

최경식. 2019. “저숙련 외국인근로자 통제제도 고용허가제의 제도개혁방안에 관한 연구” 『인권연구』 2(1): 145-182.

Choi, Kyung Sik. 2019. “A Study on the Reform Plan of the Employment Permit System(EPS)” *Journal of Human Rights Studies* 2(1): 145-182.

[일반논문]

저숙련 외국인근로자 통제제도 고용허가제의 제도개혁방안에 관한 연구

: 갈통(Galtung)의 구조적 폭력의 특징을 중심으로

최 경 식*

한글초록

한국 사회가 올해로 저숙련 외국인근로자를 받아들이기 시작한 지 28년, 현재의 고용허가제를 시작한 지 15년이 되어가고 있지만, 여전히 국제사회로부터 외국인근로자에 대한 비인권적인 처우에 대해 수정권고를 받고 있다. 고용허가제의 가장 큰 문제점은 외국인근로자에 대한 비인권적 처우의 요소들을 구조적으로 다수 함유하고 있다는 것이다. 왜냐하면, 한국 정부는 고용허가제를 외국인근로자의 사회적 통제구조와 거대한 틀로써 바라보지 못하고 고용허가제의 구조 개혁에 대한 지적이 거셀 때마다 약간의 법률적 규칙 변화를 피하는 것이 전부였기 때문이다. 이러한 문제를 해결하고자 본 연구는 사회학자 갈통(Galtung)의 구조적 폭력의 특징에 의한 인권침해의 관점에서 고용허가제의 통제를 받는 외국인근로자의 인권의 문제를 분석해 보았다. 분석 결과, 고용허가제의 문제를 더 이상 사용자와 근로자 간의 개인적 차원의 차별과 배제의 현상으로만 판단할 것이 아니라, 근본적으로 고용허가제가 설계 시점부터 가지고 있는 구조적인 문제로 인해 폭력과 인권 침해가 야기한다는 사실을 밝혀내게 되었다.

따라서 이러한 구조적 폭력에 의한 인권침해의 문제를 해결하기 위한 제도적 개선 방향으로 현 고용허가제 내의 일반고용허가제(E-9)와 특례고용허가제(H-2)로의 이중운영 철폐, 불법체류자나 여성 외국인근로자와 같은 중복적 인권침해 대상자에 대한 적극적 보호방안의 필요성, 점수기반 노동허가제를 거쳐 기술이민국가로의 전환을 통해 점

* 성공회대학교 일반대학원 사회복지학과 박사과정 수료.

진적으로 폐지하는 단계적 정책 변화의 방향성을 제시하였다.

주제어: 고용허가제, 외국인근로자, 갈통(Galtung)의 구조적 폭력, 외국인근로자 인권, 점수기반 노동허가제

목 차

I. 서론

II. 본론

1. 일반고용허가제의 인권에 관련된 현안 쟁점
2. 고용허가제의 구조적 폭력에 의한 구조적 인권침해

III. 결론

1. 고용허가제의 구조적 모순을 가진 기본 운영 원칙에 대한 인정과 전면 수정
2. 구조적 인권침해의 주요 대상이 되는 중복적 인권 침해 취약 계층에 대한 대책 마련 시급
3. 구조적 인권 침해가 없는 외국인근로자 통제제도로서 발전할 수 있는 장기적인 방향성 제시 필요

I. 서론

한국 정부가 올해로 1991년 해외투자기업 산업연수생 제도를 통해 저숙련 외국인근로자를 도입하기 시작한지 28년이 되어가고 있으며, 당시 도입된 산업연수생 제도는 외국인근로자들에 대한 비 인권적 처우와 불투명한 도입과정, 불·편법적 운영 등에 대한 시민사회의 강력한 반발로 인해 도입된 지 13년 만에 전격 폐지되었다. 따라서 2004년 8월 본격적으로 현재의 고용허가제 시대를 열어온 지 올해로 15년이 되어 가고 있지만 여전히 국내의 외국인근로자 지원 단체와 국제

사회로부터 외국인근로자들에 대한 비 인권적인 처우에 대한 수정 권고¹⁾를 받고 있다(UN인종차별철폐위원회 권고안, 2018: 3). 그 간의 외국인근로자에 대한 많은 연구들에서 밝혀진 것처럼 실제로 한국의 중소기업의 소위 3D 업종의 노동 현장에서 일하는 외국인근로자들은 여전히 한국인근로자와의 차별과 배제를 일상적으로 경험하고 있는 것이 현실이다(김성률·이원식, 2017). 심지어 고용허가제 내에서도 외국국적 재외동포를 대상으로 하는 특례고용허가제(H-2)와 그 외 동남아시아의 16개국 외국인들을 대상으로 하는 일반고용허가제(E-9)로 두 제도 대상자에게 차별을 두는 이중적 체계²⁾로 운영되고 있으며 일반 고용허가제로 통제되는 외국인근로자의 경우 인권적 차원의 권리보호가 특례고용허가제 대상의 외국국적 동포들에 비해 훨씬 취약한 편이다. 그 간의 외국인근로자에 대한 수많은 연구에서는 이런 외국인근로자제도의 문제점들을 수차례 지적하고 개선점을 권고했지만 2004년 이후 지금까지 그 근본적인 제도의 변화 없이 부분적으로만 제도를 보완하거나 변형한 형태로 운영하고 있으며 그 구조의 원형을 견고히 유지하고 있다. 이런 상태가 지속되는 한 앞으로도 외국인근로자들에 대한 비 인권적인 처우와 차별은 여전히 이어질 것이기에 이런 제도의 근본적 모순점을 개혁하기 위하여 새로운 방법을 모색해야할 시기에 와 있다.

따라서 본 연구는 한국사회 내 저숙련 외국인근로자 통제제도로 자

1) 2018년 12월 14일 발표된 UN 인종차별철폐위원회(CERD)의 재한 외국인근로자에 대한 권고안에는 한국사회의 외국인근로자에 대한 인종차별을 개선하기 위해 한국이 고용허가제와 관련해서 외국인근로자에게 적용되는 여타 법령을 개정함으로써 a) 가족결합을 용이하게 하고; b) 사업장변경을 못하게 하는 제한을 없애고; c) 체류할 수 있는 최장기간을 연장하고; d) 다른 비자 종류를 취득할 수 있도록 허용할 것을 권고했다.

2) 법무부 체류자격 분류에 의한 비전문취업 즉 저숙련 외국인근로자 비자가 E-9이고 외국국적(중국, 러시아) 동포들을 위한 방문취업 비자가 H-2이다.

리 잡고 있는 고용허가제, 그 중에서도 좀 더 인권적으로 취약한 일반고용허가제를 사회학자 갈통의 구조적 폭력의 특징이라는 틀로 분석해 봄으로써 고용허가제가 가지고 있는 구조적 폭력에 의한 인권 침해 요소들을 살펴보고자 한다. 즉 일반고용허가제를 구조적 차원에서 바라봄으로써 그 개혁의 중심을 보이는 현상에만 국한하지 않고 보이지 않지만 견고하게 제도를 잡고 있는 틀(frame)과 구조(structure)의 개혁으로 전환할 필요성을 제시하고자 한다. 왜냐하면 외국인근로자 통제 제도의 구조가 바뀌지 않는 한 이런 구조적 폭력의 피해자는 줄어들지 않을 것이기 때문이다. 외국인근로자 통제제도인 고용허가제를 구조적 차원에서 접근해서 그 인권침해의 직접적인 원인을 분석하고 이 결과를 근거로 대처 방법을 찾아야만 근본적인 문제가 해결 될 수 있다.

본 연구는 우선 고용허가제의 도입배경을 알아보고 고용허가제로 인한 여러 가지 인권적 현행 쟁점을 살펴본 후, 이를 토대로 사회학자 갈통(Galtung)이 제시한 구조적 폭력의 여덟 가지 특징들(Galtung, 1969: 170-171)을 활용해 고용허가제의 구조적 인권 침해 요소들을 분석해 보고자 한다.

조효제에 의하면 “구조적 인권침해는 구조적 폭력에서 비롯”되기 때문에 구조적 폭력의 원인을 파악하는 것이 중요하다(조효제, 2016: 86). 따라서 구조적 폭력과 구분되는 개념으로 개인적으로 행사하는 폭력은 구체적인 가해자가 쉽게 특정되는 반면, 구조적 폭력의 가해자가 쉽게 구분되지 않는다. 이는 사회가 외국인근로자들에게 행사하고 있는 보이지 않는 힘, 즉 고용허가제의 제도적 모순으로 인해 그 구조 속에서 살아가는 사람들은 폭력에 지속적으로 노출되어 있지만 그 근본적인 원인이 외국인근로자를 고용하고 있는 특정 사회구조에 위치한 사용자들인지 아니면 고용허가제라는 특정한 사회적 구조와 제도인지 명확하지 않기 때문이다. 하지만 그간 한국 사회에서는 이런

구조적 폭력의 특수성을 보지 못하고 구조적 폭력의 직접적 가해자로 지목되는 사회구조의 몇몇 개인들만을 처벌하는 식으로 구조적 폭력의 문제를 해결해 나가려고 했다.

따라서 본 논문은 이런 구조적 인권침해 원인 분석을 토대로 일반 고용허가제의 제도적 취약성을 발견하고 이를 극복할 수 있는 현실적 대안으로서 인권기반으로 설계된 ‘점수기반 노동허가제(가칭)’의 틀을 제안하며 이를 통하여 장기적으로는 고용허가제를 대체하는 서구 선진국 캐나다, 호주 등에서 채택하고 시행하고 있는 선진 이민제도인 기술이민 점수제의 사례를 제시하여 이것이 이민국가로 가는 가교 역할을 할 수 있게 하고자 한다.

II. 본론

고용허가제에 대한 기존 연구는 고용정책이나 외국인력 도입체계에 대한 법률적 고찰(윤지영, 2015; 이학춘·고준기, 2013; 최윤철, 2018; 표명환, 2011), 정책 대안 연구(고준기·이병운, 2010; 손운석, 2013; 윤지영, 2015), 외국인근로자의 권리(김남진, 2016; 김종세, 2015; 이경숙, 2008), 고용효과 분석(김정호, 2018; 이규용, 2016), 불법체류문제(윤양희, 2016) 등에 초점을 두고 있거나 노동자의 개별 인권적인 차원(김남진, 2016; 김성률·이원식, 2017; 박미숙·손영화, 2018; 설동훈, 2001; 윤양희, 2016; 이수연, 2014; 전형배, 2010)을 다루고 있으나 그간의 연구들은 고용허가제, 즉 외국인근로자 통제제도에 대한 구조적 차원의 접근 보다는 외국인근로자가 일하는 산업현장에서 나타난 차별과 배제 현상에 근거해 인권문제를 바라보거나 미시적으로 특정 제도보완이나 개선에 대한 지적위주의 연구가 대부분이었다.

외국인근로자의 인권문제를 근본적으로 해결할 수 있는 방법을 제시하거나 그 원인을 고용허가제라는 제도 자체에서 오는 구조적 폭력

에 의한 인권침해 차원에서 다른 논문은 찾아보기 힘들다. 외국인근로자의 인권문제를 다루고 있는 논문들은 대부분 한국의 외국인근로자 정책에 대한 구조적 차원의 접근이 아닌 정책에 대한 법리해석이나 외국인근로자 개인의 차원에서 겪는 차별과 배제 등을 다루는 것처럼 미시적 접근을 하고 있는 실정이다.

사회 구조 안에는 계급, 지위, 계층, 성별, 인종, 국가 등 다양한 종류의 구성요소들이 다중적이고 다차원적으로 구성되어 있으며 그 안에서 인간들은 상호작용하며 어울려 살아간다. 평화학자 갈통(Galtung)이 말하는 구조적 인권침해란 이러한 각종 사회구조안의 다양한 구성요소들을 통해서 생기는 각종 권력관계에서 살아가는 사회구성원으로써 겪을 수 있는 구조적 폭력에 의한 인권침해를 말한다(조효제, 2016: 75, 86). 특별히 한국의 고용허가제의 통제를 받는 외국인근로자의 경우는 사회 계급, 지위, 계층, 성별, 인종, 국가 등 거의 모든 구성 요소에서 차별과 배제를 경험하기 쉬운 한국 사회내의 최하위계층으로 인식되고 있다. 따라서 고용허가제를 갈통의 구조적 폭력의 특징에 대입해서 분석해 봄으로써 고용허가제의 구조적 폭력에 의한 인권침해의 요소들을 판단해 낼 수 있을 것이다. 우선 이와 관련된 현행 일반고용허가제의 인권에 관한 현안 쟁점들을 살펴보면 다음과 같다.

1. 일반고용허가제의 인권에 관련된 현안 쟁점

1) 언어적·물리적 인권 침해와 강제근로 요인 상존

마이클 굿하르트(Michael Goodhart)는 빈곤 때문에 자신의 인격을 팔아야 하는 상황을 심각한 인권침해라고 했다(조효제, 2016: 90에서 재인용). 외국인근로자 사회복지 실천현장에서 초창기부터 지금까지 외국인근로자들이 가장 많이 호소하는 어려움 중 하나가 현장에서의

언어적·물리적 폭력이다(윤지영, 2015: 80). 이들이 한국에 오기 전부터 또는 한국에 오자마자 제일 먼저 배우는 것이 한국 사람들이 하는 “욕”이란 사실이다. 우리는 특별히 거친 산업현장에서 일상화된 “욕”이 다른 문화에서 성장한 이들에게는 심한 인격적 모독이 되고 있으며 심지어 마음의 상처나 트라우마로 심리·정서적 어려움을 겪고 있다. 하지만 이들은 자신이 가난한 나라에서 왔고 자신의 가난을 벗어나기 위해 이런 인격적 모독을 참을 수밖에 없는 것이 현실이라고 말한다. 그 주된 원인은 고용허가제로 설정된 고용주 혹은 관리자와 외국인근로자 간의 권력의 불평등에 기인한다. 외국인근로자의 경우 한국에 오기 전에 이미 한국기업과 1년에서 3년 단위로 중·단기 계약이 체결되며 한 직장에서 4년 10개월을 근무한 사람의 경우 일정 요건을 갖추면 성실 근로자로 인정된다. 그리고 귀국 3개월 후 재입국 하여 같은 직장으로 돌아와서 4년 10개월을 더 근무할 수 있게 되어있다. 문제는 이러한 일련의 외국인근로자 도입과 실행과정에서 계약 체결과 연장의 전권을 고용주가 쥐고 있는 구조라는 데 있다. 직장선택의 자유를 지닌 한국인근로자와 달리 강제근로가 발생할 수밖에 없는 지점이다. 육신적인 피로나 종교 생활을 이유로 강제근로 성격의 연장근무나 휴일 특별근무를 거부할 경우 고용주에 의하여 직접적으로 계약 연장이 위협받거나 심지어 사업장 이탈 신고를 통하여 출국 조치로 이어질 수 있기 때문에 근로권 침해는 넘어서는 강제근로의 요인이 되는 것이다. 실제로 시민단체인 이주와인권연구소 2018년 연구자료에 의하면 외국인근로자의 평균휴일은 일주일에 1.3일이었고 한 달 동안 휴일이 이틀 이하인경우도 10%가 넘었다고 한다(이주와인권연구소, 2018: 18-19).

이처럼 일반고용허가제는 고용주와 근로자의 지나친 갑·을 권력 관계의 불균형적 설정으로 인해 외국인근로자들이 일하는 동안 언어적·물리적 폭력으로 인해 겪는 인격모독을 참을 수밖에 구조인 것이다.

아울러 근로계약 관계에 있어서도 한국인과 달리 거부할 수 없는 강제근로라는 인권 침해의 요소가 상존하는 것은 물론 자신의 능력과 적성에 맞는 직업선택의 자유까지 박탈하는 제도인 것이다.

2) 외국인근로자에 대한 인권 및 권리 교육 부재와 노동3권 행사의 어려움

외국인근로자들은 한국에 들어오면 산업인력공단에서 실시하는 취업교육 3일(건강검진 포함)을 받고서 일선 사업체로 배치된다. 그 과정에는 인권교육이나 노동자로서 마땅히 누려야할 권리에 대한 세부적인 안내를 하지 않음으로서 권리를 가질 권리에서도 실질적으로 배제되는 것이다. 대신 이 시간에 한국문화, 산업안전, 고용허가제 규율, 근로기준법 중 일부만을 고지받고 있는 실정이다. 현실적으로 외국인 근로자들에 대한 국내 노동법 교육의 부재로 한국의 노동 현장에서 누려야할 자신의 법적권리를 잘 알지 못하는 상태로 산업현장에 투입이 되는 것이다. 아울러 외국인근로자들은 한시적 근로계약 해지의 위협이 상존하는 고용허가제 구조의 현실에서 노동 3권의 행사는 엄두도 내지 못하고 있다. 외국인 근로자에게 단체교섭권은 산업현장에서 최하위 취약 근로계층에서 일하고 있는 상황이지만 한국인들과의 의사소통의 문제로 인해 실질적으로 행사하기 어려우며, 사용자가 가진 계약 및 체류자격 부여의 전권으로 인해 쟁의행위 등 단체행동권도 사실상 불가능한 상황이기 때문이다. 이처럼 외국인근로자들은 대부분 비정규직 노동자들 중에서도 기간제노동자들로 근로계약이 정해져 있고 1년 혹은 3년의 계약기간 만료로 쉽게 해고가 되기 때문에 직장 내에서 노조에 가입하거나 스스로 노조를 만들기 어렵다. 노조 조직은 고사하고, 근로기준법 위반이나 열악한 근로조건과 인권침해에 대해서도 산업현장에서는 문제를 제기하기 어려운 구조다. 막상 사내에서 처우 등에 이의를 제기해도 이주근로자의 문제로 국한 되고 있어서 대

다수 한국인 근로자들이 공감을 못하는 문제들로 치부되기 일쑤다. 따라서 직장 내 외국인근로자에 대한 근로기준법위반이나 차별을 내용으로 한국인들과 함께 파업권도 행사하지 못하는 실정이다. 따라서 한국인 고용주들은 외국인근로자를 고용함에 있어 고용주 의무의 최저선인 근로기준법 위반을 피하여 최저임금법을 적극 활용하고 있으며, 대다수의 한국인들이 기피하는 3D업종에서 고강도의 업무를 노동3권 행사 없는 근로자로서 한껏 이용하고 있는 것이 현실이다.

3) 사업장 이동 제한의 문제점

고용노동부는 현재 고용허가제를 해외거주 동포를 대상으로 하는 특례고용허가제(H-2)와 일반고용허가제(E-9)의 두 가지 종류로 운영하고 있는데 이 두 제도의 근본적인 차이는 사업장 이동의 자유의 제한 유무에 있다. 즉 특례고용허가제상의 외국인근로자에게는 자율적인 사업장 변경의 자유 즉 직업선택의 자유를 허용하는 반면, 일반고용허가제상의 외국인근로자에 대해서는 사업장 이동 즉 직업선택의 자유를 제한하고 고용주의 입장과 편리성만을 고려한 다음과 같은 규칙을 운영하고 있다(김남진, 2016: 68). “사업장변경 사유 발생 시 외국인근로자는 최초 입국 후 허용된 취업활동 기간(3년)내에는 3회까지 사업장을 변경할 수 있고 재고용 취업활동기간이 연장된 경우 연장기간(1년 10개월)중 최대 2회 까지 변경 가능함(고용노동부, 2016: 293-296).” 여기서 외국인근로자들이 처하는 근본적인 문제는 사업주의 동의 없이는 이직을 할 수 없는 구조라는데 있다. 이는 모든 인간에게 자유권적 기본권으로서 보장되어야 하는 직장선택의 자유가 박탈된 것이다. 구체적으로 개인이 선택한 직업분야에서 취업의 기회를 가지거나 이미 형성된 근로관계를 계속 유지하거나 포기하는 데 있어 국가의 방해받지 않는 자유로운 선택·결정을 보호받지 못하고 있는 것이다. 2016년 고용노동부에서 발행한 고용허가제 업무편람에 의하면 외국인

근로자의 사업장 변경 제도의 개요로서 “원칙적 금지, 예외적 허용”이란 대전제에서 볼 수 있듯이 일반고용허가제상의 외국인근로자들의 사업장변경은 원칙적으로 금하고 있다(고용노동부, 2016: 233). 물론 “외국인근로자의 고용 등에 관한 법률” 제25조 제1항 제2호에 의하여 사업주의 부당한 처우나 근로기준법위반, 회사의 휴·폐업과 같은 사업주 동의를 필요 없는 예외적인 경우가 있기는 하지만 이 역시 일일이 피해당사자인 외국인근로자가 피해 사실을 증명하고 민원을 내어 판결을 받아야 하는 문제여서 외국인 근로자의 요청에 의해서 이직을 인정받기 어렵다. 이처럼 사업장을 변경하고 싶어도 고용허가제상 외국인은 근로계약이 끝나지 않는 이상 사용주가 외국인근로자의 사업장 변경에 동의를 해야만 가능하기 때문에 현실적으로 외국인근로자가 자의적으로 사업장 변경하기는 매우 힘들다(윤지영, 2015: 80). 이처럼 일반고용허가제상의 외국인근로자의 경우 사업장 변경이 힘든 이유는 기업의 자율적인 근로자 선택권 보장을 지나치게 강조한 나머지 정작 근로자에게 있어서 인권적 차원에서 기본적으로 주어져야 할 직업선택의 자유나 근로선택의 자유를 속박하고 있는 것이다. 따라서 사업장 이동제한의 문제는 인권적으로 열악한 직장에서 인내하며 강제 근로를 할 수 밖에 없는 구조적 문제를 야기한다.

4) 농어업 부문 외국인근로자(E9-2-3-4)의 문제

고용허가제의 통제를 받는 외국인근로자 중에는 제조업 외에도 농어촌에서 농사와 어업 그리고 건설업 종사자에 이르기까지 다양한 업종에서 일하고 있다. 하지만 이중에서도 농어촌에서 근무하는 외국인 근로자들의 민원이 끊이지 않고 있다. 대부분의 인간의 기본권인 노동권과 인권 침해에서 비롯된 문제들이다. 첫 번째로 인권 침해의 주원인으로 지목되는 것은 농어촌 근무 외국인근로자의 주거환경 문제이다. 무허가 비닐하우스에서 생활하는 농촌근로자들의 문제는 심각하다.

문제는 비닐하우스나 논 밭 근처의 임시로 만든 거주지에서 생활하는 외국인근로자들이 많다는 사실이다. 이들에게는 위생적인 문제 뿐 아니라 이런 기숙시설에서 사는 이들에게 적게는 5만원에서 40만원까지 기숙사 사용료를 원천징수하고 있는 곳이 많다는데 문제의 심각성이 있다. 이들의 월 최저임금 약 140만원(2019년 기준)을 고려하며 엄청난 손실이 아닐 수 없다. 하지만 노동부 민원을 제기해도 이것은 노사 당사자 간의 계약에 의한 것이라며 근로기준법위반과는 상관없다고 뜻을 박는다. 이 문제를 해결해 보고자 일부 이주근로자 단체를 중심으로 강력한 항의와 시위를 벌인 결과 노동부는 2017년 2월 10일부터 외국인근로자 숙식정보제공 및 비용 징수 지침³⁾을 마련해서 시행하고 있다. 이는 그간 외국인근로자에 대한 열악한 주거 환경제공으로 인한 인권 침해가 있었음을 노동부가 자인하는 증거이다. 하지만 이는 사실상 합법적으로 사업주들에게 숙식비를 징수할 수 있는 근거를 마련해준 결과가 되고 말았다. 심지어 이 규칙을 근거로 2019년 최저임금이 8,350원으로 전년대비 10.9% 높아지자 그간 기숙사의 숙식비와 공과금을 공제하지 않던 사업장도 앞 다투어 징수를 시행하고 있기 때문이다.

두 번째로 제기할 수 있는 농어촌 근무 외국인근로자의 인권문제는 근로기준법 제63조의 악용이다. 농축산업 근로기준법 제63조⁴⁾를 악용해서 계약서상에 정해진 근로시간 외에 일을 시키면서도 잔업으로 인

3) 이 지침에 따르면 상용 주거시설(아파트, 단독주택, 다세대 등)에서 숙식을 모두 제공하는 경우 통상임금의 20%까지 공제할 수 있게 했으며 임시주거시설(패널 주택 등)에서 숙식을 제공할 경우는 월 통상임금의 13%까지, 상용주거시설에서 숙소만 제공하는 경우는 월 통상임금의 15%까지, 임시시설에서 숙소만 제공해도 월 통상임금의 8%까지 공제하도록 허용하고 있다.

4) 연장근로수당에 대하여는 근로기준법 제63조 제1호에 의거 식물의 재식, 재배, 채취 사업은 동법 제4장 및 제5장에서 정한 근로시간, 휴게와 휴일을 적용하지 아니한다.

정해 주지 않고 일을 시키는 사례가 많다. 이 또한 노동부 민원으로 제기하려면 구체적인 증빙 자료를 요구하기 때문에 구제 받기 위해서는 노동자들이 수시로 고용주의 말이나 일하는 상황에 대한 녹취나 녹화 등을 통해 본인이 직접 위법 사실을 증빙하기 위한 장기적인 준비와 대책이 필요한 게 현실이다. 아울러 이처럼 농어촌 비자로 근무하는 외국인근로자들이 야채포장 공장, 계란포장 공장, 회오리감자 공장, 치킨 무 공장, 버섯 공장, 가축사육장, 부화장, 버섯 농장등과 같이 실질적으로는 제조업과 같은 일을 하면서도 연장근로수당을 제대로 받지 못하는 농축산업 근로기준법을 적용하고 있다는 사례도 많이 발견되고 있다. 이에 대한 정부의 실태조사와 시정이 또한 필요한 상황이다.

5) 성실근로자제도와 특별한국어시험(CBT) 재입국 제도의 문제점

현재 외국인근로자가 4년 10개월을 마치고 한국에 돌아와서 지속적으로 일할 수 있는 방법은 크게 두 가지이다. 하나는 성실근로자 재입국 제도이고 또 하나는 특별한국어시험(CBT) 제도이다. 성실근로자 제도의 경우는 농축산업, 어업, 50인 이하 제조업의 경우 한 직장에서 고용변동 없이 4년 10개월을 근무한 근로자에 한해서 외국인근로자가 고용 만료되는 시점에 고용주의 신청에 의해 노동부에서 재입국 고용 허가서를 발급 받으면 근로자는 귀국하여 3개월 이후 재입국하여 같은 회사에 4년 10개월을 더 근무할 수 있는 제도이다(고용노동부, 2016: 310-321). 그러나 이 제도의 경우에도 재고용에 관한 전권이 고용주에게 있으므로 이주근로자들의 피해가 늘고 있다. 즉 재고용을 미끼로 일차 계약기간 종료 후 귀국할 때 퇴직금 중 회사 지급 분을 미루기도 하고 귀국하여 본국에 가 있는 3개월 동안 회사에서 불경기 등의 이유나 심지어 사업주의 변심으로 취소하는 경우에도 구제방안

은 없다. 무엇보다도 문제가 되는 것은 평소 직장에서 일하면서 장·단기 임금(수당포함)체불, 근로기준법 위반의 불만사항, 노사 관계의 어려움이 있어서 노동부에 민원을 제기하고 싶어도 재고용을 미끼로 무마하는 경우도 많다.

특별한국어 시험(CBT) 제도의 경우는 한국에 있는 4년 10개월 동안 고용변동을 한번 이상 행한 근로자 이지만 마지막 직장에서 1년 이상 근무한 경우에 한하여 귀국 후 현지에서 6개월 이상 체류한 이후 자신의 근무 직종 관련 특별한국어 시험을 치르고 합격할 경우 한국의 마지막 직장에서의 재계약을 수락 하면 그 직장으로 재입사가 가능한 제도이다. 이 역시 고용의 전권이 고용주에게 있어서 만일 고용주의 마음이 바뀌어 재고용을 거부하면 결국 한국에서 일하던 직장으로 돌아올 수 없게 되는 경우가 발생하게 된다. 이 역시 심각한 문제는 외국인근로자의 경우 고용주가 재고용을 빌미로 요구하는 강제근로와 같은 인권착취나 시간외 근무수당 미지급과 같은 각종 불이익에 쉽게 노출 될 수 있다는 점이다.

6) 불법체류자 인권 문제

2018년 11월 말 현재 법무부 출입국 외국인정책본부 통계 월보에 의하면 국내 불법체류자의 수는 총 354,431명이다. 이 중에서 2018년 신규 발생 인원은 총 26,288명이고 이중에서 일반고용허가제(E-9) 외국인근로자는 총 8,981명으로 전체의 34.16%로 가장 많은 비중을 차지한다. 출입국 외국인 정책 본부는 한국에서의 법적 체류 기간을 넘겨서 체류하고 있는 외국인을 불법체류자로 분류하여 매월 통계를 내고 있다. 불법체류자의 경우 그 원인을 파악하는 것이 중요하다. 합법적으로 외국인근로자로 체류한 근로자가 한국에서의 체류기간이 만료되어도 돌아가지 않는 가장 큰 이유는 이들이 지속적으로 한국에서 근로를 할 수 있는 일자리를 찾는 것이 가능하기 때문이다. 이는 즉

한국 경제구조의 틀 내에 외국인근로자에 대한 수요와 공급이 맞물려 돌아가고 있다는 것이다. 한국에 머무는 동안 이미 숙련공이 되어버린 이들에게 한국의 기업들은 여전히 고용의 기회를 줄 수밖에 없는 것이다. 또 다른 이유는 외국인근로자 당사자의 입장에서든 본국으로 돌아갔을 때에 마땅한 생계 대책이 없다는 사실이다. 이는 한국에서의 4년 10개월의 합법적 근로체류기간이 이들의 가족생계와 개인의 삶을 유지하기에는 절대적으로 부족한 기간이라는 것이다. 한국에서 이 계약기간을 마친다고 해도 고국에 자녀 또는 형제, 자매들의 학업이나 부모 부양의 욕구들은 여전히 존재하고 있기 때문에 생존권적 본능으로 인해 할 수 없이 불법체류라는 선택을 해서라도 가족을 지속적으로 부양하려고 하는 것이다.

합법적으로 체류하는 외국인근로자에게도 고용허가제의 구조적 모순에 의한 강제근로나 직장선택권의 박탈 등의 인권문제가 발생하고 있는 현실에서 불법체류자의 경우는 실제로 모든 면에서 이보다 훨씬 더 취약하다고 할 수 있다. 당국의 단속을 피해서 생활을 해야 하다 보니 사업주의 처우에 전적으로 의지해야 하는 형편으로 근로기준법에 적용을 받기도 쉽지 않아 인권의 사각지대로 몰리기 때문이다. 따라서 인격적 모독을 주는 언어나 물리적 폭력은 물론 강제근로의 요인이 있어도 쉽게 이의를 제기할 수 없는 구조가 되고 만다. 근로기준법 미 준수에 대해서도 자신의 추방을 전제로 소송을 제기해야하기 때문에 자신에게만 의지하는 고향의 가족들을 생각하면 이마저도 제때에 구제 받기가 쉽지 않다. 따라서 이들은 아주 쉽게 법적인 보호 체계였던 고용허가제의 사각지대에 위치하게 된다.

7) 여성 외국인근로자의 인권 문제

남성 외국인근로자와는 달리 여성의 경우 소수자(외국인근로자) 중에 소수자(여성외국인근로자)로 인권을 보호를 받아야 하는 상황임에

도 한국의 중소기업의 열악한 근무환경과 처우로 인하여 상당수가 인권적 취약 상태에 놓이게 된다(이수연, 2014: 45). 경기도외국인인권지원센터가 2018년 실시한 경기도 이주여성 노동실태조사 모니터링 보고서를 보면 이 조사에 참여한 108명의 이주여성노동자들 대부분은 사업장과 생활세계 공간에서 일상적인 성희롱을 경험하고 있다(2018, 경기도 이주여성 노동실태 모니터링 보고서: 52).

이에 앞서 한국외국인력지원센터에서 2013년에 실시한 ‘외국인근로자 주거환경 및 성희롱·성폭력 실태조사’의 결과에서도 역시 나타난 여성외국인근로자의 성희롱·성폭력 실태를 보면, 여성 노동자의 10.7%가 성폭력을 당한 적이 있다고 답하였을 만큼 문제는 심각하다. 이는 여성 외국인노동자는 일반적으로 계약직 노동자가 겪고 있는 차별 외에도 외국인으로서의 차별과 여성이라는 복합적인 차별에 시달리고 있기 때문이다(이수연, 2014; 45). 특별히 한국인 관리자나 사업주 심지어 자국의 외국인근로자들에게조차도 성적 희롱의 대상으로 쉽게 노출 될 수 있는 것이 현실이지만 이에 대한 대책은 많지 않다. 이처럼 여성 외국인근로자들은 한국에서 일하는 동안 한국인뿐 아니라 남성 외국인근로자들과도 차별은 물론 인권침해에도 노출되어 있다. 특별히 한국에서 외국인근로자로 일하는 동안 결혼을 하여 임신·출산의 문제에 직면했을 때에도 출산전후휴가 및 육아휴직을 얻기보다는 손쉽게 해고의 대상이 된다. 그러다 보니 출산이후에도 합법적인 체류에 의한 구직을 하지 못하여 불법체류자로 쉽게 전락하는 것이 여성 외국인근로자의 현실이다.

이상에서 살펴본 것처럼 일반 고용허가제의 통제를 받는 저숙련 외국인근로자는 구조적 인권침해의 요소, 즉 노동자에 대한 고용주의 지나친 권리 설정으로 인해 인권 침해의 요소들을 다량 함유하고 있다. 즉 노동착취와 강제노동요인, 직장선택의 자유 침해, 노동 3권의 미보장외에도 인간의 존엄차원에서 다뤄져야할 언어·물리적 폭력, 사생활

간섭, 열악한 숙식환경문제나 외국인근로자의 가족 결합권 부정 등과 같은 반인권적인 문제를 지속적으로 야기하고 있다. 이중에서 특별히 불법체류자나 이주여성노동자의 경우는 구조적으로 더욱더 인권 보호에 취약한 상태로 몰리게 됨을 알 수 있다.

따라서 이런 고용허가제로 인한 인권침해의 문제를 총체적 구조(frame)와 틀(structure)의 문제로 살펴보고자 고용허가제의 통제를 받는 외국인근로자의 상황을 갈등의 구조적 폭력에 의한 인권침해의 특징에 대입하여 고용허가제의 구조적 취약성을 분석해 보고자 한다.

2. 고용허가제의 구조적 폭력에 의한 구조적 인권침해

1) 구조적 인권침해란?

사회구조(social structure)란 인간이 어우러져 살아가는 사회를 구성하는 사회적 관계 및 제도 사이의 조직화되고 질서화 된 유형들이라고 정의한다. 따라서 사회구조는 비가시적 이지만 그 속의 인간들이 살아가며 경험하는 삶이 모든 차원에 커다란 영향을 미친다. 이 사회구조는 그 속에서 살아가는 사람들의 계급, 계층, 지위, 성별, 종교, 인종 등의 개념이 포함되어 있어 다중적이고 다차원적이다. 사람들은 사회 속에서 제각기 혼자만의 능력으로 살아가는 존재가 아니라 자신의 정체성, 자신의 이해관계, 타인과의 상호작용을 형성하는 사회 전반의 관계론적 구조 속에 깊이 심겨진 존재들이기 때문이다(조효제, 2016: 74-75).

가령 한국에서 일하는 외국인근로자의 경우 사회구조 속에서 다양한 배제와 차별을 경험할 수 있는데 왜냐하면 이들은 한국의 노동 계급 중에 최하위에 속하며 이들은 성별과 나이, 인종(국적)과 지위에 의한 차별을 중복적으로 경험할 수 있기 때문이다. 따라서 구조적 인권침해는 이러한 계급, 인종, 국가, 지위, 성별 등 각종 권력관계에서

살아가는 사회구성원으로 겪을 수 있는 구조적 폭력에 의한 인권침해를 말한다.

한국 사회의 외국인근로자들은 고용허가제라는 구조 속에서 한국 정부의 노동통제를 받고 있는데 고용허가제라는 구조를 갈통의 구조적 폭력의 특징에 비추어 분석해 보면 다음 <표 1>과 같다.

2) 갈통의 구조적 인권 침해의 특징에 비추어 본 외국인근로자의 인권침해 요소 분석

<표 1> 갈통의 구조적 폭력의 특징에 대비한 일반고용허가제 대상 외국인근로자의 인권침해 요소

갈통의 구조적 폭력의 특징들 (조효제, 2016: 82-85)	일반고용허가제 상이 외국인근로자의 인권침해 요소
1. 개인적 폭력이 아니며, 가해자가 명백히 확인되지 않는다.	외국인근로자가 당하는 사회적 배제나, 인권 침해는 실질적으로 고용허가제라는 통제 제도가 원인인지, 이 고용허가제의 허점을 파고들어 인권침해를 야기하는 고용주가 원인인지 정확히 확인하기 쉽지 않다. 단지 이 제도 내에서 최종적 피해자로서의 외국인근로자만 확인된다.
2. 구조 속에 폭력이 내장되어 있으므로 간접적으로 피해를 발생시킨다.	고용허가제라는 제도 안에서 내장된 성실근로자 제도나 특별한국어(CBT) 시험제도 등을 행정당국과 고용주들이 시행하는 과정에서 발생하는 구조적 폭력에 의해 결국 일부 외국인근로자들이 강제근로와 같은 노동착취를 통해 간접적으로 인권침해의 피해를 당한다.

갈통의 구조적 폭력의 특징들 (조효제, 2016: 82-85)	일반고용허가제 상이 외국인근로자의 인권침해 요소
3. 자원의 분포를 결정하는 권력이 불평등하게 분포되어 있을 때, 자원이 불평등하게 분포될 가능성이 높아진다. 자원의 분포가 불평등할 때 인간의 경험하는 여러 차원의 상황이 영향을 받는다. 예를 들어, 소득, 교육, 건강, 사회적 관계 등 ‘삶의 기회’가 전체적으로 열악하게 나타난다.	한국의 고용허가제 상의 대부분의 외국인근로자들은 노동통제권과 한국 체류권한을 쥐고 있는 고용주의 권력 아래서 한국 사회의 최하위층에서 생활하게 된다. 이들이 받는 소득 역시 한국인들이라면 시간제 근로자들이 받는 최저임금제의 적용을 받고 있으나, 이나마도 잘 지키지 않아 근로기준법위반으로 이직을 경험하거나 노동부 탄원으로 생계를 해결해야하는 근로자들이 여전히 많은 것이 현실이다⁵⁾. 아울러 이들이 생활하는 직장이나 기숙 시설에서도 열악한 처지에 놓여 있어서 건강도 위협받고 있는 외국인근로자들이 많다. 이는 자원의 분포를 결정하는 사용주와 외국인근로자 사이의 권력의 불평등에 기인한다.
4. 구조적 폭력은 마르크스주의에서 자본주의를 분석할 때 현저하게 드러난다. 생산과정에서 산출되는 잉여가치를 처분할 수 있는 권력이 생산수단을 소유한 사람의 수중에 있으면 그 잉여에게 비롯된 자본이 자본 소유자의 삶과 자본을 소유하지 않은 사람의 삶에 거대한 파급력을 발휘한다. 구조적 폭력은 자유주의에서 현실 사회주의를 분석할 때에도 유효하다. 예컨대 소수의 당 간부 수중에 권력이 집중되어 있다면 그것이 사회 전체의	일반고용허가제라는 구조 속에서 통제를 받는 외국인근로자들은 생산수단을 소유한 고용주의 최종 결정이 없이는 이직도, 잔업도 할 수 없으며, 한국에서의 근로계약연장이나 계약 만료 후 재계약 등을 현실적으로 할 수 없는 권력구조가운데 놓여있다. 고용주라는 소수의 사용자에게 집중된 권력이 한국사회에 약 40만 명의 일반고용허가제 근로자에게 악영향을 미치는 것이다.

갈통의 구조적 폭력의 특징들 (조효제, 2016: 82-85)	일반고용허가제 상이 외국인근로자의 인권침해 요소
모든 영역에 영향을 끼친다.	
5. 구조적 폭력은 현상 포착이 어렵고 비가시적이며 폭력의 효과가 ‘극적으로’ 나타나지 않는다. 구조적 폭력에서는 개인적, 직접적 폭력에서 나타나는 주체-행위-대상관계(subject-action-object relation)가 잘 드러나지 않기 때문이다.	고용허가제 상의 외국인근로자들이 겪는 구조적 폭력은 표면상으로는 합법의 형태를 유지하고 있기 때문에 누군가 그 제도 안에서 당하는 인권 착취의 고통을 호소해도 그 문제를 사회전반의 문제가 아닌 외국인근로자 개인의 문제나 특정 고용주의 인성문제로 한정하는 경우가 많다. 이는 구조적 폭력의 주체(subject)인 고용허가제가 야기하는 문제가 대상관계(object relation)인 외국인근로자와의 관계에서 인권침해의 행위(action)를 가져온다는 사실이 표면적으로는 쉽게 드러나지 않기 때문이다.
6. 구조적 폭력은 의도적일 수도 있고 비의도적일 수도 있다. 전통적 윤리학에서는 의도적 폭력에만 관심을 기울이는 경향이 있다. 의도된 폭력만을 반대하는 윤리체계는 구조적 폭력을 쉽게 놓친다. 따라서 구조적 폭력은 사회적 불의(부정의)라고 할 수 있다.	고용허가제 도입의 궁극적 의도는 한국인의 일자리를 잠식하지 않고 한국인들이 기피하는 3D업종에서 일할 저임금 외국인근로자 확보하는 것이다. 고용허가제의 비의도성은 도입당시 외국인근로자의 노동력과 인권을 착취할 의도로 설계 되지는 않았다 할지라도 결과적으로 제도 운영과정에서 구조적 폭력에 의한 인권 착취 즉 사회적 불의가 드러났다.
7. 구조적 폭력은 해결한 방법을 찾기가 어렵다. 문제가 시스템 자체에 숨어 있으므로 문제의 근본 원인을 밝히기 어려운데다 근본 원인을 밝힌	고용허가제는 그 원형구조는 유지한 채 그간 수십 차례 그 제도를 변형하고 보완하는 식으로 운영되어 오고 있다. 근본 원인이 여러 연구를 통해

갈통의 구조적 폭력의 특징들 (조효제, 2016: 82-85)	일반고용허가제 상이 외국인근로자의 인권침해 요소
다 해도 그것을 바꾸는 일은 불가능한 것처럼 생각 될 수 있다. 그래서 사람들이 회피할 수 있다.	밝혀져도 이에 대한 정부 정책차원의 구조적 수정은 고용허가제라는 구조의 존립의 위기와 맞닿아 있어서 불가능한 일처럼 여긴다. 특히 고용허가제의 기본 원칙들⁵⁾이 전부 변형되어 그 근본취지가 다 무너진 상태로 운영되고 있음에도 고용허가제를 통제하는 노동당국은 구조적 모순을 자인하지 않기 위하여 더 이상 인권을 보호하지 못하는 뒤틀린 제도의 틀일 지라도 그대로 유지하고 싶어 한다.
8. 구조적 폭력은 간접성, 비가시성, 극적 효과가 부재하다. 또한 그것의 비인도성으로 말미암아 대다수 사람들로부터 분노를 자아내기 어렵다. 인권의 자력화를 이루려면 사회적 불의에 대한 일정한 분노(공분)를 느낄 수 있어야 한다. 그러나 눈에 보이지 않는 구조적 폭력은 그 중요성에 비해 대중이 인식과 분노의 강도가 지나치게 낮다는 결정적 문제가 있다.	외국인근로자와 직접적인 이해관계가 없는 대다수의 일반인들은 외국인근로자의 인권문제가 간혹 매스컴을 통해 사회적 문제가 되더라도 일시적으로 동정을 하는 정도에 그치기 십상이다. 반면에 한국인의 일자리 부족 문제를 접하거나 같은 직장 내에서 외국인근로자와 직접적인 이해관계의 문제에 봉착하면 부정적으로 변하는 경우가 대부분이다. 사정이 이렇다 보니 사회 전반적으로 이들을 통제하는 고용허가제가 구조적으로 문제가 있다고 생각하거나 이로 인한 외국인근로자들의 인권착취와 같은 폐해에 대해서 공분을 느끼는 강도도 약하게 지나가는 경우가 대부분이다.

5) 2018년 안산시외국인주민상담지원센터 2차 운영보고회 연간보고서 상담 유형별 통계자료에 의하면 전체 외국인근로자 상담 13,184건 중 임금 및 4대 보험금 체불 상담이 5,012건으로 전체 상담의 38%에 해당된다.

이처럼 구조적 폭력은 외국인근로자 개인의 삶의 기회를 박탈하므로 이는 곧 외국인근로자 개인의 주체 행위를 억압하는 기제가 된다. 다시 말해 구조적 폭력의 존재로 인해 개인의 주체 행위가 억압당하면 성취 가능한 법률상 권리와 사실상 권리 간에 격차가 발생한다. 이를 구조적 폭력에 의한 구조적 인권침해라 할 수 있다(조효제 2016: 86). 파머에 의하면 사회적 축·계급, 인종, 젠더 등이 불평등 할 때 구조적 폭력이 생기게 되고, 그로인해 심각한 문제를 발생한다고 지적한다. 가령 한 개인이 사회적으로 어떤 집단에 어느 위치에 있느냐에 따라 개인의 주체 행위의 제한 범위가 결정될 뿐만 아니라 개인이 어떤 침해 앞에서 얼마나 취약한지도 결정된다는 것이다(조효제 2016: 87에서 재인용).

이런 의미에서 한국 사회에서 고용허가제의 통제를 받으면서 외국인근로자로 생활한다는 것은 한국사회 또는 직장 내의 권력의 바닥층에 위치하기 때문에 인권 침해에 취약할 수밖에 없는 것이다.

따라서 고용허가제 상 외국인근로자의 인권침해에 구조적 계층화를 확인할 수 있다. 즉 모든 사람의 인권이 확률적으로 비슷한 빈도로 침해되는 것이 아니라 또는 무작위로 인권침해가 일어나는 것이 아니라 외국인근로자, 일반고용허가제(E-9) 대상 외국인근로자, 여성외국인근로자, 불법체류자라는 특정 계층이나 특정 집단에 속한 사람들에게 인권 침해가 집중적으로 발생한다는 사실이다. 외국인근로자가 대한민

6) 고용허가제는 설계당시부터 다음과 같이 크게 다섯 가지 주요 원칙에 따라 운영되고 있다. 첫째 내국인 고용기회 보호의 원칙, 둘째 기업의 자율적인 근로자선택권 보장, 셋째 외국 인력의 선정·도입절차의 투명성 확보, 넷째 내외국인 차별금지, 다섯째 고용허가제를 통해 입국한 외국인 정주화 방지의 원칙 등을 정책의 기본 원칙으로 하고 있다. 하지만 2004년 8월 고용허가제 설립이후 지금까지 사실상 이 다섯 가지 원칙 중 외국인력의 선정·도입절차의 투명성 원칙을 빼고는 사실상 제대로 지키지 못하고 있거나 설계의 모순을 고스란히 드러내고 있는 실정이다. 이에 대해서는 결론부분에서 좀 더 세부적으로 다룰 것이다.

국에서 구조적으로 취약할 수밖에 없는 여건가운데 놓이게 된 이유는 다음과 같이 세 가지로 정리 할 수 있다.

첫째로 외국인근로자를 통제하는 “고용허가제”는 이 법을 만들 때 근로의 당사자인 외국인근로자를 배제하고 대한민국 정부(노동부)와 고용주 즉 중소기업의 고용주들의 요구만 적극 반영되어 만들어 졌기 때문이다.

둘째로 고용허가제 도입 시부터 외국인근로자의 학력, 경력, 능력 등을 전혀 반영하지 않고 단지 언어적 취약성을 무능력으로 간주하여 외국인근로자들을 한국 내 혹은 직장 내 권력의 최하위 위치에 배치하여 일하도록 하기 때문이다. 따라서 처우(급여, 주거환경, 의료, 한국인과의 관계에 있어서 인격적 대우 등) 역시 취약할 수밖에 없다.

셋째로 특별히 미등록체류자(불법체류자)의 경우 상기 두 가지 외에도 자신이 체류 자격의 약점으로 인하여 자신의 권리 주장은 고사하고 자신에 대한 인격적 억압과 부당한 대우 앞에서 당당하게 권력을 행사할 수 없는 사회적 구조 속에 놓여있기 때문이다. 불법적으로 체류하고 취업하는 외국인근로자는 합법근로자들보다 자발적 혹은 대부분 비자발적으로 일을 더 많이 하기를 희망할 가능성이 높고, 불법체류 및 불법취업 사실이 발각될까봐 사업주와의 협상에서도 불리한 위치에 있다. 따라서 근로시간이 더 길고 임금수준은 낮을 가능성이 많은 것이다(이혜경·이진영·설동훈·정기선·이규용·윤인진·김현미·한건수, 2016). 이와 같은 이유로 외국인근로자들은 더욱 구조적 인권 침해에 취약한 대상이 된다.

이상에서 논의한 구조적인권침해의 궁극적인 해결방안은 제도 개혁 뿐이다. 따라서 기존의 고용허가제의 급진적 변화를 통한 혼란을 피하기 위해 구조적인권침해를 막을 수 있는 다음과 같은 결과들을 토대로 인권기반의 외국인근로자 통제제도의 단계적인 방향성을 <표 2>와 같이 제안한다.

<표 2> 인권기반 외국인근로자 통제제도의 단계적 방향성

현행 제도의 문제점	중간 단계 방식 제안	최종 목표 제안
고용허가제 (Employment Permit System)	점수기반 노동허가제 (Point based Work Permit System)	한국형 기술 이민제도 (Skilled Workers Immigration System)
1. 무너진 고용허가제의 다섯 가지 원칙 2. 이중적(특례, 일반) 운영에 따른 형평성 문제 3. 인권적 문제 (1) 직업선택의 자유 제한 (2) 가족 결합권 제한 (3) 강제근로요인 상존 (4) 노동3권 미보장 4. 인력풀 운영 방식 -단기순환 방식 고집 -MOU 체결국가에서 저숙련 외국인근로자 선발제도 위주 -한국 내에서 장기적으로 근로한 저숙련외국인근로자의 제한적 선발	1. 한국 내 체류 중인 저숙련 외국인근로자 내에서 좀 더 포용적인 자격기준으로 숙련 외국인근로자 선발(현재의 까다로운 선발 기준완화) 2. 특례고용허가제 장점을 살린 일원화된 노동허가제로 운영(자율구직, 이직 허용) 3. 일정기간 근로 후 가족동반 허용 4. 일정기간 후 영주비자, 국적 신청 가능 5. 인력풀 운영 방식 변화 장기 이민자 선발 시 현재 한국에서 취업중인 외국인근로자에게 우선권 부여: 저숙련외국인근로자(E-9, H2) 또는 잠재 인력군(D-10, G1 외), 미등록 외국인근로자 중 일정 점수제 요건 맞을 시 선발	1. 이민자 선발시점부터 점수제로 자격여건 확인, 한국의 노동시장 여건에 맞는 쿼터 인력 모집 2. 이민 후 자율구직, 가족동반 가능 3. 일정기간 거주 후 가족 및 친척 초청 가능, 초청 받은 자에게는 가산점 부여 4. 인력풀 운영방식: 기술이민을 원하는 모든 이민자중 자격점수제로 선발 ⁷⁾ 5. 한국어 능력시험의 검증기준 강화(Topik Level II, 3급 이상 지원 가능) 6. 취업 후 비자연장 기준 완화(사용주의 절대적 연장 권리 부여 배제 방식으로)

7) 강동관외(2017)과 캐나다 이민청 홈페이지, 호주이민청 홈페이지 참조

우리나라도 고용허가제에 의한 구조적 인권침해를 극복하고 인권기반으로 외국인근로자를 이 사회에 일원으로 받아들이려면 중국적으로 현재의 단기순환방식의 외국인근로자 도입제도를 중단하고 산업 인력 부족의 충격을 완화하고 외국인근로자의 구조적 인권침해를 막기 위한 제도인 점수기반 노동허가제를 거쳐서 최종적으로 한국형 인권기반 기술이민제도로 정착해야 할 것이다.

현행 고용허가제와 미국과 캐나다, 호주에서 실행하는 기술이민제도의 근본적인 차이점은 모집 방식과 최초 입국 당시 비자 승인 방식 자체가 장기적인 (가족)이민을 목적으로 선발하는 것이냐 아니면 단기 체류(순환)를 목적으로 선발하느냐의 차이에 있다고 할 수 있다.

현재 대한민국은 후자에 해당하는 방식을 택하고 있어서 그 대상에 있어서 한정적이고 그 심사기준이 까다로울 수밖에 없어서 외국인근로자들이 쉽게 구조적 인권침해에 노출된다. 지금의 고용허가제 방식에서 단기순환 저숙련 외국인근로자가 장기 노동이민자가 되려면 장기체류비자 즉 특정활동 비자(E-7)나 거주(F-2) 비자를 신청하여 까다로운 조건을 통과한 소수만 취득하게 되어 있다. 따라서 원활한 인력수급과 장기적인 차원에서 구조적 인권침해에서 자유로운 인권기반의 외국인근로자 제도를 설계하려면 결국은 외국인근로자를 애초 선발당시부터 장기 한국 체류자로 받아들이는 기술이민제도로 가야할 것이다. 즉 외국인근로자를 도입당시부터 한국의 장기적 발전과 인권기반을 고려해 도입 쿼터를 정하고 이민자를 선발해서 운영해야 할 것이다.

III. 결론

이상과 같은 인권의 구조적 분석에서 나타난 구조적 폭력에 의한 구조적 인권침해를 방지하기 위해서는 현 고용허가제 상의 다음과 같

은 근원적 변화가 필요하다.

1. 고용허가제의 구조적 모순을 가진 기본 운영 원칙에 대한 인정과 전면 수정

현재의 고용허가제는 2004년 8월 제도 시행당시 내세우던 원칙 중에서 실질적으로 제도운영의 가장핵심이 되는 다섯 가지 기본 운영 원칙으로 설계되었다(고용노동부, 2016: 3-4). 첫째 내국인 고용기회 보호의 원칙, 둘째 기업의 자율적인 근로자선택권 보장, 셋째 외국인력 선정·도입절차의 투명성 확보, 넷째 내·외국인 차별금지, 다섯째 고용허가제를 통해 입국한 외국인 정주화방지의 원칙 등을 정책의 기본 원칙으로 하고 있다. 하지만 2004년 고용허가제 수립이후 지금까지 사실상 이 다섯 가지 원칙은 규칙이 변형되고 신설되면서 사실상 무너진 상태로 제대로 지키지 못하고 있거나 설계의 구조적 모순을 고스란히 드러내고 유명무실하게 운영되고 있는 실정이다. 실제로 고용허가제는 바로 이 원칙에 의해 그 기본 틀이 형성된 만큼 이 구조의 모순을 아는 것은 무엇보다도 중요하다. 다음과 같이 고용허가제의 주요 다섯 가지 원칙을 살펴보면 구조의 모순을 쉽게 확인할 수 있다.

1) 내국인 고용기회 보호의 원칙

고용허가제 내에서 신설된 성실 근로자 제도는 사실상 내국인 고용기회 보호의 원칙을 깨고 있다. 외국인근로자 고용한 기업의 절대적인 저숙련 기능 인력의 필요와 외국인근로자의 자율적인 지속 근무의사를 존중해서 4년 10개월 동안 사업장변경 없이 한국의 한 직장에서 근로계약을 이행한 외국인근로자를 대상으로 사용자와 재계약을 맺고 출국하여 3개월 후 재입국 하여 같은 회사에서 4년 10개월을 추가로 근무하게 허락하는 성실근로자 제도의 운영은 사실상 내국인 고용기회 보

호의 원칙에 위배된다(최서리, 2015: 13). 일반적인 고용허가제의 취업 이민자는 출국 6개월 이내 국내취업활동을 위해 입국할 수 없지만 ‘성실근로자’⁸⁾로 인정된 경우 예외적으로 3개월 후 국내 재취업이 가능하게 하였고, 고용주는 외국인 고용허가제 발급 요건만 갖추고 있으면 내국인 구인노력의무마저 면제된다는 점에서 고용허가제 주요운영 원칙이 내국인 일자리 보호원칙도 위배하고 있다(최서리, 2016: 4).

아울러 노동부는 한국에서 외국인근로자를 고용하려면 2주간 공식적인 한국인 채용활동 즉 노동시장테스트 과정을 증빙해야만 외국인 근로자를 고용할 수 있는 제도를 활용하고 있는데 사실 이 기간에 고용주가 여러 가지 이유로 한국인 채용을 고의로 기피하면서 기다려도 아무런 제제가 없는 명목상의 내국인 고용기회보장제도라는 점이 내국인고용기회 보호의 원칙을 이미 깨고 있는 단적인 모습이다.

2) 기업의 자율적인 근로자 선택권 보장

고용허가제라는 제도의 명칭에서 드러난 것처럼 외국인근로자가 당국의 고용을 허가 받아야만 한국에서 취업이 가능한 제도로써 노동자 보다는 고용주의 권한 설정에 중심을 둔 설계임을 알 수 있다. 그러다 보니 고용주에게 너무도 많은 권한을 부여하는 것이 앞서 다룬 것처럼 인권적 차원에서 꾸준히 문제가 되고 있는 것이다. 입국 시 상호 면접을 통하여 근로자의 직장 선택권을 보장하는 대신 정보의 비대칭성을 적극 활용하여 고용주에게만 정보를 주어 외국인근로자를 선택하게 하는 즉 근로자 직업 선택의 자유가 없는 설계인 것이다. 즉 외국인근로자의 이름을 제외한 개인 신상 정보를 기업에게만 주어

8) 성실근로자 요건을 갖추려면 최초 입국 시 계약한 직장에서 고용변동 없이 4년 10개월을 일한 경우 기업에서 재계약을 허락한 경우에 한해서 가능하다. 단 고용기업의 귀책사유(구조조정, 부도, 폐업, 근로기준법 위반 등)로 이직을 한 경우는 예외로 인정된다.

서 고용주가 일방적으로 외국인근로자를 선택 한 후 계약을 체결하여야만 외국인근로자가 비자를 발급 받아 한국으로 취업이민을 올 수 있는 제도인 것이다. 이는 지나친 기업의 자율적인 근로자 선택권 보장이라고 할 수 있다. 기업의 자율적인 근로자 선택권은 보장되었지만 노동자의 입장에서는 직업선택의 자유가 실질적으로 박탈당하는 결과를 초래하고 있어 구조적 인권침해 모순을 안고 있다.

3) 외국인력 선정·도입절차의 투명성 확보

외국인력 도입 대행업체를 사용하던 과거의 산업연수생제도와 달리 현재 고용허가제는 국가대 국가로 MOU를 체결하여 한국정부가 노동부 산하기관인 한국산업인력공단을 통해 직접 인원의 선발에서 도입(초기교육)의 모든 과정을 실질적으로 주관하므로 선정 및 도입 절차에 어느 정도 투명성은 확보하고 있는 것은 사실이다. 그런 의미에서 다섯 가지 원칙 중 유일하게 원래의 의도를 잘 유지하고 있는 부분이라 평가할 수 있다. 하지만 이 조차도 현지 선발 과정에서 MOU가 체결된 상대 국가의 선발 도입 과정에 대한 투명성까지 담보된 것은 아니며 이는 현지 국가의 자율적이 운영방식에 어느 정도 의지할 수밖에 없다. 따라서 현지국가에서 선발과정의 비리나 이로 인한 구조적 인권침해 사례에 관해서도 한국정부가 지속적인 모니터링을 통해서 필요시 개선안을 마련해야 한다.

4) 내외국인 차별금지 원칙

여기서 차별의 원칙은 두 가지를 말하는데 첫째는 노동시장에서 외국인근로자의 저임금적용으로 인한 과도한 저임금 경쟁이나 노동시장 교란 막기 위한 것을 말한다. 즉 외국인근로자들에 대한 최저임금제 의무 적용으로 귀결되는 내용이다. 이마저 지키지 못하는 사업주가 많은 실정이며 설령 최저임금을 지킨다고 해도 그 임금에 일할 한국인

을 찾지 못한다는 것은 여전히 노동 강도에 비해서 한국인보다 상대적으로 저임금으로 차별을 받고 있다는 것이다. 두 번째 의미의 차별 금지는 이들에 대한 인도적 차별과 배제를 의미한다. 하지만 한국에서 일하는 저숙련 외국인근로자에 대한 제도적 차별과 기업 내 권리나 인권적 차별과 배제는 여전히 존재한다. 한국은 그간 ILO나 UN으로부터 외국인근로자들의 비인도적인 제도적 운영에 대해서 여러 번 권고(이경숙, 2008: 205)를 받아왔다는 것이 그 증거이며 그럼에도 불구하고 고용허가제의 구조적 폭력의 원인을 제거하는 데는 답보 상태인 것이다.

5) 외국인 정주화방지의 원칙

우리는 고용허가제의 변천과정을 보면 얼마나 우리나라의 한시취업 이민제도인 고용허가제가 근시안적으로 설계되었는지를 알 수 있다. 처음 고용허가제에서는 정주화 방지 원칙에 따라 취업기간 3년 이내로 제한되었고 취업체류기간 종료 후에 귀국 후 1년이 지나야만 입국이 가능했으나 개정을 통해 그 기간이 6개월로 단축되었다. 하지만 2005년 정부는 외국인고용에 관한 법률을 개정해 재입국하는 자의 제한기간이 또다시 1개월로 단축되었다. 이후 고용주들의 재요청으로 이마저도 비효율적으로 여겨 2009년 9월 국회를 통한 법률 개정으로 고용주가 요청한 자는 출국하지 않고 1회에 한해서 2년 미만 즉 1년 10개월을 취업기간 연장을 하게 확정되었다. 이 뿐만 아니라 2011년부터는 정부가 고용허가제를 통해 이미 재고용된 취업이민자를 대상으로 ‘특별한국어시험제도(CBT)’를 운영하여 해당 취업분야의 이민자가 재입국(같은 직장에 재취업 또는 이직 가능)할 수 있도록 하였고, 2012년부터는 ‘성실근로자제도’를 통해서 다시 재입국하여 같은 직장에 재취업할 수 있는 기회를 지속적으로 부여하게 되었다. 이는 실질적으로 성실근로자 제도나 특별한국어 시험제도를 통해 재입국한 외

국민근로자는 한국에서 9년 8개월을 일하는 것이므로 실질적인 정주화가 이뤄지고 있는 것이다. 이처럼 스스로 그 원칙들을 깨고 있음에도 불구하고 한국 정부는 기존의 고용허가제 정주화 방지 원칙을 대내·외적으로 고수하고 있다(최서리, 2017: 3-4).

언제까지 이처럼 임시적인 법률 개정으로 정주화 방지의 원칙까지 사실상 깨진 상태에서 여전히 단기 순환원칙과 정주화 방지 원칙을 고수할 것인지 이제는 근본적인 해결책을 고민해보아야 한다. 매년 이들이 저숙련 외국인근로자들이 숙련 외국인근로자나 자신이 일하는 분야에 기술자로 성장하고 있지만 한국정부는 이들을 여전히 단순기능인력으로 설정함으로써 노동자의 숙련성과 경력에 대한 제약을 가하고 있고, 정작 숙련된 기능인력을 흡수하기 보다는 다른 비자를 통해 새로운 단기순환 외국인근로자를 도입하려는 접근이 이루어지고 있는 현실이다(이규용, 2014: 27).

따라서 정부는 고용허가제상에서 더 이상 외국인근로자의 정주화 방지원칙을 고수하기 보다는 현재 성실근로자나 특별한국어시험으로 입국해서 일하고 있는 장기 외국인근로자들에 대한 적극적인 노동인력 유입정책을 사용해서 외국인근로자들이 더 이상 구조적 인권침해를 받지 않고 인권이 존중받는 사회에서 일할 기회를 확대해야 한다.

2. 구조적 인권침해의 주요 대상이 되는 중복적 인권 침해 취약 계층에 대한 대책 마련 시급

고용허가제라는 구조적 폭력에 취약한 소수자로서 외국인근로자 중에서도 불법체류자나 여성 외국인근로자처럼 중복적 인권침해 취약 계층에 대한 적극적인 보호대책 마련이 시급하다. 이처럼 인권 취약계층의 존재는 외국인근로자의 처우개선 문제를 근로관계의 대상으로만 보는 문제이기에 앞서 인권의 문제임을 인식해야할 필요가 있다(김성률·이원식, 2017). 따라서 불법체류자의 경우 한국에서의 지속적인 기

여와 취업가능성을 판단해서 비자를 신청하게 하고 합법화의 길을 열어주는 구제방안 마련이 시급하고, 이주여성노동자의 경우 인권의 사각지대에서 나올 수 있도록 노동당국과 시민사회가 협력하여 적극적인 실사와 모니터링은 물론 이주여성노동자 당사자의 요청이 있을 경우 언제라도 다가갈 수 있는 상담 창구 마련 등을 통해 이들을 구조적 인권침해로부터 보호할 수 있는 사회적 안전장치 마련이 시급하다.

3. 구조적 인권 침해가 없는 외국인근로자 통제제도로써 발전할 수 있는 장기적인 방향성 제시 필요

이상의 결과에서 현재의 일반고용허가제는 구조적 폭력에 의한 구조적 인권침해를 야기할 수 있는 취약한 구조임이 밝혀졌다. 따라서 언제까지 이런 제도를 고집할 수는 없는 것이다. 따라서 고용허가제는 외국인근로자가 인권을 최대한 보호받을 수 있는 제도로 고용주와 외국인근로자를 동시에 만족 시킬 수 있는 제도로 나아가야한다. 현행 고용허가제에 대한 적절한 대책을 언제까지나 미봉책으로 시정해 나가는 것이 아닌 장기적인 비전을 제시함으로써 한국의 경제발전에 이바지함은 물론 한국인 일자리 보호와 조화를 꾀하고 외국인근로자들을 고급인력으로 한국사회에 통합하는 계기가 되어야 한다. 즉 지금은 현행 일반고용허가제가 극복하지 못하고 있는 구조적 인권침해로부터 자유로운 제도의 확립이 절대적으로 필요한 시기이다. 따라서 현행 고용허가제에서 단계적으로 점수제 노동허가제(Point Based Work Permit System)를 거쳐 장기적으로 기술이민 제도로의 로드맵(road map)의 제시를 위해 다음 두 가지를 제안한다.

- 1) 현행 고용허가제의 일반고용허가제와 특례고용허가제의 이중적 운영을 철폐하고 (가칭)점수기반 노동허가제로 일원화

현재 한국에서 저숙련 외국인근로자를 통제하는 고용허가제는 지난 한 변화 과정을 거쳐 동남아시아 16개국 외국인근로자를 대상으로 하는 일반고용허가제(E-9)와 중국과 러시아의 해외국적 동포들을 위한 노동허가제 형태의 특례고용허가제(H-2)의 형태로 각각 노동자의 권리와 처우가 다른 두 가지 형태로 존재한다. 문제는 이처럼 다른 권리와 처우가 주로 인권적 차별과 배제의 요소와 연결된다는 것이다. 특례고용허가제(H-2)는 실질적인 직업선택의 자유가 주어지기 때문에 강제근로나 인권적 침해요소가 덜한 반면 일반고용허가제(E-9)는 고용주가 외국인근로자의 취업과 이직, 체류 연장의 일체의 권한을 가지는 체제로 되어있기 때문에 실질적으로 노동자의 체류가 고용주에게 예속되어있는 제도이다. 인도적 차원에서라도 현재의 고용허가제는 총체적으로 새로운 제도로의 대체라는 변화의 도전에 직면해 있다. 현재의 고용허가제 안에 처우가 다른 이중적제도 즉 일반고용허가제(E-9)와 특례고용허가제(H-2)가 존재하기 때문이다. 따라서 이런 문제를 해결함에 있어서 구조적 인권침해를 막을 수 있는 인권 기반의 제도로 일원화가 필요하다. 즉 직업선택의 자유와 가족결합권이 포함된 새로운 형태의 점수기반 노동허가제 형식의 제도로 일원화해야 한다. 노동허가제는 독일과 같은 유럽의 국가들에서 주로 외국인근로자 통제정책으로 사용하던 제도로 외국인노동자에게 노동할 수 있는 권리를 부여해 근로자가 노동 권리의 주체가 되고 체류기간도 충분히 보장해 외국인근로자들의 안정된 정주화가 가능하도록 하는 제도이다. 노동허가제는 외국인근로자의 사업장이동의 자유 즉 직업선택의 자유를 보장하고 현재 취업해 있는 미등록 외국인근로자 중 일정여건에 맞는 근로자 또한 흡수하여 전면 합법화를 통해서 내국인근로자와 동등한 대우를 보장 받을 수 있는 제도로 갈 수 있다(노재철, 2010: 77). 사실이 노동허가제는 고용허가제가 전면적으로 시행되기 이전인 산업연수생 제도가 시행되고 있을 때, 산업연수생 제도의 문제점을 지적하고

당시 개혁방향을 제시하던 시민사회, 노동계, 외국인근로자 지원 단체에서 먼저 고용허가제가 아닌 노동허가제의 도입을 주장하였던 제도이다(이기호, 2013: 96). 고용허가제를 실시할 경우 구조적으로 외국인근로자 고용 및 체류, 노동권 등의 권한이 고용주에 귀속되는 것을 우려하여 이와 대비되는 개념으로 외국인근로자들이 자율적으로 직장을 선택하고 노동권과 인권을 보호 받을 수 있는 제도로써 제안된 것이었다.

따라서 한국정부는 현재의 일반고용허가제의 근원적 오류를 인정하여 전격 폐지하고 특례고용허가제를 기반으로 친인권적, 인도적으로 점수제를 병용하여 점수기반 노동허가제로 개선해 본다면 외국인근로자들이 구조적 폭력에 의한 인권침해를 획기적으로 줄일 수 있을 것이다.

2) 고용허가제의 장기적 로드맵(road map) 제시: 점수기반 노동허가제에서 기술이민 국가로

사실상 외국인력 통제제도에서 중요한 것은 이 정책에 대상이 되는 외국인근로자에게 구조적인권침해로부터 실질적인 인권을 보장하고 편입되는 사회에 장기 정주할 수 있는 시민으로의 사회통합의 기반으로 설계 되었는지 아닌지 여부다(하갑래, 2011: 368).

따라서 구조적 인권침해의 관점에서 고용허가제를 분석한 표1에서 제시한 것처럼 현재의 고용허가제 내에서 사업장 이동의 자유, 노동인권보호, 노·사가 만족할 수 있는 적정한 취업활동기간 보장, 영주권 부여, 가족동반 등을 어떠한 방식으로 어느 정도 인정할 것인가에 주안점을 두어 실질적인 인권기반 제도를 설계하는 것이 관건이 될 것이다. 대한민국 정부는 현재 고용허가제 상의 외국인근로자의 구조적 인권침해를 막을 수 있는 새로운 제도에 대한 장기적인 로드맵 수립과 방향성 제시가 우선되어야 한다. 현재의 고용허가제로 들어와 있는

외국인근로자들을 지속적으로 활용할 경우 현재 한국사회와 한국인들이 기피하는 직종인 중소 기업체의 3D업종에 기여하며 일하고 있는 인력을 적극 활용할 수 있다는 장점이 있다. 하지만 앞서 다룬 것처럼 현행 고용허가제는 여전히 단기순환 방식을 지향하고 있어서 구조적 인권침해에 노출될 수밖에 없다. 고용허가제는 말 그대로 고용주의 채용 편의 위주로 설계된 현 방식으로 외국인근로자들이 아무리 숙련도나 한국경제의 기여를 입증해도 쉽게 비자를 연장 받을 수 없는 점으로 인해 인권의 사각지대에 놓이게 되는 불법체류자들이 많이 늘어나고 있다. 따라서 현재의 고용허가제는 기존의 무너진 원칙 중 외국인 정주화 방지의 원칙을 고수할 것이 아니라 우선적으로 자격여건을 완화한 포용적인 점수기반 노동허가제로 전환해서 직업선택권과 가족결합권을 허락하여 구조적 인권침해를 막을 수 있는 인권기반 설계로 변화해야 한다. 물론 장기적으로는 캐나다와 호주같은 이민 선진국들의 기술이민제도와 유사하지만 한국에서 5년 이상 장기 근로하고 있는 기존의 저숙련 외국인근로자까지도 포용할 수 있는 한국형 기술이민제도를 도입함으로써 대한민국 실정에 꼭 필요한 산업 인력을 맞춤형 선발하여 사회통합 할 수 있는 실질적인 인권기반 이민국가로 나아가야 할 것이다.

(논문접수일: 2019.04.29, 논문심사일: 2019.05.21, 게재확정일: 2019.06.13)

참고문헌

- 강동관외. 2017. “주요국가의 이민정책 추진체계 및 이민법.” 『IOM 이민정책 연구원 연구총서』 6권.
- 경기도외국인인권지원센터. 2018. “경기도 이주여성 노동실태 모니터링 보고서.”
- 고용노동부. 2014. “2014 외국인고용 사업주를 위한 고용허가제 지침서.”
_____. 2016. “고용허가제업무편람.”
- 고준기. 2006. “외국인고용허가제의 문제점과 개선방안: 현행법의 인권 침해적 조항의 법제도적 개선방안을 중심으로.” 『노동법논총』 9: 287-327.
- 고준기·이병운. 2010. “개정 고용허가제의 문제점과 개선방안: 2009년 10월 9일 개정 법률을 중심으로.” 『노동법논총』 18: 1-36.
- 김남진. 2016. “외국인근로자 인권보장을 위한 사업장변경의 자유.” 『법학연구』 16(2): 47-71.
- 김성률·이원식. 2017. “외국인 근로자와 관련된 인권문제의 개선방안에 대한 연구: 고용허가제의 내용을 중심으로.” 『사회복지법제연구』 제8권 제1호(통권 제9호): 231-252.
- 김정호. 2018. “고용허가제의 고용효과 분석.” 『사회보장연구』 제34권 제4호: 33-60.
- 김종세. 2015. “외국인근로자의 헌법상 근로권보장과 고용허가제의 쟁점사항.” 『한양법학』 26(4): 127-146.
- 노재철. 2010. “미등록외국인근로자의 문제점과 해결방안.” 『노동법논총』 18: 37-90.
- 박미숙·손영화. 2018. “중국계 외국인근로자의 인권 차별 경험을 통한 인권 보호 대안모색.” 『교육문화연구』 24(3): 523-546.
- 설동훈. 2001. “차별과 연대: 외국인노동자 인권침해 실태와 극복방안.” 『창작과비평』 29(2): 358-374.
- 손윤석. 2013. “외국인근로자의 고용허가제 개선 방안.” 『법학연구』 49: 1-23.

저숙련 외국인근로자 통제제도 고용허가제의 제도개혁방안에 관한 연구 179

안산시외국인주민상담지원센터. 2018. “2018년 제2차 운영위원회 연간보고서.”

윤지영. 2015. “현행 이주노동정책의 문제점과 대안: 고용허가제를 중심으로.” 『법학논의』 제22권. 제1호: 79-97.

윤양희. 2016. “미등록 외국인근로자의 인권 보호: 출입국관리법의 개선방향 제시를 중심으로.” 『현대사회와 다문화』 6(2): 127-149.

이주와인권연구소. 2018. “최저보다 낮은 2018 외국인근로자의 노동조건과 주거환경 실태조사.”

이경숙. 2008. “외국인근로자 권리 보호를 위한 국제인권규범 수용에 관한 연구: 유엔 국제인권조약 및 외국인근로자권리협약을 중심으로.” 『법학연구』 11(2): 189-221.

이규용. 2014. “고용허가제 10주년 성과 및 향후 정책과제.” 고용허가제 10주년 세미나 발표자료.

이기호. 2013. “한국의 이주노동 정책에 대한 비판적 연구: 고용허가제에서 단계적 노동허가제로.” 경희대 NGO대학원 석사학위 논문.

이수연. 2014. “외국인여성근로자의 노동인권 실태.” 『월간 복지동향』 (183): 40-46.

이학춘·고준기. 2013. “고용허가제를 둘러싼 주요 갈등과 쟁점 및 향후 법적 과제: 기본원칙을 중심으로.” 『노동법논총』 27: 291-341.

이혜경·이진영·설동훈·정기선·이규용·윤인진·김현미·한건수. 2016. 『이민정책론』, 서울: (주)박영사.

전형배. 2010. “외국인근로자의 노동인권.” 『노동법논총』 18: 125-157.

조효제. 2016. 『인권의 지평』. 서울: 후마니타스.

최서리. 2015. “이민자 선발을 위한 캐나다 호주 점수제 운영의 시사점.” IOM이민정책 연구원 이슈브리프 2015-05.

_____. 2016. “캐나다와 호주 치역추천 이민자 선발제도의 국내적용 가능성 논의.” IOM이민정책 연구원. IOM이민정책연구원 정책보고서 No. 2016-01.

_____. 2017. “이민정책관점에서 살펴본 현행 ‘고용허가제’의 과제.” IOM이민정책 연구원 이슈브리프 2017-02.

- 최윤철. 2018. “고용허가제에 대한 비판적 연구: 법제와 사법판단을 중심으로.” 『공법학연구』 19(1): 253-275.
- 표명환. 2011. “외국인근로자 고용제도에 관한 법적 고찰.” 『법학연구』 제41권: 45-65.
- 하갑래. 2011. “외국인 고용허가제의 변천과 과제.” 『노동법 총론』 22: 333-389.
- 한국법무부 홈페이지. 2019. “법무부 통계자료.” <http://www.moj.go.kr/moj/213/subview.do>, 2018.12.10. 접속.
- 한국외국인력지원센터. 2013. “외국인근로자 주거환경 및 성희롱·성폭력 실태 조사.” 2013년 3월 6일 <3·8 세계여성의 날 기념> ‘외국인근로자 주거환경 및 성희롱·성폭력 실태조사’ 보고대회 자료집 참조.
- UN인종차별철폐위원회 권고안. 2018. “대한민국의 제17, 18, 19차 통합 정기 보고서에 대한 위원회의 최종 전해보고서.”
- Galtung, Johan. 1969. “Violence, peace and peach research.” *Journal of Peace Research* 6(3): 167-191.
- Government of Canada. 2019.1.30. “Citizenship and Immigration.” Canada (<https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/immigrate-canada/express-entry.html>), 2018.10.20. 접속.
- The Library of Congress Australia. 2015.06.09. “Points-Based Immigration Systems: Australia”. www.loc.gov/law/help/points-based-immigration/australia.php#appendix. 2018.10.20. 접속.

<Abstract>

A Study on the Reform Plan of the Employment
Permit System(EPS)

: Focusing on the Characteristics of Galtung's Concept of
Structural Violence

Kyung Sik Choi*

It is already 28 years passed since the Korean government started importing the low skilled migrant workers. And also it has been 15 years since the opening of the current EPS, but Korea government still have the strong recommendation from UN for the correction of the mistreatment of migrant workers against human rights.

The biggest issue with the EPS is that it comprises a large number of elements against human rights issues which is led by structural problem of the system.

Korean government just trying to change some legal rules and regulations within the basic structure and framework of the system whenever there was strong tackle of structural reform for EPS. This is the result of failing to see the EPS as the structure of the social control system for migrant workers.

This study analyzed the human rights of migrant workers in view of the characteristics of Galtung's concept of structural violence to settle the structural problem.

* Ph.D. Program Course Work Finished on Social Welfare in Graduate School of Sungkonghoe Univ.

As a result of the analysis, the issue of the EPS is no longer judged as a phenomenon of discrimination and exclusion from the personal dimension between employers and workers, but it is rather to be considered a structural problem of EPS against the human rights.

Therefore, I suggest some solutions to solve the problem of human rights violation caused by the structural violence constituting the EPS. First, the dual EPS consist of general(E-9) and special(H-2) EPS must be abolished. Second, Korean government must consider the necessity of affirmative remedies for human rights protection of undocumented migrant workers and female migrant workers who are absolutely weak in human rights protection. Lastly, I suggest inducing of the point-based labor permit system gradually, and it finally must go to the Skilled Workers Immigration system of an advanced countries such as Canada and Australia which can integrate current long term migrant workers who have worked more than 5 years.

Key words: Employment Permit System(EPS), Migrant Worker, Structural Violence of Galtung, Human Rights of Migrant Worker, Point Based Labor Permit System