

# 고용허가제 도입이 건설현장에 미치는 영향 분석에 관한 연구

## A Study on Effect Analysis for Foreign Worker that Employment Permit System gets in Construction Site

김 영 준<sup>○</sup> 김 재 준<sup>○</sup>  
Kim, Young-Jun Kim, Jae-Jun

### 요 약

외국인 노동자들은 90년대 들어 그 수가 급격히 증가하였고, 각종 제조업이나 3D업종에서 중요한 위치를 차지하게 되었다. 이번에 새로 도입된 '고용허가제'는 그 동안의 국내 외국인력 정책을 그 근본에서부터 바꾼 것이라는 데 그 의의를 찾을 수 있다.

외국인 근로자와 고용허가제의 정보를 바탕으로 고용허가제가 건설현장에 미칠 영향요소에 대해 설문조사를 실시하였다. 도출된 현장관리자들의 인식을 통해 향후 건설업에서의 부작용을 제거하여 외국인 근로자 활용에 필요한 연구 방향을 제시할 것이다.

키워드 : 외국인근로자, 고용허가제, 건설현장, 영향 분석

## 1. 서 론

### 1.1 연구의 배경 및 목적

우리나라는 최근까지도 인력의 송출국으로 분류되어 왔다. 멀게는 일제 침략기에 만주, 러시아, 미국 등으로 이주를 해야 했으며, 가깝게는 중동의 건설붐으로 다수의 건설 근로자가 해외에 취업한 경험이 있다. 그러다가 최근에는 거꾸로 많은 외국인 근로자가 국내로 유입해오고 있는 것이다. 이러한 시점에 2003년 7월 31일 "외국인 근로자의 고용 등에 관한 법률"<sup>1)</sup>이 국회를 통과한 후 대통령 재가를 거쳐 8. 16. 최종 공포됨에 따라 외국인 고용허가제가 실시되고 있다.

고용허가제는 인력부족을 충족하기 위하여 외국인력을 산업연수생이라는 이름으로 편법적으로 활용했던 산업연수제도를 보완할 목적으로 도입될 예정이다. 국내의 건설기능 인력이 부족한 상황에서 건설공사를 수행하기 위해 불가피하게 외국인근로자를 활용하는 사례가 많다. 하지만 합법적 산업연수생은 극히 소수에 그치고 거의 불법 체류자나 밀입국자의 신분이다. 하지만 외국인근로자의 신분이 불법체류자이기 때문에 건설사업주는 항상 불안한 요소를 안고

있고 사회적으로 그 부작용에 대한 우려가 높다.

본 연구의 목적은 외국인 근로자와 고용허가제의 정보를 바탕으로 고용허가제 실시 후 건설현장에 어떤 영향을 미칠지를 통해 향후 건설업에서의 부작용을 제거하여 고용허가제의 정착화에 필요한 연구 방향을 제시할 것이다.

### 1.2 연구의 범위 및 방법

본 연구의 범위는 국내 건설현장 9곳의 현장관리자를 중심으로 고용허가제 실시 후 국내 건설현장에 영향을 미치는 영향요인의 분석과 대응방안으로 한정하였다. 본 연구의 연구방법은 다음과 같다.

- 1) 외국인력 현황 및 외국인력 정책의 변화 고찰
- 2) 고용허가제가 건설현장에 미칠 영향요소 도출
- 3) 영향요소에 대한 현장관리자의 설문조사
- 4) 설문 결과 분석

## 2. 예비적 고찰

### 2.1 외국인 근로자 현황

한국에는 산업 연수생들과 미등록 노동자들을 비롯한 외국 인력이 30만 명에 이르고 있는 실정<sup>2)</sup>이다. 아래 표1은

\* 학생회원, 한양대학교 대학원 건축공학과, 석사과정

\*\* 종신회원, 한양대학교 건축공학과 부교수, 공학박사

1) 외국인근로자를 체계적으로 도입·관리함으로써 인력수급을 원활하게 하고 국민경제를 균형있게 발전시키기 위해 제정한 법

2) 중소기업협동중앙회(2003). 외국인고용허가제 도입의 문제점

2003년 외국인력 현황을 나타낸 것이다.

표 1. 외국인력 현황  
(2003. 2월말, 단위 : 명, 노동부)

진 체	소 계	합법 체류자				불법 체류자
		합법근로자		산업 연수생	해투기업 연수생	
		전문 기술인력	연수 취업자			
367,158 (100.0)	79,350 (21.6)	21,229 (5.8)	11,801 (3.2)	32,576 (8.9)	13,744 (3.7)	287,808 (78.4)

이 중 특히 심각한 현상은 국내에 불법으로 체류하고 있는 미등록 노동자의 문제라고 할 수 있을 것이다. 단순기능 외국인력에 대한 국내 취업을 금지하고, '93년부터 산업연수생제도만을 운영함에 따라 '94년 이후 불법체류자가 급증하여 '03.2월 현재 국내 외국인력 367천명 중 288천명(78.4%)에 이르고 있는 실정이다.

## 2.2 단순 기능 외국 인력정책의 변화

### 1) 산업연수제도 도입이전('80 후반)

한국경제의 고도성장에 따라 1980년대 후반부터 중소기업 건설업 등 이른바 3D업종을 중심으로 단순기능 인력 부족 현상이 심화되면서 외국인 근로자의 도입 필요성이 제기되었다. 외국 인력의 도입 필요성이 강력히 제기됨에 따라 정부는 1991년 11월에 해외투자 기술제공, 설비수출 관련 해외 현지법인을 통해 외국인 산업기술연수생 제도를 도입하였다.

### 2) 산업연수제도 도입('91.11)

기존의 산업기술연수생 제도의 혜택이 중견기업 이상인 해외투자기업에만 집중되었기 때문에 극심한 생산직 인력난을 겪고 있는 중소기업의 경우 외국 인력을 합법적으로 활용할 수 있는 방안이 되지 못하였다. 외국인 산업연수제도가 본격적으로 시행되면서 제도 및 운영상의 한계로 국내 체류 외국인 근로자의 관리상 난맥이 표출됨으로써 사회적 문제로 심화되자 정부는 외국인 산업기술연수제도의 개선책을 모색하였다.

### 3) 산업연수제도 개선 및 취업관리제 도입('00~'02)

기존 산업연수제도가 사실상 근로형태로 운영되고, 연수생의 업체이탈, 송출비리 등의 문제점이 발생하여 산업연수제도를 개선하였다. 외국 인력에 대한 부당한 대우, 인권유린 등의 문제가 줄어들지 않고 있고, 외환위기 이후 감소하던 외국인 불법 체류자가 급증함에 따라 2001년에도 노동부 등 정부부처는 외국인근로자제도 개편방안을 지속적으로 모색하여 같은 해 12월에 외국인 산업연수제도와 연수취업제도의 개선대책을 마련하였다.

### 4) 고용허가제('04. 08)

고용허가제도는 사업주에게 처음부터 외국인을 근로자로 고용하는 것을 허가하여 외국인을 일정 기간 고용할 수 있게 허가하고 외국인은 고용허가를 받은 사업주에게 고용되는 조건으로 입국사증을 받아 고용되는 제도이다.

## 2.3 고용허가제의 기대효과

고용허가제 실시 이후 기대할 수 있는 효과를 사업주 측면, 근로자 측면, 국가 측면에서 조명하였다.

먼저 사업주 측면에서 보면 사업주는 인력난을 겪고 있는 사업주가 외국 인력을 합법적으로 활용할 수 있고, 기업에서 필요로 하는 한국어 능력, 기능수준을 갖춘 적격 외국인근로자를 적기에 채용할 수 있는 효과를 얻을 수 있다. 그리고 송출비리 방지로 외국인근로자가 이탈 없는 안정적인 활용과 고용관리·고충상담·교육 서비스 정부제공으로 사업주의 관리부담이 감소할 것이다. 근로자 측면에서 고용허가제의 기대효과로서는 내국인이 기피하는 업종·직종에만 외국 인력을 도입함으로써 내국인근로자 고용기회를 보호할뿐더러 인력 부족으로 인한 국내 사업장의 국외 이전 등을 방지하여 국내근로자의 일자리가 감소되는 것을 예방할 수 있을 것이다. 마지막으로 국가적인 측면에서 보면 국내 산업 활동에 필요한 적정규모의 외국 인력을 활용함으로써 지속적인 경제성장이 가능하고, 합법적인 외국 인력제도 도입으로 장기체류, 범죄 등을 방지할 수 있다. 그리고 사회적 비용 최소화 및 정당한 대우로 인한 감정 해소 및 국가 이미지가 향상되는데 도움을 줄 수 있다.

## 3. 설문조사

### 3.1 설문대상 현장의 개요

본 연구자는 서울 경기지역의 아파트 및 주택현장을 중심으로 9개 업체 9개 현장으로 한정하였다. 150개의 유효설문지를 배포하여 그중 53부를 회수하였다.

### 3.2 설문항목의 구성

설문지는 서울 경기지역의 9곳 현장의 현장관리자와의 개별면접 방식을 통해 설문항목을 도출하였다.

표 2. 설문항목의 구성

항 목	구성 요소		
일반사항	귀사의 일반사항	현장의 일반사항	
현황조사	외국인근로자의 사용현황		
고용 허가제가 현장에 미칠 영향요소	인건비 절감 가능성	다른 회사와의 경쟁력 상실 가능성 호봉간 금액차이 공평여부	
	작업 품질 및 태도	외국인 근로자의 임금대비 효율 내국인과 비교하여 외국인 근로자 작업품질 내국인과 비교하여 외국인 근로자 작업 태도 전반적인 외국인의 수준 향상 가능성	
	노동력 수급 가능성	건설업에서 부족한 노동력 보완 가능성 외국인근로자의 직장 생활 안정성 여부 자동화나 기계화에 대한 투자 소용가능성	
	의사소통 개선 가능성	고용허가제 실시 후 의사소통 문제 개선여부 의사소통의 해결수단으로 정기적인 교육여부 의사소통의 해결 수단으로 통역사 필요여부	
	전반적인 영향	건설현장에서 고용허가제 적정성 여부	

### 3.3 설문결과 및 분석

설문결과는 건설현장의 외국인 근로자들을 관리하는 현장관리자의 인식을 조사하였다.

외국인 근로자의 사용현황에 대해서는 18곳의 일반건설업체와 35곳의 전문건설업체에 작업자로 등록이 되어있는 근로자는 5325명이었다. 외국인 근로자의 비율은 25%였고, 국내 근로자의 비율은 75%였다.

기능공, 준기능공, 조공으로 나누어 각각 차지하는 비율을 살펴보았다. 외국인 근로자 중에서 기능공 비율은 52%, 준기능공은 24.1%, 조공은 23.9%로 나타났다. 외국인 근로자의 수 중 합법적인 근로자의 비율은 68.4%로 나타났으며, 불법적 근로자의 비율은 31.6%로 나타났다. 아래의 표는 고용허가제가 건설현장에 미칠 영향을 알아보기 위해 4가지의 항목을 5점 척도로 분석한 것이다.

표 3. 설문지 응답자수 비율

항 목		설문결과%					평균 지수
인건비 절감 가능성	다른 회사와의 경쟁력 상실 가능성	9	50	21	11	0	2.3
	효용간 금액차이 공평여부	25	21	43	9	2	2.4
	외국인 근로자의 임금대비 효율	28	33	28	9	2	2.2
	소 계						2.3
작업 품질 및 태도	내국인과 비교하여 외국인 근로자 작업품질	9	23	49	15	4	2.8
	내국인과 비교하여 외국인 근로자 작업 태도	11	26	50	13	0	2.6
	선반적인 외국인의 수준 향상 가능성	19	34	38	9	0	2.3
	소 계						2.6
노동력 원활한 수급 가능성	건설업에서 부족한 노동력 보완 가능성	13	32	42	11	2	2.5
	외국인 근로자의 직장 생활 안정성 여부	8	34	47	11	0	2.6
	자동화나 기계화에 대한 투자 소용가능성	21	23	45	11	0	2.4
	소 계						2.5
의사 소통 개선 가능성	고용허가제 실시 후 의사소통 문제 개선여부	21	34	43	2	0	2.3
	의사소통의 해결수단으로 정기적인 교육여부	8	37	38	13	4	2.6
	의사소통의 해결 수단으로 통역사 필요여부	23	38	30	9	0	2.2
	소 계						2.4

1:매우 부정적    2:약간 부정적    3:중간적  
4:약간 긍정적    5:매우 긍정적

#### ①인건비절감 가능성

58%의 현장관리자가 고용허가제 실시가 건설현장에서 일하는 근로자들에게 지불하는 인건비를 절감할 가능성이 낮을 것이라고 대답하였다. 외국인 근로자에게 국내 근로자와 동등 자격이 부여되는 고용허가제가 실시되면 경쟁력이 떨어지고, 관리에 소요되는 부대비용등을 감안하면 인건비의 부담이 높을 것이라고 답하였다. 아래의 표는 고용허가제를 도입했을 때 기업의 인건비 부담이 늘어갈 수 있다는 자료이다.

표 4. 고용허가제도 도입시 인건비 부담 증가

산업연수제도	고용허가제도	증가액
월 936천원 - 기본급, 시간외수당 *건강·산재보험	월 1,308천원 - 상여금, 퇴직금, 국민연금, 연월차수당 추가 부담	월 372천원

자료 : 기업협동조합중앙회, 외국인고용허가제 도입 문제집, 2003. 1

고용허가제 실시로 예전의 산업연수제도 때보다 월 372천원의 비용증가가 예상된다. 균등처우기간(1년)의 증가로 현재보다 최소 월 372천원, 즉 약 40% 정도의 인건비가 증가될 것이다. 산업연수제도 때에는 기본급과 시간외 수당만을 지급하였지만 고용허가제의 실시로 상여금, 퇴직금, 연월차수당외 추가비용의 부담이 증가될 것이다.

#### ②작업품질 및 태도

작업 품질 및 태도에 있어서는 현장관리자의 45%가 고용허가제 실시 후 작업품질이 올라간다고나 근로자들의 태도가 향상된다고 생각하지 않는 것으로 나타났다. 그리고 중간적인 입장을 취한 근로자가 45%인데, 이것으로 보아 고용허가제가 작업품질을 높일지에 대한 의문을 갖는 현장관리자들의 수가 많다는 것을 알 수 있었다.

아래의 표는 국내 근로자와 외국인 근로자의 작업품질을 비교한 자료이다. 외국인 근로자가 국내 근로자보다 작업품질이 높겠다고 응답한 비율은 10%를 넘지 않는다. 현장면담결과 외국인 근로자가 불법 체류자 신분일 때에는 국내 근로자보다 더 열심히 일해야겠다는 열의가 있었는데 고용허가제가 실시되고 국내 근로자와 동등한 임금을 받는 외국인 근로자가 유입되면 국내 근로자와 큰 차이가 없으리라 사료된다.

표 5. 국내 근로자와 외국인 근로자의 작업품질 비교

구분	국내 근로자보다 높음	국내 근로자와 비슷	국내 근로자보다 낮음
	경총	10.0	46.7
중소기업중앙회	4.8	20.4	74.8

자료 : 1. 경총, 「단순기능 외국인력 고용관리 실태조사」 1996.03  
2. 중소기업 중앙회, 「외국인 연수생 관리실태조사」 1996.02

#### ③노동력의 원활한 수급가능성

노동력의 원활한 수급가능성에 대해서는 중간적인 입장을 취하는 현장관리자가 44%로서 고용허가제가 건설업에서 부족한 노동력을 채워줄 수 없다고 생각하고 있는 것으로 나타났다. 고용허가제가 실시되면 상대적으로 인건비가싼 외국인 근로자를 고용하는 취지가 줄어들 것이며 타기업과의 경쟁력이 상실할 가능성이 있다는 결과를 얻었다.

고용허가제시 총 도입한도 및 업체별 한도(생산직인원의 약 20%)를 제한할 것이므로 기업이 원하는 만큼의 인력을 활용할 수 없다. 활용 요건이 너무 엄격해 건설현장에서 필요로 하는 노동력을 원활하게 공급하는 데 중대한 한계를 지니고 있고, 또한, 공종별로는 직종별로 노동력을 투입하는 건설 산업의 특성상 최소 의무고용기간을 획일적으로 3년으로 정하는 것은 너무 경직적인 운영 형태임을 알 수 있었다.

#### ④의사소통 가능성

5점 척도로 측정된 결과 9개 현장 현장관리자 중 53%에 해당하는 현장관리자가 고용허가제가 실시되어도 의사소통이 원활히 이루어지지 않을 것이라고 예상을 하였다. 이는

건설현장에 종사하는 외국인 근로자가 의사소통이 가능한 조선족보다는 동남아시아인 등이 대다수를 이루고 있다는 것을 의미한다. 설문응답 중에서 중간적 입장을 취하는 응답자가 38%를 차지하고 있었다. 이것으로 미루어 의사소통 절감 가능성에 대한 예측을 하기 힘든 현장관리자들이 많다는 것을 알았다.

국내 근로자와 큰 차이가 없는 산업연수생에게 조공이나 일반공의 역할에 해당하는 단순 업무를 시키고 있음에도 불구하고 의사소통이 원활하지 못해 산재사고는 점점 늘어나는 추세이다. 산재 예방 및 부실시공 방지를 위해 의사소통의 중요성이 강조된다. 건설현장에는 안전시설이 불완전한 가운데 가설재 활용, 옥외 작업, 고소 작업, 중장비 활용, 자재 운반 등이 동시에 진행되고 있어 위험한 요인이 많다. 따라서 의사소통이 원활하지 못한 경우 산재 발생의 가능성이 높다. 하지만 의사소통의 가능성은 제도에 따라 달라지는 특성이라고 생각하기는 어렵다. 즉, 어떠한 제도에서든 건설사업주가 그 필요성을 인식하여 보완할 수 있는 특성이라고 생각할 수 있다.

### 3) 고용허가제 실시 후 전반적인 영향에 대한 결과

본 절에서는 건설현장에서 외국인 고용허가제 실시 후 미칠 영향을 알아보기 위해 5점 척도로 분석하였다.

표 6. 전반적인 영향에 대한 예측

항 목	응답자수 비율					평균 지수	
	1	2	3	4	5		
전반적인 영향	송출비리 방지& 불법체류 최소화 가능성	13	36	36	13	2	2.5
	고용의 불안정성& 실업문제 해결 가능성	15	37	23	21	4	2.6
	소	14	37	29	17	3	2.6
1:매우 부정적		2:약간 부정적		3:중간적			
4:약간 긍정적		5:매우 긍정적					

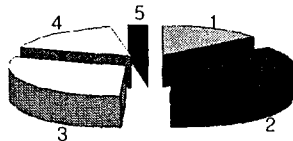


그림 1. 전반적인 영향평가

설문 분석 결과 응답한 현장관리자들의 51%가 고용허가제 실시가 전반적인 외국인 근로자들의 송출비리를 방지하고 외국인 근로자의 불법체류를 최소화 할 수 있는 방안이라고 생각하지 않는다고 응답하였다. 현장관리자들이 생각하기에 고용허가제 도입이 건설현장에 반드시 도움이 되지 않으리라 예상된다.

## 5. 결론

2003년 7월 31일 「외국인 근로자의 고용 등에 관한 법률안」이 국회를 통과하였다. 당장은 산업연수생제도와 병행 실시하게 되어 있기 때문에 산업현장에서는 하나의 제도만을 선택하도록 되어 있다. 두 가지 상이한 제도가 산업현장에서 활용되기 때문에 제도의 도입초기에 어느 정도 혼란이 예상된다고 볼 수 있다. 기존의 현장관리자들은 고용허가제가 건설현장에 별 도움이 되지 않을 것이라고 예상하였다. 건설현장에서 외국인 근로자의 활용도가 높아지는 상황에서 고용허가제의 도입으로 기존의 문제점을 해결하는 방향을 모색하고, 노동력 수급의 문제를 해결하고 생산성 향상을 도모하여 경쟁력을 확보해 나가야 할 것이다.

## 참고문헌

1. 심규범, "건설 현장의 외국인근로자 활용실태 및 개선방향", 건설산업동향 20002, pp 3-6
2. 심규범, "건설 기능인력의 수급실태 및 대응 방안", 건설산업동향, 20002, pp 3-25
3. 중소기업협동중앙회, "외국인고용허가제 도입의 문제점", 2003, pp1-6
4. 편혜정, "국내아파트 건설현장에서의 외국인 노동자 활용 현황에 관한 연구 - 현장관리자의 인식을 통한 실태조사", 대한건축학회 논문집(구조계), 2003, pp1-4
5. 노동부, "외국인 고용허가제 주요내용", 2003, pp1-2
6. 김세중, "고용허가제 도입에 따른 정책과제", 명지대학교 금융지식연구소, 2003, pp19-27
7. 이규용, "외국인 고용허가제 도입과 불법 체류자 대책", 매일노동동향, 2003, pp38-43
7. The Construction Business Journal 2004.03, pp29

## Abstract

The number of domestic foreigner worker increased rapidly In the 90s, and Domestic foreigner worker occupied important position in the various manufacturing industries or 3D types of business. Newly adopted policy called employment licence system has great significance in that it has fundamentally and drastically changed current foreign immigrant policy from the root. With foreigner worker and information of employment licence system solved effect element constituent to appear in construction site at employment licence system introduction through question investigation. This research removes side effect in construction industry hereafter through drawn spot administrators' awareness and may present direction that need in foreigner worker's practical use.

Keywords : Foreigner Worker, Employment Licence System, Construction Site, Effect Analysis