

건설산업동향

건설현장의 외국인근로자 활용 실태 및 개선 방향

심규범

2002. 2. 8

■문제제기 및 연구의 목적	3
■분석 틀의 설정	3
■국내 건설노동시장 상황	4
■건설현장의 외국인근로자 활용 실태	6
■산업연수생 및 불법체류자 활용에 대한 평가	13
■개선 방향	16
■맺음말	20

요 약

- ▶ 국내의 건설기능인력이 부족한 상황에서 수도권 아파트 현장의 건설사업주들은 불가피하게 불법체류자인 외국인근로자를 활용하고 있어 항상 범법자가 될 가능성을 안고 있음.
 - 나아가 불법체류자의 증가는 내국인 일자리 감소, 인권탄압, 밀매나 범죄의 증대 등 사회적 우려를 낳음.
 - 따라서 건설산업의 생산활동에 실질적인 도움을 받으면서도 부작용은 최소화할 수 있는 효율적인 외국인 근로자 활용 방안이 필요함.
- ▶ 국내 건설노동시장을 살펴본 결과 기능인력의 고령화 및 노동력 풀의 고갈 현상이 나타나고 있어 건설 현장에서 외국인근로자를 활용하는 근본원인은 '저임금'에 있다기보다는 '노동력 부족'을 극복하려는 절박함에 있는 것으로 판단됨.
 - 따라서 효율적인 개선방향을 모색할 때 원활한 노동력 수급 방안에 대한 고민이 심도있게 다루어져야 함.
- ▶ 2002년 1월 현재 건설현장의 외국인근로자 수는 대략 11만 ~ 16만 5천명 규모인 것으로 추정됨.
 - 합법적인 산업연수생은 1,003명임.
 - 사증에 규정된 자격 및 기간을 위반한 불법체류자는 약 7만 3천 ~ 8만 5천명 규모로 추정됨.
 - 사증 없이 불법적 경로로 입국한 밀입국자는 약 3만 7천 ~ 8만명 규모로 추정됨.
- ▶ 산업연수생을 활용하는 경우 효과적으로 통제하고 있어 인권탄압이나 내국인의 일자리 대체 등 부작용의 가능성은 낮으나, 활용요건이 너무 엄격하고 할당량이 적어 건설현장에서 필요로 하는 노동력을 충분히 공급하지 못하고 시장임금과의 격차에 의한 이탈 가능성이 높다는 한계를 지님.
- ▶ 불법체류자를 활용하는 경우 상대적으로 공급량이 많아 건설현장의 노동력 수급에는 도움을 받고 있으나, 열심히 일하는 사업주와 근로자가 범법자로 될 불합리가 상존하고 신분을 악용한 임금체불의 빈발이나 산재 및 질병으로부터의 방치 등으로 한국이 인권탄압 국가라는 비난을 받게 함.
- ▶ 단기와 중장기로 나누어 개선 방향을 제시하되, 외국인근로자가 숙련공을 대신할 수 없어 근본 해결책은 우리 청년층의 건설현장 진입을 촉진하고 이들을 숙련공으로 양성할 수 있는 방안을 마련하는 것임.
 - 단기적 개선 방향으로 산업연수생을 활용할 수 있는 현장의 범위 및 할당량을 확대해 건설현장에 노동력 공급을 늘이되, 시장임금과의 격차를 축소해 불법체류자가 될 가능성을 최소화해야 함.
 - 중장기적 개선 방향으로 건설현장의 수요에 따라 노동력을 공급할 수 있도록 활용범위, 할당량, 고용기간 등을 탄력적으로 운영하되, 어디까지나 외국인은 내국인의 부족을 보완한다는 원칙을 견지해야 함.

■ 문제제기 및 연구의 목적

불가피하게 외국인력을 활용해야 하나 건설사업주는 범법자가 될 가능성이 상존

- 국내의 건설기능인력이 부족한 상황에서 건설공사를 수행하기 위해 불가피하게 외국인근로자를 활용하는 사례가 많음.
 - 하지만 합법적 산업연수생은 극히 소수에 그치고 거의 불법체류자나 밀입국자의 신분임(이하에서 필요한 경우를 제외하고는 ‘불법체류자’로 통칭함).
 - 주로 성남, 안산, 용인 등 수도권의 대규모 아파트 현장에 집중되어 있음.
- 하지만 외국인근로자의 신분이 불법체류자이기 때문에 건설사업주는 항상 불안한 요소를 안고 있고 사회적으로 그 부작용에 대한 우려가 높음.
 - 건설산업의 입장에서 보면 외국인근로자가 부족한 내국인 노동력을 보완한다는 긍정적인 역할에도 불구하고 이들의 대부분이 불법체류자이기 때문에 범법자가 될 가능성 또는 갑작스런 공사 중단의 가능성 등 항상 불안한 요소를 안고 있음.
 - 한편 사회적으로는 외국인근로자의 도입이 야기하고 있는 일자리 감소, 인권탄압, 밀매나 범죄 등의 부작용에 대해 우려하는 목소리도 높음.
- 따라서 건설산업의 생산활동에 실질적인 도움을 받으면서도 관련된 부작용은 최소화할 수 있는 외국인근로자의 효율적 활용 방안에 대한 모색이 필요함.
 - 본 연구의 목적은 건설현장에서 외국인근로자를 원활하게 활용하는 동시에 각종 부작용을 최소화할 수 있는 방안을 다각도로 모색하여 개선방향을 제시하는 데 있음.

■ 분석 틀의 설정

무엇이 효율적인 개선 방향인지를 판단할 수 있는 기준 필요

- 무엇이 효율적인 개선 방향인지 판단하기 위한 기준이 필요함.
 - 외국인근로자를 활용하려는 이유와 사회적으로 우려되는 부작용을 동시에 고려함.

○ 건설현장에서 외국인근로자를 필요로 하는 이유는 크게 두 가지임.

- 건설생산을 안정적으로 수행하기 위해 투입할 노동력을 확보하려 함.
- 내국인에 비해 저임금을 지급함으로써 인건비를 절감하려 함.

○ 반대로 외국인근로자 도입을 우려하는 이유는 다음과 같음.

- 의사소통이 원활하지 못해 산재 발생 및 시공 오류 가능성이 높음.
- 내국인의 일자리를 빼앗아 실업 문제를 가중시킴.
- 저임금 및 장시간 노동이 만연되어 내국인의 근로조건도 악화됨.
- 임금체불, 폭행 등 인권탄압에 대한 국제적 비난이나 외교적 마찰을 초래함.
- 이탈하여 불법 체류하면 범죄, 마약, 테러분자 잠입 등 사회적 불안을 야기함.
- 입·출국 과정에 브로커가 개입해 중간착취가 나타나고 노동시장의 교란요인이 됨.

○ 외국인근로자를 활용하려는 이유와 도입을 우려하는 이유로부터 판단기준을 설정할 수 있음.

- 제시된 판단기준에 의거해 현행 활용 방식을 평가하고 향후 지향점을 도출할 수 있음.

<표 1> 외국인근로자에 대한 효율적 활용 방식의 판단기준

항 목	개 요
·노동력의 원활한 수급 가능성	·합법적으로 그리고 수요에 따라 탄력적으로 활용함.
·인건비 절감 가능성	·내국인에 비해 저임금을 지불함.
·의사소통 가능성	·의사소통이 원활하면 산재 및 시공 오류를 줄일 수 있음.
·내국인과의 보완 가능성	·내국인이 부족한 직종에 배치함.
·근로조건 저하 방지 가능성	·내국인과 동등한 근로조건을 적용함.
·이탈 방지 가능성	·이탈 유인을 제거하여 각종 사회문제의 야기를 막음.
·인권탄압 방지 가능성	·국내 노동관련법의 보호를 받게 함.
·중간착취 배제 가능성	·브로커 개입을 막고 수급경로를 공식적으로 개방함.

■ 국내 건설노동시장 상황

국내 건설노동시장을 분석함으로써 외국인근로자 활용의 근본원인이 ‘인력부족 보완’에 있는 지 아니면 ‘저임금 지불’에 있는지를 먼저 판단하고 난 후 개선 방향에 접근

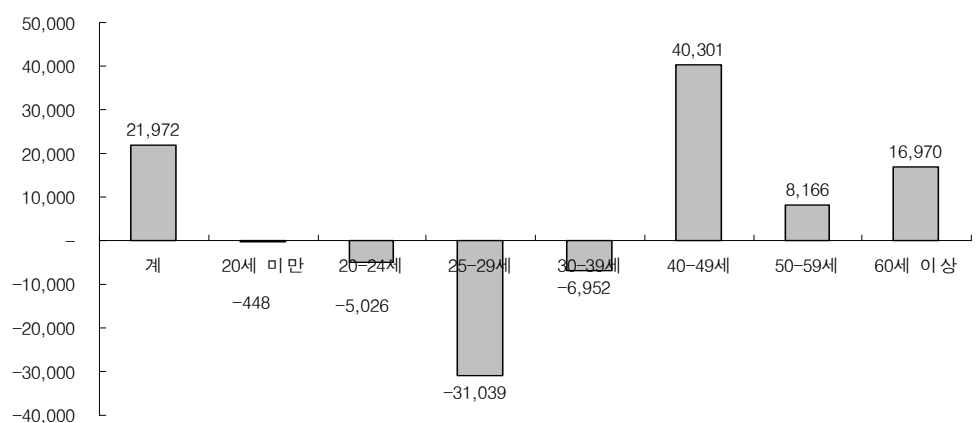
○ 외국인근로자 활용 실태를 살펴보기 전에 국내 건설노동시장의 최근 상황을 분석함으로써 효율적 개선 방향의 접근을 달리할 수 있음.

- 분석 결과 내국인 노동력의 부족 때문에 외국인근로자를 활용한다면 생산중단 사태를 막기 위해서라도 적절한 노동력 활용 방법을 마련해야 할 것임.
- 그러나 내국인 노동력이 충분함에도 불구하고 저임금을 지불할 목적으로 외국인근로자를 활용한다면 실업문제의 해결을 위해서라도 내국인을 먼저 고용하도록 촉구해야 할 것임.

○ 국내 건설노동시장의 최근 상황은 고령화와 노동력 풀의 고갈 그리고 그에 따른 임금 급등으로 요약할 수 있음.

- 설문조사에 의하면 1996년 11월 현재 41.1세이던 건설기능인력의 평균 연령이 2001년 9월 현재 47.6세에 달해 5년 동안 6.5세의 연령 증가세를 보이고 있음.
- 또한 통계청의 자료를 활용하여 2000년 12월 현재와 2001년 9월 현재의 건설기능인력 연령계층 구성 변화를 살펴보면 30대 이하의 모든 연령대에서 감소현상이 나타나 구성비가 41.2%에서 37.0%로 4% 포인트나 감소하였음.
- 노동력 부족 현상이 심화되면서 2000년 10월에 80,300원이던 평균 일일임금(일당)이 2001년 9월에는 약 7.5% 상승한 86,323원으로 나타났으며 11월 현재 숙련공 임금의 상승세가 이어져 12만~15만원에 이르고 있음.

<그림 1> 건설기능인력의 연령계층별 구성 변화(2000년 12월과 2001년 9월 비교)



자료 : 통계청, 경제활동인구조사데이터, 각 연도 각 월

- 이러한 노동력 부족과 임금 급등 현상은 십장의 작업팀 구성에도 반영되어 비숙련공의 구성 비율이 높아졌음.
 - 예컨대, 외환위기 이전 철근공 작업팀의 '기능공 : 준기공 : 조공' 구성은 '4 : 4 : 2'였는데 최근 '2 : 2 : 6'으로 변화함.
 - 그 결과 작업팀의 숙련수준이 낮아져 품질 및 생산성 저하가 나타나고 있음.
- 요컨대, 국내 건설노동시장의 최근 상황을 분석해 본 결과 건설현장에서 외국인근로자를 활용하려는 의도가 '저임금'에도 물론 있겠으나 그보다는 '노동력 부족'을 극복하려는 절박성에 있는 것으로 판단됨.
 - 따라서 효율적인 개선 방향을 모색할 때 원활한 노동력 공급 방안에 대한 고민이 심도 있게 다루어져야 할 것임.

■ 건설현장의 외국인근로자 활용 실태

세 가지의 존재 양태를 지니나 불법체류 및 밀입국자의 경우 대략적인 추정만이 가능

- 건설현장의 외국인근로자는 크게 세 가지 신분으로 나뉨.
 - 첫째, 합법적 산업연수생으로 체류자격상 취업이 금지되어 있으나 사실상 근로에 종사하고 있음(건설현장의 경우 건설협회의 추천으로 입국함).
 - 둘째, 불법체류자로서 사증에 규정된 자격 및 기간을 위반하여 국내에 머무는 외국인을 의미함.
 - 셋째, 밀입국자로서 사증 없이 불법적 경로로 입국한 외국인을 의미함.
- 건설현장의 외국인근로자는 대개 통제에서 벗어난 불법체류자나 밀입국자이므로 이들의 정확한 규모는 알 수 없고 다만 대략적으로 추정할 수 있을 뿐임.
 - 첫째, 건설투자 규모와 건설업 취업자 수간의 시계열 자료를 통해 2002년 10월과 11월 현재의 건설업 취업자수를 추정하면 약 176만명에 이르러야 하나 통계청에 집계된 실제 수치는 약 169만명으로 약 7만명 가량의 격차가 존재함.
 - 이 격차는 시계열 자료상으로는 설명되지 않으며 통계에 잡히지 않는 외국인근로자의 존재를 암시하고 있는 듯함.

- 올해 하반기에 증가한 건설투자에 힘입어 2002년 연간 건설투자 규모는 72조원(1995년 불변가격 기준)에 달할 것으로 추정하고 있음.
- 둘째, 건설현장의 관리자, 건설근로자, 불법체류자, 관련 외국인 단체 담당자들과의 면담을 통해 드러나는 외국인근로자 비율 및 수치에 의거해 추정할 수 있음. 본 연구에서는 주로 면담에 의한 자료에 의거하여 규모를 추정함.

건설현장의 외국인근로자수는 대략 11만 ~ 16만 5천명 규모인 것으로 추정

- 2002년 1월 현재 건설현장의 외국인근로자 수는 대략 11만~16만 5천명으로 전체 외국인근로자수의 약 23%를 차지하는 것으로 추정됨.
 - 합법적 산업연수생 : 1,003명
 - 불법체류자 : 약 73,000 ~ 85,000명
 - 밀입국자 : 약 37,000 ~ 80,000명
- 국내의 전체 외국인근로자수는 약 57만~66만명으로 추정됨.
 - 공식통계상의 외국인근로자 : 약 49만명
 - 밀입국자 : 약 8만명~17만명

합법적 산업연수생은 1,000여명에 불과

- 건설현장의 산업연수생 현황
 - 현재 건설현장으로 외국인근로자가 유입되는 합법적인 경로는 건설협회의 추천을 받는 것임.
 - 건설협회는 국내 신청업체와 외국 송출기관을 매개함.
 - 건설협회의 추천을 받은 산업연수생은 모두 472명인데 대부분 2년 계약의 등록외국인이며 이들 중 불법체류자는 9명임.
- 건설협회에서 추천한 산업연수생의 입·출국 현황
 - 주로 300억원 이상의 SOC 사업 수주업체에게 신청권을 부여하며 건설분야에 2,500명을 할당량으로 배정하고 있음.
 - 1997년 11월 8일에 대우건설의 경부고속철도 천안현장으로 최초의 합법적인 연수

생인 파키스탄인 31명을 배치하였음.

- 2000년에 전년 대비 196명이 순증가한 데 비해 2001년에는 약 490여명이 순증가하였음.

<표 2> 산업연수생 세부 현황

(단위 : 명, %)

체 류 자 격		사 증 발 급	불 법 체 류
총 계		116,931(100.0)	39,483(33.8)
단기체류 외국인 ¹⁾	소 계	12,084(100.0)	4,128(34.2)
	D-3-1(해외투자)	6,226	2,589
	D-3-2(중기협추천)	5,704	1,455
	D-3-3(수산업추천)	142	84
	D-3-4(각부처추천)	0	0
	D-3-5(건설협추천)	10	0
	D-3-6(해운협추천)	2	0
등록 외국인 ²⁾	소 계	104,847(100.0)	35,355(33.7)
	D-3-1(해외투자)	26,103	11,236
	D-3-2(중기협추천)	77,155	23,502
	D-3-3(수산업추천)	748	220
	D-3-4(각부처추천)	388	388
	D-3-5(건설협추천)	453	9
	D-3-6(해운협추천)	0	0

주: 1) 90일 이하로 국내에 체류하는 자. 단기체류외국인이 91일 이상 체류하고자 하는 경우 외국인등록을 해야 함.

2) 91일 이상 국내에 체류하고자 출입국관리소에 외국인등록을 한 자.

자료: 법무부, 「출입국관리통계연보2000」, 2001.

<표 3> 건설협회에서 추천한 산업연수생의 입·출국 현황

(단위 : 명)

연 도	현 원	순증감	입 국	출 국	이 탈
총 계	1,003	-	1,949	747	199
1997	177	-	177	0	0
1998	456	+279	426	147	0
1999	309	-147	111	246	12
2000	505	+196	474	209	69
2002. 1. 28	1,003	+498	761	145	118

주: 현원의 국적은 태국 586명, 중국 417명임.

자료: 대한건설협회 내부자료

불법체류자는 대략 7만 3천 ~ 8만 5천명 규모로 추정

○ 공식통계에 의한 불법체류자 현황

- 2000년 12월말 현재 한국에 체류하고 있는 약 49만명의 외국인 중 38.4%인 약 19만명이 불법체류자임.

- 90일 이하로 국내에 머무는 단기체류외국인의 경우 약 27만명 중 68.6%인 약 15만명이 불법체류자임.
- 91일 이상 국내에 머무는 등록외국인의 경우 약 21만명 중 18.9%인 약 4만명이 불법체류자임.

<표 4> 체류자격별 외국인 현황

(단위 : 명, %)

체 류 자 격		사 증 발 급	불 법 체 류
총 계		491,611(100.0)	188,995(38.4)
단기체류 외국인1)	소 계	271,362(100.0)	149,192(68.6)
	A(외교/공무/협정)	15,779	0
	B(사증면제/관광통과)	60,696	31,599
	C(일시취재/단기상용 등)	140,715	110,716
	D(유학/산업연수 등)	13,646	4,537
	E(교수/회화지도 등)	2,244	179
	F(거주/동반)	6,395	2,154
	기 타	31,887	7
등록 외국인2)	소 계	210,249(100.0)	39,803(18.9)
	D(유학/산업연수 등)	120,218	36,497
	E(교수/회화지도 등)	17,702	704
	F(거주/동반)	72,042	2,530
	기 타	287	72

주 : 1) 90일 이하로 국내에 체류하는 자. 단기체류외국인이 91일 이상 체류하고자 하는 경우 외국인등록을 해야 함.

2) 91일 이상 국내에 체류하고자 출입국관리소에 외국인등록을 한 자.

자료 : 법무부, 「출입국관리통계연보2000」, 2001.

○ 공식통계에 의한 외국인근로자의 국적별 분류

- 한국계중국인(조선족)이 외국인근로자 중에서 차지하는 비중은 19.0%인 데 비해 불법체류자 중에서 차지하는 비중은 30.4%로서 상대적으로 많음.
- 건설현장에 유입되었을 가능성이 높은 남자 불법체류자는 약 12만 1천명이며 이들 중 한국계중국인은 약 2만 9천명임.
- 면담에 의하면 이들 중 상당수(60~70%)가 건설현장에 취업하였을 것으로 추정되는데 약 73,000~85,000명의 규모임.

※ 추정 계산식 : 121,018명 × 60~70% = 72,648~84,713명

<표 5> 외국인근로자의 국적별 분류

(단위 : 명, %)

구 분		총 계	한국계중국인	중국인	기타
전 체	총 계	481,611 (100.0)	91,445 (19.0)	67,474 (14.0)	322,682 (67.0)
	합법체류	292,616 (100.0)	34,107 (11.6)	29,125 (10.0)	229,294 (78.4)
	불법체류	188,995 (100.0)	57,348 (30.4)	38,259 (20.2)	93,388 (49.4)
남 자	소 계	292,769 (100.0)	45,572 (15.6)	36,667 (12.5)	210,530 (71.9)
	합법체류	171,751 (100.0)	16,651 (9.7)	14,533 (8.5)	140,567 (81.8)
	불법체류	121,018 (100.0)	28,921 (23.9)	22,134 (18.3)	69,963 (57.8)

주 : 불법체류란 사증에 규정된 자격 및 기간을 위반하여 국내에 머무는 경우를 의미함.
 자료 : 법무부, 「출입국관리통계연보2000」, 2001.

밀입국자는 대략 3만 7천 ~ 8만명 규모로 추정

○ 건설현장의 밀입국자수 추정

- 면담내용을 종합하면 외국인근로자는 대개 수도권 지역 현장에 집중되어 있으며 각 현장마다 평균 20~30% 정도의 비중을 차지하고 있음.
- 건설기능인력은 서울(22.5%), 경기(21.0%), 인천(5.3%) 등 수도권 지역에 전체의 약 50%인 50만명 정도가 분포하고 있음.
- 따라서 수도권 일대 건설현장의 외국인근로자수는 대략 11만~16만 5천명 정도로 추정됨.
- ※ 추정 계산식 : 110만명 × 50% × 20~30% = 11만~16만 5천명
- 이들 중 사증을 받고 입국한 불법체류자수는 약 73,000~85,000명으로 추정되므로 이들을 제외한 외국인근로자가 밀입국자인 것으로 볼 수 있음.
- 즉, 밀입국자는 37,000~80,000명 정도로 추정되며 대개 조선족인 경우가 많음.

외국인근로자의 일반적 특성과 근로 행태

○ 한국으로의 입국비용 및 기간

- 산업연수생의 경우에도 한국 돈 500만~600만원 정도가 통상 소요되며 많은 경우에는 1,000만원을 들인 근로자도 있었음. 계약기간은 통상 2년임.
- 불법체류자의 경우 기본적으로 1,000만원이 소요됨.

○ 연령, 학력 및 근로 태도

- 평균적으로 37~38세 정도로 내국인의 평균 연령인 약 47~48세에 비해 10년 정도 젊고 대개 고졸의 학력으로 내국인보다 교육수준이 높음.
- 십장의 작업지시에 순응하고 비교적 성실하며 현장의 노동강도에 대해 견딜 만하다고 함. 그러나 산업연수생으로 온 중국인 중에는 사회주의 습성이 남아 시간만 보내려는 근로자도 있음.
- 기능수준이 낮아 숙련공을 대신하지 못하고 조공이나 일반공의 역할을 담당함.
- 불법체류자 중 입국한 지 2~3년이 경과한 근로자는 목수나 철근공 등의 준기능공 수준에 도달하기도 하나 많지 않음. 나아가 7~8년의 경력을 지닌 조선족의 경우 드물게 십장의 역할을 수행하기도 함. 그러나 매우 드문 경우에 속함.
- 산업연수생의 경우 내국인 비숙련공에 비해 약 60~80% 정도의 생산성을 지니는 것으로 관리자들은 인식하고 있음.

○ 임금 및 기타 근로조건

- 산업연수생과 불법체류자의 경우 차이가 심함.
- 산업연수생의 경우 최저임금인 시간당 2,100원에 의해 임금이 책정되며 여기에 연장근로수당 및 휴일근로수당이 추가됨.
 - 10월 현재 하루 10시간씩 거의 만근에 가깝게 일을 하고 있어 월 80만원 이상의 소득을 올리는 연수생이 많았음.
 - 연수생 중 도시지역에서 일하다 온 근로자들은 본국에서의 임금과 한국에서의 임금 차이가 별로 없다고 함. 이것이 이탈의 주요인이라고 함.
 - 이들은 시간급은 낮지만 일이 없는 겨울철에도 8시간분의 기본급을 받도록 약정되어 있음. 따라서 연수업체는 이들의 겨울철 활용을 위해 타 현장 배치, 실내 작업 마련, 무급휴가 실시 등의 방법을 고안하고 있음.
 - 임금체불 등의 문제는 없으나 이탈을 방지할 목적으로 강제적으로 월 10만원 가량의 적금을 들게 하는 경우가 대부분임.
- 불법체류자의 경우 약 2년 전까지만 해도 내국인 임금의 약 60% 수준이었으나 현재는 내국인과 별 차이가 없음.
 - 기능공의 경우 약 1만원 정도의 차이가 남. 즉, 내국인이 8만원인 경우 외국인의 일당은 7만원 정도임.
 - 장마철 및 겨울철을 제외하고는 한달에 평균 22~23일을 일하고 있어 월 140만~160만원 정도의 소득을 올리며 내국인과 별 차이가 없음.

- 한국에서의 소득은 본국 농촌에서의 소득에 비해 적어도 10배 이상임. 이것이 불법을 무릅쓰고 입국하게 하는 유인임.
- 임금은 높으나 불법체류자라는 신분상의 약점 때문에 임금체불 및 부불의 문제가 심각함.

○ 의사소통 여부와 관련 부작용

- 산업연수생의 경우 이탈의 가능성을 방지하기 위해 조선족이 적으므로 상대적으로 의사소통의 어려움이 더욱 컸음.
- 통역을 목적으로 20명당 1명의 조선족을 배치하거나 시집온 조선족을 현장에 오도록 해 의사소통을 하기도 함.
- 태국인의 경우 영어를 할 줄 아는 연수생을 중심으로 팀을 구성하여 의사전달을 하는 경우가 많았음.
- 현재 산재나 부실시공 등의 부작용이 덜한 이유는 연수생에게 조공이나 일반공이 하는 단순한 역할만을 요구하기 때문임.
- 불법체류자의 경우 조선족이 대부분이어서 대개 의사소통에는 문제가 없었음.

○ 산재 및 의료보험 적용과 임금체불 여부

- 산업연수생의 경우 산재 및 의료보험이 적용됨.
- 불법체류자의 경우 산재나 의료보험의 혜택을 받기 어려워 질병이나 사고가 이들에게 가장 두려운 것 중의 하나임. 불법체류자에게도 대통령 특별지침이나 노동부 예규를 통해 산재보험의 혜택을 주도록 하는 규정은 있으나 활용되지 않음.

○ 숙식 및 취업경로

- 산업연수생의 경우 숙식을 모두 연수업체에서 책임지므로 그에 따른 근로자의 별도 부담은 없음.
- 불법체류자의 경우 십장이 숙식을 책임지기도 하나 대개 몇몇 근로자들이 무리를 지어 쪽방을 얻어 생활하는 경우가 많음.
- 이들은 입국 초기에는 친구 등 같은 조선족을 따라 다니다가 나중에는 알게된 한국의 십장을 통해 일을 하고 십장의 일거리가 없어지면 스스로 용역센터를 통해 일거리를 구하기도 함.

■ 산업연수생 및 불법체류자 활용에 대한 평가

산업연수생 활용에 대한 평가

○ 활용 요건이 너무 엄격해 건설현장에서 필요로 하는 노동력을 원활하게 공급하는데 중대한 한계를 지님.

- 최근 건설현장의 산업연수생 활용 요건을 완화하여 사업비 300억원 이상의 SOC 건설공사, 임대주택 및 국민주택기금 지원 건립주택 건설공사, 석유화학 및 플랜트 시설공사 등에도 활용 가능성을 열어 놓았음.
- 그러나 여전히 건설산업에 할당된 연수생 수는 2,500명에 묶여 있고 불법체류자들이 많은 민간 아파트 현장에서의 활용 가능성은 막혀 있음.
- 또한, 공종별 또는 직종별로 노동력을 투입하는 건설산업의 특성상 최소 의무고용기간을 획일적으로 2년으로 정하는 것은 너무 경직적인 운영 형태임.
- ‘연수’의 목적으로 도입해 편법으로 ‘근로’를 제공하게 하는 방식으로 건설현장에서 필요로 하는 10만명 정도의 인원을 공급하기에는 부적합함.

○ 관리에 소요되는 부대비용을 감안한다면 인건비 절감 정도는 그리 크지 않음.

- 산업연수생의 임금을 책정하는 데 기준이 되는 시간급은 최저임금 수준에 묶여 있으나 겨울철의 임금지급과 각종 부대비용을 감안하면 이들을 고용하는 데 소요되는 총 노동비용은 그리 낮지 않음.
- 1999년 2월 중기청 조사결과 제조업 연수생의 월 평균 수령액(61만원, 숙식비 제외)은 내국인근로자(77만원)의 약 79.3% 수준이나 여기에 연수관리비(286,000원/2년), 이행보증금(40,000원/2년), 이탈방지를 위한 각종 수당이나 숙식제공비용 등을 감안하여야 함.

○ 의사소통이 원활하지 못해 산재사고가 늘어나는 추세임.

- 산업연수생에게 조공이나 일반공의 역할에 해당하는 단순업무를 시키고 있음에도 불구하고 산재사고는 점점 늘어나는 추세에 있음.
- 의사소통이 어려워 세부적인 안전교육이 이루어지지 않기 때문임. 이탈을 우려해 조선족의 도입을 억제하는 경향은 의사소통을 더욱 어렵게 함.

○ 내국인과의 보완 가능성은 높으나 근로조건을 저하시킬 가능성이 농후함.

- 내국인이 부족한 직종에만 연수생이 도입되도록 할당량을 조정할 수 있음.
- 산업연수생은 연장근로 및 휴일근로수당을 목적으로 휴일 없이 하루 10시간 이상의 근로시간을 감수하므로 내국인의 근로조건 개선을 억제함.
- 게다가 시장임금보다 낮은 최저임금으로 일하므로 임금상승도 억제함.

○ 이탈 방지가 어렵고 중간착취를 배제하기 어려움.

- 산업연수생은 정해진 2년 기간 동안 저임금으로 입국비용과 사업자금을 만회하기에는 불가능하므로 위험을 무릅쓰고 연수업체를 이탈함. 즉, 연수업체의 저임금과 터무니없이 비싼 입국비용이 주된 이탈 요인임.
- 민간 송출업체가 자의적으로 외국인근로자를 선발하는 한 높은 입국비용을 중간에서 가로채는 브로커의 중간착취를 배제하기 어려움.

불법체류자 활용에 대한 평가

○ 상대적으로 공급량이 많아 노동력 수급에는 도움을 받고 있으나 건설사업주가 범법자가 되거나 갑작스런 공사 중단의 위험이 상존함.

- 산업연수생에 비해 상대적으로 공급량이 많으므로 노동력에 대한 수급 가능성은 상대적으로 높음.
- 하지만 불법체류자인 외국인근로자들은 물론이거니와 이들이 일하고 있는 건설현장의 관리자들은 모두 범법자가 될 가능성을 안고 있음.
- 또한 떠도는 불법체류자 단속 소문에도 외국인근로자들은 잠적해 버리기 일쑤인데 그때마다 그 일대의 건설현장에는 갑작스런 공사 중단이 야기됨.

○ 임금수준은 내국인과 유사하나 장시간근로를 감수하고 있어 내국인을 대체하거나 근로조건을 저하시킬 가능성이 높음.

- 불법체류자의 임금은 내국인에 비해 별 차이가 없으므로 인건비 절감 가능성은 크지 않음. 그러나 외국인근로자의 공급은 내국인의 임금상승을 억제하는 측면이 있음.
- 불법체류자는 아무런 공식적인 통제 없이 건설현장에 배치되므로 노동계에서 주장하듯이 내국인근로자의 일자리를 빼앗을 가능성도 있음.
- 1,000만원의 입국비용과 본국에서의 사업자금 마련을 위해 휴일 없이 장시간 근로를 감수하므로 내국인근로자의 근로조건 개선을 억제함.

○ 의사소통은 원활하나 이들을 방치하면 사회문제를 야기할 가능성이 높음.

- 시장임금을 지급하므로 산업연수생에서 볼 수 있는 이탈 요인은 없음.
- 그러나 불법체류자 또는 밀입국자로 구성되어 있으므로 이들을 방치하는 것은 밀매, 범죄, 테러 등과 관련되어 또 다른 사회문제를 낳을 가능성이 높음.

○ 인권탄압의 가능성이 있고 중간착취를 막기 어려움.

- 불법체류자라는 신분상의 약점을 빌미로 임금체불 및 부불이 빈번히 발생하며 이에 항의하는 근로자를 강제 출국시키는 등 인권탄압의 가능성이 높음.
- 한편 산재나 질병으로부터 무방비 상태에 놓여 있음.
- 밀입국자의 경우 밀항선에 의해 국내로 유입되므로 불법 브로커에 의한 입국비용 착취 가능성을 근절하기 어려움.

건설현장에 불법체류자가 많은 이유 : 신분은폐 용이, 고소득 수취

○ 효율적 개선 방향에 대한 판단기준에 의거하여 산업연수생과 불법체류자의 활용 방식을 평가한 내용을 <표 6>과 같이 요약할 수 있음.

<표 6> 건설현장의 외국인근로자 활용에 대한 평가 요약

판 단 기 준	산업연수생 활용	불법체류자 활용
·노동력의 원활한 수급 가능성	·활용 현장 및 할당량 부족, 의무고용기간 2년은 너무 경직적	·탄력적 수급 가능성은 높으나 체계적 조절 가능성 부재
·인건비 절감 가능성	·최저임금 + 부대비용	·내국인보다 약간 절감
·의사소통 가능성	·중국인이나 태국인으로 의사소통이 원활하지 못함.	·대개 조선족으로 의사소통은 원활함.
·내국인과의 보완 가능성	·내국인이 부족한 직종에만 배치할 수 있음.	·통제 불가능
·근로조건 저하 방지 가능성	·저임금, 장시간 근로	·고임금, 장시간 근로
·이탈 방지 가능성	·저임금이 이탈의 주요인임.	·불법체류는 사회문제로 귀결
·인권탄압 방지 가능성	·산재 및 의료보험의 혜택을 누리며 임금체불도 없음.	·산재 및 의료보험의 혜택이 없으며 임금체불이 심각함.
·중간착취 배제 가능성	·민간 송출기관에 의한 중간착취를 근절하기 어려움.	·불법 브로커의 근절이 어려움.

○ 외국인근로자에 대한 두 가지 활용 방식으로부터 건설현장에 불법체류자 및 밀입국자가 많은 이유를 도출할 수 있음.

- 내국인근로자가 부족하나 합법적인 외국인근로자 활용 경로는 막혀 있으므로 원활한 공사수행을 위해 불가피하게 불법체류자 및 밀입국자에게 의존할 수밖에 없음.

- 산업연수생의 경우 만근시 월 약 75만~80만원의 임금을 받고 있으나 건설현장에서는 월 150만~180만원의 임금을 받을 수 있으므로 산업연수업체나 다른 업종에 비해 단기에 고소득을 올릴 수 있어 외국인근로자가 선호함.
- 하도급구조 말단에서 심장의 작업팀에 섞여 작업하고 이동하므로 불법취업자라는 신분을 숨기기 쉬움.

■ 개선 방향

- 앞에서 제시한 판단기준별 지향점에 접근하기 위한 개선 방안을 단기대책과 중장기대책으로 나누어 제시하고자 함.
 - 그러나 외국인근로자 도입을 고민하는 근본적인 이유는 국내 건설노동력 풀의 고령화 및 고갈에 있으므로 우리 청년층의 건설현장의 진입을 촉진하고 숙련공으로 양성하려는 노력이 가장 중요함.

단기대책 : 현행 산업연수생 제도하에서의 개선 방향

- 외국인근로자 활용 현장의 범위 및 할당량을 확대해 건설생산의 수행에 실질적인 도움을 줄 수 있도록 함.
 - 최근 건설현장의 연수생 활용 분야를 확대하였으나 현재 불법체류자가 가장 많은 민간 아파트 현장의 활용 가능성은 여전히 막혀 있음.
 - 따라서 민간 아파트 현장도 활용 범위에 포함시키고 건설산업의 할당량도 대폭 증원해야 함.
 - 한편, 외국인근로자 활용 요건의 기준을 특정 현장이 아닌 특정 '기업'으로 상정하고 현장의 종류를 불문하고 당해 기업이 자신의 건설현장에 외국인력을 자유로이 배치하도록 하는 방안도 검토해야 함.
- 시장임금과의 격차를 축소해 이탈을 방지해야 함.
 - 외국인근로자를 활용하는 주요 장점 중의 하나인 인건비 절감은 불법체류자를 양산하는 가장 큰 요인이기도 해 산업연수생제도 자체를 부정하게 함.
 - 따라서 시장임금과의 격차를 축소해 이탈을 방지함과 동시에 외국인근로자의 동요를 막고 성실한 근로자세를 촉구할 수 있음.

○ 한국어시험 강화로 의사소통 가능성 제고

- 건설현장에서의 의사소통은 안전교육과 작업지시를 원활하게 해 산재예방, 부실시공 오류 방지, 생산성 향상 등의 효과를 가져오므로 매우 중요함.
- 따라서 건설현장에 투입될 외국인근로자에게 입국을 허가할 때 ‘건설기능시험’ 이외에 ‘한국어시험’을 강화하여 관련 부작용을 최소화함.

○ 송출기관 및 브로커에 대한 심사와 처벌을 강화해 중간착취를 방지함.

- 한국으로의 입국비용과 관련된 각종 비리를 억제하기 위해 송출기관 및 그와 연계되는 브로커에 대한 심사와 처벌을 강화해야 함.

중장기대책 : 현행 산업연수생 제도 이외의 근본적인 개선 방향 모색

○ 건설현장의 수요 변화에 따라 탄력적인 노동력 공급이 가능해야 함.

- 건설현장의 수요에 따라 노동력의 공급이 탄력적으로 이루어져야 함.
- 따라서 활용 현장 범위, 할당량, 고용기간 등을 사전에 경직적으로 규정할 것이 아니라 건설현장의 수요 변화에 따라 노동력 공급이 이루어지도록 해야 함.
- 공종별 또는 직종별로 인력이 투입되는 건설생산의 특성상 의무고용기간을 3~6개월 정도로 축소하고 현장의 성격에 따라 탄력적으로 운영하도록 함.
- 대규모의 외국인력이 필요할 경우 이들은 현행과 같이 ‘연수’ 목적으로 받아들이기에는 한계가 있으므로 ‘근로’ 목적으로 비자를 발급하도록 함.

○ 내국인 우선 원칙 및 동등 대우 원칙을 견지해 부작용을 최소화함.

- 외국인근로자의 활용이 내국인근로자의 고용과 대체관계가 아닌 ‘보완관계’에 있음을 명시하여야 하는데 이것이 바로 ‘내국인 우선 원칙’임.
- 외국인근로자의 도입으로 내국인의 근로조건을 악화시키지 않을 것임을 명백히 해야 하는데 이것이 ‘내국인 동등 대우 원칙’임.
- 신분보장, 노동에 대한 임금수취, 사고나 질병에 대한 치료 등 기본적인 권리를 보장해 주어야 인권탄압국이라는 국제적 비난을 모면할 수 있음.
- ‘근로자’로서의 신분을 부여하고 노동관련법 또는 사회보장제도의 보호를 내국인과 동일하게 누리도록 함.

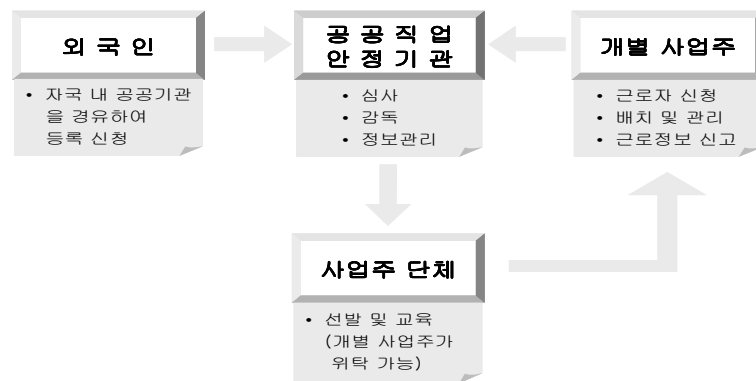
○ 시장임금과의 격차를 축소해 불법체류의 가능성을 최대한 억제함.

- 입국시 허가된 장소와 시기를 어기고 이탈할 수 있는 가능성을 최소화하여야 불법체류자의 양산을 예방할 수 있음.
- 현재 연수생의 이탈 원인 중 가장 크게 지적되고 있는 시장임금과의 격차를 축소하여 이탈 가능성을 낮추고 공식적 통제하에 두어야 함.
- 이것이 불법체류자가 범죄, 마약, 밀매, 테러 등 사회문제와 연결되는 고리를 근본적으로 차단하는 길임.

○ 공공직업안정기관이 직접 취업알선을 담당하도록 해 중간착취를 배제함.

- 입출국에 따르는 비용을 최소화함으로써 불법체류의 또 다른 요인을 제거하고 외국인 근로자의 성실한 근로자세를 촉구할 수 있음.
- 민간 송출기관에 의한 운영을 폐지하고 공공직업안정기관이 외국인근로자의 취업알선을 담당하도록 함.
- 외국인근로자는 공공직업안정기관에 등록하되 그 기회를 개방하여 불법 브로커의 발생을 원천적으로 봉쇄함.

<그림 2> 건설현장의 외국인근로자 활용 흐름도



○ 중장기대책에 의할 경우 외국인근로자를 활용하는 절차를 그림과 같이 표시할 수 있음.

- 외국인근로자는 필요서식에 따라 자국내 공공기관을 거쳐 한국의 공공직업안정기관에 등록함.
- 개별 사업주는 필요한 직종의 외국인근로자를 신청하고 이들을 직접 선발 및 교육하거나 단체에 위탁할 수 있으며 각 현장에 배치하여 관리함.

- 한국의 공공직업안정기관은 개별사업주의 구인신청을 받고 당해 직종의 내국인 부족 여부를 심사하고 조건에 맞는 외국인근로자를 추출함. 또한 출국시 근로자의 관련 사후 정보를 입력하고 불성실한 자는 재입국을 제한함.
- 사업주 단체는 개별 사업주가 위탁한 선발 및 교육업무를 담당함.

기존 불법체류자의 양성화 방안

- 단속만으로 불법체류자를 색출하고자 할 경우 기존 불법체류자의 규모가 너무 커 단속비용과 부작용이 클 뿐만 아니라 불가능한 측면도 있어 비효율적임.
 - 따라서 이들은 효율적으로 양성화할 수 있는 방안의 모색이 필요함.
 - 대부분의 불법체류자가 자발적으로 나설 수 있는 양성화 조치가 아니라면 오히려 법령의 신뢰성을 실추시켜 부작용이 더욱 크게 나타날 것임.
- 현행 산업연수생 제도하에서는 양성화하기 어려울 것으로 판단됨.
 - 산업연수생이었던 불법체류자들의 경우 이탈 목적이 고임금의 수취에 있으므로 자발적 선택에 의해 연수생 신분으로 되돌아가려 하지 않을 것임.
 - 밀입국자의 경우에는 돌아갈 연수생의 자리도 없음.
 - 특히, 아파트 등 민간 건설현장의 경우 연수생의 활용 가능성이 막혀 있으므로 산업연수생 제도하에서 외국인근로자나 건설사업주에게 혜택을 줄 수 있는 양성화 조치는 생각하기 어려움.
- 따라서 위에서 언급한 중장기대책이 도입된 이후에나 실효성 있는 양성화 조치가 가능할 것으로 판단됨.
 - 합법적인 근로자 신분을 지니고 임금 및 근로조건에서도 내국인과 동등한 대우를 받을 수 있는 단계가 되어야 외국인근로자가 자발적으로 나설 것임.
 - 이 때 불법체류자들로 하여금 국내 직업안정기관에 직접 등록하도록 하고 기능시험 및 한국어시험을 치른 후 다시 현장에 배치하도록 함.
 - 일정한 신고기간을 설정하고 이 기간에 등록한 외국인근로자를 우선적으로 현장에 배치한다고 공고한다면 그 효과는 더욱 클 것으로 기대됨.

○ 외국인근로자 양성화와 관련하여 또 다른 변수는 「재외동포법」 개정임.

- 2001년 11월 말 헌법재판소는 ‘동포’의 개념을 ‘대한민국 국적을 보유했던 자 또는 그 직계비속으로서 외국 국적을 취득한 자 중 대통령이 정하는 자’로 국한하고 있는 「재외동포법」에 대하여 ‘헌법불합치’ 판정을 내린 바 있음.
- 동포의 정의를 위와 같이 규정함에 따라 대한민국 정부 수립 이전에 독립운동을 위해 중국이나 러시아로 떠났던 조선족이나 고려인의 한국내 활동이 제약되어 왔음.
- 그러나 헌법재판소의 판결에 따라 2003년까지 동법을 개정할 경우 조선족이나 고려인에게도 자유로운 출입국, 일정 범위내의 자유로운 취업, 90일 체류시 의료보험 등의 혜택이 주어질 수 있음.
- 그렇다면 현재 불법체류자의 대부분을 차지하고 있는 조선족 근로자들이 법 개정 이후에는 자연스럽게 양성화되는 기회를 맞게 될 것임.

■ 맺음말

단기적으로는 산업연수생 활용 현장의 범위 및 할당량을 확대하고, 중장기적으로는 건설현장의 수요에 따라 탄력적 수급이 가능한 개선 방향 지향

○ 앞서 논의한 개선 방향을 <표 7>과 같이 요약할 수 있음.

<표 7> 건설현장의 외국인근로자 활용에 대한 개선 방향 요약

판 단 기 준	단 기 대 책	장 기 대 책
·노동력의 원활한 수급 가능성	·활용 현장 및 할당량 확대	·합법적 ‘근로’ 비자 발급, 공급량, 직종, 고용기간 탄력적 운용
·인건비 절감 가능성	-	·원활한 공급확대로 임금 저하
·의사소통 가능성	·한국어 시험 강화	·한국어 시험 강화
·내국인과의 보완 가능성	-	·내국인 우선 원칙하에 입국허가
·근로조건 저하 방지 가능성	-	·내국인 동등 대우 원칙 견지
·이탈 방지 가능성	·시장임금과의 격차 축소	·시장임금 지급, 공식적 통제
·인권탄압 방지 가능성	-	·국내 노동관련법의 동일 적용
·중간착취 배제 가능성	·송출기관 심사 및 처벌 강화	·공공 직업안전기관이 직접 담당, 입국 가능성 개방

○ 단기적으로는 산업연수생 배치 요건을 완화하여 활용 현장 및 할당량 규모를 확대하고 시장임금과의 격차를 줄임으로써 불법체류의 가능성을 줄여야 함.

- 중장기적으로는 건설현장의 노동력 수요에 탄력적으로 대응할 수 있도록 외국인근로자 취업알선체계를 운영하되 내국인 우선 원칙이나 내국인과 동등 대우 원칙을 명백히 하여 국내외로부터 외국인근로자 도입과 관련한 비난을 예방하여야 함.
- 그러나 외국인근로자 문제를 고민하는 이유가 국내 건설노동시장의 고령화 및 고갈에 있음을 직시하여 근본적인 해결대책 수립에 조속히 착수하여야 함.
 - 외국인근로자로부터 비숙련공을 충원할 수는 있으나 숙련공까지 기대하기는 어려움.
 - 건설산업의 고유한 특성을 반영할 수 있는 훈련 및 자격체계를 구축하고 건설관련 공고 교육과정을 기능공 양성의 기본 축으로 삼는 등 전체 건설산업 차원의 노력이 절실함.

심규범(부연구위원·gbshim@cerik.re.kr)