받으려면 노동자가 사업장 변경을 3년 정도 하지 않아야 하는 것이다. 이렇게 체류기간 연장과 권리 제한 확대를 교환하려는 방식을 여전히 내놓고 있는 것은 정부가 이주노동자에 대해 도구적 활용론을 고수하고 있다는 것을 보여준다. 이러니 사업장 변경 지역 제한까지 아무렇지 않게 시행하는 것이다.

그런데 정작 노동부가 내놓은 개편 방안에 대해 비자 신설과 발급 권한을 쥐고 있는 법무부는 동의하는 것으로 보이지는 않는다. <외국인력 정책실무위원회>에서도 법무부측 참가자가 동의하지 않는 취지의 발언을 하기도 하였다. 또한 법무부는 이와 같은 준전문 인력 수요를 흡수하기 위해서인지, E-9 노동자가 전환할 수 있는 숙련기능 비자인 E-7-4 쿼터를 17배나 늘려서 3만 5천 명으로 설정하였고 그 자격요건도 대폭 완화하였다.⁴⁵⁾ 현재 국회에는 노동부의 개편 방안을 반영한 외교법 개정안이 2023년 9월에 임이자 의원 발의안으로 올라가 있는데 통과 여부는 아직 불확실해 보인다.

3) 현 정부의 이주노동 정책: 권리 없는 이주노동자 확대

(1) 열악한 일자리 노동조건 개선 없이 이주노동자로 메꾸기

45) 법무부 보도자료 (2023.9.25.) “숙련기능인력 3만 5천 명 혁신적 확대 방안(K-point E74)’ 9월 25일부터 본격 시행” 그러나 이 방안에는 E-7-4 전환 이후 2년 동안 의무적으로 해당 사업장에서 근무하도록 사업장 변경을 사실상 금지하는 내용이 포함되어 있다.

2022년 8월 8일 비상경제장관회의에서 발표된 <최근 구인난 해소 지원방안>⁴⁶⁾ 자료를 보면 “최근 구인난은 조선업, 뿌리산업, 농업, 서비스업에서 발생, 심화”되고 있다면서 코로나 영향 외에도 “육체노동, 낮은 임금, 높은 위험 등 낙후된 근로환경 및 노동시장 구조적 문제 등으로 신규인력 취업을 기피”하고 있다고 분석한다. 그러나 인력을 확대한다는 정책만 있지 열악한 최저 혹은 최저 이하 수준의 노동조건 개선에 대해서는 아무런 대책이 없다. 이는 이후에 발표되는 정책들에서도 마찬가지였다.

2022년 12월 28일 저출산고령화위원회·관계부처합동으로 발표한 <인구구조 변화와 대응 방안>⁴⁷⁾에서는 “외국인력의 적극적 탄력적 유치를 위한 규제완화를 추진하고, 경제활동 인구 감소에 대응한 체계적 이민정책 수립을 검토”한다고 밝혔다. 여기에서도 이주노동자에 대한 도구적 활용론만이 앞세워져, ‘인구와 노동력 감소’를 제일 시급하게 언급하면서도 새로운 시민으로서의 이주민 혹은 이민자의 상을 설정하는 것이 아니라 여전히 구태적인 ‘외국인력 활용’의 관점만 내놓았다. 즉, 일만 하는 ‘인력’이 아니라 권리를 가진 ‘같은 사람’, ‘같은 노동자’로 보는 철학과 내용이 없는 것이다. 한국 자본주의 체제의 변화, 기업의 요구 변화에 따라 더 많은 숙련된 이주노동자를 장기간 필요로 하고 있고 이에 자본 측은 기존의 단순노무 생산직 이주노동자 정책의 변화를 요구한다. 그러나 이와 같은 장기체류에 수반되어야 할 노동과 생활 전반의 권리수준 개선은 외면하고, 내국인들이 기피하는 업종 증가에 대해 노동조건을 근본적 개선을 꾀하지 않고 편의적으로 이주노동자로 손쉽게 메꾸려고만 하는 것

46) 고용노동부 홈페이지 참조 (https://www.moel.go.kr/news/enews/report/enewsView.do?news_seq=13824)

47) KDI경제정보센터 홈페이지 참조 (<https://eiec.kdi.re.kr/policy/callDownload.do?num=233979&filenum=2&dtim=20231009061754>)

이다. 그리하여 현 정부는 기업이 필요로 하는 외국인력은 최대한 공급한다고 하면서 고용허가제 추가 허용업종, 연간 입국 쿼터를 대폭 늘리고 있다. 이를 위해, 1년에 한 번 정도 열렸던 외국인력정책위원회도 1년 남짓 사이에 7차례나 개최하였다.

[표 3-1] 2022~2023년 외국인력정책위원회 결정 내용

차수 및 공고 일시	내용
34차 외국인력정책위원회 결정(2022.9.5.)	2022년 전체 쿼터: 종전 59,000명 → 변경 69,000명. 사업장별 총 고용허용인원을 사업장 규모에 따라 1~5명 확대
35차 외국인력정책위원회 결정(2022.10.31.)	2023년 외국인근로자(E-9)의 총 도입규모 11만명 결정. 가사서비스 제공기관의 방문취업동포(H-2) 고용 허용
36차 외국인력정책위원회 결정(2023.1.3.)	일부 서비스업의 상하차 직종에 대해 E-9 외국인력고용 허용(폐기물 수집, 운반, 처리 및 원료 재생업, 기타 신선 식품 및 단순 가공식품 도매업, 음식료품 및 담배 중개업, 항공 및 육상화물취급업(식육 운반)). 50인 미만 제조업 사업장에 대해 사업장별 총 고용허용인원 20% 상향 적용
37차 외국인력정책위원회 결정(2023.4.28.)	조선업 쿼터 신설(E-9 비자), 건설업종에 재입국특례 적용
38차 외국인력정책위원회 결정(2023.7.14.)	사업장 변경제도-지역 인구 감소 및 인력활용 애로 완화를 위해 일정 권역 내에서 사업장 변경 허용. 사업장 변경 관련 노사 분쟁 예방 지원을 위한 전문가 지원단 구성 및 사업주, 외국인근로자에 대해 사업장 변경 관련 정보제공 강화 숙소비-종전의 징수상한(월 통상임금의 8~20%) 대신, 부동산 실거래가 공개시스템(국토부) 등의 지역시세, 숙소 형태 등을 고려하여 합리적으로 경할 수 있도록 당사자 간 협의 지원. 각 지방고용노동관서에서 운영하는 권익보호협의회(노사대표 참여)에서 정기적으로 가이드라인 제시 주거환경-외국인근로자 공공기숙사 도입에 적극적인 지자체에 대해 고용허가 인력배정 시 우대 추진
39차 외국인력정책위원회 결정(2023.9.7.)	외국인근로자(E-9) 2023년 전체 쿼터 1만명 추가: 종전 110,000명 → 변경 120,000명. 사업장별 고용한도 확대. 고용허가제 적용 기업규모 확대(지방뿌리산업중견기업), 신규업종 허용(택배 및 공항 지상조업 상하차), 외국인 가사관리사 시범사업 계획
40차 외국인력정책위원회 결정(2023.12.1.)	2024년 E-9 총 도입규모를 16만 5천으로 결정 한식업, 임업, 광업에 고용허가 허용

출처: 고용허가제 홈페이지(eps.go.kr)

외국인력정책위원회의 결정 내용을 살펴보면 윤석열 정부의 이주노동 정책 기조는 ‘권리 없는 인력 확대’ 정책이라고 볼 수 있다. 이는 코로나 상황을 거치며 만성화된 인력난에 대해 산업현장에 부족한 ‘인력’을 공급하는 것을 위해 계속 규제를 완화하고 있는 것으로 드러나고 있다. 2022년 고용허가제 쿼터 5만 5천 명의 두 배인 11만 명을 2023년 쿼터로 설정했고, 중간에 1만 명을 더해서 12만 명으로 늘렸다. 농어업 부문 계절노동자도 2023년에 대폭 늘려 4만여 명을 배정했다. 또 조선업 인력난을 이유로 E-7-3 기능인력 요건을 대폭 완화해 도입을 확대했고, 고용허가제 내에 조선업 쿼터를 따로 만들기도 했다.

(2) 이주노동자에 대한 권리 추가 박탈과 후퇴

정부는 38차 외국인력정책위원회 결정 공고를 통해 이주노동자의 기본권은 더 침해하고 사업주의 이해는 더 보장하는 개악안을 발표하였다. 고용허가제 20년 동안 가장 심각한 독소조항이며 노동자의 고통을 가중시킨 사업장 변경 제한 문제를 개선하기는커녕 ‘권역 내’로 더 가둬놓겠다는 조치를 10월 19일부터 시행한다는 것이다. 이는 기존의 직장변경·선택의 자유 침해에 더해 거주이전의 자유까지 추가적으로 침해하는 폭거이며 강제노동을 심화시키는 조치이다. 그리고 열악한 숙소 문제에 대한 근본 개선 요구도 외면하였다. 컨테이너, 조립식 패널, 비닐하우스, 사업장내 부속건물 등, 열악한 숙소 문제 해결을 위해 가설건축물 전면 금지를 해야 하는데, 이는 여전히 받아들여지지 않았다. 또한 임금전액불 지급원칙에 어긋나며 사업주가 일방적으로 떼 가는 문제가 큰 숙식비 사전공제도 폐지되지 않았다. 숙련기능인력(E-7-4) 쿼터 대폭 확대와 요건 완화 발표 내용에도 제한 조치가 강화되었다. 1년 이상 이주노동자가 근

무 중인 기업체에서 추천받아야 하고 E-7-4로 비자 전환을 하면 최소 2년 이상 해당 업체에서 일하도록 한 것은 결국 노동자를 3년간 한 사업장에 묶어 놓는 것이다.

노동력 감소, 인구절벽 상황에서 정부가 이민정책, 이민청 설치 운운하면서도 그에 걸맞는 이주노동자 권리보장과 정주여건 개선, 지원정책 확대 등은 온데간데없다. 정부는 여전히 퇴행적이고 반인권적인 ‘인력활용론’에만 그치고 이주노동자 기본권 보장은 외면하고 추가적으로 침해하고 있다.

(3) 지원인프라마저 축소, 졸속적인 이주가사노동자 시범사업

고용허가제 이주노동자 쿼터가 2023년에 두 배로 늘어나면서 상담, 통역, 권리구제 지원 등의 업무도 노동부 고용센터나 이주노동자지원단체 등을 가리지 않고 대폭 늘어나고 있는데, 이주노동자 지원 인프라 확충은 제대로 이뤄지지 않고 있다. 오히려 노동부가 민간에 위탁을 해서 운영해온 9개 외국인노동자 지원센터, 운영비를 지원하던 35개 소지역센터에 2024년 예산을 배정하지 않음으로써 폐쇄를 시키고 있는 상황이다. 노동부는 기존의 센터들이 수행하던 기능을 지방노동청과 산업인력공단이 담당하게 한다고 하고 있지만, 전혀 현실성이 없는 대책이고 피해는 오롯이 이주노동자에게 돌아갈 것으로 예상된다.

가사노동자 시범사업 역시, 현실적 상황 조사와 연구에 기반하여 신중하고 충분한 고려와 준비를 하지 않고 졸속적으로 진행되는 정책이다. 가사노동 영역에 동남아 출신 이주노동자가 필요하다는 사회적 요구는 검증된 바도 없고 수요도 정확히 조사된 바 없다. 그런데 갑자기 일부 정치인이 언급하자 위에서부터 정치적인 결정이 내려져 이주가사노동자

시범사업이 정해졌다. 대다수 반대와 우려 목소리는 무시하며 일사천리로 노동부와 서울시가 2023년 연말 100명 도입을 목표로 추진 중이나 대상 국가인 필리핀과의 협의가 제대로 추진되지 않아 2023년 내 실시는 불가능하게 되었다.⁴⁸⁾

관련 단체들이 비판하듯이 이주 가사노동자를 싼 값에 부릴 수 있다는 발상은 인종차별이자 국적차별이고, 사업장 변경을 제한하고 인권을 침해하는 E-9 고용허가제의 문제가 고스란히 반복될 것이며, 무엇보다 돌봄의 공공성은 크게 약화될 것이다.⁴⁹⁾ 더욱이 노동부 자료에 따르면 이주여성노동자들이 1평(3.3m²) 남짓 고시원에 거주하게 된다는데, 열악한 거주 환경의 문제가 발생함은 물론, 성범죄 피해 등의 여성이 취약한 위급 상황이 발생해도 앱으로만 신고가 가능하게 하는 등 인권침해가 우려된다.⁵⁰⁾

(4) 난항 중인 외국인력 통합 관리 방안

한편 노동부가 관장하는 고용허가제를 포함하여, 사증 발급을 통해 법무부가 관장하는 이주노동자 도입제도들을 통합적으로 운영하기 위한 논의도 진행되고 있다. 정부는 지난 2023년 7월 5일 관계부처 차관이 참석하는 <외국 인력 통합관리 추진 TF>를 발족해, 2024년 6월 말까지 운영

48) 매일노동뉴스 (2023.10.26.) “‘예정된 실패’ 외국인 가사노동자 시범사업” (<https://www.labortoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=217914>)

49) 이주 가사·돌봄 노동자 시범사업 저지 공동행동 발족 기자회견문, 2023.8.28. 「외국인가사근로자 도입 시범사업 중단하고 공공성을 강화하라」 (<https://kilsh.or.kr/%ea%b8%b0%ec%9e%90%ed%9a%8c%ea%b2%ac-%ec%99%b8%ea%b5%ad%ec%9d%b8%ea%b0%80%ec%82%ac%ea%b7%bc%eb%a1%9c%ec%9e%90-%eb%8f%84%ec%9e%85-%ec%8b%9c%eb%b2%94%ec%82%ac%ec%97%85-%ec%a4%91%eb%8b%a8%ed%95%98/>)

50) 이데일리 (2023.10.20.) “필리핀 가사도우미 1평 남짓 고시원 살게 한다”

하기로 했는데 이는 “생산가능 인구 감소 등 시장변화에 맞춰 탄력적 종합적인 외국인력 관리대책을 수립·추진하기 위함”이라고 한다.⁵¹⁾ 이와 관련해서 이민정책연구원이 수행한 법무부 연구용역과 한국노동연구원에서 수행한 고용노동부 연구용역 보고서를 참조해 볼 수 있다. 우선 법무부 연구용역 보고서에서는 “도입 및 공급체계의 일원화”, “관리 및 활용체계의 유연화”, “노동시장 및 사회통합 체계의 지역화”를 제안하고 있다(조영희 외, 2022). 도입 일원화 관련해서는 <(가칭)한국통합외국인력도입센터> 구축을 통해 기존의 고용허가제, 계절근로자, 어선원, 숙련기능인력 등을 현재 16개 이주노동자 본국에 설치되어 있는 EPS센터를 통해 수행하자는 것인데, 이는 브로커와 민간업체의 송출 개입을 막고 공공적 송출을 할 수 있다는 이점이 있다. 노동부 연구용역 보고서에서는 “통합적 외국인 취업관리체계 구축”을 제안하면서 고용허가제, 방문취업제, 동포, 영주권자, 결혼이민자, 유학생 등 모든 이주민에 대해 <(가칭)외국인력관리공단>을 설립하여 관리하는 것을 제안하고 있다(이규용 외, 2022).

이러한 논의 가운데 기존에 민간업체가 개입하여 막대한 송출 수수료를 노동자에게 징수하여 이주노동자에게 피해를 주었던 방식을 개선해서 해외 현지 산업인력공단 지사의 EPS센터가 고용허가제뿐 아니라 다른 유형의 이주노동자에 대해서도 담당하게 만드는 도입 일원화 제안은 긍정적인 측면이 있다. 그러나 논의 방향이 통합적 관리, 활용방식 유연화 등에서 볼 수 있듯이 이주노동자를 인력으로서 더 효율적으로 활용하고 노동시장의 요구에 더 잘 부응하도록 하는 목적인 바, 이주노동자의 노동조건 및 기본권 신장 방향은 논외이거나 매우 부차적이다. 연구보고서나 정부 논의에 있어, 무엇보다 중요한 이주노동자 차별철폐와 처우개선을

51) 고용노동부 보도자료 (2023.7.5.) “외국인근로자 사업장 변경 제도 개선 등 산업현장의 원활한 인력활용 적극 지원한다”

통한 권리보장에 대한 대안들은 여전히 미흡하다.

5. 소결

고용허가제는 도입 당시부터 사업장 변경 권리 침해, 짧은 체류기간, 미등록 체류자 강제추방 등 여러 문제로 이주노동자 운동 진영의 비판과 반대에 직면했으며 실시 이후에도 20여 년간 문제제기가 지속되었다. 베트남 건설노동자들의 파업에서부터 사업장 변경 지침 철회 투쟁, 퇴직금 출국 후 수령제도 철회 투쟁, 농축산어업 이주노동자에 대한 심각한 착취와 차별에 대한 대응, ‘비닐하우스는 집이 아니다 캠페인’으로 대표되는 주거권 운동, 숙식비 지침 개선운동 등 많은 문제점에 대한 투쟁이 거의 해마다 벌어졌다. 그러나 사회적으로 문제가 커질 때에만 정부는 문제를 조절하는 차원에서 일부 완화 수준의 대응만 했고 사업장 변경 제한과 같은 근본적인 권리침해에 대해서는 건드리지 않았다. 그 결과 이주노동자 차별과 착취, 무권리의 고용허가제는 여러 변화를 겪었지만 그대로 유지되고 있다. 2022년 말에는 정부가 장기근속 특례 신설을 골자로 하는 고용허가제 개편방안을 발표했지만 숙련기능인력 장기적 활용이라는 사업주의 요구는 오히려 법무부가 E-7-4 쿼터 17배 확대와 자격요건 완화로 흡수한 모양새다. 현 정부의 이주노동정책 기조는 인력이 필요한 기업에 최대한 인력공급을 하되 권리나 지원정책 개선은 없는 ‘권리 없는 이주노동자 확대 정책’이라고 할 수 있다. 사업장 변경 지역 제한으로 기존의 한계적인 권리 수준마저 축소시키고, 지원 인프라도 축소해서 후퇴시키는 양상이다.

KECTULI

4장

고용허가제 외 이주노동자 도입제도와 노동하는 이주민의 현황

본 연구는 고용허가제의 대안을 모색하는 것을 일차적인 목적으로 하고 있지만 넓게는 고용허가제를 통해 입국했건 아니건 국내에서 일하고 있는 모든 이주노동자들의 권리 보장을 위한 법적 제도적 개선방안을 제시하는 것도 목적으로 삼고 있다. 따라서 이 장에서는 고용허가제 외 이주노동자 도입제도의 내용과 문제점을 검토하는 한편 현재 국내에서 노동자로 일하고 있는 이주민들은 누구이며 어떠한 상황에서 일하고 있는지도 살펴보고자 한다.

1. 고용허가제 외 이주노동자 도입제도

고용허가제 외에 정부가 주도적으로 이주노동자의 도입을 계획하고 운영 또는 감독하고 있는 제도로는 외국인 선원제도, 계절근로자제도, 조선업 기능인력 도입제도가 있다. 세 제도는 모두 정부가 개입하고 있음에도 이주노동자 선발과 도입이 민간 송출업체에게 맡겨져 있어 이주노동자들이 과도한 송출비용을 부담하고 있을 뿐 아니라 도입과 관련된 규정이 법률에 근거하지 않고 있어 책임 소재가 불분명하다는 공통점을 가지고 있다.

1) 외국인 선원제도

외국인 선원제도는 20톤 이상 연근해 어선에서 일할 어선원 이주노동자를 도입하는 제도이다. 이 제도의 전신은 산업연수제도로, 산업연수제도를 통해 연근해 어선원 이주노동자를 도입하기 시작한 것은 1996년부터이다. 2004년 고용허가제가 도입되고 이후 2006년 산업연수제도가 전면 폐지되면서, 2007년부터 근로기준법의 적용을 받는 20톤 미만 어선에서의 어업과 양식업 분야의 이주노동자 도입은 고용허가제로 편입되었으나 선원법의 적용을 받는 20톤 이상 어선 연근해 어업 이주노동자 도입은 외국인 선원제도로 이원화되었다. 그런데 외국인 선원제도는 형식상 주무 부처가 해양수산부일 뿐 민간이 이주노동자의 선발과 도입, 입국 후 관리 전 과정을 위탁받아 운영하는 산업연수제도의 틀을 그대로 유지하고 있어 산업연수제도가 가지고 있던 송출 비리와 인권침해와 같은 문제점을 여전히 가지고 있다.

[표 4-1] 고용허가제(어업)와 외국인 선원제도 비교

구분	고용허가제(어업)	외국인 선원제도
주무부처	고용노동부	해양수산부
운영기관	고용노동부	수협중앙회
제도의 근거	「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」	해양수산부 고시 〈외국인선원 관리지침〉
노동관계법	「근로기준법」	「선원법」
허용업종	연근해 어업 (20톤 미만 어선), 양식업	연근해 어업 (20톤 이상)
체류자격	비전문취업 어업 (E-9-4)	선원취업 (E-10-2)
도입국가	MOU 체결 16개국	중국, 베트남, 인도네시아, 미얀마

(1) 어선원 이주노동자 도입과정

외국인 선원제도의 전반적인 운영은 해양수산부가 선박소유자(선주) 단체인 수산업협동조합중앙회(이하 수협중앙회)에 위탁을 주어 수협중앙회에서 일임하고 있다. 그런데 수협중앙회는 도입 및 관리 업무를 다시 민간 송입업체에 재위탁을 주었고, 국내 송입업체는 현지 송출업체와 계약을 체결해 선원의 모집부터 도입까지는 현지 송출업체가, 입국 후 사후 관리는 국내 송입업체가 담당하는 방식으로 업무를 처리하고 있다. 이렇게 외국인 선원제도는 해양수산부-수협중앙회-국내 송입업체-현지 송출업체라는 다단계 위탁 구조로 운영되고 있다.

외국인 선원 송출국가는 수협중앙회의 <외국인선원운용요령>에 따라 수협중앙회가 결정하며, 외국인 선원 도입규모는 해양수산부의 <외국인 선원관리지침>에 따라 수협중앙회와 전국해상선원노동조합연맹(이하 선원노련)의 합의를 통해 정해진다. 노사가 합의한 도입 규모는 사증을 발급하는 법무부의 최종 승인으로 결정된다.

외국인 선원제도로 입국하는 이주노동자들은 현지 송출업체의 모집에 지원을 하는 방식으로 선발되며, 이후 본인의 비용으로 송출업체가 주관하는 30일 이상의 입국 전 교육을 수료한 뒤 외국인선원관리시스템에 등록된다. 이후 고용추천서를 받은 선주와 근로계약을 체결하는데 이때 근로계약은 공공 기관이 아닌 수협중앙회가 작성한 표준계약서에 따라 체결한다. 또 이주노동자는 근로계약서와는 별개로 현지 송출업체와 계약서 또는 서약서를 작성하는데 여기에는 한국에 입국한 뒤 계약 만료 전 이탈하거나 계약 만료 후 초과 체류하는 경우 손해배상을 해야 한다는 조항이 포함되어 있다. 입국 후에는 수협중앙회가 주관하는 3일 이내의 교육을 받는데, 이 비용은 국내 송입업체가 납부하는 것으로 되어 있으

나 사실상 이주노동자들이 현지 송입업체에 내는 송출비용에 포함되어 있다.

외국인 선원제도로도 입국한 이주노동자의 최대 체류기간은 4년 10개월이며, 고용허가제 이주노동자와 마찬가지로 1회에 한해 재입국이 허용된다. 또 숙련기능인력 체류자격 전환제도에 의해 일정 기준을 충족시키는 경우 특정활동(E-7-4) 체류자격으로의 변경도 허용된다.

(2) 현황과 문제점

외국인 선원제도로 도입된 이주노동자의 숫자는 고용허가제 이주노동자에 비하면 얼마 되지 않는다. 2022년 12월 말 기준 고용허가제 이주노동자(E-9 체류자격자)의 수는 246,600명인데 반해 어선원 이주노동자(E-10-2 체류자격)의 수는 18,158명에 불과했다. 하지만 20톤 이상 연근해 어업의 이주노동자 의존도는 매우 높다. 20톤 이상 연근해 어선원의 37.6%가 이주노동자인 것에서 이를 확인할 수 있다.⁵²⁾ 그런데 이렇게 수요와 의존도가 높은 어선원 이주노동자의 미등록 체류 비율은 45% 정도로 고용허가제 이주노동자의 미등록 체류 비율에 비해 두 배 이상 높다.⁵³⁾ 어선원 이주노동자의 높은 미등록 체류율은 이들이 견디기 힘든 착취와 인권침해에 노출되어 있다는 현실을 반영한다.

52) 2023 한국선원통계연보.

53) 2022년 12월 말 기준, 선원취업(E-10) 이주노동자의 미등록 체류율은 45.3%, 비전문취업(E-9) 이주노동자의 미등록 체류율은 22.4%이다. 출입국·외국인정책통계연보의 체류자격별 미등록 체류자 수가 세부 체류자격으로 구분되어 발표되지 않기 때문에, 어선원(E-10-2) 체류자격자가 아닌 선원취업(E-10) 체류자격자 전체로 계산했으나, 선원취업 체류자격자 가운데 어선원이 절대 다수를 차지하고 있기 때문에 E-10-2 체류자격자의 미등록 체류율은 E-10 체류자격자의 미등록 체류율에서 크게 차이 나지 않을 것이다.

① 고액의 송출비용

어선원 이주노동자들은 한국에 들어오기 위해 고액의 송출비용을 현지 송출업체에 지불하고 있다. 과거에는 송출과 관련된 비용은 현지 송출업체에, 입국 후 관리비는 국내 송입업체에 나누어 지불하였으나, 선원법 위반이라는 문제 제기가 지속되면서 국내 송입업체가 어선원 이주노동자들에게 직접 금품을 수령하는 관행은 거의 사라졌다.⁵⁴⁾ 그러나 송입업체가 송출업체를 통해 우회적으로 관리비를 받게 되면서 어선원 이주노동자가 입국 전에 내야 하는 송출비용을 높이는 결과를 가져왔다.

2023년 선원이주노동자 인권네트워크가 실시한 설문조사에 따르면, 어선원 이주노동자들이 송출업체에 지불한 평균 비용은 베트남이 17,686,525원, 인도네시아가 11,916,875원으로 천만 원이 훌쩍 넘는 금액이었다(이한숙, 2023). 여기에는 송출 수수료, 입국 전 교육비, 항공요금, 관리비 등의 아니라 이탈보증금이 포함되어 있는데, 이탈보증금은 계약 기간을 마치고 미등록 체류를 하지 않은 채 본국에 귀국해야 돌려받을 수 있는 비용이다. 어선원 이주노동자들의 이탈보증금은 전체 송출비용의 많게는 50%까지도 차지한다. 또한 송출업체에 현금 외 부동산을 추가 담보로 제공하는 경우도 적지 않은 것으로 나타났다.

어선원 이주노동자들은 고액의 송출비용을 마련하기 위해 빚을 질 수밖에 없는데 이는 이들이 입국 후 빚에 속박된 강제노동의 상태에 놓이게 만든다. 송출업체들은 이탈보증금 외에도 추가적인 손해배상 계약을 체결해 이러한 상태를 악화시키고 있었다. 수협중앙회가 어선원 이주노

54) 선원법 제111조(금품 등의 수령 금지)에 따르면, 선원을 고용하려는 자, 선원의 직업소개·모집·채용·관리에 종사하는 자 또는 그 밖에 선원의 노무·인사 관리업무에 종사하는 자는 어떤 명목으로든 선원 또는 선원이 되려는 사람으로부터 그 직업소개·모집·채용 등과 관련해 금품이나 그 밖의 이익을 받아서는 안 된다.

동자들의 이탈률을 송입업체 선정과 퇴출의 기준으로 삼으면서 송입업체는 현지 송출업체를 압박하고, 송출업체는 어선원 이주노동자들을 압박하는 구조가 만들어진 것이다. 그러면서 외국인 선원 제도는 노동착취 인신매매의 전형으로 국내외적인 비판을 받고 있다.

② 이탈 방지만을 목적으로 하는 입국 후 관리 감독

어선원 이주노동자들은 사업장 변경을 원하거나 임금 체불, 산재 등의 문제가 생기면 관리 감독을 담당하는 송입업체에 연락한다. 그러나 송입업체는 어선원 이주노동자들의 입장에서 문제를 처리하기보다는 이탈을 막는 것에 중점을 두고 있다. 송입업체는 어선원 이주노동자들을 신분증과 통장을 압수해서 보관하는 등 오히려 인권 침해에 앞장서고 있으며, 사업장 변경 횟수에 제한이 없음에도 사업장 변경을 요구하는 어선원 이주노동자들에게 본국으로 송환하겠다는 협박을 하기도 한다.

③ 저임금 장시간 노동과 차별적인 임금 구조

선원법의 근로시간, 유급휴가 등 선원의 최소 노동조건에 대한 규정은 어선원에게 적용 제외되어있다. 법적으로 제한 없는 장시간 노동이 허용되고 있는 것이다. 시간 외 근무에 대한 별도의 임금이나 수당이 존재하지 않는 대신 어선원들에게는 월 고정급 외에 어획량에 따라 배분된 임금을 별도로 지급하는 비율급제 방식의 임금제도가 적용되고 있기는 하다. 그러나 이주노동자들은 비율급제 임금제도에서 제외되는 경우가 대부분이다. 2023년 조사에 따르면 어선원 이주노동자들은 하루 평균 18시간을 일하고, 한 달에 2.3일을 쉬고 있지만, 임금은 최저임금 수준에 그치는 것으로 나타났다(이한숙, 2023).

문제는 어선원 이주노동자에게 적용되는 최저임금마저 한국인 선원노동자와 다르다는 것이다. 선원의 최저임금은 매년 해양수산부 장관이 월 고정급으로 고시하는데, 해당 고시에 적용의 특례를 두어 외국인 선원의 최저임금은 해당 선원노동단체와 선박소유자단체 간의 단체협약으로 정할 수 있도록 하고 있다. 이에 따라 어선원 이주노동자의 최저임금은 수협중앙회와 선원노련의 단체협약에 의해 언제나 한국인 선원의 최저임금보다 낮게 정해지고 있다.

[표 4-2] 최근 5년간 연근해어선 선원노동자의 국적별 임금 현황

연도	외국인 선원 최저임금 (A)	한국인 선원 최저임금 (B)	A/B (%)	육상 최저임금 (주40시간) 대비 (%)
2019	1,631,715	2,153,720	75.8	93.5
2020	1,723,498	2,215,960	77.8	96.0
2021	1,822,480	2,249,500	81.0	100.0
2022	1,914,440	2,363,100	81.0	100.0
2023	2,114,494	2,487,640	85.0	105.2

* 출처: 이한숙(2023) p.64.

해양수산부 장관이 고시하는 최저임금을 이주노동자들에게 적용을 하지 않는 것은 근로기준법이 금지하고 있는 국적에 따른 차별일 뿐 아니라, 어선원 이주노동자는 가입되어 있지도 않은 노동조합, 다시 말해 이주노동자를 대표하지도 않는 선원노련이 사측과 최저임금을 협의하도록 한 것도 말이 되지 않는다. 해양수산부는 외국인 선원의 최저임금을 단계적으로 인상해 2026년까지 내국인 선원 수준으로 맞추도록 노사정이 합의했다고 발표했다.⁵⁵⁾ 그러나 선원 최저임금 고시의 위법성이나 노사 단체협약이라는 불합리성에 대해서는 별도의 언급을 하지 않고 있다.

55) 해양수산부 보도자료 (2022.1.19.) “외국인 어선원 최저임금 2026년까지 국적선원 수준으로 상향”

④ 재해보상 차별

어선원 노동자는 산업재해보상보험법이 아닌 어선원 및 어선 재해보상보험법의 적용을 받는다. 그런데 산업재해보상보험이 공공기관인 근로복지공단에 의해 운영되는 것에 반해 어선원재해보상보험은 전주 단체인 수협중앙회가 운영한다. 이는 어선원 노동자들의 산재 인정과 보상 과정의 공정성을 위협하는 요인이 되고 있다.

나아가 어선원 이주노동자들은 관행적으로 재해보상 급여 산정 시 한국인 선원과 다른 기준을 적용받고 있다. 앞서 언급한 선원 최저임금고시는 어선원의 재해보상 시 적용되는 승선평균임금을 별도로 고시하고 있으며, 이는 언제나 해당 연도 선원 최저임금의 두 배 정도로 높게 책정된다. 이는 1년간의 조업 이후 비율급으로 결정되는 어선원의 임금제도의 특성상 조업 중간에 평균임금을 계산하기 어려운 사정에서 기인한 것이다. 그런데 수협중앙회는 이주노동자가 비율급 임금제의 대상이 아니라는 이유로 이들의 재해보상 시 승선평균임금을 아무런 기준 없이 외국인 선원 최저임금으로 계산하고 있다. 최근에는 이러한 관행을 합리적이라고 본 법원의 판결까지 나와 재해보상에 있어 어선원 이주노동자 차별이 옹호되고 있는 실정이다.⁵⁶⁾

2) 외국인 계절근로자 제도

외국인 계절근로자 제도는 계절적 요인으로 발생하는 농·어촌의 한시적 인력난 해소를 위해 이주노동자를 단기간 고용할 수 있도록 법무부가 실시하고 있는 제도이다. 2015년과 2016년 시험실시를 거쳐 2017년부터

56) 서울고등법원 2023.10.20. 선고 2021누59610.

공식적인 제도로 시행되기 시작했다. 초기에는 이주노동자들에게 90일 이내로 체류할 수 있는 단기취업(C-4) 체류자격을 발급하다가 2019년 12월에 계절근로(E-8) 체류자격을 신설하고 계절노동자가 최장 5개월까지 체류할 수 있도록 했다. 해당 체류자격의 체류기간은 2023년 6월부터 1회에 한해 3개월 범위 내에서 연장 가능해져 계절노동자는 최장 8개월간 국내에 체류할 수 있게 되었다. 그러나 여전히 계절노동자에 대한 단기취업(C-4) 체류자격 발급도 병행되고 있다.

한편 2020년 코로나19 팬데믹의 여파로 해외에서 계절노동자를 도입하는 것이 현실적으로 불가능해지면서 법무부는 국내 체류 이주민들을 계절근로자 제도에 편입시키기 시작했다. 2020년에는 원칙적으로 취업활동이 불허되어 있던 방문동거(F-1), 동반(F-3) 체류자격 소지자의 계절근로 참여를 허용하고 취업기간이 만료된 고용허가제 노동자에게 기타(G-1) 체류자격으로 계절근로 참여를 추가 허용했으며, 2021년에는 코로나19로 출국하지 못하고 있는 출국기간 유예자를 포함해 기존에 국내에 체류하고 있었으나 취업이 불허되거나 제한되었던 다양한 체류자격 소지 이주민들에게 계절근로 참여를 확대했다. 2022년부터는 아예 해외 입국 계절근로자제도와 국내 체류 계절근로자제도가 함께 시행되기 시작해 현재까지 지속되고 있다.

(1) 계절노동자 도입 과정

계절노동자의 도입 주체는 기초지자체의 장(시장·군수)이다. 지자체가 자체적으로 계절노동자 수요를 파악해 법무부에 유치를 신청하면, 법무부, 고용노동부, 농림축산식품부, 해양수산부, 행정안전부로 구성된 ‘외국인 계절근로자 배정심사협의회’가 심사를 거쳐 지자체별 계절노동자 배

정 규모를 확정한다. 이후 지자체는 결정된 배정 규모 내에서 농업, 어업, 양식업 및 농수산물 가공업 등 계절노동자 고용이 허용된 업종의 사업주로부터 고용 신청서를 받아, 법무부에 사증발급 또는 체류자격 외 활동허가를 신청한다. 계절노동자와 사업주 간의 근로계약, 계절노동자의 고용 전 교육, 노동조건 감독 등도 지자체의 역할이다. 2022년부터는 개별 사업주가 계절노동자를 직접 고용하는 방식이 아닌 지역 농협이 계절노동자와 근로계약을 체결하고 노동력을 필요로 하는 농어가에 인력을 파견하는 방식인 공공형 계절근로사업도 시행 중이다.

해외 입국 계절노동자는 한국 지자체와 업무협약(MOU)을 체결한 외국 지자체 주민으로 본국에서 농·어업 종사 이력이 있으며 연령이 25세 이상 50세 이하인 사람, 또는 결혼이민자의 본국 거주 가족 또는 사촌 이내 친척으로 연령이 19세 이상 55세 이하인 사람이 대상이 된다. 2023년 외국인이주·노동운동협의회의 계절 이주노동자 실태조사에 따르면, 송출과정에 민간 송입업체나 개인 브로커가 개입하고 있어 노동자들의 입국 비용 부담이 큰 것으로 밝혀졌다(외국인이주·노동운동협의회, 2023).⁵⁷⁾ 법무부는 2022년 말, 중개인 개입으로 인한 송출 비리 근절을 위해 계절노동자 유치를 위한 전담기관을 지정, 운영하겠다고 발표했으나 아직까지 이행되지 않고 있는 실정이다.⁵⁸⁾

계절노동자는 체류자격별 체류기간의 75% 이상 계절노동에 참여한 경우 재입국 대상이 되며 재입국 시 연령 상한은 적용되지 않는다. 한편 법무부는 계절근로(E-8) 자격으로 5년간 일한 노동자에 대해 농·어업 숙련인력(E-7-5) 체류자격을 신설·부여하고, 계절노동에 장기간 참여한 사

57) 이하 계절노동자와 관련해 언급하는 2023년 조사는 외국인이주·노동운동협의회 「2023 계절노동자 실태조사 결과보고서」를 참고한 것임.

58) 법무부 보도자료 (2022.11.16.) “법무부, 외국인 계절근로자 인권 보호 강화에 나선다”

람이 소득 등 일정 요건을 충족하고 농·어촌 인구감소지역에 거주하는 경우 한국에 정주할 수 있는 농·어업 이민비자를 신설하겠다는 계획을 발표한 바 있다.⁵⁹⁾

(2) 현황과 문제점

외국인 계절근로자 제도가 본격적으로 실시된 2017년 이후 2019년까지 계절노동자 수는 꾸준히 증가하다가 2020년과 2021년에는 코로나19 팬데믹으로 크게 줄었지만, 2022년에는 기존의 인원 대비 대폭 증가해 12,000명을 넘었다[표 4-3]. 2023년의 계절노동자 수는 아직 발표되지 않았지만, 40,647명이 배정된 것으로 미루어 전년 대비 2~3배는 증가했을 것으로 예상된다.⁶⁰⁾

[표 4-3] 연도별 계절노동자 도입 지자체 및 계절노동자 수

(단위: 개소, 명)

연도	지자체		계절노동자		
	배정	운용	배정	고용	이탈
2017	24	21	1,547	1,085	18
2018	44	42	3,655	2,824	100
2019	54	50	4,211	3,497	57
2020	60	24	5,806	223	0
2021	58	48	7,340	1,850	316
2022	114	104	19,718	12,027	1,151

* 출처: 나라살림연구소(2023)에서 인용된 흥영표 의원실이 제공한 법무부 자료 재구성

그러나 계절노동자 수의 급증에도 계절근로자 제도는 송출과정에 공공성이 결여되어 있고 이주노동자 인권 보호에 취약하다는 문제가 지속되

59) 법무부. 2023. 『2023년도 외국인 계절근로자 프로그램 기본계획』, p.73.

60) 법무부 보도자료 (2023.9.11.) “계절근로자 제도 운용 개선 경과”

고 있어 우려가 크다. 특히 해외에서 도입되는 계절노동자들의 경우, 불투명한 송출과정 탓에 노동자들의 피해가 적지 않게 발생하고 있음에도 대책은 제대로 마련되어 있지 않고, 노동자 보호보다는 이탈 방지에 초점을 맞춘 법무부의 정책 기조 때문에 제도 자체가 인권침해를 조장하고 있는 문제가 심각한 상황이다.

① 불투명한 송출과정

지자체 간 MOU를 통해 입국하는 계절노동자는 본국의 지자체가 선발과 송출을 담당하는 것으로 되어 있고, 결혼이민자의 가족·친척으로 입국하는 경우 결혼이민자가 직접 본국의 가족·친척을 국내 지자체에 추천하고 해당 지자체가 초청 절차를 진행한다고 하고 있지만 실제로는 민간 송출입업체나 브로커가 개입하는 경우가 적지 않다.

2023년 조사에 따르면 네팔의 한 지자체는 2022년 한국의 지자체와 MOU를 체결했음에도 송출과 관련된 업무를 수도인 카트만두에 있는 송출업체에 위임했고, 해당 송출업체는 MOU를 체결하지 않은 지자체에서까지 계절노동자를 모집하면서 송출비용으로 1인당 약 800만 원에서 1,300만 원을 받은 것으로 나타났다. 한편 국내 지자체가 사업주 단체에 업무를 맡긴 사례도 있었다. 결혼이민자의 가족·친척을 계절노동자로 도입하고 있는 한 지자체에서는 사업주 단체가 계절노동자 현지 면접과 입국 절차 대행 명목으로 가족·친척의 초청을 신청하는 결혼이민자들로부터 비용을 받고 있는 것으로 나타났다.

계절노동자 도입 절차가 지자체에 맡겨지면서 국내 또는 현지 지자체의 역량 부족으로 송출입업체가 개입하고, 그 결과 계절노동자로 입국하기를 희망하는 사람들이 과도한 송출비용을 부담하거나 사기를 당하는

일들이 발생하고 있다. 하지만 법무부는 지자체 간 MOU를 통한 도입의 경우 “양 국가의 지자체, 고용주는 항공표, 필수 행정비용 등을 제외한 별도의 수수료(대가)를 계절근로자에게 부담시킬 수 없음”을 MOU에 명시해야 한다고 하고 있을 뿐 적극적으로 송출 비리를 근절하기 위한 방안을 마련하지 않고 있다.⁶¹⁾

② 이탈 방지 명목의 인권침해

법무부는 외국인 계절근로자 제도 시행 초기부터 이탈 방지를 주요 과제로 삼으면서 계절노동자를 도입하는 국내 지자체에는 물론 송출국 지자체에도 이탈 방지 대책을 요구하고, 이탈 발생 시 계절노동자 배정 축소나 송출 제한과 같은 제재를 공표했다. 그러다 보니 시험실시 때부터 계절노동자들이 본국 지자체에 수천만 원의 담보를 내고 입국하거나 국내 사업주로부터 임금을 매달 지급받지 못하고 출국 시 한꺼번에 지급받는 등의 문제가 불거지기도 했다. 그러나 이탈 방지를 명분으로 한 인권 침해는 최근까지도 법무부에 의해 장려되었다.

예를 들어 법무부가 발표한 2022년 외국인 계절근로자 프로그램 기본 계획에는 한국의 지자체와 MOU를 체결하는 외국 지자체와 정부가 ‘본국 출국 전에 근로자로부터 일정 귀국보증금을 예치 받거나, 출국 전에 보증금을 예치 받지 않았다 하더라도 계절근로를 마치고 본국에 정상적으로 출국하지 아니한 경우 근로자 본국의 재산을 기반으로 일정 금액을 추징함’을 MOU에 명시해야 한다는 내용이 담겨있었다.⁶²⁾ 법무부는 해당 지침에 대한 비판이 제기되자 2023년부터 귀국보증금 예치 제도를 폐지하겠다고 발표했다. 그러나 2023년 조사에서 이탈 방지를 위한 보증

61) 법무부. 2023. 『2023년도 외국인 계절근로자 프로그램 기본계획』, p.20.

62) 법무부. 2022. 『2022년도 외국인 계절근로자 프로그램 기본계획』, p.18.

금 예치나 강제 적립 관행이 여전히 계속되고 있는 것으로 나타났다. 외국인 선원제도와 마찬가지로 계절근로자 제도 또한 노동착취 인신매매의 전형적인 특성을 보여주고 있는 것이다.

③ 불확실한 임금보장과 저임금 장시간 노동

계절노동자의 계약 기간은 3개월 이내, 5개월 이내, 8개월 이내 등으로 늘어나고 있지만 실제 계약 기간 동안 계속해서 일거리가 보장되지는 않는 것으로 보인다. 계절노동자들을 도입한 지자체 또는 이들을 고용한 사업주들은 노동자들에게 일거리와 무관하게 임금을 월급제로 지급하고 숙식도 무상으로 제공하고 있다고 주장한다. 하지만 2023년 조사에 따르면 일거리가 부족해 노동시간이 짧아진 경우 일한 시간만큼의 최저임금만 지급받아 적정 임금을 보장받지 못하거나, 숙식비 공제로 인해 근로계약서상의 임금에 미치지 못하는 임금을 받은 노동자들의 사례가 적지 않았다.

한편 농어업 노동자들에게 근로기준법상의 휴게, 휴일, 노동시간 관련 규정을 적용하지 않고 있는 현행 근로기준법 제63조가 계절노동자들에게도 적용되면서 휴일 없는 장시간 노동에 시달리는 문제도 드러났다. 2023년 조사에 따르면 계절노동자들의 하루 노동시간은 평균 9.1일, 월 휴일은 평균 2.7일이었는데, 과반수가 월 200만 원 미만의 임금을 받고 있는 것으로 나타났다. 결국 일한 시간을 고려하면 최저임금도 받지 못하는, 사실상 임금채불을 경험하는 계절노동자들이 많은 것이다.

④ 건강보험 가입의 제약

법무부는 계절노동자를 고용하는 사업주의 산재보험 가입을 의무화하

고 있다.⁶³⁾ 그러나 건강보험은 그렇지 않다. 일단 단기방문(C-3) 체류자격으로 입국하는 계절노동자는 외국인등록 대상이 아니기 때문에 아예 건강보험에 가입할 수 없다. 한편 계절근로(E-8) 체류자격 소지자는 국내에서의 고용형태에 따라 건강보험 가입 가능 여부가 갈린다. 지역농협과 근로계약을 체결하면 직장가입자가 되고, 개별 농어가 사업주와 근로계약을 체결하는 경우 사업주가 사업자등록이 있다면 직장가입자가 되지만, 사업주가 사업자등록이 없다면 건강보험에 가입할 수 없다. 이주민이 지역가입자가 되려면 국내에 6개월 이상 체류해야 하는데, 계절근로(E-8) 체류자격의 체류기간은 최장 5개월이기 때문이다. 다만 2023년 6월부터 계절근로(E-8) 체류자격자가 체류기간을 추가로 3개월 연장하는 것이 가능해지면서, 이들도 총 체류기간이 6개월이 넘어가면 지역가입자로 건강보험에 가입하게 될 수 있게 되었다.

이처럼 체류자격과 고용형태, 체류기간에 따라 건강보험 가입 가능 여부가 나뉘면서, 건강보험에 가입할 수 없는 계절노동자가 의료기관을 이용하게 되는 경우 의료비 부담 문제가 불거질 수밖에 없다. 그러나 계절노동자의 건강보험 직장가입을 의무화하거나 지역가입 자격 취득을 위한 국내 체류기간을 조정하기 위한 조치는 시행되지 않고 있어 의료기관 접근 또는 의료비 부담에 대한 문제는 지속될 전망이다.

3) 조선업 기능인력 도입제도⁶⁴⁾

2022년 4월, 법무부와 산업통산자원부는 조선업 분야 인력난 해소를

63) 다만, 법무부는 2023년 3월부터 농·어업인 안전보험에 가입한 경우에도 계절노동자를 고용할 수 있다고 발표했다.

64) 이하 조선업 기능인력과 관련된 내용은 별도의 인용 표기가 없는 한 안종걸 외(2023)의 『조선업 이주노동자 실태조사 보고서』를 참고한 것이다.

위한 이주노동자 도입 확대를 발표했다. 기존에도 특정활동(E-7) 중 일반기능인력(E-7-3) 체류자격으로 조선업 분야에서 전문 기능인력으로 취업할 수 있는 이주노동자들을 선발해왔었는데, ‘특정활동(E-7) 비자 지침’을 개정해 그 규모를 늘리고 선발 요건을 완화하겠다는 것이 주요 내용이었다. 이에 따라 조선 용접공, 도장공은 기업별로 내국인 노동자의 20% 내에서 이주노동자를 고용할 수 있게 되었고, 도장공에만 허용하던 유학생 취업이 전기공, 용접공에까지 확대되었으며, 도장공, 전기공으로 선발될 해외 인력의 기량검증 통과를 위한 경력요건도 완화되었다. 한편 신속한 인력 도입을 위해서라는 명목으로 공공기관인 대한무역투자진흥공사(KOTRA)가 주관하던 해외 조선업 기능인력의 도입을 현지 송출업체와 국내 사용자단체인 한국조선해양플랜트협회(이하 조선협회)가 담당하도록 하면서 도입 과정이 전적으로 민간에게 맡겨지게 되었다.⁶⁵⁾

2023년 1월 정부는 민간 직도입 시행 이후에도 해외 인력 입국까지 오랜 시간이 소요되어 조선업 분야의 원활한 인력 충원이 이루어지지 않는다는 조선협회의 주장에 따라 신속 심사제도 운영, 신청에서 추천까지 소요되는 처리 기간 단축, 기업별 외국인력 도입 허용 비율 30%로 상향 등과 같은 도입 절차 간소화 및 도입 규모 확대 방안을 발표했다.⁶⁶⁾ 한편 해외 신규 도입 외에도 유학생과 연수생에 대한 조선 분야 일반기능인력(E-7-3) 체류자격 부여 조건을 완화하고 고용허가제 이주노동자의 숙련기능인력(E-7-4) 전환 가능 업종에 조선업을 신설해 신규 쿼터 400명을 배정하는 조치 등을 취하면서 조선업 분야 이주노동자 고용은 빠른 속도로 확대되었다. 그 결과 2023년 3분기까지 조선업에 투입된 이주노

65) 산업통상자원부 보도자료 (2022.4.19.) “법무부-산업부, 전문인력 비자제도 개선을 통해 조선분야 경쟁력 강화 지원에 나선다!”

66) 법무부 보도자료 (2023.1.6.) “조선업 외국인력 도입으로 해소방안 발표”

동자의 수는 14,359명에 이르게 되었다.⁶⁷⁾

(1) 조선업 기능인력 도입 과정

조선업종에는 이미 고용허가제 일반(E-9) 및 특례(H-2) 이주노동자를 비롯해 다양한 취업 체류자격을 가진 이주노동자들이 고용되어 있었으나, 앞서 살펴본 바와 같이 2022년 조선업 기능인력 도입제도가 확대되면서 해외에서 입국하는 일반기능인력(E-7-3) 이주노동자들이 급증하고 있다. 조선업 기능인력(E-7-3) 이주노동자들의 도입은 사용자 단체인 조선협회와 민간 송출입업체가 담당하고 있다. 조선협회는 고용희망업체로부터 구인 신청 접수, 현지 구직자들에 대한 기량검증 및 확인서를 발급, 산업통상자원부에 예비추천 서류 제출 등을 담당한다. 민간 송출입업체는 구직자 모집, 기량검증을 위한 시험 장소 및 설비 제공, 비자 신청을 위한 필요 서류 준비, 출입국 과정 및 입국 후 사업장 배치 등을 담당한다. 반면 산업통상자원부는 조선협회의 예비추천 서류를 바탕으로 법무부에 고용추천을 하는 역할, 법무부는 고용추천 서류 심사 및 사증 발급과 관련된 역할만을 하고 있다.

일반기능인력(E-7-3) 체류자격으로 입국하려는 이주노동자들은 중급 이상 조선용접 자격증을 취득한 뒤 2년 이상의 경력을 보유한 사람으로 조선협회가 주관하는 현지 기량검증을 통과해야 하는 요건을 충족해야 한다. 다만 2년 이상의 경력 보유 요건은 2023년 1월부터 2년간 경력증명서 제출을 면제하면서 현재는 요구되지 않고 있다.⁶⁸⁾ 또, 조선업 분야 일반기능인력(E-7-3) 비자 발급을 위한 임금 요건은 원래 전년도 1인당

67) 법무부 보도자료 (2023.11.6.) “조선업 생산인력 14,359명 투입되었다”

68) 산업통상자원부 보도자료 (2023.2.5.) “조선업 현장 외국인력 공급 더욱 속도 낸다”

국민총소득(GNI)의 80% 이상이었다. 이는 “저임금 편법인력 활용 방지를 위해 동종 직무를 수행하는 동일 경력 내국인의 평균임금과 연계하여” 임금이 책정되어야 한다는 법무부의 사증발급 지침에 따른 것이었다. 그러나 2023년 7월 지침 개정으로 조선업 분야 일반기능인력(E-7-3) 중 중소·벤처·비수도권 중견기업에 종사할 예정으로 국내 기업 근무경력이 없거나 3년 이하인 사람의 임금 요건은 GNI 70%로 하향 조정되었다.⁶⁹⁾ 이로써 신규 도입되는 조선업 기능인력 이주노동자들은 사실상 숙련 인력이 아니어도 되며, 조선업계의 저임금 지급을 위한 편법적인 인력이라는 것이 공식화되었다.

(2) 현황과 문제점

① 고액의 송출비용과 이탈금지 각서

2023년 조사에 따르면, 조선업 일반기능인력(E-7-3) 이주노동자들은 한국에 입국하기 위해 800만 원에서 1,200만 원의 비용을 송출업체에 지불하는 것으로 나타났다. 해당 비용 외에도 송출업체는 용접 기술훈련을 받아야 한다며 별도의 교육비를 요구하고 있었는데 이는 수년의 경력을 가진 용접 기술자들의 경우에도 다르지 않았다. 이주노동자들은 이러한 송출비용과 훈련비용을 마련하기 위해 집이나 땅을 담보로 고리의 대출을 받아야 했다.

한편 송출업체들은 이주노동자들에게 계약한 사업장에서 이탈하지 않겠다는 이탈금지 각서를 받고 있다. 스리랑카의 한 송출업체는 각서에 이탈할 경우 2천 달러를 배상해야 한다는 내용을 포함하고 있었는데, 이주노동자의 서명 외에도 가족과 공무원의 연대보증까지 요구하는 것으로

69) 법무부 출입국·외국인정책본부 (2023.7.) 『사증발급 안내매뉴얼』, p.172.

드러났다. 조선업 기능인력 도입제도에서도 외국인 선원제도나 계절근로자제도에서 자행되고 있는 민간 송출입업체를 통한 도입과 관리의 문제가 동일하게 나타나고 있는 것이다.

② 임금 관련 이면 계약

조선업 일반기능인력(E-7-3) 이주노동자들이 입국 전 체결한 근로계약서상의 월 통상임금은 법무부의 조선업 분야 일반기능인력(E-7-3) 비자 발급을 위한 임금 요건 기준에 부합해야 한다. 이에 따라 관련 지침이 개정된 2023년 7월을 기준으로 그 이전에는 전년도 GNI의 80%, 이후에는 70%가 통상임금이 되어야 한다. 2023년 통상임금의 최저 기준이 되고 있는 2022년 GNI의 80%는 약 270만 원, 70%는 약 246만 원이다. 그런데 2023년 조사에 따르면, 일부 사업장의 경우 월 기본급은 최저임금으로 하고 수당이나 숙식비 지원금 항목을 만들어 기준 통상임금의 부족액만큼을 적은, 기준에 부합하지 않는 근로계약을 체결하도록 하고 있는 것으로 나타났다.

그뿐만 아니라 이주노동자들이 입국 후에 실제로 받게 되는 월 임금은 입국 전 근로계약서상의 임금과 다른 경우가 대부분이다. 이주노동자를 고용한 사업장들은 시간당 최저임금을 지급하기로 하는 이면계약서에 서명하도록 강요하거나, 최저임금을 초과하는 금액을 숙식비로 징수하는 편법으로 이주노동자들에게 입국 전 계약에 훨씬 미치지 못하는 임금을 지급하고 있었다. 이면계약서 서명을 거부하거나 임금에 대한 문제를 제기하는 이주노동자들은 본국으로 돌려보낸다는 협박을 받기도 했다. 결국 입국 전 체결하는 근로계약서의 임금 부분이나 입국 후 실제로 수령하는 임금에 대한 감독이 전혀 이루어지지 않는 상황에서 법무부의 비자

발급을 위한 임금 요건은 무용지물이 된 것이다.

③ 열악한 노동조건과 주거 환경

조선업은 여타 제조업에 비해서도 힘들고 위험한 것으로 알려져 있다. 신규 입국한 이주노동자들의 경우 현장을 잘 모르는 상태에서 의사소통도 원활하지 않기 때문에 위험에 노출될 가능성도 크다. 게다가 작업 속도가 빠르고 노동시간도 길기 때문에 피로도가 높을 수밖에 없다. 2023년 조사에 따르면 조선업 이주노동자들의 하루 평균 8시간 30분 이상 일하고 있었으며 일주일 평균 3.4회의 잔업을 하고 월 평균 4.3일을 쉬는 것으로 나타났으며, 지난 1년 간 작업 중 부상을 당한 비율이 26.7%, 작업으로 인한 질병을 얻은 비율이 24.7%로 높았다. 건강을 위협하는 고강도 장시간 노동에도 불구하고 조선업 이주노동자 대부분은 최저시급 수준의 임금을 받고 있었고, 기술이나 경력이 있더라도 임금이 올라가는 경우는 거의 없었다.

조선업 이주노동자들 대부분은 사업장에서 제공하는 기숙사에서 생활하고 있다. 그런데 2022년 하반기부터 이주노동자의 숫자가 급격하게 증가하면서 침실의 거주 인원이 2배로 늘어나고 공용 화장실과 샤워실이 부족해지는 등 기숙사가 포화상태에 도달했다. 공용 휴게실마저 침실로 변경해야 할 정도로 거주 인원이 늘어나면서 주야 맞교대로 일하는 이주노동자들이 같은 침실을 사용하는 곳도 있는 것으로 드러났다. 이는 명백하게 근로기준법이 규정하고 있는 기숙사 운영기준을 위반하는 것이다. 이주노동자들은 이렇게 열악한 숙소를 제공받으면서도 매달 30만 원에서 50만 원에 달하는 숙식비를 공제 당하고 있었다.

④ 사업장 변경 금지

고용허가제 이주노동자의 경우 사업장 변경 횟수가 제한되어 있기는 하지만 사업장 변경 자체가 아예 불가능한 것은 아니다. 하지만 조선업 일반기능인력(E-7-3) 이주노동자의 경우 업체의 휴폐업이나 임금체불이 아닌 이상 사업장 변경이 허용되지 않는다. 사업주로부터 이적동의서를 받아도 사업장 변경이 되지 않으며, 해고를 당해도 새로운 사업장에 취업할 수 없다. 입국 전 송출비용 마련을 위해 큰 빚을 진 상태로 한국에 들어온 이주노동자들은 사업장 변경이 원천적으로 막혀있는 상황에서 계약과 다른 저임금, 장시간 고강도 노동, 열악한 주거환경 등을 견디며 강제노동을 강요받고 있다.

2. 노동하는 이주민 현황

지금까지 고용허가제와 고용허가제 외 이주노동자 도입제도를 살펴본 것지만 이러한 공식적인 도입제도를 통해서 들어오지 않은 다수의 이주민이 국내에서 노동자로 일하고 있다. 이주노동자에는 비전문 또는 비숙련 노동자 외 전문직이나 숙련 노동자로 취업 체류자격을 받은 이주민들은 물론, 취업 체류자격은 아니지만 취업이 허용되는 장기 체류자격을 가진 이주민들도 포함된다. 또한 고용 관련 통계로 파악되지 않는 미등록 이주민들 역시 다수가 노동자로 일하고 있다.

1) 이주민의 고용과 취업 현황

국내에서 경제활동을 하고 있는 이주민의 현황은 매년 5월 통계청에서 실시하는 <이민자 체류실태 및 고용조사(이하 고용조사)>를 통해 확인할 수 있다. 해당 조사는 외국 국적 이주민과 최근 5년간 귀화를 통해 한국 국적을 취득한 이주민 중 15세 이상으로 한국에 91일 이상 계속 거주한 상주인구를 대상으로 하고 있다. 단, 외국 국적 이주민의 경우 외국인등록자만을 포함하고 있기 때문에 미등록 이주민은 제외되어 있다. 여기에서는 외국 국적 이주민에 대한 조사 결과를 바탕으로 노동하는 이주민의 현황을 살펴보기로 한다.

(1) 이주민의 주요 고용지표

2023년 고용조사에 따르면, 15세 이상 국내 상주 이주민은 143만 명이며, 그중 경제활동인구는 97만 5천 명으로 경제활동 참가율은 68.2%로 나타났다. 이는 같은 시기 15세 이상 전체 인구를 대상으로 한 경제활동인구조사의 경제활동 참가율 65.3%에 비해 2.9%p 높은 수치이다. 이주민 경제활동인구 중 취업자는 92만 3천명, 실업자는 5만 2천 명이었다. 고용률과 실업률을 비교해보면 이주민 경제활동인구는 각각 64.5%, 5.4%였고, 전체 경제활동인구는 각각 63.5%, 2.7%로 이주민의 실업률이 2.7%p 더 높게 나타났다. 취업을 원하지만 구직을 하지 못하고 있는 이주민들이 더 많다는 것을 알 수 있다.

[표 4-4] 이주민과 전체 인구의 주요 고용지표 비교 (2023년 5월 기준)

(단위: 천명, %)

	상주 인구	경제활동 인구	경제활동인구		경제활동 참가율	고용률	실업률
			취업자	실업자			
이주민	1,430	975	923	52	68.2	64.5	5.4
전체 인구	45,379	29,623	28,835	787	65.3	63.5	2.7

* 출처: 2023년 이민자 체류실태 및 고용조사, 2023년 5월 경제활동인구조사

(2) 이주민 취업자의 특성

① 종사 산업

이주민 취업자가 종사하고 있는 산업을 살펴보면, 광·제조업이 44.6%로 가장 많았고, 도소매·숙박·음식업 18.4%, 사업·개인·공공서비스업 15.5%, 건설업 12.1%, 농림어업 6.6%, 전기·운수·통신·금융 2.7%가 뒤를 이었다. 전체 취업자의 종사 산업 비율이 사업·개인·공공서비스업이 39.6%로 가장 높고, 도소매·숙박·음식업 19.5%, 광·제조업 15.5%, 전기·운수·통신·금융 12.3%, 건설업 7.3%, 농림어업 5.7% 순인 것과 비교하면 이주민이 전체 인구에 비해 광·제조업 및 건설업, 농림어업에 종사하는 비율이 높은 것을 알 수 있다.

[표 4-5] 이주민 취업자와 전체 인구 취업자의 산업별 분포 (2023년 5월 기준)

(단위: %)

	광· 제조업	도소매· 숙박·음식	사업·개인· 공공서비스	건설업	농림 어업	전기·운수· 통신·금융	계
이주민	44.6	18.4	15.5	12.1	6.6	3.1	100.0
전체 인구	15.5	19.5	39.6	7.3	5.7	12.3	100.0

* 출처: 2023년 이민자 체류실태 및 고용조사, 2023년 5월 경제활동인구조사

② 종사상 지위

이주민 취업자의 94.5%는 임금노동자, 5.0%는 자영업자로 전체 취업자 중 임금노동자 76.6%, 자영업자 20.1%에 비해 임금노동자의 비율이 크게 높았다. 또 이주민 임금노동자 중에는 상용노동자의 비율이 64.8%, 임시·일용노동자의 비율이 35.1%였는데, 전체 임금노동자 중 상용노동자와 임시·일용노동자의 비율은 각각 73.9%, 26.1%로 나타나 이주민 임금노동자 중 임시·일용직 비율이 9.0%p 높은 것으로 나타났다.

[표 4-6] 이주민 취업자와 전체 인구 취업자의 종사상 지위 (2023년 5월 기준)

(단위: %)

	임금노동자	자영업자	무급가족종사자	계	임금노동자		
					상용직	임시·일용직	계
이주민	94.5	5.0	0.5	100.0	64.8	35.1	100.0
전체 인구	76.6	20.1	3.4	100.0	73.9	26.1	100.0

* 출처: 2023년 이민자 체류실태 및 고용조사, 2023년 5월 경제활동인구조사

③ 사업체 종사자 규모

이주민 취업자가 종사하는 사업체의 종사자 규모는 10명 이상 29명 이하가 29.2%로 가장 많았고 4명 이하가 21.9%, 5~9명 17.9%로 29명 이하 사업장 종사 비율이 59.0%로 과반을 차지했다. 반면 300명 이상 사업장에 종사하는 비율은 3.0%에 불과했다.

[표 4-7] 사업체 종사자 규모별 이주민 취업자 (2023년 5월 기준)

(단위: 천명, %)

종사자 규모	~4명	5~9명	10~29명	30~49명	50~299명	300명~	계
취업자 수	202	166	270	91	167	28	923
비율	21.9	17.9	29.2	9.8	18.1	3.0	100.0

* 출처: 2023년 이민자 체류실태 및 고용조사

④ 주당 취업 시간

이주민 취업자는 주 평균 43.6시간을 일하고 있었다. 40시간을 기준으로 하면 40시간 미만 일하는 비율이 14.0%, 40시간 이상 일하는 비율이 85.3%로 대부분 40시간 이상 일을 하고 있는 것으로 나타났다. 세부적으로는 일주일에 40시간 이상 50시간 미만 일을 하는 비율이 56.6%로 가장 많았고, 50시간 이상 60시간 미만이 18.2%, 60시간 이상이 10.5%로 뒤를 이었다.

[표 4-8] 사업체 종사자 규모별 이주민 취업자 (2023년 5월 기준)

(단위: 천명, %)

취업시간	일시 휴직	~40시간	40~50시간	50~60시간	60시간~	계
취업자 수	8	129	522	168	97	923
비율	0.9	14.0	56.6	18.2	10.5	100.0

* 출처: 2023년 이민자 체류실태 및 고용조사

2) 이주민의 체류자격과 취업

국내에 입국하는 외국인인은 체류자격을 부여받게 되는데 체류기간에 따라 90일 이하는 단기체류자 91일 이상은 장기체류자로 분류되며 장기체류자는 외국인등록 또는 거소신고의 대상이 된다. 현재 국내 체류 외국

인의 체류자격은 A부터 H까지 8개 대분류 코드 아래 37개의 중분류, 약 270개의 세부분류 코드로 나뉜다.

[표 4-9] 외국인의 체류자격 유형

대분류	중분류 (총 37개)
A	A-1(외교), A-2(공무), A-3(협정)
B	B-1(사증면제), B-2(관광통과)
C	C-1(일시취재), C-3(단기방문), C-4(단기취업)
D	D-1(문화예술), D-2(유학), D-3(기술연수), D-4(일반연수), D-5(취재), D-6(종교), D-7(주재), D-8(기업투자), D-9(무역경영), D-10(구직)
E	E-1(교수), E-2(회화지도), E-3(연구), E-4(기술지도), E-5(전문직업), E-6(예술홍행), E-7(특정활동), E-8(계절근로), E-9(비전문취업), E-10(선원취업)
F	F-1(방문동거), F-2(거주), F-3(동반), F-4(재외동포), F-5(영주), F-6(결혼이민)
G	G-1(기타)
H	H-1(관광취업), H-2(방문취업)

국내에 거주하는 이주민들은 어떤 체류자격을 갖고 있는지에 따라 얼마나 오래 체류할 수 있는지, 다른 체류자격으로 변경할 수 있는지, 취업이 허용되는지, 어떠한 분야의 취업이 허용되는지, 사회보험에 가입할 수 있는지, 사회보장의 대상이 될 수 있는지의 여부가 결정된다. 그렇기에 체류자격은 이주민들에게 일종의 신분제도와 같은 역할을 하고 있다고 볼 수 있다. 여기에서는 취업을 중심으로 살펴보기로 한다.

(1) 취업 가능 체류자격

취업이 가능한 체류자격은 크게 취업을 전제로 하는 취업 체류자격, 취업에 큰 제한이 없는 장기 거주 체류자격, 체류자격 외 활동허가 등을 통해 취업이 허용되는 체류자격으로 나눌 수 있다. 취업 체류자격은 다시 전문직과 단순노무직 취업 체류자격으로 나뉘며, 그밖에 취업이 허용

되는 체류자격들도 취업 허용 업종, 전문직 또는 단순노무직 취업 가능 여부, 근무처 변경 또는 추가 가능 여부, 취업 시간의 제한 여부 등에 차이가 있다. 체류자격에 따른 이러한 차이는 법무부의 체류관리 지침에 의해 결정되는데, 노동력 수요와 같은 주변 상황에 따라 계속해서 지침이 변하기 때문에 이주민들이 본의 아니게 취업 관련 규정을 어기게 되는 결과를 초래하기도 한다.

[표 4-10] 취업 가능 체류자격

구분	해당 체류자격
취업 체류자격	- 전문직: E-1(교수), E-2(회화지도), E-3(연구), E-4(기술지도), E-5(전문직업), E-6(예술홍행), E-7(특정활동) / C-4(단기취업) - 단순노무직: E-8(계절근로), E-9(비전문취업), E-10(선원취업), H-2(방문취업) / D-3(기술연수), H-1(관광취업) * C-4(단기취업) 체류자격은 원래 단순노무 업종의 취업이 허용되지 않았으나 계절근로자 제도 시행 이후 계절노동자에게 해당 체류자격을 부여하면서 관련 규정이 삭제됨 * D-3(기술연수) 체류자격은 국내 산업체에서의 연수를 받고자 하는 사람에게 부여되는데, D-3 체류자격자는 실제로 연수(교육·훈련)를 받기보다는 노동력을 제공하고 있음 * H-1(관광취업) 체류자격은 관광을 주 목적으로 하면서 관광경비 충당을 위해 단기간 취업활동을 하는 경우 단순노무직에 취업 가능
취업에 제한이 없는 체류자격	F-2(거주), F-4(재외동포), F-5(영주), F-6(결혼이민) * 단, F-4(재외동포) 체류자격은 단순노무 업종의 취업이 제한되나, 체류관리 지침에서 단순노무행위에 해당하는 세부 직업이 점차 축소되고 있는 상황임
취업 허가를 받을 수 있는 체류자격	- 시간제 취업(단순노무): D-2(유학), D-10(구직) 전문직: F-1(방문동거), F-3(동반) 단순노무직: G-1(기타) * F-1(방문동거), F-3(동반) 체류자격은 원래 체류자격 외 활동허가를 통해 단순노무를 제외한 일부 업종에 취업이 허용되었으나, 2020년부터 계절노동자로 취업도 허용됨 * G-1(기타) 체류자격 소지자 중 체류자격 외 활동허가로 취업이 가능한 사람은 성폭력피해자 등 인도적 고려가 필요한 사람(G-1-7, G-1-11, G-1-99), 난민신청자 중 난민 신청 후 6개월이 경과된 사람(G-1-5), 난민신청 불허 후 인도적 체류허가를 받은 사람과 그 가족(G-1-6, G-1-12), 그밖에 체류자격 외 활동허가의 필요성이 인정되는 사람 등으로 제한됨

(2) 체류자격별 취업자 및 임금노동자

2023년 5월 기준, 체류자격별로 15세 이상 상주인구 중 취업한 비율(고용률)을 살펴보면, 비전문취업(E-9)과 전문인력(E-1~E-7) 체류자격은 100.0%, 방문취업(H-2) 체류자격은 72.4%로 높게 나타났다. 취업 체류자격은 취업을 전제로 유지되는 만큼 취업 체류자격 소지자의 고용률이 높게 나타난 것이다. 다만 방문취업(H-2)의 경우 E계열 취업 체류자격과는 달리 일정 기간 취업이 되지 않는 경우 더 이상 체류기간 연장이 불가능하다는 제한이 없기 때문에 상대적으로 고용률이 낮은 것으로 보인다. 그밖에 영주(F-5)와 재외동포(F-4) 체류자격의 고용률도 각각 74.8%, 64.8%로 평균 64.5%에 비해 높았다.

한편 앞서 살펴보았듯이 국내에서 취업 중인 이주민의 절대다수는 임금노동자이다. 2023년 고용조사에서 이주민 취업자의 94.5%가 임금노동자인 것으로 나타났고, 지난 10년간의 고용조사를 살펴봐도 취업자 중 임금노동자의 비율은 평균 95%가 넘었다. 자영업자의 비율이 20%대로 다른 국가에 비해 유달리 높은 한국에서 이주민들 대다수가 임금노동자라는 사실은 이주민들이 국내 노동시장에서 차지하고 있는 지위를 말해 준다.

취업자 중 임금노동자의 비율을 체류자격별로 비교하면 비전문취업(E-9), 전문취업(E-1~E-7), 유학과 일반연수(D-2, D-4)는 각각 100.0%, 방문취업(H-2)은 98.4%가 임금노동자였다. 임금노동자의 비율은 결혼이민(F-6) 87.1%, 영주(F-5) 88.8%, 재외동포(F-4) 91.6% 순으로 낮게 나타나, 이주민 자영업자는 주로 해당 체류자격 소지자일 것으로 보인다.

[표 4-11] 체류자격별 고용률 및 취업자 중 임금노동자 비율 (2023년 5월 기준)
(단위: 천 명, %)

체류자격	상주인구	취업자	고용률	임금노동자	비율
비전문취업 (E-9)	269	269	(100.0)	269	(100.0)
방문취업 (H-2)	87	63	(72.4)	62	(98.4)
전문인력 (E-1~7)	46	46	(100.0)	46	(100.0)
유학생 (D-2, D-4)	188	33	(17.6)	33	(100.0)
재외동포 (F-4)	386	250	(64.8)	229	(91.6)
영주 (F-5)	131	98	(74.8)	87	(88.8)
결혼이민 (F-6)	120	70	(58.3)	61	(87.1)
기타	203	94	(46.3)	86	(91.5)
합계 (전체)	1,430	923	(64.5)	873	(94.5)

* 출처: 2023년 이민자 체류실태 및 고용조사 통계자료에서 재계산

(3) 이주노동자의 월 평균 임금

2023년 고용조사에 따르면 이주민 임금노동자의 월 평균 임금 구간은 200만 원 이상 300만 원 미만이 50.6%로 과반수였다. 그다음으로는 300만 원 이상 35.9%, 100만 원 이상 200만 원 미만 9.9%, 100만 원 미만 3.7%가 뒤를 이었다. 이주노동자들의 80% 이상이 주 40시간 이상을 일하고 있으므로 최저임금으로 계산하더라도 월 평균 200만 원 이상을 버는 노동자가 80%가 넘는 것은 당연한 결과라 하겠다. 체류자격별로는 영주(F-5), 전문인력(E-1~E-7), 재외동포(F-4)에서 월 평균 임금 300만 원 이상이 각각 51.7%, 43.5%, 42.8% 순으로 높아 이들이 다른 체류자격 임금노동자들에 비해 소득 수준이 높은 것으로 나타났다.

[표 4-12] 이주노동자의 월 평균 임금 (2023.5. 기준)

체류자격	~100만원	100~200만원	200~300만원	300만원~	합계
비전문취업 (E-9)	0.0%	1.9%	66.5%	31.6%	100.0%
방문취업 (H-2)	1.6%	11.3%	53.2%	35.5%	100.0%
전문인력 (E-1~7)	0.0%	2.2%	54.3%	43.5%	100.0%
유학생 (D-2, D-4)	42.4%	45.5%	12.1%	0.0%	100.0%
재외동포 (F-4)	2.2%	10.5%	44.1%	42.8%	100.0%
영주 (F-5)	3.4%	10.3%	34.5%	51.7%	100.0%
결혼이민 (F-6)	6.6%	24.6%	45.9%	24.6%	100.0%
기타	5.8%	11.6%	50.0%	32.6%	100.0%
전체	3.7%	9.9%	50.6%	35.9%	100.0%

* 출처: 2023년 이민자 체류실태 및 고용조사 통계자료에서 재계산

3) 미등록 이주노동자

앞서 통계청의 고용조사를 바탕으로 노동하는 이주민들의 실태를 살펴 보았으나 고용조사에는 포함되지 않는 이주노동자들이 있다. 바로 미등록으로 체류하고 있는 이주노동자들이다. 2023년 5월 기준 미등록으로 체류하고 있는 이주민은 422,105명으로, 이들이 고용조사에 포함된 이주민 상주인구와 동일한 비율로 취업하고 임금노동에 종사하고 있다고 가정한다면 미등록 이주노동자의 수는 약 25만 7천 명 정도로 추산된다. 이는 고용허가제 이주노동자인 비전문취업(E-9) 노동자 26만 9천 명 다음으로 큰 규모이다. 미등록 이주민은 지난 10년간 2배 이상 증가했지만 이들에 대한 정부의 대책은 자진출국 유도나 강경한 단속·추방을 오가고 있을 뿐 정규화에 대한 논의는 이루어지지 않고 있다. 그 와중에 미등록으로 체류하며 일하고 있는 노동자들의 취약성은 커져만 가고 있다.

(1) 미등록 이주민 현황

국내에 미등록으로 체류하고 있는 이주민은 2013년 말 183,106명에서 2022년 말 411,270명으로 10년간 2.25배 증가했다. 같은 기간 전체 체류자 중 미등록 체류자의 비율은 11.6%에서 18.3% 증가해 그 규모뿐 아니라 비중도 늘었음을 보여준다.

[표 4-13] 최근 10년간 연도별 미등록 체류자 현황(단위: 명, %)

연도	구분 총 체류자	미등록 체류자			비율
		소계	등록·거소신고	단기체류	
2013	1,576,034	183,106	97,170	85,936	11.6
2014	1,797,618	208,778	95,990	112,788	11.6
2015	1,899,519	214,168	86,083	128,085	11.3
2016	2,049,441	208,971	76,182	132,789	10.2
2017	2,180,498	251,041	83,901	167,140	11.5
2018	2,367,607	355,126	91,082	264,044	15.0
2019	2,524,656	390,281	97,131	293,150	15.5
2020	2,036,075	392,196	110,339	281,857	19.3
2021	1,956,781	388,700	126,449	262,251	19.9
2022	2,245,912	411,270	141,738	269,532	18.3

* 출처: 출입국·외국인정책 통계연보 각 연도

미등록 이주민 중에는 단기체류자로 입국해 미등록이 된 사람의 비율이 지속적으로 늘어왔는데, 2021년과 2022년에는 그 비율이 줄어들면서 외국인등록 또는 거소신고자의 미등록 체류 비율이 늘어났다. 이는 코로나19 팬데믹 기간 중 단기체류자의 입국은 크게 줄었지만 외국인등록·거소신고자는 체류기간 만료 후에 출국하기 어려운 상황이 지속되고 있었음에도 한국 정부가 이들의 체류기간 연장 조치를 제대로 시행하지 않은 탓에 기인한 것으로 보인다. 매년 새롭게 미등록 체류자가 된 이주민을 단기체류자와 등록·거소신고자로 나누어 살펴보면 팬데믹 기간 중의 차

이가 확실히 드러난다. 예를 들어 2019년에는 신규 미등록 체류자 중 등록·거소신고 이주민의 비율이 20.8%였던 것에 반해 2020년과 2021년에는 그 비율이 각각 41.8%, 69.2%로 크게 증가했다.

[표 4-14] 최근 5년간 연도별 신규 미등록 체류자 현황(단위: 명, %)

구분 연도	신규 미등록 계	등록·거소신고	단기체류	등록·거소신고 비율	단기체류 비율
2018	196,527	28,108	168,419	14.3	85.7
2019	132,642	27,583	105,059	20.8	79.2
2020	79,420	33,181	46,239	41.8	58.2
2021	50,083	34,682	15,401	69.2	30.8
2022	73,291	31,926	41,365	43.6	56.4

* 출처: 출입국·외국인정책 통계월보 각 연도 12월호

그럼에도 미등록 이주민 중 단기체류자로 입국해 미등록으로 체류하는 사람의 비율이 여전히 높다 보니, 미등록 이주민은 국내에 짧은 기간 동안만 체류한다고 생각하기 쉽다. 그러나 2022년 말 기준 전체 미등록 이주민의 약 70%는 국내에 3년을 초과해서 체류하고 있으며, 5년을 초과해서 체류하는 경우도 30% 가까이 된다. 웬만한 체류자격의 체류기간 상한보다 더 길게 체류하고 있는 것이다.

[표 4-15] 체류기간별 미등록 이주민 현황 (2022년 12월 기준)

	1년 이하	1년 초과 ~ 3년 이하	3년 초과 ~ 5년 이하	5년 초과 ~ 10년 이하	10년 초과	합계
인원 (명)	57,213	69,928	163,972	81,242	38,915	411,270
비율 (%)	13.9	17.0	39.9	19.8	9.5	100.0

* 출처: 2022 출입국·외국인정책 통계연보에서 재계산

(2) 정규화 정책의 부재

미등록 이주민들은 국내에 비교적 장기간 체류하면서 노동력 부족으로 인력난을 겪고 있는 다양한 산업 분야에 취업해 노동자로 일하고 있다. 그러나 한국 정부는 이주민들이 미등록으로 체류할 수밖에 없도록 만드는 법적, 제도적 문제점을 개선하거나 미등록 이주민들을 정규화 시키려는 노력 대신 이들을 출국시켜 그 숫자를 줄이는 데에만 역량을 투입하고 있다.

예를 들어 단기체류자가 국내에 입국해 미등록 이주노동자가 되는 데에는 공식적인 외국인력 도입제도가 가진 문제에도 그 원인이 있다. 특히 민간 송출입업체를 통한 외국인력 도입제도들은 이주를 희망하는 노동자들에게 과도한 송출비용을 부담하도록 함으로써 노동자들이 제도 밖의 경로를 선택해 이주하도록 하는 유인이 되고 있다. 취업 체류자격을 받고 일하던 이주노동자들이 미등록이 되는 것 또한 체류기간 제한, 사업장 변경 제한, 가족동반 금지, 노동권 및 인권침해에 대한 미흡한 보호 조치 등 현행 제도의 한계 때문인 경우가 적지 않다. 하지만 오히려 외국인력 도입제도에는 더욱 까다로운 조건이 덧붙여지고, 이주노동자 권익 보호를 위한 정책들은 후퇴하고 있는 것이 현실이다.

한편 고용허가제 도입 이후 미등록 이주노동자에 대한 정규화 방안이 구체적으로 논의된 적은 없다. 고용허가제 도입 직전인 2003년 부분적인 정규화 정책이 시행된 적은 있지만, 당시에도 4년 이상 체류한 이주노동자들에게는 기회가 주어지지 않았고 4년 미만 체류한 경우에도 총 체류기간이 5년이 되지 않는 기간 동안만 체류가 허용되었다. 그러나 그 뒤로는 미등록 이주노동자에게 일시적 자진출국기간을 부여했다가 강력한 단속 정책을 시행하는 것만이 반복되었다.

사실 코로나19 팬데믹 기간은 미등록 이주민을 정규화할 절호의 기회였다. 이미 해외 여러 국가에서는 감염병 확산을 방지하고 가능한 많은 사람들이 보건의료서비스에 접근할 수 있도록 하기 위해 미등록 이주민들에게 체류허가를 부여하고 있었다. 그러나 한국 정부는 미등록 이주민이 단속·추방의 두려움 때문에 검사나 치료를 피하지 않도록 단속을 유예하겠다는 지침을 내놓았을 뿐이었다(김사강, 2023). 그리고 팬데믹의 위협이 한풀 꺾인 2022년 말부터 미등록 이주민에 대한 합동단속 재개를 발표했다.⁷⁰⁾ 2023년에는 3회에 걸쳐 정부합동단속을 실시하여 12월 초까지 역대 가장 많은 38,000여 명의 미등록 이주민을 단속했을 정도였다.⁷¹⁾ 그러나 2023년 1월부터 11월까지 신규 미등록 체류자는 92,670명이 늘었고, 결국 2022년 12월 411,270명이었던 미등록 이주민은 2023년 11월 426,076명으로 증가했다.⁷²⁾ 그러나 정부는 단속·추방 정책의 한계를 인정하거나 정규화 방안을 논의하는 대신 앞으로 상시 단속 체계를 더욱 강화하겠다는 입장이다.

(3) 미등록 이주노동자의 취약성

강력한 단속·추방 정책은 미등록 이주민의 숫자를 줄인다는 목적을 달성하는 데 효과적이지 않을 뿐 아니라, 미등록 이주민들이 노동 현장에서 갖는 취약성을 더 높인다는 점에서도 문제가 크다. 미등록 이주민들 중에는 이미 장기간 국내에 체류하면서 오랫동안 경제활동에 참여하고

70) 법무부 보도자료 (2022.10.15.) “법무부, 불법체류 외국인 정부합동단속 재개 - 범정부적 외국인 체류질서 확립 추진”

71) 법무부 보도자료 (2023.12.14.) “법무부, 역대 가장 많은 불법체류 외국인 3만8천여 명 단속, 불법체류 감소 추세로 전환”

72) 법무부 출입국·외국인정책 통계월보 2023년 11월호.

있는 노동자들이 많다. 그러나 이들은 단속과 추방이라는 두려움으로 인해 등록 이주노동자들에 비해 일터에서 발생하는 임금체불이나 부당하고, 직장 내 괴롭힘 등에 소극적으로 대처할 수밖에 없다. 산업재해보상보험을 제외하고는 사회보험이나 사회보장의 혜택에서도 배제된다.

한편, 범죄의 피해자가 된 미등록 이주민들이 수사기관에 피해를 신고하는 경우 담당 공무원은 피해자가 미등록 체류자임을 출입국 당국에 통보하지 않는다는 통보의무 면제 제도가 시행되고는 있다. 하지만 미등록 이주민들이 수사기관에 접근하는 것은 현실적으로 쉽지 않다. 실제로는 범죄 피해를 당한 미등록 이주민들이 출입국 당국에 의해 강제퇴거 되는 경우가 적지 않기 때문이다. 이들에 구제 조치에 체류자격 부여가 병행되지 않는 한 결국 미등록 이주민들은 노동착취나 폭력, 성폭력과 같은 문제들에 취약해질 수밖에 없는 것이다.

3. 소결

고용허가제 외에도 정부가 이주노동자의 도입 규모를 계획하고 운영에 관여하고 있는 제도로는 외국인 선원제도, 계절근로자제도, 조선업 기능인력 도입제도가 있다. 그러나 세 제도는 모두 이주노동자의 선발과 도입이 민간 송출입업체에 맡겨져 있다는 공통점을 가지고 있다. 이에 따라 이주노동자들은 국내 입국을 위해 과도한 송출비용을 부담하고 있으며, 이탈 방지 명목의 보증금과 배상 각서 등을 요구 받는 등 노동착취 인신매매 상황에 놓여있다. 또한 저임금 장시간 노동이라는, 대다수 이주

노동자들이 경험하는 노동조건 외에도 외국인 선원제도 이주노동자들의 경우에는 최저임금과 재해보상에서 내국인 노동자와 차별을 당하고 있고, 계절노동자들의 경우는 건강보험 가입이 불가능한 경우가 많으며, 조선업 기능인력 노동자들은 급격한 규모 증가로 포화상태의 숙소에서 열악한 생활을 견디고 있는 등의 문제 또한 겪고 있다.

한편, 공식적인 이주노동자 도입제도로 입국하지 않은 다수의 이주민들도 노동자로 일하고 있다. 여기에는 취업이 허용되는 체류자격을 가진 이주민들은 물론 미등록 이주민도 포함된다. 2023년 5월 기준, 체류자격이 있는 15세 이상 상주인구 이주민들의 경우 92만 3천 명이 일을 하고 있으며, 그 중 94.5%인 87만 3천 명이 임금노동자이다. 미등록 이주민도 비슷한 비율로 임금노동에 종사하고 있다고 가정하면 미등록 이주노동자는 약 25만 7천 명으로 추산된다. 결국 국내에는 최소한 113만 명 이상의 이주노동자들이 존재하는 것이다. 체류자격을 갖고 있는 이주노동자들은 45% 정도가 제조업, 약 34%가 서비스업, 약 12%가 건설업, 약 7%가 농림어업에 종사하고 있으며, 주 평균 40시간 이상을 일하고 월 평균 200에서 300만 원의 임금을 받고 있는 것으로 나타났다. 전체 이주노동자의 20%가 넘는 비율은 미등록 이주노동자인데, 그 숫자와 비중이 매년 증가하고 있음에도 정부는 이들에 대한 정규화 대책 없이 자진출국 유도과 단속·추방 정책만을 시행하고 있어 체류가 불안정한 미등록 이주노동자들이 노동시장에서 갖는 취약성을 높이고 있다.

KECTULI

5장

이주노동자 권리 보호를 위한 국제기준 및 해외사례

1. 국제인권규범과 이주노동자의 권리

국제이주는 수용국의 정책 외에 송출국의 정책 및 국제레짐과 같은 국제적 변수들이 함께 작용하고 있기 때문에 이를 연구하기 위해서는 한국 정부의 정책 및 법규와 같은 국내적인 요인 외에 이주관련 국제인권규범, 유엔을 위시로 한 국제레짐의 영향력과 같은 국외적인 요인도 함께 검토되어야 한다(이병하, 2014:270).

이주노동자에 대한 정의를 둘러싸고 국제규범과 국내법의 규정에 차이가 있다. 이 차이는 이주노동자의 실질적인 권리와 인권을 보호하라는 국제규범과 한국정부의 대응 사이에 격차를 발생시킨다. 먼저, 국제규범에서 정의하고 있는 이주노동자에 대한 설명이다. ‘이주노동자’가 누구이며, 어떤 권리상의 보호를 받는 혹은 받을 수 있는 존재인지에 대해서는 유엔의 「모든 이주노동자와 그 가족의 권리 보호에 관한 국제 협약 (International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families; 이주노동자권리협약)」의 정의로부터 찾을 수 있다:

“‘이주노동자’란 그 사람이 국적국이 아닌 나라에서 유급활동에 종사할 예정이거나, 이에 종하고 있거나, 또는 종사해 온 사람(The term

‘migrant worker’ refers to a person who is to be engaged, is engaged or has been engaged in a remunerated activity in a State of which he or she is not a national)”으로(이주노동자권리협약 제2조 제1항), ‘월경노동자(frontier worker)’, ‘계절노동자(seasonal worker)’, ‘선원(seafarer)’, ‘해상시설노동자 (worker on an offshore installation)’, ‘순회노동자(itinerant worker)’, ‘특정사업노동자(project-tied worker)’, ‘특별취업노동자(specified-employment worker)’, ‘자영노동자(self-employed worker)’ 등이 포함된다(이주노동자권리협약 제2조 제2항).⁷³⁾

즉, 이주노동자권리협약에 의하면 이주노동자는 ‘비국민’의 지위에도 불구하고 현재 체류하고 있는 국가에서 권리를 누릴 수 있는 자격을 가진 존재이다.

반면, 한국의 외교법에서는 “이주노동자” 대신 “외국인근로자”로 지칭하며 특별한 체류자격, 즉 「출입국관리법」 및 동법 시행령에 따라 정해진 자격과 기간을 가지고 있는 사람으로 정의하고 있다.

“대한민국의 국적을 가지지 아니한 사람으로서 국내에 소재하고 있는 사업 또는 사업장에서 임금을 목적으로 근로를 제공하고 있거나 제공하려는 사람을 말한다. 다만, 「출입국관리법」 제18조 제1항에 따라 취업 활동을 할 수 있는 체류자격을 받은 외국인 중 취업분야 또는 체류기간 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 사람은 제외한다.”(외교법 제2조)

73) <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-convention-protection-rights-all-migrant-workers>. 한글 번역본: <http://hrlibrary.umn.edu/instree/K-icprmw.html>

즉, 비전문취업(E-9), 선원취업(E-10), 방문취업(H-2) 체류 자격을 가진 비숙련 업종에 종사하는 외국인만이 외국인근로자의 정의에 해당하고 법적 권리의 보호 또한 차등적 혹은 차별적으로 부여된다. 그 결과 국제법규 상의 이주노동자의 권리와, 한국의 국내법 상 외국인근로자의 권리 및 자격 사이에 간극이 존재하게 된다.

일반적으로 인권은 국내적으로 헌법에 규정되어 있으며 국제적으로는 참여한 국가들이 특정한 인권을 준수하기 위해 체결한 일련의 인권협약이나 협정이 주권의 차원에서 유지되기 때문에(임운택, 2013:38), 이주노동자의 권리를 실질적으로 보장하기 위해서는 해당 주권국가가 국내법과 국제규범 사이의 관계 속에서 어떤 의무를 수행하는 할 것인지가 중요해진다. 이 장에서는 이주노동자의 보편적 인권에 관한 규범, 이주노동자의 권리 보호를 향한 국제사회의 권고 및 한국사회의 대응을 살펴본다.

1) 이주민의 권리 보장을 위한 보편적 인권규범

국제인권규약은 내외국인 비차별·평등을 원칙으로 하고 있고, 모든 개인에게 인권과 기본적 자유를 보장하는 것을 그 이념 혹은 목적으로 하고 있다. 이는 이주노동자에 대한 내·외국인 평등을 원칙으로 하기에 이주노동자는 체류국의 국민과 동등하게 직업선택의 자유, 노동자의 기본권, 사회보장권의 적용 대상이 될 수 있다. 유엔은 이러한 보편적 인권 보장을 위한 협약을 발전시켰고 조약에 가입한 각 국가들이 인권 보호를 위한 의무와 절차를 이행하도록 구속력을 발휘한다. 이주민의 인권 보장과 관련되어 있는 주요 협약은 다음과 같다⁷⁴⁾ :

74)주요 협약의 원문은 유엔 홈페이지 참고: <https://legal.un.org/avl/ha/cerd/cerd.htm> ; https://treaties.un.org/Pages/Home.aspx?clang=_en; <모든 형태의 인종차별

- 1) 모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약(International Convention on the Elimination on All Forms of Racial Discrimination, 인종차별철폐협약);
- 2) 여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 국제협약 (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women, 여성차별철폐협약);
- 3) 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 대한 국제규약(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 사회권규약);
- 4) 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Civil and Political Rights, 자유권규약);
- 5) 아동의 권리에 관한 협약(Convention on the Rights of the Child)

가장 먼저, 인종차별철폐협약은 “모든 회원국이 성별, 언어 또는 종교의 구별 없이 만인을 위한 인권과 기본적 자유에 대한 보편적 존중과 준수”하는 유엔의 기본 원칙에 따라 “인종, 피부색, 가문 또는 민족이나 종족의 기원에 근거를 둔 어떠한 구별, 배척, 제한”에 해당하는 인종차별을 금하고, 인종차별에 관한 법률은 이민자의 지위와 상관없이 모든 비국민에게 적용되어야 한다고 요구한다. 한국은 1978년 12월 5일 인종차별철폐협약에 가입하여 1979년 1월 4일에 발효되었다. 한국은 1997년 3월 5일, 개인 또는 집단 청원을 인종차별철폐위원회가 심사하도록 권한을 수

철폐에 관한 국제협약(International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination. New York, 7 March 1966)의 원문 및 번역본은 다음 참조: https://world.moleg.go.kr/web/wli/lgsInfoReadPage.do?1=1&AST_SEQ=309&CTS_SEQ=4924&ETC=1; https://kocun.org/db/?q=YToyOntzOjEyOjRZXl3b3JkX3R5cGUiO3M6MzoiYWxsJtzOjQ6InBhZ2UiO2k6Mjt9&bmode=view&id_x=14339398&t=board&category=V51152001D

용하는 내용의 인종차별철폐협약 제14조에 따른 선택적 선언을 하였다. 인종차별철폐협약 제9조에 따라 당사국은 정기보고서를 제출해야 할 의무가 있으며, 유엔인종차별철폐위원회는 인종차별철폐협약에 의하여 구성된 기구로서 당사국이 협약상 의무를 준수하였는지 보고서를 심의하고 의견을 표명한 권한을 가진다. 이주노동과 관련하여서는 “근로, 직업선택의 자유, 공정하고 알맞은 근로조건, 실업에 대한 보호, 동일 노동, 동일 임금, 정당하고 알맞은 보수 등에 대한 권리, 노동조합 결성 및 가입권, 주거에 대한 권리 등”을 보장하며 이에 대한 차별 역시 금지 혹은 철폐의 대상으로 삼고 있다.

여성차별철폐협약도 이주여성에 관한 여러 가지 조항을 포함하고 있다. “인종격리정책, 모든 형태의 인종주의, 인종차별, 식민주의, 신식민주의, 침략, 외국의 점령 및 지배와 국내 문제에 대한 간섭 등의 제거가 남성과 여성의 권리의 완전한 향유를 위한 필수요건”임을 분명히 하고 있다. 성매매여성에 대한 착취, 고용과 시민권 취득 시 차별 철폐, 농촌 지역에서 여성 차별 철폐 등의 조항은 이주 여성의 사례에도 적용 가능하다. 한국은 1984년 협약에 비준하였고, 1985년부터 적용되고 있다. 예를 들면, “한국 남성과의 결혼 중심의 가족 정책에서 벗어나 다양한 체류 형태의 이주 여성을 포괄하는 이주여성 정책”, “고용허가제 사업장 이동 제한으로 인한 이주여성 노동자 성폭력 피해 구제 방안, 안전한 기숙사를 제공받을 방안, 임신 및 출산에 따른 모성보호 방안, 성산업 종사 이주여성 보호 방안 등”⁷⁵⁾에 대해 권고하고 있다.

아동권리협약은 2021년 1월 기준 가장 많은 국가인 196개국이 비준한

75) 여성차별철폐위원회 제9차 정부보고서 및 보고서에 대한 평가 등의 자료: <https://www.humanrights.go.kr/site/program/board/basicboard/view?&boardtypeid=7065&menuid=001003007007&pagesize=10&searchcategory=여성차별철폐협약&boardid=7608227>

국제협약이다. 한국은 1991년 비준 후 제6차 심의까지 받았고, 2024년 12월까지 제7차 심의를 위한 국가보고서를 제출하도록 되어 있다. 아동 권리협약은 협약 당사국에 국내법과 동일한 법적 구속력이 있는 아동의 권리를 구체적으로 제시하고 있다. “모든 아동은 인종이나 성별, 종교, 사회적 신분 등에 따른 어떤 종류의 차별로부터 보호”받아야 하는 존재이며, “모든 아동은 사상과 양심, 종교의 자유를 가지며, 표현의 자유, 국경과 관계없이 모든 종류의 정보와 사상을 접하고 전달할 권리”를 가진 존재로 정의된다. 이는 소극적 보호의 대상으로 규정하던 과거의 아동권에서 탈피하여 적극적인 권리의 주체로 규정한다는 의미이다(김영혜, 2020:11). 정부 및 민간차원에서 아동의 최선의 이익을 우선하는 원칙을 규정하고, 아동의 적극적 권리로서 시민적 자유권, 즉 의사표시권, 자기 결정권, 정보결정권 등을 보장하며, 유엔아동권리위원회의 설치와 당사국의 국가보고서 제출의 규정 등 협약 당사국의 협약 준수를 의무화해야 한다.

사회권규약과 자유권규약은 모든 시민이 자결권을 갖는 존재라고 규정하고, 협약국은 그 “영토 안에 살고 또 그 관할 아래 있는 모든 개인에 대해, 이 협약에서 인정된 여러 권리를 존중해 주고 또 보장해 줄 의무”를 가지며, “인종, 피부색, 성별, 언어, 종교, 정체적 또는 기타의 의견, 민족적 또는 사회적 출신, 재산, 출생, 기타의 신분에 기인하는 어떠한 종류의 차별도 두어서는 안된다”고 규정하고 있다. 이 두 규약은 보다 구체적으로 이주노동자의 권리 보호를 명시하고 있으며 지속적으로 한국 정부에 권고와 우려를 표하고 있다. 한국은 두 규약에 비준하였고 1990년 7월 10일자로 한국에서도 발효하고 있다. 국내법과 동일한 효력을 가지고 있는 이상 한국 정부는 이를 준수할 의무가 있다. 사회권 규약은 건강, 주거, 교육과 같은 사회적, 경제적, 문화적 권리를 실현시킬 권리가

있다고 말하고, “동등한 임금과 안전한 근로조건, 노동조합 결성 및 집단 교섭, 사회 보장을 누릴 권리”를 규정하고 있다. 또한 “질병발생 시 모든 사람에게 의료와 간호를 확보할 여건을 조성”하고 국가가 “최소한 모든 사람에게 응급 치료를 제공해야 하며, 소수자, 비호요청자, 불법이민자라는 이유로 이러한 서비스를 거부해서는 안된다”고 규정한다. 한국은 1995년 제1차 심의를 받은 이후 주기적으로 이행 상황에 대한 평가를 받고 있다. 자유권 규약 또한 “모든 사람이 고문, 비인간적 대우, 노예, 강제노동, 아동 노동, 불공정한 재판 그리고 사생활의 침해로부터 자유로울 권리가 있다고 규정한다.” 이러한 권리는 국적에 관계없이, 시민과 외국인의 구분과 상관없이 보장되어야 한다.

사회권규약의 노동관련 부분과 자유권규약의 강제노동 금지조약은 이주노동자에게 직접적으로 적용되는 국제법규라 할 수 있다. 국제인권규약이 정하고 있는 기본적 자유는 이주노동자에 대해서도 보장하는 것이 당연하다. 하지만 한국이 승인한 국제규범과 한국의 헌법⁷⁶⁾은 보편적 인권규범이 정하는 범위에 이주노동자의 보편적 권리를 보장하도록 되어 있다. 하지만 주권국가의 영토 내에서는 ‘자국민의 안전 보장과 일자리 보호’를 우선시 한다는 원칙에 따라 ‘배타적 기본권’과 이주노동자에게 인정되는 보편적 인권 규범 사이에서 갈등이 발생하고, 이는 필연적으로 이주노동자의 인권 및 기본권 침해라는 결과로 이어지고 있는 것이다.

국제노동기구(ILO) 또한 이주노동자의 권리 보호와 관련하여 중요한 협약과 권고를 하였다. ILO는 ‘공평하고 인도적인 노동조건을 확보하기 위하여 필요한 국제기구’로 설립되었으므로, 이주노동자의 권리 보호가

76) “헌법에 의하여 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가진다”(제6조 1항); “외국인은 국제법과 조약이 정하는 바에 의하여 그 지위가 보장된다”(제6조 2항)

중대한 쟁점사항이 될 수밖에 없다.⁷⁷⁾ ILO 헌장 전문은 “국적국 이외의 국가에서 고용된 노동자들의 이익 보호, 동일 가치의 근로에 대한 동일 보수 원칙의 인정, 결사의 자유 원칙의 인정, 직업교육 및 기술교육의 실시”를 명시함으로써 이주노동자 문제에 대해 서술하고 있다.⁷⁸⁾ 이에 따라 ILO는 「외국인 노동자의 상호간 대우에 관한 권고」(1919), 「노동자의 재해보상에 관한 내외국인 균등대우에 관한 협약」(1925), 「취업목적이주에 관한 협약 및 권고」(1939)와 「취업목적 이주에 관한 협약 및 권고」 개정(1949), 「동등보수협약」(1951), 「고용 및 직업상 차별 대우에 관한 협약」(1958), 「사회보장에서의 대우평등협약」(1962), 그리고 「이주노동자의 처우와 기회제공 및 열악한 이주조건 관련 협약」 및 권고를 채택하였다. 1949년 개정된 「취업목적의 이주에 관한 협약」(97호 협약) 및 이에 관한 권고 86호는 이주노동자에 대해 출입국에 관한 정책, 법률 및 규칙, 고용 및 노동 조건, 그리고 생활에 관한 정확한 정보의 제공을 주목적으로 하며, 동시에 보수, 사회보장, 노동조합의 설립 등 모든 노동조건에 대해 내국민과 평등한 처우와 본국으로의 송금을 보장할 것을 명시하고 있다. 또한 5년 이상 체재하고 있는 이주노동자에 대해서는 고용의 제한을 할 수 없고, 고용시장의 불황을 이유로 출국을 강제할 수 없다고 규정하고 있다(제86호 권고). 1975년에는 이주노동자가 위법 혹은 불법적으로 고용된 경우 그 인권을 보호하고 고용 기회 및 균등대우에 관한 원칙을 확립하고자 97호 협약(취업목적이주에 관한 협약)과 111호 협약(고용 및 직업상 차별대우에 관한 협약)을 보완하여 「이주노동자의 처우와 기회제공 및 열악한 이주조건 관련 협약」(제

77) ILO에서의 이주노동자 보호와 관련한 협약의 제정과 경과에 관해서는 채형복(2008: 342-347)을 참고.

78) ILO Constitution: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:62:0::NO:62:P62_LIST_ENTRIE_ID:2453907:NO

143호)과 「이주노동자의 처우와 기회제공 및 열악한 이주조건 관련 권고」(제151호)를 채택하였다. 이에 따라 미등록 이주노동자를 포함한 이주노동자의 기본적 인권을 존중할 의무를 부과하는 한편, 이주노동자의 가족결합권과 함께 최초 2년간의 계약 종료 이후 자유로운 선택권을 규정하고 있다(143호 협약). ILO 협약은 이후 「이주노동자의 법적 지위에 관한 유럽협약(European Convention on the Legal Status of Migrant Workers)」(CETS No. 393)과 유엔 「이주노동자권리협약」의 채택에 영향을 미쳤다.

ILO 협약은 비준시 이를 이행해야 하는 국제법적 구속력이 있으나 권고는 국내 조치의 참고사항으로서 비준의무는 없다. 협약의 비준 여부는 회원국이 결정할 수 있으며, 회원국의 이행의무는 비준한 협약에 한해서만 발생한다. 다만, 핵심 협약인 결사의 자유 관련 협약 제87호 및 제98호는 ILO 헌장에 의거 미비준시에도 예외적으로 준수 의무가 있다고 해석되며, 이사회의 결사의 자유위원회가 이행여부를 감독한다. 2022년 말 현재 ILO는 190개의 협약과 206개의 권고를 채택하고 있다. 5개 분야 중 각각 2개씩 총 10개의 기본협약을 채택하고 있는데, ‘강제노동금지’, ‘결사의 자유 보장’, ‘차별금지’, ‘아동노동금지’ 등 4개 분야에 더해 2022년 6월에 ‘안전하고 건강한 노동환경’을 추가하였다.

2) 이주노동자의 권리 보호를 위한 인권 규범

이주노동자는 외국인이라는 신분과 노동자라는 종속적 신분으로 인해 포괄적인 인권조약 및 ILO협약만으로는 그 권리를 보장하는 데 한계가 있다. 또한 미등록 노동자의 경우는 비합법 신분이라는 체류자격 상의 지위로 인해 노동착취와 인권 유린을 당하고 있는 경우가 적지 않으므로

개별 인권문서로 보호할 필요가 있다. 이에 유엔은 「모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약 (International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families)」(이하 이주노동자권리협약)에 근거하여 이주노동에 대한 법적으로 구속력이 있는 행동규범을 제정하였다.⁷⁹⁾ 이 협약의 목적은 “이주노동자와 그 가족들에게 법적 정치적 경제적 시민적 사회적 문화적 권리를 보호하기 위한 최소한의 기준을 세우고 그렇게 하려는 국가들이 부가적 보호를 제공할 수 있도록 하는 것을 추구”하는 것이다. 이주노동자권리협약은 “국제노동기구 체제 내에서 만들어진 관련 문서, 특히 취업목적 이주에 관한 협약(제97호), 학대 상황의 이주와 이주노동자의 기회 및 처우의 균등증진에 관한 협약(제143호), 취업목적 이주에 관한 권고(제86호), 이주노동자에 관한 권고(제151호), 강제적 또는 의무적 노동에 관한 협약(제29호), 강제노동의 폐지에 관한 협약(제105호) 등에 규정된 원칙과 기준을 고려”하여, 이주노동자와 그 가족의 처우, 복지, 권리, 그리고 관계 국가들의 책임과 의무를 다할 것을 명시한 일련의 국제규범을 제시하고 있다.

이주노동자권리협약은 이주노동자와 그 가족에 관련된 인권보호에 관한 국내적 기준이 없는 나라에게 그 입법을 협약에 규정된 보편적 기준에 근거하도록 장려하고 있기 때문에 별도의 규정이 없는 한 모든 이주노동자와 그 가족에 대해 성, 인종, 등 어떠한 상황에도 차별없이 적용된다(김영혜, 2020:10). 또한 이주의 준비, 출국, 통과 및 귀국 등 이주에

79) 이주노동자권리협약은 1990년 12월 18일 제45회 유엔 총회에서 채택되었고, 2003년 발효되었다. 이 협약은 전문과 총9부 93조로 이루어져 있다.

<https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-convention-protection-rights-all-migrant-workers>)

수반되는 모든 과정에 적용된다.

문제는 법적 구속력이 있는 이주노동자권리협약에 한국이 비준하지 않고 있다는 점이다. 한국 정부가 이주노동자권리협약을 비준하지 않고 있는 주된 사유는 협약이 정규 혹은 합법적으로 입국·체재하고 있는 합법 이주노동자뿐만 아니라 비정규 혹은 불법적으로 입국·체재하면서 일하고 있는 미등록 이주노동자, 소위 ‘불법체류자’의 권리를 보호할 의무가 있다고 규정하고 있기 때문이다. 한국의 「출입국관리법」은 ‘불법적으로’ 체류하고 있는 ‘외국인’ 노동자에 대해서는 노동자성을 인정하고 있지 않고 있고,⁸⁰⁾ 외교법 상으로도 ‘외국인근로자’에 해당하지 않기 때문에 이주노동자권리협약의 보호 대상이 아니라는 것이다.⁸¹⁾

하지만 이주노동자권리협약에 비준하지 않았다고 해서 협약에 나오는 모든 권리 보호의 의무가 없어지는 것은 아니다(김기태 외, 2020:

80) 출입국관리법은 외국인의 체류자격과 취업활동 범위를 정하고 이를 위반할 경우 처벌 규정을 두고 있다. 출입국관리법이 허용하는 단기체류자격은 5가지, 장기체류자격은 30가지가 있는데, 이 중 16개의 체류자격만이 취업활동이 가능하다. 취업활동이 가능한 체류자격은 단기취업(C-4), 교수(E-1), 회화지도(E-2), 연구(E-3), 기술지도(E-4), 전문직업(E-5), 예술홍행(E-6), 특정활동(E-7), 계절근로(E-8), 비전문취업(E-9), 선원취업(E-10), 거주(F-2), 재외동포(F-4), 결혼이민(F-6), 관광취업(H-1), 방문취업(H-2)인데, 이 중 거주(F-2), 영주(F-5), 결혼이민(F-6)의 경우를 제외하고는 취업업종과 근무처 등의 제한이 있다.

81) 2003년 제정된 외교법은 “비전문 외국인근로자에 대한 고용절차, 관리, 보호 등을 규율”하는 법률로서 일반 고용허가제(E-9) 이주노동자 및 특례 고용허가제(H-2) 이주노동자를 대상으로 한다. 외교법상의 특례 조항이 적용되는 동포 이주노동자는 근로계약을 전제로 한국에 체류하는 것이 아니기 때문에 자율적인 구직이 가능하고, 사업장 변경이 허용된다. 2023년 1월부터는 내국인의 일자리 보호가 필요한 22개 중분류업종을 제외한 모든 업종에 취업을 허용하는 것으로 변경되었다. 하지만 이들 이외에도 출입국관리법에 따라 취업자격이 있는 전문인력, 단기취업, 계절근로, 외교법의 적용을 받지 않는 재외동포 등이 있고, 국내에서 유학생 및 “국내에 체류할 자격 자체가 없는 미등록 체류 외국인 근로자” 등 다양한 이주노동자가 존재한다.

63-4). 이 협약에서 제시하는 이주노동자의 인권과 사회권은 사회권 규약과 자유권규약에 ‘모든 사람’의 권리로 명시되어 있고, 한국은 대부분의 국제인권조약에 비준하였기 때문에⁸²⁾ 이주노동자를 포함한 ‘모든 사람’의 인권 보호 의미가 발생하게 된다. 이주노동자권리협약 상의 이주노동자 권리 가운데 사회권규약 및 자유권 규약 중 하나라도 중복되는 것이 있으면 한국 정부는 그 규약에 따른 보호 의무를 갖게 된다.

2. 국제인권기구의 권고를 통해 본 고용허가제 문제

유엔 인권조약기구 및 국제노동기구 등은 1990년대 중후반부터 한국 정부에 이주노동자 상황에 대한 우려를 지속적으로 표명하고 다양한 권고를 내왔다. 그런데 한국의 이주민 인권 상황에 대한 국제사회의 평가는 우호적이지 않아서, 긍정적인 경우보다는 우려와 개선 권고를 하는 빈도가 여전히 많다. ‘강제근로’, ‘인신매매’, ‘인종주의’ 등이 국제사회가 한국의 이주민 인권상황을 평가할 때 많이 사용하는 용어들이다(이한숙 외, 2017: 4)

고용허가제가 도입되기까지 거슬러 올라가보면, 1995년 노동부가 「외국인근로자고용 및 관리에 관한 특별법(안)」을 마련한 이후 2003년 외교법 제정까지의 입법과정에서 국제인권규범의 역할을 찾아보기는 쉽지 않다. 1995년 네팔 노동자(산업연수생)들의 명동성당 시위를 계기로 이주노동자에 대한 인권침해가 사회적으로 공론화되었을 때 사회권 조약에

82) 핵심 9개 인권조약 중 대한민국이 미가입한 조약은 「이주노동자권리협약」, 「강제 실종방지협약」이며, 미가입한 선택의정서는 「자유권규약제2선택의정서(사형제 폐지)」, 「사회권규약 선택의정서(개인 진정)」 등 총 5개다.

의해 이주노동자의 처우 및 노동조건 개선 문제가 우려사항으로 지적되고 이주노동자 보호를 위한 사회보장제도 도입을 권고하였음에도 불구하고 외교법 입법 과정에서는 크게 부각되지 않았다. 오히려 외교법 입법 과정에서 국제인권규범은 ‘선진국 진입’, ‘국익을 위한 인권보호’ 등의 담론과 함께 등장한다. 국제인권규범이 “민족주의적으로 전용”(이병하, 2014: 279)되고 있다는 비판은 이미 익숙하다.⁸³⁾

83) 이병하(2004, 279-280)의 논문에서 몇 가지를 소개해 보면 다음과 같다: “선진국 진입을 눈 앞에 두고 있는 우리나라로서는 외국인 근로자에 대한 균등대우를 규정하고 있는 ILO협약 및 권고를 존중한다는 측면에서도 외국인근로자에 대한 차별금지를 내용으로 하는 법률의 제정이 요청되고 있다”(이재오 의원, 1996.12월. 제 181회 국회 환경노동위원회 제 15차 회의록); “ILO 이사국으로 선출되고 OECD 가입을 눈앞에 두고 있는 현시점에서 국제적으로 인권탄압과 노동착취국이라는 비난을 받아 반한 감정이 고조되고 있는 것을 타파”(앞의 문서); “우리나라가 이제 선진국 클럽인 OECD에 가입한 마당에 이제 이들에 대해 근로자로서의 정당한 대우를 해줌으로써 국가의 위신과 체면을 세워야 한다”(방용석 의원, 앞의 문서); “우리나라의 국제적 위상이나 또 우리나라가 지향하는 세계 인권국가로서의 자리매김을 위해서는 외국인 근로자를 더 이상 이렇게 불법상태에서근로자로 쓸 수 없다”(전재희 의원, 2002. 제 238회 국회 환경노동위원회 제 3차 회의록); “외국인문제에 대해서 OECD에서 정례적으로 실시하는 세미나에 참석해 보면 사회자나 각국 대표들이 한국의 연수생 제도에 혹평”하고 있다고 언급(유길상 한국노동연구원 부원장, 제 238회 국회 환경노동위원회 제 4차 회의록); “UN에서는 만장일치로 이주 노동자와 그 가족들을 위한 권리협약을 통과시키고 동티모르를 마지막으로 해서 이것이 국제협약으로 효력을 발생하고 있다.(...) 우리한테 와 있는 외국인 노동자들 중에서 대통령 나오지 말라는 법 없다고 생각하고요, 이제 세계화시대에 호혜 평등을 나누면서 인권도보장하고 우리의 국가 이미지도 세울 수 있는 고용허가제를 실시해야”(김해성 목사, 앞의 문서).

[표 5-1] 유엔인권조약감시기구의 주요 권고(1): 고용허가제 실시 이전(~2003년도)

국제 규범	연도	내용	
사회권 규약	1995	‘외국인 노동자’ 처우, 노동조건 개선	우려
		‘외국인 노동자’ 보호 위한 사회보장제도	권고
	2001	난민인정기준의 엄격함	우려
인종 차별 협약	1993	국제결혼 자녀, ‘외국인 근로자’ 자녀 및 배우자 차별	우려
		국제결혼 자녀, ‘외국인 근로자’ 자녀 및 배우자 차별에 대한 태도 및 관용 증진	권고
	1996	중국인 차별, 국제결혼자녀 차별	우려
		외국인 연수생 상황	우려
		국제결혼자녀 차별 개선	권고
		고용허가제 도입	권고
	1999	‘불법체류외국인’ 노동자의 상황, 국제결혼자녀 차별	우려
		‘불법체류외국인’ 노동자의 상황 개선, 국제결혼자녀 차별 개선	권고
	2003	인종적 소수자 정보 부족, 외국인 여성 인신매매	우려
		인종적 구성 분포 통계자료, 이주노동자의 상황 및 사회보장 권리 개선, 외국인여성 인신매매 방지	권고
아동 권리 협약	2003	이주가정 아동에 대한 차별행위 정보가 제한적	우려
		이주노동자의 자녀를 포함한 차별시정 조치 촉구	권고
		사회보장관련법이 외국인 아동을 위한 구체적 조항 미포함	우려
		이를 시정하기 위한 국내법 개정 및 이주노동자협약 비준 촉구	권고

출처 : 이병하(2014), 국가인권위원회(2021, 2023)에서 재구성

1) 고용허가제를 둘러싼 국제인권규범의 권고

한국 정부가 이주노동자관리협약을 비준하지 않은 상황에서 이주민의 인권과 관련된 권고는 인종차별철폐위원회의 최종견해(2012)에서 가장 광범위하고도 심도 있게 다루어졌다(김지혜 외, 2019:166). 2012년의 최종견해에서 위원회는 인종차별의 법적 정의 부재, 인종차별을 금지하고 차별할 수 있는 법률의 부재, 인종주의적 혐오발언의 확산, 이주노동자,

이주아동, 난민·난민신청자·무국적자, 결혼이주여성, 인신매매 피해자 등 다양한 그룹의 이주민에 대한 차별과 권리제한에 우려를 표명하고 있다. 고용허가제와 관련하여서 위원회는 한국 정부에 복잡하고 다양한 비자 종류, 출신국에 따른 차별, 이주노동자의 사업장 변경 제한, 최장고용기간 제한에 대해 시정할 것을 권고했다. 또한 위원회는 이주노동자와 그 가족, 특히 아동이 적절한 생계, 거주, 의료, 보건, 교육에 대한 권리를 향유하도록 보장해야 한다고 명시했다. 나아가, 이주노동자들의 노동조합 결성 권리에 대해서도 권고하며 한국이 이 문제에 대해 위원회에 보고해야 한다고 했다. 마지막으로 위원회는 한국이 ‘이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약’(CMW)을 비준해야 한다고 촉구했다.⁸⁴⁾

한국 정부는 지난 2017년 10월 17일 제17~19차 정기보고서(합본)를 제출하였고, 유엔인종차별철폐위원회는 2018년 12월 3~4일 회의에서 한국의 정기보고서에 대한 심의를 거쳐 2018년 12월 11~12일에 열린 회의에서 최종 견해를 채택하고, 그 최종본을 2019년 1월 10일 자로 배포하였다.⁸⁵⁾ 심의 과정에서 국가인권위원회가 독립보고서를 제출하고, 47개 이주인권단체와 학계에서 공동으로 시민사회보고서를 제출한 바 있다. 제17, 18, 19차 통합정기보고서에 대한 최종견해(2018)에서는 인종차별의 정의와 이를 금지하는 포괄적인 법의 부재, 이주민과 난민에 대한 혐오 발언과 적대감의 확산, 난민 및 비호신청에 대한 거부 결정 과정에서의 비전문성 및 정보제공 미비, 미등록 이주민에 대한 차별과 억압 및 추방과 구금의 적법성, 젠더기반 폭력 및 인신매매, 다문화가족과 미등록 아동 출생 등록 및 이주민에 대한 사회보장제도의 부재 등과 관련하여

84) 제81차 유엔인종차별철폐위원회 (2012. 8. 31), 한국정부 심의에 관한 최종 견해 원문: <https://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/CERD.C.KOR.CO.15-16.pdf>

85) 원문 전문: <https://t1.daumcdn.net/cfile/tistory/99A817385C35893523>

우려와 권고를 표하고 있다. 이주노동자와 관련하여서는 2012년 고용허가제의 개정에도 불구하고 이주노동자들이 여전히 사업장 변경 횟수 제한, 체류기간 제한, 가족결합 불허, 장기체류 및 영주허가에 대한 접근 차단 등의 조항이 여전히 존재하는 것에 우려를 표명하고 이에 대한 법령의 개정을 권고하였다. 또한 근로기준법이 적용되지 않는 농축산어업 및 일부 제조업, 건설업에 종사하는 이주노동자의 노동착취에 대한 우려를 표현하고, 비시민에 대한 차별 시정과 함께 이주노동자에 대한 차별에 대처할 것을 권고하였다. 이주노동자들이 권리 침해시 구제방안을 보장하고 가해자에 대한 적법한 처벌과 제재, 그리고 다음 정기보고서에 관련 정보와 통계를 포함할 것을 권고하고 있다.

유엔 자유권위원회는 이주민의 구금과 관련한 사항에 대해 꾸준히 권고를 하고 있다. 가장 최근인 2023년 최종견해⁸⁶⁾에서는 비정규 이주자에 대한 행정구금 및 난민 신청자에 대한 빈번한 구금 관행, 이주구금의 장기화 및 이에 대한 사법심사 법제화 부족, 입국항에서의 난민심사불회부결정의 과다, 법률상 인도적 보호지위 소지자의 가족 재결합 권리 불인정에 대해 우려를 표명하였다. 이에 따라 이주구금 기간의 최소화, 이주구금 기간에 대한 상한선 도입 및 구금 명령에 대한 주기적인 사법 심사 보장, 인도적 보호 신분 소지자의 가족 재결합 권리 인정, 난민 신청자와 인도적 보호 지위 소지자의 취업허가, 필수 의료 서비스, 기본적 필요 지원에 효과적 접근 보장을 권고하고 있다. 자유권위원회가 발표한 일반논평과 권고⁸⁷⁾에서도 영토 내의 외국인에 대한 비차별·비인도적 처우의 금

86) 주요 내용 및 원문: https://kocun.org/story_activity/?idx=17051142&bmode=view

87) 국가인권위원회, 2021. “자유권 위원회 일반논평 제1호-37호” 자료집: <https://www.humanrights.go.kr/site/program/board/basicboard/view?menuid=001003007007&searchcategory=%EC%9E%90%EC%9C%A0%EA%B6%8C%EA%B7%9C%EC%95%BD&pagesize=10&boardtypeid=7065&boardid=7606998>

지 및 가정생활에 대한 권리의 보호를 명시하고 있다. 외국인의 입국허가는 이동, 거주, 고용 등과 관련하여 국가가 부여할 수 있지만, 일단 외국인이 당사국 영토 내로의 입국을 허가받으면 동 규약에 명시된 권리를 보장받을 자격이 있으므로 이동의 자유와 거주지 선택의 자유에 대한 권리를 가진다고 규정하고 있다. 그러므로 한 국가에서 소수자를 구성하는 이민 노동자 혹은 방문자들에게도 그러한 권리의 행사를 거부당하지 않을 자격이 주어진다. 같은 이유로, 이들은 당사국 영토 내에 있는 다른 개인들과 마찬가지로 집회와 결사, 표현의 자유와 같은 일반적인 권리를 가지게 된다.

국제앰네스티도 ‘직장이동을 제한한 한국의 고용허가제가 인신매매의 형태를 띠고 있다’고 비판한 바 있다. 또한 2014년 한국을 방문한 후 ‘현대적 형태의 인종주의, 인종차별, 외국인 혐오 및 이와 관련한 불관용에 관한 유엔 특별보고관’이 작성한 2015년 방한 보고서에서는 특별히 고용허가제 이주노동자, 농축산업 이주노동자, 어업 이주노동자, 결혼이주민, 난민 등 개별 이주민 그룹에 대한 차별과 인권침해가 구체적으로 언급되었으며, 이에 대한 법적·제도적 개선 권고가 적시되어 있다(이한숙 외, 2017: 38). 특히 ‘고용허가제 하의 이주노동자’ 항목에서는 “이주노동자의 단기 및 중기 고용이 가능한 유연한 제도”로 “고용주들에게 이득을 가져다줌으로써 경제 성장에 기여”한 제도이지만, “출국 이후 퇴직금 수령”, “노동법에 따른 노동자로 인정하면서도 고용 및 사업장 변경 횟수 및 최대 체류기간 제한, 가족재결합 권리 부정, 고용주에 의한 인권 및 노동권 침해 받을 가능성을 증가시키는 제도상의 제한 사항”에 우려를 표하고 있다. 사업장 변경 제한은 이주노동자들을 ‘착취’ 상황에 놓이게 쉽다는 점, 열악한 노동환경, 신체적 폭력 및 언어적 폭력, 임금체불 및 최저임금 위반, 노동조합 가입 제한 등 이주노동자의 취약성에 대한 우

려와 권고를 명시하고 있다. 농축산업 이주노동자에 대해서는 근로기준법에 따른 처우와 적절한 숙식 제공여부를 문서화할 것을 권고하고 있으며, 어업이주노동자에 대해서는 최저임금 차별 철폐, 동일임금제도 적용, 학대 금지, 선상 근로감독을 요청, 권고하고 있다. 미등록 이주노동자에 대해서도 기본적인 사회서비스를 제공하고 인권을 보호하며, 단속·구금·추방 시 적법한 절차를 거칠 것을 권고하고 있다.⁸⁸⁾

2018년 2월 제3차 국가별 인권상황 정기검토(Universal Periodic Review, 이하 UPR)⁸⁹⁾가 이루어졌다. 한국정부는 UPR의 권고 총 218개 중 121개를 수용하고 97개에 대해서는 참조 입장을 밝혔으나 주요 권고는 이행상 큰 진전이 없는 상황이다. 2023년 1월의 제4차 심의에서도 263개 권고 사항에 대해 164개 수용(일부수용 5 포함), 99개 참조 입장을 밝혔다. 향후 이행 여부에 대해 지켜볼 일이다. 국가인권위원회는 제4차 UPR 관련 독립보고서(2023)에서 “대한민국이 현재까지 가입하지 않은 국제인권조약의 가입 및 비준, 유보 조항의 철회를 위해 필요한 조치를 해야 한다”고 지적하며, “국제인권조약기구로부터 받은 권고의 국내적 이행을 위해 적극적 조치를 하고, 또한 개인통보제도에 따른 결정이 국내적으로 이행될 수 있도록 관련 법안을 마련해야 한다”고 권고 제안하였다(국가인권위원회, 2023).

88) 원문 및 번역본 전문: <https://kocun.org/db/?q=YToxOntzOjEyOiJrZXI3b3JkX3R5cGUiO3M6MzoiYWxsJt9&bmode=view&idx=14339524&t=board>

89) 유엔 인권이사회 국가별 인권사항 정기검토(Universal Periodic Review) 제도는 유엔 회원국의 인권상황을 정기적으로 점검이 필요한 사안에 대해 권고하는 제도이다. 한국은 2008년, 2012년, 2017년, 그리고 2023년 1월에 제1~4차 심의를 받았다.

[표 5-2] 유엔인권이사회 국가별인권사항 정기검토 제4차 주요 검토

구분	권고	정부답변
법률 및 제도 개선	이주노동자권리협약 비준	참조(note)
	사회권규약 선택의정서 비준	검토
사회권 보호	- 노동권 침해 행위로부터 노동자 보호	참조(note)
	모든 노동자가 노동법의 보호를 받을 수 있도록 법률 개정	참조(note)
이주자 인권	인종차별 및 외국인 혐오 예방 및 대응 강화	수용(support)
	인종차별적 동기에서 비롯된 범죄에 대하여 가중처벌하도록 형법 개정	수용(support)
	이주노동자 노동권 보호 강화 및 근로사업장 변경 제한 개선	수용(support)
	미등록이주자에 대한 처우 강화	수용(support)
	외국인 보호시설 인권실태 개선	수용(support)
	난민인정심사 이의제기 및 구제절차 시널	수용(support)
	인권에 기반한 이민정책 도입(이주자와 그 가족의 결합을 위한 정책 등)	검토
이주아동의 의무교육에 대한 권리 보장 및 이주아동 등록제도 개선 (보편적 출생등록제도 도입)	수용(support)	

출처: 국가인권위원회(2023: 10-20)에서 정리

주1) 수용은 이미 실행되었거나 구현중인 권고사항

주2) 참조는 즉각적·단기적 조치가 요구되어 시행하기 어렵거나 한국 법 현실에 부합하지 않거나, 정부의 기본적 입장과 차이가 있는 권고사항

사업장 변경제한 조항은 지속적으로 국제사회의 권고의 대상이 되어 왔다. 2009년 유엔 사회권위원회가 사업장 변경 기간으로 규정된 3개월이 매우 불충분하다는 사실에 유의할 것을 권고한 이래 2023년 제4차 국가별 인권상황 정기검토 권고; 2018년 인종차별철폐위원회 제17-19차 최종견해(para.9-10); 2017년 사회권규약위원회 제4차 정기보고 최종견해(para.36-37); 2015년 자유권규약위원회 제4차 최종견해(para.40-41) 등 다수의 보고서가 이를 증명하고 있다. ‘원칙적 금지-예외적 허용’ 방식에 기반을 둔 고용허가제 사업장 변경 규제는 그 ‘사유’, ‘횟수’, ‘기간’, ‘절차’의 네 차원에서 복합규제의 속성을 갖는다(한준성, 2022: 9-11). 때문에 이주노동자들은 사실상의 강제노동의 위협에 처해 있다. 하지만

국제사회의 지속적인 우려와 권고에도 불구하고 사업장 변경 제한 규정은 오히려 이주노동자의 자유를 더욱 제한하는 방식으로 개악되고 있다.⁹⁰⁾

[표 5-3] 유엔인권조약감시기구의 주요 권고(II): 고용허가제 실시 이후(2004년~)

국제규범	연도	내용	
사회권	2009	낮은 난민인정률 및 긴 난민인정절차	우려
		난민 관련 절차 표준화 및 자료의 체계적 수집	권고
		외국인 배우자의 체류자격에 관한 한국인 배우자 의존	우려
		외국인 배우자의 체류자격에 관한 한국인 배우자 의존에 대한 개선 노력	권고
		이주노동자 착취, 차별, 임금 미지급	우려
		고용허가제에 대한 심도있는 재검토	권고
		사업장 변경 기간을 3개월 한정하는 것은 매우 불충분	권고
		이주노동자 노조 법적 인정	권고
	2017	여성노동자들의 인신매매	우려
		여성노동자들의 인신매매에 대한 노력 강화	권고
		고용허가제의 사업장 이동 제한이 이주노동자를 착취	우려
		농업과 어업 이주노동자의 강제노동	우려
		고용허가제 사업장 이동 제한 요건 폐지	권고
		농업과 어업 이주노동자의 노동권과 사회보장권 보장	권고
		노동관련법의 적용 범위	권고
		이주노동자에 대한 여권 압수 금지	
자유권	2006	이주노동자 차별대우	우려
	2006	이주노동자 사회복지와 교육시설에 대한 동등한 접근권 및 노조결성권 및 적절한 행태의 구제 규정	권고
	2015	농업이주노동자의 강제노동 및 착취, 인신매매	우려

90) 한국정부는 사업장 변경의 제한을 지역제한으로 확대하겠다고 밝혔다. 지난 2023년 7월 5일 정부 외국인력정책위원회는 앞으로는 수도권, 충청권, 전라제주권 등 일정한 권역 내에서만 외국인근로자가 사업장 변경을 허용하도록 의결하였다(고용노동부 보도자료 (2023.7.5.) “외국인근로자 사업장 변경제도 개선 등 산업현장 의 원활한 인력활용 적극 지원한다”).

국제규범	연도	내용	
자유권	2006	E-6 비자 입국 여성의 성매매 위험	우려
		인신매매 피해자 식별 메커니즘 부재, 피해자에 대한 구금과 추방	우려
		형법상 인신매매죄 규정 및 기소, 처벌 불가	우려
		고용허가제 이주노동자의 사업장 변경 허용	권고
		근로감독 수 증가 및 강제노동 방지 노력	권고
		성매매 목적의 인신매매를 은폐하기 위한 E-6비자 사용 규제	권고
	2023	인신매매의 정의가 국제기준에 부합 인신매매 피해자 식별 메커니즘 구축 인신매매 피해자에 대한 모든 필요와 지원 보장	권고
		포괄적 차별금지법 부재 특정 집단을 대상으로 한 차별 및 혐오 코로나19 팬데믹 기간 동안 정치인과 공인들을 포함한 온/오프라인에 서 이주민 및 난민 신청자, 난민에 대한 혐오표현 증가	우려
		포괄적인 차별금지법 채택 인권 존중과 다양성에 대한 관용 증진, 차별금지사유에 대한 고정관념 적 편견 근절 노력	권고
		중요범죄 신고 장려, 해당 범죄에 대한 철저한 조사와 가해자에 대한 적절한 제재, 피해자에 대한 효과적인 구제	
		중앙 및 지방당국, 법집행 공무원, 판사, 검사에게 혐오발언 및 중요범죄 대응에 관한 적절한 교육 제공	
		미디어 종사자에게 다양성 수용을 촉진하는 적절한 교육 제공	
인종차별 철폐 위원회	2007	다민족 간 출생 자녀 차별, 민족적 단일성 강조	우려
		다민족 간 출생 자녀 차별, 민족적 단일성 강조에 대한 차별 시정 추가 조치, 단일민족국가 이미지 극복	권고
		비시민권자 차별- 헌법 10조	우려
		국제법 하에 인정된 정도까지 시민-비시민 사이 평등 보장	권고
		제한된 난민 인정	우려
		난민과 망명 신청자에 관한 한국 법률 국제기준에서 재검토	권고
		외국여성 인신매매	우려
		외국여성 인신매매 피해자 지원	권고
		국제결혼중개업소 문제	우려
		국제결혼중개업소 규제	권고
		이주노동자 차별대우	우려
	이주노동자의 노동권 향유 및 이주노동자 협약 비준 촉구	권고	
2012	인종차별에 대한 법적 정의 마련, 포괄적인 차별금지법 제정, 인종차별 범죄화	권고	

국제규범	연도	내용	
인종차별 철폐 위원회	2012	이주노동자 사업장 변경 제한 및 최대고용 기간 등 관련 고용허가제 개정 노동조합 설립 보장, 이주노동자권리협약비준, 기타 권리 보장	권고
		난민인정제도 개선 법적절차보장	권고
		결혼이주여성의 별거 또는 이혼상황에서 동등한 권리 보장 가정폭력, 성폭력, 인신매매 피해 여성의 사법 접근권 보장	우려 권고
		다문화가정 정의 확장 매체, 인터넷, SNS 모니터링	우려 권고
	2015	인종차별철폐협약에 부합하는 모든 차별금지 사유의 완전한 정의 및 사술, 인종차별적 동기를 가중처벌 요소로 규정·처벌하는 형법상 조항 의 부재	우려
		인종차별을 금지하는 포괄적 법률의 제정과 인종차별적 동기를 가중처 벌 요소로 규정하도록 형법 개정	권고
		인종차별에 기인한 범죄에 관한 통계를 인종, 피부색, 민족, 출신국, 종교, 체류자격, 성별 및 서로 교차하는 형태의 차별을 확인할 수 있는 기타 지표로 나누어 수집할 수 있는 메커니즘 수립	권고
		이주민과 난민에 대한 혐오와 불신의 증가	우려
		공식문서상의 '불법체류자'와 같은 비하용어 사용	우려
	2018	인종혐오발언에 단호하게 대응, 언론 및 인터넷, SNS 모니터링과 처 벌, 방송언어가이드라인의 실효적 이행 확보, 불법체류자 용어 사용 철폐	권고
		이주민에 대한 적대감을 감소시키고 사회통합을 촉진할 수 있는 환경 조성	권고
		고용허가제의 사업장 변경횟수 제한, 국내 최장 체류허가기간 제한, 가족결합 불가능, 장기 및 영주 체류허가에 대한 접근 저해 및 비정규 체류 위험성 증가	우려
		이주노동자의 가족 결합 촉진, 사업장 변경 제한 폐지, 체류가능기간 연장, 여타 비자 취득허용을 위해 고용허가제 이주노동자에게 적용가 능한 법률 개정	권고
		농어업축산업 이주노동자의 열악하고 차별적인 근로조건	우려
		차별철폐를 위한 이주노동자 법률 개정, 체류자격에 관계없이 외국인 고용사업장에 대한 근로감독 강화, 이주노동자 권리 침해 구제수단, 정기보고서에 관련 통계 포함	권고

출처: 이병하(2014), 국가인권위원회(2021, 2023) 및 유엔인권정책센터 원문자료에서 재정리

국제기구와 회원국은 불가분의 관계에 있다. 협약국으로서 한국은 국

제협약에서 권고하는 내용에 대한 책임을 모두 지고 있다고 할 수 있다. 한국은 국내법과 국제법의 규정이 충돌하는 경우 특별한 국내적 입법 조치 없이도 국제규범을 국내법체계 안에 수용하는 헌법체제, 즉 일원론을 채택하고 있다. 문제는 국내 행정부와 사법부의 집행력 여부이다. 고용허가제 시행 이후 20년, 고용허가제 도입 이전까지 거슬러 올라가면 30여 년 동안 국제사회의 권고에도 불구하고 한국정부는 이주노동자권리협약을 비준하지 않고 있으며, 포괄적차별금지법의 제정을 미루고 있고, 고용허가제의 사업장 변경 제한 폐지 및 내외국인 동등대우 권고를 이행하지 않고 있다.

[표 5-4] 국제인권기구의 이주노동자관련 권고 내용과 권고 이행 여부

권고내용		권고한 국제인권기구	권고이행여부
이주노동자권리협약 비준		아동권리위원회(2012) 인종차별철폐위원회(2012) 인종차별 특별보고관(2015) 사회권위원회(2017) UPR(2012, 2018, 2022)	불이행
국적 등에 따른 차별 금지		인종차별철폐위원회(2012) 인종차별 특별보고관(2015) UPR(2012, 2018, 2022)	불이행
노동조합 가입 보장		인종차별철폐위원회(2012) 인종차별 특별보고관(2015)	불이행
학대, 착취, 강제노동으로부터 보호		인종차별 특별보고관(2015) 자유권위원회(2015) 고문방지위원회(2017) 사회권위원회(2017)	일부 이행 (제29조 강제노동협약 비준, 2022.4. 시행)
고용허가제 이주노동자	사업장 변경제한 철폐	인종차별철폐위원회(2012, 2018) 인종차별 특별보고관(2015) 자유권위원회(2015) 고문방지위원회(2017) 사회권위원회(2017) UPR(2012, 2018, 2022)	불이행

권고내용		권고한 국제인권기구	권고이행여부
고용허가제 이주노동자	체류자격 변경 허용	인종차별철폐위원회(2012) 인종차별 특별보고관(2015)	일부이행 (조건부 변경 허용)
농축산업 이주노동자	근로기준법에 따른 처우	인종차별 특별보고관(2015)	불이행
	적절한 숙식제공 여부의 문서화	인종차별 특별보고관(2015)	일부 이행(농축산업 표준근로계약서 제공)
	정기적인 근로감독	인종차별 특별보고관(2015) 자유권위원회(2015)	일부 이행(일부 사업장 대상 지도 감독 시행)
	여권압류, 착취, 구금, 학대 등의 조사, 처벌	사회권위원회(2017)	
어업 이주노동자	최저임금 차별 철폐	인종차별 특별보고관(2015)	불이행
	동일한 임금제도 적용	인종차별 특별보고관(2015)	불이행
	학대금지, 신고, 처벌	인종차별 특별보고관(2015)	불이행
	선상근로감독	인종차별 특별보고관(2015) 사회권위원회(2017)	불이행
미등록 이주노동자	기본적 사회서비스 제공 및 인권 보호	인종차별철폐위원회(2012) UPR(2012, 2017, 2022)	불이행
	단속-구금-추방 시 적법 절차	인종차별철폐위원회(2012)	불이행

출처: 이한숙 외(2017: 44-46)

2) 사업장 변경 제한의 강제노동 쟁점과 국제노동기구(ILO)의 권고

유엔 특별기구로서 국제노동기구(ILO)는 2004년에 ‘이주노동자들을 위한 행동계획’(Action Plan on Migrant Workers)을 가결하였다. 이주노동자들의 권리에서 출발하는 법률에 근거하여 이주노동정책을 위한 다국적 행동규범을 확립할 것이 촉구되었다.⁹¹⁾

외고법은 이주노동자가 자유롭게 사업장 변경을 할 수 없는 것을 전제로 예외적 변경 사유를 열거하고 있다. 이주노동자의 자유로운 사업장 변경을 가능하게 하는 사유를 전혀 규정하고 있지 않지 않은 것이다. 열

91) ILO. 2004. 「Provisional Record Ninety-Second Session」, p.56.

거된 사유 또한 예외적 허용을 규정하고 있다고 보기 어렵다. 예외적 변경 사유 가운데 사업장 변경 횟수 제한에 포함되지 않는 사유는 근로계약의 무효 또는 취소를 주장할 수 있는 근로기준법 위반, 사용자 또는 사용자와 특별관계에 있는 사람, 직장동료의 민사상 불법행위 또는 형사상 범죄행위이다. 이러한 사유는 근로 계약의 종료를 주장할 수 있는 사유로서, 원칙적 금지를 예외적으로 허용하는 사유가 아니라 사용자 측의 이주노동자에 대한 불법행위 또는 범죄행위, 즉 사용자의 중대한 귀책사유로 인해 당연히 계약이 종료되는 사유일 뿐이다. 이주노동자가 계약을 해지하거나 갱신을 거절하면 사업장을 변경할 수 없고 고용 허가 기간에도 불구하고 귀국해야 한다. 따라서 이주노동자의 사업장 변경과 관련된 외고법의 조항들을 판단할 때에는 직장선택의 자유와 근로의 권리의 내용으로 강제노동의 금지를 함께 검토하여야 한다.⁹²⁾

강제노동은 국제노동기구가 1930년에 채택한 제29호 협약 「강제노동 또는 의무노동에 관한 협약」에 의해 금지되고 있다.⁹³⁾ 제29호 강제노동

92) “외국인 근로자의 사업장 변경제한의 본질을 ‘직장이동’으로 볼 것인지, ‘근로조건’으로 볼 것인지에 따라 사업장 변경의 자유의 헌법상 근거가 달라질 수 있다. 사업 또는 사업장 변경의 신청 사유, 변경 횟수, 변경 허가 기간을 제한하는 사업장 변경 제한의 본질은 사용자의 계약 갱신권과 계약 해지권에 대응하는 근로자의 계약 갱신권과 계약 해지권을 보장하지 않은 것으로 ‘근로조건’의 문제이며, 사업장 이동은 이러한 근로조건에 따른 자유로운 권리 행사의 결과이다. 따라서 외국인의 사업장 변경의 자유의 헌법상 근거는 헌법 제32조 의 근로의 권리, 특히 인간의 존엄성을 보장하는 근로조건에 관한 제32조제3항과 헌법 제15조의 직장 선택의 자유 둘 다를 보아야 한다”(장선미, 2023: 93-96).

93) ILO협약은 1) 핵심협약(priority conventions, 기본협약); 2) 거버넌스 협약(governance conventions); 3) 전문협약(technical conventions)으로 구분해 볼 수 있다. 핵심협약은 결사의 자유, 강제노동 금지, 균등대우, 아동노동금지의 4개 영역에 걸친 8개의 협약을 말한다. 핵심협약은 회원국의 입법·사법·행정을 비롯하여 노동관행 전반에 걸쳐 ILO가 직접 감시 및 감독할 권한과 의무가 있다. 거버넌스 협약은 노동정책과 협약 이행의 실효성을 위한 전제조건이 되는 행정사항에 관하여 규정한 협약이고, 전문협약은 기술협약이라고도 하는데 세부주제를 정한 협약으로

협약은 비자발적으로 제공한 모든 형태의 강제노동을 금지하는 내용의 협약이다. 이 협약에서 정의하고 있는 강제노동이란 “차별의 위협 하에서 강요받았거나, 자발적으로 제공하지 않은 노동·서비스”(제29호 협약 제2조 제1항)를 의미한다. 강제노동은 성인과 아동 모두에게 영향을 미치며, 노예화와 같은 관행도 포함한다. 다만 역사적으로 강제근로에 관한 최초 협약이었기 때문에 강력한 내용을 규정하지는 못하였고, 일정한 조건이나 보장 아래 병역법에 따른 의무적 군복무, 일정한 시민적 의무, 민간에 고용되거나 지휘되는 바 없이 공적 관리 하에서 이루어지는 법원 판결에 따른 재소자 근로, 전쟁 기타 재난에 의해 공동생존이 위협받는 상황에서 필요한 긴급 근로, 공동체 구성원이 부담해야 하는 소규모의 공동체 서비스 등은 협약에서 언급하는 강제근로에 포함되지 않는다(동 협약 제2조 제2항). 고용관계에서 노동자가 자유의사에 따라 고용관계를 형성하고 언제든지 자유롭게 그만둘 수 있는 자발적 노동에 반한다는 것은 강제노동의 범위에 포함된다. 헌법에서는 강제노동에 관한 직접적인 규정을 두고 있지 않기 때문에 강제노동금지와 관련한 국제규범이 구체적인 적용 규범이 될 것이다(최윤철 외, 2021: 82).

지난 2021년 한국정부는 제29호 강제노동협약에 비준하였다.⁹⁴⁾ 국제노동기구의 기본협약을 비준하게 되면 정부는 최소 3년마다 국내법과 관행이 협약의 모든 개별 조항에 어떻게 부합하는지 상세한 보고서를 제출해야 한다. 기본협약을 비준·가입하면서 국제법적 준수 의무가 부여되고, 이를 위반할 경우 법적 책임이 따른다.

핵심협약과 거버넌스 협약을 제외한 나머지 협약들을 말한다(노호창, 2018: 20).

94) 당시 한국 정부는 미가입 국제인권조약에 대한 가입권고 중 ILO 핵심협약 3건에 대한 비준서를 기탁했는데, 제87호 「결사의 자유 및 단결권 보호 협약」, 제98호 「단결권 및 단체교섭에 대한 원칙의 적용 협약」, 그리고 제29호 「강제노동에 관한 협약」이 그것이다. 세 협약은 2022년 4월 20일부터 발효되었다.

반면, 제105호 강제노동철폐협약은 여전히 비준하지 않고 있다. 1957년에 채택한 제105호 협약 「강제노동철폐협약 (Abolition of Forced Labor Convention)」은 제1조에서 즉각적이고 철폐가 요구되는 강제노동을 다음과 같이 다섯 가지로 제시한다. 첫째, 정치적 견해 또는 기존의 정치·사회·경제제도에 사상적으로 반대하는 견해를 가지거나 발표하는 것에 대한 제재 및 정치적 억압 또는 교육의 수단으로서의 강제노동; 둘째, 경제발전을 목적으로 노동력을 동원 또는 이용하는 수단으로서의 강제노동; 셋째, 노동규제의 수단으로서의 강제노동; 넷째, 파업참가에 대한 제재로 강제근로를 활용하는 경우; 다섯째, 인종적·사회적·민족적 또는 종교적 차별대우의 수단으로 강제근로를 활용하는 경우가 그것이다. 또한 이 협약을 비준하는 회원국은 이 협약에서 규정한 강제근로의 즉각적으로 완전한 폐지를 위한 조치를 취할 것을 규정하고 있다(동 협약 제2조).

[표 5-5] 국제노동기구 핵심 협약

관련 원칙	8대 협약	채택연도	비준여부
결사의 자유	제87호 결사의 자유와 단결권 보호 협약	1948	2021
	제98호 단결권과 단체교섭권 협약	1949	2021
강제노동 금지	- 제29호 강제노동협약	1930	2021
	제105호 강제노동철폐 협약	1957	미비준
균등대우	제100호 동등보수 협약	1951	1997
	제111호 차별(고용과 직업) 협약	1958	1998
아동노동금지	제138호 최저연령 협약	1973	1999
	제182호 가혹한 형태의 아동노동철폐 협약	1999	2001

출처: 노호창(2018), 매일노동뉴스(2022.08.18.)에서 재정리
 주) 제29호 보충협약에는 미비준

강제노동과 관련한 제29호 협약의 불완전한 비준과 제105호 협약의 미비준 상황이지만 일단 기본협약을 불완전하게나마 비준한 상황인 만큼 국제법을 준수할 의무가 부여되고, 이를 위반할 경우 법적 책임이 따르기 때문에 이행여부에 대한 감시와 비판이 중요하다.

한편, 제111호 차별관련 협약에서 이주노동자의 관련 권고 사항을 찾아볼 수 있다. 2009년 ILO 기준적용위원회는 이주노동자가 사업장을 변경하는데 적절한 유연성을 보장하고, 노사단체와 협의하여 이주노동자의 취약성을 완화하기 위한 목표를 가장 잘 달성할 수 있는 방안을 결정하여 법안에 반영할 것과 이주노동자 권리를 보호하기 위한 근로감독을 포함한 노동법 집행을 강화할 것을 권고하였다. 2013년에도 차별과 학대로부터 이주노동자 보호에 관해 정부가 지속적으로 주목해야 한다는 점을 상기하며, 재입국재고용 제도를 포함하여 고용허가제 하에서 이주노동자가 사업장을 변경하는데 적절한 유연성이 보장되도록 하는 한편, 본 협약에 열거된 차별과 학대에 취약해지는 상황이 관행적으로 발생하지 않도록 정부가 즉각적인 조치를 노사 단체와 협력하여 취할 것을 권고하였다. 2015년의 권고에서는 이주노동자 및 여성에 대한 차별, 정치적 의사표현에 따른 차별 등 묵은 과제들이 여전히 미완으로 남아 있음을 우려하며, 한국정부가 고용 직업상 차별 해소를 위해 취했다고 언급한 정책들의 실질적 효과를 전문가위원회가 분석할 수 있도록 관련 보고를 제출할 것, 이주노동자의 사업장 이동에 관한 유연성을 부과하기 위한 제도의 효과에 대해 노사단체와의 협의하고, 이주노동자의 권리보호를 위해 필요하다면 관련 제도를 보완할 것, 이주노동자의 사업장 이동과 노동시간에 관한 권리가 확실히 보장되도록 정기적인 조사를 수행하고 연례사업보고서 발간할 것 등을 권고하고 있다.

2017년 6월 제106차 ILO 총회에서 노동이주위원회(Committee for

Labour Migration)는 노동이주 거버넌스의 강화, 모든 수준의 정부기관 간 협력 필수 및 노사정 간 사회적 대화 강조 등을 확인하고, 2018년 「안전하고 질서있는 정규적 이주를 위한 유엔 글로벌 컴팩트(UN Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration)」를 채택하고 이끌어가는 과정을 포함하여 노동이주의 양질의 일자리를 증진하는 데 지도적인 역할을 할 것을 촉구하였다.

[표 5-6] 이주글로벌컴팩트: 안전하고 질서있고 정규적인 이주를 위한 목표와 약속

목표	약속	이주노동자 관련 내용
1	실증적 근거에 기반한 정책을 위해 정확하고 세분화된 데이터를 수집하고 활용한다	이주노동자의 노동조건 침해, 근로감독, 보상조치, 처벌 등에 관한 통계구축 및 정보 제공, 연구조사
2	출신국을 떠나게 만드는 부정적인 이주의 동인과 구조적 요인을 최소화한다	
3	이주의 모든 단계에서 적시에 정확한 정보를 제공한다	- 이주노동자에 대한 구인업체 정보 제공 이주노동자에 대한 출국 전 교육과 정보 제공 E-9 및 E-6 이주노동자에 대한 교육과 정보 제공
4	모든 이주민이 법적 신분의 증명과 적절한 신분 증명 서류를 가지도록 보장한다	
5	정규적 이주 경로의 가용성과 유연성을 강화한다	ILO 기준 및 국제인권법을 준수하는 다자간 노동이주협약의 개발 지역간 노동 이주의 촉진 이주민을 위한 유연한 노동이주 제도의 개발 효율적인 기술 매칭 프로그램의 발전 시장친화적 계약 노동 이주 위태로운 상황으로 본국을 떠난 이주민에 대한 임시 노동 허가 가족결합과 아동 최선의 이익
6	공정하고 윤리적인 모집 및 채용을 촉진하고, 양질의 일자리를 보장하는 조건을 보장한다	국제노동이주, 노동권, 양질의 일자리, 강제노동에 관한 관련 국제 문서의 서명, 비준, 가입 및 실행 장려 이주가사노동자를 포함하는 모든 숙련도의 이주노동자 인권과 노동권에 대한 온전한 존중과 이에 대한 지역간 논의 촉진 공공 및 민간 중개업체 규제와 모니터링

목표	약속	이주노동자 관련 내용
		이주노동자가 이해할 수 있는 서면계약서 이주노동자, 고용주, 이주노동자단체 및 노동조합을 포함한 파트너십 인권, 노동권 침해, 강제노동 및 아동노동과 관련한 국내법 제정 및 시행 근로감독관 및 정부의 역량 향상을 통해 모든 형태의 착취, 노예제, 예속, 강제노동, 의무노동 및 아동노동 방지 모든 업종의 이주노동자에게 노동권과 인권 보장 비공식 경제에서 일하는 이주민 보호 성인지적 이주노동정책 정착 및 재입국 지원 노동이동성과 관련한 국가정책과 프로그램 개발
7	이주와 관련한 취약성에 대응하고 이를 감소시킨다	체류자격과 관계없이 위험에 처한 이주노동자에 대한 식별과 지원
8	생명을 보호하고, 실종 이주민을 위해 조율된 국제적 대책을 수립한다	
9	이주민 밀입국 알선에 관한 초국가적 대응을 강화한다	
10	국제 이주의 맥락에서 인신매매를 방지하고 퇴치하고 근절한다	
11	통합적이고 안전하고 조율된 방식으로 국경을 관리한다	미등록 이주노동자 보호
12	적절한 심사, 평가 및 연계를 위한 이주 관련 절차의 확실성과 예측 가능성을 강화한다	
13	이주에 따른 구금은 오직 최후의 수단으로만 사용하며 구금의 대안을 위하여 노력한다	미등록 이주 노동자 보호 이주 구금의 적법성
14	이주 주기 전반에 걸쳐 영사 보호, 지원 및 협력을 강화한다	
15	이주민이 기본적인 서비스에 접근할 수 있도록 한다	이주노동자의 건강권 이주노동자 건강보험 이주노동자 방화벽 설치
16	완전한 포용과 사회통합을 실현하기 위하여 이주민과 사회의 역량을 강화한다	노동시장 통합
17	모든 종류의 차별을 철폐하고 이주에 대한 인식 형성을 위해 실증적 근거를 기반으로 하는 공공 담론을 장려한다	인종차별과 혐오 범죄 처벌 포괄적 차별금지법 제정

목표	약속	이주노동자 관련 내용
18	직업 숙련도 향상에 자원을 투자하고 기술, 자격 및 능력의 상호 인정을 촉진한다	저숙련 이주노동자의 숙련도 향상 및 양질의 일자리 확보
19	이주민과 디아스포라가 모든 국가에서 지속가능한 개발에 온전히 기여할 수 있는 환경을 형성한다	
20	더욱 신속하고, 안전하고 수수료가 저렴한 해외 송금을 도모하고 이주민의 금융적 사회통합을 촉진한다	본국 송금의 편리성, 안전성, 신뢰성 확보
21	안전하고 존엄성이 존중되는 귀환 및 재입국, 그리고 지속가능한 재통합을 촉진하기 위하여 협력한다	
22	사회보장수급권과 취득한 사회급부의 이전 가능성을 위한 메커니즘을 수립한다	이주노동자 및 미등록이주노동자에 대한 사회보장 빈곤 및 취약성, 사회적 배제를 예방하기 위한 대책
23	안전하고 질서있고 정규적인 이주를 위한 국제 협력과 글로벌 파트너십을 강화한다	

출처: 국제이주기구(IOM), 2020. 「이주 글로벌 컴팩트: 안전하고 질서있고 정규적인 이주를 위한 약속」에서 재구성

국제인권규범은 헌법상 기본적 인권의 내용을 구체화하거나 보충할 수 있는 내용을 담고 있다. 또한 이주노동자의 유입 규모를 결정하는 문제, 노동자의 인권을 보호하는 문제, 노동자의 기술 및 역량을 강화하는 문제, 수용국에서 노동자의 사회통합 문제 등은 상대방 국가와의 상호관계를 고려하지 않고 결정될 수 없다. 그러므로 노동인권규범과 관련된 국내 입법의 개정 여부에 대한 결단 및 개정 방향 등에 대해서는 적극적 실천이 필요하다.

3. 해외사례

현실적으로 한국의 고용허가제의 대안으로 참고할 만한 이주노동자 도입제도를 운영하고 있는 국가는 찾아보기 힘들다. 각국의 정치경제적 상황의 차이는 물론 사회·문화·역사적 배경에 따라 각기 해당 국가의 요구와 문제에 대응하는 방식으로 제도를 발전시켜 왔기 때문이다.

1) 사업장 이동 제한 쟁점: 대만과 일본의 사례

대만은 경우와 비교해 보면, 대만에서는 사업장 변경 사유를 제한하면 서도 그 횟수에 대해서는 제한을 두지 않는다. 대만의 <취업서비스법 제 59조에 의하면 사업장 변경 사유로 사용자(또는 피간호자)가 사망하거나 이민을 간 경우, 선박의 피랍·침몰·수선으로 계속 근로를 할 수 없는 경우, 사업주의 폐업·휴업 또는 사업주가 근로계약에서 정한 임금을 지급하지 않아 계속 근로할 수 없는 경우, 이외에 이주노동자에게 책임이 없는 사유로 근로를 계속할 수 없는 경우가 규정되어 있는 반면, 변경 횟수는 제한하고 있지 않다(한준성, 2022: 14; 윤지영, 2018).

그동안 꾸준히 한국의 고용허가제를 학습하고 외국인기능실습제도⁹⁵⁾를 대체할 제도를 모색하던 일본 정부는 2023년 10월 기능실습제 대체 제도로써 ‘육성취로’(가칭)제도를 발표하였다. 외국인기능실습생제도가 저임금 장시간 노동의 문제가 지속되고, 지난 2022년 기능실습생의 이탈(일본에서는 실종이라고 표현)이 사상 두 번째인 9006명을 기록한 가운데⁹⁶⁾ 발표한 새로운 제도는 기본 3년 취업이 가능하고, 특정기능으로 이

95) <https://www.jitco.or.jp/ja/regulation/>

행할 경우 연장이 가능하다. 새로운 제도를 통해 취업한 이주노동자는 전직제한, 즉 사업장 이동의 제한을 받는데, 최초 이직의 경우 1년으로 규정했던 것을 11월 15일 수정안을 발표하여 2년까지 가능한 것으로 변경하였다. 단, 이주노동자들이 저임금 노동자로 내몰리는 사태를 막기 위해 1년 이상 근로할 경우 임금 인상 및 외국인근로자의 처우 개선을 조건으로 달았다. 사업장 변경을 희망하는 이주노동자는 1)재류자격변경신청서 제출하고; 2) 다른 업종으로 이직할 경우 시험에 합격해야 전직이 인정된다. 전직에 필요한 일본어 능력은 업종별로 결정: 일본어능력시험 JLPT N5 합격기준이나, 개호 분야에서는 업계가 인정하는 일본어능력시험 4급(JLPT N4) 수준으로 운영한다. 새로운 제도안은 2024년 1월 정기 국회에 제출될 예정이다. 기존의 개호인재 양성 및 교육 등을 위해 해외 현지(베트남, 필리핀, 미얀마 등)에서 직원을 파견하거나 법인을 운영하던 일본 기업들이 이 제도의 도입을 반기고 있다.⁹⁷⁾

사업장 변경 횟수에 제한 두지 않지만 사유에 제한을 두는 대만의 제도도, 사업주의 노동조건과 관련한 의무 조항을 두면서도 1년~2년의 변경제한 기한을 강제하는 일본의 제도도 국제사회에서 보장하고 있는 이주노동자의 보편적 인권 및 노동자로서의 권리 보장에 분명한 한계가 존재한다. 이주노동자의 법적·사회적 지위는 여전히 종속적이기 때문이다.

2) 단기순환 이주노동자의 권리 보호 및 직접 고용 사례: 독일과 EU의 사례

(1) 체류안정화: 독일

96) <https://www3.nhk.or.jp/news/html/20231018/k10014228811000.html>

97) 기업의 사례는 다음을 참고: <https://onodera-user-run.co.jp>

독일은 전후 1955년부터 1973년 제1차 석유파동까지 개별 국가와 협정을 맺고 단기 비숙련 이주노동자를 모집하였다. 한국의 광부와 간호사가 독일로 노동이주를 한 것도 이 시기이다. 1973년 제1차 석유파동이 일어나면서 독일은 국가 간 협정을 통한 저숙련 노동자의 도입을 중단하고 이들로 하여금 자발적 귀국을 도모하였다. 1983년 <외국인귀국촉진법>을 제정하여 귀국을 유도하였으나 실제 귀국한 사람은 5%에 그쳤다. 당시 독일 정부는 1년의 기한 내에 본국으로 돌아가는 외국인에게 10,500 독일 마르크를 지원하고 자녀가 있으면 1명당 1,500 마르크를 더 제공하였다. 또한 연금을 귀국에 맞추어 즉시 지급하도록 하였다. 1982년 9월 4백 70만 명이던 외국인이 1984년 9월에는 4백 30만 명으로 감소하였다(안종철, 2017: 229). 이 정책이 실효를 거두지 못하자 독일의 시민사회는 보수적인 외국인 정책에 대해 반대운동을 하였다. 체류자격 투쟁 등을 거쳐 체류 자격을 취득한 이주노동자가 늘어나고, 동구권 사회의 변화와 함께 독일통일(1989-1990) 등과 맞물리면서 1990년 외국인법을 개정하게 되는데, 이에 따라 15년 이상 체류한 외국인의 독일국적 취득을 처음으로 허용하였다(이은채, 2021: 323-326).

1977년 독일에서 전개된 한인 간호사들 및 1979년 한인 광부의 체류권 투쟁은 헌법상의 직업의 자유와 거주자의 자유 보장을 주장하며 진행되었다. 당시 독일의 손님노동자 제도와 한인 광부를 위한 ‘서독 광산에서 한인광부 임시고용을 위한 프로그램’은 3년 순환시스템으로 운영되었기 때문에 구조적인 차별과 일상적인 차별을 태생적으로 내포하고 있었다. 1980년까지 지속되던 체류권 연장투쟁은 한국에서 일어난 1980년 광주 민주화운동을 계기로 전환점을 맞이하였다. 당시 독일 정부가 “한국 정치 상황의 변동에 근거하여” 서독에 남아 있던 광부 800여 명에게 무기한 체류권 및 노동허가를 부여했다. 이보다 먼저 한인 간호사들은 1975년

서독 정부가 간호사들의 3년 계약을 갱신하지 않겠다고 발표하자, 1977년부터 체류권 운동을 전개했고, 그 결과 서독에서 5년 동안 일한 사람은 무기한 체류권을, 8년을 일한 사람은 영주권을 받을 수 있다는 약속을 받아내며 체류권을 획득하였다(이유재, 2022: 153-157). 안정된 체류자격의 확보가 일상에서의 평등으로 이어지지는 않았지만, 이주노동자들이 자신의 거주지와 일할 장소를 선택할 수 있는 권리를 쟁취하였다는 점에서 되짚어볼 만하다.

(2) 단기순환 이주노동자의 권리 보호: EU

임시적 이주노동자들에 대한 프로그램은 일찍이 1960년대부터 소위 순환원칙에 기초하여 손님노동자 정책을 펴왔던 독일의 영향 아래 추진되었다. 이후 독일뿐만 아니라 서유럽 각 국가들은 부족한 노동력을 임시적 방편으로 보충하기 위해 유사한 정책을 도입하였다. 1965년 작가 막스 프리쉬(Max Frisch)가 “우리는 노동력을 불러왔지만, 막상 온 것은 사람이었네”(Frisch, 1965: 7)라는 유명한 문구로 이탈리아 초청노동자들에 대한 스위스 정부의 비인권적 태도를 질타하였듯 초청노동자들에 대한 처우는 매우 열악하였고, 널리 알려져 있다시피 많은 사회적 문제를 야기하였다. 2004년에야 비로소 독일은 「이주법(Zuwanderungsgesetz)」 제정을 통해 독일이 1960년 이래 이민국가로 발전해왔음을 인정하였으며, 체류법의 틀 안에서 사회통합의 문제를 규제하기 시작했다. 사회법, 노동법, 민법의 틀 안에서 인종적 차별을 금지하고, 권익을 보장하는 「차별금지법(Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz)」이 오랜 논쟁 끝에 2006년에 시행되었다. 이어 2006년에 독일 수상 앙겔라 메르켈이 주도한 사회통합회의(Integrationsgipfel)는 정치적으로 오판된 초청 이주 프로

그램이 야기한 문제를 직접적으로 다루기에 이르렀다(임운택, 2013: 46-47).

임시이주의 문제가 이주노동정책의 핵심사항으로 등장하자 EU에서는 이주노동자들의 기본적 인권을 보호하기 위한 일련의 요구사항들이 제기되었다.

[표 5-7] 임시이주노동자의 인권개선을 위한 EU의 요구사항

쟁점	내용	요구사항
노동착취와 인신매매 방지	노동이주의 체류 및 노동허가가 특수한 고용주가 연계될 때 이주노동자의 직장 선택이 허용되지 않을 때 착취와 노예무역의 위험 증가 단기체류, 부족한 언어능력, 제한된 정보 요인에 의해 확장	임시 순환이주를 위한 체류권과 노동허가권 노동착취를 예방하기 위한 직장 선택의 자유
불법이주를 회피하기 위한 재진입 선택의 개방	재방문 가능성이 없는 순환이주가 불법 체류의 빌미를 제공 착취, 인신매매, 강제노동의 위험 증대	재방문 선택권 및 개방
이주자 수용국에서 이주와 권리의 조건에 관한 국가의 정보권 제공	여행, 체류, 노동에 관한 포괄적 정보의 부족으로 인한 저임금 노동 강요 및 착취	이주노동자가 이해할 수 있는 언어로 합법적 여행 및 체류 조건, 노동허가, 노동권에 관한 에 관한 구체적 정보 제공 및 국가의 보편적 정보 제공 의무화
젠더 고려 이주정책	이주의 여성화, 트랜스내셔널마더링 등 여성이 규제가 없는 노동시장에서 일하면서 노출되는 착취와 폭력 위험	성에 근거한 차별 금지 여성과 남성의 특수한 상황을 고려한 정보제공 및 상이한 노동조건 고려
가족구성원의 공동이주권	부부-자녀 등 핵심가족구성원의 이주를 배제	체류기간에 관계없이 가족의 추가 이주 및 여행 가능성 완화 남겨둔 자녀를 위한 재방문 기회 부여
체류기간 건강권 유지	정보부족 및 언어장벽으로 인한 의료 접근권 배제	체류자격과 무관한 건강권 보장 언어전달, 문화적으로 민감하고 특수한 서비스 제공, 문화적으로 차별화된 의료개념에 대한 의료 인력 재교육
귀국과 재이주에 따른 사회보장권 유지	체류국에서 획득한 연금과 사회보장 권리 유지의 어려움	사회보장요구의 이전에 관한 협약 체결

쟁점	내용	요구사항
난민보호와 기타 국제적 보호기준의 준수	유럽의 외부 경계를 보호하는 정책이 난민을 보호권으로부터 배제	국경수비대가 난민의 인권을 침해하지 말것

출처: 임운택(2013: 51-57)에서 재구성

EU의 8개 주요 인권담론(노동착취와 인신매매 구조의 방지, 불법이주를 회피하기 위한 재진입 선택의 개방, 이주자 수용국에서 이주와 권리의 조건에 대한 국가의 정보권 제공, 젠더를 고려한 이주정책적 접근, 가족구성원의공동이주권, 체류기간동안의 건강권의 유지, 귀국과 재이주에 따른 사회보장권의 유지, 난민보호와 기타 국제적 보호기준의 준수)은 문화다원주의에 기초한 문화다양성을 사회 내에서 실현하기 위한 유의미한 노력으로 이해될 수 있다.

(3) 직접고용을 통한 착취 완화: 독일

독일은 2021년 4월부터 「육류산업에 종사하는 근로자의 권리의 보호에 관한 법률(GSA Fleisch)」에 근거하여 독일 육류산업 일부 분야에서 도급계약에 기한 외부인력, 즉 ‘도급계약인력’ 및 ‘파견근로자’의 사용을 금지하고 근로자 파견을 제한하여 해당업주가 직접 고용한 인력만을 자신의 사업에 이용할 수 있게 하는 이른바 직접고용원칙을 실현하였다. 직접 고용원칙은 “근로자로서의 고용만을 허용하고 다른 형태의 모든 근로종사를 금지”하는 것으로 “건강하고 안전하며 인간적으로 형성된 노동조건의 기본토대를 마련하는 것은 국가의 핵심과제”이다(오윤석, 2023: 284).

이러한 변화의 배경에 이주노동자가 있다. 육류제조업 내 도축분야의 외국인 비중은 2008년 6월 말 기준 3,906명(내국인 25,093명)에서 2018

년 6월 말 기준 17,861명(내국인 18,836명)으로 그 비중이 4배 이상 상승하였다(앞의 글: 286). 이처럼 이주노동자의 비중이 증가하면서 외국인 근로자의 위조신분증 소지와 이로 인한 문제, 사기 등에 의한 외국인 근로자 모집으로 인한 문제, 담보노동이나 작업현장에서의 폭력 또는 강요로 인한 문제, 위법한 임금공제와 최종임금의 불법적 유치, 매우 긴 장시간 노동, 저숙련, 언어능력 미흡, 고국에서의 열악한 재정 상황 등에서 기인하는 노동시장 내 열등한 교섭상 지위 등의 문제들이 확대되었고(앞의 글: 290), 이를 해결하기 위한 조치로서 해당 업종에 대한 직접 고용을 법제화하기에 이르렀다.

한국의 농축산어업 현장에서 일하는 이주노동자의 불법파견, 소위 돌려쓰기 문제가 빈번하게 발생하고 있는 만큼 의미있는 참고 사례가 될 것이다.

3) 코로나19 이후 각국의 대응과 변화: 체류안정화·장기화를 위한 시도들

코로나19 이후 이주노동 유입국에서 나타나는 공통적인 변화는 기존의 임시·단기·순환이주 원칙을 완화하고 실질적으로 이민확대 정책으로의 성향을 보인다는 점이다. 팬데믹으로 인한 이동 제한이 풀린 직후인 2021~2022년은 전통적인 이주노동 유입국의 노동력 부족이 더욱 심각해졌다. 유럽연합 및 캐나다와 미국, 그리고 호주 등의 나라를 중심으로 인구 구조적으로 저출생 고령화의 문제와 함께 코로나19로 인한 자국 근로자의 이탈 및 이주 제한이 겹쳤기 때문이다. 캐나다와 호주, 뉴질랜드, 프랑스, 미국 등의 나라들은 부족한 노동력을 채우기 위해 비자발급제도의 보완, 임시이주노동자 비자 발급 확대, 영주권 발급 확대, 비정규 이

민자의 합법화 등을 추진하며 장기적 차원에서의 노동이민정책을 모색하였다.⁹⁸⁾ 일본 역시 연수생제를 대체하는 신제도를 구상하고 논의 중에 있으며, 재류자격의 특정기능 허용 업종 확대 및 해외 인재 유치 제도의 확대와 더불어 노동력 부족 문제를 장기적 관점에서 해결할 수 있는 방안에 대해 정부 및 지자체, 민간 기업 및 기관 등이 협력 체제를 만들어 대응해 나가고 있다.⁹⁹⁾

이와 같은 변화의 흐름은 여전히 단기순환 비전문인력 노동력 도입 정책을 고수하며, 체류 장기화에 따른 실질적인 문제들을 외면하고 있는 한국사회에 시사하는 바가 크다. 국가별로 살펴보면 다음과 같다.

유럽연합 국가들 중 가장 개방적인 난민 및 이주노동자 포섭 정책을 보여왔던 독일은 경제 활성화를 위해 연간 40만 명의 이민 노동자가 필요하다고 추산하고, 시민권 취득 요건 완화 등의 법적 조치를 통해 이민

98) <https://www.migrationpolicy.org/programs/migration-information-source/top-10-migration-issues-2022#shortages>

99) 일본은 장기간 취업을 목적으로 하는 전문직 및 영주권 취득을 목표로 하는 노동 이민 보다는 단기 체류자격으로 일하는 노동자의 비중이 높았다. 고령화 및 저출생의 심화와 함께 오랫동안 외국인기능실습생 제도를 유지하면서 단순노무직 노동 시장을 채웠던 것으로부터 관련 법령을 개정하고 새로운 체류자격을 신설하며 외국인 노동력 유치에 나섰다. 2019년 개정 출입국관리 및 난민 인정법의 시행과 함께 2019년 4월 1일 ‘특정기능 1호’ 및 ‘특정기능 2호’라는 새로운 체류 자격을 신설하였다. 특정기능 1호 제도를 통해 입국한 노동자들은 다음 업종에 취업하여 최장 5년간 근무가 가능하다: 개호, 빌딩 청소, 건설, 소형재산업기계·전기전자정보 관련 제조업, 조선·선박 공업, 자동차 정비, 항공, 숙박, 농업, 어업, 음식료품 제조업, 의식업. 체류자격은 1년, 6개월, 4개월마다 갱신한다. 도입기관 및 등록지원기관에 따른 지원 대상이 된다. 특정기능 개호의 경우, 유학생 연계 프로그램을 운영이 증가하고 있는데, 예를 들면, 어학교 및 전문학교 수업료, 기숙사비, 생활비 총 4년 지원하는 대신 5년 이상 개호시설에서 근무 조건이 필수사항이다. 따라서 실질적인 이민정책으로 평가할 수 있다. 특정기능 2호는 숙련된 기능을 필요로 하는 업무에 종사하는 외국인에게 발급되는 체류자격으로 실질적으로 무기한 체류가 가능하다. 2023년 6월 9일에는 그 대상 분야가 확대되었다(https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_000117702.html).

자의 확대를 도모하고 있다. 프랑스에서는 미등록 이민자 합법화의 움직임이 눈에 띈다. 노동력이 부족한 분야의 취업을 약속한 비정규 이주자들이 그 대상이다.

호주는 영주권 이민자의 상한선을 3만 5천명 늘려 19만 5천명까지 확대하였다. 또한 호주 정부는 기업 및 노조 단체와의 협상을 통해 비자 처리 과정을 간소화하고 직원 수를 늘리기 위해 3,600만 호주 달러를 투자한다고 발표하였다. 코로나19 팬데믹 기간 동안 영사관 및 관공서가 폐쇄되고 이동을 원하는 여행객 및 이민자들이 발이 묶인 가운데, 호주에서는 약 15만 명의 고숙련 노동자를 포함하여 2022년 5월 현재 96만 2천 명의 이민 희망자가 적체된 상태로 업무 처리를 기다리고 있는 문제가 드러나기도 했기 때문이다.

뉴질랜드는 실업률이 낮은 사회이다. 하지만 코로나19로 인한 국경 통제가 완화되면서 임시 취업 비자 수를 일시적으로 두 배 늘리기로 하고 이민 시스템을 간소화하여 특정 고숙련 및 인기 직종에 대한 이주 노동자의 거주 허가를 완화하는 조치를 발표하기도 하였다.

캐나다의 수도 오타와는 2023년부터 2025년까지 145만 명의 이민자를 유치하겠다는 목표를 공식화하고 의료 및 건강(돌봄), 제조 및 기타 수요가 많은 분야에서 이주노동자의 채용을 확대하고 있다.

미국 연방 정부는 이주 노동자를 미국의 노동시장에 끌어들이기 위한 정책을 펼치고 있다. 특히 미국의 평균 농업인력의 75%가 이민자로 이루어져 있는데 트럼프 행정부에서는 상당수의 이민자들에게 노동비자를 허가하지 않았다. 이에 바이든 행정부는 농업취업비자(H-2A) 프로그램에 따라 농업 노동자를 고용하는 농민에 대한 6만 5천 달러 지원, 2023 회계연도에 약 65,000개의 임시 비농업 비자(H-2B)를 추가로 발급할 것이라고 발표하였고 노동력의 부족분을 채우기 위해 이민 노동력의 도입

을 확대하고 있다. 아프가니스탄 난민 7만 명, 우크라이나 난민 10만 명, 중남미 출신 난민 2만 명 수용은 은 노동력 부족 정책과 결합한 이민정책의 일환으로 읽을 수 있다.

한국의 고용허가제는 국제사회의 변화 양상과는 반대의 길을 가고 있다. 고용허가제의 정책변천 과정은 ‘안정적 인력 수급’, ‘정주화 방지’, ‘불법체류 방지’라는 서로 정합적이지 않은 원칙들이 줄다리를 하며 이주노동자의 인권은 후순위로 미뤄온 과정이다(윤자호, 2021: 27). 이주노동자 법제가 특정 시점의 정책적 필요에 따라 출입국관리법, 외고법, 재외동포법 등에 복잡하게 반영되었기 때문이다. 이 문제를 해결하기 위해서는 첫째, 현행 외고법을 개정하여 해당 법률의 적용대상을 전체 이주노동자로 확대하고 관련규정들을 개정하여 이주노동자의 노동을 통일적으로 규율하고 이들의 노동을 보호하는 방안, 둘째, 이주노동자의 인권을 보장하고, 미등록 이주노동자들에게도 노동법상 지위를 분명히 하며, 근로관계와 노사관계를 규율하는 별도의 법률, 예컨대 「외국인 노동기본법」의 제정할 필요가 있다는 의견도 있다(한권탁, 2023).¹⁰⁰⁾

다만 기본법 제정에 대한 논의는 이주노동자의 권리 및 처우에 대한 하향 기준을 법제화하는 것이어서는 안될 것이다. 현재 이주가사노동자 및 돌봄(간병, 호텔 등) 노동자의 도입 논의과정에서 알 수 있듯이 정부가 기본적인 근로기준법 및 노동권으로부터의 적용 제외를 시도하고 있기 때문이다. 따라서 고용허가제에 대한 대안 논의와 더불어 현행 고용허가제의 문제점을 계속 지적하고 의제화 하는 것이 중요하다.

100) 이 논문에서 제시하고 있는 외국인 노동기본법의 정책적 기초는 사업장 변경 제한 폐지 등 고용허가제의 개선, 고용허가제와 노동허가제의 병용 등의 방안과 함께 이주노동자 도입 및 관리 체계를 전담하는 부처로의 일원화, 미등록 체류자 합법화 등의 내용을 포함한다(한권탁, 2023: 412-416).

4. 소결

국제이주는 수용국의 정책 외에 송출국의 정책 및 국제레짐과 같은 국제적 변수들이 함께 작용하고 있기 때문에 이주노동자의 권리를 실질적으로 보장하기 위해서는 해당 주권국가가 국내법과 국제규범 사이의 관계 속에서 어떤 의무를 수행하는지가 중요하다. 국제인권규약은 내외국인 비차별·평등을 원칙으로 하고 있고, 모든 개인에게 인권과 기본적인 자유를 보장하는 것을 그 이념 혹은 목적으로 하고 있다. 유엔의 인종차별철폐협약, 여성차별철폐협약, 아동권리협약, 그리고 사회권규약과 자유권규약, 그리고 국제노동기구의 핵심협약에 기초한 우려와 권고는 고용허가제 시행 이후에도 지속되고 있다. 그럼에도 불구하고 정부는 권고사항을 불이행 하거나 이주노동자의 자유를 더욱 제한하는 방식으로 사업장 변경 제한을 개악하는 방식으로 대응해 왔다.

각국의 이주노동자 도입제도는 정치경제적 상황의 차이는 물론 사회·문화·역사적 배경에 따라 달리 적용되어 왔다. 예를 들어, 대만은 경우와 비교해 보면, 대만에서는 사업장 변경 사유를 제한하면서도 그 횟수에 대해서는 제한을 두지 않는다. 기능실습제를 대체하는 새로운 제도를 도입하는 일본에서는 사업장 변경 제한의 전제조건으로 이주노동자들이 저임금 노동자로 내몰리는 사태를 막기 위해 1년 이상 근로할 경우 임금 인상 및 외국인근로자의 처우 개선을 명시하고 있다. 독일에서는 단기순환 이주노동자의 권리를 보호하기 위해 이주법과 차별금지법 등 법제를 정비하고 특정 업종과 직종에 한하여 간접 고용을 금지하였다. 임시이주노동자의 인권개선을 위한 EU의 8개 주요 인권담론과 이에 기초한 요구사항은 이주노동자의 권리 보호를 위한 매우 유의미한 조치이다. 코로나

19 팬데믹 이후 전통적인 이주노동 유입국(유럽연합, 캐나다, 호주, 뉴질랜드, 프랑스, 미국, 일본 등)에서는 공통적으로 기존의 임시·단기·순환이주 원칙을 완화하고 실질적으로 이민확대 정책으로 변화하는 경향을 보이고 있다.

KECTULI

6장

고용허가제 대안 모색

고용허가제 도입 이전, 이주노동자 운동 진영에서 산업연수생제도에 대한 대안으로 제시되었던 제도는 노동허가제였다.¹⁰¹⁾ 초기에 다양한 진영에서 제시된 노동허가제의 안을 살펴보면, 사업주에게 고용허가를 발급하는 것이 아니라 이주노동자에게 노동허가를 발급해야 한다는 입장을 분명히 하고는 있었지만, 특정한 사유에 한해 사업장 이동을 허가해야 한다는 제한을 둔 경우가 대부분이었다.¹⁰²⁾ 사업장 이동의 자유를 보장해야 한다는 노동허가제 안은 2002년 처음 제시되었는데, 그 안에서도 업종 변경에 대해서는 제한을 두고 있었다. 다만, 미등록 이주민에 대한 사면과 노동허가 발급도 안에 포함되었다는 점에서 기존 보다 한 걸음 더 나아간 안이라고 볼 수 있다.¹⁰³⁾

고용허가제가 시행된 직후인 2005년에는 자유로운 사업장 이동과 함께 업종 변경 허용, 미등록 이주노동자 사면 보장이 모두 포함된 노동허가제 안이 제시되었다.¹⁰⁴⁾ 이주노동자 명동성당 농성 투쟁이 전개되고

101) 이하 노동허가제 안에 대한 논의는 최은실(2013)의 내용을 정리한 것이다.

102) 사업장 이동에 제한을 둔 안에는 1996년에 외노협과 천주교 노동사목이 각각 입법 청원한 「외국인노동자보호법」, 2000년에 이주인권단체, 사회단체, 노동계가 결성한 <외국인노동자 차별철폐와 기본권 보장을 위한 공동대책 위원회>가 입법 청원한 「외국인노동자 고용 및 기본권 보장에 관한 법률」과 한국노총이 제안한 「외국인근로자 고용 및 보호에 관한 법률」이 있다.

103) 해당 안은 2002년 민주노총, 민변, 외노협이 공동으로 입법 청원한 「외국인근로자의 노동허가 및 인권보장에 관한 법률」로, 이주노동자들이 정해진 업종의 범위 내에서 노동부에 등록된 사업장에서 자유롭게 취업할 수 있어야 한다는 내용을 담고 있었고, '불법체류자'를 사면해 우선적으로 노동허가를 신청할 수 있어야 한다는 부칙도 포함되어 있었다.

104) 언급한 진일보한 노동허가제 안은 단병호 의원, 민주노동당 정책위원회, 민주노

2005년 이주노동자 노동조합이 결성되는 과정에서 이주노동자들이 직접 제기하고 요청한 요구사항들이 반영되었기에 가장 진보적인 안이 나온 것으로 평가된다.

사실 고용허가제 또는 노동허가제라는 명칭이 중요한 것은 아니다. 이주노동 제도에 업종을 포함한 자유로운 사업장 이동, 입국 후 취업 시 근로계약 체결, 장기체류 및 정주 기회 보장 등 이주노동자의 기본권을 강화하려는 내용이 담겨 있는지가 중요한 것이다. 그런 측면에서 현재 동포 이주노동자들을 대상으로 시행되고 있는 특례 고용허가제(방문취업제)가 일반 고용허가제에까지 확대된다면 실질적 노동허가제의 시행으로 볼 수도 있다.¹⁰⁵⁾

그러나 사업장 변경, 근로계약, 장기체류 허용 등만을 언급하는 것만으로는 부족하다. 이주노동자의 노동권, 주거권, 건강권, 사회보장권이 모두 보장될 수 있는 전면적인 법제도 개선 방안을 포함한 대안이 필요하다. 이 장에서는 현행 고용허가제의 문제점들을 다시 한 번 하나씩 짚으면서 각각이 어떻게 개선되어야 할지를 정리한다.

총이 함께 틀을 잡은 「외국인근로자 고용 및 기본권 보장에 관한 법률(안)」으로 제시되었다. 해당 법률안에는 노동부에 등록된 사업장 내에서 사업장 이동 자유 보장, 노동부장관 허가 시 업종 변경 허용, 미등록이주노동자 전면 사면 및 노동 비자 발급 등의 내용이 담겨 있었으나 발의로까지 이어지지는 못했다.

105) 관련해서 윤지영(2013; 2015)은 사업장 변경 제한이 없고, 입국 후 취업 시 근로계약을 맺도록 하며, 이주노동자들에게 노동 허가로 일정 기간 체류 후 영주의 기회를 보장하고 있는 방문취업제도의 확대를 제시했다.

1. 도입과정 개선 방안

1) 이주노동자 선발과 도입절차

(1) 현황과 문제점

고용허가제 이주노동자 선발하기 위한 시험은 크게 한국어 능력 시험과 기능 시험으로 나뉜다. 한국어 능력 시험 자체는 선발 과정의 공정성을 담보하기 위한 것이지만, 시험 준비를 위한 한국어 교육 비용을 이주노동자들이 자비로 부담해야 하며, 그 비용이 도입국의 물가 수준에 비해 상당히 높은 편이라는 점에서 문제가 되고 있다. 일반적으로 6개월의 한국어 교육을 이수하고 시험을 치르게 되는데, 국가에 따라서는 1개월 치 한국어 교육 비용이 해당 국가의 월 평균 임금에 달하기도 한다. 또한 한국어 교육기관이 대도시에 집중되어 있어 타 지역에 거주하는 사람이 교육을 받기 위해서는 숙식비가 별도로 들어 그 비용은 더 높아진다.

그런데 한국어 능력 시험과 기능 시험을 통과해 구직명부에 오르더라도 그것이 근로계약 체결과 입국을 보장하는 것은 아니다. 일반적으로 외국인력정책위원회가 매년 발표하는 국가별 도입 인원보다 더 많은 인원이 구직명부에 오르기 때문이다. 특히 코로나19 팬데믹 기간에는 고용허가제 이주노동자 도입이 예정대로 진행되지 않으면서 많은 이들이 선택될 기회도 부여받지 못한 채 2년이라는 한국어 능력 시험 유효기간 만료로 구직명부에서 삭제되기도 했다. 시험을 준비하기 위한 비용을 마련하기 위해 빚을 지고 오랜 시간을 투자한 예비 이주노동자들이 한국에 들어오지 못하는 경우 그 피해는 클 수밖에 없다. 실제로 송출국 현지에서는 한국어 능력 시험 준비를 위한 사회적 비용 증가와 선발되지 못한

사람들의 피해 사례들이 사회적 문제가 되고 있다.

(2) 개선 방안

첫째, 한국어 능력 시험은 1~2개월의 짧은 기간의 준비로 합격이 가능한 수준으로 낮추고, 합격 후 경력과 기능 점수를 충족하는 사람들 중 추첨을 통해 선발하는 방식을 도입해 한국어 능력 시험을 준비하기 위한 송출국의 사회적 비용을 낮춰야 한다. 한국어 교육은 이후 입국 전 교육을 통해 제공하는 것이 바람직하다.

둘째, 가능한 도입 쿼터와 선발 인원을 맞추고 유효기간을 폐지해 구직명부에 오른 사람들 모두에게 공정한 선발의 기회를 제공해야 한다.

2) 입국 전 근로계약

(1) 현황과 문제점

고용허가제 이주노동자들은 국내에 입국하기 전 근로계약을 체결하게 된다. 그런데 본인이 희망하는 업종, 업무, 노동조건, 근무 지역에 맞춰 사업장을 고르는 것은 불가능하다. 구직명부에 올라가 있는 이주노동자는 한국에 있는 사용자가 선택해 근로계약서를 보내야 그것을 받아들일지 말지만 결정할 수 있기 때문이다. 게다가 구직명부에 오른 이주노동자들에게 근로계약 체결 기회가 3회로 제한되어 있다 보니, 노동자들은 기회를 놓치지 않기 위해 본인의 희망과 무관하게 계약을 체결할 수밖에 없다.

세 번의 기회가 있다고는 하지만, 이주노동자들에게 제공되는 근로계약서에는 구체적인 업무 내용이 기재되지 않거나 노동조건 및 기숙사에

대한 정보도 분명하지 않은 경우가 대부분이다. 본인이 일하게 될 사업장에 대한 정확한 정보 없이 근로계약을 체결하고 입국한 이주노동자들이 입국 후 사업장에 대해 실망하게 될 가능성은 다분하다. 고용허가제 이주노동자들이 입국 초기 사업장 변경을 원하는 데에는 근로계약 시 충분한 정보를 제공받지 못하고 있는 것도 하나의 원인으로 지적되고 있다.

나아가 2009년 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」 개정으로 고용허가제 이주노동자의 근로계약 기간을 최장 3년까지 체결하는 것이 가능해진 이후, 안정적인 인력 확보를 원하는 사용자들이 입국 전 근로계약서의 근로계약기간을 3년으로 정하고 있다. 사업장 변경이 제한되는 상황에서 입국 전 3년의 근로계약을 체결하고 오는 이주노동자들은 장기 간의 근로계약에 더욱 구속을 느낄 수밖에 없다.

(2) 개선 방안

첫째, 구직명부에 있는 이주노동자들에게 구인 사업장 명단을 제공해야 하며, 거기에는 업종과 세부적인 업무내용, 노동시간과 임금, 기숙사 상태 등 구체적인 정보가 포함되어야 한다. 그리고 이주노동자들에게 제공받은 정보를 바탕으로 사업장을 선택할 수 있는 기회가 주어져야 한다.

둘째, 이주노동자들에게 표준근로계약서의 모든 항목이 정확하게 기재된 근로계약서가 모국어로 번역되어 제공되어야 하며, 근로계약서의 내용이 실제 사업장의 노동조건 등과 일치하는지는 미리 고용센터가 확인해야 한다.

셋째, 만약 지금처럼 사업장 변경 제한이 유지된다면 입국 전 근로계약 기간을 1년으로 한정해 처음 사업장과 맞지 않는 이주노동자들에게 1년 뒤 다른 사업장으로 이동할 수 있는 기회를 보장해야 한다.

3) 입국 전후 교육

(1) 현황과 문제점

고용허가제 이주노동자들은 근로계약을 체결하고 취업이 확정되면 입국 전에 한국어 30시간, 한국문화 7시간 총 45시간 이상의 교육과 현지 송출기관이 관장하는 취업 교육을 받게 된다. 입국 후에는 업종별로 고용허가제 민간 대행기관이 주로 실시하는 16시간 이상의 취업교육을 받아야 한다. 그러나 해당 교육이 대규모의 인원을 대상으로 짧은 시간에 이루어지고 있어 그다지 효과적이지 않으며, 노동법이나 출입국관리법과 같은 관계 법령에 대한 교육 및 인권침해에 대한 대처 방법과 구제 절차에 대한 교육은 거의 이루어지지 않는다는 문제가 지적되고 있다.

(2) 개선 방안

첫째, 입국 전 이주노동자에 대한 한국어 교육은 선발 전이 아니라 선발이 확정된 후에 집중적으로 이루어져야 한다. 또, 업종과 업무 내용에 따라 노동자들을 나누어 업무 관련 교육이 실시되어야 한다. 한국 정부는 이주노동자의 입국 전 교육이 내실있게 진행될 수 있도록 필요한 지원을 충분히제공해야 한다.

둘째, 입국 전후 교육에 노동관계법에 따른 노동자로서의 권리를 배울 수 있는 과정이 포함되어야 한다. 또, 임금과 퇴직금 계산 방법, 산업안전 관련 교육, 산업재해 발생 시 신청 절차와 지원 내용, 인권침해를 당했을 때의 대처 방법에 대한 교육이 이루어져야 하며, 문제가 발생했을 때 도움을 받을 수 있는 기관에 대한 정보도 제공되어야 한다.

셋째, 2023년까지 고용노동부가 위탁 운영해왔으나 2024년부터 폐지가

결정된 외국인노동자 지원센터를 재개하고, 이주노동자들에 대한 상담과 교육이 지속적으로 이루어질 수 있도록 프로그램과 예산을 지원해야 한다.

2. 노동자로서의 권리보장 방안

2-1. 노동조건

1) 노동시간과 휴게, 휴일

(1) 현황과 문제점

2018년 7월 「근로기준법」 개정으로 연장·휴일 노동을 포함 1주 최대 노동시간이 52시간으로 제한되었다. 사업장 규모에 따라 단계적으로 실시된 주 52시간 노동은 2021년 7월부터 5인 이상 사업장에도 적용되기 시작했다. 하지만 노동시간 제한이 최저임금 인상과 맞물리면서 오히려 사용자들이 짧은 시간 동안 기존의 업무량을 채우도록 해 이주노동자들의 노동강도가 더욱 높아졌다는 지적도 있다.

또한 노동시간 제한이 5인 미만 사업장에는 적용되지 않기 때문에 소규모 사업장에서 일하는 비율이 높은 이주노동자들은 여전히 장시간 노동에 시달리고 있다. 또, 5인 이상 사업장인 경우에도 사업장 쪼개기를 통해 이주노동자가 5인 미만인 사업장에 고용된 것처럼 꾸미거나, 공식적인 출퇴근 기록은 52시간 이하로 맞추고 이주노동자들에게 기록을 남기지 않는 연장 노동을 강요하는 사례도 존재한다.

한편 농어업에 종사하는 이주노동자들의 경우 근로기준법 제63조에 따라 법에서 정한 노동시간과 휴게, 휴일 관련 규정의 적용에서 제외되고 있어 현행 노동시간 제한을 통한 혜택을 전혀 받지 못하고 있다. 농어업 이주노동자들은 기존의 여러 실태조사에서 밝혀졌듯이 평균적으로 1일 10시간 이상, 주 60시간 이상을 일하고 있으며, 주휴마저 보장받지 못하고 있다.

(2) 개선 방안

첫째, 주 52시간 노동시간 제한을 상시 노동자 수와 무관하게 모든 사업장에 적용해 이주노동자들의 장시간 노동을 방지해야 한다. 또, 노동시간 제한을 위반하는 사업장에 대한 제재와 처벌이 강화되어야 한다.

둘째, 근로기준법 제63조를 폐지해 농어업에 종사하는 이주노동자들에게도 근로기준법이 정하고 있는 노동시간 제한과 휴게, 휴일의 제공이 보장되어야 한다.

2) 임금과 임금체불

(1) 현황과 문제점

① 임금 지급 일반

이주노동자들은 최저임금이 곧 평균임금이 되는 경우가 많다. 그런데 2018년 「최저임금법」 개정으로 최저임금에 산입되는 임금의 범위가 늘어나면서 실질적으로는 최저임금조차 받지 못하는 사례도 늘고 있다. 그뿐만 아니라 대체로 내국인 노동자에 비해 상여금이 적거나 없고, 근속

연수에 따라 임금이 높아지는 호봉제의 적용에서도 제외되기 때문에 이주노동자들은 내국인 노동자에 비해 동일한 노동에 대해 낮은 임금을 받고 있다. 그런데도 지속적으로 이주노동자에게는 최저임금을 적용하지 말아야 한다는 주장이 제기되어 우려를 낳고 있다.

이주노동자들에게도 연장, 야간, 휴일 노동에 대한 가산 수당은 대체로 지급되고 있지만 농어업에서는 가산 수당은 커녕 초과 노동시간에 대한 최저 시급조차 지급되지 않는 경우가 많다. 특히 농업 사용자의 경우 근로계약과 무관하게 이주노동자들에게 시간급이 아닌 일정 분량의 일에 대한 실적급을 적용하는 방식을 취함으로써 임금을 착취하고 있다.

미사용 연차에 대한 수당은 현재 상시 노동자 5인 이상의 사업장에 적용되고 있지만, 이주노동자들에게 연차 수당을 지급하지 않는 사업장이 대부분이며, 이 때문에 임금과 관련된 노동자와 사용자 간의 다툼도 빈발하고 있다.

② 임금 체불

위와 같은 임금의 일부 지급은 물론 임금의 지연 지급을 포함한 임금 체불도 이주노동자들이 흔히 경험하는 문제이다. 정부는 고용허가제 이주노동자들의 임금체불에 대비하기 위해 고용주의 보증보험 가입을 의무화하고 있다. 보증보험은 사용자가 노동자 1인당 1년에 15,000원을 납입하면, 이후 임금체불 발생 시 최대 400만 원까지 보험에서 보상해주는 제도이다. 그러나 사용자가 보증보험에 가입하지 않거나 노동자의 근무 기간과 보험 가입기간이 맞지 않아 임금체불을 당한 노동자가 신청하지 못하는 경우도 종종 발생하고 있다. 특히 코로나19 팬데믹 기간 중 고용허가제 이주노동자들의 체류기간은 연장되었으나 사업장에서 추가 근무

기간 동안의 보증보험료를 납입하지 않아서 보증보험의 혜택을 받지 못한 노동자들의 사례가 적지 않았다.

임금체불 이주노동자를 구제할 수 있는 또 다른 제도로 임금채권보장보험이 있다. 산업재해보상보험이나 어선원 재해보상보험에 가입하는 경우 자동으로 가입하게 되는 임금채권보장보험은 해당 보험 가입 사업장에서 일하던 노동자들이 임금체불을 당한 경우 임금과 퇴직금을 합해 최대 1,000만 원 한도까지 대지급금을 제공하고 있다. 그러나 사업주가 산재보험이나 어재보험이 아닌 농어업인 안전보험에 가입해 있는 경우 임금채권보장보험에 별도로 가입할 수 없기 때문에 해당 사업장에 고용된 이주노동자들은 임금채권보장보험에 의한 보상 혜택을 받을 수 없다는 문제가 있다.

한편 임금체불을 당한 이주노동자가 노동청에서 그 사실을 인정을 받아 체불금품확인원을 받은 경우에도 사용자가 체불임금 등 사업주확인서에 동의하지 않으면 보험금을 일부만 지급하는 것도 문제로 지적되고 있다.

③ 퇴직금과 출국만기보험

정부는 고용허가제 이주노동자의 퇴직금 보장을 위해 고용주들에게 삼성화재가 운용하는 출국만기보험 가입을 의무화하고 있다. 출국만기보험은 사용자의 퇴직금 일시 지급에 따른 부담을 완화하기 위해 도입된 것으로, 고용허가제 이주노동자의 사용자가 매월 보험금을 납부하고 노동자가 1년 이상 근무한 경우 지급받을 수 있도록 설계된 보험이다.

원래 출국만기보험은 노동자가 퇴직한 뒤 바로 신청·지급 받을 수 있으나, 2014년 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」 시행령 개정으로 보험금 지급시기가 출국 후 14일 이내로 바뀌었다. 이는 퇴직 후 14일

내에 퇴직금을 포함한 모든 금품을 지급하도록 규정하고 있는 「근로기준법」과 상충할 뿐 아니라, 퇴직 후 생계에 어려움을 겪는 노동자들에게 퇴직금 지급을 유예함으로써 퇴직금의 의미마저 퇴색시키는 조치였다. 결국 고용노동부는 퇴직 후 사업장 변경 기간 중 생계 지원을 명목으로 적립 보험료의 50% 내에서 담보 대출을 허용하는, 애초에 퇴직 후 14일 이내에 지급했다더라면 불필요했을 사업을 시행하고 있다.

한편 최종 사업장에서 퇴사 후 체류기간이 얼마 남지 않은 상황에서 출국만기보험금 신청 절차에서 문제가 발생한 노동자들이나 고용허가제로 입국한 뒤 미등록으로 체류하게 된 노동자들 중에는 보험금을 수령하지 못하는 이들도 적지 않다. 이에 따라 출국만기보험을 운영하고 있는 삼성화재에는 매년 미청구 보험금이 쌓여가고 있다. 한국산업인력공단은 삼성화재로부터 3년이 지난 미청구 보험금을 이관받아 휴면보험금 찾아가기 사업을 운영하고 있지만 보험금을 미청구한 이주노동자들을 적극적으로 찾아서 돌려주는 방식이 아니기 때문에 결과적으로 퇴직금 미지급을 방조하고 있다.

출국만기보험금은 사용자가 노동자의 월 통상임금의 8.3%를 매달 납입하도록 되어 있지만 실제로는 최초 근로계약서에 기재된 임금의 8.3%를 납부하는 방식으로 진행된다. 매년 최저임금이 오르면서 계약기간이 길어질수록 통상임금도 상승할 수밖에 없는데 보험금은 그대로이다 보니, 노동자가 사용자에게 받아야 할 잔여 퇴직금이 발생할 수밖에 없는 상황이다. 그러나 이주노동자들은 잔여 퇴직금에 대해 모르거나 퇴직금 계산 방법을 정확히 모르는 상태에서 잔여 퇴직금을 제대로 요구하지 못하고, 사용자들은 출국만기보험이 퇴직금이라고 주장하며 잔여 퇴직금 지급을 거부하는 사례들도 빈발하고 있다.

(2) 개선 방안

① 임금 지급 일반

첫째, 사업장 규모나 업종과 무관하게 모든 이주노동자들에게 연장, 야간, 휴일 노동에 대한 가산 수당과 미사용 연차에 대한 수당이 지급될 수 있도록 근로기준법이 개정되어야 한다.

둘째, 사용자가 이주노동자에게 최저임금, 가산 수당, 연차 수당, 퇴직금 등을 근로기준법 및 최저임금법에 맞게 지급할 수 있도록 관련 교육을 실시하고 위반 시 처벌을 강화해야 한다.

셋째, 이주노동자들의 교육에 노동시간 기록 및 임금과 퇴직금 계산법을 포함해 노동자들이 스스로의 노동에 대한 정당한 대가를 정확히 알 수 있도록 해야 한다.

② 임금체불 관련

첫째, 보증보험 가입의무를 지키지 못한 사업주에 대한 처벌이 강화되어야 한다. 또 사용자의 보증보험 미가입 또는 보험료 미납으로 노동자가 피해를 보는 경우를 방지하기 위해, 우선 임금체불을 당한 노동자에게 보험금을 지급하고 이후 사용자에게 보험금을 청구하는 방식도 검토해야 한다.

둘째, 계약 연장이나 사업장 변경 같은 상황이 발생하는 경우 고용센터에서 사용자의 보증보험 가입 여부 및 계약기간과 가입기간의 일치 여부를 확인해야 한다. 보증보험 가입 사실은 노동자에게도 통보되어야 한다.

셋째, 보증보험 지급액의 상한은 2021년 이전까지 200만 원이었다가 이후 400만 원으로 조정되었다. 그러나 여전히 체불임금 전액에 미치지 못

하는 경우도 적지 않다. 따라서 보험료를 일부 인상하더라도 지급액 상한이 상향 조정될 필요가 있다.

넷째, 사용주가 산재보험이나 어재보험이 아닌 농어업인 안전보험에 가입해 있는 경우에도 별도로 임금채권보장보험에 가입할 수 있는 방안을 마련하고, 모든 이주노동자 고용 사업장에 임금채권보장보험 가입을 의무화해야 한다.

다섯째, 노동청의 체불금품확인원만 있다면 사용자의 확인서와 무관하게 체불임금 전액 또는 보험금 지급액의 상한액이 지급될 수 있어야 한다.

③ 퇴직금과 출국만기보험

첫째, 출국만기보험은 퇴직금 보존을 위한 제도이니만큼 퇴직금과 마찬가지로 퇴사 후 14일 이내에 지급될 수 있도록 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」 시행령을 다시 개정해야 한다. 고용센터는 사업장 변경을 신청했거나 체류기간 만료를 앞둔 이주노동자들에게 퇴직금 신청 및 수령 절차를 안내해야 한다. 무엇보다 퇴직금 신청 및 지급 절차를 간소화하고 기간 내 퇴직금 지급을 삼성화재의 책무로 두어 이주노동자들이 퇴직금을 받지 못하는 상황을 예방해야 한다.

둘째, 이주노동자가 사용자에게 잔여 퇴직금을 청구해서 받는 과정이 원활하지 않은 만큼, 출국만기보험이 온전한 퇴직금의 역할을 할 수 있도록 매년 인상되는 통상임금이 보험금 책정에 반영되도록 하거나, 보험금 요율을 상향 조정해야 한다. 실제 퇴직금보다 보험금이 큰 경우 잔여 보험금을 사용자에게 돌려주는 방식을 채택하면 될 것이다.

2-2. 사업장 변경

1) 사업장 변경 횟수 제한

(1) 현황과 문제점

고용허가제 이주노동자의 사업장 변경은 입국 후 3년의 취업활동 기간 중에 3회, 1년 10개월의 취업활동 연장 기간 중에 2회를 초과할 수 없다. 다만 고용노동부는 ‘외국인근로자의 책임이 아닌 사업장 변경 사유’ 고시(이하 사업장 변경 고시)를 통해 사업장의 휴·폐업, 사용자의 고용허가 취소·제한, 사용자의 근로조건 위반, 사업장 내의 부당한 처우 등으로 이주노동자가 사업장을 변경하게 되는 경우는 법이 규정하고 있는 사업장 변경 횟수에 산입하지 않도록 하고 있다.

고용허가제의 사업장 변경 제한과 관련해서는 2007년과 2020년 두 차례에 걸쳐 이주노동자의 직장 선택의 자유를 침해하는 법 조항이라는 주장을 담은 헌법소원 심판청구가 제기되었으나, 헌법재판소는 각각 2011년과 2021년에 합헌 판결을 내린 바 있다. 헌법재판소 판결문의 요지는 고용허가제가 내국인 노동자의 고용기회 보호 및 기업의 안정적 인력 확보와 원활한 사업장 운영을 위해 마련된 제도이기 때문에 이주노동자의 사업장 변경 제한은 고용허가제의 취지에 맞는 합리적인 제한이며, 사업장 변경 고시를 통해 추가적인 사업장 변경을 허용하고 있는 만큼 사업장 변경 제한이 직장 선택의 자유를 침해한다고 볼 수 없다는 것이었다.

그러나 현실에서 사업장 변경 제한은 이주노동자들을 강제노동의 위험에 노출시키고, 사용자에 대한 종속성을 강화시킬 뿐 아니라 이주노동자 고용 사업장의 노동환경 개선을 저해하는 규정이 되고 있다. 무엇보다

현행 사업장 변경 고시는 근로조건 저하나 임금체불과 같은 규정에 해당하는 사유에도 일정 비율, 일정 기간 이상이라는 단서를 달고 있어 정당한 사유로 인한 이주노동자의 사업장 변경을 보장하기에 충분하지 않다.

이주노동자들의 사업장 변경 관련 상담을 해온 활동가들은 퇴직 후 재구직까지의 기간 동안 소득이 사라지고, 3개월이라는 한정된 구직기간 동안 새로운 직장을 구해야 하는 부담이 있으며, 새로운 직장이 이전 직장보다 나으리라는 보장도 없는 상태에서 사업장 변경 제한이 없다고 한들 이주노동자들의 사업장 변경이 우려하는 만큼 빈번하지 않을 것이라고 보고 있다. 오히려 이주노동자들의 사업장 변경 요구는 그 모든 불이익과 불안을 상쇄할 만큼 현재 사업장의 노동조건이나 생활환경, 기타 처우가 열악하다는 것의 반증으로, 이를 막을 경우 이주노동자 고용 사업장의 열악한 상황이 개선될 여지를 차단할 뿐이라고 진단하고 있다.

(2) 개선 방안

첫째, 이주노동자의 사업장 변경을 원칙적으로 자유롭게 해야 한다. 설령 이주노동자 고용 사업장의 안정적 인력 확보와 원활한 사업장 운영 보장이라는 고용허가제의 취지를 고려하더라도 신규 입국자의 사업장 변경을 최초 일정 기간(6개월 혹은 1년) 동안만 제한하는 방식과 같이 제한을 대폭 완화하는 방안이 마련되어야 한다. 물론 그 경우에도 현행 사업장 변경 고시가 규정한 사유가 발생한 경우에는 사업장 변경이 허용되어야 한다.

둘째, 사업장 변경 제한을 일정 기간 유지한다고 할 때, 사업장 변경 고시의 사유 관련 조건들이 완화되어야 한다. 예를 들어 임금체불이 발생한 경우, 현행과 같이 임금의 30% 이상이 2개월 또는 2회 이상, 10%

이상이 4개월 또는 4회 이상 체불된 경우라는 조건은 임금을 대가로 노동을 제공하는 노동자에게 현저히 부당하다. 임금체불은 금액과 횟수에 무관하게 정당한 사업장 변경 사유가 되어야 한다. 그밖에도 근로조건 위반이나 부당한 처우가 발생된 경우 기간과 정도와 무관하게 사업장 변경이 허용되어야 한다.

2) 사업장 변경 허가 과정

(1) 현황과 문제점

이주노동자가 사업장 변경 고시에 해당하는 사유로 사업장 변경을 허가받는 것은 쉽지 않은 일이다. 노동자가 사업장 변경 고시의 사유의 정확한 내용을 알고, 사유를 입증하기 위한 자료를 수집하는 것 자체가 어렵기 때문이다. 특히 사용자가 이주노동자의 사업장 변경을 원치 않거나 사업장변경 고시의 근로조건 위반이나 부당한 처우 등으로 처벌이나 불이익을 당할 위험 때문에 사유와 관련된 이견을 제시하게 되는 경우 사업장 변경은 더욱 어려워진다.

한편 고용센터는 명백하게 사업장 변경 고시의 사유에 해당하는 경우에도 노동청이나 경찰, 검찰에서 확인받은 서류를 요구하며 직권에 의한 사업장 변경 허가를 꺼리는 경우가 많다. 사업장 변경 고시는 사업장 변경 사유에 대해 노동자와 사용자 간 이견이 있는 경우 외국인근로자 권익보호협의회가 이를 판단해 사업장 변경 허용을 인정할 수 있도록 하고 있다. 그러나 노동자가 직접 본인의 문제를 권익보호협회에 안건으로 상정하는 것은 사실상 불가능한 상황이다. 사유에 의한 사업장 변경을 인정받지 못한 이주노동자들은 결국 사업장 변경 횟수 차감이라는 손해

를 감수하고 사용자와 합의를 통한 계약해지를 하는 경우도 많은데, 이 경우 사용자들로부터 합의의 대가로 금품 제공을 요구받는 일도 비일비재하다.

(2) 개선 방안

첫째, 고용센터는 사업장 변경 고시의 사유에 해당하는 사업장 변경 신청을 공정하고 신속하게 처리해야 한다. 사유 입증에 시간이 소요되는 경우에는 우선 계약 해지에 의한 사업장 변경으로 처리해 사업장 변경 절차를 진행하고, 이후 사유가 입증되면 사업장 변경 사유를 수정하는 방식을 취할 필요가 있다.

둘째, 고용센터는 사업장 변경 고시의 사유에 해당하는지 여부에 대해 노동자와 사용자 간의 이견이 있고 이를 입증할 수 있는 자료가 부족한 경우, 해당 사안이 외국인근로자 권익보호협회의의 안건으로 상정될 수 있도록 적극적인 조치를 취해야 한다.

3) 구직 과정

(1) 현황과 문제점

고용노동부는 2012년 ‘외국인근로자 사업장변경 개선 및 브로커 개입 방지 대책’을 발표하면서 고용센터가 구직 중인 고용허가제 이주노동자에게 구인업체 명단을 제공하는 것을 중단했다. 이후 이주노동자들은 고용센터가 알선해주는 업체의 면접 요청에 응하는 것으로 구직활동을 할 수밖에 없게 되었다. 더욱이 3개월이라는 제한된 구직기간은 이주노동자가 구인 사업장의 노동조건을 비교하여 고를 수 있는 가능성을 실질적으

로 가로막고 있다. 결국 입국 전 근로계약 체결 시와 마찬가지로 입국 후 구직 과정에서도 이주노동자들에게는 채용 사업장에 대한 선택권이 제한되고 있는 것이다.

나아가 고용노동부는 2023년 9월부터 신규 고용허가제 입국자는 일정한 권역 내에서만 사업장 변경을 허용하겠다고 발표했다. 이로써 이주노동자들은 재취업 시 지역 변경을 통해 더 나은 노동조건을 기대하는 것조차 할 수 없게 되었다.

(2) 개선 방안

첫째, 구직활동을 하는 이주노동자들에게 구인 사업장 정보를 제공하여 노동자가 원하는 노동조건을 선택할 수 있는 기회를 가질 수 있어야 한다.

둘째, 사업장 변경을 신청하고 3개월 내에 근무처 변경 허가를 받지 못한 이주노동자를 출국조치 하도록 하고 있는 외고법 규정을 삭제하고, 구직기간을 최소한 6개월 이상 보장해야 한다.

셋째, 사업장 변경의 권역 제한을 철회하고 이주노동자의 지역 선택의 자유를 보장해야 한다.

4) 사업장 변경 기간 중의 생계보장

(1) 현황과 문제점

이주노동자는 사업장 변경 기간 중 생계에 어려움을 겪을 수 있다. 그러나 출국만기보험의 출국 후 지급 규정과 고용보험의 실업급여 적용 제외로 인해 제도가 있어도 도움을 받지 못하는 불합리한 상황에 놓여있다.

고용보험의 경우, 고용허가제 이주노동자는 신청에 의해 가입할 수 있도록 되어있었으나 2021년부터 사업장의 상시노동자 규모에 따라 순차적으로 당연적용이 실시되어 2023년 1월부터는 모든 사업장에서 일하는 이주노동자가 당연가입자가 되었다. 그러나 고용보험 중에서도 실업급여와 육아휴직급여는 별도로 신청을 한 경우에만 적용을 하고 있어, 대부분의 고용허가제 이주노동자는 실업급여에서 제외되어 있다.

물론 이주노동자가 실업급여를 신청했다고 하더라도 그 혜택을 받는 것은 쉽지 않을 수 있다. 대부분의 이주노동자가 실제 퇴직 사유와 무관하게 사용자와의 합의에 의한 근로계약 해지로 사업장 변경을 하고 있기 때문에 실업급여를 신청할 수 있는 퇴직 사유에 해당되지 않을 가능성이 크기 때문이다. 그러나 고용보험에 의무가입 하도록 해놓고 실업급여를 신청할 기회조차 주지 않는 것은 공정하지 못하다. 무엇보다 임금체불, 최저임금 미지급, 근로조건 악화, 사업장의 휴·폐업 등으로 퇴직한 이주노동자들에게 실업급여는 구직기간 중 최소한의 생계를 보장해주는 중요한 장치가 될 수 있다.

(2) 개선 방안

첫째, 고용허가제 이주노동자의 고용보험 당연적용이 실업급여와 육아휴직급여를 포함한 고용보험 내 모든 급여에 해당될 수 있도록 범위를 확대해야 한다. 그래서 모든 이주노동자들이 사업장 변경으로 인한 구직기간 동안 실업급여를 신청할 수 있어야 한다.

둘째, 실업급여가 당연적용되더라도 퇴직 사유(사업장 변경 사유)가 정확하게 제출되지 않으면 이주노동자의 실업급여 신청은 어려워질 수밖에 없다. 사용자에게 의한 근로계약 해지가 이주노동자의 자발적인 퇴직으로

처리되지 않도록 퇴직 사유를 재확인하는 절차가 마련되어야 한다.

셋째, 구직기간 중 이주노동자의 생계를 위해서라도 출국만기보험을 퇴직 후 14일 이내에 지급하도록 규정을 개정해야 한다.

2-3. 산업재해 예방과 보상

1) 산업재해 예방

(1) 현황과 문제

이주노동자가 내국인 노동자에 비해 산재발생률이 높고, 산재로 인한 사망자 비율도 높다는 사실은 이미 통계로 입증되어왔다. 이는 이주노동자 고용 비율이 높은 업종 자체가 산재 위험률이 높은데다 이주노동자들이 동일 사업장 내에서도 더 위험한 일을 하거나 고강도의 노동을 하는 경우가 많기 때문이다. 한국어도 업무도 익숙하지 않은 입국 초기 역시 이주노동자의 산재 발생 위험률을 높인다.

그러나 산재 예방과 관련된 조치는 미흡하다. 위험한 작업에 대한 안전교육이 이주노동자가 이해할 수 있는 언어로 제공되거나, 사업장에서 충분한 안전 장비를 지급하는 일은 거의 없다. 사업장변경 고시는 「산업안전보건법」 위반으로 중대재해가 발생한 경우, 이주노동자에게 3개월 이상의 요양이 필요한 부상이나 질병이 발생한 경우, 3개월 미만의 휴업이 필요한 부상이나 질병이 발생했으나 사용자가 해당 부상·질병 발생일로부터 1개월 이내에 「산업안전보건법」에 따른 안전·보건 상의 조치를 하지 않은 경우 사업장 변경을 허용하고 있을 뿐이다. 그러나 이는

사후 조치일 뿐 예방 조치가 아니며, 산재를 당한 이주노동자의 사업장 변경 허용으로 해결되는 문제는 아무것도 없다.

한편 2022년부터 중대 산업재해가 발생한 경우 경영책임자를 처벌하고 향후 재해 예방에 필요한 안전보건관리체계를 구축·이행하며 재발방지 대책을 수립·이행하도록 하고 있는 「중대재해 처벌 등에 관한 법률」이 시행되고 있다. 현재는 50인 이상 사업장이 적용대상이나 2024년부터는 50인 미만 사업장에까지 적용 범위가 확대될 예정이다. 그러나 여전히 5인 미만 사업장에는 적용되지 않을 예정이라 소규모 사업장에서 일하는 이주노동자 보호에는 도움이 되지 않는다는 한계가 있다.

(2) 개선방안

첫째, 이주노동자 고용 사업장의 산재 예방을 위한 종합적인 대책이 마련되어야 한다. 고용허가 발급 이전에 사업장의 산업안전보건법 준수 여부가 확인되어야 하고, 법 위반이 적발될 경우 처벌 및 고용허가 취소가 병행되어야 한다.

둘째, 이주노동자에게 이해할 수 있는 언어로 된 산업안전 교육이 정기적으로 제공되어야 하며, 산재 발생 시 어떠한 절차를 밟아 치료와 보상을 받을 수 있는지에 대한 교육도 제공되어야 한다.

셋째, 중대재해처벌법 적용 범위가 5인 미만 사업장에까지 확대되어 이주노동자들이 일하는 모든 사업장에서 중대재해에 대한 처벌과 재발 방지 대책 수립·이행이 실시되어야 한다.

2) 산업재해 보상

(1) 현황과 문제점

이주노동자의 산업재해는 은폐되는 경우가 많으며 산재를 당한 이주노동자가 사업주로부터 공상으로, 심지어 자비로 치료받을 것을 종용당하기도 한다. 산재로 인한 요양 신청 방법은 그다지 어렵지 않고 사용자의 동의 없이도 가능하지만 이주노동자들은 관련 정보를 알지 못하는 경우가 대부분이다. 또 이주노동자가 산재를 신청했더라도 치료가 종결되고 더 이상 취업이 불가능한 상태가 되면 더 이상 체류기간을 연장하지 못하고 귀국해야 한다. 그러나 귀국한 뒤에는 재활에 대한 지원을 받을 수 없고, 후속 치료나 진료를 위한 재입국도 보장되지 않는다. 그렇다고 한국의 산재보험이 이주노동자가 본국에서 받는 치료나 진료를 지원하는 것도 아니다. 업무상 질병이 이주노동자가 귀국한 후 뒤늦게 발생할 가능성도 충분히 있지만 본국에서 산재를 신청해 인정받는 것은 사실상 불가능에 가깝다.

한편 「산업재해보험보상법」에 따른 산재보험은 사회보험 중 유일하게 체류자격과 무관하게 모든 이주노동자에게 적용되는 보험이다. 그러나 농림어업 중 법인이 아니면서 상시노동자의 수가 5인 미만인 사업장이 산재보험 적용대상에서 제외됨에 따라, 고용허가제 이주노동자 중 5인 미만 비법인 농어업 사업장에 고용되어 있는 노동자들은 산재보험에서 제외되고 있다.

2023년 2월부터 개정된 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」 시행령에 따라 고용허가서의 발급요건에 산업재해보상보험이나 어선원 등의 재해보상보험 가입이 포함되었으며, 「산업재해보상보험법」이나 「어

선원 및 어선 재해보상보험법」을 적용받지 않는 사업장은 이주노동자 고용 3개월 이내에 「농어업인의 안전보험 및 안전재해예방에 관한 법률」에 따른 농어업인 안전보험에 가입하겠다는 약속서를 제출하도록 하고 있다.

그러나 이미 고용된 이주노동자를 농어업인 안전보험에 가입시키지 않는 경우나 가입 약속서 제출 후 농어업인 안전보험에 가입하지 않는 경우에 대한 제재가 없기 때문에 농어업 이주노동자들은 여전히 산업재해 발생 시 보상에서 제외될 가능성이 크다. 그뿐만 아니라 농어업인 안전보험은 산재보험에 비해 보상 금액이 훨씬 적다는 문제도 있다.

(2) 개선 방안

첫째, 고용허가제 이주노동자를 고용하려는 사업장에 대해서는 법인 유무나 상시노동자의 수와 무관하게 산업재해보상보험 가입을 의무화해야 한다. 현재 농어업인 안전보험은 보험료의 50% 이상을 정부가 지원하고 있다. 소규모 사업장의 보험료 부담이 문제라면 산재보험 가입의무가 없는 농어업 사업장이 이주노동자 고용을 위해 해당 보험에 가입하는 경우에도 정부가 산재보험료를 지원해야 한다.

둘째, 이주노동자가 산재로 인한 후유장애를 갖게 된 경우 재활 지원을 제공해야 하며, 후속 치료를 위한 체류 또는 재입국을 조건 없이 허용해야 한다. 만약 본국에서 치료나 진료를 받게 되는 경우 그 비용도 산재보험에 청구할 수 있어야 한다. 귀국 후 업무상 질병이 발생한 이주노동자의 요양 신청을 접수할 수 있는 통로도 마련되어야 한다.

3. 체류권 보장 방안

1) 체류기간의 연장

(1) 현황과 문제점

현행 고용허가제 이주노동자는 최초 3년의 체류기간을 부여받으며 사용자의 재고용 허가 요청에 따라 1년 10개월간 체류기간 연장이 추가로 허용된다. 그리고 연장된 체류기간이 끝나 출국하기 전 사용자가 재입국 후의 고용허가를 신청하면 출국 후 1개월이 지난 뒤 재입국해 다시 3년간, 그리고 추가로 1년 10개월 간 체류할 수 있다. 2022년 12월 고용노동부는 ‘고용허가제 개편방안’을 발표하며 첫 사업장에서 2년 이상 근무한 이주노동자에게 10년 동안 체류할 수 있는 기회를 주는 장기근속 특례제도를 도입하겠다고 밝혔다. 고용허가제는 더 이상 단기도 순환도 아닌 방식의 이주노동자 도입제도로 변모하고 있는 것이다.

그러나 재고용, 재입국, 장기근속이 모두 사용자의 요청에 의해 결정되고, 그 전제 조건으로 1년 혹은 그 이상의 동일 사업장 근무가 요구되고 있어 사용자에게 대한 이주노동자의 지위는 계속해서 취약해지고 있다. 사용자가 재고용이나 재입국을 대가로 이주노동자에게 부당한 노동조건을 강요하거나 금품을 요구하는 사례도 종종 발생하고 있다.

한편 고용허가제 비전문취업 체류자격으로 10년여를 체류하더라도 그 체류기간이 영주 자격 취득을 위한 거주기간에 산입되지 않는 것과 고용허가제 이주노동자에게 가족결합권을 보장하지 않는 것도 심각한 문제로 지적된다. 고용허가제 체류기간 연장은 젊은 단신의 노동자를 가능한 오랫동안 노동력으로서만 붙잡아 놓고 노동자의 노후나 가족은 책임지지 않

으려고 하는 자본의 논리가 반영된 결과라는 것이다.

(2) 개선 방안

첫째, 이미 숙련기능인력 제도를 통해 고용허가제 노동자에게 체류자격 변경의 기회를 주고 있는 만큼, 단기 노동력 도입제도로써 고용허가제의 총 체류기간은 3년 이내로 단축되어야 한다. 그리고 숙련기능 인력으로의 변경 조건을 완화해, 원하는 노동자에게 체류자격 변경을 허용하고 정주나 가족동반의 기회도 확대해야 한다.

둘째, 고용허가제 이주노동자의 체류기간 연장은 사업장 변경 유무나 기존 사용자의 동의 여부가 아닌, 이주노동자 본인의 한국어 능력이나 업무 관련 숙련도, 근무 경력 등을 조건으로 하는 합리적인 기준이 마련되어야 한다.

2) 숙련기능인력으로의 전환

(1) 현황과 문제점

2019년 법무부는 국내에서 5년 이상 일한 고용허가제 이주노동자가 일정 기준을 충족하는 경우, 숙련기능인력(E-7-4)으로 체류자격을 변경할 수 있는 제도를 시행하기 시작했다. 2023년에는 숙련기능인력 확대 방안이 발표되어, 고용허가제 이주노동자로 국내에 4년 이상 체류하고, 1년 이상 근무 중인 사업장의 추천을 받았으며, 일정 소득 이상인 사람으로 평균소득, 한국어 능력, 나이에 따른 점수를 충족시키는 경우 E-7-4 체류자격으로의 전환이 허용되었다. 이에 따라 기존 2,000명이던 숙련기능인력의 연간 쿼터가 35,000명으로 확대되었다.

그러나 현재 숙련기능인력제도에 대해서는 고용허가제보다 고용주의 권한이 강화되고 사업장 변경은 더 어려워졌다는 지적이 있다. 특히 E-7-4 전환 후 2년 동안 해당 지자체에서 체류해야 한다는 조건 때문에 거주지 선택의 자유도 크게 제한되고 있다. 또, 가족 동반은 허용되지만 배우자에게 취업허가를 주지 않고, 자녀 양육에 대한 지원도 받을 수 없기 때문에 현실적으로 가족 동반이 어렵다는 것도 문제로 지적되고 있다.

(2) 개선 방안

첫째, E-7-4 체류자격 변경 시 현 사업장에서 1년 이상 근무라는 조건은 폐지되어야 한다. 숙련기능인력이라는 명칭에 걸맞게 노동자의 경력과 능력을 통해 숙련기능 소지 여부를 평가하는 방식이 마련되어야 한다.

둘째, E-7-4 체류자격 소지자에게 사업장 및 거주지역 변경을 허용해야 한다. 구직 알선은 고용센터가 담당하고, 구직 노동자는 고용센터를 통해 구인 사업장 명단을 제공받아 사업장을 선택할 수 있어야 한다.

셋째, E-7-4 체류자격 소지자의 배우자에게 취업을 허용하고, 이주노동자와 그 가족에게 사회보장의 적용을 확대해야 한다.

3) 정주 기회 확대

(1) 현황과 문제점

현재의 체류관리 제도 하에서 고용허가제 이주노동자(E-9)는 영주(F-5) 체류자격을 신청할 수 없다. E-9 체류자격으로 계속해서 체류기간을 연장하는 경우 아무리 오랫동안 국내에 거주해도 정주 기회를 갖지 못하는 것이다. E-9 노동자가 E-7-4와 F-2-99를 거쳐 영주 체류자격

을 신청하는 경우에도 E-9으로 체류한 기간은 영주 자격을 신청하기 위한 거주기간으로 인정되지 않는다. 또한, 변경된 체류자격에서 영주 체류 자격을 신청하는 경우 소득 요건은 전년도 1인당 국민 총소득의 2배로 매우 높게 책정되어 있다. 이는 고용허가제로 입국한 이주노동자에 대한 차별이다.

(2) 개선 방안

첫째, 고용허가제로 입국한 노동자에게도 비전문(E-9) 체류자격 소지 기간을 포함해 5년이라는 체류기간 요건을 충족시키면 영주(F-5) 체류자격 신청의 기회를 제공해야 한다.

둘째, 영주(F-5) 체류자격을 신청하기 위한 소득 요건을 완화해 이주 노동자들의 영주권 취득 가능성을 현실화해야 한다.

4) 미등록 체류 예방 및 구제

(1) 현황과 문제점

고용허가제 이주노동자들은 고용허가제의 사업장 변경을 제한 규정 때문에 체류자격을 상실하는 경우가 많다. 노동자가 사업장 변경을 요구하거나 고용센터에 사업장 변경을 신청하는 경우 사용자가 이를 거부하면서 이탈신고를 하는 경우가 종종 있는데, 이때 사업장변경 고시에 따른 사유로 인정되어 고용센터로부터 사업장 변경 허가를 받지 못하게 되면 이주노동자는 체류자격을 잃게 된다. 사업장 변경 허가를 받고 1개월 이내에 사업장 변경 신청을 하지 않은 경우, 사업장 변경 신청 후 3개월 이내에 새로운 사업장을 구하지 못한 경우, 사업장 변경 횟수를 소진한

경우에도 체류자격을 잃게 된다.

한편 재고용이나 재입국이 무산되면서 이주노동자 스스로가 초과 체류를 선택하는 경우도 있다. 이주노동자의 체류기간을 제한하고 있는 규정, 재고용과 재입국을 사용자의 신청에 의해서만 허용하고 특히 재입국의 경우 현 사업장에서 1년 이상 고용을 요구하는 규정이 이주노동자 스스로 체류기간을 연장할 수 있는 길을 차단하고 있기 때문이다.

(2) 개선 방안

첫째, 사업장 변경 제한을 폐지하고 구직기간을 연장해 고용허가제 이주노동자들이 사업장 변경 과정에서 체류자격을 상실하는 것을 방지해야 한다. 사업장 변경 과정에서 각종 신고를 정해진 기간 내에 하지 못한 경우 체류자격 박탈 대신 과태료 부과 등으로 이주노동자의 체류를 보장해야 한다.

둘째, 현행 고용허가제 내에서 재고용 또는 재입국을 통한 체류기간(취업기간) 연장 시 사용자의 동의나 동일 사업장에서 일정 기간 이상 근무를 요구하는 조건을 폐지해야 한다. 이주노동자가 국내에서 체류기간을 연장하기를 희망하는 경우, 중대한 범죄 사실 등 특별한 문제가 없는 한 연장이 허용되어야 한다.

셋째, 미등록으로 체류하고 있는 이주노동자들에 대한 정규화 방안을 마련해야 한다. 미등록 이주노동자들은 이미 노동력이 부족한 사업장에 고용되어 있는 만큼, 이들이 현재의 노동 시장에 영향을 미칠 가능성은 거의 없다. 체류기간과 취업기간이 길수록 노동자로서의 숙련도가 검증된 것이고 사회적 유대관계도 깊다고 볼 수 있는 만큼, 중대한 범죄 사실이 없는 한 체류자격이 부여되어야 한다.

4. 주거권 보장 방안

1) 기숙사 시설 개선

(1) 현황과 문제

2018년 진행된 이주노동자의 주거환경에 대한 실태조사에 따르면,¹⁰⁶⁾ 고용허가제 이주노동자들의 94.0%는 사업주가 제공하는 기숙사에서 생활하고 있었다. 그런데 제공되는 기숙사는 주거용 독립건물인 경우보다 작업장에 부속된 숙박 공간이나 임시 가건물인 경우가 더 많았다. 이러한 기숙사는 소음, 분진, 냄새 등 유해환경에 노출되어 있거나, 냉·난방 시설 및 채광·환기 시설이 갖추어져 있지 않거나, 실내에 화장실과 욕실이 없는 등 그 환경이 매우 열악한 것으로 나타났다. 특히 여성 노동자의 비율이 높은 농업 분야 이주노동자들의 기숙사는 고립된 장소에 위치해 있으면서 잠금장치도 없는 경우가 많아 안전 문제도 심각한 것으로 드러났다.

이주노동자의 열악한 기숙사 문제가 지속적으로 제기되면서, 2019년 「근로기준법」 및 동법 시행령 개정으로 부속기숙사의 설치·운영 기준이 다음과 같이 마련되었다.

106) 이주와 인권연구소 (2018) 최저보다 낮은: 2018 이주노동자의 노동조건과 주거 환경 실태조사

[표 6-1] 부속기숙사의 설치·운영 기준 (근로기준법 시행령 제55조~제58조의2)

구분	내용
기숙사의 구조와 설비	침실 하나에 8명 이하의 인원이 거주하도록 할 것 화장실과 세면·목욕시설을 적절히 갖출 것 채광과 환기를 위한 적절한 설비 등을 갖출 것 적절한 냉·난방 설비 또는 기구를 갖출 것 화재 예방 및 화재 발생 시 안전조치를 위한 설비 또는 장치를 갖출 것
기숙사의 설치 장소	기숙사를 설치해서는 안 되는 장소 - 소음이나 진동이 심한 장소 - 산사태나 눈사태 등 자연재해의 우려가 현저한 장소 - 습기가 많거나 침수의 위험이 있는 장소 - 오물이나 폐기물로 인한 오염의 우려가 현저한 장소
기숙사의 주거 환경 조성	남성과 여성이 기숙사의 같은 방에 거주하지 않도록 할 것 작업 시간대가 다른 노동자들이 같은 침실에 거주하지 않도록 할 것 기숙하는 노동자가 감염병에 걸린 경우, 해당 노동자의 침실, 해당 노동자가 사용한 침구, 식기, 옷 등 개인용품 및 그 밖의 물건, 기숙사 내 노동자가 공동으로 이용하는 장소에 대해 소독 등 필요한 조치를 취할 것
기숙사의 면적	기숙사 침실의 넓이는 1인당 2.5제곱미터 이상
사생활 보호	기숙사의 침실, 화장실 및 목욕시설 등에 적절한 잠금장치를 설치할 것 노동자의 개인용품을 두기 위한 적절한 수납공간을 갖출 것

근로기준법 개정과 동시에 고용노동부는 <외국인근로자 기숙사 정보 제공에 관한 규정> 고시를 발표했다. 해당 고시는 근로계약을 체결하는 경우 사용자가 ‘외국인 기숙사 시설표’를 통해 기숙사 정보를 제공하고, 이후 변경사항이 있는 경우 ‘기숙사 시설 등 변경 정보’를 서면으로 제공하도록 했다. 2021년에는 고시 개정으로 ‘외국인 기숙사 시설표’ 외 기숙사 사진 또는 영상 등 시각자료도 제공하도록 바뀌었다. 그리고 사업장 변경 고시에도 기숙사 제공과 관련된 조항을 추가해, 위 근로기준법 시행령의 사항에 위반하는 기숙사를 제공한 것 또는 <외국인근로자 기숙사 정보 제공에 관한 규정>에 따른 정보를 제공하지 않거나 실제 제공된 기숙사와 다른 내용의 정보를 제공한 것을 이유로 직업안전기관의 장으로부터 시정할 것을 요구받았음에도 불구하고 정당한 사유 없이 시정 기간

내에 이행하지 않은 경우 이주노동자의 사업장 변경을 허용하겠다고 명시했다.

하지만 기숙사의 설치·운영 기준이 마련된 이후에도 이주노동자들의 주거 환경은 크게 개선되지 않았다. 최근까지도 여름에는 수해로 인한 숙소 침수, 겨울에는 난방 설비 미비로 인한 화재나 동사와 같은 사건이 반복되고 있다. 또한, 여전히 근로계약 시 기숙사 정보가 이주노동자들에게 제대로 전달되지 않고 있다는 문제도 남아있다. 무엇보다 기숙사 제공이 사업주의 의무가 아니기 때문에 근로계약서에 숙박시설을 미제공하겠다고 표시하고 이주노동자에게 알아서 숙소를 구하거나 사업장에 딸린 숙소에서 지내는 것 중 선택하도록 하는 사업주들도 늘고 있다. 사업장과 가까운 곳에 숙소를 구하기 어려운 이주노동자들은 하는 수 없이 사업장에 딸린 숙소를 선택할 수밖에 없는데, 그 경우 해당 숙소는 사업주가 제공하는 기숙사가 아니기 때문에 사업주들은 근로기준법의 기숙사 기준에 위반되어도 상관없다는 태도를 취하기도 한다.

(2) 개선 방안

첫째, 이주노동자에 대한 고용허가를 신청하는 사업주에게 숙소 제공을 의무화해야 한다. 그리고 해당 숙소가 근로기준법의 기숙사 설치·운영 기준에 부합하는지를 감독기관이 확인한 후 고용허가서를 발급해야 한다.

둘째, 기숙사 실태 점검을 고용노동부의 사업장 지도·점검에 포함시키고, 기숙사가 근로기준법의 기준에 맞지 않는 경우 고용허가 제한 등의 제재를 가해야 한다.

셋째, 사업장의 업종이나 규모와 무관하게 모든 사업장이 근로기준법의 기숙사 설치·운영 기준에 부합하는 기숙사를 제공할 수 있도록, 필요

한 경우 정부와 지자체가 사업주에게 기숙사 개선을 위한 비용을 지원해야 한다.

2) 기숙사 비용의 합리화

(1) 현황 및 문제점

고용허가제 이주노동자들의 기숙사와 관련해서는 시설이나 환경의 문제만큼 비용의 문제도 논란의 여지가 크다. 특히 농업 분야의 경우 기준에 미치지 못하는 부실하고 열악한 기숙사를 제공하면서도 사업주들이 이주노동자 1인당 많게는 수십만 원의 숙소비를 부과해 문제가 되어왔다.

2017년 2월, 고용노동부는 <외국인근로자 숙식 정보 제공 및 비용 징수 관련 업무지침>을 발표했다. 이 지침은 사업주가 제공하는 숙소와 식사에 대한 어떠한 기준도 제시하지 않은 채, 숙소의 위치나 환경, 주변 시세, 기숙사 거주 인원 등과 무관하게 노동자 1인당 월 통상임금의 최대 20%까지를 숙식비로 공제할 수 있다는 내용을 담고 있었다. 또, 냉난방비, 전기요금, 인터넷 사용료 등 실제 이용에 따라 부과되는 비용은 추가로 받을 수 있도록 하고, 노동자에게 동의서만 받으면 숙식비를 임금에서 선 공제할 수 있도록 했다. 해당 지침이 발표된 이후 기준에 이주노동자들에게 기숙사비를 별도로 받고 있지 않던 사업장에서도 숙식비를 징수하는 상황이 벌어졌으며, 이는 이주노동자들의 실질 임금을 하락시키는 결과를 가져왔다.

농업 이주노동자들의 열악한 주거환경 및 과도한 기숙사비 징수가 지속적으로 문제가 되자, 고용노동부는 2023년 ‘농업사업장 외국인근로자

주거환경 전수조사'를 실시했다. 그리고 2023년 11월, <외국인근로자 숙식 정보 제공 및 비용 징수 관련 업무지침>을 폐지하고, 숙소비 산정 기준을 정비한 <외국인근로자 주거 관련 가이드라인>을 발표했다. 이에 따르면 숙소비는 숙소의 실거래 금액 등에 기초하거나, 실거래가 확인이 곤란한 경우 해당 지역의 시세와 숙소 형태, 관할 지방노동관서의 가이드라인 등에 기초해 당사자 간 합의를 통해 결정해야 하고, 하나의 숙소에 다수 노동자가 공동으로 거주하는 경우 숙소비를 공동부담하게 해야 한다. 새로운 가이드라인을 통해 숙소비를 월 통상임금의 일정 비율로 결정하도록 한 비합리적인 기준이 폐지되었다는 것은 바람직한 일이지만, 여전히 당사자 간 합의를 통해 숙소비를 결정하도록 하고 있어 실효성에는 의문이 든다.

(2) 개선 방안

첫째, 농업, 어업, 건설업 등 사실상 이주노동자가 별도의 숙소를 구하기 어려운 환경에서 일하는 경우, 이주노동자들에게 기숙사를 무상으로 제공하고 이주노동자들은 전기, 수도, 가스, 인터넷 등 실제 이용에 따라 부과되는 비용만을 부담하도록 해야 한다.

둘째, 만약 이주노동자들에게 기숙사 비용을 반드시 받아야 한다면, <외국인근로자 주거 관련 가이드라인>에서 숙소비 산정의 기준을 제공하여 그에 따라 숙소비를 책정하도록 해야 한다. 사업주와 노동자 간의 합의를 통한 결정은 이주노동자에게 사실상 협상의 여지가 없다는 점에서 부당하다.

셋째, 이주노동자들에게 숙소비를 징수하는 경우 사업주는 노동자에게 부과한 숙소비의 명세를 의무적으로 제공하도록 해야 한다. 그리고 숙소

를 공동으로 사용하는 인원의 수 및 전기, 수도 등의 이용료는 매월 변경될 수 있는 만큼, 숙소비를 임금에서 우선 공제하는 것을 금지하고 임금 지급 후 사후 징수하도록 해야 한다.

5. 건강권 보장 방안

1) 건강보험제도 개선

(1) 현황과 문제점

2019년 7월부터 외국인등록을 하고 6개월을 초과해 국내에 체류하는 이주민의 건강보험 지역가입이 의무화되었다. 이에 따라 고용허가제 이주노동자들은 모두 직장가입자 또는 지역가입자로 건강보험에 가입해야 한다. 문제는 지역가입자가 되는 경우 가입시기 제한으로 건강보험에 대한 공백기간이 생긴다는 것과, 건강보험료가 소득·재산에 따라 산정되는 내국인과는 달리 이주민은 최소한 전년도 평균보험료 이상으로 부과된다는 것이었다. 이는 건강보험 직장가입자가 되지 못하는 4분의 1 정도의 고용허가제 이주노동자들, 특히 과반수가 건강보험 지역가입자인 농업과 어업 이주노동자들에게 영향을 미칠 수밖에 없다.

[표 6-2] 고용허가제 업종별 직장가입자 수와 비율 (2020년 7월)

	제조업 (E-9-1)	건설업 (E-9-2)	농업 (E-9-3)	어업 (E-9-4)	서비스업 (E-9-5)	합계
취업자 수	159,441	7,177	21,868	7,522	286	196,294
직장가입자 수	129,089	5,097	7,877	1,944	193	144,200
직장가입 비율	81.0%	71.0%	36.0%	25.8%	67.5%	73.5%

출처: 고용노동부. 강은미 의원실 제출 자료. (이한숙 (2020) p.87에서 재인용)

입국 초기 6개월간의 건강보험 공백 기간은 2021년 10월 ‘장기체류제 외국인 및 외국인에 대한 건강보험 적용기준’ 고시가 비전문취업(E-9) 체류자격을 받은 경우 입국한 날 지역가입자 자격을 취득하는 것으로 개정되면서 어느 정도 해소되었다. 그러나 여전히 건강보험공단에서 이주민의 건강보험 자격 취득일을 외국인등록을 한 날로 보고 있어 외국인등록을 하기 전에 사고나 질병으로 의료기관을 이용한 고용허가제 이주노동자들은 보험급여 혜택을 받지 못하고 있다.

소득에 비해 과도한 지역가입자 보험료를 내야 하는 농어업 이주노동자 지역가입자 보험료와 관련해서도 약간의 개선이 있었다. 2021년 10월 고시 개정으로 「국민건강보험법」에서 정한 보험료 경감 규정 중 섬·벽지 거주자 보험료 50% 경감, 농어촌 거주자 22% 경감이 이주민에게도 적용되기 시작했으며, 2022년 1월부터는 「농어촌주민의 보건복지 증진을 위한 특별법」에 의한 농어업인 건강보험료 지원이 이주노동자들에게도 적용되기 시작했다. 그러나 실제 거주지는 섬·벽지 또는 농어촌이지만 외국인등록 상 주소지가 그렇지 않은 이주노동자, 농어업인 보험료 지원을 위한 거주지 관할 읍·면·동장의 확인을 받지 못한 이주노동자들은 건강보험료 감면이나 지원에서 배제되고 있다.

그밖에도 직장가입자였던 이주노동자가 사업장 변경을 하게 되면 지역가입자로 전환되는데, 관련 고지서를 받지 못하거나 납부 방법 등을 알지 못해 의도치 않게 건강보험 체납자가 되는 문제, 임의계속가입 자격이 되는데도 관련 통지를 받지 못하거나 신청 방법 등을 알지 못해 지역가입자로 전년도 평균보험료를 내는 문제 등도 빈발하고 있다.

(2) 개선 방안

원칙적으로 국적에 따라 지역가입자를 차별하고 있는 현재의 건강보험 제도가 개선되어야겠지만 그전에라도 고용허가제 이주노동자들의 건강보험 문제를 해결하기 위해서는 다음과 같은 조치가 필요하다.

첫째, 고용허가제 이주노동자의 건강보험 가입시기를 입국한 날로 정한 고시를 그대로 적용하여 외국인등록일과 무관하게 모든 이주노동자가 입국 시점부터 건강보험 가입 자격이 있음을 인정하고, 외국인등록 이전에 의료기관을 이용하게 되는 경우, 이후 건강보험료를 납부하기 시작하면 기 납부한 의료비에 대해 보험급여를 소급 적용해야 한다.

둘째, 농어업 이주노동자를 포함한 모든 고용허가제 이주노동자들이 직장가입자가 될 수 있도록 사업자등록 외 농업경영체등록, 어업경영체등록을 한 사업장에 고용된 노동자의 직장가입을 허용해야 한다. 또한, 직장건강보험 당연가입 사업장임에도 사용자가 직장가입 취득신고를 하지 않는 경우 피보험자인 노동자가 취득신고를 할 수 있도록 하고 취득신고를 하지 않은 사용자에 대한 처벌도 강화해야 한다.

셋째, 만약 모든 농어업 이주노동자의 직장가입자 전환이 어렵다면, 최소한 거주지역에 따른 보험료 경감과 농어업 종사자에 대한 보험료 지원이 전면적으로 적용되어야 한다. 고용허가제 이주노동자의 체류자격이 농업(E-9-3)이나 어업(E-9-4)인 경우 주소지나 농어업인 확인과 무관하게 일괄적으로 지역건강보험료 경감과 지원이 적용될 수 있도록 해야 한다. 이와 함께 지역보험료 산정 기준을 내국인과 동일하게 적용하는 것도 병행되어야 한다.

넷째, 고용허가제 이주노동자들에게 입국 후 교육을 통해 건강보험 의무가입, 보험료 납부 방법, 장기요양보험료 제외 신청 등 관련 제도에 대

한 정확한 정보를 제공해야 한다. 또, 사업장 변경 시 직장-지역 가입 전환과 임의계속가입제도에 대한 안내가 이주노동자 본인에게 전달될 수 있도록 휴대전화 문자나 전자우편을 통한 통보가 활용될 필요가 있다.

2) 상병급여 제도 개선

(1) 현황과 문제점

상병급여 제도는 취업자가 아프면 쉬게 하고 그 기간 중 소득을 보전 받게 하도록 마련된 제도로 이미 160개 이상의 국가에서 사회보험 또는 조세에 의해 운영되고 있다. 한국은 상병급여 제도가 없다가 코로나19 팬데믹을 경험하면서 뒤늦게 상병급여 도입의 논의가 본격화되었다. 그리고 정부는 2025년 상병급여 도입을 목표로 2022년 7월부터 시범사업을 실시하기 시작했다. 그런데 현재 시범사업의 지원 대상을 취업자 중 건강보험 직장가입자, 고용보험 가입자 또는 사업자등록이 있는 자영업자를 대상으로 하고 있는데다가, 대한민국 국적자여야 한다는 단서를 달고 있어 향후 본격적으로 제도가 시행될 경우 이주노동자가 배제될 우려가 제기되고 있다.

한편 상병급여 제도가 본격적으로 시행되면서 국적 제한이 없어진다고 하더라도 현재와 같은 조건이 유지된다면 다수의 이주민 취업자가 대상에서 제외될 가능성이 크다. 우선 건강보험 가입자 중 직장가입자만을 대상으로 한다면 직장가입이 되지 않는 이주노동자가 제외될 수밖에 없다. 일용직이나 특수고용직 노동자 등을 포함하기 위해 건강보험 직장가입자가 아니더라도 고용보험에 가입되어 있다면 상병급여 지원 대상이

된다고는 하고 있다. 하지만 고용허가제 이주노동자들은 고용보험은 당연적용되더라도 실업급여나 육아휴직급여 적용에서는 빠져있어 상병수당 적용이 불투명하다.

이 모든 조건들 또한 조정되어 이주민이 상병급여 대상자가 된다고 하더라도 문제는 남는다. 아플 때 휴가를 받아 쉬는 것은 영세한 사업장에서 일하는 경우가 대부분인 이주노동자들에게 사실상 쉽지 않은 일이다. 아파서 쉬고, 아파서 병원에 가야 신청할 수 있는 상병급여를 받기 위한 전제 조건은 병가의 보장인 것이다.

(2) 개선 방안

첫째, 상병급여 제도를 도입할 때, 국적과 무관하게 모든 노동자를 대상으로 해야 한다. 또 상병급여 대상자를 건강보험 직장가입자나 고용보험 가입자로 제한할 것이 아니라 일을 하고 있다는 것을 증명할 수 있는 모든 노동자를 포함해야 한다.

둘째, 이주노동자 고용 사업장에 병가 사용과 관련된 내용이 근로계약서 또는 취업규칙에 포함될 수 있도록 지도·감독 해야 한다.

KECTULI

7장

결론

이 연구에서는 그동안 고용허가제의 대안으로 주장되었던 노동허가제, 그러나 주로 사업장 변경의 자유에 국한되어 논의될 뿐 구체적 실체가 부족했던 노동허가제를 넘어 대안적 이주노동 제도의 구체적인 내용을 제시하고자 했다. 열악한 노동조건과 강제노동, 착취를 방조하는 고용허가제는 더 이상 변화하는 인구구조와 노동시장의 요구에 적합하지 않다. 이에 이 연구에서는 고용주와 한국 사회가 필요에 따라 가져다 쓰고 버리는 ‘외국인력’이 아니라 한국 사회에 곳곳에서 생활하고 자신의 삶을 일구어 나가는 ‘이주노동자’들이 체류하는 동안 당연히 누려야 할 권리를 보장할 수 있는 방안을 ‘권리 중심의 노동허가제’라는 이름으로 제안한다. 권리 중심의 노동허가제는 첫째, 모든 이주노동자에 대해 국적과 체류자격에 따른 차별 금지, 둘째, 현행법상 보장되어 있는 이주노동자의 권리가 유명무실한 것이 되지 않도록 법적 엄격성과 구속력 강화, 셋째, 국제 인권규범의 기준에 부합하도록 이주노동 법제 개정, 넷째, 미등록 및 비공식 부문에서 일하는 이주노동자의 안정적인 체류와 노동권 보장을 전제로 해야 한다.

이하 결론에서는 제6장에서 제안한 고용허가제 개선방안을 바탕으로 이주노동자의 노동권, 체류권, 주거권, 건강권, 사회보장권이 모두 보장될 수 있는 권리 중심의 노동허가제의 내용을 표를 통해 제시하고, 이어서 이주노동자의 권리 보장을 위한 노동조합의 역할을 제안한다.

1. 권리 중심의 노동허가제를 위한 제안

1) 노동권 보장 방안	
근로계약	<ul style="list-style-type: none"> - 이주노동자에게 업무내용과 노동조건이 상세하게 표기된 근로계약서 제공 - 근로계약서 내용의 사실 여부 고용센터에서 미리 확인 - 이주노동자에게 근로계약 검토 후 근무처를 선택할 수 있는 권리 보장
노동조건	<ul style="list-style-type: none"> - 주 52 시간 노동시간 제한을 업종·규모와 무관하게 모든 사업장에 확대 - 근로기준법 제63조 폐지로 농어업 이주노동자에게 노동시간, 휴게, 휴일 규정 동등 적용 - 업종·규모와 무관하게 모든 사업장에 가산 수당과 연차 수당 관련 규정 적용 - 업종·규모와 무관하게 모든 사업장에 임금체불에 보증보험, 임금채권보장보험 가입 의무화 - 임금·퇴직금 등을 퇴사 후 14일 이내에 지급하도록 한 근로기준법의 규정을 이주노동자에게 적용
사업장 변경	<ul style="list-style-type: none"> - 이주노동자의 사업장 변경 자유롭게 허용 - 업종의 경우 일정 기간 제한 후 변경 허용 - 구직 이주노동자에게 고용센터가 구인 사업장 명단 및 정보 제공 - 구직기간 6개월 보장 - 고용보험 실업급여 가입 의무화로 구직기간 중 실업급여 신청·수령 허용
2) 체류권 보장 방안	
체류기간	<ul style="list-style-type: none"> - 단기 노동력으로 도입된 이주노동자의 총 체류기간 3년 이내로 단축 - 3년 이후 숙련인력으로 체류자격 변경 허용
숙련인력 전환과 조건	<ul style="list-style-type: none"> - 최종 사업장 근무기간과 무관하게 총 근무기간에 따라 숙련인력으로 전환 허용 - 숙련인력 이주노동자에게도 자유로운 사업장 변경 허용, 구직 알선은 고용센터가 담당 - 숙련인력 이주노동자의 가족결합 허용, 배우자에게 취업 허용
영주 기회 확대	<ul style="list-style-type: none"> - 총 체류기간 5년 이상인 이주노동자에게 영주 체류자격 신청 기회 제공 - 영주 체류자격 신청을 위한 소득 요건 완화
미등록 이주노동자 정규화	<ul style="list-style-type: none"> - 미등록 이주노동자의 정규화 방안 마련 - 중대한 범죄 사실이 없는 한 정규화 기회 부여 - 체류기간과 취업기간이 긴 미등록 이주노동자에게 우선적 기회 부여

3) 주거권 보장 방안	
기숙사 제공	<ul style="list-style-type: none"> - 이주노동자 고용 사업주에게 기숙사 제공 의무화 - 기숙사의 근로기준법 규정 부합 여부 감독 - 필요한 경우 정부 및 지자체에서 사업주에게 기숙사 개선 비용 지원
기숙사 비용	<ul style="list-style-type: none"> - 기숙사 비용은 해당 지역의 시세, 숙소 형태 등에 기초해 관할 지방노동관서(외국인근로자권익보호협의회)가 결정 - 기숙사 비용은 실거주 인원이 공동 부담 및 사업주가 일정부분 부담 - 사업주에게 숙소비 명세 제공 의무화
4) 건강권 보장 방안	
산업재해	<ul style="list-style-type: none"> - 산업안전보건법 위반 사업장에 이주노동자 고용 불허 - 사업장 규모와 무관하게 중대재해처벌법 적용 - 업종·규모와 무관하게 사업장의 산업재해보상보험 가입 의무화 - 산재를 당한 이주노동자에게 후속 치료를 위한 체류 또는 재입국 허용 - 본국에서 치료받는 이주노동자에게 산재보험 청구 방안 마련 - 귀국 후 발생한 업무상 질병에 대한 산재 신청 통로 마련
건강보험	<ul style="list-style-type: none"> - 이주노동자의 건강보험 가입 시기를 입국한 날로 규정 - 건강보험제도 내 국적에 따른 건강보험료 부과 기준, 세대 범위, 보험료 경감 조건, 체납 제재 관련 차별 철폐
상병급여	<ul style="list-style-type: none"> - 상병급여 대상에 이주노동자 포함 - 이주노동자 고용 사업장에 병가 제공 의무화
5) 사회보장권 보장 방안	
사회보장	<ul style="list-style-type: none"> - 이주노동자와 그 가족에게 국적이나 체류자격과 무관하게 사회보장 동등 적용
6) 기타	
교육과 지원	<ul style="list-style-type: none"> - 이주노동자에게 입국 후 노동 관계법, 산업재해, 건강보험 등과 관련된 구체적이고 실질적인 교육 제공 - 정부 및 지자체에서 이주노동자의 노동, 체류, 산재, 건강 등과 관련된 상담과 지원을 제공할 수 있는 기관의 운영 지원
사업주 처벌 강화	<ul style="list-style-type: none"> - 노동 관계법, 산업안전 관련법, 기타 이주노동자 고용 관련 법률을 위반한 사업주에게 법률에 따른 처벌 실시

2. 이주노동자 권리 보장을 위한 노동조합의 역할

한국 사회와 경제의 필요에 의해서 이주노동자를 도입하기 시작한 지 30년이 훌쩍 넘었다. 이주노동자들은 차별적인 법·제도와 열악한 노동조건 하에서 사실상 무권리 상태로 착취당하면서도, 주체적인 행동과 연대를 통해 인권침해를 고발하고 정당한 대우와 권리 보장을 위한 투쟁과 저항을 멈추지 않았다. 그 과정에서 민주노총으로 대표되는 한국의 노동운동은 소극적 자세에서 적극적 연대로, 노조 조직화 확대 및 권리 보장 투쟁으로, 노조의 입장과 활동을 발전시켜 왔다. 그러나 여전히 일부 산별 연맹 현장에서 이주노동자를 배척하거나 일자리 경쟁의 대상으로만 바라보기도 하고 내국인 노동자도 어려운데 이주노동자까지 챙기기는 어렵다는 입장을 취하기도 한다.

그러나 전체 노동자의 단결이 확대될수록 노동자의 힘이 커진다는 점, 한국 사회의 인구와 노동력 부족으로 인해 이주노동자가 갈수록 늘어날 수밖에 없다는 점, 차별과 인권침해 속에서 최저 이하의 노동조건에 처해 있는 이주노동자들의 처우와 권리를 향상시키지 않으면 기존 노동자들의 노동조건에도 영향을 미칠 것이라는 점, 정주하는 이주민이 늘어나면서 결혼이주민, 유학생, 난민, 동포 등 다양한 체류자격을 가지고 노동하는 이주민들의 노동조건 역시 전반적으로 열악하다는 점, 인종차별을 철폐하는 것은 한국 사회의 인권과 민주주의, 노동권 신장에 필수적인 과제라는 점 등을 고려하면 노동조합에서 이주노동자를 노조로 조직하고 연대하고 단결하는 것은 피할 수 없는 과제라고 할 것이다.

이하에서는 민주노총과 노동조합에서 이주노동자 권리 보장을 위해 할 수 있고 해야 하는 역할과 활동에 대해서 간략하게 제언해 보고자 한다.

1) 조합원 인식개선 활동

모든 노동자 단결과 연대의 원칙하에 이주노동자와 함께 하는 노조 운동을 위한 민주노총 조합원 인식개선 활동을 전 조직적으로 펼쳐야 한다.

민주노총 내에서 이제는 더 이상 이주노동자 배척 흐름이 있어서는 안 된다. 미등록 이주노동자라는 이유로 ‘불법’ 딱지를 붙여 억압하는 것을 노조가 해서는 안 된다. 노동하는 모든 이들은 같은 인간이고 같은 노동자이다. 국가와 자본이 차이를 이용해 노동자를 분열시키고 이를 통해 임금과 노동조건을 끌어내리려고 할 때 노조는 단결하고 연대해야 노동자로서 힘을 유지할 수 있다. 민주노총은 이주노동자 배척 행위에 대해서 단호하게 대처해야 하며, 이주노동자가 노조 운동의 동지라는 인식을 확대할 수 있는 교육, 홍보 활동을 전 조직적으로 강하게 전개해야 한다.

비정규직 확대와 정규직·비정규직 갈라치기에 대해 민주노총이 미조직·비정규 노동자 조직화와 권리 옹호의 관점에서 대응하고 비정규직 권리를 향상시켰듯이, 이주노동자에 대해서도 전 세계 모든 노동자의 단결이라는 국제주의적 원칙, 모든 노동자의 민주노총이라는 기준 하에서 노조 조직화와 권리 쟁취로 나아가야 함을 광범위하게 설득해야 한다.

2) 이주노동자 사업에 대한 자원 투입 확대

이주노동자 전략조직화 사업을 발전시키고 장기적인 계획 속에서 인력과 재정 등 자원 투입을 늘려야 한다.

민주노총은 2010년대 이후 이주노동자를 전략조직화 사업의 대상으로 선정하고 꾸준하게 활동을 전개해 왔다. 현재 민주노총 내에 대략 4천여

명 이상의 이주(배경) 조합원이 있는 것으로 파악된다. 이들은 금속, 공공, 건설, 화석, 민주일반, 대학, 서울본부(이주노조) 등 여러 산별, 지역 본부에 가입되어 있다. 아직 조직률은 0.3% 정도로 미미하다. 노동조합의 울타리를 통해 이주노동자 권익을 보호하고 개선하며 이주노동자들이 노동운동 내에서 같은 주체로 활동할 수 있도록 전략조직화 사업을 더욱 체계화하고 발전시킬 수 있어야 하며 이를 위해 자원 투자를 확대해야 한다. 이주노동자 상담 시스템 구축, 온라인 정보 제공, 이주노동자 밀집 지역에서 선전·홍보 활동, 산별·지역본부와의 연계 등을 추진해야 한다.

3) 제도 개선 및 권리 투쟁 강화

이주노동자 사업장 변경의 자유, 권리 중심의 노동허가제 실시 등 이주노동 제도의 근본적 개선과 이주노동자의 권리 보장을 위한 투쟁을 강화해야 한다.

고용허가제 노동자(E-9)뿐만 아니라 (준)전문인력(E-7), 회화강사(E-2), 계절근로(E-8), 선원(E-10) 등 거의 모든 취업 체류자격 소지 노동자들은 사업장 변경이 제한되어 있어서 기본권을 침해당하고 있다. 이뿐만 아니라 일터에서 이주민에 대한 제반의 차별도 만연하다. 이주노동자 차별과 착취를 강제하는 잘못된 법·제도에 대한 근본적인 개선을 위해 노동운동이 이주노동자 투쟁을 지지·지원해야 하며 민주노총의 주요 과제로 삼아 권리 보장 투쟁을 강화해야 한다.

4) 이주노동자의 노조 활동 지원 및 참여 확대

이주노동자들의 주체적인 노조 활동을 적극적으로 지원하고 참여를 확

대할 수 있는 다양한 방안을 강구해야 한다.

이주노동자들이 주체적으로 활동하고 있는 이주노동자노동조합, 금속노동조합 성서공단지회 등의 노조 활동에 대한 지원을 강화하여 전체적으로 이주노동자 노조활동 활성화를 촉진해 나가야 한다. 또한 기존 노동조합에 가입되어 있는 이주노동자들이 노조활동에 더 많이 참여할 수 있도록 통번역 지원, 정기적인 권리교육 제공, 집회나 행사 참여 지원이 필요하다.

5) 산별노조의 역할

각 산별노조연맹에서 자기 상황과 조건에 맞게 이주노동자 사업을 계획하고 실질적으로 추진해 나가야 한다.

이주노동자들이 주로 일하고 있는 중소기업 제조업, 농어업, 건설업, 서비스업(간병, 요양, 택배상하차 등), 공공부문(공공기관 콜센터, 가족센터, 학교 등), IT업계, 어학원 등에서 산별연맹이 자기 계획을 가지고 이주노동자 사업을 추진해야 한다. 우선 산업 내에 이주노동자 현황 조사, 조합원으로 가입되어 있는 이주노동자 파악 등을 통해 산별연맹의 사업 영역에 이주노동자를 포함시키고 다양한 수준에서 할 수 있는 사업을 실행해야 한다.

6) 지역본부의 역할

각 지역본부에서는 지역 이주노동자 지원단체와의 연대, 이주노동자 상담, 지역 노동청 대상 활동 등을 포함한 이주노동자 사업을 해야 한다.

최근 신규 이주노동자의 수가 급증하면서 각 지역에서 이주노동자 관련 사업에 대한 관심과 시도도 늘어나고 있다. 우선 지역 내 민주노총

사업장에 이주노동자가 일하고 있는 현황을 파악할 필요가 있다. 또한 지역본부 상담사업에 이주노동자 상담을 포함해서 진행할 필요가 있다. 이는 이주노동자와 접촉할 수 있는 좋은 매개라는 점에서 중요하다. 그리고 지역마다 출신 국가별로 자조모임이나 공동체들이 있는데 주로 이주노동자 지원단체들과 연계되어 있는 바, 단체들과 협력하여 이주노동자 공동체 지원·연대사업을 할 수 있다. 각 지역별로 구성되어 있는 이주노동자 인권 관련 연대체에도 지역본부가 참여해서 활동해야 한다. 지역노동청 대상으로도 이주노동자 숙소 문제나 사업장 점검, 외국인권익보호협의회 참여 활동을 해야 할 것이다.

7) 이주노동자 조합원의 주체적 역량 강화

민주노총과 산별노조연맹 내에서 이주노동자의 대표성을 실현할 수 있도록 대의원 할당제 등 필요한 제도를 마련해야 한다.

이주노동자들이 노조활동에 주체적으로 참여하고 이를 활성화하기 위해서는 의사결정 체계 내에서 이주노동자들이 자기 목소리를 내고 이를 반영할 수 있어야 한다. 이를 위해 민주노총과 산별노조 내에 관련 제도를 만들 필요가 있다. 기존에 대의원 할당제 논의가 되기도 한 바, 이를 포함해서 적절한 방안을 강구해야 한다.

8) 조사 및 연구 사업 실시

변화하는 정부 정책, 다양한 체류자격을 가진 이주노동자의 증가, 이주(배경) 조합원 확대 등을 반영하여 민주노총의 장기적인 활동 계획을 수립할 수 있도록 조사 및 연구사업을 수행해야 한다.

산업 구조의 변화, 인구와 노동력 부족에 대한 대응, 자본의 요구 등을 반영하여 정부는 소위 이민청을 비롯하여 여러 정책을 쏟아내고 있다. 들여다보면 이주노동자의 권리는 외면하면서 인력 규모만 늘리고자 하는 게 주된 내용이다. 민주노총은 이러한 상황에서 노동운동의 입장과 계획을 마련하고 모든 이주노동자 권리 보장 활동의 근거를 탄탄히 만들 수 있도록 조사 및 연구사업을 지속해 나가야 할 것이다.

참고문헌

- 고용노동부. 2023. 『2023년판 고용노동 백서』
 고용허가제 홈페이지 <https://www.eps.go.kr>
 고용행정 통계 홈페이지 <https://eis.work.go.kr>
 국가인권위원회 홈페이지 국제인권 자료실
<https://www.humanrights.go.kr/base/board/list?boardManagementNo=7065&menuLevel=3&menuNo=117&searchCategory=7&searchType=total&searchWord=>
- 국가인권위원회. 2022. 『제4차 국가별 인권상황 정기검토(UPR) 관련 대한민국 국가인권위원회 독립보고서』.
- 국가인권위원회. 2023. 『유엔 사회권규약위원회 제4차 최종견해 이행점검 및 향후 과제 토론회』 자료집.
- 국제앰네스티. 2014. 『고통을 수확하다: 한국 농축산업 이주노동자 착취와 강제노동』
- 국제이주기구(IOM). 2020. <이주 글로벌 컴팩트: 안전하고 질서있고 정규적인 이주를 위한 약속> 가이드북, 유엔 국제이주기구한국대표부.
- 권채리·최서리·유민이. 2021. 『체류외국인 250만명(동포포함) 시대의 외국인·이민 법제 선진화 방안 연구 제2권: 국내 이민법 체계 분석』, 한국법제연구원·이민정책연구원.
- 국가인권위원회. 2020. 『유엔 인권조약기구 일반논평 및 일반권고: 인종차별철폐위원회 일반권고 이주노동자권리위원회 일반논평』

- 김기돈·이세훈·이정원. 2014. “건설노조 이주노동자 조직화 사례 검토”, 『이주노동자 노조 조직화 사례 연구』, 민주노동연구원 민주노동총서 045: pp. 221-265.
- 김나경. 2021. “한국 고용허가제의 유효성 분석: 광주·전남지역을 중심으로”, 『인문사회21』, 12(1). pp.2053~2066.
- 김사강. 2019. 『이주노동자 '출국 후 퇴직금 수령제도' 실태조사 발표회 자료집』, 외노협·이주공동행동·이주인권연대
- 김사강. 2020. 『고용허가제 이주노동자 노동조건 실태조사 결과발표 및 토론회』, 민주노동총 https://nodong.org/data_paper/7789698
- 김사강. 2023. “감염보다 추방이 두려운 사람들”, 김승섭·김사강·김새롬·김지환·김희진·변재원 공저. 『우리의 상처가 미래를 바꿀 수 있을까: 코로나19 팬데믹, 재난이 차별을 만났을 때』, 서울: 동아시아. pp.28~97.
- 김지혜·김지림·김철효·김현미·박영아·이완·허오영숙. 2019. 『한국사회의 인종차별 실태와 인종차별철폐를 위한 법제화 연구』, 국가인권위원회.
- 나라살림연구소. 2023. “지방자치단체 주도 외국인(이민) 정책 분석: 계절근로자 및 지역특화형 비자를 중심으로”, 『나라살림리포트』, 제328호.
- 노호창. 2021. 『글로벌 법제논의의 현황과 전망: ILO노동인권규범의 국내 이행평가와 법제적 시사점을 중심으로』, 한국법제연구원.
- 민주노동총. 2020. 『고용허가제 이주노동자 강제노동 피해 증언대회- 이주노동자 사업장 이동권을 보장하라!』 증언대회 자료집 https://nodong.org/data_paper/7792962
- 민주노동총·이주노조·이주노동자평등연대. 2021. 『착취와 무권리의 고용허가제를 말하다 이주노동자 증언대회』 자료집

- https://nodong.org/data_paper/7799540
- 법무부 출입국·외국인정책본부. 각 연도. 『출입국·외국인정책 통계연보』
및 『출입국·외국인정책 통계월보』
- 법무부. 2022. 『2022년도 외국인 계절근로자 프로그램 기본계획』
- 법무부. 2023. 『2023년도 외국인 계절근로자 프로그램 기본계획』
- 서선영, 2023. “노동 이주와 초국적 도시 공간의 풍경들: 카트만두 그리고 서울”, 서울대 아시아연구소, 『다양성+Asia』, 2023년 가을호
<https://diverseasia.snu.ac.kr/?p=2467>
- 소라미·김정혜·김지혜·류경혜·허오영숙. 2016. 『이주여성 농업노동자 성폭력 실태조사』, 공익인권법재단 공감.
- 안종걸·엄재연·김그루·조선조직화대책회의. 2023. 『조선업 이주노동자 실태조사 보고서』, 전국금속노동조합.
- 오윤식. 2023. “독일 육류산업 부문에서의 ‘직접고용원칙’의 실현”, 민주주의법학연구회, 『민주법학』, 통권 82호. pp.281~314.
- 외국인노동자대책협의회. 2000. 『외국인 산업기술연수생 인권백서』
- 외국인이주·노동운동협의회. 2011. 『고용허가제 7년 이주노동자 실태조사보고 및 토론회』 자료집.
http://www.hrarchive.or.kr/theme/basic/list.php?search_content=&make_where=&make_start_date=&make_end_date=&category=&shape=&detail_url=board_list&no=21085&page=190&develop_mode=
- 외국인이주·노동운동협의회. 2023. 『2023 계절노동자 실태조사 결과보고서』
- 유엔 인종차별철폐협약 한국심의 대응 시민사회공동사무국, 2018. 『유엔 인종차별철폐위원회 2018년 11월 26일-12월 14일 제97차 세션 대한민국 17-19차 국가보고서 심의를 위한 인권시민사회단체

공동보고서』

- 윤자호. 2021. “고용허가제 흐름과 이주노동자 실태- 비전문취업자(E-9), 방문취업자(H-2)를 중심으로”, 『한국노동사회연구소 이슈페이퍼』, 2021(16). pp.1~38.
- 윤지영. 2013. “고용허가제 폐지 이후의 대안”, 민주사회를 위한 변호사모임 노동위원회·노동인권 실현을 위한 노무사모임, 『고용허가제 폐지 이후의 대안에 대한 이주노동운동단위 워크샵』 자료집
http://www.hrarchive.or.kr/theme/basic/list.php?search_content=&make_where=&make_start_date=&make_end_date=&category=&shape=&detail_url=board_list&no=21277&page=213&develop_mode=
- 윤지영. 2015. “현행 이주노동정책의 문제점과 대안-고용허가제를 중심으로”, 『법학논총』, 22(1): pp.79-97.
- 이규용·신선호. 2021. 『사업장 변경제도 개선방안 연구』 보고서, 한국노동연구원.
- 이규용·박영범·신선호·주수인. 2022. 『중장기 고용허가제 개선방안 연구』, 한국노동연구원.
- 이병하. 2014. “국제인권규범과 한국의 이주민 인권”, 『21세기정치학회보』, 24(1): pp.269~290.
- 이은채. 2023. “독일 사례 분석을 통한 한국의 외국인력 도입방안 연구: 전문인력을 중심으로”, 한국유럽학회 『유럽연구』, 40(2). pp.317~355.
- 이주노동자차별철폐와인권·노동권실현을위한공동행동. 2011. 『실패한 고용허가제 7년, 대안을 말하다』 토론회 자료집
http://www.hrarchive.or.kr/theme/basic/list.php?search_content=&make_where=&make_start_date=&make_end_date=&category=

- &shape=&detail_url=board_list&no=21206&page=232&develop_mode=_
- 이주노동119, 2023. 『“돈 벌러 한국 왔다 돈 떼였다”: 이주노동자 임금 체불 피해 증언대회 및 대책 토론회』 자료집.
- 이주정책포럼, 2014. 『고용허가제 10년 평가대회: 이주노동자 차별과 무권리의 고용허가제 19년을 말한다』 자료집
https://migrants.or.kr/bbs/board.php?bo_table=m21&wr_id=94&page=13
- 이주와인권연구소, 2018. 『최저보다 낮은- 2018 이주노동자의 노동조건과 주거환경 실태조사』
- 이주인권연대 농축산업 이주노동자 권리 네트워크, 2013. 『고용허가제 농축산업 이주노동자 인권백서- 노비가 된 노동자들』
- 이한숙·김사강·강혜숙·오경석·우삼열, 2017. 『이주 인권가이드라인 재구축을 위한 연구』, 국가인권위원회.
- 이한숙, 2019. “한국 이주노동자 운동”, 『대한민국 인권 근현대사 4 - 인권운동사』, 국가인권위원회.
- 이한숙·곽재석·권영실·김미선·김사강·김선·박영아·이인경, 2020. 『이주민 건강권 실태와 의료보장제도 개선방안 연구』, 국가인권위원회.
- 이한숙, 2023. “이주어선원에 대한 노동착취, 강제노동 실태”, 『한국사회의 인신매매 실태 진단 및 인신매매 근절을 위한 정책토론회』, 국가인권위원회. pp.59~73.
- 이현아, 2022. “팬데믹이 야기한 고용허가제 정책변화의 기능- 고용허가제 정책 변화 방향 제시를 중심으로”, 『한국행정학회 하계학술발표논문집』, pp.283~293.
- 임운택, 20213. “이주노동자의 인권보호를 위한 이론적 논의와 국제적 실천의 시사점- 문화다양성과 인권의 관점에서”, 『산업노동연

- 구』, 19(2). pp.33~66.
- 장선미. 2023. “외국인근로자의 사업장 변경의 자유 관련 헌법재판소 결정에 대한 비판적 고찰”, 이화여자대학교 법학연구소 『법학논집』, 통권 83호. pp.69~100.
- 전윤구. 2022. “농업분야에서 외국인을 활용한 근로자파견제도 도입의 문제점”, 『고려법학』, 105호. pp.437~458.
- 정연·이나경. 2022. “이주노동자 산업안전보건 현황과 정책과제”, 한국보건사회연구원 『보건복지포럼』, 통권304호(2022.2). pp. 51-65
- 정영섭, 2020. “이주 NGO 활동역사 및 이주노동자 현황”, 이주노동희망센터, 『이주노동 NGO의 역할과 방향에 대한 조사연구 보고서』
http://ijunodong.org/board_SrMv22/6537
- 조성혜. 2022. “방문취업 재외동포의 이중적 지위와 개선과제”, 한국사회법학회, 『사회법연구』, 41호. pp.173~221.
- 조영희·박민정·정기선·이상돈·김홍길·곽재석·남기범·류지호. 2022. 『인구구조 변화에 대응한 새로운 외국인력 유입체계 연구』, 이민정책연구원.
- 주유선. 2021. “이주노동자의 건강권 보장 실태 및 정책과제”, 한국보건사회연구원, 『보건복지포럼』, 295호. pp.25~41.
- 채형복, 2008. “국제이주노동자관리협약에 대한 고찰”, 경북대학교법학연구소, 『법학논고』, 제29집. pp. 339-365.
- 채형복, 2009. “이주노동자관리협약의 자유권 쟁점: 추방과 신체의 자유를 중심으로”, 『세계헌법연구』, 15(3). pp. 439-474.
- 최은실. 2013. “고용허가제 제정 당시의 상황 및 제도의 문제점”, 『고용허가제 폐지 이후의 대안에 대한 이주노동운동단위 워크숍』 자료집.
- 통계청. 2022. 『이민자 체류실태 및 고용조사 결과』 통계청 사회통계국

고용통계과.

통계청 국가통계포털 <https://kosis.kr/>

한권탁. 2023. “외국인 노동문제 개선을 위한 입법적 검토- 외국인 노동 기본법 제정 방안을 중심으로”, 아주대학교 법학연구소, 『아주법학』, 17(2). pp.397~429.

한준성. 2022. “고용허가제 이주노동자(E-9) 사업장 이동 규제의 통치성과 위헌심사의 역설”, 『문화와 정치』 9(2): 5-36.

해양수산부·한국선원복지고용센터. 2023. 『한국선원통계연보 2023』

홍성민·최윤철·박효민·이보연. 2021. 『데이터에 기반한 입법평가: 포용적 성장을 위한 입법(VI)- 외국인근로자고용법』, 한국법제연구원.

◆ 집필진

- 김사강 (이주와 인권연구소)
- 이태정 (성공회대 노동사연구소)
- 정영섭 (이주노동자노동조합)



- | | |
|---------|---|
| • 발 행 일 | 2023년 12월 31일 |
| • 펴 낸 곳 | 전국민주노동조합총연맹 부설 민주노동연구원
04518 서울특별시 중구 정동길 3 경향신문사 13층
전화 (02)2670-9291 / 팩스 (02)2670-9299 |
| • 홈페이지 | http://kctuli.kctu.org |
| • 전자우편 | kctuli2020@gmail.com |