

Ma.a.2

1999  
외국인노동자



공청회

- 주최 : 외국인노동자대책협의회
- 후원 : 국제 엠네스티 한국지부, 민주사회를 위한 변호사 모임, 전국민주노동조합총연맹

외국인노동자대책협의회

서울 영등포구 영등포동 2가 139번지 대영빌딩 6층 (150-032)  
 TEL)02-2637-9061 FAX)02-2637-9062  
 E-MAIL : jcmk@choillain.net  
 http://www.jcmk.jinbo.net



외국인노동자대책협의회  
 Joint Committee for Migrant Workers in Korea

외국인노동자  
법정사유에  
관련  
문서



## 공청회 순서

사회 : 이금연 (외국인노동자대책협의회 회장)

주 제	발 재 / 보 론 자
1) 노동자로서의 권리 - 노동법, 사회보장법을 중심으로.	최홍엽 조선대학교 법과대학 교수
2) 거주자로서의 권리 - 출입국관리법, 국적법을 중심으로.	정귀순 부산 외국인노동자 인권을 위한 모임 대표
3) 국제 인권법으로 조명하는 권리 - ILO, UN조약 등을 중심으로.	김선수 민주사회를 위한 변호사 모임
4) 선진 유입국의 사례 - 독일의 이주노동자의 권리	이종현 '99 독일 아리랑 대회장, 前과독광부 유정숙 재독 코리아협회 연구위원
5) 주제토론 - 외국인 노동자 보호법 재고찰 및 외국인 노동자 운동의 방향	강수돌 (고려대학교 경상대학 교수)
	김해성 (성남 외국인노동자의 집 / 중국 동포의 집 소장)
	박석운 (외국인노동자 인권을 위한 모임 소장)
	윤우현 (전국민주노동조합총연맹 정책 1국장)
	이정호 (대한성공회 남양주 살림의 집 소장, 외노협 부회장)

● 장소 : 국회 도서관 강당

● 일시 : 1999년 10월 20일(수) 늦은 3시 ~ 5시 30분

# 노동자로서의 권리

- 노동법·사회보장법을 중심으로

최 홍 엽

조선대학교 법과대학

## 1. 들어가는 말

경제위기 아래에서 사회적 약자는 더욱 고통을 받아야 했다. 여성 노동자, 임시일용직 노동자와 같이 외국인노동자도 우선적인 고용조정 대상이 되었고 나아가 임금감액과 환율급변의 피해를 감수해야 했다. 외국인노동자들이 취업해 있는 사업장은 '노동관계법의 변경(邊境)'이라고 할 수 있다. 근로조건이 열악한 사업장에서 일하면서도, 노동관계법의 보호를 제대로 받지 못하고 있다는 의미에서이다.

사실이 이러한데도, 외국인 인권운동을 하는 활동가나 연구자는 타인으로 부터 그리고 스스로 다음과 같은 질문에 직면하게 된다. "왜 하필 외국인노동자의 인권인가?" 이 질문은 한국인도 최저생계 수준에 미치지 못하고 실업의 고통을 벗어나지 못하는 사람이 많은데, 외국인 노동자의 인권을 걱정할 여유가 없다는 논리와 관련된다. 이러한 질문은 한국경제의 위기가 심화될수록 강하게 제기되는 것이다.

그러나, 한국인의 생활이 어렵다 하여 이웃나라 사람의 인권을 침해할 수는 없는 것이다. 우리들 각자는 가족, 친족의 한 구성원이자 대한민국 국민의 한 구성원이다. 내 가족성원으로서의 의무를 다하기 위해, 국민의 의무(예를 들어, 납세의무나 국방의무)를 게을리 할 수 없다. 그러하듯 국민으로서의 의무를 이유로, 지구촌공동체의 일원으로서의 책임과 의무를 포기할 수는 없는 것이다. 우리는 한국인이면서도 지구촌공동체의 구성원이기 때문이다.

한국인은 스스로가 지구촌공동체의 일원이라는 인식이 매우 부족했다. 근대 이전과 같이 외국과의 접촉이 거의 없다면 문제가 없었으나, 앞으로는 외국과의 접촉이 더 빈번해질 것이다. 다른 민족에 대한 '폐쇄', '편협'의 시각을 버리고, '개방', '보편'의 시각을 가져야 한다. 아래에서는 노동법과 사회보장법의 관점에서 제기되고 있는 쟁점들을 검토한다.

## II. 산업연수생제와 연수취업제의 문제

### 1. 산업연수생제의 문제

(1) 국내의 외국인노동자에는 「합법적인 취업체류자격의 근로자」, 「산업연수생」, 「불법체류 근로자」 등이 있는데, 「합법적인 취업체류자격의 근로자」는 큰 쟁점이 되지 않는다. 그는 사용자와 대등한 수준에서 계약하는 경우가 대부분이기 때문에 국제기준의 준수 여부가 논의될 여지가 별로 없기 때문이다. 산업연수생이 원래의 목적대로 「기술연수」에 충실하다면, 국제기준의 합치 여부가 문제될 수 없다.<sup>1)</sup> 그렇지만, 실질적으로 노무에 종사하는 연수생을 내

1) 다음의 국제인권조약들은 이주노동자에게 적용되는 것이기 때문에, 연수생이나 학생에게는 적용되지 않는다(예를 들어, 이주노동자권리조약 제3조 (e)). 그렇지만, 근로자인지 여부와 연수생 여부는 계약의 명칭이나 형식이 아니라 실질적인 내용에 의해서 판단되어야 하는 것은 법리해석의 기본이다.

국인 근로자와 다르게 대우한다면, 다음에서 보는 바와 같이 국제기준을 준수하지 못하는 문제를 낳게 된다.

임금 등 근로조건의 균등대우에 대한 국제기준은 그 합의정도가 매우 높다. 즉 취업해 있는 외국인인 내국인과 균등하게 대우해야 하는 데에 다른 견해가 없다.

UN의 경우에는 국제인권규약(A)과 이주노동자권리조약 등에 관련되는 규정을 두고 있다. 한국이 이미 비준한 국제인권규약(A)은 제7조에서 모든 인간은 공정하고 유리한 근로조건을 향유할 권리가 있다고 정하고, 그 대상이 되는 근로조건을 열거하고 있다. 그리고 이주노동자권리조약은 제25조에서 임금과 근로조건에 대해 고용국의 국민보다 열악하지 않은 대우를 받아야 한다고 규정하고 있다.

ILO의 경우에도 근로조건에 대한 균등대우를 여러 곳에서 정하고 있다. 제97호 이주노동자 조약(1949년)은 “..... 임금, 근로시간, 초과시간의 조치, 유급휴가, 가내근로의 제한, 고용을 위한 최저연령, 수습 및 훈련, 여성노동 및 연소자 노동 .....”에 대하여 내외국인 균등대우를 정하고 있다(조약 제6조 제1항). 이러한 규정은 제143호 이주근로자 보충조약(1975년; 제10조 제1항)과 제151호 이주근로자 권고(1975년; 제2조)에서 다시 강조되고 있다.

국내법으로 보아도 근로기준법 제5조가 금하는 국적에 의한 차별대우대의 문제가 있다. 한국인 근로자와 동일한 노무를 제공했음에도 외국인 근로자의 근로조건을 차별한다면, 그것은 전형적인 국적차별이 될 수 있다.

대법원도 산업연수계약이라고 하는 계약 형식에 의해 판단하지 않고 계약의 실질에 의해서 판단하고 있다. 이 판결은 중요한 것인데도 충분히 알려져 있지 않다.<sup>2)</sup>

“ ..... 계약서의 양식에 따라 연수계약을 체결하였다 하더라도 그 계약의

2) 우림염공사 사건: 대법원 1995.12.22. 선고, 95누2050판결, 판례공보 1996, 571.

내용이 단순히 산업기술의 연수만에 그치는 것이 아니고 대상 업체가 지시하는 바에 따라 소정시간 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 제14조 소정의 근로자에 해당한다 할 것이다. .... ”

라고 판단하였다.

그런데, 국내의 논자 가운데에는 ‘산업연수생제’를 정책적인 선택의 대상으로 오해하는 경우가 적지않다. 한국경제와 중소기업의 어려운 사정을 감안할 때 당분간 산업연수생제의 선택이 부득이하다는 것이다. 그러나, 정책적인 선택은 법의 테두리 내에서만 가능한 것이다. 균등대우원칙이라는 노동법상의 주요원칙을 정면으로 위반하는 제도는 정책적인 선택의 대상이 될 수 없기 때문이다.

혹자는 최근에 개정된 출입국관리법령을 근거로 하여 산업연수생(또는 연수취업)의 근거가 마련되었다고 주장할 수 있겠으나, 그것 역시 성립하기 어려운 것이다. 출입국관리법은 산업연수생에 대해 명문의 규정을 두었으나, 그것은 ‘산업연수’의 근거규정을 둔 것으로 이해되며, 외국인 산업연수생에게 ‘연수’를 실시하지 않고 ‘노동’을 제공하도록 하는 규정은 아니기 때문이다.

(2) 현재의 산업연수생제도 아래에서 외국인노동자가 과도한 취업비용을 지불해야 하는 것도 큰 문제이다. 외국인 산업연수생은 한국에 올 때 보통 500만원 정도를, 중국동포의 경우에는 1,000만원 정도를 브로커에게 지불해야 한다.<sup>3)</sup> 산업연수생의 모집, 알선 등과 관련한 부패의 사슬이 일정하게 존재하는

3) 김해성, “한국내 외국인노동자의 실태와 인권”, 『현대사회와 인권』, 나남출판, 1998.11, 336면.

데, 이러한 부패는 외국인노동자들에게는 무서운 족쇄가 되고 있으며, 불법체류 취업을 유발하는 원인이 되고 있다.

다음으로 산업연수생에는 중소기업중앙회 등을 통해 들어오는 산업연수생 이외에도 다른 유형의 산업연수생들이 있다. 이들은 「외국환관리법에 의하여 외국에 직접 투자하거나 외국기업과 합작으로 외국에 투자한 산업체」, 「기술개발촉진법에 의하여 외국에 기술을 제공하는 산업체」, 「대외무역법에 의하여 외국에 산업설비를 수출하는 산업체」에서 연수하기 위해서 들어오는 산업연수생이다. 이러한 자격은 중소기업중앙회를 통한 산업연수생이 들어오기 이전에도 법규상 존재하던 것이다. 이들 연수생자격은 해외투자 기업 등에서 현지인을 연수시키기 위한 목적으로 설정된 것으로서, 중소기업중앙회를 통한 산업연수생의 경우보다 허용인원의 폭이 더욱 완화되어 있다.

이러한 체류자격은 연수목적으로 설정된 것이기 때문에, 원칙적으로는 노동관계법의 적용을 받지 않는다. 1995년 2월에 발표된 노동부지침도 이러한 산업기술연수생들에게는 적용되지 않고 있다(제3조 참조). 그렇지만, 해외투자 기업 등에서 실질연수를 시키지 않고 다른 근로자와 동일하게 노동을 시키는 사례가 적지 않게 발생하고 있다.<sup>4)</sup> 이러한 사례에서는 인권 침해가 더욱 심한 형태로 나타나고 있다.

## 2. 연수취업제와 문제점

산업연수생제도가 노동법과 국제인권법의 법리에 정면으로 배치되기 때문에, 이러한 법리에 맞는 제도의 마련이 불가피하다. 그 대안으로서는 이른바 ‘고용허가제」(또는 노동허가제)가 폭넓게 지지를 받아왔다. 그러나, 중소기업협동조합중앙회를 비롯한 경영계는 경기침체나 중소기업의 경영난 등을 이유로 고용허가제의 도입을 반대하고 산업연수생제도의 존치를 희망하였다.

4) 한겨레신문 1996. 7. 8. 및 같은 신문 7.25. 보도. 이들 사례에서는 외출금지, 강제잔업 등이 발생하고, 20만원 이하의 매우 낮은 임금이 지급되고 있다고 한다.

정부가 이러한 요구에 타협하였고, 1997년 산업연수생제도의 골격을 유지하는 「연수취업제」를 도입하기로 결정했다. 연수취업제의 내용은 연수생에게 일정기간 연수 후 기술자격검정 등의 절차를 거쳐 근로자신분으로 취업자격(「연수취업」 체류자격)을 부여하는 것이다. 정부의 이러한 결정은 출입국관리법령의 개정으로 연결되었다. 1997년 12월 13일에 출입국관리법에 위 연수취업제도의 근거규정이 삽입되었으며(제19조의3), 이에 근거한 출입국관리법시행령과 시행규칙이 1998년 4월 1일부터 공포, 시행되고 있다.

1997년 9월의 경제장관 회의에서는 23년간 연수를 받은 이후 취업비자를 줌으로써 3년 이상 6년까지의 국내취업이 보장되는 제도를 고려한 것으로 보이나, 그 이후에 「2+1」로 단축되었다. 출입국관리법시행규칙에 의하면, 산업연수(D-3)와 연수취업(E-8)의 체류기간의 상한이 각각 2년, 1년으로 되어있다(별표 1). 그리하여 연수생 기간 2년과 연수취업 기간 1년의 제도가 1998년 4월 1일부터 이미 실시되고 있으며, 1998년 4월 이후에 들어온 산업연수생은 2000년 4월 이전에 일정한 기술자격검정 등의 요건을 거쳐야 하고, 그 결과에 따라 연수「취업」여부가 결정되도록 예정되었다.

연수취업제가 실시되었지만, 이 제도는 과거의 산업연수생제의 골격을 유지한 것이다. 과거에도 산업연수생이 대체로 3년의 체류기간이 인정되었는데, 최종 1년의 체류자격이 「산업연수」에서 「연수취업」으로 바뀌게 되었다. 최종 1년의 기간에 대해서는 근로자성을 인정받게 되므로, 나름의 진전으로 볼 수도 있다. 그러나 위에서 지적한 산업연수생의 기본 문제는 연수취업제에서도 존재한다.

이 연수취업제는 일본의 「技能實習制度」를 모방한 것이나, 위와 같은 방식의 연수취업제를 도입하더라도 일본에서와 같이 기능연수의 성격을 지니기는 매우 어렵다고 생각한다. 기능연수를 실시하려고 해도, 기술축적이 별로 없으며 저임금에 의존하는 한국의 중소기업에서는 사실상 불가능하다. 그리고 2년의 연수기간 이후 일정한 자격검정시험을 거쳐서 합격한 연수생에게만 취업

자격을 인정한다는 것도 그 취지가 의문이다.<sup>5)</sup> 단순 노무만을 제공한 연수생을 대상으로 어떠한 검정시험을 치를 수 있을지 궁금하다. 결국 그러한 검정시험은 형식적인 절차에 그칠 가능성이 크다. 출입국관리법령에는 연수취업의 여러 요건을 설정하고 있으나, 결국에는 연수생 사용업체의 고용의사와 국가의 정책적 판단에 의해 좌우될 것으로 보인다.

그리고, 연수취업제가 타당한 방안이 아니라고 보는 또다른 이유가 있다. 그것은 연수취업제가 바로 현재의 산업연수생제도의 연장으로서 인식될 우려가 크다는 것이다. 일정한 기능검정을 거쳐 근로자의 자격이 인정된다고 하더라도, 그것은 「연수생제도의 연장」으로서 받아들여질 수 있기 때문이다. 취업자격을 획득해도 그 사람은 종전에 「연수」를 받던 사업장에 계속 근무해야 하므로, 근로자의 자격이 인정되는 단계에 이르러도 연수생이라는 꼬리표는 계속 붙어있을 것이다.

### III. 불법체류 노동자

#### 1. 노동관계법의 적용범위

외국인노동자와 관련된 중요한 이슈가 있다. 그것은 노동관계법의 적용범위를 확대하는 것이다. 근로기준법과 산재보험법을 비롯한 노동관계법은 최근까지 상시 5인 이상의 근로자를 사용하는 사업장에만 적용되어왔다. 그런데 불법체류 노동자가 고용되어 있는 상당수 사업장들은 상시 10인 미만의 사업장이며, 그 가운데에는 상시 5인 미만인 곳도 적지 않다. 불법체류 노동자가 근로자임이 분명하더라도 5인 미만 사업장에서 노무를 제공할 때에는 산재보상

5) 현행 출입국관리법 제19조의3 3항과 제24조의5 1항에 의하면, 산업연수생은 연수취업 자격을 받기 위해 “국가기술자격법에 의한 기술자격검정 또는 이에 준하는 기술자격시험에 합격하였을 것” 등의 요건을 충족해야 한다.

이나 근로기준법의 적용을 받을 수 없었다. 이러한 문제는 한국인 노동자에게도 동일하다. 한국인 노동자도 영세업체에서 근로하는 경우에는 아무런 보호를 받지 못했다.

1998년 2월의 근로기준법 시행령 개정으로 근로기준법의 적용범위가 확대되었다.

그리하여 올해부터 상시 5인 미만 근로자를 사용하는 사업장에 대하여도 법규정의 적용이 확대되었다. 출산휴가, 휴게휴일, 임금지불 등과 관련된 근로기준법 규정이 영세사업체에 적용되었다. 반면에 해고제한(제30조 1항), 퇴직금(제34조), 휴직수당(제45조) 등의 규정과 근로시간 및 여성보호에 관한 많은 규정에 관해서는 확대에 대한 언급이 없다.

그리고 업무상 재해로 인한 보상에 관한 규정은 일부만이 1999년 1월부터 적용된다. 제81조 요양보상, 제86조 장의비 규정은 1999년 1월부터 적용되지만, 이를 제외한 휴업보상, 장해보상, 유족보상 규정(근로기준법 제82조부터 제85조까지의 규정)은 2001년 1월부터 적용되도록 예외규정을 두었다. 이와 같이 근로기준법상의 모든 재해보상규정은 2001년이 되어야 비로소 상시 5인 미만의 사업장에게 적용된다.

그러나, 2001년이 되어도 산업재해보상보험법이 적용되는 것은 아니므로, 산재피해자의 보상이 실질적으로 이루어지기 어렵다. 사회보험의 방식에 의한 확실한 지급이 보장되는 것이 아니다. 산업재해보상보험법은 아직까지도 상시 5인 이상의 사업장만을 대상으로 하여 적용된다. 현재 고용보험법은 상시 5인 미만을 포함한 모든 사업장에 전면 적용되는데, 산재보험법은 그 적용확대에 대한 명문의 규정이 없다. 「실업」에 못지 않게, 「업무상 재해」가 노동자에게는 중대한 위협이 될 수 있다.

## 2. 임금채권보장법

외국인노동자 인권단체에 대한 상담내용을 보면 가장 많은 비중을 차지하는 것이 임금체불의 문제이다. 그 가운데에는 불법체류자라는 불안정한 신분을 악용한 '고의적인 체불'의 경우도 있지만, 경제위기와 구조조정의 과정에서 기업이 도산함으로 말미암은 사례도 많다. 이러한 사례에서는 지급이 불가능한 체불임금이 대량발생하고 있어 근로기준법상의 임금채권 우선변제만으로는 근로자의 임금채권보장의 실효성을 기할 수 없게 된다. 이에 대응하여 근래에 임금채권보장법이 제정되어 시행되고 있다(1998년 2월 20일 제정, 같은 해 7월 1일 시행).<sup>6)</sup> 국가가 사업주를 대신하여 임금채권보장기금에서 일정 범위의 체불임금을 지급할 수 있도록 하는 제도이다. 파산등 법령이 정하는 사유에 해당하는 경우에 임금채권보장법에 따라 3년치 퇴직금과 3개월치 임금을 나이와 급여수준에 따라 최고 7백20만원까지 지급받을 수 있다(임금채권보장법 제6조 제2항, 근로기준법 제37조 제2항 등 참조).

그러면 외국인노동자, 특히 불법체류 노동자도 임금채권보장법의 보호대상이 될 수 있는지를 생각해볼 필요가 있다. 이 문제를 법리적으로 보면 불법체류 노동자도 임금채권보장법의 보호를 받는 것이 당연하다고 생각한다. 임금채권보장법은 보호대상이 되는 노동자를 근로기준법상의 근로자로 보고 있는데(법 제2조 제1호),<sup>7)</sup> 불법체류 노동자도 근로기준법상의 근로자로 보는 것이 법원의 일관된 판례이기 때문이다. 또한 임금채권보장법은 산재보험법에 의한 사업 또는 사업장에 적용되며, 이 법에 의한 징수금의 납부 등이나 기금의 관리, 운용도 산재보험법 규정을 준용하고 있다(법 제3조, 제14조 등 참조). 산재보험법 규정은 불법체류 노동자를 포함한 모든 근로자에게 적용되고 있다.

이에 따라 불법체류 노동자도 법령상의 요건을 충족하는 한, 임금채권보

6) 이 법 역시 상시 5인미만의 사업장에만 적용된다(법 제3조).

7) 대표적인 것으로는 흥진사건(대법원 1995.9.15. 선고, 94누12067판결, 법원공보 1002호 3416면), 에이아트공업사 사건(서울고법 1993. 11. 26. 선고, 93구16774 판결)의 판결이 있다.

장법의 보호를 받아야 한다.

### 3. 대체고용지원사업과 강제출국

근래의 경제위기 와중에서 많은 이주노동자들이 일자리를 잃었으며, 특히 정부에 의해 이런 현상이 조장되었다는 사실을 부인할 수 없다. 특히 최근에 중소기업청에 의해 이루어지고 있는 외국인력 대체고용 지원사업은 그 대표적인 예이다.

중소기업청은 99년 5월 10일부터 12월말까지 사이에 신청을 받아서 외국인을 한국인으로 대체한 기업에 대해 1인당 월50만원씩 6개월간(최근에는 12개월로 연장) 보조하고 있다.<sup>8)</sup> 연수기간이 만료된 외국인 산업연수생을 대체하는 경우는 물론이며, 불법체류 노동자를 한국인 근로자로 대체 고용하려는 기업에 대해서도 보조금을 지급해왔다. 여기에 배정된 예산은 약 210억원 정도로서 대략 3,500여명의 이주노동자를 대체하려고 했으나, 최근까지 그 성과는 크지 않는 것으로 알려지고 있다.

불법체류 노동자를 채용하여 이제까지 이익을 취한 사업주들에게는 벌칙을 주거나 이익을 환수하는 것이 법규정에 맞다. 그러나 정부는 사업주의 불법 채용은 처벌하지 않고 오히려 그들에게 보조금까지 지급하겠다고 한다. 이것은 지금까지 출입국관리법을 준수해온 사람들이 다시 손해를 입는다는 것을 의미한다.

사실 이렇게 정부가 보조금을 지급한다 하여 얼마나 많은 한국인 근로자들이 3D 업종에서 일하려 할 것인지 의문이며, 대체한다 해도 오랫동안 일하기는 어려울 것이다. 그런데도 정부가 나서서 외국인 대체에 보조금을 지급하는 것은, 배외적인 국민감정을 부채질할 우려가 크다. 국내 경기가 나쁘면 언

8) 이러한 지원은 이번이 처음이 아니다. 작년 제3차 경제대책조정회의(1998.3.26) 결정으로 고용창출을 위해 외국인력을 내국인력으로 대체하는 중소기업체에 대한 3,000억원 규모의 지원사업 계획이 발표된 바 있다.

제라도 외국인을 해고시킬 수 있다는 편의적 사고가 번질 수 있다.

불법체류 노동자의 강제출국(강제퇴거)에 대해서 간단히 덧붙일 내용이 있다. 국내에서 노동하다가 중한 산업재해를 당하거나 많은 임금을 받지 못한 경우에는 벌금 면제기간이 설정되어도 외국인노동자는 본국으로 귀국하기 어렵다. 이러한 경우에 대해서는 보상을 받을 때까지 암묵적으로 강제출국이 연기되어왔다. 최근 들어, 정부가 출입국관리법상 정식의 체류자격을 인정하려는 움직임이 있다고 하는데, 환영할 만한 일로서 그 구체적인 내용이 궁금하다.

프랑스에서는 1981년 미테랑 대통령의 사회당 정부가 성립한 후에 불법체류 외국인에 대한 강제퇴거규정이 대폭 개정되었다. 그 내용은 일정한 사람(18세 미만의 사람, 10세 이전부터 프랑스에 거주하기 시작한 사람, 혼인 후 적어도 6개월이 경과하고 배우자가 프랑스 국적인 사람, 프랑스가 지급하는 산재 정기금 수급인으로 일시적 또는 항구적 노동능력 상실률이 20% 이상인 사람)에 대해서는 퇴거를 할 수 없도록 하는 법개정을 하였다고 한다.

## IV. 사회보장법상 지위

### 1. 현행 사회보장법상 외국인 지위

우리나라의 사회보장 법제의 현황은 다양하게 나타나고 있다. 최근에 이르기까지 사회보장에 관한 대부분의 법제는 국민만이 그 적용대상이었다. 이러한 입법은 국제인권조약의 내용에는 뒤떨어지는 것이다.

의료보험법을 예로 들면, 내국인만을 대상으로 제정되어 국적상실은 피보험자격 상실사유가 되었다. 다만 영주하는 외국인과 정부투자기관등의 외국인이 본인이 원하는 경우에 한하여 의료보험법의 적용을 받았다. 국민연금법도 국적을 상실하거나 국외로 이주하면 가입자격을 상실하는 것이 원칙이며, 거주



(F-2)자격자를 포함한 모든 외국인도 지역가입자로 될 수 없었다. 최근 들어 이러한 경향은 조금씩 변화되고 있는데, 사회보장법의 각 영역마다 매우 다른 양상이 전개되고 있다.

### (1) 산업재해보상보험법

산업재해보상보험법의 경우에는, 외국인노동자에 관한 법원의 판결이 축적되면서 외국인인지 여부가 산재보험 수급 여부를 결정하지 않고 있다. 근로기준법상 「근로자」라면 외국인 근로자가 산업연수생, 불법체류 근로자인지 여부를 묻지 않고 모두 산업재해보상보험법의 적용대상이 되고 있다.

### (2) 국민연금법

원래 국민연금법 제정 당시부터 외국인은 한동안 임의적용 대상자였다. 그러다가 1995년 8월 4일 법개정을 통하여 외국인이 강제적용대상이 되었으며, 아울러 반환일시금(국민연금법 제67조 내지 69조)의 지급을 제한하게 되었다(법 제102조).

이러한 국민연금법의 강제가입원칙은 의료보험법, 고용보험법 등의 법규정과는 다른 것이다.

개정의 취지는 「외국인에 대한 선진각국의 사회보장관련법규와 균형을 맞추고 해외에 단기체류하는 국민이 사회보장비용을 이종으로 부담하는 불합리함을 해소하기 위한 여건을 조성」하기 위한 것이라는 명분을 들었다. 미국, 일본 등에 진출한 한국기업의 상사원들이 해당국가의 국민연금제도에 강제 가입한 뒤에, 수급자격(미국은 10년, 일본은 25년이 원칙)을 획득하기 이전에 귀국하고, 연금기여금을 환불받지 못하는 문제가 있었기 때문이다.

최근의 법개정(1998.12.31.)을 통해 국민연금법의 적용범위는 더욱 확대되어 외국인도 당연히 직장가입자거나 지역가입자가 되어야 한다. 다만, 산업기술연수생과 불법체류 노동자는 그 적용의 예외이다.

### (3) 의료보험법과 고용보험법

의료보험법과 고용보험법은 원칙적으로 국민만을 적용대상으로 하고 있다. 의료보험법에서는 상시 5인이상의 사업장에서 근무하는 외국인에 대해 본인의 신청에 의하여 이 법의 적용을 받는다고 정하고 있다(의료보험법 제83조 제2항; 국민의료보험법 제71조의2도 같은 취지). 2000년부터 시행될 예정인 통합의료보험법인 국민건강보험법 제93조도 같은 취지를 정하고 있다. 산업연수생에 대해서는 이상의 의료보험관련법규에서는 명문의 규정이 보이지 않으나, 1995년 노동부지침에 의해 의료보험의 혜택이 부여되도록 운영되고 있다.<sup>9)</sup>

고용보험법의 경우에는 외국인 근로자는 원칙적으로 적용제외근로자이며, 다만 취업활동을 할 수 있는 사람으로서 가입을 희망하는 경우에만 적용대상이 된다(고용보험법 제8조, 동 시행령 제3조).

### (4) 공공부조

그리고 公共扶助에 관한 법률인 생활보호법과 의료보험법은 국민만을 적용대상으로 해서 운용되고 있으며, 여기에는 예외가 없어서 조세의무를 부담하고 있는 거주자격자(F-2)등도 생활보호대상자가 될 수 없다.

### (5) 응급의료<sup>10)</sup>

오늘날 우리 사회에서는 즉시 응급처치를 취하지 않으면 생명을 보존할 수 없거나 심신상 중대한 장애가 초래될 수 있는 경우가 적지 않다. 1999년초 시화공단사건에서 볼 수 있는 바와 같이 강도들의 무차별 폭행에 의해서 응급환자가 발생할 수 있으며, 불량한 산업시설의 무리한 운영으로 발생할 수도 있고, 분만이나 질병과 같은 원인에 의해서도 초래될 수 있다.

9) 실무적으로는 산업연수생의 경우에도 의료보험 미가입이나 보험료 미납의 경우가 많다는 지적이 있다.

10) 이러한 응급의료에 관한 영역이 사회보장법의 영역으로 포괄할 수 있는지는 좀더 생각해야 할 문제이다.

이러한 경우에 대비하여 응급의료에 관한 법률이 제정되어 있다. 1994년 1월 7일에 제정된 이 법률에 의하면, 의료종사자들은 응급의료를 요청받거나 응급환자를 발견한 때에는 즉시 응급의료를 행하여야 하며(법 제4조), 위반 시에는 응급의료종사자는 면허나 자격의 취소나 정지에 처해질 수 있으며, 3년 이하의 징역이나 1천만원 이하의 벌금에 처해진다(법 제47조, 제56조 제2항).

이 법률의 집행을 위해서 응급의료기금이 설치되어 있으며, 의료기관등이 응급의료를 제공하고 이에 대한 비용을 지불 받지 못했을 경우에는 응급환자 본인이 부담해야 할 금액(未收金)에 대해서는 기금관리기관의 장에게 대불(代拂)을 청구할 수 있다. 보건복지부 담당자에 따르면, 현재 30억 정도의 기금이 조성되어 있으며, 1998년 한해에 대략 2억 5천 여만원이 미수금의 대불을 위해 사용되었다고 한다.

문제는 외국인 근로자도 응급의료에 관한 법률이 적용되는가이다. 이제까지의 법 운영 실태에 의하면, 외국인 근로자는 응급의료의 대상이 되지 않으며, 미수금도 대불(代拂)되지 않고 있다. 특히 국내에서 23대 조상으로부터 계속 살아온 거주(F-2)의 체류자격자에게도 적용되지 않는다.

## 2. 쟁점의 검토와 개선방향

### (1) 상호주의의 무비판적 수용의 문제

외국인에 대한 사회보장법상의 지위를 천명하고 있는 것이 사회보장기본법 제8조이다. 이에 따르면, "국내에 거주하는 외국인에 대한 사회보장제도의 적용은 상호주의의 원칙에 의하되, 관계법령이 정하는 바에 따른다"고 하고 있다. 이 사회보장기본법상 규정은, 외국인에 대한 사회보장제도의 적용은 상호주의 원칙에 의한다는 것을 분명히 하고 있다. 이에 따라 송출국의 법률이 한국인에게 사회보장급여를 하면 우리 정부도 이주노동자에게 사회보장혜택을 부여하게 되나, 그렇지 않은 경우에는 사회보장급여를 하지 않아도 된다.

그러나 이 상호주의의 원칙은 당사국이 유사한 사회보장수준과 동일한 사회보장제도를 가지고 있다는 것을 전제로 하여 실현가능하며, 그렇지 않은 경우에는 해당 국가의 국민이 외국에서 사회보장제도를 통해 보장받는 것이 원칙적으로 불가능하다.<sup>11)</sup> 대개 개발도상국 출신의 외국인근로자에 대해 상호주의를 엄격히 적용하는 것은 비인도적인 결과를 낳을 수 있다.

### (2) 정주자의 권리 - 곧, 외국인노동자의 문제

외국인이라고 하여도 중국인 화교와 같이 부모의 대로부터 한국에 거주하고 한국에서 나서 직업을 갖는 외국인이 있는가 하면, 반대로 며칠간의 한국 관광을 위하여 체류하는 외국인이 있다. 외국인의 법적지위를 획일적으로 논할 수 없다.

이러한 이유로 학자들 가운데에는 한 나라에 장기간 거주하고 있는 외국인을 단기체류 외국인과 다르게 취급하려고 하는 경우가 있으며, 외국의 입법례 중에도 장기간 거주 외국인의 지위를 단기 체류자와 구분하는 예를 흔히 볼 수 있다. 그 대표적인 범주가 「정주 외국인」, 「정주하고 있는 자」의 개념이다.

이렇듯 정주 외국인의 지위를 통상의 외국인과 구별하려는 입장을 취하려는 학자 가운데에는 사회보장의 적용대상에 대해서 주목할 만한 견해를 펴고 있는 이가 있다. 일본의 大沼保昭는 "정치공동체로서의 국민국가에의 귀속이 의미를 갖는 분야에서는 국적이 기준으로 되는 것에 비해, 사회일반의 이익향유자격은 현실의 성격에 적합한 사회구성원성이 기준으로 되어야 한다"고 보고 있다.<sup>12)</sup>

大沼保昭 견해는 그대로 받아들이기 어려운 부분도 있지만, 기본적으로 동의한다.

11) 전광석, 한국사회보장법론, 1999, 221-2면.

12) 大沼保昭, "外國人の人權, 論再構成の試み", 「法學協會百周年記念論文集」 第2卷(1983), 374면 이하.

화교와 같은 거주(F-2) 체류자격 소지자의 경우에는 사회보장법에 있어서도 국민과 동등한 대우를 하는 것이 타당하다고 본다. 생활보호법, 의료보호법을 포함한 공공부조의 영역에서도 동등한 대우가 이루어져야 한다. 오늘날 우리가 재일동포들의 열악한 인권상황에 분개하면서도, 국내에서 그들과 비슷한 지위에 있는 외국인에 대해서는 외면하고 있다. 오히려, 일본에서 재일동포가 받는 것보다 국내의 장기체류 외국인이 받는 사회보장의 정도는 더 취약하다.

그리고 국내의 이주노동자단체들도 중국인 화교 등의 지위에 대해서 무관심하다. 물론 그들까지 쟁길 겨를이 없기 때문이기도 하겠으나, 그들의 문제는 곧 이주노동자의 장래 문제라는 인식이 필요하다. 이주노동자들이 장기체류하면서 부딪히게 될 혼인, 자녀교육, 사회보장 등의 국내법제는 정주외국인이 이미 부딪히고 있는 제도이기 때문이다.

### (3) 산업연수생의 사회보장법상 지위

산업연수생제도는 사회보장법의 측면에서도 많은 문제를 일으키고 있다. 법령과 그 운용정책에 의해 개별 사회보장제도의 적용대상이 되는 때도 있으며, 제외되기도 한다. 여기에는 분명한 원칙을 찾아보기 힘들다. 형식적으로 보면 산업연수생은 근로자가 아니므로, 노동자를 대상으로 한 사회보험에 가입할 수 없다. 그러나 실질을 보면 근로자이므로, 개별 사회보장법령의 규정에 의해 가입대상으로 인정하기도 부인하기도 한다. 게다가 최근에 연수취업제도로 바뀌면서 '연수취업'기간에는 어떠한 지위를 가져야 하는지는 더욱 분명치 않다.

먼저, 산재보험법에서는, 산업연수생도 한국인 근로자와 동일하게 그 적용대상이 되어 보호를 받고 있다. 연수취업기간에도 적용대상이 되는 데에 문제가 없을 것이다.

의료보험을 보면, 연수생을 직장의료보험에 가입하도록 운용되고 있다. 그러나, 연수취업기간에는 지역의료보험(국민의료보험법 제71조의2, 동 시행규칙 제41조 1항)에 가입하도록 하는 규정이 있다. 산업연수생에 대한 법 적용에

혼선이 보인다.

국민연금을 보면, 산업연수생은 국민연금이 당연히 적용되는 외국인으로부터 제외되어 있다(국민연금법 제102조 1항, 동 시행령 제85조의2, 동 시행규칙 별표 참고). 그러나 연수취업자격은 제외되는 것으로 열거되지 않았으므로, 연수취업자격을 획득하면 국민연금에 원칙적으로 가입해야 한다.

고용보험을 보면, 산업연수생은 형식상 취업할 수 있는 체류자격이 아니므로, 고용보험에 가입할 수 없다. 그렇지만, 연수취업제에 대해서는 다른 판단이 가능하므로 희망에 따라서는 고용보험에 가입할 수 있을 것으로 보인다.

고용허가제를 도입하여 외국인 연수생에게 근로자자격을 부여한다면, 위와 같은 복잡함도 상당부분 해결이 될 것이다.

### (4) 응급의료

앞에서 응급의료에 관한 법률이 외국인노동자에게는 적용되지 않는다는 것을 지적하였다.

그러나, 이주노동자권리조약 제28조에 의하면, "외국인 근로자와 그 가족은 관계 체약국의 국민과 평등한 취급에 기초하여 그 생명유지 또는 회복이 어려운 건강상의 위험을 회피하기 위해 긴급히 필요한 모든 의료를 받을 권리를 가진다. 이같은 응급의료(emergency medical care)는 체류 또는 고용에 관한 어떠한 비적법상태를 이유로 거부되지 않는다"고 한다. 즉 불법체류 외국인 근로자의 경우에도 응급의료를 받을 권리가 있다고 하는 내용이다. 그러나 응급의료의 현실을 살펴보면 단기체류하는 외국인 근로자는 물론이며, 거주자격자(F-2)의 경우에도 응급의료에 관한 법률의 보호를 받지 못하고 있는 실정이다.

국제인권규약(A) 제12조에 의하면, "이 규약의 당사국은 모든 사람이 도달 가능한 최고 수준의 신체적, 정신적 건강을 향유할 권리를 가지는 것을 인정"하며, 이 권리의 완전한 실현을 위해 '사산율과 유아사망률의 감소 및 어린

이의 건강한 발육, '질병 발생시 모든 사람에게 의료와 간호를 확보할 여건의 조성' 등을 위해 필요한 조치를 취해야 한다.

이 규약에 따르면 모든 사람은 최고 수준의 신체적, 정신적 건강을 향유할 권리를 가진다고 하지만, 응급의료는 「최고」수준의 보장 문제가 아니라 「최저」수준의 보장문제라고 말할 수 있겠다. 생명에 대한 긴급한 위해를 제거하는 것은 높은 수준의 건강 향유의 첫걸음일 것이다.

또한 응급의료를 받을 수 있는지에 대해서는 헌법적으로도 고찰이 필요하다. 헌법상 「인간의 존엄과 가치·행복추구권」이나 「생명권」과의 관계에서 응급의료의 대상을 논의하는 것이 필요하다.

외국인노동자의 의료문제에 대한 과거 일본의 접근방안이 흥미롭다. 일본에서는 公共扶助제도인 생활보호법을 근거로 하여 이 문제를 상당 부분 해결했다.

일본의 의료보장제도로는 노동자재해보험법, 건강보험법, 국민건강보험법이 대표적이다. 이 법률상 요건에 해당하지 않는 자는 최종적으로 생활보호법에 기초한 의료부조제도에 의해 의료비의 지불을 받아서, 병원 등의 진료거부가 발생할 위험을 회피하고 있다.

일본에서 생활보호법의 외국인에 대한 적용의 유무는 「생활이 곤궁한 외국인에 대한 생활보호의 조치에 대해」(1954년 5월 8일 社發 382호 후생성 사회국장통지)에 의해 해석, 운용되어 왔다. 이러한 해석에 따르면, 외국인의 생활보호는 권리가 아니지만, 체류자격의 유무, 종류를 묻지 않고 적어도 긴급한 경우라면 일본국민과 동일한 요건으로 보호를 받을 수 있다는 것이다. 외국인 근로자의 경우에도 생활보호대상자가 될 수 있었다. 이러한 해석에 따라 생활보호법상 의료부조에 대해서도 같은 해석이 적용되었다.

다만, 1990년 3월 神戸市에서 스리랑카 유학생이 膜下출혈로 쓰러져서 160만엔의 치료비가 소요된 사건을 계기로 일본 후생성은 종래의 입장을 변경하였다. 1990년 10월 일본 후생성은 1954년의 사회국장통지의 대상외국인이 일

본 入管法 별표 제2기재의 자(많은 경우 영주권을 지닌 사람)에 한정한다는 해석을 하였다.

## V. 나오는 말

이상에서의 논의를 요약해보면 다음과 같다.

산업연수생제도는 근로기준법 제5조가 금하는 국적에 의한 차별대우대우의 문제가 있다. 국내의 논자 가운데에는 '산업연수생제'를 정책적인 선택의 대상으로 오해하는 사람이 적지않다. 한국경제와 중소기업의 어려운 사정을 감안할 때 당분간 산업연수생제의 선택이 부득이하다는 것이다. 그러나, 정책적인 선택은 법의 테두리 내에서만 가능한 것이다. 균등대우원칙이라는 노동법상의 주요원칙을 정면으로 위반하는 제도는 정책적인 선택의 대상이 될 수 없기 때문이다.

근래에 산업연수생제도를 연수취업제로 보완했으나, 근본적인 문제는 여전히 남아있다. 게다가 2000년 4월 1일부터 연수취업자적이 발급되어야 하므로, 산업연수생의 기능을 검증해야 하는 과제가 놓여있다. 또한 산업연수기간과 연수취업기간의 신분이 변동되는데 반해, 사회보장법 상의 관련규정은 혼선을 빚고 있다.

노동관계법의 적용범위를 확대하는 것도 중요한 과제이다. 근로기준법과 산재보험법을 비롯한 노동관계법은 최근까지 상시 5인 이상의 근로자를 사용하는 사업장에만 적용되어왔다. 최근들어 근로기준법을 4인 이하 사업장에 대해 점차적으로 확대되도록 명문화되었다. 그러나 외국인노동자의 노동권과 밀접한 산재보험법은 상시 5인 이상 사업장에 적용되며, 적용확대 계획도 구체화되지 못하고 있다.

노동관계법의 적용범위를 확대하는 것은 단순히 외국인노동자의 문제만은 아니다. 한국인노동자도 이들 사업장에서는 노동관계법의 보호밖에 방치되었으므로, 한국인노동자의 문제이기도 하다.

사회보장법과 관련해서는, 화교와 같은 거주(F-2) 체류자격 소지자에게 사회보장법에 있어서 국민과 동등한 대우를 하는 것이 타당하다. 한국에 장기간 체류하고 있는 이들은 한국사회의 구성원으로서 받아들여야 하는 인식이 필요하다. 외국인인권단체들도 이들의 문제가 곧 이주노동자의 장래 문제라는 인식을 할 필요가 있다.

사회보장제도 가운데에는 의료보장이 당장의 절실한 과제이다. 이에 대한 검토가 앞으로 더욱 필요하지만, 특히 응급의료에 대해서는 합법체류, 불법체류 여부를 묻지 않고 보장해야 한다.

이밖에 몇가지 과제만을 추가로 지적하고 싶다.

먼저, 외국인노동자의 근로조건에 대한 포괄적인 조사가 필요하다는 점이다. 경제학, 사회학을 비롯한 영역에서 외국인노동자에 대한 실증연구가 여러 차례 이루어졌으나,<sup>13)</sup> 구체적인 근로조건에 대한 실태조사는 별로 이루어지지 못했다. 근로기준법의 개별 보호규정이 어느 정도 준수되고 있는지에 대한 조사가 필요하다. 시간외근로, 임금지급, 퇴직금, 휴일휴가, 여성보호규정, 기숙사 등에 관한 법규정이 어느 정도 지켜지고 있는지에 대한 조사이다. 나아가 사회보장법과 관련해서도, 산업연수생이나 불법체류 노동자가 개별 사회보험에 가입하는지 여부를 비롯한 쟁점에 대해서도 체계적인 조사가 필요하다고 본다.

다음으로 외국인노동자보호법에 대한 논의가 활성화되어야 한다는 점이다. 외국인노동자대책협의회가 국회에 청원한 외국인노동자보호법은, 외국인노동자의 인권과 관련하여 중요한 내용들을 담고 있다. 이에 대한 토론과 연구가 더욱 활발해지기를 바란다.

13) 앞으로 실증연구가 필요한 영역에 대해서는 강수동, "외국인 노동자의 고용, 관리 및 정책", 한국사회와 외국인노동자, 미래인력연구센터, 199-200면 참고.

# 영원한 이방인, 이주노동자

— 이주노동자의 거주권에 관한 검토

정귀순

부산 외국인노동자 인권을 위한 모임 대표

## 1. 들어가면서

"이주노동자들은 자신들이 고용된 해당국가 영토 내에서 자유로이 이동할 권리를 가진다. 그들은 또한 그들의 살 곳을 선택할 권리를 가진다."

— 「이주노동자와 그 가족의 권리를 위한 UN조약」, 「제11조 거주이전의 자유」

한국에 이주노동자가 들어오기 시작한지 벌써 10여 년이 지났다. 10년이면 강산도 변한다는데 그 동안 한국의 이주노동자 현실은 얼마나 달라졌으며, 관련된 제도들은 얼마나 개선되었을까?

이주노동자의 '노동자로서의 권리'에 관한 문제는 앞의 발제에서 충분히 다루고 있으므로, 여기에서는 이주노동자의 '거주자로서의 권리'를 중심으로 살펴보자.

90년대 후반으로 접어들면서 이주노동자들의 한국체류는 한국사회의 적응기 혹은 한국사회 정착의 초기단계로 접어들었다고 볼 수 있다. 따라서 장기

적으로 한국에 체류하고 있는 이주노동자들의 정체성의 문제, 그리고 자연스럽게 이들이 한국인과 만나 결혼하면서 가정을 꾸려 한국사회에 정착하는 과정에서 발생하는 문제들이 증가하고 있다. 이와 같이 이주노동자가 한국에 체류, 정착하는 과정 속에서 '거주자로서의 권리'는 이주노동자가 한국의 시민사회의 일원으로서 '시민권의 획득'의 의미로 이해할 수 있겠다. 현재 한국사회에서 이주노동자들이 직면한 어려움과 이 문제들을 시민사회에 어떻게 제기하고 또 해결해 가야할 것인지 검토해 보기로 하자.

### 1. 이주노동자의 거주권

97년 말 25만 명에 달하던 이주노동자 중 10여만 명이 IMF 이후 한국을 떠났다. 그러나 한국경제의 빠른 회복소식이 전해진 98년 말부터 다시 이주노동자의 수가 증가하고 있다. IMF로 인해 국내 실업율이 증가하자 한국정부는 실업대책의 하나로 외국인노동자를 국내노동자로의 대체고용을 적극 추진하였다. 아울러 8만명 규모의 외국인 산업기술연수생도 5만명 선으로 줄였다. 그 결과 불법체류 이주노동자들의 수가 빠른 속도로 증가하고 있다.<sup>1)</sup> 이주노동자의 약 60% 이상이 미등록노동자라는 통계자료에서 보듯이 이주노동자의 가장 큰 문제는 바로 이 '불법체류'와 이로 인해 발생하는 인권침해 및 사회적 문제들이다.

#### 1) 불법체류의 원인들

##### ① 과도한 입국비용

중소기업협동조합 중앙회의 자료에 의하면 99년 1월부터 8월말까지 입국한 외국인 산업연수생의 약 20%가 이탈하여 불법체류자가 되었다. 그리고 외국인 산업연수생들이 한국에 오기 위해 지불한 비용들을 살펴보면, 1,500\$~

1) 법무부 통계에 의하면 국내 체류 외국인 368,212명 중 34.2%인 126,043명이 비자기간을 넘겼다고 밝혔다.(99년 8월 12일 조선일보)

2,000\$가 26.9%, 2,000\$~3,000\$이 26.9%, 3,000\$ 이상도 14.7%나 된다. 특히 국적별로 보면, 3,000\$ 이상을 지불한 경우는 중국이 51.7%로 압도적으로 높으며, 베트남도 22%나 된다. 산업기술연수생의 임금수준은 기본임금 35만원(최저임금)이며, 하루 평균 근로시간 9.67시간에 월평균 임금은 50~60만원 선으로 이들의 이탈율은 이들이 본국에서 한국에 오기 위해 지출한 경비와 비례하고 있다.<sup>2)</sup> 즉 과도한 입국비용의 지출은 불법체류자가 되어 좀 더 많은 월급을 받고 가능한 한 장기체류를 할 수밖에 없게 되는 것이다.

표1 : 99년 1월~8월 사이 산업연수생의 현황

	입국	출국	이탈
인원수 (%)	17,530명 (100%)	5,211명 (29.72%)	3,466명 (19.77%)

표2 : 연수생의 입국 전 지출비용(1)

비용 (단위:US \$)	1,000~1,500	1,500~2,000	2,000~3,000	3,000 이상
비율	16.7%	26.9%	26.9%	14.7%

표3 : 연수생의 입국 전 지출비용(2)

국가명 비용	1,500\$ 미만	1,500~3,000\$	3,000\$ 이상	계(%)	비고(이탈율%)
중국	20.7	27.6	51.7	100	54.8
태국	14.3	80.7	.	100	17.9
인도네시아	57.2	42.8	.	100	9.4
필리핀	20.2	70.0	10.0	100	45.9
베트남	11.3	66.7	22.0	100	37.4
미얀마	66.2	33.8	.	100	44.6
네팔	50.0	50.0	.	100	47.5

2) 출처: 「외국인 산업연수생 및 연수업체 실태조사결과」, 중소기업협동조합 경영지원국 인력지원과, 1999. 1

### ② 정부의 외눈정책

사실 '불법'체류라는 것은 어떤 실제적인 범죄성이나 반사회성과는 관계 없이 한국정부의 임의적인 구분에 불과하다. 이주노동자 스스로도 불법체류 혹은 불법취업에 대한 도덕적 자책이나 죄의식을 느끼지 않으며, 오히려 한국정부가 자신들을 이용하면서도 규정을 들어 일방적으로 불법이라는 딱지를 붙인 데 대해 내심 상당한 반발심을 갖고 있다. 특히 한국정부의 '외눈 정책', 즉 한 눈은 부릅떠 계속 단속한다는 인상을 주면서도 다른 한눈은 감아 묵인해 주는 식의 정부의 이중적인 외국인력통제정책도 '불법'을 조장한다.<sup>3)</sup>

### ③ 불법체류에 대한 벌금부과

#### ★ 사례1

인도네시아인 야안은 지난해 5월 인도네시아로 돌아가려고 출입국관리사무소를 찾아갔다. 오랫동안 일자리를 구할 수 없었고, 친구 집을 전전하는 생활에도 신물이 나서 어렵사리 돌아가기로 마음을 먹고 친구들로부터 돈을 빌려 항공권을 마련하였다. 그러나 출입국관리사무소 직원은 불법체류에 대한 벌금을 마련해 오라며 돌려보냈다. 집으로 돌아갈 수도 한국에 머물 수도 없는 처지에 놓이게 된 자신의 처지가 한스럽기만 했다.

이 경우와 같이 본국으로 돌아가려는 미등록노동자에게 가장 큰 부담은 출입국관리법을 위반한 것에 대한 '벌금'부과이다. 비자기간을 넘긴 기간에 대해 월 10만원, 연 1백만원 정도의 벌금이 부과되기 때문에 돌아가기를 원한다 하더라도 벌금 때문에 돌아갈 수 없어 결국 원치 않는 불법체류 상태가 지속된다.

3) 유명기, 「외국인 노동자와 한국문화」, 「외국인 노동자의 현실과 미래」, 미래인력 연구센터, 1997. 3

### ④ 정부의 단기체류정책

그 동안 이주노동자들이 한국에 들어와서 일하게 된 법적 근거는 1991년 10월 26일 법무부훈령 제255호 '외국인 산업기술 연수사증 발급 등에 관한 업무지침'에 의한 것이었다. 지난 96년 외국인노동자대책협의회를 중심으로 불법체류자를 양산하고 그로 인한 인권침해가 속출하는 기존의 산업연수생제도를 폐지하고 '외국인노동자 보호법'을 제정할 것을 국회에 청원하였으나, 정부는 1997년 정기국회에서 출입국관리법을 일부 개정하면서 기존의 연수생제도를 은둔시킨 '연수취업제'<sup>4)</sup>로 수정하는데 그쳤다.

따라서 현재 이주노동자들의 유일한 합법적인 체류자격은 산업기술연수생자격(D3) 이외에는 없으며, 현재 정부의 외국인력정책은 단기 로테이션정책으로 한번 연수생으로 입국한 사람에 대해서는 다시 연수생으로의 입국을 허락하지 않고 있을 뿐 아니라, 출입국관리법에 의하면 불법 체류한 경력이 있는 사람은 5년 이내 재입국이 허락되지 않도록 되어<sup>5)</sup>, 한번 출국하면 사실상 재입국이 불가능하다고 할 수 있다. 따라서 한번 나가면 다시 올 수 없으니, 이주노동자들의 불법장기체류는 불가피한 선택일 수밖에 없다.

### 2) 박탈된 거주이전의 자유

#### ① 연수생은 불박이

현재 외국인 산업기술연수생들은 지정된 연수업체에서만 일을 하도록 되어 있어 본인이 업체를 선택하거나 옮기거나 또 거주지를 선택할 권리가 주어지지 않고 있다. 만약 연수업체의 부도 등으로 인해 업체를 이전해야 할 경우에도 본인에게는 선택권이 없고, 다시 중기협에서 지정한 업체로 옮겨지게 된

4) 소위 '2+1제도'로 출입국관리법 시행령 제24조의 5항에 의하면, 정해진 연수업체에서 2년간의 연수기간을 무사히 마친 후 국가기술자격법에 의한 기술자격검정 또는 이에 준 하는 기술자격시험에 합격하고, 행정기관의 장이 정하는 요건을 갖추었을 때 1년간의 취업비자를 발급한다. 단 산업연수생으로 근무한 산업체에서 근무하여야 한다.

5) 출입국관리법 [제11조 입국의 금지 등] 6항 강제퇴거령을 받고 출국한 후 5년이 경과되지 않는 자

다. 그 이외의 경우에는 업체이전이 대단히 제한되므로 연수업체에서 많은 문제가 발생해도 무조건 '견디는 것' 이외에는 달리 방법이 없다.

### ② 강제출국 위협은 미등록노동자의 인신구금의 수단

연수생에 비해 상대적으로 업체를 선택할 자유가 주어지는 것처럼 보이는 미등록노동자의 경우도 실제로는 크게 다르지 않다. '불법체류'라는 신분상의 약점은 이주노동자의 권리를 대단히 위축시키게 된다. 따라서 가장 큰 문제는 항상 단속과 강제출국에 대한 불안과 공포감 속에 지내야 한다는 것이며, 이 점이 고용주에게는 이상적인 노동통제의 방편으로 작용한다. 임금이 체불되어 임금지급을 요구하거나 근로조건 개선을 요구하게 되면, 고용주는 "당장 경찰에 신고해서 출국시켜 버릴 거야"라는 협박을 서슴치 않고 결국 미등록노동자는 물리설 수밖에 없으며, 또 인신을 구속하게 되는 방편이 된다. 실제 외노협 산하 각 상담소에 의하면 미등록노동자의 99%가 임금체불이나 임금을 떼여 본 경험을 가지고 있으며, 임금체불의 경우 고용주가 지급능력의 부재보다 불법체류라는 신분상의 약점을 이용하는 경우가 훨씬 높은 비중을 차지하고 있다.

### 3) 장기적인 불법체류로 인한 사회적 문제 — '심리적 무국적자'

#### ★ 사례2

1991년 연수생으로 입국한 네팔인 수리아의 한국생활은 벌써 8년이 지났다. 네팔에서 대학을 다니던 수리아는 한국에 와서 이제 한국말로 대화하는데 아무런 어려움이 없을 뿐 아니라, 음식과 노래 모두 한국 것을 더 좋아한다. 가끔씩 가족들이 그림고 고향이 그림기도 하지만, 집으로 돌아가서 무엇을 할 수 있을지 그리고 이미 익숙해진 한국생활을 잊어버리고 잘 살아갈 수 있을지 걱정이다. 가능하다면 한국에서 오랫동안 살고 싶다.

이주노동자의 유입이 시작된 지 10여 년이 되면서 수리아와 같이 한국에

장기간 체류한 이주노동자들이 수가 적지 않다. 이들의 외모는 여전히 이국적이지만, 이들의 사고와 생활은 이미 한국사람과 아무런 차이도 없다. 물론 귀국을 전제로 한 이주노동이었지만, 체류기간이 길어지면 질수록 이들의 본국으로의 귀환과 정착은 점점 더 멀어지기만 한다. 젊은 날의 대부분을 한국에서 보낸 이들은 고향으로 돌아가도 자신의 경험과 감정을 이해해 주고 공감할 수 있는 다정한 친구도 없고, 가족들과의 관계도 소원하기만 하다. 게다가 마땅한 일자리조차 찾기 쉽지 않아 결국 얼마 안가 다시 해외로 이주노동자의 길을 떠나게 된다.

상담소에서는 이렇게 출국을 했다가 얼마 후 다시 한국으로 돌아온 이주노동자들을 적지 않게 만나게 된다.

이들은 이미 자신의 고향에서도 뿌리내리지 못하고, 한국에서도 이들을 받아주지 못하여 결국 그 어디에도 뿌리 없는 신세가 되는 것이다.

## 2. 이주노동자의 정착과 그 가족의 권리

이주노동자들이 한국에 들어온 지 10여 년이 되면서 이들이 한국에서 결혼하여 가정을 이룬 경우 한국에의 정착과 가정의 행복권의 문제들로 이어지고 있다.

97년 국적법의 개정은 남녀평등의 원칙을 기본으로 하여, 여성의 호주권을 인정치 않아 외국인남성과 결혼한 한국인 여성의 경우 남편이 한국국적이 없는 까닭에 결혼을 하여도 독립된 호적을 가질 수 없고 아이는 미혼모의 아이로 될 수밖에 없었던 폐해는 해결되었다. 그러나 한국인 남성이 외국인여성과 결혼할 경우 결혼과 동시에 국적이 주어지던 것을 남녀 모두 결혼 후 2년 이상 경과하여야 국적을 취득할 수 있도록 하향 평준화하였다. 그러나 현실에 있어서는 여전히 한국인 남성과 결혼한 한국인 여성의 체류와 국적취득문제는 큰 장애 없이 해결되고 있는 반면, 한국인 여성과 결혼한 외국인 남성의 체류



와 국적취득문제는 대단히 까다롭다.

따라서 이주노동자의 결혼은 한국인 남성과 결혼한 외국인 여성의 경우와 한국인 여성과 결혼한 외국인 남성의 경우가 있지만, 여기서는 특히 많은 문제점이 지적되고 있는 후자를 중심으로 살펴보겠다.

★ 사례3

중국동포 전영수씨는 91년 한국에 입국하여 불법체류 상태이며, 현재 부인 김의자씨와 94년부터 함께 살기 시작하여 현재 14개월 된 아들이 있으며, 임신 8개월 쯤이다. 불법체류상태이기 때문에 혼인신고도 할 수 없어 아들은 김의자씨의 호적에 올라있다. 김의자씨는 남편이 퇴근시간이 지나도 오지 않으면 '혹시 잡혀간 것은 아닌가' 불안해서 견딜 수가 없다고 한다. 전영수씨 역시 아들이 커가고 곧 둘째 아이가 태어날 예정인데, 계속 불법체류 상태로 살 수 없어 법무부에 문의하였으나, 출국 후 불법체류 경력 때문에 재입국이 허락될 것인지 알 수 없어 이러 지도 저러 지도 못하고 안타까워하고 있다.

★ 사례4

파키스탄인 로힐씨와 부인 유양진씨는 97년 파키스탄에서 결혼한 후, F1비자로 한국에 입국했다. 당시 부인 유양진씨는 임신 4개월이었고, 작은 회사에 임시직으로 취직했던 로힐씨는 비자 연장을 위해 출국한 후 다시 3개월 기간의 F1비자를 받아와야 했다. 두 번째 비자기간이 끝날 무렵 아들이 태어나 다행히 비자를 3개월간 연장받을 수 있었다. 그러나 3개월 혹은 6개월 기간의 단기비자 때문에 늘 비자문제를 걱정해야 할 뿐 아니라 F1비자는 취업이 허용되지 않기 때문에 직장을 구하더라도 불안하기만 하다.

위의 두 사례는 특별한 경우가 아니라 이주노동자의 결혼문제에서 겪는 보편적인 문제이다. 그러면 국제결혼한 가정들이 겪고 있는 문제점들을 살펴보자.<sup>6)</sup>

1) 한국인 여성과 결혼한 미등록노동자의 문제

현재 전영수씨(사례3)와 같은 처지에 놓인 부부들은 외노협 산하 각 상담소에 상담중인 케이스는 50케이스 이상이지만, 결혼의 절차와 그 이후의 문제에 대한 문의가 계속 늘어나고 있어 사실혼 관계에 놓여있는 수는 적지 않을 것으로 판단된다.

현재 한국인 여성과 사실혼 관계에 있는 미등록노동자들은 처음에는 산업연수생이나 관광비자로 입국하여 체류기간을 넘긴 사람들이다. 이 경우 한국인 여성과 사실혼 관계에 있거나 자녀를 양육하고 있다하더라도 불법체류자로 분류되어 구청에서는 혼인신고를 받아주지 않아 이들의 자녀는 미혼모의 아동으로 호적이 기재된다. 또 한국의 출입국관리법에는 이러한 가족들에게 '가족이 함께 살 권리'를 인정하지 않고 있어 미등록노동자에 대한 실질적인 구제방법이 없다. 결국 이것은 한국인 여성과 자녀를 책임지고자하는 이주노동자들에게 '신라이파이한'과 같은 아버지가 될 것을 강요하게 되는 법이다.

2) 체류와 국적취득 문제

한국인 남성과 결혼한 외국인 여성에게는 2년간의 체류비자가 허용되지만, 한국인 여성과 결혼한 외국인 남성에게는 3개월 혹은 6개월간의 단기체류비자(F1)가 주어진다. 이는 비자가 끝나기 전 출국과 입국을 반복하던지 아니면 충분한 사유를 제시하여 연장을 받아야 하는 고생스러움을 감수하여야 한다.

그러나 외국인 남성의 경우 안정적인 체류의 유일한 방법은 귀화를 통한 국적취득의 길 이외에는 없지만, 외국인 여성의 경우 무시협 국적취득이 가능한 것과 달리 외국인 남성에게는 까다로운 귀화절차와 시험을 요구하고 있어

6) 정금재(성남 외국인노동자의 집/중국동포의 집 교육복지팀장), 「국제결혼한 한국인 여성의 출입국관리법과 법적 지위에 대한 외국인노동자의 집/중국동포의 집 보고서」, 「지구촌 사랑나눔터」 제11호에 실린 내용을 참고한 것입니다.

사실상 국적취득이 대단히 어렵다고 볼 수 있다.

따라서 장기적인 체류비자도, 국적취득도 어렵다는 것은 외국인 남성과 결혼한 한국인 여성의 가족이 안정적으로 거주할 수 있는 권리가 보장되지 않는 것이다.

### 3) 배우자 비자 (F1)를 취득한 외국인 남편의 취업불허

현재 한국인 여성과 결혼한 외국인 남성의 대부분이 F1비자로 한국에 체류중이다. 그러나 이 비자는 말 그대로 '방문, 동거'를 목적으로 주어지는 것이기 때문에 취업이 허용되지 않는다.

가족부양에 있어 남성, 여성 및 사회 전체가 책임을 분담해야 함에도 한국의 출입국관리법은 아직도 남편이 외국인이라는 이유만으로 노동할 권리마저 박탈하고 있어 이 가족들에 대한 사회적인 배려는 고사하고 가정의 유지를 위한 경제적인 문제를 해결할 수 없도록 하여 안정된 가정을 유지할 수 있는 권리를 보장하지 않고 있다.

## 3. 안정된 거주권의 확보를 위하여

### 1) 미등록노동자의 거주권 확보

장기적인 체류를 허용하지 않는 한국정부의 이주노동자 '단기 로테이션 정책'은 앞서 살펴본 것과 같이 현실과 동떨어져 악순환을 반복하고 있다. 생산현장에서도 한국말을 잘하고 기술을 익힌 이주노동자들을 선호하고 있다. 따라서 정부의 정책은 변화를 요구받고 있다.

#### ① 벌금제도의 철폐

본국으로 돌아가기를 원하지만, 벌금 때문에 돌아가지 못하고 장기체류하

게 되는 경우는 없어야 한다.

### ② 특별노동허가제 도입

이미 제출된 외국인노동자 보호법에서 요구한 것과 같이 미등록노동자의 대폭적인 사면과 함께 5년 이상 국내에 취업한 자에 대해 특별노동허가를 부여하여 안정적인 체류자격을 부여하여야 한다.

## 2) 가족과 함께 살 권리 및 국적취득의 문제

지금까지 살펴본 출입국관리법과 현실을 살펴보면, 결국 아직 한국사회는 외국인남성과 결혼한 한국인여성에게 결국 '헤어지든지 아니면 가족들이 모두 남편의 나라로 가서 살든지' 두 가지 방법 중 선택하라는 식의 가족해체적인 정책으로 해석된다. 오히려 어렵사리 꾸려진 가정의 행복을 위해 좀 더 적극적인 사고와 제도의 보완이 요구된다. 아래의 몇 가지 정도를 보완책으로 검토해 보자.

### ① 일본의 경우

이웃 일본의 경우에는 불법체류 중인 외국인이 자국민과 결혼한 경우 「체류특별허가」 7)를 신청할 수 있도록 되어 있다. 물론 신청 후 조사 등의 절차를 밟아 법무대신의 판단에 의해 결정되도록 되어 있지만, 결혼 후 적법한 절차를 밟아 함께 거주할 수 있는 여건을 마련할 수 있도록 법적으로 보완하고 있다.

### ② 사정된 거주비자(F2)의 활성화

현행 출입국관리법의 시행령에 의하면, 거주(F2)비자는 다음과 같이 규정되어 있다.

7) 「법무대신은 퇴거강제사유에 해당한다고 인정되는 외국인이라도 당해 외국인의 사정 등을 고려하여, 그 체류를 특별히 허가하는 것이 가능하다」 (入管法 50조 1항 3호)

대한민국에 계속 거주하여 생활의 근거가 국내에 있는 자, 그의 배우자 및 출생자녀와 국민의 배우자 [거주(F2)자격을 가지고 있는 자의 출생자녀로서 미성년인 자와 국민의 처로서 대한민국의 국적을 가진 사실이 없는 자 및 거주(F2)자격을 가지고 있는 자의 처가 된 자로서 일정기간 이상 계속하여 국내에 체류한 자 외에 대한민국에 특별한 공헌을 한 사실이 있거나 기타 계속하여 국내에 체류하여야 할 상당한 이유가 있다고 인정되는 자 포함]

안정적인 체류를 위해 굳이 국적을 취득하지 않더라도 취업과 재산권 등이 보장되는 이 거주비자는 다른 나라의 영주권에 해당하는 내용이다. 국제결혼이 꾸준히 늘어나고 있고 이 가족들에 대한 사회적인 배려 등의 문제 등에서 볼 때, 지극히 한정적으로 부여하고 있는 거주비자를 확대 실시하는 것도 충분히 의미 있는 일이라 생각된다.

### ③ 현실적인 국적취득 절차

국적 취득의 과정에서 가장 중요하게 고려되어야 할 점은 위장결혼으로 인한 국적취득을 경계하는 것이 아니라, 실제 가정을 꾸려 살아가려는 가정의 거주권의 보호에 중점을 두어야 한다.

따라서 현실적인 조사와 절차를 통해 결혼과 가족임이 충분히 인정된다면, 지나치게 형식적인 절차를 통해 불필요한 고통을 지속시켜야 할 필요가 없다.

# 국제사회의 인권보장정책

-ILO, UN조약등을 중심으로

김선수

민주사회를 위한 변호사 모임

## 1. 머리말

국제적인 노동이동<sup>1)</sup>은 국가간의 취업기회와 임금격차 등 경제적 요인이 가장 중요한 요인이지만, 그 외에도 문화의 차이나 외국인의 입국과 체류 및 취업에 대한 제도 등 비경제적인 요인도 작용한다.<sup>2)</sup> 기본적으로 노동자의 국제적인 이동은 국가간의 소득격차에 의하여 발생한다. 각국의 소득수준의 현격한

- 1) 국제적 노동이동에 따른 용어가 다양하게 사용되고 있다. 노동력도 생산요소의 하나로서 거래대상이라는 관점에서 수출(輸出)과 수입(輸入)이라 사용되기도 하나, 노동의 주체는 인격을 가진 인간이므로 다른 상품의 국제거래에서 쓰는 輸入, 輸出과는 달리 국제적 노동이동에서는 받아들이는 것을 수입(受入) 또는 유입(流入), 보내는 것을 송출(送出) 또는 유출(流出)이라 표기하고, 국가간의 쌍무적 명칭을 受入國家(Receiving Country)와 送出國家(Sending Country)로 표기하는 것이 타당하다고 한다. ; 『해외노동력 유입이 한국경제에 미치는 파급효과』, 대한상공회의소 한국경제연구센터, 1993., p.17
- 2) 박래영, "외국인 노동자의 유입에 관한 조사연구", 『노동경제논집』 제16권, 한국노동경제학회, 1993. 12, p.13

격차는 합법적이든 불법적이든 노동력의 국가간 이동을 필연적으로 야기시키며, 주로 저소득 국가에서 고소득 국가로 단순직 노동자들이 이동한다.<sup>3)</sup> 한편 양국간의 취업기회와 임금수준의 격차가 현저하고 비경제적 유인이 충분하다 라도 수입국의 자세와 제도가 엄격하고 제한적이면 노동력의 실제 이동은 어려울 것이다. 만약 기대소득격차의 현재가치가 기대비용의 현재가치보다 현저하게 클 경우에는 합법적인 이동은 물론이고 불법적인 이동도 많아지게 될 것이다. 그러나 수입국의 출입국관리나 취업규제가 엄격하여 불법체류의 여지가 철저히 봉쇄된 경우에는 아무리 기대소득이 기대비용보다 크더라도 외국인 노동자의 유입은 이루어지지 않을 것이다. 그러나 노동의 국제적인 이동은 자본의 세계화와 더불어 세계적인 추세가 되고 있다고 할 수 있다.

노동자는 물건이나 상품이 아니라 인간이기 때문에 노동의 국제적인 이동은 이주노동자의 인권보호라는 문제를 야기시킨다. 외국인노동자는 자국의 보호를 벗어나 외국의 관할 하에 놓이기 때문에 상대적으로 약한 지위에 설 수밖에 없게 되고 따라서 이들의 인권보호문제가 국제 인권법적인 이슈로 제기되었고, 국제기구에서도 이들의 인권보호를 위하여 여러 가지 국제기준을 정립하기에 이르렀다. 외국인 노동자의 권리에 관한 국제기준의 주요한 것은 ILO와 국제연합 및 EC등에 의하여 정립되어 왔는데, 여기에서는 이를 검토하여 보기로 한다.

3) 홍성진, "외국인 노동자 대책에 문제있다", 『시민과 변호사』 창간호, 서울지방변호사회, 1994. 2, p.242

## 2. 국제노동기구(ILO)

### 가. 개관

ILO는 일찍부터 외국인 노동자를 "Foreign Worker"라 하지 않고 "Migrant Worker"라 호칭하고, 경제적 혹은 기타 이유로 외국에서 취업하고 있든가 취업을 희망하고 있는 노동자의 생활이익을 보호하는데 힘써 왔다.<sup>4)</sup>

ILO 기본원칙을 정한 베르사이유 평화조약은 "각국에서 법률에 의해 정립된 노동조건에 관한 기준은 그 국가에 합법적으로 거주하는 모든 노동자의 공평한 경제적 대우에 적절하게 고려되어야 한다"(제427조)고 규정하였고, 1919년 제1회 총회에서 ILO는 이주노동자와 내국인의 대우의 평등을 촉진하는 것을 목적의 하나로 채택했다.

1919년에 외국인 노동자의 상호대우 권고(제25호), 1925년에 재해보상에서의 평등대우조약(제19호), 1935년에 이주노동자의 연금에 대한 권리에 관한 조약(제48호), 1939년에 고용목적의 이주에 관한 권고(제66호)와 조약(제61호); 이주노동자 조약)을 채택했다. 국제연맹하의 ILO를 승계하여 국제연합 전문기구로 재출발한 ILO는 1939년의 조약과 권고를 개정하여 1949년에 고용목적의 이주에 권고(제86호)와 조약(제97호)을 채택했다. 또한 ILO는 1955년에 노동자를 송출하는 입장에 있는 개발도상국의 이주노동자 보호조약(제100호)을 채택했고, 1958년에 고용 및 직업상 차별대우에 관한 협약(제111호 조약; 약칭 '차별대우협약')을 채택하였으며, 1962년에 사회보장에서의 평등대우조약(제118호)을 채택했다. 1975년에는 제97호 조약과 제111호 조약을 보완하여 "부정한 조건에 의한 이주 및 이주노동자의 기회와 대우의 평등촉진에 관한 조약"(제142호) 및 동 권고(제151호)를 채택하였으며, 1982년에 이주노동자의 사회보장에서의 권리유지에 관한 조약(제157호)과 권고(제167호)를 채택했다.

4) 佐藤進 編, 『外國人労働者の福祉と人権』, 法律文化社, 1993, p.24

이 중에서 1949년의 조약과 권고 및 1975년의 조약과 권고가 이주노동자의 권리보호를 직접적 목적으로 한 것이다.<sup>5)</sup>

### 나. 제87호 조약 및 제111호 조약

1) 1948년 제31차 ILO 총회에서 채택된 제87호 “결사의 자유 및 단결권 보호에 관한 조약”은 단결권보장에 관한 기본조약으로서 제2조는 “근로자 및 사용자는 사전인가를 받지 않고 스스로 선택하여 단체를 설립할 권리와 그 단체의 규약에 따를 것만을 조건으로 하여 그 단체에 가입할 수 있는 권리를 어떠한 차별 없이 갖는다”고 규정하고 있는데, 그 해석과 관련하여 ILO 결사의 자유위원회(the Freedom of Association Committee)는 “결사의 자유는 직업, 성별, 피부색, 인종, 신앙, 국적, 정치적 견해 등에 기초한 어떠한 형태의 차별도 없이 사적 경제부문의 근로자뿐만 아니라 공무원과 공공부문의 근로자 모두에게 보장되어야 한다는 것을 의미한다”고 결정함으로써 이주노동자 역시 노동조합결성에 있어 차별 받아서는 안된다는 것을 확인하였다.<sup>6)</sup>

2) 제111호 ‘차별대우조약’은 1958년에 채택되었는데, 제1조는 “인종, 피부색, 성, 종교, 정치적 견해, 출신국 또는 사회적 신분을 이유로 행하여지는 모든 차별, 배제 또는 우대로서 고용, 직업상 기회 또는 대우의 균등을 파괴하거나 저해하는 효과가 있는 것”을 ‘차별대우’로 정의하고, 제2조는 회원국은 위와 같은 차별대우를 철폐할 것을 규정하고 있다.

### 다. 제97호 조약 및 제86호 권고

1) 1949년에 채택된 ILO 제97호 조약(이주노동자에 관한 조약)은 본 조

5) 金東勳 編著, 「國連 移住勞動者權利條約と日本」, 解放出版社, 1992, pp.2-7

6) 최홍업, 앞의 글, pp.36-37

약과 세 개의 부속문서로 구성되어 있는데, 부속문서는 계약국의 선택에 위임되어 있다. 이 조약은 1952년 1월에 발효하였는데, 1991년 현재 38개국이 비준하였으며, 최근까지 41개국이 비준하였다.

이 조약은 이주노동자에 대해 출입국에 관한 정책, 법률 및 규칙, 고용과 노동조건 그리고 생활에 관한 정확한 정보의 제공을 주된 목적의 하나로 하고, 또한 보수, 사회보장 또는 노동조합활동 등 모든 노동조건에 대한 자국민과 평등한 대우 및 본국에의 송금보장을 또 하나의 목적으로 하고 있다. 이 조약 제6조는 적법한 근로자를 대상으로 하여 균등대우의 원칙이 적용되는 분야로서 a. 1. 임금, 가족수당, 근로시간, 초과근로시간, 유급휴가, 가내노동의 제한, 최저연령, 훈련, 여자와 연소자의 노동, 2. 노동조합원의 자격과 단체교섭의 이익, 3. 숙박시설, b. 사회보장, c. 고용관련세, d. 법적 절차 등을 규정하고 있다.

제1 부속문서는 고용국으로 출발하기 전에 계약서 사본을 인도받고, 노동조건과 보수를 제시받을 것(제5조), 밀출국 또는 불법출국을 조장하는 자에 대해 적절하게 처벌을 부과할 것(제8조) 등을 규정하고, 제2 부속문서는 불법상태에서 노동에 종사하고 있는 노동자가 적법상태에서 노동에 종사하기 위하여 필요한 원조를 제공할 것을 계약국에게 요구하고 있다(제10조).

2) 제86호 권고는 조약보다 상세하게 규정하고 있는데, 제16조는 합법적으로 입국한 노동자의 가족은 가능한 한 자국민과 동일한 조건으로 고용이 허가되어야 한다고 규정하고 있다. 또한 이주노동자의 고용에 제한이 가해진 경우에는 그 제한은 5년을 초과하지 않는 일정한 기간 후에는 소멸하는 것으로 규정하고 있다.

7) 金東勳 編著, 앞의 책, pp.11-12

라. 제143호 조약 및 제151호 권고

1) 제143호 조약은 1975년에 채택되어 1978년 12월에 발효했고, 계약국은 1991년 현재 15개국이며 최근에는 18개국으로 되었다.

이 조약은 두 부분으로 나뉘어져 있는데, 제1부는 부당한 중개의 문제를 규정하고, 제2부는 기회와 대우의 균등을 규정하고 있다. 이 조약 제9조 제1호는 불법체류자 문제에 대하여 “.....이주노동자가 관계법령을 준수하지 않고 그 지위가 정상화될 수 없는 경우에도 보수, 사회보장 및 기타의 급부는 과거의 고용으로부터 발생한 권리를 근거로 하여 본인 및 그 가족에게 동등하게 보장되어야 한다”고 규정하고 있다. 또 제10조는 이 조약을 비준한 국가는 고용과 직업, 사회보장, 노동조합, 문화적 권리, 개인적 및 집단적인 자유에 관하여 기회와 대우의 평등을 촉진하고 보장하는 정책을 행할 것을 규정하고 있다. 제12조는 이러한 정책을 수행하기 위한 조건으로 (a) 노사단체의 협력을 구할 것, (b) 입법조치를 행하고 계발을 위한 교육계획을 세울 것, (c) 외국인 노동자가 자기들의 권리와 의무를 이해할 수 있도록 조치할 것, (d) 이 정책에 저촉되는 모든 법규 또는 행정조치를 폐지할 것, (e) 이익을 균등하게 향수하기 위한 사회정책을 실시할 것, (f) 이주노동자가 자국의 문화를 보전할 수 있도록 보장할 것, (g) 노동조건에 관해 균등대우를 보장할 것 등을 규정하고 있다. 제13조는 가족의 초청을 용이하게 하기 위한 조치를 취할 것을 규정하고, 제14조는 지리적 이동의 문제를 규정하고 있는데, 2년 이내에 이주의 자유를 이주노동자에게 주도록 하고 있다. 다만 국익을 위하여 필요한 직업에 대해서는 제한이 인정된다.

2) 나아가 1975년에 채택된 제151호 권고는 보다 구체적으로 기회와 대우의 평등이 보장되는 분야를 열거하고 있는데, 여기에는 직업소개, 직업훈련의 기회, 승진, 고용보장, 임금, 노동조건, 사회보장, 노동조합에 관한 권리, 주거 등의 생활조건 등이 광범위하게 규정되어 있다. 이 권고는 이주노동자들에

게 그들의 언어로 그들의 권리를 교육할 것, 고용된 국가의 언어를 교육할 것, 출신국의 문화를 보전하는 노력을 장려할 것 등을 규정하고 있다. 또한 불법체류 노동자에 대해서 위 조약의 규정 외에 노동조합원의 자격과 노동조합권의 행사를 추가하고 있으며(제8조 제3항), 국외추방시에 비용을 외국인 노동자의 부담으로 하지 않도록 규정하고 있다. 나아가 이 권고는 이주노동자에 대한 사회정책 내용을 상세하게 규정하고 있는데, 사회정책은 첫째 가족의 초청에 관한 일련의 규정, 둘째 이주노동자의 건강에 관한 조항, 셋째 다양한 사회서비스로 구성되어 있다. 이 사회서비스에는 복지서비스, 생활관련시설의 이용, 다양한 정보의 제공 등이 포함되어 있다.

### 3. 국제연합(UN)

#### 가. 개관

국제연합은 “인종, 성, 언어 또는 종교에 의한 차별 없이 모든 사람의 인권 및 기본적 자유”의 존중을 장려하기 위한 국제협력을 그 목적으로 하고 있다. 국제연합은 제3회 총회에서 세계인권선언을 채택하였고, 1966년에 국제인권장전인 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(약칭 ‘사회권규약’)과 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약(약칭 ‘자유권규약’)을 채택하였다. 나아가 국제연합은 1985년 제40회 총회에서 “체류국의 국민이 아닌 개인의 인권에 관한 선언(약칭 ‘외국인의 인권선언’)”을 채택한 후에 1990년 12월 18일 제69차 총회에서 “모든 이주노동자 및 그 가족구성원의 권리보호에 관한 국제조약(International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families; 약칭 ‘이주노동자권리조약’)”을 채택하였다.

이 조약은 외국인노동자의 인권보장에 관한 가장 종합적이고 포괄적인 국제인권기준이라고 할 수 있다. 이 조약은 이주노동자도 그 법적인 상태에 관계없이 '인간'이라고 하는 철저한 인식에 근거하고 있고, 불법체류 이주노동자의 경우에도 불법체류라는 사실 때문에 그 인권이 부인되어서는 안된다는 점, 이주노동자는 단순한 노동력의 제공자가 아니라 가족을 가진 사회적 실체라는 점을 강조하고 있으며, 이주노동자의 노동관계뿐만 아니라 생활관계 전반을 보호대상으로 하고 있다.<sup>8)</sup>

#### 나. 국제인권장전의 내외국인 평등원칙

일반적으로 세계인권선언과 사회권규약 및 자유권규약을 가리켜 국제인권장전이라 한다. 사회권규약과 자유권규약은 모두 전문에서 "인류사회의 모든 구성원의 고유의 존엄성 및 평등하고 양도할 수 없는 권리를 인정하는 것이 세계의 자유, 정의 및 평화의 기초가 됨을 고려하고"라고 규정하였고, 제2조는 "이 규약의 당사국들은 이 규약에 선언된 권리들이 인종, 피부색, 성, 언어, 종교, 정치적 또는 기타의 의견, 민족적 또는 사회적 출신, 재산, 출생 또는 기타의 사회적 신분 등에 의한 어떠한 종류의 차별도 없이 행사되도록 보장할 것을 약속한다"고 규정하고 있다. 제2조의 차별금지사유에 국적이 명시적으로 표기되지는 않았지만, '민족적 출신'을 국적을 포함하는 개념으로 해석하는 것이 가능하고,<sup>9)</sup> 또한 국제연합 사무국의 보고서는 제2조에서 열거된 차별금지사유는 예시적인 것이고 전부를 망라한 것은 아니라는 입장을 보이고 있다. 따라서 위 조약의 본문에 명시적으로 자국민에 대해서만 적용되도록 규정하고 있는 조항 이외에는 외국인에게도 평등하게 적용된다.<sup>10)</sup>

8) 최홍엽, "UN이주근로자권리조약과 한국의 이주근로자", 세계인권선언 50주년 기념 「한국인권의 현황과 과제」, p.37-2

9) 佐藤進 編, 앞의 책, pp.9-10

10) 本多淳亮 監修, 「外國人労働者の人権」, 行財政總合研究所 編, 大月書店, 1992, pp.76-77

#### 다. 이주노동자권리조약

##### 1) 목적

이 조약은 1970년대 이후 불법체류 노동자의 인권침해문제가 제기되기 시작하자 이들의 인권을 보호하는 것을 주요한 목적의 하나로 하여 채택되었다.<sup>11)</sup>

이 조약 전문은 "이주에 관한 인도적인 문제가 비적법한 이주의 경우에 더욱 심각하다는 것을 인식하고 이주노동자의 비밀스런 이동과 부정거래를 방지하고 제거하기 위하여 그 기본적 인권의 보호를 확보함과 동시에 적절한 행동이 장려되어야 한다는 것을 확신하고, 증명서를 소지하지 않거나 비적법상태에 있는 이주노동자가 다른 노동자보다 불리한 노동조건 아래 고용되어 있는 것, 그리고 사용자는 불공평한 경쟁의 이익을 획득하기 위해 그 같은 노동자를 찾고 있는 것을 고려하며, 모든 이주노동자의 기본적인 인권이 더욱 넓게 인정된다면 비적법상태에 있는 이주노동자의 고용에 대한 의존을 방지한다는 것, 나아가 적법상태에 있는 이주노동자와 그 가족에게 몇 가지 추가적인 권리를 부여하게 된다면 모든 이주노동자와 사용자가 관계 체결국에 의해 정립된 법과 절차를 존중하고 준수하는 것을 조장한다는 것을 고려"한다고 규정하고 있다.

##### 2) 체계

이 조약은 전문과 제1부로부터 제9부까지 93개조로 구성되어 있다. 제1부(제1-6조)는 조약이 적용되는 노동자의 범위와 용어의 정의를, 제2부(제7조)는 권리향유에서의 비차별원칙을, 제3부(제8-35조)는 취업증명서를 소지하지 않았거나 불법체류상태에 있는 노동자를 포함한 모든 이주노동자와 그 가족이 향유하는 인권을, 제4부(제36-56조)는 취업증명서를 소지하였거나 적법상태에 있

11) 앞의 책, pp.16-29

는 이주노동자와 그 가족에게만 인정되는 기타의 권리를, 제5부(제57-63조)는 국경노동자, 계절노동자 등 특정 카테고리에 속하는 이주노동자와 그 가족의 권리를, 제6부(제64-71조)는 노동자와 그 가족의 국제적 이주에 관해 건전하고 형평에 맞고 인도적이며 적법한 상태를 촉진하기 위하여 필요한 조치를, 제7부(제72-78조)는 조약의 적용과 이행을 확보하기 위하여 필요한 사항, 즉 실시조치를, 제8부(제79-84조)는 다른 조약과의 관계 및 권리구제에 관한 일반조항을, 제9부(제85-93조)는 조약의 효력발생, 가입, 해석과 적용을 둘러싼 분쟁의 해결 등 최종조항을 각각 규정하고 있다.

### 3) 이주노동자의 정의 및 대상

이 조약이 적용되는 이주노동자는 “자기 국적국이 아닌 나라에서 취업활동에 종사할 예정이거나 현재 종사하고 있거나 또는 종사해온 자”(제2조 제1항)로서, 계절노동자, 선원 등 특정 카테고리의 노동자뿐만 아니라 고용관계가 없는 자영노동에 종사하는 자를 포함한 광범위한 노동자가 이에 해당된다. 다만, 국제공무원, 외교관, 난민, 유학생 등 제3조에 열거된 부류는 제외된다.

이 조약은 이주노동자 뿐만 아니라 그 가족구성원에게도 적용된다. 여기서 말하는 가족구성원은 이주노동자와 결혼한 자, 법률에 의해 결혼과 동등한 효력이 있는 관계에 있는 자(결국 사실혼 관계에 있는 자), 이주노동자에 의해서 부양되는 자녀와 법률 또는 조약에 의하여 인정되는 피부양자이다(제4조).

### 4) 균등대우원칙

이 조약 제2부(제7조)는 균등대우원칙을 규정하고 있다. “이 조약의 체결국은 인권에 관한 국제문서에 따라 자국의 영역 내에 있거나 자국의 관할권에 복종해야 할 모든 이주노동자 및 가족에 대하여 성·인종·피부색·언어·종교 또는 신조·정치적 또는 기타의 의견·민족이나 종족 또는 사회의 출신·국적·연령·경제적 지위·재산·혼인상의 지위·출생 기타의 지위에 의한 어떠한 구별도 없이 이 조약 가운데 정해진 권리를 존중하고 확보하는 것을 약속한다”고 규정하고 있

다. 민족적 출신뿐만 아니라 국적(nationality)에 의한 차별금지를 분명히 하고 있는 점에 특징이 있다.

### 5) 모든 이주노동자에게 적용되는 권리

이 조약의 제3부에 보장된 권리는 체류의 합법, 불법여부를 불문하고 모든 이주노동자 및 그 가족에게 적용된다. 여기에서 보장되는 권리에는 자유권적 기본권과 사회적 기본권 및 이주노동자라는 지위에 수반된 권리 등이 포함되어 있다.

자유권적 기본권은 자유권규약이 보장한 권리와 거의 동일한 내용으로서 생명에 대한 권리(제9조), 고문 또는 가혹하고 비인도적이며 굴욕적인 취급과 형벌을 받지 않을 권리(제10조), 노예상태와 강제노동으로부터의 자유(제11조), 사상과 양심 및 종교의 자유(제12조)와 표현의 자유(제13조), 프라이버시에 대한 권리(제14조), 신체의 자유와 안전에 대한 권리(제16조, 제17조), 재판을 받을 권리(제18조, 제19조) 등이 보장되고 있다. 또한 자유를 박탈당한 이주노동자와 그 가족의 문화적 독자성의 존중, 재산에 대한 권리, 계약상의 의무불이행을 이유로 한 구속의 금지, 신분증명서와 노동허가증 및 여권 등 체류와 고용에 불가결한 증명서의 압수와 훼손의 금지(제21조), 자의적 국외추방의 금지(제22조, 제23조) 등도 보장되고 있다.

사회권적 기본권은 사회권규약에 보장된 권리 중 보수와 노동조건에 대해 내국인과의 평등한 취급(제25조), 노동조합과 기타 단체에 가입하고 그 원조를 구할 권리(제26조), 사회보장(제27조)과 긴급의료에 대한 권리(제28조) 등이 보장되고 있다. 다만 노동조합 결성권은 여기에서 명시되어 있지 않으며 적법상태에 있는 이주노동자에게 보장된 권리를 규정한 제40조에서 규정하고 있다.

이주노동자라는 지위에 수반된 권리는 이주노동자의 자녀에 대해 성명과 출생의 등록 및 국적에 대한 권리, 교육을 받을 권리(제29조, 제30조), 문화적 독자성의 존중과 그 출신국과의 문화적 결합의 유지에 대한 권리(제31조), 소득과 저금 그리고 개인적 재산과 소지품을 국외로 가지고 나갈 권리, 이 조약으



로부터 발생하는 권리와 입국 및 고용 등에 관한 정보를 무료로 그리고 이해할 수 있는 언어로 제공받을 권리(제33조) 등이 보장되고 있다.

#### 6) 적법상태에 있는 이주노동자에게 추가적으로 보장되는 권리

이 조약 제4부는 적법상태에 있는 이주노동자에게 추가적으로 보장되는 권리를 규정하고 있다.

이주노동자가 고용국으로 출국하기 전에 또는 입국할 때에 입국, 체류 및 보수활동에 수반한 요건에 대해 고지받을 권리(제37조), 체류와 취업의 허가에 영향을 미치지 않고 일시 출국할 권리(즉, 재입국의 권리, 제38조), 고용국에서의 이동의 자유와 주거선택의 자유(제39조), 자신의 이익을 보호하고 촉진하기 위하여 필요한 단체 및 노동조합을 결성할 권리(제40조) 등이 보장되고 있다. 또한 본국에서의 참정권과 공무에 담임할 권리(제41조), 이주노동자의 필요사항을 취급하기 위하여 설치된 기관과 지역공동체에 참가하는 것, 교육적인 기관과 서비스의 이용, 직업소개와 직업훈련 및 사회보험적 서비스의 이용, 문화적 생활에의 참가 등 광범위한 사회참가도 규정되어 있다. 그리고 그 가족적 결합을 확보하기 위하여 배우자 및 그 자녀와 고용국에서 재결합하는 것(제44조), 이주노동자 및 그 가족이 입출국할 때 휴대하는 가재도구 등에 대한 면세조치, 수입과 저금을 가족부양을 위하여 송금할 권리 등을 규정하고 있다.

노동허가기간과 체류허가기간이 다른 경우 취업활동의 종료에 의해서 비적법상태로 되지 않고 그 체류허가를 상실하는 것이 아니라 재고용을 위하여 필요한 기간 체류가 보장된다. 적법상태에 있는 이주노동자와 그 가족은 고용국에서 일정의 조건과 제한에 따른 취업활동, 즉 직업을 자유롭게 선택할 권리(제52조), 해고에 대한 보호와 실업수당 등의 권리에 대해 내국인과 균등한 대우를 향유하고, 자의적으로 고용국으로부터 추방되지 않고 추방결정을 할 때에는 인도적인 배려와 체류기간을 고려하여야 한다고 규정하고 있다.

7) 이 조약의 적용과 실시를 심사하는 기관으로서 “모든 이주노동자 및 그 가족구성원의 권리보호에 관한 위원회(Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families)”를 설치하고 있다.

이 위원회는 조약 제73조에 근거하여 계약국이 제출하는 조약규정의 실시를 위해 취한 입법, 사법, 행정상 및 기타의 조치에 관한 보고를 검토하고 적당하다고 인정되는 일반적인 의견을 계약국에 송부한다. 계약국은 이 조약의 효력발생일로부터 1년 이내에, 그 이후에는 매 5년마다 정기보고서를 위원회에 제출하여야 한다. 그리고 이 위원회는 조약의 실시에 관한 연차보고를 국제연합 총회에 제출하는데, 이 보고에는 위원회 자신의 견해 및 권고, 특히 계약국이 제출한 보고와 모든 견해의 심사근거를 포함한다(국가보고제도).

이 위원회는 계약국으로부터의 통보를 수리하고 검토하는 권한을 인정하는 선언을 한 계약국으로부터 같은 취지의 선언을 한 계약국에 대해 조약의 의무를 이행하지 않는다고 주장하는 통보를 수리하고 조약이 정하는 절차에 따라 문제의 우호적인 해결을 위하여 알선을 행한다(국가통보제도).

또 이 위원회는 이 조약이 정하는 권리가 침해되었다고 주장하는 개인으로부터의 통보를 수리하고 심의하는 위원회의 권한을 인정하는 선언을 한 계약국의 경우, 그 관할 하에 있는 개인 또는 그 대리인으로부터 통보를 수리, 심의하고 의견을 관계 계약국 및 개인에게 송부할 수 있다(개인통보제도).

8) 이 조약은 계약국이 제한되어 있는 것이 아니라 모든 국가에 개방되어 있고 각 국가는 전권대사가 서명(signature)하고 입법부에 의해 비준(ratification)되어야 한다. 이 조약의 발효에는 최저 20개국의 비준이 필요한데, 아직 비준국이 그에 이르지 못하여 발효되지 못하고 있는 실정이다. 현재 이 조약을 비준한 국가는 모로코, 이집트, 필리핀, 스리랑카, 콜롬비아, 우간다, 카보베르데, 보스니아 헤르체고비나, 세이셸, 아제르바이잔 등 10개국이고, 터어

키(1999. 1. 13.), 방글라데시(1998. 10.), 칠레(1993. 9.), 멕시코(1991. 5.) 등은 비준을 하지는 않았지만 서명을 한 상태라고 한다.<sup>12)</sup>

국제연합 인권위원회(Commission on Human Rights)를 비롯한 산하기구들과 ILO WCC 등의 국제기구와 단체들이 이 조약의 비준운동을 세계적인 차원에서 전개하고 있다.

## 4. 유럽(EC)

### 가. 개관

EC는 1977년 5월에 이주노동자의 법적 지위에 관한 유럽조약(European Convention on the Legal Status of Migrant Workers)을 채택하였는데, 이 조약은 유럽인권조약, 유럽사회헌장과 함께 EC에 의한 지역적 인권보장의 일환으로 채택된 중요한 조약이다.<sup>13)</sup> 또한 EC는 1992년 유럽공동체 노동자의 기본적 사회권헌장(Community Charter of Fundamental Social Right for Workers)을 채택하였는데, 그 제19조에서 이주노동자 및 그 가족의 보호와 원호를 받을 권리를 규정하고 있다.<sup>14)</sup>

### 나. 이주노동자의 법적 지위에 관한 유럽조약

이 조약은 이주노동자 및 그 가족의 생활과 노동조건에 대해 내국인 노동자와 평등한 대우를 확보하기 위하여 그 법적 지위를 정하는 것을 목적으로 하고 있다.

구체적으로는 이주노동자의 주거(제13조), 교육과 직업훈련(제14조), 노동

12) 최홍업, 앞의 글, p.37-5

13) 앞의 책, p.12

14) 佐藤進 編, 앞의 책, pp.32-33

조건(제16조), 사회보장과 의료부조(제19조), 산업재해와 직업병에 대한 보상(제20조) 등을 내국인과 평등하게 대우할 것을 의무로 규정하고 있다. 또한 고용 목적의 이주에 필요한 기본적인 사항, 예컨대 모집과 건강진단 및 직업선정, 나아가 출입국의 권리, 노동계약(제2-5조) 등에 대해서도 상세하게 규정하고 있다. 주목할 만한 것은 노동자가 고용이 인정되고 필요한 증명을 얻으면 입국의 권리가 보장된다고 규정하고 있는 것이다. 그리고 노동자가 고용국에 입국, 체류하기 위하여 필요한 사항, 예를 들면 필요한 정보의 제공(제6조), 여행(제7조), 노동허가(제8조), 체류허가(제9조)를 규정함과 동시에 이주노동자의 고유의 권리라 할 수 있는 가족과의 재결합(제12조), 모국어의 교육(제15조), 귀국에 필요한 사항의 보장(제30조) 등을 상세하게 규정하고 있으며, 그 외에도 자기의 언어에 의한 통역을 포함한 재판받을 권리(제26조), 노동자가 그 경제적, 사회적 이익을 지키기 위하여 단체를 결성할 권리(제28조), 자기 신념에 따라 예배할 권리(제10조 제3항) 등도 규정하고 있다.

위 조약의 실시기관으로서 협의위원회(Consultative Committee)를 설치하고, 조약 규정의 적용과 실시에 대해 각료위원회에 의견과 권고를 제시하고 보고서를 제출하는 기능을 가진다(제33조).

다만 이 조약은 제1조 제1항이 적용범위에 대해 "이 조약 적용상의 이주노동자는 계약국 국민으로서 유상의 직업에 종사하기 위하여 다른 계약국에 의해서 그 영역 내에 체류할 허가를 받은 자"로 규정함으로써 적용범위가 EC가맹국의 국민 및 적법체류자에 한정된다는 한계가 있다. 따라서 EC 비가맹국의 국민이나 불법체류자에게는 적용되지 않는다.

## 5. 맺음말

외국인 노동자에 관한 국제노동기준의 근거에 있는 기본적인 원칙은 자국민 노동자와 외국인 노동자의 기회와 대우의 평등이라고 할 수 있다.<sup>15)</sup> 국제노동법상의 추세는 외국인 노동자에 대해 내국인 노동자와 균등한 대우를 할 것을 요구하는 방향으로 나아가고 있고, 이러한 노동법상의 균등한 대우는 외국인 노동자의 취업이 국내법에 위반되는가의 여부에 관계없이 이행될 것을 요구하고 있다고 할 수 있다.<sup>16)</sup>

국제노동기준으로서의 국제조약은 우리나라가 비준하여야 국내법과 동일한 효력이 인정되지만, 우리나라가 아직 비준하지 않은 조약의 경우에도 입법 방향이나 법률의 해석적용에 있어 중요한 판단기준으로서의 효력이 인정된다. 따라서 외국인 노동자의 지위나 인권문제를 판단함에 있어서 국제노동기준은 중요한 자료가 될 것이다.

우리 나라가 국제연합에 가입하고 자유권규약과 사회권규약 등을 비준하여 인권수준을 국제적인 기준에 부합되게 향상시키고자 노력하는 계기가 되고 있다. 그러나 우리 나라의 경우 외국인 노동자의 인권보호와 관련하여 아직 미흡한 점이 많은데, 외국인 노동자의 인권보호를 목적으로 하는 국제인권조약을 비준하는 것은 외국인 노동자의 인권보호를 위하여 매우 중요한 계기가 될 수 있다. 국제연합을 비롯한 국제노동기구, 세계교회협의회 등이 국제기구와 단체들이 이주노동자권리조약의 비준운동을 세계적인 차원에서 전개하고 있다. 이러한 국제적인 추세에 발맞추어 우리 정부로서는 국제연합의 이주노동자권리조약과 국제노동기구의 제97호 조약과 제143호 조약을 비준하여야 할 것이다.

15) 鈴木宏昌, 外國人労働者と平等待遇の原則, [季刊 労働法] 第164號, 1992 Summer, p.9

16) 최홍엽, "외국인 근로자의 법적 보호" 서울대학교노동법연구회 1993. 12. 18. 발표논문, pp.6-7

# 독일 이주(노동)자의 권리

:선진 유입국의 사례

유 정숙

재독 코리아협회 연구위원

세계 경제역사의 발전을 보면 이주노동자의 노동이 없이는 현재의 자본주의가 이루어 질 수가 없었다. 이주란 내국 안에서도 이루어지고 (예: 부산에서 서울로) 국경을 넘어서도 (예: 한국에서 독일로) 이루어진다.

프랑스 혁명 이후 점차적으로 민족국가체제가 확고히 된 후에는 한 국가의 성원이 다른 국가로 이주하여 노동력을 파는 경우 "국적"이란 개념 하에 외국인으로 정의되면서 그들의 삶의 권리가 더욱 더 제약되게 된다. 다른 한편으론 시민사회적 민주주의 체제가 수립되면서 법이나 법정정치, 사회적 다양성을 인정함을 통하여 시민의 권리를 근간으로 하여 외국인들의 입국, 거주, 정주권을 규정하여 시민으로서의 의무 - 특히 세금을 내는자 (즉 일을 하는자) - 를 일정기간 하였을 경우 그 나라에서의 거주권을 점점 더 향유하게 하는 원칙이 발전되었다.

각 나라 경제발전의 차이로 인하여 일반적으로 경제적으로 어려운 나라의 사람들이 노동력이 필요한 나라로 이주하게되며 모든 노동력 유입국들이

이주노동력을 단지 노동을 파는 사람으로만 간주하여 그들의 인간적인 삶의 권리를 무시하거나 박탈까지 하는 경우가 초기에는 허다하다가 이주가 장기화 되고 그들이 시민적 의무를 다하는 것에 근거하여 이주권을 인정하는 여러 법적 사회적 조치를 하게 된다.

독일의 경우 국적법과 외국인의 권리와 의무를 규정하는 법률 (Gesetz zur Neuregelung des Auslaenderrechts) 일명 “외국인 법”으로, 노동력을 사고 파는 관계를 규정하는 것이 아니라 모든 “외국인”의 입국과 거주 (체류), 노동, 정주, 귀화권을 분류하여 규정하고 있다. 또한 외국인 정책과 외국인담당 행정 부처를 통하여 입법, 사법의 자문을 한다. 한국의 경우 “출입국관리법”과 1999년 1월부터 시행되는 신국적법으로 위의 모든 사항을 처리하고 있는데 “출입국관리법”이라는 명칭자체가 보여주는 것처럼 외국인의 입국과 출국이 강조되고 국적법에서는 귀화권이 강조될 뿐 외국국적을 가지고 한국에서 살 때 필요한 제반 기본권과 사회권은 중시되지 않는 것으로 보여진다.

여기서는 이러한 생각의 기저 하에 1. 현 독일의 외국인 법의 기저와 이주민의 법적 권리, 2. 외국인 정책의 근간과 그 현황, 3. 외국인과 관련된 제 행정기구, 4. 사회복지기구 및 단체와 노동법 상에서의 외국인의 위치, 5. 이주민과 관련된 학계의 상황, 6. 외국인과 관련하여 본 독일의 정치문화를 짧게 요약하여 보겠다.

1. 각 도시마다 외국인관청이 있으며 여기서 비자업무처리를 한다. 독일의 외국인법은 입국목적에 따라 분류되며 그에 상응하는 노동권과 거주권이 보장된다.

예를 들면 유학생의 경우, 유학의 목적이 끝나면 아무리 독일에 오래 거주하였다 할 지라도 원칙적으로 장기거주 비자, 영주권, 귀화권을 받지 못한

다. 일반적으로 2년에 한번씩 비자를 연장한다. 노동의 경우 방학동안에는 할 수 있으며 학기동안에는 제한된 시간 내에서 노동할 수 있다. 물론 유학비자를 받을 때 독일에서 요구하는 전제조건 (예: 경제능력)을 다 갖추어야 한다. 독일 학생들의 경우 가족의 경제능력에 따라 학생기간동안 생활비(Bafog)를 국가에서 받을 수가 있는데, 이 권리를 제외하고는 내국학생과 같은 대우를 받는다.

노동과 관련된 외국인의 경우 (여기서는 정신적인 노동, 육체적인 노동 혹은 개인사업이라든가 하는 것에 분류가 없다)에는 체류(거주)허가와 노동허가가 맞물려 비자를 받는다. 내국인이나 외국인을 막론하고 독일에서는 “60개월”간 일을 하였다는 사실이 여러가지 면에서 아주 중요한 단서이다. 예를 들면 연금을 낸 것도 60개월 이상이 되어야 효력을 가진다 든가 어느 한 곳에서 60개월이상 일을 하였을 경우 그 사람의 일자리를 그 사업주는 보장을 하여야 한다는 것이다. 외국인의 경우 60개월 이상 독일에서 일을 하였을 경우 장기거주 비자를 신청할 수 있는 자격을 가진다. 좋은 예가 한국인 간호사와 광부들이 5년 이상 일하고 나서 공부를 하고 싶었던 사람들은 대학에서 공부를 할 수가 있었으며 장기거주권만이 아니라 장기노동권도 부여받았다. 물론 장기거주권을 가지고도 오랫동안 실업이 될 경우, 즉 스스로의 생계를 부양할 수 없어 “사회보조금”을 받는 대상으로 오랫동안 살 경우 장기거주권이 취소될 수 있는 전제가 없는 것은 아니다.

따라서 여기서 강조하고자 하는 것은 독일의 국적법이나 외국인법이 물론 자국의 이해관계가 일차적인 법의 근간이나, 동시에 노동을 하여 열심히 세금을 내는 외국인의 법적 사회적 권리를 보장한다는 것이다. 입국과 출국에도 관심을 보이지만 이주자의 장기체류를 통한 사회적 권리도 인정하는 체제를 외국인법은 갖추고 있다. 가족과의 동거권이 좋은 예가 될 것이다. 이러한 단계적인 권리보장은 불법체류나 불법노동의 가능성을 최소화하는데 있어서도 엄청난 도움이 된다. 현재 재독동포들의 거주권을 예로 들어보면 거의 대다수가 최소한 무기한거주허가를 가지고 있으며 많은 동포들이 독일국적을 소지하

고 있다.

## 2. 외국인 정책의 근간과 그 현황:

초기의 외국인 정책에서의 주안점은 “인력순환원칙 (Rotationsprinzip)”이 있었다. 가능한 한 외국인력들이 어느 정도 일을 하고 본국으로 돌아가게 하고자 하였던 것이다. 그러나 사업주의 입장에서 볼 때 외국인들이 겨우 일에 적응하고 언어습득을 하면 보내야 하니 사업주에게 많은 손해가 와 결국 이 원칙은 거의 적용이 되지 못하였다. 한국인 노동자와 마로크 노동자들이 이 원칙의 대상이 되어 3년이라는 계약 후에 돌아가야만 하는 운명에 처한 경우 외에 다른 나라에서 온 인력에게는 이 원칙이 거의 적용이 안되었다. 또한 앞서 언급한 5년 이상의 노동이 가지는 여러가지 법적인 효력을 가능하면 피하고자 하는 의도가 내포되어 있었다.

독일에서도 “산업연수생”제도를 한국광부들에게 쓴 적이 있는데 여기서의 목적은 월급을 적게 주려고 한 것이 아니라 꼭 돌아가게 하기 위한 것이 그 의도였다. 예를 들면 유학생중에서 독일에서도 경쟁적인 학과에 (예: 의학과) 들어 갈 때 외국인을 위한 자리를 통해 들어갈 수가 있다. 그에 대한 단서는 독일에서 공부를 하여 한국에 가서 그 기술을 전파한다는 명목이기 때문에 공부기간이 끝난 후 원칙적으로 독일의 병원에 취업을 할 수가 없다. 이 방법이 “산업연수생”제도의 명목이었다. 즉 일본에서는 이 “산업연수생”제도의 내용을 완전히 바꿔 사용하고 한국은 이를 따온 것인 것 같다.

현재는 사회적으로 “외국인 정책”이라는 개념과 아울러 진보진영에서는 “이주민 정책”이라는 개념하에 논의가 되고 있다. 즉 장기거주 외국인은 더 이상 외국인이 아니라 내국인이 되었다는 것이다. 그러나 독일도 한국과 마찬가지로 스스로를 “이주국”으로 인정하지 않고 있다. 사민당과 녹색당의 연정이

들어서면서 “독일은 이주국이 아니라고 천명하고 있는 정부의 공식적인 입장”을 삭제하기로 하였으나 아직 이것이 현실화된 상태는 아니다.

## 3. 외국인과 관련된 제 행정기구:

체류(거주)허가와 연장허가는 각 도시에 있는 외국인관청에서 담당하며 노동허가는 노동청에서 담당한다.

연방정부기구 직속 행정부처인 “외국인 자문관실 (das Amt der Auslaenderbeauftragte der Bundesregierung)”이 있어 외국인과 관련하여 나타나는 현실적인 문제점을 제반 총괄, 정리하여 각 해당부처에 지문, 권고를 하며 외국인법의 시정안 등을 제시한다. 외국인문제란 법무부와 노동부만의 문제가 아니라 내국인과 마찬가지로 삶에서의 모든 문제를 내포하기 때문에 “여성 자문관실” 처럼 독립되어 외국인과 관련된 사안을 다룬다. 또한 외국인들의 조직들과 관계를 맺어 여러 문제를 청취한다. 이 행정실은 연방에만 있는 것이 아니라 여러 도시에 그리고 주에도 있다.

“외국인자문위원회”라는 형식하에 각 도시의 시청안의 제 위원회중의 하나이다. 여기에는 외국인과 관련하여 업무를 보는 독일공무원, 외국인을 위하여 만들어진 독일자율단체, 제 외국인 단체의 대표들이 모여 여러 가지 문제를 모아 이의 시정을 제기하는 역할을 한다.

## 4. 사회복지기구 및 단체와 노동법상에서의 외국인의 위치:

몇 개의 큰 사회복지단체 내에 통합되어 있고, 거기에 외국인을 담당하는 부서에 외국인사회복지사가 있다.

사회복지기구, 예를들면 외국인이든 내국인이든 막론하고 평등의 원칙에 의하여 의료보험에 가입된다. 유학생의 경우 예를들면 내국학생과 동등한 의료

보험비를 내며 똑같은 혜택을 받으며 취업을 한 외국인도 물론 마찬가지이다. 즉 의료보험이 통합되어 있으며 혜택도 똑 같다. 연금의 경우도 마찬가지이다.

노동법상의 지위는 내국인과 동등한 관계로 노동법 상 문제가 발생되었을 경우 외국인을 위한 어떤 특별법이란 것이 따로 없다. 노동허가가 없이 노동을 하다 적발되더라도 노동법에서 주어지는 권리 (예: 월급)를 부여 받는다. 외국인이라고 하여 월급을 적게 주거나 하는 것은 차별이기 때문에 불법이다.

#### 5. 이주민과 관련된 학계의 상황:

“이주”라는 것이 노동만이 아니라 삶의 과정 그 자체라는 것이 인지되면서, 동시에 독일사회 전반에 걸쳐 이전과는 다른, 예를 들면 “다문화”적인 사회가 현실적으로 닥아오면서 학계에서는 법학, 법정치학, 사회학, 정치학, 문화학, 교육학, 건축학 등의 전반적인 분야에서 이미 많은 연구를 하고 있다. 이 연구는 학교 내에서만 진행되는 것이 아니라 현실과 밀접한 관련성 속에서 진행되고 있다.

#### 6. 외국인과 관련하여 본 독일의 정치문화:

독일의 역사적인 경험이 정치문화에서 반영되는 것이 보여진다. “나치”(극우파)시대가 세계적인 참상을 만들었는데, 극우파의 쟁점인 외국인, 특히 뿌리가 다른 유대인을 몰살시킬 정도로 외국인에 대한 적대감이 높았던 반면, 이 참상을 반성하는 독일인 또한 많다는 것이다. 그러한 의식이 반영되어 사회적으로 보면 아직도 외국인 적대적인 현상이 있으면서 동시에 이를 시정하고, 평등의 그리고 인권적인 원칙에 의거하여 외국인의 지위를 만들어 가고자 하는 많은 독일인들이 있고 이것이 현실정치에 반영이 된다는 것이다. (한국인의 역사적인 경험은 어떠한가?)

여기서는 독일에서의 외국인과 관련된 객관적인 상황에 대하여 이야기하여 보았다. 혹시 이러한 지표가 한국에서의 외국인과 관련된 제반사항을 논의하는데 도움이 되지 않을까 하는 의도에서이다.

[참고자료1]

재외동포법 보완대책 홍보자료

1999. 10. 8

법무부

1. 요지

1999년 12월초 재외동포법의 시행을 앞두고 동법의 적용대상에서 중국동포 등이 제외됨에 따른 중국동포 등의 불만 및 소외감을 해소하기 위해 보완대책을 강구하라는 대통령의 지시에 따라, 법무부는 <재외동포법 정부대책반>을 구성하고 1차로 중국동포 1세의 출입국 및 국적 취득기회를 대폭 확대하고 고국방문 대상자를 확대하는 등 중국동포의 출입국 및 국적취득 확대를 위한 법무부 차원의 대책을 수립하여 시행할 예정이다.

2. 경과

- '98. 12. 24. 「재외동포의출입국과법적지위에관한법률」(안) 국회제출
- '98. 8. 2. 법안 국회 통과
- '99. 8. 31. 국무회의에서 공포의결
- 대통령께서 동 법의 적용대상에서 제외된 동포들에 대한 보완책 강구 지시
  - 재중(在中)동포들의 한국국적취득을 용이하게 함
  - 국내에 불법체류하고 있는 동포들의 생활안정과 귀국보장, 민간단체들에 대한 재정지원 강구
  - 국내체류 조선족들을 우리 동포로 간주해 주기 바람
- '99. 9. 2. 법률 공포
- '99. 12. 3. 시행 예정

3. 대책

가. 국적취득 기회확대

(1) 중국동포의 국적취득 허용사유를 7가지에서 9가지로 확대

국적법 및 하위 법령에서 독립유공자·국가유공자 및 그 친족 등 7가지 사유에 대해서만 제한적으로 인정되던 중국동포의 한국국적취득 허용사유를 9가지로 확대

즉 ① 정부수립 이전에 중국으로 이주한 자로서 우리 호적에 등재되어 있고 우리나라에서 생계능력이 있는 중국동포 1세와 그 배우자, 미혼자녀, ② 상훈, 경력, 기능, 자격 등에 의하여 국익에 기여하였거나 기여할 것으로 인정되는 자에게도 한국국적 취득을 허용하기로 하였음.

(2) 국내거주 <형제자매>들과 결합을 원하는 중국동포 및 그 배우자·미혼자녀에게도 한국국적취득 허용

국내거주 배우자, 직계존비속과 결합을 원하는 중국동포 및 그 배우자, 미혼자녀에게만 한국국적취득이 허용되어 왔으나, 앞으로는 배우자, 직계존비속 이외에 형제자매들과 결합을 원하는 중국동포 및 그 배우자, 미혼자녀에게도 한국국적 취득 기회를 부여하기로 하였음.

(3) '인도적 고려'에 의한 한국국적취득 확대

엄격히 해석하여 왔던 법령상의 '인도적 고려'에 의한 한국국적 취득을 탄력적으로 운영하여 중국동포의 한국국적 취득이 용이하도록 하였음.

나. 출입국 및 취업 기회 확대

(1) 단기비자 발급절차 간소화

과거에는 단기비자도 국내 출입국관리사무소에서 사실상 발급하였는데 이를 재외공관장이 발급하도록 절차를 간소화하였음.

(2) 상용비자 발급절차 간소화

과거에는 교역실적이 있어야 상용비자를 발급하였으나 앞으로는 교역실적과 관계없이 상용목적이 인정되면 재외공관장 재량으로 상용비자를 발급하도록 절차를 간소화하였음.

※(1)(2)를 즉시 시행하기 위하여 상해와 심양에 영사를 각 1명 파견 완료하였음.

(3) 동포1세 고국방문 전면 허용

대한민국 정부수립 이전에 중국으로 이주한 동포에 대해서는 고국방문 목적의 입국을 전면 허용하기로 하였음.

이를 위하여 동포1세는 동포 1세임을 입증할 수 있는 서류를 제출하면 국내초청자가 없더라도 현지대사관에 사증신청이 가능하도록 하였음.

(4) 친척방문 대상자를 55세 이상에서 50세 이상으로 확대

55세 이상의 중국동포가 국내의 배우자, 6촌 이내의 혈족 또는 4촌 이내의 인척을 방문하고자 할 경우에만 인정되던 친척방문을 50세 이상자가 8촌 이내 혈족 또는 4촌 이내 인척 방문 시에도 인정하기로 하였음.

※연령 확대로 수혜자가 10만명 증가할 것으로 예상됨.

(5) 친척방문 입국자 1년 체류 및 취업 허용

친척방문 입국자에게 신원보증인이 있을 경우 1년 동안 체류할 수 있는 방문동거(F-1)자격을 부여하고 취업자격구비 등 일정요건 해당자는 부분적으로

취업을 허용하기로 하였음.

(6) 중국동포 산업연수생 배정 확대 및 연수취업 유도

외국인 산업연수생 중 중국동포의 비율은 15% 수준이고 연수수당은 월평균 50-60만원 정도인 것을 20% 수준으로 배정을 확대하는 방안을 추진하고,

2000년 4월부터 국가기술자격시험에 합격하는 자에 대해서는 내국인과 같은 수준의 소득이 보장되는 연수취업(E-8) 자격으로 변경을 허용할 계획이므로 중국동포가 이를 많이 활용하도록 권장할 예정임.

**다. 불법체류자에 대한 배려**

(1) 특별자진신고기간 운영

- 자진출국 불법체류자 처벌면제 및 재입국규제 완화

재외동포법 시행 후 대대적인 특별자진출국신고기간을 운영하여 자진출국자에 대해서는 범칙금을 면제하고 재입국규제를 완화하며 자진신고 한 고용주는 처벌을 면제하기로 하였음.

다만 1992년부터 불법체류자 자진출국신고기간이 연례행사처럼 반복된 결과 기대심리로 자진출국자가 감소하고 있는 상황을 감안하여 특별자진출국 신고기간 이후에는 특별단속기간을 설정하여 강력한 단속을 하여 <준법관용 위법엄벌> 원칙을 세워나갈 것임.

(2) 산재보상 해당자는 보상절차 완료시까지 체류자격 부여

산업재해보상 심사 청구 중인 불법체류자에 대해서는 인도적 차원에서 묵시적으로 체류를 허용하여 왔으나,

앞으로는 처벌을 면제하고 소송 등 보상절차 완료시까지 정식으로 기타체류자격(G-1)을 부여하여 안정적 지위하에서 보상을 받을 수 있도록 하였음.



### 라. 정부대책반 운영

법무부 법무실장 주관하에 국가정보원, 재정경제부, 통일부, 외교부, 산자부, 노동부, 경찰청, 중기청 등 관련기관 과장급으로 정부대책반을 구성·운영할 계획임.

정부대책반에서는 중국동포지원 민간단체 지원방안, 불법체류동포 생활안정방안, 중국동포 포용정책 등 광범위한 관련문제에 대해 논의할 예정임.

#### 4. 이번 대책의 의미

##### 가. 중국동포를 포용하기 위한 정책

중국동포의 국적취득 확대, 중국동포 1세의 고국방문 전면 허용, 친척방문 확대 및 부분적 취업 허용 등은 중국동포를 포용하기 위한 정책에서 나온 조치임.

##### 나. 중국동포에 대한 혜택 확대로 소외감 해소

중국동포의 국적 취득, 출입국, 취업 기회 확대로 중국동포에게 재외동포법상의 혜택에 준하는 혜택을 부여함으로써 중국동포의 소외감이 일부나마 해소되기를 기대함.

##### 다. 동포1세에 대한 획기적 배려

대한민국 정부수립 이전에 중국으로 이주하여 고난을 겪은 중국동포 1세는 고국방문 및 국적취득기회를 획기적으로 확대하였음. 이는 역사적 시련기에 고난을 겪은 동포에 대한 보상적 조치임.

<끝>

### [참고자료2]

## 외국인노동자보호법(안) (96년 외노협 입법청원 안)

외국인노동자대책협의회

### 제1장 총 칙

제1조 [목적] 본법은 외국인근로자의 국내취업절차와 외국인근로자에 대한 차별금지 및 보호대책을 규정함으로써 외국인 노동인력의 적절한 활용 및 외국인근로자의 기본적 인권을 보장함을 그 목적으로 한다.

제2조 [적용대상] 본법의 적용을 받는 외국인근로자란 국적법상 내국인이 아닌 자로서 산업기술연수생 등 명칭여하에 불구하고 국내소재의 사업 또는 사업장에서 임금을 목적으로 근로를 제공하는 자를 말한다.

제3조 [외국인근로자고용위원회의 설치] ①외국인근로자의 도입 및 관리와 보호에 관한 사항 등을 심의·의결하기 위하여 근로자·사용자·공익대표로 구성된 '외국인근로자고용위원회'를 설치한다.

②외국인근로자고용위원회는 총연합 단체인 노동조합 대표 5인, 사용자단체 대표 5인, 외국인노동자 상담지원단체 대표 1인, 시민사회단체 대표 2인, 노동부장관, 및 법무부장관으로 구성한다.

③외국인근로자고용위원회는 외국인근로자의 취업가능 업종과 사업장규모,

취업기간, 외국인근로자의 귀국 등에 관한 사항을 심의하고 의결한다.

④외국인근로자고용위원회는 그 산하에 외국인근로자 고충처리위원회를 설치하여 운영한다. 노동부장관은 대통령령이 정하는 바에 따라 외국인근로자고충처리위원회에 근로감독관을 파견하여 업무를 보조하게 하여야 한다.

⑤외국인근로자고용위원회와 외국인근로자고충처리위원회의 구성, 운영 및 기타 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

## 제2장 외국인근로자의 취업

제4조 [노동허가제] ①국내에서 취업을 원하는 외국인근로자는 노동부장관이 고시하는 서식에 따른 노동허가를 받아야 한다

②노동허가에는 일반노동허가와 특별노동허가가 있다.

③일반노동허가를 받은 자는 '외국인근로자고용위원회'의 의결에 따라 노동부장관이 고시하는 업종과 사업장에서 1년간 취업할 수 있으며 1년 단위로 그 기간을 연장받을 수 있다.

④일반노동허가를 받은 후 5년 이상 국내에서 취업한 자로서 특별노동허가를 받은 자는 제 3항의 규정에 의한 제한을 받음이 없이 취업할 수 있다.

제5조 [외국인근로자의 도입] ①외국인근로자는 정부간 쌍무협정을 통하여 도입한다.

②외국인근로자의 인력송출에 관한 사항은 상대국의 국가기관이나 국가지정의 공익기관에서 담당하도록 협정으로 정하여야 한다.

③외국인근로자의 모집과 출·입국에 드는 비용은 외국인을 고용하는 사용자가 이를 부담하며 근로계약체결 등에 관한 사항은 현지에 파견된 노동부 소속 공무원이 사용자를 대리한다.

제6조 [외국인근로자의 교육] ①국내에 취업하고자 하는 외국인근로자에게는 언어교육과 적응교육이 실시되어야 한다.

②한국어교육은 입국 전 현지에서 적어도 2개월 이상 실시되도록 협정으로 정하여야 한다.

③ 정부는 외국인노동자의 입국 후 작업에 배치되기 전까지 국내에서 1개월 이상의 기간동안 한국어교육 및 적응교육을 실시하여야 한다.

④ 제3항에 의한 교육의 내용에 이주노동자에 관한 국제조약 및 한국노동관계법의 해설, 체류 및 고용 관련 정보의 제공 등이 포함되어야하며, 또한 교육기간 중 대통령령으로 정하는 시간 이상의 총연합단체인 노동조합에 의한 교육시간이 배정되어야 한다.

⑤ 교육에 따른 비용은 정부가 일반회계에서 부담한다.

⑥ 기타 교육에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제7조 [건강진단] ①제6조 제2항의 교육 이후의 한국어시험과 송출국에서 실시되는 건강진단에 합격한 자에 한하여 일반노동허가를 부여한다.

입국 후 실시되는 건강진단에 불합격한 자는 본국으로 송환시킨다. 이 경우 송환에 따른 비용은 정부가 부담한다.

②건강진단에 관한 구체적 사항은 대통령령으로 정한다.

제8조 [사업주교육] ① 정부는 외국인근로자를 고용하는 사업주 및 관리책임자에게 외국인노동자 출신국의 문화, 종교, 관습 등에 관한 교육을 외국인근로자고용시기 전, 후에 실시하여야 한다.

② 제1항의 교육에 관한 구체적 사항은 대통령령으로 정한다.

제9조 [민간단체의 교류] 정부는 외국인근로자에 대한 민간지원단체간의 국가간 협력과 교류를 촉진하며 이를 위하여 필요한 사항을 지원 할 수 있다.

### 제3장 외국인근로자의 보호

제10조 [노동관계법령의 적용] 외국인근로자에게도 근로기준법, 최저임금법, 노동조합법, 노동쟁의조정법, 산업재해보상보험법, 산업안전보건법 등 내국인근로자에게 적용되는 모든 노동관계법령이 적용된다.

제11조 [사회보장관계법령의 적용] 외국인근로자에게도 의료보험법, 고용보험법, 국민연금법 등 모든 사회보장관계법령이 적용된다.

제12조 [차별금지] 사용자는 외국인근로자라는 이유로 내국인근로자와 차별적 처우를 하여서는 아니된다.

제13조 [사업장이동의 보장] ① 외국인근로자는 다음과 같은 경우 외국인근로자 고충처리위원회에 사업장이동허가신청을 할 수 있다.

1. 사용자가 근로계약이나 노동관계법령을 위반한 경우
2. 해당 사업장이 휴업 또는 폐업을 한 경우
3. 해당 사업장에서 부당한 차별대우가 있는 경우
4. 외국인근로자에 대한 폭력행사 등 인권침해가 있는 경우
5. 기타 해당사업장에서 근로를 계속 할 수 없는 중요한 이유가 있는 경우

② 외국인근로자고충처리위원회는 제1항의 신청을 심사하여 이유있을 경우 대통령령이 정하는 바에 따라 사업장이동허가증을 교부한다.

③ 제2항의 사업장이동허가증이 교부된 경우 기존의 근로계약은 해지된 것으로 본다. 이 경우 민사상의 손해배상책임의 발생에는 그 영향을 미치지 아니한다.

제14조 [공공기관에 의한 직업알선] 외국인근로자도 공공직업알선기관을 이용하여 직업알선을 받을 수 있다. 그러나 유료직업소개사업자는 외국인근로자를 상대로 직업소개를 할 수 없다.

제15조 [귀국시 지원조치] ①이 법에 의해 적법하게 노동허가를 받은 외국인근로자가 그 기간이 만료되어 귀국을 희망하는 경우에는 본인의 희망에 따라 대통령령이 정하는 바에 의하여 직업훈련을 실시하거나 사업 관련 정보를 제공할 수 있다.

②정부는 제1항의 경우 대통령령이 정하는 바에 따라 일정액의 귀국보조금을 지급한다.

제16조[강제퇴거] ① 노동허가 없이 국내사업장에 취업한 외국인근로자는 대한민국 밖으로 강제 퇴거시킬 수 있다.

② 제1항의 경우에도 기왕의 근로에 따른 임금 및 근로계약에 기한지위와 사회보장 및 기타 급부 등에 대해서는 노동관계법령 및 사회보장관계법령을 적용한다.

③ 제1항에 따라 강제퇴거시키기 전까지 정부는 제2항에 따른 금품청산촉진 및 인권보장을 위한 적절한 조치를 취하여야 한다.

### 제4장 벌칙

제17조[벌칙] 노동허가 없는 외국인근로자를 고용한 자는 1년이하의 징역이나 500만원이하의 벌금에 처한다

제18조[벌칙] 노동허가 없는 외국인근로자의 취업을 중개, 알선, 파견한자는 5년 이하 징역에 처한다.

제19조[벌칙] 5인 이상의 노동허가없는 외국인근로자를 30일 이상 고용한 자는 5년이하의 징역에 처한다.

제20조[벌칙] 노동허가없는 외국인근로자라 하더라도 동종 업종에 종사하는 내국인근로자보다 현저하게 불리한 근로조건에서 근로시킨 사용자는 1년 이하의 징역에 처한다.

제19조 [벌칙] 제12조, 제14조 단서 규정에 위반한 자는 1년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금형에 처한다.

### 제5장 부 칙

제1조 [시행일] 이 법은 공포한 날로부터 시행한다.

제2조 [불법체류외국인근로자에 대한 경과조치] ①이 법 시행당시 출입국관리법에 위반하여 체류중인 외국인근로자 중 대통령령이 정하는 기간의 신고기간내에 신고한 외국인근로자에 대하여는 출입국관리법에 의한 벌칙규정을 적용하지 아니하며, 이 법의 규정에 의하여 노동허가를 받은 외국인 근로자로 보고 제7조의 규정에 의한 건강진단을 실시 한 후 노동허가증을 부여한다.

②제1항의 신고자 중 출국희망자에게 출입국관리법에 의한 벌칙규정을 적용하지 아니하고 출국시킨다.

③제1항 및 제2항의 시행과 관련된 사항은 대통령령으로 정한다.

### 광 고

#### 외국인노동자운동의 전망과 노조건설을 위한 토론회

일 시:1999년 11월 3일 13시 30분

장 소: 종로성당 3층 강당

주 최: 외국인노동자대책협의회

0.사회 : 이 금연(외국인노동자대책협의회 회장)

1.사례발표

●무라야마 사토 - 가나가와 시티유니온 서기장

;일본의 이주노동자운동과 조합건설 및 운영 사례 발표

●모 경순 - 구미 가톨릭근로자센터

;독일의 이주노동자운동과 조합건설 및 운영 사례 발표

2.주 발제

●윤 우현 - 전국민주노동조합총연맹 정책 1국장

;외국인노동자운동의 전망과 노조건설의 방향

3.주제토론 ;외국인노동자운동과 노조건설 전망 및 관점

1>APWSL한국위원회

;외국인노동자 노조운동의 아시아 현황과 연대방안

2>백석근(전국건설일용노동조합 정책위원장)(미정)

;비정규직 노동자 조직의 경험과 해결과제

3>박천웅(외노협 운영위원, 안산 외국인노동자센터 소장)

;외국인노동자의 현실과 조합 건설의 실제적 과제