❖ 인 사 말 ❖

먼저 바쁘신 중에도 이주노동자의 어려움을 함께 고민하고 토론하기 위해 참석해 주신 여러 전문가, 시민사회단체 참석자 분들 및 토론회의 발표를 맡아 주신 발제자 및 토론자 분들께 깊은 감사를 드립니다.

금년은 외국인 고용허가제 시행 5주년을 맞이하는 해이지만, 이주노동자가 우리와 함께 노동현장에서 땀 흘린 지는 벌써 20여년 이상이 되었습니다.

우리 위원회는 고용허가제 시행 5주년을 맞이하는 시점에 즈음하여, 오늘 이주노동자의 인권보호를 위해 현 제도를 어떻게 발전시켜야 하는가를 토론하기 위한 시간을 마련하였습니다.

그 동안 우리 위원회는 이주노동자의 인권보호를 위하여 고용허가제 관련 정책권고 및 미등록 이주노동자의 인권보호를 위하여 지속적인 노력을 경주해 왔습니다만, 여전히 풀어나가야 할 숙제들이 산적해 있습니다.

외국인 백만명이 넘었다는 뉴스를 방송과 신문 지면을 통하여 접할 때 마다, 우리 위원회가 무엇을 준비해야 하며, 어떠한 자세로 일해야 하는지를 고민하게 됩니다.

우리 위원회는 이주노동자의 인권보호를 위한 과제들은 시민단체, 학계, 정부 부처 등의 다각적인 협력 속에서만 가능하다는 믿음을 갖고 있습니다.

이번 토론회를 통해, 그 동안 시민사회단체, 학계, 정부가 숙고해 왔던 방안들을 함께 살펴보고, 우리가 지향해야 할 인권적 가치들을 토론하는 의미 있는 시간이 되기를 바라면서, 다시 한번 참석자 여러분 모두의 건승을 기원합니다.

감사합니다.

2009. 7. 30.

국가인권위원회 위원장 **현 병 철**

【진 행 순 서】

좌장 : 문경란 상임위원

시간	내 용
13:40-14:00	**접수 및 등록**
14:00-14:10	**인사말**
14:10-15:10	**제1발표 : 외국인고용정책의 인권적 고려사항과 기본 원칙** • 전형배 (강원대학교 법학전문대학원 교수)
	제2발표 : 이주노동자의 노동권 보장을 위한 고용허가제의 개선 방향과 과제 • 정정훈 (공익변호사그룹 공감 변호사)
15:10-15:20	**다과 및 음료**
15:20-15:40	**사례 발표 : 고용허가제 시행 5년, 이주노동자의 현실** • 가녹완 툼터
15:40-16:40	**토 론** • 설동훈 (전북대학교 사회학과 교수) • 하창용 (노동부 외국인인력정책과 사무관) • 이 영 (외국인이주노동운동협의회 사무처장) • 양혜우 (전 한국이주노동자인권센터 소장)
16:40-17:10	**질의 및 응답**

목 차

❖ 발제문

제1발표 : 외국인고용정책의 인권적 고려사항과 기본 원칙 ····· 1

• 전형배 (강원대학교 법학전문대학원 교수)

제2발표 : 이주노동자의 노동권 보장을 위한 고용허가제의 개선 방향과 과제 ····· 21

• 정정훈 (공익변호사그룹 공감 변호사)

❖ 사례발표

고용허가제 시행 5년, 이주노동자의 현실 ····· 51

• 가녹완 툼터

❖ 토 론 문

• 설동훈 (전북대학교 사회학과 교수) / 57

• 이 영 (외국인이주노동운동협의회 사무처장) / 61

• 양혜우 (전 한국이주노동자인권센터 소장) / 71



외국인고용정책의 인권적 고려사항과 기본 원칙

전 형 배

강원대학교 법학전문대학원 교수

1
발표

외국인 고용정책의 인권적 고려 사항과 기본 원칙

전 형 배 (강원대학교 법학전문대학원 조교수)

Ⅰ. 들어가며

이 글은 외국인 고용정책의 수립과 집행에 필요한 인권적 고려사항을 시론적으로 언급한 것이다. 제목은 외국인 고용정책이라고 했지만 논의 대상은 고용허가제로 입국한(E-9) 이주노동자[1]이다. 방문취업(H-2)으로 입국한 이주노동자의 수가 고용허가제로 입국한 이주노동자수의 약 1.7배 정도 되지만 방문취업은 고용허가제와 전혀 다른 양상의 고용관리가 이뤄지고 있어 논의 대상에서 제외했다. 다만, 한 가지 지적하고 싶은 것은 방문취업은 그 취지가 다소 다르기는 하지만 국내 고용시장에 미치는 영향은 고용허가제보다 훨씬 포괄적인데도 불구하고 사업장이동의 제한이 거의 없기 때문에 그 만큼 미등록을 중심으로 한 인권침해의 문제가 적다. 방문취업 이주노동자의 사례를 분석하여 고용허가제에 수반하는 제한이 경제적으로만 보아도 상당부분 불필요한 것임을 실증적으로 증명할 필요가 있어 보인다.

Ⅱ. 이주노동자 고용 현황

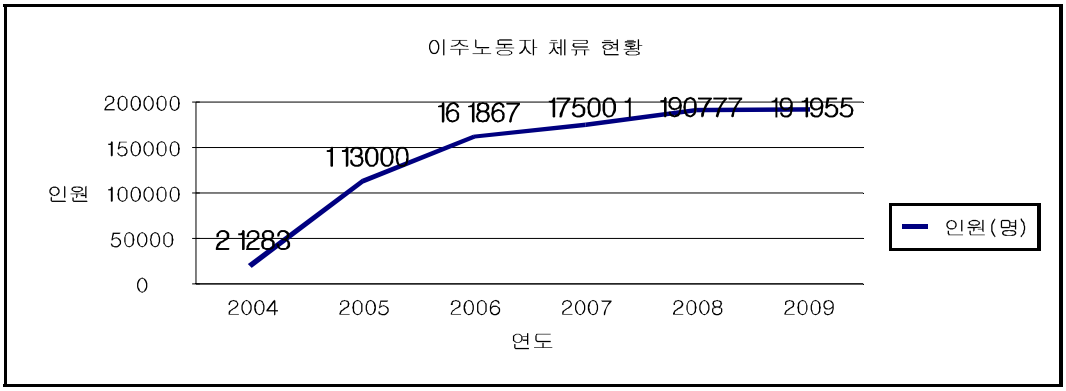
법무부 통계[2]에 따르면 2009. 3. 31. 기준으로 취업자격 체류 외국인은 약 57만 명 정도 되고, 그 중 단순 기능인력으로 분류되는 사람이 약 53만 명이다. 취업자격을 가진 외국인의 약 93%를 차지한다. 단순기능인력 중 고용허가제로 입국한 사람(E-9)이 약 19만 명이

1) 이주노동자는 Migrant Worker의 번역어인데 국내 실정법에서는 외국인근로자를 용어를 사용하고 있다. 이 글에서는 이주노동자로 표현하되 실정법의 내용을 언급할 때는 외국인근로자를 사용한다.

2) www.immigration.go.kr (법무부 출입국·외국인 정책본부 홈페이지) 통계 참조 (2009. 7. 22. 방문).

다. 이것은 북방동포들에게 허용되는 방문취업(H-2)으로 입국한 사람(약 32만 명) 다음으로 많은 숫자다.

고용허가제가 실시된 2004년부터 현재까지의 이주노동자 체류 현황[3]을 보면 아래 <그림 1>과 같다.



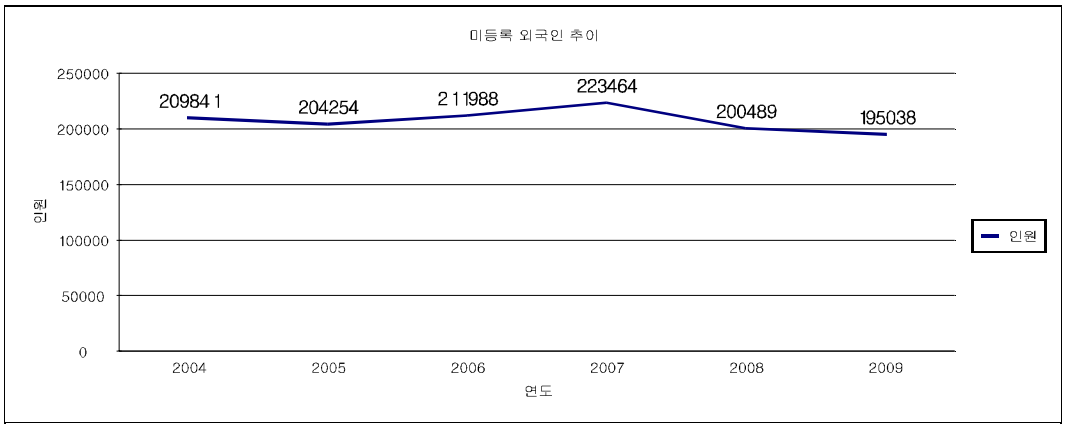
<그림 1 이주노동자 체류 현황>

<그림 1>에서 확인할 수 있는 것처럼 고용허가제 실시 이후, 입국한 이주노동자 수는 꾸준히 증가하고 있다. 다만, 2008년부터는 경제불황이 닥치면서 잠시 주춤하고 있다. 경제불황의 영향이 주로 이주노동자들이 일하는 중소기업에 미치면서 체류현황에도 영향을 주고 있는 것으로 판단된다.

한편, 소위 불법체류로 분류되는 미등록 외국인에 대한 통계[4]를 살펴보면 <그림2>와 같다.

3) 각 연도 출입국 통계연보 참조.

4) 이 통계에서 말하는 미등록은 고용허가제로 입국한 근로자 외에 체류자격이 없는 외국인을 포함한다.



<그림 2 미등록 외국인 체류 현황>

미등록 외국인은 정부의 단속과 추방 정책이 강화되면서 2004년 이후 처음으로 20만 명 아래로 떨어졌다. 그러나 강력한 단속에 있었다고 하지만 여전히 19만 명 이상의 외국인이 체류하는 것을 보면, 우리사회의 경제 구조에서 외국인 노동이 차지하는 비율이나 역할이 이미 고착화된 것이 아닌지 의심스런 부분이 있다. 즉, 미등록 외국인 노동이 단순히 노동자 개인의 선택 문제를 넘어서 한국 사용자의 적극적인 고용의지에 의해서 지지(支持)되고 있는 것으로 생각된다.

Ⅲ. 현행 이주노동자 고용정책[5]과 인권정책

현행법에 나타난 이주노동자 고용정책에 관한 기본원칙으로는 대체성의 원칙과 보충성의 원칙, 그리고 정주화금지의 원칙을 들 수 있다. 이들 3가지 원칙은 출입국관리법과 외국인근로자 고용 등에 관한 법률에서 확인할 수 있다.

5) 이 내용은 전형배, “외국인근로자 고용정책”, 저스티스 (제109호), 한국법학원, 2009. 2, 295쪽~298쪽을 요약한 것이다.

1. 대체성의 원칙

출입국관리법 제17조 제1항은 외국인은 그 체류자격과 체류기간의 범위 내에서 대한민국에 체류할 수 있도록 규정하고 제18조 제1항은 일정한 체류자격을 갖춘 외국인근로자만 근로를 할 수 있도록 하고 제2항은 근무처도 제한하고 있다. 출입국관리법 제18조 제1항은 소위 적용제외 근로자들인데 이들이 하는 업무의 특유한 성격 때문에 내국인 근로자가 담당하기 어려운 업무의 영역에서 근로를 제공한다는 공통점이 있다. 이런 점 때문에 출입국관리법이 규제하고 있는 외국인근로자 고용의 기본원칙으로 대체성의 원칙을 언급한다.[6] 대체성의 원칙에 입각하면 단순노무제공형태의 노동은 국내 인력으로도 충분히 가능했기 때문에 원칙대로라면 이 분야에 대한 이주노동자의 도입은 불가능하다. 그러나 현실적으로 소위 3D 업종의 인력부족현상과 저임금 이주노동자에 대한 선호가 심화되면서 해당 부분에 대해서도 외국인근로자를 도입했던 것이 외국인산업기술연수생제도[7]였고 그 궤를 같이 하는 것이 현행 고용허가제라고 볼 수 있다.

2. 보충성의 원칙

보충성의 원칙은 내국인근로자 우선고용의 원칙이라고 많이 표현되는 원칙이다.[8] 이 원칙은 외국인근로자 고용 등에 관한 법률에 주로 표현되어 있다. 외국인근로자 고용 등에 관한 법률 제6조 제1항은 외국인근로자를 고용하고자 하는 자는 직업안정법 제4조 제1호의 규정에 의한 직업안정기관에 우선 내국인 구인신청을 하여야 한다고 규정하고 직업안정기관의 장은 제1항의 규정에 의한 내국인 구인신청을 받은 경우에는 사용자가 적정한 구인조건을 제시할 수 있도록 상담·지원하여야 하고(제2항), 구인조건을 갖춘 내국인이 우선적으로 채용될 수 있도록 직업소개를 적극적으로 행하여야 한다고 규정하고 있다. 제8조는 제6조

6) 표명환, “현행 외국인고용제도의 법적 문제”, 土地公法研究 (제21집), 한국토지공법학회, 2004, 489쪽.

7) 외국인산업기술연수생제도는 “외국인 산업기술연수사증발급에 등에 관한 업무처리 지침(법무부 훈령 제255호, 1991. 10)”에 의하여 해외투자기업 산업기술연수제도라는 형태로 실시되었고 이후 법무부 훈령 제294호에 의하여 소위 단체추천형 산업연수생제도로서 본격적으로 실시되었다(각각의 구체적인 내용에 대해서는 정진화, “외국인력 고용의 결정요인”, 경제연구 (제23권 제1호), 2005, 148쪽~제149쪽 참조).

8) 표명환, “현행 외국인고용제도의 법적 문제”, 土地公法研究 (제21집), 한국토지공법학회, 2004, 490쪽; 정진화, “외국인력 고용의 결정요인”, 경제연구 (제23권 제1호), 2005, 150쪽.

제1항의 규정에 따라 내국인 구인신청을 한 사용자는 동조 제2항의 규정에 따른 직업소개에도 불구하고 인력을 채용하지 못한 때에는 노동부령이 정하는 바에 따라 직업안정기관에 외국인근로자 고용허가를 신청하여야 한다. 이러한 보충성의 원칙은 대체성의 원칙과는 달리 내국인의 근로가 가능한 분야에 이주노동자의 취업을 인정한다는 것이므로 원칙의 내용만을 고려하면 대체성의 원칙보다 노동시장에 미치는 영향이 더욱 크다고 할 수 있다.

3. 정주화금지의 원칙

한편, 현재의 이주노동자 고용정책은 3년이라는 체류기간을 특정하고 이 기간을 도과하면 특별한 사정이 없는 한 해당 이주노동자의 출국을 강제하고 있다. 일반 이주노동자로 국내에 입국하여 근로를 하는 경우 그 기간은 최장 3년인데 반하여 해당 외국인이 대한민국 국민의 국적을 취득하려면 5년 이상 계속하여 대한민국에 주소가 있을 것을 요건[9]으로 하기 때문에 대한민국 국적이 있는 자와의 혼인 등 특별한 사유가 없으면 대한민국에 정주하면서 대한민국 국적을 취득할 수 없다.[10] 한편, 출입국관리법 제46조 제1항 제7호도 외국인근로자에 대하여 체류자격과 범위의 한도 내에서 체류를 인정하고 이를 위반할 경우 강제퇴거의 대상으로 삼고 있다. 이처럼 현행 외국인 고용정책은 이민정책과 단절되어 운영되고 있으며 나아가 이민으로 전화되는 것을 방지하고 있다.

4. 현행법의 태도에 대한 검토

대체성의 원칙이나 보충성의 원칙은 우리나라 입법에서만 확인할 수 있는 외국인근로자 고용의 대원칙은 아니고 각 국가가 채용하고 있는 일반적인 원칙이라고 볼 수 있다. 화폐의 통합을 바탕으로 빠르게 단일시장으로 통합되고 있는 유럽연합마저도 국적을 기준으로 노동의 국제이동에 대해서는 여전히 위 2개 원칙이 관철하고 있다. 이것은 고용정책의 수립과 집행이 여전히 국가단위로 이루어지고 있고 여기에 소요되는 막대한 비용 또한

9) 국적법 제5조 제1호.

10) 정부가 2008. 11. 3. 국회에 제출한 외국인근로자 고용 등에 관한 법률 일부개정안 제18조의2에 따르면 3년의 고용기간 외에 노동부장관의 재고용 허가를 요건으로 2년 미만의 고용기간을 연장할 수 있도록 하고 있으나 이 역시 기본적으로 노동의 제공을 목적으로 최장 5년 미만이라는 한시적인 고용기간 연장만을 규정한 것이기 때문에 5년 이상 국내 체류라는 국적취득요건과는 거리가 멀다고 하겠다.

국가단위로 조달되기 때문이다.

한편, 정주화금지의 원칙은 고용정책의 문제를 넘어서 이민정책의 문제와 연결이 된다. 이민 자체를 목적으로 하지 않고 일시적인 노동의 제공을 이유로 입국한 외국인에게 대한민국이 영주권 등의 항시적인 체류권한 혹은 더 나아가 시민권 국가에 대응하여 국적을 부여할지 여부는 법체계의 논리적인 판단에 따라 내릴 수 있는 결론이라기보다는 한 국가 혹은 국민의 정체성을 어떻게 형성할 것인가 라는 국가 구성원의 합의가 요구되는 매우 애민한 사안이다. 따라서 이주노동자가 장기간 국내에 체류하면서 대한민국 경제에 도움을 주는 노동을 제공하였다고 하더라도 그에 대해 적절한 경제적 보상만을 하고 여기에 덧붙여 장기적인 혹은 영속적인 체류자격을 부여하지 않는 것을 두고 불법적이라거나 비도덕적이라고 비난할 수만은 없는 측면이 있다.

5. 외국인 고용정책과 인권정책의 긴장관계

고용정책은 학자마다 조금씩 정책의 외연을 다르게 파악할 수 있겠지만 기본적으론 실업을 방지하고 고용을 유지・증진하려는 노동시장에 관한 법률・제도 정책이라고 표현할 수 있겠다. 고용정책에 관한 기본법이라고 할 수 있는 고용정책기본법 제1조도 노동시장의 효율성 향상과 인력 수급의 균형을 도모하는 것을 주요한 고용정책의 수단으로 이해하고 있다. 국가의 시책을 규정한 같은 법 제4조 제1항 제3호도 실업의 방지와 고용안정을 중요하게 고려하고 있다.

이처럼 고용정책의 기본 틀은 실업의 방지와 안정적인 일자리의 제공이라고 볼 수 있는데 이주노동자의 일자리가 내국인의 것과 분리되어 별도의 노동시장을 형성한다면 모를까 양자가 하나의 노동시장에서 경쟁하게 되면 외국인 고용정책은 이주노동자에게 차별적 취급을 강요하는 수단으로 이용될 수 있다. 즉, 대체성의 원칙이 적용된다는 영역에 애초의 전제와 달리 내국인이 들어와서 일을 한다거나, 보충성의 원칙이 적용된다는 점을 남용하여 이미 입국하여 노동을 제공하는 이주노동자의 기득권을 보장하지 않게 되면 곧바로 내국인과 이주노동자의 차별문제가 생긴다. 게다가 2가지 원칙을 기계적으로 관철하기 위해서는 언제든지 내국인이 해당 영역에 들어서면 이주노동자를 배제하여야 하기 때문에 이주노동자의 근로계약기간이 단기로 약정될 수밖에 없는 구조로 고용정책이 설계

된다. 만일 실업상태로 빠지면 구직의 최종적 책임을 이주노동자에게 전가하여 강제출국을 시키는 방식으로 2가지 원칙을 형식적으로 관철한다. 이 문제는 애초 원칙이 잘못되었기 때문이 아니라 원칙을 집행하는데 인권적 고려가 제대로 되지 않기 때문에 생기는 것이다. 대체성 혹은 보충성의 원칙을 유지하면서도 원칙의 집행에 있어 이들이 입국을 하면서 갖게 되는(혹은 국가가 갖도록 명시적 혹은 묵시적으로 유인한) 기본적인 노동 기대권을 성실하게 고려한다면 노동권침해의 문제는 많은 부분 해결이 가능하다. 한편, 정주화금지의 원칙은 원래 장기체류만을 금지하는 원리였는데 실무상으론 가족동반의 금지라는 방식으로 원칙이 관철되다보니 이주노동자의 건강한 가족생활을 방해하는 인권 침해적 결과를 낳고 있다. 이처럼 3가지 원칙은 원래의 목적과는 달리 집행에 있어 인권 침해적 결과를 낳고 있는데 그 이유를 요약하면 결국 인권적 고려가 없기 때문이다. 각 원칙의 세부적 집행에서 요구되는 민감한 인권 감수성이 집행의 효율성에 매몰되기 때문이다. 따라서 원칙을 유지하면서도 인권침해의 폐해를 막기 위해서는 원칙의 집행에 인권적 요소를 고려하는 전향적인 자세가 필요하다.

Ⅳ. 이주노동자 인권의 내용

그렇다면 고용정책을 인권 지향적으로 수립하고 집행하기 위해서는 어떤 사항을 고려하여야 할까? 이 문제에 대한 답을 찾기 위해서 먼저 노동인권의 의미를 나름대로 확정해 보려고 했다. 그리고 2가지 법제도적인 검토 작업을 했다. 하나는 국내법규범이 이미 예정하고 있는 인권보장의 내용이 무엇인지 검토하는 것이고 다른 하나는 국제적 보편 규범이 추구하는 고용에 관한 인권원칙들이 무엇인지를 검토한 것이다. 국내법규범을 검토하는 이유는 무엇보다 실정법이 보호하고 있는 원칙조차 제대로 이행이 되지 않고 있다면 먼저, 그것부터 온전히 이행될 수 있도록 강제하는 것이 보다 실효성이 있기 때문이다. 다음으로 국제법규는 우리나라보다 먼저 이주노동을 경험한 국가들의 반성적 고려를 반영하여 만들어진 것으로 우리나라가 그것을 비준하여 국내법적 효력이 있는 지에 관계없이 법규의 내용을 음미하고 그것을 일부라도 현실에 반영하기 위해 노력하는 것이 제도 운영과 개선에 매우 실천적인 대안이 될 수 있기 때문이다.

1. 노동인권의 보호영역

인권이라고 하면, 보통 인간으로서 당연히 누리는 권리라고 이해할 수 있다.[11] 인권은 인간으로서 당연히 누리는 천부적 권리라는 의미라는 점에서 국민을 전제로 하여 헌법에 보장목록을 규정하는 기본권 보다는 포괄적 의미가 있다. 따라서 인권법이라고 하면 개별법 영역에 구애되지 않고 법 영역 전체를 대상으로 인권문제를 연구한다.[12] 그러나 현대 헌법은 인권의 내용을 대부분 수용하고 있고 우리 헌법 제37조 제1항이 규정하고 있는 것처럼 국민의 자유와 권리는 헌법에 열거되지 아니한 이유로 경시되지 않기 때문에 기본권은 시대의 변화에 따라 꾸준히 그 범위를 확장한다는 것을 고려하면 논의의 편의를 위해 이 글에서는 인권의 의미를 기본권과 같이 사용하고자 한다. 이렇게 이해를 하면, 인권의 보호영역은 헌법의 기본권 분류를 참고하여 구분할 수 있다. 기본권의 내용과 성질에 따라 구분한 권영성 교수의 분류방식[13]을 고려하면, 인권은 포괄적 인권, 평등권, 자유권적 인권, 경제적 인권, 정치적 인권, 청구권적 인권, 사회적 인권 등으로 나눌 수 있다.

이러한 분류를 물론 권리주체로서 국민을 상정하고 있는 것이기 때문에 국민이라면 원칙적으로 이와 같은 인권을 행사하는데 제한이 있을 수 없다. 하지만 이주노동자와 같은 외국인이라면 상황은 달라진다. 헌법학에서 많이 논의되어 왔던 것처럼, 자유권적 인권은 인간의 권리로서 보장되기 때문에 이주노동자도 대부분 그 향유 주체가 된다는 점에는 큰 이견이 없을 것이지만, 국민이라는 법적 정체성을 중시하는 정치적 인권, 사회적 인권, 경제적 인권의 일부는 행사에 제한이 있을 수 있다.[14]

좀 더 범위를 좁혀서 노동인권을 논의한다고 하면 일반적으로 노동에 관한 권리를 개별적 근로관계와 집단적 노사관계로 구분하여 설명한다는 점을 고려할 때, 이주노동자의 개별적 노동인권과 집단적 노동인권을 언급할 수 있다.[15] 여기에 노동과 관련이 있는 사회

11) 권영성, 헌법학원론 (2007년판), 법문사, 2007, 285쪽.

12) 박찬운, 인권법, 도서출판 한울, 2008, 19쪽.

13) 권영성, 헌법학원론 (2007년판), 법문사, 2007, 306쪽~307쪽.

14) 설동훈, "외국인노동자와 인권", 민주주의와 인권(제5권 2호), 전남대학교 5.18 연구소, 56쪽은 이주노동자의 인권영역을 자유권, 평등권, 사회권 3가지로 구분하고 있다.

15) 최문기외 6인, 인권과 법, 세종출판사, 2003, 249쪽 이하 제13장(노동인권)은 헌법학과 노동법학에 다루는 근로의 권리와 근로3권을 노동인권의 내용으로 다루고 있다. 인권법교재발간위원회(이원희 집필부분), 인권법, 아카넷, 2006, 341쪽 이하 노동과 인권도 동일한 범주를 내용으로 하고 있다.

보장 인권 그리고 경영참가를 고려하여야 한다. 한편, '이주노동자'라고 하는 사회적 신분의 특수성 때문에 차별의 문제가 주된 이슈가 될 수밖에 없는데 따라서 각 노동인권 고유의 사항에 대한 보장과 아울러 포괄적으로 각 영역에 대한 헌법 제11조 평등권의 해석·적용이 중요한 과제가 된다. 그리고 이주노동이라는 특성 때문에 가족생활의 보호가 중요한 이슈가 될 수 있다.[16] 아래에서는 위와 같은 기준으로 노동인권의 각 영역을 하나씩 간단하게 검토를 해보고자 한다.

2. 개별적 노동인권

근로기준법 제6조는 사용자는 근로자에 대하여 국적이나 사회적 신분을 이유로 근로조건에 대한 차별적 대우를 하지 못하도록 규정하고 있다. 이러한 차별금지의 원칙은 근로계약관계의 3 국면에 모두 적용되는 것으로 헌법 제11조가 개별 법률에 투영된 예라고 설명할 수 있다. 이주노동자가 근로기준법에서 말하는 근로자라는 사실에는 다툼이 없는데 그렇다면 근로기준의 차별금지 원칙은 당연히 이주노동자에게도 적용된다. 따라서 이하에서는 국내법규로는 근로기준법을 중심으로 개별적 노동인권의 내용을 살펴보고자 한다.

개별적 노동인권과 관련한 사항이라고 하면 비인격적 처우를 받지 아니할 권리, 강제노동을 강요받지 아니할 권리, 공정한 재판을 받을 권리, 사생활을 보장받을 권리, 사상의 자유, 표현의 자유, 포괄적인 권리로 차별받지 아니할 권리 등이 언급되기도 한다.[17] 이것은 유럽연합 인권규약(the European Convention on Human Rights) 중 노동에 관련한 사항을 열거한 것인데 보다 체계적으로 분석한다고 하면 개별적 노동인권은 근로계약의 변동과정을 기준으로 근로계약관계의 성립, 전개, 소멸이라는 3가지 영역으로 구분하여 살펴볼 수 있다.

가. 근로계약의 성립과 근로조건 사전고지

근로기준법 제4조는 근로조건은 근로자와 사용자가 동등한 지위에서 자유의사에 따라

16) 최문기 외 6인, 인권과 법, 세종출판사, 2003, 269쪽 이하 제14장(외국인근로자의 인권)에서는 이주노동자의 출입국, 법률구조, 인권침해사범의 단속, 권리보호 홍보활동, 불법체류자 출국유예를 다루고 있다.

17) Simson Honeyball, Labour Law(9th Edition), Oxford University Press, 2006, p438.

결정하여야 한다고 규정하고 있다. 자유로운 계약의 체결을 위해서는 먼저, 근로조건이 명확하게 확정되고 그 내용이 충분히 이해할 수 있도록 설명하여야 한다. 근로기준법 제17조는 사용자는 근로계약을 체결할 때에 근로자에게 임금, 소정근로시간, 제55조에 따른 휴일, 제60조에 따른 연차 유급휴가, 그 밖에 대통령령으로 정하는 근로조건을 명시하여야 하도록 규정하고 이 경우 임금의 구성항목·계산방법·지급방법, 소정근로시간, 제55조에 따른 휴일 및 제60조에 따른 연차 유급휴가에 관한 사항은 서면으로 명시하고 근로자의 요구가 있으면 그 근로자에게 교부하여야 한다고 규정한다. 근로기준법 제14조에 따르면 사용자는 근로기준법과 근로기준법에 따른 대통령령의 요지와 취업규칙을 근로자가 자유롭게 열람할 수 있는 장소에 항상 게시하거나 갖추어 두어 근로자에게 널리 알려야 한다. 또 대통령령 중 기숙사에 관한 규정과 근로기준법 제99조제1항에 따른 기숙사규칙을 기숙사에 게시하거나 갖추어 두어 기숙하는 근로자에게 널리 알려야 한다.

ILO Convention concerning Migration for Employment(이하 'C97') Article2는 고용에 관한 정확한 정보를 무료로 제공하도록 규정하고 있고, Article3은 체약국에게 출입국에 관련하여 잘못된 정보(misleading propaganda)가 유포되지 않도록 모든 적절한 조치를 취하도록 규정하고 있고 이를 위해 다른 체약국과의 협력하도록 하고 있다. ILO Convention concerning Migrations in Abusive Conditions and the Promotion of Equality of Opportunity and Treatment of Migrant Workers(이하 'C143) Article12(c) 는 체약국이 이주노동자에게 고용, 사회보장, 근로3권, 문화적 권리, 개인적 혹은 집단적 자유에 관한 정책을 교육하도록 하고 나아가 거기서 파생되는 권리와 의무, 권리의 실현을 위해 효과적인 절차 등에 관해서도 교육하도록 하고 있다. International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families(이하 'CMW') Article33 도 협상의 권리, 체류 조건, 이주노동자의 권리와 의무 등에 관한 정보를 제공받을 권리가 있다고 규정한다.

이주노동자의 근로계약 성립과 관련해서는 근로조건이 계약의 양 당사자 사이에서 자유의사에 따라 결정되지 않는다는 문제가 먼저 제기된다. 송출당시 제시된 근로조건보다 훨씬 열악한 국내 근로조건에서 일하고 있다는 이주노동자의 진술이 있는 것을 보면[18], 근로계약의 체결과 관련하여 입국 후 종사하게 될 근로조건의 현실에 대해서 정확한 정보가 제공되지 않고 있는 것으로 보인다. 근로조건이 애초 예정한 것과 다르다면 이론적으로 근로

18) 민주노총, 이주노동자 송·출입과정과 민주노총의 개입과제(워크샵 자료집), 2008, 29쪽.

계약을 해지하고 다른 사업장으로 이동을 하면 되지만, 현실적으로 사업장 이동이 매우 제한적으로 이뤄지고 있고 설령 근로계약을 해지할 수 있다고 하더라도 새로운 근로계약을 일정한 기간 내에 체결하지 못하면 출국을 하여야 하는 부담 때문에 사실상 강제노동을 강요하는 결과를 초래한다. 강제노동은 근로기준법 제7조가 금지하고 있는 사항이다.

근로조건은 이주노동자가 이주노동을 선택할 때, 따져야 하는 경제적 득실 평가에 가장 중요한 요소이다. 이것이 제대로 공지되지 않으면 이주 노동의 시작 단계부터 인권침해는 예정되는 것이다. 한편, 이주노동자의 보고에 의하면 입국 전 교육은 한국에서 노동운동이나 노조활동을 하지 말라는 주의와 문제가 생기면 대사관이나 산업인력공단을 통해 해결하라는 말만을 듣는다고 한다. 근로조건을 포함하여 보다 포괄적이고 섬세한 입국 전 교육이 있어야 한다. 현재 송출국에서 어떤 교육이 구체적으로 이뤄지고 있는지, 그 내용이 타당한지, 타당하지 않다면 어떤 내용의 교육이 이뤄져야 하는지 연구가 있어야 한다. 그리고 당연한 것이지만 이런 교육은 공식적으로 표준화되어야 한다. 현재 외국인 근로자의 고용 등에 관한 법률은 외국인 취업교육을 규정하고 있지만(제11조) 이것은 입국 후의 교육인데다가 그 내용도 개별 근로조건의 관한 정보를 제공하는 것이 아니어서 이주노동자가 입국 여부를 선택할 때 정확하고 충분한 판단 근거를 제공하지 못하고 있다.

나. 근로시간과 임금

근로계약의 전개에 있어서 가장 중요한 요소는 근로시간과 임금이다. 근로시간의 인권적 규제는 근로기준법이 정한 한도를 초과하는 과중한 근로시간을 부여하고 있는지 여부와 내국인과 차별적인 근로시간 규제를 하고 있는지 여부로 요약된다. 한편 임금과 관련해서는 임금의 최저하한을 규정한 최저임금법이 제대로 준수되고 있는지, 동일가치노동동일임금이 이주노동자에게 적용되고 있지는 여부를 검토하여야 한다.

근로기준법이 정한 근로시간을 초과한 근로에 대해서는 마땅히 시간외 근로수당을 지급하여야 하고 내국인과 동일한 임금을 받기 위해 내국인보다 더 긴 시간을 일해야 한다면 역시 내국인 기준으로 환산한 임금액과의 차액을 지급하여야 한다. 이주노동자를 고용하는 이유는 부족한 국내인력을 보충하기 위한 것이지(보충성의 원칙), 내국인 보다 적은 임금을 지급하고 동일한 질과 양의 노동력을 제공받기 위해서가 아니다. 보충성의 원칙이

온전히 관철되기 위해서는, 이주노동자 고용정책이 정상적으로 작동하기 위해선 차별적인 장시간 저임금을 노린 이주노동자 고용을 봉쇄하여야 한다.

이주노동자에게도 당연히 최저임금법은 적용된다. 최저임금법 제2조에서는 최저임금법이 적용되는 근로자의 범위를 근로기준법 제2조의 근로자와 같다고 규정하고 있기 때문이다. 최근 이슈가 되고 있는 숙식비를 최저임금액 산정에 포함시키는 문제는 법상으론 적용대상을 이주노동자로 한정하지 않는다고 할지라도 실제 적용대상의 대부분 이주노동자라면 차별 문제를 제기할 수 있다고 생각한다. 현황의 포괄적인 분석이 필요한 사안이다. 한편, 모든 근로자에 대해서 숙식비를 임금액으로 환산하여 최저임금액 산정에 포함시키게 되면 숙식비의 법적 성격은 후생복리적 현물이 아니라 임금이 되는 것이고 정기적, 일률적인 속성이 있으므로 각 종 법정수당 산정의 기준이 되는 통상임금에도 해당하고 나아가 퇴직금 산정의 기준이 되는 평균임금에도 포함된다. 따라서 숙식비를 최저임금 계산에 포함시킨다는 주장이 위와 같은 부수적 효과가 있다는 사실을 주지하고 있는지 확인시킬 필요가 있다. 만일, 이런 효과를 부인하면서 최저임금 산정에 한하여 숙식비를 포함시키겠다는 의도라면 또 다른 차별을 불러일으킬 수 있다.

동일가치노동 동일임금의 문제는 아직까지 크게 이슈화되지 않고 있지만, 어쩌면 이주노동의 본질을 건드리는 것일 수 있다. 왜냐하면 법상으론 이주노동이 필요한 이유를 부족한 인력난을 해소하기 위한 것으로 보고 있지 저임금 노동의 확보로 보지는 않기 때문이다. 따라서 동일가치노동을 제공하고 있는데도 외국인이라는 이유로 내국인보다 적은 임금을 지급받는다면 이것은 차별이 된다. 문제는 동일가치노동의 평가인데 이것에 대해서는 내국인 사이의 동일가치노동 평가기준 조차 정립되어 있지 못한 난망한 상황이다. 이주노동자의 경우, 한국어 의사소통능력, 해당 직군의 교육과 경험, 숙련도 등을 이유로 동일가치노동을 인정받는데 불이익을 받을 수 있는데 이 부분에 대한 연구도 외국의 경험을 참고하여 차근차근 해 나갈 필요가 있다.

다. 근로과정과 비인격적 처우

근로계약의 전개과정에서 있을 수 있는 또 다른 인권침해 사항으로 비인격적 대우를 생각할 수 있다. 보통 명예훼손 혹은 모욕적 발언을 수반하는 대우인데 그것이 형법상 명예

훼손 혹은 모욕죄를 구성하면 형사처벌의 대상이 되고 민사상 불법행위를 구성하면 손해배상의 대상이 되는 것은 당연하다. 이주노동에서 이 문제는 보다 다른 방식의 규제가 필요한데 여기서 제안하고 싶은 것은 비인격적 대우가 지속적으로 발생하는 사업주에 대해서는 향후 고용허가제를 사용할 수 없도록 제재하는 것이다. 형사처벌이나 손해배상은 장기체류가 보장되지 않는 이주노동자가 사용하기에는 절차의 진행이 매우 느리고 복합하고 사안의 경중에 따라 다를 수는 있지만 처벌이나 배상의 내용도 매우 제한적일 수 있다. 따라서 여전히 이주노동자의 적극적인 협조가 필요한 사항이기는 하지만 고용허가제 사용을 제한하는 것이 보다 효과적인 제재수단이 될 수 있을 것이다. 좀 더 실무를 자세히 파악할 필요가 있기는 하지만 필자가 알기로 이런 내용으로 이주노동자 고용제한 조치를 받은 사용자는 없는 것 같다. 현재 외고법이 정하고 있는 고용제한 사유는 고용허가서를 발급받지 아니하고 외국인근로자를 고용한 때(제20조 1항 1호), 사용자가 입국 전에 계약한 임금 그 밖의 근로조건을 위반하거나 사용자의 임금체불 그 밖의 노동관계법의 위반 등으로 근로계약의 유지가 어렵다고 인정되거나 거짓 그 밖의 부정한 방법으로 고용허가를 받아 고용허가가 취소된 적이 있는 때(제20조 1항 2호, 제19조 1항 각 호), 외고법 혹은 출입국관리법을 위반하여 처벌된 때(제20조 1항 3호), 외국인근로자 고용허가서를 발급받은 날부터 6월 이내에 내국인근로자를 고용조정으로 이직시키거나 외국인근로자에 대하여 근로계약에 명시된 사업 또는 사업장외에서 근로를 제공한 때(제20조 1항 4호, 시행령 25조)로 한정되어 있다.

라. 근로계약의 해지와 실업

근로계약의 해지에 따른 법적 지위는 내국인과 이주노동자의 차이를 보여주는 중요한 지점이다. 내국인은 근로계약이 종료하면 고용보험의 보호를 통해서 이후의 취업준비를 하게 되지만, 이주노동자는 근로계약이 해지되면 일정 기간 내에 재취업이 되지 아니 하면 강제출국의 대상이 되지 재취업의 지원대상이 되지 아니 한다. 이주노동자를 고용보험의 보호대상으로 삼는 다고 하여도 재취업의 문제는 쉽게 해결되지 않는다.[19] 무엇보다 재취업을 하기 위해선 충분한 취업준비기간이 있어야 하는데 외고법은 원칙적으로 2개월

19) 현행 고용보험법은 이주노동자를 원칙적으로 적용대상에서 제외하고 있다(고용보험법 제10조 5호, 시행령 제3조 2항 1호).

을 구직기간으로 하기 때문에 체류기간에 관한 외고법의 개정 없이는 고용보험을 적용한다고 하더라도 실효성이 많이 떨어진다. 게다가 고용보험법은 실업상태의 근로자에게 실업급여와 고용촉진을 위한 지원이라는 2가지 보호 장치를 예정하고 있는데 특히, 후자의 지원을 받으려면 충분한 체류기간이 보장되어야 하는데 현재의 체류기간에 관한 제도와 실무를 변경하지 않으면 고용보험의 적용대상이 된다고 하더라도 약간의 실업급여는 받을 수 있을지언정 고용촉진의 대상이 되기는 어렵니다. 여기에 보태어 이주노동자 고용정책의 거시적 이론과 충돌되는 문제도 있다. 이주노동에 대한 고용정책의 기본은 보충성이다. 거시 정책만을 고려하면 국가가 이주노동자에게 입국 전에 예정한 단순기능인력 이상의 새로운 취업교육을 제공하여 이를 바탕으로 이주노동자의 새로운 취업을 알선할 의무를 부담한다고 쉽게 단정 혹은 주장할 수 없는 문제가 있기 때문이다.

이것에 대해서 지금까지 정리된 생각은 국가가 제한 없는 적극적인 직업교육의무를 부담한다고 해석할 수는 없을 지라도 적어도 외고법 제9조 3항이 정하고 있는 1년이라는 계약기간 내에 근로계약이 해지 된 때에는 나머지 기간에 대해선 실업급여의 지급, 취업촉진을 위한 적극적 조치 등이 고려되어야 한다는 것이다. 왜냐하면, 현재의 이주노동은 계약당사자인 이주노동자와 사용자의 교섭을 통해서 이뤄지는 것이 아니라 국가의 주도하에 근로계약이 체결되는 것으로 이주노동을 유인한 국가는 최초 계약기간 동안에는 이주노동자가 근로를 제공하고 임금을 지급받을 수 있도록 필요조치를 취하여야 하고 그것이 어려울 때는 고용보험의 보호를 통해 그 의무를 대체하여야 한다고 보기 때문이다.

3. 집단적 노동인권

집단적 노동인권은 근로3권을 이주노동자가 향유할 수 있느냐의 문제다. 헌법 제33조 제1항은 근로자는 근로조건의 향상을 위하여 자주적인 단결권·단체교섭권 및 단체행동권을 가진다고 규정한다. 문리해석상 이주노동자의 단결권, 단체교섭권, 단체행동권을 제한하지 않고 있으며 위 규정을 구체화한 노동조합 및 노동관계 조정법(이하 '노조법') 제5조도 근로자는 자유로이 노동조합을 조직하거나 이에 가입할 수 있다고 규정하고 있기 때문에 이주노동자라는 신분 때문에 노동조합의 가입이 부정되거나 노동조합을 설립 못하는 것은 아니다. 게다가 노조법 제9조는 노동조합의 조합원은 어떠한 경우에도 인종, 종교,

성별, 연령, 신체적 조건, 고용형태, 정당 또는 신분에 의하여 차별대우를 받지 아니한다고 규정하여 노동조합 가입 후의 차별을 금지하고 있다. 특히 이 규정에는 인종, 신분에 의한 차별금지가 규정되어 있는 만큼 실정법은 이주노동자의 노조가입 및 노조설립을 허용하고 있다는 해석이 가능하다.

다만, 미등록 이주노동자의 근로3권에 대해서는 현재 다툼이 있다. 서울행정법원 2006. 2. 7. 선고 2005구합18266판결과 서울고등법원 2007. 2. 1. 선고 2006누6774 판결이다.[20] 사건의 개요는 이렇다. 서울, 경기, 인천 지역에 거주하는 외국인 노동자 91명은 2005년 4월 24일 노조 창립총회를 개최하고 5월 3일 노동부장관에게 서울・경기・인천・이주노동자노동조합의 노조설립신고서를 제출했는데 서울지방노동청장은 ① 설립신고서에 조합원인 이주노동자가 근무하는 사업 또는 사업장별 명칭 등을 기재하지 않은 것, ② 노조에 소속된 이주노동자의 전체 명단을 제출하지 않은 것, 그리고 ③ 조합원 중에 소위 불법체류자가 있다는 것이었다. 이에 대해 노조는 서울행정법원에 노동조합 설립신고서 반려처분 취소소송을 제기하였으나 1심에서는 노동부의 이유를 받아들여 패소했다가 항소심인 고등법원에서는 승소를 했다. 이주노동자의 단결권 보장은 ③번이 주된 쟁점이 된다. 이와 관련에서 서울지방노동청은 출입국관리법 제18조를 근거로 불법체류 외국인은 노조를 만들거나 가입할 수 없다는 논리를 폈다. 출입국관리법 제18조는 외국인이 대한민국에서 취업하고자 할 때에는 일정한 체류자격을 받아야 한다고 규정하고 있고 위와 같은 체류자격을 가지지 아니한 외국인을 고용하거나 고용을 알선 또는 권유하여서는 아니 되며 이를 위반할 경우 형사처벌된다고 규정하고 있다. 따라서 서울지방노동청은 이처럼 취업자격이 없는 외국인을 고용할 수 없다면 이들에 대해서는 향후 근로관계를 체결할 가능성이 없는 것이고 따라서 노조를 설립하거나 가입할 최소한의 요건도 갖춘 것이 아니라는 취지의 주장을 했다. 1심 법원 판결의 요지도 동일하다.[21]

고등법원은 출입국관리법의 취지는 취업자격이 없는 외국인의 고용이라는 사실적 행위

20) 이 사건은 현재 대법원 특별2부에 배당되어 심리 중에 있다(2007두4995).

21) 다소 다른 논지로 미등록 이주노동자에게 근로3권이 인정되어 새로운 노동조합의 설립에 참여하거나 기존 노동조합에 가입하여 단결활동을 하는 것은 문제가 없지만 미등록 이주노동자만으로 구성된 노조를 설립하는 것은 미등록 이주노동자에 대한 근로관계에 대해 근로관계 정지설을 채택하고 있는 대법원 판례에 비추어 보보면, 사용자는 언제든지 근로계약을 해지할 수 있으므로 장래 근로조건의 개선이라는 노조의 본질적 목적을 달성할 수 없으므로 불가하다는 견해가 있다(박종희/강선희, 이주근로자 인권보호에 관한 법제도 운영과 개선방안, 고려법학(제50호), 고려대학교 법학연구원, 2008, 436쪽).

자체를 금지하는 것에 불과할 뿐이지 여기서 더 나아가 사용자와 대등한 관계를 이루어 근로조건을 향상시키기 위한 근로자단체를 결정하는 것까지 금지하려는 규정으로 보기 어렵다는 판단을 했다. 항소심 판단의 전제에는 취업자격이 없는 외국인이 적법하지는 않더라도 사실상 근로를 제공하고 있는 경우에 취업자격이 없다는 이유로 고용계약이 당연무효라고 할 수 없다는 대법원의 판례가 깔려있는 것으로 보인다. 즉, 대법원은 이전부터 취업자격이 없는 근로자라고 하더라도 현실적으로 근로를 제공하였다는 근로기준법의 보호를 받을 수 있고 산업재해 발생시 관련 법령에 따라 요양 등을 받을 수 있다는 판결을 했는데 항소심은 이러한 대법원의 판례에 터 잡아 개별적 근로조건을 보호받을 수 있다면 집단적으로 그 보호를 요구할 수 있는 권리도 인정해야 한다는 논리를 폈던 것으로 판단된다.

미등록 외국인노동자만의 노조에 대해선 "장래 근로조건의 개선을 목적으로 하는 근로3권의 보장 질서를 실현할 수 없어 제한될 수밖에 없다." 는 논증도 할 수는 있다. 그런데 만일, 사용자가 임의로 교섭에 응한다면 문제 상황은 달라진다. 미등록 이주노동자가 장래의 근로조건 개선을 위한 활동을 할 수 없다는 것은 사용자가 미등록을 이유로 근로계약을 해지할 수 있다는 점에 착안한 의견이지만 자세히 내용을 보면, 사용자는 근로계약을 해지'할 수' 있을 뿐 미등록을 이유로 당연히 근로계약이 해지'되는 것'은 아니다. 따라서 여전히 근로조건은 개선의 여지가 있다. 한편, 개별 사용자가 근로계약관계를 종료시키고 단체교섭에 응하지 않는 것과 근로조건의 유지 혹은 개선을 위해 관련 근로자들이 단결하는 것은 별개의 문제다. 단결했는데 근로계약의 해지로 교섭을 할 상대방이 없다는 것은 단결의 실효성이라는 사실상의 문제이지 단결권이라는 기본권의 행사를 부인할 문제는 아니라고 생각한다. 한편, CMW는 미등록(non-documented) 이주노동자의 단결권에 대해선 규정하는 것이 없고 오히려 등록 이주노동자에게 보장되는 단결권을 비롯한 각 종 권리에 관한 규정이 미등록 이주노동자의 그러한 권리를 묵시(implying)하는 것으로 해석되지 않는다고 규정하여(CMW 35) 이 문제에 대해선 침묵을 하고 있다. 어쨌든 향후 대법원 판결은 미등록 이주노동자의 집단적 노동인권문제 뿐만 아니라 이들의 노동인권 전반에 큰 파급효를 가져올 것으로 보인다.

5. 사회보장과 노동인권

건강보험과 산재보험이 이주노동자에게 적용된다는 점에 대해선 제도상으로나 이론상으로나 큰 다툼이 없어 보인다. 고용보험에 관해서는 앞에서 다루었으므로 국민연금만을 언급하면, 국민연금법 제126조는 국민연금법의 적용을 받는 사업장에 사용되고 있는 외국인과 국내에 거주하는 외국인으로서 대통령령으로 정하는 자 외의 외국인은 제6조에도 불구하고 당연히 사업장가입자 또는 지역가입자가 된다고 규정하고 있다. 이주노동자(E-9)은 대통령으로 정하는 적용제외대상이 아니다. 한편, 실무상으론 이주노동자가 귀국을 할 때, 국민연금공단이 반환일시금을 지급하는 것으로 되어 있다.[22)]

6. 가족생활의 보장

이주노동자의 가족생활의 보장은 정주화 금지 원칙과 큰 긴장관계가 있다. 정주화 금지는 앞서 살핀 대로 이주노동자의 가족생활을 제한하는 원칙이 아니지만 가족생활을 보장하면 정주의 요구가 더욱 커질 수밖에 없기 때문에 정책적으로 가족의 입국을 허가하지 않는다. 그러나 CMW는 서문과 각 조문에서는 이주는 가족이산의 문제를 수반하기 때문에 이를 고려한 정책을 촉구한다. CMW는 이주노동자 가족에 대한 정책을 상세하게 규정하고 있는데 가족의 범위(Article4), 신체의 자유와 적법절차 보장(Article10, 16, 17, 18, 19, 20 등), 강제노동금지(Article11), 사생활의 보호(Article14), 재산권보장(Article15), 가족생활의 보장(Article44, 50, 53, 56 등) 등이 그것이다.

가족동반을 허용할 때는 CMW에서 규정하고 있는 가족 구성원의 인권보장을 위한 추가적인 조치가 수반되어야 하는데 그에 대한 비용부담이 큰 과제다. CMW 규정의 전반적인 취지는 가족동반으로 발생하는 비용을 이주노동자 일방에게 전가하지 않도록 하는 것이지만(Article44), 가족생활에 소요되는 각종 비용 부담을 정확하게 어떻게 이주노동자, 사용자, 국가가 분담할 지에 대한 합의와 이에 따른 입법적인 조치 없이 동반의 즉각적인 실현만을 일단 강조하게 되면 가족의 결합이라는 인권적 홍호의 취지는 결합 이후의 빈곤한 생활과 이로 인한 인권침해라는 결과 때문에 크게 퇴색할 수 있다. 이 점에 대한 세밀한 검토와 연구가 필요하다.

22) 국민연금관리공단 홈페지(www.nps.or.kr) 참조(2009. 7. 24. 방문)..

Ⅴ. 나가며 - 이주노동자 인권정책의 방향

지금까지 서술한 이주노동자 고용정책의 인권적 고려사항을 정리하면 다음과 같다.

1. 이주노동자에 대한 충분한 사전 정보제공절차가 마련되어야 한다.
2. 적어도 최초 근로계약 체결기간 동안의 체류를 보장하여야 한다.
3. 동일가치노동 동일임금에 대한 현장조사와 노동의 가치평가에 대한 기준을 연구해야 한다.
4. 인권침해 사용자에 대한 고용허가제 사용 제한을 고려할 필요가 있다.
5. 단결권 보장을 위해선 내국인 노조의 연대가 필요하다.
6. 체류기간 동안 고용보험의 의무가입을 통해 실업으로 인한 인권침해를 막아야 한다.
7. 가족동반을 목표로 하되 동반실현 이전에 동반에 따른 비용, 사회보장 등을 제도설계가 우선되어야 한다.

이주노동자의 노동권 보장을 위한 고용허가제의 개선 방향과 과제

정 정 훈
공익변호사그룹 공감 변호사

2
발표

이주노동자의 노동권 보장을 위한 고용허가제의 개선 방향과 과제

정 정 훈 (공익변호사그룹 공감 변호사)

1. 위선의 언어와 법 – 고용허가제에 대한 근본적 질문

크레파스 명칭에서 '살색'이 빠진 지는 오래다. 그리고 한 미식축구 선수의 성공을 계기로 이른바 '혼혈인' 차별 문제의 대안을 말하는 목소리들도 무성했다. 그러나 공권력 행사 대상에는 여전히 '살색'이 존재하며, 이주노동자에 대한 차별적 인식의 뿌리는 제도 그 자체에 닿아 있다. 적법절차원칙이 헌법적으로 확인되고, 법치주의가 상식이 된 사회라지만, 미등록 이주노동자들에 대하여는 무법적인 공권력 행사가 절차 내에서 반성 없이 이루어져 왔다. 차별적 관행이 가능한 사회적 토대가 무엇인지를 우리는 아프게 성찰해야 한다. 그 성찰은 법과 제도, 언어 속에 뿌리 내린 우리들의 위선을 확인하는 것으로부터 시작되어야 한다.

제도와 언어가 존재의 진실을 가리는 대표적인 예로는 '산업연수생'의 경우를 들 수 있다. '산업연수생'은 더 이상 '노예'가 허용되지 않는 사회에서 이방인에게 노예의 자리를 할당하는 방식이었다. 10년이 넘는 세월 동안 우리는, '연수생'이라는 말로서 별 죄의식 없이 타인에게 '노예'의 삶을 강제할 수 있었다. '연수생'이라는 언어의 전략 없이는 이 제도가 유지될 수 없었을 것이다.

한국 사회에서는 정부가 주도하는 '다문화' 담론이 유행이다. 그러나 '다문화사회'로의 제도적 가능성은 철저히 배제한 채, '다문화' 담론들만이 무성하다. 정부에 의해 적극적으로 유통되는 '다문화주의'는 실질적인 '다문화사회'로의 변화를 거부하는 '거짓'의 포석에 불과하다.

또 여수에서는 '보호소'라고 부르는 '감금'시설에서, 무고한 생명들이 쇠창살에 갇힌 채 '문을 열라'고 외치며 죽어갔다. 보호 없는 곳을 '보호소'라고 부르며, 적법절차의 통제를

쉽게 비켜갈 수 있었다. '연수생', '보호소', '다문화주의'라는 말로서 가리고 있는 현실의 폭력성을 보려는 근본적인 노력이 존재하지 않는 한, 우리의 인식과 실천은 제자리일 수 밖에 없다.

연수생제도가 폐지된 후 시행되고 있는 고용허가제는 이주노동자의 사업장 변경을 원칙적으로 금지한다. 특정 사업자에 대한 신분적 예속을 부과하는 규정을 그대로 두고도 우리는 무심하다. 그러나 사업장 변경의 원칙적 금지는 '내국인 고용 보호'라는 표면적 명분과는 본질적으로 다른 사회적 효과를 겨냥한다. 이주노동자의 저임금을 강제하여 사업주의 초과 잉여를 제도적으로 보장하는 것이다. 고용허가제를 '또 하나의 현대판 노예제도'라고 부르는 것은 바로 이 지점에서다. 일정한 경우에 '3회'만 사업장 변경을 허용하는 고용허가제 규정은 다음과 같은 장면을 떠올리게 한다. 세 가지 열쇠를 쥐고 이주노동자들의 발목에 족쇄를 채우는 '리바이어던'(국가)이 말한다. '당신들은 이제 연수생이 아니라 노동자'라고, 그러나 '자유는 예외로 세 번뿐'이라고.

2. 외국인정책기본계획의 추진과 고용허가제

가. 정책의 변화 - 시장에서 국가로

시 기	1987 ~ 1991. 10	1991. 11 ~ 2003. 8	2003. 8. ~ 2007. 5.	2007. 6. 1. ~
특 징	정책 부재 미등록 활용	산업연수제	고용허가제 산업연수제 병행	고용허가제 일원화
주 요 정 책		91. 10. 해투연수제 93' 산업연수제 98' 연수취업제 99' 재외동포법 제정 02' 취업관리제	03' 고용허가제법 제정 03. 미등록합법화 04. 8. 고용허가제 시행 06. 5. 제1회 외국인정책회의	07. 3. 방문취업제시행 07. 4. 재한외국인처우기본법 07. 5. 출입국외국인정책본부
내 용		시장 우위 노동부의 고용허가제 도입 시도 좌절(95') 및 산업연수제도의 수정	전환기	국가 우위의 통제·관리형 정착 (법무부 중심) 국가주의·민족주의적 배제와 통합

2003. 8. ‘고용허가제’를 분기점으로 이주노동정책은 시장이 주도하는 유형에서 국가가 주도적으로 관리・통제하는 유형으로 전환되었다. 2006. 5. 26. (노무현)대통령 주재로 개최된 제1회 외국인정책회의는 ‘외국인력정책’이 국가 이민정책으로의 통합적인 체계를 갖추어가는 상징적인 전환이었다. 제1회 외국인정책위원회에서 확정된 <외국인정책 기본방향 및 추진체계>는 ‘외국인정책에 관한 기본법’을 마련하고, ‘외국인정책 총괄 추진기구’를 설치하여야 한다는 내용을 골자로 하며, 이후의 정책은 이 <기본방향>의 일정표를 그대로 진행하고 있는 것으로 평가된다. 이후 총괄추진기구로서 법무부 출입국・외국인정책본부(’07.5.10.)가 출범함으로써 그동안 부처간 단편적으로 추진되던 외국인 관련 정책들을 종합적으로 추진할 수 있는 기반을 조성하고, <재한외국인 처우 기본법>(07.7.18.)이 시행되었다.

2007.10.25. 개최된 제2회 외국인정책회의는 <재한외국인 처우 기본법> 제5조에 따라 2008년 상반기 중에 ‘외국인정책 기본계획’을 수립하기 위하여 중장기 외국인정책 기본방향을 논의하고, ’07~’08년도 중점추진과제를 심의・확정하였다. 제2회 외국인정책회의는 4개 목표와 11개 중점추진전략을 확정하고, 개별 중점전략에 대한 세부 추진 과제까지 확정된 상태이다. 예를 들어 ‘② 국민경제의 균형발전을 위한 인력 도입’이라는 중점추진전략은 ‘숙련 생산기능인력의 거주 및 영주 허용’과 ‘단순노무인력의 안정적 공급’이라는 두 개의 세부과제를 선정하여 추진 중이다.

정부의 <기본방향>은 “외국인과 더불어 사는 열린 사회”를 구축한다는 비전을 제시하고 있지만, 그 비전을 실현하는 목표, 전략, 세부과제는 근본적으로 인종주의적이다. 정부가 <기본계획>의 일정표에 따라 통합적 이민정책의 명분으로 추진하는 내용은 ‘두국민전략’(two-nations strategy)에 기초한 국가주의・민족주의적 배제와 통합이다. 재외동포와 결혼이민자를 민족과 국민으로서 포섭하고, 전문기술인력을 ‘국익’과 경제의 관점에서 적극적으로 수용하는 가운데, ‘단순노무인력’과 ‘불법체류자’를 적극적인 통제・관리의 대상으로 배제해나가는 기본 정책이 확고하게 수행되고 있다.

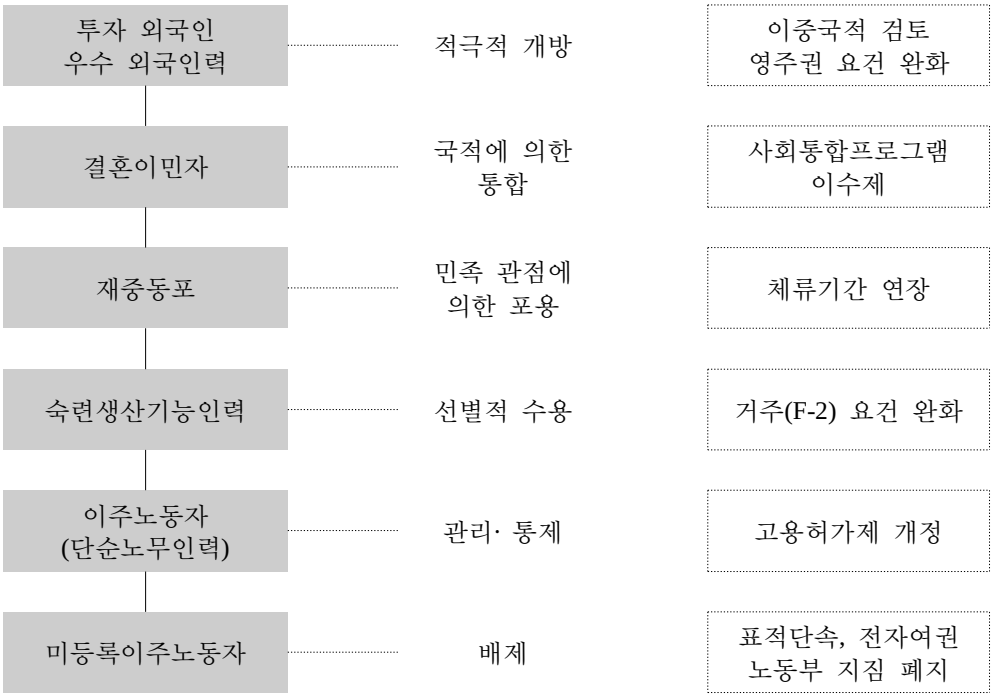
나. 대상에 따른 정책의 차별화와 위계적 분할, 고용허가제의 정책적 위치

정부의 <기본방향>(또는 <기본계획>)은 철저하게 정책 대상에 따른 차별적 접근을 통해 이주민을 위계적으로 분할하고 있다.

	정책 대상	정책 내용
개방적 이민 허용을 통한 국가경쟁력 강화	투자외국인, 우수 외국인력	자본과 인재의 적극적 유치 (영주권, 이중국적, 배우자 취업 비자[1])
	숙련 생산기능인력	산업계 요구 반영 (전문대학 외국인유학생의 취업허용)
	단순노무인력	안정적 공급 (고용허가제 개정)
질 높은 사회통합	결혼 이민자	인구의 재생산을 위한 사회통합 (사회통합이수제)
	재중동포	재외동포비자(F-4) 불인정 (H-2 비자 보완 확대)
질서 있는 국경관리	미등록이주노동자	단속 강화 (이민수사대 설치, 출입국관리법 개정)
외국인 인권 옹호		참여정부 차별금지법 제정 추진 실패 인권 옹호는 잔여적 범주

1) 정부는 2007. 12. 고급과학기술인력은 물론 모든 전문 외국인력《교수(E-1), 회화지도(E-2), 연구(E-3), 기술지도(E-4) 전문직업(E-5), 예술흥행(E-6, 단, E-6-2제외), 특정활동(E-7)》자격 소지자 및 미화 50만불 이상을 투자(법인포함)한 투자자격 소지자의 배우자에게 단순 노무 분야를 제외한 모든 직종에 대한 국내취업활동을 허용하기로 하였음.

이주민 정책에 따른 이주민의 위계적 분할과 선별적 포섭·배제



2008년 정부의 고용허가제 개정안은 이주노동자 인권과 관련한 일정한 제도상의 진전이 존재하기는 하지만, 기본적으로는 단순노무인력의 안정적 공급이라는 사업주의 요구에 부응하기 위한 제도 개선의 과정이다. 이러한 정부의 일방적인 정책 추진을 이주노동자 인권이라는 관점에서 전환하는 기획과 논의가 필요한 시점이다. 무엇을 바꾸어야 하고, 어떻게 인식을 전환할 수 있을 것인지?

정부는 고용허가제의 핵심 원칙이 송출비리 방지, 내국인 우선 고용, 정주화 방지, 구조조정 저해방지에 있다고 선전해 왔다. 그리고 이러한 원칙들은 사실 명분 그대로를 받아들인다면 <기본계획>의 전략과도 그대로 일치하는 것이다. 따라서 정부의 고용허가제 개정안에 대한 대응은 <기본계획>이 은폐하고 있는 모순과 갈등에 대하여 고용허가제라는 구체적인 제도를 통해서 문제를 제기하는 기회로 삼을 수 있을 것이다. 내국인 고용기회를 보호하기 위해서 이주노동자의 사업장 변경을 원칙적으로 제한하여야 하는가?, 정주화

의 가능성을 완벽하게 차단한 현재의 제도가 숙련생산 기능 인력의 정주요건 완화라는 세부추진과제와는 모순되지 않는가? 인권을 옹호하기 위한 송출비리 방지 장치는 제대로 작동하고 있는가? 사업장 변경의 원칙적 금지는 '내국인 고용 보호'라는 표면적 명분과는 달리, 이주노동자의 저임금을 강제하여 사업주의 초과 잉여를 제도적으로 보장하는 것은 아닌가?

<기본계획>과 고용허가제의 모순을 들추어 내면서도, 구체적으로 쟁점을 형성하면서 논의를 촉발할 수 있는 대안은 무엇인지가 깊이 논의되어야 하겠다. 마켓테스트를 통한 노동시장 보완성 원칙의 유지, 사업장 변경의 업종 제한, 동일노동·동일임금의 원칙에 의한 노동가격 통제, 5년간의 계속적인 체류 및 노동 보장 등이 가능한 대안들로서 논의될 수 있을 것이다.

3. 개정안 관련 진행 경과 및 현재 상황

○ 2008. 11. 3. 정부 개정안 발의(의안번호 180172)

○ 2008. 11. 27. 인권단체 개정안 발의(의안번호 1802287, 김상희 의원 대표 발의)
- 정부개정안이 입법 예고된 이후 이주노동자 인권단체들은 의견서를 제출하고, 두 차례의 간담회를 개최하여 논의한 결과를 기초로 인권단체 자체의 개정안을 성안하여 민주당 김상희의원을 통하여 발의

○ 2009. 4.23 환경노동위원회 심사 결과, 위 개정법률안은 각각 본회의에 부의하지 아니하기로 하고, 각 법률안의 내용을 통합하여 대안을 제안하기로 의결함. - 위원장 대안 제출

4. 위원회 대안의 주요 내용

구 분	개정 전	위원회 대안
근로자 선발 방법 (안 제7조제4항)	한국어 시험	한국어 시험 + (임의적) 자격 요건 평가(산업인력공단) (정부안)
근로계약 기간 (안 제9조제4항, 제5항)	1년 단위 반복 계약	3년(추가 2년) 체류기간 범위 내에서 당사자 결정 (정부안)
재고용 요건 (안 제18조의 2 제1항제1호)	3년 + 1개월 출국 + 3년	3년 + 2년 미만 **출국전 사용자의 요청** **(정부안)**
외국인근로자권익보호 (안 제24조의 2)	<신설>	외국인근로자권익보호협의회 설치 (정부안)
사업장 변경 사유 (안 제25조제1항제4호)	사업주의 계약해지, 휴업·폐업 등	○근로계약조건의 차이, 근로조건 위반 등 부당한 처우로 근로계약 유지가 어려운 경우를 추가 (정부안 수정) ○**제25조제1항제2호의 사유**(휴업·폐업 그 밖에 외국인근로자의 책임이 아닌 사유로 그 사업장에서 근로를 계속할 수 없게 되었다고 인정되는 경우)의 경우에는 **사업장변경 횟수에 포함하지 않도록 함**.
사업장 변경시 구직활동 허용기간 (제18조제3항)	2개월	근무처 변경기간 3개월 업무상, 재해, 질병, 임신 등의 경우 그 사유가 없어진 날로부터 기간 계산
동포 취업지원서비스 (제12조제8항)	<신설>	입국 전 고용정보 제공
특례고용가능확인 취소 및 외국인근로자 고용제한	<신설>	취소 사유 및 특례고용가능확인을 받지 않고 외국인근로자를 고용한 사업주에 대한 고용제한을 규정
위원회 (제4조제5항, 제6항)	외국인력고용위원회	외국인력정책실무위원회
대행기관 근거 (안제27조의 2)	기존 위임·위탁 규정에 근거하여 수행	대행기관 근거규정 마련

5. 인권단체 개정안(김상희 의원 대표발의안)의 주요 내용

가. 취업활동기간을 5년으로 확대

사용자로 하여금 인력 수요에 맞는 외국인근로자를 안정적으로 고용할 수 있도록 하는 한편, 외국인근로자의 근로단절과 재입국에 대한 불안감을 해소하고 안정적 근로를 유도하기 위하여 외국인근로자의 취업활동 기간을 5년으로 확대함(안 제18조제1항).

나. 사업장변경의 허용

외국인근로자의 동일 업종 내에서의 사업장 변경을 허용하고, 다른 업종으로 변경하고자 할 경우 노동부장관의 허가를 받도록 함(안 제25조).

다. 사업장변경절차 규정

외국인근로자는 취업가능확인서를 발급 받고 사용자는 고용가능확인서를 발급 받도록 하여 근로계약 당사자 간에 적법한 자격 유무를 확인할 수 있도록 함(안 제25조의2 신설).

라. 사업장변경으로 인한 신고절차 간소화

사업 또는 사업장 변경 후 재취업 시 근로계약 체결 사실을 직업안정기관에 신고하도록 하고, 직업안정기관은 고용허가서를 발급함과 동시에 법무부장관에 외국인근로자의 근무처 변경을 알리도록 함으로써 불필요한 절차의 중복으로 인한 불편을 해소하고자 함(안 제25조의3 신설).

마. 직업안정기관의 정보제공 의무 규정

사업장 변경과정을 당사자간의 자유로운 계약 체결 및 신고 방식으로 개정함에 따라, 현재 고용안정센터에서 제공하는 전산관리 및 구직알선 기능을 실효성있게 유지하고자 함. 직업안정기관의 장은 외국인구직자명부 및 구인명부를 작성·관리하여 근로계약체결에 필요한 정보를 제공하도록 함(안 제25조의4 신설).

6. 고용허가제 개정안의 주요 쟁점 사항

가. 근로계약 기간

• 정부의 개정안 제안 설명

- 1년 단위 반복계약으로 사업주는 매년 고용연장신고 등을 해야 하는 불편이 있고, 근로자도 체류기간에 비해 짧은 고용계약으로 고용불안을 느끼게 됨에 따라, 근로계약기간을 3년의 체류기간 범위 내에서 당사자간 자율적으로 정할 수 있도록 하여 사업주 편의성을 제고하고, 근로자의 고용안정을 도모하고자 함(안 제9조제3항).

• 인권단체 의견 정리

입장	의견
법정해지권 보완 후 도입	강제근로의 위험을 방지하기 위하여 1년을 경과한 경우에는 외국인근로자가 자유롭게 근로계약을 해지할 수 있도록 근로자의 **법정해지권을 명문화하는 것을 전제**로, 3년을 초과하지 아니하는 범위 내에서 기간을 정하여 근로계약을 체결하는 것은 허용.
계약해지의 자유 보완	근로 계약 기간은 원칙적으로 **자율**에 맞기되, 근로기준법에 따라 노동자가 근로계약 유지를 원치 않을 경우 근로 계약을 해지할 수 있도록 해야 함.
갱신거절권 보완 없는 개정 반대	고용허가제 시스템에 비추어 대부분의 경우 3년의 장기계약으로 이루어질 것이며, 강제근로의 문제 발생. **계약 갱신 거절권을 인정하지 않는 근로기간제한 완화에 대해 반대**.
사업장이동 변경 제한 문제 모색	근로계약기간을 3년으로 연장 가능하게 하는 법 개정과 동시에 사업장 이동 과정의 문제로 인해 미등록이주노동자가 발생하는 경우를 예방하기 위한 방안이 함께 모색되어야 하며, 특히 **특수업종(농업 및 어업부문 등)의 경우** 농한기 기간과 같은 업종의 특수성을 고려하여 현행 2개월 기간 제한을 이들에 대해서 동일하게 적용하는 것은 변경되어야 함.

○ 정부 개정안 및 위원회 대안은 당사자간의 합의에 의하여 3년 범위 내에서 자율적으로 계약기간을 결정할 수 있도록 하고 있으나, 현재 고용허가제의 계약 관행에 비추

어 대부분의 사업주들은 3년의 장기계약을 선호하게 될 것이며 이 경우 현지에서 계약을 체결한 후에야 입국이 가능한 **외국인들은 사업주의 3년 장기계약 요구를 수용할 수밖에 없게 되는 현실적인 상황이 고려되어야 함.** 실질적 의미에서의 자율적인 의사결정에 의한 계약 체결은 불가능한 것이 현실임.

○ 특히 근로기준법 제16조에서는 "근로계약은 기간을 정하지 아니한 것과 일정한 사업의 완료에 필요한 기간을 정한 것 외에는 그 기간은 1년을 초과하지 못한다"라고 규정하여 기간을 정하는 근로계약(이하 '유기근로계약')은 1년을 초과하지 못하도록 함으로써 장기간 강제근로의 위험을 방지하고 있었으나, 위 규정은 기간제법의 시행으로 2007. 7. 1.부로 효력을 상실하였음. 위와 같이 근로기준법 제16조가 효력을 상실하기 전까지는 근로계약기간을 1년을 초과하는 장기로 정하게 되면, 1년이 경과한 후부터 근로자는 언제든지 손해배상 등의 부담을 지지 않고 자유롭게 근로계약을 해지할 수 있었기 때문에 자신의 의사에 반해 강제근로를 강요당하지 않을 수 있었음.

○ 근로기준법 제16조가 효력을 상실함에 따라 1년을 초과하는 장기간 고용관계에 구속될 우려가 발생함. 왜냐하면 근로기준법 제16조와 같은 제한규정이 없는 상황에서는 고용계약의 해지에 관한 민법의 규정이 적용되는 것으로 보아야 하는데, 민법의 규정을 적용할 경우 사용기간의 정함이 있는 일반 유기 근로계약에서 계약기간을 3년으로 정하면 그 3년의 기간 동안은 사용자에게 채무불이행 등의 귀책사유가 없는 이상 근로자가 자유롭게 근로계약을 해지할 수 없게 되고, 만일 근로계약을 해지하려면 상대방에 대하여 손해를 배상하여야 하므로 사실상 장기간의 근로계약에 구속되는 결과를 초래하게 됨.

○ 따라서 강제근로의 위험과 고용불안의 가능성을 비교하여 계약기간에 관한 규정을 독자적으로 규정할 필요가 있음. 현행 1년 단위의 계약을 수정하여 3년의 장기계약을 가능케 하는 것은 **고용불안에 비해 부당한 강제근로의 위험성을 현저히 확대하는 결과를 초래하게 될 것임**. 따라서 현행 제9조 제3항의 규정을 유지하여 근로계약은 1년을 초과할 수 없도록 하는 것이 타당함.

○ 외국인근로자의 경우, 기간제법이 원칙적으로 적용되지 않는 상황에서는 강제근로의 위험과 고용불안의 가능성을 비교하여 독자적으로 규정할 필요가 있고, 따라서 현행의 1년 초과 금지를 유지하는 것이 타당함.

나. 취업기간을 5년으로 확대 - 재취업시 1개월 출국요건 폐지

정부개정안(위원회 대안)	인권단체 개정안
3년의 취업기간이 만료된 외국인 근로자를 재고용하고자 하는 경우 부과되던 1개월 출국요건을 폐지하고, **"출국하기 전에 사용자가 노동부장관에게 재고용 허가를 요청한 근로자"에 한해서 2년 미만**의 기간 범위 내에서 재고용(최대 5년 미만 재고용) 할 수 있도록 규정 (안 제18조의2).	사용자로 하여금 인력 수요에 맞는 외국인 근로자를 안정적으로 고용할 수 있도록 하는 한편, 외국인근로자의 근로단절과 재입국에 대한 불안감을 해소하고 안정적 근로를 유도하기 위하여 **외국인근로자의 취업활동 기간을 원칙적으로 5년으로 확대함**(안 제18조제1항).

• 정부개정안에 평가 및 개정방향에 대한 논의 결과

	의견
요건 확대·완화	출국면제요건을 "출국 전에 사용자의 요청이 있거나 **다른 사용자와의 근로계약체결이 이루어진 경우**"로 완화 후 도입
노사 동일 기회	노사 양측에 동등한 기회를 부여. 또한 국적 및 영주권 취득 요건을 차별적으로 적용하지 않아야 함.
강제근로 장기화 문제	근로기간 제한 완화와 재고용 권한의 문제가 결합되어 강제근로의 장기화 문제 발생할 것임.(최장 5년)
병행실시	1) 기존의 3+3 제도와 개정 3+2 제도의 병행실시를 요구하되, 2) 3+3 제도의 경우, 재입국 보장을 받은 노동자가 불가피한 사유(회사의 파산, 미등록이주노동자 채용 적발로 이주노동자 고용자격을 상실한 경우 등)로 재입국을 하지 못하는 경우에 대한 보완책/구제책을 마련하고 이를 법문에 명시할 것

○ 개정안은 3년의 취업기간이 만료된 외국인 근로자를 재고용하고자 하는 경우 종전에 부과되던 1개월 출국요건(출국 후 재입국 조건)을 폐지하고, 출국 전 사용자의 요청이 있는 경우에 한하여 2년을 초과하지 않는 범위에서 취업기간을 연장할 수 있도록 규정.

○ 이러한 개정안은 **사용자에게 재고용 여부와 근로자의 국내 계속 체류 여부에 대한 절대적 결정권을 배타적으로 부여하는 것임**. 결국 사업주에게 부과된 재고용의 독점적 지위로 인하여 사업장에서의 지위의 비대칭성과 외국인근로자의 고용 종속이 심화될 수밖에 없으며, 결국 이는 근로조건의 악화로 이어질 것임.

○ 근로기간 제한 완화(안제9조 제3항)와 재고용 권한의 문제가 결합되면, 강제근로의 위험성이 최장 5년간으로 장기화되는 문제가 발생할 수도 있음. 출국 후 재입국을 규정하고 있는 현재에도 재고용 사업장을 알선하는 브로커들이 활동하고 있으며, 개정안과 같이 규정할 경우 이러한 브로커에 의한 피해가 더욱 심각해질 것이 우려됨.

○ **취업기간을 5년 정도로 연장하는 방안**은 기업주들의 요구와 외국인근로자의 요구가 일치되는 부분임. 출국 후 재입국 조건으로 인한 근로 공백 및 근로기회 단절의 문제를 합리적으로 해결하고, 상대적으로 숙련된 근로자를 고용하고자 하는 사업주의 요구를 충족시키기 위해서는 현행 **제18조 제1항의 취업활동기간을 5년으로 확대**하는 것이 바람직함.

○ 3년+2년과 같이 불필요한 우회 절차를 거칠 필요 없이 원칙적으로 취업기간을 5년으로 확대하는 방향은 개정안과 같이 사업주에 대한 외국인근로자의 종속이 강화되는 문제점을 방지하면서도 제도의 취지를 달성할 수 있는 가장 합리적인 방안이라고 할 것임.

○ 2002년 및 2004년 공청회 안에서는 원칙적으로 3년간 취업할 수 있고, 1년씩 2회에 한하여 연장(3+1+1의 방식)할 수 있도록 하고, 외국인근로자의 연장 신청이 있는 경우, 원칙적으로 연장을 허가하도록 규정[2]한 바 있음.

---

2) 제8조 [일반노동허가] ① 국내에서 취업하고자 하는 외국인은 노동부장관으로부터 노동허가를 받아야 하며, 노동부장관은 제4조에 정한 "외국인력 도입계획"에 따라 일반노동허가를 부여한다.
② 노동부장관은 제7조에 의하여 근로계약이 체결된 외국인근로자 중에서 일반노동허가를 부여할 수 있다.
③ 노동부장관은 일반노동허가를 받고 1년 이상 국내에서 취업한 외국인 근로자가 업종의 변경을 신청하는 경우에는 대통령령이 정하는 바에 따라 이를 허가할 수 있다.

○ 취업기간을 5년으로 확대할 경우, 단순기능인력의 정주화 문제가 발생할 우려가 있고, 거주기간이 5년 이상이 될 경우 국적법상 국적취득 요건을 충족하는 문제가 발생한다는 지적이 있음.

그러나 우선적으로 단순기능인력의 정주 가능성을 원천적으로 차단하는 현재의 제도가 지닌 차별성, 폭력성이 우선적으로 성찰되어야 할 것임. 또한 국적 취득 요건은 단순히 체류기간의 충족으로써 요건이 구비되는 것도 아니며, 최대 취업 가능 기간을 최대 5년 **미만**으로 규정함으로써 국적 신청에 따른 체류의 장기화를 방지할 수도 있을 것임.

다. 사업장 변경

정부개정안(위원회 대안)	인권단체 개정안
○근로계약조건의 차이, 근로조건 위반 등 부당한 처우로 근로계약 유지가 어려운 경우를 추가 (정부안 수정)	○사업장변경 **사유를 제한하는 방식을 폐지**하고, **절차적으로 관리** 가능한 방식으로 규정함.
○**제25조제1항제2호의 사유**(휴업·폐업 그 밖에 외국인근로자의 책임이 아닌 사유로 그 사업장에서 근로를 계속할 수 없게 되었다고 인정되는 경우)의 경우에는 **사업장변경 횟수에 포함하지 않도록 함**.	○**동일 업종 내에서의 사업장 변경을 원칙적으로 허용**하고, 다른 업종으로 변경하고자 할 경우 노동부장관의 허가를 받도록 함 (안 제25조).
○연장된 2년의 기간 동안 2회 이상 사업장 변경을 할 수 없다는 규정을 신설(안 제18조제4항)	

④ 일반노동허가를 받은 외국인 근로자는 3년간 국내에 체류하며 그 허가에서 정한 업종의 사업장에 한하여 취업할 수 있으며, 2회에 한하여 그 기간을 1년씩 연장할 수 있다.
⑤ 노동부장관은 제3항의 노동허가기간을 연장함에 있어서 당해 년도의 외국인력 도입계획, 국민경제 상황, 당해 근로자의 취업 경력 등을 고려하되, 특별한 사정이 없는 한 갱신 신청인을 신규 허가 신청인보다 우선하며, 제10조의 노동허가 취소사유가 있는 경우 이외에는 연장을 허가하여야 한다.
⑥ 노동부장관은 외국 현지에서의 노동허가 사무를 처리하기 위하여 노동허가공무원을 재외공관 등에 주재하게 하여야 한다.
⑦ 일반노동허가의 기준, 절차, 갱신 등 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

• **정부개정안에 대한 인권단체 의견 정리**

	의견
사업장 변경 허가절차 보완	사업장 변경 사유의 확대. 사업장 변경 횟수 제한의 삭제. 사업장 변경 허가 절차 제도 보완(이의신청).
방문취업제와 동일 수준 유지	노동자의 계약갱신거절을 법률에 명문화. 사업장변경의 횟수 및 사유에 대한 제한은 폐지. 방문취업제와 동일한 수준 유지.
사업장 변경 사유를 판단할 별도의 기구 필요	1) "사업장 변경 사유의 확대, 횟수 제한의 삭제"에 원칙적으로 동의하나, 정당과의 협의에서 협상 불가할 경우, **사업장 변경 사유를 판단하고, 이와 관련하여 이의가 제기되거나, 구제가 필요한 경우 이러한 역할을 담당하는 별도의 기구가 필요함**. 특히 현재는 고용안정지원센터가 사업장 변경사유를 판단하고 있으나, 이에 대한 일정한 지침 혹은 원칙 없이 임의적이고 재량적으로 이루어지는 경우가 많음. 2) "현저히 부당한 사유"는 그 해석이 불명확하여 실제로 이 사유로 적용되는 경우는 매우 적음. 따라서 이에 해당하는 경우에 명확한 법해석을 통한 법적용이 이루어지도록 이에 해당하는 구체적 사항을 열거하여 명시할 것

○ 부당한 처우와 관련한 규정의 추가만으로는 사업장 변경을 원칙적으로 금지하고 예외적으로만 허용함으로써 발생하는 현행 규정[3]의 문제를 해결할 수 없음. ① 계약해

3) 제25조(사업 또는 사업장 변경의 허용) ①외국인근로자는 다음 각 호의 1에 해당하는 경우가 발생하여 그 사업 또는 사업장에서 정상적인 근로관계를 지속하기 곤란한 때에는 노동부령이 정하는 바에 따라 직업안정기관에 다른 사업 또는 사업장으로의 변경을 신청할 수 있다.
1. 사용자가 정당한 사유로 근로계약기간 중 근로계약을 해지하고자 하거나 근로계약이 만료된 후 갱신을 거절하고자 하는 경우
2. 휴업·폐업 그 밖에 외국인근로자의 책임이 아닌 사유로 그 사업장에서 근로를 계속할 수 없게 되었다고 인정되는 경우
3. 제19조제1항 또는 제20조제1항의 규정에 따라 외국인 고용허가의 취소 또는 고용제한 조치가 행하여진 경우
4. 그 밖에 대통령령이 정하는 사유가 발생한 경우
②제1항의 규정에 의한 외국인근로자의 사업 또는 사업장 변경 신청후의 재취업 절차 및 방법에 관하여는 제6조·제8조 및 제9조의 규정을 준용한다.
③제1항의 규정에 의한 다른 사업 또는 사업장으로의 변경을 신청한 날부터 2월 이내에 출입국관리법 제21조의 규정에 의한 근무처 변경허가를 받지 못하거나 사용자와 근로계약 종료후 1월 이내에 다른 사업 또는 사업장으로의 변경을 신청하지 아니한 외국인근로자는 출국하여야 한다.
④제1항의 규정에 의한 외국인근로자의 다른 사업 또는 사업장으로의 변경은 제18조제1항의 규정에 의한 기간중 원칙적으로 3회를 초과할 수 없다. 다만, 대통령령이 정하는 부득이한 사유가 있는 경우에는 그러하지 아니하다.

지권이나 계약갱신거절권이 사업주에게만 부여된 결과 발생할 수 있는 강제근로의 문제(제25조 제1항 제1호), ② 고용허가의 취소 또는 제한 조치가 실제적으로 행하여진 경우에만 사업장 변경이 허용되도록 사유를 제한한 문제(제25조 제1항 제3호), ③ 사업장변경의 횟수를 제한하고 있는 문제[4](제25조제3항) 등 사업장 변경 절차 전체가 문제점으로 지적되고 있는 만큼 사업장 변경 제도의 근본적 개선이 시급함.

○ 위원회 대안은 제2호의 사유 즉 휴업·폐업 그 밖에 외국인근로자의 책임이 아닌 사유로 그 사업장에서 근로를 계속할 수 없게 되었다고 인정되는 경우에는 사업장 변경 횟수에 포함되지 않는 것으로 규정함. 그러나 **제2호의 사유와 기타 사유를 달리 취급할 합리적 이유가 전혀 없음.** 가령 제1호의 사용자가 계약 갱신을 거절한 경우, 제3호의 외국인 고용허가의 취소 또는 고용제한 조치가 행하여진 경우, 개정안 제4호의 근로계약이 다르거나 부당한 처우가 있는 경우 및 개정안 제5호의 상해 등으로 외국인근로자가 해당 사업 또는 사업장에서 계속 근무하기는 부적합하나 다른 사업 또는 사업장에서의 근무는 가능하다고 인정되는 경우 등 **현재의 사업장 변경 사유 모두 기본적으로 이주노동자에게 귀책 사유가 존재하지 않는 경우에 해당함**.

○ 현행 제25조 제1항의 사업장 변경의 원칙적 금지(예외적 허용) 규정은 외국인근로자의 특정 사업주에 대한 종속적 지위를 제도적으로 강제하는 것이며, 이로 인해 이 법률에 의하여 규제할 수 없거나 규제되지 않는 인권 침해·차별의 사각지대를 만들어 내고 있고, 결과적으로 불법체류자를 양산하는 것으로 그 문제점이 지적되고 있음. 국가인권위원회도 2006. 1. 확정된 국가인권정책기본계획(NAP) 권고안에서 사업장 변경 제한 완화를 정책 권고사항으로 제시한바 있음.

○ 헌법 제37조 제2항에 근거하여 '내국인 고용기회 보호'를 위하여 외국인근로자의 사업장 변경의 자유, 계약 해지의 자유를 제한할 수 있다고 하더라도, 헌법 제10조에서 파생하는 일반적 행동자유권 및 헌법 제12조 제1항의 강제노역의 금지 및 근로기준법 제7조(강제근로의 금지), 제20조(위약예정의 금지)에 의해서 직·간접적으로 규정

4) 이에 대해서는 현재 헌법재판소에 헌법소원이 제기되어 있음.

하고 있는 **강제근로 금지의 입법취지**를 달성할 수 없는 정도에 이르러서는 안 될 것임. 그러나 법률 제25조 제1항은 외국인근로자의 사업장 변경을 원칙적으로 금지하고 일정한 사유가 있는 경우에 한하여 예외적으로만 허가할 수 있도록 규정함으로써, 외국인근로자의 근로계약해지의 자유를 사실상 부정[5]하거나 제한하고 있으며, 외국인근로자를 강제근로에 놓일 위험에 처하게 한다는 점에서 헌법상 근로의 권리, 직업의 자유, 행복추구권을 침해하는 대한 중대한 제약이 되고 있음.

○ 외국인력 도입의 취지는 사업장 이동을 금지함으로써 저임금으로 강제되는 종속적 지위의 외국인을 활용하려는 것이 아니라, 인간으로서의 권리를 향유하는 동등한 존재로서 국내 노동시장 인력 부족의 공백을 보충하는 것이어야 함. 사업장 이동의 자유를 인정할 경우 더 나은 조건의 사업장으로 계속적 이동이 일어나기 때문에 제도의 취지를 달성할 수 없다는 주장은 내국인과 외국인을 불합리하게 차별하는 것이며, 외국인근로자의 기본권 침해와 제도적 폭력을 용인하는 것으로서 부당. 외국인근로자를 포함해 어느 누구도 더 나은 조건에서 일할 수 있는 가능성이 부여되어야 하며, 더 나은 조건의 작업환경을 만들어내기 위한 자신들의 권리를 행사할 수 있어야 함. 다만 외국인근로자의 사업장 변경의 자유를 제한하는 것은 **내국인 고용기회 보호**라는 **입법목적**을 위하여서**만** 헌법적으로 정당화될 수 있을 것이며, 이러한 제한이 근로의 권리 등 기본권에 미치는 중대한 영향을 고려하여 과잉금지의 원칙 등 기본권 제한의 한계 원리들이 엄격하게 준수할 것이 요구.

○ 그러나 현행 사업장 변경의 금지는 **외국인근로자에 대한 저임금과 종속적 노동을 강제하는 장치일 뿐, 내국인 고용기회를 보호하는 적절한 수단이라고 볼 수 없음. 내국인 고용기회를 보호**하기 위한 **직접적 규정**으로는 외국인력정책위원회에서의 업종별 도입인원 제한을 통한 수량통제(제2항 제2호), 내국인 구인노력 기간 설정을 통한 내국인 우선 고용 원칙의 확립(제6조)을 두고 있고, 또한 현행 '고용허가제' 규정 하에서 **실질적인 고용비용을 통제**함으로써 내국인 고용기회를 **간접적으로** 보호하고 있

5) 법률 제25조제1항제1호는 사업장 변경 허가 사유는 '사용자'의 계약 해지와 갱신거절만을 규정하고 있고, 외국인근로자의 계약 해지 및 갱신 거절의 경우에는 사업장을 변경할 수 없도록 규정하고 있으며, 외국인근로자에 의한 계약 해지는 제2호 내지 제4호 사유에 해당하지 않는 것으로 해석됨.

는 규정으로는 외국인근로자에 대한 차별금지(제22조), 사용자에 대한 교육, 노동관계법 및 사회보장관계법의 전면적·실질적 적용, 출국만기보험신탁(제13조) 및 임금체불 보증보험(제23조)의 가입, 수수료의 징수(제27조) 등이 있음. 위와 같은 직·간접적 규정만으로 내국인 고용기회를 보호하기 위해 미흡하다면, 사업장 변경의 업종 제한, 동일노동·동일임금의 원칙에 의한 노동가격 통제, 사업주 처벌 강화 등의 방식 또는 합리적 수준의 고용부담금을(levy) 부과하는 방식을 도입할 수도 있을 것임.

○ 이러한 대안적인 수단이 있음에도 불구하고, 사업장 변경을 원칙적으로 제한하는 것은 침해의 최소성이라는 관점에서도 허용될 수 없음. 따라서 외국인근로자의 경우도 **외국국적 동포에 대한 특례고용허가제도와 동일하게 고용가능확인서를 발급받은 사용자와 외국인근로자가 자유롭게 계약을 체결**하도록 제도 자체를 근본적으로 변경하는 방향의 개선이 필요.

• 사업장 변경 문제를 개선하기 위하여 가능한 대안

안	사유 확대 유지	계약 1년 후 법정 해지권 규정	2년간의 합법적 취업 후 사업장변경 허용	업종 제한, 사업장변경 허용
내용	변경사유를 합리적으로 조정·확대	근로계약기간을 자유롭게 하되, 1년 후 법정해지권 규정	최초 고용으로 부터 2년간 사업장변경허가 절차 유지, 그 후 사업장 변경 제한 금지	노동허가 + 외국인고용사업장 등록
사례 (근거)	2004년 민변 내부 논의 안[6]	기간제법 시행으로 근로기준법 제16조 효력 상실	ILO 제143호 보충협약 근거	2002년, 2004년 입법 공청회 안
장점	현행의 틀을 그대로 유지하여 현실적인 논쟁의 접점 형성 가능	근로계약 1년 후에는 법정 변경 사유로 자유롭게 이동 가능	국제인권규약상의 (명시적인) 근거 존재	원칙적인 관점에 가장 충실
단점	명시적인 규정으로 걸러지지 않는 생활상의 차별 문제, 저임금 종속 문제	최초 고용 및 사업장 변경 후 1년간은 기존과 동일한 문제 발생	대부분의 국가에서 비준을 하지 않았고, 최초 2년간의 차별 문제	노동허가라는 새로운 제도의 도입에 따른 제도 전면 개편의 현실적 어려움.

• 사업장 변경사유를 제한하는 방식을 폐지하는 방향으로의 접근 필요성

○ 한국의 이주정책은 '다문화'라는 상징을 동원하고, 국민의 일자리를 보호한다는 명분을 내세우며, 인종적·민족적 하위 노동시장을 형성하여 위계적으로 노동을 분할하는 통제의 전략. '국민'과 내국인 '노동자'의 동의를 적극적으로 획득하는 헤게모니적인 방식으로 수행되고 있음.

○ 사업장 변경의 원칙적 금지는 '내국인 고용 보호'라는 표면적 명분과는 달리, 이주노동자의 저임금을 강제하여 사업주의 초과 잉여를 제도적으로 보장하는 것임. 외국인 노동자들이 저임금의 자리에 종속될 경우, 오히려 내국인 고용 기회를 잠식할 가능성이 높을 것임.

○ 2002년, 2004년 입법 공청회 안은 내국인 구인 우선 고용 원칙 및 사업장 변경의 업종 제한이라는 최소조건을 확보하기 위한 절차로서 노동허가(업종별) + 외국인고용사업장등록이라는 규정 형식을 취한 바 있음.

> 제19조 [사업장 이동의 보장] ① 제8조의 규정에 의한 노동허가를 받은 외국인 근로자는 그 허가의 내용으로 정한 업종의 사업장 중 제13조에 의한 등록을 마친 사업장의 사용자와 근로계약 체결을 자유롭게 취업할 수 있다.
> ② 사용자는 어떠한 수단으로써 외국인 근로자의 자유의사에 반하는 근로를 강요하지 못한다.

---

6) 개정안 예시
법 제25조(사업 또는 사업장변경의 허용) ① 외국인근로자는 다음 각 호의 1에 해당하는 경우가 발생하여 그 사업 또는 사업장에서 정상적인 근로관계를 지속하기 곤란한 때에는 노동부령이 정하는 바에 따라 직업안정기관에 다른 사업 또는 사업장으로의 변경을 신청할 수 있다.
1. 사용자가 근로계약을 해지하고자 하거나 근로계약이 만료된 후 갱신을 거절하고자 하는 경우, 그리고 근로자가 정당한 사유로 근로계약을 해지하거나 근로계약이 만료된 후 갱신을 거절하고자 하는 경우
…
3. 제19조 제1항 또는 제20조 제1항에서 정한 외국인고용허가의 취소 또는 고용제한 사유가 발생한 경우
4. (신설) 당해 사업장에서 폭력행사 등 인권침해행위나 법률 22조에서 정한 부당한 차별적 처우를 하였다고 인정되는 경우

○ 현재 '고용허가'의 의미는 고용안정센터가 외국인구직자명부에 등록된 자 중에서 추천한 적격자를 사용자가 선정하면, 그 선정된 외국인을 특정하여 고용허가서를 발급하고, 발급된 고용허가서에 의하여 근로계약을 체결하도록 하고 있음. 이러한 규정은 외국인이 본국에 체류 중인 입국 전 단계를 상정한 것임[7]

○ 이러한 고용허가의 개념은 제25조제2항[8]에 의하여 사업장 변경의 경우에도 그대로 유지되고 있음. 즉 현재의 고용허가 개념은 **특정 외국인에 대한 고용을 허가**하는 것을 의미함.

○ 현재의 제도는 일반적으로 통용되는 고용허가 개념과 부합하는 것임. 독일의 "노동허가제"의 경우도, 정부의 '허가'를 받아 취업하도록 특정 지역・직종・업종 등에 한하여 취업하도록 규정하고 있고, 노동자의 취업허가증은 특정 기업(사업주)와의 고용계약서를 통해 발급되므로, 실질적으로는 특정 기업에 한해 취업을 허가받고 있는 것으로 볼 수 있으며, 이러한 점은 미국, 일본 등을 비롯한 전 세계 공통의 사실이라고 함(2004년 공청회)

○ 이러한 '고용허가' 개념을 전제로, 체류기간의 범위 내에서 사업장 변경을 자유롭게

---

7) 제8조(외국인근로자 고용허가) ①제6조제1항의 규정에 따라 내국인 구인신청을 한 사용자는 동조제2항의 규정에 따른 직업소개에도 불구하고 인력을 채용하지 못한 때에는 노동부령이 정하는 바에 따라 직업안정기관에 외국인근로자 고용허가를 신청하여야 한다.<개정 2005.12.30>
②제1항의 규정에 따른 신청의 유효기간은 3월로 하되, 일시적인 경영악화 등으로 신규 근로자를 채용할 수 없는 경우 등에는 대통령령이 정하는 바에 따라 1회에 한하여 효력을 연장할 수 있다.<신설 2005.12.30>
③직업안정기관의 장은 제1항의 규정에 의한 신청이 있는 때에는 외국인근로자 도입 업종 및 규모 등 대통령령이 정하는 요건을 충족한 사용자에 대하여 제7조제1항의 규정에 의한 외국인구직자명부에 등록된 자중에서 적격자를 추천하여야 한다.<개정 2005.12.30>
④직업안정기관의 장은 제3항의 규정에 의하여 추천된 적격자를 선정한 사용자에 대하여는 **선정된 외국인근로자 성명 등을 기재한 외국인근로자 고용허가서**를 지체없이 발급하여야 한다.<개정 2005.12.30>
⑤제4항의 규정에 의한 외국인근로자 고용허가서의 발급 및 관리 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.<개정 2005.12.30>
⑥직업안정기관이 아닌 자는 외국인근로자의 선발·알선 그 밖의 채용에 개입하여서는 아니된다.

8) 제25조(사업 또는 사업장 변경의 허용) ① (생략)
②제1항의 규정에 의한 외국인근로자의 사업 또는 사업장 변경 신청후의 재취업 절차 및 방법에 관하여는 제6조·**제8조** 및 제9조의 규정을 준용한다.

허용할 경우, 사업장변경을 희망하는 외국인근로자는 (국내의) 외국인구직자 명부에 등록되기 위해 고용안정센터에 (사업장 변경) 의사를 표시하는 절차를 반드시 거쳐야 함.

○ 고용허가 개념을 특정 외국인을 대상으로 전제하는 것이 아니라, 내국인 구인 노력 기간을 경과하고, 외국인근로자 도입 업종 및 규모 등 대통령령이 정하는 요건을 갖춘 사업자에게 **외국인을 고용할 수 있는 자격을 부여하는 의미로 다시 규정**한다면, 국내에 체류 중인 외국인근로자는 고용허가를 받은 사업주와 자유롭게 계약을 체결하고, 사업주 및 외국인근로자가 표준근로계약서에 의한 근로계약 체결 사실을 신고하는 형태의 절차를 도입할 수 있을 것임.(사업주는 '외국인근로개시신고', 외국인은 근무처변경신고)

○ 이러한 절차는 재외동포를 고용할 수 있는 자격을 부여하는 **특례고용절차와** 유사한 방식으로 고용허가를 운영하는 것을 의미함.

○ 현재 재외동포에 대한 외국인고용특례 규정은 제12조[9]의 개정으로 다음과 같이 변

---

9) **제12조(외국인근로자 고용의 특례)** ①다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업 또는 사업장의 사용자는 제4항의 규정에 따른 특례고용가능확인서를 발급받은 후 대통령령이 정하는 사증을 발급받고 입국한 외국인으로서 국내에서 취업하고자 하는 자를 고용할 수 있다. 이 경우 외국인근로자의 고용절차에 관하여는 제6조 및 제9조의 규정을 준용한다.

1. 건설업으로서 정책위원회가 일용근로자 노동시장의 현황, 내국인근로자 고용기회의 침해 여부 및 사업장규모 등을 고려하여 정하는 사업 또는 사업장
2. 서비스업·제조업·농업 또는 어업으로서 정책위원회가 산업별 특성을 고려하여 정하는 사업 또는 사업장

②제1항의 규정에 따른 외국인으로서 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업 또는 사업장에 취업하고자 하는 자는 외국인 취업교육을 받은 후에 **직업안정기관에 구직신청**을 하여야 하고, 노동부장관은 이에 대하여 **외국인구직자명부**를 작성·관리하여야 한다.

③제1항의 규정에 따른 사용자는 제2항의 규정에 따른 구직자명부에 등록된 자 중에서 채용하여야 하고, 외국인근로자가 근로를 개시한 때에는 노동부령이 정하는 바에 따라 노동부장관에게 신고하여야 한다.

④제6조제1항의 규정에 따라 내국인 구인신청을 한 사용자는 직업안정기관의 장의 직업소개에도 불구하고 인력을 채용하지 못한 때에는 노동부령이 정하는 바에 따라 직업안정기관의 장에게 **특례고용가능확인서의 발급을 신청**할 수 있다. 이 경우 직업안정기관의 장은 외국인근로자의 도입 업종 및 규모 등 대통령령이 정하는 요건을 충족한 사용자에 한하여 특례고용가능확인서를 발급하여야 한다.

⑤특례고용가능확인서의 유효기간은 **3년**으로 한다. 다만, 제1항제1호에 해당하는 사업 또는 사업장으

경됨. 방문취업(H-2)사증으로 입국한 동포들은 노동부 취업교육 이수 및 구직신청 후 고용지원센터의 취업알선 또는 자율적으로 **특례고용가능확인서**를 발급받은 사업체에서 일자리를 구하여 취업할 수 있으며 **신고**만으로 사업장 변경이 가능함

- 방문취업 사증으로 입국 → 취업교육 수료 → 구직신청 → 고용지원센터의 알선 (또는 자율구직) → 근로계약 후 취업

※ 현행은 동포들이 취업하는 경우 체류자격변경허가 및 고용지원센터의 의무적 취업알선을 받아야 하는 외에, 사업장변경 시에도 허가를 받아야 했음

○ 외국인근로자의 경우도, 재외동포와 동일한 형태로 사업장 변경을 할 수 있도록 하여야 할 것임. 또한 방문취업제의 경우도 '특례고용가능확인서"의 유효기간을 3년으로 지나치게 장기로 규정함으로써 건설업이나 서비스업의 경우, 내국인 우선 고용의 원칙이 형식화 될 위험이 있음. 따라서 합리적인 단축이 필요함.

○ **'특례'**고용이라는 용어에서 확인할 수 있듯이, 이러한 절차는 '고용허가'제의 특수한 예외 절차로서 규정되고 있는 것임.

○ 구체적인 외국인 고용 절차를 개념의 틀에 맞추어 운영할 필요는 없다고 하더라도, '고용허가' 개념을 사업주의 외국인 고용 자격을 의미하는 것으로 재규정할 경우, 외국인의 입국전 단계의 '고용허가'와 입국 후의 '고용허가'의 개념이 2원화될 수 밖에 없음.

○ 사업장 변경이 자유롭게 허용될 경우에 대한 우려로서 예상할 수 있는 것은, 사업주가 비용도 상대적으로 많이 들고, 계약체결 및 고용개시까지의 시간이 많이 걸리는 입국 전 단계의 외국인과 고용계약을 체결하려고 하지 않을 것이라는 점과, 입국 전 단계에서의 고용허가 절차는 외국인의 입국을 위한 이행과정에 그치고, 입국 후 외국인은 곧 바로 다른 사업장으로 이동할 것이라는 우려임.

로서 공사기간이 3년보다 짧은 경우에는 그 기간으로 한다.

⑥특례고용가능확인서의 발급 및 관리 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

⑦제1항의 규정에 따른 외국인근로자에 대하여는 「출입국관리법」 제21조의 규정을 적용하지 아니한다.[전문개정 2007.1.3]

이러한 우려를 제도적으로 불식하기 위해서는 입국 후 최초 1년은 사업장 변경 사유를 통해서 변경을 규제하는 방안도 모색해 볼 수 있을 것임. 그러나 이는 근본적으로 바람직한 대안이 되지는 못하며

라. 출국유예기간 설정

정부개정안/ 위원회 대안	인권단체 개정안
외국인 근로자가 귀책사유 없이 구직활동을 할 수 없는 경우(업무상 재해·질병·임신·출산 등) 출국유예기간을 설정하여 근로자의 권익을 보호하고자 함(안 제25조 제3항).	취업가능확인서의 유효기간을 **6개월**로 하고, 업무상 재해, 질병, 임신, 출산 등의 사유가 있는 경우 유효기간 연장을 신청할 수 있으며, 직업안정기관의 장은 적절한 기간을 정하여 이를 연장할 수 있다.

• 정부개정안에 대한 인권단체 의견서 정리

	입장	의견
3개월 연장		근무처변경기간을 원칙적으로 **3개월**로 연장. **부상**의 경우도 예외사유로 명시적으로 규정, **(개정안 예시) "다른 사업 또는 사업장으로의 변경을 신청한 날부터 3개월 이내에** 근무처변경허가를 받지 못하거나 사용자와 근로계약 종료 후 1개월 이내에 다른 사업 또는 사업장으로의 변경을 신청하지 아니한 외국인 근로자는 출국하여야 한다. **다만, 외국인근로자에게 귀책사유 없는 이유로 위 기간을 도과한 때에는 사유해소 후 3개월까지 출국을 유예할 수 있다**"
기간제한 폐지		**사업장 변경 제한 기간을 두는 것 자체가 문제**. 이주노동자들이 급여도 없이 장기간 일자리를 찾지 않고 쉬는 일은 거의 없을 것이기 때문에 개인이 원하는 직장을 선택할 수 있는 충분한 시간적 여유가 부여돼야 할 것임.
취업알선 기회 부여		2개월의 구직기간을 최소한 3개월 이상으로 늘림과 동시에 **취업알선횟수 상한**을 도입하는 것을 제안. 3개월 이상으로 설정된 구직기간이 도과하더라도 그 기간동안 충분한 횟수의 취업알선을 받지 못한 경우, 추가로 취업알선을 받을 수 있도록 운영하는 방안

○ 현행 규정의 의미가 모호함. “다른 사업 또는 사업장으로의 변경을 신청한 날부터 2월 이내에 **출입국관리법 제21조[10]의 규정에 의한 근무처 변경허가**”를 받도록 하고 있는 규정에서 근무처변경은 사업장 변경 사유에 해당한다는 고용지원센터의 확인이 있은 후, 이동할 업체를 선정하여 계약을 체결하기 이전 단계에서 법무부장관의 허가를 받아야 한다는 의미로 보임.

○ 장기간 일정기간 취업활동에 종사하지 않는 외국인의 경우, 출국대상로 규정할 필요성은 존재하는 것으로 보임. 예를 들어 2002년, 2004년 공청회안의 경우, “정당한 사유 없이 노동허가를 받고 3개월 이상 취업하지 아니한” 경우 노동허가를 취소할 수 있도록 규정한 바 있음.

○ 그러나 출입국관리법 제21조는 외국인근로자의고용등에관한법률이 제정되기 이전부터 규정되어 있던 것임. 예를 들어 회화지도 자격의 경우, 사업장 변경 절차가 따로 존재하지 않았기 때문에 존재 이유가 있는 것이었음. 따라서 사업장 변경을 금지하고 따로 허가하는 절차가 있는 이상 별도의 법무부장관의 허가 절차는 중복되는 것으로 불필요한 것이 아닌가함. 고용지원센터의 사업장변경 승인만으로 절차를 간소화하고, 외국인은 법무부에 근무처변경신고를 하도록 개정할 필요.

---

10) 제21조(근무처의 변경·추가) ①대한민국에 체류하는 외국인이 그 체류자격의 범위내에서 그의 근무처를 변경하거나 추가하고자 할 때에는 미리 법무부장관의 허가를 받아야 한다.
②누구든지 제1항의 규정에 의한 근무처의 변경·추가허가를 받지 아니한 외국인을 고용하거나 고용을 알선하여서는 아니된다. 다만, 다른 법률에 의하여 고용을 알선하는 때에는 그러하지 아니하다.<신설 1993.12.10>

■ 사업장 변경 및 근무처 변경 신고 제도에 대한 대안 예시(인권단체 개정안)

제25조(사업 또는 사업장 변경) ① 외국인근로자(제12조의 특례고용가능확인서에 따라 고용된 외국인근로자는 제외한다. 이하 같다)는 대통령령으로 정하는 **동일 업종**에 속하는 사업 또는 사업장에 한하여 변경을 신청할 수 있다. 다만, **다른 업종**에 속하는 사업 또는 사업장으로 변경을 하고자 하는 경우에는 대통령령으로 정하는 절차와 방법에 따라 미리 **노동부장관의 허가**를 받아야 한다.

② 제1항에 따라 사업 또는 사업장 변경을 하고자 하는 외국인 근로자는 종전의 사업 또는 사업장에서 근로관계 종료 후 1개월 이내에 직업안정기관에 사업장 변경 신청을 하여야 한다.

③ 직업안정기관의 장은 제2항에 따른 변경 신청을 받은 때에는 취업이 가능한 업종과 유효기간 등을 기재한 **취업가능확인서**를 외국인근로자에게 발급하여야 한다.

④ 취업가능확인서의 유효기간은 **6개월**로 한다. 다만, 업무상 재해, 질병, 임신, 출산 등의 사유가 있는 경우 유효기간 연장을 신청할 수 있으며, 직업안정기관의 장은 적절한 기간을 정하여 이를 연장할 수 있다.

⑤ 취업가능확인서를 발급 받은 외국인근로자가 그 유효기간 내에 근로계약 체결신고를 하지 아니할 경우 직업안정기관의 장은 이를 법무부장관에게 알려야 한다.

⑥ 제6조제1항에 따라 내국인 구인신청을 한 사용자는 직업안정기관의 장의 직업소개에도 불구하고 인력을 채용하지 못한 때에는 노동부령으로 정하는 바에 따라 직업안정기관의 장에게 **고용가능확인서의 발급**을 신청할 수 있다. 이 경우 직업안정기관의 장은 외국인근로자의 도입 업종 및 규모 등 대통령령으로 정하는 요건을 충족한 사용자에 한하여 고용가능확인서를 발급하여야 한다.

⑦ 고용가능확인서의 유효기간은 6개월로 한다.

⑧ 취업가능확인서와 고용가능확인서의 발급 및 관리 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제25조의2(근로계약 체결 등) ① 사용자와 외국인근로자는 **상대방의 취업가능확인서와 고용가능확인서를 확인하여 근로계약을 체결**하여야 한다.

② 제1항에 따라 근로계약을 체결한 외국인근로자에 대하여는「출입국관리법」제21조의 규정을 적용하지 아니한다.

③ 그 밖에 근로계약 체결의 절차·방법 등에 관하여는 제6조 및 제9조를 준용한다.

제25조의3(근로계약 체결 신고 등) ① 제25조의2제1항에 따라 근로계약을 체결한 사용자와 외국인근로자는 노동부령으로 정하는 바에 따라 직업안정기관에 **근로계약 체결 신고**를 하여야 한다.

② 직업안정기관의 장은 제1항에 따른 근로계약 체결 신고의 내용과 제25조 및 제25조의2의 규정의 준수 여부를 확인하여 사업주에게 **고용허가서**를 발급하고, 고용허가서에 기재된 외국인근로자의 근무처가 변경된 사실을 법무부장관에게 알려야 한다.

○ 국가의 외국인력 도입 규모 산정 등 내국인 노동자 공백을 보충하는 외국인 고용허가제의 취지를 살리기 위해서 원칙적으로 동일 업종에 한하여 자유롭게 사업장 변경을 할 수 있도록 하고, 업종이 다른 경우에는 노동부장관의 사전 허가를 받도록 함.

○ 사업장 변경은 사유 제한 방식의 규제가 아니라, 절차를 통해서 규제함. 절차 규제는 내국인 우선 고용의 원칙을 준수, 체류 관리의 측면에서 필요한 수준을 규정함.

○ 절차 규제의 차원에서, 외국인근로자는 취업가능확인서를 발급 받고 사용자는 고용가능확인서를 발급 받도록 하여 근로계약 당사자 간에 적법한 자격 유무를 확인할 수 있도록 함.

○ 사업장변경을 신청한 외국인근로자에게 발급되는 취업가능확인서의 유효기간을 6개월로 하여 장기간 실직 상태를 방지하고, 6개월의 기간 내에 근로계약 체결신고가 이루어지지 않을 경우, 법무부장관에게 통지함으로써 체류관리가 이루어질 수 있도록 함.

○ 근로계약이 이루어진 경우, 노동부에 근로계약 체결신고를 하고, 노동부가 법무부에 근무처 변경 통지를 함으로써 절차를 간소화함.

마. 외국인력고용위원회 폐지 및 외국인력정책실무위원회 신설 : 반대

○ 개정안은 정부 위원회의 정비계획에 따라 현재 노동부 산하에 설치되어 있는 외국인력고용위원회를 폐지하고, 외국인력정책위원회 산하에 외국인력정책실무위원회를 설치하는 것을 내용으로 함.

○ 개정안과 같이 외국인력정책위원회 산하에 외국인력정책실무위원회를 두는 방향은 부처간 이해 조정에 필요한 실무 수행에는 적합할 수 있으나, 외국인력 정책 수립 과정에서 시민사회의 의견을 수렴할 수 있는 제도적 가능성은 사라지게 됨. 그 결과

외국인근로자의 권익보호라는 중요한 정책수립 기능이 약화될 것이 예상됨.

○ 내국인 근로자 고용제도의 운영과 관리 및 근로자의 권익보호에 대한 경험을 고려할 때 외국인 고용제도의 운영과 관리 그리고 권익보호 역시 노동부의 행정실무를 바탕으로 하여 노사정 대표들로 구성되는 현행 외국인력고용위원회의 기능을 보다 강화하는 방향으로 보완하는 것이 타당.

바. 권익보호협의회 설치 : 찬성(보완 필요)

○ 개정안에 의하여 신설되는 외국인근로자권익보호협의회는 지역 시민사회의 참여와 의견을 반영하여 개별적인 사안의 판단 과정에서 구체적인 타당성을 확보할 수 있는 방향으로 구성·운영되어야 함.

○ 권익보호협의회가 이러한 기능을 실질적으로 수행하기 위해서는 구체적 협의 사항의 최소한을 법률에서 규정하는 것이 바람직함. 예를 들어 출국유예기간의 판단이나 외국인근로자의 사업장 변경 신청을 불허하려면 사전에 권익보호협의회의 심의절차를 거치도록 하는 등의 사항이 그러한 구체적인 예가 될 수 있을 것임.

○ 권익보호협의회의 구체적 기능이 법률에서 규정되지 않을 경우, 협의회는 제도 운영의 사후적 정당성을 추인·강화하는 명목상의 기구로 전락될 수도 있음. 이러한 점에서 아울러 권익보호협의회의 기능 및 구성·운영 등에 최소한의 사항은 노동부령이 아니라 법률에서 규정하도록 하고 세부적인 사항은 대통령령을 정하도록 보완하는 것이 타당함.

사. 자격요건 평가 근거 마련 : 반대

○ 자격요건 평가로 인하여 외국인력 도입 과정에서 **브로커 개입과 송출과정의 불투명성을 증가시킬 우려**가 있으며, 결과적으로 **입국 비용을 늘리게 될 위험성**이 크다는 점에서 자격요건 평가 실시에 반대함. 현재 산업인력공단에서 실시하고 있는 건설업

종의 현지 면접테스트의 경우에도 과다한 비용이 지출될 뿐 실효성이 없다는 지적이 제기되고 있음.

○ 송출과정에서의 비리 개입 가능성과 불투명성을 높이는 것은 산업연수제도를 폐지하고 현재와 같은 제도를 도입한 근본 취지에 반하는 것이며, 또한 숙련 노동자를 고용하기 위해 자격요건을 평가하도록 하는 것은 비숙련인력 도입 제도로서의 고용허가제의 취지에도 부합하지 않음.

사례발표

고용허가제 시행 5년, 이주노동자의 현실

가녹완 툼터

사례발표

고용허가제 시행 5년, 이주노동자의 현실

가녹완 툼터

저는 “가녹완 툼터”라고 합니다. 태국 “오벗랏차타이”지방에서 왔습니다. 올해 26살의 여성입니다. 저는 한국에 오기 전에는 고향에서 네일아트를 운영하고 있었습니다. 그러던 중 한국에 가서 한국에 관한 것도 보고 듣고 공부하면서 돈도 벌고 싶어서 EPS(고용허가제)에 지원하게 되었습니다. 한국에서는 공장에서 일을 하고 싶었습니다. 그러나 EPS(고용허가제) 테스트에서 점수가 낮아서 농장비자를 받을 수 밖에 없었습니다. 한국에 오기 위해서는 한국 돈 170만원의 비용이 들었습니다.

2008년 6월에 신청에 합격한지 한달 후에 한국에 입국할 수가 있었습니다. 한국에 오자마자 3일정도 간단한 한국어와 일에 대해서 교육을 받았습니다. 그러나 저는 한국에서 어떠한 일을 할지 전혀 알 수 가 없었습니다. 농사라 해도 어떠한 농사를 할지 몰랐습니다. 태국에서도 농사는 한번도 한 적이 없어서 어떠한 것도 상상할 수가 없었습니다.

용인시에 있는 상추농장에서 일을 시작하게 되었습니다. 저와 같은 태국여자 두 명과 아르바이트 하시는 한국 아줌마와 할머니와 함께 일을 하였습니다. 매일 아침 6시부터 저녁 6시까지 조금 늦으면 7시까지 일을 하였습니다. 그리고 한 달에 딱 두 번 토요일에 쉬었습니다. 매달 말일에 90만원을 월급으로 받았습니다. 만일 일이 없거나 적으면 그 달 임금에서 하루당 삼 만원씩 공제하여 받았습니다. 식사는 사업주가 사다 준 식재료를 직접 해 먹었습니다. 기숙사는 콘테이너에 태국 친구와 같이 사용하였습니다.

농장 일도 처음이라 힘들었지만, 가장 힘들었던 점은 사업주가 젊은 사업주다 보니 성적

인 농담과 접촉을 자주 시도하여 무서웠습니다. 한적한 곳에 여자들만 생활하는 것은 정말 불안 했습니다. 이런 이유 때문에 이 농장을 빨리 그만 두고 싶었습니다.

저는 현재 새로운 일자리를 찾고 있습니다. 제가 찾는 일자리는 일의 종류보다는 안전한 곳에서 일을 하고 싶습니다. 제가 만일 한국에서 일하는 것이 이런 모습인줄 알았다면 오지 않았을 것입니다. 지금 가장 소망하는 것은 농장에서 일하는 것이 아니라 공장에서 일을 하는 것입니다.

토 론 문

■ **설 동 훈**
(전북대학교 사회학과 교수)

■ **이　　영**
(외국인이주노동운동협의회 사무처장)

■ **양 혜 우**
(전 한국이주노동자인권센터 소장)

토 론 문

설 동 훈 (전북대학교 사회학과 교수)

고용허가제 시행 5주년을 맞이하여, 국가인권위원회에서 이주노동자의 인권 상황을 종합적으로 평가해 보고, 향후 정책 방향 모색하기 위한 토론회를 개최하면서, 전형배 교수의 '외국인 고용정책의 인권적 고려 사항과 기본 원칙'에 대한 토론을 의뢰해 왔다.

이민학(migration studies) 교과서에 따르면, 이주노동자 고용정책은 인권과 국익을 조화롭게 고려하여야 한다. '인권'이 인간으로서 누릴 수 있는 최소한의 권리를 의미한다면, 인권과 국익의 조화란 이주노동자 고용정책은 그 바탕 위에 성립되어야 함을 뜻한다. 그러면 '국익'이란 무엇인가? 여러 가지 측면에서 접근할 수 있겠지만, 역시 교과서에서는 국가의 정치적 안전 보장, 경제적 안정의 추구, 사회 질서의 유지 등으로 그 내용을 정리하고 있다. 이주노동자 고용 정책에서 쟁점이 되는 것은 국익의 두 번째 측면, 즉 '경제적 안정의 추구'와 관련된 것이라 할 수 있다.

외국인력정책을 아우르는 이민정책의 기본 원칙은 '선별이민'(selective immigration)이라 할 수 있다. '국익'과 '인도주의'라는 두 가지 가치에 입각하여 이민, 이주노동자, 난민, 일시 방문자 등을 수용하는 것이다. 이주노동자 수용의 원칙 역시 그것에서 예외일 수 없다.

필자는 외국인력 정책의 기본 원칙으로 ① 노동시장 보완성의 원칙(=내국인 우선 고용의 원칙), ② 국내 취업 이주노동자의 차별 금지의 원칙(=국적/인종/출신국 등에 의한 제반 차별대우)을 제시해 왔다. 임현진・설동훈. 2000.『외국인근로자 고용허가제 도입 방안』. 노동부. pp.97-99에는 다음 문구가 있다. 이 보고서는 고용허가제의 이론적 기초가 된 것으로 평

가받고 있다.

외국인 고용허가제도의 기본 원칙 중 다음의 두 가지를 정책기조로 삼아야 한다. 첫째, 외국인근로자의 수, 직종, 숙련수준 등을 결정할 때에는 '국내 노동시장 보완성의 원칙'을 견지하여야 한다. 달리 말해, 외국인근로자가 입국하기 이전에는 '내국인근로자 우선의 원칙'을 철저히 적용하는 것이다. 그것은 국내 근로자로 충원되지 않는 노동시장 부문에만 제한적으로 외국 인력을 받아 들여야 하기 때문이다.

둘째, 외국인근로자가 입국한 이후에는 '차별 금지의 원칙'을 적용하여야 한다. 대한민국 헌법과 근로기준법에서 "국적에 의한 차별 금지"를 명문화하고 있으므로 그것을 준수하는 것이 필수적이다. 그것은 다른 말로 "균등대우의 원칙"이라 할 수 있는데, '기회의 평등'을 의미하는 것이지 '결과의 평등'을 의미하는 것이 아니다. 즉 근로자의 업무수행 능력에 따른 대우의 차등은 정당한 것으로 간주되고 있기 때문이다.

요컨대, 새로운 외국인력 정책의 기조는 국내 노동시장을 보호하기 위하여 외국인근로자 수를 최소한으로 유지하되, 그들이 국내에 입국한 후에는 노동권과 인권을 존중하는 것이다.

고용허가제의 3원칙 또는 5원칙을 제시하는 학자도 있지만, 필자는 이상의 두 가지가 핵심이라고 본다.

그런데 전 교수가 정리한 "이주노동자 고용정책에 관한 기본원칙"은 "1. 대체성의 원칙 2. 보충성의 원칙 3. 정주화금지의 원칙"은 출처가 의심스러울 뿐 아니라 개념의 혼동이 심하다.

'보충성의 원칙'은 '보완성의 원칙'의 오기다. 전문용어로 정립된 것을 다르게 표현할 때에는 그 사유를 적시하는 게 옳다. 어쨌든, 문제는 '대체성의 원칙'과 '보완성의 원칙'을 동시에 견지하는 게 불가능하고, 그것을 고용허가제가 견지하고 있다는 생각은 매우 문제가 많다. 어떤 두 사회현상의 관계가 '보완적'(complementary)일 경우 '대체적'(substitutable)일

수는 절대 없다. 다시 말해, 그 두 개념은 동시에 성립할 수 없다. 이것은 경제학의 기초다.

'정주화금지의 원칙'이 과연 고용허가제의 "원칙"으로 존재하는가? 일부 학자가 그것을 "원칙"으로 언급하고 있기는 하지만, 과연 그것이 고용허가제의 본질이라는 데는 이견이 있다. 과거 독일처럼 '일반고용허가'에서 '특별고용허가'(현재의 '취업권')로 넘어가는 제도를 가진다면, 그것은 더 이상 고용허가제가 아니라는 뜻인가? 원칙은 어떤 제도의 핵심 원리를 뜻하는 것이어야 한다. 현재 정부에서 추진하고 있는 기능외국인력제도를 보면, 이 부분은 부분적으로 파기될 가능성이 있다.

한 마디로, 본 토론자는 전 교수가 정리한 3원칙이 개념적으로 문제가 있다고 본다.

"이주노동자 고용정책에 관한 기본원칙"을 잘못 이해하니, "외국인 고용정책과 인권정책의 긴장관계"도 아주 독특하게 기술한다. 국내 노동시장에 관한 기존 연구 성과를 살펴볼 것을 제안한다. '단일노동시장이론'과 '분절노동시장이론' 등 노동시장에 관한 경제학/사회학 이론을 이해하지 못한 채, 임의의 개념을 사용하는 것은 매우 문제가 많다고 본다.

고용허가제는 국내 노동시장을 보호하기 위한 여러 가지 제도를 유지하면서, 이주노동자의 인권을 존중하는 데 있다. 다시 말해, '국내 노동시장 보호'와 '이주노동자 인권 존중'은 충분히 양립 가능한 가치라는 점을 강조한다.

토 론 문

이 영 (외국인이주노동운동협의회 사무처장)

고용허가제 시행 5주년을 맞이했다. 또한, 고용허가제 법 개정이 맞물려 있는 시점에서 전형배 교수님의 '외국인 고용정책의 인권적 고려 사항과 기본원칙' 발제문을 통해 간략하게 논하고자 한다.

우선, 이주노동자의 고용현황은 우리에게 시사하는 바가 크다. 발제문에서도 이 문제는 단순한 이주노동자의 선택 문제를 넘어서 사용자의 적극적인 고용의지에 의해 지지되고 있다고 밝히고 있다. 이는 그동안의 외국인력 고용정책이 이주노동현장의 현실성을 배제함으로 파생되었다고 할 수 있다. 또한, 이로 인해 사용자[1]와 이주노동자들은 고통을 감수해야 했으며, 외국인력 고용정책인 고용허가제 역시 그 실효성을 잃는 결과를 초래하였다. 따라서, 미등록 체류의 선결과제를 극복하지 않고서는 고용허가제의 안착은 보장받을 수 없다는 것을 역설적으로 입증하고 있다.

이에 대해 이미 시민단체에서는 고용허가제 시행 초기부터 체류 적정기간을 5년[2]과 전면

1) 정부의 상반기(3~8월) 외국인력 도입 쿼터가 3개월도 채 되지 않아 소진되면서 중소기업들이 인력을 구하지 못해 생산에 차질을 빚고 있다. 경기부진으로 외국인력 소요가 줄어들 것이라는 정부의 판단이 빗나갔기 때문이다. 정부는 뒤늦게 국내 경기와 인력수요를 다시 검토해 쿼터 확대 등을 추진하겠다고 발표했다. 14일 노동부 및 중소업계에 따르면 노동부는 지난 3월 내국인 실업자와 국내 체류 외국인 근로자를 보호하기 위해 내년 2월까지 신규 도입할 외국인 근로자를 지난해의 3분의1 수준인 3만4,000명으로 제한했다. 노동부는 이 가운데 제조업 분야 일반 외국인 근로자(E-9)의 도입 규모를 1만3,000명으로 설정하고 이 가운데 3분의1인 4,600명을 전반기에 도입하기로 했다. 하지만 노동부의 예상과 달리 중소기업들의 인력신청이 쇄도하면서 일반 외국인 근로자의 전반기 쿼터가 신청을 받은 지 3개월도 되지 않아 바닥났다. (서울경제, 2009.6.14, "상반기 외국인 근로자 쿼터 3개월도 안돼 소진")

2) 제18조의2(취업활동 기간 제한에 관한 특례) ① 다음 각 호의 외국인근로자는 제18조제1항에도 불구하고 1회에 한정하여 2년 미만의 범위에서 취업활동 기간을 연장 받을 수 있다. 1. 제8조제4항에 따른 고용허가를 받은 사용자에게 고용된 외국인근로자로서 제18조에 따른 취업활동 기간 3년이 만료되어 출국하기 전에 사용자가 노동부장관에게 재고용 허가를 요청한 근로자 2. 제12조제3항에 따른 특례고용가능확인을 받은 사용자에게 고용된 외국인근로자로서 제18조에 따른 취업활동 기간 3년이 만료되

합법화를 통해 고용허가제의 안정된 정착에 필요한 단계를 요구하였지만 이를 받아들이지 않았다. 오히려 한시적인 4년 미만 미등록이주노동자에 대해 합법화를 취함으로 풀리지 않는 실타래처럼 엉켜 해법을 찾지 못하고 표류하고 있다.

▣ 개별적 노동인권

1. 근로계약의 성립과 근로조건 사전고지

2005년 고용허가제 이주노동자의 설문 중 "입국 전 어떤 회사에 근무 할지 알고 있었습니까?"라는 질문에 64.6%가 알지 못했다고 응답 했다.[3] 또한, 입국 후에는 근로조건이 달라졌다는 응답이 53%로 차지했다. 달라진 사항으로는 임금이 45.1%, 근로시간 53.5%, 업무내용 19.7%로 나타났다.[4] 이를 보면 근로 계약상에 정확한 정보의 제공 받지 못하고 있으며, 근로위반사항이 있음을 알 수 있다. 2006년 실시한 조사에서도 사적통로를 통해 정보를 인지하는 비율이 51.6%로 차지하며 개선되지 않고 있음을 알 수 있다.[5] 마찬가지로 근로조건의 척도가 될 수 있는 근로계약의 불이행이 관행적으로 행해지고 있었다. 조사에 따르면 임금 51.2%, 근로시간 44.5%를 차지하고 있다[6].

또한, 입국 후에도 사업장 배치에 있어 기능 및 문화적 요인 등이 고려되지 않고, 한글시험에 따라 진행됨으로 인해 사업장 이탈의 요인이 되고 있다.[7] 새롭게 고용허가제 개정에는

어 출국하기 전에 사용자가 노동부장관에게 재고용 허가를 요청한 근로자 ② 제1항에 따른 사용자의 재고용 허가 요청 절차 등에 관하여 필요한 사항은 노동부령으로 정한다. (노동부, 2009.4.30, "외국인 근로자의 고용 등에 관한 법률 일부개정법률안")

3) 2005년 고용허가제 실태조사 보고서(고용허가제 시행1년, 그 실태와 개선방향), 이주노동자인권연대, 2005, 11p

4) 위의 책 18p

5) 2006년 고용허가제 실태조사 보고서, 이주노동자인권연대, 2006, 14p

6) 총 설문조사 342부에서 254명의 복수응답으로 이루어졌지만 응답자의 대부분이 임금과 근로시간이 달려졌음을 답함.

7) 정부가 지난해 말 밝힌 자료에서도 농업에 종사하는 외국인들이 제조·건설업보다 불법체류율이 2~3배 높은 10.8%에 달할 정도로 농장 이탈이 잦은 것으로 드러난 점이 이를 뒷받침해준다.(농민신문, 2009. 3.18, "외국인 근로자 고용 농장 가보니")

이를 담고 있지만, 바다가 없는 네팔 이주노동자가 어업에 종사하는 것이나 사업장이동에 있어서도 경기도 지역에 가구공장에서 일하는 이주노동자가 포항에 있는 조선소로 알선을 받는 일들이 있다. 지역적 업종별 배려가 전혀 없는 상황이다.

이러한 점에서 고용허가제 초기단계부터 철저한 절차를 마련해야 한다. 고용허가제의 정보의 투명성을 확보하고 공정성이 확보되는 공개적인 모집 방법이 선행되어야 한다. 공개모집의 제도적 장치가 마련되지 못한다면 무방비한 상태에 있는 이주노동자의 노동권 불안은 미등록 체류로 연계되는 단초를 제공하게 된다. 발제문에서 지적하고 있듯이 이것이 제대로 공지되지 않으면 이주노동의 시작 단계부터 인권침해는 예정되는 것이다. 뿐만 아니라, 단순한 한글 테스트에 의한 사업장 배치가 아니라 기능능력과 다양한 적응을 통해 적합한 사업장에 배치될 수 있도록 하는 전향적인 보안책이 마련되어야 한다.

2. 근로기간과 임금

< 표 - 4 : 근무시간 빈도분석 >

(전체 응답자 : 339명/ 단위 : 명, %)

구 분	빈도	전체백분율	응답자백분율
8시간 이하	32	9.4	12.2
9시간	22	6.4	7.8
10시간	51	15.0	18.1
11시간	37	10.9	13.2
12시간	104	30.6	37
13시간이상	33	9.7	11.8
무응답	58	17.1	
전 체	339	100.0	100.0

2008년 고용허가제 실태조사에서 근무시간에 대한 분석결과를 보면 하루 10시간 이상의 근무를 하는 경우가 전체 응답자 중 80.1%에 달했으며 104명의 응답자가 하루 12시간을 근무한다고 답해 전체응답자 중의 37%가 이에 해당했다. 그리고, 12시간의 장시간 노동을 하는 경우는 전체의 48.8%에 달했다. 반면에 8시간의 계약노동시간만을 일하는 경우는 12.2%에 불과해 대부분의 노동자가 일상적으로 고강도의 장시간 노동을 하고 있는 것으로 나타났다.[8)]

< 표 - 6 : 근무형태 >

(전체 응답자 : 339명/ 단위 : 명, %)

구 분	빈도	백분율
주간근무	181	54.8
야간근무	14	4.1
주야맞교대	135	39.8
무응답	7	2.1
전 체	339	100.0

이는 장기간 노동이 응답자들의 근무형태에서 나타난다. 근무형태에서 181명이 주간근무를 한다고 답하였고, 그에 뒤이어 135명이 주야맞교대근무를 한다고 답했다. 주야맞교대 근무를 하는 경우가 상당히 높은 비율을 차지하고 있는 것은 장시간의 노동을 더욱 열악한 환경 속에서 하고 있는 이주노동자들의 근무형태를 보여준다고 할 수 있을 것이다.[9)]

최근 논란이 되고 있는 숙식비 공제에 있어서도 발제문은 지적하고 있다.

> "모든 근로자에 대해서 숙식비를 임금액으로 환산하여 최저임금액 산정에 포함시키게 되면 숙식비의 법적 성격은 후생복리적 현물이 아니라 임금이 되는 것이고 정기적, 일률적인 속성이 있기 때문에 각 종 법정수당산정의 기준이 되는 통상임금에도 해당하고 나아가 퇴직금 산정의 기준이 되는 평균임금에도 포함된다. 따라서 숙식비를 최저임금 계산에 포함시킨다는 주장이 위와 같은 부수적 효과가 있다는 사실을 주지하고 있는지 확인시킬 필요가 있다. 만일, 이런 효과를 부인하면서 최저임금 산정에 한하여 숙식비를 포함시키겠다는 의도라면 또 다른 차별을 불러일으킬 수 있다."

숙식비 공제는 지난 2008년 9월 25일 제7차 국가경쟁력강화위원회에서 '비전문 외국인력 정책 개선방안'에서 이주노동자의 숙식비공제가 논의된 후, 지난 2009년 3월 27일 중소기업중앙회가 이주노동자의 숙식비를 임금에서 공제하는 세부기준안을 마련하여 발표했다. 이에 맞추어 노동부에서도 지난 7월 9일 '외국인근로자 고용 등에 관한 법률 시행 규칙 일부

8) 이주노동자 차별 실태 고발 기자회견 시 '2008년 고용허가제 실태조사', 외노협:이주공동행동 공동, 2008.12.18, 3p

9) 위의 책.

개정령'에 숙식비 공제와 관련 근로계약서상에 이를 담고 있다. 산업연수생의 경우 숙식비 제공은 연수를 목적으로 하며, 고용허가제는 노동권이 보장되는 상황에서 국내 노동자와 동일한 처우차원에서 숙식비 공제가 타당하다는 근거이다. 하지만, 최저임금제법 제6조 제4항, 시행규칙 제2조 별첨 제1호에서 밝히고 있듯이 근로자에게 지급하는 임금 중에서도 정기적으로 지급되지 않거나 근로자의 생활을 보조하는 수당 등은 최저임금에 산입하지 못하도록 된 규정과도 유배된다. 이 규정은 최저생계에 놓여 있는 근로자의 생존권을 보장하고 사용주의 편법적인 임금지불을 막기 위한 것이다. 또한, 근로기준법 42조에서도 사업주는 노동자에게 임금을 지불할 때 임금지급의 4대 원칙(통화지불의 원칙, 직접지불의 원칙, 전액지불의 원칙, 정기지불의 원칙)을 준수하여야 한다. 이런 가장 기본적인 임금 지불 원칙마저도 파기하고 최저임금제법 개정 전에 시행하는 위법적 행위[10]는 결국 이주노동자에게 경제적 비용 부담을 전가시키는 의도가 담겨 있다.[11]

결론적으로 발제문에도 지적하듯이 차별적인 장시간 저임금이 이주노동정책을 정상적으로 작동하지 못하게 하는 요인이며, 이러한 것을 철저하게 봉쇄하는 것이 이주노동자 고용의 선결과제라고 할 수 있다.

3. 근로과정과 비인격적 처우

발제문에서는 비인격적 대우가 지속적으로 발생하는 사업주에 대해서는 향후 고용허가제를 사용할 수 없도록 제재하자는 제안을 하였다. 하지만, 비인격 대우에 대한 입증과 사법적 절차를 필요로 하는 사항에 이주노동자가 주체가 되어 행사하기에는 극히 가능성이 희박하다고 할 수 있다. 또한 이는 이미 고용허가제 제20조에 사실이 발생한 날로부터 3년간 고용

10) 숙식비를 임금에서 공제하는 부분에 대해서는 근로기준법에 명문화되어 있지 않으므로 주무부처나 사법부의 법리적 해석이 필요한 것으로 보여 짐. 이처럼 법리적 해석이 확정되지 않은 상태임을 감안하여 숙식비를 징수할 때 급여에서 공제하는 것이 아니라 임금을 지급한 후 근로자가 다시 납부(근로자로부터 징수)하도록 하여야 함을 사업주에게 안내한 것으로 근로기준법 위반으로 볼 수 없음. (대구경북지역본부, '외국인근로자 숙식비 부담 기준 관련 의견 통보') 참조

11) ◈ 근로자의 숙식비 분담에 따른 절감 비용 : 4,653억원
◉ 19.7만원 (근로자 식비 분담시 예상비용)×12개월×15만명×96.1%(식비 전부 부담하는 회사비율) = 3,408억원
◉ 16.3만원 (근로자 숙박비 분담시 예상비용)×12개월×15만명×87.4%(숙박비 전부 부담하는 회사비율) = 1,245억원
(중소기업중앙회, '각국의 외국인력 임금수준과 최저임금 적용현황에 관한 연구', 2008.7) 참조

이 제한된다. 오히려 이를 위한 제도적 장치와 연계할 수 있는 보완책 마련이 더 필요하다. 새 개정안 제24조 2의 '외국인근로자 권익보호협의회가 그 역할을 하기를 기대한다. 구체적인 명시가 되어 있지 않지만 공신력 있는 외국인인권보호를 수행할 수 있기를 바란다.

이와는 달리 근로과정에 발생하는 긴박한 사안은 고용허가제의 독소조항이라고 할 수 있는 '사업장 이동'과 '구직기간'의 제한에 있다. 이주노동자에게 있어 인권침해의 가장 핵심적인 부분이며, 이주노동자들에게는 족쇄의 역할을 하고 있다. 불평등한 근로조건에서 이주노동자는 사용주와의 종속관계에 놓일 수밖에 없다. 이주노동자의 노동권과 인권을 위해 해결해야 할 최우선의 과제이다.

사례 1)

스리랑카 출신 이주노동자 이샨 씨는 충남 아산 지역에서 근무하면서 근무처 변경을 3회 하였으며, 마지막 회사가 파산하여 네 번째 변경을 추진하게 되었다. 그런데 사실관계를 확인하니 이샨 씨가 실제로 회사를 옮긴 경우는 1회 뿐이었고 그는 수년 째 A 업체에서 일해 온 것이다. A 회사는 경영상의 문제로 이주노동자를 고용할 수 없게 되자 그를 형식적으로만 다른 회사로 이적시킨 후 계속 같은 회사에서 일하게 하였다. 옮겨 간 회사가 망하게 되자 A 회사는 다시 그를 협력업체로 근무처 변경을 시킨 채 실제로는 자신의 회사에서 일하도록 하였다. 이러한 근무처 변경 과정에서 이주노동자의 의사는 전혀 반영되지 않았으며, 모든 과정이 회사 측의 일방적인 조치에 의해 이루어졌다.

<아산외국인노동자지원센터>는 지난 7월 7일 <천안종합고용지원센터>에 공문을 발송하여 A 업체가 일방적으로 이주노동자의 근무처 변경을 처리하여 이주노동자의 몇 회 안 되는 근무처 변경의 기회마저 박탈하였음은 물론이고, 허위로 고용지원센터에 관련사실을 신고하였음을 지적하였다. 때문에 이샨 씨의 근무처 변경 횟수를 과거 '3회'에서 '1회'로 정정하도록 신청하였다. 이후 <천안종합고용지원센터>는 이샨 씨의 근무처 변경 횟수를 현재까지 1회로만 인정하도록 조치하였으며, A업체에 대해 향후 3년간 고용허가제 노동자를 고용하지 못하도록 하였다.

이러한 사례는 현행 고용허가제 하에서 얼마든지 발생할 수 있다. 근무처 변경과 관련하여 이주노동자가 자신의 의사를 관철할 수 있는 여지는 거의 없고, 사실상 회사 측이 전권

을 쥐고 있기 때문이다.

사례 2)

필리핀 출신 이주노동자 베르겔씨는 충남 아산시 소재의 B 업체에서 근무하던 중 머리가 어지러워 5월 24일 병원을 찾게 되었다. 병원에서 원인을 검사한 결과 뇌출혈이 발견되었고, 그는 즉시 입원치료를 받게 되었다. 그의 병세가 비교적 심각한 것으로 확인되자, 그가 다니던 회사는 그를 즉시 해고하였으며, "외국인근로자고용등변동신고서"를 작성하여 고용지원센터에 팩스로 전송하였다. 해고는 5월 19일자로 신고하였다. 입원과 동시에, 아니 입원도 하기 전에 해고된 베르겔씨는 막대한 치료비를 부담해야 할 처지에 놓였으나, 건강보험이 19일자로 종결되었기에 그는 모든 검진비와 치료비에 대해 보험 적용을 받지 못하게 되었다.

이러한 상황은 노동자에 대한 부당해고로서 치료중인 노동자를 회사가 일방적으로 해고하는 것은 비인간적일 뿐 아니라 현행법에도 저촉되는 것이다. 베르겔씨는 자신이 해고되었다는 것을 회사 동료를 통해 전해 들었을 뿐 고용주나 관리자로부터 직접 듣지도 못했다. 해고 사유조차 제대로 듣지 못한 채 치료 중에 부당하게 해고를 당하고도 이주노동자는 보험 적용을 받지 못해 500만원 가까이 발생한 치료비를 걱정하며 이주노동자센터에 도움을 요청하였다.

이주노동자들이 고용관련 법 규정을 충분히 알지 못하고 있으며, 자신의 권리보호 능력이 거의 없다고 볼만한 사례들은 계속 나타나고 있다. 이는 입국 전 충분한 권리교육을 받지 못하고 있음을 보여주며, 입국 이후에 받는 교육도 불충분함을 보여준다.

4. 근로계약의 해지와 실업

발제문에서 고용허가제 제9조 3항이 정하고 있는 근로계약기간 1년 내에 근로계약이 해지 된 때에는 나머지 기간에 대해선 실업급여의 지급, 취업촉진을 위한 적극적인 조치 등이 고려되어야 한다고 주장한다. 이는 환영할 만하며, 새로운 법 개정에는 근로계약을 3년 동안 자율계약으로 변경되었다. 또한, 이에 덧붙이자면 현행 규정에 의하면 근로계약 만료 후 갱신을 거절할 수 있는 권리는 고용주에게만 있다. 계약 갱신이 되지 않을 경우 출국으로

이어진다. 그 결과 출국의 부담으로 실질적인 강제근로의 위험에 노출될 수밖에 없다. 따라서 이주노동자가 정당한 사유로 근로계약을 해지하거나 갱신을 거절하는 경우에는 사업장 변경을 허가해 주어야 한다. 사실상 현행법상에 있는 사용자에 의한 근로계약의 해지나 계약갱신의 거절 그리고 사용자의 귀책사유로 근로를 계속할 수 없게 되는 예외적인 경우에만 사업장 변경신청을 가능하도록 하여 이주노동자의 자유의사에 의한 근로계약의 해지는 거의 불가능하며 이주노동자에 대한 근로계약의 해지는 결국 추방을 의미하게 된다는 점에서 현행 고용허가제 규정은 이주노동자에 대한 강제근로 또는 사업장 이탈로 인한 미등록 체류 상태의 선택을 강요하게 될 수 있다는 점에서 매우 인권 침해적이라 할 수 있다.[12)]

▣ 집단적 노동인권

이주노동조합에 대한 논의는 첨예한 상황 인식에 공감을 한다. 그럼에도 불구하고 이주노동조합의 설립은 상당 부분 법적 지원을 받고 있다. 근로기준법 제5조의 균등처우의 원칙상 "사용자는 근로자에 대하여 …… 국적, 신앙 또는 사회적 신분을 이유로 근로조건에 대한 차별적 처우를 하지 못한다."고 규정하고 있으며, 같은 법 제14조에서는 근로자라 함은 "직업의 종류를 불문하고 사업 또는 사업장에 임금을 목적으로 근로를 제공하는 자"를 말한다고 규정하고 있다.

헌법 제6조 제2항은 외국인의 기본권보장에 대해서는 별다른 규정을 두지 않은 채, "외국인은 국제법과 그 조약이 정하는 바에 의하여 그 지위가 보장된다."고 만 규정하고 있다. 이에 우리나라도 1990. 4. 10에 비준한 국제연합의 「경제적・사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」(사회권규약, A규약)에서는 제2조에서 "…권리들이 인종, 피부색, 성, 언어, 종교, 정치적 또는 기타 의견, 민족적 또는 사회적 출신, 재산, 출생 또는 기타의 지위 등에 의한 어떠한 종류의 차별도 없이 보장・확보될 것"임을 정하고 있고, 제8조에서는 노동조합 결성 및 가입의 권리를 보장하고 있으며, 1978. 12. 5. 비준한 국제연합의 「모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약」에서도 제5조 노동조합결성 및 가입에 있어 인종적 차별은 허용되지

12) 외국인근로자 고용 등에 관한 법률 개정법률 안에 대한 의견서, 민주사회를 위한 변화사모임, 2008.7.29. p10

않는다고 규정하고 있다. 또한, 1975년 ILO권고 제151호에서는 불법체류 이주노동자에 대해서도 노동조합원 자격 및 활동이 보장되어야 한다고 규정하고 있다.[13)]

고용허가제로 합법적인 구조에서 새로 개정되는 5년 동안 체류하는 이주노동자들에게 노동조합의 결성은 그리 어렵지 않은 상황에서 이들을 지원해 주고 이들이 노동권을 확보할 수 있는 연대가 필요한 시점에 있다고 본다.

▣ 사회보장과 노동인권

현행의 고용허가제 내에서는 산재보상법, 국민건강의료법이 적용되고, 국민연금법은 이주노동자의 국적에 따라 가입조건이 상이하다. 다만 고용보험법이 임의가입으로 되어 있는데, 지난 제7차 국가경쟁력강화위원회(2008.9.25)에서 고용보험을 의무화하여 이주노동자의 취업적응을 위한 훈련과 체류지원을 확대한다고 밝힌 바 있다.

한 가지 주목할 사항은 산재 발생 비율이 지속적으로 증가하고 있다는 점이다. 2002년부터 2005년 6월까지 산재 이주노동자는 총 8,555명으로 매일 7명씩 늘어나고 있는 실정이다. 최근 2006년 3,406명에서 2007년 3,967명으로 고용허가제 도입이후 늘어나는 상황에서 이주노동자의 건강권이 위협받고 있다. 이에 대한 산업안전교육과 보건, 정신건강 교육 등이 이루어져야 한다. 뿐만 아니라 산재 후 재활과 취업교육이 병행될 수 있는 차원으로 연계되어야 한다.

▣ 가족생활의 보장

가족생활의 보장에 있어 정주화 금지원칙과 대치되는 면을 지적하고 있지만, 향후 우리사회도 이민화에 대해 고민을 해야 한다. 고령화·저출산으로 인한 사회적 인적구성의 변화와 다양한 욕구가 분출되고 있다. 한국 사회가 다문화 통합사회를 지향하는 만큼 글로벌 시대에 적합한 풍토를 조성하는 일에 대비해야 한다. 이는 이주노동자에게만 국한되는 것이

13) 서울경기인천 이주노동자노동조합 창립 기자회견문, 2005.5.3

아니라, 다양하게 구성되어 있는 이주민의 영역에서 이루어져야 한다.

혹자들은 고용허가제라는 합법적 구조가 있는데 "왜 불법체류를 고용하는가!"라고 한다. 우리는 고용허가제 시행 5년을 맞으면 다시 반문해야 한다. "이주노동자들을 싼 맛에 쓰고 있지 않은가!", "고용허가제 내에 불합리한 요소는 없다고 떳떳하게 말할 수 있는가!" 평등한 고용과 노동권이 보장되는 길 만이 우리사회가 말하는 다문화로 가는 올바른 길이다. 경제적 논리 하에서 노동력으로만 측정되는 것이 아니라 이제는 삶이라는 전향적인 인식의 변화가 외국인력 고용정책에도 반영되기를 기대한다.

토 론 문

양 혜 우 (전 한국이주노동자인권센터 소장)

송출 과정의 투명성이 확보되어야 한다.

2006년 이주인권연대의 고용허가제 실태조사 보고서에 의하면 국가별 공식 송출비용은 1.071달러이지만 비공식 비용으로 평균 688달러가 지출되고 있었으며, 비공식 비용에 있어서 베트남, 인도네시아 등이 실제 평균 송출비용 보다 많은 금액을 지출하고 있는 것으로 조사되었다. 베트남은 공식비용의 5.4배에 이르는 것으로 나타나고 있는데 최근 방글라데시 등 송출 브로커를 통해 높은 비용을 지불하고 입국하는 사례가 증가하고 있다. 따라서 현지 사무소의 설치 등을 통해 현지에 대한 모니터링을 강화하고 고용허가제 실시에 있어서 브로커가 개입하지 못하도록 해당 정부와 지속적인 노력을 기울이는 것이 고용허가제의 지속성을 좌우할 것으로 보인다.

이주노동자를 위한 지속적이고 체계적인 교육이 실시되어야 한다.

고용허가 신청 후 한국에 입국하기까지 걸린 시간은 평균 6개월이 소요되고 있으며, 이 기간 중 약 150시간의 입국 전 사전교육을 받고 있다. 입국 전 사전교육은 한국어와 산업안전 교육, 한국 문화 등인데 교육이 많은 도움이 된다고 밝히고 있다. 그러나 한국어 능력 인증시험을 고용허가제의 필수 자격으로 편입시킨 후 사전 교육 시간은 총 85시간으로 감소되었고, 입국 후에도 산업인력관리공단과 한국 노동재단이 실시하는 2박 3일의 교육이 전부인 실정이다. 이주노동자들이 현지에서 배운 한국어 능력만으로는 한국 생활 및 산업현장에서 업무를 원활이 수행하기 어려우므로 이주노동자들을 위한 지속적이고 체계적인 교육지원이 필요하다.

근로계약서는 해당국가의 모국어 또는 이해할 수 있는 언어로 작성되어야 한다.

2006년 이주인권연대의 실태조사 보고서에 의하면 근로계약서 체결 및 근로계약서 수령 유무에 있어서 약 92% 이상이 이를 이행하고 있는 것으로 나타나고 있으며, 근로계약 체결 당시 임금, 근로 시간, 숙식 제공 등의 근로 조건 에 대해서 약 89%이상이 설명을 들은 것으로 밝히고 있다. 그러나 근로계약서 작성언어의 자국어 비율이 20.8%에 불과하여 필리핀 등 영어권 국가 출신이거나 한국에서의 근무경험이 있는 이주노동자를 제외한 나머지 사람들은 근로계약의 내용을 본인이 확인하기 어려웠다고 답하고 있다. 또한 희망업무 일치여부에 있어서 역시 절반 이상이 한국에서 자신이 하게 될 업무 내용을 모르고 있었던 것으로 나타났으며 알고 있었다 하더라도 입국 후 업무내용이 일치하지 않았다는 응답도 55%로 나타나고 있어 해당국가 언어로 된 계약서와 근무 조건 및 내용에 대해서 이해할 수 있는 언어로 고지 될 수 있는 제도적 보완이 요구된다.

산업 재해에 대한 철저한 예방 교육 및 대책이 마련되어야 한다.

중소 영세 업종의 열악한 작업환경, 작업에 있어서 미숙련도, 원활하지 못한 언어 소통, 민사 배상금에 대한 고용주의 부담감 완화 등으로 인해 안전에 대한 예방 및 관리 감독이 취약한 상태이며, 이로 인해 이주노동자에 대한 산업 재해 발생률이 지속적으로 증가하고 있다. 특히 단기 순환 정책으로 인한 작업의 미숙련, 언어 소통의 문제는 산업재해 율을 감소시키기 어려운 요인으로 작용하고 있다.

구분		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
외국인 (명)	재해자	1,491	1,954	2,666	2,724	2,517	3,406	3,967	5,221
	사망자	67	63	79	74	74	94	87	117

이주노동자의 주거환경 개선이 필요하다.

이주노동자들은 주거지로 콘테이너 박스, 공장 시설 한 칸을 개조하여 만든 숙소로 유해 물질에 노출될 위험에 있거나, 샤워시설 주방시설 등 최저 생활 조건도 구비되어 있지 못하고 있는 실정이다. 그럼에도 불구하고 최근 노동부는 최저 임금이 상승하고, 숙식비용이 고정 비용화 되어 있음을 지적하며 표준근로계약서 작성시 숙식비를 이주노동자가 분담하도록 유도하고자 하는 정책을 모색하고 있다. 숙식 비용을 이주노동자에게 전담시킬 경우 보다 현재의 열악한 주거 환경이 개선되기는 커녕 주거비용 절감을 위해 더 싼 방을 찾거나, 많은 인원이 함께 방을 사용하는 등 주거 환경이 더 열악해 질 소지가 크므로, 이주노동자에 대한 숙식 비용 전담을 시키기 이전에 이주노동자에 대한 주거 환경을 개선하기 위한 노력을 기울여야할 것이다.

자유로운 사업장 이동이 보장되어야 한다.

사업장 이동 제한은 근본적으로 노동자의 기본권인 자유로운 취업권을 제한한다는 측면에서 심각한 문제가 되고 있으며 사용주는 사업장 이탈 신고를 무기로 이주노동자에게 근로조건이나 처우 등을 불리하게 변동하고자 할 가능성이 높으며 열악한 근로 환경이나 노동 조건에 대한 개선을 지연시킬 소지가 크다. 이주노동자들에게 사업장 이동의 자유를 부여한다고 해도 이들이 취업할 수 있는 사업장은 결국 고용지원센터에서 이주노동자 고용을 허가받은 사업장에 국한되기 때문에 사업장 이동 보장이 곧 미등록 체류의 증가나 노동시장 교란으로 연결되지는 않을 것으로 보인다. 오히려 사업장 이동을 엄격히 제한한다면 결국 사업장 이탈로 미등록 체류자 증가의 원인이 될 수 있다. 이주노동자의 자유로운 취업권을 보장하면서 동시에 노동시장 교란 효과를 줄이기 위해서는 사업장 이동의 자유를 부여하되 사업장 이동을 고용지원센터를 통해서만 가능하도록 하고, 고용지원센터에서는 이주노동자 고용 요건을 충족시킨 사업장으로 취업 알선을 유도토록 제도를 개선하는 것이 필요하다. 발제문에서도 반복해서 강조했듯이 현재 방문취업사증으로 취업하고 있는 동포들이 신고만으로 사업장 변경이 가능하도록 보완한 제도를 고용허가제에도 확대 실시하여 것도 가능할 것으로 보인다.

단기 순환 정책의 실효성에 대한 제고가 이루어져야 한다.

단기순환원칙은 사회적 비용의 증가를 막기 위한 것이지만, 향후 노동인구의 급격한 감소로 인해 노동력 충원을 위한 장기적 전망을 고려해 볼 때 단기 순환 원칙을 계속 견지해야 하느냐 하는 문제에 직면하게 된다. 단기 순환 정책은 산재 발생 율을 높이며, 저 숙련과 낮은 생산성의 문제를 가져올 수 있어 장기적인 인력 부족을 해소하기에는 한계가 명확하다. 특히 이주노동자에 대한 낮은 임금 지불로 개별 기업은 이주노동자를 고용하는 것이 단기적으로는 이익으로 작용할 수 있으나, 숙련된 이주노동자가 귀국해야 하는 상황이 반복됨에 따라 장기적으로 생산성 향상을 저해할 수 있고, 산업 전반의 저숙련화를 초래할 수 있다. 한국의 중소기업들이 저임금 이주노동자들에게 지나치게 의존하면서 기술 개발 및 숙련 향상을 게을리 한 결과 전반적인 경기 침체에 빠지게 되는 요인이 되고 있기도 한다. 따라서 노동숙련도에 따라 이주노동자들의 정주 가능성을 열어놓을 수 있는 보다 현실적인 대안 검토가 필요하다.

고용허가제 이후의 다양한 사회 진출 방향의 가능성이 확보되어야 한다.

귀환에 대한 구체적인 계획이 부재할 때 미등록 노동자로 전환할 가능성이 높다. 귀환에 대한 계획 및 귀환 후 다양한 사회진출에 방향에 대한 정보 제공 등의 서비스 제공에 대해 보다 적극적으로 지원한다면 준비된 귀환을 통해 정주의 가능성을 낮출 수 있으며 한, 아시아간의 경제적 교두보 역할을 하는데 기여할 수 있다. 특히 고용허가제 이후 한국에서 공부를 하기를 원하는 사람에 대해서 유학의 가능성을 열어놓거나 현지 한국기업에 대한 다양한 정보 제공, 현지 국가와 한국과의 무역상황 등의 정보 제공은 귀환에 대한 동기 부여를 제공할 것이다.

해외국적동포(방문취업제)의 문제

방문취업제도는 기존의 취업관리제나 고용특례는 물론 고용허가제에 비해서도 매우 긍정적인 제도로 무엇보다 고용허가제의 대표적 독소조항인 사업장 이동 제한을 풀었다는 측면에서 그 의의가 있으며 동포들의 출입국 및 취업 자유를 확대했다는 점에서도 매우 긍정적

으로 평가된다. 그러나 긍정적 측면에도 불구하고 방문 취업제는 방문취업제의 도입이 해외 국적동포 간 차별 해소라는 취지로 도입되었으나, 중국과 구소련의 동포들에 대해 '재외동포의출입국및법적지위에관한법률'에서 규정하는 출입국 및 경제활동 자유를 보장하는 것이 아니라, 외국인력수급제도인 '외국인근로자고용등에관한법률'의 틀 속에서 예외적인 출입국 및 경제활동을 인정하는 것이기 때문에 동포 간 차별이 유지되고 있다는 점이 지적된다.

또한 방문취업제는 동포들에 대한 처우를 동포 관련법이 아닌 외국인력수급 제도에서 예외적 조치로서 처리하면서 같은 제도의 적용을 받는 '외국인' 사이의 차별이 발생시킨다. 이러한 인력수급제도 설계는 노동시장에서 내국인-동포-이주노동자로 계층화·분절화된 노동시장을 형성하게 만들어 각종 차별을 더욱 심각하게 만들 여지가 있으므로 이주정책에 전체적인 차원에서 논의되어야할 것이다.

고용허가제 시행 5주년 토론회
“고용허가제 시행 5년”,
이주노동자의 기본권은 보장되고 있는가?

| 인 쇄 | 2009년 7월
| 발 행 | 2009년 7월

| 발행인 | **현 병 철**
| 발행처 | **국가인권위원회 정책교육국 인권정책과**
| 주 소 | (100-842) 서울특별시 중구 무교동길 41
금세기B/D (을지로1가 16번지)
| 전 화 | (02) 2125-9757 | F A X | (02) 2125-9733
| Homepage | www.humanrights.go.kr

| 인쇄처 | 도서출판 **한학문화**
| 전 화 | (02) 313-7593 | F A X | (02) 393-3016

〈비매품〉

사전승인 없이 본 내용의 무단복제를 금함