

건설업의 외국인근로자 활용 개선방안

박광배 대한건설정책연구원 경제금융연구실장
(jwjbpark@hanmail.net)

- I. 서 론
- II. 건설근로자 수급불균형
- III. 외국인근로자 활용 필요성 및 기대효과
- IV. 외국인근로자 활용 개선방안
- V. 결 론

3

I. 서 론

건설업은 공사를 하는 업이며, 시공을 위해서는 자재와 기계장비 등의 자본과 노동을 효과적으로 활용할 수 있는 기반이 중요하다. 과거에 비해 노동을 자본으로 대체하는 현상이 지속적으로 확대되고 있지만, 건설업은 여전히 노동력의 중요성이 큰 업종이다.

노동의존적인 생산방식이 활용되고 있다는 측면에서 노동의 안정적인 공급은 효율적인 생산을 위한 필요조건이라고 할 수 있다.

그러나 최근 인구가 감소하기 시작했다. 인구구조의 변화에 따라 고령화가 빠르게 진행되고 있으며, 이런 영향으로 생산가능인구도 지속적으로 감소하는 양상이 나타나고 있다.

생산가능인구의 감소는 노동의존적인 생산방식을 활용하는 산업이나 업종에 직접적으로 부정적 영향이 나타나고 있다. 노동력 수급불균형이 심화되고 있으며, 생산기반의 위축을 걱정해야 하는 상황에 직면하고 있다.

건설업 입직자 확대를 위한 다양한 정책적인 노력에도 불구하고 노동 공급은 증가되지 못하고 있다. 이런 문제를 해소하기 위해 노동의 비중을 줄이는 공법이나 기술의 개발돼 사용되고 있지만 한계를 보이고 있다.

자동화를 위해 필요한 표준화가 어려운 구조물의 특성을 고려할 때 노동에

II. 건설근로자 수급불균형

대한 수요는 체감적 증가가 지속될 수밖에 없을 것으로 판단된다.

이런 상황에서 내국인근로자로 충당하기 어려운 노동 공급을 보완할 수 있는 대안으로 외국인근로자가 활용되고 있다. 외국인근로자는 고용허가제에 의해 국내에 입국해 최장 4년 10개월 동안 취업활동을 할 수 있다. 외국인근로자는 노동력을 구하기 어려운 산업 및 업종에서 산업활동이 유지될 수 있도록 보완재로서의 역할을 하고 있다.

고용허가제의 취지는 내국인근로자 부족을 보완하기 위한 수단으로 외국인근로자를 제한적으로 유입하는 것이라고 할 수 있다. 이로 인하여 다양한 규제가 적용되고 있고, 복잡한 절차를 거쳐 외국인근로자를 구인한 이후에도 효과적으로 활용하는데 많은 제약이 있는 상황이다. 특히 건설업은 현장의 개설과 종료의 반복되는 생산환경이라는 점에서 외국인근로자를 효과적으로 활용하는데 더 많은 어려움을 겪고 있다.

이하에서는 건설업에서 외국인근로자의 활용도를 제고를 위해 개선이 필요한 과제를 검토하고 대안을 제시한다. 이를 통해 건설업의 경쟁력 제고와 지속가능성을 담보하는 데 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

1. 건설업 생산의 특성

건설업을 통해 공급되는 시설물은 부동산성을 특징으로 한다. 특정한 장소 또는 공간에서 시공되며, 시공된 곳에서 시설물의 활용이 이루어지게 된다. 고정된 생산시설에서 기계화를 통한 양산시스템 활용이 불가능하다. 뿐만 아니라 시설물은 개별성도 강하다. 개별 시설물의 용도는 동일해도 시공과정은 각각 독립적이라고 할 수 있다.

이런 특성들로 인하여 생산과정에서 노동력에 대한 의존도가 높다. 건설업의 노동의존성은 한국은행이 작성하는 산업연관표를 통해서도 확인할 수 있다. 건설업은 전산업 평균에 비해 10억원 산출물을 위해 투입되는 취업자가 0.9명 더 필요하다.

따라서 원활하고 효율적인 생산활동을 위해서는 사용자가 선택할 수 있는 근로자의 유형이 다양해야 한다. 즉 근력을 통해 생산성을 제공할 수 있는 근로자도 있어야 하고 기능의 숙련도를 통해 생산활동에 기여할 수 있는 근로자의 풀(pool)이 충분해야 한다.

건설업에 입직하는 내국인근로자는 정체현상을 보이고 있다. 이런 현상은 과거부터 누적돼 왔고, 다양한 정책적인 노력에도 불구하고 현재도 노동력 수급불균형은 해소될 여지를 찾기 어려운 상황이다.

건설업에 입직하는 근로자는 평균 연령이 높다. 2018년 서울노동권익센터가 서울에 개설돼 있는 현장을 대상으로 설문조사 한 결과 입직 시 평균 연령이 46.8세였다. 그리고 이들의 입직동기로 가장 높은 비중을 차지한 것은 생계유지였다. 또한 건설업 입직 이전 자영업을 경영했거나 다른 산업에서 근로자로 종사한 경력자들이다. 4명 중 3명은 입직 시 또는 건설근로자로 일하는 동안 훈련을 받지 않은 것으로 조사되었다. 생산성을 기대하기 어려운 상황이라고 할 수 있다.

2. 건설근로자 수급불균형

통계청의 건설업 조사보고서에 의하면 2020년 임시직 건설근로자는 893,595명이었다. 2019년에 비해 32,120명이 감소한 규모이다. 2010년 92.3만명 수준이었던 임시직 기능공은 2011년 85.7만명으로 감소한 이후 2016년까지 증가와 감소를 반복했다. 2017년 90만명 수준으로 회복되었고 2019년에는 92.6만명 수준으로 가장 많았다. 2017년 이후 임시직 기능공의 증가는 건설경기, 특히 민간의 주거용 건축공사가 확대된 것에 원인이 있다.

표 1 건설업 임시직 기능공 변화 추이

(단위: 명)

구분	계	상용직 기능공		임시직(임시종사자)	
		종사자(명)	비중(%)	종사자(명)	비중(%)
2010	1,071,852	149,124	13.9	922,728	86.1
2011	1,001,667	144,431	14.4	857,236	85.6
2012	945,451	136,535	14.4	808,916	85.6
2013	978,190	134,146	13.7	844,044	86.3
2014	955,433	130,553	13.7	824,880	86.3
2015	958,043	132,889	13.9	825,154	86.1
2016	979,298	134,508	13.7	844,790	86.3
2017	1,042,683	138,442	13.3	904,241	86.7
2018	1,063,606	141,193	13.3	922,413	86.7
2019	1,068,017	142,302	13.3	925,715	86.7
2020	1,035,500	141,905	13.7	893,595	86.3

자료: 통계청, 건설업 조사보고서, 각 연호.

건설근로자의 증감은 건설경기에 직접적인 영향을 받고 있지만, 호황기에도 증가규모가 크지 않다. 특히 상대적으로 노동력 수요가 많은 건축공사에 의한 건설경기 호황이었음에도 공급의 증가가 나타나지 않았다. 이로 인하여 사용자인 건설사업주, 특히 현장에서 시공을 담당하는 전문건설업자들은 필요로 하는 근로자를 구인하지 못해 어려움을 겪고 있다. 대한전문건설협회의 의뢰로 대한건설정책연구원이 수행한 실태조사 결과에 의하면 전문건설업자들은 건설근로자 구인 시 애로사항으로 숙련도 부족의 문제와 조달의 어려움을 들었다. 이런 상황은 통계청이 조사하는 직종별 사업체노동력조사를 통해서도 확인된다.

표 2 건설업 부족인원과 부족률

(단위: 명, %)

구분		구인인원	채용인원	미충원인원	부족인원	부족률
2020년 하반기	전체	621,350	556,807	64,543	238,002	1.9
	건설업	85,225	81,936	3,289	12,710	1.2
	종합건설업	25,518	25,070	448	3,832	1.0
	전문직별공사업	59,707	56,866	2,841	8,877	1.3
2021년 상반기	전체	820,467	735,636	84,831	281,902	2.2
	건설업	84,375	81,066	3,309	14,359	1.4
	종합건설업	28,245	27,066	1,179	5,141	1.4
	전문직별공사업	56,131	54,000	2,131	9,218	1.4

자료: 통계청 국가통계포털(<https://kosis.kr/statisticsList/>), 직종별사업체노동력조사를 활용하여 작성.

III. 외국인근로자 활용 필요성 및 기대효과

1. 외국인근로자 활용 필요성

노동의존도가 높은 업종에서 내국인근로자의 입직 정제로 수급불균형이 개선되지 못하고 있어 보완할 수 있는 수단이 필요하다. 외국인근로자가 현실적인 대안이 될 수밖에 없는 상황이다.

향후 5년 동안 270만호의 주택이 공급될 것으로 예정돼 있다. 주택 공급은 공동주택을 중심으로 이루어질 것으로 판단되며, 건축공사는 노동의 수요가 많은 공종에 해당된다. 노동 공급이 확대되어야만 270만호 주택 공급 계획이 현실화 될 수 있다.

내국인근로자의 고령화도 외국인근로자의 필요성을 증대시키는 요인이 되고 있다. 통계청의 경제활동인구조사에 의하면 2021년 기준으로 건설업의

55세 이상 고령자 비중은 37.8%로 전체 산업에 비해 높다. 또한 65세 이상 79세 연령자 비율도 제조업보다 6.7% 높다.

내국인근로자의 고령화는 입직자 정체와 함께 입직 시 높은 연령도 직접적인 요인이 되고 있다. 이로 인하여 근력의 필요성이 많은 공정에 투입되는 직종에서는 수급불균형이 더욱 심하게 나타나고 있다. 대표적으로 골조공정을 들 수 있다.

골조공정의 내국인근로자 부족은 해당 공정에만 영향이 국한되는 것은 아니다. 골조공정은 건축공사 공사기간의 절반가량을 차지하므로 후속공정에도 영향이 파급된다. 즉 골조공사의 차질은 전체 공사의 지연을 의미한다.

골조공정에서 가장 심각하게 나타나고 있는 내국인근로자의 부족을 외국인근로자로 보완하지 못하면 해당 공사의 차질은 물론 파생되는 여러 문제가 발생할 수밖에 없다.

2. 외국인근로자 활용의 기대효과

2018년 대한건설협회의 의뢰로 한국이민학회가 수행한 연구에 의하면 외국인근로자의 부족은 공사에 막대한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 매우 심각과 심각을 합계한 응답 비중은 68.1%였다. 특히 1,000억원을 넘는 대규모 공사는 해당 응답 비중이 83.3%였다. 공사의 규모가 클수록 외국인근로자 부족으로 인한 부정적인 영향이 크다고 할 수 있다.

1,000억원 이상 공사는 대부분 사회간접자본(SOC)을 공급하는 것이며, 이런 공사에서 외국인근로자의 부족으로 야기되는 공사의 지연은 사회적 비용을 유발할 수밖에 없다. 즉 외국인근로자의 효과적인 활용은 사회적 비용을 절감할 수 있고, 해당 시설의 공급을 통해 사회적 편익을 제고할 수 있는 효과가 기대된다.

외국인근로자의 유입은 내국인근로자를 보완하는 수단으로 활용되고 있다. 따라서 합법 외국인근로자는 내국인의 일자리와 임금 등에 부정적인 영향이 나타나지 않는다고 할 수 있다. 반면 불법 외국인근로자는 불리한 상황에서 노동을 공급해야 하는 상황이다. 이로 인하여 내국인근로자의 일자리와 임금에 부정적인 영향이 나타날 여지가 있다.

합법적으로 외국인근로자를 활용할 수 있는 제도개편은 불법을 방지할 수 있고, 이를 통해 내국인근로자에게도 긍정적인 파급효과를 기대할 수 있다. 이런 기대는 2018년 서울노동권익센터의 연구결과를 통해서도 확인할 수 있

IV. 외국인근로자 활용 개선방안

다. 내국인근로자를 대상으로 한 면담조사에 의하면 외국인과 내국인근로자는 직무가 달라 상충의 문제가 없고, 고령의 내국인근로자가 수행하기 힘든 일을 외국인근로자가 담당하고 있어 내국인근로자가 자신의 직종에서 노동을 공급하는 데 도움이 된다는 결과를 제시하고 있다.

1. 배정인원 확대

외국인근로자 활용을 통해서 기대할 수 있는 긍정적인 효과를 확대하기 위해서는 배정인원의 규모를 증가시키는 것이 필요하다. 최근 5년 동안 건설업에 배정된 고용허가제(E-9) 인원은 2,300명 수준이다.

이런 규모로는 내국인근로자의 부족을 보완하는 수단으로 활용도를 기대하기 어렵다. 특히 고용허가제로 국내에 입국하는 외국인은 40세 미만을 원칙으로 하고 있다. 골조공정 등 특정한 공정에서 젊은 근로자의 부족을 보완할 수 있는 실질적인 효과가 현실화 될 수 있도록 대폭 확대가 필요하다. 이와 함께 현행 건설업 사업장 고용허용 인원 산정방식도 개편해야 할 것으로 판단된다.

외국국적 동포(H-2)는 기본적인 의사소통이 가능해 사용자들이 선호하는 외국인근로자이다. 과거 5.5만명으로 유지하던 규모를 6만명 규모로 확대하는 개편이 있었다. 이들의 규모도 점진적으로 확대되어야 한다.

표 3 최근 5년 고용허가제 건설업 배정인원 추이

(단위: 명)

구분	2018	2019	2020	2021	2022
일반	2,390+α	2,280+α	2,280+α	1,780+α	2,390
재입국 취업자	10	20	20	20	10

자료: EPS(Employment Permit System).

표 4 현행 건설업 사업장 고용허용 인원

(단위: 명, %)

연평균 공사금액	고용상한인원	신규 고용허가서 발급한도
15억원 이상	공사금액 1억원당 0.4명	공사금액 1억원당 0.3명
15억원 미만	5명(계수 미적용)	3명(계수 미적용)

자료: 외국인력정책위원회.

2. 고용제한 완화

건설업에 배정되는 외국인근로자의 규모를 확대하는 것은 반드시 필요한 과제이다. 그런데 현실에서는 배정된 인원도 활용하지 못하고 있는 실정이다. 외국인근로자를 사용해야 하는 사용자들이 고용제한 처분의 상태에 있기 때문이다.

고용제한은 불법을 방지하기 위한 목적에서 운영되고 있다. 1회 적발 시 1년, 2회 적발 시에는 3년 동안 합법적으로도 외국인근로자를 사용할 수 없게 된다.

그런데 고용제한을 포함한 현행 고용허가제는 제조업을 기반으로 제도가 설계돼 있다. 제조업은 1개 업체가 1개의 사업장을 보유하고 있는 경우가 대부분이다. 사용자를 대상으로 하는 고용제한이 과도한 규제로 작용할 여지가 크지 않다.

그러나 건설사업주는 대부분 여러 현장을 동시에 운영하고 있다. 다수의 사업장이 존재하게 되는데, 이런 상황에서 사업주를 대상으로 고용제한을 적용하면 특정한 현장에서의 처분이 모든 현장에 적용되는 문제가 발생된다. 지나치게 과도한 규제라고 할 수 있다. 이에 대한 개선이 시급하다.

과도한 규제에 의해 외국인근로자 활용이 제한되고, 이로 인하여 야기되는 사회적 비용을 절감하기 위해서라도 건설업을 대상으로 하는 고용제한 처분은 규제의 비용과 편익을 재검토하는 것이 반드시 필요하다.

표 5 최근 3년 업종별 고용제한 처분 현황

(단위: 명, %)

구분	전체	건설업(비중)	제조업	농축산업	서비스업	어업
2018	748	657(67.8%)	52	15	18	6
2019	1,135	1,050(92.9%)	51	10	17	7
2020	852	783(91.9%)	34	6	27	2

자료: 대한전문건설협회 내부자료.

V. 결론

건설근로자의 수급불균형이 건설현장의 원활한 운영을 저해하는 요인이 될 것으로 예상되는 상황이다. 특히 정부가 추진하는 주택공급의 규모를 고려할 때 노동력 수급의 안정화는 매우 중요한 과제가 되고 있다.

내국인근로자의 입직 정체와 급속한 고령화가 야기하고 있는 노동 공급의

부족의 대안으로 외국인근로자의 활용도 제고가 현안이 되고 있다. 합법적으로 외국인근로자를 활용할 수 있는 대안을 모색하는 것은 내국인근로자에게도 도움이 될 수 있다는 측면이 고려되어야 한다.

건설사업주들은 외국인근로자의 현장에서의 역할이 많고, 현장을 운영하는 데 필수적이라는 인식을 갖고 있다.

사용자는 물론 내국인근로자에게 도움이 될 수 있는 방향으로 외국인근로자 활용도 제고에 필요한 제도개편이 시급하며, 건설업에 미치는 영향이 크다는 점이 고려되어야 한다.

참고문헌

1. 대한전문건설협회 내부자료
2. 서울노동권익센터, 서울지역 건설현장 단순노무직 노동실태와 정책방안.
3. 외국인정책위원회, 2022년 외국인배정규모.
4. 통계청 국가통계포털, 직종별 사업체노동력조사.
5. 통계청, 건설업 조사보고서.