

연구보고서 2015-02

# 건설현장 외국인력 활용 개선방안

2015. 12

대한건설정책연구원

## 연구진

---

박 광 배      연구 위원

조 명 수      선임 연구원

---

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서  
대한건설정책연구원의 공식적인 견해와 다를 수 있습니다.

## 발 간 사

건설업은 전통적으로 노동의존성이 강한 생산방식을 지니고 있으며, 노동력의 안정적인 수급은 건설 산업의 근간이 유지되기 위한 가장 기초적이면서도 중요한 문제입니다. 그러나 만성적인 내국인력 부족과 고령화는 결국 생산기반 약화와 생산성 저하를 야기하여 건설업의 경쟁력이 약해지는 결과를 낳고 있습니다.

이러한 안타까운 상황에서 노동력 부족의 문제를 개선하기 위해 다른 여러 선진국들과 마찬가지로 외국인력을 활용하고 있습니다. 2004년부터 고용허가제도를 통해 외국인력을 활용하고 있으며, 외국국적 동포를 대상으로 하는 방문취업제도 또한 운영되고 있습니다. 이들 제도는 내국인 근로자 부족을 보완하는 수단으로서 오랜 기간 역할을 하고 있습니다. 그러나 이 제도를 통해 외국인력을 활용하기 위해서는 매우 복잡한 절차를 거쳐야 하는 어려움이 있습니다. 이러한 이유로 건설업에서 외국인력 활용은 필요성에 비해 활발하게 이용되고 있지 못하는 실정입니다.

생산요소로서 노동력이 어떤 산업보다 중요한 건설업에서 효과적인 활용수단을 강구하는 문제는 매우 중요합니다. 본 연구는 고용허가제와 방문취업제를 대상으로 현황과 문제점 그리고 개선과제를 도출하여 건설업에서 외국인력 활용이 효과적으로 이루어질 수 있는 방법을 검토하고 있습니다. 본 연구에서 제안하는 내용들이 제도화되어 건설업의 인력 문제를 완화하는데 일조할 수 있기를 바랍니다.

2015. 12.

대한건설정책연구원  
원 장 박 상 우



## 요 약

- 건설업에서 인력부족의 문제가 발생하고 있고, 생산기반 약화 및 생산성 저하의 우려가 제기되고 있음
  - 건설업 생산방식은 노동의존도가 강한 구조임
  - 생산요소인 노동력의 부족은 많은 문제를 발생시키고 있음
  
- 생산요소인 노동의 안정적인 수급을 위한 대안이 모색되어야 할 것으로 판단됨
  
- 내국인 근로자 부족으로 발생하는 문제를 외국인력 활용으로 보완하고 있음
  - 생산기반 약화와 생산성 저하를 야기하는 노동력 부족을 보완하는 역할임
  
- 고용허가제와 방문취업제를 활용하고 있는 외국인력에 대해서 효율적인 활용방안을 검토하고 개선과제 도출이 연구목적임
  - 건설업에서 외국인력 활용의 성과를 제고할 수 있는 방안을 모색하고, 이에 필요한 제도개선 방안 제안
  - 산업·환경설비공사사업으로 발주되는 공사는 원도급과 하도급 모두 외국인력 사용이 제한되고 있는데, 해당 공사에서 외국인력 활용방안에 필요한 개선과제 도출
  
- 내국인 건설근로자 유입이 정체 또는 감소하는 추세이며, 기존 근로자는 고령화되고 있음

- 내국인 건설근로자의 부족현상은 다양한 문제를 야기하고 있는데, 그 가운데 심각한 문제는 생산기반 약화와 생산성 저하라고 할 수 있음
  - 건설업은 노동력이 다른 산업에 비해서 중요한 생산요소에 해당하기 때문임
  - 신규 입직자의 정체 및 기존 근로자의 이탈 등으로 생산요소로서 노동력의 부족과 숙련도 저하의 문제가 발생하고 있음
  
- 외국인력은 내국인 근로자 구인의 어려움을 보완할 수 있는 수단으로서의 역할을 하고 있음
  
- 외국인력 활용은 고용허가제(E-9)와 방문취업제(H-2)로 운영되고 있음
  - 고용허가제는 MOU를 체결한 15개 송출국과 이루어지고 있고, 건설업은 태국, 필리핀, 미얀마 등 특정한 국가에서 유입되고 있음
  - 방문취업제는 외국국적 동포이며, 건설업 취업교육을 이수한 자를 대상으로 고용이 이루어지고 있음
  
- 외국인력이 한 번의 입국으로 취업할 수 있는 기간은 3년이며, 사업주가 재고용 신청을 하여 허가받으면 2년의 기간 내에서 연장됨
  - 따라서 한 번의 입국으로 최장 4년 10개월 취업할 수 있음
  - 5년 이상 거주하는 경우 귀화요건에 해당하며, 이민정책과의 정합성을 위해서 최장 4년 10개월로 운영하고 있음

- 농축산업 및 어업과 영세 제조업을 대상으로 성실근로자 재입국 제도가 시행되고 있음
  - 이 제도는 사업주가 외국인력의 재입국을 위해서 내국인 구인노력을 하지 않도록 하고 있음
  - 출국 후 3개월이 경과되면 국내에 재입국하여 취업할 수 있으며, 이때도 취업기간은 3년이며 2년 내에서 연장이 가능하며 4년 10개월까지 취업이 가능함
  - 건설업은 성실근로자 재입국제도가 적용되지 않고 있음
  
- 외국인력이 국내에서 취업할 수 있는 기간은 중간에 출국기간을 제외하고 최장 9년 8개월임
  - 결국 재입국하여 취업한 외국인력은 일정한 숙련수준을 보유하는 것으로 판단됨
  
- 고용허가제의 문제점으로는 다음과 같은 것들이 지적됨
  - 복잡한 절차와 도입까지의 기간
  - 사업장변동의 제한
  - 재입국요건의 제한
  - 외국인력 선발 시 사용자요구 미반영
  - 내국인 근로자 구인노력기간(특히 건설업에서 실효성이 적을 것으로 판단됨)
  - 불법체류자를 가장 많이 발생시키고 있음

- 방문취업제의 문제점으로는 다음과 같은 점들이 지적됨
  - 경직적인 건설업 취업등록제
  - 기능숙련을 위한 훈련체계 미비
  - 안정적인 구인방법 미흡
  - 방문취업제 외국인력의 세력화·집단화
  
- 외국인력을 활용의 성과를 제고하기 위한 개선방안
  - 사업주의 요구 반영을 위한 제도개선 필요
  - 사업장 이동의 탄력적인 적용을 통해서 활용도 제고 필요
  - 건설업에서 내국인 근로자 구인노력기간 단축
  - 숙련 외국인력의 국내 유입 특례(국내 건설사 외국현장에 채용됐던 외국인력 유입방안, 숙련 외국인력 재입국 요건 완화)
  
- 산업·환경설비공사사업으로 발주되는 공사에 대해서는 외국인력 활용이 제한되고 있는데, 이유는 크게 두 가지로 볼 수 있음
  - 발전소, 제철소, 석유화학 공장의 건설 기술이 외부로 유출되는 것에 대한 우려
  - 외국인력이 내국인 근로자의 일자리와 임금 등을 대체하거나 부정적인 영향을 미칠 것에 대한 우려
  
- 외국인력 도입규모 등을 심의·의결하는 외국인력정책위원회에서 결정하여 고시하고 있음
  - 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률에는 명시적인 규정을 두고 있지 않음



- 산업·환경설비공사 현장에서 외국인력 활용을 제한하는 것은 문제의 소지가 있음
  - 외국인력을 내국인 근로자와 차별하지 않는다는 규정 위반의 소지가 있음
  - 발전소, 제철소, 석유화학 현장은 기피시설에 해당, 산간이나 오지에 주로 입지가 결정되어 내국인 근로자 구인이 더 어려운 상황임
  - 이런 상황에서 외국인력 활용을 제한하는 것은 외국인력 도입의 기본취지에 어긋나며, 구인의 어려움으로 처우에서 유리할 수 있어 외국인력의 선호가 있을 수 있음에도 채용을 금지하고 있는 것은 문제가 될 수 있음
  
- 산업·환경설비공사사업에도 외국인력이 활용될 수 있도록 제도 개선이 이루어져야 함
  - 관련 업계는 현재의 기술이 유출을 우려할 정도로 보호가치가 높은 기술이 아니라 상용화 단계의 기술수준이라고 판단
  - 국내 건설사가 해외에서 플랜트 공사현장을 다수 운영하고 있고, 해당 현장에 현지인 근로자 및 제3국인 근로자가 채용되어 있음
  - 발전소, 제철소, 석유화학 공장 건설 현장은 내국인 근로자 구인에 더 많은 어려움을 겪고 있기 때문에 외국인력에 의한 내국인 일자리 등의 침해 소지가 적음
  
- 결국 산업·환경설비공사사업에서 외국인력 제한의 논거는 타당성 및 설득력이 미약함

- 건설업은 내국인 근로자들이 입직을 기피하는 업종에 해당하며, 이에 따라 외국인력의 활용도가 제고될 수 있는 업종에 해당함
- 외국인력 도입기간과 절차 단축, 내국인 근로자 구인노력기간 단축, 사업장 이동요건 완화 및 외국인력 재입국에 대한 요건을 완화하여 건설업에서 활용도 제고 모색이 필요함
- 외국인력 제도개선을 통해서 불법체류자 문제를 완화할 수 있고, 내국인 근로자에게도 긍정적인 영향을 미칠 수 있을 것으로 판단됨
  - 고용허가제로 입국한 외국인력에서 가장 많은 불법체류자가 발생하고 있음
  - 불법체류자는 신분상의 약점 등으로 저임금과 체불 등의 피해 가능성이 높음
  - 따라서 불법체류자가 많아지면 내국인 근로자에게 일자리 감소와 임금저하 등의 직접적인 피해가 발생할 수 있음
  - 외국인력에 대한 요건을 완화하는 제도개선을 통해서 불법체류에 대한 유인을 감소시키는 것이 불법체류자를 감소하는 수단일 수 있음
- 중·장기적인 관점의 외국인력 도입·활용이 검토되어야 함
  - 인구구조 변화와 3D업종 입직 기피 등으로 지속적인 노동력 부족의 문제가 예상되며, 이를 보완하는 수단으로서 중·장기적인 관점에서의 검토 필요

# - 목 차 -

<b>제1장 서론</b> .....	<b>1</b>
1. 연구의 필요성 및 목적 .....	1
1) 연구의 필요성 .....	1
2) 연구의 목적 .....	4
2. 연구의 범위 및 보고서 체계 .....	4
1) 연구의 범위 및 방법 .....	4
2) 보고서 체계 .....	5
3. 선행연구 검토 .....	8
1) 선행연구 검토 .....	8
2) 선행연구와 본 연구의 차이점 .....	14
<b>제2장 건설생산 및 건설근로자 고용의 특성</b> .....	<b>15</b>
1. 건설업 특성 .....	16
1) 법령에 의한 업무영역의 구분 .....	16
2) 가격 위주의 경쟁구조 .....	19
3) 규제 산업 .....	20
2. 건설생산의 특성 .....	21
1) 하도급 생산방식 .....	21
2) 공사 수주에 의한 생산 진행 .....	23
3) 노동의존도 강한 생산방식 .....	23
3. 건설근로자 고용의 특성 .....	24
1) 임시·일용직 고용 .....	24

2) 장시간 노동 .....	26
3) 계절적 변동이 큰 노동수요 .....	30
4) 건설근로자의 고령화 .....	32
5) 건설근로자 부족 .....	35

### **제3장 외국인력 활용의 필요성 ..... 39**

1. 내국인 건설근로자 부족의 문제점 .....	39
1) 내국인 건설근로자 현황 .....	39
2) 내국인 건설근로자 부족의 문제점 .....	45
2. 외국인력 활용의 필요성 .....	47
1) 건설업 생산기반 유지 .....	48
2) 건설업 구인과 구직의 불균형(mismatch) 보완 .....	48
3. 외국인력 활용현황 .....	49
1) 고용허가제 운영현황 .....	55
2) 방문취업제 운영현황 .....	65

### **제4장 외국인력 활용 개선방안 ..... 71**

1. 외국인력 활용의 문제점 .....	71
1) 고용허가제의 문제점 .....	71
2) 방문취업제의 문제점 .....	85
2. 외국인력 활용 해외 사례 .....	91
1) 해외 사례 검토 .....	91
2) 해외 사례의 시사점 .....	94

3. 외국인력 활용 개선방안 .....	95
1) 건설업의 잠재적 외국인력 수요 .....	95
2) 사업주 수요 반영 .....	97
3) 사업장 이동의 탄력적 적용 .....	98
4) 건설업에서 내국인 구인노력기간 단축 .....	99
5) 숙련 외국인력 유입 특례 .....	101

## **제5장 산업·환경설비공사업의 외국인력 활용 ..... 105**

1. 산업·환경설비공사업 .....	105
1) 산업·환경설비공사업 업무내용 .....	105
2) 산업·환경설비공사업 현황 .....	107
2. 산업·환경설비공사업의 외국인력 활용 필요성 및 개선방안 ...	111
1) 산업·환경설비공사업의 외국인력 활용 필요성 .....	111
2) 산업·환경설비공사업의 외국인력 활용 제도 개선방안 ..	114

## **제6장 결론 및 정책적 시사점 ..... 117**

1. 요약 및 결론 .....	117
2. 정책적 시사점 .....	119

## **참고문헌 ..... 123**

## - 표 목 차 -

〈표 1-1〉 고용허가제 인력수급 안정을 위한 개선사항(현장관리자, 복수응답) ..	8
〈표 1-2〉 외국인력으로 인한 내국인 근로자 피해(2009년 10-11월 기준) ...	11
〈표 2-1〉 건설산업의 범위 .....	17
〈표 2-2〉 건설업 매출액 .....	17
〈표 2-3〉 건설업 종사자 1인당 급여액 .....	18
〈표 2-4〉 건설업 직종별 종사자 1인당 연간급여액 .....	18
〈표 2-5〉 실행가격 미만 저가공사의 결손보전방법(2011년-2013년) ...	26
〈표 2-6〉 종합공사 완성공사의 원가구성 .....	28
〈표 2-7〉 공공공사 원도급금액 대비 하도급 공사금액수준 .....	29
〈표 2-8〉 건설업 고령층 취업자 현황 .....	33
〈표 2-9〉 전문건설업자가 수행한 공사의 근로자 평균연령 .....	33
〈표 2-10〉 건설근로자공제회 D/B상 연령대별 근로자 분포 .....	34
〈표 2-11〉 채용이 어려운 건설근로자 유형 .....	36
〈표 2-12〉 외국인 건설근로자 공사현장에서의 활용형태 .....	37
〈표 3-1〉 건설업 직종별 종사자수 .....	40
〈표 3-2〉 건설일용근로자 최초 현장진입 연령대(2012년 설문결과) ...	41
〈표 3-3〉 직종별 건설현장 진입 평균 연령 .....	42
〈표 3-4〉 연령별 및 취업기간별 최초 건설현장 취업경로 .....	43
〈표 3-5〉 근무경력별 구직경로 .....	44
〈표 3-6〉 외국인력 도입허용 업종 .....	50
〈표 3-7〉 고용허가제와 방문취업제 비교 .....	51
〈표 3-8〉 체류자격 유형 .....	52
〈표 3-9〉 출입국목적별 사증유형 .....	52

<표 3-10> 취업사증에 따른 외국인력 구분 .....	53
<표 3-11> 단순기능인력 현황(2014년 12월말 기준) .....	53
<표 3-12> 체류자격별 외국인 입국자현황 추이(승무원 제외) .....	54
<표 3-13> 불법체류자 현황추이 .....	54
<표 3-14> 고용허가제의 성과 .....	55
<표 3-15> 연도별 업종별 도입쿼터 .....	62
<표 3-16> 만기출국자 대체수요 .....	63
<표 3-17> 업종별 외국인력 부족인원(추가수요) .....	64
<표 3-18> 불법체류자 중 출국 예상 인원 .....	64
<표 3-19> 고용허가제 고용사업장 변화추이 .....	65
<표 3-20> 건설업 허용 외국인력 산정방식 .....	65
<표 3-21> 외국국적동포 체류자격별 현황 .....	69
<표 3-22> 외국국적동포 방문취업자격 소지자 국적별 체류자 현황 ..	69
<표 4-1> 고용허가제 외국인력 고용사업체 특성(종업원 규모별) .....	74
<표 4-2> 성실근로자 재입국제도와 특별한국어시험제도 비교 .....	77
<표 4-3> 산업별·직업별 고용허가제 취업자분포 .....	79
<표 4-4> 내국인 근로자 구인노력기간 변천 .....	83
<표 4-5> 연도별 체류자격별 불법체류자 현황추이 .....	85
<표 4-6> 외국인력 재직자훈련 직종 .....	87
<표 4-7> 재외동포(F-4) 체류자격 변경요건 강화추이 .....	89
<표 4-8> 취업 및 생활정보 제공자(복수응답 허용) .....	91
<표 4-9> 연령별 고용허가제 취업자 추이 .....	96
<표 4-10> 2013년 도입된 외국인력 .....	102
<표 4-11> 외국인력 취업활동 기간의 변화 .....	103
<표 5-1> 건설산업기본법 시행령 제7조 [별표]의 산업·환경설비공사업 ..	105
<표 5-2> 산업·환경설비공사업 등록업체 추이 .....	106

<표 5-3> 산업·환경설비공사업 국내 계약실적 .....	107
<표 5-4> 공종별 해외건설 수주실적 .....	109
<표 6-1> 연도별 체류자격별 불법체류자 현황추이 .....	120



## - 그림 목 차 -

[그림 1-1] 보고서 구성체계 및 주요내용 .....	7
[그림 1-2] 외국인력의 경제효과 발생과정 .....	12
[그림 2-1] 건설생산 진행과정 .....	19
[그림 2-2] 현행 건설생산체계의 기본 골격 .....	22
[그림 2-3] 건설공사 원가구성 .....	25
[그림 2-4] 근무경력별 하루 평균 노동시간 .....	30
[그림 2-5] 분기별 건설근로자 취업자수 변화추이 .....	31
[그림 2-6] 월별 건설업 취업자 현황(2013-2014) .....	31
[그림 2-7] 월별 근로일수 .....	32
[그림 2-8] 건설업 취업자 연령추이 .....	35
[그림 3-1] 건설현장 진입 시 구직경로 .....	43
[그림 3-2] 고용허가제 절차 .....	59
[그림 3-3] 방문취업제 절차 .....	68
[그림 5-1] 해외건설 수주현황 .....	109



## 1. 연구의 필요성 및 목적

### 1) 연구의 필요성

모든 산업은 발전단계에 따라 생산요소인 노동과 자본의 투입비중에 변화가 발생한다. 이러한 현상은 일반적으로 자본이 노동을 대체하는 형태로 나타나게 된다.

건설업에서도 노동을 기계화 등의 자본으로 대체하는 현상이 진전되고 있는 상황이다. 그러나 건설업은 다른 산업의 생산과정과 비교할 때 자본에 의한 노동의 대체가 더디게 이루어지는 산업이라고 할 수 있다. 노동의존도가 매우 강한 특성을 갖고 있다. 유사한 형태의 건축물이나 구축물이라도 표준화 된 양산체계가 불가능한 생산구조이기 때문이다.

자본에 의한 대체가 더디게 진행되는 이유는 생산방식의 특성에서 비롯된다고 할 수 있다. 건설생산은 수주한 공사에 대한 계약을 이행하는 형태로 진행된다. 그리고 생산과정이 이루어지기 위해서는 입찰과 낙찰이 매우 중요하며, 낙찰자로 결정되어야만 생산이 시작된다.

입찰에서의 공사수주 경쟁은 원도급공사인지 하도급공사인지를 불문하고 가격경쟁이 이루어지고 있는 상황이다. 하도급 생산방식이 일반화 되어 있는 환경에서 원도급자는 공공공사인지 민간공사인지를 불문하고 모든 공사의 낙찰자 선정과정에서 가격이 가장 중요한 결정요소이기 때문이다.

건설업자들은 입찰에 참여하여 가격경쟁력을 확보할 수 있는지를 가장 중요하게 고려하며, 이러한 요소를 중심으로 경영 및 공사참여에 관한 의사결정을 할 수밖에 없는 구조이다. 치열한 경쟁의 환경에서 건설업자가 가격경쟁력을 확보하기 위해서는 비용을 최소화하는 방법과 경쟁업체보다 월등한 기술력을 보유하는 방법이 있을 수 있다. 국내 건설업계의 현실에서는 건설업자의 경쟁은 원가절감을 통해서 비용을 낮추는 방식으로 전개되는 것이 일반적이고, 기술경쟁보다 선택이 용이한 방법이라고 할 수 있다.

비용절감을 통해서 가격경쟁력을 갖기 위해서는 고정비용과 가변비용을 최소화하고 탄력적으로 활용할 수 있어야 한다. 일반적으로 기계 등의 자본은 고정비용적인 성격이 크고, 인건비는 가변적인 성격이 강하다고 할 수 있다. 따라서 입찰이라는 과정을 거쳐야 하는 건설업자는 가변비용을 최소화하여 유지하려고 하는 유인이 있을 수밖에 없고, 이로 인하여 건설업에서는 임시·일용직 고용이 일반화되는 상황으로 나타나게 된다.

임시·일용직 고용은 건설업<sup>1)</sup>에 종사하는 근로자의 고용 불안정의 원인이 되고 있으며, 이에 따라 건설근로자로 입직하는 단계에서부터 건설근로자에 대해서 부정적인 인식을 갖게 되고, 인력유입이 원활하게 이루어지지 못하는 요인이 되고 있다.

이런 문제들은 생산현장에서 생산에 종사하는 근로자수의 정체 및 감소현상으로 나타날 수밖에 없으며, 결국 생산성 하락으로 나타나게 된

---

1) 현행 건설산업기본법 제2조 제4호에서는 건설공사를 토목공사, 건축공사, 산업설비공사, 조경공사, 환경시설공사, 그 밖에 명칭에 관계없이 시설물을 설치·유지·보수하는 공사(시설물을 설치하기 위한 부지조성공사를 포함한다) 및 기계설비나 그 밖의 구조물 설치 및 해체공사 등으로 정의하고 있다. 전기공사업법에 따른 전기공사, 정보통신공사업법에 따른 정보통신공사, 소방시설공사업법에 따른 소방시설공사, 문화재 수리 등에 관한 법률에 따른 문화재 수리공사 등은 건설산업기본법에서 규정하는 건설공사에 포함되지 않는다.

다. 특히 건설현장 중에서도 노동력 수요가 큰 곳이나 근력이 요구되는 작업이 많은 곳에서 더 문제가 되고 있다.

이처럼 건설현장에서 필요로 하는 노동력 확보가 용이하지 못한 경우 외국인력을 활용할 수 있는 제도가 운영되고 있다. 현재 국내 대부분의 건설현장은 외국인력 없이 운영되기 어려운 상황인 것으로 판단된다. 이런 점을 감안하면 외국인력은 내국인 근로자 부족을 보완하는 역할을 하고 있다.

외국인력들이 국내 건설현장에서 차지하고 있는 역할이나 비중 등을 고려할 때 체계적인 관리 및 효율적인 활용의 필요성이 매우 크고, 중요한 과제가 되고 있다. 따라서 고용허가제(E-9)와 방문취업제(H-2) 등 제도적으로 허용되어 있는 외국인력을 효과적으로 활용하고 관리할 수 있는 방안에 관한 연구의 필요성이 크다.

이와 함께 산업·환경설비공사로 발주되는 공사 중 발전소, 제철소, 석유화학공장 등을 건설하는 현장에서는 외국인력을 사용하지 못하게 되어 있다. 이로 인하여 해당 현장에서는 인력 확보에 어려움이 발생하고 있다. 특히 시공을 담당하는 하도급자는 산업·환경설비공사의 하도급 공사와 다른 업종으로 발주된 공사현장의 하도급 공사 공종과 공사 내용이 같음에도 불구하고 외국인력을 사용하지 못하는 상황이다. 산업·환경설비공사 현장에서는 중요한 생산요소인 노동력의 사용에 있어 심각한 제한을 받고 있는 상황이라고 할 수 있다. 따라서 이들 현장에서 외국인력을 효과적으로 사용할 수 있는 제도개선 방안에 대한 검토가 필요한 실정이다.

## 2) 연구의 목적

이 연구는 내국인 건설근로자의 부족을 보완할 수 있는 제도로 운영되고 있는 고용허가제와 방문취업제의 개선과제를 도출하는 것을 목적으로 하고 있다. 이들 제도는 외국인력을 건설현장에서 활용할 수 있는 수단이라고 할 수 있고, 내국인 근로자를 구인하기 어려운 건설현장에서는 내국인 근로자를 보완하는 역할을 수행하고 있는 것으로 인식되고 있다.

그러나 제도의 운영과정에서 개선해야 할 문제점들이 발생하고 있다. 따라서 외국인력 도입 제도 도입의 취지를 충분히 달성할 수 있고, 건설 현장에도 도움이 될 수 있는 방안을 모색해야 할 필요가 있다.

이런 모색과정을 통해서 외국인력 활용과정에서 발생되고 있는 문제점에 대한 개선방안을 제시하고, 관련 제도의 효과적인 운영에 필요한 시사점을 도출하여 제시하는 것을 연구의 목적으로 한다.

## 2. 연구의 범위 및 보고서 체계

### 1) 연구의 범위 및 방법

연구범위는 국내 건설현장이며, 고용허가제(E-9)와 방문취업제(H-2)에 의해 건설현장에 취업하고 있는 외국인력을 주요 대상으로 한다. 고용허가제로 입국하여 건설현장에서 일하는 외국인력은 입국 후 3년이 경과하면 출국하여야 하며, 이후 재입국 할 수 있다. 3년이 경과하였으나 출국하지 않은 채 건설현장에 종사하는 근로자는 불법체류자이면서 불법취업자에 해당한다. 또한 출국기한이 도래하지는 않았으나, 건설현장에서 일할 수 있는 자격이 없는 외국인력이 건설현장에서 일하는 경우

는 불법취업자에 해당한다.

건설현장에는 불법취업자도 일하고 있는 것이 현실이다. 연구의 목적은 고용허가제와 방문취업제로 입국하는 외국인력의 활용과 관리방안을 모색하는 것이지만, 불법취업자도 현장에서 일하고 있다는 점을 고려하여 연구범위에 포함시켜 검토하였다.

연구는 문헌연구와 면담조사를 활용하여 진행하였다. 건설현장의 외국인력을 대상으로 한 연구의 축적이 많지 않은 상황이라 문헌자료를 통해서도 외국인력 통계현황 등을 확인하였다.

실제로 건설현장에서 일하고 있는 현장소장 등과 면담을 통해서 외국인력의 규모 파악과 많이 요구되는 투입 공종 등에 관한 내용을 알 수 있었다.

## 2) 보고서 체계

보고서는 6개의 장으로 구성되어 있다. 제1장은 외국인력을 대상으로 하는 연구가 필요한 이유와 연구의 목적, 그리고 보고서의 구성에 관하여 기술하였다. 그리고 고용허가제 또는 외국인력의 고용에 관하여 연구한 연구목적이 유사한 선행연구를 검토하였다.

제2장은 건설업의 일반적인 현황과 건설생산의 특성, 그리고 생산방식에 직접적인 영향을 받을 수밖에 없는 건설근로자 고용구조에 관하여 정리하였다. 수주한 공사를 계약이행의 형태로 생산이 진행되는 건설업은 공사를 낙찰 받는 것이 가장 중요하다. 이를 위해서는 가격경쟁력을 갖추고 있어야 한다. 건설업자의 유인(economic incentive)은 비용을 최소화하여 가격경쟁력을 확보하려는 것이라고 할 수 있다. 이러한 구조하에서 건설근로자 고용형태가 결정되고, 이로 인하여 내국인 건설근로자 부족의 문제가 발생한다고 할 수 있다. 내국인 근로자의 부족이 발

생하는 원인을 제시함으로써 외국인력 활용의 필요성을 제시하기 위한 목적에서 기술되었다.

제3장에서는 외국인력 활용의 필요성을 제시하였다. 외국인력이 필요한 이유는 내국인 건설근로자의 부족이 직접적인 요인이라고 할 수 있다. 건설현장에서 외국인력 활용이 필요하므로 현행 외국인력 활용제도인 고용허가제와 방문취업제를 검토하여 현황을 제시하였다. 이들 두 제도의 활용과정에서 도출되는 개선과제로부터 제4장에서 기술하고 있는 외국인력 활용과정에서의 개선 필요성이 제기되기 때문이다.

제4장은 외국인력 활용 개선방안을 기술하였다. 현재 국내의 건설현장 및 내국인 근로자 수급현황을 고려할 때 외국인력이 필요한 상황인 것은 분명하다. 그리고 이런 상황은 향후에도 지속될 것으로 전망된다. 고용허가제와 방문취업제 외국인력 활용의 효과를 제고할 수 있는 방안을 검토하였다. 이를 위해서 해외 사례를 검토하고, 시사점을 도출하였다.

제5장은 특정한 건설현장이라고 할 수 있는 플랜트현장에서 외국인력을 활용하여야 할 필요성을 검토하였다. 종합건설업종 중 환경·설비공사사업으로 발주되는 플랜트 공사는 원도급과 하도급 모두 외국인력을 사용하지 못하도록 규정하고 있다. 이러한 제도 운영의 문제점과 이를 개선할 수 있는 대안을 모색하였다.

제6장은 보고서의 내용을 요약하여 정리하고 개선방안을 제안하는 사항들을 정책적 시사점으로 정리하였다.



구분		주요내용
제1장	서론	· 연구의 필요성 및 목적 · 연구범위 및 방법
제2장	건설생산 및 건설근로자 고용의 특성	· 건설업 특성 · 건설생산의 특성 · 건설근로자 고용의 특성
제3장	외국인력 활용의 필요성	· 내국인 건설근로자 부족의 문제점 · 외국인력 활용 필요성 · 고용허가제도 운영현황 · 방문취업제도 운영현황
제4장	외국인력 활용 및 관리 개선방안	· 외국인력 활용의 문제점 · 외국사례 검토 및 시사점 · 외국인력 활용 개선방안
제5장	산업·환경설비공사업의 외국인력 활용	· 산업·환경설비공사업의 업무범위 및 계약실적 · 산업·환경설비공사업의 외국인력 활용 필요성 및 제도 개선방안
제6장	결론 및 정책적 시사점	· 요약 및 결론 · 정책적 시사점

[그림 1-1] 보고서 구성체계 및 주요내용

### 3. 선행연구 검토

#### 1) 선행연구 검토

오치돈·박찬식(2010)은 고용허가제로 입국한 외국인근로자를 대상으로 고용실태를 검토하고 개선방안을 제시할 목적으로 연구를 진행하였다. 이들은 산업연수생과 고용허가제 외국인근로자를 관리하는 현장 관리자 및 외국인근로자를 대상으로 인식조사를 시행하였다.

연구에서는 외국인근로자의 필요성으로 단순노동력의 충당과 장시간 노동/저임금 등이 주된 이유라는 조사결과를 제시하였다. 또한 기능공 업무를 수행하는 외국인근로자도 내국인 기능공의 업무를 보조하는 수준을 벗어나지 못하고 있다는 결과도 제시하였다.

**<표 1-1> 고용허가제 인력수급 안정을 위한 개선사항(현장관리자, 복수응답)**

구분	응답자수	비율(%)
계	307	100.0
고용허가제상 취업 및 체류기간 연장	64	20.8
현재 불법체류자 중 한국어능력 우수자 및 숙련공 우선적 합법화	62	20.2
외국인 고용절차 간소화	49	16.0
단기체류 외국인보다 장기 가능한 내국인의 취업유도정책 시행	35	11.4
불법체류자 단속완화	27	8.8
한국인과 동일한 법 적용(차별금지)	23	7.5
할당된 외국인 고용허가자수의 상향조정	22	7.2
외국인근로자의 자유로운 사업장 이동보장	17	5.5
송출국의 송출비리 억제정책 시행	11	3.6

복수응답을 허용한 8명의 관련 분야 연구자 등을 대상으로 한 설문조사에서는 “취업 및 체류기간의 연장”이 43.8%, “고용절차의 간소화”가 25.0%의 비중을 차지한 결과가 도출되었다.

산업연수생제도와 고용허가제를 비교한 이들의 연구결과에 의하면 고용허가제는 산업연수생제도를 개선한 것이나, 현장관리자와 외국인력 모두 다소 미흡하다는 평가를 하고 있는 것으로 조사되었다.

하갑래(2011)는 외국인고용허가제의 변천을 검토, 개선의 필요성을 제기하고 대안을 제시할 목적으로 연구를 하였다. 연구에서는 외국인력 도입은 고용허가제와 노동허가제로 크게 구분할 수 있다고 전제하고, 방문취업제는 노동허가제의 요소를 갖고 있다고 하였다. 또한 외국인력의 인권보호 차원에서는 고용허가제를 노동허가제로 전환하는 것이 타당하다는 견해가 있음을 소해하면서 두 제도는 상호배타적이지 않고 보완적인 제도라고 하였다.

그러나 특례고용제(방문취업제)는 내국인 근로자의 고용기회를 침해하는 요소가 있으므로 입국 이후 일정기간 동안의 취업활동을 보장하는 이외의 내용은 일반고용허가제와 동일하거나 유사하게 운영되어야 한다는 주장을 하였다.

고용허가제와 노동허가제는 실체를 명확하게 구분할 수 있는 것이 아니므로 어떤 제도를 채택하는지 여부보다는 사업장 이동, 체류기간, 영주권 부여 등의 문제를 제도적으로 어떻게 설계하는지가 더욱 중요한 관심사라는 주장도 제기하였다.

최홍엽(2013)은 외국인력들의 합법적인 취업기간이 늘어나는데 따른 법적쟁점을 검토할 목적으로 연구를 진행하였다. 특히 외국인력에게 적용되고 있는 사업장 이동의 제한을 주요하게 검토하였는데, 취업기간이 최장 9년 8개월<sup>2)</sup>로 늘어난 현제도 사업장 이동을 3회로 제한하는 것이

---

2) 외국인력은 고용허가제든 방문취업제든 취업기간이 3년으로 제한되어 있다. 취업기한 만료 전 사업주가 재고용을 신청하여 허가를 받으면 2년의 범위에서 출국 없이 재고용 될 수 있다. 그런데 출국기간 없이 5년간 국내에 거주하게 되면 귀화 등의 요건을 충족할 수 있기 때문에 1년 10개월까지 재고용이 가능하다. 즉 한 번의 입국으로 최장 4년 10개월 취업할 수 있고, 출국한 이후 성실근로자 재입국제도를 활용하여 3개월 후 재입국이 가능하다. 재입국하여 취업하면 역시 최장 4년 10개월

타당한지에 관하여 검토하였다. 연구대상은 비전문취업(E-9)과 선원취업(E-10), 방문취업(H-2)인데, 특히 비전문취업(E-9)을 주요 대상으로 하고 있다.

연구를 위해 외국인력 고용에 관한 국내 정책을 검토하고, 단기순환정책의 특징을 갖고 있다는 점을 지적하였다. 그리고 단기순환정책을 추구하면서도 여러 차례의 개정을 통해서 외국인력이 국내에 체류하며 취업할 수 있는 기간이 연장되는 추세라고 하였다. 특히 산업에서의 외국인 선호현상, 출생률 저하, 3D업종 등에서는 체류기간을 연장하는 예외들이 증가할 것이라는 예상을 하였다.

최홍엽은 ILO의 97호 협약과 독일 법률 등과의 비교를 통해서 5년 이상 국내에 체류하면서 취업하는 경우와 단기간의 취업을 위해서 처음 입국한 경우를 똑같이 취급하는 것은 사업장 이동의 자유를 엄격하게 제한하는 것은 문제라고 하였다. 또한 장기간 취업하는 외국인력에게 가족방문과 가족결합의 권리가 인정되지 않고 있는 것도 문제점으로 지적하였다.

전승훈(2013)은 외국인력 유입의 생산 및 부가가치 유발효과를 분석할 목적으로 연구를 진행하였다. 외국인력<sup>3)</sup>의 중요성은 한국 사회의 고령화와 밀접한 관련성을 갖는다고 전제하고, 경제적 효과에 대한 분석이 필요하다는 주장을 제기하였다. 이런 측면에서 산업연관분석과 일반균형분석을 활용하여 실증분석을 하였으며, 연구의 축적이 필요하다고 하였다.

연구자에 의해 검토된 외국인력과 관련된 선행연구의 실증분석은 거

---

동안 취업할 수 있다. 결국 총 취업기간은 9년 8개월이 된다.

- 3) 전승훈은 이론적으로 외국인력 유입은 경제의 효율성을 높이는 긍정적인 역할을 기대할 수 있으나, 개별 경제행위자에게는 부정적인 효과를 미칠 수 있다고 보았다. 유입되는 외국인력의 숙련정도에 따라 내국인 근로자 및 재정에는 다소 상이한 효과를 미칠 수 있다는 주장도 하고 있다.

시경제효과와 노동의 대체성에 관한 연구로 크게 구분된다. 이 중 외국인력과 내국인 근로자의 대체성에 관한 국내·외 연구는 대체성이 있더라도 매우 미미한 수준이라는 공통적인 결과가 보고되고 있다고 제시하였다. 반면 국내 연구 중 건설업 등에 취업한 외국인력과 내국인 근로자는 대체성을 갖는다는 연구결과도 소개하고 있다. 이규용 등이 연구한 결과<sup>4)</sup>에 의하면 제조업, 건설업, 음식숙박업, 가사서비스업 등에서는 외국인력과 내국인 근로자가 대체성을 갖고 있다고 한다.

**<표 1-2> 외국인력으로 인한 내국인 근로자 피해(2009년 10-11월 기준)**

구분	사례수	일자리 줄어듦(평균: 점)	임금 낮아짐(평균: 점)
제조업	105	1.94	1.71
건설업	71	2.24	2.00
음식업	73	1.85	1.57
농축산업	33	2.18	1.97
어업	33	2.12	1.91

주: 5점 척도(1: 전혀 그렇지 않다. 2: 그저 그렇다. 3: 그런 편이다. 4: 매우 그렇다. 5: 전혀 그렇지 않다.)

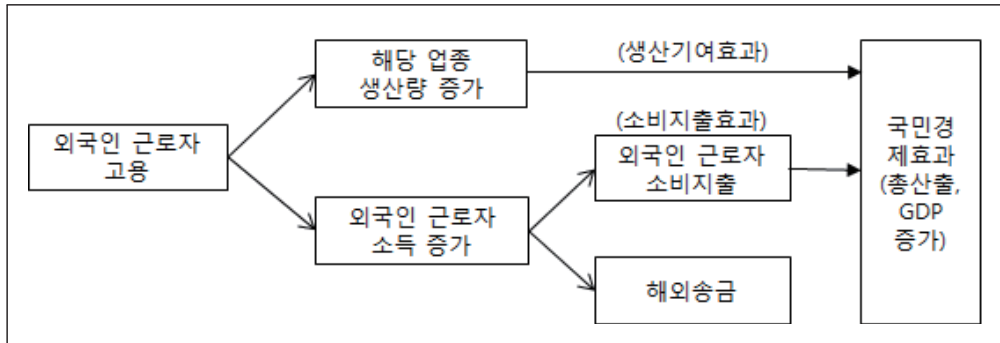
자료: 이규용 외(2011), 외국인력 노동시장 분석, p.45 인용.

외국인 노동의 경제적 효과를 분석하기 위해서 [그림 1-2]와 같은 경로를 상정하고 산업연관분석을 사용하여 분석하였다.<sup>5)</sup> 분석결과 외국인력을 전문인력과 단순기능인력으로 분류하면 단순기능인력의 국민경제 기여효과가 큰 것으로 도출되었다. 외국인력의 1인당 생산 및 부가가치 유발효과는 내국인 근로자에 비해 작게 나타났고, 이는 내국인 근로자에 비해 노동생산성이 낮기 때문이라고 설명하고 있다. 산업별 분석결과에서 건설업은 단순기능인력의 생산 및 부가가치 유발효과가 상대적

4) 이규용 · 이승렬 · 박성재 · 노용진(2011), 외국인력 노동시장 분석, 한국노동연구원.

5) 연구자는 경제적 효과를 분석하기 위해서 2010년 산업연관표 연장표의 통합대분류 자료를 사용하였다.

으로 큰 업종으로 분류되었다. 이와 함께 다른 연구자<sup>6)</sup>의 연구결과를 인용하여 단기간에 내국인 충원이 어려운 직종과 고급인력의 적극적인 유입노력이 필요하다는 주장에 대해서도 검토할 필요성이 있음을 지적하고 있다.



자료: 전승훈(2013), 외국인노동자 유입의 생산 및 부가가치 유발효과 분석, p.16 재인용.

**[그림 1-2] 외국인력의 경제효과 발생과정**

심규범(2013)은 외국인력의 균형적인 접근이 필요하다는 전제 하에서 연구를 수행하였다. 외국인력의 규모와 관련해서는 ‘과잉’이라는 주장과 ‘과소’라는 주장이 같이 이루어지고 있는데, 이는 합법·불법과도 밀접한 관련을 갖는다고 판단하였다. 따라서 이런 주장을 검토하고 균형적인 접근이 이루어질 수 있는 제도적인 장치 마련의 대안을 제시하기 위한 목적에서 연구가 이루어졌으며, 고용허가제를 대상으로 하였다.

연구과정에서 면담조사<sup>7)</sup>와 설문조사<sup>8)</sup>를 시행하였다. 면담조사 결과 고용허가제의 문제점으로 지적된 것은 도입규모 과소, 인력 선발의 문

6) 김연수(2013), 외국인력 도입체계 개편의 필요성과 제도개선방안, KDI정책포럼 제 255호(2013-04), 한국개발연구원.

7) 고용허가제 인력을 활용하고 있는 8개 업체를 대상으로 면담조사가 이루어졌음을 밝히고 있다.

8) 건설업체를 설문대상으로 하였으며, 69부를 대상으로 분석이 이루어졌음을 밝히고 있다.

제, 관리절차의 복잡함 등이라고 하였다. 또한 설문조사 결과에 의하면 내국인에 비해 저렴한 임금, 안정적인 인력확보로 안정적인 공정관리 가능, 오지에서 인력 확보가 가능하다 등을 들고 있다. 반면 설문조사 결과 고용허가제는 건설업 배정 인원규모가 적고, 동일한 건설업체라도 현장 간 이동에 따른 절차가 복잡한 점, 그리고 신청에서 도입까지 시간이 오래 걸리는 점 등을 단점으로 생각하고 있는 것으로 나타났다.

연구자는 면담조사와 설문조사 결과를 바탕으로 고용허가제가 내국인 근로자를 대체하기보다는 보완하는 성격이 강하다는 전제에서 실효성을 제고할 수 있는 방안을 제시하고 있다. 먼저 동일한 건설업체의 현장 간 이동 시 절차와 요건을 간소화하여야 할 필요성이 있다는 점, 성실한 외국인력에 대해서는 재입국제도를 적용하여야 한다는 점, 그리고 건설업에 배정된 인원규모를 확대하여야 할 필요성이 크다는 점 등을 제시하였다.

심규범(2014)은 고용허가제를 대상으로 외국인력을 효율적으로 활용할 수 있는 방안을 모색하는 연구를 하였다. 연구에서는 고용허가제의 장점 중 “오지에서 기능인력 확보”, “내국인에 비해 저렴한 인건비”, “기능인력을 안정적으로 운영할 수 있어 공정관리 가능” 등이 건설업체가 꼽은 장점인 것으로 조사되었다.

반면 고용허가제의 단점으로 건설업체는 “배정된 도입규모가 적은 것”, “재입국 시 연령제한(40세 이하) 엄격”, “재입국 시 동일 사업장 배치요건”, “선정부터 도입까지 시간이 긴 것”, “동일한 건설업체의 현장 간 이동하는데 절차와 요건이 너무 까다로운 것” 등을 든 것으로 나타났다.

이러한 사항을 바탕으로 연구자는 재입국 시 “동일 사업장” 요건의 완화와 연령 제한의 상향조정, 그리고 외국인력의 고용기간 연장 등 신고행위 일원화가 필요하다는 주장을 제기하였다.

## 2) 선행연구와 본 연구의 차이점

선행연구는 외국인력의 유입 정책인 고용허가제와 방문취업제 등에 대해서 논의하고 있다. 특히 고용허가제를 중점적으로 논의하고 있는 연구가 많았다.

선행연구에 의하면 외국인력과 내국인 근로자는 대체성이 없거나 있더라도 매우 미미한 수준이라는 결과를 제시하고 있다. 다만 산업에 따라서는 내국인 근로자의 일자리와 임금에 부정적인 영향을 미치는 정도가 상대적으로 미미하지만 발생하는 산업도 있는 것으로 제시하고 있다.

선행연구들은 대부분 특정한 산업 측면에서 고용허가제와 방문취업제를 논의하지는 않고 있다. 일반적인 차원의 외국인력 고용정책에 관하여 연구가 이루어졌다.

반면 본 연구는 건설업에 국한하여 고용허가제와 방문취업제를 논의하고 있다. 건설업이 노동의존도가 큰 산업이라는 측면에서 연구의 의의를 찾을 수 있다. 즉 인력의 중요성이 큰 산업이며, 선행연구에서도 상대적으로 외국인력과 내국인 근로자 간 대체성이 있는 산업을 대상으로 연구한다는 측면에서 그렇다고 할 수 있다.

특히 내국인 건설근로자의 입직이 정체되어 있는 상황이며, 건설현장 중 일부 공종에서는 외국인력에 대한 의존도가 매우 높은 현실을 감안하면 건설업에 국한된 외국인력 관련 연구가 의의를 가질 수 있을 것으로 생각된다.



국내에서 외국인력의 활용이 필요한 원인은 내국인 근로자의 부족에서 찾을 수 있다. 외국인력을 유입시키는 목적은 노동력 부족의 문제를 보완하기 위해서라고 할 수 있다. 외국인력은 제조업 등에서 내국인 근로자의 부족을 보완하는 역할을 하고 있다.

건설업에서 외국인력의 활용 필요성도 내국인 근로자의 부족에서 찾을 수 있다. 내국인 근로자가 건설현장에서 부족한 현상이 지속되고 있다. 신규로 건설근로자로 입직하는 근로자도 정체상태를 보이고 있다. 또한 현재 건설근로자로 종사하는 근로자들의 연령이 고령화되고 있다. 이로 인하여 근력이 요구되는 작업을 수행하는데 한계가 있다.

건설근로자의 절대적인 규모가 정체 또는 감소하는 현상과 함께 근로자의 활용도가 저하되는 상황도 발생하고 있다. 건설업자는 필요로 하는 숙련도를 갖춘 근로자를 구인하는데 많은 어려움을 겪고 있다. 특히 교통과 시설이 갖추어지지 못한 산간이나 오지의 건설현장에서는 내국인 근로자를 구하기가 더욱 어려운 상황이다. 내국인 근로자는 외국인력에 비해서 산간 및 오지의 현장 등 작업환경이 열악한 곳을 기피하는 경향이 더 강하다고 할 수 있다. 따라서 교량건설 등 오지에서 공사가 진행되는 현장에서는 내국인 구인에 어려움을 겪고 있기 때문에 외국인력의 필요성이 더 큰 것도 현실이다.

이처럼 건설업으로 입직하는 근로자들이 정체되고 있고, 기존의 내국인 건설근로자들은 연령대가 높아지고 있는 현상이 발생하는 원인은 건설업 경영을 둘러싼 환경과 생산의 특성 때문이라고 할 수 있다. 건설근로자의 고용형태는 건설업 생산환경에 직접적인 영향을 받을 수밖에

없기 때문이다.

이러한 건설업 여건을 감안하면 외국인력을 안정적으로 확보하고 효과적으로 활용할 수 있는 방안을 검토하기 위해서는 건설업 생산의 특성과 그에 직접적으로 영향을 받고 있는 건설근로자 고용 및 특성에 관하여 간략하게나마 검토할 필요성이 있다.

## 1. 건설업 특성

### 1) 법령에 의한 업무영역의 구분

건설업의 업무영역은 건설산업기본법령에 의해서 규정되고 있다. 건설산업은 생산요소인 자본과 노동을 투입하여 산출물을 생산하는 산업이라고 정의할 수 있다. <표 2-1>에 의하면 건설산업은 건설업과 건설용역업으로 구분하고 있다. 건설산업기본법 시행령에서 규정하고 있는 종합건설업은 종합적인 계획·관리 및 조정에 따라 건설 또는 조성하는 공사업이다. 전문건설업은 건설공사에서 특정 부문의 공사를 전문적으로 시공하는 분야라고 할 수 있다. 건설업은 조성 또는 시공 등 실제로 생산을 하는 업을 말한다. 이런 점에서 설계, 감리 및 엔지니어링 등의 건설용역업과 차이가 있다.

대부분의 산업은 업체의 규모에 따라 중소기업과 대기업으로 구분되고 있으나, 건설업은 수행하는 역할에 따라 구분되어 있는 것이 특징이라고 할 수 있다. 그리고 이런 구분이 법령에 의해 제도화되어 있는 것도 특징적이라고 할 수 있다. 5개의 종합건설업종과 25개의 전문건설업종으로 구분하고 있고, 전문건설업종은 각각의 등록업종별로 전문적으로 수행하는 업무영역이 규정되어 있다.

〈표 2-1〉 건설산업의 범위

건설산업	건설업	건설산업기본법: 종합건설업, 전문건설업	
		특별법에 의한 건설업: 환경오염 방지시설업, 주택건설업, 해외건설업 (건설산업기본법은 보충적으로 적용됨)	
	전기공사업, 정보통신공사업, 소방설비공사업, 문화재수리업은 제외		
	건설 용역업	엔지니어링 활동주체(엔지니어링기술 진흥법)	
건축설계·감리업(건축사법)			
감리전문업(건설기술관리법)			

자료: 이상호 외(2003), 한국 건설산업 대해부: 당면과제와 미래의 도전, p.29의 내용을 일부 수정하여 인용.

제도적으로 업무영역이 구분되어 있는 건설업의 매출액은 〈표 2-2〉에 제시되어 있다. 2013년 건설업 매출액은 216조 6,836억원으로 전년 대비 6.1% 증가한 규모이며, 종합건설업이 118조 2,892억원, 전문건설업이 98조 5,945억원의 매출액을 기록했다.

〈표 2-2〉 건설업 매출액

(단위: 억원, %)

구분	2012	2013	전년 대비	
			증감액	증감률
계	2,043,632	2,168,836	125,205	6.1
종합건설업	1,129,730	1,182,892	53,161	4.7
전문건설업	913,901	985,945	72,044	7.9

주: 전문건설업은 전기 및 통신공사업을 포함한 규모임.

자료: 통계청, 건설업조사보고서.

건설업 종사자의 1인당 급여액은 2,902만원인 것으로 조사되었으며, 종합건설업 종사자는 3,631만원, 전문건설업 종사자는 2,559만원인 것으로 조사되었다. 전문건설업 종사자의 급여액은 종합건설업 종사자 대비 70.5% 수준인 것으로 조사되었다.

**<표 2-3> 건설업 종사자 1인당 급여액**

(단위: 만원, %)

구분	2012	2013	전년 대비	
			증감액	증감률
계	2,710	2,902	193	7.1
종합건설업	3,377	3,631	253	7.5
전문건설업	2,397	2,559	162	6.8

주: 전문건설업은 전기 및 통신공사를 포함한 규모임.

자료: 통계청, 건설업조사보고서.

직종별로 구분하면 생산직 종사자의 증감률이 사무직 및 기타 직종 종사자에 비해 1.6%p 높은 것으로 나타났다. 그러나 2013년 기준으로 할 때 급여액은 85.5% 수준인 것으로 조사되었다.

**<표 2-4> 건설업 직종별 종사자 1인당 연간급여액**

(단위: 만원, %)

구분	2012	2013	전년 대비	
			증감액	증감률
평균	2,710	2,902	193	7.1
생산직	2,650	2,852	201	7.6
사무직 및 기타	3,171	3,335	164	5.2

주: 전문건설업은 전기 및 통신공사를 포함한 규모임.

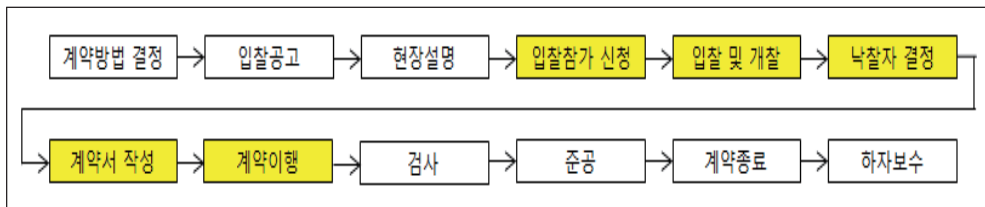
자료: 통계청, 건설업조사보고서.

건설업 종사자의 급여액 수준은 다른 산업 종사자에 비해 높지 않은 수준이라고 할 수 있다. 특히 생산직 전문건설업 종사자 및 생산직 종사자의 급여액은 낮은 수준이라고 할 수 있다. 특히 건설업의 생산직 종사자는 평균 연령이 다른 산업에 비해 높다는 점을 감안하면 급여액 수준이 낮다고 할 수 있다.

## 2) 가격 위주의 경쟁구조

제조업을 비롯한 대부분의 산업은 생산된 제품이 시장에서 거래된다. 반면 건설업은 계약을 체결하는 과정을 거친 후에 생산이 진행되게 된다. 발주자의 요구수준을 이행하는 형태의 생산이 진행되게 된다.

발주자는 자신의 요구사항을 충족시켜줄 수 있는 건설업자를 선별하게 되는데, 이 과정을 낙찰자 선정과정이라고 한다. 공공공사에서 낙찰자 선정은 입찰참여자 중 재무상태와 공사이행능력이 있는 건설업자 중 최저가격으로 공급할 수 있는 건설업자를 선택하는 과정이다. 낙찰자 선정과정에서 가장 중요한 요소는 가격이다. 따라서 국내 건설공사의 낙찰자 선정과정은 발주자가 요구하는 수준의 생산물을 가장 낮은 가격으로 공급할 수 있는 공급자를 찾는 과정이다.



[그림 2-1] 건설생산 진행과정

다수의 건설업자들이 경쟁하는 상황에서 가격경쟁력을 확보하기 위해서는 비용을 낮출 수 있는 기술력을 보유하거나 비용을 최소화 할 수 있어서 최저가격으로 입찰이 가능해야 한다. 비용을 절감할 수 있는 기술력을 확보하기 위해서는 연구·개발투자가 수반되어야 한다. 그러나 국내 건설시장 상황에서 지속적인 연구·개발투자를 지속하는 것은 어려운 일이다. 종합건설업자와 전문건설업자 모두 영세한 규모의 업체가 대부분을 차지하는 상황에서 연구·개발투자비용을 확보하는 것은

현실적으로 쉽지 않다. 기업에 유보되어 있는 내부자금을 활용하기 어려운 상황에서는 외부자금을 활용하여 연구·개발투자를 할 수 있으나, 건설업은 위험(risk)이 높은 산업분야이므로 연구·개발을 위한 자금조달이 쉽지 않다.

이런 상황에서 가격경쟁에서 낙찰자가 되기 위해서는 비용을 줄이는 방법이 선택될 수밖에 없다. 생산요소가 노동과 자본이라는 점을 감안하면 기계장비 등의 자본보다는 노동을 활용하여 비용을 줄이려는 유인이 발생한다. 생산요소 중에서는 노동이 자본보다 가변성이 강하기 때문이다. 상시적인 생산이 이루어지는 제조업 등에서도 노동이 가변비용으로 분류되지만 건설업은 더욱 가변성이 크다고 할 수 있다. 왜냐하면 공사를 낙찰 받아야만 생산이 가능한데, 수주가 불분명한 상황에서는 노동을 상시고용하지 못하게 된다.

### 3) 규제 산업

건설업은 규제가 강한 산업으로서의 특징을 보이고 있다. 이런 특징은 건설업을 등록하는 과정에서부터 등록 이후 건설업을 영위하는 과정에까지 적용되고 있다. 먼저 건설업 등록과정에서는 종합건설업과 전문건설업, 그리고 전문건설업종별로 등록기준이 규정되어 있다(건설산업기본법 시행령 제13조 및 [별표 2]). 등록기준에는 기술능력과 자본금, 시설·장비·사무실 보유요건이 명시되어 있다. 건설업 등록을 위해서는 해당 업종의 등록기준을 충족하여야 한다.

건설업 등록 이후 건설업자로 활동하는 과정에서도 입찰에 참여하기 위해서는 발주되는 공사의 규모에 따라 발주자가 요구하는 공사이행능력과 재무상태(신용상태)를 유지하고 있어야 한다.

그리고 계약이행의 형태로 생산이 이루어지기 때문에 각종 보증이 수

반되어야 한다. 계약이행보증과 하자보증 등을 발급받아 제출하여야 한다. 공사가 완공된 이후에도 하자보수가 이루어질 수 있도록 보증제도를 운영하고 있다.

이처럼 규제가 많은 산업적인 특성은 건설업 생산을 통해서 공급되는 각종 시설물과 구축물들은 많은 사람들이 이용하는 시설이며, 이로 인하여 보다 강한 안전성 등이 요구되기 때문인 것이 큰 이유라고 할 수 있다. 그리고 계약을 이행하는 방식으로 생산이 이루어지고, 생산에 긴 시간이 필요하기 때문에 기술적인 능력과 일정한 수준의 재무상태가 요구되기 때문이기도 하다.

## **2. 건설생산의 특성**

### **1) 하도급 생산방식**

건설업에서의 생산은 기술과 기능이 다른 여러 공종의 복합과 연계가 이루어져야만 가능하다. 따라서 이런 기술과 기능을 제공할 수 있는 다양한 공급자의 참여가 필요하다. 건축공사의 경우 건축물을 시공하는 부분과 건축물이 기능을 발휘할 수 있도록 전기, 통신, 소방 등의 분야가 복합되어야만 비로소 생산이 완공된다.

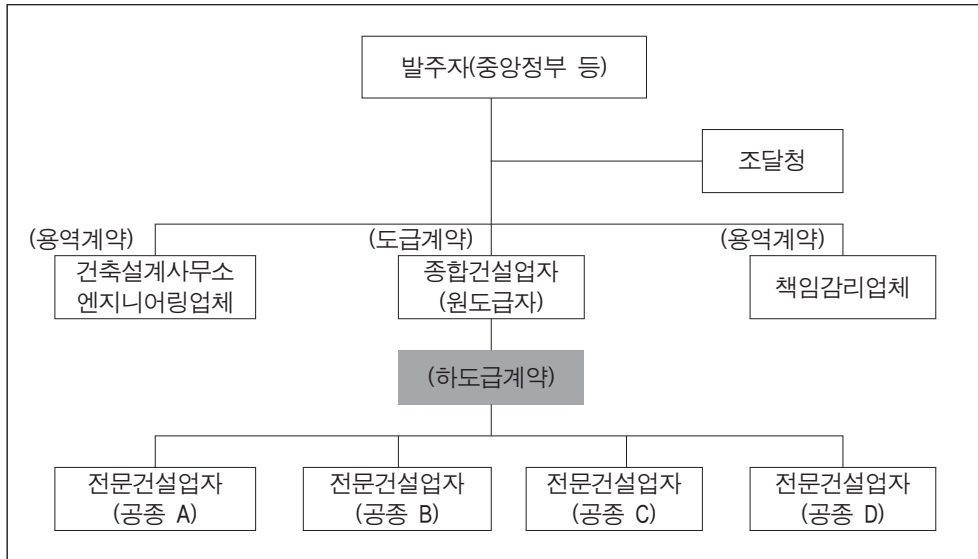
건설생산만 보더라도 공사를 전반적으로 계획하고 관리하는 부분, 건축물의 시공을 담당하는 다양한 전문분야를 필요로 하게 된다. 공사의 전반적인 관리와 계획을 하는 건설업자와 전문분야를 시공하는 전문건설업자의 참여가 반드시 필요하다.

건설 생산에서는 이런 과정에서 수직적인 분업을 활용하고 있다. 생산과정을 완결하기 위해서는 다양한 기능이 종합되어야 하고, 이런 기능 모두를 하나의 건설업자가 동원하는 것은 비효율적이기 때문이다.

종합건설업자와 전문건설업자의 분업에 의해 이루어지는 생산은 하도급 생산방식이다. 원도급자는 공사의 전체적인 관리 등을 담당하고, 각 분야별 시공은 하도급자가 각자 제공할 수 있는 기능을 분업에 의해 종합하는 과정이라고 할 수 있다.

수직적인 생산방식은 위탁이나 고용 등의 형태가 아닌 도급생산이다. 그러므로 원도급자로부터 하도급 받은 공사는 일차적으로 하도급자가 스스로의 책임과 역량으로 시공하여야 한다. 이는 도급계약을 이행하는 방식으로 진행된다.

수직적인 분업의 가장 일반적인 형태는 [그림 2-2]에서 제시하고 있는 것처럼 종합건설업자가 원도급자가 되고 전문건설업자는 하도급자가 되는 구조이다.<sup>9)</sup>



**[그림 2-2] 현행 건설생산체계의 기본 골격**

9) 건설공사의 하도급에 관해서는 건설산업기본법 제29조와 제29조의2에서 규정하고 있다. 여기서는 주요부분의 대부분을 하도급 하는 일괄하도급 금지, 재하도급 금지, 일반건설업자에게 하도급 금지 등을 규정하고 있다. 이런 규정을 두고 있는 목적은 실제공사비의 중간유출을 방지하여 부실공사를 방지하기 위해서라고 할 수 있다.



## 2) 공사 수주에 의한 생산 진행

하도급 생산방식은 발주자로부터 공사를 수주한 원도급자가 우월한 협상력(bargaining power)을 갖게 되는 구조이다. 이런 구조에서 하도급 공사를 수주하려는 전문건설업자는 동일한 업종의 전문건설업자 간 가격 경쟁을 기반으로 하는 수주경쟁에 직면하게 된다.

하도급 생산방식이 극심한 가격경쟁을 거친 후에 가능하기 때문에 생산요소의 활용에도 직접적인 영향을 미치게 된다. 생산요소의 활용은 자본보다 노동의 활용에 더 큰 영향을 미치게 되지만, 생산에 필요한 기계장비와 자재 등은 별도의 업자에 의해 공급이 이루어진다.

건설생산은 공사를 수주한 이후에만 생산이 가능한 구조이다. 이런 원인은 체결된 계약을 이행하는 방식으로 생산이 이루어지기 때문이다. 일반적인 재화 및 서비스처럼 생산이 먼저 이루어지고, 이후에 시장에서 거래되는 방식이 아니라 주문자(발주자)와 계약을 하고 생산이 시작된다. 따라서 건설업은 공사의 수주가 가장 중요한 요소가 되고 있다.

## 3) 노동의존도 강한 생산방식

계약을 이행하는 방식으로 생산이 진행되기 때문에 표준화 된 생산물이 거래되지 못하는 특징이 있다. 표준화된 양산체계를 구축하여 적용하기 어려운 생산방식으로 생산이 이루어지고 있다. 이로 인하여 다른 산업에서 진전되고 있는 기계화가 상대적으로 낮은 수준이다. 전통적으로 노동의존도가 강한 생산방식으로 운영되었던 산업도 표준화 된 양산체계를 도입하여 노동을 자본으로 대체하는 정도가 진전되었다. 그러나 건설업은 여전히 노동의존도가 강한 생산방식이 고수되고 있다.

노동의존도가 강한 생산방식으로 생산이 이루어지고 있기 때문에 노

동력을 확보하고 탄력적으로 활용할 수 있는 체계가 이루어져야만 시장에서 경쟁력을 확보할 수 있고, 발주자가 요구하는 품질의 생산물을 공급할 수 있다.

### 3. 건설근로자 고용의 특성

#### 1) 임시·일용직 고용

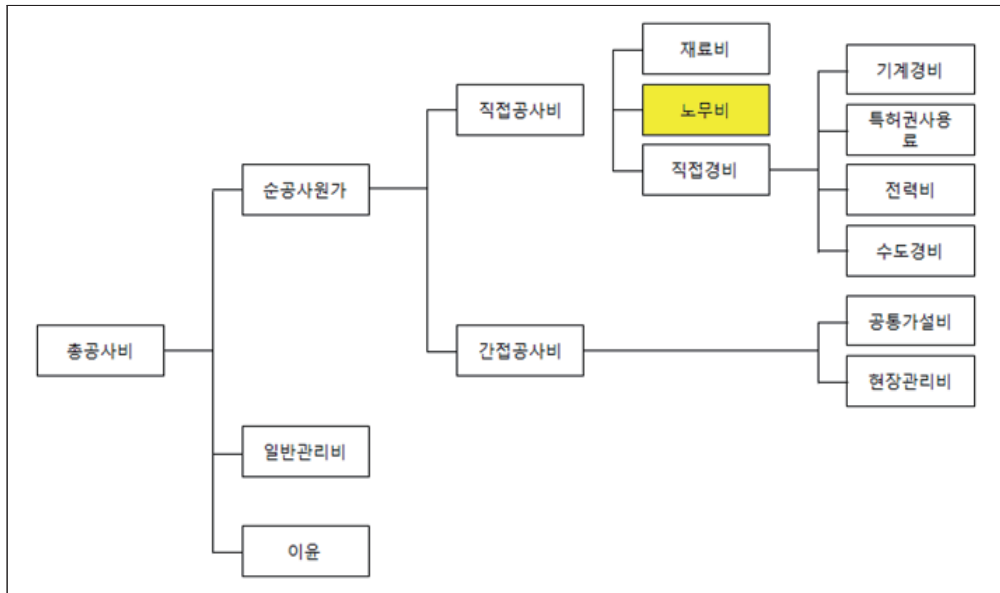
가격경쟁력을 확보할 수 있는 입찰금액을 투찰하기 위해서는 비용을 최소화하는 방법이 활용되고 있다. 이를 위해서는 생산요소를 가장 효율적으로 사용할 수 있어야 한다.

[그림 2-3]에 제시되어 있는 건설공사의 원가구성은 입찰에 참여하는 건설공사의 원가구성항목이라고 할 수 있다. 순공사원가와 일반관리비 및 이윤으로 구분할 수 있다. 이 중 순공사원가는 공사의 수행과정에서 투입되는 비용이다. 이는 다시 직접공사비와 간접공사비로 구분할 수 있다. 직접공사비에는 재료비와 노무비, 직접경비가 포함된다. 재료비를 발주자가 지급하는 일이 많고, 이 경우 재료비는 건설업자가 임의로 활용할 수 없는 비용이 된다. 직접경비도 각종 사용료와 세금과공과 등으로 구성된다. 직접경비는 경직적인 비용의 성격이 강하다. 또한 간접공사비에 해당하는 공통가설비와 현장관리비도 탄력적인 운영이 어려운 항목이다.

이와 같은 원가구성 하에서 입찰에 참여하는 건설업자가 가격경쟁력을 확보하기 위해서는 노무비, 일반관리비, 이윤 등을 효과적으로 구성하여야만 한다. 이 중 일반관리비는 공사수행에 소요되는 비용의 성격이 강하다. 따라서 노무비와 이윤을 활용하여 가격경쟁력을 갖는 입찰금액을 작성하게 된다. 결국 노무비와 이윤이 밀접하게 연계될 수밖에

없는 것이 건설공사의 원가구조라고 할 수 있다.

이런 상황에서 건설업을 영위하면서 사업체를 유지하기 위해서는 공사가 진행되는 시기에만 근로자를 고용하는 구조가 정착되어 있고, 이런 구조에서 건설근로자는 임시·일용직 고용형태로 노동을 제공하고 있다.



[그림 2-3] 건설공사 원가구성

공사금액이 충분하지 않은 공사를 수행하는 하도급자는 부족한 공사 실행금액으로 도급계약 한 하도급 공사를 수행하면서 이윤을 확보해야 한다. 이런 목적을 달성하기 위해서는 다양한 수단을 모색할 수밖에 없다. 실행가격 미만 공사의 결손보전방법에 관하여 전문건설업자를 대상으로 한 최근 3개년 간 설문조사 결과가 <표 2-5>에 제시되어 있다. 이 결과에 의하면 “인건비 절감”을 활용하는 방법이 가장 큰 비중을 차지하고 있는 것으로 나타났다.

〈표 2-5〉 실행가격 미만 저가공사의 결손보전방법(2011년-2013년)

(단위: %)

구분	2011년	2012년	2013년
계	889 (100.0)	936 (100.0)	634 (100.0)
공기단축	227 (25.5)	223 (23.8)	137 (21.6)
인건비 절감	236 (26.5)	221 (23.6)	155 (24.4)
계약대로 시공	164 (18.4)	192 (20.5)	127 (20.0)
자재비 절감	105 (11.8)	105 (11.2)	75 (11.6)
설계변경	104 (11.7)	133 (14.2)	84 (13.2)
하도급처리	13 (1.5)	21 (2.2)	16 (2.5)
공사타절	-	-	10 (1.6)
기타	40 (4.5)	41 (4.4)	30 (4.7)

자료: 대한전문건설협회, 전문건설업 실태조사 분석 보고서, 대한건설정책연구원.

이런 설문조사 결과는 건설업 환경이 직접적으로 건설근로자의 사용에도 영향을 미칠 수밖에 없음을 보여준다. 임시·일용직 고용형태가 일반적으로 활용될 수밖에 없는 직접적인 원인을 보여주는 것이라고 할 수 있다.

## 2) 장시간 노동

앞서 제시한 것처럼 건설공사는 하도급 생산방식으로 진행된다. 종합공사의 입찰에 참여하는 원도급자는 [그림 2-3]에서 제시하고 있는 구성항목을 고려하여 원가를 작성한다.

하도급자도 유사한 항목으로 하도급 공사원가를 산출하는데, 하도급 공사는 공사금액에서 노무비가 차지하는 비중이 원도급공사보다 더 높다. 하도급공사의 노무비를 파악할 수 있는 자료는 산재보험 적용을 위해서 고용노동부장관이 고시하는 하도급 노무비율이다. 하도급 노무비율 산정은 하도급매출액에서 외주비를 차감한 금액 대비 직영노무비로 계산된다.<sup>10)</sup> 2013년 기준 전문건설업체의 노무비율은 32.02%인 것으로 나타났다.<sup>11)</sup>

<표 2-6>은 종합건설업자가 수행한 완공된 종합공사의 원가구성을 제시하고 있다. 종합건설업자의 원가구성에서 가장 높은 비중을 차지하고 있는 항목은 외주비인 것으로 나타난다. 외주비는 종합건설업자가 낙찰 받은 공사를 하도급 한 것을 의미한다. 2005년 54.11%에서 2014년에는 53.83%로 소폭 감소한 것으로 나타났다. 2005년 이후 외주비 비중은 점차 감소하는 추세를 보이고 있으나, 종합건설업자의 노무비도 감소추세인 점을 감안하면 하도급의 비중이 감소한 것으로 판단하기는 어렵다. 이런 판단을 가능하게 하는 것은 현장경비도 2005년과 2014년의 차이가 크지 않고 유사한 비중을 차지하고 있다. 즉 원도급자가 외주로 진행하는 하도급을 축소하고 직영공사의 비중을 증가시켰다면 노무비와 현장경비가 증가했을 것이기 때문이다. 이와 함께 건설산업기본법에서 원도급자의 직접시공의무를 명시하고 있는 점을 감안하면 종합건설업자의 외주비 비중은 자료에서 제시하고 있는 것보다 높아질 수도 있다.<sup>12)</sup>

10) 하도급 노무비율 = 직영노무비/(하도급매출액-외주비), 건산법령에서 원칙적으로 하도급공사의 재하도급을 금지하고 있으나 예외적으로 허용하고 있으므로 외주비를 제외한 매출액에서 하도급자의 노무비인 직영노무비의 비중으로 산출된다.

11) 이 조사는 한국물가협회에 의해서 수행되었는데, 2011년 전문건설업체의 노무비율은 30.14%, 2012년은 29.70%인 것으로 나타났다. 2015년 전문건설업체 노무비율(안)은 30.73%인 것으로 나타났다. 한국물가협회는 하도급 노무비율 산정을 위해서 전문건설업체의 손익계산서와 공사원가명세서를 활용하고 있다.

12) 실제로는 <표 2-6>에서 제시하고 있는 외주비 비중이 완성공사에서 차지하는 비중이 더 높을 수도 있을 것으로 판단된다. 이는 건설산업기본법령에 의해서 100억

종합건설업자의 원가구성 항목항목에서 외주비와 노무비가 차지하는 비중은 건설현장에서 실제 시공은 하도급자에 의해서 이루어지고 있음을 알 수 있게 한다. 원도급자의 노무비는 2014년 6.27%를 차지하고 있는데, 원도급자의 주요 업무가 공사의 종합적인 계획·관리 및 조정업무라는 것을 고려하면 노무비는 대부분 간접노무비라고 할 수 있다.

**<표 2-6> 종합공사 완성공사의 원가구성**

(단위: %)

구분	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
공사원가	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
재료비	24.55	24.84	24.77	24.86	24.82	25.77	25.70	26.26	24.85	26.02
노무비	8.31	7.19	6.70	6.02	5.54	5.56	5.25	5.20	5.70	6.27
외주비	54.11	54.84	54.89	55.43	56.41	54.63	55.50	54.23	56.12	53.83
현장경비	13.03	13.13	13.64	13.69	13.23	14.04	13.56	14.31	13.32	13.88
(기계경비)	(2.00)	(1.93)	(1.96)	(1.79)	(2.22)	(2.11)	(1.96)	(1.84)	(2.14)	(2.25)

자료: 대한건설협회, 2014년 기준 완성공사 원가통계.

<표 2-7>은 공공공사의 원도급 금액 대비 하도급 공사금액수준을 나타내고 있다. 2013년의 경우 전년도에 비해 90% 이상의 비중이 증가한 반면 70% 이하의 비중도 증가한 것으로 나타났다. 공사에 따라 저가 하도급이 증가한 것으로 판단된다.

원도급 공사금액 대비 하도급 공사금액이 80%에도 미치지 못하는 비중은 2013년에는 2008년에 비해 줄었다. 그러나 공공공사에서도 전체 공사의 절반 이상은 여전히 원도급 공사금액 대비 80% 이하의 금액으로 이루어지고 있다.

원 미만의 종합공사에 대해서는 금액구간별로 일정비율 이상을 원도급자가 직접 시공하도록 규정하고 있기 때문인데, 이런 규정이 운영되고 있기 때문에 건설업체 외부로 제출되는 자료에서는 실제의 외주비 비중보다 낮게 작성될 여지가 있을 수 있다.

〈표 2-7〉 공공공사 원도급금액 대비 하도급 공사금액수준

(단위: %)

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
60% 이하	17.8	35.1	33.2	25.1	30.2	30.5
61~70%	13.6	10.1	7.1	8.0	5.1	6.3
71~80%	30.4	20.3	16.6	18.4	18.0	13.1
81~90%	34.3	23.8	36.0	40.3	41.2	41.2
90% 초과	3.9	10.7	7.2	8.2	5.5	8.8

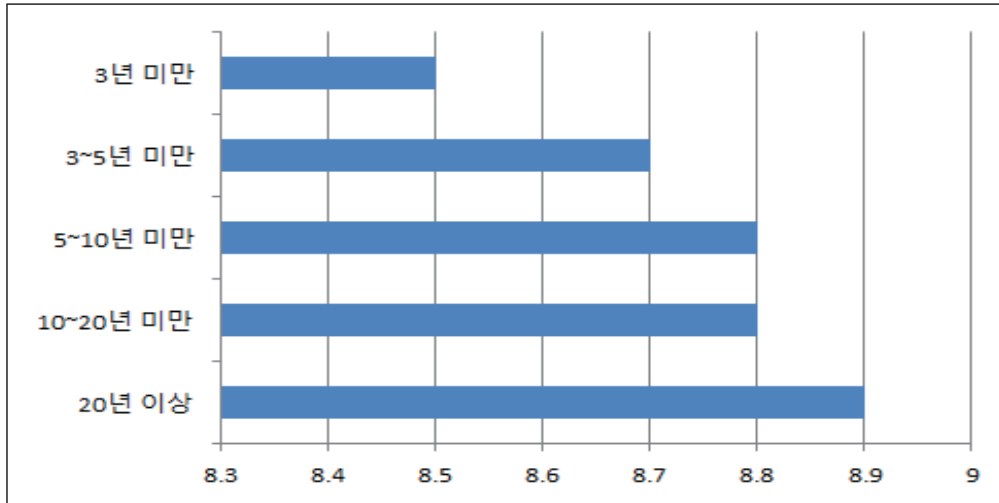
자료: 대한전문건설협회, 전문건설업 실태조사 분석 보고서, 대한건설정책연구원.

하도급 공사금액이 낮고, 하도급 공사금액에서 노무비가 차지하는 비중이 높다는 점은 하도급공사를 효과적으로 수행하기 위해서는 노동력을 효율적으로 사용하여야 한다는 것을 의미한다.

건설업 생산이 노동의존도가 강하고, 하도급자는 적은 공사금액으로 공사를 완공하기 위해서는 “공사기간 단축”을 추구할 수밖에 없다. 노동력을 동원하여 계획했던 일정보다 조기에 완공을 도모하게 되는데, 이로 인하여 건설근로자는 장시간 노동을 하게 된다. 건설근로자의 하루 평균 노동시간은 8.7시간인 것으로 나타났다.

이러한 판단을 가능하게 하는 것이 [그림 2-4]에 제시되어 있다. 근무경력이 오래된 근로자의 노동시간이 상대적으로 길게 나타난다. 이러한 원인은 숙련된 근로자의 노동력을 장시간 사용하여 생산성을 제고하려는 의도 때문이라고 할 수 있다. 현장에서 생산을 담당하는 하도급자에게는 생산성 제고는 공사기간을 단축할 수 있는 가장 직접적인 요소라고 할 수 있다.

(단위: 시간)



자료: 건설근로자공제회, 2015건설근로자 종합실태조사.

[그림 2-4] 근무경력별 하루 평균 노동시간

### 3) 계절적 변동이 큰 노동수요

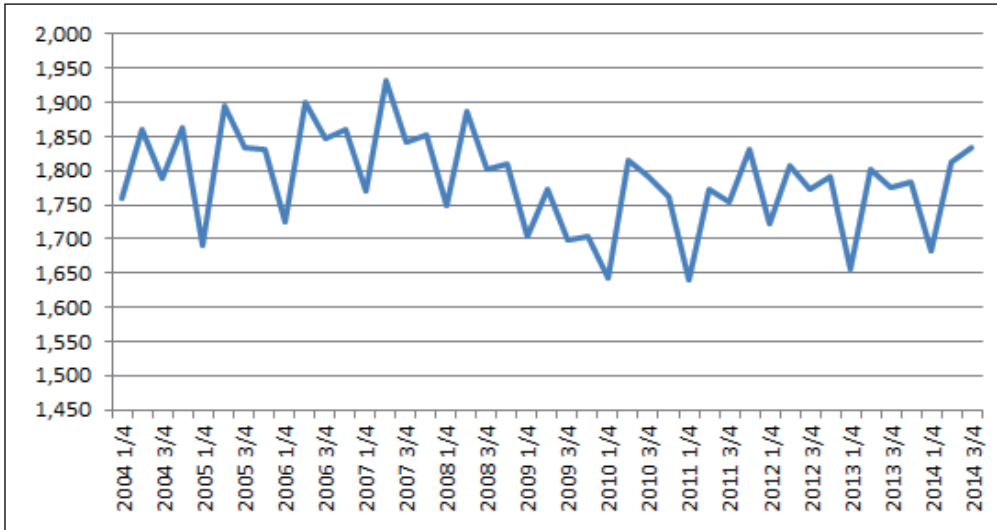
건설업의 생산은 고정된 생산시설에서 이루어지는 것이 아니다. 고정성을 특징으로 하는 부동산은 대부분 옥외에서 생산되고, 생산된 상태 그대로 이용된다.

생산환경의 특성은 계절적인 요인에 의해서 작업과 작업중단이 반복되는 현상을 보이게 된다. [그림 2-5]와 [그림 2-6], [그림 2-7]은 공통된 양상을 보여주고 있다. 12월과 1월, 2월은 취업자수와 근로일수가 다른 달에 비해 낮게 나타난다.

상시고용 형태로 노동을 제공하는 것이 아니므로 생산이 가능한 시기에만 고용관계를 형성하게 된다. 또한 생산이 가능한 기후여건에서만 생산활동이 이루어지므로 건설근로자들은 계절에 따른 반복적인 노동공급과 실업을 경험하게 된다.



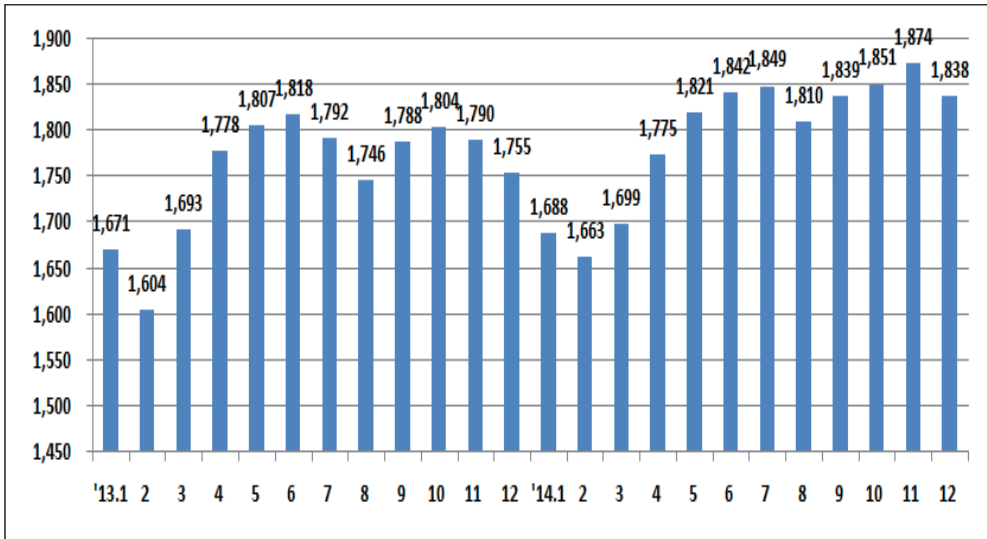
(단위: 천명)



자료: 통계청, 경제활동인구조사.

[그림 2-5] 분기별 건설근로자 취업자수 변화추이

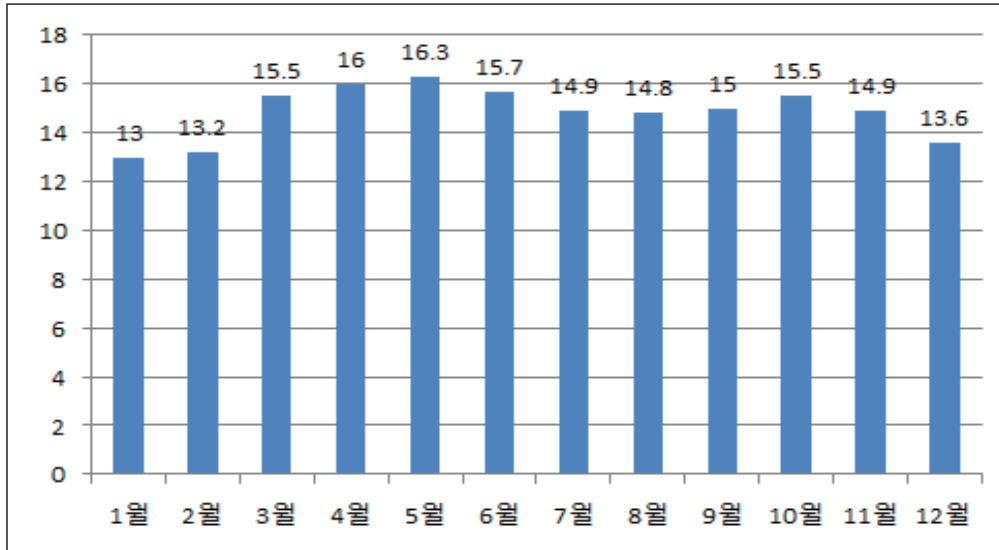
(단위: 천명)



자료: 통계청, 경제활동인구조사.

[그림 2-6] 월별 건설업 취업자 현황(2013-2014)

(단위: 일)



자료: 건설근로자공제회, 2015건설근로자 종합실태조사.

[그림 2-7] 월별 근로일수

#### 4) 건설근로자의 고령화

건설근로자는 다른 산업에 종사하는 근로자에 비해 종사자의 평균 연령이 높은 것으로 나타났다. 통계청 자료에 의하면 2014년 기준으로 고령자 비중이 25.4%에 이르는 것으로 나타나고 있다.

건설업의 고령자 비중은 전 산업의 고령자 비중인 23.9%에 비해서도 높다. 전 산업의 고령자 비중은 전년도인 2013년과 비교하면 1%p가 증가한 것으로 나타난다. 그런데 건설업은 같은 비교에서 2.4%p 증가한 것으로 나타났다. 전 산업에 비해 빠르게 고령화가 진행되고 있는 것으로 추측할 수 있다. 건설업 근로자의 고령화추세는 제조업의 고령자 비중 14.4%와 비교하면 월등하게 높은 것으로 나타나고 있다.

**<표 2-8> 건설업 고령층 취업자 현황**

(단위: 천명, %)

구분	2013		2014		
	전체	고령자	전체	고령자	전년 대비
전 산업	25,398 (100.0)	5,788 (22.8)	25,811 (100.0)	6,138 (23.8)	350 (6.0)
제조업	4,175 (100.0)	535 (12.8)	4,324 (100.0)	621 (14.4)	86 (16.1)
건설업	1,807 (100.0)	415 (23.0)	1,821 (100.0)	463 (25.4)	48 (11.6)

자료: 통계청, 경제활동인구조사-고령층 부가조사(각 연도 5월 기준).

이런 추세는 다른 조사에서도 동일하게 나타나고 있다. 전문건설업자가 수행한 공사에 노동력을 제공하는 건설근로자의 평균 연령은 계속해서 고령화되어 가는 추세이다. 2005년 50대 이상 근로자 비중이 36.2%를 차지하던 것이 2013년에는 68.0%로 크게 증가했다.

**<표 2-9> 전문건설업자가 수행한 공사의 근로자 평균연령**

(단위: %)

구분	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
20대	1.0	1.0	6.1	0.2	0.3	0.1	3.4	0.1	0.1
30대	15.2	15.2	9.9	10.8	9.8	6.6	5.8	3.9	3.8
40대	47.6	49.6	44.4	47.3	45.8	45.3	38.1	35.2	28.1
50대 이상	36.2	34.1	39.6	41.9	44.2	48.0	52.8	60.8	68.0

자료: 대한전문건설협회, 전문건설업 실태조사 분석보고서, 대한건설정책연구원.

건설근로자의 고령화는 다른 분석결과로도 확인할 수 있다. 건설근로자공제회 자료를 통한 분석결과를 제시하고 있는 <표 2-10>에 의하면 50대가 가장 큰 비중을 차지하고 있는 것으로 나타난다. 60대 근로자의 비중이 20대와 30대 근로자의 비중을 합한 것보다 높다. 70대 이상인 근로자 비중도 4.2%인 것으로 나타났다.

10대와 20대 근로자의 비중이 매우 낮게 나타나는 것은 청년층이 건설근로자로 입직하지 않고 있다는 것을 보여준다. 청년층은 신규로 진입하지 않고 있고, 기존 건설근로자는 계속 연령이 고령화되어 가는 상황이다. 현재 같은 추세라면 향후에는 건설근로자의 고령화가 더욱 빠르게 진전될 것으로 예상된다.

**<표 2-10> 건설근로자공제회 D/B상 연령대별 근로자 분포**

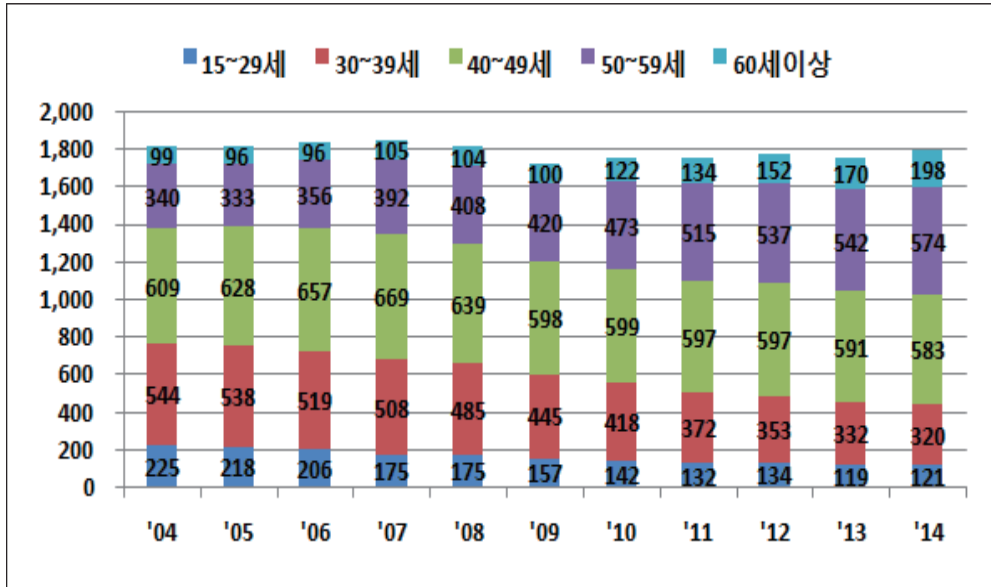
(단위: 명, %)

구분	근로자수	비중
합계	2,670,783	100.0
10대	3,570	0.1
20대	281,411	10.5
30대	366,472	13.7
40대	669,711	25.1
50대	821,012	30.7
60대	416,376	15.6
70대 이상	112,231	4.2

자료: 한국건설기술인협회, 건설기능인등급제 시범사업 실시 연구, 한국건설산업연구원.

전체 건설업 취업자의 연령분포에서도 고령화 추세를 파악할 수 있다. [그림 2-8]에 제시되어 있는 연령대별 분포추이는 40대 이하 취업자수는 지속적으로 감소하는 추세를 유지한 것으로 나타난다. 반면 50대 취업자수는 지속적으로 증가한 것으로 나타났다. 50대 취업자수는 2004년 340천명에서 2014년에는 574천명으로 증가하여 95.2%가 증가한 것으로 나타났다. 이와 함께 60세 이상 근로자의 증가도 지속되고 있다. 2003년 99천명 수준에서 2014년에는 198천명으로 약 10만명이 증가했다. 건설업 취업자 중 60세 이상 근로자는 현장에 종사하는 건설근로자라고 할 수 있고, 50대의 대부분도 현장에서 노동을 제공하는 근로자인 것으로 판단된다.

(단위: 천명)



자료: 통계청, 경제활동인구조사.

[그림 2-8] 건설업 취업자 연령추이

## 5) 건설근로자 부족

수직적인 도급방식으로 생산이 이루어지는 건설업에서 실제로 시공을 하는 하도급자는 노동력을 활용하는 방식을 효과적으로 운용할 수 있어야 하는데, 이를 위해서는 노동력 확보가 용이하여야 한다. 그러나 건설근로자 활용에서 어려움을 겪고 있는 상황이다. <표 2-11>에 의하면 ‘기능계 기술자격자’의 구인 어려움이 가장 큰 것으로 나타나고 있다. 그러나 추세적으로는 개선이 이루어지고 있는 것으로 판단할 수 있다. 물론 아직도 구인의 어려움이 해소된 것은 아니라고 할 수 있으나 2009년 52.2%에서 2013년에는 36.7%로 크게 감소한 것으로 나타났다. ‘기능계 숙련기능공’의 구인 어려움은 지속적으로 증대되고 있는 상황인 것을 알 수 있다. 이와 함께 ‘기능계 기술자격자’와 ‘단순일용근로자’의 구인

어려움도 지속적으로 증대되고 있는 상황이라고 할 수 있다. 단순일용 근로자의 구인 어려움은 2009년 5.3%의 비중이던 것이 2013년에는 7.1%로 증가했다.

〈표 2-11〉 채용이 어려운 건설근로자 유형

(단위: %)

구분	2009	2010	2011	2012	2013
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
기술계 기술자격자	52.2	47.9	45.6	40.2	36.7
기능계 숙련기능공	23.0	23.5	24.4	25.8	30.0
기능계 기술자격자	19.5	21.3	23.4	23.7	24.2
단순일용근로자	5.3	7.2	6.6	10.2	7.1

자료: 대한전문건설협회, 전문건설업 실태조사 분석 보고서, 대한건설정책연구원.

이처럼 하도급자가 느끼는 구인의 어려움은 모든 유형의 근로자에서 발생하고 있다고 할 수 있다. 따라서 근로자 구인의 문제를 해소할 수 있는 대안이 마련되어야 한다.

건설근로자 구인의 어려움을 완화할 수 있는 대안 중의 하나로 외국인력 활용도 현실적인 수단이라고 할 수 있다. 특히 내국인 근로자들이 건설근로자로 원활하게 유입되지 못하고 있는 상황에서는 외국인력의 효율적인 활용 필요성은 더욱 커진다고 할 수 있다.

외국인력은 건설현장에서 인력부족의 문제를 해소하는 수단으로 활용되고 있다. 내국인 근로자를 대체하는 관계보다는 보완하는 역할을 하고 있고, 선행연구의 결과를 통해서도 확인할 수 있다.

외국인력은 단순노무에 종사하는 근로자가 대다수를 차지하고 있는 것으로 나타나고 있다. 국내 건설현장에서 일하는 외국인력의 숫자가 많지 않은데, 이는 고용허가제 등을 통해서 입국하는 외국인력의 숫자

가 많지 않을 뿐만 아니라 외국인력 활용에 필요한 절차가 복잡하기 때문이라고도 할 수 있다.

**<표 2-12> 외국인 건설근로자 공사현장에서의 활용형태**

(단위: 명, %)

구분	2009	2010	2011	2012	2013
합계	365 (100.0)	175 (100.0)	345 (100.0)	409 (100.0)	239 (100.0)
기술계 기술자격자	4 (1.1)	11 (6.3)	16 (4.6)	5 (1.2)	2 (0.9)
시증격 숙련기능공	56 (15.3)	49 (28.0)	50 (14.5)	60 (14.7)	44 (18.4)
기능계 기술자격자	18 (4.9)	1 (0.6)	8 (2.3)	18 (4.4)	12 (5.0)
단순일용근로자	287 (78.6)	114 (65.1)	271 (78.6)	326 (79.7)	181 (75.7)

자료: 대한전문건설협회, 전문건설업 실태조사 분석 보고서, 대한건설정책연구원.





## 1. 내국인 건설근로자 부족의 문제점

### 1) 내국인 건설근로자 현황

통계청의 건설업통계조사보고서에 의하면 건설업 종사자수는 2007년 이후 2012년까지는 매년 감소하는 추세를 유지하고 있는 것으로 나타났다. 2007년 약 1,728천명 규모에서 2012년에는 약 1,508천명 수준으로 약 22만 명이 감소했다. 그러나 2013년에는 약 1,548천명으로 증가하여 전년 대비 2.6%p 증가한 것으로 나타났다.

건설업 피고용자 중 가장 큰 비중을 차지하고 있는 것은 임시기능공이다. 2007년 전체 건설업 피고용자 대비 60.1%에서 2012년에는 53.8%로 감소하였다. 다만 2013년에는 54.7%로 건설업 피고용자 대비 비중이 소폭 증가한 것으로 나타났다.

임시기능공은 건설 생산 현장에서 직접 노동을 제공하는 형태의 피고용자라고 할 수 있고, 이들 임시기능공의 부족은 생산성에 부정적인 영향을 미칠 수 있는 요인이 되고 있다.

노동의 수요와 공급이 이루어지는 노동시장은 여러 요인에 의해 구분되어 있는 것이 일반적이다. 사무직 종사자와 기술자, 기능공이 서로 다른 노동시장에서 수급이 이루어진다. 또한 고용형태에 따라서도 다른 양상을 보이고 있다. 이는 상용직 기술자와 기능공의 피고용자숫자가 2007년 이후 증가 또는 정체상태를 유지하는 것을 통해서 알 수 있다. 즉 상용직과 임시직이라는 고용형태에 따라서도 다른 양상이다.

〈표 3-1〉 건설업 직종별 종사자수

구분	전체	피고용자	사무직 및 기타 종업원	상용직			임시 기능공	사업주 및 무급가족 종사자
				계	기술자	기능공		
2007	1,727,536	1,722,307 (100.0)	218,977 (12.7)	467,385 (27.1)	343,709 (20.0)	123,676 (7.2)	1,035,945 (60.1)	5,229
2008	1,657,122	1,652,024 (100.0)	209,479 (127)	470,170 (28.5)	339,472 (20.5)	130,698 (7.9)	972,375 (58.9)	5,098
2009	1,661,000	1,656,014 (100.0)	213,376 (12.9)	485,703 (29.3)	343,711 (20.8)	141,992 (8.6)	956,935 (57.8)	4,986
2010	1,625,313	1,620,443 (100.0)	204,226 (12.6)	493,489 (30.5)	344,365 (21.3)	149,124 (9.2)	922,728 (56.9)	4,870
2011	1,574,587	1,569,850 (100.0)	209,341 (13.3)	503,273 (32.1)	358,842 (22.9)	144,431 (9.2)	857,236 (54.6)	4,737
2012	1,508,443	1,503,837 (100.0)	195,482 (13.0)	499,439 (33.2)	362,904 (24.1)	136,535 (9.1)	808,916 (53.8)	4,606
2013	1,547,486	1,543,054 (100.0)	188,410 (12.2)	510,600 (33.1)	376,454 (24.4)	134,146 (8.7)	844,044 (54.7)	4,432

주: 건설업조사보고서에서는 이 조사가 정부 또는 공공기관의 직영공사 및 무면허 공사(주요 주택 및 직영공사)를 제외하여  
 근로자수가 과소평가되었음을 밝히고 있음.

자료: 통계청, 건설업조사보고서, 각 연호.

임시·일용직 고용이 대부분인 건설업에 입직하려는 내국인 근로자는 감소하거나 정체되고 있는 상황이며, 겨울철에 발생하는 반복적인 실업으로 인하여 소득수준이 낮고 일자리가 불안정하여 현재 건설근로자로 종사하고 있는 근로자들도 이탈하려는 유인이 높다.

이처럼 건설근로자의 고용형태와 고용환경이 좋지 못하기 때문에 건설근로자로 입직하는 연령대와 진입하는 과정도 다른 산업과 다른 양상을 보이고 있다. 건설업은 40대에 처음 건설근로자로 입직하는 비율이 24.8%에 이르는 것으로 나타나고 있다. 40대에 처음 입직하는 근로자는 다른 산업에서는 쉽게 나타나지 않는 특징적인 현상이라고 할 수 있다. 이런 상황도 건설근로자의 평균 연령이 다른 산업에 비해 높아지는 요인이라고 할 수 있다. 50대와 60대에 처음 건설근로자로 입직하는 비중도 각각 8.4%와 2.2%인 것으로 나타났다. 즉 50대 이상의 연령대에서 처음 건설근로자로 입직하는 비중이 10%를 상회하는 것으로 나타났다.

**<표 3-2> 건설일용근로자 최초 현장진입 연령대(2012년 설문결과)**

(단위: 명, %)

구분	응답자수	비율
합계	500	100.0
10대	15	3.0
20대	144	28.8
30대	164	32.8
40대	124	24.8
50대	42	8.4
60대	11	2.2

주: 광주광역시와 전남 지역 건설근로자를 대상으로 한 설문조사 결과임.  
 자료: 땀&꿈 지음공동체(2012), 건설일용근로자 인권실태조사사업 보고서.

직종별로 건설현장 진입 시의 평균 연령을 조사한 건설근로자공제회 자료에 의하면 평균 연령은 36.5세인 것으로 나타났다. <표 3-2>와 <표

3-3>을 종합적으로 검토하면 건설근로자의 입직 연령은 높다고 할 수 있다. 입직 평균 연령이 특히 높은 직종은 방수공, 조력공, 건축목공 등인 것으로 나타났다.

**<표 3-3> 직종별 건설현장 진입 평균 연령**

(단위: 세)

직종	평균 연령	직종	평균 연령
계	36.5	비계공	35.2
건축목공	40.2	석공	34.1
기계설비공	33.9	용접공	33.8
내선전공	32.2	조력공	42.9
내장공	31.5	조적공	33.6
미장공	36.4	철근공	34.2
방수공	42.4	타일공	39.5
배관공	35.9	통신설비공	36.4
보통인부	39.7	형틀목공	36.5
도장공	41.4	기타	34.6

자료: 건설근로자공제회, 2015건설근로자 종합실태조사.

건설근로자는 건설현장 입직경로도 다른 산업의 근로자와 차이를 보이고 있다. 다른 산업의 근로자들은 공식적인 구인절차 또는 훈련기관을 이수한 이후에 생산활동에 종사하는 것이 일반적이다. 그러나 건설근로자는 ‘인맥’을 통해서 입직하는 경우가 가장 많은 것으로 나타났다. <표 3-4>에 제시되어 있는 결과에 의하면 건설근로자로 일하는 ‘아는 사람의 소개’를 통해서 처음 입직하는 것이 일반적이다. 폐쇄적인 구조로 입직이 이루어지고 있다. [그림 3-1]은 건설근로자공제회가 조사한 입직 시 구직경로인데, 이 조사에서도 ‘인맥’에 의한 진입이 대부분을 차지하는 것으로 나타나고 있다.

건설근로자로 종사하는 중에도 ‘인맥’에 의한 일자리 확보가 가장 높은 비중을 차지하는 것으로 나타났다.

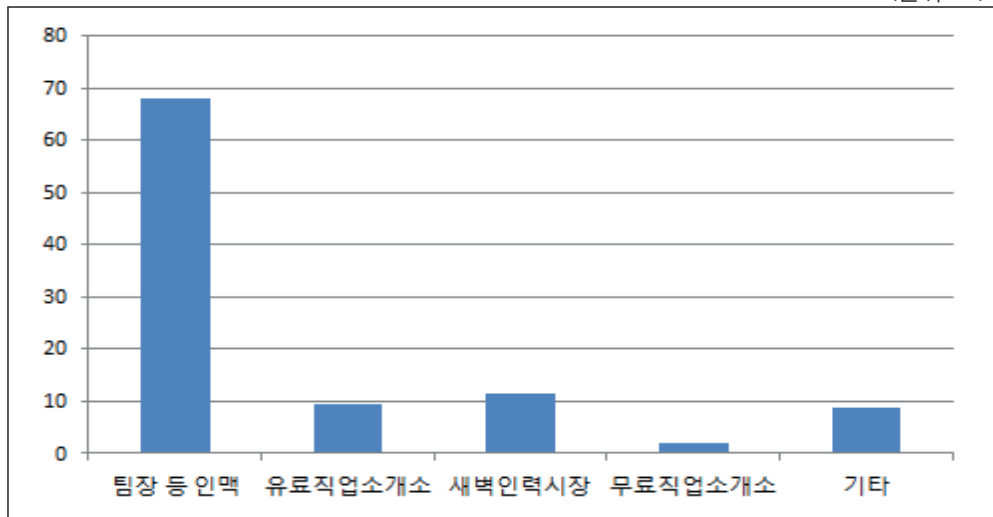
**<표 3-4> 연령별 및 취업기간별 최초 건설현장 취업경로**

(단위: 건, %)

구분	사례수	아는 사람을 따라서	직업 소개소 통해서	지역 정보지 통해서	직접 현장 방문	기타	계
전체	302	74.5	6.6	2.6	12.3	4.0	100.0
30대 이하	28	75.0	7.1	0.0	10.7	7.1	100.0
40대	76	76.3	7.9	5.3	6.6	3.9	100.0
50대	134	75.4	4.5	2.2	13.4	4.5	100.0
60대 이상	59	69.5	8.5	1.7	18.6	1.7	100.0
무응답	5	80.0	20.0	0.0	0.0	0.0	100.0
5년 이하	53	60.4	17.0	9.4	11.3	1.9	100.0
6~10년 이하	60	73.3	8.3	3.3	11.7	3.3	100.0
11~15년 이하	40	77.5	12.5	0.0	10.0	0.0	100.0
16~20년 이하	50	84.0	2.0	0.0	8.0	6.0	100.0
20년 초과	99	76.8	0.0	1.0	16.2	6.1	100.0

자료: 건설근로자공제회, 건설근로자 반값 취업지원사업 성과평가 및 발전방안에 대한 연구.

(단위: %)



자료: 건설근로자공제회, 2015건설근로자 종합실태조사.

**[그림 3-1] 건설현장 진입 시 구직경로**

〈표 3-4〉에 제시되어 있는 결과에 의하면 건설근로자는 연령이 높고, 현장경력이 짧은 근로자일수록 ‘인맥’에 포함되기 어려운 상황인 것으로 판단된다. 이에 따라 직업소개소를 통해서 입직하는 비중이 높게 나타났다. 60대 이상 근로자에서 유료소개소를 이용하는 비중이 가장 높게 나타나고 있다. 또한 30대 이하로 비교적 현장경력이 짧다고 할 수 있는<sup>13)</sup> 근로자의 유료소개소 이용도 7.1%를 차지했다. 경력이 짧을수록 유료소개소를 이용하는 비중이 높은 것은 〈표 3-5〉에서 제시하고 있는 결과와도 일치한다. 이런 영향으로 현장경력이 짧으면 ‘인맥’에 의한 구직에서 상대적으로 어려움이 있는 것으로 판단된다.

〈표 3-5〉 근무경력별 구직경로

(단위: %)

구분	계	팀장 등 인맥	유료직업 소개소	새벽인력 시장	무료직업 소개소	기타
계	100.0	75.3	9.0	6.8	2.5	6.3
3년 미만	100.0	61.0	12.8	9.0	3.2	14.0
3-5년 미만	100.0	73.0	12.7	7.4	2.3	4.6
5-10년 미만	100.0	76.4	9.4	6.9	2.8	4.6
10-20년 미만	100.0	78.2	9.2	6.9	1.3	4.4
20년 이상	100.0	84.7	3.6	4.6	3.2	3.8

자료: 건설근로자공제회, 2015건설근로자 종합실태조사.

건설근로자로는 입직 시 구직경로가 ‘인맥’이라는 폐쇄적인 구조로 이루어지고 있고, 신규 입직을 기피하는 상황이 지속됨에 따라 생산현장에서 필요로 하는 인력 중 내국인 건설근로자가 부족한 상황이 나타나고 있는 것으로 판단된다.

13) 〈표 3-2〉와 〈표 3-3〉, 〈표 3-5〉에서 제시하고 있는 결과를 볼 때 30대 이하 건설근로자는 현장경력이 짧은 근로자라고 판단할 수 있다.

제2장에서 제시한 것처럼 건설근로자는 임시·일용직 고용형태와 장시간 노동, 계절적 요인에 의한 반복적인 실업 등으로 신규 입직자의 정체와 기존 건설근로자의 이탈 등으로 근로자의 부족현상이 향후에도 계속하여 발생할 것으로 예상된다.

## 2) 내국인 건설근로자 부족의 문제점

앞에서 제시하고 있는 것처럼 내국인 건설근로자는 신규 입직이 정체되어 있는 상황인 것으로 판단된다. 이에 따라 내국인 건설근로자가 부족한 상황이 발생되고 있다. 또한 현재의 내국인 건설근로자들은 고령화되고 있는 상황이다.

건설업은 생산 현장의 환경이 외부에서 이루어지고 있고, 기계화가 다른 산업에 비해 낮은 생산 구조이다. 고정된 생산시설에 생산이 이루어지는 것이 아니라 부동성의 특징이 있어서 옥외의 현장에서 생산이 이루어진다. 고층과 지하에서도 생산이 이루어진다. 이런 이유로 근력을 요하는 작업이 다수 있어서 고령의 근로자들이 수행하기 어려운 작업들이 많다. 이런 생산 환경에서 노동을 제공해야 하기 때문에 어렵고 힘든 직업으로 인식이 되어 있다. 내국인 근로자를 확보하기가 쉽지 않다. 이런 상황을 반영하듯 건설 현장에는 외국인력이 많다. 특히 현장에서 공종 중 근력을 더 필요로 하는 골조 공사의 경우에는 외국인력에 대한 의존도가 높은 상황이다.

이처럼 내국인 건설근로자의 부족은 문제점으로 지적되고 있다. 노동에 대한 의존도가 강한 산업에서 생산에 투입되는 인력이 충분하게 확보되지 못하고 있기 때문에 생산기반이 흔들리는 문제가 가장 중요하다. 또한 생산성에도 직접적으로 악영향을 미치고 있다.

## (1) 생산기반 약화

노동은 생산에 투입되는 요소이며, 건설 생산에서는 가장 중요한 요소라고 할 수 있다. 다른 산업과 달리 기계화에 의한 동일한 제품생산의 양산체계를 갖추기 어려운 생산물을 공급하기 때문에 노동력이 충분히 확보되어야 하는데, 그렇지 못하기 때문에 생산요소가 부족한 상황이다.

생산요소의 부족은 생산기반의 약화와 직결되는 문제이다. 특히 노동 의존도가 강한 생산방식을 채택하고 있는 상황에서 노동력의 부족은 지속성을 위협하는 요소가 될 수 있다.

현재 건설근로자로 일하는 내국인 근로자들의 연령대가 계속해서 높아지고 있는 상황이다. 현재 건설근로자로 종사하는 근로자들의 연령은 계속 높아지고 있고, 새로 유입되는 건설근로자 중 청년층 비중이 매우 낮다. 이런 현상이 지속되고 있는 상황이므로 생산기반 약화는 빠르게 진행될 수 있는 상황이다.

## (2) 생산성 저하

가장 중요한 생산요소의 부족이 발생하고 있기 때문에 생산성이 저하되는 것은 당연한 결과라고 할 수 있다. 노동을 사용하는 건설업자는 생산에 필요한 수준의 건설근로자를 원활하게 확보할 수 있어야만 생산성을 제고할 수 있다. 특히 숙련도가 높은 건설근로자를 확보할 수 있어야 하는데, 기능의 전달이 이루어질 수 없을 정도로 내국인 근로자들이 부족한 상황이므로 생산성 저하는 더욱 확대되고 있다. 현재 건설근로자들의 숙련도는 현장에서 일하면서 높아지고 있는 것을 감안하면 더욱 그렇다고 할 수 있다.

건설업 시장구조와 관련하여 생산성 저하는 매우 심각한 문제라고 할



수 있다. 수직적인 도급구조 하에서 이루어지는 생산과 공사를 수주해야만 생산과 업체의 유지가 가능한 상황은 극심한 가격경쟁이 초래될 수밖에 없다. 이런 가격경쟁은 하위단계의 건설업자에게 전가되고 있는 상황이다. 하위단계 생산업자인 하도급자는 가장 중요한 생산요소인 노동력을 효율적으로 사용하여야만 하는 상황이다. 이를 위해서는 숙련도가 높은 건설근로자의 필요성이 무엇보다 중요하다.

건설근로자로 입직하고 숙련도를 향상해가는 과정이 비공식적인 관계에 의존하고 있는 상황에서 외국인력이 숙련도를 제고하기는 어려운 환경이다. 생산성이 높은 근로자는 내국인 근로자라고 할 수 있는데, 숙련도가 높은 내국인 근로자들이 연령 때문에 공사현장에서 이탈되는 현상이 나타나고 있고, 이런 요인들은 급속하게 생산성 저하를 유발하는 요인으로 작용하고 있다.

## 2. 외국인력 활용의 필요성

고용허가제는 내국인 근로자를 충원할 수 없는 상황에서 외국인력을 보완적으로 사용하는 것을 원칙으로 하고 있다. 이런 원칙을 실현하기 위해서 외국인력을 고용하는 경우에는 먼저 내국인 근로자를 채용하기 위하여 노력하였으나, 구인하지 못했음을 요건으로 한다. 즉 고용센터 등 공공직업안정기관을 통한 내국인 구인노력과 구인광고 등을 통하여 내국인 근로자를 고용하기 위한 일련의 과정을 필요로 하게 된다.

외국인력 도입 업종과 규모를 미리 정하고 있는 것도 고용허가제가 표방하고 있는 원칙을 실현하기 위한 방편이라고 할 수 있다. 이와 함께 외국인력 고용 숫자나 비율을 제한하는 외국인고용상한제(dependency ceiling)를 활용하는 것도 외국인력을 내국인 근로자 부족을 보완하기 위한 목적을 구현하기 위한 것이라고 할 수 있다.

## 1) 건설업 생산기반 유지

외국인력은 국내 건설 공사현장의 노동력 부족을 보완하는 역할을 하여 생산기반 유지에 기여하고 있다. 골조공사 등 일부 공종의 경우 외국인력의 비중이 내국인 근로자보다 높고, 특히 외국인력의 연령대는 20대와 30대가 대부분을 차지하므로 근력을 요하는 특정한 공종에서는 활용도가 높다. 이들 공종은 외국인력이 없으면 공사 현장운영이 어려운 경우가 발생할 수 있는 상황이다.

이런 상황에서 숙련도는 내국인 근로자에 비해 낮지만, 골조공사에서 요구되는 작업을 수행할 수 있는 노동력으로 활용되고 있다. 대부분의 건설공사에서 골조공종은 기초 공사에 해당하며, 외국인력은 생산기반을 유지하는데 기여하고 있다.

## 2) 건설업 구인과 구직의 불균형(mismatch) 보완

생산에서 노동의존도가 강한 방식을 활용하고 있으나, 내국인 건설근로자를 고용하기 어려운 상황이다. 반면 건설근로자는 원하는 일자리를 찾기 어려운 상황이기도 하다.

토목공사 현장은 산간이나 오지의 공사가 많은데, 내국인 근로자들은 주변 환경이 좋지 않은 공사현장은 기피하는 경향이 있다. 이런 경향은 내국인 근로자의 고령화가 지속되고 있는 상황에서 공사현장 유지를 어렵게 하는 요인으로 작용하고 있다.

외국인력은 국내 건설현장에서 발생하는 구인구직의 불균형을 보완하는 역할을 하고 있다. 구인자는 공종에 따라 근력을 요하는 작업에 투입할 젊은 근로자를 필요로 하는 경우가 있다. 그러나 내국인 근로자는 평균연령이 50대로 근력이 필요한 작업이나 공종에 투입하기는 어렵다.

이런 상황에서 외국인력을 사용함으로써 내국인 근로자의 부족을 보완하고, 구인자의 인력난을 완화하는 역할을 하고 있다. 특히 산간이나 오지의 공사현장에서 필요로 하는 노동력을 공급하는 중요한 역할도 하고 있다.

### 3. 외국인력 활용현황

국내의 외국인력 활용정책은 여러 차례의 변화과정을 거치며 운영되고 있고, 현재는 고용허가제를 기본적인 토대로 제도가 운영되고 있다. 고용허가제를 기반으로 하는 외국인력 관련 제도는 시행착오와 개선과정을 거쳤는데, 연혁은 다음과 같다.

1991년 11월 해외투자업체연수제도가 실시되었는데, 외국인력에 관련된 제도로는 최초의 제도라고 할 수 있다. 이후 1993년 11월에는 외국인 산업연수생제도가 도입되어 시행되었고, 1995년에는 고용허가제 도입이 논의되었으나 도입이 이루어지지 못했다. 2000년 4월에는 연수취업제가 도입되었고 연수 2년에 취업 1년의 방식으로 운영되었다. 연수취업제는 2002년 4월 운영방식의 개정이 이루어졌다. 2002년 4월 17일 이전 입국자는 연수 2년에 취업 1년으로 하고, 2002년 4월 17일 이후 입국자는 연수 1년에 취업 2년으로 변경되었다. 2002년 12월에는 '외국인력 제도개선기획단'이 설치되기도 했다. 2003년 3월 29일 산업연수생제도를 폐지하고 외국인 고용허가제를 추진하겠다는 계획을 발표하였고, 2004년 3월과 4월에는 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률 및 시행령, 시행규칙 개정이 이루어졌다. 그리고 2004년 8월 31일에는 필리핀 근로자 92명이 처음 입국하게 되었다.

건설업에서는 고용허가제와 방문취업제(특례고용허가제) 외국인력을 모두 사용할 수 있도록 하고 있다. 다만 발전소, 제철소, 석유화학 건설

현장 공사에 참여하는 건설업체가 산업·환경설비업인 경우에는 외국인력 사용이 금지된다.

건설업에서 일하는 외국인력 중 고용허가제 인력은 비전문취업사증(E-9)로 입국한 외국인이며, 단순노무에 종사하는 외국 국적을 갖고 있는 동포는 H-2사증으로 입국하여 건설 현장에서 일하게 된다. E-9사증과 H-2사증은 <표 3-9>에 제시되어 있는 것처럼 취업목적으로 입국을 신청한 사증이다.

외국인력 고용이 허용되는 업종은 <표 3-6>에서 제시하고 있는 것과 같다. 제조업과 건설업, 서비스업, 어업, 농축산업 등이다. 제조업과 건설업, 어업과 농축산업은 고용허가제 인력과 방문취업제 인력의 구분 없이 사용될 수 있다. 그러나 서비스업은 고용허가제를 통해서 입국한 외국인력은 건설폐기물처리업, 재생용 재료수집 및 판매업, 냉장·냉동 창고업, 서적, 잡지 및 기타 인쇄물 출판업, 음악 및 기타 오디오물 출판업에만 고용될 수 있다.

**<표 3-6> 외국인력 도입허용 업종**

구분	일반고용허가제	특례고용허가제
제조업	상시근로자 300인 미만 또는 자본금 80억원 이하인 기업의 사업장 다만, 고용보험법 제19제 제2항 및 동법 시행령 제12조에 따른 우선지원 대상 기업의 사업장에 한함	
건설업	모든 건설공사(발전소, 제철소, 석유화학 건설현장의 건설업체 중 건설면허가 산업·환경설비인 경우에는 적용 제외)	
서비스업	생략	생략
어업	연근해어업, 양식어업, 소금채취업	연근해어업, 양식어업, 소금채취업
농축산업	작물재배업, 축산업, 작물재배 및 구산 관련 서비스업	작물재배업, 축산업, 작물재배 및 구산 관련 서비스업

외국인력을 활용하는 제도는 고용허가제와 방문취업제인데, 두 제도는 서로 다르게 운영되고 있다. 우선 대상 인력에서 차이가 있다. 외국인과 외국국적 동포로 구분된다. 또한 체류 및 취업기간과 의무고용기간의 유무 등에서 차이를 보이고 있다. 고용될 수 있는 사업장, 사업주에게 주어진 내국인 고용노력의무 및 노동 관련 법 적용 등은 차이가 없다.

**<표 3-7> 고용허가제와 방문취업제 비교**

구분	고용허가제(E-9)	방문취업제(H-2)
대상 인력	양해각서 체결한 송출 국가의 국민 (베트남, 태국 등 15개 국가)	외국 국적 동포 (중국 등 11개 국가)
체류 및 취업기간	취업 기간 3년, 재고용시 1년 10개월 연장	5년 유효, 1회 최장 3년 체류가능
의무 고용기간 유무	1년 단위 재계약, 사업장 변경 3회	고용기간 및 사업장 변경 등 제한 없음
기본임금 지급 여부	근로일에 대해 8시간 기본임금 지급	고용기간 및 사업장 변경 등 제한 없음
대상 현장	법규상의 제한은 없으나, SOC 현장 등에 우선 배정(건설등록업종이 산업·환경설비인 경우 제외)	법규상의 제한은 없음(건설등록업종이 산업·환경설비인 경우 제외)
사업주의 내국인 고용 노력 여부	7일 이상 고용 노력	7일 이상 고용 노력, 특례고용가능 확인서 발급
노동 관련법 적용	내국인과 동등하게 노동관계법 적용 산재보험, 건강보험 가입 의무화	내국인과 동등하게 노동관계법 적용 산재보험, 건강보험 가입 의무화
도입 제한 규모	연간 2,350(2014년)	연간 55,000(2014)

자료: 심규범, 건설현장의 고용허가제 활용 현황 및 개선 방안. 한국건설산업연구원, 건설이슈 포커스 2013-28, p.7 인용.

**<표 3-8> 체류자격 유형**

구분	세부자격 구분				
	A	A-1 (외교)	A-2 (공무)		
B	B-1 (사증면제)	B-2 (관광통과)			
C	C-1 (일시취재)	C-2 (단기상용)	C-3 (단기종합)	C-4 (단기취업)	
D	D-1 (문화예술)	D-2 (유학)	D-3 (산업연수)	D-4 (일반연수)	D-5(취재)
	D-6 (종교)	D-7 (주재)	D-8 (기업투자)	D-9 (무역경영)	D-10(구직)
E	E-1 (교수)	E-2 (회화지도)	E-3 (연구)	E-4 (기술지도)	E-5 (전문직업)
	E-6 (예술홍행)	E-7 (특정활동)		E-9 (비전문취업)	E-10 (내향선원)
F	F-1 (방문동거)	F-2 (거주)	F-3 (동반)	F-4 (재외동포)	F-5 (영주)
G	G-1 (기타)				
H	H-1 (관광취업)	H-2 (방문취업)			

자료: 이규용 외 인용, 출입국·외국인정책본부(<http://www.hikorea.go.kr>)

**<표 3-9> 출입국목적별 사증유형**

구분	사증유형
사업 목적	C-2, D-7~D-9
취업 목적	C-4, E-1~E-10, H-1, H-2
친척방문, 가족동거, 거주, 동반, 재외동포 등	B-1, B-2, C-3, F-1~F-4
학업 목적	D-2, D-4
기타 목적	C-1, D-1, D-5, D-6
관광, 통과, 각종행사, 회의참가	B-1, B-2, C-3

자료: 이규용 외 인용, 출입국·외국인정책본부(<http://www.hikorea.go.kr>)

취업목적으로 사증을 신청하여 입국한 비전문인력은 취업활동의 범위가 제한적인데, 이처럼 취업활동 범위가 제한적인 이유는 단순노무 등

내국인 근로자들이 부족한 직종에서 내국인 근로자를 보완하는 목적에서 외국인력 유입이 이루어지고 있기 때문이다. 비전문인력에게 취업활동의 범위를 제한하지 않으면 산업별로 부족인력을 보완하기 위하여 유입한 외국인력의 기대효과가 상쇄되는 결과가 초래될 수 있다.

<표 3-11>에는 비전문인력으로 국내에 입국한 외국인력의 현황을 2014년말 기준으로 제시하고 있다. 비전문인력 총체류자 중 방문취업자의 비중이 가장 높게 나타나고 있다. <표 3-12>에서 제시하고 있는 체류자격별 외국인 입국자 추이를 보면 비전문취업자수(E-9)는 증가하는 추세를 보이고 있으나, 방문취업자수(H-2)는 증가하는 것으로 나타났다. 비전문취업자와 방문취업자가 전체 외국인 입국에서 차지하는 비중은 축소되고 있다.

**<표 3-10> 취업사증에 따른 외국인력 구분**

구분	취업활동 범위의 제한 여부	사증종류
전문인력	제한적, 정주가능	교수(E-1), 회화지도(E-2), 연구(E-3), 기술지도(E-4), 전문직업(E-5), 예술행행(E-6), 특정활동(E-7)
비전문인력	제한적	비전문취업(E-9), 선원취업(E-10), 관광취업(H-1), 방문취업(H-2)

자료: 김연수, 외국인력 도입체계 개편의 필요성과 제도개선방안, p.3 인용.

**<표 3-11> 단순기능인력 현황(2014년 12월말 기준)**

구분	총체류자	합법체류자	불법체류자
계	567,642	503,135	64,507
비전문취업(E-9)	270,569	217,809	52,760
선원취업(E-10)	14,403	9,429	4,974
방문취업(H-2)	282,670	275,897	6,773

자료: 법무부 출입국·외국인정책본부(2014년 12월호), 통계월보.

**<표 3-12> 체류자격별 외국인 입국자현황 추이(승무원 제외)**

(단위: 명, %)

구분	2010	2011	2012	2013	2014
총계	7,774,645	8,666,503	10,121,950	10,678,334	12,682,019
비전문취업(E-9)	82,099 (1.1)	106,442 (1.2)	99,140 (1.0)	105,738 (1.0)	115,294 (0.9)
방문취업(H-2)	310,230 (4.0)	295,464 (3.4)	245,471 (2.4)	230,739 (2.2)	278,600 (2.2)

자료: 법무부 출입국·외국인정책본부, 출입국·외국인정책 통계월보(2014년 12월호).

**<표 3-13> 불법체류자 현황추이**

(단위: 명, %)

구분	총체류자	불법체류자				불법체류율
		계	등록	단기	거소	
2003년	678,687	154,342	72,500	81,842	0	22.7
2004년	750,873	209,841	89,857	119,216	768	27.9
2005년	747,467	204,254	107,049	96,373	832	27.3
2006년	910,149	211,988	106,657	103,835	1,496	23.3
2007년	1,066,273	223,464	107,278	114,295	1,891	21.0
2008년	1,158,866	200,489	93,461	106,486	542	17.3
2009년	1,168,477	177,955	83,729	93,613	613	15.2
2010년	1,261,415	168,515	78,545	89,238	732	13.4
2011년	1,395,077	167,780	82,848	84,354	578	12.0
2012년	1,445,103	177,854	92,562	83,713	1,579	12.3
2013년	1,576,034	183,106	95,637	85,936	1,533	11.6
2014년	1,797,618	208,776	93,924	112,788	2,066	11.6

자료: 법무부 출입국·외국인정책본부(2014년 12월호), 통계월보.

고용허가제로 입국한 외국인력은 불법체류자의 비중이 높게 나타나고 있다. 2003년 이후 불법체류자 추이를 보여주는 법무부 출입국·외국인정책본부의 자료에 의하면 불법체류율은 지속적으로 감소하는 추세를 보이고 있다. 2003년 불법체류자는 154,342명에서 2014년에는 206,776명으로 52,434명 증가한 것으로 나타났다. 불법체류율이 감소한 이유는 총체류자수가 더 크게 증가했기 때문이다.



## 1) 고용허가제 운영현황<sup>14)</sup>

### (1) 고용허가제

내국인 근로자를 구하지 못하는 기업이 고용허가서를 발급받아 합법적으로 외국인력을 근로자로 고용할 수 있는 제도가 고용허가제이다. 고용허가제 이전 시행된 산업연수생제도와 비교하면 송출과정의 투명성이 제고되었고, 불법체류자 방지와 외국인력의 기본적인 근로조건 보호에서 개선이 있었다는 평가를 받고 있다.<sup>15)</sup>

〈표 3-14〉 고용허가제의 성과

구분	평균 송출비용(\$)	불법체류율	임금체불
산업연수제(2001)	3,509	60~70%	36.8%
고용허가제(2011)	927	7.7%	1.6%

고용허가제는 내국인 근로자의 고용기회를 보장하면서 인력 부족이 발생하는 상황에서 보완적으로 외국인력을 활용하는 제도로 활용되고 있다.<sup>16)</sup> 외국인력의 유입목적은 내국인 근로자의 일자리를 잠식하지 않으면서 인력부족을 보완하는 것이라고 할 수 있다. 이런 취지에 따라 내국인 근로자의 고용기회를 보장하기 위한 목적에서 14일 간 내국인 근로자 구인노력을 요건으로 규정하고 있다. 주로 300인 미만 중소기업을 대상으로 하고 있어 중소기업의 구인 어려움을 보완하는 제도로써 기능하고 있다. 또한 3D업종으로 인식되고 있는 산업을 중심으로 외국

14) 고용허가제 운영현황에 관한 내용은 고용노동부 홈페이지의 외국인고용허가제 내용을 인용하여 기술하였다.

15) 외국인 고용허가제 7주년 평가토론회에서 유길상이 발표한 내용을 인용하였다.

16) 외국인근로자 고용 등에 관한 법률 제12조 제1항 제1호에서는 “건설업으로서 정책위원회가 일용근로자 노동시장의 현황, 내국인근로자 고용기회의 침해 여부 및 사업장 규모 등을 고려하여 정하는 사업 사업장”으로 명시적인 규정을 두고 있다.

인력을 유입하고 있다. 이는 3D업종으로 인식되고 있는 산업에서 더 구인의 어려움을 겪고 있기 때문이다. 이런 운영방식에서도 외국인력 도입은 내국인 근로자의 부족문제를 보완하는 제도라는 것을 확인할 수 있다.

고용허가제는 수요자 주도형(demand driven) 제도로 운영되고 있다. 외국인력 고용이전에 사업주가 외국인력의 경력 등을 확인할 수 있고, 사업주가 제시한 근로조건을 수락한 외국인 중에서 적합한 근로자와 근로계약을 체결한 이후 입국하여 취업하는 방식을 취함으로써 수요자의 요구를 충족하는 제도로 활용되고 있다.

송출비리 방지에 효과적인 제도로서 운영되고 있다. 이를 위해서 정부 간 양해각서(MOU)<sup>17)</sup>를 체결하여 공공부문에서 외국인력 선정을 담당하도록 하고 있고, 사업주의 수요에 적합한 인력을 선택할 수 있도록 운영하고 있다.

고용허가제로 입국한 외국인력은 원칙적으로 3년간 취업 후 출국하도록 제도를 운영하고 있어 외국인의 정주화를 금지하는 이민제도에 부합된다. 출국 후 6개월이 지나면 재입국 할 수 있고, 사업주가 원하는 경우 출국 후 1개월이 지나면 3년간 재취업 할 수 있다.

고용허가제로 입국한 외국인력은 국내법이 정하는 바에 따라 권익을 보호받게 된다. 내국인과 동등한 근로기준법, 최저임금법, 산업안전보건법 등의 적용을 받고 노동3권 등 기본적인 권익이 보장된다.<sup>18)</sup>

---

17) 한국과 비전문취업(E-9) 또는 방문취업(H-2) 체류자격 외국인 근로자의 송출에 관한 양해각서를 체결한 국가는 필리핀, 몽골, 스리랑카, 베트남, 태국, 인도네시아, 우즈베키스탄, 파키스탄, 캄보디아, 중국, 방글라데시, 네팔, 키르기스스탄, 미얀마, 동티모르 등 15개 국가이다.

18) 베트남 근로자는 국민연금 적용이 배제된다. 이는 국민연금은 상호주의원칙에 따라 외국인의 본국법이 대한민국 국민에게 국민연금 등을 적용하지 아니하는 경우 제외되기 때문이다. 스리랑카, 인도네시아, 태국, 몽골 근로자 등 비전문취업(E-9) 근로자는 출국 시 보험료(반환일시금) 수령이 가능하다.

## (2) 고용허가제 운영현황

고용허가제가 운영되는 과정은 [그림 3-2]에서 제시하고 있는 것과 같다. 먼저 국무조정실에 설치되어 있는 외국인력정책위원회(위원장: 국무조정실장)에서 매년 국내 인력수급 동향과 연계하여 적정한 외국인력 도입규모 및 업종을 결정하고 송출국가를 선정한다.

다음으로는 송출비리 방지를 위해서 양해각서를 체결한다. 양해각서는 정기적으로 이행여부를 평가하여 갱신여부가 결정된다. 외국인력 도입을 위해서 체결된 국가 간 양해각서는 외국인 구직자 선발조건 및 방법, 기관, 그리고 상호간 준수사항 등을 규정하고 있다. 이처럼 양해각서를 체결하여 선발과정을 진행함으로써 외국인력 도입과정에서 민간기관이 참여하는 것을 배제하고 있다.

이후에는 취업희망 외국인력의 명부가 작성되는데, 송출국가의 정부 또는 공공기관은 한국어시험성적, 경력 등 객관적인 기준을 통해서 송출대상 인력을 선정한다. 이렇게 작성된 송출대상 인력을 기초로 외국인구직자명부를 한국산업인력공단에서 작성하게 된다.

외국인근로자 선정 및 고용허가서 발급단계에서는 내국인 근로자 보호를 위해서 구인노력을 했으나, 구인자를 찾지 못한 경우 사업주는 고용허가를 신청할 수 있다. 고용센터는 사업주에게 외국인 고용관리전산망을 통해서 외국인 구직자를 복수로 추천하고, 사업주는 추천된 외국인 구직자 중에서 필요한 인력을 직접 구인하게 되고, 고용허가서가 발급된다.

이런 과정을 거쳐 외국인력의 채용이 결정되면 근로계약을 체결하게 된다. 근로계약서는 표준근로계약서를 사용하여 체결되는데, 임금과 근로시간, 휴일, 근무장소 등 근로조건과 계약기간이 명시되게 된다.

근로계약이 체결되면 외국인력 입국에 관한 절차가 진행되게 된다.

사업주는 고용허가서와 표준근로계약서를 제출하고 법무부로부터 사증 발급인정서를 발급받게 된다.

사증발급인정서를 발급받은 사업주는 근로계약을 체결한 외국인에게 이를 송부하고, 외국인은 재외공관으로부터 취업사증을 발급받아 입국하게 된다.

입국한 외국인력에 대해서는 고용관리와 체류관리가 이루어지게 된다. 고용관리는 고용노동부, 체류관리는 법무부가 하게 된다. 고용노동부는 외국인력 고용사업체에 대한 근로감독과 고충상담 및 무료교육서비스 등을 제공한다. 또한 사업체의 휴업 및 폐업 등으로 임금체불 등이 발생하는 경우에는 다른 사업체로의 이동이 허용된다. 체류관리는 단순인력으로 입국한 외국인의 정주화를 방지하고 불법체류가 발생하지 않도록 관리하고 있다.

외국인력을 채용한 사업주는 출국만기보험·신탁<sup>19)</sup>에 가입하여야 한다.<sup>20)</sup> 이는 퇴직금 일시지급에 따라 발생할 수 있는 중소기업의 부담을 완화하면서 체류기간 만료 시 출국을 보장하기 위한 목적이다. 고용관리와 체류관리의 기능이 혼합되어 있다.

국내에 입국한 외국인력은 취업교육 기간 중 귀국비용보험과 상해보험 가입을 의무화하고 있다. 귀국비용보험은 체류 만료 후 출국에 필요한 항공료 등을 확보할 수 있게 하는 것이다. 상해보험은 업무상 재해 외에 발생할 수 있는 질병이나 사망에 대비하기 위한 목적이다.

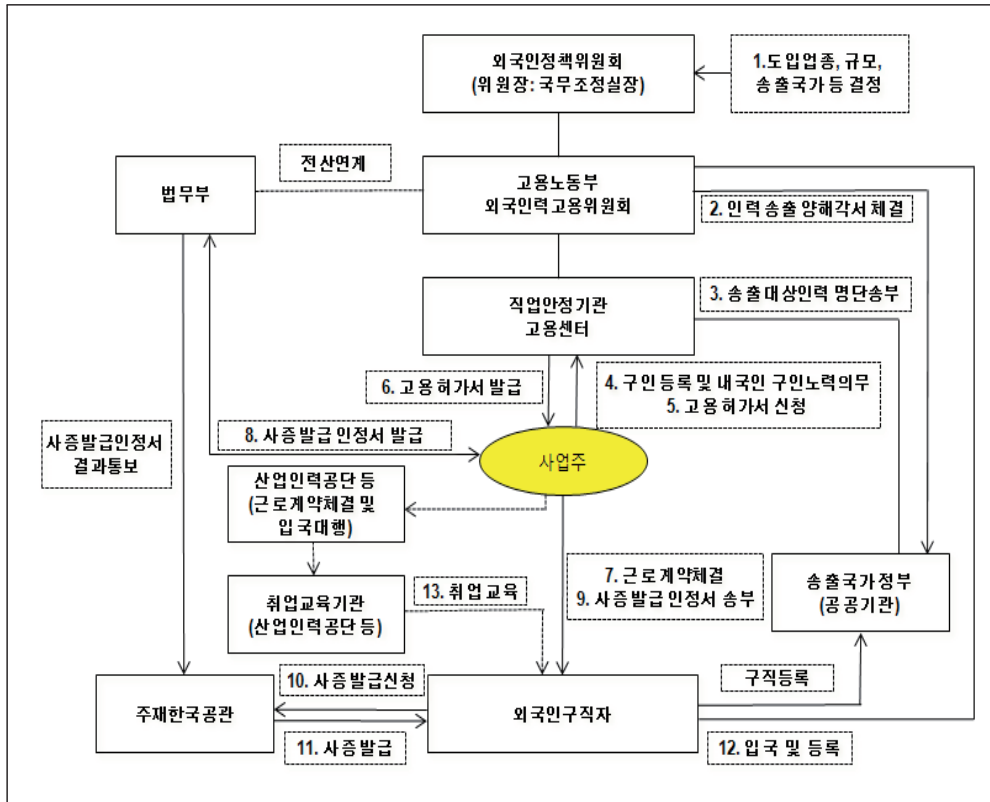
국내에 입국한 외국인력은 입국일로부터 90일 이내에 체류지 관할 출입국관리사무소 및 출장소에 외국인등록을 하도록 하고 있다. 외국인력

---

19) 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률 제13조에서 규정하고 있다.

20) 출국만기보험은 고용허가서에 명시된 월 평균임금의 8.3%로 되어 있다. 출국만기보험 이외에도 임금체불보증보험을 가입하여야 한다. 비용은 16,000원이다. 사업주와 별개로 외국인 근로자도 보험에 의무적으로 가입하여야 하는데, 귀국비용보험과 상해보험이다. 귀국비용보험은 국가별 40만원에서 60만원 정도다.

은 입국 전 근로계약을 체결한 사업주의 사업체에서 노동을 제공하여야 한다. 다만 입국 전 근로계약을 체결한 사업주의 사업체에서 근로할 수 없는 정당한 사유<sup>21)</sup>가 있는 경우는 고용센터의 알선을 통해서 다른 사업체로의 이동이 허용된다.



[그림 3-2] 고용허가제 절차

21) 사업체 이동이 허용되는 정당한 사유에 해당하는 내용은 다음과 같다. 첫째, 사업주가 정당한 사유로 근로계약을 해지하거나 근로계약 갱신을 거절한 경우. 둘째, 휴업·폐업 그밖에 외국인근로자의 책임이 아닌 사유로 해당 사업체에서 근로를 계속 할 수 없게 된 경우. 셋째, 폭행 등 인권침해, 임금체불, 근로조건 저하 등으로 외국인 고용허가의 취소 또는 고용제한 조치가 행해지 경우. 넷째, 상해 등으로 해당 사업체에서 계속 근로하기는 부적합하지만 다른 사업체에서는 근로가 가능한 경우.

고용허가제 외국인력 고용이 허용된 업종별 쿼터가 결정된 후에는 외국인력에 대한 수요가 있는 사업주에게 배분하게 되는데, 점수제를 활용하고 있다. 현재 운영되고 있는 점수제는 <참고 1>에서 제시하고 있는 것과 같다. 기본점수항목을 바탕으로 가점항목과 감점항목을 적용하여 운영하고 있다. 건설업은 SOC건설현장에 우선적으로 배분하기 위한 운영이 이루어지고 있다.

### <참고 1> 외국인력 배정 점수제

#### □ 외국인력 배정 점수제

##### ○ 개념

- 외국인력이 필요한 사업장을 대상으로 일정기간 동안 외국인 고용허가신청서를 접수받은 후 외국인 고용이 절실한 정도, 외국인 고용을 모범적으로 수행한 징표 등을 중심으로 점수를 매겨 점수가 높은 사업장부터 외국인력을 배정하는 방식

##### ○ 주요 내용

- 고용허가 사업장 결정: 인력난이 심한 정도, 모범적인 외국인 고용 징표 등을 점수화하여 높은 순으로 고용허가 사업장 결정

기본 점수항목	①사업장별 외국인 고용허용인원 대비 실제 고용하고 있는 외국인이 적을수록 ②현재 고용하고 있는 외국인 중 재고용이 만료되는 외국인이 많을수록 ③신규고용을 적게 신청할수록 ④내국인 구인노력 기간 중 고용센터 알선자(내국인)를 많이 고용할수록 높은 점수 부여
가점항목	①소속 외국인 근로자 전원이 귀국비용보험 및 상해보험을 가입하고, 보험료를 완납한 사업장 ②SOC건설현장(건설업) ③친환경 농축수산물 인증사업장(농축산·어업)
감점항목	①외국인고용 사업장 지도·점검 결과 지적건수가 많을수록 ②사업주 가입보험료(출국만기보험) 연체를 많이 할수록 ③사업주 귀책사유로 사업장을 변경한근로자가 많을수록 감점

- 방문시간제 운영: 고용허가서를 발급받기 위한 고용센터 방문시간도 고용허가서 1개 발급 시간(약 15분)을 감안하여 점수순에 따라 지정(대기시간 최소화)

<표 3-15>에는 업종별 쿼터가 제시되어 있다. 이 인력규모에는 2004년과 2006년은 산업연수제 인력이 포함되어 있다. 산업연수제 인력은 2004년 38천명, 2006년 32.2천명이다. 외국인력이 가장 많았던 해는 2008년으로 132천명이었다. 2010년 이후에는 방문취업제(H-2) 인력이 포함되어 있지 않다. 방문취업제 인력이 가장 많았던 해는 2007년과 2008년으로 각각 60천명이었다.

2012년부터는 재입국 취업자가 쿼터에 포함되어 운영되고 있다. 재입국 취업자는 2012년 11천명, 2013년 10천명, 2014년 5.6천명, 2015년 10천명이다.

2015년에는 외국인력의 쿼터를 55천명으로 정하고, 업종별 인원의 총계를 53.1천명으로 정하였다. 나머지 1.9천명에 대해서는 업종에 탄력적으로 적용될 수 있게 운영하였다.

건설업 쿼터는 2004년 26천명으로 가장 큰 규모를 기록한 이후 감소하여 2014년에는 2.35천명으로 축소되었다. 2015년에는 2.3천명으로 정하고, 필요 시 탄력적으로 1.9천명 범위 내에서 활용할 수 있도록 했다.

2012년부터 쿼터에 포함되어 운영되고 있는데, 건설업의 재입국 취업자는 2012년 300명에서 2013년에는 40명으로 크게 축소되었다. 이후 2014년에는 30명, 2015년에는 20명이었다. 건설업의 재취업 외국인력이 지속적으로 감소한 것으로 나타나고 있다.

<표 3-15>에서 제시하고 있는 2014년 외국인력 쿼터는 53,000명이다. 이 수치는 출국대상자와 업종별 외국인력 부족인원, 그리고 불법체류자 중 출국이 예상되는 인원의 추정에 의해서 산출되었다.

〈표 3-15〉 연도별 업종별 도입쿼터

구분	(단위: 명)												
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
전체	79,000	18,000	105,000	109,600	132,000	34,000	34,000	48,000	57,000	62,000	53,000	55,000 [53,100 + α (1,900)]	
제조업	40,000	12,000	69,000	69,300	76,800	23,000	28,100	40,000	49,000	52,000	42,000	42,000 + α	
건설업	26,000	3,000	10,300	14,900	18,000	2,000	1,600	1,600	1,600	1,600	2,350	2,300 + α	
서비스업	4,000	2,000	18,900	20,600	31,000	6,000	100	150	150	100	150	100 + α	
농축산업	4,000	1,000	2,500	3,600	5,000	2,000	3,100	4,500	4,500	6,000	6,000	6,000 + α	
어업	5,000	-	4,300	1,200	1,200	1,000	1,100	1,750	1,750	2,300	2,300	2,300 + α	

주: 1. 쿼터는 고용허가제와 방문취업제, 재입국 취업자가 합해진 규모.

2. 2010년 이후에는 방문취업제(H-2) 인력이 없음.

3. 2004년 총규모 79,000명에는 38,000명의 산업연수제 인력이 포함되어 있음.

자료: 한국고용정보원, 외국인고용관리시스템.



2014년 도입규모를 대상으로 쿼터가 도출되는 과정은 <표 3-16>, <표 3-17>, <표 3-18>에 제시되어 있다.

국내에 입국하여 3년이 경과되어 만기 출국하는 외국인력은 49,106명 중 재고용되지 않을 것으로 예상되는 규모는 11,049명이다. 11,049명은 재고용률 77.5%를 적용하여 도출되었다. 여기에 3년 만기되어 출국 이전 사업주가 재고용을 신청하여 허가된 재고용 외국인력 중 기한 만료자 12,880명을 더하면 23,929명이 된다. 여기에 재고용 만료로 출국하여야 하나, 불법체류율(2013년 1월~9월) 27.3%<sup>22)</sup>를 적용하면 실제로 출국할 것으로 예상되는 숫자는 17,936명이 된다(<표 3-16> 참조).

**<표 3-16> 만기출국자 대체수요**

(단위: 명)

구분	총계	제조업	농축산업	어업	건설업	서비스업
출국 대상자	23,929	19,641	1,743	624	1,875	46
출국 예상자	<b>17,936</b>	14,279	1,267	454	1,363	33

자료: 고용노동부, 한국사회 중장기 변화에 부합하는 외국인력정책 발전방안 연구.

외국인력을 고용할 수 있도록 허용된 업종은 제조업, 농축산업, 어업, 건설업, 서비스업 등이다. 이들 업종에서 2014년 예상되는 부족 외국인력은 25,593명으로 산출된다.

업종별 외국인력 부족인원은 전년도 9월말을 기준으로 해당 업종의 외국인력 부족율을 산정한다. 부족율 산정 시 활용되는 자료는 고용노동부의 직종별사업체노동력조사를 기준으로 하며, 2014년 업종별 부족 외국인력 산정은 2013년 4월을 기준으로 하였다. 이 자료에 의하면 각 업종의 외국인력 부족율은 제조업 10.7%, 농축산업 19.0%, 건설업 2.5%, 서비스업 10.7%이다.

22) 2004년 시행 이후 2010년 12월말까지 25만명이 입국하였고, 불법체류자는 63,543명으로 조사되었다. 불법체류자 비율은 약 25% 수준이었다.

**<표 3-17> 업종별 외국인력 부족인원(추가수요)**

(단위: 명)

구분	총계	제조업	농축산업	어업	건설업	서비스업
외국인력	226,825	187,621	20,244	6,949	11,382	629
부족인원	<b>25,593</b>	20,075	3,846	1,320	285	67

자료: 고용노동부, 한국사회 중장기 변화에 부합하는 외국인력정책 발전방안 연구.

만기출국자 대체수요와 업종별 외국인력 부족인원을 산정한 후 불법체류자 단속에 적발되어 출국될 것으로 예상되는 업종별 인원을 추계한다. 이렇게 추계된 인원을 합산하면 2014년에는 10,000명으로 추계된다.

**<표 3-18> 불법체류자 중 출국 예상 인원**

(단위: 명)

구분	총계	제조업	농축산업	어업	건설업	서비스업
출국 예상 인원	<b>10,000</b>	7,810	880	560	690	60

자료: 고용노동부, 한국사회 중장기 변화에 부합하는 외국인력정책 발전방안 연구.

따라서 17,936명과 25,593명, 그리고 10,000명을 합산하면 53,529명이 된다. 이 규모를 근거로 2014년 외국인력 쿼터가 53,000명으로 결정되게 되었다.

고용허가제로 입국한 외국인력을 채용한 사업장은 2014년 기준으로 48,517개이며, 이 중 건설업은 726개 사업장에서 고용허가제 외국인력을 사용하고 있는 것으로 나타났다. 고용허가제 인력을 사용하고 있는 다른 업종의 사업장이 증가하고 있는 것과 반대로 건설업의 사업장수는 감소하고 있는 것으로 나타났다.

건설사업주가 고용할 수 있는 외국인력은 연평균 공사금액 15억원을 기준을 구분된다. 15억원 이상은 공사금액당 0.4명을 고용할 수 있고, 신규 고용허가서 발급은 공사금액당 0.3명으로 규정되어 있으며, 최

대 30명으로 한도가 정해져 있다. 연평균 공사금액 15억원 미만 현장에 대해서는 계수가 적용되지 않으며, 5명을 고용할 수 있다. 신규 고용허가서 발급 가능인원은 3명 이하로 규정하여 운영하고 있다. 기준이 되는 연평균 공사금액은 사업체의 총공사금액이 월로 표시한 총공기간분의 12월로 나눈 것에서 차지하는 비중으로 산정한다.

**<표 3-19> 고용허가제 고용사업장 변화추이**

구분	2005	2009	2013	2014
전체	9,177	37,618	45,366	48,517
제조업	9,022	33,576	37,042	38,202
건설업	5	743	734	726
농축산업	139	2,392	5,308	6,588
서비스업	11	34	104	121
어업	-	873	2,178	2,880

자료: 이규용 외(2014), 체류 외국인 및 이민자 노동시장 정책과제, p.180 인용.

**<표 3-20> 건설업 허용 외국인력 산정방식**

연평균 공사금액	계수	신규 고용허가서 발급한도
15억 미만	5인(계수 미적용)	3인 이하(계수 미적용)
15억 이상	공사금액 × 0.4	공사금액 × 0.3(최대 30명)

주: 연평균 공사금액 = 총공사금액 ÷ [(12/총공사기간(월))].

## 2) 방문취업제 운영현황

### (1) 방문취업제

2007년 3월에 도입되어 운영되고 있는 외국인력 정책이다. 방문취업제는 중국 및 구소련(러시아, 우즈베키스탄, 카자흐스탄, 우크라이나, 키르기스스탄, 타지키스탄)지역의 만25세 이상인 자 중에서 일정한 요건<sup>23)</sup>

을 갖춘 동포에게 5년간 유효하고, 1회 최장 3년간 체류할 수 있는 복수사증(H-2)를 발급해준다. 2009년 11월부터는 사업주가 재고용하겠다는 의사를 밝히고 요청한 경우 입국일로부터 4년 10개월까지 체류할 수 있도록 기간이 연장되었다.

H-2사증을 소지하고 있는 동포는 취업교육을 이수하고 구직신청 한 후 고용센터의 취업알선에 의해서 취업하거나 ‘특례고용가능확인서’를 발급받은 사업체에 취업할 수 있다. 이처럼 방문취업제 인력은 고용허가제에 비해서 선택의 폭이 넓고, 일부 서비스업에도 취업할 수 있도록 하고 있다. 방문취업제 인력은 고용허가제로 입국한 외국인력에 비해 사업장 변경에 제한이 없으며, 변경사실을 신고하기만 하면 된다. 따로 허가를 받아야 할 필요가 없다.

## (2) 방문취업제 운영현황

방문취업제 인력규모는 고용허가제처럼 외국인력정책위원회에서 심의·의결한다. 위원회에서는 도입 업종과 규모 등에 관하여 심의·의결한다.

규모와 업종 등이 결정되면 재외공관을 통해서 외국국적 동포 중 일정한 요건을 갖춘 자에게 방문취업사증(H-2)이 발급된다.

사증을 발급받아 입국한 외국인력은 입국일로부터 90일 이내에 체류지 관할 출입국관리사무소 또는 출장소에 외국인등록을 신고하여야 한

---

23) 출생 당시 대한민국 국민이었던 자로서 대한민국 호적에 등재되어 있는 사람 및 그 직계비속, 국내에 주소를 둔 대한민국 국민 또는 영주자격(F-5) 마목에 해당하는 사람인 8촌 이내의 혈족 또는 4촌 이내의 인척으로부터 초청을 받은 사람, ‘국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률’ 규정에 따른 독립유공자와 그 유족 또는 그 가족에 해당하는 사람, 대한민국에 특별한 공로가 있거나 대한민국의 국익증진에 기여한 사람, 유학(D-2)자격으로 1학기 이상 재학 중인 자의 부모 및 배우자, 국내 외국인의 체류질서 유지를 위하여 법무부장관이 정하는 기준 및 절차에 따라 자진하여 출국한 사람, 기타 위에 해당하지 않는 자로서 법무부장관이 정하여 고시하는 전산추첨 등의 절차에 의하여 선정된 사람 등이다.

다. 이와 함께 건강상태 확인이 이루어진다. 외국인등록 시 법무부가 지정한 병원에서 발급한 건강진단서를 제출하여야 한다.

이런 과정을 거친 후 취업하고자 하는 업종의 취업교육을 사전에 이수하여야 한다. 취업교육을 이수한 이후에는 구직신청단계인데, 고용센터에 구직신청서를 제출하게 된다. 특례외국인 근로자 중 건설업에 취업하고자 하는 자는 '건설업 취업인정증'을 발급받아야 한다.<sup>24)</sup>

특례외국인 근로자를 고용하려고 하는 사업주는 특례고용가능확인서를 발급받아야 한다. 사업주는 내국인 고용기회를 보장하기 위하여 고용센터(work-net)에 14일간 하여야 하며, 일간지, 간행물, 방송을 통해서 3일 이상 구인광고를 하는 경우는 7일로 단축된다. 내국인 구인기간 중 내국인 근로자를 채용하지 못하는 경우 특례고용가능확인서를 발급받게 된다.

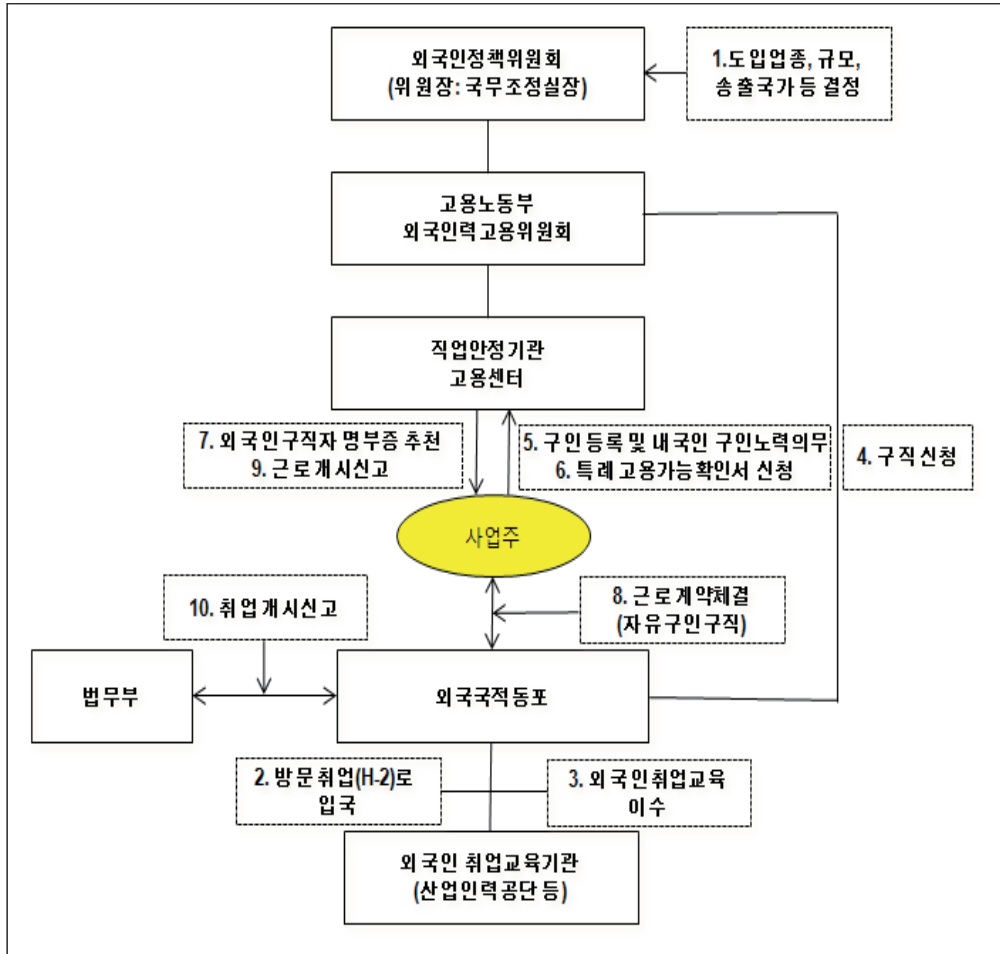
특례고용가능확인서를 발급받은 사업주는 고용센터에서 추천한 자와 고용계약을 체결하거나, 특례외국인 근로자가 자율적으로 구직하는 자와 고용계약을 체결할 수 있다. 고용계약은 표준근로계약서에 의해서 이루어지게 된다.

특례외국인 근로자를 고용하여 사용하는 사업주는 근로를 개시한 날로부터 14일 이내에 고용센터에 근로개시신고<sup>25)</sup>를 하여야 한다. 특례외국인 근로자로서 취업한 외국인력은 근로를 개시한 날로부터 14일 이내에 법무부에 취업개시신고를 하여야 한다.

---

24) 건설업 취업등록 신청 및 접수기관은 한국산업인력공단이며, 건설업 취업교육 대상자를 선정하여 발표하게 된다. 대상자 선정은 건설업 취업등록 신청서를 제출한 자 중에서 취업교육 대상자 선정하게 된다. 취업교육은 1일 8시간이다. 이런 과정을 거쳐 건설업 취업인정 증명서를 발급받는데, 유효기간은 1년이다. 유효기간은 관할 고용센터에서 연장이 가능하다.

25) 2014년 9월 30일 노동부령 제109호, 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률 시행규칙 제12조의3이 개정되었다. 이에 따라 종전 근로개시신고기한이 10일에서 14일로 연장되었다.



[그림 3-3] 방문취업제 절차

2010년부터 사증발급총량제가 도입되었다. 국내 방문취업자격 소지자의 규모를 303,000명으로 유지하려는 목표를 갖고 있다. 이에 따라 방문취업자가 체류기한 만료로 출국하거나 재외동포(F-4)자격으로 전환하면서 발생하는 인원만큼만 신규 입국을 허용하고 있다.

외국국적동포가 국내의 체류자격별 현황에서 방문취업이 차지하는 비중은 감소추세를 보이고 있다. 2009년 306천명 수준에서 2014년 5월 기준으로 268천명으로 축소되었다. 외국국적동포 중 방문취업사증으로 국

내에 입국한 동포의 국적은 중국이 가장 많은 것으로 나타나고 있다. 중국국적동포는 정체상태를 보이고 있으나 우즈베키스탄 국적동포가 급격하게 증가하고 있는 추세인 것으로 나타난다.

**<표 3-21> 외국국적동포 체류자격별 현황**

(단위: 명)

구분	2009	2010	2011	2012	2013	2014.5
체류외국인	1,168,477	1,261,415	1,395,077	1,445,103	1,576,034	1,676,715
외국국적동포	430,104	477,029	550,931	538,277	602,226	661,649
재외동포(F-4)	50,664	84,912	136,702	189,508	235,953	264,534
방문취업(H-2)	306,283	286,586	303,368	238,765	240,178	268,134
영주(F-5)	1,007	20,692	36,162	52,023	65,699	70,031
방문동거(F-1)	17,983	15,574	14,781	13,455	17,011	16,340

자료: 법무부 출입국·외국인정책 통계연보.

**<표 3-22> 외국국적동포 방문취업자격 소지자 국적별 체류자 현황**

(단위: 명)

구분	총계	중국	러시아	우즈베키스탄	기타
2009	306,282	299,796	2,094	3,911	482
2010	286,586	277,928	2,041	5,958	659
2011	303,368	293,132	1,932	7,610	694
2012	238,765	227,797	1,031	8,950	987
2013	240,178	228,050	564	10,223	1,341
2014.5	268,134	253,935	882	12,001	1,316

자료: 법무부 출입국·외국인정책 통계연보.





## 1. 외국인력 활용의 문제점

건설업도 외국인력 활용의 필요성이 있는 업종으로 판단되어 고용허가제와 방문취업제로 입국하는 외국인력을 사용하고 있다.

방문취업제로 입국하는 외국국적동포가 건설업에 종사하기 위해서는 ‘건설업 취업인정증’을 발급받아야만 한다. 외국인력의 도입목적이 내국인 근로자의 부족을 보완하기 위한 것이며, 내국인 건설근로자들은 고용형태 등 고요의 안정성이 약하고 구직에 어려움이 큰 것으로 인식되고 있다. 이런 상황을 반영하여 외국인력에 의한 내국인 건설근로자의 고용기회 침해를 최소화하기 위한 목적에서도 취업교육이 시행되고 있는 것으로 판단된다. 취업교육 이수 후 ‘건설업 취업인정증’을 발급받아야만 적법하게 건설현장에 취업할 수 있게 제도를 운영함으로써 방문취업제 외국인력의 건설현장 진입을 관리할 수 있게 된다. 이를 위반한 상태에서 건설업에 종사하는 방문취업제 외국인력에 대해서는 1회 위반 시는 체류기간 연장 불허가 되고, 2회 위반 시는 사증 취소 및 출국명령 대상이 된다.

고용허가제로 취업한 외국인력을 사용하는 건설현장이 감소하는 추세인 것으로 나타나고 있다. 이런 추세는 제조업 등 고용허가제 외국인력을 사용할 수 있는 다른 업종은 증가추세인 것과 대비된다. 건설업에서는 외국인력 사용이 다른 산업에 비해 어려운 측면이 있기 때문이다. 건설현장에서 노동력은 개인단위로 사용되기보다는 작업팀단위로 사용

되는 경우가 대부분이다. 청소와 현장정리 등 매우 단순한 작업을 제외하고는 작업팀이 구성되어야 생산성이 확보될 수 있기 때문이다. 이런 이유로 외국인력이 건설현장에서 활용되기 어려운 것으로 판단된다.

앞서 제시된 내용에서도 확인할 수 있는 것처럼 고용허가제로 유입된 외국인력은 건설현장 가운데도 산간이나 오지 등 내국인 근로자들이 선호하지 않는 현장에 많이 종사하고 있다. 외국인력이 진입하기 쉽지 않은 구조이기는 하지만 외국인력 유입의 목적을 효과적으로 달성하고 있는 업종이 건설업이라고 할 수 있다. 내국인 근로자 구인이 어려운 현장에서 내국인 근로자 부족을 보완하는 역할을 하고 있다.

방문취업제는 취업교육 이수 후 ‘건설업 취업인정증’을 발급받아야 하는데, ‘건설업 취업인정증’을 발급받은 외국국적동포가 모두 건설현장에 종사하고 있지 않다. 특히 ‘건설업 취업인정증’을 발급받은 후 건설업에 종사하지 않는 외국인력은 건설업종에 진입하려고 하는 방문취업제 외국인력의 진입장벽이 되고 있기도 하다. 약 55,000명으로 유지되고 있는 건설업 취업교육의 실효성을 제고할 수 있는 방안에 대한 검토가 필요하다.

이처럼 내국인 근로자의 구인 어려움을 보완하기 위한 목적에서 운영되고 있는 고용허가제와 방문취업제는 개선이 필요한 요소들이 있다. 제도의 운영이 개별 산업의 여건이나 환경 등을 모두 반영할 수 없으나, 특히 건설업처럼 생산시설과 환경이 특징적인 업종을 대상으로 하는 운영에서는 개선의 여지가 더 크다고 할 수 있다. 제도개선을 통해서 제도의 실효성을 제고하고 건설업체의 필요를 충족할 수 있는 방향의 개선과제를 도출하기 위해서 두 제도의 문제점에 대한 검토가 필요하다.

## 1) 고용허가제의 문제점

### (1) 복잡한 절차

고용허가제는 앞서서도 제시한 것처럼 여러 단계의 절차를 거쳐서 외국인력을 도입하고 있다. 내국인 근로자보호와 이민정책 등 종합적인 고려가 반영된 결과라고 할 수 있다.

그러나 외국인력을 고용하려고 하는 개별 사업주의 관점에서는 과정이 매우 복잡하다고 할 수 있다. 특히 고정된 생산시설이 아닌 옥외현장에서 생산을 하는 건설사업주들은 자신들의 공사기간을 감안할 때 절차가 복잡하다는 생각을 가질 수밖에 없다. 고용허가제 외국인력이 활용되는 건설현장이 다른 산업과 달리 감소추세인 것에서도 이를 확인할 수 있다.

제품을 생산하고 시장에 출시하는 생산체계에서는 가시적이고 안정적인 생산계획 수립이 가능하다. 그러나 생산활동이 공사의 수주에 의해 결정되고, 수주 이후에 생산에 관한 계획이 수립되고 시행되는 건설생산에서는 사전에 노동수요에 대한 계획을 수립하는 것이 쉽지 않다. 따라서 외국인력에 대한 필요성이 있더라도 고용허가제에 의한 도입절차가 진행되는 과정에서 공사가 완료되는 경우가 발생할 수 있고, 계약기간 등이 맞지 않아서 외국인력을 고용하지 못하는 경우가 많다. 특히 이러한 경향은 소규모 영세 사업주일수록 더욱 많이 나타나게 된다. 공사기간이 단기인 공사 및 하도급공사를 수행하는 건설사업주는 비교적 영세한 규모라고 할 수 있고, 이들은 생산에 관련되는 기능을 수행하는 직원 이외의 다른 업무기능을 하는 인력을 보유하고 있지 못한 상황이다.<sup>26)</sup> 이런 상황에서는 외국인력 도입 및 사용에 관한 제도 및 정보에

---

26) 2013년 기준 전문건설업체수는 34,418개인데, 이 가운데 상용종업원이 5인 미만인

관하여 알지 못 할뿐만 아니라 관련 정보를 갖고 있더라도 활용할 수 있는 현실적인 여건이 못 된다.<sup>27)</sup> 이를 반영하듯 고용허가제 외국인력 허용 업종 중 건설업은 5인 미만 및 9인 미만 사업체의 비중이 상대적으로 낮게 나타나고 있다(<표 4-1> 참조).

건설업에서 외국인력 활용도를 제고하고, 사업주에게 도움이 되는 제도운명을 위해서는 복잡한 절차의 개선이 필요하다.

**<표 4-1> 고용허가제 외국인력 고용사업체 특성(종업원 규모별)**

(단위: 명, %)

구분	합계	제조업	건설업	농림어업	서비스업
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
5인 미만	39.1	34.0	23.9	50.0	39.1
5-9인	20.7	21.5	15.9	25.6	20.7
10-29인	27.3	29.9	25.2	19.8	27.3
30-99인	10.6	12.0	11.1	4.5	10.6
100-299인	2.1	2.3	14.6	0.1	2.1
300-499인	0.1	0.1	4.5	0.0	0.1
500인 이상	0.1	0.0	4.8	0.0	0.1

자료: 노민선, 외국인 근로자 활용현황 및 개선방안 연구, 중소기업연구원.

## (2) 사업장 변동

고용허가제로 입국한 외국인근로자는 최초 근로개시 한 사업장에서 계속 근무하는 것을 원칙으로 하고 있다. 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률 제25조(사업 또는 사업장 변경의 허용)는 사용자가 정당한 사유로 근로계약기간 중 근로계약을 해지하려고 하거나 근로계약이 만료된 후 갱신을 거절하는 경우, 휴·폐업에 따른 고용허가의 취소, 고용의

업체는 13,856개로 40.3%, 5인 이상 10인 미만인 업체는 12,758개로 37.1%를 차지한 것으로 나타났다. 상용종업원 10인 미만인 업체가 77.4%를 차지하고 있다.

27) 이규용 외(2014)의 연구에 의하면 외국인근로자 비율은 사업장 규모와 뚜렷한 음(-)의 관계를 보이고 있다고 한다.

제한, 사용자의 근로조건 위반 또는 부당한 처우 등 외국인근로자의 책임이 아닌 사유로 인하여 사회통념상 그 사업 또는 사업장에서 근로를 계속할 수 없게 되었다고 인정하여 고용노동부장관이 고시한 경우, 그리고 시행령에서 정하고 있는 사유인 상해 등으로 외국인근로자가 해당 사업 또는 사업장에서 계속 근무하기는 부적합하나 다른 사업 또는 사업장에서 근무하는 것은 가능하다고 인정되는 경우 등이다. 특히 사업장의 휴·폐업, 임금체불 등으로 정상적인 근로관계 지속이 어려운 경우에는 사업장 이동을 최대 3회까지 허용하고 있다.

그런데 사업 또는 사업장에 대한 명확한 정의가 관련 법령에 규정되어 있지 않다. 이에 따라 건설업의 생산처럼 고정된 생산시설이 없는 경우 사업장 이동 및 변동을 어떻게 해야 하는지의 문제가 제기될 수 있다. 즉 제조업처럼 고정적이고 장기적으로 생산설비를 갖춘 생산시설이 있는 것이 아닌 현장을 이동하면서 시공에 필요한 서비스를 제공하는 경우 사업장이 명확하지 못하다고 할 수 있다.

따라서 건설업에 종사하는 고용허가제 외국인력에 대해서는 사업장을 현실에 맞도록 탄력적으로 적용할 수 있는 방안이 검토되어야 한다.

### (3) 재입국 요건

외국인력은 단순노무에 종사하는 근로자를 대상으로 유입이 이루어지고 있다. 그리고 이민정책에서 기본적으로 정주화를 금지하고 있다. 이런 이유들로 인해서 고용허가제로 입국한 외국인력은 3년<sup>28)</sup>을 기한으로 활용되고 있다. 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률 제18조의2에서는 취업활동 기간 제한에 관한 특례를 규정하고 있는데, 고용허가제 외국

28) 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률 제18조(취업활동 기간의 제한)에서는 “외국인근로자는 입국한 날로부터 3년의 범위에서 취업활동을 할 수 있다.”라고 규정하고 있다.

인력은 3년이 만료되어 출국하기 이전에 사용자가 고용노동부장관에게 재고용 허가를 요청한 근로자의 경우 취업활동 기간은 연장된다. 이 경우에도 1회에 한하며, 기한은 2년 미만으로 정해져 있다. 이처럼 사용자가 법률 제18조의2에 따라 취업활동 기간 연장을 신청한 근로자가 연장기간이 만료되어 출국하기 전에 재입국 후의 고용허가를 신청하는 경우에 대해서 따로 규정하고 있다. 법률 제18조의4에서 명시하고 있는 세 가지 요건을 모두 갖춘 경우는 ‘성실근로자’에 한하여 3개월이 지나면 다시 재입국하여 취업할 수 있도록 하고 있다.<sup>29)</sup>

### 〈참고 2〉 재입국 취업 제한의 특례

#### 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률 제18조의4(재입국 취업 제한의 특례)

① 제18조의3에도 불구하고 다음 각 호의 요건을 모두 갖춘 외국인근로자로서 제18조의2에 따라 연장된 취업활동 기간이 만료되어 출국하기 전에 사용자가 재입국 후의 고용허가를 신청하면 고용노동부장관은 그 외국인근로자에 대하여 출국한 날부터 3개월이 지나면 이 법에 따라 다시 취업하도록 할 수 있다.

1. 제18조 및 제18조의2에 따른 취업활동 기간 중에 사업 또는 사업장 변경을 하지 아니하였을 것(제25조제1항제2호에 따라 사업 또는 사업장을 변경한 경우에는 재입국 후의 고용허가를 신청하는 사용자와 취업활동 기간 만료일까지의 근로계약 기간이 1년 이상일 것)
2. 정책위원회가 도입 업종이나 규모 등을 고려하여 내국인을 고용하기 어렵다고 정하는 사업 또는 사업장에서 근로하고 있을 것
3. 재입국하여 근로를 시작하는 날부터 효력이 발생하는 1년 이상의 근로계약을 해당 사용자와 체결하고 있을 것

② 제1항에 따른 재입국 후의 고용허가 신청과 재입국 취업활동에 대하여는 제6조, 제7조제2항, 제11조를 적용하지 아니한다.

③ 제1항에 따른 재입국 취업은 1회에 한하여 허용되고, 재입국 취업을 위한 근로계약의 체결에 관하여는 제9조를 준용하며, 재입국한 외국인근로자의 취업활동에 대하여는 제18조, 제18조의2 및 제25조를 준용한다.

④ 제1항에 따른 사용자의 고용허가 신청 절차 및 그 밖에 필요한 사항은 고용노동부령으로 정한다.

[본조신설 2012.2.1.]

29) 이 경우 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률 시행규칙 제14조의3에서는 연장된 취업활동 기간의 만료일 7일 전까지 소재지관할 직업안정기관의 장에게 신청서를 제출하도록 하고 있다.

이처럼 단순노무에 종사하는 외국인력이라도 사용자의 필요에 따라 기한 연장과 재입국의 특례 등을 부여하고 있다. 외국인력을 고용한 사용자에게 취업활동 기간이 연장된 근로자 중 숙련수준과 성실성 등을 갖춘 외국인력 사용의 특례를 허용하고 있는 것이며, 합리적인 제도운영이라고 할 수 있다.

**<표 4-2> 성실근로자 재입국제도와 특별한국어시험제도 비교**

구분	성실근로자 재입국제도	특별한국어시험제도
적용대상자	①재고용되어 근무하다 취업기간이 만료되는 자 ②외국인력정책위원회에서 정하는 업종 및 규모의 사업장에서 근무한 자 ③사업장 변경 없이 성실히 근무한 자	재고용되어 근무하다 취업기간 내에 자발적으로 귀국한 자
실시대상 사업장	농축산업, 어업, 영세 제조업 등 외국인력정책위원회가 정하는 사업장에 한정	제한없음
한국어시험	면제	분기별 1회 이상 시행되는 한국어시험 합격
취업교육	입국 전·후 취업교육 면제	입국 전 취업교육 면제
재입국 제한기간	출국일로부터 3개월	출국일로부터 6개월
종전 사업장 재근무여부	반드시 출국 전 사업장에서 다시 근무해야 함	출국 전 최종근무 사업장 근무기간이 1년 이상일 경우 최종 근무 사업장 근무가능(기존 사업장 우선 알선)
사업주의 사전신청	필요	불요
사업주의 내국인 구인노력	불요	필요
실시대상 국가	제한없음	몽골, 베트남, 태국, 인도네시아, 파키스탄, 우즈베키스탄, 필리핀, 방글라데시, 캄보디아, 네팔
시행시기	2012. 7. 2	2011. 11

자료: 노사발전재단, 외국인근로자 고용관리 매뉴얼.

그러나 법률 제18조의4 제1항 제1호는 사업장을 변경하지 않을 것을 요건으로 하며, 제2호는 “정책위원회가 도입 업종이나 규모 등을 고려하여 내국인을 고용하기 어렵다고 정하는 사업 또는 사업장에서 근로하고 있을 것”이라는 명시적인 규정을 두고 있다.

이러한 규정들로 인하여 건설업에서는 활용되지 못하고 있다. 즉 건설업에 종사한 외국인력 가운데도 재고용 필요가 있는 근로자가 있을 것임에도 ‘성실근로자 재입국제도’에서 배제되고 있다. 다만 건설업종에 종사하는 외국인력은 ‘특별한국어시험제도’를 통해서 재입국하여 고용될 수 있으나, 재입국 할 수 있는 기간이 3개월 더 길다. 따라서 법률 제18조의4 제1항 제1호 및 제2호를 개정하여 건설업종에도 ‘성실근로자 재입국제도’가 활용될 수 있도록 개선되어야 한다.

#### (4) 외국인력 선발 시 사용자요구 미반영

외국인 구직자는 한국어능력시험 합격자 중에서 건강검진을 통과한 자를 대상으로 한국산업인력공단이 구직신청서를 접수받게 된다. 한국어능력시험은 사업주들이 외국인력을 선별할 수 있는 가장 기본적인 수단이다.

한국어능력시험 합격자들 가운데 희망자<sup>30)</sup>를 대상으로 기능평가를 한다. 기능평가는 체력, 경력 및 면접, 기초기능의 3개 항목으로 이루어져 있고, 항목당 100점으로 구성되어 있다. 사업주들에게 외국인력의 숙련

---

30) 정보비대칭의 관점에서 보면 외국인력 가운데 기능평가를 희망한 자는 상대적으로 숙련 및 경력과 학력 등이 양호한 근로자라고 할 수 있다. 노동의 공급에서 수요자인 사용자는 공급자인 근로자에 비해 적은 정보를 보유할 수밖에 없다. 이를 정보비대칭이라고 하는데, 비대칭 정보 하에서는 합리적인 선택이 제약받을 수밖에 없다. 이런 상황을 극복하기 위해서 근로자가 할 수 있는 수단은 자신이 갖고 있는 역량에 관한 정보를 드러내는 것이다. 즉 자신의 장점을 적극적으로 알리는 방법으로 노동의 수요자에게 선택되고 보다 좋은 대우를 받을 수 있는 상황을 만드는 것이다.



및 생산성에 관한 정보를 제공하기 위한 목적에서 시행되고 있다.

이런 과정을 거쳐 구직신청서를 작성한 외국인력을 풀(pool)로 하여 고용센터가 외국인력을 구인하는 사용자에게 3배수로 추천하게 된다. 사용자는 추천된 자들 중에서 적격자를 선택하여 고용계약을 체결한다.

외국인력에 대해서 기능평가를 하는 것은 그동안 제기되었던 외국인력의 기능수준에 사용자의 개선요구가 있어왔다. 그러나 여전히 고용허가제에 의하여 유입되는 외국인력 선발과정에서 사용자의 요구가 반영되지 못하고 있다. 단순노무에 종사하게 되는 비전문취업이라도 생산성 제고에 기여할 수 있어야 하나, 이런 점에 대한 고려가 미흡하다.

**<표 4-3> 산업별·직업별 고용허가제 취업자분포**

(단위: 명, %)

구분	건설업		농림어업		제조업	
	E-9	H-2	E-9	H-2	E-9	H-2
합계	10,769 (100.0)	31,737 (100.0)	15,152 (100.0)	1,908 (100.0)	197,180 (100.0)	69,296 (100.0)
관리자	-	-	-	-	-	-
전문가 및 관련 종사자	-	-	-	-	97 (0.0)	469 (0.7)
사무종사자	-	-	-	-	590 (0.3)	533 (0.8)
서비스종사자	-	-	-	77 (4.0)	-	277 (0.4)
농림어업숙련 종사자	-	-	8,243 (54.4)	562 (29.5)	271 (0.1)	-
기능원 및 관련 기능종사자	5,013 (46.6)	14,221 (44.8)	-	-	25,603 (13.0)	12,742 (18.4)
장치, 기계조작 및 조립종사자	368 (3.4)	869 (2.7)	-	-	103,348 (52.4)	35,498 (51.2)
단순노무종사자	5,388 (50.0)	16,647 (52.5)	6,909 (45.6)	1,269 (66.5)	67,272 (34.1)	19,624 (28.3)

자료: 이규용 외, 체류 외국인 및 이민자 노동시장 정책과제, 한국노동연구원.

<표 4-3>에 제시되어 있는 것처럼 건설업은 농림어업 및 제조업에 비해 기능원 및 관련 기능종사자의 비중이 높게 나타나고 있다. 숙련자에 대한 수요가 다른 외국인력 허용 업종에 비해 더 많다고 할 수 있다. 건설업은 기존의 관행과 생산환경 특성이 중요하게 작용하는 업종이고, 외국인력에게도 취업한 사업장에 잘 적응할 수 있는지에 중요한 영향을 미칠 수 있다. 이러한 측면에서 현행 제도운영에서는 외국인력에 관한 정보가 미흡하다고 할 수 있으며, 선발과정에서 사용자의 요구가 반영될 수 있는 수단에 대한 고려가 더 요구된다.

최근 외국인력이 사업장을 변경하여 취업하는 경우 제출하는 ‘사업장 변경신청서’에 근로능력을 기재하도록 개정하였다.<sup>31)</sup> 그러나 <참고 3>에서 알 수 있는 것처럼 근로능력과 근무경력을 파악할 수 있는 정보가 제공될 수 있게 하였다. 그러나 선발과정에서는 외국인력에 관한 정보가 미흡한 실정이다.<sup>32)</sup>

선발과정에서 사용자 요구가 반영되지 못하는 것은 외국인력에게도 부정적인 영향을 미치게 된다. 입국 후 공사현장에서 접하게 되는 상황에 제대로 적응하지 못하면 이탈할 수 있는 요인이 되기 때문이다. 이런 이유로 불법체류자가 될 수 있는 여지가 크다.

---

31) 고용노동부는 2014년 9월 30일 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률 시행규칙을 개정하였다. <참고 2>의 음영부분은 개정 이후 양식에 추가된 기재사항이다.

32) 사업주는 고용센터로부터 외국인력에 대한 정보를 제공받을 수 있는 수단이 마련되어 있기는 하다. 외국인력 정보는 국적, 성명, 연령, 키, 몸무게, 시력, 성별, 최종학력, 전공, 자격면허, 혼인여부, 색맹여부 등이다. 이런 정보는 기능수준평가를 통해서 가능한데, 기능수준평가는 외국인력 중 희망하는 자만을 대상으로 한다. 참여가 가능한 자는 한국어능력시험 합격 후 유효기간이 10개월 이상 남은 자이다. 건설업종의 경우 목공, 철근, 용접 직종이 대상이다.

**<참고 3> 외국인근로자 사업장 변경신청서 양식(일부항목 생략)**

■ 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률 시행규칙 [별지 제13호서식] <span style="float:right">EPS시스템(www.eps.go.kr)에 서도 이용할 수 있습니다</span> <개정 2014.9.30.>								
<h2 style="margin:0;">사업장 변경신청서</h2>								
※ 뒤쪽의 제출서류 및 작성방법을 읽고 작성하시기 바라며, [ ]에는 해당되는 곳에 √표를 합니다. <span style="float:right">(앞쪽)</span>								
접수번호	접수일	처리기간						
①성명(영어)	성별	사 진 3cm×4cm (모자 벗은 상반신으로 뒤 그림 없이 6개월 이내 촬영한 것)						
국적	외국인등록번호							
입국일								
체류자격	체류자격 만료일							
②연락처	한국 내 주소							
	한국 내 전화번호	전자우편						
	휴대전화번호	③가입 보험 [ ]상해보험 [ ]귀국비용보험						
신체 조건	키	cm	몸무게	kg	근로 능력	팔/손	좌[ ]정상 [ ]기능장애	우[ ]정상 [ ]기능장애
							다리/발	좌[ ]정상 [ ]기능장애
언어 능력	한국어	[ ]상	[ ]중	[ ]하	입국 전 한국어 능력시 험 점수	점		
	영어	[ ]상	[ ]중	[ ]하				
입국 전 이력 및 경력사 항	학력/전공		직업 학교/전공		기능수 준 평가	[ ]실시	[ ]미실시	
	자격	[ ]유	[ ]무	자격면허 <small>※ 자격에 "[ ]유" 표시한 경우에만 작성</small>	1			
	근무 경력	[ ]유	④업종 (분류번호)	1. ( ) 2. ( )	⑤직무 내용 (분류번호)	1. ( ) 2. ( )	근무 기간	년 개월
입국 후 경력사 항	⑥업종 (분류 번호)	1. ( )	⑦직무내 용 (분류번호)	1. ( )	1. ( )	근무 기간	년 개월	
		2. ( )		2. ( )	2. ( )	근무 기간	년 개월	
		3. ( )		3. ( )	3. ( )	근무 기간	년 개월	

## (5) 내국인 근로자 구인노력기간

‘외국인근로자의 고용 등에 관한 법률 시행규칙’ 제5조의2(내국인 구인노력 기간)는 외국인력 고용허가에 앞서 내국인 근로자 구인노력 기간을 명시하고 있다. 이 규정은 <표 4-4>에 제시되어 있는 것처럼 몇 차례 적용이 완화되는 개정이 있었다.

시행규칙 제정 당시에는 1개월 이상 내국인 근로자 구인노력 기간을 규정하였으나, 2005년 3월 12일 개정을 통해서도 1개월 이상을 원칙으로 하면서도 고시 업종의 경우 7일로 단축하였다. 또한 고시 업종이 방송 등의 매체를 활용하여 구인노력을 하는 경우는 3일로 기간을 단축하였다. 다시 이 규정을 2010년 4월 12일 개정하여 14일을 원칙으로 하면서 매체를 활용하여 구인노력을 한 경우는 7일로 단축하였다. 2014년 12월 고용노동부는 내국인 구인노력 기간을 구체적으로 설정하는 내용을 담은 제도개선안을 발표하였다.<sup>33)</sup> 이 제도개선안에서는 종사자수와 인력부족 등을 기준으로 업종의 상황에 따라 내국인 구인노력 기간을 달리 적용하는 방안을 마련하였다. 이 계획에서도 14일의 원칙적인 기간은 유지되고 있고, 건설업은 내국인 구인노력 기간이 14일로 유지되었다.

14일간의 내국인 구인노력 기간 중 내국인 근로자를 구인하지 못하면 외국인력을 고요할 수 있는 고용허가를 받게 되는데, 이 과정에서 내국인 구인노력 증명서가 활용되는데, 이 증명서에는 구인노력 방식, 면접자, 채용하지 못한 사유 등을 기재하도록 양식이 구성되어 있다. 이와 함께 구인노력을 증명할 수 있는 서류를 첨부하도록 하고 있다.

그런데 증명서에 기재되어야 하는 내용들이 건설업 근로자의 구인경

33) 2014년 12월 23일 고용노동부는 고용허가제 제도 개선방안을 발표하였다. 이 개선 방안에는 내국인 구인노력 기간을 탄력적으로 운영하는 계획이 포함되어 있다. 그러나 시행규칙 제5조의2에서 규정하고 있는 조항의 개정이 이루어지지 않았다.

로와 차이를 보이고 있고, 이런 이유로 건설업종은 증명서에서 요구하는 형식에 의한 구인이 적절하지 못하다고 할 수 있다. 즉 채용과정에서 면접이 진행되고, 채용하지 못한 이유 등을 기술하는 일반적인 채용 방식과 달리 구인이 이루어지고 있다.

외국인력 고용이 허용된 다른 업종과 비교할 때 내국인 근로자 구인 노력 기간을 설정한 것이 적절치 못한 상황에서 작년 12월 발표된 계획에서도 14일의 기간이 그대로 유지되는 것으로 되어 있다. 건설업에 대해서도 완화된 기간 설정이 요구된다.

**<표 4-4> 내국인 근로자 구인노력기간 변천**

구분	제정	1차 개정	2차 개정	3차 개정(계획)
관련 근거	외국인근로자의 고용 등에 관한 법률 시행규칙			
	노동부령 제209호	노동부령 제221호	노동부령 제342호	-
제·개정일	2004. 4. 30	2005. 3. 12	2010. 4. 12	-
시행일	2004. 8. 17	2005. 3. 12	2010. 4. 12	-
구인 노력 기간	1개월 이상	1개월 이상(고시업종의 경우 7일, 이 업종에서 매체활용 구인노력 시 3일)	14일 이상(매체활용 구인노력 시 7일)	10인 이하 농축산업, 어업, 인력부족 제조업은 7일 100인 이상 인력부족이 낮은 제조업은 30일 그 외는 종전과 동일하게 14일

### (6) 불법체류자

국내에 입국하는 외국인력 중 비전문취업(E-9)에서 가장 많은 불법체류자가 발생하고 있다. 불법체류자는 3년의 취업기한이 만료되었는데도 출국하지 않았거나 사업주와 고용관계가 종료되면 고용센터에 사업장 변경신청서를 제출하고 구직활동을 해야 하는데, 유효기간 중에 구직하

지 못한 경우이다. 구직 유효기간은 퇴사 후 3개월이다. 3개월이 지나도록 구직을 못하는 경우에는 출국하여야 한다. 이를 위반하고 출국하지 않으면 불법체류자가 된다. 불법체류자는 신분상 제약이 있으므로 정상적인 고용관계 체결이 어렵고, 근로자로서의 기본적인 권리를 보호받는데 불리할 수 있다.

고용허가제 외국인력의 불법체류 추이는 2014년 기준으로 52,760명이며, 이런 수치는 전년도와 비교할 때 25.3%가 증가한 것이다. 2010년 이후 매년 불법체류자의 가장 많은 수를 차지하고 있다.

불법체류자가 발생하는 원인은 근로자들이 송출국에서 한국에 입국까지 소요되는 다양한 비용인 영향을 미치고 있다. 이와 함께 취업기한이 만료되어 출국한 후 재입국하는 과정에서 취업의 단절에 따른 소득의 감소도 중요한 요인이라고 할 수 있다.

이런 불법체류자는 건설업에서 더 많이 발생할 여지가 있다. 재입국 기간이 3개월로 짧은 '성실근로자 재입국제도'가 농축산업 및 어업과 영세 제조업에만 적용되고 있어서 건설업종에 종사했던 외국인력은 6개월 이후에 재입국 할 수 있다. 외국인력은 특별한국어시험이라는 과정을 다시 거쳐야 한다. 건설업종에 취업했다 출국해야 하는 외국인력은 불법체류에 대한 유인이 다른 업종에 취업했던 외국인력에 비해 클 수밖에 없다. 또한 사업주는 신규입국자와 같은 절차, 내국인 근로자 고용노력 기간 등의 과정을 거쳐야 하는 등의 번거로움이 있다.

불법체류자는 사업주 입장에서도 이들을 고용할 유인을 갖고 있다. 이는 두 가지 측면에서 유인이 제공되고 있는 상황이다. 먼저 국내에 처음 입국하는 외국인력에 비해서 3년 또는 4년 10개월을 고용한 외국인력은 건설현장의 적응도가 높고, 기능 숙련도 더 높은 것이 일반적이다. 사업주로서는 당연히 이들을 더 선호할 수밖에 없을 것이다. 다른 측면에서는 저임금을 주고 노동력을 사용할 수 있다. 합법적인 외국인

력을 고용하는 경우 작성하는 표준근로계약서 등을 작성하지 않고 고용 관계를 체결할 수 있고, 불법체류자는 신분상 약점이 있기 때문에 내국인 근로자에 비해 저임금 지급이 가능하다.

이처럼 건설업은 외국인력과 사업주 모두 불법체류 선호에 대한 유인이 다른 업종에 비해 크다고 할 수 있다. 그리고 이런 유인이 현실화되어 불법체류자가 지속적으로 발생하고 있는 것으로 판단된다.

**<표 4-5> 연도별 체류자격별 불법체류자 현황추이**

(단위: 명, %)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	
					인원	구성비
계	168,515	167,780	177,854	183,106	208,778	100.0
사증면제(B-1)	14,569	16,092	18,902	22,241	46,117	22.1
관광통과(B-2)	13,954	17,303	15,588	14,984	15,899	7.6
단기상용(C-2)	21,365	16,073	-	-	-	-
단기방문(C-3)	34,646	31,210	45,085	44,489	45,746	21.9
유학(D-2)	4,586	4,216	3,312	2,644	2,157	1.0
산업연수(D-3)	3,489	2,591	2,326	2,173	2,083	1.0
일반연수(D-4)	4,167	4,677	5,294	5,118	4,816	2.3
비전문취업(E-9)	42,773	45,105	53,960	55,058	52,760	25.3
선원취업(E-10)	1,622	3,032	4,000	4,478	4,974	2.4
방문동거(F-1)	6,572	6,589	4,437	4,336	3,992	1.9
거주(F-2)	10,315	10,215	10,337	9,325	7,838	3.8
기타(G-1)	1,825	2,041	2,430	2,764	3,078	1.5
방문취업(H-2)	3,924	3,658	4,425	6,263	6,773	3.2
기타	4,708	4,978	6,758	9,233	12,545	6.0

자료: 법무부 출입국·외국인정책 통계연보.

## 2) 방문취업제의 문제점

### (1) 건설업 취업등록제

외국국적 동포(H-2)가 건설업에 취업하기 위해서는 건설업 취업교육을 이수해야 한다. 취업교육을 통해서 건설업에 취업하는 외국국적 동

포 숫자를 관리하고 있다. 이 제도는 2009년 5월부터 시행되고 있는데, 내국인 근로자의 일자리 침해가 제기된 것을 계기로 도입되었다.

현재는 건설업 취업가능 인원을 55,000명으로 제한하여 운영하고 있다. 총규모를 관리하는 방식은 종전 2009년 3월 30일 이전 취업교육 이수자만 건설업 취업이 가능하도록 했던 방식을 변경한 것이다.

그런데 건설업 취업교육을 이수자 모두 건설업에 취업하는 것은 아니다. 취업가능 인원을 규제하고 있으므로 향후 건설업에 입직하기 위해서는 취업교육을 이수해두는 것이 유리하다. 외국국적 동포 입장에서는 건설업에 입직해야 하는 상황에서 취업 인정증이 없으면 취업할 수 없기 때문에 받아두면 대비수단이 된다.

이런 상황에서 취업가능 인원을 55,000명으로 제한하는 것은 실제 건설업에 취업하려는 외국국적 동포에게는 진입장벽으로 작용할 수 있다. H-2사증으로 입국하는 동포는 E-9사증으로 입국하는 외국인력에 비해서 언어소통과 현장 및 생활환경, 그리고 문화적인 적응도가 높기 때문에 건설현장에 적응하기 용이한 측면이 있다. 따라서 건설업에서 외국국적 동포 중 취업이 확대될 수 있도록 취업가능 인원을 점진적으로 확대하는 개선이 요구된다.

## (2) 기능숙련을 위한 훈련체계 미비

<표 4-3>에서 제시하고 있는 바에 의하면 건설업에 취업한 외국인력은 방문취업이 약 3배 더 많은 것으로 나타났다. 취업자의 분포도 단순노무 종사자가 가장 많지만, 기능을 갖춘 외국인력도 비슷한 수준을 유지하고 있다.

입국 후 현장경력이 쌓이면서 숙련도 향상이 이루어진 것으로 볼 수 있다. 숙련도 향상이 이루어진 외국인력은 사업주의 필요에도 부합할



뿐만 아니라 취업의 안정성이 높아진다고 할 수 있다.

고용허가제 및 방문취업제로 입국한 인력은 재고용 될 경우 4년 10개월을 국내 건설 생산현장에 취업된다. 외국인력과 이들을 고용한 사업주의 만족도를 높이기 위해서는 체류 중 기능숙련도를 향상시킬 수 있는 훈련프로그램이 제공되어야 한다.

<표 4-6>에는 외국인력을 대상으로 하는 재직자훈련 직종이 제시되어 있는데, 제시되어 있는 직종 가운데 건설업에 취업한 외국인력의 기능숙련을 향상시킬 수 있는 훈련프로그램은 없는 실정이다. 2010년에는 건설업의 기초직무 훈련이 시행되었으나, 이후에는 훈련프로그램이 운영되지 않고 있다.

**<표 4-6> 외국인력 재직자훈련 직종**

구분	직종수	직종명
2010	10	기초직무(건설업, 제조업), 용접, 자동차운전, 자동차정비, 지게차운전, 컴퓨터수리, 컴퓨터활용, 미용, 요리
2011	13	기초직무(제조업), 전기용접, 지게차운전, 컴퓨터활용, 자동차정비, 굴삭기운전, 머시닝센터, 선박제조, 수배전반조립, 자동차보수도장, 자동차차체수리, CNC선반, CO2용접
2012	17	기초직무(제조업), 굴삭기운전, 내선공사, 네트워크관리, 머시닝센터, 선박제조, 승강기, 자동차정비, 전기용접, CO2용접, TIG용접, 특수용접, 지게차운전, 컴퓨터응용기계, 컴퓨터활용, PC수리, CAD

자료: 이규용 외, 체류 외국인 및 이민자 노동시장 정책과제, 한국노동연구원.

한 번의 입국으로 4년 10개월 동안 취업할 수 있고, 6개월 출국기간이 지나면 재입국하여 다시 4년 10개월 취업할 수 있는 외국인력으로서의 숙련도 향상에 대한 유인이 있다. 숙련도 향상을 통한 처우개선이 가능하기 때문이다. 당연히 사용자로서도 숙련도 향상을 통한 생산성 제고는 긍정적이라고 할 수 있다. 다만 외국인력 활용의 가장 기본적인 원칙은 ‘대체’가 아닌 ‘보완’이라는 점에서 외국인력의 숙련도 향상은 우

려가 제기될 수도 있는 문제이다.

그러나 외국인력이 건설현장에서 생산과정에서 수행하는 역할을 보더라도 숙련도 향상을 위한 프로그램 지원의 필요성이 있으며, 현재의 미흡한 프로그램 상황을 개선해야 할 것으로 판단된다.

### (3) 안정적인 구인방법 미흡<sup>34)</sup>

단순노무 업종에 취업우려가 없는 외국국적 동포에게 일정한 범위 내에서 재외동포(F-4) 체류자격을 부여해 왔다. 이후 2010년부터는 기능사 자격을 취득하는 방문취업제 동포에게도 재외동포(F-4) 체류자격을 부여하는 제도가 시행되었다.

2009년에는 H-2사증으로 입국한 동포에게 영주자격(F-5)을 취득할 수 있는 제도가 시행되었다. 영주자격 취득을 위해서는 일정한 요건을 모두 충족해야 했다.<sup>35)</sup>

2010년 4월에는 재외동포(F-4) 자격 부여지침을 정비하여 일정 요건이 충족되면 적극적으로 H-2를 F-4로 전환하는 조치가 취해졌다. <표 4-7>에서 제시하고 있는 것처럼 변경 전 기능사 자격취득 자는 전환이 이루어졌는데, 필기시험이 없는 일부 기능사 종목에 많은 H-2사증 보유자들이 몰리는 부작용이 발생했다. 이를 개선하기 위해서 2011년 두 차례에 걸쳐 자격강화가 있었다. 이후 2012년 2월에는 F-4자격을 부여하는 기

34) 방문취업제 외국국적 동포에게 일정한 요건을 충족하는 경우 재외동포(F-4) 체류자격을 부여하는 것은 안정적으로 인력을 확보할 수 있는 방안이라고 판단된다. 이런 측면에서 관련 내용은 정기선 외에 연구된 2013년 체류외국인 실태조사: 고용허가제와 방문취업제 외국인의 취업 및 사회생활, pp.54-57의 내용을 참고하여 정리하였다.

35) 제조업, 농축어업, 간병인, 가사보조인으로 취업하고 있는 자로 동일업체에서 근무처를 변경하지 않고 4년 이상 계속 근무, 본인과 국내에서 생계를 같이 하는 가족이 3천만원 이상의 자산을 보유하는 등 생계유지능력이 있을 것, 재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률 제2조 제2호의 외국국적 동포로서 국적법에 따른 국적취득 요건을 갖춘 자여야 한다.

능사 종목의 조정이 이루어졌다.<sup>36)</sup>

2013년부터는 맞춤형 육아도우미 교육을 이수한 H-2 동포에게 재외동포(F-4) 체류자격을 부여하고 있다,

**<표 4-7> 재외동포(F-4) 체류자격 변경요건 강화추이**

변경 전	1차 변경(2011.8.1 시행)	2차 변경(2011.9.9)
제조업, 농축산업, 어업, 간병인, 가사보조인으로 1년 이상 동일 직장에서 근무한 자	농축산업, 어업, 지방소재 제조업에서 2년 이상 동일 직장에서 근무한 자 ※지방소재란 서울, 이년, 경기의 일부(인구 20만 이상 시·군)를 제외한 지역을 말함	농축산업, 어업, 지방소재 제조업에서 2년 이상 동일 직장에서 근무한 자 ※지방소재란 서울, 이년, 경기의 일부(인구 20만 이상 시·군)를 제외한 지역을 말함
제조업, 농축산업, 어업분야에서 6개월 이상 장기근속하고 국내에서 관련 분야 기능사 자격을 취득한 자	제조업, 농축산업, 어업분야에서 6개월 이상 장기근속한 국내에서 관련 분야 기능사 자격을 취득한 자	제조업, 농축산업, 어업분야에서 6개월 이상 장기근속한 국내에서 관련 분야 기능사 자격을 취득한 자
최근 2년간 연평균 200일 이상 국외 체류자, 만63세 이상인 자	최근 2년간 연평균 200일 이상 국외 체류자, 만63세 이상인 자	만60세 이상인 자

자료: 법무부 출입국·외국인정책본부, 2013년 체류외국인 실태조사: 고용허가제와 방문취업제 외국인의 취업 및 사회생활, IOM이민정책연구원.

이러한 제도개선들이 이루어지는 것은 외국인력이 국내에서 취업활동을 유지하는 것을 선호하는 유인을 충족시키면서 동포 관련 정책을 유연하게 운영하는 방향의 개선이었다.

그러나 건설업에 취업한 외국인력은 대상에서 제외되고 있다. 노동의 존도가 강하고 숙련 근로자의 필요성이 다른 어떤 업종보다 강조되고 있음에도 외국인력의 자격증 취득 등의 숙련을 유인할 수 있는 수단이 제공되고 있지 못하다.

36) 재외동포(F-4) 자격취득 목적에서 필기시험이 없는 기능사 종목으로 응시자가 몰리는 현상이 나타났고, 이런 문제를 방지하기 위해서 조정이 이루어졌다.

건설업에 취업한 외국인력이 재외동포(F-4) 체류자격을 획득하게 되면 안정적으로 노동력을 확보할 수 있는 방법이 될 수 있다. 건설업에 취업한 외국인력도 관련 제도에 편입될 수 있는 개선이 필요하다.

#### (4) 세력화·집단화

방문취업(H-2)로 국내에 입국하는 외국국적 동포는 과거 한국에서 취업했다 귀국 후 재입국하거나 친척방문 사증으로 입국하였다가 방문취업 사증으로 변경한 경우, 그리고 과거 방문경험과 연고가 없는 상태에서 입국 한 경우가 대부분이다.

이런 입국경로를 통해서 알 수 있는 것처럼 방문취업 사증으로 입국하여 취업하는 외국인력은 국내에 연고가 있거나 동향 등의 인적인 유대관계를 기반으로 취업이 이루어지는 경우가 많다. 이후의 취업에서도 인적인 유대관계에 의존하는 경향은 지속된다.

<표 4-8>은 2008년 기준으로 방문취업 사증 동포의 취업 및 생활정보 제공자에 대하여 설문한 결과이다. 복수응답을 허용한 설문에서 가장 높은 비중을 차지한 것은 ‘가족 및 친척’이었다. 다음으로는 ‘고향친구’의 비중이 높았다.

취업에 관한 정보를 공유해야 한다는 측면에서 설문에서 제시하고 있는 결과는 현실적이라고 할 수 있다. 안정성과 좋은 처우를 제공하는 일자리는 인적인 유대관계 속에서 유통되고 있다는 것을 알 수 있다.

이런 설문결과는 건설업에는 시사점을 준다. 방문취업 동포들이 일정한 인원을 단위로 작업팀을 구성하여 노동력을 제공하는 단계로 전환되고 있음을 알 수 있다. 그리고 이런 작업팀 단위의 노동력 제공은 협상력을 증가시키는 요인으로 작용하게 된다. 작업팀 단위의 도급을 요구하거나 외국인력의 임금을 협상하는 단계로 진행될 수 있고, 이들의 요

구조건이 관철되지 않으면 노동력 제공을 거부하거나 현장을 옮기는 행태를 보이게 된다.

이런 상황들이 건설현장에서 실제로 발생하고 있는 것으로 알려지고 있다. 일반화 수준은 아니지만, 취업경로 공유로 맺어진 인적인 유대관계를 기반으로 협상력을 남용하는 사례가 나타나고 있다. 이는 외국인력 활용의 기본적인 원칙에도 위배된다.

**<표 4-8> 취업 및 생활정보 제공자(복수응답 허용)**

(단위: 명, %)

구분	전체		남성		여성	
	인원	구성비	인원	구성비	인원	구성비
전체	982	100.0	494	100.0	488	100.0
가족 및 친척	526	53.6	261	52.8	265	54.3
고향친구	507	51.6	274	55.5	233	47.7
한국인 직장동료	70	7.1	32	6.5	38	7.8
인력송출업체	12	1.2	9	1.8	3	0.6
광고 및 전단지	185	18.9	91	18.5	94	19.3
인터넷	28	2.9	15	3.0	13	2.7
노동부	21	2.1	10	2.0	11	2.3
직업소개소	261	26.6	109	22.1	152	31.1

자료: 출입국사무소 자료를 법무부, 방문취업제에 대한 실태 및 동포 만족도 조사, p.45에서 인용.

## 2. 외국인력 활용 해외 사례

### 1) 해외 사례 검토<sup>37)</sup>

국가 간 노동력의 이동이 개방되면서 많은 노동자들이 자국이 아닌 다른 국가에서 노동력을 제공하고 있다. 이들의 노동력을 유입하는 국

37) 해외 사례검토는 유길상·이정혜·이규용(2004), 외국인력제도의 비교, 한국노동연구원 국제이주기구, 제3장의 내용을 참고하여 정리하였다.

가에서는 자국의 노동력 부족을 보완하는 수단으로 활용하고 있다.

외국인력정책의 유형은 크게 둘로 구분된다. 공급주도적(supply-driven system) 제도와 수요주도적(demand-driven system) 제도이다. 공급주도적 제도에서는 노동공급자인 외국인력 주도적으로 제도가 운영된다. 캐나다, 호주, 뉴질랜드 등은 영구이주(permanent migration) 의사가 있는 고급숙련 외국인력에 대해서 점수제로 유입을 허용하고 있다.

반면 수요주도적 제도에서는 외국인력을 필요로 하는 수요국 사업주의 신청에 의해서 유입과정이 시작되는 것이 일반적이다. 외국인력을 활용하는 대부분의 국가에서 수요주도적 제도를 활용하고 있다. 이 제도에서는 유입되는 외국인력이 내국인 일자리를 잠식하지 않고 근로조건에도 부정적인 영향을 미치지 않는다는 전제가 성립되어야 하는 것이 일반적으로 요구된다. 미국, 독일, 영국, 프랑스, 대만, 싱가포르, 대만, 한국 등이 해당된다.

수요주도적 제도를 채택하고 있는 국가들은 대부분 외국인력을 일정 기간 한시적으로 활용하고 고용이 허용되는 업종도 특정 분야로 제한하고 있다. 수요주도적 제도를 채택하고 있는 국가에서 단순기능인력에 대해서 취하고 있는 제한적인 유입정책은 내국인 근로자의 임금하락과 근로조건 저하를 야기할 수 있다는 우려에서 비롯되었다.

## (1) 북미 국가

미국은 수요주도적 제도, 캐나다는 공급주도적 제도를 채택하고 있다. 수요주도적 제도가 자국에 유입될 외국인력 선발 이전 단계에서 노동시장의 상황과 업종별 인력 수급 등을 고려하고 있다.

미국은 사업주 주도로 도입 절차가 진행된다. 사업주가 주도하는 미국은 우선 외국인 초청장을 제출하여야 한다. 단순기능인력 초청의 경

우는 해당되는 일자리를 미국인 근로자로 충당할 수 없다는 증거를 제시하여야 한다. 반면 전문인력 초정의 경우는 해당 외국인력이 특정한 요건을 충족하고 있다는 것만 제시하면 된다.

캐나다는 정부 당국이 외국인력 도입 절차를 진행한다. 영구 이주자에 대해서는 사전에 설정되어 있는 요건에 부합하는 인력에 대해서 점수제를 통해서 선발한다. 점수제는 사회통합 및 경제적 성공 등에 관하여 평가하고 있다. 반면 시민권자나 영주권자가 아닌 외국인은 취업허가를 받도록 하고 있다. 취업허가는 쿼터가 없고 점수제가 적용되지 않는다.

## (2) 유럽

유럽은 국가별로 다양한 고용허가제도(work permit system)가 운영된다. 외국인력 유입은 자국 노동시장 상황에 따른 필요에 의해 이루어지고 있다.

프랑스는 유입되는 외국인력에 대해서 최저임금과 교육수준을 요구하고 있다. 영국은 자국의 인력부족이 발생하는 직종에 대해서는 신속한 유입을 진행하는 것이 특징적이다. 이탈리아는 농업, 건설, 공공서비스 및 기타 산업부문에서 고용할 단순기능인력에 대한 쿼터를 설정하여 외국인력을 유입하고 있다. 독일은 유입되는 단순기능인력에 대해서는 쿼터를 설정하고 있다.

고용허가제를 사용하고 있는 국가들이 대부분인데, 영국은 고용허가제를 모범적으로 운영하는 국가라고 할 수 있다. 중급 및 고급기술인력 유입에 대하여 고용허가제를 운영한다. 고용허가기간은 최장 5년이며 사업주가 변경되면 효력이 상실된다. 영국은 교육기술부에서 인력부족이 발생하는 업종의 목록(list)을 작성하고 있고, 이 목록에 해당하는 인

력유입에 대해서는 도입절차를 유연하게 운영하여 신속한 외국인력 유입이 이루어지도록 하고 있다.

독일과 이탈리아는 송출국과 쌍무협정을 체결하는 방식이다. 쌍무협정은 송출국 노동력의 이전을 보장하는 내용이 포함되어 있다. 이런 협정을 통해서 유입국은 자국 인력부족을 안정적으로 대처할 수 있다.

### **(3) 아시아**

대만과 싱가포르를 고용허가제를 채택하고 있다. 고용허가제에 의해서 외국인력을 유입하기 위해서는 자국 근로자를 구인할 수 없는 경우에 허가서가 발급되는 방식이다.

대만과 싱가포르는 외국인력 유입이 민간영역에 의해서 주도된다. 이들 두 국가의 민간유료소개소가 송출국 민간유료소개소로부터 구직희망 외국인 근로자에 관한 정보를 받는다. 이렇게 확보한 외국인 근로자에 대한 정보를 필요로 하는 자국의 사업주에게 제공한다.

일본은 민간기관이 관장하는 외국인연수제도를 운영하고 있다. 민간기관은 사업주 단체들의 신청을 받아서 송출국 정부 또는 공공기관에 의뢰하게 되며, 사업주 단체가 신청한 인원의 3~5배수의 연수희망자를 선정한다. 이렇게 선정된 외국인력에 대해서 사업주 단체의 담당자가 송출국에 가서 면담한 후 최종적으로 유입인력을 선택한다. 민간기관과 사업주 단체들에 의해 운영되는 일본의 외국인력 유입절차에서는 유료소개소가 개입하지 못하도록 하고 있다.

## **2) 해외 사례의 시사점**

외국인력의 활용에 관한 해외 사례는 해당 국가 및 지역의 여건과 환



경에 따라 상이하게 운영되고 있다. 단순기능을 제공하는 외국인력에 대해서는 고용허가제 방식으로 운영되고 있고, 외국인력 유입 전에 적합한 근로자를 선별하는 과정이 이루어지는 것이 보통이다.

외국인력 유입과정에서 송출비리를 차단하기 위해서 쌍무협정과 유료 직업소개소 배제 등을 시행하고 있다. 한국도 송출비리 차단을 위해서 정부 또는 공공기관 주도로 외국인력 유입 절차가 진행되고 있다.

단순기능인력에 대한 유입은 유입국 산업의 상황과 노동력 수급 등을 고려하여 이루어지는 것이 공통적이다. 그리고 단순기능인력에 대해서는 쿼터와 체류기간 등을 설정하고 운영하고 있다. 유입국의 필요에 따라 제한적으로 인력을 유입하여 운영하고 있다. 고급기술인력에 대해서는 이민 등의 정주를 허용하는 것과 비교된다.

영국은 자국 산업에서 인력부족이 발생하는 업종에 대한 목록을 정기적으로 작성하여 활용하고 있다. 목록에 해당하는 업종에 대해서는 고용허가제를 탄력적으로 운영하여 신속한 외국인력 유입이 이루어지도록 운영하고 있는 것이 특징적이다.

외국인력 유입은 매우 제한적으로 운영되고 있다. 고용허가제에 의한 외국인력 유입은 자국 근로자의 근로조건 및 임금에 부정적인 영향을 미치지 않는 범위 내에서 관리하고 있다.

### **3. 외국인력 활용 개선방안**

#### **1) 건설업의 잠재적 외국인력 수요**

건설업은 노동의존도가 강한 생산방식을 유지하고 있다. 생산과정에서 기계화의 정도가 상대적으로 낮다고 할 수 있다. 특히 공중에 따라서는 ‘근력’을 요구하는 작업들이 다수 있다.

내국인 건설근로자의 평균 연령은 지속적으로 상승하고 있다. [그림 2-8]에서 제시하고 있는 연령분포에 의하면 40대 이하 근로자의 비중은 지속적으로 하락하고 있는 반면 50대 이상 근로자의 비중은 지속적인 상승현상을 보이고 있다. 생산성에 부정적인 영향을 초래할 수밖에 없을 것으로 판단된다.

내국인 건설근로자의 평균 연령이 지속적으로 상승하는 상황이며, ‘근력’이 요구되는 작업에 투입될 젊은 내국인 근로자 구인은 더 어려운 실정이다. 외국인력은 이런 상황을 개선할 수 있는 수단이 될 수 있다. <표 4-9>에는 고용허가제로 입국하여 취업한 외국인력의 연령대 추이를 제시하고 있는데, 2013년 기준으로 29세 이하의 비중이 54%를 차지하고 있는 것으로 나타났다. 또한 30대의 비중도 43.5%를 차지하고 있는 것으로 나타났다. 취업한 외국인력은 대부분 30대 이하의 근로자였다. 그리고 추세적으로 40대 이상 외국인력의 비중은 지속적으로 감소하면서 30대 이하가 대체하는 것으로 나타나고 있다.

**<표 4-9> 연령별 고용허가제 취업자 추이**

(단위: 명, %)

구분	합계	29세 이하	30대	40대 이상
2004	3,976(100.0)	24(0.6)	2,238(56.3)	1,714(43.1)
2005	30,415(100.0)	1,460(4.8)	18,340(60.3)	10,615(34.9)
2006	28,548(100.0)	1,799(6.3)	16,815(58.9)	9,934(34.8)
2007	27,169(100.0)	3,967(14.6)	17,823(65.6)	5,379(19.8)
2008	38,733(100.0)	10,458(27.0)	21,923(56.6)	6,352(16.4)
2009	17,669(100.0)	5,778(32.7)	9,877(55.9)	2,014(11.4)
2010	30,276(100.0)	11,747(38.8)	15,744(52.0)	2,785(9.2)
2011	44,478(100.0)	20,727(46.6)	20,549(46.2)	3,202(7.2)
2012	47,170(100.0)	25,682(54.5)	19,667(41.8)	1,791(3.8)
2013	47,605(100.0)	25,707(54.0)	20,708(43.5)	1,190(2.5)

자료: 노민선, 외국인 근로자 활용현황 및 개선방안 연구, 중소기업연구원.

이런 점을 고려할 때 평균 연령이 지속적으로 상승하는 내국인 근로자, 특히 건설근로자의 고령화로 인하여 발생할 수 있는 생산현장에서의 문제를 보완하는 수단으로서의 역할을 충분히 할 수 있을 것으로 판단된다. 건설업에서 외국인력에 대한 잠재적인 수요가 현실화되어 활용도를 제고할 수 있는 방향으로의 제도개선이 요구된다.

## 2) 사업주 수요 반영

고용허가제는 외국인력 선별 시 사업주의 수요가 반영되지 못하고 있다는 의견이 제기되고 있다. 산업연수생제도 운영과정에서 발생했던 송출비리 문제를 원천적으로 차단하기 위한 목적에서 사업주인 민간의 개입을 철저히 배제하고 있다. 이런 결과 송출비리가 근절되고 투명성이 제고되는 긍정적인 효과가 있었던 반면 사업주가 필요로 하는 외국인력을 선택하는 데 어려움이 있다.

외국인력의 입국과정은 사업주가 고용허가서를 받고, 이에 따른 표준근로계약서를 작성하여 사업주가 고용센터에 제출한다. 고용센터로부터 작성된 표준근로계약서를 받은 한국산업인력공단은 외국인근로자에게 연락하여 확인 후 서명하게 한다. 외국인력의 서명을 받은 계약서는 다시 한국산업인력공단을 거쳐 사업주에게 전달된다. 사업주는 전달 받은 계약서를 첨부하여 법무부에 사증발급인정서를 신청한다. 법무부에서 사증발급인정서가 발급되면 한국산업인력공단에서 입국계획을 수립하여 외국인력을 국내에 입국시키게 된다. 국내에 입국한 외국인력은 공항에서 취업교육장으로 이동하여 교육 이수 후 사업주에게 인계된다. 사업주가 외국인력에 대하여 파악할 수 있는 정보가 매우 제한적이다.

한국산업인력공단이 외국인력을 추천하기 이전단계인 송출국에서 외국인력의 선별수단이 마련되어야 한다. 이런 수단 없이 유입된 외국인

력은 내국인력 부족을 보완하는 역할을 수행하지 못할 뿐만 아니라 취업한 사업장에서 이탈하여 불법체류자로 전락할 가능성이 높다.

이처럼 외국인력 유입과정에서 사업주의 수요가 반영되지 못하고, 제한된 외국인력에 관한 정보만으로 고용관계를 체결하는 것은 사업주와 외국인력 간 정보의 비대칭을 해소하는 수단이 된다는 점에서 제도 운영의 효과를 제고할 수 있는 수단이 되고 외국인력을 고용한 사업주와 업종에도 긍정적인 효과가 발휘될 수 있다.

특히 건설업은 노동의존도가 강한 생산방식이 활용되고 있다. 이런 생산환경에서 적용할 수 있는 외국인력을 선별할 수 있도록 수요자의 요구가 반영되어야 한다.

### 3) 사업장 이동의 탄력적 적용

사업장 변경과 관련하여 외국인력은 입국 당시 근로계약을 체결한 사업장에서 근로를 지속하는 것을 원칙으로 하고 있다. 다만 법에서 정한 사유로 해당 사업장에서 근로관계를 지속하기 곤란한 경우 사업장 변경이 가능하다. 이 경우에도 3년의 취업기간 중 3회로 제한하고 있다. 3년의 취업기한이 만료되기 전 사업주가 재고용을 신청하여 1년 10개월 취업기한이 연장된 경우에는 최대 2회까지 사업장 변경을 허용하고 있다. 총 4년 10개월의 취업기간 동안 5회의 사업장 변경을 허용하고 있다.

여기서 법에서 정한 사업장 변경사유에 산입되는 것과 불산입되는 것이 있는데, 산입 사유에 해당하는 것은 사용자의 정당한 사유일 경우이다. 반면 불산입 사유에 해당하는 것은 휴업·폐업 등 외국인력의 귀책사유가 없는 경우라고 할 수 있다.

현행 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률 제12조와 제25조 등을 보면 방문취업에 의해 입국하여 취업한 근로자에 대해서만 사업장 변경을

원칙적으로 금지하고 있는데, 건설업의 사업장에 대해서는 명확한 규정이 없는 상황이다.

건설업에 취업한 외국인력은 입국 당시 근로계약 한 사업장이 공사의 완공 또는 해당 공종의 완공으로 해당 현장에서 더 이상 근로관계를 유지하기 어려운 경우가 발생하게 된다. 이런 상황은 외국인력의 귀책사유가 없는 사업장 변경 요건에 해당하는 것으로 판단된다. 따라서 사업장 변경횟수에 산입되지 않는 것으로 간주할 수 있다. 이런 사항을 관련 법령에 명시하는 것이 필요하다.

건설업에 취업했던 외국인력은 ‘성실근로자 재입국제도’ 적용이 배제되어 재입국 과정이 제조업이나 농축산업, 어업에 비해 어렵다. 특별한 국어시험을 거쳐서 재입국하더라도 ‘동일 사업장’취업규정이 적용되기 어려운 상황이 발생할 수 있다. 이 경우도 고정된 생산시설이 없어서 공사현장 개폐가 빈번하게 발생하는 건설업의 현황을 반영하여 사업장 요건을 탄력적으로 운영하는 개선이 필요하다.

#### 4) 건설업에서 내국인 구인노력기간 단축

단순노무를 제공하는 외국인력의 고용허가서를 발급받기 위해서는 내국인 구인노력기간을 정하고 있다. 내국인 근로자를 보호하기 위한 장치는 고용허가제를 채택하고 있는 대부분의 국가에서 시행하고 있다. 이런 측면에서 내국인 근로자 구인노력기간을 설정하여 운영하고 있는 것은 타당성이 인정된다.

그러나 14일의 기간은 외국인력을 고용하고자 하는 사업주의 입장에서는 짧지 않은 시간이다. 14일이 경과한 후에도 외국인을 바로 고용할 수 있는 것이 아니다. 고용허가서를 발급받아 이후의 절차가 진행되기 때문이다. 이로 인하여 이 기간에 대한 문제제기 및 개선의 필요성이

지속적으로 제기되어 왔다. 그리고 고용노동부는 제도개선계획을 제시하였다.

고용노동부는 2015년 1월 8일 “국내 노동시장과 조화를 이루는 외국인력 활용 도모”차원에서 내국인 근로자 구인기간을 탄력적으로 운영하겠다는 계획을 발표했다. 이 계획에 의하면 10인 이하 농축산업과 어업, 그리고 인력부족 제조업은 7일로 축소, 100인 이상 인력부족이 낮은 제조업은 30일로 상향하는 것이다. 그 외의 사업장은 종전과 동일하게 14일을 적용하는 것이다.

앞에서도 제시한 것처럼 건설 생산에서 인력투입은 불규칙적이라고 할 수 있다. 계획된 공정계획에 따라 제품의 양산체계를 갖춘 제조업에 비해 개별 건설업체의 계획은 외부적인 환경 등에도 더 많은 영향을 받는다. 특히 건설업으로 입직하려는 근로자들이 정체를 보이고 있는 상황을 감안하면 구인기간을 길게 운영하더라도 건설업으로 내국인 근로자의 입직이 증가하기는 어렵다.

또한 건설업 입직은 고용센터 등 공식적인 직업안정기관을 통하기보다는 비공식적인 관계에 의존하는 경향이 있다. [그림 3-1]에 제시되어 있는 것처럼 건설근로자들은 ‘인맥’ 또는 ‘새벽인력시장’ 등을 통한 입직이 대부분이다. 고용센터를 통해서 건설현장에서 일할 내국인 근로자를 구인하지 않고 있다. 이런 상황에서 외국인력 고용을 위해서 고용센터를 통한 구인노력기간을 운영하는 것은 실효적이지 않다.

그러므로 건설업에 적용되고 있는 구인노력기간도 단축이 필요하다. 현재의 14일 구인노력기간을 7일로 단축하는 개선이 요구된다. 이처럼 기간을 단축하는 것은 다른 업종과 건설업의 형평성에도 부합하는 것이 된다.

## 5) 숙련 외국인력 유입 특례

### (1) 외국현장 외국인력 국내 유입

최근 국내 건설경기 부진으로 건설업체들은 해외 공사수주가 다수 이루어졌다. 해외에서 이루어지는 공사는 현지 근로자도 활용되지만 제3국 근로자도 많이 활용되고 있다. 해외 공사 수주가 활발한 지역은 중동과 아시아 지역인데, 아시아 지역은 고용허가제 송출국에 해당하는 국가들이 많다. 따라서 고용허가제와도 조화될 수 있는 제도운영이 가능할 것으로 판단된다. 이처럼 해외 공사 시 국내 건설업체에 고용되어 현장경력을 쌓은 외국인력 가운데는 숙련도가 있어서 생산성에 기여할 수 있는 근로자들이 있다.

그러나 현재의 고용허가제 내에서는 이들을 국내로 유입할 수 있는 방법이 없다. 고용허가제를 통해서 국내에 입국하기 위해서는 송출국과 한국 간 체결한 MOU에 따라 진행되는 절차를 거쳐야 한다. 따라서 고용허가제 내에서 유입할 수 있는 방향으로의 제도개선이 요구된다.<sup>38)</sup>

### (2) 숙련 외국인력 재입국 요건 완화

2013년 도입된 외국인력을 기준으로 할 때 건설업의 재입국자는 숫자가 매우 적다. <표 4-10>에서 제시하고 있는 내용에 의하면 신규입국자 대비 재입국자 비중은 2.6%이다. 어업 및 농축산업의 신규입국자 대비 재입국자 비중보다 낮다.

건설업 종사자는 외국인력 취업이 허용되고 있는 다른 업종에 비해

38) 2014년부터 해외 진출 후 국내에 복귀한 유턴기업 중 5억원 이상 신규투자 한 제조업체에 대해서는 50명 한도 내에서 내국인 고용인원만큼 외국인력 추가 고용을 허용하고 있다.

근로자의 숙련도가 중요한 업종이라고 할 수 있다. 내국인 건설근로자의 숙련도 향상도 공사현장에서 이루어지고 있는 상황이다. 건설업에 취업한 외국인력도 현장경력에 따라 숙련도가 비례적으로 향상되는 것이 일반적이라고 할 수 있다.

**<표 4-10> 2013년 도입된 외국인력**

(단위: 명)

구분	총계	제조업	농축산업	어업	건설업	서비스업
총계	62,000	52,000	6,000	2,300	1,600	100
신규	52,000	42,600	5,600	2,150	1,560	90
재입국	10,000	9,400	400	150	40	10

자료: 최홍엽(2013), 외국인근로자의 장기간 고용과 법적 쟁점, p.429 인용.

건설업에 취업하는 외국인력은 내국인 건설근로자의 일자리 침해를 최소화하기 위해서 산간이나 오지의 SOC 공사현장에 우선적으로 취업하고 있는 상황이다. 이런 현장에 고용되었다가 출국 이후 다시 입국하려는 외국인력은 유사한 현장에 대한 적응이 보다 용이하다. 그러므로 건설업에 취업하였다가 재입국하려는 외국인력에 대해서도 ‘성실근로자 재입국제도’가 활용될 수 있도록 제도개선이 필요하다. <표 4-11>에 의하면 ‘성실근로자’에 해당되면 중간에 3개월의 출국 후 다시 최장 4년 10개월을 취업할 수 있다.

현재 ‘성실근로자 재입국제도’는 2012년 7월에 도입되어 운영되고 있으나, 건설업에 취업하였던 외국인력에게는 적용되지 않고 있다.<sup>39)</sup> 건설업에도 성실근로자 재입국제도가 시행되면 불법체류자 예방에도 긍정적인 효과를 기대할 수 있다.

39) 농축산업, 어업 50인 이하 제조업에 근무해야 하고, 재입국 이후 1년 이상 근로계약 체결해야 한다. 체류기간 내 자진 귀국의무가 있고, 사업장별 고용한도 등 고용허가서 발급요건을 갖추고 있어야 한다.



‘성실근로자 재입국제도’가 활용되기 위해서는 외국인력정책위원회에서 정하는 업종에 건설업이 포함되어야 한다. 그리고 사업장 변경 없이 성실히 근무한 근로자요건을 건설업에는 탄력적으로 적용하여야 한다. 그리고 종전 사업장 재근무 여부에 대해서도 건설업은 탄력적으로 적용하여야 한다. 건설업은 현장의 개설과 공사의 완공에 따라 사업장이 변경되며, 해당 사업장에서 노동을 제공하는 근로자도 이동성이 높기 때문이다. 건설 현장에서 발생하고 있는 노동여건을 고려하지 않으면 건설업에서 ‘성실근로자 재입국제도’가 시행되기 어렵다.

**<표 4-11> 외국인력 취업활동 기간의 변화**

구분	2004.8	2005.5	2009.12	2012.7월 이후
기간	3년	3년 + 3년 (중간에 1개월 출국)	4년 10개월 (3년 + 1년 10개월)	4년 10개월 + 요건 충족 시 4년 10개월 추가 (중간에 3개월 출국) ※요건: 사업장 변경 없이 농축산업, 어업, 50인 이하 제조업 종사
효과/ 목적	-	재고용을 통 한 숙련 인력 활용 지원	출국부담 완 화 및 인력공 백 해소	숙련인력 활용 지원 불법체류 및 사업장변경 감소에 긍정적

자료: 고용노동부, 한국사회 중장기 변화에 부합하는 외국인력정책 발전방안 연구.



## 1. 산업·환경설비공사사업

### 1) 산업·환경설비공사사업 업무내용

현행 건설산업기본법 제8조(건설업의 종류)는 건설업을 종합건설업과 전문건설업으로 구분하고 있고, 구체적인 업무내용은 대통령령에 위임하고 있다.

법 제8조의 위임에 의해 시행령 제7조(건설업의 업종 및 업무내용 등)는 종합건설업과 전문건설업에 속하는 업종을 자세하게 규정하고 있다. 이 규정에 의하면 종합건설업은 건축, 토목, 토목건축, 산업·환경설비, 조경으로 구성된다.

산업·환경설비공사사업은 <표 5-1>에서 제시하고 있는 것처럼 종합적인 계획·관리 및 조정에 따라 산업·환경설비공사사업의 건설공사 예시에 해당하는 시설을 건설하는 공사이다.

**<표 5-1> 건설산업기본법 시행령 제7조 [별표1]의 산업·환경설비공사사업**

건설업종	업무내용	건설공사의 예시
산업·환경설비 공사사업	종합적인 계획·관리 및 조정에 따라 산업의 생산시설, 환경오염을 예방·제거·감축하거나 환경오염물질을 처리·재활용하기 위한 시설, 에너지 등의 생산·저장·공급시설 등을 건설하는 공사	제철·석유화학공장 등 산업생산시설, 소각장·수처리설비·환경오염방지시설·하수처리시설·폐수종말처리시설·중수도 및 하·폐수처리수 재이용 시설 등 환경시설공사, 발전소설비공사 등

2005년부터 2014년까지 산업·환경설비공사사업의 등록업체수는 지속적인 증가가 있었다. 2005년 251개에서 2014년에는 373개로 증가했다. 가장 많은 등록업체수를 기록한 것은 2012년이다. <표 5-3>에 제시되어 있는 것과 비교하면 계약실적이 가장 많았던 연도가 2012년이며, 이런 점에서 2012년 등록업체수가 가장 많았던 것과 일치한다. 이후 2013년에는 국내 계약실적이 2012년에 비해 감소했고, 등록업체수도 감소한 것으로 나타났다.

전체적으로 산업·환경설비공사사업의 업무내용에 해당하는 공사가 증가하는 추세를 유지했던 것으로 판단된다. 대표적으로 하수 및 폐수 종말처리장에 대한 수요가 증가했다. 국내의 수질오염 방지시설은 대부분 종말처리장에 대한 수요로 나타나는 경향이 있기 때문이다. 이와 함께 발전소 공사에 대한 수요도 지속적인 증가추세를 유지했다고 할 수 있다. 이는 전력수요가 지속적으로 증가한 것에서 원인을 찾을 수 있다.

**<표 5-2> 산업·환경설비공사사업 등록업체 추이**

(단위: 개)

구분	합계	토건	토목	건축	산업·환경	조경
2005	14,829	3,601	4,145	6,046	251	786
2006	14,498	3,810	3,882	5,628	264	914
2007	14,499	3,950	3,715	5,541	284	1,009
2008	14,262	3,989	3,626	5,223	293	1,131
2009	14,029	3,983	3,531	4,926	301	1,288
2010	13,807	3,915	3,332	4,774	335	1,451
2011	13,392	3,783	3,074	4,727	351	1,457
2012	13,200	3,610	2,839	4,878	379	1,494
2013	12,816	3,441	2,661	4,857	372	1,485
2014	12,906	3,358	2,588	5,096	373	1,491

자료: 대한건설협회, 2015년 상반기 주요 건설업통계.

## 2) 산업·환경설비공사업 현황

### (1) 국내 계약실적

최근 국내 플랜트 공사 발주가 활발하다. 여름철 전기수급의 불안정이 문제가 되는 일이 발생하는 등 발전소 건설에 대한 수요가 증대한 것으로 판단된다. 최근 3개년의 발전소 계약실적은 증가추세를 보이고 있다. 이와 함께 에너지저장시설 발주도 계약건수는 증가하지 않았으나 계약금액은 크게 증가한 것으로 나타나고 있다. 반면 기타플랜트설치 계약실적은 최근 감소추세를 보이고 있다.

**<표 5-3> 산업·환경설비공사업 국내 계약실적**

(단위: 건 십억원)

구분	2011		2012		2013	
	건수	금액	건수	금액	건수	금액
합계	1,543	11,052.9	1,425	15,761.0	1,289	9,979.5
하·폐수 종말처리장	809	1,482.7	704	1,352.3	563	1,296.1
쓰레기 소각시설	170	638.3	205	572.1	141	440.5
발전소	45	2,166.2	114	8,380.2	123	2,477.4
에너지저장시설	243	420.4	84	760.9	148	2,574.9
산업생산	124	3,631.0	91	1,662.3	125	1,258.5
기타플랜트설치	152	2,714.0	227	3,033.0	189	1,931.8

자료: 대한건설협회, 종합건설업조사.

<표 5-3>에서 제시하고 있는 시설들은 매우 중요한 시설들이다. 또한 대부분은 설치에 따른 반발이 예상되는 기피시설이기도 하다. 하·폐수 종말처리장과 발전소, 그리고 쓰레기 소각시설 등은 환경과 직접적으로 연관되는 시설이다.

기피시설에 해당하는 시설의 입지 선정은 매우 어려운 문제라고 할 수 있다. 해당 시설을 한 번 설치되면 장기간 사용되고, 이전 등이 불가

능하다. 그럼에도 불구하고 생활환경을 개선하기 위해서는 지속적인 공급이 반드시 필요한 시설이기도 하다.

기피시설의 입지를 결정할 때는 생활공간과 비교적 원거리에 설치하는 것이 일반적이다. 발전소나 쓰레기 소각장 등의 시설이 입지를 통해서도 파악할 수 있다.

이런 시설들이 공급되는 곳이 산간 또는 오지에 해당하는 입지이므로 공사현장에서 필요로 하는 노동력을 확보하는 데도 어려움이 있다. 출퇴근이 어렵기 때문에 근로자들의 숙소 등을 현장에서 확보하고 있어야 하는 경우가 많다. 또한 숙소 이외에도 다른 편의시설이 불편하기 때문에 내국인 근로자들은 해당 현장을 기피하는 경향이 있다.

## (2) 해외 수주실적

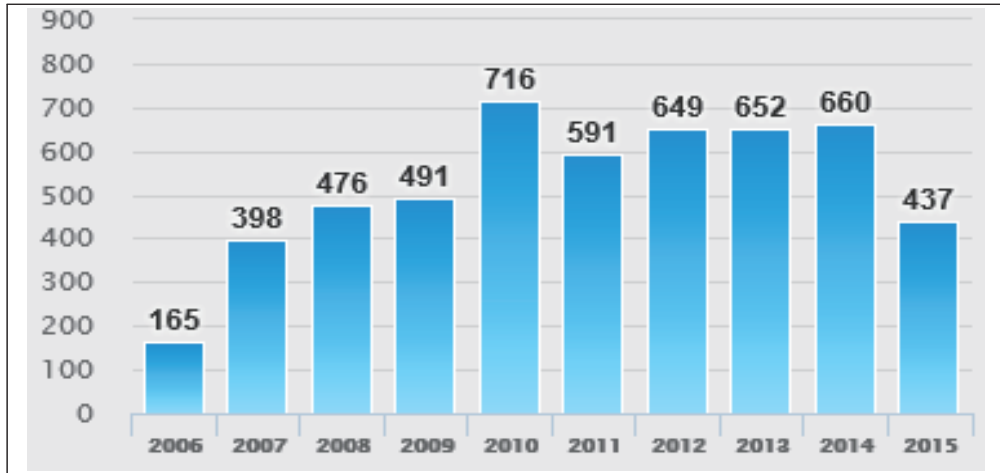
최근 국내 건설업체들이 해외에서 공사를 수주하는 경우가 많아졌고, 수주하는 공사 중에는 플랜트<sup>40)</sup> 공사가 가장 많다. 2014년을 기준으로 할 때 국내 건설사가 해외에서 수주한 공사 중 플랜트 시설을 공급하는 산업설비공사는 78.4%를 차지한 것으로 나타났다.

해외건설협회 자료에 의하면 2010년까지 해외 수주실적은 지속적인 증가추세를 유지한 것으로 나타났다. 2010년 해외 수주실적은 716억 달러로 최근 실적 가운데 가장 많았다. 이후 2011년은 2010년에 비해 감소한 것으로 나타났다. 다시 2012년부터 2014년까지는 2010년 수준에는 못 미치지만 수주가 많았던 것으로 나타났다.

---

40) 석유화학 설비와 같이 원재료를 투입해서 일관 공정을 거쳐 완제품이 나오는 공장 설비 전체를 플랜트라고 한다.

(단위: 억 달러)



자료: 해외건설협회 홈페이지.

[그림 5-1] 해외건설 수주현황

<표 5-4> 공종별 해외건설 수주실적

(단위: 천 달러)

구분	2015년도 현재	2014년도 동기	2014년도 전체
합계	43,743,497	60,213,487	66,009,930
산업설비	24,839,969	46,158,853	51,720,715
토목	8,233,497	5,588,064	5,664,163
건축	6,728,276	4,806,485	4,926,852
전기	845,419	1,371,234	1,402,153
통신	133,034	188,626	188,626
용역	2,963,109	2,100,225	2,107,421

자료: 해외건설협회 홈페이지.

<표 5-4>에는 국내 건설사가 해외에서 수주한 공사를 공종별로 제시하고 있다. 국내 건설사의 해외 공사 수주에서 가장 많은 비중을 차지하고 있는 분야는 산업·설비공사이다. 매년 해외건설 수주실적을 좌우하는 것은 산업설비공사의 수주실적으로 나타난다.

<표 5-1>에서 제시하고 있는 것처럼 산업·환경설비공사사업의 주요 업무는 발전소, 제철소, 정유공장 설비 등을 건설하는 플랜트 시설 공사가 대부분이다. 따라서 산업설비의 해외건설 수주는 대부분 플랜트 공사라고 할 수 있다.

해외에서의 플랜트 공사 수주 증가에 따라 국내에서 플랜트 현장에 대한 관심이 증대했다. 이런 관심은 교육훈련 수요로 이어졌고, 각 대학과 건설 관련 훈련기관을 중심으로 해외 플랜트 현장 취업에서 요구되는 역량을 갖출 수 있는 교육훈련을 제공하고 있다. 이런 교육훈련의 대부분은 기술 및 관리직종에 관련된 것이다.

플랜트 관련 교육훈련이 기술 및 관리직종을 배출하는 것으로 구성된 것은 해외 진출 업체의 수요가 기능직보다는 기술 및 관리직종에 있기 때문이다. 해외에서 플랜트 공사를 수주한 업체들은 현지에 진출하여 하도급 계약을 체결하는 사례가 많고, 이 경우 해외에서 현지의 건설업체를 하도급 업체로 활용하거나 또는 기존 협력사인 국내 하도급 업체가 동반 진출하는 경우에도 노동력은 현지 근로자 또는 동남아시아인 등의 제3국 외국인 근로자를 고용하여 공사를 수행하는 것으로 알려지고 있다.<sup>41)</sup>

---

41) 내국인 근로자를 고용하여 현지에 체류시키는 경우 숙식비 등 비용 부담이 가중되고, 내국인력의 인건비가 상대적으로 높기 때문이다. 이에 따라 비용절감을 위해서 현지에서 근로자나 제3국 근로자를 고용하는 사례가 많다. 내국인력은 관리 및 기술직 인력이 파견되며, 근로자의 관리 및 공중의 관리 등에 관한 역량을 갖춘 인력을 선발하게 된다.



## 2. 산업·환경설비공사사업의 외국인력 활용 필요성 및 개선방안

### 1) 산업·환경설비공사사업의 외국인력 활용 필요성

#### (1) 외국인력 활용 필요성

앞서 제시한 것처럼 국내 플랜트 공사현장은 산간이나 오지에 개설되는 경우가 대부분이다. 접근성이 용이한 공사현장에 비해 노동력 확보의 어려움이 발생하고 있다.

또한 내국인 근로자를 구인하더라도 처우가 유사한 다른 건설 현장이 생기면 이동할 수 있는 유인이 충분하다. 내국인 근로자를 확보해도 공사기간 동안 노동력의 안정적인 운영이라는 측면에서 불안요소가 잠재되어 있다.

개별 건설업체 입장에서는 산간·오지에 공사현장을 운영하는 것은 비용이 더 많이 드는 일이다. 출퇴근이 어렵기 때문에 근로자들에게 숙소를 제공하기 때문이다. 따라서 다른 현장에 비해서 기피시설이 주로 공급되는 산간·오지의 현장에서는 공사관리의 효율성이 더욱 요구된다고 할 수 있다.

이런 측면들에서 외국인력 활용의 필요성이 크다고 할 수 있다. 고용허가제를 통해서 확보된 외국인력은 원칙적으로 사업장 변경이 허용되지 않는다. 사용자는 안정적으로 노동력을 확보할 수 있는 대안이라고 할 수 있다. 즉 공사관리 및 공사기간에 절대적인 영향을 미치는 노동력 활용에서 계획성을 제고할 수 있다. 계획성 제고는 공정관리를 용이하게 하고, 비용을 절약할 수 있는 방안이다.

외국인력 고용 관련 정책은 외국인력정책위원회에서 업종과 도입규모 등을 결정하게 된다. 인력부족이 예상되는 업종에서 외국인력을 활용할

수 있도록 하고 있다. 건설업도 내국인근로자의 부족이 우려되는 상황에서 외국인력이 필요한 업종에 포함되어 있다.

외국인력 고용허용 업종 중 건설업은 모든 건설공사가 해당되나, 발전소·제철소·석유화학 건설현장의 건설업체 중 건설면허가 산업·환경설비인 경우는 적용을 제외한다고 공고하고 있다. 발주자가 관련 공사를 산업·환경설비로 발주하면 원칙적으로 외국인력을 사용하지 못한다. 외국인력 활용의 금지는 원도급 업체에게만 해당되는 것이 아니라 하도급 업체까지 포함된다.

## (2) 외국인력 활용 제한의 논거

산업·환경설비공사로 발주되는 공사는 원도급자와 하도급자 모두 외국인력 사용이 제한되고 있다. 제한의 논거는 크게 두 가지 측면을 생각할 수 있다. 하나는 기술의 외부유출에 대한 우려이다. 다른 하나는 내국인 근로자들의 일자리와 임금 등에 침해가 있을 수 있다는 우려라고 할 수 있다.

플랜트 시설공사에 의해 공급되는 발전소, 제철소, 석유화학 공장은 주요한 시설에 해당하고, 이런 시설에 관한 사항과 해당 시설의 건설기술은 외부 또는 다른 국가에 유출되어서는 안 된다는 것이다.

다른 하나는 내국인 근로자를 침해하는 결과를 초래할 가능성이 제기되기 때문이다. 앞서도 언급했지만 외국인력 활용의 기본은 보완성이다. 내국인 근로자를 구인할 수 없는 경우에 한정하여 외국인력을 활용하는 것이다. 이런 원칙이 산업·환경설비공사에서는 철저히 관철되고 있는 것이라고 할 수 있다.

그러나 첫 번째 외국인력 제한 논거에 관해서는 반론이 제기되고 있다. 국내 건설사가 해외에서 수주한 공사에 외국인력이 많이 활용되고

있고, 관련 시설을 공급하는 기술도 외부에 유출되는 것을 우려 할 정도로 보호가치가 큰 기술이 아니라는 의견도 있다.<sup>42)</sup>

또한 외국인력을 고용되어도 단순노무를 제공하는 것이 대부분이므로 기술유출을 우려할 수 있는 상황이 발생하지 않는다는 것이다. 기술유출이 발생하기 위해서는 기술에 대한 이해도가 동반되어야만 한다. 단순노무를 제공하는 인력에 의한 기술유출 우려는 지나친 우려라는 의견이다.

기술유출 우려 때문에 외국인력 활용이 제한된다는 것은 외국인력 운영방식에서 보더라도 논거가 매우 약하다. 현행 고용허가제는 점수제를 채택하고 있고, 기본항목과 가점항목(5개), 감점항목(5개)으로 운영되는 점수제에서 가점항목 중 SOC건설현장 건설업은 2점이 가점되도록 하고 있다. 즉 SOC건설현장에서 외국인력이 우선적으로 활용될 수 있도록 배려하고 있다. SOC건설 관련 기술에 대해서는 유출에 대한 우려 등이 제기되지 않고 있는 상황에서 산업·환경설비공사사업으로 발주되는 발전소·제철소·석유화학 건설기술의 유출만을 우려하는 것은 모순이다.

산업·환경설비공사사업으로 발주되는 공사에만 외국인력을 제한하는 것이 내국인 근로자를 보호하는 수단이라는 논거도 상식적이지 못하다. 기피시설에 해당하는 이런 시설의 공사현장이 개설되는 입지는 내국인 근로자들을 구인하기 어려운 곳이다. 외국인력 활용이 더욱 요구되는 현장 상황이라고 할 수 있다.

---

42) 건설경제, 2015년 6월 18일 “국내 플랜트 건설현장 인력난 심각”이라는 제목의 기사에서 플랜트 기능인력 부족과 고령화가 우려되는 수준이며, 공사가 이루어지는 현장의 지역적·환경적인 요인이 매우 열악하고 노조의 파업 등으로 생산성이 저하되고 있어 어려움에 처해 있다고 하면서 외국인근로자 고용제한의 완화가 필요하다고 하였다. 산업·환경설비공사사업의 하도급자도 외국인력을 사용할 수 없도록 제도를 운영하고 있는데, 이에 대한 개선이 필요하다는 주장도 소개하였다. 기사에서는 대한기계설비건설협회장의 의견을 인용하였는데, 국내 건설사가 해외 현장에서 외국인력을 고용하고 있고, 현재 기술이 보안을 요구할 정도의 수준이 아니라는 주장도 보도하였다.

그럼에도 불구하고 이런 현장에서 외국인력 활용을 제한하고 있는 것은 외국인력 도입의 기본원칙인 보완성을 크게 훼손하는 결과라고 할 수 있다. 내국인 근로자들이 기피하는 현장에서 외국인력이 활용될 수 있어야만 제도의 취지를 살릴 수 있다.

## 2) 산업·환경설비공사사업의 외국인력 활용 제도 개선방안

건설업 중 산업·환경설비공사사업으로 발주되는 공사에서 외국인력 사용을 제한하고 있는 현행 규정은 개선의 필요성이 있다. 외국인력에 관한 사항은 국무조정실장을 위원장으로 하는 외국인력위원회에서 심의·의결하도록 명시하고 있다. 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률 제4조는 위원회의 심의사항을 명시하고 있는데, 기본계획 수립에 관한 사항, 도입 업종 및 규모에 관한 사항, 송출국에 관한 사항 등이다. 그 밖의 사항은 시행령에 위임하고 있다.

시행령 제3조(외국인력정책위원회의 심의·의결 사항)에서는 외국인근로자를 고용할 수 있는 사업 또는 사업장에 관한 사항, 사업 또는 사업장에서 고용할 수 있는 외국인근로자의 규모에 관한 사항, 외국인근로자 송출국별 도입 업종 및 규모에 관한 사항, 외국인근로자의 권익보호에 관한 사항, 그 밖에 외국인근로자의 고용 등에 관하여 위원장이 필요하다고 인정하는 사항 등이다.

법과 시행령에서 규정하고 있는 형식에 의하면 외국인력 고용이 제한되는 사업 또는 사업장에 관하여 명시적으로 규정하지 않고 있다. 또한 외국인력 고용 제한에 관한 사항도 명시적으로 규정하고 있지 않다. 이런 상황은 시행령 제3조 제4호인 “외국인근로자의 권익보호에 관한 사항”을 위배하는 것이라고 볼 수도 있다. 즉 산간이나 오지에 개설되는 현장의 특성으로 인하여 숙식비를 절약하거나 임금을 더 받을 수 있는

여지가 있는 사업장에 외국인력이 취업할 수 없도록 하는 결정이 될 수 있다. 그리고 이러한 외국인력정책위원회의 결정에 의한 고시는 내국인 근로자와의 차별을 금지하는 원칙에도 위배될 여지가 크다.

산업·환경설비공사사업으로 발주되는 발전소·제철소·석유화학 건설에서 외국인력 활용을 허용하는 것은 편익의 원활한 제공 측면에서도 필요하다. 발전소는 전기를 공급하는 주요한 시설이며, 편익의 수혜자는 전국민이 된다. 제철소도 철강제품을 중간재로 사용하는 생산자에게는 매우 필요한 시설이다. 즉 이들 시설은 편익의 범위가 매우 넓은 시설물에 해당한다. 따라서 계획대로 공급이 이루어져야 하는 시설이다.

그러나 생산요소의 원활한 확보가 제한되어 공급이 지연되면 사회적 비용을 유발하는 결과가 된다. 노동이라는 생산요소의 원활한 확보가 이루어질 수 있는 제도개선을 통해서 사회적인 비용 발생의 여지를 사전에 차단해야 한다.

해외에서 공사가 이루어진 국내 건설사의 플랜트 현장이 다수 있다는 점에서는 해당 현장에 고용되었던 외국인력을 국내 현장에 유입시킬 수 있도록 제도개선을 검토해야 한다. 국내 건설사가 수행한 공사현장은 국내의 현장과도 공정 등에서 큰 차이가 없다. 해당 현장에서 노동력을 제공하고 현장경력을 축적한 외국인력은 숙련도를 갖춘 인력이라고 할 수 있다. 숙련 외국인력은 생산성 제고에 활용될 수 있는 자산이다. 따라서 이들을 국내 현장에서 활용할 수 있어야 한다.



## 1. 요약 및 결론

### 1) 요약

외국인력 유입을 위한 제도로 운영되고 있는 고용허가제(E-9)와 방문취업제(H-2)는 내국인 근로자의 부족이 예상되는 업종을 대상으로 하고 있고, 내국인 근로자를 보완하는 목적으로 운영되고 있다.

김중섭 외(2005) 연구는 외국인 고용허용 업종의 선정기준에 대하여 제시하고 있다. 이들은 사양산업형 3D업종과 내국인기피형 3D업종을 구분하고, 내국인기피형 3D업종에 대해서는 외국인력 유입의 긍정적인 효과가 발휘될 수 있다는 의견을 제시하였다.<sup>43)</sup>

건설업종은 내국인 근로자들이 입직을 기피하는 업종에 해당한다. 따라서 외국인력 도입이 필요하며, 도입된 외국인력의 활용도를 제고할 수 있는 수단의 모색이 필요하다.

외국인력 활용이 허용되어 있는 업종 중 건설업은 상대적으로 엄격한 운영이 이루어지고 있는 것으로 판단된다. 취업활동기간과 내국인 구인 노력기간 등에서 그런 상황을 발견할 수 있다. 건설업도 농축산업 및

43) 내국인기피형 3D업종은 노동공급의 임금탄력성이 작은 업종이다. 임금인상에 따른 노동공급의 증가가 크지 않은 업종이라고 할 수 있다. 이들 업종은 외국인력 유입이 이루어지지 않으면 임금이 지속적으로 상승하게 되어 해당 업종의 경쟁력 약화가 초래될 수 있다. 이에 따라 외국인력 도입에 의한 경제적인 효과가 긍정적이므로 외국인력 유입이 필요하다고 하였다. 반면 사양산업형 3D업종은 노동수요의 임금탄력성이 매우 높은 업종이다. 임금인상이 이루어지면 노동수요가 크게 감소하는 업종이며, 이들 업종에서는 외국인력이 도입되면 경제 내에 부정적인 파급효과가 야기된다.

어업과 인력이 부족한 100인 이하 제조업에 비해 상황이 좋은 것이 아니다. 특히 생산에 종사하는 숙련 근로자의 필요성이 어떤 업종보다 큰 업종이다. 외국인력의 원활한 활용과 숙련인력의 재입국, 즉 성실근로자 재입국제도를 건설업에도 적용하는 개선이 요구된다. 그리고 고용기간의 완화와 사업장 이동요건 완화 등이 필요하다. 이러한 요건의 완화는 건설업은 고정된 생산시설을 보유하지 못한 상태에서 현장의 개설과 공사의 완공이 반복적으로 이루어지는 상황을 반영하는 방법이 된다.

산업·환경설비공사사업으로 발주되는 발전소, 제철소, 석유화학 공장 등의 건설현장은 외국인력이 활용되지 못하고 있다. 원도급자와 하도급자 모두 외국인력 고용을 제한하고 있다.

외국인력 고용 제한의 논거는 기술유출에 대한 우려와 내국인 근로자의 침해라고 할 수 있다. 그러나 두 논거는 설득력과 타당성이 크지 않다. 따라서 산업·환경설비공사사업에서도 외국인력이 활용될 수 있도록 개선이 필요하다. 특히 하도급자는 해당 공사현장과 다른 공사현장에서 수행하는 공종이 동일함에도 외국인력 활용이 제한되어 있어 구인의 어려움이 크다. 발전소, 제철소, 석유화학공장이 기피시설에 해당되어 입지가 산간이나 오지에 정해진다는 점을 고려하면 구인난의 문제를 해결할 수 있는 수단이 마련되어야 한다.

건설업에서 내국인 근로자의 일자리와 임금 등에 부정적인 영향을 미치는 외국인력을 불법체류자라고 할 수 있다. 합법적인 외국인력은 도입규모가 크지 않고 사업장 이동의 제한 등 엄격한 요건 하에서 운영되고 있기 때문에 내국인 근로자 침해의 소지가 크지 않다.

그러나 불법체류자는 저임금의 감수 등으로 인하여 내국인 근로자에게 피해를 유발할 수 있는 가능성이 높다. 불법체류자를 방지하는 방법은 불법체류에 대한 유인을 감소시키는 것이다. 이런 수단은 외국인력의 입국 및 사업장 이동요건 등을 완화하고 숙련도를 제고할 수 있는



수단을 제공하는 것이라고 할 수 있다.

## 2. 정책적 시사점

### 1) 정책적 시사점

<표 6-1>에서 제시하고 있는 내용은 고용허가제와 방문취업제 외국인력을 고용하고 있는 제조업체와 농축산업을 대상으로 우선적으로 필요한 정책에 관한 설문결과이다.

제조업체와 농축산업에서 우선순위는 다소 차이가 있으나, 공통적으로 도입절차에 관한 사항과 고용기간 지속에 관한 사항이 높은 비중으로 나타난다. 외국인력을 고용한 사업주들이 공통적으로 느끼고 있는 문제점이라고 할 수 있다.

사업주가 외국인력을 직접선발하도록 허용하자는 의견은 1순위와 2순위에서는 4번째로 큰 비중을 차지하고 있는 것으로 나타난다. 또한 비중이 높게 나타난 다른 문항과 비교할 때 3순위에서도 비중이 유지되고 있다. 사업주가 직접선발하는 방법에 대한 선호가 비교적 일정하다고 할 수 있고, 직접선발의 필요성을 인식하는 응답자의 선호도 강하다는 판단을 할 수 있다.

앞서도 제시되었지만 건설업은 쿼터가 적고, 고용되어 있는 외국인력도 제조업이나 농축산업에 비해 적다. 이로 인하여 설문 대상에 포함되지 못했으나, <표 6-1>에서 제시하고 있는 결과와 크게 상이하지 않을 것으로 생각된다. 왜냐하면 고용허가제와 방문취업제의 문제점으로 제시했던 내용과 설문 결과 높은 비중을 차지하고 있는 내용이 동일하기 때문이다.

〈표 6-1〉 연도별 체류자격별 불법체류자 현황추이

(단위: %)

구분		제조업			농축산업		
		1순위	2순위	3순위	1순위	2순위	3순위
합계	사례수	269	269	262	295	290	265
	구성비	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
전체 외국인근로자 도입규모 확대		18.2	7.8	4.6	29.2	8.3	9.1
기업규모별 인원할당비율 확대		9.7	9.7	13.7	7.5	10.7	5.7
도입절차의 간소화 및 도입과정의 신속화		23.4	21.6	11.5	24.4	18.6	8.7
외국인근로자 고용지속기간 연장		26.0	21.9	16.4	15.3	16.6	14.7
외국인력 도입 업종의 확대		0.4	1.1	2.3	0.7	1.4	2.6
기술수준 높은 외국인근로자 도입		1.9	4.1	5.0	0.7	1.0	1.5
사업주 직접선발 허용		6.7	8.2	10.7	7.5	11.4	10.2
외국인근로자 추천인원의 확대		1.5	3.3	6.5	0.3	3.1	5.3
민간알선 기관을 통한 선발 대행 허용		0.4	2.2	1.5	0.3	2.4	1.9
외국인근로자에 대한 정보의 신뢰성 제고		1.9	3.0	3.1	0.7	4.5	5.3
한국어능력이 우수한 외국인근로자 도입		5.2	7.4	8.4	3.7	6.9	7.2
외국인근로자에 대한 사후관리서비스 강화		1.1	1.9	3.4	1.7	4.3	6.8
송출기관에 대한 모니터링 강화		-	0.7	-	-	0.3	0.4
외국인근로자 기능훈련 통한 생산성 제고		0.4	0.4	2.3	0.7	1.7	0.8
외국인근로자 고용허가 기업 자격요건강화		0.4	0.4	0.8	-	1.4	1.9
사업장 내에서 필요한 통역서비스 제공		0.4	0.7	3.4	1.0	3.1	4.9
외국인근로자 한국어 교육 지원		1.9	5.6	5.3	2.0	2.1	5.7
기타		0.8	-	1.2	4.4	2.0	7.7

주: 순위는 필요한 정책의 우선순위를 말함.

자료: 법무부 출입국·외국인정책본부, 2013년 체류외국인 실태조사: 고용허가제와 방문취업 제 외국인 취업 및 사회생활, IOM이민정책연구원.

따라서 설문 결과는 건설업에서 외국인력을 효과적으로 활용하는데 시사점을 제공할 수 있다. 특히 도입절차에 관한 사항은 고정된 생산시설을 보유하지 못하고 있고, 생산현장의 개폐가 반복적이라는 점, 이에 따라 근로자의 이동성이 높고 빈번하다는 점을 반영한 제도운영이 검토되어야 할 것으로 생각된다.

사업주가 외국인력을 직접선발하는 방식은 제조업과 농축산업에 비해 건설업에서 효과가 더 클 것으로 예상된다. 해외에서 공사수주가 증가

하고 있고, 이 과정에서 국내 건설업체들은 고용허가제 송출국 인력들을 현지에서 활용한 경험이 있기 때문이다. 따라서 이들을 입국시켜서 활용할 수 있다면 건설업은 적은 외국인력 규모에도 불구하고 고용 효과를 기대할 수 있을 것으로 판단된다.

건설업에 취업하는 외국인력은 제조업 및 농축산업에 취업하는 외국인력에 비해서 상대적인 불이익을 감수하는 상황이라고 할 수 있다. '성실근로자 재입국제도'에서 배제되고 있고, 재외동포(F-4) 체류자격에서도 제외되고 있다. 고용허가제 점수제에서 알 수 있는 것처럼 SOC 생산현장에 우선 투입되고 있고, 해당 현장은 산간 및 오지에서 이루어지는 공사가 많아서 근무환경이 열악한 상황에서 취업하고 있음에도 상대적인 불이익이 있다. 건설업에 취업한 외국인력에게도 동일한 혜택의 대상이 되도록 하여 성실 근로의 유인을 고취하고 불법체류의 유인을 제거할 수 있는 제도개선이 반드시 필요하다.

<표 4-10>에 의하면 건설업 외국인력 중 재입국자의 규모는 매우 적은 수준인 것으로 나타난다. 재입국자는 대부분 4년 10개월의 국내 현장경력을 보유하고 있다. 종사한 직종에 따라 숙련도에 차이가 있겠지만, 일정한 정도의 숙련을 보유하고 있는 것으로 판단할 수 있다. 유입되는 외국인력을 신규 입국자와 재입국자로 구분하여 활용할 수 있는 대안을 모색하는 것이 필요하다. 숙련도 차이가 발생하는데도 동일한 기준에 의해서 외국인력을 활용하는 것은 외국인력과 사용자 모두에게 비효율적일 것이기 때문이다. 외국인력 도입의 기본원칙인 보완성을 유지하면서도 숙련인력을 활용할 수 있는 수단이 있어야 한다.

외국인력 도입 및 활용은 중·장기적 관점을 고려해야 한다. 외국인력을 도입하여 내국인 근로자의 부족이 발생하거나 우려되는 업종에서 활용하고 있다. 향후 인구구조 변화추세와 고령화 등으로 노동력의 지속적인 부족이 예상된다. 많은 산업에서 노동력을 기계로 대체하는 생

산방식으로 전환이 이루어지고 있다. 건설업에서도 이런 추세가 나타나고 있다. 그러나 계약이행이라는 생산방식과 고정된 생산시설에서 양산체계를 구축하지 못하는 생산구조로 인해서 노동력의 필요성은 크게 감소하지 않을 것으로 예상된다. 이런 측면에서 건설업의 외국인력 쿼터를 점진적으로 상향하는 방향으로의 검토가 요구된다.

## 참고문헌

### ■ 문헌자료

건설경제(2015년 6월 18일 보도), “국내 플랜트 건설현장 인력난 심각”, 기사내용.

건설근로자공제회(2015), 2015건설근로자 종합실태조사.

고용노동부(2014), 한국사회 중장기 변화에 부합하는 외국인력정책 발전방안 연구, 한국이민학회.

김연수(2013), “외국인력 도입체계 개편의 필요성과 제도개선방안”, 『KDI정책포럼』 2013-04, pp.1-11.

김준한(2004), 건설경제론, 박영사.

김종섭·박영범·안세용(2005), 국가경쟁력 강화를 위한 우리나라 외국인력 수입제도 개선방안, 산업정책연구원.

노민선(2015), 외국인 근로자 활용현황 및 개선방안 연구, 중소기업연구원.

노사발전재단(2015), 외국인근로자 고용관리 매뉴얼.

대한건설협회(2015), 2014년 기준 완성공사 원가통계.

대한전문건설협회(2014), 전문건설업 실태조사 분석 보고서, 대한건설정책연구원.

땀&꿈 지음공동체(2012), 건설일용근로자 인권실태조사사업 보고서, 광주전남건설기능학교.

법무부(2008), 방문취업제에 대한 실태 및 동포 만족도 조사.

법무부 출입국·외국인정책본부(2013), 2013년 체류외국인 실태조사: 고용허가제와 방문취업제 외국인의 취업 및 사회생활, IOM이민정책연구원.

심규범(2013), “건설현장의 고용허가제 활용 현황 및 개선방안”, 『건설이슈포커스』 2013-28, 한국건설산업연구원.

심규범(2014), “건설현장 외국인력의 효율적 관리 방안-고용허가제 및 산업 안전을 중심으로-”, 『건설이슈포커스』 2014-19, 한국건설산업연구원.

오치돈·박찬식(2010), “고용허가제 도입에 따른 외국인근로자의 고용실태 분석 및 개선방안”, 『한국건설관리학회 논문집』 제1권 제2호, pp.83-93.

유길상·이정혜·이규용(2004), 외국인력제도의 국제비교, 한국노동연구원 국제이주기구.

이규용·노승렬·박성재·노용진(2011), 외국인력 노동시장 분석, 한국노동연구원.

이규용·노용진·이정민·이혜경·정기선·최서리(2014), 체류 외국인 및 이민자 노동시장 정책과제, 한국노동연구원.

이상호·한미파슨스(2003), 한국 건설산업 대해부: 당면과제와 미래의 도전, 보성각.

전승훈(2013), “외국인노동자 유입의 생산 및 부가가치 유발효과 분석”, 『현대사회와 다문화』 제3권 제1호, pp.1-37.

통계청(2014), 경제활동인구조사.

통계청, 건설업조사보고서, 각 연호.

최홍엽(2013), “외국인근로자의 장기간 고용과 법적 쟁점”, 『노동법학』 제48호, pp.419-455.

한국건설기술인협회(2014), 건설기능인등급제 시범사업 실시 연구, 한국건설산업연구원

## ■ 인터넷자료

국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>)

대한건설협회(<http://www.cak.or.kr>)

한국고용정보원(<http://www.keis.or.kr/www/network/foreignService.jsp>)

## 건설현장 외국인력 활용 개선방안

---

2015년 12월 인쇄

2015년 12월 발행

발행인 박상우

발행처 (재)대한건설정책연구원

서울시 동작구 보라매로5길 15, 13층(신대방동, 전문건설회관)

TEL (02)3284-2600

FAX (02)3284-2620

홈페이지 [www.ricon.re.kr](http://www.ricon.re.kr)

등록 2007년 4월 26일(제319-2007-17호)

인쇄처 경성문화사(02-786-2999)

---

