

건설 기능 인력의 해외 송출 확대의 필요성

IMF의 구제금융 이후 건설 투자가 급감함에 따라 인력의 초과 공급이 발생함.

- IMF 체제에서 건축 재정, 건축 금융 및 자산 가치의 하락에 따라 건설 수주와 건설 투자는 급격히 감소하였고, 공사량의 절대적 감소는 인력에 대한 수요를 하락시킴.
- 국내 대규모 건설업체 250개의 98년도 1/4분기 수주액은 전년 동기 대비 24.5% 감소하였고, 전 건설업체의 98년도의 수주액은 전년 대비 35~40% 감소할 것으로 전망됨.
- 98년도의 건설 총투자는 전년 대비 32~35% 감소할 것으로 전망되며, 1조원의 건설 투자는 1만 3,450명의 직접 고용 유발 효과를 가져오므로¹⁾, 역으로 약 32조원의 건설 투자의 감소는 약 43만명에 이르는 건설 인력의 실업을 초래할 것임.

97년 말 이후 평균 근로일수가 줄어들거리 제공이 현안 문제로 대두됨.

- 이에 따라 만성적인 인력 부족 현상은 공급 초과 현상으로 변모될 것이며, 실제로 97년 말 이후부터 98년 6월 말 현재에 이르기까지 근로자들의 평균 근로일수가 크게 줄어든 것으로 나타나 일일 노동에 의존하는 대부분의 기능 인력에 대한 일거리 제공이 현안 문제로 대두됨.
- 기능 인력의 90%를 차지하는 임시 또는 일용 근로자들은 명목적 실업자 수에는 포함되지 않지만 실질적으로는 실업자나 다름없으나 고용보험의 대상에서 제외되어 있으므로 생계의 위협을 받고 있음.

경제 환경의 변화에 따라 기능 인력의 해외 송출 방안의 검토가 필요해짐.

- 국내 건설경기의 침체가 지속될 것으로 예상됨에 따라 해외 현장에서 고용 창출을 고려해 볼 필요가 있음.
- 97년도 해외건설 수주액은 사상 최고액인 140억 달러로서 91년도 30억 달러의 4.7배를 기록하여 향후 해외 현장에서 노동력의 수요가 증가할 것으로 예상됨.
- 98년 상반기의 해외건설 수주 실적이 부진하지만 실제 투자 시점의 기준으로는 고용이 증가할 것임.

1) 박명수변재현, 「건설 투자의 고용 증대 효과」, 한국건설산업연구원, 1998. 3.

- 82년 이후 해외 현장의 국내 인력이 지속적으로 감소한 주요 원인은 국내 근로자의 임금이 크게 상승하였기 때문이었으므로, 97년 말 이후 국내 근로자의 임금이 하락하는 경향은 해외 현장에서 국내 인력에 대한 수요를 증가시키는 유인력으로 작용할 수 있음.
 - 국내 인력의 해외 현장에서의 고용 증대는 실업난을 완화시키고 외화 수입을 증대시키는 효과를 기대할 수 있음.
- 이러한 맥락에서, IMF 체제에서의 경제 환경의 변화에 따라 검토되고 있는 기능 인력의 해외 송출 정책 방안의 타당성과 문제점을 고찰하면서 새로운 해결 방안을 모색하고자 함.

기능 인력의 해외 진출 현황

해외건설 현장에서 국내 인력의 고용이 지속적으로 감소되고 있음.

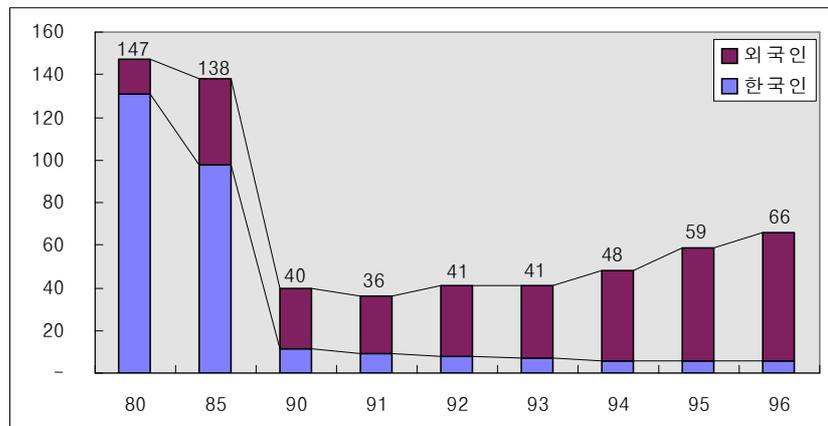
- 먼저 국내 업체의 해외건설 현장의 총 고용 현황을 살펴보면, 82년의 22만 6,233명을 정점으로 하여 전체 인력의 고용이 감소되었다가 94년부터 다시 증가하기 시작하였으며, 외국 인력(현지인 및 제3국인)에 대한 국내 인력의 비중은 82년을 최고 수준으로 하여 계속적으로 감소됨.
- <그림 1>과 같이, 96년 말 현재 총 47개 국의 현장에서 고용된 인력은 총 6만 6,017명이며 이 중 국내 인력은 5,758명으로써 82년의 최고 17만 2,540명에 비하면 불과 3%의 수준에 이르고 전체 인력의 8.7%에 해당됨.
- 특히 기능 인력의 수는 96년 말 현재 1,699명으로 82년의 15만 843명의 1.1%에 해당되는 수준으로 대폭 감소함.
- 반면에, 제3국인을 포함한 현지인, 즉 외국 인력의 수는 80년의 1만 6,046명에서 83년에는 최고 6만 299명에까지 이르렀고 90년에는 2만 8,448명으로 감소되었다가 96년에는 다시 6만 259명으로 증가하여 전체 인력의 91.3%를 차지함.
- 국내 인력에 대한 수요가 대폭 감소한 주요 원인은 국내에서 임금이 크게 상승하면서 해외 현장에서의 임금 수준도 상대적으로

상승하였기 때문임.

- 96년 말 현재 고용된 외국 인력의 95% 이상은 동남 아시아 국적이며, 고용에서 큰 비중을 차지하는 국가들은 방글라데시(1만 28명), 파키스탄(8,863명), 인도(7,942명), 필리핀(6,989명), 중국(5,755명), 태국(4,538명), 베트남(3,078명)의 순서임.

<그림 1> 해외 건설 인력의 고용 추이

(단위 : 천명)



자료 : 해외건설협회, 「해외건설 인력·자재의 효율적 관리 및 활용 방안」, 1997. 12.

해외 진출의 결정 요인과 여건 변화의 추이

해외 현장의 인력 수요의 결정 요인으로 임금(달러화), 환율 및 수주량을, 공급의 결정 요인으로 임금(원화), 실업률, 근로 조건 및 생활 수준의 변화를 고려할 수 있음.

- 해외 현장에서 국내 인력의 고용에 대한 변화를 보다 포괄적으로 이해하고 향후 고용 정책을 수립하기 위하여 인력의 유출입과 관련된 주요 경제 환경의 변화를 검토해 볼 필요가 있음.
- 국내 인력 수요의 결정 요인으로 임금, 환율 및 해외건설 시장의 변화를 고려할 수 있음.
- 인력 공급의 결정 요인으로 임금, 실업률, 근로 조건, 생활 수준의 변화를 고려할 수 있음.

가격 경쟁력의 변화

- 해외 현장에서 국내 인력의 가격 경쟁력을 결정하는 요인으로 임금, 환율 및 생산성의 변화를 들 수 있음.

(1) 임금의 변화

97년 말 이후
국내 임금의 하락은
해외 현장에서의
임금 수준을
조정하는 동인이 됨.

- 국내 인력에 대한 수요의 가격(임금) 탄력성은 국내 인력의 임금뿐만 아니라 외국 인력의 임금에 의해서도 영향을 받기 때문에 상대적으로 고려해야 함.
- 국내 건설 인력의 임금은 89년부터 '주택 200만호 건설'이 시행되면서 큰 폭으로 상승하였으나 97년 말 이후부터는 하락하고 있음(<그림 1> 참고).
 - 국내 건설업 상용 종업원의 월평균 임금을 시기별로 비교해 보면, 82년의 33만 2,700원에서 96년의 139만 6,300원으로 4.2배(불변가격으로는 2.1배) 상승함.
 - 한편 98년 1/4분기 월평균 임금은 153만 8,800원으로 나타나 96년 수준에 비해 명목적으로는 상승하였으나 달러로 환산해보면, 96년의 1,654달러에서 98년 1/4분기의 1,116달러로 오히려 32.5% 하락하였음(불변가격으로는 40.2% 하락함).
 - 또한 불변가격으로 환산하면, 98년 1/4분기의 월평균 임금 수준(달러화 단위)은 91년도 1/4분기의 수준으로 하락함.
 - 96년~98년 사이의 이러한 평균 임금의 하락 경향은 97년 말부터 대내적으로는 공사량이 급감하면서 인력의 초과 공급에서 비롯된 것이며, 대외적으로는 환율의 상승에 기인한 것임.
 - 따라서, 80년대 말 90년대 초에 국내 임금의 상승이 해외 현장에서의 임금을 상승시키는 주요인이 되었던 것과 마찬가지로, IMF 체제에서 국내 임금의 하락은 해외 현장에서의 임금 수준을 하향 조정하는 동인이 됨²⁾.
- 96년에 이르기까지는 해외 현장에서 국내 인력의 임금의 상승 폭에 비해 외국 인력의 월평균 임금은 소폭의 증감을 나타내어 국내 인력의 가격 경쟁력이 떨어짐.

96년에 이르기까지
국내 인력의 임금은
대폭 상승,
외국 인력의 임금은
소폭 상승함.

2) 실제로, 해외 건설에 참여하고 있는 대부분의 대형 업체들은 98년 1/4분기에 해외 현장의 기능 인력의 임금을 15~20% 삭감하여 조정함.

외국 인력에 비해
국내 인력의 임금이
현저하게
높은 수준임.

임금은 생산성에
대한 상대적인
수준에서
검토되어야 함.

- 92년도와 96년도의 외국 인력 전체의 월평균 임금은 각각 300.5달러와 333.1달러였으며, 87년도에 382.5달러였던 점을 고려하면 오히려 감소한 것으로 나타남.
- 인력의 수요가 많은 주요 국적별 월평균 임금의 추이를 살펴보면, 방글라데시, 파키스탄, 태국 인력의 92년 대비 96년의 임금은 소폭으로 상승한 반면에, 인도, 필리핀, 중국 인력의 평균 임금 수준은 오히려 감소한 것으로 나타남.
- 이러한 현상은, 기능도의 차이에 따른 인력의 구성이 연도별로 다를 수 있고, 이에 따라 평균 임금의 수준이 달라질 수 있기 때문에, 일관성있는 비교가 어렵다 하더라도 같은 기간 동안의 임금 수준이 일률적으로 상승하지 않았으며, 변화의 폭이 그다지 크지 않았던 추세를 반영함.
- 96년 현재 국내 인력과 외국 인력의 주요 직종별 월평균 임금을 비교해 보면³⁾, 대상 국가별로 차이는 있지만 국내 인력의 임금이 현저하게 높은 수준에 있음.
- 일반 용접공의 경우, 국내 인력의 평균 임금은 2,817달러로서 필리핀(733달러)의 3.8배, 베트남(288달러)의 9.9배나 더 높으며, 상대적으로 격차가 작은 덤프트럭 운전기사의 경우는 2.6~6.2배 높은 것으로 조사됨.
- 10개의 직종에 대한 전체 평균 임금을 비교하면, 국내 인력의 평균 임금 2,262달러는 필리핀(612달러)과 태국(477달러)의 각각 3.7배와 4.7배에 이르며, 가장 낮은 수준의 베트남(264달러)이나 미얀마(266달러)에 비해서는 8.6배나 더 높은 수준을 나타냄.
- 하지만 임금은 노동에 대한 대가로서 노동력의 생산성에 대한 상대적인 수준에서 검토되어야 함.
- 해외건설협회(1997. 12)에 따르면, 국내 인력의 작업 성과를 100이라고 할 때, 필리핀과 태국 인력의 작업 성과는 대략 75~76의 수

3) 해외건설협회의 자료에 의해 중동 지역의 현장에서 고용된 각국 인력의 임금 현황을 기준으로 하였으며, 96년 연평균 환율 1달러 = 804원을 적용함.

준임. 반면에 인도나 방글라데시 인력의 작업 성과는 56~57의 수준에 그침.

- 그러나 임금 생산성⁴⁾을 비교해 보면, 작업 성과의 절대적인 수준이 낮은 베트남, 미얀마, 인도 인력의 임금 생산성이 가장 높은 것으로 조사되었으며, 작업 성과 단위당 임금은 국내 인력의 20% 수준에도 못 미침.
- 예를 들어, 형틀목공, 비계공, 철근공, 미장공 등의 직종에서 베트남 인력의 임금 생산성은 국내 인력의 12~13%에 해당되는 반면에 보통 인부나 덤프트럭 운전기사의 경우에 필리핀 인력의 임금 생산성은 국내 인력의 45% 수준에 이룸.

- 결국, 국내 인력의 임금 수준은 생산성을 고려하더라도 외국 인력의 수준보다 월등히 높았으며, 97년 말 이후 임금 수준의 하락과 환율 상승 요인을 감안할 때, 그 격차가 다소 줄어들었으나 유사한 국제적 경제 환경에 처해 있는 동남 아시아 국적의 인력에 비하면 가격(임금) 경쟁력이 여전히 낮은 것으로 평가됨. 다만 기능도가 상대적으로 높은 필리핀이나 태국 인력과 비교해 보면, 생산성 대비 직접 노동 비용의 격차가 기능도가 낮은 여타 국가에 비해 더 작으므로 인력의 대체 가능성을 내포하고 있음.

(2) 환율의 변화

환율의 변화는
인건비와
인력 수요의 변화를
유발함.

- 해외 공사의 수주가 달러화로 체결되었을 경우, 환율의 변화는 환차에 의한 금융적 손익뿐만 아니라, 본국 화폐 또는 현지화로 지급되는 임금의 총액의 변화를 가져와 인력 수요의 변화 또는 인력 구성의 변화를 유발할 수 있음.
- 97년 1월에 1달러당 840원대를 기록하던 환율이 점차적으로 상승하여 98년 7월 현재 1,300~1,400원 수준을 보이고 있음.
- 환율이 상승함에 따라, 해외 현장에서 국내 인력에 대한 원화 단

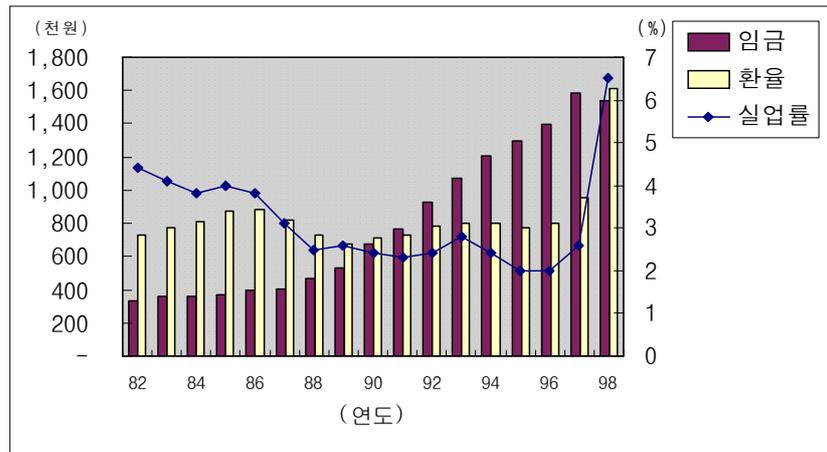
4) 해외건설협회는 임금 생산성을 1개월간의 작업 성과에 대한 1개월간의 임금 수준으로 지수화하였으나, 역으로 단위 임금당 작업 성과로 파악하는 것이 이해하기에 더 수월함.

위의 임금 계약은 인건비를 감축시키고 인력의 수요를 증대시키는 효과를 가져올 수 있음.

- 달러화 단위로 수주된 공사의 경우, 인건비 항목만을 고려할 때, 예컨대 환율이 840원/달러에서 1,400원/달러로 상승함에 따라 사업자는 노동 비용의 약 67%를 절감하거나, 같은 비용으로 신규 고용을 창출하거나, 고기능 인력으로 고용 조정을 시행할 수 있음.
- 98년 6월 현재의 환율은 82년 말 환율(747원/달러)의 약 2배의 수준이며, 이는 국내 인력에 대한 수요의 증가 요인으로 작용함.
- 97년 8월 말(900원/달러)과 비교하여 보더라도 원화가 약 56%나 평가 절하되었으며, 연말까지 1,300원~1,400원/달러가 유지되고 향후 1,250원~1,300원/달러로 조정될 것으로 전망되므로 국내 인력의 높은 임금 수준은 크게 낮아질 것임⁵⁾.
- 통상적으로 환율의 상승은 국내 물가의 상승을 초래하지만, 경기 침체기에는 그 파급 효과가 미미하므로, 물가 상승률보다 환율의 인상률이 상대적으로 더 클 경우 환율의 상승에 따른 근로자의 명목 임금의 유지 또는 하락은 실질 임금의 증가를 가져올 수도 있음.

<그림 2> 연도별 임금, 환율 및 실업률의 변동 추이

5) 물론 국내 환율 변화에 따른 인력 수요의 변화는 상대적이므로, 외국 인력이 소속된 현지나 제3국의 환율의 변동을 동시에 고려해야 하지만, 동남아 국가들의 경제적 상황이 급변함에 따라 각국의 환율 변동은 주어진 외생 변수로 둬.



인력 공급 여건의 변화

실업의 급증에 따른 건설 근로자의 초과 공급 현상이 두드러짐.

- 국내 인력의 공급 여건은 건설 투자의 급감에 따른 인력 수요의 감소와 전반적인 실업의 증가에 의해 영향을 받음.
- 98년 1/4분기의 실업률은 6.5%로서 96년도와 97년도 같은 기간의 2.2%와 3.1%에 비해 크게 상승하였고, 3.5%p의 실업률의 상승은 약 76만명의 실업자를 추가적으로 발생시키며, 특히 건설 근로자의 경우에는 더 심각한 실업 또는 가실업 상태가 발생하여 인력 공급의 초과 현상이 두드러짐(<그림 2> 참고).
- 97년 6월에 208만 6,000명에 이르던 건설업 종사자 전체의 수는 98년 1월에는 176만 1,000명으로 6개월 사이에 15.6%의 감소를 나타냄⁶⁾.

6) 건설 공사의 계절성에 기인하여, 6월에 비해 1월의 건설업의 경제 활동 인구가 감소한 것은 자연스러워 보이나, 전년도의 동기, 즉 '95년 6월~96년 1월' 및 '96년 6월~97년 1월' 사이의 감소율이 각각 6.4%와 6.2%였던 점을

구조조정의 본격화로
국내 취업이
크게 위축될 것임.

현행 「고용보험법」 상
건설 일용 근로자는
적용 대상에서 제외됨.

- 더욱이 98년 5월 현재 건설업의 총 취업자수는 161만 1,000명으로 전년 동월 대비 22.4%인 46만 5,000명이 감소함.
- 98년 6월 초 현재, 건설일용노동조합을 통해 확인된 바에 의하면, 일용 근로자의 월평균 근로일수는 6~7일에 그쳐 예년 같은 기간의 23~24일에 비하면 크게 줄어듬.
- 하반기에 금융 및 기업 구조조정이 본격화되면서 실업률은 더욱 상승하여 98년도 연평균 8%에 이를 것으로 전망되어 쏠 산업 부문에서 국내 취업이 크게 위축될 것임.
- 건설 투자가 큰 폭으로 감소하여 기능 인력의 근로일수의 단축은 심화될 것임.
- 경기 침체시 경제 성장률이 1% 하락함에 따라 실업률은 0.5% 정도 증가하는 파급 효과가 있으므로, 성장률이 -5% 수준 이하로 추락할 경우에는⁷⁾, 실업률이 더욱 증가할 것임.
- 건설 기능 인력의 실업 상태가 심화될 경우에, 산업 차원에서의 인력 보호 및 관리 장치가 마련되어야 함.
- 현행 「고용보험법」 상 건설 일용 근로자는 수혜 대상에서 제외되어 있으므로 실업 급여를 받거나, 향상 또는 재훈련에 대한 지원을 받을 수가 없음.
- 더욱이 3D 산업의 근로자의 경력은 다른 산업에서 재취업할 수 있는 기회가 극히 제한되어 있으므로 건설업 내에서 건설 기능 인력을 보호하고, 재평가하고 재배치해 나가야 함.

인력 수요 여건의 변화

- 노동 수요의 원천이 되는 국내 업체의 해외 건설 수주량은 80년대 중반에 침체되었다가 90년대에 들어서 대폭 증가하여 97년도에는 140억 달러에 이름.

감안하면, 15.6%의 감소는 이 기간 동안의 실업의 급증을 입증함.

7) IMF의 구제금융 이후의 생산 기반의 약화, 동남아 국가들의 동반 경기 침체, 일본 엔화의 평가 절하, 중국 위안화의 연쇄적 평가 절하의 가능성 등의 요인들은 우리나라의 수출 여력을 감퇴시킬 것이기 때문에, 負(-)의 성장률의 폭은 예상(-2~-3%)보다 더 커질 것으로 전망됨.

90년대 들어서
해외 건설 수주량이
대폭 증가함.

- 지난 5년 동안의 수주 실적은 연평균 39.8%의 증가를 나타내었으며, 97년도의 경우에 하반기 이후의 동남아 국가들의 경기 침체와 국내 금융 시장의 불안에도 불구하고 전년 대비 29.6%의 증가를 기록하여 기능 인력의 수요를 증대시킴.

- 98년 상반기 수주 실적은 15억 1,927만 달러로 전년 같은 기간에 비해 크게 저조하나 최근 1~2년 전에 수주된 공사의 잔량을 고려하면 인력 수요는 증가된 것으로 판단됨.

- 공종별로는 단순 공정의 토목 공사 비중이 줄어들고, 복합 공정의 플랜트 공사의 비중은 91년도 이전까지 13.4%였으나 97년도에는 34.6%로 증가하여 다양한 공종에서의 인력 수요를 창출시키고 있음.

해외건설 시장의
다변화가
추진되고 있음.

- 90년대에 들어서 해외건설 시장의 다변화가 추진되고 있는 현상은 특정 지역의 경기 변동에 따른 영향력을 분산시켜 수주량의 지속적인 증가를 도모할 수 있는 긍정적인 추세로 판단됨.

- 97년에는 주시장인 동남아 지역뿐만 아니라 최근 경기가 회복되고 있는 중남미와 유럽 지역으로 시장의 다변화가 추진되었음.

- 90년대 이전까지 점유율의 85% 이상을 차지했던 중동 시장이 97년에는 6.5%로 저하되고 대신에 아시아 시장이 크게 확대되어 95년도와 97년도에 각각 75%와 59%를 차지하였고, 기타 지역도 92년도에 불과 3.5%였으나 점증하여 97년도에는 34.5%로 커짐.

- 91년 이후 18개 국(97년도에만 4개 국)에서 신 시장을 개척하여 26건에 22억 달러를 수주하였으며, 향후 중남미와 아프리카에서 신 시장의 개척이 활성화될 수 있을 것으로 기대됨.

- 그러나 동남아 국가들의 외환 위기와 경기 침체가 지속됨에 따라 98년 상반기의 수주액은 97년 상반기의 71억 2,788만 달러의 21.3% 수준에 불과하여 해외 현장에서의 고용 창출의 효과가 기대에 못 미칠 가능성도 큼.

그러나, 동남아
국가들의 지속적인
경기 침체로
98년도 수주 실적도
저조함.

- 또한 97년도 총 수주액의 각각 20%와 23%를 차지하였던 개발형 공사(부동산 개발형 공사 및 BOT 방식의 공사)나 계열 기업 공사의

수주가 급감할 것이므로 하반기에 수주량의 증가가 둔화될 여건도 향후 노동 수요를 감소시킬 것임.

- 공사 규모가 대형화됨에 따라 공사 금액 대비 노동 수요는 상대적으로 하락하는 추세를 나타냄.
- 건설 시장의 개방에 따른 수주 기회의 증대와 국내 및 동남아 지역의 경기 침체의 상황은 해외건설 수주량의 변화에 양면적인 영향을 끼치고 있음.
 - 한편으로는 건설업체의 투자 여력의 고갈로 해외건설 투자의 위축이 지속될 것으로 전망되어 오히려 인력의 수요가 감소할 것으로 판단됨.
 - 다른 한편으로는 98년 1/4분기의 수주 실적의 저조는 국가의 대외 신인도의 하락에 따른 금융 비용, 즉 외국계 금융기관으로부터 보증서를 발급받기 위하여 고율의 수수료를 지급해야 되기 때문에 수주 활동이 위축된 것으로 판단되므로 국책 은행의 입찰 보증 및 계약 이행 보증서의 발급이 발효(지난 3월)됨에 따라 수주 활동이 호전될 가능성도 있음.
 - 또한 97년도의 개별 수주 규모는 대형화되었던(평균 수주 규모가 8,000만 달러) 반면에, 98년 1/4분기의 수주 내용은 34건에 10억 4,000만 달러로 평균 수주 규모가 3,000만 달러에 불과하였던 사실로 보아 경제 개혁이 추진됨에 따라 국가 신인도가 회복되면 대규모 공사의 수주도 가능해질 것으로 사료됨.
 - 나아가 대형 업체의 전문건설업체와의 동반 진출을 비롯한 다양한 수주 전략이 모색됨으로써 수주 활동이 활성화될 수도 있음.

국가의 대외 신인도가 회복될 경우 수주 활동이 호전될 가능성이 큼.

기타 수급 여건의 변화

- 국민 소득의 변화 : 82년도에 1,834달러였던 1인당 국민 소득은 97년에 9,511달러로 5.2배 증가했으며, 생활 수준의 향상은 근로자의 기대 임금과 근로 조건의 수준을 또한 상승시키므로 해외 현장 근로에 대한 선호도를 저하시키는 요인이 됨.

국내 현장에서의
근로 조건이
개선됨에 따라
해외 현장에서의 기대
수준도 상승하여
노동 비용의
증가를 초래함.

- 근로 조건의 변화 : 국내 및 해외 현장의 근로 조건이 변화함에 따라 인력의 공급량도 조절됨.
 - 국내 건설 현장에서의 근로 조건이 크게 개선됨에 따라 국내 인력이 해외 현장에서 요구하는 근로 조건의 수준도 비례적으로 상승하여 직·간접적인 노동 비용이 증가하고 국내 인력에 대한 수요는 감소함.
 - 경쟁 대상인 외국 인력은 우리나라보다 생활 수준이 낮은 국가 출신이므로, 고용자는 숙식을 포함한 복지 비용이 상대적으로 낮은 외국 인력을 선호하는 추세가 지속될 것임.

발주국의 자국화
정책은 우리 인력에
대한 수요의
감소 요인으로 작용함.

- 발주국의 자국화 정책 : 발주 국가의 인력 정책과 노동 시장의 환경 변화가 인력 수요의 방향에 영향을 줌.
 - 중동 시장에서는 96년도에 고용된 외국 인력 중에서 제3국 인력이 차지하는 비율이 97%인 반면에 아시아 시장에서는 14%에 해당되어 현지인의 고용이 절대적으로 높은 수준임.
 - 이는 아시아 각국에서 현지인의 임금이 상대적으로 저렴하고 실업의 증가에 따른 자국 인력의 고용을 의무화하고 있기 때문임.
 - 리비아를 비롯한 중동 지역에서도 점차 자국 인력의 고용을 증대시키려는 추세가 강해지고 있으므로 제3국 인력 또는 국내 인력에 대한 수요가 점차 둔화될 수 있음.

- 국내 인력 고용의 장점 : 국내 인력을 고용함으로써 원활한 의사 소통, 작업에 대한 애착심과 자부심, 종교적·문화적 갈등의 해소, 행동 양식의 일치 등의 장점을 생산 활동에 긍정적으로 활용할 수 있음.

종합 평가

- 인력 수급의 시장 기능이 원활하게 작용하지 못하는 상황에서 기능 인력의 해외 송출 정책이 현실화되기 위해서는, 우선적으로 노동력

근로자에게
임금 격차를 보전하고
기업체에게
경제적 유인력을
제공할 수 있는
방안을 모색해야 함.

- 의 공급자와 수요자의 개별 효용을 극대화시킬 수 있는 방안이 마련 되어야 함.
 - 근로자는, 해외 현장에서의 임금 수준이 국내 임금 수준보다 여전히 낮을 경우, 그 격차 만큼을 보상받고자 할 것임.
 - 고용자(기업체)는 외국 근로자에 비해 국내 근로자가 추가적으로 생산성을 향상시키는 범위 내에서만 고용 비용을 부담하려고 할 것임.
 - 따라서 근로자에게 임금 격차를 합리적으로 보상하고, 기업체에게 국내 인력의 수요에 대한 경제적 유인력(incentive)을 제공할 수 있는 방안이 모색되어야 함.
- 이러한 미시적인 정책 방안이 실업의 해소와 외화 획득이라는 거시적인 기대 효과에 얼마나 큰 영향을 끼칠 것인가에 대한 검토가 선행되어야 함.

정부의 지원 방안

정부 보조금의
지원에 의존한
인력 송출 방안을
마련함.

- 해외건설협회는 국내 건설 기능 인력의 실업난을 완화하고 외화 획득을 위해 인력의 해외 송출을 활성화시키는 방안을 마련함.
- 협회는 지난 4월 말에 8개의 건설업체를 중심으로 인력 모집 공고를 냈으며, 국내외 임금 격차를 보전하기 위하여 근로자 1인당 50만원의 정부 보조금을 신청하였음.
- 정부 보조금은 해외 현장에 고용될 국내 인력을 공공 근로사업의 참여자로 간주함으로써 실업 대책의 차원에서 지급되는 것으로 함.
- 협회는 보조금이 지급될 경우, 기업체는 외국 인력의 임금 수준에서 국내 인력을 고용할 수 있으며, 국내에서 (가)실업 상태에 있는 일용 근로자는 고용의 기회를 가질 수 있기 때문에 양자의 효용이 극대화된다고 주장함.
- 모집된 인력은 각 현장의 수요에 부합하는 직종별로 분류되고 해

당 건설업체가 심사 및 선별하여 파견하는 과정을 거침.

국내 인력의 규모에 비례하여 해당 기업체에 대한 세제 혜택을 줘야 함.

- 일정 기간 동안에는(5개월간) 정부 보조금으로 임금 격차를 보전하지만, 향후에는 국내 인력의 고용 규모에 비례하여 해당 기업체에 세제 혜택을 줌으로써 노동 비용을 경감시킴.

소득 보상 형태의 지원책에 따른 문제점

보조금의 지원 범위와 규모에 따라 정책의 실효성이 결정되므로 내재적인 경제적 유인력이 취약함.

- 해외건설협회의 인력 송출 방안은 보조금의 지원을 전제로 하고 있으므로, 노동부로부터 보조금의 지급이 전체 지원 인력을 대상으로 보장되어야만 시행될 수 있는 본질적인 한계를 내포하고 있음.
 - 500명 모집 인원내 5월 말 현재 2,822명이 지원하였으나 6월 말 현재 83명만이 취업되었으며, 기업체는 보조금의 지원 여부가 결정되기까지 의사 결정을 보류하고 있음.
 - 보조금의 지원이 시행상 불가능해지거나 규모가 축소될 경우에는, 임금격차를 보전할 대안이 없음.
- 보조금이 지원된다 하더라도 정액적인 소득 보상의 형태로 지급될 경우에, 시행상의 문제점을 내포하고 있음.
 - 보조금의 지원이 건설 인력의 해외 고용 창출에만 적용될 경우, 다른 산업뿐만 아니라 국내 건설 현장과도 형평성이 어긋남. 외화가득의 논리를 따르면 국내 수출업체도 동일한 지원 대상에 포함되어야 함.
 - 정부 또는 협회가 해외 현장의 인력 수급 상황을 인위적으로 조절하는 것이 장기화됨에 따라 노동 시장의 가격 체계를 왜곡시킬 가능성이 있음.
 - 송출되는 인력의 규모에 따라 보조금의 규모도 가변적일 수밖에 없으며, 건설 일용 근로자는 고용보험에서 제외되어 있으므로 고용보험기금과는 별도의 재정이 확보되어야 함.
- 따라서 기존 방안이 실효를 거두기 위해서는 IMF 체제에서 변화된 경제 환경을 재검토하고 인력 수급에 관한 정보를 통합분석하여 보다 구체적인 수급 조절 방안이 마련되어야 함.

인력 수급에 관한 정보를 통합분석하여 보다 구체적인 수급 조절 방안을 마련해야 함.

- 국내 근로자에게 임금 수준을 합리적으로 제시할 수 있도록 해외 현장에서의 국내 및 외국 인력의 현재적 직·간접 노동 비용 및 생산성을 측정하고 지역별 및 직종별로 상호 비교 검토해야 함.
- 인력 수요를 직종별 및 기능도별로 보다 세분화하여 실수요 중심으로 인력을 모집해야 함.
- 장기적으로, 외국 인력에 비해 임금 대비 생산성에 비교 우위가 있는 직종 또는 기능도의 인력을 체계적으로 관리하여 수급 안정화를 유도해 나가야 함.

종합 분석 및 정책 제안

보조금의 지원은 취업 알선과 재취업 훈련에 대한 투자의 성격으로 전환해야 함.

- 정부 보조금의 지원 방향은 소득 보상의 성격에서 취업 알선과 재취업 훈련에 대한 투자의 성격으로 전환되어야 함.
 - 보조금은 임금 격차를 보전하는 데 투입되는 대신에, 근로자의 사회적 후생의 개선을 비롯한 간접적 노동 비용을 경감시키는 데 투자되는 것이 바람직함.
 - 이 경우에, 보조금은 간접적 노동 비용을 충당하는 목적 이외로 전용되지 않도록 기업체의 정규 회계와는 별도의 회계에 따라 엄격히 감독되어야 함.
- 인력 송출의 경제적 타당성에 대한 주요 결정 변수의 변화를 다음과 같이 단순화시킴으로써 국내 인력의 임금 수준의 하락 효과를 분석할 수 있음.
 - 건설업의 상용직 근로자의 98년도 1/4분기 월평균 임금 수준은 전년동기 대비 2.7%의 하락률을 나타내었음. 이는 90년~97년 사이의 동기(1/4분기) 평균 임금 상승률 14.8%에 비하면 상대적으로 현저한 하락을 나타냄.

<표 1> 임금, 환율, 실업률의 변동

월평균 임금(천원)			환율(원/달러)			실업률(%)		
97. 1/4	98. 1/4	증감률	97. 6. 30	98. 6. 30	증감률	97 평균	98. 5	증감률
1,581	1,539	-2.7	888	1,373	54.6	2.6	6.9	2.7배

타조건이

불변일 경우, 국내 임금 하락과 환율 상승에 따라 해외 현장의 국내 인력의 임금 수준은 97년도의 40%에 해당됨.

- 더욱이 소비자 물가의 상승률(8.0%)을 감안하면, 2.7%의 명목 임금의 하락은 10.7%의 실질 임금의 하락을 의미함.
 - 환율의 변동은 6월 30일을 기준으로 전년 대비 54.6%의 상승률을 나타냄으로써 국내 인력의 달러 단위의 임금 수준은 같은 비율로 하락한 것으로 환산됨.
 - 따라서 다른 조건이 불변일 경우, 국내 임금 수준이 하락하고 환율이 상승함에 따라 해외 현장에서 기대할 수 있는 **국내 인력의 임금의 하락 효과는 $(0.9 \times 0.45 \times \text{기준 임금}(S) = 0.41S)^8$** , 즉 달러화를 기준으로 할 때 97년도 상반기에 지급된 임금의 약 **40%의 수준**에서 국내 인력을 고용할 수 있는 것으로 추산됨.
 - 이러한 추산에 따르면, 96년 말에 해외 현장에서 국내 철근공과 985달러와 930달러 수준으로 하향 조정되더라도 근로자의 경제적 후생 수준은 동일하게 유지됨을 의미함⁹⁾.
 - 더욱이 임시직 또는 일용직 근로자의 임금이 -15%의 하락률을 나타내고 있다면, $0.77 \times 0.45 \times S = 0.35S$, 즉 해외 현장에서 달러화로 지급되는 현재의 임금 수준은 97년도 상반기의 **35%** 수준에 해당됨.
 - 해외 현장에서의 명목 임금의 하락에도 불구하고 인력의 공급이 가능할 수 있는 것은 건설 일용 근로자의 평균 근로일수가 1/3로 감소됨에 따라 국내에서는 평균 기대 임금의 수준도 같은 비율로 하락될 수밖에 없음을 근로자 자신이 인식·체험하게 되기 때문임.
- 우리나라의 환율 변동의 영향력은 경쟁국들의 환율 변동과 병행해서 검토되어야 함.

8) 10%의 실질임금의 하락과 55%의 환율의 상승을 전제로 함.

9) 달러 단위로 계산된 급여가 전액 국내에 유입되어 국내에서 누리게 되는 경제적 후생을 말함.

고기능도의 외국
인력의 임금 수준이
불변이라면,
국내 인력의 임금
하락 효과와
생산성의 조합은
임금 격차를 해소할
수 있음.

- 상대적으로 근로자의 숙련도가 높은 태국과 필리핀의 98년 6월 26일 현재 대달러 환율은 97년 6월 30일에 비해 각각 68.4%와 58.5%나 상승하였으므로 두 나라의 임금 수준은 우리나라와 비슷하거나 다소 평가 절하되었음.
 - 반면에 근로자의 숙련도가 낮은 방글라데시와 인도의 경우, 지난 1년동안 환율의 변동이 각각 6.1%와 10.9%의 상승을 기록함으로써 우리나라의 54.6% 상승에 비하면 임금 수준의 절하 폭이 상대적으로 현저하게 낮음.
 - 따라서 각국의 환율의 변동을 고려해 볼 때, 고숙련도의 국내 인력의 임금 경쟁력은 큰 변화가 없거나 다소 떨어진 반면에 저숙련도의 국내 인력의 경쟁력은 환율 변동 이전에 비해 2.1배 회복한 것으로 추산됨. 그러나 저숙련공의 경우는 여전히 임금 격차가 두드러지므로 인력 대체의 실효성은 떨어짐.
- 결국, 임금 수준, 환율 및 실업률의 변화에 따른 파급 효과가 국내적으로는 약 60%의 노동 비용의 절감으로 나타난 것에 비해 경쟁국들과의 비교에서는 그 효과가 미미함.
 - 다른 한편으로, 노동 비용의 비중이 절대적으로 감소되면서 생산성의 비중은 상대적으로 커졌으므로, 생산성이 높은 국내 인력(필리핀과 태국 인력의 1.3배, 인도와 방글라데시 인력의 1.8배)에 대한 선호도가 증가함.
- 예컨대, 필리핀의 임금 수준이 불변이라고 한다면, 하락된 국내 인력의 임금 수준(900달러)은 필리핀 인력의 임금 수준(620달러)의 1.4배에 이르러 생산성의 격차에 의해 보전될 수 있는 수준임.
 - 필리핀의 임금 수준의 변동을 감안하여, 해외로 송출되는 근로자 1인당 50만원(약 350달러)의 보조금이 지원된다면 업체가 직접적으로 부담하게 되는 실질적인 노동 비용은 약 550달러 수준으로 감소되고 생산성의 격차를 고려하면 필리핀 인력의 평균 임금 수준(약 250달러)의 1.7배로 당초 2.7배에 비해 크게 낮아짐.
- 이러한 결과는 평균 임금을 기준으로 추산된 것이지만, 해외 현장에 고용된 국내 및 외국 인력의 기능도를 감안하면 국내 인력에 의한

대체 가능성은 더욱 커짐.

고기능도의 근로자를 중심으로 인력 송출 정책이 추진되어야 함.

- 환언하면, 기능도별로 인력 수요를 분류하되 일차적으로 고기능자 중심의 인력 송출 정책이 추진되어야 함.
- 외국 인력의 임금 구조를 살펴보면, 동일 직종 내에서 최고 임금 수준과 최저 임금 수준 사이에는 현저한 격차가 있음. 이는 이들의 평균 임금 수준이 크게 낮게 산출된 이유가 됨.
- 예를 들어, 필리핀 인력이 제3국 인력으로서 활용된 경우(96년도 기준), 평균 임금과 최저 임금은 각각 621달러와 80달러인 반면에 최고 임금은 무려 2,667달러로 조사되었으며, 태국과 중국 인력의 경우에도 최저 임금은 각각 228달러와 255달러였으나, 최고 임금은 각각 1,848달러와 2,136달러에 이름.
- 90년대 이후 전문 직종의 국내 인력은 대부분 단순 기능공보다는 반장급의 고기능자가 파견되어 왔으므로 개인별 임금 격차가 외국 인력에 비해 훨씬 적음.

<표 2> 96년도 해외 현장의 국내 및 외국 인력의 직종별 임금 현황
(단위 : 달러)

구 분	보통인부	철근공	형틀목공	비계공	중기운전	미장공	
국내 인력 평균 임금	1,799	2,463	2,325	2,488	2,339	2,325	
외국 인력	최고 임금	2,192	2,749	2,944	3,759	3,814	2,880
	평균 임금	212	310	368	310	494	285

자료 : 해외건설협회, 1997. 12.

고기능도의 외국 인력의 임금은 국내 인력의 수준과 큰 차이가 없음.

- <표 2>와 같이, 96년도의 기준으로 몇몇 직종에서 해외 현장의 국내 인력의 평균 임금과 외국 인력의 최고 임금을 비교해 보면, 큰 차이가 없음을 짐작할 수 있음¹⁰⁾.

10) 국내 인력의 최고 임금에 대한 자료가 없으므로 부득이 평균 임금을 비교함. 이 평균 임금은 중동 지역의 현장들을 중심으로 산출된 것임.

국내 기능 인력의 제3국의 건설 현장으로의 진출도 검토될 수 있음.

기능 인력의 해외 송출 정책은 국내 인력의 비교 우위가 뚜렷한 직종 및 기능도를 중심으로 추진되어야 함.

- 따라서 고기능자의 경우에는 국내 인력에 의한 외국 인력의 대체 효과가 충분히 있을 것으로 판단됨.
 - 근로자의 임금 경쟁력을 평균 임금뿐만 아니라 직종별 임금의 분포를 고려하여 판단하여야 함.
 - 결국 저기능도의 근로자는 향후에도 외국 인력을 활용하고, 고기능도의 근로자는 국내 인력으로 대체하는 전략적 선택에 따라 인력을 모집·교육·관리하는 체계가 필요함.
- 나아가, 국내에서 고실업과 건설 투자의 위축이 지속될 경우, 기능 인력을 제3국의 건설 현장으로 파견하는 방안도 검토될 수 있음.
 - 영국과 네덜란드의 경우에, 해외 현장에서는 전적으로 외국 기능 인력의 공급에 의존하고 있으므로, 해외 경험이 있는 우리 인력이 진출할 수도 있을 것임.
 - 이를 위하여, 장기적으로는 인력의 해외 송출(제3국의 현장을 포함)을 전담하는 공인된 민간 취업 알선 기관이 활성화되어야 함.
 - 결론적으로, 건설 기능 인력의 해외 송출 정책은 국내의 경제 환경이 변화함에 따라 전향적으로 검토될 수 있으나, 송출의 규모는 해외 시장의 여건에 따라 가변적일 수밖에 없음.
 - 이 정책이 실효성있게 시행되기 위해서는 먼저 현장에서의 인력 수요 양상을 구체적으로 파악하여 국내 인력의 비교 우위가 뚜렷한 직종 및 기능도를 중심으로 추진되어야 함.
 - 기존 외국 인력의 임금 수준과 기능도를 참고해 볼 때, 이 정책은 고기능도의 근로자를 중심으로 추진됨으로써 그 실효성을 높일 수 있음.
 - 또한 인력 수요의 유지 또는 확대를 위해 해외 건설 수주량을 증대시킬 수 있는 기업 자체의 경쟁력 확보뿐만 아니라, 정부 차원에서 입찰 보증과 계약 이행 보증에 관련된 법적·행정적·외교적 지원이 적극적으로 추진되어야 함.

CERIK 한국건설산업연구원

서울특별시 강남구 논현동 70-13 보전빌딩 12~14층
TEL : (02)3441 ~ 0600(代) FAX : (02)3441 ~ 0808