

건설정책리뷰 2023-01

건설현장 외국인 활용 개선방안

박광배 · 김태준

2023. 09.

RICON

대한건설정책연구원

요 약

- **세계 최저 수준의 합계출산율은 인구구조 변화를 초래하고 있고, 생산연령인구가 감소하고 있으며, 건설업 입직을 기피하는 상황은 개선되지 않고 있어 건설업은 노동력 부족을 겪고 있고, 이를 외국인력 활용으로 보완하고 있음**

 - 생산연령인구는 2016년 정점 도달 이후 감소세를 보이고 있고, 총인구는 2030년부터 감소가 전망되는 상황임
 - 인구구조 변화와 생산연령인구 감소, 건설업은 입직 기피가 개선되지 않아 생산요소로 노동력 부족이 지속되고 있음
 - 구조물의 특성에서 기인하는 노동의존적인 건설업의 생산구조가 유지되고 있어 노동력 부족으로 생산활동에 부정적인 영향이 파급되고 있음
 - 생산연령인구 감소와 내국인의 건설업 입직 기피가 개선되지 못하고 있어 노동력 부족을 보완하는 수단으로 외국인력이 생산활동에 차지하는 역할과 비중이 증대되고 있음

- **건설업의 생산구조는 하도급방식이 일반적으로 활용되고 있고, 하도급자로 개별 공정의 시공을 담당하는 전문건설업체는 생산요소로서 노동에 대한 의존도가 높음**

 - 건설생산으로 공급되는 구조물은 다양한 역량의 종합이라고 할 수 있고, 개별적인 역량을 보유한 하도급자로 시공에 참여함
 - 최근 5년의 종합공사 원가통계에 의하면 종합건설업체의 종합공사 순공사원가에서 외주비(하도급)가 차지하는 비중이 57.36%임
 - 종합공사의 실질적인 시공은 하도급에 의해 이루어지고 있는 것으로 볼 수 있음
 - 이에 따라 하도급자로 생산활동을 하는 전문건설업체는 생산요소인 건설기계와 장비 등의 자본과 노동을 투입해 공사를 수행함
 - 전문건설업체의 역량은 하도급공사 수행에 집중돼 있는 것으로 볼 수 있고, 이는 최근 5년 전문건설업의 기성액을 통해서도 확인됨
 - 생산요소의 활용도와 비중은 개별 전문건설업체의 역량에 따라 차이를 보이지만, 일반적으로 노동의존적인 방식을 택하고 있음

- **건설업은 현장을 이동하면서 생산활동을 진행하며, 실외의 개방된 공간에서 시공이 이루어져 일기와 기후, 강수와 강풍 등이 발생하는 경우 조업이 중단됨**

 - 건설업은 조업변동성이 큰 업종에 해당하며, 시공과정은 개별 공정의 순차적인 진행이므로 선행공정에 따라 후행공정이 영향을 받게 됨
 - 대부분의 구조물에서 철근콘크리트공정은 선행공정에 해당할 뿐만 아니라 공사의 중기까지 이어지는 장기 공정에 해당함
 - 따라서 철근콘크리트공정이 지연되면 다른 후소공정들도 지연되거나 돌관작업 등 무리한 공사를 해야 하는 상황이 발생하게 됨
 - 이런 건설업의 특성은 조업이 가능한 시기에 집중적으로 생산활동이 진행되는 특징이 있고, 노동의존적인 생산구조이므로 많은 노동력을 필요로 함

- **건설현장에서 외국인의 필요성과 생산에 기여하는 비중은 지속적으로 증대되고 있고, 향후에도 증가추세는 더욱 확대될 것으로 전망됨**

 - 다수의 선행연구에 의하면 건설현장의 외국인근로자 비중은 20% 수준임
 - 이규용 등(2018)등의 연구는 19.5%, 나경연 외(2020)는 157,346명, 박광배(2020)는 18만명 수준, 강승복(2022)은 20.0%, 박광배 등(2023)이 수행한 국토교통부 과제의 결과는 20.8%, 백낙규(2018)가 창원지역 건설현장 대상으로 한 조사결과는 22.7%임
 - 건설근로자공제회 퇴직공제DB 자료에 기초한 외국인근로자 비중은 지속적으로 증가하는 추세를 보이고 있음
 - 20% 수준의 외국인근로자 비중보다 중요한 점은 골조공사 중 선행공정 위주의 공사에 주로 종사하고 있어 계획대로의 공사 진행에 중요한 역할을 하고 있음

- **건설현장은 외국인근로자 공급 부족 시 공사기간을 준수하기 어려운 상황이며, 현장의 외국인은 72.2%가 숙련공 수준임**

 - 백낙규(2018)에 의하면 창원지역 건설현장의 내국인 관리자의 70%는 외국인근로자가 매우 필요하다는 의견을 제시했음
 - 이규용(2018) 등이 대한건설협회 의뢰로 연구에서도 외국인근로자 공급 제한 시 70.5%는 공사기간 준수가 어렵다는 의견을 제시했음
 - 2022년 전문건설업체 대상으로 한 설문조사에서도 대부분 외국인근로자 부족 시 공사가 지연될 수밖에 없다고 응답했으며, 24.0%는 5개월 이상 지연될 것이라고 응답했음
 - 박광배 등(2023)이 설문조사 한 결과에 의하면 건설현장에 종사하는 외국인근로자의 72.2%는 숙련공인 것으로 나타났음

- 이러한 결과는 외국인근로자가 단순·반복적인 직무에만 종사하고 있는 것은 아니라는 것을 보여주며, 향후 외국인근로자 활용도 개선을 논의하는 과정에도 반영되어야 할 사항이라고 할 수 있음

■ **건설현장의 외국인근로자 활용도 제고를 위한 과제의 검토방향은 숙련 외국인근로자의 체류 및 취업활동 기간 연장, 불법체류 방지, 사용자의 선발권 강화, 입국 전후 교육훈련 이수 의무화 및 검증, 그리고 입국 후 외국인근로자 관리 등으로 요약할 수 있음**

- 외국인은 국내에 입국하기 위해 많은 비용을 부담하게 되며, 한국을 선택하는 이유는 임금이 가장 중요한 목적임
- 따라서 가능한 국내에 장기간 체류하며 취업활동을 선호하지만, 국적 취득 등 이민정책으로 인하여 1회 입국 시 원칙적으로 3년 체류 및 취업활동을 허용함
 - 출국시기 도래 전 사업주의 요청으로 1년 10개월 더 체류 및 취업활동을 할 수 있음
- 체류 및 취업활동 기간이 짧게 정해져 있어 불법체류의 유인이 강하게 나타날 수 있음
 - 입국을 위해 투입된 비용과 국내 건설현장 취업으로 기대되는 근로소득을 비교하면 가능한 장기간 취업활동을 하려는 유인이 작용하게 됨
 - 외국인근로자의 불법체류는 사업주 측면에서도 유인이 있는데, 취업활동 기간이 오래 돼 숙련과 생산성이 상대적으로 높은 외국인을 사용하려는 목적임
- 불법체류는 당장의 생산활동의 필요 측면이 아닌 사회적 비용 유발의 문제를 방지해야 하는 측면에서 접근해야 하며, 합법 외국인근로자 사용 환경을 조성하는 것이 중요함
- 한국은 외국인근로자들이 가장 선호하는 국가라고 할 수 있는데, 임금과 근로환경, 한국어 습득의 용이성, 그리고 한류의 확산으로 한국에 대한 선호도 증가 등이 복합적으로 작용함
- 따라서 현재보다 엄격한 입국요건을 부과해도 송출국에서 가장 우수한 자원을 선발할 수 있을 것으로 판단되며, 이를 위한 수단으로 입국 전 본국에서의 교육훈련 이수 의무화와 입국 과정에서 사용자의 검증이 필요함
 - 개별 전문건설업체가 직접 외국인근로자의 기능수준을 검증하는 것은 어렵기 때문에 전문 건설협회에서 검증단을 구성·운영하는 것이 효과적임
- 입국 후 외국인근로자의 관리는 민간의 역량을 활용할 수 있는 방향으로 검토되는 것이 필요
 - 외국인력을 수입하는 주변국인 일본이 외국인근로자 수입 확대와 취업활동 기간 연장을 추진하면서 일본이 JAC, FITS 등 민간의 역할을 개입시킨 사례를 참고할 필요가 있음
 - 대만은 일본보다 민간의 역량을 적극적으로 활용하는 인력 수입국이라고 할 수 있으며, 외국인 수입을 대행하고 입국 후 사업주와 외국인의 갈등을 중재하는 등의 역할을 수행하고 있음

■ **아시아 국가들 중 대표적인 인력 수입국은 일본, 대만, 말레이시아이며, 이들 국가의 외국인 관련 정책은 각 국의 여건을 반영하고 있어 외국인력 활용도 제고를 모색하는 과정에서 시사점을 도출할 수 있음**

- 일본은 1993년부터 기능실습생 제도를 운영하면서 개발도상국 인력을 유입해 기술이전을 목적으로 하고 있음
- 기능실습생 제도는 기능의 이전이라는 명분 이면에 저임금 외국인 착취 제도라는 비판을 받아 왔음
- 이런 비판과 현재 나타나고 있는 노동력 부족이 향후에도 개선이 어렵다는 판단에 따라 2019년 4월 특정기능 제도를 신설했으며 특정기능 제도는 특정기능1호 5년, 특정기능2호는 가족을 동반하여 원하는 기간동안 일본에서 취업활동을 할 수 있는 체류자격임
- 대만은 건설업에 종사하는 외국인이 최장 12년까지 체류하며 취업활동을 할 수 있는 제도를 운영하고 있고, 단순노무직과 전문기술직의 중간 수준의 외국인에 대해서는 체류기간과 취업활동 기간의 제한을 없애는 개편을 추진하고 있음
- 일본과 대만이 숙련공 수준의 외국인에게 체류 및 취업활동 기간을 연장하거나 가족을 동반하는 제도로 개편하는 것은 생산성이 담보되는 외국인을 장기간 안정적으로 활용하기 위한 목적이라고 할 수 있고, 국내에서도 검토의 필요성이 큰 접근방법이라고 할 수 있음
- 일본, 대만과 달리 말레이시아의 외국인근로자 규모는 300~400만 수준이며, 200~250만의 불법체류자가 활동하는 것으로 알려지고 있음
- 말레이시아는 전체 인구의 10% 수준의 불법체류자가 있고, 효과적인 관리의 부재로 인한 결과라고 할 수 있음

■ **주변 인력 수입국의 사례에서 장·단점을 검토하여 시사점 도출한 내용 등을 반영하여 국내 건설현장에서 외국인근로자를 효율적으로 활용할 수 있는 8개 방안을 제시함**

- 노동의 사용자인 건설사업주에게 외국인근로자 선발권 보장
- 외국인근로자훈련 의무화
- 건설생산 특성 반영된 외국인근로자 활용
- 민간 역량 활용 위한 전문건설협회의 역할 확대
 - 준수연 제도 효과 제고, 외국인력 도입 및 활용의 효율성 제고, 외국인근로자 관리 효율화
- 생산성에 따른 체류 및 취업활동 기간 연장
- 외국인근로자 지원
- 특정활동(E-7-4) 활용 확대
- 불법체류자 한시적 양성화

목 차

I. 서론	1
II. 건설현장 외국인 현황 및 활용도 제고를 위한 검토과제	4
1. 건설현장 생산구조 및 특성	4
2. 건설현장 외국인 활용 현황 및 필요성	12
3. 건설현장 외국인 활용도 제고를 위한 검토과제	16
III. 건설현장 외국인 활용도 제고를 위한 해외사례 검토 및 시사점	24
1. 일본 건설업의 외국인력 활용 사례	24
2. 대만 건설업의 외국인력 활용 사례	45
3. 말레이시아 외국인력 활용 사례	52
4. 해외사례의 시사점	57
5. 소결	57
IV. 결론 및 정책제언	61
1. 결론	61
2. 정책제언	63

I. 서론

- 한국은 출산율이 급격하게 감소하고 있고, 기대여명은 지속적으로 늘어나고 있어 인구구조의 고령화 및 초고령화 진행이 다른 어떤 국가들과 비교해도 매우 빠른 상황임
 - 생산가능인구는 2016년 정점에 도달한 후 감소하기 시작한 것으로 나타나고 있음
 - 인구의 감소도 진행되고 있는 상황이며, 총인구는 2030년경 감소 양상을 보일 것으로 전망되고 있음
- 인구구조 변화에 따른 생산연령인구의 급격한 감소는 산업 전반에 영향을 미치고 있고, 특히 건설업처럼 노동의존도가 높은 생산구조가 유지되고 있는 업종은 노동력 수급불균형으로 생산요소의 활용이 제한돼 생산성 저하에 대한 우려, 그리고 건설업의 지속성에 대한 위협 요소가 되고 있음
 - 인구 감소에 대응하기 위해 출산장려정책에 많은 예산이 투입되고 있으나, 성과가 미흡한 상황임
 - 이와 함께 산업에서 필요로 하는 생산요소인 노동의 부족을 보완할 수 있는 대안으로 외국인력을 활용하고 있으나, 수요에 비해 부족한 공급과 외국인력의 숙련도 부족 등이 개선과제로 제기되고 있음
 - 외국인력을 내국인 노동력의 양적 부족을 해소하기 위한 수단으로 한정해 활용도가 모색되고 있음
 - 이러한 접근을 통해서도 건설현장의 노동력 부족을 해소하기 어려우며, 외국인력을 건설업의 생산구조와 환경에 맞게 활용할 수 있는 방안이 모색되어야 함
- 외국인력을 활용하여 생산성을 제고하기 위해서는 수요자인 건설사업주의 필요와 요구가 반영될 수 있는 제도로 운영되어야 함
 - 인구구조 변화와 건설업 입직자 정체현상, 노동의존적인 생산방식의 변화 속도 등을 감안하면 외국인력이 건설업에서 차지하는 비중과 역할은 지속적으로 확대되고 있음
 - 따라서 효율적인 활용을 통해서 생산성 개선에 기여할 수 있는 방안이 모색되어야 함

- 이를 위해서는 사용자의 요구가 반영된 외국인근로자 활용방안이 필요함
 - 현행 고용허가제는 송출비리 방지 및 외국인의 인권보호 측면에서 우수한 제도로 인식되고 있지만, 건설업에서 필요로 하는 외국인력을 수입하는 데 어려움이 있음
- 외국인근로자를 수입하는 주변 국가들의 정책적인 변화를 검토하여 긍정적인 요소를 국내 여건에 맞게 적용하고 부정적인 영향은 사전에 방지하여 시행착오를 최소화 할 수 있는 방안임
- 노동력 부족을 겪고 있는 대부분의 국가들은 자국의 노동시장 상황과 산업계의 필요에 따라 외국인근로자를 수입하여 활용하고 있으며, 외국인근로자들이 수입국의 산업 활동에 기여하는 비중도 차이를 보이고 있음
 - 일본은 건설업 종사자, 특히 건설근로자의 부족을 보완하기 위한 수단으로 외국인근로자 활용 범위를 확대하는 정책을 추진하고 있음
 - 대만은 2017년 기준 전체 근로자 중 외국인근로자 비중이 5.7%를 차지하고 있음
 - 유럽은 EU 역내에서의 자유로운 이동과 취업을 허용하고 있으나, 역외 국가에서의 노동력 수입은 제한적으로 허용하고 있음
 - 싱가포르는 2017년 전체 인구 대비 외국인근로자의 비중이 37.9%에 이를 정도로 적극적인 수입과 활용이 이루어지고 있음
 - 말레이시아는 주변국가에서 많은 외국인력을 수입해 활용하고 있으나, 효과적인 관리의 부재로 불법체류자가 확산되었음
 - 또한 말레이시아는 코로나19 이후 외국인력 수입을 억제함에 따라 경제적 손실이 막대하게 발생한 것으로 알려지고 있고, 사업주단체들은 불법체류자에 대한 합법화를 요구하는 상황이 초래되었음
- 건설업에서 나타나고 있는 노동력 부족은 한국만의 문제는 아니며, 일본과 대만 등 인근 국가에서도 동일하게 나타나고 있고, 이들 국가들도 동남아시아 국가들과 양해각서(MOU) 체결을 통해 외국인력을 활용하고 있음
- 일본은 기존 기능실습생 제도를 유지하면서 2019년 4월 특정기능 제도를 신설해 외국인력 활용도 제고를 모색하고 있어 시사점을 도출할 수 있을 것으로 기대됨
 - 이러한 사례는 국내에서 외국인근로자 활용도 제고에 필요한 대안 모색과정에서 시사점을 얻을 수 있을 것으로 판단됨

- 일본은 외국인근로자의 수입 및 활용에서 기능실습 제도를 기반으로 하는 소극적인 정책을 취하고 있었음
 - 그러나 최근 특정기능 재류자격을 신설하는 등 부족한 노동력을 외국인력 활용으로 보완하려는 시도를 하고 있음
 - 2017년 기준 일본에 체류하며 취업활동을 하는 외국인력의 78.5%는 단순노무에 종사하는 것으로 파악되고 있고, 일본은 '제6차 고용대책 기본계획'에서 단순 외국인근로자의 수입에 대해서는 충분하고 신중하게 대응한다는 기본방침을 밝혔음
 - 그러나 2019년 4월 특정기능 제도를 도입해 숙련도를 제공할 수 있는 외국인력에 대해서는 체류기간과 임금수준 등을 개선하려는 시도를 하고 있음
 - 대만은 고용허가제를 운영하면서 특징적인 요소를 가미하고 있는데, 민간 알선·송출 업체를 활용하고 있으며, 외국인력 활용과정에서 야기될 수 있는 문제에 긍정적인 역할을 하고 있는 것으로 판단됨
- 일본과 대만의 사례를 통해 취업활동 기간과 체류기간 연장의 필요성을 검토할 수 있을 것으로 판단되며, 말레이시아의 외국인력 수입 중단으로 야기된 경제적 손실 및 불법체류자 양산의 문제를 통해 효과적인 수입 및 관리의 대안을 모색할 수 있을 것으로 기대됨
- 이 연구는 아시아 국가들 중 외국인력을 수입하는 주요 국가의 사례를 검토해 국내에 적용할 수 있는 대안을 제시함으로써 외국인력 활용도 제고를 통한 원활한 건설업 생산 활동에 필요한 개편방안 제안을 목적으로 수행되었음

II. 건설현장 외국인 현황 및 활용도 제고를 위한 검토과제

1. 건설현장 생산구조 및 특성

1) 건설현장 생산구조

- 건설업의 생산활동은 구조물이 공급되는 현장에서 이루어지고, 공사기간 중에만 생산활동의 장소가 되고 형태도 다르기 때문에 자동화시설을 구축하기 어려운 환경이어서 생산요소 중 노동의 활용도가 높음
- 건설업은 수주산업이며, 발주는 건설산업기본법령에서 규정하고 있는 공종별로 이루어지고 대부분의 종합공사는 종합공사가 입찰에 참여하는 구조임
 - 입찰에 참여해 공사를 낙찰 받은 후 본격적인 생산활동이 진행될 수 있음
 - 공사를 수주한 건설사업자는 공종의 유형과 구조물의 특성에 따라 여러 개의 공정으로 구분하여 각각을 시공할 수 있는 전문건설업체를 하도급자로 선정하는 것이 일반적임
 - 건축공사는 10개가 넘는 공정으로 구분돼 시공과정이 진행되며, 공동주택의 대표적인 유형인 아파트 건축공사에서는 60개 이상의 하도급자가 참여하기도 함
 - 이로 인해 구조물 중심으로 구분돼 있는 종합건설사업자 모든 공정을 시공하는 것은 불가능하며, 하도급 생산방식으로 시공되는 것이 일반적인 건설현장의 운영체계임
 - <표 2-1>은 종합공사 순공사 원가구성인데, 외주비는 공정별로 각각의 하도급자에게 시공을 도급한 금액을 의미하며, 직접공사비는 특정한 공정 또는 작업에 대응할 수 있는 노무비이며, 직접 생산활동에 종사하는 근로자에게 지급되는 비용이라고 할 수 있음
 - 외주비 비중이 57~58% 수준으로 유지되고 있으며, 종합건설업체의 직접노무비 비중은 5% 수준인 것으로 나타났음
 - 이런 종합공사 원가구성을 통해서 알 수 있는 것은 건설공사의 일반적인 생산구조는 하도급이라는 것임

- 2021년부터 건설산업기본법 개정으로 종합공사와 전문공사에 전문건설업체와 종합건설업체가 참여할 수 있으나, 효과적인 시공을 통해 생산의 효율성 제고를 위해서는 관리역량에 특화된 종합건설업체와 시공을 전문적으로 수행하는 전문건설업체의 역할이 구분되는 것이 필요한 것으로 판단됨

〈표 2-1〉 종합공사 원가통계

(단위: 백만원, %)

계정과목	2017	2018	2019	2020	2021	
완성공사 원가	5,643	4,063	6,446	4,202	3,565	
재료비	1,405	932	1,564	1,018	834	
노무비	소계	348	306	368	304	292
	직접노무비	239 (4.2)	217 (5.3)	259 (4.0)	220 (5.2)	206 (5.8)
	간접노무비	109	89	109	84	86
외주비	3,205 (56.8)	2,333 (57.4)	3,767 (58.4)	2,413 (57.4)	2,025 (56.8)	
현장경비	685	491	747	467	414	

자료: 통계청(2022), 완성공사원가통계

- 하도급 생산이 건설업의 일반적인 생산구조라는 것은 〈표 2-2〉에 제시돼 있는 전문건설업의 기성액에서 하도급공사 기성액이 차지하는 비중을 통해서도 확인됨
 - 2021년 종합건설업의 기성액은 191조원 규모, 전문건설업은 114조원 규모임
 - 2021년 전문건설업의 원도급공사는 677,896건에 37조원 규모, 하도급은 195,318건에 77조원 수준임
 - 하도급공사가 전문건설업 전체 공사건수에서 차지하는 비중은 22.4%불과하지만, 금액으로는 67.2%이며, 하도급공사 1건당 평균 금액은 3.9억원임
- 전문건설업의 원도급공사 1건의 평균 금액은 5.5천만원 수준으로 하도급 공사 1건당 평균 금액의 1/7에 불과하며, 전문건설업체 중 규모가 일정 수준 이상인 업체는 하도급공사의 비중이 높은 것으로 판단됨
 - 건설산업기본법 제16조는 건설공사의 시공자격 규정이며, 전문건설업종은 원칙적으로 전문공사를 도급받기 위한 업종임
 - 종합공사는 종합적인 계획, 관리 및 조정을 하면서 시설물을 시공하는 건설공사이며, 전문공사는 시설물의 일부 또는 전문 분야에 관한 건설공사를 말함
 - 상호시장 진출 허용에 따라 2개 업종 이상의 전문건설업종을 등록한 경우 해당 전문공사로 구성되는 종합공사를 도급 받을 수 있으며, 2개 이상의 전문건설사업자가 등록 업종에 해당하는 전문공사로 구성된 종합공사를 공동도급 할 수 있음

- 2022년 12월 기준 전문건설업 등록업체는 52,433개, 업종 등록수는 75,670개이므로 1개 등록업체의 평균 업종 등록수는 1.4개임
 - 전문공사로 구성되는 종합공사에 참여하기 위해서는 2개 이상의 업종을 등록하고 있어야 하므로 현실적으로는 전문건설업체가 종합공사 입찰에 참여할 수 있는 업체는 많지 않은 것으로 판단됨
- 공정관리와 하자책임 등을 고려해 전문건설업체 간 공동도급을 수행할 수 있는 업체도 매우 제한적이라고 할 수 있음
 - 2022년 전문건설업 실적신고 자료를 제출한 업체는 43,467개 업체이며, 이들 전문건설업체 가운데 12,634개 업체는 기술직을 1명도 보유하고 있지 않음
 - 즉 건설산업기본법 제16조 제1항 제3호에서 규정하고 있는 종합공사를 공동도급으로 수행하는 것이 어려울 것으로 판단됨
- 이런 상황들을 종합적으로 고려하면 하도급공사가 전문건설업체의 역량을 발휘할 수 있는 가장 적합한 공사라고 판단됨

〈표 2-2〉 최근 5년 건설업 기성액

(단위: 십억원)

구분	종합건설업					전문건설업			
	합계	토목	건축	산업설비	조경	합계	원도급	하도급	
2017	건수	95,851	32,467	56,979	1,833	4,572	758,767	563,339	195,428
	금액	183,406	32,762	135,338	12,015	3,290	108,269	30,140	78,129
2018	건수	95,793	31,626	57,997	1,727	4,443	794,210	598,919	195,291
	금액	180,108	31,409	134,381	11,209	3,109	110,552	32,093	78,459
2019	건수	103,360	33,607	63,678	1,674	4,401	832,874	640,523	192,351
	금액	178,004	32,468	131,134	11,716	2,685	113,326	37,129	76,197
2020	건수	108,824	34,748	68,012	1,631	4,433	837,308	643,241	194,067
	금액	178,003	32,072	130,118	13,059	2,754	110,484	35,405	75,080
2021	건수	111,161	32,000	73,568	1,765	3,828	873,214	677,896	195,318
	금액	190,994	32,145	142,579	13,632	2,639	114,085	37,407	76,678

자료: 1. 종합건설업 기성액은 세분공사 종류별 기성실적

2. 전문건설업 기성액은 도급별 기성실적

2) 건설공사의 생산요소 활용

- 하도급 생산방식이 일반적인 건설현장 운영체계이므로 하도급자는 생산요소인 건설기계와 노동력을 활용해 시공을 진행하며, 공사의 유형 및 특성에 따라 생산요소의 활용 비율은 차이를 보임

- 건설업을 종합건설업과 전문직별공사업으로 한국표준산업분류 기준에 의하면 기반조성 및 시설물 축조 관련 공사업과 실내건축 및 건축마무리 공사업은 원재료비와 임차료 등에 차이를 보임
 - 전문직별공사업 내에서 비용 구조의 차이를 보이며, 이는 수행하는 공사에 따른 것으로 판단됨
 - 기반조성 및 시설물 축조 관련 공사업의 공사비에서 임차료 비중이 높게 나타나는 것은 건설기계에 대한 의존도가 높기 때문으로 판단됨
 - 실내건축 및 건축마무리 공사업은 다양한 공정의 수행이 수반돼야 하며, 이로 인하여 외주 공사비 비중이 높고, 원재료비가 차지하는 비중이 매우 높음
- 대한건설정책연구원의 설문조사에 의하면 2022년 건설현장에서 일하고 있는 외국인근로자의 72.2%는 숙련공으로 분류할 수 있고, 공종별로 숙련공에 대한 활용도가 달랐음
- 건축현장과 조경현장은 72.2%를 상회하는 숙련공이 종사하고 있으나, 토목과 플랜트 현장의 외국인근로자 중 숙련공 비중은 평균보다 낮았음
 - 특히 토목현장의 숙련 외국인근로자 비중은 20% 수준에 불과한 것으로 나타났고, 토목현장은 기계장비의 가동률이 중요한 요소라는 점을 감안하며 가동률을 유지할 수 있는 보조 인력에 대한 수요가 높은 것으로 파악되었음

〈표 2-3〉 기반조성 및 시설물 축조 관련 및 실내건축 및 건축마무리 전문공사업 비용

(단위: 백만원, %)

구분	전문직별공사업 합계	기반조성 및 시설물 축조 관련		실내건축 및 건축마무리	
		금액	비중	금액	비중
총계	150,391,818	53,654,748 (35.7)	100.0	32,369,518 (21.5)	100.0
원재료비	53,189,365	14,626,160	27.3	13,436,586	41.5
보조재료비	2,644,332	1,057,209	2.0	523,004	1.6
인건비	44,543,164	16,814,059	31.3	8,806,881	27.2
복리후생비	5,608,228	2,073,841	3.9	1,017,459	3.1
감가상각비	1,575,609	546,694	1.0	267,036	0.8
임차료	7,440,580	5,430,040	10.1	731,805	2.3
세금과공과	1,416,761	522,085	1.0	257,431	0.8
수선비	161,545	68,025	0.1	23,363	0.1
전력, 용수, 연료, 광열	354,481	192,921	0.4	48,839	0.2
대손상각비	224,477	54,144	0.1	53,762	0.2
기타영업비	16,845,379	6,965,307	13.0	2,994,604	9.3
외주공사비	16,387,897	5,304,263	9.9	4,208,749	13.0

주: 총계의 비중은 전문직별공사업 합계 대비 비중이며, 각 항목의 비중은 개별 전문직별공사업 대비 비중임

자료: 통계청, 국가통계포털

- 실적신고 자료를 활용하여 전문건설업종의 하도급 원가항목을 구분한 결과 업종에 따라 노무비와 기계경비 비중에서 명확한 차이를 보이고 있음
 - 습식방수업종은 원가 대비 노무비 비중이 56.71%, 철근콘크리트업종도 하도급에서 노무비가 차지하는 비중이 50%를 상회하는 것으로 나타났음
 - 반면 토공업종은 기계경비 항목의 비중이 원가의 32.05%로 높게 나타났음
 - 습식방수업종과 철근콘크리트업종 외에 노무비 비중이 높은 업종은 도장, 상하수도설비, 수중, 실내건축 등임
 - 기계경비 비중이 원가항목에 높은 비중을 차지하는 업종은 토공 이외에 비계구조물, 수중이 20%를 상회했음

〈표 2-4〉 하도급 공정별(업종별) 직접공사비 구성 항목(2019년 기준)

(단위: %)

업종	합계	재료비	노무비	외주비	현장경비	기계경비
강구조물	100.0	68.04	12.08	9.84	10.04	3.39
금속창호·온실	100.0	63.08	24.89	2.44	9.59	1.46
도장	100.0	44.12	45.81	0.38	9.68	0.44
보링그라우팅	100.0	23.09	24.97	11.35	40.58	19.12
비계구조물	100.0	29.08	17.15	20.46	33.31	21.67
상하수도설비	100.0	28.08	39.77	2.91	29.23	12.57
수중	100.0	17.74	31.47	0.00	50.79	20.51
습식방수	100.0	23.53	56.71	0.07	19.69	0.88
실내건축	100.0	55.29	32.75	1.28	10.67	0.56
조경시설물	100.0	52.01				
조경식재	100.0	50.53	20.82	0.19	28.46	8.03
지붕판금건조	100.0	65.29	24.44	1.24	9.03	2.82
철근콘크리트	100.0	22.60	51.14	1.94	24.31	6.40
토공	100.0	22.17	23.75	6.00	48.07	32.05
포장	100.0	53.47	24.59	2.50	19.43	6.77

자료: 대한건설정책연구원(2020), 건설 하도급 완성공사 원가 통계

- 자료에 따라 하도급을 수행하는 전문건설업종별 생산요소 활용도의 차이가 있으나, 노무비 비중이 높은 업종과 기계경비 비중이 높은 업종은 구분됨

3) 건설업 생산특성¹⁾

- 구조물이 사용되는 공간에서 생산활동이 이루어져 고정적이고 영구적인 생산시설을 구축할 수 없는 환경임

1) 장소를 옮겨가며 생산활동을 하는 건설업의 특성은 다양하게 제시될 수 있지만, 노동력과 관련되는 내용만을 정리하여 제시함

- <표 2-5>는 28층 가량의 아파트 신축공사의 공사기간 예시를 보여주고 있는데, 총 공사기간이 30개월 미만임
- 즉 아파트 공사현장은 다른 주거용 또는 비주거용 건축물에 비해 공사기간이 길다고 할 수 있음에도 30개월 가량임
- 전체 공사기간이 30개월 남짓이라는 것은 세부 공정에 참여하는 하도급자의 해당 현장에서의 생산활동 기간이 보다 단기라는 의미임
 - 세부 공정 중 골조공사의 공사기간이 7.37개월로 가장 길어서 총 공사기간 대비 25.1%를 차지함
 - 골조공사를 수행하는 철근콘크리트업체는 7개월이 조금 넘는 기간 동안 한 현장에서 공사를 진행하고, 노무비가 차지하는 비중이 높은 업종이라는 점을 감안하면 해당 공정에 참여하는 직종의 건설근로자의 근로기간도 길지 않음
 - 또한 골조공사에 참여하는 직종의 건설근로자도 공사의 처음부터 끝까지 참여하지 않는 경우도 많음
 - 세부공정 중 공사기간이 가장 길다고 할 수 있는 골조공사의 상황이 이렇고, 다른 공정의 경우 단기간 한 현장에서 생산활동을 진행 한 후 이동하게 됨

〈표 2-5〉 민간건설사의 공기산정 기준(예시)

구분		공기(개월)	
지하	가설	1.00	
	흙막이	0.50	
	토공	2.96	
	지정	1.00	
	기초	0.40	
	PIT	0.30	
	주차장 구체	2.00	
지상	골조	7.37	
	마감	6.70	
	BS	2.30	
추가	급지	1급지	4.88
	층 변화층	없음	0.00
	TP(지하)	미적용	0.00
	필로티/테라스하우스	없음	0.00
	복층(펜트하우스)	미적용	0.00
	기타 직접입력(지상부 사유)		
	기타 직접입력(지하부 사유)		
계		29.41	

자료: 산업안전보건연구원(2016), 건설공사 적정공기 판단기준에 관한 연구, 안전보건공단

- 한 현장에서의 생산활동 기간이 길지 않고 현재 진행중인 현장이 종료되기 이전에 다른 현장을 탐색해야만 생산활동 중단을 최소화 할 수 있으며, 생산활동이 연속되지 못하는

공백기간 중에는 비용을 줄여야 하기 때문에 자본 등의 고정비용을 최소화하는 선택을 함에 따라 가변요소인 노동의 활용도가 높은 방식을 고수하게 됨

- 비용은 고정비용과 가변비용으로 구분할 수 있고, 고정비용은 처리에 장기간 소요되는 비용임
- 본원적인 생산요소 중 가변성이 높은 요소는 노동이며, 수급이 비교적 단기에 가능하므로 생산활동이 진행되는 시기에만 노동력을 사용하는 방식이 일반화 돼 있음

○ 노동의존적인 생산방식 활용은 한국은행이 작성하는 산업연관표에서 확인되는데, 10억원의 산출물 생산을 위해서 건설업은 전산업에 비해 취업계수는 0.9명, 고용계수는 1명을 더 필요로 함

- 취업계수는 산출액 10억원 생산에 소요되는 전업환산 취업자수를 의미하고, 고용계수는 임금근로자수만 포함하는 개념임
 - 취업계수와 고용계수를 노동계수라고 하며, 노동계수와 노동생산성은 역의 관계를 가짐
 - 즉 동일한 10억원 산출을 위해 더 많은 전업환산 취업자와 임금근로자를 필요로 한다는 것이므로 그만큼 노동생산성이 낮다는 것을 의미함

〈표 2-6〉 부문별 취업계수 및 고용계수

(단위: 명/십억원)

구분	취업계수			고용계수		
	2017년	2018년	2019년	2017년	2018년	2019년
전산업	5.9	5.6	5.6	4.3	4.1	4.1
농림수산물	19.0	19.5	20.3	1.7	1.7	1.6
광산물	4.4	3.9	3.6	4.4	3.9	3.3
공산물	2.2	2.1	2.1	1.9	1.9	1.9
소비재제품	3.6	3.4	3.2	2.7	2.6	2.4
기초소재제품	1.5	1.5	1.4	1.4	1.3	1.3
조립가공제품	1.9	1.9	1.9	1.8	1.7	1.8
제조임가공·산업용장비수리	7.8	7.3	7.9	7.0	6.6	7.3
전력·가스·수도 및 폐기물	1.7	1.7	1.7	1.5	1.5	1.6
건설	6.5	6.6	6.5	5.0	5.2	5.1
서비스	9.1	8.6	8.4	6.7	6.4	6.2
도소매 및 운송	11.8	11.2	10.8	6.9	6.7	6.4
생산자서비스	5.4	5.2	5.1	4.8	4.5	4.5
사회서비스	10.7	10.3	9.8	9.7	9.3	8.9
소비자서비스	14.1	13.0	12.8	8.1	7.5	7.3

주: 2019년 산업연관표(연장표)는 통계의 연속성 및 시의성을 위해 2015년 산업연관표(실측표) 기준으로 부분조사 및 기초통계 가공을 통해 한국은행이 작성함

자료: 한국은행(2021), 2019년 산업연관표(연장표)

- 시설물의 특성으로 인하여 생산활동 과정에서 노동의존적이므로 노동력 사용과정에서 야기되는 거래비용을 줄여 비용 경쟁력을 확보하기 위해서는 안정적이고 효과적인 노동 공급체계의 중요성이 다른 업종보다 크다고 할 수 있음
 - 특히 세부공정을 수행하는 과정에서 노동을 사용하는 전문건설업종별 특성이 상이하므로 인력을 탄력적으로 활용할 수 있는 여건이 필요하며, 내국인의 건설업 입직 기피를 감안하면 외국인근로자를 수입하는 과정에서 전문건설업종별로 수요와 필요가 파악되는 것이 필요함
- 건설업의 생산활동이 진행되는 공간적인 특성으로 인하여 조업의 변동성이 커서 현장 운영의 계획성이 낮아 효율성 제고가 어려움
 - 대부분의 주요한 생산과정은 외부의 노출된 공간에서 진행되므로 일기와 기후, 강수 등에 직접적인 영향을 받게 됨
 - 즉 강수와 강풍, 혹서기와 혹한기에 생산활동이 제한되는 상황이 많아 조업변동성이 높은 업종에 해당함
 - 조업변동성이 크다는 것은 생산활동의 진행과 중단이 반복적으로 발생하는 것을 의미하며, 생산요소의 활용에도 직접적으로 부정적인 영향이 파급됨

〈표 2-7〉 업종·사업체 규모별 조업 변동성

(단위: %)

구분	전규모	사업체규모			
		5~29인	30~99인	100~299인	300인 이상
전업종	13.2	13.5	15.0	10.9	9.6
제조업	21.1	20.8	23.5	15.9	18.9
전기가스업	13.1	11.1	14.3	18.8	0.0
환경산업	15.9	19.4	13.0	11.1	0.0
건설업	23.2	23.5	8.3	29.4	45.5
도소매업	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
운수업	8.8	3.7	9.7	25.0	7.1
숙박음식업	10.0	6.9	11.8	15.4	9.1
정보서비스업	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
금융보험업	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
부동산업	7.2	4.2	11.5	0.0	14.3
전문서비스업	2.9	6.9	0.0	0.0	0.0
사업지원서비스업	2.7	5.9	0.0	0.0	5.9
교육서비스업	11.7	20.5	3.9	0.0	0.0
보건복지서비스업	3.7	3.3	4.2	6.3	0.0
문화산업	33.3	28.6	41.9	37.5	0.0
개인서비스업	11.3	11.9	14.3	8.3	0.0

주: 조업변동성은 사업체의 조업(가동, 영업)일수가 계절 등의 영향으로 월별 변동이 많다고 응답한 사례

자료: 고용노동부(2016), 근로시간 운용 실태조사, 한국노동연구원

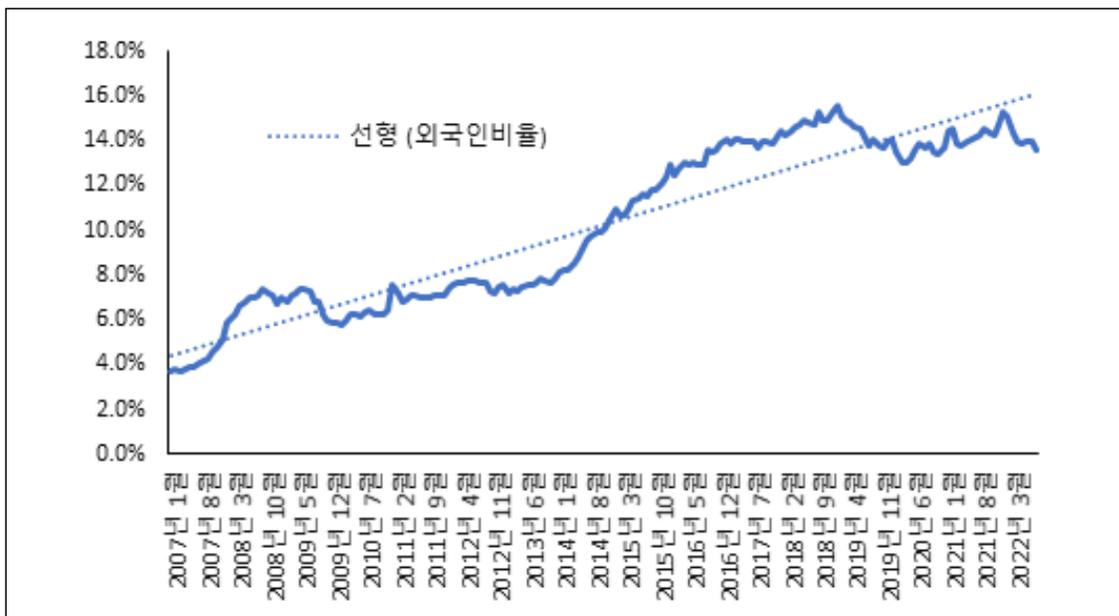
- 조업이 가능한 시기에 생산활동이 집중돼 노동강도가 높아지는 경우가 많고, 재해에 취약한 요인으로 작용하기도 함
- 조업변동성이 높아지면 노동의 공급자 측면에서도 근로의 불규칙성이 높아지는 것을 의미하며, 이런 상황은 노동력 구인에 어려움을 가중시키게 됨
 - 내국인근로자의 구인 및 활용에 어려움이 많아지고, 특히 현장이 오지 또는 산간인 경우 외국인근로자의 안정적인 공급이 원활한 생산활동 좌우하는 매우 중요한 요소임
 - 고용허가제는 이런 상황을 감안하여 산간·오지의 현장에는 외국인근로자를 우선적으로 배정하고 있음

2. 건설현장 외국인 활용 현황 및 필요성

1) 건설현장 외국인 활용 현황

- 건설현장에서 노동을 제공하는 외국인근로자의 규모를 파악하는 것이 쉽지 않아 추산에 의한 대략적인 규모만을 파악할 수 있는 상황임
 - 이규용(2018) 등은 설문조사에 기초해 건설현장 외국인 규모는 226,391명, 전체 건설근로자의 19.5%의 비중을 차지하고 있는 것으로 제시했음
 - 나경연(2020) 등은 2019년 기준으로 건설현장 외국인근로자 규모를 157,346명으로 추정했음
 - 박광배(2020)는 고용허가제(E-9) 및 특례고용허가제(H-2) 외국인근로자의 취업활동 기간과 배정인원 대비 고용비율, 그리고 불법체류자 등의 불법의 비율을 감안하여 약 18만명이 건설업에 종사하는 것으로 추산했음
 - 강승복(2022)은 내국인 대비 20.0%의 외국인근로자가 건설현장에서 노동을 제공하고 있는 것으로 추산했음
 - 박광배 등(2023)은 전국의 100억원 이상 건설현장을 대상으로 층화추출에 의해 설문 조사를 시행하고 외국인력 규모를 20.8%로 제시했음
 - 특정 지역에서 운영되고 있는 현장을 대상으로 외국인근로자 규모를 파악한 백낙규 외(2018)의 연구에서는 창원지역 건설현장 외국인근로자 비율을 22.7%로 제시했음
 - 건설현장을 대규모, 중규모, 소규모로 구분하고 면담자를 방문해 대면 면담방식으로 설문 조사를 시행, 이런 과정을 통해 도출된 외국인근로자 비율은 소규모 현장에서 더 높은 것으로 나타났음
 - 창원시 건설현장 중 대규모 현장의 외국인근로자 비율은 21.9%, 중규모 현장 23.7%, 소규모 현장 36.8%였음

- 외국인근로자를 추산하기 위한 가정과 추정방법, 그리고 설문조사의 경우 표본(sample) 추출에 영향을 받을 수 있지만, 국내 건설현장에 종사하는 합법과 불법을 포함한 외국인 근로자 비중은 평균 20% 수준으로 파악됨
 - 다수의 연구에서 제시하고 있는 외국인근로자의 규모는 일정한 범위 내에 있음
- 외국인근로자가 국내 건설현장에서 차지하는 비중은 지속적으로 확대될 것으로 예상됨
 - 외국인근로자도 퇴직공제 가입 대상이므로 퇴직공제 DB 자료에 기초해 추정한 비율은 13% 수준으로 선행연구에 비해 낮게 추산됐으나, 추세는 지속적으로 상승하고 있는 것으로 나타났음



〈그림 2-1〉 건설업 외국인 비중 추이

주: 2007년 1월부터 2022년 8월까지의 퇴직공제 자료를 활용하여 작성

2) 건설현장 외국인근로자 필요성

- 백낙규 외(2018)의 연구에서 창원지역 건설현장의 내국인 관리자를 대상으로 설문조사한 결과 외국인근로자가 필요하다는 응답이 70%를 초과했음
 - 대·중·소로 건설현장 규모를 구분한 조사결과는 소규모 현장에서 외국인근로자가 매우 필요하다는 응답이 가장 높았음
 - 또한 공사현장의 유형별로도 모든 현장에서 외국인근로자가 필요하다는 응답 결과를 제시하고 있음

- 2018년 대한건설협회의 의뢰로 이규용 등이 조사한 결과에서도 건설현장에서 외국인근로자의 역할이 큰 것으로 나타났으며, 동일한 설문지로 2022년 시행된 연구에서의 결과도 동일했음
 - 외국인근로자 공급 제한 시 공사기간 준수에 미치는 영향에 관한 2018년 설문에서는 70.5%가 심각한 것으로 응답했음
 - 약간 심각 37.1%, 매우 심각 33.4%였음
- 2022년 전문건설업체를 대상으로 한 설문조사 결과 응답한 200개의 52.0% 업체가 공사기간을 3개월 이내로 지연되는 결과가 초래될 수 있는 것으로 판단했음
 - 외국인근로자 부족 시 공사기간이 5개월 이상 지연될 수도 있을 것으로 생각하는 업체도 24.0%였음

〈표 2-8〉 외국인근로자 부족 시 공사기간 지연 정도

(단위: 개)

구분	1개월 이내	1~2개월 이내	2~3개월 이내	3~4개월 이내	4~5개월 이내	5~6개월 이내	6~7개월 이내	8개월 이상
합계	33	31	40	34	14	24	10	14
철근콘크리트	6	12	15	23	9	21	10	11
도장습식방수석공	8	5	10	5	2	-	-	1
지반조성포장공사	10	7	4	4	-	2	-	1
금속창호지붕건축물	2	4	2	1	2	-	-	-
실내건축	1	1	7	1	1	-	-	1
기타	6	2	2	-	-	1	-	-

주: 전문건설업체를 대상으로 2022년 10월 31일 기준 시행한 설문조사 결과

자료: 국토교통부(2023), 건설산업 외국인 활용 현황 및 제도개선 방향 수립 연구, 대한건설정책연구원

- 공사현장에서 외국인근로자가 없으면 현장 운영에 직접적인 문제를 야기할 수 있을 정도로 그 필요성이 지속적으로 증가하고 있으며, 건설현장의 외국인 비중 이상의 중요한 역할을 하고 있고 공사기간 준수를 위해서는 절대적으로 필요한 요소라고 할 수 있음
 - 외국인근로자의 비중과 역할이 큰 공정은 골조공사이며, 골조공정의 공사기간은 해당 현장의 초기부터 중기까지 이어짐
 - 이런 상황에서 외국인근로자 부족으로 골조공정이 계획된 공기에 맞게 진행되지 못하면 마무리 공정 등 후속 공정도 제대로 진행되기 어려움
 - 즉 외국이력이 골조공정에 집중돼 있기 때문에 외국인의 부족은 공사 전체의 진행에 직접적인 영향을 미치는 결과가 초래됨

- 외국인근로자가 차지하는 비중보다 중요한 역할을 하고 있는 것은 <표 2-9>를 통해서도 확인되는데, 내국인 구인이 안 돼 노동력 부족을 보완하고 있고, 공기 준수에 필요하기 때문에 외국인을 사용하고 있는 것으로 나타났음
 - 특히 골조공사를 수행하는 철근콘크리트업종은 외국인 사용이 공기 준수에 중요하기 때문이라는 것을 확인할 수 있음
- 건설현장의 외국인근로자는 단순한 직무만을 수행하고 있는 것은 아니며, 일정한 숙련을 제공함으로써 생산성에 기여하고 있는 것으로 나타났음
 - 외국인근로자 사용 이유에 응답한 전문건설업체 216개 중 13.0%는 높은 생산성을 선택했으며, 대부분 철근콘크리트업종임
 - 최근 철근콘크리트 공정은 규격화 된 폼(form)을 사용하고 있어 기능 습득이 비교적 단계에 가능해 생산성을 제공할 수 있음
 - 중량이 무거운 알폼과 약품처리 등으로 근로환경이 열악해 내국인이 기피하는 대표적인 직업이어서 외국인에 대한 의존도가 매우 높음
 - 외국인근로자는 내국인이 기피하는 직종에 종사하며 공기 준수와 생산 효율성에 기여하고 있음

<표 2-9> 외국인근로자 사용하는 이유

(단위: 명, %)

업종	저렴한 임금	높은 생산성	내국인 구인 어려움	구인 및 관리의 용이함	공기 준수에 필요	기타	기타
합계	19	28	123	8	19	3	16
철근콘크리트	8	26	51	5	10	2	6
도장습식방수석공	2	-	25	-	5	-	-
지반조성포장공사	6	1	18	-	3	-	4
금속창호지붕건축물	2	-	9	-	-	-	2
실내건축	1	-	7	2	-	-	2
기타	-	1	13	1	1	1	2

주: 전문건설업체를 대상으로 2022년 10월 31일 기준 시행한 설문조사 결과

자료: 국토교통부(2023), 건설산업 외국인 활용 현황 및 제도개선 방향 수립 연구, 대한건설정책연구원

- 외국인력은 단순노무만을 제공하는 것이 아니라 공종에 따라 숙련공으로 참여하는 비중도 높게 나타남
 - 국내 현장에 종사하는 외국인의 72.2%가 숙련공이며, 조경과 건축공종에 숙련 외국인 비중이 높음

- 반면 토목공종은 기계장비의 활용도가 높아 비숙련 외국인근로자가 다수 종사하고 있는 것으로 나타났음

○ 이처럼 외국인근로자는 개별 현장에서 필요로 하는 직종에서 요구되는 수준의 직무를 수행하고 있어 현장의 원활한 운영과 공기 준수에 큰 역할을 하고 있음

〈표 2-10〉 숙련수준별 외국인근로자 고용규모

(단위: 명, %)

구분		전체		숙련공		비숙련공	
전체		73,390	(100.0)	52,983	(72.2)	20,407	(27.8)
총공사비 규모별	150억 미만	6,504	(100.0)	4,815	(74.0)	1,690	(26.0)
	150~200억 미만	4,703	(100.0)	3,629	(77.2)	1,073	(22.8)
	200~300억 미만	8,373	(100.0)	5,637	(67.3)	2,736	(32.7)
	300~500억 미만	10,633	(100.0)	6,837	(64.3)	3,796	(35.7)
	500~1,000억 미만	15,114	(100.0)	10,535	(69.7)	4,578	(30.3)
	1,000억 이상	28,064	(100.0)	21,530	(76.7)	6,534	(23.3)
권역별	수도권	47,721	(100.0)	35,420	(74.2)	12,301	(25.8)
	충청/강원권	10,941	(100.0)	7,991	(73.0)	2,950	(27.0)
	전라/제주권	5,356	(100.0)	3,521	(65.7)	1,835	(34.3)
	대경권	4,787	(100.0)	4,090	(85.4)	697	(14.6)
	동남권	4,585	(100.0)	1,962	(42.8)	2,624	(57.2)
유형별	건축	70,074	(100.0)	51,818	(73.9)	18,257	(26.1)
	토목	2,403	(100.0)	523	(21.8)	1,880	(78.2)
	플랜트	796	(100.0)	556	(69.8)	241	(30.2)
	조경	116	(100.0)	87	(75.0)	29	(25.0)

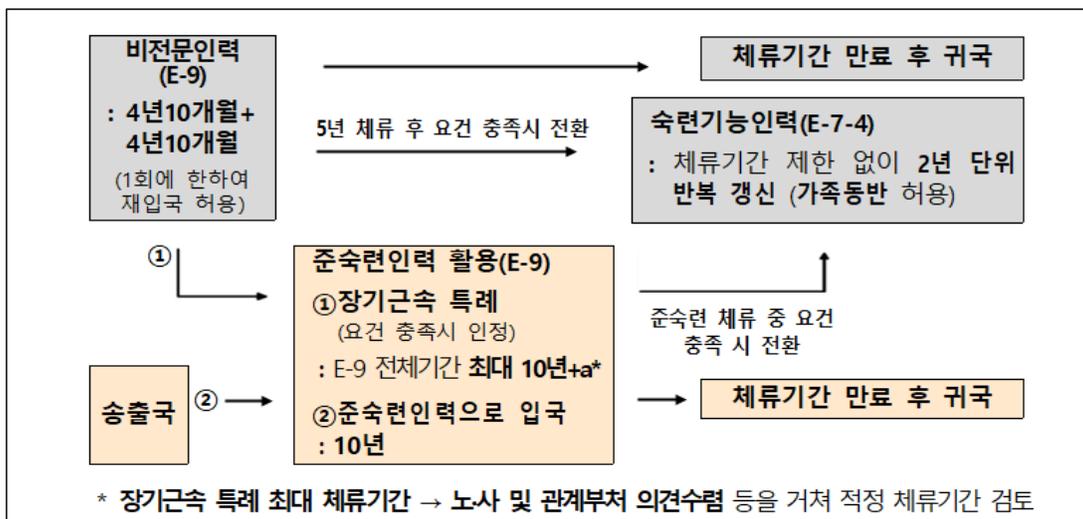
자료: 국토교통부(2023), 건설산업 외국인 활용 현황 및 제도개선 방향 수립 연구, 대한건설정책연구원

3. 건설현장 외국인 활용도 제고를 위한 검토과제

1) 체류 및 취업활동 기간 연장

- 외국인근로자는 장기간 취업활동을 선호하는 것이 일반적이며, 사용자도 동일한 직종에서 현장경력이 축적된 외국인의 생산성을 활용할 수 있어 긍정적임
- 그러나 5년간 체류하는 경우 일반귀화 요건을 충족해 영주권을 신청할 수 있게 되며, 현재는 이민정책 측면에서 5년 이상의 체류를 허용하지 않는 경우가 대부분임

- 이러한 제도의 운영은 일본과 대만도 크게 다르지 않으나, 일본은 최근 특정기능 제도 신설을 통해 개편을 모색하고 있고, 대만은 외국인근로자가 원하고 일정한 숙련(단순 노무와 전문직의 중간 수준)을 보유한 경우 체류허가 갱신을 거쳐 계속해서 취업활동을 할 수 있게 개편하였음
 - 인력 수입국들의 이런 변화는 자국의 산업에서 필요로 하는 숙련 외국인력을 효과적으로 활용하기 위한 것으로 볼 수 있음
- 국내에서도 준숙련인력에 대해서 체류기간과 취업활동을 확대하는 방향의 개편이 모색되고 있고, 선별적으로 숙련자를 활용하기 위한 시도라고 할 수 있음
- 비전문인력(E-9) 외국인에 대해서 일정한 요건과 숙련도를 갖춘 경우 출국요건을 면제해 주는 실질적인 효과가 있음
 - <그림 2-2>에서 제시하고 있는 것처럼 현행 일반고용허가제 외국인인 최장 4년 10개월을 체류한 후에는 반드시 출국해야 함
 - 장기근속 특례가 인정되고 한국어능력 등이 검증되는 경우 출국 없이 최장 10년 동안 취업활동을 할 수 있도록 하는 개편안임
 - 최초 입국 시부터 준숙련인력으로 취업하는 경로도 인정하는 방안도 검토되고 있음
- 준숙련인력으로 취업활동을 양호하게 수행하고 일정한 요건을 충족하는 경우에는 특정활동(E-7-4)으로 체류자격이 변경될 수 있는 방안도 모색되고 있음
- 이러한 방향성은 건설현장에서 외국인근로자도 숙련자에 대한 수요가 많고, 체류기간 제한으로 불법체류자가 양산되는 경로를 차단할 수 있어 긍정적이라고 할 수 있음



<그림 2-2> 준숙련인력 체류기간 연장방안

주: 관계부처 합동(2022. 12. 29), 산업현장과 인구구조 변화에 대응하는 고용허가제 개편방안 보도자료

2) 사용자의 외국인근로자 선발권

- 현행 고용허가제 운영은 외국인을 무작위로 배정하는 것을 원칙으로 하고 있고, 이런 제도 운영은 비리의 차단에 효과적이라고 할 수 있으나, 사용자의 요구가 전혀 반영되지 못하는 문제가 나타나고 있음
 - 외국인의 본국에서 한국어능력시험과 신체검사를 통과하면 국내의 건설현장에서 일할 수 있음
 - 비전문취업(E-9)으로 입국하는 외국인은 원칙적으로 40세 미만이어야 하며, 외국인이 본국에서의 건설현장 경력은 검증할 수 없음
 - 이런 상황에서 국내에 입국 후 원칙적으로 3년 동안 건설현장에 종사하며 숙련도와 생산성을 개선하는 데 한계가 있음
 - 외국인근로자에게 지급하는 임금 수준을 고려하면 현행 제도는 사용자에게 실질적인 도움을 주기 어려움
- 생산활동이 효율적으로 진행되기 위해서는 원활한 의사소통이 필요한 데, 현장에서 생산요소를 직접 사용하는 전문건설업체는 외국인근로자와의 의사소통이 원활하게 이루어지지 않아 원만한 작업지시가 이루어지지 못한 경험이 많은 것으로 조사되었음
 - 외국인 본국에서 한국어능력시험을 통과하는 수준이어도 국내의 현장에서 원활한 의사소통을 기대하는 것은 어려움
- 결국 노동력의 사용자인 건설사업주가 외국인을 선발할 수 있는 수단이 제도에 반영되어야 하며, 이를 통해서 건설현장 경력을 검증할 수 있으며, 현장경력 보유자는 입국 후 원활한 의사소통은 아니라도 생산활동에 적응하는 기간이 단축될 수 있음

〈표 2-11〉 외국인근로자 구인 시 애로사항

(단위: 개)

업종	복잡한 구인과정	선택권 배제	의사소통 어려움	임금인상 요구	단체행동 (현장이동 등)
합계	70	24	48	17	32
철근콘크리트	40	11	31	7	12
도장습식방수석공	7	4	5	4	8
지반조성포장공사	7	6	6	4	4
금속창호지붕건축물	7	1	-	-	3
실내건축	3	1	1	2	2
기타	6	1	5	0	3

주: 전문건설업체를 대상으로 2022년 10월 31일 기준 시행한 설문조사 결과

자료: 국토교통부(2023), 건설산업 외국인 활용 현황 및 제도개선 방향 수립 연구, 대한건설정책연구원

3) 훈련이수 의무화 검증 수단 도입

- 선행연구들에서 제시하고 있는 것처럼 건설현장에서는 숙련 외국인을 요구하고 있는 상황이 반영될 수 있는 제도 운영이 필요함
 - <그림 2-1>에서 제시하고 있는 것처럼 외국인근로자는 향후 지속적으로 증가추세를 유지할 것으로 보임
 - 지금까지처럼 제한적이고 소극적으로 외국인근로자를 유입하는 방향에서 탈피해 효율적인 활용을 모색하는 것이 현실적인 대안이라고 판단됨
 - 생산연령인구의 감소, 입직 기피 상황의 개선이 없는 상황에서 외국인근로자들이 많은 직종은 순차적인 공정의 진행과정인 시공이 진행되기 위해서 중요한 역할을 하고 있음
 - 따라서 현재 및 향후 외국인근로자의 유입 규모와 상관없이 활용도를 높일 수 있는 방안이 적극적으로 모색되어야 함
- 이규용(2018) 등에 의하면 내국인 건설근로자 부족은 비숙련(54.5%)보다 숙련공(61.3%)이 더 크게 나타나고 있음
 - 숙련수준별 외국인근로자 고용 현황은 숙련공 63.1%, 비숙련공 36.9%로 숙련공이 더 많이 고용돼 있는 것으로 나타났음
 - 그럼에도 불구하고 건설현장에서는 비숙련공에 비해 숙련공 부족이 있는 것으로 나타났음
- 훈련이수 의무화 및 입국 시 검증은 현장경험 부족과 훈련 부재에 따른 재해 위험에 노출되는 것을 줄이는 데도 효과가 있을 것으로 기대됨
 - 2021년 외국인근로자 사고사망자는 102명으로 전체 사고사망자의 12.3%였으며, 건설업에서는 42명의 사고사망자가 발생해 41.2%를 차지했음
 - 2021년 건설업의 전체 사고사망자는 417명이며, 외국인근로자는 42명이 사고로 사망해 10.1%였음
 - 2021년 건설업의 사고사망자 417명 중 6개월 미만 근속자는 361명으로 86.6%였으며, 6개월 미만 근속자는 건설현장이 익숙하지 않고 위험요소 및 안전한 작업방법을 숙지하지 못했기 때문이라고 판단됨
 - 이런 전제에서 외국인근로자는 의사소통이 원활하지 않고, 건설현장의 환경에도 익숙하지 않을 수 있어 현장 근속기간이 짧은 근로자와 크게 다르지 않을 것임
 - 정연 외(2022)의 연구에 의하면 2020년 외국인근로자의 업무상 사망만인율은 1.39‰로 내국인과 외국인을 포함한 전체 취업자의 사망만인율 0.77‰보다 높음

- 업종별로도 건설업은 외국인 취업자의 사망만인율이 5.97‰로 전체 취업자의 사망만인율 2.48‰보다 2배 이상 높을 뿐만 아니라, 내국인과 외국인의 격차도 크게 나타났음

〈표 2-12〉 2020년·2021년 건설업 외국인 사망사고 발생 추이

(단위: 명, %)

구분	계	건설업		제조업		그밖의 업종	
		명	비중	명	비중	명	비중
2020	94	46	46.9	38	40.4	10	10.6
2021	102	42	41.2	34	33.3	26	25.5

자료: 고용노동부(2022), 2021년 산업재해 사고사망 발생현황

- 현재도 국내 현장에서 노동을 제공하는 외국인근로자의 72.2%는 숙련자로 인식되는 상황이며, 내국인 공급의 정체가 지속되는 한 숙련 외국인력에 대한 수요는 증가할 것으로 전망됨
- 이런 상황에 효과적으로 대처하기 위해서는 외국인의 입국 전 본국에서 훈련이수를 의무화가 필요하며 입국단계에서 검증할 수 있는 체계가 마련되어야 함
 - 전문건설업체를 대상으로 한 설문조사 결과 28.2%는 1년 이상 2년 미만이면 숙련공에 해당하는 생산성을 제공할 수 있는 것으로 판단됨
 - 2년 미만의 현장경력으로 숙련공 수준에 이를 수 있다고 판단하는 비중은 38.3%로 조사되었음
 - 반면 숙련공의 생산성을 제공하기 위해서는 3년 이상의 현장경력이 필요하다는 응답 비중이 32.0%로 가장 높았음
 - 이런 결과를 감안하면 외국인이 입국 전 본국에서 기능훈련을 이수하면 숙련공까지의 기간을 단축할 수 있음
 - 훈련과정의 설계 및 교재는 국내에서 사용되는 것과 동일한 내용을 제공해 이수하도록 해 훈련의 효과가 국내에서도 유용하게 활용될 수 있도록 유도해야 함
- 훈련이수를 의무화 하고 입국과정에서 사용자가 이를 검증할 수 있는 체계도 마련되어야만 외국인근로자에게 지불하는 비용에 상응하는 효과를 기대할 수 있음
 - 전술한 것처럼 한국에서 취업활동은 인력을 송출하는 대부분의 국가에서 가장 선호하며, 이는 임금수준과 밀접한 관련이 있음
 - 많은 비용을 지불하면서도 주변국에 비해 검증되지 않은 외국인력을 수입하는 것은 더 이상 정당성을 확보하기 어려움
 - 주변국보다 엄격한 요건을 부과해도 한국으로의 입국 수요가 많은 상황을 반영하지 않는 것은 반드시 개선되어야 함

II

〈표 2-13〉 외국인근로자 숙련에 필요한 현장경력

(단위: 개)

업종	6개월 이내	6개월~1년 미만	1년~2년 미만	2년~3년 미만	3년 이상
합계	10	28	58	44	66
철근콘크리트	3	11	29	24	40
도장습식방수석공	1	8	7	8	9
지반조성포장공사	3	2	11	5	7
금속창호지붕건축물	2	3	3	-	3
실내건축	-	1	3	3	5
기타	1	3	5	4	2

주: 전문건설업체를 대상으로 2022년 10월 31일 기준 시행한 설문조사 결과

자료: 국토교통부(2023), 건설산업 외국인 활용 현황 및 제도개선 방향 수립 연구, 대한건설정책연구원

4) 외국인근로자 관리의 위탁

- 일본은 외국인력의 수입 확대를 검토하는 단계에서 민간의 역량을 활용할 수 있는 수단을 구축해 대응하고 있음
 - 건설업에서 이탈자가 많은 실정을 고려, JAC, FITS에 외국인력을 고용한 건설업체와 외국인을 지도하고 서류 제출을 요구할 수 있는 권한을 부여했음
 - 국토교통성은 FITS가 수행한 결과에 대해서 보고를 받는 방식으로 관리를 하고 있음
- 대만은 과거부터 중개기관이 외국의 송출업체와 연계해 외국인력을 수입하고 있고, 대만에 입국 한 이후에도 고용주와 외국인 사이에서 발생할 수 있는 갈등을 중재하는 역할을 위탁하고 있음
- 인력을 수입하는 주변국들이 외국인력의 수입과 관리를 민간의 역량을 활용하려는 방향성을 정하고 있는 것은 국내에서도 참고하고 적극적인 검토가 이루어져야 할 사안이라고 할 수 있음
 - 이미 국내에서도 불법체류자가 다수 활동하고 있고, 외국인력 활용도를 개선하는 과정에서 수입 규모가 확대되면 관리의 사각지대가 확대될 수 있는 개연성이 큼
 - 현재도 외국인력에 대한 관리가 효과적으로 이루어지지 못하고 있는 실정이라고 할 수 있는데, 규모가 확대되고 취업활동을 할 수 있는 체류자격이 많아지면 관리의 미흡으로 인한 문제들이 나타날 수밖에 없음
 - 생산요소를 사용해 건설현장에서 시공을 전담하는 전문건설업체를 효과적으로 관리할 수 있는 역량을 갖추고 있는 민간을 적극적으로 활용해야 할 것으로 판단됨

5) 업종별 수요 파악

- 현재의 외국인근로자 제도는 건설업 전체를 대상으로 인원을 배정하고 있으나, 건설업에 다양한 건설업종이 운영되고 있는 현실이 반영되지 못하고 있음
 - 기존 25개 업종이 대업종화 추진에 따라 15개 업종(시설물유지관리업종 포함)으로 개편됐으나, 업종 등록 관련 제도가 변한 것이지 현장의 공정 진행이 변한 것은 아님
 - 즉 다양한 역량을 제공하는 건설업종은 서로 다른 직종의 외국인근로자를 필요로 하며, 이들이 외국인력에게 요구하는 숙련도 차이를 보임
 - 이런 실정이 반영되지 못한 채 건설업에 총량이 배정되고 있고, 이런 운영으로 배정인원이 소진되지 못하는 요인이 되고 있음
- 외국인근로자가 건설현장에서 실질적으로 활용되기 위해서는 건설업종별로 수요가 파악될 수 있는 체계를 구축해야 하며, 이 과정에서 해당 업종을 대상으로 수요와 건설업체의 필요를 파악할 수 있는 역량과 조직을 구축하고 있는 민간을 활용하는 것이 효과적임

6) 기타2)

- 외국인근로자 구인을 위한 내국인 구인기간 설정, 제출서류의 종류가 다른 업종에 비해 복잡한 것에 대한 개편 요구가 있으나, 외국인근로자 관련 제도 운영의 측면에서 불가피한 것으로 판단됨
 - 구인과정의 복잡한 과정의 간소화는 외국인근로자 활용도 개선을 위한 중요한 검토과제라고 할 수 있으나, 구인과정은 내국인 일자리 보호 문제와 관련돼 있음
 - 제출서류의 종류가 많은 것은 현장에서 시공에 참여하는 건설업체가 다수이며, 현장을 옮겨가며 생산활동을 하는 건설업의 특성과 밀접하게 연관돼 있어 단순히 제출서류의 종류만을 기준으로 논의와 검토가 진행되는 합리적이지 않은 측면이 있음
 - 즉 복잡한 구인과정과 과다한 제출서류의 문제는 검토가 필요한 과제인 것은 분명함
 - 하지만 관련 규정은 외국인근로자 수입의 타당성을 확보하기 위한 수단이라고 할 수 있고, 제출서류와 관련해서는 합리적인 논의 과정이 필요한 것으로 판단됨
 - 건설현장 원도급자가 전반적으로 관리·운영하므로 하도급자가 외국인력을 고용하더라도 현장별로 배정되고 관리되는 과정에서 필요한 서류의 제출이 대부분이라는 의견도 있음

- 2) 기타에 포함돼 있는 검토과제도 외국인근로자 활용도 제고 측면에서 논의의 필요성이 있으나, 상대적으로 중요도가 낮고 검토를 통한 개편의 필요성 제기가 외국인근로자 관련 제도 운영의 합리성 확보 측면에서 신중한 접근이 필요함

- 즉 제조업 등에 비해 현장이 복잡해서 요구되는 서류라는 점에서는 불가피한 측면도 있는 것으로 판단됨
- 배정인원 확대도 건설업계에서 지속적으로 요구하고 있는 사안이지만, 이는 제도개편을 통해서 향후 실현될 수 있을 것으로 기대되며 배정인원의 소진과 밀접하게 관련돼 있어 합법적인 외국인을 활용하는 실천의 문제임
- 사업자를 대상으로 하는 고용제한 처분은 다수의 현장이 운영되는 건설업과는 부합되지 않는 측면이 있으므로 개편과 현장 간 이동을 완화하는 문제도 검토가 필요한 과제라고 할 수 있으나, 제도개편 논의를 통해서 조만간 현실화 될 것으로 예상됨
- 재외동포(F-4)가 단순노무직(한국표준산업분류 기준 대분류 “9”)에 종사할 수 있도록 개편하는 방안은 해당 사증을 보유한 외국인의 취업기회 확대와 공급의 안정성 제고 측면에서 긍정적일 것으로 판단됨
- 방문취업(H-2) 동포를 대상으로 하는 건설업 취업등록제는 제도 운영의 실익이 크지 않을 뿐만 아니라 불필요한 규제로 작용하고 있는 측면이 많아 폐지가 필요한 사안임

Ⅲ. 건설현장 외국인 활용도 제고를 위한 해외사례 검토 및 시사점

1. 일본 건설업의 외국인력 활용 사례

- 해외사례는 일본, 대만, 말레이시아를 대상으로 검토하고 국내 고용허가제 및 기타 외국인근로자 활용 제도의 개선방안 모색과정에서 시사점을 도출하는 것을 목적으로 함
 - 일본과 대만은 지리적으로 인접한 국가들이며, 아시아국가로서 외국인근로자를 수입하는 국가에 해당함
 - 일본은 실습생으로 외국인근로자를 수입해 활용하고 있고, 기능실습생 제도의 목적을 개발도상국에 대한 기술이전으로 설명하고 있음
 - 기능실습생은 근로자 신분이 아니어서 임금 등 처우개선에서 근로자에 비해 불리한 위치에 있음
 - 일본은 2019년 4월 특정기능 사증제도를 도입함으로써 외국인근로자 활용에서 큰 변화를 주도하고 있음
- 대만은 한국의 고용허가제와 유사한 시스템을 운영해 외국인근로자를 수입하고 있고, 민간부문이 개입돼 있는 것이 특징적이며, 국내 고용허가제 개편방안을 제시하는 과정에서 시사점을 얻을 수 있을 것으로 판단됨
 - 대만의 고용허가제는 일원화 된 시스템이 아닌 공공부문과 민간부문이 각각 참여하는 특징이 있으며, 대만에 입국해 취업중인 외국인근로자의 민원과 어려움 등을 해소하는 역할도 하고 있음
 - 대만의 건설업 취업자가 전체 취업자에서 차지하는 비중은 2022년 기준으로 7.9%이며, 국내의 건설업 취업자가 전체 취업자에서 차지하는 비중과 유사함
- 말레이시아는 아세안 국가들 중 가장 큰 노동력 수입국 중 하나이며, 경제성장에 따라 자국민들이 기피하는 업종들에서 외국인근로자가 매우 중요한 역할을 하고 있음

- 제조업 기반의 경제구조를 형성하고 있고, 코로나19의 여파로 인하여 외국인근로자 공급이 원활하게 이루어지지 못하고 있어 생산활동에 차질이 발생하고 있음
 - 특히 말레이시아는 불법체류자의 비중이 전체 인구의 10%를 상회하는 수준인 것으로 알려지고 있음
 - 원활한 생산활동을 위해서 외국인근로자 활용이 긍정적이지만, 과도한 불법체류자는 사회적 비용 유발 등 많은 문제점을 야기할 수 있음
- 3개 국가의 외국인근로자 활용 사례 검토를 통해서 국내의 제도 개편에 필요한 긍정적인 요소를 수용할 수 있는 방안을 모색하고, 외국인근로자의 철저하고 효과적인 관리를 통해 불법체류를 방지할 수 있는 방안에 관한 시사점도 도출할 수 있을 것으로 판단됨

1) 일본 건설업 취업자 동향³⁾

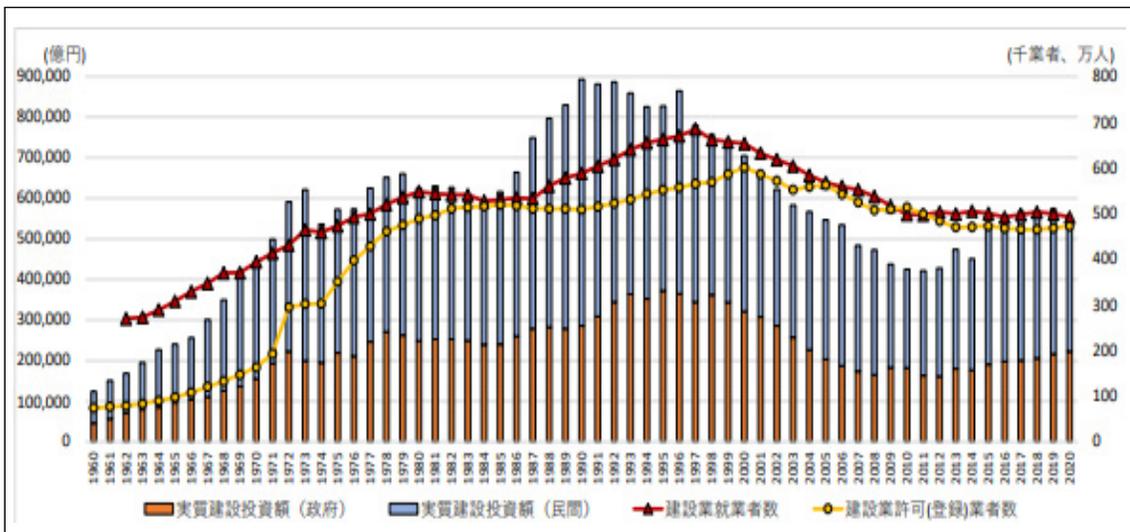
- 최근 일본은 건설업 종사자의 근로환경 개선을 위한 연속적인 조치들을 시행하고 있어 향후 많은 변화가 예상되며, 이런 개선방안이 시도되는 이면에는 건설근로자의 부족이 영향을 미쳤다고 할 수 있음
- 건설업은 3D업종이며, 추가 근로가 많다는 인식이 있고, 장시간 근로와 열악한 근로 조건을 기피하는 청년층이 입직을 하지 않으려는 상황이 지속되고 있음
 - 일본의 건설업 취업자는 1985년 530만명에서 1990년에는 588만명으로 10.9% 증가했으며, 버블이 사라진 후에도 공공투자의 확대로 1996년 건설투자는 80조엔을 넘는 수준이 유지되었으며, 1990년과 비교해 취업자가 13.9% 증가했음
 - 건설업 취업자수 증가는 버블경제 붕괴 이후 대부분의 산업이 침체되는 상황이었으나, 건설업은 투자액이 유지되고 있어 근로자의 수입이 가능했던 것으로 판단됨
- 버블경제 붕괴 이후 건설업 등 3D업종에서 노동력 부족이나 외국인근로자의 불법취업 문제가 나타나기 시작함에 따라 1990년 ‘출입국관리 및 난민인정법’이 개정됐고, 1993년부터 기능실습제도가 시행되었음
- 일본 정부는 1997년 4월 ‘공공공사 비용 감축에 관한 행동지침’을 발표하고 공공공사 비 억제 방침의 영향으로 1996년에 비해 공공공사 5.5%, 민간공사 13.0%가 감소함
 - 2008년 리먼사태로 인한 금융 불안은 건설투자를 더욱 위축시키는 요인이 되었으며, 2009년에는 민주당으로 정권이 바뀌었음

3) 일본의 건설업 취업자 관련 내용은 일본건설경제연구소(2021), 제72호 건설경제보고서의 제2장의 내용에서 인용하였음

- 일본은 1997년 이후 2011년까지 15년 연속으로 건설투자가 감소하는 상황이었는데, 1996년 86.4조엔 수준에서 2011년에는 42.1조엔으로 하락해 51.3% 축소되었음

○ 2011년까지 지속적으로 하락했던 건설투자는 2012년 반등의 전기가 마련되는데, 이는 2011년 동일본대지진과 2012년 정권교체가 영향을 미쳤으며, 이후 회복세가 지속되고 있음

- 동일본대지진의 복구와 빈발하는 지진 등의 자연재해에 대비하기 위한 ‘국토 강화 기본계획’이 수립되고 관련 예산이 투입되었음
- 2013년에는 2020년 도쿄올림픽이 개최됨에 따라 관련 수요가 발생하게 되었음
- 민간부문에서는 아베노믹스로 금융정책과 재정정책이 적극적으로 추진됨에 따라 건설투자가 증가했음
 - 공공 건설투자는 2011년 16.3조엔에서 2019년에는 21.7조엔으로 32.7% 증가했으며, 같은 기간 동안 민간 건설투자는 25.8조엔에서 35.6조엔으로 38.3%로 확대되었음
 - 공공과 민간을 포함한 건설투자는 2011년 42.1조엔에서 2019년에는 57.3조엔으로 증가해 36.1% 확대되었고, 2015년 이후에는 55조엔 규모가 유지되고 있음
- 2019년 건설업 취업자는 499만명 수준으로 2011년의 497만명에 비해 0.4% 증가에 그쳤으며, 건설업체는 2011년 49.9만 개에서 2019년 46.8만 개로 감소했음

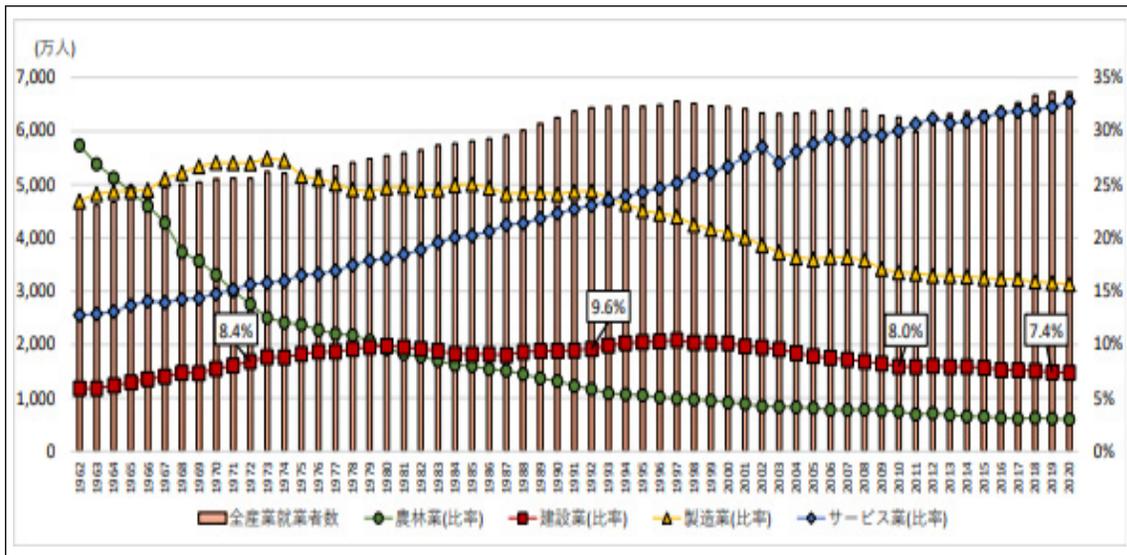


〈그림 3-1〉 건설투자액 및 건설업취업자수 추이

주: 일본 총무성의 노동력조사를 기초로 일본건설경제연구소가 작성

자료: 일본건설경제연구소(RICE), 제72호 건설경제보고서

- 일본건설경제연구소(RICE)는 건설업 취업자는 고도성장기 제조업 및 서비스업과 함께 농업에서 이탈한 근로자들이 유입되었고, 석유파동(oil shock)과 버블 붕괴시기에는 제조업에서 이탈한 근로자들이 유입된 것으로 분석했음
- 건설업의 GDP 점유율 추이와 취업자 추이를 비교해보면 건설업의 생산성이 지속적으로 하락하고 있음을 확인할 수 있음
 - 1972년 전체 취업자 중 건설업 취업자는 8.4%의 비중이었으며, 건설업의 GDP 점유율은 12.6%로 생산성이 평균 이상이었음
 - 1992년은 건설업 취업자 비중이 9.6%로 상승하지만, 건설업의 GDP 점유율은 10.1%로 하락했으며, 산업의 평균 생산성과 유사한 수준으로 낮아졌음
 - 2010년 건설업 취업자가 차지하는 비중은 8.0%, GDP 점유율은 4.8%로 크게 하락한 것으로 나타났음
 - 2019년 건설업 취업자 비중은 7.4%, GDP 점유율은 5.2%로 2010년과 비교할 때 소폭 개선되는 것으로 나타났음



〈그림 3-2〉 전산업 및 산업별(건설·농림·제조·서비스업) 취업자 추이

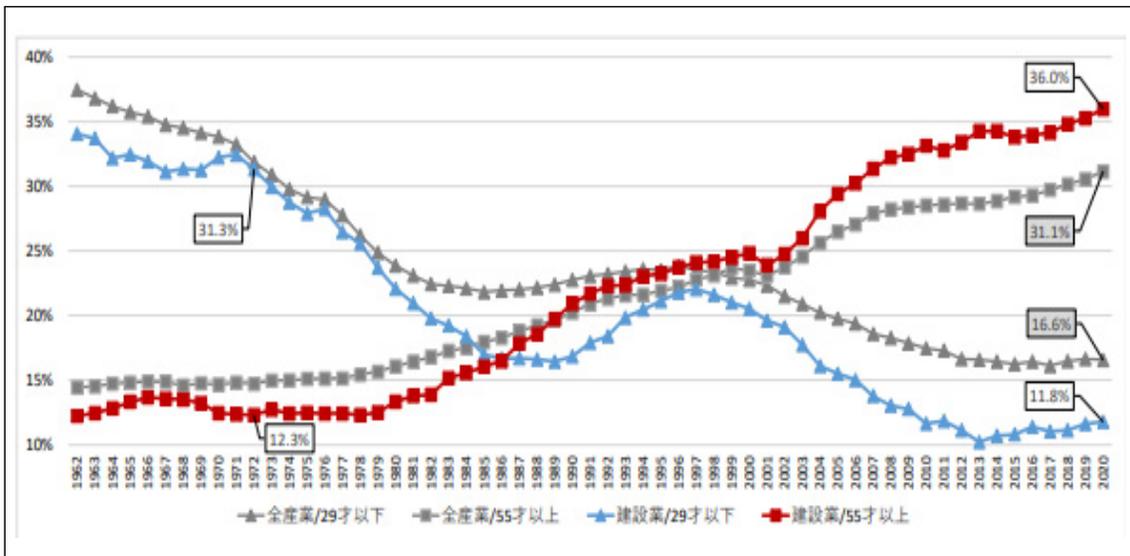
주: 일본 총무성의 노동력조사를 기초로 일본건설경제연구소가 작성

자료: 일본건설경제연구소(RICE), 제72호 건설경제보고서

- 일본의 건설업은 취업자의 고령화가 진행되고 있고, 청년층의 입직이 정체현상을 보이고 있는 것이 확인됨
 - 1972년 건설업 취업자 중 29세 이하 청년층은 31.3%의 비중이었으며, 전산업의

31.9%와 비슷하며, 55세 이상 고령층의 비중은 전산업의 14.7%에 비해 2.4%p 낮은 12.3%였음

- 청년층 건설업 취업자의 감소는 전산업에서 공통적으로 나타나고 있는 현상이지만, 3D 업종으로 인식돼 있는 건설업은 전산업에 비해 청년층 비중 감소가 크게 나타나고 있음
- 다만 일본의 버블경제 붕괴 이후 제조업 등에서 이탈한 청년층이 건설업에 입직하면서 1991년에서 1997년까지 상승한 것으로 나타났음
 - 버블이 붕괴되면서 제조업 등 산업에서 이탈자가 발생했고, 이들 중 다수의 청년층이 건설업 입직을 선택한 것으로 나타났음
- 1998년 이후에는 건설투자 감소가 지속됨에 따라 청년층 건설근로자의 이탈이 확산된 것으로 조사되었음
- 2020년 건설업 취업자 중 청년층의 비중은 11.8%로 전산업의 청년층 비중 16.6%에 비해 낮음
- 2014년 이후에는 다시 청년층 건설업 취업자가 반전되는 양상을 보이고 있는데, 이는 건설경기 회복과 개혁의 성과에 기인하는 것으로 판단됨
- 건설업 취업자 중 고령층의 비중은 1989년 전산업의 고령층 비중보다 높아진 이후 지속되고 있고, 2020년 전산업의 55세 이상 고령층 비중 31.1%보다 4.9%p 높은 36.0%였음

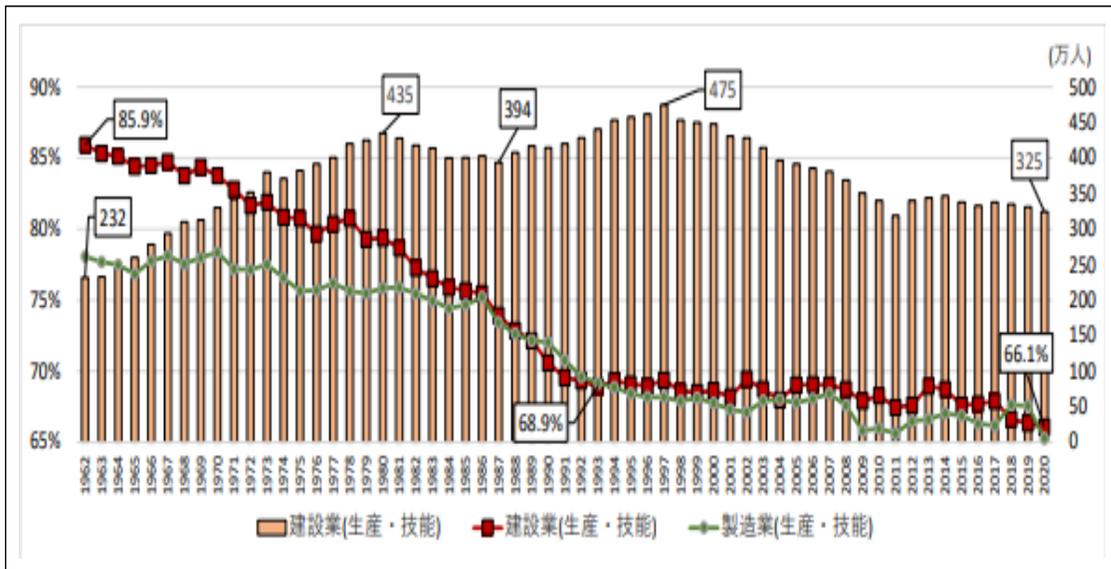


〈그림 3-3〉 취업인구 연령 구성 비율(전산업, 건설업)

주: 일본 총무성의 노동력조사를 기초로 일본건설경제연구소가 작성

자료: 일본건설경제연구소(RICE), 제72호 건설경제보고서

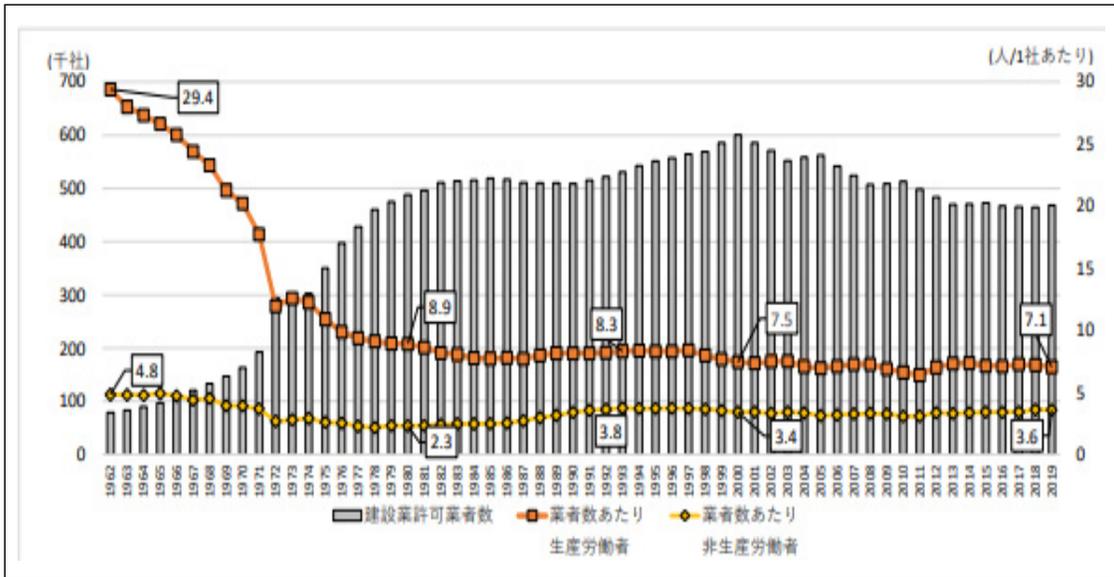
- 건설근로자 숫자는 경기 상황에 따라 변동하는 양상을 보이고 있으나, 장기적인 추세는 감소양상을 보이고 있음
 - 1962년 건설근로자는 232만명, 1973년 석유파동(oil shock) 다음 해인 1974년 전년 대비 감소한 것을 제외하면 1980년 435만명 수준으로 지속적인 증가양상 보임
 - 건설침체기로 인해 그 동안의 건설근로자 증가추세는 1987년 394만명까지 감소했음
 - 이후 다시 버블경제 붕괴 이후 다른 산업의 퇴직자들이 건설근로자로 유입되면서, 1997년에는 475만명 수준까지 증가했음
 - 1998년 이후에는 건설투자의 감소에 따라 건설근로자는 감소했으며, 2010년 340만명 수준으로 하락, 이후 감소추세가 유지돼 2020년 325만명 수준임
 - 노동장비율 상승에 따른 생산성 향상으로 인한 건설근로자 비중 축소는 긍정적이라고 할 수 있으나, 건설업체수 증가와 영세업체가 많아짐에 따라 직접노무비 대상이 아닌 근로자의 증가가 건설근로자의 처우개선에 부정적인 영향을 미쳤음



〈그림 3-4〉 건설업 생산근로자 비중 추이

주: 일본 총무성의 노동력조사를 기초로 일본건설경제연구소가 작성

자료: 일본건설경제연구소(RICE), 제72호 건설경제보고서



〈그림 3-5〉 건설업 허가 업자수 및 업자당 근로자수 추이

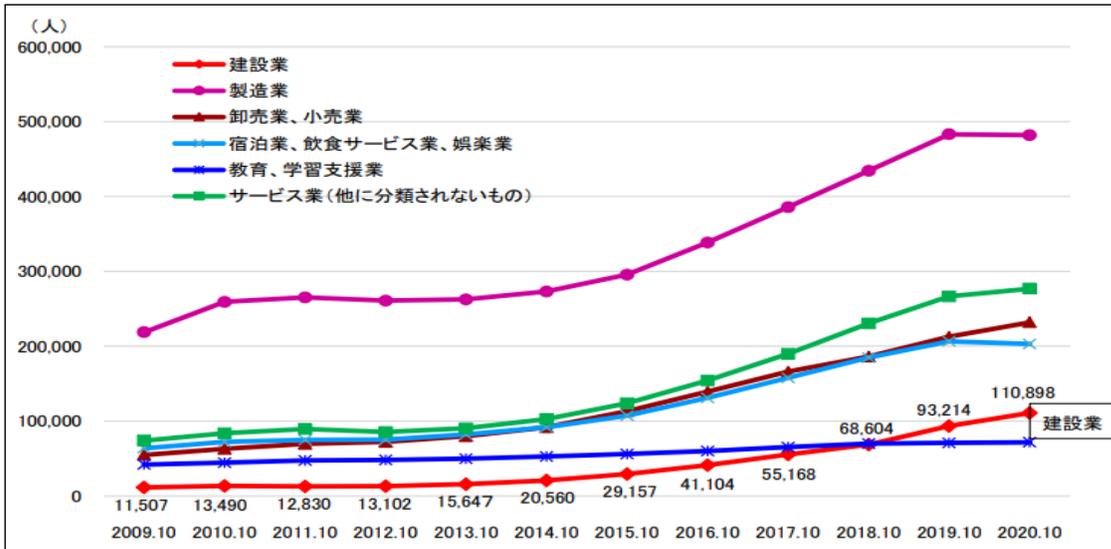
주: 일본 총무성의 노동력조사를 기초로 일본건설경제연구소가 작성

자료: 일본건설경제연구소(RICE), 제72호 건설경제보고서

2) 일본 건설업의 외국인근로자 활용

(1) 건설업 외국인근로자 추이

- 일본 건설업은 2023년 약 21만명의 건설근로자 부족이 발생할 것으로 예상하였으며, 내국인을 추가로 확보해도 노동력 부족이 해결되지 못하므로 외국인근로자를 적극적으로 유입하여 철저한 관리 하에 효과적인 사용을 추진하고 있음
- 2020년 10월 기준 일본 건설업의 외국인근로자는 110,898명으로 전산업의 외국인근로자 대비 6.4%의 비중을 차지하고 있으며, 건설업에 취업한 외국인근로자는 급격하게 증가하는 양상을 보이고 있음
 - 2009년 10월 건설업에 취업한 외국인은 11,507명이었으며 2011년 10월에는 12,830명으로 2년 동안 1,323명 증가했음
 - 2012년 이후 지속적인 증가추세를 보이고 있고, 특히 2014년부터 2020년까지 외국인근로자 증가율은 연평균 약 30%임



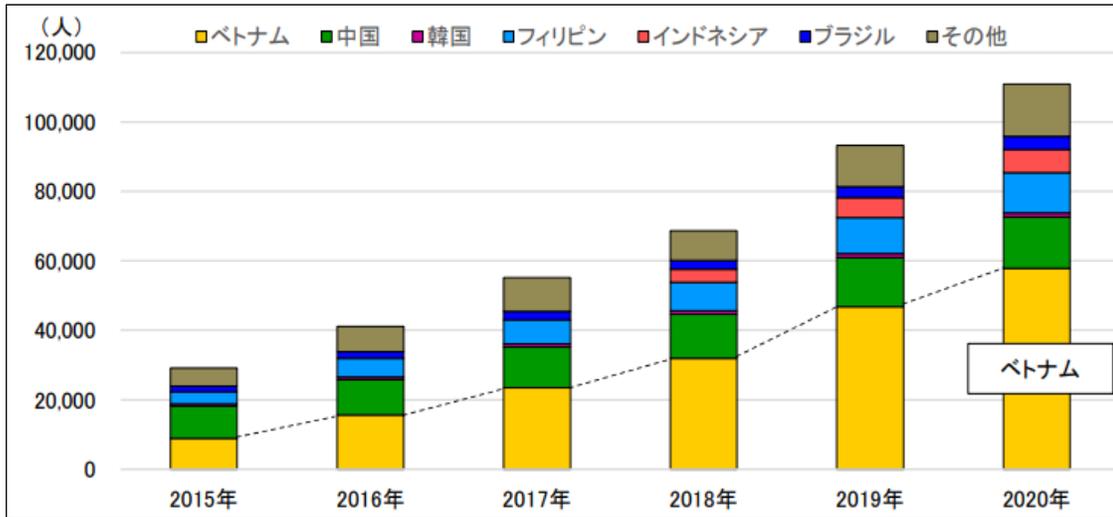
〈그림 3-6〉 건설업 취업 외국인 비중 추이

주: 일본 후생노동성의 외국인 고용 상황의 신고를 기초로 일본건설경제연구소가 작성

자료: 일본건설경제연구소(RICE), 제72호 건설경제보고서

- 건설업에 취업한 외국인 중 가장 높은 비중을 차지하고 있는 것은 베트남인이며, 2020년 10월 기준 52.2%이며, 최근 급격하게 증가하는 추세를 보이고 있음
 - 건설업 외에도 전산업에 취업한 외국인의 국적으로 가장 높은 비중을 차지하고 있는 국가는 베트남이며, 25.7%임
 - 2019년 기준 베트남인이 가장 많이 송출되는 국가가 일본이며, 82,703명이었음
 - 일본 다음으로 베트남인을 많이 수입하는 국가는 대만이며, 2019년 54,480명이었음
 - 한국으로 수입되는 베트남인은 7,215명이었으며, 2019년 송출된 베트남인 152,530명의 4.7%의 비중이었음

- 2011년 건설업에 종사하는 외국인은 12,830명이었으며, 6,791명이 기능실습생이었는데, 10년 후인 2021년은 110,018명으로 8.6배 증가했음
 - 건설업에 종사하는 외국인 규모가 급격하게 증가하는 양상으로 보이고 있음
 - 체류자격별로는 대부분의 외국인은 기능실습생인 것으로 나타나며, 2019년 4월 신설된 특정기능도 급격하게 증가하는 양상을 보이고 있음
 - 2020년 10월 건설업에 종사하는 외국인 110,898명은 1년 사이 880명이 감소해 2021년 건설업 종사 외국인인 110,018명임



〈그림 3-7〉 건설업 취업 외국인의 국적별 비중

주: 일본 후생노동성의 외국인 고용 상황의 신고를 기초로 일본건설경제연구소가 작성
 자료: 일본건설경제연구소(RICE), 제72호 건설경제보고서

〈표 3-1〉 건설업 종사 외국인 체류자격

(단위: 명)

구분	계	기능실습생	외국인건설취로자	특정기능
2011	12,830	6,791		
2012	13,102	7,054		
2013	15,647	8,577		
2014	20,560	12,049		
2015	29,157	18,883	401	
2016	41,104	27,541	1,480	
2017	55,168	36,589	2,983	
2018	68,604	45,990	4,796	
2019	93,214	64,924	5,327	267
2020	110,898	76,567	3,987	2,116
2021	110,018	70,488	1,767	6,360

자료: 건설기능인재기구(2023), 건설분야 특정기능외국인제도

○ 일본에서 건설업에 종사하는 외국인은 건설현장 경력과 전공 등 연관되는 분야의 경험이 있는 경우가 많은 것으로 나타났으며, 건설업에 대한 긍정적인 인식을 갖고 있는 것으로 조사되었음

- 일본건설경제연구소가 7개 업체에 종사하는 외국인 37명을 대상으로 대면조사를 진행한 결과 건설업을 선택한 이유로 가장 높은 비중을 차지하는 것은 “본국에서 건설업 종사”였음⁴⁾

4) 대면조사에 참여한 37명 외국인의 체류자격은 특정기능1호 9명, 특정활동 8명, 기능실습2호 18명, 기능실습1호 2명임

- 외국인이 자국에서 진행되는 송출기관 주도의 건설관련 훈련에 흥미를 느껴 일본의 건설업에 종사한다는 응답의 비중도 상대적으로 높았음
- 뿐만 아니라 건설업의 장래성에 대한 긍정적 인식, 건설업이 좋아서라는 응답도 상대적으로 높게 나타났음

〈표 3-2〉 건설업을 선택한 이유(중복응답 허용)

(단위: 명)

질문	응답수	질문	응답수
본국에서 건설업 종사	13	일이 많아서	2
송출기관 연수에 흥미가 있어서	8	여러 지역에 갈 수 있어서	1
건설업이 장래성이 있어서	4	육체를 사용하므로 건강에 도움 될 것 같아서	1
가족과 친척의 소개	2	월급이 많기 때문에	1
기계를 운전하는 게 좋아서	2	건설계 대학을 졸업해서	1
건설업이 좋아서	3	합계	38

주: 일본건설경제연구소가 7개 업체(무카이건설, 일본실내설비공업, 미즈타니건설, 일기건설, 이와모토보링, 일영특기, 이와테시출공업)에 취업해 있는 외국인을 대상으로 한 설문조사 결과

자료: 일본건설경제연구소(RICE), 제72호 건설경제보고서

- 건설업에 종사하는 외국인을 대상으로 한 건설경제연구소의 대면조사 결과에서는 일본 입국 목적으로 “돈을 벌기 위해서”가 가장 높은 비중이었음
 - 37명의 설문 대상자에게 중복응답을 허용하여 조사한 결과 29명이 “돈을 벌기 위해서”라는 보기를 선택했음
 - 다음으로 높은 응답은 “일본의 기술을 배우고 싶어서”였으며, 22명이 선택했음
- 일본도 건설업에 종사하는 외국인의 불법체류가 다른 산업에 비해 월등하게 많은 상황이며, 불법체류로 이어지는 실종자를 억제하기 위한 관리방안을 적극적으로 모색하고 있음
 - 2021년 기준 기능실습생은 276,123명이며, 실종자는 7,167명으로 실종율은 2.6%, 건설업 기능실습생은 61,260명이며, 이 중 실종자는 3,838명으로 실종율은 6.3%임
 - 건설업에 종사하는 기능실습생의 실종률은 산업 전체 기능실습생 실종율보다 2.4배 높음
 - 2021년 기능실습생 실종자의 53.6%는 건설업에 종사하는 기능실습생임
 - 특정감리단체를 활용해 기능실습생의 임금명세서를 확인하게 하는 등 불이익을 없애기 위한 노력과 관리를 하고 있음

- 루이 야마구치 연구원(일본 노동정책연구·연수기관)은 최근 일본의 외국인근로자 정책 변화에 대응할 수 있는 개편방안의 논의를 목적으로 2022년 3월 진행된 ‘외국인근로자와 일본의 노동시장’에서 외국인근로자로 일본에서 안정적인 취업을 할 수 있는 충분한 기회를 제공하는 것이 점점 더 중요해 질 것이라는 의견을 제시했음
 - 2019년 4월 특정기능 사증제도가 신설되기 이전에는 기능실습 제도를 통해 일본에 입국하여 건설업에 종사하고 있으며, 이들의 2022년 월평균 임금은 16.6만엔(¥) 수준임
 - 기능실습1호 165,546엔(¥), 기능실습2호 188,725엔(¥), 기능실습3호 236,641엔(¥)
 - 특정기능1호 수준의 급여도 일본 건설업에 종사하는 외국인 중 가장 비중이 높은 베트남의 평균 임금수준보다 3배 이상 높음
 - 결국 기능실습1호와 2호까지 체류할 수 있는 기간은 3년, 기능실습3호로 이행해도 5년이므로 임금을 목적으로 일본에 입국한 외국인은 불법체류의 유인이 발생할 수밖에 없는 실정임
 - 불법체류를 줄이기 위해서는 체류기간과 취업활동을 연장할 수 있는 제도개편이 필요했으며, 체류기간과 취업활동을 안정적으로 보장하고 연장할 수 있는 제도 도입의 필요성도 특정기능 제도가 도입되는 요인이 되었음

(2) 기능실습 제도⁵⁾

- 기능실습 제도는 1993년 ‘기능실습 제도에 관련된 출입국 관리상의 취급에 관한 지침’(1993년 법무성 고시 제141호)에 의해 창설되었으며, 재류자격은 특정활동의 한 유형이었음
- 기능실습생에게 기능실습을 시행하는 기관은 지속적으로 증가하는 양상을 보이고 있고, 이는 일본에서 기능실습생의 수요가 많아지고 있다는 것을 의미함
 - 2014년 기능실습생을 수용해 실습하는 기관은 31,642개에서 2021년 61,803개 기관으로 크게 증가했으며, 이는 기능실습생에 대한 수요가 많다는 것을 의미함
 - 2014년 31,642개, 2015년 35,370개, 2020년 66,817개, 2021년은 61,803개 기관으로 7년 동안에 3만 개 이상의 기관이 증가했음
- 기능실습 제도에 관한 근거가 되는 법무성 지침은 기능실습 제도의 목적을 “보다 실천적인 기술, 기능 또는 지식을 개발도상국에 이전하여 해당 국가의 경제발전에 기여할 수 인재양성에 협력 하는 것”이라고 하였음

5) 일본의 기능실습 제도 관련 내용은 전국철근공사협회, 베트남의 노하라훈련소, 베트남 송출업체인 비라시멕스(Virasimex), 일본건설경제연구소의 자료와 면담조사 결과를 바탕으로 작성되었음

- 기능실습생은 1년 연수(실무 연수는 2/3 이하) + 1년 실습(취업), 재류자격은 연수 + 특정활동이었음
 - 이후 1년의 연수 중 실무 연수는 3/4 이하로 강화되었음
 - 1997년 4월부터는 1년 연수와 2년 실습으로 변경됨에 따라 3년 동안 재류할 수 있게 되었음⁶⁾
- 2010년 관련 법령의 일부 개정에 따라 기능실습생의 재류자격이 변경되었음
- 2010년 7월 ‘출입국관리 및 난민인정법’, ‘일본국과의 평화조약에 따라 일본의 국적을 이탈한 자 등의 출입국관리에 관한 특례법’ 일부개정으로 기존 특정활동으로 재류했던 기능실습생의 재류자격이 기능실습으로 변경되었음
 - 종래 1년의 연수기간을 기능실습1호, 2년의 특정활동(기능실습) 기간을 기능실습2호로 개편하였음
- 2016년 11월 28일 법무성과 후생노동성이 공동으로 발표한 기능실습 제도 적정화와 제도 확충에 따라 기능실습의 기본 이념과 관련자의 의무 규정 및 기능실습의 기본방침을 규정하고, 관련 업무를 수행하는 ‘외국인기능실습기구’를 법인으로 설립하도록 함
- 기능실습별로 작성하는 기능실습계획은 인정제로 하며, 기능실습생의 기능 등의 습득에 관한 평가 실시에 관한 기준 및 결격사유, 그리고 보고징수, 개선명령, 인정의 취소 등을 규정했음
 - 기능실습생에게 실습을 시행하는 자는 신고제, 감리단체는 허가제를 규정하였음
 - 기능실습생에 대한 인권침해를 방지하기 위해 금지규정을 마련하고, 위반 시 제재규정 등의 보호에 필요한 사항을 규정하였음
 - 사업을 관할하는 장관(大臣)에 대한 협력요청 규정과 지역의 관계행정기관 등이 참여하는 지역협의체 설치도 규정돼 있음
 - 외국인기능실습기구는 허가법인으로 신설하고, 기능실습계획의 인정, 기능실습자·감리단체에 대한 보고 요구와 현지조사, 기능실습 실시자의 신고에 대한 수리, 감리단체 허가에 관한 조사 등을 수행하도록 규정하고, 기능실습생에 대한 상담과 지원 등을 제공하도록 규정하였음

6) 한국도 2000년 4월 1일부터 연수취업제도를 시행해 2년 연수 1년 취업으로 변경하였으며, 2002년 4월 17일 이후 입국자는 연수 1년 취업 2년으로 변경됐음

- 우량한 기능실습자·감리단체에 한정하여 기능실습3호(4~5년차 기능실습생)를 수입할 수 있도록 하였음)
 - 2017년 11월 1일 '외국인의 기능실습의 적정한 실시 및 기능실습생 보호에 관한 법률' 시행에 따라 기능실습3호가 도입되었음
 - 해당 법률은 인재육성을 통한 개발도상지역 등의 기능, 기술과 지식의 이전을 통한 국제협력을 목적으로 하고 있음
 - 일본에서 4~5년 동안 기능실습을 하는 기능실습생의 재류자격을 기능실습3호로 신설하고, 기능실습2호에서 기능실습3호로 이행하기 위해서는 소정의 기능평가시험(수시 기능검정3급 상당)의 실기에 합격하여야 함
 - 기능실습1호의 재류자격으로 일본에 입국한 이후에도 기능검정시험 응시와 기능실습계획인정 신청 등 시기별로 거쳐야 하는 단계가 있음
 - 기능실습1호에서 2호 이행하기 위해서는 입국 후 9개월차에 신청서가 제출되어야 함
 - 기능실습2호가 되면 2년 동안 취업활동이 허용되며, 이를 위해서는 기능실습2호 11개월차에 재류기간갱신허가 신청서를 제출해야 함
 - 13개월에서 16개월차 사이에 수시3급 기능검정에 응시해야 하며, 24개월차에는 일시 귀국 후 1개월의 기간 동안 입국하지 못하며, 이 기간 경과 후 입국 후 기능실습3호로 이행할 수 있음
 - 기능실습2호로 일본에서 24개월 동안 재류 및 취업활동을 할 수 있고, 일본재류 중 또는 일시 귀국기간 중 기능실습3호를 위한 기능실습계획 신청이 완료되어야 함
 - 기능실습3호는 수시 기능2급검정에 합격해야 하며, 학과와 실기 중 실기는 반드시 합격해야 함
 - 기능실습1호부터 기능실습3호까지 이행하는 과정에서 반드시 출국해야 하는 1개월의 기간을 제외하고 총 5년 동안 일본에서 재류할 수 있음
 - 현재 기능실습생의 재류자격은 기능실습이지만, 제도 시행초기의 재류자격은 특정활동이었으며, 특정활동 자격으로 일본 건설업에 종사할 수 있는 한시적인 재류자격으로 건설취로자가 있으며, 관리 부처와 재류자격 등에서 차이가 있음
-
- 7) 우량감리단체에 대해서는 기능실습3호 이외에도 수입할 수 있는 인원수 혜택도 제공되는데, 우량감리단체로 지정된 경우 기능실습생을 수용하는 건설업체의 상근종업원수의 10%까지 기능실습생을 받을 수 있으며, 우량감리단체가 아닌 감리단체는 5%임

〈표 3-3〉 기능실습생 입국부터 귀국까지 절차

구분	내용	관할기관	
기능실습1호	1~5개월차	정기검정시험 신청(기초급)	직업능력개발협회
	7개월차	기능검정시험(기초급) ※학과·실기합격 필수	직업능력개발협회
	9개월차	기능실습계획인정 신청(기능실습2호 신청)	외국인기능실습기구
	11개월차	재류자격변경허가 신청	출입국재류관리국
기능실습2호	11개월차	재류기간갱신허가 신청	출입국재류관리국
	13~16개월차	기능검정시험(수시3급)	직업능력개발협회
	24개월차	귀국(일시귀국)	
	일본재류기간중 또는 일시귀국기간중 신청	기능실습계획인정신청(기능실습3호 신청) (개시예정일 4개월 전까지)	외국인기능실습
		재류자격인정허가 신청	출입국재류관리국
기능실습3호	11개월차	재류기간갱신허가 신청	출입국재류관리국
	13~18개월차	기능검정시험(수시2급) ※실기합격 필수	직업능력개발협회
	24개월차	귀국	

자료: 전국철근공사협회(2023), 외국인수입사업안내

〈표 3-4〉 건설취로자와 기능실습생 비교

구분	건설취로자	기능실습생
관리성청	국토교통성/법무성	고용노동성/법무성
체류자격	특정활동	기능실습1호, 기능실습2호, 기능실습3호
수입허가인원수	상근직원의 절반 이하 (기능실습생과 건설취로자수 제외)	상근직원 총수에 따라 3명~15명 (우량인정 업체는 가산) ※상근직원 301인 이상은 20분의1 적용
적용기한	2023년 3월 31일	적용기한 제한 없음
기능시험	수검 필수 아님	수검 필수(기능검정 등)

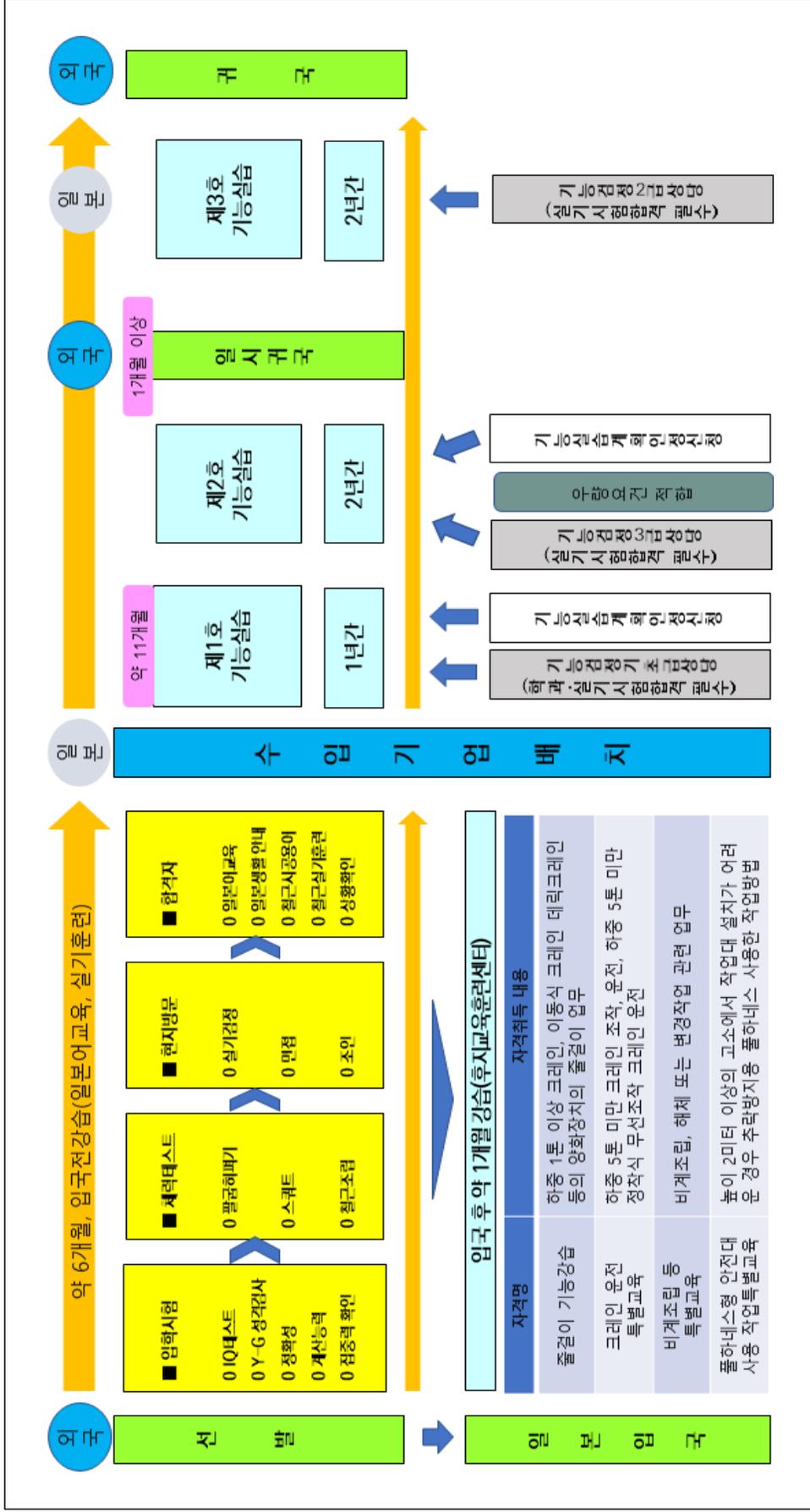
자료: 전국철근공사협회(2023), 외국인수입사업안내

- 기능실습생은 처우와 근로환경이 좋지 않으며, 인권침해 사례도 발생하고 있고 행방불명
돼 불법체류자로 전락하는 사례도 있어, 이런 여건에서 파생되는 문제를 방지하기 위해
FITS를 통해 급여대장 확인과 면담 후 국토교통성과 JAC에 보고하도록 의무화 하였음
 - 기능실습생에 대해서는 매월 급여명세서 확인을 통해 임금지급이 제대로 이루어지고
있는 지 파악함
- 기능실습생을 수입하는 업체는 요건을 충족해야 하며, 요건은 기능실습생의 지도는 물론
거주와 관련된 사항, 그리고 각종 사회보험 가입 등임
 - 건설업 등록업체여야 하며, 기능실습생을 월급제로 임금을 지급해야 함

- 기능실습생을 지도할 수 있는 상근 종업원으로서 5년 이상의 직무경력자가 있어야 하고, 기능실습생 지도원을 배치해야 함
- 거주와 관련해서는 1인당 4.5m² 이상의 개인공간을 확보해 주어야 하며, 설비와 침구 및 조리기구, 식기 등이 제공되어야 함
- 사회보험과 관련해서는 노동보험(산재보험, 고용보험) 가입과 사회보험(후생연금보험, 건강보험)에 가입시켜야 함
- 기능실습생 일지를 작성·비치하고 기능실습 종료 후 1년 이상 보관해야 함

- 일본의 기능실습 제도는 민간 주도로 외국인력 수입이 이루어지고 있는 것이 특징임
- 철근시공을 하는 철근공사업체들의 단체인 전국철근공사협회는 1993년부터 기능실습생을 수입하고 있음
 - 매년 연 3회 외국인력을 수입하고 있고, 2022년까지 누적인원은 1,700여명에 이룸
 - 초기 중국인을 대상으로 수입하였으나, 최근 베트남인들이 집중적으로 수입되고 있음
 - 기능실습생은 특정감리단체 주도로 수입되고 있으며, 특정감리단체는 전국철근공사협회 등 사업자들이 조직한 단체들이 주도하고 있음
 - 자재업체도 특정감리단체로서 기능실습생을 수입해 관련 업체들의 부족한 노동력을 보완하는 활동을 하고 있음
 - 일본의 노하라(nohara)사는 실내인테리어, 실내건축, 경량철골을 판매하는 자재업체인데, 거래하는 건설사가 인력난으로 원활한 시공에 어려움을 겪고 있는 것을 파악
 - 자재 판매를 유지하기 위해서는 건설사들이 원활한 공사를 수행할 수 있도록 베트남인들을 공급하는 활동을 하고 있음
 - 이런 활동은 자사의 자재판매망을 안정적으로 유지하기 위한 시도의 일환임
 - 노하라는 2012년부터 베트남에서 훈련을 시작했으며, 2022년까지 약 1,200명을 배출했으며, 초기에는 1개 기수당 인원이 20~30명 수준이었음
 - 훈련생은 베트남 각지의 일본어학원을 통해 모집하고 있고, 훈련생의 대부분은 일본어학원에서 일본어를 배우던 사람들임
 - 훈련기관은 일본에서 3년 동안 기능실습생으로 종사한 베트남인들 중 선별하여 3명을 교사로 채용하고, 베트남 현지에 훈련기관을 설립해 운영하면서 일본에 기능실습생을 공급하고 있음
 - 이들이 운영하는 훈련기관은 일본어(회화, 문법), 안전교육, 실습훈련을 병행하고 있고, 고소작업은 일본 입국 후 후지훈련센터에서 1개월의 교육 훈련기간 동안 진행하고 있음
 - 훈련기간은 4개월 과정이며, 1개 기수당 약 80명이며, 응시인원은 120여명 가량임

- 훈련생 선발은 수학, 일본 관련 상식, 체력검정 등이며, 문신이 있는 사람은 선발하지 않음
 - 훈련과정 후 자격증을 취득하게 하는 데, 자격증은 일본에서도 인정하고 자격증 미취득자는 원칙적으로 송출하지 않고 있음
 - 노하라 훈련기관은 베트남 송출기관인 haindeco 또는 saindeco와 파트너십을 체결해, 훈련생이 납부하는 비용 등에 관해서는 송출기관이 담당하고 있고, 노하라는 베트남인을 일본 업체에 소개하는 과정에서 1회에 한해 중개수수료를 받고 있음
- 기능실습 제도는 개발도상국 근로자에게 기술연수라는 명분을 내세우고 있으나, 저임금으로 노동력을 활용하고 있다는 문제제기가 지속되고 있고, 이외에도 여러 가지 문제가 파생되고 있음
- 오학수(2019)는 노동법 위반, 인권침해, 열악한 근로조건, 수입 및 관리에 따른 비용 부담, 기본적인 전직의 자유 제한 등임
 - 일본 후생노동성의 2016년 조사결과에 의하면 연수생을 고용한 기업 중 노동법을 위반한 업체 비중이 70.6%에 이르며, 노동법 위반의 사례로는 노동시간이 23.8%, 안전기준 위반 19.3%, 할증임금 지불 위반 13.6%였음
 - 실습생이 노동 감독부서에 신고한 88건 임금·할증임금 지불 위반이 83건으로 대부분을 차지했고, 최저임금 위반도 12건이었음
 - 일본 법무성이 집계하여 발표한 자료에 의하면 2003년부터 2006년까지 57건의 기능실습생 대상 인권침해가 있었음
 - 2006년 일본 중의원조사국 법무조사실이 후생노동성 자료에 기초해 발표한 자료에 의하면 기능실습생의 월평균 급여는 11.8만엔(¥)이었음
 - 기능실습생 수입과 관리에 소요되는 비용 부담은 3명의 기능실습생 고용 시 최초 1년은 최소 88만엔(¥)에서 최대 162만엔(¥)이며, 이는 종합감리비용과 송출 및 관리 등에 소요되는 비용으로 외국인 기능실습생의 급여는 제외된 규모임
 - 원칙적으로 전직의 자유가 제한됨에 따라 외국인 기능실습생이 열악한 처우와 저임금에도 사업 또는 사업장을 이동할 수 없는 것도 문제로 지적되고 있음



〈그림 3-8〉 일본 기능실습 제도 도입 및 운영절차

자료: 일본 전속철근공사협회(2023), 외국인수입사업 안내

(3) 특정기능 제도⁸⁾

- 특정기능 제도는 2019년 4월 ‘출입국 관리 및 난민인정법’ 및 ‘법무성 설치법’ 일부개정
으로 재류자격 특정기능1호와 특정기능2호를 신설함으로써 제도화되었음
 - 특정기능1호는 상당한 지식 또는 경험을 필요로 하는 업무에 종사하는 외국인을 위한
재류자격임
 - 2023년 3월 기준 특정기능1호 외국인이 가장 많은 업종은 음식품 제조업이며, 다음으로
소형재·산업기계·전기전자정보관련 제조업, 농업, 개호 순이며, 건설업은 5순위로 특정
기능 외국인이 많음
 - 특정기능2호는 특정 산업분야에 속하는 숙련된 기능을 필요로 하는 외국인을 위한 체
류자격임
 - 2023년 3월 기준 건설분야 특정기능2호는 11명이 배출됐음

〈표 3-5〉 특정기능1호 재류 외국인수(2023년 3월 기준)

(단위: 명)

분야	인원수	분야	인원수
개호	19,516	항공	200
건물청소	2,349	숙박	232
소형재·산업기계·전기 전자정보관련 제조업	32,644	농업	18,629
건설	15,512	어업	1,955
조선·박용공업	5,573	음식품 제조업	49,119
자동차정비	2,121	외식업	7,014

자료: 일본 출입국재류관리청(2023), 특정기능제도 현황

- 특정기능1호의 2021년 기준 월평균 급여는 231,979엔(¥)이었으며, 건설업 종사자의
평균 급여가 가장 높은 285,339엔(¥)이었음
 - 건설업 다음으로 평균 급여가 높은 업종은 자동차정비업으로 249,481엔(¥)이었음
 - 평균 급여가 가장 낮은 업종은 숙박업으로 194,358엔(¥)이었음
- 특정기능 자격을 취득하는 경로는 두 가지가 있으며, 기능실습생에서 이행하는 경로, 그
리고 기능시험과 일본어시험을 거쳐 특정기능1호가 될 수 있는 경로가 있음
 - 특정기능1호가 될 수 있는 경로는 시험을 통한 방법과 기능실습2호에서 이행하는 방
법이 있음

8) 일본의 특정기능 사증제도에 관한 내용은 일본 건설기능인재기구(JAC), 국제건설기능진흥기구(FITS), 전국
건설노동조합총연맹(全建総連), 건설경제연구소(RICE) 등의 자료와 면담조사 결과를 바탕으로 작성되었음

- 건설업의 특정기능1호는 대부분 기능실습2호에서 이행한 외국인임
- 개호, 항공, 숙박, 외식업은 시험을 통해 특정기능1호가 된 외국인이 대부분임
- 특정기능으로 일본에 체류하는 두 가지 방법 이외의 경로는 2022년 3월 31일까지 한시적으로 운영되었던 ‘특정활동’ 사증에서의 이행임
 - 일본은 2014년 ‘건설분야에서 외국인재의 활용에 관한 긴급조치’로 ‘특정활동’ 재류자격을 창설했음
 - ‘특정활동’ 재류자격으로 활동할 수 있는 기한 경과 후 ‘특정기능’ 으로 재류자격을 변경하는 것이 2022년 3월 31일까지 허용됐음

수입 전	1	건설업법 제3조 허가 취득(지방정비국 또는 각 시도부현)
	2	JAC 간접적 또는 직접적 가입 → 회원증명서 수취
	3	건설 CCUS 시스템 등록(건설업진흥기금)
	4	(특정기능고용계약)중요사항사전설명서
	5	특정기능고용계약 체결
	6	건설특정기능수입계획 인정 신청(지방정비국) ※ 현재 재류자격의 재류자격 만료일(또는 입국예정일)의 반년 전까지 신청 가능
	7	1호특정기능외국인 지원계획 작성,
	8	재류자격갱신허가 신청 또는 재류자격인정증명서 교부 신청 (창구 또는 온라인 신청, 지방출입국재류관리국)
수입 후	9	1호특정기능외국인 수입 보고 제출(온라인 신청, 지방정비국)
	10	생활오리엔테이션(8시간) 실시
	11	수입 후 강습 수강(FITS) ※ 수입 개시 후, 개시 3개월 이내 수강

〈그림 3-9〉 수입기업이 해야 할 사항

자료: 건설기능인재기구(JAC), 건설분야 특정기능외국인제도

〈표 3-6〉 특정기능1호 분야별·경로별 외국인수(2022년 12월 기준)

(단위: 명, %)

분야	인원수		분야	인원수	
	시험경로	기능실습경로		시험경로	기능실습경로
개호	12,999 (80.8)	3,082 (19.2)	항공	167 (100.0)	0 (0.0)
건물청소	507 (27.2)	1,360 (72.8)	숙박	199 (96.6)	7 (3.4)
소형재·산업기계·전기전자정보관련 제조업	601 (2.2)	27,124 (97.8)	농업	4,491 (27.3)	11,968 (72.7)
건설	475 (3.7)	12,301 (96.3)	어업	97 (5.9)	1,541 (94.1)
조선·박용공업	30 (0.7)	4,572 (99.3)	음식품 제조업	9,463 (22.3)	33,042 (77.7)
자동차정비	254 (14.6)	1,484 (85.4)	외식업	5,010 (97.1)	149 (2.9)

자료: 일본 출입국재류관리청(2023), 특정기능제도 현황

〈표 3-7〉 기능실습과 특정기능1호 비교

구분	기능실습(단체감리형)	특정기능1호
관련 법령	· 외국인 기술실습의 적정한 실시 및 기술실습생 보호에 관한 법률 · 출입국 관리 및 난민인정법	· 출입국 관리 및 난민인정법
재류자격	· 기능실습	· 특정기능
체류기간	· 기능실습1호: 1년 이내 · 기능실습2호: 2년 이내 · 기능실습3호: 2년 이내 · 합계: 5년 이내	· 통상 5년
외국인 기술수준	· 없음	· 상당한 정도의 지식 또는 경험 필요
입국시 시험	· 없음 (개호 직종만 N4 수준의 일본어능력 요건)	· 기능수준, 일본어능력 수준을 시험으로 확인 (기능실습2호 수료자는 시험 면제)
송출기관	· 외국 정부의 추천 또는 인정을 받은 기관	· 없음
감리단체	· 비영리 사업 협동조합 등이 실습자 감사, 그 외의 감리사업을 실시하며, 주주대신에 의한 허가제	· 없음
지원기관	· 없음	· 개인 또는 단체가 유입기관 위탁으로 주거 및 그 외의 지원, 출입국재류관리청장관에 의한 등록제
외국인과 유입기관 매칭	· 보통 일본의 감리단체와 외국 송출기관 통합	· 유입기관이 직접 해외에서 채용 활동 또는 국내외 알선기관 통해 채용 가능
유입인원 제한	· 상시근로자 총수에 따른 제한 있음	· 인원수 제한 없음(건설분야, 개호 분야 제외)
활동내용	· 기능실습1호: 기능실습계획에 따른 강습 수강, 기능 등에 관련된 업무 종사 · 기능실습2, 3호: 기능실습계획에 근거해 기능을 필요로 하는 업무에 종사	· 상당한 정도의 지식 또는 경험을 필요로 하는 업무에 종사(전문적·기술적 분야)
전직	· 원칙적으로 불가(단 실습 시행자의 도산 등 부득이한 경우 또는 2호에서 3호로 이행 시는 가능)	· 동일한 업무 구분 내 또는 시험에 의해 그 기능 수준의 공통성이 확인되는 업무로 전직 가능
임금	· 최저임금 이상 지급 규정	· 일본인근로자와 동등이상의 임금 규정

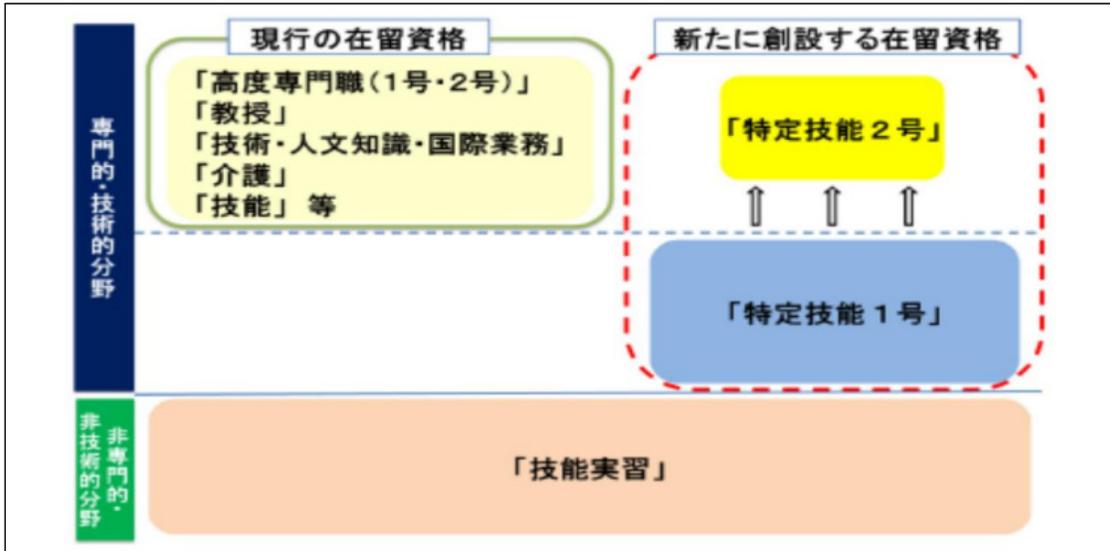
자료: 일본 출입국재류관리청(2023), 외국인재의 수용 및 공생사회 실현을 위한 대처의 내용을 수정하여 작성

- 특정기능1호는 1년을 초과하지 않는 범위 내에서 법무대신이 각각의 외국인에게 지정하는 기간마다 갱신을 통해 통산 5년까지 재류 가능하며, 기능실습2호를 수료한 외국인은 기능시험이 면제됨
 - 수입기관이나 등록된 지원기관에 의한 지원 대상이며, 수급조정 목적으로 수입 인원의 상한이 있음
- 특정기능2호는 3년, 1년 또는 6개월마다 재류기간 갱신 신청이 가능하며, 기능수준은 검정을 통해 확인하고 있고, 요건 충족 시 가족을 동반할 수 있는 것이 가장 큰 특징이며, 수입기관이나 등록된 지원기관의 지원 대상이 아님
- 특정기능 외국인은 임금에서 일본인과 동등이상을 규정하고 있고, 기능실습생은 최저임금액 이상의 급여 지급을 규정하고 있음
 - 일본은 버블붕괴 이후 임금 인상이 제대로 이루어지지 않아 일본인근로자들도 임금수준이 높지 않음
 - 특정기능 제도를 도입하면서 특정기능 외국인근로자에 대해서 동등한 역량을 갖춘 일본인근로자보다 낮지 않은 임금 지급을 규정한 이유들 중에는 일본인근로자 임금 인상에 대한 환경을 조성하기 위한 목적도 있는 것으로 알려지고 있음
 - 이런 환경 조성을 통해서 전반적인 임금수준 상승을 도모하겠다는 의도가 내포돼 있음

〈표 3-8〉 특정기능1호와 2호 비교

구분	특정기능1호	특정기능2호
기능수준	상당수준의 지식과 경험, 기능 필요	기능숙련자
일본어능력	일상회화 및 생활에 지장이 없을 정도의 기본적인 의사소통과 업무에서 필요로 하는 일본어능력	-
재류기간	통상 5년 상한	재류기간 갱신 필요
가족 동반	가족동반 불가	가족동반 가능

자료: 일본 출입국재류관리청(2023), 특정기능제도 현황



〈그림 3-10〉 특정기능2호의 재류자격 및 기능수준

자료: 일본 사회보장심의회(2019), 새로운 재류자격 「특정기능」 소개

2. 대만 건설업의 외국인력 활용 사례

1) 대만의 고용허가제

- 대만은 주요 산업의 인력부족으로 생산활동에 차질이 발생함에 따라 대만 고용허가제가 1989년 이후 도입되었음
 - 대만의 고령화에 대응하기 위한 목적에서 외국인근로자를 수입하고 있고, 화교(조부 모까지 1인이 대만인인 경우)를 최우선으로 하였음
 - 취업기간은 제조업, 건설업, 농업 종사자의 경우 12년, 간병인 및 가사도우미는 14년 까지 취업활동이 가능함
 - 건설업에서 외국인근로자를 활용하게 된 계기는 고속도로 건설공사에서의 인력부족이었음
- 대만의 고용허가제 운영은 변화의 과정을 거치며 시행되고 있고, 최근 개편의 방향성은 다수의 목적을 포함하고 있음
 - 고용허가제 개편의 목적 및 방향성은 고령화 문제와 노동력 부족에 대한 대응 차원에서 ‘국가발전위원회’가 주도하고 있음
 - 전문적인 역량을 갖춘 외국인근로자를 지속적으로 확충하는 시도를 하고 있음

- 대만의 고용허가제는 외국인근로자를 2개 유형으로 나누고, 단순노무직(blue color)은 배정인원 설정과 대만의 사회·경제적 상황을 고려해 수입하고 있음
 - 이에 비해 전문직(white color)에 대해서는 개방과 수입 확대를 추진하고 있고, 제한 없이 운영되고 있음
- 대만은 고용허가제를 통해 해외에 있는 화교를 적극적으로 활용하려는 시도를 하고 있으며, 대만에 학업 목적으로 유학 온 중국인 등의 학생을 적극적으로 수입하기 위한 시도를 하고 있음
- 외국인근로자를 장기간 활용할 수 있는 방안을 추진하고 있는데, 단순노무직과 전문기술직의 중간 수준의 외국인근로자 수입을 2022년부터 시도하고 있음
- 2022년 4월 30일 '이주노동자 장기고용 방안'의 공식적인 시행을 통해 단순노무직과 전문기술직의 중간 수준의 외국인근로자 수입을 모색하고 있음
 - 외국인근로자를 고용한 제조업, 건설업, 농업, 장기요양 등의 산업을 대상으로 적용
 - 대만에서 6년 이상 근무한 단순노무직 종사 외국인근로자, 11.5년 근무 후 중국으로 출국해야 하는 중국인과 유학생은 대만에서 취업활동을 지속할 수 있음
 - 외국인근로자 가운데 본국에서 준학사학위를 취득한 자로서 급여요건(산업통상급여 33,000위안, 유학생 신규채용 30,000위안)과 자격요건을 충족하는 경우 및 세 가지 기술조건 중 하나를 충족하면 가능하며, 3가지 기술요건은 다음과 같음
 - 요구되는 자격증 취득
 - 80시간 교육 이수
 - 실습 자격증
 - 위의 세 가지 외에 정규 급여 35,000위안 이상은 기술요건 면제
 - 단순노무직 외국인근로자 자격의 탄력적 통제, 제조업 내수산업(수산가공, 금속가공, 두부제조 등), 건설업, 농업(임업) 자격을 개방하고 이주노동자 비율 상향 검토(다만 서비스업은 여전히 외국인근로자 수입을 허용하지 않음)
 - 외국인근로자의 행방불명, 업계의 인력수요 등을 감안하여 내국인 구인이 어려운 사업주의 대체대기기간을 3개월로 단축하는 개편을 검토하고 있고, 이를 위해 고용서비스법 제58조 개정안이 논의되고 있음
- 대만의 근로기준법은 외국인근로자도 적용 대상이며, 임금 관련 제21조 제1항에서 규정하고 있음

- 관련 규정에 의하면 기본급은 26,400위안이며, 외국인근로자 임금은 대만의 노동정책에 따라 탄력적으로 변동됨
 - 재택돌봄서비스를 제공하는 외국인근로자에게는 근로기준법 적용이 되지 않으며, 월 급여는 20,000위안으로 책정돼 있음
 - 2021년 7월 기준 대만 외국인 건설근로자 급여는 30,770위안임
- 대만의 외국인근로자 활용에 관한 정책은 몇 차례 변화를 거치며 현재에 이르고 있고 국내 및 해외 중개기관이 외국인근로자 선발과 대만 입국 후 일과 생활에 대해서도 지원 서비스를 제공하고 있음
- 2001년 이전 많은 외국인근로자가 수입돼 인력부족을 겪고 있는 업종에서 종사했음
 - 그러나 2000년 5월 민주진보당(민진당) 정부가 들어선 이후 2001년부터 외국인근로자 수입을 차단하였으며, 이런 조치는 대만인 일자리 보호를 명분으로 하였음
 - 민진당 정부에 의한 외국인 수입 단절은 기대와 달리 대만인들이 적극적인 노동 공급으로 연계되지 않았고 각 개별 산업에서 인력부족에 직면하게 되었음
 - 이에 따라 민진당 정부도 2003년 다시 외국인근로자를 수입하기 시작했으나, 매출액이 100억 위안 미만인 중소 건설업체에만 취업할 수 있도록 함
 - 2003년부터 2019년까지 4천명 수준의 외국인근로자가 건설업에 취업해 있었음
 - 2019년 이후 외국인근로자를 사용할 수 있는 건설업체의 규모가 매출액이 100억 위안을 초과하는 업체까지 확대되었으며, 외국인근로자는 1.2만명 규모로 대만의 건설업 전체 취업자 91.4만명의 1.3% 수준임
 - 2023년 중소건설업체에 종사할 외국인근로자 8천명을 수입할 예정임
 - 중소건설업체 중 토목은 5명, 건축은 10명까지 외국인근로자를 활용할 수 있도록 운영할 예정임
- 대만은 사업주가 직접 외국인근로자를 수입하는 체계를 갖추고 있으며, 이는 세 가지 경로로 구분되는데, 고용주의 직접 신청, 대리인으로 중개기관을 통한 수입, 직접고용센터를 활용하는 방식임
- 대만은 고용허가제를 통해 입국한 외국인근로자에 대해서 고용서비스법 제59조에 따라 고용주 또는 사업장 변경을 허용하고 있으며, 다음의 하나에 해당하는 경우로 제한하고 있음

- 고용주 또는 간병 대상자가 사망하거나 이주한 경우
- 선박 억류, 침몰 또는 수리로 계속 운항할 수 없는 경우
- 고용주가 공장 폐쇄 또는 휴업하거나 근로계약에 따른 보수를 지급하지 아니하고 근로계약을 해지한 경우
- 기타 외국인근로자에 기인하지 아니하는 사유인 경우

2) 대만 고용허가제에서 중개기관의 역할

- 대만은 고용허가제를 통해서 외국인근로자를 수입해 활용하는 과정에서 민간부문이 참여할 수 있고, 역할을 하도록 유도하는 것이 특징적이며, 민간부문의 참여를 허용한 배경은 국가 간 노동력의 이동과정에서 수요자인 고용주와 외국인근로자의 권익이 보호될 수 있도록 하는 것임
 - 대만은 2023년 2월 기준으로 정부가 승인한 국내 중개기관 1,687개, 전문인력 4,020명이 활동하고 있고 해외 중개기관은 511개가 운영되고 있으며, 비영리기관으로도 운영 가능함
 - 대만 국내의 1,687개 중개기관 중 비영리기관은 2개가 운영되고 있음(군중협회, 외적직업자발전협회)
- 중개기관의 서비스 품질 향상을 유도하기 위해 2007년 1월부터 평가를 의무화하고, 평가 결과를 법적 근거를 마련하여 노동부 홈페이지에 게시하고 있음
 - 평가항목은 서비스 품질관리, 규정 위반 및 처벌사항, 고객응대 등의 항목을 대상으로 하고 있음
 - 중개기관의 운영 및 관리에 관한 사항은 고용서비스법 제34조에서 규정하고 있고, 허가제로 운영되므로 노동부가 관할 부서로서 관리·감독을 하고 있음
 - 고용서비스법 제12조는 대만 국내 중개인의 요건과 필요한 자격을 명시적으로 규정하고 있음
 - 또한 고용서비스법 제16조는 해외 중개기관의 자격과 요건을 규정하고 있음
 - 중개기관 평가에서 C등급으로 평가받은 경우 지점을 개설할 수 없고, 1년 이내에 서비스 개선이 이루어져 차년도 평가에서 B등급 이상에 도달하지 못하면 허가가 해지될 수 있음
 - 이러한 엄격한 관리를 시행하는 목적은 시장에서의 평가에 따라 관련 시장의 질적 개선을 도모하는 것이라고 할 수 있음

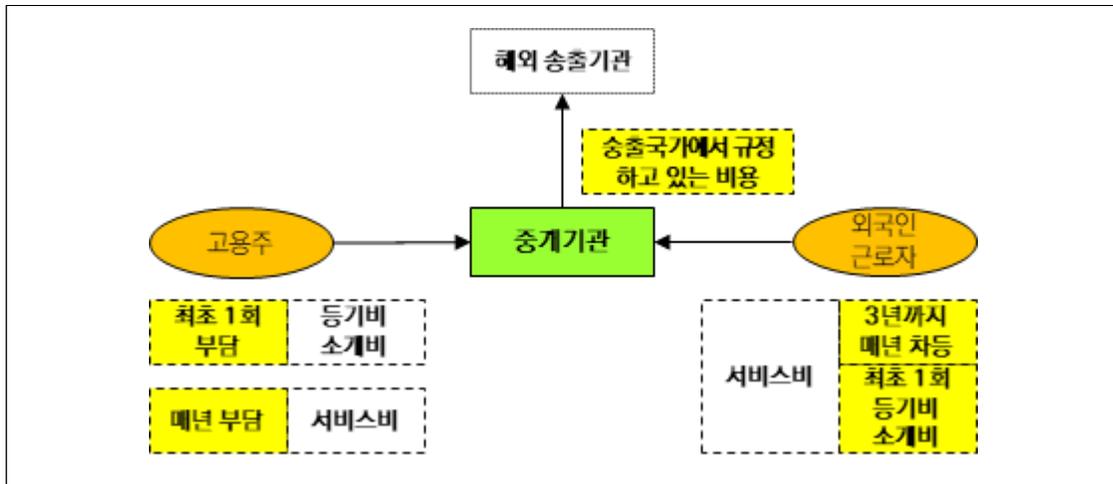
- 대만 노동부는 2008년부터 매년 1회 중개기관에 대한 점검 및 평가를 하고 있으며, 지방정부도 관련 업무를 수행하고 있음
 - 중개기관은 외국인근로자를 고용한 고용주로부터 위탁받은 경우 채용 및 돌봄서비스 의무를 이행해야 하며, 감독기관에 의해 점검과 평가가 이루어지고 있음
 - 노동부의 점검 및 평가 결과 2년 연속해서 A등급을 받은 기관에 대해서 지방정부는 연 1회 평가 및 관리를 진행하며, B등급은 연 2~4회, C등급 기관에 대해서는 연 5회 평가 및 관리가 이루어지도록 하고 있음
- 대만 노동부는 중개기관 관리 목적으로 ‘민간 고용서비스기관 허가 및 관리조치’를 제정해 운영하고 있음
 - 민간 중개기관에서 수입한 외국인근로자가 3개월 이내에 행방불명되는 경우 비율을 파악해서 과태료 등을 부과하며, 자격 취소 등의 처분도 가능함
- 중개업체는 고용허가제를 통해서 외국인근로자를 고용하고 있는 사업주가 외국인근로자를 수입할 수 있도록 지원하고 있음
 - 고용주의 의뢰를 받아 외국인근로자 수입을 대리하고 있으며, 이 과정에서 대만 국내 중개기관은 해외의 511개 중개기관 네트워크를 통해 외국인근로자를 선별함
 - 해외의 511개 중개기관은 대만이 외국인근로자를 수입하는 6개 국가에서 운영되고 있는데, 태국, 필리핀, 인디아, 베트남, 말레이시아, 몽골 등임⁹⁾
- 수입 후 외국인근로자를 사용하는 과정에서 사업주를 지원하고 있으며, 의사소통과 문화적인 차이에서 발생할 수 있는 문제를 중재하는 등 관리측면에서 지원을 제공하고 있음
 - 외국인근로자의 고용주를 대리해 관리를 하고 있지만, 법령 위반 등 문제가 발생하는 경우 책임은 고용주가 지게 됨
 - 외국인근로자가 문제를 야기해 고용주가 처벌을 받으면 고용주는 자신을 대리해 외국인근로자를 관리한 중개기관을 대상으로 민사소송을 진행할 수 있음
- 대만의 민간부문은 외국인근로자들이 대만에서 원활하게 노동을 제공할 수 있도록 지원하는 역할을 하고 있고, 외국인근로자의 취업은 물론 거주 등 생활에 관한 지원도 하고 있음
 - 외국인근로자를 고용한 사업주는 ‘외국인 고용 사업주의 승인 및 관리방법’ 제33조에 따라 외국인근로자의 생활관리는 생활돌봄 서비스 계획에 따라 시행해야 하는데, 중소기업체를 지원하고 있음

9) 몽골에서 외국인근로자를 수입하기 시작한 것은 2005년부터임

- 음식과 숙소의 안전과 위생, 개인의 안전과 건강보호, 문화 및 레크레이션 시설과 종교활동에 대한 정보, 생활상담 서비스, 숙소 및 생활돌봄 서비스 인력 정보, 그 밖에 중앙의 관할 기관이 규정하는 사항

○ 대만의 민간 중개기관이 운영될 수 있도록 중개수수료를 공식화 하고 있고, 관련 사항을 법으로 규정하고 있음

- 관련 법률에는 수수료 항목과 금액의 상한선이 규정돼 있으며, 이는 고용주와 외국인 근로자에게 과도한 수수료 부담이 전가되는 것을 방지하기 위한 목적임
- 법령에서 규정하고 있는 비용 이외의 수수료 등의 비용은 상호합의 또는 시장상황에 따라 합법적으로 청구될 수 있도록 운영하고 있음
- 내정부 이민서는 민간 중개기관의 수수료 등에 대한 정보를 취합하지 않음



〈그림 3-11〉 대만의 중개기관 수수료

자료: 면담결과 및 자료를 참조하여 직접 작성

○ 대만 노동부는 외국인근로자 수입 과정에서 발생할 수 있는 고액의 위탁수수료를 방지하기 위해 2007년 12월 31일 '직접고용 공동서비스센터(이하 고용센터)'를 신설해 운영하고 있으며, 이 센터를 통해 중개기관을 거치지 않고 외국인근로자를 수입할 수 있도록 지원하고 있음

- 중개기관 없이 외국인근로자를 수입하려는 고용주는 온라인과 오프라인을 선택해 고용센터에 신청할 수 있음
- 2010년부터 송출국과 협력해 '특별직업선택' 서비스를 공동으로 운영하고 있음
 - 고용주의 요구사항을 충족할 수 있는 인력을 소개받을 수 있도록 지원하고 있음

- 2015년에는 고용서비스법 제52조가 개정됨에 따라 외국인근로자가 3년 취업활동기간 만료 시 출국해야 하는 의무규정이 삭제됐음
 - 2017년에는 외국인근로자 직접고용 지원 온라인 지원을 활성화 해 고용주가 온라인으로 채용, 입국, 고용허가 신청을 할 수 있도록 개편했음
- 대만은 중개기관의 수수료에 대해 엄격하게 관리하고 있는 것으로 파악되며, 인상을 억제하고 있어 중개기관의 불만이 누적되고 있는 상황이라고 할 수 있음
- 대만 노동부는 외국인근로자 수입과정에서 발생할 수 있는 중개기관의 과도한 수수료를 방지하기 위해 2012년 3월 27일 ‘고용서비스법 위반 민간 고용대행기관 및 고용서비스 전문인력의 휴업·폐지 사건 처리 재량기준’을 개정하였음

3) 대만 건설업의 외국인근로자 활용

- 대만 행정원 회계국은 2023년 2월 기준 취업자수를 1,148.5만명으로 발표, 건설업 취업자는 91.4만명으로 7.96%의 비중 차지하고 있음¹⁰⁾
- 대만은 전국의 공공고용서비스기관을 통해 대만인의 구인·구직 매칭 서비스를 시행하고 있고, 2022년 건설업 구인은 36,751명, 채용인원 18,184명으로 49.48%의 채용 비중이었음
- 대만 건설업에서 외국인근로자가 차지하는 비중은 2023년 2월 기준으로 17,135명, 대만 전체 외국인근로자 730,804명 대비 2.34%의 비중임
- 채용율 제고를 위해 2022년 ‘건설산업인력 확충 사업계획’ 수립, 내정부 건설서와 협력해 프로젝트를 기획해 3개월 동안 취업알선 사업을 시행하였음
- 건설업에서 외국인력을 활용하는 절차는 대만의 고용허가제의 일반적인 절차와 동일함
- 고용서비스센터에 구인등록을 한 후 대만인을 구할 수 없거나 부족하게 구인됐을 경우 외국인채용 증명서가 발급됨

10) 대한건설협회가 분기별로 발표하는 주요 건설통계는 통계청이 조사하는 경제활동인구조사 자료를 인용해 산업별 취업자를 발표하고 있고, 2023년 1분기 주요 건설통계에 의하면 2022년말 기준 한국의 건설업 취업자는 2,097천명으로 전체 취업자 27,808천명 대비 7.5%의 비중이며, 2023년 1분기 잠정치에 의하면 건설업 취업자는 2,051천명으로 46천명 감소한 것으로 추계되고 전체 취업자수 잠정치인 27,767천명 대비 7.4%를 차지하는 것으로 나타나 대만의 건설업 취업자수에 비해 산업 내 취업자수 비중은 약간 낮은 것으로 나타나고 있음

- 외국인채용 증명서를 발급 받은 후 고용주는 노동부에 외국인근로자 모집 허가서 신청을 해야 함
 - 노동부에서 외국인근로자 채용 허가서를 발급 받은 후 입국허가서를 신청하고 외국인 또는 중국인을 수입함
- 건설업에 종사하는 외국인근로자 중 9년 이상 12년 미만 자는 2023년 2월 기준 341명이며, 행방불명자는 2,104명임
- 2023년 기준 외국인근로자 중 행방불명자는 82,235명이며, 행방불명 요인은 금전적 요인, 고용주 요인, 동포의 선동, 출국기간 도과 등임

3. 말레이시아 외국인력 활용 사례¹¹⁾¹²⁾

- 말레이시아의 외국인근로자 정책은 가격통제 접근법을 활용하고 있는 것이 가장 큰 특징이라고 할 수 있음
- 고용부담금(levy)을 부과하고 외국인근로자를 수입하는 방법을 채택했고, 자국민의 피해를 방지하기 위한 수단임
- 최근 말레이시아는 아세안(동남아시아국가연합, ASEAN)에서 가장 큰 노동력 수입국이며, 제조업과 건설업, 농업 등의 업종에서 외국인근로자에 대한 의존도가 높음
- 이런 상황에서 외국인근로자가 수입이 원활하게 이루어지지 않으면서 노동력 부족의 문제가 심화되고 있음
 - 비숙련 외국인근로자는 임시 고용방문패스(temporary employment visit pass) 소지자이며, 농업, 제조업, 건설업, 플랜테이션, 서비스업 등에 종사하는 단순 근로자를 의미함
 - 이에 비해 숙련 외국인근로자는 취업패스(employment pass)를 소지한 외국인근로자임

11) 대외경제정책연구원이 발간하는 이슈&트렌드(2022. 6. 24), 말레이시아, 외국인 노동력 부족으로 산업 전반에 피해 가시화에서 인용하였으며, 이외에도 뉴스브리핑 등 대외경제정책연구원이 제공하는 말레이시아 관련 정보를 인용하였음

12) 홍성아(2020), 말레이시아, 비숙련 외국인근로자 관리실태 및 대응방향, KOTRA 해외시장뉴스의 전문가기고에서 인용하였음

- 말레이시아가 비숙련 외국인근로자를 수입하기 시작한 것은 1969년 5월 1일 발생한 인종 분쟁 이후 1970년대 신경제정책(new economic policy)이 도입되면서부터라고 할 수 있음
 - 신경제정책 이후 말레이계를 우선적으로 지원하는 정책이 시행됨에 따라 중국계 말레이시아인과 인도계 말레이시아인이 싱가포르와 대만 등으로 이주하게 돼 인력 부족문제가 야기되었음
 - 이런 상황을 개선하기 위해서 1984년 말레이시아와 인도네시아는 메단협정을 체결해 인력 공급 협약을 체결했음
 - 1985년에는 필리핀 정부와 필리핀 근로자 고용협정을 체결했고, 1987년부터 1993년까지 말레이시아에 약 1,400만 개 일자리가 창출되면서 아세안국가의 비숙련 외국인근로자가 말레이시아로 이동하게 되었음
 - 2019년 국제노동기구(ILO)의 자료에 의하면 말레이시아의 외국인근로자는 약 343만 명으로 전체 인구의 10% 수준임

- 말레이시아는 자국민에게 3D 업종으로 인식돼 있는 제조업공장, 플랜테이션농장, 환대 서비스업종에서 다수의 외국인근로자를 사용하고 있음
 - 말레이시아 정부가 발표하는 자료에 의하면 제조업, 플랜테이션, 건설업 등에서 120만명의 노동력이 부족함
 - 업종별 노동력 부족 규모는 제조업 60만명, 건설업 55만명, 팜유 플랜테이션 12만명, 반도체 제조 1.5만명임
 - 말레이시아는 국내총생산(GDP)의 3분의 2를 차지하고 있는 제조업의 노동력 부족으로 수주 지연이 발생해 해외시장에서의 부정적인 영향을 우려하고 있음
 - 말레이시아 반도체 제조협회에 의하면 말레이시아 근로자들은 현장 근무를 버티지 못하고 6개월 이내에 퇴사하는 비중이 매우 높다고 함
 - 팜유 플랜테이션은 말레이시아 국내총생산(GDP)의 5%를 차지하는데, 근로자의 부족으로 수확하지 못한 팜 과실 300만톤이 부패해 40억 달러(한화 5조 1,484억원)의 손실이 발생할 수 있는 상황을 우려하고 있음

- 말레이시아에서는 고용허가 절차 개선에 대한 요구가 증대됨에 따라 개편이 이루어졌고, 고용허가 절차의 효율성 개선을 기대할 수 있을 것으로 판단됨
 - 말레이시아는 인근 아세안 국가 등에서 외국인력을 수입해 3D 업종을 중심으로 활용하고 있는데, 고용허가 절차의 지연에 따라 노동력 부족이 심화되고 있는 상황이라고 할 수 있음

- 2022년 2월 말레이시아 정부는 코로나19 관련 방역조치를 해제했으나, 고용허가서 발급이 지연돼 외국인력의 현장 복귀가 지체되고 있음
 - 말레이시아 인적자원부는 2022년 4월 기업으로부터 외국인근로자 47.5만명의 고용 신청을 받았으나, 기업들이 외국인근로자 고용규정을 이행하지 않았다는 이유로 2,065명에 대해서만 신청서 발급
 - 2022년 6월 19일에는 외국인근로자 고용 원스톱 지원센터 업무가 내무부로부터 인적자원부로 이관됐고, 외국인근로자 23만명에 대한 고용 승인이 이루어졌음
 - 말레이시아 경제인연합(MEF)은 외국인근로자 고용허가 절차의 효율성 제고를 위해서는 인적자원부로 관련 업무가 일원화돼야 한다는 입장을 밝히기도 했음
 - 이런 주장이 제기된 원인은 외국인근로자 고용허가 절차에 관한 업무가 여러 부처에 분산돼 있어 금전적, 비금전적 낭비가 야기되었기 때문임
- 2022년 6월 12일 신원등록카드제도(identification card system) 시행을 발표했으며, 외국인근로자와 그들을 고용하는 고용주의 특정 행동을 규제하기 위한 목적임
- 말레이시아의 외국인근로자들은 보다 높은 임금을 지급하는 업종을 찾아 빈번하게 이동하는 행태를 보이고 있고, 이런 행태는 생산성 등 산업 측면에서 부정적인 요소가 큼
 - 외국인근로자의 행태 이외에도 고용주들이 고용부담금이 저렴한 농업근로자로 등록한 후 다른 분야에 종사하게 하는 등의 행태를 규제하기 위한 목적도 있음
 - 고용주의 불법·부당행위가 나타나는 이유는 고용부담금을 부과하는 방식으로 외국인근로자를 수입하는 말레이시아는 업종별로 고용부담금에 차등이 있기 때문임
 - 따라서 외국인근로자를 업종별로 등록 및 관리함으로써 외국인근로자와 고용주의 불법·부당한 행태를 시정할 수 있을 것으로 기대하고 있음

〈표 3-9〉 말레이시아의 외국인근로자 업종별 고용부담금

(단위: US\$)

구분	peninsula	sabah/sarawak
제조업	443	242
건설업	443	242
대규모 농장	153	141
가사도우미	98	98
농업	153	98
서비스	443	356
리조트서비스	443	242

자료: 박숙자(2022), 말레이시아의 외국인 고용정책의 동향, KORTA 해외시장뉴스 전문가 기고에서 재인용

- 말레이시아는 불법체류자 규모가 합법 체류자에 비해 1.5배에서 2배 많은 것으로 조사되고 있음
 - 2019년 8월 기준 말레이시아 통계청 발표에 의하면 합법 비숙련 외국인근로자는 199만명 규모임
 - 말레이시아 인적자원부는 불법 체류 외국인근로자 규모를 약 300만명으로 추정하고 있음
 - 말레이시아 고용주연합(Malaysian employment federation, MEF)은 불법체류자의 규모를 약 400만명으로 추산하고 있음
 - 말레이시아중화총상회는 불법체류자 규모가 합법체류자에 비해 2배 수준으로 추산하고 있음
 - 말레이시아 외국인근로자에 규모에 관해 세계은행은 약 296만명에서 326만명으로 추정하고 있고, 불법체류자의 비중이 40.8%에서 49.3% 범위라고 추산하고 있음
- 2019년 기준 말레이시아에 체류중인 외국인근로자의 국적은 인도네시아가 39%로 가장 많고, 다음으로 방글라데시 28%, 네팔 16% 순임
 - 이들 3개 국가 이외의 외국인은 미얀마, 인도, 파키스탄, 필리핀, 베트남, 중국 순인 것으로 알려져 있음
- 2019년 기준 말레이시아에 체류중인 비숙련 외국인근로자는 주로 제조업과 건설업에 종사하는 것으로 발표되었음
 - 제조업 35%, 건설업 22%, 서비스업 15% 수준인 것으로 알려져 있음
- 말레이시아 체류 외국인근로자의 지역별 분포에서는 수도권인 슬랑고르 지역에 약 30%가 취업해 있는 것으로 나타났음
 - 다음으로는 조호 17.9%, 쿠알라룸푸르 14.3%, 페낭 7.4%임
 - 슬랑고르, 조호, 페낭 지역은 대부분 제조업에 취업해 있고, 쿠알라룸푸르는 건설업과 서비스업 취업자가 많음
- 코로나19의 확산은 외국인근로자에 대한 의존도가 높은 말레이시아에 부정적인 영향이 크게 나타났음
 - 코로나19로 인하여 외국인근로자가 본국으로 귀국하거나 이탈해 불법 체류자가 됨에 따라 노동력 부족이 심화되었음

- 특히 팜유업계는 종사자의 약 70%가 외국인근로자이므로 다른 업종에 비해 노동력 부족으로 인한 문제가 심각한 것으로 알려졌다
 - 말레이시아 팜유협회장은 외국인근로자 사증 연장, 입국 제한조치 완화 필요성을 주장했음
- 말레이시아 국민들은 외국인근로자에 대한 부정적인 인식이 큰 것으로 보고되었음
 - 2020년 국제노동기구(ILO)의 조사결과에 의하면 47%의 말레이시아 국민들은 외국인이 경제에 부정적인 영향을 미치고 있다는 인식을 하고 있었으며, 이들은 외국인 수입으로 범죄가 증가했다는 생각을 갖고 있었는데, 이런 의견에 동조하는 비중은 83%였음
 - 44%의 응답자는 외국인근로자의 직무윤리가 낮다고 생각하며, 58%는 내국인과 외국인 간 임금이 차등 적용돼야 한다는 생각을 갖고 있었음
- 말레이시아가 근시안적인 외국인근로자 정책을 추진하고 있어 중국의 글로벌 제조업 지배력이 약화되는 상황을 효과적으로 활용하지 못하고 있다는 지적이 제기되었음¹³⁾
 - 말레이시아는 지리적 이점, 저비용 외국인근로자들이 쉽게 수입될 수 있는 점을 활용해 수출 제조업의 허브 역할을 했으나, 근시안적인 노동정책을 시행하고 있어 코로나 19 상황 완화 이후 외국인근로자들이 복귀하지 않고 있음
 - 이로 인하여 제조업, 반도체, 팜유 생산 등 핵심 분야에서 약 120만명 규모의 노동력 부족이 초래되고 있음
 - 외국인근로자들의 말레이시아 복귀가 저조한 이유에 대해 외교 관계자들은 가혹한 노동조건이 개선되지 않고 있는 것이 주요한 원인이라고 지적하였음
 - 외국인근로자들이 경험하게 되는 가혹한 노동조건들은 채용수수료 반환, 특정 고용주와의 독점계약, 여권 압수 및 임금체불 등임
 - 말레이시아 외국인근로자 정책에 관한 조언 중 “불법 노동자에 대한 일반 사면과 합법화 경로를 허용해 이민자를 통해 아시아에서 가장 역동적인 경제를 이룩했던 역사를 재현해야 한다”는 내용은 주목할 필요가 있음

13) 한국무역협회의 통상뉴스, “말레이시아의 가혹한 이주 노동자 근로 환경, 대체 공급망 입지에 악영향”의 내용을 요약, 정리하였으며, 해당 내용은 애덤 민터(블룸버그 논설위원)의 기고문을 인용해 통상뉴스로 제공됨

4. 해외사례의 시사점

- 일본과 대만도 건설업은 3D업종으로 인식돼 있고, 입직자의 감소 및 정체현상이 개선되지 못하고 있어 외국인을 효과적으로 활용하기 위한 방법을 모색하고 있음
 - 인구감소 및 생산연령인구 축소에 따라 건설업 입직자 정체가 지속되고 있어 개선이 필요하며, 대안으로 외국인력의 활용도 제고를 적극적으로 모색하고 있음
 - 일본은 2019년 4월 특정기능 제도를 신설해 외국인의 체류와 취업활동 연장을 통해 활용도 제고를 적극적으로 시도하고 있음
 - 대만도 외국인근로자가 희망하면 10년 이상 장기간 취업활동을 할 수 있도록 개편하여 외국인의 활용도 제고를 적극적으로 시도하고 있음
- 체류기간 연장을 통해 안정적인 인력 공급을 도모하고 불법체류를 방지함으로써 사회적 비용을 감소시킬 수 있는 방향을 적극적으로 시행하고 있음
- 말레이시아는 플랜테이션에서 외국인력을 대규모로 사용하고 있고, 제조업에서도 외국인의 역할이 큰 데, 불법체류자 비중이 높아 효과적인 관리의 필요성을 제기하는 사례라고 할 수 있음
 - 외국인력을 산업의 필요에 따라 활용하는 필요하지만, 효과적인 관리가 시행되지 않으면 불법체류자의 확산으로 사회적 문제와 비용을 초래할 수 있음
 - 대만이 민간의 역할을 활용해 외국인의 수입과 취업과정에서 야기될 수 있는 문제에 대처하고 있는 것도 관리의 필요성을 인식하고 적극적으로 대응하는 사례임
 - 일본도 특정기능 제도를 운영하는 기구로 JAC와 FITS를 활용하고 있음
 - 이처럼 아시아 국가들 중 외국인력을 수입하는 국가는 말레이시아를 제외하고 외국인력 관리를 위해 민간의 역할을 활용하고 있음

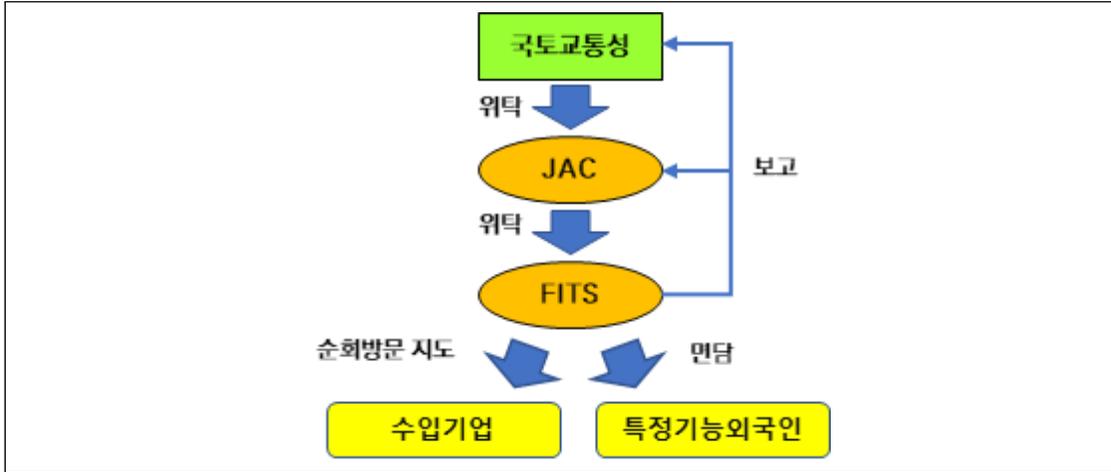
5. 소결

- 자국의 노동력 부족을 보완하기 위해 외국인력을 수입하는 국가들은 효율적인 활용을 위한 제도개편을 추진하고 있음
 - 일본건설노동조합총연합은 외국인근로자 수입을 통해서 건설업이 유지되고 발전하는데 도움이 된다는 인식을 갖고 있음¹⁴⁾

- 외국인근로자 수입에 대한 일본건설노동조합총연합 의견은 “건설업을 유지하는 데 중요한 요소가 될 것이며, 노조로서는 일본인 외국인을 불문하고 처우개선과 근로환경 개선을 목표로 하고 있음”이었음
 - 일본의 국토교통성과 법무성 대만의 노동부 등 외국인력 관련 정책당국은 숙련외국인을 효과적으로 활용하기 위한 대안을 모색하고 시행에 필요한 제도화를 추진함
 - 체류기간과 취업활동의 연장, 임금 등의 처우개선에 필요한 기반을 조성해 숙련외국인을 안정적으로 공급할 수 있는 환경을 제도화 하고 있음
- 외국인근로자의 수입 규모 확대와 활용도 제고의 필요성에 비례하여 효과적이고 철저한 관리방안 모색이 중요한 과제임
- 일본은 특정기능 제도 운영을 위한 조직인 건설기능인재기구(JAC)와 국제건설기능진흥기구(FITS)를 설립해 운영하는 방법으로 외국인의 이탈을 방지하기 위해 적극적인 대처를 하고 있음
 - 2019년 4월 신설된 특정기능 수입을 위해서는 1차적으로 국토교통성 승인 후 2차 법무성의 승인을 필요로 함
 - 특정기능 외국인 수입 절차에서 건설업만 2단계로 운영되고 있고, 이는 건설업 종사 외국인의 행방불명에 따른 불법체류자가 많기 때문임
 - 국토교통성이 건설업체로부터 특정기능 수입에 관한 모든 업무를 처리하는 것은 비효율적 이므로 건설기능인재기구(JAC)에 관련 업무를 위탁, 창구를 일원화하여 효율적인 운영을 도모하고 있음
 - 건설기능인재기구(JAC)는 회원사인 건설업체들로부터 취합된 수요를 정리해 국토교통성에 보고하고, 국토교통성 승인 후 법무성으로 송부하는 과정을 거침
 - 국제건설기능진흥기구(FITS)는 건설업체를 회원사로 하며, 건설기능인재기구(JAC)의 위탁에 의해 특정기능 외국인에 대한 입국 후 강습을 진행하고 있고, 상담을 통해 이탈을 방지하기 위한 관리를 시행하고 있음
 - FITS는 적정취로감리기관으로 JAC의 위탁을 받아 외국인력을 사용하고 있는 모든 건설업체에 대해서 원칙적으로 1년 1회 이상순회방문을 하도록 함
 - 외국인의 적정 근로환경 확보, 건설기업에 대해서는 순회지도를 받아야 하는 의무가 있음
 - 외국인력을 사용하는 건설업체는 FITS의 요구에 따라 임금대장, 관계서류 제출 의무가 있고, 외국인력 수입 전 국토교통성에 제출한 계획대로 진행되고 있는 지를 확인함

14) 2020년 일본의 국제조사(國勢調査)에 의하면 건설업 취업자는 485만명, 일본건설노동조합총연합의 조합원은 61.9만명으로 건설업 취업자 대비 12.8%의 비중임

- 외국인력과 면담 시 근로환경, 임금지불 상황 등에 대해서 외국인의 모국어로 직접 상담을 통해 파악하고 있음¹⁵⁾
 - FITS는 순회지도 결과에 대해서 국토교통성과 JAC에 보고해야 함
- 대만은 수입과 취업활동에서 초래될 수 있는 문제를 중개기관에 위임하여 처리하는 방법을 선택하고 있음



〈그림3-12〉 FITS의 역할

자료: 국제건설진흥기구(FITS) 개요

〈표 3-10〉 국제건설진흥기구(FITS) 순회지도 실적

(단위: 건, 명)

구분		합계	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
순회 지도 실적	합계	6,130	280	682	950	950	1,201	891	1,176
	특정감리단체	947	127	157	142	115	106	152	148
	수입건설기업	4,336	153	525	808	835	1,095	513	407
	특정기능소속기관	847						226	621
면담 실적	합계	4,105	129	370	659	595	729	629	854
	건설취로자	3,252	129	370	659	595	729	416	354
	특정기능외국인	854						213	641
	상담실적	1,311	3	14	82	80	171	402	559

자료: 국제건설진흥기구(FITS) 개요

- 인구변화 측면, 건설업의 생산요소 사용 방식과 생산의 특성 등을 감안할 때 노동력 부족은 지속될 것으로 예상되고 있고, 대응수단으로 외국인근로자의 확대 및 활용도 제고는 현안과제라고 할 수 있음

15) 국제건설기능진흥기구(FITS)는 외국인근로자 확대에 따라 업무량이 증가하고 있어 2022년부터 조사표를 제작해 설문조사를 한 후 결과를 검토하여 선별적으로 순회상담을 진행하는 방식으로 전환하였음

- 현재 국내에서 논의되고 있는 준숙련 외국인근로자에 대한 체류기간 연장과 취업활동 기간의 확대를 통해서 건설업의 필요에 부합하는 외국인력 활용이 가능할 것인지에 대해서는 긍정적이지 않음
 - 따라서 보다 적극적인 외국인 활용방안 모색이 필요하며, 특정활동(E-7-4)의 확대와 재외동포(F-4)의 단순노무직 종사 허용이 필요함
- 국내에서도 건설업 종사 외국인의 불법체류가 증가하는 양상을 보이고 있어 적극적이고 효과적인 관리방안 시행의 필요성이 매우 크며, 이 과정에서 민간의 역량을 효과적으로 활용하는 방안이 강구되어야 함
- 일본의 기능실습 제도는 기능실습생 수입과 관리를 특정감리단체 등에 위임하고 있음
 - 이는 철근공사협회 등 각종 공사협회가 활성화 돼 있기 때문이며, 공사협회는 특정감리단체 기능을 수행하고 있고, 이들을 통해서 해당 업종을 주력으로 하는 업체의 수요와 필요 파악이 가능함
 - 특정기능 제도 운영을 위해서 건설기능인재기구(JAC)와 국제건설기능진흥기구(FITS)가 설립돼 국토교통성이 위탁하는 사업을 수행하고 있음
 - 국토교통성은 건설기능인재기구(JAC) 및 국제건설기능진흥기구(FITS)와 같은 조직 운영을 통해 불법체류자 방지와 외국인근로자 활용도를 개선할 수 있을 것으로 기대하고 있음
 - 2022 도쿄올림픽 개최로 건설투자 증가와 건설근로자 수요가 증가하고 있는 상황에서 불법체류자를 감소시킬 수 있는 대책이 시행되지 않으면 외국인력 확충이 어렵고, 활용도 제고도 어렵다는 판단을 했음
 - 한국의 경우 대한전문건설협회를 통해서 노동력의 실제 사용자인 전문건설업체, 업종별 수요 파악이 가능할 것으로 판단됨
 - 일본의 전문공사협회는 한국의 대한전문건설협회처럼 조직화 돼 있지 못하며, 전국적인 조직화도 미흡해 개별 공사협회가 상대적으로 활성화 돼 있음
 - 한국은 전문건설협회가 일본의 공사협회의 업무를 총괄적으로 수행할 수 있는 역량과 전국적인 조직을 운영하고 있음
 - 건설업에서 필요로 하는 외국인력의 수입과정에서의 검증과 입국 후 취업활동 기간 중의 관리 역할을 수행할 수 있는 조직은 전문건설협회가 유일한 것으로 판단됨

IV. 결론 및 정책제언

1. 결론

- 일본과 대만은 자국의 건설업 필요에 맞게 외국인력 활용도 제고를 모색하고 있으며, 공통적으로 숙련자에 대한 활용도 제고를 중심으로 하고 있음
 - 일본은 특정기능 제도 도입을 통해 건설업 생산에 기여할 수 있는 외국인력 활용을 추진하고 있으며, 특정기능2호는 전문직 수준의 외국인력으로 인식되고 있음
 - 대만도 단순노무직(blue color)과 전문직(white color)의 중간수준 외국인력을 적극적으로 활용하기 위한 개편이 추진되고 있음
 - 대만에서 활용도 제고를 모색하는 중간수준의 외국인력은 준숙련보다 높은 수준의 숙련도와 생산성을 제공할 수 있는 외국인이며, 중간관리자 정도의 역량을 갖춘 외국인근로자라고 할 수 있음
- 건설업에서 인력 부족을 겪고 있는 주변 국가들의 외국인력 활용 개편방안이 적극적으로 추진되고 있는 점, 송출국가 외국인에게 한국이 주변 국가보다 선호도가 높다는 점을 고려하여 건설업 필요에 부합하는 외국인근로자 선발이 이루어질 수 있어야 함
 - 통계청에 의하면 당해연도가격 기준 2021년 한국의 GDP는 16,446억\$, 일본은 50,401억\$로 한국보다 3.1배 크며, 대만은 7,749억\$임
 - 국제통화기금(IMF)이 2022년 10월 기준으로 발표한 한국의 1인당 GDP는 33,590\$로 32위, 일본은 34,360\$로 29위, 대만 35,510\$로 28위임
 - 일본과 대만은 1인당 GDP에서 한국보다 높지만, 외국인근로자에게 지급하는 평균 급여 수준은 낮음
 - 특히 일본은 건설업에 종사하는 특정기능2호 외국인의 2022년 평균 급여가 188,725엔(¥)이며, 특정기능2호는 일본에서 건설업 종사기간이 1년 이상인 외국인임
 - 대만의 근로기준법에서 규정하고 있는 기본급은 26,400위안이며, 외국인근로자도 적용 대상이며, 한화로는 1,056천원 정도임

- 이들 국가 이외에도 홍콩과 싱가포르를 자국민과 외국인의 최저임금 적용을 달리하고 있는 것으로 알려져 있고, 이로 인하여 일각에서는 한국도 내국인과 외국인의 최저임금을 출신국가의 GDP 등 경제규모를 고려해야 한다는 주장이 제기되고 있음
 - 내·외국인 간 임금차별 적용을 제도화 할 수 없는 상황이라고 할 수 있고, 일본과 대만도 임금 차별 적용의 현실을 개선하려는 시도를 하고 있는 것으로 판단되며, 국제노동기구(ILO)도 동일노동에 대해서 동일임금 지급을 권고하고 있음
 - 그렇다면 외국인근로자에게 현재의 임금수준을 유지하면서 생산성을 제고할 수 있는 수단이 반드시 필요하다고 할 수 있으며, 이를 위해서는 선발과정과 국내 입국 후 교육훈련 의무화와 검증의 과정을 거치도록 해야 함
 - 한국은 인력을 송출하는 국가에서 가장 선호하는 수입국이라고 할 수 있어 훈련수로 의무와 검증, 국내 입국 후 훈련과 기능검증을 거치도록 해도 외국인력을 확보하는데 문제가 없을 것으로 판단됨
 - 한국은 한류의 확산으로 국가에 대한 긍정적인 인식이 지속적으로 상승하고 있고, 한국문화에 대한 관심도도 높음
 - 또한 한국어는 일본어와 중국어에 비해 배우기 쉬운 것으로 인식돼 있음
 - 이보다 더 중요한 임금수준에서 한국이 월등하다는 것을 외국인들도 알고 있으며, 외국인들이 외국에서 일하려는 가장 중요한 목적이 소득이라는 점을 감안할 때 한국은 보다 엄격한 선발과정을 운영해도 외국인력의 공급은 확대될 것으로 예상됨¹⁶⁾
 - 고용허가제의 국제적 평가와 외형적 성과에 안주하지 말고 건설업 등 산업에서 필요로 하는 수준의 외국인을 수입해 사용할 수 있는 제도 운영이 시급함
- 체류기간 및 취업활동 기간의 연장이 공통적으로 추진되고 있으며, 이는 외국인의 불법 체류 방지에도 긍정적인 역할을 기대할 수 있는 개편이어서 사회적 비용의 감소에도 효과를 기대할 수 있을 것으로 판단됨
- 고용허가제는 외형적인 성과와 외부의 평가에 안주할 수 없는 상황이라고 판단되며, 적극적으로 외국인력을 산업의 필요에 맞게 활용할 수 있도록 개편되어야 할 필요성이 큰 것으로 판단됨

16) 연구수행을 위해 면담한 베트남의 송출기관과 훈련기관 관계자, 그리고 훈련생들은 모두 한국에서 일하고 싶다는 의사를 강하게 표출했으며, 일본의 특정감리단체와 특정기능 제도를 운영하는 단체의 관계자들도 일본은 외국인 수입에 관해서는 한국보다 열위에 있다고 인식하는 것으로 파악되었음

- 취업활동 기간과 귀화요건을 별도로 분리해 외국인력을 활용할 수 있는 방안을 모색하는 것이 필요하며, 선별적으로 귀화요건을 적용하는 방안에 대한 검토 필요성도 큰 것으로 판단됨

2. 정책제언

1) 외국인근로자 선발권 보장

- 건설현장에서의 생산활동은 여러 공정의 순차적인 시공과정이라고 할 수 있고, 각각의 공정을 담당하는 전문건설업종은 사용하는 노동력의 직무가 상이하며, 요구하는 숙련도의 수준도 차이를 보임
- 노동력을 수입하는 주변 국가에 비해 외국인근로자의 선호가 높은 국내의 건설현장에서 활용할 외국인력을 선발하는 단계에서 사용자의 요구가 반영될 수 있어야 효율성 제고가 가능함
 - 노동력을 송출하는 국가들에서 한국은 가장 선호하는 일자리가 제공되는 국가로 인식되고 있고, 이런 측면을 감안하면 입국단계에서 외국인력을 선별할 수 있는 수단이 마련돼야 하며, 선별의 기준은 고용주인 건설사업주의 요구가 반영되는 것임
 - 통계청이 3년 주기로 조사하는 이민자 체류실태 및 고용조사에 의하면 송출국의 외국인이 한국을 선택하는 가장 중요한 이유는 높은 임금이었음
 - 주변의 인력 수입국인 일본과 대만에 비해서도 한국이 외국인 비전문취업에 지급하는 임금 수준이 높음
 - 한국을 선택하는 이유로 임금이 압도적으로 높은 비중을 차지하고 있지만, 작업환경도 외국인들이 한국을 선택하는 중요한 이유가 작용하고 있음
 - 한국에서의 취업 경험이 있는 지인들의 추천도 한국을 선택하는 이유가 되는 것으로 보이며, 이는 한국이 그만큼 외국인근로자들에게 양호한 근로환경을 제공하고 있다는 것을 의미함
- 이처럼 외국인들이 해외 취업대상 국가로 한국을 선택하는 이유는 임금을 포함해 긍정적인 요소가 많기 때문이지만, 취업이 다른 나라에 비해 쉽다는 것은 제도 운영의 개편 필요성을 제기하는 것이라고 할 수 있음

- 임금과 처우, 언어습득에서 한국보다 열위에 있는 일본에 기능실습생으로 입국하기 위해서는 자비부담과 6개월 가량의 준비기간을 필요로 하지만, 한국에 비전문취업(E-9)으로 취업하기 위한 준비는 한국어능력과 간단한 체력검정이 전부임
- 즉 외국인에게 더 많은 비용을 지불하면서도 건설업체에서 필요로 하는 외국인을 선발할 수 있는 방식으로 운영되지 못하고 있음
- 외국인에게 지불되는 임금과 근로환경, 한류 확산에 따른 한국에 대한 긍정적인 관심도 제고 등 여러 요소를 종합적으로 검토하면 현재보다 엄격한 선발방식을 적용하면 송출국에서 가장 우수한 인력을 선발할 수 있을 것으로 기대됨
 - 외국인이 본국에서 건설업 종사경력자이거나 건설 관련 자격증 취득자 위주로 우선 선발하는 방식을 적용하면 국내 입국 후 건설현장 적응과 생산성을 제공하는 기간을 단축하는 실질적인 효과를 기대할 수 있음
 - 또한 건설업체들은 국내와 국외에서 공사를 수행하면서 외국인력에 대한 경험을 축적하고 있고, 이들의 경험을 활용하여 외국인력을 선발하는 방식도 효과적이라고 할 수 있음

〈표 4-1〉 비전문취업(E-9)의 한국 선택 이유

(단위: 천명, %)

구분	2017		2020	
	인원	비중	인원	비중
합계	255.9	100.0	252.1	100.0
임금이 높아서	187.1	73.1	178.8	70.9
작업환경이 좋아서	26.5	10.4	26.9	10.7
한국 취업경험이 있는 친구, 친척의 권고	19.9	7.8	18.3	7.3
다른 국가에 비해 취업이 쉬워서	11.5	4.5	12.1	4.8
기타	11.0	4.3	15.9	6.3

자료: 통계청, 이민자 체류실태 및 고용조사

〈표 4-2〉 산업별 외국인력 연령 분포

(단위: 명, %)

연령대	건설업		제조업		농림어업		기타산업	
	숫자	비율	숫자	비율	숫자	비율	숫자	비율
전체	92,495	100.0	395,857	100.0	49,973	100.0	329,683	100.0
15~29세	9,189	9.9	134,398	34.0	23,556	47.1	66,614	20.2
30~39세	14,363	15.5	159,514	40.3	14,729	29.5	79,327	24.1
40~49세	27,491	29.7	64,105	16.2	4,696	9.4	69,662	21.1
50~59세	31,068	33.6	30,349	7.7	4,574	9.2	76,325	23.2
60세 이상	10,384	11.2	7,491	1.9	2,418	4.8	37,755	11.5

자료: 2017 이민자 체류실태 및 고용조사

- 건설업에 종사하는 외국인력의 연령은 다른 산업의 외국인에 비해 높음
 - 제조업, 농림어업 종사 외국인의 연령은 40세 이하가 다수를 차지하고 있으나, 건설업은 50세 이상 연령대가 건설업의 외국인에서 차지하는 비중이 44.8%임
 - 특히 50~59세 연령대의 비중은 33.6%로 건설업에 종사하는 외국인의 연령대 중 가장 높은 비중임
 - 외국인근로자도 고령화 양상을 보이고 있는 상황이며, 건설현장에서의 노동공급은 육체노동이 많다는 점을 감안하면 생산성 제고 측면에서 긍정적이지 않음

2) 외국인근로자 훈련 의무화

- 일반 고용허가제로 입국(E-9)하는 외국인근로자는 자국에서 한국어능력시험과 체력검정을 거치게 되며, 40세 미만의 연령자임
 - 자국에서 건설업 종사경험이 전문한 경우가 대부분이어서 현장 적응의 어려움과 생산성이 낮아 외국인근로자 활용 효율성 제고를 위해서는 입국 전 및 입국 후 훈련 의무화가 필요함
 - 외국인근로자 훈련 의무화는 외국인근로자와 고용주인 건설사업자, 그리고 정책적인 측면에서도 기대할 수 있는 긍정적 파급효과가 매우 크다고 할 수 있음
 - 따라서 외국인근로자에게 입국 전 자국에서 일정한 기간 훈련을 이수케 하고, 입국 후에는 단기간 국내에 적응할 수 있고, 국내 건설현장의 환경을 파악할 수 있는 훈련을 기능훈련과 병행해 이수하게 하여야 함

3) 건설생산 특성에 맞는 외국인력 활용

- 고용허가제는 투명한 운영으로 국제적으로 매우 긍정적인 평가를 받고 있으며, 송출 및 수입과정에서 비리가 개입될 수 있는 여지가 매우 낮은 제도로 운영되고 있고 외국인근로자 활용의 근간이라고 할 수 있음¹⁷⁾¹⁸⁾

17) 고용허가제에 대해서 2010년 국제노동기구(ILO)는 아시아의 선도적인 이주관리시스템이라고 평가했고, 2011년에는 UN에서 수여하는 UN 공공행정상 대상 수상, 또한 2019년 OECD는 다른 국가의 임시 이주 노동 제도에서 흔히 발생하는 노동착취, 불법체류 등을 상당 부분 해소하고 있다고 평가했음

18) 吳學殊(2019)는 한국의 고용허가제로 성과로 영세기업의 노동력 부족 해소와 적법성 향상으로 제시하고 있는데, 적법성 향상으로는 2007년 기준으로 송출비용이 3,509\$(산업연수생 제고)에서 1,097\$(고용허가제)로 감소한 것과 산업연수생 제도의 실종률 50~60%가 고용허가제 하에서 3.3%로 크게 감소한 것, 그리고 임금체불이 36.8%에서 9.0%로 감소한 것 등을 들었음

- 이처럼 고용허가제는 외국인력을 활용하는 정립된 제도이며, 다수의 장점을 갖고 있는 것으로 평가됨에 따라 현행 체계에서 개별 산업의 노동시장 현실과 변화를 반영하기 위한 시도를 하고 있음
- 2022년 12월 29일 고용허가제 개편방안이 발표되었으며, 주요 내용 중에는 준수련 외국인근로자는 출국 없이 10년 동안 체류하면서 취업활동을 허용하는 내용이 포함돼 있음
 - 현재는 외국인근로자가 1회 입국으로 체류 및 취업활동을 할 수 있는 기간은 3년이며, 고용주의 요청에 의해 추가로 1년 10개월 취업활동을 할 수 있음
 - 즉 1회 입국으로 최장 4년 10개월 취업활동이 가능하고, 이후에는 무조건 출국해야 합법임
 - 이러한 제도 운영은 불법체류를 양산하는 요인이 되기도 하는데, 이는 일본과 대만에 서도 동일하게 발생하는 것으로 판단됨
 - 국내에 입국하기 위해 일정한 비용을 부담한 외국인은 3년 또는 4년 10개월 취업활동을 하면서 생산성도 향상돼 처우가 개선될 수 있는 여건이 조성되었음에도 출국해야 하는 상황에 직면하게 됨
 - 이에 따라 체류 및 취업활동 기간이 경과된 이후에도 국내에 남아서 근로소득을 얻으려는 유인이 강하게 나타날 수 있으며, 외국인근로자의 불법체류를 유도하는 유인은 고용주에게도 발생하게 됨
 - 3년 또는 4년 10개월 노동을 제공한 외국인은 생산성을 기대할 수 있는 수준의 역량을 갖게 되는데, 이런 상황에서 출국한 외국인을 다시 신규 외국인근로자로 재채하는 것은 생산성에 불리하게 작용할 수밖에 없음
 - 체류기간 경과 후에도 국내에 남아서 취업활동을 하려는 유인이 외국인과 사업주에게 동시에 발생할 수 있는 여지가 높고, 이런 요인도 불법체류를 양산하는 결과로 나타난다고 할 수 있음
 - 일본의 특정기능 제도 도입, 대만의 중간수준 근로자에 대한 취업활동 기간 연장, 그리고 말레이시아의 기업주들이 불법 외국인에 대한 합법화를 주장하는 이유는 대동소이하다고 할 수 있음
 - 고용노동부도 외국인력 활용에 있어서 준수련 인력의 적극적인 활용 필요성을 인식하고 제도화를 모색하고 있으며, 이의 일환으로 장기근속 특례 요건을 설정하는 방안을 검토하고 있으나, 건설업에 종사하는 외국인근로는 장기근속 특례 적용이 어려운 실정이라고 할 수 있음

- 현재 검토중인 것으로 알려진 장기근속 특례 요건은 경력요건과 어학 요건 등을 모두 충족해야 하는 것임¹⁹⁾
 - 경력요건은 제조업과 비제조업을 구분해 요건을 제시하고 있는데, 제조업은 동일 사업장에서 30개월 이상 근무해야 하고 입국 후 최초 배정사업장에서 24개월 이상 근무해야 함
 - 비제조업은 제조업의 요건에 비해 경력요건을 6개월씩 낮춰 동일 사업장 24개월 이상 근무와 입국 후 최초 배정사업장 18개월 근무임
 - 따라서 비제조업에 해당하는 건설업은 동일 사업장 24개월 이상, 그리고 최초 배정사업장 18개월 근무해야 장기근속 특례의 경력요건을 충족할 수 있음
 - 그러나 전문건설업체와 건설근로자의 평균 고용계약 기간을 감안하면 장기근속 특례의 경력요건을 충족하는 것은 현실적으로 매우 어려움
- 건설현장은 각기 다른 장소에서 개설과 폐쇄가 반복적으로 발생하게 되며, 대부분의 현장 운영기간이 길지 않으며, 시공과정은 공정의 순차적 진행이라고 할 수 있어 건설근로자의 근로일수가 짧은 것이 특징임
 - 이런 상황은 외국인근로자도 크게 다르지 않으며, 장기근속 특례로 인정받기 위한 요건 중 경력요건을 충족하는 것은 매우 어려움
 - 전문건설업체는 생산구조에서 기계장비와 노동력을 사용하여 시공을 전문적으로 하고 있으며, 노동력 사용 시 고용계약 기간이 1개월 미만이 2021년 기준 44.1%로 조사되었으며, 고용계약 기간 3개월 미만을 합산하면 58.4%였음
 - 건설근로자공제회 조사결과에 의하면 평균 근로일수는 132일이었으며, 30대 연령층의 근로일수가 206.1일로 가장 길었으며, 작업능력 수준별로는 팀장/반장이 154.2일로 가장 길었음
- 내국인근로자와 외국인근로자 간 큰 차이가 없는 고용계약기간 및 근로일수 이외에도 생산활동의 출발점이 되는 낙찰까지 이르는 과정, 조업변동성이 높은 건설업 생산특성 등으로 장기근속 특례 요건을 충족하는 것이 매우 어려움
- 따라서 건설업의 장기근속 특례 요건 중 경력은 국내의 모든 현장에서 근속한 경력을 합산해 산정하는 방식을 적용하는 것이 필요한 것으로 판단됨
 - 건설업의 생산특성이 반영되어야만 준수된 외국인 활용 환경이 조성될 수 있음

19) 2022년 12월 29일 관계부처 합동으로 발표된 고용허가제 개편방안에서는 경력요건과 어학요건 등을 충족하는 경우 장기근속 특례 인정서 발급을 검토하는 방식을 검토하고 있고, 어학요건 등은 일정수준 이상의 한국어능력시험과 사회통합교육 이수를 포함함

〈표 4-3〉 전문건설업체 규모별 일용근로자 평균 고용기간 추이

(단위: %)

구분	2010	2012	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1개월 미만	4.8	6.9	8.4	6.7	4.6	6.9	6.5	15.4	40.2	44.1
1~2개월	27.8	28.8	24.3	25.7	22.4	23.2	21.9	28.7	16.7	14.3
2~3개월	10.3	11.6	11.3	12.3	11.9	11.7	9.6	11.4		
3~4개월	19.4	17.1	14.2	15.9	16.1	15.0	15.2	9.4	7.2	5.7
4~6개월	8.5	6.2	7.3	6.9	4.7	8.7	6.8	8.7		
6~12개월	29.3	29.3	21.9	22.9	25.9	21.1	28.0	21.2	11.7	11.7
12개월 이상	0.0	0.0	12.5	9.6	14.2	13.5	11.9	5.1	4.2	2.6
공종 종료 시까지									19.9	21.7

자료: 대한전문건설협회, 전문건설업 실태조사 분석 보고서, 각 연호, 대한건설정책연구원

〈표 4-4〉 현재 현장에서의 총근로일수(2022년)

(단위: 개, %)

구분	사례수	평균(일)	8일 미만	8~30일 미만	30~180일 미만	180~365일 미만	1년 이상	모름/ 무응답	
전체	1,327	132.0	10.7	27.4	30.8	17.8	8.1	5.2	
연령대	20대 이하	60	168.2	8.3	20.0	36.7	15.0	13.3	6.7
	30대	137	206.1	6.6	19.7	32.1	20.4	16.1	5.1
	40대	278	138.5	11.2	23.4	32.7	19.8	7.9	5.0
	50대	464	140.7	7.1	24.4	35.8	22.0	8.4	2.4
	60대 이상	388	83.3	16.5	37.9	22.2	10.8	4.1	8.5
작업 능력	일반공	169	95.2	17.2	33.1	29.0	11.2	5.9	3.6
	조공	199	146.7	15.1	21.6	32.2	19.1	8.5	3.5
	준기공	170	147.0	8.2	26.5	32.9	18.2	10.0	4.1
	기능공	454	109.2	10.8	29.5	31.1	15.4	5.5	7.7
	팀장/반장	335	154.2	6.2	25.7	29.5	23.3	11.3	4.2
직종	보통인부	210	90.9	18.1	33.8	24.3	11.4	5.7	6.7
	형틀목공	129	159.0	7.8	20.2	41.9	17.8	9.3	3.1
	철근공	59	121.7	11.9	25.4	25.4	25.4	5.1	6.8
	건축목공	62	73.4	14.5	40.3	25.8	14.5	1.6	3.2
	배관공	157	171.1	3.8	22.3	36.9	19.7	12.7	4.5
	기계설비공	38	176.8	10.5	21.1	31.6	18.4	15.8	2.6
	내선전공	92	172.1	4.3	21.7	26.1	32.6	9.8	5.4
	도장공	27	45.0	18.5	44.4	29.6	3.7	0.0	3.7
	미장공	27	71.3	18.5	29.5	25.9	7.4	3.7	14.8
	방수공	15	65.9	13.3	26.7	33.3	6.7	0.0	20.0
	비계공	40	140.7	10.0	27.5	22.5	30.0	7.5	2.5
	석공	33	54.8	18.2	42.4	24.2	3.0	3.0	9.1
	용접공	53	131.2	9.4	17.0	41.5	17.0	7.5	7.5
	조적공	23	81.0	21.7	26.1	30.4	21.7	0.0	0.0
	타일공	59	85.7	13.2	37.7	28.3	13.2	1.9	5.7
통신설비공	9	199.7	0.0	11.1	22.2	33.3	0.0	33.3	
기타	300	157.4	8.3	26.3	32.0	18.7	11.3	3.3	

자료: 건설근로자공제회(2022), 2022년 건설근로자 종합생활 실태조사

4) 대한전문건설협회 활용한 민간 역할 확대

(1) 준수연 제도의 효과 제고

- 준수연 외국인력으로 인정받기 위한 장기근속 특례와 어학요건 등은 ‘고용센터’에서 충족 여부 확인과 인정서 발급을 시행하는 방향으로 검토되고 있으나, 장기근속 특례 요건 충족을 대한전문건설협회에 위임하는 것이 실효성 제고에 도움이 될 것으로 판단됨
 - 체류기간을 10년까지 연장하는 조치는 그만큼 내국인근로자 부족이 심각해지고 있어 보완이 필요하다는 현실이 반영된 것임
 - 또한 외국인근로자가 단순업무에만 종사하는 상황이 아니라는 현실적인 판단에 근거한 것으로 판단됨
 - 동일사업장 근속 여부의 확인 및 어학요건 등의 충족 여부는 생산요소로서 외국인근로자를 사용하는 사업주가 확인하는 것이 가장 효율적임
 - 어학요건 등도 실생활에 필요한 한국어능력뿐만 아니라 생산현장에서 통용되는 실질적인 의사소통이 가능해야 하며, 이를 위해서는 외국인근로자를 사용하는 사업주가 확인하는 것이 가장 효과적임
 - 준수연 외국인근로자 제도 도입의 취지를 고려한다면 기능수준 또는 생산성 검증이 추가되는 것이 타당함
 - 이 경우 근속경력, 어학요건 등과 기능수준에 대한 판단과 검증이 가능한 전문건설사업주 단체인 대한전문건설협회를 적극적으로 활용하는 것이 필요함

(2) 외국인력 도입 및 활용 효율성 제고

- 현재 외국인력 도입은 개별 업종의 생산요소 사용 특성이 반영되지 않고 총량으로 정해져 개별 공정을 수행하는 전문건설업종의 수요를 반영하지 못하고 있으며, 이는 고용허가제에 따라 건설업에 배정되는 인원을 모두 소진되지 못하는 요인이 되고 있음
 - 생산구조에서 실제로 시공을 담당하는 전문건설업종은 외국인력 수요와 필요로 하는 숙련 수준도 다름
 - 즉 생산과정에서 기계장비의 비중이 높은 공정은 숙련도보다 안정적인 노동력을 공급할 수 있는 외국인을 선호함
 - 기계장비의 활용도가 높은 업종은 해당 장비의 가동율이 중요하며, 기계장비 가동을 효과적으로 지원할 수 있는 인력이 안정적으로 공급되는 것을 가장 중요하게 고려함

- 반면 노동을 많이 활용하는 대표적인 공정인 골조공사를 수행하는 철근콘크리트업종은 근력을 제공할 수 있는 인력에 대한 수요가 많음
- 석공사업종은 외국인근로자의 숙련도를 필요로 하는 업종으로 파악됨
- 실내건축공사업은 외국인 숙련자와 비숙련자 모두를 필요로 하는 업종으로 나타남

〈표 4-5〉 외국인근로자 공종별 숙련수준

(단위: 명, %)

구분	전체		숙련공		비숙련공	
전체	73,390	(100.0)	52,983	(72.2)	20,407	(27.8)
건축	70,074	(100.0)	51,818	(73.9)	18,257	(26.1)
토목	2,403	(100.0)	523	(21.8)	1,880	(78.2)
플랜트	796	(100.0)	556	(69.8)	241	(30.2)
조경	116	(100.0)	87	(75.0)	29	(25.0)

자료: 국토교통부(2023), 건설산업 외국인 활용 현황 및 제도개선 방향 수립 연구, 대한건설정책연구원

〈표 4-6〉 외국인근로자 공종별 숙련수준

(단위: %)

구분	합계	숙련공 필요	비숙련공 필요	숙련 비숙련 모두 필요
지반조성포장공사업	100.0	40.0	10.0	50.0
실내건축공사업	100.0	41.7	33.3	25.0
금속창호·지붕건축구조물공사업	100.0	10.0	0.0	90.0
도장·습식·방수·석공사업	100.0	66.7	0.0	33.3
조경식재시설물공사업	100.0	100.0	0.0	0.0
철근콘크리트공사업	100.0	34.1	5.7	60.2
구조물해체비계공사업	100.0	0.0	50.0	50.0
상·하수도설비공사업	100.0	14.3	57.1	28.6
철강구조물공사업	100.0	100.0	0.0	0.0
승강기삭도공사업	100.0	66.7	33.3	0.0
기계가스설비공사업	100.0	66.7	0.0	33.3
시설물유지관리업	100.0	50.0	0.0	50.0
토목공사업	100.0	30.6	26.5	42.9
건축공사업	100.0	47.3	14.5	38.2
토목건축공사업	100.0	26.7	33.3	40.0
산업·환경설비공사업	100.0	40.0	20.0	40.0
조경공사업	100.0	25.0	0.0	75.0

자료: 국토교통부(2023), 건설산업 외국인 활용 현황 및 제도개선 방향 수립 연구, 대한건설정책연구원

- 현장에서 공정이 진행되는 상황이며, 개별 공정을 수행하는 업종에 참여하는 건설근로자의 직종이 구분되므로 직종의 수요를 파악하여 배정인원을 확정하는 것이 이상적이라고 할 수 있으나, 현실적으로 직종을 중심으로 외국인력 도입 및 활용 규모를 산정하는 것은 매우 어려움

- 따라서 업종별로 외국인근로자의 수요를 파악할 수 있으면 각각의 공정에 참여하는 직종을 그룹화 할 수 있고, 이에 기초해 외국인 도입과 활용이 이루어지는 것이 현실적인 대안이라고 판단됨
- 이러한 역할을 수행할 수 있는 조직은 대한전문건설협회가 있고, 전국적인 조직체계를 구축하고 있기 때문에 향후 지역별 및 업종별 외국인력 규모를 산정할 수 있을 것으로 기대됨
 - 각각의 개별 공정을 전문적으로 수행하는 전문건설업종별 외국인력 수요 파악은 효율성 제고에 기여할 수 있을 것으로 판단됨

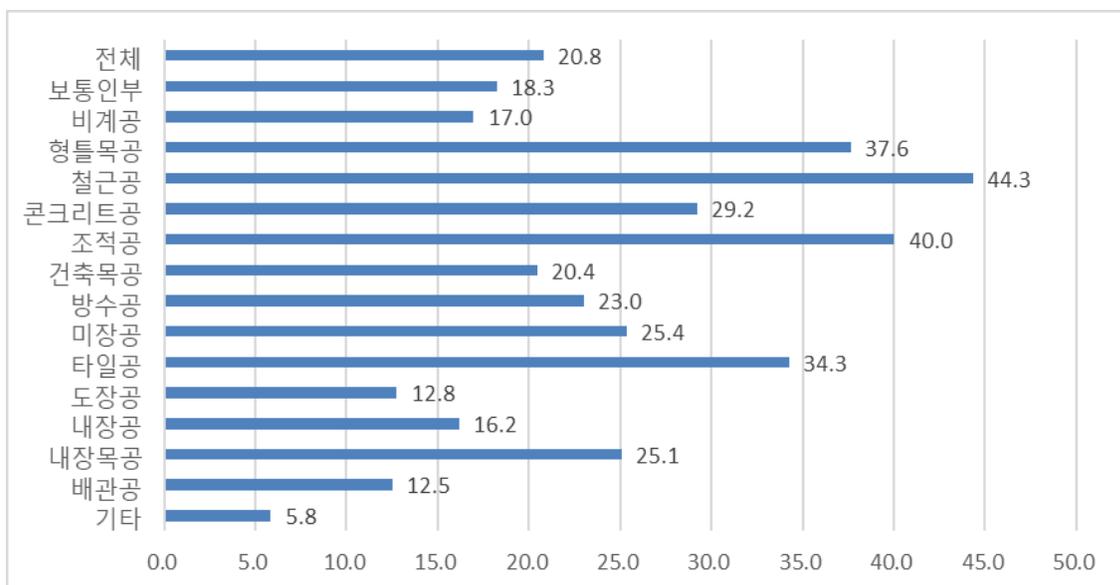
〈표 4-7〉 전문건설업종별 외국인근로자 비중

(단위: %)

업종	응답업체 비율
철근콘크리트	48.1
도장습식방수석공	18.2
지반조성포장공사	12.0
금속창호지붕건축물	15.6
실내건축	38.5
기타	15.0
평균	33.3

주: 전문건설업체를 대상으로 2022년 10월 31일 기준 시행한 설문조사 결과

자료: 국토교통부(2023), 건설산업 외국인 활용 현황 및 제도개선 방향 수립 연구, 대한건설정책연구원



〈그림 4-1〉 직종별 건설업 외국인근로자 고용 비중

주: 비율=(외국인근로자/전체 근로자)×100

자료: 국토교통부(2023), 건설산업 외국인 활용 현황 및 제도개선 방향 수립 연구, 대한건설정책연구원

(3) 외국인근로자 관리의 효율화

- 외국인을 사용하는 고용주 지원과 관리를 통해서 이탈과 불법체류를 방지하면서, 외국인력을 효율적으로 활용하는 지원자 역할을 할 수 있는 조직이 필요함
 - 외국인근로자를 고용하는 사업주에 대한 지원과 관리를 효과적으로 수행할 수 있고, 채용된 외국인의 불법체류를 방지할 수 있는 역량과 규모를 갖추고 있는 조직 필요함
 - 일본은 특정기능 제도를 운영하고 관리할 수 있는 조직으로 건설기능인재기구(JAC)를 효과적으로 활용하여 행방불명을 방지하고 건설업체의 수요를 파악하는 창구로 활용하고 있음
 - JAC는 2022년 10월 기준 46개 건설관련 단체를 정회원으로 하며, 20명의 종사자 중 14명을 건설업계와 단체로부터 지원받은 인력에 의해 운영되고 있음
 - 건설업의 특정기능 신청은 원칙적으로 JAC를 통해서만 가능하며, 외국인에 대한 기능시험과 강습을 지원함
 - 이외에도 특정기능 제도에 대한 홍보와 보급과 외국인력을 활용하려는 건설업체에 무료직업소개사업도 하고 있음
 - 적정취로감리도 JAC의 중요한 역할인데, FITS에 위탁해 수행하고 있고, FITS로부터 건설업체 지원 및 외국인과의 상담, 그리고 임금대장 확인 등에 관해 보고를 받음
- 일본은 특정기능 제도의 도입을 준비하면서 지원과 관리를 전담할 수 있는 기구를 모색해 시행착오를 최소화 할 수 있는 수단으로 활용하고 있음
 - 외국인근로자 수입에 소극적이었던 일본이 JAC라는 기구를 만들어 적극적이고 효과적인 외국인력 활용을 모색하게 된 이유는 건설업의 인력부족이 그만큼 심각하다는 것을 보여줌
 - 외국인력을 적극적으로 활용하면서도 행방불명으로 인한 불법체류로 인해 야기될 수 있는 범죄 등의 사회적 문제에 사전적으로 대처하고 있는 것임
- 우리도 외국인근로자의 필요성이 지속적으로 증가하고 있고, 수요에 못 미치는 공급에 따라 불법체류자가 양산되는 상황이 초래되고 있으며, 불법체류를 예방할 수 있는 효과적인 대응책이 절실함
 - 불법체류의 경로는 매우 다양해 현실적으로 대응할 수 있는 효과적인 수단을 찾기가 어려운 실정임
 - 관광 등의 단기 사증으로 입국 후 이탈하는 유형, 유학 사증으로 입국 후 불법체류자가 되는 유형은 가장 정형화 된 형태임

- 베트남 등 외국국적 여성이 한국인과 결혼을 통해 한국 국적을 취득한 후 이혼하고 베트남 남성과 결혼²⁰⁾하면 국적을 취득한 여성의 베트남인 배우자는 거주사증(F-6)을 취득해 건설현장에서 노동을 제공하고, 이들은 베트남인을 유학이나 관광사증으로 입국시켜 불법체류자 신분으로 일자리를 제공하는 과정도 매우 일반화 된 경로임
- 이렇게 다양한 형태와 경로로 발생하는 불법체류에 대해서 법무부 등 공적인 영역에서만 대응하는 것은 한계가 있음
- 일본과 대만이 외국인력 확대를 모색하면서 사전적으로 관리 및 지원기능을 민간의 역량을 활용하려는 시도를 하고 있는 이유를 살펴볼 필요가 있음

〈표 4-8〉 외국인근로자 활용 과정에서 발생할 수 있는 문제의 심각성 정도

(단위: %)

문제점	조사연도	전혀 심각하지 않다	별로 심각하지 않다	약간 심각하다	매우 심각하다
필요한 외국인근로자 확보의 어려움	2018	14.7	46.5	32.7	6.1
	2022	9.9	33.7	43.9	12.5
잡은 사업장 변경	2018	12.2	42.1	37.7	8.0
	2022	9.9	41.0	41.2	7.9
문화 및 생활관습 상의 차이	2018	8.6	44.6	36.3	10.5
	2022	10.4	45.4	35.9	8.3
의사소통의 문제	2018	5.4	28.9	45.2	20.6
	2022	7.1	33.6	41.6	17.8
한국인근로자와의 갈등	2018	11.1	57.1	27.3	4.5
	2022	11.1	55.9	28.1	4.9
낮은 근면성	2018	11.9	46.2	33.7	8.3
	2022	12.3	46.4	33.6	7.7
낮은 생산성	2018	11.7	44.7	36.2	7.4
	2022	12.0	49.0	31.5	7.5
잡은 집단행동	2018	13.8	49.0	27.6	9.7
	2022	14.2	49.2	27.0	9.6
잡은 임금인상 요구	2018	16.0	56.7	22.6	4.8
	2022	13.4	52.1	27.6	6.9
사업장 무단이탈	2018	16.2	53.3	23.9	6.6
	2022	15.3	51.8	25.8	7.2

주: 2018년 설문조사 사례수는 17,027개, 2022년 조사는 5,485개

자료: 1. 대한건설협회(2018), 건설업 외국인력 실태 및 공급체계 개선방안 연구, 한국이민학회

2. 국토교통부(2023), 건설현장 외국인 활용 현황 및 제도개선 방향 수립 연구, 대한건설정책연구원

20) 국적법은 대한민국 국민이 되는 요건을 정하는 것을 목적으로 하며, 제6조에서 간이귀화 요건을 규정하고 있고, 제2항은 배우자가 대한민국 국민인 외국인으로서 1호부터 4호에 해당하는 사람은 5년 이상 계속 대한민국에 주소가 있지 않아도 되며, 대한민국에서 영주할 수 체류자격을 갖고 있지 않아도 귀화허가를 받을 수 있음을 규정하고 있음

〈표 4-9〉 외국인근로자 활용 과정에서 문제 발생 시 대처방안

(단위: 개, %)

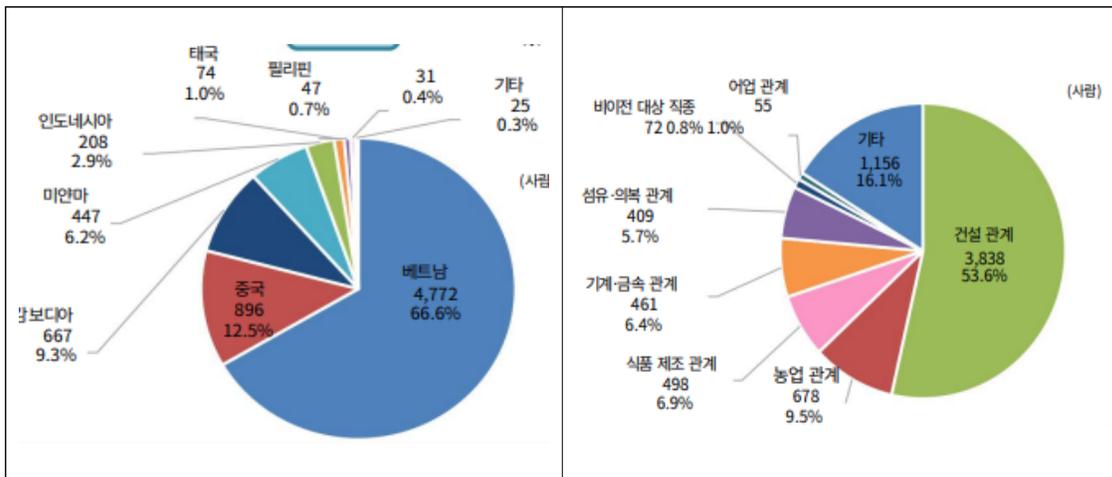
구분	사례수	외국인 근로자와 갈등 문제가 발생한 적이 없음	회사 스스로 처리	대한건설협회 등 외국인 근로자 고용업무 대행기관에 도움 요청	관련 공공기관 또는 외국인력지 원센터 등에 도움 요청	시민단체, NGO 등 외국인 근로자 지원단체에 도움 요청	외국인 근로자를 소개해 준 알선업자에 게 도움 요청	기타
2018	16,198 (100.0)	61.4	20.7	2.3	5.7	0.1	9.4	0.5
2022	5,052 (100.0)	56.8	23.4	1.2	7.7	0.4	9.9	0.7

자료: 1. 대한건설협회(2018), 건설업 외국인력 실태 및 공급체계 개선방안 연구, 한국이민학회
2. 국토교통부(2023), 건설현장 외국인 활용 현황 및 제도개선 방향 수립 연구, 대한건설정책연구원

5) 생산성에 따른 체류 및 취업활동 기간 연장

- 인구구조 변화와 건설업 입직 기피에 따라 야기되고 있는 노동력 부족의 대안으로 외국 인력은 효과적인 수단이며, 이들을 활용하는 과정에서 불법을 최소화 하는 제도와 환경을 조성하는 것이 필요함
- 외국인력이 확대되는 과정에서 불법체류를 방지하기 위한 정책을 시행하고 있는 일본의 사례에서 시사점을 도출할 수 있을 것으로 기대되며, 이를 국내에 적용할 수 있는 방안을 모색하는 것이 필요함
 - 일본에 기능실습생으로 입국한 외국인력의 국적별 행방불명자는 베트남이 가장 많고, 업종별로는 건설업이 가장 높음
 - 2021년 기준 기능실습생의 행방불명 규모는 7,167명이며, 베트남 국적자가 차지하는 비중은 53.6%임
 - 베트남 국적자는 기능실습생으로 일본에 입국한 외국인 중 숫자가 가장 많은데, 2022년 기준으로 176,346명이며, 전체 대비 54.3%의 비중임
 - 베트남 국적자의 행방불명이 많은 것은 재류자 숫자가 많은 것도 영향이 있음
 - 베트남 국적자 다음으로 행방불명자가 많은 국가는 중국으로 896명, 12.5%의 비중임
 - 2022년 기준 중국인 기능실습생이 전체 기능실습생에서 차지하는 비중은 8.9%인 28,802명이며, 행방불명자 비중이 전체 기능실습생에서 차지하는 비중보다 높음
- 일본의 기능실습생들 중에서도 건설업 종사자의 행방불명이 가장 많은 것은 취업활동 기간과 밀접한 관련이 있는 것으로 판단되며, 이런 추론은 기능실습생과 특정기능의 행방 불명자 비교를 통해서도 확인됨

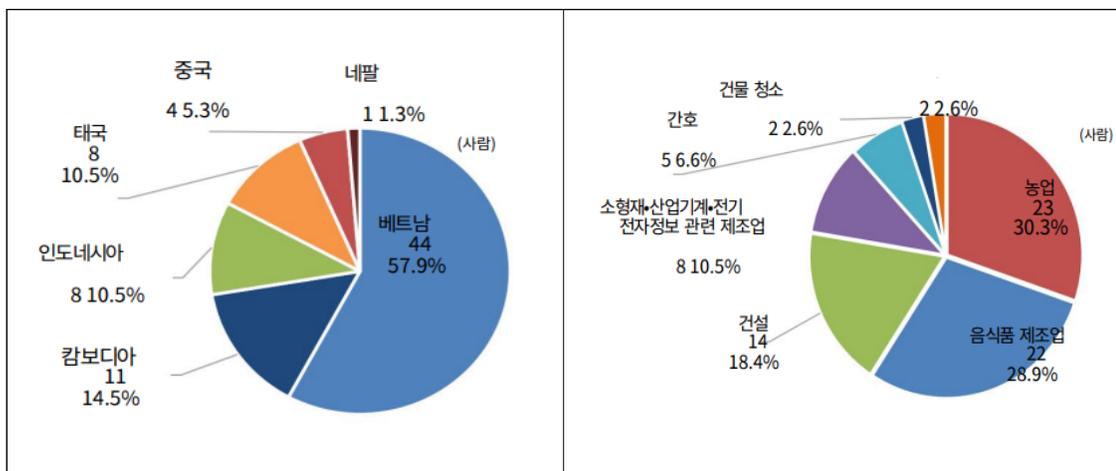
- 일본 건설경제연구소(RICE)가 건설업체에 고용돼 있는 외국인을 대상으로 한 설문조사 결과에서도 제시된 것처럼 자국보다 더 높은 임금소득 때문임
 - 베트남에서 입국하는 경우 자국의 농업정책은행 등에 귀국보증금으로 한화 약 500만원을 예치하며, 송출기관에 선발돼 일본에 입국까지 약 6개월의 기간이 소요됨
 - 6개월의 기간 중 2~3개월은 자비 부담으로 일본어와 기능훈련을 받아야 하며, 이후에도 출국에 소요되는 각종 등록비와 서류제출에 수반되는 비용, 항공비용 등을 포함해 한화로 적게는 1천만원, 많게는 1.5천만원의 지출이 수반됨
 - 일본에 베트남인을 송출하는 기관이 송출대상자를 모집하는 주요 경로는 일본어학원이며, 이는 기본적으로 일본에 대한 관심이 있고, 일본어 학습을 하고 있어 비교적 단기간에 일정한 수준의 일본어능력을 확보하는 데 유리하기 때문임
 - 송출기관에서 훈련받기 이전에 개인적으로 투입된 비용까지 합산하면 한화로 약 2천만원 수준이며, 일본에 입국 후에도 송출기관에 고정적으로 지불해야 하는 비용이 있음
 - 이런 비용 투입을 위해서 일본에 기능실습생으로 입국하려는 대부분의 베트남인들은 금융기관 등에서 대출을 받을 수밖에 없음
 - 베트남의 성인 남성 월평균 급여 수준은 한화 50만원 수준이며, 이런 상황에서 2천만원에 가까운 비용을 투입해야 일본에 입국할 수 있으므로 될수록 장기간 취업활동을 하려는 경향이 강하게 작용할 수밖에 없음
 - 그런데 기능실습1호는 1년, 기능실습2호 2년으로 총 3년의 취업활동으로 투입된 비용을 만회하는 것은 어려움
 - 결국 현장을 이탈해 불법체류자 신분으로 노동을 제공하는 방법을 통해서라도 투입된 비용을 보전하고 소득을 얻기 위한 선택을 하는 경향이 있는 것으로 볼 수 있음



〈그림 4-2〉 기능실습생 행방불명자의 국적 및 업종(2021년 기준)

자료: 일본 출입국재류관리청, 기능실습제도 현황 개요

- 특정기능으로 취업하면 출국 없이 통산 5년의 기간 동안 취업활동을 할 수 있고, 월평균 급여도 기능실습생에 비해 높아 이탈의 유인이 감소하는 것으로 볼 수 있고, 기능실습생에서 특정기능1호로 이행하는 경우는 더욱 이탈의 유인이 감소하는 것으로 판단됨
- 특정기능 외국인근로자 중 행방불명자는 2021년 기준으로 76명이며, 베트남 국적자의 비중이 가장 높고, 농업 취업자의 비중이 가장 높음
 - 2020년 기준 특정기능 외국인 중 베트남 국적자의 비중은 63.4%인 33,376명으로 가장 많고, 이런 이유로 행방불명자 숫자도 가장 많음
 - 농업에 종사하는 특정기능 외국인은 14,226명으로 전체 특정기능 외국인 대비 13.1%의 비중이며, 특정기능 외국인 취업 직종 중 3번째로 많음
 - 식품 제조업 33.0%로 가장 높은 비중을 차지하고 있고, 다음은 소형재·산업기계·전자정보 관련 제조업의 20.9%임
 - 건설업에 종사하는 특정기능 외국인은 10,555명이며, 전체 특정기능 외국인에서 차지하는 비중은 9.7%임
 - 특정기능 외국인에서 건설업 종사자가 차지하는 비중보다 행방불명자의 비중이 높은 것으로 나타남
 - 특정기능 외국인의 행방불명에서 건설업 종사자가 차지하는 비중은 18.4%로 3번째로 많지만, 기능실습생으로 건설업에 종사하는 경우에 비해 확연하게 낮음



〈그림 4-3〉 특정기능 행방불명자의 국적 및 업종(2021년 기준)

자료: 일본 출입국재류관리청(2023), 특정기능제도 현황

- 건설업에 종사하는 기능실습생과 특정기능 외국인력 간 행방불명자의 격차를 보이는 주요한 원인은 기능수준에 따른 체류 및 취업활동 기간의 차이라고 할 수 있음

- 당연히 임금수준의 격차도 발생하게 되는데, 외국인력이 제공할 수 있는 생산성의 차이에 따른 것으로 볼 수 있음
- 외국인을 합법적으로 사용하면서도 생산성을 담보하기 위해서는 생산성에 따라 체류 및 취업활동 기간을 연장하는 방안이 시행되어야 함

6) 외국인근로자 지원

- 전문건설협회 등 민간부문의 역량을 활용해 외국인근로자 수입부터 현장에서 일하는 과정에서 발생할 수 있는 문제와 갈등요소를 관리하고 해결할 수 있는 시스템을 구축하여야 함
 - 일본은 FITS를 통해 일본 내 건설현장에서 일하는 외국인근로자의 애로사항과 사업주에 의한 부당노동행위 등에 관해 모국어로 상담하는 서비스를 제공하고 있음
 - 대만은 외국인근로자의 수입과정부터 민간 업체가 개입하고 있고, 대만 입국 후 현장에서 발생하는 갈등과 민원의 중재와 처리를 맡기고 있음
 - 백낙규 외(2018)는 건설현장에서 외국인근로자와 내국인 관리자 모두 의사소통의 어려움으로 생산성 및 품질에 부정적인 영향이 우려된다는 점을 지적하고 있음
 - 의사소통의 어려움은 생산성에 부정적인 영향을 초래할 뿐만 아니라 내국인 관리자와 외국인근로자, 그리고 내국인근로자와 외국인근로자 사이에서 갈등이 초래될 수 있는 요소이므로 지원수단이 마련돼 있어야 함
 - 이러한 역할을 일본과 대만은 민간에 위탁하고 있는데, 이들의 사례를 참고하고 국내의 실정에 맞는 수단이 마련돼야 할 것으로 판단됨
 - 외국인근로자의 수입과 관련 정책당국은 민간의 역할을 명확히 구분하여 제시하고 제도적으로 뒷받침할 수 있는 사항들을 설정하는 것이 필요함

7) 특정활동(E-7-4) 활용 확대

- 건설현장에서 가장 선호하는 외국인력이라고 할 수 있는 방문취업(H-2), 재외동포(F-4) 사증 소지자의 연령대가 높아지고 있고, 대안 모색이 필요한 상황이라고 할 수 있음
 - 건설업에 종사하는 방문취업(H-2) 사증 소지자의 77.0%는 40~50대, 30대의 비중은 3.9%에 불과함
 - 재외동포(F-4) 사증 소지자 중 41.1%는 60대 이상임

- 방문취업(H-2), 재외동포(F-4) 소지자는 의사소통과 생산성에 기여하는 측면에서 선호하는 외국인력인데, 이들의 고령화에 따라 초래되는 활용도 저하의 대안으로는 특정활동(E-7-4) 외국인의 유입 규모 확대가 가장 실효적인 수단임

〈표 4-10〉 건설업 외국인력의 체류자격별 연령 분포

(단위: 명, %)

연령대	전체	비전문취업	방문취업	재외동포	영주자	기타	한국국적 취득
전체	92,495 (100.0)	8,779 (100.0)	43,450 (100.0)	16,900 (100.0)	12,031 (100.0)	9,140 (100.0)	2,195 (100.0)
15~29세	9,188 (9.9)	5,125 (58.4)	2,514 (5.8)	467 (2.8)	167 (1.4)	792 (8.7)	123 (5.6)
30~39세	14,364 (15.5)	2,907 (33.1)	5,790 (13.3)	1,868 (11.1)	1,208 (10.0)	2,128 (23.3)	463 (21.1)
40~49세	27,491 (29.7)	747 (8.5)	14,091 (32.4)	3,145 (18.6)	5,631 (46.8)	3,237 (35.4)	640 (29.2)
50~59세	31,067 (33.6)	0 (0.0)	19,366 (44.6)	4,466 (26.4)	3,787 (31.5)	2,681 (29.3)	767 (34.9)
60세 이상	10,385 (11.2)	0 (0.0)	1,689 (3.9)	6,954 (41.1)	1,238 (10.3)	302 (33.0)	202 (9.2)

자료: 2017 이민자 체류실태 및 고용조사

〈표 4-11〉 외국인근로자 가족 동반 필요 여부

(단위: 개)

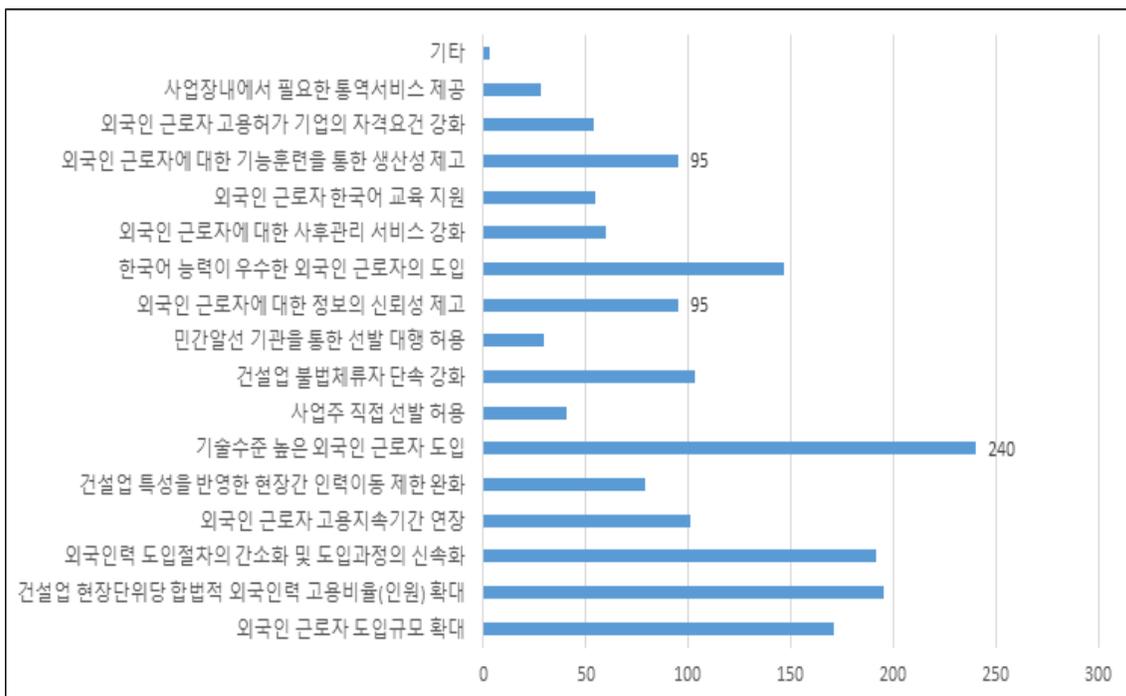
업종	전혀 불필요	불필요	보통	필요	매우 필요
합계	16	29	82	71	16
철근콘크리트	5	10	43	41	9
도장습식방수석공	4	4	14	9	3
지반조성포장공사	4	8	9	6	2
금속창호지붕건축물	-	3	5	5	-
실내건축	1	1	4	4	2
기타	2	3	7	6	-

주: 전문건설업체를 대상으로 2022년 10월 31일 기준 시행한 설문조사 결과

자료: 국토교통부(2023), 건설산업 외국인 활용 현황 및 제도개선 방향 수립 연구, 대한건설정책연구원

- 건설생산에서 노동의 사용자인 건설업체는 기술수준이 높은 외국인근로자 도입에 대한 선호가 높은 것으로 나타났음
 - 설문조사 응답한 현장 579개에 대해 여러 발전방향을 제시하고 3개를 선택하도록 한 결과 240개 업체가 기술수준 높은 외국인근로자 도입을 희망했음
 - 240개 업체는 여러 발전방안들 중 기술수준 높은 외국인에 대해 3순위 이내의 순위로 꼽을 만큼 선호가 높았음

- 외국인근로자는 근로소득의 절반 이상을 본국에 송금하는 것으로 조사된 사례가 있어 가족을 동반할 수 있는 사증의 확대는 국부유출에 대한 우려를 불식시키는 효과도 기대됨
 - IOM이민정책연구원이 2010년 조사한 결과에 의하면 외국인근로자는 국내에서 번 소득의 21.3%를 소비하고 21.7%는 저축하며, 57.4%는 해외송금 함
 - 가족동반이 허용되면 해외로 송금되는 57.4%의 대부분이 국내에서 소비되거나 저축으로 전환될 것으로 판단됨



〈그림 4-4〉 건설업 외국인력 도입 및 관리제도 발전방향 설문조사 결과

주: 건설업 외국인력 도입 및 관리제도의 발전방향에 대한 의견을 1순위부터 3순위까지 선택하도록 한 결과임

자료: 국토교통부(2023), 건설산업 외국인 활용 현황 및 제도개선 방향 수립 연구, 대한건설정책연구원

- 〈그림 2-2〉에서 제시돼 있는 것처럼 비전문취업(E-9)과 준숙련 외국인이 특정활동(E-7-4)로 전환할 수 있는 경로를 마련하는 방안이 검토되고 있고, 향후 특정활동(E-7-4) 사증의 발급 규모도 확대될 것으로 예상되고 있음
- 숙련자와 전문적인 역량을 보유한 외국인력에게 체류 및 취업활동 기간을 연장해 주어 안정적으로 노동을 공급할 수 있는 여건을 조성하고, 가족까지 동반할 수 있도록 허용하는 방안은 외국인력이 합법적으로 기능수준을 향상할 수 있는 유인책이 됨
 - 일본도 특정기능2호 외국인에 대해서는 가족동반을 허용하고 있는데, 특정기능2호는 일본인도 취득하기 어려운 자격과 역량을 갖추고 있어야 함

- 주변의 인력 수입국에 비해 외국인들이 한국을 선호하는 상황이며, 이러한 비교우위를 적극적으로 활용해 국내 건설현장의 여건과 필요가 효과적으로 반영된 보다 엄격한 요건을 부과해도 고숙련 외국인근로자를 확보할 수 있을 것으로 기대됨

8) 불법체류자 한시적 양성화

- 건설현장에서 종사하는 불법체류자 중 현장경력과 한국어능력 등을 기준으로 선별하여 양성화 방안을 모색할 필요가 있음

- 백낙규 외(2018)의 연구에서는 건설현장 관리자를 대상으로 한 조사결과를 바탕으로 불법체류자의 합법화 필요성을 제기하고 있음
 - 백낙규 외(2018)는 연구를 진행하는 과정에서 건설현장 관리자들에게 안정적 인력수급을 위해 개선돼야 할 사항을 조사했음
 - 조사결과 불법체류자 중 한국어능력 우수자와 건설업 숙련공을 우선적으로 합법화시켜야 한다는 응답이 두 번째로 높은 비중을 차지했음
 - 건설현장에서 일하고 있는 불법체류자 중 한국어능력 우수자와 숙련공에 대한 합법화는 통역 및 생산성 저하 등을 보완할 수 있는 효과가 기대되는 것으로 나타났음

- 2003년 불법체류자에 대한 합법화 조치를 시행한 사례가 있음

- 2003년 9월 1일부터 11월 30일까지 국내 체류기간이 4년 미만인 불법체류자 22.7만명에 대한 합법화 조치를 시행했음
 - 외국인고용법(법률 제6967호, 2003년 8월 16일 제정) 부칙 제2조는 출입국관리법 제17조 제1항²¹⁾ 및 제18조 제1항²²⁾ 규정을 위반해 불법체류 외국인 중 특례 요건을 충족하는 경우 취업활동을 할 수 있는 체류자격이 부여됨
 - 합법화는 총 체류기간 5년을 넘지 않는 범위에서 이루어졌으며, 최장 2년간 그 사업 또는 사업장에서 취업활동이 허용되었으며, 출입국관리법 제18조 제1항에 의한 취업활동을 할 수 있는 체류자격이 부여되었음
 - 불법체류자에 대한 합법화는 규정된 요건을 충족하고 총 체류기간이 5년²³⁾을 넘지 않아야 하며, 총 체류기간의 제한은 귀화에 의한 국적취득과 관련됨²⁴⁾

21) 2003년 8월 16일 법률 제6967호로 제정된 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률(외국인고용법) 제17조는 외국인근로자의 고용관리 규정이며, 제1항에서는 근로개시 신고 또는 변동사항에 대한 신고의무를 사용자에게 부과하고 있음

22) 외국인고용법 제18조는 취업의 제한에 관한 규정이며, 제1항에서는 외국인근로자는 입국한 날부터 3년이 범위 내에서 취업활동을 할 수 있음을 규정하고 있음

23) 국적법 제5조는 일반귀화 요건을 규정하고 있고, 제1호는 5년 이상 계속하여 대한민국에 주소가 있는 경우를 명시하고 있음

- 과거의 불법체류자 합법화 조치는 고용허가제 시행이 예정돼 있는 상황에서 산업연수생을 대상으로 한 것이며, 현재의 상황과는 다르다고 할 수 있지만, 불법으로 건설현장에서 취업해 있는 외국인을 퇴출시키면 현장 운영에 어려움이 초래될 수밖에 없는 상황임
- 불법체류자의 한시적 양성화는 현실적으로 불가피한 상황에서 제기되고 있는 주장이라고 할 수 있음
 - 특정 시점을 기준으로 현재 공사가 진행되고 있는 현장이 종료되는 시점까지 생산활동에 종사하게 한 후 불법체류자를 사용하고 있는 건설업체의 책임과 관리 하에 공사 종료 시 출국시키도록 하는 것임
 - 이렇게 출국 한 불법체류 외국인에 대해서는 향후 합법적으로 재입국 할 수 있는 기회를 제공해야 함
 - 이러한 조치를 통해서 현재의 공사를 원활하게 마무리 할 수 있는 대안이 될 수 있고, 사업주 책임 하에 출국 후 재입국을 허용함으로써 합법적인 상태에서 건설현장에 생산성을 제공할 수 있음
 - 이 과정에서 불법체류 외국인근로자를 고용한 사업주가 출국의 책임을 이행하지 못하면 과태료 처분 등 제재가 이루어져야 함

- 박광배, 선임연구위원(jwjbpark@hanmail.net)
- 김태준, 연구위원(tjkim@ricon.re.kr)

24) 국적법 제4조는 귀화에 의한 국적 취득을 규정하고 있고, 제2항은 국적법 제5조(일반귀화 요건), 제6조(간이귀화 요건), 제7조(특별귀화 요건)의 귀화요건을 심사하여 귀화를 허가할 수 있도록 하고 있음

참고문헌

- 건설근로자공제회(2022), 2022년도 건설근로자 종합생활 실태조사
- 고용노동부(2016), 근로시간 운용 실태조사, 한국노동연구원
- 고용노동부(2022), 2021년 산업재해 사고사망 발생현황
- 고용노동부(2022. 3. 15)), 21년 산업재해 사고사망 현황 발표 보도자료
- 국도교통부(2023), 건설산업 외국인 활용 현황 및 제도개선 방향 수립 연구, 대한건설정책연구원
- 관계부처 합동(2022. 12. 29), 산업현장과 인구구조 변화에 대응하는 고용허가제 보도자료
- 대외경제정책연구원(2022), 말레이시아 기업, 외국인 노동력 부족으로 막대한 손실 발생, 뉴스브리핑(2022. 6. 15)
- 대외경제정책연구원(2022), 말레이시아, 외국인 노동인력 부족으로 산업 전반에 피해 가시화, 이슈&트렌드 (2022. 6. 24)
- 대한건설정책연구원(2020), 건설 하도급 완성공사 원가 통계
- 대한건설협회(2018), 건설업 외국인력 실태 및 공급체계 개선방안 연구, 한국이민학회
- 대한건설협회, 주요 건설통계, 각 연호
- 대한건설협회(2023), 2023년 1분기 주요 건설통계
- 대한전문건설협회, 전문건설업 실태조사 분석 보고서, 각 연호, 대한건설정책연구원
- 박광배(2020), 외국인력 현황 파악 및 정책적 대응방안, 대한건설정책연구원
- 박숙자(2022), 말레이시아의 외국인 고용정책의 동향, KORTA 해외시장뉴스, 전문가기고
- 백낙규 · 홍준표 · 임형철(2018), 건설현장 외국인근로 실태조사 및 개선요소 도출, 한국산학기술학회논문지, 제 19권 제1호, pp.136-145
- 산업안전보건연구원(2016), 건설공사 적정공기 판단기준에 관한 연구
- 呉学殊(2019), 外国人労働者制度のあり方と中小企業の対応—諸外国の事例を踏まえて—, 第49回 中小企業問題 全国研究集会
- 일본 건설경제연구소(2021), 제72호 건설경제보고서
- 일본 건설기능인재기구(2023), 건설분야 특정기능외국인제도
- 일본 국제건설진흥기구(2023), 국제건설진흥기구(FITS) 개요

- 일본 사회보장심의회(2019), 새로운 재류자격 「특정기능」 소개
- 일본 전국철근공사협회(2023), 외국인수입사업안내
- 일본 출입국재류관리청(2023), 기능실습제도 현황 개요
- 일본 출입국재류관리청(2023), 특정기능제도 현황
- 일본 출입국재류관리청(2023), 외국인재의 수용 및 공생사회 실현을 위한 대처
- 정기선 · 최서리 · 이창원(2015), 고용허가제 출신 숙련기능 외국인력의 활용 현호암 시사점, IOM이민정책연구연
- 정연 · 이나경(2022), 이주노동자 산업안전보건 현황과 정책 과제, 보건복지포럼(2022. 02), pp.51-65
- 통계청(2022), 완성공사원가통계
- 통계청, 국가통계포털
- 통계청(2017), 이민자 체류실태 및 고용조사
- 통계청(2020), 이민자 체류실태 및 고용조사
- 한국무역협회(2022), “말레이시아의 가혹한 이주 노동자 근로 환경, 대체 공급망 입지에 악영향”, 통상뉴스 (2022. 7. 11)
- 한국은행(2021), 2019년 산업연관표(연장표)
- 홍성아(2020), 말레이시아, 비숙련 외국인근로자 관리실태 및 대응방향, KORTA 해외시장뉴스, 전문가기고

건설현장 외국인 활용 개선방안

2023년 9월 인쇄

2023년 9월 발행

발행인 김희수

발행처 대한건설정책연구원

서울특별시 동작구 보라매로5길 15, 13층(신대방동, 전문건설회관)

TEL (02)3284-2600

FAX (02)3284-2620

홈페이지 www.ricon.re.kr

등록 2007년 4월 26일(제319-2007-17호)

I S B N 979-11-5953-152-1

인쇄처 경성문화사(02-786-2999)

· © · 대한건설정책연구원 2023