

# 248

서울연구원 정책리포트

2018. 4. 2



## — 서울시 이주노동자 실태와 노동권 보호 방안

주진우

서울연구원

초빙선임연구위원

**서울연구원 정책리포트**는 서울시민의 삶의 질을 향상하고  
서울의 도시 경쟁력을 강화하기 위해 도시 전반의 다양한 정책 이슈를 발굴하여 분석함으로써  
서울시의 비전 설정과 정책 수립에 기여하고자 작성된 정책보고서입니다.

발행인 : 서왕진

편집인 : 정희운

발행처 : 서울연구원

06756 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

02-2149-1234

[www.si.re.kr](http://www.si.re.kr)

[twitter.com/seoulinstitute](https://twitter.com/seoulinstitute)

[www.facebook.com/SeoulInstitute/](https://www.facebook.com/SeoulInstitute/)

※ 이 정책리포트는 서울연구원의 연구보고서 「서울시 이주노동자 실태와 노동권 보호방안」을 바탕으로 작성되었습니다.

※ 이 정책리포트의 내용은 연구진의 견해로 서울특별시의 정책과 다를 수 있습니다.

## 서울시 이주노동자 실태와 노동권 보호 방안

	요약	3
I.	이주노동자 관련 정책	4
II.	서울시 이주노동자 실태	7
III.	서울시 이주노동자 지원사업 현황	10
IV.	정책제언	12

주진우

서울연구원  
초빙선임연구위원

02-2149-1077  
joojw@si.re.kr

서울시 이주노동자는 지난 10년 동안 2.9배로 급증하였지만, 서울시 이주노동자의 노동권은 열악한 상태이다. 고용허가제를 중심으로 한 정부의 외국인력 정책도 비전문 노동력의 임시적 수급에 주로 정책 방향이 맞춰져 있어 이주노동자 노동권 보장에는 충분치 못한 실정이다. 여기서는 서울시 이주노동자 실태를 구체적으로 살펴보고, 이를 기반으로 이주노동자 지원 정책의 개선방안을 제시한다.

### 서울시 이주노동자, 임금 및 노동조건 차별 심하고 장시간 근로와 고용불안정성에 노출

서울시 이주노동자는 다른 지역과 다른 특성을 가지고 있다. 비전문취업과 결혼이민자 구성 비중은 상대적으로 낮고, 재외동포와 방문취업 비중은 높다. 또한, 제조업보다는 서비스업(33.7%)에 주로 종사하며 임시·일용직 비율(62.7%)이 높고, 주 60시간 이상 장시간 근로 비율(31.8%)이 높다. 초점집단면접(FGI)으로 구체적 노동실태를 살펴본 결과, 서울시 이주노동자는 임금 및 퇴직금 체불, 계약조건 이하의 임금, 초과근로수당 미지급 등 기본적 노동권 침해를 경험하고 있고, 내국인으로부터 인권침해와 차별에 시달리는 것으로 나타났다.

### 서울시 이주노동권 보장 정책, 결혼이주자 및 외국인주민 생활안정 정책에 비해 상대적으로 비중 낮아

서울시는 서울 거주 외국인의 가정생활 안정과 지역사회 정착을 목표로, 적극적이고 다양한 지원정책을 진행하고 있다. 2차에 걸쳐 외국인정책기본계획을 마련하고, 2014년에는 외국인 지원 관련 조례를 제정했다. 이주노동자 지원정책은 주로 외국인근로자센터와 글로벌센터 등 지원기관을 활용하여 시행되고 있다. 서울시 외국인주민의 다수를 차지하고 있고, 노동조건이 열악한 이주노동자에 대한 특화 지원정책이 강화될 필요가 있다.

### 서비스 접근성, 전문성, 보편성을 강화하여 이주노동자 노동권의 적극 보호 필요

서울시 이주노동자 노동권 보호를 위해서는 서비스 접근성을 높이고, 지원서비스의 전문성 강화와 이주노동자의 보편적 노동권을 보장하려는 노력이 필요하다. 첫째는 노동상담부터 권리구제에 이르는 통합 기능을 강화하고, 찾아가는 상담과 이주노동자 쉼터 운영을 확대해 서비스 접근성을 향상해야 한다. 둘째는 외국인근로자센터 운영을 이주노동자 전문 지원기관으로 다양화하고 서울시에 이주노동자 관련 팀을 설치하고 외국인근로자센터에 상근노무사를 채용하는 등 지원 서비스의 질을 강화해야 한다. 셋째는 서울시 노동정책 주요 대상에 이주노동자를 포함하고, 시민대상 다문화 인권교육을 확대하며, 이주노동자 거버넌스를 강화함으로써 보편적 노동권 보장을 위한 기반을 마련해야 한다.

## I. 이주노동자 관련 정책

### 서울시 이주노동자 지난 10년 동안 2.9배 증가

서울 거주 외국인주민 수는 10년 새 3배 이상 증가

- 서울 거주 외국인주민 수는 2006년 14만 8,966명에서 2015년 45만 7,806명으로 10년 동안 3.1배 증가
- 서울 외국인주민 수는 2015년 기준 서울시 인구(1,010만 3,233명)의 4.5%에 이르고, 전국 외국인주민 수(174만 1,919명)의 1/4을 웃돌아

외국인주민 중 이주노동자는 10년 동안 2.9배 증가<sup>1)</sup>

- 외국인주민 중 이주노동자 수도 2006년 4만 25명에서 2015년 11만 6,817명으로 10년 사이 2.9배 증가

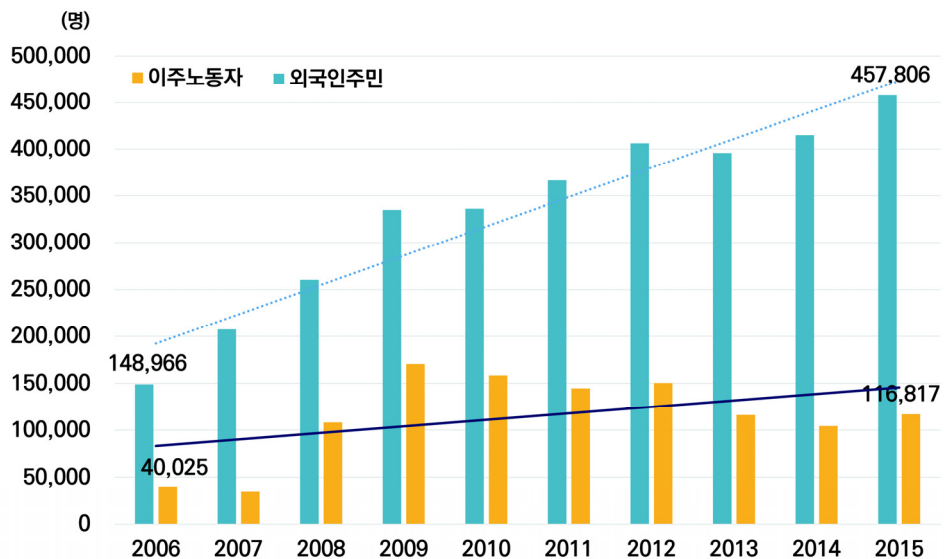


그림 1. 서울 외국인주민 수와 이주노동자 수 추이(2006~2015년)

자료: 행정자치부, 각 연도, 「지방자치단체 외국인주민 현황」

1) 행정자치부, 각 연도, 「지방자치단체 외국인주민 현황」

## 이주노동자 정책 대상에서 재외동포, 미등록 체류자 등 제외

### 국내 이주노동자 범위, 국제기준보다 협소

- 국제연합(UN)의 이주노동자권리협약은 이주노동자를 ‘국적을 가지지 아니한 나라에서 유급활동에 종사할 예정이거나 종사하거나 종사해온 사람’으로 규정
- 국제노동기구(ILO)도 이주노동자를 ‘취업을 목적으로 출신 국가에서 다른 국가로 이주한 자’로 규정
- 한국은 고용허가제를 통해 입국한 비전문인력 취업자를 주로 지칭하여 취업 목적의 단기체류자와 미등록 체류자를 제외
- 외국인고용법은 외국인근로자를 한국국적이 아닌 근로자로 규정하고 있지만, 실제로는 고용허가제로 입국한 비전문인력 취업자를 주로 지칭
- 이에 따라 전문인력, 재외동포, 영주권자, 결혼이민자, 유학생 등과 미등록체류자 및 단기체류 외국인취업자는 포괄하지 못하는 실정

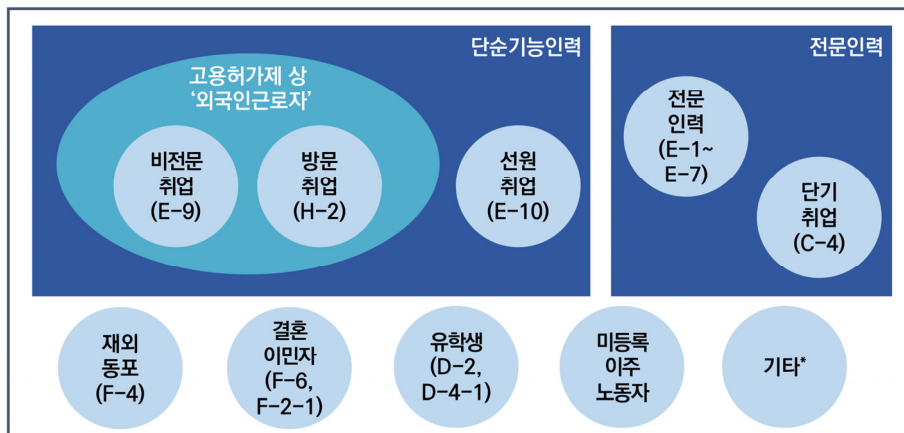


그림 2. 이주노동자 포괄 범위

주: 여기서 기타는 법률상 외국인의 체류자격 중 기타(G-1)가 아닌 개념도에서 분류되지 않은 나머지를 의미

---

## 정부의 외국인력정책은 임시적 인력수급 중심

비전문 임시인력 중심의 제도운영으로 이주노동자의 임금과 근로환경은 매우 열악

- 정부는 2016년 ‘이민·외국인력정책 혁신’을 제시하며 외국인·다문화가족·외국인력 정책 통합 컨트롤타워인 ‘이민대책위원회(가칭)’의 설립을 계획
  - 우수인재 유치와 사회통합 증진을 위한 중장기 외국인·이민정책 방향 수립 추진
- 외국인력제도는 여전히 비전문 인력의 수급과 관리·감독 중심의 고용허가제 위주로 발전
  - 중소기업 인력난 해소를 위해 1990년대부터 도입한 고용허가제는 저숙련 뿌리산업을 지탱하는 데 주요한 역할
  - 하지만 비전문인력의 수급 정책에 치중함으로써 노동권 보장이 충분하지 못해, 이들의 임금과 근로환경은 매우 열악

## II. 서울시 이주노동자 실태

### 서울 이주노동자의 특성은 전국과 차이

비전문취업과 결혼이민자 구성비중은 상대적으로 낮고, 재외동포와 방문취업 비중이 높아

- 2015년 외국인고용조사(통계청) 자료에 따르면 서울 거주 외국인은 재외동포 및 방문취업 비율이 높고 비전문취업 비율은 매우 저조
- 전국은 재외동포가 21.9%, 방문취업은 21.0%, 비전문취업이 19.3%의 구성이지만, 서울은 재외동포가 32.3%, 방문취업이 23.8%이고 비전문취업은 0.7%에 불과
- 국적별로는 서울이 전국에 견줘 중국동포의 비율이 높고, 성별·연령별로는 여성과 고령자의 비율이 높아
- 서울 거주외국인 중 중국 국적자의 비율은 73.4%(중국동포 60.0%)로 전국 55.0%(중국동포 43.5%)에 비해 높은 수준
- 성별 비중은 전국은 남성(55.8%)이 여성(44.2%)보다 높지만, 서울은 여성(52.7%)이 남성(47.3%)보다 높은 특징

표 1. 2015년 거주외국인의 인구학적 특성: 전국 대비 서울  
(단위: %)

구 분		전 국	서 울
성 별	남자	55.8	47.3
	여자	44.2	52.7
연 령	15~29세	30.3	24.9
	20~29세	29.1	23.3
	30~39세	24.9	18.5
	40~49세	17.5	17.5
	50~59세	16.7	23.0
	60세 이상	10.6	16.1
국 적	중국	55.0	73.4
	중국동포	43.5	60.0
	중국(한국계 제외)	11.5	13.4
	중국 이외	45.0	26.6

표 2. 2015년 외국인고용조사 개요

조사목적	국내 체류 외국인의 경제활동상태 및 취업분야 파악, 외국인력 정책 수립 자료제공
조사기간	2015년 5월 19일~6월 2일
조사대상	국내 상주 15세 이상 외국인 1만 명
조사항목	총 51개 항목(출생지, 교육정도, 취업여부, 취업시간, 월평균 임금, 취업 분야 등)



## 서울 이주노동자의 고용 특성은 서비스업 중심·장시간 근로·고용불안정·큰 임금격차

- 산업별 종사자는 서비스, 도소매 및 숙박·음식점 취업 비중 높아
  - 산업별 종사자의 비율은 전국 기준에서는 광업·제조업(46.5%), 서비스(19.2%), 도소매 및 숙박·음식업(19.0%) 순이었지만, 서울은 서비스(33.9%), 도소매 및 숙박·음식점업(33.7%), 건설업(15.9%), 광업·제조업(11.3%) 순
- 전국에 비해 상대적으로 임금격차, 고용불안정, 장시간 노동이 심해
  - 임금수준은 전국에서 100만 원 미만이 4.9%, 300만 원 이상이 7.8%인데 비해, 서울은 100만 원 미만이 5.4%, 300만 원 이상이 14.0%로 임금격차 심해
  - 종사상지위별로 보면 전국은 상용근로자 비율이 58.9%이지만, 서울은 상용근로자 비율이 31.3%에 불과하고 임시·일용근로자 비율이 62.7%에 달해
  - 근로시간은 전국 기준에서는 60시간 이상이 26.6%이지만, 서울은 60시간 이상이 31.8%

표 3. 서울 이주노동자의 고용 특성

(단위: %)

구 분		전국	서울	구 분		전국	서울
산 업	농림어업	4.3	0.5	사 업 장 규 모	1~4인	21.4	31.8
	광업·제조업	46.5	11.3		5~9인	20.5	24.5
	건설업	9.2	15.9		10~29인	25.4	20.8
	도소매 및 숙박·음식점업	19.0	33.7		30~49인	12.6	8.6
	전기·운수·통신·금융업	1.6	4.8		50~299인	16.6	9.7
	사업·개인·공공서비스업	19.2	33.9		300인 이상	3.6	4.6
직 종	관리자·전문가 및 관련 종사자	11.0	17.6	종 사 상 지 위	상용근로자	58.9	31.3
	사무종사자	3.3	6.6		임시·일용근로자	36.9	62.7
	서비스·판매종사자	11.3	18.1		비임금근로자	4.1	6.0
	농림어업숙련종사자	2.5	0.3	근 로 시 간	일시휴직	1.5	1.2
	기능원·기계조작 및 조립 종사자	40.1	21.1		20시간 미만	2.2	3.4
	단순노무종사자	31.8	36.4		20~30시간 미만	2.7	3.2
임 금	100만 원 미만	4.9	5.4		30~40시간 미만	4.5	6.7
	100만 원~200만 원 미만	53.1	52.7		40~50시간 미만	37.6	35.0
	200만 원~300만 원 미만	34.3	27.8		50~60시간 미만	25.0	18.8
	300만 원 이상	7.8	14.0		60시간 이상	26.6	31.8

자료: 고용노동부, 「2015년 외국인고용조사」

## 서울 이주노동자의 임금체불·인권침해 문제가 심각

초점집단면접 결과 임금, 노동조건 문제가 심각하고 인권침해와 사회적 차별도 당해

- 임금·퇴직금 체불, 계약조건보다 임금 하향 지급, 초과근로수당 미지급, 근로계약과 불일치 등 임금문제가 제일 심각
  - 결혼이주여성 대상 영세사업장의 임금·퇴직금 체불이 많고, 노동부 신고 및 사장과 협의 과정에서 임금을 받지 못하거나 일부만 받는 경우도 다발
  - 계약조건보다 임금을 덜 지급하거나, 시간 외 근무에도 초과근로수당을 지급받지 못하는 사례가 다수
    - 무상 기숙사를 약속하고도 기숙사비 공제 후 임금을 지급하는 사례도 존재
  - 취업 시 근로계약을 체결한 비율이 51.9%(미체결 48.1%)에 불과하고, 근로계약을 체결했지만 계약내용이 실제와 맞지 않는 사례가 51.9%
- 서울 이주노동자 다수가 인권침해와 국내 노동자와의 차별을 경험
  - 조사대상자 중 인권침해 또는 차별을 경험한 비율이 64.3%
    - 인권침해 형태는 욕설(55.6%), 협박(16.7%) 등이고, 주로 사장 및 상사(61.9%), 내국인노동자 동료(33.3%)로부터 인권침해를 당하는 것으로 조사
  - 내국인노동자에게 지급되는 명절상여금, 성과급을 받지 못하고, 구조조정에서는 우선 대상이지만 승진에서는 후순위로 밀리고, 어렵고 힘든 일은 이주노동자에게만 시키는 사례도 확인

표 4. 서울 이주노동자 초점집단면접(FGI) 조사 개요

조사목적	서울 이주노동자의 구체적 노동실태를 파악하여 서울 이주노동자 지원정책의 자료로 활용
조사기간	2016년 2월 27일~3월 13일
조사대상	서울 거주 이주노동자 30명 (출신국별: 중국 10명, 몽골 5명, 베트남 5명, 필리핀 5명, 방글라데시 5명)
조사항목	입국동기, 임금 및 노동조건, 산업안전, 건강 및 의료 등

### Ⅲ. 서울시 이주노동자 지원사업 현황

---

## 서울은 외국인 지원시설 중심으로 이주노동자 지원사업 진행

### 외국인주민 지원정책의 큰 틀 안에서 이주노동자 지원정책을 진행

- 서울 거주 외국인의 안정적인 가정생활과 지역사회 정착을 목표로 지원정책을 수립
  - ‘제2차 외국인정책 기본계획(2013~2017년)’을 바탕으로 ‘2016년 외국인정책 시행 계획’을 수립, 시행
  - 2014년에는 ‘서울 외국인주민 및 다문화가족 지원 조례’ 제정으로 외국인 지원정책의 제도적 기반 마련
  - ‘외국인주민이 살기 편한 환경조성’, ‘대상별 맞춤형 정책 추진’, ‘다양성과 가치가 존중되는 사회통합’, ‘인권 강화 및 인권존중 기반 구축’의 4대 정책 목표 아래 세부 과제를 수립, 시행
  - 세부 과제 중, 외국인 근로자 자립역량 향상 지원, 이주민 인권사업 및 쉼터 운영 지원, 찾아가는 이동상담 운영 등 이주노동자 관련 지원정책도 포함

### 이주노동자 지원정책은 외국인노동자 지원시설과 민간단체 공모사업 중심으로 진행

- 글로벌센터, 외국인근로자센터 운영으로 노동상담과 법률지원, 한국어 교육, 의료지원, 커뮤니티 활동 지원 등의 사업을 진행
  - 서울글로벌센터를 포함한 3개 글로벌센터, 7개 글로벌빌리지센터 등은 외국인 주민 지원사업의 하나로 이주노동자 대상으로 노동상담과 한국어 교육 등을 진행
  - 성동, 금천, 은평, 강동, 양천, 성북의 6개 외국인근로자센터는 이주노동자를 대상으로 하는 현장 지원기관으로, 노동상담 및 법률지원, 한국어 교육, 의료지원, 문화행사 및 커뮤니티 활동 지원정책을 수행

- 
- 민간단체 공모 사업으로 외국인주민 인권 강화 프로그램과 외국인주민 쉼터 운영
    - 2014년부터 외국인 관련 인권의식 개선을 위한 공모 사업을 진행해 서울시민의 이주노동자 관련 인권의식을 함양
    - 불의의 사고나 실직 등으로 거주지가 급하게 필요한 이주노동자들에게 숙식을 제공하고 자활 기반을 마련해주기 위해 민간단체의 이주노동자 쉼터 운영 지원
  - 외국인주민 지원에 견줘 이주노동자 지원정책 비중은 상대적으로 낮은 편
    - 글로벌센터나 외국인근로자지원센터 등을 활용한 이주노동자 지원정책이 진행되고 있지만, 전체 외국인 지원정책은 외국인주민과 다문화가정 등의 안정적 정착에 더 많은 비중
    - 외국인주민의 다수를 차지하고 있고, 노동권 사각지대에 있는 이주노동자의 지원정책 강화가 필요

## Ⅳ. 정책제언

### 접근성, 전문성, 보편성 강화로 이주노동자 노동권 보호

#### 통합서비스 강화로 이주노동자의 서비스 접근성을 강화

- 노동상담-권리구제 통합 기능 강화, 찾아가는 상담서비스 확대, 이주노동자 쉼터 확대 운영 등을 추진해 이주노동자의 서비스 접근성을 강화

#### 상담 전문성 강화로 이주노동자 지원서비스의 질 향상

- 외국인근로자센터의 위탁기관을 사회복지기관에서 이주노동자 전문지원기관으로 다양화하고, 서울시에 이주노동자 담당팀을 신설하고, 외국인근로자센터 상근노무사를 채용하여 이주노동자 지원서비스의 질 향상

#### 이주노동자에게 보편적 노동권을 보장

- 서울시 노동정책의 주요 대상에 이주노동자를 포함하고, 서울 이주노동자의 특성을 반영한 맞춤형 정책을 마련하며, 시민대상 다문화 인권 교육과 이주노동자 거버넌스를 강화

#### 주요 추진전략

주요 과제	추진전략
통합서비스 강화로 이주노동자 서비스 접근성 향상	- 노동상담-권리구제 통합 기능 강화 - 찾아가는 상담서비스 확대와 통·번역 기능 강화 - 이주노동자 쉼터 확대 운영 - 구직 관련 정보제공 기능 강화
상담 전문성 강화로 이주노동자 지원서비스 질 향상	- 외국인근로자센터 위탁기관의 다양화 - 서울시 이주노동자 담당팀 신설과 전문관 채용 - 외국인근로자센터 상근노무사 채용 확대
이주노동자에게 보편적 노동권 보장	- 서울시 노동정책 주요 대상에 이주노동자 포함 - 서울 이주노동자 특성을 반영한 정책 마련 - 시민대상 다문화 인권 교육 홍보 강화 - 이주노동자 거버넌스 강화

---

## 노동상담에서 권리구제까지 통합서비스 강화로 접근성 향상

### 노동상담-권리구제 통합 기능 강화

- 노동권의 실질적 보호를 위해 상담에서 권리구제에 이르는 원스톱 통합서비스 기능 강화
- 외국인근로자센터의 활동을 이주노동자 노동권 보호 중심으로 재편하고, 센터 간 호환 시스템을 마련하여 상담이력을 공유해 상담에서 권리구제에 이르는 통합서비스를 강화할 필요
- 여러 센터에 분산된 이주노동자 전화 노동상담 서비스를 단일화해 원스톱 상담서비스를 제공

### 찾아가는 상담서비스 확대와 통·번역 기능 강화

- 찾아가는 상담서비스 횟수와 지역을 늘리고 이주민 국적별 커뮤니티 등과 연계한 현장 상담, 소규모 사업장 밀집지역 상담 등을 강화
- 서울글로벌센터 내에 통·번역 서비스 지원체계를 구축하여 다양한 다국어 행정 안내 자료를 제공하고, 각 외국인근로자센터의 통역 요원도 확대

### 이주노동자 쉼터 확대 운영

- 수요에 비해 공간의 수와 정원이 부족한 이주노동자 쉼터를 확대 지원하고, 쉼터 시설을 개선하여 쾌적한 거주 환경을 마련

### 구직 관련 정보제공 기능 강화

- 서울시 이주노동자 지원기관과 서울지방고용노동청 및 지청과의 연계 협력을 강화
- 취업박람회 개최 횟수 확대, 취업알선 앱 개발 및 보급, 서울시 일자리플러스센터 내 이주노동자 취업 알선 기능 부가 운영

---

## 상담 전문성 강화로 이주노동자 지원서비스 질 향상

### 외국인근로자센터 위탁기관의 다양화

- 다수의 외국인근로자센터는 사회복지기관에서 위탁 운영하여 외국인주민에 대한 통합 복지서비스에는 강점이 있지만, 이주노동자 전문 상담 및 노동서비스에는 상대적으로 취약
- 이주노동자 지원활동 경험이 풍부한 전문기관 등으로 위탁 운영을 다양화할 필요

### 서울시 이주노동자 담당팀 신설과 전문관 채용

- 서울시 이주노동자 정책은 여성가족정책실 산하 외국인다문화담당관-외국인주민지원팀에서 담당
- 이주노동자 관련 업무의 중요성과 비중을 감안하여 외국인다문화담당관 산하에 이주노동자권익개선팀 신설·운영이 필요
- 이주노동자 출신의 이주노동자 담당 전문관 채용도 적극 검토

### 외국인근로자센터에 상근노무사 채용 확대

- 현재 외국인근로자센터의 상담업무는 상근인력 일부가 담당하고, 노동법 관련 전문 상담은 노무사의 재능기부, 법률구조공단의 지원 등과 연계하여 운영
- 외국인근로자센터에 상근노무사를 채용하여 급증하는 노동상담 수요에 대처 필요

---

## 이주노동자에게 보편적 노동권 보장을 지원

### 서울시 노동정책의 주요 대상에 이주노동자 포함

- 서울시에서 ‘노동존중특별시, 서울’의 비전 아래 내국인 노동권 보호를 위해 적극적으로 추진 중인 여러 지원정책을 이주노동자에게도 확대할 필요
- 서울시 노동정책 범주에 이주노동자 노동권 포함
- 노동권익보호관, 마을노무사 등 내국인 노동자 노동권 보호를 위한 전문가 지원정책 대상에 이주노동자 포함
- 보편적 노동권 보장을 위해 미등록 이주노동자의 기본 인권 보호도 정책 대상에 포함

### 서울시 이주노동자 특성을 반영한 정책 마련

- 서울지역의 이주노동자는 다른 지역과 구분되는 특성이 존재
- 중국동포가 대다수이고, 유학생, 단기체류 취업자가 상대적으로 다수인 구조
- 제조업보다 서비스업, 음식 및 숙박업, 건설업, 요양업 등에 종사하는 이주노동자가 상대적으로 다수
- 앞으로 대상별 지원정책을 수립할 때는 이주노동자에 대한 정밀 실태조사를 바탕으로 직종별 특화 지원정책을 마련

### 서울시민 대상 다문화 인권교육과 홍보 강화

- 내국인을 대상으로 하는 다문화 인권의식 향상 교육과 홍보 강화 필요
- 서울시민대학 등에 다문화, 이주민 인권 관련 강좌 개설, 이주노동자 고용 사업주 노동권 교육 등을 확대할 필요



---

## 서울시 이주노동자 거버넌스 강화

- 서울시는 이주민 거버넌스를 강화하기 위해 외국인주민대표자회의 운영 중
  - 대표자회의에 이주노동자 대표성을 보장하고, 노동권 보호 의제를 포함
  - 외국인주민대표자회의에 일정 수의 이주노동자대표를 포함하고, 대표자회의 내 ‘이주노동자 권익개선’ 분과 운영을 검토할 필요