

건설이슈포커스

건설현장의 고용허가제 활용 현황 및 개선 방안

- 도입 규모 조정 및 불법 취업자 근절 방안을 중심으로 -

2013. 11

심규범

I. 논의 배경 및 판단 기준	4
II. 관련 제도의 개요 및 당사자의 관심 사항	6
III. 고용허가제의 활용 현황 및 문제점	9
IV. 개선 방안	25

한국건설산업연구원

Construction & Economy Research Institute of Korea

요 약

- ▶ 외국인 근로자 도입에 관한 문제는 ‘균형적 접근’이 중요하며, 이것이 실제로 지켜질 수 있도록 제도적 장치를 마련해야 함.
 - 첫째, 내국인 근로자와의 ‘보완적 관계’가 유지될 수 있는 적정 규모’가 책정되도록 해야 함. 이것이 불법 취업에서 비롯되는 불이익 처우를 예방할 수 있음. 또한 외국인 근로자를 고용할 수 있는 여러 제도 중 내국인 대체 가능성에 대해서도 검토함.
 - 둘째, 합법적 근로자 이외의 ‘불법 취업자 근절 대책’이 마련되어야 함. 적정 규모를 도출하였다고 하더라도 건설 현장에서 지켜지지 않는다면 내국인 근로자 대체 및 불법 외국인 근로자에 대한 불이익 처우 문제를 개선할 수 없기 때문임.
- ▶ 건설 현장의 합법적인 외국인 근로자는 주로 비전문 외국인력 정책 분야의 비전문 취업사증(E-9)과 건설업 방문취업사증(H-2)을 발급받아 취업하는 근로자임. 그 외의 외국인 근로자는 불법인데, 재외동포사증(F-4) 역시 단순 노무 취업이 금지됨.
 - 이 글은 ‘고용허가제(E-9)’에 초점을 두고 있음. 이 제도는 의무고용 기간의 존재로 인해 이동이 자유롭지 못한 대신 기본 임금이 주어지므로 내국인 근로자 대체 최소화 가능성, 오지 현장에서 외국인 근로자 확보 가능성, 외국인 근로자의 고용 및 임금 안정성 등이 높음.
- ▶ 본 연구는 주로 2012년에 실시한 면담조사 및 설문조사 결과를 활용하여 현황 및 문제점을 파악하고 그로부터 개선 방안을 도출하고자 함.
 - 건설업 고용허가제 도입 규모에 대해 현행 1,600명은 너무 부족하므로 도입 규모를 8,000여 명으로 확대해 줄 것을 요구함. 내국인 일자리 대체 및 불이익 처우 발생 등의 문제는 대개 통제 및 관리가 어려운 불법 외국인 근로자와 관련이 있음.
 - 외국인 근로자를 현장에 배치하는 방식이 현장당 5명에서 30명으로 확대되기는 했으나, 선발 업체가 모두 선점할 경우 후발 업체는 외국인 근로자를 고용할 수 없는 불합리가 남음.
- ▶ 개선 방안으로 고용허가제 도입 규모 조정 및 불법 취업자 근절 대책을 제시함.
 - 도입 규모 : 2014년도 건설업 고용허가제 도입 규모를 5,000명으로 제안함. 다만, 내국인 일자리 보호를 위해 동 제도의 증가 규모만큼의 건설업 취업등록제 도입 규모 축소를 제안함.
 - 건설 현장별 배정 방식 : 공종별로 현장에 진출입이 이루어지는 특성을 감안해 하도급자 단위로 현장의 총 공사 금액에 비례하여 인원을 배정하는 방식이 합리적일 것으로 판단됨.
 - 불법 취업자 근절 : 건설 현장에서 과도한 내국인 대체를 막기 위해서는 불합리한 제 살 깎기 경쟁을 억제해 적정 노무비를 확보하고 합법 근로자의 고용 여건을 조성해야 함. 건설업 도입 쿼터가 실효성을 지니려면 건설 근로자에 대한 고용 관리가 효율화되어야 함.

I. 논의 배경 및 판단 기준

- 건설 현장의 외국인 근로자 규모에 대하여 ‘과잉’과 ‘과소’라는 상반된 시각이 병존하고 있는데, 이것은 ‘합법 취업자’와 ‘불법 취업자’라는 취업상의 신분과 관련이 있는 것으로 판단됨.
 - 과잉이라는 시각은 합법 취업자와 불법 취업자를 모두 포함한 외국인 근로자 전체를 지칭하고, 과소라는 시각은 합법 취업자만을 지칭하는 것으로 짐작됨.
 - 건설 현장의 외국인 근로자 중 합법 취업자는 고용허가제와 건설업방문취업제의 규정을 통해 취업한 자를 말하며, 불법 취업자는 그러하지 아니한 자를 말함.
 - 이 글에서는 합법 취업자와 불법 취업자를 모두 포함하여 건설 현장의 외국인 근로자 전체를 분석 대상으로 삼되, 관련 제도 중에서는 고용허가제에 초점을 두고자 함.
- ‘과잉’이라는 시각 : ‘합법 + 불법’ 취업자 전체를 대상
 - 주로 건설 현장에 일자리를 찾는 내국인 근로자들이 바라보는 시각으로서 일을 구하지 못한 새벽 인력시장의 건설 근로자들은 ‘경기 침체보다도 불법 취업자가 더 무섭다’고 호소함.¹⁾
 - 한국건설산업연구원의 추정(2011)에 의하면 건설 현장에는 합법 외국인 근로자 5만여 명 이외에도 약 11만여 명의 불법 외국인 근로자가 존재함.²⁾
 - 또한, 한국건설산업연구원 설문조사(2010)에 의하면 과다한 외국인 근로자가 내국 인력 취업에 미치는 영향에 대해 근로자 응답에 의하면 숙련 인력 및 비숙련 인력에 대한 영향 모두 ‘일자리가 줄어들고, 임금도 떨어진다’는 응답이 약 85%를 차지해 압도적으로 많음.³⁾
 - 따라서 이러한 시각이 타당하다면 내국인 근로자의 실업을 예방하고 건설산업의 숙련 인력 기반을 보호하기 위해 ‘외국인 근로자 도입 규모를 축소’해야 함.
- ‘과소’라는 시각 : ‘합법’ 취업자에 국한
 - 주로 합법적인 외국인 근로자 규모에서 비롯된 시각으로서 2013년 현재 건설업에 배

1) 올해 45세로 인력시장에서 가장 나이가 어리다고 소개한 최민규(가명)씨는 “외국인 근로자가 너무 많아서 우리가 설 자리가 없다”며, “공사장에 가보면 70%가 외국인 근로자인데, 내가 지금 외국에서 일하고 있는 것 같은 착각이 들 때가 많다”고 지적했다. “일하면 뭘해 돈도 못 받는데, 이 나라 떠나고 싶다”, 머니투데이뉴스, 2013. 8. 1일 참조.

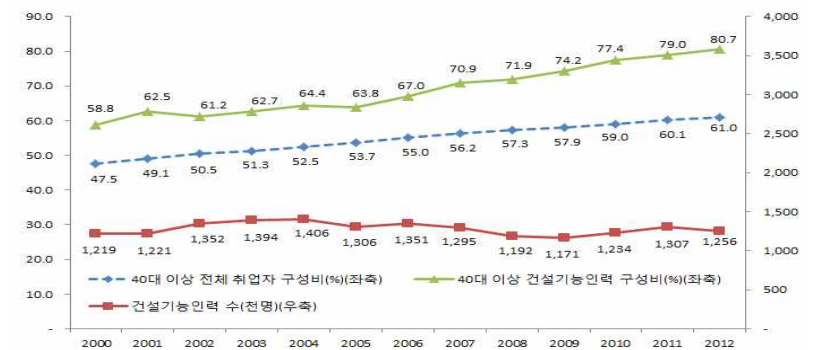
2) 심규범 · 이의섭 · 김지혜 · 허민선(2011), 「2012년도 건설업 취업 적정 동요 규모 산정」, 한국산업인력공단 참조.

3) 심규범 · 이의섭 · 김지혜 · 김혜원(2010), 「건설인력 수급 실태 조사」, 건설근로자공제회 참조.

정된 방문취업제 5만 5,000명과 고용허가제 1,600명으로는 <그림 1>에서 보듯이 40대 이상의 근로자가 80%를 넘어 고령화가 심각한 내국인 기능 인력 부족 문제를 해소하기 어렵다는 주장임.

- 특히, 내국인 근로자도 기피하는 오지의 도로나 댐, 발전소 등 SOC 현장의 기능 인력 부족 문제는 더욱 심각한데 이를 해소해줄 수 있는 고용허가제 규모가 너무 작다고 호소함.⁴⁾
- 따라서 이러한 시각이 타당하다면 건설 현장의 원활한 시공을 위하여 ‘적정 규모의 합법적인 외국인 근로자 증원’이 필요함.

<그림 1> 건설 기능 인력의 고령화 추이



주 : 기능 인력은 기능원 및 관련 기능종사자, 장치기계조작 및 조립종사자, 단순 노무종사자 등을 합한 개념임.

자료 : 통계청, 경제활동인구조사, 각 연도(12월 기준).

- 외국인 근로자에 대한 불이익 처우 요소가 존재한다는 시각 : 주로 ‘불법’ 취업자
 - 한편에서는 주로 불법 체류 또는 취업자 신분의 외국인 근로자를 대상으로 임금 체불, 산업재해 미보상, 인권 침해 등의 폐해가 보고된 바 있음.⁵⁾
 - 이러한 문제를 예방하기 위해서는 외국인 근로자를 합법적으로 고용하고 내국인과 동등한 대우를 해줄 수 있는 제도적 여건을 조성해야 함.

- 따라서, 외국인 근로자 도입에 관한 문제는 ‘균형적 접근’이 중요하며, 이것이 실제

4) 2012년 7월 5일 고용허가제로 도입된 외국인 근로자를 고용하는 주요 8개 건설업체와의 면담 내용임.

5) 심규범 · 이의섭 · 김지혜 · 허민선(2011), 「2012년도 건설업 취업 적정 동요 규모 산정」, 한국산업인력공단 참조.

로 지켜질 수 있도록 제도적인 장치를 마련하여야 함. 이것이 본 연구의 목적이기도 함.

- 첫째, 내국인 근로자와의 ‘보완적 관계가 유지될 수 있는 적정 규모’가 책정되도록 해야 함. 이것이 불법 취업에서 비롯되는 불이익 치우를 예방할 수 있음. 또한 외국인 근로자를 고용할 수 있는 여러 제도 중 내국인 대체 가능성에 대해서도 검토함.
- 둘째, 합법적 근로자 이외의 ‘불법 취업자 근절 대책’이 마련되어야 함. 적정 규모를 도출하였다고 하더라도 건설 현장에서 지켜지지 않는다면 내국인 근로자 대체 및 불법 외국인 근로자에 대한 불이익 치우 문제를 개선할 수 없기 때문임.

- 이 글은 주로 ‘고용허가제(E-9)’에 초점을 두고 내국인 근로자의 일자리 대체 억제 및 적정 규모 산정, 그리고 불법 근절 대책 등에 대한 논의를 균형적으로 기술하고자 함.
- 일자리 대체 문제의 관점에서 건설 현장에 취업할 수 있는 합법적인 외국인 근로자 총량은 ‘방문취업제(H-2)+고용허가제(E-9)+기타’ 등을 합산한 규모로 생각하고자 함. 따라서 총량이 주어진 상황에 어느 하나의 증가는 다른 것들의 감소를 수반하게 되는 상충관계(trade-off)를 갖게 됨.
- 또한, 불법 외국인 취업자 근절 대책으로서 내국인 근로자 및 합법적인 외국인 근로자 고용 여건 조성과 전산화 및 일원화를 통한 고용관리 강화 등을 제안하고자 함.

II. 관련 제도의 개요 및 당사자의 관심 사항

1. 외국인 근로자 고용 관련 제도의 개요⁶⁾

- 건설 현장의 합법적인 외국인 근로자는 주로 비전문 외국인력 정책 분야의 비전문 취업사증(E-9)과 건설업 방문취업사증(H-2)을 발급받아 취업하는 근로자임. 그 이외의 외국인 근로자는 불법인데, 재외동포사증(F-4) 역시 단순 노무에 취업이 금지

6) 고용노동부 홈페이지 및 고용허가제 업무편람(2013)과 장현숙·박진우(2013), 「외국 인력 활용에 있어 애로 및 개선방안」, 한국무역협회 국제무역연구원 등 참조.

되어 있음.

- 고용허가제 : 국내 입국 전 근로계약을 체결하고 비전문취업사증(E-9)을 발급받은 외국인 근로자를 정부로부터 고용허가서를 발급받은 건설업체가 고용할 수 있는 제도
- 건설업 취업등록제 : 방문취업사증(H-2)으로 입국하여 건설업 취업을 위해 소정의 취업교육 및 구직 등록을 마친 외국 국적 동포를 정부로부터 특례고용가능확인서를 발급받은 건설업체가 고용할 수 있는 제도
- ※ 2007년 3월부터 외국 국적 동포에 대한 방문취업제 시행 이후 동포 근로자의 증가로 건설 현장의 내국인 일자리 대체 문제가 제기되자 2009년 5월부터 건설업 취업등록제가 시행되었음.

- <표 1>에서 보듯이 건설업 취업등록제(H-2)에 비해 고용허가제(E-9) 외국인 근로자의 경우 이동이 자유롭지 못하나 기본 임금이 지급되며 주로 SOC 현장에 일함.

<표 1> 건설 현장의 외국 인력 도입 제도의 개요

구 분	고용허가제(E-9)	건설업 취업등록제(H-2)
대상 인력	양해각서 체결한 송출 국가의 국민 (베트남, 태국 등 15개 국가)	외국 국적 동포 (중국 등 11개 국가)
체류 및 취업 기간	취업 기간 3년, (재고용시 1년 10개월 연장)	5년 유효, 1회 최장 3년 체류 가능
외무 고용기간 유무	1년 단위 재계약, 사업장 변경 3회	고용기간 및 사업장 변경 등 제한 없음
기본 임금 지급 여부	근로일에 대해 8시간 기본 임금 지급	기본 임금 없음
대상 현장	법규상의 제한은 없으나, SOC 현장 등에 우선 배정 (건설면허가 산업환경설비인 경우 제외)	법규상의 제한은 없음 (건설면허가 산업환경설비인 경우 제외)
사업주의 내국인 고용 노력 여부	7일 이상 고용 노력, 고용허가서 발급	7일 이상 고용 노력, 특례고용가능확인서 발급
노동 관련법 적용	· 내국인과 동등하게 노동관계법 적용 · 산재보험, 건강보험 가입 의무화	· 내국인과 동등하게 노동관계법 적용 · 산재보험, 건강보험 가입 의무화
도입 제한 규모	연간 1,600명(2013년)	연간 55,000명(2013년)

자료 : 고용노동부 홈페이지 및 고용허가제 업무편람(2013).

2. 관련 당사자의 관심 사항

- 건설 현장의 외국인 근로자 도입 제도와 관련된 당사자인 정부, 건설사업주, 내국인 근로자, 외국인 근로자 등의 관심 사항을 <표 2>와 같이 정리할 수 있음.

- 이들의 관심 사항은 주로 이동 가능성, 신분의 합법성, 기본 임금 지급, 기능 인력 수급 등과 관련됨.

<표 2> 건설 현장 외국인 근로자 도입 제도에 대한 관련 당사자의 관심 사항

주요 당사자	주요 관심 사항	건설현장에서의 의미
정 부	· 내국인 근로자 대체 최소화 가능성 · 외국인 근로자 불이익 처우 예방 가능성	· 외국인 근로자의 이동 가능성 · 외국인 근로자의 합법적 신분 확보
건설사업주	· 오지 현장에서의 외국인 근로자 확보 가능성 · 외국인 근로자 단기적 확보 가능성	· 의무 고용 기간 존재 · 외국인 근로자의 이동 가능성
내국인 근로자	· 내국인 근로자 대체 최소화 가능성 · 내국인 동등대우 원칙을 통한 근로조건 저하 방지	· 외국인 근로자의 이동 가능성 · 외국인 근로자의 합법적 신분 확보
외국인 근로자	· 외국인 근로자의 고용 및 임금 안정성 · 외국인 근로자의 고임금 수취 가능성 · 외국인 근로자의 불이익 처우 예방 가능성	· 의무 고용기간 존재, 기본 임금 지급 · 외국인 근로자의 이동 가능성 · 외국인 근로자의 합법적 신분 확보

자료 : 심규범 외(2006), 건설현장의 「외국인력도입제도 활용 현황 및 개선 방안」, 한국건설산업연구원 참조 및 보완.

3. 관련 제도별 당사자의 관심 사항 충족 가능성 검토

- 고용허가제(E-9)와 건설업 취업등록제(H-2)의 외국인 근로자 이외에 현실적으로 존재하는 불법 취업(체류)자 등 모든 형태의 외국인 근로자에 대해 각 당사자의 관심 사항 충족 정도를 비교하면 <표 3>과 같이 요약할 수 있음.
- 고용허가제의 경우 의무고용기간의 존재로 인해 이동이 자유롭지 못한 대신 기본 임금이 주어지므로 내국인 근로자 대체 최소화 가능성, 오지 현장에서의 외국인 근로자 확보 가능성, 외국인 근로자의 고용 및 임금 안정성 등이 높음. 반대로 단기적 고용 가능성이 낮고, 고임금 수취 가능성과 불이익 처우 예방 가능성은 중간 정도임.

<표 3> 건설 현장의 외국인 근로자 형태별 관련 당사자의 관심 사항 충족 가능성

구 분	고용허가제 (E-9)	건설업 취업등록제(H-2)	불법 체류 또는 불법 취업
내국인 근로자 대체 최소화 가능성	○	△	×
오지 현장에서의 외국인 근로자 확보 가능성	○	×	×
외국인 근로자에 대한 단기적 고용 가능성	×	○	○
외국인 근로자의 고용 및 임금 안정성	○	×	×
외국인 근로자의 고임금 수취 가능성	△	○	○
외국인 근로자의 불이익 처우 예방 가능성	△	○	×
적합한 현장의 종류	오지의 SOC 현장 등	도심 인근의 건축 현장 등	도심 인근의 건축 현장 등

주 : ○는 높음, △는 중간, ×는 낮음을 의미함.

III. 고용허가제의 활용 현황 및 문제점

- 다음과 같은 자료를 통해 건설 현장의 고용허가제 활용 현황을 살펴보고자 함.
- 공식 통계로서 출입국·외국인정책본부의 ‘통계월보’(2013. 7. 31일 기준)를 소개하지만 이것은 정부가 파악하고 있는 공식적 자료라는 의미는 있으나 현장에 보다 많은 불법 취업 또는 불법 체류자 등에 대한 실상을 파악하기에는 한계가 있음.
- 건설업 분야 고용허가제 업무를 대행하고 있는 대한건설협회의 자료를 통해 최근 고용허가제로 도입한 외국 인력 규모와 현장 특성별 배치 현황을 살펴보고자 함.
- 건설 현장의 외국인 근로자 활용 실태를 파악하기 위해 2012년 8월에 실시한 면담조사와 설문조사 자료를 소개하나 이러한 자료가 대표성이 있다고 단언하기는 어려움.

1. 공식 통계

- 국내 체류 외국인 중 단순 기능 인력은 비전문취업(E-9)과 방문취업(H-2), 그리고 선원취업(E-10)으로 구분됨.
- <표 4>에서 보듯이 총 49만 1,215명 중 건설현장의 외국 인력과 관련된 비전문취업 인력(E-9)이 24만 1,838명, 방문취업인력(H-2)이 23만 7,569명임.

<표 4> 국내 체류 외국인 분포 : 단순 기능 인력(2013. 7. 31일 기준)

(단위 : 명)

자격	합법 체류자	불법 체류자	총체류자
단순기능인력	425,718	65,497	491,215
비전문취업 (E-9)	186,451	55,387	241,838
방문취업 (H-2)	231,561	6,008	237,569
선원취업 (E-10)	7,706	4,102	11,808

자료 : 출입국·외국인정책본부, 「통계월보」, 2013. 7.

- <표 5>에 의하면 방문취업(H-2) 자격 소지자 23만 7,569명 중 중국(조선족) 국적 동포가 22만 4,956명으로 94.7%를 차지함.

<표 5> 방문취업(H-2) 자격 소지자 체류 현황(2013. 7. 31일 기준)

(단위 : 명)

구분	중국(조선족)	러시아	우즈베키스탄	기타	계
방문취업(H-2) 자격	224,956	817	10,465	611	237,569

주 : 합법, 불법 모두 포함.

자료 : 출입국·외국인정책본부, 「통계월보」, 2013. 7.

- <표 6>에서 보듯이 비전문취업인력(E-9) 24만 1,838명 가운데 건설업의 고용허가(E-9-2) 총체류자는 1만 1,403명(4.7%)이고, 그 중 합법 체류자는 8,757명임.
- 건설업의 연간 도입 인원 규모가 2009년에는 2,000명, 그리고 2010년부터 1,600명인 점을 감안하면 그간 누적된 규모가 합법 체류자에 해당하고, 불법 체류자(2,646명)는 대개 기간이 만료되었으나 출국하지 않은 외국 인력일 것으로 추정됨.
- 이러한 추정이 가능한 이유 중 하나는 40세가 넘을 경우 고용허가제로는 재입국이 불가능한 동 제도의 연령 제한 규정 때문임.

<표 6> 고용허가제 체류자의 업종별 현황(2013. 7. 31일 기준)

(단위 : 명, %)

구분	총체류자	합법 체류자	불법 체류자	불법 체류율
총계	241,838	186,451	55,387	22.9
제조업(E-9-1)	185,621	155,489	38,341	20.7
건설업(E-9-2)	11,403	8,757	2,646	23.2
농업(E-9-3)	18,368	15,180	3,188	17.4
어업(E-9-4)	6,909	4,829	2,080	30.1
냉장냉동(E-9-5)	552	350	202	36.6
재료수집(E-9-6)	92	84	8	8.7
축산업(E-9-8)	1,826	1,741	85	4.7
기타 ¹⁾	21,033	25	21,008	99.9

주 : 1) 기타는 과거 추천 연수(E-9-95), 과거 합법 조치(E-9-98) 등을 포함하는 개념임.

자료 : 출입국·외국인정책본부, 「통계월보」, 2013. 7.

- <표 7>은 최근 5년 간 외국인력정책위원회에서 결정한 업종별 외국 인력 도입 쿼터의 추이를 보여주는데, 제조업·농업·어업은 증가했으나 건설업은 감소했음.

<표 7> 업종별 외국 인력 도입 쿼터의 추이 : 외국인력정책위원회에서 결정

구분	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년
계(명)	17,000	34,000	48,000	57,000	62,000
건설업	2,000	1,600	1,600	1,600	1,600
제조업	13,000	28,100	40,000	49,000	52,000
농업	1,000	3,100	4,500	4,500	5,600
어업	900	3,100	1,750	1,750	2,150
서비스	100	100	150	150	100

- <표 8>에서 보듯이 최근 4년 간(2010~13년) 고용허가제로 도입된 건설업 분야의 외국 인력은 90% 정도는 산간 또는 오지의 SOC 현장에 배치되었음.
- 이것은 주로 도심지에서 나타나는 외국인 근로자에 의한 내국인 근로자 대체 가능성이 상대적으로 낮을 수 있음을 의미함.
- 2013년부터는 고용허가제로 도입된 외국 인력으로 인한 국내 일자리 잠식을 방지하기 위해 산간·오지 등 SOC 공사에 우선 배정될 수 있도록 가점제도를 도입하였음.

<표 8> 건설업 고용허가제 외국 인력 배정 현황

구분	계(건, %)	산간·오지			도심지
		소계	도로공사	철도, 항만 등	건축
계(건, %)	281(100.0)	255(90.7)	133	122	26(9.3)
2010	63	58	19	39	5
2011	42	38	11	27	4
2012	63	53	29	24	10
2013	113	106	74	32	7

자료 : 대한건설협회, 「외국인력 배정 현장 분석」, 각 연도.

2. 면담조사 결과

(1) 개요

- 조사 시점 : 2012. 7. 5.
- 조사 참여 업체 수 : 고용허가제 활용 중인 8개 건설업체⁷⁾

7) 기승건설, 두송건설, 영창건설, 태아건설, 혜성건설, 효동건설, HHI건설, VSL코리아 등(가나다 순) 외국인 근로자를 직접 고용하는 8개 전문건설업체와 면담조사를 실시하였음.

- 고용허가제 외국인 근로자 투입 주요 공종 : 교량 제작 및 가설, 철골, 도로, 터널, 아파트 철근콘크리트 등

(2) 국내 인력 수급 현황

- 젊은 층 진입이 끊기고 고령화되어 내국인 근로자를 구하기 어려움. 특히, SOC 현장이나 오지의 현장에서는 더욱 기능 인력을 구하기 어려움.
- 임금을 충분히 줄 수 있으면 내국인을 구할 수 있을 것으로 판단되나, 저가 수주 경쟁으로 노무비가 지나치게 삭감되는 현실에서는 불가능함.

(3) 외국 인력 활용 실태

- <표 9>에서 보듯이 고용허가제 외국인 근로자를 투입하고 있는 공종은 주로 SOC 및 토목 관련된 것이 많고, 숙련 수준은 내국인 대비 60~80%이며, 임금 수준은 최소 월 150만원에서 최대 월 230만원, 그리고 적용 제도는 상호주의인 연금을 제외 한 사회보험이 많음.
- 합법적인 신분엔 힘입어 근로조건에 대한 보호 수준이 높고 고용과 임금이 안정적인 것으로 판단됨. 반대로 불법 취업자의 경우 임금 체불, 산재 미보상 등이 있다고 함.

<표 9> 면담에 참여한 건설업체의 고용허가제 활용 현황

업체	고용 인원 수, 공종	숙련 수준	임금 수준	적용 제도 등
A	· 외국인 140명 · 용접 직종에 배치	· 내국인 대비 70%	· 최저임금에서 시작 · 기능 향상시 시급 7,000원	· 산재, 고용, 건강보험
B	· 외국인 410명 · 교량 가설, 철근, 형틀	· 내국인 대비 70~80%	· 보통 월 180만원 · 최대 월 230만원	· 산재, 고용, 건강보험
C	· 외국인 20~30명 · 형틀목공	· 내국인 대비 80%	· 일당 7만~8만원 · 우천시에도 기본급 지급	· 산재, 고용, 건강보험
D	· 외국인 36명 · 조공, 용접 등	· 1년 지나면 나이지리아 내국인 수준은 아님.	· 평균 월 150만원	· 산재, 고용, 건강보험 · 퇴직공제제도
E	· 외국인 10명 · 도로 현장	· 내국인 일반공 수준	· 평균 월 150만~180만원	· 4대보험 · 퇴직공제제도
F	· 외국인 358명 · 30여 개 현장에 배치	· 내국인 일반공 수준 · 2년차 내국인 대비 70%	· 야간 수당까지 합치면 보통 월 180만~200만원	무응답
G	· 외국인 40명 · 철근콘크리트	· 내국인 대비 60%	· 2~3년차 월 200만원	무응답
H	· 외국인 55명 · 조공	· 내국인 일반공 수준	무응답	무응답

(4) 내국인 일자리 대체 효과에 대한 인식

- 대체로 오지 현장에서 기능 인력을 구하기 어렵다는 점과 노무비 삭감에 따른 내국인 고용 어려움 등을 호소하면서 인력 확보에 따른 작업 연속성과 근력이 필요한 작업의 시행 가능 등 고용허가제의 보완적 측면을 강조하고 있음. 다만, 불법 취업자의 경우 내국인 일자리 대체 가능성이 높아 억제 대책이 필요하다고 지적함.
- A업체 : 현장이 오지에 있어 실제로 내국인이 오지 않음. 게다가 내국인 용접공의 임금이 높기 때문에 원가 절감 및 인원 수급 측면에서 가급적이면 외국 인력을 고용하고자 함. 따라서 내국인 일자리를 대체하기보다는 보완적인 측면이 강함.
- B업체 : 외국 인력을 구하기도 어려워 의무 고용기간이 규정된 고용허가제를 통한 외국 인력의 도입은 작업 연속성을 위협하였던 내국인 부족에 대한 보완적인 측면이 강함.
- D업체 : 내국인 일자리가 줄어드는 영향이 있기는 하겠으나, 저가 수주로 노무비가 삭감된 상태에서 회사는 생존을 위해 어쩔 수 없음.
- E업체 : 삭감된 노무비로는 저임금의 외국 인력을 고용할 수밖에 없어 고임금 내국인 일자리를 빼앗는 것은 아님. 또한 근력이 필요한 작업은 고령화된 한국인 근로자가 감당하기 어려움. 상대적으로 젊은 외국 인력의 고용은 보완적인 측면이 더 강함.
- G업체 : 현재는 월 150만원 급여로 내국인을 고용할 수가 없어 이 정도 비용으로 고용할 수 있는 외국인 근로자는 보완적인 면이 강함.

(5) 고용허가제 시행 효과 및 만족도

- 오지의 SOC 또는 토목 현장에서는 내국인 근로자는 물론 외국인 근로자도 구하기 어려운데, 1년 단위의 의무 고용기간을 규정함으로써 기능 인력을 확보하고 현장을 운영할 수 있어 큰 도움이 된다고 생각함.
- 내국인 근로자에 비해 숙련도가 낮기는 하지만 기능이 필요하지 않은 단순한 일에 대해서는 내국인보다 젊은 외국인이 더 적합한 경우도 있음. 외국인 근로자를 고용하는 현장에서 그에 적합한 작업에 배치하면 더 큰 효과를 거둘 수 있음.
- 특히 철근콘크리트공, 형틀목공, 철근공 등 근력이 요구되는 경우는 국내 젊은 인력

이 부족하기 때문에 상대적으로 젊은 외국 인력을 통해 인력 부족을 해소하고 있음.

(6) 주요 문제점

- 고용허가제 도입 규모 과소 : 외국인 근로자 1,600명 규모는 5만 여개가 넘는 건설업체당 1명도 배정되기 어려운 수준임. 불법 취업자는 억제하되 합법 취업자는 늘려야 함.
- 외국 인력 선발의 문제 : 건설 현장에서 일한 의지와 능력을 보유한 사람을 선발해야 불법 체류자로 이탈하는 인원도 최소화될 것임.
- 도입 소요 기간 과다 : 도입에 소요되는 기간이 길어 투입 시기를 놓치기도 함.
- 관리 절차의 복잡 : 고용노동부의 고용관련법과 법무부의 출입국관련법이 이중으로 적용되어 행정적 처리가 복잡함.

3. 설문조사 결과

(1) 개요

- 조사 대상 : 건설업체 실무자
- 조사 기간 : 2012년 8월 5일 ~ 8월 24일
- 분석에 활용된 설문지 부수 : 건설업체용 69부
- 설문 응답자 리스트 출처 : 고용허가제 도입 인원이 배정된 건설업체

(2) 응답자 기초 정보

- 건설업 분야 및 원·하도급 여부 : 전문건설업 75.4%, 하도급 88.4%(<표 10> 참조)
- 공공공사 여부 및 현장 종류 : 공공공사 81.2%, 토목 84.1%
- 등록 공종 및 주요 직종 : 철근콘크리트공사업 42.0%, 철근공 36.2%

<표 10> 응답한 건설업체 및 현장에 대한 기초 정보

구 분		응답 수 (명)	구성비 (%)	구 분		응답 수 (명)	구성비 (%)
주된 건설업 분야	계	69	100.0	시공능력 평가액	평균 (억원)	1,913.9	
	종합건설업	2	2.9		계	69	100.0
	전문건설업	52	75.4		5억원 미만	-	-
	무응답	15	21.7		5억~50억원 미만	-	-
공공 공사 여부	계	69	100.0		50억~100억원 미만	1	1.4
	공공공사	56	81.2		100억~300억원 미만	3	4.3
	민간공사	4	5.8		300억~500억원 미만	2	2.9
	모름	2	2.9	500억원 이상	38	55.1	
	무응답	7	10.1	무응답	25	36.2	
현장 위치	계	69	100.0	시공 중인 현장 수	평균 (개소)	25.3	
	서울	53	76.8		계	69	100.0
	부산	3	4.3		5개소 미만	1	1.4
	인천	1	1.4		5~10개소 미만	3	4.3
	경기	1	1.4		10~50개소 미만	51	73.9
	충북	1	1.4		50~100개소 미만	1	1.4
	충남	4	5.8		100개소 이상	-	-
	전북	1	1.4	무응답	13	18.8	
	전남	2	2.9	주요 직종	계	69	100.0
	경북	1	1.4		형틀목공	11	15.9
	무응답	2	2.9		철근공	25	36.2
현장의 종류	계	69	100.0		철공	5	7.2
	토목현장	58	84.1		용접공	3	4.3
	소규모 건축현장	-	-	콘크리트공	3	4.3	
	대규모 건축현장	6	8.7	기타 ¹⁾	7	10.1	
	플랜트현장	2	2.9	무응답	15	21.7	
	무응답	3	4.3	건설업 등록공종 (복수 응답)	계	112	100.0
원·하도급 여부	계	69	100.0		철근콘크리트공사업	47	42.0
	원도급	1	1.4		강구조물공사업	16	14.3
	하도급	61	88.4		토공사업	22	19.6
	무응답	7	10.1		실내건축공사업	7	6.3
					비계구조물해체공사업	7	6.3
			철강재설치공사업		5	4.5	
			기타 ²⁾		8	7.1	

주 : 1) 응답한 업체 수가 3개 이하인 주요 직종(작업반장, 보통인부, 비계공, 철골공, 보링공, 조정공)은 기타에 속함.

2) 응답한 업체 수가 2개 이하인 건설업 등록 직종(금속구조물·창호공사업, 지평판금건축물조립공사업, 기계설비공사업, 보링·그라우팅공사업, 수중공사업 등)은 기타에 속함.

자료 : 한국건설산업연구원, 건설현장 고용허가제 관련 설문조사(건설업체 대상), 2012. 8.

(3) 한국인 근로자 수급 상황

- <표 11>에 의하면 한국인 근로자 숙련 인력에 대해 ‘많이 부족’ 58.0%와 ‘약간 부족’ 21.7%, 그리고 비숙련 인력에 대해 ‘많이 부족’ 52.2%와 ‘약간 부족’ 23.2%로 나타나, 약 78%의 응답자는 한국인 근로자의 부족을 느끼고 있음.

<표 11> 한국인 근로자 수급 상황

구분	응답 수 (명)	5점 척도							5점 평균
		계(%)	1.많이 부족 (10% 이상)	2.약간 부족 (10% 미만)	3.적정하다	4.약간 과잉 (10% 미만)	5.많이 과잉 (10% 이상)	무응답	
숙련인력	69	100.0	58.0	21.7	15.9	1.4	-	2.9	1.6
비숙련인력	69	100.0	52.2	23.2	17.4	1.4	-	5.8	1.7

자료 : 한국건설산업연구원, 건설현장 고용허가제 관련 설문조사(건설업체 대상), 2012. 8.

(4) 외국인 근로자 고용 현황

- <표 12>에서 보듯이 응답 업체가 고용하고 있는 전체 외국인 근로자 수는 9,454명 이고, 고용허가제를 통해 고용한 외국인 근로자 수는 8,950명으로 나타나 전체 외국인 근로자의 대부분을 차지하고 있음. 전체 근로자 가운데 외국인 근로자 비율은 27.1%임.

- 관련 제도에서도 고용허가제(E-9)가 90.1%, 건설업 취업등록제(H-2)가 9.3%로 나타나 인원수에 대한 응답 결과를 뒷받침해 주고 있음.
- 이러한 결과는 고용허가제(E-9)를 활용하는 건설업체는 대체로 불법 취업자나 건설업 취업등록제를 통한 외국 인력 등의 고용을 자제하고 있음을 보여주는 것임.

<표 12> 응답 업체가 고용 중인 외국인 근로자 개요

외국인 근로자	인원 수 또는 비율	외국인 근로자 관련 제도 (복수 응답)	응답 수(명)	구성비(%)
전체 외국인 근로자	9,454명	계	151	100.0
· 고용허가제 외국인 근로자	8,950명	고용허가제(E-9)	136	90.1
전체 근로자(내국인+외국인) 중 외국인 근로자 비율	27.1%	건설업 취업등록제(H-2)	14	9.3
		기타	1	0.7

자료 : 한국건설산업연구원, 건설현장 고용허가제 관련 설문조사(건설업체 대상), 2012. 8.

- <표 13>은 특성별로 전체 외국인 근로자의 분포를 보여주고 있는데 분야별로는 전문건설업에 87.9%, 공공공사 여부별로는 공공공사에 83.1%, 현장 종류별로는 토목 현장에 82.2%, 시공능력평가액 규모별로는 500억원 이상에 59.7%, 주요 직종별로는 철근공 44.1%와 형틀목공 27.1% 등으로 나타남.

- 이러한 조사 결과는 앞의 <표 8>에서 보았던 건설업 고용허가제 외국 인력 배정 현황과 일맥상통하는 것으로서, 고용허가제로 도입된 외국 인력은 대개 오지의 SOC 등의 토목 현장에 배치된다는 사실을 다시 한 번 확인시켜 주고 있음.

<표 13> 전체 외국인 근로자의 인원수 분포 : 각종 특성별 분포

구 분		구성비(%)	구 분		구성비(%)
주된 건설업 분야	계	100.0	시공능력 평가액	계	100.0
	종합건설업	3.1		5억원 미만	-
	전문건설업	87.9		5억~50억원 미만	-
	무응답	9.0		50억~100억원 미만	0.1
공공공사 여부	계	100.0		100억~300억원 미만	0.2
	공공공사	83.1		300억~500억원 미만	2.5
	민간공사	14.0		500억원 이상	59.7
	모름	1.7		무응답	37.6
	무응답	1.2		계	100.0
현장의 종류	계	100.0	주요 직종	형틀목공	27.1
	토목현장	82.2		철근공	44.1
	소규모 건축현장	-		철공	5.2
	대규모 건축현장	17.5		용접공	0.3
	플랜트현장	-		콘크리트공	5.0
	무응답	0.2		기타 ¹⁾	6.8
				무응답	11.6

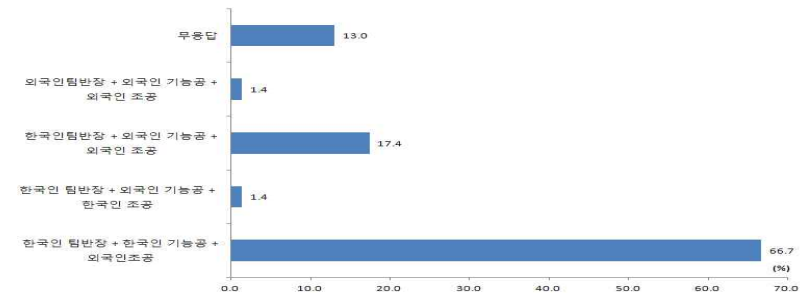
주 : 1) 응답한 업체수가 3개 이하인 주요 직종(작업반장, 보통인부, 비계공, 철골공, 보링공, 조경공)은 기타에 속함.

자료 : 한국건설산업연구원, 건설현장 고용허가제 관련 설문조사(건설업체 대상), 2012. 8.

- <그림 2>는 외국인 근로자의 현장 배치 방식을 보여주고 있는데 ‘한국인 팀·반장 + 한국인 기능공 + 외국인 조공’이라는 응답이 66.7%로 가장 많고, ‘한국인 팀·반장 + 외국인 기능공 + 외국인 조공’이 17.4%로 그 다음임.

- 특성별로도 대체로 유사하나, 시공능력평가액 규모 중 500억원 이상 300억원 미만 규모와 직종 중 콘크리트공의 경우 ‘한국인 팀·반장 + 외국인 기능공 + 외국인 조공’이라는 응답이 가장 많음(특성별 세부 분석 결과는 생략, 이하 동일).

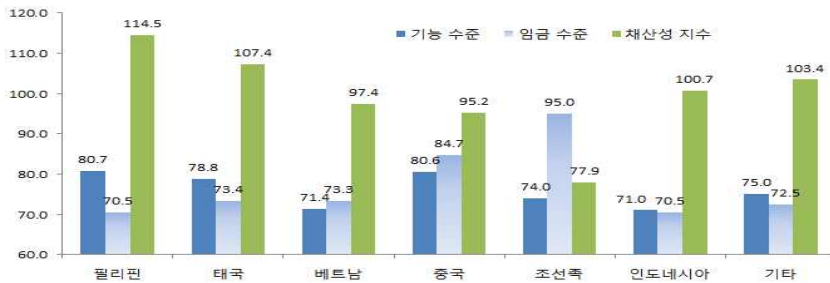
<그림 2> 외국인 근로자 현장 배치 방식



자료 : 한국건설산업연구원, 건설현장 고용허가제 관련 설문조사(건설업체 대상), 2012. 8.

- <그림 3>은 응답자가 주관적으로 평가한 국적별 외국인 근로자의 기능·임금·채산성 수준을 하나의 그림으로 비교하여 보여주고 있음.
- 기능과 임금 수준은 한국인 근로자를 100으로 할 때의 비교 수치이며, 채산성 수준은 기능 수치를 임금 수치로 나눈 것으로 그 수치가 클수록 건설업체에 유리함.
- 기능 수준 : 필리핀 80.7, 중국 80.6, 태국 78.8 등의 순
- 임금 수준 : 조선족 95.0, 중국 84.7, 태국 73.4, 베트남 73.3의 순
- 채산성 수준 : 필리핀 114.5, 태국 107.4, 인도네시아 100.7 등의 순이며, 조선족의 경우 77.9로 가장 낮게 평가됨.⁸⁾

<그림 3> 국적별 외국인 근로자의 기능·임금·채산성 수준 비교 : 응답자의 주관적 평가



주 : 외국인 근로자 기능 및 임금 수준은 한국인을 100으로 할 때의 비교 수치임.

채산성(기능수준÷임금수준)이 높을수록 건설업체 입장에서는 상대적으로 유리하다고 볼 수 있음.

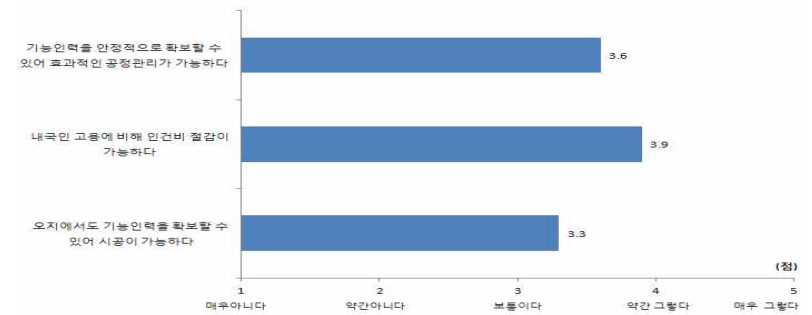
자료 : 한국건설산업연구원, 건설현장 고용허가제 관련 설문조사(건설업체 대상), 2012. 8.

(5) 고용허가제 장단점

- <그림 4>에서 보듯이 고용허가제의 장점에 대해 ‘내국인 고용에 비해 인건비 절감이 가능하다’(3.9), ‘기능 인력을 안정적으로 확보할 수 있어 효과적인 공정관리가 가능하다’(3.6), ‘오지에서도 기능 인력을 확보할 수 있어 시공이 가능하다’(3.3)의 순임.
- 세부 특성별로도 유사한 순위를 보이나, 상대적으로 공공공사에 비해 민간공사에서, 그리고 현장 종류 중 대규모 건축 현장에서 ‘오지에서도 기능 인력을 확보할 수 있어 시공이 가능하다’는 응답의 긍정도가 높게 나타남.

8) 건설현장에는 100.0 미만의 조선족이 많은데, 이 경우 비용 절감보다는 불가피한 고용이라는 주장의 근거가 되기도 함.

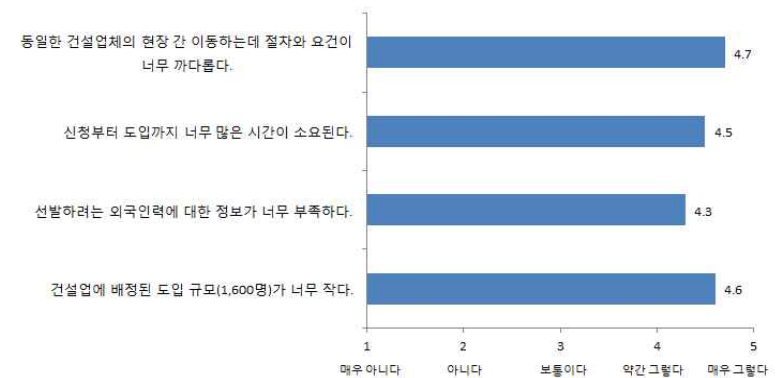
<그림 4> 고용허가제의 장점 : 5점 척도



자료 : 한국건설산업연구원, 건설현장 고용허가제 관련 설문조사(건설업체 대상), 2012. 8.

- <그림 5>에서 보듯이 고용허가제의 단점에 대해 대체로 긍정으로 평가하고 있는데, 특히 ‘건설업체에 배정된 도입 규모(1,600명)가 너무 작다’(4.6), ‘동일한 건설업체의 현장간 이동하는 데 절차와 요건이 너무 까다롭다’(4.6), ‘신청부터 도입까지 너무 많은 시간이 소요된다’(4.5) 등의 항목에 대해 긍정도가 더욱 높음.
- 세부 특성별로도 유사한 순위를 보이나, 주요 직종 중 철공의 경우 ‘선발하려는 외국 인력에 대한 정보가 너무 부족하다’는 항목에 대해 상대적으로 긍정도가 높음.

<그림 5> 고용허가제의 단점 : 5점 척도

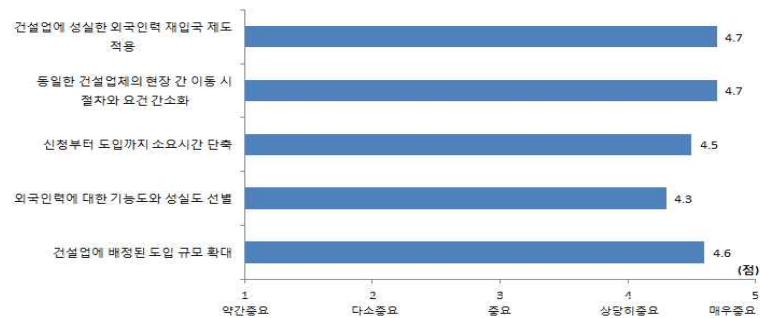


자료 : 한국건설산업연구원, 건설현장 고용허가제 관련 설문조사(건설업체 대상), 2012. 8.

(6) 고용허가제 실효성 제고 방안

- <그림 6>에 의하면 고용허가제의 실효성 제고 방안으로서 ‘동일한 건설업체의 현장 간 이동시 절차와 요건 간소화’(4.7), ‘건설업에 성실한 외국 인력 재입국 제도 적용’(4.7), 그리고 ‘건설업에 배정된 도입 규모 확대’(4.6) 등의 항목에 대하여 긍정도가 높음.
- 세부 특성별로도 대체로 유사하나, 전문건설업, 민간공사, 대규모 건축 현장 등의 경우 상대적으로 다른 항목에 비해 ‘건설업에 배정된 도입 규모 확대’에 대한 긍정도가 높게 나타남.

<그림 6> 고용허가제 실효성 제고를 위한 개선 사항 : 5점 척도



주 : 5점 척도에서 1은 '약간 중요', 2는 '다소 중요', 3은 '중요', 4는 '상당히 중요', 5는 '매우 중요'를 뜻함.
 자료 : 한국건설산업연구원, 건설현장 고용허가제 관련 설문조사(건설업체 대상), 2012. 8.

(7) 설문조사 응답 업체가 희망하는 고용허가제 도입 규모, 국적, 선호하는 제도 등

- <표 14>는 건설업에 대한 고용허가제의 적정 도입 규모에 대한 응답자의 주관적 판단을 특성별로 보여주고 있음. 평균 8,273명으로 집계됨.
- 특성별로 차이가 있는데, 전문건설업, 민간공사, 대규모 건축현장, 시공능력평가액 300억~500억원 미만, 철근공 등에서 요청하는 인원 규모가 상대적으로 큼.

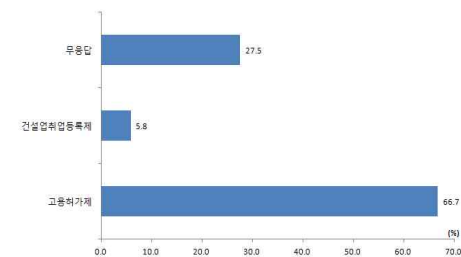
<표 14> 건설업에 대한 고용허가제의 적정 도입 규모(주관적 판단) : 특성별 인원수

구 분		인원수(명)	구 분		인원수(명)
주된 건설업 분야	평균	8,273	시공능력 평가액	평균	8,273
	종합건설업	5,000		5억원 미만	-
	전문건설업	8,971		5억~50억원 미만	-
	무응답	6,125		50억~100억원 미만	5,000
공공공사 여부	평균	8,273		100억~300억원 미만	5,000
	공공공사	8,250		300억~500억원 미만	12,500
	민간공사	11,667		500억원 이상	6,448
	모름	6,000	주요직종	무응답	12,909
현장의 종류	무응답	6,667		평균	8,273
	평균	8,273		형틀목공	7,300
	토목현장	8,135		철근공	10,750
	소규모 건축현장	-		철공	6,200
	대규모 건축현장	9,600		용접공	7,500
	플랜트현장	-		콘크리트공	6,667
	무응답	-		기타 ¹⁾	6,250
				무응답	7,000

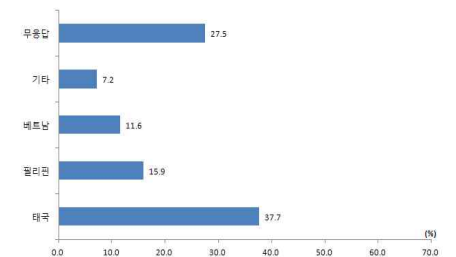
주 : 1) 응답한 업체수가 3개 이하인 주요 직종(작업반장, 보통인부, 비계공, 철골공, 보링공, 조경공)은 기타에 속함.
 자료 : 한국건설산업연구원, 건설현장 고용허가제 관련 설문조사(건설업체 대상), 2012. 8.

- <그림 7>에서 보듯이 조사 시점(2012. 8) 당시 2013년에 외국인 근로자를 추가로 도입할 수 있다면 희망하는 외국인근로자 고용제도는 '고용허가제'라는 응답이 압도적으로 많았고, 선호하는 국적은 태국, 필리핀, 베트남 순으로 나타났음(<그림 8> 참조).
- 세부 특성별로도 유사하나, 직종 중 형틀목공과 철공의 경우에는 상대적으로 고용허가제를 더욱 많이 선호하는 데 반해, 콘크리트공의 경우 건설업 취업등록제를 더욱 선호하는 것으로 나타났음.

<그림 7> 2013년 추가 도입시 희망하는 외국인 근로자 고용 제도



<그림 8> 2013년 추가 도입시 선호하는 외국인 근로자의 국적



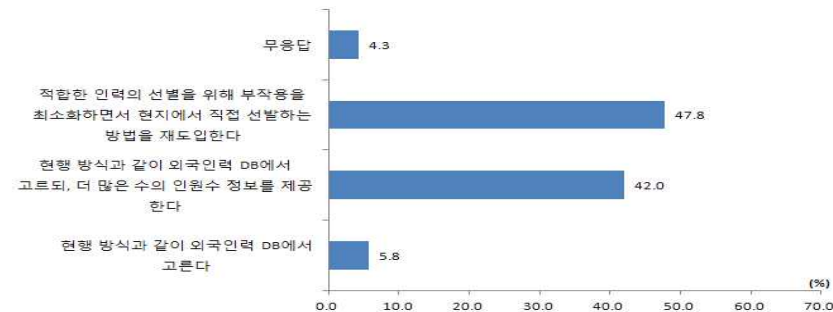
자료 : 한국건설산업연구원, 건설현장 고용허가제 관련 설문조사(건설업체 대상), 2012. 8.

(8) 고용허가제로 도입되는 외국인 근로자에 대한 선발 및 정보 확보 방식

- <그림 9>에서 보듯이 고용허가제로 도입되는 외국인 근로자에 대한 선발 및 정보 확보 방식으로 '적합한 인력의 선별을 위해 부작용을 최소화하면서 현지에서 직접 선발하는 방법을 재도입한다'는 응답이 47.8%, 그리고 '현행 방식과 같이 외국 인력 DB에서 고르되, 더 많은 수의 인원수 정보를 제공한다'는 응답이 42.0%로 양분됨.

· 세부 특성별로도 유사하나, 주요 직종 중 형틀목공, 철공, 용접공, 콘크리트공의 경우 '현지에서 직접 선발하는 방법의 재도입'을 요구하는 응답이 상대적으로 많음.

<그림 9> 고용허가제로 도입되는 외국인 근로자에 대한 효과적 선발 및 정보 확보 방식



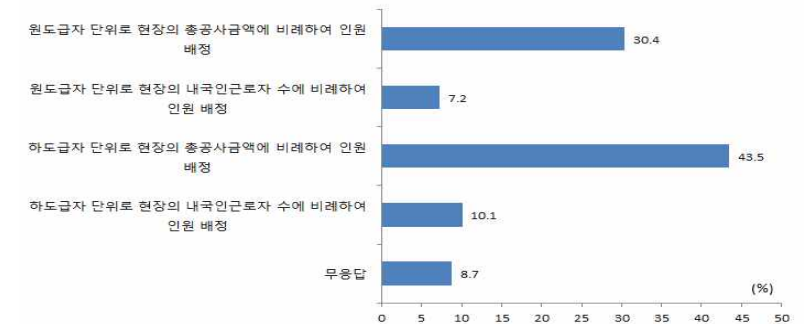
자료 : 한국건설산업연구원, 건설현장 고용허가제 관련 설문조사(건설업체 대상), 2012. 8.

(9) 고용허가제로 도입된 외국인 근로자의 현장 배정 방식

- <그림 10>에 의하면 고용허가제로 도입된 외국인 근로자의 현장 배정 방식에 대해 '하도급자 단위로 현장의 총 공사 금액에 비례하여 인원 배정'(43.5%)과 '원도급자 단위로 현장의 총 공사 금액에 비례하여 인원 배정'(30.4%)으로 크게 나뉨.

· 세부 특성별로도 유사하나 종합건설업의 경우에는 후자, 그리고 전문건설업의 경우 전자에 대한 응답이 상대적으로 많음. 주요 직종 중 형틀목공, 철근공, 콘크리트공의 경우 전자에 대한 응답이 상대적으로 많음.

<그림 10> 고용허가제로 도입된 외국인 근로자의 현장 배정 방식



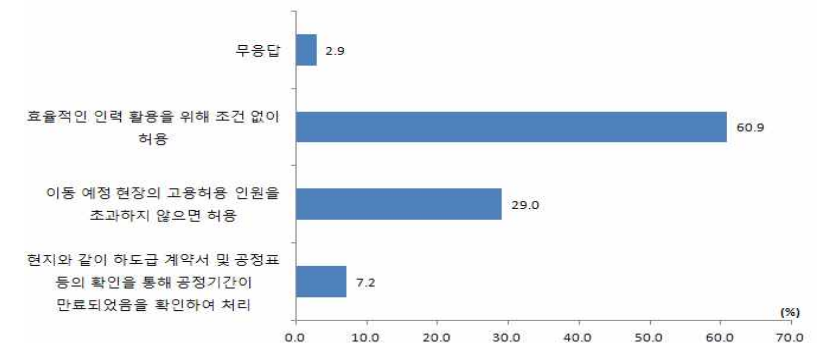
자료 : 한국건설산업연구원, 건설현장 고용허가제 관련 설문조사(건설업체 대상), 2012. 8.

(10) 동일한 건설업체의 현장간 외국인 근로자 이동의 절차 및 요건

- <그림 11>에서 보듯이 동일한 건설업체의 현장간 외국인 근로자 이동의 절차 및 요건에 대해 '효율적인 인력 활용을 위해 조건 없이 허용'(60.9%)과 '이동 예정 현장의 고용 허용 인원을 초과하지 않으면 허용'(29.0%)이라는 응답이 대부분임.

· 세부 특성별로 큰 차이가 없음.

<그림 11> 동일한 건설업체의 현장간 외국인 근로자 이동의 절차 및 요건



자료 : 한국건설산업연구원, 건설현장 고용허가제 관련 설문조사(건설업체 대상), 2012. 8.

4. 문제점 및 개선 방향 요약

- 지금까지 논의한 면담조사 및 설문조사에 나타난 고용허가제 관련 현황 및 문제점을 요약하면 <표 15>와 같음.
- 주요 문제점 가운데 내국인 근로자의 일자리 대체 문제와 가장 밀접한 관계가 있는 내용은 불법임을 알면서도 저가 수주의 과정에서 삭감된 노무비를 만회하기 위하여 합법적인 외국인 이외의 불법 외국인 근로자를 불가피하게 고용할 수밖에 없다는 점임.
 - 이것은 고용허가제와 직접 관련이 없는 내용이라 앞에서는 다루지 않았는데 다음 절의 ‘불법 취업자 근절 대책 마련’ 부분에서 그 원인과 해법에 대해 언급하고자 함.

<표 15> 건설현장의 고용허가제 활용 관련 문제점 및 개선 방향 요약

세부 항목	주요 문제점	개선 방향
건설업 고용허가제 도입 규모	1,600명으로 과소	도입 규모 확대(설문조사에 의하면 평균 8,273명을 요구)
불법 취업 외국인 근로자 문제	통제 및 관리가 어려워 내국인 일자리 대체 및 불이익 처우 발생, 불법임을 알면서도 저가 수주 과정에서 삭감된 노무비를 만회하기 위해서 불가피하게 고용	불법 취업 근절 대책 마련, 내국인 및 합법 외국인을 고용할 수 있는 비용 여건 조성
외국인 근로자 선발 및 정보 확보	현행 DB 추출 방식으로는 근로자에 대한 정보 부족, 이탈 야기	현지 선발 방식의 재도입 또는 제공되는 대상 인원수 증대
도입 소요 기간	과다	단축 방안 강구
동일한 건설업체의 현장간 이동 시 절차 및 요건	고용노동부의 고용 관련법과 법무부의 출입국 관련법이 이중으로 적용되어 행정적 처리가 복잡	조건 없이 허용 또는 이동 예정 현장의 고용 허용 인원을 초과하지 않으면 허용
현장 배정 방식	건설현장당 30명으로 한정하는 배정 방식은 불합리	하도급자 또는 원도급자 단위로 총 공사 금액에 비례하여 배정

IV. 개선 방안

- 건설 현장의 기능 인력 수급 및 국내 건설 근로자의 일자리 대체 가능성을 고려하여, 동일한 합법 근로자 규모 하에서 오지 현장에서 인력 확보할 수 있도록 고용허가제 도입 규모를 늘리는 대신 방문취업등록제 규모를 줄이고, 불법 근로자 고용을 근절시킬 수 있는 여건으로서 적정 노무비 확보 및 고용관리 강화 방안을 제안함.

1. 고용허가제를 통한 건설업 외국인 근로자(E-9-2) 도입 규모 확대

- 고용허가제 제도의 특성(의무고용기간 존재, 대상 현장 제한, 기본 임금 지급 등)과 면담조사 결과(인력 확보에 따른 작업 연속성, 근력이 필요한 작업 가능 등)에 비추어볼 때 주로 오지의 현장에서 안정적으로, 그리고 보완적으로 근로자를 확보할 수 있고 내국인에 대한 대체 가능성은 상대적으로 낮은 것으로 평가됨.
- 2012년에 실시한 면담조사와 설문조사 결과를 종합하면 현재 1,600명인 건설업 고용허가제 도입 규모는 너무 작아 2013년에는 8,000여 명으로 늘려 줄 것을 희망하였음.
- 건설업 취업 동포 도입 규모를 산정하는 한국건설산업연구원 보고서(2011년)는 전체 도입 규모를 5만 5,496명으로 추정할 경우 건설업 방문취업등록제로 최소 3만 995명에서 최대 4만 3,059명, 그리고 고용허가제로 최소 1만 2,437명에서 최대 2만 4,501명으로 제안하였음.⁹⁾
- 본 연구에서는 2014년도의 건설업 고용허가제 도입 규모를 5,000명으로 제안함. 건설업체가 희망하는 도입 규모와 한국건설산업연구원 보고서에서 제안한 규모에는 못 미치지만, 현재의 규모에 비해 3배 수준으로 증가하게 되어 한국인 근로자를 구하기 어려운 오지 현장의 기능 인력 수급에는 도움이 될 것으로 판단됨.

9) 동 보고서에서는 먼저 건설업에 취업할 전체 외국인 근로자 도입 규모를 추정하고, 대안별로 고용허가제와 건설업 방문취업등록제로 도입할 규모를 분배하는 방식을 사용하고 있음. 이때 제안된 대안별 고용허가제 도입 규모는 1안(건설현장 외국 인력 투입 구성비 기준)의 경우 2만 4,501명, 2안(기존 합법 외국 인력 구성비 기준)의 경우 1만 2,637명, 3안(기존 비전문취업(E-9) 외국 인력 규모 기준)의 경우 1만 2,437명, 4안(공사 종류별 특성에 따른 인력 수급 전망 기준)의 경우 1만 6,906명 등임. 심규범·이의섭·김지혜·허민선(2011), 「2012년도 건설업 취업 적정 동포 규모 산정」, 한국산업인력공단 참조.

- 다만, 일자리 창출이 국정 과제로 추진되는 가운데 건설 현장의 전체 외국인 근로자 규모를 확대하는 것이 정부의 입장에서는 부담으로 작용할 것이므로, 증가되는 고용허가제 규모만큼의 건설업 취업등록제 규모는 축소하는 방안을 제안하고자 함.
- 요컨대, 2014년도의 외국인 근로자 도입 규모를 동일하게 유지한다면,¹⁰⁾ <그림 12>에서 보듯이 상대적으로 내국인 일자리 대체 가능성이 낮은 고용허가제의 도입 규모를 늘리고(+3,400명) 건설업 취업등록제의 도입 규모를 줄이려는(-3,400명) 것임.
 - 이러한 조치를 통해 주로 오지에서 추진되는 SOC 현장의 기능 인력 수급을 원활하게 하는 동시에, 내국인 근로자의 일자리 대체에 대한 우려는 줄어들 것으로 판단됨.

<그림 12> 건설업 고용허가제 도입 규모 조정 : E-9-2 증가, H-2 축소

	< 2013년도 >		< 2014년도 >	
	E-9-2 : 1,600명	+3,400명	E-9-2 : 5,000명	
전체 외국인 근로자 도입 규모가 동일하게 고정될 경우 56,600명	H-2 : 55,000명	-3,400명	H-2 : 51,600명	

2. 고용허가제로 도입된 외국인 근로자의 선발, 현장 배치, 이동 절차 등

- 선발 방식 : 외국인 근로자의 고용 효과를 극대화시키기 위해서는 성실하고 기능도 높은 근로자를 선발하는 것이 가장 중요함. 따라서 2012년 설문조사에서 개선 방안으로 제시된 ‘현지 직접 선발 방법의 재도입’을 건설산업 차원에서 시행하는 방법을 검토하여야 함. 이것은 외국인 근로자의 이탈을 막아 부작용을 예방하는 해법이기도 함.
 - 단기적으로는 ‘현행 방식과 같이 외국 인력 DB에서 고르되, 더 많은 수의 인원수 정보를 제공’하는 방법이 시행 가능함.
- 건설 현장별 배정 방식 : 공종별로 현장 진출입이 이루어지는 특성을 감안할 때 고용허가제로 도입된 외국 인력을 효과적으로 배정하기 위해서는 ‘하도급자 단위로 현장의 총 공사 금액에 비례하여 인원을 배정’하는 방식이 합리적일 것으로 판단

10) 2014년도의 건설 기능 인력 수급 분석을 통해 외국인 근로자 도입 규모를 재산정해야 하나 이것은 본 연구의 범위를 넘음.

- 2013년에 현장당 5명의 배치 기준을 30명으로 확대하기는 했으나, 배정된 인원을 현장에 먼저 진입한 건설업체가 모두 소진할 경우 나중에 진입한 건설업체는 외국인 근로자를 고용하지 못하는 맹점이 있기 때문임.

- 이동 절차 및 요건 : 동일한 건설업체의 현장 간을 이동할 경우 ‘효율적인 인력 활용을 위해 조건 없이 허용’하되, 이동 예정 현장의 고용 허용 인원 규정은 준수하도록 함.

3. 불법 취업자 근절 대책 마련

- 외국인 근로자의 도입이 우리 사회에 도움이 되기 위해서는 부족한 내국인 근로자와 보완 관계를 유지하는 수준에서 도입 규모가 유지되어야만 함. 도입 규모가 과다해져 내국인 근로자의 일자리를 대체하는 경우 부정적 효과가 더 커지기 때문임.
- 따라서 합법적인 도입 규모 이외의 외국인 불법 취업자는 근절될 수 있도록 건설업체가 합법적인 근로자를 고용할 수 있는 여건의 조성이 필요함.

(1) 합법 근로자 고용 여건 조성 : ‘제 살 깎기 경쟁’ 억제를 통한 적정 노무비 확보

- 상술한 한국건설산업연구원 보고서(2011년)에 의하면 건설현장에는 합법 외국인 근로자 약 5만 여 명 외에 약 11만 여 명의 불법 외국인 근로자가 있음. 합법적인 도입 규모의 두 배에 달하는 불법 외국인 근로자는 내국인 근로자의 일자리를 대체함.
- 본 연구의 I 절에서 언급했듯이 과다한 외국인 근로자가 내국 인력 취업에 미치는 영향에 대해 근로자 응답에 의하면 숙련 인력 및 비숙련 인력에 대한 영향 모두 ‘일자리가 줄어들고, 임금도 떨어진다’는 응답이 약 85%를 차지함.
- 외국인 근로자를 고용하는 이유에 대한 설문조사(2010) 결과에 의하면 내국인 근로자가 부족한 것이 요인이기도 하지만 보다 주된 요인은 ‘부족해진 공사비’임을 시

사함.¹¹⁾ 부족한 노무비를 만회하기 위해 저임금 근로자를 선호하기 때문임.

- 또한, 현장 실무자에 대한 면담조사, 전문가 자문회의 등을 통해 파악해본 결과에서도 불법 외국인 근로자임을 알면서도 이들을 고용할 수밖에 없는 근본적인 원인 중 하나가 바로 적정 노무비를 확보하지 못한 데 있었음.

- 공사가비 부족해지는 근본 원인은 수주 생산 방식의 맹점인 ‘제 살 깎기 경쟁’에 있음. 자기 파괴적인 경쟁은 모든 도급 단계마다 자행되고 있는데 그 진원지는 <그림 13>에서 보듯이 도급 단계 말단의 근로자간의 임금 삭감 경쟁임.

- 발주자는 원수급자의 저가 입찰을 믿고 저가 발주하고, 원수급자는 하수급자의 저가 입찰을 믿고 저가로 수주함. 하수급자는 저임금 불법 취업자를 믿고 저가로 수주함. 근로자들은 취업을 위해 저임금을 감내하는데 특히, 불법 취업자는 신분상의 약점 때문에 체불마저 감내해야 함. 결국 공사비 부족을 낳은 모든 ‘제 살 깎기 경쟁’의 진원지는 바로 근로자간의 임금 삭감 경쟁임.

- 이것이 더욱 위험한 이유는 <그림 14>에서 보듯이 저가로 수주된 금액에서 비롯된 저임금과 무리한 공기 단축이 반영된 품셈과 실적공사가비 다시 발주 금액의 기준이 되어 악순환이 심화된다는 점임. 현행 제도 틀로는 해소하기 어려운 구조적 문제임.

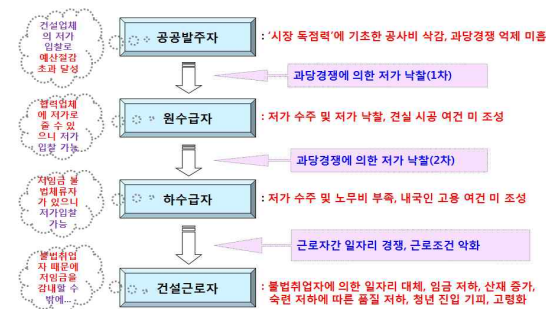
- 따라서 건설 현장에서 과도한 내국인 대체를 막기 위해서는 불합리한 제 살 깎기 경쟁을 억제해 적정 노무비를 확보하고 불법 외국인 대신 합법 외국인과 내국인을 고용할 수 있도록 제도적 장치를 마련해야 함.

- 이때 원수급자의 노무비 낙찰률에 하한선을 긋는 규제만으로는 효과가 불투명함. 하수급자에 대한 저가 낙찰을 막을 수 없어 여전히 저임금 불법 취업자 고용을 억제하기 어렵기 때문임.
- 또한 하수급자의 노무비 낙찰률에 하한선을 규정해도 이들이 저임금 불법 취업자를 고용할 가능성을 배제하기 어려움.
- 따라서 도급 단계 말단의 근로자들에게 지급할 임금을 확보함으로써 진원지로부터 모든 단계의 ‘제 살 깎기 경쟁’을 억제할 수 있음.

11) 근로자 응답에 의하면 ‘외국 인력의 임금이 낮고 지시하는 대로 따르기 때문’(33.2%), ‘건설 현장에서 일할 내국 인력이 부족하기 때문’(19.9%), ‘불법 체류자 단속이 느슨하기 때문’(19.3%), ‘적정공사비를 확보하지 못해 노무비가 부족하기 때문’(16.1%) 등의 순이고, 건설업체 응답에 의하면 ‘건설 현장에서 일할 내국 인력이 부족하기 때문’(39.7%), ‘외국 인력의 임금이 낮고 지시하는 대로 따르기 때문’(28.0%), ‘적정공사비를 확보하지 못해 노무비가 부족하기 때문’(13.9%) 등의 순임. 한국건설산업연구원, 건설근로자 수급 실태 설문조사, 2010. 10 참조.

<그림 13> 각 당사자별 입장 : 건설업체의 저가 수주

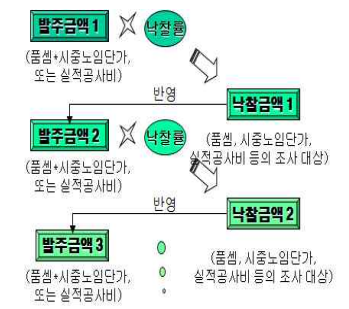
관행이 만연된 원인



자료 : 심규범(2012), “적정공사비 확보를 통한 공생 발전 방안”, 건설업계 공생 발전을 위한 토론회, 대한건축학회 참조.

<그림 14> 발주 금액과 낙찰

금액의 연쇄적 하락구조



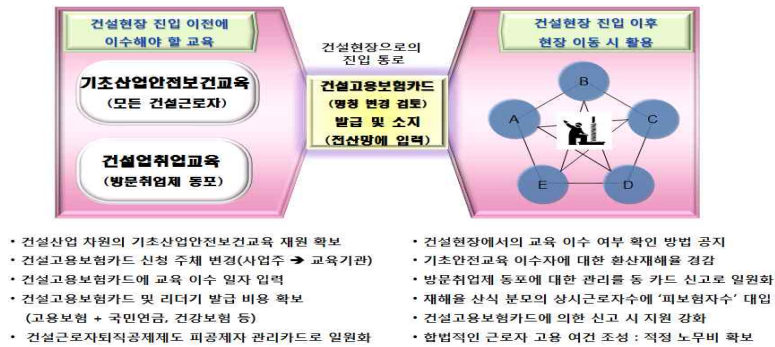
(2) 고용 정보 일원화를 통한 고용관리 효율화¹²⁾

- 필요성 : 건설업에 배정된 합법적인 외국인 근로자 도입 쿼터 규모가 실효성을 지니기 위해서는 모든 건설 근로자에 대한 관리가 전제되어야 함. 하지만 건설 근로자는 사업장 이동이 빈번해 그에 따른 신고 절차를 전산화하고 일원화할 필요가 있음.
- 고용관리 효율화를 통해 내국인 근로자는 물론 외국인 근로자에 대한 정보가 드러날 수밖에 없는 제도적 여건을 조성해야만 불법 취업자의 고용이 근절될 수 있음.

- 개선 방안 : <그림 15>와 같이 건설 현장의 모든 건설 근로자에 대한 관리 수단으로써 ‘건설고용보험카드’를 활용하고 제반 신고 행위를 일원화하는 방안을 검토해야 함.
- 고용관리 정보에 대한 신고 행위의 일원화가 정착되기 위해서는 사업주와 근로자 모두 성실하게 신고한 자가 이득을 볼 수 있는 여건이 조성되어야 함. 이를 위해 여러 제도에서 동일한 고용관리 정보를 활용함으로써 과다 또는 과소 신고의 유인을 원천적으로 봉쇄해야 함.
- 건설 근로자 근로 경력 정보관리를 일원화할 경우 과다 신고 또는 과소 신고에 따른 각 당사자의 이해득실을 비교하면 <표 16>과 같이 양방향으로 엇갈리게 됨. 따라서 스스로 허위 신고를 자제하고 사실 그대로 성실하게 신고하도록 유도할 수 있음.
- 이러한 노력은 불법 취업자의 근절은 물론 실업급여 부정 수급도 막을 수 있을 것임.

12) 자세한 논의는 심규범(2013), 「건설 기능 인력에 대한 고용관리 효율화 방안」, 한국건설산업연구원 참조.

<그림 15> 건설고용보험카드를 활용한 고용관리 일원화 및 활성화 방안



<표 16> 정보 일원화시 건설 근로자 근로 경력 신고에 따른 각 당사자의 이해득실 비교

근로경력 정보	실제 근로 사실보다 과다 신고할 경우	실제 근로 사실보다 과소 신고할 경우
당사자의 득실	<ul style="list-style-type: none"> • 불법 체류자에게 지급한 노무비 자료를 만들고자 내국인에 대해 과다 신고 • 환산제해를 저하를 위해 과다 신고 	<ul style="list-style-type: none"> • 연금·건강보험의 직장 가입을 기피하기 위해 20일 미만으로 과소 신고 • 불법 체류자에 대한 신고를 못할 경우
건설업체	<p>이득</p> <ul style="list-style-type: none"> • PQ 신인도의 환산제해를 저하 △ 분모 증가 : 상시 근로자수 증가 • 법인세 감소 : 인건비 지출에 대한 손비 처리 인정 부분 증가, 순이익 감소 • 건설고용보험카드 신고에 대한 지원 금액 증가 	<ul style="list-style-type: none"> • 갑근세, 사회보험료, 퇴직공제부금 등 납부 감소(제경비는 발주자에게 정산)
	<p>손실</p> <ul style="list-style-type: none"> • 노무비 범위 초과 신고 : 갑근세, 사회보험료, 퇴직공제부금 등에 대한 과다 지출, 직접노무비 내역과 불일치 ※ 노무비 범위 이내 신고 : 갑근세, 사회보험료, 퇴직공제부금 과다 지출 없음 • 허위 신고에 대한 처벌 	<ul style="list-style-type: none"> • PQ 신인도의 환산제해를 상승 △ 분모 감소 : 상시 근로자수 감소 • 법인세 증가 : 인건비 지출에 대한 손비 처리 인정 부분이 감소, 순이익 증가 • 건설고용보험카드 신고에 대한 지원 금액 감소 • 신고 누락에 대한 처벌 • 직접노무비 내역과 불일치
건설 근로자	<p>이득</p> <ul style="list-style-type: none"> • 국민연금 수령액 증가 • 산재보상 급여액 증가 • 실업급여 수급액 증가 • 퇴직공제금 수령액 증가 • 경력 연수 증가, 관련 혜택 증가 	<ul style="list-style-type: none"> • 갑근세 납부 감소 : 임금 총액 비례 • 실업 급여 부정 수급 가능성 증가 • 사회보험료 납부 감소 : 임금 총액 비례 • 근로장려세제(EITC) 수혜 가능성 제고 : 연간 소득 1,700만원 미만일 경우 해당
	<p>손실</p> <ul style="list-style-type: none"> • 갑근세 납부 증가 : 임금 총액 비례 • 사회보험료 납부 증가 : 임금 총액 비례 • 근로장려세제(EITC) 수혜 가능성 저하 : 연간 소득 1,700만원 미만일 경우 해당 • 개인 근로 정보의 부정 활용 증가 	<ul style="list-style-type: none"> • 국민연금 수령액 감소 • 산재보상 급여액 감소 • 실업 급여 수급액 감소 • 퇴직공제금 수령액 감소 • 경력 연수 감소, 관련 혜택 감소

자료 : 경제사회발전노사정위원회, 「산재예방시스템선진화위원회 활동보고서」, 2013. 2 참조.

심규범(연구위원 · gbshim@cerik.re.kr)