고용허가제 도입, 건설업에 어떤 영향 미치나

- 수주 산업의 특성상 부작용 클 듯, 명분보다는 국익을 고려한 결정이 바람직 -

정부는 3D 업종의 인력난이 심화되고 내국인의 취업 기피 현상이 지속됨에 따라 1993년 제조 분야에 외국인산업연수제도를 도입한 데 이어 1997년부터는 건설 분야에도 외국인 연수생을 활용토록 하였다.

현재 건설 분야에 배정된 연수생은 7,500명에 불과하지만 내국인을 확보할 방안이 없어 외국 인력 활용에 대한 건설업계의 관심이 갈수록 증가되고 있다. 그러나 산업연수제도가 불법 체류자의 양산과 인권 침해를 유발한다는 이유로 정부는 지난 3월 29일 현행 산업연수제도를 폐지하고 고용허가제를 도입하기로 방침을 확정하였으며, 국회 환경노동위원회도 4월 17일 공청회를 개최한 바 있다.

이에 대하여 산업계는 고용허가제를 도입할 경우 임금 인상, 노사 분규 발생 등으로 기업의 부담이 가중된다며 입법 반대 청원을 제출하는 등 강력하게 반대하고 있다.

본고에서는 고용허가제 도입에 대한 쟁점 중 업계에 영향을 미칠 사항에 대하여 찬·반 양측의 주장을 비교해보고 특히 건설업에 미칠 영향을 살펴보고자 한다.

고용허가제, 반드시 필요한가

찬성하는 측은 산업연수생제도는 다음과 같은 근본적인 문제가 있어 외국 인력의 원활한 공급이 불가하므로 국제 기준에 맞게 내국인과 동등하게 보호하는 고용허가제를 도입해야 한다는 주장이다.

즉, △산업연수생에 대하여 '연수'가 아닌 '근로'를 시킴으로써 편법 고용이라는 비판이 지속되고, △노동 관계법의 보호를 받지 못하여 사업장 이탈의 주요 원인이 되고 있으며, △떳떳하지 못한 제도라는 것을 정부도 인식하고 도입 정원을 매우 제한적으로 운영함에 따라 수요를 충족하지 못해 불법 취업자를 양산하였으며, 불법 취업자에 대한 인권 침해로 국가 이미지가 훼손되고 있다는 것이다.

이에 맞서 반대하는 측은 불법 체류자 등 외국 인력의 문제는 연수 취업제 때문에 발생된 것이 아니므로 고용허가제의 도입으로 문제를 해소할 수 없다며 찬성측의 주장을 반박하고 있다.

즉, 첫째 현행 제도는 1년 연수 후 2년 간은 국내 근로자와 동등하게 보장하는 연수 취업제인데, 1년 연수 기간에는 한국어도 잘 모르고 생산성도 내국인의 76 % 수준에 불과하므로 퇴직금과 연월차 수당을 제외하는 것이 차별 대우는 결코 아니며 경제 논리에 합당하다는 것이다. 둘째, 이탈의 주요 원인은 한국이 불법 체류자에 대한 단속 등 관리가 제대로 안 되어 불법 체류하기 좋은 환경 때문이다. 셋째, 정부가 「출입국관리법」에 의거 국무총리실 외국인산업인력정책심의위원회의 정책 결정에 따라 운영하는 제도를 편법 또는 떳떳치 못한 제도라고 주장하는 것은 어불성설이고 또한 불법 체류자의 80 %가 연수생과는 무관한 관광·방문 목적의 입국자라는 사실을 들고 있다.

찬성측 첫 번째 주장은 명분상으로는 타당하다. 그러나 1년간의 연수 과정에서 다른 대우를 받는 것은 정당한 차별이며 연수를 인턴 개념으로 변경하거나 연수 기간을 단축하는 등 개선·보완할 여지도 있으므로 고용허가제 도입 주장의 이유로는 약하다. 찬성측의 두 번째 주장인 이탈 문제는 제도 자체의 문제라기보다는 제도 운용상의 문제이기 때문에 설득력이 약하다. 합법적인 연수생보다 급여를 많이 받는 불법 취업자에 대한 단속이 이루어지지 않는 상황에서는 연수취업제도든 고용허가제든 외국인 근로자들의 이탈을 막을 방책이 없다.

찬성측의 세 번째 주장인 외국 인력의 수급 문제는 고용허가제가 도입되더라도 도입 인원을 제한적으로 운영한다면 공급 부족으로 인한 불법 체류 현상은 지속될 것이며 향후 관광·방문 목적으로 입국하는 자 등의 불법 체류 문제는 해소할 수 없다. 따라서 불법 체류자 문제 해소를 고용허가제 도입의 이유로 주장하는 것은 타당하지 않다.

기업 부담은 어떻게 되나

찬성하는 측은 퇴직금 및 연월차 수당 지급에 따른 부담이 늘지만 숙식비·관리비의 감소로 임금 부담이 증가되지 않으며, 입국 전에 초과 공급 상태의 경쟁 노동 시장에서 저임금으로 근로 계약을 체결하므로 오히려 낮아질 수 있으며 불법 취업자의 임금 수준이 연수 취업자의 임금 수준으로 하향 안정될 것이라고 주장한다.

그러나 반대하는 측은 외국인 근로자가 월세 보증금 등을 부담할 수 없는 현실이므로 숙식비가 사업주에게 전가될 수밖에 없어 기업의 부담이 30 % 정도 증가되며, 입국 전에 계약한다 하더라도 입국 후 임금 협상을 통해 인건비가 상승될 수밖에 없다는 것이다. 찬성

측은 불법 취업자를 기준으로 하여 인건비 부담이 낮아진다는 주장이고, 반대측은 연수생을 기준으로 부담이 증가된다는 주장인데, 연수취업제도와 고용허가제를 비교하면 연수생 임금에서 연수 취업자 임금 이상으로 인건비 부담이 증가될 수밖에 없을 것이다.

노사 분규의 가능성은…

찬성하는 측은 현행 연수취업제도에서도 연수 취업자에게 노동 3권이 부여되어 있으나 대부분의 연수 업체가 노동조합이 없기 때문에 노동조합의 조직화가 이루어지고 있지 않으며, 1년 단위로 근로 계약을 갱신하기 때문에 집단 노사 분규를 일으킬 가능성이 낮다는 주장이다.

도입에 반대하는 측은 우리나라의 「노동조합법」은 기업, 직종, 산별 등 노동조합 구성에 제한이 없으므로 노사 분규가 세계적으로 가장 많은 우리나라에서는 노동 3권 부여가 법률적으로 명시될 경우 지역별, 산업별 또는 전국 단위 노동조합 조직이 급속히 확산되어 경영 안정을 저해할 것이라고 주장한다.

기업 노조가 없더라도 일용 노조나 산별 노조를 경험해 본적이 있는 경영자로서는 현재 불법 체류자들조차도 이라크 파병을 반대하는 시위를 하는가 하면 불법 체류자에 대한 단속을 성토하고 체류 기간의 연장을 요구하는 등 집단 행동을 하는 상황에서 노사 분규 발생 가능성이 낮을 것이라는 주장을 납득하기 어려울 것이다.

건설업에는 어떤 영향을 미칠까

외국인 고용 허가를 받으려는 사용자는 노동부 직업 안정 기관에 구인 등록을 하고 일정 기간 내국인 근로자를 고용하기 위한 노력을 기울여 일정 요건을 갖춘 경우 부족 인력 확인서를 발급받아 외국인을 고용할 수 있다. 건설업의 경우, 이러한 제도가 수주 산업의 특성을 반영하여 보완되지 않는다면 현행 연수취업제도와 비교할 때 다음과 같은 부정적 영향을 미칠 수 있을 것이다.

건설산업의 경우, 수주 산업의 특성상 고용허가제가 도입되면 여러 가지 부정적 영향이 우려되고 있다.

첫째, 외국인 도입 정원 제한에 따른 수요 초과 상태에서 가수요자도 외국 인력 활용이 용이하게 되어 실수요자의 인력 확보가 더 어려워질 수도 있다. 현행 연수제도 아래에서는 공공공사 물량을 확보한 자에게만 배정해주므로 가수요자가 개입될 여지가 없다. 가수요자가 외국인을 고용하였다가 공사 수주를 못할 경우 임금 체불 등 많은 부작용이 유발될 우려도 있다.

둘째, 실수요자로 한정되지 않을 경우 외국인 건설업체가 자국 인력을 활용하여 국내 건설시장 진출이 용이해질 수 있으며 저가 수주가 용이한 민간 공사부터 잠식될 가능성이 크다.

셋째, 계획 생산을 하는 제조업은 사전 구인 노력이 가능하지만 수주 산업은 사전 구인 노력이 어려우므로 구인 노력을 하는 일정 기간 만큼 공기가 지연될 수 있다.

또한, 고용허가제의 내용이 건설업의 경우에는 노동허가제적 요소를 가미하여 외국인 근로자가 업체 이동을 자유롭게 하는 방안으로 확정될 경우 외국인 도입 정원이 제한적일 수밖에 없어 외국 인력의 빈번한 이동에 따른 공사 중단 등 공정 관리에 차질을 빚고 임금 상승이 초래될 수 있다.

명분보다는 국익을 고려해야

최대의 현안인 불법 체류자 문제는 해소해야 하나 이는 제도 운용의 문제이지 제도 개선의 문제는 아니다. 설사 제도 개선을 해야 한다 하더라도 반드시 고용허가제를 해야 하는지 다른 보완 방안은 없는지를 충분히 검토한 후 명분보다는 국익을 고려하여 결정해야 한다. 5인 미만 사업장의 내국인 근로자에 대한 법적 보호는 오히려 외국인 연수생 보호 수준에도 크게 미치지 못하는 실정이다.

더욱이 '불법 체류자는 부당 해고되어도 체불 임금을 못 받는다'는 미국 연방대법원의 판결이나 외형상 고용허가제임에도 30 % 강제 저축 등 사실상 차별 정책을 유지하는 대만·싱가포르와 20년에 걸친 검토를 진행하며 고용허가제 도입을 미루고 있는 일본을 보더라도 내국인과 동등 보호하는 고용허가제의 도입을 서둘러야 할 이유를 찾기 어렵다.

김민관
대한건설협회
외국인산업연수협력단장