

국 가 인 권 위 원 회

침해구제제2위원회

결 정

사 건 21진정0000400·21진정0000500(병합) 열악한 기숙사 환경으로 인한 농업 이주노동자의 주거권, 건강권 침해

진 정 인 ○○○(이주노동자 기숙사산재사망 대책위원회 공동대표)

피 해 자 ○○○ 외 3명(故○○(○○○○ ○○○○○○○○○)의 동료)

피진정인 고용노동부장관

주 문

1. 이 사건 진정은 기각합니다.
2. 농업 이주노동자의 생존권 및 주거권 보장을 위해, 고용노동부장관에게 아래와 같이 권고합니다.
 - 가. 농업 이주노동자가 인간으로서의 존엄성을 보장받으면서 건강하고 안전하게 생활할 수 있도록 공공기숙사 설치 등 지원대책을 강구할 것
 - 나. 사업주가 「근로기준법」의 임금 전액 지급 원칙을 준수할 수 있도록 숙식비 선공제를 법령으로 금지하고, 숙식비를 이주노동자 임금에서 공제가 가능하도록 한 「외국인근로자 숙식정보제공 및 비용징수 관련 업무지침」은

폐지하며, 실제 이주노동자에게 제공되는 주거환경에 대한 정확한 실태조사를 통해 합리적인 숙식비 기준을 마련할 것

이 유

I. 진정사건 조사결과 및 판단

1. 진정요지

진정인은 이주인권단체 활동가이고, 피해자들은 2020. 12. 20. 기숙사에서 사망 상태로 발견된 故○○(이하 “고인”이라 한다)의 동료 4명이다. 고인이 사망에 이르게 된 요인 중 하나로 사업주가 제공한 기숙사 환경이 지적되었고, 피해자들 역시 동일한 피해를 겪은 상황임에도 불구하고, 이들은 현재까지 사망사건이 발생한 그 기숙사에 그대로 거주하고 있다.

이는 이주노동자를 보호해야 할 피진정인의 의무를 제대로 이행하는 것으로 볼 수 없으며, 열악한 기숙사 환경으로 인한 위험에 놓여 있는 이주노동자에 대해 피진정인은 근본적인 대책을 마련할 필요가 있다.

2. 당사자의 주장 요지

가. 진정인
위 진정요지와 같다.

나. 피진정인
2020. 12. 23. ○○지방고용노동청 ○○○지청에서 캄보디아어 통역사와 함께 사망 현장 비닐하우스를 방문하여 피해자 4명에게 진술서를 받을 때,

이들은 사업장 변경 없이 계속 근무 의사를 밝혔고, 이후 2회에 걸쳐 피해자들의 의사를 재확인했을 때도 사업장 변경 의사가 없었다. 이들이 향후 사업장을 변경하고자 할 경우, 적극적으로 조치할 예정이다.

부검 결과 고인의 사망원인이 개인 질병(간경화)으로 확인된 점과 “최초 발견 시 침실바닥 전기 필름은 작동되었다”는 목격자 진술을 토대로, 해당 사업장에 대해 「산업안전보건법」에 근거한 중대재해 조사는 종결하고, 대신 「근로기준법」 관련 수사감독을 실시한 결과 기숙사 운영기준 미달 등의 4건 위반사항을 확인하여 2020. 12. 28. 시정지시 조치를 하였다.

피진정인은 2021. 1.부터 비닐하우스 내 가설건축물 등을 숙소로 제공하는 농축산·어업 사업장에 대해서는 고용허가를 불허하고, 이주노동자 숙소로 사용되는 가설건축물(컨테이너, 조립식 패널 등)이 「농지법」을 위반할 뿐만 아니라 화재 등 사고에 취약한 점을 고려하여, 사용자가 주거시설 시 각 정보를 사전에 제공하도록 하거나 기숙사 시설표 항목을 개선하도록 하는 조치 등을 추진하였다.

3. 관련 규정

별지 기재와 같다.

4. 인정사실

진정서, 피진정인 서면진술서, 피해자 등 참고인들의 진술, 진정인 및 피진정인의 제출 자료, 언론보도 자료 등을 종합하면 다음과 같은 사실이 인정된다.

가. 고인과 동료 이주노동자 4명이 생활하던 기숙사는 방 3개, 화장실 1개, 욕실 1개, 거실 겸 부엌 1개의 구조로, 건물 형태는 농지에 설치된 비닐하우스 내 샌드위치 패널이었고, 난방시설은 방바닥과 거실 바닥 일부에 깔린 전기 필름이었다. 사업주는 해당 시설을 기숙사로 제공하면서 2019년에는 숙소 139,000원, 1식(조식) 제공 90,000원 등 매월 229,000원을 고인의 월급에서 숙식비로 공제하였다.

나. 고인과 피해자들이 일하였던 ○○도 ○○시 ○○면 지역은 2020. 12. 14.부터 영하 10도 아래로 내려가는 추위가 계속되었고, 2020. 12. 19~2020. 12. 20. 한파 경보가 발령된 상태였다. 고인을 제외한 피해자 4명은 2020. 12. 17. 오후부터 12. 19.까지 순차적으로 외출하였다가 12. 20.~12. 21. 사이에 기숙사로 복귀하였는데, 12. 20. 오후 먼저 복귀한 피해자 2명이 사망한 고인을 발견하였다.

다. 2020. 12. 28. 피진정인이 사업주에게 기숙사 변경 등의 시정지시를 하고, 12. 30. 사업주가 ○○도 ○○시 ○○면 시내의 2층 빌라 건물을 이주노동자 숙소로 제공할 때까지 피해자들은 10일 가량 사망사건이 발생한 숙소 옆의 사업주 임시숙소(비닐하우스 내 가설건축물)에서 생활하였다.

라. 피진정인은 피해자들에 대해 피해자 대상 심리안정프로그램 실시 계획을 수립하였고, 2020. 12. 29. 직업 트라우마 센터 상담사와 이주노동자 상담센터의 캄보디아어 통역사가 현장을 방문하여 기초상담을 실시하였으나, 이후 피해자 4명과 사업주와의 연락이 끊겨 추가 상담을 실시하지 않았다.

마. 피진정인은 피해자 4명이 사업장 변경 희망 시 조치하겠다는 대책을 마련하고, 2020. 12. 24. 사업주 임시숙소에서 피해자들을 만나 사업장 변경 의사가 없음을 확인한 후, '계속근무확인서'에 이들의 동의 서명을 받았다. 그러나 "동 확인서 내용은 추후 번복이 불가능함을 안내받았습니다."라는 문구가 기재되어 있는 점에 대하여 진정인이 문제를 제기하자, 2021. 1. 5. ○○○지청에서는 피해자들의 트라우마 상담 통역을 진행한 통역사를 섭외하여 전화 통역 방식으로 피해자들에게 사업장 변경 의사가 없음을 각각 다시 확인하였다.

바. 2021. 1. 6. 피해자들은 현재 거주 중인 숙소에 대해 빌라 건물에 방이 3개이고 깔끔해서 만족한다고 하였고, 숙소와 작업장은 떨어져 있어 사업주 차량으로 출퇴근한다고 진술하였다.

사. 고인의 유가족으로부터 산재보상에 관한 위임을 받은 이주노동자 기숙사산재사망 대책위원회가 산재보상을 신청한 결과, 2022. 4. 27. ○○○○ 업무상질병판정위원회에서 고인의 사망을 「산업재해보상보험법」 제37조 제1항 제2호에 따른 업무상 질병에 의한 사망으로 인정하였다.

5. 판단

진정인은 이주노동자를 보호해야 할 피진정인이 피해자들의 주거권, 건강권이 침해받는 상황에 대해 방치하고 있다고 주장한다.

그러나 피진정인은 피해자 보호 차원에서 심리안정 프로그램을 1회 추진하고 사업장 변경 의사를 3회 확인하였으며, 사업주에게 기숙사 변경 지시를 하고 건강검진 미실시에 대한 과태료를 부과하면서 조속한 시일 내에

건강검진을 실시하도록 조치한 사실이 확인된다.

또한 농지에서 벗어나 시내의 주택형 숙소가 피해자들의 기숙사로 제공된 점, 환경변화 없이 언어와 문화적 동질감이 같은 피해자 4명이 함께 트라우마를 극복해 가는 것이 심리안정의 요인이라는 상담 결과가 있었던 점, 피진정인은 향후라도 피해자들이 사업장 변경신청을 할 경우 적극 조치하겠다고 밝히는 점 등을 고려할 때, 피해자들에 대한 피진정인의 조치가 미흡하여 인권침해에 이르렀다고 보기 어렵다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제39조 제1항 제2호에 따라 주문 1과 같이 결정한다.

II. 농업 이주노동자의 주거권 보장을 위한 정책권고

1. 정책권고의 배경

이 사건 진정은 기각하였으나, 추운 날씨에 난방시설이 열악한 숙소에서 잠을 자던 고인의 산업재해 사망, 창문이 없는 컨테이너 숙소에서 생활하던 이주노동자가 갑작스러운 화재로 컨테이너에서 탈출하지 못하고 사망한 사례, 농지에 설치된 비닐하우스 숙소에 폭우가 쏟아져 다수의 이주노동자가 이재민이 된 경우 등 이주노동자의 건강과 안전이 위협받는 열악한 주거시설의 문제가 지속적으로 발생하고 있으므로, 이에 대해서는 근본적인 대책을 마련할 필요가 있다.

특히 사업주에게는 이주노동자들의 체류 기간 연장 및 재입국 고용 등의

권한이 있는 반면 이주노동자에게는 고용허가제 하에서 열악한 주거환경에 대해 적극적으로 개선을 요구하거나, 안전하고 쾌적한 숙소를 제공하는 사업장을 찾아 변경하기는 쉽지 않은 상황이다. 더구나 제조업 등 다른 산업에 비해 농업 분야는 여성 이주노동자의 비중이 높고, 숙소 환경은 더 열악하여, 시민단체와 유엔 주거권 특별보고관 등 국제사회에서도 지속적으로 개선을 요구하고 있다.

이에 「국가인권위원회법」 제19조 제1호 및 제25조 제1항에 따라, 헌법 제32조, 유엔 사회권규약 제11조, 일반논평 4. 적절한 주거에 관한 권리, 국제노동기구의 「노동자 주거 권고 제115호」의 취지를 고려하여, 농업 이주노동자 현황 및 주거환경 실태, 정부의 주거 대책과 이행 현황 등을 살펴보고 농업 이주노동자의 건강과 안전을 위한 주거권 보장 방안에 대해 검토하였다.

2. 농업 이주노동자 현황과 주거환경 실태

가. 농업인력 도입정책과 이주노동자 현황

농업 분야는 그동안 농업인력을 국내에서 확보하였다. 그러나 2018년 농업총조사에 따르면, 농가 수는 1980년 215만 호에서 102만 호로 50% 이상 감소하였고, 농가인구는 231만 명이지만 그중 2인 미만 농가가 73.9%여서 농사를 할 가족 노동력이 거의 없는 실정이며, 농가 경영주의 평균 연령도 67.7세로 고령화되었다.

이에 반해 시설원예 증가 및 농가의 규모 증가로 인해 일손 부족 문제가 심각해지면서 외국인력 도입의 필요성이 제기됨에 따라 제조업 중심의

고용허가제도가 농업 분야로 확대되고, 농번기 등 한시적으로 인력이 필요한 시기에 대응하여 계절근로자제도가 시행되었다.

고용허가제도는 국가 간 MOU를 체결하여 4년 10개월까지 국내에서 체류 가능한 이주노동자를 고용하는 제도로, 농업에서도 작물재배업, 축산업, 농업관련서비스업 등에서 1년 이상 노동자를 상근직으로 고용할 수 있게 되면서 농업 분야 고용허가제 이주노동자(E-9-3)가 2004년 33명에서 2020년 20,689명으로 급증하였다.

제조업·건설업·어업에 비해 농업 분야는 여성 이주노동자의 비율이 높다. 2020년 12월 기준, 고용허가제 이주노동자는 총 236,950명인데, 이 중 여성 비중은 8.46%(20,047명)로 나타난다. 그런데 농업 분야는 여성 이주노동자 비중이 31.8%(6,585명)이며, 깻잎 등 채소와 딸기 등 과수를 키우는 작물재배업의 경우는 50.5%(6,037명)로 나타나 전체 평균을 상회하는 특성이 있다.

2015년 시범사업으로 처음 시행한 외국인 계절근로자 제도는 타국가 지방자치단체와 계절근로자를 시행하는 지방자치단체 간의 MOU 체결, 결혼이주여성의 가족초청 형태의 방식으로 농번기에만 인력이 필요한 중·소 농가에 90일 미만 동안 이주노동자를 고용하는 제도로, 2017년부터 본격적으로 도입되었다. 농촌 현장의 수요가 매우 높아 2015. 10. 19명이 입국한 이래 2019년에는 47개 지방자치단체에 3,612명이 배정되었다.

일반적으로 내국인 노동자와 이주노동자의 대체 관계는 이주노동자 인건비가 낮을 때 발생하는데, 농업 분야는 일손 부족으로 인한 노동력을 안

정적으로 확보할 수 있어서 이주노동자를 선호하는 것으로 조사되었다. 2017년 한국농촌경제연구원에서 110개소 농가를 대상으로 이주노동자를 고용하는 이유에 대해 설문조사를 실시한 결과에 따르면, 가장 큰 이유가 안정적인 고용력 확보(58.82%)였고, 이주노동자의 성실성(29.41%), 내국인 대비 인건비 절감효과(7.84%), 작업능력 우수(3.92%) 순으로 나타났다.

한편 2018년 한국농촌경제연구원 보고서에 따르면, 1개월 미만(8~9일 정도 근무)으로 농가에 고용되는 일용근로자는 가을에 평균 7.72명으로 가장 많고, 겨울은 3.84명으로 낮았다. 3개월 이상 상용근로자 고용 규모는 평균적으로 3~4명으로 조사됨에 따라, 일손이 집중적으로 필요한 농번기에 고용허가제 이주노동자만으로는 역부족인 상황에서 취업에 제한이 없는 영주권자, 결혼이민비자 등 체류자격 있는 외국인 또는 미등록 체류자 등이 단기간 고용되는 현실이 농촌에 만연화되어 있음을 확인할 수 있다.

나. 농촌 이주노동자의 주거환경에 대한 법적 근거와 실태

농촌 사업장은 인적이 드문 외지에 산재해 있으면서 출퇴근이 용이하지 않고 새벽부터 일을 시작하기 때문에, 이주노동자는 개인적으로 숙박을 구하지 못하고 사업주가 농지에 비닐하우스 등 가설건축물을 설치하여 제공한 숙소에 거주하면서 숙소비용으로 월급을 사전 공제하는 것을 어쩔 수 없이 받아들이는 것이 현실이다.

그러나 열악한 주거환경과 법적 근거 없이 과도하게 숙소비용을 공제하는 것에 대한 비판이 높아지자, 고용노동부는 2019. 1. 「근로기준법」을 개정하였다. 신설된 「근로기준법」 제100조의2(부속 기숙사의 유지관리 의무)는 사업주가 기숙사를 제공하는 경우, 근로자의 건강 유지 및 사생활 보호

등을 위한 조치 의무를 두고 있다.

또한 고용노동부는 2019. 1. 고용허가제 이주노동자의 근로계약, 고용관리, 사업장 변경 3회 초과 금지 등을 규정하는 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」(이하 “외국인고용법”이라 한다)에 제22조의2(기숙사의 제공 등) 등을 신설하여 기숙사에 대한 법적 근거를 마련하고, 사용자로 하여금 「근로기준법」의 기숙사 기준을 준수하고, 노동자들의 건강과 안전을 지킬 수 있도록 하며, 기숙사 정보를 사전 제공하도록 하였다.

그런데 2019. 7. 고용노동부 고시로 마련된 「외국인근로자 기숙사 정보 제공에 관한 규정」의 별지 1(외국인 기숙사시설표)은 주거시설에 ‘컨테이너, 조립식 패널’, 설치 장소에 ‘산간 또는 농어촌 비거주지역’을 포함하고 있었고, 2020. 12. 故○○이 사망 당일 잠들었던 숙소 역시 농어촌 비주거지역인 농지에 설치된 비닐하우스 내 조립식 패널이었다.

2020년 9월 농·어업 분야 주거환경에 대한 관련 부처의 실태조사¹⁾ 결과에 따르면, 농축산업 노동자(3,207명)의 73.9%가 사업주로부터 가설건축물(조립식 패널, 컨테이너, 비닐하우스 내 시설)을 숙소로 제공받았고, 가설건축물을 숙소로 제공하는 이유는 인근에 숙소 부족 32.8%, 사업주도 같이 거주 25.5%, 경제력 부족 20.7%, 복수 응답(숙소 부족+사업주+경제력) 8.8% 등의 순이었고, 가설건축물을 숙소로 이용하는 경우 지방자치단체에 주거시설 용도로 신고해야 함에도 미신고한 경우가 56.5%인 것으로 확인되었으며,

1) 2020. 9. 21.~2020. 11. 10. 동안, 고용허가제 이주노동자(E-9)의 근로계약서에 임시숙소(컨테이너, 조립식 패널, 사업장 건물, 기타 주택형태)가 기재된 곳을 대상으로, 고용노동부는 노동자 8,616명에게 유선조사를 실시하고, 농림부와 해양수산부는 사업장 3,500개소를 대상으로 우편조사 방식으로 주거환경 실태를 파악함.

[응답률 : 사업장 14.2% (496개소), 노동자 44.7% (3,850명 -농업 3,207명, 어업 643명)]

이런 경우의 기숙사는 일반 주거시설에 비해 열악하여 건강과 안전을 위협하는 시설물이라 할 수 있다.

한편 고용노동부는 사업주가 주거시설을 제공하는 경우 적정 수준의 숙박비를 징수하도록 지도하는 차원에서, 2017. 2. 「외국인근로자 숙식정보 제공 및 비용징수 관련 업무지침」을 마련·시행하였다.

구 분	아파트, 단독주택, 연립·다세대주택, 또는 이에 준하는 시설	그 밖의 임시 주거시설
숙식 모두 제공	상한액 : 월 통상임금의 20%	상한액 : 월 통상임금의 13%
숙소만 제공	상한액 : 월 통상임금의 15%	상한액 : 월 통상임금의 8%

※ 숙박비 징수 상한액은 건물임대료 등 고정비용을 기준으로 제시된 것이므로, 냉·난방비 등 계절적으로 변동이 있거나, 전기요금·인터넷 사용료 등 실제 이용에 따라 부과되는 비용은 포함되어 있지 않고, 별도로 정산함

이주노동자가 사업주와 대등한 입장에서 협의하기 어려운 상황에서, 해당 업무지침은 임금에서 숙식비 사전 공제를 정당화하는 근거로 사용되었고, 숙식비용과 직접 관련이 없는 ‘월 통상임금’을 기준으로 상한액을 정하고 있으며, 비닐하우스 내 시설이나 컨테이너 같은 임시 주거시설에 대해서도 숙식비를 공제하고 있어 노동권, 주거권, 건강권 등에 대한 침해라는 비판이 제기되었다.

또한 해당 업무지침에서 사업주가 임금에서 숙식비용을 사전 공제하는 경우, 노동자가 공제액 등을 명확히 이해할 수 있도록 자국어로 된 별도의 서면동의서를 받아야 하고, 가스비, 전기요금, 냉·난방비 등 매월 변동될 수 있어 사전에 확정할 수 없는 비용의 경우 사후 정산하도록 규정하고 있음

에도, 이주노동자들이 공제되는 금액과 상세 내역을 알지 못하거나, 가스비 등을 숙식비와 함께 임금에서 사전 공제하는 사례가 다수 확인되었다.

3. 정부의 주거 대책과 이행 현황

가. 농업 이주노동자 주거환경에 대한 대책

2020. 12. 故○○의 산재 사망이 알려지면서 제28차 외국인력정책위원회는 이주노동자 주거환경에 대한 대책을 수립하였다(이하 “정부의 주거대책”이라 한다). 사업주가 비닐하우스 내 가설건축물을 이주노동자에게 기숙사로 제공하는 경우, 신규 사업장의 고용 허가를 불허하기로 결정하고, 2021. 1. 이전에 고용된 이주노동자의 사업주 제공 숙소가 비닐하우스 내 컨테이너·조립식 패널 등 가설건축물인 경우, 이주노동자가 희망 시 사업장 변경을 허용하기로 하였다.

그러나 2021. 1. 6. ‘농·어업 분야 고용허가 주거시설 기준 대폭 강화’ 방침에서는 사업주가 고용 허가 신청 시 비닐하우스 밖의 가설건축물을 주거시설로 제공할 때는 해당 지방자치단체에서 발급한 가설건축물 축조 신고필증을 제출하도록 예외를 두어, 주거시설로 가설건축물이 전면 금지되지 못했다.

한편 고용노동부의 가설건축물 기숙사 제공 사업주에 대한 고용 허가 불허 조치가 유예기간 없이 시행됨에 따라 농업 분야 사업장에서 숙소 개선을 위한 준비기간이 부족하다는 현장의 의견을 고려하여, 고용노동부는 2021. 3. 2.부터 6개월(신축은 최대 1년)의 이행 기간을 부여하고, 이행 기간 내 숙소 개선이 마무리되지 않을 경우, 사업주에 대한 재고용 허가는 취소

하고, 이주노동자는 사업장 변경을 허용하기로 하였다.

나아가 농림축산식품부는 인적이 드문 한적한 곳에 숙소가 위치해 있거나, 잠금장치 등이 없어 여성 이주노동자들이 성폭력 위험 등에 노출되기 쉬운 주거환경에 대해 주거환경개선 비용을 지원하는 사업을 실시해 왔다. 2021. 4.부터는 여성에 한정하지 않고 고용허가제 이주노동자로 확대하여 농가가 숙소를 제공하는 경우, 빈집 개보수 비용 또는 대지 위에 고정된 이동식 조립주택 설치 비용으로 1개소당 1천5백만 원을 지원하고 있다.

나. 정부의 주거대책 발표 이후 주거환경 모니터링 결과

정부의 주거대책 발표 이후, 고용노동부가 2021년에 실시한 주거환경 연구용역 보고서²⁾에 따르면, 농업 분야에서 근무장소(농장 안/농지 위)에 숙소가 있다는 응답이 대다수(사용자 75.1%, 노동자 88.1%)로, 숙소 형태도 주택, 오피스텔, 숙박시설(모텔 등)의 주거형 숙소보다는 여전히 비주거형 숙소가 70% 이상(사용주 77.6%, 노동자 71.4%)인 것으로 확인되었다.

컨테이너, 조립식 패널, 비닐하우스 내 시설, 건축법상 주택이 아닌 사업장 건물, 축사 관리자 등 가설건축물을 숙소로 제공한 사용자는 159명이나, 이 중 '가설건축물 축조 신고필증'을 받은 사람은 21명(13.2%)으로 고용노동부 방침이 현장에서 지켜지지 않은 것으로 확인되었다. 미발급 사유에 대해 사용자 138명은 농지 등에 숙소 용도의 가설건축물을 설치할 수 없어

2) [고용허가제 외국인근로자의 주거환경 실태조사 및 법·제도 개선방안 마련]

(1) 고용허가제 사업장의 사용자(사업주 또는 숙소 및 식비의 관리자) 대상 : 2021. 8. 26.~9. 1. 동안 온라인 웹조사 및 모바일을 통해 설문조사를 실시하여 총 401개 응답 중 387개를 분석함(농업 205, 제조업 83, 어업 65, 축산업 34)

(2) 사용자로부터 주거를 제공 받는 이주노동자 대상 : 2021. 8. 26.~9. 8. 동안 데이터 베이스(60,693명)를 통한 강제할당 방식으로 실시, 응답자 총 399명 중 306개의 유효 표본을 분석함(제조업 199, 농업 42, 어업 30, 축산업 29, 기타 5)

서(80.4%, 111명), 지방자치단체에 가설건축물을 신고해야 하는지 몰라서(10.1%, 14명), 법적 요건(존치기간 3년 이내, 면적 제한 등)을 갖추기 어려워서(7.2%, 10명) 순으로 응답하였다.

위 연구용역에서 노동자들에게 15개 항목에 대해 5점 척도로 숙소에 대한 인식 상태를 파악한 결과 농업 분야 이주노동자들은 전반적으로 다른 업종에 비해 주거환경에 대해 낮은 만족도를 보였으며, 숙소 잠금 장치가 없거나 작동이 안되는 경우가 21.4%, 침실 잠금 장치와 소방시설 설치가 없거나 작동이 안되는 경우는 26.2%로 확인되었다. 심층면접에서는 “작은 집에 여러 명이 살아 불편하다.”, “출입문을 안에서는 잠글 수 있는데 밖에서는 잠글 수 없다.”, “여성만 사용하는데 방이 분리되어 있지 않고, 화장실도 잠금장치가 없어서 남성이 채용되면 정말 힘들 것 같다.” “집이 컨테이너라 창문도 막혀 있고, 불이 나면 대피할 장소가 없다.” 등의 의견이 제시되었다.

숙식비 공제 방식과 관련하여, 사용자가 이주노동자들의 숙식비를 임금에서 선공제하는 경우가 77.4%에 달하였고, 이에 대해 이주노동자들은 “하루 2시간을 기숙사 하루 사용비로 노동한 시간에서 빼고 받는다. 그래서 빼는 금액을 계산해 보니까 매월 한 사람당 40만 원 정도의 돈을 공제당한다.”, “4명이 비닐하우스 안에 있는 컨테이너에 방 1개, 화장실 1개, 부엌 1개 공간에서 거주하니, 한 달에 160만원의 월세를 내는 격이다. 겨울철에 일이 없을 때는 한 달에 130만원 받는데, 숙소비용을 40만원씩 부담하니 정말 힘들다”라고 부담을 호소하였다.

주거환경 연구용역 보고서 中 농업 분야							
구 분	별도의 공제 동의서 서명, 선공제	공제가 명시된 근로 계약서 서명, 선공제	구두 동의, 선공제	동의서 서명, 임금전액 수령 후 숙식비 지출	공제 명시 계약서 서명, 임금 수령 후 지출	숙식비 부담 없음	기타
사용자 (n=106)	31	37	14	2	10	5	7
	77.4%						

2021. 8. 실시한 경기도외국인인권지원센터의 모니터링³⁾에서도 이주노동자 대부분은 사업주가 제공한 기숙사에서 생활하고 있었고, 이 중에서 비닐하우스 내 조립식 건물, 컨테이너 등 비주거용 건물을 숙소로 이용하고 있는 응답자가 72%(67명)였다.

위 모니터링에서 주택법상 주거시설 요건을 참조하여 8개 항목을 조사한 결과, 상하수도 미비로 식수 및 생활용수 사용의 어려움 26.9%(25명), 부엌에서 조리 불편 19.4%(18명), 온수 이용 목욕시설과 화장실이 실내에 없어 불편 36.6%(34명), 습기·누수 및 환기 문제로 곰팡이·벌레 고충 31.2%(29명), 소음·진동 및 악취로 인한 불편 26.9%(25명), 옷풍 또는 난방시설 미비로 겨울에 실내 추운 편 30.1%(28명), 해일, 홍수, 산사태 및 절벽의 붕괴 등 자연재해 위험지역에 위치 57.0%(53명), 전기시설 관리 및 화재 시 소화와 대피 어려움 22.6%(21명)으로 나타났다.

3) 모니터링 시점으로부터 1년 이내에 경기도 소재 농축산업 사업장에 고용되어 일한 경험이 있는 이주노동자를 대상으로 농업노동자 상담 경험이 있는 이주민 당사자 모니터링 요원들이 면접을 통해 모니터링을 실시하여, 93개 사례(E-9 54명, 미등록 24명, G-1 10명, C-3 4명, F-1 1명/농업 69명, 축산업 24명)를 수집·분석함

숙식비와 관련하여, 기숙사 비용을 모르거나 무상으로 제공받는 경우를 제외한 이주노동자들의 숙식비 평균 비용은 1인당 212,152원이었으며, 최저 20,000원부터 최고 523,200원까지 임금에서 공제되었다. 기숙사비 무료로 대해서도 “사업주는 월 2회(일요일) 근무한 임금을 미지급하고, 조건으로 기숙사비를 무료로 하고 있습니다. 의견도 동의도 없이 강제로 결정한 것입니다. 그리고 하루 2시간 더 근무하면 쌀과 가스를 제공하겠다고 합니다.”라고 응답한 모니터링 내용도 있었다.

4. 농업 이주노동자의 존엄과 건강·안전을 위한 주거권 보장 방안

가. 판단기준

헌법 제10조가 보장하는 인간으로서의 존엄과 가치 및 행복추구권, 제11조의 평등권은 인간의 권리로서 외국인에게도 보장되며, 안전하고 존엄하게 생활할 수 있는 최소한의 주거환경은 보편적 가치로 이주노동자도 예외 여선 안된다.

헌법 제32조가 보장하는 근로의 권리에 대해, 헌법재판소는 근로의 권리는 ‘일할 자리에 관한 권리’만이 아니라 ‘일할 환경에 관한 권리’도 보장되어야 하는데, ‘일할 환경에 관한 권리’는 인간의 존엄성에 대한 침해를 방어하기 위한 권리로서 외국인에게도 인정되며, 건강한 작업환경, 일에 대한 정당한 보수, 합리적인 근로조건 보장 등을 요구할 수 있는 권리 등을 포함한다고 판시한 바 있다(헌법재판소 2007. 8. 30. 2004헌마670 결정 참조).

유엔 「경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」(이하 “사회권규약”이라 한다) 제11조는 적당한 식량, 의복 및 주택을 포함하여 자기 자신

과 가정을 위한 적절한 생활 수준을 누릴 권리와 생활 조건을 지속적으로 개선할 권리를 모든 사람이 가지고 있다고 명시하고 있고, 1991년 사회권규약위원회에서 주거권을 구체화한 '일반논평 4. 적절한 주거에 대한 권리'를 채택하였다.

일반논평 4.에 따르면, 주거는 단지 머리 위에 지붕이 있어 비를 피할 수 있거나 잠만 청할 수 있으면 되는 공간이 아니라, 안전하며 평화롭게 인간으로서 존엄성을 보장받으면서 생활할 수 있는 공간을 의미하며, 이러한 주거에 대한 권리는 소득과 관계없이 모든 사람에게 보장되어야 한다.

국제노동기구(ILO)는 「노동자 주거 권고 제115호」에서, 일반원칙에 따라 노동자의 주거를 제공함에 있어 구조적 안전과 적절한 수준의 품위, 위생 그리고 편의가 보장되어야 한다고 명시하면서, 구체적으로 위치와 구조, 주거시설 표준, 위생 시설, 보건과 안전, 숙소 점검 등의 항목으로 나누어 각 항목마다 필요한 사항을 서술하고 있다.

또한 고용주가 노동자들에게 직접 주거를 제공하는 것은 일반적으로 바람직하지 않다고 규정하고, 고용주가 소유·지배하는 공간에 거주하는 노동자들은 지역공동체에 대한 통합의 기회가 적고, 고용주에 대한 종속성이 커지는 경향이 있음을 지적하면서, 고용주는 공적 기관, 고용주 사업과 분리된 협동조합, 기타 주택조합과 같은 자율적 민간기관 등 형평성에 기반한 노동자 주거 조성의 중요성을 알아야 한다고 강조하였다.

나. 농업 이주노동자 전용 공공기숙사 설치 등 지원 대책 마련

국제노동기구(ILO)의 「노동자 주거 권고 제115호」는 고용주가 노동자들

에게 직접 주거를 제공하는 것을 경계하고 있다. 실제로도 언어적 한계를 갖고 인적 네트워크가 부족한 이주노동자, 특히 사업장 선택과 변경의 자유를 제한받는 고용허가제 이주노동자는 농지 등 근무지 인근에 사업주가 설치한 가설건축물을 숙소로 사용할 수밖에 없는 상황이지만, 시설이 건강과 안전을 위협하는 수준이더라도 사업주에게 개선을 요구하지 못하거나 요구해도 무시되는 사례들이 각종 실태조사에서 확인되었다.

다른 산업에 비해 농촌 분야는 여성 이주노동자들의 비중이 높는데, 사업주가 제공한 숙소가 마을에서 멀리 떨어진 농장 한가운데 가설건축물로 설치된 경우가 많아, 여성 이주노동자들은 야간에 인적도 드물고 다른 불빛도 없는 곳에서 생활하는 것에 불안과 공포를 느끼고 있는 경우가 많다.

더구나 상당수의 기숙사들은 위생 시설도 열악하여 화장실이나 욕실에 잠금장치가 없거나, 외부 공중화장실을 사용해야 하거나, 간이 형태로 욕실이 설치되어 있어 여성 이주노동자들의 건강과 안전에 취약점을 보였다. 마을 공동체가 작동할 수 있는 지역에 기숙사가 위치하면 안전 문제가 발생하였을 때 경찰에 신고하기 어렵더라도 마을 공동체로부터 보호받을 수 있다는 점을 고려하면, 가설건축물 여부뿐만 아니라 기숙사의 위치 역시 중요한 고려 요소라 할 수 있다.

한편, 내국인 농촌 인력의 상당수는 만 65세 이상의 고령층이고, 농촌에 필요한 인력의 상당 부분은 국내 인력으로 충당이 사실상 불가능하여 이주노동자에게 전적으로 의존하는 한국 농촌의 현실에서, 이주노동자의 주거환경을 개선하기 어려운 이유로 농가 사업주들이 비용 부담과 「농지법」에 얽힌 규제 등을 들고 있다는 점도 고려될 필요가 있다. 이런 상황에서

정부의 실효성 있는 정책이 이루어지지 않으면 그로 인한 부담과 피해는 현장의 농가와 이주노동자에게 전가될 우려가 있다.

이와 관련하여 최근 일부 지방자치단체에서는 영세농가의 부담과 농장 주변에 주거시설이 부족한 상황에 대한 개선책으로 이주노동자 공동 전용 숙소를 설치하여 이주노동자와 사업주 모두의 권익을 보장하는 방식으로 지역경제 발전을 도모해 나간 사례가 확인된다. 해당 공동 전용 숙소는 국가, 지방자치단체, 사업주 단체 등이 주체가 되어 「근로기준법」 및 외국인 고용법 등에 규정된 기숙사에 관한 법적 기준에 부합되게 설치되었고, 사업주는 물론 숙소 관리인이 유지·관리하기 용이하며, 안전 및 보건 등 필요한 정보에도 이주노동자가 쉽게 접근할 수 있어 사업주와 이주노동자 모두에게 유용한 정책으로 판단된다.

따라서, 지속적으로 문제가 제기되는 이주노동자의 열악한 주거환경을 개선하여 안전하고 존엄하게 생활할 수 있는 기숙사가 제공되도록 정부와 지방자치단체가 협력해서 단계적으로 이주노동자 전용 공공기숙사 등을 설치하는 등의 지원 대책을 강구하는 것이 필요하다 본다.

다. 숙식비 선공제 금지 및 임금 연동의 숙식비 산정 지침 폐지

외국인고용법상 사업주가 이주노동자에게 숙소와 식사를 제공하면서 그 숙식비를 부담할 의무는 없지만, 농촌 사업장은 위치상 출퇴근이 어렵고, 작업 여건상 근무지에 숙소가 인접해 있어야 하는 필요성에 의해 그동안 관행적으로 사업주가 주거를 제공하면서 대부분 이주노동자의 임금에서 숙식비 명목으로 일정액을 사전 공제하였다.

이에 대해 2017년 2월 고용노동부는 당사자 간 다툼을 예방하고 이주노동자의 권익 보호를 위하여, 사업주에 대해 근로계약서상 숙식 정보를 상세히 기재하도록 하고, 적정 수준의 숙식비 징수를 지도하겠다는 취지로 「외국인근로자 숙식정보제공 및 비용징수 관련 업무지침」을 시행하였다.

위 업무지침은 고용노동부 고시 등과 같은 구속력 있는 규정이 아닌 고용허가제 이주노동자에게 숙소를 제공하는 사업주들에 대한 지도 목적의 지침이라고는 하나, 사업주들에게 사실상의 구속력을 미쳤으며, 오히려 농촌 현장에서 기존에 무료로 비닐하우스 숙소를 제공하던 사업주도 해당 업무지침을 근거로 이주노동자에게 임금의 13%에 해당하는 숙식비와 냉·난방비 등을 사전에 공제하는 등의 부작용이 발생하였다.

특히 위 업무지침은 건물 시세, 숙소의 형태, 식단과 식사의 품질 등 숙식과 관련된 사항이 아닌 ‘통상임금’을 숙식비 산정의 기준으로 일괄적으로 적용하고 있어 징수 기준이 합리적으로 설정되지 않았다는 문제가 있으며, 정당한 노동의 대가이자 노동자의 생존을 확보하기 위한 기본 수단인 임금에 대해 숙식비를 공제하는 방식을 취함으로써 실제 수령 임금을 감액하는 근거로 남용되는 등, 임금을 직접 근로자에게 그 전액을 지급하도록 규정하고 있는 「근로기준법」 제43조에 위반될 소지가 있다.

또한 비닐하우스 내 컨테이너 등 임시 주거시설에 대해서도 월 통상임금을 기준으로 한 숙식비 상한액을 정하여 안내하고 있어, 열악한 환경의 임시 주거시설을 숙소의 한 형태로 정당화하고 사업주에게 임금 삭감의 면죄부를 제공하고 있다는 비판도 존재한다.

정부의 주거 대책 이후 실시된 2021년 실태조사와 모니터링에서는 여전히 많은 이주노동자들이 숙소 환경 대비 과도한 숙식비 공제에 대한 고충을 호소하는 것으로 확인되었다. 특히 정부의 대책이 노동자 1인당 상한액을 규율하면서도 여러 노동자들이 공동으로 생활하는 경우는 자세히 규율하고 있지 않아, 이주노동자 4명이 방 1개, 화장실 1개, 부엌 1개 공간의 비닐하우스 내 컨테이너 숙소를 같이 사용하면서 1인당 40만 원씩 부담하여 한 달에 160만 원의 월세를 내는 사례도 있었다. 사용자가 열악한 주거 시설을 기숙사로 제공하고, 무단 증축 및 거실 분할 등을 통해 숙소 인원을 늘려 숙식비로 노동자 1명당 20만~40만 원을 임금에서 미리 공제하는 실태는 이주노동자의 권익을 보호하는 정부의 주거 대책 방향과는 분명 거리가 있다.

한편 위 업무지침에서는 숙식비는 임금 지급 후 사후 징수하거나, 적법한 절차를 거친 경우 사전 공제할 수 있다고 규정하면서, 사전 공제 시에는 근로자가 공제액 등을 명확히 이해할 수 있도록 자국어로 된 별도의 '공제 동의서'에 이주노동자의 서명을 받아 제출하도록 하였고, 매월 변동될 수 있어 사전에 확정할 수 없는 비용의 경우 사후 정산하도록 하고 있다. 그러나 위에서 살펴본 바와 같이, 사용자들이 냉·난방비 등 계절적으로 변동이 있는 항목 또는 전기요금·인터넷 사용료 등을 임금에서 사전 공제함으로써 위 업무지침을 위반하는 사례가 확인된다.

또한 「외국인근로자 숙식정보제공 및 비용징수 관련 업무지침」의 붙임 자료로 제시된 「공제 동의서」는 공제항목과 공제내역 교부에 관한 사항만 있을 뿐 그 외 외국인근로자에게 사전고지해야 할 숙박형태, 사용면적 등의 구체적인 숙소 정보를 제공하지 않고 있다.

따라서 고용노동부 업무지침을 근거로 사업주가 임금을 전액 지급하지 않고 숙식비 명목의 금액을 사전 공제하고 전기요금 등 실제 이용에 따라 부과되는 비용까지 숙식비에 포함시키는 관행은 「근로기준법」의 임금 전액 지급 원칙이 고용허가제 이주노동자에게도 적용되는 규정이라는 점을 생각할 때, 신속히 시정되지 않으면 안될 것이다.

나아가, 2021년 정부의 주거 대책 이후 「외국인근로자 숙식정보제공 및 비용징수 관련 업무지침」의 '그 밖의 임시 주거시설'에 해당하는 비닐하우스 내 컨테이너 등은 사실상 기숙사로 인정하기 어려운 점, 위 업무지침이 취지와 맞게 운영되도록 고용노동부가 지도·감독을 강화하는 노력을 기울였음에도 불구하고 최근 실태조사 등에서 숙식비 공제와 관련하여 여전히 폐해가 확인되었던 점 등을 고려하면, 「근로기준법」 제43조에 위반될 소지가 있는 위 지침을 그대로 유지하는 것이 적절한지에 대한 재검토가 필요한 시점이라 보인다.

이에 이주노동자의 경제생활 보호 및 노동권 보장 측면에서 외국인고용법을 개정하여 임금 전액지급 원칙과 숙식비 선공제 금지 조항을 신설하고, 숙식비를 이주노동자 임금에서 공제가 가능하도록 하는 「외국인근로자 숙식정보제공 및 비용징수 관련 업무지침」을 폐지하면서, 실제 이주노동자에게 제공되는 주거환경에 대한 정확한 실태조사를 통해 합리적인 숙식비 기준을 마련할 필요가 있다고 판단된다.

5. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제19조 제1호 및 제25조 제1항에 따라 주문 2와 같이 결정한다.

2022. 7. 22.

위원장 박찬운

위원 석원정

위원 윤석희

<별지>

관련 규정

1. 「대한민국 헌법」

제10조 모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다.

제11조 ① 모든 국민은 법 앞에 평등하다. 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다.

제32조 ① 모든 국민은 근로의 권리를 가진다. 국가는 사회적·경제적 방법으로 근로자의 고용의 증진과 적정임금의 보장에 노력하여야 하며, 법률이 정하는 바에 의하여 최저임금제를 시행하여야 한다.

2. 「근로기준법」

제43조(임금 지급) ① 임금은 통화(通貨)로 직접 근로자에게 그 전액을 지급하여야 한다. 다만, 법령 또는 단체협약에 특별한 규정이 있는 경우에는 임금의 일부를 공제하거나 통화 이외의 것으로 지급할 수 있다.

제50조(근로시간)

- ① 1주간의 근로시간은 휴게시간을 제외하고 40시간을 초과할 수 없다.
- ② 1일의 근로시간은 휴게시간을 제외하고 8시간을 초과할 수 없다.

제54조(휴게)

- ① 사용자는 근로시간이 4시간인 경우 30분 이상, 8시간인 경우에는 1시간 이상의 휴게시간을 근로시간 도중에 주어야 한다.
- ② 휴게시간은 근로자가 자유롭게 이용할 수 있다.

제63조(적용의 제외) 이 장과 제5장에서 정한 근로시간, 휴게와 휴일에 관한 규정은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 근로자에 대하여는 적용하지 아니한다.

1. 토지의 경작·개간, 식물의 식재(植栽)·재배·채취 사업, 그 밖의 농업 사업

제100조(부속 기숙사의 설치·운영 기준) 사용자는 부속 기숙사를 설치·운영할 때 다음 각 호의 사항에 관하여 대통령령으로 정하는 기준을 충족하도록 하여야 한다.

1. 기숙사의 구조와 설비
2. 기숙사의 설치 장소
3. 기숙사의 주거 환경 조성
4. 기숙사의 면적
5. 그 밖에 근로자의 안전하고 쾌적한 주거를 위하여 필요한 사항

제100조의2(부속 기숙사의 유지관리 의무) 사용자는 제100조에 따라 설치한 부속 기숙사에 대하여 근로자의 건강 유지, 사생활 보호 등을 위한 조치를 하여야 한다.

3. 「근로기준법 시행령」

제55조(기숙사의 구조와 설비) 사용자는 기숙사를 설치하는 경우 다음 각 호의 사항을 모두 충족해야 한다.

1. 침실 하나에 15명 이하의 인원이 거주할 수 있는 구조일 것
2. 화장실과 세면·목욕시설을 적절하게 갖추어 것
3. 채광과 환기를 위한 적절한 설비 등을 갖추어 것
4. 적절한 냉·난방 설비 또는 기구를 갖추어 것
5. 화재 예방 및 화재 발생 시 안전조치를 위한 설비 또는 장치를 갖추어 것

제56조(기숙사의 설치 장소) 사용자는 소음이나 진동이 심한 장소, 산사태나 눈사태 등 자연재해의 우려가 현저한 장소, 습기가 많거나 침수의 위험이 있는 장소, 오물이나 폐기물로 인한 오염의 우려가 현저한 장소 등 근로자의 안전하고 쾌적한 거주가 어려운 환경의 장소에 기숙사를 설치해서는 안 된다.

제57조(기숙사의 주거 환경 조성) 사용자는 기숙사를 운영하는 경우 법 제100조에 따라 기숙사의 주거 환경 조성에 관하여 다음 각 호의 기준을 충족해야 한다.

1. 남성과 여성이 기숙사의 같은 방에 거주하지 않도록 할 것
 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.
 3. 기숙사에 기숙하는 근로자가 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 감염병에 걸린 경우에는 다음 각 목의 장소 또는 물건에 대하여 소독 등 필요한 조치를 취할 것
- 가. 해당 근로자의 침실

나. 해당 근로자가 사용한 침구, 식기, 옷 등 개인용품 및 그 밖의 물건
다. 기숙사 내 근로자가 공동으로 이용하는 장소

제58조(기숙사의 면적) 기숙사 침실의 넓이는 1인당 2.5제곱미터 이상으로
한다.

제58조의2(근로자의 사생활 보호 등) 사용자는 기숙사에 기숙하는 근로자의
사생활 보호 등을 위하여 다음 각 호의 사항을 준수해야 한다.

1. 기숙사의 침실, 화장실 및 목욕시설 등에 적절한 잠금장치를 설치할
것
2. 근로자의 개인용품을 정돈하여 두기 위한 적절한 수납공간을 갖출 것

4. 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률

제22조의2(기숙사의 제공 등)

① 사용자가 외국인근로자에게 기숙사를 제공하는 경우에는 「근로기준
법」 제100조에서 정하는 기준을 준수하고, 건강과 안전을 지킬 수 있도
록 하여야 한다.

② 사용자는 제1항에 따라 기숙사를 제공하는 경우 외국인근로자와 근로
계약을 체결할 때에 외국인근로자에게 다음 각 호의 정보를 사전에 제공
하여야 한다. 근로계약 체결 후 다음 각 호의 사항을 변경하는 경우에도
또한 같다.

1. 기숙사의 구조와 설비
2. 기숙사의 설치 장소
3. 기숙사의 주거 환경
4. 기숙사의 면적

5. 그 밖에 기숙사 설치 및 운영에 필요한 사항

③ 제2항에 따른 기숙사 정보 제공의 기준 등에 필요한 사항은 대통령령
으로 정한다.