

연구보고서 2020-05

---

# 외국인력 현황 파악 및 정책적 대응방안

---

2020. 12

연구진

---

박 광 배    연구 위 원    대한건설정책연구원

---

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

## 발 / 간 / 사

내국인근로자의 수급 불균형이 발생하고 있는 업종을 대상으로 고용허가제가 2004년 8월부터 시행되고 있습니다. 이 제도는 과거 산업연수생제도의 폐해를 개선하기 위한 대안으로 도입돼 외국인근로자를 활용하는 제도로서의 역할을 하고 있습니다.

건설업도 인력부족을 겪고 있는 업종에 해당하며, 내국인근로자 유입을 위한 다양한 정책적 시도에도 불구하고 내국인근로자가 부족한 상황입니다. 건설업에서 외국인근로자의 필요성과 긍정적인 효과에 대한 인식이 높아지고 있고, 활용 규모 확대 요구도 지속적으로 제기되고 있는 상황입니다.

이런 시점에서 건설업에 종사하는 외국인근로자의 현황을 파악하고, 문제점을 개선하여 활용도 제고방안을 모색하는 것은 충분히 의미를 가질 수 있는 일이라고 생각합니다.

이 보고서는 건설업에서 외국인근로자가 활용되고 있는 현황을 검토하여 개선 방안을 제안하고 있습니다. 합법적인 외국인근로자 고용을 확대하는 것이 불법취업으로 야기되는 사회적 비용을 절감하는 대안이 될 수 있다는 제안을 하고 있습니다. 고용허가제도는 인력난을 겪는 중소기업업을 대상으로 설계된 제도라고 할 수 있습니다. 제조업과 다른 생산방식을 사용하는 건설업에는 부합되지 않는 측면이 있습니다. 이에 관한 개선방안도 보고서는 제안하고 있습니다.

보고서에서 제안하고 있는 내용들이 논의자료로 활용되고 관련 제도를 개선하는데 기여할 수 있기를 바랍니다.

2020년 12월  
대한건설정책연구원  
원장 유 병 권



## 요약

### I. 서론

- 인구구조 변화에 의한 생산가능인구의 감소는 노동력 부족을 야기하고 있어 산업적인 측면에서의 대응방안 모색이 시급한 상황임
  - 특히 건설업은 생산방식에서 노동의존도가 높으며, 산출물의 특성으로 인하여 자본에 의한 노동의 대체에 일정한 한계가 있음
  - 이에 따라 건설업은 노동력 부족을 해결하기 위한 대안의 모색이 시급함
- 내국인근로자의 건설업 입직기피, 특히 일부 직종을 중심으로 진행되고 있는 내국인 근로자 수급 불균형의 대안으로 외국인근로자의 필요성이 크다고 할 수 있음
  - 건설업에 입직하는 근로자가 정체돼 있는 실정이며, 이는 수년 전부터 지속되고 있으나, 해결되지 못하고 있음
  - 또한 입직자의 연령대가 높아 건설근로자의 고령화가 급격하게 진행되고 있음
  - 고령화에 따라 기능보다 근력과 체력을 요하는 일부 직종은 외국인근로자가 없으면 현장 운영이 안 될 정도인 상황이 발생하기도 함
  - 이에 따라 건설업에서 외국인근로자의 현황을 파악하고 필요성에 부합하는 효과적인 활용이 이루어질 수 있는 개선방안을 모색해야 할 필요성이 제기되고 있음
- 이런 필요성에 대응하여 건설업의 외국인근로자 현황을 파악하고, 활용도를 제고할 수 있는 대안을 모색하여 제시하는 것을 연구의 목적으로 함
  - 연구의 목적의 효과적으로 달성하기 위해 연구범위를 현장에서 노무를 제공하는 근로자로 설정하고, 고용허가제와 특례고용허가제를 대상으로 대안을 모색함

## II. 건설업 현황 및 건설근로자 고용 특성

- 2016년 4분기는 건설공사 계약액은 64조 6,605억원으로 최근 30년 중 가장 많은 액수를 기록했으며, 민간공사 계약액도 51조 9,171억원으로 최대 규모였음
  - 건설시장은 민간이 주도하는 구조이며, 민간시장은 주택건설의 비중이 가장 높음
  
- 건설업은 복합산업으로 다양한 공정의 순차적인 진행에 의해 구조물이 완성되며, 다수의 건설업자들은 하도급 생산방식으로 생산활동을 하고 있음
  - 건설산업기본법령에 의해 하도급자는 직접 시공을 담당하며, 생산요소인 기계와 자본, 그리고 노동을 사용하여 생산활동을 함
  - 건설공사 현장에서의 노무 제공은 작업팀을 기본 단위로 이루어지는 경우가 대부분 이라고 할 수 있음
  
- 공사 수주가 이루어져야 생산이 진행되는 특성으로 인하여 건설근로자의 고용은 임시·일용직 고용관계가 일반화 돼 있음
  - 건설근로자는 대부분 사용자와 단기계약을 체결하며, 현장을 이동하면서 노무를 제공하고 있음
  - 옥외에서 생산활동이 이루어지고 물을 사용하는 공정이 다수여서 기온과 기후 등의 영향으로 공사진행의 변동성이 큼
  - 동절기는 건설공사 진행이 어려운 경우가 많아 건설근로자는 주기적인 실업을 경험하게 되는 경우가 대부분임
  
- 건설근로자의 고령화가 다른 업종에 비해 높으며, 이로 인하여 근력이 필요한 직종은 상시적으로 수급 불균형을 보임
  - 경제활동인구조사에 의하면 2018년 기준 55세 이상 건설근로자는 646천명이었음

### Ⅲ. 건설업의 외국인근로자 필요성 및 현황

- 외국인근로자 활용 효과는 다양하게 제시될 수 있음
  - 인구감소와 고령화로 야기되는 성장둔화를 완화할 수 있는 역할을 하고 있음
  - 외국인근로자는 노동력 부족을 보완하는 생산자이면서 경제성장의 가장 중요한 요소인 소비를 담당하는 소비자의 역할도 하고 있음
  - 2008년 현대경제연구원이 제시하는 자료에 의하면 외국인근로자 1명 증가 시 생산 증대효과는 1,030만원, 소비증가는 510만원에 달한다고 함
  
- 건설업에서 외국인근로자의 필요성은 내국인근로자의 부족을 보완하는 역할임
  - 특히 골조공사에 투입되는 직종 중 형틀목공, 철근공, 콘크리트공에 외국인근로자가 많이 종사하고 있어 내국인근로자를 보완하는 역할을 하고 있음
  - 외국인근로자 중 불법취업자 비중은 약 60% 이상인 것으로 면담조사 결과 파악됨
  
- 외국인근로자를 사용하는 제도는 고용허가제와 특례고용허가제로 구분됨
  - 고용허가제는 2004년 8월부터 양해각서를 체결한 16개 국가를 대상으로 운영되는 외국인근로자 유입제도이며, 특례고용허가제는 2007년 3월부터 외국국적 동포를 대상으로 운영되고 있음
  
- 건설업에 종사하는 외국인근로자를 추산한 결과 157,346명인 것으로 파악됨
  - 고용허가제 배정인원 중 73%를 활용하고, 특례고용허가제 인원 55,000명을 가정했으며, 불법취업자 비중을 60%로 설정한 결과임
  - 선행연구의 경우 이규용 등(2018)은 226,391명으로 추정하고 있음
  - 나경연 등(2020) 등은 2019년 기준 외국인근로자 규모를 157,346명으로 추산함

#### IV. 건설업의 외국인근로자 활용도 제고방안

- 합법적인 외국인근로자 활용도 확대는 불법취업으로 야기되는 사회적 비용을 절감할 수 있는 대안임
  - 최근 불법취업자 숫자가 증가하고 있고, 불법체류자의 비중도 높아지고 있음
  - 불법취업은 외국인근로자측 요인으로 체류기간 연장의 유인에서 발생하게 되며, 사용자측 요인으로는 생산성이 확보된다는 점과 원가절감 등임
    - 불법취업자의 대부분은 불법체류자이며, 이들은 체류기간이 지났음에도 취업활동을 하는 근로자라는 점에서 체류기간에 비례하여 의사소통이 원활하며, 원활한 의사소통은 단순노무를 제공하는 직종에서는 생산성에 많은 영향을 미치게 됨
  - 향후 내국인 노동력의 부족이 심화되고 외국인근로자에 대한 수요가 지속되는 경우 현재의 외국인력 유입제도 운영 하에서는 불법취업자가 증가할 것으로 예상됨
  
- 합법적으로 외국인근로자를 사용할 수 있는 규모를 확대하는 것이 불법취업을 감소시키는 가장 현실적인 대안이라고 할 수 있으며, 내국인 피해를 축소할 수 있음
  - 내국인근로자의 일자리 잠식과 임금하락, 근로조건 악화 중 외국인근로자와 관련된 것은 불법취업자에 의해 야기되는 상황이라고 할 수 있어 불법취업자 감소는 내국인에게도 긍정적인 효과가 있음
  
- 건설업에서 외국인근로자 활용도를 제고할 수 있는 대안을 제시함
  - 외국인근로자 활용 규모 확대를 위해서 고용허가제 건설업 배정인원 상향이 필요하며, 특례고용허가제 인원도 확대가 필요함
  - 외국인근로자 고용을 위한 요건을 완화하여 적용할 필요가 있음
    - 실효성이 약한 내국인 구인노력 기간을 단축하고, 절차의 간소화와 재외동포(F-4) 활용도를 개선하는 것이 요구됨
  - 사용자의 외국인근로자 선택권 강화, 고용제한 완화, 숙련 외국인근로자 체류기간 연장 등도 활용도 제고를 위해 필요함



## V. 결론 및 정책제언

- 외국인근로자를 활용하는 제도의 시초는 1991년 시행된 산업연수생제도이며, 열악한 근로환경 등의 문제가 지적되자 대안으로 활용된 제도가 2004년 8월부터 시행된 고용허가제이며, 2007년 3월부터는 특례고용허가제가 외국국적 동포를 대상으로 운영되고 있음
- 외국인근로자와 관련하여 내국인근로자 및 노동시장에 미치는 영향에 대한 긍정적 주장과 부정적 주장이 함께 제기되고 있으나, 노무중심적인 건설직종은 내국인근로자를 보완하는 역할을 하고 있는 것으로 판단됨
  - 골조공사는 공사의 초기단계부터 시작되는 공정으로 전체 공사에서 차지하는 비중을 감안할 때 중요함
  - 이에 필요한 형틀목공과 철근공, 콘크리트공에 많이 종사하는 외국인근로자는 생산 활동을 지속하고 공사기간을 준수하는데 많은 역할을 하고 있음
- 연구결과로 제시할 수 있는 정책제언은 다음과 같음
  - 합법 외국인근로자 확대
    - 건설업에 종사하는 외국인근로자는 불법체류자 또는 불법취업자 비중이 높은 것으로 파악되며, 이들이 미치는 부정적 영향의 최소화를 위해서는 합법의 규모를 확대하는 방안이 필요함
  - 고용허가제의 탄력적 운영
    - 건설업 배정인원도 적고, 제도의 설계가 중소기업 위주로 돼 있으므로 건설업 현황과 특성을 반영한 탄력적 운영이 필요함
  - 외국인근로자에 대한 합리적 판단 필요
    - 외국인근로자가 제공하는 긍정적 효과에 대한 인식과 공감대 확산도 필요함
  - 계절제 외국인근로자 활용 검토
    - 공사진행의 제약이 많아 특정시기 공사가 집중되는 점을 감안한 계절제 활용 검토



# 목차

<b>제1장 서론</b> .....	<b>1</b>
1. 연구의 필요성 및 목적 .....	3
1) 연구의 필요성 .....	3
2) 연구의 목적 .....	4
2. 연구범위 및 보고서 구성 .....	5
1) 연구범위 .....	5
2) 보고서 구성 .....	6
3. 선행연구 검토 및 연구의 차별성 .....	7
1) 선행연구 검토 .....	7
2) 연구의 차별성 .....	9
<b>제2장 건설업 현황 및 건설근로자 고용 특성</b> .....	<b>11</b>
1. 건설업 현황 .....	13
1) 건설업 구조 및 시장 규모 .....	13
2) 건설업 생산방식 .....	20
2. 건설근로자 고용 특성 .....	22
1) 건설근로자 현황 .....	22
2) 건설근로자 고용 특성 .....	23
3) 건설근로자 고용관계의 특성 .....	27
<b>제3장 건설업의 외국인근로자 필요성 및 현황</b> .....	<b>37</b>
1. 건설업에서 외국인근로자의 필요성 .....	39
1) 외국인근로자 활용의 효과 .....	39
2) 건설업에서 외국인근로자의 필요성 .....	41
2. 건설업의 외국인근로자 활용 현황 .....	47

1) 외국인근로자 활용 제도 .....	47
2) 건설업의 외국인근로자 활용 현황 .....	60
3. 건설업의 외국인근로자 활용 기대효과 .....	63
1) 공사기간 준수 .....	63
2) 노동력 보완 .....	64
3) 생산성 제고 .....	66

**제4장 건설업의 외국인근로자 활용도 제고방안** ----- 69

1. 불법취업의 사회적 비용 절감 .....	71
1) 불법취업의 사회적 비용 .....	71
2) 합법 규모 확대로 사회적 비용 절감 .....	76
2. 외국인근로자 활용 규모 확대 .....	76
1) 고용허가제 쿼터 확대 .....	77
2) 특례고용허가제 확대 .....	79
3. 외국인근로자 고용요건 완화 .....	80
1) 내국인근로자 구인노력 요건 완화 .....	80
2) 절차의 간소화 .....	81
3) 재외동포(F-4) 활용도 개선 .....	81
4. 사용자의 선택권 강화 .....	82
5. 고용제한 완화 .....	83
6. 숙련 외국인근로자 체류기간 연장 .....	85

**제5장 결론 및 정책제언** ----- 89

1. 결론 .....	91
2. 정책제언 .....	92
1) 합법 외국인근로자 확대 .....	92
2) 고용허가제의 탄력적 운영 .....	93
3) 외국인근로자에 대한 합리적 판단 필요성 .....	93
4) 계절제 외국인근로자 활용방법 .....	94

**참고문헌** ----- 97

# 표목차

〈표 2-1〉 건설업체수 변화 추이 .....	15
〈표 2-2〉 건설업의 경제성장 기여도(2015년 연쇄가격) .....	16
〈표 2-3〉 건설업의 실질 경제성장률 .....	17
〈표 2-4〉 최근 5년 건설업 주요지표 .....	17
〈표 2-5〉 발주자별 건설공사 계약액 추이 .....	18
〈표 2-6〉 연도별 SOC예산 추이 .....	20
〈표 2-7〉 전문건설업체의 원·하도급 1건당 평균 금액 .....	21
〈표 2-8〉 건설업 임시직 기능공 변화 추이 .....	22
〈표 2-9〉 건설업 입직 당시 연령 .....	25
〈표 2-10〉 건설근로자 평균 연령대(전문건설업자 응답) .....	26
〈표 2-11〉 산업별 고령 취업자 추이 .....	27
〈표 2-12〉 건설근로자 평균 고용기간 추이(전문건설업자 응답) .....	28
〈표 2-13〉 최근 한 달 및 현장별 근로일수(2018년) .....	29
〈표 2-14〉 전문건설업자가 생각하는 숙련까지 소요기간 .....	32
〈표 2-15〉 일용근로자 채용 시 어려움(전문건설업자 응답) .....	33
〈표 2-16〉 분기별 건설근로자 취업자수 변화 추이 .....	35
〈표 3-1〉 외국인근로자 고용하는 이유(복수응답) .....	41
〈표 3-2〉 골조공사에 사용되는 거푸집 비교 .....	44
〈표 3-3〉 B 전문건설업체 골조공사 출역인원(2019년 7월 24일) .....	46
〈표 3-4〉 고용허가제와 특례고용허가제 비교 .....	47
〈표 3-5〉 국적별 외국인 현황 추이 .....	48
〈표 3-6〉 고용허가제 송출국가별 추이 .....	49
〈표 3-7〉 고용허가제 허용 업종 .....	50
〈표 3-8〉 소수업종 특화국가 지정 현황 .....	50

〈표 3-9〉 사증 세부자격 구분 .....	51
〈표 3-10〉 외국국적 동포 및 불법체류자 추이 .....	55
〈표 3-11〉 외국인 고용허가제 관련 보험 .....	57
〈표 3-12〉 외국인근로자 숙련도별 고용 규모 .....	61
〈표 3-13〉 최근 5년 내국인과 외국인 건설근로자 추이 .....	61
〈표 3-14〉 공사규모별 외국인근로자 제한 시 공기 준수 영향 정도 .....	64
〈표 3-15〉 외국인근로자가 내국인 일자리에 미치는 부정적 영향 정도 .....	65
〈표 3-16〉 외국인력으로 인한 내국인근로자 피해(2019년 10~11월) .....	65
〈표 3-17〉 외국인근로자가 내국인 임금 및 근로조건에 미치는 부정적 영향 정도 .....	66
〈표 3-18〉 공사규모별 내국인 대비 외국인근로자 기능수준 .....	67
〈표 4-1〉 등록외국인 현황 .....	72
〈표 4-2〉 연도별 불법체류자 추이 .....	72
〈표 4-3〉 방문취업과 재외동포 입국 준비기간 .....	74
〈표 4-4〉 비전문취업(E-9)의 한국 선택 이유 .....	74
〈표 4-5〉 연도별 취업자격 외국인 추이 .....	76
〈표 4-6〉 고용허가제 연도별 도입쿼터 .....	78
〈표 4-7〉 고용허가제 업종별 추이 .....	79
〈표 4-8〉 건설업 고용허용인원 .....	79
〈표 4-9〉 전문건설업자가 생각하는 숙련까지 소요기간 .....	85
〈표 4-10〉 특별한국어시험제도와 성실근로자 재입국 제도 비교 .....	87

# 그림목차

---

[그림 2-1] 건설산업 범위 및 건설업종 .....	14
[그림 2-2] 건설공사 공종별 계약액 및 비중 추이 .....	19
[그림 2-3] 하도급 생산방식 .....	21
[그림 2-3] 반복적 실업 .....	25
[그림 2-4] 건설근로자의 요구사항 .....	30
[그림 2-5] 전문건설업자의 생산성 영향요인 .....	33
[그림 2-6] 분기별 건설업 취업자수 변화 추이 .....	34
[그림 3-1] 외국인근로자 고용의 효과 .....	40
[그림 3-2] 주요직종의 외국인근로자 청년층과 고령층 평균 비중(2015-2019) .....	44
[그림 3-3] 건설업 종사 외국인근로자의 직종별 비중 .....	45
[그림 3-4] 고용허가제 절차 .....	52
[그림 3-5] 특례고용허가제 절차 .....	54
[그림 3-6] 성실 외국인근로자 조기 입국 제도 .....	59





# I

## 서론

1. 연구의 필요성 및 목적
2. 연구범위 및 보고서 구성
3. 선행연구 검토 및 연구의 차별성



## 1. 연구의 필요성 및 목적

### 1) 연구 필요성

저출산 및 고령화의 지속으로 다른 나라보다 급격한 인구구조 변화를 겪고 있다. 합계 출산율은 38년째 인구대체율인 2.1명을 밑돌고 있으며, 최근에는 1 이하로 떨어졌다. 이런 추세는 더욱 급격해지는 양상이며, 급기야 2020년 상반기 신생아 출생률은 14.3만명으로 역대 최저수준을 기록했다. 이로 인하여 2020년은 인구 감소가 발생하는 첫 해가 될 것으로 예상되고 있다.

인구감소와 구조변화는 생산가능인구를 감소시키고 있다. 전통적인 생산요소인 노동력에 대한 수요는 지속적인 감소추세를 유지하고 있으나, 산업에 따라서는 여전히 노동의존적인 생산방식이 활용되기도 한다. 대표적인 업종이 건설업이다.

건설업은 산출되는 구조물의 표준화가 어렵다. 각각의 구조물은 단품생산방식으로 완성된다. 표준화의 한계로 기계화 된 양산체계를 구축하기 어렵다. 당연히 자본에 의한 노동의 대체가 어려워져 노동력에 의존하는 구조를 벗어나지 못하고 있다.

인구구조 변화로 야기되고 있는 생산가능인구 감소의 영향 이외에도 건설업은 3D 업종으로 인식되고 있어 입직하는 근로자의 정체상태가 지속되고 있다.

건설업에서 이루어지고 있는 자재와 공법의 발달은 과거에 비해 노동에 대한 수요를 감소시키고 있다. 그렇지만 자본에 의한 노동의 대체가 제한적인 상황에서 노동력의 고령화 및 신규 입직의 정체는 많은 문제를 야기하는 요인이 될 수 있다.

고용허가제는 내국인 노동력의 부족을 보완하기 위한 목적에서 운영되고 있는 외국인 근로자 활용제도이다. 중소제조업과 건설업, 농축산업 및 어업에서 부족한 근로자를 보완하는 역할이 하고 있다. 내국인근로자의 일자리를 잠식하는 문제가 있다는 주장이 제기되고 있는 상황이지만, 대체관계가 존재해도 그 규모가 매우 미미한 수준이라는 것이 대체적인 대다수의 연구에서 제시하는 결과이다.

---

건설업에 배정된 쿼터가 많지 않은 수준이지만, 건설업도 고용허가제를 통해 외국인근로자를 활용할 수 있는 업종이다. 충분하지 않지만 외국인근로자는 건설업의 노동력 부족의 문제를 보완하는 역할을 하고 있는 것으로 평가할 수 있다.

그러나 고용허가제와 특례고용허가제(방문취업제)는 제조업을 기반으로 제도가 설계돼 운영되고 있어 건설업의 현실과 특성이 반영되지 못하고 있다. 이에 따라 건설업의 생산 방식과 고용관계가 보다 조화될 수 있는 고용허가제 운영방안 모색의 필요성이 크다.

## 2) 연구의 목적

보고서는 건설업에서 외국인근로자의 활용을 효과적으로 확대할 수 있는 방안을 모색하여 제안하는 것을 목적으로 하고 있다. 연구목적을 위해서는 건설현장에서 활동하고 있는 외국인근로자의 현황을 파악하는 과정을 필요로 한다.

그런데 다수의 선행연구들에서 제시하고 있는 것처럼 외국인근로자와 관련하여 그나마 현황을 파악할 수 있는 대상은 비전문취업(E-9)이다. 매년 유입과 산업별로 배분 규모가 결정되기 때문이다. 다른 외국인근로자 취업자를 파악하는 것은 현실적으로 매우 어렵다. 또한 불법취업자(불법체류자, 합법체류자이며 불법취업 한 외국인, 그리고 외국인을 고용할 수 없는 사업장에서 고용한 외국인근로자, 밀입국자 등)가 존재하는 상황이라는 점도 외국인근로자 파악의 어려움이다.

이런 상황을 고려하여 이 보고서에서는 상식적인 접근을 통하여 건설업에 종사하는 외국인근로자의 규모를 추산하는 시도를 했다.

외국인근로자가 내국인근로자의 일자리와 임금에 미치는 영향에 관해서는 다양한 의견이 제시되고 있다. 대체로 부정적인 영향이 있다는 선행연구의 결과들이 제시되고 있으나, 부정적인 영향이 있는 경우에도 그 규모는 매우 미미한 수준이라는 점도 같이 제시하고 있다. 또한 외국인근로자가 내국인근로자에 미치는 부정적인 영향은 불법취업자로 인해서 야기되는 경우가 더 많다는 것이 일반적인 인식이다.

따라서 이 보고서에서는 건설현장에서 발생할 수 있는 노동력 부족을 보완하기 위한 수단으로 합법적으로 외국인근로자를 활용할 수 있는 대안을 모색하는 것을 목적으로 하였다.

---

## 2. 연구범위 및 보고서 구성

### 1) 연구범위

이 보고서는 단순인력으로 유입되는 외국인근로자의 규모를 파악하고 활용 확대방안에 관한 제안을 목적으로 한다. 따라서 제도적으로는 고용허가제와 특례고용허가제(방문취업제)를 대상으로 연구가 이루어졌다.

출입국관리법은 체류자격을 일반체류자격과 영주자격으로 구분하고 있고, 출입국관리법 시행령은 제23조에서 외국인의 취업과 체류자격을 규정하고 있다. 이에 의하면 취업 활동을 할 수 있는 체류자격을 구체적으로 정하고 있다. 비전문취업(E-9)과 방문취업(H-2), 재외동포(F-4) 등이 건설근로자로 취업활동을 할 수 있는 체류자격에 해당한다.

앞서 제시한 대상을 연구범위로 설정하고 연구를 진행하였다. 이외에 건설공사 진행시기의 제한에 따라 특정한 시기에 공사가 집중되는 특성을 고려하여 건설업에서도 계절제 외국인근로자제도의 검토 필요성을 제안하는 과정에서 계절근로(E-8)에 대해서도 검토하였다.

현행 건설산업기본법은 제2조 제15호에서 건설기술인을 관계 법령에 따라 건설공사에 관한 기술이나 기능을 가졌다고 인정하는 사람으로 규정하고 있고, 제87조의2 제1항에서는 ‘건설전문인력’을 건설 분야의 전문적인 기술 또는 기능을 보유한 인력으로 규정하고 있다. 건설기술진흥법은 제2조 제8호에서 건설기술인을 국가기술자격법 등 관계 법률에 따른 건설공사 또는 건설기술용역에 관한 자격, 학력 또는 경력을 가진 사람으로서 대통령령으로 정하는 사람으로 규정하고 있다.

건설근로자의 고용개선 등에 관한 법률은 제2조 제2호에서 건설근로자를 근로기준법 제2조에 따른 근로자로서 건설업에 종사하는 자로 규정하고 있고, 근로기준법 제2조의 제1항 제1호에서 근로자란 직업의 종류와 관계없이 임금을 목적으로 사업이나 사업장에 근로를 제공하는 사람으로 규정하고 있다.

건설에 종사하는 인력에 관해서 규정하고 있는 법령들에는 건설현장에서 노무를 제공하고 임시·일용직 고용계약을 체결하는 의미의 건설근로자를 명시적으로 규정하지는 않고 있다. 따라서 건설근로자에는 건설업에 종사하며 임금을 받는 모든 사람이 포함되는 개념이라고 할 수 있다.

이처럼 범위가 넓은 포괄적 건설근로자의 개념으로는 단순인력의 부족을 충원하기 위

---

한 목적에서 운영되는 고용허가제도와 연계하기는 무리가 있다. 따라서 이 보고서에서 ‘건설근로자’는 공사에서 노무를 제공하며, 원가구성 항목에서 노무비 중 직접노무비 대상이 되는 근로자만을 한정하는 것으로 하였다.

이렇게 건설근로자의 범위를 구체적으로 한정하는 경우에도 건설근로자는 다양한 직종에 종사하며 노무를 제공하고 있다. 공공공사 예정가격 산정에 활용하기 위하여 직종별 노무비를 산정하는 시중노임단가 기준으로 건설직종은 127개이다.<sup>1)</sup>

공시적으로 127개에 이르는 직종 가운데는 상대적으로 노무 비중이 높은 직종과 그렇지 않은 직종이 있다. 외국인근로자는 노무 비중이 높은 직종에 많이 종사하는 상황이다. 따라서 특정한 직종을 한정하여 연구가 진행되지 않았으나, 외국인근로자가 많이 종사하는 직종을 중심으로 하였다. 이런 직종으로는 형틀목공과 철근공이 해당된다.<sup>2)</sup>

## 2) 보고서 구성

이 보고서는 5개의 장으로 이루어져 있다. 제1장은 서론으로 연구의 필요성과 목적을 제시하고, 연구의 목적을 효과적으로 달성하기 위한 측면에서의 연구범위 설정을 제시했다. 그리고 선행연구 검토를 통해서 본 연구가 차별성을 가질 수 있는 방향을 모색하여 제시했다. 제1장에서는 이 보고서의 전체적인 구성에 대해서도 간략하게 제시했다.

제2장은 먼저 건설업의 구조와 시장규모 및 생산방식을 제시했다. 건설근로자의 고용 현황과 고용관계는 시장의 규모 및 특성과 생산방식에 직접적인 영향을 받게 되며, 이런 상황을 전달하기 위한 측면에서 필요하다. 그리고 외국인근로자가 필요한 이유의 논거로 활용하기 위한 목적도 갖고 있다.

제3장은 제2장에서 제시한 내용을 바탕으로 건설업에서 외국인근로자가 특히 필요한 이유를 제시했다. 건설업에서 외국인근로자의 활용 현황과 기대효과를 검토하여 기술하였다.

제4장은 제2장에서 제시한 건설근로자의 부족현상, 제3장의 외국인근로자 필요성에 기

---

1) 1998년 5월 조사 직종수 조정에 따라 142개 직종으로 유지되어오다 1998년 10월에 조사대상이 145개 직종으로 변경되었다. 이후 2017년 6월까지 117개 직종으로 축소되었다가 2017년 7월부터 123개 직종으로 다시 변경되었다. 그리고 현재는 2020년 5월 조사 직종수 조정으로 127개 직종을 대상으로 조사·발표되고 있다.

2) 나경연 등(2020)이 제시하는 결과에 의하면 2015년부터 2019년까지 외국인근로자에서 형틀목공의 비중은 34.4%, 철근공은 16.9%였다.

---

초하여 건설업에서 외국인근로자 활용을 확대할 수 있는 대안이라고 생각되는 것을 제시했다. 기본적으로 유입규모 확대가 필요하며, 외국인근로자를 고용할 수 있는 요건을 완화하는 제도개선의 필요성을 제안했다. 그리고 외국인근로자의 사용주체인 건설사업주의 선택권 강화 필요성과 사업자를 기준으로 적용되는 고용제한을 완화하여 사업장별로 시행해야 한다는 주장도 제기했다. 이와 함께 숙련도를 보유한 외국인근로자는 일정한 심사를 거쳐 체류기간을 연장하는 것을 검토할 필요성도 제기했다.

제5장은 결론으로 연구 내용을 요약하여 제시하고, 정책적인 측면에서 개선 및 검토가 필요하다고 판단되는 내용을 정책제언으로 정리하였다.

### 3. 선행연구 검토 및 연구의 차별성

#### 1) 선행연구 검토

유길상 외(2004)는 2003년 7월 이루어진 ‘외국인 근로자 도입 효과에 관한 국민의식 조사’를 분석한 결과 외국인근로자 유입의 사회적 비용은 가구당 9,299원이며, 편익은 11,276원으로 도출된 결과를 근거로 국민들은 외국인근로자 유입이 사회에 순편익을 제공하고 있다는 인식을 갖고 있는 것으로 판단했다.

연구수행을 위해 실시한 ‘외국인 근로자 고용실태 조사’ 결과 외국인근로자를 고용하는 가장 큰 이유는 내국인력 구인난이었다. 내국인력 구인난을 겪고 있는 기업의 절반 정도가 외국인근로자를 통해 구인난을 해결할 의향을 보여 향후 잠재수요가 상당할 것이라는 전망도 제시했다.

2004년 8월부터 시행이 예정되었던 고용허가제 체류기간을 3년 이상으로 연장하는 경우 외국인근로자를 고용할 가능성이 증가할 것이라고 예상했다. 이와 함께 외국인근로자의 경쟁력이 내국인에 비해 크게 낮지 않고, 불법체류가 장기화 돼 한국어능력이 향상되고 문화에 적응할 경우 내국인근로자를 대체하는 상황이 발생할 수 있을 것으로 예상했다. 제조업과 비제조업으로 분류하여 대체성을 분석한 결과 비제조업은 숙련과 비숙련 모두 보완적인 관계를 갖는다고 제시했다.

이규용 외(2007) 외국인근로자 유입은 내국인 부족을 보완하는 역할을 하고 있다고 보았다. 생산단순노무직은 내국인의 고령화가 급격하게 진행되고 있어 내국인 고령숙련자와 외국인 저숙련자 구조를 이룰 수 있고, 이 과정에서 숙련 단절의 문제가 우려됨에 따

---

라 체류기간에 도달한 외국인근로자 중 일정한 요건을 갖춘 경우 활용하는 방안에 관한 검토 필요성을 제기했다.

연구진은 외국인근로자에 의한 내국인 대체가능성이 있거나 개연성이 높은 것으로 판단할 수 있으나, 외국인근로자 유입은 노동력 부족을 겪고 있는 업종을 대상으로 하고 있다는 점에서 국내 노동시장에 미치는 부정적인 요인은 크지 않다고 판단했다.

이규용 외(2011)는 외국인근로자 유입은 내국인근로자의 임금과 고용유지에 부정적인 영향을 미치고 있는 것으로 분석되지만, 그 수준이 매우 미미하거나 불확정적인 특성을 동시에 내포하고 있는 것으로 볼 수 있다는 의견을 제시했다. 또한 내국인근로자와 외국인근로자 대체관계가 충분히 확인되지 못하고 있다는 주장도 했다. 건설업과 숙박·음식점업은 외국인근로자 유입의 효과가 검증되지 못했다는 결과를 제시했다.

이재율(2011)은 외국인근로자가 내국인근로자에게 미치는 영향은 숙련도에 따라 달라지며, 단순인력은 내국인근로자의 구직활동에 어려움을 줄 수 있다고 주장했다. 그러나 외국인근로자 중 단순인력은 내국인 단순인력과 보완관계인 내국인 전문인력의 수요 증가를 유도하고 고용 및 임금을 상승시킨다는 결과를 제시했다.

강동관 외(2011)는 외국인근로자라는 새로운 노동력 투입이 경제에 미치는 영향을 투입-산출모형 활용하여 분석했다. 분석결과 외국인근로자가 제공하는 총생산유발효과는 2008년 총산출의 1.21%, 부가가치유발효과는 총부가가치(GDP)의 1.1%에 해당하는 것으로 보고하였다.

남성일(2013)은 기존연구들의 제약을 제거하여 내국인과 외국인의 대체성 또는 보완성에 대한 분석을 목적으로 했다. 외국인근로자 도입 변화와 관련해서 중요한 과제는 노동시장에 미치는 영향이라는 인식에서 실증분석을 진행했다. 분석결과 외국인력과 내국인력은  $q$ -대체재 관계, 비제조업에서는  $q$ -보완관계임을 제시했다. 외국인력 1% 증가는 비제조업 내국인력 임금을 0.02% 증가시킨다는 결과를 제시했다. 산업특수적 영향을 제거한 추정결과는 제조업과 비제조업 모두 유의미한 대체재/보완재 관계를 갖지 않는 것으로 나타났다.

정기선 외(2015)는 숙련기능 외국인력 활용제도의 현장 운영을 검토하기 위한 목적에서 연구를 진행했다. 단순기능직에 종사하는 고용허가제(E-9) 외국인근로자가 숙련도 향상에 따라 체류자격을(E-7) 변경할 수 있도록 2011년 제도개편이 있었다. 외국인근로자의 학력, 연령, 경력, 한국어 및 기능사자격증 취득, 동일 직종 평균임금을 감안하여 숙련도를 파악하였다.



---

이철희 외(2020)는 인구변화로 추가적인 노동력 확보가 필요한 산업에서 외국인근로자가 적절하게 진입되고 있는지를 분석하였는데, 청년 취업자가 급격하게 감소하고 고령취업자가 크게 확대될 것으로 예상되는 산업일수록 외국인근로자 필요성이 크지만, 해당 산업에는 상대적으로 외국인근로자 진입이 부족하다는 결과를 제시했다. 또한 외국인근로자는 내국인이 입직을 기피하거나 내국인근로자의 인건비 감당이 어려운 부문에 외국인근로자가 보완적인 노동공급원의 역할을 하고 있다는 실증적 결과도 제시했다.

정성진 외(2020)는 2004년부터 시행된 고용허가제, 2007년 도입된 특례고용허가제 후 비전문 외국인근로자가 내국인 고용에 미치는 영향을 실증적으로 분석하였다. 연구자들은 이재울(2011)의 주장과 같이 저숙련 외국인근로자 유입이 내국인의 고용과 임금에 미치는 효과는 내국인근로자의 숙련 수준에 따라 차이를 보일 수 있으며, 내국인 숙련자의 임금은 상대적으로 상승하게 된다고 주장했다. 그리고 외국인근로자 유입이 내국인근로자에게 미치는 영향을 산업별로 다를 수 있다는 점을 감안하여 산업별로 그랜저 인과성 추정을 하였다. 추정은 외국인근로자 유입 후 1개월부터 3개월까지 시차 두고 분석한 결과 건설업은 1개월과 3개월은 보완적인 관계, 즉 외국인근로자 유입이 내국인근로자 고용 증가의 원인으로 작용하는 것으로 나타났다. 반면 외국인근로자 유입 후 2개월 후는 내국인 고용이 감소하는 것으로 제시하였다.

나경연 외(2020)<sup>3)</sup> 2019년 기준으로 최근 5년의 건설근로자 현황을 건설근로자공제회의 퇴직공제 D/B 자료를 사용하여 추산하였다.<sup>4)</sup> 2015년부터 2019년까지 형틀목공이 내국인 건설근로자에서 차지하는 비중은 11.1%, 철근공은 6.4%였다. 두 직종이 외국인근로자에서 차지하는 비중은 34.4%와 16.9%였다. 향후 내국인근로자가 필요한 직종에 관한 설문조사 결과를 제시하면서 형틀목공 26.2%(사업주 25.6%, 근로자 26.5%), 철근공 12.4%(사업주 11.3%, 근로자 13.1%)로 제시했다.

## 2) 연구의 차별성

선행연구들은 외국인근로자의 내국인 대체가능성이 존재하는 경우에도 매우 미미한 수준이라는 결과를 제시하고 있고, 인력부족을 겪고 있는 업종을 대상으로 외국인근로자가

---

3) 건설 인적자원개발위원회 의뢰로 수행된 연구용역이며, 주요직종 건설 기능인력 수급 현황 및 훈련 실태 조사 연구, 한국건설산업연구원.

4) 2015년부터 2019년까지 기간 중 건설근로자가 가장 많았던 해는 2017년이며, 내국인과 외국인을 포함한 근로자 수는 1,092,143명으로 제시했다.

---

집중돼 있어 국내 노동시장에 미치는 부정적인 효과는 우려하지 않아도 된다는 의견을 제시하고 있다.

외국인근로자가 취업할 수 있는 업종을 대상으로 실증적인 접근을 시도한 대부분의 연구들은 건설업에 대해서는 명확한 결과를 제시하지는 못하고 있다. 즉 외국인근로자가 내국인 건설근로자의 일자리에 부정적인 영향을 미칠 수 있지만, 수준은 미미하며 대체관계인지 보완관계인지 명확하지 않은 결과도 제시되고 있다.

건설업에 한정하여 외국인근로자의 필요성을 검토하는 과정에서 유의해야 할 것은 외국인이 집중돼 있는 직종을 위주로 검토가 필요하다는 점이다. 나경연 등(2020)이 제시하고 있는 것처럼 내국인과 외국인을 포함한 건설근로자는 수급 균형에 근사한 수준이라고 판단할 수 있는 결과가 제시되고 있다.

이처럼 수급균형에 근사한 수준, 즉 수급의 총량적인 측면에서 균형에 가까운 수준임에도 불구하고 건설업에서 외국인근로자를 필요로 하는 이유는 미시적인 측면에서는 여전히 수급 불균형이 우려되는 상황이라고 할 수 있기 때문이다. 대표적으로 형틀목공은 구조물의 뼈대인 골조공사에서 필요로 하는 직종이며, 내국인근로자만으로는 공급이 부족한 실정이며, 향후 내국인근로자만으로는 공급 부족이 심화될 여지가 있다. 왜냐하면 골조공사의 공법과 자재 개량으로 기능도보다 근력을 요하는 작업의 비중이 높아지고 있기 때문이다. 내국인 건설근로자들이 기피하는 직종이 되고 있고, 고령화 추세를 감안하면 향후 더 기피하는 직종이 될 것으로 전망된다. 이런 상황은 외국인근로자가 많이 분포돼 있는 철근공의 경우에도 동일하다.

따라서 본 연구는 주요 직종을 대상으로 외국인근로자 활용의 필요성에 관한 논거 제시를 목적으로 한다는 점에서 선행연구와 차이를 갖는다. 다만 특정한 직종을 중심으로 외국인근로자 활용의 필요성을 검토하지만, 활용을 위한 개선과제는 고용허가제와 특례고용허가제(방문취업제)를 대상으로 개선과제를 제시해야 한다. 따라서 선행연구에서 제시하고 있는 대안을 검토하고 건설업의 여건과 특성을 고려하여 대안을 제시하는 수준에서 차별성을 가질 수 있도록 했다.

# II

## 건설업 현황 및 건설근로자 고용 특성

- 1. 건설업 현황
- 2. 건설근로자 고용 특성



## 건설업 현황 및 건설근로자 고용 특성

### 1. 건설업 현황

#### 1) 건설업 구조 및 시장 규모

##### (1) 건설업 구조

건설산업의 범위는 건설산업기본법에 의해 규정되어 있다. 건설산업은 건설업과 건설용역업을 포괄한다. 건설업은 공사를 하는 업이며, 건설공사는 토목공사, 건축공사, 산업설비공사, 조경공사, 환경시설공사, 그밖에 명칭과 관계없이 시설물을 설치·유지·보수하는 공사 및 기계설비나 그 밖의 구조물의 설치 및 해체공사가 포함된다.

또한 건설공사는 종합공사와 전문공사로 구분된다. 종합공사는 종합건설업자가 수행하며, 종합적인 계획·관리 및 조정을 하면서 시설물을 시공하는 건설공사이다. 이에 비해 전문공사는 시설물의 일부 또는 전문 분야에 관한 공사로 정의하고 있으며, 전문건설업자에 의해 수행된다.

종합건설업은 구조물 중심으로 분류되고, 건축공사업, 토목공사업, 토목건축공사업, 산업환경설비공사업, 조경공사업 등이다. 이에 비해 전문건설업은 공정을 중심으로 구분되고 있으며, 25개(가스시설시공업과 난방시공업은 각각 3종으로 분류되며, 총 29개 업종이다) 업종이 있다.

건설용역업은 건설공사에 관한 조사, 설계, 감리, 사업관리, 유지관리 등 건설공사와 관련된 용역을 하는 업으로 규정하고 있다.

한국표준산업분류상 건설업으로 분류되는 공사에는 종합공사와 전문공사 이외에도 전기공사업, 통신공사업, 소방공사업 등이 있다. 이들은 개별법에 의해 규율되고 있다.

건설업은 구조물을 공급하는 업종이다. 구조물은 공급 및 사용목적에 따라 필요로 하는 기능이 다양하다. 주거용과 사무용 건물을 비롯하여 도로와 댐, 공항 등 용도가 다양하다.

그리고 구조물이 제공하는 서비스에 따라 다소의 차이가 있으나, 많은 설비와 기계장치 등이 있어야 한다. 이런 시설을 공급하기 위해서는 다수의 건설업자가 공사에 참여하게

되는데, 이런 측면에서 건설업을 종합산업이라고 볼 수 있다.



[그림 2-1] 건설산업 범위 및 건설업종

2010년 등록 종합건설업체수는 11,956개에서 지속적으로 감소하여 2013년에는 10,921개였다. 2014년에는 소폭 증가하여 10,972개였던 것이 2015년에는 11,220개로 증가했다. 1년 사이 248개의 종합건설업체가 증가했다.

전문건설업체도 종합건설업체수 변동과 동일한 양상이다. 2010년부터 2013년까지는 등록 업체수가 계속 감소했으나, 2014년부터 증가추세로 전환되었다. 2017년 등록 전문건설업체수는 4만 개를 넘었다.

2015년 이후 건설경기 호황의 영향으로 업체수가 급격하게 증가하는 양상을 보였다. 2019년과 2010년을 비교하면 종합건설업체는 1,094개, 전문건설업체는 5,772개가 증가했다. 건설업체수의 변동은 건설경기과 직접적인 관련성이 있는 것으로 판단된다.

전문건설업종에 속하는 기계설비업종과 시설물유지관리업종은 등록 업체수가 지속적으로 증가하는 양상을 보이고 있다. 건설경기 호황 이전에도 꾸준하게 증가세를 유지했다. 이런 현상이 나타난 것은 이들 업종의 시장상황이 좋았기 때문인데, 최근 공공투자가 신규 건설보다 유지관리 비중을 높이고 있어서라고 할 수 있다. 결국 이들 업종도 업종의 시장과 밀접하게 관련성을 갖고 있는 것으로 볼 수 있다.

주택업체 등록도 지속적으로 증가하는 추세를 보이고 있다. 특히 주택경기가 호황이 시

작된 시기인 2015년은 전년 대비 21.5%가 증가했다. 2016년에는 등록 주택업체수가 7천 개를 넘었다.

〈표 2-1〉 건설업체수 변화 추이

(단위: 개)

구분	건설업체					주택업체
	소계(a+b+c+d)	종합(a)	전문(b)	설비(c)	시설물(d)	
2010	60,588	11,956	38,426	6,151	4,055	4,907
2011	60,299	11,545	38,100	6,330	4,324	5,005
2012	59,868	11,304	37,605	6,463	4,496	5,214
2013	59,265	10,921	37,057	6,599	4,688	5,157
2014	59,770	10,972	37,117	6,788	4,893	5,349
2015	61,313	11,220	37,872	7,062	5,159	6,501
2016	63,124	11,579	38,652	7,360	5,533	7,172
2017	65,655	12,028	40,063	7,602	5,962	7,555
2018	68,674	12,651	41,787	7,887	6,349	7,607
2019	72,323	13,050	44,198	9,311	6,764	7,812

자료: 대한건설협회, 2019.4분기 주요 건설통계.

## (2) 건설업 시장 규모

2015년과 2016년은 3%에 미치지 못하는 경제성장률을 보였으나, 그나마 건설업의 역할과 비중이 크게 작용했기 때문에 가능한 수준이었다. 건설업의 2015년 성장률은 전년 대비 6.2%, 2016년에는 9.8%였다. 2016년은 전년도에 비해 성장률이 크게 증가했고, 2017년 성장률은 5.9%였다. 2년 동안 성장률이 크게 증가한 상황에서의 2017년 성장률은 전년도와 전전년도에 비해 감소했지만 양호한 수준이라고 할 수 있다. 반면 2018년부터는 건설경기가 하강국면으로 진입하는 양상을 보인 것으로 나타났다.

2019년은 분기별로 세분화해서 전년 동분기와 비교한 결과 성장률이 감소한 것으로 나타났다. 전반적으로 건설경기 하강이 본격적으로 발생하고 있는 상황이라고 할 수 있다. 특히 2018년의 성장률도 전년 대비 4.0%가 감소한 상황이었었는데, 이와 비교한 2019년도 분기별의 성장률이 4분기를 제외하고 2018년에 비해 낮았다.

〈표 2-2〉 건설업의 경제성장 기여도(2015년 연쇄가격)

(단위: %p)

구분	건설업	제조업	농림어업	전기가스 및 수도사업	서비스업
2014	0.1	0.9	0.1	0.0	1.7
2015	0.3	0.5	0.0	0.1	1.7
2016	0.5	0.6	-0.1	0.0	1.6
2017	0.3	1.0	0.0	0.2	1.4
2018	-0.2	0.9	0.0	0.1	1.7
2019 1/4	-0.4	0.4	0.0	0.1	1.4
2019 2/4	-0.2	0.2	0.0	0.3	1.5
2019 3/4	-0.2	0.5	0.1	0.0	1.5
2019 4/4	0.0	0.4	0.1	0.0	1.5

주: 증감률은 전년 동기대비.

자료: 대한건설협회, 2019.4분기 주요 건설통계에서 재인용.

경제성장은 국내총생산(GDP)의 크기가 양적 확대되는 것인데, 각 산업별로 경제성장에 기여한 정도를 파악할 수 있는 것이 경제성장 기여도이다. 건설업의 경우 2015년부터 2017년까지 시장이 활성화되었으며, 이런 영향으로 경제성장에도 기여한 비중이 증가한 것으로 나타났다. 건설경기 순환과 마찬가지로 2018년 이후의 경제성장 기여도는 전년 대비 감소하고 있는 것으로 나타났다.

건설업의 시장규모는 건설계약액과 건설투자액에 의해 파악되는데, 건설경기 순환에 따라 규모의 확대와 축소가 나타나게 된다. 건설경기는 여러 영향요인에 의해 좌우되고 있는 것으로 판단된다. 2018년부터의 경기침체는 건설시장에서 구성비가 높은 민간시장, 특히 부동산시장을 규제하는 정책의 영향을 크게 받고 있는 상황이라고 할 수 있다.

통계청이 매년 발행하는 건설업 조사보고서의 가장 최근 자료인 2018년 기준 주요 건설업 지표는 전반적으로 2017년에 비해 증가한 것으로 나타났으나, 증가폭이 둔화되어 전년도와 비교에서는 감소한 결과라고 할 수 있다. 2015년의 건설공사 국내매출액은 전년 대비 5.7%, 2016년은 10.2%, 2017년에는 13.1%가 성장했으나, 0.8% 증가에 그쳤다. 다만 기업체수는 75,421개로 전년도에 비해 3,045개 증가했고, 지속적으로 증가하는 추세를 보이고 있는 것이 특징적이다. 2014년 이후 건설업체수는 꾸준히 증가하는 양상을 보이고 있고, 2017년에는 7만개를 넘었다. 2017년에는 종사자수도 1,670천명으로 160만명 수준이 되었다.

2018년은 종사자수도 1,698천명으로 2017년과 비교할 때 28천명이 증가했다. 공사 매출액 중 해외공사 매출액은 전년에 비해 1.6%가 감소한 것으로 나타났다. 부가가치는



2017년에 비해 4.7% 증가한 125.3조원 규모였다.

〈표 2-3〉 건설업의 실질 경제성장률

(단위: %)

구분	GDP 성장률	건설업	제조업	농림어업	서비스업
2014	3.2	1.5	3.2	5.1	3.1
2015	2.8	6.2	1.7	-0.2	3.1
2016	2.9	9.8	2.3	-5.6	2.9
2017	3.2	5.9	3.7	2.3	2.6
2018	2.7	-4.0	3.4	1.5	3.2
2019 1/4	1.7	-7.0	1.3	1.6	2.3
2019 2/4	2.0	-3.6	0.8	0.4	2.7
2019 3/4	2.0	-3.5	1.8	4.2	2.7
2019 4/4	2.2	0.4	1.7	3.7	2.8

주: 증감률은 전년 동기대비.

자료: 대한건설협회, 2019.4분기 주요 건설통계에서 재인용.

〈표 2-4〉 최근 5년 건설업 주요지표

(단위: 개, 천명, 조원, %)

구분	2014	2015	2016	2017	2018	전년대비(2018년 기준)	
						증감	증감률
기업체수	65,950	67,897	69,508	72,376	75,421	3,045	4.2
종사자수	1,532	1,534	1,573	1,670	1,698	28	1.7
건설공사 매출액	322.0	328.5	356.6	392.0	394.2	2.2	0.6
국내 매출액	268.8	284.1	313.1	354.0	356.8	2.8	0.8
해외 매출액	53.2	44.4	43.4	38.0	37.3	-0.6	-1.6
건설비용	312.2	320.5	343.2	374.3	376.4	2.1	0.6
부가가치	88.1	94.7	106.3	119.7	125.3	5.6	4.7

자료: 통계청, 건설업 조사보고서, 각 연호.

2019년 건설공사 계약액은 약 227조원 규모였다. 공공공사의 비중은 25% 내외를 유지하고 있고, 민간공사는 약 75% 수준을 유지하고 있다. 민간이 주도하는 시장이라고 할 수 있다. 2015년 3분기는 민간 발주가 86.6%를 차지하여 공사계약액에서 민간공사 계약액 비중이 가장 높았으며, 2019년 4분기는 건설공사 계약액이 가장 많은데, 공공공사 계약액이 크게 증가해서 나타난 현상이다.

〈표 2-5〉에 제시돼 있는 자료에 의하면 공공공사 계약은 1분기와 2분기가 3분기, 4분기보다 많다. 최근 예산 조기집행의 영향 때문인 것으로 생각된다. 1분기와 2분기 중에는 1분기의 계약액이 더 많았다.

3분기와 4분기를 비교하면 4분기 계약액이 더 많은데, 원인은 예산회계 운영상 당해연

도 예산액은 그 해에 집행해야 하는 예산회계원칙 때문이다. 또 다른 이유는 매년 반복되고 있는 추가경정예산의 영향으로 4분기 계약액이 2분기와 3분기에 비해 증가하는 것으로 생각된다.

〈표 2-5〉 발주자별 건설공사 계약액 추이

(단위: 억원, %)

분기	전체		공공		민간	
	계약액	비중	계약액	비중	계약액	비중
2014 1/4	378,893	100.0	157,068	41.5	221,825	58.5
2014 2/4	379,193	100.0	109,666	28.9	269,527	71.1
2014 3/4	344,029	100.0	71,645	20.8	272,384	79.2
2014 4/4	440,286	100.0	90,988	20.7	349,299	79.3
2015 1/4	473,934	100.0	159,766	33.7	314,168	66.3
2015 2/4	525,385	100.0	117,830	22.4	407,555	77.6
2015 3/4	519,289	100.0	69,834	13.4	449,455	86.6
2015 4/4	553,604	100.0	123,039	22.2	430,565	77.8
2016 1/4	497,071	100.0	168,537	33.9	328,533	66.1
2016 2/4	522,961	100.0	95,114	18.2	427,846	81.8
2016 3/4	476,502	100.0	69,669	14.6	406,833	85.4
<b>2016 4/4</b>	<b>646,605</b>	<b>100.0</b>	<b>127,433</b>	<b>19.7</b>	<b>519,171</b>	<b>80.3</b>
2017 1/4	519,033	100.0	173,036	33.3	345,996	66.7
2017 2/4	519,893	100.0	106,256	20.4	413,637	79.6
2017 3/4	474,551	100.0	81,583	17.2	392,968	82.8
2017 4/4	585,797	100.0	135,709	23.2	450,087	76.8
2018 1/4	600,958	100.0	171,287	28.5	429,670	72.5
2018 2/4	540,270	100.0	107,116	19.8	433,153	80.2
2018 3/4	467,021	100.0	75,719	16.2	391,302	83.8
2018 4/4	581,991	100.0	139,288	23.9	442,703	76.1
2019 1/4	576,279	100.0	180,903	31.4	395,376	68.6
2019 2/4	563,325	100.0	130,821	23.2	432,504	76.8
2019 3/4	469,400	100.0	88,717	18.9	380,683	81.1
2019 4/4	660,495	100.0	187,755	28.4	472,739	71.6
<b>2020 1/4</b>	<b>572,290</b>	<b>100.0</b>	<b>186,871</b>	<b>32.7</b>	<b>385,420</b>	<b>67.3</b>
<b>2020 2/4</b>	<b>636,568</b>	<b>100.0</b>	<b>139,333</b>	<b>21.9</b>	<b>497,235</b>	<b>78.1</b>

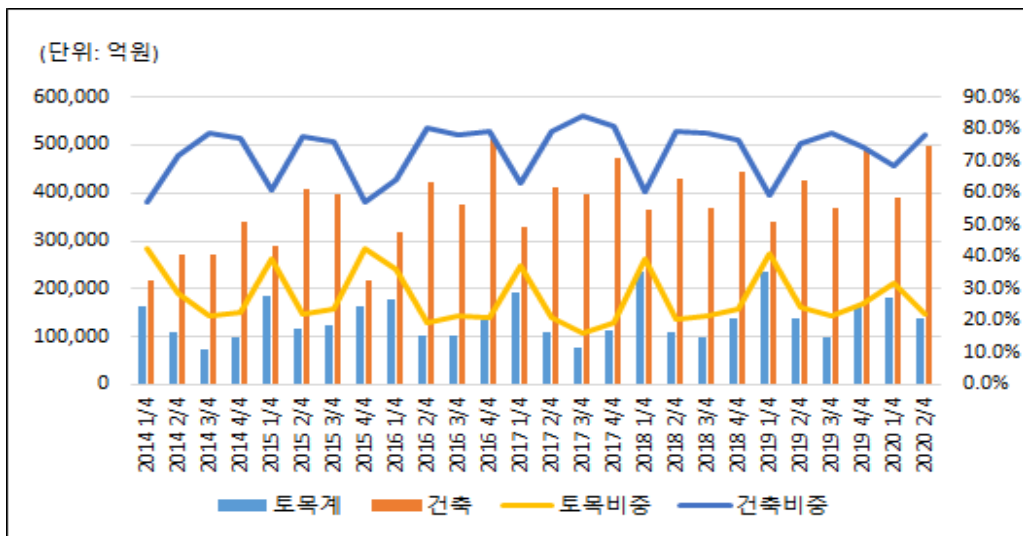
자료: 통계청, 건설업 조사보고서, 각 연호.

민간공사는 공공공사와 다른 특징을 보이는데, 해당연도의 4분기 계약액이 가장 많이 나타나는 것이다. 2015년 3분기가 4분기보다 많았던 것을 제외하면 매년 4분기 계약액이 가장 많다.

계약액을 공종별로 분리해보면 건축이 월등히 많은 것으로 나타난다. 특히 2016년 4분기는 건축공사 계약액이 가장 많았다. 2019년 4분기도 건축공사 계약액이 높았는데,

부동산 규제정책이 강화되기 이전에 계약하려는 유인이 작용했기 때문인 것으로 추측된다. 토목공사는 토목과 산업설비, 조경을 합친 규모인데, 비중은 35% 내외가 유지되고 있는 것으로 나타나고 있다.

이처럼 건설시장은 민간공사의 비중이 높고, 세부공종별로는 건축공사가 월등히 높은 구조를 이루고 있다. 그런데 민간이 발주하는 공사의 대부분은 주택공사, 특히 아파트 건축공사의 비중이 높다는 점을 감안하면 건설시장은 주택경기의 상황과 부동산정책의 영향을 직접적으로 받게 되는 구조라고 할 수 있다.



자료: 통계청, 건설업 조사를 활용하여 작성.

[그림 2-2] 건설공사 공종별 계약액 및 비중 추이

건설공사 계약액의 공종별 분류에서는 특징적인 현상이 발견된다. 2016년부터 2019년까지 매년 4분기 건축공사 계약액이 해당연도에서 가장 높게 나타나는 것이다. 특히 2016년 4분기 건축공사 계약액은 최근 5년의 분기별 계약액 중 가장 많았다.

반면 토목공사 계약액은 해당연도 1분기가 가장 높은 것이 특징이라고 할 수 있다. 예산조기집행 등의 영향 때문인 것으로 판단된다.

2017년 3분기는 건축공사 계약액은 높지 않은 수준이나, 토목 대비 건축계약액은 가장 높았다. 2017년은 4분기 건축공사 계약액을 제외하면 전반적으로 계약액 규모가 크지 않았다.

공공부문의 건설투자는 재정투자를 중심으로 이루어진다. 2020년 SOC예산은 2012년

예산과 유사한 수준이다. 2015년 이후에는 이전의 규모보다 적은 예산이 지속되어오다 2020년에는 전년 대비 3.2조원이 증가했지만, 8년 전 수준에 불과하며, 실질가치를 고려하면 2012년 수준에도 미치지 못한다고 할 수 있다. 더욱이 예산이 증가와 감소가 반복적으로 나타나고, 2016년부터 2018년까지 전년 대비 증감률이 계속 마이너스(-)를 기록했다.

〈표 2-6〉 연도별 SOC예산 추이

(단위: 조원, %)

구분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
총예산(A)	325.4	349.0	355.8	384.7	398.5	400.5	428.8	469.6	512.3
SOC 예산(B)	23.1	25.0	23.7	26.1	23.7	22.1	19.0	19.8	23.2
B/A	7.1	7.2	6.7	6.8	5.9	5.5	4.4	4.2	4.5
전년 대비 증감률	-5.3	8.2	-5.2	10.1	-9.2	-6.8	-14.0	4.2	17.2

자료: 대한건설협회, 주요 건설통계, 각 연호.

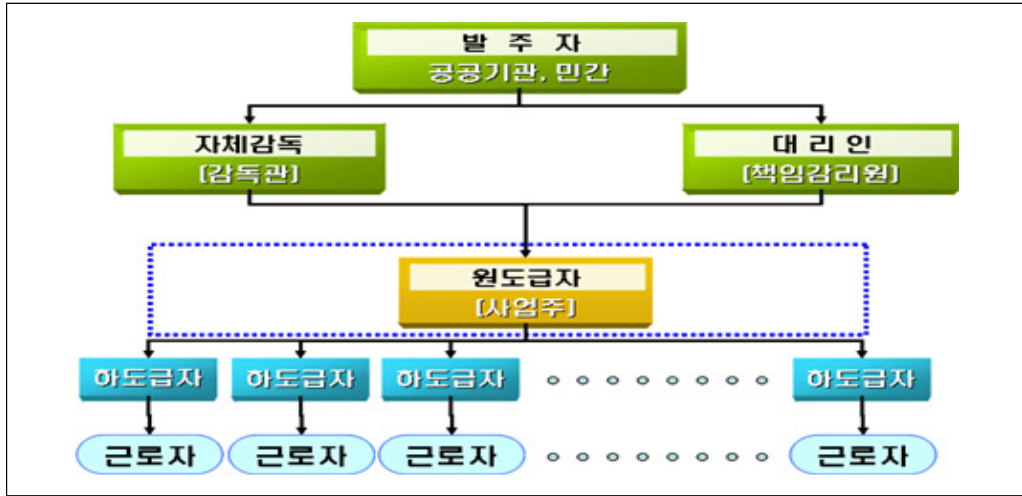
## 2) 건설업의 생산방식

앞서 제시하고 있는 것처럼 종합건설업은 구조물 중심의 분류이다. 건축공사가 시공되는 과정에서 건축물의 완공은 세부 공정들에 의해서 이루어지게 된다. 또한 건축물이 용도에 부합하는 활용도를 제공하기 위해서도 다수의 세부 공정이 필요하다. 이런 모든 공정을 구조물 중심으로 구분돼 있는 건설업자가 수행하는 것은 불가능하다. 세부 공정을 전문적으로 시공하는 전문건설업자들이 시공에 참여하게 된다. 종합건설업자와 전문건설업자가 분업에 의해서 각자의 전문분야를 담당하는 과정이 건축공사라고 할 수 있다.<sup>5)</sup>

건설공사에서 일반적으로 활용되는 분업의 방식이 하도급 생산방식이다. 여러 공정이 복합돼 있으며 종합적인 계획·관리 및 조정이 필요한 공사는 종합건설업자의 영역으로 건설산업기본법령에서 규정하고 있다. 종합건설업자는 원도급자로 공사의 전반적인 관리와 조정을 담당하며, 하도급자로 참여하는 전문건설업자는 세부 공정의 시공을 분담한다.

전문건설업자는 생산요소인 자본과 노동을 투입하여 공사를 수행하는데, 건설공사는 여전히 노동의존적인 방식이 활용되고 있어 노동의 원활한 수급이 전제되어야만 효율적으로 하도급공사를 수행할 수 있다.

5) 건축시공은 건축물을 만드는데 필요한 자원(노무, 자재, 장비, 자금)과 기술을 투입하여 설계도서에 맞게 적정 품질의 목적물을 계약대로 이행하기 위한 일련의 과정이다.



[그림 2-3] 하도급 생산방식

전문건설업자가 수주할 수 있는 원도급공사는 종합공사가 아닌 소규모 복합공사와 전문공사이다. 2016년 전문건설업체의 원도급공사 1건당 평균금액이 5천만원을 초과했다.

이에 비해 하도급공사는 2017년과 2018년의 경우 1건당 평균금액이 5억원을 넘었다. 이전에는 3억원에서 4억원 수준이었지만, 원도급공사에 비해 규모가 크다.

이처럼 전문건설업자가 수주하는 공사금액은 건설경기과 연동돼 시장 규모의 확대와 축소가 나타나고 있다.

[표 2-7) 전문건설업체의 원·하도급 1건당 평균 금액

(단위: 백만원, %)

구분	원도급공사		하도급공사	
	금액	증감률	금액	증감률
2010	46.7	7.3	374.3	6.2
2011	46.7	0.0	332.2	-11.2
2012	47.0	0.6	348.1	4.8
2013	45.6	-2.9	358.5	3.0
2014	46.5	1.8	376.9	5.1
2015	49.8	7.1	395.4	4.9
2016	50.3	1.0	450.3	13.9
2017	50.2	-0.2	516.6	14.7
2018	50.5	0.6	502.2	-2.9

주: 증감률은 전년 대비.

자료: 대한전문건설협회(2019), 전문건설업 실태조사 분석 보고서, 대한건설정책연구원.

## 2. 건설근로자 고용 특성

### 1) 건설근로자 현황

건설근로자는 통계청이 발표하는 자료에서는 임시직 기능공으로 표현되는데, 2018년 기준으로 임시직 기능공은 약 92만 명 수준이었다. 2018년의 이런 임시직 기능공 규모는 7년 전인 2010년과 유사한 수준이다. 2010년 건설기능공 중 임시직은 922,728명이었다. 그리고 2010년의 임시직 기능공은 2008년의 972,375명의 94.9% 수준이다.<sup>6)</sup>

임시직 기능공은 2016년까지는 감소하는 추세를 보였으나, 2017년 이후 90만 명 수준을 회복했다. 건설공사를 공종별로 구분하는 경우 토목에 비해 건축공사가 더 많은 근로자를 필요로 한다. 2016년 4분기의 건축공사 계약액이 분기별 비교에서 가장 큰 규모였으며, 이런 영향으로 2017년 이후 건설근로자에 대한 수요가 증가했다고 볼 수 있다.

〈표 2-8〉 건설업 임시직 기능공 변화 추이

구분	계	상용직 기능공		임시직(임시종사자)	
		종사자(명)	비중	종사자(명)	비중
2008년	1,103,073	130,698	11.80%	972,375	88.20%
2009년	1,098,927	141,992	12.90%	956,935	87.10%
2010년	1,071,852	149,124	13.90%	922,728	86.10%
2011년	1,001,667	144,431	14.40%	857,236	85.60%
2012년	945,451	136,535	14.40%	808,916	85.60%
2013년	978,190	134,146	13.70%	844,044	86.30%
2014년	955,433	130,553	13.70%	824,880	86.30%
2015년	958,043	132,889	13.90%	825,154	86.10%
2016년	979,298	134,508	13.70%	844,790	86.30%
2017년	1,042,683	138,442	13.30%	904,241	86.70%
2018년	1,063,606	141,193	13.27%	922,413	86.73%

자료: 통계청, 건설업 조사보고서, 각 연호.

6) 나경연 등(2020)이 건설근로자공제회의 최근 5년 자료를 이용하여 추정한 결과 2018년 내국인과 외국인을 모두 포함한 건설근로자는 1,053,395명이었다. 2019년은 998,850명으로 2018년에 비해 5.2%가 감소한 규모였다. 형틀목공 직종이 전체 근로자에서 차지하는 5년 평균 비중은 14.6%, 철근공은 8.0%였다. 이에 비해 외국인근로자 가운데 형틀목공의 5년 평균 비중은 34.4%, 철근공은 16.9%였다. 외국인근로자는 형틀목공과 철근공에 다수가 분포돼 있는 것으로 조사되었다.

---

건설경기 호황, 특히 민간공사의 확대에 따라 건설근로자에 대한 수요가 증가했고, 이로 인하여 건설근로자도 증가했다. 통상적으로 아파트 현장 등 대규모 건축공사는 3년 내외의 공사기간이므로 2018년 이후에도 일정기간 건설근로자에 대한 수요가 유지될 수 것으로 예상되며, 이런 전제에서 보면 2018년의 임시직 기능공 증가는 2019년 이후 일정기간 동안은 유지될 가능성이 높다.

## 2) 건설근로자 고용 특성

### (1) 건설근로자 특성

#### ① 입직 용이성

건설근로자 입직 유형에 관한 면담조사를 한 선행연구에 의하면 건설근로자의 입직 유형은 네 가지로 분류할 수 있다.<sup>7)</sup> 첫째, 생계형이다. 면담대상자 중 가장 많았으며, 자영업 폐업이나 전 직장의 부도 등으로 퇴사 한 후 건설근로자로 일하는 유형이다. 연령대는 40대 중반에서 50대 초반이 많은 것으로 제시하였다.

둘째, 창업형이다. 건설업에 계속 종사할 생각은 아니며, 인터넷 쇼핑몰 등의 창업을 준비하는 과정에서 부족한 자금을 보전하기 위한 목적으로 건설근로자가 된 유형이다. 다른 업종에 비해 임금수준이 높아서 단기에 부족한 자금을 마련할 수 있다는 생각에서 일하고 있다.

셋째, 근면형 또는 two-jobs 유형이다. 건설근로자 이외의 본업이 있지만, 여유시간을 활용해 일하는 근로자이다. 프리랜서로 활동하는 30대에서 많은 유형이다. 일주일에 2~3일을 건설근로자로 일한다.

넷째, 가업승계형 근로자 유형이다. 가족 중에 건설업에 종사하는 사람이 있어 입직하게 된 경우이다. 건설업과 건설근로자에 대한 사전지식이 있어 거부감 없이 현장에 적응할 수 있는 이점이 있다.

이처럼 건설근로자로 일하게 된 이유와 현재의 유형도 다양하다고 할 수 있다. 창업형과 근면형은 건설업에 계속 종사할 생각은 없는 근로자라고 할 수 있다. 건설근로자로 포함시킬 수 있는지에 관해서는 의문이 있으나, 현재 건설업에 종사하고 있는 상황인 것은

---

7) 우상범(2018), 면접조사를 통해 본 서울지역 건설현장 단순노무직 노동실태와 정책방안, 서울노동권익센터.

맞다.

창업을 위한 부족한 자금을 보전하거나 여가시간을 이용하여 건설근로자로 일하는 사람들도 있고, 연령 이외의 다른 진입장벽이 없는 직종이라고 할 수 있다.<sup>8)</sup> 그만큼 젊은 근로자에 대한 수요가 존재하는 상황이라고 할 수 있다.

젊은 연령대 건설근로자가 쉽게 취업할 수 있다는 것은 수요가 많다는 의미이다. 이는 건설근로자의 평균 입직 연령을 46.8세로 제시하는 설문조사 결과를 통해서도 확인할 수 있다.

## ② 작업팀의 구성원

입직 이후 건설근로자로 종사하는 기간 중에는 팀을 기본적인 생산단위로 하는 인적 네트워크에 속한 근로자로서의 특성을 나타내게 된다.

건설근로자의 대부분이 임시·일용직인 구조에서 안정적·지속적으로 일자리를 확보할 수 있는지 여부는 가장 중요한 문제이다. 이런 중요한 문제를 보다 쉽게 해결할 수 있는 수단이 노무제공 네트워크의 일원으로 합류하는 것이다.

건설근로자공제회(2020)의 조사결과에 의하면 조사대상 중 인맥에 의해 일자리를 구하고 있는 근로자 비중은 84.7%였다. 건설근로자의 일자리 확보 측면에서 가장 중요한 요소가 인적 네트워크이므로 건설근로자로 종사하는 동안 작업팀의 구성원으로서의 특성을 갖게 된다.

작업팀의 구성원의 특성은 개인적으로 현장에서 노무를 제공하는 것이 아니라 협업의 형태로 생산활동을 하게 된다는 의미이며, 건설공사 현장의 개설과 폐쇄에 따라 팀을 단위로 이동하게 된다는 것을 의미한다. 근로자의 개별성보다 팀의 구성원으로서의 행태가 더 강하게 나타나게 된다.

## ③ 고령화<sup>9)</sup>

건설업은 3D업종이라는 인식이 강해서 신규 입직자가 정체되는 현상이 발생하고 있다.

8) 신태중(2018)의 설문조사 결과 건설근로자로 입직하게 된 계기로 생계유지 목적 다음으로 높은 비중을 차지한 것은 별다른 기술이 없어도 일자리를 얻을 수 있어서라는 응답이었다.

9) 관계부처 합동으로 2020년 8월 27일 발표된 '인구구조 변화 대응방향' 보도자료에 의하면 65~79세의 고령층은 단순노무직 35%, 농림어업 24%, 서비스·판매 18% 등 특정한 직종에 주로 고용돼 있는 것으로 나타났다. 이 자료에서는 향후 50년 간 노인부양비가 5배 증가할 것으로 예상된다고 전망하며, 고령층 경제활동 참가 확대는 청년층의 부담완화 측면에서도 긍정적이라고 보았다.



많지 않은 입직자의 대부분은 다른 직업을 갖고 있던 사람들이며, 이들 중 젊은 층은 건설업에 장기간 종사하는 비중이 낮다. 이런 영향으로 건설현장에서 노무를 제공하여 생산에 참여하는 건설근로자는 감소하는 추세를 보이고 있다. 건설경기의 변동에 따라 건설업 종사자가 영향을 받고 건설근로자도 규모의 변화가 있으나, 추세적으로 감소하는 양상이다. 건설업에서 이탈하는 근로자에 비해 입직자가 많지 않고, 그나마 연령대가 높아 건설업 종사자들의 평균 연령대는 지속적으로 높아지고 있다. 다른 산업에 비해서도 고령자가 많고, 고령자의 비중도 지속적으로 상승하고 있다.

건설업은 신규 입직자의 연령대도 높은 편이다. 서울노동권익센터의 설문조사 결과에 의하면 평균 입직 연령이 46.8세였다. 더욱 문제가 되는 것은 입직 연령대가 계속 높아지고 있는 것이다. 현장경력 11년 이상 근로자의 평균 입직연령은 41.3세였다. 이에 비해 현장경력 3년 이하 근로자는 입직연령이 49세였다. 이처럼 현장경력이 짧을수록 평균 입직연령이 높아지는 것으로 나타난다.

이런 현재 상황과 향후 추세를 감안하면 향후 건설근로자의 고령화 추세는 지금보다 더 급속하게 진행될 수밖에 없을 것으로 예상된다. 아울러 40대 이하 연령층이 건설근로자로 신규 입직하는 규모가 정체 또는 감소하는 추세를 보이고 있다.

선행연구에서 제시하고 있는 것처럼 건설업 입직자는 다양한 동기와 목적을 갖고 있다. 이 중 창업을 위한 부족자금 충당과 다른 직업과 병행하는 건설근로자의 비중은 젊은 층에서 높다. 이들이 향후에도 계속 건설근로자로 종사할 것으로 생각하기 어렵다. 즉 건설업에서 이탈하지 않는 근로자는 상대적으로 연령대가 높아서 다른 업종의 근로자로 전직하는 것이 어려운 경우가 많다.

〈표 2-9〉 건설업 입직 당시 연령

(단위: 개, %)

구분	사례수	30대 이하	40대	50대	60대	평균	
전체	(600)	19.5	36.8	40.5	3.2	46.8	
경력	3년 이하	(205)	16.6	25.9	51.7	5.9	49.0
	4-5년	(142)	17.6	34.5	43.0	4.9	47.6
	6-10년	(183)	19.7	41.0	39.3	0.0	45.8
	11년 이상	(70)	31.4	62.9	5.7	0.0	41.3
연령	30대 이하	(42)	100.0	0.0	0.0	0.0	31.6
	40대	(112)	45.5	54.5	0.0	0.0	39.2
	50대	(287)	7.0	44.9	48.1	0.0	48.4
	60대	(159)	2.5	19.5	66.0	11.9	53.4

자료: 신태중(2018), 설문조사로 본 서울지역 건설현장 단순노무직 노동 및 생활실태, 서울노동권익센터.

또한 현장경력이 축적된 고령층 근로자는 다른 직종에서 기대할 수 있는 임금보다 건설근로자로 종사하면서 얻을 수 있는 소득이 더 크기 때문에 이직할 유인도 없다. 결국 건설근로자로 종사하는 근로자의 연령대는 계속 상승할 수밖에 없는 상황이다. 이외에도 인구구조 변화에 따른 고령인구의 증가도 건설근로자의 평균 연령대가 높아지는 주요한 원인이다.

이런 요인들로 인해 건설근로자의 평균 연령대는 지속적으로 상승하는 추세를 보이고 있다. 2010년 조사에서 50대 이상 건설근로자의 비중은 48.0%였으나, 2017년에는 27.2%p가 증가했고, 전년 대비 50대의 비중이 감소한 2018년도의 70.1%와 비교해도 22.1%p 격차를 보이고 있다.

〈표 2-10〉 건설근로자 평균 연령대(전문건설업자 응답)

(단위: %)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
20대	0.1	3.4	0.1	0.1	0.4	0.1	0.0	0.1	0.1
30대	6.6	5.8	3.9	3.8	2.6	2.6	2.2	1.8	2.5
40대	45.3	38.1	35.2	28.1	29.1	28.9	25.5	22.9	27.3
50대 이상	48.0	52.8	60.8	68.0	68.0	68.3	72.3	75.2	70.1

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

〈표 2-11〉에서 제시하고 있는 경제활동인구조조사 고령자 부가조사에 의하면 55세 이상의 고령자가 건설업 취업자수에서 차지하는 비중은 2019년 5월 기준으로 31.9%였다. 2019년의 이런 비중은 2018년의 32.6%에 비해 0.7%p가 감소한 수준이다.

건설업의 취업자수 증가와 55세 이상 연령대 근로자의 취업자수 증가와 비례하는 현상을 보이고 있다. 건설계약액이 최고를 기록한 2016년 4분기를 전후한 기간 동안을 호황기라고 할 수 있고, 이런 영향으로 2016년의 건설업 취업자수는 전년 대비 크게 증가한 것으로 나타났다. 또한 2017년과 2018년 2019년까지 건설업 취업자수가 증가했고, 55세 이상 연령자도 증가했다.

55세 이상 고령자가 가장 많았던 2018년은 646천명 수준이며, 전체 건설업 취업자수에서 차지하는 비중은 31.7%로 〈표 2-11〉에서 제시하고 있는 다른 연도에 비해 비중이 낮았다.

〈표 2-11〉 산업별 고령 취업자 추이

(단위: 천명)

구분		계	농림어업	제조업	건설업
2013. 5.	전체 취업자	25,610	1,706	4,297	1,832
	55~79세 취업자	5,763	1,210	546	415
	55~64세	3,867	497	457	353
	65~79세	1,896	713	88	62
2014. 5.	전체 취업자	26,112	1,649	4,459	1,855
	55~79세 취업자	6,132	1,163	636	465
	55~64세	4,176	482	543	383
	65~79세	1,956	680	93	81
2015. 5.	전체 취업자	26,431	1,526	4,580	1,894
	55~79세 취업자	6,376	1,055	681	498
	55~64세	4,413	450	572	423
	65~79세	1,963	605	109	74
2016. 5.	전체 취업자	26,613	1,420	4,608	1,862
	55~79세 취업자	6,715	992	759	548
	55~64세	4,708	426	637	478
	65~79세	2,007	566	122	70
2017. 5.	전체 취업자	26,992	1,420	4,586	2,031
	55~79세 취업자	7,117	1,019	829	617
	55~64세	5,029	435	695	549
	65~79세	2,087	585	134	68
2018. 5.	전체 취업자	27,064	1,481	4,507	2,035
	55~79세 취업자	7,421	1,067	866	646
	55~64세	5,213	454	726	561
	65~79세	2,209	613	140	85
2019. 5.	전체 취업자	27,322	1,497	4,434	2,041
	55~79세 취업자	7,739	1,064	897	665
	55~64세	5,350	459	750	573
	65~79세	2,389	605	147	92
2020. 5.	전체 취업자	26,930	1,551	4,377	1,979
	55~79세 취업자	7,895	1,084	950	632
	55~64세	5,370	458	792	521
	65~79세	2,525	626	158	111

주: 각 연도 5월 기준이며, 전체 취업자는 15세 이상 취업자.

자료: 통계청 국가통계포털(<https://kosis.kr/statisticsList/>).

### 3) 건설근로자 고용관계의 특성

#### (1) 임시·일용직

건설업은 공사 수주가 이루어져야만 생산활동이 시작될 수 있다. 생산요소도 생산활동이 이루어지는 기간 동안만 사용한다. 기계장비는 자본에 해당하며 고정비적인 성격이 강

하다. 따라서 자본에 해당하지만 보유보다 대여를 통해서 가변비용화를 시도하게 되고, 자본에 비해 가변비용적인 성격이 강한 노동은 근로계약을 임시·일용직 고용으로 사용하게 된다. 이런 방식은 공사 입찰과정을 거쳐야 하는 시장경쟁방식에서 낙찰가격 경쟁력을 유지하기 목적에서 나타나는 행태라고 할 수 있다.

건설업종의 이런 특성은 생산방식과 밀접한 관련성을 갖고 있으며, 건설근로자의 사용 방식에도 직접적인 영향을 미치고 있다. 공정별로 서로 다른 건설업자가 시공을 담당하고 있고, 이들 건설업자는 하도급자로 전문화 된 영역을 구축하고 있다. 따라서 이들에 의해 고용되는 건설근로자도 특정한 직종으로 노무를 제공하게 된다. 그리고 공정의 순차적 진행이 생산의 과정이라는 점에서 개별 공정이 완료된 후에는 해당 건설업자, 그리고 해당 건설업자가 고용한 건설근로자는 계약한 현장에서의 근로관계가 종료된다.

하도급 생산방식이 일반화 돼 있는 체계에서 노동력의 사용은 전문건설업자의 영역이라고 할 수 있다. 단기계약도 높은 비중을 차지하고 있는 것으로 나타난다. 2018년 기준으로 하도급자에게 고용되는 건설근로자 중 38.0%는 3개월 미만의 고용계약을 체결한 것으로 조사되었다. 1개월에서 2개월 사이의 고용계약은 21.9%였고, 1개월 미만 계약도 6.5%의 비중을 차지했다.

〈표 2-12〉 건설근로자 평균 고용기간 추이(전문건설업자 응답)

(단위: %)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1개월 미만	4.8	5.0	6.9	8.5	8.4	6.7	4.6	6.9	6.5
1~2개월	27.8	27.3	28.8	25.3	24.3	25.7	22.4	23.2	21.9
2~3개월	10.3	13.4	11.6	12.4	11.3	12.3	11.9	11.7	9.6
3~4개월	19.4	16.7	17.1	13.4	14.2	15.9	16.1	15.0	15.2
4~6개월	8.5	6.8	6.2	6.7	7.3	6.9	4.7	8.7	6.8
6~12개월	29.3	30.7	29.3	22.1	21.9	22.9	25.9	21.1	28.0
12개월 이상	0.0	0.0	0.0	11.7	12.5	9.6	14.2	13.5	11.9

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

이 조사는 직종을 구분하여 이루어지지 않았으며, 평균적으로 〈표 2-12〉에서 제시하고 있는 수준이라는 점을 감안하면 아주 짧은 근로계약이 체결되는 경우도 많다는 것을 알 수 있다. 즉 철근콘크리트 구조물 공사의 경우 골조공사가 공사기간에 차지하는 비중이 절반 가까이 된다. 그리고 나머지 공정에서 필요로 하는 직종들은 며칠 동안만 노무 제공이 되는 경우도 있다는 점을 고려하면 건설근로자의 임시·일용직 고용계약의 기간이 매

우 단기라는 것을 추측할 수 있다.

## (2) 높은 이동성

공정별로 진행되는 연쇄적인 작업과정은 건설근로자에게 자신이 제공할 수 있는 직종의 공사현장을 탐색하고 이동하면서 노무를 제공해야하는 행태로 나타난다. 건설업에서 산출되는 구조물은 토지 등에 정착되어 있는 부동산의 특성이 강하다. 이로 인하여 양산 체계가 가능한 고정된 생산시설에서 제조돼 공급되는 방식이 아닌 구조물이 소비되는 특정한 공간에서 직접 생산활동이 이루어진다. 건설공사는 고정된 생산시설이라는 개념이 성립할 여지가 없다.

건설생산 현장이 유지되는 공사기간은 공사의 유형에 따라 다르지만, 대규모 건축공사 현장도 대부분 3년 미만이다. 공사의 시작단계부터 완공 시까지 동일한 현장에서 노동을 제공할 수 있는 근로자는 극소수이며, 이들의 대부분은 원도급자에 의해 고용되는 직영근로자이고, 이들도 해당 현장이 종료되면 이후에는 다른 현장으로 이동하게 된다. 직영인부처럼 원도급자와 고용관계를 체결하는 경우에도 근로의 연속성이 보장되지 못한다.

〈표 2-13〉 최근 한 달 및 현장별 근로일수(2018년)

(단위: 일, %)

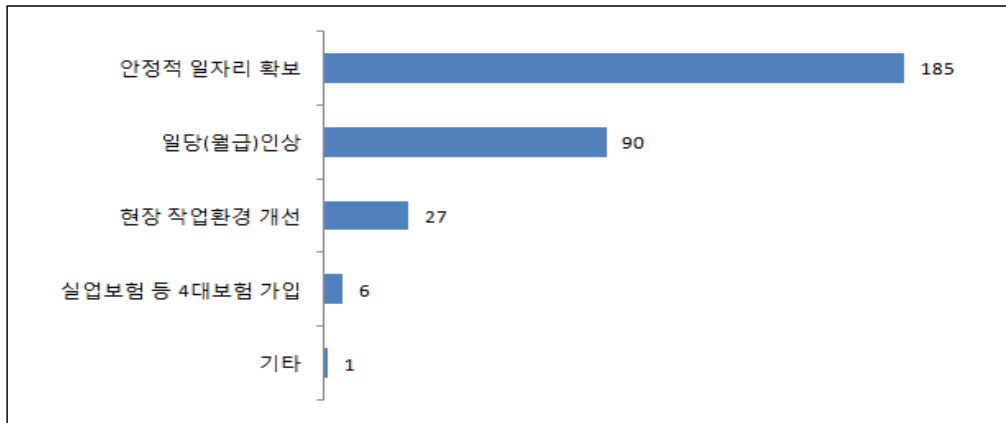
구분	사례수	평균	10일 이하	11~15일	16~20일	21~25일	26일 이상	
전체	1,018	20.3	3.4	6.5	61.2	24.2	4.7	
최근 한 달	팀장/반장	87	21.5	1.1	5.7	52.9	32.2	8.0
	기능공	463	20.5	3.5	3.7	63.3	24.6	5.0
	준기공	136	20.4	-	8.8	66.9	20.6	3.7
	조공	78	20.7	3.8	1.3	61.5	26.9	6.4
	일반공	254	19.5	5.9	12.2	57.1	21.7	3.1
전체	1,018	17.6	21.5	10.0	46.9	17.6	4.0	
현장별	팀장/반장	87	19.1	19.5	4.6	42.5	27.6	5.7
	기능공	463	17.6	21.6	9.9	47.3	16.8	4.3
	준기공	136	17.8	17.6	12.5	52.2	14.0	3.7
	조공	78	16.4	26.9	12.8	43.6	11.5	5.1
	일반공	254	17.4	22.4	9.8	45.7	19.3	2.8

자료: 건설근로자공제회(2018), 건설근로자 종합생활 실태조사 보고서.

이처럼 건설근로자는 건설공사 현장을 계속해서 이동하며 노동을 제공할 수밖에 없는 구조라는 것을 〈표 2-13〉을 통해서 확인할 수 있다. 그런데 특징적인 현상은 숙련도에

따라 근로일수가 상이하게 나타난다는 것이다. 즉 숙련도가 높다고 할 수 있는 팀장/반장과 기능공은 한 달 평균 근로일수 21일 이상 비중이 높고, 동일한 현장에서 21일 이상 일하는 비중도 높았다. 결국 숙련도가 높은 건설근로자는 저숙련자에 비해 현장을 이동하는 비중도 낮다고 할 수 있다. 이런 결과는 건설업자의 숙련자에 대한 높은 수요가 반영된 것이라고 할 수 있다.

현장을 이동하면서 노무를 제공하는 과정은 새로운 공사현장을 탐색하는 과정이 반복적으로 발생하는 상황이 연속되는 것이라고 할 수 있다. 탐색과정이 길어지면 실업기간이 장기화되는 결과로 나타난다. 건설근로자들이 가장 선호하는 것이 '안정적인 일자리 확보'인 것도 이동성에서 비롯되는 것이라고 할 수 있다([그림 2-4] 참조).



주: 2016년 7월 29일부터 8월 12일까지 이루어진 설문조사 결과임.  
 자료: 박광배·김태준(2017), 건설업 적정임금제 도입의 영향 및 검토과제, 대한건설정책연구원.

[그림 2-4] 건설근로자의 요구사항

### (3) 작업팀 단위 구인·구직

건설공사 현장에서의 생산활동은 공종별로 진행되며, 각 공정별 세부작업은 적게는 2~3명의 작업팀, 많게는 10~20명으로 구성되는 작업팀 단위로 노무가 제공되는 구조라고 할 수 있다.

인적 네트워크를 기반으로 한 취업이 건설근로자의 가장 보편적인 일자리 확보방식이 된 이유도 노무를 제공하는 특성에 기인하는 측면이 크다. 노동의 수요자들이 개별 건설근로자를 대상으로 구인활동을 하지 않고 작업팀을 단위로 구인활동을 하게 됨에 따라

---

작업팀장이 구인·구직의 매개역할을 하게 되는 경우가 많다. 즉 작업팀장이 일자리를 확보하므로 팀장이 실질적인 구인자 역할을 하게 되는 것이다.

노동의 수급과정에서 나타나고 있는 작업팀 단위를 기본으로 하는 구인·구직은 개별 건설근로자가 일자리를 얻은 후의 생산 참여방식에도 직접적인 영향을 미치게 된다. 작업팀에 합류되지 못한 상황에서 이루어지는 구직활동은 작업팀의 팀원을 공백을 메우거나 보조하는 역할인 경우가 많다.

#### (4) 숙련근로자 수급 불균형

숙련근로자의 수급 불일치는 건설근로자 구인·구직과정에서 발생하는 구조적인 문제라고 할 수 있다. 구직자인 건설근로자 입장에서는 일할 수 있는 현장을 찾기 위해 시간과 비용을 투입해야 하며, 건설업자도 구인과정에서 거래비용이 발생한다. 이런 비용의 투입에도 불구하고 사용자가 원하는 건설근로자를 찾는 데 어려움이 있다. 이에 따라 건설업자는 노동의 사용에 있어 발생하는 수급불일치 해소의 필요성을 지속적으로 제기하고 있는 상황이다.

노동시장에서 수요자와 공급자 사이의 불일치는 많은 산업 분야에서 나타나는 현상이다. 그런데 건설업은 수급 불일치가 더욱 심각한 수준이다. 왜냐하면 공식적인 취업경로가 미흡하고 비공식적인 관계로 노동 공급이 이루어지는 비중이 높기 때문이다. 수급 상황에 관한 정보가 부재하고 전달될 수 있는 수단도 부족하다. 이로 인하여 수급 불일치가 발생하는 상황에서도 부족한 공급을 보완하는 것도 어려운 여건이다.

하도급 생산방식이 일반적인 국내 생산구조에서 전문건설업자는 하도급자로서 노동을 투입하여 생산활동을 한다. 전문건설업자들은 건설근로자 사용상의 애로사항으로 숙련근로자 확보의 어려움을 제시하고 있다.

전문건설업자 현장경력 5년 이상인 근로자를 숙련공으로 생각하고 있다. 숙련근로자는 생산성이 담보되는 근로자라고 할 수 있는데, 선행연구에서 제시하고 있는 설문조사 결과에 의하면 전문건설업자들은 생산성에 영향을 주는 여러 요인 중 근로자의 숙련도를 중요하게 고려하는 것으로 나타났다. 하도급자는 공사의 전체적인 운영과 관리를 담당하는 건설사업자가 아니어서 관리측면의 중요도가 문항으로 제시되지 않은 상태의 결과이지만, 시공에서는 숙련도가 생산성에 미치는 영향이 크다는 판단을 할 수 있는 결과라고 할 수 있다.

〈표 2-14〉 전문건설업자가 생각하는 숙련까지 소요기간

(단위: 개, %)

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
계	937 (100.0)	493 (100.0)	715 (100.0)	674 (100.0)	784 (100.0)	583 (100.0)	680 (100.0)
1-2년	38 (4.1)	24 (4.9)	22 (3.1)	22 (3.3)	23 (2.9)	24 (4.1)	26 (3.8)
2-3년	85 (9.1)	35 (7.1)	52 (7.3)	40 (5.9)	47 (6.0)	43 (7.4)	43 (6.3)
3-5년	256 (27.3)	120 (24.3)	200 (28.0)	175 (26.0)	201 (25.6)	166 (28.5)	194 (28.5)
5-10년	362 (38.6)	188 (38.1)	273 (38.2)	271 (40.2)	307 (39.2)	214 (36.7)	266 (39.1)
10년 이상	196 (20.9)	126 (25.6)	168 (23.5)	166 (24.6)	206 (26.3)	136 (23.3)	151 (22.2)

주: 2019년 조사에서는 해당 설문문항이 삭제되었으며, 2017년이 가장 최근 조사결과임.  
 자료: 대한전문건설협회, 전문건설업 실태조사 분석 보고서, 각 연호, 대한건설정책연구원.

이런 이유로 전문건설업자들은 숙련근로자를 선호한다. 그러나 숙련근로자를 확보하는데 많은 어려움을 겪고 있는 상황인 것으로 조사되고 있다. 〈표 2-15〉에서 제시하고 있는 것처럼 전문건설업자는 건설근로자 구인과정에서 겪는 문제 중 숙련근로자 부족을 가장 크게 느끼고 있는 것으로 조사되었다. 설문 응답자의 30%가 넘는 비율로 숙련자 부족을 꼽았다.

조달의 어려움도 건설근로자 채용 시 겪는 어려움으로 높은 비중을 차지한 것으로 나타났다. 전문건설업자는 생산요소인 기계 및 장비와 노동력을 동원하여 생산활동을 하고 있고, 설문이 일용근로자와 관련된 것이라는 점에서 조달의 어려움은 수급 불균형의 문제라고 할 수 있다. 또한 전문건설업자들은 숙련자에 대한 수요가 상시적으로 존재한다는 점과 연계하면 조달의 어려움도 결국은 숙련근로자 부족과 관련된다고 할 수 있다.<sup>10)</sup>

숙련자에 대한 초과수요는 앞서도 제시한 숙련근로자의 근로일수를 통해서도 확인할 수 있다. 숙련근로자는 근로일수가 저숙련자에 비해 길게 나타나는데, 결국 일하려고 하는 의지만 있으면 안정적으로 일자리를 확보할 수 있다는 의미이다. 이처럼 숙련 건설근

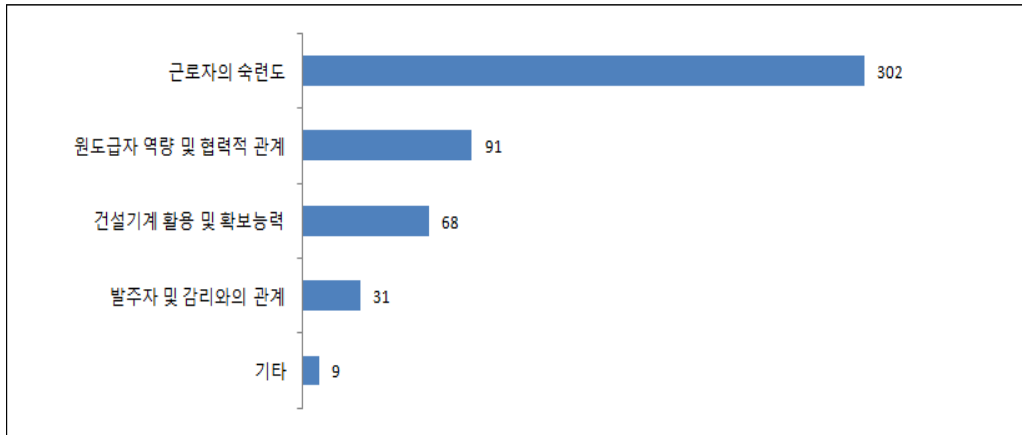
10) 하도급공사를 하는 전문건설업자는 공사원가에서 노무비가 차지하는 비중이 가장 높다. 조달의 어려움은 생산요소인 자본과 노동에 관한 것이며, 자본에 해당하는 기계장비와 자재는 발주자와 일도급자가 지급하는 비중이 높은 상황을 감안할 때 하도급자가 인식하는 조달의 어려움은 결국 숙련근로자 부족으로 인한 문제와 관련성이 크다고 볼 수 있다.



로자 공급 부족 상황이라는 것을 보여주는 사례라고 할 수 있다.

이처럼 전문건설업자들의 구인 시 겪는 어려움은 여전히 개선되지 못한 상태가 유지되고 있다. 이를 개선할 수 있는 가장 효과적인 수단이 훈련이라는 점에서 훈련공급 확대의 필요성은 매우 크다는 것을 확인할 수 있다.

(단위: 개)



주: 2016년 7월 29일부터 8월 12일까지 이루어진 설문조사 결과임.

자료: 박광배·김태준(2017), 건설업 적정임금제 도입의 영향 및 검토과제, 대한건설정책연구원.

[그림 2-5] 전문건설업자의 생산성 영향요인

<표 2-15> 일용근로자 채용 시 어려움(전문건설업자 응답)

(단위: 개, %)

구분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
계	1,062 (100.0)	776 (100.0)	776 (100.0)	820 (100.0)	837 (100.0)	834 (100.0)	997 (100.0)
숙련도 부족	354 (33.3)	269 (34.7)	274 (35.3)	301 (36.7)	240 (28.7)	236 (28.3)	321 (32.2)
짚은 입·퇴직으로 업무능률 저하	261 (24.6)	191 (24.6)	153 (19.7)	134 (16.3)	105 (12.5)	84 (10.1)	113 (11.3)
관리의 어려움	170 (16.0)	175 (22.6)	116 (14.9)	89 (10.9)	110 (13.1)	113 (13.5)	155 (15.5)
조달의 어려움	277 (26.1)	141 (18.2)	233 (30.0)	214 (26.1)	220 (26.3)	227 (27.2)	215 (21.6)
과도한 임금요구	-	-	-	82 (10.0)	162 (19.4)	174 (20.9)	192 (19.3)

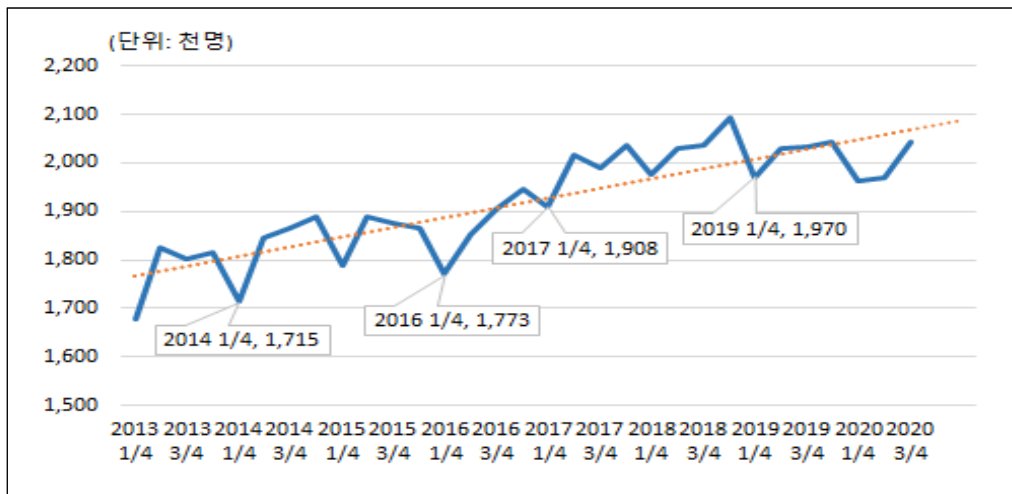
자료: 대한전문건설협회, 전문건설업 실태조사 분석 보고서, 각 연호, 대한건설정책연구원.

## (5) 반복적인 실업

구조물이 건축된 공간이나 장소에 정착돼 있으므로 고정된 생산시설에서 생산활동이 이루어지지 못하고 옥외에서 생산이 이루어지게 됨에 따라 기후와 기온, 강수에 직접적인 영향을 받는다. 겨울철과 장마기간, 태풍이 발생하는 시기에는 정상적인 공사가 이루어지지 못하게 된다.

이에 따라 계절적인 요인과 기후적인 요인에 의하여 실업이 반복되며, 계절적인 요인에 의해서도 주기적으로 실업이 발생하게 된다. 이런 현상은 건설업 취업자수 변화를 통해서 확인할 수 있다. [그림 2-6]과 <표 2-16>은 분기별로 건설업 취업자수를 제시하고 있다. 이 자료들에 의하면 겨울철인 1월과 2월이 포함되어 있는 1분기는 매년 반복적으로 건설업 취업자수가 감소하는 현상이 나타나는 것을 알 수 있다. 감소되는 취업자는 실업상태에 있는 것으로 볼 수 있다.

공사진행이 어려운 시기에 실업을 당하는 근로자도 숙련도에 따라 다른 양상을 보이게 된다. 앞의 <표 2-13>에서 제시하고 있는 것처럼 숙련자는 월 평균 근로일수가 길게 나타나는 현상은 동절기에도 그대로 유지된다. 모든 건설근로자의 근로일수가 짧아지지만 숙련자는 근로일수 단축이 많지 않고, 겨울철에도 일자리를 확보하는 비중이 높다.



주: 통계청, 경제활동인구조사를 사용하여 작성.

[그림 2-6] 분기별 건설업 취업자수 변화 추이

건설근로자의 근로일수와 관련하여 관찰되는 이런 특성은 건설업 취업자 중 공사가 진

행되지 못하는 시기에 발생하는 실업자의 대부분은 임시·일용직으로 고용되는 건설근로자이며, 저숙련자와 현장경력이 짧은 근로자라고 할 수 있다. 건설근로자에게 나타나는 반복적인 실업은 고용의 특성에 해당한다고 할 수 있다.

〈표 2-16〉 분기별 건설근로자 취업자수 변화 추이

(단위: 천명)

구분	취업자			계절조정 취업자		
	전 산업(A)	건설업(B)	비중(B/A)	전 산업(C)	건설업(D)	비중(D/C)
2013 1/4	24,412	1,678	6.9%	24,981	1,741	7.0%
2013 2/4	25,539	1,826	7.1%	25,252	1,803	7.1%
2013 3/4	25,632	1,801	7.0%	25,391	1,785	7.0%
2013 4/4	25,614	1,814	7.1%	25,566	1,788	7.0%
2014 1/4	25,210	1,715	6.8%	25,780	1,778	6.9%
2014 2/4	26,092	1,847	7.1%	25,820	1,825	7.1%
2014 3/4	26,226	1,866	7.1%	25,978	1,850	7.1%
2014 4/4	26,062	1,888	7.2%	26,009	1,861	7.2%
2015 1/4	25,543	1,787	7.0%	26,103	1,851	7.1%
2015 2/4	26,341	1,889	7.2%	26,088	1,867	7.2%
2015 3/4	26,465	1,875	7.1%	26,218	1,861	7.1%
2015 4/4	26,362	1,865	7.1%	26,304	1,838	7.0%
2016 1/4	25,747	1,773	6.9%	26,295	1,833	7.0%
2016 2/4	26,552	1,852	7.0%	26,314	1,833	7.0%
2016 3/4	26,719	1,906	7.1%	26,475	1,894	7.2%
2016 4/4	26,618	1,946	7.3%	26,553	1,916	7.2%
2017 1/4	26,100	1,908	7.3%	26,641	1,969	7.4%
2017 2/4	26,919	2,015	7.5%	26,691	1,996	7.5%
2017 3/4	26,998	1,990	7.4%	26,755	1,980	7.4%
2017 4/4	26,883	2,038	7.6%	26,811	2,005	7.5%
2018 1/4	26,283	1,977	7.5%	26,819	2,037	7.6%
2018 2/4	27,019	2,031	7.5%	26,797	2,014	7.5%
2018 3/4	27,015	2,035	7.5%	26,780	2,027	7.6%
2018 4/4	26,971	2,094	7.8%	26,894	2,059	7.7%
2019 1/4	26,461	1,970	7.4%	26,995	2,027	7.5%
2019 2/4	27,256	2,030	7.4%	27,035	2,015	7.5%
2019 3/4	27,382	2,034	7.4%	27,146	2,028	7.5%
2019 4/4	27,393	2,044	7.5%	27,313	2,009	7.4%
2020 1/4	26,749	1,962	7.3%	27,289	2,018	7.4%
2020 2/4	26,849	1,969	7.3%	26,632	1,956	7.3%
2020 3/4	27,068	2,043	7.5%	26,839	2,037	7.6%

주: 통계청, 경제활동인구조사를 사용하여 작성.

## (6) 노동의 집약적 사용

건설업은 노동의존도가 높은 산업이라고 할 수 있다. 주문생산에서는 주문이 이루어지

---

는 단계에서 가격이 결정된다. 따라서 생산과정에서 예정보다 공사기간이 연장되면 비용 상승요인이 된다. 그리고 이러한 상황을 효과적으로 보전할 수 있는 방법은 없다.

특히 건설생산은 외부환경에 영향을 많이 받으며, 기후와 같은 외부환경은 통제할 수 없는 변수이다. 이로 인하여 공사가 가능한 시기에 집중적으로 공사가 진행된다.

건설업에서의 생산은 체결된 계약을 이행하는 형태로 이루어지게 된다. 제품이 생산된 이후에 거래가 이루어지는 일반적인 형태와 다르다. 이러한 선(先)계약 후(後)생산의 방식에서는 공사기간을 단축할수록 건설업자의 수익이 증가하게 된다. 따라서 공사기간 단축을 위해서는 생산요소의 집약적인 사용을 통하여 생산성을 높이려는 시도를 하게 되며, 이 과정에서 근로자의 노동시간이 길어지게 된다.

건설근로자의 노동시간이 길어지는 이유는 공사금액이 직접적인 영향을 미친 결과라고 할 수 있다. 원도급자가 공사를 수주하는 금액이 낮아질수록 비용을 절감하는 방법으로 생산이 이루어지게 된다. 생산비용 절감을 모색하는 과정에서 생산요소 활용이 영향 받게 된다.

그런데 생산요소에는 기계·장비 등을 통칭하는 자본과 노동이 있다. 이 중 기계·장비 등의 자본은 고정비용이며 노동은 가변비용이다. 즉 노동은 생산의 변화에 따라 사용량이 영향을 받는 요소라고 할 수 있다.

건설업은 생산과정이 공정별로 진행되기 때문에 생산과정에 비례하여 노동이 증가하는 것은 아니다. 즉 노동력을 많이 필요로 하는 공종이 있고, 그렇지 않은 공종이 있다. 노동력을 많이 필요로 하는 공종이 진행되는 과정에서는 생산에 따라 노동이 증가하여야 하나, 공사금액에 따라 노동량을 조정하게 된다. 노동량을 조정하는 대신 집약적인 노동투입으로 보완하려는 시도를 하게 된다.

# III

## 건설업의 외국인근로자 필요성 및 현황

1. 건설업에서 외국인근로자의 필요성
2. 건설업의 외국인근로자 활용 현황
3. 건설업의 외국인근로자 활용 기대효과



## 건설업의 외국인근로자 필요성 및 현황

### 1. 건설업에서 외국인근로자의 필요성

#### 1) 외국인근로자 활용의 효과

전승훈(2013)은 외국인근로자의 대체성이 아주 미약한 상황을 가정해도 경제적 이득이 발생한다는 주장을 했다.<sup>11)</sup> 외국인근로자 유입은 총노동공급을 증가시키는 결과가 되며, 이에 따라 총생산을 증가시키게 된다.

전영준(2012)은 개방적인 이민정책으로 인구감소와 고령화로 야기될 수 있는 성장둔화를 일정수준 완화할 수 있다고 주장했다.

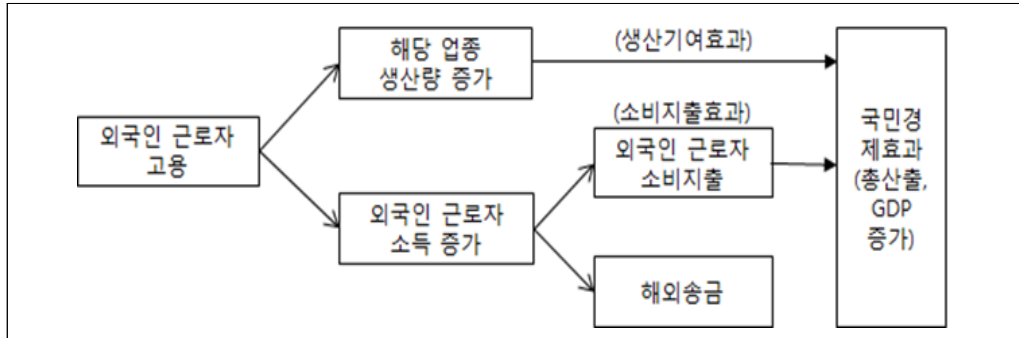
IOM이민정책연구원은 2010년 조사를 통해 외국인근로자는 임금소득 중 소비지출로 21.3%를 사용하는 것으로 제시한 사례가 있다.<sup>12)</sup>

이한숙(2004)도 외국인근로자의 유입은 유입국에게 있어서는 생산자이면서 소비자인 노동력의 추가라는 의견을 제시했다. 외국인근로자는 노동 제공의 대가로 받는 근로소득 중 일부를 유입국에서 소비하게 돼 소비수요가 증가하는 효과가 나타난다. 그리고 외국인근로자 유입에 따라 유입국에서 생산되는 재화와 서비스가격이 하락하면 국제적 상대가격이 하락하여 해외에서 유입국의 재화와 서비스에 대한 수요가 증가하는 효과도 있다고 분석했다. 반면 외국인근로자가 납부하는 세금에 비해 유입국 공공부문이 제공하는 공공 서비스와 이전지출로 인한 혜택이 더 크면 유입국의 내국인 소득에 부정적인 영향이 나타나게 된다는 분석도 제시했다.

이처럼 외국인근로자는 국내에서 인력부족을 겪고 있는 산업에서 내국인근로자를 보완하여 산업활동이 유지될 수 있도록 기여하고 있고, 이 과정에서 발생하는 근로소득으로 소비를 하고 있어 경제성장에도 일정한 기여를 하고 있다.

11) 다만 생산성이 지나치게 낮은 단순인력은 공공재와 복지급여 등이 투입될 수 있어 바람직하지 않으므로 전문인력 위주의 유입정책 전환을 주장했다.

12) 외국인근로자는 임금소득을 평균적으로 소비지출 21.3%, 저축 21.7%, 해외송금 57.4%의 비율로 배분하는 것으로 제시했다.



자료: 강동관 외(2011), 외국인노동자가 국내 경제에 미치는 영향, IOM이민정책연구원.

[그림 3-1] 외국인근로자 고용의 효과

이외의 다수의 선행연구들<sup>13)</sup>은 외국인근로자가 내국인근로자와 대체관계를 나타내지만, 그 수준은 매우 작아서 외국인근로자 유입의 경제적 효과가 내국인근로자의 노동공급 감소로 인해 상쇄될 가능성이 적다는 의견을 제시하고 있다.

현대경제연구원도 2008년 기준으로 외국인근로자 1명 증가 시 생산증대효과는 연간 1,030만원, 소비증가는 510만원에 달한다고 주장했다.

외국인근로자는 재정에도 기여하는 것으로 나타난다. 2017년 연말정산 신고를 한 외국인근로자는 55만명이며, 원천징수 형식으로 소득세 7.7천억원을 납부했다.

외국인근로자가 제공하는 경제적 효과 이외에도 내국인근로자가 기피하는 직종에서 노무를 제공함으로써 생산활동이 유지될 수 있는 효과도 있다. 이런 효과는 내국인이 진입하지 않는 일자리이므로 내국인 일자리 잠식의 문제를 야기하지 않는다.

한국노동연구원에 의하면 2007년 기준 외국인근로자의 임금은 내국인 대비 71.4%, 생산성은 87.41%로 비용 대비 생산성이 높다는 결과를 제시했다. 외국인근로자의 이런 생산성은 중국 현지 공장과 개성공단 근로자의 내국인근로자 대비 생산성이 80% 수준인 것을 감안하면 월등히 높은 결과라고 할 수 있다.

노민선(2015)이 제시하는 결과에 의하면 중소기업이 외국인근로자를 고용하는 이유는 응답기업의 88.5%가 “내국인근로자 구인 어려움”이었다(표 3-1) 참조). 단순인력으로 유입되는 외국인근로자는 중소기업과 농축산업·어업과 건설업 등 내국인근로자가 기피하는 직종에서 노동을 공급하는 역할을 하고 있어 활용 필요성이 강조되고 있다.

13) 이규용 외(2008), 유경준·이규용(2009), 김정호(2009), 최경수(2011) 등이다.



〈표 3-1〉 외국인근로자 고용하는 이유(복수응답)

(단위: 개사, %)

구분	합계		수도권		비수도권	
	응답수	비중	응답수	비중	응답수	비중
전체	620	100.0	298	100.0	322	100.0
내국인근로자 구인 어려움	549	88.5	257	86.2	292	90.7
장시간 근무가능(1일 8시간 이상)	197	31.8	99	33.2	98	30.4
외국인근로자의 낮은 임금수준	150	24.2	96	32.2	54	16.8
내국인근로자보다 업무지시 잘 따름	63	10.2	24	8.1	39	12.1
노사분규 등 인력관리 면에서 용이	19	3.1	8	2.7	11	3.4
기타	12	1.9	7	2.3	5	1.6

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

## 2) 건설업에서 외국인근로자의 필요성

### (1) 외국인근로자의 필요성

나경연 등(2020)이 제시하는 설문조사 결과 현재 내국인 건설근로자가 부족하며, 향후 부족 현상이 심화될 것이라는 의견이 많았다. 현재 신규 내국인근로자가 충분한 지 여부에 관해서는 응답자의 18.3%가 매우 부족하다고 느끼고 있고, 39.9%는 부족하다는 생각을 갖고 있는 것으로 조사되었다. 향후 신규 내국인근로자가 충분할 것인지에 대한 설문에는 24.1%가 매우 부족하다고 인식하고 있으며, 41.6%는 부족하다는 생각을 갖고 있다는 결과를 제시했다. 이밖에 내국인과 외국인을 포함하여 현재 건설근로자가 충분한 지 여부에 대해서는 응답자의 56.3%(매우 부족 16.7%, 부족 39.6%)가 부족하다는 생각을 갖고 있다는 조사결과도 제시했다.

국내의 인구구조 변화와 고령화 추세, 생산가능인구 감소와 건설업 입직 기피 등의 상황을 감안하면 건설근로자가 부족하다는 인식은 일반적으로 수용되고 있다. 노동력 부족에 대처하기 위해서는 노동을 자본으로 대체하는 시도가 있을 수 있고, 노동력 유입을 위한 인센티브 제공 등의 수단이 활용될 수 있다.

노동을 자본으로 대체하는 시도는 꾸준히 진전되고 있고, 기계장비와 생산환경의 자동화 및 기계화 추세가 진행되고 있다. 자재의 표준화 및 개량과 공장생산 등으로 과거에 비해 노동력의 비중이 축소되고 있는 상황이다.

그럼에도 불구하고 여전히 건설현장에서는 노동력 부족의 문제를 제기하고 있고, 개선이 필요하다는 주장이 지속되고 있는 상황이다. 이에 따라 그동안 내국인근로자를 입직시

---

키기 위한 시도들이 있었다. 본질적으로는 3D업종이라는 인식을 개선하여 건설업의 이미 지 제고를 위해서 현장 환경개선과 처우개선이 시도되고 있고, 이를 계기로 입직자 확대 를 기대하고 있다. 이와 함께 고용형태의 불안정으로 다른 직종에 종사하는 근로자들에 비해 필요성이 크에도 적용되지 못하고 있었던 사회안전망을 통한 건설근로자 보호도 지 속적으로 확대되고 있다.

그러나 내국인근로자를 확보하는 것은 목적인 만큼의 성과가 도출되지 못하고 있다. 건 설업에서 더욱 두드러지게 나타나고 있으나, 제조업 등에서도 노동력 확보가 현안이 된 지는 오래됐다. 육체적으로 노동의 강도가 높다는 인식이 확산돼 있어 입직자가 정체 또 는 감소하는 추세를 보이고 있고, 특히 청년층의 입직 기피가 개선되지 못하고 있다.

노동에 대한 의존도를 줄여가고 있으나, 산출물의 개별성과 특성으로 노동력에 대한 수 요는 계속될 수밖에 없는 구조라고 할 수 있다. 그리고 노동력 확보의 대안이 외국인근로 자라고 할 수 있다. 특히 건설업에서 두드러진 청년층 입직 기피의 효과적인 대안으로서 외국인근로자는 필요성이 크다.

서울에 개설돼 있는 공사현장을 대상으로 한 이상범(2018)의 면담조사 결과에 의하면 건설업체들은 외국인근로자에 대한 선호도가 높고, 우호적인 인식을 갖고 있었다.<sup>14)</sup> 건 설업체들이 외국인근로자를 선호하는 이유로는 인건비 절감이 가능하다는 점, 공사를 조 기에 종료할 수 있다는 점이 제시되었다. 외국인근로자는 팀제로 운영되고 있어 관리의 편의성이 높으며, 팀의 반장을 중심으로 강한 네트워크와 조직화가 잘 돼 있어 반장을 관 리함으로써 팀원 전체를 효율적으로 관리 가능하다는 인식을 갖고 있었다. 이런 건설업체 의 인식은 반장과의 의사소통이 원활하다는데 기초하고 있다.

외국인근로자를 선호하는 가장 중요한 요소는 생산성이라고 할 수 있다. 내국인근로자 에 비해 인건비가 저렴하여 동일한 작업 시에도 약 10% 낮은 인건비로 고용이 가능하다. 인건비 절감이 가능하면서 숙련도는 내국인근로자와 유사한 수준이어서 임금 대비 생산 성이 높다는 생각을 갖고 있었다.

건설업이 공사를 하는 업이라는 측면에서 시공을 통해서 이윤을 창출할 수 있어야만

---

14) 면담내용을 요약하여 제시하고 있는 내용은 “현장에서 십장이라든가, 현장소장, 관리자들은 외국사람을 더 선호합니다. 말 잘 듣고 일도 잘해요.”, “한국 근로자들과 비교했을 때 시멘트를 한국근로자들은 한 포대 나 르면 외국인근로자들은 한 세 포대 날라요. 그러면 전체적으로 공사가 빨라지죠.”, “젊기도 젊고요. 어려운 일을 한국 근로자들은 안 하니깐, 젊은 사람들이 안 하니깐, 타일 같은 거 힘든 일을 전부 중국 사람이 한다 고 봐도 되죠, 시멘트가 굳어서 판을 다 떼는 거, 그런 일도 한여름인데 그 사람들 쉬지도 않고 정말 열심히, 우리가 봐도 너무 열심히 하더라고.” 등이다.

건설업체로 유지·존속할 수 있다. 특히 국내 건설시장은 가격경쟁력이 가장 중요한 요소이며, 시장경쟁에 참여하는 건설업체는 원가절감을 통해서 경쟁력을 유지할 수 있어야 한다. 그리고 이를 위해서는 생산성 제고가 가장 중요하다. 즉 투입비용을 최소화하여 산출을 극대화 할 수 있어야 하는데, 결국 생산성에 따라 시장경쟁에서의 생존 여부가 결정된다. 내국인근로자에 비해 저렴한 인건비에 유사한 생산성을 제공하는 외국인근로자에 대한 수요와 선호는 더욱 높아질 것으로 예상할 수 있다. 또한 골조공사처럼 내국인근로자의 기피현상이 더욱 심하게 나타나는 부문에서는 외국인근로자의 필요성이 더욱 커질 수밖에 없을 것으로 전망된다.

## (2) 골조공사에서 외국인근로자 필요성

현재 가장 많이 건축되는 건축물은 철근콘크리트로 시공되고 있다. 철근과 콘크리트의 장점을 살리기 위해서 콘크리트구조물 사이에 철근을 넣어 강도를 높인 구조로 강도와 건축물의 수명이 보장되는 가장 효과적인 방식이라고 할 수 있기 때문이다.

건설산업기본법 시행령 제7조와 [별표 1]은 철근·콘크리트공사업을 철근·콘크리트로 토목·건축구조물 및 공작물 등을 축조하는 공사로 업무내용을 정의하고 있으며, 철근콘크리트공사의 예시로 철근가공 및 조립공사, 콘크리트공사, 거푸집 및 동바리공사, 각종 특수콘크리트공사 등을 예시로 제시하고 있다.

철근콘크리트공사에 참여하는 형틀목공은 거푸집 또는 형틀로 불리는 콘크리트 타설을 위한 구조체를 만드는 직종이다.<sup>15)</sup> 거푸집 공사는 공사기간 측면에서 전체 골조공사의 20~30%를 차지하며, 공사비 측면에서는 전체 골조공사 대비 30~40%, 건축물 전체 공사비에서도 10% 가량을 차지하는 중요한 공사라고 할 수 있다. 비용 측면뿐만 아니라 거푸집 공사는 구조물의 품질을 좌우하는 공사이다.<sup>16)</sup>

현재 골조공사에 많이 사용되는 거푸집은 <표 3-2>에 제시돼 있으며, 대부분 중량이 있다. 특히 경제성이 높은 AL-FORM은 무게가 있어 작업을 위해서는 상당한 근력과 체력을 필요로 한다. <표 2-10>에서 확인할 수 있는 것처럼 50대 이상 건설근로자 비중이

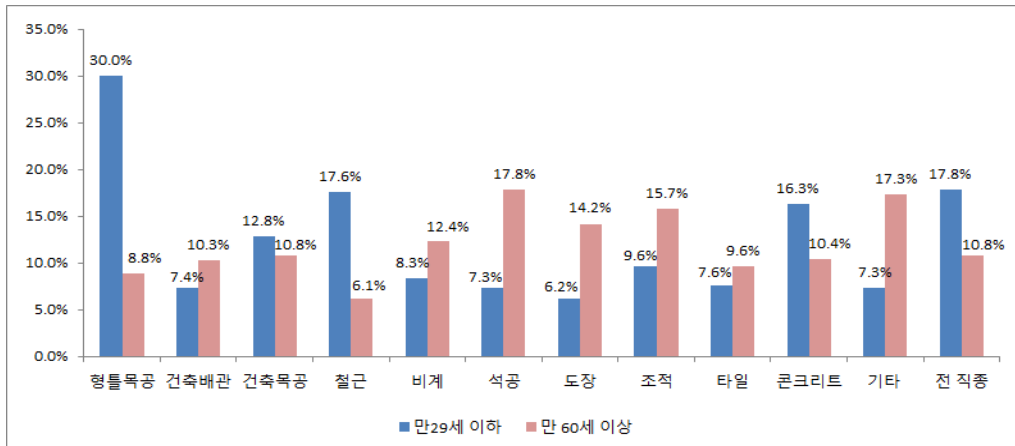
15) 거푸집은 콘크리트 구조물이 필요한 강도를 낼 수 있을 때까지 굳지 않은 콘크리트를 지지하여 구조물의 형상과 치수를 설계도서대로 유지시켜주며, 경화에 필요한 수분의 누출을 방지하고 외기의 영향을 차단하여 콘크리트가 내국성을 지니며 적절하게 양생될 수 있도록 하는 가설구조물의 총칭이다.

16) 정영식(2017)은 향후 거푸집 공사는 거푸집 자재 및 노동력 부족에 따른 거푸집 공법 개선과 합리화 방안의 필요성이 대두되고 있다고 주장했다.

70%가 넘는 상황인 점을 감안하면 근력과 체력이 요구되는 형틀목공 직종에서 내국인근로자를 확보하는 것은 현실적인 어려움이 있어 [그림 3-2]에 제시하고 있는 것처럼 29세 이하 청년층 외국인근로자가 형틀목공 직종에 가장 많이 분포하고 있다.

〈표 3-2〉 골조공사에 사용되는 거푸집 비교

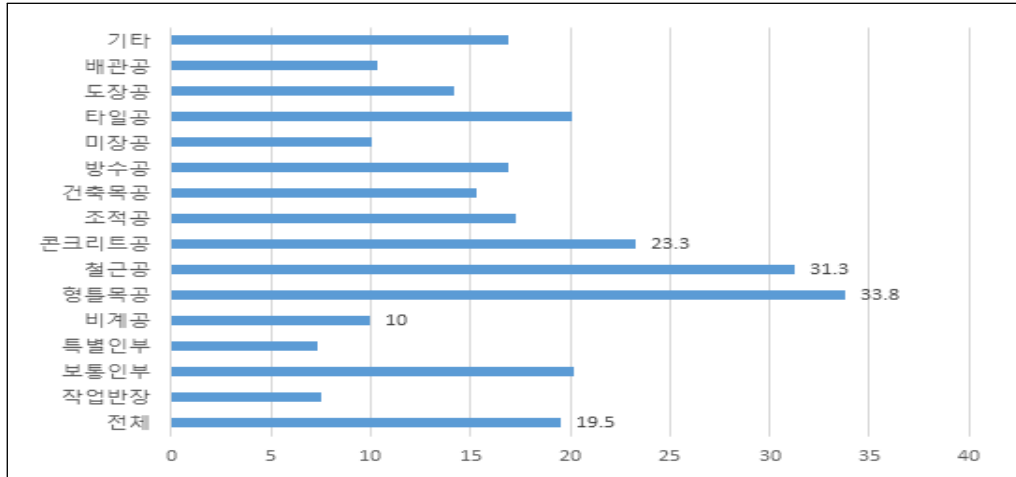
구분	AL-FORM	AL-WOOD FORM	EURO FORM
재질	알루미늄	알루미늄+합판	스틸프레임+합판
SIZE	600×2,325	450×2,400	600×1,200
중량	29kg	23kg	20kg
전용횟수	150회 이상	20회 내외	20회 내외
건출작업	유로폼 대비 25~30% 감소	유로폼 대비 25~30% 감소	작업량 많음



자료: 건설 인적자원개발위원회(2020), 주요직종 건설 기능인력 수급 현황 및 훈련 실태 조사 연구, 한국건설산업연구원.

[그림 3-2] 주요직종의 외국인근로자 청년층과 고령층 평균 비중(2015-2019)

골조공정에서 일하는 직종인 형틀목공과 철근공, 콘크리트공에 외국인근로자가 집중돼 있는 상황은 이규용 등이 연구한 자료에서도 제시하고 있다. [그림 3-3]은 내국인과 외국인을 포함한 전체 건설근로자 대비 외국인근로자가 종사하는 직종의 비중을 나타내고 있다. 이에 따르면 외국인근로자 비중은 19.5%였으며, 형틀목공 33.8%, 철근공 31.3%, 콘크리트공에 23.3%의 비중이었다. 외국인근로자는 골조공사에 노무를 제공하는 직종에 많이 종사하는 것으로 파악되었다.



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

[그림 3-3] 건설업 종사 외국인근로자의 직종별 비중

본 연구의 진행과정에서도 철근콘크리트업체의 실무자와 면담조사를 진행했다. 면담결과 현재 공사현장에서 철근콘크리트 공정의 외국인근로자 비중은 약 50~60% 수준이며, 외국인근로자가 없으면 현장운영이 어려운 상황이라고 했다.<sup>17)</sup>

이런 상황은 건설현장에서 철근콘크리트 공사의 시공을 담당하고 있는 전문건설업체의 출역인원을 통해서도 확인할 수 있다. 여러 현장에서 원도급자로부터 골조공사를 하도급 받아 시공하고 있는 B 전문건설업체의 서로 다른 현장에서 형틀목공 직종의 건설근로자는 외국인의 비중이 절대적이다. △△아파트 신축공사현장은 외국인근로자의 비중이 72%이며, 000 아파트 신축공사현장은 39%를 차지했다. 두 현장 모두 외국인근로자가 없으면 공사진행이 불가능한 상황이다.

17) 철근콘크리트조 아파트 10개 동을 기준으로 할 때 하루 평균 60명이 출역하며, 이 중 약 60%가 외국인근로자이다. 이 중 E-9, H-2, F-4 등의 합법적 외국인근로자는 약 40%인 것으로 파악되었다. 외국인근로자 중 불법은 불법체류자와 불법취업자가 있고, 불법취업자는 다시 건설업체가 외국인고용을 할 수 없는 경우가 있고 외국인근로자가 건설업에 취업할 수 없는 사증인 경우로 나뉜다. 하루 평균 출역인원이 60명이라는 의미는 공사 진행에 따라 10명이 출역하는 날도 있고, 200명 이상이 출역하는 날도 있으므로 철근콘크리트 공사의 시작부터 끝까지를 개략적으로 평균할 때 규모라는 의미이다. 또한 지하층 공사인지 지상층 공사인지에 따라라도 외국인근로자 출역 규모가 가변적이다. 지하층 공사의 경우 내국인근로자 팀이 많고 외국인근로자 팀 중에서도 숙련도가 있는 팀이 참여하는 상황이다. 지상층 공사의 경우 규격화 된 폼(거푸집)을 조립과 해체를 반복적으로 수행하는 작업이며, 폼의 무게가 30kg에 가까워서 근력을 필요로 하는 작업이 대부분이어서 외국인근로자의 비중이 높다.

〈표 3-3〉 B 전문건설업체 골조공사 출역인원(2019년 7월 24일)

현장명	원도급자	하도급자	공종	총인원	내국인	외국인	외국인 비율
△△ 아파트 신축공사	A 건설	B 건설	관리	5	5	-	-
			반장	3	3	-	-
			직영	6	2	4	67%
			용역	9	4	5	56%
			형틀	56	5	50	89%
			해체	1	1	-	-
			철근	21	3	18	86%
			콘크리트	14	4	10	71%
			건축	13	7	6	46%
			할석미장	7	4	3	43%
			정리청소	10	2	8	80%
총 계				145	41	104	72%
000 아파트 신축공사	C 건설	B 건설	관리	4	4	-	-
			반장	5	5	-	-
			직영	3	3	-	-
			용역	4	4	-	-
			형틀	16	-	16	100%
			해체	3	3	-	-
			철근	19	9	10	53%
			콘크리트	3	3	-	-
			건축	-	-	-	-
			할석미장	1	1	-	-
			정리청소	8	8	-	-
총 계				66	40	26	39%

외국인근로자에 대한 의존도가 높은 골조공사에 참여하는 철근공의 경우도 청년층 외국인근로자 비중이 높으며, 골조공사에 참여하는 또 다른 직종인 콘크리트공도 청년층 비중이 높다. 고용허가제(E-9) 외국인근로자의 연령은 원칙적으로 40세 미만인 자로 규정돼 있다. 근력과 체력을 필요로 하는 직종에서 노무를 제공할 수 있는 요건을 갖추고 있는 것으로 볼 수 있다.

건설근로자공제회 분기별 피공제자 동향에 의하면 2019년 12월 기준으로 외국인근로자의 절반 이상은 20~40대였으며, 특히 30대는 18,397명으로 외국인근로자의 23.9%를 차지하고 있어 가장 많았다. 20대 이하의 비중은 12.9%, 40대 외국인근로자 비중은 14.8%였다. 외국인근로자의 연령대를 감안할 때 건설현장에서 필요로 하는 청년층 근로자들의 부족 보완을 기대할 수 있다.

## 2. 건설업의 외국인근로자 활용 현황

### 1) 외국인근로자 활용 제도

고용허가제는 내국인근로자를 구인하지 못한 중소기업이 정부로부터 고용허가서를 발급받아 합법적으로 비전문 외국인력을 고용하는 제도이며, 동남아시아 지역 등 16개 국가<sup>18)</sup>에서 외국인력을 도입하는 고용허가제(E-9)와 중국과 구소련 등의 국적 동포를 도입하는 특례고용허가제(H-2)로 구분된다.

고용허가제 허용 업종은 근로자 300인 미만 또는 자본금 80억원 이하의 중소 제조업과 농·축산업, 어업(20톤 미만), 건설업, 서비스업(건설폐기물 처리업 등 5개 업종)이다. 비전문취업(E-9)으로 고용할 수 있는 외국인근로자는 정부와 업무협약을 체결한 16개 국가이다. 국적별로는 캄보디아가 가장 많고, 다음 네팔, 인도네시아, 베트남 순이다.

〈표 3-4〉 고용허가제와 특례고용허가제 비교

구분	고용허가제(E-9)	특례고용허가제(H-2)
대상 인력	양해각서 체결한 송출 국가의 국민(베트남, 태국 등 16개 국가)	외국 국적 동포 (중국 등 11개 국가)
채류 및 취업기간	취업 기간 3년, 재고용시 1년 10개월 연장	취업 기간 3년, 재고용시 1년 10개월 연장
의무 고용기간 유무	1년 단위 재계약, 사업장 변경 3회	고용기간 및 사업장 변경 등의 제한 없음
기본임금 지급 여부	근로일에 대해 8시간 기본임금 지급	고용기간 및 사업장 변경 등의 제한 없음
대상 현장	법규상의 제한은 없으나, SOC 현장 등에 우선 배정(건설등록업종이 산업·환경설비인 경우 제외)	법규상의 제한은 없음(건설등록업종이 산업·환경설비인 경우 제외)
사업주의 내국인 고용 노력 여부	14일 이상 고용 노력	14일 이상 고용 노력, 특례고용가능확인서 발급
노동 관련법 적용	내국인과 동등하게 노동관계법 적용 산재보험, 건강보험 가입 의무화	내국인과 동등하게 노동관계법 적용 산재보험, 건강보험 가입 의무화
도입 제한 규모	연간 2,300+α	연간 55,000

제조업을 제외한 다른 업종들은 도입 규모가 작아서 업종별 특성과 사업주의 선호도를 고려하여 소수업종 특화국가를 운영하고 있다. 건설업종 특화국가는 스리랑카, 베트남,

18) ①필리핀, ②몽골, ③스리랑카, ④베트남, ⑤태국, ⑥인도네시아, ⑦우즈베키스탄, ⑧파키스탄, ⑨캄보디아, ⑩중국, ⑪방글라데시, ⑫네팔, ⑬키르기스스탄, ⑭미얀마, ⑮동티모르, ⑯라오스 등이다.

태국, 캄보디아, 미얀마, 중국 등이다.

국내에 체류 중인 외국인은 2019년 기준으로 2,525천명 규모이며, 2016년에 2백만명 수준을 넘어선 것으로 나타난다. 2019년을 기준으로 최근 5년 외국인의 국내체류는 꾸준히 많아지고 있다.

외국인 중 가장 많은 체류자를 보인 것은 중국인으로 2019년 기준 1,102천명으로 전체 체류 외국인 대비 43.6%를 차지하고 있다. 다음으로 베트남과 태국이 각각 225천명과 210천명 수준을 유지하고 있다. 최근 들어 태국인의 입국이 급격하게 증가하는 양상을 보이고 있다. 태국국적자는 2015년 93,348명에서 2017년에는 153,239명으로 64.2%의 신장세를 보였으며, 2019년에는 20만명 수준을 넘었다. 2015년과 2019년 태국인 체류자를 비교하면 2.25배가 증가한 것으로 나타난다.

중국, 베트남, 태국은 건설업 특화업종 국가에 해당한다. 고용허가제(E-9) 외국인근로자로 건설업에 종사하는 사람들의 대부분은 이 3개 국가에서 유입된 사람들로 파악되고 있다.

〈표 3-5〉 국적별 외국인 현황 추이

(단위: 명)

구분	2015	2016	2017	2018	2019
합계	1,899,519	2,049,441	2,180,498	2,367,607	2,524,656
중국	955,871	1,016,607	1,018,074	1,070,566	1,101,782
베트남	136,758	149,384	169,738	196,633	224,518
태국	93,348	100,860	153,259	197,764	209,909
미국	138,660	140,222	143,568	151,018	156,982
우즈베키스탄	47,103	54,490	62,870	68,433	75,320
필리핀	54,977	56,980	58,480	60,139	62,398
일본	47,909	51,297	53,670	60,878	86,196
기타	424,893	479,601	520,839	562,176	607,551



〈표 3-6〉 고용허가제 송출국가별 추이

구분	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
합계	34,788	76,505	62,693	38,481	49,130	53,638	58,511	51,556	51,019	59,822	50,837	53,855	51,365
<b>베트남</b>	<b>11,752</b>	<b>20,075</b>	<b>13,199</b>	<b>8,970</b>	<b>12,570</b>	<b>7,309</b>	<b>2,738</b>	<b>5,495</b>	<b>4,906</b>	<b>7,100</b>	<b>5,864</b>	<b>3,774</b>	<b>6,471</b>
필리핀	6,093	6,545	9,183	2,841	3,131	3,281	6,087	4,989	4,590	4,820	4,299	4,766	4,575
<b>태국</b>	<b>5,917</b>	<b>9,573</b>	<b>9,839</b>	<b>2,696</b>	<b>4,073</b>	<b>5,533</b>	<b>8,010</b>	<b>4,119</b>	<b>5,122</b>	<b>6,212</b>	<b>5,776</b>	<b>6,195</b>	<b>5,236</b>
몽골	2,693	4,889	3,990	2,034	1,075	2,549	2,061	1,306	1,151	1,015	1,398	793	785
인도네시아	4,445	12,442	4,872	4,255	6,271	6,253	9,387	7,354	5,482	5,664	3,717	6,923	6,202
<b>스리랑카</b>	<b>2,275</b>	<b>7,350</b>	<b>4,118</b>	<b>4,359</b>	<b>5,337</b>	<b>4,176</b>	<b>4,838</b>	<b>4,303</b>	<b>5,000</b>	<b>6,619</b>	<b>3,435</b>	<b>3,414</b>	<b>3,579</b>
<b>중국</b>	<b>502</b>	<b>1,897</b>	<b>4,380</b>	<b>447</b>	<b>752</b>	<b>141</b>	<b>335</b>	<b>373</b>	<b>279</b>	<b>527</b>	<b>265</b>	<b>347</b>	<b>171</b>
우즈베키스탄	322	4,513	2,788	3,968	2,700	3,997	3,278	2,660	2,714	2,445	2,632	2,250	1,715
파키스탄	483	2,417	1,510	952	441	724	1,090	700	679	609	620	759	507
<b>캄보디아</b>	<b>249</b>	<b>2,753</b>	<b>2,581</b>	<b>2,235</b>	<b>4,953</b>	<b>8,095</b>	<b>8,802</b>	<b>7,656</b>	<b>7,820</b>	<b>8,288</b>	<b>7,647</b>	<b>6,626</b>	<b>7,773</b>
네팔	57	2,009	2,463	2,227	3,713	5,891	5,234	5,935	5,808	8,019	7,476	8,404	7,088
<b>미얀마</b>	<b>0</b>	<b>87</b>	<b>2,081</b>	<b>154</b>	<b>1,956</b>	<b>3,606</b>	<b>3,994</b>	<b>4,482</b>	<b>4,469</b>	<b>5,721</b>	<b>5,388</b>	<b>6,378</b>	<b>4,736</b>
키르기스스탄	0	452	181	312	295	245	260	211	299	228	201	384	153
방글라데시	0	1,503	1,414	2,691	1,678	1,353	2,118	1,727	2,261	2,027	1,782	2,354	1,646
동티모르	0	0	94	340	185	485	279	246	439	528	337	352	561
러오스	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	136	167

주: 진하게 표시된 국가는 건설업 특화업종 국가임.

〈표 3-7〉 고용허가제 허용 업종

구분	일반고용허가제	특례고용허가제
제조업	상시근로자300인 미만 또는 자본금 80억원 다만, 고용보험법 제19제 제2항 및 동법 시행령 제12조에 따른 우선지원 대상기업의 사업장에 한함	
건설업	모든 건설공사(발전소, 제철소, 석유화학 건설현장의 건설업체 중 건설면허가 산업·환경설비인 경우에는 적용 제외)	
서비스업	생략	생략
어업	연근해어업, 양식어업, 소금채취업	연근해어업, 양식어업, 소금채취업
농축산업	작물재배업, 축산업, 작물재배 및 구산 관련 서비스업	작물재배업, 축산업, 작물재배 및 구산 관련 서비스업

〈표 3-8〉 소수업종 특화국가 지정 현황

업종	특화국가명	업종	특화국가명
건설업	스리랑카, 베트남, 태국, 캄보디아, 미얀마, 중국	어업	스리랑카, 베트남, 인도네시아, 동티모르, 중국
농축산업	베트남, 태국, 캄보디아, 네팔, 미얀마, 중국	서비스업	몽골, 우즈베키스탄, 중국

출입국관리법은 제10조에서 체류자격을 일반체류자격과 영주자격으로 구분하고, 일반 체류자격은 제10조의2에서 단기체류자격과 장기체류자격으로 나누고 있다. 단기체류자격은 90일 이하의 기간 동안 머물 수 있는 체류자격이며, 장기체류자격은 90일을 초과하여 법무부령으로 정하는 체류기간의 상한 범위에서 거주할 수 있는 체류자격이다.

출입국관리법 제23조는 외국인의 취업과 체류자격에 관한 조항이다. 제1항은 취업활동을 할 수 있는 체류자격을 규정하고 있다. 90일을 기준으로 단기체류자와 장기체류자로 구분되는데, 단기체류자 중 단기취업(C-4)은 취업활동이 가능하다. 장기체류자 중에서는 교수(E-1)부터 비전문취업(E-9)을 포함하여 선원취업(E-10)까지와 방문취업(H-2) 등이 취업활동을 할 수 있는 사증이다.

재외동포(F-4)<sup>19)</sup>는 출입국관리법 제23조 제3항에 의해 단순노무행위를 하는 경우, 선량한 풍속이나 그 밖의 사회직서에 반하는 행위를 하는 경우, 그 밖에 공공의 이익이나

19) 재외동포(F-4) 사증은 2008년부터 중국 및 구소련연방지역 동포들을 대상으로 재외동포법 적용 요건을 완화하여 고향력자·상공인 등 단순노무 업종에 취업우려가 없는 경우 등 일정 범위 내에서 부여했다. 이런 개편은 방문취업(H-2) 체류자격으로 최장 5년간 국내 체류 후 중국으로 출국하지 않고 불법체류하면서 계속 체류하려는 동포들이 많다는 현실을 반영한 것이다.

국내 취업질서 등을 유지하기 위하여 그 취업을 제한할 필요가 있다고 인정되는 경우 등을 제외하고는 체류자격 구분에 따른 활동의 제한을 받지 않는다. 다만, 허용되는 취업활동이라도 일정한 자격이 필요할 때에는 그 자격을 갖추도록 규정하고 있다.<sup>20)</sup>

〈표 3-9〉 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)	<b>E-9 (비전문취업)</b>	E-10 (내향선원)
F	F-1 (방문동거)	F-2 (거주)	F-3 (동반)	<b>F-4 (재외동포)</b>	F-5 (영주)
G	G-1 (기타)				
H	H-1 (관광취업)	<b>H-2 (방문취업)</b>			

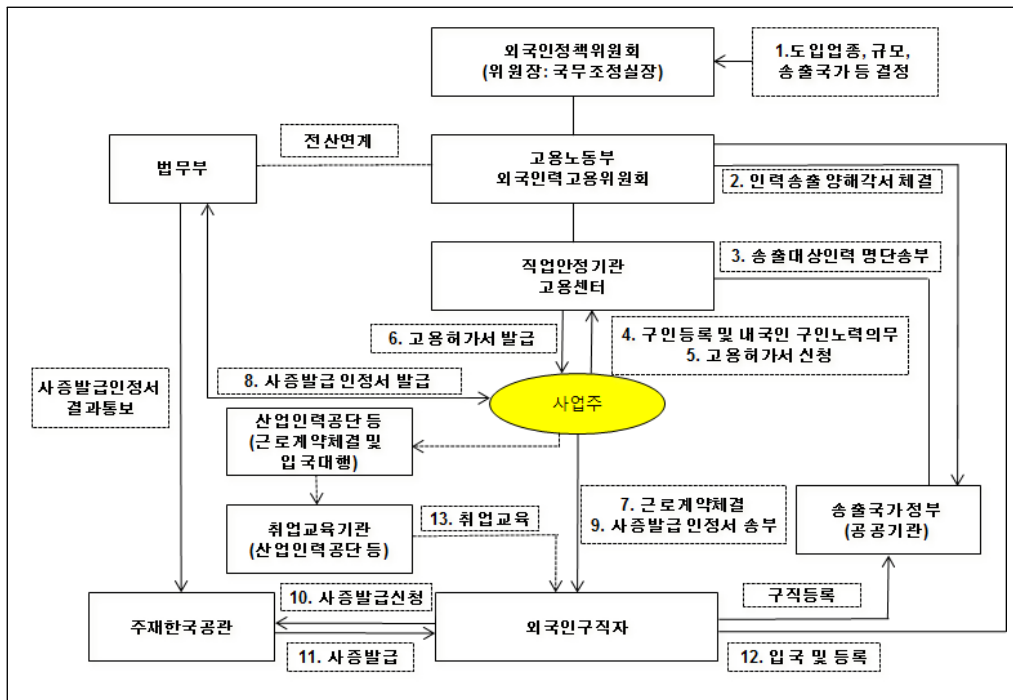
외국인근로자를 사용하는 데 있어 기본원칙이 제시돼 있다. 보충성원칙은 내국인 일자리 잠식이 없도록 내국인 구인노력을 했음에도 고용하지 못한 사업장을 대상으로 허용되는 것을 말한다. 투명성원칙은 과거 산업연수생제도 운영과정에서 문제로 제기됐던 송출비리를 방지하기 위해서 공공부문에서 직접 관리하는 것을 말한다. 시장수요 존중원칙은

20) 단순노무행위에 해당하는 세부 작업은 재외동포(F-4) 자격의 취업활동 제한범위 고시(법부무고시 제2018-70호)에서 구체적으로 제시하고 있다. 단순노무종사자(대분류 9) 중 건설단순종사원(91001)은 건축 및 토목공사와 관련하여 육체적인 노동으로 단순하고 일상적인 업무에 종사하는 자이며, 예시하고 있는 작업은 건물 건축 운반인부, 해체작업 단순노무원, 수로정비 단순노무원, 댐건설 단순노무원, 보석 단순노무원, 토목건설 단순노무원, 관정 단순노무자, 건물정비잡역부 등이다. 단순종사원에서 제외되는 작업의 예시로는 전통건물 건축원(77241), 조적공(77251), 건물해체원(77293) 등을 제시하고 있다.

시장의 노동 수요를 반영하여 선발 및 도입을 지향하는 원칙이다. 단기순환원칙은 장기간 체류를 허용할 경우 국내 정주화 우려가 있으므로 이를 방지하기 위해서 기간을 짧게 정하여 고용하는 원칙이다. 차별금지원칙은 내국인근로자와 외국인근로자를 동등하게 노동관계법령의 적용을 받도록 하는 것이다.

### (1) 고용허가제

고용허가제로 취업활동을 할 수 있는 외국인은 양해각서를 체결한 16개 국가의 근로자이며, 대부분은 중소 제조업체에 배정돼 있다. 건설업 배정인원은 매년 차이가 있지만, 큰 차이는 없고 2,300명 내외의 수준에서 약간의 변화가 있을 뿐이다. 배정인원은 매년 국무조정실장을 위원장으로 하는 외국인력정책위원회에서 국내 노동시장 상황 등을 반영하여 결정된다. 고용허가제로 한국 내에서 취업하기 위해서는 입국하기 전 자국에서 한국어능력시험을 친 후 구직자명부에 등재돼야 한다. 고용허가제로 외국인근로자는 사업장 변경이 제한되며, 고용안정기관을 통해서만 취업활동이 이루어진다.



[그림 3-4] 고용허가제 절차

## (2) 특례고용허가제(방문취업제)

### ① 특례고용허가제 개요

외국인고용법 제12조 제1항 제1호는 건설업으로서 정책위원회가 일용근로자 노동시장의 현황, 내국인근로자 고용기회의 침해 여부 및 사업장 규모 등을 고려하여 정하는 사업 또는 사업장은 특례고용가능확인을 받은 후 대통령령으로 정하는 사증을 발급받고 입국한 외국인으로서 국내에서 취업하려는 사람을 고용할 수 있도록 했다.

또한 제12조 제3항에 고용허가제 외국인근로자를 고용하기 위해서는 먼저 내국인 구인 신청을 하였으나, 내국인 구인을 하지 못하고 고용허가제 외국인근로자도 채용하지 못한 경우 특례고용허가제 외국인근로자를 사용할 수 있다.

외국인고용법 시행령 제19조는 외국인근로자 고용 특례의 대상자를 규정하면서 ‘출입국관리법 시행령’ [별표 1의2] 중 방문취업(H-2)의 체류자격에 해당하는 사람으로 명시적으로 규정하고 있다. 방문취업(H-2) 체류자격은 외국국적동포에 해당하며, 다음의 어느 하나에 해당하는 사람이다.

- 1) 출생 당시에 대한민국 국민이었던 사람으로서 가족관계등록부, 폐쇄등록부 또는 제적부에 등재되어 있는 사람 및 그 직계비속
- 2) 국내에 주소를 둔 대한민국 국민 또는 별표 1의3 영주(F-5) 제5호에 해당하는 사람의 8촌 이내 혈족 또는 4촌 이내의 인척으로부터 초청을 받은 사람
- 3) ‘국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률’ 제4조에 따른 국가유공자와 그 유족 등에 해당하거나 ‘독립유공자예우에 관한 법률’ 제4조에 따른 독립유공자와 그 유족 또는 그 가족에 해당하는 사람
- 4) 대한민국에 특별한 공로가 있거나 대한민국의 국익 증진에 기여한 사람
- 5) 유학(D-2) 체류자격으로 1학기 이상 재학 중인 사람의 부모 및 배우자
- 6) 국내 외국인의 체류질서 유지를 위하여 법무부장관이 정하는 기준 및 절차에 따라 자진하여 출국한 사람
- 7) 1)부터 6)까지의 규정에 해당하지 않는 사람으로서 법무부장관이 정하여 고시하는 한국어시험, 추첨 등의 절차에 따라 선정된 사람

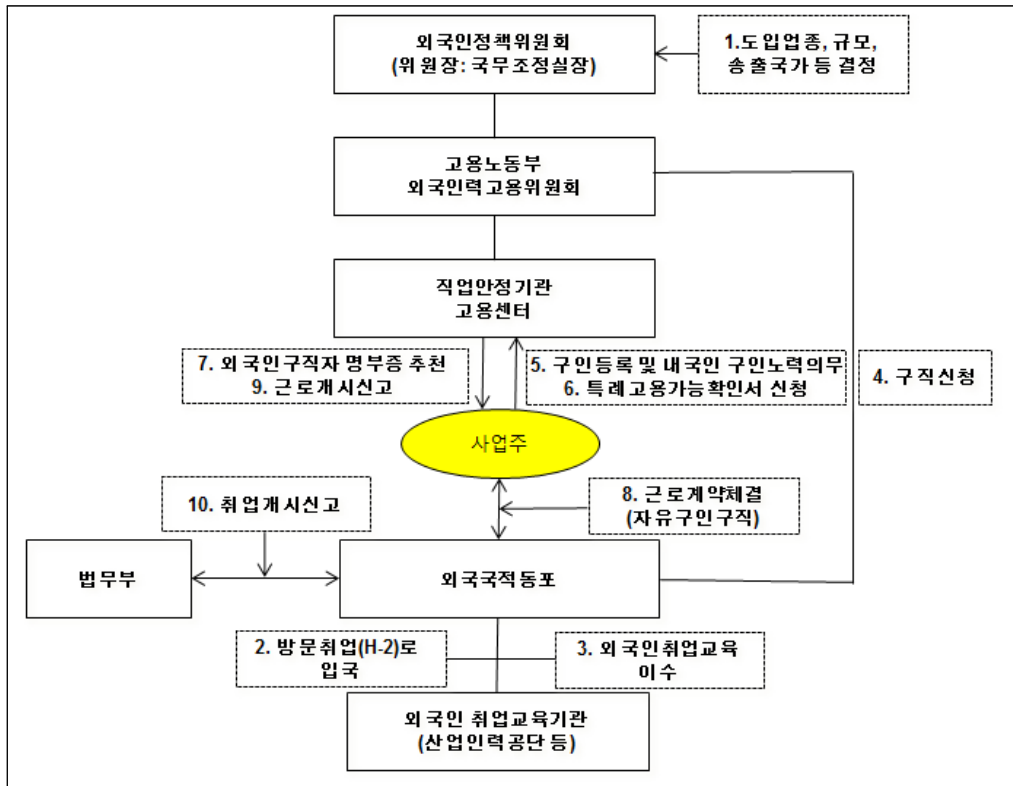
특례고용가능확인을 받은 사용자는 외국인구직자 명부에 등록된 사람 중에서 채용하여야 하고, 외국인근로자가 근로를 시작하면 직업안정기관의 장에게 신고하여야 한다. 특례고용가능확인의 유효기간은 3년이다. 특례고용허가제 외국인근로자는 근무처의 변경·추가 시 외국인근로자에게 의무화하고 있는 ‘출입국관리법’ 제21조의 신고를 하지 않아도

된다.

방문취업(H-2)의 체류자격 외국인이 취업을 희망하는 경우에는 입국 전에 고용정보를 제공할 수 있도록 외국인고용법 제12조 제8항에서 규정하고 있다.

재외공관은 요건을 갖춘 외국국적 동포에게 방문취업(H-2) 사증을 발급하게 된다. 신규 입국한 특례 외국인근로자는 입국일로부터 3년간 취업활동이 가능하다. 국내 입국 후 체류자격이 방문취업(H-2)으로 변경된 경우는 체류자격 변경일로부터 3년간 취업활동이 가능하다.

입국 후 취업을 위해서는 한국산업인력공단에서 실시하는 취업교육 16시간을 이수해야 한다. 건설업은 16시간 외에 8시간 추가 교육을 이수해야 한다. 방문취업(H-2)의 경우 교육비용은 본인이 부담한다. 취업교육 이수 후 고용센터에 구직신청을 함으로써 취업할 수 있다.



[그림 3-5] 특례고용허가제 절차

국내에 입국해 있는 외국국적 동포의 대부분은 중국국적자이다. 2019년 기준으로 국내에 체류하는 외국국적 동포는 878,439명이며, 이 중 81.9%인 719,269명이 중국국적이다. 중국국적 동포의 국내체류는 2017년에 크게 증가한 것으로 나타나는데, 2016년에 비해 5만명 이상 증가했다. 중국국적자 다음으로 미국국적을 보유한 동포의 숫자가 많다. 그러나 미국과 캐나다 국적을 보유한 동포 중세는 건설현장에서 단순인력에 종사하는 사람의 비중이 높지 않다. 건설현장에서 단순인력으로 취업활동을 하고 있는 동포는 중국과 러시아, 우즈베키스탄 등으로 파악되고 있다.

외국국적 동포 중 국내 불법체류자는 일정한 규모가 유지되고 있는 것으로 나타난다. 2015년 불법체류자는 15,915명으로 최근에 비해 약 2배 규모였으나, 2016년 7.5천명대로 축소된 이후 2019년에는 8천명대로 증가했다.

〈표 3-10〉 외국국적 동포 및 불법체류자 추이

(단위: 명)

구분	2015	2016	2017	2018	2019
중국	647,717	652,028	702,932	728,539	719,269
미국	46,737	46,050	45,177	45,011	45,655
우즈베키스탄	20,653	26,385	31,081	34,355	36,752
러시아	8,590	15,555	21,264	25,302	28,020
캐나다	11,292	15,959	15,947	15,933	16,046
카자흐스탄	2,504	5,236	9,223	12,586	14,992
오스트레일리아	4,521	4,609	4,617	4,624	4,783
뉴질랜드	2,310	2,387	2,395	2,436	2,490
기타	5,998	7,506	8,672	9,879	10,432
<b>불법체류자</b>	<b>15,915</b>	<b>7,508</b>	<b>7,768</b>	<b>7,805</b>	<b>8,087</b>

## ② 건설업 취업등록제

특례고용허가제는 2007년 3월 시행된 이후 외국국적 동포(H-2)가 내국인 건설 일자리를 대체하고 있다는 일각의 주장이 있다. 이에 따라 외국인력정책위원회는 2009년 3월 19일 외국국적 동포의 건설업 취업자 숫자를 제한하기 위한 목적에서 건설업 취업등록제를 도입했다.

건설업 취업등록제는 2009년 5월 1일부터 시행되고 있으며, 매년 건설업에 취업할 수 있는 동포의 적정 규모를 산정, 그 범위 내에서 건설업 취업교육(8시간)을 이수한 동포에 대해서 건설업 취업인정증을 발급하여 관리하고 있다.

---

건설업 취업등록제 시행에 따라 건설업에 취업하기를 희망하는 외국국적 동포는 ‘건설업 취업인정증’을 발급받아야 한다. 건설업 취업교육은 취업 희망자의 신청을 받아 한국산업인력공단이 진행하며, 취업인정증의 유효기간은 1년이다. 취업인정증을 연장하기 위해서는 효력 만료일 60일 전부터 효력 만료일까지 가능하며, 연장은 관할 고용센터에 신청하면 된다. 연장의 유효기간도 1년이다.

건설업 취업등록제는 여건의 변화를 반영하여 2020년 1월부터 일반 취업교육(16시간)과 통합되었다. 따라서 건설업 취업을 희망하는 동포는 별도의 건설업 취업교육 이수 없이 입국 시 받는 취업교육만으로 가능하다. 교육이 통합되는 것이므로 건설업 취업을 위해서 건설업 취업인정증은 발급 받아야 한다.

### (3) 외국인 취업교육

외국인고용법 제11조는 제1항에서 외국인근로자는 입국한 후 고용노동부령으로 정하는 기간 이내에 대통령령으로 정하는 기관에서 국내 취업활동에 필요한 사항을 교육 받아야 한다. 고용노동부령으로 정하는 기간은 15일 이내이며, 대통령령으로 정하는 기관은 한국산업인력공단과 산업별 특성을 고려하여 고용노동부장관이 지정·고시하는 비영리법인 또는 단체를 말하며, 고시의 유효기간은 2년이다. 건설업의 경우 대한건설협회가 외국인근로자 교육기관으로 지정·고시돼 있다. 외국인고용법 시행규칙 제11조 제4항은 외국인근로자 취업교육에 드는 비용은 사업주가 부담하도록 규정하고 있고, [별표 7]에 의해 건설업은 224,000원을 사업주가 부담해야 한다.

외국인고용법 시행규칙 제11조 제2항은 외국인 취업교육시간을 16시간 이상으로 규정하고 있다. 취업활동 기간이 만료된 외국인근로자가 재입국한 경우는 16시간 미만으로 단축할 수 있도록 했다.

### (4) 보험 가입

외국인근로자를 고용하기 위해서는 사업주는 출국만기보험 또는 신탁, 보증보험을 의무적으로 가입해야 한다. 그리고 외국인근로자도 귀국비용보험 또는 신탁과 상해보험을 가입해야 한다. 가입하지 않을 경우 각 보험별로 500만원 이하의 과태료가 부과된다.

출국만기보험·신탁은 외국인근로자를 고용한 사용자는 외국인근로자의 출국 등에 따



른 퇴직금 지급을 위하여 외국인근로자를 피보험자 또는 수익자로 하는 보험 또는 신탁에 가입하여야 하며, 보험료는 매월 납부하거나 위탁하여야 한다(외국인고용법 제13조 제1항).

보증보험은 외국인근로자를 보호하기 위한 목적의 보험이며, 사용자의 임금체불에 대비하여 사용자가 의무적으로 가입하여야 한다.

귀국비용보험 또는 신탁은 외국인근로자가 귀국 시 필요한 비용에 충당하기 위한 목적이며 보험 또는 신탁에 가입하여야 한다.

상해보험 가입자는 외국인근로자이며, 사업 또는 사업장에서 취업하는 동안 질병·사망 등에 대비하는 목적이다. '외국인근로자상해보험의 보험금액고시'에 의하면 상해 사망은 3천만원, 장해는 최대 3천만원이며, 질병 사망은 1.5천만원 장해는 1.5천만원이 보험금액으로 고시돼 있다.

〈표 3-11〉 외국인 고용허가제 관련 보험

보험 종류	보험가입자	내용	납입보험료
출국반기보험 또는 신탁	사업주	근로자퇴직급여 보장법에 따른 퇴직금 지급을 위해 가입하는 보험	고용허가서에 따른 월 통상임금의 8.3% (매월 납입)
보증보험	사업주	사업주의 외국인근로자에 대한 체불입금을 보증하기 위한 보험	1년 또는 2년 가입: 15,000원 3년 가입: 21,900원
귀국비용보험 또는 신탁	외국인근로자	외국인근로자의 출국 시 귀국경비를 충당하기 위한 보험	국가별 상이(40~60만원) 40만원: 중국, 필리핀, 인도네시아, 태국, 베트남 50만원: 몽골, 기타 국가 60만원: 스리랑카
상해보험	외국인근로자	외국인근로자의 업무상 재해 외의 상해 또는 질병, 사망 등의 사고를 보상하는 보험	개인별 상이 (25세 남자 기준, 19,400원/3년)

자료: <https://www.eps.go.kr>.

### (5) 외국인근로자 사업장 변경 제한

외국인근로자는 입국 당시 근로계약을 체결한 사업장에서 근로를 지속하는 것이 원칙이다. 따라서 원칙적으로 사업장 변경이 허용되지 않는다. 외국인고용법 제25조는 예외적으로 외국인근로자의 사업장 변경을 허용하는 규정을 명시적으로 두고 있다. 법정 사유에 해당하는 경우는 최초 3년간 3회까지 사업장 변경이 가능하다. 재고용 취업활동기간

이 연장된 경우에는 연장기간 중 최대 2회까지 변경이 가능하다. 외국인근로자의 사업장 변경 제한은 외국국적 동포(H-2)로 취업활동을 하는 경우는 적용되지 않는다.<sup>21)</sup>

※ 사업장 변경 사유(고용노동부 공시 제2019-2호(2019. 1.11.)

- 변경횟수 산입 사유: 사용자가 정당한 사유로 근로계약기간 중 근로계약을 해지하려고 하거나 근로계약이 만료된 후 갱신을 거절하려는 경우
- 변경횟수 불산입 사유: 휴업, 폐업, 외국인고용법 제19조 제1항에 따른 고용허가의 취소, 제20조 제1항에 따른 고용의 제한, 사용자의 근로조건 위반 또는 부당한 처우 등 외국인근로자의 책임이 아닌 사유로 인하여 사회 통념상 그 사업 또는 사업장에서 근로를 계속할 수 없게 되었다고 인정하여 고용노동부장관이 고시한 경우

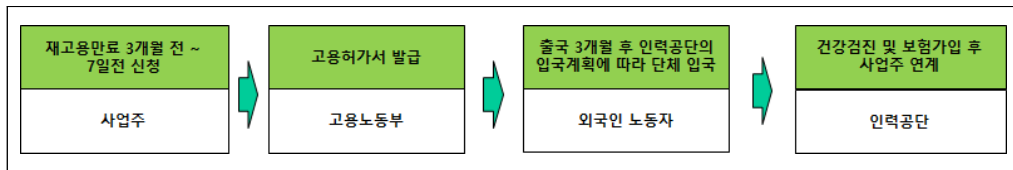
## (6) 성실 외국인근로자 재입국제도

외국인고용법 제18조에 의하면 외국인근로자의 취업활동 기간은 3년이며, 한 차례만 2년 미만의 범위에서 취업활동을 연장할 수 있다. 취업활동 연장을 위해서는 외국인고용법 제18조의2 제1항 제1호는 고용허가제 외국인근로자, 제2호는 특례고용허가제 외국인근로자를 규정하고 있고, 고용허가제와 특례고용허가제 모두 외국인고용법 시행규칙 제14조의2 제1항에 의해 취업활동 만료일까지의 근로계약이 1개월 이상인 외국인근로자를 대상으로 하며, 사용자가 취업활동 만료일의 7일 전까지 직업안정기관의 장에게 제출하여야 한다. 이처럼 외국인근로자는 한 번 입국 후 최장 4년 10개월까지 취업활동을 할 수 있게 된다. 그리고 국내에서 취업한 후 출국한 외국인근로자는 외국인고용법 제18조의3에 따라 출국한 날로부터 6개월이 지나야 다시 취업할 수 있다.

외국인근로자가 국내에서 다시 취업활동을 위해서는 출국 후 6개월이 경과되어야 한다. 그러나 성실 외국인근로자는 출국 3개월 후 다시 입국하여 취업활동을 할 수 있는 제도도 운영되고 있다. 대상이 되는 외국인근로자는 외국인고용법 제18조의4에서 규정하고 있으며, 제1항 제1호부터 제3호의 요건을 모두 충족하는 경우에만 허용된다. 제1호는 취업활동 기간 중에 사업 또는 사업장을 변경하지 않아야 하며, 사업장을 변경한 경우에는 재입국 후의 고용허가를 신청하는 사용자와 취업활동 기간 만료일까지의 근로계약 기간이 1년 이상이어야 한다. 제2호는 정책위원회가 도입 업종이나 규모 등을 고려하여 내국

21) 외국인고용법 제25조 제1항은 법 제12조 제1항에 따른 외국인근로자를 제외하고 있는데, 법 제12조 제1항의 규정은 “특례고용가능확인을 받은 후 대통령령으로 정하는 사증을 발급받고 입국한 외국인”이다.

인을 고용하기 어렵다고 정하는 사업 또는 사업장에서 근로해야 한다. 제3호는 재입국하여 근로를 시작하는 날부터 효력이 발생하는 1년 이상의 근로계약을 해당 사용자와 체결하고 있어야 한다. 이들 요건을 모두 충족하는 외국인근로자를 사용자가 출국 이전 재입국 후의 고용허가를 신청하는 경우에 가능하다. 이 제도는 2010년 2월 1일 신설돼 2012년 7월 2일부터 시행되고 있다.



[그림 3-6] 성실 외국인근로자 조기 입국 제도

성실 외국인근로자 조기 재입국이 허용은 경력이 축적된 성실한 외국인근로자를 고용할 수 있다는 측면에서 인력이 부족한 업종에 도움이 되는 제도라고 할 수 있고, 100인 미만의 소규모 고용허가제 외국인근로자를 고용하고 있는 제조업과 농·축산업과 어업, 서비스업을 대상으로 한다. 그러나 건설업은 제외돼 있으며 현실적으로도 건설업에 종사하는 외국인근로자는 대상이 되기 어려운 상황이라고 할 수 있는데, 외국인고용법 제18조의4 제1에서 규정하고 있는 제1호부터 제3호까지의 요건을 충족하는 것이 어렵기 때문이다.

## (7) 외국인근로자 고용 제한

### ① 외국인근로자 고용 제한

외국인고용법 제20조는 외국인근로자의 고용 제한에 관한 규정이다. 제1항은 제1호부터 제4호 중 어느 하나에 해당하는 경우 3년간 외국인근로자의 고용을 제한할 수 있도록 규정하고 있다. 제1호는 고용허가제 또는 특례고용허가제 확인을 받지 않고 외국인을 고용한 경우이다. 제2호는 외국인근로자의 고용허가나 특례고용가능확인이 취소된 자를 고용한 경우이다. 제3호는 출입국관리법을 위반하여 처벌을 받은 자이다. 제4호는 그 밖에 대통령령으로 정하는 사유에 해당하는 자이다.

외국인고용법 제20조 제1항 제1호와 제3호를 위반한 '사업주'를 대상으로 한 고용제한

---

기간 관련 지침이 2017년 2월 7일 개정돼 5월 1일부터 시행되고 있다. 이 개정에 의해 종전 1회 적발 시 1년 제한, 제한기간 중 추가 적발 시 3년이 1회 적발 시 2년, 제한기간 중 추가 적발 시 3년으로 강화되었다. 1회 적발 시 고용제한 기간이 1년 연장되었다.

고용노동부는 외국인고용법 시행령 제25조에 대한 개정안을 추진하고 있다. 현행 외국인고용법 시행령 제25조에 제4호를 신설하는 내용의 개정안이며, 입법예고기간은 2020년 11월 4일부터 12월 14일까지였다. 개정안은 내국인과 외국인 및 체류자격에 관계없이 산업안전보건법 위반으로 근로자가 사망한 경우 외국인근로자 고용제한 처분이 가능하도록 하는 내용이다. 현행 규정은 고용허가제와 특례고용허가제 외국인근로자가 산업재해로 사망하는 경우 해당 사업장은 최대 3년간 고용제한 처분을 당한다.

## ② 하도급 참여 제한

건설산업기본법 제29조의3 제1항 제5호는 외국인고용법에 따른 고용허가를 받지 않고 외국인근로자를 고용하여 고용제한 처분을 받거나, 특례고용가능확인을 받지 아니하고 외국인근로자를 고용하여 고용제한 처분을 받은 자가 과태료 처분을 받은 경우 건설공사 하도급 참여가 제한된다.

건설산업기본법에서 규정하고 있는 외국인근로자 고용제한 관련 하도급 참여 제한을 구체적으로 정하기 위한 건설산업기본법 시행령 개정안이 2020년 8월 규제개혁위원회의 규제심사를 통과했다. 개정안은 불법외국인을 고용하다 적발 시 1개월간 공공공사 하도급 참여가 제한되며, 2회 이상 적발 시에는 2개월간 공사 참여가 제한되는 불이익을 명시하고 있다.

또한 제6호는 출입국관리법에 따라 취업활동을 할 수 있는 체류자격이 아닌 외국인을 고용하거나 근무처의 변경허가·추가허가를 받지 아니한 외국인을 고용하여 벌금처분이나 범칙금처분을 받은 자에 대해서 건설공사 하도급 참여가 제한된다.

## 2) 건설업의 외국인근로자 활용 현황

건설업에 종사하는 외국인근로자의 규모를 파악하는 것이 현실적인 한계가 있다.<sup>22)</sup> 이

---

22) 이창원 등이 연구한 2015년 국가인권위원회 보고서에서도 이런 점을 지적하고 있다. 국내 체류 사증 가운데 건설업 취업이 가능한 것은 특정활동(E-7), 비전문(E-9), 거주(F-2), 재외동포(F-4), 영주(F-5), 결혼이민(F-6), 방문취업(H-2) 등이며, 비전문(E-9)으로 건설업에 종사하는 규모만 파악이 가능하다고 했다.

규용 등(2018)은 2018년 4월 기준 전국의 1,280개의 공사금액 1억원 이상 현장에 대한 실태조사를 통해서 외국인근로자가 226,391명이라고 제시했다(〈표 3-12〉 참조).

나경연 등(2020)은 건설 인적자원개발위원회의 연구를 수행하면서 건설근로자공제회 자료를 인용하여 2019년 건설업 종사 외국인근로자를 157,346명으로 제시했다(〈표 3-13〉 참조).

〈표 3-12〉 외국인근로자 숙련도별 고용 규모

(단위: 명, %)

구분	전체	숙련공	비숙련공
전체	226,391(100.0)	142,894(63.1)	83,497(36.9)
작업반장	6,327(100.0)	5,027(79.5)	1,300(20.5)
보통인부	45,431(100.0)	14,308(31.5)	31,123(68.5)
특별인부	4,436(100.0)	3,304(74.5)	1,132(25.5)
비계공	2,184(100.0)	1,648(75.5)	536(24.5)
<b>형틀목공</b>	<b>56,891(100.0)</b>	<b>45,609(80.2)</b>	<b>11,282(19.8)</b>
<b>철근공</b>	<b>31,338(100.0)</b>	<b>23,858(76.1)</b>	<b>7,480(23.9)</b>
콘크리트공	9,078(100.0)	6,922(76.3)	2,155(23.7)
조적공	4,172(100.0)	3,503(84.0)	669(16.0)
건축목공	6,225(100.0)	4,907(78.8)	1,318(21.2)
방수공	3,794(100.0)	2,673(70.5)	1,121(29.5)
미장공	2,893(100.0)	2,099(72.6)	794(27.4)
타일공	3,862(100.0)	3,049(78.9)	813(21.1)
도장공	2,982(100.0)	1,490(50.0)	1,492(50.0)
배관공	6,891(100.0)	5,408(78.5)	1,484(21.5)
기타	39,887(100.0)	19,088(47.9)	20,799(52.1)

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

〈표 3-13〉 최근 5년 내국인과 외국인 건설근로자 추이

(단위: 명, %)

구분	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	5년 평균 비중	
내국인	합계	778,816	845,948	918,216	881,753	841,504	100.0
	형틀목공	96,578	105,335	107,149	87,411	77,187	11.1
	철근	58,525	59,773	56,521	51,154	47,342	6.4
외국인	합계	113,124	145,391	173,927	171,642	157,346	100.0
	형틀목공	41,268	56,552	64,913	53,030	44,870	34.4
	철근	19,000	26,498	29,847	27,612	25,267	16.9

자료: 건설 인적자원개발위원회(2020), 주요직종 건설 기능인력 수급 현황 및 훈련 실태 조사 연구, 한국건설산업연구원.

선행연구에서 제시하고 있는 결과들을 기준으로 하면 국내 건설현장에서 노무를 제공

---

하고 있는 외국인근로자의 규모는 15만명에서 23만명이라고 볼 수 있다. 그리고 본 연구의 진행과정에서 이루어진 면담조사 결과에 의하면 합법적인 근로자의 비중은 절반가량인 것으로 볼 수 있다. 약 7만명에서 12만명 수준이라고 판단할 수 있다.

건설업 종사 외국인근로자를 단순 추산하기 위해 규모파악이 어려운 재외동포(F-4)를 제외하고 비전문취업(E-9)과 방문취업(H-2)의 취업활동 기간이 최장 4년 10개월이므로 2020년을 기준으로 과거 5년의 배정인원과 건설업 취업인정증 이수자가 합법적인 외국인근로자의 최대 규모라고 할 수 있다.

2016년 고용허가제 건설업 배정인원은 2,280명, 2017년 2,390명, 2018년 2,390명, 2019년 2,280명, 2020년 2,280명이다. 5년간 고용허가제로 입국할 수 있는 건설업 분야 외국인근로자는 11,620명이다.

건설업은 매년 배정인원을 전부 사용하지 못하고 있다. 2019년 1분기 구인자 대비 총원률은 72.6%였다.<sup>23)</sup> 고용제한 처분으로 외국인근로자를 고용할 수 없어서 나타나는 현상이다. 이런 점을 감안하여 매년 약 73%가 고용된다고 가정하면 고용허가제에 의해 국내 건설현장에서 노무를 제공하는 외국인근로자 규모를 8,483명으로 추산할 수 있다. 여기에 건설업 취업인정증을 받을 수 있는 인력은 55,000명으로 제한돼 있다. 약 63,000여 명이 합법적인 외국인근로자라고 할 수 있다.

연구의 진행과정에서 이루어진 면담조사 결과는 외국인근로자의 60% 이상이 불법취업자라는 의견이 있었다. 이를 적용하면 2020년 기준으로 국내 현장의 외국인력 규모는 157,500명으로 추산할 수 있다.<sup>24)</sup>

여기에 추산과정에서는 제외했으나, 재외동포(F-4)<sup>25)</sup>의 규모를 합산하면 20만명에 근접한 수준이 될 것으로 판단된다.

2019년 법무부가 재외동포(F-4)에 관한 해석을 제시한 후 최근 건설업에 입직하는 숫자가 크게 증가하고 있는 것으로 파악된다. 향후 재외동포(F-4) 사증 보유자가 건설근로

---

23) 건설경제 2020년 2월 14일자 보도에 의하면 건설업의 2019년 1분기 구인자는 1,594명이고, 실제 외국인 근로자 채용은 1,149명으로 미충원률이 27.4%로 다른 업종에 비해 높다.

24) 이런 외국인근로자 규모는 나경연 등(2020)이 건설근로자공제회 자료를 인용하여 제시한 2019년 규모와 유사한 수준이다.

25) 법무부는 2019년 3월 재외동포(F-4) 자격으로 철근공(78210), 콘크리트공·타설원(78223), 거푸집 설치원·준비원(78243) 등 건설관련 기능종사자로 취업이 가능하다고 건설업분야 단순노무행위 해석기준을 제시했다. 이와 관련 법무부는 단순노무 종사자에 해당하지 않는 경우 재외동포(F-4) 체류자격으로 건설현장에서 노무를 제공하는 것이 가능하다고 밝히면서 한국표준직업분류에 의하면 단순노무 종사자(대분류 9)에 해당하지 않는다고 판단했다.

---

자로 노무를 제공하는 숫자가 계속 확대될 것으로 예상되는데, 이는 방문취업(H-2) 동포를 중심으로 재외동포(F-4)로의 사증 변경을 목적으로 하는 건설관련 기능사 자격취득이 급격하게 확산되는 양상을 통해서 유추할 수 있다.

재외동포(F-4)는 단순노무종사자가 아닌 경우 원칙적으로 취업활동에 제한이 없고 체류기간 제한이 없다. 3년마다 갱신을 통해서 국내에 계속 체류할 수 있다.

### 3. 건설업의 외국인근로자 활용 기대효과

#### 1) 공사기간 준수

도급방식에 의해 생산이 진행되는 구조에서 계약된 공사기간을 준수하는 것은 가장 중요한 요소에 해당된다. 계약은 의무이행과 의무이행의 대가를 기반으로 구성되는 법률관계라는 점에서 계획된 공사기간이 준수되지 못하면 계약 불이행의 문제가 발생하게 되는 결과가 초래된다.

생산요소의 규모가 일정하게 유지되고 있는 상황에서 유사한 시기에 집중되는 공사를 계약대로 진행하기 위해서는 추가적인 생산요소를 투입할 수 있는 대안이 필요하다. 이런 대안이 노동의 수급 측면에서 외국인근로자라고 할 수 있다.

최근 건설시장은 민간에 의해 주도되는 시장이다. 민간부문이 차지하는 비중이 70~80%이며, 민간시장에서 가장 큰 비중을 차지하는 부문은 주택건설이다. 제2장에서 제시하고 있는 건설공사 계약액의 분기별 추이에 의하면 2016년 4분기가 최근 30년 중 계약액이 가장 컸던 분기이다. 특히 민간공사 계약액이 가장 많았던 분기에 해당한다. 특정한 시기에 계약이 집중됐다는 것은 공사의 진행도 중복된다는 의미이다. 공동주택 위주의 구조인 국내 주택시장은 무엇보다 공사기간 준수가 중요하다. 건설되는 공동주택의 입주시기에 따라 연쇄적인 이동이 일어나기 때문인데, 예정된 공사기간이 준수되지 못하는 경우 사회적으로 큰 혼란이 발생하게 된다.

공사기간을 준수하는데 외국인근로자가 많은 역할을 하고 있다. 선행연구에서 제시하고 있는 조사결과는 외국인근로자가 제한되는 경우 공사기간 준수에 심각한 문제가 발생할 수 있다는 응답 비중이 70%를 넘는 제시하고 있다. 이런 현상은 특히 공사규모가 클수록 응답 비중이 높게 나타났다. 이는 공사규모가 커질수록 비례하여 노동에 대한 수요가 증가하기 때문이다. 이런 결과를 통해 국내 건설현장은 외국인근로자에 대한 의존도가

높다는 것을 상기시킨다.

〈표 3-14〉 공사규모별 외국인근로자 제한 시 공기 준수 영향 정도

(단위: 개소, %)

구분	전체	전혀 안 심각	별로 안 심각	약간 심각	매우 심각
전체	8,008 (100.0)	454 (5.8)	1,904 (23.8)	2,968 (37.1)	2,672 (33.4)
10억 미만	1,052 (100.0)	105 (10.0)	403 (38.3)	362 (34.4)	182 (17.3)
10억~50억 미만	2,145 (100.0)	136 (6.4)	492 (23.0)	770 (35.9)	746 (34.8)
50억~100억 미만	1,146 (100.0)	56 (4.9)	311 (27.1)	442 (38.6)	338 (29.5)
100억~500억 미만	2,047 (100.0)	135 (6.6)	459 (22.4)	783 (38.2)	671 (32.8)
500억~1,000억 미만	721 (100.0)	21 (2.9)	108 (15.0)	269 (37.3)	322 (44.7)
1,000억 이상	898 (100.0)	11 (1.3)	131 (14.6)	342 (38.1)	414 (46.1)

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

## 2) 노동력 보완

건설업 취업자수가 건설경기에 연동돼 있으나, 인구구조 변화에 따라 생산가능인구 감소 및 건설업 입직 기피 등으로 내국인 건설근로자의 부족현상이 지속되고 있다. 수급의 불균형은 총량적인 접근은 큰 의미를 갖지는 못한다. 수급상황은 일정한 기간을 단위로 수요와 공급의 절대적인 규모가 중요한 것이 아니라 상대적인 규모가 중요하다.

제2장에서 제시하고 있는 것처럼 내국인 건설근로자는 고령화가 급격하게 진행되고 있으며, 입직자의 평균 연령도 다른 산업에 입직하는 근로자에 비해 높다. 그나마도 입직 규모가 정체돼 있는 상황이다.

건설근로자의 규모는 건설경기에 연동돼 있다. 건설경기 호황기에는 건설업 취업자수가 증가한 것으로 나타나며, 이런 변동을 야기하는 대부분은 취업과 실업이 단기에 변동할 수 있는 임시·일용직이 크게 작용하고 있는 결과로 해석할 수 있다.

외국인근로자는 내국인근로자의 부족, 특히 내국인이 기피하는 직종에서 노무를 제공



하여 노동력 부족을 보완하는 역할을 하고 있는 것으로 볼 수 있다. 이런 의견과 달리 외국인이 내국인근로자의 일자리를 잠식하고 있고, 이를 방지하기 위해서 외국인근로자 유입을 축소해야 한다는 의견도 있다. 선행연구에서 제시하고 있는 결과에 의하면 일부 수긍할 수 있는 주장이라고 할 수 있는데, <표 3-15>와 <표 3-16>, <표 3-17>에서 제시하고 있는 바에 의하면 건설업종에서 외국인근로자는 내국인근로자에게 일정한 영향을 미치고 있는 것으로 제시했다. 다른 업종에 비해 그 규모가 약간 높게 제시하고 있다.

그러나 <표 3-15>는 합법적으로 취업한 외국인근로자는 내국인근로자의 일자리에 미치는 영향이 5점 척도 기준으로 2.48에 불과하다. 영향이 있다고 할 수 있으나, 그 수준은 크지 않다는 판단이 가능하다.

<표 3-16>에 제시돼 있는 결과는 건설업에서 일자리 잠식이라는 의견이 제시될 수 있고, 다른 업종에 비해 임금을 하락시키는 요인으로 작용하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 일자리 잠식과 임금 하락 모두 5점 척도를 기준으로 절반에 미치지 못하는 수준이다. 영향이 없다고 할 수 있으나, 미미한 효과만 파급하고 있는 것으로 볼 수 있다.

**<표 3-15> 외국인근로자가 내국인 일자리에 미치는 부정적 영향 정도**

구분	사례 수	전혀 안 그렇다	별로 안 그렇다	보통	그런 편이다	매우 그런 편이다	5점 평균
합법취업 외국인 근로자의 영향	17,027명 (100.0%)	17.5%	39.3%	25.3%	13.6%	4.3%	2.48
불법취업 외국인 근로자의 영향	17,027명 (100.0%)	7.0%	23.3%	23.0%	30.0%	16.7%	3.26

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

**<표 3-16> 외국인력으로 인한 내국인근로자 피해(2009년 10~11월)**

구분	사례 수	일자리 줄어들(평균: 점)	임금 낮아짐(평균: 점)
제조업	105	1.94	1.71
<b>건설업</b>	<b>71</b>	<b>2.24</b>	<b>2.00</b>
음식업	73	1.85	1.57
농축산업	33	2.18	1.97
어업	33	2.12	1.91

주: 5점 척도(1점: 전혀 그렇지 않다. 2점: 그렇지 않다. 3점: 그저 그렇다. 4점: 그런 편이다. 5점: 매우 그렇다.)이며, 점수가 높을수록 해당 이유가 타당함을 의미함.

자료: 이규용 외(2011), 외국인력 노동시장 분석, 한국노동연구원.

외국인근로자가 미치는 영향은 미미한 수준에 불과한 것으로 볼 수 있으나, 불법취업자

에 의해 야기되는 부정적인 영향은 개선이 필요한 수준이라고 할 수 있다. 5점 척도에서 3.11로 평균 이상으로 조사되었다.

〈표 3-17〉 외국인근로자가 내국인 임금 및 근로조건에 미치는 부정적 영향 정도

구분	사례 수	전혀 안 그렇다	별로 안 그렇다	보통	그런 편이다	매우 그런 편이다	5점 평균
합법취업 외국인 근로자의 영향	17,027명	15.0%	37.6%	26.3%	17.4%	3.7%	2.57
불법취업 외국인 근로자의 영향	17,027명	8.5%	24.7%	25.7%	29.2%	11.8%	3.11

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

### 3) 생산성 제고

이규용 등이 2018년 기준으로 제시한 자료에 의하면 외국인근로자의 기능수준은 내국인근로자 대비 80% 수준인 것으로 판단된다. 외국인근로자 간 비교에서는 조선족 동포가 상대적으로 기능수준이 높은 것으로 나타난다. 다음으로는 중국 한족과 고용허가제 외국인 순으로 나타났다.

기능수준은 공사현장 적응과 밀접하게 관련돼 있고, 적응력은 의사소통이 중요하게 작용하는 것으로 판단된다. 건설현장에서의 노무 제공이 근로자 개별적인 수준이 아닌 협업과 팀단위 활동이 대부분이어서 의사소통이 원활하게 이루어질 수 있으면 그만큼 기능습득이 빨라진다고 할 수 있다. 조선족 동포의 경우 한국어 소통에서 외국인 중 가장 양호한 수준이다. 다음으로 중국 한족과 고용허가제 외국인근로자인데, 고용허가제로 국내에 입국하여 취업활동을 위해서는 자국에서 한국어시험을 거쳐야 한다는 측면을 고려할 때 의사소통 능력에 따라 기능수준 차이가 발생하는 것으로 볼 수 있다.

직종별 직무에 따라 숙련의 요소가 다르며, 이런 요인이 반영되지 못한 상태에서 이루어지는 조사결과라는 점, 외국인근로자의 연령대가 내국인에 비해 낮다는 점, 근력과 체력이 필요한 직종에서 외국인 비중이 높다는 점을 종합적으로 감안하면 외국인근로자 활용으로 생산성 제고가 가능하다는 판단이 가능하다.

〈표 3-18〉 공사규모별 내국인 대비 외국인근로자 기능수준

(단위: %)

구분	전체 평균		조선족 동포		중국 한족		E-9		기타 외국인	
	숙련	미숙련	숙련	미숙련	숙련	미숙련	숙련	미숙련	숙련	미숙련
전체	82.4	79.6	85.1	81.9	81.4	79.0	81.3	77.9	79.5	77.3
10억 미만	82.7	81.8	84.7	84.6	81.9	81.0	82.8	83.3	80.0	76.6
10억~50억 미만	79.4	77.0	83.3	80.3	78.0	76.5	75.2	71.6	75.5	73.8
50억~100억 미만	82.7	80.8	83.7	81.3	82.0	79.7	81.3	79.1	82.3	83.2
100억~500억 미만	84.0	80.2	87.2	82.7	82.8	80.0	81.7	77.0	80.7	78.2
500억~1,000억 미만	82.5	79.8	84.2	81.4	82.1	78.1	83.2	80.8	79.9	78.4
1,000억 이상	84.6	80.3	88.1	83.0	83.2	80.0	85.1	80.7	81.2	77.0

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



# IV

## 건설업의 외국인근로자 활용도 제고방안

1. 불별취업의 사회적 비용 절감
2. 외국인근로자 활용 규모 확대
3. 외국인근로자 고용요건 완화
4. 사용자의 선택권 강화
5. 고용제한 완화
6. 숙련 외국인근로자 체류기간 연장



## 건설업의 외국인근로자 활용도 제고방안

### 1. 불법취업의 사회적 비용 절감

#### 1) 불법취업의 사회적 비용

##### (1) 불법취업 발생원인

체류외국인은 장기체류외국인과 단기체류자로 구분되며, 장기체류자자는 등록외국인, 외국국적 동포 국내거서신고자가 포함된다. 외국인등록은 외국인이 입국한 날로부터 90일을 초과하여 대한민국에 체류하기 위해서는 대통령령으로 정하는 바에 따라 입국한 날로부터 90일 이내에 체류지를 관할하는 사무소장 또는 출장소장에게 외국인등록을 해야 한다. 국내거소신고는 재외국민과 재외동포(F-4) 체류자격으로 입국한 외국국적 동포는 '재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률'을 적용받기 위하여 필요하면 대한민국 안에 거소를 정하여 그 거소를 관할하는 출입국관리사무소장 또는 출입국관리사무소 출장소장에게 신고할 수 있다. 불법체류외국인은 체류기간이 지났음에도 합법적으로 체류기간 연장허가를 받거나 출국하지 않고 법을 위반하여 불법으로 체류하는 자이다.

2018년에는 단기체류자 중 불법체류자 비중이 전년과 비교하여 96,904명이나 증가했으며, 처음으로 20만명을 넘어선 해였다. 총체류자 중 불법체류자의 비율인 불법체류률도 15.0%였다. 2018년은 2010년 이후 감소추세가 유지되었던 불법체류률이 급격하게 증가했다.

불법체류자의 증가는 최근에도 지속되고 있다. 2019년 293,150명으로 30만명 수준에 근접했으며, 불법체류률도 15.5%로 높아졌다. 2020년 9월까지의 자료에 의하면 불법취업률은 18.9%로 역대 가장 높은 수준을 보이고 있다. 그리고 9월 이후에도 불법체류자가 증가할 것으로 보여 30만명을 초과하게 될 것으로 예상되는 상황이다.

불법체류자는 취업활동을 목적으로 입국한 후 체류기간 도과 후에도 출국하지 않고 있는 외국인근로자라고 할 수 있어 불법취업도 급격하게 증가하는 양상으로 판단된다.

〈표 4-1〉 등록외국인 현황

구분	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020.9.
	인원	1,091,531	1,143,087	1,161,677	1,171,762	1,246,626	1,271,807
전년대비 증감률	10.7	4.7	1.6	0.9	6.4	2.0	-6.8

(단위: 명, %)

자료: 법무부 출입국 외국인정책본부, 출입국·외국인정책 통계월보(2020년 9월호).

〈표 4-2〉 연도별 불법체류자 추이

구분	총체류자				불법체류자				단기 체류	단기	불법 체류율
	계		장기체류		소계	등록	거소	단기			
	소계	등록	거소	단기							
2008	1,158,866	895,464	854,007	41,457	200,489	93,461	542	106,486	17.3		
2009	1,168,477	920,887	870,636	50,251	177,955	83,729	613	93,613	15.2		
2010	1,261,415	1,002,742	918,917	83,825	168,515	78,545	732	89,238	13.4		
2011	1,395,077	1,117,481	982,461	135,020	167,780	82,848	578	84,354	12.0		
2012	1,445,103	1,120,599	932,983	187,616	177,854	92,562	1,579	83,713	12.3		
2013	1,576,034	1,219,192	985,823	233,269	183,106	95,637	1,533	85,936	11.6		
2014	1,797,618	1,377,945	1,091,531	286,414	208,778	93,924	2,066	112,788	11.6		
2015	1,899,519	1,467,873	1,143,087	324,786	214,168	84,969	1,114	128,085	11.3		
2016	2,049,441	1,530,539	1,161,677	368,862	208,971	75,241	941	132,789	10.2		
2017	2,180,498	1,583,099	1,171,762	411,337	251,041	82,837	1,064	167,140	11.5		
2018	2,367,607	1,687,733	1,246,626	441,107	355,126	90,067	1,015	264,044	15.0		
2019	2,524,656	1,731,803	1,271,807	459,996	390,281	95,815	1,316	293,150	15.5		
2020. 9.	2,100,436	1,646,618	1,185,676	460,942	396,728	105,100	1,745	289,883	18.9		

(단위: 명, %)

주: 불법체류율 = 불법체류자 ÷ 총체류자 × 100.

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



---

불법취업이 발생하고 증가하게 되는 요인은 다양하게 지적될 수 있다. 먼저 외국인근로자에 대한 수요와 공급의 차이를 원인으로 들 수 있다. 외국인근로자에 대한 수요는 지속적으로 증가하는 양상이지만 공급은 제한적이다. 외국인근로자가 수요에 부합하게 적절하게 공급되지 못하기 때문에 발생하는 문제라고 할 수 있다.

불법취업자가 합법적인 취업자에 비해 생산성과 경쟁력에서 우위를 점할 수 있는 상황도 불법취업이 증가하는 원인으로 작용하고 있다. 단순인력으로 고용되는 외국인근로자는 의사소통이 원활하지 못하면 생산성이 저하될 수밖에 없다. 그런데 국내에서 체류한 기간이 길어질수록 비례하여 의사소통능력이 좋아지게 된다. 단순노무에 종사하는 경우 의사소통이 개선되면 생산성이 높아질 수 있다. 이런 경우 외국인근로자와 사용자 모두에게 불법취업으로 노무를 제공하고 사용하게 될 유인이 된다.

외국인정책도 불법취업을 만드는 요인이다. 선진국은 근로자들의 종사상위치에서 단순노무직 종사자들의 규모가 감소하게 되는 것이 일반적이다. 반면 저개발은 노동력에 비해 일자리가 부족한 경우가 많고, 노동의 국제적 이동에 의해 선진국으로 가서 단순노무직에 종사하는 경우가 많다. 과거 한국의 근로자들이 그랬고, 지금은 동남아시아국가의 근로자들이 한국으로 유입돼 단순노무를 제공하는 일자리를 보완하고 있다.

그런데 외국인근로자를 유입하여 사용하는 국가들은 단순인력에 대해서는 단기순환 정책을 고수하고 있다. 정주화를 방지하기 위하여 귀화요건에 미달하는 기간을 한도로 설정하고 있다. 고용허가제도 원칙적으로 3년간 취업활동이 가능하며, 연장해도 1년 10개월 동안만 가능하다. 재취업을 위해서는 출국 후 6개월 이후 재입국이 가능하게 제도를 운영하고 있다. 국내에 입국하는 외국인들은 입국과 입국준비에 비용이 든다. 한국어시험에 응시해야 하고, 이를 위해서는 자비로 한국어시험에 대비한 공부도 해야 한다. 출입국에 소요되는 비용, 이외에도 다른 측면에서 비용이 투입된다. 방문취업(H-2)과 재외동포(F-4)가 한국에 입국하기 위한 준비기간이 <표 4-3>에 제시돼 있는데, 1년 이상의 준비기간이 소요되는 경우도 각각 25.5%와 23.5%의 비중으로 나타나고 있다. 방문취업(H-2)과 재외동포(F-4) 사증으로 입국하는 외국인 4명 중 1명은 1년 이상 기간 동안 준비를 하는 상황이다.

이런 상황을 감안하면 외국인근로자들은 국내 입국 후 가능한 오래 체류하고자 하는 유인이 있다.<sup>26)</sup> 재외동포의 경우는 3년마다 갱신을 통해서 계속 체류할 수 있으나, 방문

---

26) 설동훈(2012)은 불법체류 외국인은 '비합법 이주자'라고 할 수 있고, '불법'이라는 접두사는 범죄자로 간주될 우려가 있어 학계와 국제기구는 비합법 이주자라는 용어를 선호한다고 했다. 그리고 한국 정부도 비합법

취업은 합법적인 취업활동이 가능한 4년 10개월 이후에는 불법체류를 선택할 유인이 크다고 할 수 있고, 불법체류의 목적이 기존 취업활동을 유지하는 것이므로 불법취업자가 된다.

〈표 4-3〉 방문취업과 재외동포 입국 준비기간

(단위: %)

구분	합계	방문취업(H-2)	재외동포(F-4)
합계	100.0	100.0	100.0
3개월 미만	42.3	38.3	45.2
3개월~6개월 미만	17.9	18.5	17.5
6개월~1년 미만	15.4	17.7	13.9
1년~3년 미만	20.2	21.3	19.5
3년~5년 미만	2.4	2.2	2.6
5년 이상	1.7	2.0	1.4

자료: 통계청, 이민자 체류실태 및 고용조사.

외국인근로자가 한국으로 일자리를 찾아 입국하는 이유는 자국에서 제공되는 일자리가 부족하거나, 취업이 가능하지만 임금이 기대에 미치지 못하기 때문인 경우가 대부분이다. 비용을 투자하면서 준비를 해 한국에서 노무를 제공하는 것이 소득이 더 높기 때문에 환경적인 어려움을 감수하면서 입국하여 노무를 제공하는 것이라고 할 수 있다. 이는 〈표 4-4〉를 통해서도 확인된다. 비전문취업(E-9) 외국인근로자가 한국에서 취업활동을 하려는 목적은 임금 때문인 것으로 나타났다.

〈표 4-4〉 비전문취업(E-9)의 한국 선택 이유

(단위: 천명, %)

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

자료: 통계청, 이민자 체류실태 및 고용조사.

이주자의 적정규모라는 개념을 설정할 필요가 있다는 주장을 했다. 주장의 근거로 한국 정부를 비롯한 각 국가의 정부는 비합법 이주자의 규모를 잠재적으로 설정하고 있다는 주장을 했다. 잠재적 규모를 초과한다는 판단이 서는 경우 '불법체류 외국인 일제 강령 단속 기간'을 선포하는 것을 예시로 들었다.

---

외국인은 동일 기간 노무를 제공하여 자국보다 한국에서의 기대소득이 더 높으며, 이런 상황을 지속하려는 유인이 작용할 수 있고, 체류기간을 연장하려는 수단으로 불법체류 및 불법취업을 선택하게 된다.

## (2) 불법취업의 사회적 비용

2010년 2월 9일 고용허가제 설명자료에서 고용노동부는 불법체류자의 문제점으로 '합리적인 외국인력 정책 추진 곤란', '사회적 비용(출산, 의료, 주거문제 등) 증대', '법 경시 풍조 확대' 등을 제시했다. 그리고 불법체류자 대책으로 유관기관 간 정보연계와 협조체제 강화와 단속 및 처벌 강화방식을 밝혔다. 또한 불법체류자 발생을 예방하기 위한 수단으로 사증발급, 입국심사 등 출입국 관리 강화, 고용허가제 쿼터 설정 시 불법체류 현황 반영, 과도한 비공식 송출비용 발생 시 송출인원 제한, 한국어 시험 연기, 자진귀국 유도를 위한 프로그램 시행(현지 취업알선, 창업교육 등)을 제시하기도 했다.

불법취업은 내국인근로자와 갈등을 야기할 수 있다. 이런 갈등은 경기 호황기에는 잠복해 있다 경기 불황기에 표출되는 경우가 많다. 불황으로 내국인근로자의 실업률이 높아지게 되는데, 불법취업 외국인근로자가 부정적인 영향을 확대하는 결과를 초래할 수 있기 때문이다. 이외에도 사회적 비용은 법적지위가 낮고 보호 받을 수 없는 경우가 많기 때문에 발생하게 된다. 예를 들어 사업장에서 노무 제공 중 재해를 당하는 경우 치료를 받는 것을 기피하는 현상이 발생하기도 하며, 원천적으로 위험하고 재해발생 가능성이 높은 환경에서 노무를 제공하게 되는 경우도 많다.

불법취업자는 불법체류자인 경우가 많아 관리의 부재가 나타나는 경우도 많다. 관리의 부재로 범죄행위를 저지를 수 있는 가능성이 높아지고, 이들이 집단화 돼 불법적인 행태를 보이는 사례도 있다. 관리가 어렵다는 측면에서 치안유지가 더 중요하게 고려될 수 있고, 이에 따는 행정적 부담이 증가하는 것도 사회적 비용에 해당한다.

불법취업의 사회적 비용은 금전적인 지출의 형태로 나타나기도 하지만 비금전적인 부담으로 나타난다. 예를 들어 불법취업자가 다수 거주하는 지역은 내국인의 통행이 부자유스러울 수 있고, 인근이 슬럼화 되는 상황도 초래될 수 있다. 이런 모든 것을 사회적 비용으로 상정할 수 있다.

## 2) 합법 규모 확대로 사회적 비용 절감

불법취업자 발생의 원인으로 제시한 수요와 공급측 요인이 제거되지 않은 상황에서 불법취업으로 인해 발생하는 사회적 비용을 축소하기 위해서는 합법적 활용 규모를 확대하는 것이 가장 효과적인 대안이다.

외국인근로자의 체류 및 취업활동 연장에 대한 유인과 사용자의 생산요소 활용도 제공의 측면에서 접근이 이루어져야만 불법취업 축소를 기대할 수 있다. 불법취업을 선택하는 외국인근로자의 취업활동 연장의지를 일정 부분 수용할 수 있는 현실적 대안이 합법화 규모를 확대하는 것이며, 합법화를 통해서 관리영역에서 외국인근로자를 사용할 수 있어야 사회적 비용을 줄일 수 있다.

합법적으로 활용할 수 있는 외국인근로자의 규모를 확대하자는 것은 사용자의 입장만을 고려한 단편적인 주장은 아니라고 할 수 있다. 앞서 제시한 것처럼 내국인근로자의 일자리와 임금에 미치는 부정적인 영향은 불법취업자로 인한 경우가 많다. 이렇게 볼 때 합법적인 외국인근로자 규모를 확대하는 것은 내국인근로자를 보호하는 수단으로도 효과가 나타날 수 있다.

## 2. 외국인근로자 활용 규모 확대

최근 5년의 연도별 단순기능인력 취업자격 외국인 숫자는 감소추세를 보이고 있다. 2020년은 코로나19의 영향으로 외국인의 출입국이 제한돼 현저하게 감소했을 것으로 예상된다. 일부 직종을 중심으로 건설근로자 부족현상이 발생하고 있고, 근로시간 단축제도의 시행으로 근로자 공급 확대가 필요한 상황에서 외국인단순기능인력으로 노무를 제공하는 외국인 숫자의 감소는 건설업 노동시장에도 영향을 미칠 것으로 예상된다.

〈표 4-5〉 연도별 취업자격 외국인 추이

(단위: 명)

구분	2015	2016	2017	2018	2019
전문인력	48,607	48,334	47,404	46,851	46,581
단순기능인력	576,522	549,449	534,076	548,140	520,680

자료: 법무부·출입국 외국인정책본부, 출입국·외국인정책 통계연보.

## 1) 고용허가제 쿼터 확대

2014년부터 유지되었던 고용허가제 건설업 배정인원이 2020년에도 규모의 변화 없이 유지되고 있다. 배정인원 규모가 확대되지 않는 가장 직접적인 원인은 매년 건설업에 배정되는 인원을 다 사용하지 못하기 때문이다. 그리고 건설업에서 배정인원이 다 소진되지 않는 가장 주요한 원인은 고용제한을 당한 건설업체들이 많기 때문이다. 또한 소진되지 못하는 데 그치는 것이 아니라 차년도 수요에도 반영되지 못하고 있다. 이로 인하여 배정인원의 유지 또는 감소가 나타나기도 한다. <표 4-7>에서 제시하고 있는 내용에 의하면 2019년 건설업에서 고용된 고용허가제 외국인근로자는 1,405명에 불과했다. 최근 5년 가운데는 2016년이 건설업 고용허가제 사용인원이 가장 많았던 해였다. 이후 2017년부터는 건설업 고용허가제 고용 인원이 다시 감소하는 추세를 보이고 있다.

고용허가제가 40세 미만 외국인을 대상으로 하는 제도이며,<sup>27)</sup> 이들이 많이 종사하는 직종은 형틀목공과 철근공, 콘크리트공 등이고 내국인근로자들이 기피하는 직종이라는 점을 감안할 때 배정인원이 확대되는 것이 필요하다. 특히 내국인 청년 근로자들이 건설업에 입직하지 않는 상황을 고려하면 더욱 고용허가제 외국인근로자 배정인원이 확대되어야 한다.

과소한 고용허가제 배정인원과 외국인근로자를 사용할 수 없는 건설업체가 많아 공사수행에 어려움이 발생하고 있는 현상도 있다. 과거에 비해 거푸집의 개량으로 근로자에 대한 수요가 축소되었으나, 여전히 노무중심의 공정에 해당한다. 골조공사는 구조물의 뼈대를 만드는 공사이므로 공사의 초기단계에서 이루어지는 공정이다. 따라서 노동력의 부족으로 야기되는 골조공사의 지연은 단순히 골조공사에만 영향을 미치는 것으로 그치지 않고 전체 공사기간에 영향을 미치게 된다.

고용허가제로 입국하는 외국인근로자 중 건설업에 배정되는 인원이 확대되어야 한다. 현재 배정된 인원도 다 사용되지 않고 있으나, 이는 배정인원 대비 수요가 부족해서가 아니라 외국인근로자를 다수 사용하는 철근콘크리트업체 등 건설업체가 외국인 고용제한 처분을 당해서 나타난 결과이다. 건설업을 대상으로 하는 고용제한이 과도하여 개선의 필요성이 제기되고 있으며, 이는 차후 대안이 마련되어야 하는 과제이다. 우선 고용허가제

27) 고용허가제로 입국하기 위해서는 한국어능력시험에 합격해야 하는데, 송출국에서 시행되는 한국어능력시험은 응시자격을 만18세 이상 39세 이하(필리핀은 만18세 이상 38세 이하)로 제한하고 있다. 따라서 고용허가제로 입국하는 외국인근로자는 40세 미만의 청장년이다.

배정인원을 확대하는 것이 필요하다. 배정인원이 확대되면 사용자의 선택권도 확대되는 효과를 기대할 수도 있다.

〈표 4-6〉 고용허가제 연도별 도입쿼터

구분	인원	제조업	건설업	서비스업	농축산업	어업	
2007	일반(E-9)	49,600	42,100	4,400	200	1,900	1,000
	동포(H-2)	60,000	27,200	10,500	20,400	1,700	200
2008	일반(E-9)	72,000	60,800	6,000	400	4,000	800
	동포(H-2)	60,000	16,000	12,000	30,600	1,000	400
2009	일반(E-9)	17,000	13,000	2,000	100	1,000	900
	동포(H-2)	17,000	10,000	0	5,900	1,000	100
2010	일반(E-9)	34,000	28,100	1,600	100	3,100	1,100
	동포(H-2)	0	0	0	0	0	0
2011	일반(E-9)	48,000	40,000	1,600	150	4,500	1,750
	동포(H-2)	0	0	0	0	0	0
2012	일반(E-9)	46,000	39,100	1,300	130	3,850	1,620
	동포(H-2)	0	0	0	0	0	0
	재입국	11,000	9,900	300	20	650	130
2013	일반(E-9)	52,000	42,600	1,560	90	5,600	2,150
	동포(H-2)	0	0	0	0	0	0
	재입국	10,000	9,400	40	10	400	150
2014	일반(E-9)	47,400	36,950	2,320	90	5,850	2,190
	동포(H-2)	0	0	0	0	0	0
	재입국	5,600	5,300	30	10	150	110
2015	일반(E-9)	43,100+ $\alpha(1,900)$	32,890+ $\alpha$	2,280+ $\alpha$	90+ $\alpha$	5,650+ $\alpha$	2,190+ $\alpha$
	재입국	10,000	9,510	20	10	350	110
2016	일반(E-9)	44,000+ $\alpha(2,000)$	33,200+ $\alpha$	2,450+ $\alpha$	90+ $\alpha$	5,900+ $\alpha$	2,360+ $\alpha$
	재입국	12,000	11,000	50	10	700	240
2017	일반(E-9)	41,000+ $\alpha(2,000)$	30,200+ $\alpha$	2,390+ $\alpha$	90+ $\alpha$	5,870+ $\alpha$	2,450+ $\alpha$
	재입국	13,000	12,100	10	10	730	150
2018	일반(E-9)	43,000+ $\alpha(2,000)$	32,250+ $\alpha$	2,390+ $\alpha$	90+ $\alpha$	5,870+ $\alpha$	2,400+ $\alpha$
	재입국	11,000	10,050	10	10	730	200
2019	일반(E-9)	39,000+ $\alpha(4,000)$	28,880+ $\alpha$	2,280+ $\alpha$	90+ $\alpha$	5,450+ $\alpha$	2,300+ $\alpha$
	재입국	13,000	11,820	20	10	950	200
2020	일반(E-9)	40,500+ $\alpha(3,500)$	30,130+ $\alpha$	2,280+ $\alpha$	90+ $\alpha$	5,300+ $\alpha$	2,700+ $\alpha$
	재입국	12,000	10,570	20	10	1,100	300

자료: <https://www.eps.go.kr>.

〈표 4-7〉 고용허가제 업종별 추이

구분	합계	제조업	건설업	농축산업	서비스업	어업
2004	3,167	3,124	0	43	0	0
2005	31,658	31,114	84	419	41	0
2006	28,973	28,180	42	699	52	0
2007	34,788	31,242	740	2,333	48	425
2008	76,505	67,259	3,364	4,515	53	1,314
2009	62,693	54,596	4,345	2,332	65	1,355
2010	38,481	31,804	2,412	3,079	56	1,130
2011	49,130	40,396	2,207	4,557	124	1,846
2012	53,638	45,632	1,269	4,931	107	1,699
2013	58,511	48,967	1,606	5,641	70	2,227
2014	51,556	40,874	2,299	6,047	91	2,245
2015	51,019	40,223	2,228	5,949	71	2,548
2016	59,822	47,425	2,593	7,018	68	2,718
2017	50,837	39,415	1,846	6,855	100	2,621
2018	53,855	43,695	1,405	5,820	90	2,845
2019	51,365	40,208	1,651	5,887	99	3,520

자료: <https://www.eps.go.kr>.

건설공사 현장에서 고용할 수 있는 고용허가제 외국인근로자는 공사금액 15억원을 기준으로 구분된다. 15억원 미만 공사는 계수를 적용하지 않고 5인까지 고용할 수 있다. 반면 15억원 이상 공사현장은 공사금액에 0.4를 곱한 규모만큼 외국인근로자를 고용할 수 있다.

〈표 4-8〉 건설업 고용허용인원

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

주: 고용허용인원은 공사금액 1억원 당 0.4명, 신규고용 한도는 공사금액 1억원 당 0.3명(소수점 이하 내림)

자료: <https://www.eps.go.kr>.

## 2) 특례고용허가제 확대

방문취업(H-2) 사증으로 입국하는 외국국적 동포는 2010년부터 사증발급총량제가 시행되고 있다. 사증 소지자의 규모를 303,000명으로 유지한다는 목표 하에 방문취업자가

---

체류기한 만기로 출국하거나 재외동포(F-4) 자격으로 전환되면서 발생하는 감소 인원만큼 신규입국을 허용했다. 방문취업(H-2)자격 사증보유자는 취업교육 후 자율적으로 구직을 할 수도 있고, 고용센터를 통한 구직신청도 가능하다. 건설업 현장과 같이 고정된 생산시설이 설치되지 못하는 업종은 현장간 이동이 자주 발생할 수 있고, 외국국적 동포 취업자는 제한없이 신고만으로 사업장을 이동할 수 있어 건설업에 적합하다고 할 수 있다. 따라서 특례고용허가제 규모 증가를 중심으로 외국인근로자 활용을 확대하는 것이 보다 효과적인 방법이라고 할 수 있다.

특례고용허가제 입국자 중 건설업에 취업하려는 외국국적 동포는 건설업 취업이수교육을 수료하여야 한다. 이를 활용하여 55,000명으로 묶어두고 있었으나, 2020년부터 건설업 취업을 위한 별도의 교육이수가 폐지됨에 따라 확대될 수 있을 것으로 예상된다.

### 3. 외국인근로자 고용 요건 완화

#### 1) 내국인근로자 구인노력 요건 완화

외국인고용법은 제2장에서 외국인근로자 고용절차를 규정하고 있다. 제6조는 외국인근로자 고용을 위해서는 직업안정법 제2조의2 제1호28)에 따른 직업안정기관에 우선 내국인 구인신청을 하도록 규정하고 있다. 또한 외국인고용법 시행규칙은 제5조의2에서 내국인 구인노력 기간을 명시하고 있다. 이에 의하면 농업·축산업 및 어업은 7일, 이외의 업종은 14일로 규정돼 있다. 건설업도 14일의 내국인 구인노력 과정을 필요로 한다.

원칙적인 내국인 구인노력 기간은 사용자의 적극적인 내국인 채용노력 사실이 직업안정기관의 장에 의해 인정되는 경우 각각 3일과 7일로 단축될 수 있다. 이외에도 일반일간신문 또는 특수일간신문(경제 및 산업 분야에 한정), 정보간행물 및 전자간행물 또는 기타간행물, 방송에 3일 이상 내국인 구인 사실을 알리는 구인노력을 한 경우도 각각 3일과 7일로 단축된다. 이 경우에도 건설업은 7일간 내국인 구인노력을 해야 한다.

내국인 건설근로자 구인을 위해서 직업안정기관에 내국인 구인노력은 형식적인 요건을 충족하는 정도의 의미밖에 없다. 내국인 건설근로자의 구인경로 중 고용센터 등의 직업안정기관의 비중이 매우 미미한 수준이기 때문이다. 거의 무시할 수 있을 정도라고 할 수

---

28) 직업안정기관은 직업소개, 직업지도 등 직업안정업무를 수행하는 지방고용노동행정기관이다.



있는데, 실질적인 효과를 기대하기 어려움에도 형식적 요건 충족을 위해서 14일과 7일을 규정하는 것은 개선의 필요성이 있다.

※ 외국인 고용 가능 사업장의 자격 요건

- 외국인근로자 허용 업종 및 고용 가능한 사업/사업장이어야 함
- 일정기간 내국인 구인노력을 하였음에도 구인 신청한 내국인근로자(전부 또는 일부)를 채용하지 못했어야 함
- 내국인 구인신청을 한 날 전 2월부터 고용허가서 발급일까지 고용조정으로 내국인근로자를 이직시키지 않아야 함
- 구인신청을 한 날 전 5월부터 고용허가서 발급일까지 임금체불을 하지 않아야 함
- 신청일 현재 고용보험 및 산재보험에 가입하고 있어야 함(미적용 사업장 제외)

## 2) 절차의 간소화

고용허가제(E-9) 외국인근로자를 사용하기 위해서는 내국인 구인노력을 요한다. 건설업의 경우 원칙적으로 14일 간 직업안정기관을 통해서 내국인 구인 시도를 하여야 한다. 이런 노력에도 불구하고 내국인이 구인되지 않은 경우 직업안정기관이 추천하는 3배수의 고용허가제 외국인근로자 중에서 사용할 외국인근로자를 선택할 수 있다.

특례고용허가제(H-2) 외국인근로자는 앞의 두 단계를 거치고도 내국인과 외국인근로자를 구인하지 못한 경우 허용된다. 건설업에 종사하는 외국인근로자는 외국국적 동포가 대부분을 차지하고 있는 점을 감안하면 절차가 까다롭다. 외국인근로자 도입 목적이 내국인의 부족을 보완하는 목적이라는 점을 감안하더라도 특례고용허가제 외국인근로자를 사용하는 과정의 간소화가 모색되어야 한다.

## 3) 재외동포(F-4) 활용도 개선

조건부취업제라고 할 수 있는 재외동포(F-4) 체류자격자가 건설업에 취업하기 위해서는 기능사 이상의 자격증을 취득해야 한다. 이를 활용하여 기능공으로 건설업 취업이 가능하다. 고용허가제와 특례고용허가제 외국인근로자처럼 단순노무직에 종사할 수 없게 돼 있다.

체류기한이 만료돼 가는 외국국적 동포(H-2)들은 한국어능력이 양호한 사람들을 중심으로 형틀목공과 철근공, 방수 및 도장 직종 관련 기능사 자격증을 취득을 시도하는 경우가 매우 많다. 자격증 취득 후 사증 변경을 통해 체류기간 연장으로 취업활동을 합법적으

---

로 하려는 목적이다. 최근 이런 외국인근로자들이 집중돼 기능사 자격검정 시험장을 확보할 수 없는 상황이 발생하기도 했다. 제한된 검정자격 운영에 따른 문제라고 할 수 있으며, 그렇다하더라도 검정횟수를 무작정 확대하기도 어려운 실정이다.

이런 문제를 해결하기 위해서는 외국인근로자만을 대상으로 하는 별도의 자격검정을 정기적으로 운영할 필요가 있다. 매년 일정한 시기를 특정하여 사전에 공지하고 계획적으로 운영하여 자격검정에 대비하고 응시할 수 있는 환경을 제공하는 것이 필요하다. 외국 국적 동포들은 건설관련 기능사 자격증이 아닌 한식조리사, 정보처리기능사, 세탁기능사 등 비교적 취득이 용이한 자격증 검정에 몰리는 경우도 많다. 이들 자격증을 취득하는 것은 건설업에 도움이 되지 않을 뿐만 아니라 단순노무직에 종사할 수 없는 요건을 감안하면 오히려 부작용을 야기할 수 있다.

#### 4. 사용자의 선택권 강화

외국인고용법 제7조 제4항은 “고용노동부장관은 제1항에 따른 외국인구직자 선발기준 등으로 활용하기 위하여 필요한 경우 기능수준 등 인력 수요에 부합되는 자격요건을 평가할 수 있다.”고 규정하고 있다.

외국인고용법 시행령 제13조의2는 기능 수준 등의 자격요건 평가를 규정하면서 평가 방법으로 필기시험, 실기시험, 면접시험을 명시하고 있고, 평가내용으로는 취업하려는 업종에 근무하기 위하여 필요한 기능 수준, 외국인구직자의 체력, 근무 경력, 그 밖에 인력 수요에 부합되는지를 평가하기 위하여 필요하다고 인정되는 사항으로 규정하고 있다.

외국인고용법과 시행령에서 구체적으로 규정하고 있으나, 의무사항이 아닌 ‘필요한 경우’로 예외적 활용을 규정하고 있다. 이런 영향으로 실제로 이 규정이 활용돼 외국인근로자 구인과정에서 자격요건 평가가 이루어졌던 사례는 극히 드문 것으로 파악된다.

외국인을 도입하여 사용하는 업종은 모두 내국인근로자 구인이 어렵고 해당 산업 내에서 인력부족 현상이 발생하고 있는 것은 공통적인 사항이다. 건설업은 공사현장이 개설된 공간과 작업환경이 다른 업종에 비해서도 열악한 경우가 대부분이다. 기초적인 체력이 뒷받침되지 못하면 주의력 부족으로 재해를 당하기 쉽다. 또한 기계·장비에 의한 생산보다 노동의존적인 방식이 여전히 활용되고 있고, 개인이 사용해야 하는 장비와 공구를 효과적으로 사용하지 못하면 생산성이 하락하고 재해 발생 위험이 증가하게 된다. 이런 점들을 감안하면 건설업에 종사하게 될 외국인근로자는 기능 수준 평가를 의무화해야 할 필요성

이 크다.

외국인고용법 제8조 제1항은 고용안정기관에 내국인 구인신청을 한 후 직업소개를 받고도 인력을 채용하지 못한 경우에 직업안정기관의 장에게 외국인근로자 고용허가를 신청하도록 하고 있다.

그리고 외국인고용법 시행규칙 제5조는 제2항에서 외국인구직자를 추천하는 경우에는 사용자가 신청한 구인조건을 갖춘 사람을 3배수 이상 추천하도록 하고 있다. 다만, 적격자가 3배수가 안 되는 경우는 해당하는 적격자 수만큼 추천하도록 하고 있다. 또한 제3항에서는 추천받은 적격자를 선정해야 하며, 추천받은 적격자를 선정하지 아니한 사용자가 외국인근로자를 고용하려면 고용허가를 재신청하도록 했다.

사용자는 내국인근로자를 채용하는 과정에서 사용자의 선택권을 발휘하여 채용하고 있으나, 외국인근로자를 고용하는 과정에서는 사용자의 선택권이 과도하게 제한되는 상황이다. 사용자는 고용센터로부터 외국인근로자의 국적, 성명, 연령, 키, 몸무게, 시력, 최종 학력, 전공, 자격면허, 혼인 여부와 색맹 여부 등의 정보만을 제공 받는다. 외국인근로자의 면접장면은 외국인고용허가제 홈페이지에서 동영상으로 확인할 수 있는 정도다.

사용자의 선택권을 강화하기 위해서는 외국인근로자가 자국에서 건설근로자로 일한 경험 여부와 경력, 직종에 관한 정보가 되는 것이 필요하다. 정보의 비대칭은 비효율을 야기하는 원인이다. 외국인근로자는 한 번 채용 시 여러 제약으로 인하여 현장의 이동이나 계약 해지 등이 쉽지 않다. 사용자의 선택권이 제약된 상태에서의 외국인근로자 배정은 개선의 필요성이 크다.

사용자의 선택권 강화와 관련해서 박찬혁 등(2014)<sup>29)</sup>은 외국인근로자의 구직등록 요건 강화가 필요하다고 주장했다. 한국의 직무능력 가이드를 설정하여 제시함으로써 송출국들의 우수인력 공급경쟁을 유도할 필요가 있고, 자격증이나 훈련수로 경험 등을 파악할 수 있는 구직자가 선발될 수 있는 체계가 갖추어질 필요성이 있다는 제안을 하고 있다.

## 5. 고용제한 완화

고용제한 기준은 지속적으로 강화<sup>30)</sup>되는 양상이다. 2013년 1월 9일 개정된 고용노동

29) 법무부(2014), 불법체류자의 비용 및 편익분석, 한국사회경제연구원.

30) 외국인근로자 고용제한 처분은 2017년 242건, 2018년 668건, 2019년 1,065건으로 급격하게 증가하는 양상이다. 고용제한은 사업주를 대상으로 한다는 점과 건설업체가 다수의 사업장을 운영하고 있다는 점을 감

---

부 지침은 ‘고용제한 전 시정지시 제도 폐지’, ‘3년간 고용제한 사유의 확대’, ‘형사처벌 된 자에 대한 고용제한 대상 명확화’ 등이며, 고용허가제 시행이후 증가하는 불법체류자에 대한 대책의 강화 측면에서 개정·시행되었다.

외국인고용법 제20조와 고용제한 관련 지침에 의해 운영되고 있는데, 2017년 5월 1일 이후 강화된 조치가 시행되고 있다. 1회 적발 시 1년의 고용제한이 2년으로 강화되었다. 고용제한은 사업장이 아닌 사업주를 대상으로 적용되고 있다. 사업장을 대상으로 하는 경우 규제의 실효성이 미흡하다는 판단에 따른 것으로 보인다.

현재 외국인근로자를 필요로 하는 다수의 건설업체가 외국인 고용제한 처분을 당한 상태이다. 이에 따라 외국인근로자를 사용하지 못하고 있어 골조공사를 비롯하여 공정관리에 어려움을 겪고 있는 것으로 파악되고 있다. 외국인근로자를 고용하지 않고는 도저히 공사진행이 어려운 사업장은 고용제한 처분 중이어서 외국인근로자를 사용할 수 없음에도 불법으로 외국인근로자를 고용하고 있는 것으로 파악된다. 사용자를 대상으로 하는 고용제한조치로 인하여 적발된 사업장 이외의 사업장에서도 인력수급에 문제가 발생하고 있는 상황이라고 할 수 있다.

건설업체의 고용제한은 고용허가제 도입 쿼터 산정에도 부정적인 영향이 미치고 있다. 2020년 12월 27일 외국인력정책위원회는 2021년 건설업의 고용허가제 배정인원을 1,800명으로 확정했다. 이 규모는 2020년에 비해 500명이 감소한 것이다. 고용노동부는 2020년 배정된 인원도 사용되지 못했으며, 건설업계의 신청도 적어 1,800명으로 확정하게 되었다고 이유를 밝혔다.

그러나 2020년의 고용허가제 건설업 배정인원 2,300명도 부족하다는 주장이 많은 상황에서 500명 감소는 인력수급 어려움을 가중시킬 수밖에 없다. 배정인원을 전부 사용하지 못한 원인은 고용제한 처분을 당한 업체들이 합법 외국인근로자를 사용하지 못하기 때문이며, 고용제한 처분을 당한 건설업체에서 필요로 하는 규모는 수요에 반영되지 못하기 때문에 발생한 결과라고 할 수 있다.

사업주를 대상으로 하는 경우 업종 간 형평성 논란이 제기될 수밖에 없는 상황이다. 건설업은 동일 사업주에 의해 개설된 사업장이 다수 존재하는 실정이다. 이런 상황에서 특정한 현장에서 고용허가를 받지 않은 외국인근로자나 불법체류자를 사용하다 적발되는 경우 해당 사업주의 전체 현장에 대해서 고용제한이 된다. 사업주가 하나의 사업장을 운

---

안하면 2019년 기준으로 수천 개의 사업장에서 외국인근로자를 사용하지 못하는 상황이다.

영하는 경우에 비해 규제의 강도가 지나치게 강하다고 할 수 있다. 물론 실효성의 측면에서 사업주를 기준으로 적용하는 것이 필요하다는 판단이 가능하다. 그러나 이 경우에도 규제를 통해서 달성하고자 하는 효과와 적발된 사업주가 운영하는 전체 사업장을 대상으로 규제가 적용됨에 따라 나타나는 침해를 비교하는 절차가 필요하다.

고용제한 처분을 당하는 사례 중에는 외국인근로자에게 원인이 있는 경우도 있다. 특히 조선족과 중국국적 동포의 경우 언어소통에 문제가 없어 내국인근로자에 섞여 유입되는 경우가 있다. 외국인근로자들은 고용 요건을 충족한 후 상용근로자로 표준근로계약서를 작성한 후 현장에서 노무를 제공해야 하나, 이를 기피하는 경우가 많다. 한국어에 능통해 내국인과 구분이 안 되는 상황에서 일용근로자로 종사하다 적발되면 사업주가 고용제한 처분을 받게 된다.

## 6. 숙련 외국인근로자 체류기간 연장

하도급생산방식에서 하도급자로 생산에 참여하는 전문건설업자는 숙련의 기준을 평균적으로 현장경력 5년 이상인 근로자로 인식하고 있다. 이 설문은 조사 시 건설근로자의 직종을 구분하지 않은 결과이다. 직종에 따라 숙련기간의 차이가 있을 수 있다.

〈표 4-9〉 전문건설업자가 생각하는 숙련까지 소요기간

(단위: 개, %)

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
계	937 (100.0)	493 (100.0)	715 (100.0)	674 (100.0)	784 (100.0)	583 (100.0)	680 (100.0)
1-2년	38 (4.1)	24 (4.9)	22 (3.1)	22 (3.3)	23 (2.9)	24 (4.1)	26 (3.8)
2-3년	85 (9.1)	35 (7.1)	52 (7.3)	40 (5.9)	47 (6.0)	43 (7.4)	43 (6.3)
3-5년	256 (27.3)	120 (24.3)	200 (28.0)	175 (26.0)	201 (25.6)	166 (28.5)	194 (28.5)
5-10년	<b>362</b> <b>(38.6)</b>	<b>188</b> <b>(38.1)</b>	<b>273</b> <b>(38.2)</b>	<b>271</b> <b>(40.2)</b>	<b>307</b> <b>(39.2)</b>	<b>214</b> <b>(36.7)</b>	<b>266</b> <b>(39.1)</b>
10년 이상	196 (20.9)	126 (25.6)	168 (23.5)	166 (24.6)	206 (26.3)	136 (23.3)	151 (22.2)

주: 2019년 조사에서는 해당 설문문항이 삭제되었으며, 2017년이 가장 최근 조사결과임.  
 자료: 대한전문건설협회, 전문건설업 실태조사 분석 보고서, 각 연호, 대한건설정책연구원.

외국인근로자가 많이 종사하는 형틀목공과 철근공은 숙련까지 소요기간이 길지 않은 직종에 해당한다. 과거 거푸집을 직접 제작했던 시기에는 형틀목공의 오랜 숙련기간을 필요로 했으나, 현재는 거푸집 자재와 공법의 발달로 조립작업의 의미가 강하다. 이런 상황은 철근공도 유사하다. 과거 철근은 현장에서 모든 작업이 이루어졌으나, 요즘은 공장에서 대부분 제작된 상태의 철근이 현장에 반입된다. 형틀목공과 유사하게 조립작업의 비중이 높아졌다.<sup>31)</sup>

이런 상황에서 외국인근로자는 입국 후 취업활동 기간은 3년이 원칙이며, 1회에 한정하여 최장 1년 10개월 연장이 가능하다. 형틀목공과 철근공으로 종사하는 외국인근로자는 숙련도가 높아지는 시기에 출국해야 하는 문제가 발생한다. 그리고 건설업은 성실근로자 재입국제도<sup>32)</sup>도 적용되지 않고 있어 숙련도를 보유한 외국인근로자가 재입국하기 어려운 실정이다.<sup>33)</sup>

건설업에서 노무를 제공하며 숙련도를 확보한 외국인근로자를 재입국시키기 위해서는 특별한국어 시험 재입국 제도가 유일하게 활용할 수 있는 제도라고 할 수 있으나, 실제로는 활용될 수 없는 제도라고 할 수 있다. 고정된 사업장이 없는 건설업종의 특성과 공정에서 따라 투입되는 직종이 연속적으로 교체되는 생산방식 등을 고려하면 출국 후 6개월이 경과한 시점에서 재입국한 외국인근로자가 다시 취업하기 어려운 구조라고 할 수 있다. 이런 상황을 반영하듯 <표 4-6>에서 제시하고 있는 것처럼 재입국자가 많지 않다.

일정한 심사를 거쳐 최대 4년 10개월로 제한돼 있는 취업활동 기간을 연장하는 방안이 필요하다. 일정한 심사를 위해서 외국인근로자의 국내 건설현장 근무이력과 직종, 그리고 자격증 취득여부와 훈련수료 여부, 한국어능력 등을 평가기준으로 설정하여 운영할 수 있을 것으로 생각된다.

31) 이런 변화는 품셈에서 철근공의 품이 축소된 것을 통해서도 확인할 수 있다.

32) 성실 외국인근로자 재입국 제도는 2012년 7월 2일부터 시행되고 있다. 한국외국인노동자지원센터가 고용노동부 자료를 인용하여 제시한 바에 따르면 2012년 7월 중 취업활동 기간이 만료되는 외국인근로자 703명 가운데 536명이 재입국 고용허가를 받고 출국했고, 2012년 8월 중 출국 예정인 재입국 대상자의 50%인 717명도 2012년 7월 재입국 고용허가를 받은 것으로 나타났다. 제도 시행 첫 달인 2012년 7월에 높은 호응의 원인은 한국어시험 응시 필요가 없고, 입국 전·후의 취업교육도 면제될 뿐만 아니라 3개월만에 재입국하여 다시 최장 4년 10개월을 일 할 수 있다는 점이 크게 작용한 결과로 분석했다.

33) 성실 외국인근로자 재입국 제도의 적용요건은 고용허가제(E-9)로 입국하여 취업활동 기간이 만료될 때까지 사업장 변경 없이 한 사업장에서 계속 근무, 휴·폐업 등 외국인근로자의 책임 아닌 사유로 사업장 변경을 한 경우에는 마지막 사업주와의 근로계약 기간이 1년 이상일 것, 농축산업·어업 또는 50인 이하의 제조업, 재입국하여 근로를 시작하는 날부터 효력이 발생하는 1년 이상의 근로계약을 체결하고 있을 것, 사업장별 외국인 고용한도 등 고용허가서 발급요건을 갖추고 있을 것, 해당 외국인근로자의 취업활동 기간 만료일이 개정법 시행일(2017년 7월 2일) 이후일 것, 비전문취업(E-9) 및 선원취업(E-10)에 해당하는 체류자격으로 합산하여 대한민국에 5년 이상 체류한 사실이 없는 자 등의 모든 요건을 충족하는 자에 한하여 신청 가능하다.

이런 과정을 통해서 외국인근로자가 일정한 수준의 생산성을 제공할 수 있기까지 투입되는 비용을 절감할 수 있고, 외국인근로자도 재입국을 위한 시간적·금전적 비용을 절약할 수 있다. 또한 국내에서 취업활동 중 숙련자에 대한 체류기간 연장이 외국인근로자의 숙련도 제고를 유인하는 역할도 기대할 수 있다.

〈표 4-10〉 특별한국어시험제도와 성실근로자 재입국 제도 비교

구분	특별한국어시험제도	성실근로자 재입국 제도
적용 대상자	재고용 돼 근무하다가 취업기간 내에 자발적으로 귀국한 자 (2010년 1월 1일 이후 귀국자에 한함)	①재고용 돼 근무하다가 2012년 7월 2일 이후 취업기간이 만료된 자 ②외국인력정책위원회에서 정하는 업종 및 규모의 사업장에서 근무한 자 ③사업장변경 없이 성실히 근무한 자
실시대상 사업장	제한 없음	농축산업, 어업, 영세 제조업 등 외국인력정책위원회가 정하는 사업장에 한정
한국어시험	분기별 1회 이상 시행되는 한국어시험에 합격해야 함	면제
취업교육	입국 전 취업교육 면제	입국 전·후 취업교육 면제
재입국 제한기간	출국일로부터 6개월	출국일로부터 3개월
종전 사업장 재근무 여부	출국 전 최종근무 사업장 근무기간이 1년 이상일 경우 최종근무 사업장 근무 가능	반드시 출국 전 사업장에서 다시 근무해야 함
사업주의 사전신청	불필요	필요
내국인 구인노력	필요	불필요
실시대상 국가	한국어시험 컴퓨터 시험장이 설치된 송출국가 중 특별한국어시험에 동의한 국가	제한 없음





# V

## 결론 및 정책제언

- 1. 결론
- 2. 정책제언



## 1. 결론

외국인력을 유입하는 제도가 처음 시행된 것은 1991년의 산업연수생제도이다. 외국인력이 한국에 입국, 체류하면서 기술연수를 받으려는 사례가 발생하자 이를 제도화 한 것이다. 제도의 목적은 해외투자기업의 현지고용 근로자들을 국내로 데려와 기술연수를 시킨 후 다시 출국시키려는 것이었으나, 점차 기술연수가 아닌 저렴한 임금의 외국인력을 생산활동에 투입함으로써 많은 문제가 야기됐다.

산업연수생제도의 문제점을 개선하기 위한 대안으로 등장한 제도가 고용허가제이다. 고용허가제는 2004년부터 시행되고 있다. 일반고용허가제가 2004년 8월부터 시행되었으며, 특례고용허가제는 2007년 3월부터 시행되고 있다. 이후 특례고용허가제로 입국하는 외국국적 동포의 경우 의사소통의 장점 등으로 일반고용허가제에 비해 국내에 입국하는 규모가 확대되었다.

외국인근로자가 내국인의 일자리와 임금을 낮춘다는 주장이 지속적으로 제기되고 있고, 부정적인 영향을 미친다는 연구결과가 제시되고 있다. 그렇지만 영향을 미치는 경우에도 그 수준과 규모가 매우 미미한 수준이라는 점도 같이 제시되고 있다.

오히려 건설업처럼 노동의존적인 업종에서는 내국인근로자가 기피하는 직종에서 노무를 제공하고 있어 외국인근로자가 내국인근로자를 보완하여 역할을 하고 있는 것으로 볼 수도 있다.

이와 함께 외국인근로자가 내국인근로자에게 미치는 부정적인 영향과 관련해서는 불법체류자 또는 불법취업자를 원인으로 지적하는 경우가 많다. 설동훈 등(2017)<sup>34</sup>은 외국인근로자에 의해 내국인근로자 일자리가 잠식당하고 있다고 주장하는 사람들은 불법체류 외국인근로자 취업 근절을 요구하고 있다는 의견을 기술하고 있다.

34) 한국산업인력공단(2017), 외국국적동포(H-2) 등 외국인력의 건설현장 취업실태 분석 및 관리방안 연구, 이민고용연구센터.

---

앞서도 제시한 것처럼 외국인근로자에 의한 내국인 일자리 잠식이 있다고 해도 미미한 수준이라는 대체적인 지적이 있지만, 불법체류자 또는 불법취업자에 의한 폐해에 대해서는 보다 강하게 근절 필요성을 주장하고 있다. ‘불법’이라는 취약한 처지와 상황이 악용돼 근로조건과 임금을 낮추는 요인으로 작용하고 있다는 인식이 강하다.

불법체류자 및 불법취업을 근절하는 것은 현실적으로 어려움이 있지만, 축소할 수 있는 가장 효과적인 대안은 합법적인 외국인근로자 규모를 단계적으로 확대하는 것이다. ‘불법’을 단속에 의해 해결하는 것은 한계를 가질 수밖에 없으며, 단속의 강도에 비례하여 불법체류자 및 취업자의 음성화와 열악한 처지를 악용하는 사례가 많아질 수 있다.

이런 문제를 개선할 수 있는 현실적인 대안은 점진적으로 합법 외국인근로자 유입을 확대하는 것이라고 할 수 있다. 건설업의 경우 방문취업(H-2) 사증 보유자를 중심으로 확대를 모색하는 것이 보다 효과적이라고 판단되는데, 이동이 많은 건설근로자의 노무 제공 특성을 감안할 때 사업자 변경에서 제약이 덜 한 외국국적 동포가 유리하며, 이들은 언어 소통에서도 고용허가제 외국인들에 비해 앞서고 있어 생산성도 기대할 수 있다.

## 2. 정책제언

### 1) 합법 외국인근로자 확대

현재 외국인근로자는 불법취업자의 비중이 합법적으로 취업한 근로자보다 높다는 것은 일반적으로 인식되고 있는 사실이라고 할 수 있다. 불법취업자가 야기하는 사회적 비용도 문제지만 내국인근로자의 일자리와 임금에 부정적인 영향도 나타나고 있다.

불법취업자의 확대는 외국인근로자와 건설업체의 필요에 부합하기 때문이라고 할 수 있다. 체류기간이 지난 경우 출국과 재입국에 소요되는 시간과 금전적 비용에 대한 우려, 그리고 출국에서 재입국 기간 동안 소득의 상실에 대한 우려가 클 수밖에 없다. 건설업에 취업할 수 없는 체류자격으로 건설업에 종사하는 경우는 대부분 임금이 작용하고 있는 비중이 높다. 건설근로자의 임금수준이 다른 업종에 종사하는 것보다 많기 때문이다.

건설업체 입장에서 불법취업자를 활용하는 이유는 생산성과 저렴한 임금이라고 할 수 있다. 체류기간 도과로 불법체류 상태에서 취업활동을 하는 외국인근로자는 현장경험이 상대적으로 길고 의사소통 능력도 보유한 것으로 볼 수 있다. 생산성을 기대할 수 있는

---

근로자라고 할 수 있다.

저렴한 임금은 불법취업자라는 신분상의 약점으로 임금과 근로조건 측면에서 건설업체가 우위에 설 수 있는 조건이다. 이를 이용하여 노무를 제공받게 되고, 이런 결과로 내국인의 일자리 잠식과 임금저하를 야기하는 요인이 된다고 할 수 있다.

불법취업자를 줄일 수 있는 현실적인 대안은 합법적으로 고용할 수 있는 외국인근로자의 규모를 확대하는 것이라고 할 수 있다.

건설업은 특례고용허가제의 인원이 확대되는 것이 보다 효과적이라고 할 수 있다. 방문취업(H-2) 사증은 유효기간이 5년이며, 1회 입국 시 최장 3년간 체류할 수 있을 뿐만 아니라 고용허가제 입국자와 달리 사업장 변경이 자유롭고 변경 시 신고만 하면 된다. 건설사업장처럼 짧은 기간 종사한 후 다른 현장으로 이동하는 과정에서 제한이 없다. 비교적 건설업의 특성에 부합하는 외국인근로자 활용이 가능하다고 할 수 있다. 따라서 전체적인 외국인근로자 규모 확대를 통해서 합법적으로 사용할 수 있어야 하며, 특례고용허가제 인원이 현재의 55,000명 수준에서 점진적으로 확대되는 것이 필요하다.

## 2) 고용허가제의 탄력적 운영

이규용 등이 연구한 2018년 고용노동부 자료<sup>35)</sup>에서는 고용허가제가 건설업에 적합하지 않게 설계돼 대다수 건설현장에서는 고용허가제를 통한 고용보다 접근이 용이한 불법고용으로 외국인근로자를 활용하고 있다는 주장을 했다. 제조업을 중심으로 설계된 고용허가제는 사업주인 건설업체를 단위로 하지 않고 개별 공사현장을 사업장으로 구분하고 있어 최대 4년 10개월의 취업활동기간과 성실근로자 재입국제도가 적용될 수 없는 여건이라는 판단을 하고 있다.

## 3) 외국인근로자에 대한 합리적 판단 필요성

서울노동권익센터는 2018년 10월 8일부터 11월 9일까지 서울지역에 개설돼 있는 공사현장을 대상으로 설문조사와 면담조사를 진행했다. 이 조사에서는 외국인의 영향을 묻는 내용도 포함돼 있었다. 건설근로자를 대상으로 한 설문조사 분석(신태중, 2018)에 의

---

35) 고용노동부(2018), 외국인력정책과제

---

하면 외국인근로자는 내국인근로자의 일자리를 잠식하고, 임금을 낮추며, 근로시간을 연장하는 등의 부정적 응답 비중이 높았다. 이와 관련하여 신태중(2018)은 ‘건설일자리를 구하면서 겪는 어려움’을 복수응답으로 설문한 결과는 외국인근로자 유입이 다섯 번째에 불과해 문항들 간 차이를 보인다는 점도 지적했다.

반면 내국인 건설근로자를 대상으로 한 면담조사(우상범, 2018) 결과는 외국인근로자에 대한 긍정적인 인식을 보여주는 것으로 나타났다. 이런 인식은 고령의 내국인근로자에서 더 높게 나타났는데, 고령자들은 자신들이 못 하는 일을 젊은 외국인근로자들이 수행하고 있어 도움을 받는다고 생각하는 비중이 높았다. 또한 외국인이 하는 일은 내국인근로자와 직무가 다르며, 외국인근로가 어렵고 힘든 일을 대신한다고 응답해 우호적으로 인식하고 있었다.

이런 사례는 서울노동권익센터의 연구에서만 확인할 수 있는 것은 아니다. 외국인근로자에 대해서 부정적인 결과를 제시하는 연구도 있고, 긍정적인 효과를 제시하고 있는 연구도 있다는 것은 제1장의 선행연구 검토에서도 제시했다. 그리고 국내와 해외의 연구들 대다수는 외국인근로자가 내국인의 일자리를 대체하는 경우에도 그 규모와 범위가 매우 미미한 수준이라는 점을 제시하고 있다.

이처럼 외국인근로자에 대한 인식은 긍정과 부정이 함께 존재하는 상황이다. 그리고 외부에서 이루어지는 노동 공급이라는 점에서 특정 시기의 시장상황과도 밀접하게 관련돼 있다. 외국인력정책위원회에 의한 인력도입 규모 결정과 건설업 취업등록제의 운영 변화 등은 시장 상황을 반영하는 시도라고 할 수 있다.

외국인근로자에 대해서 단일의 판단기준으로 인력이 부족한 산업에 파급되는 효과와 필요성을 부정적으로 인식할 필요는 없다. 합리적인 판단의 근거에서 외국인근로자의 필요성이 검토될 수 있는 자료의 축적과 논의의 전개가 요구된다고 할 수 있다.

#### 4) 계절제 외국인근로자 활용방법

건설업은 공사가 진행되는 지역에 사업장이 개설되면 현장을 단위로 순차적으로 진행되는 공정별로 인력을 활용하게 된다. 가변적인 생산환경에 맞는 인력 운영을 위해서 사업장이 개설돼 있는 지역에서 단순노무인력을 채용하는 일이 빈번하다.

공사현장은 노출된 공간에서 생산이 이루어지므로 계절적 요인이나 기온에 직접적인 영향을 받아 공사가 중단되는 일이 많다. 6월과 7월 사이 발생하는 장마기간, 초여름부터

---

늦가을까지 발생하는 태풍, 그리고 8월 혹서기와 12월부터 2월까지의 혹한기 등은 공사 진행의 장애요인이다. 이로 인하여 특정한 시기, 즉 공사진행이 가능한 시기에 집중적으로 노동에 대한 수요가 발생하게 된다.

노동 수요의 집중에 따라 발생할 수 있는 수급 불균형을 해소하기 위해서는 농업과 어업분야에 도입돼 활용되고 있는 ‘외국인 계절근로자제도’와 유사한 수단의 도입을 검토할 필요성이 있다.

이처럼 특정한 시기에 집중되는 인력수요에 대응할 수 있는 효과적인 수급의 측면에서 농업·어업<sup>36)</sup>에서 활용되고 있는 ‘외국인 계절근로자제도’ 방식 도입을 검토하는 것이 필요하다.

외국인 계절근로자제도의 도입배경은 농번기의 일손부족 해소를 목적으로 단기간 외국 인근로자를 합법적으로 고용할 수 있는 제도이다. 단기취업(C-4), 계절근로(E-8), 결혼이민자(F-1-5), 외국국적동포(F-1-9)의 가족 등의 체류자격이 대상이며, 도입주체는 계절근로자를 도입하고자하는 기초지방자치단체이다. 가구당 배정인원은 연간 최대 6명이다.

---

36) 농업은 계절성이 있어 원칙적으로 3~5개월 이내의 단기간에 노동력이 집중적으로 필요한 업종 등 법무부장관이 인정한 업종이 대상이 된다. 어업은 계절성이 있어 원칙적으로 3~5개월 이내의 단기간에 작업이 종료되는 수산물 가공 분야 등 법무부장관이 인정한 업종이 대상이다.





■ 문헌자료

- 강동관·이해춘·이규용(2011), 외국인 노동자가 국내 경제에 미치는 영향, IOM이민정책연구원.
- 건설근로자공제회(2015), 2015 건설근로자 종합실태조사.
- 건설근로자공제회(2017), 직종별 표준근로계약서 개발·보급, 대한건설정책연구원.
- 건설근로자공제회(2018), 건설근로자 종합생활 실태조사 보고서.
- 고용노동부(2014), 한국사회 중장기 변화에 부합하는 외국인력정책 발전방안 연구, 한국이민학회.
- 고용노동부(2018), 외국인력정책 과제 및 개선방안연구, 한국이민학회.
- 국가인권위원회(2015), 건설업 종사 외국인근로자 인권상황 실태조사, IOM이민정책연구원.
- 김정호(2009), 저숙련 외국인력 유입의 경제적 영향분석, 정책연구시리즈, 2009-15, 한국개발연구원.
- 남성일(2013), 외국인은 내국인을 대체하는가?: 보완탄력성 추정을 통한 분석, 노동정책연구, 제13권 제4호, pp.61-85.
- 노민선(2015), 외국인 근로자 활용현황 및 개선방안 연구, 중소기업연구원.
- 노사발전재단(2015), 외국인근로자 고용관리 매뉴얼.
- 대한건설협회(2018), 건설업 외국인력 실태 및 공급체계 개선방안 연구, 한국이민학회.
- 대한전문건설협회, 전문건설업 실태조사 분석 보고서, 각 연호, 대한건설정책연구원.
- 박광배(2015), 건설현장 외국인력 활용 개선방안, 대한건설정책연구원.
- 박광배(2019), 노조 불법행위 억제 및 외국인력 활용 등에 관한 개선방안, 대한건설정책연구원.
- 박광배(2019), 건설현장 외국인력 활용 개선방안, 건설현장 합법적 외국인력 활용방안 정책토론회 자료집.
- 법무부 출입국·외국인정책본부(2013), 2013년 체류외국인 실태조사: 고용허가제와 방문취업

- 
- 제 외국인의 취업 및 사회생활, IOM이민정책연구원.
- 법무부 출입국·외국인정책본부(2013), 숙련기능 외국인력 도입 및 활용방안 연구, IOM이민정책연구원.
- 법무부(2014), 불법체류자 비용 및 편익분석 연구, 한국사회경제연구원.
- 법무부 출입국·외국인정책본부, 출입국·외국인정책 통계월보, 각 월호.
- 설동훈(2005), 국내 불법체류 외국인의 적정 규모 추정.
- 신태중(2018), 설문조사를 통해 본 건설현장 단순노무직 노동 및 생활실태, 서울노동권익센터.
- 우상범(2018), 면접조사를 통해 본 서울지역 건설현장 단순노무직 노동실태와 정책방안, 서울노동권익센터.
- 유길상·이규용·이해춘·조준모·노용진·김현구·박의경(2004), 저숙련 외국인력 노동시장 분석, 한국노동연구원.
- 유경준·이규용(2009), 외국인력의 현황과 정책과제, 정책연구시리즈, 2009-04, 한국개발연구원.
- 이규용·이태정(2007), 외국인 불법체류 및 취업문제, 어떻게 바라볼 것인가?, 노동리뷰.
- 이규용·유길상·이해춘·설동훈·박성재(2007), 외국인력 노동시장 분석 및 중장기 관리체계 개선방향 연구, 한국노동연구원.
- 이규용·이승렬·박성재·노용진(2011), 외국인력 노동시장 분석, 한국노동연구원.
- 이규용·노용진·이정민·이혜경·정기선·최서리(2014), 체류 외국인 및 이민자 노동시장 정책과제, 한국노동연구원.
- 이재울(2011), 국제적 노동이동의 경제적 효과, 사회과학논총, 제30집 제1호, pp.203-219.
- 이철희·김혜진(2020), 외국인력의 산업별 고용구조분석: 인구변화 대응에 대한 함의, 노동정책연구, 제20권 제2호, pp.1-31.
- 이한숙(2004), 외국인 노동력 유입의 경제적 효과에 관한 연구, 부산대학교 박사학위논문.
- 이형노(2019), 방문취업(H2) 제도에 대한 외국국적동포 고용실태조사, 인문사회21, 제10권 제5호, pp.1655-1667.
- 전승훈(2013), 외국인노동자 유입의 생산 및 부가가치 유발효과 분석, 현대사회와 다문화, 제

---

3권 제1호, pp.1-37.

전영준(2012), 인구고령화, 공공이전, 이민정책의 경제성장효과-일반균형모형을 이용한 접근, 재정학연구, 제5권 제2호, pp.91-130.

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

정성진·김희삼(2020), 외국인력 도입의 내국인 고용 영향: 사업장 수준의 월별 자료 분석, 노동정책연구, 제20권 제2호, pp.33-72.

정용식(2017), NCS 건축시공(구조체편), 기문당.

최경수(2012), 외국인력 유입의 내국인에 대한 영향, 경제학연구, 제61집 제3호, pp.153-194.

통계청, 건설업조사보고서, 각 연호.

통계청, 이민자 체류실태 및 고용조사.

한국산업인력공단(2017), 외국국적동포(H-2) 등 외국인력의 건설현장 취업실태 분석 및 관리 방안, 고용이민연구센터.

## ■ 인터넷자료

국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>)

대한건설협회(<http://www.cak.or.kr>)

외국인근로자고용관리시스템(<https://www.eps.go.kr>)

통계청 국가통계포털(<https://kosis.kr>)

## ■ 기타자료

건설경제신문, 외국인력 채용 장벽 건설업이 가장 높아, 2020년 2월 14일.



## 외국인력 현황 파악 및 정책적 대응방안

---

2020년 12월 인쇄

2020년 12월 발행

발행인 유병권  
발행처 대한건설정책연구원  
서울특별시 동작구 보라매로5길 15, 13층(신대방동, 전문건설회관)  
TEL (02)3284-2600  
FAX (02)3284-2620  
홈페이지 [www.ricon.re.kr](http://www.ricon.re.kr)  
등록 2007년 4월 26일(제319-2007-17호)  
인쇄처 경성문화사(02-786-2999)

---

© 대한건설정책연구원 2020

