

국 가 인 권 위 원 회

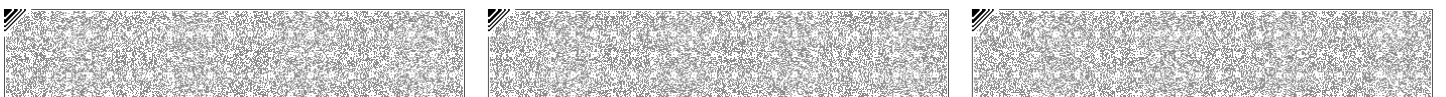
침해구제제2위원회

결 정

- 사 건 24진정0013300·24진정0026200(병합) 지자체 등의 관리감독 미흡으로 인한 외국인 계절근로자 인신매매 피해
- 진 정 인 1. ○○○((사)○○○ ○○ ○○○○○○○○○○)
2. ○○(○○○○○○○○○○○○○○○○○○ ○○○○○)
- 피 해 자 1. ○○○ ○○○(○○○○ ○. ○○○)
2. ○○○ ○○○(○○○○○○ ○○○○○○○○ ○○○○○○○)
- 피진정인 1. ○○군수
2. ○○○도지사
3. 법무부장관

주 문

1. 국무총리에 대하여,
 - 가. 외국인 계절근로자 제도가 농·어촌에서의 노동력 확보 및 활용을 위한 제도인 점을 고려하여, 해당 제도와 관련한 중앙행정기관과의 협의를 통해 정책 수립 및 제도 운영의 주무 중앙행정기관을 조정할 것,
 - 나. 외국인 계절근로자 제도의 법적 근거가 마련될 수 있도록 조치할 것,
 - 다. 외국인 계절근로자 제도의 공공성 강화를 위해, 업무협약 체결 주체를 국가 또는 광역지방자치단체 단위로 상향하고, 기초지방자치단체



가 직접 수행하기 어려운 계절근로자 모집·선발·교육 등 일부 업무를 분담하도록 할 것, 또는 외국인 계절근로자 전담기관(공공기관과 민간기관 모두 가능함)을 설립 내지 허가하여 이에 대한 관리·감독을 철저히 할 것,

라. 제도의 투명성 강화를 위해, 각 참여주체별 준수사항과 참여절차, 기준 등 주요사항, 실태조사 결과 및 조치사항 등의 정보를 공개하고, 지자체, 관계기관, 단체, 전문가 등이 제도 운영 현황 점검 및 개선방안 수립 과정에 참여할 수 있는 방안을 마련할 것을 권고합니다.

2. 법무부장관에 대하여,

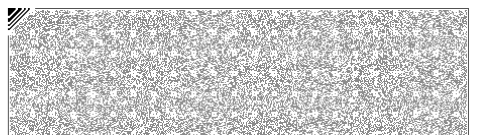
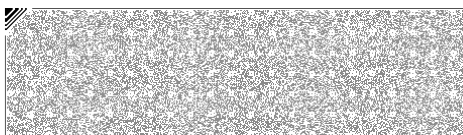
가. 이 사건 피해자들을 포함하여 피해사실을 보고한 계절근로자들에 대하여 향후 외국인 계절근로자 프로그램 참여, 사증발급 등 한국 입국 및 체류 등의 절차에서 불이익이 없도록 할 것,

나. 계절근로자 노동권 등 인권 보호를 위해, 근로자 권리침해 행위 유형에 따른 지자체의 조치사항을 ‘외국인 계절근로자 프로그램 기본계획’에 구체적으로 추가하여 안내하고, 각 지자체의 이행 상황을 실질적으로 점검할 수 있는 방안을 마련하며, 별도의 안내서를 배포·공개하는 방법을 통해 고용주, 외국인 계절근로자 등 관계자가 관련 지침상의 주요 내용을 쉽게 파악할 수 있도록 할 것을 권고합니다.

3. ○○○도지사에게 대하여,

가. 이 사건 피해자들을 포함하여 피해 사실을 보고한 계절근로자들에 대한 체류·치료·구제절차 등의 지원 방안을 마련할 것,

나. 관내 외국인 계절근로자 제도운영 현황 및 인권상황을 정기적으로 조사하여 그 결과 및 조치사항을 공개하고, 조사의 객관성과 신뢰도를



제고할 수 있는 방안을 마련·시행할 것을 권고합니다.

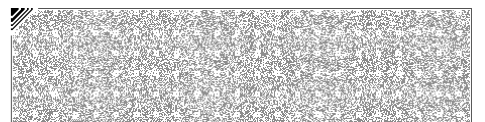
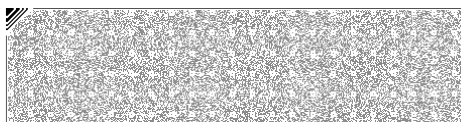
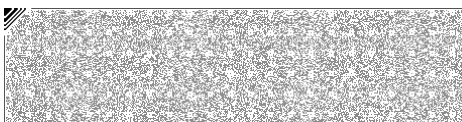
4. ○○군수에 대하여,

- 가. 이 사건 피해자를 포함하여 인신매매 등 피해사실을 보고한 계절근로자 전원에 대해 재입국 추천을 하는 등 불이익이 발생하지 않도록 조치할 것,
- 나. 외국인 계절근로자 제도를 운영하기 위한 전 과정에서 공인된 전담기관 이외의 중개업자의 개입을 배제하고, 사업의 직접 수행을 위한 인력보장 등의 구체적 방안을 마련할 것을 권고합니다.

이 유

1. 진정요지

진정인 1은 2024. 1. 4. ~ 1. 6. ○○○도 ○○군 등에서 외국인 계절근로자 실태조사를 실시하는 과정에서 피해자들을 비롯한 다수의 계절근로자들이 여권 등 신분증과 통장 압류, 중개업자의 임금 착취, 고용주의 불법 파견 등 인신매매방지협약 상 인신매매에 해당하는 피해를 입었음을 확인하였다. 이 문제는 해당 제도를 운영하고 관리·감독할 책임이 있는 피진정인들이 본연의 업무를 제대로 수행하지 않은 것에 기인하고 있으며, 특히 ○○군은 제도 운영 전반에 걸쳐 중개업자를 개입시키고, 계절근로자들의 여권을 별도로 보관하는 등 인권침해를 예방해야 할 의무자로서의 역할을 심대히 방기하였고, 법무부는 주무부처로서 배정인원 증감을 요인으로 한 체류관리 외에 이주근로자들의 인권침해를 예방하기 위한 실질적 조치와 적절한 관리감독을 하고 있지 않다.



2. 당사자 및 참고인 주장 요지

가. 진정인

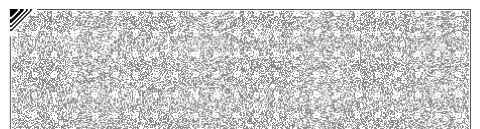
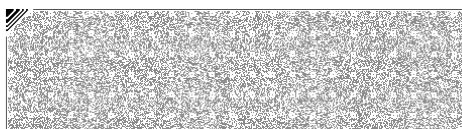
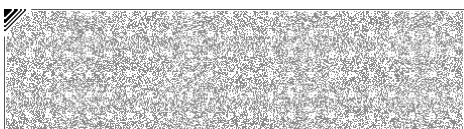
위 진정요지와 같다.

나. 피해자 1

본인은 필리핀에 있을 때 ○○○○(○○○○○○○○) 시에 거주하였고 ○○○○ 시청에서 열린 계절근로 홍보행사에 참여하였는데, 그 곳에서 ○○○ 대표 ○○○을 알게 되었다. 제한적으로 주민이 아닌 경우에도 지원을 할 수 있다고 들었다. 한국 계절근로자로 가기 위해서는 교육을 받아야 했는데 그 과정을 ○○○에서 진행했고, 교육비는 정확하게 기억나지 않지만 300~600 페소 가량 지불하였던 것 같다.

한국행 비행 전에 대출진술서와 연대보증 진술서에 사인하였고, 연대보증인으로는 아버지와 형이 서명하였다. 대출진술서에 기재된 채무 5만 페소는 브로커 비용으로, 실제로 그 돈을 수령한 사실은 없다. 중개업자 ○○○에게는 75만원씩 3번 브로커 수수료를 지급하는 것으로 되어 있어 한국에 들어온 후 위 중개업자에게 75만원을 1회 계좌자동이체로 지불하였는데, 아버지가 돌아가셔서 돈이 필요해 사정을 말하고 2, 3회차는 지불하지 않았다. 225만원(약 5만 5천 페소)의 금원은 한국에서 계절근로자로 일하지 않고 필리핀에서 일하여서는 지불할 수 없는 금액이다.

한국에서 여권은 본인이 소지하지 못하였고, 한국에서 일하는 동안 오전 6시에서 오후 5시까지 한 달에 26일 일하면서 월급 약 190만원을 받았고, 숙식비 명목으로 매달 20만원을 공제하고 별도로 가스비는 5명에서 1인당 1만원씩 냈다.



다. 피진정인

1) ○○군

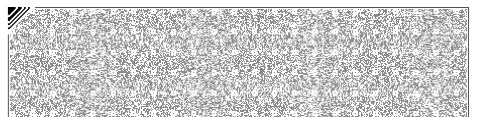
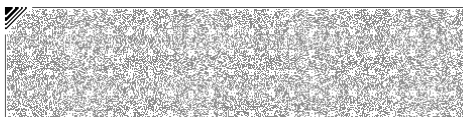
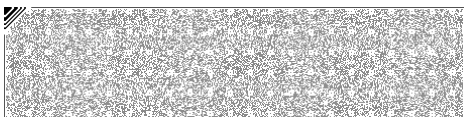
가) 제도 일반 사항

○○군은 2019년부터 외국인 계절근로자 프로그램을 도입·운영하고 있다. 코로나19로 인해 2020년, 2021년에 잠시 중단되었다가 2022. 5.부터 본격적으로 유치 확대에 노력해왔다. 2022년 141명, 2023년 642명이 입국하였고, 2023년 재입국 추천에 따라 60여 명이 재입국하였다.

나) 여권, 신분증 등 압류

○○군은 법무부 지침, 관련 법령의 내용에 따라 외국인 계절근로자들의 여권, 통장, 신분증을 근로자 본인이 소지하도록 하고 있다. 다만, 2023. 3.초에 입국한 일부 계절근로자의 여권은, 이들이 대한민국으로 입국하기 이전에 필리핀 현지에서 근로자들의 사전 동의 하에 근로자 대표 ○○○(○○○○○○ ○○○○○○○ ○○○○○○○)가 보관한 사실을 진정 외 ○○○을 통해 알고 있었다. 그러나 근로자들의 자유로운 의사에 따라 결정된 내용인지라, 특별한 이의를 제기하지 않았다.

위 ○○○가 2023. 9.경 체류기간을 마치고 본국으로 출국하면서 근로자 대표가 ○○○(○○○○○○○○ ○○○○○○○ ○○○○○)로 변경되었는데, 이 과정에서 외국인등록 및 체류기간 연장신청 서류준비 등 농가와 근로자들의 편의를 위해 여권 일부를 ○○군에서 잠시 보관한 사실은 있지만, 여권을 제3자에게 제공하거나, 여권을 통해서 어떠한 이득을 취한 사실은 없다.

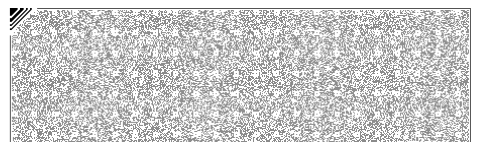
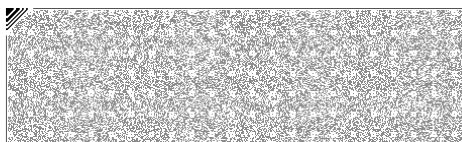
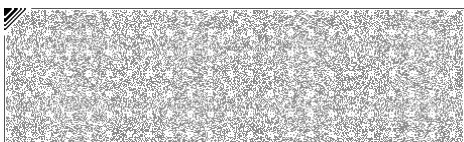


다) 제도 운영 과정에서 중개업자의 개입 경위 및 역할

○○군은 외국인 계절근로자 확보를 위한 방법으로 MOU 체결을 통해 안정적인 인력수급처를 모색하던 중, 다른 지방자치단체의 사례 및 각종 언론보도 자료를 조사하다가, 계절근로자들의 이탈률이 비교적 적은 ◇◇도 ◇◇군의 사례를 접하고, 2022. 3.경 ◇◇군을 통해 진정 외 ○○○을 소개받았다.

이후 진정 외 ○○○을 통해 필리핀 4개 지자체(○○○○, ○○○, ○○○○, △△△△)와 외국인 계절근로자 파견 등과 관련된 MOU 체결을 하게 되었다. 이 과정에서 진정 외 ○○○은 자신을 필리핀 지자체로부터 계절근로자 관련 업무(인력선발, 모집, 교육, 비자, 항공권 발급 등)를 위임받아 한국에 파견되는 인력을 관리하는 필리핀 해당 지자체의 행정관으로 소개하였다. ○○군이 필리핀 지자체와 협약을 맺을 때 진정 외 ○○○이 현장에 함께 자리하였고, 현지 시장, 직원 등과 잘 알고 인사하는 등의 모습을 보고 행정관이 맞다고 신뢰하였다. 진행, 좌석배치 등 협약 체결 과정을 진정 외 ○○○이 해당 지자체와 같이 준비한 것 같았고, 전체적 일정을 ○○군 직원과 조율해 진행하고 현지에 갔을 때 전체적 가이드 역할과 통역을 해주었다. 그러나 ○○군이 진정 외 ○○○과 별도로 계약을 체결하거나 이와 같은 업무 진행에 대해 상부에 보고, 재가 등을 얻는 절차는 없었고, 필리핀 지자체로부터의 권한 위임에 대한 서류 기타 증빙자료를 확인한 적은 없었다.

이후 절차 진행 과정에서는 농가가 먼저 근로계약서를 작성해서 ○○군에 제출하면, ○○군에서 진정 외 ○○○에게 이메일로 보냈고, 근로자 쪽에서 마음에 드는 농가를 선택하는데 대부분 급여, 숙식비 공제 부분을 보



고 선택한다고 하였다. 진정 외 ○○○은 필리핀 현지에서 모집된 근로자들의 사증발급을 위한 신청서 및 구비 서류 등을 취합해서 ○○군 담당자에게 메일로 송부하였다. 근로자들이 한국에 입국하면 6번 정도 농가에 방문을 하는데, 근로자에게 불편한 점이 없는지 물어보고 문제가 있다고 하면 진정 외 ○○○에게 연결해서 통화하게 해주거나, 근로자 사정으로 일찍 귀국해야 하는 경우 항공권 처리도 위 ○○○에게 해주도록 하였다. 즉 진정 외 ○○○은 국내에서는 주로 근로자들과 대화 시 통역과 필리핀과 소통할 일이 있을 때 도와주는 역할을 하였다.

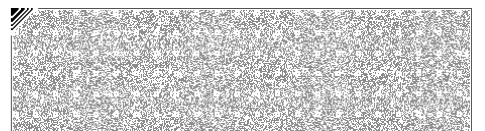
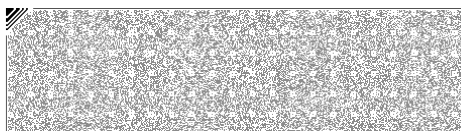
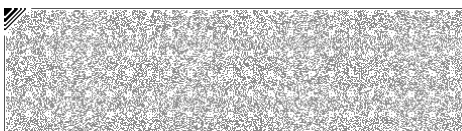
한편, 임금통장의 경우 당초 농협에서 계좌를 개설했었는데 농협 담당자가 바뀌면서 외국인 등록증이 나오지 않으면 통장개설을 해주지 못하겠다고 하였다. 통장이 개설되지 않으면 임금 수령에 문제가 생기는 관계로, 진정 외 ○○○을 통해 ○○도 ○○의 ○○은행을 알게 되어 업무를 진행하게 되었다.

라) 중개업자의 임금착취 등

필리핀 계절근로자들이 대한민국으로 입국하기 전, 진정 외 ○○○과 맺은 이면계약(항공료, 수수료 등 일정 행정비용의 분할상환)으로 인해 근로자의 급여 일부를 착취하였다는 사실은 사전에 인지하지 못하였다. 수시로 외국인 계절근로자 고용사업장에 대한 특별점검을 통해 근로자 면담을 실시하였지만, ○○군에 임금착취 등 부당사례가 신고, 접수된 사항은 없었다.

마) 타 사업장으로서의 불법파견

법무부 지침상 외국인 계절근로자는 근로계약을 체결한 고용주(농



가)의 작업장에서만 근무가 가능하며, 그 외에는 출입국사무소로부터 사전에 근무처 변경 허가를 받아야 한다.

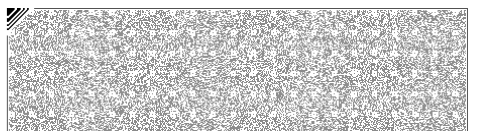
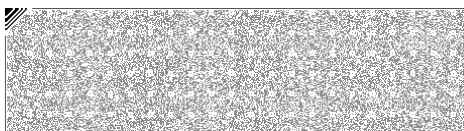
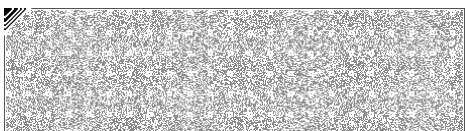
2023년 한 해동안 ○○군에 입국한 642명의 계절근로자 대부분은 고추, 고구마, 배추 등 밭농업에 종사하고 있으나, 최근 언론보도를 통해 타 사업장(건설현장 등)으로 불법 파견을 한 사례가 발견되어, ○○군에서는 2024. 1. 16. ○○출입국·외국인사무소 ○○출장소에 통보, 조치를 의뢰하였다.

○○군에서는 이와 같은 일이 발생하지 않도록 계절근로자를 고용농가에 배치하기에 앞서, 외국인 계절근로자 고용 농가를 대상으로 고용주 준수사항을 사전교육하고, 근무현장을 수시로 점검하는 등 계절근로자 관리에 노력을 해왔다. 그동안 38건의 애로사항에 대해 관할 출입국·외국인사무소의 근무처 변경허가를 받고, 근로자의 근무지 재배치 등에 적극적으로 대처하였다.

바) 이 사건 진정 접수 이후 추가 조치사항

○○군은 이번 계절근로자 인권침해와 관련된 사안에 대하여, 2024. 1. 8.부터 26.까지 추가 피해 사례가 없는지 읍·면 합동으로 외국인계절근로자 운영실태 특별점검을 실시하고, 2024. 1. 9.자로 MOU 체결을 통한 인력 수급을 잠정 중지하고, 브로커가 개입할 여지가 없는 결혼 이민자 가족·친척 프로그램을 확대하기로 하였다.

한편 비자 기한이 도래하여 출국하는 계절근로자에 대해서도 개별 면담을 실시, 인권침해 여부 등을 조사하고 있으며, 조사 과정에서 피해 사례 발생 시에는 피해 복구 시까지 출국 유예 조치 등 필요한 행정적 지원을



아끼지 않을 예정이다. 현재 체류 중인 계절근로자는 남은 기간을 안정적으로 근무하도록 조치하였다.

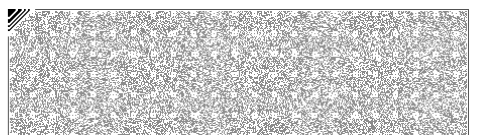
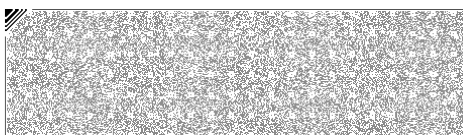
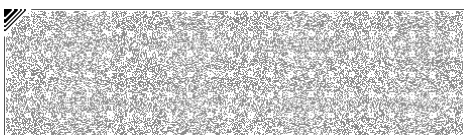
○○군은 계절근로자와 고용농가의 부담을 경감하기 위한 시책으로 인천국제공항 입출국 차량지원, 마약검사비용, 산재보험료 지원 등 전액 군비로 편성해 운영하고 있으며, 근로자의 안정적 근로와 주거환경 개선을 위해 58억 원을 들여 전국 최초로 농업 근로자 기숙사 건립도 추진 중에 있다.

○○군은 이번 사례를 계기로 외국인 계절근로 제도 운영상 문제점을 면밀히 파악하고, 고용주와 근로자의 소통 부족, 인권침해 등 미흡한 점에 대해서는 지속적인 모니터링을 통해 고용주에 즉각적인 시정 요구 및 지도·점검을 강화하여 계절근로 제도 운영에 최선을 다할 계획이다.

2) ○○○도

본 사건은 외국인 계절근로자 프로그램이 당초 도입 시와 다르게 최근 1~2년간 급격히 확대됨에 따른 기초지자체의 사업운영 및 관리 한계로 발생한 사업 운영방식의 구조적인 문제로 판단된다. 또한 업무협약을 통해 송출 계약을 체결한 해외 지자체에 대한 계절근로자 모집 등 운영 점검, 선발 및 송출 후 해외 지자체의 관리범위 조정 등은 시군 담당자 1명이 감당하기 어려워 중개업자의 개입을 차단할 수 없는 구조 등도 원인이다. 사업 지침상, 수수료를 받는 중개업자는 불법이나, 계절근로자 본인이 신고하지 않을 경우 시·군에서 사실 여부를 파악하기 어렵다.

외국인 계절근로자 프로그램은 법무부의 「출입국관리법」과 외국인 계절근로자 프로그램 지침에 의하여 운영하는 사업으로, 법무부와 기초지자체에



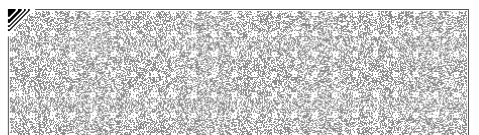
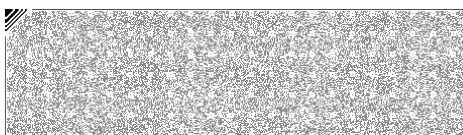
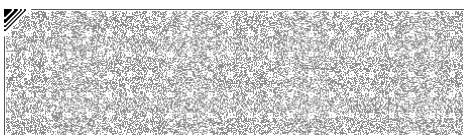
서 중점 추진하는 사업이다. 농림축산식품부(이하 '농식품부'라 한다)와 ○○○도는 개인정보 문제와 관련하여 도내 입국한 외국인 계절근로자의 고용주, 근무지정보, 연락처 등을 파악할 수 없어, 점검 등 관리에 한계가 있다. 다만, 농업인력 관리를 위해 급격히 증가된 외국인 계절근로자들의 처우 개선을 위한 별도 추경예산 편성을 검토 중에 있던 상황이다(마약검사비 등 지원, 언어소통 도우미, 긴급의료비 편성, 성실근로자 행사 지원, 기숙사 건립지원 등).

우리 도는 재발방지를 위해 관련 법과 지침의 범위 내에서 도에서 할 수 있는 다양한 대책을 마련해 시행 중에 있으며, 권한 외 사안은 법무부와 농식품부에 인력선발 전담기관 지정 등을 건의 조치하였다.

추가 피해 방지를 위해 실태조사 등 인권침해 방지대책을 기 시행 중으로, 조사 결과를 바탕으로 추가대책 마련도 검토 중이다. 다만, 현재까지는 별도의 통역원 등의 고용이 어려워 다문화 센터 협조를 통해 조사 중이나, 자체 조사로는 언어소통, 조사 노하우 등 한계가 있는 실정이다. 아울러 이번 사태를 계기로 외국인 계절근로자 인권이 개선되는 계기가 되도록 유관 부서, 시군 등과 연계하여 관리 대책을 보다 보완하여 추진하고, 추가 대책도 지속 발굴·마련하여 추진토록 하겠다.

3) 법무부

우리나라 농어촌 지역 일손에 보탬이 되기 위해 입국한 외국인 계절근로자가 인권침해 피해가 의심되는 상황에 놓이게 되어 매우 유감이며, 피해자가 국내에 안정적으로 체류하며 인권침해 피해에 대한 구제를 받을 수 있도록 적극적으로 지원하겠다.



이 사건 진정에 대해 2024. 1. 3. 사실 여부를 파악하기 위해 관할 출입국·외국인관서에서 실태조사를 실시하였고, 이후 법무부는 2024. 3. 12. ○○군과 ○○○도의 계절근로 운영 실태를 파악하고 운영 과정의 애로사항을 청취하기 위해 각 기관 담당자와 면담을 추진하였다.

우리 부는 계절근로자 입국 시 불법 송출 수수료 문제 및 브로커 개입 방지를 위해 지자체에서 직접 현지에서 계절근로자를 선발하는 등 인권침해 방지를 위한 노력을 지자체에 당부하였고, 면담 당시 지자체의 건의사항을 수렴하여 조속한 시일 내에 계절근로 지원 전문기관을 지정하여 지자체의 업무부담이 완화될 수 있도록 지원할 예정이다.

현재 경찰에서 이 사건 진정 관련 수사 진행 중으로, 수사 결과에 따라 지자체의 인신매매 혐의가 인정되는 경우 벌점을 부과하는 등 제재를 가할 예정이다.

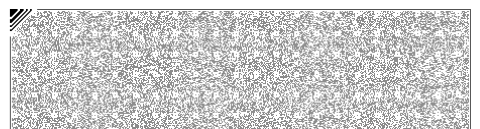
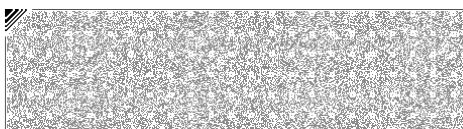
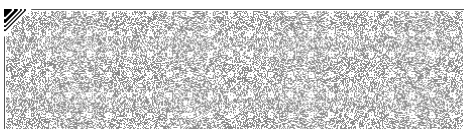
라. 참고인

1) ○○○(○○은행 ○○○○금융센터 지점장)

가) ○○군 외국인 계절근로자 통장개설 업무 진행 경위

2022년 전임자가 근무할 때부터 ○○군의 협조 요청에 따라 2024.

2. 현재까지 계절근로자 통장 개설 작업을 하고 있다. 2023년 ○○군, ○○군과도 한 적이 있으나 지속되지는 않았다. 당시 ○○군청 담당자는 필리핀 계절근로자들이 급여 수령 목적으로 예금통장을 발급받아야 할 필요성이 있다고 설명하였고, ○○군청 담당자가 사전에 고지한 입국일시에 당 센터에서 영어로 의사소통이 가능한 직원들이 인천국제공항에 직접 방문하여



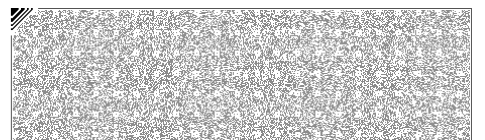
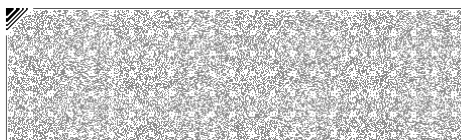
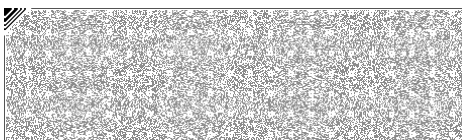
업무를 처리하였다. 출국장에서 오른쪽 끝에 미군들이 수속하는 곳에서 진행하였고, 재직증명서 등 필요한 서류들은 군청에서 모두 받아 제출해주었다.

당 센터 직원들은 근로자들이 제출한 여권을 통해 실명 및 본인확인 절차를 거치고 예금계좌 개설 목적을 다시 확인하였고, 근로자들이 자필 기재한 계좌신규 신청서, 외국인에 대한 통장 신규 개설에 필요한 여권, 사증발급신청서, 농가 재직증명서, 본국 신분증, 계좌신규신청서 등을 징구하였다. 이 과정은 ○○군청 담당자의 협조를 받아 모두 영어로 이루어졌고, 이후 발급된 통장과 체크카드를 ○○군청 담당자에게 등기로 발송하였다.

나) 자동이체 설정 경위

은행은 원칙적으로 고객의 서면에 의한 자동이체 신청이 있을 경우, 그 신청에 따라 자동이체 업무를 수행하여야 한다. 당 센터에서는 위 자동이체 관련 업무 처리를 하기 전, 지자체 담당자들에게 위 자동이체의 취지 및 필요성에 대해 확인하는 절차를 거쳤다. 당시 ○○군청에서는 지자체 지원 예산은 마약 검사비와 버스 대절비 정도이고, 필리핀 근로자들의 입국에 필요한 실비를 부담할 수 있는 근거와 예산이 갖추어지지 않았고 이는 전국의 지자체가 다 동일한 형편이라고 하였다. 이에 당 센터는 근로자가 작성 및 자필서명한 ‘대여금 및 행정비용 차감동의(Consent to Deduction Loan and Administration Cost)’의 관련 내용을 확인하였다.

202×. ××. ××.자 자동이체 설정 경위와 관련하여, 당 센터 담당자는 ○○군청으로부터 미리 통장 개설 업무 전반에 대한 협조 요청을 전달받고, 자동이체 등록 신청을 받을 당시 근로자들을 한국까지 인솔한 행정관이 근로



자들에게 먼저 자동이체 신청 관련 설명을 하면, 당 센터 직원이 그와 같은 신청 취지에 동의하는지 여부에 관하여 영어로 확인을 하였고, 근로자들은 각자 직접 자서한 자동이체 신청서를 제출하였다.

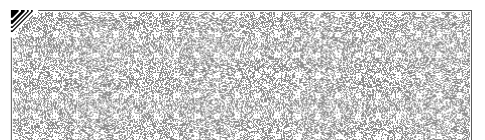
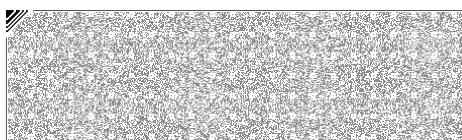
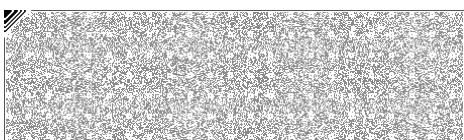
처음에는 인솔자가 군청 공무원과 계속 같이 다녀서 군청 공무원인 줄 알았는데, 나중에 ○○군 관계자로부터 해당인이 필리핀 지자체로부터 업무 위임을 받은 행정관이라고 들었다. 그 사람은 ○○군청 직원들과 입국하면 서부터 마약검사, 신체검사 등을 할 때까지 계속 같이 움직였고, 자동이체 신청 시 지자체 MOU 관련 서류와 필리핀 지자체의 위임서류를 확인하였다. ○○군수가 사인한 MOU 서류에 네 번째 항인가에 실비 정산에 대한 내용이 정확하게 명기되어 있었던 것으로 기억한다.

다) 동일 비밀번호 설정 경위

당 센터에서는 각 근로자들의 신청에 따라 개인별 비밀번호를 설정하였는데 그 번호가 동일하여 의아하게 생각하던 중, 근로자 대부분이 본국에서 은행거래를 거의 하지 않고 군내 금융기관 ATM 사용 시 비밀번호 분망실 문제 때문에 애로사항이 자주 발생하였다는 지자체 담당자의 설명을 들었다. 이에 근로자들이 본국 사전 오리엔테이션시 관련 내용에 대해 전달받고 동의하여 설정한 것으로 파악하였다. 비밀번호 변경이 가능함을 간략히 설명했고, 분망실 등 문제로 변경하는 근로자가 있었다.

2) ○○○(○○○ 소속 기자)

202×. ×. ××. 방영했던 <○○○○○ ○○> 프로그램 제작을 위해 202×. ××. ××. ~ ××. ○○○도 지역으로 취재를 다니던 중, 외국인 계절근로자들이 여권을 가지고 있지 않고 행방을 모르고 있다고 하였다. 중개업자



○○○이 가지고 있는 것으로 생각되어 위 ○○○에게 물었는데, 본인은 가지고 있지 않고 근로자들의 그룹 리더가 가지고 있으면서 이탈하지 못하게 관리하고 있다고 하였다. 그런데 알아보니 그룹 리더가 가지고 있지도 않았고, 혹시 군청에서 가지고 있는지 추궁하자 ‘편의상 입국 후 신체검사, 마약 검사 할 때 여권을 받아서 ID(외국인등록증)이 나올 때까지 가지고 있다가 ID가 나올 때 돌려줄 계획이었다, 관행적으로 그렇게 해오고 있다’고 하였다. 우리가 여권을 그렇게 가지고 있는 것에 대해 문제 제기를 했고, 인터뷰 이후 중개업자도 난리가 나고 그래서 돌려준 것으로 알고 있다.

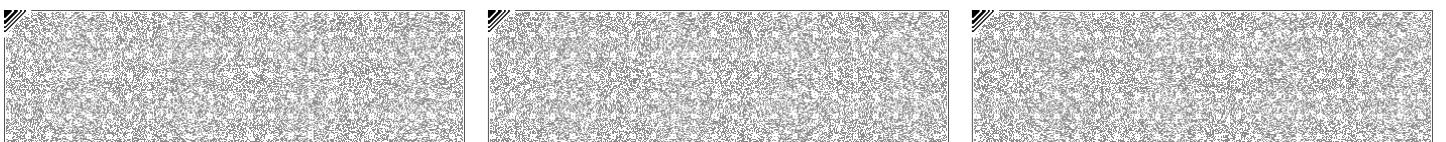
3) ○○○(○○출입국·외국인사무소 ○○출장소 소속 주무관)

언론에 보도된 ‘계절근로자를 인력사무소를 통해 건설현장에서 일하도록 시킨 사례’에 대해 조사 결과, 해당 고용주가 2023. 12. 26.부터 2024. 1. 5.까지 농가에 일이 없어 근로자 2명을 고용 알선한 사실을 인정하였다. 이에 해당 농가와 인력사무소에 대해 「출입국관리법」 제21조 제2항(고용알선위반)으로 통고처분하고 계절근로자에 대해서는 처분을 면제하였다.

인력송출업체의 관리비 문제는 농가가 아닌 업체와 근로자의 문제로, ○○○군은 2024. 4. 29. 출장소에 출석하여 송출업체의 관리비를 국내 입국 후 후납하는 방식이 아닌 선납하고 입국하는 방식으로 필리핀 지자체와 최근 협정을 맺고 있고, 고용주들에게 고용에 문제가 생기면 지방자치단체 계절근로자 관리자에게 고용변동 사정을 이야기하고 출입국에서 근무처 변경을 해야 함을 적극적으로 홍보 및 계도 활동을 하고 있다고 진술하였다.

3. 관련 규정

별지 기재와 같다.



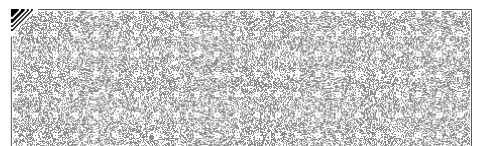
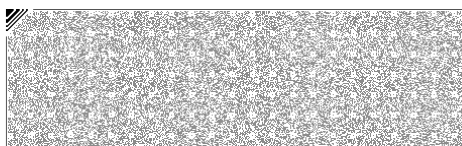
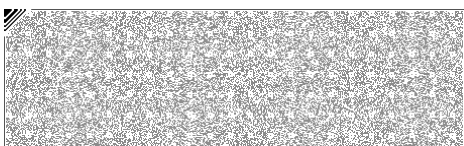
4. 인정사실

진정서 및 진정인 1이 제출한 피해자와의 메신저 대화 자료, 2024. 1. 4. 실시된 계절근로자 현장모니터링 인터뷰 자료(피해자 포함), 피진정인들의 답변서, 피진정인이 제출한 ○○군 외국인 계절근로자 제도 현황 자료, 양해각서 체결문서, 외국인 계절근로자 고용사업장 교육 및 점검자료, 진정 외 ○○○의 권한 위임 증명 서류, 계절근로자 운영실태 특별점검 결과 보고서, 조치내용, ○○○도 내 계절근로자 현황 자료(2022~2024년), 주필리핀 대사 제출 필리핀 내 한국인 이주근로자 보호법 위반 혐의자 자료, 고소장, 2024. 1. 11.자 경찰 작성 피해자 진술조서, 2024. 5. 30. 제출된 피해자 1의 답변서, 피해자들의 근로계약서, 통장 사본, 대출진술서(Affidavit of loan), 연대보증 진술서(Joint Affidavit of Guarantee), ○○○ 계약서(○○○○○○○ ○ corp), 진정 외 ○○○의 권한 위임 증명 서류의 진위확인 요청에 대한 2024. 4. 8.자 필리핀 △△△△ 시 서면답변서, 202×. ×. ××. 방영된 ○○○ <○○○○○ ○○> 보도 내용, 법무부 답변서 및 제출자료, 법무부 ‘외국인 계절근로자 프로그램 기본계획’, 전화조사보고서, 현장조사 결과보고서, 기타 참고자료 등을 종합적으로 고려할 때, 다음과 같은 사실이 인정된다.

가. 외국인 계절근로자 제도 개관

1) 도입 배경

기존 우리나라의 외국인 고용 제도인 고용허가제는 연중 상시 고용을 전제하고 있는 제도인바, 수확기와 파종기에 일시적·집중적으로 인력수요가 많은 농·어업 분야에 탄력적으로 적용되는데 한계가 있었다. 이에 단기·계절적 인력 수요를 적시에 충족시킬 수 있는 별도 제도 마련 필요성이 제기되었고, 2015. 10. 기존 외국인력 도입제도의 주무부처인 고용노동부



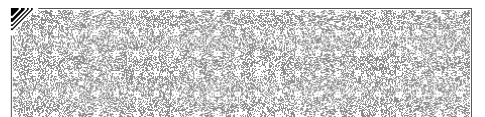
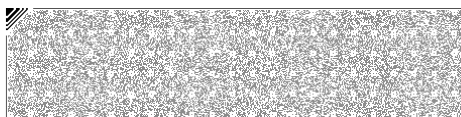
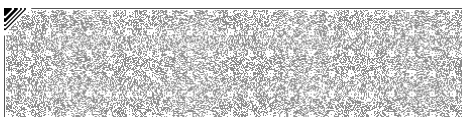
가 아닌 외국인 입국과 취업활동을 허가하는 체류자격을 관할하는 법무부가 외국인 계절근로자 제도를 설계하고, 충청북도 괴산군에 중국인 계절근로자 19명을 배정하는 것으로 시범운영을 하게 되었다.

2) 진행 경과

법무부는 위와 같이 시범운영 이후 2017년 본격적으로 '외국인 계절근로자 제도'를 시행하게 되었는데, 당초 이 제도는 다른 국가의 지방자치단체와 국내 지방자치단체 간의 협약 체결, 결혼이주여성의 가족초청 형태의 방식으로 인력이 필요한 농가에 농번기에만 90일 미만의 기간 동안 이주노동자를 고용하는 것으로 설계되었다.

이에 따라 법무부는 계절근로자로 입국하는 이주근로자에게 체류기간 상한이 90일인 '단기취업(C-4)' 체류자격을 부여하였으나, 농가 및 지자체가 계절근로 기간 확대를 지속적으로 요청함에 따라, 「출입국관리법 시행령」 개정을 통해 2019. 12. 24.부터 최대 5개월까지 취업이 가능한 '계절근로(E-8)' 체류자격을 신설하였다.

제도 운영 이후 아래의 <표 1>과 같이 2019년까지 참여하는 지자체와 배정된 인원이 증가 추세였으나, 코로나19가 전세계적으로 확산된 2020년에는 전년도보다 많은 인원이 전국 지자체에 배정되었음에도 실제로 입국한 계절근로자가 없어 농어촌 인력 문제가 더욱 심각해졌다.



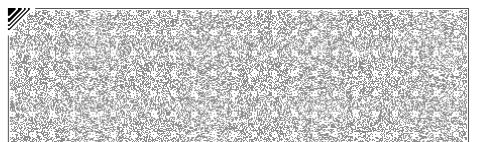
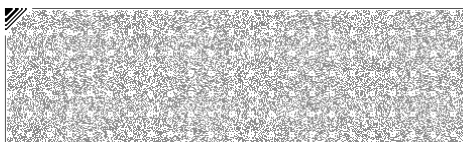
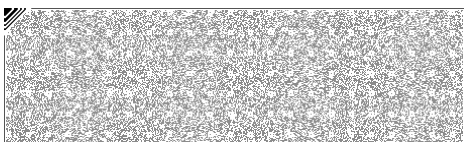
<표 1> 해외입국 계절근로자 배정 및 운영 현황

연도	배정		운영	
	지자체 (단위: 개수)	인원 (단위: 명)	지자체 (단위: 개수)	인원 (단위: 명)
2015년	1	19	1	19
2016년	8	261	6	200
2017년	23	1,547	21	1,085
2018년	44	3,655	42	2,824
2019년	54	4,211	50	3,497
2020년	58	5,788	코로나19로 입국자 없음	
2021년 (11. 9.)	58	7,340	16	542

(출처: 2021. 12. 14. 법무부·농식품부 보도자료)

이에 법무부는 2020. 3. 26.부터 한시적으로 국내 체류 중인 외국인의 계절근로 참여를 허용하는 조치도 취하였으나 고질적인 일손부족을 해결하기 어려웠고, 2021. 12. 14. 법무부와 농식품부는 계절근로제도 운영 지자체의 의견을 반영하여 <계절근로제도 활성화 방안>을 마련, 2022. 1. 1.부터 시행하였다.

이후 이 제도의 참여 인원은 급속히 증가하게 되었고, 법무부는 2023. 5. 30. 계절근로자의 체류 및 취업 가능기간을 기존 5개월에서 1회 3개월 동안 연장하여 최대 8개월까지 취업이 가능하도록 하였다. 각 지자체로 배정되는 계절근로자의 인원은 연 2회 법무부 주재로 농식품부, 해수부, 고용노동부, 행정안전부로 구성된 ‘외국인 계절근로자 배정심사협의회’에서 지자체의 수요조사를 거쳐 결정되며, 2024. 상반기에는 49,286명이 배정되었고, 각 지자체별, 국가별 참여 인원은 다음의 <표 2> 및 <표 3>과 같다.



<표 2> 2024년 현재 계절근로자 배정 및 운영 현황

연도	신청 지자체 (단위 : 개수)	배정 인원 (단위 : 명)	참여 인원 (단위 : 명)
2021년	42	7,340	1,850
2022년	115	19,718	12,027
2023년	132	40,647	32,837
2024년 (상반기)	131	49,286	25,462

<표 3> 2024년 현재 지역별, 유형별, 국적별 계절근로자 참여 현황

지역	경북	전북	충남	강원	전남	충북
참여인원	4,857	3,877	3,665	3,642	2,954	2,491
지역	경남	경기	제주	대구	부산	세종
참여인원	1,849	1,688	316	49	47	27

유형	MOU 체결	결혼이민자 초청	기타*	합계
참여인원	10,668	14,753	1,850	25,462

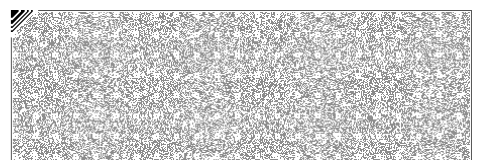
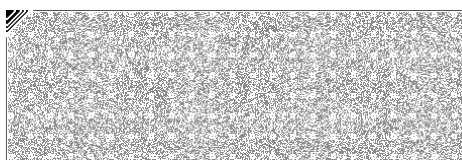
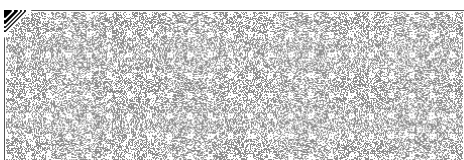
* 기타(G-1) 자격 재입국, 국내체류 외국인 중 계절근로 참여자, 언어소통도우미

국가	베트남	라오스	필리핀	캄보디아	몽골	기타*
참여인원	14,738	4,154	3,403	2,450	269	448

* 기타(G-1) : 태국, 인도네시아, 중국, 우즈베키스탄, 네팔, 스리랑카, 미얀마, 방글라데시, 키르기스스탄, 타지키스탄

(단위 : 명, 출처 : 법무부 제출자료)

나. ○○군의 계절근로자 제도 현황 및 중개업자 개입 관련

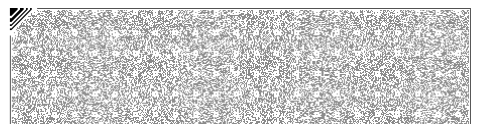
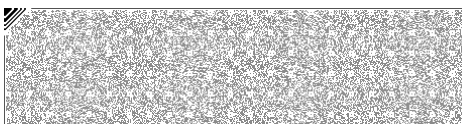


1) ○○군은 2019년부터 외국인 계절근로자 프로그램을 시작하였다. 2022. 3. ○○군의 외국인 계절근로자 업무 담당자는 ○○군의 계절근로자 담당자로부터 진정 외 ○○○을 소개받고, 2022~2023년 동안 다음의 <표 4>와 같이 중개업자를 통해 필리핀 각 지자체와 계절근로자 송출·입을 위한 양해각서를 체결하였다. 필리핀 외 국가로는 2019. 10. 베트남 ○○ 시, 2023. 1. 몽골 ○○○ ○○○ 시와 양해각서를 체결한 바 있고 모두 중개업체를 통해 체결되었다. 진정 외 ○○○은 ○○군, ○○시 공공형 계절근로에도 관여하는 등 필리핀과 한국의 여러 지자체들의 계절근로자 업무에 관여하고 있다.

<표 4> 2022년~2023년 ○○군-필리핀 지자체와의 계절근로자 송출입 양해각서 체결 현황

일시	지자체명	중개업자
2022. 3.	○○주 ○○○○ 시 (Municipality of ○○○○○○○, Province of ○○○○)	○○○
2022. 7.	○○주 ○○○○ 시 (Minicipality of ○○○○○○○, Province of ○○○○)	○○○
2022. 11.	○○주 ○○○○ 시 (Municipality of ○○○ ○○○○○, Province of ○○ ○○○)	○○○
2022. 11.	○○○주 ○○○○ 시 (Municipality of ○○○, Province of ○○○○○○○)	○○○
2022. 11.	○○○주 △△△△ 시 (Municipality of ○○○○○○○, Province of ○○○○○○○)	○○○

2) ○○군은 지자체간 양해각서(MOU) 체결 방식과 결혼이주민 가족 초청 방식을 통해 외국인 계절근로자 제도를 운영하고 있는데, MOU 방식



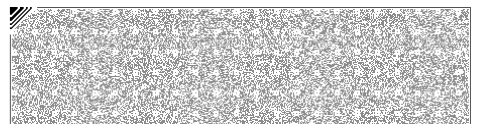
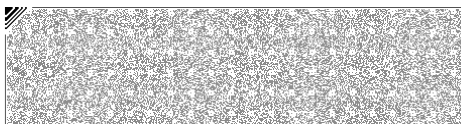
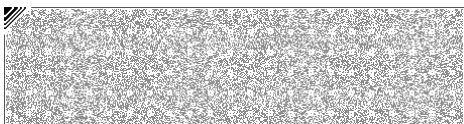
을 통해 2022년 141명, 2023년 426명, 결혼이주민 가족 초청 방식을 통해 2023년 216명의 계절근로자가 입국하였다.

3) ○○군과 △△△△ 시와의 양해각서 제5조 제1항에는 다음의 <표 5>와 같은 내용의 중대 위반 사항 발생 시 양해각서 체결을 취소할 수 있다고 규정하고 있으며, 필리핀 △△△△ 시가 준수해야 할 사항을 규정하고 있는 같은 조 제3항 나.호에서 이를 다시 확인하고 있다. 이 규정들은 다른 지자체들과의 협약 내용에도 동일하게 들어가 있으며, 이는 법무부의 <외국인 계절근로자 프로그램 기본계획> 중, '해외 입국 외국인 계절근로자 제도 운영 지침'(이하 '법무부 지침'이라 한다)에 제시된 사항을 그대로 반영한 것이다.

<표 5> ○○군-필리핀 △△△△ 시 양해각서 중 중대 위반 사항 내용

<p>(중대 위반 사항)</p> <p>① 국내 지자체 또는 외국 지자체가 지자체, 중앙정부, 공공기관이 아닌 개인·단체에 양해각서 체결, 근로자 모집·선정·배정 등 업무를 위임</p> <p>② 양해각서 체결, 계절근로 제도 운영 관련 유무형의 대가가 오간 경우</p> <p>③ 그 밖에 계절근로 제도 운영 지자체로 선정을 제한할 만한 상당한 이유가 인정되는 경우</p> <p>3. 필리핀 △△△△ 시는 아래의 사항을 반드시 준수한다.</p> <p>가. (생략)</p> <p>나. MOU 체결, 근로자 모집·선정·배정 등 계절근로자 관련 모든 업무는 지자체, 중앙정부, 공공기관이 아닌 사인·단체에 위임하지 않고 투명하고 공정해야 한다.</p>

4) 또한 같은 양해각서 제5조 제3항 바.호에는 다음의 <표 6>과 같이



귀국 보증금을 받도록 하는 내용과 함께 부속합의서 붙임 자료로 귀국보증금 납부 확인서가 첨부되어 있는데, 이 역시 다른 지자체들과의 협약에서도 공통적으로 포함되어 있는 사항이다.

<표 6> ○○군-필리핀 △△△△ 시 양해각서 중 귀국 보증금 관련 내용

바. 본국 출국 전에 근로자로부터 일정 귀국 보증금을 예치 받고, 본국으로 정상적으로 출국하는 경우에만 반환하며, 무단이탈 및 불법체류 시 국고로 환속한다.

- 근로자 모집 공고 시 위 내용을 같이 공고하며, 근로자별 예치금 확인 서류를 ○○군으로 송부한다.

5) ○○군은 양해각서의 부속합의서에서 나이, 직업 등 계절근로자 선발대상 요건을 정하고 있는데, 피해자들이 선발된 △△△△ 시와의 양해각서 부속합의서에는 다음의 <표 7>과 같이 '법적 거주인정을 받은 날로부터 12개월 이상 △△△△ 시에 거주'한 '농·어업 종사자'를 선발대상으로 정하고 있다.

<표 7> ○○군-필리핀 △△△△ 시 양해각서 부속합의서 중 선발대상 요건

<근로자 파견 및 도입 조건>

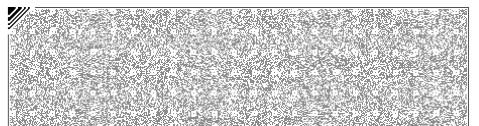
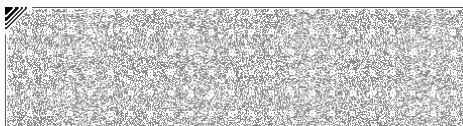
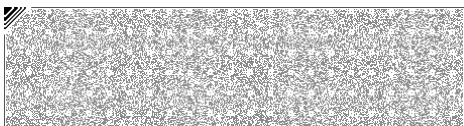
1. 선발 대상 및 기준

가. 선발대상 : 필리핀 관할 기관에서 법적 거주인정을 받은 날로부터 12개월 이상 △△△△ 시에 거주하며, 해외 근무가 가능한 건강한 상태에 있는 출국에 제한이 없는 자

나. 나이: 30세 이상 ~ 45세 이하의 남, 여

다. 직업: 농/어업 종사자(농/어업에 종사한 입증서류 제출)

라. 가족이 있으며 해당 마을 유력 인사 2명이 보증(단, 보증비용 없음)하는 자로 일정 금액을 담보제공하고, 불법 체류 시 국고로 귀속 약정한 자



(중략)

사. 필리핀에서 기본교육 비용(문화, 법률, 노동안전, 한국어 등), 범죄경력 증명비용, 여권수수료, 비자신청수수료, 건강검진비, 결핵진단서 등 출국에 필요할 서류와 행정비용 및 기타 관련비용은 근로자가 부담한다.

4. 입국 및 출국

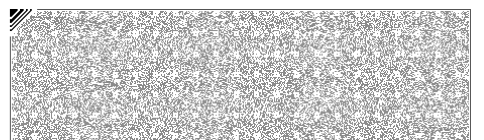
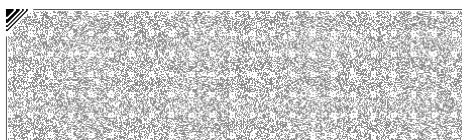
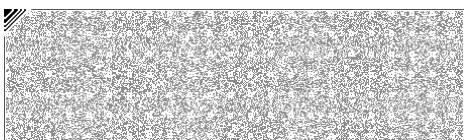
나. 입출국 인솔은 양측의 공동책임으로 하며, ○○군이 지정한 전문 인력이 대행할 수 있다.

6) ○○군은 진정 외 ○○○이 실제로 필리핀 지자체로부터 인력 송출에 관한 일체 권한을 위임받은 것인지 여부에 대해 확인한 바 없이, 필리핀 지자체들과의 협약 체결 및 소통, 비자 발급을 위해 필요한 근로계약서 작성, 건강검진, 필리핀에서 한국으로의 입국, 입국 후 근로자의 각종 애로사항 처리 등 주요 업무 과정을 진정 외 ○○○을 통하여 진행하였다.

다. 피해자들의 계절근로자 프로그램 참여 과정 및 피해 내용 관련

1) 피해자들은 필리핀 ○○○ 주 ○○○○ 시 거주자들로, 2022. 11. 10. 체결된 “○○○도 ○○군과 필리핀 ○○○ 주 △△△△ 시 간의 외국인 계절근로자 도입을 위한 양해각서”에 따라, 202×. ×. ×. 계절근로자(비자타입: E-8)로 한국에 입국하였다. ○○군은 진정 외 ○○○을 통해 △△△△ 시가 발행한 선발 계절근로자들의 경력 증명서류를 수령하였는데, 해당 서류상 피해자들의 거주지는 △△△△ 시로 기재되어 있다.

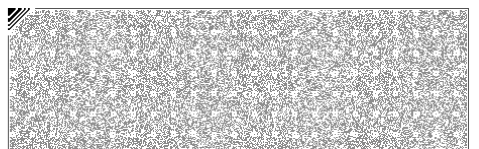
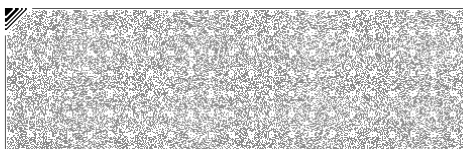
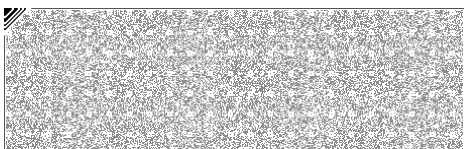
2) 피해자들은 ○○○○ 시 시청에서 개최된 계절근로 프로그램 홍보 행사에서 진정 외 ○○○이 운영하는 중개업체 ○○○(○○○○○○○○ Corp)으로부터 계절근로자 제도 관련 설명을 듣고, 이 업체를 통해 한국으로 오게 되었다. 이들은 위 업체가 진행하는 교육프로그램을 수강하고 ○○



○○ 시가 발행한 교육수료증을 수령하였다. 대출 진술서(Affidavit of Loan), 연대보증 진술서(Joint Affidavit of Guarantee), ○○○이 제공한 문서(해당 문서에는 명확한 문서 제목은 기재되어 있지 않고 “○○○○○○○○ CORP”라는 표제가 붙어 있고, 하단에는 근로자의 서명을 기재하는 란이 있다. 이하에서 ‘○○○ 계약서’라 한다)에 서명을 하였다. 각 문서의 주요 내용은 다음의 <표 8>과 같다.

<표 8> ○○○ 계약서 등 각 문서 주요 내용

대출 진술서	<p>2. 본인은 ○○○○○○○ INC.에 50,000페소의 빚(“부채”)이 있음을 확인하고 인정합니다. 이를 대신하여, 그리고 동시에, 안전한 보관을 위해 본인의 여권을 한국 담당자에게 자발적으로 양도합니다.</p> <p>※ 주) 2024. 5. 13. 환율 기준 1필리핀페소(PHP) = 23.77원(KRW), 50,000페소 = 1,188,500원</p> <p>3. 상기 언급된 금액에는 약정된 법정이자(‘이자’) 5,000페소는 포함되지 않습니다.</p> <p>4. 부채 수익금은 본인이 대한민국 ○○으로 오는 데 필요한 요구사항을 처리하고 지불하는 데 사용될 것입니다.</p> <p>5. 본인은 ○○○○○○○ Phis, Inc.에게 부채 및 이자를 지불할 책임이 전적으로 본인에게 있음을 인정하고 이에 동의합니다.</p> <p>6. 나는 빚과 이자를 모두 갚을 때까지 매달 27,500페소를 지불할 것을 약속합니다.</p> <p>7. 본인은 202×. ××. 또는 그 이전에 전액을 지불할 것을 약속합니다.</p>
연대보증 진술서	<p>3. 우리는 ○○○ ○○가 대한민국 법을 준수하고 따르고 ○○○○(○○○○○○)시의 이름을 더럽히고 위험에 빠뜨리게 하는 어떠한 행동도 하지 않도록 모니터링하고 보장할 것이라고 보증합니다.</p> <p>4. 계절 근로자가 비자 만료 후 돌아오지 않으면 우리는 필리핀에서 형사적 책임을 지게 될 것입니다.</p> <p>5. 체류 기간 만료 즉시 필리핀 ○○○○로 돌아오지 않는 계절 근로자는 대한민국법에 따라 대한민국에서 형사책임을 지게 될 것입니다.</p>
○○○	중요사항:

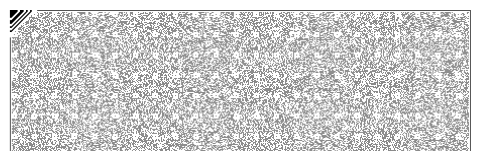
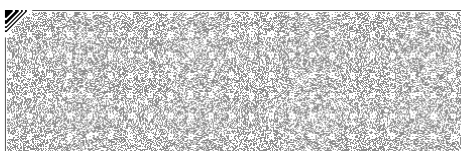
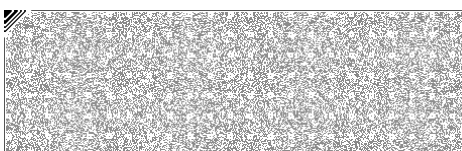


계약서*	<ol style="list-style-type: none"> 1. 여권은 한국에 도착하면 TL(Team Leader)에게 주어야 합니다. 2. 총 공제액(대출금 및 관리비) 225만원(3개월=75만원/월) 계약 종료 후 재입국하면 ○씨가 25만원을 돌려준다. 13. 전체 배치에 TNT(불법체류자)가 없고 모두 5개월 계약을 마치면 공항에서 각각 10,000페소를(PHP 10,000) 받게 됩니다. 14. 질병을 숨기고 한국에 도착하면, 계약이 끝날 때까지 숨겨야 합니다. 15. 계약은 3개월 연장이 가능하며 월 20만원 낮은 공제액이 있습니다.
	<p>TNT's(불법체류자)의 결과:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. TNT 및 보증인에 대한 벌금 - 각 1,000,000페소¹⁾ 2. 한국이나 필리핀은 블랙리스트에 오르기 때문에 떠날 수 없습니다. 3. 한국에서 민사 사건, 사기, 횡령 사건이 발생할 것입니다. 4. 필리핀 대사관에 새 여권을 신청하면 한국 영사에서 추적되어 구금 될 수 있습니다. 5. 한국에서 ○○○ 코퍼레이션이 주지 않은 고용주를 찾아 사고를 당 하면 의료보험 가입이 어려울 수 있습니다. <p>조기귀국자의 결과:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 계약을 완료하지 못하면 벌금 300,000페소(과태료) + 55,000페소 처 리비가 부과됩니다. 2. 티켓은 본인이 직접 구매하여야 합니다. 3. 한국으로 돌아갈 수 없습니다. <p>잔업:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 총 근무 시간은 12시간입니다. 2. 12시간이 지나야, 잔업이 시작됩니다.

※ (참고) ○○○ 계약서는 전체 두 장으로 되어 있으며, 피해자는 “TNT's(불법체류자)의 결과” 부
터 그 이후 내용이 기재된 두 번째 쪽만 보유·제출하였다. 국가인권위원회의 현장 모니터링 과
정에서 입수된 다른 필리핀 계절근로자의 ○○○ 계약서의 첫 번째 쪽에 “중요사항” 부분이
기재되어 있는바, 각 내용을 해당 서류에서 발췌하였다.

3) ○○은행 ○○○○금융센터는 ○○군청의 요청에 따라 202×. ×. ×.
인천국제공항으로 출장을 나가 피해자를 포함한 필리핀 계절근로자들의 은
행계좌 개설 및 계좌자동이체 신청을 받고, 발급된 통장을 ○○군 담당자에

1) 위 같은 기준 1,000,000페소=23,770,000원



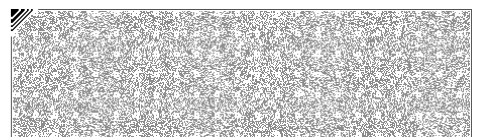
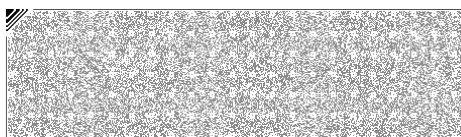
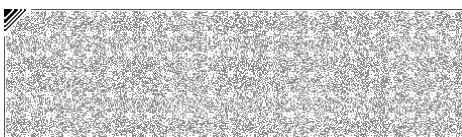
계 등기로 발송하였다. 이후 ○○군 담당자는 수령한 통장을 각 개인에게 배부하였다. 이와 같은 과정은 2022년 2회, 2023년 21회 실시되었다.

4) 피해자들의 근로계약서상 근로시간은 08:00~17:00, 월 208시간, 휴게 시간 1일 1시간, 휴일 월 4회, 임금은 2,001,000원, 급여일 매월 11일로 기재되어 있다. 그러나 진정한 일행이 실태조사를 진행한 당시, 이 사건 피해자들을 포함한 계절근로자들 일부는 공통적으로 일 근무시간이 오전 6시부터 오후 5시까지로 총 11시간이며, 월요일에서 금요일까지 또는 월요일부터 일요일까지 일을 하였고, 초과근무수당을 받은 적이 없다고 진술하였다. 피해자 2의 통장에 기재된 임금 내역은 202×. ×. ××. 130만원, 같은 해 ××. ××. 170만원, ××. ×. 190만원, ××. ×. 180만원으로, 피해자들은 임금명세서 받은 적이 없다.

5) 202×. ××. ××. 피해자들은 고용주로부터 월급을 본인들의 계좌로 입금받았고, 같은 날 75만원이 중개업자 ○○○에게로 이체되었다.

6) 피해자들은 한국 체류 기간 동안 여권을 본인이 가지고 있지 않았고, 출국을 위한 공항 이동 전날인 202×. ×. ×. 돌려받았다. 피해자 2는 입국 당시에 미리 예정된 대로 202×. ×. ×. ××:×× 비행편으로 귀국하였고, 피해자 1은 2024. 6. 현재 한국에 체류 중이다. 피해자들은 2024. 1. 진정 외 ○○○을 노동력착취 목적 약취유인, 인신매매 혐의로 고소하여 2024. 6. 현재 ○○지방경찰청에서 수사 진행 중에 있다.

라. 이 사건 진정 접수 전후 ○○군, ○○○도의 계절근로자 현황 점검 관련 조치사항



1) ○○군은 2023년 계절근로자 근무현장 지도·점검을 위해 최소 11차례 각 계절근로자 배치 농가를 방문하였고, 이 때 최소 7차례 중개업자인 진정 외 ○○○을 동행하였다.

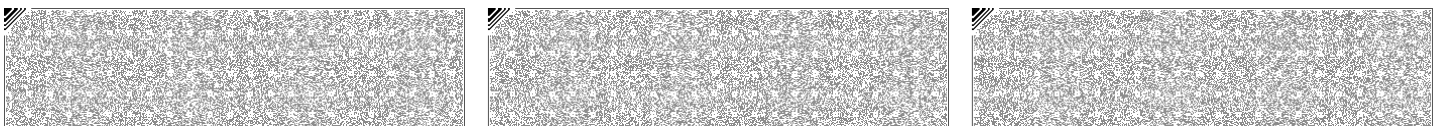
2) 이 사건 진정 접수 이후 ○○군이 2024. 1. 8. ~ 1. 31. 외국인 계절근로자 운영실태 특별점검(농가 41곳, 142명)을 실시한 결과, 중개 수수료를 받는 방식의 임금착취 사례 49건, 통장 압수 경험(본인 미소지) 사례 7건, 근무처 변경허가 위반 1건, 임금 체불 1건, 폭행 피해(폭언 등) 1건이 보고되었다. 이 과정에서 ○○군은 근로자들의 계좌에서 진정 외 ○○○에게 이체된 부분을 일부 확인하였으나 별도 조치를 취하여 피해를 보전한 바는 없다.

3) ○○군이 202×. ×분기 동안 본국으로 출국하는 계절근로자들에 대해 인권침해 피해 식별지표 조사표에 의거하여 실시한 조사 결과에 따르면, 202×. ×. ××. 출국자 ×명 전원, ×. ××. 출국자 ××명 전원, ×. ×. 출국자 ××명 중 2명이 임금 착취 피해를 보고하였다.

4) ○○○도는 이 사건 진정 접수 이후 2024. 1. 15.부터 31.까지의 기간 동안 도내 19개 시군, 계절근로자 2,539명에 대해 실태조사를 실시하여, 임금착취 59건, 임금체불 6건, 여권·통장 압수 23건, 폭언·폭행 1건의 사례를 확인하였다(○○군 사례 포함).

마. 법무부 조치 사항

2022년부터 현재까지 법무부가 계절근로자 제도 관련 중개업자 개입 사례에 조사하여 조치한 사항은 다음의 <표 9>와 같다.



<표 9> 2022~2024년 법무부의 계절근로자 제도 관련
중개업자 개입 사례 조사현황

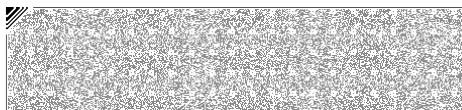
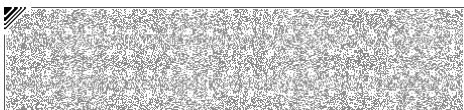
시기	조사 내역	조치사항
2022. 5.	○○군, ○○군, ○○군	조사 중
2022. 11.	○○군	브로커 2명 검찰 송치
2024. 1.	○○군	경찰 수사중
2024. 4.	○○군	조사중

바. 기타 관련 사항

1) 필리핀은 2003년 인신매매방지법을 제정하여 시행 중에 있고, 주 필리핀 한국대사관을 통해 파악한 ‘필리핀 내 해외이주노동자 보호법 위반(인신매매 등) 혐의로 고소, 고발, 기소된 한국인 현황{2024. 2. 1. 기준, 필리핀 내 약취·유인죄(성매매, 미성년자 고용 등) 혐의는 제외}은 무기징역으로 복역 중 2명, 재판 중 6명으로 총 8명이며, 이후 추가로 불법모집, 인신매매 등 혐의로 한국인 9명에 대한 고소장이 접수되었다.

2) 필리핀 정부는 한국으로 송출되는 자국의 계절근로자에 대한 불법채용, 노동, 복지 관련 문제에 대한 여러 제보에 따라 이들의 권리 보호를 위해 2024. 1. 11.(1차), 2. 7.(2차), 2. 15.(3차) 행정명령을 내려 한국으로의 계절근로자 송출을 잠정 중단하고, 일부 제한적 요건에 따른 인원만 출국할 수 있도록 하였다.

5. 판단

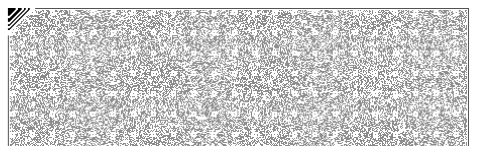
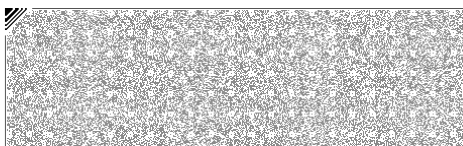
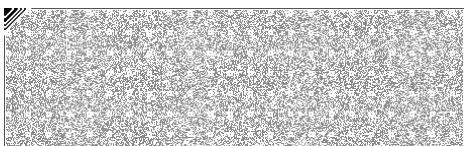


가. 판단기준

1) 「대한민국헌법」(이하 ‘헌법’이라 한다) 제10조 전문은 “모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다”고 규정하고 있고, 이 조항이 보호하는 인간의 존엄성으로부터 개인의 일반적 인격권이 보장되며(헌법재판소 1991. 4. 1. 89헌마160 결정, 헌법재판소 2003. 6. 26. 2002헌가14 결정), 모든 국민은 그의 존엄한 인격권을 바탕으로 하여 자율적으로 자신의 생활영역을 형성해 나갈 수 있는 권리를 가진다(헌법재판소 1997. 3. 27. 95헌가14등 결정).

2) 「근로기준법」 제7조는 사용자는 폭행, 협박, 감금, 그 밖에 정신상 또는 신체상의 자유를 부당하게 구속하는 수단으로써 근로자의 자유의사에 어긋나는 근로를 강요하지 못한다고 규정하고 있으며, 같은 법 제9조는 누구든지 법률에 따르지 아니하고는 영리로 다른 사람의 취업에 개입하거나 중간인으로서 이익을 취득하지 못한다고 규정하고 있다.

3) 대한민국이 2015. 5. 29. 비준하여 2015. 12. 5. 발효된 「국제연합 초국가적 조직범죄 방지협약을 보충하는 인신매매, 특히 여성과 아동의 인신매매 방지, 억제 및 처벌을 위한 의정서」(이하 ‘인신매매방지의정서’라 한다) 제3조 가.호는 “인신매매”란 착취를 목적으로 위협이나 무력의 행사 또는 그 밖의 형태의 강박, 납치, 사기, 기만, 권력의 남용이나 취약한 지위의 악용, 또는 타인에 대한 통제력을 가진 사람의 동의를 얻기 위한 보수나 이익의 제공이나 수령에 의하여 사람을 모집, 운송, 이송, 은닉 또는 인수하는 것으로 정의하며, 착취는 최소한, 타인에 대한 매춘의 착취나 그 밖의 형태의 성적 착취, 강제노동이나 강제고용, 노예제도나 그와 유사한 관행, 예속 또는 장기의 적출을 포함한다고 규정하고 있다. 아울러 같은 조 나.호는 이

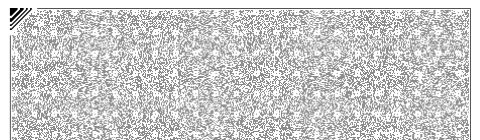
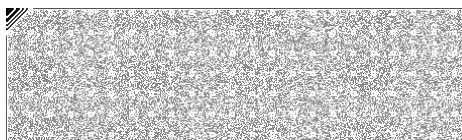
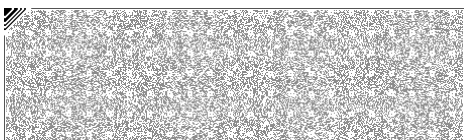


조 가호에 규정된 수단 중 어떠한 것이든 사용된 경우에는, 이 조 가호에 규정된 의도된 착취에 대한 인신매매 피해자의 동의는 문제가 되지 아니한다고 규정하고 있다.

3) 국가인권위원회(이하 '위원회'라 한다)는 위와 같이 국회에서 인신매매방지정책서가 비준되어 국내에서 효력이 발생됨에 따라, 인신매매 피해자를 식별 및 보호하기 위한 구체적인 지표를 제시할 필요가 있다고 판단하여, 2016. 6. 20. <인신매매 피해자 식별 및 보호 지표>를 마련하여 법무부 등 관련 부처와 각 광역지방자치단체의 장에게 이를 활용하도록 권고한 바 있다.

4) 또한 인신매매방지정책서 비준에 따라 2021. 4. 20. 제정되어 2023. 1. 1.부터 시행된 「인신매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」(이하 '인신매매방지법'이라 한다) 제2조 제1호 역시 “인신매매등”이란 성매매와 성적 착취, 노동력 착취, 장기적출 등의 착취를 목적으로, 사람을 폭행, 협박, 강요, 체포·감금, 약취·유인·매매하는 행위, 사람에게 위계 또는 위력을 행사하거나 사람의 궁박한 상태를 이용하는 행위 등을 하여 사람을 모집, 운송, 전달, 은닉, 인계 또는 인수하는 것을 말한다고 정의하고 있다. 또한 같은 법 제4조 제1항은 제2조 제1호 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위가 있는 경우에는 범죄피해자가 착취에 대해 동의하였다 하더라도 인신매매등을 한 자의 범죄의 성립에 영향을 미치지 아니한다고 규정하고 있다.

5) 「출입국관리법」 제27조 제1항은 대한민국에 체류하는 외국인인은 항상 여권·선원신분증명서·외국인입국허가서·외국인등록증·모바일외국인등록증 또는 상륙허가서를 지니고 있어야 한다고 규정하고 있고, 같은 법 제98



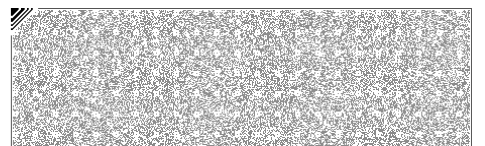
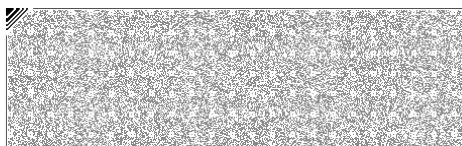
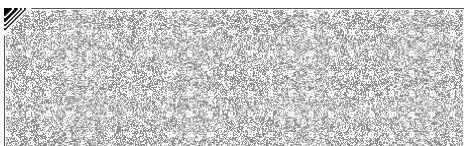
조 제1호는 제27조에 따른 여권등의 휴대 또는 제시 의무를 위반한 사람은 100만원 이하의 벌금에 처한다고 규정하고 있다. 한편 같은 법 제33조의3 제1호는 외국인의 여권이나 외국인등록증을 취업에 따른 계약 또는 채무이행의 확보수단으로 제공받거나 그 제공을 강요 또는 알선하는 행위를 금지하고 있으며, 같은 법 제94조 제19호는 법 제33조의3을 위반한 사람에 대하여 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다고 규정하고 있다.

나. 참고기준

1) 국제노동기구(ILO)의 강제노동에 대한 6가지 지표에 따르면, ‘폭언과 폭행에 대한 협박 등의 감정적 고문을 포함하는 신체적 또는 성적 폭력, 행동을 제한하거나 업무현장에 감금하는 것, 부채상환을 위해 노예처럼 일하는 것, 급여지급을 보류하고 거부하는 것, 여권과 신분증명서를 보유하여 근로자로 하여금 떠날 수 없도록 하고, 자신의 신원이나 신분을 밝힐 수 없도록 하는 것, 정부기관에 적발된다고 협박하는 것’ 등이 제시되고 있다.

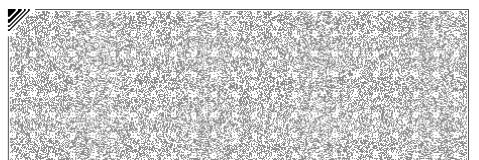
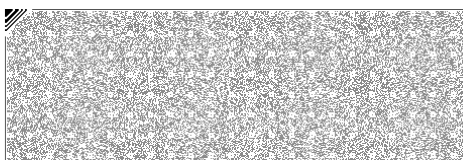
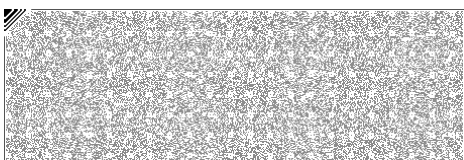
2) 유엔 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회(사회권위원회)는 2017. 10. 대한민국 제4차 국가보고서에 대한 최종견해 31(b)항에서 농축산업, 어업, 가사노동 등 특정 산업에 관한 별도의 규정이 낮은 수준의 노동권을 설정하지 않고, 오히려 해당 산업 근로자의 증가된 권리침해 위험에 대응할 수 있도록 할 것, 37(2)항에서 이주근로자들에 대한 여권압수 관행을 예방하고, 착취와 사실상 구금과 신체적인 학대에 관한 보고에 대해 조사하고, 가해자를 처벌하는 것을 포함해, 어업과 농업 분야에서 이주근로자들의 노동 및 사회보장 권리가 확실히 보호되고 존중되게 할 것을 권고한 바 있다.

3) 매년 미국을 포함한 188개국의 인신매매 관련 정보를 수집하여 인신



매매보고서를 발표하는 미국 국무부는 2023. 6. 15. '2023년 인신매매보고서'를 발표하면서 한국에 대해 '2등급'으로 평가하였다. 이는 2002년 1등급 국가로 평가된 후 지속적으로 유지되다가 2022년에 2등급으로 강등된 것인데, 그와 같은 평가의 주요 요인으로는 '이주근로자 사이에 노동착취 목적의 인신매매가 만연해 있다는 보고에도 불구하고 강제노동 피해자를 특정하지 않고 있다는 점, 정부 관리자들이 인신매매를 다른 범죄와 계속해서 혼동하고 있다는 점, 인신매매 관련 범죄로 유죄판결을 받은 대부분의 범죄자들에게 법원이 1년 미만의 징역, 벌금 또는 집행유예를 선고한다는 점' 등을 꼽았다. 해당 보고서는 '증명 서류 압수 행위 금지', '특히 한국 국적 어선에서의 강제노동을 포함한 노동착취 인신매매범들에 대한 수사 및 기소 노력을 강화해야 한다.', '한국 및 근로자의 모국에서 인력 모집자가 근로자에게 부과하는 채용 및 알선 수수료를 근절하기 위한 조치를 취하고, 고용주가 관련 비용을 부담하도록 보장해야 한다.'는 것을 우선 권고사항으로 제시하며, 외국인 피해자의 부채에 기반한 강압과 관련된 사건들의 경우 공무원들은 일반적으로 피해자의 본국에서 이뤄진 채용에 대해서는 관할권이 없다고 인식하여 관련 사건들을 기소하지 않은 경우가 일부 있었다고 지적하였는 다. 2024. 6. 24. 발표된 미국 국무부 '2024년 인신매매보고서'에서 한국은 1등급 국가로 다시 상향되었으나, 정부가 계절근로자 프로그램과 고용허가제의 지원을 받는 한국 내 이주 근로자 등 일부 취약 계층을 적극적으로 선별하지 않는다고 평가하며, 대한민국과 근로자의 본국에서 인력 모집업자가 근로자에게 부과하는 모집 또는 알선 수수료를 없애고, 모든 모집 수수료는 고용주가 지불하도록 조치를 취할 것을 우선 권고사항으로 제시하였다.

4) 한편 위원회 전원위원회 2021. 7. 26. '선원 이주노동자 모집 과정에서 공공성 강화 및 인권침해 방지를 위한 제도개선 권고' 결정은 해양수산



부장관에게 선원 이주근로자의 인권증진을 위해, '선원 이주근로자의 모집과 고용 절차를 공공기관에서 전담하는 방안을 조속히 추진할 것', '임금유보와 임금체불, 여권 등 신분증 압수 관행, 숙소 내 감시 및 외출금지 등 인권침해 행위를 방지하기 위해 지속적이고 상시적으로 선원근로감독을 강화하고, 적정 수의 선원근로감독관을 확충할 것' 등을 권고한 바 있다.

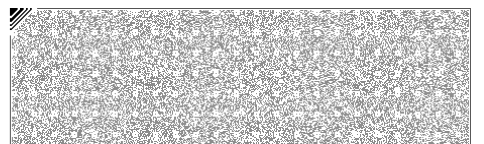
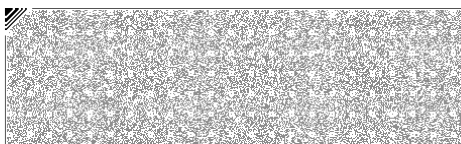
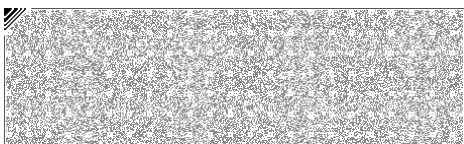
다. 인권침해 여부 판단

1) 피해자들에 대한 인신매매 여부

가) 행위 요소-모집 및 이동 과정

유엔 인신매매방지협약 및 위원회의 인신매매 피해자 식별 지표상 인신매매 여부를 판단하는 '행위', '수단', '목적'의 세 요건 중 '행위' 요소와 관련하여, 이 사건 진정의 경우 본인 및 가족 연락망을 통하여 또는 취업 광고를 보고 모집인을 만나는 '모집' 요소와 살던 곳에서 벗어나 새로운 주소지, 다른 나라로 이동하는 '이동', 모집을 한 자 또는 이동시킨 자에 의해 제3자에게 '인계'된 점 등이 고려될 수 있다.

위원회의 현장 모니터링 및 조사 과정에서 인터뷰에 참여한 근로자들과 피해자들은 본인들이 거주하던 지역의 시청에서 개최된 홍보행사(취업박람회 등)에 참석하여 ○○○(○○○○○○○○ Corp)을 운영하는 진정 외 ○○○을 만나게 되었다고 진술하였다. 피해자들을 비롯한 근로자들은 계절근로자로서 한국으로 오기 위해 일정 비용을 지불하고 교육과정을 이수하였다. 피해자들의 해당 교육과정 이수증 발급처는 ○○○○ 시로 되어 있으나, 피해자 1은 ○○○으로부터 해당 교육을 이수해야 계절근로자로 갈 수 있다고 들었고 그 교육과정을 ○○○이 진행하였다고 진술하였고, 유사한 구조로 활동하는 다른 지역 중개업자들의 사례 등을 고려하면, 실질적 운영은



중개업체가 하였던 것으로 보인다. 또한 위원회의 현장조사에서 진술한 계절근로자들 역시 본국으로 돌아가면 약 한 달 정도 후에 재입국 여부를 확인할 수 있고, 재입국 신청과 기타 절차들은 ○○○ 사무실에 방문하여 진행하며 업체는 ○○○ 한 곳이라고 진술하였다.

실제 진정 외 ○○○은 위 인정사실 나. 1)항과 같이 ○○군과 ○○주 ○○○○ 시, ○○주 ○○○○ 시, ○○○주 ○○○ 시와 △△△△ 시의 계절근로자 송출입을 위한 협약 체결 과정과 필리핀 현지에서 계절근로자를 모집, 교육, 선발하여 한국의 고용주와 근로자들의 고용계약 체결, 한국으로 송출하는 역할을 전담하였고, 한국에 도착한 근로자들을 맞이하여 공항에서 은행계좌 개설, 마약검사 등 절차를 ○○군 공무원과 함께 진행하였다.

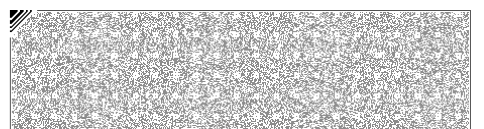
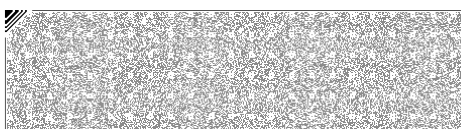
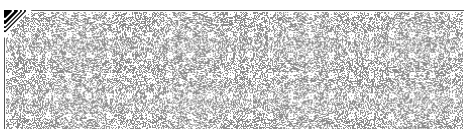
이처럼 ○○군은 실제 진정 외 ○○○에게 전적으로 의지하여 △△△△ 시를 포함한 필리핀 지자체들과 협약 체결 및 업무수행 전과정을 진행하였던 것으로 판단되는바, 해당 지자체들에서 MOU 방식의 한국 계절근로자 프로그램에 참여를 희망하는 사람들은 진정 외 ○○○의 업체를 통하는 방법 외의 다른 방식으로는 계절근로제도에 참여하지 못하는 상황이다.

나) 수단 및 목적 요소- 신분증 압류에 따른 물리적 통제

이 사건 진정에 대해 인신매매 식별 지표 중 ‘수단’ 요소와 ‘목적’ 요소를 함께 검토하면 다음과 같다.

(1) 피해자들의 취약성

피해자들은 202×. ×. ×. 필리핀 △△△△ 시와 ○○군의 계절근

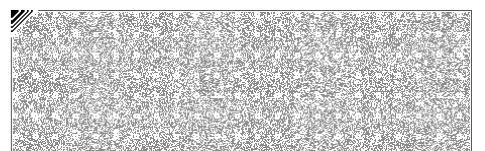
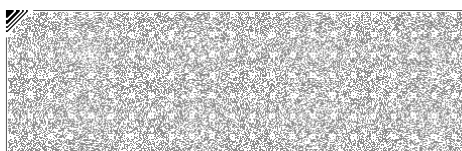
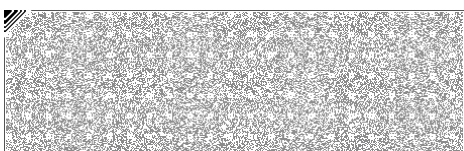


로자 송출입에 대한 양해각서에 따라 계절근로자로 한국에 입국한바, 한국어가 원활하지 못하고 한국의 법과 제도에 대해 잘 알지 못하는 점에서 그 자체로 취약한 지위에 있다고 할 수 있다. 더구나 앞서 서술한 바와 같이 피해자들이 한국 계절근로자로 오는데 필요한 절차들을 양국의 지자체 공무원과 직접 진행하는 것이 아니라 ○○○을 통한 수밖에 없었던 상황에서, 피해자들이 업체와의 관계에서 협상을 하거나 이의를 제기하는 것이 사실상 불가능하였고, 다른 선택의 여지 없이 업체가 제시하는 여러 조건들을 그대로 수용하고 해당 업체를 통해 입국할 수밖에 없었던 것으로 판단되는 바, 피해자들의 취약성이 충분히 인정된다고 할 수 있다.

(2) 신분증 압류 등의 물리적 통제

국내 체류 중인 외국인인 항상 여권 등의 신분증을 휴대·제시할 의무가 있는데 이를 본인이 소지하지 않고, 타인이 계약이행의 확보수단으로 여권 등을 제공받는 행위는 판단기준에서 살펴본 것처럼 「출입국관리법」 제27조 제1항, 제33조의3 제1호 위반에 해당한다.

진정 외 ○○○은 위 인정사실 다. 2)항과 같이 계약서상에 여권을 타인(TL, Team Leader)에게 맡겨야 한다는 규정을 두었고, 실제 위원회의 현장 모니터링 당시 피해자들은 모두 본인의 여권을 소지하지 않고 있음이 확인되었다. 또한 이 사건 진정의 피해자 2인 외 인터뷰에 응했던 총 10명의 계절근로자 중 9명이 본인의 여권을 소지하지 않은 상태라고 답하였다. 피해자들은 출국 예정일인 202×. ×. ×.로부터 이틀 전인 ×. 오후에 진정인 1의 동료에게 진정 외 ○○○의 직원으로 추측되는 누군가가 자신들의 숙소에 여권을 두고 갔다고 연락한 바 있고, 위원회가 인천국제공항 현장조사를 통해 출국 대기 중인 계절근로자들을 면담했을 당시, 근로자들은 전날 저녁



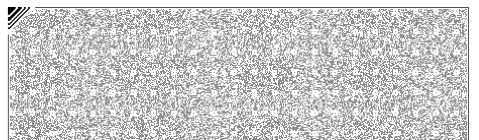
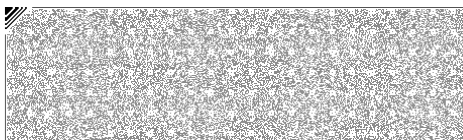
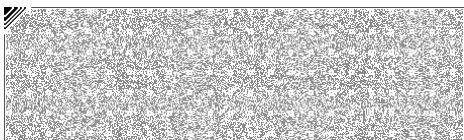
위 ○○○로부터 여권을 돌려받았다고 진술하였다.

또한 ○○군은 진정 외 ○○○로부터 일부 계절근로자들의 여권을 본인 들 동의 하에 팀리더가 보관하고 있다는 점을 들어서 알고 있었고, 외국인 등록 등의 업무를 수행하기 위해 ○○군에서 보관하기도 하였다고 진술하였는데, 이러한 점들을 종합적으로 고려하면 실제 근로자들의 여권을 이탈 방지의 목적으로 진정 외 ○○○이나 ○○○의 직원, ○○군 등이 보관하였거나 근로자 대표 등에게 맡기도록 하였던 것으로 판단된다. 이처럼 여권 등 외국인의 신분증을 근로자들의 사업장 이탈방지 등 수단으로 제공받거나 타인에게 맡기도록 한 행위는 외국인 근로자들에 대한 물리적 통제 수단이자 인신매매 상황에서 활용되는 전형적인 수법 중 하나로, 2016년 위원회의 인신매매 식별 지표 활용 권고 및 법무부가 각 지자체로 배포한 인권 침해 피해 식별지표에도 포함된 항목이다.

(3) 채무 설정 등에 따른 경제적 통제

진정 외 ○○○은 위 인정사실 다. 2)항과 같이 피해자들을 포함한 계절근로자들로부터 대출진술서, 연대보증진술서, ○○○ 계약서를 제출 받았다. 해당 문서들에는 한화 약 130만 원에 이르는 55,000페소의 채무 및 이자, 이 채무액에 관리비를 추가한 월 75만원씩 총 3개월, 총 225만원의 공제액, 3개월 계약 연장 시 3개월 동안 월 20만원씩의 공제액을 ○○○에 지불하고, 근로자의 가족 또는 가까운 친척이 연대보증 하고 근로자가 이탈 할 경우 당사자 및 보증인에 대해 각 1백만 페소(한화 약 2,400만원)의 벌금이 부과되는 것으로 기재되어 있다.

피해자 1은 경찰조사에서 항공권 이외의 모든 비용이 무료라고 들었고,

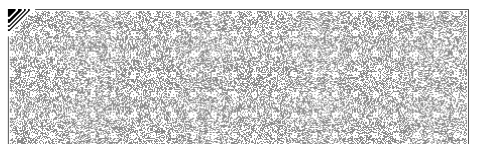
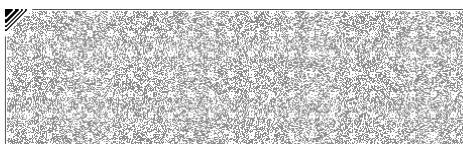
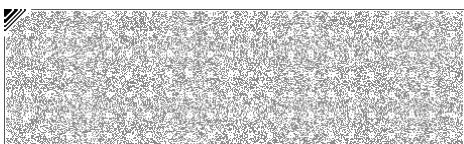


항공권, 버스이동비 등 경비를 진정 외 ○○○이 대신 지불하고 추후 월급에서 매월 75만원씩 3차례 공제한다고 알고 있었다고 진술하였으나, 실제 피해자들을 비롯한 근로자들은 어떤 항목으로 얼마의 비용이 소요되어 해당 금액을 공제하는지에 대한 구체적인 정보를 제공받은 바 없다.

이 사건과 관련하여 202×. ×. ××. 방영된 ○○○ <○○○○○ ○○>에서 실시된 인터뷰에서 진정 외 ○○○은 수수료에 항공료, 마약검사비, 인건비 등을 포함하여 책정하였다고 진술하였으나, ○○군은 인천국제공항 입출국 차량지원, 마약검사비를 군비로 지원하고 있다. 또한 실제 피해자들이 입국한 조건과 유사한 조건으로 필리핀 마닐라-인천 왕복항공권의 가격을 검색하면 외항사의 경우 약 20만원에서 40만원 가량으로 확인되는 점 등을 고려할 때, 근로자들이 진정 외 ○○○에게 지불한 수수료는 실제 소요되는 비용과는 상당한 차이가 있는 것으로 보이며, 이에 대해서는 진정 외 ○○○ 본인도 위 인터뷰에서 인정한 바 있다.

피해자 1은 필리핀 현지에서 받을 수 있는 월급이 적기 때문에 한국에서 계절근로자로 일하지 않고서는 225만원의 중개업자 수수료를 지불하기 어렵다고 진술하였는데, 2022년 필리핀 비숙련 근로자의 월 평균 임금이 12,276페소(필리핀 통계청 자료 참조, 한화 약 291,800원), 2023년 기준 1인당 GDP가 3868달러인 점을 고려할 때, 이탈 벌금은 물론 중개업체 수수료 자체가 필리핀 근로자들에게 매우 큰 경제적 부담으로 작용하였던 것으로 판단된다.

따라서 이와 같은 높은 수수료 및 이탈 벌금의 설정, 친인척의 보증 등은 근로자로 하여금 일을 그만두거나 기타 자신의 고용상황에 위험을 가지고



을 수도 있는 행위를 하기 어렵게 하는 요인으로 작용한다고 판단된다.

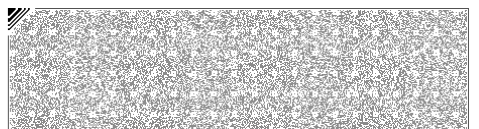
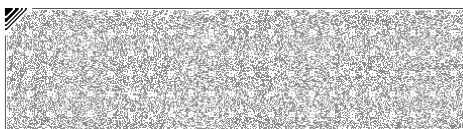
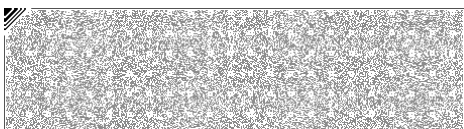
(4) 정서적 통제 및 기타 사항

진정 외 ○○○은 근로자와 근로계약을 체결한 계약당사자가 아니고, 사업장 이탈을 감독할 권한이나 의무를 공식적으로 부여받은 바도 없는 일반 사인이다.

그러나 이 사건 피해자들은 △△△△ 시 거주자가 아니어서 MOU상 계절근로자 선발대상에 해당하지 않음에도 선발되는 등 진정 외 ○○○이 ○○○군과 필리핀 여러 지자체들 사이의 계절근로자 제도 운영 과정 전반에 개입하여 근로자들의 선발, 재입국 등의 과정에 실질적인 영향력을 미칠 수 있었던 것으로 판단된다.

더구나 진정 외 ○○○이 근로자들로부터 서명받은 위 문서들에는 이탈 시 한국에서 민·형사 사건이 발생한다거나, 비자 만료 후 필리핀으로 귀국하지 않을 경우 연대보증인과 당사자가 각 필리핀과 한국에서 형사책임을 지게 될 것이라는 등의 내용이 기재되어 있는 점, 필리핀 현지에서의 교육·선발 등 절차 뿐만 아니라 입국 시 인천국제공항에서도 진정 외 ○○○이 ○○○군 공무원과 함께 절차를 진행하고, ○○○군 공무원이 계절근로자들이 배치된 농가를 방문할 때 진정 외 ○○○과 동행하는 등 근로자들로서는 본국 및 한국의 공무원과 중개업자 ○○○이 함께 업무를 진행하는 협력관계이거나, 진정 외 ○○○에게 실질적인 영향력이 있는 것으로 인지하기에 충분하였던 것으로 보인다.

특히 이들은 5개월의 단기간 취업을 예정하고 농·어가에 배정되었으므로



로 자국에서 함께 온 근로자들을 제외하면 별다른 인적 네트워크가 국내에 형성되어 있지 않다. 또한 한국의 언어·법·제도·행정 등 전반에 대한 정보가 부족하고 정보에 접근함에 비교적 제약이 큰 상황에서, 중개업자가 아닌 본국이나 한국의 담당 공무원, 고용주들을 상담이나 도움을 요청할 수 있는 대상으로 인식하기 어려웠을 것으로 판단된다.

다) 소결

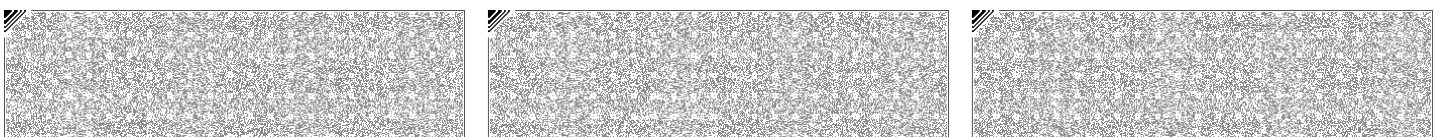
따라서 이 사건 피해자들은 본국에서 진정 외 ○○○이 운영하는 업체 외의 다른 선택지가 없는 상황에서 해당 업체가 실시하는 한국 계절 근로자 프로그램 홍보, 교육, 모집, 선발, 이동 과정을 거쳐 한국으로 오게 되었다. 이 과정에서 위 ○○○은 행정 절차에 소요되는 비용과 관리비 명목으로 과도하게 설정된 채무와 이자, 이탈 방지 목적의 여권 제출, 이탈방지 보증금 및 친인척의 연대보증, 이탈 시 민·형사상 책임 고지 등의 방법으로 피해자들을 통제하며, 피해자들은 노동 착취 목적의 인신매매 피해를 입은 것으로 판단된다.

2) ○○군의 계절근로제도 운영상 지침 등 인권보호 의무 위반

가) MOU 체결 등 제도 운영상 지침 위반

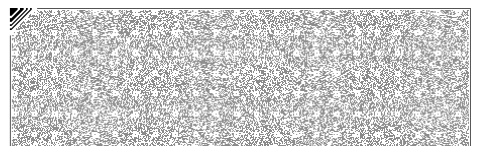
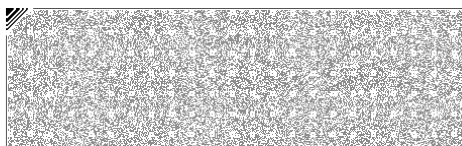
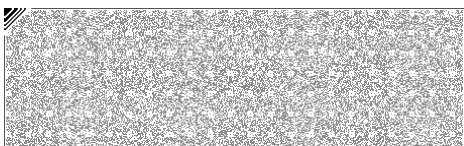
위 인정사실 나. 3), 4)항과 같이 법무부 지침 및 이를 토대로 한 ○○군과 △△△△ 시를 포함한 다른 필리핀 지자체간의 계절근로자 송출 협약상에는 MOU 체결, 근로자 모집·선정·배정 등 계절근로자 관련 업무를 양국의 지자체가 직접 수행하도록 규정하면서 이를 위반하는 것을 양해각서 체결을 일방적으로 취소할 수 있는 중대 위반 사항으로 명시하고 있다.

그러나 ○○군은 인정사실 나. 1)항과 같이 2022년 진정 외 ○○○을 통



하여 필리핀 ○○○ 주 △△△△ 시를 비롯한 여러 필리핀 지자체와 양해각서를 체결하였다. ○○군은 진정 외 ○○○이 필리핀 지자체로부터 계절근로자를 모집, 선발, 송출 등의 전 과정에 대한 권한을 위임받은 행정관이라는 소개를 진위확인 과정이나 객관적 근거 없이 만연히 신뢰한 채, 양해각서 체결 및 계절근로자 모집·선정·배정 등의 전 과정을 ○○○에게 수행하도록 하였다. 그러나 △△△△ 시는 위원회의 조사 과정에서 진정 외 ○○○에 대해 권한을 위임한 바 없고 그와 같은 내용의 서류를 발행한 바도 없다고 해명하였다.

피해자를 비롯한 계절근로자들은 필리핀 현지에서 계절근로자로 한국에 오기 위해서는 진정 외 ○○○의 업체인 ○○○을 거쳐야만 올 수 있는 것으로 인식되고 실제로 그와 같이 운영되고 있는 점, 계절근로자 모집·선발·배정 등의 전 과정이 위 업체를 통해 진행되는 점, 위 업체가 피해자들에게 서명·제출을 요구한 서류들에 이탈 시 벌금과 법적 조치에 대한 내용들이 기재되어 있는 점, 한국에 도착하자마자 진행되는 은행 계좌 개설, 마약검사 등의 절차에 위 ○○○이 동행한 점, ○○군 담당자가 점검 등의 목적으로 각 사업장을 방문할 때 위 ○○○을 동행하는 경우가 종종 있었던 점, 개별 근로자들의 애로사항에 대해 ○○군 담당자가 위 ○○○을 통해 해결되도록 한 점 등을 종합적으로 고려할 때, 진정 외 ○○○이 단순히 각 지자체의 부수적·보조적 업무를 일부 수행한 정도에 그치는 것이 아니라 상당 부분 지자체를 대신하거나 함께 업무를 수행하는 정도였다고 판단된다. 뿐만 아니라 ○○군의 이와 같은 업무수행방식은 계절근로자들이 진정 외 ○○○에게 제도 운영상의 실질적인 권한이 있는 것으로 인식함에 상당한 영향을 미쳤다고 판단된다.

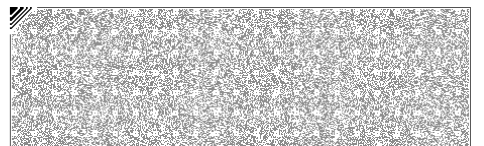
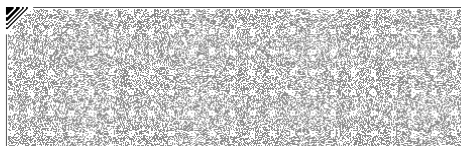
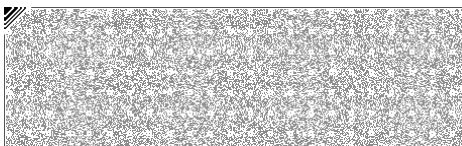


한편, 이 사건 피해자들의 여권, 대출진술서 등 서류 기재 내용, 교육이수 증명서 등의 기재내용, 피해자의 진술 등을 볼 때 피해자들은 ○○○○ 시의 거주자로, △△△△ 시의 계절근로자로 선발될 수 없음에도 불구하고 선발되었고, △△△△ 시의 농업경력증명서상 이들의 주소지가 △△△△ 시로 기재된 점 등을 고려할 때, 요건에 부합하는 계절근로자인지 여부를 제대로 파악하지 못한 상태로 제도를 운영하고 있었던 것으로 판단된다.

나) 위원회 인신매매 지표 관련 인권보호 의무 위반

먼저 여권의 제3자 보관과 관련하여, ○○군은 진정 외 ○○○을 통해 근로자들이 사전 동의하에 여권을 근로자 대표에게 보관하고 있다는 이야기를 들었지만, 본인들의 자유로운 의사에 따라 결정된 내용임을 이유로 특별한 이의를 제기하지 않았다고 해명하였다. 그러나 이처럼 이탈 방지의 목적으로 외국인 근로자의 여권 등을 본인이 아닌 다른 사람이 소지하는 것은 앞에서 살펴본 것처럼 「출입국관리법」 제27조 제1항, 제33조의3 위반에 해당하는 행위로, 법무부 지침에서도 반복적으로 제3자 소지가 금지됨을 안내하고 있다. ○○군은 이 내용을 인지하고 있었음에도 불구하고, 단지 동의가 있었다는 설명만 듣고 문제의식 없이 별다른 조치를 하지 않았을 뿐만 아니라, 업무상 필요를 이유로 군에서 근로자들의 여권을 보관하기도 하였다.

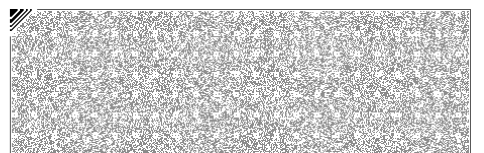
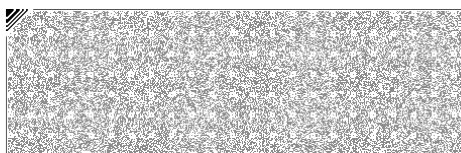
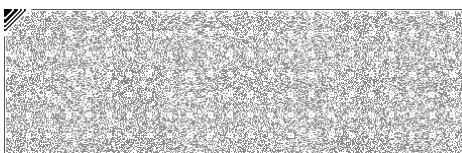
다음으로 경제적 통제와 관련하여, ○○군은 진정 외 ○○○이 근로자들과 이중계약을 체결하고 수수료를 받는 등의 행위를 한 사실을 알지 못하였다고 주장한다. 그러나 ○○군이 인천국제공항에 도착한 근로자들을 맞이하여 계좌 개설 절차를 진행하면서 매월 75만원의 자동이체가 설정되었던 점, 현장에서 진정 외 ○○○이 자동이체에 대한 설명을 하였고 참고인 1이



입국 비용의 사후정산 이유를 물어보자 ○○군 담당자가 지자체에서 실비를 부담할 수 있는 근거와 예산이 없고 전국 지자체가 다 동일한 형편이라고 설명했다고 진술한 점, ○○군이 2022년부터 진정 외 ○○○과 지속적으로 업무를 진행해왔고 2023년 한 해만 해도 위와 같이 인천국제공항을 통한 입국 및 계좌 개설이 총 21회 진행되었던 점, 법무부 지침상 ‘계절근로자 송출 전에 근로자와 이중 계약을 체결하여 근로자의 임금 착취 등이 발견될 경우 외국 지자체에 대해 송출 제한 예정’(2022. 11.), ‘인력송출업체 등이 개입하여 근로자와 이중 계약을 체결하는 행위 및 기본 송출비용 외에 관리비용(수수료) 명목으로 높은 송출비용을 부과하는 행위를 금지함’(2023. 1.)을 명시하여 중개업자에 의한 임금 착취 문제를 주의하도록 하고, 지자체 담당공무원으로 하여금 계절근로자 출국 전 인권침해 피해 식별지표를 통해 자체 조사를 하도록 한 점(2023. 5.) 등을 종합적으로 고려할 때, ○○군이 진정 외 ○○○이 임금 착취를 하고 있었던 것에 대해 전혀 몰랐다는 주장은 신뢰하기 어렵다고 판단된다.

가사 ○○군이 그러한 점을 알지 못하였다고 하더라도, 법무부 지침상 지자체 담당자로 하여금 계절근로자 본인의 통장으로 임금을 제대로 받고 있는지 정기적인 면담 등을 통해 반드시 확인하도록 하면서 제3자(브로커)의 임금 갈취 여부를 확인하도록 명시하고 있고, 실제 이 사건 진정 접수 이후 ○○군이 조사를 통해 진정 외 ○○○의 임금 착취 사안을 49건 확인하였던 것을 고려할 때, 이러한 지침상 내용을 제대로 이행하였다면 위와 같은 상황을 미리 인지할 수 있었을 것으로 판단된다.

한편 ○○군은 이 사건 진정과 관련하여 향후 계획으로 중개업자가 개입할 여지가 없는 결혼이민자 가족·친척 프로그램을 확대하기로 하였다고 밝



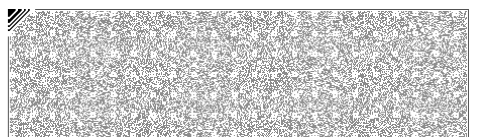
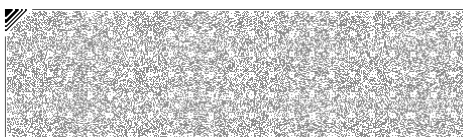
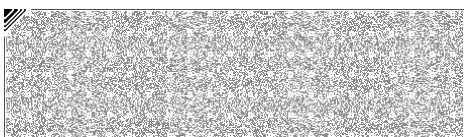
했다. 그러나 이 유형의 프로그램도 중개업자가 개입되고 있고, 지자체가 담당해야 할 다양한 역할들이 초청하는 결혼이민자에게 전가되는 문제가 지적되고 있는바, 향후 해당 제도 운영에도 보다 세심한 주의가 필요하다고 판단된다.

다) 소결

이상의 내용을 종합하면, 이 사건 진정의 피해자들이 겪은 신분증 압류, 임금착취 등 피해내용은 인신매매방지의정서 및 인신매매방지법에서 금지하는 노동력 착취 목적의 인신매매에 해당하며, 궁극적으로는 헌법 제 10조에서 보장하는 인간으로서의 존엄성 및 자기결정권을 침해당한 것이라고 판단된다. ○○군은 외국인 계절근로자 제도를 운영하는 주체로서 법률과 지침을 준수하고 근로자, 고용주 등 참여자들에 대한 교육과 점검 등을 통해 인권침해가 발생하지 않도록 하여야 할 의무가 있었으나, 위와 같이 업무 수행상 준수해야 할 지침과 의무를 위반함으로써 직·간접적으로 피해자들의 피해를 유발·지속시켰다고 판단된다.

따라서 ○○군수에 대하여, 먼저 이 사건 피해자를 포함하여 인신매매 등 피해사실을 보고한 계절근로자 전원에 대해 재입국 추천을 하는 등 불이익이 발생하지 않도록 조치할 것과, 외국인 계절근로자 제도를 운영하기 위한 전 과정에서 공인된 전담기관 이외의 중개업자의 개입을 배제하고 사업의 직접 수행을 위한 인력보강 등의 구체적인 방안을 마련할 것을 권고할 필요성이 있다.

다만 이 사건과 관련한 ○○군의 제반 업무수행은 농·어촌의 고령화 등으로 부족한 일손을 해결하기 위한 긍정적 취지에서 시작된 점, ○○군에서



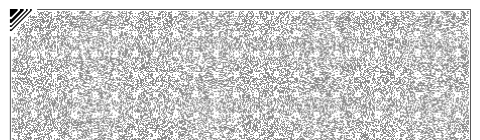
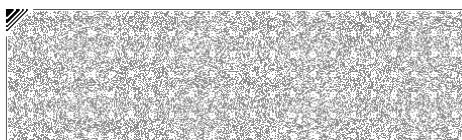
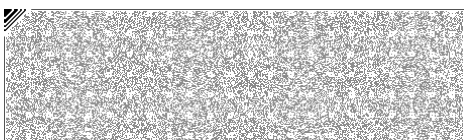
운영하는 외국인 계절근로자 프로그램 규모에 비해 담당 인원이 매우 적었던 점, 주관 중앙행정기관인 법무부의 지침 시달 외에 법무부나 광역지자체에서 ○○군의 업무 부담을 경감할 수 있는 별도의 구체적 지원이 없었던 점 등을 고려할 때, 담당자 개인에 대한 징계 등의 조치는 필요하지 않은 것으로 판단된다.

3) 광역지방자치단체로서의 ○○○도의 역할

○○군이 속한 광역지자체인 ○○○도는 현행 외국인 계절근로자 제도의 체계에서 운영 주체에 포함되어 있지는 않다. 그러나 광역지자체는 관할 지역 내의 사무에 관하여 조례를 제정하여 그에 따라 업무를 수행할 수 있고, 자체적인 사업을 기획·시행할 수도 있다는 점에서, 외국인 계절근로자 제도와 관련한 ○○○도의 역할에 대해 별도로 검토할 필요성이 있다.

실제 ○○○도는 이 사건 진정 접수 및 언론 보도가 잇따르자, 2024. 1. ○○○도 내 19개 기초지자체에 대해 <외국인 계절근로자 실태조사>를 실시하고, 정부에 인력전담기관, 통합관리 시스템 구축 등의 제도개선 건의를 하였다. 또한 2023. 6. 1. 제정·시행된 「○○○도 외국인노동자 보호 및 지원 조례」상 규정된 “외국인노동자”의 범위에 계절근로자가 포함되어 있지 않아, 2024. 5. 16. 조례를 개정하여 계절근로자가 포함되도록 하였다.

○○○도는 2024년 제1회 추경 예산편성을 확정하여 농업 근로자 숙소 리모델링 지원, 언어소통도우미, 긴급의료비 지원, 근로실태조사 등을 실시하고, 위 조례에 근거하여 노동·인권법률상담 센터 운영확대, 외국인주민통합지원 콜센터 설치·운영, 전남 이민·외국인 종합지원센터 설치 등의 계획을 밝혔다.

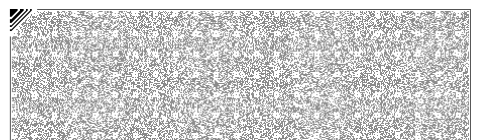
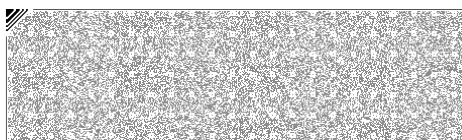
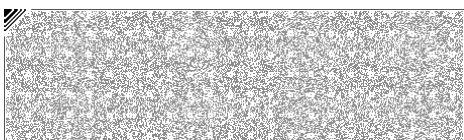


다만, ○○○도가 실시한 실태조사는 각 기초지자체로 하여금 계절근로자를 대면하여 체크리스트 조사를 실시하도록 하고 그 통계결과자료를 취합하는 방식으로 이루어진 점, 이 사건 진정의 직접적 원인이 된 ○○군의 결과자료와 그 외 나머지 지역 전체의 결과자료가 상당히 차이가 나는 점 등을 고려할 때, 조사의 결과를 온전히 신뢰하는 것에 다소 어려움이 있다고 판단된다.

따라서 ○○○도지사에게 대해, 일손이 부족한 관내 농·어업 현장에서 일하며 지역 경제에 기여하고 있는 계절근로자들이 부당하게 인권을 침해당하는 상황이 발생하지 않도록, 먼저 이 사건 피해자들을 포함하여 피해사실을 보고한 계절근로자들에 대한 체류, 치료, 구제절차 등의 지원 방안을 마련할 것과, 관내 외국인 계절근로자 제도운영 현황 및 인권 상황을 정기적으로 조사하여 그 결과 및 조치사항을 공개하고, 조사의 객관성과 신뢰도를 제고할 수 있는 방안을 마련·시행할 것을 권고할 필요성이 있다.

4) 제도 주관 중앙행정기관으로서 법무부 및 감독기관인 국무총리의 향후 정책 개선사항

법무부는 현재 외국인 계절근로자 제도를 설계하고 주무부처로서 <외국인 계절근로자 프로그램 기본계획>을 각 지자체에 시행하여 제도 운영 지침을 제공하고 있다. 이 사건 진정은 개별 지자체에 배정된 계절근로자를 피해자로 하여 접수되었으나, 이 사안에서 확인되는 문제점들은 개별 사안에 한정된 특수한 성질의 것이 아니라, 이 제도를 운영하는 전국 지자체에서 유사하게 발생하고 있는 문제인 점이 여러 경로를 통해 확인되고 있다. 따라서 다음과 같이 제도 운영상 문제점과 개선방안에 대해 검토할

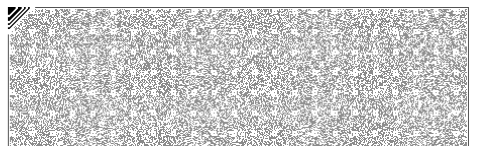
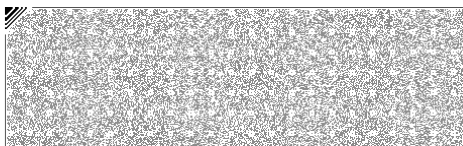
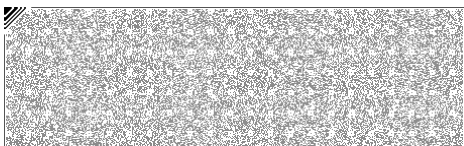


필요성이 있다.

가) 정책 주무부처 조정 필요성

2024. 5. 30. 국회입법조사처가 발간한 ‘제22대 국회 입법·정책 가이드북 I [정치·행정 분야]’(이하 ‘국회입법조사처 보고서’라 한다)에서는 ‘현재 외국인 정책을 심의·조정하기 위해 외국인정책위원회를 두고 있으나 조정 기능이 제대로 작동하지 못한다는 지적이 있는바, 그 예로 외국인근로자를 도입하는 과정에 고용노동부(고용허가제), 법무부(계절근로자제도), 농림축산식품부(공공형 계절근로자제도), 해양수산부(선원취업 제도) 등 다양한 부처가 각 부처 입장에서 정책을 추진하고 있으며, 중장기적 관점의 체계적 이민 정책 수립·추진에 한계가 있다’고 지적하고 있다.

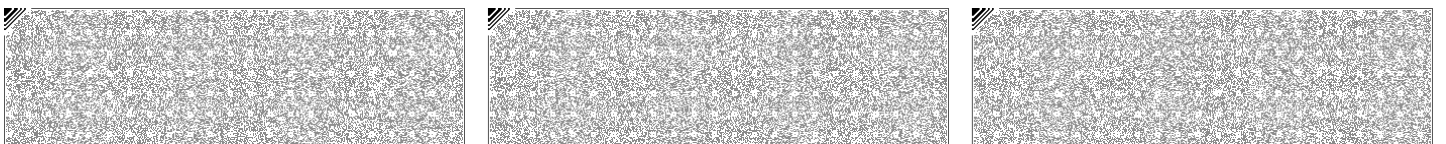
국무조정실 역시 2024. 6. 20. 제41차 국정현안관계장관회의를 통해 「외국인력의 합리적 관리방안」을 발표하였는데, 그 내용을 보면 현재 비전문인력의 경우 법무부·지자체(계절근로), 고용부(비전문취업·방문취업), 해수부(선원취업) 등이 각각 운영하면서 비자별로 인력규모를 결정하고, 도입·관리 등이 부처별로 분산되어 있는 상황으로 인해 노동시장 전체관점의 체계적 관리에 한계가 있는 점을 문제점으로 지적하였다. 특히 농촌 계절근로와 관련하여서는 지자체 수요파악·신청, 법무부 승인 방식이어서 농촌 현장을 잘 아는 농식품부의 수요전망 및 인력정책과의 연계가 어려운 점, 도입과정에서 민간업체 개입으로 과도한 송출비용이 발생하여 외국 근로자 이탈의 주요 원인으로 작용한다는 점을 지적하며, “1인당 송출수수료('2023): (E-8 계절근로비자) \$2,000~5,000, (E-10 선원취업비자) \$5,500/불법 이탈보증금 요구 사례”가 있는 점, 고용허가제(E-9)는 공공 도입·선발 방식으로 송출비리 발생 우려가 적다는 점을 명시하였다.



위 국회입법조사처 보고서와 국무조정실의 발표에서도 확인할 수 있듯이, 외국인 계절근로자 제도는 본질적으로 부족한 국내 노동력 문제를 해결하기 위한 노동력 확보 방안이자 고용제도에 해당되고, 이 제도를 적절히 운영하기 위해서는 고용 및 노동정책에 관한 전문성, 인력 수요 파악 및 그에 따른 배정, 관리, 노동권 보호 및 침해 구제 등의 역량이 요구된다.

그러나 법무부는 법무행정을 통해 법치주의를 실현하고 공정하고 안전한 사회를 구현하는 것을 주된 업무로 하는 중앙행정기관으로서, 외국인과 관련하여서는 출입국·이민정책, 체류관리 등의 업무를 수행하고 있다. 따라서 외국인 계절근로제도와 같이 노동력의 확보 및 관리가 주된 업무 내용인 정책을 수행하기 위한 적절한 중앙행정기관이라 하기는 어렵다. 실제 이 업무를 담당하고 있는 법무부는 2024. 4. 3. 농·어업 외국인력 지원 TF를 발족시켰으나 아직 구체적인 개선책을 제시하지 못하고 있으며, 법무부 지침상 정기적으로 실태조사를 실시하고 문제 발생 시 사안을 조사해야 할 각 지방 출입국·외국인 관서들은 기존에 수행하던 업무에 더해 이 제도로 입국하게 되는 외국인 계절근로자들의 수가 매년 증가함에 따라 이들에 대한 사증발급, 체류 연장 등의 관련 업무가 추가되어 과부하가 걸려 있는 상황이다. 이로 인해 실제 법무부가 지침을 통해 각 지자체와 출입국관서가 준수해야 할 원칙과 업무를 안내하더라도 현장에서 준수되기 어려울 뿐만 아니라, 법무부도 지침 준수 여부를 확인·점검함에 업무 부담이 있는 상황으로 보여진다.

현재 외국인력 고용정책의 문제점과 개선방안에 대해, 위 국회입법조사처 보고서는 “계절근로자, 공공형 계절근로자 등 다양한 고용형태를 만들어 법

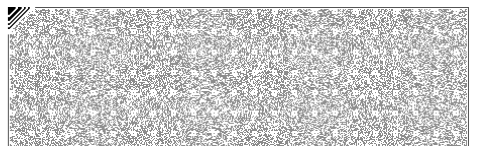
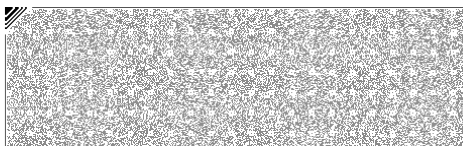
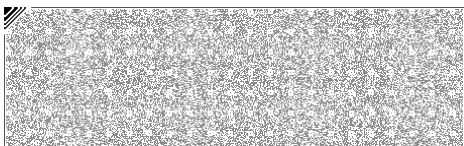


적용을 우회하도록 예외를 두기 보다는 통합된 관리체계가 필요하다는 의견도 있다. 외국인고용법 내에 관련 규정을 신설해 외국인 고용체계 분산을 막고 관리를 원활하게 하는 방안도 고려할 수 있을 것”이라고 제시하였다. 국무조정실 역시 6. 20. 향후 외국인고용법을 개정하여 외국인력정책위원회에서 비전문인력분야(계절근로 E-8, 비전문취업 E-9, 선원취업 E-10)를 총괄·조정할 계획이며, 법률 개정 전까지는 부처합동 외국인력통합정책협의회를 운영하겠다고 밝혔다.

이미 우리나라의 농축산업, 어업, 제조업 등 기초 산업들은 외국 인력이 없이는 유지될 수 없다는 의견이 지배적이고, 인구 및 노동력 감소 문제 해결이 무엇보다도 시급한 국가적 과제가 된 우리나라 상황을 고려할 때, 외국인력 도입 및 활용 정책의 중요성은 누구도 부정할 수 없다. 특히 농·어업 노동력은 공동체 존립에 필수적인 식량 생산과 직결되는 요소인바, 외국인 계절근로제도는 보다 거시적인 관점에서 체계적이고 유기적으로 운영될 필요가 있다. 따라서 국무총리에 대해, 외국인 계절근로자 제도가 농·어촌에서의 노동력 확보 및 활용을 위한 제도인 점을 고려하여, 해당 제도와 관련한 중앙행정기관과의 협의를 통해 정책 수립 및 제도 운영의 주무 중앙행정기관을 조정할 것을 권고할 필요성이 있다고 판단된다.

나) 제도의 법적 근거 마련

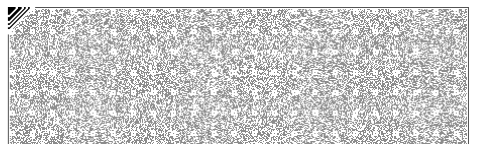
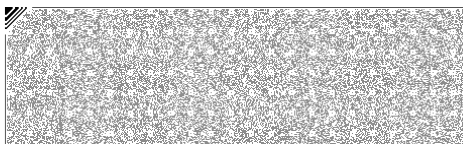
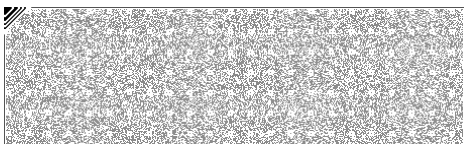
고용노동부는 우리나라의 외국인근로자 고용에 관한 사항을 규정하고 있는 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」(이하 ‘외국인고용법’이라 한다)에 근거하여 고용허가제 업무를 수행하고 있다. 고용허가제는 과거 산업연수생 제도 운영 과정에서 송출비리, 이탈방지 목적의 여권 압수, 임금체불 등 인권침해 문제가 발생하여, 이를 개선하기 위해 국가간 계약을



통해 근로자를 도입하는 방식으로 설계되었고, 외국인고용법은 그 법적 근거로서 2003. 8. 제정되었다. 이 법률에서는 외국인근로자의 정의, 고용절차, 근로계약, 취업교육, 건강보험, 차별금지 및 인권보호, 사업장 변경 등을 명시적으로 규정하고, 송출비리 등의 발생을 억제하기 위해 외국인근로자의 선발·알선에 불법으로 개입하거나 외국인근로자의 사업 또는 사업장 변경을 방해한 자에게 1년 이하의 징역이나 1천만원 이하의 벌금에 처하도록 하는 제재규정을 두고 있다.

그러나 외국인 계절근로자 제도는 위 인정사실 가.항에서 본 바와 같이, 외국인고용법에 근거를 두지 않고 놓여준 지역의 단기적 인력수요를 충족시키기 위해 별도의 근거법률 없이 도입된 제도이다. 법무부는 「출입국관리법」 제10조, 제10조의2, 제17조부터 제21조, 같은 법 시행령 제12조, [별표1], [별표1의2]를 법률적 근거로 제시하나, 이는 체류자격 등 출입국관리에 관한 규정에 불과하여 외국인근로자의 고용에 관한 세부적 내용을 법률, 시행령, 시행규칙의 단위에서 정하고 있는 외국인고용법을 대체하거나 이에 준하는 규정으로 보기는 어렵다.

고용노동부가 주무부처인 고용허가제의 경우, 아래의 <표 10>에서 보는 것처럼 2004년 시행 첫 해 운영규모가 4만 1천명(산업연수제 3만 8천명을 포함하면 신규 도입 외국인력규모 총 7만 9천명)으로, 이는 2023년 말 전국 각 기초지자체에 배정된 계절근로인원과 유사한 수준이다. 2024년 상반기 계절근로 배정인원은 49,000명을 넘어선 상황이고 향후 더 증가할 것으로 예상되는바, 근로자 외에 이들을 필요로 하는 고용주와 지자체까지 수만 명 규모의 인원이 법적인 근거 없이 시행되는 정책에 참여하여 직접적인 영향을 받고 있는 상황이다.



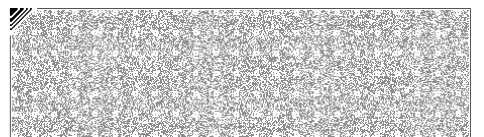
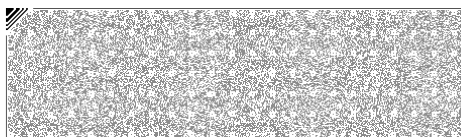
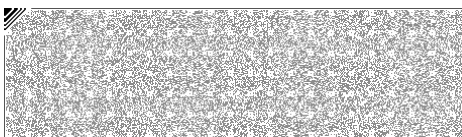
<표 10> 2004년 고용허가제 도입 당시 쿼터

계		제조업	건설업	서비스업	농축산업
41,000	일반	17,000	6,000	0	27,000
	특례(취업관리제)	-	12,000	4,000(기타)	-

(출처: 고용노동부)

현재 각 지역에서 이 제도를 운영하는 기초지자체는 법무부가 매년 상·하반기에 수립하여 시달하는 지침을 기준으로 업무를 수행하고 있는데, 실제로는 위 지침이 최근 3년간 한 해에 2~3차례씩 각 지자체로 시달되었다. 각 기초지자체들은 배정되는 근로자 규모에 비하여 매우 소수의 인원이 업무를 담당하는 상황으로 예를 들어 이 사건 ○○군에서도 팀장 1인과 실무담당자 1인 등 단 2명 수준에 불과하였고, 각 지자체마다 고충상담, 인권침해 방지를 위한 조치 수준이 상이하며, 지침상 의무사항들이 제대로 지켜지는지 점검이 제대로 되지 않거나, 일부 위반사항이 확인되더라도 출입국관리법령 위반 사항이 아니고는 해당 지자체의 인원 배정상의 불이익 외에 제재조치가 없는 상황이다.

이와 같은 문제점에 대해서는 정부도 이미 인지하고 있는바, 2022. 9. 8. 국무조정실은 국정현안관계장관회의에서 보도자료를 통해 <농업 계절근로자 관리체계 개선방안>을 심의·확정하여 발표하였는데, 이때 “계절근로자제를 활용하는 지자체와 인력 배정규모는 지속적으로 증가하고 있으나, 이를 안정적으로 뒷받침할 법적 근거와 기관 간 협력체계가 미흡한 실정”이므로, 이를 보완하기 위해 “제도운영의 법적 근거를 「출입국관리법」에 마련하고, 계절근로자를 포함한 농업인력 지원정책의 법적 근거도 마련할 계획”이라고 발표하였다.

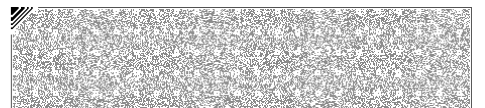
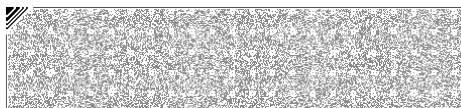
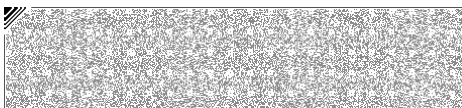


그러나 이후 구체적으로 진행된 사항은 확인되지 않는 상황에서, 국회입법조사처 보고서에서도 “계절근로자의 고용관리, 교육, 보험 등에 대한 사항이 매년 바뀔 수 있어 일반 국민의 예측가능성이 낮으며 지자체마다 계절근로자에 대한 교육·보호 수준이 상이”하다고 지적된 바 있다.

현재 농어촌 지역 주민의 고령화, 인구감소 상황으로 인해 외국인력 고용 수요가 증대됨에 따라 농촌인력 중 이주근로자의 비중이 점차 커지고 있는 점을 고려할 때, 계절근로자 제도에 대한 명확한 법적 근거를 마련함으로써 이 제도에 참여하는 계절근로자, 고용주, 지자체 및 관계부처 등 모든 주체와 관계자들이 관련 절차와 기준, 준수사항 및 위반 시 제재사항 등을 명확히 인지하여 제도 운영상 일관성과 지속성이 담보될 수 있도록 하고, 근로자들이 기본적인 권리를 보장받을 수 있도록 하여야 한다. 따라서 국무총리에 대해, 외국인 계절근로자 제도의 법적 근거가 마련될 수 있도록 조치할 것을 권고할 필요성이 있다.

다) 제도의 공공성 강화

업무협약(MOU) 체결 방식의 계절근로자 입국 및 배치 과정을 간략히 나타내면 아래의 <표 11>과 같다.



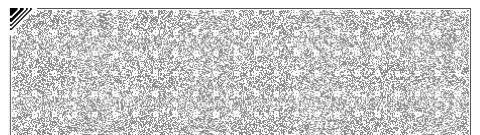
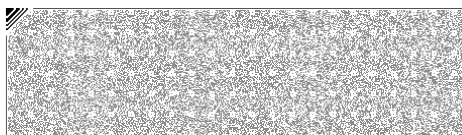
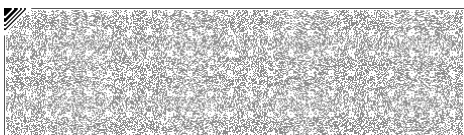
<표 11> 계절근로자 입국 및 배치 과정(MOU 체결의 경우)

배정인원 확정	지자체 간 MOU 체결	입국 및 배치
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 지자체 유치 신청 (출입국관서) ▪ 배정인원 확정 (배정심사협의회) ▪ 해외 지자체 선정 (직접 방문 등) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 주체 : 국내·외 기초 지자체 (사인, 단체 위임 금지) ▪ 외국 지자체 주민 중 계절근로자 선발 (농·어업 종사 이력 요) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 계절근로(E-8) 비자로 입국 및 통장 등 개설 ▪ 마약검사 및 외국인등록증 발급 ▪ 배치·노동 (5 ~ 8개월) ▪ 귀국·재입국확인서

법무부는 지침에서 국내외 지자체간 업무협약 체결 시 준수사항으로, MOU 체결 과정의 투명성을 확보하기 위해 ① 국내 지자체 또는 외국 지자체가 지자체, 중앙정부, 공공기관이 아닌 개인 또는 단체에 MOU 체결, 근로자 모집·선정·배정 등 업무를 위임하거나 ② MOU 체결, 계절근로 제도 운영 관련 유·무형의 대가가 오간 경우 등을 “중대 위반 사항”으로 규정하고 이런 사항이 발생할 경우 일방에서 MOU 체결을 취소할 수 있다고 안내하고 있다.

그러나 각 기초지자체에서 배정받는 근로자의 규모에 비해 담당 인원이 부족하여 MOU의 체결부터 근로자 모집, 선정, 행정처리, 입출국, 교육, 고충처리 등의 업무를 모두 직접 처리함에 한계가 있는 구조이다. 따라서 이 과정에 중개업자들이 개입하여 지자체가 수행하여야 할 업무를 대신하고, 이에 소요되는 비용과 사업수익을 근로자로부터 회수하는 방식으로 착취가 이루어지고 있다.

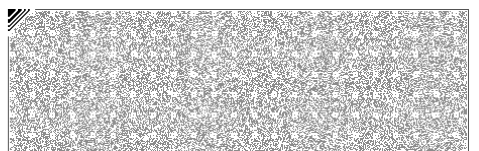
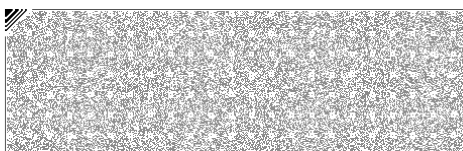
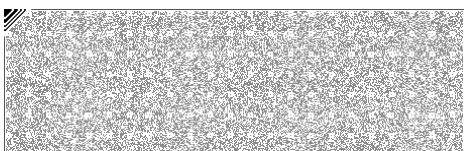
이러한 상황은 2023년 외국인이주·노동운동협의회가 발간한 <계절노동자 실태조사 결과보고서>에서도 확인되는데, 한국에서의 계절노동 경험이



있는 이주근로자를 대상으로 설문조사를 실시한 결과, 한국 취업을 위한 경비 이외에 본국 지자체 및 민간 브로커나 에이전시 등에 추가로 금액을 지불한 경우가 있다는 응답자가 34%(총 64명 중 23명)로, 이 중에서도 200만원 이상 300만원 미만이 30.4%(7명), 300만원 이상이 13.0%(3명)이었다. 해당 조사에서는 2022년 한국의 지자체 3곳과 MOU를 체결하여 근로자 총 614명이 입국하였다가 93%가 이탈하여 법무부가 2023년부터 3년간 계절근로 송출국가에서 제외된 네팔에 대한 계절근로 해외실태조사도 실시하였다. 당시 이탈이 가장 많았던 지자체를 방문하여 면담조사를 실시한 바에 따르면, 해당 지역 출신이 아닌 다른 지역 사람이 송출 에이전시를 통해 모집되었고, 근로자가 에이전시에 900만원 이상의 금액을 지불한 점, 한국으로의 입국이 중단되었음에도 현지에서 에이전시가 계속하여 근로자를 모집하면서 돈을 받고 있다는 점이 확인되었다.

실상 이러한 문제점은 제도 시행 초기부터 예상된 것으로, 선원 이주근로자의 경우에도 모집과정에서 영리를 목적으로 하는 민간 송출·입 업체가 과도한 송출비용을 부과하고 송출비 내역으로 고용주가 부담하는 것이 마땅한 항목이 이주근로자에게 전가되는 등의 문제가 발생하여, 위원회 전원 위원회가 2021. 7. 26. '선원 이주노동자 모집 과정에서 공공성 강화 및 인권침해 방지를 위한 제도개선 권고' 결정을 통해 모집과 고용 절차를 공공기관에서 전담하도록 권고한 바 있다.

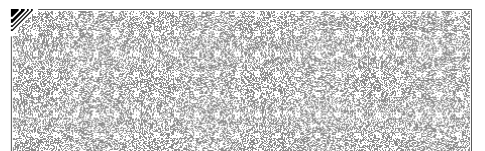
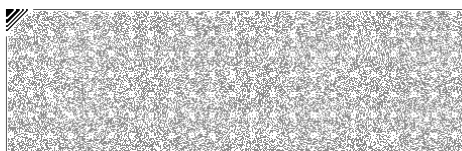
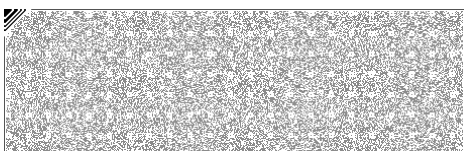
2022. 9. 8. 국무조정실에서 발표한 <농업 계절근로자 관리체계 개선방안>에서도, 기초지자체가 해외 지자체와 개별적으로 MOU를 체결하는 과정에서 과도한 행정력이 소요되고 일부 국가로 MOU 체결이 집중되는 등 계절근로자 도입단계부터 계절근로자를 적기에 안정적으로 유치하는 데 차질



이 발생하고 있는 문제를 해소하기 위해, 지자체의 MOU 체결업무를 포함한 계절근로자 유치·관리 업무 전반을 대행하는 전문기관을 지정하여 업무 위탁이 가능하도록 제도를 개선할 계획임을 밝힌 바 있다. 그러나 2024. 4. 법무부가 ‘농·어업 외국인력 지원 TF’를 발족하여 농·어촌 인력 수요 전망 및 분석 체계를 마련하겠다는 발표를 한 것 외에는 구체적인 개선책이 나오지 않고 있는 상황이다.

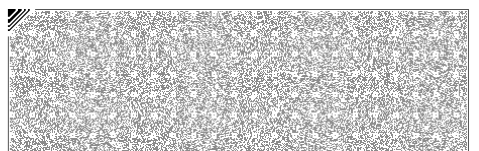
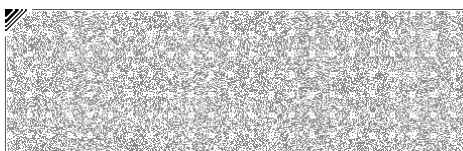
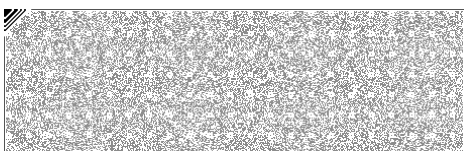
한편, 국제사회에서는 이주근로자가 부담하는 송출입비용에 대한 규제를 강조하고 있는데, 2014년 ILO 「강제노동협약 의정서」에서는 “국가는 근로자, 특히 이주근로자들이 송출입과정에서 송출비용을 내는 관행을 근절해서 인신매매를 막아야 한다”고 명시하고 있으며, 2019년 ILO의 「공정한 모집과정에 대한 일반원칙과 이행 지침」에서도 “송출비용은 근로자(구직자 포함)가 아니라 사용자가 부담해야 한다”는 원칙을 강조하였다. 특히 강제노동, 아동노동 등 인신매매 피해가 우려되는 상품에 대해 수입 금지 정책을 시행하는 미국의 경우, 매년 세계 각국에 대한 인신매매 보고서를 작성하면서 한국에 대해 ‘한국 및 근로자의 모국에서 인력 모집자가 근로자에게 부과하는 채용 및 알선 수수료를 근절하기 위한 조치를 취하고, 고용주가 관련 비용을 부담하도록 보장해야 한다’고 적시한 사실도 있다.

이 사건 진정 조사 과정에서 필리핀 정부는 인정사실 바. 2)항에서와 같이 한국으로의 계절근로자 송출 중단 등 행정명령을 발동하였고, 2024. 2. 14. 필리핀에서 개최된 필리핀 이주근로자부 조사위원회 컨퍼런스에서는 계절근로자 제도와 관련한 49건의 인신매매 혐의 사례가 보고되었으며, 여러 계절근로자들의 피해 사례들이 공유되면서, 이 제도의 투명성을 강화하고 브로커 개입을 근절할 대책 마련이 시급하다는 점 등이 논의된 바 있다.



한편 계절근로자 등 외국인 근로자에 대한 주요국의 제도에 대해서도 살펴보면, 대만은 정부의 허가를 얻은 민간중개사업자에 의한 외국인 근로자 도입을 허용하되 민간중개사업자가 징수하는 중개비에 대해 공정가격을 설정하고 중개사업자에 대한 평가 등 관리를 시행하고 있고, 싱가포르의 허가를 사전에 취득한 민간직업소개소가 외국인 근로자에 대한 중개를 하도록 하고 있으며, 영국도 공공기관에 의해 외국인 근로자 공급사업자로 허가를 받은 기업에 의해 알선을 행하도록 하고 있고, 프랑스의 경우 외국인 근로자 직업알선사업을 행하는 공적 기관에 등록하는 방식에 의해 외국인 근로자 도입을 추진하되 다만 계절근로자에 대해서는 이러한 등록을 허용하지 않는 등, 대체적으로 민간중개사업자에 의한 외국인 근로자 도입을 허용하더라도 정부의 허가 및 관리·감독을 받도록 하는 방식과 같이, 각국의 현실을 반영한 다양한 제도를 운영하고 있음이 확인된다(이상, 일본 출입국재류관리청, ‘제외국에 있어서 비전문적, 비기술적 분야의 외국인 근로자 도입제도에 대해’ 자료 참조).

이상의 내용을 종합하여 볼 때 외국인 계절근로자 제도의 공공성 강화가 필요하다고 보여지며, 이를 위해서는 현재 기초지자체에서 전적으로 운영하도록 되어 있는 외국인 계절근로자 관련 업무 구조를 국가 또는 광역지자체 단위로 상향하고 업무를 분담·조정하거나, 또는 위에서 살펴본 국무조정실 발표 등에서 언급한 바 있는 외국인 계절근로자 전담기관 제도를 도입함으로써 중앙행정기관이나 지자체의 관리·감독을 전혀 받지 않고 단지 이윤을 목적으로 민간 중개업자가 개입하는 것을 차단하는 것이 필요하다. 정부나 지자체에서 외국인 계절근로자 관련 업무를 모두 수행하는 것이 이론적으로는 바람직하겠으나, 현실적으로 인력의 부족, 전문성 결여, 현지 국



가 사정파악 등의 제반 요소를 고려할 때 정부의 철저한 관리·감독을 받는 별도의 전담기관(공공기관과 민간기관 모두 가능함)을 설립 내지 허가하여 관련 업무를 추진하도록 하는 것도 좋은 방안이 될 수 있다.

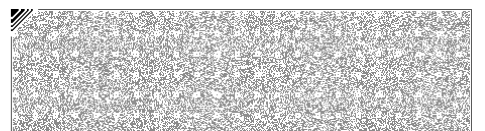
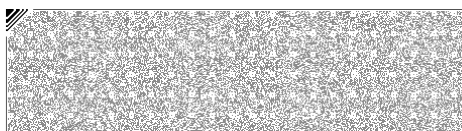
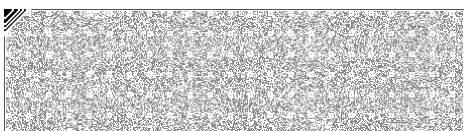
따라서 국무총리에 대해 외국인 계절근로자 제도의 공공성 강화를 위해, 업무협약 체결 주체를 국가 또는 광역지방자치단체 단위로 상향하고, 기초 지방자치단체가 직접 수행하기 어려운 계절근로자 모집·선발·교육 등 일부 업무를 분담하도록 할 것, 또는 외국인 계절근로자 전담기관을 허가하여 이에 대한 관리·감독을 철저히 할 것을 권고할 필요성이 있다.

라) 제도의 투명성 제고

법무부는 앞서 서술한 바와 같이 지침을 각 지자체로 시달하고 그에 따라 제도를 운영하도록 하고 있는데, 2022. 6.부터 해당 기본계획의 대외 공개 및 반출을 금지한다는 주의문구를 명시하여 외부 공개를 금지하고 있다.

해당 기본계획은 지자체, 고용주, 계절근로자의 각 참여 주체들의 요건과 의무, 절차, 배치 기준, 계절근로자 입국·교육 및 관리에 관한 사항, 근무처 변경, 근로조건·인권보호, 준수사항 위반에 따른 제재, 재입국 등 제도 전반에 관한 사항들을 담고 있는데, 위와 같이 해당 지침을 비공개함으로써 담당 공무원 외에 고용주, 근로자 등 관계자, 일반 시민 등은 그 내용을 확인하기 어려운 상황이다.

이러한 조치는 지침의 적절성은 물론 지침의 준수 여부 등에 대한 제3자의 점검을 어렵게 하고, 정보에의 접근이 제한되는 상황에서 중개업자의 개

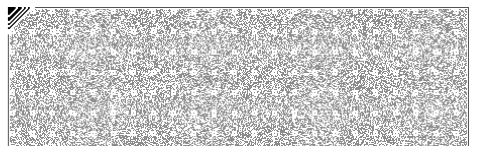
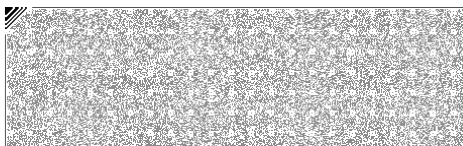
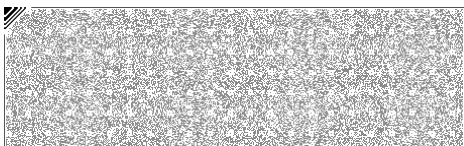


입에 따른 근로자 및 고용주의 피해를 야기하는 요소로 작용하기도 한다.

일례로 2021. 12.에 작성·시달된 지침의 경우, 비공개자료로 처리되지 않아 외부에서 확인할 수 있었다. 당시 지침에는 무단이탈 방지를 위한 외국 지자체의 노력에 대해 ‘본국 출국 전에 근로자로부터 일정 귀국보증금을 예치받거나, 출국 전에 보증금을 예치 받지 않았다 하더라도 계절근로를 마치고 본국에 정상적으로 출국하지 아니한 경우 근로자 본국의 재산을 기반으로 일정 금액을 추징함’을 명시하도록 하는 내용이 포함되어 있었다. 이에 이주분야의 시민사회 단체들은 이 귀국보증금 예치 제도가 근로자로 하여금 비인간적인 대우 등의 문제가 있어도 일을 그만둘 수 없게 한다는 점을 지적하였고 법무부가 이를 수용하여 2022. 11.에 해당 내용을 폐지하였다.

또한 법무부 지침은 출입국관서로 하여금 사전예방 차원에서 근로조건·인권침해 취약 지역 실태조사를 정기적으로 실시하여 법무부에 공문으로 보고하도록 하고 있는데, 실태조사 실시 현황, 조사결과와 조치사항 등에 대한 정보를 공개하지 않고 있다. 실태조사는 제도 운영상의 문제 현황을 파악하여 제도 개선을 도모하기 위해 필요한 조치이므로, 조사의 결과나 조치 사항에 대한 내용이 공개될 필요가 있다.

한편 고용허가제의 경우, 외국인고용법 제24조의2, 같은 법 시행규칙 제15조의2에 따라 외국인근로자의 권익보호에 관한 사항을 협의하기 위하여 지방고용노동관서에 외국인근로자 권익보호협의회를 설치하고 있다. 「외국인근로자 권익보호협의회 운영규정」(고용노동부훈령 제512호, 2024. 6. 1. 일부개정)에 따르면, 이 협의회에는 관내 근로자단체, 사용자단체, 외국인근로자 지원단체, 변호사·공인노무사·교수 등 관련 전문가, 지방자치단체, 출입

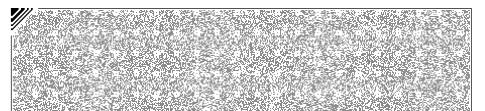
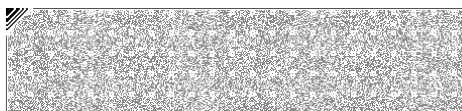


국·외국인청 등 다양한 관계자들이 위원으로 참여하도록 되어 있고, 지방관서의 장으로 하여금 협의 결과를 정책에 반영하고 성실히 이행하도록 하고 있다.

현재 외국인 계절근로자 제도는 운영 과정에서 다양한 문제들이 발생되고 있음에도 불구하고, 기초지자체와 법무부의 소관 부서 담당자를 제외한 다른 기관, 단체, 전문가 등의 접근이 제한되고 운영 현황, 업무처리 기준 등 관련 정보를 취득하기도 어려운 상황이다. 따라서 국무총리에 대해, 외국인 계절근로자 제도의 투명성 강화를 위해, 각 참여주체별 준수사항과 참여절차, 기준 등 주요사항, 실태조사 결과 및 조치사항 등의 정보를 공개하고, 지자체, 관계기관, 단체, 전문가 등이 제도 운영 현황 점검 및 개선방안 수립 과정에서 참여할 수 있는 방안을 마련할 것을 권고할 필요성이 있다.

마) 노동권 등 인권 보호 방안 강화

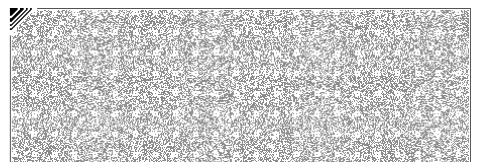
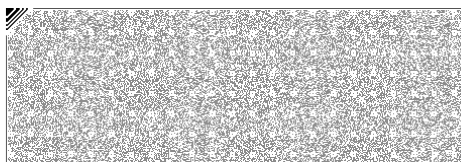
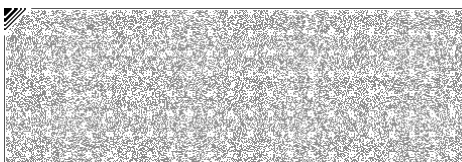
법무부는 2017년 외국인 계절근로자 제도를 본격적으로 시행하였는데, 언론보도를 통해 이주근로자의 노동조건 악화 및 인권침해 우려가 제기되자 2017. 10. 11. 설명자료를 통해 아래의 <표 12>와 같은 내용의 '근로관계법 준수 및 인권침해 방지를 위한 운영방침'을 발표하였다.



<표 12> 근로관계법 준수 및 인권침해 방지를 위한 운영지침

구분	근로관계법 준수 및 인권침해 방지를 위한 운영방침
노동 환경	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 계절근로자 도입 지자체 및 농·어가에 대하여 근로기준법 등 관계법령 준수 및 적정 주거시설 제공을 의무화함 - 비닐하우스, 컨테이너 숙소를 계절근로자 숙소로 제공할 수 없도록 하였음 - 법정 최저임금 및 근로기준법 상의 초과·휴일근무 수당을 반드시 지급하도록 하고 있으며, 산재보험도 의무적으로 가입하도록 하였음 - 적정한 휴식권 보장을 위해 매 30일마다 최소 2일 이상 휴일 보장 및 적정 휴게 시간(점심시간 포함)을 근로시간 중에 반드시 부여하도록 함
이행 조치	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 위의 기준들의 준수여부를 파악하고 강제하기 위해 고용부, 해수부, 농식품부와 지자체가 참여하는 합동점검 등을 실시함 - 기준 위반 농·어가 및 관련 지자체에 계절근로자 배정 제한 등 불이익을 줄 예정임
권리 구제	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 계절근로자가 인권침해 등을 당한 경우 적절한 권리구제를 받을 수 있도록 관할 고용센터, 다문화지원센터, 마을변호사 등이 참여하는 관계 기관 합동 T/F를 구성, 운영하고 있음
결혼 이민 가족 초청	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 결혼이민자의 본국 가족을 계절근로자로 허용한 경우에는 대부분 주거를 같이 함에 따라 고용주 등 제3자로부터의 인권침해 가능성을 원천적으로 차단하고 있음

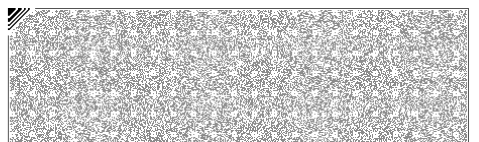
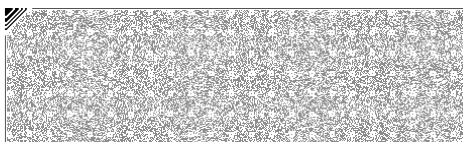
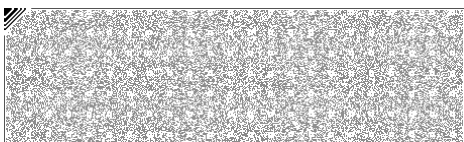
또한 법무부는 아래의 <표 13>과 같이 지침상 “근로조건·인권보호”의 항을 따로 마련하여, 고용주 필수 준수사항, 지자체·출입국관서 준수사항을 안내하고, 각 참여 주체별 “준수사항 위반에 따른 제재”에 대해 안내하고 있다. 지침이 개정될 때마다 조금씩 내용 변동은 있으나, 고용주의 준수사항으로 안내되는 주요 내용은 다음과 같고, 이 중 임금 지급과 관련하여 ‘임금 중 일부를 제3자(대리인, 중개인)에게 지급할 경우 「근로기준법」 제 43조 위반’이라는 내용이 적시되어 있다.



<표 13> 준수사항 및 위반에 따른 제재

구분	준수사항
고용주	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 적정 주거환경을 갖춘 숙소 제공(부적합 숙소 제공 금지, 과도한 숙식비 징수 금지) ▪ 산재보험 의무 가입(농·어업인 안전보험 대체 가능) ▪ 최저임금 이상 지급 ▪ 월 1회 이상 일정 날짜, 임금 전액, 통화(通貨)로, 근로자 명의 통장에 직접 지급(현금 지급 시 반드시 '임금 수령증' 및 '임금 명세서') ▪ 연장·야간 근로 수당 지급 ▪ 계약된 근로장소 및 근로 내용 준수 ▪ 근로시간, 휴게 및 휴일 보장 ▪ 최소 근무 일수 보장체류기간의 75% 이상 고용 보장 ▪ 여권, 외국인등록증, 임금통장(현금카드) 고용주 또는 제3자 보관 금지(위반 시 출입국관리법 제33조의3에 따라 처벌 대상) ▪ 폭력, 성희롱, 임금체불 등 인권침해 금지

지자체는 근로자의 인권보호를 위해 숙소, 근로조건 등의 고용주 준수사항이 지켜지는지 확인하고 고충상담과 교육 등을 실시해야 한다. 다만 구체적인 내용에 있어서는 다소 차이가 있는데, 2022년까지는 근로조건·인권보호 위반 등으로 계절근로자가 피해를 본 경우 지자체 공무원을 특별보호담당자로 지정하고 구제를 지원하도록 하는 내용과 임금체불에 대해 지자체 중재 후 해결이 어려운 경우 고용센터에 신고하도록 하는 내용이 안내되어 있었다. 그러나 2023년부터는 해당 내용은 삭제되고, 제3자(브로커)가 근로자의 임금을 갈취하는지 여부에 대해 확인하도록 하는 내용, 고용주 또는 제3자(브로커)가 여권, 외국인등록증, 임금통장(현금카드)을 압수한 경우 관할 출입국관서(조사과)에 신속히 신고하도록 하는 내용이 추가되었다.



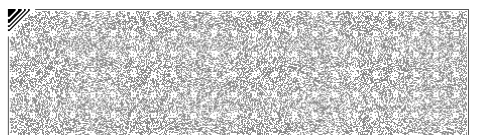
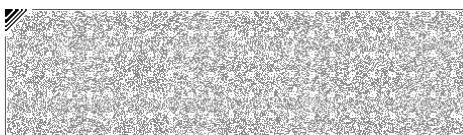
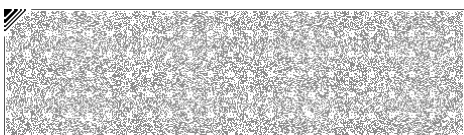
또한 출입국관서는 사전예방 차원에서 정기적으로 근로조건·인권침해 취약 지역에 대한 실태조사를 실시하고 법무부에 그 결과를 보고하고, 필요에 따라 관계기관 합동TF(법무부, 농식품부, 해수부, 지자체 등)를 구성하여 합동점검을 실시하는 것으로 안내되어 있다.

아울러 법무부는 2022. 11. 인권침해 피해 식별지표를 지침에 추가하여 출입국관서로 하여금 실태조사를 실시할 때 활용하도록 하고, 2023. 1.에는 식별지표를 사증 심사 시 활용하고, 지자체도 근로자 출국 전에 식별지표로 자체조사 하도록 하는 내용을 추가하였다.

지침상에는 이러한 과정을 통해 위반사항이 확인되는 경우, 해당 고용주, 지자체에 대해 벌점 부과, 주의서 발부, 인원배정에서의 불이익 등이 주어지는 것으로 안내되고 있다. 그러나 현재 출입국관리법 외에 근로기준법, 직업안정법 등 다른 법률 위반 소지가 있는 사안에 대해서는 신고·고발 등의 조치를 하도록 안내하고 있지는 않다.

이 사건 조사과정에서 ○○군은 임금체불이나 고용주가 계절근로자를 다른 사업장으로 불법과건한 사례를 확인하고도, 사업장을 변경시키거나 출입국·외국인사무소에 통보하는 것 이외에 고용노동부 신고, 수사기관 고발 등 다른 조치를 아예 고려하지 못한 것으로 확인되었다. 실제 각 지자체의 업무담당자는 지침에 근거해 업무를 수행하므로, 지침에 명시되지 않은 사항에 대해서까지 폭넓게 검토하여 조치하는 것이 현실적으로 어려운 것으로 보인다.

한편, 현행 체계에서는 광역지자체가 운영 주체로 포섭되어 있지 않아,

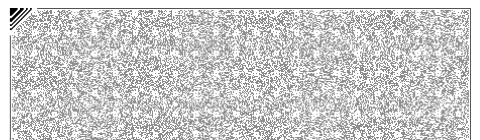
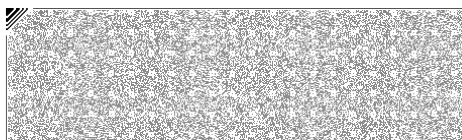


기초지자체의 업무를 지원·관리·감독하는 역할을 할 곳은 주무부처인 법무부가 유일하지만, 각 기초지자체에서 지침상 규정된 근로자들의 권리보호를 위한 사항을 얼마나 잘 준수하고 있는지를 충분히 점검하지 못한 것으로 보인다.

이 사건 진정에서 ○○군의 경우, 2022년부터 진정 외 ○○○과 계절노동 업무를 진행하면서 지침상 규정된 지자체의 의무를 제대로 이행하지 않았음에도, 법무부는 이 사건 진정이 접수된 후 2024. 1. 3. 관할 출입국·외국인관서에서 실태조사를 실시하고 같은 해 3. 12. ○○군과 ○○○도 담당자와 면담을 추진하는 것 외에, 구체적인 조치를 취한 바 없다. 진정 외 ○○○은 이 사건 피해자들의 진정 및 고소 제기가 있는 후에도 여러 지자체들과 계절근로제도 업무를 중단 없이 지속하고 있다. 한편 2024. 5.에는 다른 지역에서 진정 외 ○○○과 유사하게 활동하는 중개업자가 창원출입국·외국인사무소에 의해 검찰에 구속 송치되기도 하였다.

이처럼 중개업자들이 계절근로제도에 개입하여 제도의 도입취지를 왜곡하고 외국 근로자들에게 피해를 입히는 상황이 계속되고 있음에도, 피해자들은 한국으로 재입국하지 못하거나 본국의 가족들에게 피해가 갈 것을 우려하여 피해사실을 적극적으로 신고하지 못하는 상황이다. 그럼에도 법무부는 실태조사 등을 통해 자체적으로 확인 가능한 사안에 대해 적극적인 조치를 취하고 근본적인 대안을 강구하기보다, 경찰 수사 결과에 따라 지자체의 인신매매 혐의가 인정되는 경우 별점을 부과하는 등 제재를 가할 예정이라는 미온적인 입장을 밝힘에 그쳤다.

따라서 계절근로자의 노동권 등 인권 보호를 위해, 근로자 권리침해 행위



유형에 따른 지자체의 조치사항을 법무부 지침에 구체적으로 추가하여 안내하고, 각 지자체의 이행 상황을 실질적으로 점검할 수 있는 방안을 마련하며, 법무부 지침을 일반에 모두 공개하는 것이 어려운 현실적 요인을 감안하여 별도의 안내서를 배포·공개하는 방법을 통해 고용주, 외국인 계절근로자 등 관계자가 관련 지침 상의 주요 내용을 쉽게 파악할 수 있도록 할 것을 권고할 필요성이 있다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제44조 제1항 제1호, 제2호에 따라 권고하기로 하여 주문과 같이 결정한다.

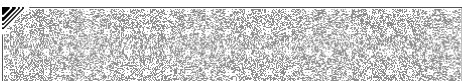


2024. 7. 26.

위원장 이충상

위원 이한별

위원 김용직



<별지>

관련 규정

1. 「대한민국헌법」

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

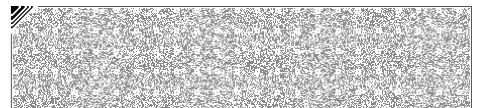
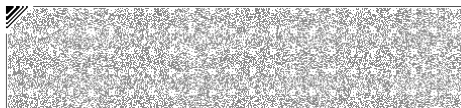
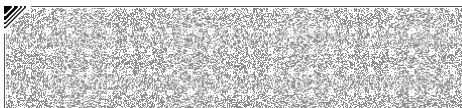
제11조 ① 모든 국민은 법 앞에 평등하다. 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다.

2. 「국제연합 초국가적 조직범죄 방지 협약을 보충하는 인신매매, 특히 여성과 아동의 인신매매 방지, 억제 및 처벌을 위한 의정서」

제3조 용어의 사용

이 의정서의 목적상,

가. “인신매매”란 착취를 목적으로 위협이나 무력의 행사 또는 그 밖의 형태의 강박, 납치, 사기, 기만, 권력의 남용이나 취약한 지위의 악용, 또는 타인에 대한 통제력을 가진 사람의 동의를 얻기 위한 보수나 이익의 제공이나 수령에 의하여 사람을 모집, 운송, 이송, 은닉 또는 인수하는 것을 말한다. 착취는 최소한, 타인에 대한 매춘의 착취나 그 밖의 형태의 성적 착취, 강제노동이나 강제고용, 노예제도나 그와 유사한 관행, 예속 또는 장기의 적출을 포함한다.



나. 이 조 가호에 규정된 수단 중 어떠한 것이든 사용된 경우에는, 이 조 가호에 규정된 의도된 착취에 대한 인신매매 피해자의 동의는 문제가 되지 아니한다.

다. 착취를 목적으로 한 아동의 모집, 운송, 이송, 은닉 또는 인수는 그것이 이 조 가호에 규정된 수단 중 어떠한 것을 포함하지 아니하더라도 “인신매매”로 간주된다.

라. “아동”이란 18세 미만의 모든 사람을 말한다.

3. 「근로기준법」

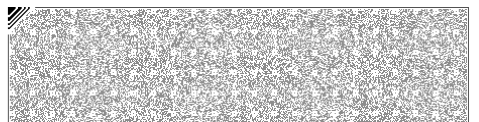
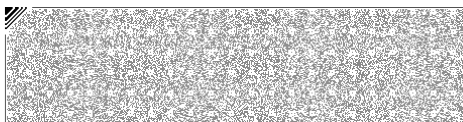
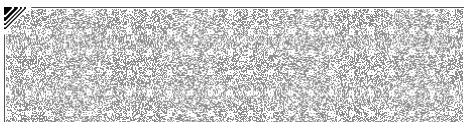
제6조(균등한 처우) 사용자는 근로자에 대하여 남녀의 성(性)을 이유로 차별적 대우를 하지 못하고, 국적·신앙 또는 사회적 신분을 이유로 근로조건에 대한 차별적 처우를 하지 못한다.

제7조(강제 근로의 금지) 사용자는 폭행, 협박, 감금, 그 밖에 정신상 또는 신체상의 자유를 부당하게 구속하는 수단으로써 근로자의 자유의사에 어긋나는 근로를 강요하지 못한다.

제9조(중간착취의 배제) 누구든지 법률에 따르지 아니하고는 영리로 다른 사람의 취업에 개입하거나 중간인으로서 이익을 취득하지 못한다.

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.

제48조(임금대장 및 임금명세서) ① 사용자는 각 사업장별로 임금대장을 작성하고 임금과 가족수당 계산의 기초가 되는 사항, 임금액, 그 밖에 대통



령령으로 정하는 사항을 임금을 지급할 때마다 적어야 한다.

② 사용자는 임금을 지급하는 때에는 근로자에게 임금의 구성항목·계산방법, 제43조제1항 단서에 따라 임금의 일부를 공제한 경우의 내역 등 대통령령으로 정하는 사항을 적은 임금명세서를 서면(「전자문서 및 전자거래기본법」 제2조제1호에 따른 전자문서를 포함한다)으로 교부하여야 한다.

4. 「인신매매등방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “인신매매등”이란 성매매와 성적 착취, 노동력 착취, 장기적출 등의 착취를 목적으로 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여 사람을 모집, 운송, 전달, 은닉, 인계 또는 인수하는 것을 말한다. 다만, 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 아동·청소년(이하 “아동·청소년”이라 한다) 또는 「장애인복지법」 제2조에 따른 장애인(이하 “장애인”이라 한다)을 모집, 운송, 전달, 은닉, 인계 또는 인수하는 경우에는 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위를 요하지 아니한다.

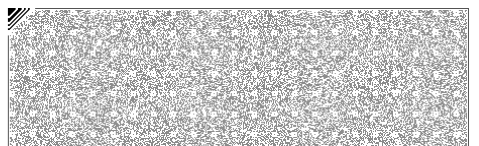
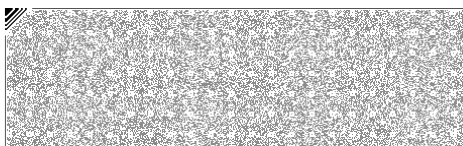
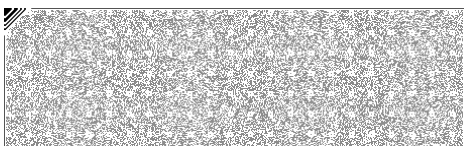
가. 사람을 폭행, 협박, 강요, 체포·감금, 약취·유인·매매하는 행위

나. 사람에게 위계 또는 위력을 행사하거나 사람의 궁박한 상태를 이용하는 행위

다. 업무관계, 고용관계, 그 밖의 관계로 인하여 사람을 보호·감독하는 자에게 금품이나 재산상의 이익을 제공하거나 제공하기로 약속하는 행위

2. “인신매매등범죄”란 인신매매등으로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 죄를 말한다.

가. 「형법」 제2편제28장 유기와 학대의 죄 중 제274조(아동혹사)의 죄, 제31장 약취(略取), 유인(誘引) 및 인신매매의 죄 중 제287조(미성년자의 약취, 유인), 제288조(추행 등 목적 약취, 유인 등), 제289조(인신매매),



제290조(약취, 유인, 매매, 이송 등 상해·치상), 제291조(약취, 유인, 매매, 이송 등 살인·치사), 제292조(약취, 유인, 매매, 이송된 사람의 수수·은닉 등), 제294조(미수범) 및 제296조(예비, 음모)의 죄

나. 「성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률」 제18조 및 제23조(미수범)의 죄(같은 법 제18조의 미수범에 한한다)

다. 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」 제12조(아동·청소년 매매행위)부터 제15조(알선영업행위 등)까지의 죄

라. 「청소년 보호법」 제55조부터 제57조까지의 죄

마. 「아동복지법」 제71조제1항제1호, 제2호(같은 법 제17조제7호 및 제8호에 해당하는 행위에 한한다), 제3호(같은 법 제17조제10호에 해당하는 행위에 한한다) 및 제4호의 죄

바. 「근로기준법」 제107조(같은 법 제7조에 해당하는 행위에 한한다)의 죄

사. 「선원법」 제167조제3호의 죄

아. 「장애인복지법」 제86조제2항제2호의 죄

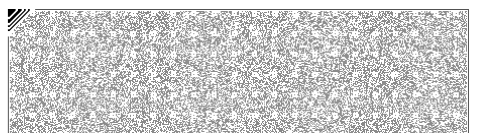
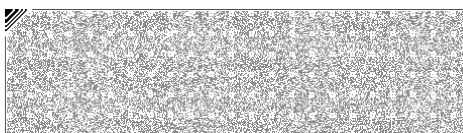
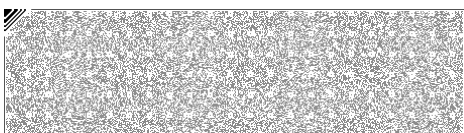
자. 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」 제85조제5호의 죄

차. 「노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률」 제26조제1항의 죄

카. 「장기등 이식에 관한 법률」 제44조(같은 조 제1항제2호부터 제6호까지, 제8호 및 제9호의 죄에 한한다), 제45조 및 제48조(같은 조 제3호부터 제7호의 죄에 한한다)의 죄

타. 가목부터 카목까지의 죄로서 다른 법률에 따라 가중처벌되는 죄

제3조(적용 대상 인신매매등피해자) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 인신매매등피해자(이하 “피해자”라 한다)는 이 법에 따라 보호·지원을



받는다.

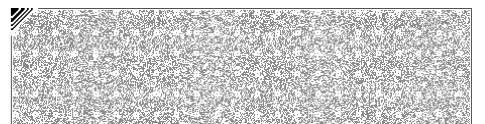
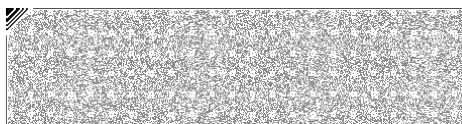
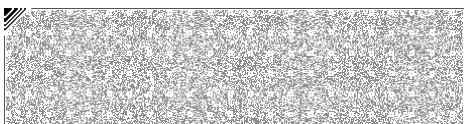
1. 아동·청소년 또는 장애인으로서 인신매매등 피해를 입은 사람
 2. 인신매매등범죄피해자(이하 “범죄피해자” 라 한다)
 3. 인신매매등 피해를 입은 사람(제1호 또는 제2호의 어느 하나에 해당하는 사람은 제외한다)으로서 제14조에 따라 여성가족부장관으로부터 확인서를 발급받은 사람
- ② 제1항에 따른 피해자는 다음의 각 호의 어느 하나에 해당하여야 한다.
1. 대한민국 국적을 가진 사람으로서 국내 또는 해외에서 인신매매등 피해를 입은 사람
 2. 국내에서 인신매매등 피해를 입어 대한민국에 체류하고 있는 외국인

제4조(피해자의 동의 등) ① 제2조제1호 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위가 있는 경우에는 범죄피해자가 착취에 대해 동의하였다 하더라도 인신매매등을 한 자의 범죄의 성립에 영향을 미치지 아니한다.

② 피해자에 대한 인신매매등 과정에서 그 피해자가 행한 범죄행위에 대하여는 그 형을 감경하거나 면제할 수 있다.

제5조(국가와 지방자치단체의 책무) ① 국가와 지방자치단체는 인신매매등의 예방과 근절 및 피해자 보호·지원을 위해 필요한 조사·연구·교육 및 홍보를 수행함과 더불어 법적·제도적 장치를 마련하며 이에 필요한 재원을 조달하여야 한다.

② 국가는 인신매매등 행위가 국제적 범죄임을 인식하고 범죄 정보의 공유, 범죄 조사·연구, 국제사법 공조, 범죄인 인도 등 국제협력 강화를 위하여 노력하여야 한다.



5. 「출입국관리법」

제18조(외국인 고용의 제한) ① 외국인이 대한민국에서 취업하려면 대통령령으로 정하는 바에 따라 취업활동을 할 수 있는 체류자격을 받아야 한다.

② 제1항에 따른 체류자격을 가진 외국인은 지정된 근무처가 아닌 곳에서 근무하여서는 아니 된다.

③ 누구든지 제1항에 따른 체류자격을 가지지 아니한 사람을 고용하여서는 아니 된다.

④ 누구든지 제1항에 따른 체류자격을 가지지 아니한 사람의 고용을 알선하거나 권유하여서는 아니 된다.

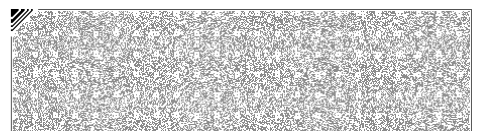
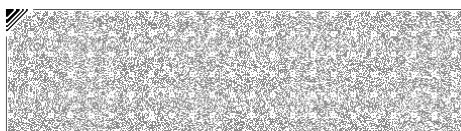
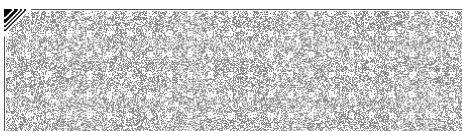
⑤ 누구든지 제1항에 따른 체류자격을 가지지 아니한 사람의 고용을 알선할 목적으로 그를 자기 지배하에 두는 행위를 하여서는 아니 된다.

제21조(근무처의 변경·추가) ① 대한민국에 체류하는 외국인이 그 체류자격의 범위에서 그의 근무처를 변경하거나 추가하려면 대통령령으로 정하는 바에 따라 미리 법무부장관의 허가를 받아야 한다. 다만, 전문적인 지식·기술 또는 기능을 가진 사람으로서 대통령령으로 정하는 사람은 근무처를 변경하거나 추가한 날부터 15일 이내에 대통령령으로 정하는 바에 따라 법무부장관에게 신고하여야 한다. <개정 2020. 6. 9.>

② 누구든지 제1항 본문에 따른 근무처의 변경허가·추가허가를 받지 아니한 외국인을 고용하거나 고용을 알선하여서는 아니 된다. 다만, 다른 법률에 따라 고용을 알선하는 경우에는 그러하지 아니하다.

③ 제1항 단서에 해당하는 사람에 대하여는 제18조제2항을 적용하지 아니한다.

제27조(여권등의 휴대 및 제시) ① 대한민국에 체류하는 외국인은 항상 여



권·선원신분증명서·외국인입국허가서·외국인등록증·모바일외국인등록증 또는 상륙허가서(이하 “여권등”이라 한다)를 지니고 있어야 한다. 다만, 17세 미만인 외국인의 경우에는 그러하지 아니하다. <개정 2023. 6. 13.>

② 제1항 본문의 외국인은 출입국관리공무원이나 권한 있는 공무원이 그 직무수행과 관련하여 여권등의 제시를 요구하면 여권등을 제시하여야 한다.

제33조의3(외국인등록증 등의 채무이행 확보수단 제공 등의 금지) 누구든지 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니 된다. <개정 2016. 3. 29., 2023. 6. 13.>

1. 외국인의 여권이나 외국인등록증을 취업에 따른 계약 또는 채무이행의 확보수단으로 제공받거나 그 제공을 강요 또는 알선하는 행위
2. 제31조제5항에 따른 외국인등록번호를 거짓으로 생성하여 자기 또는 다른 사람의 재물이나 재산상의 이익을 위하여 사용하거나 이를 알선하는 행위
3. 외국인등록번호나 모바일외국인등록증을 거짓으로 만드는 프로그램을 다른 사람에게 전달하거나 유포 또는 이를 알선하는 행위
4. 다른 사람의 외국인등록증이나 모바일외국인등록증을 부정하게 사용하거나 자기의 외국인등록증이나 모바일외국인등록증을 부정하게 사용한다는 사정을 알면서 다른 사람에게 제공하는 행위 또는 이를 각각 알선하는 행위
5. 다른 사람의 외국인등록번호를 자기 또는 다른 사람의 재물이나 재산상의 이익을 위하여 부정하게 사용하거나 이를 알선하는 행위

