

외국인 기능인력의 효율적 도입방안

김윤식 보림토건(주) 전무
(loveyounsik@naver.com)

- I. 서론
- II. 외국인력 도입 제도 및 도입 경험
- III. 외국인력의 국적별 특성
- IV. 외국인력 선별 필요성 및 사용자 선택권 강화의 기대효과
- V. 결론

4

■ 국문요약 ■

최근 건설 현장은 인력난이 심화되고 있다. 특히, 골조현장은 노동력이 중요한 업종으로 알퐁시공처럼 고강도 노동이 필요한 공정에는 내국인근로자의 입직 기피로 인력 부족이 심화되고 있다.

내국인 기능인력의 부족의 대안으로 외국인력을 활용하는 제도는 고용허가제를 근간으로 한다. 일반고용허가제로 입국하는 비전문취업(E-9) 외국인과 특례고용허가제(H-2)로 국내에 들어오는 외국국적 동포가 있다.

내국인 기능인력의 부족으로 인하여 인력난이 심화됨에 따라 검증되지 않은 외국인이 건설현장에 유입되고 있다. 이들은 자국에서 한국어능력시험과 간단한 체력검정을 거쳐 입국하고 있다. 자국에서도 건설현장 경력이 전문인 사람들이 대부분이다.

최근 외국인근로자 사용과 관련하여 규제가 완화된 사용성이 좋아진 만큼 단순 노무성격의 임시적 활용보다는, 최소한의 관련 기능경험치 및 개인의 기질을 사용자가 검증하여 도입하도록 하는 방안이 검토되어야 한다.

사용자는 생산성에 부합하는 대우로 기능공으로 양성하며 정부에서는 양성된 외국인 기능인력의 체류자격을 신설 또는 개정하여 불법체류로 국내에 잔류하는 일이 없도록 해야 한다.

주제어 : 외국인력, 고용허가제, 기능공

I. 서론

건설업은 생산요소로서 노동의존성이 강한 대표적인 업종이다. 건설업의 노동의존성은 생산방식의 특성에서 기인하며, 생산요소의 활용 비율에 직접적인 영향을 미치는 생산방식은 건설산업과 시장의 경쟁구조의 결과라고 할 수 있다.

건설산업은 고품질의 주택 공급으로 주거서비스를 개선하고 사회기반시설을 건설함으로써 경제성장에 기여하는 기반산업이다. 이런 역할을 하는 건설산업이 지속가능한 산업으로 기능하기 위해서는 지속적인 효율성 제고가 필요하다. 생산의 효율성 향상을 위해서는 생산요소로서 노동의 원활한 수급체계가 정착되어야만 한다. 왜냐하면 단품위주의 생산물 공급자를 결정하는 입찰경쟁에서 우위를 점유하기 위해서는 생산요소인 노동의 사용이 안정적이어야 하기 때문이다.

국내 건설현장에서의 극심한 구인난은 어제 오늘의 일은 아니다. 그럼에도 불구하고 문제 해결의 실마리가 찾아지지 못하고 있다. 내국인이 건설근로자로 입직하는 것을 기피하고 있는 것이 가장 큰 원인이기 때문이다. 이런 양상은 향후 더욱 확대될 것으로 예상된다. 인구가 감소하기 시작했고, 고령화 추세의 급격한 진행으로 생산연령인구도 하락하고 있다.

이런 문제들은 단기간에 해결될 수 있는 문제는 아니다. 따라서 산업별로 생산에 관한 대응책을 적극적으로 모색하고 제도화를 통해 수용되어야 한다. 건설업은 노동의 활용도가 높은 생산방식이 여전히 활용되고 있고, 인력 부족의 심각성이 해소되지 못하고 있어 외국인 기능인력의 효과적인 도입과 활용은 가장 현실적인 대안이라고 할 수 있다.

외국인 기능인력이 건설현장에서 기여하는 비중은 결코 작지 않다. 특정 공종에서는 외국인이 시공의 전반적인 사항을 담당하기도 하며, 이미 외국인 관리자도 있는 실정이다.

이하에서는 오랜 기간 현장에서 외국인력을 도입, 활용한 경험을 통해서 도출된 시사점을 기반으로 효과적인 외국인력 도입과 활용을 위해 필요하다고 생각되는 개선방안에 대한 의견을 제시한다.

II. 외국인력 도입 제도 및 도입 경험

1. 고용허가제도 경과

1993년 11월 외국인산업연수제도가 도입되었다. 동 제도가 도입됨에 따라 외국인력을 활용할 수 있는 제도가 운영되기 시작했지만, 연수생의 성격이 강한 측면에서 운영이 이루어졌다고 볼 수 있다.

2000년에는 연수취업제로 개편돼 2년의 연수 후에 1년 동안 취업할 수 있는 제도로 개편되었다. 이후 연수기간과 취업기간이 조정돼 2002년 4월 17일을 기준으로 이전 입국자는 종전과 동일하지만, 이후 입국자에 대해서는 연수 1년 취업 2년으로 변경됐다.

2003년 3월 29일에는 산업연수생제도를 폐지하고 고용허가제 도입이 발표됐다. 다시 2003년 7월 2일에는 산업연수생제도와 고용허가제를 병행 실시하는 수정안이 국회에 제출됐고, 2003년 7월 31일 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률이 제정됐다. 2004년 8월 17일에는 고용허가제로는 처음으로 필리핀에서 92명의 외국인근로자가 입국했다.

2005년 5월 11일에는 기존의 산업연수생제도를 폐지하고 외국인 고용허가제로 통합하는 방안이 관련 부처 협의를 거쳤고, 2005년 7월 27일 산업연수생제도를 2007년 1월 1일부터 고용허가제로 통합하게 되었다. 기존 산업연수생(D-3), 연수취업자(E-8)는 2007년 1월 1일부터 고용허가제의 외국인 근로자(E-9)로 간주됐다.

표 1 일반고용허가제와 특례고용허가제

구분	고용허가제(E-9)	특례고용허가제(H-2)
대상 인력	양해각서 체결한 송출 국가의 국민(베트남, 태국 등 16개 국가)	외국 국적 동포 (중국 등 11개 국가)
체류 및 취업기간	취업 기간 3년, 재고용시 1년 10개월 연장	취업 기간 3년, 재고용시 1년 10개월 연장
의무 고용기간 유무	1년 단위 재계약, 사업장 변경 3회	고용기간 및 사업장 변경 등의 제한 없음
기본임금 지급 여부	근로일에 대해 8시간 기본임금 지급	고용기간 및 사업장 변경 등의 제한 없음
대상 현장	법규상의 제한은 없으나, SOC 현장 등에 우선 배정 (건설등록업종이 산업·환경설비인 경우 제외)	법규상의 제한은 없음(건설등록업종이 산업·환경설비인 경우 제외)
사업주의 내국인 고용 노력 여부	14일 이상 고용 노력	14일 이상 고용 노력, 특례고용가능확인서 발급

구분	고용허가제(E-9)	특례고용허가제(H-2)
노동 관련법 적용	내국인과 동등하게 노동관계법 적용 산재보험, 건강보험 가입 의무화	내국인과 동등하게 노동관계법 적용 산재보험, 건강보험 가입 의무화

2007년 1월 3일 외국인근로자 고용 등에 관한 법률을 개정해 방문취업비자(H-2)를 발급받아 입국한 동포의 취업 관련 절차가 정비됐다. 2009년 5월 방문취업동포(H-2)의 건설업 취업등록제가 시행됐다. 2013년 12월 20일 개최된 인력정책위원회에서는 동포의 건설업 취업 등록제 대상자 제한을 폐지하고 총량관리로 일원화하게 됐다. 2023년부터 방문취업동포(H-2)의 건설업 취업등록제가 폐지됐다.

2. 외국인력 도입 운영 경험

필자는 골조공사 전문건설업에서 오랜 기간 외국인 인력을 사용해본 경험이 있다. 2004년부터 산업연수생 제도를 통하여 필리핀 인력을 두 차례에 걸쳐 도입하였고, 이후 시행된 고용허가제까지 30여명을 이탈 없이 효율적으로 사용하였다.

과거 산업연수생제도 운영시기에서는 외국인 근로자를 사용자가 직접 선발하는 권한이 있어서 최소한의 검증이라도 거치고 도입할 수 있었으나, 인력알선 중개브로커 등의 문제들로 폐지 된 사실이 있다. 필자는 이 제도의 장점이었던 사용자 직접선발이 필요하다고 생각한다. G to G로 진행하던 고용허가제도에서의 이력서 제공 및 일련의 한국어시험 통과 사실만으로 기능 공으로서 양성 가능한 외국인 인력을 도입한다는 것은 매우 어렵다고 본다. 정부는 도입가능 국가와 민간인력알선 업체를 철저히 배제한 선발 프로세스를 구성하여 사용자의 직접선발 참여를 보장해 주길 간곡히 바란다.

앞서 말한 것처럼 양질의 외국인 근로자를 기능인력으로 엄선, 구분하여 내실 있는 도입 방안을 통해 적법한 체류자격을 부여하고 적정임금의 제공과 기능양성으로 내국인이 기피 하는 고강도 공중에 임시적 보완이 아닌 대안적 존재로의 활용을 제고 되어야 한다. 이는 실제적으로 정부의 불법 외국인 근절 정책으로 이어질 수 있다.

III. 외국인력의 국적별 특성

2009년부터 2013년까지는 A기업 외국지사장으로 상주하며 UAE 두바이, 아부다비에서 일일 최대 2,400명의 외국인력을 사용하였다.

필리핀, 태국, 베트남, 인도, 인도네시아, 스리랑카, 파키스탄, 방글라데시 등 다양한 국가의 인력을 직접 선발하여 사용한 경험도 있다.

오랜 기간 외국인력을 선발, 관리하며 사용해 본 결과 국가별 인력특성을 파악할 수 있었다. 이를 소개하여 여러 국내 사용자가 외국인 고용에 있어 참고하면 외국인력을 활용하는데 도움이 될 수 있을 것으로 판단된다..

첫 번째, 해외인력 시장에서는 국가별 기능인정 등급이 존재한다.

예를 들면 기능공(형틀공, 철근공) 기준으로 태국 인력이 월 209시간 기준 400달러, 필리핀 인력이 350~380달러, 베트남 인력이 300~320달러, 방글라데시, 파키스탄 인력이 200~250달러 지급이 월 기준이다(2013년 UAE 기준). 이는 해당 국가의 인력의 생산성 차이가 존재한다는 것이다. 생산성의 차이는 기능도 뿐만 아니라 근로에 임하는 기질에서도 영향을 미치고 있다. 이러한 점을 반영하여 필자의 회사는 당시 형틀공, 철근공, 타설공은 태국, 필리핀, 베트남 인력을 사용하였으며, 단순 조공은 방글라데시, 파키스탄, 네팔인력을 준기공 수준의 인력은 인디아 인력풀을 구성하여 사용하였다.

두 번째, 국가별 인력마다 통상의 장점과 단점이 분명하다.

예를 들면 태국 인력은 단결력이 강하다. 작업에 있어서는 성실, 근면한 반면 외세의 침략을 안 받아 온 국가답게 자존감이 상상 이상으로 강하다. 그래서인지 동료가 있는 곳에서 자존심을 상하게 하는 언행이 이루어진다면 현장 투입에 큰 어려움이 있을 수 있다.

베트남 인력도 성실, 근면하며 성취욕이 강하고 배우려는 의지도 있다. 그러나 공산권 국가의 영향인지는 모르나, 동료 간에도 위계질서가 있다. 그래서인지 위계질서에 따른 파업이나 태업이 이루어질 수 있다.

방글라데시 인력은 온순하고 작업지시에 잘 순응한다. 그러나 업무를 지시할 때는 항상 순서를 시연해 주어야 하고, 단위별로 관리감독이 필요하며 작업속도를 적절하게 관리해야 한다.

이러한 예시는 필자의 경험을 토대로 기술하였기에 다소 주관적인 결과일 수도 있다. 그러나 다년간 사용자로서 실무에서 발생한 여러 가지 상황들로 고려해 볼 때 국가별 인력의 통상적 성향의 기질은 참고할 만하다.

IV. 외국인력 선별 필요성 및 사용자 선택권 강화의 기대효과

1. 외국인력 선별 필요성

산업연수생제도 운영시기에서는 외국인 근로자를 사용자가 직접 선발하는 권한이 있어서 최소한의 검증이라도 거치고 도입할 수 있었으나, 인력알선 중개브로커 등의 문제들로 폐지 된 사실이 있다. 필자는 이 제도의 장점이었던 사용자 직접선발이 필요하다고 생각한다. G to G로 진행하던 고용허가제도에서의 이력서 제공 및 일련의 한국어시험 통과 사실만으로 기능공으로서 양성 가능한 외국인 인력을 도입한다는 것은 매우 어렵다고 본다. 정부는 도입가능 국가와 민간인력알선 업체를 철저히 배제한 선발 프로세스를 구성하여 사용자의 직접선발 참여를 보장해 주길 간곡히 바란다.

국가별 인력 중에서도 형틀공, 철근공, 타설공 등 기능공으로 국내현장에서 활용하게 되는 외국인 근로자라면 최소한의 관련 기능도와 경험이 있어야 된다고 생각한다.

건설업계에서는 작업에 숙달된 외국인의 임금은 내국인을 넘어섰고 그 속에는 숙련자로 둔갑한 초보도 있으며, 팀 단위로 현장에서 영향력을 행사하며 사용자와 다양한 협상을 하기도 한다.

그러나 사용 중인 외국인 근로자는 불법체류자의 비중이 높은 것 또한 사실이다. 내국인의 입직 기피 및 인력수급의 부족이 지속되는 상황에서 예정된 공기를 준수해야 하는 도급계약의 특성으로 인하여 알퐁작업 등에서는 불법체류 외국인 근로자가 유입되고, 사용자는 불법고용에 수반되는 위험을 알면서도 피하지 못하고 있다.

현재의 실정을 인지하고 반복되는 악순환에 대처하는 현실적인 외국인 고용안으로 고강도 작업의 기능인력을 양성하고 보유해야만 한다.

그리고 앞서 제시한 것처럼 양질의 외국인 근로자를 기능인력으로 엄선하여 내실 있는 도입 방안을 통해 적법한 체류자격을 부여하고 처우개선을 통해 기능향상을 유도할 수 있는 방향을 정립해야 한다. 이를 통해 내국인력이 기피 하는 고강도 공종에 임시적·보완적 노동력이 아닌 대안적 존재로의 활용도 제고가 이루어질 수 있어야 한다.

2. 사용자 선택권 강화의 기대효과

생산요소인 노동력의 선택과 사용은 사용자의 고유한 권한이다. 공사의 유형별, 규모별, 그리고 공사금액에 따라 생산요소를 탄력적으로 활용할 수 있어야 한다.

사용자의 노동력 선택권은 내국인뿐만 아니라 외국인력에 대해서도 동일하다. 현재와 같이 고용센터를 통해 배정되는 외국인을 그대로 사용하는 것은 부족한 내국인력을 보완하는데 도움이 될 수 있다.

그러나 사용자의 선택권이 배제된 상태에서 도입되는 외국인력은 개별 건설사업주는 물론 산업에도 큰 도움이 되지 못한다. 일정한 절차를 거쳐 유입한 외국인 활용도를 개선해서 건설사업주와 건설산업에 효과를 확대할 수 있는 방향성을 정립하는 것이 필요하다.

현재의 고용허가제는 도입된지 20여년이 지났다. 국제적인 평가도 훌륭하다. 외국인의 인권을 보호하는 제도로 위상을 확보하고 있다.

그러나 이 과정에서 사용자와 건설산업계의 실질적인 필요가 반영되는 데는 아쉬움이 있다. 이를 개선하면 기대할 수 있는 효과가 매우 크다.

먼저 내국인 부족을 양적으로 보완할 수 있을 뿐만 아니라 생산성을 제공할 수 있는 외국인력을 선별함으로써 생산성 제고에 기여할 수 있다.

국내에 입국 전 자국에서 건설현장 경험이 있거나 종사 경력이 있는 외국인력을 활용함으로써 이탈을 방지하여 불법체류자 및 불법취업자를 줄이는 데도 도움이 된다.

과거부터 건설산업의 노동생산성 개선의 필요성이 지속적으로 제기되고 있다. 내국인근로자의 고령화와 숙련자의 은퇴 등으로 생산성 제고에 부정적인 요인들이 많다. 사용자의 외국인력 선택권 강화를 통해서 노동생산성 개선에 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

V. 결론

대한민국은 인구감소와 고령화로 생산인구의 급감이 현실화 되고 국가경쟁력 또한 현저히 저하 될 것으로 예상되고 있다. 결국 다문화 국가의 인력수급으로 전환되는 시점이 도래하였다고 본다. 이에 정부는 외국인 합법적 도입 방안에 대하여 숙고하여야 한다. 이전의 산업연수제도나 고용허가제로는 결국 기간을 다 채우고 난 불법체류자를 양성 할 뿐이라고 감히 말하고 싶다.

알폼작업, 철근작업, 콘크리트 타설작업 등 고강도 노동이 필요한 건설현장에서는 이제 내국인 근로자의 지원조차 없다. 이런 현상은 과거부터 지속되고 있다. 그렇다고 계속 불법 외국인력에 의존해 생산활동을 하는 것도 바람직하지 않고 업체도 상당한 부담을 느끼고 있다.

정부는 합법적 외국인 기능인력의 장기 체류 및 취업활동, 그리고 사용성을 강화할 수 있는 체류비자의 신설과 해당 비자 인원을 확대하는 검토를 하길 바라며, 쿼터 증원을 통해 양질의 외국인 기능인력을 도입을 할 수 있는 여건을 조성하기 바란다. 이렇게 선발된 외국인력은 내국인이 기피하는 직종에 일괄 투입되어 기능공으로의 양성과정을 진행할 수 있을 것이다.

양성과정 진행 중에는 기존 국내에 근로 중인 불법체류 외국인의 출입국관리소 단속을 6개월간 유예하길 바란다. 유예기간 동안 불법 외국인과 적절히 섞여 현장 감각 및 필요 경험을 진행하게 된다. 유예기간 이후 불법체류 단속을 통해 합법 외국인 기능공으로 대체가 가능해질 것이라고 생각한다. 이는 건설노조 뿐만 아니라 사용자에게도 외국인 근로자 활용에 대한 명분과 실리를 제공하는 win-win의 결과를 도출하게 되는 방법이라고 생각하며 의견을 마무리 하고자 한다.