

# 이주노동자 산업안전보건 현황과 정책 과제<sup>1)</sup>

The Occupational Health and Safety of Migrant workers

정 연 | 한국보건사회연구원 부연구위원

이나경 | 한국보건사회연구원 전문연구위원

3D 업종에 대한 내국인 노동자 기피 현상, 고령화로 인한 생산가능인구 감소 등으로 인해 이주노동자에 대한 수요는 갈수록 증가하고 있지만 이들의 건강과 안전에 대한 사회적 보호 장치는 매우 취약하다. 많은 이주노동자들은 내국인 노동자에 비해 더욱 위험하고 취약한 환경에서 일하고 있으며, 최근 우리 사회에 만연해 있는 위험의 외주화 현상은 '위험의 이주화'로 연결되는 구조를 보인다. 실제로 '2020년 산업재해 발생 현황 자료'와 '이민자 체류 실태 및 고용조사', '경제활동인구조사' 자료를 이용해 이주노동자와 우리나라 전체 노동자의 재해율을 비교한 결과, 이주노동자의 업무상 사고 발생 및 사망률은 우리나라 전체 노동자보다 높게 나타났다. 또한 우리나라 전체 사망 재해 중 이주노동자의 사망재해가 차지하는 비율은 우리나라 전체 취업자 중 이주노동자가 차지하는 비율에 비해 훨씬 높은 것으로 나타났다. 이주노동자의 산업안전보건 쟁점을 중심으로 살펴본 현황과 제도적 문제점은 이들의 건강하고 안전하게 일할 권리를 보장하기 위한 더욱 적극적인 제도 개선의 필요성을 제기한다.

## 1. 들어가며

우리나라에 체류하고 있는 외국인 수는 2000년 49만 1,324명에서 2019년 252만 4,656명

으로, 지난 20년 사이 무려 5배 넘게 증가하였다(통계청, 2021). 이들 중 상당수는 이주노동자로서 제조업, 농축산어업, 건설업, 서비스업 등에서 일하고 있다. 이주노동자의 권리에 대한 유엔 협

1) 이 글은 정연, 이나경, 웅열여, 박윤경, 김동진, 이경희, 김선, 김정욱, 서제희, 최지희. (2021). 『국민의 건강수준 제고를 위한 건강형평성 모니터링 및 사업 개발 - 이주노동자 건강불평등』의 일부 내용을 수정·보완한 것이다.

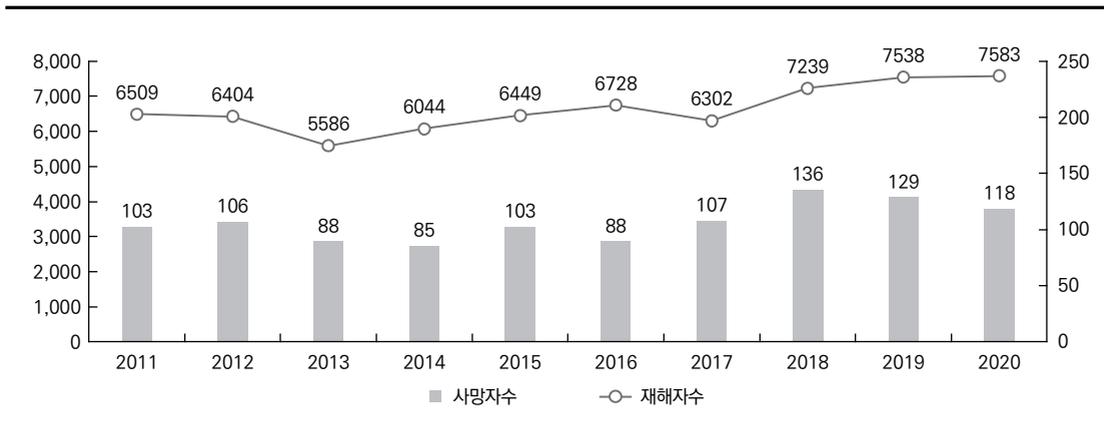
약에 따르면 이주노동자(migrant workers)란 국적국이 아닌 국가에서 비국민 신분으로 유급 활동을 하는 사람을 의미한다(김기태 외, 2020, p. 44). ‘이민자 체류 실태 및 고용조사’ 결과를 바탕으로 한 우리나라 외국인 취업자 수는 2020년 기준 84만 8천 명으로 추정되며(통계청, 법무부, 2020, p. 2), 여기에서 빠진 미등록 체류자와 단기 체류 외국인 취업자의 규모를 고려한다면 전체 이주노동자는 100만 명을 넘을 것으로 예상된다. 이제 우리나라 산업 현장에서 이주노동자가 중요한 축을 담당하고 있다는 것은 부정하기 힘든 사실이 되었으며(윤자호, 2021, p. 1), 더욱이 3D 업종에 대한 내국인 노동자 기피 현상, 고령화로 인한 생산가능인구 감소 등에 따라 이주노동자에 대한 수요는 갈수록 증가할 것으로 보인다.

하지만 이들의 실질적 기여에 대한 평가는 상대적으로 인색한 가운데, 많은 이주노동자들은

내국인 노동자보다 더 위험한 작업 환경, 열악한 근로조건에서 일하는 것으로 알려져 있다. 더욱이 이주노동자들이 주로 일하는 곳이 소규모 영세 하청업체인 까닭에, 최근 우리 사회에 만연해 있는 위험의 외주화 현상이 곧 ‘위험의 이주화’로 연결되고 있다는 지적도 나온다. 실제로 우리나라 전체 업무상 사고 사망자 수는 2010년 1,114명에서 2019년 855명으로 지난 10년간 꾸준히 감소한 데 반해 외국인 노동자 사고 사망자 수와 그 비율은 2010년 78명(7%)에서 2019년 104명(12.2%)으로 오히려 증가하는 추세이다(고용노동부, 2020, pp. 3-5). 우리나라 이주노동자 규모의 증가를 감안한다 하더라도, 전체 인구 대비 체류 외국인 비율이 가장 높았던 2019년 기준 체류 외국인 비율이 4.87% 수준이었고(법무부 출입국·외국인정책본부, 2021, p.40), 전체 취업자 대비 외국인 취업자 규모는 2019년에 3.16%

그림 1. 이주노동자 산재 발생 추이

(단위: 명)



자료: 고용노동부. (2021a). 2021년판 고용노동백서. p. 381의 표를 그래프로 재구성.

였음<sup>2)</sup>을 고려하면, 이주노동자들이 내국인 노동자보다 더 위험한 환경에서 일하고 있다고 볼 수 있을 것이다. 그러나 아직까지 이주노동자의 건강과 안전에 대한 연구나 사회적 논의는 매우 미흡한 것이 현실이며, 그마저도 주로 의료 접근성 논의에만 집중된 경향이 있다.

이 글은 이주노동자의 산업안전보건 이슈를 중심으로, 현황과 제도적 문제점을 살펴보고 개선 방향을 제시하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 우선 우리나라 전체 노동자 대비 이주노동자의 산업재해 발생 현황을 살펴보고, 이주노동자의 안전하고 건강하게 일할 권리를 침해하는 제도적 문제점들을 고찰하였다. 마지막으로 산업안전보건에서의 이주노동자 불평등을 개선하기 위한 제도 개선 방향을 제시하고자 하였다.

## 2. 이주노동자 산업재해 발생 현황

### 가. 분석 개요

산업재해 관련 지표 산출을 위해 이 글에서는 고용노동부가 제공하는 2020년 산업재해 발생 현황 자료를 분석하였다. 산업재해 발생 현황은 크게 산재 사망률, 업무상 사고 재해율, 업무상

질병 재해율, 이상 세 가지 지표로 살펴보았다. 다만 위 자료는 국적별 재해자 수 정보는 포함하고 있지만 산재보험에 가입한 노동자 수에 대해서는 전체 합계만 제시할 뿐 내국인과 외국인을 구분한 정보는 제공하고 있지 않다. 이 때문에 해당 자료를 이용해 이주노동자의 재해율을 산출하는 것은 불가능하여 대신 ‘2020년 이민자 체류 실태 및 고용조사’<sup>3)</sup>에서 추정된 외국인 취업자 수(귀화허가자 제외)를 분모값으로 활용하였다. 다만 여기에는 산재보험에 가입하지 않은 이주노동자도 분모에 포함되므로, 일반적으로 정부가 발표하는 재해율 산출 방식(재해를 당한 노동자 수/산재보험에 가입한 노동자 수×100)과 차이가 있다. 이를 고려해 이주노동자 재해율과 비교하기 위한 우리나라 전체 노동자<sup>4)</sup>의 재해율은 두 가지 방식으로 산출하였다. 첫째, 산업재해 발생 현황 자료에서 제시하는 산업재해보상보험 가입 노동자 수를 분모로 한 좁은 의미의 재해율을 산출하였고, 둘째, 경제활동인구조사에서 제시하는 우리나라 전체 취업자 수를 분모로 한 재해율을 산출하였다.

연령대별 재해율 비교를 위해 연령은 29세 미만, 30~39세, 40~49세, 50~59세, 60세 이상으로 구분하였으며, 업종은 농림어업, 광제조업, 건

2) 2019년 ‘이민자 체류 실태 및 고용조사’와 ‘경제활동인구조사’ 자료를 분석한 수치이다.

3) 이민자 체류 실태 및 고용조사는 우리나라의 만 15세 이상 장기 체류 등록 외국인과 최근 5년 이내의 귀화허가자를 대상으로 하는 이민자 관련 대표 조사로, 통계청과 법무부에서 공동으로 수행한다. 이 조사에서는 출생지, 국적, 체류 사항 등의 이주 관련 문항과 취업, 직업, 중사자 규모, 직장 내 이민자 비율, 평균임금, 고용보험, 산재보험 등의 고용 관련 문항과 건강 관련 문항을 포함한다(통계청, 2020b).

4) 현재 우리나라 경제활동인구조사 자료는 내외국인을 구별한 노동자 수를 따로 제공하지 않아, 이 글에서는 내국인과 외국인의 재해율을 비교할 수 없었으며 대신 이주노동자 재해율과 우리나라 전체(내외국인) 노동자의 재해율을 비교하였다.

설업, 도소매·음식·숙박, 전기·운수·통신·금융, 기타<sup>5)</sup>로 분류하였다.

나. 분석 결과

1) 전체 산업재해 현황(재해자 수)

2020년 우리나라에서 산업재해를 당한 노동자 수는 총 10만 8,379명이며 이 중 업무상 사고 재해자 수는 9만 2,383명, 업무상 질병 재해자 수는 1만 5,996명이다. 산업재해로 인한 사망자

수는 2,062명이며, 이 중 사고로 인한 사망자가 882명, 질병으로 인한 사망자가 1,180명이다.

한편, 산업재해를 당한 이주노동자 수는 7,583명으로 전체 재해자 수의 7%를 차지하였다. 특히 질병 재해보다는 사고 재해에서 이주노동자 재해 비율이 높았는데, 전체 사고 재해자 중 이주노동자 비율은 8%였으며, 업무상 사고로 인한 사망자 중 이주노동자 비율은 10.7%로 나타났다.

표 1. 2020년 산업재해 현황(재해자 수 및 사망자 수)

(단위: 명(%))

	전체		사고		질병	
	재해자 수	사망자 수	사고 재해자 수	업무상 사고 사망자 수	질병 재해자 수	질병 사망자 수
내국인	100,796(93.0)	1,944(94.3)	85,020(92.0)	788(89.3)	15,776(98.6)	1,156(98.0)
외국인	7,583(7.0)	118(5.7)	7,363(8.0)	94(10.7)	220(1.4)	24(2.0)
전체	108,379(100)	2,062(100)	92,383(100)	882(100)	15,996(100)	1,180(100)

자료: 고용노동부, (2021c), 산업재해 발생현황 자료.

2) 업무상 사망

업무상 사고 또는 질병으로 인해 발생한 업무상 사망은 사망만인율로 산출하였다. 이주노동자의 업무상 사망만인율은 1.39‰로 내외국인 전체(산재보험 가입자, 취업자) 사망만인율보다 높았다. 성별로도 이주노동자의 사망만인율이 내외국인 전체 노동자보다 높게 나타났으며, 연령별

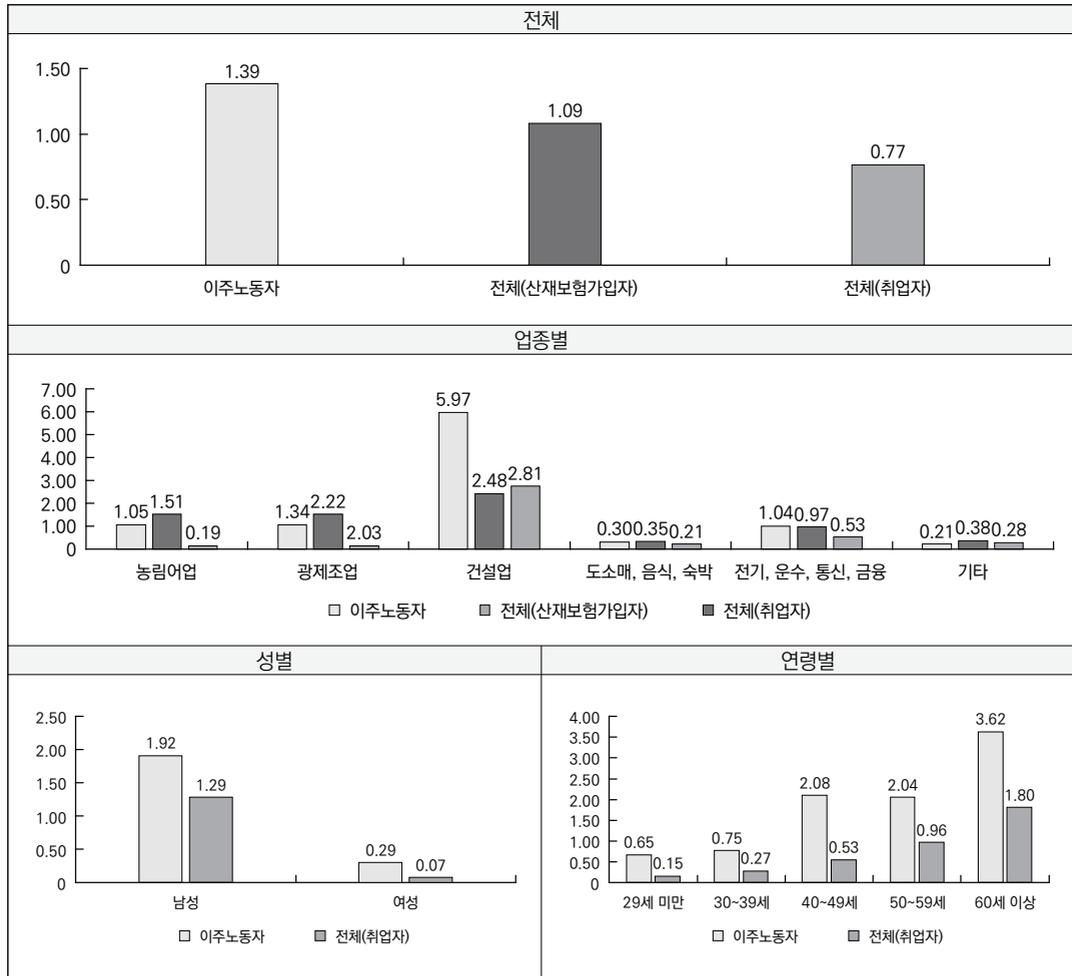
로도 모든 연령군에서 이주노동자의 사망만인율이 내외국인 전체보다 높았다.

업종별로는 외국인 건설업 종사자의 사망만인율이 5.97‰로 다른 업종에 비해 현격히 높았고, 이어 광제조업, 농림어업 순이었다. 특히 건설업은 내외국인의 격차 역시 가장 컸는데, 이주노동자 사망만인율이 우리나라 전체 노동자의 사망만

5) 기타에는 시설관리 및 사업지원 서비스업, 기타의 각종 사업, 전문·보건·교육·여가 관련 서비스업, 부동산업 및 임대업, 국가 및 지방자치단체의 사업 등이 포함됨.

그림 2. 사망만인율

(단위: ‰)



자료: 통계청. (2020b). 이민자체류실태 및 고용조사; 고용노동부. (2021c). 산업재해 발행현황 자료(2020년 기준); 통계청. (2020a). 경제활동인구조사를 활용해 분석함.

인율[2.48‰(산재보험 가입자), 2.81‰(취업자)] 보다 2배 이상 높게 나타났다. 한편 광제조업은 이주노동자 사망만인율이 우리나라 전체 사망만인율보다 낮았으며, 농림어업 이주노동자 사망만인율은 전체 산재보험 가입자보다는 낮았지만,

전체 취업자 기준으로 산출한 사망만인율보다는 높았다.

### 3) 업무상 사고 재해

근로자 100명당 발생하는 사고 재해자 수(업

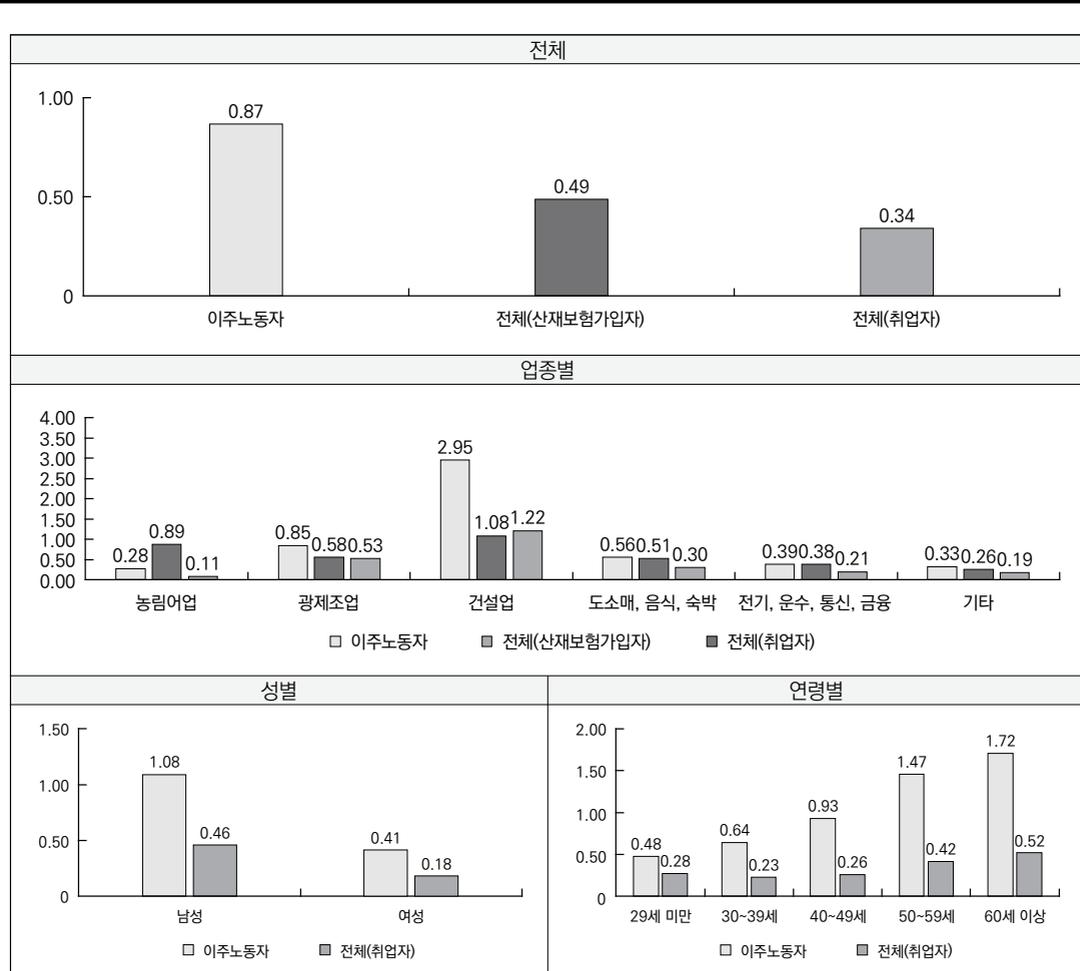
무상 사고로 인해 발생한 사망자와 부상자의 비율인 사고 재해율은 이주노동자 0.87%, 내외국인 전체 노동자 0.49%(산재보험 가입자 기준), 0.34%(취업자 기준)로 이주노동자의 사고 재해율이 더 높게 나타났다. 성별, 연령별 분석에서도

이주노동자의 사고 재해율이 모든 집단에서 내외국인 전체 노동자의 사고재해율보다 높았다.

업종별 사고재해율은 업무상 사망과 동일하게 내외국인을 막론하고 건설업에서 가장 높았으며, 이주노동자와 우리나라 전체 노동자 간의 격차

그림 3. 업무상 사고 재해율

(단위: %)



자료: 통계청. (2020b). 이민자체류실태 및 고용조사; 고용노동부. (2021c). 산업재해 발행현황 자료(2020년 기준); 통계청. (2020a). 경제활동인구조사를 활용해 분석함.

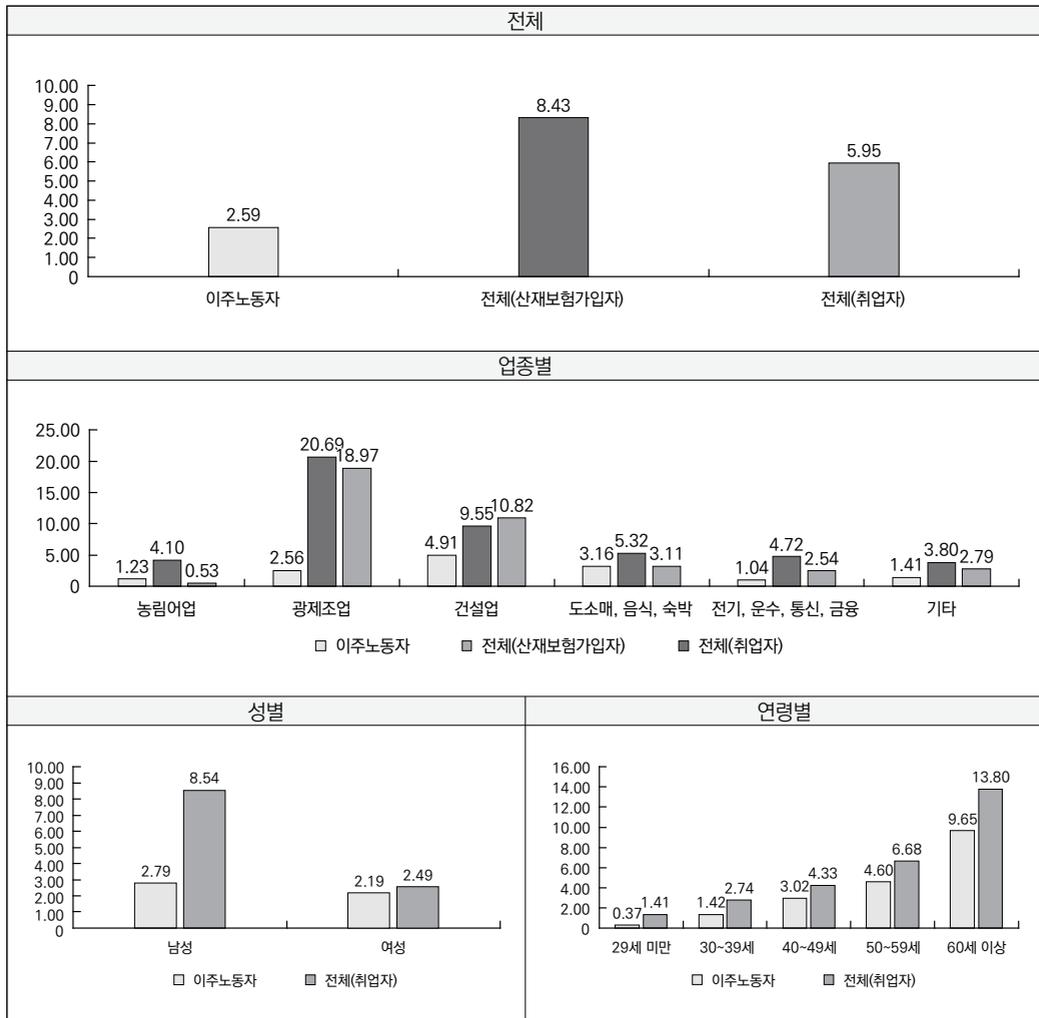
역시 가장 크게 나타났다. 이주노동자의 사고재해율은 건설업, 광제조업, 도소매·음식·숙박업 등의 순으로 나타났으며, 모든 업종에서 전체 취업자의 사고 재해율보다 높았다.

#### 4) 업무상 질병 재해

근로자 1만 명당 발생하는 질병 재해자 수(업무상 질병으로 인해 발생한 사망자와 질병이환자)의 비율인 업무상 질병만인율은 이주노동자보

그림 4. 업무상 질병만인율

(단위: ‰)



자료: 통계청, (2020b). 이민자체류실태 및 고용조사; 고용노동부, (2021c). 산업재해 발행현황 자료(2020년 기준); 통계청, (2020a). 경제활동인구조사를 활용해 분석함.

다 내외국인 전체 노동자에서 더 높게 나타났다. 이주노동자의 질병만인율은 2.59‰, 내외국인 전체 노동자는 8.43‰(산재보험 가입자 기준), 5.95‰(취업자 기준)였으며, 성별, 연령별 분석에서도 모든 군에서 이주노동자보다 내외국인 전체의 업무상 질병만인율이 더 높았다.

업종별로는 이주노동자와 내외국인 전체의 양상이 사뭇 달랐는데, 이주노동자는 업무상 사고 재해율과 동일하게 건설업 종사자의 업무상 질병만인율이 가장 높은 데 반해, 내외국인 전체 분석 결과에서는 광제조업 종사자의 업무상 질병만인율이 가장 높았다. 모든 업종에서 내외국인 전체 노동자(산재보험가입자)의 업무상 질병만인율이 이주노동자보다 높았으며, 특히 광제조업에서의 격차가 두드러졌다. 한편, 농림어업과 도소매, 음식, 숙박업의 경우, 이주노동자의 업무상 질병만인율이 우리나라 전체 산재보험 가입자의 업무상 질병만인율보다는 낮았지만, 전체 취업자의 업무상 질병만인율보다는 높았다.

#### 다. 소결

‘2020년 산업재해 발생 현황 자료’와 ‘2020년 이민자 체류 실태 및 고용조사’, ‘2020년 경제활동인구조사’를 이용해 이주노동자와 우리나라 전체 노동자의 산업재해 현황을 비교하였다. 분석 결과, 이주노동자는 우리나라 전체 노동자와 비교해 업무상 사고 재해율이 높았다. 이는 성, 연령, 업종에 관계없이 일관되게 나타났다. 다음으로 업무상 사망률 역시 이주노동자가 우리나라

전체 노동자보다 높았지만, 업종별로는 다소 차이가 있었다. 우선 건설업과 전기·운수·통신·금융업에서는 이주노동자가 우리나라 전체 노동자보다 사망만인율이 높았지만, 광제조업에서는 이주노동자 사망만인율이 우리나라 전체 사망만인율보다 낮았다. 이는 전체 업무상 사망 중 사고로 인한 사망과 질병으로 인한 사망의 비율이 내외국인 간에 큰 차이가 있기 때문으로 보이는데, 2020년 산업재해 발생 현황 자료에 따르면, 내국인은 전체 사망 중 질병으로 인한 사망 비율이 59.4%인 데 반해, 외국인은 20.3% 정도였다. 업종별로 살펴보면, 전체 사망 중 질병으로 인한 비율이 광제조업에서는 내국인 79.8%, 외국인 23.5%로 그 격차가 더욱 크게 나타난 반면, 건설업에서는 내국인 20.2%, 외국인 9.8%로 상대적으로 격차가 작았다. 질병은 사고와 달리 업무상 관련성을 입증하기 쉽지 않은 데다 이주노동자들이 전반적으로 업무상 질병 발생에 대한 산재보험 적용 가능성을 잘 모르는 점, 산재 처리에 대한 고용주의 협조가 낮은 상황에서 명확한 사고가 아닌 이상 참고 버티는 경우가 많은 점 등에 비추어 볼 때(오경석, 이경숙, 박선희, 홍규호, 영크자르갈 빌궁, 2017, pp. 163-165; 김명희, 김세연, 이상윤, 정우준, 2020, p. 22), 질병 사망 비율이 특히 높은 광제조업 분야에서는 이주노동자의 업무상 사망이 과소 보고됐을 가능성이 다른 업종보다 더 높다고 볼 수 있다. 또한 농림어업과 도소매·음식·숙박업의 경우, 이주노동자 사망만인율은 전체 산재보험 가입자보다 낮았지만,

전체 취업자 기준으로 산출한 사망만인율보다는 높았다. 농림어업은 5인 미만 비법인 사업장이 산재보험 적용 제외 대상이고, 도소매·음식·숙박업 종사자의 산재보험 가입률 역시 다른 업종에 비해 상대적으로 낮음을 고려할 때 이주노동자의 산재가 과소 보고되었을 것으로 추정된다. 이주노동자 역시 산재보험 적용자로 한정한다면 유사하게 결과값이 더 높아질 것이라 예상해 볼 수 있다.

마지막으로, 질병 재해율은 이주노동자보다 내외국인 전체 노동자에서 더 높게 나타났다. 모든 업종에서 내외국인 전체 노동자(산재보험가입자)의 업무상 질병만인율이 이주노동자보다 높았으며, 특히 광제조업에서의 격차가 두드러졌다. 이는 앞서 설명하였듯, 이주노동자들이 내국인 노동자에 비해 업무상 질병이 덜 발생해서라기보다는 산재보험 적용 과정에서의 불합리함이나 배제로 인해 나타난 결과일 가능성이 높다. 산재보험의 가입과 적용에서의 배제에 대해서는 뒤에서 조금 더 구체적으로 제시하고자 한다.

### 3. 이주노동자 산업안전보건 현황과 제도적 문제점

이렇듯 우리나라 전체 노동자 대비 이주노동자의 높은 산재 발생률은 이주노동자들이 내국인 노동자에 비해 더욱 위협하고 취약한 환경에서 일하고 있다는 것을 방증하며 이들을 보호하기 위한 산업안전보건 측면에서의 제도적 장치를 더 강화해야 할 필요성을 제기한다. 여기에서는 우

리나라 이주노동자의 대부분을 차지하는 저숙련 이주노동자를 중심으로 산업안전보건과 관련해 이들이 처한 현황과 제도적 문제점을 구체적으로 살펴보고자 한다.

#### 가. 노동관계법 적용 배제

저숙련 이주노동자를 채용하는 사업장의 상당수는 소규모 영세사업장이다(윤자호, 2021, p. 17). 실제 고용허가제는 우리나라 중소기업에 대상으로 노동 인력의 부족을 해결하고자 마련된 제도이며 외국인 계절근로자 제도는 영세한 농어촌에서 부족한 인력을 보충하기 위해 한시적으로 고용하는 제도이다. 특히 소규모의 하도급 사업장에서는 이주노동자에 대한 수요가 더욱 많기 때문에 위험의 외주화와 같이 일반적으로 이러한 하도급 사업장에서 발생하는 건강 위험에 이주노동자들이 고스란히 노출되어 있다. 정연 외(2020)의 연구에 따르면 소규모 사업장에 종사하는 노동자일수록 건강 위해 요인에 노출되는 비율은 높은 반면 이에 대한 대응 및 보호 자원을 갖추는 비율은 낮아 노동자의 건강 수준 역시 대기업 종사자에 비해 좋지 못한 것으로 나타났다.

이는 「근로기준법」을 비롯한 우리나라의 많은 노동 관련 법률이 사업장 규모를 기준으로 법 적용 제외 대상을 규정하고 있으며, 「산업안전보건법」에서 규정하는 여러 보건안전 관리 정책에서도 소규모 사업장은 열외가 되는 등 여전히 ‘사각지대’에 머물러 있는 것과 관련성이 높다. 가령 우리나라 「산업안전보건법」은 상시 근로자 50명

미만의 사업장에 대해서는 안전관리자 및 보건관리자 선임 의무를 면제하고 있으며(산업안전보건법 시행령 제16조, 제20조), 상시 근로자 5명 미만 사업장은 안전보건교육이나 안전보건집단은 물론 「산업안전보건법」 위반으로 산재 사망이 발생했을 때에도 영업 정지가 면제된다(산업안전보건법 시행령 제2조 제1항 별표1). 더욱이 이주노동자가 주로 종사하는 농축산어업은 「근로기준법」의 근로시간과 휴게, 휴일에 관한 내용에서도 적용이 제외되고, 어선원에게는 「선원법」상 노동시간 및 유급휴가 규정 적용이 제외됨으로써 이들의 장시간 노동을 합법화한다는 비판도 제기되고 있다(김사강, 2021).

#### 나. 산재보험 가입과 적용에서의 배제

「산업재해보상보험법 시행령」의 적용 제외 규정에 따라, 개인에게 고용된 가사노동자나 간병노동자, 농업·임업·어업·수렵업 중 상시 근로자 5인 미만의 비법인 사업장에는 산재보험이 적용되지 않는다. 문제는 이러한 업종과 사업장의 상당수가 이주노동자들이 주로 종사하는 곳이라는 점이다. 농림어업 분야에 종사하는 이주노동자의 약 절반은 5인 미만 사업장에서 일하고 있으며(윤자호, 2021, p. 17), 가사·간병 분야는 제외 동포(F-4), 방문취업(H-2), 영주(F-5) 자격 요건을 가진 중국 동포의 절반 이상이 종사하는 것으로 알려져 있다(최서리, 마루하 아시스, 김경미, 2013, pp. 15-16). 산재보험이 적용되지 않는 사업장에 종사하는 이주노동자에게 산재가 발생

할 경우 이들은 제도적 보호를 받을 수도 없고 권리를 요구할 수도 없는 문제가 생긴다.

산재보험 당연가입 대상 업종 및 사업장이라 하더라도 상당수의 이주노동자는 산재보험이라는 제도 자체를 모르거나 본인이 산재보험 적용 대상인지 몰라서 아예 신청을 단념하기도 한다. 특히 미등록 체류 신분인 이주노동자들 역시 고용관계만 증명되면 산재보험에 의한 보상을 받을 수 있지만, 이들이 산재 보상을 신청할 경우 이들을 고용한 사업주는 「출입국관리법」 위반에 따른 처벌을 받게 되고 당사자는 치료 완료 후 강제 출국을 당할 수 있기 때문에 산재가 발생해도 신고하기보다는 은폐하는 문제가 있다(김복기, 2019, pp. 38-39). 또한 당사자가 업무 관련성을 입증해야 하는 방식의 산재 보상 신청 및 심의 절차, 사업주의 비협조, 불이익 우려 등으로 인해 질병이나 사고가 발생하더라도 공상 처리를 하거나 개인적으로 해결하는 방식으로 대처하기도 한다. 앞서 이주노동자의 산재 발생 현황 분석 결과에서 이주노동자들의 산재 사망률이나 사고 재해율이 우리나라 전체 노동자 평균보다 높음에도 불구하고 질병 재해율은 훨씬 낮게 나타난 것은 이러한 맥락에서 살펴볼 필요가 있다.

#### 다. 미흡한 안전보건교육

노동자에게 사업장의 안전보건에 관한 사항을 알리고 교육하는 것은 산재 예방을 위한 가장 필수적인 조치라 할 수 있다. 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」에 따라 고용허가제로 입국한

이주노동자는 입국 후 사업장에 배치되기 전 2박 3일간(16시간)의 취업교육을 받게 되며, 산업안전보건 역시 교육 내용에 포함된다. 그러나 산업안전보건 교육은 총 4시간 정도로 매우 짧은 데다 업종이나 사업장 특성별로 구체화되어 있지 않고, 실제 작업 현장을 가 보지 않은 상태에서 하는 교육이기 때문에 실효성이 떨어진다는 비판이 나온다(김그루, 2021). 작업장 배치 후의 안전교육 역시 언어 문제뿐 아니라 사업주의 인식이나 의지 부족 때문에 제대로 이루어지지 않는 경우가 많다. 앞서 살펴보았듯 영세사업장은 안전보건교육이 의무가 아니기도 하지만, 안전보건교육을 반드시 받아야 하는 사업장에서도 한국어로만 안전교육을 하는 등 실질적인 배제가 발생한다. 「산업안전보건법」에서는 안전보건표지에 대해서는 모국어 제공 의무를 적시하고 있지만, 그 외 안전보건교육, 안전보건관리규정, 물질안전보건자료(MSDS) 및 대상 물질 경고 표시, 작업 환경 측정 결과, 건강 진단 결과 등에서는 이주노동자를 위한 모국어 제공 의무를 별도로 규정하지 않고 있다(한정훈, 2019). 즉, 형식적인 교육을 넘어 이주노동자들이 정확하게 이해할 수 있는 방향의 정보 제공과 교육은 미흡한 상황이라 할 수 있다.

## 라. 사업장 관리·감독 미흡과 사업장 변경의 어려움

현재 우리나라 외국 인력 정책의 핵심 제도인 고용허가제의 가장 큰 문제점으로 지적되는 것은 이주노동자가 내국인과 달리 자율적으로 사업장을 변경할 수 없다는 것이다. 이들은 최초 3년의 취업 기간 중 사업장 변경을 3회까지만 할 수 있고, 재고용 1년 10개월의 취업 기간 중 2회를 초과하여 변경할 수 없다. 또한 사업장 변경은 법정 변경 사유<sup>6)</sup>에 해당될 때만 가능하다(고용노동부, 2021b). 이와 함께 재입국 특례 취업 제도(구 성실근로자 재입국 제도) 운영을 통해 사업장 변경 없이 근무한 이주노동자에 대해서는 사업주의 요청에 따라 재입국하여 4년 10개월을 더 일할 수 있도록 하고 있다. 이 때문에 이주노동자들이 현실적으로 사업장을 변경하기란 쉽지 않으며, 이는 사업주에 대한 이주노동자의 종속성을 강화함으로써 열악한 근로조건이나 건강 위험을 회피하기 어렵게 만들기도 한다.

이에 대한 개선책이 없었던 것은 아닌데, 2021년 4월 고용노동부는 이주노동자의 사업장 변경이 가능한 사유로 사업주가 이주노동자에게 비닐하우스 등 적절하지 못한 숙소를 제공한 경우나 사업장에서 중대재해 등이 발생한 경우 등을 추가하였다. 또한 현재 고용허가제에서 신규

6) ① 사용자가 정당한 사유로 근로계약 기간 중 근로계약을 해지하려고 하거나, 근로계약이 만료된 후 갱신을 거절\*하려는 경우, ② 휴업, 폐업, 제19조 제1항에 따른 고용허가의 취소, 제20조 제1항에 따른 고용의 제한, 제22조의2를 위반한 기숙사의 제공, 사용자의 근로조건 위반 또는 부당한 처우 등 외국인 노동자의 책임이 아닌 사유로 인하여 사회통념상 그 사업 또는 사업장에서 근로를 계속할 수 없게 되었다고 인정하여 고용노동부 장관이 고시한 경우, ③ 그 밖에 대통령령으로 정하는 사유가 발생한 경우(대통령령에 “상해 등으로 해당 사업장 근무 곤란”을 규정).

외국 인력 배정을 위해 운영 중인 사업장 점수제 방식에서도 사업장의 산재 은폐나 사망 재해 발생 등에 감점을 부여함으로써 사업주의 자체적인 노력을 끌어내고자 하였다. 그러나 심각한 재해가 발생하지 않는 이상 사업장 변경이나 사업장 감점이 이루어지지 않는다는 점에서 이 역시 한계가 있으며, 재해가 발생하기 이전에 이주노동자가 건강하고 안전하게 일할 권리를 적극적으로 주장하고 보장받을 수 있는 통로는 제한적이라고 할 수 있다. 더욱이 2019년 기준 이주노동자를 고용한 사업장은 5만 4천여 곳에 이르지만, 이중 지도·점검은 약 3천 곳(전체의 6%)에 대해서만 이루어지고 있고 산업안전보건 위반에 대한 처벌 수준 역시 경미하여 정부의 사업장 안전에 대한 관리·감독을 더욱 강화해야 한다는 비판도 나온다(윤미향 의원실, 2021).

#### 4. 나가며: 어떤 정책이 필요한가?

저숙련 이주노동자 및 미등록 이주노동자들이 고용되어 있는 사업장은 대부분 소규모 영세사업장인 경우가 많아 우리나라의 소규모 영세사업장이 안고 있는 작업 환경 문제에 고스란히 노출되어 있다. 더욱이 이주노동자를 주로 고용하는 업체들은 대부분 하청업체인 까닭에, 최근 우리 사회에 만연해 있는 위험의 외주화 현상이 '위험의 이주화(내국인에서 외국인으로 위험 전가)'로 연결되는 구조를 보이고 있다. 실제로 이주노동자와 우리나라 전체 노동자의 산재 발생률을 비교

한 결과, 이주노동자의 업무상 사고 발생 및 사망은 우리나라 전체 노동자보다 훨씬 높았으며, 전체 사망 재해 중 이주노동자가 차지하는 비율은 우리나라 전체 취업자 중 이주노동자가 차지하는 비율의 증가 속도보다도 훨씬 가파르게 증가한 것으로 나타났다. 이는 이주노동자들이 내국인 노동자들에 비해 더욱 위험하고 취약한 환경에서 일하고 있다는 것을 나타낸다는 점에서 이들을 보호하기 위한 제도적 장치를 더욱 강화해야 할 필요성이 제기된다.

「근로기준법」, 「산업안전보건법」, 「산재보험법」 등의 우리나라 노동관계법은 적어도 명시적으로는 내외국인 차별을 두지 않고 있다. 그러나 노동관계법의 '적용 제외'를 받는 업종 및 사업장들이 주로 이주노동자가 많이 일하는 곳이라는 점에서 이들은 실질적인 사각지대에 놓여 있다고 볼 수 있다. 또한 내국인과 차별적인 노동조건, 언어 및 문화 차이로 인한 의사소통 문제와 안전보건 정보 숙지의 어려움 등이 겹쳐 이주노동자들은 산업재해에 쉽게 노출되며, 이러한 상황은 법·제도에서 이주노동자를 배제하지 않는 소극적 차원의 정책을 넘어 이주노동자의 불리함을 파악하여 실질적으로 개선할 수 있는 적극적 조치가 필요함을 강조한다(강민주, 2019, pp. 3-4). 가령, 안전보건표지뿐 아니라 안전보건교육이나 물질안전보건자료(MSDS) 및 대상 물질 경고 표시 등에도 모국어 제공 의무를 부여함으로써 이주노동자들이 안전보건 정보를 충분히 숙지할 수 있도록 지원과 규제를 할 필요가 있다. 또한 이주

노동자들이 작업장의 위험과 본인의 건강 상태를 정확히 인지할 수 있도록 작업 환경 측정 결과나 건강 진단 결과에서 모국어 제공 의무를 강화하는 것 역시 이러한 적극적 조치의 일환으로 고려할 필요가 있다(한정훈, 2019, p. 149).

나아가 고용허가제는 국가가 나서서 외국 인력을 도입하고 관리하는 제도인 만큼, 이주노동자들이 우리나라 정부를 믿고 안전하게 일할 수 있도록 근로조건 및 안전보건 측면에서 사업장에 대한 사전 검증과 사후 평가를 강화하는 것이 매우 중요하다. 또한 사업장 변경 사유를 더욱 확대하여 중대한 산업재해가 발생한 경우뿐 아니라 ‘사업장에 안전보건상 문제가 있는 경우’에도 사업장 변경이 가능하도록 함으로써 이주노동자가 안전하게 일할 권리를 보장해 주어야 할 것이다.

무엇보다도 우리나라의 소규모 영세사업장이 안고 있는 작업 환경의 문제를 해결하고 위험의 외주화를 가능하게 하는 불합리한 원하청 관계 문제를 해결할 필요가 있다. 특히 노동관계법 적용 제외 업종 및 사업장의 열악한 노동조건과 작업 환경은 내외국인을 막론한 문제이므로 이를 개선하는 것이 시급하다. 노동관계법 적용에서 배제되면 법에 따른 보호를 받지 못함은 물론, 관련 현황을 체계적으로 파악하기도 어렵기 때문에 정책적 개입의 어려움이 가중될 수밖에 없다.

사업장에서 일하다가 다치거나 아프게 된 이주노동자에 대한 보호를 강화하는 것 역시 중요한 과제이다. 현재 이주노동자들이 많이 근무하는 가사, 간병, 농업, 임업, 축산업 등의 소규모

사업장은 산재보험 적용 제외 업종으로 사업주가 임의가입을 하지 않았다면 산재보험 적용이 불가능하다. 또한 설사 산재보험 적용 대상자라 하더라도 산재보험에 대한 낮은 인지도, 사업주의 회피나 은폐, 비협조, 산재보험 신청의 절차적 복잡성과 행정적·시간적 비용 등으로 인해 상당수가 산재보험 신청을 하지 못하는 실정이다. 이주노동자의 건강권 보장을 위해서는 이주노동자들이 고용되어 노동하는 순간부터 누구나 산재보험의 적용 혜택을 받도록 제도를 개선하는 것이 바람직하다. 또한 산재 발생 시 실질적인 혜택을 받을 수 있도록 이들의 이용 장벽 문제를 해결하는 것이 필요하다. 입국 단계에서부터 산재보험의 적용 범위, 신청·판정 과정 등에 대한 교육 및 홍보를 강화하고, 산재보험 신청 시 통역 서비스 등을 지원하여 누구나 제대로 된 보상과 치료를 받을 수 있도록 지원을 강화해야 할 것이다. ㉞

## 참고문헌

- 강민주. (2019). 외국인근로자의 산업재해와 실질적 균등대우. *공익과 인권*, 19(0), 3-34.
- 고용노동부. (2020). 제5차 산재예방 5개년 계획.
- 고용노동부. (2021a). 2021년판 고용노동백서.
- 고용노동부. (2021b). 정책자료 - 외국인. 외국인노동자 사업장 변경제도. <http://www.moel.go.kr/policy/policyinfo/foreigner/list2.do>에서 2021. 12. 30. 인출.
- 고용노동부. (2021c). 산업재해 발행현황 자료 (2020년 기준).

- 김그루. (2021. 6. 7.). 제조업 이주노동자의 건강과 인권. 한국보건사회연구원 제12차 이주민 포럼 자료.
- 김기태, 박윤경, 이주미, 주유선, 정기선, 김석호, 김철효, 김보미. (2020). 사회배제 대응을 위한 새로운 복지국가 체제 개발 - 이주노동자 연구. 세종: 한국보건사회연구원.
- 김명희, 김세연, 이상운, 정우준. (2020). 산재보험 사각지대 해소 및 형평성 강화를 위한 연구. 노동건강연대, 아름다운재단.
- 김복기. (2019) 외국인의 사회보장법상 지위. 법제연구, (56), pp. 27-51.
- 김사강. (2021. 4. 30.). 농어업 이주노동자 건강과 인권. 한국보건사회연구원 제11차 이주민 포럼 자료.
- 산업안전보건법 시행령, 대통령령 제32132호 (2021).
- 법무부 출입국·외국인정책본부. (2021). 2020 출입국·외국인정책 통계연보. 과천: 법무부 출입국·외국인정책본부 이민정보과.
- 오경석, 이경숙, 박선희, 홍규호, 앙크자르갈 빌궁. (2017). 경기도 외국인 산업재해자 실태조사. 경기도외국인인권지원센터.
- 윤미향 의원실. (2021. 10. 4.). 최근 3년 산재 100명 중 7명은 외국인노동자. 윤미향 의원실 보도자료. <https://blog.naver.com/mhyang530/222526236924>에서 2021.12.30. 인출.
- 윤자호. (2021). 한국 이주노동자 실태와 고용허가제의 현황 - 비전문취업자(E-9), 방문취업자(H-2)를 중심으로. KLSI ISSUE PAPER. 서울: 한국노동사회연구소.
- 정연, 최지희, 이나경, 김명희, 김인아, 이경희, ..., 이정아. (2020). 국민의 건강수준 제고를 위한 건강형평성 모니터링 및 사업 개발-노동자 건강불평등. 세종: 한국보건사회연구원.
- 정연, 이나경, 옹열여, 박윤경, 김동진, 이경희, ..., 최지희. (2021). 국민의 건강수준 제고를 위한 건강형평성 모니터링 및 사업 개발 - 이주노동자 건강불평등. 세종: 한국보건사회연구원.
- 최서리, 마루하 아시스, 김경미. (2013). 가사분야 외국인 고용의 쟁점: 해외사례연구. 고양: IOM 이민정책연구원.
- 통계청. (2020a). 경제활동인구조사[데이터파일].
- 통계청. (2020b). 이민자체류실태 및 고용조사 [데이터파일].
- 통계청, 법무부. (2020. 12. 21.). 2020년 이민자체류실태 및 고용조사 결과. 통계청·법무부 보도자료. [https://kostat.go.kr/portal/korea/kor\\_nw/1/1/index.board?bmode=read&aSeq=386890](https://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/1/index.board?bmode=read&aSeq=386890)에서 2021. 12. 30. 인출.
- 통계청. (2021). e-나라지표, 체류외국인 현황. [https://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx\\_cd=2756](https://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2756)에서 2021. 12. 30. 인출.
- 한정훈. (2019). 이주노동자의 안전보건 불평등에 관한 연구. 사회과학연구, 58(1), 123-159.

---

# The Occupational Health and Safety of Migrant workers

**Jung, Youn**

**Lee, Nagyeong**

(Korea Institute for Health and Social Affairs)

Many migrant workers work in a more dangerous and vulnerable environment than domestic workers, and the recent outsourcing of risks prevalent in our society has led to the "migration of risks." The fact that occupational accidents and deaths among migrant workers are much higher than those among Korean workers and that the proportion of migrant workers in the total number of fatal accidents continues to increase attests to this reality. The current status of occupational safety and health issues of migrant workers point to the need for more active policy steps to ensure institutional improvements for their health and safety.