

건설업 특정활동 일반기능인력(E-7-3) 도입방안

박광배
2024.12

Korea Research Institute for Policy

건설업 특정활동 일반기능인력(E-7-3) 도입방안

2024. 12.

연구진

박 광 배 선임연구위원 대한건설정책연구원

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

발 / 간 / 사

건설업은 생산과정에서 노동력의 활용이 중요한 대표적인 업종입니다. 그러나 최근 인구감소 추세와 저출산·고령화는 생산가능인구의 감소를 초래하고 있습니다. 노동력 부족이 심화되고 있습니다. 이와 함께 건설업 입직을 기피하는 현상은 개선되지 않고 있습니다. 다른 산업에 비해 노동력 부족의 영향이 직접적으로 나타나고 있습니다.

이를 개선하기 위해서는 건설업 입직을 촉진할 수 있는 방안이 필요하지만, 단기적으로 효과를 기대하는 것은 어려운 실정입니다. 내국인 건설근로자 확보가 용이하지 않은 상황에서 외국인력의 효율적인 활용은 현실적인 대안들 가운데 하나로 인식되고 있습니다.

국내 건설현장에서는 합법적으로 외국인 숙련공을 활용하기 어려운 상황입니다. 외국인 숙련공 활용에 필요한 제도와 환경이 갖추어져 있지 않기 때문입니다. 특정활동 일반기능인력(E-7-3)은 합법 외국인 숙련공을 활용할 수 있는 수단입니다.

특정활동 일반기능인력(E-7-3)의 활용을 통해 합법적으로 숙련 외국인근로자를 활용할 수 있을 뿐만 아니라 불법체류의 유인을 제거할 수 있는 장점도 기대할 수 있습니다. 체류기한 연장을 통해서 장기간 체류 및 취업활동을 할 수 있는 유인이 제공되기 때문입니다.

이 보고서는 건설업에서 숙련 외국인근로자를 합법적으로 활용할 수 있는 체류자격 신설을 제안하고 있습니다. 제안내용이 제도적으로 수용되고 활성화되어 건설업의 노동력 부족이 해소될 수 있기를 기대합니다.

2024년 12월
대한건설정책연구원
원장 김 희 수

요 약

I. 서론

- 인구구조 변화와 생산가능인구 축소는 산업에서 노동력 부족의 문제로 나타나고 있어 대안이 필요한 상황임
 - 2022년 합계출산율은 0.78명, 2025년은 0.65명으로 예상되며, 2031년에는 중위 연령이 50세로 전망됨에 따라 OECD 국가 중 최고령이 될 것으로 예상됨
 - 저출산과 고령화의 급격한 진행은 생산가능인구의 감소로 이어지고 있고, 산업 측면에서는 노동력 부족으로 나타나고 있음
- 건설업은 대표적인 노동의존적 생산구조가 정착돼 있는 산업이며, 노동력 부족의 문제는 건설업의 경쟁력 저하를 초래하고 지속가능성을 위협할 수 있는 요인임
 - 현재 건설근로자의 평균 연령대가 50대 후반인 상황이며, 이들의 은퇴를 대체할 수 있는 내국인근로자 유입이 원활하게 이루어지지 못하고 있음
 - 현장에서 생산활동 경험의 축적으로 숙련도 향상이 이루어지는 현재의 건설근로자 실태를 감안하면 고령 은퇴자의 단수는 숙련공으로 종사했을 것으로 판단됨
- 시공과정에서 생산요소 활용의 급격한 변화가 어려운 상황에서 노동력 부족을 해결할 수 있는 실효적이고 단기적인 대안은 국외에서 숙련공을 확보하는 것임
 - 내국인 건설근로자의 입직 정체상태가 획기적으로 개선되지 않으면 국외에서 시공 경험을 축적한 숙련 외국인력을 유입하는 방안이 단기적으로 실효적인 접근임
 - 이 보고서는 현장의 시공과정에서 노동력 활용이 높은 업종을 우선적으로 파악하여 숙련공이라고 할 수 있는 특정활동 일반기능인력(E-7-3)의 효과적인 도입방안 모색을 목적으로 함

Ⅱ. 건설업 현황 및 노동력 활용방식

- 최근 20년 동안 2016년은 건축 착공면적이 최대를 기록했으며, 이런 추세는 2018년 까지 유지되었음
 - 2014년 분기부터 계약액이 급격하게 증가하는 양상이 나타났고, 2015년 3분기까지 지속되었음
 - 특히 2015년 2분기 계약액은 52조 5,386억원이며, 이 중 건축공사 계약액은 40조 8,813억원으로 1분기 건축공사 계약액 28조 7,893억원에 비해 크게 상승했음
 - 이후에 계약액 증가추세가 지속되었고, 2016년 4분기 건축공사 계약액은 51조 1,052억원으로 최대 규모였음
 - 건축공사에 의해 증가된 계약액은 순차적인 착공과정을 거쳐 2015년부터 착공면적 확대로 나타났음
- 2016년 4분기 건축공사 계약액의 대폭적인 증가는 2017년 건설업체 등록에도 영향을 미친 것으로 판단됨
 - 2017년 등록 건설업체는 65,655개로 2016년에 비해 2,531개 증가했고, 전문건설업체는 40,063개로 4만 개를 넘어섰음
 - 주택경기 활성화로 주택공사 계약과 착공면적 증가는 주택업체 숫자를 지속적으로 증가시킨 나타났으나, 2023년부터는 전년 대비 감소하는 양상임
- 건설업은 생산요소 사용에서 노동력의 비중이 높은데, 2020년 기준년 취업계수는 6.3명으로 전 산업의 5.4명에 비해 0.9명 많고, 고용계수는 5.1명으로 전 산업에 비해 1.1명 많음
 - 취업계수와 고용계수가 높다는 것은 그만큼 동일 금액 산출물에서 노동력 투입이 많다는 것이며, 노동생산성이 낮다는 것을 의미함

- 건설업은 투자와 고용이 동행하는 업종이며, 이를 반영하듯 2024년은 건설업 취업자가 감소한 것으로 나타났음
 - 2024년 1월 이후 전 산업 대비 건설업 취업자 비중이 하락했으나, 7월에는 7.1%로 하락추세가 멈추었음
 - 그러나 2024년 7월 이후에도 계약액이 개선되지 못하는 양상이어서 향후 취업자 비중이 증가하기는 어려울 것으로 전망됨
- 건설근로자로 입직자가 정체상태이며, 최근 입직자의 평균 연령대가 높아지고 있는 것으로 조사되었음
 - 입직자가 부족한 상황에서 그나마 입직하는 근로자마저도 평균 연령대가 높아지고 있어 고령화가 빠르게 진행되고 있음
- 건설근로자는 임시·일용직이 대부분이어서 고용 안정성이 떨어지고 근로시간도 길지 않음
 - 근로시간과 근로일수는 작업수행 능력에 따라 차이를 보이며, 숙련자일수록 근로 시간과 근로일수가 길어지는 경향을 보임
- 건설근로자의 대부분은 임시·일용직이며, 개별 근로자 단위보다 작업팀 단위의 취업알선이 일반적이며, 사용자와의 관계에서 전속성이 약한 특징을 보임
 - 작업팀을 단위로 취업이 이루어지므로 팀장의 역할이 중요하며, 팀원들은 팀장에 대한 의존도가 높아 사용자인 건설사업주와의 관계가 간접적임
 - 취업과 생산활동 과정에서 팀장의 영향력이 절대적이며, 작업팀은 복수의 현장을 이동하므로 효율성을 극대화할 수 있는 작업팀 구성과 운영을 추구하게 됨
 - 이로 인하여 작업팀 내에서 숙련향상과 생산성 개선이 이루어지는 경우가 일반적임

Ⅲ. 건설업 외국인력 활용 필요성 및 개선과제

- 건설근로자의 고령화가 빠르게 진행되고 있고, 고령자의 은퇴는 숙련공 부족에 영향을 주어 생산기반을 약화시키고 있어 대안이 필요함
 - 내국인 숙련공 부족하다는 설문조사 결과가 제시되고 있으며, 많이 부족하다 35.1%, 약간 부족하다 26.5%로 건설사업주의 61.6%는 숙련공 부족을 인식하고 있음
 - 숙련공 부족은 예정된 공사기간에도 부정적인 여파가 초래될 수밖에 없는 상황이며, 공사기간을 준수하지 못하면 사회적 비용을 가중하는 결과가 나타남
- 내국인 숙련공 부족의 현실에서 대안은 외국인 숙련공을 효과적으로 활용할 수 있는 수단을 모색하는 것임
 - 건설근로자 공급을 단기적으로 확대할 수 있는 효과적인 수단이 없고, 현장에서 발생하고 있는 숙련공 부족을 보완하기 위해서는 외국인 숙련공을 활용하는 것임
 - 현장에서 시공을 전담하며 노동력을 사용하는 전문건설사업자를 대상으로 한 선행연구의 설문조사 결과 46.4%의 외국인근로자가 숙련공이라고 응답함
 - 사용자에게 외국인 숙련공은 지급되는 임금에 상응한 생산성을 기대할 수 있는 노동력으로 인식되고 있음
 - 이런 인식은 “기술수준 높은 외국인근로자 도입”에 긍정적인 응답 비중이 높게 나타나는 원인이기도 함
- 내국인근로자와 숙련공 부족을 보완하고 있는 외국인근로자는 현장에서 역할이 지속적으로 확대되고 있고, 외국인근로자 부족은 공사진행을 저해할 수 있는 요인이 되고 있음
 - 시공과정에서 외국인근로자 공급이 제한되는 경우 공사기간 준수가 어렵다는 인식이 많으며, 그만큼 현장에서 외국인근로자의 역할이 확대되고 있음을 의미함
 - 2022년 조사결과에 의하면 시공중인 건설현장의 85.3%에서 외국인 공급 제한은 공사기간 준수를 어렵게 하는 용인으로 응답함

- 건설현장에서 역할을 확대해가고 있는 외국인근로자를 효율적으로 활용하기 위한 환경을 구축하는 것이 필요함
 - 이민자 체류실태 및 고용조사에 의하면 2024년 기준 전 산업의 외국인 취업자는 1,010천명이며, 건설업 취업자는 108천명으로 10.7%의 비중을 차지하고 있음
 - 최근 건설업에 취업하는 외국인근로자는 증가추세를 보이는데, 2020년 86천명에서 2023년 112천명으로 증가해 4년 사이 26천명이 늘었음
- 역할 확대와 규모 증가가 지속되는 외국인근로자를 효과적으로 활용하기 위해서는 개선해야 할 과제도 있음
 - 외국인근로자 선별을 제도화해야 하는데, 비전문취업 위주의 합법 외국인근로자 활용은 한계가 있음
 - 따라서 현장의 외국인력의 숙련도 수준(2022년 기준 72.2%가 숙련공이라는 선행 연구 설문조사 결과)을 감안하면 숙련공을 합법적으로 활용할 수 있는 환경이 조성되어야 함
 - 지금보다 체류자격 전환을 유연하게 운영하고 규모를 확대해야 할 것으로 판단되는데, 숙련도와 한국어능력 등을 종합적으로 검증하여 특정활동(E-7)으로 체류자격을 전환하여 장기간 체류 및 취업활동을 할 수 있도록 허용해야 함
- 외국인근로자의 노동생산성 개선을 유도할 수 있는 방안이 모색돼 시행되어야 함
 - 2018년과 2022년 시행된 설문조사 결과, 외국인근로자 사용과정에서 “낮은 생산성”의 문제에 대해 심각하다는 응답은 2018년 43.6%, 2022년 39.0%였음
 - 외국인의 현장에서 역할과 공사기간에 미치는 영향 등을 감안하면 개선방안이 시급한 상황임
 - 특정활동(E-7)은 전문인력이며, 일반기능인력(E-7-3)은 사용자가 직접 선발하는 숙련공이어서 생산성의 문제를 해결할 수 있는 현실적인 대안임
 - 건설현장의 외국인근로자 재해, 그리고 불법체류를 방지하기 위한 대안으로도 특정 활동 일반기능인력(E-7-3)은 효용성이 높은 체류자격이므로 활용이 필요함

Ⅳ. 일반기능인력(E-7-3) 도입의 기대효과

- 특정활동(E-7)은 대한민국 내의 공공기관, 민간단체 등과의 계약에 따라 법무부장관이 특별히 지정하는 활동에 종사하려는 사람에게 발급되는 사증임
 - 특정활동(E-7)을 비롯하여 전문인력을 대상으로 발급되는 사증발급인정서 발급은 지속적으로 증가하고 있음
 - 특히 2022년부터는 특정활동(E-7) 사증발급인정서 발급이 크게 증가하고 있으며, 수요를 반영하는 것인 동시에 제도개편으로 활용 가능성이 높아졌음
- 특정활동(E-7)은 6개 체류자격으로 세분되며, 건설업에서 활용할 수 있는 사증은 전문인력(E-7-1)과 숙련기능인력(E-7-4)임
 - 숙련기능인력(E-7-4)은 직능수준 2수준에 해당하는 외국인에게 발급되는 사증이며, 직능수준 기준에 의하면 현장경력 1년 미만(2-1수준), 현장경력 1~2년 미만(2-2수준)에 해당함
- 특정활동(E-7) 일반기능인력(E-7-3)도 숙련기능인력(E-7-4)과 동일한 직능수준 2수준에 해당하는 외국인력에게 발급되는 사증이며, 허용 직종이 9개로 설정돼 있음
 - 일반기능인력(E-7-3)과 숙련기능인력(E-7-4)은 직종의 차이와 운영방식의 차이라고 할 수 있으며, 숙련기능인력(E-7-4)은 2023년부터 점수제로 운영되고 있음
 - 반면 일반기능인력(E-7-3)은 기본적으로 특정활동(E-7) 체류자격의 일반요건을 충족해야 함
- 특정활동(E-7) 직종에 포함되는 과정에서 도입 시 국민고용에 미치는 영향을 검토하도록 제도가 운영되고 있으며, 국민고용은 임금과 일자리에 미치는 영향이 가장 중요한 요소라고 할 수 있음
 - 내국인 일자리에 미치는 영향은 크지 않은 상황, 더욱이 건설근로자 입직 정체와 고령화로 숙련공 부족이 심화 되고 있는 실정이어서 외국인 숙련공 도입은 내국인 일자리에 미치는 부정적인 영향이 크지 않다고 할 수 있음

- 이런 판단은 중소기업중앙회의 설문조사 및 전문건설업체 설문조사 결과를 통해서도 확인할 수 있는데, 외국인근로자 고용은 내국인 구인난 때문이라는 응답의 비중이 압도적으로 높음
 - 즉 내국인 구인이 안 돼 외국인근로자를 사용하는 상황을 감안하면 내국인 일자리에 미치는 영향은 무시할 수 있을 정도라고 할 수 있음
- 특정활동(E-7) 외국인 도입 시 내국인의 임금에 미치는 영향도 큰 영향은 없는 것으로 조사되었음
- 원칙적으로 내국인 부족 시 도입이 허용되는 상황이어서 내국인 대체 및 경쟁에 의해 저임금 외국인력으로 인한 내국인근로자 임금에 부정적 영향이 초래되는 경우는 많지 않음
- 다만 합법 외국인에 비해 불법 외국인이 내국인 일자리와 임금에 부정적인 영향을 초래할 수 있는 여지가 있고, 이를 방지하기 위해서는 합법적으로 외국인 숙련공을 활용하고 관리할 수 있는 수단이 필요함
- 2022년 설문조사 결과에 의하면 합법 외국인근로자가 내국인 일자리에 미치는 부정적 영향은 5점 척도 기준 2.38점, 임금에 미치는 영향은 2.58점이었음
 - 불법 외국인이 내국인 일자리에 초래하는 부정적 영향은 3.26점, 임금은 3.08점으로 조사되었음
- 특정활동(E-7) 일반기능인력(E-7-3)은 합법적으로 숙련공을 활용할 수 있는 체류 자격이며, 체류기한을 갱신해서 장기간 체류 및 취업활동이 가능함에 따라 불법체류를 방지할 수 있고, 선발과정을 거침에 따라 생산성이 담보되는 외국인을 활용할 수 있는 장점이 있음
- 이밖에 합법적 숙련공 활용으로 내국인 숙련공 부족을 보완할 수 있으며, 숙련공 활용으로 현자의 외국인 재해 감축에도 도움이 될 것으로 기대됨

V. 결론 및 정책제언

- 특정활동(E-7) 일반기능인력의 장점을 건설업에서 활용하기 위해서는 도입체제와 관리방안에 대한 구체적인 대안이 마련돼 제시되어야 함
 - 도입과정에서 기량검증은 물론 한국어능력과 인성 및 적극성에 대한 실질적인 검증이 필요함
 - 일반기능인력(E-7-3)이 건설직종에 도입돼 허용되기 위해서는 우선적으로 필요한 직종, 그리고 도입의 효과가 큰 직종을 대상으로 도입하는 접근이 효과적임
 - 사용자가 선발하여 도입하는 과정을 거치는 체류자격이므로 입국 후 취업활동 과정에서 생활과 이력관리 방안이 필요함
 - 이를 위해서는 노동력의 실제 사용자인 전문건설사업자를 대표하는 대한전문건설협회가 도입부터 이력관리까지 체계적으로 운영하는 방안이 가장 현실적임
- 특정활동(E-7) 일반기능인력(E-7-3)은 현재 9개 직종에 허용돼 있고, 건설직종을 추가하는 단계에서 우선적으로 고려될 수 있는 직종은 골조공사에 투입되는 직종임
 - 골조공사에 투입되는 직종은 형틀목공, 철근공, 콘크리트공이며, 이들 3개 직종은 노동강도가 높아 내국인이 기피하는 대표적인 직종이어서 외국인 숙련공 도입이 시급한 직종이라고 할 수 있음
 - 또한 공동주택 공사 등 가장 많은 시설물이 시공되는 철근콘크리트 구조물에서 차지하는 공사기간이 가장 긴 공정에 투입되는 직종이어서 외국인 숙련공 도입의 효과가 큰 것으로 판단됨
 - 즉 공정의 순차적인 진행이 시공과정이며, 공사의 초기에 진행되는 공정이 효과적으로 이루어져야 후속공정이 진행될 수 있다는 점에서 골조공사는 전체 공사에 직접적인 영향이 파급되는 공정임
 - 따라서 골조공사 투입 3개 직종인 형틀목공, 철근공, 콘크리트공을 대상으로 특정활동(E-7) 일반기능인력(E-7-3) 직종이 허용되는 것이 효과적임

목차

제1장 서론	1
1. 연구의 필요성 및 목적	3
1) 연구의 필요성	3
2) 연구의 목적	5
2. 연구방법 및 보고서 체계	6
1) 연구방법	6
2) 보고서 체계	7
제2장 건설업 현황 및 노동력 활용방식	9
1. 건설업 현황과 생산 특성	11
1) 건설업 현황	11
2) 건설업 생산 특성	18
2. 건설근로자 현황 및 노동력 활용방식	21
1) 건설근로자 현황	21
2) 노동력 활용방식	30
제3장 건설업 외국인력 활용 필요성 및 개선과제	39
1. 건설업 외국인력 활용 필요성	41
1) 내국인 숙련공 부족	41
2) 외국인력 역할 확대	45
2. 건설업 외국인력 활용 현황 및 개선과제	47
1) 건설업 외국인력 활용 현황	47
2) 건설업 외국인력 활용의 개선과제	49

제4장	일반기능인력(E-7-3) 도입의 기대효과	59
1.	특정활동(E-7) 현황 및 특징	61
1)	특정활동(E-7) 현황	61
2)	특정활동(E-7)의 유형 및 특징	63
2.	특정활동(E-7)의 건설근로자 노동시장 영향	65
1)	내국인 일자리 영향	66
2)	임금에 미치는 영향	71
3.	특정활동 일반기능인력(E-7-3) 도입의 필요성 및 기대효과	72
1)	특정활동 일반기능인력(E-7-3)의 특징 및 장점	72
2)	특정활동 일반기능인력(E-7-3) 도입의 기대효과	73
제5장	결론 및 정책제언	83
1.	결론	85
2.	정책제언	88
1)	일반기능인력(E-7-3) 도입 직종 선정	88
2)	특정활동 일반기능인력(E-7-3) 요건 완화	89
3)	유학생 활용방안	90
참고문헌		91

표목차

〈표 2-1〉 건설산업의 범위	11
〈표 2-2〉 건설업종별 업체 수 현황 추이	13
〈표 2-3〉 건설업체당 매출액 추이	14
〈표 2-4〉 건설투자 추이	15
〈표 2-5〉 건설공사 공종별 계약액 및 기성액 추이	16
〈표 2-6〉 최근 5년 건설업체 부도 추이	17
〈표 2-7〉 종합공사 완성공사 원가구성 비중 추이	18
〈표 2-8〉 건설업 취업계수	20
〈표 2-9〉 건설업 고용계수	20
〈표 2-10〉 건설업 주요지표	21
〈표 2-11〉 건설업 취업자의 직군별 연령대별 분포(2024년 9월 기준)	22
〈표 2-12〉 전문공사 건설근로자 평균 연령 분포 추이	24
〈표 2-13〉 내·외국인 건설근로자 수 및 평균 연령	24
〈표 2-14〉 조사별 건설업 임시·일용 근로자 근로시간(2023년)	25
〈표 2-15〉 건설근로자 연령별 연간 근로일수	26
〈표 2-16〉 건설근로자 작업능력별 연간 근로일수	27
〈표 2-17〉 건설업 임시·일용직 임금 추이	28
〈표 2-18〉 건설근로자 최근 1년간 임금소득	28
〈표 2-19〉 한국표준직업분류 기준 건설업 직종별 급여	29
〈표 2-20〉 전문건설업체 규모별 일용근로자 평균 계약기간	30
〈표 2-21〉 산업연관표의 주요 산업 취업자 구성	31
〈표 2-22〉 현재 현장에서의 총 근로일수	32
〈표 2-23〉 전문건설업종별 하도급공사 원가구성(2019년 기준)	33
〈표 2-24〉 건설근로자 현재 구직경로 X 최초 구직경로	35

〈표 2-25〉 근로자성의 구체적 판단 기준	36
〈표 2-26〉 전문건설업체 일용근로자와의 근로계약 체결 유무(2022년)	37
〈표 3-1〉 내국인근로자 숙련인력 수급 현황(2022년 기준)	42
〈표 3-2〉 내국인근로자 숙련인력 수급 현황(2018년 기준)	43
〈표 3-3〉 내국인근로자 숙련인력 수급 현황(2022년 기준)	44
〈표 3-4〉 외국인근로자 공급 제한 시 공사기간 준수의 영향 정도	47
〈표 3-5〉 외국인력 부족 시 공사기간 지연 정도(전문건설업체)	47
〈표 3-6〉 건설업 외국인 취업자 추이	48
〈표 3-7〉 외국인근로자 사용과정에서 발생할 수 있는 문제의 심각성 정도	50
〈표 3-8〉 일본 건설업 취업 외국인근로자의 건설업 선택이유(중복응답 허용)	51
〈표 3-9〉 일용근로자 채용 시 애로사항(전문건설사업자)	54
〈표 3-10〉 직업별 외국인 취업자 추이(한국표준직업분류)	55
〈표 3-11〉 외국인 건설근로자 사고 사망자 추이	57
〈표 4-1〉 사증 세부자격 구분	62
〈표 4-2〉 전문인력 취업사증 발급인정서 발급 추이	62
〈표 4-3〉 특정활동(E-7) 사증의 구분	64
〈표 4-4〉 직능수준 구분	64
〈표 4-5〉 전문인력 체류자격 소지 외국인의 체류 규모 추이	65
〈표 4-6〉 중소기업의 외국인근로자 고용 이유	66
〈표 4-7〉 전문건설업체 외국인근로자 고용 사유	67
〈표 4-8〉 주요 산업 중소기업 수 및 종사자(2023년)	67
〈표 4-9〉 전문건설업체 상시 종사자 근속연수(2023년)	68
〈표 4-10〉 특정활동(E-7) 외국인근로자 고용 이유	69
〈표 4-11〉 합법과 불법 외국인근로자가 내국인 일자리에 미치는 영향	70
〈표 4-12〉 합법과 불법 외국인근로자가 내국인 임금에 미치는 영향	71
〈표 4-13〉 외국인근로자 숙련에 필요한 현장경력	72
〈표 4-14〉 2024년 3분기 기능등급제 3개 직종 연령별 분포	75
〈표 4-15〉 건설근로자 기능등급제 기준 3개 직종 추이	75
〈표 4-16〉 직종별 건설근로자 수요 및 공급 분석 및 전망	76

〈표 4-17〉 산업중분류 신규수요 및 노동공급 전망	77
〈표 4-18〉 한국고용직업분류 중분류 기준 신규인력 수급차 전망(2024년~2028년)	78
〈표 4-19〉 2024년~2028년 외국인력 활용 제고 분야	79
〈표 4-20〉 특정활동(E-7) 외국인근로자 생산성	80
〈표 4-21〉 비전문취업(E-9) 외국인근로자의 한국 선택 이유	80
〈표 4-22〉 특정활동(E-7) 체류자격 변경 후 임금 및 직무수준 변화 여부	81
〈표 4-23〉 특정활동(E-7) 외국인근로자의 배우자와 자녀 초청계획	82
〈표 4-24〉 전문인력과 비전문취업 체류자격별 불법체류자 추이	82
〈표 5-1〉 일반기능인력(E-7-3), 숙련기능인력(E-7-4), 고용허가제(E-9) 비교	86
〈표 5-2〉 외국인근로자 유입 규모에 대한 전문건설업체 의견	88
〈표 5-3〉 업종별 외국인근로자 숙련공 선호 현황	89
〈표 5-4〉 상주 외국인의 체류자격별 비중 추이(15세 이상)	90

그림목차

[그림 2-1] 건설산업기본법의 건설업종	12
[그림 2-2] 2015-2023년 건설수주 추이(경상금액)	14
[그림 2-3] 건축 착공면적 추이	15
[그림 2-4] 전문건설업체 원도급 및 하도급 평균 금액(기성실적 기준)	19
[그림 2-5] 건설업 취업자수 및 비중 추이	21
[그림 2-6] 건설업 임시·일용직 근로자 평균 연령	23
[그림 2-7] 건설업 고령취업자(55세 이상) 추이	23
[그림 2-8] 최근 한 달 근무일수	26
[그림 2-9] 건설업 임시·일용직 근로자 근속기간	31
[그림 3-1] 건설업 외국인력 도입 및 관리제도 발전방향 설문조사 결과	44
[그림 3-2] 퇴직공제 신규 외국인근로자 추이	45
[그림 3-3] 건설현장 외국인 활용 현황(2022년)	48
[그림 3-4] 근속기간 6개월 미만 건설근로자의 재해 사망자 추이	56
[그림 3-5] 기능실습생과 특정기능 1호 행방불명자의 산업별 비중(2021년)	58
[그림 4-1] 중소기업 재직연수별 인력 분포	68
[그림 4-2] 2024년~2028년 외국인력 활용 제고 산업 검토: 1/4분면 & 중위기준	77

I

서론

- 1. 연구의 필요성 및 목적
- 2. 연구방법 및 보고서 체계

1. 연구의 필요성 및 목적

1) 연구의 필요성

2022년 합계출산율은 0.78명이었다. 2025년에는 0.65명으로 하락할 것으로 예상된다. 2023년 15세 이상 65세 미만 인구는 35,931,057명이며, 전체 인구 대비 비중은 70.0%였다. 이를 2022년과 비교하면 0.5%p 하락한 규모이며, 2011년에 비해서는 3.4%p 낮아졌다. 2031년에는 중위연령이 50세에 이를 것으로 전망되는데, OECD 국가 중 가장 높은 중위연령이 될 것으로 예상된다. 이처럼 저출산·고령화는 우리 사회가 해결해야 할 가장 심각한 과제로 인식되고 있다.

인구구조의 급격한 변화는 산업 측면에서는 노동 공급의 감소를 의미한다. 노동 공급의 주체는 근로자이며, 생산가능인구 감소에 영향을 받을 수밖에 없다. 모든 산업에서 노동력 부족이 심각해지고 있지만, 노동 공급 부족에 대한 우려는 생산요소로서 노동의 활용도가 높은 업종에서 더욱 심각해지고 있는 양상이다.

노동은 본원적인 생산요소이며, 노동의존도가 높은 산업은 노동력의 원활한 수급 기반이 구축돼야 효율적인 생산을 기대할 수 있다. 이런 측면에서 노동력의 효과적인 활용에 대한 모색은 중요한 과제라고 할 수 있다.

건설업은 본원적 생산요소 중 노동 활용도가 높은 대표적인 업종이다. 부동산(不動性)을 특징으로 하는 시설물은 사용되는 장소와 공간에서 생산활동이 이루어지며, 이런 특성은 고정된 생산시설의 설치를 어렵게 하는 요인이다.

제조업 공장과 같은 영구적인 생산시설을 설치할 수 없다는 것은 자동화에 필수적인 표준화가 어렵다는 의미이다. 표준화의 어려움은 건설업 시설물의 또 다른 특성인 개별성 때문이다. 개별성은 균질적 또는 균일한 산출물 생산이 어렵다는 의미이다. 시설물의 개별성으로 인하여 건설업은 생산요소 중 노동의 활용도가 높아질 수밖에 없다.

건설업에서 노동의존적 생산구조가 정착된 이유는 시장의 경쟁구조 영향도 직접적이다. 발주자의 주문을 가장 효율적으로 공급할 수 있는 건설사업자를 선정하는 과정을 거치는 점에서 생산된 제품이 시장에서 거래되는 일반적인 방식과 차이가 있다. 건설업은 수주산업으로서의 특징을 갖는다.

입찰과 낙찰이라는 과정을 거쳐야 하는 수주산업인 건설업에서 활동하는 건설업체는 입찰경쟁력 확보가 필수적이다. 공사를 수주하지 못하면 생산활동이 진행될 수 없기 때문이다. 대부분의 입찰에서 낙찰자를 결정하는 것은 입찰가격이다. 경쟁자에 비해 낮은 입찰가격을 제시하기 위해서는 비용을 최소화할 수 있어야 한다. 생산 효율성 제고를 위해서는 투입되는 비용을 낮출 수 있어야 한다. 비용을 효율적으로 운영할 수 있는 수단은 생산요소의 탄력적인 사용을 통해서 가능하다. 건설업체들이 건설기계 보유보다 임차를 선호하고 근로자와의 고용계약을 임시·일용직으로 유지하는 것은 생산요소 활용에서의 탄력성 확보를 통해 비용을 최소화하기 위한 전략이다.

인구구조 변화와 생산가능인구 감소의 상황에서 건설근로자로 입직을 기피하는 현상은 여전히 계속되고 있다. 생산요소 사용에서 노동의존도가 높은 업종일수록 안정적인 노동력 확보의 필요성이 크다.

인구구조 변화는 내국인 건설근로자를 안정적으로 확보하기 어려운 상황으로 나타나고 있다. 노동 공급 증가를 위해서는 인구와 생산가능인구의 규모가 확대되어야 한다. 그러나 단기적으로 출산율 상승과 생산가능인구 확대를 기대하기는 어려운 상황이다.

노동 공급을 안정적으로 유지하고 관리할 수 있는 대안이 필요하며, 외국인력은 건설업의 노동 공급 부족을 해소할 수 있는 가장 현실적인 대안이다.

건설업도 외국인력을 활용하고 있고, 가장 대표적인 제도는 고용허가제이다. 한국과 업무협약(MOU)을 체결한 17개 국가에서 외국인력이 수입되고 있고, 건설업은 태국, 미얀마 등 10개 국가의 외국인력 수입이 허용돼 있다.

고용허가제로 입국하는 외국인력은 단순직무를 수행할 수 있는 인력이다. 건설현장은 내국인 입직 기피로 숙련공뿐만 아니라 저숙련자도 부족한 상황이어서 고용허가제로 입국하는 비전문취업(E-9) 외국인력도 중요한 역할을 하고 있다.

그러나 단순노무(한국표준직업분류 대분류 9)에 해당하는 직무만을 수행할 수 있는 제약으로 인하여 숙련공 부족을 보완하는 효과를 기대할 수 없다. 건설현장에서 필요한 숙련공을 공급하고 활용하기에는 부족하다. 이러한 상황은 건설업에서 불법체류 및 불법취업 외국인력이 활용되는 요인이기도 하다.

인구구조 변화와 내국인의 건설업 입직 기피가 개선되지 못하고 있는 상황에서 대안으로서 외국인력의 효과적인 활용방안은 현안이 되고 있다. 특히 국내 건설현장에서 숙련공 부족을 보완할 수 있는 수단으로 특정활동(E-7) 체류자격 중 일반기능인력(E-7-3)으로 건설직종이 허용돼야 할 필요성이 매우 크다. 숙련공을 활용할 수 있는 사증이며, 해당 체류자격은 체류기한 갱신이 가능해서 불법체류의 유인을 제거할 수 있는 장점도 있다.

특정활동 일반기능인력(E-7-3)은 숙련공 부족을 보완할 수 있는 현실적인 대안으로서 효과가 기대되는 사증이지만, 관련 연구는 이루어지지 못하고 있다. 따라서 관련 연구의 필요성이 크며, 이런 필요에 대응하기 위해 연구가 수행되었다.

2) 연구의 목적

내국인 숙련공 확보가 점점 더 어려워지는 상황이다. 대안으로 검토될 수 있는 노동력 확보 대상 중 외국인력은 가장 현실적인 수단이다. 내국인 건설근로자의 공급을 단기에 증가시킬 수 없기 때문이다.

그러나 건설업은 숙련 외국인력을 합법적으로 활용할 수 있는 수단이 부족하다. 건설현장은 숙련공 부족이 심화되고 있다. 단순직무에 종사하는 외국인력뿐만 아니라 외국인 숙련공을 합법적으로 활용할 수 있는 수단이 필요하다.

현행 제도에서 숙련 외국인력을 사용할 수 있는 체류자격으로는 특정활동(E-7)이 가장 현실적인 대안이다. 특히 특정활동 일반기능인력(E-7-3)은 건설현장에서 내국인 숙련공 부족을 보완할 수 있는 수단이다.

특정활동 일반기능인력(E-7-3)의 직종 선정은 중앙부처를 대상으로 정기 또는 수시로 수요조사가 이루어진다. 수요조사에서 특정활동(E-7) 외국인력 도입이 허용되기 위해서는 외국인력 도입의 필요성 및 효과, 국민대체성 등을 종합적으로 검토한다.¹⁾

건설업에 특정활동 일반기능인력(E-7-3)이 허용되기 위해서는 필요성과 효과, 그리고 내국인 건설근로자의 일자리를 침해하지 않거나 미미하다는 자료가 제시되어야 한다. 본 보고서는 건설업에서 특정활동 일반기능인력(E-7-3)이 도입돼야 할 필요성에 대한 논거와 도입의 기대효과, 그리고 내국인 일자리 침해 여부에 대한 객관적이고 합리적인 자료

1) 전문인력 유치지원 실무분과위원회 위우너장은 과기부 미래인재정책국장이며, 기획재정부, 교육부, 외교부, 법무부, 문화체육관광부, 산업통상자원부, 고용노동부, 국가정보원, 중소벤처기업부 담당과장이 위원으로 참여한다.

제시를 목적으로 한다.²⁾

특정활동 일반기능인력(E-7-3) 직종이 신설된 다른 산업의 경우 해당 산업의 모든 직종을 대상으로 하지 않는다. 도입의 필요성과 국민고용에 미치는 영향을 검토하는 과정을 거쳐 일부 직종에 대해서 허용되는 것이 일반적이다. 이렇게 볼 때 대부분의 건설직종에서 숙련공 부족이 발생하고 있으나, 우선순위를 설정하는 것이 필요한 것으로 판단된다. 이러한 전제에서 건설직종을 대상으로 일반기능인력(E-7-3)이 허용될 경우 긍정적인 파급효과를 극대화할 수 있는 직종이 선정되어야 한다. 이를 위해서는 건설현장의 현황을 면밀히 검토하여 허용 필요성이 큰 직종을 제안하고, 관련 근거를 제시하는 것도 연구의 중요한 목적이다.

2. 연구방법 및 보고서 체계

1) 연구방법

연구는 문헌연구와 면담조사, 그리고 자문회의 및 해외사례 검토 등 다양한 수단을 활용했다.

문헌연구를 통해서 외국인력 활용 제도의 현황과 개선과제, 그리고 특정활동 일반기능인력(E-7-3)의 직종 선정과정과 절차에 대해서 파악했다. 또한 선행연구에서 진행된 설문조사 결과를 적절하게 활용하였다.

면담조사는 내국인 숙련공 부족을 겪고 있는 전문건설업체, 특히 골조공사를 수행하는 철근콘크리트업체 임원을 대상으로 하였다. 건설업체는 여러 현장을 운영하는 경우가 많고, 업체에서 운영하는 공사현장을 전반적으로 파악하고 효율적인 인력 운영과 활용에 관한 의사결정을 할 수 있는 대상을 선정한 후 면담조사를 진행했다.

자문회의는 외국인력 분야에 대한 전문적인 식견과 관련 연구를 수행한 경험이 있는 연구자를 중심으로 진행했다. 이를 통해 외국인력 활용과 국내 체류 및 가족동반에 따른 검토과제를 파악하고 검토했다.

해외사례는 일본과 대만의 사례를 검토하고 시사점을 도출하여 연구에 반영했다. 아시아 국가 중 일본과 대만은 외국인력을 수입해서 활용하는 국가여서 검토의 필요성이 있

2) 법무부 출입국·외국인정책본부가 발행한 외국인체류 안내매뉴얼은 특정활동 직종 신설 시 내국인 일자리 침해에 대한 검토를 진행하도록 하고 있다.

다. 또한 최근 관련 제도의 개편을 통해 숙련 외국인력을 적극적으로 활용하기 위한 방안을 시행하고 있다. 일본은 2019년 4월 특정기능 사증을 신설하였다. 대만은 2023년 준 숙련 외국인력에 대해서 체류기간을 연장하여 장기간 거주 또는 영주할 수 있는 제도를 시행하고 있다. 전문인력에 해당하는 특정활동 일반기능인력(E-7-3) 활용의 효과를 확대하기 위해서는 검토 및 시사점 검토가 필요했다.

2) 보고서 체계

보고서는 5장의 체계로 구성돼 있다. 제1장 서론에서는 연구의 필요성에 대해서 간략하게 제시했다.

제2장은 건설업 현황과 건설근로자의 활용실태를 제시했다. 건설근로자 활용방식 제시는 선행연구의 설문조사, 건설근로자공제회의 자료에 기초했다.

제3장은 건설업에서 외국인력 활용이 필요한 이유와 효율적인 활용을 위한 개선과제라고 생각되는 사항들을 정리했다. 외국인력 활용은 국내 인구구조 변화와 저출산·고령화에 따른 생산가능인구 감소로 노동력 공급 부족의 단기적, 실효적인 대안 측면을 제시했다. 그리고 개선과제로는 외국인력의 노동생산성 개선과 제도개선을 위해 선별과정의 제도화, 체류자격 전환요건 완화, 합법적 활용 환경 조성으로 불법체류 유인 제거 등을 제시했다.

제4장은 외국인 숙련공을 활용할 수 있는 효과적인 수단으로서 특정활동 일반기능인력(E-7-3)에 건설직종이 허용됨으로써 기대할 수 있는 장점과 기대효과를 기술했다. 도입 과정에서 검토돼야 할 국민고용 침해 여부는 일자리와 임금을 기준으로 검토한 후 영향이 미미함을 제시했고, 이 과정에서 선행연구에서 제시된 조사결과를 활용했다. 건설업에 특정활동 일반기능인력(E-7-3)이 활용되기 위해서는 도입체계와 우선 도입이 필요한 직종 등을 선정하여 제시했다. 그리고 일반기능인력 도입과 국내 입국 후 체류 및 취업활동을 관리할 수 있는 시스템과 체계 구축의 필요성, 이런 필요에 대응할 수 있는 조직으로 노동력의 사용자인 전문건설업체의 대표기관인 대한전문건설협회의 활용 필요성을 제안했다.

제5장은 보고서의 내용을 요약하여 결론으로 제시했다. 제4장의 개편방안을 정리하여 정책제언으로 제시했다.

II

건설업 현황 및 노동력 활용방식

- 1. 건설업 현황과 생산 특성
- 2. 건설근로자 현황 및 노동력 활용방식

건설업 현황 및 노동력 활용방식

1. 건설업 현황과 생산 특성

1) 건설업 현황

건설산업기본법은 건설산업을 건설업과 건설용역업으로 구분하고 있다. 건설업의 종류는 제8조에서 규정하고 있으며, 종합건설업과 전문건설업으로 나누고, 제8조 제2항에서 구체적인 종류 및 업무범위를 대통령령에 위임하고 있다.

종합건설업은 토목공사업, 건축공사업, 토목건축공사업, 산업·환경설비공사업, 조경공사업 등 5개로 분류된다. 전문건설업은 지반조성·포장공사업 등 14개 업종이 있다.³⁾

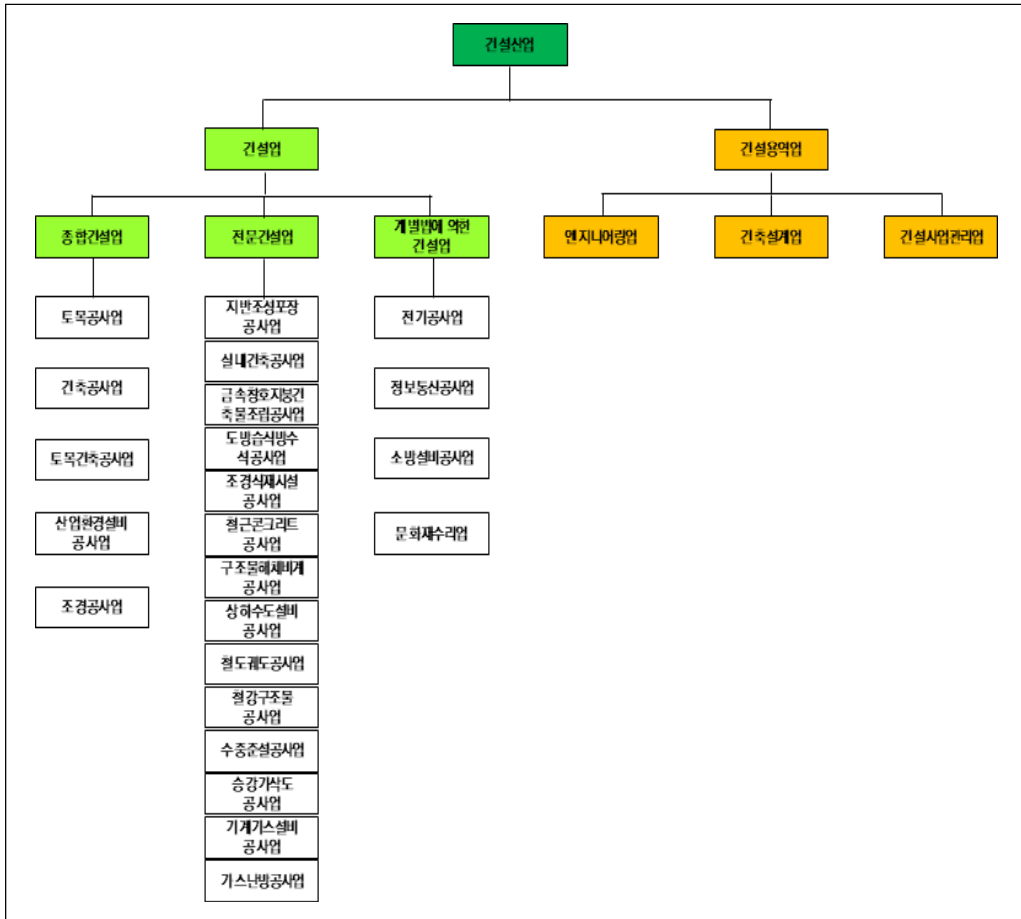
건설업에 포함되는 전기공사업, 정보통신공사업, 소방설비공사업, 문화재수리업은 관련 법령이 건설산업기본법보다 우선 적용된다. 이들 업종은 한국표준산업분류(KSIC) 기준으로는 건설업에 포함되며, 통계청이 작성하는 각종 통계 작성 시에도 건설업으로 분류돼 조사 및 발표됐다.

〈표 2-1〉 건설산업의 범위

건설 산업	건설업	건설산업기본법: 종합건설업, 전문건설업	
		특별법에 의한 건설업: 환경오염 방지시설업, 주택건설업, 해외건설업(건설산업기본법은 보충적으로 적용됨)	
	전기공사업, 정보통신공사업, 소방설비공사업, 문화재수리업은 제외		
	건설 용역업	엔지니어링 활동주체 (엔지니어링기술 진흥법)	건설산업기본법 제6조, 제26조 및 제8장만 적용됨
		건축설계·감리업(건축사법)	
		감리전문업(건설기술진흥법)	

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

3) 시설물유지관리업은 2023년 12월 31일까지 존속했다.



[그림 2-1] 건설산업기본법의 건설업종

건설업체 등록은 건설경기와 밀접하게 연계돼 있다. 호황기는 등록업체 증가하는 경향을 보인다. 2017년은 이런 현상을 보여주는 전형적인 사례이다. 민간주택시장을 중심으로 건설경기 호황이 보였고, 업체 수도 전년 대비 크게 증가했다. 2021년도는 2020년에 비해 전문건설업체 수가 9,230개가 증가했다. 그러나 2022년에는 2021년과 비교하면 4,291개가 감소했다. 전문건설업에 포함되는 기계설비업종의 등록업체 수도 꾸준히 증가하고 있다.

2021년 종합건설업체 수는 47,497개에서 2022년에는 18,887개로 크게 증가한 것으로 나타나는데, 이는 시설물유지관리업체가 종합건설업으로 전환한 영향이 크게 작용했기 때문이다.

주택건설업체는 최근 침체의 영향이 업체 수 변동에도 직접적으로 영향을 미치고 있다. 2022년까지 지속적으로 증가했던 주택건설업체 수는 2023년 하락으로 전환됐다.

〈표 2-2〉 건설업종별 업체 수 현황 추이

(단위: 개)

구분	건설업체					주택업체
	소계 (a+b+c+d)	종합(a)	전문(b)	설비(c)	시설물(d)	
2015년	61,313	11,220	37,872	7,062	5,159	6,501
2016년	63,124	11,579	38,652	7,360	5,533	7,172
2017년	65,655	12,028	40,063	7,602	5,962	7,555
2018년	68,674	12,651	41,787	7,887	6,349	7,607
2019년	72,323	13,050	44,198	8,311	6,764	7,812
2020년	77,182	13,566	47,497	8,797	7,322	8,686
2021년	87,509	14,264	56,724	9,287	7,234	9,904
2022년	88,208	18,887	52,433	9,796	7,092	10,049
2023년	84,140	19,516	54,517	10,107	-	9,390
2024년 10월	95,109	19,242	56,374	10,450	-	9,043

주: 2024년 1월 1일 시설물유지관리업 폐지로 인하여 누계가 접수되지 않음.

자료: 대한건설협회(2024), 2024. 3분기 주요 건설통계.

〈표 2-3〉에 의하면 2023년 건설업체당 매출액은 전년 대비 증가했다. 종합건설업체의 업체당 매출액은 건물건설업과 토목건설업 모두 증가했다. 이런 결과가 나타난 것은 시설물유지관리업종의 실적이 대부분 종합건설업에 포함됐기 때문이다. 또한 2023년 건설업체 수 감소도 영향을 미친 것으로 볼 수 있다. 즉 업체 수 감소에 따라 업체당 매출액이 전년 대비 증가하는데 영향을 미친 것으로 이해할 수 있다.

건물건설업의 2023년 업체당 매출액은 2019년 수준에 못 미치는 규모이다. 토목건설업은 2020년 이후 하락하는 양상이었으나. 민간건설시장 불황에 따른 건설경기 침체에 대응하기 위한 재정의 역할로 토목건설업의 매출이 전년 대비 상승한 것으로 판단된다.

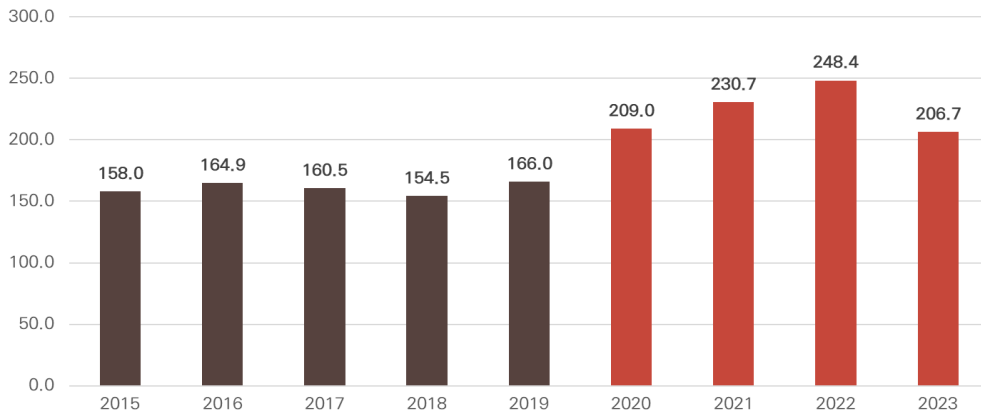
2023년 전문직별공사사업의 매출액은 24.7억원 수준이다. 이는 최근 5년 중 가장 높은 규모라고 할 수 있다. 한국표준직업분류(KSIC) 중분류의 전문직별공사사업의 소분류 4개 업종 모두 업체당 매출액이 증가했다.

〈표 2-3〉 건설업체당 매출액 추이

(단위: 백만원)

구분	2019	2020	2021	2022	2023
건설업	5,130	4,807	4,797	5,284	5,763
종합건설업	21,858	20,465	20,419	19,244	20,675
건물건설업	25,016	22,653	23,720	23,075	24,911
토목건설업	13,439	14,742	11,218	9,555	10,992
전문직별 공사업	2,312	2,172	2,148	2,338	2,471
기반조성 및 시설물 축조관련 전문공사업	2,661	2,407	2,500	2,714	2,875
건물설비 설치공사업	2,487	2,347	2,255	2,648	2,735
전기 및 통신공사업	1,756	1,739	1,728	1,788	1,875
실내건축 및 건축마무리공사업	2,747	2,533	2,360	2,502	2,637
시설물유지관리공사업	1,087	1,114	1,067	1,092	-

자료: 통계청. 건설업 조사보고서, 각 연호.



자료: 이지혜(2024), 2025 건설 경기전망, 한국건설산업연구원.

〔그림 2-2〕 2015-2023년 건설수주 추이(경상금액)

건설수주는 건설투자의 선행지표이다. 건설수주는 시공과정을 통해 건설투자로 나타나게 된다. 따라서 2024년 이전의 건설수주 또는 계약액을 통해서 건설인력 공급이 직접적인 영향을 받게 된다.

2023년 이후 분기별 건설투자를 형태별 및 주체별로 구분하면 〈표 2-4〉와 같다. 2023년 4분기 이후 건설투자는 전체적으로 감소하는 추세가 유지되고 있다. 건물건설 중 주거용 건물의 건설투자 감소폭이 큰 것으로 나타났다. 반면 토목건설은 2024년 1분기부

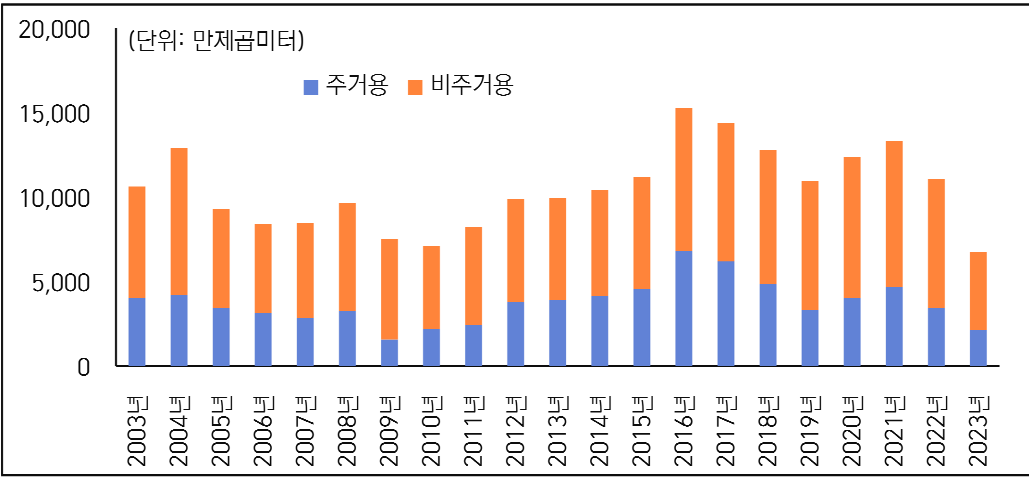
터 증가양상이다. 이는 건물건설의 부진에 대응하는 토목건설 투자가 확대됐기 때문이다. 2024년 건설투자는 토목건설이 1분기를 중심으로 소폭 회복되는 추세였으며, 2분기도 회복세가 유지되었다.

〈표 2-4〉 건설투자 추이

(단위: %)

구분		2023년					2024년		
		연간	1분기	2분기	3분기	4분기	1분기	2분기	3분기
건설투자		1.5	1.7 (0.6)	1.7 (0.2)	4.3 (1.9)	-1.2 (-3.8)	1.6 (3.3)	-0.5 (-1.7)	-4.9 (-2.8)
형태별	건물건설	3.1	4.1 (1.0)	3.8 (1.6)	5.6 (1.5)	-0.9 (-4.7)	0.2 (1.9)	-3.0 (-1.4)	
	주거용 건물	4.5	6.5 (5.2)	3.8 (2.6)	6.9 (-0.6)	0.9 (-6.0)	-1.0 (3.0)	-4.8 (-1.0)	
	비주거용 건물	1.8	1.5 (-2.7)	3.8 (0.7)	4.4 (3.6)	-2.4 (-3.6)	1.5 (0.9)	-1.3 (-1.7)	
	토목건설	-2.8	-4.9 (-0.5)	-3.9 (-3.8)	-0.1 (3.0)	-2.2 (-0.9)	5.7 (7.5)	6.5 (-2.7)	
주체별	민간	1.4	2.3 (1.7)	1.8 (1.3)	4.0 (0.7)	-2.5 (-5.4)	-0.5 (2.9)	-2.6 (-0.4)	
	정부	2.4	-1.1 (-3.8)	1.1 (-4.0)	7.2 (7.4)	2.4 (2.8)	11.8 (4.8)	6.9 (-6.8)	

주: 1. 2024년 3분기는 속보치.
 2. ()은 계절조정계열의 전기비 증감율.
 자료: 한국은행.



자료: 국토교통부.

[그림 2-3] 건축 착공면적 추이

〈표 2-5〉 건설공사 공종별 계약액 및 기성액 추이

(단위: 억원)

구분	계약액			기성액		
	계	건축	토목	계	건축	토목
2014 1/4	378,893	217,456	161,437	259,881	164,622	95,259
2014 2/4	379,193	271,464	107,729	234,074	149,153	84,921
2014 3/4	344,029	270,531	73,498	268,087	161,153	106,934
2014 4/4	440,286	340,328	99,958	218,599	136,796	81,803
2015 1/4	473,934	287,893	186,041	257,284	161,136	96,149
2015 2/4	525,385	408,813	116,572	254,482	167,315	87,167
2015 3/4	519,289	395,847	123,442	296,061	189,188	106,873
2015 4/4	378,893	217,456	161,437	246,113	167,431	78,682
2016 1/4	497,071	318,615	178,456	298,594	205,193	93,401
2016 2/4	522,961	420,630	102,331	292,720	206,821	85,899
2016 3/4	476,502	373,803	102,700	351,615	245,260	106,356
2016 4/4	646,605	511,052	135,554	294,427	214,418	80,010
2017 1/4	519,033	327,041	191,992	342,627	253,831	88,796
2017 2/4	519,894	412,080	107,814	332,752	254,007	78,745
2017 3/4	474,553	398,286	76,267	354,940	262,509	92,431
2017 4/4	585,797	473,636	112,161	301,345	226,239	75,106
2018 1/4	600,958	363,980	236,978	334,261	254,608	79,653
2018 2/4	540,270	429,276	110,994	304,123	232,769	71,353
2018 3/4	467,021	366,891	100,130	329,949	243,502	86,448
2018 4/4	581,991	444,550	137,441	283,508	215,345	68,163
2019 1/4	576,278	340,916	235,362	326,293	242,317	83,976
2019 2/4	563,325	425,618	137,707	293,910	217,134	76,776
2019 3/4	469,400	369,597	99,803	336,737	235,407	101,330
2019 4/4	693,755	503,734	190,021	281,275	202,093	79,182
2020 1/4	572,291	391,525	180,766	308,282	220,121	88,161
2020 2/4	636,567	497,784	138,783	281,427	204,013	77,414
2020 3/4	581,285	493,505	87,780	318,885	221,327	97,558
2020 4/4	823,683	653,549	170,134	261,041	189,915	71,126
2021 1/4	659,816	464,923	194,893	291,880	214,285	77,596
2021 2/4	759,931	611,510	148,422	263,813	201,376	62,437
2021 3/4	652,382	536,143	116,239	334,496	255,185	79,311
2021 4/4	817,015	649,472	167,543	409,839	298,829	111,010
2022 1/4	730,430	497,365	233,065	341,365	255,151	86,214
2022 2/4	826,525	652,935	173,590	407,504	301,593	105,911
2022 3/4	743,460	594,760	148,700	375,393	289,259	86,134
2022 4/4	667,088	488,165	178,923	463,281	339,965	123,316
2023 1/4	684,349	404,068	280,281	400,714	308,904	91,810
2023 2/4	547,192	391,675	155,517	453,238	347,055	106,183
2023 3/4	454,923	338,272	116,651	424,126	330,779	93,348
2023 4/4	719,861	490,634	229,227	478,136	350,321	127,815
2024 1/3	630,557	390,694	239,863	425,992	323,591	102,401
2024 2/4	605,963	405,169	200,793	391,006	294,040	96,966

자료: 계약액은 통계청의 건설공사 계약통계, 기성액은 통계청의 공종별 건설기성.

계약액을 공종별로 구분하면 건축의 비중이 월등히 높은 것을 확인할 수 있다. 특히 2016년 4분기는 3분기에 비해 13.7조이 증가했으며, 한 분기의 건축공사 계약액이 50조 원이 넘었다. 이전 다른 분기의 건축공사 계약액이 해당 분기 전체 계약액에서 차지하는 비중에 비해 크게 증가한 79.0%였다.

2017년 1분기부터는 건축공사 계약액이 축소되는 추세가 나타났다. 2017년 1분기 건축공사 계약액은 32.7조원으로 이전 분기 대비 36.0%가 감소했다. 이런 추세는 이후에도 지속돼 2019년 3분기까지 건축공사 계약액은 50조원 규모를 회복하지 못했다. 2019년 4분기에야 건축공사 계약액이 다시 50.4조원으로 회복되었다. 2020년 1분기와 2분기는 계약액이 축소되었으나, 이후 2020년 4분기에는 65.4조원으로 60조원을 초과하는 건축공사 계약이 이루어졌다. 2021년 2분기도 계약액 중 건축의 비중이 80.5%로 높았다. 주택공급을 확대하는 정책적인 기조가 원인이라고 할 수 있다. 이처럼 주택건설의 비중이 높은 민간부문은 주택 및 부동산시장의 정책과 밀접한 관련성을 갖는 것으로 볼 수 있다.

2023년 기준 최근 5년의 건설업체 부도 추이는 경기의 영향을 직접적으로 받고 있는 것을 확인할 수 있다. 2019년 전문건설업체의 부도가 많았다. 종합건설업도 최근 5년 중 가장 많은 부도업체가 발생했다. 2020년은 2019년에 비해 종합과 전문건설업체 모두 부도업체가 감소했다. 이런 양상은 2021년에도 지속됐다. 그러나 2022년은 전년 대비 부도업체가 증가했다. 부도업체 증가는 2023년에도 이어졌다.

최근 건설경기는 침체가 심화되고 있는 양상이다. 공사원가를 구성하는 자재비와 노무비가 크게 상승한 후 하락하지 않아서 착공이 부진하며, 진행되고 있는 공사도 중단되는 사례가 나타나고 있다. 이런 현상이 부도업체의 증가로 이어지고 있다.

〈표 2-6〉 최근 5년 건설업체 부도 추이

(단위: 개, %)

구분	계			종합건설업			전문건설업		
	업체수	부도수	부도 증가율	업체수	부도수	부도 증가율	업체수	부도수	부도 증가율
2019년	67,022	49	22.5	13,036	12	20.0	53,986	37	23.3
2020년	71,178	24	-51.0	13,557	4	-66.7	57,621	20	-45.9
2021년	74,713	12	-50.0	14,251	1	-75.0	60,462	11	-45.0
2022년	81,882	14	16.7	18,889	5	400.0	62,993	9	-18.2
2023년	84,427	21	33.3	19,517	9	44.4	64,910	12	25.0

자료: 국토교통통계누리.

2) 건설업 생산 특성

(1) 수직적 분업체계

건설업 생산의 가장 큰 특징은 고정된 생산시설을 설치할 수 없다는 것이다. 건설업을 통해 생산되는 시설물은 토지에 정착돼 이동할 수 없는 부동산을 속성으로 한다. 부동산에 해당하는 시설물을 공급하는 건설업의 생산활동은 해당 시설물이 사용되는 장소와 공간에서 직접 이루어진다.

전국 여러 지역에 산재해 있는 현장을 운영해야 하는 원도급자와 하도급자들은 역할과 행태의 차이가 있을 수밖에 없다. 하도급자는 자신이 담당한 공정을 수행하고 다른 현장으로 이동하는 상황이 반복된다. 원도급자는 다수의 하도급자를 계획된 공정대로 투입할 수 있도록 조정과 관리를 한다. 동시에 다수의 현장을 운영하면서 원도급자와 하도급자로 생존하기 위해서 분담해야 하는 역량에 집중하며 건설업을 유지시키고 있다.

종합건설업체의 완성공사 원가에서 외주비는 도급받은 공사를 직영하지 않고 외부에 도급한 것을 의미한다. 하도급이라고 할 수 있다. 2021년 외주비 비중은 56.80%이다. 노무비는 8.19%로 비중이 낮다. 그리고 직접노무비보다 간접노무비의 비중이 높은 것이 종합건설업체 노무비 구조이다.

〈표 2-7〉 종합공사 완성공사 원가구성 비중 추이

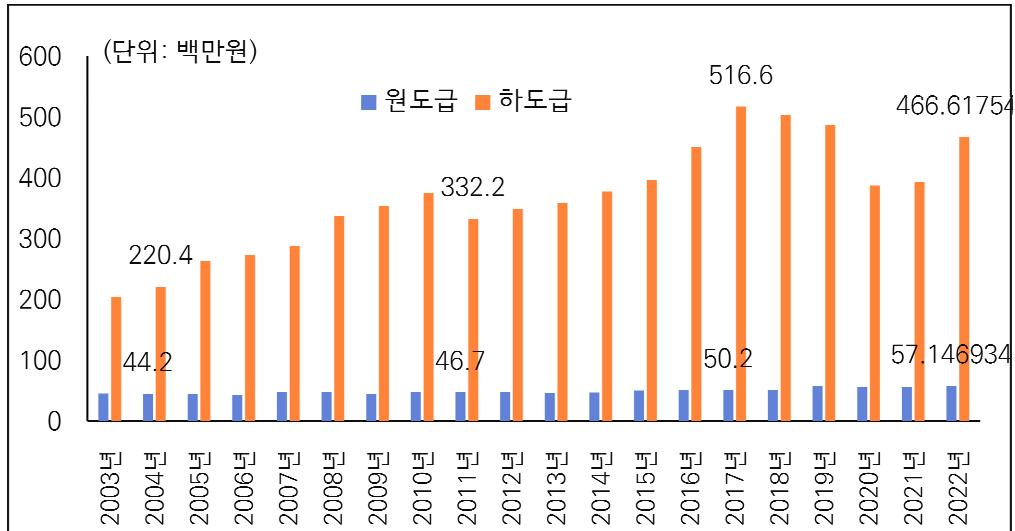
(단위: %)

구분	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
재료비	26.02	27.21	26.34	24.90	22.95	24.27	24.23	23.40	23.07	22.78
노무비	6.27	5.76	6.01	6.17	7.54	5.71	7.23	8.19	7.86	7.22
외주비	53.83	53.66	54.80	56.79	57.43	58.44	57.43	56.80	57.67	58.29
현장경비	13.88	13.36	12.84	12.15	12.09	11.59	11.12	11.61	11.40	11.71
(기계경비)	(2.25)	(2.27)	(2.20)	(2.02)	(2.61)	(1.83)	(2.24)	(2.33)	(2.18)	(2.06)
공사원가	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

자료: 대한건설협회(2024), 2023년 기준 완성공사 원가통계.

2022년 전문건설업체가 공사 수행의 대가로 받은 원도급공사 1건당 평균 금액은 5.7천만원, 하도급은 46.7천만원이었다. 하도급공사 1건당 금액이 원도급공사의 8.2배 수준

이다. 민간주택 시장 활성화로 건설경기 호황이었던 2017년은 하도급공사 1건의 평균 금액은 51.7천만원이며, 원도급공사 평균 금액 5천만원의 10배가 넘는 규모였다.



자료: 대한전문건설협회, 전문건설업 통계연보, 각 연호.

[그림 2-4] 전문건설업체 원도급 및 하도급 평균 금액(기성실적 기준)

전문건설업체가 원도급자로 시공하는 공사는 금액은 적지만, 공사건수는 매우 많다. 그리고 전문건설업종 상하수도공사업은 원도급 비중이 높은 대표적인 업종이다. 이외에도 전문건설업종에 따라 원도급공사가 많은 경우도 있다. 그리고 비수도권 지역에 본사가 있는 전문건설업체는 해당 지방자치단체가 발주하는 소액 공사의 원도급을 전문적으로 시공하는 경우도 많다.

전문건설업의 기성액을 기준으로 하면 하도급공사가 차지하는 비중이 크다. 다수의 전문건설업체는 하도급공사가 업체의 수익과 경영의 계속성을 유지하는데 가장 중요한 요소이다.

(2) 노동의존적

한국은행이 작성하는 산업연관표는 일정기간(보통 1년)동안의 산업간 거래관계를 일정한 원칙에 따라 행렬형식으로 기록한 통계표이다. 산업연관표는 산업간 상호연관관계를 수량적으로 파악할 수 있는 이점이 있다. 산업연관표의 세로방향은 각 산업에서 생산활동

을 위해 사용한 중간재, 노동, 자본 등 생산요소의 내역을 나타내는 투입구조이다.

일반적으로 경제가 성장하면 생산설비 자동화 및 기업의 구조조정에 따라 취업계수는 하락하게 된다. 생산요소 중 노동의 사용도를 낮추고 기계 등의 자본을 더 많이 활용하는 방식으로 전환된다. 2000년 전산업의 취업계수는 13.7명에서 2019년은 5.6명으로 하락했다. 이러한 추세는 건설업도 예외는 아니었다. 2000년 취업계수 12.7명에서 2019년에는 6.5명으로 하락했다. 그렇지만 전체 산업에 비해 건설업의 취업계수가 여전히 높은 수준이다. 2017년 이후 전산업은 취업계수가 감소양상이지만, 건설업은 정체상태를 보이고 있다. 이러한 현상은 고용계수도 동일하다.

〈표 2-8〉 건설업 취업계수

(단위: 명/십억원)

구분	취업계수							
	2000	2005	2010	2015	2017	2018	2019	2020
전산업	13.7	10.1	6.8	6.2	5.9	5.6	5.6	5.4
건설업	12.7	9.9	7.5	7.1	6.5	6.6	6.5	6.3

자료: 1. 한국은행(2019), 2015년 산업연관표.
2. 한국은행(2021), 2019년 산업연관표(연장표).
3. 한국은행(2023), 2020년 산업연관표.

취업계수와 고용계수가 크다는 것은 산출물 10억원을 생산하는 과정에서 건설업은 전 산업 평균에 비해 더 많은 노동력을 필요로 한다는 것을 의미한다. 건설업이 여전히 노동 집약적인 생산구조라는 것을 보여준다. 동일한 금액의 산출물 생산에 더 많은 노동력이 투입된다는 것은 그만큼 노동생산성이 낮다는 것을 의미한다.

〈표 2-9〉 건설업 고용계수

(단위: 명/십억원)

구분	고용계수							
	2000	2005	2010	2015	2017	2018	2019	2020
전산업	8.0	6.3	4.6	4.5	4.3	4.1	4.1	4.0
건설업	9.2	6.8	5.5	5.2	5.0	5.2	5.1	5.1

자료: 1. 한국은행(2019), 2015년 산업연관표.
2. 한국은행(2021), 2019년 산업연관표(연장표).
3. 한국은행(2023), 2020년 산업연관표.

2. 건설근로자 현황 및 노동력 활용방식

1) 건설근로자 현황

(1) 건설근로자 추이

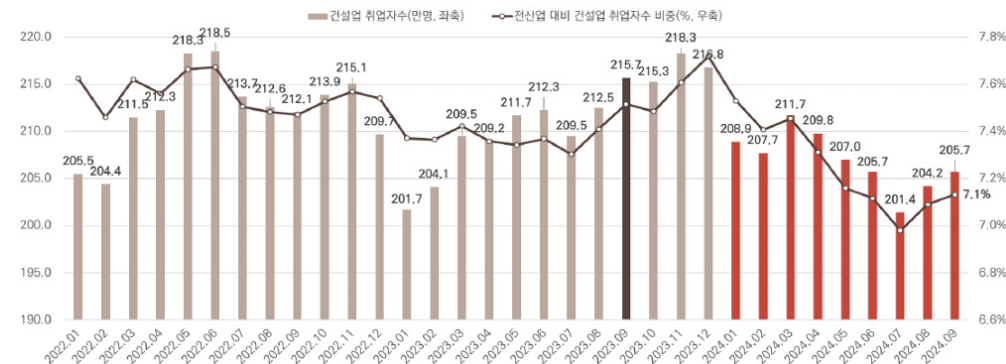
건설업 조사에 의하면 2023년 건설업 종사자는 1,810천명으로 2017년 이후 가장 많았다. 2022년과 비교해도 70천명이 증가했다. 그러나 2024년은 건설경기 침체로 건설업 취업자가 크게 감소한 것으로 나타나고 있다. 경제활동인구조사에 의하면 2024년 1월 이후 건설업 취업자가 전 산업 취업자에서 차지하는 비중이 하락했다.

〈표 2-10〉 건설업 주요지표

(단위: 개, 천명, 조원, %)

구분	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
기업체수	72,376	75,421	78,849	82,567	85,533	87,239	87,891
종사자수	1,670	1,698	1,710	1,671	1,652	1,740	1,810
건설공사 매출액	392.0	394.2	404.5	396.9	410.3	461.0	506.7
국내 매출액	354.0	356.8	371.0	371.4	382.6	429.5	465.3
해외 매출액	38.0	37.3	30.2	25.5	27.7	31.5	41.4
건설비용	374.3	376.4	386.7	378.0	390.9	440.0	490.5
부가가치	119.7	125.3	129.9	130.0	133.2	146.1	151.1

자료: 통계청, 건설업 조사보고서, 각 연호.



자료: 통계청, 경제활동인구조사.

[그림 2-5] 건설업 취업자수 및 비중 추이

그러나 7월에는 전 산업 취업자 대비 비중의 하락추세에서 벗어나 7.1%로 회복되었다. 건설투자와 건설업 고용이 동행한다는 점을 감안하면 2024년 7월 이후에도 계약액 개선이 미진한 상황이어서 취업자는 당분간 감소세가 지속될 것으로 판단된다.

(2) 입직 정체 및 고령화

2024년 9월 기준 건설업 취업자의 평균 연령은 49.6세였다. 건설업 취업자의 직군별 분류에서는 관리자의 평균 연령이 55.1세로 가장 높았다. 다음은 장치기계조작 및 조립 종사자로 53.5였다. 가장 전형적인 건설근로자로 볼 수 있는 기능원 및 관련기능 종사자는 50.4세, 단순노무종사자는 51.5세였다. 기능인력의 평균 연령은 51.0세였다.

〈표 2-11〉 건설업 취업자의 직군별 연령대별 분포(2024년 9월 기준)

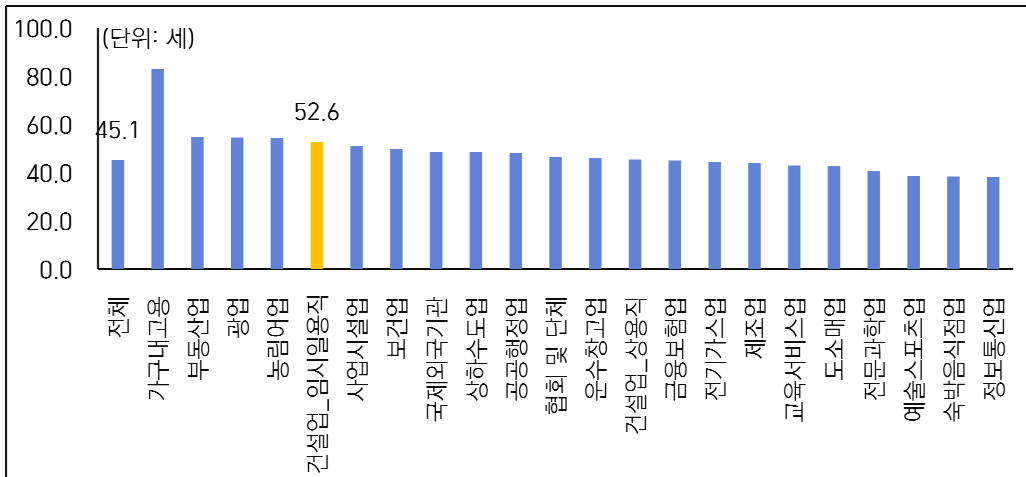
(단위: 명, %)

구분	전체	평균 연령(세)	10대 이하	20대	30대	40대	50대	60대 이상	40대 이상
계	2,057 (100.0)	49.6	2 (0.1)	133 (6.5)	313 (15.2)	471 (22.9)	675 (32.8)	463 (22.5)	1,609 (78.2)
관리자	62 (100.0)	55.1	- (-)	1 (1.6)	1 (1.7)	7 (10.8)	36 (58.5)	17 (27.5)	60 (96.8)
전문가 및 관련 종사자	217 (100.0)	46.3	- (-)	16 (7.4)	52 (23.8)	56 (25.7)	58 (26.5)	36 (16.7)	150 (68.8)
사무종사자	304 (100.0)	44.3	- (-)	33 (10.9)	76 (24.9)	86 (28.3)	86 (28.2)	24 (7.8)	195 (64.2)
서비스종사자	2 (100.0)	41.5	- (-)	- (-)	1 (77.7)	- (-)	- (-)	0 (22.3)	0 (22.3)
판매종사자	17 (100.0)	48.7	- (-)	- (-)	3 (15.0)	7 (42.0)	3 (17.4)	4 (25.6)	15 (85.0)
농업임업 및 어업숙련종사자	4 (100.0)	46.1	- (-)	1 (19.0)	1 (19.1)	1 (12.7)	1 (32.9)	1 (16.3)	1 (61.8)
기능인력 소계	1,451 (100.0)	51.0	2 (0.2)	82 (5.8)	180 (12.7)	315 (22.4)	491 (33.5)	380 (25.4)	1,186 (81.3)
기능원 및 관련기능 종사자	980 (100.0)	50.4	- (-)	55 (5.7)	132 (13.4)	232 (23.7)	327 (33.3)	235 (24.0)	793 (80.9)
장치기계조작 및 조립종사자	164 (100.0)	53.5	- (-)	3 (1.9)	12 (7.5)	34 (20.5)	67 (40.9)	48 (29.2)	148 (90.6)
단순노무종사자	306 (100.0)	51.5	2 (0.7)	23 (7.6)	36 (11.8)	50 (16.2)	98 (31.9)	98 (31.8)	245 (81.3)

주: 500명 미만은 0으로 표시.

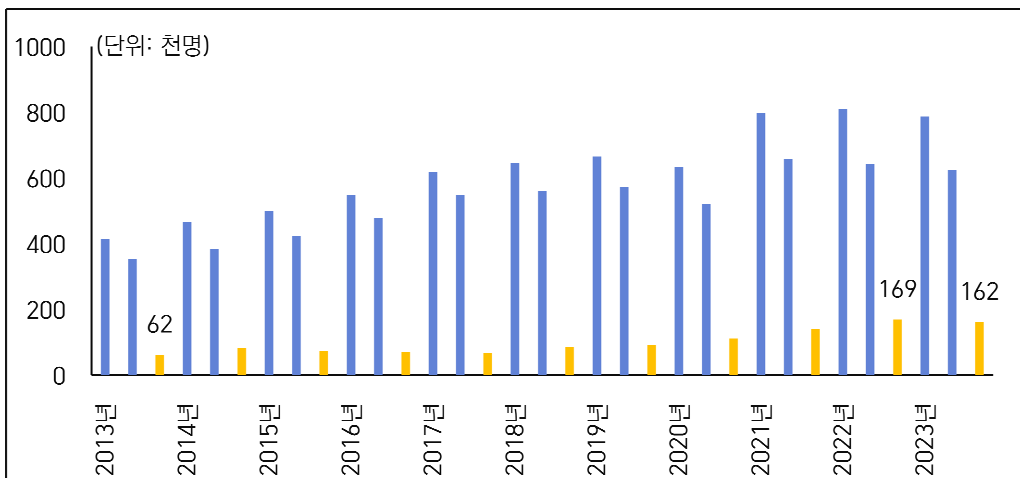
자료: 건설근로자공제회, 건설기성 및 건설기능인력 동향(2024년 9월 기준).

단순노무종사자는 50대 31.9%, 60대 이상 31.8%이다. 63.7%가 50대 이상이다. 건설업 임시·일용직의 평균 연령은 52.6세였다. 전체 평균에 비해서 7.5세가 높았다. 55세 이상 연령자의 건설업 취업 증가 추이를 감안하면 단순노무종사자 또는 임시·일용직 근로자는 더욱 급격하게 증가할 것으로 예상된다.



자료: 강승복(2024), 제5차 건설근로자 고용개선 기본계획 수립을 위한 건설근로자의 임금 및 근로조건 특성 분석, 건설근로자공제회.

[그림 2-6] 건설업 임시·일용직 근로자 평균 연령



자료: 통계청, 경제활동인구조사.

[그림 2-7] 건설업 고령취업자(55세 이상) 추이

전문건설사업자를 대상으로 매년 시행되는 설문조사 결과에 의하면 50대 이상 건설근로자 비중이 지속적으로 상승하고 있는 것으로 나타났다. 2022년 이후 50대 이상 근로자의 비중이 80%를 초과했다. 그리고 2023년 50대 이상이 차지하는 비중은 <표 2-12>에 제시된 기간 중 가장 높았다. 전문건설사업자는 건설업 생산체계에서 시공을 담당하면서 노동력을 사용하는 당사자라는 점에서 현실을 반영하는 결과라고 볼 수 있다. <표 2-13>에 의하면 내국인 건설근로자는 남성은 52.3세, 여성은 52.8세였다. 내국인뿐만 아니라 외국인도 여성의 평균 연령이 더 높았다.

〈표 2-12〉 전문공사 건설근로자 평균 연령 분포 추이

(단위: %)

구분	합계	20대	30대	40대	50대 이상
2010년	100.0	0.1	6.6	45.3	48.0
2011년	100.0	3.4	5.8	38.1	52.8
2012년	100.0	0.1	3.9	35.2	60.8
2013년	100.0	0.1	3.8	28.1	68.0
2014년	100.0	0.4	2.6	29.1	68.0
2015년	100.0	0.1	2.6	28.9	68.3
2016년	100.0	0.0	2.2	25.5	72.3
2017년	100.0	0.1	1.8	22.9	75.2
2018년	100.0	0.1	2.5	27.3	70.1
2019년	100.0	0.1	1.3	22.3	76.2
2020년	100.0	0.1	2.3	19.6	78.0
2021년	100.0	0.1	1.5	18.5	79.6
2022년	100.0	0.2	1.6	17.2	80.9
2023년	100.0	0.0	1.7	15.7	82.6

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

〈표 2-13〉 내·외국인 건설근로자 수 및 평균 연령

구분	근로자 수(천명)	(비중)	평균 연령(세)
전체	790	(100.0)	49.6
내국인	계	668	(84.5)
	남성	596	(89.3)
	여성	72	(10.7)
외국인	계	123	(15.5)
	남성	112	(91.0)
	여성	11	(9.0)

자료: 강승복(2024), 제5차 건설근로자 고용개선 기본계획 수립을 위한 건설근로자의 임금 및 근로조건 특성 분석, 건설근로자공제회.

(3) 근로시간

통계청이 생산하는 자료 중 근로시간을 조사하는 자료에 근거해 건설업 임시·일용직 월평균 근로시간을 파악할 수 있다. 주당 평균 근로시간은 경제활동인구조사 35.6시간, 지역별고용조사 38.1시간, 한국노동패널 49.4시간이었다.

월평균 근로시간은 고용형태별 근로실태조사는 87.7시간, 사업체노동력조사는 93.4시간으로 나타났다. 두 조사 모두 월평균 근로일수는 11일 가량인 것으로 조사됐다.

고용형태별 근로실태조사와 사업체노동력조사의 건설업 임시·일용직 근로자의 월 근로일은 2024년 건설근로자공제회 조사 결과와 큰 차이를 보인다. 2024년 건설근로자공제회 조사에서는 건설근로자의 한 달 근무일수가 19.7일이다. 2024년의 근무일수는 2022년의 조사 결과인 19.4일과 유사한 수준이다. 그리고 건설근로자 한 달 평균 근무일수를 구간별로 조사한 결과에 의하면 20~24일 근무일수를 보유한 근로자 비중이 가장 높았다. 응답자의 48.3%가 한 달 평균 근무일수가 20~24일이라고 응답했다.

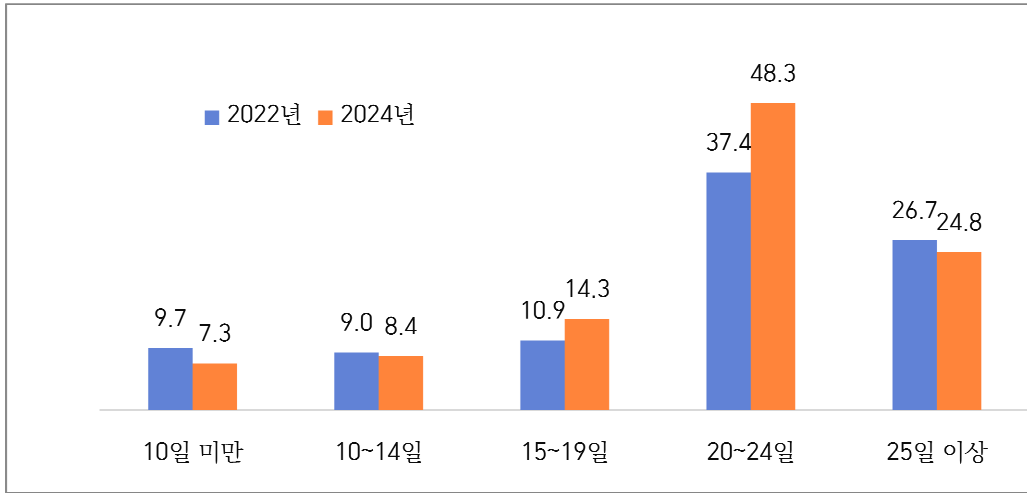
통계청 조사 결과로 제시된 월 근로일수는 건설근로자공제회 DB에 기초한 건설근로자의 근로일수와도 4.4일~4.8일의 격차가 있다.

건설근로자공제회 자료들도 격차가 있다. 설문조사 결과는 19.7일, 퇴직공제 DB를 분석한 결과는 16.1일이다. 3.6의 차이를 보인다.

〈표 2-14〉 조사별 건설업 임시·일용 근로자 근로시간(2023년)

구분	건설업 임시·일용 주당 근로시간(시간)	건설업 임시·일용 월 근로시간(시간)	건설업 임시·일용 월 근로일(일)	비고
고용형태별 근로실태조사	-	87.7	11.3	
사업체 노동력조사	-	93.4	11.7	
경제활동인구	35.6	-	-	월 근로시간 계산 불가능
지역별고용조사	38.1	-	-	2023년 상반기 조사결과, 월 근로시간 계산 불가능
한국노동패널	49.4	-	-	2022년 조사결과
건설근로자공제회 DB	-	-	16.1	공수개념에 유의, 근로시간 조사 안 됨

자료: 강승복(2024), 제5차 건설근로자 고용개선 기본계획 수립을 위한 건설근로자의 임금 및 근로조건 특성 분석, 건설근로자공제회.



주: 2022년 설문조사 응답자는 1,327명, 2024년은 1,319명이며, 2022년은 “모름” 항목 응답자 비중이 6.4%였음.
 자료: 건설근로자공제회(2024), 2024년 건설근로자 종합생활 실태조사.

[그림 2-8] 최근 한 달 근무일수

건설근로자의 근로일수는 조사마다 다른 결과를 제시하고 있지만, 젊은 연령대보다는 40대 이상 연령대의 연간 근로일수가 장기인 것으로 나타난다. 60세 이상 연령의 건설근로자도 연간 205.4일 근로하는 것으로 조사됐다. 60세 이상 연령자 중 12.0%는 연간 300일 이상을 근로하며, 연간 205~300일 근로일수를 보유한 60세 이상의 비중도 11.8%이다. 20대 이하 건설근로자는 연간 150일 미만 근로하는 비중이 24.2%로 다른 연령대에 비해 훨씬 높다.

〈표 2-15〉 건설근로자 연령별 연간 근로일수

(단위: %)

구분	20대 이하	30대	40대	50대	60세 이상
사례수(개)	66 (100.0)	118 (100.0)	239 (100.0)	454 (100.0)	442 (100.0)
평균(일)	199.8	223.5	225.9	224.8	205.4
150일 미만	24.2	13.6	11.3	8.4	17.2
150~200일 미만	12.1	11.0	10.9	15.4	18.3
200~250일 미만	24.2	24.6	30.5	32.8	29.2
250~300일 미만	30.3	33.1	29.3	27.3	11.8
300일 이상	9.1	17.8	18.0	16.1	12.0

자료: 건설근로자공제회(2024), 2024년 건설근로자 종합생활 실태조사.

연간 근로일수는 숙련도 또는 생산성이 높을수록 긴 것으로 나타났다. 작업능력별로 연간 근로일수를 조사한 결과 팀장/반장은 244.0일, 기능공 229.7일, 준기공 22.0일, 조공 190.1일, 일반공 176.0일이었다.

팀장/반장은 연간 근로일수 250~300일의 비중이 30.4%로 가장 높다. 기능공 역시 연간 근로일수 250~300일의 비중이 32.2%로 가장 높다. 준기공 이하의 작업능력에서는 연간 근로일수 200~250일 비중이 가장 높게 나타났다.

〈표 2-16〉 건설근로자 작업능력별 연간 근로일수

(단위: %)

구분	일반공	조공	준기공	기능공	팀장/반장
사례수(개)	263 (100.0)	138 (100.0)	220 (100.0)	366 (100.0)	332 (100.0)
평균(일)	176.0	190.1	222.0	229.7	244.0
150일 미만	30.0	24.6	8.6	6.8	4.8
150~200일 미만	22.8	15.2	15.9	13.1	10.2
200~250일 미만	27.4	27.5	31.4	33.6	28.3
250~300일 미만	11.8	26.8	31.4	32.2	30.4
300일 이상	8.0	5.8	12.7	14.2	26.2

자료: 건설근로자공제회(2024), 2024년 건설근로자 종합생활 실태조사.

건설현장은 50대 근로자 비중이 가장 높고, 다음으로 60세 이상 연령자가 많은 것으로 파악된다. 그리고 40대 연령은 근로일수가 가장 긴 것으로 나타나는데, 이는 해당 연령대 근로자에 대한 수요가 많은 것으로 볼 수 있다.

그리고 숙련도 또는 생산성 높은 근로자일수록 연간 근로일수가 많은 경향이 있다. 연간 근로일수 250~300일을 보유하고 있는 근로자의 비중이 높은 것으로 판단된다.

이런 결과를 종합적으로 고려하면 건설근로자의 연령 및 역량에 따라 근로일수가 가변적이지만, 근로일수가 부족하지 않은 상황이라고 할 수 있다. 다만 건설근로자공제회가 생산하는 자료는 퇴직공제 가입 사업장을 대상으로 한다는 점에서 통계청 조사와의 격차는 조사대상이 다르기 때문인 것으로 추측된다.

(4) 임금

〈표 2-17〉은 2018년 이후 건설업의 임시·일용직 임금 추이가 제시돼 있다. 임시·일용

직 근로자 시급과 일급은 지속적으로 상승하고 있다. 다만 월급은 시급 또는 일급뿐만 아니라 근로시간의 장단과 연동돼 있다. 따라서 시급과 일급이 상승해도 근로시간이 줄면 월급여가 낮아질 수 있다. 이로 인하여 월급의 증감은 일정한 추세를 보이지는 않았다.

〈표 2-17〉 건설업 임시·일용직 임금 추이

구분	시급(원)	일급(원)	월급(천원)	월 근로시간(시간)
2018년	21,158	164,614	2,056	98.0
2019년	22,029	172,150	2,053	95.2
2020년	22,043	172,096	1,878	85.8
2021년	23,061	180,942	1,987	86.7
2022년	24,776	194,140	2,107	86.9
2023년	25,112	194,978	2,158	87.7

자료: 강승복(2024), 제5차 건설근로자 고용개선 기본계획 수립을 위한 건설근로자의 임금 및 근로조건 특성 분석, 건설근로자공제회.

〈표 2-18〉 건설근로자 최근 1년간 임금소득

(단위: %)

구분		사례수	평균(원)	2,000만원 미만	2,000~ 3,000만원 미만	3,000~ 4,000만원 미만	4,000~ 5,000만원 미만	5,000만원 이상
전체		1,319	35,922,320	15.4	16.3	23.7	21.1	23.5
연령 대	20대 이하	66	28,951,515	27.3	16.7	28.8	16.7	10.6
	30대	118	35,628,042	14.4	16.9	21.2	27.1	20.3
	40대	239	38,965,245	13.8	10.0	24.7	20.1	31.4
	50대	454	38,440,087	11.2	14.3	24.2	21.6	28.6
	60세 이상	442	32,810,268	19.0	21.5	22.6	20.1	16.7
작업 능력	일반공	263	22,549,945	38.4	31.2	21.3	7.2	1.9
	조공	138	26,071,449	28.3	23.2	32.6	13.0	2.9
	준기공	220	33,316,710	11.8	18.2	35.0	22.7	12.3
	기능공	366	41,771,127	5.7	9.8	22.7	27.3	34.4
	탐장/반장	332	45,888,963	4.8	7.5	15.7	27.4	44.6
근로 경력	2년 미만	145	25,776,014	31.0	26.9	20.0	15.2	6.9
	2~10년 미만	551	33,735,027	17.6	16.7	26.5	21.6	17.6
	10~20년 미만	260	39,046,630	12.7	8.8	24.6	24.2	29.6
	20~30년 미만	203	39,899,914	7.9	18.2	23.2	17.2	33.5
	30년 이상	160	42,526,325	7.5	15.0	16.9	24.4	29.3

자료: 건설근로자공제회(2024), 2024년 건설근로자 종합생활 실태조사.

〈표 2-19〉 한국표준직업분류 기준 건설업 직종별 급여

(단위: 백만원)

구분	계	피고용자 (A+B)	사무직 및 기타 (A)	생산종업원				사업주 및 무급종사자
				계(B)	상용직		임시직	
					기술인	기능공		
건설업	2016	54,554,183	7,288,800	20,113,409	16,086,978	4,026,431	27,151,973	.
	2017	62,402,502	7,787,460	22,486,596	18,187,977	4,298,619	32,128,446	.
	2018	66,688,957	8,315,337	23,478,419	18,943,297	4,535,122	34,895,201	-
	2019	70,331,279	8,737,985	25,007,273	20,038,390	4,968,884	36,586,020	-
	2020	69,711,784	9,022,486	24,409,248	19,469,455	4,939,793	36,280,051	-
	2021	71,103,830	9,508,756	26,123,552	20,744,512	5,379,040	35,471,522	-
	2022	78,463,792	10,330,666	28,868,488	22,936,447	5,932,041	39,264,639	-
	2023	84,449,275	10,986,200	30,295,786	23,930,553	6,365,233	43,167,289	-
	2016	20,547,322	3,270,870	10,790,826	9,606,283	1,184,543	6,485,625	.
	2017	22,766,620	3,582,381	11,981,802	10,836,212	1,145,589	7,202,435	.
종합건설업	2018	25,437,672	3,702,191	12,480,631	11,289,756	1,190,874	9,254,851	-
	2019	26,862,007	3,824,561	12,798,234	11,329,032	1,469,202	10,239,211	-
	2020	26,523,683	4,094,400	11,934,573	10,535,283	1,399,290	10,494,710	-
	2021	27,958,771	4,354,233	12,967,225	11,396,930	1,570,294	10,637,313	-
	2022	32,528,325	5,025,543	15,136,702	13,246,526	1,890,177	12,366,080	-
	2023	34,443,575	5,246,102	15,590,648	13,578,054	2,012,594	13,606,825	-
	2016	34,006,861	4,017,930	9,322,583	6,480,695	2,841,887	20,666,347	.
	2017	39,635,882	4,205,078	10,504,793	7,351,764	3,153,029	24,926,011	.
	2018	41,251,285	4,613,147	10,997,788	7,653,541	3,344,247	25,640,350	-
	2019	43,469,272	4,913,424	12,209,039	8,709,357	3,499,682	26,346,809	-
전문직별 공사업	2020	43,188,101	4,928,086	12,474,675	8,934,172	3,540,503	25,785,341	-
	2021	43,145,058	5,154,523	13,156,327	9,347,581	3,808,745	24,834,209	-
	2022	45,935,467	5,305,123	13,731,786	9,689,922	4,041,864	26,898,559	-
	2023	50,005,700	5,740,098	14,705,138	10,352,499	4,352,639	29,560,464	-

자료: 통계청, 건설업조사, 각 연호.

2) 노동력 활용방식

(1) 임시·일용직 고용

시공을 전문적으로 수행하는 전문건설업체가 건설근로자와 체결하는 고용계약 기간은 1개월 미만이 가장 많다. 2022년 기준으로 45.1%가 1개월 미만의 고용계약을 체결하는 것으로 나타났다. 소규모 업체일수의 1개월 미만 고용계약 비중은 58.2%였다. 업체 규모가 영세할수록 1개월 미만의 고용계약 체결 비중이 높게 나타났다. 수행하는 공사금액이 적고 공사기간도 짧은 경우가 많기 때문이다.

3개월 미만으로 고용계약을 체결하는 비중도 15.0%였다. 소규모 업체의 3개월 미만 고용계약의 비중은 12.5%였다. 평균에 비해 2.5%p 낮은 비중이다. 소규모 전문건설업체는 1개월을 초과하는 공사에 참여하는 비중이 낮다는 것을 알 수 있다.

노동력을 활용해서 현장에서 시공을 진행하는 전문건설업체가 건설근로자와 체결하는 고용계약이 매우 단기라는 점은 노동공급자가 임시·일용직으로 고용될 수밖에 없는 상황이라는 것을 보여준다.

〈표 2-20〉 전문건설업체 규모별 일용근로자 평균 계약기간

(단위: 개, %)

구분	대규모	중규모	소규모	정보없음	전체
합 계	69 (100.0)	281 (100.0)	304 (100.0)	131 (100.0)	785 (100.0)
1개월 미만	17 (24.6)	109 (38.8)	177 (58.2)	51 (38.9)	354 (45.1)
3개월 미만	11 (15.9)	46 (16.4)	38 (12.5)	23 (17.6)	118 (15.0)
6개월 미만	7 (10.1)	27 (9.6)	14 (4.6)	10 (7.6)	58 (7.4)
1년 미만	18 (26.1)	29 (10.3)	22 (7.2)	17 (13.0)	86 (11.0)
1년이상	1 (1.4)	9 (3.2)	5 (1.6)	5 (3.8)	20 (2.5)
공종 종료까지 설정	15 (21.7)	61 (21.7)	48 (15.8)	25 (19.1)	149 (19.0)

자료: 대한전문건설협회(2023), 2022년 전문건설업 실태조사 분석 보고서, 대한건설정책연구원

이러한 건설업의 노동력 활용형태는 한국은행이 작성하는 산업연관표를 통해서도 확인된다. 2000년 전체 산업의 평균 임시일용직 비중은 23.4%였다. 이에 비해 건설업은 46.1%로 2배 가까이 높다. 이후 건설업에서도 노동공급 감소와 건설기계 및 자재의 개발로 노동 활용도가 낮아지고 있다. 이런 영향으로 건설업의 임시일용 비중도 하락하고 있으나, 여전히 산업의 평균에 비해서는 매우 높다. 다시 2020년 기준년 산업연관표에서는

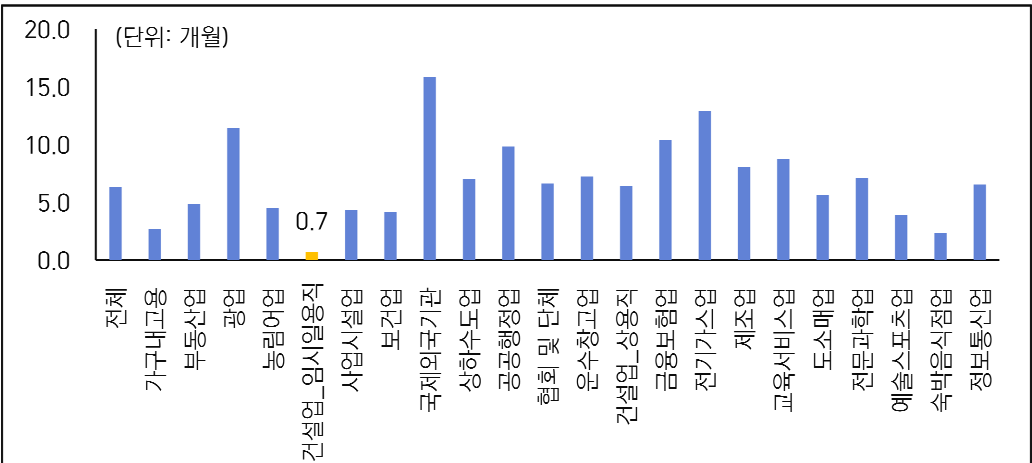
건설업의 임시일용직 비중은 39.0%로 전 산업의 16.2%에 비해 2배 이상으로 확대됐다.

〈표 2-21〉 산업연관표의 주요 산업 취업자 구성

(단위: %)

구분		합계	건설	공산품		서비스	
					소비재제품		도소매 및 운송
2000년	상용	35.0	26.0	50.9	35.5	36.4	25.0
	임시일용	23.4	46.1	25.3	30.3	23.8	22.4
	자영무급	41.6	27.9	23.8	34.2	39.8	52.6
2005년	상용	39.8	26.3	61.6	43.9	39.7	25.3
	임시일용	22.4	42.4	21.0	28.4	22.9	22.7
	자영무급	37.8	31.3	17.4	27.7	37.4	52.0
2010년	상용	47.9	36.4	67.6	50.0	48.7	31.4
	임시일용	20.1	36.9	15.8	21.5	21.1	21.1
	자영무급	32.0	26.7	18.8	28.5	30.2	47.6
2015년	상용	53.8	37.8	75.8	60.3	53.9	38.3
	임시일용	18.1	34.6	11.3	18.8	19.2	18.0
	자영무급	28.1	27.8	13.1	23.1	26.9	43.7
2020년	상용	58.2	41.6	80.1	65.8	59.2	45.9
	임시일용	16.2	39.0	9.1	13.6	16.3	13.7
	자영무급	25.6	19.4	10.8	20.6	24.5	40.4

자료: 1. 한국은행, 2015년 산업연관표(해설편 및 통계편).
2. 한국은행, 2020년 기준년 산업연관표.



자료: 강승복(2024), 제5차 건설근로자 고용개선 기본계획 수립을 위한 건설근로자의 임금 및 근로조건 특성 분석, 건설근로자공제회.

[그림 2-9] 건설업 임시·일용직 근로자 근속기간

강승복(2024)에 의하면 2023년 건설업 임시·일용직 근속기간은 전 산업에서 가장 단
기인 것으로 나타났다. 경제활동인구조사는 현 직장에서의 근속 시작 연월을 조사했으며,
이를 조사 연월과 결합해 근속개월을 산출했다. 건설업 임시·일용직 근속개월은 0.7개월
이었다. 짧은 근속기간은 현장을 이동하면서 노동을 공급하는 특성 때문이다.

〈표 2-22〉 현재 현장에서의 총 근로일수

(단위: %)

구분		사례수	8일 미만	8~30일 미만	30~180일 미만	180~365일 미만	1년 이상	평균(일)
전체		1,319	9.2	19.8	39.4	20.5	11.1	153.4
연령	20대 이하	66	10.6	13.6	45.5	21.2	9.1	147.1
	30대	118	11.9	11.9	44.9	16.1	15.3	211.2
	40대	239	7.1	16.7	40.6	24.7	10.9	155.5
	50대	454	7.5	19.2	41.0	21.4	11.0	151.8
	60세 이상	442	11.3	25.1	34.8	18.3	10.4	139.5
작업 능력	일반공	263	14.1	25.9	36.1	16.3	7.6	123.5
	조공	138	10.1	20.3	39.1	19.6	10.9	172.9
	준기공	220	6.8	20.5	41.8	20.0	10.9	146.3
	기능공	366	9.0	18.9	42.3	20.5	9.3	141.0
	팀장/반장	332	6.9	15.4	37.3	24.4	6.0	187.5
근로 경력	2년 미만	145	8.3	20.7	40.7	22.8	7.6	134.6
	2~10년 미만	551	9.4	20.0	36.1	22.0	12.5	165.7
	10~20년 미만	260	7.7	17.3	47.7	16.9	10.4	144.8
	20~30년 미만	203	11.3	18.7	42.4	18.2	9.4	138.9
	30년 이상	160	9.4	23.8	32.5	21.9	12.5	160.6

자료: 건설근로자공제회(2024), 2024년 건설근로자 종합생활 실태조사.

건설근로자공제회가 건설근로자의 생활실태를 조사하기 위한 목적으로 시행한 설문조
사에 응답한 근로자의 현재 현장에서의 총 근로일수 평균은 153.4일이었다. 연령별로는
30대가 211.2일로 가장 장기였다. 다음으로 40대의 155.5일이었다. 건설근로자 고령화
추세의 상황에서 젊은 연령대 근로자에 대한 수요가 많은 것을 확인할 수 있다.

작업능력별 현재 현장의 총 근로일수는 팀장/반장이 187.5일로 가장 장기였으며, 다음
으로는 조공으로 172.9일이었다. 기능공은 141.0일로 일반공의 123.5일 다음으로 단기
였다. 작업능력과 현재 현장에서의 근로일수가 비례하는 것은 아닌 것으로 나타났다.

현장경력 기준으로는 2년~10년 미만 경력자의 현재 현장 근로일수가 165.7일로 가장

장기였다. 다음으로는 팀장/반장으로 160.6일이었다. 20년~30년 미만의 현장경력자는 현재 현장에서의 총 근로일수가 138.9일로 가장 짧았다. 현장경력과 현장의 근로일수가 비례하지는 않는 것으로 나타났다.

(2) 노동수요의 세분화

건설업의 산출물은 다양한 기술과 기능이 요구된다. 복합적인 요소의 투입을 특징으로 하는 건설현장은 하도급구조로 운영되고 있다. 하도급 생산방식은 구조물 중심의 종합건설업체와 전문적인 공정 중심으로 업종이 구분돼 있는 전문건설업체가 도급계약을 통해 협력하는 방식이다.

하도급자로 시공을 직접 수행하는 전문건설업체는 노무비가 원가에서 차지하는 비중이 높다. 원가에서 노무비 비중이 높다는 의미는 노동력, 즉 건설근로자를 많이 활용한다는 것이다.

건설근로자의 활용에서도 하도급공사별로 필요로 하는 직종이 다르다. 기반조성포장공사와 철근콘크리트공사업은 직종별 및 숙련수준별로 노동수요가 구분된다. 전문건설업종별로 구체적으로 세분화 된 노동수요가 있다.

〈표 2-23〉 전문건설업종별 하도급공사 원가구성(2019년 기준)

(단위: %)

업종	합계	재료비	노무비	외주비	현장경비
강구조물	100.0	68.04	12.08	9.84	10.04
금속창호·온실	100.0	63.08	24.89	2.44	9.59
도장	100.0	44.12	45.81	0.38	9.68
보링그라우팅	100.0	23.09	24.97	11.35	40.58
비계구조물	100.0	29.08	17.15	20.46	33.31
상하수도설비	100.0	28.08	39.77	2.91	29.23
수중	100.0	17.74	31.47	0.00	50.79
습식방수	100.0	23.53	56.71	0.07	19.69
실내건축	100.0	55.29	32.75	1.28	10.67
조경시설물	100.0	52.01	24.24	1.85	21.91
조경식재	100.0	50.53	20.82	0.19	28.46
지붕판금건조	100.0	65.29	24.44	1.24	9.03
철근콘크리트	100.0	22.60	51.14	1.94	24.31
토공	100.0	22.17	23.75	6.00	48.07
포장	100.0	53.47	24.59	2.50	19.43

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

(3) 작업팀 단위 수요

건설근로자의 구직경로 중 가장 큰 비중을 차지하는 것은 인적 네트워크이다. 이런 방식은 작업팀 단위로 노동수요가 발생하는 특성과도 연관성이 깊다. 근로자 개인별로 구인을 하는 것이 아니라 특정한 생산단위별로 노동에 대한 수요가 발생하는 것이 일반적이다. 만약 근로자가 개인 단위로 노무를 제공한다면 새벽시장이나, 유료 및 무료 직업소개소를 통한 취업 비중이 현재보다 더 높을 것이다. 인맥에 의한 취업의 비중이 다른 경로를 모두 합친 것보다 크다는 것은 그만큼 작업팀 단위로 노동수요가 나타난다는 의미이다.

작업팀 단위로 수요가 발생하는 것은 효율적인 생산이 가능하기 때문이다. 작업팀의 근로자 사이의 유대와 의사소통이 긴밀할수록 협업이 효율적으로 이루어질 수 있다. 효율적인 협업은 생산성 개선을 위해서 중요한 요소이다. 특히 작업팀 단위로 성과급제 형태의 고용계약이 다수를 차지하고 있는 현실을 감안하면 생산활동 기간의 단축 여부는 수익 및 소득과 직결된다. 장기간 한 현장에서 노동을 공급하지 않고 여러 현장을 이동하면서 생산활동과 시공을 하는 작업팀에게 생산효율성은 가장 우선하는 가치일 수밖에 없다.

인적 네트워크를 통해서 취업이 된다는 것은 작업팀의 리더가 일자리를 포함해서 현장에서 발생하는 다양한 상황에 대처하고 지원한다는 것을 의미하는 것이기도 하다.

〈표 2-24〉는 이런 상황을 보여준다. 세로축은 건설현장에 처음 일자리를 구하는 과정에서 이용한 경로이다. 설문조사에 응답한 1,327명 중 892명이 팀장/반장 등의 인적 네트워크를 통한 것으로 나타났다. 다음으로는 유료소개소(민간고용서비스기관) 이용 비중이 10.9%였다. 처음 건설현장 일자리를 구하는 경로로 유료소개소를 이용한 근로자 중 현재는 팀장·반장 등의 인맥을 통하는 비중은 34.5%였다. 여전히 최초 취업경로인 유료소개소를 활용하는 비중이 가장 높지만, 인적네트워크에 편입된 비중이 2순위였다. 건설근로자 중 현재 구직을 위해 팀장·반장·기능공 등 인맥을 활용하는 비중이 74.9%를 차지하고 있다. 이처럼 최초 구직경로가 다른 근로자도 현재는 현재 구직경로로 인맥을 활용하는 비중도 일정 비율을 차지하고 있다.

〈표 2-24〉 건설근로자 현재 구직경로 X 최초 구직경로

(단위: 명, %)

구분	현재 구직경로								
	사례수	팀장·반장· 기능공 등 인맥	유료 직업소개소	무료 직업소개소	새벽인력시장	휴대폰 일자리소개 유료앱	밴드 또는 단톡방	기타	
최초 구직 경로	전체	1,327 (100.0)	994 (74.9)	101 (7.6)	32 (2.4)	47 (3.5)	20 (1.5)	42 (3.2)	91 (6.9)
	팀장·반장·기능공 등 인맥	892 (100.0)	844 (94.6)	8 (0.9)	10 (1.1)	3 (0.3)	0 (0.0)	9 (1.0)	18 (2.0)
	유료직업소개소	145 (100.0)	50 (34.5)	82 (56.6)	1 (0.7)	1 (0.7)	3 (2.1)	3 (2.1)	5 (3.4)
	무료직업소개소	32 (100.0)	11 (34.4)	3 (9.4)	16 (50.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (3.1)	1 (3.1)
	새벽인력시장	64 (100.0)	9 (14.1)	3 (4.7)	1 (1.6)	42 (65.6)	1 (1.6)	3 (4.7)	5 (7.8)
	휴대폰 일자리소개 유료앱	28 (100.0)	7 (25.0)	0 (0.0)	2 (7.1)	0 (0.0)	15 (53.6)	4 (14.3)	0 (0.0)
	밴드 또는 단톡방	30 (100.0)	7 (23.3)	0 (0.0)	1 (3.3)	0 (0.0)	1 (3.3)	21 (70.0)	0 (0.0)
기타	136 (100.0)	66 (48.5)	5 (3.7)	1 (0.7)	1 (0.7)	0 (0.0)	1 (0.7)	62 (45.6)	

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

(4) 약한 전속성

근로계약의 전속성이란 특정한 하나의 사업장에 종속된 정도를 의미한다. 전속성은 기간과도 밀접한 관련성이 있다. 장기적·안정적 고용계약 관계는 전속성이 강화되는 요소라고 할 수 있다. 그러나 건설사업주와 건설근로자의 근로계약 기간은 단기여서 계속성이 제한되고, 근로계약 체결의 당사자가 명확하지 않아서 전속성이 약할 수 있다.

건설근로자는 고용계약 당사자와 실제 현장에서의 지휘·감독자가 불일치하는 경우가 많다. 일자리 알선과 현장에서의 작업 지휘는 팀장 또는 반장이 하는 경우가 일반적이다. 팀장/반장은 건설사업자와 오랜 시간 구축한 협력관계에 기초하며, 건설사업자도 경험으로 축적한 작업팀의 생산성에 관련 정보를 활용하는 과정에서 생산성을 개선할 수 있다. 현장에서 공정별 작업을 진행하는 건설사업자가 직접 해당 공정에서 필요로 하는 모든 직종 다수의 근로자를 직접 구인하는 것은 매우 어렵다. 이러한 거래비용을 절감하기 위해서 작업팀의 리더와 접촉하는 방식으로 노동력을 활용하게 된다.

그런데 현행 건설산업기본법령상 근로계약의 당사자는 사용자인 건설사업자와 노무를 제공하는 개별 근로자이다. 이로 인하여 고용계약은 하도급자인 건설사업자와 체결하지만, 실제 현장에서 해당 공정의 생산활동에 대한 지휘·감독은 작업팀의 팀장 또는 반장에 의해 이루어진다. 이는 근로계약 당사자로서 노동력의 사용자인 건설사업자의 지휘·감독에 관한 권한이 약화 될 수밖에 없다. 근로자성의 관련 징표인 종속노동성이 약해지는 결과로 나타나게 된다.

〈표 2-25〉 근로자성의 구체적 판단 기준

근로자성 관련 징표	구체적 판단 기준
계약관계의 계속성과 전속성	근로제공 관계의 계속성 및 사용자에게의 전속성 유무와 그 정도
종속노동성	사용자의 업무 내용 정함 여부
	취업규칙, 인사규칙 등 적용 여부
	업무수행과정에서의 사용자의 상당한 지휘·감독 여부
	사용자의 근무시간·장소 지정 및 근로자의 구속 여부

자료: 법무법인(유) 지평, 노동 뉴스레터(2019년 10월 제25호).

전문건설업체가 일용근로자를 사용하면서 근로계약을 체결하는지에 대한 조사결과에 의하면 24.3%의 업체가 계약체결을 하지 않는 것으로 나타났다. 전문건설업체의 규모가

작을수록 고용계약 미체결의 비중이 높게 나타났다.

서면으로 계약을 체결하지 않는 것은 근로기준법 위반사항이다. 임금채권과 채무에 관한 분쟁이나 갈등이 야기될 수 있는 문제를 내포하고 있다. 또한 전속성을 약화시키는 원인이 되는데, 서면으로 근로계약의 기간과 근로시간, 임금 등에 대해서 사용자와 근로자가 명확하게 규정되어야 한다. 그렇지 않으면 전속성을 약화시키는 직접적인 원인이 될 수밖에 없다.

〈표 2-26〉 전문건설업체 일용근로자와의 근로계약 체결 유무(2022년)

(단위: 개, %)

구분	대규모	중규모	소규모	정보없음	전체
합계	70 (100.0)	289 (100.0)	321 (100.0)	135 (100.0)	815 (100.0)
계약체결 함	69 (98.6)	239 (82.7)	201 (62.6)	108 (80.0)	617 (75.7)
계약체결 안함	1 (1.4)	50 (17.3)	120 (37.4)	27 (20.0)	198 (24.3)

자료: 대한전문건설협회(2023), 2022년 전문건설업 실태조사 분석 보고서, 대한건설정책연구원

III

건설업 외국인력 활용 필요성 및 개선과제

1. 건설업 외국인력 활용 필요성
2. 건설업 외국인력 활용 현황 및 개선과제

건설업 외국인력 활용 필요성 및 개선과제

1. 건설업 외국인력 활용 필요성

1) 내국인 숙련공 부족

저출산·고령화의 여파는 전 산업에서 노동공급을 감소시키는 결과로 나타나고 있다. 특히 노동의존도가 높은 산업은 노동공급 부족을 해결하는 것이 현안이 되고 있다. 이를 해결하지 못하면 해당 산업은 지속성이 위협받을 수 있다. 대표적인 산업이 건설업이다. 현장에서 노무를 제공하는 건설근로자 부족은 저숙련과 숙련자 모두 부족하지만, 특히 숙련공 부족이 더욱 심각하다. 숙련공 부족은 생산효율성 저하로 경쟁력을 약화시키게 되고, 경제 내에서 건설업의 역할 축소를 야기할 것으로 판단된다.

선행연구⁴⁾에서 제시한 결과에 의하면 내국인 숙련공 부족의 상황을 보여준다. <표 3-1>에 의하면 내국인 숙련공이 많이 부족하다는 응답은 35.1%, 약간 부족하다는 응답은 26.5%였다. 이 선행연구에서 활용한 설문지는 유사 선행연구에서도 활용되었으며, 2018년 기준으로 조사된 결과는 61.3%의 응답자가 내국인 숙련공이 부족하다고 응답했다. 두 선행연구의 비교를 통해서 추이를 파악할 수 있는데, 2018년에 비해 2022년 내국인 숙련공 부족의 정도가 커지고 있음을 알 수 있다. 2018년 조사와 2022년 조사결과를 비교하면 “많이 부족(10% 이상)” 응답자 비중이 증가한 것을 확인할 수 있다.

권역별 비교에서도 수도권은 “많이 부족(10% 이상)” 비중이 상승한 것으로 나타났고, 이런 결과는 숙련공 부족의 정도가 확대되고 있음을 의미한다. 공사의 유형별로는 건축공사에서 내국인 숙련공 부족이 가장 큰 것으로 나타났다. 건축공사는 공정이 복잡하고 공동주택의 경우 고소작업이 많고 마무리공사에도 노동력 투입이 많기 때문이다.

건설업의 숙련공 부족은 생산성을 저해하는 직접적인 요인이다. 숙련공은 현장경력을

4) 국토교통부의 의뢰로 수행된 연구에서 이루어진 설문조사(조사 기준, 2022년 10월 31일) 결과에 의하면 응답자의 61.6%는 내국인 숙련공이 부족한 것으로 인식하고 있었다.

바탕으로 시공과정에서 발생할 수 있는 문제를 최소화하며 생산활동을 할 수 있다. 그리고 축적된 경험을 바탕으로 현장에서 위험요소를 제거하여 안전한 작업을 통해서 재해의 위험도 줄일 수 있다. 이런 요소들은 예정된 공사기간 준수에 기여하게 된다. 내국인 숙련공 부족의 심화는 이와는 반대되는 상황을 초래할 수 있다.

〈표 3-1〉 내국인근로자 숙련인력 수급 현황(2022년 기준)

(단위: 개, %)

구분		전체	많이 부족 (10% 이상)	약간 부족 (10% 미만)	적정	약간 과잉 (10% 미만)	많이 과잉 (10% 이상)
전체		9,229 (100.0)	3,238 (35.1)	2,449 (26.5)	3,357 (36.4)	106 (1.1)	79 (0.9)
총공 사비 규모 별	150억 미만	1,812 (100.0)	586 (32.3)	560 (30.9)	625 (34.5)	14 (0.8)	27 (1.5)
	150~200억 미만	1,368 (100.0)	381 (27.9)	435 (31.8)	528 (38.6)	23 (1.7)	-
	200~300억 미만	1,668 (100.0)	559 (33.5)	434 (26.0)	620 (37.2)	37 (2.2)	18 (1.1)
	300~500억 미만	1,421 (100.0)	513 (36.1)	350 (24.6)	507 (35.6)	17 (1.2)	35 (2.4)
	500~1,000억 미만	1,709 (100.0)	786 (46.0)	326 (19.1)	586 (34.3)	11 (0.6)	-
	1,000억 이상	1,251 (100.0)	411 (32.9)	344 (27.5)	491 (39.2)	5 (0.4)	-
권역 별	수도권	4,281 (100.0)	1,769 (41.3)	1,060 (24.8)	1,404 (32.8)	49 (1.1)	-
	충청·강원권	1,653 (100.0)	489 (29.6)	491 (29.7)	667 (40.4)	7 (0.4)	-
	전라·제주권	1,071 (100.0)	388 (36.2)	261 (24.4)	399 (37.2)	6 (0.6)	18 (1.7)
	대경권	1,021 (100.0)	364 (35.7)	240 (23.6)	332 (32.5)	23 (2.3)	62 (6.0)
	동남권	1,203 (100.0)	229 (19.0)	397 (33.0)	556 (46.2)	22 (1.8)	-
유형 별	건축	6,658 (100.0)	2,626 (39.4)	1,624 (24.4)	2,256 (33.9)	90 (1.4)	62 (0.9)
	토목	2,039 (100.0)	514 (25.2)	599 (29.4)	902 (44.3)	6 (0.3)	18 (0.9)
	플랜트	489 (100.0)	82 (16.8)	203 (41.5)	196 (40.0)	9 (1.7)	-
	조경	43 (100.0)	16 (37.2)	23 (52.3)	3 (7.0)	2 (3.5)	-

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

〈표 3-2〉 내국인근로자 숙련인력 수급 현황(2018년 기준)

(단위: 개, %)

구분		전체	많이 부족 (10% 이상)	약간 부족 (10% 미만)	적정	약간 과잉 (10% 미만)	많이 과잉 (10% 이상)
전체		28,903 (100.0)	8,503 (29.4)	9,211 (31.9)	11,007 (38.1)	167 (0.6)	14 (0.0)
총공사비 규모별	10억 미만	5,003 (100.0)	1,430 (28.6)	1,545 (30.9)	2,028 (40.5)	-	-
	10억~50억 미만	8,565 (100.0)	2,561 (29.9)	2,847 (33.2)	3,112 (36.3)	45 (0.5)	-
	50억~100억 미만	4,131 (100.0)	1,139 (27.6)	1,333 (32.3)	1,544 (37.4)	100 (2.4)	14 (0.3)
	100억~500억 미만	6,702 (100.0)	1,919 (28.6)	2,044 (30.5)	2,717 (40.5)	22 (0.3)	-
	500억~1,000억 미만	2,116 (100.0)	600 (28.4)	819 (38.7)	698 (33.0)	-	-
	1,000억 이상	2,385 (100.0)	853 (35.8)	623 (26.1)	908 (38.1)	-	-
권역 별	수도권	12,225 (100.0)	4,311 (35.3)	3,413 (27.9)	4,389 (35.9)	97 (0.8)	14 (0.1)
	충청·강원권	5,532 (100.0)	1,810 (32.7)	1,980 (35.8)	1,725 (31.2)	17 (0.3)	-
	전라·제주권	4,159 (100.0)	925 (22.2)	1,526 (36.7)	1,681 (40.4)	27 (0.7)	-
	대경권	2,543 (100.0)	576 (22.6)	859 (33.8)	1,108 (43.6)	-	-
	동남권	4,444 (100.0)	882 (19.8)	1,432 (32.2)	2,104 (47.3)	26 (0.6)	-

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

숙련공의 부족은 예정된 완공시기를 지연시키게 될 것으로 우려되며, 공사기간의 연장은 공사비 증액을 수반하게 된다. 특히 노동력 사용이 많은 건축공사의 지연은 입주 지연을 초래할 수 있고 사회적 비용을 유발시킨다.

내국인 숙련공 부족을 해결할 수 있는 현실적인 대안은 외국인 숙련공을 활용하는 것이다. 실제로 건설현장에 투입된 외국인력의 상당수는 숙련공인 것으로 파악된다. 노동력의 사용자인 전문건설업체를 대상으로 한 2022년 설문조사 결과에 의하면 46.4%는 숙련공이었다. 조공은 15.3%에 불과했다. [그림 3-1]에 의하면 건설업체는 “기술수준 높은 외국인근로자 도입”에 대한 선호가 가장 강했으며, “외국인근로자에 대한 기능훈련을 통

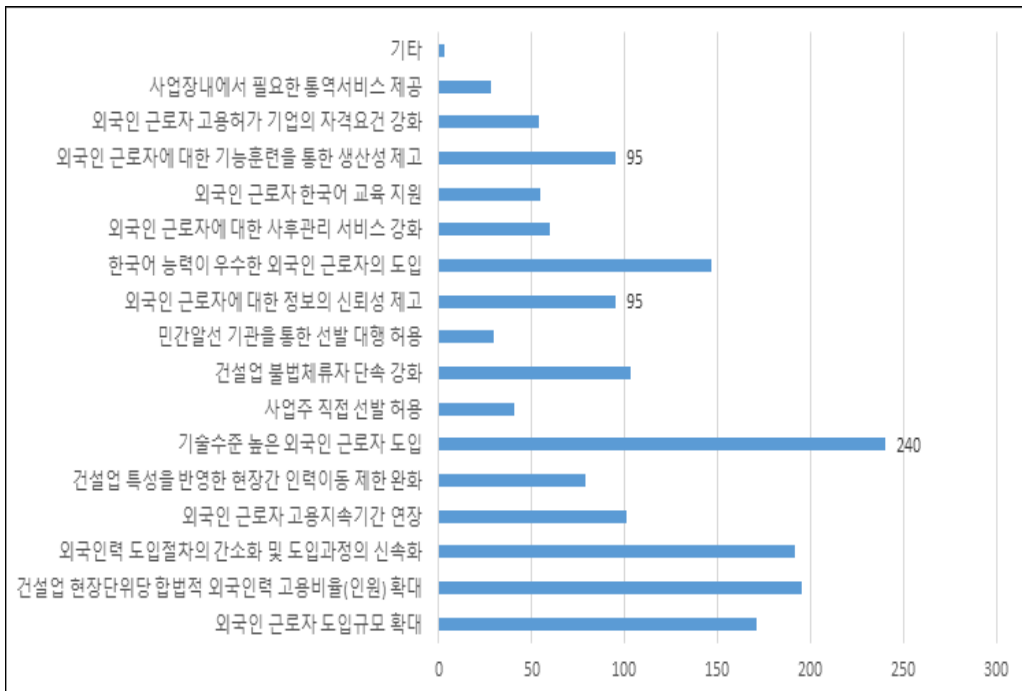
한 생산성 제고”에 대한 선호도 강한 것으로 나타났다. 내국인 숙련공 부족을 보완할 수 있는 수단으로 현장에서는 이미 외국인 숙련공이 활용되고 있는 것으로 파악된다.

〈표 3-3〉 내국인근로자 숙련인력 수급 현황(2022년 기준)

(단위: 개)

업종	조공	준기공	기공	팀/반장	기타
철근콘크리트	6	35	59	-	1
도장습식방수석공	5	11	13	-	-
지반조성포장공사	13	8	3	1	2
금속창호지붕건축물	2	6	3	1	-
실내건축	-	3	7	1	1
기타	4	5	6	-	-
합계	30	68	91	3	4

주: 2022년 10월 31일 기준으로 전문건설업체를 대상으로 한 설문조사 해당 문항에 응답한 196개 업체의 결과임.
자료: 국토교통부(2023), 건설산업 외국인 활용 현황 및 제도개선 방향 수립 연구, 대한건설정책연구원.



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.

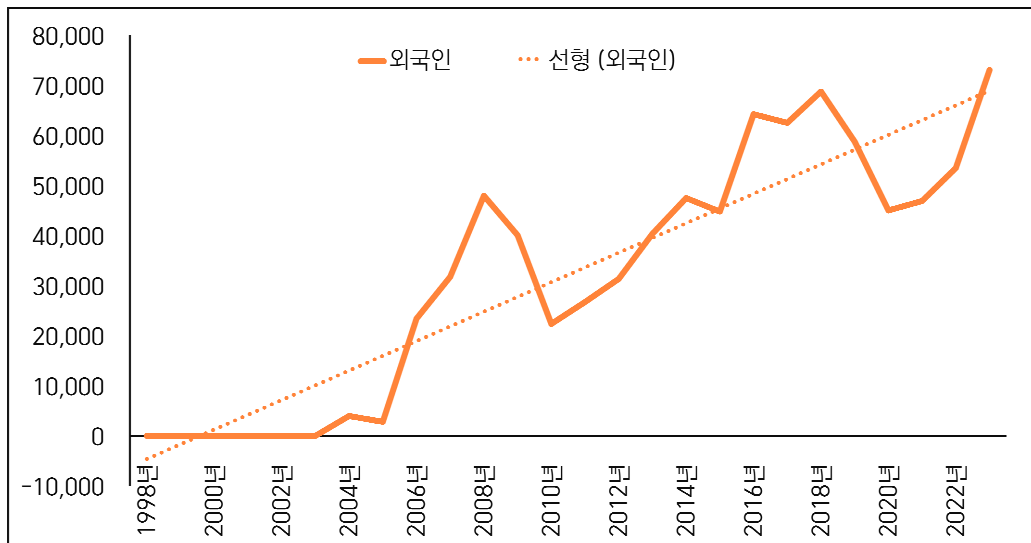
〔그림 3-1〕 건설업 외국인력 도입 및 관리제도 발전방향 설문조사 결과

2) 외국인력 역할 확대

2025년 전체 인구에서 65세 이상 인구가 차지하는 비중이 20%에 도달할 것으로 전망되고 있다. 초고령사회에 진입을 의미한다. 전체 인구 대비 65세 이상 인구 비중이 7%인 사회를 고령화사회라고 한다. 한국은 2000년 고령화사회에 진입했다. 전체 인구에서 65세 이상 인구 비중 14%를 고령사회라고 하며, 한국은 2018년에 진입했다. 초고령사회는 65세 이상 인구 비중이 20% 이상을 의미한다. 한국은 고령화사회에서 초고령사회로의 이행기간이 25년에 불과하다. 이는 이전까지 고령화사회에서 초고령사회로 가장 빠르게 이행한 일본의 24년에 비해서도 약 10년이나 빠른 것이다.⁵⁾

2000년 이후 생산가능인구의 증가세가 둔화되기 시작했고 2020년에는 생산가능인구가 감소하기 시작했다. 이후에는 감소폭이 확대되고 있는 상황이다.

합계출산율 하락과 인구감소에 따른 생산가능인구의 축소는 노동공급의 지속적인 감소를 야기하고 있다. 이에 더해 건설업 입직을 기피하는 상황이 개선되지 않아 노동력 수급 불균형이 확대되고 있다.



자료: 건설근로자공제회(2024), 2024 건설근로자공제회 사업연보.

[그림 3-2] 퇴직공제 신규 외국인근로자 추이

5) 일본이 고령화사회 진입은 1970년, 고령사회는 1994년이었다. 그리고 초고령사회는 2005년이다. 고령화사회에서 초고령사회로 이행까지 소요기간은 35년이다.

내국인력의 공급부족으로 야기된 노동력 수급불균형을 대체할 수 있는 수단이 외국인력이며, 노동력 수급불균형 확대에 따라 건설현장에서 외국인력의 역할이 증대되는 것으로 나타나고 있다.

건설업 생산활동 과정에서 외국인력의 활용도와 비중이 증가하고 있다. 부족한 노동력을 기계 및 장비 등의 자본으로 대체하는데 한계가 있고, 시간이 필요하다. 따라서 단기적으로 노동력 부족을 보완하기 위해서는 외부에서 노동을 공급받는 것이다. 이런 상황은 각종 자료에서도 확인된다. 1년 미만의 임시·일용직 건설근로자를 대상으로 하는 퇴직공제제도 가입자에서 외국인이 지속적으로 증가하고 있다. 추세적으로 증가폭이 확대될 것으로 예상된다.

시공과정에서 외국인력 공급이 제한되는 경우 공사기간 준수에 부정적인 영향이 우려되는 것으로 나타났다. 선행연구에 의하면 외국인력 공급이 부족해지면 공기를 준수할 수 없다고 인식하는 것으로 나타났다. 2022년 조사에서는 85.3%가 예정된 공기를 준수하기 어렵다고 응답했다. 이러한 결과는 2018년 동일한 조사에서 70.5%의 응답 비중을 보인 것과 비교하면 크게 높아진 결과이다. 추세적으로 외국인력에 대한 의존도가 높아지고 있다는 것을 의미한다.

건설업 생산구조에서 시공을 담당하는 하도급자로 참여하는 전문건설업체는 외국인력 부족 시 공사기간이 지연될 수밖에 없는 것으로 인식하고 있었다. 짧게는 1개월 이내, 길게는 8개월 이상 지연될 수 있다고 응답했다.

건축공사는 노동력 수요가 토목공사에 비해 많은 것이 일반적이다. 특히 공동주택 신축공사는 대부분 철근콘크리트구조이며, 해당 공정이 차지하는 공사기간은 전체 공사의 30~40% 수준이다. 대규모 노동력 투입이 필요하다. 실내건축공사업은 건축공사의 마무리공정을 담당하는데, 여러 세부공정이 포함돼 있어 다양한 직종의 근로자를 필요로 한다. 철근콘크리트공사와 실내건축공사는 노동력에 대한 수요가 많은데, <표 3-5>에 의하면 이들 업종은 외국인 부족 시 2~4개월의 공사기간 지연이 발생할 수 있는 것으로 보고 있다. 특히 골조공사는 해당 공사의 초기부터 중기까지 이어지는 공정이며, 공사기간이 지연되면 이후의 공정들의 진행이 미루어지질 수밖에 없다. 결국 노동력 부족의 보완재로서 외국인력은 국내 건설현장에서 없어서는 안 되는 노동력으로 인식되고 있다. 외국인 숙련공을 합법적이고 안정적으로 활용할 수 있는 대안은 매우 중요하다.

〈표 3-4〉 외국인근로자 공급 제한 시 공사기간 준수의 영향 정도

(단위: 개, %)

구분	전체	전혀 심각 안함	별로 심각 안함	약간 심각	매우 심각
2022년	300 (100.0)	13 (4.3)	31 (10.3)	135 (45.0)	121 (40.3)
2018년	8,008 (100.0)	464 (5.8)	1,904 (23.8)	2,968 (37.1)	2,672 (33.4)

주: 조사기준일 현재 외국인 고용 현장 및 평상시 외국인근로자를 고용하는 현장으로 응답 제한함.
 자료: 1. 국토교통부(2023), 건설산업 외국인 활용 현황 및 제도개선 방향 수립 연구, 대한건설정책연구원.
 2. 대한건설협회(2018), 건설업 외국인력 실태 및 공급체계 개선방안 연구, 한국이민학회.

〈표 3-5〉 외국인력 부족 시 공사기간 지연 정도(전문건설업체)

(단위: 개)

구분	1개월 이내	1~2개 월 이내	2~3개 월 이내	3~4개 월 이내	4~5개 월 이내	5~6개 월 이내	6~7개 월 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 결과이며, 196개 응답업체의 결과임.
 자료: 국토교통부(2023), 건설산업 외국인 활용 현황 및 제도개선 방향 수립 연구, 대한건설정책연구원.

2. 건설업 외국인력 활용 현황 및 개선과제

1) 건설업 외국인력 활용 현황

2024년 기준 전 산업의 외국인 취업자는 1.010천명, 이 중 건설업에 취업한 숫자는 108천명으로 10.7%의 비중이다. 최근 5년의 추세는 건설업에 취업하는 외국인이 많아지고 있다. 2020년 86천명에서 2023년에는 112천명으로 증가했다. 4년 동안 26천명이 늘었다. 특히 2021년은 102천명의 외국인이 건설업에 취업했으며, 2020년과 비교하면 1년 사이 16천명이 증가했다.

2022년 10월 31을 기준으로 한 설문조사 결과를 제시하고 있는 선행연구에 의하면 건

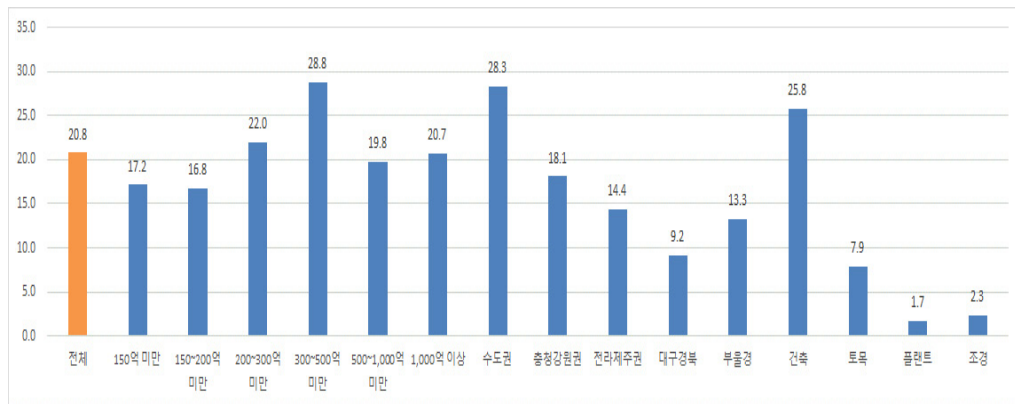
설현장에서 노무를 제공하고 있는 외국인근로자 비중은 20.8%였다.⁶⁾ 공종별로는 건축공사 현장이 가장 많았다. 건축현장에서 일하는 외국인근로자는 토목, 플랜트, 조정현장에 취업해 있는 숫자를 모두 합친 것보다 많았다. 건축공사는 공정이 다양하고 노동력 수요가 많은 작업들이 있기 때문이다. 토목공사는 공사금액에서 건축공사보다 큰 경우가 많지만 기계장비의 활용도가 높아서 노동력에 대한 수요가 크지 않다. 이런 공종의 특성이 반영된 결과 건축현장에 종사하는 외국인근로자 비중이 높게 나타났다.

〈표 3-6〉 건설업 외국인 취업자 추이

(단위: 천명)

구분		2020년	2021년	2022년	2023년	2024년
이민자	전체	877	887	877	957	1,044
	건설업	88	105	105	115	110
외국인	전체	848	755	843	923	1,010
	건설업	86	102	103	112	108
귀화자	전체	29	31	34	34	34
	건설업	2	3	3	3	3

자료: 통계청, 이민자 체류실태 및 고용조사.



주: 2022년 10월말 기준 전국에 개설돼 있는 100억원 이상 현장에서 공정을 5% 미만과 90% 이상을 제외한 현장을 대상으로 2022년 12월부터 2023년 1월까지 2개월 간 진행한 설문조사 결과임.

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

[그림 3-3] 건설현장 외국인 활용 현황(2022년)

6) 2018년 대한건설협회의 의뢰로 이민학회가 수행한 연구에서 이루어진 설문조사 결과에 의하면 현장의 외국인근로자 비중은 19.5%였다.

공사현장이 소재하는 지역을 기준으로 구분하면 다수의 외국인근로자가 수도권 현장에 서 노무를 제공하고 있는 것으로 나타났다. 이런 상황을 공종별 외국인 비중과 종합적으로 검토하면 수도권에 아파트를 중심으로 한 공동주택 공사가 많고, 사무 및 상업시설 등의 비주거용 건축공사도 많기 때문이라고 할 수 있다. 즉 수도권이 비수도권에 비해 건축 공사가 많고, 이에 따라 외국인근로자도 다수가 수도권 공사현장에 취업해 있는 것으로 볼 수 있다.

2) 건설업 외국인력 활용의 개선과제

(1) 외국인근로자 선별 제도화

건설현장에서 역할이 증대되고 있는 외국인력을 합법적으로 활용할 수 있는 제도는 고용허가제가 대표적이다. 그런데 고용허가제를 통해서 건설현장에 유입되는 외국인력은 숙련공의 직무를 수행할 수 없다. 한국표준직업분류(KSIC) 대분류의 9에 해당하는 단순 노무에만 종사할 수 있다. 이는 고용허가제의 원칙⁷⁾을 통해서도 확인할 수 있다. 보충성의 원칙은 내국인근로자 구인이 어려운 경우 보충적으로 활용하는 것을 의미한다. 정중화 금지 또는 단기순환 원칙은 3년의 취업활동을 허용하는 원칙이다. 3년이라는 기간은 숙련도를 높이기에는 부족하다. 즉 자재정리와 청소 등의 단순노무에서 종사할 내국인력의 부족을 보완하는 제한적인 수준에서 외국인력 활용이 허용되고 있다.

외국인력을 단순노무직으로 활용할 수밖에 없는 상황에 대한 개선 필요성은 건설사업자를 대상으로 한 설문조사를 통해서도 확인된다. 2018년 조사와 2022년 조사는 동일한 설문지를 사용했으며, 2018년 외국인근로자의 “낮은 생산성”에 대해서 약간 심각하다 36.2%, 매우 심각하다 7.4%로 43.6%가 낮은 생산성에 대한 우려가 있었다. 2022년 조사결과도 유사하다. 약간 심각하다 31.5%, 매우 심각하다 7.5%였다. 39.0%가 외국인근로자의 낮은 생산성이 문제라고 인식하고 있었다. 추세적으로 낮은 생산성에 대한 우려는

7) 고용허가제의 원칙은 보충성, 투명성, 정주화 금지, 국적차별 금지 등이다. 보충성 원칙은 사업주에게 내국인 구인노력 의무를 부과하고 고용허가 심사과정에서도 내국인 고용기회를 우선적으로 고려하는 것을 말한다. 투명성 원칙은 송출 비리를 방지하고 투명하게 운영되어야 한다는 원칙으로 정부가 직접 외국인력 도입 및 관리를 담당하며, 송출과정에 대한 엄격한 심사가 이루어진다. 정주화 금지원칙은 정주화를 방지하고, 국내 노동시장의 혼란을 야기하는 것을 방지하기 위한 목적이다. 취업기간 제한과 사업장 변경을 제한하는 형태로 운영되고 있다. 국적차별 금지원칙은 모든 외국인근로자를 동등하게 대우하며, 국적을 이유로 차별하지 않는 것을 말한다. 따라서 모든 외국인근로자는 내국인과 동일하게 근로기준법, 최저임금법, 산업안전보건법 등의 보호를 받는다.

감소한 것으로 나타났다. 그렇지만 생산성 개선의 필요성이 희석되는 것은 아니라고 할 수 있다.

외국인력을 활용할 수 있는 수단이 제한적인 상황에서 내국인근로자의 공급은 정체를 보이고 있다. 건설업 입직을 기피하는 현상이 개선되지 못하고 있기 때문이다. 현재 건설 근로자로 종사하는 내국인은 고령화가 빠르게 진행되고 있다. 현장에서 생산활동 과정에서 숙련이 축적되는 특성을 감안하면 고령의 내국인 건설근로자 은퇴는 숙련공 부족을 심화시키는 결과로 나타나고 있다.

〈표 3-7〉 외국인근로자 사용과정에서 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
찾은 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
찾은 집단행동	2018	13.8	49.0	27.6	9.7
	2022	14.2	49.2	27.0	9.6
찾은 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: 1. 4점 척도 환산은 전혀 심각하지 않다 1점 ~ 매우 심각하다 4점으로 하였음.

2. 자료 1은 2022년 10월말 기준 전국에 개설돼 있는 100억원 이상 현장에서 공정을 5% 미만과 90% 이상을 제외한 현장을 대상으로 2022년 12월부터 2023년 1월까지 2개월 간 시행한 설문조사 결과임.

자료: 1. 국토교통부(2023), 건설산업 외국인 활용 현황 및 제도개선 방향 수립 연구, 대한건설정책연구원.

2. 대한건설협회(2018), 건설업 외국인력 실태 및 공급체계 개선방안 연구, 한국이민학회.

건설현장에서 필요로 하는 숙련공 부족을 해결하는 최선의 대안은 내국인이 지속적으로 유입돼 숙련을 축적하는 것이다. 그러나 전술한 것처럼 건설업 입직 기피는 해결의 기미가 보이지 않는다. 오히려 현장에서 육체노동에 대한 거부감이 확산되는 양상이다. 육체노동에 대한 기피는 건설업뿐만 아니라 제조업 등 다른 산업에서도 나타나고 있다. 단기적인 대책으로 해결되기 어려운 과제이다. 그리고 이런 상황은 향후 숙련공 부족을 더욱 심화시키게 될 것으로 예상된다.

현재 가용할 수 있는 노동력을 활용해 숙련공 부족을 보완할 수 있어야 한다. 건설업에서 노동력을 제공하려고 하는 외국인력을 적극적으로 활용하는 것은 실효적인 대안이다. 특히 전문인력을 활용할 수 있고, 체류기간을 갱신할 수 있는 특정활동(E-7) 중 현장에서 숙련공으로 활용할 수 있는 일반기능인력(E-7-3)을 활용할 수 있도록 제도개편이 이루어져야 한다. 고용센터를 통해서 무작위로 배정되는 비전문취업(E-9)과 달리 특정활동 일반기능인력(E-7-3)은 사용자의 선별과정을 거친다는 점에서 숙련공 부족을 해결할 수 있는 현실적인 대안으로 인식되고 있다.

고용허가제는 송출비리 차단을 위한 투명성의 강화, 정주화 금지원칙에 따른 단기체류와 단기 취업활동으로 숙련공을 활용하기 어려운 실정이다. 이를 보완하고 사용자의 숙련공 수요를 지원할 수 있는 긍정적인 효과를 기대할 수 있다.

〈표 3-8〉 일본 건설업 취업 외국인근로자의 건설업 선택이유(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(2022), 제72호 건설경제보고서.

한국과 유사한 노동력 부족의 문제를 겪고 있는 일본과 대만은 숙련공의 안정적인 확보와 효율적인 활용을 위해 제도개편을 했다. 일본에서 건설근로자로 일하는 외국인은 자

국에서 건설업 경력자가 많은 것으로 조사됐다.⁸⁾ 34.2%의 외국인근로자가 일본에 입국하기 전 자국에서 건설업에 종사한 경험이 있는 것으로 조사됐다. 자국에서 건설업에 종사한 경험이 있는 경우 일본 입국 후 현장에 적응하는 기간과 숙련도 향상에 필요한 시간을 단축할 수 있는 장점이 있다. 또한 재해가 일어날 수 있는 위험요소가 많은 건설현장에서의 행동수칙을 숙지하는데도 유리하다.

(2) 체류자격 전환

외국인근로자가 한국으로 취업을 결정하는 가장 중요한 요소는 기대소득이다. 건설업에 많은 인력을 수출하는 국가는 태국, 미얀마, 캄보디아, 스리랑카 등이다. 태국에서 건설근로자로 일하는 경우 임금수준은 원화로 환산했을 때 월평균 40만원에 미치지 못하는 것으로 파악된다. 미얀마, 캄보디아, 스리랑카는 태국보다 임금수준이 더 낮다. 한국에서 최저임금으로 근로계약을 체결하고 추가근로 등의 수당을 합산하면 한 달 급여가 자국의 1년 소득과 비슷하다. 한국에서 기대할 수 있는 소득을 극대화 할 수 있는 방법은 장기간 체류하면서 취업활동을 하는 것이다.

건설업에 종사하는 외국인근로자의 다수는 고용허가제를 통해 입국한다. 고용허가제는 정주화 금지원칙을 철저히 준수하고 있다. 1회 입국으로 최장기간 취업활동을 할 수 있는 기간은 4년 10개월이다. 4년 10개월 후에 재입국특례를 통해서 다시 입국 후 취업활동을 할 수 있지만, 최근까지 건설업은 재입국특례가 적용되지 않는 업종이었다. 재입국특례도 출국 후 일정기간을 자국에서 지내야 하며, 출입국에 따른 비용도 수반된다.

정주화를 방지하기 위한 단기체류 원칙은 사용자에게도 비효율로 작용하고 있다. 재입국특례를 위해서는 사업장이 일정기간 이상 운영되어야 한다. 그러나 건설현장은 개설과 폐쇄가 반복되는 특성이 있다. 특히 노동력의 사용자인 하도급자의 공정은 단기인 경우가 많다. 재입국특례를 활용하기 어려운 상황이다.

체류 및 취업활동 기간을 안정적으로 연장하는 것에 대한 외국인근로자의 선호는 매우 높다. 이러한 선호의 정도는 점수제로 운영되고 있는 특정활동 숙련기능인력(E-7-4) 신청을 통해서 확인할 수 있다.

8) 일본 건설경제연구소(RICE)가 2022년 일본 건설업에 종사하는 외국인 중 37명을 대상으로 대면조사한 결과에 의하면 34.2%가 자국에서 건설업에 종사한 경험이 있었다. 대면조사에 참여한 외국인은 특정기능 1호 9명, 특정활동 8명, 기능실습 2호 18명, 기능실습 1호 2명이다.

외국인근로자에 대한 체류 및 취업활동 기간 연장은 일본에서도 적극적으로 시행되고 있다. 2019년 4월 특정기능 체류자격을 신설했다. 현재도 운영되고 있는 기능실습제도, 그리고 2020년 도쿄올림픽을 대비해서 한시적으로 활용한 건설취로자 중 선별하여 취업 활동을 연장하도록 함으로써 건설업의 숙련공 부족을 해결하기 위한 목적이었다. 2022년 12월 기준 건설업 특정기능 1호의 96.3%가 기능실습생에서 이행했다. 특정기능 2호는 높은 수준의 숙련도와 관리역량, 그리고 자격증을 취득하는 경우 허용되는데, 가족을 동반해서 영주할 수 있는 체류자격으로 운영되고 있다.

이런 상황은 대만도 유사하다. 일정한 요건을 갖춘 외국인근로자를 준숙련자로 인정하고, 이들에 대해서는 체류자격을 갱신해서 영주할 수 있는 제도를 운영하고 있다. 2022년 4월 30일 시행된 ‘이주노동자 장기고용 방안’을 통해서 단순노무직과 전문기술직의 중간 수준, 즉 준숙련자를 장기 고용할 수 있는 정책이 시행되고 있다. 이에 따라 대만에서 6년 이상 근무한 단순노무직 종사 외국인근로자, 11.5년 근무 후 중국으로 출국해야 하는 중국인과 유학생은 대만에서 취업활동을 지속할 수 있게 됐다. 제조업, 건설업, 농업, 장기요양 등의 산업을 대상으로 적용되고 있다.

아시아에서 노동력을 수입하는 국가들인 일본과 대만이 일정한 수준의 숙련자에게 체류와 취업활동 기간을 연장하는 제도개편을 단행한 것은 그만큼 내국인으로는 숙련공 부족에 대응하는데 한계가 있다는 인식을 했기 때문이다.

우리도 건설업에서 합법적으로 숙련공을 활용할 수 있는 환경이 조성돼야 한다. 양질의 노동력이 효과적으로 공급될 수 있어야 건설업이 지속적으로 유지될 수 있기 때문이다. 특정활동 일반기능인력(E-7-3)은 현장에서 요구하는 숙련공을 합법적으로 활용할 수 있는 체류자격으로 인식되고 있다.

(3) 외국인근로자 노동생산성 개선

외국인근로자들이 노동력을 제공하는 국가로 일본이나 대만보다 한국을 선호하는 이유는 높은 임금이다. 한국과 외국인력 수입에서 경쟁관계인 일본과 대만에 비해서도 높은 임금이다. 그럼에도 불구하고 고용허가제로 입국하는 외국인은 단순노무를 수행할 수밖에 없다. 동일한 직무를 반복하면서 숙달돼도 합법적으로는 기능이 수반되는 직무를 수행할 수 없다. 외국인력 활용은 매우 제한적이며, 지급되는 임금에 미치지 못하는 활용도라고 할 수 있다.

하도급구조를 이루고 있는 생산체계에서 하도급자로 노동력을 사용하는 전문건설사업자는 숙련공 구인 부족을 겪고 있는 것으로 조사되었다. 2022년 조사결과는 2017년과 유사한 수준이다. 추세적으로 숙련공 부족의 문제가 해결되지 못하고 있음을 알 수 있다.

전술한 것처럼 건설근로자는 현장경험의 축적을 통해서 숙련향상이 이루어지는 것이 일반적이다. 숙련공은 생산성이 높은 근로자라고 할 수 있다. 하자과 재해를 방지하면서 시공을 할 수 있어야 효율적인 생산이 이루어질 수 있다.

외국인근로자 활용의 효율성 저하는 건설현장에서 발생하고 있는 숙련공 부족을 감안하면 시급히 개선돼야 할 과제라고 할 수 있다. 생산성이 검증된 외국인근로자를 활용해야 할 필요성이 큰 상황이다.

〈표 3-9〉 일용근로자 채용 시 애로사항(전문건설사업자)

(단위: 개, %)

구분	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
계	837 (100.0)	834 (100.0)	997 (100.0)	894 (100.0)	799 (100.0)	752 (100.0)	831 (100.0)
숙련도 부족	240 (28.7)	236 (28.3)	321 (32.2)	279 (31.2)	259 (32.4)	203 (26.0)	234 (28.2)
찾은 입·퇴직으로 업무능률 저하	105 (12.5)	84 (10.1)	113 (11.3)	98 (11.0)	94 (11.8)	77 (9.8)	86 (10.3)
관리의 어려움	110 (13.1)	113 (13.5)	155 (15.5)	147 (16.4)	109 (13.6)	103 (13.2)	89 (10.7)
조달의 어려움	220 (26.3)	227 (27.2)	215 (21.6)	188 (21.0)	195 (24.4)	239 (30.6)	255 (30.7)
과도한 임금요구	162 (19.4)	174 (20.9)	192 (19.3)	182 (20.4)	142 (17.8)	160 (20.5)	167 (20.1)

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

외국인근로자의 노동생산성을 개선할 수 있는 방법은 입국 전 훈련 의무를 부과한 후 훈련의 성과를 입국단계에서 검증하는 방법이다. 또 다른 방법은 현재 입국해서 취업활동 중인 외국인근로자를 기능향상 훈련에 참여시키는 것이다.

그런데 현재 취업중인 외국인근로자를 훈련에 참여하도록 유도하는 것은 쉽지 않다. 훈련에 참여하는 기간동안은 생산활동을 할 수 없다. 사용자가 외국인근로자를 훈련에 참여하도록 지원하기 어려운 실정이다. 외국인근로자가 노동력 부족 보완을 위해 활용되고 있다는 점을 고려하면 취업기간 중 훈련에 참여시키는 것은 실효성이 크지 않다. 또한 입국 후 훈련은 훈련비용 부담의 문제도 있다.

한국으로 취업하려는 선호가 높다는 점을 감안하면 입국 전 외국인의 자국에서 일정한 수준의 훈련을 이수하도록 하고, 국내에서 활용되는 공법과 시공방법을 프로그램으로 제공해야 한다. 훈련의 성과는 입국 시 평가와 검증과정을 거쳐야 한다. 형식적인 훈련이 아닌 실질적인 훈련의 이수를 담보하기 위해서 검증은 반드시 필요하다. 입국 전 훈련은 비용부담의 문제도 제거될 수 있고, 훈련받은 외국인근로자가 현장에 많아지면 재해예방 등의 부수적인 효과도 기대할 수 있다.

〈표 3-10〉에 제시되어 있는 것처럼 단순노무에 종사하는 외국인근로자 비중이 높게 나타난다. 외국인근로자를 내국인 구인난을 보완하는 제한적인 수준에서 활용도를 검토하기보다 기능공 직무를 수행할 수 있는 경로를 제공하는 것이 필요하다. 이런 경로는 외국인근로자의 권익 신장과도 직결된다.

〈표 3-10〉 직업별 외국인 취업자 추이(한국표준직업분류)

(단위: 천명)

구분		이민자	외국인	귀화자
2020년	합계	877	848	29
	기능원 및 관련 기능종사자	121	117	4
	단순노무자	282	273	10
2021년	합계	887	855	31
	기능원 및 관련 기능종사자	139	135	4
	단순노무자	280	270	10
2022년	합계	877	843	34
	기능원 및 관련 기능종사자	134	129	5
	단순노무자	251	240	11
2023년	합계	957	923	34
	기능원 및 관련 기능종사자	161	156	5
	단순노무자	273	263	10
2024년	합계	1,044	1,010	34
	기능원 및 관련 기능종사자	168	164	4
	단순노무자	294	284	10

자료: 통계청, 이민자 체류실태 및 고용조사.

(4) 외국인근로자 재해 감소

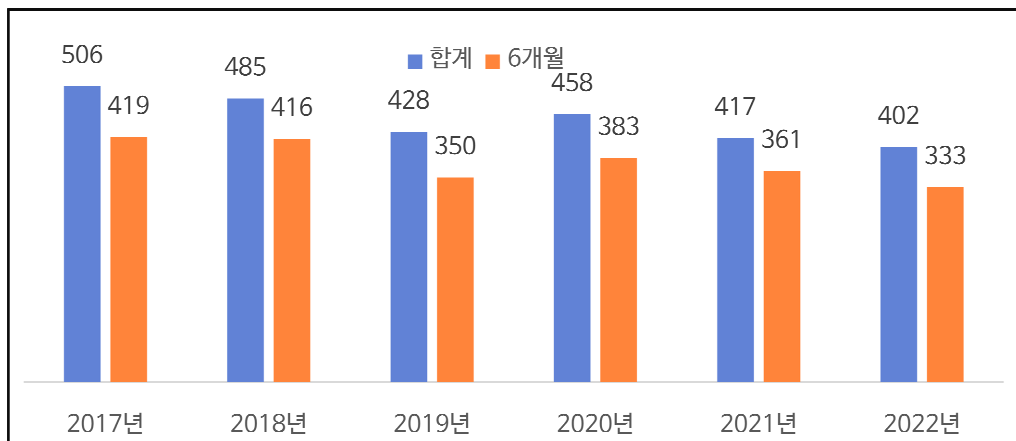
건설근로자의 재해 감소는 반드시 실현되어야 할 과제지만, 재해율 감축은 단기간에 이루어지기 어려운 실정이다. 이는 건설업 입직자의 특성 및 입직과정과 관련성이 큰 것으

로 판단된다.

선행연구는 건설근로자로 입직하는 내국인을 크게 4개 유형으로 분류하고 있다.⁹⁾ 입직 평균 연령대가 높은데, 이는 다른 업종에서 은퇴자 또는 자영업을 폐업한 후 입직하는 경우가 많기 때문이다. 이와 함께 부업의 형태로 노무를 제공하는 근로자도 있다. 다른 업종에 직업을 갖고 있으면서 남는 시간을 이용해 건설근로자로 일하거나, 인터넷 쇼핑몰 창업을 위해 부족한 자금을 단기간에 보충하기 위한 목적에서 노무를 제공하는 근로자도 있다.

입직과정에서 교육훈련을 수료한 근로자는 매우 적다. 위험요소가 많은 현장에서 노무를 제공하면서도 현장에 관한 정보를 갖지 못한 상태에서 일하다 재해를 당하는 사례가 많다. 2022년 건설업에서 재해 사망자 중 근속기간 6개월 미만인 경우는 82.8%였다. 이 비중은 2017년에도 동일했다.

근속기간 6개월 미만 근로자는 현장상황에 대한 미숙지와 위험요소를 파악하지 못한 상태에서 노무를 제공하고 있다고 할 수 있다. 외국인근로자는 근속기간이 짧은 근로자와 크게 다르지 않다. 그리고 이를 방증하듯 외국인 건설근로자 사고 사망자 비중도 높다. <표 3-11>에 의하면 2023년 전체 건설근로자 사고 사망자 중 외국인은 15.4%를 차지한 것으로 나타났다. 2020년과 2021년은 다소 감소한 것으로 나타나지만, 이 기간 동안은 코로나 팬데믹으로 외국인의 입국이 제한된 것이 영향을 미쳤기 때문이다.



자료: 고용노동부, 산업재해 현황분석, 각 연도.

[그림 3-4] 근속기간 6개월 미만 건설근로자의 재해 사망자 추이

9) 신태중(2018)은 생계유지형, 가업승계형, 부업형, two-jobs 등으로 건설근로자를 구분했다.

근속기간이 짧은 근로자에서 사고 사망자가 많이 발생하는 문제를 개선하기 위해서는 숙련자 활용의 필요성을 제시하는 것으로 볼 수 있다. 현장경력의 축적을 통해서 숙련공이 되기 때문인데, 외국인근로자 사고 사망자 감축을 위해서는 외국인 숙련공을 활용할 수 있는 환경이 조성되어야 함을 의미한다.

〈표 3-11〉 외국인 건설근로자 사고 사망자 추이

(단위: 명, %)

구분	평균	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년
건설업 사고사망자(A)	412	428	458	417	402	356
외국인 건설근로자(B)	48	49	46	42	47	55
비중(B/A)	11.6	11.4	10.0	10.1	11.7	15.4

자료: 안전보건공단 내부자료.

(5) 불법체류 유인 제거

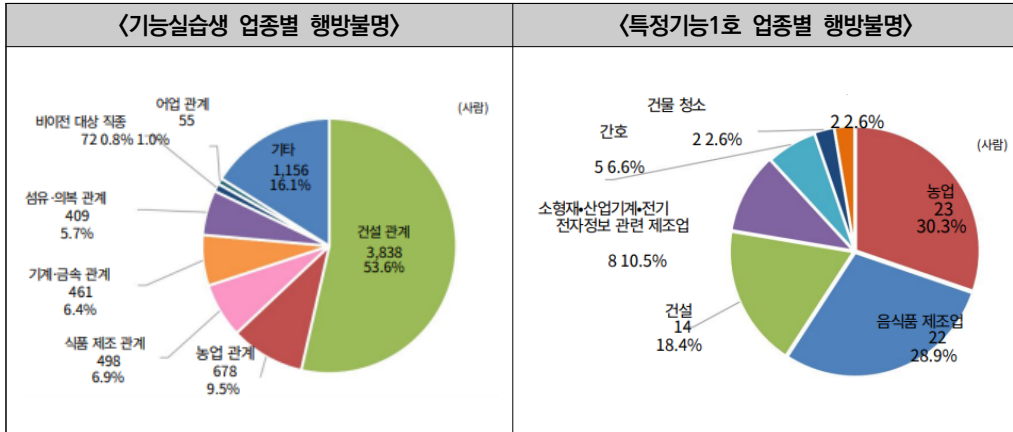
외국인근로자들이 정해진 체류기한이 지나 출국해야 함에도 출국하지 않는 경우 불법 체류자가 된다. 불법체류는 한국에 계속 체류하면서 일하기 위해서 선택하는 수단이다. 불법체류자는 사회적 비용을 유발할 수 있고, 합법체류자에게도 부정적인 영향이 초래될 수 있다. 불법체류자를 줄이기 위한 적극적인 대책이 시행되는 것이 필요하다.

단속과 처벌, 강제출국만으로 불법체류자를 줄이는 데는 한계가 있다. 불법체류자 발생을 막기 위해서는 적극적인 단속과 함께 불법체류 유인을 제거하는 방향으로의 검토도 필요하다.

타국에서 일하는 외국인근로자는 자국보다 기대소득이 높거나, 해당 국가에 대한 선호 등으로 장기간 체류와 취업활동을 희망하는 경우가 많다. 이런 선호를 수용하는 방향의 접근이 불법체류자를 줄일 수 있는 가장 효과적인 수단이라고 할 수 있다.

일본의 사례는 이를 잘 보여준다. 일본도 건설업 취업자의 불법체류 비중이 가장 높다. 2021년 조사에 의하면 기능실습생 불법체류의 53.6%가 건설업에서 발생했다. 다른 산업에 종사하는 기능실습생에 의한 불법체류 합계한 것보다 많다. 일본도 한국처럼 건설업은 불법체류 발생이 많은 업종이라는 것을 알 수 있다. 그런데 특정기능 1호 건설업 취업자의 불법체류는 18.4%였다. 농업과 음식품제조업보다 낮은 것으로 조사됐다. 기능실습 1호는 1년, 기능실습 2호는 2년 동안 일본에 체류와 취업활동을 할 수 있다. 이에 비해 대부분 기능실습생에서 이행한 건설업의 특정기능 1호는 5년 동안 체류와 취업활동이 보장

된다. 해당 외국인근로자의 선택에 따라서는 특정기능 2호로 전환될 수도 있다.



자료: 1. 일본 출입국재류관리청, 기능실습제도 현황 개요.
2. 일본 출입국재류관리청(2023), 특정기능제도 현황.

[그림 3-5] 기능실습생과 특정기능 1호 행방불명자의 산업별 비중(2021년)

이처럼 불법체류 비중이 획기적으로 감소한 것은 외국인근로자가 장기간 체류 및 취업 활동이 가능하도록 제도 개편이 이루어졌기 때문이다. 일본은 자국에서 노동을 공급하고 있는 기능실습생을 특정기능 1호로 전환하여 숙련공을 활용하고 있고, 불법체류자 감소의 효과도 거두고 있다.

숙련도 향상은 외국인근로자의 처우와 권익 신장에 가장 중요한 요소이며, 사용자에게도 외국인근로자를 장기간 고용할 수 있는 유인이 된다. 고용의 안정성이 개선된 근로관계에서는 불법체류의 유인이 제거될 수 있다는 것을 일본 사례를 통해서 확인할 수 있다.

일본 사례는 우리에게도 시사하는 바가 크다. 숙련 외국인력을 안정적으로 활용할 수 있는 수단은 불법체류 감소에도 도움이 된다. 특정활동(E-7) 체류자격은 전문인력에게 허용되는 사증이다. 특정활동 일반기능인력(E-7-3)도 체류기한 갱신을 통해 장기간 체류하면서 취업활동을 할 수 있고, 가족을 동반할 수도 있는 사증(Visa)이다. 외국인이 불법체류를 선택하는 유인을 제거할 수 있을 것으로 기대된다.

IV

일반기능인력(E-7-3) 도입의 기대효과

- 1. 특정활동(E-7) 현황 및 특징
- 2. 특정활동(E-7)의 건설근로자 노동시장 영향
- 3. 특정활동 일반기능인력(E-7-3) 도입의 필요성 및 기대효과

일반기능인력(E-7-3) 도입의 기대효과

1. 특정활동(E-7) 현황 및 특징

1) 특정활동(E-7) 현황

교수(E-1) 사증부터 특정활동(E-7) 사증까지는 전문인력 취업을 위한 체류자격으로 분류된다. 특정활동(E-7)은 대한민국 내의 공공기관, 민간단체 등과의 계약에 따라 법무부장관이 특별히 지정하는 활동에 종사하려는 사람에게 발급되는 사증(Visa)이다. 법무부장관은 국가경쟁력 강화 등을 위해서 전문적인 지식·기술 또는 기능을 가진 외국인력 도입이 특히 필요하다고 지정한 분야에서 활동하려는 외국인을 대상으로 특정활동(E-7) 사증을 발급한다.

현행 재한외국인처우기본법 제16조는 국가 및 지방자치단체에게 전문적인 지식·기술 또는 기능을 가진 외국인력의 유치를 촉진할 수 있도록 그 법적 지위 및 처우 개선에 필요한 제도와 시책을 마련하기 위해 노력하여야 한다고 규정하고 있다.

특정활동(E-7)을 비롯하여 전문인력을 대상으로 발급되는 사증발급인정서는 지속적으로 증가하는 추세이다. 특히 특정활동(E-7) 사증발급인정서 발급은 크게 증가하고 있다. <표 4-2>에 의하면 2021년까지는 전문인력 사증 중 회화지도(E-2) 사증발급인정서 발급이 가장 많았다. 그러나 2022년부터는 특정활동(E-7) 사증발급인정서 발급이 가장 많다. 이는 특정활동(E-7) 외국인력에 대한 수요가 증가했으나, 코로나 팬데믹으로 유입되지 못했던 인력의 사증발급이 이루어졌기 때문인 것으로 판단된다. 이는 코로나 팬데믹 이전 증가추세였던 특정활동(E-7) 사증발급인정서 증가추세를 통해서 유추할 수 있다.

특정활동 일반기능인력(E-7-3) 사증발급인정서를 발급받은 외국인은 2016년 6명에서 2020년에는 70명으로 증가했다. 2021년 144명으로 전년 대비 2배 이상 증가했으나, 숫자는 매우 미미했다. 코로나 팬데믹이 해제된 2022년에는 749명으로 크게 확대됐다. 그리고 2023년에는 7,691명의 사증발급인정서가 발급돼 전년도와 비교해 10배 이상 증가

한 것으로 나타났다. 2023년 특정활동 일반기능인력(E-7-3) 사증발급인정서 발급이 특정활동에서 차지하는 비중은 60.0%였다.

〈표 4-1〉 사증 세부자격 구분

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

자료: 법무부 출입국·외국인력정책본부(2024. 7.), 외국인체류 안내매뉴얼.

〈표 4-2〉 전문인력 취업사증 발급인정서 발급 추이

(단위: 명)

구분	2010	2015	2020	2021	2022	2023
교수(E-1)	906	481	281	256	218	204
회화지도(E-2)	11,642	5,105	3,471	3,850	3,996	3,621
연구(E-3)	979	719	756	1,178	1,074	895
기술지도(E-4)	91	6	36	18	56	7
전문직업(E-5)	129	5	7	3	5	1
예술흥행(E-6)	3,529	3,152	1,350	1,826	2,233	2,909
특정활동(E-7)	4,201	4,798	2,427	2,483	4,105	12,810

자료: 법무부 출입국·외국인력정책본부, 출입국외국인정책 통계연보, 각 연호.

2) 특정활동(E-7)의 유형 및 특징

특정활동(E-7)은 6개의 체류자격으로 구분된다. 이 중 건설업에서 활용할 수 있는 사증은 전문인력(E-7-1), 숙련기능인력(E-7-4)이며, 향후 건설직종에 허용이 필요한 사증으로는 일반기능인력(E-7-3)이 있다.

특정활동(E-7)의 직종 구분은 한국표준직업분류(KSCO) 상 대분류 항목과 직능수준을 감안하여 전문직종(E-7-1), 준전문직종(E-7-2), 일반기능(E-7-3), 숙련기능(E-7-4)직종으로 구분된다.

관리·전문직종(E-7-1)은 한국표준직업분류 대분류 항목 1(관리자)과 2(전문가 및 관련 종사자)의 직종으로 구성돼 있으며, 법무부장관이 선정한 67개 직종이 있다. 이들 직종의 직능수준은 3수준 또는 4수준에 해당한다.

67개 관리·전문직종은 경제이익단체 고위임원(S110) 등 15개 직종 관리자와 생명과학 전문가(2111) 등 52개 직종 전문가 및 관련 종사자이다. 건설업 관련 직종으로는 건축가(2311), 건축공학 기술자(2312), 토목공학 전문가(2313), 조정기술자(2314) 등이다.

준전문직종(E-7-2)은 한국표준직업분류 대분류 항목 3(사무종사자)과 4(서비스종사자), 5(판매종사자)에 해당하는 직종이며, 직능수준은 2수준 또는 3수준에 해당한다. 법무부장관이 선정한 10개 직종이며, 항공운송사무원 등 5개 직종 사무종사자와 운송서비스 종사자 등 5개 직종 서비스종사자이다.¹⁰⁾

일반기능직종(E-7-3)은 한국표준직업분류 대분류 항목 6(농림어업 숙련종사자)과 7(기능원 및 관련 기능종사자), 8(장치기계조작 및 조립종사자)에 해당하는 직종이며, 직능수준은 2수준에 해당한다. 법무부장관이 선정한 9개 직종이 있다. 9개 직종은 동물사육사(61395), 양식기술자(6301), 할랄도축원(7103), 악기제조(7303), 조선용접공(76212), 선박도장공(78369), 항공기정비원(7521), 항공기(부품) 제조원(S8417) 등이다.

숙련기능인력(E-7-4)은 한국표준직업분류 대분류 항목 6(농림어업 숙련종사자)과 7(기능원 및 관련 기능종사자), 8(장치기계조작 및 조립종사자)에 해당하는 직종이며, 직능수준은 2수준에 해당한다. 점수제로 운영되며, 법무부장관이 선정한 뿌리산업체 숙련기능공(S740), 농림축산어업 숙련기능공(S610), 일반 제조업 및 건설업체 숙련기능공(S700)

10) 사무종사자 5개 직종은 면세점 또는 제주영어교육도시 내 판매사무원(31215), 항공운송사무원(31264), 호텔 접수사무원(3922), 의료 코디네이터(S3922), 고객상담 사무원(3991) 등이다. 서비스종사자 5개 직종은 운송서비스 종사자(431), 관광통역 안내원(43213), 카지노딜러(43291), 주방장 및 조리사(4411), 요양보호사(42111) 등이다.

등의 3개 직종이다. 일반기능인력(E-7-3)과 숙련기능인력(E-7-4)은 한국표준직업분류 상 대분류 항목 및 직능수준이 동일하나, 점수제 적용 여부와 법무부장관이 선정하는 직종에서 차이를 보인다.¹¹⁾

〈표 4-3〉 특정활동(E-7) 사증의 구분

신 약호	분류기준	참고
E-7-1	전문인력	관리자 및 전문가(67개 직종)
E-7-2	준전문인력	사무 및 서비스종사자(10개 직종)
E-7-3	일반기능인력	기능원 및 관련 기능종사자(9개 직종)
E-7-4	숙련기능인력(점수제)	2017년 8월 1일 신설(3개 직종)
E-7-91	FTA 독립전문가	T6(구 약호)
E-7-S	네거티브 방식 전문인력	고소득자, 첨단산업분야 종사(예정)자

자료: 법무부 출입국·외국인력정책본부(2024. 7), 외국인체류 안내매뉴얼.

〈표 4-4〉 직능수준 구분

구분	경력	자격증	[보조]학력
1수준	현장 경력 없어도 됨	자격증 취득 수준을 요하지 않음	중졸 이하 수준의 업무
2수준	2-1수준 1년 미만의 현장경력 필요	국가기술자격법상의 기능사 (이에 준하는) 수준	고졸 수준의 업무
	2-2수준 1~2년 미만의 현장경력 필요	국가기술자격법상의 산업기사 (이에 준하는) 수준	전문대졸 수준의 업무
3수준	2~10년 미만의 현장경력 필요	국가기술자격법상의 기사 (이에 준하는) 수준	대졸 또는 석사수준의 업무
4수준	10년 이상의 현장경력 필요	국가기술자격법상의 기술사 (이에 준하는) 수준	박사 수준의 업무

자료: 통계청, 이용자용 통계정보보고서 직종별 사업체노동력조사.

〈표 4-5〉는 특정활동(E-7) 체류자격의 특성을 잘 보여준다. 코로나 팬데믹 이전인 2015년 특정활동 체류자격자는 20,299명이었다. 5년 전인 2010년에 비해 2배 가까이 증가한 규모이다. 코로나 팬데믹으로 출입국이 제한됐던 2020년에는 19,534명으로 2015년에 비해 감소했지만, 크게 감소하지는 않았다. 이는 입국해 있는 특정활동 체류자

11) 비전문취업(E-9)으로 4년 이상 제조업 등에 합법 취업 중인 자로 숙련기능인력 점수제 특정활동(E-7) 체류 자격 변경허가는 2023년 9월 25일부터 시행되고 있다.

격자가 체류기한 갱신으로 계속 체류했기 때문이라고 할 수 있다. 즉 체류자격 갱신이 가능한 정주형 사증의 특징을 잘 보여준다. 그리고 이들이 체류자격을 계속 유지할 수 있었던 것은 취업상태였다는 것을 방증한다.¹²⁾

〈표 4-5〉 전문인력 체류자격 소지 외국인의 체류 규모 추이

(단위: 명)

구분	2010	2015	2020	2021	2022	2023
교수(E-1)	2,266	2,612	2,053	2,017	2,012	1,897
회화지도(E-2)	23,317	16,144	12,621	13,403	14,251	14,005
연구(E-3)	2,324	3,145	3,110	3,638	4,009	3,916
기술지도(E-4)	233	192	199	177	214	205
전문직업(E-5)	594	606	374	257	238	223
예술흥행(E-6)	4,162	4,924	3,011	3,285	3,989	4,711
특정활동(E-7)	10,712	20,299	19,534	20,675	24,083	44,993

자료: 법무부 출입국·외국인정책본부, 출입국외국인정책 통계연보, 각 연호.

특정활동(E-7) 도입은 기업이 스스로 채용이 필요한 분야의 전문 외국인력을 발굴하여 자격검증 등을 거쳐 채용한 후 사증 발급 신청을 하거나 체류자격 변경허가를 신청하면 법무부에서 결격 여부 등을 심사해 허용 여부가 결정된다.

원칙적인 도입방법 이외에 뿌리사업체 숙련기능공 등은 체류자격 변경허가 요건을 갖추고 있는 비전문취업 외국인의 사증 변경이 허용되고 있다. 뿌리산업 분야 민관합동 전문가들의 기량검증을 통과한 자들로 인재 리스트(Pool)를 구성하여 쿼터 범위 내에서 선발하는 방식도 허용되고 있다. 조선용접공도 동일한 방식으로 도입이 가능하다.

2. 특정활동(E-7)의 건설근로자 노동시장 영향

특정활동(E-7) 외국인력을 포함한 외국인근로자가 국민일자리 대체 여부를 판단하는 기준으로 활용할 수 있는 것은 일자리 침해 여부와 임금에 미치는 영향이라고 할 수 있다. 따라서 건설근로자 노동시장에 미치는 영향은 일자리와 임금을 기준으로 검토했다.

12) 출입국관리법 시행규칙 제18조의3 및 [별표 1]은 장기체류자격자의 자격별 체류기간의 상한을 규정하고 있다. 교수(E-1)부터 특정활동(E-7)의 체류자격은 장기체류자격이다. 교수(E-1), 회화지도(E-2), 연구(E-3), 기술지도(E-4), 전문직업(E-5)의 체류자격 상한은 5년, 예술흥행(E-6)은 2년, 특정활동(E-7)의 체류기간 상한은 3년으로 규정돼 있다.

1) 내국인 일자리 영향

외국인근로자 유입 여부를 결정하거나 규모를 산정할 때 중요하게 고려되는 요소는 국민일자리 대체 여부이다. 특정활동(E-7)은 전문인력에 해당하는 체류자격이며, 국부창출 및 고용창출 기여도가 높은 것으로 인식되고 있을 뿐만 아니라 국민일자리 대체성이 높지 않은 것으로 알려져 있다. 특정활동 외국인력을 고용하기 위해서는 고용하는 기업의 규모, 외국인 고용비율 등을 심사한다. 국민 고용자가 5명 미만이고 내수 위주 업체는 원칙적으로 배제된다. 특정활동 외국인력을 고용을 희망하는 업체의 업종도 특성을 감안하여 별도의 요건을 정한 경우는 해당 요건을 충족해야 한다. 이와 함께 외국인 고용비율은 국민고용 보호 직종의 경우 원칙적으로 국민고용의 20% 범위 이내로 제한된다. 제도가 매우 엄격하게 운영되고 있어 특정활동 외국인력 유입으로 인하여 국민일자리가 침해되는 문제는 우려하지 않아도 되는 상황이다.

체류자격을 갱신해서 안정적으로 노동을 공급할 수 있는 숙련공을 활용할 수 있는 특정활동 사증 외국인의 필요성은 중소기업의 구인난에서 찾을 수 있다. 2022년 중소기업중앙회가 조사한 결과에 의하면 중소기업의 90.6%가 내국인 구인난을 겪고 있는 것으로 나타났다.

〈표 4-6〉 중소기업의 외국인근로자 고용 이유

(단위: 개, %)

구분		사례수	내국인 구인 애로	인건비 절감	잔업 또는 휴일근로 가능	이직 인원이 적음	업무지침 준수함	기타
전체		1,000	90.6	3.2	2.9	2.5	0.4	0.4
종사자 수	1~5인	266	91.0	1.9	2.6	3.0	0.8	0.8
	6~10인	186	91.9	3.8	2.7	1.1	0.5	0.0
	11~30인	399	91.0	3.0	2.8	2.8	0.3	0.3
	31~50인	84	86.9	4.8	3.6	3.6	0.0	1.2
	51인 이상	65	87.7	6.2	4.6	1.5	0.0	0.0
권역	수도권	402	89.8	4.2	3.0	2.7	0.2	0.0
	비수도권	598	91.1	2.5	2.8	2.3	0.5	0.7

자료: 중소기업중앙회(2022), 2022년 외국인력 고용 관련 종합 애로 실태조사 결과 보고서.

내국인 구인난 상황은 건설업도 다르지 않다. 2022년 10월 31일을 기준으로 한 설문조사 결과는 내국인 구인난을 보여준다. 56.9%가 외국인근로자 고용 사유는 내국인근로자 구인난 때문이라고 응답했다. 대부분의 건설업도 중소기업이다. <표 4-8>에 의하면 건설업의 99.9%가 중소기업이다. 건설업종의 중소기업은 제조업종 중소기업보다 근로환경이 열악하다. 고정된 생산시설 설치가 불가능해 주기적으로 지역을 이동하며 생산활동을 해야 한다. 그리고 건설공사 현장은 기반시설과 생활편의시설이 부족한 곳이 대부분이다. 조업변동성도 높아서 생산활동이 불규칙적이다. 이런 요인들로 인해 건설업은 내국인이 취업을 기피하는 대표적인 업종이다.

〈표 4-7〉 전문건설업체 외국인근로자 고용 사유

(단위: 개)

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

주: 전문건설업체를 대상으로 2022년 10월 31일 기준 시행한 설문조사 결과이며, 196개 응답업체의 결과임.
 자료: 국토교통부(2023), 건설산업 외국인 활용 현황 및 제도개선 방향 수립 연구, 대한건설정책연구원.

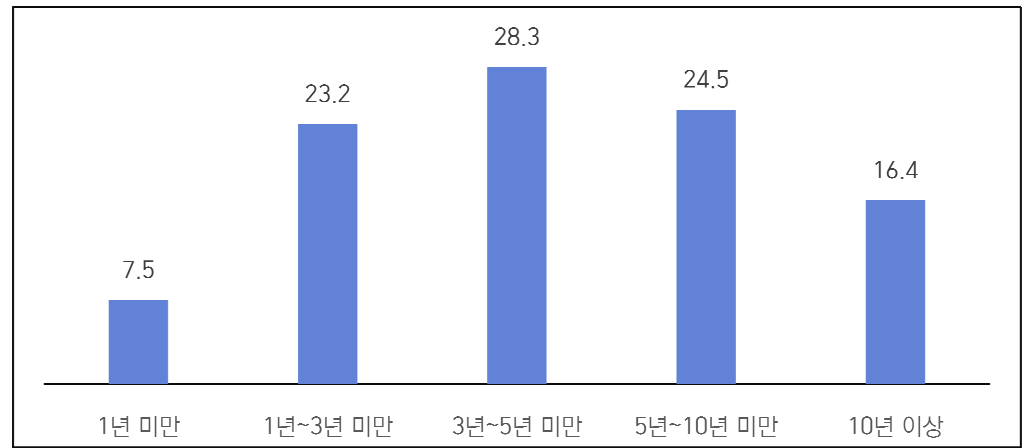
〈표 4-8〉 주요 산업 중소기업 수 및 종사자(2023년)

(단위: 개, %, 명)

구분	기업수			종사자수		
	전체	중소기업	비중	전체	중소기업	비중
전산업	8,053,163	8,042,726	99.9	23,410,899	18,956,294	81.0
농업, 임업 및 어업	110,990	110,914	99.9	181,938	178,431	98.1
제조업	633,182	630,366	99.6	4,995,457	3,411,161	68.3
건설업	580,947	580,355	99.9	2,235,903	1,920,233	85.9

자료: 중소기업중앙회(2024), 2023년 기준 중소기업 실태조사 결과.

건설업은 내국인 구인난뿐만 아니라 현재 종사자의 근속연수도 길지 않다. 전문건설업은 사무직 근속연수 5년 이하 비중이 58.1%, 기술직은 56.4%였다. 중소기업 59.0%와 유사한 수준이다. 전문건설업 사무직 중 3년 이하 근속자 비중은 31.2%, 기술직은 29.6%이다. 중소기업 3년 미만 근속자 비중은 30.7%이다.



자료: 중소기업중앙회(2024), 2023년 기준 중소기업 실태조사 결과.

[그림 4-1] 중소기업 재직연수별 인력 분포

〈표 4-9〉 전문건설업체 상시 종사자 근속연수(2023년)

(단위: 명, %)

구분	사무직		기술직	
	인원	비중	인원	비중
전체	549	100.0	603	100.0
1년 이하	45	8.2	18	3.0
1년 초과~2년 이하	56	10.2	59	9.8
2년 초과~3년 이하	70	12.8	95	15.8
3년 초과~4년 이하	46	8.4	44	7.3
4년 초과~5년 이하	102	18.6	124	20.6
5년 초과	230	41.9	263	43.6

자료: 대한전문건설협회(2024), 2023년 전문건설업 실태조사 분석 보고서.

전문건설업체의 기술직 상시 종사자 근속연수 3년 이하 비중이 29.6%라는 점은 생산성에 부정적인 여파가 나타날 수밖에 없는 상황이다. 전문건설업체의 기술직은 현장에서

관리자의 역할을 하면서 공사품질과 안전관리에 중요한 역할을 한다. 기술직 근로자들에게 숙련도와 생산성을 기대하기 위해서는 일정한 기간의 경력과 근속기간이 요구된다. 그런데 3년 이하로 종사하는 비중이 30%에 가깝다는 것은 이탈이 반복적으로 발생하는 상황이고, 이들의 이탈을 충원할 수 있는 내국인 공급이 부족한 상황이다. 특정활동(E-7) 외국인력은 초급 기술자 및 관리자 역할을 수행하는 전문인력이다. 따라서 특정활동(E-7) 외국인력에 의한 국민일자리 대체는 걱정하지 않아도 될 것으로 판단된다.

특정활동(E-7) 외국인력이 국민일자리 대체를 초래하지 않는다는 것은 선행연구에 해서도 제시되었다. 정기선 외(2015)에 의하면 특정활동 외국인력 고용 이유로 가장 높은 비중을 차지하는 항목은 “장기간 안정적으로 고용할 수 있어서”, 다음으로 “한국인을 구할 수 없어서”였다. 반면 “한국인 숙련공에 비해 임금이 저렴해서” 항목의 응답은 가장 낮았다. 내국인 숙련공 대비 저렴한 임금도 특정활동 외국인력을 고용하는 이유에 해당하지만, 내국인 구인 어려움이 보다 중요한 이유라고 할 수 있다.

〈표 4-10〉 특정활동(E-7) 외국인근로자 고용 이유

(단위: 점, 명, %)

구분	한국인을 구할 수 없어서	한국인 숙련공에 비해 임금이 저렴해서	장시간 근무가 가능해서	근면성실해서	장기간 안정적으로 고용할 수 있어서	고용허가제 외국인근로자를 배정받기 어려워서
평균	4.30	3.26	3.93	4.14	4.57	3.28
사례수	61 (100.0)	57 (100.0)	58 (100.0)	59 (100.0)	60 (100.0)	58 (100.0)
전혀 부동의	0.0	15.8	6.9	0.0	0.0	6.9
다소 부동의	1.6	14.0	3.4	3.4	0.0	13.8
보통	16.4	14.0	20.7	22.0	10.0	39.7
다소 동의	32.8	40.4	27.6	32.2	23.3	24.1
매우 동의	49.2	15.8	41.4	42.4	66.7	15.5

주: 평균은 전혀 부동의(1점) ~ 매우 동의(5점)로 계산됐음.

자료: 정기선 외(2015), 고용허가제 출신 숙련기능 외국인력의 활용 현황 및 시사점.

특정활동 외국인력이 내국인 일자리에 미치는 영향은 합법과 불법에 따라서도 차이를 보이는 것으로 조사됐다. 합법 외국인근로자에 의한 내국인 일자리 침해는 미미한 수준이다. 그러나 불법 외국인근로자는 합법 외국인에 비해 부정적인 영향이 큰 것으로 조사됐다. 〈표 4-10〉에 제시되어 있는 조사결과는 2018년과 2022년 각각 조사된 자료이며,

4년의 시차를 두고 동일한 설문지가 사용됐다. 따라서 조사결과와의 직접적인 비교는 불가능하지만, 추세는 비교가 가능하다. 2018년에 비해 2022년은 합법 외국인근로자가 초래하는 부정적인 영향은 감소한 것으로 파악된다.

불법 외국인근로자는 합법에 비해 내국인 일자리 침해가 큰 것으로 나타났다. 다만 2018년에 비해 2022년은 감소한 양상을 보였다.

이렇게 볼 때 합법 외국인근로자를 활용할 수 있는 경로를 확대하는 것이 필요하다. 특히 숙련공을 활용할 수 있는 사증에 대한 필요성이 크다. 이는 비전문취업(E-9)은 기능이 필요한 직무를 수행할 수 없기 때문이다. 따라서 특정활동 일반기능인력(E-7-3)과 숙련기능인력(E-7-4)의 활용도를 제고할 수 있어야 한다.

숙련기능인력(E-7-4)은 국민고용의 20% 한도와 점수제 항목(급여, 합법직 체류기간, TOPIK 또는 사회통합교육) 요건을 충족할 수 있어야 한다. 그러나 외국인 건설근로자는 요건을 충족하기 어려운 상황이다. 합법적으로 4년간의 체류요건을 충족하기 힘든 것이 건설현장과 건설생산구조의 특성 때문이다. 따라서 특정활동 일반기능인력(E-7-3)을 활용할 수 있는 제도 개편이 시급하다.

〈표 4-11〉 합법과 불법 외국인근로자가 내국인 일자리에 미치는 영향

(단위: 명, %)

구분	사례수		전혀 그렇지 않다	별로 그렇지 않다	보통	그런 편이다	매우 그런 편이다	5점 평균
합법 외국인→내국인 일자리에 부정적 영향 미치는 정도	2018	17,027 (100.0)	17.5	39.3	25.3	13.6	4.3	2.48
	2022	579 (100.0)	21.6	34.4	31.6	9.5	2.9	2.38
불법 외국인→내국인 일자리에 부정적 영향 미치는 정도	2018	17,027 (100.0)	7.0	23.3	23.0	30.0	16.7	3.26
	2022	579 (100.0)	9.5	19.0	28.7	28.3	14.5	3.19

주: 자료 1은 2022년 10월말 기준 전국에 개설돼 있는 100억원 이상 현장에서 공정을 5% 미만과 90% 이상을 제외한 현장을 대상으로 2022년 12월부터 2023년 1월까지 2개월 간 시행한 설문조사 결과임.

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

2) 임금에 미치는 영향

외국인근로자 임금 수준도 건설근로자 노동시장에 영향을 미칠 수 있는 중요한 요소이다. 합법과 불법 외국인근로자의 영향을 설문조사한 결과에 의하면 합법보다 불법의 부정적 영향이 큰 것으로 나타났다.

2018년 설문조사 결과 합법 외국인근로자는 내국인근로자 임금에 부정적 영향을 미치는 정도는 5점 척도 중 2.57점이었다. 2022년에도 유사한 2.58점이었다. 이에 비해 불법 외국인근로자가 내국인 임금에 미치는 부정적 영향의 정도는 2018년 3.11점, 2022년은 3.06점이었다.

불법은 물론 합법 외국인근로자도 내국인 임금에 부정적인 영향을 초래하고 있는 것으로 판단된다. 외국인근로자를 활용하지 않으면 국내 건설현장은 운영되기 어려운 상황이다. 그리고 이런 양상은 향후 더욱 확대될 것으로 예상된다.

외국인근로자를 활용하면서도 내국인 건설근로자의 임금에 나타날 수 있는 부정적 영향을 최소화하기 위해서는 합법 외국인근로자 비중을 높일 수 있어야 한다. 또한 내국인의 고령화에 따른 숙련공 수급불균형이 심화를 보완하기 위해서는 숙련공을 활용할 수 있는 체류자격을 확대해야 한다.

〈표 4-12〉 합법과 불법 외국인근로자가 내국인 임금에 미치는 영향

(단위: 명, %)

구분	사례수		전혀 그렇지 않다	별로 그렇지 않다	보통	그런 편이다	매우 그런 편이다	5점 평균
합법 외국인→내국인 임금에 부정적 영향 미치는 정도	2018	17,027 (100.0)	15.0	37.6	26.3	17.4	3.7	2.57
	2022	579 (100.0)	14.7	34.7	32.3	14.5	3.8	2.58
불법 외국인→내국인 임금에 부정적 영향 미치는 정도	2018	17,027 (100.0)	8.5	24.7	25.7	29.2	11.8	3.11
	2022	579 (100.0)	10.4	21.8	31.4	24.4	12.1	3.06

주: 자료 1은 2022년 10월말 기준 전국에 개설돼 있는 100억원 이상 현장에서 공정을 5% 미만과 90% 이상을 제외한 현장을 대상으로 2022년 12월부터 2023년 1월까지 2개월 간 시행한 설문조사 결과임.

자료: 1. 국토교통부(2023), 건설산업 외국인 활용 현황 및 제도개선 방향 수립 연구, 대한건설정책연구원.

2. 대한건설협회(2018), 건설업 외국인력 실태 및 공급체계 개선방안 연구, 한국이민학회.

특정활동 일반기능인력(E-7-3)은 외국인 숙련공을 합법적으로 사용할 수 있는 사증이다. 체류기한 갱신을 통해 합법적으로 장기간 체류 및 취업활동을 할 수 있으므로 불법의 유인을 제거할 수 있다. 이에 더해 가족을 동반할 수 있는 체류자격이므로 안정적, 합법적으로 건설현장에 노동을 공급할 수 있다. 내국인 숙련공 부족을 보완하면서 임금에 미치는 부정적 영향을 최소화 할 수 있을 것으로 기대된다.

3. 특정활동 일반기능인력(E-7-3) 도입의 필요성 및 기대효과

1) 특정활동 일반기능인력(E-7-3)의 특징 및 장점

[그림 3-3]에 제시돼 있는 것처럼 건설현장의 외국인근로자 중 72.2%가 숙련공이라는 의미는 불법체류자가 많은 건설업의 상황과도 연관성이 있다. 합법 외국인근로자는 고용허가제로 입국하는 일반고용허가제(E-9)와 외국국적을 갖고 있는 동포에게 발행되는 사증인 특례고용허가제(H-2)가 가장 많다. 이들 사증은 체류기한이 정해져 있다. 이런 상황에서 전문건설업체를 대상으로 한 조사에 의하면 숙련을 위해서는 일반적으로 3년 이상의 현장경력이 필요한 것으로 알려져 있다. 건설현장에 노무를 제공하는 합법 외국인이 가장 많이 보유하고 있는 사증은 숙련에 필요한 기간을 충족하기 어려운 상황이다. 따라서 현장에서 숙련 외국인근로자 비중이 높다는 것은 그만큼 불법체류자일 가능성도 크다는 것을 의미한다.

〈표 4-13〉 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 결과이며, 196개 응답업체의 결과임.
 자료: 국토교통부(2023), 건설산업 외국인 활용 현황 및 제도개선 방향 수립 연구, 대한건설정책연구원.

인구구조 변화와 생산가능인구의 감소, 과거부터 지속되고 있는 건설근로자 입직 기피와 건설업에 대한 부정적인 인식이 개선되지 못하고 있다. 이를 보완하기 위한 대안으로 숙련 외국인력을 합법적, 안정적으로 사용할 수 있는 특정활동 체류자격을 확대하고 우선 필요한 직종부터 일반기능인력(E-7-3)을 도입할 수 있어야 한다.

2) 특정활동 일반기능인력(E-7-3) 도입의 기대효과

(1) 도입체계

특정활동(E-7) 외국인력은 고용계약을 체결한 업체가 사증을 신청하는 구조이다. 외국인근로자를 사용하려는 초청인은 초청사유서, 고용추천서 등 고용 필요성을 입증할 수 있는 서류를 제출해야 한다. 고용추천서는 고용추천 필수 직종에서 필요하다. 특정활동 외국인력을 고용하려고 하는 업종을 관할하는 중앙행정기관의 장이 발급한다.¹³⁾

건설직종에 특정활동 일반기능인력이 허용돼 고용계약을 체결하기 전 기량검증과 사증 신청절차, 그리고 입국 후 체류와 취업활동 중에 발생할 수 있는 문제에 대응할 수 있는 체계를 갖추는 것이 필요하다.

그런데 이런 업무를 개별 건설사가 수행하는 것은 어려운 실정이다. 건설사의 99%는 중소기업에 해당한다. 해외에서 특정활동 일반기능인력(E-7-3)에 해당하는 역량을 보유한 외국인을 모집하고 기량검증을 시행하는 것은 매우 어렵다. 개별 건설사가 독자적인 네트워크를 구축하고 있어서 선발이 가능하다고 하더라도 입국 후 체류관리와 경력관리, 그리고 애로사항에 대응하는 것은 어렵다. 외국인의 모국어로 의사소통이 가능해야 하고, 문화적인 차이에서 발생할 수 있는 문제도 대처할 수 있는 역량이 있어야 한다. 이를 위해서는 특정활동 일반기능인력을 고용한 업체별로 담당자가 배치되거나, 고용계약을 체결한 일반기능인력 숫자가 많으면 담당부서를 운영해야 한다. 중소기업 규모에서 담당자 배치 또는 담당부서를 운영하는 것은 매우 어렵다. 설사 운영한다고 해도 효율적이지 못하다. 현실적인 대안은 특정활동 일반기능인력을 사용하려고 하는 건설사를 대신해서 선발과 사증 신청절차, 그리고 고용추천서 등의 업무를 수행할 수 있는 조직과 역량을 갖춘 조직이 있어야 한다.

13) 경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법 또는 지역특화발전특구에 대한 규제특례법 등의 적용을 받는 경우에는 관할 특별시장·광역시장·도지사가 고용추천서 발급권자이다.

건설업 생산구조에서 노동력의 실제 사용자인 전문건설업체를 대표할 수 있는 기관으로 대한전문건설협회가 있다. 대한전문건설협회는 전국적인 조직을 구축하고 있어서 개별 업체의 특정활동 일반기능인력의 수요 파악은 물론 고용계약 후 발생할 수 있는 문제에도 대처할 수 있는 역량도 갖추고 있다. 기량검증에 필요한 검증단 구성 및 운영과 검증기준을 설정하는 역할도 가능하다.

전문건설업체와 고용계약을 체결하고 종사하다 계약 해지 후 다른 전문건설업체와 고용계약을 체결하기 위해서는 이력 및 한국어능력 등 역량을 확인할 수 있어야 한다. 일반적으로 노동의 공급자와 수요자 사이에서 발생할 수 있는 생산성 정보격차를 해소할 수 있어야 한다.

(2) 도입 직종

〈표 4-13〉에 의하면 전문건설업체는 외국인이 현장경력 3년 이상은 돼야 숙련공의 역할을 할 수 있다는 응답이 가장 많았다.¹⁴⁾ 국내 건설시장의 발주자 중 민간의 비중은 70~75% 수준이며, 민간발주자의 공사는 주거용 공동주택, 즉 아파트 신축공사 비중이 가장 높다. 그리고 주거용 공동주택 건축공사에서 골조공사가 전체 공사기간에서 차지하는 비중은 30% 이상이다. 공사기간 비중뿐만 아니라 전체 공사의 진행에도 직접적인 영향이 파급된다. 골조가 완성돼야 후속 공정이 진행될 수 있기 때문이다. 이런 점을 감안하면 특정활동 일반기능인력(E-7-3)에 건설직종이 허용될 경우 골조공사 참여 직종인 형틀목공, 철근공, 콘크리트타설공이 우선적으로 고려돼야 한다. 이들 3개 직종은 내국인근로자의 평균 연령대가 상대적으로 높다. 고령자의 은퇴가 지속되면 수급불균형이 확대될 것으로 예상된다. 실제로 건설근로자 기능등급제가 시행되기 시작한 2021년 2분기와 매년 2분기를 비교하면 감소추세이다.

골조공사에 참여하는 주요 직종인 형틀목공, 철근공, 콘크리트타설공은 고령화, 그리고 이에 따른 은퇴자로 근로자가 감소하는 상황이다. 이로 인하여 수급불균형이 개선되지 못하고 있다. 강승복(건설근로자공제회, 2024)이 추정한 결과에 의하면 2025년 형틀목공 1,107명, 콘크리트타설공 533명이 부족할 것으로 예상된다. 철근공은 부족하지 않

14) 외국인근로자의 숙련에 필요한 현장경력 설문조사에서 6개월 이내 10개, 6개월~1년 미만 28개, 1년~2년 미만 58개, 2년~3년 미만 44개, 3년 이상 66개였다. 응답 전문건설업종 중 하도급공사 원가에서 노무비 비중이 가장 높은 업종에 포함되는 철근콘크리트공사업은 40개 업체가 3년 이상의 현장경력이 있어야 한다고 응답했다. 다음으로는 1~2년 미만이 29개 업체였다.

을 것으로 전망되었으나, 추정치에는 내국인근로자와 합법과 불법 외국인근로자가 모두 포함돼 있다.

그런데 특정활동 일반기능인력(E-7-3)은 체류기한 갱신과 가족동반이 허용되는 체류 자격이어서 불법체류 방지를 기대할 수 있다. 따라서 일반기능인력 도입으로 불법체류자를 대체하는 효과를 기대하고 있다. 이런 측면을 감안하여 불법체류 외국인근로자를 제외하고 산정하면 철근공도 공급 부족일 것으로 추정된다.

이렇게 볼 때 형틀목공, 철근공, 콘크리트타설공을 대상으로 특정활동 일반기능인력(E-7-3) 직종이 우선적으로 허용돼야 한다. 건설업이 주거서비스 개선에 필요한 주택, 사회기반시설(SOC)을 공급하는 산업이라는 점에서 예정된 공사의 원활한 진행은 사회적 후생을 증진하는데 기여할 것으로 판단된다.

〈표 4-14〉 2024년 3분기 기능등급제 3개 직종 연령별 분포

(단위: 명, %)

직종	계	20대 이하	30대	40대	50대	60대	70대 이상
전체 계	1,023,809 (100.0)	58,231 (5.7)	101,328 (9.9)	163,654 (16.0)	323,873 (31.6)	311,169 (30.4)	65,554 (6.4)
형틀목공	85,991 (100.0)	2,923 (3.4)	6,179 (7.2)	10,897 (12.7)	28,369 (33.0)	32,177 (37.4)	5,446 (6.3)
철근	43,119 (100.0)	1,028 (2.4)	1,934 (4.5)	4,110 (9.5)	13,336 (30.9)	18,682 (43.3)	4,029 (9.3)
콘크리트	15,992 (100.0)	1,072 (6.7)	1,669 (10.4)	2,741 (17.1)	5,205 (32.5)	4,549 (28.4)	756 (4.7)

자료: 건설근로자공제회.

〈표 4-15〉 건설근로자 기능등급제 기준 3개 직종 추이

(단위: 명, %)

구분	2021년 2분기		2022년 2분기		2023년 2분기		2024년 2분기	
	인원수	비중	인원수	비중	인원수	비중	인원수	비중
계	1,074,224	(100.0)	1,200,351	(100.0)	991,363	(100.0)	1,037,105	(100.0)
형틀목공	125,582	(11.7)	123,212	(10.3)	92,668	(9.3)	88,786	(8.6)
철근	56,625	(5.3)	56,319	(4.7)	46,015	(4.6)	44,285	(4.3)
콘크리트	18,122	(1.7)	19,441	(1.6)	15,623	(1.6)	16,524	(1.6)

자료: 건설근로자공제회.

〈표 4-16〉 직종별 건설근로자 수요 및 공급 분석 및 전망

(단위: 명)

연도	직종	인력수요	인력공급			수급차이 ¹⁾	
			계	내국인 공급	외국인 공급	내국인 수급차이	전체 수급차이
		(A)	(B=B1+B2)	(B1)	(B2)	(B1-A)	(B-A)
2024	계	1,835,734	1,892,785	1,471,538	422,765	-364,196	58,569
	형틀목공	111,961	110,421	89,749	20,764	-22,212	-1,448
	철근	55,844	56,511	44,765	11,792	-11,079	713
	콘크리트	20,837	20,224	16,703	3,538	-4,134	-596
2025	계	1,824,700	1,887,337	1,466,091	422,765	-358,609	64,156
	형틀목공	111,288	110,088	89,417	20,764	-21,871	-1,107
	철근	55,509	56,345	44,600	11,792	-10,909	883
	콘크리트	20,712	20,162	16,641	3,538	-4,071	-533

주: 1. 기능인등급제 60개 직종 중 상위 19개 직종이며 기타는 나머지 41개 직종과 기능등급이 부여되지 않는 보통인부, 특별인부, 작업반장, 비기능직 등 직종의 합을 의미함.

2. 수급차이에서 음수(-)는 인력공급이 부족하다는 의미임.

3. 외국인 공급은 2024년과 2025년이 동일하게 유지된다고 가정함.

자료: 강승복(2024), 제5차 건설근로자 고용개선 기본계획 수립을 위한 건설근로자의 임금 및 근로조건 특성 분석, 건설근로자 공제회.

(3) 기대효과

① 숙련공 수급불균형 개선

〈표 3-9〉에 제시되어 있는 것처럼 건설현장은 숙련공 수급불균형이 개선되지 못하고 있다. 다수의 고령자가 종사하는 상황이며, 현장경력의 축적을 통해서 숙련도 향상이 이루어지는 것을 감안하면 향후 숙련공 부족의 문제는 더욱 심화될 것으로 예상된다.

2028년까지 건설업의 노동수급을 전망한 자료에 의하면 신규수요에 미치지 못하는 공급이 계속되는 것으로 전망됐다. 〈표 4-17〉에서 제시하고 있는 추정치는 숙련공과 비숙련공 모두가 부족한 것을 의미한다. 신규공급은 대부분 비숙련공으로 볼 수 있기 때문이다. 비숙련공에서 숙련공으로 이행하는 과정을 고려할 때 숙련공을 확보할 수 있는 대안도 마땅치 않다. [그림 4-2]에 의하면 수요에 못미치는 공급이 이루어지는 업종들 가운데서도 건설업은 수급비가 낮은 업종으로 예상된다. 자본에 의한 노동의 대체가 느린 대표적인 업종이어서 향후 노동수요의 급격한 감소가 발생할 여지가 크지 않다. 대안은 숙련공을 효과적으로 확보해서 노동력의 양적 부족을 질적으로 대체할 수 있어야 한다.

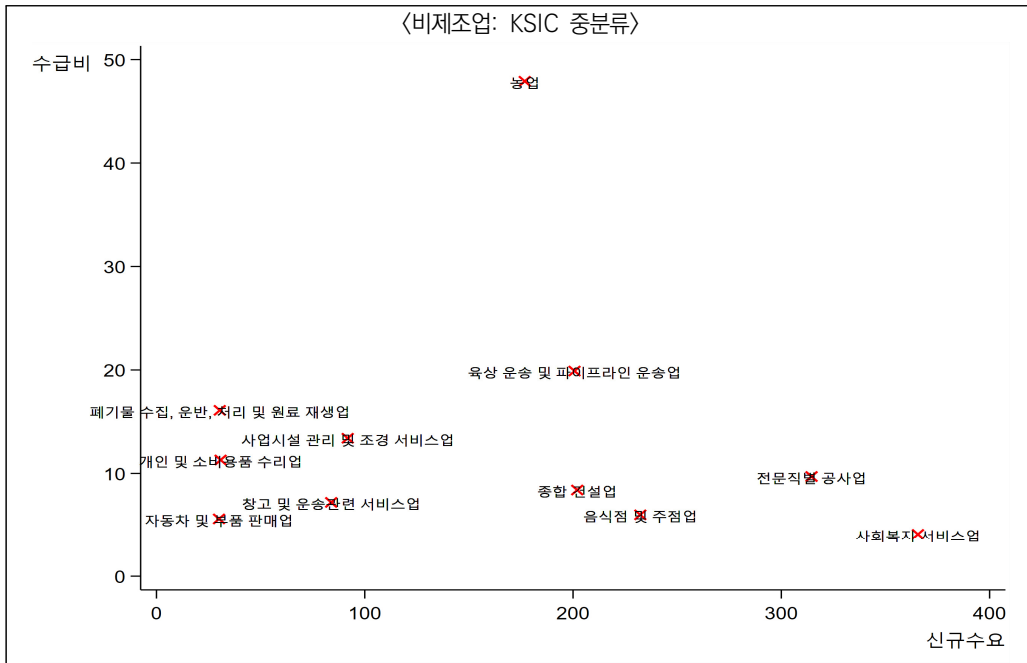
〈표 4-17〉 산업중분류 신규수요 및 노동공급 전망

(단위: 천명, %)

산업중분류		2023	2026p	2028p	연평균증가율 (2023~2028년)
종합건설업	신규수요	38.5	39.4	42.6	2.0
	노동공급	6.2	4.8	3.5	-10.6
전문직별공사업	신규수요	60.9	61.8	65.3	1.4
	노동공급	8.6	6.4	5.2	-9.6

주: p는 추정치를 의미함.

자료: 경제·인문사회연구원(2024), 산업 및 직종별 인력수급전망과 외국인력 수요연구, 한국노동연구원.



주: 1/4분면의 의미는 신규인력 수요가 많고, 수급비(신규수요/신규공급)도 전체 산업의 시나리오(값)수준보다 커서 인력부족에도 불구하고 인력공급이 적절하게 이루어지지 않고 있는 산업임.

자료: 경제·인문사회연구원(2024), 산업 및 직종별 인력수급전망과 외국인력 수요연구, 한국노동연구원.

〔그림 4-2〕 2024년~2028년 외국인력 활용 제고 산업 검토: 1/4분면 & 중위기준

노동공급 부족을 질적으로 우수한 숙련공을 활용하여 대체해야 하는 상황에서 〈표 4-18〉은 숙련공 확보의 어려움을 예상하게 한다. ‘건설 및 채굴 관련 기능직’은 한국고용 직업분류(KECO) 대분류 7에 해당하며, 숙련공으로 분류된다. 그런데 2024년부터 2028년까지 5개년 간 신규수요는 161.6천명으로 전망되지만, 신규공급은 1.2천명으로 예상된다. 5년 동안 매년 32.1천명의 부족이 발생하는 것으로 전망됐다. 노동력 부족은 신규

공급의 정체를 의미한다. 그리고 이런 부족이 누적되는 상황은 숙련공으로 성장할 수 있는 노동력의 절대적인 부족을 의미한다. 이로 인하여 <표 4-18>에서 제시하고 있는 것처럼 향후 건설업은 고숙련 생산직, 즉 숙련공의 부족이 심화되는 것으로 전망된다.

특정활동(E-7)은 전문인력에 포함된다. 전문인력(E-7-1)과 준전문인력(E-7-2)에 해당하는 직종은 관리자 또는 기술자이다. 이에 비해 일반기능인력(E-7-3)과 숙련기능인력(E-7-4)은 현장에서 육체노동과 초급관리자 역할을 하는 숙련공이다. 국내 건설현장에서 부족이 예상되고, 공급부족 누적이 전망되는 숙련공을 확보할 수 있는 가장 현실적인 대안이다. 일반기능인력(E-7-3)은 해외에서 숙련공을 수입하는 방법이다. 국내에서 4년 이상 합법적으로 체류하고 소득기준을 충족하고 한국어능력(TOPIK) 또는 사회통합훈련을 이수한 외국인근로자를 전환 대상으로 하는 숙련기능인력(E-7-4)과 달리 단기에 숙련공 공급을 확대할 수 있다. 이를 통해 숙련공 부족을 완화할 수 있을 것으로 기대된다.

〈표 4-18〉 한국고용직업분류 중분류 기준 신규인력 수급차 전망(2024년~2028년)

(단위: 천명, 수급비)

대분류	중분류	신규수요 (A)	신규공급 (B)	수급차 (A-B)	평균수급차 (A-B)/5	수급비 (A/B)
기능원 및 관련 기능 종사자	식품가공 관련 기능직	61.6	15.0	46.6	9.3	4.1
	섬유·의복 및 가죽 관련 기능직	18.5	3.1	15.4	3.1	5.9
	목재·가구·악기 및 간판 관련 기능직	18.8	1.7	17.2	3.4	11.3
	금속 성형 관련 기능직	62.3	1.8	60.6	12.1	35.2
	운송 및 기계 관련 기능직	84.3	16.0	68.3	13.7	5.3
	전기 및 전자 관련 기능직	72.0	4.2	67.8	13.6	17.1
	정보 통신 및 방송장비 관련 기능직	17.7	3.4	14.3	2.9	5.2
	건설 및 채굴 관련 기능직	161.6	1.2	160.4	32.1	135.9
	기타 기능 관련직	45.5	0.4	45.1	9.0	102.2
단순노무 종사자	건설 및 광업 관련 단순 노무직	109.0	26.3	82.7	16.5	4.1
	운송 관련 단순 노무직	89.0	4.2	84.9	17.0	21.4
	제조 관련 단순 노무직	98.7	44.9	53.8	10.8	2.2
	청소 및 경비 관련 단순 노무직	414.9	17.4	397.5	79.5	23.8
	가사·음식 및 판매 관련 단순 노무직	103.4	68.4	35.0	7.0	1.5
	농림·어업 및 기타 서비스 단순 노무직	93.0	22.6	70.4	14.1	4.1
합 계		5,245.1	2,260.4	2,984.8	597.0	2.32

자료: 경제·인문사회연구원(2024), 산업 및 직종별 인력수급전망과 외국인력 수요연구, 한국노동연구원.

〈표 4-19〉 2024년~2028년 외국인력 활용 제고 분야

(단위: 천명)

산업대분류 (산업중분류)		OECD 직종구분	순부족인원(누계)			순부족인원(평균)		
			시나리오 1	시나리오 2	시나리오 3	시나리오 1	시나리오 2	시나리오 3
F	건설업	고숙련 사무직	31	31	31	6	6	6
		고숙련 생산직	230	230	230	46	46	46
		저숙련 사무직	59	59	59	12	12	12
		저숙련 생산직	140	140	140	28	28	28
소계			460	460	460	92	92	92

주: 1. 시나리오 1은 중앙분위, 시나리오 2는 60분위, 시나리오 3은 70분위임.

2. 고숙련 사무직은 관리직과 전문가, 저숙련 사무직은 사무직, 서비스직, 판매직, 고숙련 생산직은 농림어업 숙련직, 기능직, 저숙련 생산직은 조작조립직, 단순노무직임.

자료: 경제·인문사회연구원(2024), 산업 및 직종별 인력수급전망과 외국인력 수요연구, 한국노동연구원.

② 외국인력 노동생산성 개선

특정활동(E-7)은 사용자가 선발하여 근로계약을 체결한 후 사증을 신청하는 과정을 거친다. 선발단계에서 기량검증이 이루어진다. 특정활동은 비전문취업(E-9) 외국인력과 비교하면 직무능력 수준이 높은 일에 종사하고 있다.

〈표 4-20〉은 특정활동으로 전환한 외국인근로자와 비전문취업(E-9) 외국인근로자의 생산성을 비교한 자료이다. 특정활동(E-7)으로 전환한 외국인근로자 스스로 진단한 생산성이 내국인과 동일하다는 응답은 81.5%였다. 이에 비해 사용자인 회사가 평가한 특정활동 전환 외국인근로자의 생산성은 개인별 차이를 보이는 것으로 나타났다. 110% 이상 130%가 30.9%였으며, 140% 이상이라는 응답도 5.5%였다. 반면 내국인근로자 대비 90% 미만이라는 응답도 32.7%였다. 특정활동 전환 외국인이 스스로 평가한 13.1%보다 훨씬 높다.

비전문취업(E-9) 외국인근로자와 비교하면 특정활동(E-7) 전환 외국인근로자의 생산성이 월등한 것을 확인할 수 있다. 비전문취업(E-9)으로 취업활동 후 출국 후 재입국한 외국인근로자와의 비교에서는 재입국근로자의 생산성이 더 높다고 할 수 있다. 그러나 비전문취업(E-9) 재입국 외국인근로자는 단순노무만 수행할 수 있는 제약이 있다. 따라서 〈표 4-20〉의 비교에서 단순 생산성 비교에서는 재입국 근로자가 우수하다고 할 수 있으나, 특정활동으로 전환한 외국인근로자는 기능이 필요한 직무를 수행한다. 따라서 한국표준 직업분류 대분류 9인 단순노무를 수행하는 재입국 비전문취업(E-9)과는 직무가 다르다.

〈표 4-20〉 특정활동(E-7) 외국인근로자 생산성

(단위: 점수, 명, %)

구분	E-7 전환 근로자				E-9 근로자		E-9 재입국 근로자	
	외국인근로자		회사		사례수	비율	사례수	비율
	사례수	비율	사례수	비율				
평균	100.5		99.1		85.21		87.88	
합계	54	100.0	55	100.0	1,162	100.0	202	100.0
50% 미만					7	0.6	1	0.5
50~70%	4	7.5	4	7.3	297	25.6	36	17.8
80~90%	3	5.6	14	25.4	217	18.7	40	19.8
100%	44	81.5	17	30.9	641	55.2	104	51.5
110~130%	2	3.8	17	30.9			21	10.4
140% 이상	1	1.9	3	5.5				

주: 생산성은 유사한 일을 한국인 근로자 대비 외국인근로자의 생산성을 의미함.
 자료: 정기선 외(2015), 고용허가제 출신 숙련기능 외국인력의 활용 현황 및 시사점.

특정활동(E-7)과 비전문취업(E-9)의 직무 차이를 감안하면 건설현장에서 기능이 수반되는 직무를 수행하는 숙련공은 특정활동을 통해서 공급될 수밖에 없다. 그리고 특정활동 중 현장에서 활용되는 숙련공인 일반기능인력(E-7-3)은 외국인근로자 사용에서 생산성 개선을 기대할 수 있는 대상이다.

③ 외국인력 처우개선

외국인근로자들이 가장 선호하는 노동력 수입국가는 한국이다. 가장 높은 임금을 기대할 수 있기 때문이다. 〈표 4-21〉에 제시되어 있는 것처럼 한국을 자신의 노동력 공급 국가로 선택한 가장 중요한 이유는 높은 임금이다.

〈표 4-21〉 비전문취업(E-9) 외국인근로자의 한국 선택 이유

(단위: 천명)

구분	합계	임금이 높아서	작업환경이 좋아서	한국 취업 경험 있는 친인척 권고로	다른 국가에 비해 취업하기 쉬워서	기타
2017년	256	187	27	20	12	11
2020년	252	179	27	18	12	16
2023년	269	194	27	22	12	14

자료: 통계청, 이민자 체류실태 및 고용조사, 각 연호.

따라서 외국인근로자에게는 높은 임금이 곧 처우개선이다. 이런 측면에서 단순노무에만 종사할 수 있는 비전문취업(E-9)은 임금 인상에 한계가 있을 수밖에 없다. 이에 비해 특정활동(E-7)은 비전문취업에 비해 숙련도와 수행하는 직무의 수준이 높아서 임금에도 반영이 된다. <표 4-22>는 이런 상황을 잘 보여준다. 특정활동(E-7)으로 전환된 이후 임금이 더 높아졌다는 비중이 77.1%였다. 특정활동 외국인근로자는 자신의 권한과 책임이 증대되었다는 점을 인식하고 있다. 역할의 확대도 처우개선에 포함된다.

〈표 4-22〉 특정활동(E-7) 체류자격 변경 후 임금 및 직무수준 변화 여부

(단위: 천명)

구분	E-9 근로자로 일했을 때와 비교 근로자 응답		4년 이상 경력을 가진 E-9 근로자와 비교 회사 응답	
	“예” 응답 빈도	사례수	“예” 응답 빈도	사례수
임금이 더 높아짐	77.1	48		
내가 맡은 일에 대해서 내가 결정할 수 있는 정도가 커짐(자기결정권)	76.6	47	86.4	59
내가 맡은 일의 기술 또는 기능수준이 높아짐(직무기술기능)	75.0	44	87.7	57
회사에서 책임있는 일을 더 많이 맡게 됨(직무책임성)	76.6	47	77.2	57

자료: 정기선 외(2015), 고용허가제 출신 숙련기능 외국인력의 활용 현황 및 시사점.

④ 불법체류 방지

정기선 외(2015)의 선행연구에서 제시하고 있는 조사결과는 특정활동(E-7) 외국인근로자는 배우자와 거주하고 있거나, 자녀도 거주 또는 초청계획이 있는 경우가 많았다. 현재는 국내에서 동거하고 있지 않지만, 향후 배우자와 자녀를 초청할 계획이 있다는 응답도 34.1%였다.

이처럼 이미 국내에서 동거하고 있거나 향후 동거할 의향이 있다는 것은 그만큼 불법체류자로 전락할 위험이 감소하는 것이라고 할 수 있다. 배우자와 자녀를 동반하여 취업 중인 업체나 업종에서 이탈하는 것은 쉽지 않다. 처음부터 불법체류의 의사가 조금이라도 있다면 가족을 동반하지 않았을 것으로 판단된다.

특정활동(E-7)을 포함하는 전문인력으로 분류되는 사증의 불법체류자가 적은 것은 임금수준이 비전문취업에 비해 높고, 가족을 동반해서 국내에 거주할 수 있는 장점이 있기 때문이라고 할 수 있다. 특정활동 일반기능인력(E-7-3)이 건설직종에 허용되면 숙련공을

활용하여 생산성을 개선할 수 있는 효과를 기대할 수 있고, 숙련공은 재해의 감소에도 기여할 수 있다. 또한 불법체류 유인을 제거할 수 있다. 특정활동 일반기능인력의 확대는 국내 건설현장에서 숙련공 역할을 하는 불법체류자를 대체할 수 있는 수단이다.

〈표 4-23〉 특정활동(E-7) 외국인근로자의 배우자와 자녀 초청계획

(단위: 명, %)

구분	사례수	비율
합계	41	100.0
배우자와 자녀 현재 한국 거주	13	31.7
배우자 한국 거주, 자녀초청 계획 있음	10	24.4
배우자와 자녀초청 계획 있음	14	34.1
배우자와 자녀초청 계획 없음	3	7.3
무응답	1	2.4

자료: 정기선 외(2015), 고용허가제 출신 숙련기능 외국인력의 활용 현황 및 시사점.

〈표 4-24〉 전문인력과 비전문취업 체류자격별 불법체류자 추이

(단위: 명)

구분	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년
E1(교수)	1	3	2	3	1
E2(회화)	35	47	37	39	35
E3(연구)	2	6	3	5	7
E4(기술지도)	2	1	1	1	1
E5(전문직업)	7	7	5	5	5
E6(예술행)	1,413	1,411	1,455	1,375	1,301
E7(특정활동)	2,650	2,305	2,495	2,939	2,794
E8(계절근로)	-	-	278	1,373	2,305
E9(비전문취업)	46,122	47,122	50,876	55,171	56,328
E10(선원취업)	6,206	6,399	7,305	8,732	9,557

주: E8(계절근로) 불법체류자 현황은 2021년부터 파악됨.

자료: 법무부 출입국·외국인정책본부, 출입국·외국인정책 통계연보, 각 연호.

V

결론 및 정책제언

- 1. 결론
- 2. 정책제언

결론 및 정책제언

1. 결론

특정활동(E-7)은 전문인력을 대상으로 하는 체류자격이며, 일반기능인력(E-7-3)과 숙련기능인력(E-7-4)은 건설현장에서 필요하나, 공급이 부족한 숙련공을 활용할 수 있는 대안으로 인식되고 있다.

특정활동 일반기능인력(E-7-3)과 숙련기능인력(E-7-4)은 동일한 직능수준에 해당하지만, 허용되는 직종에서 차이를 보이며, 운영방식도 다르다. 숙련기능인력(E-7-4)은 2023년 9월부터 점수제로 운영되고 있다. 합법적 국내체류 요건, 소득요건, 한국어능력 또는 사회통합교육 이수 등을 충족하는 외국인을 대상으로 점수제에 의해 선발된다.

반면 일반기능인력(E-7-3)은 2024년 현재 9개 직종에 허용돼 있다. 건설업과 유사한 인력부족을 겪고 있는 조선업 분야는 3개 직종이 허용돼 있고, 사용자 주도로 태국과 베트남 등 국외에서 검증을 거친 인력을 선발해 활용하고 있다. 노동력 부족을 보완하는 수단으로 유용성이 있다. 건설직종은 아직 허용돼 있지 않다. 향후 건설직종에도 일반기능인력(E-7-3)으로 국외에서 선발된 숙련공을 도입해 활용할 수 있는 제도개편이 시급한 상황이다.

외국인력의 공급과 효율적인 활용이 담보되지 않으면 생산활동이 이루어지기 어려운 상황이 되고 있다. 특히 입국 후 장기간 체류하면 건설현장에서 노무를 제공하고 있는 외국인력은 생산성 개선에 기여하고 있다. 다만 이들 숙련 외국인력의 다수는 체류기한이 도과한 경우가 많다. 불법체류하면서 현장에서 노무를 제공하는 사례가 많다. 이는 비전문취업(E-9)으로 입국하는 외국인력의 경우 수행할 수 있는 직무가 제한적이어서 활용도가 낮기 때문이다. 노동공급 부족을 보완하는 수단으로 활용되고 있지만, 실제 노동력 사용자의 필요에는 미치지 못하는 상황이다. 계획된 공사기간을 준수하고 수익성을 확보하기 위해서는 불가피하게 외국인 숙련공을 활용할 수밖에 없는 상황이다.

합법적으로 외국인 숙련공을 활용할 수 있는 제도개편이 절실하다. 노동의존적인 생산

구조가 정착돼 있는 건설업에서 노동력 공급부족은 건설업의 경쟁력 약화를 초래해 지속 가능성을 위협하는 요인으로 인식되고 있다. 이를 개선하기 위한 단기적, 현실적인 대안이 국외에서 숙련공을 유입해 활용하는 것이다. 그리고 이를 위해서는 특정활동 일반기능인력 직종에 건설직종이 포함돼야 한다.

〈표 5-1〉 일반기능인력(E-7-3), 숙련기능인력(E-7-4), 고용허가제(E-9) 비교

구분	E-7-3(일반기능인력)	E-7-4(숙련기능인력)	E-9(고용허가제)
대상	• 초청(해외도입)	• E-9, E-10, H-2 체류자격 외국인 • 초청(해외도입) * 제도 마련 중	• 초청(해외도입)
제도운영 주체	• 법무부	• 법무부	• 고용노동부
선발과정	• 모집공고 및 지원 • 현지 기량검증 (대면 면접 및 기량시험) • 고용주 매칭	• 국내 체류 외국인 근로자 개별 신청	• 모집공고 및 지원 • 한국어능력시험 진행 • 고용주 매칭
선발 요건	• 학력조건(필수) • 경력조건(필수) • 자격증 (필요한 직무일 경우 요구)	• 점수제 심사제도(소득, 경력 기간, 연령, 학력, 한국어능력 등 종합심사)	• 고용허가제 협약 체결 국가의 외국인만 참여 가능 • 한국어능력시험(EPS-TOPIK) 합격
송출입 업체	• 송출업체: 송출국 정부의 인허가 업체일 것 • 수입업체(알선기관): 국내는 송입업체에 대한 별도 법적 규정이 없음	• 초청제도 미비로 인력 송출 불가	• 송출국, 송입국 정부기관이 주관
송출 수수료	• 약 5,000~10,000 달러	• 초청제도 미비로 송출 수수료 산정 불가	• 약 3,500~7,000 달러
고용변동신고	• 출입국외국인사무소	• 출입국외국인사무소	• 고용지원센터 또는 출입국 외국인사무소
고용업체 알선 가능 여부	• 가능	• 가능	• 불가능
문제점	• 비싼 수수료로 인한 근무지 이탈 • 근로자 질적 수준 하락	• 매년 제도가 변경되어 체류사 무 혼동	• 근로자 임의 배정으로 인한 미스매칭 발생

특정활동 일반기능인력(E-7-3)과 숙련기능인력(E-7-4)은 모두 외국인 숙련공을 활용할 수 있는 사증이다. 다만 숙련기능인력(E-7-4)은 국내에서 4년 이상의 체류요건과 국

민고용 보호를 위한 조치, 사업주의 신원보증서 제출의무 등으로 활용도가 제한적이다. 일반기능인력(E-7-3)은 사용자가 직접 선발하는 방식이어서 외국인근로자 활용과정에서 발생할 수 있는 저생산성과 적응의 어려움 등을 최소화할 수 있는 장점도 갖추고 있다.

특정활동(E-7) 외국인력을 도입하는 과정에서 검토돼야 하는 국민고용에 미치는 영향은 일자리 침해 여부와 임금에 미치는 영향을 중심으로 검토되는 것이 합리적이다. 외국인근로자가 내국인의 일자리와 임금에 미치는 영향은 매우 제한적이다. 이는 2018년과 2022년 선행조사의 설문조사 결과를 통해서 확인된다. 다만 불법 외국인근로자가 야기하는 부정적인 효과는 합법 외국인근로자에 비해 크며, 불법 외국인근로자가 초래하는 부정적인 영향을 제거하기 위해서는 합법 외국인근로자, 특히 숙련공을 활용할 수 있는 환경이 조성되는 것이 필요하다.

국내 건설현장에서 모든 직종에서 내국인 숙련공 부족이 나타나고 있다. 이런 상황을 감안하면 일반기능인력(E-7-3)이 도입 시 직종 제한 없이 모든 직종에서 활용되는 것이 최선이다. 그러나 현재 9개 직종에만 허용돼 있는 현실을 감안하면 우선 필요하고, 도입 시 효과가 큰 직종을 선택하는 것이 필요하다. 이런 조건을 충족할 수 있는 직종은 골조공사에 투입되는 형틀목공, 철근공, 콘크리트공 등 3개 직종이다. 철근콘크리트공사는 국내 건설공사에서 가장 많이 적용되는 공법이며, 해당 공사기간에 차지하는 비중이 가장 높고 후속공정에도 영향이 파급된다. 외국인 숙련공 도입 시 해당 공정뿐만 아니라 후속 공정 진행에도 긍정적인 영향이 파급될 수 있다. 외국인 숙련공 도입 효과를 극대화할 수 있는 직종들이다. 또한 노동강도가 높아서 내국인 가장 기피하는 직종들이다.

특정활동 일반기능인력(E-7-3)이 건설업에 도입되기 위해서는 선발과 도입과정, 입국 후 체류와 취업활동을 관리할 수 있는 체계적인 시스템과 역량의 구축이 필요하다. 개별 사업주가 선발하는 방식이지만, 노동력 부족을 경험하고 있는 중소 건설사가 모든 과정과 절차에 필요한 역량을 보유할 수는 없다. 결국 사용자를 대신해서 도입과 관리를 효과적으로 수행할 수 있는 조직으로 대한전문건설협회 조직의 활용이 적극적으로 모색되는 것이 필요하다.

대한전문건설협회는 국내 건설생산구조에서 하도급자로 시공을 전담하는 전문건설업체의 대표기관이다. 시공과정에서 가장 중요한 생산요소는 노동력이며, 원활한 수급은 곧 생산의 효율성과 직결된다. 수익을 창출하면서 경영을 계속 유지하기 위해서는 노동력, 특히 숙련공 부족을 보완할 수 있는 안정적인 수단이 필요하며, 이를 지원하는 것은 대한전문건설협회의 역할이기도 하다.

2. 정책제언

1) 일반기능인력(E-7-3) 도입 직종 선정

전술한 것처럼 골조공사 참여 직종인 형틀목공, 철근공, 콘크리트공은 우선도입에 필요한 요건을 갖추고 있다. 그리고 건설근로자의 사용자인 전문건설업체 대상 조사에서도 철근콘크리트업종이 외국인근로자 유입에 가장 적극적이다.

이런 점들을 감안할 때 형틀목공, 철근공, 콘크리트공을 대상으로 특정활동 일반기능인력(E-7-3)을 우선 도입하는 것이 합리적이다. <표 5-3>에 제시돼 있는 조사결과도 철근콘크리트업종에서 외국인 숙련공에 대한 선호도 있는 것으로 나타났다. 또한 철근콘크리트업종에서 외국인 숙련공에 대한 선호도가 가장 높은 것은 아니지만, 투입되는 인력이 가장 많고 공사기간도 길어서 고용하는 외국인 숙련공 숫자도 가장 많을 것으로 판단된다.¹⁵⁾ 노동력 투입이 많은 공정에서 숙련공인 외국인력을 효과적으로 활용할 수 있는 환경의 구축은 해당 업종뿐만 아니라 후속공정을 수행하는 다른 전문건설업종에도 긍정적인 효과가 파급될 수 있다. 이처럼 직접적 효과와 간접적 파급효과를 극대화할 수 있다는 점에서 골조공사 3개 직종을 대상으로 우선 도입되는 것은 합리적이다.

〈표 5-2〉 외국인근로자 유입 규모에 대한 전문건설업체 의견

(단위: 개)

업종	대폭 축소	소폭 감소	현재 적당	소폭 증가	대폭 증가
철근콘크리트	-	2	14	21	69
도장습식방수석공	1	2	11	8	11
지반조성포장공사	2	1	8	7	11
금속창호지붕건축물	-	-	1	4	8
실내건축	1	-	1	5	6
기타	-	2	4	5	4
합계	4	7	39	50	109

주: 2022년 10월 31일 기준으로 전문건설업체를 대상으로 한 설문조사에 응답한 220개 업체 기준으로 작성함.

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

15) 철근콘크리트업종은 하도급의 비중이 높은 전문건설업종이며, 하도급공사 원가구성에서 노무비 비중이 50%를 초과하는 업종이다. 하도급 공사금액이 가장 큰 업종에 포함됨에도 노무비 비중이 50%를 초과한다는 것은 그만큼 노동력에 의존하는 생산방식이 활용되고 있다는 것을 의미한다.

〈표 5-3〉 업종별 외국인근로자 숙련공 선호 현황

(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

주: 1. ()안의 수치는 전체 대비 각각의 비중.

2. 2022년 10월말 기준 전국에 개설돼 있는 100억원 이상 현장에서 공정을 5% 미만과 90% 이상을 제외한 현장을 대상으로 2022년 12월부터 2023년 1월까지 2개월 간 시행한 설문조사 결과임.

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

2) 특정활동 일반기능인력(E-7-3) 요건 완화

특정활동(E-7)의 일반요건은 점수제로 운영되는 숙련기능인력(E-7-4)을 제외하면 동일하다. 관련분야 석사 이상 또는 관련분야 학사에 1년 이상의 현장경력, 그리고 학사 이하의 학력자는 현장경력 5년 이상이다.

특정활동(E-7)의 세부 체류자격은 직종을 기준으로 설정돼 있고, 직종은 한국표준직업분류(KSCO)와 직능수준에 따라 구성된다. 이로 인해 특정활동(E-7) 일반요건이 동일하게 규정돼 있으나, 개선이 필요하다. 한국표준직업분류 대분류와 직능수준에서 직종별 차이가 명확함에도 일반요건이 동일한 것은 합리적이지 않다. 또한 직능수준이 동일한 숙련기능인력(E-7-4)은 점수제로 운영되고 있어 일반요건이 적용되지 않는다. 이런 측면

들을 고려할 때 일반기능인력(E-7-3) 일반요건의 합리적인 조정은 필수적이다. 일반요건이 조정되지 않으면 국외에서 숙련공을 선발할 수 있는 대상이 제한될 수 있다.

특정활동(E-7) 일반기능인력(E-7-3) 일반요건 완화는 제도의 안정적인 운영과 입국 후 활용과정을 감안해도 필요하다. 다만 본 보고서는 도입을 위한 환경 조성 and 도입직종 등 도입에 관한 내용을 위주로 구성돼 있으므로 후속연구를 통해 구체적인 일반요건 완화가 제시돼야 할 것으로 판단된다.

3) 유학생 활용방안

국내 대학 및 전문대학에 유학 중인 외국인력은 활용도 제고가 필요한 대상이다. 이들은 짧게는 2년, 길게는 4년 이상 한국에 거주하면 생활과 학업을 병행하고 부업을 갖고 있다. 한국어능력은 국외에서 선발되는 인력에 비해 우수하다.

한국어능력은 생산활동과 밀접하게 관련돼 있는 공동생활과 협업에 필수적이며, 생산의 효율성을 좌우할 수 있는 요소이다. 일반기능인력(E-7-3)에 건설직종이 허용되면 유학생 활용방안은 적극적으로 모색돼야 할 과제이다. 다만 도입 이후 검토되어야 할 과제인 것은 명확하다.

〈표 5-4〉 상주 외국인의 체류자격별 비중 추이(15세 이상)

(단위: 천명, %)

구분	2015	2019	2020	2021	2022	증가율 (‘15~’22)	비중 변화 (‘15~’22)
합계	1,151.1 (100.0)	1,322.6 (100.0)	1,331.8 (100.0)	1,331.8 (100.0)	1,301.9 (100.0)	1.8	-
재외동포(F-4)	18.7	23.6	25.2	28.5	28.8	8.2	10.0
비전문취업(E-9)	22.4	19.7	18.9	16.3	16.1	-2.9	-6.3
기타	9.9	11.6	12.8	13.8	13.3	6.2	3.4
유학생(D-2, D-4-1, D-4-7)	6.4	10.8	10.3	10.8	12.5	11.9	6.0
영주(F-5)	8.3	7.8	8.6	9.6	10.0	4.5	1.7
결혼이민(F-2-1, F-6)	9.6	8.3	9.1	9.5	9.4	1.6	-0.1
방문취업(H-2)	21.3	15.2	12.1	9.2	7.4	-12.5	-13.9
전문인력(E-1~E-7)	3.5	2.9	3.0	3.0	3.2	0.5	-0.3

주: 상주외국인은 91일 이상 국내에 체류하고 있는 외국인임

자료: 통계청 외국인 고용조사(2013~2016년), 이민자 체류실태 및 고용조사(2017~2022년).

■ 문헌자료

강승복(2024), 제5차 건설근로자 고용개선 기본계획 수립을 위한 건설근로자의 임금 및 근로 조건 특성 분석, 건설근로자공제회.

고용노동부(2016), 근로시간 운용 실태조사, 한국노동연구원.

교육부(2023), 지자체-대학-기업연계 학생교류 활성화 방안 마련을 위한 정책연구, 전북대학교 산학협력단.

국토교통부(2019), 공공 건설공사의 공사기간 산정기준 제정안.

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

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

이상호 외(2013), 한국 건설산업 대해부: 당면과제와 미래의 도전, 보성각.

이창원·최서리·김도원·박성일·강성식·신예진·최효원(2023), 국내 외국인 체류기간 초과 원인 연구, 이민정책연구원.

정기선·최서리·이창원(2015), 고용허가제 출신 숙련기능 외국인력의 활용 현황 및 시사점, 이민정책연구원.

■ 기타자료

국토교통통계누리.

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

대외경제정책연구원 뉴스브리핑(2022. 6. 15)), 말레이시아 기업, 외국인 노동력 부족으로 막대한 손실 발생.

대외경제정책연구원 이슈&트렌드(2022. 6. 24), 말레이시아, 외국인 노동인력 부족으로 산업 전반에 피해 가시화.

대한건설정책연구원, 건설 하도급 완성공사 원가 통계, 각 연호.

대한건설협회(2024), 2024. 3분기 주요 건설통계.

대한건설협회(2024), 2023년 기준 완성공사 원가통계.

대한전문건설협회, 전문건설업 실태조사 분석 보고서, 각 연호, 대한건설정책연구원.

대한전문건설협회, 전문건설업 통계연보, 각 연호.

법무법인(유) 지평, 노동 뉴스레터(2019년 10월 제25호).

법무부 출입국·외국인력정책본부, 출입국·외국인정책 통계연보, 각 연호.

법무부 출입국·외국인력정책본부, 출입국·외국인정책 통계연보, 각 연호.

법무부 출입국·외국인력정책본부(2024. 7), 외국인체류 안내매뉴얼.

중소기업중앙회(2024), 2023년 기준 중소기업 실태조사 결과.

통계청, 건설업 조사보고서, 각 연호.

통계청, 경제활동인구조사, 각 연호.

한국은행, 2015년 산업연관표.

한국은행, 2015년 산업연관표(연장표).

한국은행, 2020년 기준년 산업연관표.

■ 인터넷자료

대한건설협회(<http://www.cak.or.kr>)

통계청 국가통계포털(<https://kosis.kr>)

건설업 특정활동 일반기능인력(E-7-3) 도입방안

2025년 5월 인쇄

2025년 5월 발행

발 행 인 김 희 수

발 행 처 대한건설정책연구원

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

TEL (02)3284-2600

FAX (02)3284-2620

홈페이지 www.ricon.re.kr

등 록 2007년 4월 26일(제319-2007-17호)

인 쇄 처 경성문화사(02-786-2999)

© 대한건설정책연구원 2024



발행처 대한건설정책연구원
발행인 김희수
등록 2007년 4월 26일(제319-2007-17호)

RICON

대한건설정책연구원

서울특별시 동작구 보라매로5길 15 (신대방동, 전문건설회관)

Tel. 02 3284 2600 Fax. 02 3284 2620 <http://www.ricon.re.kr>

비매품/무료



ISBN 979-11-5953-199-6