

# 전라남도 이주노동자 정책토론회

2026년 전라남도에서 이주노동자 중대재해,  
계절노동자 노동착취와 인권침해가 사건이 멈추지 않고 있습니다.  
이주노동자 정책을 점검하고, 제도개선을 위한 토론회를 개최합니다.

**사회** 손상용 (전남이주노동자인권네트워크 운영위원장)

**발제 1** 전라남도 이주노동자 중대재해 및 제도개선 방향

문길주 (전남이주노동자인권네트워크 운영위원)

**발제 2** 전라남도 계절노동자 제도 현황과 정책 제도개선

김수아 (공익변호사와함께하는 동행, 변호사)

**토론** 윤용진 (금속노조 전남조선하청지회 사무장)

장현규 (전남이주민통합지원센터 사무국장)

최병식 (고용노동부 목포지청 산재예방감독과장)

2026.03.27(금) 15:00  
전남도의회 1층 중회의실

공익변호사와함께하는동행, 광주전남노동안전보건지킴이  
광주전남이주노동자인권네트워크, 금속노조 광주전남지부  
전남이주노동자인권네트워크

문의 →

손상용 010-3371-0380 전남이주노동자인권네트워크 운영위원장

후원

남도일보, 뉴스플랜트



# 전라남도 이주노동자 정책토론회

2026년 전라남도에서 이주노동자 중대재해,  
계절노동자 노동착취와 인권침해가 사건이 멈추지 않고 있습니다.  
이주노동자 정책을 점검하고, 제도개선을 위한 토론회를 개최합니다.

**사회** 손상용 (전남이주노동자인권네트워크 운영위원장)

**발제 1** 전라남도 이주노동자 중대재해 및 제도개선 방향

문길주 (전남이주노동자인권네트워크 운영위원)

**발제 2** 전라남도 계절노동자 제도 현황과 정책 제도개선

김수아 (공익변호사와함께하는 동행, 변호사)

**토론** 윤용진 (금속노조 전남조선하청지회 사무장)

장현규 (전남이주민통합지원센터 사무국장)

최병식 (고용노동부 목포지청 산재예방감독과장)

2026.03.27(금) 15:00  
전남도의회 1층 중회의실

공익변호사와함께하는동행, 광주전남노동안전보건지킴이  
광주전남이주노동자인권네트워크, 금속노조 광주전남지부  
전남이주노동자인권네트워크

문의 →

손상용 010-3371-0380 전남이주노동자인권네트워크 운영위원장

후원

남도일보, 뉴스플랜트



# 전라남도 이주노동자 정책토론회 프로그램

시 간	내 용
15:00~15:10	<b>&lt;개회 및 인사 말씀&gt;</b> -참가자 소개 -주관단체 인사
15:10~15:30	<b>&lt;발제 ①&gt; 전라남도 이주노동자 중대재해 및 제도개선 방향</b> -문길주 (전남이주노동자인권네트워크 운영위원)
15:30~15:50	<b>&lt;발제 ②&gt; 전라남도 계절노동자 제도 현황과 정책 제도개선</b> -김수아 (공익변호사와함께하는 동행)
15:50~15:55	<b>휴 식</b>
15:55~16:25	<b>&lt;증언 ①&gt; 윤용진</b> (금속노조 전남조선하청지회 사무장) <b>&lt;증언 ②&gt; 장현규</b> (전남이주민통합지원센터 사무국장) <b>&lt;증언 ③&gt; 최병식</b> (고용노동부 목포지청 산재예방감독과장)
16:25~16:55	<b>자유토론</b>
16:55~17:00	<b>&lt;정리 및 폐회&gt;</b>



<발제 ①>

## 이주노동자 중대재해 및 제도개선 방향

문 길 주 운영위원  
(전남이주노동자인권네트워크)



# 이주노동자 중대재해 및 제도개선 방향

문길주 운영위원 (전남이주노동자인권네트워크)

## □ 들어가며

이주민 270만, 이주노동자 140만 명. 관리, 통제를 위해서 체류비자 종류를 복잡하게 만들어 놓았음. 취업비자 596,795중 전문인력 106,872(E-1교수~E-7특정활동)(법무부), 단순기능인력 485,747명(전문인력계절근로(E-8)(법무부), 비전문취업(E-9)(노동부), 선원취업(E-10)(해수부), 방문취업(H-2)(노동부), 관광취업(H-1)(법무부)/ 취업활동의 제한을 받지 않는 자격 1,002,128명(거주(F-2), 재외동포(F-4), 영주(F-5), 결혼이민(F-6))(법무부)/ 미등록체류자 354,576명/ 유학생 305,807 (2026.1. 출입국 외국인정책 통계)

## □ 이주노동자 소규모 사업장의 특성

- 소규모 사업장은 영세한 규모, 사업주의 안전 보건 관련 지식과 정보의 부족, 노동자 개인의 안전보건 감수성 부족, 장시간노동, 보건관리 컨텐츠 부족 등 직접수행 어려움
- 이주노동자 사업장 낮은 안전보건지식, 재정문제 등 현실적으로 환경개선이 어려움
- 기본적인 법적 안전보건조치(작업환경측정, 특수 건강검진등) 이행이 필요하나, 미비한 사업장이 많아 안전보건공단 클린사업장 조성지원 사업지원을 받지 못하는 경우 발생

□ 50인미만 사업장은 이주노동자 안전보건에서 관리 대상으로 자주 이슈가 된다. 각종 지침과 점검, 교육, 역시 자주 거론된다. 그럼에도 50인미만 및 이주노동자 산업재해는 반복된다. 중대(산업)재해 면면을 보면 개인의 태도로 무관심으로 설명하는데 한계가 분명하다. 문제는 책임과 실행 역량 사이의 구조적 불일치에 있다. 법과 제도는 안전을 요구하지만, 특히 이주노동자 근무하는 사업장은 그 요구 실행할 조건을 갖추기 어렵다. 비용과 인력, 공간의 문제의 원인이다.

### 1. 비용과 한계

소규모(이주노동자)사업장에서 안전투자는 검토 단계에서 머문다. 더 정확히 말하지만

계획도 세워지지 않은 경우가 많다. 사업주가 안전을 경시해서가 아니라 소규모 사업장의 비용 등 제도적 현실에서 오는 한계가 있다.

소규모 사업장에서는 설비 개선 비용과 운영자금이 경쟁을 벌인다. 국소배기장치, 방호장치, 안전장치 등 각종 안전설비에 초기 비용이 큰 개선을 필요하지만 “지금은 어렵다”는 결론이다.

사업주의 안전에 대한 비용의 한계도 분명 한계가 있다. 안전에 대한 것은 분명 의사결정에 미친다. 안전에 투자는 매출이나, 생산성과 즉각적으로 연결되지 않는다. 특히 이주노동자 고용사업장에 대해서는 이 부분이 더욱더 그러한 부분이 많다.

소규모 사업장, 특히 이주노동자가 다수 고용되고 있는 사업장에서는 안전에 대한 투자가 눈에 보이지 않는 지출이라고 인식하고 있고, 안전에 의사결정은 지속적으로 지연되고 있는 것이 소규모(이주노동자) 사업장의 현실이다.

## 2. 인력의 한계

소규모 사업장(이주노동자)에서는 안전 전담 인력을 두는 경우가 많지 않다.(실제 없다고 봐야 한다). 실제 소규모 사업장의 안전담당자 업무는 생산, 품질, 납기, 인사, 총무등 다른 업무와 함께 수행한다.

현장에서 실제 소규모 사업장 안전담당자 주 업무는 ① 기록 중심의 관리. 점검표 작성, 교육이수 확인, 서류 보관과 같은 안전에 대한 보조 역할 수준이다. ②산업재해 사후관리 대응이다. ③ 이주노동자 비자 업무 ④ 사고가 발생하거나, 고용노동부, 안전보건공단에서 사회적 이슈가 있을 때에는 안전관리 담당자 업무를 하지만, 일정 시간이 지나면 다시 우선순위에서 밀려 나게 현실이다.

소규모 사업장에서 안전이 상시적으로(씨스템) 작동할 수 있는 체계가 구조적으로 확보되지 않고 있는 현실이다.

## 3. 공간의 한계

- 소규모 사업장(이주노동자)은 임대사업장 비중이 높고, 작업공간 협소, 설비의 노후화가 많다. 이러한 조건에서 설비 재배치, 작업환경개선, 환기설치 등은 기본적인 위험 제거 조치를 실행하기 위한 조치를 어렵다고 보아야 한다.

- 구조적 개선이 어려운 환경에서는 위험관리가 개인의 주위와 숙련에 의존하게 된다. 안전은 제도가 요구하는 씨스템이 아니라, 작업자 개인의 경험과 주의력에 의해 좌우된다. 위험을 구조적으로 제거하지 못한 상태에서 이주노동자, 소규모 사업장은 중대재해는 반복적으로 발생하고 있다.

## □ 이주노동자 중대재해 개선방향

### 1. 법·제도 정비와 지자체 개정 및 정비

이주노동자 고용 사업장이 영세한 사업장인데 근로감독이 제대로 되지 않음. 고용노동부는 한 해에 전체 고용허가제 이주노동자 사업장의 5-6% 정도만 점검하고 있는 실정임.

이주노동자들은 한국 생활 중 사업주의 안전보건조치 미비로 인해 질병, 부상, 사망에 직면할 수 있고, 특히 농업·어업 등에서 위험성이 높은 작업 환경에서 위험에 노출은 상시적으로 이루어 지고 있다. 또한 근로계약서를 작성하지 않는 비율도 38.1%나 된다는 점은 이주노동자 안전과 건강을 보호의 심각성을 드러내고 있으므로 이를 해결하기 위한 법·제도 정비는 물론 중앙정부, 지방정부의 대책이 절실함 상황이다.

#### (1) 안전보건 행정 철학의 문제

- 소규모 사업장(이주노동자) 위험은 상존 하지만 영세성 등을 이유로 안전보건관리체 구성을 면제, 사업주들에게는 주로 사후적 책임만을 지우며, 사전적 위험관리에 필요한 다양한 요소들에 대해 제대로 지원하지도 규제하지도 않음 → 책임의 공백
- 이주노동자가 대부분 일하는 30인 미만 영세사업장은 안전 환경이 매우 열악. 사업주 의무 강화, 정부의 관리 감독 강화해야 하고, 고용노동부는 이주노동자 사업장에 대한 안전설비, 사업장 위험도 개선 등에 대한 공익적 차원의 지원이 가능하도록 강화.

#### (2) 고용노동부(청) 이주노동자 안전부서 부서 설치

- 과거 중대재해 화재폭발 참사에서 보듯이 이주노동자 노동조건 상황을 노동부에서도 파악하고 있지 못하며 안전과 노동권 관련 교육은 어디에서도 받지 못했음. 고용노동부, 지역 노동청에서는 이주노동자 부서를 설치하여 상시적 산업안전 실태 조사 및 실태파악을 바탕으로 안전보건 관한 보편적 지원을 위한 제도 개선을 통하여 이주노동자도 제도권 안에서 보호될 수 있도록 하여야 함

#### (3) 지방정부 이주노동자 안전에 대한 책임강화

- 경험과 전문성의 부족, 무관심 혹은 소극적 대응
- ‘계절노동자’도 확대되고 있는데 이들에 대한 노동 행정은 거의 없음. 고용허가제 외 이주노동자는 고용노동부에서 관장하지 않기 때문에 기본적인 정보도 갖고 있지 않음.

- 이주노동자 고용주에 대한 산업안전교육, 노동인권교육, 계절노동자 산업안전교육 의무화

## 2. 이주노동자 산업안전교육 통·번역 제공

이주노동자가 언어가 서투르고 법 제도를 제대로 알지 못하기 때문에 산재예방 교육을 훨씬 더 철저히 해야 하지만 제대로 되지 않고 있음. 입국 전후에 몇 시간 받는 것이 전부임. 현장에서 일을 하면서 '자기 업무에 맞는 안전교육을 모국어로 정기적으로' 받을 수 있어야 함.

이를 위하여 교육 및 훈련 프로그램을 활성화와 통·번역 시스템 구축이 반드시 필요함

## 3. 이주노동자 관련 정책에 대한 관련 부처 간의 업무 협력 체계 구축

이주노동자에 산업안전 체계는 매우 부족하다. 현재 이주노동자를 운영하고 있는(고용노동부, 법무부, 농림부, 해양수산부, 광역지자체, 기초지자체) 이주노동자 실태를 정확히 파악하기 위한 업무 공유가 선행되어야 함

나아가 고용노동부, 산업인력공단, 고용센터 등의 기관들이 보유한 국적, 성별, 고용 현황 등 각종 데이터가 지자체와 공유되도록 하여 이주노동자를 위한 정확한 산업안전정책 계획과 실행 가능한 시스템 필요

## □ 결 론

- 노동자가 위험하면 기업이 위험해지고, 노동자들이 안전을 기반으로 해야만 기업의 이윤추구가 가능해지도록 만드는 것이 필요
- 이주노동자에 대한 시민사회의 모니터링, 언론의 역할이 중요하다고 생각
- 대한민국에서 생명, 안전의 가치, 이주노동자들이 안전하고 건강하게 일할 권리, 안전보건 관점이 도입되도록 더 많은 노력이 필요함
- 이주노동자에 대한 인식과 산업안전은 사회적 기여에 대한 시혜적 정책이 아닌 노동인권의 보편성에 기초한 안전하고, 다치지 않게, 사람답게 살 수 있는 법제 정비, 안전철학 등이 반드시 필요하다.

<발제 ②>

# 전라남도 외국인 계절근로자 제도 현황과 정책 제도개선 제언

김 수 아 변호사

(공익변호사와 함께하는 동행 전남지부)



## 전남지역 이주인권 후속대책 (안)

김수아 변호사 (공익변호사와 함께하는 동행 전남지부)

### 1. 들어가며

2015년 설립된 ‘공익변호사와 함께하는 동행’은 2023년쯤부터 전남지역의 계절 이주노동자 노동력 착취 사건 피해자 보호 및 법률 지원 활동을 해오고 있다. 외국인 계절근로자 도입 방식에는 해외 지자체와 국내 지자체 간의 협약체결 방식(MOU 체결 방식), 결혼이주여성 친지 초청 방식, 공공형 계절근로 방식 3가지가 있는데, 발제문에서는 이 중 MOU 체결 방식을 중심으로 현행 제도의 인신매매적 성격을 살펴보고, 전남 지역 계절 이주노동자 현황 및 개별 사례를 통해 몇 가지 제도개선 제언을 하고자 한다.

### 2. 현행 외국인 계절근로(농어업 이주노동)의 인신매매적 성격

#### (1) 외국인 계절근로자 제도의 도입 배경과 법적 근거

기존 우리나라의 외국인 고용제도인 고용허가제는 연중 상시 고용을 전제로 하고 있다. 그런데 일할 수 있는 인력의 감소를 겪고 있는 농어촌 지역에서 파종기.수확기에 단기간.집중적으로 인력수요를 탄력적으로 충족시킬 수 있는 제도의 필요성이 제기되었다. 그에 따라 외국인력 도입제도의 주무부처인 고용노동부가 아닌 외국인 입국과 취업활동을 허가하는 체류자격을 관할하는 법무부에서 2015. 10.경 시범운영을 한 후 2017년 본격적으로 외국인 계절근로자 제도를 도입하였다. 법무부는 「출입국관리법 시행령」을 개정하여 2019. 12.말부터 최대 5개월까지 취업이 가능한 ‘계절근로(E8)’체류자격을 신설하였고 참여 인원이 급속히 증가함에 따라 법무부는 2023. 5.말 기존 5개월에서 최대 8개월까지 취업이 가능하도록 하였다. 또한 법률적 근거 없이 외국인 계절근로 프로그램이 운영되는 것에 대한 비판이 고조되자 법무부는 2025. 7. 「출입국관리법」 개정을 통해 ‘법무부령으로 정하는 바에 따라 전문인력 및 시설 등을 갖춘 기관, 법인 또는 단체의 계절근로 전문기관 지정.운영’ 및 ‘국가, 지자체 및 전문기관을 제외한 계절근로자의 선발, 알선 및 채용 개입 금지

(위반시 3년 이하 징역 또는 3천만 원 이하의 벌금형)하는 등의 내용이 담긴 조문을 신설하여 외국인 계절근로자 제도 운영에 관한 법적 근거를 마련하였다(제19조의5). 한편, 정부는 계절 이주노동자의 근로조건 및 인권보호에 관한 사항을 마련하기 위해 2025. 8. 14. 「농어업고용인력 지원 특별법」을 개정하여 ‘공공형 계절근로 운영기관의 지정(제10조의2)’, ‘외국인 계절근로자의 보호(제14조의2)’에 관한 조문 등을 신설하였다.

## (2) 외국인 계절근로자 제도의 취약성

현대적 인신매매는 적법한 외양과 구색을 갖추는 등의 형식으로 위계(僞計)와 위력(爲力) 그리고 취약성을 원인으로 하는 실질적 착취 상황을 쉽게 감추는 특성을 보여주고 있다. 우리나라에서는 현대적 인신매매의 양상이 가장 두드러지게 나타나는 단위 중 하나가 ‘이주’인데, 지자체에서 한시적 농어업 인력수급을 위하여 도입한 계절근로자 사증은 새롭게 소위 ‘브로커’들로 하여금 노동력 착취를 목적으로 영리로 송출하기 위한 새로운 수단이자 영업으로 사용되고 있기 때문이다. 하지만, 위와 같은 현대적 인신매매의 특성 때문에 「인신매매방지법」이 2023. 1. 1.부터 시행 중임에도 불구하고 우리 나라 수사기관과 관리·감독 행정청 등은 계절 이주노동자들에 대한 노동력 착취를 인신매매로 인식하고 대처하는 데에 매우 소극적이다.

하지만 계절 이주노동자들은 상대적으로 교통·사법·행정 등에 대한 접근성이 낮은 시군 기초지자체에 배정되어 소규모 영세 농어업 현장에서 종사하는 것이 일반적이어서 사업주에 대한 종속의 정도가 높지만, 권리침해 상황을 인식하고 그에 대응할 수 있도록 지원하는 이주민 커뮤니티나 이주민 지원시설 등에 대한 접근성은 현저히 낮은 게 현실이다. 또한 농어업 노동의 특성상 제조업에 부합하는 표준근로계약에 따른 근로형태(주 5일 하루 8시간 근무)가 사실상 불가능하고, 특히 농·어번기 등 일손이 급히 필요한 경우에는 근로기준법이 정하는 기준과 실제 노동의 양상이 현저히 다르며, 일손이 필요하지 않게 된 경우 다른 업무를 수행하거나 다른 사업장 일에 변칙적으로 동원되는 사례가 빈번히 발생하고 있다.

한편, 계절근로 프로그램을 관리·감독할 책임이 있는 기초 지자체의 경우 계절근로자 선발 및 송출 과정은 물론 계절 이주노동자들에 대한 기초 교육 등 진행, 근로관계에서 발생하는 다양한 민원 처리(예: 임금체불, 산업재해, 사업장 변경, 통역을 포함한 고충민원 상담 등) 역량이 인적·조직적 차원에서 현저히 미흡하여 적절한 관리·감독 역량이 어려운 상황임에도 불구하고 농어업에 인력수급이 필요한 현실 때문에 계절근로 프로그램을 진행할 수밖에 없는 상황이다. 그에 따라, 일부 기초지자체는 실질적으로 계절 이주노동자 송출 및 송입 후 모든 과정에 소위 ‘브로커(유인·약취자)’에게 상당한 권한을 부여하거나 관리 등 업무를 근거 없이 위탁하는 방식으로 업무를 수행하여 왔으며, 브로커는 이를 송출에 따른 수수료 혹은 노동자들의 임금 등을 강취하는 방식을 활용하여 왔다(이는 법무부 계절근로자 지침 중 ‘송출

과정 제3자 개입 금지' 및 '영리 등 금지'위배). 그 결과, 사실상 계절 이주노동자들은 직접적인 근로계약의 상대방인 사업주는 물론 송출국에서부터 계절근로 프로그램에 깊이 관여하는 브로커에 이중적으로 종속될 수밖에 없고, 특히 계절근로자 선발부터 송출 후 관리까지 담당하는 브로커에 대한 종속 정도가 더 심할 수밖에 없는 상황이다. 예를 들면, 이번에 문제가 불거진 G군의 경우 2025년에 계절 이주노동자가 농업에 620명(고용주 179)과 어업에 814명(고용주 184)으로 총 1,434명이 들어왔는데 군청에서 이를 관리하는 주무관은 농업과 어업 각 한 명씩 총 2명이어서 이들이 노동자들을 관리하는 것은 사실상 불가능하다. 결국 계절 이주노동자와 사업주, 군청과의 소통은 모두 브로커를 통해서 이루어지는 구조가 고착된 것으로 파악된다.<sup>1)</sup>

#### ▣ 브로커의 역할

- 이들은 대체로 조직화되어 활동하며, 계절근로 프로그램 송출 경험이 있는 이주민이 브로커와 함께 송출 영업을 하는 경우도 확인되고, 본국 혹은 한국에 법인 등을 만들어 활동기도 함
- 이들의 역할은 크게 ① 계절근로자 모집 및 선발 단계, ② 계약 체결 및 송출 단계, ③ 송출 이후 단계로 나뉘며 이를 구체화하면 다음과 같음

##### ① 계절근로자 모집 및 선발 단계

- 브로커 등은 계절근로 프로그램 모집 과정의 광고, 선발, 인터뷰 등 과정에 본국 지방자치단체의 명의 등을 사용하거나 혹은 그 지방자치단체와 연계하여 계절근로자 모집 단계에 개입하며, 브로커를 통해서만 계절근로자 프로그램의 선발이 가능할 것이라는 취지로 말하거나 그러한 인상을 주어 계절근로자 지원자가 브로커에 종속되게 하고, 실제 지원자들로 하여금 유상의 교육과정 등을 등록하도록 하거나 혹은 선발 등 명목으로 일부 금원을 수수료 취지로 납입하거나 예치할 것을 요청하기도 함.
- 모집 이후 선발된 지원자 등에 대하여도 송출을 위한 비용을 추가하여 징수하거나 및 채무확약서 등을 작성하게 하거나, 혹은 연대보증각서 등을 작성하도록 하는 방식으로 본국 생활수준으로는 단기간에 해소가 가능하지 아니한 경제적 부담을 지워 브로커가 제안하는 방향으로 지원자 등이 이행하도록 하는 경우가 일반적임. 브로커 등의 요청을 이행하지 아니하는 경우 사실상 송출이 불가능함.

##### ② 계약 체결 및 송출 단계

- 브로커는 계절근로 사증(E-8) 발급을 위하여 본국에서 한국 사업주를 대신하여 표준근로계약서 등을 작성하는 것으로 보이나, 이와 별개로 자신을 수익자로 하거나 혹은 브로커 에이전시를 수익자로 하는 이면 계약서를 작성하도록 하는 등 계절근로자 등에 대하여 의무 없는 일을 강요하였던 사례도 있었음.
- 한편 계절근로 프로그램 모집 및 선발 과정에서 농업으로 선발하였던 당사자를 계약 체결 직전 어업으로 변경한 사례도 있으며, 허위로 농업 경력 확인서 내지는 어업 경력 확인서 등을 받

1) 국회의원실 자료 & 시사IN 기사, “계절근로자 프로그램이 부로커를 키운 비법” (2026. 3. 23. 발간)

급한 사례도 있었음.

- 송출 단계에서 사증 발급을 위한 여러 검사, 항공료, 행정 절차 등을 대행한다는 취지로 실제 발생하는 금액보다 1.5배에서 2.5배 상당 과다한 금원을 수취하거나 그 내역에 대한 영수증 등을 구체적으로 제시하지 아니하는 것이 일반적임.
- 송출 과정에서 한국 입국 후 직접 여권 등을 회수하거나 공항에서 임의로 통장 등을 개설하여 그 통장을 브로커 혹은 브로커와 밀접한 제3자 등에게 보관하게 하는 등 사례도 확인됨.

### ③송출 이후 단계

- 송출 이후 단계에서는 그 양상이 상이하나, 대체로 수수료 등(체류기간 연장 등)을 추가로 강취하거나 혹은 임금의 일부를 브로커 자신의 이익을 위해 임금에서 공제하는 양상이 확인됨.
- 특히 여권 혹은 통장 등을 직접 관리하면서 수수료 강취 내지는 임금 공제를 고의로 한 경우도 확인되었음

인신매매방지법 시행규칙의 인신매매 식별지표 고시에는 아래와 같은 표지가 있으면 인신매매 피해로 보아야 할 것을 정하고 있다. 그리고 잠재적 피해자가 이에 사전에 동의하였다고 해도 피해자로 확인하는 것에 영향을 미치지 않는다.

#### ■ 인신매매식별지표 - 행위 (일부 생략)

- [모집] 본인 및 가족 연락망을 통하여, 또는 취업 광고(인쇄매체, 라디오, 텔레비전, 인터넷, 사회관계망 서비스 등)를 보고 모집인을 만나 수수료(중개료, 이탈보증금 등)를 주기로 약속했다.
- [인계, 인수] 모집을 한 사람 또는 이동시킨 사람에 의해 제3자에게 인계되었다.

#### ■ 인신매매식별지표 - 수단 (일부 생략)

- [위계-사기, 기만 등 유인 포함] 모집 당시 어떤 일을 할 것인가에 대한 설명(고지) 들은 것과 실제로 한 일이나 근로조건이 달랐지만, 사용자가 제시한 근로조건에 따를 수밖에 없었다.
- [그밖에 이에 준하는 수단 - 권력남용, 취약성 이용, 지배관리 등 포함] 본인 또는 가족이 모집인에게 진 부채, 급여통장이나 신분증 같은 서류를 본인의사에 반하여 소유하지 못하는 등 통제로 인해 자유롭게 이동하거나 떠날 수 없었다.

#### ■ 경제적 통제수단

- 사업장에서 부당한 규칙을 이용하여 급여·퇴직급여를 자신의 동의 없이 과도하게 공제하거나 삭감하였다.
- 고용 또는 이주과정 (모집·이동·입국 후 등)에서 발생한 또는 발생하는 채무 또는 이탈보증금에 의한 속박으로 다음 중 하나 이상을 겪었다.
  - 자신의 의사에 따라 일을 그만두거나 사업장을 변경하는 것이 어려웠다.
  - 채무 변제를 이유로 급여·퇴직급여를 공제하거나 삭감하였다. (채무의 예시 : 증빙서류 준비, 비자 발급, 이동경비, 숙박비용, 중개수수료, 사업장 내 벌금,

생활비 명목 선급금 등)

- 노동의 대가로 급여·퇴직급여를 거의 못 받거나 스스로 관리하지 못했다.

#### ■ 물리적 통제수단 (일부 생략)

- 계약 조건에 없거나 동의하지 않는 일을 강제로 시키거나 업무시간이 끝난 후에도 일을 시켰다.
- 자신의 의사와 상관없이 사업장에서 다른 사업장, 업소에서 다른 업소로 이동하거나 다양한 지역에서 일했다.
- 숙소에 고용주 및 다른 사람들이 마음대로 드나드는 등 감시를 당했다.
- 음식, 물, 생필품 등을 제한받았고 의료서비스를 제약받았다.
- 외출하기 위해서는 허가가 필요했으며, 본인의 의사에 반하여 다른 사람과 동행해야 했다.

#### ■ 인신매매 목적 - 노동력 착취 부분

- 적법한 근로조건(최저임금, 수당, 근로 및 휴게시간, 숙식제공 등)이 지속적으로 보장되지 않았다.
- 계약 조건에 없는 원하지 않는 일을 강요당했고, 일을 하지 않을 경우 육체적 폭력 또는 반복적인 언어폭력을 당했다.

이와 같이 계절 이주노동자들에 대한 노동력 착취는 우리 정부가 가입한 인신매매방지협약 및 국내 법률에 의해서도 인신매매가 성립하고 피해자가 사전에 동의했다고 해도 인신매매가 성립함에는 변함이 없다. 이러한 노동력 착취는 선량한 풍속 기타 사회 질서에 반하여 무효이기 때문에, 피해자를 종용하여 합의했다고 해서 효력이 있게 되는 것이 아니라 그 자체가 증거인멸이 될 수 있다.

한편, 계절 이주노동자에 대한 노동력 착취는 비단 인권 문제로만 한정되는 것이 아니다. 작년 4월 트럼프 미국 대통령은 ‘해외 해산물 공급망에서의 강제노동, 해외에서의 불공정 무역 관행 등’에 대한 검토를 지시하는 행정명령에 서명했고, 올해 3월에는 한국을 포함한 무역 상대국에 무역법 301조에 의해 강제노동으로 생산된 제품의 수입을 금지하기 위한 조사를 한다고 밝히기도 했다. 계절근로자 제도를 인신매매 식으로 운영하면 노동력 집약적이나 품질이 우수한 한국의 농수산물들이나 관련 제품들이 수출되는 데 있어 잠재적인 큰 위험이 될 수 있다.

### 3. 전라남도 외국인 계절근로 현황

#### (1) 농어업의 산업경제적 특징

전라남도에서 계절 이주노동자들은 대부분 농어업에 배정되는데, 농어업은 노동력 집약 산업으로서 날씨 등 자연에 크게 영향을 받는다. 농업의 경우 일부 시설

작물을 제외하고는 노동력이 365일 일정하게 투입되지 않는데, 대체로 수확기에 가장 노동력이 많이 투입되고, 작물에 따라 (채소) 아주심기, (과수) 열매 숙기, 전정, 꽃눈 꽃봉오리 꽃 숙기 작업에도 노동력이 많이 투입되며 이외의 기간에는 노동력 수요가 적다. 어업의 경우에는 일부 양식장을 제외하고는 조업기가 정해져 있으며 어떤 경우는 금어기가 있기도 한다.

농어업은 모두 품목에 따라 노동력 운용에 있어 큰 차이가 있다. 작물 또는 품목에 따라 노동력 집중 투입 시기가 달라서 제조업과 같이 일률적인 틀을 정하기 어려워 농어업 노동력 운용에 제조업 노동과 같은 기준을 적용하면 사용자인 농어민들에게는 이를 메우기 위한 비용 부담이 발생하게 된다. 반면, 계절 이주노동자들은 이와 같은 상황에서 안정적이지 않은 취약한 노동조건과 노동환경에 노출되는 경우가 많다. 한편, 농어촌 현장에서 반복적으로 발생했던 산재 사고와 임금체불 문제를 예방하고 외국인 근로자의 권익을 보호하기 위해 「농어업고용인력지원특별법」이 올해 2월 15일부터 시행되고 있는데, 계절근로자를 고용하는 농가와 사업주는 임금체불에 대비한 보증보험, 농어업인 안전보험, 질병·상해 등에 대비한 상해보험 등에 의무적으로 가입하도록 하고(제14조의2 제4, 5항), 동법 시행령에서는 시·군·구청에서 계절근로자를 행정적으로 지원할 수 있도록 규정하고 있다.

## (2) 전남지역 외국인 계절근로자 현황

우리 정부는 2026년 계절 이주노동자를 10.9만명 수준에서 도입하기로 결정하였는데 2025년 배정 인원(9.6만 명) 대비 14.1% 확대된 것이다. 2026년 배정 인원 1090,100명은 전국 142개 지자체의 2만 8천여 농·어가에 94,000명(농업 계절근로자 87,375명/ 어업 계절근로자 6,725명), 공공형 계절근로와 시범사업, 긴급 인력 수요 등에 유연하게 대응하기 위한 예비 탄력분 15,000명으로 구성되어 있다. 농어업에 배정된 계절근로자(공공형 제외) 배정 규모를 살펴보면, 전라남도에는 농업에 15,214명(고용주 4,468명), 어업에 5,880명(고용주 5,887명) 총계 21,094명이 배정되어 전국에서 가장 많은 계절근로자가 배정된 상황이다<sup>2)</sup>. 2026년에 배정된 전남지역 전체 계절근로자 중 농업의 비중이 72% 정도로 큰 편인데, 동절기에는 어업분야 계절근로자의 비중이 상대적으로 증가하는 경향을 보인다. 한편, 법무부 자료(2024. 12. 30.기준)에 따르면, 전라남도에 배정되었던 계절근로자는 2022년 794명, 2023년 3,019명, 2024년 5,769명으로 매해 급격하게 증가해 온 것을 알 수 있다.

한편, 전라남도청 홈페이지에 나와 있는 조직도를 보면, 인구청년이민국 산하 이민정책과에서 ‘이민정책, 이민 외국인 종합지원센터 총괄 관리, 지역특화 비자, 기타 비자 업무 전반, 외국인 지원팀 업무 총괄’ 등의 업무를 수행하고 있으나, ‘계절근로 도입’ 업무는 농업정책과에서 주무관 1명이 담당하는 것으로 나와 있다.

2) 법무부 출입국외국인정책본부, 2025. 12. 24. 보도자료 “정부, 2026년 외국인 계절근로자 10만 9천명 배정”

**붙임 : 2026년 지자체별(광역) 계절근로자 배정 규모(공공형 제외)**

(단위: 명)

지자체	농업		어업		합계	
	고용주	근로자	고용주	근로자	고용주	근로자
강원도	3,287	10,409	11	37	3,298	10,446
경기도	1,725	6,540	0	0	1,725	6,540
경상남도	3,134	8,246	15	87	3,149	8,333
경상북도	5,283	13,796	0	0	5,283	13,796
대구광역시	96	255	0	0	96	255
부산광역시	0	0	33	59	33	59
세종특별자치시	48	91	0	0	48	91
울산광역시	0	0	0	0	0	0
인천광역시	13	32	0	0	13	32
전라남도	4,468	15,214	1,419	5,880	5,887	21,094
전라북도	3,286	11,920	2	18	3,288	11,938
제주특별자치시	354	1,210	0	0	354	1,210
충청남도	3,405	13,654	118	644	3,523	14,298
충청북도	2,091	6,008	0	0	2,091	6,008
총 계	27,190	87,375	1,598	6,725	28,788	94,100

법무부는 2026. 3. 7. 시범사업인 「농작업 위탁형」 계절근로제를 확대 운영하여 기존에 선정된 포천시와 의령군(2025년 10월)에 더해 4개 시·군(무안군, 장흥군, 익산시, 흥성군)을 추가로 선정하여 확대하겠다고 발표하였다. 「농작업 위탁형」 계절근로제 사업은 일정한 요건을 갖춘 법인이 계절근로자를 고용하여 농가의 농작업을 대행할 수 있도록 하는 사업이다. 또한 법무부는 앞서 언급한 바와 같이 계절근로 불법 브로커를 차단한다면서 전문성을 갖춘 법인 또는 단체를 ‘계절근로 전문기관’으로 지정할 수 있도록 제도를 마련했다. 하지만, 그렇게 되면 불법으로 활동하는 브로커들이 대거 합법화될 수 있다는 우려의 목소리가 제기되어 왔다. 또한 법무부는 법인 등을 엄격히 관리할 계획이라고 밝히고 있지만, 광역 단위인 전라남도청과 실제 프로그램 운영 주체인 기초지자체 단위 시·군청에서 계절근로 업무를 담당하는 인력과 조직은 매우 부족하고 외국인 계절근로자 지원과 보호 등 관련 업무도 여러 부서에 분산되어 있어서 이와 같은 관리감독이 얼마나 실효성 있게 이루어질지 알 수 없는 상황이다.

#### 4. 전남지역 구체적 개별 사례

##### (1) 사례 1 : 2024년 1월 필리핀 A사와 전남 H군

- 국가인권위원회 24진정0013300-24진정0026200(병합) 지자체 등의 관리감독 미흡으로 인한 외국인 계절근로자 인신매매 피해 사건 (인권위의 현장 조사로 발견)

- 피해자 : MOU 체결 방식 계절근로자들(E-8), **농업**
- 피해자는 중간 브로커 홍씨가 여권 등 신분증과 통장 압류, 외국인 ID 카드 관리, 임금 중간착취, 체류기간 연장 벌미 수수료 요구 등 주장
- 오랫동안 수사 담보상태에 있다가 광주지검에서 브로커 홍씨에 대한 노동력 착취, 사기 혐의에 관해 증거가 불충분하며 불기소 처분 (참고로, 검찰은 브로커 홍씨가 필리핀 A시로부터 계절근로자 송출 업무에 관해 포괄적으로 위임받아 행정관으로 임명된 사람이라고 인정하였으나, 필리핀 헌법상 행정관이나 공무원은 필리핀 시민권자여야 함.)

## (2) 사례 2 : 2024년 5월 전남 W군

- 피해자 : MOU 체결 방식 계절근로자(E-8), **어업**
- 브로커 김씨 등 다수 관여됨
- 브로커에게 농업회사 법인에서 제조업에 가까운 농업 업무를 한다는 말을 듣고 유료 교육과정 이수 및 항공료 등 비용 브로커에게 지급(실제 소요 비용의 2배를 요구하여 절반은 한국에서 임금을 받은 다음 지급하겠다는 약정서 작성. 근로계약서 체결 직전에야 브로커로부터 어업 업종으로 선발 가능하다는 이야기 듣고 어쩔 수 없이 서명
- 피해자는 한국 입국 후 미역씨 배양 업무를 했으나 사업주 부모님이 자신들이 운영하는 식당에서 종업원으로 일하라고 지시하였고 브로커에 대한 채무이행 등을 위해 위법하게 종업원으로 근무
- 브로커는 피해자의 여권과 통장 압류 및 외국인 ID 카드 관리, 수시로 찾아와 돈 요구 및 체류기간 연장을 벌미로 한 수수료 요구
- 피해자는 2024년 인신매매 피해자 확인서를 발급받음
- 피해자는 브로커 김씨를 노동력착취 목적 약취유인 등 혐의로 고소(지역 경찰청에서 수사 중) 및 브로커가 강취한 금원 및 위자료, 그리고 계절근로자에 대한 관리·감독 책임이 있는 지자체에 대해 배상을 청구하는 소 제기

## (3) 사례 3 : 2024년 8월 전남 Z군

- 피해자 : 결혼이주배경 여성 가족 초청 베트남 국적 계절근로 노동자(E8), **농업**
- 근로계약서에는 딸기밭 근무라고 적혀 있었으나 한 번도 그곳에서 근무하지 못했고, 피해자를 배정받은 사용자가 벌목, 어업, 하우스 등 다른 사업장에 돌려쓰고 중간 수수료를 받았고 그 과정에서 임금체불 발생

## (4) 사례 4 : 2024년 4월 전남 W군

- 피해자 : MOU 체결 방식 계절근로자(E-8) 총 3인, **어업**
- 피해자 3인은 브로커를 통해 한국에 계절근로 프로그램으로 총 3회 입국. 브로커로부터 임금 수준과 근로조건 등에 관해 자세한 설명을 듣지 못했고 다만 한화로 70만 원 정도를 받을 수 있다는 취지의 이면계약을 작성한 후 입국
- 브로커는 월급 70만 원 중 40만 원은 본국 가족에게 송금해 주고 30만 원은 자

신이 적립하였다가 근로계약 기간이 끝나고 귀국하면 주겠다고 피해자들 기망. 하지만 실제로는 이들의 통장을 임의로 회수하여 사업주가 통장에 입금한 월급 상당액(약 180만 원)에서 사실상 매달 90여만 원 강취

- 피해자들은 3번째로 한국에 입국한 후에야 자신들 급여가 한국 노동법상 180만 원 상당이라는 사실을 알게 되었고 사업주에게 직접 자신들 명의 통장을 만들어 월급을 달라고 한 다음에서야 월급을 전액 받을 수 있었음. 하지만, 이를 안 브로커들이 찾아와 사업주와 피해자들에게 이전 방식으로 급여지급을 요구하면서 그렇게 하지 않으면 본국으로 보내버리겠다고 협박
- 피해자들은 2024년 인신매매피해자 확인서 발급받음
- 피해자들은 브로커들을 상대로 노동력착취목적약취유인 등 혐의로 고소(지역 경찰청에서 수사 중) 및 브로커가 강취한 금원 및 위자료, 그리고 계절근로자에 대한 관리·감독 책임이 있는 지자체에 대해 배상을 청구하는 소 제기

#### (5) 사례 5 : 2025년 2월 전남 G군

- 피해자 : MOU 체결방식 계절근로자(E-8), 어업
- 브로커 한씨 등 여러 명 관여됨
- 브로커는 필리핀의 N시로부터 위임을 받았으며 필리핀에서 노동자들 모집·선발 및 한국에서도 노동자들 임금과 생활 전반 관리
- 피해자가 서명한 근로계약서에는 4인 1실인 기숙사 제공(숙소비 31만 원 공제), 월 209시간 일하고 월 209만여 원 받는 내용이었음
- 피해자는 굴까기 일을 하루 12시간 이상 했고, 휴식시간 제대로 주어지지 않음.
- 사업주와 브로커는 피해자의 동의 없이 시간급이 아닌 깡 굴 1키로 당 단가로 임금 계산(속칭 ‘돈내기’)했고 최저임금에 현저히 미달하는 임금은 사업주가 아닌 브로커가 매월 1회 현금으로 지급하였고, 임금을 과도하게 공제·삭감하여 지급하여 중간착취
- 브로커가 등록된 사업장 외에 유자공장 등 다른 사업장에 보내서 일을 시킴
- 피해자가 아프다고 말해도 병원에 데려가지 않았고, 자유로운 외부 외출이 통제 되었으며 일부 숙소에 CCTV가 설치되었고 브로커가 숙소에 드나들며 감시
- 브로커는 피해자에게 혼자 밖에 나가면 귀국 조치하겠다고 경고하고 계약기간 동안 문제를 일으키지 않으면 재입국시켜 주겠다고 정서적으로 통제

### 5. 농어업 계절근로 피해자들에 대한 권익보호체계의 한계

#### (1) 외국인 피해자의 보호체계 접근성의 문제

##### ① 피해를 직접 드러내거나, 피해를 발견하기 어려운 현실

농어업 분야에서 일하는 계절 이주노동자들은 이주노동 및 계절근로 자체의 특성, 교통 및 행정 접근성이 현저히 낮은 지역의 영세 소규모 사업장에 배속되어 휴

일 없이 근로 및 생활을 하는 상황에서 피해를 당하더라도 이를 직접 드러내거나 혹은 제3자 등이 피해를 발견하는 것이 사실상 어렵다. 이는 비단 계절근로뿐 아니라 미등록 이주노동자, 비전문취업(E-9) 이주노동자들도 비슷한 상황이다.

한편 계절근로는 특히 더 영세하거나 소규모로 근로하게 되는 특성상 더욱 취약한 지위(도서지역에서 근무 등)에 있기 때문에 질병이나 사고, 노동력 착취 등 인권침해가 발생해도 제도적 구제 수단에 접근하기가 어렵고, 제도적 수단에 접근하는 경우라도 통역 등 자원의 부족으로 피해를 드러내거나 발견하는 것은 더욱 힘든 상황이다. 또한, 한국에서의 근로기간(최대 8개월)이 짧고 추후 재입국 등을 위해 사업주 내지 브로커에게 소위 찍히면 안 되는 차등적 권력관계 역시 계절근로자들이 피해를 직접 드러내기 어렵게 하는 주된 요인으로 파악되고 있다.

## ② 피해 신고나 문제 제기 절차의 사실상 부재

최근 사증 발급이나 사증 연장 과정에서 출입국외국인사무소 등에 외국인 계절근로자들이 인신매매피해자 식별지표를 제출하도록 하는 형식을 갖추었고 관련 안내를 최소한 하고 있는 것으로 파악되지만, 인신매매피해자권익보호기관이 지역에 설치되지 아니한 상황 속에서 이주민인 피해자가 누군가의 도움 없이 홀로 노동력 착취 인신매매 피해를 당하더라도 중앙인신매매등피해자권익보호기관에 연락하는 것은 사실상 불가능하다.

물론 지역의 수사기관이나 대사관에 연락하여 임금체불, 폭행, 사고 등 문제상황을 신고하고 피해자 조사를 받은 개별적 사례는 있으나 이러한 경우들이 「인신매매방지법」상 피해자 보호절차로 이어진 경우는 거의 없다. 특히 수사기관의 수사관, 지방자치단체의 이주정책 담당자, 출입국관리사무소의 체류관리 공무원 등이 법 제 21조에 따른 신고의무자가 아닌 상황에서 이러한 피해자 보호체제로 연결되기를 기대하는 것은 현실적으로 어렵다.

나아가 「인신매매방지법」, 형법상 ‘인신매매등범죄’에 대한 수사기관의 몰이해와 지방자치단체 담당자의 소극적 태도 역시 인신매매 피해자가 보호체제로 나아가는 것을 가로막는 큰 걸림돌이다. 오히려 인신매매 범죄 혐의자에 대한 수사 과정에서 피해 이주노동자들이 인신매매 범죄에 동원되었다는 이유로 입건되거나 피해 회복이 이루어지기도 전에 강제퇴거 조치를 당하는 경우가 언론에 보도된 바 있다.

## ③ 지원체계의 문제 : 상담 및 통역, 쉼터(주거) 제공 등 자원의 부족

외국인 계절근로 피해자를 지원할 때 가장 문제 되는 부분은 통역과 번역이다. 당사자들 가까이에 상담 및 인권침해를 신고하고 조력을 받을 기관이 부재한 것이 현실이다. 수사기관이나 법원 등에서 통역인 인력풀을 운영하고 있기는 하나, 여전히

통역인과 당사자 모두 우리나라의 법률에 대한 이해가 적을 수밖에 없어서 주 사용언어를 한국어로 통역하는 과정은 상담, 조사의 전 과정에서 어려움으로 작용한다.

또한, 피해사실 초기 조사과정에서 피해자들에 대한 단순한 사업장 변경을 넘어 사업장으로부터의 분리조치가 필요한 경우가 있는데 안심하고 피해자를 연결할 수 있는 쉽터가 없다. 이번에 문제 된 G군 굴 양식장 사건도 문제를 제기한 지역 인권단체들이 브로커 등으로부터 잠재적 피해자들을 분리 조치할 것을 강하게 요구하였고 법무부는 “가해자로부터 분리조치 후 근무처 변경을 적극 주선하고 있다.”고 밝혔지만, 브로커들이 관리하는 사도마을에 거주하는 필리핀 계절근로자들은 단 한번도 브로커로부터 분리 조치된 적이 없었다.

#### ④ 피해자들의 본국 귀국 이후 구제수단에 대한 접근성 부재

노동력 착취 인신매매 피해를 입은 계절 이주노동자들이 본국으로 귀국한 이후에야 문제를 제기하려고 해도 한국 내 구제수단에 접근하기가 매우 어렵다. 사실 상당수의 계절근로자들은 단기 근로가 예정된 계절근로의 특성상 근로계약기간이 다 끝난 후에 본국에 귀국하여 문제를 제기하고 싶어하거나(근로계약 기간 중간에 문제를 제기할 경우 계절근로자도 한국에 다시 재입국할 수 없다는 우려가 팽배함), 사업주 또는 브로커 등의 종용과 감언이설로 귀국하는 경우도 발생한다.

하지만, 노동력 착취 인신매매 피해를 입었더라도 수사기관은 물론 「인신매매방지법」상 피해자 지원 및 확인 의무가 있는 기관의 경우조차도 현실적으로 피해자의 본국 귀국 이후 조사나 구제절차를 진행하는 것은 현저히 어렵다. 예를 들면, 지난해 여름 강원도 Y군에서 계절근로자로 일한 후 임금 일부를 못 받은 필리핀 계절근로자들이 한국에 들어가 법적 대응을 할 수 있게 해달라고 여러 차례 집단 민원을 제기했지만, 법무부는 이를 거절하며 ‘인신매매 피해 인정’을 먼저 받아야 한다고 안내했다. 하지만, 현행 「인신매매방지법」상 인신매매 피해 인정은 현재 국내 체류 중인 외국인만 받을 수 있다. 국무총리실 산하 사회대개혁위원회가 문제 해결을 촉구한 후에야 법무부는 이들에게 먼저 관광 등을 위한 단기 비자를 내주고 이후 비자 형태를 임금체불이나 산업재해 피해자에게 발급하는 G-1비자로 변경해 줄 계획이라고 밝혔다.

#### (2) 체류자격 등 불안정한 지위의 문제

인신매매등 피해를 입은 계절 이주노동자들이 가장 크게 느끼는 것은 체류자격 등 불안정한 지위의 문제이다. 실제로 ‘공익변호사와 함께하는 동행’이 관련 법률상담을 한 경우 피해자들은 신고나 진정을 하게 되면 자신의 체류자격은 어떻게 되는지, 향후 외국인 계절근로자 프로그램 참여나 체류 등 절차에서 불이익을 당하게 되는 것은 아닌지 또는 다시 한국에 재입국하여 일을 할 수 없게 되는 것은 아닌지

를 묻는 경우가 빈번하게 있었다. 현재 문제가 되는 G군 필리핀 계절근로자들의 경우 고향인 N시 고용센터(PESO) 공무원들로부터 ‘브로커 한씨가 무사해야 한국에 다시 재입국하여 일을 할 수 있다. 문제를 제기하면 한국에 재입국할 수 없다. G군과의 계절근로자 프로그램이 취소되면 시에서 손해배상을 청구하겠다.’라는 식의 압박을 하고 브로커들도 문제를 제기하지 않고 귀국하면 다시 재입국하여 일할 수 있게 해주겠다고 하면서 합의를 종용하여 일부 노동자들을 귀국시켰다는 이야기가 들리고 있다. 현재 남아 있는 필리핀 계절근로자들도 체류자격이나 재입국에 불이익이 있을 것을 우려하여 문제제기를 하지 않고 있고, 문제 제기를 하고 싶은 노동자들도 근로계약 기간이 끝나고 본국에 귀국한 후에야 이를 문제삼겠다는 태도를 보이기도 한다.

한편, 현재 여러 공간에 국가별 혹은 통합하여 노동자 쉼터 등이 운영되고 있기는 하나, 이들이 인신매매등 피해를 당하였을 때 당장 피해를 당한 장소에서 벗어나거나 어디에 있는지 알기 힘든 쉼터를 찾아가는 것은 현실적으로 제3자의 조력이 없는 한 불가능하다.

최근에는 이주노동자들(계절근로 포함)이 이주민들이 고소 및 고발, 국가인권위원회 진정 등 인신매매등 범죄 피해를 신고하는 경우 출입국외국인청 내지는 사무소에서 G-1-11(폭력 피해자 등 인도적 고려가 필요한 사람, 체류자격외활동허가를 얻어 취업활동 가능) 사증을 발급하여 주는 것으로 보이나, 이러한 사증 변경 과정에서도 아래와 같은 어려움이 발생한다.

**▣ 인신매매등 범죄 피해를 원인으로 한 사증 변경 사례에서 본 문제점**

- 체류기간 만료 전 인신매매등 범죄 피해지 이탈 후 수사기관, 국가인권위원회 등에 고소장 제출 및 진정서 제출
- 위 고소장 및 진정서 사본 등 첨부하여 출입국에 사증 변경 신청을 하여야 함
- 기존 거소신고지와 현 거소신고지가 다를 경우 출입국에서는 거소확인서 내지는 임대차계약서, 인우보증서 등 요구
- 그러나 현실적으로 짧은 기간 내 위 고소장 등 작성, 거소확인서 및 인우보증서 등의 작성 등을 조력인이나 조력기관 없이 이주민이 홀로 하기는 매우 어려움
- 특히 방문예약제를 채택하고 있는 현 출입국 정책 등에 비추어 가장 가까운 방문예약일을 예약한 다음 기존 계절근로비자 체류기간 만료일 당일에 방문하여 처리하여야 하는 등 불편함 발생
- 인신매매 피해자 확인서가 발급되는 경우 좀더 간이한 방식으로 심사하여 사증을 발급하는 것으로 보이나, 인신매매 피해자 확인서 발급까지도 상당한 시간이 걸리고 이를 이주민이 홀로 절차를 거치기는 매우 어려움
- 인신매매등 피해자가 미등록 이주민의 경우는 범칙금 등 통고처분의 위협, 체류자격 변경 신청 자체의 어려움이 중첩되어 사실상 변호사 등 전문가의 도움 없이는 안정된 체류자격을 보장받기 어려움

따라서 체류자격 지위가 불안정할 수 있는 난민신청자에 대해 출입국에서 G-1-5 비자를 발급하는 것과 마찬가지로, 「인신매매방지법」의 취지에 비추어 볼 때 인신매매 피해자 확인서 신청자들에게도 일시적으로 별개의 체류자격을 부여하는 것을 검토하는 것도 고려해 볼 필요가 있다고 생각한다. 적어도 외국인 피해자들이 수사 절차 및 적정한 피해 회복에 이를 때까지 안정된 지위에서 체류를 보장받는 것이 가장 중요한 문제 중 하나이기 때문이다.

## 6. 국가인권위원회의 관련 결정례 권고내용과 광역지자체 사례

### (1) 전남 H군 사례에 대한 국가인권위원회의 결정례 주요 권고 내용

국가인권위원회는 2024. 7. 26. 전남 H군 필리핀 계절근로자 사건에 대한 결정례에서 국무총리, 법무부장관, 전라남도지사, H군수에 대하여 다음과 같은 권고를 하였다. 특히, 결정문에는 전라남도가 현행 외국인 계절근로자 제도의 체계에서 운영주체에 포함되어 있지 않지만, 광역지자체는 관할 지역 내의 사무에 관하여 조례를 개정하여 그에 따라 업무를 수행할 수 있고, 자체적인 사업을 기획·시행할 수도 있다는 점에서 외국인 계절근로자 제도와 관련한 전라남도의 역할에 대해 별도로 검토할 필요성이 있다고 밝힌 부분은 광역지방자치단체로서의 전라남도의 역할에 관해 시사하는 바가 크다고 할 것이다.

#### 1. 국무총리에 대하여,

- 가. 외국인 계절근로자 제도가 농·어촌에서의 노동력 확보 및 활용을 위한 제도임을 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 광역지방자치단체로 상향하고, 기초지방자치단체가 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 관리감독을 철저히 할 것,
- 라. 제도의 투명성 강화를 위해, 각 참여주체별 준수사항과 참여절차, 기준 등 주요 사항, 실태조사 결과 및 조치사항 등의 정보를 공개하고, 지자체, 관계기관, 단체, 전문가 등이 제도운영 현황 점검 및 개선방안 수립 과정에 참여할 수 있는 방안을 마련할 것

#### 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 인권보호를 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 것

### 3. 전라남도지사에 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 것

### 4. H군수에 대하여,

가. 이 사건 피해자를 포함하여 인신매매 피해 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 인력보강 등의 구체적인 방안을 마련할 것

## (2) 경기도 인권위원회의 외국인 계절노동자 인권 증진을 위한 제도 개선 권고

경기도는 인권담당관과 농업정책과가 지난해 7월부터 9월까지 도내 계절노동자와 고용주 등을 조사한 결과, 계절노동자 400명의 30.3%(121명)가 중개인에게 부당한 수수료를 지불한 것으로 확인되었다. 언어장벽으로 인한 근로계약 문제도 발견됐으며, 계절노동자(399명)의 95.8%(382명)가 한국어 소통에 어려움을 겪고 있음에도, 응답자(311명) 중 자신의 출신국어로 번역된 근로계약서를 받은 비율은 절반도 안 되는 48.9%(152명)에 그쳤다. 주거환경 역시 응답자(114명)의 22.8%(26명)가 비닐 하우스 내 조립식 패널 등 임시 가건물에 거주하는 것으로 확인되었고, 폭언이나 성희롱, 여권 압수 등의 피해를 겪고도 “대응 방법을 모르거나 상황이 악화될까봐 그냥 참았다”고 답한 응답자도 87명이나 확인되었다.<sup>3)</sup>

이에 따라 경기도 인권위원회는 2026. 3. 10. 경기도지사에게 외국인 계절노동자를 착취하는 중개인의 부당 개입을 원천 차단하고 열악한 주거·노동 환경을 전면 개조하기 위해 8대 제도개선을 권고하였다. 구체적으로는, 열악한 계절근로자의 인권 실태를 반영해 △ 중개인에 의한 인신매매 피해 대응체계 구축(지역인신매매등 피해자권익보호기관 설치), △ 다국어 표준근로계약서 교부, 설명 의무화, △ 다국어 임금명세서 교부 강화, △ 주거 환경 개선, △ 통합 권리 구제체계 마련, 신고 이후 불이익 방지 및 보호 체계 제도화, △ 계절노동자 인권교육 예산 지원, 다국어 교육

3) 파이낸셜뉴스, “경기도, 외국인 계절노동자 인권 착취 차단 ‘8대 제도 개선’ 권고” (2026. 3. 24. 기사)

자료 개발.배포, △ 고용주 맞춤형 인권교육 실시, 필요한 경우 1:1 컨설팅 제공, △ 계절노동자 전담 인력 확충, 통역.상담.교육 전문인력 확보 및 예산 지원을 통한 시군 인력부족 문제 해결, 시군 공무원 대상 위기 개입. 피해자 보호 역량강화 교육 실시 등이다.<sup>4)</sup>

## 6. 제도개선 제언

「인신매매방지의정서」에서는 인신매매를 근절하기 위해 3P가 중요하다고 하고 있는데, 이는 예방(Prevention), 보호(Protection), 기소(Prosecution)를 말한다. 여러 가지 제도 개선 대안들이 있을 수 있으나, 이 중 중요하게 강조되어야 할 몇 가지를 정리하여 언급하고자 한다.

### (1) 예방(Prevention)

#### ○ 외국이 계절근로자 제도의 주무부처 조정의 필요성

현재 외국인 계절근로자 프로그램은 이민정책의 일환으로 법무부가 주무부처이다. MOU 체결 방식의 경우 법무부가 계절 이주노동자 비자 관리를 하며, 계절 노동 인력을 원하는 기초 지자체가 직접 외국 지자체와 MOU를 체결하고 사실상 계절 이주노동자 관리감독을 전부 담당하는 방식이다. 하지만 외국인 계절근로자 프로그램은 이주노동정책의 성격을 강하게 가지므로 출입국과 비자 관리 업무를 하는 법무부가 이를 담당하는 것은 부적절하고, 고용노동부의 이주노동정책 안에서 통합적이고 체계적으로 프로그램이 운영.관리될 수 있도록 주무부처가 조정되어야 한다. 국가인권위원회에서도 위 <사례 1>에서 동일한 권고를 한 바 있다.

또한 농민과 어민에 대한 지원도 필요하다. 외국인 계절근로자들에 대한 행정 처리와 서류 정리, 통역(소통)을 오롯이 농민과 어민들에게만 전가하는 것은 브로커의 개입 가능성을 키울 뿐이다. 따라서 고용노동부가 외국인 계절이주노동자 프로그램을 운영.관리하고, 농민은 농림축산식품부가 어민은 해양수산부가 지원하도록 하는 방향을 고민해 보는 것도 좋다고 생각한다.

#### ○ 외국인 계절근로 전문기관은 민간이 아닌 공공기관에서 맡을 필요성

법무부는 외국인 계절근로 프로그램의 공공성 강화와 브로커 근절을 위해 2025. 7. 「출입국관리법」 개정하여 일정 수준의 전문성을 갖춘 민간 법인이나 단체를 계절근로 전문기관으로 지정하여 운영하는 것을 추진하고 있다. 하지만, 중앙 행정관청이나 지방 지자체 모두 계절근로 프로그램에 대한 컨트롤 타워가 부재한 채 관련

4) 경기도 인권센터 홈페이지, ‘인권침해 권고 결정례’ 참조

(<https://www.gg.go.kr/humanrights/bbs/boardView.do?bsIdx=784&bIdx=110895117&page=1&menuId=3642&bcIdx=0&searchCondition=SUBJECT&searchKeyword=>)

업무가 여러 부처나 부서에서 분산해 있고 관리 감독을 해야 할 인력도 미비한 상태에서 민간 법인이나 단체가 전문기관 역할을 하도록 하는 것은 브로커들을 합법화시키는 효과만을 가져오는 것이 아니냐는 현장의 우려가 높다. 따라서 이러한 전문기관은 민간이 아니라 공공기관 또는 정부나 지자체의 출자·출연기관에서 담당하여 행정의 엄격의 관리·감독을 받을 수 있게 함으로써 브로커의 개입을 근절하고 프로그램의 공공성을 강화할 필요성이 있어 보인다.

그나마 다행히도 최근 법무부가 행정예고한 ‘계절근로 전문기관의 지정기준 및 지정절차 등에 관한 고시 제정안’에 따르면, 지방 전문기관의 경우 지자체장이 법무부에 후보를 추천하는 과정을 거치고, 이때 농어업고용인력지원센터로 지정된 기관이면서 국가나 지자체로부터 운영경비를 충분히 지원받는 기관이어야 추천할 수 있도록 하고 있어서 사인이나 사인단체의 개입을 막고 공공성을 확보하여 행정감독청의 관리·감독·견제가 가능한 전문기관이 지정될 수 있는 최소한의 조건은 갖춘 것으로 생각된다. 하지만, 제정안 제4조에 따르면 중앙전문기관은 ‘지자체가 수행하는 외국 정부나 지자체와의 업무협약 체결 업무’나 ‘계절근로자의 선발·입국·교육·통역·체류·출국’업무를 지원하는 형태로 되어 있어서 여전히 이러한 업무의 주체는 지자체이고 중앙전문기관은 이를 지원하는 형태로 되어 있다. 따라서 이러한 운영 지원 체계가 효과적으로 작동할 수 있도록 좀더 면밀한 협력 및 지원체계 설계가 필요해 보인다. 무엇보다 계절근로 과정에서 피해를 입은 이주노동자 권리구제, 이주노동자 권익보호 업무가 중앙과 지방 전문기관의 업무에서 모두 빠져있는 것도 문제이다.

또한 중앙전문기관은 계절 이주노동자 선발과정에서 어떠한 브로커의 개입도 없도록 철저히 관리·지원해야 할 것이며, 지방전문기관은 관할 지역 내에서 노동자 교육, 통역, 체류, 입출국 지원, 노동자 수요 파악, 계약체결과 보험 가입 등 행정업무를 지원하면서 사실상 계절 이주노동자들이 국내에 들어온 이후의 과정 전반을 담당하게 되므로 그만큼 공공성과 책임성 강화가 분명히 명시되어야 한다. 또한, 이러한 업무 전반을 효율적으로 수행할 수 있도록 충분한 전문인력과 예산지원이 필요할 것이다.

## ○ 광역자치단체의 역할 강화

광역자치단체인 전라남도는 현행 외국인 계절근로자 제도의 운영 주체는 아니지만, 국가인권위원회가 관련 결정례에서 적절히 지적한 것처럼 관할 지역 내의 사무에 관하여 조례를 제정하여 그에 따라 업무를 수행할 수 있고 자체적인 사업을 기획·시행할 수 있다는 점에서 외국인 계절근로자 프로그램의 공공성 강화와 노동자들의 권익 보호를 위해 좀더 적극적인 역할을 할 필요가 있다. 전라남도는 2024. 5. 16. 「전라남도 외국인노동자 보호 및 지원 조례」를 개정하여 조례상 “외국인노동자”의 범위에 계절근로자가 포함되도록 하였다. 따라서 전라남도는 조례에 근거하여 계절 이주노동자 보호를 위한 업무를 강화하고 경기도 인권위원회의 8대 제도개선

권고를 참고하여 자체적인 사업을 추진하는 것도 필요해 보인다. 특히 언어장벽이 있는 계절 이주노동자들을 위해 다국어 표준근로계약서와 임금명세서 교부 강화 및 서령 의무화, 농어업에서 일하는 특성상 권리 구제체계에 접근하기 어려운 계절 이주노동자들의 사정을 감안하여 24시간 핫라인 설치를 적극 검토하여 설치할 필요하고, 전라남도에 이들과 사업주들을 위한 통역.상담.교육 전문인력을 확충할 뿐 아니라 예산 지원을 통해 계절근로자 프로그램에 참여한 기초 시군의 인력부족 문제 해결을 지원하는 것도 매우 필요해 보인다. 또한, 계절 이주노동자들이 불이익을 받을까 신고를 꺼리는 현실을 충분히 감안하여 신고 이후 불이익 방지 및 보호 체계를 제도화하고 이러한 내용이 담긴 인권교육을 실시 및 다국어 권리보호절차 안내 자료를 개발하여 배포하는 것도 매우 중요하다. 나아가 국가인권위의 권고와 같이 정기적으로 관내 외국인 계절근로자 제도 운영 현황 및 인권상황을 정기적으로 조사하여 그 결과 및 조치사항을 공개할 필요가 있다.

## (2) 보호(Protection)

### ○ 신속한 피해자 분리조치의 필요성

노동력착취 인신매매 피해 등을 입은 계절근로자들은 가장 먼저 안전하게 보호받고 가해자로부터 심리적.물리적으로 분리되어야 자신의 피해를 보고할 수 있게 된다. 중앙인신매매피해자권익옹호기관이 경찰과 협조하여 긴급 신속하게 피해자 분리 조사를 할 필요성이 있는데, 옹호기관은 인신매매피해자확인서를 받아야 지원할 수 있다고 말하거나 출입국이나 노동청, 경찰 등 수사기관은 자신들은 조사나 수사를 담당하는 기관이므로 분리조치에 필요한 쉼터 제공 등을 하기 어렵다는 태도를 보이는 경우가 종종 발생한다. 피해자를 구출해 나오는 것은 절대 민간의 영역이 없다. 또한 개인 변호사와 단체들이 강제 수사권이 없는 가운데 완고한 사용자나 브로커들에 맞서서 피해 노동자들을 데리고 나오는 것은 쉽지 않다.

이렇게 피해자 분리조치와 보호가 제대로 되지 않으니 피해 이주노동자들은 가해자들에게 물리적.정서적.경제적으로 계속 종속된 채로 합의(문제제기를 하지 않으면 한국에 재입국하게 해주겠다 등)를 종용받게 되고, 경제적으로 취약한 피해자들은 합의에 응할 수밖에 없어 관련 수사가 제대로 진행될 수 없는 상황이 반복되는 실정이다. 따라서 가장 먼저 고려되어야 할 것은 지역 내 인신매매피해자 권익보호를 위한 보호체계의 현실화이다. 정부와 지방자치단체가 적극적으로 논의를 시작하여 지역 인신매매등피해자권익보호기관 설립이 구체적으로 추진하는 것이 필요하다고 생각한다. 이를 통해 지역사회 내에서 상담 및 통역 자원의 확보 이주노동자 친화 의료지원, 인신매매등 피해 이주노동자 쉼터 등이 마련된다면 피해자 보호체계가 현실화될 수 있을 것이다.

하지만, 당장 지역 인신매매등피해자권익보호기관이 설립되기 어려운 상황에서는

한시적으로 광역 및 기초지자체가 중앙 보호기관과 업무협약의 방식으로 인신매매 등 피해자 확인 절차에 있거나 혹은 확인된 이주 노동자들에게 이들이 피해 장소에서 신속하고 안전하게 이탈할 수 있도록 하고 구제절차를 밟는 동안 최소한의 안전한 주거를 지원하는 것이 실효성 있는 보호체계 현실화 방안이 아닐까 생각한다.

### ○ 신고한 피해자들에 대한 불이익 금지

출입국 및 체류자격 업무를 담당하는 법무부에서는 피해사실을 신고한 피해 노동자들이 향후 계절근로자 프로그램에 참여하거나 사증발급 등 한국 입국 및 체류 등의 절차에서 불이익이 없도록 분명한 기준과 지침을 정하고, 지방자치단체와 협력하여 이러한 내용을 계절노동자들에게 널리 알리고 교육하는 것이 필요하다. 또한, 계절노동자들을 배정받은 기초지자체에서는 인신매매 피해 등을 신고한 계절노동자들에 대해 재입국 추천을 하는 등 불이익이 발생하지 않도록 조치해야 한다(모두 국가인권위 권고 사항). 이러한 조치가 적극 취해져야만 피해 노동자들이 한국으로 재입국하지 못하거나 본국의 가족들에게 피해가 갈 것을 우려하여 피해사실을 적극적으로 신고하지 못하는 상황이 해소될 수 있을 것이다.

## (3) 기소(Prosecution)

### ○ 근로감독관 등의 인신매매 신고 의무자 등록 필요성

노동청의 근로감독관, 수사기관의 수사관, 지방자치단체의 이주정책 담당자, 출입국관리사무소의 체류관리 공무원 등은 현행 인신매매방지법 제21조에서 규정한 인신매매 신고의무자에서 배제되어 있다. 따라서 피해 이주노동자들이 문제를 제기하더라도 주로 임금체불이나 근로기준법(근로조건) 위반 등으로 처리되는 경향이 있다. 이러한 상황에서 언어도 잘 통하지 않은 피해 노동자들이 자력으로 피해자 권리보호체계에 연결될 것이라 기대하는 것은 사실상 불가능하다.

하지만, 현재 중앙인신매매피해자권익옹호기관에 의해 인신매매 피해자로 확인된 사례 중 절반이 이주노동 분야에서 발생하고 있고, 이와 같은 이주노동자에 대한 노동력 착취가 조직적인 인신매매의 성격을 가지고 있음은 앞서 본 바와 같다. 따라서 관련 법률을 개정하여 근로감독관을 비롯한 공무원들도 인신매매 신고 의무자에 포함하는 방안을 적극 검토하여 향후 이를 통해 피해 노동자가 「인신매매방지법」에 규정되어 보호체계에 연결되어 신뢰관계인 동석, 법률대리인 선임 등과 같은 절차적 보호를 받을 수 있도록 할 필요가 있다.

### ○ 가해자들을 조직적인 인신매매 범죄로 기소하여 처벌할 필요성

공익변호사와 함께하는 동행은 최근 문제된 전남 G군 사건과 관련하여 이번 주

화요일에 의 브로커 한씨 등을 노동력착취 약취·유인, 특수감금 및 특수강요, 인신 매매방지법 위반, 위계에 의한 공무집행방해, 사문서위조 및 동 행사 혐의로 고소하였다.

계절 이주노동자들이 받는 피해를 단순한 임금체불이나 근로조건 위반으로 바라봐서는 브로커들이 광범위하게 조직적으로 개입하고 있는 계절근로자 제도의 문제를 근본적으로 해결할 수 없다. 이러한 사건들은 인신매매방지법이 규정하는 초국가적인 ‘취약한 지위를 이용한 착취’의 전형을 보여주기 때문에 수사기관은 단순 범죄가 아닌 조직범죄로 강력하게 대응할 필요가 있다. 또한, 이러한 사건에서 브로커들은 사법체계를 기만하며 노동자들 귀국조치 등 증거인멸을 시도하는 경우가 많으므로 압수수색 등 신속한 강제수사를 통해 브로커들을 강력하게 처벌하여 이들이 더 이상 계절 이주노동자들을 착취할 수 없도록 하는 것이 중요하다. 현행 계절근로 제도가 인신매매를 조장하는 제도라는 오명을 씻으려면 브로커 범죄에 대한 철저한 수사 와 엄벌이 반드시 이루어져야 한다.

#### ○ 「출입국관리법」 제19조의5 위반시 행정제재 부재

한편, 계절근로 프로그램 등에 대해 규정하고 있는 「출입국관리법」 제19조의5는 동조 제5항에서 지정기관이 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 지정을 받은 등의 경우 지정 취소나 6개월 이내 업무정지명령을 내릴 수 있음을 규정하고 있을 뿐, 계절노동 관련 출입국관리법 규정을 위반한 중앙과 지방 전문기관에 대한 행정제재 규정이 없다. 그래야만 현재 브로커들이 해외에서 노동자들의 선발과 도입 그리고 국내에서 노동자 관리와 통제에 광범위하게 개입하는 것을 처벌하고 근절하는 시스템이 갖춰질 수 있을 것이다. 따라서 향후 이와 관련한 법령의 추가 개선이 반드시 필요하다.

## 7. 마치며

발제문에서 언급한 외국인 계절근로자 제도에 관한 현황을 바탕으로 제시한 제도 개선 제언은 문제 해결을 위한 하나의 수단일 뿐이다. 관련 중앙부처, 지방자치단체, 출입국행정청, 수사기관 등이 모두 충분한 협의를 통해 문제 해결을 위해 노력해야 하며 이때 민간 전문가나 전문성 있는 민간단체들도 이러한 과정에 참여하여 함께 제도 운영 현황을 점검하고 개선방안을 수립하는 것이 필요하다는 것을 마지막으로 강조하고자 한다.



# 토 론

<토론 ①> **윤용진 사무장** (금속노조 전남조선하청지회)

<토론 ②> **장현규 사무국장** (전남이주민통합지원센터)

<토론 ③> **최병식 산재예방감독과장** (고용노동부 목포지청)



## 지역과 노동자 모두가 살기 위한 이주정책 -저임금 노예노동력 공급에서 정주하는 시민 확대로의 전환-

윤용진 사무장 (금속노조 전남조선하청지회)

### ‘인력공급’에만 매몰되었던 이주노동자 정책

대형조선사는 물론 자칭 전문가라는 사람들은 2021년부터 ‘조선업 인력난’을 대비해야 한다고 했다. 2015년부터 조선업 불황으로 구조조정이 이어졌으며 조선업에 종사하는 노동자들의 규모는 반 토막이 난 후였다. 수주상황이 호전되고 인력이 필요한 것은 자명했다. 어쩔 수 없이 조선업을 떠났던 노동자들은 다시 조선소로 돌아갈 희망을 품었다.

수십년을 조선소에서 잔뼈가 굵은 숙련공들은 호황과 불황을 수차례 겪어 왔고 매번 떠났다 돌아오기를 반복했었다. 그러나 이번에도 과거와는 달랐다. 인력난을 외치는 조선사들은 내쫓았던 숙련공을 다시 고용하는 대신 인건비가 싸고 아무리 힘들어도 회사를 옮길 수 없는 ‘이주노동자’를 대안으로 삼았다. 문재인 정부 말부터 시작된 조선사들의 요구는 윤석열 정부 들어 거침없이 현실화하였다.

윤석열 정부가 들어선 2022년부터는 ‘인력난’이 막강한 근거가 되어 대규모 이주노동자 고용 정책이 하나씩 만들어졌다. 그 속도가 어찌나 빨랐던지 불과 1~2년만에 대형조선사들은 물론 소규모 조선기자재업체들까지 이주노동자를 마음껏 고용할 수 있게 되었다.

정부와 조선사뿐만 아니었다. 조선업이 밀집한 전라남도, 거제도, 울산시 등 각 지자체들도 앞다퉈 이주노동자 확대를 위한 제도 완화를 건의하고 적극적으로 행정력을 동원했다. 조선업에서 이주노동자 고용이 너무나 쉬워지자 건설, 자동차, 항공, 농·어업 부문 등 전 산업으로까지 비슷한 방식의 제도 완화와 비자 신설이 줄을 이었다.

처음엔 ‘한시적’이라던 조치는 상시화되었고 지자체들과 기업, 농·어업에서는 더 많은 이주노동자를 확보하기 위해 갖은 방법을 동원하고 있다. 이제 현실을 돌아봐야 한다. 인력난에 시달리는 기업을 돕기 위해, 농·어업 노동자 확보를 위해, 인구 감소에 대응하기 위해서라는 온갖 명목으로 시행되었던 이주노동자 정책이 불러온 현실이 어떠한가? 특하면 터지는 인권침해 사건, 곳곳에서 산업재해로 목숨이 꺼져가는 이주노동자들, 기업은 살았으나 노동자들의 임금은 하향평준화되어 지역경제는 침체를 벗어나지 못하고 있는 현실. 이 모든 후과를 감당하는 것은 기업이 아니라 노동자와 지역에 터를 잡고 사는 시민이다.

<b>조선업 분야 [E-기] 주요 변경 사항</b>
<p>○ <b>[2022년 4월] 조선업 관련 특정활동[E-기] 비자 요건 대폭 개선</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 업체별 내국인 노동자 20%까지 고용 확대 허용</li> <li>- 대한무역투자진흥공사(KOTRA)에서 한국조선해양플랜트협회(KOSHIPA)로 해외 인력 도입 업무를 이관</li> </ul>
<p>○ <b>[2022년 12월] 비자 규제 완화</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- E-7-3 임금기준 완화 (전년도 GNI 80% 이상 → GNI70% 이상) 비수도권 소재 기업, 중소기업</li> <li>- 고용업체 기준 완화 (업력 1년 이상)</li> </ul>
<p>○ <b>[2023년 1월] 조선업 외국인력 도입으로 해소방안 발표</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 기업별 외국인근로자 도입 허용 비율 한시적(2년간) 확대 (20% → 30%)</li> <li>- 강화된 기량검증 통과자에 한해 경력증명서 제출 면제(한시적)</li> </ul>
<p>○ <b>[2024년 2월] 조선업 구인난 해소를 위한 유학생 특례</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국내 이공계 전문학사 이상 졸업 유학생이 조선업체 취업 확정, 산업부 고용추천을 받으면 기능인력 (E-7) 비자 발급 시 직종별(용접, 도장, 전기분야) 실무능력 검증 면제</li> </ul>
<p>○ <b>[2024년 10월] 조선업 특정활동[E-기] 비자제도 개선 방안 시행</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 도입한도 확대 : 내국인 비율 20% → 30%까지 (상시화)</li> <li>- 도입직종 확대 : 용접공 직무 범위에 ‘사상’공정 추가</li> <li>- 임금기준 개선 : ‘도입 3년차까지 2,500만원 이상’으로 완화(2024년 기준)</li> </ul>
<p>○ <b>[2025년 3월] 제1차 비자·체류정책 협의회 개최</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 조선업 용접공 일반기능인력(E-7-3) 경력요건 면제 (2년간 시범 운영)</li> <li>- 일반기능인력(E-7-3)에 자동차부품제조원, 판금정비원, 도장정비원 직종 신설 (2년간 시범운영) ※ 비수도권 소재 300인 미만, 지자체장의 추천을 받은 업체</li> </ul>
<p>○ <b>[2025년 4월] 14개 광역 지자체와 광역형 비자 시범사업 시행</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 일반기능인력(E-7-3) 비자 요건을 지자체가 자유롭게 설계하고 법무부가 허가</li> <li>- 조선업이 밀집한 울산과 경남은 시행 계획 보완 절차를 거쳐 5월 26일 선정</li> <li>- 울산은 해외인력양성센터를 통해 모집, 기술·한국어교육 후 도입 (최저임금)</li> </ul>
<p>○ <b>[2025년 8월] 울산형 광역형 비자 시범사업 정책고도화 발표</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 2026년까지 시범사업(440명) 후 2027년부터 본사업으로 정착 계획</li> <li>- 내국인 비율의 50%까지 확대 계획, HD현대중공업과 HD현대미포 사내협력사 고용</li> </ul>

출처 : 251107\_울산지역 조선업 종사 이주노동자 인권증진 토론회, 「울산 조선업 이주노동자의 실태와 개선방향」, 울산이주민센터 김현주

표 7. 조선업종 관련 E-9, E7-3 비자 이주정책비교

비자종류	주관	공동주관	체류기한	고용형태	임금	사업장변경	기타
E-9	고용노동부		최초 3년 (+1년 10개월) 특례제도 1회 연장		209만 6270원 (월 209시간)	최초 3년동안 3회 1년10개월동안 2회 변경요건( 계약해지 만료, 휴폐업, 근로조 건위반, 부당처우, 고용 허가취소 및 제한, 상 해등)	17개 국가와 MOU체결
울산형 고용허가제 (E-9)	고용노동부	울산시 HD현대중공업			209만 6270원 (월 209시간)		중소조선소 알선
E7-3	법무부	산업통상자원부 (한국조선해양플랜 트협회)	1회 1~3년 (횟수 제한없음)	1년 단위 (최저 6개월)	GNI 80% → 70% → 2515만원 (2025) 최저임금과 동일	조선업한정 이적동의서 사전승인	
광역형비자 (E7-3)	법무부	울산 경남 지방자치단체	1회 1~3년 (횟수 제한없음)	1년 단위 (최저 6개월)	GNI 80% → 70% → 2515만원 (2025) 최저임금과 동일	조선업한정 이적동의서 사전승인	

출처 : 「2025 한국 조선업 인권 보고서」, 조선업인권침해대응연대 p.74

## 비자제도 완화에 적극적이었던 기업과 지자체

2021년 ‘인력난’이 부각되기 시작했을 때는 정부는 ‘내국인 숙련공 육성 방안’을 전면으로 내세웠다. 하지만 1년만에 이 기조는 이주노동자 공급 정책으로 바뀐다. 기존 고용허가제로 고용하던 E-9 노동자들은 까다로운 절차로 단시간 내에 늘리는 것이 힘들자 대안으로 나온 것이 E-7 비자다. 법무부의 지침만으로도 기준을 완화하는 것이 가능했기 때문이다.

처음엔 E-7 이주노동자 고용비율을 내국인의 20%까지 늘려줬다(2022년 4월). 하지만 조선사들은 임금기준이 너무 높다며 아우성이었고 정부는 8개월만에 기존 1인당 GNI의 80%에서 70%로 임금기준을 낮춰줬다(2022년 12월). 이 임금기준은 2024년 10월 최저임금(도입3년차까지)으로 다시 내려간다. 고용허용 비율도 2023년 1월 2년간 한시적으로 30%까지 늘린다고 하더니 그해 12월에는 상시화했다. 아주 빠른 비자제도 완화로 하청업체들은 고용허용 30%를 넘어섰고, 이를 해결하기 위해 2023년부터는 원청사가 직접계약직으로 고용하기에 이른다. 이외에도 너무나 많은 비자제도 완화가 진행됐다.

이윤을 쫓는 기업의 입장에서 저임금 노동력을 원하는 것은 당연하다. 그러나 앞서 언급한 과정에서 지자체의 행보는 이해할 수 없을 정도로 친기업에 치중했다. 언론 등에서 잘 알려진 울산광역시보다 전라남도가 이주노동자 고용확대에 더 적극적인 지자체였다.

2023년 1월 이상민 전 행안부장관은 전라남도와 대불산단에서 「전라남도 규제혁신 현장토론회」를 열었다. 이 자리에서 조선업 이주노동자 고용규제를 완화해달라

는 기업들의 요구가 쏟아졌고 대부분 받아들여졌다. 그 해 7월에는 한동훈 전 법무부 장관이 현대삼호중공업에 방문해 현장간담회를 진행해 그동안의 규제완화를 설명하고 추가 민원까지 받았다.

전라남도는 여러차례 정부에 비자제도 완화를 건의했고 받아들여져 많은 성과를 냈다는 자화자찬을 했다. 임금기준 완화, E-9조선업취터 신설, 근무처변경 제한, 고용비율 비자별 별도 산정 등 조선사들의 민원을 충실하게 건의해 윤석열 정부에서 수차례 표창까지 받았다.

참고 1
전남지역 「규제 혁신 현장 토론회」 개최 계획

**□ 토론회 개요**

- **(일시/장소)** '23.1.12.(목) 13:30~14:50, 전남 영암 호텔현대(대연회실)
- **(주관)** 행정안전부, 전라남도
- **(참가규모)** 정부, 지자체, 민·관·학계, 협회, 주민 등 약 180여명
- **(주요내용)** 정부·지자체, 학계, 조선업종 기업 등이 참여·토론을 통해 외국인 근로자 고용규제 개선과 해양산업 규제 완화 모색

**□ 토론 과제**

**① [외국인 근로자 고용규제 개선]**

- 제조업 인력난 해결을 위한 비전문취업인력(E-9) 고용 비율 확대
- 비전문취업인력(E-9)의 숙련기능인력(E-7-4) 전환요건 완화
- 일반기능인력(E-7-3) 고용규제 완화

**② [해양산업 규제 완화]**

- 어선 재질에 신소재(HDPE)를 추가하여 산업경쟁력 강화
- 해상시계(視界) 규제완화로 섬주민 정주여건 개선

전라남도가 적극적으로 건의하고 관철시켜 온 이주노동자 정책은 철저하게 사용자 중심이었다. 이로 인해 발생할 문제에 대해서는 생각조차 하지 않았으며 당연히 준비도 하지 않았다.

# 보 도 자 료

2024. 9. 25.(수)  
전라남도 대변인

‘보도자료’와 ‘동정 사진’은 매일 인터넷에서도 만나 보실 수 있습니다.  
전라남도 인터넷 누리집 주소는 ‘<http://www.jeonnam.go.kr>’입니다.

대 변 인 실  
☎ 286-2191

## 전남도, ‘인력난 해소위한 외국인 비자 개선’ 엄지척

- 행안부 지방규제혁신 우수사례 경진서 우수상 -

【법무담당관	286-2610, 규제개혁팀장	286-2650】
【기반산업과장	286-3810, 조선산업팀장	286-3830】
【농업정책과장	286-6210, 농촌인력지원팀장	286-6230】

### (지방규제혁신 우수사례 경진대회 사진 1장 첨부)

전라남도는 대구 EXCO에서 열린 행정안전부의 ‘2024년 지방규제혁신 우수사례 경진대회’에서 우수상(행안부장관상)을 수상했다고 밝혔다.

“전남도는 조선업 등 주요 산업에서 외국인 의존도가 높아지는 상황에서, 국민의 일자리 침해 우려로 규제 완화에 신중했던 법무부와 소통하며, **2023년 행안부 주관 전남 규제혁신 현장 토론회와 법무부장관과의 이민정책 간담회를 통해 관련 내용을 공론화하며 실질적 제도 개선을 이끌었다.**

주요 개선 사례는 ▲계절근로자 체류 기간 5개월에서 8개월로 연장 ▲공공형 계절근로자 운영범위를 시군 관내에서 타 시군까지 가능토록 확대 ▲숙련기능인력(E-7-4) 전환 기간을 5년에서 4년으로 단축 ▲외국인 고용비율을 내국인의 20%에서 30%로 확대 ▲외국인력(E-7) 고용비율 산정기준 개정 등이다.

이같은 규제 개선으로 2023년 전국 8천940명의 계절근로자 체류 기간이 연장됐고, 지난해 상반기 대비 약 78% 증가한 4천55명의 계절근로자가 전남에 입국해 농업 인력난 완화에 크게 기여했다.

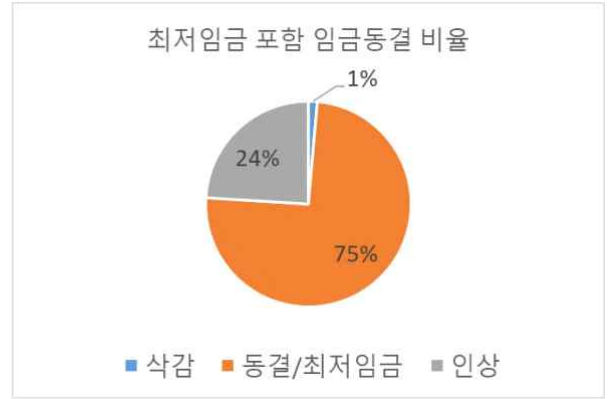
또한 2023년 말 현재 전남지역 조선업 외국인 근로자는 전년보다 97% 증가한 7천221명으로, 조선업 인력난 해소에도 큰 도움이 됐다.”

## 인력난이라는 프레임

조선업 인력난은 효과적인 프레임이다. 지방에서는 사람을 구할 수 없다는 논리는 결과를 이유로 설명하는 것과 같다. 조선업 불황이 일자리 양을 줄이고 질을 낮췄고 사람들은 쫓겨났다. 호황이 도래하고 원청사는 엄청난 수익을 벌어들이고 있다. 그러나 그 수익은 낙수효과를 일으키지 못했다. 생산인력의 대부분을 차지하는 하청노동자들의 임금은 정체되었다. 심지어 2022년 짧은 시간 올랐던 일부 숙련공의

임금은 이주노동자가 대거 고용되면서 삭감되었다.

이는 전남조선하청지회가 작년 5월 진행한 임금실태조사에서도 드러난다. 최저임금 인상에 따른 인상을 포함했을 경우 무려 75% 하청노동자가 사실상 임금동결이었다.



기업, 정부, 지자체가 합심하여 저임금 인력을 공급하면서 일할 사람이 없기 때문이라는 명분을 내세웠지만, 결국 “일할 사람을 구할 수 없다”는 진짜 의미는 “최저임금으로” 일할 사람이 없다 뜻이었다. 안전한 노동환경과 충분한 임금이 보장된다면 인력난은 일어나지 않는다. 그런데 편의점 아르바이트 수준의 시급을 채용공고에 올리면서 “사람을 못 구한다”라고 말하는 것은 어불성설이다.

조선업 호황초기 떠났던 일부 숙련공들은 다시 돌아왔었다. 그러나 과거와 달리 임금회복조치 되지 않으면서 다시 떠났다. 젊은 청년들이 조선업 호황에 희망을 품고 현장에 들어오기도 한다. 하지만 그들이 마주한 현실은 최저임금과 가혹한 노동환경이다. 20년을 일한 선배의 임금과 자신의 임금이 별반 다르지 않음을 확인한 순간 미래를 꿈꿀 수 없게 되고 더 나은 일자리를 찾아 떠난다.

## 인력 공급이 아닌 정주시민 확대 정책으로의 전환

인구감소로 지역소멸을 막기 위해 안간힘을 쓰고 있는 지자체들은 대단히 큰 착각을 하고 있다. 봉건제 시대에나 있을 법한 이동의 자유를 박탈하고 최저임금만 주면서 부려먹을 수 있는 ‘인력’을 늘리면 문제가 해결될까? 저임금 인력을 공급해 기업의 인건비 절감을 보장해주고 수익을 늘려주면 인구가 늘어나나? 이주노동자가 많아지면서 일시적으로 인구증가 효과가 있을지언정 그 지역은 침체를 벗어나지 못한다. 사업주들은 저임금 노동력만을 고용하려할 것이고 일자리 질은 추락하게 된다.

대불산단이 대표적이 사례다. 대불산단은 저임금 이주노동자들이 이제는 생산의 대

부분을 담당하고 있다. 심지어 최저임금도 받지 못하는 이주노동자들이 증가하는 추세다. 이들은 지역에서 소비를 하고자 해도 쓸 돈이 없다. 브로커들에게 뜯기고 채무에 묶이고 고용은 불안한 신세인 이주노동자가 지역민이 되기는 불가능하다.

지역을 살리고 정주민구를 늘리기 위해서는 인력공급이라는 강박을 버려야 한다. 기업을 위해서가 아니라 지역을 위한 이주노동자 정책으로 바뀌어야 한다. 그동안 얼마나 많은 재정이 기업살리기에 투입되었는가. 그 결과가 무엇인지 모두가 목도하고 있다. 산업재해와 인권침해 사건은 날로 증가하고 있다. 값싼 인력공급으로 혜택은 기업이 보고 있지만 지역은 곳곳에서 발생하는 문제를 해결하기 위해 막대한 재정과 인력을 투입하고 있다.

이주노동자 정책의 근본적인 전환 없이는 효과도 없는 사후 대책만 난무할 뿐이다. 재정과 행정력 낭비는 절감한 인건비를 상쇄하고 남을지 모른다. 민간이 주도하는 이주노동자 공급은 브로커가 개입할 여지만 늘리는 결과를 초래하고 있음이 수없이 확인되고 있다. 인신매매, 인권침해, 취업사기라는 전근대적 문제를 사전에 막기 위해서는 공공성을 강화해야 한다. 모두가 지역 생산의 중요한 버팀목이라 인정하지만 해결책은 내놓지 않는 미등록 이주노동자를 양성화하는 특단의 조치도 필요하다. 이외에도 기업을 지우고 지역을 중심으로 고민한다면 쓰고 버리는 '인력'이 아니라 정주하며 함께 살아가는 '시민'을 만들어 낼 수 있다.



# 이주노동자 중대재해 예방을 위한 구조적 개선 필요성 -현장 사례 중심 활동가 토론문-

장현규 사무국장 (전남이주민통합지원센터)

## 1. 문제 제기

이주노동자의 중대재해 문제는 통계나 제도만으로 설명하기 어렵다. 현장에서 확인되는 사고는 대부분 “예외적 사건”이 아니라, 반복되는 일상 속에서 누적된 위험의 결과이다.

특히 고용허가제 구조 속에서 노동자는 위험을 인지하더라도 이를 회피하기 어렵고, 문제를 제기할 경우 오히려 더 큰 불이익에 직면하게 된다. 이러한 구조는 결국 사고를 “개인의 문제가 아닌 필연적 결과”로 만든다.

## 2. 최근 전남지역 이주노동자 주요 사고 사례

### ① 영암 대불국가산업단지 (선박 제조 및 부품)

- 질식 사고 (2026): 베트남 이주노동자가 금속 절단 작업 중 아르곤 가스 질식사
- 깔림 사고 (2026): 캄보디아 이주노동자가 크레인으로 선박 블록을 옮기던 중 블록이 넘어져 사망

### ② 농어촌 지역 (양식장 및 농업)

- 고흥 새우양식장 감전 (2025): 베트남·태국 이주노동자 2명이 절연 장갑 없이 수중

모터를 점검하다 감전사

- 곡성 지게차 전도 (2025): 베트남 이주노동자가 농로에서 무자격으로 지게차를 운전하다 장비가 뒤집혀 깔림사
- 완도 태양광 설치 추락 사고 (2024): 축사 지붕 위에서 태양광 패널을 설치하던 카자흐스탄 이주노동자가 5m 아래로 추락해 사망

### 3. 현장 사례로 본 중대재해의 구조

#### (1) “휴식조차 선택할 수 없는 노동” - 선박 조업 사례

한 양식장 어선에서 근무하던 이주노동자는 조업 중 심한 멀미 증상을 겪으며 작업 지속이 어려운 상황에 놓였다. 해당 노동자는 여러 차례 휴식을 요청했으나 받아들여지지 않았고, 결국 하선을 요청하였다.

그러나 사업주는 이를 단순한 “근무 태만”으로 간주하며 요청을 거부하였고, 해당 노동자는 위험한 상태에서 계속 작업에 투입될 수밖에 없었다.

이 사례는 해상 작업이라는 고위험 환경에서조차 **기본적인 건강 상태에 따른 작업 중단 권리가 보장되지 않는 현실**을 보여준다.

#### (2) “아파도 일해야 하는 구조” - 새벽 조업 강행 사례

또 다른 사례에서는 감기몸살로 인해 정상적인 작업이 어려운 상태의 노동자가 휴식을 요청했음에도 불구하고, 사업주는 이를 받아들이지 않고 예정된 새벽 조업을 그대로 강행하였다.

결국 해당 노동자는 작업 중 집중력이 떨어진 상태에서 업무를 수행하게 되었고, 이 과정에서 작업 실수와 안전사고 위험이 반복적으로 발생하였다.

이 사례는 단순한 건강 문제가 아니라,

**“휴식이 보장되지 않는 노동환경 자체가 사고 위험을 증폭시키는 구조”**임을 보여준다.

#### (3) “이해하지 못한 채 시작되는 작업” - 언어·안전교육의 공백

현장에서 확인되는 또 하나의 중요한 문제는, 이주노동자들이 **작업 내용을 충분히 이해하지 못한 상태에서 현장에 투입되는 구조**이다.

대부분의 사업장에서 안전교육은 이해하기 어렵다는 의견이 지배적이다. 상담 과정에서 만난 노동자들 중 상당수는 다음과 같은 상황을 경험하고 있다.

- 작업 방법을 정확히 이해하지 못한 채 작업 시작
- 기본 안전표시 미이해
- 보호장비 착용 이유 및 사용법에 대한 설명 부족
- 국적이 다른 이주노동자들과의 소통 부재도 문제

특히 입국 초기 노동자의 경우, 교육을 받았다고는 하지만 실제로는 “그냥 서명했다”, “무슨 말인지 몰랐다”는 응답이 반복적으로 확인된다.

한 제조업 노동자의 경우, 기계 작동 중 손이 끼일 수 있는 위험 구간에 대한 설명을 제대로 듣지 못한 채 작업에 투입되었고, 이후 반복적인 실수로 인해 사고 위험 상황이 지속되었다. 해당 노동자는 “처음부터 제대로 설명을 들은 적이 없다”고 진술하였다.

또 다른 농어업 현장에서는 작업 순서와 위험 요소에 대한 충분한 안내 없이 바로 작업에 투입되면서, 약품 취급 과정에서 보호장비 없이 작업이 이루어진 사례도 확인되었다.

이러한 상황은 단순한 교육 부족이 아니라, “이해를 전제로 하지 않는 교육 구조”의 문제이다.

결국 노동자는 작업을 수행하면서 동시에 “추측”으로 위험을 학습하게 되고, 이 과정에서 사고 가능성이 크게 증가한다.

#### **(4) “사고 이후에도 이어지는 또 다른 위험” - 보호 부재의 현실**

현장에서 더욱 심각하게 드러나는 문제는, 사고가 발생한 이후에도 노동자가 충분히 보호받지 못한다는 점이다.

상담 과정에서 확인되는 사례를 보면, 사고 이후 노동자는 다음과 같은 상황에 놓인다.

- 산재 신청을 고민하다 포기
- 치료보다 조기 복귀를 선택
- 사업주와의 관계 악화로 고용 불안 증가
- 체류 문제에 대한 두려움 심화

실제 현장에서 부상을 입은 한 노동자는 산재 신청을 검토했으나, “신고하면 문제가 커질 것 같다”, “비자 연장에 영향이 있을 것 같다”는 이유로 신청을 포기하였다.

또 다른 사례에서는 작업 중 부상을 입은 이후 충분한 치료 없이 현장으로 복귀한 노동자가 있었다. 해당 노동자는 “쉬면 일자리를 잃을 수 있다”는 불안 때문에 통증이 남아있는 상태에서도 작업을 지속하였다.

특히 앞서 언급한 양식장 및 농어업 사례와 같이, 건강 문제를 제기하거나 작업 수행이 어렵다고 판단된 경우

- 퇴사를 종용받거나
- 무단이탈로 신고되는 등 오히려 불이익으로 이어지는 상황도 확인된다.

이러한 구조에서는 노동자가 사고를 숨기거나, 치료를 미루고, 위험을 감수하는 선택을 할 수밖에 없다.

결과적으로 사고 이후의 대응 과정이

“회복과 보호”가 아니라 “은폐와 복귀 압박” 중심으로 작동하고 있다.

##### (5) 문제 제기 → 처벌 구조 - 무단이탈 신고 사례

위 사례 이후 해당 노동자는 작업 수행이 어렵다는 이유로 사업주로부터 퇴사를 종용받았으며, 이후 다른 이주노동자들에게 “본보기를 보이겠다”는 이유로 무단이탈로 신고된 사례가 확인되었다.

이 과정에서 노동자는

- 건강 문제를 제기했고
- 작업 수행의 어려움을 호소했으며
- 결과적으로 고용 관계에서 배제되었다.

이 사례는 현장에서 반복되는 “문제 제기 = 처벌” 구조를 단적으로 보여준다.

이러한 환경에서는 어떤 노동자도 안전 문제를 적극적으로 제기하기 어렵다.

#### (6) “안정적 체류를 위해 위험을 감수하는 선택”

다수의 이주노동자들은 안정적인 체류를 유지하기 위해 위험을 감수하는 선택을 한다.

- 불합리에 문제제기를 하면 “문제 있는 노동자”로 낙인
- 작업 거부 시 계약 해지 또는 사업장 변경 제한
- 장시간·고강도 노동에도 지속적으로 투입

특히 농업·축산업 분야에서는 작업 일정이 날씨·출하 시기 등에 따라 불규칙하게 운영되면서

야간·새벽 노동, 연속 작업, 휴식 부족이 구조적으로 반복되고 있다.

이 과정에서 피로 누적, 집중력 저하, 안전사고 위험이 상시적으로 존재한다.

#### (7) “보이지 않는 위험의 축적”

상당 과정에서 확인되는 또 하나의 특징은, 위험이 제도 밖 공간에서 축적된다는 점이다.

- 어선, 양식장, 축사 등 폐쇄적 작업환경
- 외부 접근이 어려운 숙소 및 작업장
- 행정 점검이 미치지 않는 시간대(야간·새벽)

이러한 환경에서는 안전 문제가 외부로 드러나기 어렵고, 사고 발생 이후에야 문제가 확인되는 경우가 많다.

## 4. 제도의 한계

중대재해 처벌 등에 관한 법률시행에도 불구하고, 위와 같은 사례들은 여전히 반복되고 있다.

이는 다음과 같은 한계를 보여준다.

- 소규모·분산 사업장 중심 구조
- 어업·양식업, 농업·축산업 등 특수 환경에 대한 관리 한계

- 이주노동자의 신고·접근성 부족 - “드러난 사고보다 더 큰 숨겨진 사고”
- 이해하지 못하는 형식적 교육 또는 교육 조차 없는 상황

결과적으로 법과 제도가 존재함에도 불구하고, 현장에서 작동하지 않는 구조적 공백이 존재한다.

## 5. 개선 방향 (현장 사례 기반 제안)

### (1) “건강 이상 시 작업 중단권” 명문화

멀미, 질병, 피로 등 건강 이상이 있을 경우 노동자가 작업을 중단할 수 있는 권리를 명확히 보장해야 한다.

### (2) 안전 사유 사업장 이동권 보장

위험 환경에서 벗어날 수 있도록 사업장 이동 절차를 간소화하고, “안전”을 정당한 사유로 인정해야 한다.

### (3) “언어 장벽” 해소를 위한 실무형 안전 체계 구축

모국어 중심의 실효성 있는 교육 체계가 필요하며 시청각 자료 활용, 현장 중심 교육 방식으로 전환해야 한다.

텍스트 위주의 매뉴얼을 사진, 짧은 동영상(QR코드 연결)으로 교체하여 문해력과 상관없이 위험을 인지하게 한다.

### (4) 신고자 보호 및 무단이탈 남용 방지

사업주가 통제 수단으로 무단이탈 신고를 악용하지 않도록 제도적 견제가 필요하다. 신고 시 노동자의 진술과 건강 상태에 대한 객관적 검토가 병행되어야 한다.

### (5) 휴식권 및 작업시간 관리 강화

특히 농어업·어업 분야에 대해

- 최소 휴식시간 기준
- 연속 작업 제한
- 야간·새벽 작업 관리 기준을 명확히 설정할 필요가 있다.

### (6) 현장 접근형 점검 및 상담 확대

어선, 양식장, 농촌 작업장 등 접근이 어려운 현장을 대상으로 정기적인 방문 점검을 제도화해야 한다.

## 6. 결론

현장에서 확인되는 사례들은 공통된 메시지를 전달하고 있다. 이주노동자의 중대재해는 “위험한 작업” 때문이 아니라 “위험을 피할 수 없는 구조” 때문에 발생한다.

휴식조차 선택할 수 없는 노동, 아파도 멈출 수 없는 작업, 문제 제기가 처벌로 이어지는 환경은 사고를 필연적으로 만든다.

따라서 향후 정책은 단순한 규제 강화에 그치는 것이 아니라 “이동의 자유”, “신고의 안전”, “언어 접근성”, “현장 중심 예방”이라는 네 가지 축을 중심으로 재설계될 필요가 있다.

이것이 현장에서 반복되는 사고를 줄이기 위한 가장 현실적인 출발점이다.



<토론 ③>

## 전라남도 중대재해 현황과 과제

최병식 산재예방감독과장 (고용노동부 목포지청)



## <별첨자료>

### 전라남도 외국인노동자 등 보호 및 지원 조례

[시행 2024.05.16.] (일부개정) 2024-05-16 조례 제 5983호

관리책임부서명 : 인구청년이민국 이민정책과

관리책임전화번호 : 061-286-2562

제1조(목적) 이 조례는 전라남도에 거주하는 외국인노동자등에 대한 보호 및 지원에 필요한 사항을 규정함으로써 외국인노동자등의 노동환경 개선과 복지 증진 등 삶의 질 향상에 이바지함을 목적으로 한다. <개정 2024. 5. 16.>

제2조(정의) 이 조례에서 “외국인노동자등”이란 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」 제2조 본문에 해당하는 사람과 다음 각 호의 체류자격 중 어느 하나에 해당하는 사람으로서 전라남도(이하 “도”라 한다)에 소재하고 있는 사업 또는 사업장에서 임금을 목적으로 근로를 제공하고 있거나 제공하려는 사람을 말한다. <개정 2024. 5. 16.>

1. 「출입국관리법 시행령」 별표 1 중 5. 단기취업(C-4)
2. 「출입국관리법 시행령」 별표 1의2 중 20의2. 계절근로(E-8)
3. 「출입국관리법 시행령」 제25조에 따른 체류자격 외 활동허가 등을 받고 계절근로자 제도에 참여하는 국내체류 외국인

제3조(도지사의 책무) 전라남도지사(이하 “도지사”라 한다)는 외국인노동자등의 노동환경 개선과 복지증진을 위해 노력하여야 한다. <개정 2024. 5. 16.>

제4조(다른 조례와의 관계) 외국인노동자등에 관하여 다른 조례에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 조례에서 정하는 바에 따른다. <개정 2024. 5. 16.>

제5조(기본계획의 수립 등) ① 도지사는 전라남도 외국인노동자등 보호 및 지원 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 5년마다 수립·시행할 수 있다. <개정 2024. 5. 16.>

② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. <개정 2024. 5. 16.>

1. 외국인노동자등 보호 및 지원을 위한 기본방향 <개정 2024. 5. 16.>
2. 외국인노동자등 고용 분야별 추진과제 <개정 2024. 5. 16.>
3. 외국인노동자등의 인권보장을 위한 지원 및 교육·연구 <신설 2024. 5. 16.>
4. 농어촌 사회 정착지원 <신설 2024. 5. 16.>
5. 재원 조달 및 운용 <신설 2024. 5. 16.>
6. 그 밖에 도지사가 필요하다고 인정하는 사항

③ 도지사는 기본계획의 수립 및 시행을 위하여 필요한 경우에는 관련 기관 또는 단체에 협조를 요청할 수 있다. <개정 2024. 5. 16.>

제6조(실태조사) ① 도지사는 외국인노동자등 보호 및 지원을 위한 기본계획을 수립하기 위하여 필요한 경우 도 소재 각 업종의 일반현황, 근무환경, 처우 등에 대한 실태조사를 할 수 있다. <개정 2024. 5. 16.>

② 도지사는 제1항의 실태조사를 전문기관이나 법인·단체에 위탁할 수 있다.

제7조(지원 사업) ① 도지사는 외국인노동자등 보호 및 지원을 위하여 다음 각 호의 사업을 추진할 수 있다. <개정 2024. 5. 16.>

1. 외국인노동자등의 노동조건 및 근무환경 개선을 위한 사업
2. 외국인노동자등 보호 및 지원을 위한 연구·조사
3. 그 밖에 도지사가 필요하다고 인정하는 사업

② 도지사는 외국인근로자등의 보호 및 지원을 위하여 제1항의 사업을 추진하는 시·군, 사업자 또는 단체 등에 필요한 행정적인 지원을 할 수 있으며, 예산의 범위 내에서 필요한 경비를 지원 할 수 있다. <신설 2024. 5. 16.>

제8조(외국인노동자 지원센터의 설치 및 운영) ① 도지사는 도내 외국인노동자등의 삶의 질 향상을 위하여 전라남도 외국인노동자 지원센터(이하 “지원센터”라 한다)를 설치·운영할 수 있다. <개정 2024. 5. 16.>

② 지원센터를 설치하는 경우 지원센터의 설치·운영 등에 필요한 사항은 도지사가 따로 정한다.

제9조(지원센터의 기능) 지원센터의 기능은 다음 각 호와 같다.

1. 외국인노동자등에 대한 법률·노동·고용 상담 <개정 2024. 5. 16.>
2. 외국인노동자등을 위한 문화적응, 교육활동 등 지원 제공 <개정 2024. 5. 16.>
3. 외국인노동자등의 한국사회 적응 및 안정에 필요한 프로그램 운영 <개정 2024. 5. 16.>
4. 그 밖에 외국인노동자등의 복지 증진을 위하여 필요한 사업 <개정 2024. 5. 16.>

제10조(운영의 위탁) 도지사는 지원센터의 효율적인 운영을 위하여 필요한 경우 제8조에 따라 설치한 지원센터의 운영을 「전라남도 사무의 민간 위탁 및 관리 조례」에 따라 전문 기관이나 법인·단체에 위탁할 수 있다.

제11조(협력체계의 구축) 도지사는 외국인노동자 보호 및 지원을 위하여 도내 외국인노동자 관련 기관·단체 등과 긴밀한 협력체계를 구축할 수 있다.

부 칙 <2023. 6. 1.>

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

## <별첨자료\_고흥군>

### 고흥군 외국인 계절근로자 등 지원에 관한 조례

[시행 2023.12.27.] [전라남도고흥군조례 제3049호, 2023.12.27., 제정]  
전라남도 고흥군(농업정책과), 061-830-5379

제1조(목적) 이 조례는 농어업에 필요한 인력의 안정적인 공급을 위하여 외국인 계절근로자 등의 지원에 필요한 사항을 규정함으로써 농어업인 등의 소득 증대 및 삶의 질 향상에 이바지함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "외국인 계절근로자"란 법무부 등에서 추진하는 외국인 계절근로자 프로그램에 따라 고흥군(이하 "군"이라 한다) 농어가에 배정되어 일정 기간 동안 농어업에 종사하는 외국인을 말한다.
2. "고용주"란 외국인 계절근로자를 고용한 농어업인 및 농어업법인과 공공형 계절근로 사업자 등을 말한다.

제3조(책무) ① 고흥군수(이하 "군수"라 한다)는 외국인 계절근로자가 지역사회에 적응하여 안정적으로 근로에 종사하는데 필요한 시책을 마련해야 한다.

② 군수는 외국인 계절근로자 및 고용주의 지원 정책을 추진하는 전담팀 설치를 위해 노력하여야 하고, 이에 따른 인력 및 재정 수요 보전 방안을 강구하여야 한다.

제4조(외국인 계절근로자 운영 계획의 수립 등) ① 군수는 외국인 계절근로자 운영을 위한 고흥군 외국인 계절근로자 운영 계획(이하 "운영계획"이라 한다)을 매년 수립·시행해야 한다.

② 운영계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 외국인 계절근로자 신청 절차 및 선정 기준
2. 외국인 계절근로자 인력 수급 방안
3. 외국인 계절근로자 출입국 관련 지원 방안
4. 외국인 계절근로자 현황 관리
5. 외국인 계절근로자 및 외국인 계절근로자를 고용한 농어업인이나 어업법인(이하 "고용주"라 한다)에 대한 교육
6. 외국인 계절근로자, 고용주, 고흥군 소재 의료기관 및 유관기관과의 의료 지원 등의 협력체계 구축
7. 그 밖에 군수가 외국인 계절근로자나 고용주 지원에 관한 사항으로서 운영계획에 포함할 필요가 있다고 인정하는 사항

제5조(외국인 계절근로자 및 고용주에 대한 지원 등) ① 군수는 외국인 계절근로자에게 다음 각 호의 지원을 할 수 있다.

1. 입국이나 출국(「출입국관리법」 제46조 에 따른 강제퇴거 대상자에 해당되어 출국하는 경우는 제외한다) 등에 드는 비용
2. 「출입국관리법」에 따른 사증(査證) 발급 신청
3. 의료 지원(「산업재해보상보험법」이 적용되는 경우는 제외한다)
4. 그 밖에 군수가 외국인 계절근로자에게 지원이 필요하다고 인정하는 사항

② 군수는 고용주에게 다음 각 호의 지원을 할 수 있다.

1. 「산업재해보상보험법」에 따른 산업재해보상보험료
2. 그 밖에 군수가 고용주에게 지원이 필요하다고 인정하는 사항

③ 제1항 및 제2항에 따른 지원을 받으려는 외국인 계절근로자나 고용주는 군수에게 신청해야 한다.

④ 군수는 제3항에 따라 신청을 받은 경우 지원 요건에 부합한지 등을 검토하여 지원한다.

⑤ 제1항에서 제4항까지에서 규정한 사항 외에 외국인 계절근로자나 고용주 지원에 필요한 사항은 군수가 별도로 정한다.

제6조(지도·점검) ① 군수는 외국인 계절근로자의 인권 보호 등을 위하여 다음 각 호의 사항을 지도·점검할 수 있다.

1. 관련 법령 및 제4조의 운영계획에 따른 고용주의 각종 의무사항 이행 여부
2. 외국인 계절근로자의 주거 및 근로 환경
3. 그 밖의 외국인 계절근로자의 고용실태 전반에 관한 사항

② 군수는 고용주의 각종 의무 위반사항을 발견하거나 외국인 계절근로자의 보호, 고용환경 개선을 위해 필요한 때에는 개선을 권고하거나 즉시 필요한 조치를 취하여야 한다.

부칙 (2023.12.27. 조3049)

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

## <별첨자료\_나주시>

### 나주시 외국인 계절근로자 지원에 관한 조례

[시행 2023. 4. 10.] [전라남도나주시조례 제1977호, 2023. 4. 10., 제정]  
전라남도 나주시(농업정책과), 061-339-7356

제1조(목적) 이 조례는 부족한 농촌 인력의 안정적인 공급을 위하여 외국인 계절근로자 프로그램 기본계획의 운영 및 지원에 필요한 사항을 규정함으로써 농업인의 소득 증대 및 삶의 질 향상에 이바지함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “외국인 계절근로자”란 법무부에서 시행하는 외국인 계절근로자 프로그램(이하 “프로그램”이라 한다)에 따라 관내 농가에 배정되어 일정 기간 동안 농업에 종사하고 출국하는 외국인을 말한다.
2. “고용주”란 외국인 계절근로자를 고용한 농업인 또는 농업법인 등을 말한다.

제3조(시장의 책무) 나주시장(이하 “시장”이라 한다)은 외국인 계절근로자 및 고용주의 안정적인 농촌 생활 영위와 복지를 위한 적절한 시책을 추진하여야 한다.

제4조(운영계획의 수립) 시장은 프로그램을 도입하는 경우 다음 각 호의 사항이 포함된 운영계획을 수립·시행해야 한다.

1. 외국인 계절근로자 신청 절차 및 선정 기준
2. 외국인 계절근로자 인력 수급 방안
3. 외국인 계절근로자 입출국 관련 지원 방안
4. 외국인 계절근로자 현황 관리
5. 외국인 계절근로자 및 고용주에 대한 교육
6. 고용 실태(숙소 등) 지도 점검
7. 인권침해 및 불법채류 방지 대책 마련
8. 불성실 근무 및 무단이탈에 따른 농촌 피해 예방 대책 마련
9. 산업재해 이외의 질병에 대한 의료 지원 체계 구축
10. 그밖에 시장이 외국인 계절근로자나 고용주 지원에 관한 사항으로 운영계획에 포함할 필요가 있다고 인정하는 사항

제5조(사전이행사항) 시장은 제4조에 따른 운영계획을 수립하기 전에 다음 각 호의 사항을 사전에 이행하여야 한다.

1. 농가의 인력 부족 현황 파악
2. 국내 노동시장 보호를 위한 내국인 구인 노력
3. 그밖에 프로그램 도입 및 운영을 위하여 필요한 사항

제6조(전담인력 배치) 시장은 프로그램 운영 및 외국인 계절근로자 관리 등을 위하여 공무원 또는 외부 전문가 등 전담인력을 배치할 수 있다.

제7조(재정 지원) 시장은 프로그램의 효율적인 운영을 위해 필요하다고 인정하는 경우에는 예산의 범위에서 각 호의 사항을 지원할 수 있다.

1. 외국인 계절근로자 입·출국 및 행정절차 이행에 필요한 비용
2. 통·번역 비용
3. 「산업재해보상보험법」에 따른 산업재해보상보험료
4. 그밖에 시장이 계절근로자 프로그램 운영을 위해 지원이 필요하다고 인정하는 사항

제8조(지도·점검) ① 시장은 외국인 계절근로자의 인권 보호 등을 위하여 다음 각 호의 사항을 지도·점검할 수 있다.

1. 관련 법령 및 제4조의 운영계획에 따른 고용주의 각종 의무사항 이행 여부
2. 외국인 계절근로자의 주거 및 근로 환경
3. 그밖에 외국인 계절근로자의 고용실태 전반에 관한 사항

② 시장은 고용주의 각종 의무 위반사항을 발견하거나 외국인 계절근로자의 보호, 고용환경 개선을 위해 필요한 때에는 개선을 권고하거나 즉시 필요한 조치를 취하여야 한다.

제9조(시행규칙) 이 조례 시행에 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

부칙<조례 제1977호, 2023.4.10.>

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

## <별첨자료\_영암군>

### 영암군 외국인 계절근로자 지원에 관한 조례

[시행 2022. 4. 7.] [전라남도영암군조례 제2610호, 2022. 4. 7., 제정]  
전라남도 영암군(농업정책과), 061-470-2373

제1조(목적) 이 조례는 농어업 인력의 안정적인 공급을 위하여 외국인 계절근로자 프로그램 등의 운영 및 지원에 필요한 사항을 규정하여 관내 농어업인의 소득 및 삶의 질 향상에 이바지함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “외국인 계절근로자”란 법무부에서 시행하는 외국인 계절근로자 프로그램(이하 “프로그램”이라 한다) 또는 파견근로 사업에 따라 관내 농어가에 배정되어 일정 기간 동안 농어업에 종사하는 외국인을 말한다.
2. “고용주”란 외국인 계절근로자를 고용한 농어업인 또는 농어업 법인과 파견근로 사업자 등을 말한다.

제3조(운영계획) 영암군수(이하 “군수”라 한다)는 프로그램을 도입하는 경우 다음 각 호의 사항이 포함된 운영계획을 수립·시행하여야 한다.

1. 외국인 계절근로자 신청 절차 및 선정 기준
2. 외국인 계절근로자 수급 방안
3. 외국인 계절근로자 입·출국 인솔, 행정절차 대리 수행, 안내 및 상담
4. 외국인 계절근로자 사증발급인정서 신청
5. 외국인 계절근로자 입·출국 현황 관리
6. 고용주 및 외국인 계절근로자에 대한 사전 교육
7. 고용 실태(숙소 등) 지도 점검
8. 인권침해 및 불법체류 방지 대책 마련
9. 산업재해 이외의 질병에 대한 의료 지원 체계 구축
10. 외국인 계절근로자, 고용주, 의료 지원 병원, 관내 유관기관 등과의 연락망 구축

제4조(사전이행사항) 군수는 제3조에 따른 운영계획을 수립하기 전에 다음 각 호의 사항을 사전에 이행하여야 한다.

1. 농어가의 부족 인력 현황 파악
2. 국내 노동시장 보호를 위한 내국인 구인 노력
3. 프로그램 도입에 대한 군민 의견 수렴
4. 그 밖의 프로그램 도입 및 운영을 위하여 필요한 사항

제5조(전담인력 배치) 군수는 프로그램 운영 및 외국인 계절근로자 관리 등을 위하여 공무원 등 적정인력을 전담 배치할 수 있다.

제6조(재정 지원) 군수는 프로그램의 효율적인 운영을 위해 필요하다고 인정하는 경우에는 예산의 범위에서 다음 각 호의 사항을 지원할 수 있다.

1. 산업재해보험료
2. 통·번역료
3. 부득이한 사유로 조기 출국하는 경우 항공료 등 귀국에 필요한 비용. 다만, 범죄 등 그 밖의 사유로 강제 출국이 되는 경우는 제외한다.
4. 근로활동을 위한 교육비, 간식비 등
5. 외국인 계절근로자 초청 및 출입국에 필요한 비용
6. 파견근로 사업 운영에 따른 비용
7. 외국인 계절근로자 업무추진을 위한 해외 출장 비용
8. 그 밖에 군수가 필요하다고 인정하는 사항

제7조(지도·점검) ① 군수는 외국인 계절근로자의 인권 보호 등을 위하여 다음 각 호의 사항을 지도·점검할 수 있다.

1. 관련 법령 및 제3조의 운영계획에 따른 고용주의 각종 의무사항 이행 여부
2. 외국인 계절근로자의 주거 및 근로 환경
3. 그 밖의 외국인 계절근로자의 고용실태 전반에 관한 사항

② 군수는 고용주의 각종 의무 위반사항을 발견하거나 외국인 계절근로자의 보호, 고용환경 개선을 위해 필요한 때에는 개선을 권고하거나 즉시 필요한 조치를 취하여야 한다.

제8조(시행규칙) 이 조례의 시행에 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

부칙 부 칙

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

# <별첨자료>

경기도의회 공고 제2026-67호

## 경기도 조례안 입법예고

경기도의회 여성가족평생교육위원회 유호준 의원이 추진 중인 「경기도 산업재해사망 외국인노동자 유가족 지원 조례안」을 경기도의회 법제사무처러 지침에 따라 그 취지와 내용을 미리 알려 도민 여러분의 의견을 듣고자 다음과 같이 입법예고 합니다.

2026. 3. 23  
경기도의회의장

「경기도 산업재해사망 외국인노동자 유가족 지원 조례안」

### 1. 제정이유

- 가. 경기도에는 제조업, 건설업, 농축산업 등 다양한 산업 분야에서 많은 외국인노동자가 근로하고 있으며 산업현장에서 발생하는 재해로 인한 사망 사고도 지속적으로 발생하고 있음.
- 나. 그러나 외국인노동자가 산업재해로 사망할 경우 유가족이 해외에 거주하는 경우가 많아 사고 사실 확인, 입국 절차, 장례 절차, 시신 송환 등 여러 과정에서 어려움을 겪는 사례가 발생하고 있으며 언어 장벽과 행정 절차의 복잡성으로 인해 유가족이 충분한 지원을 받지 못하는 문제가 제기되고 있음.
- 다. 이에 경기도 차원에서 산재사망 외국인노동자의 유가족에 대한 입국 지원, 장례 및 시신 송환 지원, 통역 및 상담 지원 등 인도적 지원의 근거를 마련함.

### 2. 주요내용

- 가. 본 조례안의 목적과 정의를 제시함(안 제1조 및 제2조).
- 나. 도지사의 책무를 규정함(안 제3조).
- 다. 지원대상 및 추진근거를 마련함(안 제4조부터 제6조까지).
- 라. 전문기관 위탁 및 재정지원 근거를 마련함(안 제8조 및 제9조).
- 마. 지원 매뉴얼 마련 및 실태조사 근거를 마련함(안 제10조 및 제11조).

### 3. 제정 조례안 : 붙임

### 4. 조례안 관련 문의 : 경기도의회 의정지원과 031)8008-7748

### 5. 의견제출

- 가. 제출기한: 2026년 3월 27일(금)까지
- 나. 제출방법: 우편·전자우편·팩스·경기도의회 홈페이지 입법예고 해당조례 의견쓰기

■ 보내는곳 : 경기도 수원시 영통구 도청로 32 경기도의회 법제과 (우 16508)
■ 팩스번호 : 031) 8008-7289
■ 전자우편 : regulation@gg.go.kr

- 다. 기재내용: 조례안명·성명·전화번호·의견
- 라. 제출기관: 경기도의회사무처(법제과)

경기도 조례 제 호

## 경기도 산업재해사망 외국인노동자 유가족 지원 조례안

**제1조(목적)** 이 조례는 경기도 소재 사업장에서 산업재해로 사망한 외국인노동자의 유가족에 대한 지원에 필요한 사항을 규정함으로써 유가족에 대한 인도적 보호와 권익 보장을 도모하고 신속하고 체계적인 사고 대응체계를 구축하는 것을 목적으로 한다.

**제2조(정의)** 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

- 1. “외국인노동자”란 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」에 따라 경기도 소재 사업장에서 근

로를 제공하는 사람을 말한다.

2. “산재사망 외국인노동자”란 경기도 소재 사업장에서 발생한 산업재해로 사망한 외국인노동자를 말한다.
3. “유가족”이란 산재사망 외국인노동자의 배우자, 직계존비속 또는 그 밖에 이에 준하는 가족으로서 경기도지사가 인정하는 사람을 말한다.
4. “지원”이란 산재사망 외국인노동자의 유가족에 대하여 장례 지원, 시신 송환 지원, 입국 및 체류 지원, 통역 및 상담지원 등 인도적 지원을 제공하는 것을 말한다.

**제3조(도지사의 책무)** ① 경기도지사(이하 “도지사”라 한다)는 산재사망 외국인노동자의 유가족 보호 및 지원을 위한 정책을 수립·시행하여야 한다.

② 도지사는 산재사망 사고 발생 시 유가족에 대한 신속한 정보 제공과 행정 지원이 이루어질 수 있도록 필요한 지원체계를 구축하도록 노력하여야 한다.

**제4조(지원대상)** 이 조례에 따른 지원 대상은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우로 한다.

1. 경기도 소재 사업장에서 발생한 산업재해로 외국인노동자가 사망한 경우
2. 그 밖에 도지사가 인도적 지원이 필요하다고 인정하는 경우

**제5조(지원사업)** 도지사는 산재사망 외국인노동자의 유가족을 위하여 다음 각 호의 사업을 추진할 수 있다.

1. 유가족의 입국 절차 지원
2. 유가족의 국내 체류 기간 동안의 숙박 및 생활 지원
3. 장례 절차 지원
4. 시신의 본국 송환 절차 지원
5. 통역 및 행정절차 지원
6. 법률 상담 및 권리구제 관련 정보 제공 지원
7. 심리 상담 및 정서 지원
8. 관계 기관과의 협력을 통한 산업재해 처리 및 보상 절차 지원
9. 그 밖에 도지사가 필요하다고 인정하는 지원

**제6조(지원기준 등)** ① 도지사는 제5조에 따른 지원사업의 효율적인 추진을 위하여 지원 범위 및 기준을 정할 수 있다.

② 지원 대상, 지원 절차 및 지원 방법 등에 필요한 사항은 도지사가 따로 정한다.

**제7조(협력체계 구축)** ① 도지사는 산재사망 외국인노동자 사고 발생 시 신속한 대응을 위하여 다음 각 호의 기관과 협력체계를 구축할 수 있다.

1. 시·군
2. 고용노동부 및 산업안전 관련 기관
3. 법무부 및 출입국 관련 기관
4. 외국 공관 및 국제기구
5. 외국인 지원기관 및 민간단체
6. 의료기관 및 장례 관련 기관

② 도지사는 필요할 경우 관련 기관 및 단체와 업무협약을 체결할 수 있다.

**제8조(전문기관 위탁)** ① 도지사는 지원사업을 효율적으로 추진하기 위하여 외국인 지원기관 또는 관련 전문기관에 사업의 전부 또는 일부를 위탁할 수 있다.

② 제1항에 따른 위탁에 필요한 사항은 「경기도 사무의 민간위탁 조례」에 따른다.

**제9조(재정지원)** 도지사는 제5조에 따른 사업을 추진하기 위하여 필요한 경우 예산의 범위에서 필요한 경비를 지원할 수 있다.

**제10조(지원 매뉴얼 마련)** ① 도지사는 산재사망 외국인노동자 사고 발생 시 신속하고 체계적인 대응을 위하여 지원 매뉴얼을 마련할 수 있다.

② 매뉴얼에는 다음 각 호의 사항이 포함될 수 있다.

1. 사고 발생 시 대응 절차
2. 유가족 입국 지원 절차
3. 장례 및 시신 송환 지원 절차
4. 관계 기관 협력 절차
5. 통역 및 상담 지원 절차
6. 그 밖에 필요한 사항

**제11조(실태조사)** 도지사는 산재사망 외국인노동자 사고 현황 및 유가족 지원 실태를 파악하기 위하여 필요한 조사를 실시할 수 있다.

## 부 칙

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

**참고**      관계 법령 발췌서

### □ 산업안전보건법

**제1조(목적)** 이 법은 산업 안전 및 보건에 관한 기준을 확립하고 그 책임의 소재를 명확하게 하여 산업재해를 예방하고 쾌적한 작업환경을 조성함으로써 노무를 제공하는 사람의 안전 및 보건을 유지·증진함을 목적으로 한다. <개정 2020. 5. 26.>

**제2조(정의)** 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. <개정 2020. 5. 26., 2023. 8. 8.>

1. “산업재해”란 노무를 제공하는 사람이 업무에 관계되는 건설물·설비·원재료·가스·증기·분진 등에 의하거나 작업 또는 그 밖의 업무로 인하여 사망 또는 부상하거나 질병에 걸리는 것을 말한다.
2. “중대재해”란 산업재해 중 사망 등 재해 정도가 심하거나 다수의 재해자가 발생한 경우로서 고용노동부령으로 정하는 재해를 말한다.
3. “근로자”란 「근로기준법」 제2조제1항제1호에 따른 근로자를 말한다.
4. “사업주”란 근로자를 사용하여 사업을 하는 자를 말한다.

**제3조(적용범위)** 이 법은 모든 사업에 적용한다. 다만, 유해·위험의 정도, 사업의 종류, 사업장의 상시근로자 수(건설공사의 경우에는 건설공사 금액을 말한다. 이하 같다) 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 종류의 사업 또는 사업장에는 이 법의 전부 또는 일부를 적용하지 아니할 수 있다.

### □ 산업재해보상보험법

**제1조(목적)** 이 법은 산업재해보상보험 사업을 시행하여 근로자의 업무상의 재해를 신속하고 공정하게 보상하며, 재해근로자의 재활 및 사회 복귀를 촉진하기 위하여 이에 필요한 보험시설을 설치·운영하고, 재해 예방과 그 밖에 근로자의 복지 증진을 위한 사업을 시행하여 근로자 보호에 이바지하는 것을 목적으로 한다.

**제5조(정의)** 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.<개정 2010. 1. 27., 2010. 5. 20., 2010. 6. 4., 2012. 12. 18., 2017. 10. 24., 2018. 6. 12., 2020. 5. 26.>

1. “업무상의 재해”란 업무상의 사유에 따른 근로자의 부상·질병·장해 또는 사망을 말한다.
2. “근로자”·“임금”·“평균임금”·“통상임금”이란 각각 「근로기준법」에 따른 “근로자”·“임금”·“평균임금”·“통상임금”을 말한다. 다만, 「근로기준법」에 따라 “임금” 또는 “평균임금”을 결정하기 어렵다고 인정되면 고용노동부장관이 정하여 고시하는 금액을 해당 “임금” 또는 “평균임금”으로 한다.
3. “유족”이란 사망한 사람의 배우자(사실상 혼인 관계에 있는 사람을 포함한다. 이하 같다)·자녀·부모·손자녀·조부모 또는 형제자매를 말한다.

### □ 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률

**제1조(목적)** 이 법은 외국인근로자를 체계적으로 도입·관리함으로써 원활한 인력수급 및 국민경제의 균형 있는 발전을 도모함을 목적으로 한다. [전문개정 2009. 10. 9.]

**제2조(외국인근로자의 정의)** 이 법에서 “외국인근로자”란 대한민국의 국적을 가지지 아니한 사람으로서 국내에 소재하고 있는 사업 또는 사업장에서 임금을 목적으로 근로를 제공하고 있거나 제공하려는 사람을 말한다. 다만, 「출입국관리법」 제18조제1항에 따라 취업활동을 할 수 있는 체류 자격을 받은 외국인 중 취업분야 또는 체류기간 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 사람은 제외한다. [전문개정 2009. 10. 9.]

