

# 진 정 서

진정인 1. 이주노동자 노예노동 강요하는 고용노동부 지침 철폐를 위한 비상대책위원회

2. 민주사회를 위한 변호사모임(민변) 노동위원회

서울 서초구 서초동 1555-3 신정빌딩 5층

대표자 노동위원장 권영국

3. 노동인권실현을 위한 노무사모임

서울 중구 정동 22-2 경향신문사 별관 3층

대표자 회장 이오표

위 진정인들의 대리인 변호사 윤지영

서울 종로구 원서동 158-1 북촌창우극장빌딩 3층 공익변호사그룹 공감

Tel : 02-3675-7740 / Fax : 02-3675-7742

피진정인 고용노동부장관

## 진 정 취 지

국가인권위원회는, 피진정인에게 2012. 8. 1.부터 시행하고 있는 '외국인근로자 사업장변경 개  
선 지침'을 철폐할 것을 권고한다.

## 진 정 이 유

## 1. 당사자의 지위

진정인들은 2012. 8. 1.부터 시행되고 있는 '외국인근로자 사업장변경 개선 지침'(이하 '이 사건 지침')의 철회를 위해 활동하고 있는 단체들이고, 피진정인은 이 사건 지침을 제정·시행하고 있는 국가기관입니다.

## 2 이 사건 진정을 하게 된 경위

외국인 근로자는 사업장 변경 신청 -> 고용센터의 사업장 변경 허가 -> 고용센터에의 구직 등록 -> 고용센터의 알선 -> 새로운 업체와의 근로계약 체결 -> 출입국관리사무소의 근무처 변경 허가 과정을 거쳐 사업장 변경을 하고 있습니다. 이 과정에서 피진정인은 ① 외국인 근로자를 구인업체에 추천하는 방식 외에 ② 구직 등록한 외국인 근로자에게도 구인업체 명단을 주어 직접 구직 활동을 할 수 있도록 해 왔습니다.

이에 따라 사업장을 변경하려는 외국인 근로자는 구인업체 명단을 토대로 본인에게 맞는 지역, 업무, 근로조건 의 사업장을 선택하고 구인업체 역시 원하는 외국인 근로자와 근로계약을 체결 할 수 있었습니다.

그런데 피진정인은 2012. 6. 4. 「외국인근로자 사업장변경 개선 및 브로커 개입 방지 대책」을 수립하면서, 아래와 같이, 외국인 근로자에게 구인업체 명단을 제공함으로써 인하여 외국인 근로자가 근로조건 향상을 위해 사업장을 변경하려 하고 있으며 따라서 구인업체 명단 제공을 중단

함으로써 외국인근로자의 사업장 변경 유인을 줄이겠다고 발표하였습니다(증제1호증 '외국인 근로자 사업장변경 개선 및 브로커 개입 방지 대책' 참조).

□ 사업장변경 원인

- 일부 휴·폐업 또는 사업주의 부당한 처우에 의한 경우를 제외하면, 대부분은 근로조건 향상을 위해 사업장변경
  - 구인·구직 만남 행사나, 외국인에 대한 구인업체 명단 제공이 사업장변경을 통한 근로조건 향상의 기대를 주고 있는 상황

Ⅲ. 향후 대책

□ 사업장 변경제도 운영 개선

- (구인업체 명단제공 등 중단) 사업장변경자에 대해서는 구인업체 명단제공을 중단하는 방안 적극 검토
  - \* 고용센터에서 구인업체에 대해 사업장변경자를 알선하는 방식으로 운영
- ⇒ 고의적인 태업 등을 통한 사업장 변경 유인을 줄이고, 브로커 개입 여지도 대폭 감소시킬 수 있을 것으로 전망
- (사업장 변경을 못한 자 출국조치) 법정기간(3개월) 내에 사업장을 변경할 수 있도록 고용센터에서 적극적인 알선서비스를 제공하되, 고용센터의 알선에도 불구하고 법정기간 초과자는 법무부 통보, 출국 조치(법 제25조③)

위 대책 수립 후 피진정인은 외국인 근로자를 구인업체에 추천하는 방식만을 내용으로 하는 이 사건 지침을 마련하고 외국인 근로자에게 「사업장 변경 신청 외국인구직자 안내문」을 배포하였습니다. 그 내용을 일부 발췌하면 다음과 같습니다(증제 2호증 '사업장 변경 신청 외국인구직자 안내문' 참조).

**2012.8.1.부터 사업장을 변경하려는 외국인근로자에게  
구인 사업장 명단을 제공하지 않습니다.**

**2012-yil 1-Avgust kunidan boshlab o'z ish joylarini almashtirmoqchi  
bo'lgan ishchilarga korxonalar ro'yxati berilmaydi.**

○ 그동안 사업장을 변경하려는 외국인근로자(E-9)는 고용센터로부터 구인 사업장의 명단을 제공 받아 근무조건을 비교한 후 고용을 원하는 사업장 중에서 취업할 곳을 선택할 수 있었습니다. Shunday qilib, avvallari o'z ish joylarini almashtirishni istagan chet-el ishchilari bir korxonada ishlab turib sharoitni ko'rib, undan keyin ish markazlaridagi ro'yxatda berilgan ishga o'tishga ariza yozishlari, boshqa korxonaga o'tishlari mumkin edi

○ 그러나 '12.8.1.부터는 사용자에게 구직자 명단을 제공하고, 외국인 구직자에게는 구인 사업장 명단을 제공하지 않습니다.

Lekin, 2012-yil Avgust oyidan boshlab, migrant ishchilarga ushbu ro'yxat berilmaydi.

▲ '12.8.1.부터는 구직자가 사업장에 연락을 할 수 없고 사용자의 연락에 의하여 채용 절차가 진행되게 됩니다.

2012-yil avgust oyidan boshlab, ish qidirayotgan ishchilar to'g'ridan to'g'ri ish beruvchiga murojaat qilish taqiqlanadi. Agarda ishchi ish joyini o'zgartirishi haqidagi arizani yozsa, ish beruvchi ishga olish jarayonini boshlab shu orqali ishchi bilan bog'lanishi mumkin

▲ 따라서, 구직자는 사업장변경신청을 할 때 근무희망지역 등 기재사항을 정확히 기입하여야 하며, 특히 언제든지 연락이 가능한 전화번호 등을 반드시 기재하고, 사업장 변경기간 중 가급적 그 연락처를 변경하지 않아야 합니다. (변경 시 근무를 희망한 지역을 관할하는 고용 센터에 즉시 변경된 연락처를 알려야 함)

Shuning uchun, ishchi arizani to'ldirayotgan vaqtda aniq qayerda ishlamoqchi ekanini manzili hamda telefon raqami va boshqa aloqa adresini yozishi kerak bo'ladi, va yana muhim bir talablardan biri shundaki ish joyini o'zgartirayotgan ishchi o'z telefon raqamini o'zgartirmasliki so'raladi. (Agarda telefon raqam o'zgargan bo'lsa u holda yangi nomer eng yaqin ish markaziga o'zgartirilganligi haqida xabar berilishi kerak bo'ladi.)

▲ 외국인 구직자는 아래에 기재된 3개월의 구직 기간이 끝날 때 까지 직장을 구하지 못하면 반드시 출국해야 합니다. 따라서 취업을 계속하고자 한다면, 고용센터의 알선에 따른 사용자의 면접 요청 등에 적극 응하여 사용자가 귀하를 채용하도록 노력하여야 합니다.

Yuqorida aytib o'tilgandek 3 oy mobaynida chet-ellik ishchi ishga joylasha olmasa, Koreyadan (Mamlakatdan) ketishiga majbur bo'ladi. Agar ishchilar Koreyada davomiy holda ishlamoqchi bo'lsalar, ishchilar ish beruvchi tomonidan ishga olish jarayonida talabga muvofiq amallarni bajarishlari kerak bo'ladi

이에 따라 사업장 변경을 원하는 외국인 근로자는 더 이상 구인업체 명단을 제공 받지 못하고 구인업체로부터 연락이 오기만을 기다려야 하는 상황에 놓이게 되었습니다. 이 사건 지침에 대해 외국인 근로자와 진정인들은 극렬하게 항의하였으나 피진정인은 이 사건 지침을 그대로 시행하고 있습니다.

그러나 이 사건 지침이 시행된 지 3개월이 지난 지금 예상했던 대로 외국인 근로자는 극심한 고통을 호소하고 있으며 이는 외국인 근로자의 기본권을 침해하는 것입니다.

### 3. 외국인 근로자의 피해 사례

진정인들은 이 사건 지침 시행일 이후 지금까지 직접 외국인 근로자를 만나서 면접 조사를 실시하였습니다. 면접 조사 결과 대부분의 외국인 근로자는 다음과 같은 고통을 호소하였습니다(증제3호증 '이주노동자 피해사례 증언대회 자료집' 참조).

“전에는 3, 4개의 회사 명단을 제공받아도 취업하기가 힘들었는데 지금은 5일에 한 회사를 알선하는 식이니 자기가 원하는 사업장을 찾기가 쉽지 않습니다. 어떤 때는 5일 전에 제가 거절한 같은 회사를 다시 알선을 받은 적도 있어요. 주소가 똑같았습니다. 취업기간 동안에 머무를 집도 없고 여기 저기 헤매면서 남의 숙소에 신세를 저도 너무 불편하고, 직장을 찾는 지난 2달 동안 사업장을 찾아 다니면서 들어간 교통비, 숙소비 등 여러 가지 돈이 들어갈 데가 많은데 돈을 벌지 못해 현재 돈이 다 떨어져 친구에게 폐를 끼치고 있습니다. 진짜로 요즘 생활이 너무 힘든데 언제 일을 찾을 수 있는지 잘 모르겠습니다. 제가 희망하는 직장을 빨리 찾았으면 좋겠습니다”(베트남에서 온 각편 씨)

“사업장을 변경하기 위해 천안고용센터와 수원고용센터를 한 번씩 찾아 갔다. 사업장을 변경하는 동안 3일이나 4일에 겨우 하나의 회사를 알선해 줄 뿐이었다. 문자 메시지로 알선 받았다는 통보를 받은 곳도 세 군데에 불과했다. 그 중에 한 회사에 전화를 했고 그 회사에 방문하기 위해 주소를 물어보았으나 회사는 주소도 보내주지 않고 현재까지 아무런 연락을 주지 않고 있다. 한국어를 잘 듣거나 잘 말하지 못하는 점도 어려웠다. T씨가 사업장을 선택할 아무런 권리가 없었기 때문에 친구 집에서 연락을 기다려야 할 뿐이었다. 친구 집에 기거하기 힘들게 되면 모텔 등에서 숙박을 해야 했고 교통비, 전화비, 식대 등으로 많은 돈을 써야 하는 것도 매우 힘든 일이었다”(캄보디아에서 온 T 씨)

“저는 지역 2군데에서 구직 신청을 했지만 5일 동안 기다려야 한 회사를 알선 받을 수 있었습니다. 구직 기간 동안, 저는 교통수단을 많이 이용해야 했고 이 곳 저 곳 많이 돌아다

녀야 했습니다. 이 내부 지침이 나오기 전에는 우리가 고용센터에서 받는 알선장을 가지고 주도적으로 직접 찾아가서 그 중에 자신과 전반적인 사항을 고려하여 제일 맞는 회사를 선택할 수 있었는데 지금은 우리가 가만히 기다려 5일 만에 한 회사를 소개받고 조건을 맞지 않으면 또 5일 더 기다려 정신적으로 너무 힘들었어요. 그러다가 육체는 너무 지치고 정신은 불법체류자가 될까 봐 너무 걱정이 많아 마음에 들지 않은 회사와 성급한 마음으로 선불리 근로계약을 했어요. 저의 친구의 경우는 저보다 더 심각합니다. 이름이 응엔 00 인데 저는 5일 만에 한 회사를 알선 받았는데 제 친구는 어떤 영문인지 한 달 동안 한 회사도 알선 받지 못했습니다. 구직 신청 절차를 고용센터가 안내하는 대로 했는데 왜 구인 회사한테서 연락을 한 번도 받지 못했는지 도저히 이해할 수 없습니다. 제가 지금 다니고 있는 논산에 있는 회사는 외국인 노동자를 10명쯤 구인하고 싶고 구인 신청했지만 아직은 계속 기다리기만 하고 있고 제 친구 응엔 00는 논산에 취업 신청을 했는데 구인 회사한테도 연락받은 적이 없었습니다. 이 내부지침은 현실과 멀리 떨어져 있다고 생각합니다. 노동력 공급과 수요하는데 잘 이룰 수 있도록 고용센터가 하는 역할인데 고용센터는 이 내부지침 때문에 역할을 제대로 하지 못하는 것 같습니다. 응엔 00는 너무 걱정되어 지금은 아파하고 있어 제가 대신하여 얘기를 해주는 것입니다. 이 내부 지침 하루 속히 폐지시켜야 한다고 생각합니다.”(베트남에서 온 팜 씨)

“한국에 와서 첫 회사에서 일거리가 없다고 그만두라고 해서 퇴사를 했다. 그리고 일자리를 찾기 위해 고용센터를 찾았다. 사업장 한 곳에서 전화를 받고 찾아갔다. 사장도 M씨를 마음에 들어 하고 M씨도 그 회사가 마음에 들어서 서로 계약을 하기로 했다. 그런데 사장이 고용센터에 근로계약 신고를 했는데 알선한 지 3일이 지났다고 해서 고용센터에서는 등록이 안 된다고 했다. 그래서 M씨는 그 회사에 들어갈 수 없게 되었다. 이후 M씨는 고용센터에 여러 번 찾아갔지만 문자도 전화도 오지 않았다. 회사를 구하는 과정이 너무 힘든 M씨는 정신적 질환까지 앓게 되었고 정신과 치료소견으로 지금 당장 정상적인 일을 할 수가 없는 상태에까지 이르렀다. 결국 M씨는 코리안 드림의 부푼 꿈을 안고 한국 땅을 밟은 지 1년도 채 되지 않아 정신적 질환의 병만 얻은 채 네팔로 돌아갔다”(네팔에서 온 M 씨)

“사업주에게 이주노동자의 이름을 알려주는 것과 이주노동자에게 사업주의 이름을 알려주는 것도 다 컴퓨터가 하는 일이라서 양쪽이 마음에 들어도 고용노동부에서 맞춰줄 수 없다고 했다. 그러나 A씨는 고용노동부의 컴퓨터가 너무 이상하다고 했다. 고용노동부에서 보내준 문자 메시지 중 두 곳은 모두 사람이 필요 없다고 대답했다. 그리고 더 이상한 것은 인천의 고용노동부에서는 그 두 회사 연락처를 구직하는 다른 친구들에게도 자꾸 보내준다고 했다. 그 친구들도 연락할 때마다 사람이 필요 없다는 대답만 들었다고 한다. 구직등록 하는 미안마 이주노동자들은 노동부는 알면서도 사람이 필요 없는 회사를 일부러 소개해 주는 것이 아닐까라고 의심하기도 했다. 그리고 A씨는 친구들을 통해서 김포의 고용센터에서도 사람을 구하지 않는 회사들을 여러 명에게 똑같이 계속 소개 하고 있다고 전해 들었다”(버마에서 온 A 씨)

“어떤 회사는 알선 받았는데도 연락하면 그 회사가 구인을 하지 않는다고 답한 회사도 있고 어떤 회사는 마음에 들어 계약을 하려고 했는데 그 회사가 내부지침을 몰라서 근로계약을

체결하지 않고 3일의 계약 시한을 넘긴 후 2일 후에서야 체결하자고 하여, 기회를 잃어버리기도 했습니다... 2012년 10월 17일에는 신우사라는 회사를 알선 받았는데 재취업기간 만료 일자가 2012년 10월 24일로 1주일밖에 남지 않아 어쩔 수 없이 근로계약을 체결했습니다”(베트남에서 온 응우옌 띠엔 폭 씨)

“사업장 변경 시 취업기간 때에는 우리 외국인 노동자들은 사업주가 불러줄 때까지 어디서 머물러야 할지 막막해요. 아는 친구가 있으면 부탁하는데 그 친구마저도 회사의 기숙사에서 머물고 있어서 자리가 없어 부탁할 수도 없어요, 친구가 없는 경우는 어디서 자야 하죠? 그리고 사업장을 찾아 가는데 길을 잘 몰라 어려움이 많아요. 3개월 동안 일을 찾는데 비용이 많이 들고 정신적으로도 힘들어요,.. 만약 예전처럼 회사의 명단을 제공해 주면 저희가 주도적으로 사업장을 찾아 가서 그 중에 자기 능력과 건강에 적합한 사업장을 선택할 수 있어요. 예를 들면 오늘 근로계약 해지하고 다음 날 고용센터의 알선 명단을 받아 바로 취직할 수 있어요. 8월 1일부터 시행하는 새로운 내부 지침 때문에 불편한 점은 여기 다 언급 못하겠지만 노동부가 예전처럼 회사의 명단을 주고 이 내부 지침을 철회해 주시길 바라요”(베트남에서 온 르영 씨).

“구직 등록하고 7일째 날에 노동부에서 문자로 회사 이름을 보내서 회사에 가 보았는데 야간만 하는 일이라서 본인이 거절을 했다. 또 7일이 지나 문자가 와서 상황을 보려고 연락을 했더니 사람이 필요 없다고 했다. 그 뒤 10일이 지날 때까지 문자가 오지 않았다. 손에 있는 돈도 많지 않고, 앞으로 회사를 찾는 게 어떻게 될지 너무 걱정이 되어서 일자리가 많다고 소문난 대전지역의 고용센터에 가서 구직등록을 했다. 일주일 안에 사업주 소개를 받았고 주야간 일이었다. 회사에 기숙사가 있는데 지금 당장은 빈 자리가 없다고 했다. 며칠 동안 부엌 옆에서 자다가 나중에 방을 비우면 옮겨 준다고 했다. 가능하면 조금 더 기다려 보고 회사를 선택하고 싶었지만 노동부에서 더 이상 소개 안 해줄지도 모른다는 생각 때문에 어쩔 수 없이 그 회사에서 일하기로 했다”(버마에서 온 Y 씨).

“저는 새로운 지침 때문에 원하는 사업장을 찾기 힘들다는 것을 알고 있었지만 일하던 회사에서 직원 간에 문제가 있어 어쩔 수 없이 직장을 옮겨야 할 상황이었습니다. 구직 신청한 지 한 달 25일이나 되었는데 아직도 일을 찾지 못했어요. 취업기간에는 저와 다른 취업하는 친구들이 많은 어려움을 겪어요. 돈 문제, 숙소 문제, 제가 아는 친구들이 제가 희망하는 지역과 멀리 떨어져 있어 친구의 숙소를 이용하지 못하고 구인 회사가 불러줄 때 빨리 찾아갈 수 있도록 그 희망지역의 모텔에서 계속 머물러야 했습니다. 그 문제도 있긴 하지만 더 힘든 것은 불법 체류자가 될까봐 너무 걱정되어 늘 심리적 상태가 불안한 것 입니다. 제가 구직 신청할 때 구직신청서에 CNC 절단 작업이나 방직, 고무로 제품 생산하는 공장을 희망하는 사업장으로 기재했지만 고용센터로부터 알선 받은 사업장은 지금까지 전부 다 프레스 작업이나 연마, 용접뿐이었습니다. 제가 몇 번 고용센터에 방문해 문의해봤지만 직원은 아무 말을 안 하고 그냥 집에 돌아가 기다리라고 했습니다. 1주일 만에 딱 한 회사를 알선 받았는데 그 것도 연마입니다. 제가 그 회사와 계약하지 않으면 1주일 더 기다려야 할 것이고 계속 이러면 저는 어떻게 합니까? 불법체류자가 되면 누가 책임을 질 겁니까? 언제 한 번은

제가 희망지역을 대구광역시 달성군으로 신청했습니다만 고용센터 경북 왜관 에 있는 회사를 알선해주었어요. 제가 그 회사에 전화해서 외국인 노동자를 구인하고 있냐고 물었더니 맞다고 해서 주소를 달라고 했지만 그 회사가 저를 보고 택시를 잡은 다음 택시기사에게 알려주겠다고 했습니다. 저는 그 회사가 제가 신청한 지역에서 있는 줄 알고 택시를 탔는데 택시비용이 갈 때 4만원이고 올 때도 4만원, 다 합쳐 8만원을 들렸어요. 더 화가 나는 것은 그 회사에 도착했을 때 그들이 모른다고 했습니다. 제가 고용센터로부터 제 이름을 알선 받았냐고 물었지만 회사가 못 받았다고 했습니다. 저는 집에 돌아가 너무 억울해 고용센터에 가서 말을 했더니 다른 회사를 알선해 주었습니다. 그렇지만 또 다시 한번 운명의 장난입니다. 고용센터가 알선해 준 주소를 찾아 갔는데 회사의 이름이 없습니다. 전 길에서 한국 사람에게 이 사람 저 사람 붙들고 물었지만 그 회사가 어디에 있는지 모른다고 합니다. 저는 너무 실망하고 허탈한 심정으로 모텔로 돌아갔어요. 그리고 나중에 고용센터로부터 새로운 회사를 알선 받았는데 저는 회사에 전화를 걸어 외국인 노동자를 채용하냐고 물었고 회사가 채용한다고 답했습니다. 그래서 그 회사에 찾아갔는데 담당자와 만나 얘기해 보더니 사람을 채용하지 않는다고 했습니다. 그렇게 겪은 횡수가 3번이었습니다. 지금까지는 고용센터가 계속 알선해주지만 용접, 연마와 같은 작업장이고 최근에 9월12일에도 용접, 연마 회사를 소개해주셨습니다. 저는 이런 일을 할 줄 모르고 그래서 김해 고용센터에 가서 저는 이런 일을 신청하지 않았다고 했더니 거기에 있는 직원이 희망할 사업장을 신청하긴 하지만 알선은 고용센터가 하는 것이라고 했습니다. 그 말을 듣고 더 이상 할 말을 잃었습니다. 만약 이런 상황이 계속 유지되면 외국인 노동자 특히 베트남 노동자가 불법체류자가 많이 발생할 것입니다”(베트남에서 온 응엔 씨).

위 사례에서 알 수 있듯이 이 사건 지침이 시행되기 전에는 외국인 근로자는 구인업체 명단을 가지고서 자신이 원하는 지역, 업무, 근로조건을 사업장을 선택하여 면접을 보고 근로계약을 체결할 수 있었습니다. 구인업체 명단이 있기 때문에 외국인 근로자는 면접일자나 면접 지역을 적절하게 배분할 수 있었습니다. 예컨대 명단에 기재된 사업장 중 같은 지역에 있는 사업장 근처에 숙소를 정하고 한꺼번에 면접을 진행할 수 있었습니다. 그러나 이 사건 지침 시행 이후로는 구인업체로부터 무조건 연락이 오기만을 기다려야 하는 상황이 되었습니다. 실무상 피진정인은 “OOO님을 대구 달서구 소재 사업장(061-XXX-XXXX)에 추천하였습니다”와 같은 내용의 휴대전화 문자를 발송함으로써 추천 사실을 외국인근로자에게 알리고 있지만, 외국인 근로자는 문자 메시지가 언제 올지, 추천한 사업장이 어느 지역에 있는지, 어떤 업종이나 업무를 하는지 전혀 예측할 수 없기 때문에 불안한 상태에서 기다리는 수밖에 없습니다. 문자 메시지가 오면



곧바로 움직일 수 있도록 신청 고용센터 부근에 숙소를 마련하고 대기해야 하는 상황입니다. 특히 외국인 근로자는 사업장 변경 신청을 한 때로부터 3개월 이내에 근로계약을 체결하고 출입국관리법 제21조에 따른 근무처 변경허가를 받아야 하기 때문에(외국인근로자의 고용 등에 관한 법률(이하 '고용허가제법') 제25조 제3항 참조) 불안함은 이루 말할 수 없을 정도입니다. 결국 대부분의 외국인 근로자가 자신이 원하는 사업장을 선택하지 못하고 마지못해 근로계약을 체결하고 있는 상황입니다.

#### 4. 피진정인에 의한 인권 침해

##### 가. 외국인 근로자의 인권

아래에서 보는 바와 같이, 외국인근로자도 대한민국헌법 제10조부터 제22조까지의 규정에서 보장된 인권의 주체입니다.

##### 1) 직업선택의 자유로서 직장선택의 자유(대한민국헌법 제15조)

직장선택의 자유는 국적을 불문하고 모든 노동자에게 인정되는 권리입니다. 헌법재판소도 직업선택의 자유로서 외국인 근로자의 직장선택의 자유를 인정한 바 있습니다.

*“직업의 자유 중 이 사건에서 문제되는 직장 선택의 자유는 인간의 존엄과 가치 및 행복추구권과도 밀접한 관련을 가지는 만큼 단순히 국민의 권리가 아닌 인간의 권리로 보아야 할 것이므로 외국인도 제한적으로라도 직장 선택의 자유를 향유할 수*

있다고 보아야 한다. 청구인들이 이미 적법하게 고용허가를 받아 적법하게 우리나라에 입국하여 우리나라에서 일정한 생활관계를 형성, 유지하는 등, 우리 사회에서 정당한 노동인력으로서의 지위를 부여받은 상황임을 전제로 하는 이상, 이 사건 청구인들에게 직장 선택의 자유에 대한 기본권 주체성을 인정할 수 있다 할 것이다.”(헌법재판소 2011. 9. 29. 선고 2007헌마1083, 2009헌마230·352 결정)

직장선택의 자유는 말 그대로 자유롭게 직장을 선택하고 변경할 수 있는 권리를 말합니다. 구체적으로 “개인이 그 선택한 직업분야에서 구체적인 취업의 기회를 가지거나 이미 형성된 근로관계를 계속 유지하거나 포기하는 데 있어 국가의 방해를 받지 않는 자유로운 선택·결정을 보호하는 것을 내용”으로 합니다.

“직업선택의 자유는 누구나 자유롭게 자신이 종사할 직업을 선택하고, 그 직업에 종사하며, 이를 변경할 수 있는 자유를 말하며, 이에 개인이 직업적 활동을 하는 장소 즉 직장을 선택할 자유도 포함된다. 이때 직장선택의 자유란 개인이 그 선택한 직업분야에서 구체적인 취업의 기회를 가지거나, 이미 형성된 근로관계를 계속 유지하거나 포기하는 데 있어 국가의 방해를 받지 않는 자유로운 선택·결정을 보호하는 것을 내용으로 한다.”(헌법재판소 2002. 11. 28. 선고 2001헌바50 결정)

따라서 원하는 때에 일을 그만두고 사업장을 이동할 자유는 직장선택의 자유에서 유래하는 헌법상 권리라 할 것입니다.

## 2) 행복추구권으로서 계약의 자유(대한민국헌법 제10조)

인간의 존엄과 가치 및 행복추구권은 ‘인간의 권리’로서 외국인도 그 주체가 될 수 있습니다(헌법재판소 2001. 11. 29. 선고 99헌마494). 한편 행복추구권에서 파생하는 일반적 행동자유권에는 사적 자치의 원칙이 있습니다. 사적 자치의 원칙이란 자신의 일을 자신의 의사로 결정하고 행동

하는 자유뿐만 아니라 원치 않으면 하지 않을 자유입니다. 이런 사적 자치의 원칙은 법률행위의 영역에서는 계약자유 원칙으로 나타나는데 계약자유 원칙은 계약의 체결에서부터 종결에 이르기까지 모든 단계에서 자신의 자유의사에 따라 계약관계를 형성하는 것으로서 계약의 내용, 이행의 상대방 및 방법의 변경뿐만 아니라 계약 자체의 이전이나 폐기도 당사자 자신의 의사로 결정하는 자유를 말합니다.

*이른바 사적 자치의 원칙이란 자신의 일을 자신의 의사로 결정하고 행하는 자유뿐만 아니라 원치 않으면 하지 않을 자유로서 우리 헌법 제10조의 행복추구권에서 파생되는 일반적 행동자유권의 하나이다. 이런 사적 자치의 원칙은 법률행위의 영역에서는 계약자유 원칙으로 나타나는데 계약자유 원칙은 계약의 체결에서부터 종결에 이르기까지 모든 단계에서 자신의 자유의사에 따라 계약관계를 형성하는 것으로서 계약의 내용, 이행의 상대방 및 방법의 변경뿐만 아니라 계약 자체의 이전이나 폐기도 당사자 자신의 의사로 결정하는 자유를 말한다고 할 것이다(헌법재판소 2003. 5. 15. 선고 2001헌바98).*

계약의 자유에는 (1) 계약을 체결할 것인지를 결정할 자유, (2) 계약체결의 상대방을 선택하는 자유, (3) 계약의 내용을 결정하는 자유, (4) 자유로운 방식으로 계약을 체결하는 자유 등이 포함됩니다. 따라서 근로계약을 체결할 것인지 여부를 결정하고 근로계약 체결의 상대방을 선택할 사업장 이동의 자유는 계약자유 원칙에도 기반합니다.

#### **나. 이 사건 지침에 의한 외국인 근로자의 인권 침해**

이 사건 지침으로 인해 사업장을 변경하려는 외국인 근로자는 사업주가 자신에게 전화를 걸어 근로계약에 대한 청약을 해 올 것을 기다리는 행위 외에는 어떠한 구직 노력도 할 수 없게 됩니다. 즉 사업장의 근로조건, 작업환경 등을 검토하는 등 자신에게 맞는 사업장을 직접 모색하는

것이 애초부터 불가능해집니다. 또한 구인업체의 면접 요청이나 채용 의사를 받더라도 외국인 근로자는 해당 사업장의 근로조건 등이 자신과 맞지 않다는 이유로 이를 거절하기 어려워집니다. 외국인 근로자로서는 근로계약 체결 시 고용센터의 알선행위에 전적으로 의존할 수밖에 없는 점, 이 사건 지침으로 인하여 외국인 근로자에게는 구인업체의 연락처 외에는 어떠한 정보도 제공되지 않는 점, 사업장 변경 신청 후 3개월 내에 근무처 변경허가를 받지 못한 외국인 근로자는 체류자격을 잃게 된다는 점 등에 비추어 이 사건 지침은 결과적으로 외국인 근로자에게 근로계약의 체결을 사실상 강제하기 때문입니다. 이러한 상황에서 근로계약을 체결해야 하는 외국인 근로자로서는 사용자와 동등한 지위에서 자유의사에 따라 근로조건을 결정할 수가 없게 됩니다.

결과적으로 임금 체불, 폭언·폭행, 장시간 노동 등 열악한 근무환경에 처한 외국인 근로자라 하더라도 사업장 변경 자체를 단념하고 자유의사에 반하여 계속해서 일을 할 수밖에 없는 상황에 놓이고 있습니다. 이러한 결과는 최근 피진정인이 제시한 보도자료에도 나와 있습니다(증제 4호증 '사업장 변경 제한 3개월, 이주노동자들 아우성' 기사에 대한 설명자료 참조). 위 보도자료에 따르면 사업장변경 신청자는 계속 증가하다 이 사건 지침 시행 후 큰 폭으로 감소했다고 합니다. 7월 현재 6,623명이던 사업장 변경 신청자가 8월에는 4,203명, 9월에는 4,035명으로 줄어든 것입니다. 위 보도자료에는 10월 이후의 현황은 나와 있지 않지만 신청자 감소 추세는 계속 지속될 것입니다.

이처럼 이 사건 지침은 사실상 외국인 근로자로 하여금 사업장 변경 자체를 단념하게 하거나 사업장 변경 과정에서 더 나은 근로조건을 모색하여 사업장을 선택할 수 있는 가능성을 제거함으로써 결과적으로 외국인 근로자에게 인정되는 직장선택의 자유와 계약의 자유를 침해하고 있

습니다.

## 5. 피진정인에 의한 차별행위

국가인권위원회법 제2조 제3호는 합리적인 이유 없이 출신 지역, 출신 국가 등을 이유로 고용(모집, 채용, 교육, 배치, 승진, 임금 및 임금 외의 금품 지급, 자금의 용자, 정년, 퇴직, 해고 등을 포함한다)과 관련하여 특정한 사람을 우대·배제·구별하거나 불리하게 대우하는 행위를 “평등권 침해의 차별행위”로 보고 있습니다. 같은 맥락에서 근로기준법 제6조는 “사용자는 근로자에 대하여 남녀의 성(性)을 이유로 차별적 대우를 하지 못하고, 국적·신앙 또는 사회적 신분을 이유로 근로조건에 대한 차별적 처우를 하지 못한다.”고 정하고 있고, 대한민국이 비준한 ‘취업 및 직업에 있어서 차별대우에 관한 협약(ILO 제111호 협약)’은, ‘차별대우’를 “인종, 피부색, 성별, 종교, 정치적 견해, 출신국 또는 사회적 출신에 의거하여 행하여지는 모든 차별, 배제 또는 우대로서, 취업 또는 직업에 있어서의 기회 또는 대우의 균등을 파괴하거나 저해하는 효과가 있는 것”이라 정의하면서(제1조), “이 협약의 적용을 받는 회원국은 취업 및 직업에 관한 차별 대우를 철폐하기 위하여, 국내 사정 및 관행에 적합한 방법으로 취업 또는 직업에 관한 기회 및 대우의 균등을 촉진할 것을 목적으로 하는 국가의 방침을 명확히 하여야 하며, 이에 따를 것을 약속한다.”(제2조)고 정하고 있습니다. 또한 세계인권선언 제23조 제1항, 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약 제6조 제1항도 국적을 불문하고 모든 사람의 자유로운 직업 선택, 차별 받지 않고 일할 권리를 정하고 있습니다<sup>1)</sup>.

---

1) 위 기준에 근거하여 국가인권위원회는 고용허가제로 입국한 외국인 근로자의 사업장 변경 신청, 사업장 변경 횟수 제한, 사업장 변경기간 문제에 대해 개선방안을 국무총리 및 피진정인에게 정책 권고(2007년), ‘외국인 근로자의 고용 등에 관한 법률 일부 개정안에 대해 피진정인에게 의견 표명(2008년)을 한 바 있습니다.

내국인 근로자의 경우 새로운 직장을 구함에 있어서 외국인 근로자와 같은 제한을 받지 않습니다. 일반적으로 구인업체에 관한 정보를 먼저 습득한 후에 원하는 사업장을 선택, 지원하는 방식으로 직장을 구하고 있습니다. 굳이 내국인 근로자가 아니더라도 노동자라면 누구나 이러한 방식을 통해 구직을 하고 있습니다. 일할 사업장의 정보를 제공 받지 못하고 따라서 선택권도 보장되지 않은 상황에서 일자리를 구하는 자는 노예와 다를 바 없기 때문입니다. 그런데 이 사건 지침으로 인하여 외국인 근로자는 외국인이라는 이유로, 특히 고용허가제의 적용을 받는 외국인(E-9 체류자격을 취득한 외국인)이라는 이유로 새로운 직장에 대한 정보를 제공 받지도, 자신이 원하는 직장을 선택하지도 못하고 사업주가 연락이 올 때까지 기다려 근로계약을 체결하는 상황에 놓여 있습니다. 이는 고용에 있어서 외국인 근로자를 차별하는 행위입니다.

## 6. 이 사건 지침에 관한 피진정인의 주장과 이에 대한 반박

### 가. 이 사건 지침의 취지에 관하여

피진정인은 이 사건 지침을 마련한 이유로 ① 한국말에 서투른 외국인 근로자가 사업장 명단을 가지고 새 사업장을 직접 찾아 나서는 데 한계가 있고, ② 그 결과 브로커가 개입하여 구직을 알선하고 있으므로 브로커 개입을 방지할 필요가 있으며, ③ 외국인 근로자가 수십 개 사업장 중 원하는 사업장을 골라 갈 수 있게 되면서 근로조건의 향상을 위한 근로계약 해지와 사업장 변경 신청이 늘고 있다고 주장하고 있습니다(증제 5호증 '사업장 변경제도 안내 설명자료' 참조).

그러나 ① 이 사건 지침 후에도 한국말에 서투른 외국인 근로자는 사업장을 찾아 나서는 데 한

계가 있으며 오히려 어려움은 더욱 커졌습니다. 피진정인이 외국인 근로자에게 보내는 문자 메시지는 한국어로 기재되어 있고 구인업체와 외국인 근로자가 만나기 위해서는 먼저 전화 통화가 필요한데 한국말에 서투른 외국인 근로자로서는 직접 대면하는 것보다 전화 통화가 더욱 어렵기 때문입니다. 결과적으로 이 사건 지침은 한국말에 서투른 외국인 근로자의 편이와는 아무런 상관이 없습니다. 언어 소통의 문제로 사업장을 구하기 어려운 부분에 대해서는 통역 서비스를 제공하는 방식으로 문제를 해결해야 하는 것입니다.

② 정상적인 방법으로 사업장을 이동 과정에서 브로커가 개입될 가능성은 없습니다. 브로커는 일자리를 알선해 주는 대가로 금전적인 이익을 취득하는 자인데 고용허가제법에서는 알선 업무를 피진정인에게 일임하였고 이에 따라 기존에도 고용센터가 외국인 근로자에게 구인업체 명단을 제공하는 방식으로 알선 업무를 전담하였기 때문입니다. 실제로 피진정인은 브로커 개입 여부에 대해 조사 한 번 실시한 적이 없습니다. 관련하여 피진정인에게 「외국인근로자 사업장 변경에 관한 브로커 개입 조사 자료」를 정보 공개 청구하였으나 피진정인은 해당 자료가 존재하지 않는다고 답변하였습니다. 피진정인이 브로커 개입의 근거로 드는 것은 어느 일간지의 기사가 전부입니다. 브로커 개입 여부에 대해 실태 파악도 하지 않은 상황에서 브로커 개입 방지를 이야기하는 것은 당해 사유가 형식에 불과하다는 것을 의미할 뿐입니다.

③ 그렇다면 이 사건 지침의 취지는 명백합니다. 구인업체에 대한 정보 제공을 금지하고 사업장 선택권을 제한함으로써 외국인 근로자의 사업장 변경 가능성을 줄이는 것이 이 사건 지침의 취지입니다. 그러나 사업장 변경을 하지 못하도록 막는 것은 근로자의 자유의사에 어긋나는 근로를 강요하는 것입니다. 또한 외국인근로자는 고용허가제법 제25조 제1항에서 정한 사유가 있는 경우에만 고용센터의 허가를 받아 사업장 변경을 할 수 있기 때문에 이미 사업장 변경 허가를

받은 자에 대해 사업장 변경 제한을 이야기하는 것은 어불성설입니다.

#### 나. 이 사건 지침이 고용허가제법에 부합한다는 점에 관하여

피진정인은 고용허가제법 제25조 제2항에서 “사용자가 제1항에 따라 사업 또는 사업장 변경 신청을 한 후 재취업하려는 외국인근로자를 고용할 경우 그 절차 및 방법에 관하여는 제6조·제8조 및 제9조를 준용한다”고 정하고 있는바, 위 조문의 취지에 맞게 이 사건 지침을 마련한 것이라고 주장합니다.

그러나 고용허가제법 제25조 제2항은 “준용”이라는 표현을 쓰고 있는바 “준용”이라 함은 “적용”과 달리 준해서 사용하는 것, 즉 내용에 맞게 수정을 하여 사용하는 것을 의미하는 것으로서 외국인 근로자의 입국 전 법률관계를 정한 제6조·제8조 및 제9조를 입국 후 법률관계에 그대로 적용할 필요는 없습니다. 입국 전에는 외국인 근로자가 구인업체를 찾아가는 것이 불가능하기 때문에 구인업체에 의한 외국인 근로자 선정 방식으로 알선 절차를 단일화 할 필요가 있지만 입국 후에는 그렇지 않기 때문입니다.

가사 고용허가제법 제6조·제8조 및 제9조를 그대로 적용해야 한다고 보더라도, 이 사건 지침 시행 전 지침이 고용허가제법 제6조·제8조 및 제9조에 위배되는 것은 아닙니다. 고용허가제법 제6조·제8조 및 제9조는 외국인 근로자에 대한 구인업체 명단 제공을 금지하고 있지 않기 때문입니다. 즉 구인업체 명단 제공 여부에 대해서는 침묵하고 있기 때문입니다. 만약 피진정인의 주장이 옳다면 이 사건 지침 시행 전에는 피진정인이 고용허가제법을 위반했다는 결론에 이릅니다.



다. 이 사건 지침을 보완하기 위한 방안에 관하여

피진정인은 이 사건 지침에 대한 비판이 거세지자 다음과 같이 고용센터의 알선기능을 대폭 강화하여 외국인 근로자에게 피해가 발생하지 않도록 하겠다고 공표하였습니다((증제 4호증 '사업장 변경 제한 3개월, 이주노동자들 아우성' 기사에 대한 설명자료, 증제 5호증 사업장 변경제도 안내 설명자료 각 참조).

<p>고용센터 (알선기능)</p>	<p>① 사업장변경자 D/B 관리 * 사업장 추천횟수, 기한마감까지 일수 등 표시</p> <p>② 사업장변경자별로 알선담당자 지정</p> <p>③ 알선담당자는 D/B를 보면서 밀착서비스 제공</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- (맞춤형 알선) 희망업종, 희망지역 등을 고려하여 가장 적합한 사업장에 추천</li> <li>- (고용센터 면접장 운영) 사업장을 찾기 어렵거나, 연락이 어려운 경우 고용센터에서 면접을 볼 수 있도록 협조 (장소제공)</li> <li>- (특별관리) 잔여기간 30일 미만자는 만료일을 안내 하는 알람서비스, 5회 이상 집중알선</li> </ul> <p>④ 적극적인 통역서비스 제공</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* 통역원 인원업무 금지(통역에 집중), 인력공단, 외국인력 상담센터 등 통역원 적극 활용</li> </ul>
------------------------	---

그러나 이 사건 지침 시행 후 외국인 근로자를 대상으로 한 면접 조사 결과를 보면 피진정인의 공표가 허울에 불과하였음을 알 수 있습니다(증제3호증 '이주노동자 피해사례 증언대회 자료집', 증제6호증 '노동부 컴퓨터, 이주노동자 정신질환 유발?' 기사 각 참조).

알선담당자가 사업장 변경자 D/B를 보면서 희망 업종·희망 지역 등을 고려하여 적합한 사업장을 추천하겠다는 내용과 달리, 실제 추천 사업장의 내용을 보면 외국인 근로자의 희망 업종·희망 지역을 전혀 고려하지 않고 있습니다. 추천횟수도 평균 닷새에 한 번 수준으로 적을 뿐만 아니라 비정기적이어서 외국인 근로자로서는 언제 연락이 올지 도무지 예측하기가 힘든 상황입니다. 통역서비스나 면접 장소 제공 역시 이루어지고 있지 않습니다.

더 나아가 실제로는 알선담당자가 업무를 처리하는 것이 아니라 피진정인이 마련한 컴퓨터가 자동으로 알선 업무를 처리하고 있다 보니 이미 외국인 근로자를 채용한 구인업체를 알선하거나 폐업한 업체를 알선하거나 채용계획이 없는 업체를 알선하는 문제가 발생하고 있습니다. 또한 문자 메시지가 온 날로부터 3일 내에 근로계약 체결 통보가 이루어지지 않으면 설사 근로계약이 이루어졌다고 하더라도 새로운 사업장을 다시 알선 받아야 하는 등의 문제가 발생하고 있습니다.

결과적으로 이 사건 지침을 개선하겠다는 공약은 전혀 현실성이 없습니다. 이 사건 지침을 철회하는 것이 문제를 해결 할 수 있는 가장 좋은 방법입니다.

## 7. 결어

이 사건 지침은 외국인 근로자의 인권을 침해하고 외국인 근로자의 평등권을 침해하는 차별행위입니다. 이 사건 지침을 개선하겠다는 어떠한 방식도 결과적으로 이 사건 지침을 철회하는 것 이상의 효과를 거둘 수는 없습니다. '사업장 변경의 유인을 줄이겠다'는 이 사건 지침의 목적 자

체가 부당하기 때문입니다. 따라서 피진정인에게 이 사건 지침을 철회할 것을 권고해 주십시오.

## 증 거 자 료

1. 외국인근로자 사업장변경 개선 및 브로커 개입 방지 대책
2. 사업장 변경 신청 외국인구직자 안내문
3. 이주노동자 피해사례 증언대회 자료집
4. '사업장 변경 제한3개월, 이주노동자들 아우성' 기사에 대한 설명자료
5. 사업장 변경제도 안내 설명자료
6. '노동부 컴퓨터, 이주노동자 정신질환 유발?' 기사

\* 이후 필요한 자료는 진정 조사가 진행됨에 따라 추가로 제출하도록 하겠습니다.

2012. 11. 13.

위 진정인들의 대리인

변호사 윤지영 (인)

## 이주노동자 노예노동 강요하는 고용노동부 지침 철폐를 위한 비상대책위원회

### 소속 단체 명단

전국민주노동조합총연맹, 이주노동자 차별철폐와 인권 노동권 실현을 위한 공동행동{건강권실현을위한보건의료단체연합, 경기이주공대위원회, 공익변호사그룹공감, 구속노동자후원회, 노동사회과학연구소, 노동전선, 다함께, 대학생사람연대, 문화연대, 민주사회를위한변호사모임 노동위원회, 민주주의법학연구회, 민주화를위한전국교수협의회, (사)한국불교종단협의회인권위원회, 사회진보연대, 서울경인이주노동자노동조합, 성동광진이주노동자인권지킴이, 아시아의창, 연구공간 수유+너머, 이주노동자운동후원회, 이주노동자의방송(MWTV), 인권단체연석회의, 전국민주노동조합총연맹, 전국불안정노동철폐연대, 전국비정규노동조합연대회의, 전국빈민연합, 전국철거민연합, 전국학생행진, 진보신당, 천주교의정부교구이주센터엑소더스(경기동부), 천주교인권위원회, 카사마코, 한국비정규노동센터, 한국이주인권센터}, 외국인이주노동운동협의회, 이주인권연대, 경기지역이주노동자공동대책위원회, 이주민 인권을 위한 부산경남공동대책위원회, 대구경북이주노동자인권/노동권연대회의, 인천지역이주운동연대, 마하이주민지원단체협의회