

# 산업안전보건에 있어서 외국인 근로자 보호제도

## 조 흠 학\*

### 1. 서 론

80년대 후반 들어 나타난 국내 기업의 빠른 경제 성장, 국내 근로자 임금 수준의 상승 및 이른바 3D (Dirty, Difficult, Dangerous) 업종의 노동력 부족현상과 맞물려 외국인 근로자의 국내유입이 가속화되었다<sup>1)</sup>. 외국인 근로자에 관한 근거규정은 1991년 10월 26일 법무부 훈령 제255호 ‘외국인 산업기술 연수사증 발급 등에 관한 업무지침’을 근거로 아시아 각 국의 젊은이들이 외국인 산업기술연수생으로 한국에 입국이 시작되었으며, 산업기술연수생은 현지 기업의 고용 인력을 들어오는 형태로 상당히 제한적으로 시작되었다.

최근 법무부 통계에 따르면 1988년 이전까지의 외국인 국내 총 체류자수는 불과 수천명에 불과하였으나 1998년을 기점으로 급격히 증가하여, 2009년 법무부의 발표에 의하면 전체 외국인 근로자(1,168,477명)중에서 등록체류자는 84.8%(990,522명), 미등록체류자가 15.2%(177,955명)로 나타나고 있어 미등록체류자(불법체류자)에 해당하는 인력이 177,955명(15.2%)에 이른다. 이렇게 외국인근로자가 증가함에 따라 사업장내에서 산재발생의 취약한 집단으로 나타나고 있어 외국인 근로자의 언어소통과 문화적응의 문제, 사회적 차별과 인권침해 속에서 대개 작업환경이 취약한 영세소규모, 고 위험 업종에 종사하고 있어 상대적으로 국내 근로자에 비해 건강에 유해하거나 사고위험이 높은 열악한 작업환경에 노출되고 있어 관심을 갖고 보호해야 할 필요가 있다<sup>2)</sup>.

\* 산업전보건연구원

- 1) 제조업, 건설업 및 수산업 등 전 산업에 걸쳐 불법적인 외국 인력의 외국 인력의 유입이 가속화되었다 (외국인 근로자 대책협의회, 공청회 자료집, 1995, 1998년).
- 2) 외국인 근로자는 재해노출가능성이 높고 특수한 취업 구조로 인해 입국 당시 대부분 건강하고 젊은 연령이면서 국내 체류기간이 짧은 경우가 대다수이므로 이들의 질환은 작업과의 관련성이 높을 것으로 생각되며, 이들의 유병률을 파악하는 것이 보건관리를 위해 필수적인 요소라 할 수 있다(김규상, 이주 노동자의 건강실태 및 건강관리 방안 연구, 산업안전보건연구원, 2008, 25면 이하 참조)

## 2. 산업안전보건에 관한 외국인 근로자보호에 관한 문제점

현재 우리나라에서 사업장의 산업안전보건에 관한 근로자 보호규정은 산업안전보건법(이하 산안법)을 적용하고 있다. 그러나 외국인 근로자인 경우에는 산업안전보건법 적용이 타당한 것인가에 관한 논의가 제기 되고 있지만 사실상 산안법 적용은 타당 한 것이라 본다.

산안법 적용근거 법률은 근로기준법이고, 근로기준법 적용대상은 당연히 산업안전보건법 적용대상이며 보호대상이 된다. 외국인 근로자인 경우에는 ‘외국인근로자 고용 등에 관한 법률’(이하 ‘외국인고용법’)<sup>3)</sup>의 적용대상이 되고, 외국인고용법은 고용과 임금 부분의 근로관계에서는 외국인 근로자를 적용하고 있으며, 외국인근로자도 사업장 내에서의 산업안전보건에 관한 부분은 당연히 산안법 적용대상이 된다. 따라서 외국인 근로자 보호에 관한 산업안전보건법의 보호근거와 사업주의 책임에 관하여 살펴보기로 한다.

### 2.1 외국인근로자 고용에 관한 보호규정의 문제점

외국인고용법 제1조를 보면 ‘외국인 근로자를 체계적으로 도입 관리함으로써 원활한 인력수급 및 국민경제의 균형있는 발전 도모를 목적으로 한다’ 고 규정되어 있다. 따라서 외국인 고용법은 단순히 외국인 근로자를 고용하는 법률절차규정과 근로도중에 발생하는 고용과 계약 또는 취업시의 절차규정만 규정되어 있다<sup>4)</sup>. 이 규정만으로는 외국인 근로자를 사업장내에서 재해발생 관한 보호를 할 수 없는 실정이라고 볼 수 있다. 단지 외국인고용법 제22조를 보면 ‘사용자는 외국인 근로자라는 이유로 부당한 차별적 처우를 하여서는 아니된다.’라는 규정이 있어 이 근거를 기준으로 산업안전보건에 관한 모든 부분을 포괄적으로 적용하여 인정하는 것이라고 볼 수는 있다. 따라서 외국인 근로자도 외국인고용법 제22조에 따라 국내 근로자와 차별처우를 하지 못하도록 규정하였기 때문에 산안법 적용도 국내근로자에게 동일하게 적용하면 되는 것으로 해석하면 큰 무리가 없을 것이라고 본다.

그러나 외국인 근로자중 09년 9월 기준으로 총 체류자(1,149,493명)에서 미등록 체류자는 182,804명(15.9%)으로 상당수가 미등록체류자(불법체류자)가 있어 이들에 관한 사업장의 산업안전보건법 적용은 어려울 수가 있다. 근로기준법 적용대상자인 정식 체류자는 산안법 적용을 하지만 미등록체류자의 적용은 해당되지 아니한다. 따라서 적용할

3) 외국인 고용법이 시행된 지 5년이 지났다. 외국인고용법이 2003년에 제정되었으나, 시행된 것은 그로부터 1년 뒤인 2004년 9월 17일부터 시행되었다. 이 제도를 시행하기 이전까지만 해도 한국은 단순기능 외국인근로자를 공식적으로 사용하지 않는 국가였다. 일찍부터 있었던 산업연수생제가 근로자를 사용하는 것이 아니라 연수생을 연수시키는 것이라는 외관을 보였으며, 중국동포에 대한 취업관리제는 동포에 대한 출입국정책의 연장선상에서 있었다. 그러나, 외국인고용법의 제정을 계기로 한국은 내용과 형식의 양 측면 모두에서 단순기능 외국인력을 도입하는 국가가 되었다(최홍엽, 외국인 고용허가제 아래의 근로계약관계, 노동법논총 제18집, 비교노동법학회, 2010, 95면이하 참조).

4) 제2장(제6조~제12조) 외국인 근로자 고용절차, 제3장(제13조~제20조) 외국인 근로자의 고용관리, 제4장(제22조~제23조)외국인 근로자 보호, 제5장(제26조~제28조)보칙, 제6장(제29조~제32조)벌칙제도로 구성되어 있다.

수 없다고 하더라도 근로자라는 입장에서 본다면 적용되어야 하므로 적용 할 수 있는 근거가 필요하다고 본다<sup>5)</sup>.

## 2.2 외국인 근로자 범위와 사업장적용의 문제점

### (1) 근로자범위

최근 외국인의 증가와 국내 거주하는 외국인의 다양한 형태가 나타나면서<sup>6)</sup> 외국인의 범위를 살펴보면 그 명확한 정의는 2007년 5월에 제정된 ‘제한외국인 처우 기본법’은 “제한외국인”을 대한민국에 거주할 목적을 가지고 합법적으로 체류하고 있는 자로 정의하고 있다. 여기서 의미하는 거주할 목적은 명확하게 나타나지 않지만 단지 일시적인 단기체류 및 관광의 목적을 제외한 외국인을 말하는 것이라 볼 수 있다<sup>7)</sup>. 이 경우에 일시적인 외국인은 국내 입국 후 사업장에서 잠시 노무를 제공하는 경우에 근로기준법의 근로자로 볼 수 있는가의 문제가 발생한다. 노무제공이라는 의미로는 근로자로 볼 수 있지만, 근로기준법적용 대상의 근로자 의미와는 다른 개념으로 판단이 되어야 할 것으로 본다. 그러므로 산안법 적용대상인지, 아닌지의 문제가 아니라 근로기준법 적용대상이나의 문제가 우선이라고 볼 수 있다. 따라서 현행 산업안전보건법(이하 산안법)의 근로자의 범위는 근로기준법 적용대상자가 산안법 적용대상으로 보고 있기 때문에 적용대상의 제외가 될 수 있다. 그러나 사실상 문제가 되는 것은 취업을 목적으로 불법 장기체류자를 어떻게 볼 것인가 문제이다.

- 5) 외국인 고용법 제정이전에 합법적인 외국인 근로자 유입을 위해 제정된 ‘해외투자기업 산업연수생 등에 대한 사증발급인정서 발급 및 관리에 관한 지침(법무부훈령 제644호 2008. 7. 30. 개정)(이하 ‘산업연수생지침’이라함) 제12조 제1항 제4호에 ‘연수장소에 산업연수생의 안전을 위한 필요 시설 및 장비 구비’ 보호규정을 두고 있다. 이 근거를 든 이유는 산업연수생은 단순한 외국인 근로자가 아닌 외국에 기업체를 두고 있는 기업의 인력 확보를 위한 방안으로 기술전수 및 연수훈련을 목적으로 입국한 근로자를 말하기 때문에 해당기업의 필요에 따라 입국한 연수생이므로 사업장의 안전보건보호 부분은 필수적인 것으로 규정 한 해외투자기업 산업연수생 등에 대한 사증발급인정서 발급 및 관리에 관한 지침(법무부훈령 제644호 2008. 7. 30. 개정)에 의하면 제1조의 산업연수생의 범위와 관리는 제24조의2(산업연수업체 등)제1항제1호 내지 제3호의 규정에 의한 산업체(이하 “산업연수업체”라 한다)에서 연수하고자 하는 외국인에 대한 사증발급인정서의 발급과 산업연수업체에서 연수하고 있는 외국인(이하 “산업연수생”이라 한다)의 효율적인 관리를 위하여 필요한 사항으로 규정하고 있다.
- 6) 국내체류 외국인의 숫자가 증가하고, 다문화사회가 국가정책의 주요 과제로 부각되면서 나타난 결과라 할 수도 있다(최홍엽, 외국인 고용허가제 아래의 근로계약관계, 노동법논총 제18집, 비교노동법학회2010, 91면 이하 참조).
- 7) “거주할 목적”은 분명하지는 않으나 “90일을 초과하여 체류할 목적”<sup>1)</sup>으로 이해한다면 관광 등의 목적으로 단기 체류하는 사람은 여기에 포함되지 않는다. 그러면 외국인근로자라 할 때 그 외국인은 위의 제한 외국인에 한정해야 할 것인가? 그렇게 한정해서는 안된다고 본다. 외국인은 관광 비자로 국내에 단기 체류하다가 노무를 제공하는 경우도 있는데, 그렇다고 하여 근로자성을 부인할 수는 없는 노릇이다. 노무를 제공하고 임금을 지급하는 관계라면 단 하루를 근무했다라도 근로자로 보아야 한다. 또한 그가 사증(visa)상의 체류자격(예를 들어, 관광통과(B-2))과는 달리 취업을 하고 있더라도 그로 인해 근로자라는 본질이 달라지지 않는다. 불법체류 근로자는 국내체류가 출입국관리법에 위반되기는 하지만, 그렇다고 하여 근로자성을 부인할 수는 없기 때문이다 라고 정의하고 있다(최홍엽, 외국인 고용허가제 아래의 근로계약관계, 노동법논총 제18집, 비교노동법학회, 2010, 94면 이하 참조).

취업을 목적으로 입국하여 근로자로 등록되지 아니한 미등록체류자(사실상의 노무제공자)에 대한 산업안전보건에 관한 사업주의 책임을 부과 할 수 있을 것인가가 문제이다. 객관적인 면에서 본다면 미등록체류라는 신분은 출입국관리법의 위반이지 근로기준법에 따른 산업안전보건법의 적용제외대상은 아니라고 볼 수 있다. 그러므로 사업주는 당연히 산업안전보건법의 사업주의무를 다하여 외국인 근로자의 산업안전보건의 예방 책임을 다하는 것은 당연하다고 본다.

## (2) 산안법 적용대상

그러나 이보다 더 큰 문제가 되는 것은 산안법 시행령 제2조의2 별표1의 산안법 일부 적용사업장 또는 적용제외 사업장에 관한 것이다. 정상적인 체류자격을 가진 근로자나 미등록 체류 근로자 모두 산안법 적용되기 때문에 산안법 적용이나 아니냐의 문제보다는 해당사업장이 산안법 적용사업장이냐 아니냐의 문제가 우선이라고 할 수 있다<sup>8)</sup>.

산안법 적용대상 사업장이라 하더라도 모두 적용하는 것이 아니라 시행령 제2조의2 별표1에는 적용제외 및 일부 적용사업장으로 분류되고 있는 것이다. 이 경우에 불법장기체류자나 정상적인 체류자격을 가진 외국인근로자는 노무제공의 장소가 산안법시행령 제2조의2 별표1에 해당하는 소규모 사업장 또는 서비스업인 경우에는 적용대상에서 제외되는 경우가 발생하여 안전보건교육, 도급사업 안전조치, 유해위험사업금지 규정등에서 사업주 책임이 발생하지 않을 수 있다. 그래서 우선적으로 필요한 사항은 사업장의 일부 적용 및 적용제외에 관한 법률의 검토 및 수정이 우선이라고 볼 수 있다.

## 3. 외국인 근로자의 보호방안

### 3.1 사업주 책임의 범위

현행 산업안전보건법에서의 외국인 근로자 적용에 따른 준수가 필요하다고 본다. 외국인고용법 제22조의 평등처우원칙에 따라 임금이나 고용문제 뿐이 아니고 사업장의 재해예방 방치조치를 똑같이 해야 한다고 본다.

외국인 근로자의 문제는 불법이나 합법이나의 문제가 아니고 산업안전보건기준의 관리감독의 강화와 사업주의 인식전환이 필요하며, 안전보건교육의 당위성등이 해결방안이라고 보겠다. 외국인 근로자를 고용하는 사업장의 지속적인 감독을 통하여 쾌적한 안전보건환경의 마련이 중요하다고 본다. 또한 위반시에는 강력한 제재를 통한 인식변화내지 작업환경의 개선이 중요하다. 그리고 외국인 근로자와 사업주의 의사소통의 문제를 해결하는 방안으로 지속적인 한국어 교육과 안전보건의 예방교육이 필요하다고 본다.

8) 현행 산안법 제3조에 의하면 기본적으로 모든 사업 또는 사업장(이하 사업)에 산안법의 규정을 적용한다고 명시하고 있다. 따라서 모든 사업에 종사하는 근로자는 기본적으로 산안법의 적용을 받는다. 그러나 단서조항을 통해 유해·위험의 정도, 사업의 종류·규모 및 사업의 소재지 등을 고려하여 대통령령이 정하는 사업에 대하여는 이 법의 전부 또는 일부를 적용하지 아니한다고 동시에 규정하고 있다.

## 3.2 법률적 보호방안

### (1) 출입국관리법의 강제퇴거제도의 재정비

현재 고용노동부에서는 미등록 외국인 근로자가 적발되었을 경우 '외국인 근로자 민원처리지침'을 제정하여 '선 구제 후 통보' 원칙을 따랐으나, 2008년 6월 23일 상위법인 「출입국관리법」과 충돌한다는 이유로 폐지함에 따라 미등록 외국인 근로자 적발 시 무조건 출입국관리국에 신고하여 강제퇴거 조치를 시키기 때문에 외국인근로자가 불이익을 당해도 강제퇴거의 부담 때문에 관계당국에 신고조차 제대로 하지 못하는 실정이다.<sup>9)</sup>

그러므로 외국인 근로자를 보호하는 방안중의 하나가 “출입국관리법” 제62조(강제퇴거명령서의 집행)에 ‘강제퇴거명령’에 대하여 “출입국관리법” 제60조(이의신청)<sup>10)</sup>의 규정에 의한 이의신청등으로 두어 구제 할 수 있는 방안이 마련되어야 한다고 본다<sup>11)</sup>.

### (2) 건강검진 제도에 관한 보호규정

외국인 근로자의 건강관리를 위하여 건강검진제도의 확보가 필요하다. 산업안전보건법 제43조 제5항을 보면 ‘법령에 따라 건강진단결과 근로자의 건강을 유지하기 위하여 필요하다고 인정 할 때에는 작업 장소변경, 작업전환, 근로시간단축, 작업환경측정, 시설설비의 설치 또는 개선, 그밖에 적절한 조치를 하여야 한다’라고 규정되어 있다.

여기 추가하여 ‘국내사업장에 근로하는 외국인 근로자도 포함하여’ 라는 규정을 신설하여 외국인 근로자의 보호가 필요하다.

9) 외국인근로자인권단체에서 상담한 사례를 보면 2005년 7월 12일 인도네시아 J씨와 필리핀 D씨 등이 오토바이를 타고가다 승용차와 부딪혀 다리 골절상 등의 부상을 입고 병원에서 치료를 받게 되었으나 이들의 신분이 미등록 상태를 확인한 경찰이 검사지휘를 받아 신병을 출입국관리사무소에 인계하여 결국 강제퇴거 조치시킨 사건이다. 재빠른 강제퇴거조치도 문제지만 경찰의 행위도 납득할 수 없다. 경찰 측에서 교통사고에 대한 최소한의 조사절차가 진행되지 않았으며, 이로 인해 교통사고사실 확인원이 발급되지 않아 해당 보험사로부터 아무런 보상도 못 받고 추방되고 말았다. (우삼열, 출입국관리법 개정안의 쟁점 및 인권적 대안, 국제이주연구소 세미나 자료집(2006.3.29) 재인용.)

10) ① 용의자가 강제퇴거명령에 대하여 이의신청을 하고자 할 때에는 강제퇴거명령서를 받은 날 부터 7일 이내에 사무소장·출장소장 또는 외국인보호소장을 거쳐 법무부장관에게 이의 신청서를 제출하여야 한다.

② 사무소장·출장소장 또는 외국인보호소장은 제1항의 규정에 의한 이의 신청서를 접수한 때에는 심사 결정서 및 조사기록을 첨부하여 법무부장관에게 제출하여야 한다.

③ 법무부장관은 제1항 및 제2항의 규정에 의한 이의신청서등을 접수한 때에는 이의신청이 이유있는지의 여부를 심사 결정하여 그 뜻을 사무소장·출장소장 또는 외국인보호소장에게 통지하여야 한다.

④ 사무소장·출장소장 또는 외국인보호소장은 법무부장관으로부터 이의신청이 이유 있다는 결정의 통지를 받은 때에는 지체 없이 용의자에게 그 뜻을 알리고, 용의자가 보호되어 있는 때에는 즉시 그 보호를 해제하여야 한다.

⑤ 사무소장·출장소장 또는 외국인보호소장은 법무부장관으로부터 이의신청이 이유 없다는 결정의 통지를 받은 때에는 지체 없이 용의자에게 그 뜻을 알려야 한다.

11) 외국인 근로자의 노무제공에 문제가 생길 때에는 강제출국이라는 문제로 충분한 구제를 받지 못하므로 구제절차 내용 중에 행정소송 제기 등을 통한 구제절차가 진행 중 일 경우에는 그 절차에 대한 결정이 있기 전까지는 강제퇴거명령서의 집행을 하여서는 안 된다는 규정을 신설하는 방안이 필요하다고 할 수 있다.

### (3) 안전보건교육의 명문화

외국인 근로자에 대하여 실질적이고 현실적인 안전보건교육을 통하여 산재를 사전에 예방할 수 있다고 보겠다. 산업안전보건법 제31조를 보면 근로자 안전보건 교육에 관한 규정이 되어있다.

그러나 외국인 근로자가 시행령 제2조2 별표 1에 나온 적용제외 사업장에 근무하는 경우 또는 5인 이하 소규모 사업장에 종사하는 경우에는 산안법 제31조의 근로자안전보건교육제외대상에 해당한다. 그러므로 산안법 개정이 우선이지만 이규정 이외에 외국인고용법에서 안전보건 교육에 관한 규정을 명문화 하는 것이 타당하다고 본다.

따라서 외국인고용법에 제2항에 사업주는 의무적으로 산업안전보건에 관한 교육을 분기별로 시켜야 한다는 것을 추가하여 넣어야 할 필요가 있다. 또한 산업안전보건법 제31조에 제1항에도 ‘사업주는 해당 사업장의 근로자 또한 외국인 근로자에 대하여 노동부령으로 정하는 바에 따라 정기적으로 안전·보건에 관한 교육을 하여야 한다’라고 개정하여 추가할 필요가 있다고 본다. 그리고 산업안전보건 교육의 미실시에 관한 사업주 책임을 명시하여 과태료 혹은 벌금 규정을 두어 강력한 관리감독을 할 필요가 있다고 본다.

## 4. 결 론

제도적으로 외국인 근로자의 건강권 보장을 위한 정책들이 형성된다 하더라도 수혜 대상자인 외국인 근로자들이 정책에 대한 이해 및 직업병 예방과 산재예방이 이루어지지 않는다면 실질적인 정책효과가 발생하지 않을 수 있다. 따라서 외국인 근로자의 산업안전에 관한 건강권보장을 실현시키기 위해서는 현 제도 내에서 이루어지고 있는 외국인을 대상으로 하는 건강진단에 관한 의료서비스 및 건강관리 방안에 대한 정보 교육 또한 총체적으로 이루어져야 한다.

이에 외국인고용법 제12조에 외국인 근로자의 교육을 추가적으로 명시하여 산업안전보건교육 실시 대상임을 규정하고, 지역사회에서 외국인 근로자가 보건의료 대상이 됨을 인지하고 이에 따른 보건교육이 취업교육 내에 포함되도록 하여야 하며, 외국인 근로자의 사업장 안전교육을 위한 근로자의 모국어로 교재를 제작하거나 설명할 수 있도록 하여 교육 효과를 높일 필요가 있다.

무엇보다도 미등록 외국인 근로자에 대한 문제를 해결하기 위해서 외국인 근로자들과 사용자, 정부가 국제적인 기준에 맞도록 법과 제도를 새로이 정비해 나가야 할 것이라고 본다.