고용허가제 도입에 따른 외국인근로자의 고용실태 분석 및 개선방안

An Improvement Plan and Analysis on Employment Realities of Foreign Construction Workers under the Employment Permit System

오 치 돈* 박 찬 식**
Oh, Chi-Don Park, Chan-Sik

요 약

정부가 외국인근로자를 위한 고용허가제를 도입하여 2007년 1월부터 시행함에 따라 국내 건설현장의 외국인근로자 고용은 증가하고 있으며, 기능 및 비기능 외국인근로자는 건설현장의 주요 인력으로 활용되고 있다. 이에 본 연구는 외국인근로자의 효용성과 근로실태를 분석하기 위한 목적으로 수행되었다. 이를 위해 수도권 지역 38개의 공동주택 건설현장에 종사하는 외국인근로자 및 이를 고용하고 있는 현장관리자를 대상으로 설문 및 면담조사를 실시하였으며, 조사된 결과는 과거 정부가 시행한 산업연수생제도와 비교 · 분석하였다. 본 연구를 수행한 결과, 산업연수생제도에서 발생된 많은 문제점이 아직 개선되지 않고 있으며, 이러한 문제를 해결하고 외국인근로자를 효율적으로 활용하기 위해 개선방안을 제안하였다.

키워드 : 고용허가제, 외국인근로자, 고용실태

1. 서 론

1.1 연구의 배경 및 목적

고학력화와 소득수준의 향상, 고부가가치 산업의 발전으로 인해 3D 업종의 진입기피 현상이 지속되면서 대표적인 인력의존형 산업인 건설업은 현재 신규인력의 유입부족과 기능인력의 고령화가 심화되고 있는 실정이다. 이러한 문제해결을 위해 정부는 연수취업제도를 시작으로 산업연수생제, 취업방문제 등 외국인근로자 활용을 위한 다양한 외국인고용관련 제도를 수립 · 시행하였다.

산업연수생제도는 1993년 11월부터 도입되어 많은 보완 · 수정을 거쳐 지속되어 왔지만, 산업연수생은 연수생 신분으로 인해 근로자로 인정받지 못하고 노동부에서 고시한 최소임금을 지급받게 됨에 따라 더 많은 돈을 벌기 위해 작업장을 이탈함으로써 불법체류자로 전락하는 예도 발생하였다(손창백, 2005).

이러한 폐단을 막고자 정부는 2004년 8월 '외국인근로자고용등에관한법률'을 제정하여 고용허가제를 도입함으로써, 2007년 1월부터 산업연수생제도를 폐지하고 고용허가제를 전면 시행하고 있다. 이로 인해 내국인근로자를 채용하지 못한 건설현장에서는 외국인근로자를 합법적이고 안정적으로 고용할 수 있게 되어 건설업에 유입되는 외국인근로자 수는 지속적으로 증가하고 있다.

따라서 본 연구는 국내 고용허가제 도입에 따른 외국인근로자의 활용실태를 파악하여 효율적 활용을 위한 개선방안을 제시하고자 한다. 특히, 고용허가제가 시행되기 이전 산업연수생을 대상으로 수행된 연구와 비교함으로써, 외국인근로자 고용을 위한 근로조건 및 규정의 개선이 현장관리자와 외국인근로자의 인식과 근로실태에 어떠한 변화를 초래하였는지 분석하고자 한다. 이를 통해 기존의 산업연수생제도를 폐지하고 고용허가제를 전면 시행함에 따라 개선된 내용과 개선되지 않은 내용을 파악하여 고용허가제 외국인근로자의 효율적 활용을 위한 개선방안을 제시하고자 한다.[1]

* 일반회원, 중앙대학교 건축학과 박사과정, chidon@wm.cau.ac.kr
** 종신회원, 중앙대학교 건축학부 교수, 공학박사,(교신저자) cpark@cau.ac.kr

1) 본 연구는 산업연수생을 대상으로 한 기존연구와 비교함으로써, 고용허가제 도입의 효과를 분석하고, 향후 고용허가제에 의해 건설업에 유입되는 외국인근로자의 효율적 활용을 위한 방안을 제시한다는 점에서 기존연구들과 차별화 된다.

1.2 연구의 범위 및 방법

본 연구는 고용허가제 도입에 따른 외국인근로자의 효율적 활용을 위한 개선방안을 제시하기 위해 현장관리자 141명과 외국인근로자 168명을 대상으로 설문조사를 실시하여 외국인근로자의 활용 및 고용실태에 대한 인식을 분석하였다. 그러나 본 연구는 고용허가제에 의해 외국인근로자의 채용이 가능한 공동주택 건설현장을 대상으로 하였으며, 고용허가제로 유입된 외국인근로자와 이를 채용하고 있는 현장관리자만을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 또한, 기존연구의 내용과 비교 · 분석하여 고용허가제를 통해 입국한 외국인근로자의 효율적 활용방안을 제시하였다.[2)]

1.3 기존 연구동향

기존연구들은 표 1에 나타낸 바와 같이, 고용허가제 시행이전에 수행된 것으로써, 산업연수생과 불법체류자를 대상으로 연구가 수행되었으며, 고용허가제 시행 이후에 수행된 연구라 할지라도 고용허가제에 의해 채용된 외국인근로자들에 대한 근로실태 및 근로환경 등에 대한 연구는 수행되지 않았거나 미흡한 실정이다.

표 1. 외국인근로자에 대한 기존연구

연구자	연구내용
심규범 (2002)	건설기능인력의 수급실태를 파악하고 외국인근로자의 활용실태를 파악하여 개선방향 제시
조진경 (2003)	외국인근로자의 문제유형과 분석틀을 제시하고 정책수립 및 제도적인 장치의 필요성 제시
편혜정 (2003)	아파트 건설현장을 대상으로 외국인근로자의 현황 및 근로실태를 파악하고 이에 대한 문제점 및 현장관리자의 인식 조사
손창백 외 1명 (2004)	공동주택 건설현장에서 산업연수생과 불법체류 외국인근로자를 채용하고 있는 현장관리자를 대상으로 인식분석
손창백 (2005)	공동주택 건설현장에 종사하고 있는 산업연수생과 불법체류 외국인근로자의 고용실태 분석
김영준 외 2명 (2006)	고용허가제가 전문건설업체에 미치는 영향을 분석하여 문제점을 도출한 후 효율적인 외국인근로자 활용 방안을 제시

2. 이론적 고찰

2.1 산업연수생제와 고용허가제의 비교

기존 산업연수생제도는 외국인근로자의 임금체불 및 인격적 모욕 등으로 인해 작업장의 무단이탈과 불법체류자 양성이라는 문제를 초래하였으나, 고용허가제는 이러한 문제점을 개선하여 인력수급이 원활하지 않은 산업에 외국인근로자의 활용을 도모하기 위해 시행되고 있다.

표 2. 고용허가제도와 산업연수생제도의 비교

항목	산업연수생제도	고용허가제도
고용범위	- 사업비 **300억원 이상 SOC 건설**공사이거나 **임대주택 및 국민주택기금건립 주택건설공사** 또는 주요 SOC 건설공사의 건설업자로 한정	- 사업비 **300억 이상 SOC 건설공사, 임대주택 및 국민주택기금 지원건립 주택건설공사**, 건설교통부 장관이 특별히 필요하다고 인정하는 주요 SOC 건설공사 - 도급금액 300억원 이하 건설공사**(고용특례자, 즉 외국국적을 가진 동포에 한함)** **=>중국국적을 가진 조선족이 대부분을 차지하고 있음.**
고용절차 /근로자 선택의 자율성	- 사용자가 대한건설협회 등에 연수업체의 지정을 신청하여 지정을 받게 되면, **건설협회가 외국인근로자를 배정하거나** 외국에 직접 투자를 한 기업체에서 직접 산업연수생을 채용.**(대부분의 업무를 건설협회에서 담당하여 사용자가 편리함.)** =>내국인 부족여부와 관계없이 인원배정**(내국인근로자 보호에 관한 사항 없음.)** - 고용주의 고용요건, 근로자의 기술, 공종의 특성이 반영되지 않고, 고용주와 근로자의 선택의 여지 없이 **강제 배정**	- 인력수급상황 등을 고려하여 노동부 장관이 정하여 고시하는 업종의 사업 또는 사업장의 사업주가 **일반 또는 특수 일간신문, 기타 간행물, 방송을 통해 3일이상** 내국인 구인사실을 알리는 구인노력을 한 경우, **그 이외의 경우는 1개월의 구인노력 의무기간** 이후 직업안정기관에 외국인근로자 고용허가 신청**(내국인근로자 보호)** - 고용을 허용 받은 기업체는 고용안정센터에서 추천하는 외국인구직자 중 필요한 **근로자를 직접 선정** **=>산업연수생제도에 비해 복잡**
고용기간	- 2003년 1월 1일 이후 입국자 :최장 2년(연수 1년+취업1년) **→ 연수 이후 정당한 사유(기능도, 성실도는 사유가 될 수 없음)가 없을시 연수 취업계약을 반드시 체결하여야 함.** ※산업연수생이 처음 배정된 작업장에서 다른 작업장으로 이동할 시에는 출입국관리국의 허가를 받아야 함.	- 외국인근로자는 사업주와 1년 단위로 근로계약을 체결하고, 입국한 날부터 3년간 취업활동이 가능 **→ 1년 계약이후, 사용자의 판단(성실도, 기능도)에 따라 재계약하지 않을 수 있음.** - 3년이 경과후 반드시 출국하여 6개월이 경과한 후 재입국 및 취업이 가능
근로자인정 여부 /보험혜택	**※ 연수기간 중 근로자성 부인** - 최저임금, 산재 · 건강보험, 시간외 수당 혜택 등은 국내근로자와 동등 대우 **- 노동3권, 퇴지금, 상여금, 연월차 수당 등은 제외됨.** ※ 연수취업 시 근로자성 인정(내국인과 동등한 대우)	※ 근로자성 인정 - 노동 3권, 고용보험, 산재보험 등 내국인과 동등한 대우 **- 최저임금법 준수 및 법적 근로시간은 1주 44시간**, 사업주와 협의하에 **1주 12시간 초과근로 가능**하며, 이 때 **초과근로는 통상임금의 50% 가산**된 임금지급 - 별도의 **귀국비용보험과 상해보험에 가입** - 사업주의 경우 외국인근로자의 출국을 보장하기 위한 **출국만기보증보험 가입**
도입주체	※민간단체(대한건설협회 등) - 송출업무-대한건설협회에서지정한 송출국의 송출기업 및 송출기업의 한국지사 **- 민간업체에 의해 관리되므로 송출비리 및 근로자의 비용지출이 증가**	※국가 또는 공공기관 - 송출업무-양국 정부간의 양해각서(MOU) 체결이후 **정부부서에서 관리** - 한국 취업을 위해 외국인근로자가 지불하던 **송출비용의 축소 및 비리억제 가능**
사용책임	- 외국인근로자 사용에 따른 사용자 책임이 적음.**(많은 부분의 책임이 송출업체에게 부과됨)**	**- 사용자가 포괄적인 책임을 져야 함**

자료: 손창백(2004), "외국인 건설근로자의 고용에 대한 현장관리자 의식분석,"의 표 3의 내용을 수정 · 보완하였음.

따라서 본 연구가 목적으로 하는 산업연수생과 고용허가제 외국인근로자에 대한 현장관리자 및 외국인근로자의 인식을 비교하기 위해서는 두 제도에 대한 비교 · 분석이 선행되어야 한다.

2) 본 연구는 합법적인 고용허가제에 의해 유입된 외국인근로자를 대상으로 함으로, 기존 연구에서 조사대상으로 선정한 불법체류자는 비교대상에서 제외하였다.

표 2는 이러한 두 제도를 비교한 것으로써, 비교내용은 고용범위, 고용절차 및 근로자 선택에 대한 자율성, 고용기간, 근로자 인정여부 및 보험혜택, 도입주체, 사용책임 등으로 분류하여 분석하였다.

그 결과, 고용허가제는 기존의 산업연수생제도에 비해 적용산업의 범위가 다소 확대되었으며, 외국인근로자를 입국 초기부터 근로자로 인정하는 등 내국인근로자와 동일한 대우를 받을 수 있도록 하고 있다. 또한, 고용주가 고용조건 및 작업특성 등을 고려하여 외국인근로자를 직접 선택 할 수 있으며, 기능도, 성실성 등을 반영해 고용주가 1년 단위 재계약을 할 수 있도록 하고, 법적 근로시간과 초과수당의 지급에 대한 부분도 규정하고 있다. 그러나, 외국인근로자의 고용을 위해 내국인근로자의 고용에 대한 노력기간이 의무적으로 정해져 있어 고용절차가 산업연수생제도에 비해 복잡하고, 고용주는 1년 단위 재계약을 빌미로 외국인근로자에게 부당한 조건을 제시할 수 있는 단점이 있다. 또한, 외국인근로자도 내국인근로자와 같이 모든 보험적용을 받을 수 있도록 규정하여 고용주의 비용부담이 증가할 수 있고, 이를 근로자의 임금과 연계하여 부적절한 임금지불과 같은 부작용이 발생될 수 있다.

2.2. 고용허가제 외국인근로자 현황

고용허가제를 통해 국내에 유입된 외국인근로자의 현황을 살펴보면, 표 3에 나타낸 바와 같이, 2008년 11월까지 매년 전체 취업자수가 증가하고 있으며, 건설업도 일반고용허가제와 특례고용허가제 모두 꾸준히 증가하고 있다.

특히, 2004년 고용허가제 도입초기에는 외국인근로자의 국내 취업이 다소 저조하였으나, 외국인근로자 도입을 위한 정책이 꾸준히 개선되면서 지속적으로 증가하고 있다. 또한, 특례고용허가제를 통해 해외국적 동포의 유입이 급속도로 증가하면서 이들의 건설현장 유입이 지속적으로 증가 할 것으로 판단된다.[3]

표 3. 고용허가제 취업자 현황

(단위: 명)

구분 \ 연도		2004	2005	2006	2007	2008(11월)
취업자수 총계		7,095	60,473	79,199	144,566	185,273
일반 고용허가제	제조업	3,124	31,115	28,182	30,181	60,153
	건설업	0	84	42	740	3,053
특례 고용허가제	제조업	0	0	9,426	29,835	38,649
	건설업	2,514	18,072	20,804	24,850	23,083

주) 일반고용허가제는 MOU(양해각서)를 체결한 국가에서 비전문취업비자(E-9)로 입국하여 합법적으로 취업한 인원이며, 특례고용허가제는 재외동포가 방문취업비자(H-2)로 입국하여 취업한 인원임
자료: 통계청, e-나라지표 서비스(www.index.go.kr), 외국인근로자(고용허가제) 고용동향

3. 현장관리자 및 외국인근로자의 인식분석

2장에서 서술한 바와 같이, 고용허가제에 의해 입국한 외국인근로자는 임금, 보험, 근로시간 등 많은 부분에서 내국인근로자와 동등한 혜택을 받을 수 있도록 규정하고 있다. 본 장에서는 건설현장의 관리자 및 외국인근로자를 대상으로 고용허가제 도입에 따른 인식을 분석하고, 과거 산업연수생을 대상으로 수행한 연구[4]와 비교 · 분석하고자 한다.

3.1 조사개요

본 연구에서는 고용허가제에 의해 입국한 외국인근로자를 채용하고 있는 건설현장관리자 141명과 현장에서 근로하고 있는 외국인근로자 169명을 대상으로 조사하였으며, 조사지역은 수도권 지역으로서 공동주택 38개 현장을 대상으로 하였다.

현장관리자의 경우, 외국인근로자의 필요 여부 및 이유, 근로실태에 대한 인식, 현장관리상 애로사항 및 인력수급 안정을 위한 방안과 근로자를 위한 개선사항에 대해 조사 및 비교 · 분석하였다. 또한, 외국인근로자는 일반사항과 건설업의 취업이유, 임금, 근로 일수 및 시간, 국내생활 및 현장생활 시 애로사항 등의 근로실태, 부당사례 및 개선사항에 대해 조사하여 비교 · 분석하였다.[5]

3.2 현장관리자 분석

3.2.1 기능수준별 구성

외국인근로자의 기능수준별 구성비율에 대한 현장관리자 조사결과는 표 4와 같이, 기능공의 비율이 단순근로자보다 높은 것으로 조사되었다. 이러한 결과는 산업연수생 제도하의 상황과는 반

3) 건설업은 제조업과 농축산업에 비해 임금수준이 높아 외국인근로자의 유입이 증가하고 있다. 특히, 국내 연고를 가진 동포에 대해 무조건 입국을 허용하는 '방문취업제'의 시행으로 중국국적의 동포가 대거 국내로 유입되면서 이들의 건설현장 유입이 증가하고 있는 추세이다. (참고자료: 외국인 노동자 150만 시대 〈中〉 밀려나는 한국인 노동자, 2008. 4. 22일자 한국일보 기사)

4) 산업연수생 외국인근로자를 대상으로 실시한 기존 연구인 '외국인 건설근로자의 고용에 대한 현장관리자 의식분석'(손창백, 이진우, 2004)과 '국내 건설현장의 외국인근로자 고용실태 분석'(손창백, 2005)의 연구결과를 간략히 서술하면, 현장관리자의 경우, 외국인근로자의 활용은 긍정적으로 인식하고 있는 반면, 연수생의 고용범위가 제한적이고 취업기간이 짧아 기능공으로써의 활용이 어렵다고 인식하는 것으로 분석되었다. 또한, 외국인근로자들은 임금이 타 산업에 비해 높다는 인식으로 건설업에 취업하게 되었으나, 임금체불, 인격적 모욕과 고용불안정 및 의료시설이용의 어려움 등으로 국내에서의 근로생활의 어려움을 호소하고 있는 것으로 분석되었다.

5) 설문조사의 내용 중, 외국인근로자와 현장관리자가 인식하고 있는 개선사항에 대해서는 4장의 개선방안 부분에 서술한다.

대되는 결과로서, 사업주와 근로자의 의견 및 선택에 대한 자유가 없었던 산업연수생제도와 달리 고용허가제는 근로자의 기술수준을 고려해 사업주가 직접 채용할 수 있어 우수한 근로자를 채용할 수 있기 때문인 것으로 판단된다. 또한, 외국인근로자는 국내업체에 취업하기 위해 자국에서의 사전교육으로 산업안전보건법 및 업종별 기능 교육을 이수해야 하고, 입국 후에도 20시간 이상의 교육을 받기 때문에 현장관리자들은 외국인근로자를 기능공으로 인식하여 채용하고 있기 때문인 것으로 사료된다.

표 4. 기능수준별 구성비율

구분	고용허가제		산업연수생	
	응답자수	비율(%)	응답자수	비율(%)
기능공	92	**65.2**	25	41.7
단순노동자	49	34.8	35	**58.3**
합계	141	100	60	100

3.2.2 외국인근로자의 필요이유

외국인근로자의 필요이유는 표 5에 나타낸 바와 같이, '단순노동력 충당' 이 54.5%로 가장 높게 나타났으며, '장시간 노동/낮은 임금' 이 26.0%로 두 번째로 높게 나타났다. 또한, 산업연수생과 비교했을 경우 '단순노동력 충당' 이 약 18% 정도 증가한 것은 건설현장의 내국인근로자의 단순노동력 확보가 어렵기 때문인 것으로 판단되는 반면, '장시간 노동/낮은 임금' 이 약 10% 정도 감소한 것은 고용허가제 외국인근로자들의 임금수준이 다소 높아져 장시간 노동에 대한 임금이 지급되고 있다고 인식하기 때문인 것으로 판단된다.

이러한 결과를 3.2.1에서 조사된 근로자의 구성비율과 비교해 볼 때, 외국인근로자는 기능공의 역할을 담당할 수 있도록 채용되고 있지만, 내국인 기능근로자 보다 기능수준이 낮다는 선입관과 더불어 아직은 단순 노동력으로 사용할 수밖에 없다는 인식이 높기 때문인 것으로 판단된다. 현재 기능공으로써 업무를 수행하고 있는 외국인근로자의 대부분은 기능공 보조적 역할을 할 뿐, 실질적으로 기능을 요하는 작업에 투입되고 있지 않는 것으로 면담조사 결과 나타났다.

표 5. 외국인근로자의 필요이유 (복수응답)

구 분	고용허가제		산업연수생	
	응답 자수	비율 (%)	응답 자수	비율 (%)
단순노동력 충당	84	**54.5**	22	**36.7**
장시간 노동/낮은 임금	40	**26**	22	**36.7**
우수한 노동력확보	10	6.5	6	10
야 간 작 업	8	5.2	1	1.7
위험한 작업수행	4	2.6	1	1.7
성 실 성	2	1.3	8	13.3
기 타	6	3.9	0	0
합 계	154	100	60	100

3.2.3 작업수행도 및 임금수준

표 6은 내국인근로자 대비 외국인근로자의 임금수준을 나타낸 것으로서, 고용허가제 외국인근로자를 채용하고 있는 관리자들은 65.9%가 외국인근로자의 임금이 내국인근로자 대비 '70% 이상 90% 미만' 이라고 응답하였다. 이는 산업연수생제도가 시행되던 시기에 비해 상당히 높아진 임금수준으로서 고용허가제는 노동 3권, 고용보험, 산재보험 등 내국인근로자와 동등한 대우를 받을 수 있도록 규정되어 있기 때문이다.

표 6. 내국인근로자 대비 외국인근로자의 임금수준

구분	고용허가제		산업연수생	
	응답자수	비율(%)	응답자수	비율(%)
100%	1	0.7	0	0
90~99%	6	4.3	3	5.0
80~89%	45	**31.9**	8	13.3
70~79%	48	**34**	8	13.3
60~69%	32	22.7	12	20
50~59%	6	4.3	15	**25.0**
50%미만	3	2.1	14	**23.4**
합계	141	100	60	100

작업수행도를 생산성, 작업품질, 성실도로 분류하여 조사한 결과는 표 7과 같이, 대부분의 현장관리자는 고용허가제 외국인근로자가 내국인근로자에 비해 상대적으로 90% 미만이라고 인식하고 있는 것으로 조사되었다.

표 7. 외국인근로자의 작업수행도 비교

구분		50% 미만		50~59%		60~69%		70~79%		80~89%		90~99%		100%		무응답		합계	
		빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%
생산성	고용허가제	6	4.2	9	6.4	32	22.7	55	39.0	22	15.6	17	12.1	·	·	·	·	141	100
	산업연수생	5	8.3	9	15.0	14	23.3	10	16.7	19	31.7	3	5.0	·	·	·	·	60	100
작업 품질	고용허가제	4	2.8	6	4.3	33	23.4	55	39.0	29	20.6	14	9.9	·	·	·	·	141	100
	산업연수생	4	6.7	10	16.7	10	16.7	16	26.7	14	23.2	5	8.3	1	1.6	·	·	60	100
성실도	고용허가제	3	2.1	5	3.6	18	12.8	37	26.3	47	33.3	27	19.1	4	2.8	·	·	141	100
	산업연수생	1	1.7	6	10	6	10	12	20	16	26.7	14	23.3	5	8.3	·	·	60	100

그러나 산업연수생과 비교했을 경우, '70% 이상 90% 미만'이라고 응답한 비율은 고용허가제에 의한 근로자가 다소 높은 것으로 나타났는데, 이는 고용허가제에 의한 고용기간이 연수기간 없이 3년으로 규정되어 있고, 근로자의 생산성 및 작업품질, 그리고 성실도에 따라 고용주가 1년 단위로 재계약을 하기 때문인 것으로 판단된다.

3.2.4 현장관리상 애로사항

외국인근로자의 현장관리상에 있어 애로사항을 조사한 결과는 표 8에 나타낸 바와 같이, '언어능력부족으로 작업지시가 어려움'은 26.2%로 가장 높게 나타났지만 산업연수생의 43.2%에 비해 크게 감소한 것으로 조사되었으며, '기능미숙으로 작업품질 떨어짐'은 산업연수생 보다 약 7% 증가한 21.1%인 것으로 조사되었다.[6] 또한, 산업연수생제 시행 당시 애로사항으로 제기된 '합법적 취업기간이 짧아 기능인력의 양성 어려움'에 대한 항목은 12.0%로 산업연수생의 17.5%보다 낮게 조사되었다.

표 8. 외국인근로자의 현장관리상 애로사항 (복수응답)

애로사항	고용허가제		산업연수생	
	응답자수	비율(%)	응답자수	비율(%)
언어능력부족으로 작업지시 어려움	87	**26.2**	52	**43.2**
기능미숙으로 작업품질 떨어짐	70	**21.1**	17	14.2
불법체류자가 많아 법적으로 문제	57	17.2	3	2.5
합법적 취업기간이 짧아 기능 인력의 양성 어려움	40	12	21	**17.5**
임금에 따라 이직율, 결근율 높음	29	8.7	5	4.2
생산성 낮은 반면, 임금차이 없어 인건비 절감 안 됨	24	7.2	4	3.3
시간 때우기 등으로 생산성저하	18	5.4	11	9.2
내국인근로자와 마찰로 관리 어려움	7	2.1	5	4.2
합 계	332	100	120	100

이러한 결과로 볼 때, 고용허가제 도입 후 2005년 8월부터 실시하고 있는 한국어능력시험은 산업연수생제에 비해 언어문제를 어느 정도 해결 한 것이라 판단되며, 3년의 고용기간을 보장하고 있는 고용허가제의 규정으로 인해 취업기간과 기능인력 양성에 대한 문제점도 낮게 나타난 것으로 사료된다.

그러나, 아직까지 언어문제가 관리상 가장 큰 문제점으로 제시되어 이를 해결할 수 있는 근본적인 교육대책의 마련이 필요하며, 송출국과 국내에서 실시되는 사전교육 및 취업교육에 포함된 업종별 기능교육은 비체계적이고 교육시간이 짧아 건설현장에서 요구하는 기능을 외국인근로자가 습득하지 못하고 있어 이에 대한 개선도 필요하다.[7]

3.3 외국인근로자 인식분석

3.3.1 연령 및 학력

표 9는 외국인근로자의 연령을 조사한 것으로서, 고용허가제 외국인근로자는 40세 이상이 78.0%로 높게 나타났다. 그러나, 산업연수생과 비교했을 경우, 20대와 30대의 비율이 많이 변화된 것은 고용허가제가 산업연수생제도와 달리 나이에 대한 제한이 없어 각 연령층이 입국하였기 때문인 것으로 판단된다.

또한, 표 10과 같이 외국인근로자의 학력을 조사한 결과, '고졸'이 51.3%, '중졸'이 44.6%를 차지하고 있는 것으로 조사되었다. 이는 산업연수생과 비교 했을 경우, '중졸이하'는 크게 감소한 것으로써, 자국에서의 한국어능력시험 실시를 통한 근로자의 선발과정에서 학력수준이 영향을 미쳤기 때문인 것으로 판단된다.

표 9. 외국인근로자의 연령

구분	고용허가제		산업연수생	
	응답자수	비율(%)	응답자수	비율(%)
20대	2	1.2	73	21.1
30대	35	20.8	233	**67.2**
40대	97	**57.7**	40	11.5
50대	30	17.9	0	0
60대	4	2.4	0	0
무응답	0	0	1	0.2
합계	168	100	347	100

표 10. 외국인근로자의 학력수준

구분	고용허가제		산업연수생	
	응답자수	비율(%)	응답자수	비율(%)
중졸이하	4	2.4	56	16.1
중졸	75	**44.6**	119	**34.3**
고졸	86	**51.3**	153	**44.1**
대졸이상	3	1.8	19	5.5
합계	168	100	347	100

3.3.2 근로실태

(1) 취업이유

고용허가제 외국인근로자의 건설업 취업이유는 표 11과 같이, '다른 산업에 비해 돈을 더 많이 벌 수 있기 때문에'가 72.8%로

6) '기능미숙으로 작업품질이 떨어짐'에 대한 비율이 높게 나타난 이유를 살펴보면, 산업연수생은 단순작업에 활용하기 위한 것으로서 기능도를 요구하지 않았지만, 고용허가제로 유입된 외국인근로자는 기능공으로 채용하여 활용함에 있어 현장에서 요구되는 기능정도를 만족시키지 못하기 때문인 것으로 판단된다.

7) 송출국에서 실시되는 사전교육 150시간 중, 기능교육에 할당된 시간은 총 50시간(산업안전 · 보건 등의 공통교육 15시간, 업종별교육 35시간)이며, 건설업종에 대한 교육에는 철근, 목공, 용접, 배관 등 다양한 공종이 포함되어 있어 특정 공종에 대한 체계적인 교육이 어려운 실정이다. 또한, 국내에서 실시되는 취업교육 중, 건설업고용특례자에게 별도로 8시간의 교육이 배정되었지만 목공 3시간, 철근콘크리트 2시간, 용접 3시간으로 충분한 기능을 습득하는데 한계가 있다.

가장 높게 나타났다. 이는 건설업이 타 산업보다 높은 임금수준이라고 인식하고 있기 때문인 것으로 판단되며, 이러한 인식으로 인해 고용허가제 외국인근로자의 건설업에 대한 취업은 지속적으로 증가할 것으로 사료된다.

표 11. 건설업 분야의 취업이유 (복수응답)

구분	고용허가제		산업연수생	
	응답자수	비율(%)	응답자수	비율(%)
다른 산업에 비해 돈을 더 많이 벌 수 있기 때문에	163	72.8	88	25.4
국적이 같은 동료들이 많이 있기 때문에	19	8.5	25	7.2
다른 산업에 비해 일자리를 쉽게 구할 수 있기 때문에	18	8	52	15
건설기술을 배우기 위해	14	6.3	139	**40**
불법체류신분으로도 쉽게 취업을 할 수 있기 때문에	7	3.1	14	4
다른 산업에 비해 차별이 심하지 않기 때문에	3	1.3	13	3.8
기타	0	0	16	4.6
합계	224	100	347	100

또한, 기존 연구와 비교했을 경우 본 연구 결과와 달리, 산업연수생은 '건설기술을 배우기 위해'가 가장 많은 응답비율을 차지하고 있다. 이는 건설현장 기능인력의 임금이 단순근로자보다 높다고 인식하여 건설업 연수생으로 입국 후 건설기술의 습득을 통해 더 높은 임금을 받기 위한 것이다. 그러나 고용허가제 외국인근로자들은 자신이 원하는 산업에 종사할 수 있어 입국 초기에 임금이 높은 건설업을 선택하고 있기 때문인 것으로 판단된다.

(2) 임금

고용허가제 외국인근로자의 일당임금은 표 12에 나타난 바와 같이, '6만원 이상~8만원 미만'이 60.7%로 가장 높게 나타났으며, 10만원 이상인 근로자는 10.7%인 것으로 나타났다. 이는 대부분의 외국인근로자가 기능공으로써 채용되지만, 내국인근로자에 비해 기능수준이 떨어져 기능공 보다 단순노동 위주로 근로하기 때문인 것으로 판단된다.

표 12. 외국인근로자의 임금(일당)

임금(일당)	응답자수	비율(%)
6만원 미만	25	14.9
6만원 이상 ~ 8만원 미만	102	60.7
8만원 이상 ~ 10만원 미만	23	13.7
10만원 이상 ~ 12만원 미만	12	7.1
12만원 이상	6	3.6
합계	168	100

표 13. 외국인근로자의 임금 만족도

구분	응답자수	비율(%)
적당하다	38	22.6
적당하지 않다	130	77.4
합계	168	100

이러한 외국인근로자의 임금에 대한 만족도는 표 13과 같이, '적당하지 않다'가 77.4%로 나타나 임금에 대해 불만족하는 것으로 조사되었다.

(3) 근로일수/근로시간

외국인근로자 평균근로일수로는 표 14와 같이, '주당 6일'이 53.6%, '주당 5일'은 43.5%로 나타났다. 또한, 하루 평균 근로시간은 10시간 이상으로 근무하는 근로자는 87.5%로 아주 높은 비율을 차지하고 있는 것으로 조사되었다.

표 14. 외국인근로자의 주간 평균근로 일수

근로일수	응답자수	비율(%)
주당 4일	3	1.8
주당 5일	73	43.4
주당 6일	90	53.6
주당 7일	2	1.2
합계	168	100

표 15. 외국인근로자의 일일평균 근로시간

근로시간	응답자수	비율(%)
8시간	1	0.6
9시간	20	11.9
10시간	76	45.2
11시간	42	25
12시간	28	16.7
13시간	1	0.6
합계	168	100

이러한 근로일수와 근로시간을 임금과 종합해 보면, 현장관리자가 생각한 외국인근로자의 임금수준이 내국인근로자와 대비했을 경우 80%정도 수준에 밖에 되지 않는다는 것을 감안했을 때, 외국인근로자들은 장시간 노동에도 불구하고 저임금을 지급받고 있는 것이다. 따라서 고용허가제에서 규정하고 있는 근로시간외의 근로에 대한 추가임금지급이 가능하도록 적절한 대책이 필요한 것으로 판단된다.

3.3.3 부당사례

외국인근로자들이 생활하면서 겪게 되는 부당사례를 조사한 결과는 표 16과 같이 '임금체불'이 31.0%로 가장 높게 나타났으며, 다음으로는 '인격적 모욕'이 25.8%, '안전사고 처리 및 보상 미흡'이 14.4% 순으로 나타났다. '안전사고 처리 및 보상 미흡'에 대한 부분이 약 7%정도 감소한 것은 고용허가제 외국인근로자가 지위보장을 통한 산재보험 등의 적용을 받아 산업연수생에 비해 의료혜택이 확대되었기 때문인 것으로 판단된다. 그러나, '임금체불'과 '인격적 모욕'은 크게 개선되어야 할 부분으로서 내국인근로자와 동등한 대우를 받을 수 있도록 대책마련이 필요할 것으로 판단된다.

표 16. 주요 부당사례 (복수응답)

구분	고용허가제		산업연수생	
	응답 자수	비율 (%)	응답 자수	비율 (%)
임금체불	84	**31.0**	85	**24.5**
인격적 모욕	70	**25.8**	58	16.7
장시간 근로에 대한 시간외 수당 미지급	39	14.4	39	11.2
안전사고 처리 및 보상 미흡	39	14.4	75	**21.6**
임금삭감	36	9.6	35	10.1
부당해고	8	3	16	4.6
기타	5	1.8	39	11.3
합계	271	100	347	100

표 17은 이러한 부당사례의 해결방법에 대한 설문결과로서, '한국정부 관련기관의 도움으로 해결'이라는 응답이 36.5%로 가장 높게 나타났으며, 다음으로는 '시민 노동단체 등의 도움으로 해결'이 25.9%, '외국인 친구들의 도움으로 해결'이 20.0% 등의 순으로 조사되었다. 특히, '외국인 친구들의 도움으로 해결'이 크게 증가 한 것과 해결하지 못하는 비율이 감소한 것은 외국인근로자의 고용이 확대되고 국내 근로활동에 경험이 많은 근로자들이 생기면서 이들의 도움을 받기 때문인 것으로 판단된다.

표 17. 부당사례 해결방법

구분	고용허가제		산업연수생	
	응답자수	비율 (%)	응답자수	비율 (%)
한국정부 관련기관의 도움으로 해결	62	**36.5**	137	**39.5**
시민 노동단체 등의 도움으로 해결	44	25.9	72	20.7
외국인 친구들의 도움으로 해결	34	20	9	2.6
도움을 받지 못하여 해결하지 못하고 포기	20	12.4	70	20.2
본인이 직접 법적대응으로 해결	8	5.3	42	12.1
기타	0	0	17	4.9
합계	170	100	347	100

표 18. 부당사례 해결정도

구분	고용허가제		산업연수생	
	응답자수	비율(%)	응답자수	비율(%)
90%~100%	2	1.2	41	11.8
80%~90%	36	21.4	41	11.8
70%~80%	53	**31.5**	54	15.6
60%~70%	35	20.8	36	10.4
50%~60%	26	15.6	26	7.5
50% 미만	16	9.5	149	**42.9**
합계	168	100	347	100

해결방법에 대한 해결정도는, 70%이상이 54.1%로 높게 나타나 산업연수생들의 39.2%보다 증가하였다. 이는 고용허가제가 시행되고 있는 현재 사업주가 근로계약에 명시된 조건 등을 위반하거나 노동관계법을 위반했을 경우 고용허가가 취소되며, 법적인 제재가 가해지기 때문인 것으로 판단된다. 또한, 외국인근로자의 고충상담을 해주고 있는 정부 및 시민 · 노동단체의 적극적인 도움으로 문제해결이 용이해졌기 때문인 것으로 사료된다.

3.3.4 애로사항

외국인근로자에 대한 국내생활의 애로사항을 조사한 결과는 표 19에 나타낸 것과 같이, '외국인이라는 이유로 한국인들로부터 무시당하는 것(구타, 인격적 모욕 등)'이 29.5%로 가장 높게 나타났으며, '고용이 불안정한 것'이 28.5%, '의료보험의 혜택 및 의료시설의 이용에 대한 어려움'이 19.3% 순으로 나타났다.

이는 표 16의 주요 부당사례에서 나온 결과와 같은 맥락으로써, 건설업의 외국인근로자는 고용허가제의 시행에도 불구하고 내국인근로자와 동등한 대우를 받지 못하고 있다는 것을 보여주는 것이다. 따라서, 외국인근로자에 대한 현장관리자 및 내국인근로자의 인식이 변화되어야 할 것이며, 이에 대해 정부차원에서 외국인근로자에 대한 적극적인 지원 및 강도 높은 규제가 필요할 것으로 사료된다. 또한, 산업연수생의 '민간 송출기관(직업소개소)에 의해 중간착취가 심한 것'에 대한 부분이 크게 개선된 것은 고용허가제의 송출업무가 국가 또는 공공기관에서 담당하고 있기 때문에 민간업체에 의한 송출비리 및 비용이 억제되었기 때문인 것으로 판단된다.

표 19. 국내생활의 애로사항 (복수응답)

구분	고용허가제		산업연수생	
	응답 자수	비율 (%)	응답 자수	비율 (%)
외국인이라는 이유로 한국인들로부터 무시당하는 것 (구타, 인격적 모욕 등)	87	**29.5**	166	**23.9**
고용이 불안정한 것	84	**28.5**	70	10.1
질병에 대해 의료보험 혜택을 받거나 의료시설을 이용하기 어려운 것	57	19.3	108	15.6
외국인이라는 이유로 일자리 구하기가 어려운 것	37	12.5	90	13
외국인이라는 이유로 숙소를 구하기 어려운 것	23	7.8	28	4
민간 송출기관(직업소개소)에 의해 중간착취가 심한 것	7	2.4	174	**25.1**
기타	0	0	58	5.3
합계	295	100	694	100

고용허가제 외국인근로자가 인식하고 있는 건설현장에서의 애로사항은 표 20에 나타난 것과 같이 '언어소통 문제로 인해 작업지시를 알아듣기 어렵다'가 30.1%로 가장 높게 나타났으며, '기능적인 일보다 단순노동 위주로 일하기 때문에 기술습득이 어렵다'가 19.7%, '외국인이라는 이유로 낮은 임금에 장시간 근로해야 한다'가 15.9% 순으로 높게 나타났다.

이와 같이 건설업의 외국인근로자는 고용허가제 도입이후에도 여전이 언어소통의 문제로 작업에 어려움을 느끼고 있으며, 기능공으로써 채용되었지만 기능수준이 낮아 실질적으로 기능공 보조 또는 단순노동의 형태로 근로하고 있는 것으로 나타났다. 이

는 표 9에서 조사된 현장관리자의 애로사항인 언어소통 및 기능미숙에 대한 내용과 일치하는 것으로서, 이에 현실적인 정부의 개선 정책도입과 시행이 필요할 것으로 사료된다.

표 20. 건설현장에서의 애로사항 (복수응답)

구분	고용허가제		산업연수생	
	응답 자수	비율 (%)	응답 자수	비율 (%)
언어소통 문제로 인해 작업지시를 알아 듣기 어렵다.	93	**30.1**	309	**44.5**
기능적인 일보다 단순노동 위주로 일하기 때문에 기술습득이 어렵다.	61	**19.7**	44	6.3
외국인이라는 이유로 낮은 임금에 장시간 일해야 한다.	49	15.9	207	**29.8**
한국인들이 꺼려하는 직종에만 일자리가 있다.	44	14.2	47	6.8
임금 또는 시간외수당 등을 주지 않거나 늦게 준다.	33	10.7	24	3.5
안전사고시 사고처리가 미흡하거나 보상을 해주지 않는다.	29	9.4	42	6.1
기타	0	0	9	1.3
무응답	0	0	12	1.7
합계	309	100	694	100

표 21. 근로환경 개선사항 (복수응답)

구분	응답자수	비율(%)
임금 향상	95	**19.3**
제도적인 근로자 신분 보장	75	15.2
한국인과 동일한 산재 · 상해보험의 혜택	44	8.9
같은 근로자로서의 인격적인 대우	44	8.9
한국인과 동일한 국민건강보험 및 의료시설 이용	38	7.7
임금체불 등 각종 부당사례의 근절	37	7.5
부당사례 해결을 위한 법률적 지원	36	7.3
시간외수당 지급	34	6.9
확실한 퇴직금 지급의 보장	28	5.7
현장내 숙식제공	18	3.7
개인고충 상담 및 시설의 활성화	17	3.4
근로시간 준수	16	3.2
교육/훈련제도 활성화	10	2
정부의 근로감독 강화를 통한 적정 근로조건 유지	1	0.2
합계	493	100

고용허가제 도입 이후 근로환경 개선을 위한 방법으로 외국인 근로자들은 '임금 향상'이 19.3% 로 가장 높게 나타났으며, 두 번째로 '제도적인 근로자 신분 보장'이 15.2%로 나타났다. 이와 같은 결과는 외국인근로자가 가지고 있는 가장 큰 문제점이 임금에 관한 사항이라는 것을 보여주는 것으로서, 부당사례에 대한 결과와 종합해 볼 때, 이에 대한 개선이 가장 시급이 개선되어야 할 것으로 판단된다.

3.4 종합분석

기존 연구의 산업연수생과 본 연구의 고용허가제 외국인근로자에 대한 고용실태를 비교 · 분석한 결과, 고용허가제에 명시된 항목을 기준으로 현장관리자와 외국인근로자가 인식하고 있는 개선여부는 표 22에 나타낸 바와 같다.

우선, 현장관리자들은 임금수준이 과거 산업연수생에 비해 개선된 것으로 인식하고 있는 반면, 외국인근로자는 아직도 임금수준이 내국인근로자에 비해 턱없이 낮은 수준이라고 인식하고 있다. 또한, 체류기간의 연장을 통한 고용안정은 산업연수생에 비해 어느 정도 개선되었다고 인지하고 있지만, 그 수준이 다소 낮아 이에 대한 개선도 요구하고 있다.

기능 및 생산성의 경우, 외국인근로자는 자신들의 능력을 높게 평가하여 기능공으로써 업무를 수행하고 있으므로, 과거 산업연수생에 비해 많이 개선된 것으로 인식하고 있지만, 현장관리자들은 산업연수생에 비해 크게 개선되지 않은 것으로 인식하고 있으며, 고용허가제 외국인근로자들에 대한 임금체불, 인격적 모욕 등과 같은 부당사례는 과거 산업연수생에 비해 크게 개선되지 않은 것으로 나타났다. 마지막으로, 언어문제는 산업연수생에 비해 개선된 것으로 조사되었으나, 아직도 현장관리 및 외국인근로자의 근로환경상 가장 큰 애로사항으로 지적하고 있다.

표 22. 고용허가제의 주요내용 개선여부

구분 / 내용	개선여부에 대한 인식		고용허가제에 명시된 항목
	현장관리자	외국인근로자	
고용안정(체류기간 연장 등)	△	×	**고용기간**
임금수준	●	×	근로자 인정여부
기능 및 생산성	△	●	없음
부당사례	-	×	근로자인정여부 및 보험혜택
언어문제	△	△	**고용절차(사전교육)**

주) ●: 개선, △: 보통, ×: 미개선
※ 현장관리자의 부당사례에 대한 조사내용은 없음.

이러한 설문조사 결과를 고용허가제에 명시된 항목과 연계해 보면, 고용기간, 고용절차에 포함된 외국인근로자 사전교육 중 언어문제에 대한 부분이 아직도 개선의 여지가 남아 있는 것으로 나타났다.

4. 외국인근로자의 고용 및 활용상 개선방안

본 장에서는 외국인근로자의 고용 및 활용상 개선방안을 제시하기 위해 현장 관리자와 외국인근로자 관점에서 희망하는 내용을 서술하고, 건설관련 전문가를 대상으로 조사한 개선방안을 제시하고자 한다.

4.1 현장 관리자 및 외국인근로자

(1) 현장 관리자 관점

외국인근로자의 활용을 통한 인력수급 안정대책에 대해 현장관리자를 대상으로 조사한 결과는 표 23에 나타낸 바와 같이, '고용허가제상의 취업 및 체류기간연장'이 20.8%, '현재 불법체류자 중 한국어능력 우수자 및 건설업 숙련공을 우선적으로 합법화'가 20.2%로 높게 나타났다.[8]

표 23. 인력수급 안정을 위한 개선사항 (복수응답)

구분	고용허가제	
	응답자수	비율(%)
고용허가제 상의 취업 및 체류기간연장	**64**	**20.8**
현재 불법체류자 중 한국어능력 우수자 및 건설업 숙련공을 우선적으로 합법화	62	20.2
외국인 고용절차의 간소화	49	16
단기체류의 외국인근로자보다 장기 이용 가능한 내국인의 건설업 취업 유도정책 시행	35	11.4
건설업분야 취업자에 대한 불법체류자 단속완화	27	8.8
한국인과 동일한 법 적용(차별금지)	23	7.5
건설업에 할당된 외국인 고용허가자 수의 상향 조정	22	7.2
외국인 노동자의 자유로운 사업장 이동 보장	17	5.5
송출국의 송출비리 억제정책 시행	11	3.6
합계	307	100

이러한 결과는 고용허가제의 합법적 체류기간이 산업연수생제에 비해 개선되었으나, 건설현장에서 충족할 수 있을 만큼의 인력수급은 아직 이루어지지 않고 있다는 것을 의미한다. 또한, 현장관리자들은 건설현장에서 근로가 가능한 불법체류자 중 언어능력이 우수한 근로자를 합법화 함으로써 인력수급을 안정화 할 수 있을 것으로 인식하고 있다. 따라서 건설현장의 인력수급 안정을 위해 외국인근로자의 체류기간 연장과 불법체류자들을 선별하여 합법화 할 수 있는 정책 마련이 필요할 것으로 판단된다.

표 24. 고용안정을 위한 개선사항 (복수응답)

구분	응답자수	비율(%)
고용허가제상의 취업 및 체류기간 연장	124	**34.3**
외국인근로자의 자유로운 사업장 이동 보장	77	**21.3**
외국인근로자 고용절차의 간소화	54	14.9
한국인과 동일한 법적용(차별금지)	42	11.6
현재 불법체류자 중 한국어능력 우수자 및 건설업 숙련공을 우선적으로 합법화(새롭게 들어오는 외국인근로자의 통역 및 관리 · 지도 요원으로 활용)	23	6.4
건설업에 할당된 고용허가제 외국인근로자의 상향 조정	22	6.1
건설업분야 취업자에 대한 불법체류자 단속 완화	14	3.9
송출국의 송출비리(부적격 송출업체 선정, 과대한 입국비용 등) 억제정책 시행	6	1.7
합계	362	100

8) 인력수급 안정대책은 기존연구에서도 조사하였지만, 본 연구에서는 세부적 내용 중, 일부분을 수정하여 조사하였으므로 비교항목을 제외하였다. 그러나 기존연구에서도 본 연구와 동일하게 '취업 및 체류기간 연장'과 '불법체류자 중 숙련공을 우선적으로 합법화'하는 대책이 높게 나타났다. 기존연구에 포함되지 않았던 '외국인 고용절차의 간소화'는 2장의 이론적 고찰에서 서술한 바와 같이, 고용허가제는 외국인근로자를 고용하기 위해 1개월 간의 내국인근로자의 고용노력이 있어야 하는 등 산업연수생제도보다 다소 복잡하기 때문인 것으로 판단된다.

(2) 외국인근로자 관점

고용허가제 도입 후 고용안정을 위한 희망사항은 표 24와 같이, '현재 고용허가제상의 취업 및 체류기간 연장'이라고 응답한 비율이 34.3%로 가장 높게 나타났으며, '외국인근로자의 자유로운 사업장 이동 보장'이 21.3%, '외국인근로자 고용절차의 간소화'가 14.9% 순으로 나타났다.[9]

4.2 건설관련 전문가

(1) 고용안정

고용허가제로 유입된 외국인근로자의 고용 및 활용성을 증대시키기 위해 개선되어야 할 내용을 건설관련 전문가를 대상으로 고용안정, 언어문제에 이한 의사소통 측면에서 조사하였다.[10] 또한, 3장의 설문결과를 토대로 임금수준, 가능향상, 차별대우 등에 관한 설문도 함께 실시하였다. 그 결과, 고용안정 측면에서는 표 25와 같이, 현장 관리자 및 외국인근로자가 개선을 희망하는 내용과 동일하게 '취업 및 체류기간의 연장'이 이루어져야 한다는 의견이 가장 많았다.

표 25. 고용안정을 위한 개선사항 (복수응답)

구분	응답자수	비율(%)
취업 및 체류기간의 연장	7	**43.8**
고용절차의 간소화	4	**25.0**
현재 불법체류자 중 가능인력의 합법화	2	12.5
내국인과 동일한 근로조건 보장	2	12.5
외국인근로자의 자유로운 사업장 이동 보장	1	6.2
합계	16	100

국내 건설현장의 내국인근로자 인력부족 현상은 단기간이 아닌 장기적으로 지속되고 있으며, 특히 건설현장의 단순근로자뿐만 아니라 모든 공종에서 요구되는 기능인력의 유입이 원활히 이루지지 않고 있다. 이러한 문제의 해결을 위한 외국인근로자의 활용은 긍정적인 효과로 작용하고 있으나, 산업연수생제 폐지와 함께 도입된 고용허가제는 기존의 체류기간에 대한 한계를 극복하지 못하고 있는 실정이다. 즉, 고용허가제에 명시된 3년의 체류기간은 대규모 건설공사가 3년 이상의 공사기간이 소요될 경우, 공사진행 중간에 근로자를 교체해야 하는 문제가 발생될 수 있으며, 이는 생산성 및 품질에도 악영향을 미칠 수 있다.

9) 산업연수생을 대상으로 실시한 기존연구의 결과는 본 연구에서 조사된 결과와 마찬가지로 취업기간과 체류기간의 연장(58.2%)이 가장 높았으며, 다음으로는 송출비리에 대한 개선(13.5%)이 시급하다고 조사되었다. 송출비리에 대한 개선을 희망하는 응답비율(1.7%)이 감소한 것은 고용허가제의 송출업무 담당이 정부와 공공기관으로 되어 있기 때문인 것으로 판단된다.

10) 전문가는 건설관련 연구원과 대학의 건설관련 전공을 담당하고 있는 인원을 대상으로 하였으며, 전문가임을 고려하여 총 8인을 대상으로 실시하였다.

따라서, 건설현장에서의 노동력 확보 및 건설인력 유입 안정화와 외국인근로자의 효율적인 활용을 위해 건설현장의 특성을 반영한 체류기간의 제도적 보완이 필요하다. 특히, 제도적으로 명시된 일정기간의 체류기간 보다 외국인근로자를 활용하고 있는 사업주를 통해 기존 외국인근로자의 지속적인 채용여부를 판단하여 체류기간의 연장여부를 결정 할 수 있도록 제도를 보완 · 수정함으로써, 외국인근로자의 생산성 향상을 위한 동기부여 정책으로 활용해야 할 것이다.

(2) 언어교육

건설현장에서의 원활한 의사소통을 위해 개선되어야 할 사항은 표 26과 같이, '한국어 교육 외에 건설현장에 적합한 언어교육 실시'가 가장 높게 나타났다. 다음으로, '외국인근로자 고용기업의 체계적인 언어교육 프로그램 실시'와 '정부차원에서 한국어 교육을 위한 기관 설립'이 높은 것으로 조사되었다. 또한, 한 전문가는 외국인근로자를 활용하는데 있어 가장 큰 문제점으로 의사소통의 어려움으로 인한 생산성 저하를 지적하고, 이를 개선하기 위해서는 기업뿐만 아니라 정부차원의 언어교육 실시와 꾸준한 관리 · 감독의 필요성을 강조하였다.

표 26. 원활한 의사소통을 위한 개선사항 (복수응답)

구분	응답자수	비율(%)
한국어 교육 외에 건설현장에 적합한 언어교육 실시	6	**37.5**
외국인근로자 고용기업의 체계적인 언어교육 프로그램 실시	4	25
정부차원에서 한국어 교육을 위한 기관 설립	4	25
송출국에서의 한국어 교육 실시기간의 연장	2	12.5
합계	16	100

이를 종합해 볼 때, 현재 실시되고 있는 일반적인 한국어능력시험 외에 건설산업에 적합한 언어능력시험을 실시할 수 있도록 하고, 이를 위한 교재개발을 통해 국내 건설기업에 취업을 희망하는 외국인근로자에게 배포함으로써 더욱 현실적인 언어교육이 이루어질 수 있도록 해야 한다. 또한, 정부는 외국인근로자를 고용한 사업주 및 건설현장을 대상으로 원활한 의사소통을 통한 작업 생산성을 향상시킬 수 있도록 체계적인 언어 교육 프로그램 및 지원계획을 수립하여 주기적인 한국어 교육을 실시해야 할 것이다.

5. 결론

본 연구는 국내 고용허가제 도입에 따른 외국인근로자의 고용 및 효율적 활용을 위한 개선방안을 제시하기 위해 과거 산업연수생제도와 고용허가제를 비교 · 분석하였으며, 공동주택 건설현장의 관리자와 고용허가제에 의해 유입된 외국인근로자들을 대상으로 활용실태를 조사 · 분석하였다. 이를 통해 고용허가제의 개선된 내용과 개선되지 않은 내용을 도출하였으며, 건설관련 전문가를 대상으로 외국인근로자의 효율적 활용을 위한 개선방안을 조사하였다.

그 결과, 현장 관리자와 외국인근로자들은 현재 시행되고 있는 고용허가제가 과거 산업연수생제도에 비해 인력수급 및 고용안정, 그리고 의사소통에 대한 문제점의 개선이 다소 미약하다고 인식하고 있는 것으로 분석되었다. 이에 따라, 현재 고용허가제에 명시된 3년의 취업 및 고용기간이 연장되어야 한다고 인식하고 있었으며, 전문가들도 이에 대한 개선의 필요성을 제시하였다. 또한, 원활한 의사소통을 위해서는 건설현장에 적합한 별도의 언어교육과 함께 외국인근로자를 고용한 기업에서의 체계적인 언어교육 프로그램 실시 및 정부차원에서 전문교육기관을 설립하여 교육/관리/감독할 필요성이 있는 것으로 나타났다.

본 연구는 외국인근로자들에 대한 임금수준, 작업품질, 생산성 등에 대한 정량적인 분석이 이루어지지 않았으며, 내국인근로자와 세부적인 비교 · 분석이 이루어지지 않은 한계점을 가지고 있다. 따라서, 향후 외국인근로자와 내국인근로자에 대한 근로실태 및 근로환경에 대한 정량적인 비교 · 분석이 이루어져야 할 것이며, 외국인근로자와 실질적인 작업을 수행하고 있는 내국인근로자들을 대상으로 외국인근로자들에 대한 인식을 조사할 필요가 있다.

감사의 글

본 논문은 2006학년도 중앙대학교 교내연구비의 지원에 의해 수행된 연구결과임.

참고문헌

김영준, 박경호, 김재준(2005), "고용허가제 도입이 건설현장에 미치는 영향에 관한 연구", 한국건설관리학회논문집, 한국건설관리학회, 제6권, 제3호, pp.61-71

노동부(2007), 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률

노동부(2005), 저숙련 외국인근로자 도입에 따른 고용실태 분석 및 고용관리제계 연구

손창백, 이진우(2004), "외국인 건설근로자의 고용에 대한 현장관리자 의식분석," 대한건축학회논문집, 대한건축학회, 제20권, 제11호, pp.161-168

손창백(2005), "국내 건설현장의 외국인근로자 고용실태 분석," 대한건축학회논문집, 대한건축학회, 제21권, 제6호,

pp.105-112
송시열(2005), 외국인 고용허가제의 개선방안에 관한 연구-취업교육과 사전교육을 중심으로-, 한국기술교육대학교 석사학위논문
심규범(2001), 건설 기능인력의 수급 현황 및 고령화 실태, 한국건설산업연구원
심규범(2002), 건설현장의 외국인근로자 활용실태 및 개선방향, 건설산업동향, 한국건설산업연구원, pp.3-6
유길상, 이규용(2001), 근로자의 고용실태 및 정책과제, 한국노동연구원
조진경(2003), 외국인력고용의 현황과 과제-고용허가제 도입의 전망과 과제-, 연세대학교 석사학위논문
편혜정, 이영문, 이윤선, 김재준(2003), "국내 아파트 건설현장에서의 외국인노동자 활용현황에 관한 연구-현장관리자의 인식을 통한 실태조사-," 대한건축학회논문집, 대한건축학회, 제19권, 제10호, pp.109-116

논문제출일: 2009.09.07
논문심사일: 2009.09.11
심사완료일: 2009.12.17

Abstract

Recently there has been a trend of hiring more foreign labors in the Korean construction sites after the introduction of the government policy for foreign workers since 2007, called Employment Permit System(EPS). With the trend in the sites, the skilled and unskilled foreign workers would have become a main resource in the construction site workforce. This study aims to analyzing the effectiveness and the reality of working status for the foreign workforce. In doing so, both mail questionnaire survey and face to face interview with site managers and foreign labors in 38 apartment construction sites around Seoul region have been performed. The results of survey has been compared to the former research, which has been done for foreign labors hired under the old government policy, called Industrial Trainee System. This study found that there still exist many problems in reality of utilizing foreign workers in the sites, and proposed various recommendations for the effective use of foreign labors in the Korean construction industry.

Keywords : *Employment Permit System, Foreign worker, Employment Realities*