

국 가 인 권 위 원 회

상 임 위 원 회

결 정

제 목 건설업 이주노동자의 인권증진을 위한 정책권고

주 문

국가인권위원회는 건설업 이주노동자의 인권증진을 위해, 고용노동부장관에게 아래와 같이 권고한다.

1. 이주노동자들이 계약의 내용을 이해하고 근로계약을 체결할 수 있도록 방안을 마련하고, 사업주가 반드시 근로계약서를 작성·교부하도록 하는 등 근로계약의 체결 및 이행에 대한 관리·감독을 강화하기 바람.
2. 건설업 이주노동자가 「근로기준법」상 법정 근로시간, 적정한 휴게·휴일을 보장받을 수 있도록 실태를 점검하고 개선대책을 마련하기 바람.
3. 이주노동자가 근로에 상응하는 적절한 임금을 받을 수 있도록, 연장, 야간, 휴일근로에 대한 수당 지급기준을 명확히 하여 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률 시행규칙」 [별지 제6호서식]을 개정하기 바람.
4. 산업재해 예방을 위한 안전·보건 자료를 다양한 언어로 개발하고, 건설현장에서 정기적·안정적으로 교육이 이루어질 수 있도록 산업안전보건관리비에 적정 소요 경비를 반영하고 이행 실태를 점검하기 바람.

5. 이주노동자가 노동권 침해, 산업재해 발생 등에 스스로 대처할 수 있도록 취업교육 프로그램을 확대·개편하는 등 권리교육을 강화하기 바람.
6. 주거환경에 대한 실태조사를 통해 숙식비 공제에 대한 합리적 기준을 마련하는 등 「외국인근로자 숙식정보제공 및 비용징수 관련 업무지침」을 정비하기 바람.
7. 임시 주거시설의 안전, 위생, 사생활 보장 등에 대한 주거환경 기준을 마련하고, 이에 대한 관리·감독을 강화하여 주거환경을 개선하기 바람.

이 유

I. 권고의 배경

국가인권위원회(이하 “위원회”라 한다)는 건설현장에서 근무하는 이주노동자들이 빈번하게 사고에 노출되고 휴일 없이 장기간 근무를 강요당하는 등의 인권침해의 가능성이 높은 것으로 판단하고, 2015년 『건설업 종사 외국인근로자 인권상황 실태조사』(이하 “위원회 실태조사”라 한다)를 실시하였다.

그 결과 형식적인 근로계약, 장시간 근로, 컨테이너 등 열악한 임시 주거시설, 높은 산업재해 발생률, 산업재해 은폐 등의 문제가 있는 것으로 확인되었고, 이에 위원회는 건설업 이주노동자의 인권상황을 개선하기 위한 방안에 대해 검토하였다.

II. 판단 및 참고기준

「근로기준법」, 「근로기준법 시행령」, 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」, 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률 시행규칙」, 「건설산업기본법」, 「건축법」, 「건축법 시행령」, 「산업안전보건법」, 「산업안전

보건법 시행규칙」, 「산업재해보상보험법」 및 세계인권선언, 「경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」, 사회권규약위원회 일반논평 4 ‘적절한 주거에 관한 권리’ (1991) 등을 판단 및 참고기준으로 하였다.

Ⅲ. 판단

1. 건설업의 특성 및 이주노동자 현황

국내 건설업은 한 건설현장에 여러 전문 건설업체가 참여하여 각 공정별로 나누어 담당하는 하도급 구조를 특성으로 하고, 대부분 주문에 의해 생산하는 수주산업이며 노동집약적인 산업이다. 그러나 공사기간과 기상 상황에 따라 소요 인력이 달라져, 건설업체는 비용을 최소화하기 위하여 일용직 근로자를 선호하고, 격·오지 등 건설현장의 지리적 특성과 열악한 근로조건으로 우수한 노동력이 건설업 취업을 회피하면서 다른 산업에 비해 노동자들의 고령화 현상이 심한 상황이다.

이처럼 높은 일용직 비중, 인력의 잦은 유출입, 통계 산정 기준 차이 등으로 인해 조사기관별로 건설노동자의 현황에 대한 편차가 있고, 특히 이주노동자의 경우 ‘건설업 취업 인정 증명서’가 없는 중국동포, 체류기간 초과자 등 취업자격이 없는 사람이 상당수 존재하여 정확한 규모를 파악하는데 어려움이 있다. 다만 건설근로자공제회의 『2015 건설근로자 퇴직공제 통계연보』에 따르면, 2015년 전체 건설근로자 493만명의 8.0%인 39만 2천명이 이주노동자이며 이들의 비중이 매년 증가하는 추세임이 확인된다.

위원회 실태조사 결과, 건설업에 종사하고 있는 이주노동자의 체류자격별 분포는 방문취업자(H-2) 49.3%, 비전문취업(E-9) 사증 소지자 16.7%, 영주권자(F-5) 11.7%, 재외동포(F-4) 7.2% 등이며, 방문취업자 즉, 중국동포 등 외국국적 동포의 취업이 많은 것으로 나타났다.

하는 포괄임금제로 다시 구두계약을 체결한 사례 등도 확인되었다.

근로계약의 주요내용을 담고 있는 표준근로계약서는 이주노동자가 취업 전 근로조건 등을 확인하고, 실제의 근로내용이 당초 계약과 다를 때 자신의 권리구제 및 법적 보호를 받는데 중요한 근거자료가 된다. 따라서 사업주가 근로계약서를 작성·교부하지 않는 경우, 또는 근로계약서를 작성·교부하더라도 언어적·문화적 사유로 그 내용을 이해하지 못하는 이주노동자에게 충분한 설명을 하지 않거나 이주노동자가 사용하는 언어로 작성된 근로계약서를 제공하지 않는 경우에는 이주노동자가 자신의 권리를 침해당하더라도 이를 인지하고 구제받기 어렵게 되는바, 이주노동자들이 계약의 내용을 이해하고 근로계약을 체결할 수 있도록 방안을 마련하고 사업주가 반드시 근로계약서를 작성·교부하도록 하는 등 근로계약의 체결 및 이행에 대한 관리·감독을 강화하는 것이 바람직하다.

나. 장시간 근로 및 불규칙한 휴일

「외국인고용법」 제22조는 사용자는 외국인근로자라는 이유로 부당하게 차별하여 처우하여서는 아니 된다고 규정하고 있고, 법원 역시 이주노동자도 임금을 목적으로 노동을 제공한 경우에는 노동자로 보아 그 체류자격과 관계없이 「근로기준법」을 적용해야 하며, 임금, 연장·야간·휴일 근로수당, 근로시간, 휴게시간, 휴일 등 근로조건에 대해 법적 보호를 받을 수 있다고 판단하였다(대법원 2006. 12. 7. 선고 2006다53627 판결, 대법원 1998. 9. 18. 선고 98다25825 판결 참조).

그러나 위원회 실태조사 결과, 건설업에 종사하는 이주노동자들은 대부분 강도 높은 육체노동을 함에도 불구하고 하루 평균 10.5시간 동안 근로하는 것으로 나타났고, ‘12시간 이상 근무한다’고 응답한 경우도 6.6%(333명 중 22명)였다.

또한 「근로기준법」 제54조 제1항은 근로시간이 4시간인 경우에는 30분 이상, 8시간인 경우에는 1시간 이상의 휴게시간을 근로시간 도중에 주어야 한다고 규정하고 있음에도, 이주노동자들의 일일 휴게시간은 평균 25분에 불과한 것으로 나타났으며, 같은 법 제55조는 1주일에 평균 1회 이상의 유급휴일을 주어야 한다고 규정하고 있으나 이주노동자들은 공사기간 단축을 위해 한 달 평균 28일 이상 일하거나, 기상상황에 따라 휴일이 불규칙적으로 주어지며, 내국인 건설근로자에 비해 주말에 쉬기 어려운 것으로 확인되었다.

이와 같은 건설업 이주노동자의 장시간 근로, 부족한 휴게시간 및 휴일은 「근로기준법」의 위반을 넘어, 피로 누적 등에 따른 건강 악화와 안전사고로 이어질 위험이 높으므로, 이주노동자들이 법정 근로시간, 적정한 휴게·휴일 등을 보장받을 수 있도록 실태를 점검하여 개선대책을 마련하는 것이 바람직하다.

다. 연장, 야간, 휴일 근로에 대한 수당 지급기준 불명확

「근로기준법」 제56조는 연장, 야간, 휴일 근로에 대해 통상임금의 100분의 50이상을 가산하여 지급할 것을 규정하고 있고, 고용노동부는 이를 반영하여 표준근로계약서(일반)와 단시간 근로자, 연소근로자, 건설일용근로자에 대한 개별 표준계약서에 각종 수당에 대한 구체적인 조건을 명시하고 있다.

그러나 「외국인고용법 시행규칙」 [별지 제6호서식]인 표준근로계약서에는 “연장, 야간, 휴일근로에 대해서는 수당 지급”으로만 명시되어 있을 뿐 구체적인 조건이 기재되어 있지 않아, 사용자측이 자의적인 방식으로 급여를 책정함에 따라 임금을 둘러싼 분쟁이 발생하고 이주노동자가 근로에 상응하는 적절한 임금을 받지 못하는 경우도 빈번하다.

2017. 2. 「외국인고용법 시행규칙」의 개정으로 [별지 제6호의2서식]인 농업·축산업·어업 분야의 표준근로계약서에 연장, 야간근로 수당에 대해 구체적인 조건이 명시된바, [별지 제6호서식]인 표준근로계약서에도 수당 지급기준을 명확하게 기재하도록 개정하는 것이 바람직하다.

3. 산업재해 실태와 개선방안

가. 높은 산업재해 발생률 및 은폐

2014년부터 2016년까지 고용노동부의 산업재해 발생현황 통계자료에 따르면, 전체 산업에서의 산업재해 발생 건수는 다소 줄어든 반면, 건설업에서의 산업재해 발생 건수는 2014년 23,669명, 2015년 25,123명, 2016년 26,570명으로 지속적으로 늘어나고 있다.

2014년 한국건설산업연구원의 『건설현장 외국인근로자의 효율적 관리방안-고용허가제 및 산업 안전을 중심으로』은 건설현장에서 산업재해가 발생하는 주된 원인으로 비용절감을 위한 공사기간 단축 압박, 내국인 근로자의 고령화와 숙련인력 부족, 산업안전보건관리비 확보의 어려움, 의사소통이 원활하지 않은 이주노동자의 증가 등을 지적하고 있는데, 2016년 전체 산업에서 산업재해로 인한 사망자 1,777명 중 31.2%에 해당하는 554명이 건설업 종사자이며, 이주노동자의 경우 산업재해로 인한 사망자 88명 중 45.5%에 해당하는 40명이 건설업 종사자로 나타났다. 또한 전체 이주노동자 취업자 중 건설업 취업자가 8.8%에 불과함에도 전체산업에서 발생한 이주노동자의 산업재해 중 건설업이 29.5%를 차지한바, 건설업 종사 이주노동자들이 산업재해의 위험에 많이 노출되어 있다고 판단된다.

한편 사업주는 「산업안전보건법」 제10조 및 같은 법 시행규칙 제4조에 따라 산업재해로 사망자가 발생하거나 3일 이상의 휴업이 필요한 부상을 입거나 질병에 걸린 사람이 발생한 경우에는 산업재해가 발생한 날부터 1

개월 이내에 고용노동부장관에게 보고해야 하고, 건설현장에서 일하던 중 업무상 재해를 당한 근로자는 「산업재해보상보험법」 제36조에 근거하여, 치료비 등의 요양급여, 휴업에 따른 임금손실을 보상하는 휴업급여, 부상 완치 후 신체에 남은 장애에 대한 장애급여 등을 받을 수 있으며, 치료 후 부상이나 질병이 재발한 경우에는 재요양도 받을 수 있다.

그러나 위원회 실태조사 결과, 건설업체는 산업재해 발생 시 근로복지공단에 산업재해사고 신청을 하고 산재보험으로 처리하기 보다는, 가능하면 치료비와 일실손해금 등에 관해 근로자와 합의하여 처리하거나, 근로자 개인의 건강보험으로 처리하게 하여 산업재해 발생 사실을 숨기고자 하는 경향이 있는 것으로 확인되었다.

2015년 국회 입법조사처 보고서의 분석에 따르면, 정부가 산업재해 발생율을 기준으로 보험료 부담을 증가시키고, 산업재해율이 평가항목에 포함되는 PQ(Pre-Qualification, 입찰참가자격 사전심사)제도에 따라 공사입찰을 제한하고, 영업정지 등 처벌을 강화하는 방향으로 대응하고 있어, 사업주는 산업재해 발생 사실을 보고하면서 받게 되는 불이익이 보고의무 위반에 따른 과태료보다 더 크다고 판단하여 산업재해를 은폐하게 된다.

정부는 2014년 산업재해율 가점을 하향 조정(+1점)하고, 건설업체의 산업재해 예방활동을 평가하여 가점(+1점)을 부여하는 등 개선노력을 기울였으나, 2015년 위원회 실태조사에서 이주노동자의 업무상 재해의 상당수가 건설현장에서 은폐되는 경향을 보이는 것으로 나타났다.

나. 이주노동자 대상 안전·보건 교육 미흡

「산업안전보건법」 제31조, 같은 법 시행규칙 제32조, 고용노동부 고시 「건설업 산업안전보건관리비 계상 및 사용기준」 제7조 제1항 제5호는 사업주는 해당 사업장의 근로자에 대하여 정기적으로 안전·보건에 관한 교육

을 실시하여야 하며, 이에 대한 비용은 발주자로 하여금 공사비와 별도로 일정금액을 산업안전보건관리비로 계상하도록 규정하고 있다.

고용노동부는 이주노동자들에게 사망에까지 이르는 심각한 산업재해가 빈번하게 발생함에 따라, 입국 시 받는 취업교육용 산업안전보건 자료를 다양한 언어로 개발하여 지원하고 이주노동자 다수 고용 사업장에 대해 산업재해 예방점검을 실시하고 있다고 설명하고, 위원회 실태조사에서도 응답자의 98.8%가 안전교육을 받은 적이 있다고 응답하였으며, 건설현장의 안전교육이 도움이 되었다고 긍정적으로 평가하였다.

다만, 안전·보건교육이 한국어로만 이루어져 언어가 다른 이주노동자에게는 교육의 효과가 낮고, 공정별로 상이한 작업환경이 고려되지 않은 일반적 사항에 대한 교육만 이루어진다는 문제가 있는 것으로 확인되었다.

생명과 안전은 인권의 가장 기본적이고 핵심적인 가치이며, 「경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」 제7조는 ‘안전하고 건강한 근로조건’이 모든 근로자가 누려야 할 보편적 권리임을 명확히 하고 있는바, 특히 사망 사고가 상대적으로 많이 발생하는 건설업 이주노동자의 신체와 생명을 보호하기 위해, 다양한 언어로 교육을 실시하여 이주노동자들이 교육내용을 충분히 이해할 수 있도록 하고, 공정별 안전보건 자료를 다양한 언어의 시청각 자료로 개발하는 등의 교육의 내실화를 도모할 필요가 있다.

아울러 안전·보건교육실시 및 자료의 개발·보급이 지속적·안정적으로 이루어질 수 있도록 이에 필요한 적정 소요 경비를 산업안전보건관리비에 반영하고, 이행 실태를 주기적으로 점검하는 것이 바람직하다.

다. 산업재해 처리과정의 문제점

고용노동부는 이주노동자를 대상으로 다양한 언어로 산업재해 안내 가이드를 배부하는 등 산업재해 예방을 위한 활동을 하고 있으며, 업무상 재해

「세계인권선언」 제25조는 의식주 등을 포함하여 건강과 안녕에 적합한 생활수준을 누릴 권리를 규정하고 있으며, 경제적·사회적 및 문화적 권리위원회는 1991년 ‘일반논평4. 적절한 주거에 대한 권리’를 통해 주거권은 소득과 관계없이 모든 사람에게 보장되어야 한다는 점을 강조하였다. 이처럼 적절한 주거환경을 누릴 권리는 모든 사람에게 중요한 사항이지만, 특히 건설업에 종사하는 이주노동자의 경우 국내에 물적·인적 기반이 취약하고 정보와 선택권이 크게 제한되는 상황에 있으므로, 정부는 이에 대한 실태조사를 실시하여 합리적인 숙식비 부담 기준을 마련하는 등 「외국인근로자 숙식정보제공 및 비용징수 관련 업무지침」을 정비하여야 한다.

나. 임시 주거시설의 설치 기준 부재와 열악한 주거환경

「외국인고용법 시행규칙」 [별지 제6호서식] 표준근로계약서에는 ‘그 밖의 임시 주거시설’이 숙박시설 한 유형으로 제시되어 있으나, 「근로기준법」은 임시 주거시설의 법적 성격과 설치 기준에 대해 별도로 정하고 있지 않고, 다만 「건축법 시행령」 제15조가 컨테이너 또는 이와 비슷한 가설건축물은 지방자치단체 신고 후 임시 숙소로 사용 가능하다고 규정하고 있을 뿐이다.

비전문취업(E-9) 사증으로 입국한 건설업 종사 이주노동자들은 주로 격오지에서 댐, 교량, 도로 등 기반시설 건설현장에서 일하게 되어, 컨테이너 등 임시 주거시설에 거주하는 비율이 특히 높은 편이다.

위원회 실태조사 결과, 응답자 199명 중 32.7%(65명)가 임시 주거시설에 거주하고 있고, 공사기간 동안 장기간 여관, 고시원, 찜질방에 거주하는 비율도 17.6%(35명)로 나타났다. 또한 임시 주거시설에 부엌 및 조리시설이 구비되지 않은 곳이 60.6%, 잠금장치가 없는 곳이 7.0%, 햇볕 및 통풍 가능한 창문이 없는 곳이 6.9%, 목욕시설이 없는 곳이 5.5% 등 생활을 위해 필

요한 최소한의 시설이 미비한 열악한 상태인 것으로 확인되었다.

특히 화재 위험 등을 이유로 취사시설이 미비한 경우가 많은데, 사업주가 이주노동자의 종교적·문화적 차이를 고려하지 않고 한식 위주의 식사를 제공하고 있어, 어려움을 느끼는 경우가 많은 것으로 나타났다.

또한 한 방에서 평균 4.2명이 함께 생활하고 있으며, 10명 이상이 방을 함께 쓰는 경우도 5.3%로, 여러 명이 한 공간에서 생활하게 되어 사생활을 보장받기 어려울 뿐만 아니라, 화장실과 욕실 사용 등 일상생활에 상당한 불편을 겪는 것으로 확인되었다.

격·오지 건설현장의 특성으로 인해 공사기간 동안 불가피하게 임시주거시설에서 생활하게 되더라도, 안전, 위생, 사생활 보장 등 인간다운 삶을 살기 위한 최소한의 주거환경이 제공되어야 함이 마땅한바, 정부는 주거환경에 대한 기준을 마련하고, 정기적으로 점검을 실시하여 이주노동자들의 주거환경이 개선될 수 있도록 해야 한다.

IV. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제25조 제1항에 따라 주문과 같이 권고하기로 결정한다.

2017. 6. 8.

위원장 이성호

위원 이경숙

위원 최혜리

이성호

이경숙

최혜리

