

건설현장의 외국인 근로자 고용 현황 및 개선 과제

- 고용허가제(E-9)를 중심으로 -

2015. 11

심규범

| | |
|-------------------------------|----|
| I. 논의 배경 및 연구 목적 | 4 |
| II. 건설현장의 외국인 근로자 고용 현황 | 5 |
| III. 고용허가제 활용 현황 및 문제점 | 12 |
| IV. 개선 과제 및 정책적 시사점 | 19 |

한국건설산업연구원

Construction & Economy Research Institute of Korea

요 약

- ▶ 본 연구에서는 건설 현장의 고용허가제 활용 현황과 문제점으로부터 적정 도입 규모와 효과적인 운용을 위한 개선 과제를 제시하고자 함.
 - 내국인 근로자의 일자리 대체를 최소화하면서 건설업체의 기능인력 수급을 돕고, 개폐가 잦은 현장의 특성을 반영하여 외국인 근로자 고용의 효과성을 높일 수 있는 방안을 모색함.

- ▶ 건설 현장의 고용허가제 활용 현장에 대한 설문조사의 주요 내용
 - 내국 인력의 수급 상황 : 숙련 인력 부족 71.0%, 비숙련 인력 부족 65.8%로 나타남. 2014년에 비해 부족 상황이 완화되기는 했으나, 부족 상황은 심각함.
 - 기능 수준 : 한국인 기준(100) 평균 76.4임. 중국 85.0, 필리핀 84.3, 태국 81.4 등
 - 임금 수준 : 한국인 기준(100) 평균 72.1임. 중국 85.0, 조선족 80.0, 태국 73.3 등
 - 고용허가제의 장점 : ‘오지에서도 기능 인력을 확보할 수 있다’가 가장 높은 점수를 받음.
 - 고용허가제의 단점 : ‘동일한 건설업체의 현장간 이동시 절차와 요건이 너무 까다롭다’가 가장 높은 점수를 받음.
 - 2016년도 고용허가제 건설업 적정 도입 규모 : 평균 4,345.6명
 - 고용허가제 실효성 제고 방안 : ‘동일한 건설업체의 현장간 이동시 절차와 요건 간소화’, ‘재입국시 동일 사업장을 건설업에서는 동일 사업체로 규정’ 등이 높은 점수를 받음.

- ▶ 건설 현장의 고용허가제(E-9)가 효과적으로 운용될 수 있도록 개폐가 잦은 현장의 특성 등을 반영하여 다음과 같은 개선 과제를 제시함.
 - 동일 건설업체의 현장간 이동 요건 완화 : 건설현장 인력 수급의 효율성 제고를 위해 ‘공사 현장 종료 혹은 특정한 공정 기간 만료’로 한정된 현행 근로자 이동 요건을 완화해야 함.
 - 재입국시 ‘동일 사업장’이 아닌 ‘동일 사업체’로 배치 요건 완화 : 재입국시 기존 현장이 폐쇄될 경우 동일 근로자를 도입할 수 없으므로 ‘출국시 기존 사업장(현장)’이 아닌 ‘출국시 외국인 근로자를 고용했던 동일 사업체(건설업체)’로 규정해야 함.
 - 재입국시 연령 제한 : 현재 40세 미만만 입국이 가능하도록 규정하고 있어 한국에서 현장 경력을 쌓은 40세 이상의 근로자는 재입국이 어려워짐. 따라서 한국 근무 경험자의 재입국시 연령 제한을 완화(예컨대 45세)해야 함.

- ▶ 2016년도 건설 현장의 고용허가제 적정 도입 규모를 4,000명으로 제안함.
 - 고용허가제 도입 규모 증원의 요구와 과다한 외국 인력 도입시 우려를 종합해, 상대적으로 내국인 일자리 대체 가능성이 낮은 고용허가제의 연간 도입 규모를 현행 2,350명에서 4,000명으로 늘리고(+1,650명), 건설업 취업등록제의 도입 규모를 현행 5만 5,000명에서 5만 3,350명으로 줄이는(-1,650명) 방안을 제안함.

I. 논의 배경 및 연구 목적

1. 논의 배경

- 건설현장의 외국인 근로자 규모에 대해 ‘과잉’이라는 시각과 ‘과소’라는 시각이 병존함. 전자는 내국인 일자리 및 숙련인력 기반에 대한 우려에서 볼 때 과도한 불법 취업자 수를 염두에 둔 것이고, 후자는 기능인력 고령화 및 숙련인력 부족, 그리고 합법적 도입 규모 과소라는 측면에서 바라본 시각임.
 - 외국인 근로자와 관련된 문제는 관련 당사자 간 ‘균형적인 접근’을 견지해야 함.
- 건설 현장에서 합법적으로 외국인 근로자를 고용할 수 있는 제도가 방문취업제(H-2)와 고용허가제(E-9)임. 전자는 주로 조선족 동포를 건축 현장에서 단기간 고용할 때 활용하고, 후자는 태국·필리핀·베트남 등의 근로자를 토목 현장에서 장기간 고용할 때 활용함. 제도에 대한 소개는 후술함.
 - 본 연구는 주로 고용허가제(E-9)를 대상으로 함.
- 고용허가제(E-9)를 활용하는 토목 현장은 주로 산간 오지 등에 위치하고 있어 주거지에 근접한 건축 현장에 비해 상대적으로 내국인 근로자를 구하기 어려움. 2014년부터 고용허가제의 도입 규모를 상향 조정(1,600명⇒2,350명)하였음에도 불구하고 아직도 부족하다는 의견이 제시되고 있음.
 - 또한 현장의 개폐가 반복되는 건설 현장의 특성이 현행 제도에 반영되지 않아 비효율이 존재한다는 지적이 많음. 따라서 효과적인 관리 방법에 대한 모색이 필요함.

2. 연구 목적

- 본 연구는 건설 현장에서 활용 중인 고용허가제의 활용 현황 및 문제점을 조사하고 그에 대한 개선 방안을 제시하고자 함.
 - 2016년도의 적정 도입 규모와 효과적인 외국인 근로자 관리 방법 등이 포함됨.
 - 특히, 일반적인 제조업과 다른 건설현장의 특성이 효과적으로 반영될 수 있는 방안을 모색함으로써 외국인과 내국인 그리고 건설업체 모두의 상생을 유도하고자 함.

II. 건설 현장의 외국인 근로자 고용 현황

1. 건설 현장 외국인 근로자 고용 관련 제도의 개요¹⁾

- 건설 현장의 합법적인 외국인 근로자는 주로 비전문 외국 인력 정책 분야의 비전문취업사증(E-9)과 건설업 방문취업사증(H-2)을 발급받아 취업하는 근로자임. 이외는 불법인데, 재외동포사증(F-4) 역시 단순 노무에 취업이 금지되어 있음.
- 고용허가제 : 국내 입국 전 근로 계약을 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 취업 교육 및 구직 등록을 마친 외국 국적 동포를 정부로부터 특례고용가능확인서를 발급받은 건설업체가 고용할 수 있는 제도
- ※ 2007년 3월 방문취업제 시행 이후 건설 현장에 동포 근로자가 급증해 내국인 일 자리 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 현장에서 일함.

<표 1> 건설 현장의 외국 인력 도입 제도 개요

| 구분 | 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 |
| 의무 고용 기간 유무 | 1년 단위 재계약, 사업장 변경 3회 | 고용 기간 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(건설 면허가 산업환경설비인 경우 제외) | 법규상의 제한은 없음 (건설 면허가 산업환경설비인 경우 제외) |
| 내국인 고용 노력 | 7일 이상, 고용허가서 발급 | 7일 이상, 특례고용가능확인서 발급 |
| 노동 관련법 적용 | · 내국인과 동등하게 노동 관계법 적용 · 산재보험, 건강보험 가입 의무화 | · 내국인과 동등하게 노동 관계법 적용 · 산재보험, 건강보험 가입 의무화 |
| 도입 제한 규모 | 1년 간 2,350명 도입(2014년)(누적 가능) | 최대 55,000명(2014년)(누적 불가) |

자료 : 고용노동부 홈페이지 및 고용허가제 업무편람(2013).

1) 고용노동부 홈페이지 및 고용허가제 업무편람(2013) ; 장현숙·박진우(2013), 「외국 인력 활용에 있어 애로 및 개선 방안」, 한국무역협회 국제무역연구원 등 참조. 본 연구는 거의 매년 반복적으로 수행하는 것으로서 공통적인 내용은 심규범(2014), 건설 현장 외국인 근로자의 효율적 관리 방안, 한국건설산업연구원 참조.

2. 건설 현장의 외국인 근로자 고용 현황

- 건설 현장의 외국인 근로자 규모는 정확히 파악하기 어려움. 합법적인 외국인 근로자는 정부의 공식 통계에 집계될 것이나 그보다 훨씬 더 많은 불법 체류자 또는 불법 취업자가 건설 현장에 존재하는 것으로 추정되기 때문임.
 - 불법 체류자란 취업비자 이외의 비자를 받아 입국하였으나 이를 위반하고 국내에 체류하는 외국인과 취업비자를 받고 입국하였더라도 체류 기간을 넘겨서 체류하고 있는 외국인을 함께 지칭함(경찰학사전, 2012. 11. 20, 법문사).
 - 그에 비해 불법 취업자란 방문취업사증(H-2)을 받았으나 건설업에 취업할 수 있는 추가적인 소정의 취업 교육 및 구직 등록 없이 건설 현장에서 일하는 동포를 포함하는 개념임. 따라서 불법 취업자가 불법 체류자를 포함하는 더 넓은 개념임.
 - 외국인 근로자에 대한 고용 현황 자료로서 법무부와 통계청 등 정부의 자료와 한국 건설산업연구원의 추정치를 함께 소개하고자 함.

(1) 법무부 및 고용부 자료

- <표 2>는 국내 체류 외국인 분포임. 2015. 4. 30. 기준으로 단순기능인력 자격별로 비전문취업(E-9)과 방문취업(H-2) 그리고 선원취업(E-10)으로 구분됨. 전체 체류자 574,536명 중 비전문취업인력(E-9)이 270,687명, 방문취업인력(H-2)이 289,845명임. 불법체류 인원은 65,292명임.

<표 2> 국내 체류 외국인 분포 : 단순 기능인력(2015.4.30일 기준)

(단위 : 명)

| 자격 | 2015.4월 총 체류자 | 합법 체류자 | 불법 체류자 | 총 체류자 |
|-------------|---------------|---------|--------|---------|
| 단순기능인력 | 574,536 | 497,781 | 65,292 | 563,073 |
| 비전문취업 (E-9) | 270,687 | 211,242 | 53,754 | 264,996 |
| 방문취업 (H-2) | 289,845 | 277,559 | 6,565 | 284,124 |
| 선원취업 (E-10) | 14,004 | 8,980 | 4,973 | 13,953 |

자료 : 출입국·외국인정책본부, 통계월보, 2015.4.

- <표 3>은 국내 체류 외국인 수 추이인데, 2007년과 2014년을 비교해보면 재외동포(F-4)의 증가 속도가 8.1배, 비전문취업(E-9)은 1.5배, 방문취업(H-2)은 1.2배임.

<표 3> 국내 체류 외국인 수 추이

(단위 : 명)

| 자격 | 2007 | 2014 | 증가 배수 |
|------------|---------|---------|-------|
| 사증면제(B-1) | 30,615 | 93,619 | 3.1 |
| 관광통과(B-2) | 54,011 | 96,113 | 1.7 |
| 단기방문(C-3) | 67,004 | 146,357 | 2.1 |
| 비전문취업(E-9) | 175,001 | 270,569 | 1.5 |
| 재외동포(F-4) | 34,695 | 289,427 | 8.1 |
| 영주(F-5) | 16,460 | 112,742 | 6.7 |
| 방문취업(H-2) | 228,686 | 275,897 | 1.2 |

자료 : 고용노동부, 건설업 외국인력 제도 개선방안, 2015.4

- <표 4>는 방문취업(H-2) 자격 소지자 체류 현황인데, 중국(조선족) 국적 동포가 274,666명으로 94.8%를 차지함.

<표 4> 방문취업(H-2) 자격 소지자 체류 현황(2015.4.30일 기준)

(단위 : 명)

| 구분 | 중국(조선족) | 러시아 | 우즈베키스탄 | 기타 | 계 |
|--------------|---------|-----|--------|-------|---------|
| 방문취업(H-2) 자격 | 274,666 | 287 | 12,598 | 2,294 | 289,845 |

주 : 합법, 불법 모두 포함.

자료 : 출입국·외국인정책본부, 통계월보, 2015.4.

- <표 5>는 건설업 방문취업(H-2) 합법 취업 가능 인원 및 취업 현황임. 2015년 1월 현재 취업인정증을 소지한 합법취업 가능 인원은 30,734명인데, 실제 취업개시 신고 건수는 16,644건에 그치고 있음.

<표 5> 건설업 방문취업(H-2) 합법 취업 가능 인원 및 취업 현황

(단위 : 명)

| 구분 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015.1 |
|------------------------|--------|--------|-------|--------|--------|
| 취업인정증소지자 (합법취업가능인원) | 30,285 | 5,342 | 1,660 | 31,263 | 30,734 |
| 취업개시신고 건수 | 31,930 | 17,491 | 8,531 | 15,366 | 16,644 |

자료 : 고용노동부, 건설업 외국인력 제도 개선방안, 2015.4.

- <표 6>은 건설업 비전문취업(E-9) 외국인력 도입상한 및 체류인원임. 2014년 말 현재 건설업 비전문취업(E-9) 인원 총계는 11,865명인데, 합법체류 인원은 9,035명이고 불법체류 인원은 2,830명임.

<표 6> 건설업 비전문취업(E-9) 외국인력 도입 상한 및 체류 인원

(단위 : 명)

| 구분 | | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|-------|----|-------|-------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 도입 상한 | | 4,400 | 6,000 | 2,000 | 1,600 | 1,600 | 1,600 | 1,600 | 2,350 |
| 체류 인원 | 총계 | 6,054 | 9,009 | 8,929 | 11,332 | 12,048 | 11,462 | 11,088 | 11,865 |
| | 불체 | 27 | 396 | 753 | 1,031 | 1,502 | 2,292 | 2,676 | 2,830 |

자료 : 고용노동부, 건설업 외국인력 제도 개선방안, 2015.4.

(2) 통계청 자료 : 외국인 고용 조사

- <표 7>에서 보듯이 통계청의 ‘외국인 고용 조사’ 자료에 의하면 건설업에 종사하는 외국인 취업자는 2015년에도 2014년과 동일한 규모인 8만 6,000명으로 조사되었는데, 전체 산업의 외국인 취업자가 늘어 이들이 차지하는 비중은 전체 취업자 중 2014년에는 10.1% 그리고 2015년에는 9.2%를 차지함.
- 전년에 비해 건설업 취업자 수는 동일하나 비중이 감소했음.

<표 7> 외국인의 산업별 성별 취업자 분포(외국인 고용 조사)

| 산업별 | 2012 | | | 2013 | | | 2014 | | | 2015 | | |
|---------------|-----------|-----------|----------|-----------|-----------|----------|-----------|-----------|----------|-----------|-----------|----------|
| | 취업자 | 남자 | 여자 | 취업자 | 남자 | 여자 | 취업자 | 남자 | 여자 | 취업자 | 남자 | 여자 |
| 계(천명) | 791 | 518 | 274 | 760 | 505 | 255 | 852 | 568 | 284 | 938 | 626 | 312 |
| 농림어업 | 40 | 27 | 13 | 32 | 23 | 9 | 39 | 27 | 12 | 41 | 27 | 14 |
| 광업·제조업 | 368 | 290 | 78 | 377 | 299 | 78 | 418 | 328 | 91 | 436 | 351 | 85 |
| 건설업 | 85 | 81 | 4 | 64 | 62 | 3 | 86 | 82 | 4 | 86 | 81 | 5 |
| 도소매 및 숙박·음식점업 | 149 | 45 | 104 | 137 | 48 | 89 | 153 | 53 | 101 | 179 | 58 | 121 |
| 전기·운수·통신·금융 | 12 | 10 | 3 | 12 | 10 | 2 | 13 | 10 | 3 | 15 | 12 | 3 |
| 사업·개인·공공서비스 | 136 | 65 | 71 | 138 | 64 | 74 | 142 | 69 | 73 | 180 | 97 | 83 |

자료 : 통계청, 외국인 고용 조사, 각 연도.

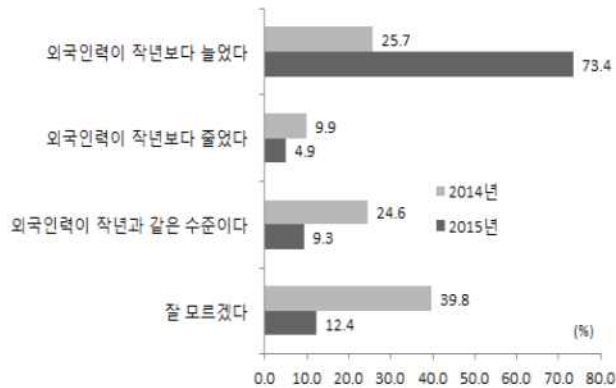
(3) 한국건설산업연구원 자료²⁾ : 설문 조사 및 분석 모형에 의한 추정치

- 하지만 상술한 공식 통계 수치는 실제 건설 현장에서 느끼는 외국인 근로자에 대한 체감 수치와는 큰 괴리가 있음. 한국건설산업연구원이 2015년 7월에 실시한 건설 현장의 노사에 대한 설문 조사에 의하면 전년(2014년) 대비 외국 인력 규모는 ‘줄었다’는 응답보다는 ‘늘었다’는 응답이 더 많음(<그림 1>과 <그림 2> 참조).

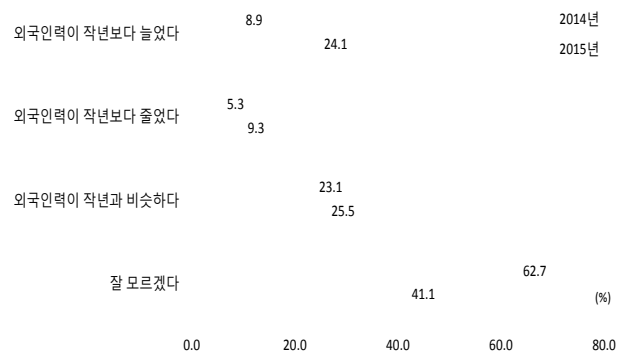
2) 2013년 설문 조사는 2013년 9월에 실시하였으며, 분석에 활용된 설문 부수는 근로자용 728부와 사업주용 320부 등 총 1,048부임. 자세한 내용과 추정 모형은 심규범·이의섭·김지혜·김정원(2013), 2014년도 건설업 취업동향 적정 규모 산정, 한국산업인력공단 참조.

- 근로자 응답에 의하면 ‘외국인력이 작년보다 늘었다’(73.4%)가 ‘외국인력이 작년보다 줄었다’(4.9%)보다 많고, 건설업체 응답에 의하면 ‘외국인력이 작년보다 늘었다’(24.1%)가 ‘외국인력이 작년보다 줄었다’(9.3%)에 비해 2배가 넘음.

<그림 1> 전년 대비 외국인력 규모 변화
(근로자 응답)



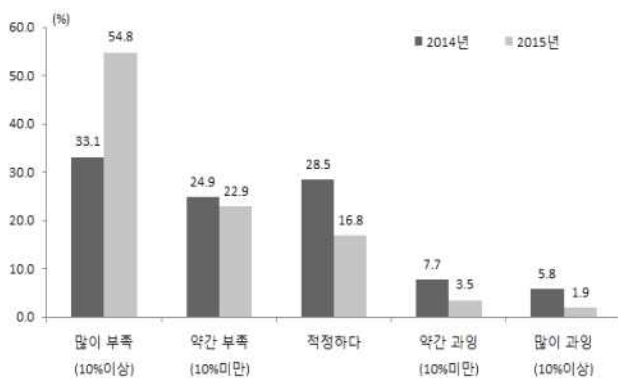
<그림 2> 전년 대비 외국인력 규모 변화
(건설업체 응답)



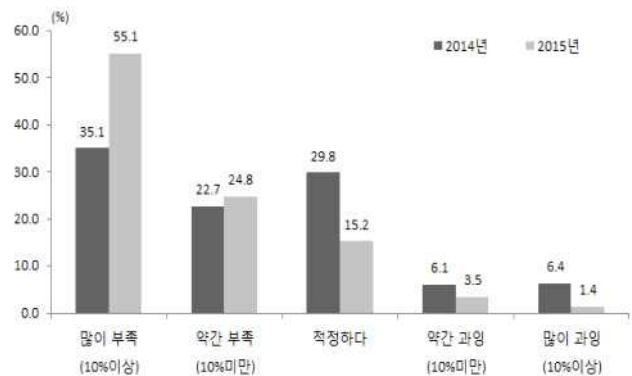
자료 : 한국건설산업연구원, 건설현장 외국인력 관련 설문조사(건설근로자 대상), 2014.11
한국건설산업연구원, 건설현장 노동력 현황 설문조사(건설근로자 대상), 2015.7

- 내국 인력 수급 상황에 대해 건설근로자 응답에 의하면 숙련 인력 부족 77.7%, 비숙련 인력 부족 79.9% 그리고 건설업체 응답에 의하면 숙련 인력 부족 78.1%, 비숙련 인력 부족 70.5%로 나타나 외국 인력의 도움이 필요해 보임(<그림 3>~<그림 6> 참조).

<그림 3> 한국인 숙련인력 수급 상황
(근로자 응답)

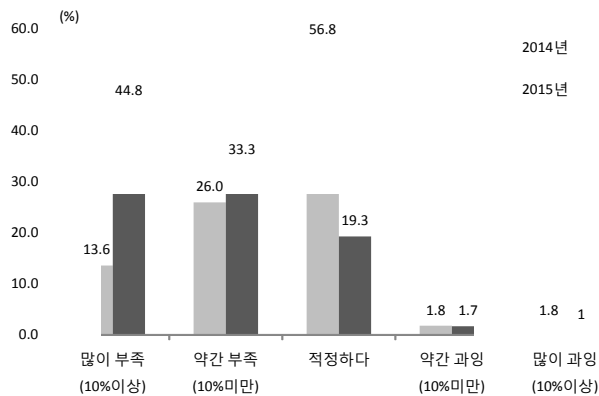


<그림 4> 한국인 비숙련인력 수급 상황
(근로자 응답)

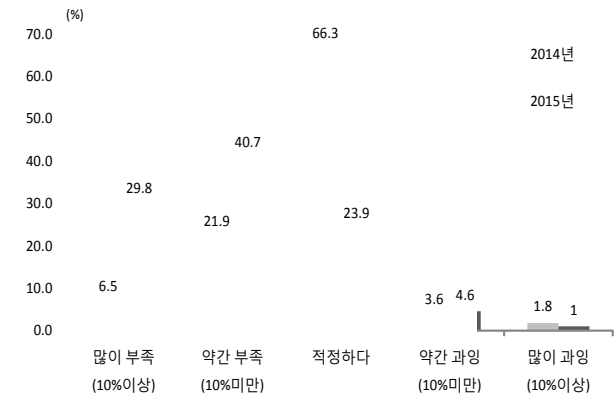


자료 : 한국건설산업연구원, 건설현장 외국인력 관련 설문조사(건설근로자 대상), 2014.11
한국건설산업연구원, 건설현장 노동력 현황 설문조사(건설근로자 대상), 2015.7

<그림 5> 한국인 숙련인력 수급 상황
(건설업체 응답)



<그림 6> 한국인 비숙련인력 수급 상황
(건설업체 응답)

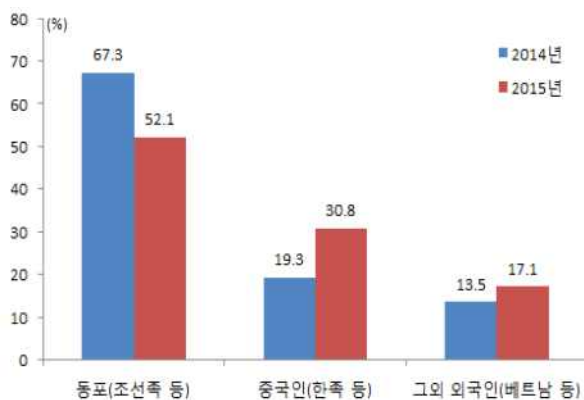


자료 : 한국건설산업연구원, 건설현장 외국인력 관련 설문조사(건설근로자 대상), 2014.11
한국건설산업연구원, 건설현장 노동력 현황 조사(건설사업주 대상), 2015.7

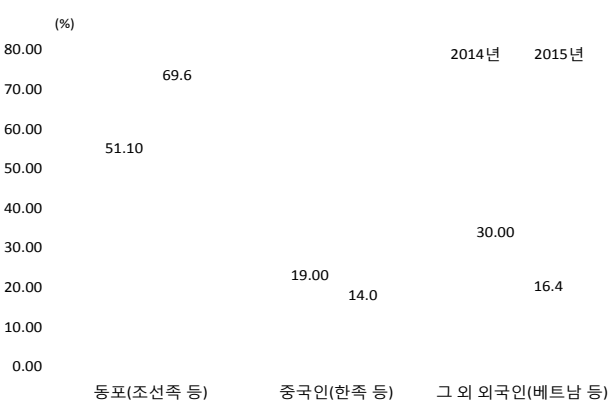
- 외국인 근로자(동포 포함)의 구성 변화 : 중국인(한족)의 비중 증가(<그림 7> 및 <그림 8> 참조)

- 근로자 응답 : 동포(조선족) 52.1%, 중국인(한족) 30.8%, 기타 외국인 17.1% 순으로, 2014년과 비교하면 조선족이 15.2%p 감소, 한족이 11.5%p 증가, 기타 외국인이 3.6%p 증가했음.
- 건설업체 응답 : 조선족 69.6%, 기타 외국인 14.0%, 중국인(한족) 16.4% 순으로, 2014년과 비교하면 조선족이 18.5%p 증가했음.

<그림 7> 외국인력(동포 포함) 간 구성비
(근로자 응답)



<그림 8> 외국인력(동포 포함) 간 구성비
(건설업체 응답)



자료 : 한국건설산업연구원, 건설현장 외국인력 관련 설문조사(건설업체 대상), 2014.11.
한국건설산업연구원, 건설현장 노동력 현황 조사(건설사업주 대상), 2015.7.

- 한국건설산업연구원은 2015년 7월에 실시한 건설 현장의 노사에 대한 설문 조사와 면담 조사, 그리고 건설 기능인력 수급 모형 분석을 종합하여 건설 현장의 외국인 근로자 수를 29만 1,227명으로 추정하였음.³⁾
- 설문조사 결과로 추정한 외국 인력 중 건설 현장의 내국인 근로자들이 외국인으로 인식할 가능성이 높은 취업자를 제외한 실질적인 외국 인력의 규모는 다음의 <표 8>에서 보듯이 약 29만 명 수준이고, 그 가운데 합법은 약 5만 명, 불법은 약 24만 명으로 추정됨.

<표 8> 건설 현장의 실제 외국인 근로자 규모 추정(귀화인 및 영주권자 제외)

(단위 : 명)

| 설문 조사에 의한 외국 인력 수 (A) | 귀화 조선족 (내국인 신분) (B) | 영주(F-5) 조선족 (내국인 신분) (C) | 실제 외국 인력 수 (D=A-B-C) | 합법 | 불법 |
|-----------------------------|---------------------------|--------------------------------|-------------------------|--------|---------|
| | | | | (E) | (F=D-E) |
| 349,406 | 48,389 | 9,790 | 291,227 | 49,458 | 241,769 |

자료 : 심규범 · 이의섭 · 김지혜 · 여경희(2015), 2016년 건설업 취업동포 적정 규모 산정, 한국산업인력공단 참조.

- 상술한 심규범 외(2015)는 2016년에 인력수요가 약 143만 7,000명, 내국인력 공급이 약 133만 1,000명으로 추정됨에 따라, 순수한 내국인력 공급만으로는 약 10만 7,000명의 공급 부족을 예상함.
- 또한, 수급 차이에 대해 우선 정책적으로 내국인 훈련 규모를 3만 명 늘려 대응하고, 그래도 충족되지 않는 약 7만 7,000명은 외국인 근로자로 충원하는 방안을 검토했음.

02-2267-4112

<표 9> 2016년 건설근로자 수급 차이 : 전체

(단위 : 억원, 명)

| 연도 | 건설투자 전망 (2005년 기준) | 인력수요 (A) | 인력공급 | | | 수급 차이 | |
|------|-----------------------|-------------|----------------|-------------------|-------------------|------------------------|----------------------|
| | | | 계 (B=B1+B2) | 내국인 공급 (B1) | 외국인 공급 (B2) | 내국인 수급 차이 (B1-A) | 전체 수급 차이 (B-A) |
| 2016 | 1,647,919 | 1,437,476 | 1,621,826 | 1,330,599 | 291,227 | -106,877 | 184,350 |

주 : 수급 차이에서 음수(-)는 인력공급이 부족하다는 의미임. 2016년에도 2015년과 동일한 규모의 외국인 공급이 이루어진다는 가정 하에 도출된 수급 차이임.

자료 : 심규범 · 이의섭 · 김지혜 · 여경희(2015), 2016년 건설업 취업동포 적정 규모 산정, 한국산업인력공단 참조.

3) 심규범 · 이의섭 · 김지혜 · 여경희(2015), 앞의 책 참조.

III. 고용허가제 활용 현황 및 문제점

1. 건설 현장의 외국인 근로자 활용 현황

(1) 면담 조사 내용⁴⁾

- 내국인 근로자 수급 상황

- 방문 당시 현장은 내국인이 17명, 외국인은 21명이었는데 일반적인 내·외국인 투입 비율은 5대 5임. 예전엔 8대 2 정도였으나 이제는 5대 5의 비율을 맞추지 못할 정도로 내국인 수급이 어려움.
- 연령대도 50대가 막내일 정도로 고령화되어 현장 기능인력의 대가 끊어질까 우려하고 있으며, 70대 근로자도 일하고 있기 때문에 안전사고의 불안을 안고 있음.
- 총 반장(주특기: 폼 운영, 유압)의 경우 월 500만원 받음. 철근반장과 목수반장은 470만 원 받음. 내국인 기능공(형틀, 철근)은 일당 17~18만 원 정도 받는데 본 현장에서 15만 원을 주기 때문에 인력의 이탈이 걱정됨.
- 본 현장의 원수급자는 128%의 실행률로 낙찰 받음(실행률이 100%를 넘으면 손해가 예상됨). 최저가낙찰제 하에서 하수급자도 당연히 저가 입찰했음. 회사 차원에서 2년 전부터 가장 큰 이슈는 공사비 절감을 위한 ‘노무비 절감’임.
- 노무비를 절약하기 위한 최적의 내외국인 비율을 조사한 결과 공사비를 넘어서지 않고 딱 맞춘 현장은 내외국인의 비율이 5대 5였음. 외국 인력이 너무 많으면 공기 지연, 품질 저하, 산재 등의 문제가 발생하고, 내국 인력이 너무 많아지면 노무비 상승의 문제가 있음.
- 현재 심각한 문제점 중 하나는 지속된 노무비 하락으로 실행단가를 외국인근로자를 기준으로 맞출 정도가 되었다는 점임. 이것은 설사 교육훈련기관에서 내국인 숙련인력을 육성해서 배출한다고 해도 이들에게 적절한 수준의 임금을 지불할 수 있는 능력이 부족해졌음을 의미함. 현재의 노무비 저하 틀을 깨지 못한다면 내국인 숙련인력을 고용할 수 없는 답답한 상황에 봉착하게 될 것임.

4) 고용허가제를 통해 외국인 근로자를 고용하고 있는 가평시 교량 신축 현장의 소장 및 실무자와의 면담 결과임(2015. 9. 16). 진행 중인 공종은 교각 골조 공사이고 투입 직종은 형틀, 철근, 비계, 일반공 등임.

- 장기적인 관점에서는 내국인들의 건설현장 진입이 필요함. 노무비 확보만 된다면 현장을 내국 인력으로 다 채우는 것이 가장 이상적임. 임금이 어느 정도 확보되고 고용이 안정된다면 젊은 층도 진입할 수 있을 것임. 외국인에게 단순작업을 맡긴다고 가정하면 내국인 대 외국인의 비율을 7대 3으로 하는 것이 좋을 것임.

- 외국인 근로자 고용 상황

- 국적 : 외국인은 21명인데 베트남, 미얀마, 캄보디아 등임. 나라마다 약간씩 특성이 있음. 외국 인력의 구성이 3개국인 정도로 나누어져 있으면 서로 경쟁하면서 업무할 수 있기 때문에 효율적임. 한편 필리핀 인력은 개인적 성향이 강하고 성실하며 내국인과 비슷하기 때문에 선호함.
- 연령, 숙련수준, 임금 : 외국인력 평균연령은 20대임. 20~30대와 30~35대가 7대 3 정도의 비율임. 올해 새로 받은 인력이 5명이며 대부분 3~4년차가 많음. 내국인 대비 숙련도는 개인차가 있지만 6개월 정도면 70% 따라오고 1년을 넘어서면 90%를 넘어서며. 임금은 최저임금을 기준으로 시간급으로 지급함. 임금 대비 기능 수준을 비교하면 내국인에 비해 채산성은 좋은 편임.
- 투입 방식 : 내국인 반장 및 기능공이 있는 팀에 외국인 근로자를 함께 배속시킴.
- 고용계약 : 계약은 3년 단위로 함. 안정적 근로환경을 만들기 위해 가급적 1년 단위 계약은 지양함.
- 근로 시간 : 현장에선 오전 6시에 기상, 6시 30분 아침식사, 6시 50분경 안전 체조를 한 후 7시 10분경 현장으로 출발해 일을 함. 11시 45분경부터 오후 1시까지 식사를 한 후 업무하다가 오후 5시 40분경 현장 작업을 마감함.
- 숙소 환경 등 : 현장이 외진 곳이라 인터넷을 설치해 무료함을 달래줌. 방마다 세탁기, 화장실, 에어컨이 구비되어 있음. 음식은 한식이나 외국인근로자들이 저녁에 요리해서 먹을 수 있도록 취사공간을 만들어 줌.
- 사회보험 적용 : 외국인력에게 4대 보험을 다 해주고 있으며 퇴직공제부금은 적용하지 않는데, 이들은 1년 단위 계약하는 상용근로자(E-9)에 해당하기 때문임.

(2) 설문 조사 내용

- 설문 조사 개요

- 조사 대상 및 시기 : 고용허가제 활용 건설업체의 실무자, 2015년 10월
- 분석에 활용된 설문지 부수 : 38부

- 설문 조사에 응답한 건설업체 및 현장에 대한 기초 정보(<표 10> 참조)

- 공공공사 여부 : 공공공사 82.1%, 민간공사 5.3%
- 현장 종류 : 토목 86.8%, 대규모 건축 2.6%, 소규모 건축 5.3%
- 주요 직종 : 철근공 57.9%, 형틀목공 15.8%
- 활용 중인 외국 인력 제도(복수 응답) : 고용허가제 85.7%, 건설업 취업등록제 11.9%

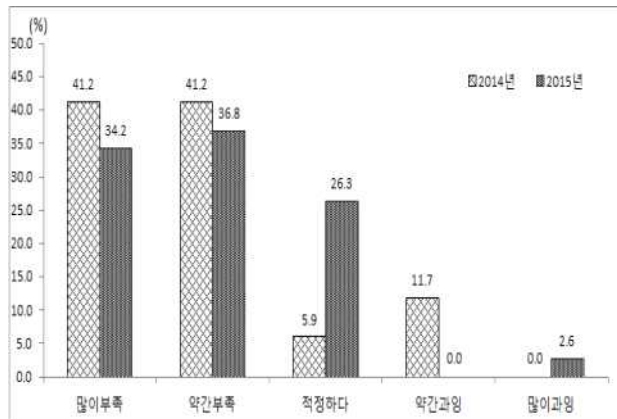
<표 10> 설문 조사에 응답한 건설업체 및 현장에 대한 기초 정보

| 구 분 | | 응답수(명) | 구성비(%) | 구 분 | | 응답수(명) | 구성비(%) |
|------------|--------|--------|--------|---------------------------------|----------|--------|--------|
| 공공공사 여부 | 계 | 38 | 100.0 | 주요 직종 | 계 | 38 | 100.0 |
| | 공공공사 | 35 | 82.1 | | 철근공 | 22 | 57.9 |
| | 민간공사 | 2 | 5.3 | | 형틀목공 | 6 | 15.8 |
| | 무응답 | 1 | 2.6 | | 콘크리트공 | 3 | 7.9 |
| 현장 종류 | 계 | 38 | 100.0 | 활용 중인 외국 인력 제도 (복수 응답) | 기타 | 7 | 18.4 |
| | 토목 | 33 | 86.8 | | 계 | 42 | 100.0 |
| | 소규모 건축 | 1 | 2.6 | | 고용허가제 | 36 | 85.7 |
| | 대규모 건축 | 2 | 5.3 | | 건설업취업등록제 | 5 | 11.9 |
| | 무응답 | 2 | 5.3 | | 타업종방문취업제 | 1 | 2.4 |

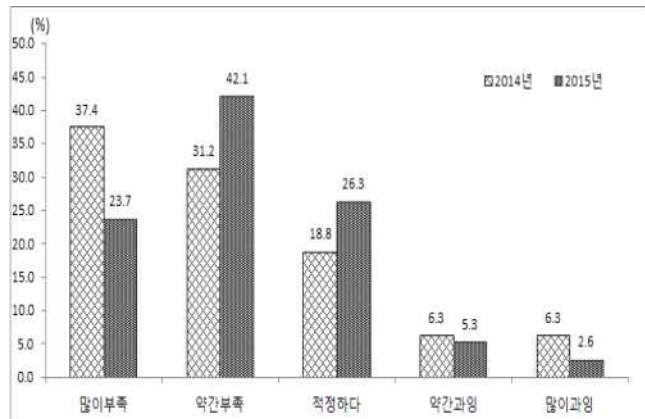
자료 : 한국건설산업연구원, 건설현장 고용허가제 관련 설문 조사(건설업체 대상), 2015. 10.

- 내국 인력의 수급 상황에 대해 숙련 인력 부족 71.0%, 비숙련 인력 부족 65.8%로 나타남. 2014년에 비해 부족 상황이 완화됨(<그림 9> 및 <그림 10> 참조).

<그림 9> 한국인근로자 숙련인력 수급 상황



<그림 10> 한국인근로자 비숙련인력 수급 상황



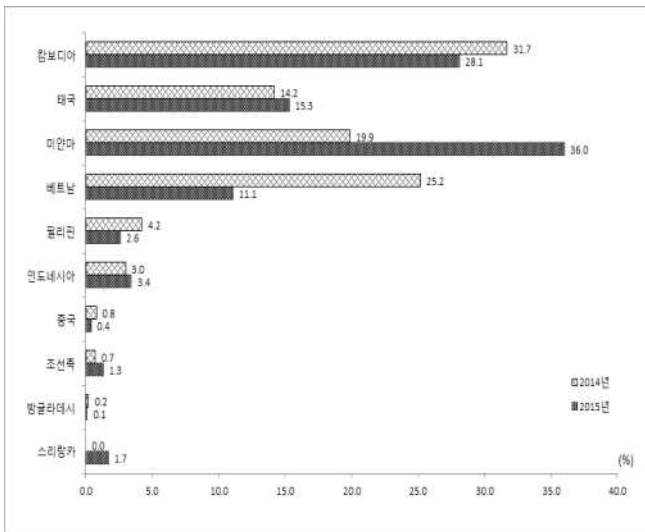
자료 : 한국건설산업연구원, 건설현장 고용허가제 관련 설문조사(건설업체 대상), 2014.9.

한국건설산업연구원, 건설현장 외국인근로자 관련 설문조사(건설업체 대상), 2015.10.

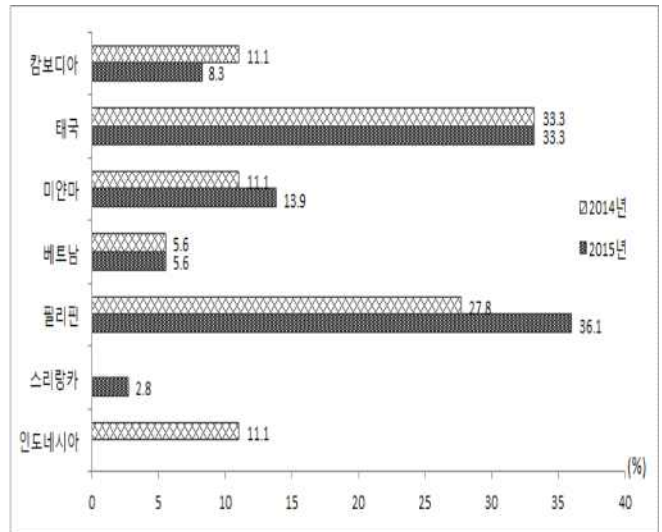
- 설문 조사에 응답한 현장의 외국인 근로자 국적별 기초 정보

- 현재 외국인 국적 : 미얀마 36.0%, 캄보디아 28.1%, 태국 15.3%, 베트남 11.1% 순
- 추가 도입 선호 국적 : 필리핀 36.1%, 태국 33.3%, 미얀마 13.9%, 캄보디아 8.3% 등
- 연령 : 평균 31.1세임. 미얀마 27.6세, 캄보디아 27.6세, 스리랑카 28.0세 등
- 기능 수준 : 한국인 기준(100) 평균 76.4임. 중국 85.0, 필리핀 84.3, 태국 81.4 등
- 임금 수준 : 한국인 기준(100) 평균 72.1임. 중국 85.0, 조선족 80.0, 태국 73.3 등
- 채산성 지수 : 한국인 대비 외국인 근로자의 기능 수준을 한국인 대비 외국인 근로자의 임금 수준으로 나눈 값으로서 100보다 높으면 건설업체의 채산성이 높아짐. 외국인 근로자의 채산성 지수는 평균 107.4로 나타나 내국인 근로자에 비해 건설업체의 채산성이 높아짐. 필리핀 118.8, 스리랑카 116.7, 태국 113.3 등의 순이고, 상대적으로 내국인에 비해 채산성이 낮은 경우는 조선족 99.1임.
- 내국인 숙련인력의 수급이 더 어려워지고 임금이 상승하면서 상대적으로 외국인근로자의 채산성 지수는 상승한 것으로 풀이됨.

<그림 11> ‘현재의 현장’에 있는 외국인근로자
구성비



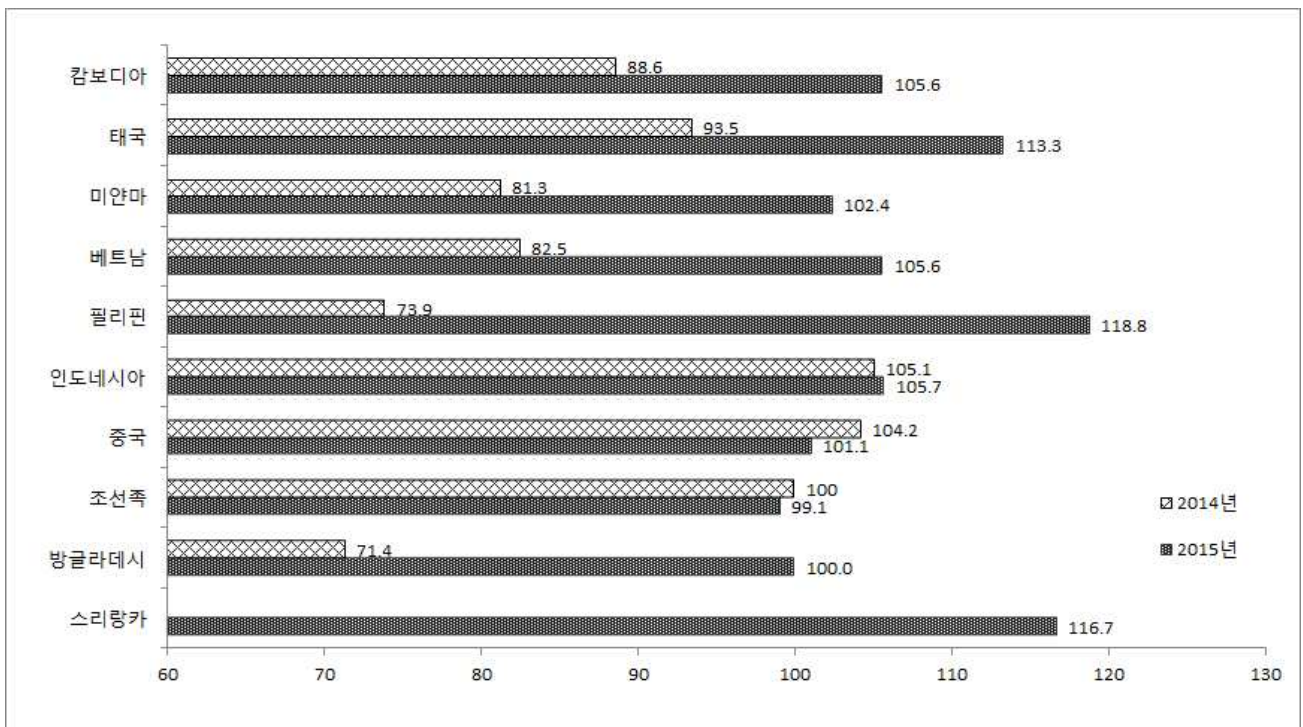
<그림 12> 추가 도입 외국인근로자의 선호
국적(연도별 비교)



자료 : 한국건설산업연구원, 건설현장 고용허가제 관련 설문조사(건설업체 대상), 2014.9.

한국건설산업연구원, 건설현장 외국인근로자 관련 설문조사(건설업체 대상), 2015.10.

<그림 13> 외국인근로자 채산성 지수



자료 : 한국건설산업연구원, 건설현장 고용허가제 관련 설문조사(건설업체 대상), 2014.9.

한국건설산업연구원, 건설현장 외국인근로자 관련 설문조사(건설업체 대상), 2015.10.

<표 11> 설문조사 응답 현장의 외국인 근로자에 대한 기초 정보

| 구분 | | | 캄보디아 | 태국 | 미얀마 | 베트남 | 필리핀 | 인도네시아 | 중국 | 조선족 | 스리랑카 | 방글라데시 |
|---------------------|--------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|------|-------|-------|
| 인원 | 합계(명) | 3,556 | 1,001 | 543 | 1,279 | 394 | 91 | 122 | 16 | 46 | 61 | 3 |
| | 구성비(%) | 100.0 | 28.1 | 15.3 | 36.0 | 11.1 | 2.6 | 3.4 | 0.4 | 1.3 | 1.7 | 0.1 |
| 연령(세) | 평균 | 31.1 | 27.6 | 33.3 | 27.6 | 31.3 | 34.6 | 31.0 | 42.3 | 44.3 | 28.0 | 34.0 |
| 기능 수준 ¹⁾ | 평균 | 76.4 | 73.2 | 81.4 | 71.5 | 75.0 | 84.3 | 75.4 | 85.0 | 78.3 | 75.0 | 70.0 |
| 임금 수준 ¹⁾ | 평균 | 72.1 | 70.1 | 73.3 | 70.3 | 71.5 | 73.2 | 71.5 | 85.0 | 80.0 | 65.0 | 70.0 |
| 채산성 ²⁾ | 평균 | 107.4 | 105.6 | 113.3 | 102.4 | 105.6 | 118.8 | 105.7 | 101.1 | 99.1 | 116.7 | 100.0 |

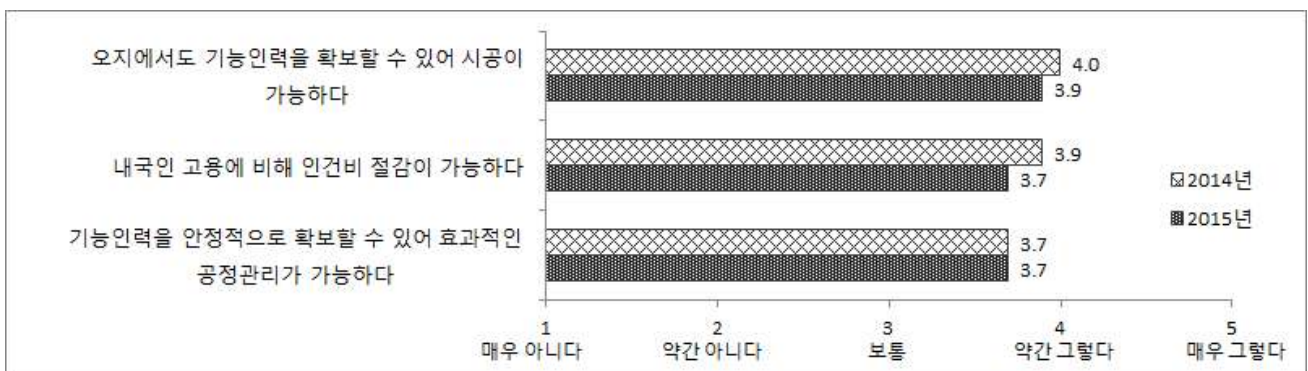
주 : 1) 기능 수준과 임금 수준은 한국인을 100으로 할 때의 비교 수치임.

2) 채산성 지수(%) = (한국인 대비 외국인 근로자 기능 수준 ÷ 한국인 대비 외국인 근로자 임금 수준) × 100.

자료 : 한국건설산업연구원, 건설현장 외국인근로자 관련 설문조사(건설업체 대상), 2015.10.

- 고용허가제의 장점에 대한 인식(<그림 14> 참조) : 5점 척도(높을수록 긍정도 강함)
 - ‘오지에서도 기능 인력을 확보할 수 있어 시공이 가능하다’는 항목이 3.9점으로 가장 긍정도가 높고, ‘내국인 고용에 비해 인건비 절감이 가능하다’는 3.7점, ‘기능 인력을 안정적으로 확보할 수 있어 효과적인 공정관리가 가능하다’는 3.7점으로 나타남.
 - 2014년에 비해 약간씩 긍정도가 낮아지기는 했으나 대체로 유사함.

<그림 14> 고용허가제의 장점 : 5점 척도



자료 : 한국건설산업연구원, 건설현장 고용허가제 관련 설문조사(건설업체 대상), 2014.9.

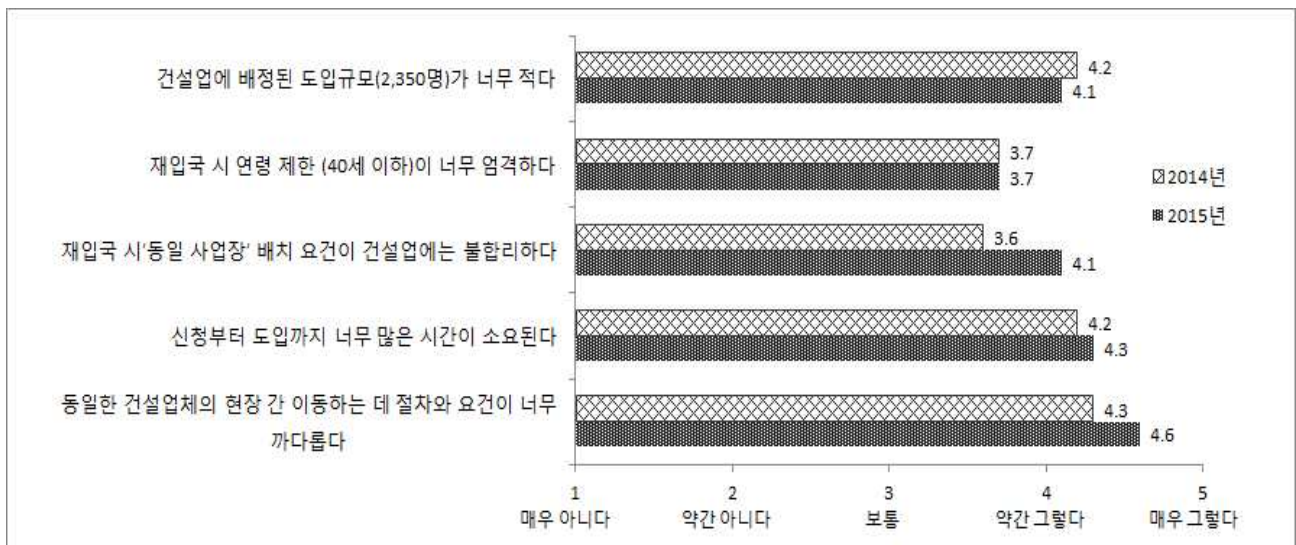
한국건설산업연구원, 건설현장 외국인근로자 관련 설문조사(건설업체 대상), 2015.10.

- 고용허가제의 단점에 대한 인식(<그림 15> 참조) : 5점 척도
 - ‘동일한 건설업체의 현장간 이동시 절차와 요건이 너무 까다롭다’는 항목이 4.6점으로 가장 긍정도가 높고, ‘신청부터 도입까지 너무 많은 시간이 소요된다’가 4.3점, ‘건설업에 배정된 도입 규모(2,350명)가 너무 적다’ 4.1점, ‘재입국시 동일 사업장 배치 요

건이 건설업에는 불합리하다' 4.1점 등으로 높게 나타남. '재입국시 연령 제한(40세 이하)이 너무 엄격하다'는 항목 역시 3.7점으로 동의하는 의견이 더 많음.

- 2014년에 비해 대체로 긍정도가 높아졌음. 특히, 재입국시 동일 사업장 배치 요건이 불합리하다는 점과 동일한 건설업체의 현장간 이동시 절차와 요건이 너무 까다롭다는 점에 대한 불만이 높아졌음.

<그림 15> 고용허가제의 단점 : 5점 척도



자료 : 한국건설산업연구원, 건설현장 고용허가제 관련 설문조사(건설업체 대상), 2014.9.

한국건설산업연구원, 건설현장 외국인근로자 관련 설문조사(건설업체 대상), 2015.10.

IV. 개선 과제 및 정책적 시사점

1. 고용허가제 관련 개선 요구 사항

(1) 면담 조사 내용⁵⁾

- 재입국시 ‘동일 사업장’ 요건 완화 필요
 - 현행 규정 : 재입국시 ‘기존에 있던 현장’에 복귀하도록 규정하고 있음.
 - 문제점 : 출국 이후 재입국이 가능하려면 6개월이 경과하여야 하는데 건설 현장의 경우 재입국이 가능한 시점에서 기존의 현장이 폐쇄되거나 인력 수요가 더 이상 없는 경우가 많음. 따라서 현행 규정은 고정된 제조업의 공장을 염두에 두고 있으며, 건설 현장의 특성은 전혀 고려되지 않고 있음. 따라서 일 잘하는 외국인 근로자를 재고용하고 싶어도 불가능한 경우가 발생하게 됨.
 - 개선 방향 : 건설 현장의 특성상 ‘출국시 기존 사업장(현장)’이 아닌 ‘출국시 외국인 근로자를 고용했던 동일 사업체(건설업체)’로 규정하는 것이 옳음.
- 재입국시 외국인 근로자 ‘연령 제한 사항’ 필요
 - 현행 규정 : 40세 미만만 입국 가능함.
 - 문제점 : 한국에서 현장 경력을 쌓은 40세 이상의 근로자는 재입국이 어려워짐.
 - 개선 방향 : 재입국자의 연령 제한을 완화하는 방안(예컨대, 45세)의 검토가 필요함.

(2) 설문 조사 내용

- 2016년도 건설업 외국인 근로자 도입 관련 희망 사항(<표 12> 참조)
 - 선호 국적 : 필리핀 36.1%, 태국 33.3% 등
 - 희망하는 도입 관련 제도 : 모두 ‘고용허가제’라고 응답
 - 2016년도 고용허가제 건설업 적정 도입 규모 : 평균 4,345.6명임. 2014년의 5,053.1명에 비해 줄기는 했으나, 현행 2,350명에 비해서는 큰 규모임.

5) 경기도 가평시 교량 신축 현장 소장 등 면담 결과임(2015.9.16.). 2014년에 제시했던 문제 중 고용부와 법무부 규정 간 차이가 존재했던 외국인 근로자 고용 기간 연장 등 신고 행위 일원화는 해소되었으나, 그 외의 요구 사항은 여전히 남아 있음. 논의 중 ‘내국인 구인 노력 규정’이 비현실적이라는 비판이 있었으나, 이것을 제거하기는 어려울 듯함.

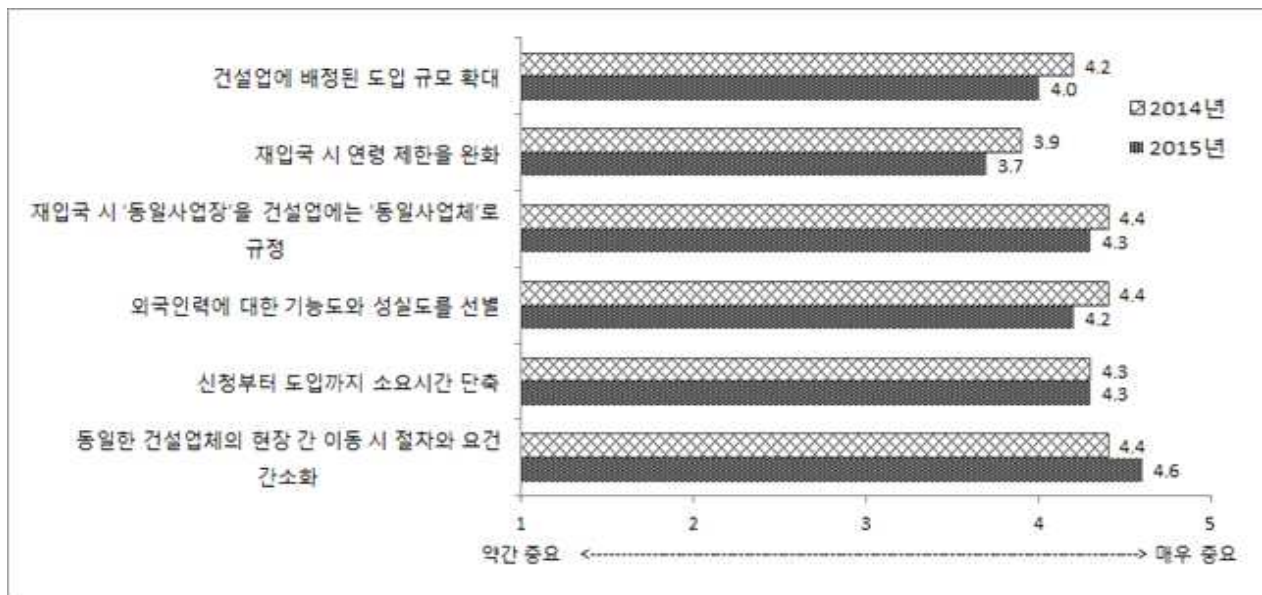
<표 12> 2016년도 건설업 외국인 근로자 도입 관련 희망 사항

| 구 분 | | 구성비(%) | 구분 | | 내용 |
|-------|------|--------|------------------------------------|-----------|---------|
| 선호 국적 | 계 | 100.0 | 희망하는 도입 관련 제도 | 계(%) | 100.0 |
| | 필리핀 | 36.1 | | 고용허가제 | 100.0 |
| | 태국 | 33.3 | 2016년도 고용허가제 건설업 적정 도입 규모 | 건설업 취업등록제 | 0.0 |
| | 미얀마 | 13.9 | | 평균(명) | 4,345.6 |
| | 캄보디아 | 8.3 | | | |
| | 베트남 | 5.6 | | | |
| | 스리랑카 | 2.8 | | | |

자료 : 한국건설산업연구원, 건설현장 외국인근로자 관련 설문조사(건설업체 대상), 2015.10.

- <그림 16>은 설문 조사에서 나타난 건설 현장의 고용허가제 실효성 제고 방안임.
- 가장 긍정도가 높은 항목은 4.6점으로 나타난 ‘동일한 건설업체의 현장간 이동시 절차와 요건 간소화’이고, 다음은 4.3점을 받은 ‘재입국시 동일 사업장을 건설업에서는 동일 사업체로 규정’과 ‘신청부터 도입까지 소요 시간 단축’임. 그 외에 ‘외국 인력에 대한 기능도와 성실도 선별’(4.2), ‘건설업에 배정된 도입 규모 확대’(4.0), ‘재입국시 연령 제한 완화’(3.7) 등의 항목도 높은 긍정도를 보이고 있음.
- 2014년과 비교하면 ‘동일한 건설업체의 현장간 이동시 절차와 요건 간소화’의 중요도는 높아졌고, 여타 항목은 약간 중요도가 낮아지거나 유사함.

<그림 16> 고용허가제 실효성 제고를 위한 개선 사항 : 5점 척도



자료 : 한국건설산업연구원, 건설현장 고용허가제 관련 설문조사(건설업체 대상), 2014.9.

한국건설산업연구원, 건설현장 외국인근로자 관련 설문조사(건설업체 대상), 2015.10.

2. 고용허가제 관련 개선 과제

- 아래에서는 상술한 면담조사 및 설문조사를 종합하여 개선 과제를 정리하되, 고용허가제 운용 개선 과제와 건설현장 고용허가제 도입 규모로 기술하고자 함.

(1) 건설 현장에 대한 고용허가제 운용 개선

- 면담 조사와 설문 조사를 종합하여 개폐가 잦은 현장의 특성을 반영하여 고용허가제 운용 관련 개선 과제를 도출하면 <표 13>과 같이 요약할 수 있음.
 - 동일 건설업체의 현장간 이동 : 현행과 같이 ‘공사 현장 종료 혹은 특정한 공정 기간 만료’시에만 허용할 경우 겨울철에는 기온이 높은 남부 지방으로 외국인 근로자를 이동시킬 수 없고 개설된 신규 현장으로 전환 배치할 수도 없음. 따라서 인력 수급의 효율성을 제고할 수 있도록 동일한 건설업체의 현장간 이동 요건은 완화해야 함.
 - 재입국시 동일 사업장 배치 요건 : 현재 재입국시 ‘기존에 있던 현장’에 복귀하도록 규정하고 있어 재입국시 기존 현장이 폐쇄되거나 더 이상 인력 수요가 없을 경우 해당 업체는 동일 근로자를 도입할 수 없음. 따라서 ‘출국시 기존 사업장(현장)’이 아닌 ‘출국시 외국인 근로자를 고용했던 동일 사업체(건설업체)’로 규정해야 함.
 - 외국인 근로자 선발 및 정보 확보 : 현행 DB 추출 방식으로는 근로자에 대한 정보가 부족해 적합한 인원을 선발하기 어렵고 이것이 도입 이후 이탈을 야기하는 원인이 되기도 함. 따라서 현지 선발 방식을 재도입하거나 또는 제공되는 대상 인원수의 증원과 정보 확충이 필요함.
 - 외국 인력 도입 소요 시간 : 신청에서 도입까지 3~4개월 소요되고 연말에 도입 규모가 결정되어 연초에 도입하기는 곤란함. 따라서 도입 소요 시간을 단축하는 방안의 마련과 연초에 도입 가능하도록 조기에 업종별 도입 규모를 결정할 필요가 있음.
 - 재입국시 연령 제한 : 현재 40세 미만만 입국이 가능하도록 규정하고 있어 한국에서 현장 경력을 쌓은 40세 이상의 근로자는 재입국이 어려워짐. 따라서 한국 근무 경험자의 재입국시 연령 제한을 완화(예컨대, 45세)해야 함.

<표 13> 건설 현장에 대한 고용허가제 운용 관련 개선 과제

| 주요 항목 | 현황 및 문제점 | 개선 과제 |
|--------------------|--|--|
| 동일 건설업체의 현장간 이동 | <ul style="list-style-type: none"> · ‘공사 현장 종료 혹은 특정한 공정 기간 만료’시에만 허용(고용허가제 업무편람) · 겨울철에는 기온이 높은 남부 지방으로 이동해야 하나 불가능해짐 · 개설된 신규 현장으로의 전환 배치도 곤란 | <ul style="list-style-type: none"> · 건설 현장의 특성을 감안하여 인력 수급의 효율성을 제고할 수 있도록 동일한 건설업체의 현장간 이동 요건은 완화 필요 |
| 재입국시 동일 사업장 배치 요건 | <ul style="list-style-type: none"> · 재입국시 ‘기존에 있던 현장’에 복귀하도록 규정 · 출국 이후 재입국에 필요한 6개월 경과 후 기존 현장이 폐쇄되거나 더 이상 인력 수요가 없을 수 있음. 이 경우 도입 불가능 | <ul style="list-style-type: none"> · ‘출국시 기존 사업장(현장)’이 아닌 ‘출국시 외국인 근로자를 고용했던 동일 사업체(건설업체)’로 규정 필요 |
| 외국인 근로자 선발 및 정보 확보 | <ul style="list-style-type: none"> · 현행 DB 추출 방식으로는 근로자에 대한 정보 부족, 이탈 야기 | <ul style="list-style-type: none"> · 현지 선발 방식의 재도입 또는 제공되는 대상 인원 수 증대 |
| 외국 인력 도입 소요 시간 | <ul style="list-style-type: none"> · 신청에서 도입까지 3~4개월 소요 · 연말에 도입 규모가 결정되어 연초에 도입 곤란 | <ul style="list-style-type: none"> · 도입 소요 시간 단축 · 연초에 도입 가능하도록 조기에 업종별 도입 규모 결정 필요 |
| 재입국시 연령 제한 | <ul style="list-style-type: none"> · 40세 미만만 입국 가능 · 한국에서 현장 경력을 쌓은 40세 이상의 근로자는 재입국 곤란 | <ul style="list-style-type: none"> · 한국 근무 경험자의 재입국시 연령 제한 완화(예컨대, 45세) 필요 |

주 : 2014년에 제기되었던 문제점과 개선 과제가 2015년에도 크게 달라지지 않았음.

자료 : 심규범(2014), 건설현장 외국인 근로자의 효율적 관리 방안, 한국건설산업연구원 참조.

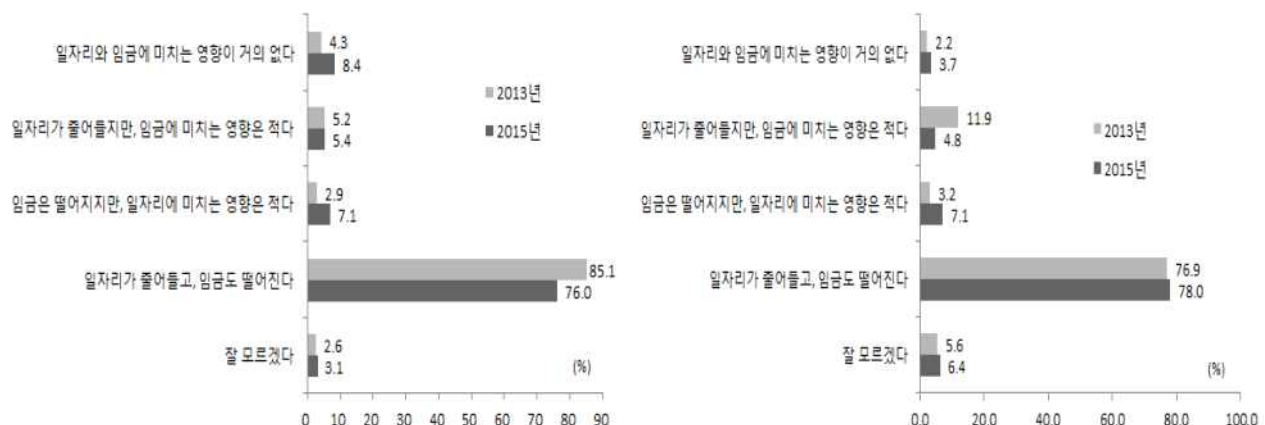
(2) 2016년도 고용허가제 건설업 도입 규모 조정

- 본 연구에서는 설문 조사에 나타난 건설업체의 의견을 반영하여 2016년도의 건설업 고용허가제 도입 규모를 4,000명으로 제안하고자 함. 이것은 현재의 규모(2,350명)에 비해 약 1.7배 수준으로 증가하게 되어 한국인 근로자를 구하기 어려운 오지 현장의 기능인력 수급에는 도움이 될 것으로 판단됨.

- 상술한 <그림 9> 및 <그림 10>에서 보았듯이, 내국 인력의 수급 상황에 대해 숙련 인력 부족 71.0%, 비숙련 인력 부족 65.8%로 나타나 2014년에 비해 부족 상황이 완화되기는 했으나 여전히 기능인력 부족을 느끼고 있음.
- 또한 <표 12>에서 보았듯이 2016년도 고용허가제 건설업 적정 도입 규모는 평균 4,345.6명으로 집계되었음.
- 고용허가제가 규정하고 있는 도입 규정에 의거하여 최대 4년 10개월(최초 체류 기간 3년 + 성실 근로자 체류 연장 최대 1년 10개월) 간 매년 도입되어 누적된다면 최대 1만 1,750명(=2,350명×5년)에서 2만 명(=4,000명×5년)으로 증원될 가능성도 있음.

- 하지만 도입 규모 증원 문제는 내국인 일자리 대체 및 내국인 숙련 인력 기반 문제와 맞닿아 있음. 또한, 일자리 창출이 국정 과제로 추진되는 가운데 건설 현장의 전체 외국인 근로자 규모를 확대하는 것이 정부의 입장에서는 부담으로 작용할 것임.
- 한국건설산업연구원 노동력 현황 설문 조사(2015)의 에 의하면 외국 인력이 내국 인력 취업에 미치는 영향에 대해 응답 근로자의 76%(숙련인력의 경우) 내지 78%(비숙련인력의 경우)가 ‘일자리가 줄어들고, 임금도 떨어진다’고 응답했음(<그림 17> 및 <그림 18> 참조).
- 또한, 동 설문 조사에서 외국 인력 과다시 우려되는 사항으로서 응답한 근로자와 건설업체 모두 ‘내국인 숙련 인력 기반이 무너진다’는 응답이 가장 많았음(<그림 19> 및 <그림 20> 참조). 따라서 고용허가제 도입 규모를 증원할 경우 전체 외국인 근로자 규모가 과다해지지 않도록 건설업 방문취업제의 도입 규모를 조정해야 함.⁶⁾
- 상술한 심규범 외(2015) 역시 내국인력과 대체 관계를 최소화하려는 관점에서 보면 고용허가제 비전문취업(E-9)의 증원이 내국인력과 대체관계에 놓이는 가능성이 가장 낮다고 기술하고 있음. 전체 공사종류 중 토목공사는 현장이 도심으로부터 떨어져 있는 경우가 많아서 건축공사 보다 근로조건이 열악한 편이고 이로 인해 내국인력이 기피하는 경향이 있기 때문임.

<그림 17> 외국인력이 숙련 내국인력 취업에 <그림 18> 외국인력이 비숙련 내국인력 취업에 미치는 영향 (근로자 응답)

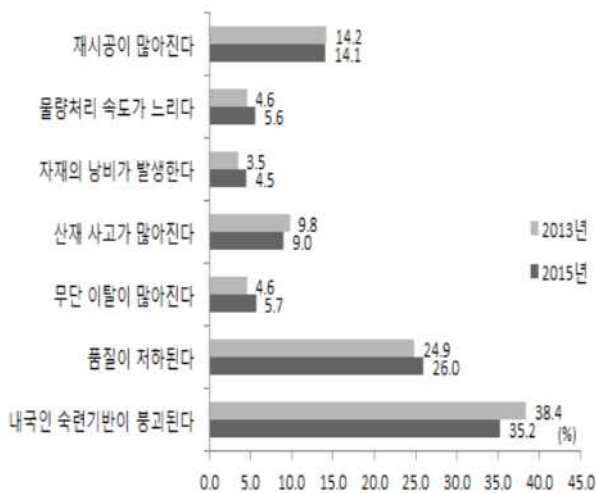


자료 : 한국건설산업연구원, 건설인력 수급 실태 설문조사(건설근로자 대상), 2013.9.

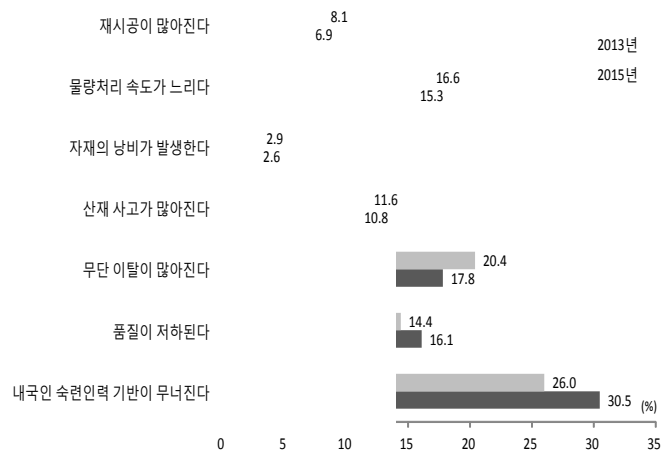
한국건설산업연구원, 건설현장 노동력 현황 설문조사(건설근로자 대상), 2015.7.

6) 이러한 논지는 2014년의 선행 연구와 같은 맥락임. 자세한 내용은 심규범(2014), 건설현장 외국인 근로자의 효율적 관리 방안, 한국건설산업연구원 참조.

<그림 19> 외국인력 투입이 많아질 경우
우려되는 사항 (근로자 응답)



<그림 20> 외국인력 투입이 많아질 경우
우려되는 사항 (건설업체 응답)



자료 : 한국건설산업연구원, 건설인력 수급 실태 설문조사(건설업체 대상), 2013.9.
한국건설산업연구원, 건설현장 노동력 현황 조사(건설사업주 대상), 2015.7.

- 결론적으로 본 연구에서는 고용허가제 도입 규모 증원의 요구와 과다한 외국 인력 도입시 우려를 종합하여, 상대적으로 내국인 일자리 대체 가능성이 낮은 고용허가제의 도입 규모를 4,000명으로 늘리고(+1,650명), 건설업 취업등록제의 도입 규모를 5만 3,350명으로 줄이는(-1,650명) 방안을 제시하고자 함(<그림 21> 참조).
- 이러한 조치를 통하여 주로 오지에서 추진되는 SOC 현장의 건설 기능인력 수급을 원활하게 하는 동시에, 내국인 건설 근로자의 일자리 대체에 대한 우려는 줄어들 것으로 판단됨.
- 매년 고용허가제 도입 인원이 누적되어 최대 2만 명에 이르는 해에는 건설업 방문취업제 인원은 3만 7,350명(=57,350명-4,000명×5년)으로 축소되어야 할 것임.⁷⁾

<그림 21> 건설업 외국인 근로자 도입 제도간 규모 조정 : E-9-2 증가, H-2 축소

| < 가정 > | < 2015년도 > | | < 2016년도 > |
|---|----------------|---------|----------------|
| 건설 현장의 전체 외국인 근로자 연간 도입 규모 고정 (2015년 기준) ① 고용허가제(E-9-2) : 2,350명 ② 방문취업제(H-2) : 55,000명 ③ 1년 간 합계(①+②) : 57,350명 | E-9-2 : 2,350명 | +1,650명 | E-9-2 : 4,000명 |
| | H-2 : 55,000명 | -1,650명 | H-2 : 53,350명 |

7) 이 경우 심규범 외(2015)에서 검토한 2016년의 건설현장 외국인근로자 도입 규모인 약 7만7천명의 범위 이내로 제한될 수 있음.

(3) 근본적 개선 과제 : 정상적 시공 여건 조성을 위한 적정 공사비 확보

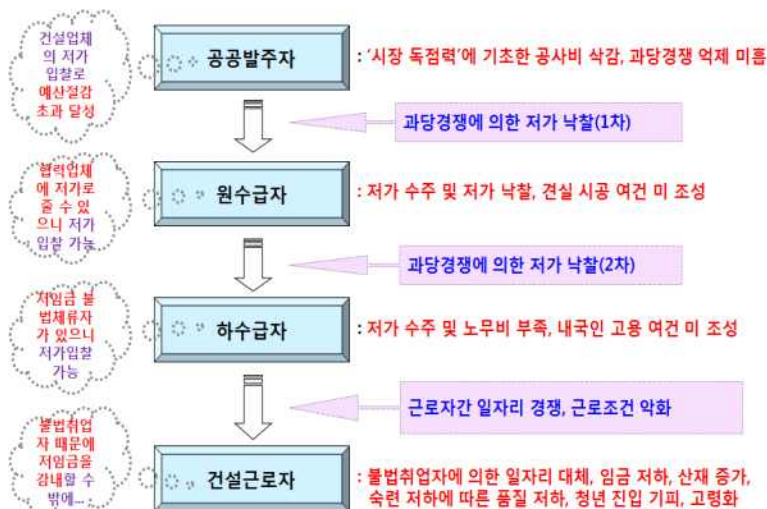
- 상술한 면담 조사 및 설문 조사 내용을 종합하면 과도한 외국인력 고용의 근본 원인은 ‘공사비 부족’과 ‘내국인력 공급 부족’으로 요약됨. 임금지불능력의 저하로 내국인보다는 저임금 외국인력을 찾을수록 근로조건은 더욱 악화될 것이고, 다시 이것은 내국인 공급 부족으로 이어져 악순환에 빠지게 함.
 - 따라서 먼저 내국인 숙련인력 기반을 확충하고 보완적으로 적정 규모의 외국인 근로자를 고용하도록 하려면 정상적인 시공 여건으로서의 ‘적정 공사비 확보’가 가장 시급하고 필수적임. 이 글에서는 ‘내국인력 공급’에 대해서는 생략함.
- 공사비 부족의 근본 원인은 발주자의 수요 독점력에 의한 자의적인 삭감보다는 입찰자간의 ‘제 살 깎기 경쟁’에 있음. 이것은 모든 도급 단계마다 자행되고 있는데 그 진원지는 도급 단계 말단 근로자간의 임금 삭감 경쟁임(<그림 22> 참조).⁸⁾
 - 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 23>에서 보듯이 저가로 수주된 금액에서 비롯된 저임금과 무리한 공기 단축이 반영된 품셈과 실적공사비가 다시 발주 금액의 기준이 되어 악순환이 심화된다는 점임. 현행 제도 틀로는 해소하기 어려운 구조적 문제임.
- 따라서 불합리한 제 살 깎기 경쟁을 억제하여 적정 노무비를 확보할 수 있는 제도적인 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

8) 심규범(2014), 건설현장 외국인 근로자의 효율적 관리 방안, 한국건설산업연구원 참조.

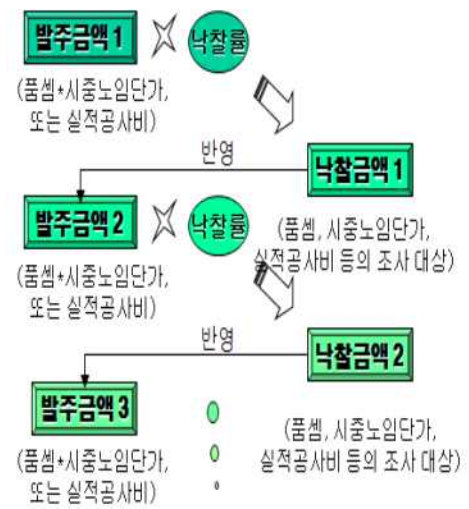
고용할 가능성을 배제하기 어려움.

- 따라서 도급 단계 말단의 근로자들에게 지급할 임금을 확보함으로써 진원지로부터 모든 단계의 ‘제 살 깎기 경쟁’을 억제할 수 있음.

<그림 22> 각 당사자별 입장 : 건설업체의
저가 수주 관행이 만연된 원인



<그림 23> 발주 금액과 낙찰
금액의 연쇄적 하락 구조



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

2. 정책적 시사점

- 매년 반복적으로 지적되었으나 여전히 개선되지 않고 있는 사안으로서, 관련 제도에 건설 현장의 특성을 충분히 반영하지 않을 경우, 다른 노력들을 기울이더라도 효과적인 고용허가제 운용 성과를 거두기는 어려울 것이라는 점을 시사함.
- 개폐가 잦은 현장의 특성을 반영하여 현장 단위가 아닌 건설업체 단위의 규정 적용, 건설 현장 유경험자 우대 조치의 강화, 도입 시기 조정, 방문취업제와 고용허가제 간 도입 규모 조정, 적정 공사비 확보 방안 마련 등의 조치가 필요함.
- 특히, 정상적인 시공 여건 조성을 통해 전반적인 개선 방안의 출발점이 될 적정 공사비 확보가 가장 시급하고 필수적인 과제라 할 수 있음.

심규범(연구위원 · gbshim@cerik.re.kr)