

'제23조 제1항 모든 사람은 근로의 권리, 자유로운 직업 선택권, 공정하고 유리한 근로 조건에 관한 권리 및 실업으로부터 보호받을 권리를 가진다.

제2항 모든 사람은 어떠한 차별도 받지 아니하고 동등한 노동에 대한 동등한 보수를 받을 권리를 가진다.

제3항 모든 근로자는 자신과 가족에게 인간적 존엄에 합당한 생활을 보장하여 주며, 필요한 경우 다른 사회적 보호의 수단에 의하여 보완되는, 정당하고 유리한 보수를 받을 권리를 가진다.

제24조 모든 사람은 근로시간의 합리적 제한과 정기적인 유급휴일을 포함한 휴식과 여가에 관한 권리를 가진다.'

사회권규약의 경우 제2조 제1항이 권리의 '점진적 달성'과 '가용자원이 허용하는 최대한도까지' 등을 규정하고 동조 제3항이 '개발도상국'의 경우에는 '국가 경제를 충분히 고려하여 '경제적 권리를 어느 정도까지 자국의 국민이 아닌 자에게 보장할 것인가를 결정'할 수 있다고 규정하여 검토를 요한다<sup>21)</sup>. 우선 한국은 유엔, 국제무역기구(World Trade Organization: WTO), 경제협력개발기구(Organization for Economic Cooperation and Development: OECD) 등 어느 기준에 의하더라도 '개발도상국'으로 평가되지 아니하므로 위 제3항의 규정의 적용은 배제된다. 또한 위 제1항의 규정과 관련하여서는 사회권위원회가 당사국 의무의 성격에 관한 일반논평 제3호에서 사회권규약 상의 권리 중 일정 내용은 성격상 즉각적인 실천 대상이며, 위반 시 사법적 구제의 대상이 되어야 한다고 하면서 제3조 남녀평등 조항, 제7조 공정한 임금과 동일가치 노동에 대한 남녀동등보수 지급의무 조항, 제10조 제3항 아동과 연소자의 보호의무, 아동의 노동제한연령 설정조항 등<sup>22)</sup>을 그 예로 든 바 있다. 따라서 이 규약상의 권리 전체를 권리의 특성상 가용자원의 범위 내에서 점진적으로 실천하여도 무방한 것으로 보는 입장은 잘못된 해석이다<sup>23)</sup>.

21) 사회권규약 제2조 제1항 이 규약의 각 당사국은 특히 입법조치의 채택을 포함한 모든 적절한 수단에 의하여 이 규약에서 인정된 권리의 완전한 실현을 점진적으로 달성하기 위하여, 개별적으로 또한 특히 경제적, 기술적 인 국제지원과 국제협력을 통하여, 자국의 가용 자원이 허용하는 최대한도까지 조치를 취할 것을 약속한다. 제3항 개발도상국은, 인권과 국가 경제를 충분히 고려하여 이 규약에서 인정된 경제적 권리를 어느 정도까지 자국의 국민이 아닌 자에게 보장할 것인가를 결정할 수 있다.

22) 사회권규약 제3조 이 규약의 당사국은 이 규약에 규정된 모든 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 향유함에 있어서 남녀에게 동등한 권리를 확보할 것을 약속한다. 제7조 이 규약의 당사국은 특히 다음 사항이 확보되는 공정하고 유리한 근로조건을 모든 사람이 향유할 권리를 가지는 것을 인정한다.

(a) 모든 근로자에게 최소한 다음의 것을 제공하는 보수  
(i) 공정한 임금과 어떠한 종류의 차별도 없는 동등한 가치의 노동에 대한 동등한 보수, 특히 여성에게 대하여는 동등한 노동에 대한 동등한 보수와 함께 남성이 향유하는 것보다 열등하지 아니한 근로조건에 대한 보장

제10조 이 규약의 당사국은 다음 사항을 인정한다.  
제3항 가문 또는 기타 조건에 의한 어떠한 차별도 없이, 모든 어린이와 연소자를 위하여 특별한 보호와 원조의 조치가 취하여진다. 어린이와 연소자는 경제적, 사회적 착취로부터 보호된다. 어린이와 연소자를 도덕 또는 건강에 유해하거나 또는 생명에 위협하거나 또는 정상적 발육을 저해할 우려가 있는 노동에 고용하는 것은 법률에 의하여 처벌될 수 있다. 당사국은 또한 연령제한을 정하여 그 연령에 달하지 아니한 어린이에 대한 유급노동에의 고용이 법률로 금지되고 처벌될 수 있도록 한다.

23) 정인섭, 국제인권규약과 개인통보제도, (서울: 사람생각, 2000), pp. 14-15.

근로기준법에 대우에 관한 위와 같은 헌법의 원칙은 법률로서도 배제할 수 없으며 국제법에서 규정하고 있는 근로의 권리 등은 전술한 바와 같이 헌법 제6조에 의하여 국내에 거주하는 이주노동자에게 원칙적으로 적용되며, 다만 헌법의 규정과 기본원리 등에 반하지 아니한 범위 내에서 별도의 법률의 규정된 경우 특별법우선의 원칙이나 신법우선의 원칙에 의하여 위 국제규범들에 우선하여 적용할 가능성이 있을 뿐이다. 특히 국내 법률이 별도의 규정을 두고 있지 아니한 경우에는 위 국제규범의 규정들이 예외 없이 적용되게 된다.

### 3) 근로기준법 및 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률

근로기준법 제5조는 "(근로기준법) 사용자는 근로자에 대하여 남녀의 차별적 대우를 하지 못하며 국적, 신앙 또는 사회적 신분을 이유로 근로조건에 대한 차별적 처우를 하지 못한다." 고 규정하고 있으므로 국적을 불문하고 근로자에게는 근로기준법이 적용된다고 보아야 한다.

현재 우리나라에서 이주노동자의 근로에 관하여 법률로 규율하고 있는 것은 외국인근로자법이 유일하다. 그러나 외국인근로자법은 주로 외국인근로자의 '근로'의 측면 보다는 '고용'의 측면에서 인력수급절차를 규정하는 성격이 강한 법률이다. 외국인근로자법의 체계를 살펴보면 제 1조에서 '이 법은 외국인근로자를 체계적으로 도입, 관리함으로써 원활한 인력수급 및 국민경제의 균형 있는 발전을 도모함을 목적으로 한다'고 규정하고 있어 이주노동자의 근로조건이나 인권확보가 목적으로 되어 있지 않으며 주된 내용도 '제2장 외국인근로자 고용절차', 제3장 '외국인근로자의 고용관리'에서 실질적으로 이주노동자를 관리의 대상으로만 보고 있다고 해도 과언이 아니다.

외국인근로자법 제4장이 '외국인 근로자의 보호'라는 제목 하에 4개의 조항을 두고 있기는 하다. 동법 제22조에서 '사용자는 외국인근로자라는 이유로 부당한 차별적 처우를 하여서는 아니 된다'고 규정하여 균등처우를 명시하기는 하나 차별금지의 위반 시 이를 처벌하는 벌칙규정도 없고<sup>24)</sup> 다른 실효성 확보방안도 마련되어 있지 않다. 뿐만 아니라 동법 제24조는 이주노동자 관련단체를 지원한다는 내용에 불과하여 직접적인 노동법적 지위보장의 조항이라 볼 수 없으며 동법 제25조는 후술하듯 오히려 인권침해를 조장하는 조항이어서 실질적인 보호규정으로 보기엔 무리가 있다.<sup>25)</sup> 따라서 위 법의 목적에 외국인근로자의 인권보장을 추가하는 것이 필요하고 균등처우를 실현하기 위한 실질적 조치의 명문화가 요청된다.<sup>26)</sup>

24) 근로기준법 제 115조 제 1호가 근로기준법 제 5조를 위반한자를 처벌하고 있으므로 이에 따른 처벌은 가능하다.

25) 제4장 외국인근로자의 보호

제22조 (차별금지)

제23조 (보증보험 등의 가입)

제24조 (외국인근로자 관련단체 등에 대한 지원)

제25조 (사업 또는 사업장 변경의 허용)

26) 이와 관련된 민주노동당의 2005년 '외국인근로자의 고용 및 기본권 보장에 관한 법률(안)'의 규정은 다음과 같다.

제1조(목적) 이 법은 외국인근로자의 대한민국 내 고용절차와 권리, 의무에 관한 사항을 규정함으로써 외국 인력



#### 4) 산업연수제도

한국의 외국인인력정책은 현재 외국인근로자법상의 '고용허가제'와 행정규칙인 법무부 훈령 제255호에 근거한 '산업연수제도'<sup>27)</sup>로 이원화되어 있다. 노동부에 의하면 '산업연수생은 출입국관리법상 '산업연수'의 체류자격으로 법무부장관이 정하는 연수조건을 갖추고 국내의 산업체에서 연수를 받고자 하는 자를 말하며, 이들은 기술, 기능 또는 지식의 습득을 목적으로 하고 있으므로<sup>28)</sup> 근로기준법 및 노동조합법상의 근로자로 볼 수 없다'고 한다<sup>29)</sup>.

그러나, 근로자의 개념과 관련하여 근로기준법 제14조는 '이 법에서 "근로자"라 함은 직업의 종류를 불문하고 사업 또는 사업장에 임금을 목적으로 근로를 제공하는 자'라고 규정하고 있고, 최저임금법 등에서는 근로기준법상의 근로자 정의규정을 준용하고 있다. 결국 노동법상의 근로자에 해당되는가의 여부는 계약체결과정에서의 종속성 여부, 노무수행과정에서의 종속성 여부, 대가로 지급받는 보수 등 제반사정을 충분히 고려하여 실질적으로 판단하여야 할 것이고, 단순히 계약명칭을 기준으로 형식적으로 판단하여서는 아니 될 것이다.

대법원은 '산업기술연수사증을 발급받은 외국인이 정부가 실시하는 외국인 산업기술연수제도의 국내 대상 업체에 산업기술연수생으로 배정되어 대상 업체와 사이에 상공부장관의 지침에 따른 계약서의 양식에 따라 연수계약을 체결하였다 하더라도 그 계약의 내용이 단순히 산업기술의 연수 만에 그치는 것이 아니고 대상 업체가 지시하는 바에 따라 소정시간

의 적절한 활용과 외국인근로자의 인권을 보장함을 그 목적으로 한다. 제17조(법령의 적용) 외국인근로자에게도 근로기준법, 최저임금법, 노동조합및노동관계조정법, 산업재해보상보장법, 산업안전보건법, 남여고용평등법 등 근로자에게 적용되는 모든 노동관계법령과 국민건강보전법, 고용보험법 등 사회보장관계법령이 적용된다.

제18조(차별금지) ① 사용자는 외국인근로자라는 이유로 대한민국 국민인 근로자와 차별적 처우를 하여서는 아니 된다.

- ② 사용자는 동일한 사업 내의 동일가치의 노동에 대하여는 동일한 임금을 지급하여야 한다.
- ③ 동일가치 노동의 기준은 직무수행에서 요구되는 기술, 노력, 책임 및 작업조건 등으로 한다.
- ④ 임금차별을 목적으로 사용자에게 의하여 설립된 별개의 사업은 동일한 사업으로 본다.

27) 산업연수제도는 다시 산업연수생제도, 연수취업제도, 해외투자기업연수제도로 나눌 수 있다. 자세한 내용은 노동부 '외국인고용' 웹사이트 <http://www.molab.go.kr/kr/oneclick/foreigner08/for0301.jsp> 참조

28) 산업연수생들은 산업기술의 연수를 받을 목적으로 연수업체에 취업하고 있다고는 하나 실질적으로 보면 산업기술연수는 전혀 없고, 연수업체의 지휘, 종속 하에 노무를 제공하고 있으므로 노동법상의 근로자로 보아야 하며, 설사 기술, 기능 또는 지식의 습득을 목적으로 한다고 하더라도 실제로 노무에 종사하는 경우라면 노동법상의 근로자에 해당한다. 대법원도 '원고가 고등학교 졸업예정자인 실습생이고 그 작업기간이 잠정적인 것이라 할지라도 바로 이러한 사유만으로 원고가 근로기준법의 적용을 받는 근로자가 아니라고 단정할 수 없고 사업주와 실습생 사이의 채용에 관한 계약내용, 작업의 성질과 내용, 보수의 여부 등 그 근로의 실질관계에 의하여 근로기준법 제14조의 규정에 의한 사용자관계가 있음이 인정되는 경우에는 그 실습생은 근로기준법의 적용을 받는 근로자에 해당 한다'(대법원 1987. 6. 9. 선고 89다카2920 판결)고 판시하였고, '의사면허를 받은 후 전문의시험응시자격 취득을 위한 수련과정의 이수를 위하여 대학부속병원의 전문의로 임명되어 인턴 또는 레지던트로서 의료행위를 해왔으며, 피고로부터 매월 정기적으로 급여를 지급받아 왔다면 비록 원고들이 제공한 근로가 전문의시험 자격취득을 위한 필수적인 수련과정에서 제공된 근로라 하더라도 원고들의 피고에 대한 지위는 전공의로서 그 교과과정에서 정한 환자진료 등 수련을 거치는 피교육자적인 지위와 함께 병원에서 정한 진료계획에 따라 근로를 제공하고 그 대가를 임금을 지급받는 근로자로서의 지위를 아울러 가지고 있다'(대법원 1989. 7. 11. 선고 88다카21296 판결)고 판시한바 있다.

29) 근기 68207-1974, 1994. 12. 13. 시행.

근로를 제공하고, 그 대가로 일정액의 금품을 지급받으며 더욱이 소정시간 외의 근무에 대하여는 근로기준법에 따른 시간외 근로수당을 지급받기로 하는 것이고, 이에 따라 당해 외국인이 대상 업체의 사업장에서 실질적으로 대상 업체의 지시·감독을 받으면서 근로를 제공하고 수당 명목의 금품을 수령하여 왔다면 당해 외국인도 근로기준법 제14조소정의 근로자에 해당한다<sup>30)</sup>고 판시하고 있으므로 근로기준법의 적용을 인정하는 입장이라 할 것이다.

따라서 산업연수제도는 실질이 근로자임에도 '연수제도'의 외피를 쓰고 노동법상의 제 규정을 회피하여간다는 문제점이 있다. 이 때문에 노동부는 산업연수생이 실질적으로 근로자로서 취업활동에 종사하고 있음을 전제로 하여 그들의 보호 및 관리를 위해 필요한 사항을 노동부 예규로 정해 시행하고 있다. 외국인산업기술연수생의보호및관리에관한지침(제정 1995. 2.14 예규 제258호, 개정 1998. 2.23 예규 제369호)이 그것인데, 위 지침은 제8조 1항에서

'연수생은 근로기준법, 최저임금법, 산업안전보건법, 산업재해보상보험법 및 의료보험법의 기본적 입법정신에 준거하여 다음 각 호의 사항에 관한 보호를 받는다.

1. 폭행 및 강제근로금지, 2. 연수수당의 정기·직접·전액·통화불 지급 및 금품청산,
3. 연수기간, 휴게·휴일, 시간외·야간 및 휴일연수, 4. 최저임금수준의 보장 5. 산업안전보건의 확보 6. 산업재해보상보험 및 의료보험 혜택'

이라고 규정하고 있다.

그러나 근로기준법의 모든 조항이 아니라 일부의 조항만이 적용된다고 하여 결과적으로는 근로기준법의 상당한 조항(근로시간, 각종수당, 해고제한 등)의 적용을 배제시키고 있어 결국 산업연수생의 경우 실질적으로 근로를 제공하면서도 '연수생'혹은 '외국인'이라는 이유로 차별적인 대우를 받게 된다<sup>31)</sup>. 결국 산업연수제도자체가 균등처우의 원칙에 어긋나는 제도라고 할 수 있다.

산업연수생제도는 균등처우의 문제뿐만 아니라 법치국가원리위반, 직업선택의 자유 침해 등을 이유로 위헌성이 논란이 되고 있는 제도인 만큼 이를 폐지하고 고용허가제로 일원화하여야 할 것이고, 폐지되기 전이라 하더라도 산업연수생이 실질적 근로자임을 전제로 근로기준법 제5조가 직접 적용된다고 보아야 할 것이다<sup>32)</sup>.

## (2) 사업장 이동 제한의 문제

### 1) ILO 협약

30) 대법원 1995. 12. 22. 선고 95누2050 판결.

31) 이는 결국 산업연수생의 이탈을 초래하여 미등록 이주노동자 증가의 원인이 되고 있다.

32) 민주노동당의 2005년 '외국인근로자의 고용 및 기본권 보장에 관한 법률(안)' 제2조 제1항은 '이 법의 적용을 받는 "외국인근로자"란 대한민국의 국적을 가지지 아니한 자로서 산업기술연수생 등 명칭 여하에 불구하고 대한민국 내에 소재하고 있는 사업 또는 사업장에서 임금을 목적으로 근로를 제공하고 있거나 제공하고자 하는 자를 말한다'고 규정하여 산업연수생의 근로자성을 강조하고 있다.



제97호 이주노동자 협약은 사업장 이동의 자유와 관련하여 규정을 두고 있지 않다. 다만, 같은 시기에 만들어진 제86호 이주노동자 권고 제16조 제2항은 “이주고용이 제한되고 있는 국가에서는 이들 제한을 가능한 한 그 국가에 일정기간 거주하고 있는 이주노동자에게는 이를 적용하지 않아야 한다. 위 일정기간은 5년을 초과할 수 없다”고 규정하고 있다. 즉 외국인 노동자가 5년 이상 거주한 경우에는 취업에 대한 제한을 할 수 없다는 권고이다. 이에 나아가 제143호 이주노동자 보충협약은 제14조에서 “이주근로자가 2년을 초과하지 아니하는 규정된 기간 동안 취업을 목적으로 자국의 영토 내에 합법적으로 거주한다는 조건 하에서, 또는 법령이 2년 이하의 정해진 기간 동안 계약을 하도록 하는 경우에는 그 노동자가 첫 번째 고용계약을 완료하였다는 조건 하에서, 이주노동자에게 지리적으로 이동할 수 있는 권리를 확보하여주는 한편, 취업을 자유롭게 선택할 수 있도록 해야 한다”고 규정함으로써, 외국인근로자의 이동의 자유 및 직업선택의 자유에 대하여 합법적인 체류기간이 최장 2년을 넘는 경우에는 이를 제한할 수 없다고 하여 보다 강화된 보호를 하고 있다.<sup>33)</sup>

외국인 근로자의 이동의 자유 및 직업선택의 자유가 특히 중요한 이유는 외국인근로자가 어떠한 사유로든 더 이상 그 사업장에서 근로제공을 하지 않으려 하는 경우에, 이러한 사업장 이동의 자유가 없다면 자신의 의사에 반하여 계속 강제로 근로를 제공하거나 아니면 본국으로 돌아가야 하는 극단적인 양자택일의 지위에 놓이게 되기 때문이다. 한 사업장에서 외국인근로자에 대한 권리침해가 발생한 경우 외국인근로자 스스로 이에서 벗어날 수 있는 가장 유효한 수단은 결국 다른 사업장으로의 이동이 된다. 그러나 외국인인력수급정책의 성격상 이러한 사업장이동을 무제한적으로 허용하는 것을 기대하기는 어렵기 때문에 이를 얼마나 어떠한 조건하에서 보장할 수 있는가가 관건이 된다.

## 2) 근로기준법 및 외국인근로자법

사업장 이동의 제한과 관련된 외국인근로자법의 규정은 다음과 같다.

‘외국인근로자법 제25조(사업 또는 사업장 변경의 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 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

② 제1항의 규정에 의한 외국인근로자의 사업 또는 사업장 변경 신청후의 재취업 절차 및 방법에 관하여는 제6조·제8조 및 제9조의 규정을 준용한다.

③ 제1항의 규정에 의한 다른 사업 또는 사업장으로의 변경을 신청한 날부터 2월 이

33) 이 내용 때문에 유럽의 많은 선진국들이 비준을 거부하였다.

내에 출입국관리법 제21조의 규정에 의한 근무처 변경허가를 받지 못하거나 사용자와 근로계약 종료 후 1월 이내에 다른 사업 또는 사업장으로의 변경을 신청하지 아니한 외국인근로자는 출국하여야 한다.

④ 제1항의 규정에 의한 외국인근로자의 다른 사업 또는 사업장으로의 변경은 제18조 제1항의 규정에 의한 기간 중 원칙적으로 3회를 초과할 수 없다. 다만, 대통령령으로 정하는 부득이한 사유가 있는 경우에는 그러하지 아니하다.’

이러한 외국인근로자법 규정은 많은 문제점을 내포하고 있다.

우선 제25조 제1항 제1호 사유에 의하면 근로계약 만료 후 갱신을 거절할 수 있는 권리가 사용자에게만 있고, 외국인근로자는 계약 갱신을 거절할 경우 사업장변경신청 사유에 해당하지 않으므로 출국하여야 한다. 그 결과 출국에 대한 부담으로 실질적으로 강제근로의 위협에 노출될 수밖에 없는 문제점이 있다<sup>34)</sup>.

둘째, 제2호 사유의 ‘외국인 근로자의 책임이 아닌 사유’에 대하여도 실질적으로 외국인 근로자에게 입증책임이 돌아간다는 문제점이 있다.

셋째, 제3호에서는 말하는 제19조 제1항과 제20조 1항을 보면

‘제19조(외국인근로자 고용허가의 취소)

① 노동부장관은 다음 각 호의 1에 해당하는 사용자에게 대하여 대통령령이 정하는 바에 따라 제8조의 규정에 의한 외국인근로자 고용허가의 취소를 명할 수 있다.

1. 사용자가 입국 전에 계약한 임금 그 밖의 근로조건을 위반하는 경우
2. 사용자의 임금체불 그 밖의 노동관계법의 위반 등으로 근로계약의 유지가 어렵다고 인정되는 경우
3. 거짓 그 밖의 부정한 방법으로 고용허가를 받은 경우

제20조(외국인근로자 고용의 제한)

① 노동부장관은 다음 각 호의 1에 해당하는 사용자에게 대하여 그 사실이 발생한 날부터 3년간 외국인근로자의 고용을 제한할 수 있다.

1. 제8조제3항의 규정에 의한 고용허가서를 발급받지 아니하고 외국인근로자를 고용한 자
2. 제19조제1항의 규정에 따라 외국인근로자의 고용허가가 취소된 자
3. 이 법 또는 출입국관리법을 위반하여 처벌을 받은 자
4. 그 밖의 대통령령이 정하는 사유에 해당하는 자’

로 되어 있는데 결국 노동관계법 위반이 있다고 하더라도 그것만으로 사업장 이동을 할 수 있는 것이 아니고 행정청에 의하여 고용허가가 취소되거나 고용제한 조치가 있어야만 하므로 실효성이 없다.

넷째, 제4호 ‘그 밖에 대통령령이 정하는 사유가 발생한 경우’는 예측가능성을 전혀 부여하고 있지 아니하고 실제로 사업장 변경 사유가 지나치게 제한적으로 규정된 상황을 무마시키는 의미 밖에는 없다고 판단된다. 동법 제22조의 차별금지 위반의 경우를 사업장 변경

34) 근로기준법 제6조(강제근로의 금지) 사용자는 폭행, 협박, 감금 기타 정신상 또는 신체상의 자유를 부당하게 구속하는 수단으로써 근로자의 자유의사에 반하는 근로를 강요하지 못한다.



사유로 규정하는 등의 개정 노력이 필요하다 하겠다.

다섯째, 제3항은 근무처 변경기간을 2개월로 제한하고 있으며, 외국인근로자에게 귀책사유가 없는 경우 등의 예외규정을 두고 있지 아니한 문제점이 있다.

여섯째, 제4항의 사업장이동 횟수제한 조치는 사업의 특성<sup>35)</sup>이나 근무여건, 외국인의 개인적 처지 등에 따라 사업장 변경이 요구되는 다양한 상황이 있을 수 있음에도 이동 횟수를 지나치게 제한하고 있다. 이처럼 현행제도는 사업장 변경 횟수를 원칙적으로 3회로 제한하고, 3회 전부가 귀책사유가 없는 경우로 이루어진 경우만 1회의 추가 변경을 허용하고 있는데, 적어도 귀책사유가 없는 경우에는 그 횟수만큼 추가변경이 허용되도록 하는 등의 개정이 필요하다고 하겠다.

이 밖에도 사업장 변경신청에 대한 거절의 경우 적절한 불복절차가 규정되어 있지 않은 점, 근무처 변경 허가기간의 제한으로 인하여 실업급여청구권을 제한하는 문제점이 있다.

현행법상으로는 사업주의 동의를 받지 못하면 명백한 불법이나 회사 폐업 등의 극단적인 경우를 제외하고는 외국인 노동자가 사업장을 변경하기란 거의 불가능하다. 합법체류허가를 받은 이주노동자들이 사업장을 이탈하여 미등록 이주노동자가 되지 않도록 당장에는 사업장 변경의 제한을 수정, 완화할 것이 요구되며 사업장 이동의 자유가 보장되는 '노동허가제'의 도입을 적극적으로 검토하여야 할 것이다<sup>36)</sup>.

### (3) 미등록 이주노동자의 문제

#### 1) ILO협약

제97호 협약은 제11조에서 이주노동자의 정의를 '다른 사람에 의해 고용될 목적으로 한 나라에서 다른 나라로 이민하는 자를 말하며, 이민노동자로서 정상적으로 입국이 인정되는 자'로 규정<sup>37)</sup>하여 협약자체에서의 이주노동자의 개념에 미등록 이주노동자를 포함시키지 않고 있다. 또한 위 협약 제6조는 '본 조약의 적용을 받는 각 회원국은 다음 사항에 관하여 자국민에게 적용하는 것보다 불리하지 아니한 처우를 국적, 인종, 종교 또는 성별에 관한 차별 없이 그 지역 내에 합법적으로 있는 입이주자에게 적용할 것을 약속한다'고 규정하여 균등처우의 대상을 합법적으로 있는 입이주자로 하고 있다.

그러나 이러한 규정의 취지는 미등록 이주노동자에 대하여는 차별적 대우를 하여도 된다는 의미가 아니고, 불법적이고 은밀한 노동거래시장이 인권침해 및 노동착취의 온상이기 때문에 미등록 이주노동자의 고용이 없어야 한다는 의미로서 규정대상으로 상정하지 않고 있는 것에 불과하다고 할 것이다.

35) 계절적 노동이 특히 그러하다

36) '노동허가제' 도입을 기본골자로 하는 민주노동당의 2005년 '외국인근로자의 고용 및 기본권 보장에 관한 법률(안)'은 사업장 이동의 보장에 관한 명문의 규정을 두고 있다.  
제19조(사업장 이동의 보장) ① 제6조의 규정에 의한 노동허가를 받은 외국인근로자는 그 허가의 내용으로 정한 업종의 사업장 중 제11조에 의한 등록을 마친 사업장의 사용자와 근로계약 체결을 자유롭게 취업할 수 있다.  
② 사용자는 어떠한 수단으로써 외국인근로자의 자유의사에 반하는 근로를 강요하지 못한다.

37) 이는 143호 협약에서도 마찬가지이다(제11조).

그렇기 때문에 제143호 협약은 불법이주에 대하여 추가적으로 규정하고 있는데

'제3조 각 회원국은 자국의 관할권내에 있어서 그리고 다른 회원국과의 협력 하에 본 조약 제2조에 언급된 불법의 사례를 방지하고 제거하기 위하여 다음을 시행하기 위한 적절한 모든 필요한 조치를 취하여야 한다.

(a)취업을 위한 은밀한 이주 및 불법취업이주를 금지한다.

(b)불법적이고 은밀한 취업이주를 위하여 출발, 여행 및 입국행위 알선과 불법이주자 고용을 금지한다.'

는 규정이 그것이다.

그러나 이렇듯 불법취업이 사라져야 한다는 당위명제와는 별개로 현재 존재하고 있는 미등록 이주노동자들의 근로자로서의 보호가 중요한 문제임은 이론의 여지가 없다. 이에 제143호 협약은

'제1조 본 조약의 적용을 받는 각 회원국은 모든 이주노동자의 기본적인 인권을 존중하여야 한다.

제 9조 1항 이주근로자가 법령에 따라 회원국의 영토 내에 입국하고 취업이 인가됨으로써 취업이주를 통제하는 조치를 침해하지 않았다면, 이주근로자는 이러한 법령이 존중되지 아니하거나 또는 자신의 위치가 정상적으로 될 수 없더라도, 보수 사회보장 및 기타 급여는 과거 취업에 기인한 권리를 근거로 하여 당사자 및 그의 가족에게 동등하게 보장되어야 한다.'

고 규정하여 이들을 보호하고자 한다.

#### 2) 한국의 미등록이주노동자의 권리

대법원은,

'출입국관리법의 입법취지가 단순히 외국인의 불법체류만을 단속할 목적으로 한 것이라고는 할 수 없고, 위 규정들은 취업자격 없는 외국인의 유입으로 인한 국내 고용시장의 불안정을 해소하고 노동인력의 효율적 관리, 국내 근로자의 근로조건 유지 등의 목적을 효율적으로 달성하기 위하여 외국인의 취업자격에 관하여 규율하면서 취업자격 없는 외국인의 고용을 금지시키기 위한 입법목적도 아울러 갖고 있다할 것이다. 다만 외국인고용제한규정이 이와 같은 입법목적에 지닌 것이라고 하더라도 이는 취업자격 없는 외국인의 고용이라는 사실적 행위 자체를 금지하고자 하는 것뿐이지 나아가 취업자격 없는 외국인이 사실상 제공한 근로에 따른 권리나 이미 형성된 근로관계에 있어서의 근로자로서의 신분에 따른 노동관계법상의 제반 권리 등의 법률효과까지 금지하려는 규정으로는 보기 어렵다할 것이다.

따라서 취업자격 없는 외국인이 위 출입국관리법상의 고용제한 규정을 위반하여 근로계약을 체결하였다 하더라도 그것만으로 그 근로계약이 당연히 무효라고는 할 수 없다할 것이다<sup>38)</sup>.'

38) 대법원 1995.9.15. 선고 94누12067 판결.



라고 판시하여 불법체류 이주노동자라 하더라도 이미 제공한 근로에 대하여는 근로기준법상의 제반 규정의 적용을 받는 것으로 판단하고 있다.

한편 이미 제공한 근로가 아닌 장래의 근로관계에 대하여는

‘그러나 취업자격은 외국인이 대한민국 내에서 법률적으로 취업활동을 가능케 하는 것이므로 이미 형성된 근로관계가 아닌 한 취업자격 없는 외국인과의 근로관계는 정지된다고 하여야 할 것이고, 당사자는 언제든지 그와 같은 취업자격이 없음을 이유로 근로계약을 해지할 수 있다할 것이다<sup>39)</sup>.’

라고 판시하여 사실적인 판단만을 하고 있다.

위와 같은 대법원의 판시에 대하여는 결국 관계 당국의 적발이 있는 시점에 근로관계의 정지가 있게 되고 그렇다면 불법체류근로자는 적발이 될 때까지는 여전히 근로자성이 인정되는 결과가 되어 적발이라는 사실관계에 의해 근로자성 인정이라는 법률관계가 달라지고, 당사자가 해지하지 않으면 유효한 근로관계가 계속되는 것으로 해석된다는 이유로 이를 비판하면서 근로관계는 당연 무효로 보되 이미 제공된 노동력에 대한 반대급부는 하자있는 근로관계이론이나 임금채권보장법 등으로 보호해야 한다는 견해<sup>40)</sup>가 있으나, 이와 같은 법리적 문제에도 불구하고 판례가 위와 같은 판시를 한 이유는 ILO 제143호 협약 제9조 제1항이 ‘이주근로자가 법령에 따라 회원국의 영토 내에 입국하고 취업이 인가됨으로써 취업이주를 통제하는 조치를 침해하지 않았다면, 이주근로자는 이러한 법령이 존중되지 아니하거나 또는 자신의 위치가 정상적으로 될 수 없더라도, 보수 사회보장 및 기타 급여는 과거 취업에 기인한 권리를 근거로 하여 당사자 및 그의 가족에게 동등하게 보장되어야 한다’고 규정하고, 이를 보충하는 권고 제151호 제8조 제3항이 ‘지위가 공인되지 아니하였거나 공인될 수 없는 이주노동자는, 자신과 그 가족에 관하여, 현재 및 과거의 고용으로부터 발생한 바, 보수와 사회보장 및 기타 연금에 관하여서 뿐만 아니라 노동조합원의 자격 및 노동조합건의 행사에 관하여서도 권리에서의 균등처우를 누려야 한다’고 규정하고 있는 것과 궤를 같이 하는 것이라 볼 수 있다.

미등록 이주노동자의 노동제공은 그 개념자체에서 이미 ‘허용되지 않는 노동제공’을 의미하는 것이므로 이들이 장래 제공할 근로에 대하여는 법적 지위를 상정할 수 없는 것이 관념적 사법의 법리로는 당연하다. 그러나 근로기준법과 같은 노동관계법은 이러한 관념적인 이론의 틀만으로는 힘의 구조적 편재에 있는 근로자의 지위를 보장할 수 없기에 ‘근로자’의 요건으로서 ‘직업의 종류를 불문하고 사업 또는 사업장에 임금을 목적으로 근로를 제공하는 자<sup>41)</sup>’라는 사실적인 개념을 끌어들이 현실적으로 근로를 제공하고 있으면 근로기준법상의 보호를 다하고 있는 것이다.

39) 대법원 1995.9.15. 선고 94누12067 판결.

40) 김영문, 외국인근로자의 노동법적 문제, 법제연구 제24호(2003), pp. 37-42.

41) 근로기준법 제14조.

따라서 위 판례가 이미 제공된 사실상 근로에 대하여 근로관계의 노동법적 지위를 인정한 것은 노동법의 이념에 비추어 당연한 것이다. 다만 미등록 이주노동자의 근로제공이 이러한 제 규정을 회피한 인권침해를 야기하기 때문에 사라져야 할 대상이라는 의미에서 장래의 지위에 대한 판단을 적극적으로 하지 아니한 것에 불과한 것으로 보아야 할 것이다. 결국 법이론의 통일이론이라는 관념적 합법성보다는 인권보장 및 노동법상의 제반규정에 비추어 구체적 타당성을 우선시한 판결이라 해석된다.

### 3. 집단적 근로관계

#### (1) ILO 협약

제97호 ‘이주노동자 개정협약’은 제6조 제1항에서

‘본 협약의 적용을 받는 각 회원국은 다음 사항에 관하여 자국민에게 적용하는 것보다 불리하지 아니한 처우를 국적, 인종, 종교 또는 성별에 관한 차별 없이 그 지역 내에 합법적으로 있는 입이주자에게 적용할 것을 약속한다.

(iii) 노동조합의 조합원자격 및 단체교섭의 이익의 향유’

라고 규정하여 합법적으로 거류하는 외국인근로자에게도 동등하게 노동3권을 보장할 것을 규정하고 있다.

한편 제143호 ‘이주노동자 보충협약’은 제10조 제1항에서

‘본 협약의 적용을 받는 각 회원국은 국내조건 및 국내관행에 적합한 방법에 의하여 이주노동자 및 그 가족으로서 자국의 영토 내에 합법적으로 거주하는 자들에게 고용 및 직업, 사회보장, 노동조합 및 문화적인 권리와 개인의 자유 및 집단적인 자유에 관하여 동등한 기회 및 처우를 촉진하고 보장하기 위한 국내정책을 선언하고 추구하여야 한다.’

고 규정하여 이를 다시 확인하고 있다.

제143호 협약을 보충하는 151호 권고는 제2조에서

‘회원국의 영역 내에 합법적으로 거주하는 이주노동자 및 그 가족은 다음 사항에 관하여 해당회원국의 국민과 같은 기회와 처우의 실질적 균등을 누려야 한다.

(g) 노동조합원의 자격, 노동조합권의 행사. 그리고 기업 내에서 노동자를 대표하는 기관을 포함한, 노동조합 및 노사관계기관에서 임원에 취임할 자격’

이라고 규정하여 이를 구체화 하고 있으며 다시 8조 3항에서

‘지위가 공인되지 아니하였거나 공인될 수 없는 이주노동자는, 자신과 그 가족에 관하여, 현재 및 과거의 고용으로부터 발생한 바, 보수와 사회보장 및 기타 연금에 관하여서 뿐만 아니라 노동조합원의 자격 및 노동조합건의 행사에 관하여서도 권리에서의 균등처우를 누려야 한다.’



고 규정하여 노동3권을 지위가 공인되지 아니하였거나 공인될 수 없는 이주노동자, 즉 미등록 이주노동자에게까지 확대하고 있다.

## (2) 헌법과 국제인권법

헌법은 제33조 제1항에서 노동3권의 보장을 규정하고 동조 제2항과 제3항에서 공무원과 주요방위사업체 종사자에 대한 예외를 규정하고 있다.

'제33조 ① 근로자는 근로조건의 향상을 위하여 자주적인 단결권, 단체교섭권 및 단체행동권을 가진다.

② 공무원인 근로자는 법률이 정하는 자에 한하여 단결권, 단체교섭권 및 단체행동권을 가진다.

③ 법률이 정하는 주요방위사업체에 종사하는 근로자의 단체행동권은 법률이 정하는 바에 의하여 이를 제한하거나 인정하지 아니할 수 있다.'

근로3권의 예외를 헌법으로 규정한 것은 노동3권의 중요성을 헌법의 차원에서 확인하고 이들 예외 사유 이외에는 원칙적으로 법률로서도 노동3권을 제한하여서는 아니 된다는 것이 헌법의 정신임을 드러내주고 있다고 볼 수 있다<sup>42)</sup>.

세계인권선언 제23조 제4항은 '모든 사람이 자신의 이익을 보호하기 위하여 노동조합을 결성하고, 가입할 권리를 가진다'고 하여 노동조합의 결성과 가입의 권리를 규정하고 있는데, 자유권규약은 이에 대하여 제22조<sup>43)</sup>에서 예외적인 사유와 더불어 자세하게 규정하고 있다. 한편, 사회권규약은 여기서 더 나아가 총연합을 결성할 권리, 파업을 할 수 있는 권리 등 구체화를 노동3권의 구체화를 꾀하고 있다.

'제8조 1. 이 규약의 당사국은 다음의 권리를 확보할 것을 약속한다.

(a) 모든 사람은 그의 경제적, 사회적 이익을 증진하고 보호하기 위하여 관계단체의 규칙을 따를 것을 조건으로 노동조합을 결성하고, 그가 선택한 노동조합에 가입하는 권리, 그러한 권리의 행사에 대하여는 법률로 정하여진 것 이외의 또한 국가안보 또는 공공질서를 위하여 또는 타인의 권리와 자유를 보호하기 위하여 민주 사회에서 필요한 것 이외의 어떠한 제한도 과할 수 없다.

(b) 노동조합이 전국적인 연합 또는 총연합을 설립하는 권리 및 총연합이 국제노동조

42) 헌법 제37조 제2항의 일반적인 법률유보 조항에 의하여 노동3권이 제한될 가능성이 전혀 없는 것은 아니다. 헌법 제37조 ② 국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장, 질서유지 및 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다.

43) 제22조 1. 모든 사람은 자기의 이익을 보호하기 위하여 노동조합을 결성하고 이에 가입하는 권리를 포함하여 다른 사람과의 결사의 자유에 대한 권리를 갖는다.

2. 이 권리의 행사에 대하여는 법률에 의하여 규정되고, 국가안보 또는 공공의 안전, 공공질서, 공중보건 또는 도덕의 보호 또는 타인의 권리 및 자유의 보호를 위하여 민주사회에서 필요한 것 이외의 어떠한 제한도 과하여서는 아니 된다. 이 조는 군대와 경찰의 구성원이 이 권리를 행사하는 데 대하여 합법적인 제한을 부과하는 것을 방해하지 아니한다.

3. 이 조의 어떠한 규정도 결사의 자유 및 단결권의 보호에 관한 1948년의 국제노동기구협약의 당사국이 동 협약에 규정하는 보장을 저해하려는 입법조치를 취하도록 하거나 또는 이를 저해하려는 방법으로 법률을 적용할 것을 허용하는 것이 아니다.

합조직을 결성하거나 또는 가입하는 권리

(c) 노동조합은 법률로 정하여진 것 이외의 또한 국가안보, 공공질서를 위하여 또는 타인의 권리와 자유를 보호하기 위하여 민주사회에서 필요한 제한 이외의 어떠한 제한도 받지 아니하고 자유로이 활동할 권리

(d) 특정국가의 법률에 따라 행사될 것을 조건으로 파업을 할 수 있는 권리

2. 이 조는 군인, 경찰 구성원 또는 행정관리가 전기한 권리들을 행사하는 것에 대하여 합법적인 제한을 부과하는 것을 방해하지 아니한다.'

한편 사회권위원회는 전술한 당사국 의무의 성격에 관한 일반논평 제3호에서 제8조 노조결성권, 노조활동의 자유, 파업권보장 조항도 사회권규약 상의 권리 중 성격상 즉각적인 실천 대상이며, 위반 시 사법적 구제의 대상이 되어야 한다고 하였다. 따라서 '국가안보, 공공질서' 등이 특별한 사유가 없는 한 이주노동자의 노동조합 결성이나 가입을 금지시키는 것은 국제인권법에 위반되며 헌법에도 위반될 가능성이 많다.

## (3) 노동법과 이주노동자의 노동3권

헌법은 이주노동자의 노동3권에 관하여 적극적인 규정을 하고 있지는 않다. 통설적인 견해는 노동자의 노동3권이 기본권 중 자유권적 기본권의 성격도 갖는 경우 이러한 권리가 이주노동자에게도 적용된다는 것이고, 헌법재판소는

'근로3권은 국가공권력에 대하여 근로자의 단결권의 방어를 일차적인 목표로 하지만, 근로3권의 보다 큰 헌법적 의미는 근로자단체라는 사회적 반대세력의 창출을 가능하게 함으로써 노사관계의 형성에 있어서 사회적 균형을 이루어 근로조건에 관한 노사간의 실질적인 자치를 보장하려는 데 있다. 근로자는 노동조합과 같은 근로자단체의 결성을 통하여 집단으로 사용자에 대항함으로써 사용자와 대등한 세력을 이루어 근로조건에 영향을 미칠 수 있는 기회를 가지게 되므로 이러한 의미에서 근로3권은 '사회적 보호기능을 담당하는 자유권' 또는 '사회권적 성격을 띤 자유권'이라고 말할 수 있다<sup>44)</sup>.'

고 판시하여 결국 위의 논리에 따르면 이주노동자에게도 노동3권은 인정되게 된다.

위와 같은 논리전개를 따르지 아니한다고 하더라도 이주노동자의 근로문제가 단순한 근로문제라기보다는 최저한의 기본권을 확보하기 위한 인권문제라는 측면이 강하다는 점, 외국인 근로자의 지위나 근로를 내국인과 동등한 수준으로 보장받기 위해서는<sup>45)</sup> 정부의 외국인 정책이나 출입국관리정책의 전환과 함께 이주노동자 자신의 단결이 중요하다는 점, 따라서 이주노동자의 권리를 보호하기 위해서는 이주노동자가 조합에 참가하고 단체교섭에 의한 근로조건 개선 등의 면에서 자국의 근로자와 균등한 대우를 받을 필요가 있다는 점을 고려하면 외국인근로자에게도 노동3권이 인정되어야 한다는 명제는 어렵지 않게 도출할 수

44) 헌법재판소 1998.2.27. 선고 94헌바13·26·95헌바44(병합) 전원재판부 결정.

45) 노동3권은 개별적 근로관계에서 살펴본 균등처우의 전제가 된다 할 것이다.



있다.

뿐만 아니라 노동조합및노동관계조정법은

'제2조 (정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. "근로자"라 함은 직업의 종류를 불문하고 임금·급료 기타 이에 준하는 수입에 의하여 생활하는 자를 말한다.

4. "노동조합"이라 함은 근로자가 주체가 되어 자주적으로 단결하여 근로조건의 유지·개선 기타 근로자의 경제적·사회적 지위의 향상을 도모함을 목적으로 조직하는 단체 또는 그 연합단체를 말한다. 다만, 다음 각목의 1에 해당하는 경우에는 노동조합으로 보지 아니한다.

가. 사용자 또는 향상 그의 이익을 대표하여 행동하는 자의 참가를 허용하는 경우

나. 경비의 주된 부분을 사용자로부터 원조 받는 경우

다. 공제·수양 기타 복리사업만을 목적으로 하는 경우

라. 근로자가 아닌 자의 가입을 허용하는 경우. 다만, 해고된 자가 노동위원회에 부당노동행위의 구제신청을 한 경우에는 중앙노동위원회의 재심판정이 있을 때까지는 근로자가 아닌 자로 해석하여서는 아니 된다.

라고 규정하여 근로자라면 위 법상의 소극적 요건이 없는 한 누구나 노동3권을 향유할 수 있음을 규정하고

제5조 (노동조합의 조직·가입) 근로자는 자유로이 노동조합을 조직하거나 이에 가입할 수 있다. 다만, 공무원과 교원에 대하여는 따로 법률로 정한다.

제9조 (차별대우의 금지) 노동조합의 조합원은 어떠한 경우에도 인종·종교·성별·정당 또는 신분에 의하여 차별대우를 받지 아니한다.'

고 규정하여 '국적'을 차별의 이유를 적시하지는 아니하였지만 인종, 신분에 따른 차별을 금지함으로써 간접적으로 이주노동자에게도 노동3권이 인정됨을 판단할 수 있다.

#### (4) 미등록 이주노동자의 노동3권 문제

현재 서울행정법원에서 서울경기인천이주노동자노동조합에 대한 노동조합설립신고서반려 처분취소청구의 소가 진행 중이다.<sup>46)</sup>

피고행정청은 노동조합설립신고의 반려사유로 "원고가 제출한 노조설립신고서 및 일부 보완서류를 토대로 확인한 결과, 신원 확인이 가능한 임원 3명중 2명(위원장, 회계감사)이 불법 취업 외국인으로 확인된 점, 원고가 구성원들의 취업자격 유무 확인을 위한 조합원 명부제출요구에 불응한 점<sup>47)</sup>, 원고의 규약 상 설립 목적(불법체류단속 반대 추가 등)을 감안할 때, 원고는 노조 가입 자격이 없는 불법 취업 외국인을 주된 구성원으로 조직된 단체로 봄이 타당하여 노조법상 노동조합으로 볼 수 없다고"고 하며 그 근거로 위에서 살펴본 판

46) 11월 말에 변론기일이 예정되어 있다.

47) 명부제출 요구 자체의 위법성에 대하여는 행정법적 문제이므로 여기서 다루지 아니한다.

례가 불법취업의 경우 당사자는 근로계약을 해지할 수 있다고 하므로 상대방에 대하여 장래에 향하여 근로계약상의 의무이행을 청구할 수 없고, 따라서 장래에 있어 '근로조건의 유지, 개선 등'을 목적으로 하는 노동3권 행사의 주체가 될 수 없으며, ILO 협약이 미등록 이주노동자에 대하여는 임금 등 과거의 고용에서 발생한 권리는 보장토록 하고 있으나, 노동기본권을 보장토록 하고 있는 것은 아니라는 점을 들고 있다.

피고행정청은 결국 쟁점이 합법적인 외국인 근로자의 경우와 달리 미등록 이주노동자인 외국인 근로자의 노동3권 주체성을 인정할 수 있는가 이고, 미등록 이주노동자인 외국인 근로자는 노조법상의 근로자로 볼 수 없으므로 노동3권의 주체가 될 수 없다고 주장하고 있는 것이다.

그러나 위와 같은 관점은 노동자의 노동법적 지위를 출입국관리행정에 종속시키는 결과를 낳는다. 출입국관리법상의 체류자격여부를 가지고 모든 관계를 바라보게 되면 헌법적 기본권마저도 합법체류자와 불법체류자를 구분하여 사고하게 되는 것이다.

그러나 위에서 살펴보았듯 노동3권은 '근로자'가 가지는 헌법상의 기본권으로서 노조법에 의하여 구체화 되고 있고, 이주노동자도 실질에 있어서 사용자의 지휘 감독 하에서 임금을 목적으로 근로를 제공한다면 노조법상의 근로자임은 명백하며 이는 불법체류인지 합법체류인지를 구분하지 않는다. 이주노동자에게 기본권으로서 노동3권이 인정되는 이상 이를 제한하는 것은 헌법 제37조 제2항의 사유가 있을 때 법률로써만 가능한 것이고, 노조법 등이 '국가안보' 등을 이유로 해서 명문으로 근로자의 요건에 합법적 체류자격을 요구하고 있지 않는 이상, 미등록 이주노동자라 하더라도 노동3권을 인정하여야 하는 것이다.

대법원 판례나 ILO 권고가 과거에 형성된 관계에 있어서 균등대우를 받는다는 취지를 나타내는 이유는 앞서 보았듯 불법취업의 모순적 지위, 즉 은밀한 노동시장거래로서 지양되어야 할 대상이면서 동시에 그 근로자체는 보호하여야 하는 이중적 성격 때문이다. 따라서 이러한 논리는 불법취업 근로자의 노동권을 인정하는 근거가 될 수는 있을지언정 이들의 근로자성을 부정하는 근거가 될 수는 없다 할 것이다.

## IV. 한국의 이주노동자의 사회보장

### 1. ILO 협약의 사회보장 관련 내용 개관

한국 법령상의 이주노동자의 사회보장을 살피기 전에 ILO 협약상의 이주노동자에 사회보장에 관한 규정을 먼저 살펴본다. ILO 97호 협약과 143호 협약은 사회보험의 경우에 특별히 다른 규정을 두고 있지는 않다. 다만 사회보장과 관련한 구체적인 내용을 담고 있는 규정으로는 다음의 규정 정도가 있다.



## (1) 제97호 이민노동자 개정협약

'제5조 본 협약을 시행하는 각 회원국은 그 관할권내에서 다음 사항에 대하여 책임을 지는 적당한 의료시설을 유지할 것을 약속한다.

- (가) 필요한 경우에는, 출발 및 도착 시에 이민근로자 및 이와 동반하거나 또는 뒤따라 갈 것을 허용 받은 가족성원이 건강한 상태를 유지하도록 보장할 것.
- (나) 이민근로자 및 그 가족성원이 출발할 때, 시행중 및 목적지에 도착할 때, 적당한 의료 서비스를 받고 위생상태가 양호할 수 있도록 보장할 것.'

이는 출발과 도착시의 적당한 의료서비스에 관한 규정으로서 이주노동자의 일반적인 사회보장에 관한 규정으로 보기는 어렵다.

'제6조 1. 본 협약을 시행하는 각 회원국은 다음 사항에 관하여 자국민에게 적용하는 것 보다 불리하지 아니한 대우를 국적, 인종, 종교 또는 성에 관한 차별 없이 그 영역 내의 합법적인 입이민에 대해 적용할 것을 약속한다.

- (나) 사회보장(기 업무상 상해, 모성, 질병, 폐질, 노령, 사망, 실업 및 가족책임 및 국내의 법률 및 또는 규칙에 의하여 사회보장제도의 적용을 받는 기타의 사고에 관한 법률). 다만 다음과 같은 제한을 받아야 한다.

- (1) 이미 취득한 권리 및 취득중인 권리의 보전을 위하여 적당한 협약을 맺을 수 있다.
- (2) 입이국민의 법령은 전부 공적기금에서 지불되는 급부 또는 그 일부에 관한 특별한 조치, 모든 통상의 연금지급을 위하여 규정되는 기여금조건을 구비하지 아니한 자에게 지불되는 수당에 관한 특별한 조치를 규정할 수 있다.'

상호주의 원칙에 아닌 내외국인 평등대우 원칙에 입각해 있다는 것은 매우 큰 의미를 갖는다. 그러나 내국민과의 동등한 대우 원칙이 적용되는 이주노동자의 범위를 합법적인 입이민으로 한정하고 있는 한계가 있다. 또한 일정한 제한을 인정하는데, 전부 공적기금에서 지불되는 급부 또는 그 일부에 관한 특별한 조치, 모든 통상의 연금지급을 위하여 규정되는 기여금 조건을 구비하지 아니한 자에게 지불되는 수당에 관한 특별한 조치를 규정할 수 있다고 규정하고 있다.

전부 공적기금에서 지불되는 급부는 한국법상 공공부조 형태에 속하는데, ILO 협약에서도 이러한 제도의 경우에는 이주노동자에 대하여 특별한 조치로서 제한을 가할 수 있음을 인정하고 있다. 또한 기여금 조건을 구비하지 아니한 자에 대한 제한은 한국의 사회보험 형태의 각종 사회보장 제도에 있어서 이주노동자의 사회보장에 대한 제한에 대한 일정한 근거로서 언급될 수 있다. 그러나 동시에 기여금 조건을 구비하지 아니한 자에 대한 제한만을 예외적으로 인정하고 있으므로, 기여금 조건을 구비하였거나 또는 기여금 조건을 구비하는데 문제가 없는 이주노동자를 제외하는 조치는 위 협약의 취지에 반하는 것이 될 것이다.

## (2) 제143호 이주노동자 보충협약

'전문 이민근로자에 대한 동등한 기회와 대우를 증진시키기 위하여, 국내의 법령에 의하여 규제되거나 또는 행정기관의 통제 하에 있는 사항을 고려하여, 적어도 자국민과 동등한 대우를 보장하기 위하여 사회보장까지 포함하는 보다 높은 기준을 인정하는 것일 바람직하다는 것을 고려하고'

자국민에 대한 동등한 대우 원칙이 사회보장의 경우에도 지켜져야 함을 선언하고 있다.

'제1조 본 협약이 시행되는 각 회원국은 모든 이민근로자의 기본적인 인간의 권리를 존중하여야 한다.

제8조 1. 이민근로자가 취업을 목적으로 회원국의 영토 내에 합법적으로 거주한다는 조건하에, 해당 이민근로자는 일자리를 잃어버렸다는 단순한 사실로 인하여 불법적인 또는 비정상적인 상태에 놓인 것으로 간주되어서는 아니 되며, 취업상실 자체가 해당 이민근로자의 거주권 박탈을 의미하여서는 안 된다.

2. 따라서 이민근로자는 특히 고용안정보장, 대체고용제공, 실업구제사업 및 재훈련 등에 관하여 자국민과 동등한 대우를 받아야 한다.'

이주노동자의 고용안정보장 등과 관련하여서는 한국의 고용보험법 등을 살펴보기로 한다.

'제9조 1. 이민근로자가 해당 법령에 따라 회원국의 영토 내에 입국하고 취업이 인가되도록 함으로써 취업이민을 통제하는 조치를 침해함이 없이 이민근로자는 이러한 법령이 존중되지 않거나 또는 자신의 위치가 정상적으로 될 수 없는 경우, 보수, 사회보장 및 기타 급여는 과거 취업에 기인한 권리에 관하여 당사자 및 그의 가족은 동등한 대우를 받아야 한다.

2. 앞 제1항의 권리에 관한 분쟁이 발생하는 경우, 해당 근로자는 권한 있는 기관(competent authorities)에 자신이 또는 대리인을 통하여 이의를 제기할 수 있어야 한다.

3. 이민근로자 또는 가족이 추방당하는 경우 그 비용을 그들이 부담해서는 아니 된다.

4. 본 협약의 어떠한 규정도 회원국이 자국의 영토 내에 비합법적으로 거주하거나 취업하고 있는 사람들에게 거주할 권리와 합법적인 취업에 대한 권리를 부여하는 것을 금지할 수 없다.'

과거 취업에 기인한 권리에 의하여 당사자 및 그의 가족이 동등한 대우를 받을 수 있도록 규정하고 있다. 아래에서 보는 바와 같이 한국의 법령은 미등록 이주노동자에 대해서는 대부분의 사회보장에 관한 권리를 인정하고 있지 않다. 따라서 기존의 합법적 체류자격을 가진 자가 미등록 이주노동자가 된 경우에 사회보장에 관한 권리를 어느 범위까지 인정할 것인가 해석상 문제가 될 수 있다. 예를 들어 건강보험에 가입한 이주노동자가 일정한 때부터 미등록 상태가 된 경우, 국민연금에 가입한 이주노동자가 미등록 상태가 된 경우 등에 있어 각각의 사회보장제도 상의 급여에 대한 수급권의 인정여부 및 그 범위가 문제될 수 있다. 그러나 사회보장에 관한 현행의 한국법령 중 이러한 부분에 관한 규정은 보이지 않고 있다. 이와 관련된 분쟁의 처리절차는 별도로 규정되어 있지 않으나 만약 문제가 되는 경우 기존의 일반적인 개별 사회보장제도의 불복절차를 이용해 볼 여지는 있을 것이다. 추후 입법이 필요한 영역이다.



### '제11부 동등한 기회 및 대우

제10조 이 협약을 시행중인 각 회원국은 국내 상황 및 관행에 적합한 방법에 의하여 이민근로자 및 그 가족으로써 자국의 영토 내에 합법적으로 거주하는 자들에게 고용 및 취업, 사회보장, 노동조합 및 문화적인 권리와 개인의 자유 및 집단적인 자유에 관한 동등한 기회 및 대우를 촉진하고 보장하기 위한 국내정책을 선언하고 추구하여야 한다.'

사회보장을 포함하여 합법적 거주자에 대한 내국인과 동등한 대우를 할 것을 규정하고 있는바 앞선 제97호 협약과 큰 차이가 없는 규정태도이다.

이하에서는 ILO의 위와 같은 내외국인 동등대우원칙과 관련하여 한국의 사회보장제도에 서 어느 정도로 이주노동자를 보호하고 있는지를 살핀다. 즉, ILO의 이주노동자에 대한 핵심협약인 97호 협약과 143호 협약 중 사회보장에 관한 내용을 중심으로 위 각 협약의 내용과 대응하여 한국의 법령상 이주노동자의 사회보장의 내용을 살펴보기로 한다. 그리고 ILO에서는 합법적 체류자격을 가진 자로 사회보장의 내외국인 동등대우 원칙을 제한하고 있는 듯 하나 일단 불법체류 근로자를 포함하여 논의를 하기로 한다.

## 2. 한국 사회보장의 범규범 체계

### (1) 헌법과 국제인권법

헌법에서는 사회적 기본권에 대한 명시적인 규정을 두고 있다.

- '제34조 ① 모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다.
- ② 국가는 사회보장·사회복지의 증진에 노력할 의무를 진다.
- ③ 국가는 여자의 복지와 권익의 향상을 위하여 노력하여야 한다.
- ④ 국가는 노인과 청소년의 복지향상을 위한 정책을 실시할 의무를 진다.
- ⑤ 신체장애자 및 질병·노령 기타의 사유로 생활능력이 없는 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받는다.
- ⑥ 국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다.'

개별적인 법률규정에 의한 사회보장제도는 이러한 헌법상 인간다운 생활을 할 권리 등의 사회적 기본권의 구체화된 형태로 평가된다. 따라서 외국인 근로자의 사회보장과 관련하여 가장 먼저 이뤄져야 할 사항은 외국인의 생존권적 기본권의 주체성에 관한 논의이다. 생존권적 기본권은 사회보장에 관련된 기본권 외에도 근로의 권리, 노동3권, 환경권 등을 포함한다. 사회적 기본권, 사회보장권 등의 용어가 사용되기도 한다. 또한 헌법 제6조 제2항에서 정하는 바와 같이 국제법과 조약에 따른 외국인의 지위를 살필 필요가 있다.

전술한 바와 같이 외국인에게도 생존권적 기본권의 주체성이 원칙적으로 인정되어야 하고 따라서 기본권 제한에 관한 법률유보 원칙에 따라 입법부는 외국인의 생존권적 기본권을 구체화하거나 제한하는 입법에서 과잉금지원칙이나 본질적인 내용의 침해 금지 원칙(헌법 제37조 제2항)을 준수하여야 한다. 입법부가 이를 어겼을 경우에는 이주노동자는 자신의 기본권을 침해하는 입법에 관하여 헌법재판소에 위헌법률심판제청이나 헌법소원을 제기할 수 있다. 행정부의 구체적 입법이나 처분이 이주노동자의 생존권적 기본권을 침해하는 경우에는 행정소송이나 헌법소원 등을 제기할 수 있게 된다. 이러한 논의는 일단 당해 이주노동자를 포함한 외국인이 불법체류 근로자인지 합법적인 체류자격을 갖춘 다른 유형의 이주노동자인지를 불문하고 제기되는 것이다.

아직까지 한국의 헌법재판소에서 외국인의 사회보장에 관한 헌법상 기본권 주체성을 정면으로 다룬 판례는 없다. 만약 이주노동자들을 포함한 외국인의 사회보장에 관한 헌법상 기본권(생존권적 기본권의 범주에 포함되는)의 주체성이 인정된다면 외국인의 사회보장에 대한 심각한 제한을 가하거나 이를 방치하고 있는 많은 국내법규에 대한 전면적인 검토의 계기가 될 수 있을 것이다.

사회보장과 관련된 생존권적 기본권은 인간의 존엄과 직결된다는 면에서 외국인의 생존권적 기본권 주체성을 인간의 존엄과 밀접한 관계를 가질 수밖에 없는 사회보장의 영역에서는 인정하여야 한다고 판단된다. 다만 사회보험의 경우에는 헌법재판소도 국민이 납부한 보험료의 사적 재산권성을 인정하여, 사회보험상의 수급권에 대하여 재산권의 성질도 있음을 인정하고 있으므로, 사회보험의 경우 외국인의 가입을 원천적으로 봉쇄하거나 가입 후에 부당하게 수급권을 제한하는 입법에 대해서는 헌법소원이 지금도 가능할 것으로 보인다. 예를 들어 국민연금에서 상호주의 원칙에 따라 외국인이 귀국하는 경우에 반환일시금을 완전히 부정하는 경우 등이 이에 해당될 가능성이 있다.

세계인권선언은 제25조에서 사회보장과 모자와 어린이의 특별한 보호를 규정하고 있다.

'제25조 1. 모든 사람은 식량, 의복, 주택, 의료, 필수적인 사회역무를 포함하여 자신과 가족의 건강과 안녕에 적합한 생활수준을 누릴 권리를 가지며, 실업, 질병, 불구, 배우자와의 사별, 노령, 그 밖에 자신이 통제할 수 없는 상황에서의 다른 생계결핍의 경우 사회보장을 누릴 권리가 있다.

2. 모자는 특별한 보살핌과 도움을 받을 권리를 가진다. 모든 어린이는 부모의 혼인 여부와 관계없이 동등한 사회적 보호를 향유한다.'

사회권규약의 경우 사회권위원회는 앞에서 언급한 당사국 의무의 성격에 관한 일반논평 제3호에서 비록 권리의 성격상 점진적 실현의 대상이라고 할지라도 이를 실천할 최소한의 핵심 의무는 모든 당사국에게 바로 부과된다고 해석하였다. 예를 들어 상당수의 사람들이 기본적 식량, 기본적 1차 진료, 기본적 주거, 기본적 교육 등에 관한 권리를 보장받고 있지 못하다면 이는 당사국의 의무위반이라고 보았다.

'제9조 이 규약의 당사국은 모든 사람이 사회보험을 포함한 사회보장에 대한 권리를



가지는 것을 인정한다.

제11조 1. 이 규약의 당사국은 모든 사람이 적당한 식량, 의복 및 주택을 포함하여 자기 자신과 가정을 위한 적당한 생활수준을 누릴 권리와 생활조건을 지속적으로 개선할 권리를 가지는 것을 인정한다. 당사국은 그러한 취지에서 자유로운 동의에 입각한 국제적 협력의 본질적인 중요성을 인정하고, 그 권리의 실현을 확보하기 위한 적당한 조치를 취한다.

제12조 1. 이 규약의 당사국은 모든 사람이 도달 가능한 최고 수준의 신체적, 정신적 건강을 향유할 권리를 가지는 것을 인정한다.

2. 이 규약당사국이 동 권리의 완전한 실현을 달성하기 위하여 취할 조치에는 다음 사항을 위하여 필요한 조치가 포함된다.

- (a) 사산율과 유아사망율의 감소 및 어린이의 건강한 발육
- (b) 환경 및 산업위생의 모든 부분의 개선
- (c) 전염병, 풍토병, 직업병 및 기타 질병의 예방, 치료 및 통제
- (d) 질병 발생 시 모든 사람에게 의료와 간호를 확보할 여건의 조성.

## (2) 개별 법률 체계

법률로 구체화된 한국의 사회보장 체계는 크게 사회보험, 공공부조, 사회복지서비스 등의 3가지의 범주로 나뉜다. 사회보장에 관한 기본적인 원칙을 정한 사회보장기본법 제3조에서는 사회보장을 '질병·장애·노령·실업·사망 등의 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 빈곤을 해소하며 국민생활의 질을 향상시키기 위하여 제공되는 사회보험·공공부조·사회복지서비스 및 관련복지제도를 말한다'고 규정하고 있다.

사회보험은 사회적 위험을 보험방식에 의하여 분산시켜 대처하는 방식이고, 공공부조는 국민의 부담 없이 국가나 지방자치단체가 조세 등을 재원으로 하여 빈곤층 등의 최저생활을 보장하는 것이다. 사회복지서비스 등은 상담·재활·직업소개 및 지도·사회복지시설이용 등을 제공하는 사회복지서비스와 보건·주거·교육·고용 등의 분야에서 인간다운 생활이 보장될 수 있도록 지원하는 각종 복지제도를 일컫는 관련복지제도 등을 말한다(동법 제 3조).

중요한 사회보험제도로는 국민연금보험<sup>48)</sup>, 국민건강보험, 고용보험, 산업재해보상보험 등이, 공공부조제도로는 국민기초생활보장제도, 의료급여제도 등이, 중요한 사회복지서비스 관련 법률로는 노인복지법, 아동복지법, 장애인복지법, 모자복지법, 모부자복지법, 영유아보육법 등이 있다. 넓게 보자면 초·중·고등교육법 등의 교육관련 법령도 이 범주에 포함될 수 있다.

따라서 ILO의 이주노동자의 관한 협약 중 사회보장에 관한 내용과 한국의 법령에 의한

48) 공무원, 군인, 사립학교교직원, 별정우체국직원은 각각 공무원연금, 군인연금, 사립학교교직원연금, 별정우체국직원연금과 같은 특수직역 연금에 의하여 규율된다. 특수직역 연금에 대한 논의는 일단 여기서 제외하고 주로 문제가 되는 국민연금에 국한하여 살펴기로 한다.

이주노동자의 사회보장의 내용은 구체적 비교는 위와 같은 범주에 따라 구체적으로 검토될 수 있다. 다만 이런 구체적 논의에 앞서 사회보장에 관한 일반법인 사회보장기본법과 이주노동자의 지위에 관한 기본법이라고 할 수 있는 외국인근로자법을 살펴볼 필요가 있다.

## 3. 한국의 이주노동자의 사회보장

### (1) 사회보장기본법과 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률

ILO 협약은 전술한 바와 같이 내외국인 평등대우를 사회보장에 관한 기본적인 원칙으로 규정하여 기존의 상호주의 원칙을 벗어나 이주노동자에 대한 사회보장의 범위를 확대하고 있지만 위 협약은 '합법적인' 이주노동자에 대하여 사회보장에 관한 대우를 차별하지 말 것을 규정하고 있고, 미등록 이주노동자의 사회보장에 관해서는 이렇다할 지침을 주고 있지 않다.

한국의 경우 법령상 이주노동자에 대한 사회보장에 관련한 일반적인 법률규정으로는 먼저 사회보장기본법상의 상호주의 원칙에 관한 규정이 있다.

'제8조(외국인에의 적용) 국내에 거주하는 외국인에 대한 사회보장제도의 적용은 상호주의의 원칙에 의하되, 관계법령이 정하는 바에 따른다.'

상호주의 원칙에 의하되 관계법령에 따라 다른 내용을 규정할 수 있음을 규정하고 있다. 즉 ILO의 규정취지와 달리 아직 한국은 사회보장에 관하여 상호주의 원칙을 기본원칙으로 규정하고 있다. 그러나 많은 이주노동자가 사회보장 법제가 제대로 정비되지 않은 후진국이나 개발도상국에서 오는 경우가 많고, 설사 그 나라에서 어느 정도 사회보장법제가 갖춰져 있더라도 그 나라의 사회보장법제에서 그 나라에 거주하는 한국국민에 대한 사회보장을 제대로 규정하지 않는 경우가 많다. 따라서 상호주의 원칙은 사실상 사회보장에 관한 대우에 있어 한국의 이주노동자들을 내국인 근로자와 차별하는 결과를 가져온다.

그리고 이주노동자에 대한 일반법이라고 할 수 있는 외국인근로자법은 사회보장에 관하여 별도의 일반적인 규정을 두고 있지 않다. 공적인 사회보장과 관련된 규정으로 제14조가 유일한데 이것도 국민건강보험과 관련된 기술적 문제만을 간단히 다루고 있다.

'제14조(건강보험) 사용자 및 그에 고용된 외국인근로자에 대하여 국민건강보험법을 적용함에 있어서는 이를 각각 동법 제3조의 규정에 의한 사용자 및 동법 제6조제1항의 규정에 의한 직장가입자로 본다.'

다만 사용자에 의한 차별금지에 관한 일반적인 규정이 있으나, 이는 국가나 지방자치단체에 의하여 이뤄지는 사회보장의 경우에는 실질적인 의미를 가지기 어렵다. 공적인 사회보장에 대한 규정을 두지 않는 대신 외국인근로자법은 사적 보험인 상해보험에 관한 강제가입만을 규정하고 있다. 국민건강보험의 적용 등의 방법으로 풀어야 할 문제를 사적 보험



형태의 상해보험에 대한 강제가입 제도로 부분적으로 대응한 입법으로 입법과정에서부터 많은 비판을 받은 제도이다.

'제22조(차별금지) 사용자는 외국인근로자라는 이유로 부당한 차별적 처우를 하여서는 아니 된다.

제23조(보증보험 등의 가입) ①사업의 규모 및 산업별 특성 등을 고려하여 대통령령이 정하는 사업 또는 사업장의 사용자는 그가 고용하는 외국인근로자에 대하여 임금체불에 대비한 보증보험에 가입하여야 한다.

②산업별 특성 등을 고려하여 대통령령이 정하는 사업 또는 사업장에서 취업하는 외국인근로자는 질병·사망 등에 대비한 상해보험에 가입하여야 한다.

③제1항 및 제2항의 규정에 의한 보증보험, 상해보험의 가입방법·내용·관리 및 지급 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.'

따라서 사회보장기본법과 외국인근로자법의 일반적인 규정에 의해서는 이주노동자의 사회보장이 제대로 이뤄지지 않고 있다고 볼 수 있다. 따라서 아래에서 살펴보는 구체적인 영역에 따른 개별법상의 명문의 규정과 해석이 중요한 의미를 갖게 된다.

## (2) 사회보험

### 1) 산업재해보상보험

산업재해는 외국인이 내국인과 거의 동등한 대우를 받는 유일한 사회보험 영역이다. 한국의 산업재해보상보험법제는 사업주가 보험료를 전부 부담하는 형식으로 이뤄져 있다. 이것은 사업주가 사업에 따른 이익을 향유하는 것과 함께 당해 사업으로 인하여 근로자에게 발생하는 재해, 질병의 위험에 대해서도 책임을 지는 의미를 갖는다. 근로자가 산업재해보상보험법상의 보상을 받기 위하여 일정한 기여를 할 필요는 전혀 없다. 또한 국가도 공적 기금을 산업재해보상보험법상의 급여를 지급하기 위하여 거의 투입하지 않고 있다. 따라서 당해 사업에 따른 재해 또는 질병의 위험에 내국인과 마찬가지로 노출되는 이주노동자와 내국인을 달리 취급할 아무런 합리적인 이유가 없다. 이것은 체류자격이 없는 불법체류 이주노동자의 경우에도 마찬가지이다.

그러나 노동부는 불법체류 이주노동자의 경우에는 기존에 지침을 통하여 산업재해보상보험법을 포함한 노동관계법상의 보호를 부정해 오고 있었다. 그러다가 불법체류 이주노동자인 아키노(Aquino L. 필리핀인)의 산업재해보상보험법상의 요양신청에 대한 요양불승인처분을 취소한 1995년의 대법원 판결<sup>49)</sup>을 계기로 모든 이주노동자에 대하여 산업재해보상보험법과 근로기준법에 의한 보호를 인정하고 있다.

산업재해보상보험법은 여전히 이주노동자 등의 외국인의 수급자격에 관한 아무런 명문의 규정을 두고 있지는 않다. 다만 외국인의 경우에도 수급자격이 인정된다는 것을 간접적으로 인정하는 규정을 시행령에 두고 있다.

49) 대법원 1995. 9. 15. 선고 94누12067 판결.

'산업재해보상보험법 시행령 제31조(장해급여의 등급기준 등) ⑥ 법 제42조제4항에서 "장해급여를 연금의 형태로 지급하는 것이 곤란한 경우로서 대통령령이 정하는 경우"라 함은 장해보상연금 수급권자가 다음 각호의 1에 해당하게 되어 장해보상일시금의 지급을 공단에 신청하는 경우를 말한다.

1. 내국인 수급권자가 국외로 이주하는 경우

2. 외국인 수급권자가 국내를 떠나게 되는 경우.

산업재해보상보험법 제42조 (장해급여) ① 장해급여는 근로자가 업무상의 사유에 의하여 부상을 당하거나 질병에 걸려 치유 후 신체 등에 장해가 있는 경우에 당해근로자에게 지급한다.

② 장해급여는 장해등급에 따라 별표 1에 의한 장해보상연금 또는 장해보상일시금으로 하되, 그 장해등급의 기준은 대통령령으로 정한다.

③ 제2항의 규정에 의한 장해보상연금 또는 장해보상일시금은 수급권자의 선택에 따라 이를 지급한다. 다만, 대통령령이 정하는 노동력을 완전히 상실한 장해등급의 근로자에 대하여는 장해보상연금을 지급한다.

④제3항의 규정에 불구하고 장해급여를 연금의 형태로 지급하는 것이 곤란한 경우로서 대통령령이 정하는 경우에는 장해보상일시금을 지급한다.'

장해급여는 업무상 재해를 당한 근로자에게 치료 후에도 장해가 남는 경우 그로 인한 일실수입 상실분을 보전해 주는 의미에서 지급된다. 원칙적으로 정기적인 연금의 형태로 지급되나 특별한 경우에는 장해보상일시금을 지급하도록 되어 있는데, 본국으로 돌아가는 이주노동자의 경우에 장해보상일시금을 수령할 수 있도록 규정하고 있다. 위의 입법방식은 산업재해보상보험법상의 수급권을 이주노동자에게 인정하는 것을 넘어서 이주노동자에게 실질적으로 동등한 대우를 해 주기 위하여 제도에 일정한 수정을 가한 형태로 다른 영역의 사회보장에 관한 개별법에서 채택되어야 할 입법방식이다.

위와 비슷한 취지에서 외국인에게 지급되는 유족급여의 경우 유족보상일시금을 지급하도록 규정하고 있다. 이주노동자가 사망한 경우 본국에 있는 유족에게 유족급여가 지급되는 경우에 적용될 수 있는 규정이다.

'산업재해보상보험법 제43조(유족급여) ①유족급여는 근로자가 업무상의 사유에 의하여 사망한 경우에 유족에게 지급한다.

② 유족급여는 별표 2에 의한 유족보상연금 또는 유족보상일시금으로 하되, 유족보상일시금은 유족급여를 연금의 형태로 지급하는 것이 곤란한 경우로서 대통령령이 정하는 경우에 한하여 지급한다.

동법 시행령 제32조(유족보상일시금의 지급) 공단은 법 제43조제2항의 규정에 의하여 다음 각호의 1에 해당하는 경우에는 유족보상일시금을 지급한다. 다만, 동일순위에 있는 수급권자중 제2호에 해당하지 아니하는 자에 대하여는 그러하지 아니하다.

1. 근로자의 사망 당시 법 제43조의2제1항의 규정에 의한 유족보상연금수급자격자(이하 "유족보상연금수급자격자"라 한다)가 없는 경우.

2. 근로자의 사망 당시 법 제43조의3제2항의 규정에 의한 유족보상연금수급권자(이하



유족보상연금수급권자"라 한다)가 외국에 거주하는 자인 경우.'

그리고 내외국민 동등대우의 원칙을 산업재해의 영역에 관철하기 위해서는 아래와 같은 사항들에 대한 입법이 이루어질 필요가 있다고 생각된다. 산업재해보상보험법의 경우 '1. 요양급여, 2. 휴업급여, 3. 장해급여, 3의2. 간병급여, 4. 유족급여, 5. 상병보상연금, 6. 장의비'의 여러 급여가 존재한다. 이런 개별적인 급여에 따라 이주노동자에게 실질적인 수급권을 보장하기 위한 별도의 입법을 통한 제도수정이 필요한지가 검토되어야 한다. 예를 들어 이주노동자가 요양이 장기화되어 본국으로 돌아가 치료를 받기를 원하는 경우 본국으로 돌아가서 요양급여, 휴업급여(또는 상병보상연금)를 받을 수 있도록 하는 방식에 대한 입법<sup>50)</sup>이 필요할 수도 있다.

또한 새로 신설된 간병급여도 치료 후에 간병이 필요한 경우 제공되는 급여로서 치료 후에도 지급된다는 면에서 장해급여와 유사성이 있으므로, 본국으로 귀환하는 이주노동자에게도 간병급여를 일시금의 형태나 또는 외국에서의 간병에 대한 실제 비용을 지불하는 방식을 도입할 필요가 있다.

## 2) 국민건강보험

국민건강보험법상의 급여를 받을 수 있는 자는 가입자와 피부양자로 나뉜다. 가입자는 모든 사업장의 근로자 및 사용자와 공무원 및 교직원으로 구성되는 직장가입자와, 직장가입자와 그 피부양자를 제외한 나머지만 지역가입자로 나뉘고, 피부양자는 직장가입자의 부양을 받는 배우자, 자녀 등 일정한 관계에 있는 자를 말한다. 따라서 이주노동자가 국민건강보험법의 적용을 받기 위해서는 지역가입자, 직장가입자, 직장가입자의 피부양자 중에 하나에 해당하여야 한다. 그런데 가입자의 등에 대하여 기본적으로 국내에 거주하는 국민이라는 용어를 사용하여 한국의 국적을 가질 것을 요건으로 하는 것으로 보인다.(동법 제5조)

그러나 동법 제93조, 동법 시행령 제64조, 시행규칙 제45조에는 외국인등의 경우에 특례를 인정하고 있다.

'동법 제93조(외국인등에 대한 특례) ① 정부는 외국정부가 사용자인 사업장의 근로자의 건강보험에 관하여 외국정부와의 합의에 의하여 이를 따로 정할 수 있다.

50) 이와 관련하여 산업재해보상보험법 시행규칙 제18조에서는 근로자가 국외에서 업무상 재해를 당하여 보험급여를 청구할 수 있도록 하고 있고, 이 경우 제21조에서 요양비를 당해 외국의료기관에 지급한 금액으로 인정하고 있다. 위와 같은 제도를 응용하여 국내에서 업무상 재해를 당한 근로자가 본국에 가서 돌아가 치료를 받는 경우 본국의 의료기관에 요양급여를 요양비로 지급하고, 본국의 근로자에게 휴업급여(또는 상병보상연금)를 지급하는 방식을 도입할 필요가 있다. 다만 요양급여의 경우 당해 외국의 의료기관의 공신력이 문제되는 경우 당해 외국의 지역별로 동법 제40조에 따라 요양급여를 받을 의료기관을 지정하여 현물급여를 하는 방법 등을 생각해 볼 수 있다.

시행규칙 제18조(국외에서 발생한 재해에 대한 보험급여의 청구) 근로자가 국외에서 업무상 재해를 당하여 법 제38조의 규정에 의한 보험급여를 청구하는 경우에는 재해발생에 관한 당해 외국의 공증서 또는 주재 공관장의 확인서를 첨부하여야 한다.

제21조(요양비산정) 제18조의 규정에 의한 근로자가 외국 의료기관에서 행한 요양에 대한 요양비의 산정은 제17조의 규정에 불구하고 당해 외국의료기관에 지급한 금액으로 한다. 다만, 제19조제2항의 규정에 의한 요양의 경우를 제외한다.

② 국내에 체류하고 있는 재외국민 또는 외국인으로서 대통령령이 정하는 사람은 제5조의 규정에 불구하고 이 법의 적용을 받는 가입자 또는 피부양자가 된다.

### 동법 시행령

제64조(외국인등 가입자) ① 법 제93조제2항의 규정에 의하여 직장가입자가 될 수 있는 외국인 및 재외국민은 직장가입자 적용사업장에 근무하는 자와 공무원·교직원으로 임용 또는 채용된 자로 한다.

② 법 제93조제2항의 규정에 의하여 지역가입자가 될 수 있는 외국인 및 재외국민은 제1항의 규정에 해당되지 아니하는 자중 다음 각호의 1에 해당하는 자로 한다.

1. 삭제
2. 「출입국관리법 시행령」 별표 1에 의한 외국인의 체류자격이 있는 자로서 보건복지부령이 정하는 자
3. 삭제
4. 국내에 3월 이상 거주한 재외국민(3월 이상 거주하지 아니하더라도 유학·취업 등의 사유로 3월 이상 거주할 것이 명백한 자를 포함한다)

### 동법 시행규칙

제45조(외국인 등의 적용신청 등) ① 영 제64조제2항 제2호의 규정에 의하여 지역가입자가 될 수 있는 외국인은 별표 7에 의한 체류자격을 가진 자로 한다.

② 외국인이 법 제93조제2항의 규정에 따라 가입자의 자격을 취득하고자 하는 때에는 별지 제27호서식의 외국인등자격취득신고서에 다음 각호의 서류를 첨부하여 공단에 제출하여야 한다.

1. 외국인등록증 사본, 외국인등록사실증명, 국내거소신고증 사본(「재외동포의 출입국과 법적지위에 관한 법률」 제2조제2호의 규정에 의한 외국국적동포에 한한다) 또는 국내거소신고사실증명(「재외동포의 출입국과 법적지위에 관한 법률」 제2조제2호의 규정에 의한 외국국적동포에 한한다)증 1부
2. 별표 8의 체류자격별 구비서류 1부(지역가입자로 자격을 취득하는 외국인에 한한다)
- ③ 재외국민이 법 제93조제2항의 규정에 의하여 가입자의 자격을 취득하고자 하는 때에는 별지 제27호 서식에 의한 외국인등자격취득신고서에 다음 각호의 서류를 첨부하여 공단에 제출하여야 한다.

1. 국내거소신고증 또는 국내거소신고사실증명 1부
2. 출입국에 관한 사실증명서 또는 여권 사본 1부
3. 소득명세서 등 보험료부과에 필요한 서류(지역가입자에 한한다) 1부

④ 외국인 및 재외국민인 가입자의 자격취득시기, 보험료의 부과표준 및 징수절차 기타 자격관리에 필요한 세부적인 사항은 보건복지부장관이 정하여 고시한다.

별표7 지역가입자가 될 수 있는 외국인의 체류자격(제45조제1항 관련)

1. 문화예술(D-1), 유학(D-2), 산업연수(D-3), 일반연수(D-4), 취재(D-5), 종교(D-6), 주재(D-7), 기업투자(D-8), 무역경영(D-9)
2. 교수(E-1), 회화지도(E-2), 연구(E-3), 기술지도(E-4), 전문직업(E-5), 특정활동(E-7), 연수취업(E-8), 비전문취업(E-9)
3. 방문동거(F-1), 거주(F-2), 동반(F-3), 재외동포(F-4), 영주(F-5). 다만, 예술·홍행(E-6)



자격에 해당되는 자와 동반(F-3)인 경우를 제외한다.’

위의 규정체계에 의하면 외국인 중 직장가입자가 될 수 있는 자와 지역가입자가 될 수 있는 자를 나누어 규정하고 있다. 직장가입자는 직장가입자 적용사업장에 근무하는 자와 공무원·교직원으로 규정하고, 지역가입자가 될 수 있는 자는 출입국관리법상의 체류자격을 요구하고 있다. 그리고 외국인인 직장가입자의 피부양자에 대해서는 이렇다할 제한을 가하고 있지 않다. 따라서 피부양자 자격은 가입자 자격이 있는 자와 동법 시행규칙 제2조 및 이에 따른 별표 15<sup>1)</sup>의 관계에 있는 자이기만 하면 어떠한 유형의 이주노동자인지와 상관 없이 피부양자로서 인정된다. 또한 피부양자 중 하나인 배우자와 관련하여 법률혼 배우자 뿐만 아니라 사실혼배우자도 인정해 주고 있는 것이 실무의 관행이다. 따라서 이주노동자(실사 미등록 이주노동자이더라도)인 자가 가입자 자격을 가진 내국인 또는 외국인과 사실혼관계에 있는 등의 경우에는 당해 이주노동자는 피부양자로서 국민건강보험법상의 각종 급여를 받을 자격을 가진다고 봐야 한다.

그리고 직장가입자의 경우에는 지역가입자와 달리 출입국관리법상의 체류자격을 요구하고 있지 않다. 따라서 모든 이주노동자 유형이 직장가입자로 가입할 수 있다고 봐야 한다. 미등록 이주노동자로서 사업장에서 일하는 자를 별도로 제외하고 있지 않기 때문이다. 지역가입자의 경우 명문으로 체류자격을 요구하는 것의 반대해석상 당연한 해석으로 봐야 한다. 다만 당연가입이 아니라 임의가입의 가능성이 있다는 것일 뿐이므로 임의가입하지 아니할 경우에는 보호를 받지 못한다. 실제로 이주노동자들이 보험에 가입하지 아니한 사례가 많다. 더구나 이주노동자 유형 중 산업연수생은 노동부지침에서 보호의 내용으로 건강보험의 적용을 열거하고 있지 아니하다고 한다.<sup>52)</sup>

업무상 재해, 질병 등의 사회적 위험은 언제나 발생가능하고, 또한 건강보험의 단기보험적 특징을 고려할 때 이주노동자의 경우에 당연가입이 아닌 임의가입으로 규정한 것은 내외국인 평등대우 원칙에 반하는 문제가 있을 수 있다고 보여 진다. 특히 이주노동자의 경우 거의 대부분 직장가입자가 될 것인데, 직장가입자의 경우 사업주가 보험료의 1/2을 부담해 주므로 상대적으로 이주노동자의 부담이 적어지므로 당연가입을 강제한다 하더라도 이주노동자에게 그렇게 큰 불이익을 주는 것은 아니라고 할 것이다. 더구나 미등록 이주노동자의 경우 법률의 해석상 임의가입이 가능하기는 하나 사업주와 이주노동자 모두 신분노출을 꺼리기 때문에 실제적으로 가입을 하는 일은 많지 않을 것으로 보인다. 다만 그럼에도 불구하고 미등록 이주노동자가 임의가입신청을 하는 경우 이를 거부하는 처분은 위법할 것이다<sup>53)</sup>.

51) 동법 시행규칙 제2조(피부양자 자격의 인정기준 등) ① 「국민건강보험법」(이하 "법"이라 한다) 제5조제3항의 규정에 의한 피부양자 자격의 인정기준은 별표 1에 규정된 부양요건에 해당하는 자(법 제93조제2항의 규정에 의한 외국인 및 재외국민을 포함한다)로서 보수 또는 소득이 없는 자로 한다. 이 경우 19세 미만의 미성년자 등 보건복지부장관이 정하여 고시하는 자는 보수 또는 소득이 없는 자로 본다.

52) 최홍엽, *supra note 15*, p. 162.

53) 그러나 이에 대하여 미등록 이주노동자는 외국인등록자격취득신고서와 외국인등록증 사본을 제출할 수 없기 때문에 건강보험의 적용을 받을 수 없으며 신분 노출 등을 감안할 때 논의의 실익이 없다는 견해가 있다. 하갑

지역가입자 또한 임의가입자인데 앞서 본 바와 같이 체류자격이 있는 자에 한하여 가입자 자격을 인정하고 있다. 그러나 체류자격이 있는 자이더라도 임의가입원칙이므로 보험료를 자신이 전액 부담해야 하는 지역가입자로서 국민건강보험에 가입할 경우가 많지는 않을 수 있다. 또한 비록 미등록 이주노동자이더라도 불법체류기간 동안 건강상 사회적 위험을 공적 사회보험을 통하여 보장받을 필요는 존재하고 건강보험료를 전액 자신이 납부함으로써 내국인과 다름없이 재정에 기여하므로 지역가입자에게 제외할 합리적인 이유는 없다고 보여 진다. 다만 이주노동자는 사업장에서 일하는 근로자이므로 동법 제6조 제2항 단서 및 동법 시행령 제10조에 의하여 제외되는 사업장이 아닌 한 대부분 직장가입자로 규율될 것이다.

이와 관련하여 1) 직장가입자이었던 이주노동자가 미등록 이주노동자가 된 경우, 2) 합법적 체류자격을 요하는 지역가입자와 관련하여 합법적 체류자격을 가지고 지역가입자로 국민건강보험에 가입했던 자가 그 후에 미등록 이주노동자가 된 경우 각각 국민건강보험법상의 가입자 자격의 인정여부 및 그 인정범위가 논란이 된다. 직장가입자는 앞서 본 바와 체류자격을 가입자의 자격요건으로 요구하지 아니하므로 근로자가 자기가 부담하는 보험료를 계속 납부하는 이상 가입자 자격을 인정받을 것이다. 그러나 일단 미등록 이주노동자가 되면 신분노출을 꺼리기 때문에 보험료 연체로 건강보험급여가 중지되는 경우가 많을 것이다.

지역가입자 임의가입 자격이 원칙적으로 체류자격이 있는 자에게 주어지므로 미등록 이주노동자가 된 경우 보험급여자격을 부정해야 한다는 견해가 있을 수 있다. 그러나 동법에서는 가입자 자격의 상실시기를 구체적으로 규정하고 있는데, 동법 제9조 제3항 제1호에서는 '3. 국내에 거주하지 아니하게 된 날의 다음 날'이라는 요건 외에 외국인의 가입자 자격 상실과 다른 규정을 두고 있지 않다. 또한 위 규정은 보험급여 자격 자체를 결정하는 중요한 규정이기 때문에 열거적으로 해석하여야 한다. 따라서 합법적인 체류자격을 가진 자가 미등록 이주노동자가 된 경우 바로 건강보험급여의 수급자격을 부정하는 것은 타당하지 않다. 다만 보험료를 납부하지 않는 등의 사유로 급여가 중지되는 경우에 한하여 수급권을 부정할 수 있을 것이다. 다만 이러한 논의는 학계나 실무에서 별로 이뤄지지 않고 있는 것으로 보이고, 아직까지 이러한 사례가 구체적으로 문제가 되어 공론화된 사례는 아직 없다. 다만 ILO 143호 협약 제9조 제1항 '과거 취업에 기인한 권리'를 추후에 미등록 이주노동자가 된 자에 대하여 부정하여서는 안 된다고 규정한 취지를 생각해 볼 때 위와 같이 새기는 것이 타당하다고 보여 진다. 피부양자의 경우에는 앞서 말한 대로 체류자격이 전혀 문제되지 않고 다만 가입자와의 인적관계만이 문제되므로 따로 이 부분을 논할 필요가 없다고 보인다.

### 3) 국민연금

「국민연금법 제102조(외국인에 대한 적용) ① 이 법의 적용을 받는 사업장에 사용되고 있는 외국인과 국내에 거주하는 외국인으로서 대통령령이 정하는 자를 제외한 외국인

래, 최태호, 외국인 고용과 근로관계, (서울: 중앙경제, 2005), p. 372.



은 제6조의 규정에 불구하고 당연히 사업장가입자 또는 지역가입자가 된다. 다만, 이 법에 의한 국민연금에 상응하는 연금에 관하여 외국인의 본국법이 대한민국국민에게 적용되지 아니하는 경우에는 그러하지 아니하다.

② 제1항 본문의 규정에 의하여 사업장가입자 또는 지역가입자가 된 외국인에 대하여는 제67조 내지 제69조의 규정을 적용하지 아니한다. 다만, 외국인의 본국법이 대한민국국민에게 제67조 내지 제69조의 규정에 의한 반환일시금에 상응하는 급여를 지급하도록 규정하는 경우에는 그러하지 아니하다.

제102조의2(외국과의 사회보장협정) 대한민국이 외국과 사회보장협정을 체결한 경우에는 이 법의 규정에 불구하고 국민연금의 가입, 연금보험료의 납부, 급여의 수급요건, 급여액 산정 및 급여의 지급 등에 관하여 당해 사회보장협정이 정하는 바에 의한다.

부칙 <제497호, 1995.8.4>

① (시행일) 이 법은 공포한 날부터 시행한다.

② (외국인 사업장가입자에 대한 경과조치) 이 법 시행 전에 종전의 규정에 따라 본인이 신청하여 사업장가입자가 된 외국인에 대하여는 제102조 제2항의 개정규정에 불구하고 이 법 시행 전에 가입했던 기간에 대하여 제67조 내지 제69조의 규정을 적용한다.

동법 시행령 제85조의2(당연적용에서 제외되는 외국인) 법 제102조제1항의 규정에 의하여 당연히 사업장가입자 또는 지역가입자가 되는 외국인에서 제외되는 자는 다음 각호와 같다.

1. 출입국관리법 제25조의 규정에 의하여 체류기간 연장허가를 받지 아니하고 체류하는 자
2. 출입국관리법 제31조의 규정에 의한 외국인등록을 하지 아니하거나 동법 제59조제2항의 규정에 의하여 강제퇴거명령서가 발부된 자
3. 출입국관리법시행령 별표1에 의한 외국인의 체류자격이 있는 자로서 보건복지부령이 정하는 자

제85조의3(외국인 가입자에 대한 반환일시금의 지급) 법 제102조 제2항 단서에서 "외국인의 본국법이 대한민국국민에게 제67조 내지 제69조의 규정에 의한 반환일시금에 상응하는 급여를 지급하도록 규정하는 경우"라 함은 외국인의 본국법에서 법 제45조 제1호 내지 제3호의 규정에 의한 급여에 상응하는 급여의 수급권을 취득하지 못하고 법 제67조 제1항 각 호의 1에 해당하게 되는 대한민국국민에게 당해 대한민국국민이 가입기간 중 납부한 연금보험료에 기초하여 산정한 일정금액을 일시금으로 지급하도록 규정하고 있는 경우를 말한다.

제85조의4(외국인에 대한 통지) 공단은 법 제102조 제1항의 규정에 의하여 당연히 사업장가입자 또는 지역가입자가 되는 외국인에 대하여 당해 외국인의 본국법이 대한민국국민에 대하여 법에 의한 국민연금에 상응하는 연금에 관한 법률을 적용하는 경우에는 당연히 국민연금가입자가 된다는 사실과 법에 의한 반환일시금에 상응하는 급여를 지급하지 아니하는 경우에는 반환일시금을 지급하지 아니하게 된다는 사실을 통지하여야 한다.

동법 시행규칙 제55조(당연적용에서 제외되는 외국인의 체류자격) 영 제85조의2 제3호

의 규정에 의하여 당연히 사업장가입자 또는 지역가입자가 되는 외국인에서 제외되는 외국인의 체류자격은 별표와 같다.

제55조의2(외국인 가입자의 자격취득 신고) 법 제102조 제1항의 규정에 따라 외국인이 사업장가입자의 자격 또는 지역가입자의 자격을 취득한 경우에는 다음 각호의 구분에 따라 신고를 하여야 한다.

1. 사업장가입자의 자격을 취득한 경우 : 사용자가 별지 제26호서식의 외국인사업장가입자자격취득신고서를 공단에 제출
2. 지역가입자의 자격을 취득한 경우 : 당해 외국인이 별지 제27호서식의 외국인지역가입자자격취득신고서를 공단에 제출

[별표] 당연적용에서 제외되는 외국인의 체류자격(제55조관련)

1. 문화예술(D-1), 2. 유학(D-2), 3. 산업연수(D-3), 4. 일반연수(D-4), 5. 종교(D-6), 6. 방문동거(F-1), 7. 동반(F-3), 8. 기타(G-1)

국민연금보험법은 유일하게 일정범위의 외국인을 당연가입대상으로 정하고 있다. 다만 그 범위에서 산업연수생과 미등록 이주노동자는 제외된다(동법 시행령 제85조의 2, 시행규칙 별표 참조). 즉 고용허가제하의 이주노동자, 연수취업생과 정주외국인만이 그 적용대상이 된다.

그리고 외국인의 반환일시금 수급권과 관련하여 상호주의 원칙을 적용하여 당해 외국에서 대한민국 국민에서 반환일시금에 상응하는 연금액을 지급하는 경우에 한하여 이를 인정하고 있다. 이는 재산권적 성질을 가지는 국민연금 수급권에 대한 중대한 제한에 해당한다. 재산권을 상호주의 원칙을 적용하기 위하여 전면적으로 제한하고 있다(국민연금법 제102조 제2항). 그러나 이 조치는 과거 한국의 상사주채권 등이 외국의 공적 연금에 가입하고 수급자격에 필요한 기간을 채우지 못하고 귀국하는 경우 반환일시금도 받지 못하고 돌아온 경우를 고려한 것으로서 그 취지가 이해가 되기는 하나, 국가간의 상호주의 원칙을 적용하기 위하여 해당 국가 국민의 재산권을 전면 부인한다는 점에서 위헌의 소지가 있다고 보인다.

국민연금 적용여부를 조산한 11개국 중 외국인에 대해 적용을 제외하고 있는 국가는 남아공화국, 네팔, 러시아, 리투아니아, 미얀마, 방글라데시, 베트남, 사우디아라비아, 싱가포르, 우크라이나, 이집트, 통가, 터키, 파키스탄, 피지, 몰디브, 시에라리온 등 17개국이다. 사회보장협정 체결로 국민연금 가입에 제외되는 국가는 미국, 캐나다, 독일, 영국, 네덜란드, 중국 등 6개국이다(중국은 파견근로자, 자영업자에 한하여 면제된다. 따라서 비전문취업(E-9) 체류자격을 가진 자는 면제 대상에 해당하지 아니한다). 나머지 88개국의 외국인은 국민연금에 가입하여야 한다. 이 중 출국 시 반환일시금이 지급되는 국가는 가나, 말레이시아, 버뮤다, 스위스, 엘살바도르, 이탈리아, 스리랑카, 인도네시아, 카자흐스탄, 케냐, 트리니다드토바고, 홍콩 등 12개국이다<sup>54)</sup>.

54) 하갑래, 최태호, supra note 53, p. 373.



4) 고용보험

「고용보험법 제8조(적용제외 근로자) 다음 각호의 1에 해당하는 근로자에 대하여는 이 법을 적용하지 아니한다.

- 1. 65세 이상인 자
- 2. 소정근로시간이 대통령령이 정하는 시간 미만인 자
- 5. 국가공무원법 및 지방공무원법에 의한 공무원
- 6. 사립학교교직원연금법의 적용을 받는 자
- 7. 기타 대통령령이 정하는 자

동법 시행령 제3조 (적용제외 근로자) ① 법 제8조 제2호에서 "소정근로시간이 대통령령이 정하는 시간 미만인 자"라 함은 1월간의 소정근로시간이 60시간 미만인 자(1주간의 소정근로시간이 15시간 미만인 자를 포함한다)를 말한다. 다만, 생업을 목적으로 근로를 제공하는 자중 3월 이상 계속하여 근로를 제공하는 자 및 법 제2조 5호의 규정에 의한 일용근로자를 제외한다.

② 법 제8조 제7호에서 "대통령령이 정하는 자"라 함은 다음 각호의 자를 말한다.

- 4. 외국인 근로자. 다만, 다음 각목의 1에 해당하는 자를 제외한다.
  - 가. 출입국관리법시행령 제12조의 규정에 의한 외국인의 체류자격 중 주재(D-7)·기업투자(D-8) 및 무역경영(D-9)의 체류자격을 가진 자(법에 의한 고용보험에 상응하는 보험료 및 급여에 관하여 당해 외국인의 본국법이 대한민국 국민에게 적용되지 아니하는 경우를 제외한다)
  - 나. 출입국관리법시행령 제23조 제1항의 규정에 의한 취업활동을 할 수 있는 체류자격을 가진 자중 비전문취업(E-9)의 체류자격을 가진 자
  - 다. 출입국관리법시행령 제23조 제1항의 규정에 의한 취업활동을 할 수 있는 체류자격을 가진 자중 비전문취업(E-9)의 체류자격을 가진 자가 아닌 자(노동부령이 정하는 바에 따라 보험가입을 신청한 자에 한한다)
  - 라. 출입국관리법시행령 제23조 제2항 제1호의 규정에 해당하는 자(노동부령이 정하는 바에 따라 보험가입을 신청한 자에 한한다)
  - 마. 출입국관리법시행령 제23조 제2항 제2호의 규정에 해당하는 자
  - 바. 출입국관리법시행령 제23조 제3항의 규정에 해당하는 자(노동부령이 정하는 바에 따라 보험가입을 신청한 자에 한한다)
  - 사. 출입국관리법시행령 제23조 제4항의 규정에 해당하는 자

5. 별정우체국법에 의한 별정우체국 직원

동법 시행규칙 제4조 외국인의 가입 등 신청) 사업주는 그가 사용하고 있는 외국인 근로자가 「고용보험법 시행령」(이하 "령"이라 한다) 제3조제2항 제4호 다목·라목 또는 바목의 규정에 따라 보험에 가입하고자 하는 경우에는 별지 제1호의2서식의 외국인가입신청서에 외국인등록증사본을 첨부하여 당해 사업의 소재지를 관할하는 직업안정기관의 장(이하 "소재지 관할 직업안정기관의 장"이라 한다)에게 제출하여야 한다. 보험에 가입된 외국인 근로자가 보험으로부터 탈퇴하고자 하는 경우에도 또한 같다.

고용보험법에서는 원칙적으로 외국인의 적용을 배제하고 있다. 다만 연수취업생 등 동법

시행령 제3조 제2항 제4호 단서에 해당하는 경우에 예외를 인정하고 있다. 연수취업생과 정주의국민에게 임의가입자격이 인정되고 산업연수생과 미등록 이주노동자는 제외되고 있다.

임의가입주의는 우리나라 산업연수생 제도 등의 이주노동자 정책이 정주를 허용하지 않고 몇 년 동안의 단기간의 취업만을 인정하므로 실업 등의 위험에 빠질 위험이 적다는 점을 고려한 것으로 보인다. 그러나 이주노동자도 실업의 위험에 빠질 위험은 있다. 특히 산업재해를 당한 이주노동자가 요양 후 체류기간이 끝나기 전에 겪게 되는 실업의 문제는 매우 심각한 문제이다. 최소한 산업재해를 당한 이주노동자가 실업을 당한 경우 재고용과 실업기간 동안의 급여를 보장하기 위한 별도의 적극적인 입법이 필요하다고 판단된다. 그리고 연수취업생과 비교하여 합법적인 산업연수생의 경우에 고용보험법의 적용을 제외할 합리적인 이유는 없어 보인다.

(3) 공공부조

개별 수급자의 기여 없이 조세를 재원으로 이뤄지는 공공부조에는 국민기초생활보장법에 의한 국민기초생활보장제도와 의료급여법에 의한 의료급여 제도가 있다. 두 제도 모두 자산조사에 근거하여 일정한 수준 이하의 빈곤층에게 생계유지와 의료적 서비스를 받기 위한 급여를 지급하고 있다. 그러나 위 두 가지의 법은 국민이라는 표현을 써서 국민에게만 그 수급자격을 인정하고 외국인에 대한 이렇다할 규정을 두고 있지 않다. 따라서 이주노동자의 경우에도 모든 수급자격을 부인하는 것이 현행법과 실무의 관행으로 보인다.

이와 관련하여 생계급여, 의료급여 등은 국적과 관계없이 필수적으로 지급되어야 한다는 학계 등에서 강한 비판이 존재하고 있다<sup>55)</sup>. 이와 관련하여 사회보장기본법의 상호주의 원칙마저도 배제되는지가 문제된다. 즉 외국에서 한국 국민에 대하여 일정한 공공부조를 인정하는 경우 우리나라가 당해 외국 국가의 국적을 가진 이주노동자에게 공공부조를 인정해야 하는지가 문제된다. 그러나 대부분의 이주노동자가 사회보장제도가 제대로 정비되지 아니한 국가에서 들어와서 이런 문제가 발생할 가능성은 많지 않고, 실제로도 구체적으로 문제가 된 사례는 보이지 않는다.

그리고 응급의료와 관련하여서는 응급의료에 관한 법률상 보호를 이주노동자가 받을 수 있는지가 문제된다. 보건복지부는 근래까지는 이를 이주노동자에게 실무상 인정하지 않고 있다가 2000년 후반기부터 불법체류 외국인과 행려병자에게까지 응급의료에 관한 법률을 적용하기로 정책을 변경하였다. 이 법에 따라 의료기관은 응급한 진료를 필요로 하는 이주노동자의 진료를 거부하지 못하고, 만약 나중에 응급진료비를 지급받지 못한 경우 미수금을 응급의료기금에서 대불받을 수 있다. 2001년의 예를 들면 한 해 동안 15명 내외의 외국인에 대하여 응급의료비를 대불한 사례가 있다고 한다<sup>56)</sup>.

55) 전광석, 장기 체류 외국인의 사회보장제도, 법제연구 제24호(2003), p. 69.

56) 최홍엽, *supra note 15*, pp. 170-171 참조.



#### (4) 사회복지서비스 등

노인복지법, 아동복지법, 장애인복지법, 모자복지법, 모부자복지법, 영유아보육법 등의 각종 사회복지서비스 관련법상의 혜택이 외국인에게 인정되는지 여부는 아직 논의조차 시작되지 아니한 것으로 보인다. 위 각각의 법률들은 노인, 아동, 장애인, 모자, 모부자 등의 사회복지서비스를 받을 자격이 있는 자를 정의하고 있는데, 여기에는 국민이나 기타 국적을 요한다는 명문의 규정은 존재하지 않는다. 그리고 외국인의 노인, 아동, 장애인, 모자, 모부자 등에 해당하는 경우에 위 법상의 각종 혜택을 인정할지에 대해 침묵하고 있다. 또한 사회복지기본법상의 상호주의를 구체적으로 이 분야에 적용한 논의도 보이지 않는다. 상호주의 원칙의 추상성과 구체적 문제에서의 무력함과 문제점이 드러나는 부분이다.

그러나 실제로 이와 관련하여 많은 문제가 발생할 수 있다. 예를 들어 산업재해를 당한 이주노동자가 장애인복지법상의 장애수당을 청구하는 경우, 한국 국적을 가지지 않는 화교 등의 정주의국인이 노인수당을 청구하는 경우, 아이를 낳은 이주노동자 가족이 영유아 보육법상의 보육비 지원을 청구하는 경우, 이주노동자 가족의 아동이 학대를 당하는 경우 등등의 문제가 얼마든지 발생할 수 있다.

따라서 조속한 시일 내에 내외국민 평등대우의 원칙에 기반을 둔 입법이 필요하다. 다만 그 구체적인 급여의 성질과 취지에 따라 일정한 제한을 가할 필요는 있을 것이다. 그러나 그 원칙은 당해 급여의 취지, 성질에 따른 제한이어야 할 것이고 상호주의 원칙의 기계적인 적용을 위한 것이 되어서는 안 된다. 그리고 입법이 이뤄지기 전까지는 적극적인 해석을 통하여 이주노동자에게 보장할 필요가 있는 사회복지서비스의 수급자격을 인정하는 것이 필요하다. 예를 들어 아동복지법의 아동학대방지에 관한 부분이나 모자보건법상의 모자보건에 관한 사항 중 일정조치는 해석을 통하여 모든 유형의 이주노동자에게도 인정될 필요가 있다.

#### V. 결론

한국의 이주노동자의 인권 보호는 헌법과 국내에서 구속력을 가지는 국제인권법의 내용도 충분히 반영하지 못하고 있다. 근로자성의 인정, 노동3권의 인정 등 명문의 규정상, 그리고 법령의 해석상 당연히 인정되어야 하는 권리들도 상당한 저항에 부딪쳐왔고 부딪치고 있는 것이 현실이다.

그리고 한국 법령상 현재의 이주노동자에 대한 사회복지의 수준은 상호주의 원칙에서 벗어나지 못하고 있고, 또한 사회보험 중 산업재해보험을 제외한 다른 사회보험은 다양한 형태의 사회적 위험에 대하여는 이주노동자에게 사실상 별다른 보장을 해주지 못하고 있다. 그리고 공적 부조에 대해서는 국적이 없는 자의 수급권을 전면적으로 부정하는 듯한 입법

형태를 취하여 사회복지기본법상의 상호주의 원칙도 고려하지 아니한 것으로 보인다.

이러한 상황을 해결하기 위한 입법이 시급히 필요하다. ILO 협약 등의 국제기준을 참고하여 이주노동자의 노동법적 지위와 사회보장에 대하여 체계적으로 정리해나가는 것이 필요하다. 입법부의 적극적 조치가 필요하지만 행정부도 현재의 입법 하에서 적극적인 해석과 법집행을 해줄 것이 요망된다. 그리고 국내법적 효력을 가지는 국제인권법의 제 규정들의 의의를 재확인하고 ILO 협약 등의 기준을 적극적으로 검토하여야 할 것이다.



## 이주노동에 대한 국제건설목공노련의 정책과 활동

이진숙(IFWBB)

### 서론

이주노동자에 대한 정의는 아주 다양하다. 이 발표문은 건설사업장에서 일하기 위해 일시적으로 고국을 떠난 이주노동자에 초점을 두고 있으며, 영주권이나 시민권 취득을 위해 타국으로 이주한 노동자들의 상황은 다루지 않기로 한다.

오늘날, 우리는 지구화 시대에 살고 있다. 우리는 더 이상 한 국가 내의 기업이 아닌, 국경을 넘나들며 활동하는 거대 기업들을 상대로 하고 있다. 이 기업들은 노동자들의 희생을 통해 최대 이윤을 추구하기 위해 이 국가 저 국가로 쉽게 이동한다. 어떤 기업들은 자기 기업의 이윤이 한 국가의 국민총생산을 능가하기도 한다. 예컨대, 가장 반노조 정책을 취하고 있는 월마트는 세계에서 가장 큰 기업이다. 각국 정부들은 더 이상 경제, 사회, 정치, 외교 정책들을 수행하는데 있어 자율적이지 못하며, 모든 정책들의 결정은 기업들의 정책과 활동에 크게 의존한다. 포춘지 선정 500대 기업이 세계를 지배하고 있다 해도 과언이 아니다.

지구화와 신자유주의적 정책들의 결과로, 노동자들의 기본권은 세계 각국에서 심각하게 축소되고 있다. 전지구적 경쟁에 직면하여, 기업들은 구조조정, 하청, 비정규직노동자 및 이주노동자 등을 이용하고 있으며 좀더 값싸고 고분고분한 노동력이 있는 곳이면 어디든지 달려가고 있다.

더 많은 정부들이 노동법을 약화시키며 새로운 형태의 법률을 도입하고 있고, 노동자들의 기본권을 원천적으로 제한하는 수출자유지역을 건설한다. 풀타임 정규직 노동자를 대신하여 노동유연성을 강화하고 있고, 노동자들의 안전을 보장하는 사회안전망 시스템을 침해하고 있다.

건설산업의 경우 노동력 유연화 전략들은 하청업체를 통한 고용, 그리고 일시적 혹은 불완전 고용의 증가를 결과하고 있다. 하청의 증가와 일시적 노동의 증가는 노동자들의 권리를 무시하는 영세업체의 증가를 결과하고 있기도 하다. 이에 따라, 노동자들은 임금, 고용안정, 노동시간, 건강 및 안전, 사회보험 및 기타 수당들에 있어 매우 낮은 수준의 조건을 감수할 수밖에 없게 되었다. 노동자들의 대부분은 시간제이거나 계절적 고용에 처해있다.

건설산업의 이 같은 분절화는 '사용자-노동자' 관계에 기초한 전통적 노사관계를 파괴시킴으로써 노조 조직력과 단체협상에 있어서도 부정적 영향을 미치고 있다. 전통적 노사관계



를 바탕으로 형성된 보호체계 밖으로 밀려나는 노동자들의 수는 점점 더 증가하고 있다.

## 이주노동의 물결

뿐만 아니라, 사용자들은 이주노동자들을 고용하기 시작했는데, 이들 이주노동자들의 일부는 정부가 주도하는 인턴십제나 훈련생 제도를 통해서 공급되거나, 민간 모집기관들을 통해 공급된다. 이주노동자들은 이중적 형태의 차별을 겪고 있는데 하나는 인종차별이고, 다른 하나는 법적 차별이다. 비합법노동자일 경우 법적 차별은 더욱 심각하다. 건설업은 저임금 국가들로부터 이주노동자들을 고용하는 오랜 전통을 가지고 있는데, 이러한 현상은 더욱 증가하고 있으며 전보다 훨씬 더 다양한 형태를 취하고 있다. 예를 들면, 1970년대와 1980년대의 많은 한국의 건설노동자들은 중동국가들 및 독일, 멕시코 등지로 떠나 노동했다. 오늘날에는 중국, 러시아, 필리핀, 그리고 여러 동남아시아 국가들의 노동자들이 한국의 건설현장에서 일하기 위해 이주해 오고 있다. 홍콩이 중국으로 반환되기 이전에는 많은 이주노동자들이 홍콩으로 일자리를 찾아 갔으나, 오늘날에는 홍콩의 건설노동자들이 오히려 마카오나 중국 본토로 떠난다.

이주노동자들은 심각한 문제들에 직면한다. 그들은 종종 유사한 노동을 하면서도 현지 노동자들보다 낮은 임금을 받으며, 열악한 노동조건에 처해진다. 비합법 노동자들은 사회보험의 혜택을 받지 못하며 이민국으로부터의 발각과 추방위협으로 인한 항시적인 공포 속에서 살아간다. 그들은 어떠한 정치적 권리도, 노동조합 결성 권리도 갖지 못하며, 노동조합에 가입할 수조차 없는 경우도 허다하다.

이주노동이 유입되는 국가의 노동자들과 노조들은 이주노동으로 인한 문제들을 인지하고 있는데, 그들은 종종 이주노동자들을 잠재적 파업파괴자, 혹은 자신들의 일자리를 빼앗아가는 위협적인 존재들로 간주하기도 한다. 그들은 이주노동자들이 노조가입을 꺼리며, 단체협상에 부정적 영향을 미치고, 사회적 분열의 원천이라 생각하기도 한다.

이주노동자들도 다른 어느 노동자들과 같은 권리를 갖고 있다. 그들은 상품처럼 취급되지 말아야 한다. 우리는 이주노동자들의 임금과 노동조건을 향상시키기 위해 그들을 조직하고 그들과 함께 일해야 한다. 그렇게 해야만 국내 노동자와 이주노동자간의 간극은 줄어들 수 있다. 국제건설목공노련(IFBWW)은 이주노동은 계속될 것이라는 것을 인정하고 있다. 우리 역시 이주노동은 모든 산업 분야에서 계속될 것임을 알고 있다. 따라서, 이주 노동은 노조조직들과 노동조건에 계속해서 영향을 미치게 될 것이다.

많은 국가들이 노동자 수출을 통해 외화를 벌어들여야 하기 때문에 정규직과 비합법 이주 노동자의 수는 지속적으로 늘어날 것이다. 따라서 보다 더 많은 이주노동자들을 돕기 위해, 그리고 기존에 획득한 노동기준의 침해를 막기 위해, IFBWW를 중심으로 전지구적 차원의 노조간 협조를 강화하는 것은 매우 중요하다.

## 이주노동에 대한 IFBWW의 정책 - 권리 보장

IFBWW는 이주노동자와 관련된 모든 정책들은 권리에 기반하여 만들어져야 한다고 믿고 있다. 작년 6월 ILO 회의에서 IFBWW 사무총장인 아니타 노막(Anita Normak)은 IFBWW의 목표는 이주노동으로 인한 혜택을 노동력 송출국가와 유입국가, 이주노동자와 현지노동자가 고르게 누리도록 하는 것이라고 밝힌바 있다. 이러한 목표를 이루기 위해 우리는 이주노동자와 현지노동자를 막론한 모든 노동자들이 동등한 대우와 기회 및 동등한 법적 보호를 받도록 하는 '이주노동에 대한 권리보장적 접근'을 요구하고 있다.

이는 또한 이주노동자들이 특히 불이익을 받는 부문들에 특별한 관심을 기울여야 한다는 것을 의미한다. 이들 부문들은 저숙련 이주노동력을 저임금과 극도로 열악한 노동조건 하에서 사용하는 부문들이다. 노동조합들은 이주노동자들이 임금과 노동조건, 단체협약과 노조가입권, 사회보험과 세제혜택 등에 있어 현지 노동자들과 동등한 대우와 기회를 누릴 수 있도록 하는 노동법과 규칙들의 마련을 위해 힘써야 한다. 간단히 말해서, 우리들은 노동자들과 그들의 인권을 존중하는 이주노동정책을 마련해야 한다.

## 비합법 이주노동

IFBWW가 관심을 갖는 또다른 영역은 비합법 이주노동이다. 건설산업에서는 현지 건설 노동자를 대체하는 비합법 노동자들의 비율이 점점 높아지고 있는 실정이다. 왜냐하면 비합법 이주노동자들은 저임금과 열악한 노동조건 하에서라도 일하고자 하기 때문이다. 우리는 비합법 이주노동은 결코 노동자들 자신의 선호에 의해 선택하는 것이 아님을 명심해야 한다.

노동력수입 금지 정책, 엄격한 국경 단속과 강제추방 등은 비합법 이주노동을 감소시키는데 실패해왔다. 사실, 이러한 정책들은 인신매매 망을 강화시킴으로써 문제를 더욱 악화시켜오기까지 했다. 비합법 이주 노동자들의 문제, 그들에 대한 각종 학대들을 시정하기 위해서는 이주노동에 대한 심도있고 창의적인 접근을 필요로 한다. 부연컨대, 이러한 정책들은 미국, 캐나다, 영국, 일본 등 많은 나라들처럼 '안보'를 강조하는 접근을 취할 것이 아니라, '권리'에 기초한 접근을 취해야 한다.

911이후의 미국 이민정책이 더 이상 사법부 업무가 아니라 국토방위청 산하 업무로 전환되었다는 사실을 주목해야 한다. 미국 국토방위청은 911 이후 국가안보를 목적으로 설립된 정부기구이다. 뿐만 아니라, 이주정책은 국무부 관리하에 있는데 이는 이주노동이 노동문제가 아니라 국가안보의 문제로 간주되는 것을 재삼 확인시켜주는 것이다.

## "해외파견 노동자들(Posted Workers)"

IFBWW는 또한 사용자들의 요청에 의해 제한된 시기 동안만 타국에서 일하는 피고용인의



경우에 대해서도 주목해야 한다고 강조한다. 이러한 고용은 건설산업에서 매우 흔한 형태로서 우리는 이러한 노동자들을 “해외파견 노동자들”이라고 부른다. 이들은 종종 유사한 일을 하는 현지 노동자들에게 적용되는 혜택과 권리들에서 누리지 못하고 있다. 우리는 이들 “해외파견 노동자들”이 이주노동자에 대한 ILO 협약 143조(이주노동자 보충 조항, 1975)의 범위를 벗어나 있기 때문에 현지 노동자들과 동등한 대우와 기회가 주어지지 못한다는 사실에 주목하고 있다.

이 이슈는 서비스 무역에 관한 일반 협정(GATS)에 대한 WTO 협상에서 다루어져야 한다. 자연인의 일시적 이동에 관해 다루고 있는 GATS의 Mode 4에 따르면 사용주는 일시적으로 자신이 고용하고 있는 노동자들을 외국에 파견할 권리를 가지고 있다. GATS의 Mode 4는 세계 서비스업의 1%에 해당하는 영역을 다루고 있고, 대부분 숙련 노동자들을 대상으로 하고 있다. 그러나 현재 논의중인 GATS의 Mode 4는 몇몇 나라에서 해당 노동자의 범위를 비숙련 노동자들로 확대하려 노력중인 만큼 건설산업과 목재산업 노동자들의 일시적 이주를 확대시킬 것으로 예상된다.

GATS의 Mode 4의 문제는 해외파견 노동자들의 권리를 보호하지 않음으로써 그들이 현지 노동자들과 동등한 혜택과 권리를 누릴 수 없게 한다는 것, 따라서 고용주들이 자국내 임금수준과 각종 혜택들을 침해하는데 사용될 수 있다는 데에 있다. 이러한 상황을 분명히 하기 위해 IFBWW는 해외파견 노동자들을 받아들이는 국가의 노동조건이 송출국의 노동조건에 비해 나을 경우, 반드시 현지 노동조건이 기준이 되어야 한다는 것을 보장해야 한다는 캠페인을 전개하고 있다.

최근 제네바에서 개최된 노동이주에 대한 ILO 삼자간 전문가 회담 (ILO Tripartite Meeting of Experts on Labor Migration)에서는 이주에 대한 비구속적 다자간 협약이 논의되었다. IFBWW는, 앞으로 전개될 WTO 협상들에 대한 우리들의 관심을 천명하기 위해, 기존의 국내 노동관련 법률들과 단체협약들의 유지를 전제로 하는 수정안을 제시하였다.

2003에 IFBWW는 “이주노동과 관련한 건설, 삼림, 목재 노동자들에 대한 착취”라는 보고서를 출판하였다. 그 보고서에 제시된 전략들은 IFBWW 가입국가 노조들이 이주노동자 문제에 대응하여 채택해온 정책들을 조사한 결과들이다. 그것들은 아래와 같다.

1. 이주노동자들에 대한 노조의 관심을 증가시키고 인종차별주의 및 외국인혐오주의에 대항하는 캠페인을 지속할 것
2. 이주관련 정보와 데이터들을 IFBWW를 중심으로 수집하고, 이주노동자 송출국가와 유입국가간 정보교환을 할 것
3. 국가적, 지구적 차원에서 적절한 법률과 보호정책들을 마련할 것
4. 이주노동자들의 노조가입과 단체협약적용을 도모할 것
5. 이주노동자들을 조직하고 출신지와 국적을 불문하고 동일노동 동일임금정책을 보장할 것

### 스웨덴 건설노동조합(BYGGNADS) 사례연구

최근 IFBWW는 회원조직인 스웨덴 건설노련과 함께 라트비아 건설회사인 L&P Baltic Bygg AB에 대항하는 투쟁을 전개해오고 있다.

스웨덴 노사관계의 기본 원칙은 사용주와 노조간의 단체협약 준수에 있다. 스웨덴식 단체협약 모델은 오랜 세월 동안에 걸쳐 확립된 “대화”의 산물이며, 스웨덴 노동자들은 이 점을 매우 자랑스럽게 여기고 효과적이라 생각하고 있다. 사회적 파트너들간에 전국적 차원의 협약을 만들고 그 협약은 사용주와 노동자 양 측을 위한 안정기제로 작용한다.

2004년 6월, 본사를 라트비아에 두고 스웨덴에서 하청건설업체로 사업하고 있는 L&P Baltic Bygg AB사는 스웨덴 건설노조와의 단체협약 조인을 거부하였다. 그대신 회사는 라트비아 건설노조와 단체협약을 맺었고, 따라서 스웨덴 노조와의 또다른 단체협약은 불필요하다고 주장하였다. 그러나, 회사가 스웨덴 건설노련과의 협약을 거부한 진정한 이유는 스웨덴에 파견나온 라트비아인 노동자들에게 스웨덴 건설노동자들이 누리는 노동조건을 제공하는 것을 원치 않았기 때문이었다.

스웨덴 건설노련에 따르면, 라트비아 회사의 이러한 행위는 노동력 유입국의 노동법과 노동시장 규칙을 준수하도록 권하고 있는 유럽연합의 지시사항에 대한 위반 행위이다. 회사는 라트비아 노조와의 협약이 유효하다는 것을 강력하게 주장했고, 라트비아 정부와 사용자단체들, 그리고 노조운동의 약화를 기도하고 있는 스웨덴의 보수 정당들로부터 지지를 받았다. (스웨덴 건설산업 노동자의 조직률은 80%가 넘는다).

2004년 11월, 스웨덴 건설노련은, 최후의 수단으로, 회사 출입문을 봉쇄하였다. 스웨덴 헌법에 따르면, 노조는 단체협약 조인을 거부하는 회사에 대해 단체행동을 취할 수 있다. 불행하게도, 회사는 스웨덴 건설노련과 갈등을 해결하지 않은채 파산선언을 했고, 스웨덴 건설노련이 노동과 서비스의 자유로운 이동을 보장하는 유럽연합의 규약을 위반했다며 스웨덴 산업법원과 대법원에소송을 제기했다. 회사는 소송에서 패소했으나, 다시 유럽사법재판부에 소송을 제기했다.

라트비아 회사와 스웨덴 건설노련과의 싸움은 노동과 자본의 자유로운 이동을 추구하면서, 동시에 노동자들의 권리를 보장하는 “사회적 모델”을 지키고자 하는 유럽연합 내부의 본질적인 모순을 그대로 보여주는 사건이다.

이 사건은 현재 검토중인 유럽연합 서비스 규약(Service Directive)이 유럽연합 내부에 불러일으킬 문제들을 예상케 해주는 것이기도 하다. 서비스 규약은 광고, 무역, 건설, 통신, 금융서비스 등 모든 서비스관련 산업들에 대한 시장 자유화를 목적으로 하는 것으로서 송출국의 노동법만을 인정토록 하고 있다. 이 서비스 규약은 스웨덴 건설노련의 주요 관심사 중 하나로서, 스웨덴 건설노련이 전통적으로 사용주들과 맺어온 단체협약에 미칠 파급력은 엄청날 것으로 예상된다.



## 아시아-태평양 지역에서의 IFBWW 이주노동 프로젝트

이러한 전략들은 IFBWW 아시아-태평양 지역 사무소가 2003년부터 시작한 이주노동 프로젝트의 중요한 지침이 되었다. 송출국과 유입국의 IFBWW 회원조합들로부터 온 14명의 대표들은 2003년 9월 회의를 갖고 이 프로젝트에 대해 논의하기 시작했다. 여기에 참가한 노조들은 홍콩의 건설노동자일반노조(CSWGU), 인도네시아의 건설및공공부문노조(BPWWU), 말레이시아의 목재노조 및 건설산업노조(TEUPM), 필리핀의 전국건설노조(NUBCW), 한국의 건설산업노조연맹(KFCITU), 대만의 전국중국인건설노조연맹(NFCCWU) 등이다.

이 프로젝트의 목적은 아래와 같다:

1. 이주노동의 문제와 이주노동자들의 조직가능성에 대한 관심을 높일 것
2. 정보수집을 가로막고 건설노동자간 연대를 저해하는 인종차별주의와 외국인 혐오주의에 맞서 싸울 것
3. 이주노동정책을 다국적기업에 대한 지구적 전략 내에 포함시킬 것
4. 이주노동자들에 대한 착취와 학대에 맞서기 위해 국내외 관련 기관들과 협조하고 네트워크를 형성할 것
5. 이주노동자들이 정보에 접근할 수 있도록 하고, 유입국가들에서의 권리와 상황들을 이해하도록 도움을 제공할 것
6. IFBWW 회원조합들 중 노동자 송출국과 유입국간의 네트워크를 발전시킬 것

이 프로젝트의 일환으로 우리는 노동력 유입국가들과 협력하여 지역적, 국가적 차원의 회의를 개최하여 이주노동자들에 대한 관심을 환기시키고, 노조 정책들을 발전시키며, 이주노동자들을 노조로 조직화하기 위한 전략들에 대해 논의했다.

### 양자간 관계의 발전: NFCCWU (대만)와 NUBCW (필리핀)의 사례연구

프로젝트의 결과로 NFCCWU는 이주노동자에 대한 국가적 차원의 정책을 발전시켰다. 더욱 중요한 것은 2004년 5월 2일에 대만 건설산업의 두 거대 건설사업주 조직(전국중국계일반건설업협회(CNAGC)와 대만지역엔지니어협회(TREC))이 합의서에 서명했다는 점으로서 이는 역사적 시도라 할 수 있다. 대만 노동조합운동으로서는 첫 쾌거라 할 수 있다.

지난 2년 동안 NFCCWU는 노조 인정과 노동자 권리 보장을 위해 사용자 단체들과 대화를 모색하기 시작했다. 그러나 CNAGC는 아무런 관심을 보이지 않았다. 고용 및 직업훈련국(EVTA)으로부터 이주노동자를 데려오기 위해서는 노조의 승인이 필요하다는 통지를 받고서야 CNAGC는 노조와의 만남에 동의했다. 2000년 5월 NFCCWU는 정부에 압력을 넣어 건설산업에 이주노동자들을 사용할 경우 노조의 승인을 요구하도록 하는 결의문을 통과시키도록 한 바 있었다. 주택건설 붐으로 인해 건설산업에는 노동력이 부족한 실정이었다.

2005년 초, CNAGC는 노조와 만나 이주노동자 모집에 관해 논의했다. NFCCWU, CNAGC, EVTA, TREC 등은 몇차례 회의를 거친 후 4월 1일 최종 합의에 도달했다. 한 달도 안돼 합의문은 노조와 사용자단체들로부터 승인을 받았다. 합의의 주요 사항은 CNAGC는 현지 노동자들을 우선 고용하되, NFCCWU가 노동력을 충분히 공급하기 어려울 경우에는 외국인 노동자들을 사용할 수 있도록 하는 것이다. 동시에, CNAGC에 소속된 회사들에서 일하는 모든 외국인 노동자들은 NFCCWU에의 가입이 허용된다. 또한 CNAGC는 정부 규제 범위 내에서 외국인 노동력 모집에 대한 공동 협의체를 조직하는 것에도 동의했다.

이주노동자 모집에 대한 논의를 진행하고, 위와 같은 합의를 이끌어낸 것은 대만노동운동에 있어서 매우 중요한 사건이라 할 수 있다.

NFCCWU는 최근 중앙 및 각 지역 지도자들에게 이주노동에 대해 가르치기 위한 전국적 세미나를 진행했다. 이 세미나에서는 위 합의가 노조에 미칠 영향들에 대해서도 논의가 되었고, 이주노동자들을 노조로 조직하기 위한 구조에 대해서도 많은 토론이 이루어졌다. 동시에, NFCCWU의 지도자들은 필리핀 전국건설노조(NUBCW)의 지도자들과 만나 해외 건설노동자들을 위한 직접적인 노조간 협력방안 전략에 대해서도 논의했다.

현재, NUBCW는 송출국과 유입국의 노조, 사용자, 이주노동자모집기관, 정부 등의 잠재적 책임과 역할을 포함하는 전략 문서를 작성하고 있다. 이 문서가 다루게 될 영역들은 잠재적 이주노동자들에 대한 기록, 기술훈련, 작업배치, 노동자 권리의 표명, 본국 송환 및 귀국 후 사회통합 등이다. 이 문서는 또한 이러한 노사관계 발전에 있어서 IFBWW 아시아-태평양 지역 사무소의 역할에 대해서도 다루고 있다.

노조의 전통적인 역할을 변화시킨다는 점에서 분명히 이 시범적 프로젝트는 도전적이며, 논쟁을 불러일으킬 수 있다. 그러나, 300만명 이상의 자국민이 해외에서 건설노동자로 일하고 있는 필리핀과 같은 경우, 이 모든 제안들은 심각하게 고려될 필요가 있다.

### 양해각서의 발전: UECI 사례연구

말레이시아에서는 건설노동자 중 50% 이상이 이주노동자들이며, 대부분 인도네시아, 방글라데시, 네팔, 타일랜드 등지에서 온 사람들이다. 이 때문에 UECI는 이주노동자들에 대한 국가 차원의 정책을 마련해야 할 뿐만 아니라 이주노동자들의 조직 프로그램을 발전시켜야 한다. 비록 UECI는 이러한 과제들을 달성하기 위해 몇 가지 노력을 전개해왔지만 전국적 정책을 수립하는데 실패해왔다. 그러나 UECI의 전국 상급단체인 말레이시아 노조 센터(MTUC)가 말레이시아에서 일하고 있는 이주노동자들을 지원하는 국가차원의 정책을 발전시켜온 것을 볼 때, UECI가 그러한 과업을 이루는 것은 앞으로 비교적 용이할 것이라고 믿는다. UECI가 이주노동자에 대한 명확한 정책과 프로그램을 발전시키는 것이 결코 쉬운 일이 아니기 때문에 우리는 UECI와 함께 일할 수 있기를 희망하고 있다. UECI뿐 아니라 삼



림 및 목재 산업 노동자들을 조직하는 TEUPM 및 그들의 상급단체인 MTUC와, 그리고 인도네시아와 네팔 등 다른 회원조직들 및 그들의 상급단체들과 함께 양해각서(MOU)를 마련하는데 협력하고자 한다. MOU를 통해 우리는 IFBWW 회원조직 및 그들의 전국 상급단체들이 이주노동자들에 대한 분명한 국가적 차원의 정책을 마련하고, 이주노동자들의 조직에 힘쓰며, 이주노동자들에 대한 교환 프로그램을 마련하고, 친이주노동자 정책을 자국의 국가들이 마련토록 로비하며, 특히 비합법 이주노동자들을 착취하는 모집대행기관들과 사용자들의 만행을 처벌하는 계획을 세울 수 있기를 희망한다.

## 결론

나는 이주노동자들을 조직하고 현지 노동자들을 교육하는 사업을 핵심사업으로 인정하는 것이 IFBWW가 해야 할 가장 중요하고 근본적인 일이라는 것을 지적하고 싶다. 말레이시아에서는 건설산업 노동자들의 대다수가 이주노동자들이다. 필리핀이 해외로 송출하는 이주 건설노동자들의 수는 필리핀 내에서 일하는 건설노동자들의 수보다 많다. 한국과 일본에서는 고령화된 건설노동자를 대체하여 점점 더 많은 이주노동자들이 건설업에 종사하고 있다.

노조원인 우리들이 이주노동자들을 조직하고, 그들을 우리 조합 안에 편입시켜 활동하게 하고 지도력을 발휘하게 하지 않는다면 건설산업의 노동조건은 더욱더 악화될 것이 분명하다. 왜냐하면 국내 노동자들을 이주노동자로 대체하여 저임금과 열악한 노동조건을 지속시키고자 하는 것이 사용자들의 의도이기 때문이다. IFBWW는 또한 국내 노동자들이 이주노동자들을 적이 아닌 연대세력으로 볼 수 있도록 하는 교육이 아주 중요하다는 사실을 인지해야 한다.

노동자들이 한 국가에서 다른 국가로 일을 찾아 움직이는 현상은 점점 더 계속되고 있다. 이주 노동은 계속될 것이다. 노조운동이 직면하고 있는 도전은 이러한 상황에서 무엇을 할 것인가이다. 많은 노조들은 이러한 이슈를 최근에야 다루기 시작했다. NGO들이나 여타 노동자 지원 단체들은 노조보다 훨씬 더 앞서 이러한 문제들을 다루어 왔다. 그러나 우리는 또한 이주노동자 이슈는 너무나 방대하고 복잡해서 하나의 집단이 단독으로 그 문제들을 해결할 수 없다는 것도 인정해야 한다.

IFBWW는 정부, 기업, 사용자단체, 노조, 개발기구들, NGO들 모두가 이주노동자들의 더 나은 권익을 위해서, 그리고 각국에서 기존에 획득해온 노동기준들이 침해되는 것을 방지하기 위해서 함께 협력해야 한다고 믿는다.

## [부록 1] 유럽이주노동조합 Union (EMWU)의 설립: IG BAU 사례연구<sup>1)</sup>

2004년 9월 4일 독일 건설, 삼림, 농업, 환경 노동조합 (IG BAU)은 유럽이주노동조합의 설립을 발표했다. 새 노조는 모든 산업의 해외파견 노동자들과 계절노동자들을 조직 대상으로 설정했으며, 초기 단계에서는 하나의 혹은 몇몇 EU국가들에서 한시적으로 일하는 건설 및 농업 이주노동자들의 조직에 주력할 것을 발표했다. 노조의 목적은 이들 노동자들에게 법률적 서비스와 자문을 제공하고 질병이나 사고 발생 시 지원하며, 그들이 공정한 임금을 받고 양질의 숙식을 제공받도록 도움을 주는 데에 있다. 유럽이주노동조합은 유럽 노동조합 운동 내에 형성된 최초의 이주노동자조직으로 간주되고 있다.<sup>2)</sup>

IG BAU는 유럽이주노동조합 결성을 위한 집중적인 준비작업의 결정체이다. “규칙이 있어야 한다(There must be rules)”라는 IG BAU의 캠페인은 독일 건설산업 이주노동자들의 욕구와 열망에 대한 조사를 기초로 수립되었고, 그것은 이주노동자조합의 성격, 특성, 범주, 목적, 그리고 조직구조를 확립하는데 크게 기여했다.

### 유럽이주노조가 제공하는 서비스

- 다양한 언어를 통한 법적 지원과 자문
- 질병과 사고 발생시 지원;
- 적정 임금 지불 지원 - 즉, 이주노동자들이 해외파견노동자법에 근거하여 최소한 독일의 단체협약에 의해 규정된 임금수준을 지급받도록 하며, 모든 노동시간에 대해 임금을 지급받도록 함
- 임금과노동조건 향상을 위한 단체협상
- 현지 노동자들과의 의사소통 지원(언어 교육)
- 양질의 숙소를 찾도록 지원
- 이주노동자들을 위한 로비활동
- 비합법 노동자들(노동허가나 영주자격 없이 일하는 노동자들)이 노조에 조직될 수 있도록 지원

※ 출처: EIR Online

EMWU는 초기에는 독일의 가장 큰 이주노동자 집단인 폴란드 출신 노동자들과 일하기 시작했으며, 궁극적으로 비합법 이주노동자들을 포함하여 독일 뿐 아니라 전 유럽 국가들에서 일하는 모든 국적의 이주노동자들을 포함시킬 계획을 갖고 있다. 노조는 폴란드 이주노동자들을 시작으로 이주노동자들의 출신 국가마다 사무소를 개설할 계획이며, 이주노동자들의 모국어로 그들을 조직할 예정이다. 노조는 활동이 무르익을 때까지 “설립중”인 것으로 간주된다.

1) 출처는 'IFBWW 이주노동 프로젝트 보고서 초안: 노동조합과 이주노동'임을 밝힌다.

2) EIR Online



조직화에 드는 비용은 초기에는 IG BAU측의 대출금으로 충당하는데 훗날 이주노동조합이 조합원을 늘리고 재정적 능력을 갖추게 될 때 상환하도록 되어있다.

조합원은 세 종류로 나누어지는데, 정조합원(투표권 있음), 준조합원(제한된 투표권), 그리고 투표권이 없는 조합원 등으로 나누어진다.

현재, 정조합원은 노조 창립멤버들로 제한되어 있고, 이들은 모두 IG BAU의 간부들이다. 정조합원들은 다른 정조합원들 및 다른 두 종류의 조합원들을 수용하는 문제에 대해 결정을 내릴 것이다.

준조합원은 독일 및 다른 유럽 국가들의 이주노동자들을 지원하는 노조와 단체들의 회원을 포함하는데 조합원 규모에 따라 조합비를 납부하며, 제한된 투표권을 갖는다

투표권이 없는 조합원들은 이 새로운 조합의 목표와 목적에 동의하는 개인들로 구성된다. 투표권은 없지만 이들은 노조 활동들과 노조의 예산 등에 대한 정보를 통지받을 권리가 있다. 이주노동자들로서 투표권이 없는 조합원들은 가입비 15유로 와 매월 12유로의 조합비를 내면 노조의 서비스를 누릴 권리가 주어진다.

현재 노조간부들은 IG BAU 간부들로 구성되어 있다. 두명의 상근 간부들이 일하고 있는데 이들은 IG BAU 지역 조직들에 의해 지원받고 있다.

IG BAU와는 별도로 조직된 이 이주노동조합은 독일 노동자들과 해외파견 외국인노동자들 사이의 "경쟁", 특히 건설산업에 있어서의 이들의 경쟁 문제에 대응할 정책요강을 마련하기 위해 결정되었다. 여기에서 "경쟁"이란 외국인 노동자들이 기존의 임금수준과 고용기회를 잠식할 것이라는 현지 노동자들의 사고 경향을 말한다. 별개의 노조가 이러한 긴장을 순식간에 풀어주지는 못하겠지만, 새 노조는 이러한 이슈에 대응하는 새로운 방침이 될 것으로 여겨진다.<sup>3)</sup>

3) 이 부분은 EIR Online에 게재된 Heiner Dribbusch (Institute for Economic and Social Research)의 논문을 요약한 것이다.

#### 발표 4. 네팔노총

### 네팔 이주노동자

Samar Thapa & Mandhoje Lama(GEFONT, Nepal)

#### 도입

중국과 인도라는 두 거대 국가 사이에 위치하고 있는 네팔은 작은 대륙 국가이다. 네팔은 세계에서 가장 저 개발된 29개 국가 중 한 나라이다. 이러한 저개발상태와 반봉건적 상황으로 인해 네팔 인구의 약 7.5%만이 산업과 서비스업에 고용되어 있다. 네팔의 일인당 국민소득은 200달러에 불과하다. 네팔 인구의 60퍼센트는 문맹이다. 전체인구의 82%가 농업에 의존하고 있으며 51퍼센트 이상은 빈곤선 이하에서 생활하고 있다.

#### 네팔: 이주와 이주 노동자

상당수의 네팔노동자들이 자국 내 충분한 일자리가 부족함으로 인해 해외로 떠난다. 1814-5년 발발한 네팔-영국/인도 전쟁 이후 4650명의 네팔인들이 영국령 구르카지역으로 배치되면서 공식적으로 네팔인들이 외국 노동시장에 진출하기 시작하였다. 그 후 19세기 후반 동안 많은 수의 네팔 노동자들은 다즐링지역의 차 농장이나 아삼지역의 목재업에서 일자리를 찾기 위해 인도로 이주 하였다.

이 시기, 네팔인들은 네팔 봉건 지배자들과 식민통치자들 사이의 협상에 의해 강제로 군 부대에 편입되기도 하였다. 이후 일자리를 찾기 위해 해외로 나간 사람들은 짐꾼 또는 수위가 되거나 성노동자가 되기도 하였다. 최근 네팔인들의 해외취업분야는 훨씬 넓어져서 심지어 전문직이나 숙련직을 포함하기도 한다. 이 점은 네팔 왕정공화국 노동부에서 펴낸 외국인 고용주를 위한 정보자료집에도 명시되어 있다.

네팔은 가장 저 개발된 국가들 중 하나이지만 해외에서 들어온 이주 노동자들의 압력은 상당하다. 개방된 네팔-인도 국경을 넘어 제한 없이 네팔로 들어오고 있는 상당수의 인도 노동자들과 더불어, 독일, 일본, 중국, 파키스탄, 필리핀, 노르웨이, 아르메니아, 영국, 덴마크, 미국, 방글라데시, 태국, 러시아, 네덜란드, 호주, 스위스, 말레이시아, 이탈리아, 카자흐스탄, 프랑스, 우크라이나 등의 국가에서 이주해온 노동자들이 현재 네팔에서 일하고 있다.

#### 해외에 거주하는 네팔 이주노동자들

네팔에 거주하는 외국 노동자들과 해외에 나가있는 네팔 이주노동자들의 숫자를 예측하



는 것은 개방된 네팔-인도 국경으로 인해 아주 복잡할 수밖에 없다. 그래서 노동부에서 발표한 인도를 제외한 국가들에 거주하는 네팔 이주 노동자들의 숫자에 관한 통계학적 정보는 신뢰할 수 없으며 현실적이지도 않다.

인도에서 발표한 대강의 예상치는 인도 내 네팔 태생의 노동자가 7백만 명이 달한다는 점을 보여준다. 이러한 수치는 다즐링(서부 벵갈)지역과 아삼, 시킴 그 외 다른 지역에 살고 있는 많은 숫자의 네팔어 사용자들을 감안할 때 현실에 근접하고 있다고 할 수 있다. 특히 네팔 노동자들 사이에서는 편잡과 하리아나 지역과 같은 인도의 여러 지역에서 농업 노동자로 일하는 추세가 증가하고 있다. 전체적으로 인도 전역의 다양한 산업분야들, 즉 농업 노동자, 호텔보이, 군인 등으로 일하고 있는 노동자들의 숫자를 모두 감안하면 인도 내 네팔노동자들의 숫자는 2백 5십만 명에 달한다. 안타깝게도 15만명 이상의 네팔여성들이 강제적으로 혹은 자발적으로 인도의 각 도시들에서 섹스산업에 종사하고 있다. 이러한 상황은 가우리 프라단이 쓴 책 "네팔의 성산업: 현실과 도전"에 잘 나와 있다.

### 해외 거주 이주노동자들의 상황

현재까지 해외에 거주하는 네팔 노동자들의 참을 수 없는 고통을 보여주는 사례들이 수 없이 발견되었다. 네팔노동자들의 임금이 싸거나 그들이 무슨 일이든 따지지 않고 종사할 때만 동아시아와 동남아시아를 비롯한 걸프 지역 국가들에 의해 받아들여진다는 것은 쓰디 쓴 현실이다. 네팔 이주노동자들의 대부분은 중간 혹은 중하 계급 집안에서 태어난 교육받은 남성과 여성들로서 짧은 시일 내에 많은 돈을 벌고자 하는 희망을 안고 해외로 떠난 이들이다. 그들 중 많은 수는 불법적으로 노동하고 있다. 네팔인들은 연수 비자를 통해서, 노동허가제 혹은 불법적인 방법을 통해서이든 그들의 목적지에 도착하기 위해서는 중간 브로커 혹은 소위 인력기관이라 불리는 기관들에게 상당히 많은 돈을 지불해야만 한다. 이주 노동자들은 전반적으로 '3-D'(위험하고, 어렵고, 더러운)조건하에서 일할 수밖에 없게끔 강제되어 왔다.

네팔 이주노동자들 중에서도 여성 노동자들은 주된 희생자들이다. 인도에서는 지금까지 수천 명의 네팔여성들이 범죄조직들에 의해 밀입국되어 성매매업에 팔리거나 강제로 섹스 산업에서 이용되어 왔다. 이러한 상황은 네팔정부와 사회운동의 꾸준한 척결노력에도 불구하고 제거되지 못했다.

다른 한편으로 싱가포르, 말레이시아, 서남아시아와 몇몇 걸프지역 국가에 노동허가 없이 입국한 노동자들의 고통과 아픔 역시 엄청나다. 그들은 감옥에 넣어져 비인간적인 방법으로 고문당하였다. 소위 해외 인력기관이라 불리는 기관들에게 완전한 책임이 있다. 1997년 노동부는 이러한 기관들의 정체를 폭로하기 위해 "해외취업에서 나타난 불법상황 조사를 위한 위원회"를 설립하였다. 네팔 노동자들에게서 엄청난 돈은 착복한 뒤 외국 땅에 무기력하게 버려놓는 등의 악행을 저지른 착취적 기관들 중 일부는 정부의 이러한 조치에 의해 발각되기도 했으나 여전히 이런 노력은 충분치 않다. 정부는 네팔국민들을 중간 브로커와

인력기관들의 속임수로부터 보호하기 위해 해외취업 특별령을 제정하였으나 여전히 관련부서의 관찰과 그에 상응한 행동이 부족한 상황이다.

### 인력기관과 중간 브로커

작년부터 정부는 83개국을 추가하여 총 108개 국가로부터 해외 취업허가를 받아냈다. 그러나 여전히 정부가 자연재해, 내전, 테러리스트 활동 등으로 인해 취업을 허용하지 않은 이라크, 아프가니스탄 외 몇몇 나라들이 존재한다. 그럼에도 불구하고 인력 기관들은 끊임 없이 네팔노동자들을 그런 금지국가들에 보내고 있다.

네팔 정부는 노동 허가 없이 해외로 취업하는 것을 금지하고 있으나 이들 기관들은 네팔인들을 인도 뉴델리나 심지어 제 3국가를 통해 이라크, 아프가니스탄 또는 다른 국가들로 보내고 있다. 그들 중 일부는 목표한 나라에 도착하는데 성공하기도 하지만 대부분은 브로커들에 의해 희생되고 있다. 이런 식으로 네팔 여성 노동자들 또한 불법적으로 걸프지역 국가들로 보내지고 있다.

우리는 최근 KFSB(한국중소기업연합)에 의해 시행이 중단된 한국의 산업연수생제도의 사례를 기억한다. 한국의 지상파 티비방송인 MBC(문화방송)는 인력기관들이 저지른 실제 악행들을 보여주었다. 또한 2004년 8월 31일 이라크 저항세력에 의해 살해된 12명의 네팔 인질들의 사건을 보도하기도 하였다.

브로커들의 이기적인 사업관행과 네팔정부의 부적절한 대응으로 네팔시민들은 어려운 처지에 봉착하며 세계 각지에서 알려지지 않은 죽음을 맞이하고 있는 것이다. 그러므로 이 모든 사례들의 중심에는 네팔 정부의 유약함이 있다. 아마도 네팔인들 자신도 이러한 사실을 인식하고 있지 못할 것이다.

### 네팔노총과 이주 노동자들

네팔노총은 1996년 3월 제 2차 전체총회를 소집하였다. 네팔노총의 노동정책에 관한 시각과 개념, 입장을 담고 있는 중요한 자료는 이 총회에서 채택되었다. 이 자료에는 해외취업과 이주노동자 문제가 또한 분석되어 있다.

네팔노총은 선진국으로부터 들어오는 거침없는 자본의 물결이 개발도상국의 노동수출과 균형을 이룰 수 있다는 시각을 지니고 있다. 현재 네팔에서 전통적인 해외취업분야였던 직업군인으로서의 취업은 거의 이루어 지지 않고 있으며 그 비율이 하락하고 있는 반면 네팔 내 충분한 일자리의 결여로 인해 해외 취업에 관한 사람들의 관심은 날이 증대하고 있다. 그러나 위에서 언급한 바와 같이 이들을 위한 외교적 보호나 네팔 이주노동자들이 벌어들인 돈을 네팔로 안전하게 송금하기 위한 장치가 없는 상태이다. 그러므로 그들의 보호와 권리를 위하여 네팔노총은 외무부 내 이주 위원회를 발족하였으며 네팔노총 지원단체를 통하



여 이주 노동자들을 조직하기 시작하였다. 그러한 단체들은 현재 홍콩, 남한, 일본, 인도 그리고 몇몇 걸프지역 국가들에 설립되었다. 네팔노총은 또한 각각의 국가에서 활동하고 있는 지원단체의 대표들이 전체총회에 참석할 수 있도록 하는 조항을 만들었다.

우리가 이주노동자들의 권리를 보호하는데 적극적이라는 사실에도 불구하고 우리는 여전히 이주 노동자들 자신이 훈련 받아야 하며 몇몇 주제에 관해서는 오리엔테이션을 받을 필요성이 있다고 느낀다. 또한 네팔정부는 그것의 몇몇 정책사안에 대해 주의를 받아야 한다고 생각한다.

우리는 앞서 우리의 정책에 관해 이야기 하며 제 3세계로부터의 노동수출은 손쉽게 이루어져야 하며 어떠한 복잡한 장벽이 존재해서는 안 된다는 점을 언급하였다. 우리의 주장은 이러한 문제들을 맹목적인 민족주의적 시각에서 바라봐서는 안 된다는 것이다. 물론 같은 맥락에서 우리는 네팔과 인도 사이의 열린 국경과 네팔과 인도의 크기, 인구, 실업률과 같은 문제에 대해 충분히 인식하고 있다. 우리는 만약 우리나라 자국태생노동자들이 수백만 명의 인도 이주노동자들에 의해 대체된다면 심지어 아무리 훌륭한 정책도 민족주의적 시각으로 인해 해로운 것이 될 수 있다는 점에 대해 명확히 이해하고 있다.

그러므로 인도 네팔관계의 특별한 상황을 고려해서 우리는 인도인들을 비롯한 모든 이주 노동자들에게 '노동허가제도'를 허용할 필요성을 강력하게 주장해왔다. 이러한 점은 우리의 '노동정책'자료에 분석되어 제시되고 있다.

### 해외에 있는 네팔 이주노동자들

네팔 정부는 108개의 나라에 해외취업을 허용하였으나 많은 숫자의 네팔 이주노동자들은 중동, 말레이시아, 동남아시아 그리고 유럽국가들에 집중되어있다.

네팔 노동부의 자료는 작년 한해에만(2003년 7월-2005년 6월) 106,660명의 남성과 892명의 여성들이 73개의 국가로 해외취업을 위해 이주했다는 것을 보여준다. 이것을 통해 우리는 네팔인들의 해외취업 비율을 가늠할 수 있다.

순위	국가	노동자의 수
1	말레이시아	154,215
2	사우디 아라비아	118,314
3	카타르	106,200
4	아랍에미리트	51,082
5	쿠웨이트	7,074
6	대한민국	5,155
7	바레인	4,595
8	홍콩	2,989
9	마카오	462
10	오만	453
11	브루나이	555
12	이스라엘	514
13	일본	183
14	미국	144
15	요르단	196
16	영국	161

네팔 노동부의 1994-2004년 6월까지의 자료를 참조했다. 57개국에 진출한 노동력은 도합 347,060명이다.



**홍콩에서 여성가사노동자 조직화**  
**- 홍콩노총 인도네시아이주지부(IMWU-HKCTU)의 경험 -**

Lik Kismawati Sutrisno(IMWU-HKCTU, Hong Kong)

'인도네시아 이주·인력부(Depnakertrans)'자료에 의하면 1999년 이후 매년 약 40만의 인도네시아 노동자들이 해외로 이주했다. 오늘날 그 숫자는 총 400만에 달하며, 그 대다수(68-72%)는 가사 및 제조업 부문에서 노동하는 여성들이다. 그중 일부가 18세 이하지만 대부분의 여성노동자들은 가장 생산성 높은 연령대인 18세-35세다. 이주노동자의 약 30%는 농업, 건설, 운송, 서비스 부문에서 노동하는 남성들이다. 인도네시아 출신 노동자들이 가장 일반적으로 택하는 나라는 말레이시아, 타이완, 한국, 싱가포르, 일본 및 사우디아라비아 등 중동 국가들이다.

해외 노동은 국내보다 높은 임금을 약속하지만 그 위험 역시 크다. 이주노동자들은 취업 과정에서 취업알선자와 고용주에 의해 시간을 빼앗기고, 결국 '제3의 종착지'를 거쳐 모국으로 돌아오고 있다. 인도네시아 정부는 문제의 원인을 브로커의 탓으로 돌리지만, 사실 정부 자신은 불법적인 사원모집, 사기, 인신매매를 중단하기 위해 어떤 노력도 행하지 않고 있다.

인도네시아 이주노동자들에 대한 폭력은 심각한 문제로 남아있다. '인도네시아 이주노동자 옹호 협회(KOPBUMI)'의 1999-2003년 연구에 따르면 아시아, 태평양, 중동 등지에서 인도네시아 이주노동자에 대한 실질적 폭력이 가해지고 있다. 폭력의 대부분은 여성이주자들에게 가해지고 있다. 2002년에만 1,308,765건의 살인, 강간, 육체적 폭력, 사기, 강제추방이 있었다. 이 사례들 중 극히 일부만이 적절한 법적 통로를 통해 진정되었다.

모든 인도네시아 이주노동자들의 사망이 고의적 폭력에 따른 것은 아니다. 2003년 KOPBUMI 기록에 따르면 2년이 안되는 기간동안 싱가포르에서 90명의 인도네시아인이 사망했는데, 그 다수는 고층 건설 현장에서 추락사한 것이다. 2005년 자카르타 소재 ECOSOC 라는 NGO가 2004년 싱가포르에서 최소한 114명의 인도네시아인이 사망했다고 발표했다. 1월에서 9월 사이 '인도네시아 이주노동자 연맹(FOBMI)'은 여러 나라에서 다양한 원인에 의한 인도네시아 노동자들의 사망 사례 74건을 조사했다. 그러나 수카르노 하타 공항과 주안다 공항 노동자들의 진술에 의하면 거의 매주 시체들이 실려 나가고 있으며, 따라서 그 실제 수치는 더 높은 것으로 예상된다. 이와 별도로, 웨스트 누사 텡가라 주에 위치한 야야산 팡카 카르사 마타람이라는 NGO 보고에 의하면 많은 시체들이 전술한 지역으로 실려나가고 있다.



아울러 인도네시아 해외 노동자들은 질병에 시달리고 있다. Depnakertrans 자료에 따르면 '제3의 종착지'인 수카르노 하타 공항을 거쳐 귀국한 35만의 이주노동자들 중 3만7천(12%) 명이 질병에 걸려있다고 한다. 언론보도에 따르면 그들 중 일부는 매매춘과 같은 강제노동을 한 것으로 밝혀졌다.

### 이주의 여성화

인도네시아 이주노동자들의 대다수는 여성이다. 지난 5년 동안 해외 여성 노동은 68%에서 76%로 증가했다. 증가된 수치 중 71%는 특히 가사노동과 같은 비정규부문이다. 인도네시아 이주노동력을 가장 많이 흡수하는 7개국은 말레이시아, 타이완, 홍콩, 쿠웨이트, 싱가포르, 아랍에미리트 그리고 브루나이 다루살람이다. 특히 사우디아라비아는 인도네시아 비정규노동을 가장 많이 수용하는 나라다.

이주의 여성화는 주되게는 농업부문에서 여성들이 더 적은 토지를 소유하고 안정적으로 장기 고용될 능력이 없기 때문이다. 빈곤의 점증은 이주노동을 필연적인 것으로 만들었다. <표1>에는 1969년부터 2003년까지 여성 이주노동자들의 증가가 나타나 있다.

<표1> 1969-2003년 해외 이주 인도네시아 성별 수치

기간	여성	남성	합
1969-1974			5,624
1974-1979	3,817	12,235	16,052
1979-1984	55,000	41,410	96,410
1984-1989	198,735	93,527	922,262
1989-1994	442,310	209,962	652,272
1994-1998	1,203,936	660,043	1,856,967
1999-2003	1,018,458	516,103	1,534,516

자료출처 : 인도네시아 이주·인력부(Depnakertrans)

이주의 여성화는 남성이 정규부문 노동직을 선취하고 여성 노동 참가자가 비정규 부문에서 보다 많이 활동하게 되는 노동 양극화로 귀결되었다.

양극화는 여성 노동자들의 사회활동 및 고용 상황 악화로 드러나고 있으며, 이 모든 사실은 사적 부문의 착취에서 너무나 자명하게 드러난다. 실제로 취업알선자들이 인도네시아 여성 노동자들을 순종적이고, 유순하고 가장 비천한 업무조차 기꺼이 견뎌내는 존재로 만들었다. 불행하게도 인도네시아 정부는 이런 사실을 노동정책에서 주요 고려대상으로 받아들이지 않고 있다.

### 가사 노동자

가사노동자는 인도네시아 이주노동자들의 합법적 역사에서 최대를 차지한다. 원래 중동에 서 가사노동은 인도네시아 여성 이주노동자들에게 유일한 선택지였다.

Depnakertrans에 따르면 2002년 현재 480,393명의 인도네시아 이주노동자들 중 76%가 여성이다. 이들 중 94%가 중동, 아시아, 태평양 지역의 가사노동자들이다. 특히, 아태지역에서 여성 이주노동자 숫자의 증가는 공공부문의 성장 및 고용이 증대된 결과다.

가사노동은 높은 교육 및 기술 수준을 요하지 않는다. 주된 업무는 가사와 양육이다. 가사노동이 대부분 개인의 집안에서 이루어지기 때문에 작업환경은 공적인 조사로부터 은폐되어 있으며 폭력과 학대가 만연하고 있다. 노동시간대, 업무유형, 휴일, 보수 등에 관한 규칙이 쉽사리 무시되고 있다.

### 홍콩 내 인도네시아 이주노동자에 대한 개괄

1990년대 인도네시아 정부는 이주노동자 채용에 대해 홍콩 정부와 협력하기 시작했다. 이 결과 홍콩으로의 이주가 현저히 증가했다. 1990년 1만에 이르던 홍콩 내 인도네시아 출신 가사 이주노동자 숫자는 2004년 현재 8만으로 늘어났다. 현재 해마다 평균 1만에서 1만5천 명이 증가하고 있는 추세다.

그러나 홍콩 이주노동자 인구에 대한 인도네시아 정부와 홍콩 정부의 자료를 비교해보면 상당한 모순이 존재한다. 홍콩 정부 자료는 이민국에 등록된 고용 계약에 근거하고 있으며, 따라서 더 정확할 것으로 보인다. 양국 정부자료의 수치상의 큰 불일치는 인도네시아 정부가 대부분의 다른 나라와 마찬가지로 홍콩으로의 이주노동자에 대해 효과적으로 조사하지 못하고 있음을 보여준다.

홍콩 이민국 자료에 따르면 1992년에서 2002년까지 10년 동안 홍콩으로 이주하는 인도네시아 노동자 숫자가 매년 평균 37.9%씩 증가하고 있다. 반면 같은 기간동안 필리핀 이주노동자는 그 총 숫자가 더 많음에도 불구하고 매년 14.8%씩 감소했다.

인도네시아 정부에 의하면 홍콩으로 이주하는 자국 노동자들이 전체 인도네시아 출신 해외 이주노동자들 중 단지 4.3%며, 평균적으로 이에 비례해서 송금을 통해 인도네시아 경제에 기여한다고 한다. 아래의 자료는 1999-2002년 간 인도네시아 출신 이주노동자들의 다수가 속한 주요 국가별 연금 송금액에 관한 인도네시아 정부 통계다.



<표2> 1999-2002 인도네시아 출신 이주노동자들의 송금액 국가별 비교  
(단위: US달러)

	1999	2000	2001	2002
사우디아라비아	492,368,517	356,754,738	1,555,378,775	140,840,872
말레이시아	298,719,836	325,162,878	61,348,362	57,491,288
싱가포르	133,346,335	85,695,193	48,577,819	11,755,440
타이완	97,073,777	208,175,101	144,568,795	761,861,048
홍콩	94,525,859	157,413,506	77,702,806	25,761,936
브루나이	31,934,993	17,740,807	10,602,291	7,587,144
아랍에미리트	22,406,557	18,230,578	14,446,757	4,484,264
쿠웨이트	3,737,743	12,610,545	4,358,093	10,791,680
카타르	1,645,328	2,974,121	1,614,801	669,456
오만	1,982,541	2,152,974	869,493	855,472
기타	117,704,571	126,754,022	4,521,373	6,784,284
계	1,295,446,057	1,313,664,463	1,923,989,365	1,028,882,224

자료출처 : 인도네시아 이주·인력부(Depnakertrans)

아래 <표3>에는 같은 기간동안 홍콩에서 송금된 것으로 추정되는 송금액 총액 비율이 나타나 있다.

<표3> 홍콩의 인도네시아 출신 이주노동자 송금액(US달러)

연도	홍콩 송금액	총 송금액	비율
1999	94,525,859	1,295,446,057	7.3
2000	157,413,506	1,313,664,463	12
2001	77,702,806	1,923,989,365	4
2002	25,761,936	1,028,882,224	2.5
2003.9	7,234,984	245,035,447	3

자료출처 : 인도네시아 이주·인력부(Depnakertrans)

규제의 관점에서 보면, 홍콩은 노동으로서 가사노동을 인식하고 있는 유일한 이주노동력 수입국으로서 이주 가사노동자를 보호하고 작업장에서의 평등을 확립하기 위한 규제책을 수립했다. 게다가 다른 이주노동력 수입국가들과 달리 홍콩 정부는 이주노동자에 대해 관대하며 따라서 단체에 교섭력과 함께 일정한 자율성이 존재한다.

그러나 불행하게도 인도네시아 이주노동자의 복지를 보호하는 규제들은 종종 실행되지 않는다. 2001년 아시아 이주 센터(AMC)에서 진행된 사전 기초 조사에 따르면 홍콩 거주 인도네시아 이주노동자들 중 48%가 저임금에 시달리고 있다. 처음 7개월 동안 그들이 받는 대부분의 임금은 취업알선자에게 직접 지불되고, 그 결과 이주노동자들에게는 극히 적은 용돈만 남는다. 필리핀 이주노동자들은 저임금 노동자가 더 적어서 비교적 부유한 편이다. 저

임금에 대해 첨언하면, 47%가 하루 8시간 이상 노동하고, 25%가 고용계약에 제시되지 않은 의무를 이행하고 있으며, 16%가 적절한 주택 및 숙박시설을 보유하지 못하고 있다.

또 다른 연구에 따르면 가정부로 일하는 인도네시아 이주노동자 중 67명(응답자의 6%)이 물리적 폭력을 경험했으며 32명(응답자의 3%)은 성폭력 피해자였다.

### 홍콩의 이주 규제 정책

홍콩은 '시민적·정치적 권리를 위한 국제 서약(ICCPR)', '모든 형태의 인종차별 제거를 위한 국제 서약(CERD)', '경제·사회·문화권 국제협약(CESR)' 등 국제연합(UN)의 다양한 주요 인권 협약에 관여하고 있다. 아울러 이주노동자에 관한 주요 ILO 협약, 이를테면 ILO 협약 97, 98조는 각각 1990년과 1975년 이후 홍콩에 적용되어 왔다.

홍콩 법률에 따르면 '국내 거주 외국인 노동자들(FDWs)'은 홍콩노동법에 따라 홍콩노동자로서 동일한 보호를 받는다. 마찬가지로, 외국인 노동자들은 홍콩노동자로서 동일한 권리와 자유를 향유한다고 되어있다. 아울러 FDWs의 노동조건은 표준 고용 계약을 통해 규제된다. 이 계약은 고용주가 노동자들에게 유급휴가와 휴일, 적절한 식사와 귀향휴가, 항공운임 등의 편의를 제공해야 한다고 명문화하고 있다.

표준 고용 계약은 또한 위에서 언급된 최저임금(MAW)에 대해서도 규정하고 있다. 최저임금제는 1987년에 처음으로 효력이 발생했는데, 월 2,900홍콩달러로 규정되어 있다. 1987년에서 1998년 사이, 최저임금은 홍콩의 경제 번영 덕분에 지속적으로 상승했고, 이주노동자 및 내국인노동자를 대변하는 집단의 목소리도 점점 커졌다. 불행하게도 최저임금은 경제 침체기 동안 정부의 일차적 공격 대상이 되곤 한다. 홍콩 정부는 홍콩을 비롯한 몇몇 아시아 국가를 경제 침체로 몰아넣은 1997년 금융위기 이후 98년에 처음으로 최저임금을 삭감하려고 했다. 1999년 정부는 최저임금을 월 3,670홍콩달러로 5% 삭감하는데 처음 성공했다. 2003년 2월 정부는 두 번째로 임금을 11%(400홍콩달러) 삭감하는데 성공했고, 그 결과 현재 최저임금은 월 3,270홍콩달러다.

최저임금에 대한 공격에 대해 첨언하자면, 홍콩 정부는 FDWs를 고용하는 사용자들에게 매2년마다 고용 계약의 책임을 물어 9,600홍콩달러에 달하는 과징금을 부여했다. 이는 FDWs의 최저임금 삭감액 400홍콩달러와 동일한 - 9,600홍콩달러를 나누면 월 400홍콩달러다 - 액수이자, 임금삭감의 부담에서 빠져나오기 위한 간접적인 방식으로서, 2003년 임금삭감에 동반하여 효력이 발생했다. 이 조치는 취업 목적 이주에 관한 ILO 협약 97조 조인국인 홍콩 정부의 의무를 위반한 것으로, 본조는 이주노동자에 대해 차별적 과징이나 과세를 금지하고 있다.

인도네시아 이주노동자는 홍콩노총(HKCTU)과 마찬가지로 2002년 4월 ILO에 제소했다. 2004년 6월 '협약 및 권고 적용에 관한 ILO 전문위원회'는 이사회가 "과징을 동일하게 해야



형평에 어긋나지 않을 것이라 믿"으며 홍콩 정부에 본 쟁점과 관련한 정보를 제공할 것을 요청했다고 기록했다. 이와 별도의 조치로, 이주노동자 및 지지 단체들은 2003년 중반 홍콩의 과정 및 임금삭감에 반대하여 소송을 제기했다. ILO 위원회의 시정 의견에도 불구하고 2004년 12월 대법원은 임금삭감과 과정이 합법적이며 두 개의 개별적인 정책이라고 결정했다.

게다가 1987년 제정된 홍콩의 '신 체류 조건(NCS)'은 홍콩 내 FDWs에 관한 차별 정책 노릇을 하고 있다. NCS는 직업을 변경할 수 있는 권리, 7년 후에도 거주할 수 있는 권리, 가족과 함께 체류할 수 있는 권리를 부정하고 있으며, 사업주를 교체할 수 있는 조건을 엄격하게 제한하고 있다. NCS 가운데 "2주 규칙"이라는 특별 조항에 따르면, FDWs에게 계약이 만료되는 시점으로부터 2주 내에 홍콩을 떠날 것을 강요하고 있다. UN CERD 위원회 및 CESR에 관한 UN 위원회가 홍콩 정부에게 "2주 규칙"을 폐지할 것을 재차 요청하였음에도 불구하고 본 정책은 잔존하고 있다. 또 다른 차별 정책은 거주자격에 관한 것인데, 이는 FDWs가 고용주의 집에서 살 것을 강제하고 있다.

### 인도네시아 이주노동자와 전략적 개입

인도네시아 이주노동자(IMWU)는 '홍콩 내 인도네시아인 단체(IGHK)'에서 비롯된 것으로, 1993년 형성되어 1996년 등록되었다. 인도네시아 이주노동자는 자조(自助) 단체에서 출발, 노동자의 권리를 증진시키기 위한 보다 정치적인 의제를 포함하는 노조로 변화해왔다. IMWU는 CMR과 KOTKIHO의 구성원들에 근거하고 있으며, (2003년 이후) 홍콩노총(HKCTU)의 지부로서, 홍콩 내 NGO들과 여타 인도네시아인, 이주노동자들의 조직과 협력을 강화해 나가고 있다. IMWU는 공통의 입장을 발전시키고 있으며 2003년 4월 이후 ICFTU와의 관계망을 형성하고 있다. 그리고 2004년 국제노동총회(ILC)에 참석하기 위해 ICFTU에 가입했다.

IMWU의 조합원은 현재 200명을 상회한다. 과거 3년간 IMWU는 조직관리, 부기, 리더십·팀워크, 영어, 광둥어, 컴퓨터사용법, 전통무용, 인터넷 등과 같은 상이한 주제에 대해 40회 이상의 교육을 조직했다. 젠더(성), 법률지식, 노조주의 및 노조복구 등 특별 교육도 이루어졌다. 연인원 500명의 조합원이 교육의 혜택을 받았다. 이런 교육을 통해 많은 참가자들이 자신의 문제를 소송, 운동, 저항 등으로 표출할 수 있었다.

IMWU는 성공적이며 진행 중에 있는 몇몇 투쟁에 함께했다. 2003년 노조는 귀국하는 이주노동자들이 계약을 갱신하고 알선료를 지불할 것을 강제하는 인도네시아 정부정책에 맞서 성공적으로 투쟁했다. 정부는 결국 압력에 굴복해서 정책을 철회하고 말았다. 같은 해에 IMWU는 인도네시아 정부로 하여금 홍콩에 가려는 이주노동자들에게 부과되던 과도한 알선료를 경감할 것을 압박하는 대중 교육 운동을 펼쳤다. 그들은 인도네시아 노동부와 안정적인 회의를 통해 알선료를 낮게 안정화하기로 정부, 노조, 최대고용알선업체(PJTKI) 삼자간에 서명했다. 완전한 성취는 어려웠지만, 이 과정에서 정부와 알선업자들에 노조의 역할

을 각인시켰다.

아울러 노조는 기초 조사 및 인도네시아 노동력 수출과정에 대해 그린 『국가를 위한 25억 달러』라는 다큐멘터리 영화 제작을 통해 인도네시아 이주노동자의 상황에 대해 기록하고 있다. 이 영화는 이주노동자, 이주노동자 후원 단체는 물론 인도네시아·홍콩 정부에게 상영되었다.

2003년 IMWU는 홍콩노총과 함께 일국적·국제적 수준에서 FDWs에 대한 임금삭감 및 과정정책에 맞서 투쟁했다. 2003년 2월, IMWU와 CMR은 차별정책에 관해 ILO에 서한을 제출했고, 그후 이주노동자인권에 관한 ILO와 UN 특별보고자 회의가 개최되었다. 또 2003년 가을 IMWU는 인도네시아 이주노동자의 강제노동 상황과 인도네시아 정부의 이주 정책 체제의 흠결 사이의 연결고리를 상세히 담은 자료를 홍콩노총, IFCTU, ILO 특별위원회에 차례로 제출하였다.

IMWU는 지역적·국제적 수준에서 이주노동자의 인권을 위한 운동을 강화하기 위해 아시아의 다양한 이주노동자 조직과 협력하고 있다. 아울러 지역적 결속을 강화하고 인도네시아 이주노동자 운동의 지역적·국제적 건설을 위해 한국, 타이완, 인도네시아 내 이주노동자 조직과 직접적으로 함께하고 있다. 끝.



**일하는 동료, 이주노동자!**  
**- 다민족/다문화공생사회로의 결합을 위한 접근 -**

Torii Ippei(일본젠토이스노동조합)

**들어가며**

⇒ 일본에 있는 이주노동자는  
예전에 온 이주노동자 / 새롭게 들어온 이주노동자  
자격외노동자(체류기간 초과)  
일본계 노동자  
취로자격을 가지고 있는 노동자 (어학학교교사, 전문기술자 등)  
기능연수생 · 기술실습생  
노동자가 아닌 노동자                      연수생, 하인, 엔터테이너

⇒ 숫자로 본 이주노동자  
외국인등록자수의 추이  
노동자인구  
체류자격별로 본 이주노동자  
자격외이주노동자의 추이

**「외국인출투」의 시작**

⇒ 1993년 3월 8일, 일제히 나타난 이주노동자  
생활(생존)과 권리를 위한 외국인노동자의 일일행동  
이주노동자의 방문이 끊이지 않는 카나가와 시티유니온과 전통일노동조합의 사무실  
⇒ 외국인노동자분회의 탄생  
20명으로 시작한 등록조합원은 현재 2000명  
⇒ 노동조합으로의 접근..... 노동조합의 역할  
노동기준법3조에서 노동법전반의 상용으로  
국회답변과 기발(基發)6호 (1994년)

**100명의 상담에 따른 100가지 이야기**

⇒ 일본의 산업을 지탱하고 있는 외국인노동자  
⇒ 노동과정에서의 화상, 대금미지급, 해고, 도산, 탈세 등 노동문제  
일일(요청)행동, 총행동방식  
그리고 노동문제만으로 그치지 않는 다양한 상담                      집단건강진단



NGO, NPO (의료, 여성, 교육) 과의 연계, 네트워크  
⇒ 「불법취로」는 범죄인가!?

### 이주노동자의 일본 노동조합에의 영향력

⇒ 현재화된 일본 노동환경의 수준과 노동조합의 수준

⇒ 일상 조합활동의 변화

전통일과 카나가와 시티유니온 등 몇 개의 조합에서는.....

⇒ 노동조합으로서의 과제와 조건

① 개인가맹방식    ② 중소기업 직장에서의 활동    ③ 안전과 건강으로의 접근

NGO, NPO 와의 네트워크와 행정과의 연계의 필요성

### 일본정부-자본의 정책

⇒ 3개의 보고, 제언

- 경제산업성(사회경제생산성본부) 2001년 6월 7일  
「저출산 · 고령사회의 해외인재 리스트 도입에 관련한 조사연구 보고서」
- 후생노동성 「외국인고용문제연구회보고서」 2002년 7월
- 일본경단련 「외국인수용문제에 관한 제언」 2004년 4월 14일  
「다양성의 역동성 (Dynamism)」 「외국인수용의 3원칙」
- 그리고 외무성해외교류반 의회답신 2004년 10월  
「변화하는 세계에 맞춘 영사개혁과 외국인문제에 대한 새로운 대처」

⇒ 연수생 · 실습생의 활용

「노동자」가 아닌 노동자 = 연수생 「노예 다루듯이」

노동력으로서 「기대」와 출입국법체제의 원칙 (조정변調整弁)

버블 붕괴 직후의 외국인노동자로의 대응. 그리고 현재

자격외노동자로의 치환

⇒ 역동성에 대한 공포와 관리 ~ 외국인혐오

외국인범죄캠페인, 법무성출입관리국 「밀고 메일」, 사실 왜곡

이민관리를 구실로한 관리통제의 강화

### 일하는 동료, 이주노동자... 다민족다문화공생사회로

언어, 종교, 문화, 의 차이, 인식차를 전제로 한 노동정책

직장의 안전과 건강 노동자로서의 권리 확보 노동자의 권리, 시민의 권리

직장으로 국한되지 않는 지역의 일원으로서의 생활

이주노동자와 그 가족의 생활과 권리

협력을 모색한다

⇒ 귀국 후의 점검

석면, 진폐, 유기성용제중독 등의 발병과 후유증의 재발

⇒ 국제적 브러커, 관제(官製)브러커 와의 다름

가족 협박과 귀국 후의 ....., 권리침해를 두려워하는 이주노동자

계약불이행 문제

⇒ 이동의 역동성과 흔들리는 기준.                    지구적 규모의 문제

「전체 이주노동자를 포함해 그 가족구성원의 권리보장에 관한 국제조약」

1990년 12월 국연채택

「글로벌경제 속에서의 이주노동자에 대한 공정한 대우를 향해」

ILO 제 92차 총회 일반토의보고서 2004년 6월

ILO 행동계획

이주노동자와 연대하는 전국네트워크의 정책제언

鳥井一平 (생활권리를 위한 외국인노동자실행위원회 · 전통일노동조합)



## 한국에서 이주노동자의 노동권 보장방안

Kajiman Khapung(서울경인이주노동조합)

### 1. 이주노동자 정책의 변화와 이주노동자에게 미친 영향, 이주노동자 투쟁

#### 1-1. 1991년 이전, 최초 이주노동자 도입

한국경제의 성장에 따른 인력부족으로 비공식적 인력도입이 시작되었다. 중국과의 교류, 올림픽 개최 등을 통해 한국에서의 일자리를 찾기 위한 희망의 증대로 관광 비자를 통한 입국이 시작된다. 87년에 필리핀 출신 가정부가 기사화된 최초의 이주노동자였다. 이 당시 미등록이었던 이주노동자들은 근로기준법상의 노동자로 인정되면서 산재보상, 근로관계법이 적용되었다.

#### 1-2. 1991년 해외투자법인 연수제도 도입 및 미등록 이주노동자의 권리배제

1991년 해외 투자법인 연수제도 도입과 92년 9월 확대도입을 통해 염색, 도금, 기계류, 신발, 피혁 등 10개 3D 제조업에 이주노동자 고용이 정부에 의해 공식적으로 시작되었으나, 도입에 대한 찬반논란 속에 93년 4월에 중단되었다. 내국 노동조합들은 값싼 임금으로 한국의 노동시장 잠식을 우려하여 반대하였고, 이를 부담으로 여겨 노동부는 이주노동자도입제도를 폐지하였다. 반면, 통상산업부 및 자본은 저임금의 유혹속에 도입을 찬성하므로써 통상산업부와 중소기업협동조합이 독자적으로 추진하게 된다.

한편, 정부는 92년 8월부터 미등록 이주 노동자에 대한 노동관계법을 적용을 중단한다. 노동기본권뿐만 아니라, 노동관련법이 이주노동자에게 적용되지 않았으며, 불법체류기간에 대한 범칙금문제로 고통받는 이주노동자가 급증하였다. 산재 처리요구가 기각되었으며, 보상은 물론, 치료조차 제대로 받지 못했다.

본격적인 이주노동자 도입, 이주노동자의 노동권과 인권이 위면되는 상황속에서 외국인노동자 피난처, 외국인노동자 인권을 위한 모임, 상담을 위한 단체 등 이주노동자 관련단체들이 만들어지기 시작한다. 특히, 중국교포 임호씨가 범칙금부담으로 자살하면서 이주노동자 관련 최초의 공식적 집회가 출입국관리소 앞에서 외국인노동자 상담소등에 의해 이루어졌다.

#### 1-3. 1994년 산업연수제도 도입과 현대판 노예제도의 완성

자본과 정부는 값싼 노동력에 매혹되었고, 더 많은 이주노동자를 사용하고자 산업연수제도를 도입하여 1994년 5월에 산업기술연수생 2만명을 모집한다. 그런데, 법 제정도 없이 출입국 관리법의 시행령이라는 편법적 조치를 통해 이루어졌으며, 이주노동자들은 '연수생'이라는 명목으로 아무런 법적 보호를 받지 못하였고, 미등록 이주노동자 평균임금 40-45의 1/3수준의 임금으로 인해 공장이탈을 불가피하게 만들었으며 자연스러운 것이었다. 이로 인



해, 미등록 이주노동자의 비율이 70%로 고착화 되었다. 이는 정부가 중기협의를 이해를 그대로 대변하는 권력이라는 것을 보여주는 사례이다.

과도한 송출비용(평균 200만원의 브로커비용), 강제적립(월 100달러), 관리업체 착복(20달러) 등의 수탈로 이주노동자들이 가족에게로의 송금이 사실상 불가능하도록 하였으며, 생활비조차 감당 못하도록 하였다. 또한, 산업 재해 보상보험이 미 적용되었고, 상해보험으로 처리토록 한 것조차도 제한적으로 적용되면서, 제대로 치료를 받지 못하거나 터무니없이 낮은 보상금만 지급되었다. 심지어는 감금노동, 여권압류, 폭행, 폭언이 적지 않게 발생하여, 말 그대로 노예상태로 내몰리게 되었다.

#### 1-4. 1994년과 1995년, 산업재해 보상 실시 등 노동관련법 적용을 요구하는 이주 노동자들의 농성투쟁

팔다리가 잘리어도 산업재해 보상이 실시되지 않는 등 기본적인 인권조차 보장되지 않는 데 대한 이주노동자들의 분노가 올라왔고, 방글라데시와 네팔 출신 노동자들을 중심으로 한 1994년 경실련강당농성투쟁, 명동성당 쇠사슬 농성투쟁이 조직되었다. 이를 통해 이주노동자 문제의 심각성이 한국사회에서 충격적으로 드러났으며, 요구의 정당성과 수치스러운 정책에 대한 여론의 부담을 느낀 정부는 소수의 선도적 투쟁에도 불구하고, 산재 보상법 전면 적용을 받아들일 수 밖에 없었다. 또한, 연수제도의 형식적인 개선안으로 최저임금 적용이 시작되었다. 이 농성을 주도했던 이주노동자들은 명실상부한 이주노동운동의 1세대라고 할 수 있으나, 농성 후 뿔뿔이 흩어지거나 귀국하면서 운동의 연속성은 사라지게 된다. 반면, 농성투쟁을 계기로 지원했던 10여개의 이주노동자 관련단체들을 중심으로 '외국인노동자대책협의회'가 만들어졌으며, 이후 이주노동자 문제를 주도하여 사회적으로 쟁점화시키며, 활동을 이끌어 가게 된다.

이주노동자의 규모가 커지면서, 노동자로서의 공동의 이해관계에 대한 인식으로 곳곳에서 현장투쟁이 발생하기 시작하였다. 김해 태광실업에서 베트남 산업연수생들의 투쟁, 경남 구미 이화섬유에서 임금인상과 식사개선을 위한 투쟁 등이 자연발생적으로 등장하였다. 하지만, 여전히 이주노동자들의 투쟁과 내국노동자들간의 연대는 이루어지지 않았다. 다른 한편, 정부는 연 2-3달 동안 강력한 단속을 통해 이주노동자들의 자율적인 생활과 활동을 억압한다.

#### 1-5. 이주노동자 권리보호를 위한 입법 노력과 자본과 정부의 반대

해외투자 법인 연수생은 월 4만원-8만원의 임금, 산업재해보험 미적용, 외부출입통제와 인권유린발생 등의 상태에서 노예노동을 강요받았으며, 미등록 이주노동자들 역시도 근로기준법이 미적용이 강요되었다. 이러한 문제점들을 해결하고, 이주노동자의 노동자성을 보장받기 위한 제도를 만들기 위한 노력이 시작되었다. 1996년과 1997년, 2000년에 이주노동자 관련 단체들은 독일의 노동허가제를 기초로 한 입법청원과 39일 농성 등의 투쟁을 벌였으나, 중기협과 사업주들은 3천여 명을 동원한 극렬한 시위, 국회의원들에 대한 로비 등을 통해, 법무부는 용산 중국동포회 등의 이주노동자 조직에 대한 탄압을 통해 입법을 무산시켰다. 심지어, 노동부는 미등록 이주노동자에게 퇴직금 지급명령 결정조차 수용하지 않았다. 한편, 방글라데시, 네팔, 파키스탄 출신 노동자들을 중심으로 이주노동자 공동체들이 만들어

지기 시작한다.

#### 1-6. 미등록 이주노동자 근로기준법 적용

미등록 이주노동자가 대다수를 차지하는 조건과 끊임없는 이주관련단체들의 활동, 이주노동자들의 결합으로 이들에 대한 노동관련법안에 대한 적용이 불가피해졌으며, 1998년에는 미등록 이주노동자에게 근로기준법이, 1999년에는 해외투자법인 연수생에게 최저임금과 산재보험이 적용되게 된다. 또한 98년에는 기간의 3년 연수기간이 2년 연수 +1년 취업연수로 전환되게 된다. 한편, 전남 담양에서는 필리핀 산업연수생들이 임금 인상 및 작업조건 개선을 위한 투쟁을 벌인다.

#### 1-7. 평등노조 이주지부(Equality Trade Union Migrants branch) 탄생과 투쟁

2001년에는 외노협에 직간접적으로 연결되어 있거나 자국출신 노동자공동체를 이끌던 이주노동자들 중 소수가 노동조합으로의 방향을 갖고 평등노조에 가입하여 이주지부를 탄생시킨다. 또한, 2002년 겨울에는 산업연수생제도 폐지와 노동허가제를 요구하며 명동성당 농성투쟁과 함께, 대중적인 집회를 조직한다. 아직 충분치는 않더라도, 그 동안의 이주관련단체에 의존하던 방식에서 벗어나 이주운동을 이주노동자들의 주체적 힘으로 밀어가는 자주적이고 대중적인 노동운동으로서의 지향을 명확히 했다는 점과 투쟁을 통해 대중적 기초를 마련했다는 점에서 커다란 역사적 의의를 갖는다. 또한, 농성에 대한 탄압으로 표적 연행된 방글라데시 2명의 동지는 보호소안에서 다른 2명의 이주노동자와 함께 추방에 맞서 단식투쟁을 벌였고, 노동조합은 대중적 압력을 조직하였으며, 그 성과로 4명의 동지를 석방시키게 된다.

한편, 2003년에는 성수조합원들의 퇴직금 체불문제를 한국연대동지들의 엄호와 함께 이주노동자들의 집회와 단체교섭을 통해 해결하였고, 마석 평내에서 발생한 폭행사건에 대해 대중과업을 통해 사과와 교육, 재발방지 약속을 받아내는 등 현장투쟁을 조직한다. 충분하지는 않지만, 노동조합으로 결집한 현장투쟁을 통해 대중적 기반을 넓히고, 조합원들의 단결에 대한 자신감을 만들어 갔으며, 노동기본권을 실제적으로 확보하기 시작했다는 점에서 커다란 의미가 있었다.

#### 1-8. 고용허가제 법제화에 맞선 1년간의 농성투쟁

2003년에는 국내외에서 미등록이주노동자의 반인권적 방지에 대한 비판여론과 이주노동자들의 사업장이동을 통한 임금비용의 상승에 대한 대응책으로 고용허가제 병행 실시, 부분적 체류연장, 단속추방의 법제화가 시작된다. 정부는 4년 이하의 약 8만여명에게 총체류기간을 5년까지로 연장하며 19만명에 대해 부분적으로 합법화시키는 한편, 12만명에 대해서는 강력한 강제추방정책을 결정한다. 이로 인해 강제추방의 위기에 몰린 12만명은 극도의 불안감에 빠져들고, 단속추방 초기에 9명의 이주노동자가 스스로 목숨을 끊게 되고 죽음은 계속해서 이어진다.

정부의 이주노동자들에 대한 공격에 맞서 평등노조 이주지부는 고용허가제 반대와 노동허가제 도입을 요구하며, 투쟁의 조직을 결의한다. 7월 31일 법안통과와 함께, 대중적인 선전전과 집회조직화를 시작하였으며, 매일의 선전전, 호별방문, 공장순회, 모임조직화와 매달



2회의 지역 순회 집회를 통해, 수도권 이주노동자들을 결집시키기 시작한다. 최초 10여명에서 출발한 집회 규모는 2003년 말에 가서 1천여 명이 넘는 규모의 대중적 집회로 성장하였으며, 10월 28일 비정규직 노동자대회에 참여했던 1천여 명의 이주노동자는 정부의 단속추방에 대한 분노와 대회중 이용석 열사의 분신으로 인한 분노로 한국노동자들과 어깨를 곁고 경찰과 맞서 강력한 몸싸움을 벌인다. 11월 14일에는 단속추방이 실시에 발맞추어 80여 명이 민주노총과 함께 명동성당에서 농성에 돌입한다. 또한, 전국의 곳곳에서 이주관련단체로 피난하거나 혹은 농성으로 조직된 이주노동자들과 함께 집회 등의 공동투쟁을 벌어나간다. 집회과정에서의 농성단장을 포함한 지도부의 표적연행과 추방, 센터소속 농성장의 해산에도 불구하고, 명동성당 농성단은 2004년 말까지 1년이 넘는 장기간의 농성과 집회투쟁을 진행하였으며, 지역이주노동자들에 대한 끊임없는 조직화를 진행한다. 이 투쟁의 의의는 이주노동자운동이 본격적으로 거스를 수 없는 의지와 규모로 주체적 힘을 통해 한국노동운동의 일부로 자리매김하였으며, 명동성당 농성투쟁단이 명실공한 한국 내 이주노동자들의 대표성을 획득하기 시작했다는 점이다. 또한, 주체 스스로의 결정과정을 통해 자생력을 강화시켰다는 점이다.

### 1-9. 농성해산과 서울경기인천 이주노동자 노동조합(Migrant Workers Trade Union) 설립

장기간의 농성, 집회투쟁에도 불구하고, 정부의 정책을 변화시키기에는 힘이 부족하다는 점이 명확해지면서, 농성해산과 함께, 결합했던 이주노동자들을 노동조합으로 결집시키고, 이주노동자의 주도권을 강화하는 독자적 노동조합을 설립하기로 결의를 모았으며, 2005년 4월 24일 서울경기인천 이주노동자 노동조합을 설립한다. 최초 91명의 조합원이 가입하였으며, 현재까지 250여명의 조합원으로 확대되었다. 정부가 이주노동조합에 불법체류자들이 가입해 있으며, 사업장이 불명확하고, 정치적 목적을 위해 만들었다는 이유로 설립필증을 거부하고 있으며, 심지어, 위원장을 표적 연행하여 현재까지 6개월 동안 감금한 상태임에도 불구하고, 3개 지부와 6개 분회, 대의원 선거 등의 노동조합 확대강화를 위한 노력을 계속하고 있으며, 투쟁을 조직하고 있다. 최근에는 민주노동당을 통한 노동허가제 입법과 투쟁을 준비하고 있는 상태이다.

## 2. 고용허가제 실시와 이주노동자 삶의 변화, 노동기본권 보장을 위한 법제화 방향

### 2-1. 고용허가제 실시이후 이주노동자 삶의 변화

#### - 야만적 인간사냥

단속과정에서 이주노동자는 최소한의 인권조차 보호받지 못한 채 폭력적으로 사냥되고 있다. 가스총, 전기봉, 고무탄에 의해 근육이 파열되어 병원에 입원하거나 수술하는 일들이 적지 않게 발생하고 있으며, 몸을 피하다가 건물에서 뛰어내려 척추와 다리뼈가 부러지는 일들도 발생하고 있다. 노동권 이전에 상식적 인권조차 보호받지 못하는 상태로 이주노동자들을 내몰고 있다.

#### - 변함없는 사업장이탈과 고착화

2003년부터 불법체류자에 대한 일제단속을 통해, 올해까지 2년에 걸쳐 6만 명에 달하는 불법체류 이주노동자들을 강제 추방하였다. 그럼에도 불구하고, 전체 이주노동자 40여만 명 중 50%이상이 여전히 미등록상태에서 일을 하고 있다. 자본과 정부는 고용허가제가 4대보험의 적용 등으로 산업연수제도가 가졌던 반인권적 문제점들을 해결하게 되어 불법체류자가 크게 줄 것이라고 공약하였으나, 고용허가제를 통해 입국한 이주노동자들조차도, 사업장에 구속될 수 밖에 없는 상태를 이용한 사장들의 저임금 중노동 강요로 인해 어쩔 수 없이 사업장을 이탈하여 불법체류자로 내몰리고 있으며, 그 수가 고용허가제를 통해 입국한 이주노동자의 반수를 넘기고 있다는 점에서 실패한 정책이라는 것이 분명해졌다.

#### - 노동현장에서의 임금의 정체, 체불의 증가, 고용 불안정성 강화

2002년의 이주노동자 시급평균 3,565원에 비해 2005년 3,575원으로 임금이 정체를 보이고 있다. 동일노동 동일임금이 적용되어야 함에도 불구하고, 내국노동자와의 임금 격차가 줄어들지 않고 있을 뿐만 아니라, 물가인상을 감안한다면 사실상 임금이 하락하였다고 할 수 있다. 게다가 강력한 단속이 진행되고 있는 상황을 약점으로 사장들이 고의적으로 체불을 발생시키는 사례가 증가하였다. 또한, 미등록 이주노동자의 경우 고용형태가 직접고용에서 파견업체를 통한 일용직 고용으로 간접고용형태로 변화하면서 고용이 더욱 불안정해졌다. 이러한 변화는 정부가 시행하고 있는 '단속'이 단지, 불법체류자를 감소시킬 목적에서 뿐만 아니라, 이주노동자들의 선택의 기회를 제한하는 수단을 사용자에게 제공함으로써 노동조건을 하락을 겨냥하고 있다는 것을 보여준다. 노동조건 전반적 악화는 얼마 전 민주노동당 실태조사 결과에서도 드러난다.

#### - 노동관계법적용에서 제외된 미등록 이주노동자

임금체불, 산업재해 발생시 은폐와 치료비 및 보상금 지불 거부, 폭행 등의 현장문제가 발생하였을 경우 노동부와 법원을 찾아간 이주노동자들이 미등록이라는 이유로 단속추방시키면서, 사실상 미등록이주노동자들이 노동관계법령에서 배제되고 있다. 과거에는 제한적으로라도 이러한 문제가 발생하였을 경우, 스스로 노동부를 찾아가 법적절차를 밟을 수 있었으나, 고용허가제와 함께 단속추방이 실시되면서 미등록이주노동자는 범죄자가 되어버렸다. 또한, 이를 악용하여 출입국직원으로 가장한 한국인에 의해 갈취를 당하는 일이 발생하고 있으며, 전반적으로 이주노동자에 대한 한국인들의 인식과 태도가 악화되었다. 심지어, 정부는 최근 정치정세와 연결시켜 이슬람종교공동체에 대해 테러리스트라는 낙인까지 찍으며 이주노동자들의 종교활동까지도 탄압하고 있다.

#### - 현장투쟁의 위축과 멀어지는 노동기본권

새로운 정책이 시행되면서 현장에서 이주노동자 스스로의 조직을 통해 권리를 보호하기 위한 활동이 크게 위축되었다. 최근 몇 년간 현장투쟁이 발생하고 있지 않은 것이 단적으로 증명한다. 이주노동조합에서도 역시, 체불 등의 문제가 발생하였을 경우 한국인 대리인을 통한 진정 외에 이주노동자들의 투쟁을 통한 해결의 활로를 찾지 못하고 있다. 평등노조 이주지부 시절의 현장투쟁은 기억속으로 사라지고 있다.



### - 정부의 노동기본권 억압조치

올해 4월 이주노동조합을 창립하고 설립신고서를 노동부에 제출하였으나, 정부는 미등록 이주노동자가 가입되어 있다는 점, 소속 사업장이 불분명하다는 점, 정치투쟁을 목적으로 만들었다는 점을 이유로 설립신고필증을 교부하지 않고 반려하였다. 또한, 노동조합 활동에 대한 일상적 사찰을 자행하고 있고, 위원장을 표적연행 구속하였으며, 연대하는 한국인동지를 구속시키기까지 하였다. 게다가, 이주노동운동의 연행과 추방과정에서 스스로의 법적절차까지도 무시해가면서 강행하고 있는 것에서 볼 수 있듯이, 노동조합을 인정하고, 노동기본권을 보장하기는커녕 억압과 탄압으로 일관하고 있다.

### 2-2. 고용허가제를 위시한 이주노동자정책의 본질

정부는 현재 산업연수생제도와 병행 실시하고 있는 이주노동자 관련 제도를 2007년까지 고용허가제로 일원화하겠다고 하고 있으나, 고용허가제는 4대 보험 적용에서만 의미가 있을 뿐, 이주노동자의 노동자성을 전혀 보장하고 있지 않으며, 미등록 이주노동자에 대한 강력한 단속제도와 결합되어 있다는 점에서 개악된 제도라 할 수 있다. 사업장이동의 자유는 자본주의 노동시장에서조차 당연한 권리임에도 불구하고, 고용허가제에서는 이를 인정하지 않고 있으며, 계약기간동안 이주노동자에 대한 사용자의 점유권을 보장하는 것이며, 한국 땅에 있는 동안 이주노동자는 머슴으로 살아가던가 혹은 불법이라는 낙인이 찍혀 추방의 두려움 속에서 살아가도록 양자택일의 기로에 서게 된다. 또한, 체류기간이 끝났을 경우에, 대부분의 고용이 자연스럽게 연장되거나, 타사업장에서 고용 요구가 존재함에도 불구하고, 체류기간제한으로 인해 불법딱지가 붙게 된다. 노동시장의 필요에 의해 자연스럽게 노동을 연장하고 있는 현실에서, 정부조차도 고용주의 미등록이주노동자 사용에 대해 묵인을 하면서도, 이주노동자에게만 이러한 낙인을 찍는 것은, 이주노동자를 순환시키고, 이주노동자의 인권을 보장하기 위한 것이 아니라, 이주노동자들의 전반적인 노동조건을 저임금의 굴레에 묶어둠으로서 마음껏 착취할 수 있도록 하는 것에 다름 아니다. 또한, 이주노동자들이 노동자로서 단결하고 투쟁할 수 있는 권리를 제한하고자하는 것에 다름 아니다. 이처럼, 이주노동자 관련법안은 고용허가제와 함께 산업연수생제도, 단속추방이 삼위일체가 되어 이주노동자들을 완벽한 착취의 울타리 속에 가두어두고자 하는 정책이다.

### 2-3. 이주노동자 노동기본권 보장을 위한 법제화 방향

#### - 사업장이동의 자유와 체류연장이 보장된 노동허가제

이주노동자들의 노동기본권이 보장되기 위해서는 우선, 이주노동자들이 동등한 노동시장으로 편입되어야만 하며, 이를 제한하는 족쇄들이 제거되어야만 한다. 노동기본권을 행사하고자 할 때, 이 족쇄란 즉각적인 추방의 위협으로 드러난다. 현재의 산업연수생제도, 고용허가제도에서 고용과 체류는 사용자의 손에 달려있고, 사장의 눈 밖에 난다는 것은 곧바로 추방과 직결된다. 이 점에서 이주노동자 관련법안은 사용자에게 노동자에 대한 완전한 소유권을 보장해주는 방식의 산업연수생제나 고용허가제가 아니라, 이주노동자에게 노동권을 보장해주는 노동허가제로 나아가야만 한다. 사업장이동의 완전한 자유와 체류연장의 보장이 그

내용의 핵심이다. 유럽에서 드러나고 있는 것과 같이 법적인 보장조차도 실질적으로 평등한 권리를 보장해주지는 못한다. 법에 의해 동등한 노동기본권이 보장되더라도, 내국인을 우선시하는 각종 제도들과 문화, 이데올로기는 이주노동자들에게 차별적 결과를 가져오게 될 것이다. 동등한 법적 기회의 보장에도 불구하고, 자본가와 노동자사이에 적대적 대립이 존재하고, 남성과 여성, 장애인과 비장애인사이에 차별이 존재하는 것과 마찬가지로, 이주노동자에 대한 차별로 드러나는 노동들간의 분열을 통해 자본은 노동자들을 마음대로 착취할 수 있는 질서를 유지하고 있다. 최소한 노동자들 간에 연대와 투쟁의 정신이 미약한 상태에서는 그러할 것이다. 법적인 평등이란 실질적인 평등을 위한 최소의 장치이다. 이주노동자를 동등한 노동자로서 인정하는 것의 첫 출발점일 뿐이다. 그러므로, 노동권에 대한 동등한 보장을 내용으로 하는 노동허가제를 도입하여야만 한다.

#### - 노동자적 관점에서의 이동

이주노동자문제에 대한 접근에 있어서 노동자적 관점을 분명히 하고, 투쟁과 입법의 기초로 삼는 것이 무엇보다도 중요하다. 내국인 우선고용과 이주노동자의 보조적 활용을 전제로 하고 있는 자본과 정부의 시각에서 벗어나, 노동의 자유로운 세계적 이동을 지지하고, 동등한 권리를 갖는 노동자로, 함께 어깨 결고 억압과 착취에 맞서 싸워야 할 동료이자 동지로서 이주노동자를 바라보는 시각을 확립해야 한다. 자본과 정부의 시각에 얽매어 있을 때, 이주노동자들은 여전히 '필요한 경우에만' 보호받아야 할 대상일 뿐이다. 이러한 관점에서는 자본의 위기가 발생하여 실업의 급등으로 노동자에 대한 희생을 강요하게 되었을 때, 이주노동자들은 손쉬운 희생양으로 전락할 수 있으며, 실제로 그러하다. 유럽에서 벌어졌고 벌어지는 사실이 증명하고 있다. 60년대 말, 영국과 프랑스에서는 사민당 좌파가 정부를 장악하였음에도 불구하고, 경제적 위기와 실업의 급등에 대한 희생양으로 이주노동자들을 추방하는 정책을 펼침으로서 노동자 국제적 연대를 배신한 모습을 보여주었고, 현재도 그러하다. 한국에서도 이러한 모습을 재연해서는 안된다. 그러기 위해서는 이주노동자를 진실로 동등한 노동자로서 인정하고, 연대투쟁과 입법에서 국제주의정신을 담은 것이 노동운동의 흔들릴 수 없는 원칙이어야 한다. 반복하건데, 이주노동자의 노동권기본권에 대한 문제는 자본의 시장에 대한 요구와는 무관하게 노동자적 요구의 문제로 접근하여야만 한다.

### 3. 이주노동자의 조직화 사례 및 방안

#### 3-1. 한국노동운동과의 관계

이주노동자들의 노동자조직으로의 결합형태는 피부색과 국경을 뛰어넘는 하나의 노동조합으로 만들어져야 함에도 불구하고, 한국에서는 아직 이주노동자를 노동조합원으로 포괄하고 있지 못하며, 이주노동자들의 독자적 노동조합 형태로 만들어져 있다. 성서공단 노조의 이주노동자 분과, 과거 평등노조 이주지부, 건설의 이주노동자 조합원 가입 등의 사례는 이주노동자를 노조로 가입시킨 형태이지만, 전체노동조합에서는 예외적인 경우라 할 수 있고, 사례들은 노동조합 내에서 활동이 내국노동자들과 공동으로가 아니라 독자적으로 이루어지고 있는 상태이다. 이주노동자들의 독자적 요구가 있음에도 불구하고, 한국노동운동과 보다 질적으로 통합되어 하나가 되어야 하는 과제를 안고 있다. 이것은 이주노동자들의 결집을



통해 일정수준의 상호간의 발전을 통해 해소될 수 있을 것이다. 평등노조 이주지부에서 발  
 전한 서울경기인천 이주노동자 노동조합은 본조를 민주노총 서울본부에 두고 있으며, 서울  
 본부에 포괄되지 못한 경기지역의 지부들은 경기본부와 지구협의 미조직특위에 대표자를  
 보내고 있다. 점차, 서울과 경기를 중심으로 민주노총 지역본부에서 이주노동자 관련사업이  
 확대되고 있는 상황으로 과거보다 진일보 했다고 할 수 있다. 노동조합들뿐만 아니라, 민주  
 노동당을 포함하여 노동관련단체, 시민단체들의 이주노동자 투쟁에 대한 관심과 지지, 지원  
 이 보다 확대되고 있는 상태이다. 몇몇 지역에서는 이주노조를 포함한 지역 공동대책위가  
 만들어져 활동 중이다.

### 3-2. 평등노조 이주지부의 조직화 사례

평등노조 이주지부의 초기 주체들은 외노협 활동의 평가를 통해, 이주관련단체들에 대한  
 의존적 활동이 아니라, 이주노동자 스스로의 주체적 활동과 대중의 힘을 통한 노동자로서의  
 활동을 목표로 독립의 필요성이 제기되면서 형성되었다. 초기에는 이주노동자들이 주도력을  
 행사했다기 보다는 이주노동자 관련 한국인활동가들이 노동조합의 필요성에 대해 결감하면  
 서, 이주노동자 투쟁본부를 만들면서 독립적 활동을 주도했으며, 이에 공감한 이주노동자들  
 이 주위로 모여들었다. 그리고, 이주노동자 스스로가 주체적으로 참여하기 시작한 투쟁에  
 의해 보다 대중적인 활동이 가능하다는 점이 증명되었다. 상담을 통해 이주노동자 문제해결  
 을 요구하는 한편, 틀에 짜여있는 투쟁에 동원되는 방식이 아니라, 스스로 토론하고 결정하  
 면서, 조직과 투쟁의 주인이 되었다. 바쁘고 힘든 노동에도 불구하고, 다른 이주노동자들을  
 조직하기 위해서 뛰어다니는 활동가들이 소수이지만 탄생하기 시작했다. 장시간 노동이 끝  
 나고 쉴 시간을 이용하여, 한국에서 이주노동자의 처지에 대한 부당성을 알리고, 노동자로  
 서의 권리를 위해 함께 투쟁해야만 한다고 친구들을 설득하러 방문해 나갔고, 한국동지들이  
 이들을 지원했다. 거리집회, 출입국관리사무소 앞의 집회, 주도적인 이주활동가들에 의한 농  
 성과 대중집회가 조직되었다.

한편, 현장에서 벌어지는 산재, 임금체불, 폭행문제들에 대해 집단적으로 해결하기 위한  
 노력이 현장투쟁으로 나타났다. 작은 규모의 사업장은 다른 공장들의 조합원들, 한국인 연  
 대동지들과 함께 공장 앞 집회를 통해 사장에게 압력을 행사하여, 교섭자리로 불러냈으며,  
 권리를 쟁취하기 시작했다. 어느 정도의 규모가 있는 사업장은 현장 내 조합원을 통해 현장  
 노동자들을 조직하여 파업을 이끌어냈으며, 대중적 힘을 통해 요구를 쟁취했다. 이런 경험  
 들을 통해 이주노동자들은 노동조합에 대한 신뢰와 믿음으로 결집했으며, 당당하게 권리를  
 주장하는 노동자로, 활동가로 성장해 나갔다.

### 3-3. 서울경기인천 이주노동자 노동조합의 조직화 사례

전체이주노동자의 소수를 조직하고 있었음에도 불구하고, 평등노조이주지부는 40만 이주  
 노동자의 대표로서 정부의 고용허가제를 통한 심각한 공격에 대해 선두에 서서 싸울 것을  
 결의하고, 투쟁을 준비했다. 소수였지만, 활동가들이 결의하여 직장을 포기하고, 투쟁을 조  
 직하는 전업활동가로 나섰으며, 매일매일 수도권 곳곳을 돌아다니며 투쟁을 조직하였다. 선  
 전물을 각국어로 만들어 친구들 뿐만 아니라, 얼굴도 알지 못하는 이주노동자들에게 알려내  
 고 조직하여, 모임을 형성하고 정기적인 회합을 가졌다. 어느 정도 규모가 형성된 지역에서

는 집회를 조직하고 주체를 세워내는 방식으로 활동하였으며, 수도권 이주노동자 밀집지의  
 많은 곳에서 이주노동자들이 조직되었다. 10여명의 투쟁으로부터 출발한 규모는 1천여 명으  
 로 불어났고, 일부 지역에서는 이주노동자 ##지역 투쟁단을 만들어 주체적인 활동을 독려했  
 다. 단속이 시작되는 시기에 공격을 예상하고, 농성투쟁을 준비하여 장기농성에 돌입하였으  
 며, 농성에는 평등노조이주지부를 중심으로 네팔투쟁단과 필리핀 카사마코, 소수의 외노협  
 과 연결된 이주노동자가 명동성당에 결집한다. 강력한 단속이 계속되었지만, 지역 이주노동  
 자들에 대한 조직화는 계속해서 시도되었고, 서명운동, 모금운동, 선전전, 집회 등의 수단이  
 활용되었다. 이를 통해 대중적 기반은 유지될 수 있었으며, 공고화될 수 있었다. 한편, 이주  
 노동자지원단체 소속 이주노동자들에 대한 아래로부터의 조직화 시도는 충분한 공감대를  
 끌어내지 못하면서 성공하지 못하였다.

농성투쟁의 결과로 대중적으로 보다 폭넓으며 이주노동자 활동가의 주체성을 강화한 서  
 울경기인천 이주노동조합이 만들어졌으며, 전국의 이주노동자를 조직한다는 지향을 가지고  
 있다. 현재, 수도권에서 3개 지부 6개 분회를 건설하였으며, 더욱 확대 강화하기 위한 노력  
 을 벌이고 있다.

### 3-4. 성서공단 노동조합의 사례

성서공단노조의 이주노동자들은 현장위원회라는 틀에서 한국조합원들과 함께하는 활동을  
 시도하였으나, 언어적 장벽이라는 조건속에서, 이주노동자 독자의 현장위원회를 운영하고  
 있다. 각 국가별 대표가 모이는 현장위원 모임(월 1회)을 통해 중대한 현안을 의논하고, 이  
 주노동자조합원 전체가 모이는 이주현장위원회를 통해 운영을 결정하고 집행하는 방식이다.  
 또한, 의사결정과정에서 한국인 집행부와 조합원에 대한 의존과 수동성을 넘어서기 위해 이  
 주노동자운동의 주체로서 이주노동자들이 서야한다는 원칙 속에서, 2005년 후반기에 독자적  
 운영구조와 체계를 만들기 위해 노력 중이다.

한편, 대구지역 전체 이주노동자들의 논의 틀을 만들고, 이를 통해 이주노동자운동의 구심  
 을 새롭게 형성하기 위해 노력을 벌이고 있으며, 각 지역별(공단별), 국가별 간담회를 조직,  
 진행 중에 있다.

### 3-5. 건설노조의 사례

소수의 이주노동자가 건설노조에 가입하여 함께 싸웠다. 임금체불문제로 건설일용직 노동  
 조합에서 짐거농성에 들어간 중부건설노동조합의 이주노동자, 울산플랜트 파업투쟁에 함께  
 결합했다가 추방당한 이주노동자의 사례가 있다. 이주노동자를 조직화의 중요한 대상으로  
 삼고 있는 것은 아니지만, 노동조합의 문호를 이주노동자에 개방하여 함께 투쟁하고자 했을  
 때, 이주노동자들이 노동조합으로 조직될 수 있는 가능성을 보여준다 하겠다.

### 3-6. 조직화 방안

#### - 노동허가제 쟁취 투쟁의 강화

이주노동조합은 지속적으로 이주노동자의 노동권과 생존을 보장받기 위한 노동허가제 쟁  
 취투쟁을 벌여나가면서 수도권을 중심으로 조직을 확대를 위해 투쟁하고 있다. 노동기본권



이 보장되지 않는 한 이주노동자와 노동조합, 이주노동운동의 운신의 폭은 제한될 수 밖에 없으며, 현장의 문제들 하나하나가 노동자성의 불인정에 의해 법률에 의해 직접적으로 억압되고 있는 상태이며, 노동허가제에 대한 대중의 요구가 절실한 상태이다.

#### - 현장투쟁

현장곳곳에 산재해 있는 문제들에 대해 현장투쟁을 통해 돌파할 필요성이 제기되고 있다. 추방의 위협으로 인해 현장투쟁의 조직이 극도로 어려운 조건이지만, 이것을 통하지 않고서는 더 많은 대중적인 조직화가 가능하지 않으며, 조합으로 결합하고 노동자로 성장할 기회가 만들어지지 않게 된다. 한편, 현장의 문제들이 더욱 심각해 지고 있다.

#### - 한국노동운동과의 화학적 결합

한국노동운동이 이주노동조합과 보다 화학적인 결합을 통해 문호를 개방할 뿐만 아니라, 적극적인 조직화에 나설 것이 요구되고 있다. 건설산업의 경우 이주노동자가 차지하는 일용직 비율이 매우 높아 파업권을 지키기 위해서라도 이주노동자 조직화가 필수적인 수준에 이르렀고, 일부현장에서는 이주노동자가 파업의 파괴자 역할을 할 정도로 이주노동자의 규모가 성장하였다. 노동조합의 단결권을 사수하기 위해서라도 이주노동자들 조직화에 적극적으로 나서야 한다. 한편, 한국노동운동의 엄호속에서 이주노동자들의 조직화의 가능성이 더 크게 열리게 될 것이다. 강력한 단속의 장기화로 인해 이주노동자들의 심리적 침체가 고착화된 상태에서 얼어붙은 가슴을 녹이기 위한 한국노동자들의 지원이 절실히 필요하다.

#### 4. 이주노동자 조직화와 권리보장을 위한 송출국과 유입국 노동운동의 연대과제

한국으로의 이주 송출국들은 많은 경우 본국에 일정정도 활성화된 노동운동을 갖고 있다. 또한, 본국 노동운동과 한국 내 이주자들과 연결망을 가지고 있기도 하다. 하지만, 송출국들 간의 혹은 이주노동조합과의 실제적인 공동활동은 매우 낮은 수준에서 이루어지고 있으며, 독립적으로 이루어지고 있기도 하다. 이런 활동들이 보다 체계적일 수 있도록 공동의 네트워크를 구성할 필요가 있으며, 운동의 연속성을 보장할 수 있도록 활동가출신 이주노동자들의 한국에서의 이주노동운동의 전망, 혹은 귀국 시 운동의 전망을 찾기 위한 공동의 노력, 공동의 논의 틀과 활동의 모색이 요구된다. 이주노동조합의 경우 과거 국제연대담당자를 두었으나, 활동이 중단되고 이어지지 못하면서 중요한 활동이 방기되고 있는 상태이다.

특수고용노동자 노동권 보장강화  
- 한국사제를 중심으로 -

한국노동조합총연맹 노동위원회

수고함 정태현 위원

한국노동조합총연맹

노동위원회

노동위원회

노동위원회

노동위원회

노동위원회

노동위원회

노동위원회

노동위원회

노동위원회

노동위원회

노동위원회

노동위원회

노동위원회

노동위원회

노동위원회

### [워크숍 #2]

## 특수고용노동자의 노동기본권



## 특수고용노동자 노동권 보장방안 - 한국사례를 중심으로 -

윤에림(전국불안정노동철폐연대)

### 1. 특수고용 형태의 형성

특수고용노동자의 노동자성을 부인하는 입장에서는 이들이 서비스업 등 새로운 업종의 발달 및 취업자층의 변화에 따라 '새롭게' 출현한 노동계층이라고 설명한다. 그러나 특수고용의 대표적 사례들을 살펴보면 이들이 처음부터 특수고용 형태이었던 것이 아니라, 기존에는 정규직이었으나 사측이 경영 및 노무관리의 필요성에 따라 구조조정을 하면서 특수고용으로 전환시킨 과정이라는 것을 알 수 있다.

#### ○ 학습지교사

1980년대 말까지는 계속된 사세확장으로 고정급 지급만으로도 충분했고 그것이 회사에게 이익이었으나, 1989-1991년에 걸쳐 과외금지 조치가 완전 해제되어 학습지의 독점력이 약해지게 된다. 또한 90년대 업체간 경쟁이 치열해지면서 보급을 확대시킬 적극적인 유인책이 필요하게 되어 실적에 따른 수당지급을 골자로 하는 위탁계약제를 도입했다. 이는 학습지 시장의 확대에 따라 증가하는 학습지 교사들을 기존의 방식으로는 효율적으로 관리하기 어렵다는 측면도 작용했다. 또한 1987년 노동자 대투쟁 이후 학습지에도 노조가 생기고 처우 개선과 승진적체 해소를 위한 몇 차례 파업 시도가 있음에 따라 이에 맞서기 위한 필요성도 컸다. 대교의 경우 1988년 노조 설립 후 1989년 위탁계약제를 도입했고, 재능은 1989년 노조 설립 직후에, 구몬도 92년 노조 설립 직후 위탁계약제를 도입하여 노조를 와해시켰다. 이같이 학습지의 경우 일반 정규직 형태로의 관료제적 통제방식이 시장의 변화에 따라 일정한 한계에 부딪치자 위탁계약이라는 형태로 그 통제방식을 바꾸어, 노동 비용의 절감, 조직 관리의 효율화, 노조 등 집단행동에 대한 효과적인 대비 등을 이루어낸 것이다.

#### ○ 건설운송 노동자

건설운송의 경우 원래 건설회사 정규직 노동자였으나 레미콘 차량의 강제불하를 통해 이른바 '지입차주'의 형태로 특수고용으로 전환되었고, 이후 건설운송에 몸담게 된 노동자들의 경우도 이들 불하차량을 인수하거나 차량을 지입하는 방식으로 특수고용이 되었다. 사측로서는 차량 운영에 따른 각종 세금, 공과금 등의 비용과 위험 부담을 떠넘김에 따라 막대한 비용을 줄일 수 있고, 당시 사업장별로 건설되고 있던 노동조합을 무력화하기 위한 수단



으로 도급 전환은 매우 매력적이었다. 사측은 한편으로는 도급 전환시 수입 증대라는 당근과 한편으로는 도급 거부시 해고 위협이라는 채찍을 통해, 일방적으로 불하 및 도급을 확대시켜 나갔다.

2004년 덤프연대를 결성한 덤프트럭 운송노동자의 경우를 보면, 1990년대 초반까지만 해도 건설회사의 중장비부문에 고용된 정규직 기사였던 것이 개인사업주로 전환되는 과정을 거쳐 현재는 대부분이 특수고용화되었다. 덤프운송노동자의 경우 특수고용화로 차량을 비롯한 일체의 비용을 노동자가 감당해야 하는 어려움에다가, 건설업의 불법적 다단계 하도급구조에서 비롯되는 문제까지 겹쳐져 생존의 벼랑에 몰려 있다.

### ○ 화물운송 노동자

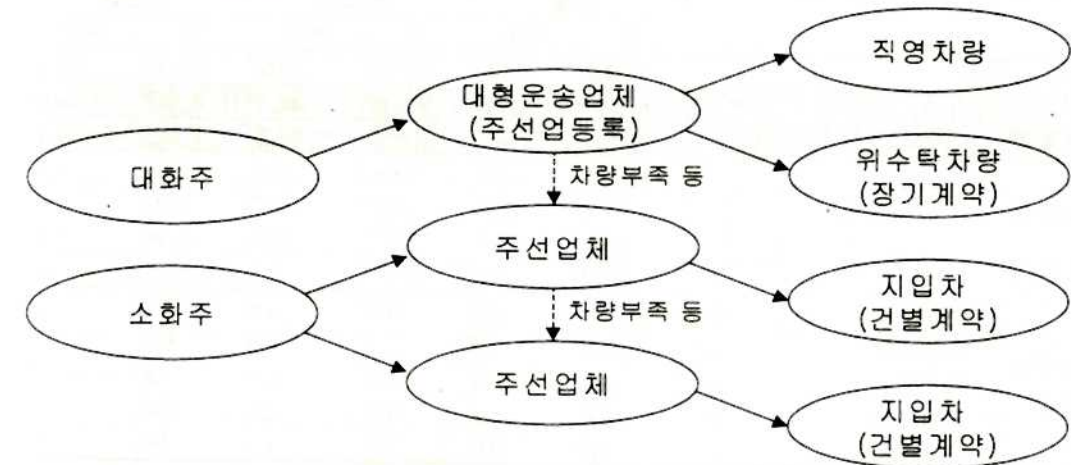
화물자동차운송업에서 특수고용형태가 확산된 이유는 첫째, 운송사업이 부분적으로 생산수단을 분리할 수 있는 특성을 가지고 있고, 운행지역이 광범위하여 운송사업자의 운전자에 대한 직접적 관리에 한계가 있기 때문이다. 즉 운송사업자는 지입제를 통하여 결과에 대한 통제방식으로 운전자를 관리할 수 있게 된다. 둘째, 1990년대 들어 규제완화로 시장경쟁이 치열해지면서 화물운송업체들이 회사 보유 차량을 운송노동자에게 불하하고 개인사업주로 등록하게 하는 이른바 '위수탁제도'를 시행하게 되었다. 이로써 차량 보유와 운행에 따르는 제반 비용을 운전자에게 전가하면서 노동관계법상 책임을 회피할 수 있게 된다.

한 가지 주의해야 할 점은 현재 화물운송업에 만연해있는 지입관계와 위수탁계약관계는 구분된다는 것이다. 동일한 화물운송 특수고용노동자의 경우에도 지입관계로 차량이 소속되어 있는 운수업체와 위수탁관계로 실제 화물을 받고 있는 운수업체(혹은 알선업체)가 다른 경우가 많다. 이것은 많은 운수업체가 독자적인 화물확보능력이 없는 채로 지입료만을 챙기거나 대형운수업체나 알선업체에 화물정보를 의존하고 있기 때문이다.

때문에 화물운송업에서의 특수고용형태의 특징은 화물차량을 노동자가 소유하고 있다는 점뿐만 아니라 위수탁계약관계를 가지고 있는 운수업체(또는 알선업체)에 종속되어 있다는 점에 있다. 현재 정부가 추진하고 있는 개별허가제로 인하여 지입관계가 일정 부분 해소된다 하더라도 운수업체(또는 알선업체)와 위수탁계약관계가 지속되는 한, 화물운송 특수고용노동자는 독립적 자영인(개인사업주)이 아니라 종속적 노동자일 수밖에 없는 것이다.

또 하나 화물운송업에서의 특수고용 형태의 특징으로 산업적 차원에서 '비노동자화' 전략이 추진되었다는 점을 들 수 있다. 유사한 정도로 특수고용화가 진전되어 있는 학습지업종의 경우 시장에서의 경쟁 격화와 노조 결성에 대한 자본의 대응전략으로서 특수고용화가 진행되어 왔다면, 화물운송업의 경우 자본의 대응전략에 더하여 국가의 규제완화 정책이 특수고용화를 가속화시켰다고 볼 수 있다.

<그림 1> 화물자동차 운송거래형태



○ 철도매점과 같은 판매직 노동자들의 경우 개별영업이라는 특성을 이용하여 개인사업자로 전환시킨 사례이다. (구)홍익매점 노동자들은 철도홍익회의 성과급 영원사원으로 근무해오면서, 하루 16시간 이상의 장시간 노동으로 가족까지 나와 일을 하면서도 한달에 2600만원 정도의 매출을 올려야 겨우 100만원 정도의 임금을 받을 수 있었다. 홍익회는 홍익매점노동자들이 성과급 영업사원이라는 이유로 수십년간 급여 동결은 물론, 열차판매원과 달리 연월차수당, 시간외수당, 학자금보조, 휴일 등을 전혀 부여하지 않았다. 그런데 2000년 들어 철도청 자체의 구조조정 계획에 따른 감원 필요성이 제기됐고 성과급 영업사원 형태에서 특수고용형태로의 전화를 위해 각 매점별로 노동자들을 개별용역으로 강제 전환하려 했다. 이에 2001년 1월 홍익매점노조가 결성되었고 강제용역전환 분쇄투쟁, 노조탄압 분쇄투쟁을 전개해왔다.

○ 애니메이션 노동자들의 경우도 1980년대만 해도 정규직 사원으로, 기본급도 있었다. 그런데 애니메이션 업계의 경우 25개 정도 되는 대규모 업체가 외국, 주로 미국에서 직접 하청을 받고, 나머지 225개 정도의 소규모 업체가 재하청을 받는 구조인데, 미국 노동자들이 겨울 휴가를 가는 3개월가량이 비수기로 그 때는 일을 쉬게 된다. 사측에서는 이런 비수기까지 고정적인 월급을 지불하는 게 아까워서 감독들을 능력대로 받는 것이 좋지 않겠냐고 설득하여 89년부터 개별 계약제도를 도입하여, 모든 애니메이션 노동자들을 개인 사업자화했다.

## 2. 특수고용 노동자의 규모와 노동조건<sup>1)</sup>

### ○ 고용형태별 규모, 임금 및 노동시간, 사회보험, 법정 수당 적용률

1) 이 부분은 김유선, 「비정규직 규모와 실태-통계청, '경제활동인구조사 부가조사'(2005. 8) 결과」, 한국노동사회연구소를 참조하였음.



<표1> 비정규직 규모 (2005년, 단위:천명,%)

	전체		2004년		2003년		
	수	비중	수	비중	수	비중	
임금노동자(1)	14,968	100.0	14,584	100.0	14,149	100.0	
정규직 (2=1-3)	6,564	43.9	6,428	44.1	6,307	44.6	
비정규직 (3=①+②+③, 중복제외)	8,404	56.1	8,156	55.9	7,842	55.4	
고용계약	임시근로	8,234	55.0	7,906	54.2	7,679	54.3
	(장기임시근로) ①	4,431	29.6	4,485	30.7	4,589	32.4
	(기간제근로) ②	3,802	25.4	3,421	23.5	3,089	21.8
근로시간	시간제근로 ③	1,044	7.0	1,072	7.3	930	6.6
	호출근로 ④	717	4.8	666	4.6	589	4.2
	특수고용 ⑤	633	4.2	711	4.9	601	4.2
근로제공 방식	파견근로 ⑥	117	0.8	117	0.8	98	0.7
	용역근로 ⑦	430	2.9	413	2.8	345	2.4
	가내근로 ⑧	140	0.9	171	1.2	166	1.2

자료: 경제활동인구조사 부가조사에서 김유선 계산

<표2> 고용형태별 임금 및 노동시간

	월평균임금(만원)	격차(%)	시간당 임금	격차(%)	주당노동시간
임금노동자	159	72.4	8,179	73.0	47.5
정규직	220	100.0	11,203	100.0	47.3
비정규직	112	50.9	5,817	51.9	47.6
임시근로	111	50.5	5,777	51.6	47.6
(장기임시근로)	107	48.7	4,284	47.8	48.8
(기간제근로)	116	52.6	6,273	56.0	46.2
시간제근로	52	23.7	7,036	62.8	22.2
호출근로	86	39.1	4,927	44.0	43.0
특수고용	142	64.7	7,628	68.1	44.6
파견근로	132	59.8	6,976	62.3	48.2
용역근로	95	43.1	4,436	39.6	52.2
가내근로	57	25.8	4,387	39.2	37.4

<표 3> 고용형태별 사회보험 및 노동조건 적용률 (2005년, 단위: %)

	국민연금	건강보험	고용보험	퇴직금	상여금	시간외수당	유급휴가
임금노동자	61.4	61.9	53.1	54.0	52.1	43.6	45.0
정규직	98.0	98.3	81.6	98.2	96.3	80.6	82.3
비정규직	32.8	33.4	30.7	19.6	17.5	14.6	15.9
임시근로	31.6	32.1	29.6	18.0	16.2	13.5	14.9
(장기임시근로)	22.5	22.4	20.6	5.8	5.4	5.0	5.5
(기간제근로)	42.1	43.4	40.0	32.3	28.7	23.5	25.9
시간제근로	2.1	2.3	2.2	1.7	1.8	2.5	1.4
호출근로	1.1	0.8	0.8	0.1	1.8	1.8	1.8
특수고용	21.3	20.9	16.9	10.7	10.6	7.1	8.7
파견근로	60.2	61.0	59.3	50.8	48.3	37.3	40.2
용역근로	54.9	65.8	55.0	44.3	30.4	27.9	25.1
가내근로	1.4	0.7	1.4	0.7	1.4	0.7	0.7

자료: 경제활동인구조사 부가조사에서 김유선 계산

### 3. 특수고용 노동자의 노동자성을 부인하는 판례 및 제도

○ 대법원은 “근로기준법상의 근로자에 해당하는지 여부를 판단함에 있어서는 그 계약이 민법상의 고용계약이든 또는 도급계약이든 그 계약의 형식에 관계없이 그 실질에 있어 근로자가 사업 또는 사업장에 임금을 목적으로 종속적인 관계에서 사용자에게 근로를 제공하였는지 여부에 따라 판단하여야 하고 여기서 종속적인 관계가 있는 지 여부를 판단함에 있어서는,

- ① 업무의 내용이 사용자에 의하여 정하여지는지 여부
- ② 업무수행과정에 있어서도 사용자로부터 구체적이고 직접적인 지휘 감독을 받는지 여부
- ③ 사용자에 의하여 근무시간과 근무장소가 지정되고 이에 구속을 받는지 여부
- ④ 근로자 스스로가 제3자를 고용하여 업무를 대행케 하는 등 업무의 대체성이 있는 지 여부
- ⑤ 비품·원자재·작업도구 등의 소유관계
- ⑥ 근로제공관계의 계속성과 사용자에의 전속성의 유무와 정도
- ⑦ 취업규칙·복무규정·인사규정 등의 적용을 받는지 여부
- ⑧ 보수에 관한 사항(보수가 근로 자체의 대상적(對價的) 성격을 갖고 있는지 여부와 기본급이나 고정급이 정하여져 있는지 여부 및 근로소득세의 원천징수 여부 등).
- ⑨ 사회보장제도에 관한 법령 등 다른 법령에 의하여 근로자로서의 지위를 인정받는 지 여부
- ⑩ 기타 양 당사자의 경제·사회적 조건

등을 종합적으로 고려하여 판단하여야 할 것” 이라고 한다.

다음은 판례가 실제 어떻게 특수고용 노동자의 노동자성을 부인해 왔는가에 대한 내용을 표로 정리한 것이다.

유형	판단내용
골프장 경기보조원	- 골프장 경기일의 출근, 조단위 순번에 따른 업무배정, 회사에 의한 실무교육, 경기수칙교육, 예절교육의 실시 등은 골프장시설을 이용함에 있어 부수하여 질서를 유지하는데 필요한 최소한의 규제에 해당하는 점에서 업무내용 및 업무수행에 대한 구체적이고 직접적인 지휘감독이라 볼 수 없고, - 불친절, 근무태만, 지시거부 등에 대한 제재로서 근무정지, 배치거부, 순번배정상의 불이익 조치 등은 다만 사실상의 불이익일 뿐 회사의 복무질서 위배 등을 이유로 한 징계처분으로 볼 수 없다고 하여 사용종속성을 부정



유형	판단내용
레미콘 기사	- 정시출퇴근, 운반지시, 전근지시에 따른 의무와 그 위반에 대한 사용자 의 계약해지 등의 사실관계에 대하여, 이들 각 의무는 레미콘 운반도급 계약에 부수하는 최소한의 필요의무에 해당하는 점에서 사용종속성과 무 관한 것으로 파악하고, - 계약해지의 징계처분성을 부인하여, 사용종속성의 부정
보험모집인	- 평일의 회사 영업소에의 조회, 석회 참여(이 자리에서 보험 상품의 내용 이나 판매기법 등에 관한 교육과 실적확인이 이루어짐)는 수탁업무의 원 활한 수행을 위한 최소한의 규제에 불과하고, - 회사지시거부, 실적불량, 무단업무중지 등에 대한 해촉은 계약해지로서 징계에 해당하지 않는다고 보아, 사용종속성 부인
학습지 교사	- 상담교사는 회사의 조직인 지국에 소속되어 지국장의 관장 아래 활동하 고 그 지시를 받도록 규정하고 있고, 회사가 정한 규정, 내규 기타 회사 가 지시하는 사항을 성실히 준수하도록 요구하는 관리규정에 따라 원칙 적으로 매일 정해진 시간에 지국 사무실에 나가고, 그 시간 중에 지국 내에서 조회, 교육을 통하여 위탁업무에 관한 지시를 받고 아울러 업무 일지를 작성하여 계장 및 지국장의 결재를 받으며 위탁업무의 실적향상 을 위한 독려를 받고 있는 점에 대하여 이는 위탁업무의 원활한 수행을 위하여 회사가 위탁자의 지위에서 행하는 최소한의 지시나 교육을 받는 것이거나 위탁계약의 의무이행과정에서의 일환으로 이루어진 것일 뿐으로 사용종속관계 하에서 구체적이고 직접적인 지휘감독을 받으면서 근로제 공을 한 것이라고 볼 수 없고, - 관리규정 소정의 사유가 있을 경우의 계약해지는 회사의 복무질서 위반 행위 등에 관한 징계가 아니라는 점을 들어 사용종속성 부인

○ 판례의 태도는 주로 사용자로부터 직접적·구체적으로 업무수행에 관한 지휘·감독을 받는가를 중심으로 특수고용의 현실을 살피지 않는다는 점에서 많은 비판을 받고 있다. 특수고용의 경우 업무수행결과에 따라 보수가 결정되기 때문에 노동자 스스로가 노동강도를 높일 수밖에 없고 이것은 노동자에게는 노동통제의 내면화와 열악한 노동조건을 가져오는 것이다. 운송노동자의 경우 차량을 소유하고 있다는 것이 노동자성이 부인되는 근거로 활용되지만, 실상은 자본이 부담해야 할 비용마저도 노동자에게 전가하는 요인이 되고 있다.

○ 이처럼 보수적이고 비현실적인 판례를 근거로 노동부와 검찰, 일선 행정관청도 특수고용 노동자의 노동기본권을 부인하는 작태를 보이고 있다.

보험모집인의 경우 노동부에서 노동조합설립신고필증 교부를 거부하여 수년째 법외노조로 활동에 어려움을 겪고 있다. 학습지산업노조 대교지부의 경우 사측의 단체교섭거부에 대해 법원에 단체교섭옹박가처분 신청을 낸 바 있으나, 법원에서는 노동자로 보기 어렵고 가처분 요건에 부합하지 않는다는 이유로 기각되었다. 사측에서 노조탄압의 일환으로 행한 조

합원에 대한 계약해지와 관련해서도 노동위원회에서 노동자가 아니라는 이유로 각하결정을 내리고 있는 실정이다.

전국건설운송노조의 경우 노동부로부터 노조설립신고필증을 받고 노동위원회로부터 조정종료결정을 받아 적법한 쟁의행위를 진행해 왔는데도, 검찰에서 노동법상 근로자가 아니라고 주장하면서 사용자의 부당노동행위에 대해 아무런 처벌도 하지 않고 있다. 사용자들도 일단 단체협약을 체결하고 나서도 이러한 법제도의 문제점을 악용하여 법원에 '조합원부존재 확인의 소', '조합활동금지 가처분' 등을 제기하여 노동조합을 위축시키려 한다.

사측의 강제용역전환에 맞서 283일간 투쟁을 벌인 한원CC노조의 경우 이미 노조설립신고필증을 받고 활동해왔음에도 용인시청에서 경기보조원의 근로자성 문제를 빌미로 뒤늦게 시비를 걸어 어려움을 겪은 바 있다.

#### 4. 노사정위원회 특수고용특위 논의의 내용과 문제점

○ 사실 특수고용노동자의 노동실태를 실질적으로 살펴본다면 현행 노동법 하에서도 이들의 근로자성을 충분히 인정할 수 있다. 그렇지만 법원이 형식적인 판단방식을 고수하면서 이미 노사관계가 형성된 특수고용노동자의 권리마저 부인하는 보수적인 판결을 거듭하고 있기 때문에 불가피하게 입법론이 제기되고 있는 것이다. 그동안의 입법논의는 특수고용형태와 같은 새로운 형태의 종속노동의 출현에 발맞춰 노동법상 근로자개념을 확장해야 한다는 입장과, 기본적으로 특수고용노동자를 근로자로 보지 않는 전제 위에서 부분적인 보호방안을 모색해야 한다는 입장으로 나뉘어져 진행되어 왔다.

정부와 노사정위원회는 특수고용 노동자의 노동자성을 인정하지 않으려는 태도 속에서 부분적인 '보호 방안'을 논의해왔다. 예를 들면 노동부는 2000년에 '근로자에 준하는 자'라는 개념을 신설하여 노동법의 일부규정을 적용하는 방안을, 노사정위원회는 '유사근로자'라는 개념을 신설하여 경제법적 보호나 단체결성권을 부여하는 방안을 검토한 바 있다.

그러나 특수고용노동자의 대부분은 사용자에게 종속되어 노무를 제공하고 있는 엄연한 노동자이다. 이들의 노무제공형태가 종래의 정규직노동자와 다르다고 하여 이들의 근로자성을 인정하지 않는 것은, 당장은 실용적으로 부분적인 보호를 논할 수 있을지 몰라도 근본적으로는 노동자이면서 법 상 근로자로 인정되지 않는 새로운 범주를 창출하는 것이다. 만약 일정한 범주의 노동자를 노동법상 근로자로 보지 않는 법개정이 이루어진다면 곧이어 대부분의 기업에서 노무이용형태를 이 새로운 범주에 끼워 맞추기 위해 노력하게 될 것이다. 이것은 특수고용노동자의 보호를 위한다는 법개정이 오히려 더 많은 특수고용형태를 양산해 내는 결과를 야기하게 될 것이다.

#### ○ '경제법적 보호방안'의 문제점

예를 들면 독점규제법이나 약관규제법을 적용하겠다는 것인데, '05년 4월 28일 공정거래위원회가 올해 중점추진업무를 보고하면서 특수고용노동자를 '특수형태사업자'로 보아 불공정 계약으로부터 보호하는 방안을 마련할 계획을 밝힘. 즉 계약서 미교부, 잔여수당 미지급, 부



당한 경영간섭 등의 불공정행위로부터 보호하고, 공정거래법상 지위남용행위에 해당하는 경우에는 부당한 계약해지, 목표강제 및 대납요구, 불이익 제공 등으로부터 보호하는 방안을 강구하겠다고 밝힌 바 있다.

경제법적 접근방식은 권리주체의 자주적 단결을 핵심적인 권리실현수단으로 하는 노동법적 접근과는 차원이 다를 뿐만 아니라 서로 모순된다. 만약 경제법적 접근방식을 채택할 경우 노동3권의 행사는 역으로 경제법상 자유롭고 공정한 경쟁을 저해하는 부당한 공동행위에 해당하게 되고 논리필연적으로 노동3권을 부정하는 결과를 가져오게 된다.

### ○ 특별법 제정방안의 문제점 : 유사근로자단결활동등에 관한 법률 제정방안

#### ① 내용

##### - 적용범위

근로기준법 또는 노동조합법상 근로자에 해당되지는 않지만 이와 유사한 지위에 있는 자로서 사회적 보호가 필요한 자를 말하는 데, 그 구체적 범위 마련에 있어서는 다음과 같은 점이 고려되어야 한다.

- ① 특정사업주를 위하여 노무를 제공하고 이로 얻은 수입으로 생활할 것,
- ② 타인을 고용하지 않고 본인이 직접 노무를 제공할 것,
- ③ 노무제공에 있어서 직간접적인 사용자의 지휘감독을 받을 것

※ 구체적인 범위 마련에 있어서 해당 직종을 대통령령으로 명시하는 방안에 대해 추후 검토 필요.

또는 '근로기준법과 노조법의 적용을 받지 않는 자로서, 특정사업주와 도급위탁 등 근로계약이외의 계약을 체결하고 타인을 고용하지 않고 노무를 직접 제공하며 그 수입에 의해 생활하는 자'를 특수형태근로자로 개념 설정

##### - 개별적 보호내용

유사근로자에 대해서 정당한 사유 없는 계약해지로부터의 보호·성희롱으로부터의 보호·보수에 대한 보호방안을 조속히 강구하도록 하되, 기타 보호사항(모성보호, 휴일·휴가 제공 등)은 적절한 수준에서 보장하는 방안을 검토한다.

##### - 사회보험적용

유사근로자에 대해서 산업재해보상보험은 조속히 적용하도록 하되, 기타 사회보험의 경우 그 적용하는 방안을 추후 검토한다.

##### - 단체의 조직권·교섭권·협약체결권

유사근로자들에게는 단체조직권, 교섭권, 협약체결권을 부여한다.

##### - 단체의 설립·교섭 등

유사근로자단체의 설립, 교섭사항, 활동전임자의 지위, 성실교섭의무, 교섭거부금지, 협약의 효력, 부당행위 금지 등에 대해서는 노동관련법 상의 관계조항을 준용하여 구체적인 방안을 마련한다.

#### - 분쟁조정방안

교섭결렬시 분쟁조정을 위해 직권중재가 이루어지도록 하고, 그 분쟁조정 절차는 노동조합법상 관계규정을 준용하여 구체적인 방안을 마련한다.

#### ② 문제점

위 방안에서 제시하고 있는 구체적인 범위설정과 관련한 3가지 요건은 독일과 이탈리아의 유사근로자 판단의 기준이 아니며, 오히려 위 3가지 기준을 충족하게 되면 그들 나라에서는 유사근로자가 아니라, 오히려 종속적인 노동자로서 노동법상의 모든 보호를 받을 수 있는 지위를 가지게 된다. 그리고 우리나라의 특수고용 4가지 유형은 실태 상으로도 근로자이지만 위장 개인사업주로 되어 있을 뿐이다.

그리고, 이들은 현재 보험모집인을 제외하고는 노동부도 노조법상 근로자성을 인정하여 노동조합을 설립신고서를 수리함으로써 1999년 이후부터 노동조합 활동을 해오고 있다. 최근에 들어 법원의 보수적 해석에 기대어 사용자들이 노조를 불인정하는 경향이 있어 불안한 것이긴 했으나 어찌되었건 노동3권은 당연한 권리라고 생각하면 활동해 왔고 최소한 노동부나 노동위원회에서는 이를 인정하는 전제에서 업무를 처리해 왔다. 그런데 노사정위 논의는 이러한 현실을 역행하여 현재 존재하는 특수고용노조의 존립마저 위태롭게 하는 것이다. 즉 민주노총 등 상급단체 가입이 법률적으로 불가능하게 되므로 이로부터 모두 탈퇴해야 하고 현재의 노동조합도 해산하여 노동조합이 아닌 단체를 새로이 만들어야 하는 결론이 된다.

또한 특별법 제정방안은 노동조합도 아닌 별도의 단체결성권을 준다고 하고, 단체행동권은 박탈하고 있다. 그리고 직권중재제도를 도입하고 있음. 2000년 10월 노동부가 방안을 제시할 때만해도 노동3권은 제한 없이 인정하고 다만 근로기준법 중 어느 조항을 적용시켜 보호할 것인가에 대하여 의견대립이 있었으나, 2년 6개월을 논의한 결과 여기까지 후퇴했음. ILO를 비롯하여 유럽 국가들의 경우를 보아도 특수고용 노동자의 노동기본권을 부정한 사례가 없고 오히려 사회보장제도, 단체협약을 통해 보호 범위를 확대하려는 논의가 활발하게 이루어지고 있다.

노동조합도 아닌 협회형태의 단체가 교섭을 요구한들 과연 성실하게 응할 것인가. 단체행동권이 보장되지 않는 단결권과 단체교섭권은 무의미하다. 결국 직권중재제도 위반에 따른 형사처벌, 업무방해죄 등을 적용함으로써 연례행사처럼 불법파업과 구속자 양산이라는 결과만을 가져올 것이다. 또한 화물연대의 파업투쟁 이후 정부가 의도적으로 차주연합회에 힘을 실어 주고 있는 것처럼, 노동조합과 대립하는 개인사업주들의 협회만을 양산하게 될 것이다.



## 5. 특수고용 노동기본권 보장을 위한 입법요구

### ○ 노동법상 '근로자' 개념의 확장

#### [민주노동당 제출 입법안]

##### ▶ 근로기준법 제14조에 제2항 신설

② 근로계약을 체결하지 않은 자라 하더라도 특정사용자의 사업에 편입되거나 상시적 업무를 위하여 노무를 제공하고 그 사용자 또는 노무수령자로부터 대가를 얻어 생활하는 자는 근로자로 본다.

##### ▶ 노동조합및노동관계조정법 제2조제1호에 후단 신설

……, 근로계약을 체결하지 않은 자라 하더라도 특정사용자의 사업에 편입되거나 상시적 업무를 위하여 노무를 제공하고 그 사용자 또는 노무수령자로부터 대가를 얻어 생활하는 자는 근로자로 본다.

근로계약이 아닌 도급·위탁계약을 체결하여 일하고 있는 특수고용 노동자에게 노동법을 적용해야 한다. 이를 위해 근로계약의 체결 여부에 따라 노동법상 근로자를 판단할 것이 아니라, 특정 자본에 편입되어 노동하고 보수를 받는 노동자들을 노동법상 근로자로 보아야 한다. 특수고용 노동자에게 근로기준법을 적용하고 노동3권을 보장하기 위하여 노동법상 근로자 개념을 현실에 맞게 넓히자는 것이다.

### ○ ILO의 '고용관계' 권고안 논의가 주는 시사점

이렇게 국내에서 비정규직의 노동기본권을 둘러싼 논의가 가속화되고 있는 가운데 ILO는 내년 제95차 총회의 의제로서 비정규직 노동자 보호와 관련한 권고안을 상정하고 이의 채택 여부를 다룰 예정이다. 이를 위해 ILO 사무국은 그동안의 논의를 정리한 중간보고서를 발표하고, 권고안 마련을 위해 각국 정부를 대상으로 설문조사를 실시하고 있다<sup>2)</sup>. ILO의 이러한 작업은 이미 10년 넘게 진행되어 온 논의를 정리하면서, "모든 노동자는 그 고용상 지위와 관계없이 적절한 노동조건과 존엄이 보장되는 가운데 노동해야 한다"는 ILO의 기본 원칙을 재확인하기 위한 것으로 평가된다<sup>3)</sup>.

물론 애초에 권고가 부속된 협약을 채택하려던 ILO의 구상이 사용자 및 정부측 대표의 반대로 인해 계약노동에 관한 권고안 수준으로 후퇴한 한계는 있다. 이로 인해 내년 ILO 총회에서 권고가 채택되더라도 회원국에게 일정한 지침을 제공하는 수준의 규정력 정도를 가지게 되었다. 그럼에도 지난 십여 년 간의 ILO에서의 논의과정과 각국별 연구조사 과정에서 비정규직 고용형태와 관련하여 국제적 노동인권기준의 수준이 일정정도 확인된 것이 사실이다.

2) International Labour Office, Report V(1) : The employment relationship. 2005. 원문은 ILO 홈페이지 <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc95/reports.htm>에서 얻을 수 있다.

3) Report of the Director-General: Decent Work, 87th Session, 1999

이러한 내용을 국내에서의 비정규직 관련 입법논의에 비추어 정리해 보자면 다음과 같다. 첫째, 고용관계의 존재 여부는 당사자간의 계약이나 합의의 형식과 상관없이 노동관계의 실태에 따라 판단되어야 하며, 이 때의 판단기준은 변화하는 노동관계에 조응하여 조정될 필요가 있다는 점을 재확인할 수 있다.

우리 법원도 "근로기준법상의 근로자에 해당하는지 여부를 판단함에 있어서는 그 계약의 형식이 민법상의 고용계약인지 또는 도급계약인지에 관계없이 그 실질에 있어 근로자가 사업 또는 사업장에 임금을 목적으로 종속적인 관계에서 사용자에게 근로를 제공하였는지 여부를 판단하여야 할 것"이라고 전제하고 있다<sup>4)</sup>. 그러나 실제 사건에서는 노무이용자(기업)와 노무공급자(특수고용노동자) 사이에 체결된 계약형식을 중시하는 모습을 보인다. 예를 들어 특수고용형태의 종속성을 드러내주는 사실적 징표(실적에 대한 감독, 회사의 지시사항에 대한 복종, 교육참여 의무)들은 "위탁업무의 원활한 수행을 위하여 회사가 위탁자의 지위에서 행하는 최소한의 지시이거나 위탁계약의 의무이행과정의 일환"에 불과하다고 보거나, 또한 가장 강력한 징계방법인 계약해지에 관해서도 "회사의 복무질서 위반행위 등에 관한 징계규정을 두지 아니한 채 다만 관리규정 소정의 사유가 있을 때 위탁계약을 해지할 수 있는 해촉사유"에 불과하다고 보고 있다<sup>5)</sup>. 즉 근로계약을 일반 채권계약과 동일하게 보는 관점에서, 특수고용형태에서의 '위탁 내지 도급계약'에 대하여 그것이 양당사자간의 계약 의사의 합치에 따라 형성된 이상, 근로계약관계를 인정하지 않으려는 태도라 할 수 있다.

또한 고용관계의 존재를 실질에 따라 판단한다고 할 때 기준이 되는 지표와 관련해서도, ILO와 각국의 사례를 살펴보면, 노동조건 결정 권한, 노동이 주로 하나의 기업을 위해 수행되는지 여부, 제공된 노동이 사용기업의 사업에 통합된 정도, 사용기업이 제공된 노동에 상응하여 보수를 지급하는가 여부, 노동자가 사업적 수익이나 손실에 대한 기회 및 위험을 부담하는가 등을 살피고 있다.

둘째, 노동법 및 사회보장법상의 사용자 책임을 회피하기 위해 사용되는 위장된 고용형태에 대한 규제와 감독이 필요하다는 점이다. 한국의 경우 학습지 교사, 골프장 경기보조원, 건설운송노동자, 관광가이드 등 문제가 된 대부분의 특수고용형태가 사실상 종속노동을 수행하는 위장된 개인사업주라는 점에서 이러한 접근은 대단히 중요한 의미를 가진다. 노동법상 사용자 책임을 회피하고 기업의 위험과 비용을 노동자에게 전가하기 위한 방식으로서의 특수고용 형태의 활용을 규제하기 위한 법제도적 장치들이 시급히 요구되는 것이다.

위장된 고용형태를 근절하기 위해 일정한 경우 고용관계의 존재를 간주하거나 추정하는 법제도들이 많은 국가별 사례조사에서 보고되었다. 예를 들어 프랑스 노동법전에서는 타인의 계산으로 일하는 상업대리인은 근로자로 인정되고, 기자, 공연연예인, 모델 등은 일정한 요건을 갖춘 경우 근로계약을 추정한다. 아르헨티나의 경우 중개자를 통해 노동자를 사용하거나 고용계약이 아닌 다른 계약형태를 취한 것이 노동법을 부당하게 회피한 것으로 판단되면, 그 계약은 무효이며 대신 고용계약법이 적용된다. 네덜란드에서는 타인을 위해 보수

4) 대법원 1994. 12. 9. 선고 94다22859 판결 등.

5) 대법원 1996. 4. 26. 선고 95다20348 판결, 대법원 1997. 11. 28. 선고 97다7998 판결, 대법원 2003. 1. 10. 선고 2002다57959 판결 등.



를 목적으로 연속 3개월 이상 혹은 매월 20시간 이상 노동을 수행하였다면, 그 노동은 고용 계약에 따라 수행된 것으로 추정한다. 페루에서는 보수를 위한 개인적 서비스 제공은 모두 종속적이며, 사업장 내에서 용역이 제공되었다면 고용관계가 존재하는 것으로 추정한다<sup>6)</sup>.

셋째, 고용상의 지위와 상관없이 노동에서의 기본적 권리들은 동등하게 보호되어야 한다. ILO의 논의과정에서 단결권과 단체교섭권, 고용 및 직업상 차별을 받지 않을 권리, 최저 임금 등에 있어서는 고용관계가 확인된 노동자와 동일한 보호를 받을 수 있도록 하는 조치가 필요하다는 점이 제기된 바 있다. 나아가 적절한 보수, 사회보장제도와 모성보호, 노동시간 및 노동안전 등에 있어 적절한 보호가 필요하다는 점도 지적되었다.

이러한 논의들은 기존의 고용관계의 법적 틀에 포괄되지 못하는 새로운 노동형태들에 대해서도 노동에서의 기본적 권리들이 확장적용되어야 함을 시사하는 것이다. 실제 많은 국가들이 고용계약의 존재여부를 따지지 않고 일정한 요건을 갖춘 경우 이러한 권리들을 확장 적용하기 위한 입법적 노력들을 진행하고 있다.

예를 들어 프랑스는 가내노동자와 지점지배인 등의 경우 상품제공자에게 배타적으로 의존하면서 그로부터 정해진 가격에 판매하도록 부담을 지고 있다면 노동법이 확장적용된다. 독일의 경우 경제적으로 종속되고 근로자와 마찬가지로 사회적 보호필요성이 있는 자로서 일정한 요건을 갖춘 경우 단체협약법을 적용하고 있다<sup>7)</sup>. 영국의 경우 1999년 제정된 고용관계법 제23편에서, 정부가 사용자와의 관계에서 일정한 개인에게 고용상 권리를 부여하고, 특정한 자들을 고용계약상의 당사자로 보거나 사용자로 간주할 수 있도록 하는 권한을 부여하였다.

넷째, 기본적 권리와 노동조건을 향상시키기 위한 수단으로서 결사의 자유와 단체교섭권이 실질적으로 보장되어야 한다.

앞에서 서술한 것처럼 결사의 자유와 단체교섭권은 회원국의 비준 여부와 상관없이 ILO의 기본협약이자 원리로서 보장되어야 한다. 계약노동에 관한 협약안·권고안에서는 결사의 자유와 단체교섭권이 고용관계가 확인된 노동자와 동일하게 보장되어야 하고, 계약노동자가 자신이 선택한 조직에 참여하여 활동할 수 있는 권리에 대한 방해는 철폐되어야 한다고 강조하고 있다. 이러한 정신은 2003년 ILO 총회에서 고용관계 결론문에서도 다시금 재확인되었다.

국내에서의 논의와 비교하여 살펴보자면 구체적으로 이런 쟁점이 제기될 수 있다. 우선 현재 노사정위원회 특수고용특위에서 검토하고 있는 바와 같이 특수고용 노동자에 대해 단체설립이나 교섭권만을 인정하려는 시도는 노동기본권의 동일한 보장을 요구하는 국제노동기준에 부합하지 않는다는 점이다. 결사의 자유에 관한 제87호 협약은 군인과 경찰을 제외하고 모든 노동자에게 스스로 선택한 단체를 조직하거나 가입할 수 있는 권리를 보장하고 있으며 고용관계의 존재여부를 기준으로 하여 결사의 자유가 보장되는 자의 범위를 결정하

6) 프랑스 L.761-2, L.762-1, L.763-1, L.751-1 등 ; 아르헨티나 고용계약법 s. 23 ; 네덜란드 민법 s. 7: 601a ; 스페인 노동헌장 s. 8(1) ; 칠레 노동법 s. 8 ; 멕시코 노동법 s. 21 ; 파나마 노동법 s. 66 ; 코스타리카 노동법 s. 18 ; 베네수엘라 조직노동법 s. 65 등.

7) 독일 단체협약법 제12a조

여서는 아니 된다는 입장을 취하고 있다. 그리고 이러한 결사의 자유에는 파업권이 포함된다는 것이 ILO의 입장이다<sup>8)</sup>. 게다가 외국에서 특수고용 노동자의 노동3권을 특별히 제한하는 법제를 찾아보기 힘들 뿐 아니라, 많은 국가에서 특수고용 노동자들이 노동조합을 결성 또는 가입하여 단체교섭을 하고 단체협약을 체결하고 있다<sup>9)</sup>.

8) ILO 전문가위원회는 1959년의 일반조사에서 파업권을 일반적으로 금지하고 있는 법령은 "노동조합이 가지고 있는 잠재적 활동능력을 제한하게 되므로, 제87호 협약 제8조 제2항에 반하는 것이 될 수 있다"고 판단하였다. 이후에도 ILO 전문가위원회는 동일한 의견을 계속 제시해왔을 뿐 아니라, ILO 결사의 자유 위원회도 이러한 판단기준에 따라 제87호 협약의 해석을 인용하는 형식으로 파업권을 노동기본권상 당연한 원칙으로 취급해왔다.

9) 오스트리아, 이탈리아, 노르웨이, 스페인, 스웨덴, 영국, 독일, 프랑스 등. 자세한 사례들에 대해서는 EIRO, "Economically dependent workers', employment law and industrial relations", 2002 (<http://www.eiro.eurofound.eu.int/2002/05/study/tn0205101s.html>)을 참조.



## 일본 특수고용노동자의 현황과 노동조합의 과제

Koyano Takeshi(전일본건설운수연대노조)

### 1. 일본의 특수고용직 노동자

#### (1) 일본에서도 특수고용직 노동자가 다양하게 존재

특수고용직 노동자가 다양한 것은 다음 산업, 업종에서 그러하다.

- 건설산업
- 덤프트럭
- 트럭을 이용한 시멘트운송업
- 레미콘 운송업
- 일반화물트럭운송업

이러한 산업업종에서 특수고용직노동자는 '개인사업주'라 하여 취업알선기업과 도급계약을 맺고 자신이 조달한 재료며 자기 소유의 기계공구, 차량 같은 생산수단을 사용하여 그 업무를 완성하는 체제를 취해서 노동자가 아니라고 생각되는 경우가 많다. 그밖에도 음악가, 연예인 등의 예가 있다.

(2) 일본의 특수고용직노동자는 1970년대 이후로 줄어들어 시멘트, 레미콘, 일반화물트럭 분야에서 감소했다. 그러나 1990년대 후반부터 다시 전반적으로 증가하기 시작하였다. 70년대에 감소했던 것은 노동조합의 특수고용직의 정규직화 운동을 강력했기 때문이고, 또한 당시는 고도성장기로 자본의 입장에서 노동력부족에 대응하기 위해서 정규직화를 선택하기도 한 것이다.

그런데 1990년대 중반 이후 일본정부와 자본은 미국이 주도하는 경제의 글로벌화에 대응하여 신자유주의적 정책을 강력하게 진행하였다. 예컨대 1995년 일본경영자연맹(일경련, 현재의 일본경단련, 한국의 경총에 해당)은 '신시대의 일본식 경영'이라는 제목의 기본정책을 발표하여 이제까지의 종신고용정책을 바꿔야 한다는 제안을 하였다. 구체적으로 노동자의 고용형태를 ① 장기고용 정규직 ② 기간제 노동자 ③ 파트타이머, 파견 등의 비정규직이라는 세 가지 형태로 하자는 제안이었다. 정부 역시 고용유연화라는 관점에서 1990년대 후반부터 21세기 초까지 고용·노동법제의 전반적인 자유화를 진행하였다. 그 결과 대기업은 구조조정 정책을 실행하고 정규직을 대폭 줄이며 그 대신 파트타이머, 일용직, 기간제, 파견 등의 비정규직을 채용하였다. 이런 경향 속에서 특수고용직 노동자도 다시 증가하였다.

(3) 일본에서 정규직은 사회노동보험(고용보험, 산재보험, 정부관장 건강보험, 후생연금보



협)에 가입된다. 동시에 노동기준법의 보호를 받아서 잔업수당의 지급, 유급휴가의 사용 등을 보장받을 권리를 갖고 있다. 비정규직 노동자를 고용할 경우, 위와 같은 권리가 고용계약에 있다면 정도의 차이는 있을지라도 노동기준법의 기본적인 내용을 어겨서는 안 된다. 그러나 특수고용직은 그조차도 해당되지 않는다. '도급계약으로 취업한 개인사업주'로 위장되었으므로 사용자는 노동법령상의 모든 규제에서 벗어날 수 있다.

1990년대 후반 이래로 특수고용직이 증가했던 것은 글로벌 경제화에 함께 자본의 경쟁이 치열해진 결과이다. 총인건비는 줄고 사용자책임을 회피하려는 온갖 수단이 사용되어 건설업, 운수업뿐만 아니라 다양한 산업분야의 중소기업이 노동자성을 부정하는 방법을 채용했기 때문이다.

(4) 현재의 특수고용직 노동자는 1970년대 이전과 비교해서 다음과 같은 특징을 갖고 있다.

① 정규직과 같은 일을 함에도 불구하고, 형식적으로는 도급계약으로 취업한 개인사업주라는 형식을 취하고 있을 뿐 실질적으로는 사업주로서의 요소를 완전히 갖추고 있지 않는 특수고용직이 많다.

1970년대까지 건설업 특수고용직의 대다수는 공사용 건축자재, 기계공구를 자기가 조달하여 소유하고, 사업주성(청부계약의 실질에 있어 업무수행의 재량이며 영업의 자유가 있는가)을 일정정도 갖추고 있었다. 그러나 최근에는 재료며 기계공구를 완전히 조달, 소유하지 않고, 사업주성이 거의 없이 노동력만을 제공하는 사례가 많아지고 있다.

건설업의 특수고용직 노동자는 사실상 운송실적에 따라 임금을 받고 일하는 비정규직 노동자에 불과하다고 할 수 있다. 시멘트, 레미콘, 일반화물트럭의 경우도 60-70년대 특수고용직은 명목상으로 차량을 자기소유로 하는 형식을 띠는 사례가 많았다. 그러나 최근에는 차량을 완전히 소유하지 않고 정규직과 같은 업무지시에 따르며 보수도 업무량에 따라 받는 것에 불과한 특수고용직이 늘고 있다.

② 특수고용직의 노동조건이 전반적으로 심하게 나빠지고, 생존에 위협을 받을 수준으로 낮아지고 있다. 1970년대의 특수고용직은 고용이 불안정하기는 하나 연간소득 수준이 정규직을 상회하는 경우가 많았다. 그러나 현재의 특수고용직은 태반이 정규직보다 낮은 경향을 보인다. 노동시간 역시 길어져서 심야운행이 상시화하는 경우가 늘고 있다. 2003년 9월 지나친 착취에 분노한 소형트럭 특수고용직 운전노동자가 농성을 하다가 분신자살한 사건도 일어났다.

③ 특수고용직이 전혀 존재하지 않았던 산업, 직종에도 증가하고 있다. 공장의 생산라인에서 일하는 노동자(이주노동자가 많음), 영업직, 사무직 등의 화이트칼라노동자 등에서 특수고용직 사례가 늘고 있다.

(5) 그러나 일본의 노조운동은 대기업이나 공무원 중심이고 대부분 기업별 노조라서 특수고용직의 존재나 노동기본권에 대해서 관심이 없다. 때문에 특수고용직의 현황에 관한 체계

적인 분석은 물론이고 정확한 정부방침도 존재하지 않는다. 그 결과 특수고용직의 정확한 현황을 보고하는 것이 불가능하다. 아래에서는 일본의 건설업 및 시멘트, 레미콘산업을 중심으로 특수고용직의 대강의 현황과 노동운동의 과제에 대한 전일본건설운수연대노조의 문서이다.

## 2. 건설산업과 특수고용직의 현황

### (1) 건설산업 현황

일본의 건설투자는 1970-80년대의 20년간 2배로 늘어났다. 절정기였던 1990년 무렵에는 건설투자가 약 82조엔에 달했는데 당시 연간 정부예산과 거의 비슷한 규모이고 국내총생산의 2퍼센트를 점할 정도였다. 그러나 90년대 이후로는 급격하게 줄어들어서 2005년에는 51조엔(절정기의 60% 수준)으로 줄어들고 국내총생산의 1%로 떨어졌다.

정부는 이러한 경향이 이후로도 계속돼서 2010년경에는 40조엔 정도가 될 것이라고 관측한다.

<표1> 일본의 건설투자 추이 (단위: 백억엔, %)

연도	연간투자액	국내총생산	A/B
1970	1,463	-	-
1975	3,162	-	-
1980	4,948	24,627	20.1
1985	4,996	32,743	15.3
1990	8,144	45,000	18.1
1995	7,902	49,998	15.8
2000	6,619	51,317	12.9
2005	5,133	51,150	10.0

자료> 국토교통성

### (2) 건설업의 산업구조와 노동자의 고용실태

일본의 건설업체 수는 563,000개에 달한다. 기업규모별로 보면 대기업 1.1%, 중소기업 40.5%, 영세기업 35%, 개인사업자 23.4%이다.

과거 30년간 건설업 전체에서 개인사업자와 영세기업의 비율이 90%에서 60%까지 줄어들었고 대신 중소기업이 대폭 증가하였다. 이는 전통적인 단독주택이 줄어들고 중고층의 맨션이 크게 늘어난 결과로 재래공법에 의존하는 개인사업자가 수주경쟁에서 탈락하면서 대기업이나 중소기업 밑에서 일하는 노동자로 변했기 때문이다.



<표 2> 기업규모별 건설업체 사업자 수 (단위: 1000건, %)

년도	총 사업자수	기업규모별 내역			
		개인	영세기업 1000만엔 이하	중소기업 1000만엔~1 억엔 미만	대기업 1억엔 이상
1980	489	264(54.1)	179(36.6)	43(8.6)	3(0.6)
1985	519	252(48.6)	202(39.0)	61(11.8)	4(0.7)
1990	509	206(40.4)	213(41.9)	85(16.8)	4(0.9)
1995	552	166(30.1)	229(41.4)	151(27.4)	6(1.0)
2000	601	158(26.3)	196(32.6)	240(40.0)	6(1.0)
2005	563	132(23.4)	197(35.0)	228(40.5)	6(1.1)

건설산업을 지배하고 있는 것은 '제네콘'(General Contractor)과 종합건설업체이다. 제네콘 중에서도 상위 5개 기업은 각 업체별 자본금이 500억엔 이상, 연간매상고가 1조엔 이상, 노동자수가 1만 명 규모의 거대자본이고, 그 다음 규모에 속하는 약 50개 업체 역시도 자본금 10억엔, 연간매상고 1000억엔, 노동자수 2000-3000명 이상의 대기업이다. 이들은 모두 상장회사로 전국 규모의 영업활동을 한다. 그밖에 각 지방을 단위로 영업활동을 하는 중간, 중소기업 규모의 제네콘이 약 1만개 있다.

현재의 건설업은 '중층하청구조' 아래에 있다. 제네콘은 발주자로부터 공사를 도급받아 전반에 걸쳐 시공을 관리하고 감리하는 업무만 할 뿐이고 실제의 건설작업은 전문건설업체(1차 하청업자)에게 맡기고 있다. 1차 하청업자는 기술자나 작업원을 공급하는 2차 하청업자에게 전체 작업의 대부분을 맡기고 1차 하청업체 기술자의 지휘명령 아래 실제 공사가 진행되도록 한다. 이것이 중층하청구조이고 3차, 4차 하청까지 이어지는 것이 대부분이다.

이러한 중층하청 구조 속에서 건설노동자의 고용은 계층분화되어 있다.

1) 상위 5개 제네콘 및 대형제네콘의 노동자는 거의 정규직이고, 주로 관리 감독 업무를 담당하는 기술자와 영업, 사무직이다. 공무원의 연수입이 600만엔 정도인데 제네콘 노동자의 평균 연수입이 800-1000만엔 정도이고 주5일제 등의 혜택을 받는 등 복리후생 제도 속에서 일하고 있다. 일건협(일본건설산업직원조합협의회: 4만 명)은 상장회사인 대형제네콘 정규직으로 조직된 기업별 노조이다.

2) 중견, 중소제네콘의 노동자도 정규직으로 공무원과 비슷하거나 바로 밑인 정도의 연봉과 노동조건에서 일하고 있다.

3) 직종별 전문건설업체 및 노무공급전문업체에서는 정규직은 일부에 불과하고 대다수는 일용직 또는 특수고용직 노동자이다.

2),3)에 해당하는 노동자를 조직하는 노동조합에는 전건총련(全建總連; 7만 명, 주로 건설직인), 전항(全港; 1만 명, 일용직을 조직), 연대노조(連帶勞組; 5천명, 중소기업노동자와 특수고용직 조직)가 있다.

건설업의 특수고용직은 근대자본주의 시대부터 존재했고 과거에는 직인(職人)이라 불렀었다. 직인은 한 명 또는 팀으로 전통주택의 건축공사를 직접 발주받아 자기소유의 기계공

구, 자기가 조달한 재료를 사용하여 자기 재량껏 공사를 진행하는 등 사업주성이 상대적으로 강하였다. 그러나 1980년대 이후로 건설생산에서의 과점현상과 중층하청구조화가 진행되면서 직인은 사업주성을 점점 잃고 가고 있다. 청부계약의 형식을 취하고 있어도 실질에 있어서는 제네콘이나 하청전문업체의 업무지시 아래서 작업량에 따라 임금을 받으며 일하는 노동자로 변화하고 있다.

건설업 특수고용직의 실태에 관한 정확한 통계자료조차 없는 상황이다. 총무성(總務省)의 '2003년 노동력조사'라는 자료에서는 전체 인구가 1억 2000만 명, 전체 노동자 6300만 명 중에서 건설업에 604만 명이 종사하고, 건설업 종사자 중 상용직 노동자(常用雇用)는 443만 명이라고 하였다.

<표 3> 건설산업의 취업자수와 사회노동보험가입자 수(2003년도)

단위(1000명, %)

	기업	종사자
총수	563(100.0)	6,040(100.0)
(자영)		870(14.4)
(가정종사자)		230(3.8)
(상용직常用雇用)		4,430(73.2)
(임시고용)		260(4.3)
(일용직)		260(4.3)
건설산업 종사자 수	-	4,930(100.0)
(고용보험 적용)	320(56.8)	2,351(47.6)
(건강보험 적용)	263(46.7)	2,051(41.6)
(연금보험 적용)	279(49.6)	2,858(57.9)

자료) 총무성, 사회보험청

이 통계에 따르면 건설노동자의 73.2%가 정규직이라는 말이 된다. 그러나 총무성 통계는 사업주를 상대로 하는 앙케이트 조사이다. 노동자를 실제로 정규직으로 정규직으로 채용했는지 아닌지 상관없이, 계속적으로 사용하고 있는 경우도 상용직에 포함하여 답했다면 정규직이 아닌 노동자도 통계상 수치에 포함된다. 따라서 총무성 통계에서 말하는 '상용직'의 수를 정규직의 수라고 간주할 수 없다.

### 3. 시멘트, 레미콘산업과 특수고용직의 현황

#### (1) 시멘트산업 및 레미콘 산업의 추이도 건설업과 거의 비슷하다.

일본의 시멘트산업은 미쯔비시, 스미토모, 아사이, 오노다 같은 재벌계열의 대자본이 지배하고 있다. 1980년대 초반 연간생산량이 9000만 톤으로 당시 소련 다음으로 세계 2위의 규모였다. 그러나 1990년대 후반 이후 건설투자가 줄어들면서 생산량도 대폭 감소하였고 현재는 6000만톤 정도(절정기의 2/3 수준)로 줄어들었다. 이런 경향은 앞으로도 계속될 것이다.



<표4> 시멘트 주요통계

연도	회사	공장	생산능력(1000톤)	생산량(1000톤)
1970	22	55	83,520	56,543
1975	22	53	116,832	65,191
1980	24	49	125,503	87,409
1985	22	43	103,300	72,562
1990	23	41	87,808	84,443
1995	20	41	97,574	96,407
2000	18	37	87,223	83,339
2004	18	33	74,247	72,367

자료) 시멘트 연감

시멘트산업의 자회사산업인 레미콘산업 역시 같은 경향을 보이고 있다. 현재의 생산량은 절정기인 1990년의 2/3 정도로 줄어들었다.

<표5> 레미콘 주요통계

연도	공장	생산능력(1000m)	생산량(1000m)	한 공장당 생산량(1000m)	가동률(%)
1955	12				
1960	70				
1965	629				
1970	2,602				
1975	3,849	520,586	137,612	35,752	27.1
1980	5,026	736,104	184,633	37,150	24.7
1985	5,306	907,411	155,763	29,356	17.2
1990	5,394	1,103,999	203,899	37,801	18.5
1995	5,021	1,184,110	189,409	37,723	16.0
2000	4,682	1,093,738	165,192	35,282	15.1
2003	4,291	1,024,604	137,399	32,020	13.4

자료) 레미콘연감

## (2) 시멘트산업의 구조와 특수고용직

시멘트 제조업체는 18개로 모두 대기업이다. 3대 시멘트회사(태평양, 우베미쓰비시, 스미토모오사카)가 전체 시장의 80% 이상을 점하고 있다. 시멘트 제조업체는 자사 공장에서 생산한 시멘트를 전국 각지의 SS(저장출하기지, 전국 465개소)로 탱크나 화물차로 운반한다. 그리고 나서 하청운송회사에 위탁하여 바라차(バラ車)라 불리는 대형 트럭으로 SS에서 최종소비자인 레미콘공장 또는 건설현장에 운송하는 물류방식을 취하고 있다.

바라시멘트운송회사는 대부분이 중소기업으로 전국에 약 400개의 업체, 약 4800대의 차량

이 있다. 2000년 이후로 시멘트 판매고가 감소하고 판매가격이 대폭 떨어지는 것에 대응하여 기업들은 대규모의 판매합리화 정책을 실행하였다. 그 일환으로 바라 운송부문을 판매활동의 일부로 보지 않고, SS에서 레미콘공장 또는 건설현장으로의 운송책임을 지지 않았다. 그 결과 레미콘공장이나 제네콘은 자기가 운송비를 부담하여 SS까지 시멘트를 사러 가는 방식으로 바뀌게 되었다.

그 결과 옛날에는 시멘트제조업체의 자회사 또는 전속하청업체로서 비교적 안정적으로 운영되던 바라시멘트 운송회사는 냉혹한 경쟁에 처하게 되었다. 2000년 이전의 바라시멘트 노동자는 대부분이 정규직이었고 특수고용직은 예외적이었다. 그러나 그 후로 각 운송회사는 ① 운송업무의 재하청화, ② 정규직노동자의 비정규직화, ③ 정규직임금, 노동조건의 저하 등과 같은 정책을 단번에 실시하였다.

바라시멘트 운송노동자는 일반물류트럭 노동자와 비교했을 때 상대적으로 높은 수준의 임금, 노동조건이었으나 현재는 공무원보다 훨씬 떨어지는 연 300-400만원의 수입, 월 100시간 이상의 잔업, 토요일도 쉬지 않는 노동자가 대부분이다. 연대노조가 2004년 10월 동경 주변의 주요 SS에서 노조에 가입하지 않은 바라트럭 기사 153명을 상대로 면담, 앙케이트 조사를 한 결과는 다음과 같다.

- ① 정규직이 아닌 경우(1인 차주, 일용직, 기간제 등)가 36명(23.5%)
- ② 사회노동보험에 가입하지 않은 경우가 31인(50.3%)
- ③ 잔업수당이 지급되지 않은 경우가 77인(50.3%)

4명 중 한 명은 비정규직이고 2인 중 한 명은 잔업수당을 받지 못한다고 하는 것이 현재의 실태이다. 트럭화물운송사업에서 1인 차주제도는 도로교통법이나 트럭화물운송사업법상의 위법행위가 된다. 그래서 최근에는 1인 차주제도에서 새로운 방식(자사소유의 차량을 기사에게 임대계약으로 빌려주면서 매상에 따라 보수를 주되 관리비, 차량경비 일체를 제하고 지급하도록 도급계약을 체결하고 자기의 업무지휘 아래 일하도록 하는 방식)으로 바꾸고 있다. 결국 도급계약으로 위장했으나 실질은 작업량에 따라 임금을 받는 운전노동자에 다름 아니다.

## (3) 레미콘산업구조와 특수고용직

레미콘산업은 1950년대 중반에 시작되었다. 건설투자가 증가하면서 시멘트제조업체가 제네콘에 반제품 상태의 콘크리트를 대량으로 생산, 판매하는 서비스부문을 시작하였다. 초기에는 대개 시멘트회사의 자회사였다. 그러나 1960년대에 지방건설업체나 건설자재업체의 참여도 늘어나고 시멘트제조업체도 자사제품의 판매를 확장하기 위해 경쟁적으로 공장증설을 했기 때문에 현재는 95% 이상이 자본금 1억엔 미만, 노동자 수 30인 이하의 영세업체가 되었다. 경제침체에 들어선 현재에도 4300개 공장이 있어서 레미콘가격은 원가 이하의 상태가 계속되고 있다.