

# 건설현장 외국인 근로자의 효율적 관리 방안

- 고용허가제 및 산업 안전을 중심으로 -

2014. 11

심규범

I. 논의 배경 및 연구 목적 .....	4
II. 건설 현장의 외국인 근로자 고용 현황 .....	5
III. 고용허가제 활용 현황 및 개선 과제 .....	11
IV. 외국인 근로자에 대한 산재 발생 현황 및 개선 과제 .....	21
V. 개선 과제 및 정책적 시사점 .....	32

**한국건설산업연구원**

Construction & Economy Research Institute of Korea

## 요 약

- ▶ 본 연구에서는 건설 현장에서 활용 중인 고용허가제의 효과적인 운용 방안과 외국인 근로자에 대한 산재 예방 대책을 모색해보고자 함.
  
- ▶ 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.
  - 2015년도 고용허가제 건설업 도입 규모 조정 : 고용허가제 도입 규모 증원의 요구와 과다한 외국 인력 도입시 우려를 종합해, 상대적으로 내국인 일자리 대체 가능성이 낮은 고용허가제의 연간 도입 규모를 현행 2,350명에서 5,000명으로 늘리고(+2,650명), 건설업 취업등록제의 도입 규모를 현행 5만 5,000명에서 5만 2,350명으로 줄이는(-2,650명) 방안을 제시함.
  
- ▶ 건설 현장의 외국인 근로자 산재가 증가하고 있으므로 이를 막기 위한 산재 예방 대책으로서 다음과 같은 개선 과제를 제시함.
  - 한국 건설현장 유경험자의 재입국 촉진 : 외국인 근로자의 현장 적응도 및 숙련도 제고를 통해 산재 예방 효과를 높이기 위한 방안임. 따라서 한국에서 현장 경력을 쌓은 근로자의 재입국시 적용 요건을 완화(연령 제한 및 동일 사업체 규정)해야 함.
  - 건설현장 유경험자 선발 촉진 : 건설현장 적응도를 높여 산재를 예방하려는 방안임. 선발 과정에서 한국어 시험 점수가 중요해 건설현장 경험자가 통과하기 어려움. 따라서 건설현장 유경험자에게 가점을 부여하여 이들에 대한 선발을 강화해야 함.
  - 외국어 안전 동영상 교재의 확충 : 모국어 동영상, 안내 책자, 안내문 게시 등 확대 보급
  - 전문기관의 안전 교육 강화 : 전문기관의 무료 안전보건 교육을 주기적으로 실시(예, 2년마다)
  - 건설 현장에 대한 산업안전보건 교육의 전문성 제고 : 예컨대, 동포 근로자(H-2)에 대한 건설업 취업 교육(1일치)을 건설 관련 전문 교육기관에서 실시하는 방안을 검토해볼 수 있음.
  - 산재 예방을 위한 근본 대책으로서 적정 공사비 확보 : 건설현장 산재 발생의 근본 원인은 ‘공사비 부족’으로 요약됨. 정상적인 시공 여건 조성을 위해 적정 공사비 확보가 필수적임.

## I. 논의 배경 및 연구 목적

### 1. 논의 배경

- 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.
- 한편, 건설 현장의 외국인 근로자에게서 산재 발생이 많다는 지적과 향후 더욱 증가할 것이라는 우려가 많음. 따라서 먼저 외국인 근로자에 대한 산재 발생 추이를 살펴보고 그 원인을 분석해볼 필요가 있음.

### 2. 연구 목적

- 본 연구는 두 가지의 내용을 목적으로 함. 첫째, 건설 현장에서 활용 중인 고용허가제의 활용 현황 및 문제점을 조사하고 그에 대한 개선 방안을 제시하고자 함.
  - 2015년도의 적정 도입 규모와 효과적인 외국인 근로자 관리 방법 등이 포함됨.
- 둘째, 증가하는 외국인 근로자에 대한 산재 현황 및 문제점을 조사하고 이것을 예방할 수 있는 개선 방안을 모색하고자 함.
  - 효과적인 산업안전 교육 실시, 외국어 교재, 근본적인 산재 예방 대책 등이 포함됨.

## II. 건설 현장의 외국인 근로자 고용 현황

### 1. 건설현장 외국인 근로자 고용 관련 제도의 개요<sup>1)</sup>

- 건설 현장의 합법적인 외국인 근로자는 주로 비전문 외국 인력 정책 분야의 비전문취업사증(E-9)과 건설업 방문취업사증(H-2)을 발급받아 취업하는 근로자임. 그 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 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 현장에서 일함.
  - 전자의 경우 최대 규모가 5만 5,000명인 데 비해 후자는 연간 도입 규모가 2,350명으로 누적시 최대 1만 1,750명(2,350명×5년)(최초 3년, 연장 1년 10개월)까지 이를 수 있음.

<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.

## 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. 비교 가능한 시점은 2013년 9월임.

### (1) 법무부 자료 : 출입국·외국인정책 통계월보

- <표 2>는 건설 현장에서 일할 가능성이 있는 체류 외국인 자격을 열거한 것임. 2013년 9월 기준으로 가장 인원이 많은 자격은 비전문취업(E-9) 24만 3,564명이고, 그 다음이 방문취업(H-2) 23만 8,656명임. 전년 동기에 비해 전자는 늘고, 후자는 줄었음.

<표 2> 체류 외국인 자격별 현황(2013. 9. 30일 현재)

구 분	2012년 9월 총 체류자	2013년 9월		
		총 체류자	합법 체류자	불법 체류자
총계(명)	1,448,933	1,584,524	1,400,851	183,673
비전문취업(E-9)	237,014	243,564	187,222	56,342
선원취업(E-10)	10,373	12,010	7,691	4,319
방문동거(F-1)	51,227	60,815	56,519	4,296
거주(F-2)	78,433	44,937	35,349	9,588
동반(F-3)	18,511	20,035	19,564	471
재외동포(F-4)	181,567	222,485	219,729	2,756
영주(F-5)	79,968	95,968	95,968	0
결혼이민(F-6)	71,667	110,840	109,601	1,239
방문취업(H-2)	263,142	238,656	232,612	6,044
기타	59,690	94,415	91,521	2,894

주 : 건설현장 외국인 근로자와 관계가 적은 체류 자격은 생략하였음.  
 자료 : 법무부, 출입국·외국인정책 통계월보, 2013년 9월호.

- <표 3>은 비전문취업(E-9)의 업종별 현황임. 건설 현장에 취업하고 있는 총 체류자(E-9-2)는 1만 1,382명인데, 그 중 합법은 8,646명이고 불법은 2,736명으로 집계되었음. 2013년까지는 건설업의 1년 도입 최대 규모가 1,600명이었음.
- 비전문취업(E-9)의 경우 1년 단위로 고용 계약이 이루어져 취업하고 있는 업종의 과약이 상대적으로 용이하나, 방문취업(H-2)의 경우 사업장 이동이 자유롭고 근로 개시 신고가 잘 이루어지지 않아 취업 업종의 과약이 어려움.

<표 3> 비전문취업(E-9)의 주요 업종별 현황(2013. 9. 30일 현재)

구 분	총 체류자(명)	합법 체류자(명)	불법 체류자(명)
총 계	243,564	187,222	56,342
소 계	226,826	187,203	39,623
제조업(E-9-1)	187,621	156,679	30,942
<b>건설업(E-9-2)</b>	<b>11,382</b>	<b>8,646</b>	<b>2,736</b>
농업(E-9-3)	18,391	14,997	3,394
어업(E-9-4)	6,949	4,736	2,213
기 타	16,739	20	16,719

주 : 주요 업종만 열거했음. 기타는 과거 추천연수(E-9-95)~과거 합법조치(E-9-98)임.  
 자료 : 법무부, 출입국·외국인정책 통계월보, 2013년 9월호.

(2) 통계청 자료 : 외국인 고용 조사

- <표 4>에서 보듯이 통계청의 ‘외국인 고용 조사’ 자료에 의하면 건설업에 종사하는 외국인 취업자는 2012년에 8만 5,000명, 그리고 2013년에는 6만 4,000명으로 조사되어 각각 전체 취업자 중 10.7%와 8.4%를 차지함.
- 전년에 비해 건설업 취업자 수와 비중이 모두 감소했음.

<표 4> 외국인의 산업별 성별 취업자 분포(외국인 고용 조사)

산업별	2012			2013		
	취업자	남자	여자	취업자	남자	여자
계(천명)	791	518	274	760	505	255
농림어업	40	27	13	32	23	9
광공업	368	290	78	377	299	78
<b>건설업</b>	<b>85</b>	<b>81</b>	<b>4</b>	<b>64</b>	<b>62</b>	<b>3</b>
도소매 및 숙박·음식점업	149	45	104	137	48	89
전기·운수·통신·금융	12	10	3	12	10	2
사업·개인·공공서비스 및 기타	136	65	71	138	64	74

자료 : 통계청, 외국인 고용 조사, 각 연도.

- <표 5>에 의하면 건설업의 외국인 취업자는 주로 한국계 중국인(조선족)으로 육체 노동 직종에서 일용직 또는 임시직으로 종사하고 있음.
  - 직종 : 기능원 및 관련 기능종사자 46.8%, 단순 노무종사자 45.3% 등
  - 종사상 지위 : 일용 55.2%, 임시 22.2%, 상용 21.9% 등
  - 체류 자격 : 방문취업(H-2) 49.3%, 비전문취업(E-9) 16.7%, 영주 11.7% 등
  - 국적 : 한국계 중국인 73.2%, 베트남 9.2%, 필리핀 4.2% 등

<표 5> 건설업에 종사하는 외국인 취업자의 특성별 분포(외국인 고용 조사, 2013년 기준)

구분		인원수(명)	구성비(%)	구분		인원수(명)	구성비(%)
계		64,355	100.0	비전문취업	10,769	16.7	
직종	관리자, 전문가 및 관련 종사자	2,274	3.5	방문취업	31,737	49.3	
	사무종사자	1,071	1.7	전문인력	1,221	1.9	
	서비스·판매종사자	286	0.4	재외동포	4,664	7.2	
	농림어업숙련종사자	168	0.3	영주	7,508	11.7	
	기능원 및 관련 기능종사자	30,095	46.8	결혼이민	4,182	6.5	
	장치기계조작 및 조립종사자	1,320	2.1	기타	4,274	6.6	
	단순 노무종사자	29,142	45.3	한국계 중국인	47,090	73.2	
	상용	14,100	21.9	베트남	5,909	9.2	
종사상 지위	임시	14,314	22.2	필리핀	2,725	4.2	
	일용	35,537	55.2	중국	2,546	4.0	
	비임금	394	0.6	기타	6,085	9.4	

자료 : 통계청, 외국인 고용 조사, 2013.

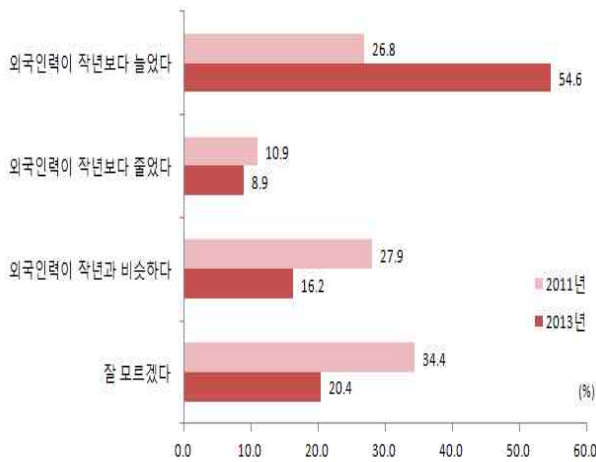
(3) 한국건설산업연구원 자료2) : 설문 조사 및 분석 모형에 의한 추정치

- 하지만 상술한 공식 통계 수치는 실제 건설 현장에서 느끼는 외국인 근로자에 대한 체감 수치와는 큰 괴리가 있음. 한국건설산업연구원이 2013년 9월에 실시한 건설 현장의 노사에 대한 설문 조사에 의하면 전년(2012년) 대비 외국 인력 규모는 ‘줄었다’는 응답보다는 ‘늘었다’는 응답이 더 많음.
  - 근로자 응답 : ‘외국 인력이 작년보다 늘었다’(54.6%), ‘잘 모르겠다’(20.4%), ‘외국 인력이 작년과 비슷하다’(16.2%), ‘외국 인력이 작년보다 줄었다’(8.9%) 순임.

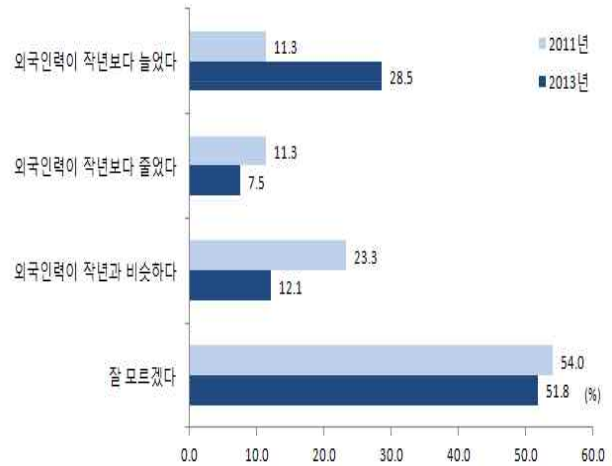
2) 2013년 설문 조사는 2013년 9월에 실시하였으며, 분석에 활용된 설문 부수는 근로자용 728부와 사업주용 320부 등 총 1,048부임. 자세한 내용과 추정 모형은 심규범·이의섭·김지혜·김정원(2013), 2014년도 건설업 취업동포 적정 규모 산정, 한국산업인력공단 참조.

- 건설업체 응답 : ‘잘 모르겠다’(51.8%), ‘외국 인력이 작년보다 늘었다’(28.5%), ‘외국 인력이 작년과 비슷하다’(12.1%) 순임.

<그림 1> 전년 대비 외국 인력 규모 변화(근로자 응답)



<그림 2> 전년 대비 외국 인력 규모 변화(건설업체 응답)



자료 : 한국건설산업연구원, 건설현장 외국 인력 관련 설문 조사(건설 근로자 대상), 2011. 10.  
한국건설산업연구원, 건설 인력 수급 실태 설문 조사(건설 근로자 대상), 2013. 9.

- 한국건설산업연구원은 2013년 9월에 실시한 건설 현장의 노사에 대한 설문 조사와 면담 조사, 그리고 건설 기능인력 수급 모형 분석을 종합하여 건설 현장의 외국인 근로자 수를 25만 1,712명으로 추정하였음.<sup>3)</sup>
- 설문조사 결과로 추정한 외국 인력 중 건설 현장의 내국인 근로자들이 외국인으로 인식할 가능성이 높은 취업자를 제외한 실질적인 외국 인력의 규모는 다음의 <표 6>에서 보듯이 약 25만명 수준이고, 그 가운데 합법은 약 6.2만명, 불법은 약 19만명으로 추정됨.

<표 6> 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	합법	불법
			(D=A-B-C)	(E)	(F=D-E)
312,032	49,572	10,748	251,712	62,364	189,348

자료 : 심규범 · 이의섭 · 김지혜 · 김정원(2013), 2014년 건설업 취업동포 적정 규모 산정, 한국산업인력공단 참조.

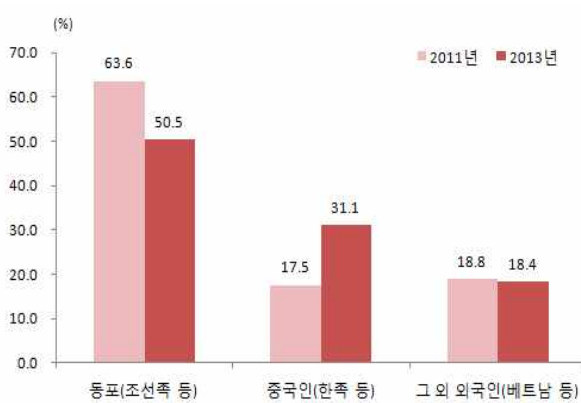
3) 심규범 · 이의섭 · 김지혜 · 김정원(2013), 앞의 책 참조.



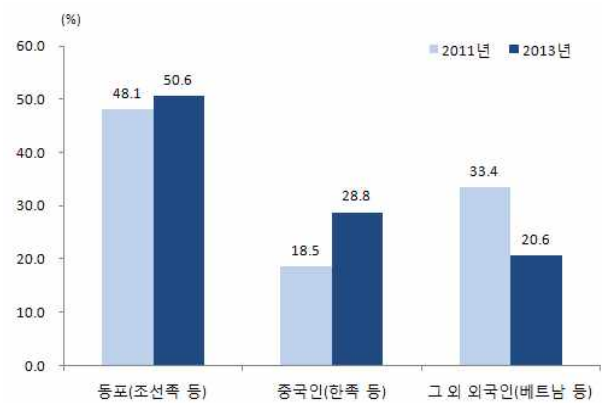
- 외국인 근로자(동포 포함)의 구성 변화 : 중국인(한족)의 비중 증가(<그림 3> 및 <그림 4> 참조)

- 근로자 응답 : 동포(조선족) 50.5%, 중국인(한족) 31.1%, 기타 외국인 18.4% 순으로, 2011년과 비교하면 조선족이 13.1%p 감소했고, 한족이 13.6%p 증가했음.
- 건설업체 응답 : 동포(조선족) 50.6%, 중국인(한족) 28.8%, 기타 외국인 20.6% 순으로, 2011년과 비교하면 기타 외국인이 12.8%p 감소했고, 한족이 10.3%p 증가했음.

<그림 3> 외국 인력(동포 포함)간 구성비 (근로자 응답)



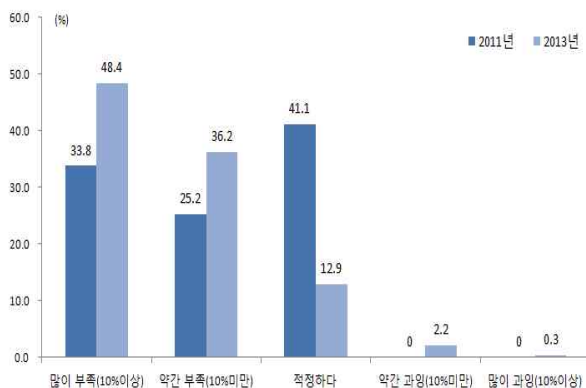
<그림 4> 외국 인력(동포 포함) 간 구성비 (건설업체 응답)



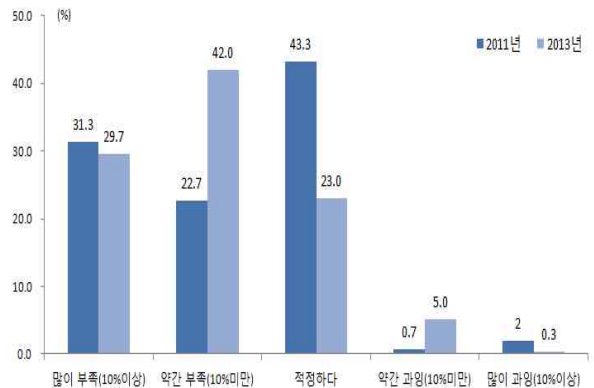
자료 : 한국건설산업연구원, 건설현장 외국 인력 관련 설문 조사(건설 근로자 대상), 2011. 10.  
한국건설산업연구원, 건설 인력 수급 실태 설문 조사(건설 근로자 대상), 2013. 9.

- 내국 인력 수급 상황에 대한 건설업체 응답에 의하면 숙련 인력 부족 84.6%, 비숙련 인력 부족 71.7%로 나타나 외국 인력의 도움이 필요해 보임(<그림 5> 및 <그림 6> 참조).

<그림 5> 한국인 숙련 인력 수급 상황(건설업체 응답)



<그림 6> 한국인 비숙련 인력 수급 상황(건설업체 응답)



자료 : 한국건설산업연구원, 건설 인력 수급 실태 설문 조사(건설업체 대상), 2011. 10.  
한국건설산업연구원, 건설 인력 수급 실태 설문 조사(건설업체 대상), 2013. 9.

### Ⅲ. 고용허가제 활용 현황 및 개선 과제

#### 1. 건설 현장의 고용허가제 활용 현황

##### (1) 면담 조사 내용<sup>4)</sup>

##### - 내국인 근로자 수급 상황

- 방문 당시 일일 평균 투입 인원은 총 64명이었는데 그 중 내국인은 16명, 외국인은 48명이었음. 내국인 16명은 반장 8명, 안전 1명, 기공 7명으로 구성되는데, 지속적으로 감소하고 있음.
- 내국인 숙련 인력이 부족하고, 방문했던 교량 현장은 시내에서도 떨어져 있어 더욱 기피함. 이들을 투입하려면 하루 15만원에서 20만원 정도의 고임금을 지급해야 함.
- 임금 수준은 반장의 경우 하루 15만원, 한 달에 약 500만원이고, 기능공의 경우에 하루 13만~14만원, 한 달에 약 400만원임. 연간 꾸준히 고정급으로 지급함.
- 연령은 대체로 50대 후반이고 60~65세인 근로자도 많음. 30대 이하는 없음.

##### - 외국인 근로자 고용 상황

- 국적 : 총 48명 중 캄보디아 28명, 필리핀 12명, 태국 7명, 베트남 1명 등임. 나라마다 약간씩 특성이 있음. 캄보디아의 경우 돈 문제에 지나치게 민감하지 않음. 반대로 과거 연수생제도 하에서 중국인의 경우 돈 문제에 과도하게 민감하였음. 필리핀의 경우 영어를 사용해 의사소통이 상대적으로 용이하며, 적응이 빠름. 태국의 경우 덩치는 작으나 배짱이 있음. 베트남의 경우 이곳 현장에서는 혼자 있어 조용하나, 여러 명이 있는 곳에서는 곧잘 단체 행동을 함.
- 연령 : 20대와 30대가 많음.
- 투입 방식 : 내국인 반장 및 기능공이 있는 팀에 외국인 근로자를 함께 배속시킴. 이곳 현장의 작업팀은 6개 팀으로 편성됨.
- 의사소통 : 간단한 것은 영어를 사용함. 복잡하거나 민감한 내용에 대해서는 스마트폰 GMS 통역 서비스를 활용하면 거의 정확하게 소통할 수 있음.
- 숙련 수준 : 근무 기간이 지나면서 숙련도가 상승하나 개인 차이는 존재함. 통상 3개

4) 고용허가제를 통해 외국인 근로자를 고용하고 있는 평택시 교량 신축 현장의 소장 및 실무자와의 면담 결과임(2014. 7. 16).

월까지의 거의 기능이 없다가, 6개월이 경과한 후에는 내국인 기능공 대비 80%까지 기능도가 상승함.

- 근로 시간, 임금 수준, 지급 방법 : 최저임금(5,210원/시간)을 지급하고 하루 10시간 정도 작업을 함. 보통 월 130만~140만원의 임금을 받음. 각 나라별로 반장을 지정하고 그에게는 10시간 정도의 서비스 타임을 지급함. 개인의 통장으로 월 1회 지급함.
- 사회보험 적용 : 산재보험, 고용보험, 건강보험, 퇴직공제제도 등을 적용함. 국민연금은 상호주의에 의해 적용되지 않음.
- 채산성 평가 : 내국인 대비 숙련도는 80% 정도인데, 임금 수준은 40% 정도이므로 채산성이 높다고 평가할 수 있음.

- 외국인 근로자 도입 제도 비교

- 고용허가제(E-9) : 동일 현장에 오래 머문다는 점이 장점임. 특히, 내국인이 기피하는 오지에서도 노동력을 확보할 수 있고, 현장에 익숙해지면 안전 측면에서도 유리함. 주로 워크넷(worknet)을 통해 구인함.
- 취업등록제(H-2) : 이곳에는 없음. 과거 현장에서 고용해본 경험이 있는데 내국인 수준의 임금을 요구해 채산성이 낮음.

**(2) 설문 조사 내용**

- 설문 조사 개요

- 조사 대상 및 기간 : 건설업체 실무자, 2014년 9월
- 분석에 활용된 설문지 부수 : 18부(고용허가제 활용 업체 61개사 중 29.5%에 해당)<sup>5)</sup>

- 설문 조사에 응답한 건설업체 및 현장에 대한 기초 정보(<표 7> 참조)

- 공공공사 여부 : 공공공사 72.2%, 민간공사 27.8%
- 현장 종류 : 토목공사 72.2%, 대규모 건축공사 22.2%
- 주요 직종 : 철근공 44.4%, 형틀목공 38.9%
- 활용 중인 외국 인력 제도(복수 응답) : 고용허가제 68.0%, 건설업 취업등록제 28.0%

5) 본 연구는 1곳 현장의 면담 조사와 18부의 설문 조사에 기초했으므로 건설현장 전체를 대표하는 조사 결과로 보기는 어려움.

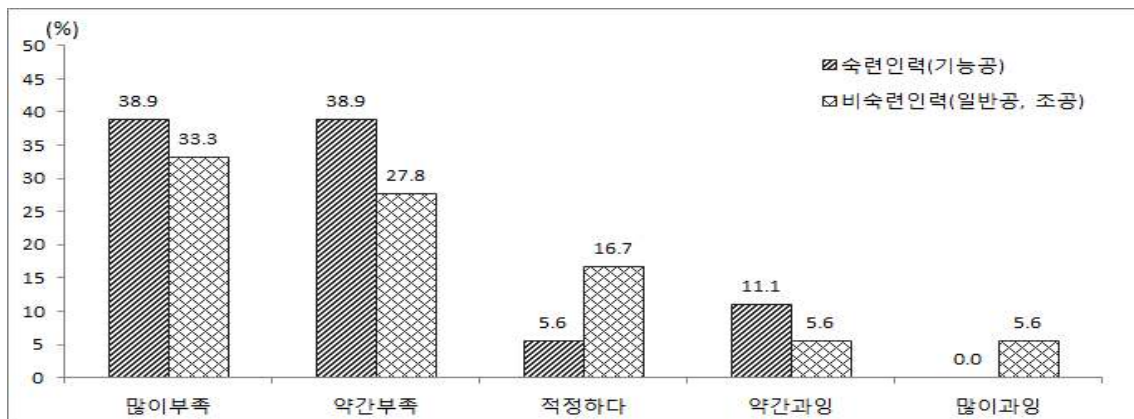
<표 7> 설문 조사에 응답한 건설업체 및 현장에 대한 기초 정보

구분		응답수(명)	구성비(%)	구분		응답수(명)	구성비(%)
공공공사 여부	계	18	100.0	주요 직종	계	18	100.0
	공공공사	13	72.2		철근공	8	44.4
	민간공사	5	27.8		형틀목공	7	38.9
			착암공		2	11.1	
현장 종류	계	18	100.0	무응답	1	5.6	
	토목현장	13	72.2	활용 중인 외국 인력 제도 (복수 응답)	계	25	
	소규모 건축현장	0	0.0		고용허가제	17	68.0
	대규모 건축현장	4	22.2		건설업취업등록제	7	28.0
	플랜트현장	1	5.6		타 업종 방문취업제	1	4.0

자료 : 한국건설산업연구원, 건설현장 고용허가제 관련 설문 조사(건설업체 대상), 2014. 9.

- 내국 인력의 수급 상황에 대해 조사한 결과, 숙련 인력 부족 77.8%, 비숙련 인력 부족 61.1%로 나타나 상술한 2013년 설문 조사의 결과와 유사함(<그림 7> 참조).

<그림 7> 내국인 근로자 수급 상황

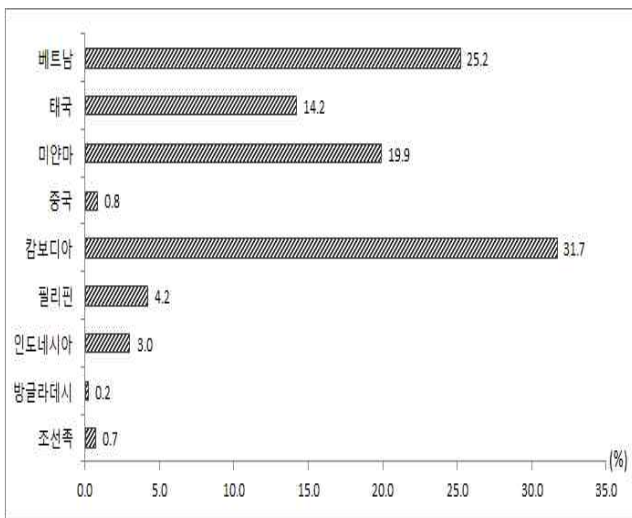


자료 : 한국건설산업연구원, 건설현장 고용허가제 관련 설문 조사(건설업체 대상), 2014. 9.

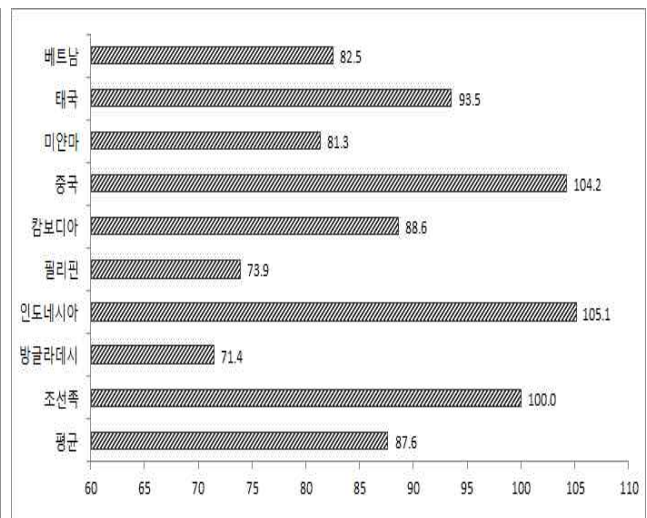
- 설문 조사에 응답한 현장의 외국인 근로자 국적별 기초 정보
  - 국적 : 캄보디아 31.7%, 베트남 25.2%, 미얀마 19.9% 순
  - 연령 : 평균 31.1세임. 미얀마 27.0세, 캄보디아 29.3세, 베트남 30.0세 등
  - 기능 수준 : 한국인을 100으로 할 때 평균 63.0임. 조선족 90.0, 중국 86.7, 인도네시아 75.8, 태국 68.1, 캄보디아 62.1, 베트남 59.6 등
  - 임금 수준 : 한국인을 100으로 할 때 평균 71.6임. 조선족 90.0, 중국 83.3, 태국 72.9, 인도네시아 72.5, 베트남 71.5, 캄보디아 70.0 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 87.6으로 나타나 내국인 근로자에 비해 건설업체의 채산성이 낮아짐. 그럼에도 불구하고 외국인 근로자를 고용하는 것은 내국 인력 부족에 대한 반증일 수도 있음. 상대적으로 내국인에 비해 채산성이 높은 국가는 인도네시아와 중국이고, 조선족의 채산성은 내국인과 같음. 캄보디아의 채산성은 평균보다 높음.<sup>6)</sup>

<그림 8> 외국인 근로자의 국적별 구성비



<그림 9> 외국인 근로자의 국적별 채산성 지수



자료 : 한국건설산업연구원, 건설현장 고용허가제 관련 설문 조사(건설업체 대상), 2014. 9.

<표 8> 설문조사 응답 현장의 외국인 근로자에 대한 기초 정보

구분		베트남	태국	미얀마	중국	캄보디아	필리핀	인도네시아	방글라데시	조선족	
인원	합계(명)	1,509	381	215	300	12	479	64	45	3	10
	구성비(%)	100.0	25.2	14.2	19.9	0.8	31.7	4.2	3.0	0.2	0.7
연령(세)	평균	31.1	30.0	33.4	27.0	38.7	29.3	34.5	30.0	35.0	40.0
기능 수준 <sup>1)</sup>	평균	63.0	59.6	68.1	54.0	86.7	62.1	50.0	75.8	50.0	90.0
임금 수준 <sup>1)</sup>	평균	71.6	71.5	72.9	66.5	83.3	70.0	68.8	72.5	70.0	90.0
채산성 <sup>2)</sup>	평균	87.6	82.5	93.5	81.3	104.2	88.6	73.9	105.1	71.4	100.0

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

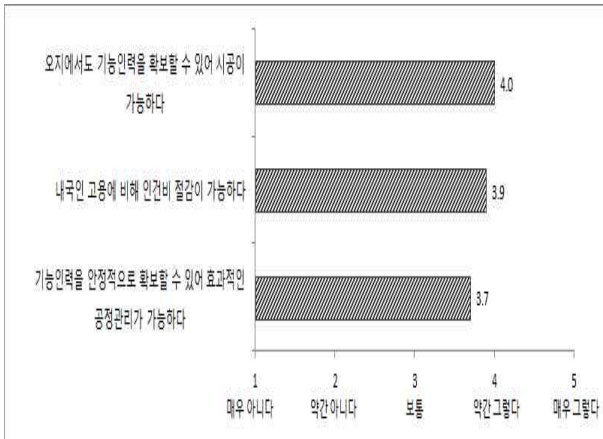
2) 채산성 지수(%) = (한국인 대비 외국인 근로자 기능 수준 ÷ 한국인 대비 외국인 근로자 임금 수준) × 100.

자료 : 한국건설산업연구원, 건설현장 고용허가제 관련 설문 조사(건설업체 대상), 2014. 9.

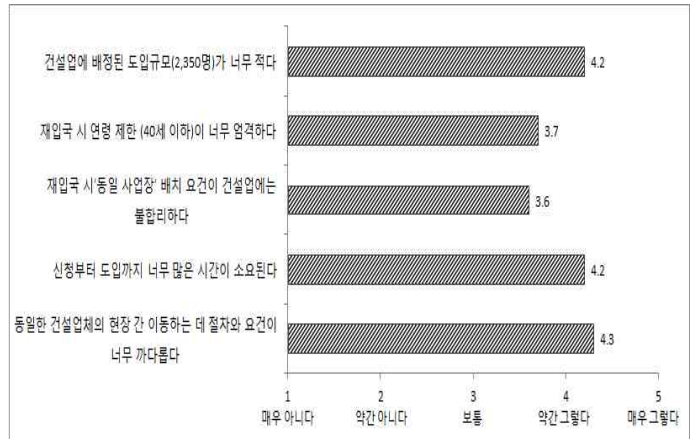
6) 앞에서 기술한 면담 조사 내용(p.12)에서는 외국 인력의 채산성이 높다고 응답해 국가에 따라 설문 조사와 반대되는 결과로 보이기도 하는데, 이것은 외국 인력의 국내 체류 기간이 길어질수록 기능도가 상승해 채산성이 달라지면서 사업주의 인식이 달라지기 때문인 것으로 풀이됨.

- 고용허가제의 장점에 대한 인식(<그림 10> 참조) : 5점 척도(높을수록 긍정도 강함)
  - ‘오지에서도 기능 인력을 확보할 수 있어 시공이 가능하다’는 항목이 4.0점으로 가장 긍정도가 높고, ‘내국인 고용에 비해 인건비 절감이 가능하다’는 3.9점, ‘기능 인력을 안정적으로 확보할 수 있어 효과적인 공정관리가 가능하다’는 3.7점으로 나타남.

<그림 10> 고용허가제의 장점 : 5점 척도



<그림 11> 고용허가제의 단점 : 5점 척도



자료 : 한국건설산업연구원, 건설현장 고용허가제 관련 설문 조사(건설업체 대상), 2014. 9.

- 고용허가제의 단점에 대한 인식(<그림 11> 참조) : 5점 척도
  - ‘동일한 건설업체의 현장간 이동시 절차와 요건이 너무 까다롭다’는 항목이 4.3점으로 가장 긍정도가 높고, ‘건설업에 배정된 도입 규모(2,350명)가 너무 적다’ 4.2점, ‘신청부터 도입까지 너무 많은 시간이 소요된다’가 4.2점 등으로 높게 나타남.
  - ‘재입국시 연령 제한(40세 이하)이 너무 엄격하다’와 ‘재입국시 동일 사업장 배치 요건이 건설업에는 불합리하다’는 항목 역시 동의하는 의견이 더 많음.

## 2. 고용허가제 관련 개선 요구 사항

### (1) 면담 조사 내용<sup>7)</sup>

- 재입국시 ‘동일 사업장’ 요건 완화 필요
  - 현행 규정 : 재입국시 ‘기존에 있던 현장’에 복귀하도록 규정하고 있음.

7) 경기도 평택시 교량 신축 현장 소장 등 면담 결과(2014.7.16)

- 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.
  - 외국인 근로자 고용 기간 연장 등 신고 행위 일원화<sup>8)</sup>
    - 현행 : 고용부와 법무부 규정간 차이가 존재함. 예컨대, 기간 연장 신고에 대해 60일 전이라는 규정과 1개월 전이라는 규정 등 상이한 점이 존재함.
    - 문제점 : 이중 신고의 불편, 제도간 혼동해 신고 누락시 불이익
    - 개선 방향 : 고용 기간 연장 시기와 신고 행위 등을 일원화하는 방안을 모색해야 함.

## (2) 설문 조사 내용

- 상술한 고용허가제의 단점에 대한 인식(<그림 11> 참조)에서 제도 운용에 대한 개선 요구 사항이 반영된 것으로 볼 수 있음. 그 내용은 면담 조사 내용과 유사함.
- 2015년도 건설업 외국인 근로자 도입 관련 희망 사항(<표 9> 참조)
  - 선호 국적 : 태국 33.3%, 필리핀 27.8% 등
  - 희망하는 도입 관련 제도 : 모두 ‘고용허가제’라고 응답

8) 신고 행위 일원화 요구는 제기된 지 오래된 문제로 정부는 2014. 10. 13일부터 외국인 고용 신고 창구 일원화 서비스를 시작했음. 고용부가 근로 개시 신고를, 법무부가 취업 개시 신고를 따로 받았던 기존 제도를 개선해 양쪽 중 한 곳에만 신고해도 양 기관 모두에서 처리되도록 했음. 정부는 이를 위해 양 부처간 전산 시스템을 연계하고, 온·오프라인 신고 기관을 일원화하는 동시에 신고 기한도 ‘근로 개시 14일 이내’로 통일했음. 국무조정실, 보도자료(2014. 9. 18).

· 2015년도 고용허가제 건설업 적정 도입 규모 : 평균 5,053.1명

<표 9> 2015년도 건설업 외국인 근로자 도입 관련 희망 사항

구분		구성비(%)	구분		내용
선호 국적	계	100.0	희망하는 도입 관련 제도	계(%)	100.0
	베트남	5.6		고용허가제	100.0
	태국	33.3		건설업 취업등록제	0.0
	미얀마	11.1	2015년도 고용허가제 건설업 적정 도입 규모	평균(명)	5,053.1
	캄보디아	11.1			
	필리핀	27.8			
	인도네시아	11.1			

자료 : 한국건설산업연구원, 건설현장 고용허가제 관련 설문 조사(건설업체 대상), 2014. 9.

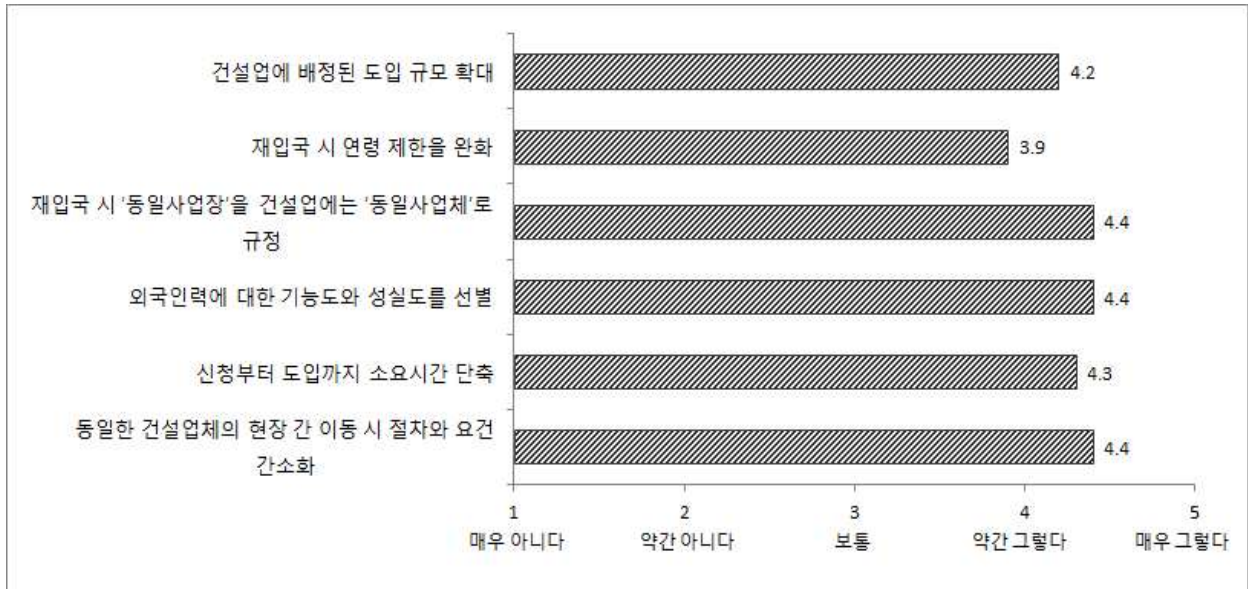
### 3. 고용허가제 관련 개선 과제

#### (1) 고용허가제 실효성 제고를 위한 개선 사항 : 설문 조사 내용

- 다음의 <그림 12>는 설문 조사에서 나타난 건설 현장의 고용허가제 실효성 제고 방안임.
  - 가장 긍정도가 높은 항목은 4.4점으로 나타난 ‘동일한 건설업체의 현장간 이동시 절차와 요건 간소화’, ‘재입국시 동일 사업장을 건설업에서는 동일 사업체로 규정’, ‘외국 인력에 대한 기능도와 성실도 선별’ 등임.
  - 그 외에 ‘신청부터 도입까지 소요 시간 단축’(4.3), ‘건설업에 배정된 도입 규모 확대’(4.2), ‘재입국시 연령 제한 완화’(3.9) 등의 항목도 높은 긍정도를 보이고 있음.
  - 상술한 실효성 제고 방안을 고용허가제 운용 개선과 도입 규모 조정으로 대별하여 정리하고자 함.



<그림 12> 고용허가제 실효성 제고를 위한 개선 사항 : 5점 척도



자료 : 한국건설산업연구원, 건설현장 고용허가제 관련 설문 조사(건설업체 대상), 2014. 9.

(2) 건설 현장에 대한 고용허가제 운용 개선

- 면담 조사와 설문 조사를 종합하여 건설 현장에 대한 고용허가제 운용 관련 개선 과제를 도출하면 <표 10>과 같이 요약할 수 있음.

<표 10> 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"> <li>· '공사 현장 종료 혹은 특정한 공정 기간 만료'시에만 허용(고용허가제 업무편람)</li> <li>· 겨울철에는 기온이 높은 남부 지방으로 이동해야 하나 불가능해짐</li> <li>· 개설된 신규 현장으로의 전환 배치도 곤란</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 건설 현장의 특성을 감안하여 인력 수급의 효율성을 제고할 수 있도록 동일한 건설업체의 현장간 이동 요건은 완화 필요</li> </ul>
재입국시 동일 사업장 배치 요건	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 재입국시 '기존에 있던 현장'에 복귀하도록 규정</li> <li>· 출국 이후 재입국에 필요한 6개월 경과 후 기존 현장이 폐쇄되거나 더 이상 인력 수요가 없을 수 있음. 이 경우 도입 불가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· '출국시 기존 사업장(현장)'이 아닌 '출국시 외국인 근로자를 고용했던 동일 사업체(건설업체)'로 규정 필요</li> </ul>
외국인 근로자 선발 및 정보 확보	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 현행 DB 추출 방식으로는 근로자에 대한 정보 부족, 이탈 야기</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 현지 선발 방식의 재도입 또는 제공되는 대상 인원 수 증대</li> </ul>
외국 인력 도입 소요 시간	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 신청에서 도입까지 3~4개월 소요</li> <li>· 연말에 도입 규모가 결정되어 연초에 도입 곤란</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 도입 소요 시간 단축</li> <li>· 연초에 도입 가능하도록 조기에 업종별 도입 규모 결정 필요</li> </ul>
재입국시 연령 제한	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 40세 미만만 입국 가능</li> <li>· 한국에서 현장 경력을 쌓은 40세 이상의 근로자는 재입국 곤란</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 한국 근무 경험자의 재입국시 연령 제한 완화(예컨대, 45세) 필요</li> </ul>

### (3) 2015년도 고용허가제 건설업 도입 규모 조정

- 본 연구에서는 설문 조사에 나타난 건설업체의 의견을 반영하여 2015년도의 건설업 고용허가제 도입 규모를 5,000명으로 제안하고자 함. 이것은 현재의 규모(2,350명)에 비해 2배 수준으로 증가하게 되어 한국인 근로자를 구하기 어려운 오지 현장의 기능 인력 수급에는 도움이 될 것으로 판단됨.
  - 고용허가제가 규정하고 있는 도입 규정에 의거하여 최대 4년 10개월(최초 체류 기간 3년 + 성실 근로자 체류 연장 최대 1년 10개월) 간 매년 2,350명씩 도입되어 누적된다면 최대 1만 1,750명(=2,350명×5년)에서 2만 5,000명(=5,000명×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.
  - 상술한 2013년의 한국건설산업연구원 설문 조사에 의하면 외국 인력이 내국 인력 취업에 미치는 영향에 대해 응답 근로자의 85.1%가 ‘일자리가 줄어들고, 임금도 떨어진 다’고 응답했음.
  - 또한, 동 설문 조사에서 외국 인력 과다시 우려되는 사항으로서 응답한 근로자와 건설업체 모두 ‘내국인 숙련 인력 기반이 무너진다’는 응답이 가장 많았음.
  - 따라서 고용허가제 도입 규모를 증원할 경우 전체 외국인 근로자 규모가 과다해지지 않도록 건설업 방문취업제의 도입 규모를 조정해야 함.<sup>9)</sup>
- 결론적으로 본 연구에서는 고용허가제 도입 규모 증원의 요구와 과다한 외국 인력 도입시 우려를 종합하여, 상대적으로 내국인 일자리 대체 가능성이 낮은 고용허가제의 도입 규모를 5,000명으로 늘리고(+2,650명), 건설업 취업등록제의 도입 규모를 5만 2,350명으로 줄이는(-2,650명) 방안을 제시하고자 함(<그림 13> 참조).
  - 이러한 조치를 통하여 주로 오지에서 추진되는 SOC 현장의 건설 기능인력 수급을

9) 이러한 논지는 2013년의 선행 연구와 같은 맥락임. 자세한 내용은 심규범(2013), 건설현장의 고용허가제 활용 현황 및 개선 방안, 한국건설산업연구원 참조.

원활하게 하는 동시에, 내국인 건설 근로자의 일자리 대체에 대한 우려는 줄어들 것으로 판단됨.

- 매년 고용허가제 도입 인원이 누적되어 최대 2만 5,000명에 이르는 해에는 건설업 방문취업제 인원은 3만 2,350명(=57,350명-5,000명×5년)으로 축소되어야 할 것임.

<그림 13> 건설업 외국인 근로자 도입 제도간 규모 조정 : E-9-2 증가, H-2 축소

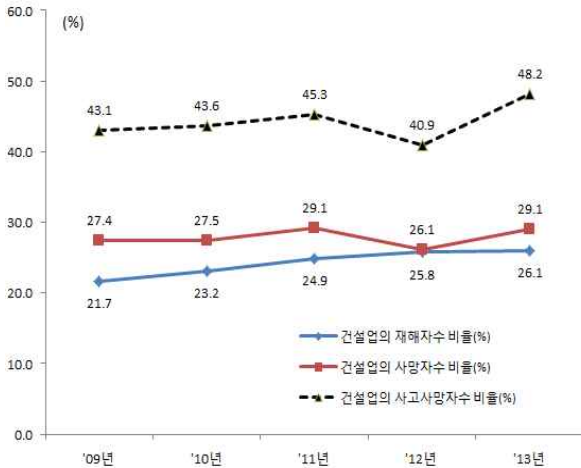
< 가정 >	< 2014년도 >		< 2015년도 >
건설 현장의 전체 외국인 근로자 연간 도입 규모 고정 (2014년 기준) ① 고용허가제(E-9-2) : 2,350명 ② 방문취업제(H-2) : 55,000명 ③ 1년 간 합계(①+②) : 57,350명	E-9-2 : 2,350명	+2,650명	E-9-2 : 5,000명
	H-2 : 55,000명	-2,650명	H-2 : 52,350명

## IV. 외국인 근로자에 대한 산재 발생 현황 및 개선 과제

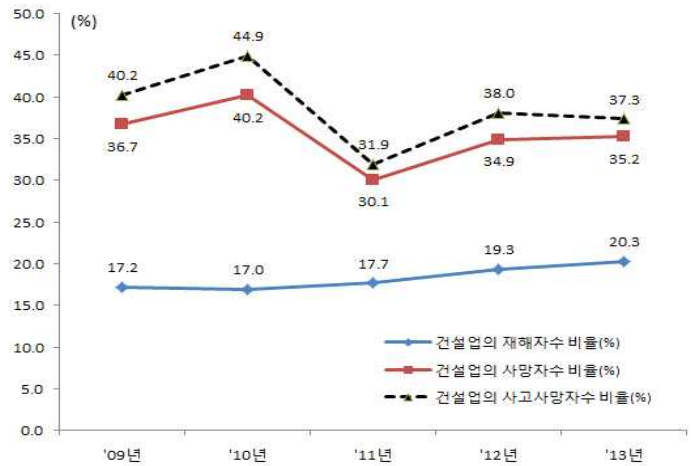
### 1. 건설현장 외국인 근로자의 산재 발생 현황

- <그림 14>와 <그림 15>, 그리고 <표 11>은 최근 5년 간 건설업의 산재 발생 추이를 한국인 근로자와 외국인 근로자로 구분하여 보여주고 있음.
- 외국인 근로자의 모집단을 알 수가 없어 상대적 지표인 재해율 또는 사망만인율을 산정할 수 없음에 따라 재해자 수 및 사망자 수가 전체 산업에서 차지하는 비율을 비교하고자 함.
- 건설업 취업자 수가 전체 취업자 수에서 차지하는 비율은 한국인 근로자의 경우 2009년에서 2013년까지 7.3%, 7.4%, 7.2%, 7.2%, 7.0%이고(통계청, 경제활동 인구조사), 외국인 근로자의 경우 2012년과 2013년 각각 10.7%와 8.4%임(통계청, 외국인 고용 조사). 따라서 건설업의 재해자 수 또는 사망자 수가 차지하는 비율이 이러한 비율보다 높게 나타날 경우 건설업의 산재 발생은 많은 것으로 판단할 수 있음.
- <그림 14>는 건설업 한국인 근로자의 산재 발생 추이를 보여주는데 건설업의 재해자 수가 차지하는 비율은 2009년 21.7%에서 꾸준히 증가하여 2013년에는 26.1%에 이르렀고, 사망자 수가 차지하는 비율은 동 기간 27.4%에서 29.1%로 높아졌으며, 질병 사망자를 제외한 사고 사망자 수가 차지하는 비율은 43.1%에서 48.2%로 높아졌음. 이것은 건설업 취업자 수가 차지하는 비율인 7% 정도와 비교하면 매우 심각한 수준임.
- 한편, <그림 15>는 건설업 외국인 근로자의 산재 발생 추이를 보여주는데 건설업의 재해자 수가 차지하는 비율은 2009년 17.2%에서 꾸준히 증가하여 2013년에는 20.3%에 이르렀고, 사망자 수가 차지하는 비율은 동 기간 36.7%에서 35.2%로 다소 낮아졌으며, 질병 사망자를 제외한 사고 사망자 수가 차지하는 비율은 40.2%에서 37.3%로 낮아졌음. 건설 현장에 불법 취업 외국인 근로자가 많아 그 비중과 비교할 수 없으나 이것 역시 건설업 취업자 수가 차지하는 비율인 7% 정도와 비교하면 매우 심각함.
- 특히, 전체 산업 중 건설업의 한국인 근로자가 차지하는 사망자수 비율에 비하여 외국인 근로자의 사망자수 비율은 더 높게 나타나 외국인 근로자의 사망 사고 중 건설 현장에서 발생하는 사망 사고의 심각성이 더욱 큰 것으로 판단됨.

<그림 14> 건설업 한국인 근로자의 산업 재해 발생 추이 : 최근 5년 간(2009~13년)



<그림 15> 건설업 외국인 근로자의 산업 재해 발생 추이 : 최근 5년 간(2009~13년)



자료 : 고용노동부 내부 자료.

<표 11> 건설업의 산업 재해 발생 추이 : 최근 5년 간(2009~13년)

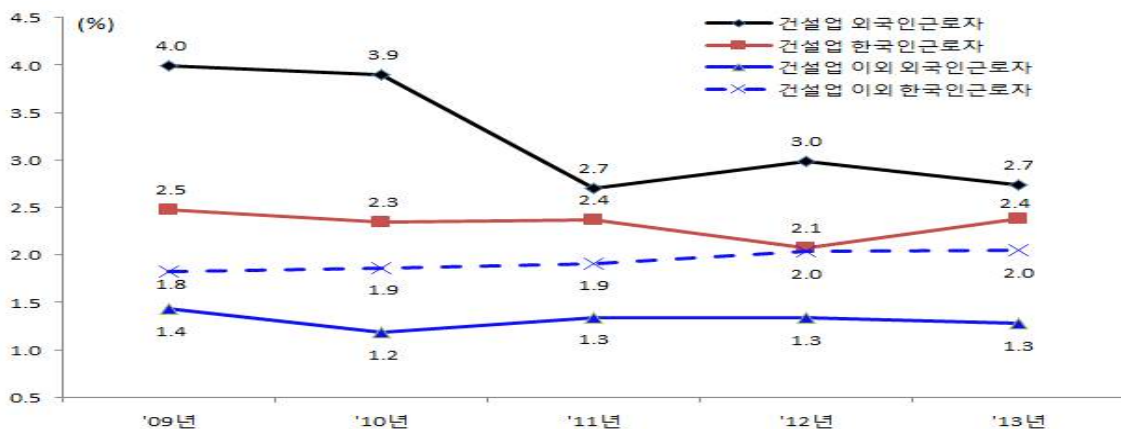
구 분	연도	전체 산업				건설업				건설업 이외			
		재해자수(명)	사망자수(명)	사고사망자수(명)	재해자 대비 사망자(%)	재해자수(명)	사망자수(명)	사고사망자수(명)	재해자 대비 사망자(%)	재해자수(명)	사망자수(명)	사고사망자수(명)	재해자 대비 사망자(%)
전체 근로자	2009	97,821	1,916	1,136	2.0	20,998	534	487	2.5	76,823	1,382	649	1.8
	2010	98,645	1,931	1,114	2.0	22,504	542	487	2.4	76,141	1,389	627	1.8
	2011	93,292	1,860	1,129	2.0	22,782	543	499	2.4	70,510	1,317	630	1.9
	2012	92,256	1,864	1,134	2.0	23,349	496	461	2.1	68,907	1,368	673	2.0
	2013	91,824	1,929	1,090	2.1	23,600	567	516	2.4	68,224	1,362	574	2.0
외국인 근로자	2009	5,233	98	87	1.9	901	36	35	4.0	4,332	62	52	1.4
	2010	5,599	92	78	1.6	950	37	35	3.9	4,649	55	43	1.2
	2011	6,509	103	94	1.6	1,149	31	30	2.7	5,360	72	64	1.3
	2012	6,404	106	92	1.7	1,237	37	35	3.0	5,167	69	57	1.3
	2013	5,586	88	83	1.6	1,134	31	31	2.7	4,452	57	52	1.3
한국인 근로자	2009	92,588	1,818	1,049	2.0	20,097	498	452	2.5	72,491	1,320	597	1.8
	2010	93,046	1,839	1,036	2.0	21,554	505	452	2.3	71,492	1,334	584	1.9
	2011	86,783	1,757	1,035	2.0	21,633	512	469	2.4	65,150	1,245	566	1.9
	2012	85,852	1,758	1,042	2.0	22,112	459	426	2.1	63,740	1,299	616	2.0
	2013	86,238	1,841	1,007	2.1	22,466	536	485	2.4	63,772	1,305	522	2.0
구성비(%)													
외국인 근로자	2009	100.0	100.0	100.0	-	17.2	36.7	40.2	-	82.8	63.3	59.8	-
	2010	100.0	100.0	100.0	-	17.0	40.2	44.9	-	83.0	59.8	55.1	-
	2011	100.0	100.0	100.0	-	17.7	30.1	31.9	-	82.3	69.9	68.1	-
	2012	100.0	100.0	100.0	-	19.3	34.9	38.0	-	80.7	65.1	62.0	-
	2013	100.0	100.0	100.0	-	20.3	35.2	37.3	-	79.7	64.8	62.7	-

주 : 건설업 취업자 수가 전체 취업자 수에서 차지하는 비율은 한국인 근로자의 경우 2009년에서 2013년까지 7.3%, 7.4%, 7.2%, 7.2%, 7.0%(통계청, 경제활동 인구조사)이고, 외국인 근로자의 경우 2012년과 2013년 각각 10.7%와 8.4%(통계청, 외국인 고용 조사)임. 따라서 표에 나타난 건설업의 재해자 수 또는 사망자 수가 차지하는 비율은 매우 높은 것임.

자료 : 고용노동부 내부 자료.

- <그림 16>은 최근 5년 간 발생한 재해자 수 대비 사망자 수의 비율 추이를 한국인 근로자와 외국인 근로자로 구분하여 보여주고 있음. 그 비율이 높을수록 중대 재해의 위험성이 높은 것으로 해석할 수 있음.
  - 한국인 근로자의 경우, 건설업 이외의 재해자 수 대비 사망자 수의 비율은 2009년 1.8%에서 2013년 2.0%로 큰 변화가 없고 건설업의 동 비율 역시 그보다 약간 높은 수준인 2.5%에서 2.4%로 유지되어 왔음.
  - 그에 비해 외국인 근로자의 경우 건설업 이외의 재해자 수 대비 사망자 수의 비율은 2009년 1.4%에서 2013년 1.3%로 한국인 근로자의 비율보다도 낮은 수준에서 큰 변화가 없음. 그에 비해 건설업의 동 비율은 그보다 훨씬 높은 4.0%에서 2.7%로 낮아 지기는 했으나 여전히 건설업 이외의 동 비율에 비해 2배 높은 수준임.
  - 요컨대, 주지하듯이 건설업의 중대 재해 발생 가능성이 건설업 이외에 비해 높다는 것을 다시 한 번 확인할 수 있는데, 외국인 근로자의 경우에는 그 정도가 더욱 심각하다는 점에 주목해야 함. 따라서 그 원인을 파악하고 근본적인 대책을 마련해야 함.

<그림 16> 재해자수 대비 사망자수 비율 추이 : 최근 5년 간(2009~13년)



자료 : 고용노동부 내부 자료.

## 2. 산재 발생 원인에 대한 인식

### (1) 면담 조사 내용<sup>10)</sup>

- 외국인 근로자의 산재 발생 빈도에 대한 상반된 인식이 존재함.

10) 경기도 평택시 소재 신축 교량공사의 현장소장 등 면담 결과(2014. 7. 16)임.

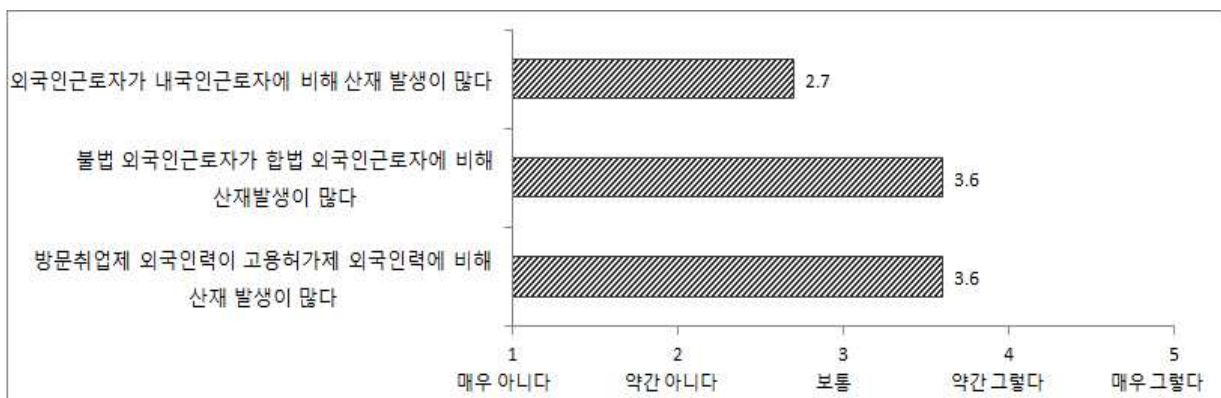
- 첫째, 실제로는 외국인 근로자에게 재해가 더 많이 발생하지는 않으나 의견상 더 많이 발생하는 것으로 느끼게 한다는 인식임. 내국인은 어느 정도 스스로 산재에 해당하는 것(3일 이상의 입원 치료 필요)과 그렇지 않은 것을 구분하여 전자만 관리자에게 보고하나, 외국인은 상처가 생기거나 다칠 경우 어떻게 처리해야 할지 또는 약품이 어디에 있는지 몰라 사사건건 관리자에게 보고하는 경향이 있어 관리자가 외국인에게 산재가 더 많이 발생한다고 생각할 수 있다는 것임.
  - 둘째, 실제로는 외국인 근로자에게 산재가 더 많이 발생하나 공식적으로 신고하지 않아 내국인에 비해 산재 발생이 더 적은 것처럼 보인다는 인식임. 외국인 특히, 불법 체류 또는 불법 취업 외국인 근로자의 경우 산재가 발생하더라도 본인이 공식적으로 신고하는 것을 원하지 않아 외국인 근로자의 재해 건수 등이 적게 잡힌다는 것임.
- 면담 조사에서 만난 현장 관리자들과의 재해 발생 빈도에 대한 인식
- 동 현장의 관리자들과는 외국인이라고 해서 더 많이 발생한다고 생각하지는 않음. 다만, 숙련도가 낮은 경우 재해 발생 위험이 높은 것은 사실임. 하지만 어느 정도 숙련도가 높아지고 현장에 익숙해지게 되면 외국인이라는 이유 때문에 더 높지는 않음.
  - 또한, 의사소통의 어려움에서 비롯된 위험성이 존재하는 것은 사실이나 이것은 안전 교육을 충분히 실시한다면 상당 부분 예방이 가능함.
- 산재 발생의 주된 원인에 대한 인식 : 공사비 부족 문제가 더 중요한 원인
- 동 현장의 관리자들과는 내국인과 외국인을 불문하고 가장 주된 산재 발생 원인은 공사비 부족이라고 생각함. 부족한 공사비에 맞추기 위해 ‘안전’보다는 ‘공기’가 우선이고 그러다 보니 무리해서라도 ‘빨리빨리’ 추진하게 됨. 이 과정에서 안전사고가 발생하는 것이 대부분임.
  - 일반적으로 공사비가 부족한 현장에서 산재가 더 많고 피재자(被災者) 중 불법 취업자가 더 많은 것은 당연한 귀결임. 공사비가 부족하다 보면 당연히 노무비도 부족할 수밖에 없고 저임금의 불법 외국 인력을 선호하게 되며 무리하게 ‘빨리빨리’ 서두르다 보면 산재 위험이 증가하기 때문임. 그리고 이러한 현장에는 보다 많은 외국 인력이 있으니 희생자 중에도 외국 인력이 많을 수밖에 없음.

- 외국인 근로자의 산재 예방을 위한 산업안전 교육 및 모국어 안내문 등
  - 산업안전 교육 : 현장 작업에 투입한 이후에는 2주 1회의 자체 교육을 실시하고 있음. 본 업체는 KOSHA 18001 인증을 받아 그 규정대로 안전 교육을 진행하고 있음.
  - 외국어 안내 : 현장과 숙소에 모국어 안내문을 게시하고 있음. 내용은 안전수칙, 출퇴근 시간, 외출 규정 등임. 관련 자료의 모국어 작성은 본사의 협조를 받고 있음.
  - 교육기관 및 교재 등 : 보통은 현장 자체 교육을 시행하고 있지만 본사 차원의 순회 교육과 산업안전공단의 안전보건 교육을 실시하기도 함. 현재 외국어 동영상 교재가 많이 보급되어 있는데 아직까지 캄보디아어 교재가 없어 개발이 시급함. 동영상 교재 이외에도 안전수칙 수첩과 스티커 등도 필요함.

(2) 설문 조사 내용<sup>11)</sup>

- 외국인 근로자의 ‘산재 발생 빈도’에 대한 인식(<그림 17> 참조)
  - ‘외국인 근로자가 내국인 근로자에 비해 산재 발생이 많다’(2.7)는 항목에 대해서는 부정적 인식이 약간 더 많고, ‘불법 외국인 근로자가 합법 외국인 근로자에 비해 산재 발생이 많다’(3.6)와 ‘방문취업제 외국 인력이 고용허가제 외국 인력에 비해 산재 발생이 많다’(3.6)는 항목에 대해서는 긍정적 응답이 더 많음.
  - 이러한 응답은 상술한 면담 조사 내용과도 유사한 논지이며, 각 현장에서의 산재 발생과 외국인 근로자에 대한 관리 가능성 및 산업안전 교육간 관련성을 짐작케 함.

<그림 17> 외국인 근로자의 ‘산재 발생 빈도’에 대한 인식 : 5점 척도



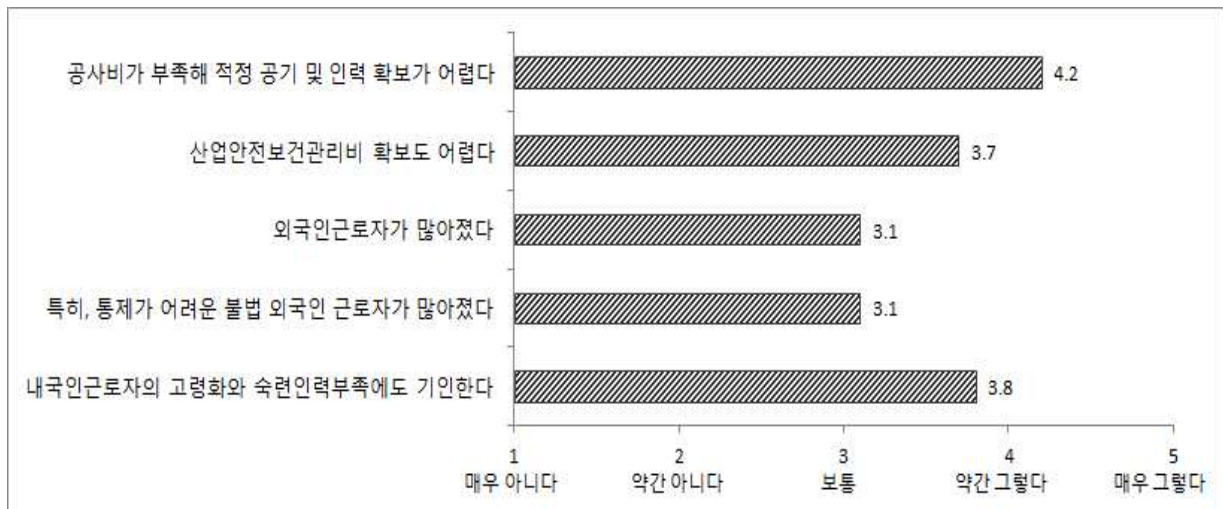
자료 : 한국건설산업연구원, 건설현장 고용허가제 관련 설문 조사(건설업체 대상), 2014. 9.

11) 상술한 고용허가제 활용 업체로부터 수거한 18부에 대한 설문 조사(2014. 9) 분석 결과임.



- 건설 현장의 산재 증가 이유에 대한 인식(<그림 18> 참조)
  - 가장 긍정도가 높은 항목은 ‘공사비가 부족해 적정 공기 및 인력 확보가 어렵다’(4.2)이고, 그 다음은 ‘내국인 근로자의 고령화와 숙련 인력 부족에도 기인한다’(3.8)와 ‘산업안전보건관리비 확보도 어렵다’(3.7)라는 항목임.
  - 상대적으로 ‘외국인 근로자가 많아졌다’(3.1)와 ‘특히, 통제가 어려운 불법 외국인 근로자가 많아졌다’(3.1)에 대해서는 중립적인 인식을 보이고 있음.
  - 이러한 응답 역시 면담 조사 내용과 같은 맥락으로 건설현장 산재 증가의 근본 이유가 공사비 부족과 내국인 숙련 인력 기반 붕괴에 있음을 확인시켜 줌.

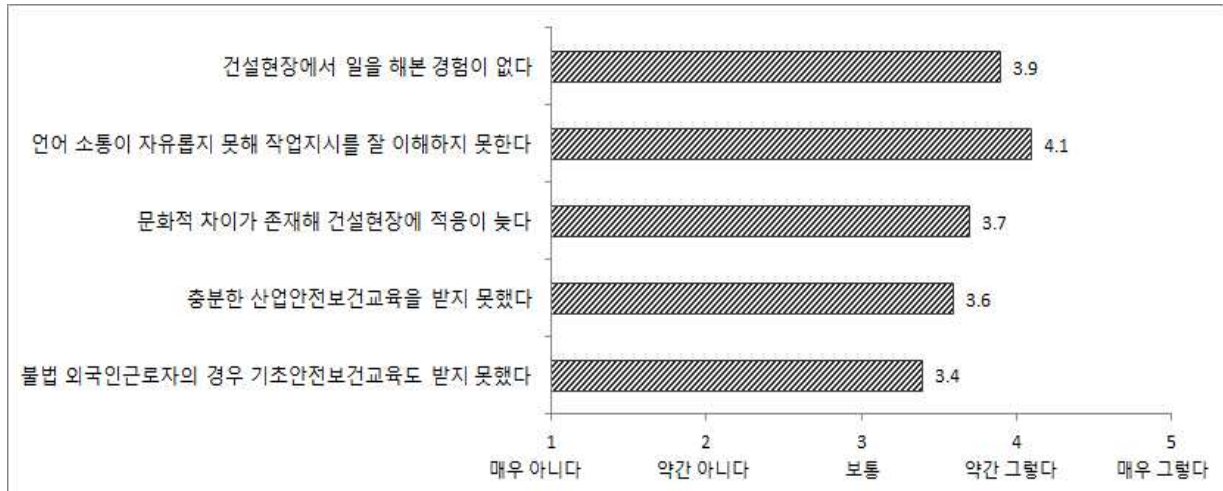
<그림 18> 건설 현장의 산재 증가 이유 : 5점 척도



자료 : 한국건설산업연구원, 건설현장 고용허가제 관련 설문 조사(건설업체 대상), 2014. 9.

- 외국인 근로자가 산재에 취약한 이유에 대한 인식(<그림 19> 참조)
  - 가장 긍정도가 높은 항목은 ‘언어 소통이 자유롭지 못해 작업 지시를 잘 이해하지 못한다’(4.1)이고, 그 다음은 ‘건설 현장에서 일을 해본 경험이 없다’(3.9)와 ‘문화적 차이가 존재해 건설 현장에 적응이 늦다’(3.7)라는 항목임.
  - 긍정도가 상대적으로 낮기는 하나 ‘충분한 산업안전보건 교육을 받지 못했다’(3.6)와 ‘불법 외국인 근로자의 경우 기초 안전보건 교육도 받지 못했다’(3.4)에 대해서도 동의함.
  - 이러한 응답 역시 면담 조사 내용과 같은 맥락으로 외국인이 산재에 취약한 이유가 건설 현장에 대한 적응 부족과 산업안전 교육의 부족에 있음을 짐작케 함.

<그림 19> 외국인 근로자가 산재에 취약한 이유 : 5점 척도



자료 : 한국건설산업연구원, 건설현장 고용허가제 관련 설문 조사(건설업체 대상), 2014. 9.

### 3. 외국인 근로자 산재 예방을 위한 개선 과제

- 먼저, 면담 조사와 설문 조사, 그리고 선행 연구에 나타난 개선 과제를 종합하고, 이것으로부터 외국인 근로자의 현장 적응도 및 숙련도 제고, 안전보건 교육 강화, 적정공사비 확보 등의 개선 과제 내용을 기술하고자 함.

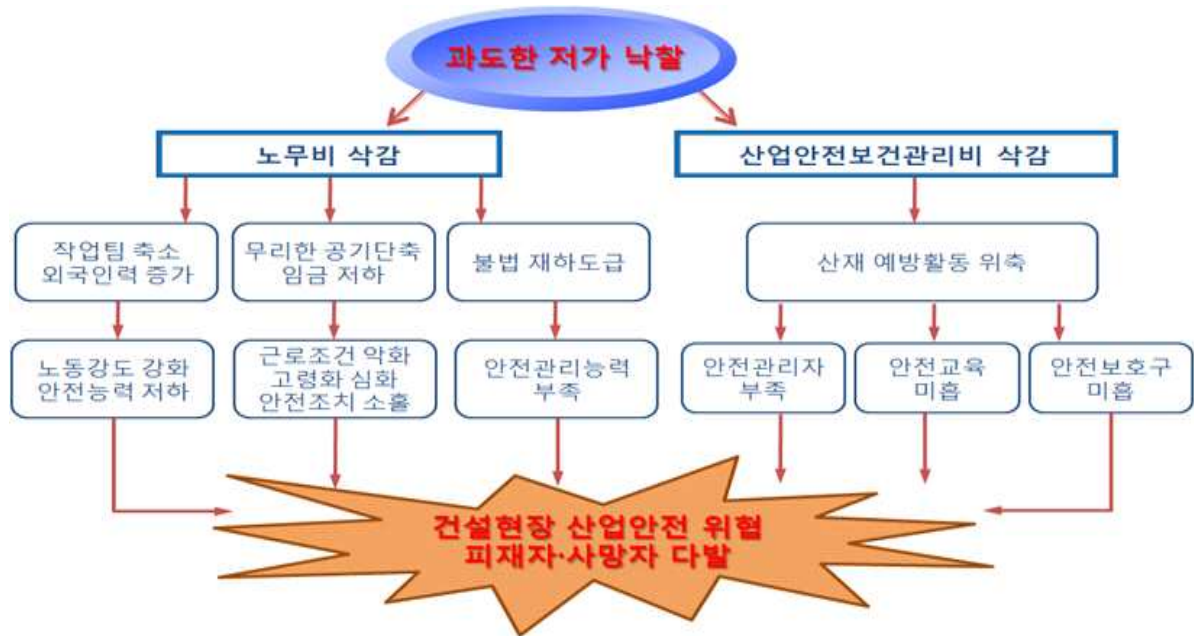
#### (1) 면담 조사 내용<sup>12)</sup>

- 외국인 근로자의 현장 적응도 및 숙련도 제고
  - 외국인 근로자의 건설 현장 적응도를 높이기 위해 선발시 건설 현장 경력자를 우선 선발하고, 한국 현장 경력자의 재입국을 쉽게 하기 위해 연령 제한을 완화해야 함.
- 산업안전 교육 및 안내문 등 강화 필요
  - 의사소통 능력이 저하되는 문제를 해소하기 위해 산업안전 교육을 강화하고 모국어 안내문 게시와 다양한 교재를 보급해야 함.
- 적정 공사비 및 적정 공기 확보 필수

12) 경기도 평택시 소재 신축 교량공사의 현장소장 등 면담 결과(2014. 7. 16).

- 내국인과 외국인을 불문하고 주된 산재 발생 원인은 공사비 부족이므로 적정 공사비 확보가 필수임. 이러한 인식은 심규범(2011)의 과도한 저가 낙찰이 적정 노무비의 부족과 산업안전보건 관리 부족을 거쳐 산재 증가로 귀결된다는 생각과 동일한 맥락임.

<그림 20> 과도한 저가 낙찰이 건설 현장의 산업 안전에 미치는 영향



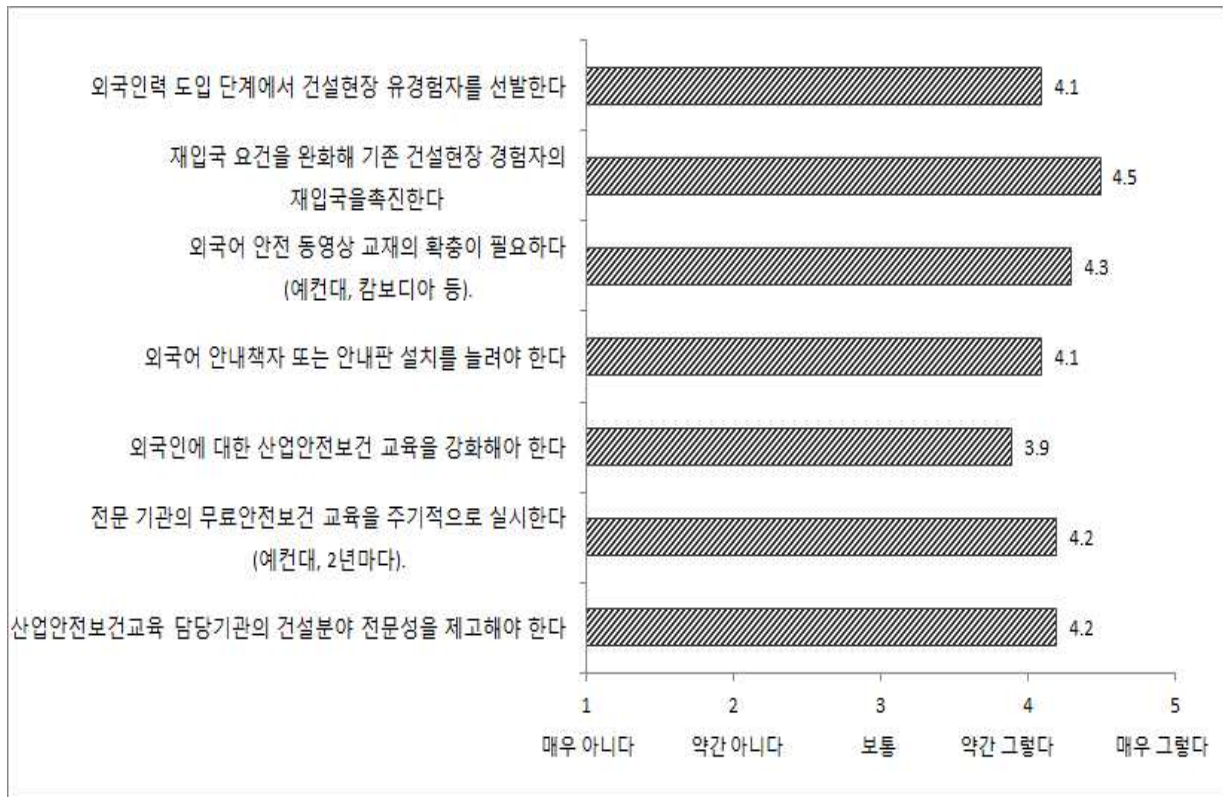
자료 : 심규범(2011), 건설 현장의 산업안전 주요 현안과 대응 방안, 한국건설산업연구원 참조.

## (2) 설문 조사 내용<sup>13)</sup>

- <그림 21>에서 보듯이 외국인 근로자의 현장 적응도 및 숙련도 제고와 산업안전 보건 교육 강화 등에 대해 높은 긍정도를 보이고 있음.
  - 상대적으로 긍정도가 높은 항목은 ‘재입국 요건을 완화해 기존 건설 현장 경험자의 재입국을 촉진한다’(4.5)와 ‘외국어 안전 동영상 교재의 확충이 필요하다’(4.3)임.
  - 그 외에 ‘전문기관의 무료 안전보건 교육을 주기적으로 실시한다’(4.2), ‘산업안전보건 교육 담당 기관의 건설 분야 전문성을 제고해야 한다’(4.2), ‘외국 인력 도입 단계에서 건설현장 유경험자를 선발한다’(4.1), ‘외국어 안내 책자 또는 안내판 설치를 늘려야 한다’(4.1), ‘외국인에 대한 산업안전보건 교육을 강화해야 한다’(3.9) 등의 순임.

13) 상술한 고용허가제 활용 업체로부터 수거한 18부에 대한 설문 조사(2014. 9) 분석 결과임.

<그림 21> 외국인 근로자에 대한 산재 예방 대책 : 5점 척도



자료 : 한국건설산업연구원, 건설현장 고용허가제 관련 설문 조사(건설업체 대상), 2014. 9.

### (3) 외국인 근로자에 대한 산재 예방 개선 과제 요약

- 외국인 근로자의 건설 현장 적응도 및 숙련도 제고와 산업안전보건 교육 강화 및 교재·안내판 등 보급 등으로 대별할 수 있음.
  - 전자는 산재 예방을 위해 건설 현장에 익숙하고 숙련도가 높은 외국인 근로자를 도입하는 취지이고, 후자는 의사소통의 한계를 극복할 수 있는 대안들을 의미함.
  - 건설업 특성에 맞는 산업안전보건 교육을 위하여 외국 인력 취업 교육용 교재 및 동영상 자료를 해당 국가별로 정부가 제작·배포하고, 입국시에만 받고 있는 안전보건 교육(4시간)을 주기적(예컨대, 입국 후 2년마다 실시)으로 실시하며, 동포근로자(H-2)에 대한 건설업 취업 교육(1일치)을 건설 관련 기관에서 실시하는 방안 등을 검토할 수 있음.

<표 12> 건설 현장의 외국인 근로자에 대한 산재 예방 관련 개선 과제

주요 항목	현황 및 문제점	개선 과제
외국인 근로자의 현장 적응도 및 숙련도 제고	한국 건설현장 유경험자의 재입국 촉진	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 한국 근무 경험자의 재입국시 연령 제한 완화(예컨대, 45세) 필요</li> <li>· ‘출국시 기존 사업장(현장)’이 아닌 ‘출국시 외국인 근로자를 고용했던 동일 사업체(건설업체)’로 규정 필요</li> </ul>
	건설현장 유경험자 선발 촉진	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 선발 과정에서 한국어 시험 점수가 중요해 건설 현장 경험자가 통과하기 어려움</li> </ul>
산업안전보건 교육 등 강화	외국어 안전 동영상 교재의 확충	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 다양한 외국어 교재가 보급되기는 하였으나 불충분</li> </ul>
	전문기관의 안전교육 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 대개 전문기관의 안전 교육은 도입시에만 실시</li> </ul>
	산업안전보건 교육의 전문성 제고	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 담당 기관 및 강사의 건설 분야 전문성 불충분</li> </ul>

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

- 상술한 면담 조사 및 설문 조사 내용을 종합하면 건설현장 산재 발생의 근본 원인은 ‘공사비 부족’으로 요약됨. 이것이 무리한 공기 단축과 산업안전보건 관리비 부족을 낳고 결국 산재로 귀결됨. 따라서 건설 현장의 산재 예방을 위해서는 정상적인 시공 여건 조성을 위해 적정 공사비 확보가 가장 시급하고 필수적임.
  - 적정 공사비 확보는 외국인뿐만 아니라 내국인 근로자에게도 절실한 산재 예방 여건임. 하지만 특히, 외국인 근로자의 산재 발생과 관련해 더욱 중요한 이유는 공사비가 부족해진 현장일수록 더욱 더 저임금의 불법 체류자를 많이 투입하려 하기 때문임.
  - 이러한 현장에서는 부족한 공사비를 만회하기 위해 더욱 무리한 공기 단축을 강행하게 되고 산재 발생도 증가할 수밖에 없기 때문임.
- 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).<sup>14)</sup>
  - 발주자는 원수급자의 저가 입찰을 믿고 저가 발주하고, 원수급자는 하수급자의 저가 입찰을 믿고 저가로 수주함. 하수급자는 저임금 불법 취업자를 믿고 저가로 수주함.

14) 심규범(2013), 건설 현장의 고용허가제 활용 현황 및 개선 방안, 한국건설산업연구원 참조.

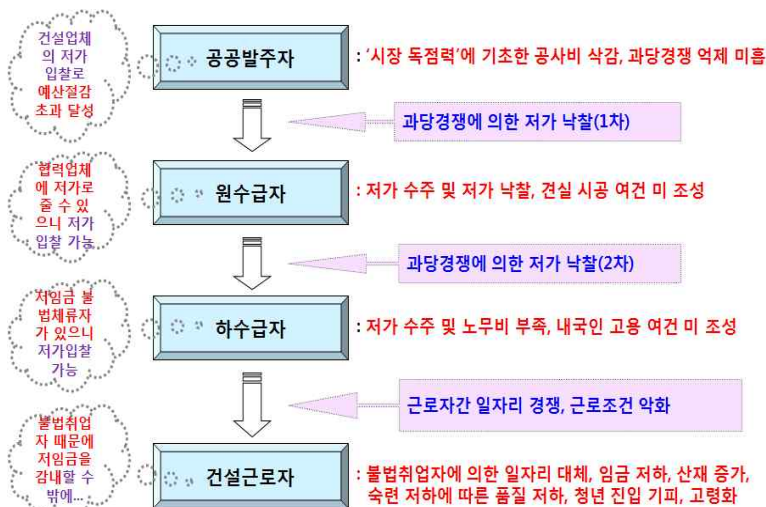
근로자들은 취업을 위해 저임금을 감내하는데 특히, 불법 취업자는 신분상의 약점 때문에 체불마저 감내해야 함. 결국 공사비 부족을 낳은 모든 ‘제 살 깎기 경쟁’의 진원지는 바로 근로자간의 임금 삭감 경쟁임.

- 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.

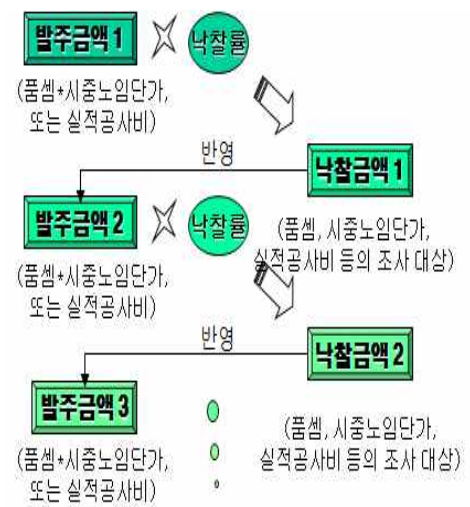
- 따라서 건설 현장의 근본적인 산재 예방 대책을 수립하기 위해서는 불합리한 제 살 깎기 경쟁을 억제하여 적정 노무비를 확보할 수 있는 제도적인 장치를 마련해야 함.

- 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 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.

## V. 개선 과제 및 정책적 시사점

### 1. 개선 과제

- 건설 현장의 효과적인 고용허가제 운용 방안과 외국인 근로자 산재 예방 대책으로 대별하여 본 연구에서 도출한 개선 과제를 요약하고자 함.
- 건설 현장의 고용허가제(E-9)가 효과적으로 운용될 수 있도록 개폐가 잦은 현장의 특성을 반영하여 다음과 같은 개선 과제를 제시함.
  - 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.
  - 2015년도 고용허가제 건설업 도입 규모 조정 : 고용허가제 도입 규모 증원의 요구와 과다한 외국 인력 도입시 우려되는 문제점 등을 종합하여, 상대적으로 내국인 일자리

대체 가능성이 낮은 고용허가제의 도입 규모를 현행 2,350명에서 5,000명으로 늘리는(+2,650명) 대신 건설업 취업등록제의 도입 규모를 5만 2,350명으로 줄이는(-2,650명) 방안을 제시함.

- 건설 현장의 외국인 근로자에 대한 산재가 증가하고 있는데, 이를 막기 위한 산재 예방 대책으로서 다음과 같은 개선 과제를 제시함.
  - 한국 건설 현장 유경험자의 재입국 촉진 : 외국인 근로자의 현장 적응도 및 숙련도 제고를 통해 산재 예방 효과를 높이기 위한 방안임. 따라서 한국에서 현장 경력을 쌓은 근로자의 재입국시 적용 요건을 완화(연령 제한 및 동일 사업체 규정)해야 함.
  - 건설 현장 유경험자 선발 촉진 : 건설 현장 적응도를 높여서 산재를 예방하려는 방안임. 선발 과정에서 한국어 시험 점수가 중요해짐에 따라 건설 현장 경험자가 통과하기 어려움. 따라서 건설 현장 유경험자에게 가점을 부여하여 이들에 대한 선발을 강화해야 함.
  - 외국어 안전 동영상 교재의 확충 : 현재 다양한 외국어 교재가 보급되기는 하였으나 불충분함. 따라서 모국어 동영상, 안내 책자, 안내문 게시 등 다양한 교·보재 보급이 필요함.
  - 전문기관의 안전 교육 강화 : 현재 전문기관의 안전 교육은 도입시에만 실시하고 있으나 산재 예방 효과를 제고하기 위해서는 전문기관의 무료 안전보건 교육을 주기적으로 실시(예컨대, 2년마다)할 필요가 있음.
  - 건설 현장에 대한 산업안전보건 교육의 전문성 제고 : 담당 기관 및 강사의 건설 분야 전문성이 불충분하다는 지적이 있음. 따라서 산업안전보건 교육 담당 기관의 건설 분야 전문성을 제고할 필요가 있음. 예컨대, 동포근로자(H-2)에 대한 건설업 취업 교육(1일치)을 건설 관련 전문 교육기관에서 실시하는 방안을 검토해볼 수 있음.
  - 산재 예방을 위한 근본 대책으로서 적정 공사비 확보 : 상술한 면담 조사 및 설문 조사의 내용을 종합해보면 건설 현장 산재 발생의 근본 원인은 ‘공사비 부족’으로 요약됨. 따라서 정상적인 시공 여건 조성을 위하여 적정 공사비 확보가 가장 시급하고 필수적이라 할 수 있음.



## 2. 정책적 시사점

- 관련 제도에 건설 현장의 특성을 충분히 반영하지 않을 경우, 다른 노력들을 기울이더라도 효과적인 고용허가제 운용 및 산재 예방 성과를 거두기는 어려울 것으로 사료됨.
  - 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, 안전보건 교육기관의 전문성 제고, 적정 공사비 확보 방안 마련 등

심규범(연구위원 · gbshim@cerik.re.kr)