이주노동자 노동권 향상을 위한 세미나

- 일시: 2015년 9월 2일(수) 10:00~12:30
- 장소: 국회의원회관 2층 제3세미나실
- 주최: 국회다정다감포럼(대표의원:이자스민),
  국회입법조사처
- 후원: 외국인이주·노동운동협의회

목 차

○ 개회사

– 이자스민 국회의원(환경노동위원회 위원)

○ 환영사

– 임성호 국회입법조사처장

○ 축사

– 김무성 새누리당 대표최고위원

– 원유철 새누리당 원내대표

– 김영주 국회의원(환경노동위원회 위원장)

○ 고용허가제 일반현황 ····· 19

○ 주제발표

‘이주노동자의 노동권 보장을 위한 고용허가제 개선 방안’

– 우삼열 소장(아산외국인노동자지원센터) ····· 31

○ 지정토론

– 마성균 과장(고용노동부 외국인력담당관실 ····· 71

– 이규용 실장(한국노동연구원 노동통계연구실) ····· 84

– 윤지영 변호사(공익인권법재단 공감) ····· 88

– 이한숙 소장(이주와 인권연구소) ····· 93

– 우다야 라이 위원장(이주노동자노동조합) ····· 98

개 회 사

이자스민 국회의원(환경노동위원회 위원)

안녕하십니까? 국회의원 이자스민입니다.

먼저 바쁘신 중에도 '이주노동자 노동권 향상을 위한 세미나'에 귀한 시간을 내시어 참석해 주신 내외빈 여러분께 감사드립니다. 아울러 이번 세미나를 함께 주최해 주신 국회입법조사처 임성호 처장님께도 감사의 말씀을 전합니다.

우리나라에서 저숙련 외국인력 정책이 본격적으로 시행된 것은 1993년 산업연수생 제도의 도입부터라고 할 수 있습니다. 하지만 송출 과정에서의 비리와 인권침해, 차별, 불법체류 확산 등의 문제점이 지적되면서 2004년 지금의 고용허가제가 실시되었습니다. 하지만 일선 노동 현장에서는 아직도 이주노동자들에 대한 욕설과 폭행, 임금체불, 최저임금에도 미치지 못하는 임금 지급 등이 벌어지고 있습니다. 결국 과거 산업연수생제도와 비교해 볼 때, 달라진 게 하나도 없다는 볼멘소리가 나오고 있는 것이 엄연한 현실입니다.

법무부 출입국·외국인정책본부 통계에 따르면, 2015년 6월 현재 약 176만 명의 외국인이 국내에 체류하고 있는 것으로 나타나고 있습니다. 이 중 고용허가제를 통해 비전문 인력으로 들어온 외국인이 약 57만 명으로, 전체 외국인의 32%를 차지하고 있습니다. 문제는 체류외국인은 계속해서 증가하고 있는데 반해 외국인 정책, 특히 외국인력정책은 늘 제자리에 머물러 있다는 점입니다.

고용허가제 도입 11년째를 맞이한 지금, 이제는 외국인력 정책의 전환기로 중장기적 관점에서 제도개선과 논의가 이루어져야 합니다. 외국인력 유입정책은 국가경쟁력 제고를 위한 인력정책의 일환으로 자리 잡아야 하며, 이는 산업구조의 변화와 인구변동, 내국인 노동시장 영향 등 우리나라 경제 상황 전반의 변화와 영향을 고려하여 검토되어야 합니다. 지금까지는 단기적인 인력부족 확충에 초점이 맞추어져 있었다면 향후에는 중장기적 관점을 고려한 제도 개선이 필요합니다. 오늘이 그 출발점이 되어 활발한 논의를 통해 적극적인 제도 개선이 이루어지기를 간절히 바라는 마음입니다.

2009년 근로기준법 개정으로, 이주노동자가 송출국 현지에서 고용허가를 받은 국내 사업주와 근로계약을 체결할 때 3년 계약이 일반화되면서 3년 동안은 한 사업장에 묶이게 되었습니다. 기존 1년 단위 근로계약을 체결할 때에는 기간 만료 시 보다 좋은 근로환경의 사업장으로 이동할 수 있었지만 이제는 어려워졌습니다. 그리고 사업장을 변경하더라도 이주노동자에게 사업장을 선택할 수 있는 권한은 존재하지 않습니다. 사업장 명부조차 받을 수 없어 선택되기만을 그저 기다리는 수밖에 없기 때문입니다. 이렇듯 고용허가제의 실상을 들여다보면, 언제까지 이주노동자를 경제발전을 위한 동반자가 아닌 표류하는 이방인으로 볼 것인지 회의감마저 듭니다.

고용노동부에서 외국인력에 대한 제도개선과 이주노동자들의 인권문제 해결을 위해 부단히 노력하고 계시며 현장의 소리에 늘 귀 기울여 주심에 감사드립니다. 그러함에도 제도에는 늘 사각지대가 발생하고 시대흐름에 따라 발 빠르게 개선되어져야하기 때문에 오늘 논의되는 사안에 대해서도 각별히 고용노동부의 적극적인 검토와 개선이 이루어질 수 있도록 함께 해주시기를 바랍니다.

오늘 이 세미나는 이주노동 현장의 목소리를 반영하여, 특히 시급하게 제도개선이 필요한 7개의 주제에 관해 심도 있는 논의를 하려고 합니다. 현재 시행되고 있는 「외국인 근로자의 고용 등에 관한 법률」을 개정하는 방안을 비롯하여 각 계 각 층 전문가 분들의 지혜를 모아 실질적이고 구체적인 해결책이 나오길 바랍니다.

아무쪼록 오늘 세미나 자리가 이주노동자들의 권익이 조금이라도 향상될 수 있는 계기가 되기를 진심으로 기원합니다. 감사합니다.

2015년 9월 2일

국회의원 이자스민

환 영 사

국회입법조사처장 임 성 호

안녕하십니까? 국회입법조사처장 임성호입니다.

지난 8월 16일은 우리나라에 '고용허가제'가 도입된 지 12년이 되던 날이었습니다. 이를 즈음해 외국인 근로자의 노동권 향상을 위한 세미나가 개최되는 것을 반갑게 생각합니다.

'고용허가제'는 국내 인력을 구하지 못한 기업에 적정 규모의 외국인 근로자를 합법적으로 고용할 수 있도록 하는 제도로 2003년에 도입되었습니다. 고용허가제는 제도 도입 이전에 운영되던 '산업연수제'의 문제점을 개선한 것으로 평가받고 있고, 내국인 인력을 구하지 못하던 제조업, 건설업, 농·어업 분야 기업들의 인력난을 어느 정도 해소해 주었습니다. 또한 2010년에는 국제노동기구(ILO)로부터 '아시아의 선도적 이주관리 시스템'으로 소개되었고, 2011년에는 국제연합(UN)으로부터 『2011년도 UN 공공행정상』 대상에 선정되기도 하였습니다.

그러나 고용허가제 도입 이후 불법 체류 외국인이 증가하여 노동시장이 교란되어 왔고, 여러 가지 인권 침해 문제가 발생하였으며, 제도 자체의 단기순환 인력정책이 한계에 봉착하였다는 지적과 함께, 고용허가제 때문에 국내 산업의 구조조정이 저해될 우려가 있다는 비판적인 평가도 있습니다.

고용허가제의 여러 가지 문제점 가운데 고용기간동안 사업장 변경은 원칙적으로 허용하지 않고, 사용자의 사정에 따라서만 사업장 변경을 예외적으로 허용하는 '사업장 변경 제한' 문제는 고용허가제의 대표적으로 지적되는 문제입니다. 고용허가제 제도 이름에서도 알 수 있듯이 사용자에게 외국인근로자를 고용할 수 있도록 '허가'하고 있기 때문에 주체로서 사용자에만 관심을 가졌기 때문으로 판단됩니다.

우리나라에는 현재 약 180만 명의 외국인이 들어와 있습니다. 이 가운데 외국인 근로자는 약 63만 명, 외국인 배우자는 약 15만 명, 외국인 유학생은 약 8만 명이 있습니다. 바야흐로 다문화 사회에 살고 있습니다. 다양함의 가치를 인정하고 보편적인 인간의 권리를 보장하는 지혜가 필요합니다. 그 시작은 외국인근로자의 근로환경을 개선하고, 노동권을 보장하는 것에서부터 시작해야 할 것입니다. 이를 위해 입법부가 해야 할 일이 많으며 오늘 이 자리가 그 밑거름이 되는 소중한 자리가 될 것이라 확신합니다.

바쁘신 가운데에도 오늘의 세미나를 만들어 주신 국회다문화사회포럼 이자스민 대표의원님께 큰 감사를 드리며, 발표를 맡아주신 아산외국인노동자지원센터 우삼열 소장님, 좌장을 맡아주신 법률사무소 허브의 박정해 변호사님 및 참석해주신 다섯 분의 토론자님께도 깊은 감사를 드립니다.

감사합니다.

2015년 9월 2일

국회입법조사처장 임 성 호

축 사

새누리당 대표최고위원 김 무 성

“이주노동자 노동권 향상을 위한 세미나”의 개최를 축하하며, 오늘 행사를 마련해 주신 이자스민 의원님과 발제와 토론을 맡아 주신 전문가 여러분께 감사의 말씀을 드립니다.

급속한 저출산고령화로 인해 우리나라의 생산가능인구(15~64세)는 2016년을 정점으로 감소하기 시작해 2030년에 이르면 감소 숫자가 400만 명에 이를 것으로 전망되고 있습니다. 이에 따라 외국 인력의 중요성은 날이 갈수록 증대되고 있습니다.

외국인 근로자들은 이미 1990년대부터 이른바 3D 업종의 인력 부족을 메우기 위해 많은 숫자가 들어왔습니다. 하지만 적지 않은 외국인 근로자들이 ‘산업연수생제’ 하에서 적절한 법적 보호를 받지 못한 채 여러 가지 인권 문제에 노출되었습니다. 정부는 2004년부터 외국인 근로자들의 처우를 개선하기 위해 ‘산업연수생제’를 폐지하고 ‘고용허가제’를 실시해 오고 있습니다. 2015년 6월 말 기준으로 국내에 체류 중인 175만 7천 명의 외국인 중에서 고용허가제를 통해 들어온 외국인 비전문 인력은 57만 명에 이르고 있습니다.

이러한 제도의 전환으로 인해, 민간기관에서 맡고 있던 인력 송출 기능을 공공기관에서 맡게 되면서 각종 송출 비리가 줄어들었고, 중소기업의 상시적인 인력난도 상당히 해소되고 있습니다. 하지만 고용허가제 하에서도 아직 많은 외국인 근로자들이 아

주 나쁜 환경에서 근무하고 있으며, 인권을 침해 받는 경우도 많습니다. 구체적인 인권 침해 사례를 들여다보면, 우리나라가 과연 문명국인지 수치감마저 들게 합니다.

고용허가제 하에서 여러 가지 문제가 나타나고 있지만, 4년 10개월의 체류기간 동안 사실상 단 한 번도 근무처를 자발적으로 옮길 수 없게 한 규정은 대표적인 독소조항으로 꼽히고 있습니다. "UN인종차별철폐위원회"는 이를 강제노동으로 규정하고 지속적으로 개선을 권고하고 있고, 2012년 제네바에서 열린 제2차 "국가별인권상황정례검토"에서도 동일한 지적과 권고를 받았을 정도입니다.

외국인 근로자에게도 인권과 노동권이 보장되어야 한다는 것은 엄연한 국제규범입니다. 더욱이 인력난 해소라는 국가적 필요성에 따라 입국한 외국인 근로자들을 국가가 보호해 주는 것은 너무나 당연합니다. 저출산고령화의 심화로 인해 외국인 근로자들의 수요는 점점 더 증가할 것입니다. 그들이 인간적 처우를 받음으로써 그들 개인의 행복을 추구하는 가운데 우리나라의 경제발전에도 기여할 수 있도록 해야 할 것입니다.

오늘 세미나에서 외국인 근로자들의 노동권을 제대로 보장할 수 있는 실질적인 방안이 도출되기를 바라며, 참석하신 모든 분의 건승과 행복을 기원합니다. 감사합니다.

2015년 9월 2일

새누리당 대표최고위원 김 무 성 드림

축 사

새누리당 원내대표/국회의원(평택 갑) 원 유 철

안녕하십니까? 새누리당 원내대표 원유철 의원입니다.

먼저 「이주노동자 노동권 향상을 위한 세미나」를 준비해주신 존경하는 이자스민 의원님과 임성호 국회입법조사처장님께 감사의 말씀을 드리며, 바쁘신 일정 중에서도 외국인 근로자들에 대한 관심으로 이 자리에 참석해 주신 내외빈 및 관계자 여러분들께도 깊은 감사의 인사를 올립니다.

고용허가제란, 외국인력을 고용할 때 그 타당성을 검토하여 허가 여부를 결정하는 외국인력 도입정책으로서 외국인 근로자를 체계적으로 도입하고 관리하기 위해 2004년 8월부터 시행되고 있는 제도입니다.

2015년 6월 기준으로 고용허가제를 통해 우리나라에 체류 중인 외국인 근로자는 약 57만 명에 달하고 있으며, 이 분들은 우리나라 근로자들이 기피하는 분야의 산업 현장에서 맡은 바 소임을 다하며 한국 사회와 경제 발전에 기여하고 있습니다.

고용허가제는 무자격사업자의 외국인근로자 고용을 사전에 차단할 수 있다는 장점이 있지만 아직도 개선 여지가 많은 것이 현실입니다. 입국 후 실제 근로조건이 다르거나 근로자의 사업장 변경의 자유가 없으며, 체류 기간이 짧고 노동조건을 사업자 재

량으로 정하기 때문에 미등록 이주노동자와 불법체류를 양산하고 인권유린 등의 부작용도 잇따르고 있습니다.

국가인권위원회가 베트남, 캄보디아, 네팔에서 온 외국인근로자 161명을 대상으로 2013년도에 실시한'농축산업 이주노동자 인권상황 실태조사'에 따르면 설문조사 대상 75.8%가 한국어를 잘 알아듣지 못한다는 이유로 욕설과 폭언을 경험한 것으로 나타났습니다. 또한 조사대상 90.7%는 근로계약 조건보다 더 긴 시간 일하고 있으며, 71.1%는 최저임금보다 낮은 급여를 받는 것으로 조사되었습니다.

고용허가제가 도입된 지 11년이 지난 지금, 고용허가제의 공과 과를 되돌아보고 외국인력제도에 대한 중장기적 전략을 모색하는 새로운 설계가 필요한 시점입니다.

불과 50년 전 대한민국은 동북아의 작은 나라로 한국의 젊은이들은 세계 각지에서 피와 땀으로 기적의 역사를 만들었습니다. 그토록 어렵고 암울한 시기를 거친 만큼 우리도 이주노동자에 대한 인식을 개선하고 그들의 목소리에 귀를 기울여야 합니다.

오늘 이 세미나는 각 계 각 층의 전문가들을 모시고, 외국인력 고용 산업 현장에서 특히 문제가 되고 있는 일곱 가지 사안에 대한 개선방안을 도출하고자 마련된 것으로 알고 있습니다. 유엔인권이사회(Human Rights Council)의 이사국이자 OECD의 가입국으로서 고용허가제가 국내 산업은 발전은 물론 15개 인력 송출국의 경제 발전까지도 견인할 수 있는 제도로 발돋움 할 수 있도록 여러분의 지혜를 모아 주시기 바랍니다.

다시 한 번 「이주노동자 노동권 향상을 위한 세미나」를 마련해 주신 이자스민 의원님께 감사의 말씀을 드리며, 이 자리에 참석하신 모든 분들의 건강과 행운을 기원합니다. 감사합니다.

2015년 9월 2일

새누리당 원내대표/국회의원(평택 갑) 원유철 올림

축 사

국회의원 김 영 주(환경노동위원회 위원장)

외국인노동자 노동권 향상을 위한 방안을 기대합니다!

안녕하십니까?

국회 환경노동위원장을 맡고 있는 새정치민주연합 영등포갑 출신 국회의원 김영주입니다.

‘이주노동자 노동권 향상을 위한 세미나’ 개최를 진심으로 축하드리며, 세미나 개최를 위해 힘써주신 이자스민 의원님을 비롯한 관계자 여러분께 감사드립니다.

중소기업 인력난 해소를 위해 외국인근로자 고용허가제를 도입한지 11주년이 됐습니다.

통계청에서 발표한 ‘2014년 외국인고용조사’에 따르면 외국인근로자 고용허가제가 처음 도입된 2004년에 30만 명이었던 외국인노동자가 2014년 85만여 명까지 늘어났다고 합니다.

그러나 지속적으로 증가하는 외국인노동자만큼 처우개선은 크게 나아지지 않았습

니다.

사업장내 폭행, 폭언 등 기본적인 인권조차 보장되지 못하는 일이 여전히 발생하고 있고 사업장 이동의 자유를 가로막는 독소조항으로 이직 또한 자유롭지 못합니다.

그밖에 농·축산업에 종사하는 외국인노동자들은 시간외근로수당, 연차유급휴가 등 기본적인 법적 혜택도 받지 못하고 있습니다.

외국인노동자에 대해서 합당한 대우를 하지 않는 악덕 기업주도 문제지만 제도적으로 문제가 많음에도 불구하고 손을 놓고 있는 관계 당국의 무관심이 더 큰 문제라고 생각합니다.

오늘 세미나에는 국내 외국인노동자 관련 최고의 전문가 분들이 참석해 주신 만큼 외국인노동자 노동권 향상을 위한 방안이 마련돼 외국인 노동자가 대한민국 경제와 사회 발전에 기여한 만큼 정당한 대우를 받을 수 있기를 바랍니다.

다시 한 번 '이주노동자 노동권 향상을 위한 세미나' 개최를 축하드리며, 세미나에 참석해 주신 내·외빈 여러분께 감사드립니다.

2015년 9월 2일

국회의원 김영주(환경노동위원회 위원장)

고용허가제 일반 현황

고용허가제 일반현황

1. 제도 개요

□ 고용허가제 개념

○ '고용허가제(employment permit system)'란 노동시장 보완성의 원칙에 따라 내국인의 고용기회를 보장하면서 국내 인력을 구하지 못한 기업이 정부로부터 '외국인 고용허가'를 받아 적정규모의 외국인근로자를 합법적으로 고용할 수 있도록 하는 제도를 말함[1)]

○ 고용허가제는 사업주가 이주노동자를 고용하기 위하여 당국의 허가를 득해야 하는 것으로, 이주노동자의 고용권한을 사업주에게 허가하고 있는 제도를 근간으로 함

○ 우리나라의 현행 '고용허가제'는 한국정부와 노동력 송출에 관한 양해각서를 체결한 나라 출신 '일반 외국인근로자'[2)]의 고용을 허가하는 제도임

□ 고용허가제의 주요 취지

○ 내국인의 고용기회를 보장하면서 합법적으로 외국인력 활용

○ 송출비리 방지 및 외국인력 선정·도입절차 투명화(국가 간 MOU 체결)

○ 국적, 신체조건, 학력, 한국어 능력 등을 충족하는 적격자를 사업주가 직접 선정하여 고용할 수 있어 사업주의 근로자 선택권 보장

○ 외국인근로자에 대해 합리적인 이유 없는 부당한 차별을 금지하고 내국인 근로자와 동일한 노동관계법을 적용하는 등 외국인근로자의 기본적 인권 보장

□ 근거 법률: 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」

○ 이 법은 외국인 근로자를 체계적으로 도입·관리함으로써 원활한 인력수급 및 국민경제의 균형 있는 발전을 도모함을 목적으로 제정되었음

---

1) 특정 업종에 취업을 원하는 외국인근로자에게 일정 기간 현장에서 일할 수 있도록 허가를 해주는 '취업허가제 또는 노동허가제(work permit system)'의 개념도 있으나, 우리나라에는 도입된 바 없음.

2) 일반 외국인근로자란 국내 입국 전 근로계약을 체결하고 비전문취업사증(E-9)을 발급받아 제조업, 건설업, 농축산업, 양식업, 연근해어업, 서비스업(「관광진흥법」상 호텔업, 재생용 재료수집 및 판매업, 냉장·냉동 창고업 중 내륙에 위치한 업체)에 종사하는 외국인근로자를 말함

□ 주요원칙

① 내국인 고용기회를 보장하면서 외국인력 활용 (보충성 원칙)
- 상시 300인 미만 중소기업, 3D업종 중심
- 인력수급 동향과 연계해 매년 적정 수준의 도입규모 결정
- 내국인 구인노력 의무(7일~14일) 부과, 사업장변경 제한 등

② 송출비리 방지, 외국인력 선정.도입 투명화 (투명성 원칙)
- 정부간 양해각서(MOU)를 체결하여 공공부문이 직접 외국인근로자 선정·도입·알선 담당 (고용센터, 산업인력공단 등)

③ 사업주의 수요에 맞는 적격자 선정 가능 (시장수요 존중 원칙)
- 기능수준.한국어 능력 등을 충족하는 적격자 선정

④ 비전문인력 정주화에 따른 사회적 비용 고려 (단기순환 원칙)
- 국내 취업활동 기간 제한 (3+2년 등)

⑤ 외국인근로자의 기본적 인권 보장 (차별금지 원칙)
- 부당한 차별 금지, 내국인근로자와 동일한 노동관계법 적용

□ 관련 기구

○ 외국인력정책위원회: 매년 국내 인력수급 동향과 연계하여 적정 외국인근로자 도입규모·업종 결정 및 인력도입국가를 선정하기 위해 국무총리실장을 위원장으로 하고 재정경제부·법무부·산업자원부·고용노동부의 차관, 중소기업청장 및 관계중앙행정기관의 차관 등 20명 이내로 구성되는 '외국인력정책위원회'를 국무총리실에 설치함

○ 외국인력고용위원회 : 외국인력정책위원회에 상정되는 안건 등을 사전에 심의하기 위해 고용노동부 차관을 위원장으로 하고 노·사·정, 공익대표를 위원으로 하는 '외국인력고용위원회'를 노동부에 설치·운영하고 있음

○ 고용노동부 : 고용노동부 외국인력정책과가 고용허가제의 실무담당부서임

□ 유형

○ 일반 고용허가제 : 한국정부와 노동력 송출에 관한 양해각서를 체결한 나라 출신 '일반 외국인근로자'의 고용을 허가하는 제도

○ 특례 고용허가제: 방문취업사증(H-2)으로 입국한 '외국국적 동포'('고용특례 외국인근로자'라고도 함)를 대상으로 취업교육기관에서 취업교육을 수료토록 하고 고용지원센터에서 사업장에 알선하거나 직접 구직활동을 통한

고용을 허가하는 제도

- 정부는 2007년 3월 4일 중국이나 독립국가연합(구소련, CIS)지역 동포들에게 취업범위와 고용허가제 특례적용을 확대하기 위해 출입국관리법령을 개정하여 '외국국적동포 방문취업제'를 신설함

□ 고용허가제 주요 내용

◈ 내국인을 고용하려고 해도 **열악한 작업환경, 근로조건 등**으로 **내국인을 고용할 수 없는 사업장**에 외국인 고용을 허가

○ (송출국가) 일반 외국인력(E-9)은 태국, 인도네시아 등 15개 국가(MOU), 방문취업 동포(H-2)는 중국·구소련 국가

○ (도입업종) 중소제조업, 농축산업, 어업, 건설업, 일부 서비스업

* 서비스업: 일반 외국인력(E-9)은 건설폐기물처리 등 5개 업종만 허용하고, 방문취업 동포(H-2)는 음식점, 가사·간병 등 29개 업종에 폭 넓게 허용

○ (도입규모) 국내 경제상황, 노동시장 동향, 불법체류 추이 등을 종합 고려하여 결정 (매년 연말, 외국인력정책위원회)

* '14년, E-9 도입규모 53천명, H-2 체류규모(체류규모로 관리)는 303천명

○ (사업장별 한도) 도입규모 총량이 결정되면, 사업장별 편중이 없도록 사업장별 외국인 고용허용인원 운영

* 예. 제조업) 내국인 1~10명 → 외국인 5명 / 내국인 11~50명 → 외국인 10명 등

○ (내국인 구인노력) 고용센터를 통해 내국인 구인노력을 거친 후 (14일, 7일) 내국인을 구하지 못했을 때 외국인 고용을 허가

* 고용센터 알선 내국인을 정당한 이유 없이 2회 이상 채용거부 시 외국인 고용 불허

○ (취업기간) 비전문인력 정주화 방지를 위해 3년으로 제한, 다만 사용자 재고용 시 1년 10개월 연장(최장 4년 10개월)

* 4년 10개월간 사업장변경 없이, 농축산업, 어업, 50인 이하 제조업 종사자는 사용자 요청 시 출국 3개월 후 재입국 (한국어시험 면제, 다시 4년 10개월 근무)

○ (사업장 변경) 외국인의 인권보호, 기업의 인력운용, 내국인 일자리 보호 등을 종합 고려하여 사업장변경 사유·횟수 등을 정하여 제한적으로 허용 (E-9만 해당)

* 사용자의 근로계약 해지 또는 근로계약 만료 → 3년간 3회, 1년 10개월간 2회까지 사업장변경 가능 (다만 휴업·폐업, 근로조건 위반 등 외국인 책임이 아닌 경우는 횟수제한 없이 사업장변경 가능)

○ (기 타) 공공기관이 직접 한국어시험을 통해서 외국인력을 선발·도입하며 (방문취업 동포는 법무부에서 전산추첨으로 비자발급), 내·외국인 차별 없는 노동법적 보호

2. 그간의 제도변화

◈ '04. 8월, 산업연수생제도 시행에 따른 각종 송출비리, 불법체류 확산 등 문제점이 발생하면서 고용허가제 도입·시행

– 이를 통해 내국인을 고용하려고 해도 열악한 작업환경, 근로조건 등으로 내국인을 고용할 수 없는 사업장에 외국인 고용을 허가하여 인력난 해소에 기여

□ 송출국가의 확대 ('04년 6개국 → '13년 현재 15개국)

'04년 송출국가 (6개국)	'06년 추가 국가 (3개국)	'07년 추가 국가 (5개국)	'08년 추가 국가 (1개국)
필리핀, 몽골, 스리랑카, 베트남, 태국, 인도네시아	우즈베키스탄, 파키스탄, 캄보디아	중국, 방글라데시, 네팔, 키르기즈, 미얀마	동티모르

* 방문취업제(H-2): 중국, 구소련 지역 11개국(러시아, 우즈베키스탄 등)

□ 고용허용업종의 확대

○ (일반외국인력) '04년 제조업, 건설업, 농축산업으로 시작하여 '14년 현재 어업, 일부 서비스업(냉장·냉동 창고 등) 등으로 확대

○ (방문취업 동포) '04년 건설업, 일부 서비스업(6개)으로 시작하여 '13년 현재 제조업, 농축산업, 어업 및 29개 서비스업(음식업, 가사·간병, 도·소매업 등)으로 확대

구 분	'04년	변 화	'11년~
일반(E-9)	제조업 건설업 농축산업	'05년 '06년 '11년 일부 서비스업 추가 '06년 어업 추가	제조업, 건설업 농축산업, 어업 일부 서비스업(5개)
특례(H-2)	건설업 일부 서비스업(6개)	'05년 '06년 '07년 '11년 서비스업 추가 '06년 제조업, 농축산업 어업 추가	제조업, 건설업 농축산업, 어업 다수 서비스업(29개)

□ 취업활동기간의 변화

'04.8월	'05.5월	'09.12월	'12.7월~
3년	3년+3년 [중간에 1개월 출국]	4년 10개월 [3년+1년 10개월]	4년 10개월 + 요건 충족 시 4년 10개월 추가 [중간에 3개월 출국] * 요건: 사업장변경 없이 농축산업, 어업, 50인 이하 제조업 종사
-	재고용을 통한 숙련 인력 활용 지원	출국부담 완화 및 인력 공백 해소	성실근로자 재입국을 통한 숙련인력 활용 지원 불법체류 및 사업장변경 감소에 기여

□ 사업장변경 제도의 변화

'04.8월	'09.12월	'12.7월~
·사업장변경 사유 ① 근로계약 해지·종료 ② 휴·폐업, 외국인책임× ③ 고용허가 취소, 고용제한 ④ 상해 등	·사업장변경 사유 ① 근로계약 해지·종료 ② 휴·폐업, 외국인책임× ③ 고용허가 취소, 고용제한 ④ 근로조건 위반, 부당처우 등 ⑤ 상해 등	·사업장변경 사유 ① 근로계약 해지·종료 ② 휴·폐업, 외국인책임×(근로조건 위반, 부당처우 포함), 고용허가 취소, 고용제한 등 고용부장관이 고시한 경우 ③ 상해 등
·사업장변경 횟수 - 3년간 3회 - 다만, ②③④ 사유만으로 사업장 변경 시 1회 추가	·사업장변경 횟수 - 3년간 3회, 1년10개월 2회(단, 사유 ②는 횟수 불포함) - 입국 후 최초 사업장 배치 전 사용자 귀책으로 사업장 변경 시 1회 추가	·사업장변경 횟수 - 3년간 3회, 1년10개월 2회(단, 사유 ②는 횟수 불포함) - 입국 후 최초 사업장 배치 전 사용자 귀책으로 사업장 변경은 고시에 포함
·근로계약 종료 후 1개월 내 사업장변경 신청, 사업장변경 신청 후 2개월 내 근무처변경 허가를 받지 못하면 출국	·근로계약 종료 후 1개월 내 사업장변경 신청, 사업장변경 신청 후 3개월 내 근무처변경 허가를 받지 못하면 출국 - 단, 업무상 재해, 질병, 임신, 출산 시 기간 계산에서 제외	·좌동

□ 내국인 구인노력 의무의 변화

'04.8월	'05.3월	'10.4월~
·고용센터를 통해 30일 이상 내국인 구인노력	·고용센터를 통해 30일 이상 내국인 구인노력 ·다만 고용부장관이 고시한 업종은 7일 (이 업종에서 신문·방송 등에 3일 이상 구인광고 시 3일로 단축) * 실제로는 외국인고용 업종 전체를 고시하여 7일 또는 3일로 운영	·고용센터를 통해 14일 이상 내국인 구인노력 (다만 신문·방송 등에 3일 이상 구인광고 시 7일로 단축)
·정당한 이유 없이 2회 이상 고용센터에서 알선한 내국인 채용을 거부하면 인력부족 확인서 발급×(고용허가 불가)	·정당한 이유 없이 2회 이상 고용센터에서 알선한 내국인 채용을 거부하면 인력부족 확인서 발급×(고용허가 불가)	·정당한 이유 없이 2회 이상 고용센터에서 알선한 내국인 채용을 거부하면 고용허가서 발급 거부 (인력부족확인서 발급 방식은 '06.7월 폐지)

3. 고용허가제 업무 흐름도

< 일반 외국인근로자(E9) >

① 인력송출 양해각서 체결
(송출국가 정부↔ 고용부)
: 송출국과 고용부 간의 인력송출에 대한 양해각서 체결

⬇

② 한국어시험 및 외국인근로자 명부 작성
(송출국가 정부↔ 고용부)
: 한국어시험 성적에 따라 송출대상인력 선정, 외국인 구직자명부 작성

⬇

③ 근로자 선정 및 고용허가서 발급
(사용자 ↔ 고용부)
: 내국인 구인노력(14일~7일) 후 고용허가 신청
: 고용센터는 3배수 추천, 사업주는 적임자 선정
: 고용센터는 고용허가서 발급

⬇

④ 근로계약 체결
(사용자 ↔ 외국인근로자)
: 표준근로계약서를 작성(송출국 언어 병기)하여 산업인력공단을 통해 해외 송부하고 근로자 확인 및 서명

⬇

⑤ 사증발급인정서 발급
(사용자 ↔ 법무부)
: 표준근로계약서는 다시 공단을 통해 사용자에 전달, 사용자는 법무부에 사증발급인정서(CCVI) 신청

⬇

⑥ 외국인근로자 입국
(산업인력공단 ↔ 외국인근로자)
: 산업인력공단은 CCVI 발급자 대상 입국계획 수립
: 송출기관 사전 취업교육, 사증발급, 입국 지원

* 근로계약 체결 및 사증발급 후 입국

⑦ 외국인근로자 입국 후 취업교육 실시
(외국인근로자 ↔ 취업교육기관)
: 한국어 및 한국문화 이해, 고용허가제, 근로기준법 등 노동관계법령 교육
: 외국인근로자의 보험가입, 임금수령 등을 위해 통장 개설

⬇

⑧ 외국인전용보험 가입 및 사용자 인도
(외국인근로자 ↔ 취업교육기관)
: 외국인근로자는 귀국비용보험과 상해보험 가입
: 사용자는 출국만기보험·보증보험에 가입하고 사용자 교육 이수

⬇

⑨ 사업장 근무
(사용자 ↔ 외국인근로자)
: 사용자와 외국인근로자가 기 체결한 근로계약서에 따라 근무 실시

⬇

⑩ 외국인근로자 출국
(외국인근로자 ↔ 산업인력공단)
: 귀국준비설명회실시, 취업정보 제공
: 현지 정착 간담회 개최, 송출국 현지 진출기업 맞춤 훈련 등 제공

◈ 외국인 근로자 체류지원
- 외국인력지원센터·상담센터를 통해 고충상담, 한국어교육 등 지원
- 산업인력공단은 입국초기 모니터링을 통해 외국인근로자의 적응지원
- 고용센터는 사업장 지도점검 실시

◈ 사업장 변경
- 외고법에서 정한 사유 등 사업장에서 근로관계를 지속하기 곤란한 경우

< 특례 외국인근로자(H2) >

① 도입업종·규모 등 결정

(외국인력정책위원회)

: 특례외국인근로자의 도입규모는 총량으로 결정

⬇

② 방문취업(H-2) 사증발급, 입국

(재외공관 ↔ 외국국적동포)

: 재외공관은 요건을 갖춘 외국국적 동포에 방문취업(H-2) 사증 발급

⬇

③ 취업교육 및 구직신청

(외국국적동포↔ 취업교육기관, 고용부)

: 취업하고자 하는 외국국적동포는 취업교육을 사전에 이수한 후 고용센터에 구직신청서 제출

⬇

④ 특례고용가능확인서 발급

(사용자 ↔ 고용부)

: 내국인 구인노력(14일~7일) 후 특례고용 신청

: 고용센터는 사업주에 특례고용가능확인서 발급

⬇

⑤ 외국국적동포 선정 및 근로계약 체결

(사용자 ↔ 고용부·외국국적동포)

: 사용자는 고용센터의 알선을 받거나 자율구인으로 표준근로계약 체결

: 특례외국인근로자는 고용센터의 알선 또는 자율구직으로 표준근로계약 체결

⑥ 근로개시 및 취업개시 신고

(사용자·외국국적동포 ↔ 고용부·법무부)

: 사용자는 근로개시일부터 10일 이내에 고용부에 근로개시 신고

: 근로자는 근로개시일부터 14일 이내에 법무부에 취업개시 신고

* '14.10.13일부터 일원화 기시행

⬇

⑦ 사업장 근무

(사용자 ↔ 외국국적동포)

: 사용자와 외국국적동포가 기 체결한 근로계약서에 따라 근무 실시

⬇

⑧ 외국국적동포 출국

* 입국 후 근로계약 체결 및 취업개시 신고

주제발표

이주노동자의 노동권 보장을 위한 고용허가제 개선 방안

우삼열 소장(아산외국인노동자지원센터)

2003년 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」 제정을 통해 고용허가제가 우리나라에 도입된 지 12년이 되었다. 고용허가제법은 과거 '현대판 노예제도'라는 비판을 받던 산업기술연수생제도의 문제점을 개선하기 위해 제정되었으며, 이 제도는 이주노동자의 노동권을 보호하고 국내 산업현장의 인력난을 해소하기 위해 만들어진 것이다.

그러나 고용허가제는 이주노동자 노동권 보호라는 측면에서 아직도 미흡한 부분이 적지 않다. 대표적인 독소조항으로 꼽히는 직장 이동의 자유 제한 문제는 〈UN인종차별철폐위원회〉로부터 지속적인 개선 권고를 받고 있으며, 지난 2012년 제네바에서 열린 제2차 국가별인권상황정례검토(UPR)에서도 동일한 지적과 권고를 받았다.[1] 특히 4년 10개월 기간 동안 자발적인 사업장 이동이 불가능한 현실에 대해 국제 앰네스티는 고용허가제가 인신매매 형태를 띠고 있다고 비판한 바 있기도 하다.[2]

본 발제문는 현행 고용허가제 하에서 지적되고 있는 대표적인 문제 7개 부분에 대해 간략한 내용 정리와 개선 방안을 담고 있다. 그 내용은 ① 사업장 변경 제한 ② 주거환경과 식대 ③ '성실근로자' 재입국 취업 ④ 알선장 없는 구직활동 ⑤ 사업장 변경 기간 제한 ⑥ 산업재해 보험 미적용 사업장 취업 ⑦ 출국만기보험제도의 퇴직금 권리 제한이다.

일곱 가지 분야를 나누어 함께 내용을 정리해주신 〈공익인권법재단 공감〉 윤지영 변호사님을 비롯한 관계자분들에게 감사드리며, 본문의 부족한 부분은 발제자의 책임임을 밝힌다.

1) 이주노동자의 사업장 이동 제한을 철폐하기 위한 모든 조치를 취할 것(프랑스)
2) <한겨레21> 1033호(2014. 10. 23) 참조.

1. 사업장 변경 제한

법령 검토

고용허가제법은 특정한 외국인이 특정한 사업주와 계약하는 것을 전제로 하기 때문에 기본적으로 사업장 변경은 허용되지 않는다. 예외적으로 사업장 변경이 허용되는 경우는 이주노동자의 책임이 아닌 경우에만 허용된다. 이주노동자의 사업장 변경에 대한 규정은 다음과 같다.

외국인근로자 고용 등에 관한 법률

제17조 (외국인근로자의 고용관리)

① 사용자는 외국인근로자와의 근로계약을 해지하거나 그 밖에 고용과 관련된 중요 사항을 변경하는 등 대통령령으로 정하는 사유가 발생하였을 때에는 고용노동부령으로 정하는 바에 따라 직업안정기관의 장에게 신고하여야 한다. [개정 2010.6.4 제10339호(정부조직법)] [[시행일 2010.7.5]]

② 외국인근로자의 적절한 고용관리 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

[전문개정 2009.10.9] [[시행일 2010.4.10]]

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 직업안정기관의 장에게 다른 사업 또는 사업장으로의 변경을 신청할 수 있다. [개정 2010.6.4 제10339호(정부조직법), 2012.2.1] [[시행일 2012.7.2]]

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, 사용자의 근로조건 위반 또는 부당한 처우 등 외국인근로자의 책임이 아닌 사유로 인하여 사회통념상 그 사업 또는 사업장에서 근로를 계속할 수 없게 되었다고 인정하여 고용노동부장관이 고시한 경우
3. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사유가 발생한 경우

위 법령에 따라 고용노동부가 고시한 '외국인근로자의 책임이 아닌 사업장변경 사유'(이하 '사유')의 주요 내용은 다음과 같다.

외국인근로자의 책임이 아닌 사업장변경 사유 고시 주요내용

(고용노동부고시 제2012-52호)

☞ 휴업, 폐업 등으로 근로를 계속할 수 없다고 인정되는 경우
- 휴업·휴직으로 이전 평균임금의 70%미만을 받은 기간이 2개월 이상, 90% 미만을 받은 기간이 6개월 이상인 경우(1년 이내, 4개월 경과 전에 요청)
- 경영상 필요에 의한 해고, 공사종료, 사업완료 최초 사업장 미인도 등

☞ 사용자의 근로조건 위반 또는 부당한 처우 등으로 근로를 계속할 수 없다고 인정되는 경우
- 근로조건이 현저히 낮아져 임금, 근로시간이 20% 이상 저하되고 2개월 이상인 경우, 근로시간대가 임의로 변경되어 1개월 이상 계속되는 경우(농축산업, 어업은 사업의 특성 고려/1년 이내, 4개월 경과 전에 요청)
- 2개월 이상 임금의 전액 또는 30%이상을 받지 못한 경우 등 임금체불 또는 지급지연이 상습적으로 반복되는 경우(1년 이내, 4개월 경과 전에 요청)
- 부당한 처우(폭행, 상습적 폭언, 성희롱, 성폭행, 불합리한 차별 등)가 객관적으로 인정되는 경우

☞ 외고법 제19조 제1항에 따라 고용허가를 취소당하거나, 제20조 제1항에 따라 고용제한 조치를 받아 계속 근로관계를 유지할 수 없게 된 경우

※ 위 고시는 2015년 7월 1일까지 폐지 또는 개정됨.

외국인근로자의 고용 등에 관한 법률 시행령

제23조 (외국인근로자의 고용관리)

① 법 제17조제1항에서 "외국인근로자와의 근로계약을 해지하거나 그 밖에 고용과 관련된 중요 사항을 변경하는 등 대통령령으로 정하는 사유"란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다.[개정 2010.12.29 제22564호(감염병의 예방 및 관리에 관한 법률 시행령), 2014.7.28]

1. 외국인근로자가 사망한 경우
2. 외국인근로자가 부상 등으로 해당 사업에서 계속 근무하는 것이 부적합한 경우
3. 외국인근로자가 사용자의 승인을 받는 등 정당한 절차 없이 5일 이상 결근하거나 그 소재를 알 수 없는 경우
4. 삭제 [2014.7.28]

5. 외국인근로자와의 근로계약을 해지하는 경우
6. 삭제 [2014.7.28]
7. 삭제 [2014.7.28]
8. 사용자 또는 근무처의 명칭이 변경된 경우
9. 사용자의 변경 없이 근무 장소를 변경한 경우

문제점 및 개선방안

이주노동자의 근무처 변경은 정부가 고시하는 '사유'의 범위에 해당될 때에만 가능하다. 그런데 이 '사유'의 내용은 노동자의 직업 선택의 자유를 심각하게 침해하고 있고, 이로 인해 강제노동을 가능케 한다는 점에서 심각한 문제를 안고 있다. 그 범위가 지나치게 협소하고 극히 제한되어 있기 때문이다. 열악한 기숙사 환경이나 동료의 산재피해로 인한 공포와 두려움, 장시간 노동으로 인한 육체적 피로와 고통, 같은 출신 국가의 동료가 없어서 느끼는 정신적 외로움 등은 근무처 변경의 사유에 해당하지 않는다. 심지어 손가락이 잘리는 산업재해 피해를 당해 사고 재발의 공포에 시달리는 경우조차 위 '사유'에 포함되어 있지 않아 직장 이동이 불가능하다.

원칙적으로 노동자가 다른 사업장으로 이동할 수 있는 범위를 정부가 정하고 있는 것 자체가 이미 노동자의 권리를 침해하는 것이다. 노동자의 책임이 없는 경우에는 사업장 이동이 당연히 이루어져야 하며, 책임의 소재가 이주노동자에게 있다 하더라도 근무처 변경을 전면 금지하고 있는 것은 인권침해에 해당한다.

지난 2011년 9월 30일 헌법재판소는 다음과 같은 논리로 직장변경 횟수를 3년 중 3회로 제한했던 과거 고용허가제법에 대해 합헌 판결을 내렸다.

이 사건 법률조항은 일정한 사유가 있는 경우에 외국인근로자에게 3년의 체류기간 동안 3회까지 사업장을 변경할 수 있도록 하고 대통령령이 정하는 부득이한 사유가 있는 경우에는 추가로 사업장변경이 가능하도록 하여 외국인근로자의 사업장 변경을 일정한 범위 내에서 가능하도록 하고 있으므로 이 사건 법률조항이 입법자의 재량의 범위를 넘어 명백히 불합리하다고 할 수는 없다.

그러나 3년간 3회의 근무처 변경을 인정한 헌법재판소의 판결에 대해서조차

UN인종차별철폐위원회는 다음과 같이 권고하였다.

위원회는 당사국이 특히 다음에 관하여 고용허가제를 재개정할 것을 권고한다. : 복잡하고 다양한 비자 종류, 출신국에 따른 차별, 이주노동자의 사업장 변경 제한, 최장 고용기간 제한.(2012. 8.31, UN인종차별철폐위원회 최종 견해)

또한 2015년 6월 UN인권이사회에서 발표된 인종차별 특별보고관 보고서는 더욱 구체적이고 명확하게 이주노동자의 근무처 이동에 대한 권고를 담고 있다.

특별보고관은 정부가 특히 다음 사항과 관련하여 고용허가제를 개정할 것을 권고한다: 비자 종류의 복합성과 다양성; 출신국을 기반으로 한 차별; 이주노동자의 사업장 변경 제한; 최대 체류 허용 기간. 특히, 특별보고관은 고용허가제 노동자들의 사업장 변경 횟수 제한을 없애, 모든 고용허가제 노동자들이 고용주로부터 고용변동신고서를 받지 않고 사업장을 변경할 수 있도록 하고, 근로기준법 상 권리를 종사 분야를 불문하고 이주노동자에게까지 적용하고, 특히 노동시간, 일별 휴식시간 및 주별 유급휴가와 관련된 사항을 적용할 것을 권고한다. (2015. 6. 30, 무투마 루티리에 'UN인종차별 특별보고관 보고서')

대한민국 헌법은 외국인은 국제법과 조약이 정하는 바에 의하여 그 지위가 보장되도록 명시하고 있다. 우리나라는 1979년 국회 비준을 통해 〈UN인종차별철폐협약〉의 정식 협약국이 되었으며, 이 협약에 대한 이행 책임을 가지고 있다.

대한민국 헌법

제6조

① 헌법에 의하여 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가진다.

② 외국인은 국제법과 조약이 정하는 바에 의하여 그 지위가 보장된다.

○ 사업장 변경이 원칙적으로 가능하도록 하는 방안 마련

고용허가제 하에서 이주노동자들은 4년 10개월 기간 근무한 경우 3개월 이후 재입국하여 다시 일하거나 또는 귀국 후 한국어시험에 합격하면 재입국하여 일할 수 있도록 하고 있다. 그러나 재입국을 하더라도 역시 근무처 변경의 권리는 주어지지 않는다.

2012년 UN인종차별철폐위원회의 권고와 2015년 인종차별특별보고관의 권고 등에 따라 이주노동자의 직장 이동의 권리를 보장하기 위해서는 입국 직후부터 자유로운 직장 이동이 보장되어야 한다. 특히 2015년 인종차별 특별보고관은 고용주의 날인을 요하는 고용변동신고서 없이도 이주노동자들이 자유롭게 직장 이동을 할 수 있도록 강력하게 권고한 바 있다.

더욱이 고용허가제 하에서 재외동포들은 입국 후 자유로운 구직활동을 통해 근로계약을 체결하고 일할 수 있으며, 직장 이동은 무제한으로 허용되고 있다. 재외동포에 대한 이러한 특혜는 국가에 의한 차별로써 UN으로부터 개선 권고를 받고 있는 상황이다.

때문에 고용허가제 하에서 타민족 출신 이주노동자에게도 이러한 권리는 차별없이 보장되어야 하며, 이를 위해 정책 전환 과정에서 최초 3년 근무 후 또는 재입국 후에는 자유로운 직장 이동의 권리를 보장하는 방안이 마련되어야 할 것이다.

○ 1년에 1회는 가능하도록 함(1년 단위의 근로계약 법제화)

2009년 근로기준법 개정을 통해 노동자의 근로계약 기간을 3년 이내로 체결할 수 있도록 하고 있다. 이는 내국인 노동자의 권리 보호라는 측면에서 의미를 부여할 수 있겠으나, 고용허가제 노동자들에게는 강제노동을 하도록 하는 독소조항이 되었다.

법 개정 이전에는 모든 고용주들이 1년 근로계약을 체결하였다. 이주노동자들은 1년에 단 하루 즉, 근로계약 기간이 만료되는 날 다른 작업장으로 이동할 수 있었다. 그러나 법 개정 이후에는 모든 고용주들이 3년 계약 기간을 이주노동자에게 요구하고 있으며, 송출국 현지에서 근로계약서를 작성해야 하는 이주노동자들은

어쩔 수 없이 불리한 계약서에 날인을 하게 된다.

3년 근로계약 만료 후에도 이주노동자는 사업장 이동이 불가능하다. 계약 만료 이후 1년 10개월 체류연장을 하려 할 경우 고용주의 추천을 받아야만 하며, 이 때 고용주가 1년 10개월을 같은 사업장에서 계속 일하기로 하는 계약서에 싸인을 요구하기 때문이다. 결국 이주노동자는 4년 10개월 체류기간 중 단 한 번도 자발적 사업장 이동을 할 수 없는 것이다. 이는 장기간 강제노동을 발생하게 하는 주요한 원인이며, 고용허가제가 '현대판 노예제도'라고 비판을 받고 있는 이유이기도 하다.

2014년 10월 국제앰네스티는 현행 고용허가제 하에서 이주노동자들이 자발적인 근무처 변경을 할 수 없는 문제에 대해 "허위 계약을 체결하고 입국하여 일하면서 자발적인 직장 이동을 할 수 없다면 이는 인신매매에 해당한다"며 고용허가제가 인신매매 제도라고 지적한 바 있다. 또한 이 내용은 TIME지를 비롯한 국외 언론에 크게 보도되었다.

지난 2006년 국가인권위원회는 〈국가인권정책 기본계획(NAP)〉 권고안〉에서 '사업장 이동 제한의 완화'를 권고한 바 있으며 2007년 2월, UN이주인권특별보고관은 UN인권위원회에 '고용허가제 하에서 이주노동자는 사업장 이동의 자유를 침해받고 있다'고 지적하며 노동자의 권리가 제대로 보장되지 않고 있음을 밝혔다.

또한 2009년 6월, 국제노동기구(ILO)는 제98차 총회의 기준적용위원회를 통하여 '사업장 이동에 적절한 유연성을 부여해 이주노동자들의 사용자에 대한 과도한 의존을 줄이는 조치가 이주노동자의 취약성을 줄이는 데 도움이 될 것'이라며 '사업장 이동 자유에 대한 과도한 제한을 유연화 할 것'을 촉구하였고, 2015년 6월, UN인종차별특별보고관은 UN인권이사회에 제출한 보고서를 통해 이주노동자의 사업장 변경 권리 제한에 대해 반드시 개정할 것을 권고하였다.

최소한 현행 고용허가제의 문제점을 해결하기 위해서는 4년 10개월이라는 장기 체류 상태에서 일하는 이주노동자들이 노동자의 권리를 보호받도록 하기 위해서는 우선적으로 근로계약 기간을 1년으로 제한해야 하며, 이러한 조건 하에서 반복적으로 근무처 변경을 하지 않는 이주노동자들에게 정책적 지원을 대폭 강화하도록 인센티브 제도를 시행하는 것이 바람직하다.

2. 이주노동자의 주거환경 및 식대

관계 법령 검토[3)]

외국인근로자의 고용 등에 관한 법률

현행 외국인 고용허가제, 즉 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」(이하 '외고법'이라고 한다)은 외국인근로자의 주거환경 및 식대에 대하여 이를 명시적으로 규정하지 않고 있다. 다만 동법 제9조 제1항, 동법 시행규칙 제8조 및 별지 제6호 표준근로계약서는 숙박시설 및 식사에 대하여 그 제공 여부와 비용을 각각 외국인근로자가 부담하는지의 여부를 표기하도록 하고 있는바 "숙식 제공의 범위와 근로자 부담 비용의 수준은 입국 후 사업주와 근로자 간 협의에 따라 별도로 결정"한다고 명시하고 있다. 따라서 사용자는 외국인근로자에 대하여 숙식을 제공하지 않아도 무방하며 숙식 제공 시에는 그 비용을 정함에 있어 당사자 간에 합의하면 되는 것이다.[4)]

그러나 이는 산업연수생제도 하에서 「외국인산업기술연수생의보호및관리에관한지침(예규 제369호)」이 "사업주는 연수생이 사용할 숙박시설을 확보하여야 한다"라고 한 것과, 「외국인산업연수제도운영에관한지침(중소기업청고시 제2001-12호)」이 "연수생이 생활할 수 있는 숙박시설을 제공할 능력이 있는 제조업체"만 연수업체의 자격요건을 정한 것에 비하면 오히려 후퇴한 것이라고 볼 수 있다.

근로기준법

「근로기준법」(이하 '근기법'이라고 한다)은 기숙사에 대하여[5)] 제100조 제1항에서 "사용자는 부속 기숙사에 대하여 근로자의 건강, 풍기와 생명의 유지에 필요한 조치를 강구하여야 한다."라고 규정하고 있다. 동법 제100조 제2항에서는 "제1항에 따라 강구하여야 할 조치의 기준은 대통령령으로 정한다."라고 규정하고 있는 동 규정에 따른

3) 여기서의 내용은 『2013 농축산업 이주노동자 인권상황 실태조사』 p. 271-272를 요약·정리하였다.
4) 이는 2008. 9. 25. 대통령이 주재한 국가경쟁력강화위원회 회의에서 대부분의 사업주가 부담하던 기숙사비와 식대를 외국인근로자의 임금에서 공제하는 방안을 논의하였고, 이후 표준근로계약서가 변경되어 기숙사비 외에도 식대 역시 임금에서 공제가 가능하도록 정하였다.
5) 「근로기준법」상 기숙사 규정은 1953. 5. 10. 제정법에서 규정된 이래, 1999. 2. 8. 법 개정 때 기숙사규칙의 노동부장관 신고 규정이 삭제된 것을 제외하고는 실질적 내용에서 큰 개정 없이 지금에 이르고 있다.

동법 시행령 제55조는 “사용자는 남성과 여성을 기숙사의 같은 방에 거주하게 하여서는 아니 된다.”, 제56조는 “사용자는 기숙사를 설치하는 경우에는 소음이나 진동이 심한 장소 등을 피하여야 한다.”, 제57조는 “취업기간을 달리하는 2개 조 이상의 근로자들을 같은 침실에 기숙하게 하여서는 아니 된다.”, 제58조는 “기숙사 침실의 넓이는 1인당 2.5제곱미터 이상으로 하며 1실의 거주인원은 15명 이하로 하여야 한다.”고 규정하고 있다.

이러한 ‘근기법’의 기숙사 관련 규정을 살펴보면 그 내용이 추상적이어서 기숙사 제공에 있어 그 수준을 헤아리기가 어려우며, 1실 거주인원이 15명 이하로 되어 있는 것은 그 기준이 완화되어 있는 것으로 보인다. 이는 「주택법」 상의 최저주거기준과 비교하여 보면 명확히 알 수 있다. 「주택법」 제5조의2 및 「주택법 시행령」 제7조의 규정에 따라 건설교통부가 공고한 「최저주거기준」(제2011-490호)은 1인 가구의 최소 주거면적을 14제곱미터로 정하고 있으며 “상수도 또는 수질이 양호한 지하수 이용시설 및 하수도시설이 완비된 정요입식부엌, 전용수세식 화장실 및 목욕시설(전용수세식화장실에 목욕시설을 갖추 경우도 포함한다)을 갖추어야 한다.”, “주택은 안전성·쾌적성 등을 확보하기 위하여 다음 각 호의 기준을 모두 충족하여야 한다. 1. 영구건물로서 구조강도가 확보되고, 3. 적절한 방음·환기·채광 및 난방설비를 갖추어야 한다. 3. 소음·진동·악취 및 대기오염 등 환경요소가 법정기준에 적합하여야 한다. 4. 해일·홍수·산사태 및 절벽의 붕괴 등 자연재해로 인한 위험이 현저한 지역에 위치하여서는 아니 된다. 5. 안전한 전기시설과 화재 발생 시 안전하게 피난할 수 있는 구조와 설비를 갖추어야 한다.”고 명시하고 있는 것이다.

현황 및 실태

현황

‘외고법’ 제17조 제2항은 “외국인근로자의 적절한 고용관리 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.”라고 규정하고 있다. 동 조항에 따라 동법 시행령 제23조 제2항을 살펴보면 “법 제17조제2항에 따라 고용노동부장관은 매년 1회 이상 외국인근로자를 고용하고 있는 사업 또는 사업장에 대하여 외국인근로자의 근로조건, 산업안

전보건조치 등의 이행실태, 그 밖에 관계 법령의 준수 여부 등을 파악하기 위한 지도·점검을 하여야 한다."라고 규정하고 있으며, 동조 제3항에서는 "고용노동부장관은 제2항에 따른 지도·점검을 실시한 결과 「근로기준법」·「출입국관리법」 등 관계 법령을 위반한 사실을 발견한 경우에는 관계 법령에 따라 필요한 조치를 하여야 한다."라고 규정하고 있는바, 이는 외국인근로자 고용 사업장에 대한 지도·점검 시에 그 주거환경 실태도 파악하도록 하고 있는 것이다. 그러나 고용노동부 '고용허가제 업무편람'상에서는 외국인근로자에게 대한 주거환경 실태파악 외에 이에 대한 시정지시나 과태료 부과, 고용허가 취소 등의 조치를 취하도록 정하고 있지 않다.

또한 고용노동부는 이러한 외국인근로자의 열악한 주거환경을 개선하고 이를 법적으로 구제하기 위하여 '근기법' 제100조 제1항[6], '외고법'제19조 제1항 제3호[7] 등을 근거로 사용자에 대해 외국인 고용허가를 취소할 수 있을 것이나 이에 대한 검토를 하지 않고 있으며, 외고법' 제25조 제1항 제3호에 따른 동법 시행령 제30조 제1항[8]에 의하여 사업장을 변경할 수 있도록 하여야 하나 이 역시 주거환경을 이유로는 그 적용을 미루고 있다. 그리고 '외고법' 제25조 제1항 제2호는 휴업·폐업 등 외국인근로자의 책임이 아닌 사유로 사업장변경을 할 수 있는 사유에 대해 고용노동부고시(제2012-52호)에 구체적으로 열거하고 있는바, 동 고시에서도 주거환경을 그 사유로 언급하지는 않고 있다.

실태

여기서의 내용은 한국외국인력지원센터·이주민방송 MNTV·법무법인(유한)태평양·재단법인 동천이 2013. 3.에 실시한 『외국인근로자 주거환경 및 성희롱·성폭력 실태조사 및 제도개선 연구보고서』의 내용을 요약·정리하였다. 동 실태조사를 참고로 외국인근로자의 주거환경 실태를 파악하기로 한다.[9]

---

6) '근기법' 제100조 제1항 : 사용자는 부속 기숙사에 대하여 근로자의 건강, 풍기와 생명의 유지에 필요한 조치를 강구하여야 한다.

7) '외고법' 제19조 제1항 제3호에 따라 주거환경이 열악할 경우 '근로계약을 유지하기 어렵다고 인정되는 경우'로 보아 고용허가를 취소할 수 있게 하자는 것이다.

8) '외고법 시행령' 제30조 제1항은 "상해 등으로 외국인근로자가 해당 사업 또는 사업장에서 계속 근무하기는 부적합하나 다른 사업 또는 사업장에서 근무하는 것은 가능하다고 인정되는 경우"에는 사업장 변경을 허가하고 있는바, 동 규정을 주거환경에도 적용하여 이를 사업장변경 사유로 보자는 것이다.

◦ 내용

현재 근무하고 있는 사업장의 총 근로자수를 조사한 결과 대다수 외국인근로자가 소규모 영세 사업장에서 근무하는 것으로 나타났으며, 종사하는 업종으로는 제조업이 85%로 압도적으로 많았고 농업 및 축산업이 6%, 건설업과 어업이 각각 2%, 서비스업이 1%로 나타났다.

사용자가 제공한 기숙사 여부를 묻는 질문에 응답자의 83.3%가 회사에서 제공한 기숙사에서 사는 반면 여성은 57.6%가 회사에서 제공한 기숙사에서 살며 그 외 35.6%는 별도로 구한 기숙사에서 살고 있었다.

근로계약 체결 시에 숙소에 관한 안내를 받는 외국인근로자는 41.4%, 받지 못하는 외국인근로자는 51.3%로 나타났으며, 안내를 받은 경우 안내 받은 기숙사 환경과 실제 기숙사 환경이 동일하였는가에 대한 질문에는 동일하지 않다는 응답이 45%, 동일하다는 응답은 18.7%의 비율을 보였다. 한편 사용자에게 주거환경 개선을 요구한 외국인근로자들은 39.5%였으며, 50.%가 개선을 요구하지 않았다고 응답했다.

기숙사에 공동공간이 있는지 관하여는 61%가 없다고 응답하였으며, 공동공간이 있는 경우 세탁실이 54.4%로 휴게실 33.3%, 거실 22.8%에 비해 높은 비율로 나타났다. 편의시설이 기숙사 건물과 분리되었는지를 조사한 결과 분리되어 있다는 응답이 59.1%로 분리되어 있지 않다는 응답이 18.5%인 것에 비해 높게 나타났다. 기숙사 내 화장실 형태로는 61%가 수세식 화장실을 사용하고, 32%가 재래식 화장실을 사용하고 있었다.

기숙사 한 방에서 생활하는 인원수는 2-3명(64.9%), 1명(20%), 4-5명(8%), 6명이상(2.6%)로 나타나 75.5%의 근로자가 공동생활을 하는 것으로 나타났다. 남녀가 같은 건물을 사용하는 외국인근로자는 전체의 15%로 나타났으며, 그 경우 같은 층을 사용하는지 여부를 조사한 결과 같은 층을 사용한다고 응답한 비율이 67.8%이었다. 그리고 남녀화장실 분리여부를 조사한 결과 전체의 32.3%가 화장실이 분리되어 있지 않다고 응답하였다.

9) 본 연구는 문헌조사, 사례조사, 설문조사의 세 가지 방법을 적용하였고, 설문조사는 총 1,218명을 대상으로 하였으며 응답자 성별은 남자 975명, 여자 205명, 무응답자 38명이었다.

고성열(2006)[10]에 따르면 경기도 안산시를 중심으로 111명의 외국인근로자 주거환경 실태조사를 실시한 결과, 비주거용 건물이나 임시건물에서 살고 있는 외국인근로자 수가 전국 평균 4배나 높다고 하였으며, 대다수의 외국인근로자가 다가구 주택이나 원룸 등에서 2명 내지 3명의 외국인근로자와 함께 거주하고 있다고 하였다. 편의시설에 있어서는 부엌이 없거나 공동으로 사용하는 경우와, 욕실이 없는 주택에서 살고 있는 외국인의 비율이 전국 평균보다 높게 나타났다. 최저주거기준과 비교해본 결과 방수기준에 미달하는 경우는 26%였으며, 시설기준에 의한 비교는 부엌의 경우 약 25%, 화장실은 51.8%, 목욕시설은 46%가 최저기준 이하의 상태에서 거주하고 있는 것으로 조사되었다.

외국인이주·노동운동협의회(2009)에 따르면 수도권 지역에서 거주하고 있는 외국인근로자 534명을 대상으로 주거환경을 조사한 결과, 기숙사에 거주하고 있는 외국인근로자의 경우 그 비용을 임금에서 공제하고 있는 것으로 나타났다. 특별히 외국인이주·노동운동협의회는 창고용 컨테이너를 기숙사로 이용하고 있는 실태에 대해 고발하였는데 컨테이너 박스 하나에 4명의 외국인근로자가 기숙하고 있는 경우가 많았다.[11]

주요 국가의 기숙사 제도

싱가포르는 '외국인력 고용규칙(The employment of foreign manpower (work passes) Regulations)'에 따라 외국인근로자에게 사업주가 일정한 수준의 설비를 갖춘 기숙사 제공을 의무화하고 있다. 독일은 국가간 협정이 체결된 경우 협정에 근거하여 모집된 외국인근로자에게 기숙사를 제공하도록 의무화하고 있으며 의무적이든 그렇지 않든 간에 일단 기숙사를 제공하는 경우에는 주거공간의 넓이 및 내부 높이, 바닥재, 창의 크기, 난방장치, 화장실의 위치 및 구비 장비, 욕실 등에 관한 세부적인 기준을 따라야 한다. 더불어 사업주가 그 기준을 이행하지 않을 경우에는 즉시 근로계약을 해지할 수 있다.[12]

10) 하성규·고성열, 『외국인근로자의 주거실태에 관한 연구 : 경기도 안산시를 중심으로』(2005).
11) 외국인근로자 1명이 차지하는 면적은 1평도 채 되지 않는 경우가 많았으며 주거환경이 열악하다 보니 사업장(공장) 밖의 소위 쪽방에서 생활하는 경우도 있었다고 한다.
12) 한국외국인력지원센터·이주민방송 MNTV·법무법인(유한)태평양·재단법인 동천, 『외국인근로자 주거

기숙사 및 식대 관련 사례[13)]

"숙소를 잠글 수 있는 열쇠가 없어서 문을 못 잠그고 다닌다. 60만원을 분실한 적도 있다."

(남성 외국인근로자 - 숙소에 대한 불만 중)

"인적이 드문 지역인데 창문이 너무 많아서 무섭다. 고용주가 노크도 없이 내 방에 들어온다."(여성 외국인근로자 - 숙소에 대한 불만 중)

"숙소가 너무 덥고 너무 춥다. 창고처럼 도구와 짐을 방에다 쌓아 두었고, 화장실이 가까이 없고, 부엌도 없다. 내 방인데 고용주가 마음대로 들락거려서 안전하지 않다. 5미터 거리에 있는 고용주 집의 욕실과 세탁기를 쓸 수는 있지만 겨울철에 세게 돌리면 뭐라고 한다."(캄보디아 여성)

"따뜻한 물을 쓰려면 앞사람이 쓰고 나서 한참을 기다려야 한다. 겨울철에는 단수가 잘 돼서 옆집 한국인 할머니의 물을 이용해야 한다. 화장실은 외부에 멀리 있다. 샤워실은 내부에 있기는 하지만 배수가 제대로 안돼서 너무 더럽고 불편하다. 펌프가 낡아서 작동이 안 되기 때문에 겨울에는 물이 잘 안 나오고, 여름 장마철에는 부엌으로 물이 들어온다."(캄보디아 남성)

"숙소가 고용주 집 지하에 있는 방인데 지하라서 빛도, 바람도 잘 안 들어온다. 방안에 다른 작업도구들이 있어서 비좁다. 잠금장치도 없고, 휴대폰도 안 터진다. 위쪽 화장실에서 물도 샌다."(캄보디아 남성)

"퇴사한 후 사업주에게 퇴직금 차액을 달라고 했으나 사업주는 그 동안 식대를 무상으

환경 및 성희롱·성폭력 실태조사 및 제도개선 연구보고서』(2013), p.51 참조.

13) 여기서의 사례는 국가인권위원회, 『2013 농축산업 이주노동자 인권상황 실태조사』 p.152-159를 인용하였으며, 이주노동자 지원단체 상담사례도 인용하였다.

로 제공하였다며 퇴직금 차액을 지급하지 않았다. 표준근로계약서 상에는 사업주가 식대를 제공하되 그 비용은 외국인근로자가 부담해야 했지만 사업주가 식대비용을 괜찮다며 식대비용을 받지 않겠다고 했는데 이제 와서 그 비용을 퇴직금 차액과 상계 처리를 하지고 한다."(베트남 남성)

"근로 중에 연장 및 야간근로수당이 부족해서 노동지청에 진정을 제기하였다. 사업주는 화를 내며 그 동안의 기숙사 비용을 받지 않았던 것으로 상계처리를 하자고 했다. 계약서에는 기숙사 비용을 외국인근로자가 부담하는 것으로 되어 있지만 사업주가 돈을 내지 않아도 된다고 했다. 그리고 상계를 한다고 하더라도 연장 및 야간근로수당 부족분이 그 동안의 기숙사 비용 보다 더 많이 발생하는데 근로감독관은 이런 것은 고려해 주지 않는 것 같다."(미얀마 남성)

"임금이 부족해서 노동지청에 진정을 제기했으나 사업주는 기숙사비용을 거론하며 부족분이 발생하지 않는다고 한다. 하지만 컨테이너 박스를 개조해서 만든 기숙사를 세 명이 살고 있는데 기숙사비용이 30만원이라는 것은 너무나 많다. 사업주는 컨테이너 박스를 개조한 비용이 많이 들어서 이를 부담시키는 것이고 기숙사 사용 시 세금 등 공과금이 많이 나온다고 하지만 도무지 3명에게 월 90만원을 가져가는 것은 이해할 수 없다."(스리랑카 남성)

개선 방안

1. 제도적 장치를 마련해야 한다. 기숙사 제공을 의무적인 요건으로 하여 고용허가서를 발급하게 하고, 더불어 '외고법'상 기숙사에 대한 근거 규정을 신설하고 그에 대한 구체적인 기준은 고용노동부고시 등으로 보완하는 것이 필요하다.[14]

14) 참고로 『2013 농축산업 이주노동자 인권상황 실태조사』 p.276에 따르면, 기숙사의 구체적인 기준에는 주거공간의 넓이 및 내부 높이, 수용인원, 바닥재 및 벽재, 창의 크기, 난방장치, 화장실의 위침 및 구비 장비, 욕실, 부엌 및 탕비실의 구비장비, 안전시설, 상하수도 시설 등에 관한 세부적인 사항이 포함되어야 한다고 주장하고 있다. 또한 이러한 기준은 식사에 있어서도 적용되어야 한다고 하며 사업주가 식사를 제공하는 경우에는 국가별 음식 문화를 고려하여 양질의 식사가 가능하도록 하고 사업주가 식사를 제공하지 않는 경우에는 식사 준비 및 식사에 풍부한 시간과 재료들을 제공하도록 기준을 마련하여야 한다고 주장하고 있다.

2. 현실적으로 고용주가 외국인근로자에 대해 숙식비용을 임금에서 공제하고 있으므로 그 공제액의 수준을 명확히 하는 것이 필요하다. 외국인근로자의 임금 대비 일정 비율 등을 고려하려 이에 대한 한도를 설정하는 것이다. 또한 이는 표준근로계약서에 명확히 명시하도록 하는 것이 필요하다.

3. 고용허가 취소·제한 및 사업장변경의 요건으로 주거환경을 포함하는 것이다. 기숙사 시설에 대한 준수여부를 고용센터가 사후 지도·점검 시 확인하게 하는 등 주거환경을 이유로 고용허가 취소·제한 및 사업장변경이 가능하게 할 뿐만 아니라 기숙사 시설 기준을 준수하고 있는 사업장에 대해서는 인센티브를 부여하는 방안으로 나아가야 한다.

3. 성실외국인근로자 재입국 취업제도 개선방안[15)]

법령 검토

현행 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」(이하 '외고법'이라고 한다) 제18조, 제18조의2, 제18조의3, 제18조의4는 외국인근로자의 취업기간연장(이하 '재고용'이라고 한다)과 재입국 취업에 대해 규정하고 있다. 동 규정에 의하면 외국인근로자는 원칙적으로 입국한 날부터 3년의 범위에서 취업활동을 할 수 있으나 사업주가 외국인근로자의 취업활동 기간 3년 만료 전(출국 전 약 2개월 이내)에 고용노동부장관에게 재고용 허가를 요청한 경우 1회에 한하여 2년 미만의 범위에서 취업활동 기간을 연장받을 수 있도록 하고 있다.

한편 재입국 취업(이하 '재취업'이라 한다)에 대해서는 한국에서 취업한 후 출국한 외국인근로자는 출국한 날부터 6개월이 지나지 아니하면 동법에 따라 다시 취업할 수

15) 여기서의 내용은 이기호, 『한국의 이주노동 정책에 대한 비판적 연구 : 고용허가제에서 단계적 노동허가제로』(2013)를 요약·정리하였다. p.72-82 참조. 한편 성실외국인근로자 재입국 취업제도는 후술하는 재고용 제도와 매우 밀접하므로 이를 같이 논의하기로 한다.

없도록 규정하고 있으나 이에 대한 특례규정을 두고 있는바(제18조의4) 연장된 취업활동 기간이 만료되어 출국하기 전에 사용자가 재입국 후의 고용허가를 신청하면 고용노동부장관은 해당 외국인근로자에 대하여 출국한 날부터 3개월이 지나면 동법에 따라 다시 취업할 수 있도록 하고 있다. 이러한 재고용 및 재취업 제도는 몇 차례의 '외고법' 개정을 통하여 변화를 겪게 되었는데 아래의 표는 고용허가제 시행 이후 재고용 및 재취업 제도에 대한 변화를 나타낸 것이다.

〈재고용 및 재취업 제도의 변화〉

'04.8월	'05.5월	'09.12월	'12.7월
3년	3년+3년 (중간에 1개월 출국)	4년 10개월 (3년+1년 10개월)	4년 10개월 + 요건 충족 시 4년 10개월 추가(중간에 3개월 출국) *요건
변경이유	재고용을 통한 숙련 인력 활용 지원	출국부담 완화 및 인력공백 해소	숙련인력 계속활용 불법체류 감소에 기여

주 : * 요건 : 사업장변경 없이 농축산업, 어업, 50인 이하 제조업 종사자.

표에서 보듯이 제정외고법은 사업주에게 외국인근로자의 재고용을 허용하지 않았다. 그러나 2005년 동법 및 시행령 개정을 통하여 취업활동 기간 3년 만료 후 한국에 재입국하여 취업할 수 있는 기간을 기존 1년에서 6개월로 단축하였으며 동법에 따라 취업한 후 3년의 취업기간이 만료되는 외국인근로자를 재고용할 수 제도를 신설하였고 이 경우에 재취업 제한 기간을 6개월에서 1개월로 단축하였다. 또한 2009년에는 3년의 취업활동 기간이 만료되는 외국인근로자 중 사업주의 요청이 있는 경우에 해당 외국인근로자를 출국 없이 1회에 한하여 2년 미만의 범위에서 재고용 즉 취업활동 기간을 연장하도록 재차 개정하였다. 그리고 2012년 현재에는 최장 10년 가까이 한국에 체류하며 일을 할 수 있도록 하는 '성실외국인근로자 재입국 취업제도'를 도입하여 이를 시행하고 있다.

이러한 제도의 변화는 사업주, 외국인근로자 모두를 충족하는 변화이어서 긍정적이라고 할 수 있는데 특히 사업주에게 1개월의 일시출국을 요건으로 외국인근로자를 재

고용할 수 있도록 하다가 2009년 개정을 통하여 외국인근로자의 일시출국 없이 1년 10개월의 기간을 연속하여 재고용할 수 있도록 한 점에서 그렇다. 이는 사업주에게 있어 그간 외국인근로자 공백 기간 1개월이 사업의 지장을 초래하였던바 그 공백 기간을 없애도록 한 것이며 외국인근로자에게 있어서는 근로기회의 단절[16] 없이 계속 취업활동을 할 수 있게 함으로써 임금 및 퇴직금에 영향을 받지 않도록 하였다는 점, 불법 체류를 예방할 있다는 점에서 긍정적이라고 할 수 있다.

문제점 및 개선방안

재고용

그러나 외국인근로자의 재고용여부는 사업주의 배타적 결정에 의하여 이루어지기에 문제가 아닐 수 없다. 즉 사업주에게 부여된 재고용의 독점적 지위로 인하여 사업장 내에서의 지위의 비대칭성과 외국인근로자의 고용 종속이 심화될 수밖에 없으며 이는 근로조건의 악화로 이어지기 때문이다. 실제 재고용과 관련된 상담사례를 살펴보면 취업활동 기간 3년 만료가 도래하고 있는 외국인근로자들 중의 상당수가 사업주의 임금 지급지연, 근로조건 저하, 폭행 등 인권침해에도 재고용을 위하여 이를 감내하고 있으며 이에 대한 문제제기를 원하지 않는 경우를 관찰할 수 있다.

따라서 재고용 제도가 단순히 배타적인 사업주의 지위를 보장하는 제도라면 이는 그 존속을 유지할 이유가 없는 것으로 보인다. 그러므로 재고용 제도 자체를 폐지하고 외국인근로자의 취업활동 기간 자체를 애초에 4년 10개월로 개선하는 것이 합리적일 것이다.

16) 재고용 제도 '3+3'은, 퇴직금을 산정에 있어 그 기간에 대한 이견이 많았다. 즉, 외국인근로자는 '3+3제도'가 동일한 사업주에게 고용허가를 받고 일을 하는 것이며, 단지 '외고법'상 1개월을 일시출국 하였다가 복귀하는 것이기에 근로기간에 대한 단절로 보지 않고 연속으로 보아 총 근로기간(예컨대 3+1인 경우 4년)에 대한 퇴직금의 지급을 요구하였던 것이고, 이에 대하여 사업주는 '외고법'에 따라 퇴사한 후 재입사를 하는 것이기에 근로기간의 단절로 보았던 것이다. 실제 상당수의 외국인근로자들은 '3+3' 재고용제도에 따라 퇴직금에 대하여 총 기간으로 산정되지 못함을 이유로 퇴직금에 대한 손해를 보는 경우가 많았다.

「상담사례 : 가족부양을 저버린 재고용 불허」

고용허가제로 입국한 필리핀 출신 A씨는 남양주시 소재 ○○산업에서 근무 중 사업주가 체류기간 만료일을 잘못 알아 재고용 신청을 하지 못하여 신청 기간을 초과하게 되었다. 사업주가 고용센터에 자신의 잘못이라며 재고용 허가를 요청했으나 고용센터는 이를 받아들이지 않았다. A씨는 본국 계신 어머니가 당뇨 합병증으로 인해 족관절 수술을 받아야 하는 등 가족을 부양해야 할 처지인데 고용주의 과실로 재고용을 받지 못하게 된 것이다.

「상담사례 : 재고용은 사업주 마음이야」

고용허가제로 입국하여 최초 3년의 취업활동 기간 만료가 도래하고 있었던 방글라데시 출신 B씨는 사업주가 3개월간의 임금을 체불하고 있는 상태였으며 사업장이 곧 폐업할 위기에 있었다. B씨가 재고용이 되려면 3년 만료 1개월 전(현재는 2개월 전)에 재고용 신청을 해야 하는데 현재 1개월도 남지 않은 상태였다. 사업주에게 B씨의 재고용 신청 기간에 대해 자세히 설명을 하였으나 사업주는 재고용 신청을 할 것이라며 B씨의 사업장 복귀를 요청하며 화를 냈다. 그러나 C씨를 복귀시킨 뒤 며칠이 지났음에도 사업주는 어떠한 조치도 하지 않았고 재고용 신청은 사업주 자신의 마음이라며 결국은 이를 신청해 주지 않았다.

‘성실 외국인근로자’ 재입국 취업제도

ㅇ 의의

‘성실 외국인근로자 재입국 취업제도’란 고용허가제로 입국하여 취업활동 기간(4년 10개월 또는 6년)이 만료될 때까지 사업장변경 없이 동일한 사업장에서 계속 근무한 외국인근로자에 대하여 사용자가 고용허가를 신청할 경우 귀국 3개월이 지난 후에 재입국하여 귀국 전에 근무하던 사업장에 다시 취업할 수 있게 하는 제도이다. 즉, 4년

10개월 근무 후 3개월을 거쳐 다시 최대 4년 10개월 동안 한국에서 취업할 수 있도록 하는 것이다. 이 제도의 적용대상이 되는 외국인근로자는 고용허가제(E-9)로 입국하여 취업한 외국인근로자로서 사업장변경 없이 한 사업장에서 계속 근무하여야 하나 휴·폐업 등 고용노동부 장관이 고시한 외국인근로자의 책임이 아닌 사유로 사업장을 변경한 경우에도 적용되며(마지막 사업주와 근로계약 기간이 1년 이상이어야 함) 재고용 후 취업활동 기간 만료일이 2012년 7월 2일 이후이어야 하고 사업주가 재입국 고용허가를 신청을 해야 하며 체류기간 내에 자진귀국 해야 한다. 이러한 외국인근로자에 대해 재입국 고용허가를 신청할 수 있는 사업장은 농축산업, 어업, 50인 이하의 제조업에 속하는 사업장으로 당해 재입국 고용허가로 인하여 사업장별 외국인근로자 고용허용한도를 초과하게 되어서는 안 되며 내국인 구인노력을 제외한 고용허가서 발급요건을 갖추고 있어야 한다. 또한 동 제도에 따라 재입국할 경우 사업주는 내국인 구인노력을 하지 않아도 되며 외국인근로자는 한국어능력시험과 취업교육이 면제되고 연령제한 없이 재입국할 수 있게 된다.

ㅇ **문제점**

동 제도의 문제점은 첫째로 위에서 논한 재고용 제도와 같이 동 제도 역시 사업주의 배타적 결정에 의하여 재입국 취업을 할 수 있다는 것이다. 사업주의 독점적인 지위를 그대로 인정하기 때문에 동 제도에 의해 재입국 취업을 할 때까지는 외국인근로자의 고용 종속이 심화될 수밖에 없게 되고 이는 근로조건의 악화로 이어지고 있다는 것이다. 이에 대한 상담사례를 살펴보면 동 제도로 사업주가 재입국 취업허가를 신청하였는바 해당 외국인근로자가 3개월의 기간 동안 본국에 가있는 동안 사업주의 사정 등을 인하여 재입국 고용허가를 취소하여 재입국 취업을 하지 못한 사례가 있다. 또한 외국인근로자는 해당 사업장에서 근로한 기간만큼 근로를 제공한 후 퇴직금을 수령하여야 하는바 배타적인 사업주의 지위를 악용하는 사업주들의 경우에는 퇴직금에 대해 재입국을 한 뒤 지급하겠다고 약정하고 출국 시킨 뒤 재입국 취업허가를 취소하는 경우도 있다.

둘째는 마지막 사업주와 근로계약 기간이 1년 이상이라는 요건이 선의의 외국인근로자에게는 피해를 가져 올 수 있다는 것이다. 예컨대 4년 5개월 동안 사업장변경 없이 성실히 일한 외국인근로자라도 해당 사업장이 폐업하게 되어 사업장변경을 한 뒤 나머지 기간인 5개월을 일을 한다고 하더라도 마지막 사업장에서 1년이 되지 않기 때문에 동 외국인은 재입국 취업을 할 수 없는 것이다.

셋째는 고용변동신고 정정의 문제이다. 동 제도는 사업주는 물론이거니와 외국인근로자에게도 긍정적인 호응을 얻고 있는데 2012년 10월 현재 외국인근로자 상담소를 찾는 외국인근로자들의 상담 중 '성실 외국인근로자 재입국 취업제도'에 대하여 문의하는 상담이 급속하게 증가하고 있음을 관찰할 수 있다. 상담의 내용을 구체적으로 살펴보면 사업주들의 경우에는 현재 고용하고 있는 외국인근로자가 해당 요건을 충족하는지를 문의하는 전화가 증가하고 있으며 외국인근로자들의 경우에는 해당 요건에 대한 단순 문의는 물론이거니와 해당 요건을 충족하기 위하여 현재까지 사업장을 변경하였던 사유 중 본인의 책임이 아닌 사유로 사업장을 변경하였음에도 사업주의 일방적인 고용변동신고로 잘못 신고된 내용을 정정하고자 하는 상담사례가 증가하였으며 이는 2015년 최근에도 꾸준한 경향을 보이고 있다. 아래의 사례를 살펴보면 대다수의 외국인근로자들은 기존의 잘못 신고된 고용변동신고 사유를 정정해서라도 한국에 계속 취업하기를 희망하고 있는 것을 볼 수 있는데, 이는 외국인근로자들의 희망, 즉 계속적인 근로기회의 부여는 숙련 외국인력을 필요로 하는 사업주들의 요구와 맞아 떨어지고 있는 것을 방증하는 것이다.

「상담사례 : 고용변동신고 정정은 너무 어려워」

고용허가제로 입국한 방글라데시 출신 C씨는 2012년 10월 고용주로부터 '성실 외국인근로자 재입국 취업제도'에 따라 다시 일을 하였으면 좋겠다는 의사를 전달받았다. C씨의 취업활동 기간이 2013년 4월까지이기에 총 4년 10개월의 취업활동 기간 중 약

7개월 후면 기간이 만료되어 귀국해야 하는 상황이었다. C씨는 현재까지 사업장변경을 2회 하였으나, 첫 번째 사유는 사업장 폐업 때문에 경영상 필요에 의한 해고로 변경한 것이고, 두 번째 사유는 사업주의 임금체불에 의한 것이었다. 이에 사업주가 고용센터에 재취업을 요청하였으나 신청이 불가하다고 하였다. 이유는 C씨가 사업장을 변경한 사유에 있어 첫 번째 사업장의 사업주가 당시 실제로 폐업을 앞두고 있었으나, C씨의 고용변동을 신고함에 있어 이를 '당사자간 자율합의에 따른 근로계약 해지'로 신고한 것이었다(실제 해당 사업장은 A씨가 퇴사한 뒤 4개월 후에 폐업함). 이에 C씨는 첫 번째 사업주에게 정정 요청을 하였고, 해당 사업주는 실제 경영상 유지가 어려워 폐업을 했다는 증명서류 등과 사업주 본인이 이를 직접 확인한다는 확인서를 고용센터에 제출하였다. 그러나 고용센터에서는 이러한 입증서류에도 불구하고 고용변동 신고 내용을 정정해 주지 않았고, 결국 C씨는 이를 포기한 채 2013년 4월까지 근무한 뒤 출국하기로 하였다.

ㅇ **개선방안**

첫째, 재고용 제도, 즉 3년 뒤 1년 10개월 연장하는 제도는 이를 폐지하고 **애초에 취업활동 기간을 4년 10개월로 개선하는 것이 바람직하다.**

둘째, 성실외국인근로자 재입국 취업제도 역시 사업주의 배타적 결정에 의하여 고용종속 및 근로조건 저하 현상이 발생하고 있는바, 사업주의 독점적이고도 배타적인 지위를 완화하고 대칭성을 확보하는 체계를 구축하여야 한다. 4년 10개월의 취업활동 기간 뒤 성실외국인근로자 재입국 취업제도로 다시 올 것이 아니라 **제도 변환의 일환으로 '노동허가제'를 근본적으로 검토할 필요가 있다.**

셋째, **마지막 사업주와 근로계약 기간이 1년 이상이라는 요건을 폐지하는 것이 합리적이다.** 외국인근로자가 4년 10개월 동안 '외고법' 제25조 제1항 제2호에 따라 본인의 책임 아닌 사유로 사업장을 변경하였다면 마지막 사업장에서 1년 이상의 근로계약을 유지해야 하는 요건은 비합리적일 뿐만 아니라 외국인근로자에게

매우 가혹한 것이기 때문이다.

넷째, **고용센터의 철저한 고용변동 신고내용 확인이 필요하다.** 외국인근로자는 원칙적으로 사업장변경이 제한되어 있으며 이들에게는 사업장변경 사유가 재입국 취업을 위해서는 매우 중요하다. 그럼에도 사업주가 사실에 근거하지 않는 사유로 고용변동신고를 하는 것에 대해 고용센터는 이를 면밀히 조사하고 외국인근로자에게 소명할 수 있는 기회를 주는 등 체계적인 제도를 구축해야 할 필요가 있다.

마지막으로 이주노동 정책에 있어 보다 심도 있는 고민이 필요하다. 법무부 출입국·외국인정책본부에서는 2011년 10월 10일부터 외국인근로자 중 자질이 우수한 인재를 선발하여 숙련 전문인력으로 계속 취업을 허용하고 있다.[17] 이에 따라 고용허가제(E-9)에 따른 외국인근로자에게도 특정활동(E-7)비자를 발급하고 있으며 외국인근로자들이 취업활동 기간을 연장하여 일할 수 있는 가능성이 열리고 있는 추세이다. 이는 고용허가제상의 보완성의 원칙이 무색할 정도로 국내 노동시장에서의 외국인근로자 수요를 반증하는 것이며 정부가 이에 따른 정책을 추진하는 것이라고 할 수 있다. 따라서 이주노동 정책에 있어 **외국인근로자의 정주화 방지만을 고집할 것이 아니라 이들을 한국 사회일원으로서 점진적으로 통합해 나가야 하는 이주노동 정책을 고민해야 할 것이다.**

4. 알선장 없는 구직 활동

법령 검토

현행 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」(이하 '외고법'이라고 한다) 제25조 제2항은 사용자가 사업 또는 사업장 변경 신청을 한 후 재취업하려는 외국인근로자를 고용할 경우 그 절차 및 방법에 관해 처음 한국에 입국하는 외국인근로자를 고용할 때

17) 비전문취업(E-9)·선원취업(E-10)·방문취업(H-2)의 체류자격으로 최근 10년 이내에 제조업·건설업·농축어업 직종에 4년 이상 합법 취업자이어야 하며, 35세 미만 전문학사 이상 학위를 소지해야 하고, 3급 이상의 한국어능력 보유 또는 사회통합프로그램을 이수한 자로서, 취업직종 기능사 이상의 자격증 보유 또는 최근 1년간 임금이 해당직종 노동자 평균 임금 이상이어야 한다.

의 절차 및 방법을 준용하도록 하고 있다. 이에 따라 직업안정기관의 장(고용센터)는 내국인 고용 의무를 거친 사용자에게 외국인구직자 명부에 등록된 사람 중에서 적격자를 추천하고, 사용자가 당해 적격자를 선정하면 고용허가를 받아 근로계약을 체결하게 된다.

그런데 이처럼 외고법은 재취업하려는 외국인근로자를 고용하는 사업주 입장에서의 절차와 방법은 명시하고 있으나, 재취업하려는 외국인근로자 입장에서의 절차와 방법은 명시하지 않고 있다.

이에 고용노동부는 재취업하려는 외국인근로자에게도 구인자 명단을 제공함으로써 당해 외국인근로자가 업종이나 근무조건 등을 비교한 후 사업장을 선택할 수 있도록 해 왔다. 그런데 고용노동부는 2012. 6. 4. 「외국인근로자 사업장변경 개선 및 브로커 개입 방지 대책」을 수립하고 2012. 8. 1. 부터는 사용자에게만 구직자 명단을 제공하고 사업장을 변경하려는 외국인근로자에게는 구인 사업장 명단을 제공하지 않고 있다. 대신 〈알선제도 변경에 따른 외국인 구직자 유의사항〉을 작성하여 배포하고 있다. 동 안내문에는 "12. 8. 1.부터는 구직자가 사업장에 연락을 할 수 없고 사용자의 연락에 의하여 채용절차가 진행되게 됩니다. 따라서 언제든지 연락이 가능한 전화번호 등을 반드시 기재하고 사업장 변경기간 중 가급적 그 연락처를 변경하지 않아야 합니다. 외국인 구직자는 3개월의 구직 기간이 끝날 때 까지 직장을 구하지 못하면 반드시 출국해야 합니다. 따라서 취업을 계속하고자 한다면, 고용센터의 알선에 따른 사용자의 면접 요처 등에 적극 응하여 사용자가 귀하를 채용하도록 노력하여야 합니다. 만약 합리적 이유 없이 구인 사용자의 면접 요청이나 채용의사를 거부할 경우 2주간 알선이 중단되는 불이익을 입을 수 있습니다."라고 기재되어 있다.

문제점 및 개선방안

문제점

직장선택의 자유는 국적을 불문하고 모든 근로자에게 인정되는 권리다. 헌법재판소도 외국인근로자의 직장선택의 자유에 대한 기본권 주체성을 인정한 바 있다[18]. 직장

선택의 자유는 말 그대로 자유롭게 직장을 선택하고 변경할 수 있는 권리를 말한다. 구체적으로 “개인이 그 선택한 직업분야에서 구체적인 취업의 기회를 가지거나 이미 형성된 근로관계를 계속 유지하거나 포기하는 데 있어 국가의 방해를 받지 않는 자유로운 선택·결정을 보호하는 것을 내용”으로 한다.[19] 그런데 알선에 관한 고용노동부 지침은 외국인근로자의 직장선택의 자유를 심각하게 침해한다.

사업장을 변경하고자 하는 외국인근로자는 ①사업주가 자신에게 전화를 걸어 근로계약에 대한 청약을 해 올 것을 기다리는 행위 외에는 어떠한 구직 노력도 할 수 없게 된다. 즉 근로자가 사업장의 근로조건, 작업환경 등을 검토하는 등 자신에게 맞는 사업장을 직접 모색하는 것이 애초부터 불가능하다. 또한 ②구인 사용자의 면접 요청이나 채용 의사를 받더라도, 외국인근로자는 해당 사업장의 근로조건 등이 자신과 맞지 않다는 이유로 이를 거절할 수도 없다. 외고법에 따라 사업장 변경 신청 후 3개월 안에 근무처 변경 허가를 받지 못하면 체류자격이 박탈되는 상황에서 구인 사용자의 면접 요청이나 채용의사를 거부할 경우 2주간 알선이 중단된다는 것은 사실상 면접 요청이나 채용의사를 거부해서는 안 된다는 것과 동일하기 때문이다.

결과적으로 임금 체불, 폭언·폭행, 장시간 노동 등 열악한 근무환경에 처한 외국인근로자라 하더라도 사업장 변경 자체를 단념할 수밖에 없는 상황이 초래될 가능성이 높다. 실제로 일선 고용센터에서는 사업장 변경을 신청한 이주노동자에게 사업장을 변경하기 어려우니 그냥 원 사업장에서 일하라고 안내한 바 있다.

이는 근로기준법 제4조 “근로조건은 근로자와 사용자가 동등한 지위에서 자유의사

---

18)“직업선택의 자유는 누구나 자유롭게 자신이 종사할 직업을 선택하고, 그 직업에 종사하며, 이를 변경할 수 있는 자유를 말하며, 이에는 개인의 직업적 활동을 하는 장소 즉 직장을 선택할 자유도 포함된다.
이때 직장선택의 자유란 개인이 그 선택한 직업분야에서 구체적인 취업의 기회를 가지거나, 이미 형성된 근로관계를 계속 유지하거나 포기하는 데 있어 국가의 방해를 받지 않는 자유로운 선택·결정을 보호하는 것을 내용으로 한다.”(헌법재판소 2002. 11. 28. 선고 2001헌바50 결정)
“직업의 자유 중 이 사건에서 문제되는 직장 선택의 자유는 인간의 존엄과 가치 및 행복추구권과도 밀접한 관련을 가지는 만큼 단순히 국민의 권리가 아닌 인간의 권리로 보아야 할 것이므로 외국인도 제한적으로라도 직장 선택의 자유를 향유할 수 있다고 보아야 한다. 청구인들이 이미 적법하게 고용허가를 받아 적법하게 우리나라에 입국하여 우리나라에서 일정한 생활관계를 형성, 유지하는 등, 우리 사회에서 정당한 노동인력으로서의 지위를 부여받은 상황임을 전제로 하는 이상, 이 사건 청구인들에게 직장 선택의 자유에 대한 기본권 주체성을 인정할 수 있다 할 것이다.”(헌법재판소 2011. 9. 29. 선고 2007헌마1083, 2009헌마230·352 결정)

19) 헌법재판소 2002. 11. 28. 선고 2001헌바50 결정

에 따라 결정하여야 한다."에도 반한다. 알선제도 변경으로 인하여 외국인근로자는 구인 사업장에 대한 정보를 제공 받지 못한 채 사용자의 연락만을 기다려야 하며, 심지어 사용자의 면접 요청 내지 채용 의사를 거절하기도 어려운데, 이러한 상황에서 근로계약을 체결해야 하는 이주노동자로서는 사용자와 동등한 지위에서 자유의사에 따라 근로조건을 결정할 수가 없기 때문이다.

「상담사례-1」

전에는 3, 4개의 회사 명단을 제공받아도 취업하기가 힘들었는데 지금은 5일에 한 회사를 알선하는 식이니 자기가 원하는 사업장을 찾기가 쉽지 않습니다. 어떤 때는 5일 전에 제가 거절한 같은 회사를 다시 알선을 받은 적도 있어요. 주소가 똑같았습니다. 취업기간 동안에 머무를 집도 없고 여기 저기 헤매면서 남의 숙소에 신세를 져도 너무 불편하고, 직장을 찾는 지난 2달 동안 사업장을 찾아 다니면서 들어간 교통비, 숙소비 등 여러 가지 돈이 들어갈 데가 많은데 돈을 벌지 못해 현재 돈이 다 떨어져 친구에게 폐를 끼치고 있습니다. 진짜로 요즘 생활이 너무 힘든데 언제 일을 찾을 수 있는지 잘 모르겠습니다. 제가 희망하는 직장을 빨리 찾았으면 좋겠습니다

「상담사례-2」

사업장을 변경하기 위해 천안고용센터와 수원고용센터를 한 번씩 찾아 갔다. 사업장을 변경하는 동안 3일이나 4일에 겨우 하나의 회사를 알선해 줄 뿐이었다. 문자 메세지로 알선 받았다는 통보를 받은 곳도 세 군데에 불과했다. 그 중에 한 회사에 전화를 했고 그 회사에 방문하기 위해 주소를 물어보았으나 회사는 주소도 보내주지 않고 현재까지 아무런 연락을 주지 않고 있다. 한국어를 잘 듣거나 잘 말하지 못하는 점도 어려웠다. T씨가 사업장을 선택할 아무런 권리가 없었기 때문에 친구 집에서 연락을 기다려야 할 뿐이었다. 친구 집에 기거하기 힘들게 되면 모텔 등에서 숙박을 해야 했고 교통비, 전화비, 식대 등으로 많은 돈을 써야 하는 것도 매우 힘든 일이었다

「상담사례-3」

저는 지역 2군데에서 구직 신청을 했지만 5일 동안 기다려야 한 회사를 알선 받을 수 있었습니다. 구직 기간 동안, 저는 교통수단을 많이 이용해야 했고 이 곳 저 곳 많이 돌아다녀야 했습니다. 이 내부 지침이 나오기 전에는 우리가 고용센터에서 받는 알선장을 가지고 주도적으로 직접 찾아가서 그 중에 자신과 전반적인 사항을 고려하여 제일 맞은 회사를 선택할 수 있었는데 지금은 우리가 가만히 기다려 5일 만에 한 회사를 소개받고 조건을 맞지 않으면 또 5일 더 기다려 정신적으로 너무 힘들었어요. 그러다가 육체는 너무 지치고 정신은 불법체류자가 될까 봐 너무 걱정이 많아 마음에 들지 않은 회사와 성급한 마음으로 섣불리 근로계약을 했어요. 저의 친구의 경우는 저보다 더 심각합니다. 이름이 응엔 00 인데 저는 5일 만에 한 회사를 알선 받았는데 제 친구는 어떤 영문인지 한 달 동안 한 회사도 알선 받지 못했습니다. 구직 신청 절차를 고용센터가 안내하는 대로 했는데 왜 구인 회사한테서 연락을 한 번도 받지 못했는지 도저히 이해할 수 없습니다. 제가 지금 다니고 있는 논산에 있는 회사는 외국인 노동자를 10명쯤 구인하고 싶고 구인 신청했지만 아직은 계속 기다리기만 하고 있고 제 친구 응엔 00는 논산에 취업 신청을 했는데 구인 회사한테도 연락받은 적이 없었습니다. 이 내부지침은 현실과 멀리 떨어져 있다고 생각합니다. 노동력 공급과 수요하는데 잘 이룰 수 있도록 고용센터가 하는 역할인데 고용센터는 이 내부지침 때문에 역할을 제대로 하지 못하는 것 같습니다. 응엔 00는 너무 걱정되어 지금은 아파하고 있어 제가 대신하여 얘기를 해주는 것입니다. 이 내부 지침 하루 속히 폐지시켜야 한다고 생각합니다.

개선방안

지침 시행 당시 외국인근로자는 '브로커 개입 방지'를 이유로 들었다. "사업장변경자에게 제공한 구인업체 명단이 브로커에게 전달되어 악용될 소지가 있다"는 것이다. 이에 그 근거를 제시할 것을 요구하였으나 고용노동부는 신문 기사 하나를 근거로 제시하였고, 확인한 바에 의하면 이 신문기사는 브로커의 존재에 대해 구체적인 사실과 사례를 제시하지 못하였다. 즉 정확하게 사실관계를 확인도 하지 않은 채 고용노동부

는 지침을 시행한 것이다. 그러나 브로커가 외국인근로자로부터 받은 구인업체 명단을 활용하여 알선행위를 하는 경우는 없다. 이러한 사실을 당시 고용노동부도 잘 알고 있었다. 고용노동부가 밝힌 브로커 개입 유형에는 구인업체 명단을 활용하는 유형이 포함되어 있지 않기 때문이다.

그렇다면 원칙으로 돌아가서 이전처럼 외국인근로자에게도 사용자에 대한 것과 마찬가지로 구인자 명단을 제공해야 한다. 이렇게 해야만 법적 공백을 없애고 자유로운 근로계약의 체결을 보장할 수 있다.

5. 사업장 변경 기간 제한

법령 검토

☞ 외국인고용법 제25조(사업 또는 사업장 변경의 허용) 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.

회사의 부도 등으로 인해 직장 이동을 하게 되는 이주노동자는 3개월의 기간을 초과할 경우 새로운 사업장에서 일할 수 없게 된다. 이 기간 동안 각 지역 고용센터는 11회의 구인 사업장을 휴대폰 문자메세지로 이주노동자에게 통보하게 되며, 이들 사업장과의 면접을 통해 구직이 이루어지게 된다. 이 기간을 단 하루라도 초과할 경우 예외 없이 이주노동자는 출국해야 한다.

문제점 및 개선방안

1992년부터 시행된 산업기술연수생제도는 이주노동자의 노동자 권리를 인정하지

않았으나 1996년부터 최저임금과 산업재해 피해에 대해 전면 노동자 권리를 보장하였으며, 산업기술연수생들은 근무처 변경 기간에 대해 전혀 제한을 받지 않았다. 이 제도 하에서 연수생들의 근무처 변경은 주로 사후관리업체에서 맡았으며, 사후관리업체는 이주노동자와 갈등이 발생한 업체의 고용주와 협의하여 원만하게 근무처 변경을 추진하는 역할을 하였다. 사업장 변경 기간도 정해지지 않았으므로 연수생 직장 이동 기간은 빠른 경우 1달 내에서 길게는 8개월 이상 걸리는 경우도 있었으나 기간을 초과했다는 이유로 제재를 받는 경우는 없었다.

그러나 현행 고용허가제 하에서 이주노동자는 3개월의 구직 기간을 부여받고 있으며, 이 기간을 초과할 경우 반드시 귀국하도록 강제하고 있다. 때문에 고용허가제 이주노동자들은 회사의 부도 등으로 인해 사업장을 변경하는 과정에서 정신적 부담감을 가질 수밖에 없으며, 이로 인해 자신이 원하지 않는 근무처와 근로계약을 맺는 경우가 많아 또 다른 갈등의 요인이 되고 있다.

사업장 변경 신청기간 및 구직기간 초과자 현황[20]

업종	사업장 변경 신청기간(1개월) 초과 외국인근로자						사업장 변경 신청자 중 구직기간(3개월) 초과 외국인근로자					
	10년	11년	12년	13년	14년	15년	10년	11년	12년	13년	14년	15.6
제조업	1,084	3,862	6,535	4,036	2,630	2,877	1,093	2,552	2,866	1,975	1,933	1,168
건설업	72	171	467	359	461	252	312	405	328	173	219	144
농축산업	93	235	496	633	486	561	189	427	455	454	547	440
어업	98	161	203	189	212	179	127	189	173	124	101	53
서비스업	7	18	27	24	23	15	6	20	17	11	17	12
총 계	1,354	4,447	7,728	5,241	3,812	3,884	1,727	3,593	3,839	2,737	2,817	1,817

사업장 변경 신청기간(1개월) 초과 노동자의 수는 지난 5년 6개월 동안 총 26,466명이었으며, 구직기간(3개월) 초과 노동자는 같은 기간 동안 총 16,530명이었다. 사업장 변경 과정에서 발생한 미등록자 수가 이 기간에만 모두 42,996명에 달한다. 이

20) 고용노동부

들은 미등록자가 될 의도를 가진 이들이 아니며, 경직된 제도의 한계로 인해 본의와 다르게 미등록자가 된 것으로 보인다. 고용노동부가 정한 기간에서 단 하루만 지나더라도 여지없이 소위 '불법체류자'로 전락시키는 이러한 정책은 고용노동부 스스로 제도를 부실하게 만드는 것과 다르지 않다. 이러한 실정에 대해 이미 〈UN인종차별철폐위원회〉에서도 다음과 같이 문제를 지적하며 권고한 바 있으나, 현재까지 변변한 개선책이 마련되지 않고 있다.

"고용허가제 하에서 기간제한적이고 경직된 체류허가 및 비자 제도의 결과로 한국에 합법적으로 입국한 많은 이주노동자들이 미등록자가 되고 있으며, 이들은 어떠한 서비스에 대한 권리와 접근을 향유할 수 없다. 위원회는 당사국이 합법적으로 입국한 이주노동자들이 경직된 고용허가제 때문에 미등록자가 되지 않도록 모든 조치를 취할 것을 요구한다"[21]

<사례> 네팔 노동자 S씨는 2010년 4월 사업장 변경 신청을 하였고, 수원고용센터의 알선으로 2010년 7월 새로운 사업주와 근로계약을 체결함. 그러나 새로운 사업주가 근무처 변경 허가 기간을 초과하여 신청하였고, 이로 인해 노동자 S씨는 미등록 노동자로 전락하여 이후 단속을 통해 강제 출국됨.

<사례> 2015년 2월 초, 방글라데시 근로자 B씨는 구직기간 만료 1일전, 알선 받은 사업장에 면접을 보고 취업을 결정했음. 그런데 담당직원이 마침 출장으로 인해 구직기간 만료 다음날에 고용센터를 방문했고, 고용센터에서는 알선기간 및 구직기간 만료를 사유로 고용을 불허함.

○ 외국인근로자에게 책임 없는 사유(사업주 귀책사유)에 대해서는 예외를 인정

현재 사업주 귀책 사유에 해당하는 경우 근무처 변경 횟수에 포함하지 않고 근무처 변경을 하도록 하고 있으나, 근무처 변경 기간은 여전히 3개월로 제한되고 있어 이주노동자는 본인의 귀책사유가 아닌 상황에서조차 지나치게 규제를 받고 있다.

21) <UN인종차별철폐위원회> 심사보고서, 2012. 8. 31.

3개월의 근무처 변경 기간 동안 구직활동에 실패하는 이들은 귀국을 해야 하지만 이들 모두가 고국으로 돌아가는 것은 아니다. 이들 중 미등록자(소위 '불법체류자')가 되는 경우도 발생하고 있으며, 이러한 경우 단속과 추방이라는 법집행 과정에서 불필요하게 행정력이 낭비되고 있다.

이러한 문제점을 개선하기 위해서는 기업의 도산, 장기간 임금 미지급 등 외국인 이주노동자에게 책임 없는 사유(사업주 귀책사유)에 대해 3개월의 구직 기간을 예외로 인정하여 자유로운 직장 이동의 권리를 보호해야 한다. 이주노동자에게 책임이 없는 사유(사업주 귀책 사유)에서조차 이들이 3개월 제한으로 인해 불필요한 정신적 부담과 불안한 생활을 하게 되는 것은 근로 의욕 고취에 전혀 도움이 되지 않기 때문이다.

○ 3개월 구직 기간 이후 고용신고를 하는 경우 과태료 등 납부를 통해 구제 조치

3개월 근무처 변경 과정에서 이주노동자를 채용하는 기업이 신고의 주체가 되므로 신고 기한 이내에 고용센터를 방문해야 하지만 담당 관리자의 실수 등으로 기한을 초과하는 경우 이주노동자의 과실이 발생하지 않았음에도 반드시 출국하도록 함으로써 이주노동자에게 지나치게 피해가 전가되고 있다. 고용허가제가 내국인 고용의 기회 보호라는 취지를 담고 있으나, 이렇듯 이주노동자 근무처 변경 기간 3개월을 지나치게 적용하는 것은 내국인 일자리 보호와도 아무런 관련이 없으며 이주노동자의 직업 선택의 권리를 과도하게 침해하고 있는 것이다.

새로운 사업장에서 고용 신고가 늦어졌다 하더라도 실재로 알선된 사업장에서 고용의사가 있다면 일정한 벌칙(과태료)을 주어 고용할 수 있도록 하여 미등록자로 전락하는 것을 예방해야 한다. 이를 통해 새로운 노동자를 채용한 회사가 다시 처음부터 구인활동을 시작하게 되어 발생하는 손실과 피해를 방지해야 하겠다. 신고 지연의 책임이 분명히 새로운 회사에 있으므로 회사를 상대로 과태료가 부과되는 것이 타당하다. 특히 다른 합법 체류자들의 경우 체류기간 연장 신청 기간을 초과할 경우 부과되고 있는 액수와 같은 정도의 과태료가 부과되어 형평성을 기하도록 해야 한다.

6. 산재보험 미적용 사업장 취업

법령 검토

산업재해보상보험법 시행령

제2조 (법의 적용 제외 사업)

① 「산업재해보상보험법」(이하 "법"이라 한다) 제6조 단서에서 "대통령령으로 정하는 사업"이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업 또는 사업장(이하 "사업"이라 한다)을 말한다. [개정 2008.8.7, 2010.3.26] [[시행일 2010.3.31]]

6. 농업, 임업(벌목업은 제외한다), 어업 및 수렵업 중 법인이 아닌 자의 사업으로서 상시 근로자 수가 5명 미만인 사업

고용허가제 노동자는 '외국인근로자의 고용 등에 관한 법률'에 따라 노동자의 자격이 부여되므로 산업재해보상보험법의 보호를 받게 된다. 다만 농업, 임업, 어업, 수렵업 중 법인이 아닌 자의 사업으로서 상시근로자 수가 5명 미만인 사업에 대해 산업재해보상보험법 시행령 제2조에 따라 적용하지 않고 있다.

문제점 및 개선방안

2014년 출입국·외국인정책 통계연보에 따르면 고용허가제 사증발급 인원 중 제조업 분야가 42,246명이며 뒤이어 농업 분야는 5,958명으로 나타나고 있다[22] 약 6천명에 달하는 농업 분야 이주노동자들 중 법인 형태인 주식회사 또는 협동조합에서 일하는 경우는 매우 적을 것으로 보인다. 고용 농가의 경우 5인 이상의 이주노동자를 상시 고용하고 있는 농가의 비율은 12.2%로 나타나고 있다.[23] 이는 상당수 이주노동자들이 소규모 사업장에서 일하고 있음을 보여준다. 또한 같은 실태조사에서 응답자의 57.8%가 작업 도중 부상을 당한 경험이 있는 것으로 나타나 산업재해 발생 가능성이 매우 높은 것으로 확인되고 있다.

22) 2014 법무부 출입국·외국인정책 통계연보, 법무부 출입국·외국인정책본부
23) 농축산업 이주노동자 인권상황 실태조사, 2013

문제는, 이러한 상황에서 산업재해가 발생할 경우 이주노동자가 작업 중 부상을 당해도 보험의 적용을 받지 못할 수 있다는 것이다. 법인이 아닌 자의 사업으로서 상시 근로자 수가 5명 미만인 경우 산업재해보상보험법의 적용을 받지 못하기 때문이다. 이 때문에 대다수 농업분야 이주노동자들이 5인 미만 사업장에서 일하고 있는 현실에서 이들 대부분이 빈번한 작업 중 부상을 당하고 있음에도 불구하고 법적 제도적 보호로부터 외면을 받고 있다.

작업 중 당한 부상에 대해 산재 적용을 받지 못할 경우 고용주에 대한 민사 책임을 묻는 소송을 제기할 수는 있으나, 이러한 민사 소송을 스스로의 힘으로 감당하기란 매우 힘든 것이 현실이며, 이러한 절차를 진행할만한 비용 마련도 쉽지 않은 것이 현실이다.

○ 산업재해보상보험에 가입한 업체에 대해서만 외국 인력을 배치할 수 있도록 하는 방안

외국인 이주노동자가 국내에서 일하던 중 산업재해를 통해 손가락이 잘리는 등 피해를 입게 될 경우 대한민국에 대한 이미지 저하 및 인권보호 미흡으로 인해 국제적 위상이 하락할 수 있다. 또한 대한민국 정부가 국가간 양해각서를 체결하여 운용하고 있는 제도에서 산업재해에 대해 업종별 차등 적용을 하고 있는 문제도 해소할 필요가 있다. 외국인에 대해 산업재해보상보험법이 전면 적용되어 송출국과의 국제적 갈등이 발생하지 않으며, 이들이 안전하게 일하고 돌아갈 수 있도록 함으로써 고용허가제가 국제적 협력에 기여할 필요가 있는 것이다.

또한 농업, 어업 등 업종의 5인 미만 사업장들은 규모가 영세하며 이러한 곳에서 산업재해가 발생할 경우 치료비와 휴업급여 등을 포함하여 전체 피해액에 대해 고용주가 민사 보상을 해야 하므로 이에 따른 책임과 보상의 범위가 매우 커 경영상의 어려움에 직면할 수도 있다. 때문에 이들 사업장의 경우에도 반드시 산업재해보상보험에 가입하도록 함으로써 산업재해 이후 발생하는 민사적 책임을 경감시켜 기업의 안정을 지원해야 한다.

7. 출국만기보험제도의 퇴직금 권리 제한

법령 검토

현행 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」(이하 '외고법'이라고 한다) 제13조는 외국인근로자의 출국만기보험에 대해 규정하고 있다. 동 규정에 의하면 외국인근로자는 출국하기 전까지는 출국만기보험금을 받을 수 없고, 출국한 때부터 14일 이내에 출국만기보험금을 받을 수 있다.

출국만기보험금은 퇴직금으로서, 사업주가 출국만기보험에 가입하면 퇴직금제도를 설정한 것으로 간주된다. 출국만기보험금은 퇴직금이기 때문에 2013. 12. 31. 국회는 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」을 개정하여 2년으로 되어 있던 출국만기보험금의 소멸시효를 퇴직금과 같이 3년으로 명시하였다. 또한 실제 발생하는 퇴직금과 출국만기보험금의 차액만을 외국인근로자가 사용자로부터 받도록 하고 있다. 다만 외국인근로자가 일하는 사업장은 영세하여 퇴직금을 제때 지급하지 않는 사례들이 많이 발생하는바, 퇴직금을 보장하기 위해 퇴직금 상당액을 매월 보험료로 납부하게 하고 이를 출국만기보험이라고 부르고 있다.

원래 외고법은 출국만기보험금의 지급 시기에 관해 명시하지 않고 있었다. 다만 근로기준법 및 근로자퇴직급여보장법에서 퇴직금은 퇴사한 날로부터 14일 이내에 지급하도록 정하고 있는 규정에 따라 출국만기보험금 역시 지급되어 왔다. 2013. 12. 31. 외고법이 개정되면서 출국만기보험금 지급 시기에 관한 규정이 신설되었다.

문제점 및 개선방안

문제점

외국인근로자는 「출입국관리법」 및 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」에 따라 3년~4년10개월 한국에 체류합니다. 체류 기간 중 직장을 그만 두고 다시 새로운 직장을 구할 때까지 외국인근로자는 실직 상태에 놓이는데, 이때 출국만기보험금은

생활을 지탱해 주는 유일한 수단이다. 특히 외국인근로자는 일시적으로 대한민국에 생활의 터전을 마련한 것이기 때문에 금전이 없이는 숙식을 해결할 수 없다. 이러한 상황에서 신설된 규정으로 인해 외국인근로자는 구직 기간 중 생활비 조달에 큰 어려움을 겪고 있다. 외국인근로자에게는 아르바이트도 금지되는 상황이기 때문에 결국 돈을 빌리거나 주거 없이 굶는 방식으로 버텨야 하는 것이다. 또한 출국을 하게 되면 출국만기보험금을 받지 못할 가능성은 높아질 수밖에 없다. 출국만기보험금에 문제가 생긴 때에도 이를 다퉈서 받아내는 것이 사실상 불가능하다. 대한민국을 떠난 상황에서 못 받은 보험금을 다투기는 현실적으로 어렵기 때문이다.

헌법재판소는 퇴직금을 퇴직일로부터 14일 이내에 지급하도록 하는 구 근로기준법 제36조 본문에 대해 합헌 결정을 하면서 “근로기준법 제36조 본문 중 퇴직금을 퇴직일로부터 14일 이내에 지급하도록 하는 부분은 사용자와 근로자 사이의 근로관계가 종료된 후에도 퇴직금이 신속하게 지급되지 않는다면 퇴직 근로자 및 그 가족의 생활이 곤란하게 될 수 있고 시간의 경과에 따라 퇴직금의 지급에 불편과 위험이 따를 우려가 있어 이를 방지하기 위한 것”(헌법재판소 2005. 9. 29. 선고 2002헌바11 결정 참조)이라고 설시하였다. 또한 헌법재판소는 퇴직금제도를 모든 사업장에게 동일하게 적용하는 구 근로자퇴직급여보장법 제8조 제1항에 대해 합헌 결정을 하면서 “모든 사업장에서 퇴직금제도는 ‘정년퇴직하는 근로자의 노후생활 보장’ 및 ‘중간퇴직하는 근로자의 실업보험’ 기능을 목적으로 도입되었다. 그런데 퇴직금제도의 기능과 목적은 해당 근로자가 근무하는 사업장의 규모에 따라 달라질 성질의 것이 아니기 때문에, 가능한 한 모든 사업장에 대하여 동일하게 규율할 필요가 있다”(헌법재판소 2013. 9. 26. 선고 2012헌바186)고 설시하였다. 같은 맥락에서 출국만기보험금 역시 중간퇴직하는 근로자의 실업보험 기능을 하는 것으로서 신속하게 지급되지 않는다면 퇴직 외국인근로자와 그 가족의 생활이 곤란하게 될 수 있고 시간의 경과에 따라 출국만기보험금의 지급에 불편과 위험이 따를 우려가 있다. 실제로 고용노동부차관이 설명한 자료[24]를 보면 많은 수의 외국인근로자가 출국만기보험금을 제대로 받지 못하는 것을 알 수 있다.

24) 2015. 2. 10. 제1차 법안심사소위 회의록

“8000명 중에, 그게 작년 7월 29일부터 시행이 돼 가지고 작년 말까지, 12월 31일까지 출국한 사람들인데 그중에 한 3000명 정도는 법 시행 전에 이미 기득권을 가진 사람들입니다. 우연히 출국 시점이 그렇게 된 거라서 사실은 해당되지 않는 사람들이고요. 해당되는 사람은 한 5000명 정도 됩니다. 4800명~4900명 되는데 그중에 공항에서 지급한 사람이 3300명 정도 됩니다. 그리고 공항에서 안 받고 나가서 받은 사람들이 한 1600명 정도 되고요”

위 말에서 알 수 있듯이 실제로 현행 법률의 적용을 받는 4,800~4,900명의 외국인근로자 중 1,600여명은 공항에서 퇴직금을 못 받는다. 거의 3분의 1에 육박하는 외국인근로자가 공항에서 퇴직금을 못 받는 것이다. 이에 대해 고용노동부는 1590명에 대해서는 해외송금을 실시했다고 한다. 그러나 해외송금한 퇴직금을 해당 외국인근로자가 온전하게 받았는지는 알 수 없다. 비전문취업(E-9) 외국인근로자 송출국의 경우 은행 시스템이 대한민국과 비교될 수 없을 정도로 열악하다는 점을 감안한다면 해외송금한 퇴직금을 찾아가지 못했을 확률이 더욱 높다.

「상담사례-1」

캄보디아 근로자가 근로계약기간 중에 귀국을 결심하여 사직하고 출국만기보험을 공항지급으로 신청했으나 사업주가 갑작스런 퇴사에 화가 나서 고용변동신고를 하지 않았고 정상적인 퇴사처리가 되어 있지 않아 삼성화재에서 사업주에 연락하자 사업주는 청산되지 못한 금전문제가 있다며 지급보류를 요청함, 이를 알지 못한 근로자는 공항에서 보험금 지급을 요청했으나 사업주가 지급보류를 해지하지 않으면 지급할 수 없다고 함, 근로자는 사업주에게 지급보류 해지를 요청했지만 사업주는 금품을 요구했고 어쩔 수 없이 사업주에게 요구한 금액을 송금했음, 하지만 사업주가 지급보류를 늦게 해지 요청하여 근로자는 결국 보험금을 받지 못하고 출국함(삼성화재는 이와 같은 경우 7일 동안 지급을 보류할 수 있다고 함)

「상담사례-2」

실제 발생한 퇴직금과 보험금의 차액은 사업주가 외국인근로자의 퇴사 후 14일 내

에 직접 외국인근로자에게 지급해야 하는데, 현장에서는 사업주들이 이러한 차액도 출국할 때 지급하면 된다며 지급을 거부하고 있음.

「상담사례-3」

공항 은행 업무 시간은 오전 6시부터 밤 9시까지로 제한되어 있고 일요일에는 영업을 하지 아니함. 그로 인해 위 시간을 지나서 출국하거나 일요일에 출국하는 경우에는 보험금을 공항에서 받을 수 없음.

지급시기 규정 신설 취지는 체류기간이 다 된 외국인근로자가 출국만기보험금을 받고도 출국하지 않기 때문이라고 한다. 즉 출국한 경우에만 출국만기보험금을 지급하면 체류기간을 도과해서 대한민국에 머무르는 외국인근로자를 없앨 수 있다는 것이다. 그러나 출국 후 지급하도록 되었다고 해서 그 목적을 달성할 수 있는 것은 아니다. 현행 법에 따르더라도 체류기간의 도과를 불문, 모든 외국인근로자는 출국만기보험금을 받을 수 있기 때문이다. 또한 한국에 머무르면서 출국만기보험금보다 더 많은 수입을 벌어들일 수 있다면 출국만기보험금의 수급을 유예하는 대신 대한민국에 체류하는 것을 선택할 것이기 때문이다. 실제 제도 시행 후 통계자료는 지급시기 규정을 신설한 목표가 실패하였다는 것을 보여준다.

법무부는 매달 불법체류자 통계를 내고 있다. 이중 현행 법률 시행 후 가장 최근까지[25] 법무부가 발표한 출국만기보험제도의 적용을 받는 비전문취업(E-9), 방문취업(H-2) 외국인근로자의 통계는 다음과 같다.

		2014. 7.	2014. 8.	2014. 9.	2014. 10.	2014. 11.	2014. 12.
비전문취업 (E-9)	불법체류자수	53,448	53,454	53,739	53,754	53,360	52,760
	불법체류율	8.87%	8.72%	8.8%	8.76%	8.64%	8.54%
방문취업 (H-2)	불법체류자수	6,486	6,484	6,480	6,565	6,705	6,773
	불법체류율	1.07%	1.05%	1.06%	1.07%	1.08%	1.09%

25) 2015년 1월 부터 불법체류자 관련 통계 삭제(국제적인 관행 등을 고려하여 매년 1회 공개하기로 정책적인 결정을 내린 사항임)

위 통계를 통해 다음과 같은 사실을 알 수 있다. 2014. 7. 비전문취업(E-9), 방문취업(H-2) 외국인근로자 전체 539,518명 중 불법체류자는 59,934명으로서 불법체류율은 11.1%였다. 2014. 12. 비전문취업(E-9), 방문취업(H-2) 외국인근로자 전체 553,239명 중 불법체류자는 59,533명으로서 불법체류율은 10.8%로 그 감소 효과는 극히 미비하다. 오히려 제도 시행 후 방문취업(H-2) 외국인근로자 중 불법체류자수는 계속해서 증가하고 있다. 비전문취업(E-9) 외국인근로자 중 불법체류자 수도 2014. 10.까지 계속 증가하였다. 2014. 11. 이후 비전문취업(E-9) 외국인근로자 중 불법체류자 수는 감소했으나, 이는 현행 법률 때문이 아니라 이 시기에 비전문취업(E-9) 불법체류자에 대한 집중 단속 때문에 발생한 것이다. 이러한 사실은 결국 현행 법률이 불법체류 감소에 아무런 효과가 없다는 것을 반증한다.

개선방안

외국인근로자 역시 근로기준법 및 근로자퇴직급여보장법의 적용을 받는 근로자다. 근로기준법은 국적에 의한 차별을 금지하고 있으며, 국적을 불문하고 모든 근로자에게 적용됨을 원칙으로 한다. 따라서 출국만기보험금의 지급시기 역시 퇴사한 날로부터 14일 이내로 개정해야 한다.

여기에 더하여 외국인근로자는 그 특수성으로 인하여 출국이라는 절차를 거쳐야 하는데, 출국을 하게 되면 권리에 다툼이 있을 때 이를 보장 받는 것이 현실적으로 어려우므로 출국 전에 모두 지급 받을 수 있도록 해야 한다.

글을 맺으며.

2017년이 되면 4년 10개월로 설정된 고용허가제 체류 단위가 새로운 시기로 접어들게 된다. 이때에는 이미 한 차례 '성실외국인근로자'로 분류되어 일했던 이주노동자들의 귀국 시한이 다시 다가오게 된다. 이미 단기 순환정책의 일환으로 유지되어 온 고

용허가제의 틀이 깨어진 상황이므로 앞으로 고용노동부는 '외국인 장기체류 노동착취 제도'를 운용한다는 비판을 받게 될 수도 있다. 이제부터 새로운 이주노동 정책을 검토하고 제도의 획기적인 보완과 개선책을 마련하지 않는다면 그 결과는 불 보듯 뻔하다. 오로지 기업의 인력난 해소를 위한 인력 공급 제도로만 기능한다면, 고용허가제는 앞으로도 국제사회로부터 지탄의 대상이 될 수밖에 없기 때문이다.

향후 진행될 논의를 통해 OECD 가입 국가이자 UN인권이사회 선출국인 대한민국이 고용허가제를 국제사회에 부끄럽지 않은 떳떳한 이주노동자 제도로 개선하기를 바란다. 또한 외국인력정책이라는 한계를 넘어서 고용허가제가 국내 산업의 발전을 기함과 동시에 아시아 15개국 노동자들에게 새로운 삶의 희망을 주는 국제적 협력 제도로써 위상을 갖추어 나가길 바란다. 이제는 저출산·고령화 그리고 노동력 감소의 과제를 안고 있는 우리 사회가 아시아와 동반 성장하고 공동의 발전을 추구하도록 국제 협력의 모델로써 노동허가제를 비롯한 발전적 이주민 정책을 마련해야 하며, 이러한 큰 틀에서 이주노동자를 소중한 사회적 구성원으로 인식할 것을 고용노동부에 촉구한다.

지정토론

지정토론

마성균 과장(고용노동부 외국인력담당관실)

Ⅰ. 외국인력 현황

□ 외국인 체류 현황

○ '15.6월말 기준 국내 체류 중인 **외국인은 175만 7천명**(합법+불법)

- 고용허가제 **비전문인력은 약 57만명**이며(E-9 28만, H-2 29만), 전문인력(E-1~E-7)은 4만 8천명, 선원취업(E-10)은 1만 5천명

총 외국인(1,757,261)									
외국인력(642,716)							유학생 (D-2)	결혼 이민자	기타
전문 인력 (E-1~ E-7)	비전문 인력 (569,616)		단기취업 등(25,031)						
			단기 취업 (C-4)	기술 연수 (D-3)	기업 투자 (D-8)	선원 취업 (E-10)			
48,069	E-9 (275,867)	H-2 (293,749)	894	3,484	5,990	14,663	61,088	149,746	903,711

* 총**체류**(합법+불법) **인원**을 기준으로 함

○ 총 불법체류자는 **21만 2천명**이며, 이 중 고용허가제 **비전문인력**은 **5만 5천명**(E-9 4.9만, H-2 6천), 선원취업(E-10) 5천명, 특정활동(E-7) 3천명

□ 비전문 외국인력 체류현황(합법)

○ 비전문인력은 15개 송출국에서 도입되는 **일반 외국인력(E-9) 22만명**과 중국 등 **방문취업 동포(H-2) 29만명**으로 구성

구 분	'07년	'08년	'09년	'10년	'11년	'12년	'13년	'14년	'15.6월
총 계	362,460	454,431	461,203	460,208	488,900	409,617	425,552	493,706	514,249
일반(E-9)	134,012	156,429	158,198	177,546	189,190	176,277	191,637	217,809	226,190
동포(H-2)	228,448	298,002	303,005	282,662	299,710	233,340	233,915	275,897	288,059

○ **(업종별)** △일반 외국인력은 주로 **제조업(84.3%)**, △동포는 제조업(53.8%), 서비스업(26.2%), 건설업(15.9%) 등에 취업

○ **(국적별)** △일반 외국인은 **캄보디아**(14.4%), **베트남**(13.9%), **인도네시아**(12.8%) 순으로 많으며, △동포는 **중국**(94.4%), CIS국가(5.6%) 등

○ **(기업규모)** 비전문인력 사용 사업장은 **대부분 영세 사업장**으로, 전체 사업장 중 **61.1%**(42,031/68,822개)가 **근로자 10명 이하**

Ⅱ. 외국인근로자 근로조건 및 권익 보호 관련 추진 현황

◈ 외국인근로자들이 주로 중소 영세사업장에서 근무함에 따라, 이들의 **근로환경이 상대적으로 열악**한 것이 사실임

- 이에 정부는 **「입국단계 → 취업활동단계 → 귀국단계」**에 이르는 **전 과정에 걸쳐** 외국인근로자의 근로조건 보호를 위해 다양한 정책을 시행 중

<1> 입국 단계 : 공정하고 투명한 한국 취업기회 부여

□ 공정하고 투명한 인력 선발 및 도입

○ 송출업무의 공정성과 투명성 제고를 위해 고용허가제 업무는 현지 **공공 송출기관이 전담**

- 송출기관은 **외국인근로자 선발 및 도입 전 과정**(한국 취업 대상자 선정 → 근로계약 체결 → 한국 입국)에서 브로커 또는 부정·부패 등에 속아 비용을 낭비하지 않도록 **공정하고 투명한 인력 선발제도 운영**

□ **입국 전·후 취업교육 서비스 제공**

○ **(입국 전)** 현지 사전취업교육기관을 통해 **최소 45시간**의 **한국어** 및 **한국문화** 교육을 이수

○ **(입국 후)** 국내 조기적응을 위해 **입국 후 일정기간**(2박3일) 동안 **업종별 취업교육 실시**(외고법, 노동관계법, 출입국관리법, 한국문화 등)

- △한국어·한국문화 안내, △근로기준법 등 **노동법상의 권리**에 대한 안내, △산업안전에 대한 교육 등은 물론, △**자기권리 침해를 당했을 경우의 진정 제기 방법·절차** 등도 상세히 소개

* 취업 교육에 소요되는 비용은 전액 한국 사업주가 부담

<2> 취업활동 단계 : 따뜻한 체류환경 조성

□ **내국인 근로자와 동등하게 노동법 상의 권익 보장(차별금지)**

○ 외국인근로자에 대한 **차별 금지 조항**(외고법 22조)**이 외국인고용법에 명시**되어 있으며, 최저임금·근로조건 등 **노동법상 내국인과 동등하게 대우**

□ **사업장 지도 점검을 통한 불법 사업주 제재**

○ 매년 2회에 걸쳐 **외국인 고용 사업장 3~4천개소**를 지도·점검하여 **법 위반 사업장에 대해서는 시정조치 및 제재 부과**('14년 3,052개소)

□ **콜센터, 외국인력지원센터 및 고용센터를 통한 상담 서비스 제공**

○ **(콜센터 및 지원센터)** 전국 **외국인력지원센터**(39개) 및 **콜센터**(1개) 등을 통해 **각종 애로사항 및 노동법 등 상담, 통역 서비스를 무료** 제공

* 콜센터(상담센터) 통역원 29명, 지원센터 26, 산업인력공단 지부지사 70명(통역원 풀 475명)

○ **(고용센터)** 전국 고용센터에 '15.6월말 **현재 83명의 통역원 배치**

□ **외국인근로자 전용보험 제도 운영**

○ **"보증보험"**과 **"출국만기보험"** 등을 **사업주가 가입하도록 의무화**하여 외국인근로자를 임금체불 등의 위험으로부터 보호

* 외국인근로자 전용보험 중 귀국비용보험과 상해보험은 외국인근로자가 가입

□ **사업주 대상 '올바른 고용관계' 등 외국인 고용관리 교육 실시**

○ 외국인근로자와의 고용관계에서 필요한 **고용허가제 제도 사항, 노무관리 방법, 산업재해 예방, 문화적 차이** 등을 교육하여 **사업장 내 원활한 고용관계 유도**('13년 6,949명, '14년 5,412명 이수)

□ **법 위반 사업장 외국인력 배정 시 불이익 조치(점수제 감점)**

○ 신규인력 배정 방식인 **'점수제'의 항목을 조정***하여 외국인근로자의 **근로조건 보호를 더욱 두텁게** 하고, **법 위반 사업장에 대한 신규 외국인력 배정 시 불이익 조치를 강화**

* △폭언, 폭행, 성희롱 감점 상향(-2점→-3점) △임금체불 및 근로조건 위반 기타 사업주 귀책사유 사업장변경 시 감점 상향(-1점→-3점) △산업안전 분야 항목 추가

<3> 귀국단계 : 원활한 본국 정착 지원

□ **귀국지원 설명회 실시**

○ 귀국지원 프로그램에 맞춰 **귀국 안내, 귀국 시 준비사항**(임금 청산, 보험금 수령방법 등)에 대한 설명회 등을 실시(국가별 외국인근로자 집체교육)

* '14년 설명회 52회 실시, 3,968명 참석

□ **다양한 귀국지원 사업 추진**

○ **(귀국자 네트워크 구축)** 귀국 후에는 귀국자 커뮤니티 등 귀국자 네트

워크를 구축하여 서로 유대를 강화하고 정보를 공유할 수 있도록 지원

* '14년 말 현재 6,477명의 네트워크 구축

○ **(구인·구직 만남의 날 행사)** 귀국근로자가 송출국 **현지 진출 한국 기업에 취업할 수 있도록 구인·구직 만남의 행사 개최** 등 취업알선 서비스 제공

* '14년 157회 개최, 218명 취업성공

□ 보험금 찾아주기 사업

○ 한국에서 가입한 **출국만기보험**(사업주 가입)이나 **귀국비용보험**(외국인근로자 가입)의 보험금을 수령하지 않고 출국한 근로자를 대상으로 **보험금 찾아주기 사업을 진행**

* '14년 출국만기보험 238건(2억 58백만원), 귀국비용보험 973건(4억 7백만원)

□ 경력증명서 발급

○ 한국에서의 취업 경력증명서를 언제든지 인터넷(www.eps.go.kr)으로 발급받을 수 있도록 하여 **현지 취업 시 활용**할 수 있도록 지원

□ 재입국 기회 부여

○ 특별한국어시험, 성실근로자재입국제도 등 한국 **재입국 취업을 희망하는 귀국자에는 재입국 기회 부여**

Ⅲ. 발제문에 대한 검토

1. 사업장 변경 관련

□ **현황 및 개요**

○ 외국인근로자는 외국인고용법 제25조제1항 각 호에 해당하는 사유 발생 시 **사업장변경을 신청**할 수 있으며,

- 외국인근로자의 책임이 아닌 사유에 해당하는 경우 **사업장변경 횟수에 미포함**

○ 한편 **헌법재판소는** 사업장 변경 제도에 대해 '외국인근로자에 대한 사업장 변경 사유 및 횟수제한 규정이 청구인의 기본권을 침해하지 않는다'면서 **합헌결정**('11.9.29)

□ **제안 사항에 대한 검토**

① **1년 단위의 근로계약 법제화**

- 종전 외국인고용법에는 근로계약 기간이 1년을 초과할 수 없도록 규정되어 있었으나, **근로기준법 상 근로계약 기간에 관한 규정이 폐지된 점 등을 고려**하여, '10.4월부터 **취업활동기간(3년) 내에서 당사자 합의에 따라 자유롭게 근로계약을 체결토록 하였음**

- 이에, **현재는** 3년의 취업활동기간 내에서 자유로운 근로계약 체결이 가능하며, **당사자 간 합의에 의해 1년 단위의 근로계약도 가능함**

② **최초 3년 근무 후 또는 재입국 후 사업장 변경 자유 보장**

- 고용허가제 하의 외국인근로자는 **특정 사업주의 근로계약을 전제로 비자가 발급**되므로 **해당 사업장에서 근로를 지속하는 것이 원칙**이므로 **사업장 변경 제한은 불가피**한 측면이 있음

· 다만, 근로계약 만료 후 갱신 거절, 휴·폐업, 고용허가의 취소 등 해당 사업장에서 근로관계를 지속하기 곤란한 경우에 **제한적으로 사업장 변경을 허용하고 있음**

- 이에, 최초 3년 근무 또는 재입국 등 **일정 기간 이후 사업장 변경을 자**

유롭게 허용하는 것은 **고용허가제의 운영원칙 상 적합하지 않아** 신중한 검토가 필요

2. 외국인근로자의 주거환경 관련

□ 현황 및 개요

○ 사용자가 외국인근로자에게 숙식을 제공하여야 할 법적 의무는 없으며, 사용자의 **숙식 제공 여부** 및 이에 따른 근로자의 **비용부담 여부** 등은 **당사자 간 합의에 따라** 자율적으로 정할 수 있음

□ 제안 사항에 대한 검토

① 외국인고용법 상 기숙사에 대한 근거 규정 신설

- 외국인근로자에 대한 숙식 제공에 대한 별도의 규정 없이 당사자 간의 합의에 따라 운영하다보니 **외국인근로자들의 안정적인 근로조건 보호를 위해 통일적인 규정이 마련**되어야 한다는 **취지에 공감함**

- 그러나 △**사업장의 다양한 숙식형태를 표준화하여 법령에 통일적으로 규정하는 것은 현실적으로 무리**가 있고, △근기법 규정과 별도로 기숙사 규정을 마련하는 것은 **내국인 근로자들의 역차별 문제를 야기**할 수 있다는 점에서 신중히 검토할 사항임

② 기숙사 제공을 의무화하고, 숙식비용에 대한 범위 설정

- 외국인근로자의 숙식비 부담 여부 및 금액과 관련해서는 **현재 관련 내용 개정 작업 중임**

③ 기숙사 규정 미준수를 고용허가 취소·제한 또는 사업장 변경 요건으로 정함

- 허위 고용허가 발급 및 고용허가 없이 고용 등 **중대한 법적 의무 위반 시 고용허가를 취소·제한***하는 것에 비해, **법적 의무가 없는 사용자에게까지** 주거환경 부실 등을 이유로 고용허가 취소·제한 등 **법적 제재를 가하는 것**은 **과도한 조치라고 판단됨**

* (외고법 19조 고용허가 취소) 거짓으로 고용허가를 받거나, 입국 전 계약한 임금 조건 등 위반, 임금체불 등 노동관계법 위반으로 근로계약을 유지하기 어렵다고 인정되는 경우

* (동법 20조 고용제한) 고용허가 없이 고용한 자, 고용허가 취소된 자, 계약서 상 명시된 사업장 이외의 장소에서 근로하게 한 자 등

- 한편, **정부는** 매년 사업장 지도·점검을 통해 **우수 기숙사를 선정**하고 있으며, **해당 사업장에는 가점을 부여**하여 신규인력 배정에서 우대함으로써 **기숙사 환경개선을 적극 유도**하고 있음

3. 성실외국인근로자 관련

□ 개요 및 현황

○ **(성실근로자재입국제도)** 영세 사업주의 **숙련 기능인력 계속 사용**을 지원하고 **불법체류 방지** 및 **자진귀국 유도**를 위해 도입, 운영 중

* (요건) △취업활동기간 중 사업장 변경이 없었을 것(단, 휴·폐업 등 외국인근로자의 귀책사유 없이 사업장 변경했을 시 취업활동기간 만료일까지의 근로계약기간이 1년 이상 남아있을 것), △제조업(50인 이하), 농축산업, 어업 분야일 것, △재입국하여 근로를 시작하는 날부터 효력이 발생하는 1년 이상의 근로계약을 체결하고 있을 것

□ 제안 사항에 대한 검토

① 애초에 취업활동기간을 4년 10개월로 설정

- '04년 고용허가제 도입 시, 해외사례, 산업연수생제 등을 종합 고려하여 **취업활동기간을 3년으로 제한**하였고, 3년 만료자는 출국 후 일정기간 경과 후 재취업기회를 부여**(단기순환원칙)**

- 이후, **기업의 숙련인력 활용 지원** 등을 위해 두 차례에 걸쳐 **"취업활동기간 제한의 특례"**로서 취업활동기간을 연장(재고용)

- 이에, 제도의 근간을 이루는 **단기순환원칙을 유지**하기 위해서는 제도 초기부터 시행되어온 **취업활동기간 3년을 유지하는 것이 바람직**

② 마지막 사업주와의 근로계약 기간 1년 이상 요건 폐지

- 동 요건은 △숙련인력의 계속 활용이라는 제도의 취지를 살리기 위해서는 사업장에서 **외국인근로자의 숙련도 및 성실성을 검증하기 위한 일정기간이 필요**하고, △**허위에 의한 재입국 취업을 허가받는 부작용을 예방하기 위한 장치임**

③ **고용센터의 고용변동신고 내용 확인 절차 보완**

- 외국인근로자의 사망, 부상, 근로계약해지 등 고용관계에 중요한 변동사항이 발생할 경우 사용자는 고용센터에 신고

- 사업장 변경사유에 해당할 경우 **외국인근로자가 사업장 변경신청을 할 것을 안내**하고 있으며, **이탈 신고**의 경우에도 고용센터에서 **사실관계를 확인**(유선연락, 사업장 방문 등)**한 후에 처리**하도록 하고 있음

- 한편, 향후 **사업주의 고용변동신고 시 외국인근로자에게 문자(SMS) 통보하여 해당 사항을 알 수 있도록 조치할 예정임**

4. 알선장 제공 관련

□ 현황 및 개요

○ 지방관서(고용센터)는 사업장 변경 요건을 갖춘 외국인근로자에 대해 취업알선을 통해 사업장 변경을 지원

○ 사업장변경 과정에서의 **잘못된 관행을 바로 잡고, 불법 브로커 개입을 차단**하기 위해 법령에 근거가 없었던 **구직 외국인에 대한 구인 사업장 명단 제공을 금지**('12.7.31.)

□ 제안 사항에 대한 검토

① **외국인근로자에게도 구인자 명단 제공**

- 외고법 상 **직업안정기관**(고용센터) **이외의 기관은 외국인근로자의 선발, 알선 등에 개입**할 수 없는 바, 이는 산업연수생제 하에서의 **과도한 송출비용 및 송출비리, 불법체류 급증** 등의 문제를 해결하고자 **공공부문을 통한 알선만 허용한 것임**

- 그러나 '12.7.31 이전에는 **일부 현장**에서 사업장 변경 과정에서의 조속한 구

직을 위해 **외국인근로자에게 구인 사업장 명단을 관행적으로 제공**

- 이에, **법령의 취지에 맞게 제도를 운영하기 위해** 사업장 명단 제공을 금지한 것임

* 아울러, 명단 유출을 통한 브로커의 개입·활동 여지를 제공하게 됨은 물론 그로 인한 별도 비용부담 및 금전적 피해 발생도 방지

- 다만, **구인 사용자에게는** 구직자의 근무이력, 희망 직종·근무지역 등을 감안하여 **적합한 구직자를 추천**하고, **사업장변경 잔여기간 30일 미만자에게는 집중 알선**을 실시하는 등 **알선 적중률 향상을 위해 노력**하고 있음

5. 사업장 변경기간 제한 관련

□ 현황 및 개요

○ 현행법 상 외국인근로자는 **사업장변경 신청일부터 3개월 이내에 근무처 변경허가를 받지 못하거나 근로계약 종료일부터 1개월 이내에 사업장변경을 신청하지 아니하면** 출국대상이 됨

* (외국인고용법 제25조제3항) 사업장변경 신청일부터 3개월 이내에 「출입국관리법」 제21조에 따른 근무처 변경허가를 받지 못하거나 사용자와 근로계약이 종료된 날부터 1개월 이내에 사업장변경을 신청하지 아니한 외국인근로자는 출국하여야 함. 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 계산함

□ 제안 사항에 대한 검토

① 외국인근로자에게 책임 없는 사유에 대해서는 3개월 구직 기간의 예외 인정

- **「출입국관리법」 상 모든 외국인은 3개월 이내에 근무처 변경허가를 받아야 한다는 규정을 감안**하여 **사업장 변경 가능 기간도 3개월**

로 운영하고 있음

- 이에, 출입국관리법과의 관계를 고려할 때 사업장 변경 가능 기간을 3개월 이상으로 연장하는 것은 곤란

○ 정부는 **외국인근로자의 조속한 사업장 변경을 돕기 위해** 고용센터를 통해 **다양한 노력**을 기울이고 있으며, 향후에도 사업장 변경 신청자의 **원활한 사업장 변경을 위해 노력**하겠음

* 개별 구직자별로 알선담당자 지정하여 알선 상황을 관리하고, 구직자의 근무이력 및 희망 직종, 희망지역 등을 감안하여 사용자에게 추천하며, 사업장 변경 만료기간 30일 미만인 자를 대상으로 집중알선 실시 등

6. 산재적용이 되지 않는 사업장에서의 인력배치 관련

□ 현황 및 개요

○ 고용허가제에 의한 외국인 고용은 인력난이 심각한 중소제조업, 농축산업, 어업, 건설업 등에만 허용

- **산업재해보상보험법령**에 따르면 외국인 고용허용 업종 중 **법인이 아닌 상시근로자 5인 미만 농업, 어업 사업장은 산재보험 적용 제외**

* 산업재해보상보험법 시행령 제2조제1항제6호에 의해 농업, 임업(벌목업은 제외), 어업 및 수렵업 중 법인이 아닌 자의 사업으로서 상시근로자 수가 5명 미만인 사업은 산재보험 적용 제외

□ 제안 사항에 대한 검토

① **산재보험에 가입한 사업장에 대해서만 외국인력을 배치**

- **외국인근로자 고용 농업 및 어업 사업장** 중 산재보험 **당연가입 대상** 사업장(법인 또는 5인 이상 개인 사업장)은 **전체 사업장의 58.6%** (6,495/11,079개소)에 해당

- 산재보험 당연가입 대상이 아닌 사업장도 **임의로 신청 후 기관의 승인을 받아 보험에 가입("임의가입")**할 수 있을 뿐만 아니라,

· 만약 사업장이 임의로 산재보험에 가입하지 않더라도, 소속 근로자는 "**근**

로기준법”(제78조~제92조)에 따라 업무상 부상 또는 질병에 걸린 경우 신체장해 등급에 따라 보상을 받을 수 있음

- 이와 같이, 산재보험 당연 적용이 되지 않거나 보험에 가입하지 않은 농업 및 어업의 5인 미만 개인사업장에 종사하는 외국인근로자도 **관련 법령에 따라 보호를 받을 수 있는 장치가 마련되어 있음**

○ 아울러, 정부에서는 외국인근로자의 산재보상 강화를 위해 **‘15년 신규인력 배정을 위한 점수제 항목**으로 **산업안전 분야 항목을 추가**하고

* 외국인 사망재해 2년 연속 발생 사업장 감점 신설(-5점), 5년 연속 무재해 외국인고용 사업장 가점 신설(+2점)

- **취업 전 기초안전 보건교육을 내실화**하고 **사업장의 현장 교육 강화** 등 **외국인근로자 산재예방 대책을 강화**하는 등,

- 근로환경이 열악하고 산재율이 높은 영세 사업장에 근무하고 있는 외국인근로자의 **산업재해 예방을 위해 적극적으로 노력**하고 있음

7. 출국만기보험제도 관련

□ 현황 및 개요

○ 정부는 **변경된 제도에 따라** 외국인근로자 본인이 가장 적합한 방식을 선택할 수 있도록 다양한 방식을 설계·운영하는 등 **보험금 신청 및 지급 업무가 차질 없이 시행 중이며**

- 아울러, **미신청 출국자**는 보험사, 인력공단, 송출국간 긴밀하게 연계하여 **신속한 주소지를 파악·안내 등 찾아주기를 적극 추진**

○ ’15.7월말, 체류기간 만료자의 **불체율은 법 시행 이전보다 3.4%p* 감소**하는 등 **불법체류 감소 효과도 나타나고 있음**

* 시행 이전(’13.7.29~’14.7.28) 30.2% → 시행 이후(’14.7.29~’15.7월말) 26.8%

○ 아울러, 외국인근로자가 사업장 변경 시 발생할 수 있는 **생계곤란 해소**

지원을 위해 보험금 담보 대출제 도입·운영

□ **제안 사항에 대한 검토**

① **종전대로 퇴사한 날부터 14일 이내로 지급시기 변경**

- '15.7월말 현재 **변경된 제도가 차질 없이 시행 중**이며, 체류기간 만료자 **불체율이 법 시행 이전보다 3.4%p 감소**하는 등 **법 개정 취지가 긍정적으로 나타나고 있음**

- 따라서, 보험금 신청 등 **추진현황을 면밀하게 모니터링**하여 외국인근로자의 **불편이 없도록 적극 조치하고 있음**

지정토론

이규용 실장 (한국노동연구원 노동통계연구실)

▢ 사업장 변경 제한

○ 사업장 변경제한은 그 동안 고용허가제의 제도 운영과 관련하여 가장 많은 논쟁의 대상이 되어 왔음

○ 사업장 이동 자유화 문제는 직장선택의 권리를 부여할 것인가의 문제인데 내국인 근로자와는 달리 외국인근로자의 도입 및 활용에 따른 특수성이 존재
- 고용허가제를 실시하고 있는 대부분의 국가에서는 외국인력의 고용허용분야(산업 및 직종의 제한)를 지정하고 사업장이동을 규제
- 도입허용분야의 지정은 외국인력 도입필요성의 논거를 토대로 마련하는 것으로 이는 외국인력정책의 근간임
- 사업장 이동의 제한 또한 원칙적으로 이러한 논거에서 출발하며 따라서 사업장 이동의 제한 문제를 이주근로자의 노동권으로 보는 관점과는 차이가 존재

○ 사업장 이동의 제한에 대한 접근은 이 제도 운용의 실효성과 현실성이라는 관점에서 접근이 필요
- 즉, 사업장 이동제한의 원칙이 갖는 정책적 목표의 달성 가능성과 사업장 이동을 둘러싼 이해관계자의 이익과 손실을 어떻게 다루어야 할 것인지를 검토하고 이에 대한 대응방안을 모색하는 것이 바람직
- 외국인력 운용정책의 관점에서 사업장이동이 국내 노동시장의 보호원칙과 어떻게 부합하는지에 대한 논의가 필요
- 아울러 그 동안 논의되어 온 사업장 이동의 제한에 따른 이주근로자의 일반적

인 노동권제약이 아닌 부당한 처우나 근로환경 등의 관점에서 제도 보완의 방향성을 모색

- 사업주의 관점에 대한 고려도 필요한데, 외국인력 도입과정에서 발생하는 사업주의 채용 및 고용비용(기회비용)의 문제를 어떻게 해소할 것인가에 대한 검토도 필요

○ 따라서 사업장 이동의 문제는 외국인력 도입정책의 원칙을 근간으로 사업장 이동에 따른 이해관계자의 손실과 편익을 어떻게 조화시킬 수 있을 것인가라는 관점에서 논의가 필요하며 이를 통해 합리적인 대안을 모색할 필요가 있음

▢ 이주 근로자의 주거 및 식대

○ 이주근로자의 근로환경의 열악성 및 이에 대한 처우가 개선되어야 하는 당위성은 있음

○ 그러나 이주 근로자의 주거 및 식대 문제는 엄밀히 말하면 근로자의 권리라기 보다는 사용주가 제공하는 근로조건에 대한 근로자의 선택의 문제임

- 따라서 원칙적으로는 고용계약 체결이전에 주거여건이 열악한 경우 해당 사업장을 선택하지 않거나 별도의 주거시설을 활용할 수 있도록 하며 이 경우 주거비용은 당사자간 계약의 문제로 접근하는 것이 타당

▢ 성실근로자 재입국

○ UN 및 OECD의 기준에 따르면 이주자의 유형은 단기적 이주와 장기적 이주로 구분되면 장기적 이주는 다시 비영주와 영주·구분

- 비영주는 거주기간 1~5년 미만이고 영주·준영주는 거주기간이 5년 이상 가능

하며 특히 반복갱신이 가능

- 우리나라의 고용허가제나 방문취업제는 비영주 비자로 볼 수 있으며 전문인력은 반복갱신이 가능하다는 점에서 영주·준영주의 개념임

○ 이주 근로자에 대한 정책은 이주자를 단기 순환근로자로 받아들일지 아니면 영주·준영주로 받아 들일지에 대한 정책기조가 자리잡고 있으며 이는 국내 노동시장이나 산업구조의 여건 및 이에 부합하는 이주 근로자의 숙련정도에 따라 다르게 적용

- 정주형 이민자를 받아들이는 국가가 아닌 거의 모든 나라들에서 미숙련근로자는 한시적 체류기간을 부여하고 있음
- 저숙련 혹은 저소득 이민자의 장기 체류는 이민자 유입국가나 이주자 본인에게도 부정적 영향이 클 것임

○ 이런 점에서 현행 성실근로자 재입국제도에 대한 제도의 재검토가 필요

- 저숙련 외국인력의 장기정주화는 유입국 뿐 만 아니라 외국인력에게도 부정적 영향
- 장기 정추형 이민을 도입하는 국가 들의 대부분이 전문인력을 중심으로 유입하는 이유는 이들의 정착에 따른 사회경제적 편익이 더 크기 때문임

▢ 기타

○ 사업장 변경과 구직알선은 맞물려 있는 것으로 사업장변경에 대한 당위성을 부여하는 경우 정당한 구직알선이 이루어지는 체계를 정립

- 사업장 변경에 대한 근로자의 요청과 사업주의 이해관계가 논쟁이 되고 있는 바 이 문제에 대한 지속적인 검토가 필요

○ 산재보험 강화 필요

▢ 고용허가제의 중장기 제도개선 방안 모색

○ 2004년 이후 10여년의 기간이 고용허가제의 정착 및 안정적 운영과정이었다면 한국사회의 구조변화와 인구변동 등 다양한 환경 변화에 부합하여 고용하가제를 향후 어떻게 발전시켜 나갈 것인가에 대한 제도 개선이 요청

○ 외국인력 허용분야 및 도입규모에 대한 수요가 증가하고 있고 이민자 규모가 증가하고 있으며 이들의 장기정주화 현상도 나타나고 있음

- 이민자 유입확대의 필요성에도 불구하고 이민자의 사회경제적 영향이 커지고 있는 현실에서 한국 노동시장의 이중구조의 심화는 이민자 유입정책의 방향에 대한 어려움을 야기

○ 따라서 고용허가제의 중장기 발전은 한국의 이민정책 틀에서 외국인력정책을 어떻게 가져가야 할 것인가라는 관점에서 접근이 필요하며 이런 점에서 제도의 구조변화에 대한 모색을 검토

- 고용허가제는 외국인력 유입정책으로서 민간주도의 외국인력유입정책을 실시하고 있는 대만이나 싱가폴에 비해 임금이나 근로조건, 송출비용, 외국인근로자의 권익보호 뿐 만 아니라 국제협력 이라는 다양한 측면에서 성공적인 것으로 평가될 수 있음
- 이러한 제도적 성과의 지속 및 이민자의 유입에 따른 유입국과 송출국간의 상호편익 도모 및 도입되는 이민자의 유입에 따른 내국인 노동시장 보호, 사회갈등 해소, 이민자의 권익신장의 모색을 위한 지속적인 제도 개선이 필요

지정토론

윤지영 변호사(공익인권법재단 공감)

1. 이주노동 정책의 흐름 – 사업주의 이익 도모, 이주노동자에 대한 관리 강화[1)]

고용허가제가 도입된 후에도 지속적으로 정책의 변화가 있었다. 큰 틀에서 보면 사업주의 편의와 이익을 도모하는 방향으로, 이주노동자의 사업주에의 종속성을 강화하는 방향으로 변화가 이루어졌다.

첫째, 사업주의 고용허가 요건은 완화되었다. 사업주가 고용허가를 받기 위해서는 내국인 구인 노력을 다해야 한다. 제정 당시 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」은 내국인 구인 노력 기간을 1개월로 정했다. 그러나 2005. 3. 12. 그 기간은 3일(7일)로 변경되었다. 또한 제정 당시 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」은 고용허가의 요건으로 사업주가 인력부족확인서를 발급 받을 것을 요구했으나 2005. 12. 법률이 개정되면서 사업주는 인력부족확인서를 발급 받지 않고서도 간이하게 고용 허가를 받을 수 있게 되었다. 사업주의 근로 개시 신고 의무 규정도 삭제되었다.

둘째, 이주노동자의 취업 활동 기간은 연장되고 재취업 제한 기간은 단축되었다. 고용허가제 도입 당시 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」은 이주노동자의 취업 활동 기간을 3년으로 제한하고 출국한 날부터 1년이 경과되지 아니한 자는 취업을 금지하였다. 그러나 2005. 5. 31. 법률이 개정되면서 재취업 제한 기간은 1년에서 6개월로 단축되었다. 또한 사용자가 3년의 취업 활동 기간을 만료한 이주노동자에 대하

1) 이하 내용은 주로 '현행 이주노동정책의 문제점과 대안', 윤지영, 2014. 10.에서 발췌한 것입니다.

여 재고용을 요청하는 때에는 당해 이주노동자의 재취업 제한 기간을 1개월로 줄였다. 이마저도 2009. 9. 16. 법률이 개정되면서 출국 없이 1회에 한하여 2년 범위 내에서 취업 활동 기간을 연장할 수 있도록 하였다. 취업 활동 기간의 연장과 재취업 제한 기간의 단축은 이주노동자의 요청에도 부합하는 것이다. 그러나 취업 활동 기간의 연장과 재취업 제한 기간의 단축이 이주노동자를 위해 이루어진 것은 아니다. 이주노동자를 장기간 고용하고자 하는 사업주의 요청에 따라 법률이 개정되었다.

셋째, 이주노동자의 사업장 변경을 막고 사업주에의 종속성을 강화하기 위한 방법이 확대되었다. 제정 당시 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」은 이주노동자의 근로계약기간을 1년을 초과하지 못하도록 하였다. 그러나 2009. 10. 9. 법률이 개정되면서 그 기간은 3년으로 확대되었다. 근로계약기간의 범위가 3년으로 확대되면서 이주노동자는 사업주에게 장기간 예속 가능하게 되었다. 또한 고용허가제 도입 당시에는 고용센터가 사업장 변경 허가를 받은 이주노동자에게 구인 사업주 명단을 제공하여 이주노동자가 자신이 원하는 조건에 맞는 사업주를 선택할 수 있도록 하였으나 2012. 8. 「외국인근로자 사업장변경 개선 지침」이 마련되면서 구인 사업주 명단 제공이 중단되었다. 이것은 이주노동자 입장에서는 사업장(근로조건) 선택권이 박탈되었음을 의미한다. 기존에는 사업장 변경 사유를 법률에서 정하였으나 2012. 2. 1. 법률이 개정되면서 그 구체적 사유가 「외국인근로자의 책임이 아닌 사업장변경 사유 고시」(고용노동부고시 제2012-52호)에 명시되었다. 고용노동부고시는 법률에서 제시한 기준보다 요건이 엄격하기 때문에 사업장 변경은 더욱 어렵게 되었다. 예컨대 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」 제25조제1항제2호는 이주노동자의 책임이 아닌 사유로 '사용자의 근로조건 위반'을 들고 있다. 그런데 고용노동부고시는 "채용 시 제시된 근로조건 또는 채용 후 일반적으로 적용받던 임금·근로시간이 20 퍼센트 이상 저하되거나 기타 근로조건이 현저하게 낮아지게 되는 등 사용자의 근로조건 위반 등으로 더 이상 근로관계 유지가 어렵다고 인정되는 경우로서, 그 기간이 사업장변경 신청일 전 1년 동안 2개월 이상인 경우. 다만, 근로조건이 저하된 기간 중이거나, 근로조건이 저하된 기간이 종료된 후 4개월이 경과하기 전에 사업장변경을 신청한 경우

에 인정한다."고 하여 사용자의 근로조건 위반 사유의 범위를 축소하고 있다. 한편 취업 활동 기간 중 사업장을 변경하지 아니한 이주노동자의 재입국 취업이 가능하게 한 것은 이주노동자의 사업장 변경을 제한하는 것은 아니지만 인센티브를 통해 이주노동자의 사업장 변경을 억제하기 위한 방법이다.

2. 현행 이주노동정책의 문제점

근로기준법 제6조는 사용자는 근로자에 대하여 국적이나 사회적 신분을 이유로 근로조건에 대한 차별적 대우를 하지 못하도록 규정하고 있다. 이러한 차별금지의 원칙은 근로계약의 성립, 전개, 소멸이라는 세 국면에 모두 적용되는 것으로 헌법 제11조가 개별 법률에 투영된 예라고 설명할 수 있다. 외국인근로자가 근로기준법에서 말하는 근로자라는 사실에는 다툼이 없는데 그렇다면 근로기준법의 차별금지 원칙은 당연히 이주노동자에게도 적용된다."[1] 그리고 여기에서 말하는 차별금지의 원칙은 직간접적인 차별을 금지하며, 형식적인 차별 금지가 아니라 실질적인 차별 금지를 의미하며, 노동 영역 전반에서의 차별 금지를 의미한다고 할 것이다. 그럼에도 불구하고 입법 당국은 내국인 일자리 보호와 출입국 관리의 필요성이라는 미명하에 이주노동자에 대한 차별을 의도하거나 묵인하고 있다.

단순기능직 이주노동자에 대해 각국 정부가 통제 정책을 펼치는 데에는 내국인 일자리 보호라는 목적 외에 국내 노동자들의 노동 환경에 나쁜 영향을 미치지 않아야 한다는 고려가 있다. 예컨대 미국의 경우 저임금 단순 노동직 외국 인력을 고용하고자 하는 고용주는 노동시장테스트를 통해 자신이 고용하고자 하는 인력을 우선적으로 내국인(영주권자 포함) 가운데 찾을 의무가 있으며 불가피하게 외국인력을 고용하더라도 저임금 지급 등을 통해 국내 노동자들의 노동 환경에 나쁜 영향을 미치지 않아야 한다는 것이 확인되어야 한다[2]. 즉 정부의 통제는 진입 단계에서의 내국인 고용 노력

1) '외국인근로자 고용정책과 노동인권', 전형배, 2010년 (사)한국비교노동법학회 동계학술대회
2) 유길상외 3, "외국인력 도입 관리시스템 개편방안 연구", 고용노동부, 2012. 12.

을 다했는지 여부(노동시장테스트)에 집중되어 있으며, 내국인 노동자들의 노동 환경을 악화시키지 않기 위해 이주노동자와 내국인 노동자의 노동조건을 동등하게 유지하려 한다. 이주노동자의 노동 환경이 나빠지면 내국인 노동자의 노동 환경도 영향을 받을 수밖에 없기 때문이다. 즉 이주노동정책을 펼침에 있어 노동력을 공급 받는 사업주뿐만 아니라 내외국인을 불문하는 전체 노동자에 대한 고려도 있는 것이다. 그런데 현행 고용허가제는 내국인 일자리 보호를 목적으로 내세우고 있지만 실제로는 사업주에게 값싼 노동력을 제공하는 데에만 목적을 둠으로써 이주노동자의 인권을 침해하는 것은 물론이고 오히려 내국인 일자리를 위협하고 국내 노동자들의 노동 환경에 나쁜 영향을 미치고 있다. 결과적으로 현재의 고용허가제는 전체 노동자를 고려하지 않는 것이다. 이렇게 된 데에는 사업장 변경 및 사업장(근로조건) 선택의 자유 제한이 결정적인 역할을 한다.

사업장 변경 및 사업장(근로조건) 선택의 자유가 제한되었다는 것은 강제 노동 및 노동 착취의 가능성을 의미한다. 마음대로 일을 그만둘 수 없다는 것은 강제 노동을, 원하는 조건의 사업장 및 근로조건을 선택할 수 없다는 것은 노동 착취를 의미하기 때문이다. 사용자에 대한 이주노동자의 종속성이 강해지면 질수록 사용자는 노동조건 및 노동 환경을 개선하려는 노력을 게을리 하게 된다. 굳이 노동조건 및 노동 환경을 좋게 유지하지 않아도 부릴 수 있는 노동자가 있기 때문이다. 그 결과 사용자 입장에서는 이주노동자를 사용하는 것이 내국인을 사용하는 것보다 비용 면에서 효과적이기 때문에 내국인 노동자를 고용해야 할 필요성은 더욱 줄어들며 그만큼 내국인 노동자가 선택할 수 있는 일자리도 점점 줄어들게 된다.

“이주노동자의 일자리가 내국인의 것과 분리되어 별도의 노동시장을 형성한다면 모를까 양자가 하나의 노동시장에서 경쟁하게 되면 이주노동자 고용정책은 이주노동자에게 차별적 취급을 강요하는 수단으로 이용될 수 있다, 즉 부족한 인력의 확보라는 본래의 이주노동자 채용 취지에서 벗어나 저임금 노동력의 조달을 통한 내국인근로자의 대체현상을 초래하며, 이주노동자의 도입이 저임금 노동력의 확보를 위한 수단으

로 전용되면 내국인근로자와의 근로조건 격차는 점차 심해질 수밖에 없고, 저임금 장시간 노동이 수반하는 각종 인권 침해적 결과도 수반할 수밖에 없다."[3] 이 점을 분명히 확인해야 한다.

3) '외국인근로자 고용정책과 노동인권', 전형배, 2010년 (사)한국비교노동법학회 동계학술대회

지정토론

이한숙 소장 (이주와 인권연구소)

기조발제문의 내용에 전반적으로 동의하는 바이다. 여기서는 몇 가지 보충되었으면 하는 점에 대해 서술하고자 한다.

1. 사업장변경 제한에 대해

기조발제문에서는 고용허가제 사업장 변경 제한 규정의 대안으로, 모든 이주노동자들이 차별 없이 사업장을 변경할 수 있도록 해야겠지만, 정책 전환 과정에서 최초 3년 근무 후 또는 재입국 후에는 자유로운 직장 이동의 권리를 보장하는 방안, 1년에 1회는 사업장 변경이 가능하도록 1년 단위의 근로계약을 법제화하는 방안을 제시하였다.

그런데, 사업장 변경 제한 규정의 해악을 가장 크게 받고 있는 이주노동자들은 지금 현재, 일 년 아니라 단 며칠도 참기 힘든 노동권과 인권 침해를 당하며 일을 하고 있는데도 이 규정 때문에 어쩌지 못하고 있는 이들일 것이다. 그런데 위의 두 가지 대안으로는 이런 이주노동자들에게 도움을 줄 수가 없다.

그런 점에서 정책 전환 과정에서 가장 시급한 조치는 고용노동부의 '외국인근로자의 책임이 아닌 사업장변경 사유 고시'의 폐지 또는 개정이다. 마침 이 고시는 "법령이나 현실여건의 변화 등을 검토하여 2015년 7월 1일까지 폐지 또는 개정한다"고 하였는데 이미 그 기한이 지났다.

사업장변경 제한 규정은 고용허가제 도입 초기부터 사실상의 강제노동을 강요하는 조항으로 이주노동자들과 인권단체들로부터 가장 격렬한 항의를 받았다. 그래서 그 타협책으로 2009.10.9 개정법률 25조 1항 중 사업장변경 제한 횟수에 산입하지

않는 사유로 휴·폐업, 고용허가 취소, 고용제한 외 “4. 사업장의 근로조건이 근로계약조건과 상이한 경우, 근로조건 위반 등 사용자의 부당한 처우 등으로 인하여 사회통념상 근로계약을 유지하기 어려운 경우”가 명시적으로 추가되었다.

그래서 이제 법 조항 만으로만 보면, 부당한 처우를 당한 이주노동자는 사업장을 마음대로 옮길 수 있으니 아무 문제가 없어 보인다. 그러니 2011년 헌법재판소도 이 법률조항이 명백히 불합리하다고 할 수는 없다며 합헌판결을 내린 것이리라.

그러나 실제 현장에서 이 조항은 제 역할을 하지 못했다. 부당한 대우를 당했다는 입증책임은 모두 이주노동자가 져야 하는데, 가장 명백해 보이는 임금체불조차 증명이 쉽지 않은 경우가 많다. 평소 급여지급이 체계적이지 않고, 임금체불이 빈번한 업체일수록 더 그렇다. 급여통장에 입금되는 급여가 들쭉날쭉하고, 때로는 급여 일부를 현금으로 지급하기도 하고, 출퇴근 기록도 분명하지 않기 때문이다. 애매한 법규정도 문제이다. 각기 이해관계가 다른 그룹이나 개인 간에는 당연히 “사회통념”이 다르기 마련 아닌가?

그런데 2012.2.1 “사회통념”을 고용노동부 장관이 결정하도록 법이 개정되었다. 개정 법률에서 무슨 사유로 어느 정도 부당한 처우를 받아야 사업장변경이 가능한지를 고용노동부 고시로 정하도록 한 것이다.[1)]

그런데 그 고시가 부당한 처우를 당했다면 사업장을 자유롭게 옮길 수 있도록 한 원래 법 취지를 완전히 훼손시켰다. 휴업으로 평균임금을 90% 미만 받은 기간이 6개월 이상이면 사업장 변경이 가능한데, 6개월 동안 평균임금의 91%를 받았다면 왜 사업장변경이 안 되는가? 임금이 30% 이상, 2개월 이상 저하되면 사업장 변경이 가능한데, 2개월 동안 29% 저하된 임금을 받았다면 왜 안 되는가? 근거가 없지 않은가? 사업장 변경 사유가 비현실적으로 협소한 것도 문제고, 고시에 명시된 사유라도 그 증명 책임은 여전히 이주노동자가 전적으로 지도록 하고 있는 것도 문제다.

어떤 인도네시아 여성 노동자가 사업주가 밤마다 기숙사 문을 두드리고, 샤워실을

1) 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」 제25조 1항 2.휴업, 폐업, 제19조제1항에 따른 고용허가의 취소, 제20조제1항에 따른 고용의 제한, 사용자의 근로조건 위반 또는 부당한 처우 등 외국인근로자의 책임이 아닌 사유로 인하여 사회통념상 그 사업 또는 사업장에서 근로를 계속할 수 없게 되었다고 인정하여 고용노동부장관이 고시한 경우

훔쳐 보다, 급기야 회식 마친 뒤 손목을 잡아끌며 여관 가자는 것을 뿌리치고 도망 나와서 사업장변경 요청을 했는데, 고용센터 담당자는 사업주에게 전화를 해 보고는 절대 그런 적 없다고 한다, 증거를 대라, 고 했다. 화장실이 없어서 구덩이를 파서 대소변을 보던 여성 농업 노동자들이 겨울이 되어 이제는 추워서 안 되겠다며 사업장변경 요청을 했더니 '화장실 없음'은 사업장변경 가능한 사유에 없으므로 안 된다고 했다. 폭행은 상대방이 맞고소하기 일쑤라 흔히 쌍방폭행이 되는데, 경찰조사결과가 나올 때까지 두들겨 맞은 그 사업장에 가서 일하고 있으라고 했다. 유독물질로 세척작업을 하느라 두통과 구토에 시달리며, 찢어진 면장갑으로 흘러들어온 유독물질에 화상을 입어도 공상처리 조차 안 해주는 사업장에서 일을 하던 이주노동자들이 이러다 죽겠다 싶어 고용센터 직권에 의한 사업장변경 요청을 했더니 '산업안전보건법 위반'은 사업장변경 가능한 사유에 없으므로 안 된다고 했다. 그러니 실제 부당한 처우를 당한 이주노동자들이 가해자에게 사정하고 빌어서 '상호합의에 의한 근로계약해지'로 그 사업장을 겨우 '탈출'하는 일이 비일비재하다.

사업장변경 제한과 관련된 기막힌 사례는 수년 동안 넘칠 만큼 쌓였다. 그러니 이제 제발 고용노동부 고시 제 2012-52호부터 폐지하고, 부당한 처우를 당한다면 자유롭게 사업장을 옮길 수 있도록 하려던 원래 법 취지를 어떻게 하면 살릴 수 있을지에 대한 합리적 논의를 해야 할 때가 아닌가. 고용노동부가 그 원래 법 취지를 살릴 능력이 없다면 당연히 고용허가제의 사업장 변경 제한 조항은 전면 폐지되어야 할 것이다.

2. 성실 외국인근로자 재입국 특례제도에 대해

제도가 처음 도입되었을 때 두 가지에 놀랐다. 첫째는 사업장변경제한 규정으로 인해 발생하는 문제점에 대해 수년 동안 그렇게 문제제기를 많이 받았는데, '성실'한 근로자의 유일한 선별 기준이 또 사업장변경 여부가 된 것이다. 하고 많은 선별 기준 중에 고용노동부가 왜 그렇게 사업장 변경에 집착하는지 모를 일이다.

둘째는 단기순환제도라더니 사실상 10년 체류를 가능하게 해 놓고, 장기체류자에

게 당연한 가족초청 혹은 가족동반의 권리, 영주권과 국적 신청의 권리 등에 대해서는 논의조차 하지 않았다는 것이다. 어차피 영주권과 국적 신청 자격은 고용노동부가 걱정하지 않아도 될 만큼 이미 매우 까다롭고, 점점 더 까다로워지고 있는데, 고용허가제 이주노동자에게는 그 신청 자격조차 주어지지 않도록 제도를 설계하고 있는 점은 납득이 잘 가지 않는다.

또 가족초청은 둘째 치고, 이미 형성된 가족이 함께 살 권리도 보장하지 않는 것은 너무한 것 아닌가. 체류기간이 길어지면서 국내에서 만나서 가족을 형성하는 경우도 늘고 있고, 부부가 각각 고용허가제로 들어오는 사례도 있는데, '가족과 같은 지역에서 일하고 싶어서'는 역시 사업장변경 사유가 되지 않는다. 하물며 군복무도 친구끼리 같은 부대에서 근무할 수 있도록 하는 제도가 있는데 말이다.

이전에 이주노동자들이 매우 제한적이나마 사업장변경 시 업체 선택권이 있었을 때는 사업주에게 부탁해서 남편을 혹은 부인을 같이 고용해 달라고 부탁하고, 사업주도 부부가 함께 살면서 일하는 것이 본인에게도 업체에게도 안정적이라는 것을 알기 때문에 선뜻 부탁을 들어주는 사례들을 본 적이 있다. 그러나 노동자에게는 알선장이 제공되지 않게 된 이후로는 이것도 불가능해졌다.

늘 고용허가제 취업기간 만료가 닥쳐오면 취업기간을 연장하는 법 개정이 뒤따랐다. 이는 고용허가제가 얼마나 단기적 시각에서 운용되는지를 보여주는 것이다. 4년 10개월+4년 10개월을 고용허가제로 일한 이주노동자들의 체류기한 만료가 다가오는 시점에는 어떨까? 참으로 궁금하다.

어쨌든 그러는 사이, 기술·기능자격과 임금요건 등을 갖춘 노동자라면 전문인력비자(E-7), 거주비자(F-2) 등을 신청할 수 있도록 하고, 영주자격(F-5)으로까지 연결시킨 제도는 법무부에서 먼저 나왔다.

반면 고용노동부는 고용허가제 이주노동자들이 체류기한이 만료되었는데도 돌아가지 않고 미등록 체류자가 되는데 대한 대책으로 출국만기보험(퇴직금)을 돌아가야 받을 수 있도록 법을 개정했다. 그에 대한 문제점은 발제문에서도 이미 잘 설명하고 있다. 그런데 그런 문제들을 안고 무리하게 시행된 제도가 "불법체류 방지"에 정말

로 도움이 될지 의문이다.

그러므로 첫째, '성실'한 '외국인 근로자'에 대한 합리적인 선별기준을 마련해야 한다. 둘째, 고용허가제 이주노동자라도 영주권과 국적 신청 자격을 가질 수 있도록 4년 10개월로 연속체류기한을 제한한 것을 폐지해야 한다. 셋째, 우선 당장 국내 가족결합권을 보장하고, 체류기간이 일정 기간을 넘어서면(적어도 특례제도 대상자들에게는) 가족초청권을 보장해야 한다.

3. 산업재해보험 미적용 사업장 취업에 대하여

무엇보다 우선 농림어업 등의 비법인 5인 미만 사업을 산재보험 적용대상에서 제외한 「산업재해보상보험법」 제6조를 폐지해야 한다. 이 조항은 적용대상 사업뿐 아니라 농림어업 전반에 영향을 미쳐 마치 이들 업종의 모든 사업장은 산재보험에 가입하지 않아도 되는 듯한 분위기를 조성하고 있다.

또 산재보험과 함께 건강보험 미가입 문제가 제기되었으면 한다. 건강보험은 모든 업종의 노동자들이 필수로 가입해야 되는데도 특히 농축산어업 고용허가제 이주노동자들의 건강보험 미가입율이 높다. 때문에 이에 대한 관리감독 방안이 마련되어야 할 것이다.

지정토론

우다야 라이 위원장(이주노동자노동조합)

정부가 값싼 이주노동자들을 데리고 오기 위해 94년도에 실시된 산업 연수생 제도를 폐지하고 2004년에 고용허가제를 실시 했습니다. 정부는 이 제도를 통해 모든 이주노동자들의 권리를 보호하고 노동자로 인정하면서 데리고 온다 라고 합니다. 그 당시 대부분 이주단체들이 고용허가제를 찬성 했습니다. 정부는 이 제도가 아시아에 좋은 제도이면서 UN에서도 상을 받았다라고 자랑 하고 있습니다. 하지만 UN 인종차별 위원회에서 이주노동자들의 사업장 변경을 자유롭게 해야된다라고 해서 여러 차례 권고 한 바가 있습니다. 한국 정부는 이에 대해 제대로 권고안을 이행하지 않습니다. UN 역시 두가지 얼굴을 보이고 있습니다. 같은 제도인 고용허가제를 기지고 우수한 제도라고 상도 주고 또 사업장 변경이 자유롭지 않아서 이주노동자들의 권리를 침해하고 있다라고 권고도 합니다. UN의 이중적 행동은 이해를 할수 없습니다.

우리 이주 노조에서는 제도 도입 초기부터 고용허가제를 반대 해왔습니다. 이주노동자들 노동자로 인정 하고 데리고 오면서 그 노동자들의 기본적이 권리를 인정 해주지 않는 것이 고용허가제의 가장 큰 단점입니다. 고용허가제에는 사업장 변경 제한 , 근무 기간 제한 ,사업장 선택 권리 박탈, 사업주가 일방적으로 체걸 할수 있는 3년짜리 근로계약이 있습니다. 이 조건들 때문에 이주노동자들이 자신들의 권리를 실현하지 못하고 노예노동을 할 수 밖에 없습니다. 이주노동자들도 사람입니다. 아플 수 도 있고 ,일이 힘들 수 도 있습니다. 사람의 힘은 한계가 있습니다. 사업주들이 이주노동자들이 자기나라보다 돈을 더 많이 주고 있으니까 무조건 해야한다라고 합니다. 임금체불, 강제 노동, 폭행 폭언이 빈번 하고 있습니다. 사업장에 안전장치도 없고 교육도 하지 않습니다. 이주노동자들이 산재 당하면 산재 보험 적용되는 사업장도 많지만 실제 산재 보험이 적용되어 사업장에 이주노동자들이 다치면 산제 신청을 해주지 않는 사업주들도 있습니다. 작은 상처가 있는 경우에는 이주노동자들이 자비로 치료 받는 경우도 있습니다. 사업장에서 일 하다가 다져다가 산재신정을 안해 주고 사업주가

치료료비만 내주는 경우도 있습니다. 하지만 상처가 완치되지 않고 재발되면 사업주가 다시 진료비를 내주지 않은 경우가 거의 대부분입니다. 이런 상황에는 산재당한 이주노동자가 사업장에 쫓겨나거나 노동자 스스로가 자비로 치료를 받을 수밖에 없습니다. 질병에 걸려도 산재 인정을 받기가 너무 어렵습니다. 이런 상황에서도 이주노동자들이 참고 강제로 일할 수밖에 없는 이유는 사업주에게 모든 권리가 주어져있기 때문입니다. 3년 계약 동안에 3번 사업장 변경 할 수 있지만 사업주의 동의 없이 불가능합니다.

이주노동자들에게도 노동 3권이 있습니다. 사업장 변경 자유가 있습니다. 하지만 이주노동자들의 이런 권리가 실현 되지 못하고 있습니다. 이주 노동자들의 인권과 노동권이 침해 되고 있습니다. 그것은 바로 고용허가제라는 제도 때문입니다.

고용하가제는 정부가 여러번 개정을 했습니다. 개정 할때마다 이주노동자들의 권리를 탄압했습니다. 2012년에 성실근로자 재입국 제도를 도입했습니다. 여기는 사업장 변경 하지 않는 이주노동자들에만 해당됩니다. 사업장 변경 하는 이주노동지들에게는 해당되지 많습니다. 2012년 8월달부터 사업장 변경한 이주노동자들에게 그 전에 제공해왔던 구인 업체의 명단을 제공하지 않는다라는 내용으로 제도를 바꿨습니다. 사업장 변경하는 이주노동자들의 명단을 사업주에게 재공해서 사업주가 구직중인 노동자를 선택 할 수 있게 만들었습니다. 구직 기간 3개월 인에 사업주로부터 선택 받지 못하면 이주노동자들은 미등록 될 수밖에 없습니다. 그래서 이주노동자들은 사업주의 선택을 받지 못할까봐 사업주가 아무리 열안한 조건을 제시 해도 받아드릴 수밖에 없습니다. 정부가 이렇게 제도을 바꾸는 이유는 이주노동자들이 사업장을 변경 못하게 하기위해서입니다. 그나마 조금이라도 있는 사업장 변경의 권리를 완전히 박탈 하기 위해서입니다. 노동자라면 누구나 퇴직후 14일 이내 퇴직금을 받게 되어 있습니다. 하지만 국회에서 법을 개정해서 이주노동자들은 퇴직금을 출국 후 14일 이내 받을수 있게 했습니다. 이주노동자들이 헌법으로 보장되여 있는 권리가 박탈되었습니다. 이 법 이 실시한 이후 이주노동자들이 퇴직금 받지못한 경우도 있습니다. 정부가 그동안 고용허가제를 개정하는 것을 보면 이주노동자를 노동자로 인정 하지 않은 것이 맞습니다. 고용허가제에서는 이주노동자들이 노동자성을 잃어 가고 있습니다. 단기간 일

하고 교체되는 인력으로만 보고 있습니다. 이주노동자들이 10년 전 설립한 노조가 대법원의 판결로 마침내 합법화 되었습니다. 하지만 정부와 사업주로부터 받는 탄압 때문에 현장에 이주노동자들이 노조를 만들고 활동하는 것이 쉽지 않은 상황입니다.

결론적으로 이주노조에서는 근본적으로 고용허가제를 노동허가제로 대체하는 것이 맞다고 생각하고 노동허가제에는 다음과 같은 내용들을 핵심적으로 포함되어야 한다고 생각합니다.

(1) 사업장 이동의 자유 보장

사업장 이동 자유 보장은 열악한 이주노동자들의 처지 개선을 위해 가장 필수적으로 요구되는 문제입니다. 자신의 노동력 제공 여부조차 본인 결정권을 행사할 수 없는 처지에서 기본적인 권리 보장은 불가능합니다.

사업장 이동 자유는 자본주의 경제 하 임노동 계약의 가장 기본적인 조건입니다. 이것이 '국익'이라는 논리로 이주노동자들에게만 제약을 가하는 것은 명백한 차별입니다. 또 이런 불합리한 제약은 노동 시장 내 위계를 강화해 전체 노동자들의 조건을 악화시키는 하향 압력으로 작용합니다. 따라서 사업장 이동 자유는 완전히 보장돼야 합니다.

(2) 5년 이상의 기본적 체류 기간 보장

이주노동자들에 대한 저임금, 장시간 노동, 사업장 내 학대 관행은 이주노동자들의 체류 기간 제약과 밀접한 연관이 있습니다. 또 이미 현행 법률이 이주노동자에 지속적인 필요 때문에 5년 이상 체류를 허용하는 상황에서 체류 기간 제약은 비현실적인 규제이기도 합니다. 정부는 오로지 이주노동자들의 정주를 막기 위한 목적으로 5년 연속 체류를 막는 단기체류 정책을 고수하고 있습니다.

체류 기간 제한을 풀면 모든 이주노동자들이 한국에 영구 체류를 할 것이라는 정부의 주장은 사실이 아닙니다. 정주자가 늘기는 하겠지만, 모든 이주노동자들이 자신의 출신국을 떠나 이민자로 살아가길 원하지는 않습니다. 미등록 체류를 최대한 줄이기

위해서도 이주노동자들의 체류 기간 제약을 풀어야 합니다.

(3) 미등록 이주노동자 합법화, 미등록 이주노동자 및 현재 고용허가제 노동자들에게 우선적 적용

한국의 이주노동자들은 등록 이주노동자이든 미등록 이주노동자이든 모두 자신들의 노동력 대가보다 현저히 낮은 임금을 받고 있고 부당한 차별을 겪고 있습니다. 따라서 새로운 제도는 현재 한국에서 이주노동자로 일하고 있는 모든 이주민에게 우선 적용돼야 한다. 미등록 이주노동자에 대한 단속 중심 정책이 아니라 합법화도 필요합니다.

(4) 노동관계법, 사회보장법 적용

평균 수 년 동안 노동하기 위해 한국에 이주한 이주노동자는 한국 사회에 정착해 살아가는 이민자로 봐야 하고 따라서 그에 걸맞는 사회 구성원으로서 대우를 받을 권리가 있습니다.

따라서 내국인과 동일한 노동관계법과 사회보장법이 적용돼야 한다. 비자 유형에 따라 노동법 적용에 차별이 가해져선 안 됩니다. 이런 노동자일수록 인권과 노동권의 사각지대에 있음이 널리 알려져 있고 심지어 목숨을 잃는 일도 비일비재합니다.

(5) 실질적인 차별금지 실효성 보장

실질적인 차별금지의 실효성을 보장하려면 대안 제도 자체가 최대한 차별을 해소해야 합니다. 현행 고용허가제법도 차별금지를 조항으로 담고 있으나 고용허가제 법률 자체가 극도로 차별을 담고 있어 모순일뿐만 아니라 차별금지 조항이 아무런 실효성이 없습니다.

또한 작업장 내 차별이 학대 수준으로 심각한 경우가 허다합니다. 따라서 모든 종류의 차별에 대한 처벌 규정을 강화해야 합니다. 또 이주노동자 스스로 차별에 맞설 수

있도록 체류 자격과 무관하게 모든 이주노동자들의 결사의 자유, 노조 가입 및 결성 권리가 보장돼야 합니다.

(6) 가족 동반 허용

가족 동반 금지는 한국에 체류하는 기간 동안 본국의 가족과 만날 권리 자체를 박탈하는 것과 다름없습니다. 이주노동자들이 저임금과 부족한 휴가라는 조건에서 가족을 만나러 본국에 출국하기는 매우 어렵습니다. 따라서 가족의 자유로운 왕래나 동반 입국을 허용해야 합니다.

(7) 언어 교육 및 통역 지원 대폭 확대

언어는 이주노동자가 자신의 욕구, 상태, 위험 등에 대처하는 데 가장 기본적인 수단입니다. 이주노동자들이 언어 교육을 받을 기회를 최대한 보장하고 통역 지원도 대폭 늘려야 합니다.