

2019년 건설업 외국인 근로자 적정 규모 산정 연구

2018. 11

나경연 · 최은정

■ 연구 배경	4
■ 외국인 근로자 현황	6
■ 2019년 건설업 근로자 수급 전망	14
■ 정책 제언	21

- 2018년 기준 고용노동부는 고용허가제(E-9) 외국인 근로자 도입 규모를 5만 8,000명으로 결정함. 이 가운데 건설업은 2017년도와 동일하게 2,400명을 배정함(건설업의 E-9 비중 4.1%).
 - 한편, 건설업 취업등록제(H-2)를 통해 배정된 인원은 5만 5,000명임.
- 최근 건설업은 내국인 건설근로자의 고령화가 날이 갈수록 심화되고, 신규 인력의 유입이 저조한 상황임에 따라 건설업의 특성 및 노동시장 상황을 반영한 제도 마련이 요구됨.
 - 특히, 산간 오지 등 비도심지나 낙후된 지역 현장에 있는 공사의 경우 상대적으로 근로 조건이 열악해 내국인 인력난의 고착화가 심화되고 있는 실정임.
- 건설근로자공제회 DB를 기반으로 추정한 결과, 전체 외국인 근로자는 약 21만 2,300명으로 분석됨. 외국인 비중은 전체 건설근로자의 11.1% 규모임.
 - 공종별로는 건축현장의 외국인 근로자가 약 13만 2,300명으로 가장 많으며, 토목 6만 1,300명, 플랜트 1만 8,700명 순으로 분석됨.
 - 직종별로는 용접공, 배관공, 도장공을 제외한 모든 직종에서 내국인의 직종별 비중 대비 외국인 근로자의 비중이 높은 것으로 파악됨. 특히, 소위 ‘힘들고 임금이 높지 않은’ 형틀목공, 철근공, 콘크리트공 등에서 외국 인력이 많이 유입된 것으로 나타남.
- 2019년 건설근로자의 수급 분석 결과, 수요는 151만 9,000명으로 나타났음. 내국인 공급은 138만 9,000명, 외국인 공급은 22만 8,000명으로, 내국인과 외국인 공급 합은 161만 7,000여 명으로 분석됨.
 - 공종별 건설근로자의 수요는 토목의 경우 43.9만 명으로 전망됨. 공급은 내국인이 40.1만 명, 외국인이 6.6만 명으로 총 46.7만 명으로 분석됨. 건축의 경우, 수요는 94.7만 명으로 나타남. 공급은 내국인이 86.5만 명, 그리고 외국인이 14.2만 명으로 총 100.7만 명으로 분석됨. 플랜트의 경우, 수요는 13.4만 명이고, 공급은 총 14.2만 명(내국인 12.2만 명, 외국인 2만 명)인 것으로 분석됨.
 - 직종별 수급 전망 결과, 형틀목공의 수요는 7.9만 명으로 전망됨. 공급은 내국인이 7.2만 명, 외국인이 6.6만 명으로 총 13.8만 명으로 분석됨. 반면에 용접공, 배관공은 직종들 중 유일하게 외국인을 반영해도 초과 수요가 발생(부족)할 것으로 전망됨.
- 수주 산업이자 비제조업인 건설업의 노동시장 실태를 반영하는 정책 마련이 요구됨. 내국인 근로자가 시장에서 부족(초과 수요)해 외국인 근로자를 도입할 수밖에 없는 건설업 고유의 특성을 제도 내에서 보완적으로 검토할 필요가 있음.
 - 건설 내국인력의 활용도 제고 및 숙련 기반 구축을 위해서는 단기 체류로 입국해 취업 활동을 하는 불법 체류자 입국 통제, 불법 체류자 단속 병행 등을 통해 합법 외국인력의 고용을 상시 유도해야 함.
 - 정책 당국은 내국인 건설근로자를 지속 양성하기 위하여 전략적 우선순위를 선정할 필요가 있음. 나아가 숙련도 향상을 위한 수준별 교육 체계 마련 및 신규 진입을 위한 교육훈련 지원 등 전반적인 건설업 교육훈련 시스템 구축에 필요한 자원 마련에 범부처 간 적극적인 협력이 요구됨.

I 연구 배경

■ 건설업은 내국인 근로자의 고령화 심화, 청년층의 건설현장 취업 기피로 원활한 수급 관리를 위해서 외국인 근로자를 일부 고용할 수밖에 없는 상황임.

- 2016 건설근로자공제회 사업 연보에 따르면, 건설현장 근무자 중 50대 이상은 55.2%를 차지하는 것으로 나타남.¹⁾
- 특히, 도심지가 아닌 낙후된 지역 현장에 있는 공사의 경우, 상대적으로 근로 조건이 열악해 내국인 인력난의 고착화가 심화되고 있는 실정임.

■ 현재 건설업에서 외국인 근로자를 합법적으로 고용하기 위해서는 고용허가제(E-9)와 건설업 취업등록제(H-2)를 활용해야 함.

- 고용허가제(E-9)는 국내 인력을 구하지 못하는 기업이 비전문취업비자(E-9)로 입국자를 고용하기 위해 고용지원센터에 고용 허가 신청을 한 후 고용 허가서를 발급받아 합법적으로 인력을 고용하는 제도임. 고용허가제의 경우 사업장 규모별로 외국인 근로자의 고용 허용 상한 설정을 하고 있음.
- 건설업 취업등록제(H-2)는 방문취업제 시행(2007년 3월) 이후, 건설업종에 취업한 동포의 내국인 일자리 대체 문제가 제기됨에 따라 건설업에 취업할 수 있는 동포의 수를 제한하기 위해 도입한 제도임. 이에 따라 매년 건설업에 취업할 수 있는 동포의 적정 규모를 산정하고 그 범위 내에서 건설업 취업 교육을 이수한 동포에 대해 건설업 취업 인정증 발급을 통해 관리하고 있음.

■ 2018년 기준 고용노동부는 고용허가제(E-9) 외국인 근로자 도입 규모를 전년보다 2,000명 증가한 5만 8,000명으로 결정함. 이 중 건설업은 2017년도와 동일하게 2,400명을 배정함(전 산업 대비 건설업 도입 비중 4.1%).

- 한편, 건설업 취업등록제(H-2)를 통해 배정된 인원은 5만 5,000명임.
- 노동시장의 수급 격차 해소를 위한 선제적 접근이 아닌 전년도 배정 인원을 점진적으로 미세 조정하는 현재의 접근 방식은 청년층이 기피하는 주요 산업들 고유의 특성이 반영되기 어려우며, 중·장기적으로 노동시장 상황과의 괴리를 심화시킬 가능성이 존재함.
- 또한, 제조업 특성에 맞춤형으로 설계된 고용허가제(E-9) 자체에 대해서 비제조업 분야의 특성을 반영할 수 있는 방향으로의 제도 개선도 요구됨.

1) 50대 37.8%, 60대 16.1%, 70대 1.3%로 나타남. 건설근로자공제회(2017), 2016 건설근로자공제회 사업연보 참조.

〈표 1〉 2018년 도입 근로자의 체류 자격별·업종별 배분

(단위 : 명)

구분	인원	제조업	건설업	서비스업	농축산업	어업
일반(E-9)	45,000 [43,000+ α (2,000)]	32,250+ α	2,390+ α	90+ α	5,870+ α	2,400+ α
재입국 취업자	13,000	10,050	10	10	730	200
총계	58,000 [56,000+ α (2,000)]	42,300+ α	2,400+ α	100+ α	6,600+ α	2,600+ α

주 : α 는 탄력배정분 2,000명임.

자료 : 고용노동부.

- 건설현장의 인력난에도 불구하고 정부의 건설업에 대한 외국인력 배정은 여전히 미흡한 상황임. 따라서 내국인 근로자에 대한 수요 대체를 최소화시키면서, 노동시장의 수급 상황에 보완적으로 기능할 수 있도록 하는 적정 수준의 외국인 근로자 배정이 필요함.

- 건설업은 수주 산업의 특성상 공사 수주를 통하여 불특정 지역에서 현장 단위로 공정이나 기타 사정에 따라 능동적으로 대응하기 위해 대부분 현지에서 일용직 위주로 건설근로자를 채용하는 특성이 있음.
- 따라서 건설업에서 외국인 불법 고용의 유인을 낮추는 동시에 건설업 노동시장의 인력난 해소를 위한 외국 인력의 실태 파악 및 이에 대한 공급 정책, 나아가 내국인 근로자 육성을 위한 대책 마련이 요구됨.

- 본 연구에서는 건설현장의 외국인 근로자 실태를 조사하고, 건설근로자의 수요 및 공급을 전망하고자 함. 그리고 전망 결과를 토대로 공종별·직종별 인력난 현황을 파악해 2019년도 건설업 외국인 근로자 도입의 적정 규모를 산정함.

- 구체적으로는 먼저, 건설현장의 외국인 근로자 실태를 살펴봄.
- 다음으로, 건설업 외국인 근로자 도입의 적정 규모를 공종별, 직종별로 추정함.
- 마지막으로, 건설업 내국인 건설근로자 육성에 대한 정책 제언과 건설인력의 원활한 수급 관리 차원에서 외국인 근로자의 보완적 도입 등을 위한 정책 방향을 제안함.

II 외국인 근로자 현황

1. 외국인 근로자 실태

- 국내 건설현장에 취업한 외국인 근로자에 대해서는 명확한 추계가 존재하지 않음.

 - 그 이유로 합법 근로자뿐만 아니라 다수의 불법 근로자가 존재하며, 행정상 통계로 파악한 것과 실제 현장과는 격차가 크다는 기존의 실태 분석 및 설문조사 결과도 다수 존재하는 것을 들 수 있음.
- 이에 따라 외국인 근로자 실태 분석의 대안으로 총 두 가지의 조사 결과를 각각 검토하고자 함.

 - 첫째, 통계청의 ‘2017년 이민자 체류실태 및 고용조사’ 결과를 검토²⁾하고, 둘째, 산업인력공단(2016)³⁾의 설문조사 결과와 건설근로자공제회 DB에서 외국인 근로자의 실태를 연계하여 분석하고자 함.⁴⁾

(1) 통계청의 ‘2017년 이민자 체류실태 및 고용조사’ 결과

- 2017년 5월 기준 외국인 인구는 122만 6,000명으로 추산됨.

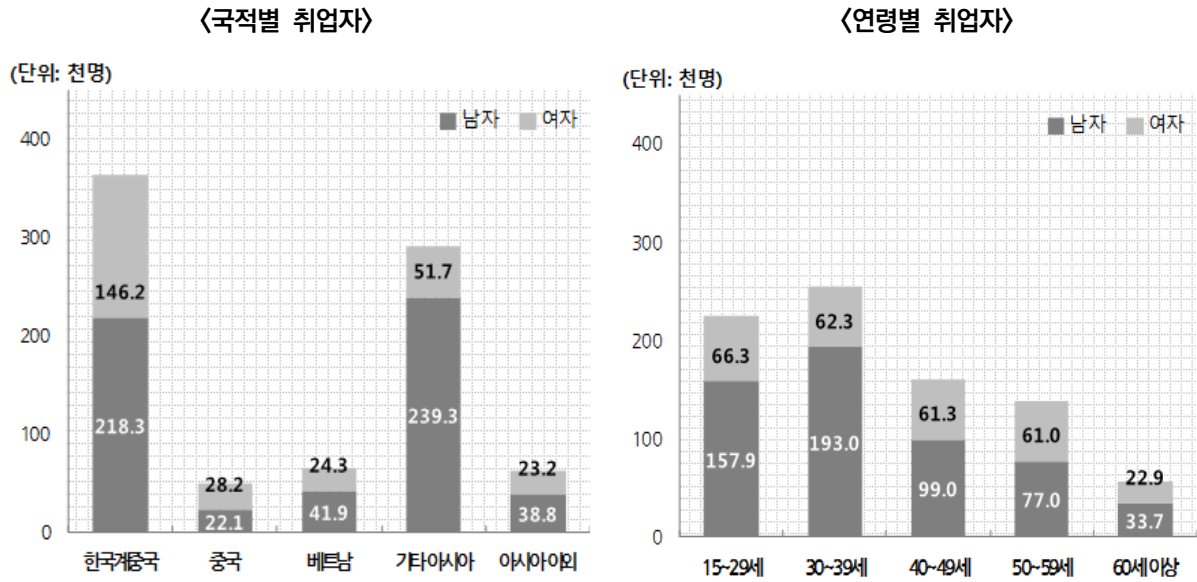
 - 이 중 외국인 경제활동 인구는 86만 9,000명으로 추산됨(경제활동 인구 비율 70.9%).
 - 외국인 취업자는 83만 4,000명으로 나타남(외국인 인구 중 취업자 비율 68.0%, 외국인 경제활동 인구 중 취업자 비율 96.0%). 외국인 비경제활동 인구는 35만 7,000명으로 추산됨(비경제활동 인구 비율 29.1%).
 - 국적별 취업자(83만 4,000명)는 ‘한국계 중국’이 36만 5,000명(43.7%)으로 가장 많고, ‘베트남’ 6만 6,000명(7.9%), ‘중국’ 5만 명(6.0%) 등의 순으로 많음.
 - 연령대별 취업자를 살펴보면 ‘30대’(25만 5,000명, 30.6%)가 가장 많고, ‘20대 이하’(22만 4,000명, 26.9%)와 ‘40대’(16만 명, 19.2%) 순으로 많음.

2) 2017년 이민자 체류 실태 및 고용 조사는 만 15세 이상 외국인(1만명)과 최근 5년 이내 귀화허가자(4,000명)를 대상으로 조사한 7개 부문(기본 항목, 고용, 교육, 주거 및 생활환경, 소득과 소비, 자녀 교육, 체류 사항)과 외국인 중 비전문취업(E-9)과 유학생(D-2, D-4-1, D-4-7) 체류자격 소지자를 대상으로 실시한 부가조사를 집계한 결과임. 통계청(2017), ‘2017년 이민자 체류실태 및 고용조사’, 2017.12.19일 보도자료 참조.

3) 산업인력공단(2016.12), 2017년도 건설업 취업동포 적정 규모 산정, 명지대학교 산학협력단.

4) 건설근로자공제회 DB는 1995년부터 전산화되었으며, 공공공사 3억원 이상, 민간공사 100억원 이상 현장을 대상으로 함.

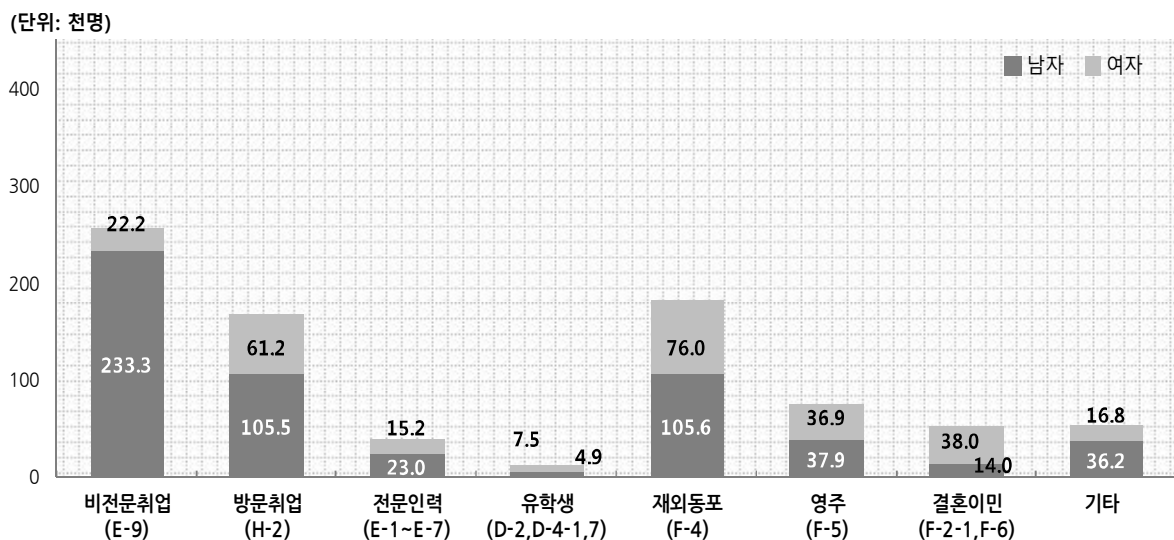
〈그림 1〉 국적별, 연령별 외국인 취업자 비중



자료 : 통계청(2017), '2017년 이민자 체류실태 및 고용조사', 2017.12.19일 보도자료 참조.

- 체류 자격별 취업자는 '비전문취업(E-9)'(25만 6,000명, 30.6%)이 가장 많고, '재외동포(F-4)'(18만 2,000명, 21.8%), '방문취업(H-2)'(16만 7,000명, 20.0%) 순으로 많음.
 - 전년 대비 '재외동포' 취업자는 3만 2,000명(21.1%)이 증가한 반면에 '방문취업'은 2만 5,000명(-13.2%)이 감소함.

〈그림 2〉 체류 자격별 외국인 취업자 현황



자료 : 통계청(2017), '2017년 이민자 체류실태 및 고용조사', 2017.12.19일 보도자료 참조.

■ 통계청의 ‘2017년 이민자 체류실태 및 고용조사’에 따르면, 건설업에 종사하고 있는 외국인 취업자는 2017년 5월 기준 9만 300명으로 추산되었으며, 전년 대비 24.9% 증가한 것으로 나타남. 전 산업의 외국인 취업자 대비 건설업의 외국인 취업자의 비중은 10.8% 수준임.

- 이 가운데 남자가 8만 6,100명(95.3%), 여자는 4,200명(4.7%)으로 나타남.
- 이민자(귀화허가자 2,200명)까지 외국인의 범위를 확대하면, 취업자는 9만 2,500명으로 추산됨.
- 다만, 이는 행정 통계상의 합법적인 외국인 취업자 규모로서 현실을 과소 추정(under estimate)한 결과임을 상기할 필요가 있음.

〈표 2〉 산업별 외국인 취업자 현황

(단위 : 천명, %)

구분	취업자 전체	농림어업	광제조업	제조업	건설업	도소매 음식·숙박	전기·운수 통신·금융	사업·개인· 공공서비스	
이민자	868.0	50.0	395.9	394.6	92.5	165.0	10.2	154.4	
외국인 (구성비)	834.2 (100.0)	48.3 (5.8)	382.9 (45.9)	381.6 (45.7)	90.3 (10.8)	154.7 (18.5)	9.5 (1.1)	148.4 (17.8)	
남자	560.5	33.6	309.0	307.8	86.1	47.0	6.5	78.3	
여자	273.7	14.7	73.8	73.8	4.2	107.7	3.1	70.2	
귀화허가자 (구성비)	33.8 (100.0)	1.6 (4.7)	13.0 (38.5)	13.0 (38.5)	2.2 (6.5)	10.3 (30.5)	0.7 (2.1)	6.0 (17.8)	
외국인	2016년 5월(A)	835.2	45.2	400.7	400.2	72.3	156.7	11.1	149.1
2017년 5월(B)	834.2	48.3	382.9	381.6	90.3	154.7	9.5	148.4	
증감(B-A)	-1.0	3.1	-17.8	-18.6	18.0	-2.0	-1.6	-0.7	
증감률	-0.1	6.9	-4.4	-4.6	24.9	-1.3	-14.4	-0.5	

자료 : 통계청(2017), ‘2017년 이민자 체류실태 및 고용조사’, 2017.12.19일 보도자료 참조.

■ 실제 건설업에 취업 중인 전체 외국인 규모는⁵⁾ 전 산업의 체류 자격별 실태와 서로 다른 양상을 보임.

- 가장 큰 이유로 국내 거소 신고를 한 재외동포(F-4) 체류 자격 소지자의 취업 활동 범위를 법으로 규제하고 있어, 건설업 외국인 취업자 추산시 합법과 불법의 경계에 놓이게 되는 문제가 발생함.⁶⁾
- 구체적으로 재외동포(F-4)는 단순 노무 활동 등을 제외하고 취업이 가능함. 단순 노무 활동은 단순

5) 총 체류자 = 장기 체류자(등록 외국인 + 국내 거소 신고 외국 국적 동포) + 단기 체류자임.

6) 「출입국관리법」 제18조 제1항, 동법 시행령 제23조 제3항, 동법 시행규칙 제27조의 2 참조. 이를 위반시 「출입국관리법」 제 94조에 따라 3년 이하의 징역 또는 2,000만원 이하의 벌금에 처함.

하고 일상적인 육체 노동을 요하는 업무로서, 한국표준직업분류(통계청 고시)상의 단순 노무직 근로자의 취업 분야가 이에 해당됨.

- 즉, 단순 노무직에는 건설업 단순 종사원, 광업 단순 종사원, 하역 및 적재 관련 단순 종사원, 이삿짐 운반인, 우편물 집배원, 택배원, 음식 배달원, 신문 배달원, 건물 청소원, 쓰레기 수거원, 아파트 경비원 등이 해당됨.

〈표 3〉 체류 자격별 외국인 및 외국인 취업자 비중

(단위 : 천명, %)

구분	취업자 전체	비전문 취업 (E-9)	방문취업 (H-2)	전문인력 (E-1~E-7)	유학생 (D-2, D-4-1, D-4-7)	재외동포 (F-4)	영주 (F-5)	결혼이민 (F-2-1, F-6)	기타
외국인 (구성비)	834.2 (100.0)	255.6 (30.6)	166.7 (20.0)	38.2 (4.6)	12.4 (1.5)	181.6 (21.8)	74.8 (9.0)	52.0 (6.2)	53.0 (6.4)
남자	560.5	233.3	105.5	23.0	4.9	105.6	37.9	14.0	36.2
여자	273.7	22.2	61.2	15.2	7.5	76.0	36.9	38.0	16.8
2016년 5월(A)	835.2	257.8	192.0	39.6	11.2	149.9	73.9	54.6	56.3
2017년 5월(B)	834.2	255.6	166.7	38.2	12.4	181.6	74.8	52.0	53.0
증감(B-A)	-1.0	-2.2	-25.3	-1.4	1.2	31.7	0.9	-2.6	-3.3
증감률	-0.1	-0.9	-13.2	-3.5	10.7	21.1	1.2	-4.8	-5.9

자료 : 통계청(2017), '2017년 이민자 체류실태 및 고용조사', 2017.12.19일 보도자료 참조.

❑ 따라서 건설업에 종사하고 있는 외국인 취업자의 추계시 현실(건설현장)에 존재하는 재외동포 및 단기 체류자(불법 취업자)에 대해 검토해야 정확한 실태 파악 및 중·장기 적 대책 마련이 가능함.

- 전 산업의 외국인 취업자 중 재외동포(F-4)의 경우, 21.8%의 비중을 보이지만, 건설업에서는 이러한 비중을 제대로 반영할 수 없음.
- 이에 산업인력공단(2016)은 설문조사에 근거해 건설현장에서 전체 외국인 근로자 대비 불법 외국인 근로자의 비율이 49.3%에 달하는 것으로 분석하고 있음.

❑ 산업인력공단(2016)의 설문조사 결과를 인용하여 건설업에 종사하고 있는 외국인 근로자를 재추산시 합법 취업 9만 2,500명, 불법 취업(재외동포 및 단기 체류자 등) 9만 명으로 총 18만 2,500명으로 추정됨.

(2) 건설근로자공제회 DB로 추정된 외국인 근로자 실태

- 건설근로자공제회는 공공공사 3억원 이상, 민간공사 100억원 이상 건설현장을 대상으로 내국인뿐만 아니라 외국인 근로자도 함께 DB로 관리함.⁷⁾
 - 2015년까지의 DB 자료를 내국인과 외국인 각각에 대해 최근 3년간(2013~2015년) 연평균 증가율(CAGR)로 직선 보간(extrapolation)하여 2018년까지 연장함.⁸⁾

〈표 4〉 건설근로자공제회 DB 자료

대상	<ul style="list-style-type: none"> - 퇴직공제에 가입된 건설공사 사업장에서 근로하는 일용직 근로자 - 근로 계약 기간이 1년 미만인 임시직 근로자 ※ 퇴직공제 가입 사업장 - 공공 및 민간투자 공사 : 3억원 이상, 민간 : 100억원 이상 또는 200호 이상의 공동주택 등
관리 항목	<ul style="list-style-type: none"> - 사업장 : 사업주 인적 사항, 공사명, 사업 기간, 발주자, 주된 공사 종류 등 - 근로자 : 근로자 인적 사항, 근로일수, 직종

자료 : 한국건설기술인협회(2014), 건설기능인등급제 시범사업 실시 연구, 한국건설산업연구원.

- 국토교통부(2015)에 따르면, 건설근로자공제회 DB는 전체 건설현장에서 약 23.7% 정도가 누락되는 것으로 나타남.⁹⁾ 따라서 보정계수를 1.31로 산정¹⁰⁾하여 외국인 근로자를 추정함.
- 건설근로자공제회 DB를 기반으로 추정한 결과, 전체 외국인 근로자는 약 21만 2,300명으로 분석됨. 외국인이 차지하는 비중은 전체 건설근로자의 11.1% 규모임. 내국인 대비 외국인 비중은 12.5%로 추정됨.
 - 이러한 전체 외국인 근로자 규모는 통계청(2017)의 ‘2017년 이민자 체류실태 및 고용조사’ 결과를 토대로 불법 외국인 근로자를 산업인력공단(2016)의 설문조사 결과와 연계하여 재추산한 수치인 18만 2,500명보다 상대적으로 더 큰 규모로 나타남.

7) 일자리위원회·관계부처 합동(2017), ‘건설산업 일자리 개선 대책’에 따르면, 퇴직공제 가입 대상 공사 범위를 2019년 중 공공 1억원, 민간 50억원까지 확대하겠다고 발표함. 2017. 12. 12. 보도자료 참조.
 8) 후술하는 직종별 분석을 위해 건설근로자공제회 DB에 대해 2018년까지 연장했으며, 분석의 신뢰성을 확보하기 위해서는 건설근로자공제회의 통계 연보 등에서 외국인 근로자에 대한 관련 정보를 직종별로 공개·제공하는 것이 필요함.
 9) 국토교통부(2015), 건설기능인등급제 시범사업 확대 실시 연구, 한국건설산업연구원 참조.
 10) 23.7%의 누락된 공사를 비례적으로 보정하기 위한 보정계수는 1/(1-0.237)=1.31임.

〈표 5〉 외국인 근로자 실태 : 건설근로자공제회 DB

(단위 : 명)

구분	내국인	외국인	합계	외국인 비중
건설근로자공제회 DB 2015년	1,196,977	112,924	1,309,901	8.6%
건설근로자공제회 DB 2018년 추정치	1,298,985	162,088	1,461,073	11.1%
2018년 추정치에 보정계수(1.31배) 적용	1,701,671	212,335	1,914,006	

주 : 건설근로자공제회 DB의 2015년 값을 최근 3년 연평균 증가율로 2018년까지 연장한 수치임.

- 이하에서는 건설근로자공제회 DB를 이용하여 그 규모를 추정한 외국인 근로자 약 21만 2,335명에 대해 공종별, 직종별 실태를 분석함.

2. 공종별 외국인 근로자 현황

- 건설근로자공제회 DB에서 근로자에 대한 직종별 정보는 구체적으로 관리되고 있음. 다만, 공종별 정보는 사업장만 대상으로 하여 관리되고 있으므로 산업인력공단(2016)의 설문조사 결과를 적용함.
 - 산업인력공단(2016)에서 설문조사 결과를 공종별로 모집단에 맞게 보정한 비중은 토목 28.9%, 건축 62.3%, 플랜트 8.8%로 분석됨.
- 공종별로 건축현장의 외국인 근로자가 약 13만 2,300명으로 가장 많으며, 토목 6만 1,300명, 플랜트 1만 8,700명 순으로 분석됨.

〈표 6〉 공종별 외국인 근로자 실태

(단위 : 명)

구분	외국인 근로자	비중
토목	61,365	28.9%
건축	132,285	62.3%
플랜트	18,685	8.8%
합계	212,335	100.0%

주 : 2018년 기준, 건설근로자공제회 DB의 2015년 값을 최근 3년 연평균 증가율로 2018년까지 연장한 수치이며, 산업인력공단(2016)의 설문조사 결과와 연계하여 추정함.

3. 직종별 외국인 근로자 현황

- 직종별 외국인 도입 실태를 용이하게 파악하기 위하여 내국인, 외국인, 전체(내국인+외국인)로 구분해 분석한 직종별 비중은 <표 7>과 같음.
- 내국인과 외국인을 합한 전체 직종별 비중보다 외국인 내에서 특정 비중이 높은 경우에는 결과적으로 외국인이 비교우위(comparative advantage)가 있는 직종으로 해석될 수 있음. 이들 직종을 비교우위의 순서대로¹¹⁾ 나열하면 형틀목공, 철근공, 콘크리트공, 석공(타일공), 방수공 순으로 나타남.
 - 용접공, 배관공, 도장공과 기타 직종을 제외한 모든 직종에서 외국인 근로자의 비중이 높은 것으로 파악됨. 특히, 소위 힘들고 임금이 높지 않은 형틀목공, 철근공 등에서 외국인이 많이 유입된 것으로 나타남.
- 반면, 상대적으로 내국인이 비교우위가 있는 직종을 순서대로 나타내면 용접공, 배관공, 기타 직종, 도장공 순으로 나타남.
- 특히, 외국인 도입 비중이 약 20%를 상회하는 형틀목공, 철근공에 대해서는 장기적인 대책 마련이 요구됨.
 - <표 8>에서는 직종별 외국인 근로자 규모 및 전체 근로자 수에서 차지하는 외국인 비중을 도출함.
 - 전체 근로자 대비 외국인 도입 비중이 가장 높은 직종은 형틀목공(41.0%)이며, 가장 낮은 직종은 용접공(1.7%)으로 분석됨.
 - 구체적으로 건설산업의 시장 상황과 임금 수준을 종합적으로 반영하여 내국인 육성 전략을 마련할 필요가 있음.
 - 전략적으로 내국인이 비교우위가 있는 직종을 중심으로 내국인 육성 정책을 마련할 것인지 아니면 내국인이 부족한(외국인이 다수 도입된) 직종에 대한 정책적 지원을 중심으로 운영할 것인지에 대하여 사회적 합의 과정이 요구됨. 이를 토대로 내국인 건설근로자의 육성에 관한 정책적 방향을 설정하는 것이 필요함.

11) 현시비교우위지수(Revealed Comparative Advantage)는 세계의 전체 수출시장에서 특정 상품(서비스 포함)의 수출이 차지하는 비중과 특정국의 수출에서 동 상품 수출이 차지하는 비중 사이의 비율로 특정 상품의 비교우위를 판단하는 데 널리 쓰이며, 이 지수가 1보다 크면 비교우위가 있다고 판단함. 이를 내국인과 외국인의 노동시장 상황에 대입하면 동일한 결과를 얻을 수 있음.

〈표 7〉 직종별 외국인/내국인 건설근로자 비중

직종	내국인 비중	외국인 비중 (A)	전체 비중 (B)	현시비교우위지수 (RCA=(A)/(B))
형틀목공	5.2%	28.9%	9.4%	3.07
철근공	3.9%	10.8%	5.3%	2.03
콘크리트공	1.3%	2.4%	1.4%	1.66
석공(타일공)	0.8%	1.9%	1.4%	1.41
방수공	1.0%	1.4%	1.1%	1.22
도장공	1.5%	1.3%	1.5%	0.83
용접공	2.5%	0.3%	1.7%	0.20
배관공	9.9%	4.0%	7.9%	0.50
기타	73.9%	49.0%	70.3%	0.70
합계	100.0%	100.0%	100.0%	1.00

주 : 2018년 기준, 건설근로자공제회 DB의 2015년 값을 최근 3년 연평균 증가율로 2018년까지 연장한 수치임.

〈표 8〉 직종별 외국인 근로자 실태

(단위 : 명)

직종	내국인	외국인 (A)	전체(내국인+외국인) (B)	외국인 비중 =(A)/(B)
형틀목공	88,617	61,462	150,079	41.0%
철근공	65,753	22,917	88,670	25.8%
콘크리트공	22,961	5,079	28,040	18.1%
석공(타일공)	14,382	4,117	18,499	22.3%
방수공	16,554	2,919	19,473	15.0%
도장공	25,633	2,726	28,359	9.6%
용접공	41,808	710	42,517	1.7%
배관공	168,474	8,427	176,901	4.8%
기타	1,257,490	103,978	1,361,468	7.6%
합계	1,701,671	212,335	1,914,006	11.1%

주 : 2018년 기준, 건설근로자공제회 DB의 2015년 값을 최근 3년 연평균 증가율로 2018년까지 연장한 수치임.

Ⅲ 2019년 건설업 근로자 수급 전망

1. 수요 추정

■ 산업인력공단(2016)¹²⁾의 건설근로자 수요 분석 모형을 보완하여 건설근로자의 건설 투자(건물투자 + 토목투자)에 대한 탄력성¹³⁾을 추정함. 2019년도 건설근로자 수요는 151만 9,374명으로 2018년 8월 기준 건설근로자 수인 158만 4,000명에 비해 약 4.1% 감소할 것으로 전망됨.

- 수요 추정을 위하여 2018년과 2019년 한국건설산업연구원의 건설투자 증감률 전망치인 -2.5%, -2.7%를 각각 이용함.¹⁴⁾
- 추정 모형에서 종속 변수는 통계청 경제활동 인구조사의 산업·근로 형태별 취업자(9차 및 10차)를 이용함. 설명 변수는 한국은행의 건물투자와 토목투자를 이용하였고, 건설근로자 수의 선형 추세(year-specific linear trend)를 통제함. 산업인력공단(2016)과 유사하게 기타 다른 모형의 경우보다 결정 계수(R-squared)가 가장 큰 것으로 나타남.
- 자료의 범위는 건설근로자 자료의 일관성을 위해 통계청 경제활동 인구조사의 산업·근로 형태별 취업자(9차 및 10차)가 수록된 기간인 2004~2018년 자료를 이용함.

〈표 9〉 건설근로자 수요 추정 결과

변수	추정 계수	p-value
ln(건물투자)	0.246*	0.074
ln(토목투자)	0.206**	0.013
year-specific linear trend	0.006**	0.029
상수항	7.835**	0.011
R-squared	0.803	

주 : * 10%, ** 5%에서 통계적으로 유의함.

■ 2018년뿐만 아니라 2019년까지 건설투자의 감소세로 전망된 부분이 2018년 건설근로자 수 대비 건설근로자 수요가 감소한 결과를 가져오는 데 기여함.

- 추정 결과의 해석은 건물투자가 1% 증가할 때 건설근로자 수요는 0.25% 증가하며, 토목투자가

12) 산업인력공단(2016.12), 2017년도 건설업 취업동포 적정 규모 산정, 명지대학교 산학협력단.

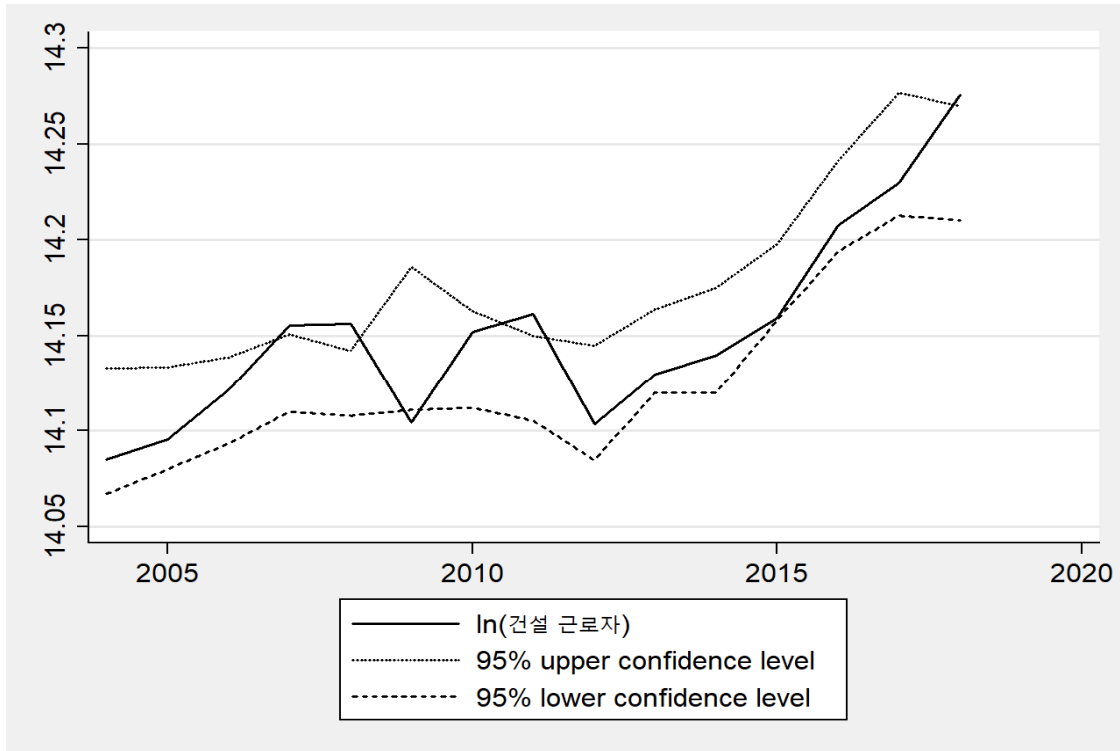
13) 설명 변수가 1% 변화할 때, 건설근로자가 몇 % 변화하는가를 나타냄.

14) 한국건설산업연구원의 2018년 11월 기준 전망치임.

1% 증가할 때 건설근로자 수요는 0.21% 증가한다는 의미이며, 통계적으로 유의한 것으로 추정됨.

- 2019년의 건설투자 전망치에 추정 결과를 반영하는 과정을 거쳐서 2019년의 건설근로자 수요를 추산함.¹⁵⁾

〈그림 3〉 건설근로자 수의 실측치와 수요 모형 추정 결과



주 : 추정 모형의 평균 제곱근 오차(Root Mean Square Error, RMSE)는 0.026으로 도출됨. 점선은 추정 모형의 95% 신뢰구간의 상한과 하한을 나타냄.

2. 공급 추정

- 한국건설기술연구원(2007)¹⁶⁾의 건설근로자 공급 분석 모형을 적용하여 시계열(time-series) 모형을 분석함. 2019년도 건설근로자 공급은 161만 6,563명으로 2018년 건설근로자 수 대비 약 2.1% 증가할 것으로 전망됨.

- 시계열 모형 중 ARMA(Autoregressive-Moving-Average) 모형을¹⁷⁾ 구축 후 추정함. 시계열 모

15) 공종별/직종별 건설근로자 수요 전망 결과는 다음 절의 건설근로자 수급 전망 결과에서 건설근로자 공급과 함께 기술함.

16) 한국건설기술연구원(2007.12), 건설인력의 수급 예측 시스템 구축 연구, 한국건설기술인협회.

17) 자기회귀이동평균모형(ARMA)은 소수의 시계열 데이터를 이용한 모델이기 때문에 경제 분석 및 예측에 대한 연구에서 많이 사용되고 있음. 자기회귀이동평균모형은 자기회귀(AR, Autoregressive)와 이동평균(MA, Moving Average)이 혼합된 모형으로 구성됨. 안정적인 시계열 자료를 바탕으로 하는 자기회귀이동평균모형의 일반화(generalized) 식 ARMA(p, q)는 다음과

형 시차의 선정 과정에서는 AIC(Akaike Information Criterion) 최소 기준을 이용함. ARMA(1,1) 이 AIC 최소 기준에 충족됨.

- 시계열 분석을 위해 건설근로자 수에 자연로그를 취하고, 차분 과정을 거쳐 추세를 통제함. 따라서 추정 모형은 $\Delta \ln CL_t = c + \beta \Delta \ln CL_{t-1} + \gamma r_t + \epsilon_t$ 로 나타낼 수 있으며, 하첨자 t 는 연도임. $\ln CL$ 은 자연로그를 취한 건설근로자의 수이며, Δ 는 차분을 의미함. c 는 상수항, r_t 는 선형 추세, 그리고 ϵ 은 예측 불가능한 오차(unpredictable shock)로 정규분포를 가정함($\epsilon_{it} \sim N(0, \sigma)$).
- β 는 AR(1) 항의 추정 계수이며, γ 는 MA(1) 항의 추정 계수임.

〈표 10〉 건설근로자 공급 추정 결과

변수	추정 계수	p-value
AR(1)	-0.143**	0.033
MA(1)	0.030***	0.001
year-specific linear trend	0.002**	0.017
constant	-0.002	0.889
R-squared	0.611	

주 : * 10%, ** 5%에서 통계적으로 유의함.

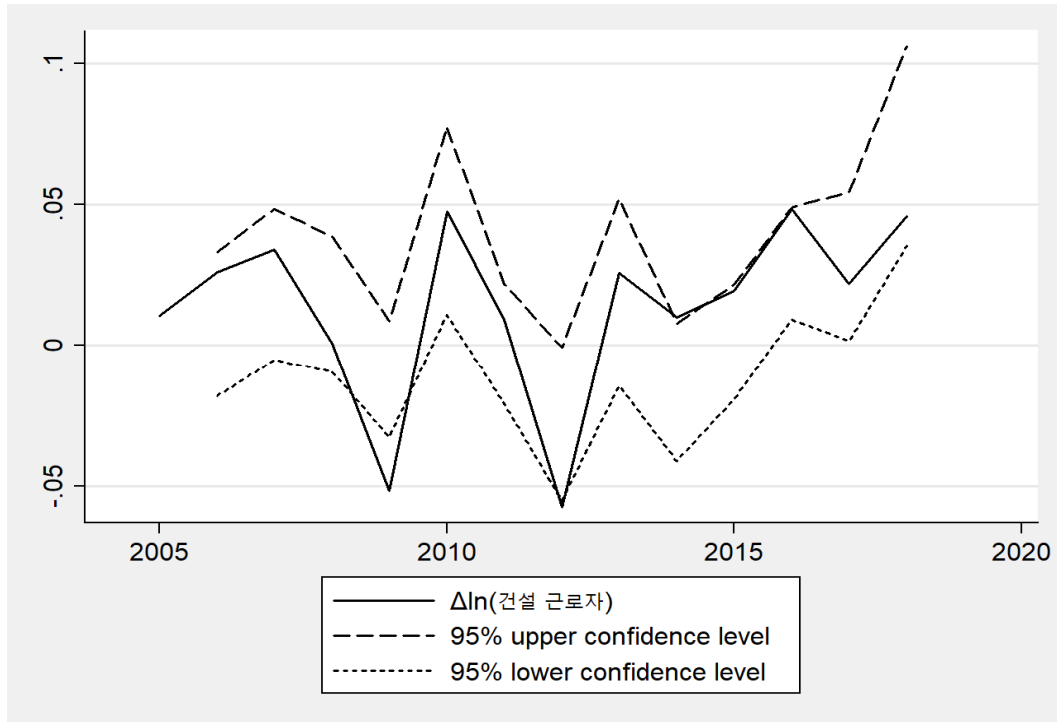
추정 결과의 해석은 전기의 건설근로자 증가율이 1% 늘어날 때 금기의 건설근로자 공급은 0.14%p 감소하고, 전기의 건설근로자 증가율에 긍정적인 공급 충격이 1% 발생시 금기의 건설근로자 공급은 0.03%p 증가한다는 의미이며, 통계적으로 유의한 것으로 추정됨.

- AR(1) 항의 추정 계수가 마이너스인 것은 공급되는 인력의 증가율이 점차 감소하고 있음을 뜻함. 노령화 등으로 인한 은퇴 인력의 발생 속도가 새로 충원되는 인력의 속도보다 빠르기 때문에 발생하는 결과로 사료됨.
- 다만, 최근 건설근로자 수가 높은 증가세(2017년 4.9%, 2018년 2.3%)를 기록해 증가율은 둔화되었지만 2019년에도 2018년 건설근로자 수 대비 건설근로자 공급이 2.1%로 정(+의 증가율을 나타낼 것으로 전망됨.
- ARMA(1,1) 모형의 전망치를 바탕으로 2019년 건설근로자 공급을 추산함.¹⁸⁾

같이 나타낼 수 있음. $y_t = \alpha_1 y_{t-1} + \alpha_2 y_{t-2} + \dots + \alpha_p y_{t-p} + \epsilon_t - \beta_1 \epsilon_{t-1} - \dots - \beta_q \epsilon_{t-q}$, 시계열 자료가 과거의 시계열 자릿값들로 표현될 수 있다는 것과 과거의 오차값들로 표현될 수 있다는 것을 나타내고 있는데, 과거의 시계열 자릿값들과 과거의 오차값들 모두의 영향을 받는다고 할 수 있음. 본 연구에서는 로그 차분 후 추세를 통제하여 ARMA(1,1)을 이용함. ARMA모형에 대한 자세한 내용은 Green W.H. (2008), *Econometric Analysis*, 6th Edition, Prentice Hall, New York University 참조.

18) 공중별/직종별 건설근로자 공급 전망 결과는 다음 절의 건설근로자 수급 전망 결과에서 건설근로자 수요와 함께 기술함.

〈그림 4〉 건설근로자 수 증가율의 실측치와 공급 모형 추정 결과



주 : 추정 모형의 평균 제곱근 오차(Root Mean Square Error, RMSE)는 0.024로 도출됨. 점선은 추정 모형의 95% 신뢰구간의 상한과 하한을 나타냄.

3. 수급 전망 결과

(1) 2019년도 건설근로자 수급 전망 결과

- 2019년 건설근로자 수요는 약 152만 9,000명 정도로 전망됨. 내국인 공급은 138만 9,000명, 외국인 공급은 22만 8,000명으로 내국인과 외국인 공급 합은 161만 7,000여 명으로 분석됨.
- 내국인만 대상으로 한 수급 전망 결과, 건설근로자의 초과 수요(부족치)는 13만 명으로 나타남. 반면, 외국인까지 고려하면 9만 7,000명이 초과 공급되는 것으로 전망됨.
 - 외국인 건설근로자 공급 전망치는 한국산업인력공단(2016)의 전망에서 활용한 외국인 공급 보정치 16.4%를 이용한 것임.¹⁹⁾

19) 산업인력공단(2016)의 불법 외국인 근로자 비중을 반영한 외국인 도입 실태 규모는 전술한 바에 따르면, 약 18.3만 명으로 나타남. 이에 비해 2019년 외국인 근로자 규모로 전망된 약 22.8만 명은 약 24.6% 증가한 규모임. 건설근로자공제회 DB에

〈표 11〉 2019년 건설근로자 수급 전망 결과

(단위 : 명)

구분	수요 (A)	내국인 공급 (B)	외국인 공급 (C)	공급 (D)=(B)+(C)	내국인 차이 (E)=(B)-(A)	전체 차이 (F)=(D)-(A)
2019	1,519,374	1,388,800	227,763	1,616,563	-130,574	97,189

주 : 통계청 경제활동 인구조사의 2018년 8월 기준 건설업 취업자 수는 158만 4,000명임. 동 취업자 수 대비 수요(A)는 4.1% 감소, 공급(D)은 2.1% 증가함.

(2) 공종별 수급 전망 결과

- 2019년 공종별 건설근로자 수요는 토목의 경우, 43만 9,000명으로 전망됨. 공급은 내국인이 40만 1,000명, 외국인이 6만 6,000명으로 총 46만 7,000여 명으로 분석됨.

 - 토목 공종에서 내국인만 대상으로 한 수급 전망 결과, 건설근로자의 초과 수요는 3만 8,000명으로 나타남. 외국인까지 고려하면 2만 8,000명이 초과 공급되는 것으로 전망됨.

- 건축의 경우, 2019년 건설근로자 수요는 94만 7,000명으로 나타남. 공급은 내국인이 86만 5,000명, 그리고 외국인이 14만 2,000명으로 총 100만 7,000여 명으로 분석됨.

 - 건축 공종에서 내국인만 대상으로 한 수급 전망 결과, 건설근로자의 초과 수요는 8만 1,000명으로 나타남. 외국인까지 고려하면 6만 1,000명이 초과 공급되는 것으로 전망됨.

- 플랜트의 경우, 2019년 건설근로자 수요는 13만 4,000명이고, 공급은 총 14만 2,000여 명(내국인 12만 2,000명, 외국인 2만 명)인 것으로 분석됨.

 - 플랜트 공종에서 내국인만 대상으로 한 수급 전망 결과, 건설근로자의 초과 수요는 1만 1,000명으로 나타남. 외국인까지 고려하면 약 8,600명이 초과 공급되는 것으로 전망됨.

〈표 12〉 2019년 공종별 수급 전망 결과

(단위 : 명)

구분	수요 (A)	내국인 공급 (B)	외국인 공급 (C)	공급 (D)=(B)+(C)	내국인 차이 (E)=(B)-(A)	전체 차이 (F)=(D)-(A)
토목	439,099	401,363	65,824	467,187	-37,736	28,088
건축	946,570	865,222	141,896	1,007,119	-81,348	60,549
플랜트	133,705	122,214	20,043	142,258	-11,491	8,553
합계	1,519,374	1,388,800	227,763	1,616,563	-130,574	97,189

주 : 공종별 공급 비중은 산업인력공단(2016)의 설문조사 결과 보정치인 토목 28.9%, 건축 62.3%, 플랜트 8.8%를 이용함.

따르면, 외국인 근로자의 최근 3년간 연평균 증가율이 9.6%인 것으로 나타남. 따라서 3년간 연평균 증가율을 적용하면 31.7% 증가하여 외국인 근로자의 추정 규모에 큰 격차를 보이지 않는 것으로 분석됨.

(3) 직종별 수급 전망 결과

- 건설근로자의 공급은 현장 상황을 반영하여 내국인이 많은(적은) 직종, 외국인이 많은(적은) 직종에 대해 각각 직종별 가중치(weight)를 반영함.²⁰⁾

 - 이때, <표 7>에 나타난 건설근로자공제회 DB상의 직종별 내국인 비중과 직종별 외국인 비중을 이용하여 직종별 수급에 대해 전망함.
- 2019년 직종별 건설근로자의 수요는, 예를 들어 형틀목공의 경우 7만 9,000명으로 전망됨. 공급은 내국인이 7만 2,000명, 외국인이 6만 6,000명으로 총 13만 8,000명으로 분석됨.

 - 형틀목공 중 내국인만 대상으로 한 수급 전망 결과, 건설근로자의 초과 수요는 6,800명으로 나타남. 외국인까지 고려하면 5만 9,000명이 초과 공급되는 것으로 전망됨.
- 반면에 용접공과 배관공은 직종들 가운데 유일하게 외국인 건설근로자 도입을 반영하여도 초과 수요가 발생(부족)할 것으로 전망됨. 내국인만 대상으로 한 수급 전망 결과, 건설근로자의 초과 수요가 용접공은 3,200명, 그리고 배관공은 1만 2,300명으로 나타남. 외국인까지 고려하여도 용접공은 2,400명, 그리고 배관공은 3,900명이 부족할 것으로 전망됨.

 - 용접공 건설근로자의 수요는 3만 7,000명이며, 공급은 내국인이 3만 4,000명, 외국인이 800명으로 총 3만 4,800여 명으로 분석됨.
 - 배관공 건설근로자의 수요는 15만 명이며, 공급은 내국인이 13만 7,000명, 외국인이 9,000명으로 총 14만 6,000여 명으로 분석됨.
- 2019년 직종별 수급 전망 결과, 내국인의 초과 수요(부족분) 크기 순서대로 열거하면 기타 직종, 배관공, 형틀목공, 철근공, 용접공, 도장공, 콘크리트공, 방수공, 석공(타일공) 순으로 전망됨.

20) 건설기능인등급제 시범사업 8개 직종(형틀목공, 철근공, 콘크리트공, 석공(타일공), 방수공, 도장공, 용접공, 배관공)과 기타 직종으로 구분함. 직종 구분에 대한 자세한 논의는 국토교통부(2015), 건설기능인등급제 시범사업 확대 실시 연구, 한국건설산업연구원 참조.

〈표 13〉 2019년 직종별 수급 전망 결과

(단위 : 명)

구분	수요 (A)	내국인 공급 (B)	외국인 공급 (C)	공급(D)= (B)+(C)	내국인 차이(E)= (B)-(A)	전체 차이(F)= (D)-(A)	비고	
							내국인 직종 비중	외국인 직종 비중
형틀목공	79,123	72,323	65,928	138,251	-6,800	59,128	5.2%	28.9%
철근공	58,709	53,664	24,582	78,246	-5,045	19,537	3.9%	10.8%
콘크리트공	20,502	18,740	5,448	24,188	-1,762	3,686	1.3%	2.4%
석공 (타일공)	12,841	11,737	4,416	16,153	-1,104	3,312	0.8%	1.9%
방수공	14,780	13,510	3,131	16,641	-1,270	1,861	1.0%	1.4%
도장공	22,887	20,920	2,924	23,844	-1,967	957	1.5%	1.3%
용접공	37,329	34,121	761	34,882	-3,208	-2,447	2.5%	0.3%
배관공	150,426	137,498	9,039	146,537	-12,928	-3,889	9.9%	4.0%
기타 직종	1,122,777	1,026,287	111,534	1,137,821	-96,490	15,044	73.9%	49.0%
합계	1,519,374	1,388,800	227,763	1,616,563	-130,574	97,189	100.0%	100.0%

주 : 직종별 공급 비중은 건설근로자공제회(2015) DB를 이용하여 추정함. 내국인 및 외국인의 직종별 비중을 각각 적용함.

IV 정책 제언

1. 외국인 건설근로자의 적정 규모 산정

■ 건설근로자 수급 전망 분석 결과, 2019년에 내국인 근로자가 약 13만 명 부족할 것으로 전망됨.

- 외국인 도입 규모 산정을 위하여 내국인 건설근로자 육성을 위한 시나리오 (a)안 1만 명, (b)안 2만 명을 상정함.
- 시나리오는 실제 교육훈련 규모가 이보다 더 크게 계획되더라도 건설업에서 이탈하지 않고, 건설업을 주업으로 삼는 내국인 건설근로자 수를 상정한 것임. 교육훈련 이수 후 산업 이탈이 심각하다는 지적을 반영함.²¹⁾

■ 한국이민학회(2018)의 2018년 5월 기준, 국내에서 일하고 있는 외국인 근로자에 대해 체류 자격별 도입 실태를 검토하면 <표 14>와 같음.

- 통계청의 이민자 체류실태 및 고용조사와 법무부의 출입국통계월보 자료를 이용해 추산한 결과, 건설업의 비전문취업(E-9) 비중은 9.4%, 방문취업(H-2) 등 기타 체류 자격의 비중은 90.6%로 분석됨.

<표 14> 전 산업 및 건설업의 외국인 체류 자격별 수와 비중

(단위 : 명, %)

구분	전 산업 외국인 취업자		건설업 취업자	
	수	비중	수	비중
전체	878,716	100.0	94,814	100.0
비전문취업(E-9)	260,638	29.7	8,953	9.4
방문취업(H-2)	171,848	19.6	44,790	47.2
재외동포(F-4)	199,681	22.7	18,585	19.6
전문인력	36,677	4.2	273	0.3
유학생	14,660	1.7	57	0.1
영주자	77,202	8.8	12,420	13.1
결혼 이민자	53,031	6.0	5,253	5.5
기타	64,979	7.4	4,483	4.7

주 : 통계청의 이민자 체류실태 및 고용조사 자료, 법무부의 출입국통계월보 자료를 이용하여 계산함.

자료 : 한국이민학회(2018), 건설업 외국인력 실태 및 공급 체계 개선방안 연구.

21) 시나리오의 산정 근거는 외국인을 도입한다 하더라도 최소한 건설근로자 수요의 1~2% 정도는 내국인 건설근로자에 대해 지속 육성할 필요성이 있을 것으로 사료됨. 일례로 건설근로자 관련 3개 교육훈련기관에 문의하여 산업 이탈률(교육훈련 이수 후 타 산업 진입 비율) 평균을 추산한 결과 약 40% 수준으로 나타남. 따라서 이러한 현실을 감안할 경우, 1만 명이 건설업에 종사하기 위한 실제 교육훈련 규모는 약 1만 6,700명에 달하며 이는 건설근로자 수요(152만 명)의 약 1.1% 수준임.

- 수주 산업, 비제조업으로서의 건설업의 특성과 건설 노동시장의 문제점을 제도적으로 반영하기 위한 정책 마련이 요구됨.
- 첫째, 내국인 근로자가 시장에서 부족해 외국인 근로자를 도입할 수밖에 없는 노동시장의 상황을 제도 내에서 보완적으로 검토할 필요가 있음.
- 둘째, 내국 건설 인력의 활용도 제고 및 숙련 기반 구축을 위해서는 단기 체류로 입국하여 취업 활동을 하는 불법 체류자의 입국 통제, 불법 체류자 단속 병행 등을 통해 합법 외국 인력의 고용을 상시 유도해야 함.
- 셋째, 공종별/직종별/지역별로 수급 실태를 반영하여 외국인으로서의 노동 대체를 억제하면서 수급 균형의 수단으로서 기능하는 외국인 도입 방안이 마련되어야 함.
- 상기 정책 방향을 반영하는 적정 외국인 도입 규모의 산정을 위하여 ① 건설업 노동시장의 특성을 반영해 신규 진입을 위한 내국인 교육훈련 규모를 배정하고, ② 외국인 근로자의 체류 자격 실태에 따라 비전문취업(E-9) 비중을 적용한 후, ③ 외국인 근로자 규모의 일부를 제도권(방문취업(H-2), 재외동포(F-4) 등)으로 편입하는 방안은 <표 15>와 같음.
 - 내국인 교육훈련 규모에 따른 두 가지 시나리오에 따라 수급 균형을 이루는 도입 규모를 산정함.

<표 15> 건설업 특성을 반영한 외국인 근로자 도입 규모 산정

(단위 : 명)

구분	(a)안	(b)안	체류 자격별 외국인 도입 추정 비중
비전문취업(E-9)	11,334	10,394	9.4%
방문취업(H-2)등 기타	109,240	100,180	90.6%
외국인 도입 계	120,574	110,574	100.0%
내국인 훈련	10,000	20,000	
수급 균형	130,574	130,574	

주 : 체류 자격별 외국인 근로자 유형별 비중은 한국이민학회(2018)의 E-9 비중 9.4%를 이용함.

- 내국인 건설근로자가 교육훈련을 통하여 1만 명가량 추가로 공급된다는 (a)안의 경우, 수급 균형을 위해서 비전문취업(E-9) 1만 1,300여 명, 방문취업(H-2) 등 기타 부분 10만 9,200여 명의 외국인 근로자 도입 규모를 산정함.

- 내국인 건설근로자가 교육훈련을 통하여 2만 명가량 추가로 공급된다는 (b)안의 경우, 수급 균형을 위해서 비전문취업(E-9) 1만 400여 명, 방문취업(H-2) 등 기타 부분 10만 200여 명의 외국인 근로자 도입 규모를 산정함.

2. 외국인 건설근로자 관련 정책 제언²²⁾

- 건설근로자의 원활한 수급 균형을 충족시키기 위하여 내국인 건설근로자의 육성뿐만 아니라 충분 조건으로서 합법 외국인 근로자에 대한 취업 경로 유인 제공, 필요 조건으로서 불법 취업의 관리·감독 등에 관해 검토함.

(1) 건설업 고용허가제 개선

- 건설업은 한 현장에서의 노동력 수요가 일정하지 않기 때문에 상시 고용을 위해 동일 사업주의 다른 현장으로 이동이 허용될 필요가 있음.
- 또한, 성실근로자 재입국제도를 건설업에도 적용할 필요가 있음. 즉, '동일 사업주의 다른 현장을 포함하여 총 잔여 공사 기간이 6개월 이상인 경우'로 조건을 완화하는 것이 필요함.
 - 현재 건설업 재입국 외국인 근로자는 해당 공사 현장의 잔여 공사 기간이 6개월 이상일 때 재입국이 가능함.

- 한편, 외국인력 고용 인원을 현장 단위에서 사업주 단위로 변경할 필요가 있음. 즉, 사업주 단위로 배정할 경우 외국 인력을 합법적으로 유연하게 활용할 수 있을 것임.

(2) 외국인 인력의 합법적 취업 유인 확대

- 2017년도 법무부에서 발표한 자료에 따르면, 전문 인력 외 단순 근로자에서 비전문취업(E-9)과 방문취업(H-2)으로 입국한 외국인 중 불법 체류자의 비중이 약 10% 가까이 차지하고 있음.²³⁾
 - 불법 체류자는 신분상 약점으로 인하여 임금 체불, 저임금 등의 피해 가능성이 높음. 한편, 불법 체

22) 한국이민학회(2018), "건설업 외국인력 실태 및 공급체계 개선 방안"의 일부 내용을 수정·요약해 재인용함.

23) $(46,618+2,415)/(279,127+238,880) \times 100\% = 9.5\%$

류자의 증가는 내국인 건설근로자의 일자리 수, 합법 외국인 일자리 수에도 영향을 미칠 수 있음.²⁴⁾

- 현재 외국인 근로자가 한 번 입국으로 국내에서 최대 취업할 수 있는 기간은 4년 10개월로 5년 이상을 경과할 수 없음.

〈표 16〉 2017년도 취업 자격 체류 외국인 자격별 현황

(단위 : 명)

구분	총 체류자	합법 체류자		불법 체류자	
		인원 수	비중	인원 수	비중
계	534,076	479,050	100.0%	55,026	100.0%
단순 기능인력	비전문취업(E-9)	279,127	48.5%	46,618	84.7%
	선원취업(E-10)	16,069	2.1%	5,993	10.9%
	방문취업(H-2)	238,880	49.4%	2,415	4.4%

자료 : 법무부, 2017 출입국·외국인정책 통계연보.

- 건설근로자의 수급 불균형 심화와 기타 사회·경제적 문제를 야기할 수 있는 건설업 외국인 불법 고용 상황을 개선하기 위해서는 방문취업제(H-2)의 범위 확대를 통해 불법 고용의 유인을 낮추고, 합법적인 외국인 근로자의 고용을 유도할 필요가 있음.

- 특히, 건설업에 종사하고 있는 재외동포(F-4)에 대하여 현장 중심의 건설업 노동시장 현실을 반영하여 불법 취업자 중 일부를 제도권으로 편입시킬 수 있는 특정한 기준 마련이 요구됨.
- 선별 기준의 예로는 우선 외국인 근로자의 거소가 명확해야 할 것이며, 정책적으로 내국인 건설근로자 육성책을 통해서 해결되기 어려운 산간 지역, 도서 지역, 낙후 지역 등에 대한 외국인 근로자 도입을 예외적·선별적으로 인정하는 방향을 강구하는 것이 필요함.
- 또한, 재외동포 비자 발급 이전에 건설업에 종사하는 방문취업자가 재외동포(F-4) 비자를 발급받는 경우에 한해 건설업에 종사할 수 있도록 하는 방안을 마련할 필요가 있음.
- 나아가 2014년 4월부터 국가기술자격증을 취득한 동포에게 재외동포 자격을 부여하고 있으나 건설업은 제외되어 있어 형평성에 맞지 않은 기타 제도의 보완도 요구됨.

(3) 불법 외국인력 고용 근절을 위한 관리·감독 강화

- 최근 건설현장의 경우, 단기 체류자의 유입 증가 현상이 건설업 내국인의 일자리에 영향을 미치는 것으로 유추되고 있음.

- 한국이민학회(2018)의 설문 조사에서도 응답자의 43.5%가 건설업에서 외국인 불법 취업자에 대한 의존도가 심각하다고 응답함.

24) 대한건설정책연구원(2015), 건설현장 외국인 근로자 활용 개선 방안, 참조.

- ❖ 외국인 근로자의 증가가 내국인 일자리를 위협할 수 있는 요인으로 작용할 수 있으나 현재 내국인 근로자의 고용이 용이하지 않아 일정 수준의 외국인 근로자가 필요한 상황임. 따라서 단기 체류로 입국해 취업 활동을 하는 외국인 불법 체류자의 입국 통제, 불법 체류자 단속 병행 등을 통해 합법 외국 인력의 고용을 상시 유도해야 함.
- ❖ 외국인 근로자의 합법 고용에 대한 홍보를 강화하고, 특히 내국인 고용 대체가 쉽게 발생할 수 있는 도심지 공사 현장을 중심으로 불법 고용 근절을 위한 관리·감독의 강화가 필요함.

3. 내국인 건설근로자 육성 로드맵 마련

- ❖ 통계청의 일자리 행정통계에 따르면, 건설현장 근무자 중 30대 미만 청년층 비중이 제조업의 1/5 수준인 4.6%를 차지하는 것에 불과함. 심각한 취업난에도 불구하고 건설업에서 청년층의 유입은 매우 낮다는 것을 알 수 있음.²⁵⁾
 - 더 나아가 청년층의 건설업 진입 기피 및 이탈 추세는 제조업 위주의 중소기업 육성 정책에 의하여 더 심화될 개연성이 존재함.
- ❖ 세부적으로 직종 간 나타나는 이중적 양상을 살펴보면, 임금 수준이 낮거나 높은 숙련도를 요하지 않는 직종의 경우에는 외국인 근로자의 비중이 높게 나타나는 반면, 임금 수준이 높거나 숙련도 요구 수준이 높은 직종에는 외국인 근로자의 비중이 낮게 나타나는 것을 유추할 수 있음.
- ❖ 따라서 정부는 내국인 건설근로자를 양성하기 위해 전략적 우선순위를 선정할 필요가 있음.
 - 중·장기적으로 직종뿐만 아니라 공종, 임금 등을 종합적으로 고려하여 내국인 건설근로자 육성 로드맵을 마련하는 것이 요구됨.
 - 내국인 건설근로자 육성 로드맵 이행을 위한 자원조달 방안을 포함하여 이해관계 당사자들(소관 정부 부처, 업계, 근로자 등) 간의 정기적인 협의 창구 마련이 요구됨.

25) 통계청(2017), 일자리 행정통계, 산업별·연령별 일자리.

- 신규 내국인 기능인력의 유입을 촉진하기 위해 호주나 유럽처럼 건설인력 수준별로 요구되는 숙련도(competency) 기준을 가이드라인을 통해 공시하고, 이를 교육 체계에 반영할 수 있어야 함.

 - 교육을 통하여 학습된 결과와 교육 이전 기 습득한 내용이 현장에 실효적으로 적용될 수 있는지를 비주관적 방법으로 인증 받는 절차를 마련하여, 궁극적으로 내국인 근로자의 처우 개선 및 건설근로자의 숙련도 향상이라는 미래 지향적 선순환 구조(positive feedback)가 정착되도록 해야 함.
 - 나아가 숙련도 향상을 위한 등급(수준)별 교육 체계와 신규 진입을 위한 교육 등 전반적인 건설근로자 교육훈련 체계를 마련해야 함. 그리고 이에 필요한 자원 조달을 위해서 범부처 간의 적극적인 조율이 요구됨.²⁶⁾

- 건설업 현장, 노동시장과 제도 간 일관성을 확보하고, 장기적·전략적 내국인 건설근로자 육성 로드맵을 마련하여 건설업의 청년층 진입과 건설산업의 이미지 개선을 촉발할 수 있기를 기대함.

나경연 부연구위원(econa@cerik.re.kr)
 최은정 부연구위원(kciel21@cerik.re.kr)

26) 이와 관련하여 일본은 국토교통성과 후생노동성과 연계하여 ‘① 인재 확보, ② 인재 육성, ③ 매력적인 직장 만들기’라는 목표 하에 건설업 인재 확보·육성을 위한 대응 방안을 마련함. 주요 사업으로는 건설산업 근로 방식의 개혁, 사업주에 대한 지원(특히 중소 건설 사업주에 대한 지원 강화), 직업 훈련 확대, 마이스터제도에 의한 청년 기능 지도, 취업을 앞둔 고등학생을 대상으로 한 건설업 교육 등이 있음. 자세한 내용은 일본 국토교통성(2018. 9.), “건설업 인재 확보·육성 방안” 및 한국건설산업연구원(2018), “일본의 건설업 인재 확보·육성 정책 동향”, 건설동향브리핑, 제681호 참조.