현장 외국 인력 고용허가제 - 왜 정착되지 못하나

- 2003년단속이후불법체류자오히려늘어, 효과적단속이관건 -

건설현장에서외국인력을활용할수있는경로는합법적인산업연수 · 연수취업제, 고용허가제, 취업관리제(또는고용 특례자)와불법체류자활용등이다. 각각의특징과활용현황을먼저살펴보자.

외국 인력의 활용 경로와 규모

먼저, 산업연수 · 연수취업제는법무부의「출입국관리법」에의한것으로서내국인고용노력을조건으로하지않는다. 체류기간은연수1년과취업1년을합쳐2년이다. 다른업종은연수1년과취업2년이나건설업만유독2년으로이것 역시불법체류를야기하는원인중하나로지적되고있다. 활용대상은규모 300억원이상의SOC 공사, 임대 · 국민주택기금 아파트 등으로 제한되어 있으며, 특별한사유가없는한사업장이동은불가능하다. 따라서, 내국인과경쟁관계가 약해 내국인을 대체하거나 근로 조건을 저하시킬 가능성은 상대적으로 낮다. 2004년까지배정규모는1만 5,500명인데 2005년 2월 현재 체류 규모는 1만 1,29명이며, 그중이탈자는1,65명이다.

고용허가제는 노동부의「외국인근로자의 고용등에관한법률」에의한것으로서사업주는고용안정센터를통해7일이상의내국인고용노력을해야한다. 체류기간은3년인데매년재계약을맺어야한다. 활용대상과이동가능성은산업연수제와유사하므로내국인을대체하거나근로조건을저하시킬가능성 역시 상대적으로 낮다. 2004년까지배정규모는 6,000명이지만현재체류규모는100여명으로아직까지활용은미미하다.

취업관리제는고용허가제의특례제도로서외국국적동포를 대상으로하며내국인고용노력을조건으로하지않는다. 체류기간은 3년인데 6개월마다 취업 허가 인정서를 재발급받아야 한다. 활용 대상은 300억원 미만 건설 공사이며 건설산업 내부에서의사업장이동은가능하다. 따라서, 내국인과경쟁관계에설수있으며내국인을대체하거나 근로 조건을 저하시킬 가능성도 존재한다. 하지만배정규모를조절할수있으므로 그 가능성은 크지 않다. 2004년까지배정규모는1만 2,000명이며, 올3월현재체류규모는8,000여명이다.

끝으로, 불법 체류자를 활용하는 경로는 말그대로불법으로서1년이하의징역또는

건설 현장의 외국 인력 활용 경로 및 현황(2005년 3월 현재)

활용경로		산업연수 · 연수취업제	고용허가제(일반)	고용허가제(특례) (구(舊) 취업관리제)	불법체류자활용
법적근거		「출입국관리법」 시행령 제24조의 2(법무부)	「외국인근로자의고용등에관한법률」(노동부)	좌동	불법(1년이하징역, 1,000만원이하벌금)
특징	대상인력	제한무	제한무	외국국적동포	-
	사업주의내국인 고용노력여부	불필요	7일이상고용노력 (1개월에서단축)	불필요	불필요
	체류기간	연수1년, 취업1년	3년 (1년단위재계약)	3년 (6개월단위재발급)	-
	대상현장	300억원이상SOC 공사, 임대 · 국민주택 기금아파트등	좌동	300억원미만 건설공사	-
	외국인의사업장 이동가능성	불가	불가	가능	가능
	내국인대체및 근로조건저하 가능성	낮음	낮음	약간	높음
2004년까지배정 규모(2005년신규)		15,500명(0명)	6,000명(3,000명)	12,000명(0명)	-
2005년3월현재 체류규모(이탈자)		11,29명(1,65명)	100여 명	8,000여 명	4만 8만명

1,000만원이하의벌금이부과된다. 당연히 사업주는 내국인 고용 노력을 기울이지 않고모든현장에서활용하려하며, 외국인역시언제든지사업장을옮겨다니고있다. 따라서, 내국인과경쟁 관계가 강해 내국인을 대체하거나근로조건을저하시킬가능성이 매우 높다. 올 2월 현재 건설 현장의 불법 체류자규모에대해서는정확히알수없다. 공식적인통계는4만명정도라고하나건설 현장의 실무자들이나근로자들은 8만명 이상일것으로추정하고있다. 최근몇몇현장의 건설 일용 근로자들과 관리자들의 면담에의하면2003년단속이전보다불법체류자수가많아졌으며수도권인근현장의약 50% 정도를 외국인 근로자가 차지했다고 한다.

결국 건설 현장에서 외국 인력을 활용하는 경로 중 가장 규모가 큰 것은 불법 체류자 활용이고, 산업연수제, 취업관리제등의 순이며아직까지고용허가제의활용은미미함을알수있다.

고용허가제 활용 왜 부진하나

고용허가제의활용이상대적으로부진한 이유를생각해보자. 건설경기침체, 내국인 고용노력의불편, 느슨한단속으로인한대규모불법체류자의존재, 건설현장의고용구조등을지적할수있다.

첫째, 건설경기의침체이다. 정부의강력한투기억제책에서비롯된건설경기침체로전반적인건설인력에대한수요가줄었기때문으로풀이할수있다. 하지만동일한 상황에서불법체류자는대규모로존재하고 있으므로 건설 경기 침체로 고용허가제의 활용부진을모두설명하기는어렵다.

둘째, 내국인고용노력의불편함이다. 고용허가제에 의해 외국 인력을 고용하려면 다른외국인력활용 경로에는없는내국인 고용노력을선행해야한다. 그것도건설기능인력을구할가능성이거의없는고용안정센터를 방문해야 한다. 이는 고용허가제를 활용하는 것이 불편하다는 인상을 주기에는 충분하나 고용허가제의 활용 부진을 설명하기에는불충분하다.

셋째, 느슨한단속으로인한대규모불법체류자의 존재이다. 현재로서는 이것이 고용허가제의활용부진을설명할수있는가장 설득력 있는 이유 중 하나로 판단된다. 건설업체와 십장들이과당경쟁및저가수주로 인해 얄팍해진 이윤에 대한 탈출구를 모색하는상황에서불법체류자들은내국인에비해‘ 젊음 과‘ 저임금 을내세워상당한 규모의 일자리를차지하고 있다. 면담조사에의하면외국인근로자의평균연령은약 38세로 내국인보다 10세 정도 젊고 장시간 근로를 거부하지 않으며 임금은 내국인의 80 90% 수준이다. 따라서, 건설업체나십장들은원하기만하면쉽게이들을구할수 있으므로절차적으로복잡하고많은의무를 수반하는 고용허가제를 활용할 필요가 없다. 불법 체류자들의 공급도 원활한 것으로 보인다.

정부는법무부, 노동부, 경찰의합동단속을힘주어강조하면서겁을주지만정작불법 체류자들은 그리 무서워하지 않는 듯하기때문이다. 결국편리한불법체류자에대한 수요와 공급의 여건이 조성되어 있으니 불편한 고용허가제에 대한 활용이 부진한 것은어쩌면당연하다.

넷째, 건설현장의고용구조이다. 주지하는바와같이 건설현장에는아직도건설업체에고용된건설인력보다십장에의해동원되는건설인력이훨씬많다. 그런데십장은 대개 합법적인 건설업자 신분을 보유하고있지못하다. 따라서, 십장이고용안정센터에 방문해 자신의 이름으로 공식적인 내국인고용노력을수행하기는어렵다. 하지만 산업연수제도 이와 유사한 상황에서 나름대로 활용이 되고 있으니 결정적인 이유라하기는어렵다.

효과적인 불법 체류자 단속이 관건

이제 고용허가제의 활용을 촉진할 수 있는방안에대해생각해보자.

첫째, 내국인고용노력의편의를제고하는 방안이다. 건설업체의내국인고용노력편의를 제고하기 위해서는 고용 노력 기간을 단축하는 것도 중요하지만 더욱 효과적인것은실제로건설인력이존재하는기관에서의구인활동을인정해주는것이다. 즉, 건설 기능 인력이 거의 없는 고용안정센터에대한구인노력만인정할것이아니라실제로 건설 기능 인력에 대한 구인 · 구직을 전담하고 있는 대한건설단체총연합회의건설인력관리센터나 건설산업연맹의 건설노동자무료취업알선센터에대한 구인 활동도 동일하게인정하는것이다.

둘째, 불법체류자에대한효과적인단속이다. 일시적인단속, 그리고제한적인정부기관에의한 단속은한계를지닐 수밖에없다. 따라서, 현장의근로자들을감시자로활용하는방안을찾아야한다. 예컨대건설근로자가 불법 체류자를 발견하여 신고할 경우 일정한 포상금을 지불하는 방안을 생각할수있다. 물론그로인한인권침해소지는최소화할 수있는방안을아울러강구해야한다.

효과적인 단속은 불법 체류자에 대한 공급과 수요를 모두 차단함으로써 건설 현장의외국인력에대한수요를공식적인제도로돌려놓을수있을것이다. 이러한노력은 공식적인외국인력제도에대한 활용을촉진하는데서그치지않고, 불법체류자에의한 내국인 대체 및 근로 조건 저하를 막아 건설산업의 내국인 숙련 기반을 지켜내는데도 커다란 기여를 할 것으로기대된다.

심규범
한국건설산업연구원부연구위원
gbshim@cerik.re.kr