

『인권연구』 6(2): 189-243.

*Journal of Human Rights Studies* 6(2): 189-243.

DOI: <http://www.doi.or.kr/10.22976/JHRS.2023.6.2.189>

[일반논문]

## 이주노동자 주거 문제의 인권적 접근

: 고용허가제 이주노동자를 중심으로

이 기 호\*

한글초록

본 논문은 이주노동자 주거 문제가 오랜 기간 지속되고 있는 ‘사회적 난제’임에 주목하여 최저보다도 낮은 이주노동자들의 주거 고통의 원인을 파악하고 그 해결 방향을 모색하고자 하였다. 이에 외국인 고용허가제상의 이주노동자 주거 문제의 전 과정을 들여다보고 통합적 접근방식, 즉 규범적 접근방식에 더한 설명적 접근방식으로 그 구조를 분석하였다.

연구 방법은 주거권 관련 국제규범 및 선행연구, 국내 법령을 포함한 문헌자료 분석은 물론 마크 프레초(Mark Frezzo)의 ‘권리의 순환’(권리조건-권리주장-권리효과의 연쇄과정) 이론 및 ‘권리꾸러미’를 바탕으로 이주노동 전문가 및 통역상담원 15명과의 개별·집단면접을 통해 진행하였다.

이 과정을 통해 이주노동자 주거 문제의 본질적 해결은, 이주노동자 주거권 확보를 위한 법·제도적 개선에 더하여 그 문제의 원인으로써 구조적 전환을 위한 제도적 전제 조건의 개선이 요구된다는 결과가 나왔으며, 그것의 실천이 통상적인 권리의 범주를 가로지르는 유기적인 연결의 ‘권리의 묶음’, 즉 ‘이주노동자 주거 권리꾸러미’로 가능함을 확인하였다. 따라서 이 같은 이론에 근거한 분석을 바탕으로 이주노동자 주거 문제를 해결하기 위한 ‘원칙’으로써 ‘이주노동자 주거 권리꾸러미’를 제안하는 바이며, 이 원칙들의 토대 위에 “이주노동자 기숙사 제공 의무화”가 그 방향이 되어야 함을 강조한다.

\* 성공회대학교 사회학 박사과정 수료, 동북권 서울특별시 노동자종합지원센터 노동권익개선 팀장

주제어: 이주노동자, 외국인노동자, 고용허가제, 기숙사, 주거권,  
세대별 인권

---

— 목 차 —

- I. 서론
- II. 선행연구 검토 및 이론적 논의
- III. 연구의 설계
- IV. 이주노동자 주거 현실과 그 통합적 접근
- V. 결론

## I. 서론

2020년 12월 20일, ‘이주노동자! 주거 문제’가 언론의 큰 주목을 받으며 사회적 화두로 떠오르는 사건이 발생한다. 한파경보가 내려진 당일 경기도 포천의 어느 농장 비닐하우스 숙소에서 캄보디아 국적의 이주노동자 숙행이 각혈한 흔적과 함께 싸늘한 주검으로 발견된 것이다.<sup>2)</sup> 한국 이주노동 역사에 있어 그녀의 죽음은 ‘이주노동자 주거권’의 상징적 사건으로 기억된다. 그녀의 죽음을 통해 비닐하우스 숙소로 대변되는 이주노동자 주거 문제가 한국 사회에 널리 알려졌기 때문이다.

그러나 이주노동자 주거 문제는 숙행의 죽음처럼 그것이 충격적일

---

1) 이 논문에서는 한국 사회에서 차별적 의미를 함축하는 ‘외국인근로자’라는 용어보다 국제적으로 공인된 UN의 「모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약」 및 ILO의 「이주노동자협약」에서 말하는 ‘이주노동자(migrant workers)’라는 용어를 사용하고자 한다. 단, 「외국인근로자의고용등에관한법률」이나 「근로기준법」 등 법령상의 조항 또는 고용노동부 고시, 지침 등의 규정을 인용할 시에는 이를 그대로 ‘외국인근로자’로 표기하기로 한다.

2) MBC뉴스(2020.12.23). “3주 뒤면 고향 가는데...한파에 홀로 숨졌다”

만큼 가시화되지 않았을 뿐이지 ‘외국인 고용허가제’(이하 고용허가제라 함) 도입 이후 지속되고 있는 문제였다. 이른바 고용허가제의 핵심 쟁점사안으로 지칭되는 사업장변경 금지의 문제나, 임금체불, (성)폭행, 산업재해 등의 인권 침해적 사안들에 비해 그간 사회적 관심을 받지 못했을 뿐이다. 2018년 5월 한국을 방문한 레일라니 파르하(Leilani Farha) UN 주거권 특별보고관(UN Special Rapporteur on the right to adequate housing)도 한국의 이주노동자 주거 문제를 지적하며 심각한 우려를 표명할 만큼 이주노동자 주거 문제는 현재도 계속되고 있다.

이주노동자 주거 문제는 그간의 국가인권위원회, 이주민 지원단체(이하 지원단체라 함), 이주 관련 연구소 등에서 실시한 실태조사는 물론이거니와 2020년 12월 고(故) 속행 사건 직후인 고용노동부 실태조사(2021)에서도 잘 드러난다. 특히 고용노동부 실태조사(2021)에 따르면 농·어업 분야 이주노동자 중 약 70%가 가설 건축물(컨테이너, 조립식 패널, 비닐하우스)에서 기거하고 있다고 응답할 만큼 주거의 열악함과 그 문제의 심각성을 나타내고 있다. 또한 2004년 고용허가제 도입 이후 2009년부터 2021년까지 이주노동자 주거 문제와 관련하여 한국 정부의 지속적인 정책 시도 및 제도변화가 있었지만, 그 근본적인 해결책이 되지 못하고 있다.

즉, 이주노동자 주거 문제는 한국 이주노동 역사에 있어 오랜 기간 지속되고 있을 뿐만 아니라 잘 해결되지 않는 사회문제이며, 사업주-이주노동자 간 그 갈등이 지속·심화되고 있는 ‘권리의 난제’이다. 주목할 점은, 한국 정부가 이주노동자 주거 문제의 대응에 있어 지금까지 취한 방식은 오로지 규범적인 접근이었다는 것이다. 사업주에게 기숙사 관련 규범을 설정하고 그 기준을 이행하도록 하여 이주노동자의 주거권 실현을 담보하고자 하였다. 그러나 이러한 접근방식은 사업주를 사법적 대상으로 재단함으로써 그 부작용을 초래하였다. 그리고 개별적·직접적인 가해자-피해자로 설정된 인과관계의 틀로써는 이주노동자 주거 문제의 근본적인 원인과 그 해결이 요원함을 확

인할 뿐이었다.

따라서 본 연구는 고용허가제상의 이주노동자 주거 문제의 전 과정을 들여다보고, 이주노동자 주거권 실현에 있어 통합적 접근, 즉 규범적 접근에 더하여 설명적 접근방식으로 그 구조를 분석해 보고자 한다. 그 분석은 마크 프레초(Mark Frezzo)의 인권사회학적 관점에서 ‘권리의 순환’ 이론 및 ‘권리꾸러미’를 검토하고, 이주노동자 주거 문제의 대안으로써 그 원칙과 방향을 모색해 보고자 한다.

## II. 선행연구 검토 및 이론적 논의

### 1. 이주노동자의 주거권

#### (1) 주거권의 의미

주거권은 1948년 UN의 「세계인권선언」(Universal Declaration of Human Rights)에서 처음으로 인정된 권리이다. 「세계인권선언」 제25조에서는 “모든 사람의 의식주, 의료 및 필요한 사회복지를 포함하여 자신과 가족의 건강과 안녕에 적합한 생활수준을 누릴 권리”, 즉 모든 사람의 인간다운 삶을 유지케 하는 기본적 인권으로서의 주거권을 선언하였다. 또한 UN의 「경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 1966)(이하 「사회권 규약」이라 함) 제11조제1항은 “모든 사람이 적절한 식량, 의복 및 주거를 포함하여 자신과 그 가정의 적절한 생활수준을 누릴 수 있는 권리와 생활조건을 지속적으로 개선할 권리를 가진다”라고 규정하고 있다(이주영, 2016). 이는 단순히 물리적 공간 확보로써의 주거의 의미가 아닌 인권(Human Rights)적 차원에서 경제적·사회적·문화적·환경적 조건이 적절해야 함을 의미하며, 또한 “적절한 삶의 기준(adequate standard of living)을 갖춘 주거권의 실현”을 의미한다(박찬운, 2006).

따라서 주거권이란 “인간으로서 존엄과 가치를 훼손하지 않는 최소한의 주거생활 보장”이며, 인간의 존엄과 가치를 유지하기 위한 “최소한의 주거수준(housing minimum standard)”의 확보와 “적절한 주거(adequate housing)”의 유지라고 할 수 있다(하성규, 1999).

## (2) 이주노동자 주거권 국제규범

UN은 「세계인권선언」, 「사회권 규약」에서 주거권을 규정함은 물론 「사회권 규약」 실현 기구인 경제적·사회적·문화적 권리위원회(Committee on Economic, Social and Cultural Rights)에서 모든 사람의 주거권 관련 일반논평 4호와 일반논평 7호를 발표하였고, 「사회권 규약」 선택의정서를 통해서도 그 보장에 노력하고 있다. 또한 인간거주회의, 즉 UN HABiTAT(United Nations Conference on Human Settlements)에서의 선언들과 “2000년 주거를 위한 지구전략”(the Global Strategy for Shelter the Year 2000)을 통해서도 모든 사람의 주거권 보장을 천명하였다.

국제노동기구(ILO) 협약 중에는 「이주노동자협약」 제97호제6조제1항에서 이주노동자의 균등대우 원칙을 적용하면서 그 열거 조항 중 하나로 ‘숙박시설’에 있어서도 내국인에게 적용하는 것보다 불리하지 않아야 함을 규정하고 있으며, 「이주노동자(보충)협약」 제143호제10조제1항에서는 사회보장 등 이주노동자의 지위에 대해 균등한 대우를 받아야 한다는 포괄적인 내용을 규정하고 있다. 특히, ILO는 「노동자 주거 권고」(Workers’ Housing Recommendation, 1961, No. 115)를 채택하고 모든 노동자의 주거권 보장을 위한 원칙을 규정하고 있다.

또한 「모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약」(International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, 이하 인종차별철폐협약이라 함) 제5조 및 「모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약」(International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of

Their Families) 제43조제1항에서도 이주노동자의 주거권 보호를 규정하고 있다.

### (3) 이주노동자의 주거권 국내규범

「대한민국 헌법」(이하 「헌법」이라 함)에서는 주거권에 대해 명확한 권리의 실체로 규정하고 있지는 않으나 2015년 「주거기본법」을 제정하여 주거권의 법적 근거를 찾을 수 있게 되었다. 문제는 이주노동자도 주거권의 주체가 될 수 있는가이다. 한국은 UN 회원국으로서 국제사회에서 보편적으로 인정되고 있는 「세계인권선언」을 존중해야 할 뿐만 아니라 「사회권 규약」, 「인종차별철폐협약」 등을 비준한 나라이다. 그러므로 「헌법」 제6조가 규정하듯 국제사회의 구성원으로서 “일반적으로 승인된 국제규범”에 대해서는 이를 존중할 필요가 있다. 우리 헌법재판소에서도 2011년 판시를 통해 “인간의 존엄과 가치, 행복추구권은 인간의 권리로서 외국인도 주체가 될 수 있고, 평등권도 인간의 권리로서 참정권 등에 대한 성질상의 제한 및 상호주의에 따른 제한이 있을 뿐”이라고 밝히고 있으며,<sup>3)</sup> 2016년에는 “헌법상 ‘일할 환경에 관한 권리’는 인간의 존엄성에 대한 침해를 방어하기 위한 권리로서 외국인에게도 인정된다”라고 판시하였다.<sup>4)</sup> 따라서 이주노동자의 주거권이 보장받지 않아야 할 이유는 없다.

무엇보다 고용허가제는 한국 정부와 16개국 정부가 각각 MOU를 체결하고 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」(이하 「외고법」이라 함)이 정한 절차에 따라 이주노동자 고용을 허가하는 제도이다. 따라서 이들의 인권 보호의 담지적 의무는 이주노동자 고용노동 및 체류를 관리·책임져야 할 한국 정부에 있다고 할 것이다.

3) 헌재 2011. 9. 29. 2007헌마1083.

4) 헌재 2016. 3. 31. 2014헌마367.

## 2. 이주노동자 주거권 관련 선행연구들

이주노동자의 주거와 관련된 국내연구는 크게 두 가지 형태로 나뉜다. 첫째는 이주노동자 주거실태 및 노동환경에 관한 조사·연구로 주로 이주노동자 대상 설문조사를 통해 주거실태를 통계적으로 분석한 경우가 대부분이다. 이 같은 연구에는 하성규·고성열(2006), 국가인권위원회(2008), 외국인이주·노동운동협의회(2009, 2011), 정지은·하성규·전명진(2011), 법무법인(유한) 태평양·이주민방송 MNTV·재단법인 동천(2013), 이주인권연대(2013), 국가인권위원회(2013), 이주와인권연구소(2018), 이주미(2021), 남지현 외(2021), 고용노동부(2021), 이육자(2023) 등이 있다.

둘째는 이주노동자 주거 정책개선 또는 이주노동자 주거권 보장에 관한 연구들로 주로 이주노동자 숙소 관련 쟁점 및 법제 개선방안 관련 연구가 대부분이며, 국제규범 분석 또는 국내 법령 비판을 통해 그 대안을 도출하였다. 이 같은 연구에 있어, 여경수(2015)는 이주노동자의 주거권 보장을 위해 ① 「외고법」상 숙식 기준의 마련, ② 국가의 이주노동자 주거복지정책 입안(공공임대주택 정책), ③ 지방정부의 이주노동자 주거환경 평가를 위한 기준·요건 마련을 주장하였고, 백인옥·김경제(2020)는 이주노동자 주거권 보장을 위한 대안으로 ① 주거권 관련 조약 이행을 위한 적극적·구체적 행동, ② 주거약자용 주택의 이주노동자 임차신청 허용, ③ 「외고법」 개정을 통한 사용자의 이주노동자 주거시설 제공의 강제 등을 주장하였으며, 이수연(2022a)는 고용허가제 이주노동자 주거권 보장을 위해 국가·지자체는 물론 사회 구성원들의 유기적인 협력이 필요함을 주장하였다. 또한 이수연(2022b)는 “2021년 고용노동부 실태조사”를 재구성하여 고용허가제상의 농업 여성 이주노동자의 생활안전과 주거권 보장에 관한 법·정책적 담론을 제시하였으며, 이진희·김규찬(2023)는 농업 이주노동자를 중심으로 현행 주거 정책을 비판하며 ① 이주노동자 기숙사 제공 의무 강화 및 정부 지원 규정 마련, ② 숙소 기준의 강화,

③ 정부·지자체의 공공형 기숙사 공급의 확대, ④ 공공임대주택의 숙소 활용을 주장하였다.

### 3. 이론적 논의

#### (1) 설명적 접근

「세계인권선언」 제28조는 “모든 사람은 이 선언에 나와 있는 권리와 자유가 온전히 실현될 수 있는 어떤 사회적·국제적 질서(a social and international order)에서 살아갈 자격”이 있다고 규정한다. 이는 주거권을 포함한 제27조까지의 개별 권리들의 실현을 위한 ‘필수조건’을 강조하는 것으로, 동 선언 제정자들의 문제의식에도 불구하고 그간의 인권연구에서는 제28조가 말하는 ‘필수조건’에 그리 관심을 가지지 않았다. 이에 따라 구체적 개별 권리들의 인권레짐을 통한 제도화가 인권 실현 방법론의 지배적 위치를 점하였으며, 그 핵심에는 인권침해 해결로써의 ‘형사사법적’(criminal justice) 방식이 그 주류를 형성하였다(조효제, 2016: 14-15). 그러나 이런 방식은 인권을 최소주의적 법적 권리로 축소시키며, 인간 존엄성 보장에 있어서도 그 필요조건에 그칠 뿐이다(조효제, 2016: 16).

따라서 구체적 개별 권리들의 제도화, 그리고 사법체계로의 작동을 넘어 인권이 실현될 개연성을 높이는 조건에 관심을 가지며 그 근본 원인을 탐색하는 연구가 필요하다(조효제, 2018: 38-41). 이는 프리먼의 범실증주의를 넘어 그 실천을 가능하게 하는 전제 조건으로서의 인권이론, 즉 ‘학제적(interdisciplinary) 접근’과도 그 맥락을 같이 하는바(Michael Freeman, 2005), 여기에서는 규범적 접근방식)에 더해 그 조건형성 및 근본 원인 등 총체성을 탐색하는 ‘설명적 접근방식’으로 다가가고자 한다. 즉, 이주노동자 주거권 규범의 사회적

---

5) 법, 제도, 조약 등의 형식으로 성문화된 인권 규범의 준수 여부와 그 결과의 판단, 그리고 기준미이행 시 이를 바로잡는 사법적 접근이 그 바탕에 있는 깔린 접근방식이다.

토대와 전제 조건, 그리고 사회적 영향을 다루며, 이를 마크 프레초(2020)의 인권사회학적 접근을 통해 이주노동자 주거권을 둘러싼 동학(動學)과 역학(力學), 그리고 그 과정을 살펴보고자 한다.

## (2) 인권순환 이론과 권리꾸러미

마크 프레초(Mark Frezzo)는 『인권사회학의 도전』에서 사회학이 관심을 기울이는 총체성과, 그에 따른 사회과학적 연구방법론을 통해 인권 실현의 통합적 접근 가능성을 주장한다. 구체적으로, 인권사회학의 근본 과제, 즉 오랜 기간 지속되었지만 해결되지 않는 사회문제를 ‘권리의 난제’<sup>6)</sup>로 상정하고, ① 권리를 침해당한 당사자들과 그 동맹이 권리주장을 시작할 수 있게끔 하는-그것이 경제적·정치적·사회적·문화적·환경적이든 또는 다른 무엇이든-특정 조건과 사회적 상황(권리조건), ② 한 국가의 정부가 권리를 침해당한 당사자와 사회운동 조직의 주장을 받아들여 권리에 초점을 둔 정책을 시행하게 되는 과정과 방식(권리주장), ③ 인권과 관련된 입법이나 정책으로 인해 나타나는 정치적 효과(권리효과)의 과정을 통해 그 해결 방안을 찾는 것이며(Frezzo, 2020: 86), 그 실행의 방법은 ‘권리조건(rights conditions)’을 조명하고, ‘권리주장(rights claims)’을 상세히 밝히며, ‘권리효과(rights effects)’를 설명함으로써 가능하다. 이러한 구성은 ‘권리조건-권리주장-권리효과’로 계속 이어지는데 그 연쇄과정을 ‘권리의 순환’이라고 부르며, 이런 과정을 통하여 그 사회의 인권 문제와 관련한 사회적 행위자들은 기존의 법, 제도, 사회적 환경 및 인식 등에 있어 사회적·문화적·경제적 구조를 변화시키는 과정을 보여준다.

프레초는 또한 통상적인 인권범주를 넘어 유기적으로 연결된 권리들의 모듬인 ‘권리꾸러미(rights bundles)’를 제안한다.<sup>7)</sup> ‘권리꾸러미’

6) 프레초는 빈곤, 불평등, 착취, 정체성에 근거한 차별, 문화 훼손과 환경 파괴 등 오랫동안 지속되었지만 잘 해결되지 않는 사회문제를 ‘권리의 난제’로 정의한다(Frezzo, 2020: 88-89).

7) 권리꾸러미(rights bundles)는 물권법(property law)의 학술적 개념에서 차

는 소위 인권의 세대별 분류 방식의 결함을 바로잡기 위해 고안된 것으로, 이를테면 소극적 권리라 일컬어지는 시민적·정치적 권리인 1세대 권리, 적극적 권리라 여겨지는 경제적·사회적 권리인 2세대 권리 및 문화적·환경적 권리인 제3세대 권리가 유기적이며 종합적으로 고려되어야 한다고 주장한다(Frezza, 2020: 124-130). 다시 말해, 인권은 이론적으로는 그 분류가 가능하지만 실제로는 나눌 수 없는 성질의 것인바(不可分性), 빈곤, 사회불평등과 같은 여러 사회문제 또한 서로 연결된 인권침해일 수밖에 없으며, 이에 서로 연결된 인권해법으로 개념화해야 한다는 것이다.

이처럼 ‘권리의 순환’ 이론은 권리조건, 권리주장, 권리효과로 구성되어 있고, 세대별 권리의 범주를 넘어 유기적으로 연결된 권리꾸러미와 관계 맺고 있으며, 권리조건·권리주장·권리효과·권리꾸러미를 하나로 묶어주는 역할을 한다. ‘권리의 순환’ 이론은 새로운 권리가 전 사회에 파급효과(ripple effects)를 일으키게 되는 최종적 효과 또는 구체적 결과(정책개선, 제도화, 행정 집행 등)로 작동될 때까지 계속되며, 이 과정은 변화무쌍한 사회적 상황에서 기존의 권리에 의문을 제기하고, 이전에 없던 권리를 새롭게 형성케 하는 ‘권리의 순환’으로 이어지게 된다(Frezza, 2020: 167-171).

따라서 이러한 인권사회학적 접근은 본 연구에 있어 사회학적 이론과 방법론에 따라 이주노동자의 주거 문제를 이론화하는 것에 더불어 이주노동자 주거권 보장을 위한 조건, 원칙 및 방향을 찾으려는 목적에 부합한다.

### III. 연구의 설계

이주노동자 주거 문제는 고용허가제 도입 이래 지속·반복되고 있

---

용한 용어으로써, 소유자의 부동산 소유 시 법적으로 소유자 귀속의 서로 연결된 권리들을 의미하며, 이를 권리의 묶음에 착안하여 사용한 것이다.

는 것은 물론 사업주-이주노동자 간 비대칭적 관계 등이 녹아져 있는 다양한 인권 문제로서 국가의 정책적 개입에도 그 해결이 어려운 사회문제이다. 이에 본 연구에서는 이를 ‘권리의 난제’로 보고 이주노동자 주거권에 대한 이해의 지평을 넓히고자 한다.

본 연구의 목적은, 첫째 ‘권리의 순환’ 이론을 통해 이주노동자 주거 문제를 구조적으로 분석하고, 둘째 이주노동자 주거권이 ‘권리꾸러미’와 관계 맺고 있음을 입증하고 이를 통해 주거 문제를 돌파할 권리꾸러미를 검토하며, 셋째 위 첫째·둘째의 분석·검토를 바탕으로 이주노동자 주거 문제 해결을 위한 원칙과 방향을 도출한다.

본 연구는 기존 선행연구들을 보완하는 차원에서 이주노동자 주거 문제의 ‘권리의 순환’, ‘권리꾸러미’, 그리고 해결의 ‘원칙 및 방향’을 제안하고자 하는 질적 연구이다. 따라서 이주노동자 주거 문제의 조건 및 환경, 역사적 맥락, 이주노동 인권운동의 과정 및 실천, 법·제도적 변화 등에 대한 전문적이며 통합적인 이해와 지식이 필요하며, 이주노동 현장에서의 생생한 관찰경험 및 증언이 필요하다. 이에 본 연구에서는 이주노동 전문가 7명에 대한 개별 심층 면접을 진행하였으며, 8개 국가 통역상담원을 4명씩 2개 집단으로 구성하여 집단 면접(FGI)을 진행하였다.

참여자는 <표 1>에 제시된 바와 같이 총 15명이며, 참여자의 선정은 이주노동자 주거권 관련 언론보도에 인터뷰 빈도가 많은 전문가 및 활동가를 직접 섭외하거나<sup>8)</sup> 이주노동 인권활동가들의 추천 및 소개를 받는 방식을 택하였다. 통역상담원 8명의 경우에도 참여자 선정 방식은 동일하며, 이들의 구성 및 특성은 고용허가제상의 농업분야 특화 국가 등 국가별 통역사 8명으로 구성하였다. 이들은 전국 단위 이주노동자 통역·상담 기관에서 최소 4년 이상 최대 15년 동안 근무하고 있다.

면접은 크게 이주노동 전문가와 통역실무자를 구분하여 진행하였

8) 연구자가 2006년 이후 이주노동자 법률상담·교육 및 연구 분야에서 활동하고 있는 등 이주노동 네트워크가 형성되어 있는 점을 활용하였다.

으며, 본 연구에서의 면접은 2023년 9월부터 11월 사이 연구윤리를 준수하며(성공회대 기관생명윤리위원회 과제번호 SKHU-2309-02) 반구조화된 방식으로 진행하였다.

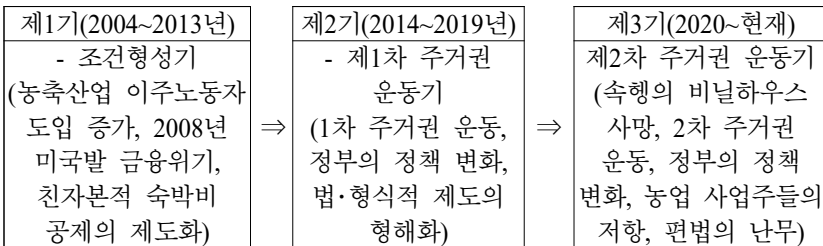
<표 1> 면접참여자 구성

구분	성명	소속	신분	성별	경력		
전문가1	석원정	외국인이주노동자인권을 위한모임 국가인권위원회	단체 대표 전, 비상임위원	여	24년		
전문가2	이 영	남양주시외국인복지센터 외국인·이주노동운동 협의회	단체 대표 현, 운영위원장	남	21년		
전문가3	김이찬	지구인의 정류장	단체 대표	남	17년		
전문가4	김달성	포천이주노동자센터	단체 대표	남	6년		
전문가5	최정규	원곡법률사무소	대표 변호사	남	12년		
전문가6	정영섭	이주노동자노동조합	이주노동자 활동가	남	16년		
전문가7	박선희	경기도외국인인권 지원센터	국장, 공인노동사	여	22년		
구분	국가		통역·상담 근무처	거주기간	연령	성별	경력
	출신	현재					
통역상담원1	미얀마	F2	외국인노동자지원센터	10년	32세	여	6년
통역상담원2	라오스	F5	외국인노동자지원센터	12.5년	33세	여	4년
통역상담원3	캄보디아	한국	외국인노동자지원센터 출입국·외국인사무소	13년	37세	여	8년
통역상담원4	베트남	한국	한국산업인력공단 고용센터	15년	40세	여	14년
통역상담원5	네팔	한국	외국인노동자지원센터 한국산업인력공단	15년	38세	남	9년
통역상담원6	우즈베키 스탄	한국	외국인노동자지원센터	24년	44세	여	15년
통역상담원7	몽골	한국	외국인노동자지원센터	16년	44세	여	13년
통역상담원8	방글라 데시	한국	외국인노동자지원센터	27년	50세	남	12년

#### IV. 이주노동자 주거 현실과 그 통합적 접근

한국의 이주노동자 주거 문제는 시간의 흐름에 따라 그 양상 및 특성이 다르며, 이를 ‘권리의 순환’ 이론을 통해 분석하기 위해서는 통시적 관점으로 살펴보는 것이 효과적이다. 이에 이주노동자 주거 문제를 크게 3시기로 구분하여 설명하고자 한다. 즉, 제1시기는 2004년 고용허가제 도입 이후 2013년까지이며, 제2시기는 2014년부터 2019년까지이고, 제3시기는 2020년 12월 이후부터 현재까지이다. 이는 단순히 연도별로 구분한 것이 아니라 해당 시기에 주를 이루었던 고충상담 사례, 주요 사건, 주거권 운동, 그리고 정부의 정책변화로 이어지는 시간상의 흐름을 따라 구분한 것이다.

<그림 1> 이주노동자 주거 문제의 시기 구분



각 시기에 대한 ‘권리의 순환’의 적용은 다음과 같다. 제1기는 이주노동자 주거 관련 권리의 조성, 즉 그 조건 및 상황을 검토할 수 있는바 이를 ‘권리조건’으로 분석한다. 제2기는 제1기라는 ‘권리조건’의 토대 위에 이주노동자 주거권 운동이 시작·전개된 ‘권리주장’의 분석이 가능하며, 이러한 ‘권리주장’에 따라 정부가 제도개선 및 법령을 정비한 ‘권리효과’를 설명한다. 제2기는 ‘권리주장 및 권리효과’가 연계하여 나타나므로 이를 묶어서 분석한다. 제3기는 제2기에서의 ‘권리효과’가 다시 ‘권리조건’을 형성하는바 그 조건의 의미와 다시 ‘권리주장’이 나타난 배경, 그에 따른 ‘권리효과’를 역시 묶어서

분석하고, 그 이후의 현재 나타나고 있는 ‘권리조건’을 파악한다.

### 1. <제1기> 이주노동자 주거 문제의 권리조건 : “숙식비 임금 공제의 시작”

#### (1) 구조적 조건

한국의 이주노동자 주거 문제의 ‘권리조건’ 분석에 있어 ‘이주노동’ 자체는 자본주의가 하나의 세계체제로 실재하여 발생하는 문제이며, 그 세계적 차원의 자본주의의 하위 축적전략이자 이데올로기로써 신자유주의에 의한 국제적 노동착취 구조 아래 있음을 강조하는 바이다 (김병조, 2011). 이는 UN 국제이주기구(International Organization for Migration, IOM)가 이주의 원인 중 경제적 요인, 즉 유출국가와 유입 국가의 임금의 격차를 가장 강력한 흡입요인(pull-factor)으로 분석한 것과 다르지 않으며, 그러한 이유로 전지구적 노동이주는 지금도 활발히 전개되고 있다.

한국의 경우 1980년 후반 ‘3저호황’에 따른 경제성장으로 넓은 중산층의 형성, 고학력화의 진행, 대기업과 중소기업 간 노동(임금)조건의 격차 등으로 3D업종의 심각한 생산직 인력난이 발생하였고, 이에 중소기업들은 이주노동자 도입을 집단적으로 요구하였다. 한국 정부는 결국 1993년 ‘외국인 산업연수생제도’(이하 산업연수생제도라 함)를 도입<sup>9)</sup>하였으나 각종 인권침해가 발생하여 국제사회로부터 현대판 노예제라는 비판을 받게 된다.<sup>10)</sup> 이에 그 폐단을 시정하고자

---

9) 주목할 것은 이러한 연수생의 도입은 신자유주의 노동체제와 매우 밀접한 관련이 있다는 것이다. 한국은 과거 1987년 6월 항쟁과 노동자 대투쟁을 통하여 ‘병영적 통제’에서 벗어나 ‘1987년 체제’로 변화하였고 이는 또다시 1997년 외환위기로 인하여 코포라티즘적 ‘1997년 고용체제’로 전환하게 되었는데(박노영, 2002), 신자유주의적 노동체제를 특징으로 하는 ‘1997년 고용체제’는 기업의 규모에 따른 노동시장의 분절, 대기업-중소기업 간 불균형적 성장, 수직적 하청구조 등으로 나타나는바 한국은 이미 1990년대 초부터 그러한 현상이 진행되었다.

정부와 사회 각계의 오랜 진통과 논의를 거쳐 2003년 「외고법」을 제정, 2004년부터 고용허가제가 시행된 것이다.

그러나 개선된 고용허가제라 하더라도 자본주의 세계체제라는 구조적 조건 아래 있기에 그 근본적인 한계는 치유될 수 없었다. 이는 신자유주의적 노동체제를 특징으로 하는 노동시장의 분절, 대기업-중소기업 간 불균형적 성장, 수직적 하청구조의 문제가 해결되지 않는 한, ‘하청의 하청사업장’에서 일하는 이주노동자를 아무리 ‘노동자’로 대우한다고 하더라도 그 한계가 너무나 냉혹하게 작동하기 때문이다.

## (2) 제도운용의 맥락적 조건

이런 구조적 조건하에서 이주노동자 주거 문제가 수면 위로 떠오르게 된 배경은 고용허가제의 제도운용상 그 맥락적 조건이 형성되었기 때문이다. 그 첫째는 농축산업 및 E-9 이주노동자<sup>11)</sup>를 특징으로 주거 문제가 불거졌다는 것이고, 둘째는 한국 정부의 자본친화적 이주노동자 숙식비 임금 공제 정책의 문제였다는 것이다.

먼저 첫 번째 조건을 살펴보면, 이주노동자 주거환경의 열악성은 ① 주로 농축산업에서 드러나며, ② E-9 이주노동자들이 그런 숙소에서 기거하고 있는 경우가 대다수라는 것이다. 이러한 특징은 고용허가제 도입 규모와 밀접한 관련이 있는데, 구체적으로 농축산업 이주노동자의 증가와 상당한 관계가 있다.

국무총리 소속의 ‘외국인력정책위원회’는 매년 고용허가제에 따른 이주노동자 도입쿼터를 업종별로 배분·계획하고 있다. 2004년 제도 시행 이후 현재까지 가장 많은 인원을 도입하고 있는 업종은 제조업

10) 즉, 외국인을 ‘노동자’가 아닌 ‘연수생’ 신분으로 고용하는 편법적인 정책이었던바 당시 연수생들은 임금체불, 폭행, 산업재해 등으로 심각한 인권침해와 차별에 시달려야 했다.

11) 고용허가제는 크게 일반고용허가제(E-9)에 따른 이주노동자와, 특례고용허가제인 방문취업제(H-2) 외국국적동포로 구분된다.

이다. 그런데 외국국적동포(H-2)를 제외한 E-9 이주노동자의 경우 두 번째로 많은 인원이 도입된 업종은 2009년까지 건설업이었다가 2010년을 기점으로 농축산업으로 변모하게 된다. 이는 현재까지 지속되고 있는 현상으로 농축산업 분야의 구인난을 방증한다.

<표 2> 고용허가제 이주노동자(E-9) 실도입 인원  
(단위 : 명)

업종별	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
합계	3,167	31,658	28,973	34,788	76,505	62,693	38,481	49,130	53,638
제조업	3,124	31,114	28,180	31,242	67,259	54,596	31,804	40,396	45,632
건설업	0	84	42	740	3,364	4,345	2,412	2,207	1,269
농축산업	43	419	699	2,333	4,515	2,332	3,079	4,557	4,931
서비스업	0	41	52	48	53	65	56	124	107
어업	0	0	0	425	1,314	1,355	1,130	1,846	1,699

자료: 통계청(KOSIS, 국가통계포털), 업종별 일반고용허가제 외국인근로자(E-9) 도입 현황

위 <표 2>는 이런 도입 계획에 따라 2004년부터 2012년까지 연도별로 농축산업 분야에 실제 도입된 E-9 이주노동자의 인원을 나타낸다. 이를 살펴보면 농축산업 E-9 이주노동자 실도입 인원이 2006년까지는 많지 않다가 2007년부터 가파르게 상승함을 볼 수 있으며, 이런 추세는 2012년에 이르러 5천 명에 육박함을 확인할 수 있다. 즉, 이는 농축산업 분야 E-9 이주노동자 유입의 본격화가 제1기 중반 이후임을 의미하며, 따라서 제1기의 중반부터 그 인원이 증가하는 만큼 자연스럽게 노동조건 및 주거환경에 대한 문제가 나타나기 시작하여 그 후반에는 더 심화되었을 것이라는 추론이 가능하다.

실제 이주민 지원단체(이하 지원단체라 함)에서 ‘농축산업 이주노동자’의 노동조건 및 주거환경 관련 고충상담은 해당 업종의 실인원이 급증하는 2010년 말부터 증가하기 시작한다(장하나, 2014). 이에 지원단체 활동가들은 농축산업 이주노동자의 노동조건 및 주거환경

의 열악함에 그 심각성을 느끼고 약 1년 동안 전국의 상담사례를 엮어 2013년 2월 ‘농축산업 이주노동자 인권백서’를 발간한다(이주인권연대, 2013). 또한 2013년 10월에는 국가인권위원회와 국제엠네스티의 실태조사가 이루어져 이러한 개별 상담들이 일부의 문제가 아닌 농축산업 전체의 문제임을 입증하며 농축산업 특유의 취약성을 알린다(국가인권위원회, 2013).

둘째는, 첫 번째 조건에 더불어 정부의 자본친화적 이주노동자 숙식비 임금 공제 정책의 문제였다. 통상 주거권을 논할 때 적절한 주거환경을 뜻하는바 노동자의 숙소에 있어서도 「근로기준법」상의 기숙사 기준, 사생활 보호, 안전 등의 문제를 논의하는 것이 상식적이거나 고용허가제하의 이주노동자에게는 그러한 상식이 그들의 ‘문제’ 조차 되지 못하였다. 제1기에서 대다수 이주노동자는 ‘주거권’에 대한 인식이나 그 주장보다는 숙식비 임금 공제라 일컫는 임금체불 등의 일반적인 인권침해에 허덕일 수밖에 없었다. 면접참여자 중 20년 이상의 활동 경력을 가진 ‘석원정’의 지적이다.

이주노동자들 숙소 문제는 고용허가제가 도입되기 그전에도 아주 드물게 등장했는데 … 그 당시에 이 사람들이 일반적인 인권침해가 너무 적나라했으니까 그 주거 문제 자체가 중심적으로 제기되지는 않았죠. (전문가1 석원정)

이에 제1기에서의 주거 관련 주요쟁점은 이주노동자의 임금에서 숙식비를 공제하는 문제였다. 고용허가제는 더 이상 산업연수생제도처럼 값싼 비용으로 외국인을 고용할 수 없었다. 고용사업주들은 노동관계법의 최소 기준을 맞춰줘야 했기에 임금 등 그 부담이 커지고 있었다. 무엇보다 2008년 미국발 금융위기로 인해 한국 경제는 어려움을 겪게 되었고 그 영향은 기업에까지 미치고 있었다. 사업주들은 이에 이주노동자 고용 부담을 호소하며 정부에 대안을 요구했다.

정부는 2008년 9월 25일 이명박 대통령 주재 국가경쟁력강화위원

회 회의에서 그간 다수의 사업주가 부담하던 이주노동자 숙식비를 노동자 임금에서 공제하는 방안을 최초로 논의한다. 당시 위원회에서는 ‘비전문 외국인력 정책 개선방안’을 논의하며 그 방안 중 하나로 “표준근로계약서에 숙식비 분담 여부를 명확히 기재토록 하고, 숙식비 공제한도 및 수습기간 조정을 위한 최저임금제 개선”을 추진하는 방안을 밝힌다. 또한 이에 맞추어 중소기업중앙회(이하 중기협이라 함)에서는 2009년 3월 이주노동자의 숙식비가 과다하다며 “외국인근로자의 고용비용 완화 및 일자리 창출을 위한 최저임금제도 개선방안”을 발표하면서 이주노동자의 임금에서 숙식비를 공제할 수 있는 세부기준안을 마련<sup>12)</sup> 및 배포하기에 이른다.

2008년에 미국발 금융위기가 터졌고 그러면서 이 숙박비 공제를 내놓은 게 중기협에서 내놓았어요. 그러면서 이게 촉발된 거거든 … 중기협에서 내놓은 것을 그대로 적용시킨 거거든 … 숙박비 공제는 이걸 법률에 있는 내용도 아니고 한시적인 조치를 취했던건데 마치 법률 속에 담겨 있는 것처럼. (전문가2 이영)

이주노동 전문가 ‘이영’은 이주노동자 주거 문제의 시작은 숙식비 공제 방침 때문이라고 말하며, 법률도 아닌 방침 따위가 그 효력을 유지하는 것이 문제의 원인이라고 지적한다. 실제 고용허가제는 그간 이주노동자 숙식과 관련하여 어떠한 규정도 마련하지 않았었다. 그러나 이 방침 이후 2009년 7월 8일 결국 「외고법」 시행규칙 제8조의 ‘표준근로계약서’ 규정을 변경하여 숙식비를 이주노동자의 임금에서 공제할 수 있도록 별지 서식을 개정한다. 그리고 동법 제9조제1항에 따라 시행규칙 제8조에 이어진 ‘별지 제6호 서식 표준근로계약

---

12) ‘외국인근로자 숙식비 부담기준’의 내용은 “숙박비 및 식비를 공제할 경우, 기숙사·일반주택 및 이에 준하는 시설은 최저임금의 20% 내외로, 비주거용 간이시설 및 이에 준하는 시설은 최저임금의 15% 내외를 적용하며, 숙박비만 공제할 경우는 각각 10%, 8%를 적용한다.”라고 하였다.

서' 내에서 숙식 제공 여부 및 그 숙식에 따른 이주노동자의 부담 여부를 표기하도록 개정한다.

문제는 해당 숙식 관련 표준근로계약서에서 “숙식 제공의 범위와 근로자 부담 비용의 수준은 입국 후 사업주와 근로자 간 협의에 따라 별도로 결정”한다고 세부적으로 강조된 것이었다. 이는 현실적으로 숙식비에 대한 임금 공제액의 범위를 확대할 수 있도록 사업주에게 그 수단 또는 여지를 주는 것이어서 심각하지 않을 수 없었다.<sup>13)</sup>

한편, 지금까지 분석한 제1기의 여러 ‘권리조건’에 더해 2013년 10월 14일 주거 문제와 관련된 특별한 사건이 발생한다. 즉, 이주노동자 2명이 헌정사상 처음으로 국정감사에 참고인 자격으로 출석, 농축산업의 열악한 노동조건 및 주거환경을 증언한 것이다. 참고인으로 출석한 캄보디아 노동자 ‘딤 소퐁’은 장시간 고된 노동, 열악한 주거환경 등에 대해 울분을 토했다.<sup>14)</sup> 당시 이 사건은 제조업 중심의 고용허가제 쟁점과는 또 다른 ‘농축산업’만의 한계를 일깨워 주었고, 한국 사회에 농축산업 주거환경의 열악함을 널리 알리는 계기가 된다. 이는 그간 상담사례로만 존재하였던 이주노동자 주거 문제가 국정감사라고 하는 공식성에 덧입혀져 사회문제로 부각되는 상징적인 사건임을 의미했다.

13) 외국인이주·노동자운동협의회(2009)는 『고용허가제 5주년 실태조사』에서 표준근로계약서 개정에 대해 이를 세 측면에서 비판한다. “첫째, 입국 직후 이주노동자는 사업주와 원활하게 의사소통을 할 수 있는 한국어 수준이 되지 않는다. 둘째, 이주노동자는 체류 및 생활 관련 전반적인 것을 전적으로 고용주에게 의존할 수밖에 없는 위치이다. 셋째, 사업장이동 제한 규정으로 인해 협의가 원만히 이루어지지 않을 경우 사업장을 변경할 수 없는 고용주와 이주노동자 간의 불평등한 위치를 고려할 때 당사자 간의 동등한 협의는 현실적으로 불가능하다.”라는 것이다.

14) <https://www.khan.co.kr/national/labor/article/201310142246405> (검색일: 2023. 10.7)

## 2. <제2기> 이주노동자 주거 문제의 권리주장·권리효과 : “비닐하우스는 집이 아니다”

### (1) “비닐하우스는 집이 아니다”

지금까지 살펴본 ‘권리조건’, 즉 제1기에서의 배경 및 그 조건의 토대 위에 구체적인 인권의 언어로써 “비닐하우스는 집이 아니다”라는 이주노동자 주거권 운동, 즉 ‘권리주장’이 나타나게 된다. 그 주도 단체는 ‘지구인의 정류장’<sup>15)</sup>으로 이주노동 분야 최초로 주거권 운동을 주창·전개하고 있다. 이 단체의 주거권 운동의 특징은 대면 활동뿐 아니라 영상물 제작을 통한 이주노동자 주거실태의 고발에 있는데, 이는 단체 설립자인 ‘김이찬’이 독립 다큐멘터리 영화감독 출신<sup>16)</sup>이어서 가능하였다. 그가 제작한 대표적인 영상물 중 “비닐하우스는 집이 아니다”는 이주노동자 주거권 운동의 상징적인 구호로 사용되고 있다. 제2기의 ‘권리주장’에 있어 ‘김이찬’을 주목하는 이유는 이주노동자 주거권 운동의 시작이 사실상 그의 활동으로부터 시작되었고, 주거실태 관련 영상물 제작 또한 최초로 시도하였기 때문이다. 이하는 이주노동자 주거권 운동의 시작, 과정 및 그 내용을 ‘김이찬’과의 면접을 통해 알아본 것이다.

2014년 무렵이었던 것 같아요. 그때 이제 ‘비닐하우스는 집이 아니다’라는 얘기를 하고 … 한겨울에 너무 추워서 화장실을 사장이 안 만들었는데. “야, 화장실을 만들어 줄게.” “그럼 200만 원씩 갖고 와.” 사장이 그랬어요. 이렇게 하니까 노동자들이 이제 밤에 도망쳤거든요. 2013년인가에. (전문가3 김이찬)

15) 2009년부터 활동 중이며, 특별히 캄보디아 이주노동자들을 대상으로 노동권 침해구제 및 인권옹호 운동을 진행하고 있다.

16) 그는 1994년부터 독립 다큐멘터리 영화감독으로 활동했다. 이주민 관련 대표적 작품으로는 <데모크라시 예더봉>, <비닐하우스는 집이 아니다>, <농장 아가씨의 꿈과 희망> 등이 있다.

‘김이찬’은 주거권 운동을 2014년부터 시작하게 되었다고 말하며, 그 계기가 2013년의 비닐하우스 숙소에서 살고 있던 이주노동자들의 이른바 ‘똥 쌀 권리’ 때문이었다고 증언한다. 캄보디아 이주노동자 2명이 비닐하우스 숙소에 살면서 한겨울에 화장실도 없이 밭고랑에서 용변을 봐야 했던 참혹한 사건을 언급한 것이다. ‘김이찬’은 이 사건 이후 주거 문제 관련 상담사례가 증가하자 2014년에 “비닐하우스는 집이 아니다”라는 캠페인을 기획하여 그 행사를 진행하였고, 2015년부터 지방 고용노동지청을 방문하며 주거권 관련 운동 및 항의 농성, 담당자 면담 등을 시작한다.

그래서 2014년 무렵부터 ‘비닐하우스는 집이 아니다’라는 캠페인을 했고, 2015년에는 … 노동자들과 성남 노동청, 대전 노동청, 의정부 노동청에 이제 항의 공문도 보내고, 성남 노동청 앞에서는 시위도 하고. (전문가3 김이찬)

‘김이찬’이 2014년을 거쳐 2015년부터 본격적인 주거권 운동을 진행하는 가운데 2016년 말 ‘비닐하우스는 집이 아니다’라는 영상물을 제작하게 된다. 이는 2016년 12월 12일 국회에서 개최된 ‘이주여성 농업노동자 성폭력 실태조사 결과 보고회’에서의 발표를 위한 것으로, 그는 여성 이주노동자들의 성폭력이 개별 사례의 문제라기보다 주거환경과 밀접한 관련이 있는 구조적인 문제임을 강조한다. 그 후 이 영상은 이주노동자 주거권 영상물로 알려져 언론 등에 유포되었고, 이 보고회가 개최된 후 1개월도 안 되어 “비닐하우스 ‘노예합숙’, 외국인노동자 차별·착취 여전”(2017.1.2)이라는 보도가 나오게 된다. 그 내용은 농장주들이 비닐하우스 등의 열악한 숙소를 이주노동자에게 제공하면서 그 비용을 임금에서 과다 공제한다는 비판이었다.<sup>17)</sup> 이 같은 국회 보고회 및 언론보도는 ‘권리주장’으로써 정부를 움직

<sup>17)</sup> [https://imnews.imbc.com/replay/2017/nwdesk/article/4195469\\_30212.html](https://imnews.imbc.com/replay/2017/nwdesk/article/4195469_30212.html)  
(검색일: 2023.10.7)

이는 ‘권리효과’를 낳게 되는데, 2017년 2월 6일 고용노동부는 ‘외국 인근로자 숙식정보 제공 및 비용징수 관련 업무지침’을 발표·시행하기 시작한다. 그러나 이 지침은 상당한 비판에 직면하게 되는데 그 문제는, ① 주거시설에 대한 기준은 전혀 설정하지 않은 채 “근로자에게 제공하는 숙소가 비닐하우스, 컨테이너 등 임시 주거시설인 경우도 숙박비 공제는 가능”하다고 명시하여 오히려 사업주의 열악한 주거시설의 제공을 합법화한 점, ② 숙식비 징수 상한 금액을 이주노동자가 부담하기에 부당할 정도로 과도히 설정한 점,<sup>18)</sup> ③ 사실상 최저임금 인상의 효과를 상쇄하는 정책이라는 점이였다.<sup>19)</sup>

## (2) “비닐하우스를 넘어서”

결국 친자본적이며 부당하기까지 한 이 지침은 노동계는 물론 국회 환경노동위원회(이하 환노위라 함) 소속 국회의원의 비판을 받게 되었고, 2017년 12월 13일 국회에서는 “이주노동자의 주거권 보장을 위한 심포지엄 ‘비닐하우스를 넘어서’”가 개최되기에 이른다. 그런데 이 심포지엄은 이주노동자 주거권 운동에 있어 새로운 운동 주체를 등장시킨다. 그들은 2017년 초부터 ‘이주민 주거권 개선 네트워크’라는 이름으로 활동한 법률전문가 집단으로, 2017년 2월 고용노동부의 숙식비 징수 지침의 부당성 때문에 결성되었고 이주노동자 주거권과 관련하여 위 국회의원과 협업하는 등 법률 개정 제안 등의 활동을 하고 있었다.<sup>20)</sup> 이렇듯 법률전문가들의 등장으로 주거권 운동은 ‘지

---

18) 지침에 따르면 사업주는 아파트·단독주택 같은 숙소 제공 시 월 통상임금의 15%를, 그 외 임시 주거시설 제공 시 월 통상임금의 8%를 징수할 수 있다. 식사를 함께 제공하는 경우 추가로 각각 5%를 더 징수할 수 있는바 최소 월 통상임금의 8%에서 최대 월 통상임금의 20%까지를 합법적으로 공제할 수 있다. 여기에 더해 냉·난방비 및 전기요금 등 부대비용의 공제는 별도로 가능하다.

19) 2018년 최저임금이 16.4% 인상되면서 급격한 인상률로 인해 이주노동자의 임금을 사실상 삭감하려는 의도가 뚜렷했다.

구인의 정류장'을 위시한 지원단체, 이주노동 관련 연구자, 법률전문가들이 협업하는 형태를 띠게 되었고, 이는 보다 효과적인 운동력을 가지게 된다. 숙식비 징수 지침이라는 부당한 '권리효과'로 인해 법률전문가들까지 합세한 새로운 '권리주장'이 나타난 것이다.

이는 다시 고용노동부를 움직인다. 고용노동부는 2017년 12월 22일 '농업분야 외국인노동자 근로환경 개선방안 시행계획' 발표를 시작으로, 2018년 3월 30일 「외고법」상의 고용노동부 고시(외국인근로자의 책임 아닌 사업장변경 사유)를 개정한다.<sup>21)</sup> 이는 그간 이주노동자가 기숙사 문제로는 사업장변경 신청을 할 수 없었는바 그 개정을 통해 기숙사 제공 기준을 사업주가 위반할 경우 사업장변경 신청을 할 수 있도록 한 것이다. 그러나 고용노동부는 고시 개정과 더불어 위 계획에 따른 업무처리 지침을 발표하는데 그 내용이 너무나도 의문스러웠다. 즉 '비주거용 숙소 제공 시 외국인력 배정 중단'을 하겠다고 해놓고, 이는 “비닐하우스만 있는 숙소(비닐하우스 내 스티로폼·합판 등으로 주거공간을 임시 조성한 시설 포함)”를 말한다고 하며, “비닐하우스 안에 컨테이너 또는 조립식 패널 등이 설치된 경우는 제외”라고 발표한 것이다. 불법 임시 시설의 제공이 아무런 제재를 받지 않는 그저 형해화된 법·형식적 변화에 불과했기에 이주노동자 주거권 보장에 있어서는 아무런 영향도 미치지 못하였다.

20) 이들의 주요 활동으로는 2017년 8월 「근로기준법」 및 「외고법」의 개정안 제안, 2017년 12월 고용노동부 숙식비 징수지침 폐기 요구 성명서 발표, 2018년 1월 UN 주거권 특별보고관 방한 시민사회 공동대응 참여 및 시민사회 보고서 작성 등이 있다.

21) 그 내용은 '주거시설 위반'에 대한 규정으로, “첫째 비닐하우스를 외국인근로자 숙소로 제공한 사업주에게 지방고용노동관서장이 자율개선을 명령하였음에도 불구하고 정당한 사유 없이 개선 기간 내에 이행하지 아니한 경우, 둘째 사업주가 고용허가 신청 시 제출한 「외국인근로자 주거시설표」의 기재 내용과 달리 외국인근로자에게 일반 주거시설이 아닌 임시 주거시설을 제공한 경우”에는 이주노동자가 사업장변경 신청을 할 수 있도록 하였다.

### (3) “투투버스”

이렇듯 고용노동부의 정책이 너무나도 형식적이었기에 이주노동자 주거권 운동 진영에서는 다시 ‘권리주장’을 시도한다. 그것은 2018년에 시작된 ‘투투버스(투쟁투어버스)’<sup>22)</sup>로, 전반적인 이주노동자 노동인권 및 주거권에 관한 운동이었다. ‘투투버스’는 그 이름에서와 같이 목적지를 정하여 운동을 진행하였는데 고용노동부와 그 소속 기관을 방문하여 항의하기도 했지만, 특히 농업 이주노동자의 주거권과 관련하여 개별 농장을 방문, 항의 집회를 진행하였다.

‘투투버스’는 2018년 4월 29일 시작으로 5월 1일 선포식을 거쳐, 5월 2일부터 의정부고용센터, 의정부고용노동지청, 경기도 여주, 양평 소재 버섯농장, 성남노동지청, 서울지방고용노동청, 화성고용센터, 충주고용센터, 충남 논산 소재 비닐하우스 농장, 대전고용노동청, 고용노동부 본부 앞에서 각각 항의 방문 및 면담, 제도개선 촉구 등의 활동을 5월 31일까지 진행하였다.<sup>23)</sup> 이런 ‘투투버스’의 행진은, 연속된 일정을 통해 고용노동부 및 그 소속 기관과 개별 농장을 찾아다니는 점, 고용허가제 모순에 대한 지적뿐 아니라 주거권 등을 침해당하고 있는 개별 사례에 있어 해당 기관에 직접 방문·항의·면담을 진행한 점에서 그간에는 볼 수 없었던 새로운 이주노동 운동의 형태였다. 한편 2018년에는 이주노동자 주거권 관련 다큐멘터리 영화가 제작된다. <비닐하우스는 집이 아니다>라는 제목의 이 영화는, ‘김이찬’의 영향을 받아 보다 완성된 차원으로 재탄생하게 되었고,<sup>24)</sup> 이주노동자 주거 문제를 더욱 알리게 된다.

이는 고용노동부를 또다시 압박하여 2019년 기숙사 관련 법·제도

22) ‘이주노동자 투쟁투어버스 공동주최단’은 이주노동자노동조합(이주노조), 지구인의 정류장, 수원이주민센터, 이주공동행동 등으로 구성되었다.

23) <https://www.mediaus.co.kr/news/articlePrint.html?idno=124960> (검색일: 2023. 10.7)

24) 정소희·섹 알마문, <비닐하우스는 집이 아니다, THIS NOT A HOUSE>, 2018년 출시.

의 급격한 변화를 불러온다. 2019년 신설된 법률의 조항은 「외고법」 제22조의2의 ‘기숙사 제공 등’에 관한 조항과 「근로기준법」 제100조의2 ‘부속 기숙사의 유지관리 의무’에 관한 조항이다. 그리고 개정된 법률의 조항은 「외고법」 제25조제1항제2호의 ‘사업 또는 사업장변경의 허용’과 「근로기준법」 제100조의 ‘부속 기숙사의 설치·운영 기준’에 관한 조항이다. 여기서 주목할 것은 「외고법」상 그간에는 없었던 이주노동자 기숙사 관련 조항(동법 제22조의2)이 최초로 신설되었다는 것이고, 또한 이 조항의 신설에 따라 「근로기준법」 제100조 및 「외고법」 제25조제1항제2호가 개정되고, 「근로기준법」 제100조의2 또한 신설되었다는 것이다.<sup>25)</sup> 또한 「외고법」 제25조제1항제2호의 고용노동부 장관 고시를 또다시 개정하여 기숙사 제공 등에 관한 새로운 사항을 추가하였으며, 「외고법」상 ‘기숙사 제공의 기준’ 관련 고용노동부 고시가 신설되었다.

이처럼 이주노동자 주거 관련 법령들이 신설·개정된 것은 명백한 주거권 운동에 따른 ‘권리효과’였다.<sup>26)</sup> 2017년 2월 고용노동부의 숙박비 징수 지침 발표 이후 지원단체, 국회 환노위 소속 이용득 국회의원실, 이주민 주거권 개선 네트워크 등의 활동 및 법령 개정 제안이 결정적인 역할을 하였기 때문이다.

25) 「외고법」 제22조의2의 신설은 이용득의원이 대표발의한 「근로기준법」(의안번호 제9661호)의 의결을 전제로 하였기에 「근로기준법」 제100조가 개정, 같은 법 제100조의2가 신설된 것이며, 「외고법」 제22조의2의 신설에 따라 기숙사 제공의 사유로 이주노동자가 사업장변경을 할 수 있도록 같은 법 제25조제1항제2호가 개정된 것이다.

26) 2018년 10월 22일 고용노동부의 ‘규제영향분석서’에 따르면, “사업주가 외국인노동자에게 비닐하우스 등 열악한 숙소를 제공하여 외국인노동자의 인권침해 문제가 지속 제기”되고 있다고 밝히면서, 고용노동부의 대안의 선택 및 그 근거로 “노동계 및 외국인단체 등에서 지속적으로 주거환경 개선에 대한 문제 제기, ’18.5.31. 민주노총 및 이주노동에서 외국인노동자의 열악한 숙소에 대한 개선 요구, 국가인권위 개선권고(’17.6.8.), 국회 이용득의원 열악한 숙소 개선 문제 제기(’17년), 열악한 숙소 관련 언론보도(한겨레, 중앙일보, ’17.2월)”라고 언급한다.

그러나 이러한 제도변화에도 불구하고 그 개선의 효과는 찾아보기 어려웠다.<sup>27)</sup> 특히 이주현장에서는 기숙사 관련 법령이 개선되었음에도 주거환경을 사유로 사업장변경을 신청하는 이주노동자를 찾아보기란 매우 어려운 일이었다.<sup>28)</sup> 왜냐하면 변화된 법·제도를 이주노동자가 알기도 어려울 뿐더러 이 같은 법령을 근거로 사업장변경을 신청할 수는 있지만 사업주의 범위반을 입증하기란 사실상 매우 어려웠기 때문이다.

### 3. <제3기> 이주노동자 주거 문제의 권리주장·권리효과 : “속행의 산재 사망”

#### (1) “속행의 사망과 권리주장”

제2기의 제도변화에도 불구하고 이주노동의 현장에서는 별다른 개선 효과를 찾아보기 어려웠다. 그런 현실 가운데 한 여성 이주노동자가 기숙사에서 사망하는 사건이 발생한다. 2020년 12월 20일 한파가 기승을 부리던 날, 캄보디아 국적의 이주노동자 속행이 경기도 포천

---

27) 이는 2020년 8월 ‘전국민주노동조합총연맹’(이하 민주노총이라 함)이 2020년 5월부터 6월까지 전국 7개 이주노동 단체에 의뢰하여 실시한 실태조사, 즉 ‘고용허가제 이주노동자 노동조건 실태조사’를 살펴보다라도 연속된 법령 개정의 효과가 거의 없는 것으로 나타난다.

28) 실제 당시 이주노동 현장에서 법률상담 및 권리구제를 진행하고 있었던 연구자도 ‘기숙사’와 관련되어 사업장변경을 요청했던 이주노동자를 찾아보기란 매우 어려웠다. 연구자의 경우에 기숙사 관련 제도변화가 있었던 2017년에는 임금에서 숙식비를 임의로 공제하는 임금체불의 사례가 다수 발생하여 그에 따른 임금체불 진정사건 사례를 많이 접하였다. 그러나 기숙사 제공 관련 주거환경의 법령 및 제도의 개선이 이루어진 2019년에서 2021년 5월까지 기숙사 관련 사업장변경 상담을 진행한 사례는 단 1개에 불과했다(당시 연구자가 근무했던 의정부외국인노동자지원센터의 노동·채류 상담(방문·내방·전화)은 연평균 30,000건을 초과했으며, 권리구제 사건의 경우에도 연 1,000건에 이른다.).

시 일동면의 농장 비닐하우스 숙소에서 각혈한 흔적과 함께 싸늘한 주검으로 발견된 것이다. 그녀는 「외고법」에 따라 비전문취업 비자(E-9)로 2016년 4월경 한국에 입국하였고, 4년 8개월 동안 줄곧 시설 채소 농장에서 일하였다. 불과 3주 후면 귀국 예정이었으나 자신이 기거하던 숙소에서 쓸쓸히 사망하게 된다.

사실 이 같은 기숙사 사망 사건은 고용허가제 도입 이후 지속적으로 나타나는 문제이다. 겨울철 컨테이너 등의 임시 주거시설에서 난방으로 인한 화재로 사망하거나 심장 마비 등 정확한 원인 없이 갑자기 사망하는 경우가 종종 발생하기 때문이다. 문제는 이러한 기숙사 사망 사건이 그저 개별 이주노동자의 건강상의 문제이거나 난방 시설 등의 문제로 치부되기 일쑤라는 것이다.

공식적으로 확인되지 않는 그런 죽음이 꽤 많습니다. 올해 (2013년)에도 안타까운 게 ... 갑자기 사망한 청장년 급사증후군이라고 분류될 수 있는 이유 없는 사망을 한 노동자들이 한 7~8명 되는 것 같습니다. (전문가3 김이찬)

그렇기에 속행의 죽음 또한 그런 맥락에서 한국 사회에 별다른 영향 없이 묻히기에 충분했으며 그간의 관행에 따라 단순 질병사로 덮여 질 뻔한 사건이었다. 그러나 그녀의 죽음은 단순 ‘사건’을 넘어 제3기를 알리는 ‘주거권 운동’으로 변모한다. 다시 말해, 제2기에서 형성된 껍데기뿐인 ‘권리효과’로 인해 이주노동자 주거 상황은 그 암울한 조건을 그대로 유지하고 있었을 뿐이었다. 그런데 한파 속 비닐하우스 숙소에서 그녀가 사망하였고 이는 곧 ‘가시적인’ 이주노동자 주거 문제의 ‘권리조건’을 형성하여 제3기의 ‘권리주장’을 견인한 것이다.

속행의 죽음이 ‘권리주장’으로 요구된 배경에는 그녀의 죽음을 예사롭게 보지 않았던 이주노동 활동가들이 있었다. 그들은 속행이 사망한 지역의 ‘포천이주노동자센터’<sup>29)</sup> 대표 ‘김달성’과, ‘지구인의 정

류장' 대표 '김이찬'이었다. 그들은 2020년 12월 21일 페이스북에 속행의 부고가 떠돌고 있음을 보며 캄보디아 노동자들을 수소문한다. 이에 12월 22일 속행의 동료들을 찾게 되었고 그녀의 사망 경위<sup>30)</sup>를 확인한 뒤 바로 '권리주장'을 준비한다. 당시 '김달성'은 언론과 소통하며 이주노동자 지원활동을 전개하고 있었는데 속행의 죽음이 '동사'로 추정된다는 글을 페이스북에 게시하고, 다음날인 23일 속행의 비닐하우스 숙소 방문을 알린다(김달성, 2023: 170).

12월 23일 김달성·김이찬은 속행의 숙소를 방문하였고, 수많은 언론 및 방송 앞에서 농어업 이주노동자들의 열악한 주거환경을 언급하며, 속행의 죽음이 비닐하우스 숙소와 같은 형편없는 주거시설과 밀접한 관련이 있음을 강조한다. 또한 당일 오후 김달성·김이찬은 여타의 이주노동·인권·시민 단체와 함께 '이주노동자 기숙사 산재 사망 대책위원회(이하 대책위이라 함)'를 구성하고 바로 성명서를 낸다. 이에 경향신문을 최초로 여러 언론사가 속행의 사망 사건을 앞다투어 보도하기 시작하였고,<sup>31)</sup> 속행의 죽음은 한국 사회에 널리 알려지기 시작한다(김달성, 2023: 171-173).

이처럼 대책위는 속행의 사망을 '권리조건'으로 인식하고 그 구조

---

29) 2018년부터 포천 지역 (농업)이주노동자를 지원하는 단체로 설립자는 김달성 목사이다.

30) “속행 사망 이틀 전부터 숙소 난방이 가동되지 않은 점, 평소 특별한 지병이 없었던 점, 하루 10시간 이상 일했으며 휴일이 한 달에 2일 밖에 없었던 점 등이다. 동료들에 따르면 속행의 주검을 발견한 시간은 20일 오후였는데, 속행 사망 이틀 전부터 농장 기숙사 난방이 가동되지 않을 만큼 매우 추웠고, 두꺼비집 스위치를 누차 올리려고 했으나 계속 차단되어 난방이 전혀 되지 않았다고 한다. 농장주가 어떤 조치도 해주지 않자, 어쩔 수 없이 피신을 결심하고 친구들이 일하는 다른 농장 기숙사로 몸을 옮겼다고 한다. 속행에게도 함께 피하자고 권유했지만, 속행은 그냥 기숙사에서 지내보겠다고 했다고 한다.”(김달성, 2023: 168-170)

31) 경향신문(2020.12.23). “한파경보에 난방 고장” 비닐하우스 숙소서 이주노동자 숨져” 등 다수.

적 개연성을 고려하여 곧바로 ‘권리주장’을 전개해 나간다. 그들은 속행의 사망 사건을 추적하며 그것이 단순 개인사(個人死)가 아닌 사회적 타살임에 주목하였다. 특히 12월 24일 속행의 1차 부검 결과가 간경화에 의한 간 손상으로 나오자 속행의 죽음을 개인 질병으로 치부하려는 정부에 항의하며, 12월 28일에는 청와대 사랑채뜰에서, 12월 30일에는 속행의 농장, 포천경찰서, 의정부고용노동지청에서 각각 기자회견을 진행한다. 당시 대책위는 정부의 태도 등 분위기상 속행의 죽음이 개인 질병사로 덮이는 형국에 우려하여 진실을 말해줄 언론을 찾아 적극적인 대응에 나선다. 이에 SBS와 접촉하여 2021년 1월 8일 SBS의 ‘궁금한 이야기 Y’에 속행 동료들의 전체 증언 음성이 포함된 속행 관련 죽음의 진실을 방영하게 된다.<sup>32)</sup>

분위기 반전을 시도한 대책위는 정치권에도 지원을 요청한다. 1월 12일에는 정의당 류호정 국회의원, 이자스민 이주민특별위원장과 함께 속행의 숙소에서 기자회견을 하였고, 1월 15일에는 양이원영 국회의원, 고용노동부 등과 함께 간담회를 진행하며 정부의 부실 조사에 항의한다(김달성, 2023: 181-182). 그리고 2월 9일에는 청와대 앞에서 기자회견을 진행하는데 이는 속행 사망 후 고용노동부가 강화된 농·어촌 기숙사 방침을 내놓았는바, 농업경영인들이 이 방침에 반발하며 기자회견<sup>33)</sup>을 한 것에 대한 대응이었다. 대책위는 사실상 임시 주거시설을 그대로 허용해 달라는 이들의 주장을 비판하며 이주노동자 주거권 보장을 외친 것이다.

그 후 1년이 지난 2021년 12월 20일에는 대책위 최정규 변호사 주도<sup>34)</sup>로 산재 신청을 진행한다. 산재 신청은 2022년 5월 2일 산업재

32) 속행 사망 당시 난방이 가동되지 않았다는 사실, 그리고 난방이 정상 가동되었다는 고용노동부, 경찰 조사의 부실성을 밝힌다.

33) 한국농어민신문(2021.02.02). “한농연, ‘외국인근로자 주거환경 개선방안 철회하라’”

34) 대책위 최정규 변호사는, “부검 결과 속행의 사망 원인은 ‘간경화에 의한 혈관파열과 합병증’이지만, 속행이 자신의 질병을 인지하지도 못한 상황

해로 승인받게 되는데,<sup>35)</sup> 이는 애초에 고용노동부가 속행의 사망의 원인이 개인 질병이라며 중대재해 조사를 하지 않았던 잘못을 뒤집은 것이며,<sup>36)</sup> 비닐하우스 등의 가설 건축물이 이주노동자의 건강권 및 주거권을 침해하고 있음을 보여주는 것이라 의미가 컸다.

이처럼 대책위는 이주노동자 주거권 운동을 다방면으로 진행했다. 사실 제3기의 주거권 운동은 가히 소셜미디어 및 언론을 통한 여론전이었다고 해도 과언이 아닌데, 2020년 12월 23일부터 2021년 3월 말까지 대책위 주요 활동가들의 언론·방송과의 인터뷰 등은 해외 언론을 포함해 최소 50회에 이를 정도로 많았고 이는 전 세계로 퍼져나갔다.<sup>37)</sup> 이는 이제껏 이주노동 운동의 역사에서 찾아보기 힘든 대대적인 보도였는데, 주목할 것은 앞서 살펴본 바와 같이 대책위가 주거권 운동의 효과를 위해 이를 의도하였고, 무엇보다 그 실천으로써 소셜미디어 활동 및 언론과의 소통을 꾸준히 진행하였다는 것이다.

아래 <그림 2>는 고용허가제가 도입된 2004년 8월 이후 2023년 5월까지 이주노동자 주거권 관련 언론보도를 나타낸 것으로, 이를 살펴보면 매년 20건 내외의 빈도를 보이다가 2017년에는 그 빈도수가 36건, 2018년에는 57건에 이르는 것을 볼 수 있다. 이는 고용노동부의 2017년 숙식비 징수 지침을 발표에 따른 지원단체 등의 주거권 운동과 밀접한 상관관계가 있다고 할 것이고, 또한 그에 연이은 2018년 기숙사 관련 사업장변경 고용노동부 고시 발표와 2018년 투투버

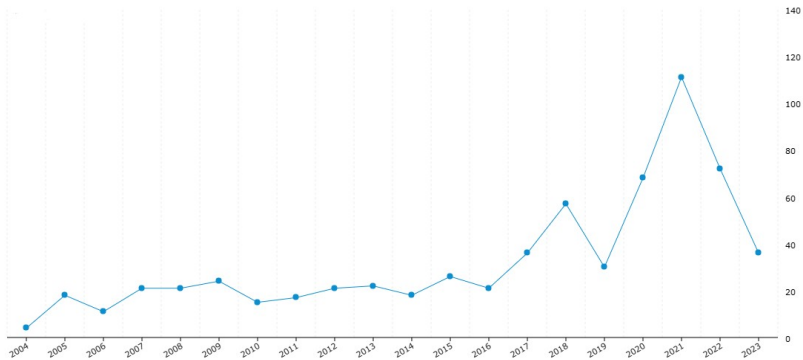
---

에서 장시간 고된 노동을 하고 열악한 주거환경에 놓여 그 질병이 악화 된 것으로 본다.”라며 직업환경의학과 의사 소견을 토대로 산재를 신청한다.

- 35) 한겨레(2022.5.2). “한과 숙 비닐하우스 사망 속행...499일 만에 ‘사회적 죽음’ 산재 인정”
- 36) 고용노동부는 속행의 사업주에게 건강검진 미실시를 이유로 고작 30만원의 과태료만을 부과했다.
- 37) AP(2021.03.04). “Migrant workers face dire conditions at South Korean farms” 등 다수이며, AP통신을 통해 전세계 10여 곳에 달하는 언론 및 방송사에서 이를 인용·보도하였다.

스로 대변되는 주거권 운동의 활성화가 언론보도의 빈도수를 높이는 주요 변수로 작동했음을 알 수 있다. 무엇보다 2020년의 이주노동자 주거권 관련 언론보도는 68건으로 2016년 이전 평균 20건 내외의 그것보다 3배가 넘는 빈도수를 보였으며, 2021년에는 무려 111건의 빈도수를 기록할 만큼 급격한 증가세를 보인다. 이는 당시 다수의 언론보도가 속행 사망 사건을 집중 조명하며 이주노동자 기숙사 문제를 다루었기에 가능한 수치임은 재론의 여지가 없다.

<그림 2> 이주노동자 주거권 언론 보도 빈도수(2004.8.~2023.5.)  
(단위 : 건)



주: ‘이주노동자’(기숙사, 숙소, 비닐하우스 단어 중 1개 이상 포함)란 검색어로 2004.8.17.~2023.5.31.까지의 뉴스 검색을 진행함(총 679건). 전국 일간지 등 총 54개 언론사로 설정함.

출처: 한국언론진흥재단 뉴스빅데이터 분석 ‘빅카인즈’

## (2) “대책위 주거권 운동에 따른 권리효과”

언론보도를 통한 이러한 주거권 운동은 정부에 큰 영향을 미쳐 ‘권리효과’로 나타나게 된다. 2020년 12월 20일 속행이 사망한 후 비닐하우스 숙소를 비판하는 언론보도가 속출하자 고용노동부는 12월 24일 이들 언론보도를 직접 언급하며 신속한 대책을 마련하겠다고

발표한다. 2021년 1월 6일에는 관계부처 합동(고용노동부, 농림축산식품부, 해양수산부)으로 이주노동자 주거환경 개선방안을 발표하였고, 1월 12일에는 이를 반영한 고용노동부 ‘농·어업 분야 외국인근로자 주거환경 개선’ 업무처리 지침이 마련·시달된다. 나아가 4월 1일에는 「외고법」 제25조제1항제2호상의 기숙사 관련 이주노동자의 사업장변경 신청 사유에 대한 고시를 변경하였고,<sup>38)</sup> 11월 19일에는 「근로기준법」 제100조에 따른 시행령 제55조(기숙사의 구조와 설비) 및 제57조(기숙사의 주거환경 조성)가 또다시 개정되어 새롭게 시행되었다.<sup>39)</sup> 또한 12월 8일에는 「외고법」상 고용노동부 고시가 개정되는데, 이는 2019년 7월 16일 신설된 고시를 일부 개정한 것으로 “근로계약을 체결하는 경우 제공해야 하는 기숙사 정보”에 ‘기숙사 시각자료(사진 또는 영상 등)’<sup>40)</sup>로 제공해야 하는 사항을 추가한 것이다.

이렇듯 속행 사망 직후 신속한 정부의 개선방안 발표가 이어졌고 그 후 고용노동부 업무지침 및 고시, 「근로기준법」 시행령이 개정되는 ‘권리효과’를 가져왔다. 이러한 ‘권리효과’ 가운데 가장 핵심이 되는 내용은, 첫째 2021년 1월 1일부터 고용허가 신청(신규, 사업장 변경, 재입국특례, 재고용 등) 시 비닐하우스 내 컨테이너·조립식 패널 등을 숙소로 제공하는 경우 고용허가를 불허하는 것이고,<sup>41)</sup> 둘째 기

38) “제5조(부당한 처우 등) 제5호 사용자가 외국인근로자에게 비닐하우스 또는 건축법 제20조, 농지법 제34조 등을 위반한 가설 건축물을 숙소로 제공한 경우”를 새롭게 규정한다.

39) 그 개정 내용은, ① “침실 하나에 8명 이하의 인원이 거주할 수 있는 구조일 것”이며, ② “작업 시간대가 다른 근로자들이 같은 침실에 거주하지 않도록 할 것(다만, 근로자들의 작업 시간대가 다르더라도 근로자들의 수면 시간대가 완전히 구분되는 등 수면에 방해가 되지 않는 경우에는 같은 침실에 거주하도록 할 수 있다)”이다.

40) 주거시설 전경, 침실 내부(잠금장치 포함), 화장실, 세면·목욕시설(잠금장치 포함), 냉·난방시설, 채광 및 환기시설, 소방시설, 수납공간을 말한다.

41) 그러나 사용자가 고용허가 신청 시 가설 건축물을 주거시설로 제공하는 경우 ‘가설 건축물측중 신고필증’을 제출한 경우에는 이를 허용하고 있다.

존 사업장에서 비닐하우스 내 컨테이너 등을 숙소로 이용 중인 경우 이주노동자 희망 시 사업장변경을 허용하겠다는 것이었다. 사실 이 같은 변화는 대다수 농축산업 이주노동자의 주거환경을 고려할 때 매우 파격적이라고 할 수 있는데, 그 이유는 위의 관계부처 합동 개선방안 발표(2021.1.6) 시 정부가 실시한 실태조사를 보더라도 대다수 농·어업 분야 이주노동자가 비닐하우스 등 가설 건축물에서 기거하고 있었기 때문이다.<sup>42)</sup>

처음에. 그래서 대책 나올 때 이제 불허되는구나. 웬일이야. 그렇게 생각했었거든요. ... 그래도 나름은 파격적이었다. (전문가6 정영섭)

하지만 이는 농·어업 이주노동자 고용사업주들의 사업 환경을 고려할 때 매우 가혹할 수밖에 없는 급속한 대책이었다. 예컨대 농업 분야 고용사업주들의 경우 상당수가 임차농이기에<sup>43)</sup> 자신의 소유가 아닌 농지에 기숙사를 지을 수도 없으며 소유권자인 임대인에게 요청하여 가설 건축물 허가를 받는 일 또한 어렵기 때문이다. 설사 농지가 자신의 소유인 농장주라 할지라도 신축 숙소 건립에 따른 비용·행정 등 어려움이 상당했기에 쉽지 않은 문제였다. 이에 정부를 향한 사업주들의 불만은 극에 달했고 결국 전국 단위 항의 집회로 이어진다.<sup>44)</sup>

42) 고용노동부(2021)에 따르면, 농·어업 분야 외국인근로자 99% 이상이 사업주가 제공하는 숙소를 이용 중이며, 응답한 근로자 중 약 69.6%, 사업주 중 약 64.5%가 가설 건축물(컨테이너, 조립식 패널, 비닐하우스 내 가설 건축물)을 이용하고 있는 것으로 나타났다.

43) 통계청에 따르면 2017년 기준 83만3000ha로 전체 농지의 51.4%가 임차농지라고 한다. 한편 이는 통계적 수치이고, 이주노동 현장에서는 실질적으로 임차농이 90%라는 의견도 있다.

44) 한국농어민신문(2021.02.02). “한농연, ‘외국인근로자 주거환경 개선방안 철회하라’”

아니 좀 준비할 기간을 줘야지. 그리고 문자로 통지받았다는 거예요. ... 고용노동부가 이게 진짜 국가의 정책이면 ... 사용자들한테 정말 이런 식으로 그냥 고용허가를 취소하겠다고 협박하듯이 하는 것 또한 말도 안 되는 처사다. ... 하루아침에 기숙사를 마련하라고 하면. (전문가5 최정규)

당연한 결과이지만 이런 급박한 제도변화는 2개월도 채 지나지 않아 기존의 고용노동부 업무지침(2021.1.12)의 변경으로 이어진다. 그 이유는 재고용이라는 당면 문제조차 고려되지 않았기 때문이다.<sup>45)</sup> 취업활동 기간 3년 만료가 도래하는 이주노동자는 물론이거니와 사업주에게도 너무나 가혹한 일이었다(1년 10개월 고용연장 기회의 박탈). 결국 고용노동부는 2021년 3월 2일 업무지침의 변경, 즉 고용사업주에게 강화된 기숙사 이행기준에 대한 유예기간을 부여한다.<sup>46)</sup>

어찌 되었든 유예기간 이후 고용노동부의 강화된 기숙사 지침은 이주노동 현장에서 일부 그 효과를 나타내고 있다. 일부 사업주 중에는 지침을 수용하여 원룸, 빌라, 아파트 등과 같은 숙소를 제공하는 전환적인 사례도 나타나고 있으며, 무엇보다 ‘외국인 계절근로자 제도’를 시행하는 지방정부에서는 공공형 기숙사를 제공하는 등 필수적으로 합법적 주거시설의 도입을 추진하고 있기 때문이다(이건희·김규찬. 2023).

---

45) 고용허가제는 이주노동자 고용 시 최초 취업활동 기간으로 3년을 부여 하며, 3년 만료 전 고용사업주의 신청에 따라 1년 10개월 연장할 수 있는데 이를 ‘재고용’이라고 한다. 따라서 고용노동부는 당장 3년 만료가 도래하는 이주노동자의 취업활동 기간조차 고려하지 않고 ‘급박하게’ 비닐하우스 내 컨테이너, 조립식 패널 등을 숙소로 제공하는 경우 고용허가를 허용하지 않으려 했다.

46) “비닐하우스 내 가설 건축물, 가설 건축물 또는 건축물을 용도와 달리 숙소로 제공하는 사업주가 숙소 개선을 전제로 재고용 신청을 하는 경우 6개월간의 이행 기간을 부여하는 것이었고, 숙소 신축에 한해 지방 관서에서 검토하여 6개월 범위 내 추가 연장을 가능(최대 1년)”하게 하는 것이었다.

합법적인 건축 공간, 건축시설, 원룸이나 빌라나 아파트 같은 것을 얻는 사업주들이 많이 늘어났고요. 또 지자체가 예산을 확보해서 기숙사를 마련한 지자체들도 여러 군데서 나오고 있어요. 전국 지자체 16개가 공공형 계절근로자 제도를 도입해서 실시하고 있는데, 반드시 합법적인 주거 건축물을 기숙사로 확보해야만 외국인 계절근로자를 모집해서 공급해 줍니다. (전문가4 김달성)

물론 이는 긍정적인 효과라고 할 수 있으나 일부 개별 사업주들의 사례이고, 또한 농업 등 계절 이주노동자 도입이 필요한 일부 지방정부의 정책적 대응이기에 전체적인 변화라고 보기 어렵다. 특히 고용노동부 차원에서의 급박한 제도변화와 그 이후 반복된 지침의 변경은 땀질식 처방의 급박한 행정을 보여주는 것이기에 더욱 그렇다. 이에 이주노동 현장에서는 변경된 지침을 비웃기라도 하듯 편법이 난무하기 시작한다. 특히 이주노동자에게 있어 제3기 ‘권리효과’의 핵심이라고 할 수 있는 비닐하우스 숙소, 즉 불법 가설 건축물 등을 사업주가 숙소로 제공할 경우 사업장변경을 할 수 있도록 하는 고용노동부의 대책이 사실상 무력화되고 있다.

요즘 사업주들도 똑똑해져서 기숙사를 이제 제공 안 하는 식으로 해요. 근로계약서에서, 요즘 사업주들이 (가설 건축물) 기숙사를 제공하고 대신에 기숙사비를 안 받아요. 그러면 사업장변경이 안 돼요. (미얀마 통역상담원1)

사장님들 계약서는 그냥 미제공이지만 ... 컨테이너나 회사 옆에 건물 있어. 사장님이 그런 방 하나 주고 쓰게. 하지만 매달 돈 안 받아요. (베트남 통역상담원4)

최근에는 아예 기숙사를 제공하지 않겠다. (이의제기하지 않겠다는) 합의를 써라. 싫으면 나가라. 본인이 얻으라고. (네팔 통역상담원5)

급여명세서 보니까 전기세, 인터넷비, 물세 이것저것 ‘관리비’ 공제하는 거다. 근데 기숙사비는 0원이에요. 이게 ‘기숙사비’ 공제하는 게 문제되니까 기숙사는 안 좋은데 … 그러니까 무료로 준다. 대신 관리비는 좀 세계 받는 거. … 고용센터는 기숙사비 아니고 대신 관리비라서 … 이용료라서 사업장변경 안 해줘요. (캄보디아 통역상담원3)

이렇듯 제3기에서의 ‘권리효과’, 즉 불법 가설 건축물에 대한 고용허가 불허, 그리고 그런 기숙사 제공에 따른 이주노동자 사업장변경허용의 정책은 현실적인 부작용을 드러내고 있다. 통역상담원들의 진술과 같이 상당수 이주노동자가 고용노동부의 가설 건축물 숙소 제공금지의 허점(근로계약서에 기숙사 미제공으로 표시 후 실제 임시 주거시설 제공 강요 또는 그 환경 조성) 등을 이유로 열악한 불법 숙소를 수용·감내하고 있다. 심지어 최근에는 숙식비의 과다 공제를 통한 실질적인 임대 수익의 문제까지 발생하고 있어 이주노동자들의 피해가 심각한 지경에 이르고 있다.<sup>47)</sup>

그렇다면 제2기를 거쳐 나뉘어 파격적이라고까지 했던 제3기의 ‘권리효과’가 이토록 부작용과 그 편법을 유발하는 이유는 무엇인가? 즉, 제1기·제2기·제3기에 이은 권리의 진화는 어째서 주거 문제를 해결하지 못하느냐는 것이다. ‘권리의 순환’ 이론을 통해 본 이 문제의 분석은, 정부가 이주노동자 주거 문제를 너무나 법·형식적이며 규범적인 방식으로만 접근한다는 것이다. 이는 제1기·제2기·제3기를 관통하는 문제인바 규범적 접근방식만으로는 그 해결이 가능하지 않았다. 그렇다면 어떠한 접근이 필요한가? ‘권리의 순환’을 통해 본 이 문제의 본질은, 이주노동자 주거권이 ‘주거의 권리’ 자체만을 의미하는 것이 아니라고 하는 것이다.

---

47) 한겨레(2022.04.14). “컨테이너에 이주노동자 4명, 월 160만원…임대사업과 다름없어”

#### 4. 이주노동자 주거 권리꾸러미

지금까지 이주노동자 주거 문제라고 하는 ‘권리의 난제’에 대해 이를 다층적 형태인 ‘권리조건’, 이주노동자 주거권 운동으로써의 ‘권리주장’, 법령 개정 및 제도변화에 따른 ‘권리효과’를 통해 살펴보았다. 이러한 연쇄과정, 즉 권리가 진화하는 순환 체계의 과정을 ‘권리의 순환’이라고 하는데, 이는 권리가 서로 유기적으로 연결되어 있음을 보여줄 뿐 아니라 인권정전의 결함을 보충하는 통합적 시각과 영감을 제공한다. 이는 이주노동자 주거권에 있어서도 마찬가지다. 이주노동자 주거 문제는 주거권 자체만을 의미하지 않으며 주거권과 유기적으로 연결된 권리들이 함께 보장되어야 비로소 그 법·제도적 결함을 보충할 수 있다.

이에 본 연구에서는 마크 프레초(2020: 288-289)가 제시한 세 가지 권리꾸러미의 관점을 활용하여 이주노동자 주거 문제가 여타의 이주노동자 쟁점이 되는 다른 권리들과 유기적으로 연결되어 있음을 입증하고, 이를 통해 이주노동자 주거 문제를 돌파할 조건이 되는 권리꾸러미들을 검토하고자 한다. 이는 ‘권리꾸러미’를 권리의 난제 또는 사회적 특성에 따라 얼마든지 새롭게 구성할 수 있다고 한 프레초의 논지에 착안한 것이며(Frezza, 2020: 130, 290), 이주노동자 관련 제도적 쟁점 및 그 특성을 고려한 것이다.

##### (1) 건강 장수 권리꾸러미(산재보험, 노동시간·휴게·휴일, 의료 접근의 보장)

마크 프레초에 따르면 ‘건강 장수 권리꾸러미’는 “몸과 마음의 건강을 유지하기 위해 필요한 영양 상태, 공중 보건, 보건의료와 기타 법적 권한”을 뜻한다(Frezza, 2020: 130, 290). 이 권리꾸러미는 이주노동자에 있어 안전한 노동환경 속에서 건강하게 일할 수 있도록 하는 권리를 의미한다. 우리 헌법재판소도 2016년에 “헌법상 근로의 권리는 ‘일할 자리에 관한 권리’만이 아니라 ‘일할 환경에 관한 권

리'도 의미하는데, '일할 환경에 관한 권리'는 인간의 존엄성에 대한 침해를 방어하기 위한 권리로서 외국인에게도 인정되며, 건강한 작업환경, 일에 대한 정당한 보수, 합리적인 근로조건의 보장 등을 요구할 수 있는 권리 등을 포함한다"고 판시하였다.<sup>48)</sup> 따라서 여기에서는 전술한 바와 같이 제도적 쟁점 및 그 특성을 고려하여 프레초의 '건강 장수 권리꾸러미'를 재해석하여 검토하기로 한다.

2022년 8월 고용노동부는 고(故) 속행의 산재 사건에 따른 후속 조치로 「외고법」 시행령을 개정한다. 이는 대책위가 주거권과 더불어 건강권의 문제를 함께 주장하였던바 주거환경의 열악함이 고(故) 속행의 질병을 악화시켰고 그 비닐하우스 숙소 제공 및 관리의 책임을 물어 이를 산업재해로 연계한 것에 따른 '권리효과'였다.

국가만 상대로 소송을 했어요. 건강권, 주거권을 침해하고 있다. ... 기숙사 열악함이라는 게 이주노동자의 건강권이나 이런 거와 직결되냐라고 생각하실지 모르겠지만. ... 처음에는 저희가 동사를 추정했지만, 동사는 아니고 여러 가지 그런 온도 차이에 따른 그런 것들을 통해서 기존 질환이 이제 자연 경과 이상으로 악화됐다고 해서 산재를 인정받았거든요. 그래서 그런 부분들에 대해서도 사실상 별로 관심을 갖지 못했던 거죠. 직업병 관련해서. (전문가5 최정규)

위 시행령 개정 전에는 농·어업 분야 5인 미만의 개인 사업장은 산재보험 적용 제외 사업장으로서 사업주가 산재보험에 가입하지 않아도 이주노동자 고용을 허가받을 수 있었다. 이에 농·어업 분야 이주노동자 중에는 업무로 인한 재해가 발생했음에도 산재 신청을 할 수 없어 그 피해가 심각했다. 그러나 대책위 운동을 통해 위 시행령이 개정되면서 산재보험 또는 어선원재해보험 중 하나에 가입하거나 농·어업인안전보험 가입 약속서를 제출해야 고용허가서를 발급받을 수 있도록 변경되었다. 이는 이주노동자 주거의 문제가 건강권과 유

48) 현재 2016. 3. 31. 2014헌마367.

기적으로 연결되어 있으며, 그 권리는 불가분적이며 상호의존적일 수밖에 없음을 극명히 보여준다.

그런데 건강권의 문제는 또한 국민건강보험제도와 밀접한 관련이 있다. 건강보험제도상 대다수 이주노동자는 사업장에 종사하기에 건강보험 직장가입자로 적용된다. 그러나 사업자등록이 되지 않은 사업장, 즉 농축산·어업 사업장에서 일하는 이주노동자는 입국 후 6개월이 지난 후에 지역가입자로 가입할 수 있었다. 그러나 이는 고(故) 속행 사건 직후인 2021년 3월 고용노동부의 제도 개선발표로 입국 후 즉시 지역가입을 적용하는 것으로 바뀐다. 대책위의 의료접근권 지적에 따라 건강보험 사각지대 해소를 위한 조치였다. 그러나 속행은 그 6개월이라는 사각지대에 있지 않았음에도 의료접근권을 제약당했었다. 그녀는 자신의 질병에 대해 진료조차 보지 못하는 삶을 살았고 이는 열악한 주거환경과 맞물려 죽음을 초래하는 결과를 낳았다. 건강권의 문제가 주거권을 가로질러 생명권을 박탈하는 문제로 진화한 것이다. 면접참여자 중 법률전문가(변호사)의 진술을 보자.

속행씨가 되게 가슴이 아팠던 게 간경화 합병증으로 사망했는데 한 번도 병원에 간 적이 없어요. 자기가 간경화라는 것 자체를 알지도 못하고 그냥 죽어갔어요. (전문가5 최정규)

안타까운 것은 농축산·어업에서 일하는 대다수 이주노동자는 지역가입 건강보험료조차 내국인과는 다른 차등적인 금액을 적용받고 있다는 것이다. 외국인 지역가입 보험료는 보건복지부 고시에 따라 실제 소득 및 재산과 관계없이 전년도 가입자 전체보험료의 평균 금액을 부과하고 있는데(2023년 현재 143,840원), 이는 그것이 내국인의 지역가입 보험료에 비해 9배나 가까이 많은 것이다.<sup>49)</sup> 고(故) 속행의

49) 2020년을 기준으로 할 때 외국인 지역가입자의 평균보험료는 123,080원 임에 비해 내국인의 경우 그 보험료(최저보험료를 기준으로 할 때)가 13,980원으로 9배 가까이 차이를 보였다.

경우 12만 원이 넘는 보험료를 매달 납부하였지만, 단 한 번도 병원 진료를 받지 못한 것을 고려하면, 이는 농축산·어업 이주노동자의 노동조건을 더 악화시키는 것임을 알 수 있다.

따라서 이주노동자의 주거권 보장을 위한 ‘건강 장수 권리꾸러미’의 실현을 고려할 때 국가의 의무와 책임을 도출하면, 첫째 모든 업종 및 모든 노동자에 있어 산재보험의 가입을 의무화하는 것이다. 이는 고용허가제하의 이주노동자뿐만 아니라 미등록체류 노동자를 포함한 모든 내·외국인 노동자에 있어 그 업종에 상관없이 국가가 노동환경으로부터의 위험을 담보해 주어야 그 권리의 실현이 가능하기 때문이다.

둘째, 농축산·어업 이주노동자의 의료접근권 행사를 위해 「근로기준법」 제63조의 개정이 필요하다. 동법 제63조에서는 제조업 등과는 달리 농축산·어업의 근로시간, 휴게, 휴일의 적용을 배제하고 있다. 이는 통상 일일 8시간, 주 40시간의 규정을 적용받지 않아 노동시간에 제한이 없다는 의미이고, 휴게시간 및 휴일을 부여하지 않아도 아무런 문제가 되지 않는다는 말이다. 속행과 같은 농축산·어업 이주노동자들의 경우 한 달에 휴일이라곤 2일을 사용하는 것이 대부분이었으며 매일 10시간 이상의 고된 노동을 감내해야 하였기에 중대한 상해 또는 질병이 아니고서는 의료기관에 접근조차 어려운 것이 현실이다. 따라서 이러한 노동조건 하에서는 건강권 보장이 어려우므로 동법 제63조를 삭제 또는 개정해야 한다.

셋째는 지역가입에 따른 보험료 차등 문제의 해결로써 모든 업종을 막론하고, 또한 고용허가제하의 이주노동자뿐만 아니라 모든 내·외국인 노동자를 막론하고, 노동력을 제공하는 ‘노동자’라면 국민건강보험상 직장가입자의 자격을 국가가 승인해 주어야 한다. 특히, 고용노동관계에서 열등한 지위에 있는 이주노동자에 대해서는 국민건강보험상 건강검진을 강제해야 하며, 이를 위반할 시에는 엄격한 수준의 과태료 부과 및 이주노동자 고용 제한 등의 강력한 행정처분을 시행해야 한다. 이주노동자의 특성상 건강검진을 통해서라도 자신의

질병을 확인할 수 있어야 하기 때문이다.

## (2) 인격의 온전한 발달 권리꾸러미(사업장이동의 자유 보장)

마크 프레초에 따르면 ‘인격의 온전한 발달 권리꾸러미’는 자신의 재능과 관심과 정체성을 스스로 발견하고 개발하기 위해 필요한 교육과 직업 훈련, 정보, 여가 시간에 대한 권리, 자기 삶의 방식을 선택할 수 있는 권리를 뜻한다(Frezza, 2020: 130). 이 권리꾸러미를 고용허가제하의 이주노동자에 적용·고려한다면, 기본적으로 노동조건 향상을 위한 사업장이동의 권리를 보장함으로써 그 성취의 기초적 조건이 마련된다고 할 수 있다. 다시 말해 고용허가제에 따른 이주노동자는 ‘노동’을 이유로 그 취업활동 허가를 받을 수 있는바, 이는 고용허가제하의 법률 요건에 구속됨을 의미하며, 따라서 고용허가제상의 ‘사업장변경 금지 원칙’이 존속하는 한 이 권리꾸러미의 실현은 가능하지 않다. 사업장이동의 권리 없는 자가 자기 삶의 방식을 선택할 권리를 누리기란 사실상 불가능하기 때문이다.

사실 사업장변경 제한은 고용허가제 최대의 쟁점 사안으로서 주거권을 포함하여 이주노동자의 모든 권리를 제한하고 있다고 해도 과언이 아니다. 고용허가제는 이주노동자가 최초 입국한 사업장에서 일하는 것을 원칙으로 하며 이에 사업장 변경을 금지한다. 그러다 보니 사업주의 임금체불, 근로계약 위반, 주거시설 기준 위반, (성)폭행 등의 문제가 있어도 이를 감내하며 계속 노동력을 제공해야 하는 인권침해가 발생하게 된다. 이에 고용허가제는 예외적으로 ‘사용자의 근로계약 해지와 근로계약 만료 후 갱신거절, 사업장 휴폐업·고용허가 취소 및 제한·기숙사 제공 위반·사용자의 근로조건 위반 또는 부당한 처우 등’의 사유가 있을 때에만 이주노동자의 사업장변경을 허용하는 등 엄격한 제한을 두고 있다. 이주노동자가 그 예외 사유로 사업장 변경을 하면 되지 않느냐고 할 수 있겠지만 사실상 이는 매우 어려운 일이다. 예컨대, 근로계약 해지를 하려고 해도 사업주의 동의를 받아야 하거나, 고용노동부 고시에 열거된 ‘외국인근로자의

책임 아닌 사유'에 따른 사용자의 범위반 사유를 이주노동자가 입증해야 하기 때문이다.

고용주와 이주노동자 사이를 철저한 주종관계로 만들어요. 절대 군주와 같은 권한을 가지는 고용주들 ... 일터 이동의 자유까지 박탈하는 고용허가제는 이주노동자의 모든 기본권, 인권, 노동권을 침해하는 근원입니다. (전문가4 김달성)

이렇듯 사업장변경 제한은 그 강제노동의 성격 때문에 인간의 존엄성을 침해하는 등 이주노동자의 각종 인권에 있어 심각한 문제를 초래하고 있으며, 이에 대다수 이주노동자는 사업장이동의 자유를 원하고 있다.<sup>50)</sup> 그런데 이 같은 '사업장이동의 자유'는 주거권과 매우 유기적으로 연결되어 있다. 제2기·제3기의 논의에서 보듯 주거권 관련 고용노동부의 '권리효과'는 사업주가 기숙사 시설 기준을 충족하지 못하거나 비닐하우스 등의 불법 가설 건축물을 숙소로 제공하는 경우 이주노동자의 사업장이동을 허용하는 방향으로 제도를 개선하는 것이었다. 이는 국가가 이주노동자 주거 문제는 단순히 주거시설 또는 노동조건의 문제가 아닌 '인권'에 속하는 문제임을 확인하고 있다는 의미이며, 그 '권리효과'로써 반인권적 숙소의 경우에는 사업장이동을 허용하고 있다는 것이기에, 이주노동자 주거권은 당연히 사업장이동의 자유와 유기적으로 연결된 권리임을 명백히 보여준다. 다음은 고(故) 속행 사건 이후 기숙사 문제를 그 사유로 하는 사업장변경 신청 상담에 대한 질의에 통역상담원들의 답변이다.

제가 지금 사업장변경 한 70% 정도를 기숙사 문제로 하는 경우가 많거든요. (속행 사건 이후) 2021년에 들어가니까 그때는 되게 문제가 많았어요. 이런 상담은 제조업도 많고, 요즘 농축산업이 훨씬 많아요. (미얀마 통역상담원1)

<sup>50)</sup> 연합뉴스(2020.8.12). “외국인노동자 절반 ‘사업장 변경 자유롭게 할 수 있게 해달라’”

제조업 노동자는 근로계약상에서는 주택으로 되어 있지만 실제로는 컨테이너 주고, 기숙사 비용도 공제했고, 많이 공제하는 사업장도 많아요. ... 그래서 사업장변경 신청해요. (라오스-태국 통역상담원2)

캄보디아 같은 경우에는 거의 60%가 돼요... (속행 사건 이후) 법 시행되고 늘어나더라고요. (캄보디아 통역상담원3)

컨테이너 때문에 변경하는 친구들이 많긴 되게 많아요. (우즈벡 통역상담원6)

방글라데시도 많이 이렇게, 많이 불법 건축물 때문에. (방글라데시 통역상담원8)

주목할 것은 사업장변경 신청 상담이 기숙사 문제를 그 사유로 하여 이를 요청하는 것이 아니라, 임금 등 노동조건 향상을 위해 사업장을 변경하기 위한 수단으로 전략하고 있다는 것이다. 이는 고용허가제 ‘사업장변경 금지 원칙’의 폐해가 얼마나 큰지를 보여준다.

기숙사 문제로 사업장변경 신청이 가능하니까 소문이 이렇게 퍼지는 거예요. (캄보디아 통역상담원3)

더 많아져요. 점점 많아져요. 더 많아져. (베트남 통역상담원4)

사업장 변경하고 싶은데 사유를 찾다 보니까 나오는 거죠. (네팔 통역상담원5)

사업장 변경을 원하니까 ... 그러면 기숙사 문제로. (방글라데시 통역상담원8)

21년 후반기부터 ... 많아졌어요. 그 사유로 해서 바꾸려고. (몽골 통역상담원7)

이처럼 사업장변경 금지는 이주노동자의 임금 등의 노동조건 향상을 저해하는 철저한 통제이다. 사실 이주노동자가 더 나은 노동조건을 위해 사업장을 이동할 수 있게 된다면 이주노동자 주거권의 문제는 자연스레 개선될 여지가 더 많다. 따라서 이주노동자가 적절한 주거시설 및 주거환경을 선택할 수 있는 권리를 위해서는 ‘사업장변경 금지’에 대한 개선이 필요하다.

따라서 이주노동자 주거권 보장을 위한 ‘인격의 온전한 발달 권리 꾸러미’의 실현을 고려할 때 국가의 의무와 책임은, 이주노동자의 ‘사업장이동의 자유’를 보장하는 것이다. 이는 이미 고용노동부도 사업장변경 제한의 문제를 확인하고 그 개선방안을 논의한 사안이므로 적극적인 실천을 촉구한다. 면접참가자 중 노동조합 전문가가 고용노동부 ‘주거 문제 및 사업장변경 제도 관련 TF회의’에 참석하였던 내용을 보자.

(2021년) 9월에 숙식비 및 사업장변경 제도 관련 TF에 ... 2021년에 노동부가 ... 연구용역보고서 낸 게 있었는데 거기서 결론이 1년간은 현행대로 하고 노동자가 1년 일하면 1년 이후에는 자유화하자는 거였어요. ... 그래서 우리는 “이게 웬일이냐” 그랬어요. (전문가6 정영섭)

이처럼 사업장변경 제한과 관련해 고용노동부는 TF회의를 구성하고 연구용역 결과에 따라 최초 1년(3년+1년 10개월 중)에 대해서는 기존과 같이 사업장변경을 제한하지만 1년 후에는 자유롭게 사업장변경을 할 수 있도록 하자는 안을 제시하였다. 그러나 그 후 논의가 중단되어 그 구체적인 방안이 나오지 않고 있다. 하지만 고용노동부도 이를 신중히 검토한 만큼 제도의 변화를 진지하게 실천하는 것이 필요하다.

### (3) 평안한 권리꾸러미(체류안정 보장)

마크 프레초에 따르면 ‘평안한 권리꾸러미’는 제도화된 인종주의 등 구조적 폭력으로부터 자유롭게 살 권리를 뜻한다(Frezza, 2020: 130, 290). 이를 이주노동자에 적용·고려하면 ‘평안한 권리꾸러미’의 조건으로써 이주노동자의 안정적 체류의 권리로 재해석할 수 있다. 한국에서의 체류가 안정적이지 못하면 이주노동자의 그 어떤 권리도 평안하게 보장되기 어렵기 때문이다. 따라서 이는 이주노동자뿐 아니라 모든 이주민의 권리로서 이주민이 가지는 모든 권리와 유기적으로 연결되어 있지 않을 수 없다. 면접참여자 중 20년 이상 이주노동자 노동법률 상담 및 권리구제를 수행한 노동법률 전문가(공인노동사)의 진술을 살펴보자.

사실 기본적으로 궁극적으로 체류자격을 좀 안정적으로 ... 외국인과 관련해서는 체류자격을 빼고 얘기할 수는 없는 것 같아요. ... 이거를 해결할 방안은 체류자격의 안정, 이게 핵심이에요. (전문가7 박선희)

이처럼 이주노동자를 포함한 모든 이주민의 평안은 체류 안정에서 온다. 그런데도 고용허가제는 이주노동자의 체류, 즉 취업활동의 권리를 제한하고 있다. 「외고법」 제18조 이하(제18조에서 제18조의4까지)에서는 이주노동자의 취업기간 연장(이하 재고용) 및 재입국 취업(이하 재취업)을 규정하고 있다. 이 법에 따르면 이주노동자는 원칙적으로 입국한 날부터 3년의 범위 안에서 취업활동을 할 수 있는데, 사업주가 그 취업활동 기간 3년 만료 전(약 2개월 전) 고용노동부에 재고용 허가를 요청하면 1회에 한하여 1년 10개월의 취업활동 기간을 연장 받을 수 있다(밑줄 강조). 그리고 ‘재취업’에 있어서는, 한국에서 4년 10개월(3년+1년 10개월)을 취업한 후 출국한 이주노동자는 출국한 날부터 6개월이 지나지 않으면 재취업할 수 없도록 규정하고 있으나, 그 특례규정을 두어(제18조의4) 취업활동 기간(4년 10개월)

이 만료되어 출국하기 전에 사용자가 재입국 후의 고용허가를 신청할 경우 고용노동부는 그 이주노동자에 대하여 출국한 날부터 1개월 후 다시 취업할 수 있도록 이를 허용하고 있다(밑줄 강조).

이 규정들을 보면 이주노동자의 재고용 및 재취업은 오직 사업주만 신청할 수 있으며, 이주노동자는 그러한 권리의 주체가 전혀 되지 못한다. 이는 제도를 통한 구조적 폭력으로써 이주노동자의 체류 여부가 오직 사업주의 배타적인 결정에 달려 있음을 의미하는바 사업주의 독점적 지위로 인한 이주노동자의 고용 종속은 심화될 수밖에 없으며, 결국 이는 임금체불, 폭행 등 이주노동자의 노동조건 저하로 이어질 수밖에 없다(이기호·이화용, 2015: 237). 이에 체류안정 권리꾸러미는 안전한 환경 속에서 최대한 건강하며 안정적으로 일할 수 있도록 하는 기반이 되는 권리이자 그 속성상 유기적으로 연결된 이주노동자의 권리임을 알 수 있다.

따라서 ‘평안한 권리꾸러미’의 실현 조건으로써의 이주노동자의 체류 안정을 고려할 때 국가의 의무와 책임은, 이주노동의 기반이 되는 안정적인 체류의 보장이다. 국가는 취업활동기간 연장 및 재취업에 있어 이주노동자를 그 신청의 주체로 수용해야 한다.

## 5. 이주노동자 주거 문제 해결을 위한 ‘원칙과 방향’

이상과 같은 ‘이주노동자 주거 권리꾸러미’(이하 주거 권리꾸러미라 함)를 바탕으로 그 주거 문제를 해결하기 위한 원칙과 방향을 제안하고자 한다. 앞선 논의에서 검토하였듯이 이주노동자 주거 문제는 이주노동자 ‘주거 관련 법령’을 제·개정하거나 그 지침을 바꾼다고 해결될 수 있는 문제가 아니다. 즉, 주거 권리꾸러미에서 살펴본 왔듯이 이주노동자 주거권은 개별 권리로서 보장될 수 있는 것이 아니라 유기적으로 연결된 권리의 묶음으로 보아야 하며, 이는 「외고법」, 「근로기준법」 등의 법·제도가 제한 또는 부여하지 않고 있는 그 전제가 되는 권리들을 회복함으로써 가능하다.

따라서 이주노동자 주거 문제를 해결하기 위한 ‘원칙’은, 첫째 건강 장수 권리꾸러미의 일환으로써 ‘이주노동자 건강권 보장의 원칙’이다. 건강 없이는 이주노동도 없다. 국가는 이 원칙에 따라 ‘산재보험, 노동시간·휴게·휴일, 의료접근’의 보장을 위한 방안을 마련해야 한다. 둘째, 인격의 온전한 발달 권리꾸러미의 일환으로써 ‘사업장이동 자유의 원칙’이다. 일터 이동의 자유가 있어야 노동조건 및 주거권의 향상도 도모할 수 있다. 이주노동자에게 있어 사업장이동의 자유는 곧 인격의 자유이다. 셋째, 평안한 권리꾸러미로써의 ‘체류안정 보장의 원칙’이다. 이주노동자의 평안은 체류 안정에서 온다. 안정적인 체류의 권리를 누려야 주거권을 주장할 수 있고, 소위 미등록(불법) 체류자로의 전락을 방지할 수 있다. 그러므로 주거 권리꾸러미로써의 이 세 원칙이 세워지지 않는다면 이주노동자 주거 문제는 해결되기 어렵다. 이주노동의 구조적 문제의 원인을 치유하지 않고 다른 권리의 도모를 이룰 수 없기 때문이다.

이 세 원칙의 토대 위에 그 ‘방향’을 제안한다면, 그것은 “고용허가제상의 이주노동자 고용허가의 조건으로 이주노동자 기숙사 제공을 의무화”하는 것이다. 제1기·제2기·제3기를 통틀어 이주노동자 주거 문제의 핵심은 이주노동자에 대한 기숙사 제공 여부 및 숙식비 임금 공제의 문제였다. 기숙사 제공의 문제는 제1기에서 촉발되어 제2기에는 숙식비 임금 공제의 문제로 귀결되었고 제3기에서는 열악한 숙소의 편법적 제공 및 사업주의 무법한 임대 수익의 문제로까지 번지고 있다. 즉, 기숙사 제공 여부의 문제가 확대되어 숙식비 임금 공제로까지 이어진 것이다. 이에 적정한 숙식비용의 책정으로써는 이를 해결할 근본적인 대책이 될 수 없다. 따라서 국가 간 MOU 체결 후 타국에서 오는 ‘사람으로서의 이주노동자’에 대한 최소한의 주거권 보장의 책무가 한국 정부에 있으므로, 국가는 사업주에 대해 고용허가제에 따른 이주노동자 고용 시 기숙사의 제공을 그 허가 조건으로 법률로써 규정해야 한다. 더불어 국가의 기숙사 기준은 「근로기준법」 제100조에 더하여 UN의 「사회권 규약」 제11조제1항에 따른

일반논평 4호 및 일반논평 7호, 「사회권 규약」 선택의정서 그리고 ILO의 기준 등을 충족하는 기준이 필요하다. 즉, 이주노동자 주거에 있어 그 “안정성, 독립성, 비용의 적정성, 적절한 생활편의 가용성, 위치의 적절성” 등이 모두 고려된 도달 가능한 권리로서의 주거권이 보장될 수 있도록 해야 한다.

## V. 결론

2024년이면 고용허가제가 도입된 지 20주년이 된다. 한국의 대표적 이주노동 정책이라 할 수 있는 고용허가제가 어느덧 성인의 나이에 이른 것이다. 그러나 고용허가제는 성인다운 면모를 보여주지 못하고 있다. 산업연수생제도의 모순을 시정하고자 전환적으로 도입된 제도라고 하지만 한겨울 비닐하우스 숙소에서 여성 이주노동자가 사망할 만큼 제도의 성숙은 찾아보기 어렵다.

본 연구는 사회적 난제로서의 이주노동자 주거 문제가 지난 20여 년 동안 지속되고 있음에 주목하며 최저보다도 낮은 이주노동자들의 주거 고통에 대한 근본적인 원인 분석을 위해 마크 프레초(Mark Frezzo)의 인권사회학적 관점에서 ‘권리의 순환’ 이론을 적용·검토하였다. ‘권리의 순환’, 즉 ‘권리조건, 권리주장, 권리효과’의 연쇄과정을 통해 본 이주노동자 주거 문제의 핵심은, 한국 정부의 이주노동자 주거 정책은, 기숙사 제공 기준에 대한 사실상의 방관, 국가주의에 빠진 자본친화적 숙식비 임금 공제 수단의 편법적 제공, 형해화된 법령 및 지침의 반복, 그리고 사업주에 대한 기준이행시의 사법적 재단에만 매몰되어 있다는 것이며, 이는 정부의 이주노동자 주거 관련 정책이 오로지 규범적으로만 접근하고 있음을 보여준다.

그러나 인권사회학은 규범적 방식에 더하여 설명적 접근방식을 제시한다. 인권의 실현을 위해서는 성문화된 법규범의 적용을 넘어 사회적 토대, 전제 조건, 그리고 그 영향까지 검토해야 하는 것이 필요하기 때문이다. 이 연구에서는 이주노동자 주거 문제에 대해 그 구조

적·제도적·사건적 분석을 시도하며 ‘권리조건’을 파악하였고, ‘비닐 하우스는 집이 아니다’, 「외고법」 및 「근로기준법」 개정 운동, ‘투투버스’, ‘고(故) 속행의 대책위 활동 및 언론과의 소통’에 따른 ‘권리주장’을 분석하였으며, 그간의 한국 정부의 제도변화를 ‘권리효과’로써 검토하였다.

이러한 분석을 통해 얻은 교훈은, “인권의 실현은 법적 권리의 실현에 그치는 것이 아니라 사회구조와 국제질서의 전환이 있어야 함”(김민배, 1999: 54)을 의미하며, 인권의 속성 그 자체가 개별 권리 개념을 가로지르는 통합적 구조를 내재한다는 것이다. 이에 본 연구는, 이주노동자 주거 문제의 본질적 해결은, 이주노동자 주거권 확보를 위한 법·제도적 개선에 더하여 그 문제의 원인으로써 구조적 전환을 위한 제도적 전제 조건의 개선이 요구된다는 결론에 이르렀으며, 그것의 실천이 통상적인 권리의 범주를 가로지르는 유기적인 연결의 ‘권리의 묶음’, 즉 ‘이주노동자 주거 권리꾸러미’로써 가능성을 확인하였다.

이와 같은 결과에 따라 프레초의 ‘권리꾸러미’ 논의를 차용한 ‘이주노동자 주거 권리꾸러미’는 본문 제4절에서 구체적으로 논의하였던바, 첫째 건강 장수 권리꾸러미로써의 ‘이주노동자 건강권 보장’이며, 둘째 인격의 온전한 발달 권리꾸러미로써의 ‘사업장이동의 자유’이며, 셋째 평안한 권리꾸러미로써의 ‘체류안정 보장’이다.

따라서 이 세 권리꾸러미를 이주노동자 주거 문제의 해결하기 위한 ‘원칙’으로 제안하는 바이며, 이 원칙들의 토대 위에 “이주노동자 고용허가의 조건으로서 이주노동자 기숙사 제공의 의무화”가 그 방향이 되어야 함을 강조한다. 이는 「세계인권선언」 제28조가 말해주듯 이주노동자를 포함한 “모든 사람은 이 선언에 나와 있는 권리들과 자유가 온전히 실현될 수 있는 어떤 사회적·국제적 질서에서 살아갈 자격”이 있기 때문이다.

## 참고문헌

- 고동노동부. 2021. 『고용허가제 외국인근로자의 주거환경 실태조사 및 법제도 개선방안 마련』.
- 국가인권위원회. 2008. 『이주노동자 인권보호 및 증진을 위한 심포지엄』(자료집).
- 국가인권위원회. 2013. 『농축산업 이주노동자 인권상황 실태조사』(연구용역보고서).
- 김달성. 2023. 『얼어붙은 속행 : 이주여성 노동자 이야기』. 서울: 밥북.
- 김민배. 1999. “국가보안법·반공법과 한국인권 50년”. 『역사비평』. 46: 41-56.
- 김병조. 2011. “한국의 자본축적 단계와 노동 이동”. 『마르크스주의 연구』. 8(1): 64-98.
- 남지현 외. 2021. 『경기도 농어촌 외국인 노동자 주거모델 개발을 위한 정책연구』. 경기연구원.
- 마이클 프리먼(Michael Freeman). 2005. 『인권: 이론과 실천』. 김철효 역. 서울: 아르케.
- 마크 프레초(Mark Frezzo). 2020. 『인권사회학의 도전』. 조효제 옮김. 서울: 교양인.
- 박노영. 2002. “신자유주의적 세계화와 한국의 재벌체제 및 노동체제 개혁”. 『사회과학연구』. 13: 135-158
- 박찬운. 2006. “국제인권법에서 바라본 사회권의 법적 성격”. 『인권과정의』. 364호 p.112.
- 백인옥·김경제. 2020. “외국인근로자 주거권 보장에 관한 연구”. 『유럽헌법연구』. (33) 259-295.
- 법무법인(유한)태평양·이주민방송MNTV·재단법인동천. 2013. 『외국인근로자 주거환경 및 성희롱·성폭력 실태조사 및 제도개선 연구보고서』.
- 여경수. 2015. “이주노동자 주거복지를 위한 법제개선방안”. 『법학논총』. 33 PP. 281-298.
- 외국인이주·노동운동협의회. 2009. 『고용허가제 시행 5주년 이주노동자 노동권 실태조사』. pp.22-25.
- 외국인이주·노동운동협의회. 2011. 『고용허가제 시행 7주년 이주노동자 노

- 동권 실태조사』. pp.15-49.
- 이건희·김규찬. 2023. “외국인근로자 주거 정책 연구: 농업분야 이주노동자를 중심으로”. 『한국이민정책학회보』. 6(1): 127-152.
- 이기호·이화용. 2015. “경계(境界)의 이주정책 : 고용허가제의 쟁점과 과제”. 『21세기정치학회보』. 25(4) 223-248.
- 이수연. 2022a. “외국인근로자의 주거권, 법적 쟁점과 개선방안”. 『社會法研究』. 46: PP.71-116.
- 이수연. 2022b. “농업 부문 외국인여성근로자의 생활안전과 주거권 보장”. 『이화젠더법학』14(3): 131-170.
- 이옥자. 2023. “이주노동자의 노동실태 및 주거환경 개선방안에 관한 연구”. 『아이사연구』. 26(3): 167-184.
- 이주미. 2021. “이주노동자의 주거와 생활 실태 및 정책 과제”. 『보건복지포럼』. 제295호, pp.57-72.
- 이주영. 2016. “사회권규약의 발전과 국내적 함의”. 『국제법학회논총』 61(2): p.125.
- 이주와 인권연구소. 2018. 『최저보다 낮은 : 2018 이주노동자의 노동조건과 주거환경 실태조사』.
- 이주인권연대. 2013. 『고용허가제 농축산업 이주노동자 인권백서: 노비가 된 노동자들』. 농축산업 이주노동자 권리 네트워크.
- 장하나·4대종단이주·인권협의회(준). 2014. 『이주노동 제도의 개선을 위한 토론회』(자료집). p.15.
- 정지은·하성규·전명진. “외국인 거주자의 주거입지 선택 요인 분석에 관한 연구”. 『國土計劃』. 46.6: 117-129.
- 조효제. 2016. “인권 패러다임 이론과 북한 인권 문제”. 『다문화사회연구』. 9(2): p.5-38.
- 조효제. 2018. “인권실현의 통합적 접근”. 『인권연구』. 1(1): 37-71.
- 하성규. 1999. “적절한 주거와 주거권 보장”. 『주택연구』 7.1: 5-34.
- 하성규·고성열. 2006. “외국인 근로자의 주거실태에 관한 연구”. 『大韓不動產學會誌』. 24.1: 9-31.
- Frezza, Mark. 2015. “The Sociology of Human Rights: An Introduction”. Cambridge: Polity.

- ILO. 1961. Workers' Housing Recommendation. No. 115. : [www.ilo.org](http://www.ilo.org)
- ILO. 2008. In Search of Decent Work-Migrant Workers' Rights: A manual for trade unionists.
- ILO. 2014. ILO Helpdesk: workers' housing. : [www.ilo.org](http://www.ilo.org)
- ILO. 2016. Migration for Employment Convention, 1949. : [www.ilo.org](http://www.ilo.org)
- ILO. 2017. Safeguarding the Rights of Asian Migrant Workers from Home to the Workplace.
- ILO. International Labour Standards on Migrant Workers : [www.ilo.org](http://www.ilo.org)
- International Labour Organization and Walk Free Foundation. 2017. Global Estimates of Modern Slavery: Forced Labour and Forced Marriage. Geneva: International Labour Organization and Walk Free Foundation.
- Marks, Susan. 2011. "Human rights and root causes." *The Modern LawReview* 74(1): 57-78.
- Vasak K. 1977. "Human Rights: A Thirty-Year Struggle: the Sustained Efforts to give Force of law to the Universal Declaration of Human Rights." *UNESCO Courier* 30(11): 29-32.
- UN and ILO. 2015. Behind Closed Doors: Protecting and Promoting the Human Rights of Migrant Domestic Workers in an Irregular Situation.
- UN Economic Commission for Europe. 2005. Guidelines on Social Housing(Principles and Examples).

[헌법재판소 결정]

헌법재판소. 2011. 9. 29. 2007헌마1083.

헌법재판소. 2016. 3. 31. 2014헌마367.

[통계청]

통계청(KOSIS, 국가통계포털), 업종별 일반고용허가제 외국인근로자(E-9) 도입현황

[인론보도]

- MBC뉴스(2020.12.23). “3주 뒤면 고향 가는데...한파에 홀로 숨졌다”  
경향신문(2020.12.23). “‘한파경보에 난방 고장’ 비닐하우스 숙소서 이주노동자 숨져”  
한국농어민신문(2021.02.02). “한농연, ‘외국인 근로자 주거환경 개선방안 철회하라”  
AP(2021.03.04). “Migrant workers face dire conditions at South Korean farms”  
한겨레(2022.5.2). “한파 속 비닐하우스 사망 속행...499일 만에 ‘사회적 죽음’ 산재 인정”  
한겨레(2022.04.14). “컨테이너에 이주노동자 4명, 월 160만원...임대사업과 다름없어”  
연합뉴스(2020.8.12). “외국인노동자 절반 ‘사업장 변경 자유롭게 할 수 있게 해달라”

[웹사이트]

- <https://www.khan.co.kr/national/labor/article/201310142246405> (검색일: 2023.10.7)  
[https://imnews.imbc.com/replay/2017/nwdesk/article/4195469\\_30212.html](https://imnews.imbc.com/replay/2017/nwdesk/article/4195469_30212.html) (검색일: 2023.10.7)  
<https://www.mediaus.co.kr/news/articlePrint.html?idxno=124960> (검색일: 2023.10.7)

<Abstract>

## **A Human Rights Approach to Migrant Worker Housing : Migrant Workers in the Employment Permit System**

Lee, Ki Ho\*

This study acknowledges that migrant workers' housing is a long-standing social challenge, and seeks to identify the causes of migrant workers' housing distress below the minimum standard and to explore ways to address them. This paper examines the entire process of migrant worker housing under the Foreign Employment Permit System. I tried to analyze its structure with a descriptive approach including a normative approach, which is called an integrative approach.

The research methodology was based on the analysis of literature including international norms, previous studies, and national legislation on the right to housing, as well as individual and group interviews with 15 migrant labor experts and interpreters based on Mark Frezzo's "rights cycle" theory and "rights bundle" (a chain of rights conditions, rights claims, and rights effects).

Through this process, it was found that addressing the root causes of migrant workers' housing problems requires not only legal and institutional improvements to secure migrant workers' housing rights, but also improvements in the institutional preconditions for structural transformation as a cause of the problems, and that their

---

\* Ph.D. Program Course Work Finished on Sociology in Graduate School of Sungkonghoe Univ., Labor Rights Team Director Labor Center for Seoul Northeast Area

implementation is possible with a “bundle of rights,” or “migrant workers' housing rights bundle,” of organic connections that cut across the usual categories of rights. Therefore, based on this theoretical analysis, we propose a “migrant workers' housing rights bundle” as a set of “principles” to solve the migrant worker housing problem, and emphasize that “mandatory migrant worker housing provision” should be the direction based on the foundation of these principles.

Keywords: Migrant workers, Foreign workers, Employment permit system, Dormitory, Housing rights, Generational human rights