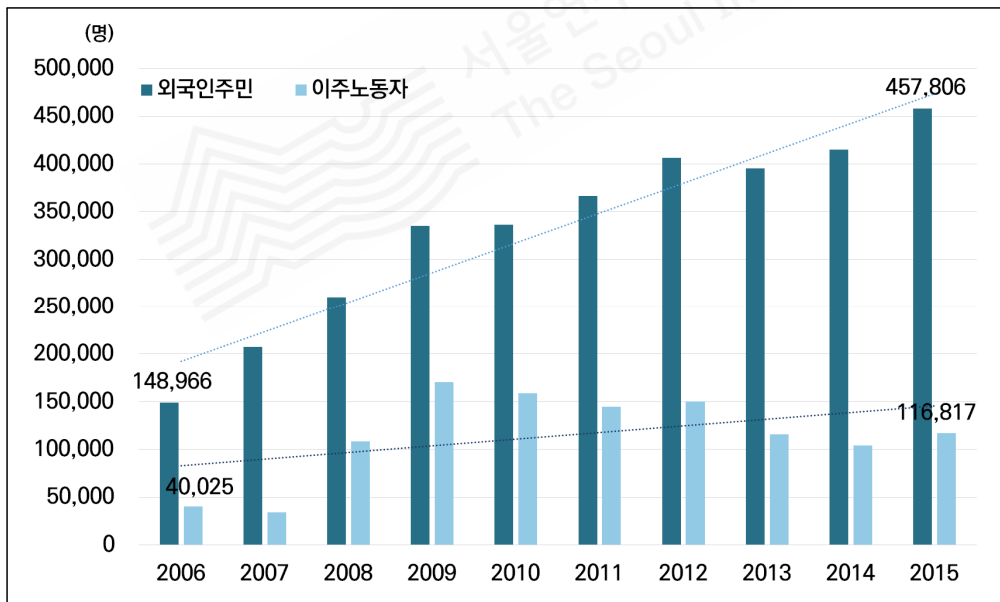


## 요약

서울시 이주노동자의 보편적 노동권 보호 위해 노동정책 대상에 포함하고 내국인 의식도 개선

### 서울시 이주노동자 10년새 2.9배 증가... 지원정책은 현실에 못 미쳐

서울시에 거주하는 외국인주민 수는 매년 꾸준히 증가하고 있다. 행정자치부의 현황 통계상 2015년 서울 외국인주민 수는 457,806명으로, 2006년 148,966명에 비해 67.5%(308,840명) 증가하였다. 이는 해당 연도 서울시 주민등록인구(10,103,233명)의 4.5%에 이르며, 전국 외국 인주민(1,741,919명)의 약 1/4에 해당한다. 외국인주민 가운데 이주노동자는 116,817명으로, 이주노동자 또한 10년 새 약 2.9배 증가하였다.



자료: 행정자치부, 「지방자치단체 외국인주민 현황」

[그림 1] 서울 외국인주민과 이주노동자 수 추이(2006년~2015년)

서울시는 다문화사회의 도래에 대응하여 「다(多)가치 서울 마스터플랜(2014~2018)」과 정부의 「제2차 외국인정책계획」에 따라 매해 「지방자치단체 외국인정책 시행계획」을 수립하고 100여 개의 외국인정책 과제를 시행하고 있다. 서울시 외국인정책은 관내 거주하는 외국인주민 및 다문화가족의 안정적인 가정생활 영위와 지역사회 내 조기 정착을 지원하는 데 일차적인 목적을 둔다. 이주노동자도 외국인정책이라는 큰 틀에서 지원대상에 해당하지만, 이주노동자를 직접 대상으로 한 사업은 부족한 편이다.

2015년 12월 외국인주민대표자회의의 설립을 비롯하여 서울시 외국인정책은 본격화되고 있으나, 외국인주민의 1/3 이상이 이주노동자라는 사실을 감안할 때 이주노동 및 인권 보장 지원 정책은 미흡한 현실이다. 서울시 차원의 보다 적극적인 정책 대응이 필요한 시점이다. 이 연구에서는 서울 거주 이주노동자의 노동 실태를 살펴보고, 이에 근거한 이주노동자 지원 방안을 모색하고자 한다.

## 이주노동자 정책대상에 재외동포, 유학생, 미등록 체류자도 포괄해야

국제연합(UN)의 「모든 이주노동자와 그 가족의 권리에 관한 국제협약」(UN 이주노동자권리협약)은 이주노동자를 ‘국적을 가지지 아니한 나라에서 유급활동에 종사할 예정이거나 이에 종사하고 있거나 종사해온 사람’으로 정의하고 있다.

한편, 우리나라는 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」(외국인고용법) 제2조에서 외국인근로자를 ‘대한민국의 국적을 가지지 아니한 사람으로서 국내에 소재하고 있는 사업 또는 사업장에서 임금을 목적으로 근로하고 있거나 제공하려는 사람’으로 규정하고 있으나, 실제로는 고용허가제를 통해 입국한 비전문인력 취업자를 주로 지칭하고 있다. 이로 인해 전문인력, 재외동포, 영주권자, 결혼이민자, 유학생 등 다양한 체류자격을 가지고 국내에서 일하고 있는 이주노동자나 미등록 체류자와 단기체류 외국인취업자를 포괄하지 못하고 있다.

학계나 정부에서 이들을 정의하는 개념도 통일되어 있지 않다. 외국인력, 외국인 취업자, 외국인 노동자, 외국인근로자, 이주노동자 등 혼재된 용어를 사용하고 있다. 흔히 사용하고 있는 ‘외국인’이라는 명칭은 내국인과 구분되는 배타성과 차별성을 내포하고 있어 부적절하다는 지적이 많다. 또한 대상자 범위를 협소하게 규정함으로써 취약한 이주노동자의 인권 및 노동권 문제들을 간과하게 될 가능성이 있다. 이 연구에서는 국제적으로 통용되며 체류자격 이외의

근로활동 등을 포함하는 광의적 개념인 ‘이주노동자(migrant worker)’를 사용하고자 한다.

## 정부 외국인력정책, 임시적 인력수급 중심... 임금·근로환경 매우 열악

정부는 「2016년 경제정책 방향」의 하나로 ‘이민·외국인력정책 혁신’을 제시하면서 외국인·다문화가족·외국인력 정책위원회를 통합 추진하는 컨트롤타워인 이민대책위원회(가칭)를 설립하겠다는 계획을 발표했다. 이어 정부는 하반기 경제정책 발표(2016.6.28.)에서도 외국인력 활용을 강화하는 정책을 내놓으며, 2016년 연말까지 우수인재 유치 및 사회통합 증진을 위한 증장기 외국인·이민정책 방향을 수립하기로 하였다.

우리나라의 외국인력제도는 비전문 인력을 관리·감독하는 고용허가제를 중심으로 발전하였다. 비전문 인력은 3D 업종 등 중소기업 인력난을 해소하기 위해 1990년대 초부터 유입되었고, 이제는 우리나라 저숙련 뿌리산업을 지탱하는 데 주요 역할을 담당하고 있다. 그러나 임시적 인력수급을 중심으로 외국인력정책이 수행됨으로써 비전문 인력의 임금 및 근로 환경은 매우 열악한 상황이다. 이주노동자의 인력수급정책을 넘어 이들의 노동권을 보장하여 보다 안정적인 이고 균형적인 외국인력정책을 수립해야 할 필요성이 대두되고 있다.

## 서울 이주노동자는 재외동포·방문취업 비중 높아 ‘전국’과 다른 특성

2015년 외국인고용조사로 서울 이주노동자의 경제활동실태를 살펴본 결과, 서울의 이주노동자는 전국의 이주노동자와 다른 고용 특성을 보였다. 우선 체류자격에 있어 서울은 전국에 비해 비전문 취업과 결혼이민자 구성비는 상대적으로 낮은 반면, 재외동포와 방문취업 비중은 더 높았다. 국적별로는 중국동포가 가장 많았으며, 전국에 비해 다양한 동남아시아 출신의 이주노동자가 거주하는 것으로 나타났다.

산업별 종사자는 서울이 전국에 비해 사업·개인·공공서비스와 도소매 및 숙박·음식점에 취업하는 비중이 높았다. 직종별로는 단순노무종사자, 서비스·판매종사자·관리자·전문가 및 관련조사자, 사무종사자 비중이 전국보다 더 높았다. 지역별 산업구조 특성과 거주외국인의 체류자격

특성이 반영된 결과로 보인다.

서울과 전국 모두 장시간 근로가 만연하였으나, 60시간 이상 근무하는 비율은 서울이 전국보다 5.2%p 높았다. 직종 분포가 상이한 서울에는 100만 원 이하 근로자와 300만 원 이상 근로자 비율이 더 높아 월평균 임금 격차도 전국보다 컸다. 소규모 사업체 근로 비율 역시 전국보다 높았고, 임시·일용근로자가 전국보다 25.8%p 높아 고용불안정성이 매우 높은 것으로 나타났다. 사업·개인·공공서비스와 도소매 및 숙박·음식점, 건설업의 단순노무종사자, 서비스·판매종사자가 상대적으로 많기 때문으로 판단된다.

[표 1] 서울 이주노동자의 고용 특성

(단위: %)

구분		전국	서울	구분		전국	서울
산업	농림어업	4.3	0.5	사업장 규모	1~4인	21.4	31.8
	광업제조업	46.5	11.3		5~9인	20.5	24.5
	건설업	9.2	15.9		10~29인	25.4	20.8
	도소매 및 숙박음식점업	19.0	33.7		30~49인	12.6	8.6
	전기·운수·통신·금융업	1.6	4.8		50~299인	16.6	9.7
	사업·개인·공공서비스업	19.2	33.9		300인 이상	3.6	4.6
직종	관리자전문가 및 관련 종사자	11.0	17.6	종사상지위	상용근로자	58.9	31.3
	사무종사자	3.3	6.6		임시·일용근로자	36.9	62.7
	서비스·판매종사자	11.3	18.1		비임금근로자	4.1	6.0
	농림어업숙련종사자	2.5	0.3		근로시간	일시휴직	1.5
	기능원기계조작 및 조립종사자	40.1	21.1	20시간 미만		2.2	3.4
	단순노무종사자	31.8	36.4	20~30시간 미만		2.7	3.2
임금	100만 원 미만	4.9	5.4	30~40시간 미만		4.5	6.7
	100만 원~200만 원 미만	53.1	52.7	40~50시간 미만		37.6	35.0
	200만 원~300만 원 미만	34.3	27.8	50~60시간 미만		25.0	18.8
	300만 원 이상	7.8	14.0	60시간 이상	26.6	31.8	

주: 표에 수록된 자료는 반올림하였으므로 전체 수치와 표 내 합계가 일치하지 않는 경우도 있음.

자료: 고용노동부, 「2015년 외국인고용조사」

## 서울 이주노동자, 임금문제 가장 심각...산업재해·인권침해 등도 문제

초점집단면접(Focused Group Interview: FGI)으로 서울 이주노동자의 실태를 심층적으로 살펴본 결과, 서울의 이주노동자는 임금, 노동조건, 노동기본권, 산업안전 부문 등에서 노동권 침해와 부당한 처우, 안전상 위협에 처해있는 것으로 나타났다. 인권침해와 사회적 차별도 심각했다.

임금문제가 제일 심각했는데, 주로 임금 및 퇴직금 체불, 계약상 정한 임금보다 낮은 임금 지급 등의 문제를 호소했다. 초과근로 강요와 연장수당 미지급 등의 문제도 드러났다. 산업재해에 쉽게 노출되어 있었고, 산업재해를 당했을 경우에도 사업주 비협조 등으로 어려움을 겪고 있었다. 이주노동자 대다수가 욕설 등 인권침해를 당한 경험이 있다고 증언했다. 또한 내국인 노동자와 임금, 승진 등에서 차별을 당하고 있는 것으로 드러났으며, 구직 시 적절한 취업정보에 접근하는 것에 어려움을 호소했다.

## 서울시 외국인정책, 외국인·다문화가정 중심... 이주노동자 상대적 소홀

서울시는 '외국인주민이 살기 편한 환경조성', '외국인주민 대상별 맞춤형 정책 추진', '인권 강화 및 인권존중 기반 구축', '다양성과 가치가 존중되는 사회통합'이라는 4개 정책목표별로 세부과제를 시행하고 있다. 세부과제는 주로 외국인지원시설을 통해 지원되는데, 주요 기능에 따라 글로벌센터, 외국인근로자센터, 글로벌비즈니스센터, 글로벌빌리지센터로 나뉘어져 총 18개의 외국인지원시설이 운영되고 있다. 시에서 직접 지원하는 사업으로는 외국인주민대표자회의, 외국인체육대회, 외국인재능기부단, 외국인주민 서울생활살피미모니터링 등이 있다.

그러나 외국인정책 대부분이 외국인주민, 다문화가정을 중심으로 지원되고 있어 이주노동자 권리보호 정책은 상대적으로 부족한 편이다. 이주노동자 지원 정책과 관련해서는 이주노동자의 노동 권익 보호와 한국생활 적응, 인권 보호에 초점을 두고 있다. 이주노동자 지원 정책은 주로 6개 외국인근로자지원센터를 통해 노동상담 등 노동권익 보호, 교육, 의료, 커뮤니티, 문화 등의 서비스를 제공하고 있는데, 상담에서 권리구제에 이르는 통합 서비스는 미흡한 상황이다.

## 접근성 향상: 노동상담에서 권리구제까지 통합서비스·현장상담 확대

서울시는 6개 외국인근로자지원센터를 통한 이주노동자 지원 정책을 시행하고, 글로벌센터를 통한 노동상담과 찾아가는 이동상담 등의 활동을 전개하고 있다. 그러나 현장 이주노동자가 쉽게 접근하기에는 여전히 한계가 있다. 이주노동자가 관련 정책을 쉽게 이용할 수 있도록 접근성을 높일 필요가 있다.

이를 위해서는 노동상담에서 권리구제에 이르는 원스톱 통합 서비스 기능을 강화하고, 여러 센터에 분산되어 있는 전화 상담 서비스를 단일화할 필요가 있다. 또한 외국인 고용사업장 밀집 지역과 국적별 커뮤니티를 찾아가는 현장 상담을 대폭 늘리고, 서울글로벌센터 내 통번역 지원체계를 구축하여 다국어 행정 안내 자료를 제공할 필요가 있다. 현재 4곳에서 운영되고 있는 외국인 쉼터 수와 정원도 확대하고 거주 환경을 개선할 필요가 있다. 일자리플러스센터 내에 이주노동자 취업 알선 기능을 부가하는 등 구직관련 정보의 접근성도 강화해야 한다.

## 전문성 강화: 외국인근로자센터에 노무사 배치·서울시에 지원팀 신설

서울시의 외국인정책은 외국인주민 지원 정책부터 시작해 최근에는 이주노동자 지원으로 그 성격을 확대하고 있으나, 여전히 이주노동자 지원을 위한 전문 인력과 기능은 미흡하다. 이주노동자 권익보호를 위해서는 서비스기관의 역할과 서비스 인력을 보다 전문화할 필요가 있다.

이를 위해서는 이주노동 지원 활동 경험이 풍부한 전문기관 등으로 외국인근로자센터 운영 주체를 다양화하고, 외국인근로자센터에 상근 노무사를 채용해 운영할 수 있도록 서울시의 지원이 필요하다. 전문상담 기능을 강화하기 위해 노동복지센터와의 연계도 강화할 필요가 있다. 또한 서울시 외국인다문화담당관 내에 이주노동자지원팀을 신설하고, 이주민 출신 전문관을 채용하는 것도 적극적으로 검토할 필요가 있다.

## 보편적 노동권 보호: 서울시 노동정책 주요 대상에 이주노동자 포함

---

이주노동자에 대한 임금 체불, 근로계약 위반 등 노동 기본권 침해는 심각한 수준이다. 서울시는 「2015년 노동기본계획」, 「2016년 노동존중특별시, 서울」 등을 발표하여 내국인 취약노동자의 노동권 보호를 위한 적극적 지원 정책을 시행하고 있다. 노동존중의 취지를 내국인 노동자보다 더 취약한 상태에 있는 이주노동자에게도 확대하여 이들이 보편적 노동권을 보장받을 수 있도록 해야 한다.

이를 위해 노동정책 범주에 이주노동자 노동권 보호 항목을 포함하고, 노동권익보호관, 마을노무사, 청년아르바이트권리지킴이 등 내국인 노동자 노동권 보호 정책을 이주노동자에게도 확대 적용해야 한다. 또한, 이주노동자 권익보호관, 이주노동자를 위한 마을노무사, 이주노동자권리지킴이 등을 특화해 운영하는 방식도 도입할 수 있다. 보편적 노동권 보장을 위하여 등록이주노동자뿐만 아니라 미등록이주노동자도 정책 대상에 포함시킬 필요가 있다.

중국동포가 다수이고, 단기체류 비자로 취업하는 노동자가 많으며 아르바이트, 요식업, 요양업, 건설업 등 다양한 직종에 취업하는 등 타 지역과 다른 서울 이주노동자의 특성을 반영한 대상별 지원정책도 개발해야 한다. 또한 이주노동자에 대한 보편적 노동권 보장을 위해서는 내국인의 의식을 개선하는 노력도 병행해야 한다. 서울시민대학 등에 이주민 인권 관련 시민교육을 개설해 운영하고, 이주노동자를 고용하고 있는 사업주에 이주 노동권 관련 교육을 실시하는 방안 등을 검토할 수 있다.

## 거버넌스 활성화: 외국인주민대표자회의에 이주노동자 대표도 참여

---

서울시는 이주민과의 거버넌스(governance) 강화를 위해 2015년 12월 외국인주민대표자회의를 출범시켰다. 외국인주민대표자회의는 다양한 국적·성·체류자격을 가진 38명의 대표자로 구성되어 ‘인권·문화다양성’, ‘생활환경개선’, ‘역량 강화’의 3개 분과체계를 운영하고 있다. 당사자의 참여를 확대하는 이러한 거버넌스가 구축되어 운영되고 있는 것은 매우 바람직하나, 이주노동자 의제와 이주노동자 당사자 참여는 제한적이다.

이주노동자 권익 보호를 위해서는 이 거버넌스 기구 운영에 이주노동자 대표성을 보장하고 관련 의제를 특화할 필요가 있다. 이를 위해 외국인주민대표자회의 구성에 일정 수의 이주노동자 대표를 포함하고, 대표자회의 내 ‘이주노동자 권익개선’ 분과를 신설 운영하는 것을 적극 검토해야 한다.