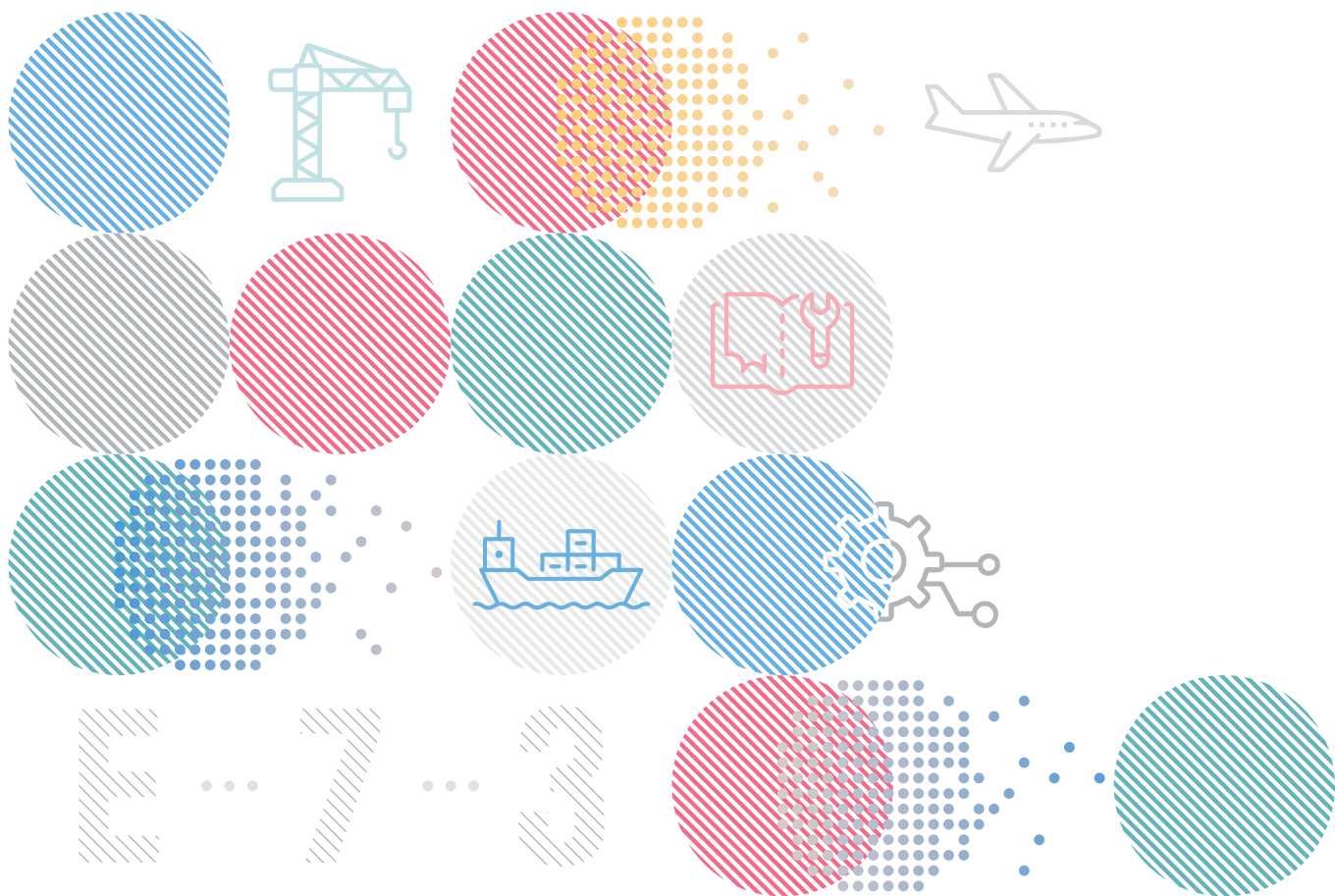


일반기능인력 E-7-3

검증단 구성 및 검증방안 연구



연구진

박 광 배	선임연구위원	대한건설정책연구원
고 하 희	부 연구 위원	대한건설정책연구원

요 약

I. 서론

- 인구구조 변화로 인한 생산가능인구 감소와 고령화로 노동공급 기반이 빠르게 약화되고 있음
 - 특히 노동의존도가 높은 건설업은 숙련공 확보의 어려움이 심화되고 있으며, 이로 인해 생산 효율성 저하와 경쟁력 약화가 나타나고 있음
 - 더불어 청년층의 입직 기피와 고령 근로자의 은퇴가 맞물리면서 숙련공 부족이 장기화되고 있고, 이는 결과적으로 건설업의 경쟁력 약화로 직결되고 있음
- 건설업은 부동산과 개별성을 특징으로 하는 산업으로서 현장에서 직접 시공이 이루어지며 자본보다 노동에 대한 의존도가 높음
 - 이러한 구조적 특성으로 인해 숙련공의 역할이 매우 중요하나, 직업훈련 이수율이 낮고 현장 경험에 의존하는 구조 속에서 숙련공 확보가 점차 어려워지고 있음
 - 숙련공의 이탈은 재시공 및 하자 발생 증가로 이어져 생산성과 품질 저하를 초래함
- 내국인 숙련공 확보가 단기간에 어려운 현실에서, 해외 건설 경력자를 선발·활용하는 방안이 단기적이고 실효적인 대안으로 검토되고 있음
 - 이를 위해 외국인 숙련공의 기능 수준을 객관적으로 검증하고, 국내 건설환경에 적합한 인력을 선별할 수 있는 기준과 운영체계 마련이 필요함
- 이에 본 연구는 건설업에서 외국인 숙련공 수요에 대응하기 위해 특정활동 일반기능 인력(E-7-3) 제도의 건설업 적용 가능성을 검토하고, 검증단 구성 및 운영체계, 검증 기준 설정 방안을 제시하는 것을 목적으로 함

II. 건설업 및 건설근로자 현황

- 건설업은 종합건설업과 전문건설업으로 구분되며, 도급·하도급 구조를 중심으로 생산이 이루어짐
 - 발주자는 종합건설업체(원도급자)와 계약하고, 종합건설업체는 다시 여러 전문건설업체에 공정을 하도급하는 구조로 운영됨
 - 이에 따라 종합공사의 원가 중 외주비 비중이 높게 나타나며, 이는 곧 전문건설업체가 실제 시공의 상당 부분을 담당하고 있음을 의미함
- 또한, 건설업은 노동집약적 산업으로서 공정별 분업을 통해 다수의 전문공정이 순차적으로 수행되는 구조적 특성을 지님
 - 골조, 철근, 마감 등 다양한 공종이 각기 다른 전문인력에 의해 수행되며, 자본보다는 인력 의존도가 높음. 따라서 건설업의 생산은 기계화보다는 인력 투입 중심으로 이루어지고, 현장 단위의 분절적·복합적 공정 운영이 일반화되어 있음
- 한편, 최근 건설경기는 전반적으로 침체되어 있으며, 건설투자 감소와 민간 건물건설 부진이 주요 요인으로 작용함
 - 이에 따라 종합건설업체는 감소한 반면, 전문건설업체는 증가하여 산업 구조의 세분화와 전문화가 가속화되고 있음
- 건설근로자 고용은 건설경기과 밀접하게 연동되어 있으며, 최근 취업자 규모는 감소세를 보임
 - 통계청 경제활동인구조사에 따르면 건설업 취업자는 최근 수년간 완만한 감소세를 지속하고 있으며, 전체 취업자 중 비중도 축소되는 추세임
 - 특히 2022년 이후 건설근로자 기능등급제 자료에서도 인력 감소가 확인되어 이는 경기 둔화와 고령화, 청년층 입직 기피 등 구조적 요인이 복합적으로 작용한 결과로 볼 수 있음

- 건설근로자의 주요 특성은 ① 고령화, ② 단기근로 중심의 고용구조, ③ 임시·일용직 비중의 고착화, ④ 숙련공 부족으로 구분됨
 - 첫째, 고령화가 빠르게 진행되고 있음. 전체 건설근로자 중 50세 이상 비중이 꾸준히 증가하고 있으며, 특히 60세 이상 고령 근로자 수도 지속적으로 늘어나고 있음
 - 둘째, 단기근로 중심의 고용구조가 일반화되어 있음. 공사기간과 공정 단위별로 인력이 투입되기 때문에 근로계약 기간이 짧고, 동일 현장에서 장기간 근무하기 어려운 구조임
 - 셋째, 임시·일용직 고용 비중이 높음. 건설업은 수주산업 특성상 공사 단위로 인력을 조달하고 소진하는 방식이어서 상시근로자보다는 단기·일용직 중심의 고용형태가 고착화되고 있음
 - 넷째, 숙련공 부족 현상이 심화되고 있음. 고령 근로자의 은퇴가 가속화되는 반면, 신규 진입 인력은 줄어들고 있음
 - 또한 현장 중심의 학습 구조 속에서 체계적인 기술교육이 이루어지지 않아 숙련인력의 재생산이 원활하지 않는다는 문제점이 있음

- 종합하면, 건설업은 다단계 도급체계와 분업 중심의 생산구조 속에서 노동의존도가 높고, 근로자 고령화와 단기고용이 지속되며 숙련공 부족이 심화되는 구조적 한계를 지님
 - 이러한 산업 구조와 인력구성의 변화는 건설현장의 생산성 저하와 품질관리의 어려움으로 이어지고 있음
 - 따라서 안정적인 인력수급 기반 확보와 함께 숙련도를 검증할 수 있는 제도적 장치 마련이 요구됨
 - 이러한 필요성을 바탕으로 본 연구에서는 일반기능인력(E-7-3) 제도의 건설업 적용 가능성과 검증체계 마련 방안을 검토함

III. 건설업 외국인력 활용 개선과제

- 외국인력 제도는 비전문취업(E-9), 계절근로(E-8), 선원취업(E-10), 특정활동(E-7) 등으로 운영되고 있으며, 업종별 인력 수급 상황에 따라 조정되고 있음
 - 2025년 비전문취업(E-9) 발급 상한은 13만 명으로, 전년 대비 감소하였으나 실제 도입 규모(81,470명)보다 많아 공급에는 큰 차질이 없을 것으로 보임
 - 특정활동(E-7) 중 일반기능인력(E-7-3)은 2025년에 자동차정비, 건설기계제조, 자동차부품제조, 도축업 등에서 시범사업이 추진되고 있어 향후 건설업 적용 가능성이 논의되고 있는 상황임
- 건설업은 노동집약적 구조와 내국인 입직 기피로 인력난이 심화되고 있으며, 숙련공 고령화로 수급 불균형이 지속되고 있음
 - 주요 체류자격은 비전문취업(E-9), 방문취업(H-2), 특정활동(E-7)으로, 이 중 방문취업(H-2)은 한국어 소통이 용이해 현장 선호도가 높음
 - 이에 따라 외국인력은 건설현장의 핵심 노동력으로 자리잡았으며, 2023년 기준 약 11만 5천 명(전체 외국인 취업자의 12%)이 건설업에 종사함
- 비전문취업(E-9) 제도는 근로조건 보호와 제도적 안정성 측면에서 장점을 지님
 - 그러나 근로자의 대부분(85.2%)이 단순노무직에 종사하고 있어 숙련인력 확보에는 한계가 있으며, 배정부터 입국까지 평균 4개월 이상 소요되어, 건설업의 변동적 생산 구조와는 부합하지 않음
- 방문취업(H-2) 인력은 사업장 변경이 자유롭고, 한국어 소통이 원활하다는 장점을 지님
 - 그러나 인구 감소와 재외동포(F-4) 체류자격 전환 증가로 인해 활용 규모가 점차 축소되고 있으며, 이에 따라 건설현장의 외국인력 기반이 약화되고 있으며, 인력 수급 불안정이 심화되는 추세임

- 특정활동(E-7)은 전문·숙련인력 중심의 체류자격으로서 일반기능인력(E-7-3)과 숙련기능인력(E-7-4)로 구분됨
 - 숙련기능인력(E-7-4)은 점수제 운영으로 진입이 어렵고, 사업주의 행정 부담이 큰 반면 일반기능인력(E-7-3)은 근속요건이 없어 신속한 인력 확보가 가능함
 - 따라서 일반기능인력(E-7-3)은 숙련공 부족 직종에 대한 현실적 대안으로 평가되나, 현재는 건설업에 적용되지 않고 있는 상황임

- 건설업의 외국인력 활용 개선과제는 고용허가제(E-9), 특례고용허가제(H-2), 특정활동(E-7)으로 구분하여 분석함
 - 고용허가제(E-9)는 제조업 중심 구조로 설계되어 건설업의 다현장·단기 공사 특성과 부합하지 않음. 이에 따라 한국어 능력 및 직무·안전교육의 미비로 의사소통 한계, 저숙련·저생산성, 산업재해 위험이 높게 나타남
 - 또한, 체류 및 취업활동 관리의 실효성이 낮아 불법체류와 일탈행위가 지속되고 있음. 따라서 민간 전문조직을 통한 관리·감독 강화와 직무·안전훈련 의무화가 필요함

- 특례고용허가제(H-2)는 제도 운영의 실효성 제고가 요구됨
 - 현재 외국국적 동포(H-2)는 단순노무만, 재외동포(F-4)는 숙련직만 허용되어 체류자격 간 직무 연속성이 단절되고 있음
 - 따라서 동포 인력이 숙련공 직무를 지속적으로 수행할 수 있도록 체류자격을 통합하고, 직무 제한을 완화하는 방향으로 제도 개선이 필요함

- 특정활동(E-7)은 숙련공 부족 해소를 위한 핵심 대안으로 활용 가능함
 - 숙련기능인력(E-7-4)은 생산성과 고용안정성이 높고, 일반기능인력(E-7-3)은 신속한 인력 확보가 가능해 건설업의 인력난 완화에 기여할 수 있음
 - 이에 따라 건설직종에 일반기능인력(E-7-3) 활용을 허용하고, 민간 중심의 선발·관리체계를 구축해 제도의 효율성을 높일 필요가 있음

IV. 일반기능인력(E-7-3) 검증 및 관리방안

- 일반기능인력(E-7-3)은 직능수준 2수준(기능사~산업기사 수준)의 숙련인력으로 내국인 숙련공과 유사한 작업수행 능력을 갖추어야 함
 - 이는 건설현장에서 독자적 작업수행 및 일부 공정 관리가 가능한 수준으로 기능등급제의 중급~고급 수준에 해당함
 - 일반적으로 3년 이상의 현장경력이 요구되며, 숙련공은 재료 식별·도면 해석이 가능하고 환경 제약 없이 작업을 수행해야 함
 - 즉, E-7-3 인력은 단순 보조인력이 아닌 숙련공 또는 작업반장급 역할을 수행할 수 있어야 함

- 일반기능인력(E-7-3)의 검증은 ❶ 학력·경력·자격증, ❷ 인성 및 적극성, ❸ 한국어능력 및 한국에서의 취업경험, ❹ 기량검증의 네 가지 항목으로 구성됨
 - 학력·경력·자격증은 기본 자격요건으로, 관련 분야 학사학위와 1년 이상 경력을 보유한 경우 충족하며, 학위가 없는 경우 5년 이상 경력으로 대체 가능함
 - 인성 및 적극성은 한국문화 이해도, 협업 태도, 사회성 등을 평가하며, 전 검증위원이 ‘미흡’으로 판정 시 탈락 처리함
 - 한국어능력은 협업과 안전관리의 핵심요소로, 일정 수준의 의사소통 능력을 요구하며, 국내 취업 또는 한국기업 해외현장 근무 경험자는 가산점을 부여함
 - 기량검증은 현장작업 수행능력을 직접 평가하는 항목으로, 도구 사용법·안전장비 착용·도면 이해도·CAD 활용능력·체력검증 등을 포함함
 - 특히 안전장구 착용 여부는 최우선 검증 항목이며, 검증기준은 국가직무능력표준(NCS) 및 한국형역량체계(KQF) 2~3수준을 준용함

- 검증단은 대한전문건설협회를 중심으로 구성·운영하는 것을 제안함. 협회가 검증위원단(pool)을 구성하고, 검증위원단은 수요업체 담당자·업종별 전문가·기술교육원 교수·연구자 등이 참여하도록 함

- 수요업체가 직접 검증에 참여하거나 협의회 추천 전문가가 대리 참여할 수 있으며, 협회는 수요조사·검증계획·결과관리를 총괄함

○ 체류 및 경력관리는 제도 운영의 핵심 요소임

- 체류관리는 근로자의 안정적 근무와 불법체류 예방에 기여하며, 경력관리는 숙련수준·근무이력·성실도 정보를 축적하여 인력운용의 효율성을 높임
- 두 기능은 대한전문건설협회를 중심으로 통합 운영하는 것이 현실적이며, 이를 통해 제도의 지속성과 산업 효율성을 제고할 수 있음

○ 종합하면, 일반기능인력(E-7-3) 검증 및 관리체계는 내국인 숙련공 수준의 역량 확보와 인력난 해소를 목표로 함

- 객관적 검증기준과 체계적 관리운동을 통해 숙련도와 적응성을 확보하고, 체류·경력 관리 일원화를 통해 산업 전반의 효율성을 강화하여야 함

V. 결론 및 정책제언

○ 본 연구는 인구구조 변화로 인한 생산가능인구 감소와 건설근로자 고령화로 노동공급 기반이 약화되는 상황에서 건설업의 인력난을 완화할 수 있는 제도적 대안을 마련하기 위해 수행됨

- 특히 숙련기능인력(E-7-4) 제도의 한계로 인해 숙련공 확보가 어려운 현실을 보완하고, 외국인 숙련공의 효율적 활용방안을 모색하는 것을 주요 목적으로 함
- 이에 따라 일반기능인력(E-7-3) 제도의 건설업 적용 가능성을 검토하고, 검증기준과 검증단 구성 및 운영체계를 구체적으로 제시함

- 연구 결과, 일반기능인력(E-7-3)을 활용하기 위해서는 기량검증, 체류 및 경력관리체계 구축, 운영조직의 역할 정립이 필요할 것으로 보임
 - 특히 일반기능인력의 체류와 경력을 체계적으로 관리할 수 있는 시스템을 마련할 경우, 건설업 전반의 생산성 향상과 인력 운용 효율성이 제고될 것으로 판단됨
 - 대한전문건설협회가 이를 현실적으로 운영할 수 있는 조직으로 판단됨

- 본 연구에서 제시한 정책제언은 ❶ 일반기능인력(E-7-3) 선발을 위한 시범사업 시행, ❷ 일반기능인력 수입 국가 설정, ❸ 경력관리체계 구축 및 운용으로 정리됨
 - 첫 번째, ‘시범사업 시행’은 제도 전면 도입에 앞서 제한된 업종과 국가를 대상으로 시범사업을 운영할 필요가 있음. 이를 통해 검증체계의 적정성과 운영상의 문제점을 사전에 파악하고, 제도 도입의 타당성과 실효성을 확보할 수 있음
 - 두 번째, ‘일반기능인력 수입 국가 설정’은 일반기능인력으로 입국할 수 있는 수준의 인력을 송출할 수 있는 국가를 선별하는 기준을 의미함. 전문건설업체의 선호도와 국내 현장 내 활동 규모 등을 종합적으로 고려하여 대상국을 설정하여야 함
 - 또한, 대한전문건설협회가 관련 업무를 대행할 수 있도록 제도적 기반을 마련할 필요가 있음
 - 마지막으로, ‘경력관리체계 구축 및 운용’은 일반기능인력의 생산성과 현장 활동 정보를 체계적으로 관리하기 위한 경력관리체계를 구축하는 것을 의미함. 이를 통해 인력의 체류관리와 생산성 정보 활용이 가능해지고, 나아가 건설산업 전반의 효율성을 높이는 기반이 될 수 있음

- 본 연구는 이러한 분석과 정책제언을 통해 일반기능인력(E-7-3) 제도의 도입이 건설산업의 인력 운영과 관리체계 개선에 기여할 수 있음을 제시함

목차

제1장 서론	1
1. 연구의 필요성 및 목적	3
1) 연구의 필요성	3
2) 연구의 목적	4
2. 연구범위 및 연구방법	5
1) 연구범위	5
2) 연구방법	6
제2장 건설업 및 건설근로자 현황	7
1. 건설업 현황	9
1) 건설업역 및 산업구조	9
2) 건설업 생산체계	14
2. 건설근로자 현황 및 특성	18
1) 건설근로자 현황	18
2) 건설근로자 특성	23
제3장 건설업 외국인력 활용 개선과제	33
1. 건설업의 외국인력 활용 제도	35
1) 고용허가제	40
2) 특정활동(E-7)	44
2. 건설업의 외국인력 활용 개선과제	52
1) 고용허가제	52
2) 특정활동(E-7)	58
3. 해외 사례 검토 및 시사점	63
1) 일본의 외국인력 활용	63

2) 대만의 외국인력 활용	72
3) 해외 사례의 시사점	74

제4장 일반기능인력(E-7-3) 검증 및 관리방안 77

1. 일반기능인력(E-7-3) 대상자 선발	79
1) 일반기능인력(E-7-3) 역할	79
2) 일반기능인력(E-7-3) 역량 수준	82
2. 일반기능인력(E-7-3) 검증단 및 검증방안	86
1) 일반기능인력(E-7-3) 검증방안	86
2) 일반기능인력(E-7-3) 검증단 구성	96
3. 일반기능인력(E-7-3) 체류관리 및 경력관리	97
1) 일반기능인력(E-7-3) 체류관리	98
2) 일반기능인력(E-7-3) 경력관리	99
3) 관리체계 운영	102

제5장 결론 및 정책제언 105

1. 결론	107
2. 정책제언	110
1) 시범사업 시행	110
2) 일반기능인력 수입 국가 설정	110
3) 경력관리체계 구축 및 운용	111

참고문헌 112

표목차

〈표 2-1〉 건설투자 항목별 구성비 추이(당해년가격)	11
〈표 2-2〉 발주자별 건설투자 구성비 추이(당해년가격)	12
〈표 2-3〉 최근 5년 공종별 및 발주자별 계약액 비중 추이	12
〈표 2-4〉 건설업종별 업체수 추이	13
〈표 2-5〉 종합공사 완성공사 원가구성 비중 추이	14
〈표 2-6〉 2023년 종합건설업체 시공능력순위별 원가구성 비교	15
〈표 2-7〉 기업규모별 완성공사 원가구성 추이	16
〈표 2-8〉 최근 5년 전문건설업 도급별 평균 금액	17
〈표 2-9〉 이마트 신축공사 하도급 공정 구분(H건설 강릉현장)	18
〈표 2-10〉 분기별 건설업 취업자 추이	19
〈표 2-11〉 건설근로자 현황 추이	20
〈표 2-12〉 건설업의 고령자 취업 추이	23
〈표 2-13〉 2025년 2분기 기능등급제 직종별 연령 분포	24
〈표 2-14〉 2022년과 2023년 전문건설업체 규모별 일용근로자 평균 계약기간	25
〈표 2-15〉 산업연관표의 주요 산업 취업자 구성	26
〈표 2-16〉 일용근로자 채용 시 애로사항(전문건설사업자)	27
〈표 2-17〉 건설업 취업자의 직종별 구성 변화	29
〈표 2-18〉 주요 산업별 고용보험 사업장 추이	30
〈표 2-19〉 민간 건설공사의 공기산정 기준(예시)	31
〈표 2-20〉 최근 한 달 근무한 건설현장 수	32
〈표 3-1〉 2025년 주요 취업비자별 발급규모	36
〈표 3-2〉 사증 세부자격 구분	37
〈표 3-3〉 건설업의 외국인 취업자	38
〈표 3-4〉 고용허가제 건설업 배정인원 추이	42

〈표 3-5〉 방문취업(H-2)와 재외동포(F-4) 규모 변화 추이(체류외국인 기준)	44
〈표 3-6〉 전문인력 취업사증 발급인증서 발급 추이	47
〈표 3-7〉 전문인력 체류자격 소지 외국인의 체류 규모 추이	47
〈표 3-8〉 체류자격 비교	50
〈표 3-9〉 전문인력 취업비자	51
〈표 3-10〉 비전문취업(E-9) 외국인근로자의 한국 선택 이유	54
〈표 3-11〉 건설업 외국인근로자 산재승인 현황	56
〈표 3-12〉 건설업 외국인근로자 사고사망자 추이	56
〈표 3-13〉 특정활동(E-7) 외국인근로자의 생산성	59
〈표 3-14〉 특정활동(E-7) 현직무의 기술수준	61
〈표 3-15〉 건설업종별 외국인근로자의 숙련도 선호 현황	62
〈표 3-16〉 일본의 체류자격	64
〈표 3-17〉 기능실습과 특정기능 비교	70
〈표 4-1〉 전문건설사업자가 생각하는 숙련에 필요한 기간	80
〈표 4-2〉 기능등급제 등급별 공통 요구수준	80
〈표 4-3〉 작업능력수준	81
〈표 4-4〉 직능수준 구분	82
〈표 4-5〉 국가기술자격 검정의 기준	83
〈표 4-6〉 최근 5년 국가기술자격검정 건축분야 내·외국인 기능사 자격취득자	84
〈표 4-7〉 국가직무능력표준 수준체계	93
〈표 4-8〉 KQF 구성요소·수준·설명지표	95
〈표 4-9〉 KQF 구성요소 및 수준별 핵심용어 배치	95

그림목차

[그림 2-1] 건설산업기본법의 건설업종	10
[그림 3-1] 건설현장 외국인력(2018년)	39
[그림 3-2] 건설현장 외국인력(2022년)	39
[그림 3-3] 외국인력 주요 업무	41
[그림 3-4] 숙련기능인력(E-7-4) 고용효과(일반 인력과의 차이)	45
[그림 3-5] 숙련기능인력(E-7-4)과 4년 이상 비전문취업(E-9)과의 차이	45
[그림 3-6] 건설업 외국인력 도입 및 관리제도 발전방향	46
[그림 3-7] 비전문취업(E-9)의 숙련기능인력(E-7-4) 비자 전환 시 어려운 점	49
[그림 3-8] 내국인 대비 숙련기능인력(E-7-4)의 생산성	59
[그림 3-9] 숙련기능인력(E-7-4) 고용 이유	60
[그림 3-10] 기능실습 제도 도입 및 운영절차	67
[그림 3-11] 특정기능 외국인 수입기업의 의무	69
[그림 3-12] 대만의 외국인근로자 중개업체 수수료	74
[그림 4-1] 기능등급제 등급 기준	80
[그림 4-2] 일반기능인력(E-7-3) 검증기준	91
[그림 4-3] 일반기능인력(E-7-3) 검증절차	92
[그림 4-4] 일반기능인력(E-7-3) 경력관리 필요성	100
[그림 4-5] 일반기능인력(E-7-3) 경력관리 기대효과	102
[그림 4-6] 일반기능인력(E-7-3) 경력관리체계	103

I

서론

1. 연구의 필요성 및 목적
2. 연구범위 및 연구방법

1. 연구의 필요성 및 목적

1) 연구의 필요성

인구구조 변화, 저출산과 고령화, 그리고 생산가능인구 감소는 다양한 문제를 초래할 것으로 예상된다. 산업측면에서는 생산요소 중 노동공급 감소가 우려되고 있다. 노동공급 감소는 노동력에 대한 의존도가 높은 산업에서 더욱 심각한 상황이 초래될 수 있다. 원활하고 효율적인 노동공급이 담보되지 않으면 정상적인 생산활동이 불가능하기 때문이다. 생산요소 공급이 제약되는 상황은 개별 업체에게는 생산 효율성 개선을 저해하게 됨에 따라 경쟁력이 약화되고, 산업은 지속가능성을 위협받게 된다.

건설업 생산활동을 거쳐 공급되는 구조물은 부동산성과 개별성을 특성으로 한다. 건설 구조물은 제조공장에서 생산돼 시장에 유통되는 구조와 다르다. 부동산성은 구조물이 사용되는 공간에서 직접 시공이 이루어지는 특성이다.

건설구조물은 각각 형태와 디자인, 용도가 달라 개별성이라는 특성을 지닌다. 발주자는 자신의 요구를 가장 효율적으로 충족시킬 수 있는 건설사업자를 선정하며, 이 과정에서 선정된 사업자와 도급방식의 계약을 체결한다. 이처럼 발주자의 다양한 요구에 따라 건설 구조물의 형태와 기능이 달라지기 때문에 개별성은 건설업 생산활동의 핵심적인 특성이 된다.

건설업의 생산활동은 계약을 이행하기 위한 핵심 수단으로, 다른 산업에 비해 기계와 장비 등 자본의 활용에 일정한 제약이 따른다. 이에 따라 건설업은 생산요소 중 노동에 대한 의존도가 높으며, 이는 전 산업 대비 높은 취업계수와 고용계수를 통해서도 확인할 수 있다. 이러한 특성은 건설업이 여전히 노동집약적 구조를 유지하고 있음을 보여준다.

노동의존적 생산구조가 정착돼 있는 상황에서 노동공급 기반의 약화는 매우 우려되는 상황이다. 특히 건설근로자 입직하는 청년층 정체가 개선되지 못하고 있다. 이로 인하여

건설근로자의 평균 연령은 급속하게 상승하고 있고, 고령의 건설근로자들은 건설업에서 이탈하고 있다.

건설근로자는 입직 전에 직업훈련을 이수하는 비율이 높지 않으며, 입직 이후에도 양성 훈련이나 보수교육을 받기 어려운 환경에 놓여 있다. 따라서 대부분의 기능 향상은 현장의 생산활동 과정에서 자연스럽게 이루어진다. 이처럼 현장경력은 숙련도와 생산성에 비례하는 경향을 보이며, 경력이 긴 고령 근로자의 이탈은 숙련공 부족을 더욱 심화시키는 요인이 되고 있다.

건설근로자로 입직한 연령 및 개인적인 역량의 차이로 인하여 현장경력이 오래됐어도 숙련도가 비례하지 않을 수 있다. 기능의 숙달보다 근력이 생산성을 좌우하는 작업도 있어서 숙련공이 모두 높은 생산성을 담보할 수 있는 것은 아니다. 그러나 숙련공은 재시공 또는 하자발생을 감소시킬 수 있는 기능수준을 보유하고 있다고 할 수 있다. 재시공과 하자 발생 가능성을 감소시키는 것은 생산성과 밀접한 연관성을 갖는다. 일반적으로 숙련공은 생산성이 높은 근로자라고 이해할 수 있다.

숙련공 수급불균형을 완화할 수 있는 대안을 모색하는 것은 건설업의 현안과제 중 하나이다. 현장에서 생산활동을 통해 숙련이 축적되는 상황을 감안하면 단기적으로 내국인 숙련공 확보는 어려움이 있다.

국외에서 건설현장 경력자를 선발해서 활용하는 방안은 단기적으로 실효적인 대안이 될 수 있다. 한국은 외국인력들이 가장 선호하는 국가이다. 따라서 외국인 숙련공을 선별할 수 있는 기준을 설정하고 운영을 체계화해야 할 필요성이 크다. 이런 과정을 거쳐야만 국내 건설현장에서 필요로 하는 숙련 외국인력을 효과적으로 활용할 수 있는 기반이 정착될 수 있다. 법무부 「외국인체류 안내매뉴얼」은 특정활동 일반기능인력(E-7-3) 선발과정에서 현지기량 검증을 시행하도록 하고 있다.

건설업에 특정활동 일반기능인력(E-7-3) 직종이 허용되는 경우 현지기량 검증을 위한 검증기준과 검증단 운영방식 필요하며, 연구는 이러한 검토의 필요성에 따라 이루어졌다.

2) 연구의 목적

건설업은 외국인 숙련공 수요가 높은 업종이다. 이에 필요한 특정활동 외국인력 선발과정에서 필요한 검증단 구성 및 운영과 검증기준에 관한 기준을 설정하는 것이 필요하다.

이 보고서는 건설업에서 특정활동 일반기능인력(E-7-3)을 효과적으로 활용하기 위해서

요구되는 기능 수준과 한국어능력, 인성과 적성을 검증하기 위한 기준을 제시한다. 그리고 이를 운영하는 검증단 구성에 대한 대안도 제시하는 것을 목적으로 진행되었다.

국내 건설현장에서 노동을 공급하는 외국인력의 다수는 태국, 미얀마, 캄보디아, 네팔, 베트남 등의 국가들이다. 동남아시아의 특정한 국가들이 대부분을 차지하고 있다. 특정활동 일반기능인력 도입과정에서 이런 상황도 충분히 고려되어야 한다. 이들 외국인력의 국가들은 국내에서 널리 활용되는 공법과는 다른 공법이 사용되고 있다. 국내에서 활용되는 공법을 훈련 프로그램으로 공급한 후 훈련 이수와 훈련성과를 검증한 후 노동력을 사용하는 접근도 필요하다. 이와 관련하여 기준을 제시하는 연구도 필요한 것으로 판단된다.

2. 연구범위 및 연구방법

1) 연구범위

(1) 체류자격

보고서는 특정활동(E-7) 체류자격 중 일반기능인력(E-7-3)을 선발하기 위한 검증항목 및 기준과 검증단 구성과 운영에 관해서 검토한다. 직접적인 연구의 대상이 되는 체류자격은 특정활동 일반기능인력(E-7-3)이다.

일반기능인력(E-7-3)의 검증요건과 항목, 기준과 검증단에 관한 논의를 위해서는 일반기능인력(E-7-3) 체류자격을 구체적이고 명확하게 구분하여야 한다. 이를 위해서는 고용허가제 외국인력, 특정활동 내 다른 체류자격과의 비교를 통해서 구체화하는 것이 가장 효과적이라고 할 수 있다. 이런 측면을 감안할 때 연구범위가 되는 체류자격은 고용허가제와 특정활동이다.

(2) 검증항목

특정활동(E-7) 체류자격 중 일반기능인력(E-7-3) 선발을 위한 검증기준을 제안하는 것을 목적으로 한다. 검증은 인성과 적극성, 직종별 기량검증, 한국어능력(현장용어 및 체류와 생활에 필요한 한국어), 체력검정, 한국에서의 취업활동 경험 또는 한국 건설업체와 일한 경험 등을 대상으로 한다.

(3) 건설근로자

특정활동(E-7)은 다양한 체류자격 중 전문인력 또는 숙련인력으로 분류된다. 전문인력(E-7-1) 및 준전문인력(E-7-2)은 전문가 또는 기술자 및 관리자 직무에 해당한다. 이에 비해 일반기능인력(E-7-3)과 숙련기능인력(E-7-4)는 숙련인력으로 분류할 수 있다. 연구의 대상이 되는 건설근로자는 현장에서 육체노동에 종사하는 인력이다.

2) 연구방법

연구의 목적을 효과적으로 달성하기 위해 연구방법론을 검토하였다. 현재 특정활동(E-7) 체류자격은 직종별로 세분되어 있으나, 일반기능인력(E-7-3)에는 건설업 관련 직종이 아직 허용되어 있지 않은 상황이다. 이로 인해 건설업 분야의 일반기능인력 현황을 직접적으로 파악할 수 있는 자료가 존재하지 않는다. 따라서 본 연구에서는 이러한 제약을 보완하기 위해 다양한 연구방법을 병행하여 활용하였다.

문헌연구를 통해서 특정활동 및 일반기능인력(E-7-3)에게 요구되는 역량, 그리고 관련 제도 전반에 대한 분석을 진행하였다.

면담조사는 외국인력을 사용하고 있는 전문건설업체를 대상으로 진행했다. 면담조사를 통해서 실제 사용자들이 필요로 하고 요구하는 역량을 파악할 수 있었다. 이에 기초하여 검증기준과 요건 및 항목 등을 제안하였다.

사례조사는 특정활동 전문인력(E-7-1)에 대한 현지 기량검증에 직접 참여하면서 얻은 관찰 내용과 시사점을 바탕으로 수행하였다. 기량검증 과정에서 외국인 인력의 기술 수준과 한국어 능력 등을 파악할 수 있었으며, 이러한 경험은 특정활동 중 일반기능인력(E-7-3)의 검증 체계와 검증단 구성 방안을 제안하는 데 직접적으로 활용되었다.

II

건설업 및 건설근로자 현황

1. 건설업 현황
2. 건설근로자 현황 및 특성

건설업 및 건설근로자 현황

1. 건설업 현황

1) 건설업역 및 산업구조

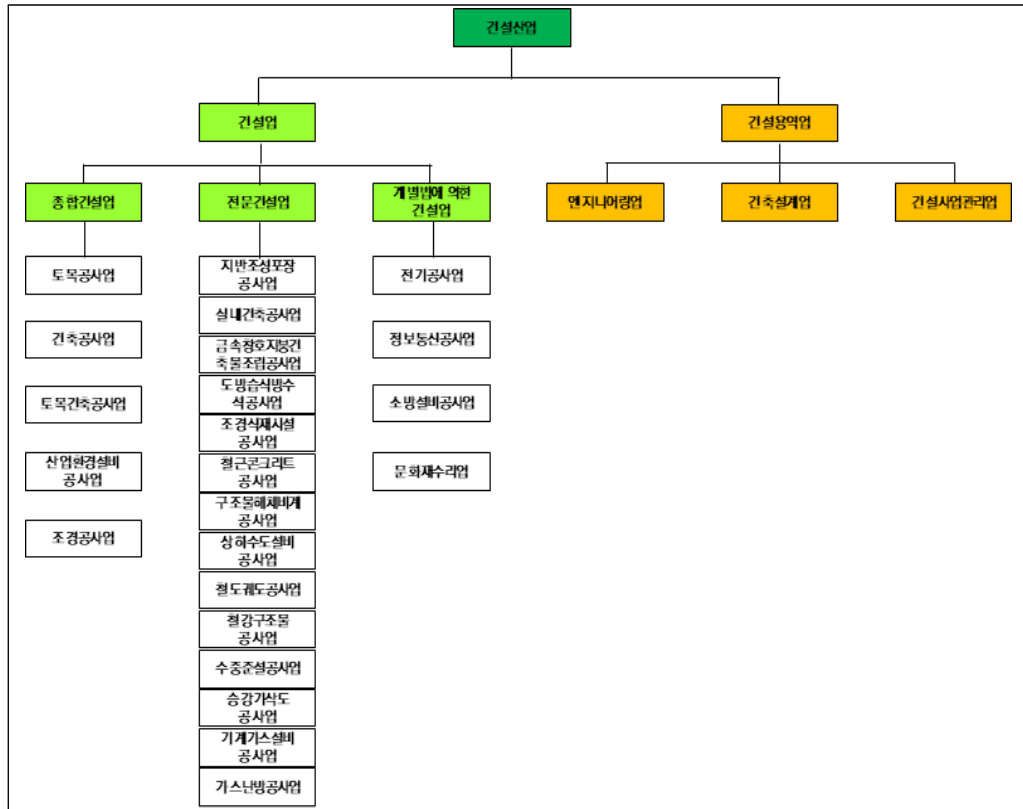
(1) 건설업 구조

한국표준산업분류(KSIC)는 대분류 건설의 중분류로 종합건설업과 전문직별 공사업으로 구분하고 있다. 종합건설업의 중분류 체계는 건축공사업과 토목공사업이다. 또다른 건설업을 구성하는 중분류 전문직별 공사업의 소분류는 기반조성 및 시설물 축조관련 전문공사업(421), 건물설비 설치 공사업(422), 전기 및 통신 공사업(423), 실내건축 및 건축 마무리 공사업(424), 시설물 유지관리 공사업(425), 건설장비 운영업(426) 등이다. 전기 공사업(4231), 통신공사업(4232)은 전기 및 통신 공사업의 세분류로 분류돼 있다. 소방 시설 공사업(42204)은 건물설비 설치 공사업(4220)의 세분류에 포함돼 있다.

이처럼 산업의 범위를 구분하는 기준이 되는 한국표준산업분류는 생산활동을 기준으로 산업을 분류하고 있고, 건설업 생산활동을 통해서 공급되는 시설물 공사에 참여하는 업종을 전부 건설업에 포함시키고 있다.

이에 비해 건설산업기본법은 건설산업을 건설용역업과 건설업으로 구분하며, 한국표준산업분류에 비해 범위가 제한적이다. 건설용역업은 건설공사에 관한 조사, 설계, 감리, 사업관리, 유지관리 등 건설공사와 관련된 용역을 하는 업으로 정의되어 있다. 건설업은 공사를 하는 업으로 정의되어 있고(제2조), 종합건설업과 전문건설업으로 구분하고 있다.

건설산업기본법 제16조(건설공사의 시공자격) 제1항에 의하면 건설공사를 도급받기 위해서는 해당 건설공사를 시공하는 업종을 등록하여야 한다. 종합공사는 종합건설사업자, 전문공사는 전문건설사업자가 원칙이다. 제1항 단서에 의해 예외적으로 전문공사를 종합건설사업자, 종합공사에 전문건설사업자가 도급자가 될 수 있다.



[그림 2-1] 건설산업기본법의 건설업종

종합공사는 종합적인 계획, 관리 및 조정을 하면서 시설물을 시공하는 공사로 정의하고 있다. 종합건설업은 구조물을 기준으로 토목공사업, 건축공사업, 토목건축공사업, 산업·환경설비공사업, 조경공사업 등의 5개 업종이 있다. 전문공사는 시설물의 일부 또는 전문 분야에 관한 건설공사로 정의된다. 전문건설업종은 지방조성·포장공사업의 업무범위는 토공사, 포장공사, 보링·그라우팅·파일공사이며, 금속창호·지붕건축물조립공사업은 금속구조물·창호·온실공사, 지붕판금·건축물조립공사를 업무범위로 한다. 도장·습식·방수·석공사업의 업무범위는 도장공사, 습식·방수공사, 석공사이다. 조경식재·시설물공사업은 기존의 조경식재공사업과 조경시설공사업이 통합되었다. 철강구조물공사업은 업무범위를 철강구조물공사로 하고 있다. 수중·준설공사업은 수중공사업과 준설공사업이 통합된 업종이다. 기계가스설비공사업은 기계설비공사업과 가스시설공사업(제1종)이 통합됐고, 가스난방공사업은 가스시설공사업(제2종)과 가스시설공사업(제3종), 그리고 난방공사업(제1

종)과 난방공사업(제2종), 난방공사업(제3종)을 업무범위로 변경되었다. 실내건축공사업, 철근콘크리트공사업, 구조물해체·비계공사업, 상하수도설비공사업, 철도·궤도공사업, 승강기·삭도공사업, 시설물유지관리업은 기존과 동일하게 유지됐다. 전문건설업종이 대업종으로 변하면서 주력분야공시제를 도입하여 전문건설업종 중 주력으로 시공할 수 있는 1개 이상의 업무분야를 정하여 국토교통부장관에게 등록 신청하도록 했다(건설산업기본법 시행령 제7조의2).¹⁾

(2) 건설업 현황

① 건설업 현황

최근 건설경기 침체기에 있다. 이는 건설투자의 하락을 통해서 확인할 수 있다. 건설투자는 2021년 312.3조원에서 2022년 301.4조원으로 10.9조원 감소했다. 2023년은 300조원으로 축소됐다. 2022년에 비해 0.4조원, 2021년과 비교하면 12.3조원이 줄었다. 건물건설 투자 감소의 영향이 작용한 결과이다. 건물건설업 비중도 2021년 72.1%에서 2024년은 71.4%로 낮아졌다. 특히 건물건설 중 주거용건물 투자가 하락세이다.

건물건설은 민간의 비중이 높다. 따라서 건물건설, 특히 주거용건물 투자의 하락은 민간부문의 투자 감소로 나타날 수밖에 없다. <표 2-2>에 의하면 건설투자에서 민간이 차지하는 비중은 2021년 80.1%에서 2024년은 78.2%로 낮아졌다.

〈표 2-1〉 건설투자 항목별 구성비 추이(당해년가격)

(단위: 조원, %)

구분	2021년		2022년		2023년		2024년		2025년 1분기	
	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중
합계	312.3	100.0	301.4	100.0	300	100.0	290.2	100.0	55	100.0
건물건설	225.1	72.1	223.6	74.2	218.2	72.7	207.2	71.4	39.0	70.9
주거용건물	114.9	36.8	106.5	35.3	105.3	35.1	99.2	34.2	18.6	33.8
비주거용건물	110.1	35.3	117.1	38.9	113	37.7	108.1	37.3	20.3	36.9
토목건설	87.2	27.9	77.8	25.8	81.9	27.3	82.9	28.6	16.1	29.3

자료: 대한건설협회(2025), 2025년 2분기 주요 건설통계에서 재인용.

1) 기존 25개 업종을 29개로 분류했던 체계에서 15개로 축소하고 세부공종별로 공사실적, 전문인력, 처분인력 등을 검증 후 공시하는 것으로 건설산업기본법 시행령이 개정되었다.

〈표 2-2〉 발주자별 건설투자 구성비 추이(당해년가격)

(단위: 조원, %)

구분	2021년		2022년		2023년		2024년		2025년 1분기	
	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중
건설투자	312.3	100.0	301.4	100.0	300	100	290.2	100	55	100
민간	250.2	80.1	243.6	80.8	237.7	80.7	226.9	78.2	42.5	77.3
정부	62.1	19.9	57.8	19.2	62.2	19.3	63.2	21.8	12.5	22.7

자료: 대한건설협회(2025), 2025년 2분기 주요 건설통계에서 재인용.

건설경기 침체는 향후 지속될 것으로 예상된다. 건설투자 선행지표인 건설계약액이 하락하고 있다. 건설계약액 중 건축공사의 규모 축소가 지속되고 있다. 공종별로 구분할 때 건축은 토목공사(토목+산업환경설비+조경)에 비해 규모가 훨씬 크다. 건축공사 계약액이 증가되지 않으면 건설투자 회복은 한계를 보일 수밖에 없는 시장구조이다. 이는 건축과 토목의 현격한 비중 차이를 통해서도 확인된다. 2023년 건축공사 계약액이 건설공사 계약액에서 차지하는 비중이 67.5%로 낮아진 이후 2024년에도 68.0%를 보였다. 자재비와 인건비 상승으로 건축공사 발주가 축소되고 있는 상황이 반영된 결과이다. 이를 제외하면 건축공사 비중이 75%를 상회한다. 건설업은 건축공사가 주도하고 있고, 건축공사의 다수는 민간에서 발주된다. 2020년부터 2024년까지 건축공사가 건설공사에서 차지하는 비중과 민간발주자의 비중이 유사한 수준인 것을 통해서도 확인할 수 있다.

〈표 2-3〉 최근 5년 공종별 및 발주자별 계약액 비중 추이

(단위: 조원, %)

구분		2020년	2021년	2022년	2023년	2024년
공종별	건축	203.6 (77.9)	226.2 (78.3)	223.3 (75.3)	162.5 (67.5)	171.7 (68.0)
	토목	57.7 (22.1)	62.7 (21.7)	73.4 (24.7)	78.2 (32.5)	80.8 (32.0)
발주자별	민간	195.8 (74.9)	226.9 (78.5)	235.3 (79.3)	173.1 (71.9)	175.5 (69.5)
	공공	65.6 (25.1)	62.0 (21.5)	61.5 (20.7)	67.6 (28.1)	77.0 (30.5)

주: 토목은 토목, 산업환경설비, 조경의 합계임.

자료: 국토교통 통계누리.

② 건설업체 현황

2024년 6월 기준 종합건설업체수는 18,902개, 2024년 대비 220개가 감소했다. 대한전문건설협회에 의해 집계되는 전문건설업체수는 2025년 6월 57,510개로 2023년에 비해 2,993개, 2024년과 비교하면 1,021개가 증가했다. 기계설비업체도 2024년과 비교하면 2025년 6월 기준은 201개가 증가해서 10,678개이다. 주택경기의 침체는 주택건설업체수에도 영향을 미치고 있는 것으로 보인다. 2025년 6월 기준 8,379개 업체가 등록돼 있고, 이는 2024년에 비해 444개 감소했고, 2023년과 비교하면 1,011개가 줄었다.

2025년 6월 기준으로 2024년과 비교하면 종합건설업체수는 감소했으나, 전문건설업체수가 증가했다. 이로 인하여 등록 건설업체수는 87,090개로 2024년과 비교하면 1,002개 늘었다. 종합건설업체는 2023년 19,516개로 최고를 기록했고, 전문건설업체는 2025년 6월 57,510개로 최고를 기록했다. 설비업체수도 2025년 6월이 최고치로 나타났다.

〈표 2-4〉 건설업종별 업체수 추이

(단위: 개)

구분	건설업체					주택업체
	소계 (a+b+c+d)	종합(a)	전문(b)	설비(c)	시설물(d)	
2015년	61,313	11,220	37,872	7,062	5,159	6,501
2016년	63,124	11,579	38,652	7,360	5,533	7,172
2017년	65,655	12,028	40,063	7,602	5,962	7,555
2018년	68,674	12,651	41,787	7,887	6,349	7,607
2019년	72,323	13,050	44,198	8,311	6,764	7,812
2020년	77,182	13,566	47,497	8,797	7,322	8,686
2021년	87,509	14,264	56,724	9,287	7,234	9,904
2022년	88,208	18,887	52,433	9,796	7,092	10,049
2023년	84,140	19,516	54,517	10,107	-	9,390
2024년	86,088	18,902	57,510	10,678	-	8,379
2025년 6월	87,090	18,902	57,510	10,678	-	8,379

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

자료: 대한건설협회(2025), 2025. 2분기 기준 주요 건설통계.

2) 건설업 생산체계

건설업은 시공과정에서 다양한 위험이 나타날 수 있다. 시설물 설치를 선행공정인 토목 공사와 지반조성공사에서 예상치 못한 연약지반, 수로, 암거가 나타날 수 있다. 시공을 준비하는 과정에서 각종 민원이 발생해서 설계가 변경되는 사례도 종종 있다. 건설업 이외의 산업에서는 나타나지 않는 위험들이다.

건설산업기본법은 제2조(정의) 제11호에서 도급에 관해서 정의하고 있다. 도급은 원도급, 하도급, 위탁 등 명칭과 관계없이 건설공사를 완성할 것을 약정하고, 상대방이 그 공사의 결과에 대하여 대가를 지급할 것을 약정하는 계약이다.

건설산업기본법 제2조(정의) 제12호에 의하면 하도급은 도급받은 건설공사의 전부 또는 일부를 다시 도급하기 위하여 수급인이 제3자와 체결하는 계약으로 정의된다.

건설산업기본법에서 종합건설사업자와 전문건설사업자, 종합공사와 전문공사, 도급과 하도급에 관해서 정의하고, 관련 규정을 두고 있는 것은 건설업이 도급구조에 의해 생산 활동이 이루어지는 구조라는 것을 보여준다.

발주자가 직면할 수 있는 위험을 수급자(원도급자)에게 이전되는 것도 도급의 특징이다. 발주자는 시공을 전문적으로 수행하는 당사자는 아니다. 즉 건설공사에서 발생할 수 있는 위험을 보다 효과적으로 관리할 수 있는 책임자는 건설사업자이다. 발주자는 입찰과정 운영을 통해서 효과적으로 공사를 관리하고 수행할 수 있는 건설사업자를 선정한다. 공사 낙찰로 도급계약을 체결하고 발주자의 위험을 인수한 원도급자는 자기 책임하에 공사를 진행한다.

〈표 2-5〉 종합공사 완성공사 원가구성 비중 추이

(단위: %)

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

자료: 대한건설협회(2024), 2023년 기준 완성공사 원가통계.

건설공사의 진행은 다양한 공정의 순차적인 진행이다. 그리고 특정한 공정을 전문적으로 시공하는 역할은 대부분 전문건설사업자가 수행한다. 원도급자의 하도급자로 특정한 공정의 시공을 담당하는 것이 하도급자의 기본적인 역할이다.

대한건설협회가 조사해서 발표하는 종합공사 완성공사 원가구성에서도 하도급 생산구조가 명확하게 파악된다. 외주비로 표시되는 종합공사의 원가 항목은 하도급이라고 할 수 있다. 외주비 비중이 지속적으로 상승하는 추세는 종합공사의 원도급자인 종합건설업체가 하도급을 통해 공사하는 비중이 증가하고 있다는 것을 보여준다.

시공능력순위가 하위인 종합건설업체가 시공할 수 있는 규모는 제한적이다. 대부분 공사금액이 적은 공사를 수행하게 된다. 현장경비가 간접비 요소가 대부분이라는 점을 고려하면 7군의 현장경비 비중이 16.95%로 나타나는 것은 전체 공사금액에서 차지하는 비중이 일정한 수준이기 때문이다. 즉 기본적으로 소요되는 경비는 유사한 순위의 업체가 수행하는 공사에서 비슷한 수준이며, 공사금액 대비 비중에서 차이를 보일 뿐이다.

〈표 2-6〉 2023년 종합건설업체 시공능력순위별 원가구성 비교

(단위: %)

구분		재료비	노무비	외주비	현장경비 (기계경비)		공사원가계
1군	(1~100위)	22.22	4.68	61.44	11.65	(1.00)	100.00
2군	(101~200위)	18.16	5.85	66.55	9.45	(1.61)	100.00
3군	(201~300위)	21.50	6.65	61.35	10.51	(2.13)	100.00
4군	(301~400위)	22.06	7.24	60.75	9.95	(2.54)	100.00
5군	(401~500위)	19.48	7.81	62.08	10.63	(3.25)	100.00
6군	(501위 이하)	20.62	12.53	52.27	14.58	(5.55)	100.00
7군	(토목)	25.05	16.83	41.17	16.95	(6.90)	100.00
8군	(건축)	31.70	13.00	45.18	10.12	(2.38)	100.00
9군	(기타)	34.76	18.74	34.14	12.36	(3.73)	100.00

자료: 대한건설협회(2024), 2023년 완성공사 원가통계.

기계경비의 비중도 유사한 성격이라고 할 수 있다. 시공능력순위 1군 업체가 시공하는 공사의 원가에서 기계경비 비중이 1.00%인 것은 전체 공사금액 대비 비중으로 표시되기 때문이다. 당연히 1군 업체가 시공하는 공사 규모에서는 기계경비 활용도가 더 높을 수밖에 없다. 시공능력순위 하위업체에 비해 원도급자가 부담하는 기계경비의 절대금액은 전

체 공사금액에 비례하여 증가하는 상황은 아니다. 즉 상위의 시공능력순위 업체가 투입하는 기계장비는 하위 시공능력순위 업체에 비해서는 많지만, 그 격차가 전체 공사금액의 차이에 비해서는 적다는 것을 의미한다.

종합공사의 원가에서 기계경비의 낮은 비중, 즉 자본 활용도가 낮은 것은 기업규모별로 구분한 완성공사의 원가구성을 통해서도 확인할 수 있다. 기업규모가 클수록 외주비로 표시되는 하도급의 비중이 높다. 그리고 재료비와 노무비 비중, 현장경비와 기계경비 비중도 낮다. 시공능력순위 1순위 및 2순위의 대기업 종합건설업체가 시공하는 공사는 하위 순위 종합건설업체가 담당하는 공사규모에 비해 크다. 이를 대부분 하도급에 의해 시공하는 것으로 볼 수 있다. 따라서 원도급자가 현장에서 지급해야 하는 건설기계, 대표적으로 타워크레인 등을 제외하면 대부분 하도급에 포함해서 하도급자가 기계경비를 투입해서 담당할 하도급 공정을 시공하게 된다.

〈표 2-7〉 기업규모별 완성공사 원가구성 추이

(단위: %)

구분		재료비	노무비	외주비	현장경비		공사원가계
						(기계경비)	
소기업	2019	31.45	14.75	41.66	12.13	(4.63)	100.00
	2020	30.51	15.35	41.30	12.84	(4.60)	100.00
	2021	31.57	16.23	39.28	12.92	(4.63)	100.00
	2022	32.93	16.72	37.30	13.05	(4.91)	100.00
	2023	30.54	16.85	38.20	14.41	(5.43)	100.00
중기업	2019	21.82	8.91	58.63	10.65	(2.68)	100.00
	2020	21.08	9.37	57.11	12.44	(3.41)	100.00
	2021	21.10	9.88	57.56	11.46	(3.38)	100.00
	2022	22.07	9.84	56.92	11.17	(3.35)	100.00
	2023	21.35	10.00	56.89	11.75	(3.65)	100.00
대기업	2019	24.08	3.73	60.42	11.78	(1.25)	100.00
	2020	24.22	4.17	61.57	10.04	(1.08)	100.00
	2021	22.25	4.62	61.84	11.29	(0.96)	100.00
	2022	21.51	5.08	62.25	11.16	(1.06)	100.00
	2023	22.09	4.73	61.91	11.27	(0.97)	100.00

자료: 대한건설협회(2024), 2023년 완성공사 원가통계.

대한전문건설협회가 발행하는 전문건설업 통계연보²⁾에서도 건설업의 도급 생산구조를 확인할 수 있다. 통계연보로 확인할 수 있는 최근 연도인 2023년을 기준으로 최근 5년의

전문건설업 도급별 공사건수와 공사금액을 확인하면 하도급공사의 평균 금액이 10배 이상 높은 것으로 나타난다.³⁾ 2019년부터 2023년까지 원도급공사 1건당 평균 금액은 54.8백만원, 하도급공사 1건당 평균 금액은 604.1백만원이다.

〈표 2-8〉 최근 5년 전문건설업 도급별 평균 금액

(단위: 건, 백만원)

구분	원도급			하도급		
	1건 평균 금액	공사건수	공사금액	1건 평균 금액	공사건수	공사금액
2019년	57.2	602,602	34,448,393	486.8	129,827	63,194,413
2020년	52.7	601,463	31,688,470	478.3	131,214	62,757,956
2021년	52.4	638,483	33,429,929	541.8	133,081	72,108,141
2022년	54.3	666,341	36,151,118	681.2	125,825	85,717,801
2023년	57.6	603,722	34,776,007	832.2	97,570	81,196,050
5년 평균	54.8	622,522	34,098,783	604.1	123,503	72,994,872

자료: 대한전문건설협회, 전문건설업 통계연보.

실제로 원도급자의 현장 운영에서 시공은 하도급공사로 운영하게 된다. 〈표 3-9〉는 400세대 규모의 아파트 신축공사를 시공하는 종합건설업체가 하도급 공정을 60개로 구분하여 시공을 진행한 사례이다. 원도급자의 하도급공정 구분에는 개별 법령을 우선적으로 적용받는 전기공사업과 통신공사업, 소방공사업 등은 제외되어 있다. 분리발주가 원칙인 해당 공정에 참여하는 하도급자도 다양하다.

이처럼 주거용 건축물로서의 용도를 정상적으로 제공하기 위해서는 〈표 3-9〉와 같은 다양한 공정을 진행할 수 있는 전문건설업체가 하도급자로 참여할 수밖에 없다. 원도급자가 관련되는 모든 공정을 시공하는 것은 불가능하다. 건설공사는 각기 다른 전문건설업종을 등록한 다수의 전문건설사업자가 현장에서 진행되는 시공을 수행하는 것이 전형적인 구조이다. 하도급생산 구조는 현실에서 활용될 수 있는 가장 효율적인 방식이다.

2) 대한전문건설협회가 조사·발표하는 전문건설업 통계연보는 통계청 승인통계이다.

3) 2003년부터 2023년까지 기간 동안 원도급공사와 하도급공사 1건당 평균 금액은 각각 48.6백만원과 410.0백만원이다. 하도급공사 1건 금액이 원도급공사 금액에 비해 8.4배 크다. 이런 경향은 최근 5년 동안 더 강화된 것으로 나타났다.

〈표 2-9〉 아파트 신축공사 하도급 공정 구분(H건설 강릉현장)

연번	공정	연번	공정	연번	공정	연번	공정
1	골조	16	세대현관문	31	목창호	46	레미콘
2	AL폼	17	일반가구	32	PP집수정	47	철근
3	갯폼	18	주방가구	33	배수관	48	레미탈
4	데크	19	타일	34	샤워부스	49	파일
5	파일항타	20	운동기구	35	바닥완충재	50	타워
6	조적	21	준공청소	36	욕실천장	51	폐기물처리
7	미장	22	그래픽사인물	37	우편함	52	정기안전
8	방수	23	도배	38	인조대리석상판	53	가설울타리
9	내장	24	디지털도어록	39	창호철물	54	이동식화장실
10	잡철물	25	PL	40	카스토퍼	55	가설사무실
11	AL창호	26	가전	41	재하시험	56	임시동력
12	석공사	27	시스템가구	42	발코니난간대	57	가설사인물
13	도장	28	PC트렌치	43	철근공장가공	58	수량산출
14	유리	29	계단난간대	44	석고보드	59	시험기기
15	테라조	30	마루	45	단열재	60	호이스트

주: 1. 400세대 규모의 아파트 공사현장 사례.
2. 원도급업체는 준공도서/준공도서검토 용역도 하도급으로 발주하였으나, 표에는 표시하지 않음.

2. 건설근로자 현황 및 특성

1) 건설근로자 현황

〈표 2-10〉에서 제시된 바와 같이 2013년부터 2017년까지 건설업 취업자는 지속적으로 증가하였다. 건설업은 건설투자와 고용이 함께 움직이는 산업으로, 당시 건설경기가 호황이었음을 보여준다.

이런 추세는 2018년 이후에도 계속돼 건설업 취업자가 2,034천명이 됐다. 총취업자에서 차지하는 비중도 7.6%로 상승했다. 2018년 2백만명을 넘어선 건설업 취업자는 정체를 보였다. 다시 2021년 2,090천명의 취업자를 기록했다. 2023년까지 이어진 건설업 취업자 증가는 2024년 이후 감소하는 양상이다. 2025년 1분기는 총취업자에서 건설업 취업자가 차지하는 비중이 7% 이하로 떨어져 6.8%를 기록했다. 최근 10년 건설업 취업자가 가장 많았던 해는 2024년으로 2,114천명이었다. 총취업자 대비 비중은 7.4%였다. 총

취업자 대비 건설업 취업자 비중이 가장 높았던 해는 2021년의 7.7%였다. 건설업 취업자수를 분기별로 구분해서 보면 2024년 1분기가 2,094천명으로 최다였다.

〈표 2-10〉 분기별 건설업 취업자 추이

(단위: 천명, %)

구분	총취업자 (A)	건설업(B)		1분기	2분기	3분기	4분기
		취업자	비중(B/A)				
2013년	25,299	1,797	7.2	1,678	1,826	1,801	1,814
2014년	25,897	1,829	7.1	1,715	1,847	1,866	1,888
2015년	26,178	1,854	7.1	1,787	1,889	1,875	1,865
2016년	26,409	1,869	7.1	1,773	1,852	1,906	1,946
2017년	26,725	1,988	7.4	1,908	2,015	1,990	2,038
2018년	26,822	2,034	7.6	1,977	2,031	2,035	2,094
2019년	27,123	2,020	7.4	1,970	2,030	2,034	2,044
2020년	26,904	2,016	7.5	1,962	1,969	2,043	2,090
2021년	27,273	2,090	7.7	1,995	2,107	2,134	2,125
2022년	27,808	2,097	7.5	2,071	2,164	2,128	2,129
2023년	28,416	2,114	7.4	2,051	2,111	2,126	2,168
2024년	28,576	2,065	7.2	2,094	2,075	2,037	2,053
2025년	28,215	1,921	6.8	1,921	-	-	-

자료: 통계청, 경제활동인구조사.

건설근로자 기능등급제는 2021년 5월부터 건설근로자 고용개선 등에 관한 법률(건설근로자법)에 근거를 두고 시행되고 있다. 기능등급제 60개 통합직종은 시중노임단가를 참고하여 제도운명을 위해 마련되었다. 건설현장에서 활용되는 거의 모든 직종이 통합돼 포함되어 있다고 할 수 있다. 건설근로자의 규모를 추정할 수 있다.

2021년 이후 매 2사분기 기준 건설근로자 추이는 증감을 반복하는 양상이다. 2024년 2분기는 전년 동기 대비 건설근로자가 증가했으나, 2025년 2분기는 전년 동기 대비 감소했다. 2025년 2분기 건설근로자는 925,253명으로 1백만명 이하로 축소됐다. 2021년 이후 가장 적은 규모이다.

기능등급제의 건설근로자 규모는 2022년 1,200,351명으로 최고를 기록했고, 이는 경제활동인구조사의 건설업 취업자 변동과 동조적이었다. 2025년의 규모 축소도 유사하다. 2023년은 기능등급제 인력과 경제활동인구조 건설업 취업자가 다른 양상이다.

〈표 2-11〉 건설근로자 현황 추이

(단위: 명)

구분	2021년 2분기		2022년 2분기		2023년 2분기		2024년 2분기		2025년 2분기	
계	1,074,224	(100.0)	1,200,351	(100.0)	991,363	(100.0)	1,037,105	(100.0)	925,253	(100.0)
토공	28,598	(2.7)	55,185	(4.6)	21,967	(2.2)	22,149	(2.1)	18,230	(2.0)
포장	6,016	(0.6)	6,145	(0.5)	2,514	(0.3)	3,084	(0.3)	2,914	(0.3)
궤도	3,097	(0.3)	2,974	(0.2)	1,309	(0.1)	1,585	(0.2)	1,555	(0.2)
보링	2,450	(0.2)	2,488	(0.2)	1,211	(0.1)	1,427	(0.1)	1,489	(0.2)
준설	420	(0.0)	593	(0.0)	282	(0.0)	393	(0.0)	326	(0.0)
측량	180	(0.0)	97	(0.0)	208	(0.0)	205	(0.0)	184	(0.0)
형틀목공	125,582	(11.7)	123,212	(10.3)	92,668	(9.3)	88,786	(8.6)	74,502	(8.1)
건축목공	110,014	(10.2)	19,936	(1.0)	79,713	(8.0)	85,022	(8.2)	75,537	(8.2)
조적	26,334	(2.5)	26,722	(2.2)	20,858	(2.1)	21,873	(2.1)	19,230	(2.1)
미장	29,410	(2.7)	29,273	(2.4)	23,738	(2.4)	25,127	(2.4)	22,832	(2.5)
건설	8,124	(0.8)	8,259	(0.7)	6,934	(0.7)	7,085	(0.7)	6,274	(0.7)
방수	18,389	(1.7)	20,859	(1.7)	13,766	(1.4)	14,058	(1.4)	12,581	(1.4)
코킹	3,110	(0.3)	3,363	(0.3)	3,012	(0.3)	3,371	(0.3)	3,270	(0.4)
타일	21,252	(2.0)	22,988	(1.9)	18,459	(1.9)	20,781	(2.0)	19,730	(2.1)
석공	33,934	(3.2)	33,467	(2.8)	25,887	(2.6)	27,827	(2.7)	25,931	(2.8)
도장	30,862	(2.9)	34,680	(2.9)	24,348	(2.5)	27,707	(2.7)	26,650	(2.9)
철근	56,625	(5.3)	56,319	(4.7)	46,015	(4.6)	44,285	(4.3)	38,679	(4.2)
콘크리트	18,122	(1.7)	19,441	(1.6)	15,623	(1.6)	16,524	(1.6)	14,058	(1.5)
창호	14,992	(1.4)	16,476	(1.4)	13,066	(1.3)	15,421	(1.5)	14,498	(1.6)
비계	48,179	(4.5)	50,900	(4.2)	43,141	(4.4)	46,736	(4.5)	43,422	(4.7)
패널조립	7,396	(0.7)	7,938	(0.7)	6,703	(0.7)	8,276	(0.8)	7,636	(0.8)
도배	9,620	(0.9)	11,688	(1.0)	9,721	(1.0)	11,209	(1.1)	10,830	(1.2)

구분	2021년 2분기		2022년 2분기		2023년 2분기		2024년 2분기		2025년 2분기	
유리	5,093	(0.5)	5,393	(0.4)	4,698	(0.5)	5,308	(0.5)	4,912	(0.5)
수장	12,904	(1.2)	5,934	(1.3)	14,232	(1.4)	15,808	(1.5)	14,674	(1.6)
보온	6,843	(0.6)	6,610	(0.6)	6,114	(0.6)	6,446	(0.6)	6,176	(0.7)
플랜트보온	121	(0.0)	254	(0.0)	97	(0.0)	179	(0.0)	190	(0.0)
지붕	2,405	(0.2)	1,710	(0.1)	1,050	(0.1)	1,179	(0.1)	993	(0.1)
철거	8,737	(0.8)	9,926	(0.8)	7,333	(0.7)	9,636	(0.9)	9,405	(1.0)
강구조	104,781	(9.8)	160,835	(13.4)	86,669	(8.7)	88,986	(8.6)	73,556	(7.9)
건축기계설비	15,207	(1.4)	13,951	(1.2)	7,454	(0.8)	7,925	(0.8)	7,110	(0.8)
건축배관	133,175	(12.4)	159,816	(13.3)	122,947	(12.4)	126,445	(12.2)	110,661	(12.0)
보일러	912	(0.1)	1,232	(0.1)	92	(0.0)	95	(0.0)	97	(0.0)
상하수도배관	2,841	(0.3)	2,423	(0.2)	1,179	(0.1)	1,667	(0.2)	1,651	(0.2)
플랜트기계설비	5,589	(0.5)	6,417	(0.5)	4,062	(0.4)	4,572	(0.4)	4,130	(0.4)
플랜트전기설비	2,115	(0.2)	2,107	(0.2)	261	(0.0)	426	(0.0)	404	(0.0)
플랜트계측설비	10,509	(1.0)	10,531	(0.9)	3,283	(0.3)	3,038	(0.3)	2,811	(0.3)
플랜트배관	1,573	(0.1)	1,678	(0.1)	873	(0.1)	1,008	(0.1)	937	(0.1)
조경	31,748	(3.0)	36,714	(3.1)	24,757	(2.5)	27,689	(2.7)	26,489	(2.9)
별목	2,674	(0.2)	4,289	(0.4)	1,406	(0.1)	1,588	(0.2)	1,318	(0.1)
건설기계	7,005	(0.7)	5,459	(0.5)	27,660	(2.8)	24,518	(2.4)	22,687	(2.5)
일반기계	64	(0.0)	32	(0.0)	160	(0.0)	249	(0.0)	240	(0.0)
장수	1,079	(0.1)	1,228	(0.1)	715	(0.1)	685	(0.1)	610	(0.1)
문화재시공	214	(0.0)	49	(0.0)	681	(0.1)	904	(0.1)	799	(0.1)
일반기계설비	13,247	(1.2)	5,716	(1.3)	6,206	(0.6)	6,223	(0.6)	5,741	(0.6)
제관	4,255	(0.4)	4,069	(0.3)	3,315	(0.3)	3,586	(0.3)	3,149	(0.3)
플랜트제관	860	(0.1)	740	(0.1)	638	(0.1)	861	(0.1)	778	(0.1)
덕트	12,795	(1.2)	13,674	(1.1)	13,827	(1.4)	13,914	(1.3)	12,767	(1.4)

구분	2021년 2분기		2022년 2분기		2023년 2분기		2024년 2분기		2025년 2분기	
플랜트덕트	4	(0.0)	2	(0.0)	13	(0.0)	12	(0.0)	14	(0.0)
일반용접	27,382	(2.5)	31,567	(2.6)	17,154	(1.7)	16,289	(1.6)	15,322	(1.7)
일반특수용접	98	(0.0)	68	(0.0)	49	(0.0)	100	(0.0)	118	(0.0)
플랜트용접	615	(0.1)	555	(0.0)	386	(0.0)	525	(0.1)	509	(0.1)
플랜트특수용접	15	(0.0)	11	(0.0)	4	(0.0)	2	(0.0)	3	(0.0)
송변전	57	(0.0)	32	(0.0)	95	(0.0)	99	(0.0)	96	(0.0)
배전	269	(0.0)	136	(0.0)	242	(0.0)	324	(0.0)	339	(0.0)
내선전기	41,209	(3.8)	25,662	(2.1)	121,657	(12.3)	123,809	(11.9)	107,111	(11.6)
외선전기	242	(0.0)	181	(0.0)	10	(0.0)	17	(0.0)	23	(0.0)
철도신호제어	253	(0.0)	157	(0.0)	418	(0.0)	613	(0.1)	741	(0.1)
정보통신	3,527	(0.3)	2,500	(0.2)	7,960	(0.8)	9,318	(0.9)	8,438	(0.9)
발파	1,759	(0.2)	1,906	(0.2)	1,155	(0.1)	1,212	(0.1)	1,105	(0.1)
안전관리	9,342	(0.9)	3,784	(0.3)	31,368	(3.2)	38,919	(3.8)	38,791	(4.2)

주: 기준월은 매년 2분기 말인 6월말 기준임.

자료: 건설근로자공제회, 건설근로자 기능등급 구분·관리 현황 보고.

2) 건설근로자 특성

(1) 고령화

경제활동인구조사에 의하면 2013년 55세 이상 79세 미만 연령자의 건설업 취업은 415천명이었다. 해당 연령대에서 건설업 취업자가 차지하는 비중은 7.2%였다. 이 비율은 2023년 8.6%로 높아졌다. 55세 이상 79세 미만 건설근로자는 787천명이었다. 2024년에는 809천명으로 증가했고, 8.6%가 유지됐다. 건설업 취업자 중 고령자가 증가하고 있는 것으로 확인된다.

〈표 2-12〉 건설업의 고령자 취업 추이

(단위: 천명)

구분		총 취업자	농업	제조업	건설업
2013년 5월	계	25,610	1,706	4,297	1,832
	55~79세	5,763	1,210	546	415
	55~64세	3,867	497	457	353
	65~79세	1,896	713	88	62
2022년 5월	계	28,485	1,669	4,504	2,183
	55~79세	8,772	1,209	1,026	811
	55~64세	5,762	485	846	642
	65~79세	3,010	723	181	169
2023년 5월	계	28,835	1,654	4,464	2,117
	55~79세	9,120	1,194	1,073	787
	55~64세	5,879	464	870	625
	65~79세	3,241	729	203	162
2024년 5월	계	28,915	1,621	4,510	2,070
	55~79세	9,436	1,166	1,149	809
	55~64세	5,931	413	914	617
	65~79세	3,505	753	235	193

주: 고령자고용 촉진법은 고령자를 55세 이상으로 규정하고 있음.

자료: 경제활동인구조사.

55세 이상 79세 미만 근로자를 10세별로 구분하면 65세 이상 79세 미만 연령층의 건설업 취업이 지속적으로 상승하고 있다. 2013년 62천명에서 2022년 169천명으로 높아졌으며, 10년 동안 102천명이 증가했다. 이런 양상은 이후에도 지속되고 있고, 2023년

162천명으로 전년도에 비해 소폭 하락했지만, 2024년에는 193천명으로 크게 증가했다. 고령자 중에서도 더 높은 연령층의 근로자들이 건설업 취업을 확대해가고 있는 것으로 나타났다.

기능등급제 직종별 연령 분포에서도 건설근로자의 고령화를 확인할 수 있다. 2025년 2분기 건설근로자 925,523명에서 60대가 차지하는 비중이 가장 높아 31.8%이다. 50대의 비중은 31.0%, 70대도 7.2%이다. 50대 이상의 비중이 69.8%이다.

〈표 2-13〉 2025년 2분기 기능등급제 직종별 연령 분포

(단위: 명)

직종	계	연령대					
		20대 이하	30대	40대	50대	60대	70대 이상
계	925,253	43,306	91,019	142,853	287,200	293,879	66,996
토공	18,230	312	564	2,067	5,639	7,473	2,175
형틀목공	74,502	2,001	4,890	8,689	23,911	29,504	5,507
건축목공	75,537	3,118	5,738	9,523	21,426	28,271	7,461
조적	19,230	476	1,126	1,654	3,982	8,769	3,223
미장	22,832	586	1,465	1,948	4,996	9,686	4,151
방수	12,581	531	1,071	1,653	3,337	4,536	1,453
타일	19,730	957	2,844	3,806	5,322	5,700	1,101
석공	25,931	886	1,582	3,244	8,386	9,443	2,390
도장	26,650	1,152	2,434	4,114	7,720	8,496	2,734
철근	38,679	790	1,697	3,413	11,399	17,326	4,054
콘크리트	14,058	682	1,496	2,334	4,503	4,297	746
창호	14,498	799	1,459	2,615	5,532	3,735	358
비계	43,422	3,662	6,933	8,079	13,335	10,370	1,043
도배	10,830	915	1,915	1,994	3,043	2,494	469
수장	14,674	1,489	2,482	3,278	4,929	2,285	211
강구조	73,556	1,714	4,458	9,776	24,716	27,043	5,849
건축배관	110,661	5,041	12,776	19,663	34,990	32,895	5,296
조경	26,489	937	1,145	1,940	5,126	10,077	7,264
건설기계	22,687	432	1,596	2,928	8,470	7,696	1,565
덕트	12,767	1,443	2,769	2,564	3,665	2,122	204
일반용접	15,322	339	1,694	3,391	4,867	4,463	568
내선전기	107,111	7,216	16,338	22,810	35,111	22,686	2,950
안전관리	38,791	2,611	3,320	5,240	13,091	11,843	2,686

주: 기능등급제 60개 직종 중 인원수가 1만명 이상인 직종만을 표로 제시함.

자료: 건설근로자공제회(2025), 2025년 2분기 건설근로자 기능등급 구분·관리 현황 보고.

(2) 단기 근로

전문건설업체는 전문공사 및 하도급공사에서 직접시공을 한다. 생산요소인 노동의 사용자인데, 이들이 건설근로자와 체결하는 고용계약 기간은 1개월 미만이 가장 많다. 2022년 기준으로 45.1%가 1개월 미만의 고용계약을 체결하는 것으로 나타났다. 소규모 업체일수록 1개월 미만 고용계약 비중은 58.2%였다. 업체 규모가 영세할수록 1개월 미만의 고용계약 체결 비중이 높게 나타났다. 수행하는 공사금액이 적고 공사기간도 짧은 경우가 많기 때문이다.

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

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

〈표 2-14〉 2022년과 2023년 전문건설업체 규모별 일용근로자 평균 계약기간

(단위: 개, %)

구분		대규모	중규모	소규모	정보없음	전체
2022년	합 계	69 (100.0)	281 (100.0)	304 (100.0)	131 (100.0)	785 (100.0)
	1개월 미만	17 (24.6)	109 (38.8)	177 (58.2)	51 (38.9)	354 (45.1)
	3개월 미만	11 (15.9)	46 (16.4)	38 (12.5)	23 (17.6)	118 (15.0)
	6개월 미만	7 (10.1)	27 (9.6)	14 (4.6)	10 (7.6)	58 (7.4)
	1년 미만	18 (26.1)	29 (10.3)	22 (7.2)	17 (13.0)	86 (11.0)
	1년이상	1 (1.4)	9 (3.2)	5 (1.6)	5 (3.8)	20 (2.5)
	공종 종료까지 설정	15 (21.7)	61 (21.7)	48 (15.8)	25 (19.1)	149 (19.0)
2023년	합 계	59 (100.0)	267 (100.0)	247 (100.0)	75 (100.0)	648 (100.0)
	1개월 미만	22 (37.3)	102 (38.2)	121 (49.0)	32 (42.7)	277 (42.7)
	3개월 미만	6 (10.2)	44 (16.5)	41 (16.6)	10 (13.3)	101 (15.6)
	6개월 미만	2 (3.4)	23 (8.6)	17 (6.9)	4 (5.3)	46 (7.1)
	1년 미만	19 (32.2)	47 (17.6)	14 (5.7)	12 (16.0)	92 (14.2)
	1년이상	1 (1.7)	4 (1.5)	8 (3.2)	1 (1.3)	14 (2.2)
	공종 종료까지 설정	9 (15.3)	47 (17.6)	46 (18.6)	16 (21.3)	118 (18.2)

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

2023년 조사결과도 2022년과 다르지 않다. 1개월 미만 고용계약 체결 비중이 42.7%로 가장 높다. 다음으로 공종이 종료될 때까지 고용계약을 체결한다는 비중이 18.2%이다. 고용계약 기간이 공종 종료시까지가 1년 이상 장기 계약을 의미하는 것은 아니다. 공사금액이 크지 않은 전문공사 원도급과 하도급 공정이어서 공사기간이 길지 않아서 고용계약 기간도 길지 않다. 3순위로 높은 비중은 고용계약 3개월 미만으로 15.6%이다.

(3) 임시일용직 고용

건설업의 노동력 활용은 생산구조 및 시장의 경쟁구조에 직접적으로 영향을 받게 된다. 수주산업으로 생산활동이 단절적이며, 생산환경의 특성으로 조업변동성이 높다. 이런 생산환경에서 다른 업체와 경쟁하는 상황이므로 건설근로자의 고용형태는 임시일용직 비중이 매우 높다.

〈표 2-15〉 산업연관표의 주요 산업 취업자 구성

(단위: %)

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

자료: 1. 한국은행, 2015년 산업연관표(해설편 및 통계편).

2. 한국은행, 2020년 기준년 산업연관표.

한국은행이 작성하는 산업연관표를 통해서도 확인된다. 2000년 전체 산업의 평균 임시일용직 비중은 23.4%였다. 이에 비해 건설업은 46.1%로 2배 가까이 높다. 이후 건설업에서도 노동공급 감소와 건설기계 및 자재의 개발로 노동 활용도가 낮아지고 있다. 이런 영향으로 건설업의 임시일용 비중도 하락하고 있으나, 여전히 산업의 평균에 비해서는 매우 높다. 다시 2020년 기준년 산업연관표에서는 건설업의 임시일용직 비중은 39.0%로 전 산업의 16.2%에 비해 2배 이상으로 확대됐다.

(4) 숙련공 부족

전문건설사업자가 수행하는 공사의 현장에서 활용하는 근로자를 채용하는 과정에서 가장 큰 어려움으로 지적하는 것은 건설근로자의 숙련도 부족이다. 건설근로자는 현장시공 참여를 통해서 숙련도 개선이 이루어지기 때문에 단기간 내에 해결되기 어려운 문제이다.

조달의 어려움 항목도 대부분은 숙련공 수급불균형에 관한 것으로 판단된다. 시공을 담당하는 전문건설사업자에게는 생산효율성이 중요한 요소이며, 이에 따라 노동생산성이 담보되는 숙련공에 대한 수요가 많다. 즉 조달의 어려움은 단순노무직종 근로자보다 숙련공 구인과정에서 발생하는 문제라고 할 수 있다. 이렇게 볼 때 전문건설사업자가 느끼는 숙련공 부족의 문제는 매우 심각하다는 것을 확인할 수 있다.

〈표 2-16〉 일용근로자 채용 시 애로사항(전문건설사업자)

(단위: 개, %)

구분	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
계	837 (100.0)	834 (100.0)	997 (100.0)	894 (100.0)	799 (100.0)	752 (100.0)	831 (100.0)	657 (100.0)
숙련도 부족	240 (28.7)	236 (28.3)	321 (32.2)	279 (31.2)	259 (32.4)	203 (26.0)	234 (28.2)	173 (26.3)
찾은 입·퇴직으로 업무능률 저하	105 (12.5)	84 (10.1)	113 (11.3)	98 (11.0)	94 (11.8)	77 (9.8)	86 (10.3)	66 (10.0)
관리의 어려움	110 (13.1)	113 (13.5)	155 (15.5)	147 (16.4)	109 (13.6)	103 (13.2)	89 (10.7)	97 (14.8)
조달의 어려움	220 (26.3)	227 (27.2)	215 (21.6)	188 (21.0)	195 (24.4)	239 (30.6)	255 (30.7)	187 (28.5)
과도한 임금요구	162 (19.4)	174 (20.9)	192 (19.3)	182 (20.4)	142 (17.8)	160 (20.5)	167 (20.1)	134 (20.4)

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

한국표준직업분류(Korea Standard Classification of Occupations, KSCO)는 직업을 대분류 10개로 분류하고 있다. 직능수준(skill level)을 고려하고 있다.⁴⁾ 직능수준은 직무를 수행하는데 필요한 특정업무의 수행능력이다. 한국표준직업분류는 국제적 특성을 고려하여 직능수준을 4개로 구분하고 있다.

제1직능수준은 단순하고 반복적이며 때로는 육체적인 힘을 요하는 과업을 수행한다. 한국표준직업분류 대분류 9의 단순 노무종사자는 제1직능수준을 필요로 한다. 조력공 또는 건설업 임금실태 조사(시중노임단가) 기준 보통인부⁵⁾에 해당한다.

제2직능수준은 일부 전문적인 직무훈련과 실습과정이 요구될 수 있고 중등 이상 교육과정의 정규교육 이수 또는 이에 상응하는 직업훈련이나 직업경험을 필요로 한다. 한국표준직업분류 대분류 7인 기능원 및 관련기능 종사자는 제2직능수준을 필요로 한다.

제3직능수준은 복잡한 과업과 실제적인 업무를 수행할 정도의 지식을 요한다. 일정한 보충적 직무훈련 및 실습과정이 요구될 수 있다. 한국표준직업분류 대분류 1의 관리자, 2인 전문가 및 관련 종사자에게 요구되는 직능수준이다.

제4직능수준은 일정한 보충적 직무훈련 및 실습이 요구되며, 유사한 직무를 수행함으로써 경험을 습득하여 이에 해당하는 수준에 이를 수 있다. 한국표준직업분류 대분류 1의 관리자, 2인 전문가 및 관련 종사자에게 요구되는 직능수준이다.

〈표 2-17〉에 의하면 건설업 취업자 중 기능인력의 비중은 70%를 상회한다. 건설업 취업자의 직종별 분류에 의하면 기능원 및 관련 기능 종사자가 가장 많다. 단순노무종사자가 별도의 분류기준으로 존재한다는 점을 감안하면 기능원 및 관련 기능 종사자는 숙련자 또는 기능공에 해당하는 근로자라고 할 수 있다.

기능인력은 꾸준히 73%에서 75% 수준에서 비중이 유지되고 있다. 그리고 2017년 이후 감소가 정체 또는 감소하는 양상이다. 2023년 기능인력 비중은 70.7%로 〈표 2-17〉에 제시된 기간 중 가장 낮았다.

숙련공으로 분류할 수 있는 기능원 및 관련기능 종사자의 비중은 2015년 49.8%였다. 최근 10년 기간 중 가장 높은 비중을 차지한 이후 정체상태이다. 2023년은 과거와 비교해 하락한 수준인 46.7%였다.

4) 직능수준은 직무수행 능력의 높낮이를 말하는 것으로 정규교육, 직업훈련, 직업경험 그리고 선천적 능력과 사회 문화적 환경 등에 따라 결정된다.

5) 건설업 임금 실태조사의 직종 해설에서 정의하는 보통인부는 기능을 요하지 않는 경작업인 일반잡역에 종사하면서 단순육체노동을 하는 사람이다.

〈표 2-17〉 건설업 취업자의 직종별 구성 변화

(단위: 천명, %)

구분	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년	2023-2014
계	2,110 (100.0)	1,854 (100.0)	1,869 (100.0)	1,988 (100.0)	2,034 (100.0)	2,020 (100.0)	2,016 (100.0)	2,090 (100.0)	2,123 (100.0)	2,114 (100.0)	4
관리자	76 (3.6)	70 (3.8)	64 (3.4)	53 (2.7)	66 (3.2)	71 (3.5)	55 (2.7)	58 (2.8)	58 (2.7)	64 (3.0)	-12 (-0.6)
전문가 및 관련 종사자	190 (9.0)	163 (8.8)	175 (9.3)	184 (9.3)	180 (8.9)	168 (8.3)	176 (8.7)	192 (9.2)	215 (10.1)	225 (10.7)	35 (1.7)
사무종사자	271 (12.9)	235 (12.7)	225 (12.0)	244 (12.3)	254 (12.5)	252 (12.5)	274 (13.6)	290 (13.9)	293 (13.8)	306 (14.5)	35 (1.6)
서비스종사자	2 (0.1)	2 (0.1)	3 (0.1)	1 (0.1)	2 (0.1)	1 (0.1)	2 (0.1)	1 (0.1)	2 (0.1)	3 (0.2)	1 (0.1)
판매종사자	14 (0.7)	15 (0.8)	20 (1.1)	20 (1.0)	22 (1.1)	22 (1.1)	22 (1.1)	22 (1.0)	21 (1.0)	20 (1.0)	6 (0.3)
농업임업 및 어업·수산업종사자	7 (0.3)	3 (0.2)	2 (0.1)	3 (0.2)	2 (0.1)	4 (0.2)	3 (0.1)	3 (0.2)	3 (0.1)	1 (0.0)	-6 (-0.3)
기능인력·소계	1,550 (73.5)	1,366 (73.7)	1,381 (73.9)	1,482 (74.5)	1,508 (74.1)	1,501 (74.3)	1,485 (73.7)	1,525 (72.9)	1,532 (72.2)	1,494 (70.7)	-56 (-2.8)
기능원 및 관련기능 종사자	978 (46.3)	924 (49.8)	915 (48.9)	950 (47.8)	969 (47.7)	990 (49.0)	971 (48.2)	1,021 (48.8)	1,017 (47.9)	986 (46.7)	8 (0.4)
장기기계조작 및 조립종사자	193 (9.2)	192 (10.4)	186 (9.9)	190 (9.6)	174 (8.6)	169 (8.4)	161 (8.0)	177 (8.4)	179 (8.4)	180 (8.5)	-13 (-0.7)
단순노무종사자	379 (18.0)	250 (13.5)	281 (15.0)	342 (17.2)	364 (17.9)	342 (16.9)	353 (17.5)	327 (15.7)	335 (15.8)	328 (15.5)	-51 (-2.5)

주: 500명 미만은 0으로 표시.
자료: 건설근로자공제회(2024), 2023년도 건설근로자 고용복지 사업연보.

(5) 현장 이동

고용보험 사업장 추이에서 확인되는 것처럼 건설업은 현장의 숫자가 매우 많다. 단기간 사업장의 개설과 운영 후 폐쇄되는 상황이 반복적으로 발생하기 때문에 나타난 결과이다. 업종의 규모가 훨씬 크고 취업자도 많은 제조업보다 건설업의 고용보험 사업장 숫자가 많은 것은 그만큼 건설근로자도 여러 현장을 이동해야 한다는 의미이다.

건설현장에서 자신이 노무를 제공하는 직종이 사용되는 기간동안만 종사하는 건설근로자는 현장의 운영기간보다 훨씬 짧은 기간만 근무한다. 건설현장의 개설 때부터 완공될 때까지 동일한 현장에서 일하는 건설근로자는 없다. 건설 시공과정은 서로 다른 공정의 순차적인 진행과정이라고 할 수 있다.

〈표 2-18〉 주요 산업별 고용보험 사업장 추이

(단위: 개, %)

구분	전체		제조업		건설업		도소매업		숙박음식점	
	사업장	비중	사업장	비중	사업장	비중	사업장	비중	사업장	비중
2008	1,424,330	100.0	220,411	15.5	385,629	27.1	267,388	18.8	109,281	7.7
2009	1,385,298	100.0	222,803	16.1	334,243	24.1	265,966	19.2	102,100	7.4
2010	1,408,061	100.0	232,773	16.5	310,617	22.1	277,123	19.7	105,861	7.5
2011	1,508,669	100.0	246,659	16.3	361,882	24.0	289,878	19.2	106,813	7.1
2012	1,610,713	100.0	268,172	16.6	312,826	19.4	333,805	20.7	143,488	8.9
2013	1,747,928	100.0	283,930	16.2	316,176	18.1	367,519	21.0	186,478	10.7
2014	1,935,302	100.0	296,065	15.3	425,596	22.0	386,088	19.9	209,547	10.8
2015	2,107,071	100.0	312,540	14.8	486,926	23.1	414,822	19.7	236,495	11.2
2016	2,174,508	100.0	324,786	14.9	447,867	20.6	445,879	20.5	262,472	12.1
2017	2,211,482	100.0	319,303	14.4	512,546	23.2	432,357	19.6	257,884	11.7
2018	2,308,327	100.0	331,615	14.4	529,771	23.0	456,545	19.8	277,945	12.0
2019	2,359,526	100.0	337,440	14.3	504,557	21.4	472,423	20.0	297,670	12.6
2020	2,395,603	100.0	345,308	14.4	466,896	19.5	489,807	20.4	310,865	13.0
2021	2,511,690	100.0	349,400	13.9	521,543	20.8	502,515	20.0	319,847	12.7
2022	2,615,914	100.0	356,582	13.6	543,905	20.8	518,197	19.8	340,600	13.0
2023.5.	2,692,707	100.0	363,955	13.5	583,804	21.7	526,046	19.5	349,254	13.0
2024.5.	2,717,342	100.0	365,050	13.4	572,632	21.1	529,736	19.5	359,553	13.2
2025.5.	2,798,161	100.0	362,222	12.9	642,709	23.0	526,928	18.8	364,095	13.0

주: 주요 산업만 표시돼 있음.

자료: 한국고용정보원, 고용보험 통계현황, 각 연호.

공동주택 신축공사의 가장 일반적인 구조물은 철근콘크리트이며, 해당 공정이 전체 공사기간에서 차지하는 비중이 가장 높다. 전체 공사기간의 30%를 약간 상회하는 수준이다. 이외의 공종은 현장에서 시공하는 기간이 더 짧다. 각기 다른 공정에서 노무를 제공하는 근로자는 직종별로 자신이 담당한 분야의 시공만을 하므로 빈번하게 현장을 이동하면 일자를 구하는 과정의 반복이라고 할 수 있다.

〈표 2-19〉 민간 건설공사의 공기산정 기준(예시)

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

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

건설근로자의 빈번한 현장 이동은 건설근로자공제회의 자료에서도 확인된다. 2022년과 2024년을 비교하면 2024년은 한 달 동안 이동한 현장 숫자가 줄어든 것으로 나타났다. 조사 응답자자 동일하지 않아 직접적인 비교는 어렵지만, 추세를 확인할 수 있다. 2022년은 한 달 동안 2.0개 현장에서 일했지만, 2024년에는 1.7개 현장이었다. 5개 이상 현장에서 일한 근로자는 2022년 5.4%, 2024년에는 4.5%였다. 한 달 동안 1개 현장에서만 일한 근로자 비중이 2022년 62.7%, 2024년은 66.3%였다.

〈표 2-20〉 최근 한 달 근무한 건설현장 수

(단위: 개, %)

구분		사례수(명)	평균 (개)	1개	2개	3개	4개	5개 이상	모름/ 무응답
전체	2022	1,327	2.0	62.7	13.4	9.2	2.9	5.4	6.4
	2024	1,319	1.7	66.3	17.2	9.2	2.8	4.5	-
보통인부	2022	210	1.9	56.7	13.8	8.1	1.9	7.1	12.4
	2024	286	2.0	60.5	14.7	11.9	4.9	8.0	-
형틀목공	2022	129	1.7	72.1	10.1	7.8	0.8	3.1	6.2
	2024	114	1.4	71.1	18.4	7.0	2.6	0.9	-
철근공	2022	59	2.3	50.8	22.0	6.8	6.8	13.6	0.0
	2024	50	2.6	58.0	8.0	16.0	8.0	10.0	-
건축목공	2022	62	1.4	59.7	14.5	8.1	1.6	0.0	16.1
	2024	30	1.8	56.7	26.7	3.3	3.3	10.0	-
배관공	2022	157	1.8	75.2	11.5	5.1	2.5	3.2	2.5
	2024	148	1.3	80.4	12.2	7.4	0.0	3.3	-
기계설비공	2022	38	2.8	73.7	5.3	2.6	5.3	10.5	2.6
	2024	40	1.5	77.5	10.0	7.5	0.0	5.0	-
내선전공	2022	92	1.5	71.7	14.1	5.4	1.1	1.1	6.5
	2024	102	1.2	82.4	12.7	3.9	1.0	0.0	-
도장공	2022	24	1.4	70.4	18.5	3.7	3.7	0.0	3.7
	2024	19	1.6	59.1	22.7	18.2	0.0	0.0	-
미장공	2022	27	2.0	51.9	7.4	22.2	7.4	3.7	7.4
	2024	19	3.0	52.6	15.8	21.1	5.3	5.3	-
방수공	2022	5	1.9	66.7	0.0	13.3	6.7	6.7	6.7
	2024	14	2.1	35.7	35.7	21.4	0.0	7.1	-
비계공	2022	40	2.7	45.0	20.0	17.5	7.5	7.5	2.5
	2024	51	2.2	43.1	25.5	17.6	5.9	7.8	-
석공	2022	33	2.2	42.4	18.2	24.2	3.0	6.1	6.1
	2024	20	1.8	55.0	30.0	5.0	5.0	5.0	-
용접공	2022	53	1.6	66.0	13.2	9.4	1.9	3.8	5.7
	2024	41	1.4	73.2	19.5	4.9	0.0	2.4	-
조적공	2022	23	1.6	56.5	26.1	8.7	4.3	0.0	4.3
	2024	17	1.4	70.6	23.5	5.9	0.0	0.0	-
타일공	2022	53	2.3	52.8	18.9	11.3	0.0	13.2	3.8
	2024	19	1.7	68.4	15.8	5.3	5.3	5.3	-
통신설비공	2022	9	2.3	44.4	11.1	22.2	11.1	11.1	0.0
	2024	15	1.2	80.0	20.0	0.0	0.0	0.0	-
기타	2022	300	2.3	62.0	12.0	11.0	3.3	6.0	5.7
	2024	265	1.8	64.9	21.1	6.4	3.0	4.5	-

자료: 1. 건설근로자공제회(2022), 2022년 건설근로자 종합생활 실태조사.

2. 건설근로자공제회(2024), 2024년 건설근로자 종합생활 실태조사.

III

건설업 외국인력 활용 개선과제

1. 건설업의 외국인력 활용 제도
2. 건설업 외국인력 활용 개선과제
3. 해외 사례 검토 및 시사점

건설업 외국인력 활용 개선과제

1. 건설업 외국인력 활용 제도

외국인력 활용의 근간인 고용허가제는 2025년 비자발급 상한이 130천명으로 결정됐다. 2024년과 비교하면 35천명 감소한 수준이다. 다만 2024년의 비자 발급량 81,470보다 많은 규모이며, 비전문취업 외국인력 활용에 문제는 없을 것으로 판단된다.

계절근로제(E-8) 비자는 농업과 어업의 노동력 부족을 해소하기 위한 대안으로 활용되고 있고, 성과가 인정돼 2025년 비자 발급상한은 전년도에 비해 확대되었다.

비전문 외국인력에 포함되는 선원취업(E-10) 비자의 2025년 상한은 2024년과 동일한 23,300명이다. 외국인선원 비자의 종류는 이원적인 체계이다. 20톤 미만 어선은 고용허가제(E-9)에 포함돼 있다. 이에 비해 외국인선원제(E-10)는 선박 유형에 따라 3개의 비자로 세분화돼 있다. 내항선은 해운법에 따라 E-10-1, 20톤 이상 어선은 수산업법에 따른 E-10-2, 국제순항여객선은 크루즈 산업법에 근거한 E-10-3 등이며, 도입국가는 중국, 베트남, 인도네시아 등이다.

전문·기능인력 비자 중 일반기능인력(E-7-3) 신규 직종에 대한 시범사업이 진행되는 것은 2025년 외국인력 정책과 관련한 중요한 변화라고 할 수 있다. 자동차종합수리업, 건설기계 제조업, 자동차 부품제조업, 도축업(기능직군 한정) 등에서 시범사업이 진행된다. 2024년에도 항공기(부품)제조원, 송전전기원, 그리고 준전문인력에 포함돼 있는 요양보호사(E-7-2) 등을 대상으로 시범사업이 진행됐으며, 2025년 비자 발급상한은 시범사업이 진행된 2024년과 동일하다.

특정활동 일반기능인력(E-7-3)에 건설직종도 포함돼야 한다. 신규 입직정체로 노동공급 부족이 지속되고 있고, 기존 근로자의 고령화로 숙련공의 수급불균형도 심화되고 있는 상황이다. 노동공급은 인구구조와 연관되며, 건설업에 대한 인식개선이 미진해서 입직자 부족도 계속되고 있다. 숙련공을 활용할 수 있는 대안으로서 외국인력 중 일반기능인력(E-7-3)과 숙련기능인력(E-7-4)이 있지만, 점수제로 운영되고 있는 숙련기능인력(E-7-4)

은 요건 충족의 어려움이 있다. 결국 단기적으로 활용할 수 있는 대안은 일반기능인력(E-7-3)이다.

〈표 3-1〉 2025년 주요 취업비자별 발급규모

구 분			업종	2024년 발급량 (비자 발급 상한)	2025년 비자 발급 상한	비 고
전문·기능 인력	신규 도입 (기능 인력)	판금·도장 정비원 (E-7-3)	자동차 종합수리업	해당 없음	추후 확정	□ “비자 제안제”를 통해 비자 발급규모, 발급 요건 등 확정 예정 □ 2024년 시범 도입 3개 분야* 비자 발급규모 상한은 동일 수준(300~400명) 유지 * 요양보호사(E-7-2), 항공기(부품)제조원(E-7-3) 송전전기원(E-7-3)
		건설기계제조 용접·도장원 (E-7-3)	건설기계 제조업			
		자동차부품제조 성형·용접·도장원 (E-7-3)	자동차 부품 제조업			
		도축원 (기능직군 한정) (E-7-3)	도축업			
	숙련기능인력 (E-7-4)		제조업, 건설업 등	13,474 (35,000)	35,000 (2024년과 동일)	□ 제조업 인력 부족 규모, 전환 시뮬레이션 결과, 최근 제도 개선사항 및 관계부처 의견 고려
비전문 인력	계절근로(E-8)		농·어업	56,802 (67,778)	74,689	“법무부 배정심사 협의회” 결정(2024.11.26.)
	고용허가제(E-9)		제조업, 건설업 등	81,470 (165,000)	130,000	제45차 “외국인력 정책위원회” 결정·공고 (2024.12.27.)
	선원(E-10)		어업 등	21,6442 (23,300)	23,300	총 체류인원 한도 내 발급 (2024년과 동일)

자료: 법무부 보도자료(2025.1.5.), 2025년 취업비자 발급규모 공표.

건설업은 대표적인 노동의존적 업종이며, 내국인 노동공급 부족에 직면해 있다. 이로 인하여 생산요소로서 노동의 효율적인 활용이 제한적이다. 인구구조 변화와 내국인의 건설업에 대한 부정적인 인식이 개선되지 못하고 있는 상황을 고려하면 향후에도 내국인력이 건설업 입직이 개선될 것으로 기대하기 어려운 상황이다.

사증(visa)을 세부자격별로 구분하면 〈표 3-1〉과 같다. 이러한 사증들 중 하나를 보유

하고 국내에 입국해서 취업활동을 할 수 있는 외국인력은 제한적이다. 건설업에 취업할 수 있는 체류자격은 더욱 제한적이다.

합법적인 취업활동이 보장되는 체류자격 중 건설업에서 활용할 수 있는 체류자격 중 가장 높은 비중을 차지하는 것은 비전문취업(E-9)이다. 단순노무에만 종사할 수 있어서 비전문취업과 유사한 취업활동이 가능하지만 외국국적 동포에게 발급되는 사증(H-2)도 있다. 외국국적 동포는 국적은 중국, 러시아와 우즈베키스탄 등의 중앙아시아 국가지만, 동포여서 한국어능력이 상대적으로 우수하다. 건설현장에서 선호도가 높은 체류자격이다.

특정활동(E-7)도 건설업에서 외국인력을 활용할 수 있는 사증이다. 특정활동은 전문인력 또는 숙련인력으로 분류되는 체류자격이며, 이런 측면에서 일반고용허가제(E-9)와 특례고용허가제(H-2)로 유입돼서 단순노무에 종사하는 외국인력과 구분된다.

〈표 3-2〉 사증 세부자격 구분

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

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

고용허가제와 특정활동 이외의 거주(F-2), 재외동포(F-4), 영주(F-5), 결혼이민(F-6) 체류자격 보유자도 합법적으로 건설업에 종사할 수 있다. 이들 체류자격은 취업활동에 있어 내국인과 큰 차이가 없다. 다만 재외동포(F-4)의 경우 한국표준직업분류(KSCO) 대분류 7에 해당하는 '기능원 및 관련 기능 종사자' 직무를 수행하도록 하고 있다. 즉 단순노무를 수행하지 못한다.⁶⁾

이민자 체류실태 및 고용조사에 의하면 2023년 건설업에 종사하는 외국인력 115천명이며, 전체 외국인 취업자에서 차지하는 비중은 12.0% 이다. 2022년과 비중은 동일하다. 다만 취업자는 2022년에 비해 10천명이 증가했다. 2012년부터 2023년까지 기간동안 건설업 취업 외국인력은 상승추세가 유지되고 있다.

건설업에 취업해 있는 외국인력을 파악하기 위한 설문조사 결과도 제시돼 있다. 2018년 한국이민학회가 대한건설협회의 의뢰로 조사한 결과에 의하면 건설현장의 외국인력 비중은 19.5%였다. 이 비율은 합법과 불법 외국인력이 포함돼 있는 규모이다. 2018년 조사에 사용된 설문문항으로 2022년 조사된 결과는 20.8%였다.⁷⁾ 이들 두 조사는 약 4년의 시차가 있지만, 건설현장 외국인력 비중은 유사한 수준으로 파악되었다.

〈표 3-3〉 건설업의 외국인 취업자

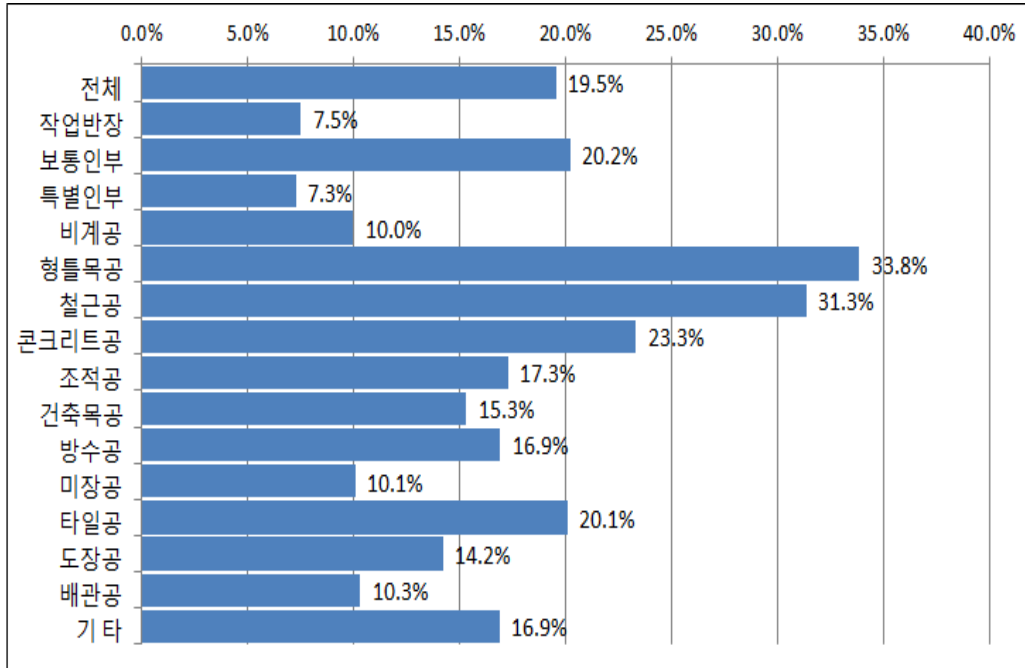
(단위: 천명, %)

구분	합계	건설업	비중
2012년	697.9	76.4	10.9
2013년	667.9	57.5	8.6
2014년	738.3	75.1	10.2
2015년	809.2	74.2	9.2
2016년	835.2	72.3	8.7
2017년	868	93	10.7
2018년	919	113	12.3
2019년	895	98	10.9
2020년	877	88	10.0
2021년	887	105	11.8
2022년	877	105	12.0
2023년	957	115	12.0

자료: 통계청, 이민자 체류실태 및 고용조사.

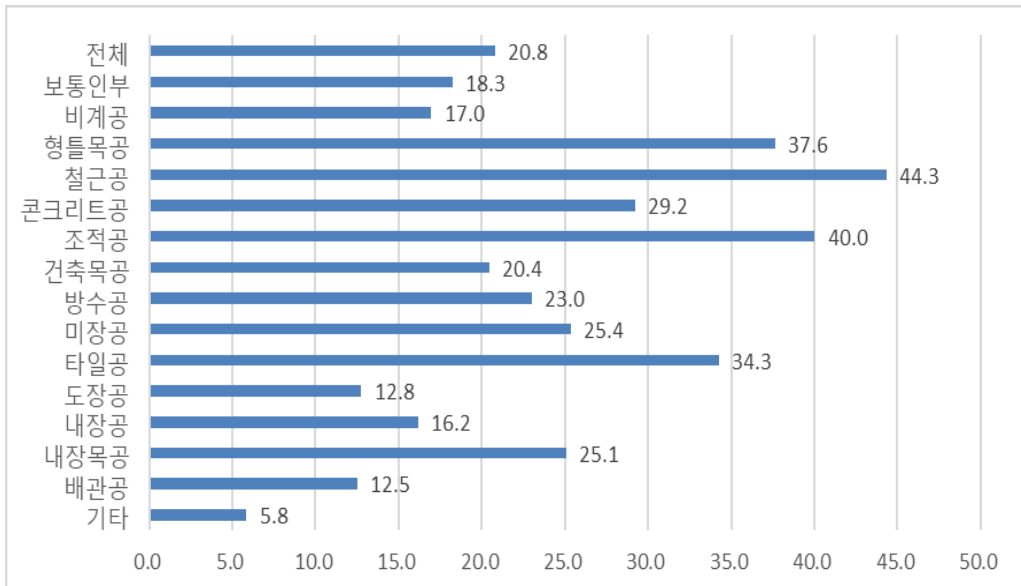
6) 외국국적 동포(H-2)와 재외동포(F-4) 사증은 통합을 위한 논의가 진행되고 있다.

7) 2022년 조사는 박광배 외(2023)에 의해 조사된 결과이다.



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

[그림 3-1] 건설현장 외국인력(2018년)



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

[그림 3-2] 건설현장 외국인력(2022년)

강승복(2024)은 설문조사와 조사결과 보정을 통해 건설현장 외국인력 규모를 추정했다. 설문조사 결과 건설현장 외국인력 비율은 18.0%였다. 18.0%는 설문조사 대상인 건설근로자가 응답한 25.5%, 건설사업주 응답 비율 10.0%를 산술평균한 수치이다. 산술평균을 통해 산출된 18.0%의 비중은 표본오차 보정을 통해 최종적으로 20.0%의 비중으로 제시됐다. 2018년 조사의 19.5%, 2022년 조사결과 20.8%, 2023년 조사결과 20.0% 등의 설문조사 결과를 종합하면 건설현장 외국인력 비율은 20% 수준인 것으로 판단된다.

1) 고용허가제

(1) 일반고용허가제(E-9)

① 비전문취업

고용허가제는 산업연수생 제도의 송출비리를 근절하고 비전문 인력을 수입해 노동력이 부족한 제조업체 등에서 활용할 수 있게 운영되는 제도이다. 2025년 기준 업무협약을 체결한 17개 국가에서 송출되고 있다. 국내로 노동력을 수출하는 국가는 대부분 저개발국가이며, 인력 송출이 해당 국가의 중요한 산업이기도 하다.

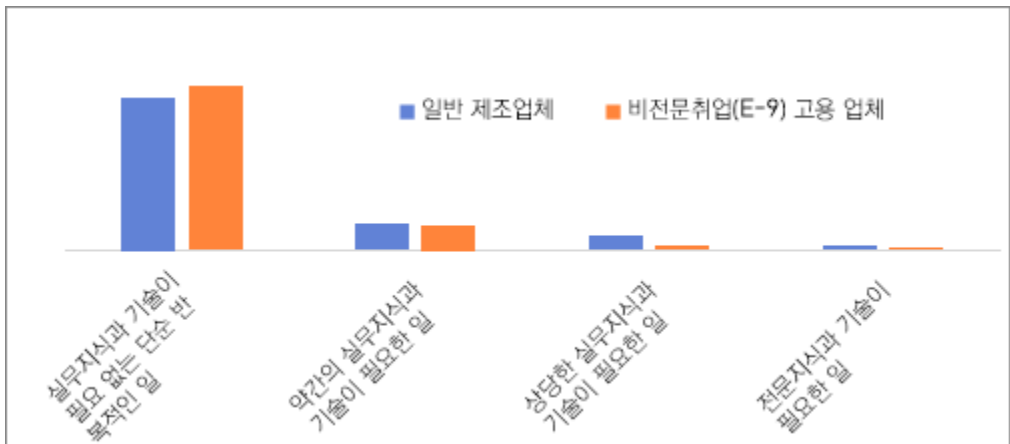
정부 간 업무협약을 맺은 17개 국가의 외국인들은 한국에서 기대할 수 있는 고임금을 목적으로 입국해 제한된 기간동안 취업활동을 한다. 원칙적으로 3년이며, 출국 없이 1년 10개월을 연장할 수 있다. 취업활동 연장은 사업주가 신청해야만 가능하다.

고용허가제는 제도의 투명한 운영, 입국하는 외국인근로자의 송출비용 부담을 최소화할 수 있는 제도적인 장점이 있다. 입국 후에도 내국인과 동일한 근로기준법 적용을 받고 숙식 제공도 이루어지고 있다.

외국인근로자의 노동권과 인권보호 측면에서 어떤 제도보다 우수한 성과를 거두고 있고 국제적으로도 모범적인 외국인력 활용제도로 평가받고 있다. 단순노무를 수행하는 직종에서 발생하고 있는 내국인력 부족을 보완하는 제도로서의 성과를 거두고 있다.

고용허가제는 제도의 형식적인 구조와 운영과정의 송출비리 차단은 효과적이지만, 노동력의 활용 측면에서는 매우 아쉬움이 많다. [그림 3-3]에 의하면 비전문취업(E-9)을 고용한 업체의 85.2%는 “실무지식과 기술이 필요 없는 단순 반복적인 일”을 맡기고 있다. 즉 비전문취업 외국인근로자의 대부분(85.2%)은 직능수준 1수준에 해당하는 직무를 수행하는 것으로 나타났다.

내국인과의 차별을 금지하는 원칙이 엄격하게 준수되고 있지만, 외국인근로자를 선별할 수 있는 권리가 사용자에게 허용되지 않는다. 내국인근로자는 구인과정에서 선별이 가능하지만, 고용허가제 외국인근로자는 선별과 선발에 관한 사용자의 권리가 전혀 보장되지 않는다. 외국인근로자의 임금수준은 지속적으로 상승하고 있지만, 역량과 생산성은 20년 전과 별다른 차이가 없다. 사용자에게 고용허가제는 비용 대비 생산성을 기대할 수 없는 제도가 되었다.



자료: 법무부(2024), 제조업·농업 외국인력 고용현황 조사.

[그림 3-3] 외국인력 주요 업무

② 제조업 기반 설계 및 운영

2024년 123,530명의 고용허가제(E-9) 62.7%는 제조업에 배정된 인원이다. 2023년 제조업 배정인원은 70.5%였다. 2007년 산업연수생제도가 폐지되고 고용허가제가 외국인근로자를 수입하는 제도로 운영되기 시작한 이후 큰 변화가 없다. 제조업을 기반으로 설계돼 운영되고 있는 고용허가제의 현황을 명확히 보여준다.

제조업은 산업 내에서 차지하는 비중이 가장 크고, 취업자도 가장 많다. 대부분이 중소기업이어서 구인난이 심화되고 있다. 이런 측면들을 감안할 때 제조업에 더 많은 외국인근로자가 배정되는 것은 문제가 되지 않는다.

그러나 제조업과 생산활동의 전제가 다르고 생산요소 활용도에서도 차이를 보이는 건설업, 농축산업, 어업을 고용허가제라는 단일의 체계로 운영하는 것은 매우 비효율적일 뿐만 아니라 합리적이지 않다.

〈표 3-4〉 고용허가제 건설업 배정인원 추이

(단위: 명)

	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+ α (1,900)	32,890+ α	2,280+ α	90+ α	5,650+ α	2,190+ α
	재입국	10,000	9,510	20	10	350	110
2016	일반(E-9)	44,000+ α (2,000)	33,200+ α	2,450+ α	90+ α	5,900+ α	2,360+ α
	재입국	12,000	11,000	50	10	700	240
2017	일반(E-9)	41,000+ α (2,000)	30,200+ α	2,390+ α	90+ α	5,870+ α	2,450+ α
	재입국	13,000	12,100	10	10	730	150
2018	일반(E-9)	43,000+ α (2,000)	32,250+ α	2,390+ α	90+ α	5,870+ α	2,400+ α
	재입국	11,000	10,050	10	10	730	200
2019	일반(E-9)	39,000+ α (4,000)	28,880+ α	2,280+ α	90+ α	5,450+ α	2,300+ α
	재입국	13,000	11,820	20	10	950	200
2020	일반(E-9)	40,500+ α (3,500)	30,130+ α	2,280+ α	90+ α	5,300+ α	2,700+ α
	재입국	12,000	10,570	20	10	1,100	300
2021	일반(E-9)	37,000+ α (3,000)	27,400+ α	1,780+ α	80+ α	5,090+ α	2,650+ α
	재입국	12,000	10,300	20	20	1,310	350
2022	일반(E-9)	44,530+ α (1,000)	31,080+ α	2,750+ α	90+ α	6,180+ α	3,590+ α
	재입국	23,470	20,220	10	10	2,420	810
2023	일반(E-9)	88,470+ α (10,500)	62,370+ α	3,210+ α	2,830+ α	10,850+ α	6,870+ α
	재입국	21,030	16,731	409	40	3,100	750
2024	일반(E-9)	123,530+ α (20,000)	77,440+ α	5,440+ α	12,970+ α	14,030+ α	8,650+ α
	재입국	21,470	17,560	560	30	1,970	1,350

주: 조선업은 2023년부터 허용, 2023년은 일반(E-9) 2,340+ α , 2024년은 일반(E-9) 5,000+ α 로 배정됨.

자료: EPS시스템.

고용허가제 외국인근로자를 배정받아 사용하기까지 평균 4개월 이상이 소요된다. 고용센터를 통해 내국인근로자 구인신청을 한 후 7일이 소요된 이후에도 구인되지 않거나 부족하게 구인된 경우 외국인근로자 고용을 신청할 수 있다.

건설업 생산구조는 하도급이 대부분이다. 노동력의 사용자는 하도급자이며, 하도급자가 고용허가제 외국인근로자를 사용하기 위해서는 하도급계약서가 첨부되어야 한다. 그런데 하도급 생산방식은 개별 업종의 하도급자가 순차적으로 공사를 진행하는 구조이다. 하도급계약이 공사 시작 후 상당 기간이 지나서 이루어지게 된다. 그리고 외국인근로자 고용허가를 받아도 입국까지 시간이 필요하며, 이 기간에 공사가 종료되는 경우도 있다. 또한 고용허가를 받을 당시와 현장의 상황이 변하고 설계변경이 이루어져 공법이 바뀌기도 한다. 노동수요가 급격하게 변동되는 경우도 많다. 실제로 이런 문제로 고용허가제 송출국가로부터 민원이 제기된 사례도 있다. 건설업과 제조업의 생산구조가 달라서 발생하는 문제이다.

(2) 특례고용허가제(H-2)

일반고용허가제(E-9) 외국인은 한국어능력시험(EPs-TOPIK)에 합격한 후, 45시간 이상의 사전훈련을 이수하고 근로계약을 체결해 입국한다. 이후 입국 후에 취업교육을 수료한 뒤 사업장에 배치되며, 사업장 변경은 제한된다.

이에 비해 특례고용허가제(H-2)는 방문취업비자(H-2)로 입국 후 취업교육을 수료하고 고용센터에 구직등록을 하는 절차를 거치게 된다. 고용센터가 알선하거나 스스로 구직할 수도 있다. 취업 후 사업장 변경 제한이 없다. 일반고용허가제와 입국과정부터 구직활동, 이후 사업장 변경 등에서 차이가 있다. 건설업에서 외국국적 동포를 사용하기 위해서는 건설업 취업인정증명서를 발급받고 고용센터에 구직등록한 사람이어야 한다.

육체노동과 작업팀 및 다른 근로자와 협업이 중요한 건설현장의 특성상 의사소통이 가능해야 생산활동이 원활하게 이루어질 수 있다. 외국국적 동포는 다른 비자로 입국하는 외국 국적자에 비해 한국어능력이 우수하다. 이런 이유로 특례고용허가제(H-2) 외국국적 동포는 건설현장에서 선호하는 대상이다.

건설현장에서 상대적으로 활용도가 높은 외국인력인 특례고용허가제(방문취업) 외국국적 동포는 최근 규모가 급격하게 감소하고 있다. 직접적으로는 저출산과 고령화의 여파가 외국국적 동포에서도 나타나기 때문이다. 다른 원인은 재외동포(F-4)로 체류자격을 전환

하는 경우도 매우 많다. 비자 갱신의 문제와 기능원 및 관련기능 종사자 직무에 종사할 수 있고, 이런 직무는 숙련공에 해당해서 임금과 근로조건이 개선될 수 있기 때문이다.

〈표 3-5〉 방문취업(H-2)과 재외동포(F-4) 규모 변화 추이(체류외국인 기준)

(단위: 명)

구분	방문취업(H-2)	재외동포(F-4)
2017년	238,880	415,121
2018년	250,381	444,880
2019년	226,322	464,152
2020년	154,533	466,682
2021년	124,691	478,442
2022년	105,567	502,451
2023년	103,981	536,374
2024년	93,302	555,968

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

2) 특정활동(E-7)

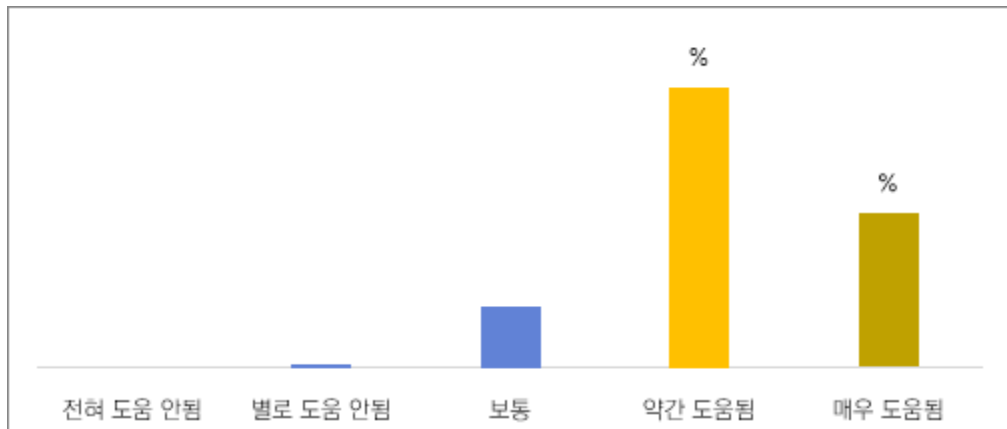
(1) 특정활동(E-7) 요건 및 특징

특정활동(E-7)의 활동범위 및 해당자에 대해 「외국인체류 안내매뉴얼」은 “대한민국 내의 공·사기관 등과의 계약에 따라 법무부장관이 특별히 지정하는 활동에 종사하려고 하는 사람”으로 규정하고 있다. 특정활동이란 법무부장관이 국가경쟁력 강화 등을 위해 전문적인 지식·기술 또는 기능을 가진 외국인력 도입이 필요하다고 지정한 분야(도입직종)에서의 활동을 의미한다. 도입직종은 한국표준직업분류(KSCO) 대분류 항목과 직능수준 등을 감안하여 전문직종, 준전문직종, 일반기능직종,⁸⁾ 숙련기능직종으로 구분하고 있다. 특정활동(E-7) 숙련기능인력(E-7-4)을 고용하고 있는 제조업체를 대상으로 한 조사결과를 제시하고 있는 [그림 3-4]에 의하면 “약간 도움됨” 56.3%, “매우 도움됨” 30.9%이다. 고용허가제 비전문취업(E-9)에 비해 도움이 된다는 응답 비중이 87.2%이다.

8) 일반기능직종(E-7-3)은 한국표준직업분류 대분류 항목 6(농림어업 숙련종사자)·7(기능원 및 관련 기능 종사자)·8(장치기계조작 및 조립종사자)의 직종(직능수준 2) 중 법무부장관이 선정한 10개 직종이다. 10개 직종은 동물사육사(61395), 양식기술자(63011), 할랄 도축원(7103), 약기제조 및 조율사(7303), 조선 용접공(7430), 선박 전기원(76212), 선박 도장공(78369), 항공기 정비원(7521), 항공기(부품) 제조원(S8417), 송전 전기원(76231) 등이다.

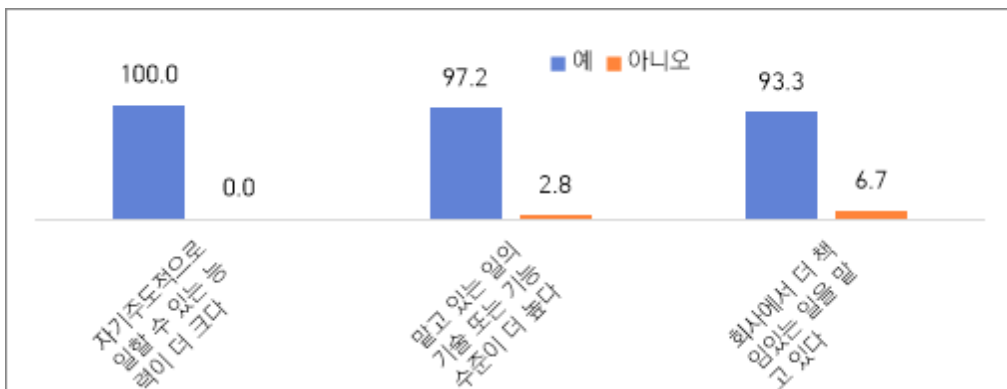
[그림 3-5]도 비전문취업과 숙련기능인력(E-7-4)의 역량과 활용도를 비교한 결과이다. “자기주도적으로 일할 수 있는 능력이 더 크다”는 응답 업체 모두가 인식하는 항목이다. “맡고 있는 일의 기술 또는 수준이 더 높다”는 97.2%의 응답이다. 역량이 상대적으로 우수하다는 인식이며, 사용자의 응답이라는 점에서 경험에 기반한 인식이라고 할 수 있다.

숙련기능인력(E-7-4)은 활용도 측면에서도 긍정적이다. “회사에서 더 책임있는 일을 맡고 있다”는 항목에는 98.3%가 그렇다고 응답했다. 회사가 책임있는 일을 외국인근로자에게 맡긴다는 것은 해당 외국인의 처우개선과 자긍심을 고취할 수 있는 요소이다.



주: 비전문취업(E-9)을 고용한 제조업체를 대상으로 한 조사결과.
 자료: 법무부(2024), 제조업·농업 외국인력 고용현황 조사.

[그림 3-4] 숙련기능인력(E-7-4) 고용효과(일반 인력과의 차이)

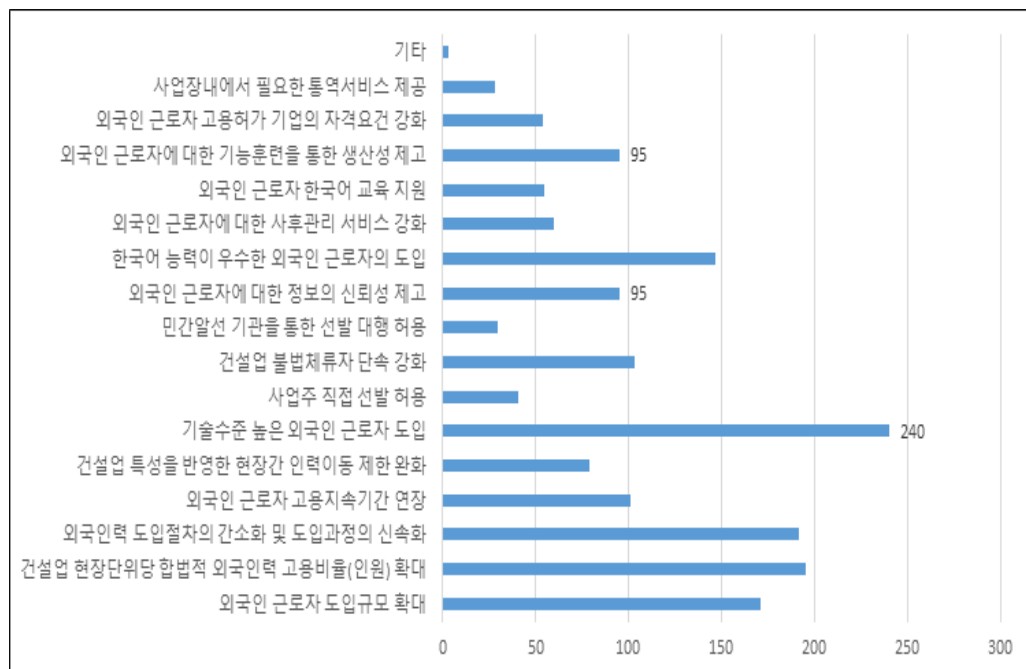


자료: 법무부(2024), 제조업·농업 외국인력 고용현황 조사.

[그림 3-5] 숙련기능인력(E-7-4)과 4년 이상 비전문취업(E-9)과의 차이

특정활동 숙련기능인력(E-7-4)는 직능수준 2수준이며, 국가역량체계(Korean Qualification Framework, KQF)⁹⁾ 기준으로 기능사 수준 및 학력으로는 전문계고등학교 졸업자 수준의 역량이다. 일반기능인력(E-7-3) 10개 직종의 한국표준직업분류 코드도 대분류 6 대분류 7, 대분류 8에 해당한다.

박광배 외(2023)의 연구를 통해 제시된 결과에 의하면 건설사업자는 “기술수준 높은 외국인 근로자 도입”을 외국인력 관련 방향으로 인식하고 있다.¹⁰⁾ 해당 연구에서는 건설현장 외국인력의 72.2%가 숙련공으로 파악됐다. 이처럼 건설현장의 숙련공에 대한 수요가 많고, 내국인으로 공급되지 못하는 숙련공 수요를 외국인력으로 보완하고 있다.



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

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

[그림 3-6] 건설업 외국인력 도입 및 관리제도 발전방향

체류자격에서 전문인력으로 분류되는 교수(E-1)부터 특정활동(E-7)까지의 취업사증 발급인정서 발급추이에서도 특정활동의 비율이 압도적으로 높다. 뿐만 아니라 국내에 체류

9) 한국형 국가역량체계로 학력, 자격, 현장경력, 교육훈련 이수 결과 등을 국가직무능력표준(NCS)을 바탕으로 연계하는 체계이다.

10) 국토교통부 의뢰로 박광배 외에 의해 수행된 연구용역의 설문조사 결과이다.

하고 전문인력 취업사증에서도 특정활동(E-7)이 가장 많고, 체류 규모도 매우 빠르게 증가하고 있다. 특정활동(E-7) 외국인력에 대한 산업계 수요가 많다는 것을 보여준다.

〈표 3-6〉 전문인력 취업사증 발급인정서 발급 추이

(단위: 명)

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

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

〈표 3-7〉 전문인력 체류자격 소지 외국인의 체류 규모 추이

(단위: 명)

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

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

(2) 일반기능인력(E-7-3)과 숙련기능인력(E-7-4)

특정활동 사증 중 일반기능인력(E-7-3)과 숙련기능인력(E-7-4)은 현장에서 육체노동을 하는 숙련공이다. 일반기능인력(E-7-3)은 아직 건설직종에 허용되지 않고 있다. 이에 따라 건설업에서 외국인 숙련공을 활용할 수 있는 체류자격은 현행 제도에서는 특정활동 숙련기능인력(E-7-4)과 재외동포(F-4) 등의 체류자격이 있다. 재외동포(F-4)를 포함해서 F-계열 체류자격은 취업활동에 특별한 제한이 없다. 다만 F-계열 사증은 숙련기능인력(E-7-4)처럼 직종이 특정돼 있지 않다. 건설직종에 허용되는 외국인 숙련공 체류자격은

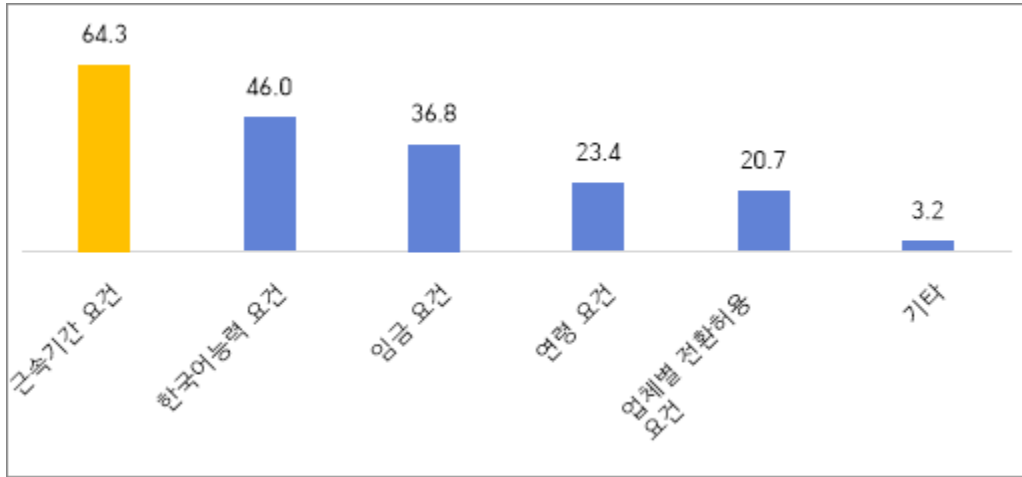
숙련기능인력(E-7-4)이 유일하다고 할 수 있다. 특정활동 중 전문인력(E-7-1) 직종에도 건설업 직종이 포함돼 있지만, 이들은 한국표준직업분류기준에서 규정하고 있는 직무가 숙련기능인력(E-7-4)과 다르다. 현장에서 노무를 제공하는 숙련인력이 아니라, 전문인력 또는 관리자라고 할 수 있다.

2023년 이후 숙련기능인력(E-7-4)은 점수제로 운영되고 있다. 2023년 이전 요건에 비해 완화됐다. 그럼에도 불구하고 4년의 합법적인 체류라는 근속기간 요건을 충족하는 게 쉽지 않다. 전환 이전 체류자격을 유지하면서 국내에서 4년 이상을 합법적으로 거주하기 위해서는 취업활동의 계속성이 전제돼야 한다. 최소 4년 이상을 취업이 유지된 상태에서 체류한다는 것은 외국인 근로자만의 노력으로는 힘들다. 고용된 업체가 계속해서 영업 활동을 유지하고 있어야 하기 때문이다. 물론 사업장 변경을 통해서도 취업과 체류활동을 지속할 수는 있다. 그렇다고 해도 근속기간 요건이 가장 큰 애로사항으로 지적될 만큼 쉽지 않은 요건인 것은 분명하다.

제조업과 달리 생산현장이 계속해서 바뀌는 건설업에 취업한 외국인근로자는 근속기간 요건을 충족하는 것이 더 어렵다. 건설업에 취업한 비전문취업(E-9) 외국인근로자는 숙련기능인력(E-7-4)으로의 활용도가 제한적일 수 있다. 비전문취업(E-9)으로 취업활동 중에는 단순노무(한국표준직업분류 대분류 9)만 할 수 있다. 즉 합법적으로는 기능이 필요한 직무를 담당할 수 없다. 근속기간 요건을 충족해도 숙련공으로서의 역할을 수행하는데 한계가 있다. 건설업의 숙련공은 특정한 직종과 직무를 수행하면서 육체에 체화된 역량을 보유하고 발휘할 수 있는 근로자이기 때문이다. 비전문취업(E-9)으로 취업활동 중 일하는 방식이 제조업과 건설업은 다르다. 제조업은 기계를 활용하는 작업이 많기 때문에 비전문취업 기간 중의 직무와 숙련기능인력으로 전환된 이후의 업무가 크게 다르지 않다. 이런 점에서 건설업의 비전문취업 외국인력이 숙련기능인력으로 전환돼도 활용에 일정한 한계가 있을 수밖에 없다.

숙련기능인력(E-7-4) 전환을 위해서는 사업주의 신원보증서 제출이 의무화돼 있다. 신원보증은 정규 근무시간 이외의 시간, 즉 체류기간 동안 사업주의 책임이 수반되는 서류이다.¹¹⁾ 사업주에게는 매우 부담스러울 수밖에 없는 제출서류이다. 특히 신원보증서를 제출해야 하는 숙련기능인력(E-7-4)이 다수인 경우 사용자의 부담이 커지게 된다.

11) 외국인에 대한 신원보증서의 보증내용으로 규정되어있는 세 가지는 다음과 같다. ①외국인의 체류기간 중 제반 법규를 준수하도록 한다. ②출국여비 및 이와 관련된 비용에 대한 지불책임을 부담한다. ③체류 또는 보호 중 발생하는 비용에 대한 지불책임을 부담한다.



자료: 법무부(2024), 제조업·농업 외국인력 고용현황 조사.

[그림 3-7] 비전문취업(E-9)의 숙련기능인력(E-7-4) 비자 전환 시 어려운 점

특정활동 중 숙련기능인력(E-7-4)은 2023년 9월 25일부터 점수제 운영에 따라 요건이 완화되었지만, 국내에서 취업활동을 하고 있는 외국인력을 대상으로 함에 따라 근속기간 요건 충족의 어려움과 신원보증서 제출에 따른 사용자의 부담 가중 등의 애로사항이 있다.

이에 비해 일반기능인력(E-7-3)은 외국에서 선발과정을 거쳐 국내에 입국하여 숙련공으로 활용할 수 있다. 숙련기능인력 전환과정에서 초래되는 문제가 발생하지 않는다. 선발과정을 통과해 선별된 외국인력을 도입의 주체인 개별 사업자가 주도하여 입국시킨다는 점에서 효율적이다. 선발과정 중 기량검증에 관한 비용은 기본적으로 사업자가 부담해야 한다. 업체에서 자신들이 비용을 부담하면서 외국인력을 검증하는데 부정이나 비리가 개입될 여지가 없다. 선발 및 입국과정의 투명성 제고가 가능하다. 과거 업체가 선발 과정을 거쳤던 산업연수생 제도에서 발생했던 문제를 차단할 수 있다.

산업연수생과 달리 특정활동 일반기능인력(E-7-3)에게 사용자가 지급해야 하는 임금 및 각종 비용은 산업연수생제도에 비해 훨씬 크다. 개별 업체는 고용 후 자신이 부담하는 비용에 상응하는 노동력을 선발할 수밖에 없는 구조이다.

개별 업체가 자신의 근로자를 선발하므로 사용자의 필요(needs)를 충족시킬 수 있는 대상자를 선발할 수 있을 뿐만 아니라 특정활동 체류자격의 일반요건을 충족해야 사증이 발급될 수 있다. 기본적으로 학력과 경력 등의 역량이 갖추어진 외국인력이다.¹²⁾

〈표 3-8〉 체류자격 비교

구분	E-7-3(일반기능인력)	E-7-4(숙련기능인력)	E-9(고용허가제)
대상	- 초청(해외도입)	- E-9, E-10, H-2 체류자격 외국인 - 초청(해외도입) * 제도 마련 중	- 초청(해외도입)
제도운영주체	법무부	법무부	고용노동부
선발과정	모집공고 및 지원 - 현지 기량검증 (대면 면접 및 기량시험) 고용주 매칭	- 국내 체류 외국인 근로자 개별 신청	모집공고 및 지원 한국어능력시험 진행 고용주 매칭
선발 요건	- 학력조건(필수) - 경력조건(필수) - 자격증 (필요한 직무일 경우 요구)	- 점수제 심사제도(소득, 경력기간, 연령, 학력, 한국어능력 등 종합심사)	- 고용허가제 협약 체결 국가의 외국인만 참여 가능 - 한 국 어 능 력 시 험 (EPS-TOPIK)합격
송출·입 업체	- 송출업체 : 송출국 주정부 인허가를 받은 업체일 것 - 송입업체(알선기관) : 국내는 송입업체에 대한 별도 법적 규정이 없음	- 초청제도 미비로 인력 송출 불가	- 송출국과 수입국 정부기관 주관
송출 수수료	약 5,000~10,000만 달러	초청제도 미비로 송출 수수료 산정 불가	약 3,500~7,000 달러
고용변동신고	출입국외국인사무소	출입국외국인사무소	고용지원센터 또는 출입국외국인사무소
고용업체 알선 가능 여부	가능	가능	불가능
문제점	비싼 수수료로 인한 근무지 이탈 근로자 질적 수준 하락	매년 제도가 변경되어 체류사무 혼동 초청 제도 정비 시급	근로자 임의 배정으로 인한 미스매칭 발생

특정활동 일반기능인력의 특징과 장점을 활용하기 위한 시도가 지속되고 있다. 2024년에 이어 2025년에도 자동차 판금 도장원(자동차종합수리업), 자동차 성형·금형·용접원(자동차부품제조업), 건설기계 용접·도장원(건설기계 제조업), 도축원(기능직 한정) 등의 직종을 대상으로 일반기능인력(E-7-3) 시범사업이 진행되고 있다. 시범사업이 지속적으로 시행되고 있다는 것은 일반기능인력의 활용 성과와 필요성이 있다는 의미이다.

특정활동 일반기능인력(E-7-3)은 국내에서 4년 이상의 합법적 체류라는 근속기간 요건

12) 특정활동(E-5) 체류자격의 일반요건은 관련 분야 석사학위자, 관련 분야 학사학위 후 1년 이상의 경력자, 관련분야 경력 5년 이상인 자를 대상으로 한다.

이 없어서 숙련공 부족 직종의 노동력을 조기에 보완할 수 있다. 숙련기능인력(E-7-4)과 비교하면 적시성의 장점이 있다.

〈표 3-9〉 전문인력 취업비자

비자	비자에 해당하는 사람·활동범위	'25년 비자 발급규모 상한
교수 (E-1)	고등교육기관 등에서 교육 또는 연구·지도 활동에 종사하는 사람	별도 상한 없음
회화지도 (E-2)	외국어전문학원 등에서 외국어 회화지도에 종사하는 사람	
연구 (E-3)	자연과학·사회과학·인문학·예체능 분야의 연구 또는 산업상 고도기술의 연구·개발에 종사하는 사람	
기술지도 (E-4)	자연과학 분야의 전문지식 또는 기술 제공 활동에 종사하는 사람	
전문직업 (E-5)	변호사, 공인회계사, 의사 등으로서 법률에 따라 할 수 있도록 되어 있는 전문업무에 종사하는 사람	
예술흥행 (E-6)	수익을 목적으로 예술활동, 연예, 운동경기 등 활동에 종사하는 사람	
특정활동 (E-7)	법무부장관이 지정하는 분야에서 종사하는 사람 : 전문(E-7-1), 준전문(E-7-2), 일반기능(E-7-3), 숙련기능인력 점수제(E-7-4)로 세분류	신규 도입 분야, 숙련기능인력(E-7-4) 비자 발급규모 상한 설정
		〈 2025년 신규 도입(예정) 분야(E-7-3) 〉 □ 자동차종합수리업 판금·도장원, 자동차 부품제조업 성형·금형·용접원, 건설기계제조업 용접·도장원, 도축원(기능직) ※ 2024년 신규 도입 분야 상한은 변동 없음 · 요양보호사(E-7-2): 年 400명 / 항공기(부품)제조원,, 송전 전기원(E-7-3): 年 300명 〈 숙련기능인력 점수제(E-7-4) 〉 □ 비자 전환 상한: 연간 35,000명

자료: 법무부 보도자료(2025.1.5.), 2025년 취업비자 발급규모 공표.

2. 건설업의 외국인력 활용 개선과제

1) 고용허가제

(1) 일반고용허가제(E-9)

한국정부와 상대국 정부 간 투명한 운영, 차별금지 등의 원칙이 엄격하게 적용되는 이면에는 사용자의 권리가 침해되고 있다는 문제가 지속적으로 제기되고 있다. 이와 함께 제도 시행 20년이 경과하는 동안 큰 변화 없이 운영되고 있다. 20년 전과 현재의 상황은 큰 변화가 있었고, 생산요소 활용과 기계에 의한 노동대체도 많았다. 제도의 변화가 없었다는 것은 현실과 괴리가 매우 크다는 것을 의미하는 것이기도 하다.

노용진(2022)의 지적은 고용허가제 문제점에 대한 매우 현실적인 의견이다. 의견의 전제가 제조업체 사례조사를 통해 도출된 것이기 때문이다. 그는 고용허가제는 인력부족 해소와 내국인근로자 일자리 침해 방지하는 서로 모순되는 요구를 충족해야 하는 제도라고 지적했다. 또한 고용허가제 외국인력을 사용하는 업체들은 사용자의 필요(needs)와 상충될 수밖에 없는 내재적 문제를 안고 있다는 의견도 제시했다. 그리고 사업장 변경과 관련한 의견도 개진했다. 외국인근로자에게 사업장 변경 여지가 많아지면 비례하여 노동력이 부족한 곳에 외국인력을 공급하는 고용허가제의 취지가 지켜지기는 어렵다는 주장이다.¹³⁾ 외국인근로자에게 사업장 변경의 여지가 많아진다는 것은 그만큼 외국인근로자의 권리보호가 신장된다는 의미지만, 사용자의 권리는 제한되는 상충관계가 발생한다.

① 의사소통 및 한국문화 이해도 부족

사용자가 외국인력의 역량으로 가장 중요하게 고려하는 항목은 한국어능력이다. 원활한 의사소통이 이루어져야 생산성을 기대할 수 있다. 그리고 산업재해 예방에도 의사소통은 필수적이며, 가장 중요한 요소이다. 원활한 의사소통이 어렵다면 최소한의 한국어능력을 갖추고 있어야 한다. 그러나 고용허가제로 입국하는 외국인의 대부분은 간단한 한국어도 활용하지 못하는 경우가 많다.¹⁴⁾

13) 제조업체 사례조사를 통해 시사점을 도출한 노용진(2023)의 연구에서 사업장 변경에 관한 내용은 건설업과는 상충되는 의견이다. 고용보험 기준으로 건설업 사업장은 제조업 사업장보다 훨씬 많다. 또한 특정한 사업장에서 공사기간도 단기이다. 건설업은 그만큼 사용자들이 외국인력의 사업장 이동에 대한 요구가 많다. 이런 측면에서 제조업을 기반으로 설계된 고용허가제는 건설업에는 맞지 않다.

입국 후 체류와 취업활동 기간이 누적해도 한국어능력 향상이 부진한 것이 일반적이다. 동일 국적 외국인들이 사회관계망(SNS)을 통해서 자신들만의 공동체(communitY)를 구성하고 활동하고 있어 한국어로 의사소통할 수 있는 능력이 개선되지 못하는 문제가 있다. 또한 음식문화와 생활 규범, 분리배출과 같은 공동생활에서 지켜야 할 규범에 대한 미숙지와 개선의지가 낮아 많은 문제를 초래하고 있다.

의사소통 능력 부족은 한국문화 및 생활 규범에 대한 이해 부족에도 영향을 미친다. 고용허가제 업무협약을 체결한 국가는 한국에 비해 생활수준이 낮고, 문화적인 차이도 존재한다. 이로 인하여 공동체의 생활 규범 준수意識이 부족하다. 이는 취업활동뿐만 아니라 근무시간 이외의 일상생활에서도 많은 문제를 야기하게 된다.¹⁵⁾

한국어능력과 한국문화에 대한 이해, 한국에서 생활 규범 준수, 그리고 건설현장에서의 행동수칙과 안전수칙 준수 등은 입국 전 반드시 일정한 수준이 충족되어야 한다. 이를 위해서는 교육훈련 의무화가 필수적이다.

② 저숙련 및 저생산성

노동력의 사용자이며 임금 지급자인 사용자들의 필요(needs)를 충족하기 위해서는 기술공 또는 숙련공 직무를 수행할 수 있는 외국인력이 필요하다. 노용진(2022)에 의하면 중소기업에서 가장 인력난이 심각한 직무는 기술공 직무라고 한다. 이러한 문제를 개선하기 위해서 성실재입국제도에서 기술적 숙련공을 요건으로 설정하는 것이 필요하다는 의견을 제시했다.

이처럼 국내 산업에서 숙련공 부족의 문제가 계속해서 제기되고 있다. 제조업과 건설업체의 90% 이상은 중소기업이다. 지역적으로 수도권 이외에 소재하는 비중이 높다. 건설업은 본사의 소재지뿐만 아니라 여러 지역을 다니며 현장에서 생활하는 경우도 많다. 입직자 부족은 향후 숙련공 부족을 초래하게 된다. 내국인을 대체할 수 있는 외국인 숙련공에 대한 수요가 많은 것은 당연하다.

실제로 숙련기능인력(E-7-4)은 내국인에 비해 생산성이 높은 것으로 나타났다. 비전문

14) 연구자가 2025년 2월 태국을 방문하여 한국의 제조업체와 고용계약을 체결한 비전문취업 고용허가제 태국인 2인과 인터뷰를 진행한 결과에 의하면 간단한 인사말도 이해하지 못하는 수준이었다.

15) 가장 일반적인 문제는 공동생활에서 분리수거를 준수하지 않는 문제, 상의를 탈의한 상태로 일상생활을 하고, 거리를 돌아다니는 사례, 내국인에게 자극적인 향신료를 사용해 요리를 하는 행위, 그리고 외국인들이 단체로 거리를 배회하는 행위 등이다. 이런 행동들은 지역사회 및 공동체에 외국인에 대한 부정적인 인식을 초래하는 요인으로 작용하기도 한다.

취업 외국인력을 고용하고 있는 업체를 대상으로 한 설문조사에서는 41.3%가 내국인보다 생산성이 높다고 응답했다. 내국인과 동일한 생산성을 제공한다는 응답은 52.6%였다. 외국인 숙련기능인력(E-7-4)은 내국인에 비해 생산성이 낮지 않다.¹⁶⁾

고용허가제(E-9)로 입국하는 외국인력에 대해서도 일정한 수준의 직무수행 역량을 요건으로 해야 한다. 근로기준법 적용과 인권보호 등에서 내국인과 동일한 수준이 적용되면서 역량 기준을 적용하지 않는 것은 매우 불합리하다. 반드시 일정 시간 및 일정 기준 이상의 훈련을 수료하고 사용자가 요구하는 수준 이상의 직무수행 역량이 담보돼야 한다.

③ 수행 직무의 제한

고용허가제(E-9) 외국인력이 한국을 선호하는 이유는 높은 임금이다. 자신이 노동을 제공하고 기대할 수 있는 소득이 가장 높은 국가가 한국이다. 임금에 상응하는 생산성을 제공할 수 있어야 한다.

현행 고용허가제는 임금에 상응하는 외국인력의 생산성에 대한 최소한의 기준도 설정돼 있지 않다. 이는 수행 직무를 단순노무(한국표준직업분류 대분류 9)로 한정하여 고용허가제 인력을 사용하기 때문에 발생하는 문제이다. 외국인근로자도 자신이 받는 임금에 상응하는 역량을 제공할 수 있어야 권리주장의 정당성이 확고해 질 수 있다. 임금에 상응하는 생산성이 담보되지 않으면 고용허가제의 지속성이 위협받을 수도 있다.

〈표 3-10〉 비전문취업(E-9) 외국인근로자의 한국 선택 이유

(단위: 천명)

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

자료: 통계청, 이민자 체류실태 및 고용조사, 각 연호.

16) 연구수행 시 진행된 업체 대상 설문조사에서 이런 응답의 원인을 찾을 수 있다. 지방의 농공단지에 소재하는 면담 업체는 내국인을 구인하기 매우 어렵고, 구인되는 내국인도 50대 이상이며, 이들은 근로의욕 측면에서 외국인에 비해 낮다는 경험을 전해주었다. 또한 근속기간도 2년을 넘기지 못하는 경우가 대부분이라고 했다. 외국인에 비해 50대 중반 연령대의 내국인은 재해에도 취약하다는 의견을 제시하기도 했다. 해당 업체의 소재지가 비수도권 농공단지라는 공간적 특수성이 있을 수 있지만, 대부분의 비수도권 소재 중소기업의 상황이 크게 다르지 않다고 할 수 있다.

④ 산업재해 위험

한국은 비전문인력을 수입하는 어떤 국가보다 높은 임금을 지급하고 근로환경이 좋은 국가이다. 또한 취업활동에 필요한 요건이 엄격하거나 까다롭지 않다. 한국어능력시험(EPS-TOPIK)에서 일정 점수 이상을 취득하면 입국자 명단에 등록될 수 있다. 한국어능력시험 합격 후 45시간 이상의 훈련을 이수해야 하지만, 대부분은 한국어와 한국문화, 한국의 노동관계 법령 등으로 구성돼 있다. 외국인근로자가 입국 후 적응하는데 필요한 내용 위주이며, 자신들의 권리를 보호받을 수 있는 내용으로 채워져 있다. 한국에 입국 후 수행해야 할 직무에 관한 내용은 거의 없다.¹⁷⁾

기능실습생을 수입하는 과정에서도 일본어교육과 일본문화에 대한 훈련을 강조하고 직무훈련을 이수하도록 하는 일본과 비교하면 한국에 취업하기 위한 교육훈련은 매우 부족하다. 비전문취업(E-9)이므로 기능훈련보다는 빠른 입국이 중요하다는 주장이 있지만, 일본은 자국의 기술과 기능을 전수하는 목적이라는 명분을 내세우면서도 충분한 교육훈련을 이수하도록 하고 있다. 한국은 일본에 비해 훨씬 더 높은 임금과 처우가 제공된다. 외국인근로자에 대한 인권보장과 권리보호도 월등함에도 비전문취업이라는 이유로 훈련의 무가 부과되지 않는다. 매우 불합리하며, 조속히 개선되어야 할 문제이다. 건설업에 고용되어 있는 외국인근로자의 산업재해가 많이 발생하는 것과 무관하지 않다.

2023년 건설업에서 재해로 인한 사망자의 82.8%는 근속기간 6개월 미만의 근로자였다. 내국인도 건설업은 진입장벽이 없다. 4시간의 안전교육만 이수하면 건설근로자로 취업할 수 있다. 안전교육 의무화 이전과 이후 기능 관련 훈련 수료자 비중은 매우 낮다. 대부분 건설현장에 대한 사전지식이나 위험요소에 대한 훈련을 받지 못한 상태에서 재해를 당하고 사망자가 발생한다.

비전문취업 외국인근로자와 내국인 초보자의 상황이 다르지 않다. 오히려 의사소통 능력의 부족이라는 측면에서 외국인근로자가 더 취약하다. 2022년과 2023년 건설업 취업 외국인근로자의 산재가 월등히 많다. 건설업 사고사망자 대비 외국인 건설근로자의 사망자 비율은 최근 높아지는 추세이다.

외국인근로자가 안전하게 취업활동 후 귀국할 수 있어야 하며, 이를 위해서는 가장 선행되어야 할 과제가 훈련이수를 의무화하는 것이다.

17) 연구수행을 위해 방문했던 복수의 국가들은 외국인이 입국 후 종사하는 업종과 무관하게 동일한 훈련과정을 운영하는 경우가 있었다. 외발손수레를 운전하는 훈련이 대표적이다.

〈표 3-11〉 건설업 외국인근로자 산재승인 현황

(단위: 건)

구분	2022년				2023년			
	총계	사고	질병	출퇴근	총계	사고	질병	출퇴근
건설업	3,524	3,374	101	49	3,567	3,360	160	47
광업	6	6	0	0	7	6	1	0
금융 및 보험업	9	3	2	4	4	4	0	0
농업	134	127	3	4	234	224	7	3
어업	19	19	0	0	12	11	1	0
운송, 창고, 통신업	130	123	1	6	100	91	4	5
임업	21	20	0	1	20	20	0	0
제조업	2,993	2,821	77	95	3,410	3,225	76	109
기타	1,673	1,497	40	136	1,743	1,493	58	192

자료: 근로복지공단, 외국인근로자 산재처리 상세현황, 각 연호.

〈표 3-12〉 건설업 외국인근로자 사고사망자 추이

(단위: 명, %)

구분	평균	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년
건설업 사고사망자(A)	412.2	428	458	417	402	356
외국인 건설근로자(B)	47.8	49	46	42	47	55
비중(B/A)	11.6	11.4	10.0	10.1	11.7	15.4

자료: 안전보건공단 내부자료.

⑤ 관리·감독의 부재

비전문취업(E-9) 외국인근로자가 자국이 아닌 타국에서 노동력을 제공하는 이유는 자국보다 높은 기대소득이다. 특히 한국은 기대소득 측면에서 외국인근로자가 가장 선호하는 국가이다. 취업활동 연차가 길어짐에 따라 소득도 비례하는 경우가 일반적이다.

그런데 단기순환 원칙을 엄격하게 적용하고 있는 고용허가제는 원칙적으로 3년, 1회 입국으로 최장 4년 10개월 동안 합법적으로 취업활동이 허용된다. 5년 가까이 한국에서 취업활동을 하면 일정 수준의 생산성을 제공할 수 있는 역량이 갖추어진다. 외국인근로자는 물론 사용자도 더 고용하려는 유인이 생길 수 있다. 출국하지 않고 불법체류자로 전락해서 계속 근로를 제공하는 상황이 초래될 수 있다.

외국인근로자의 사업장 변경 및 신상의 변동이 발생하는 경우 사용자와 외국인근로자에게 신고의무가 있지만, 이외의 체류 및 취업활동에 대한 관리는 제대로 시행되지 않고

있다. 전국의 고용센터에서 고용허가제(E-9) 외국인근로자의 구직활동에 대한 관리가 이루어지는 것이 전부라고 할 수 있다. 외국인근로자가 불법체류를 선택하고 사용자가 불법체류자를 사용하다 적발되더라도 단속과 처벌의 정도가 약하다. 불법체류자가 양산되는 원인이 되고 있다.

관리·감독의 부재는 외국인근로자의 일탈행위 및 태업행위, 고의적인 사업장 변경을 위한 부당행위가 발생하는 원인이기도 하다. 엄격한 관리와 감독이 이루어지지 못함으로써 과도한 일탈행동과 부당행위가 끊이지 않고 있다. 사용자는 외국인근로자의 일탈행동과 부당행위에 대해서 대항할 수 있는 수단이 매우 부족하고, 관리 및 감독 기능을 수행해야 할 고용센터는 내국인 취업알선 및 근로관계에서 파생되는 문제 해결을 위한 역할이 더 중요할 수밖에 없다.

고용허가제가 건설업을 포함하여 산업계의 외국인력 수요를 효과적으로 제공하기 위해서는 관리·감독이 효과적이고 실효적으로 이루어져야만 한다. 일본과 대만이 외국인력 도입 및 입국 후 체류 및 취업활동 관리와 감독단계에서 민간의 역량을 적극적으로 활용하는 것을 참고할 필요가 있다. 공공부문 간 운영으로 축적된 투명성과 긍정적 효과는 민간과 협업에서도 훼손될 여지가 크지 않은 것으로 판단된다. 2007년까지 운영됐던 산업연수생 제도 운영과정에서 나타난 비리 등의 문제 재발을 우려해야 할 수준은 아니다. 관리 및 감독의 미비도 불법체류 및 불법취업의 원인이며, 이를 감축하기 위한 수단으로서 민간의 역량을 활용하는 방안은 적극적인 검토가 요구된다.

(2) 특례고용허가제(H-2)

① 건설업 취업등록제 폐지

건설업에 취업하기 위한 교육훈련은 폐지되었으며, 인원의 상한도 개선되었다. 그러나 여전히 취업등록제는 유지되고 있으나, 유지의 필요성과 효과에 대한 검토는 필요한 것으로 판단된다. 정책당국은 규모의 파악을 위해서는 여전히 필요성과 효과가 있을 것으로 기대하고 있지만, 특례고용허가제(H-2)로 입국 후 건설업에 취업할 수 있는 인력의 규모가 지속적으로 감소하고 있다. 그리고 취업개시 신고 등으로 규모를 파악할 수 있는 수단도 있다. 취업등록제의 유지는 관련 제도의 미숙지로 인한 불법취업자를 발생시킬 수 있고, 해당 외국국적 동포뿐만 아니라 그를 고용한 건설업체에도 피해를 초래할 수 있다. 개선이 필요하다.

② 수행직무 제한 개선

동포가 입국 후 취업활동을 할 수 있는 체류자격은 외국국적 동포(H-2)와 재외동포(F-4) 등이다. 특례고용허가제인 외국국적 동포는 단순노무를 할 수 있다. 이에 비해 재외동포는 숙련공에 해당하는 기능원 및 관련 기능 종사자의 직무만 허용된다.

재외동포(F-4) 체류자격은 지속적으로 증가하는 추세이다. 사증 갱신을 통해서 체류할 수 있는 기간의 연장이 가능하고, 이는 장기간 취업활동을 할 수 있다는 장점이 제공된다. 이에 따라 외국국적 동포(H-2)에서 재외동포(F-4)로 체류자격을 전환하는 사례가 매우 많다. 그리고 외국국적 동포(H-2)가 실기검정만 시행하는 기능사 자격을 취득한 후 재외동포(F-4)로 체류자격을 전환하면 기존에 수행했던 직무를 수행할 수 없다. 이는 현실과 제도의 괴리라고 할 수 있다. 기능사 자격을 취득했다고 해서 바로 숙련공 직무를 할 수 있는 것은 아니다. 설사 가능하더라도 취업의 연속성을 고려할 때 매우 비현실적이다. 특례고용허가제 외국국적 동포가 단순노무뿐만 아니라 숙련공도 수행할 수 있게 개편되어야 한다.¹⁸⁾

2) 특정활동(E-7)

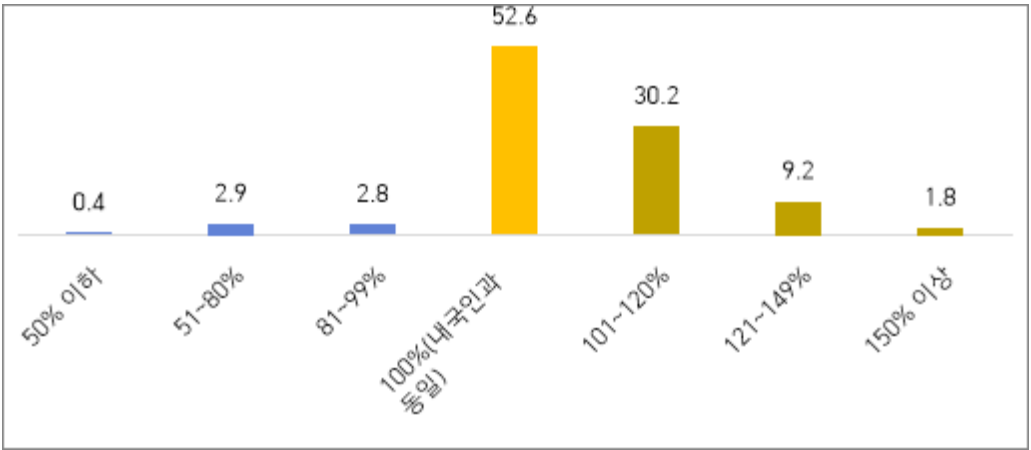
① 네거티브 방식으로 전환

최근의 조사는 특정활동(E-7) 외국인력의 생산성에 대한 긍정적인 평가가 증가한 것으로 나타났다. [그림 3-8]에 의하면 내국인과 비교한 특정활동 숙련기능인력의 생산성에 대한 인식이 제시돼 있는데, 응답 업체의 41.2%가 내국인에 비해서도 특정활동 숙련기능인력의 생산성이 우수하다고 평가했다. 10년 전 조사결과를 제시하고 있는 <표 3-13>에서도 특정활동(E-7) 전환 외국인근로자의 생산성이 내국인에 비해 우수하다는 응답이 36.4%였다.

생산성이 담보되는 내국인 숙련공 부족이 심화되고 있는 상황에서 특정활동 숙련기능인력을 활용할 수 있다는 것은 그나마 다행이라고 할 수 있다. 숙련기능인력 활용 성과는 장기간 고용을 희망하는 수요로 표출됐다. [그림 3-9]는 숙련기능인력(E-7-4)의 고용 이유로 장기간 안정적 고용 가능성이 80.0%이다. 특정활동 숙련기능인력은 사용자에게 생산

18) 법무부를 중심으로 재외동포(F-4)와 외국국적 동포(H-2) 체류자격을 통합하는 논의가 진행되고 있다. 이들 체류자격이 통합되는 경우 수행직무의 제한을 폐지하는 것이 타당하다.

성을 제공하고 있고, 이에 상응하는 처우도 보장되는 것으로 볼 수 있다. 이직률이 낮은 것도 숙련기능인력 고용 이유이며, 응답 비율도 75.3%로 두 번째로 높다. 처우에 대한 불만이 있으면 이직률로 나타날 수 있다. 그런데 이직률이 낮아서 숙련기능인력을 고용한다는 업체의 응답 비중이 높다는 것은 생산성에 상응하는 처우가 제공된다는 것을 의미한다.



주: 비전문취업(E-9) 고용업체 대상 조사결과임.

자료: 법무부(2024), 제조업·농업 외국인력 고용현황 조사.

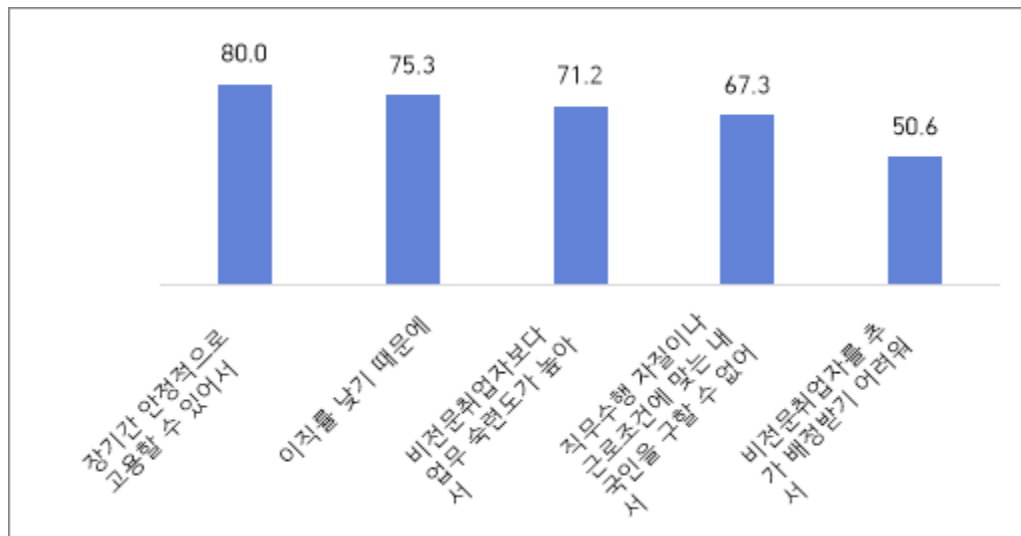
〈그림 3-8〉 내국인 대비 숙련기능인력(E-7-4)의 생산성

〈표 3-13〉 특정활동(E-7) 외국인근로자의 생산성

(단위: 점수, 명, %)

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

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



자료: 법무부(2024), 제조업·농업 외국인력 고용현황 조사.

[그림 3-9] 숙련기능인력(E-7-4) 고용 이유

특정활동 일반기능인력과 숙련기능인력의 생산성이 우수하다는 인식은 이전부터 존재했다. 2015년 정기선 외의 연구에서는 특정활동(E-7)으로 전환한 외국인력의 현직무 기술수준에 대한 설문조사 결과를 제시했다. “약간의 실무지식과 기술을 요하며, 상관의 지시를 받기는 하되 때로는 독자적으로 직무를 수행”이라는 항목은 직능수준 2수준에 대한 정의이다. 이런 인력은 특정활동 중 일반기능인력(E-7-3)과 숙련기능인력(E-7-4)이다. 특정활동 일반기능인력 또는 숙련기능인력으로 전환한 외국인근로자들 스스로 직능수준 2수준의 직무를 담당하고 있다는 인식이 37.9%였다. 이에 비해 사용자의 응답은 50.8%로 절반 이상이 숙련공 역할을 하고 있다는 인식이었다.

특정활동 숙련인력과 직능수준이 동일한 일반기능인력(E-7-3) 활용도 내국인 숙련공 부족을 해소할 수 있는 현실적인 수단이다. 인구구조 변화는 생산가능인구 감소를 초래하고 있다. 노동공급 증가는 인구구조와 밀접하게 연관돼 있다. 노동공급의 증가는 단기적으로 해소할 수 있는 문제는 아니다. 특정활동 운영에 있어 현재의 포지티브 방식을 네거티브 방식으로 전환하는 개편이 필요하다. 이를 통해 외국인 숙련공 활용도와 효율성을 개선할 수 있다. 즉 포지티브 방식으로 허용 가능 직종을 선정할 것이 아니라, 허용 불가 직종만 명시한 후 나머지 직종에 대해서는 탄력적으로 운영되어야 한다.

〈표 3-14〉 특정활동(E-7) 현직무의 기술수준

(단위: 점수, 명, %)

구분	E-7 전환 근로자				E-9 근로자		E-9 재입국 근로자	
	외국인근로자		회사		사례수	비율	사례수	비율
	사례수	비율	사례수	비율				
평균	2.66		2.44		1.91		2.07	
합계	58	100.0	59	100.0	1,265	100.0	192	100.0
단순반복적이며, 때로는 육체적인 힘을 필요로 하는 일로서 타인의 지도 하에 업무 수행	5	8.6	5	8.5	485	38.3	62	32.3
약간의 실무지식과 기술을 요하며, 상관의 지시를 받기는 하되 때로는 독자적으로 일을 수행	22	37.9	30	50.8	486	38.4	69	35.9
상당한 수준의 실무지식과 기술을 요하며, 독자적으로 일을 수행할 수 있고 때로는 부하직원에게 지시도 함	19	32.8	17	28.8	212	16.8	46	24.0
전문지식과 기술을 요하며, 주도적으로 업무를 수행하고, 업무수행 전반을 감독하며 타인을 지도할 수 있는 수준	12	20.7	7	11.9	82	6.5	15	7.8

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

② 일반기능인력(E-7-3) 건설직종 허용

건설업은 생산활동에서 노동의 활용도가 높아서 근로자의 숙련수준이 중요한 업종이다. 내국인 숙련공 부족을 보완하는 대안으로서 외국인 숙련공의 안정적인 확보와 공급이 이루어질 수 있어야 한다. 박광배 외(2023)의 연구에서도 제시되고 있는 것처럼 숙련공을 필요로 하는 업종이 다수이며, 숙련공과 비숙련공 모두 필요하다는 업종도 많다.

현재 체류자격 중 시공과정에서 육체노동에 종사하는 숙련공을 활용할 수 있는 사증은 특정활동 일반기능인력(E-7-3)과 숙련기능인력(E-7-4)이다. 건설업은 비전문취업(E-9)으로 유입되는 숫자가 적다. 또한 4년 이상 합법적 체류요건 충족의 어려움, 전환기준의 엄격한 운영 등으로 숙련기능인력(E-7-4)으로 전환될 수 있는 규모가 제한적이다.

이에 비해 일반기능인력(E-7-3)은 외국에서 숙련공 또는 훈련과정 수료와 검증을 통해서 선발하므로 숙련기능인력(E-7-4)에서 나타나는 애로사항을 최소화할 수 있는 장점이 있다. 건설직종에도 일반기능인력(E-7-3)이 허용되어야 한다.

〈표 3-15〉 건설업종별 외국인근로자의 숙련도 선호 현황

(단위: %)

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

주: 1. ()안의 수치는 전체 대비 각각의 비중.

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

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

③ 선발 및 관리·감독체계 구축

법무부의 「외국인체류 안내매뉴얼」은 특정활동(E-7) 도입방법에 관해 “기업 스스로 채용이 필요한 분야의 전문 외국인력을 발굴하여 자격검증 등을 거쳐 채용한 후 사증발급을 신청하거나 체류자격 변경허가 등을 신청하면 법무부에서 결격여부 등을 심사하여 허용여부 결정”한다고 규정하고 있다. 또한 개별 직종별 심사기준에서 고용추천서 발급 대

상 및 발급 부처 등을 정하고 있다. 고용추천서 제출이 필수사항으로 규정된 경우는 접수 시 반드시 추천서가 첨부되어야 한다.

2025년 6월 기준 대한전문건설협회 회원사는 57,390개, 전문건설업종 등록수는 85,800개이다. 종합건설업체는 18,902개이다. 전문건설업체와 종합건설업체수 합계는 76,292개 업체이다. 이들 업체가 개별적으로 특정활동(E-7) 도입과 국토교통부에 고용추천서를 신청하고, 국토교통부 담당부서가 처리하는 것은 불가능에 가깝다. 다수의 건설업체가 외국인 숙련공에 대한 수요가 있지만, 선발과 입국절차를 수행할 수 없는 실정이다.

전문건설업체와 종합건설업체의 95% 이상이 중소기업으로 분류된다. 외국에서 숙련공을 선발할 수 있는 역량과 네트워크가 전혀 없다. 또한 입국 후 체류와 취업활동의 애로사항을 상담하고, 국내에서 일반기능인력(E-7-3)의 경력관리를 담당할 수 있는 상황도 아니다.

특정활동 일반기능인력(E-7-3)의 수요 규모를 파악하고, 외국의 네트워크를 활용하여 검증에 참여할 수 있는 기준을 충족하는 외국인을 모집하고 검증할 수 있는 역량을 보유한 비영리단체가 필요하다. 그리고 입국 후 체류 및 취업활동 과정에서 발생할 수 있는 문제와 애로사항을 해결할 수 있을 정도의 규모화 된 조직이 필요하다. 이런 체계가 구축돼 운영되지 않으면 민간이 주도하는 특정활동 외국인력을 활용하기 어렵다.

특정활동 일반기능인력(E-7-3)은 외국에서 선발하는 방식이고, 현장에서 노동력을 사용하여 시공을 담당하는 전문건설업체를 대표할 수 있는 조직으로 대한전문건설협회의 역량을 효과적으로 활용하는 것은 선발 및 관리·감독의 문제를 해결할 수 있다. 또한 전국적인 조직도 구축하고 있어 최선의 대안으로 활용될 수 있다.

3. 해외 사례 검토 및 시사점

1) 일본의 외국인력 활용

(1) 일본의 외국인력 관련 정책

일본의 재류자격은 취업 인정 재류자격, 취업이 인정되지 않는 재류자격, 신분 및 지위에 근거한 재류자격, 특정활동 등으로 구분된다.

취업 인정 재류자격은 취업활동을 위해 재류자격이 부여되며, 해당 분야에서만 취업할

수 있다. 취업 인정 재류자격의 분야는 전문 직종이 많고, 유형으로는 외교, 공용, 교수, 예술, 종교, 보도, 고급 전문직, 경영·관리직, 법률·회계 업무, 의료, 연구, 교육, 기술·인문, 지식·국제 업무, 기업내 전근, 간호, 흥행, 기술, 특정기술 등이며, 비전문직종인 기능실습도 포함돼 있다.

〈표 3-16〉 일본의 재류자격

구분	재류자격	해당 사례
취업 인정 재류 자격	외교	외국 정부의 대사, 공사 등 및 그 가족
	공용	외국 정부 등의 공무에 종사하는 자 및 그 가족
	교수	대학교수 등
	예술	작곡가, 화가, 작가 등
	종교	외국 종교 단체에서 파견되는 선교사 등
	보도	외국 보도기관 기자, 사진사 등
	고급 전문직	포인트제에 의한 고도인재
	경영·관리	기업 등의 경영자, 관리자 등
	법률·회계 업무	변호사, 공인 회계사 등
	의료	의사, 치과 의사, 간호사 등
	연구	정부 관계 기관이나 기업 등의 연구자 등
	교육	고등학교, 중학교 등의 어학교사 등
	기술·인문 지식·국제 업무	기계 공학 등의 기술자 등, 통역, 디자이너, 어학 강사 등
	기업 내 전근	외국사무소에서 전근자
	간호	개호 복지사
	흥행	배우, 가수, 프로 스포츠 선수 등
	기술	외국 요리 조리사, 스포츠 지도자 등
	특정 기술	특정 산업분야(주)의 각 업무 종사자
	기술 실습	기술 실습생
취업 인정 않는 재류 자격	문화활동	일본 문화의 연구자 등
	단기 체류	관광객, 회의 참가자 등
	유학	대학, 전문학교, 일본어학교 등의 학생
	교육	연수생
	가족 체류	취업 자격 등으로 체류하는 외국인의 배우자, 아이
신분	영주자	영주허가를 받은 자
지위 근거 재류	일본인의 배우자 등	일본인의 배우자, 친자, 특별 입양
	영주자의 배우자 등	영주자의 배우자, 일본에서 출생해 체류하고 있는 친자
	정주자	일본계 3세, 외국인 배우자의 동반자 등
지정활동취업(특정활동)		외교관 등의 가사 사용인, 워킹 홀리데이 등

자료: 일본 출입국재류관리청(2023. 5.)

취업이 인정되지 않는 재류자격은 단기 재류나 학문, 가족 활동으로 인한 것이 있고, 관광 등의 단기 재류, 문화활동, 대학 등의 유학, 연수를 위한 교육 취업자격으로 재류하는 외국인의 가족재류 등이 있다. 자격외 활동 허가를 받은 경우는 일정 범위에서 취업이 가능하다. 대표적으로 유학생의 아르바이트는 본래 재류자격의 활동을 저해하지 않는 범위내(주28시간 이내)에서 가능하다.

신분 및 지위에 근거한 재류자격은 영주권자, 일본인 및 영주자의 배우자, 일본계 3세 등의 정주자들이 있으며, 활동의 제약 없이 취업할 수 있다.

외교관의 가사 사용인, 위킹 홀리데이와 같은 지정된 특정활동으로 재류를 하는 외국인으로 구분된다.

일본은 외국인력 수입에 보수적인 자세를 취하고 있으나, 전문·기술 분야 외국인력과의 이외의 외국인력 정책에 변화를 주고 있다. 전문·기술 분야 외국인력은 적극적으로 수용하고 있다. 1999년 제9차 고용대책 기본계획을 수립하고, 경제활성화와 국제화를 위해 전문·기술 분야 외국인력을 보다 적극적으로 수용하기로 결정했다.

2019년에는 법무성의 출입국 재류관리 기본계획에서 일본의 경제사회 활성화에 기여할 수 있는 전문적, 기술적 분야의 외국인력에 대해서는 적극적으로 수용할 필요가 있고, 재류자격의 결정 시에도 이러한 운용방침을 명확하게 하고 절차를 간소화하여 원활한 수용을 추진한다는 결정을 했다.

이와 달리 비전문 분야 외국인력은 신중하게 수용한다는 방침을 고수하고 있다. 2019년 법무성의 출입국 재류관리 기본계획에서도 외국인력 수용 시 외국의 제도와 상황을 파악하고 국민의견을 청취하여 노동력 부족에 대해서는 특정기능 제도를 검토하도록 하면서도 전문분야 및 기술분야의 수용으로만 확장할 것을 결정했다. 일본은 2019년 4월부터 특정기능 재류자격을 신설했다. 특정기능 재류자격은 1호와 2호가 있다.

2018년에는 ‘외국인재의 수용·공생을 위한 종합대책’에서 논의된 외국인과의 공생사회 실현을 위한 로드맵에 외국인과의 공생사회 실현을 위한 비전을 담았다. 공생사회 비전은 안전, 안심 사회, 다양성 풍부한 활력있는 사회, 개인의 존엄과 인권을 존중하는 사회를 비전으로 설정했다. 중장기 4대 중점과제 중에는 일본어 교육을 강화하는 내용이 포함되었다.¹⁹⁾

19) 중장기 4대 중점과제는 ①원활한 커뮤니케이션과 사회참여를 위한 일본어 교육 등의 대처, ②외국인에 대한 정보 발신 및 외국인에 대한 상담체계 등의 강화, ③라이프 스테이지·라이프 사이클에 따른 지원, ④공생사회 기반 정비에 위한 대처 등이다.

일본어 교육 강화를 위해 문부과학성, 법무성, 외무성 등이 세부과제를 추진하고 있다. 문부과학성은 지방정부와 연계하여 지방정부가 시행하는 일본어 교육 지원과 종합적인 체계를 구축했다. 일본어 교육내용과 수준의 기준을 개발하고 일본 생활에 필요한 교재 개발 및 제공, 일본어 교육기관 인증제도, 일본어 교사 자격제도 등을 정비하였다.

법무성은 일본에서 생활하는데 필요한 규범을 안내하는 교재와 동영상 제작했다. 동영상을 통해 시간과 공간의 제약 없이 일본 생활에 필요한 정보를 습득할 수 있도록 했다. 내용은 일본 생활을 위한 기본정보, 초급 일본어 등의 동영상 등이다. 이를 통해 일본의 사회제도에 관한 지식을 습득하도록 하고 있다.

외무성은 일본 입국 전 일본어로 의사소통 능력을 습득시키기 위해서 외국인이 자국에서 일본어 교육을 이수할 수 있는 환경 개선을 추진하고 있다.

이밖에 외국인에 대한 정보 발신 및 외국인을 위한 상담체계 등의 확대를 위해서 법무성, 총무성, 문부과학성이 각각의 세부과제를 추진하고 있다.

(2) 기능실습 제도

일본에서 외국인 연수생을 수용한 것은 1960년대 후반부터이다. 대부분 중앙정부 및 지방정부 등에서 연수생을 수용하는 공공적인 성격이었다. 이후 1982년 「출입국관리 및 난민인정법」 개정을 통해 기업 단독형이라고 불리는 외국인력 수용방식이 도입되면서 외국인 연수생 수입이 확대됐다. 연수생의 재류자격은 유학생이었으나, 1990년에 연수로 재류자격이 변경되었다.

일본은 기능실습생 제도를 운영하면서 기업단독형과 단체감리형을 구분하고 있다. 기업단독형은 일본 기업이 해외의 현지법인 또는 합작기업, 거래처 기업을 직원을 수용해 기능실습을 제공하는 방식이다. 단체감리형은 사업협동조합 또는 상공회 등이 비영리단체(감리단체)가 기능실습생을 수용해 기업이 실습을 시행하는 방식으로 운영되고 있다. 대부분의 기능실습생은 단체감리형이며, 중소기업에 취업해 있다.

2009년 기능실습 제도가 개정되었다. 개정 취지는 외국인의 연수기간 및 연수생에 대한 관리·감독을 강화하는 것이었다. 개정 이전 기능실습생은 노동관계법 적용 대상자가 아니었다. 개정 이후 기능실습 1년차부터 고용관계 하에서 기능실습이 시행되었으며, 최저임금과 사회보험 등의 대상이 되었다.

기능실습 제도의 대부분을 차지하는 단체감리형 운영과정에서 기능실습생을 수용한 기업에 의한 부정행위가 다수 적발되었다. 이를 계기로 감리단체에게 실습실시자인 기업과 기능실습생에 대한 감리 의무가 부과되었다. 감리단체는 3개월에 1회 이상 실습실시자를 감리·감독하게 됨에 따라 업무가 확대되었다.²⁰⁾ 부정행위가 적발된 감리단체는 기능실습 업무정지 기간이 3년에서 5년으로 확대함으로써 제재를 강화했다.

2009년 개정된 일련의 제도 변화는 실습생 신문의 명확화, 감리단체의 부정행위에 대한 처벌 강화였으며, 기능실습생 보호를 목적으로 했다. 국제인재협력기구(JITCO)가 수행했던 업무를 최근 외국인기능실습기구(Organization for Technical Intern Training, OTIT)를 설립·운영함으로써 기능실습생 보호를 한층 강화하는 조치가 시행되고 있다.²¹⁾ 일본 정부는 송출기관의 부정행위를 차단하기 위해 송출국과 협의를 통해서 송출기관을 관리하고 있다.

(3) 특정기능 제도

특정기능 제도는 노동력 부족이 심화되는 상황을 보완하기 위한 대응책으로 마련되었다. 노동력 부족을 생산성 개선과 내국인 유입을 통해서도 해소되지 못하는 산업에 한정하여 일정한 전문성과 기능을 보유한 외국인력을 수용하기 위한 제도로 운영되고 있다.

특정기능은 1호와 2호로 구분되며, 1호는 12개 업종²²⁾에 종사할 수 있고 2호는 건설업과 조선·선박업 등의 2개 업종에만 종사할 수 있다.

특정기능1호는 4개월, 6개월, 12개월마다 갱신이 가능하고, 최대 5년까지 재류가 가능하다. 특정기능1호의 요건은 일본어 능력(N4 이상), 분야별 기능시험 합격 등이다. 기능실습2에서 전환하는 경우 일본어 시험과 기능시험이 면제된다.

특정기능2호는 특정기능1호 수료자가 전환할 수 있는 재류자격이다. 특정한 업종인 건

20) 실습실시자에 의한 다수의 부정행위가 적발되기 이전에는 감리단체의 업무가 제한적이었다. 즉 감리단체는 실습실시자에게 기능실습생을 중개하는 역할이었다. 감리단체가 제한적인 범위의 업무만 수행하고, 실습실시자에 대한 감리·감독 기관은 국제인재협력기구 외에는 존재하지 않았다. 이를 개선하기 위해 감리단체에게 실습실시자에 대한 감리·감독 의무가 부여되었다.

21) OTIT를 설립·운영함으로써 공공성이 강화됐으며, 처벌을 강화해서 기능실습생 보호책이 강화되었다. 국제인재협력기구(JITCO)는 감리단체의 부정행위를 적발해도 노동기준감독서나 출입국관리국에 신고만 할 수 있었다. 이에 비해 OTIT는 강제적인 권한을 보유하고 있어서 감리단체나 실습실시자를 조사하거나 직접 주무부처(법무성, 후생노동성) 명의로 개선명령, 허가취소, 업무정지 등의 처분을 할 수 있다. 또한 실습실시자 신고서류 접수 업무, 감리단체 허가에 대한 조사업무, 기능실습생에 대한 지원과 상담업무를 담당하고 있다.

22) 특정기능 1호 외국인력이 종사할 수 있는 12개 업종은 건설, 조선·선박업, 자동차정비, 항공, 숙박, 간호, 빌딩청소, 농업, 어업, 음식제조업, 외식업, 소형제조업·산업기계 제조업·전기전자 및 정보관련 산업이다.

설업과 조선·선박업에서 숙련된 기능을 보유하고 있어야 한다. 특정기능2호는 6개월, 1년, 3년마다 재류자격 갱신이 가능하고 갱신회수의 제한이 없다. 사실상 영주할 수 있는 재류자격이라고 할 수 있으며, 가족을 동반할 수 있다. 특정기능1호에서 전환하는 경우 일본어 시험은 면제되지만, 기능시험을 합격해야 한다. 기능시험의 수준은 일본인에게도 부담이 되는 수준이다.

일본은 특정기능 제도를 효과적으로 운영하기 위해 산업별로 관할 소관부처가 협의회를 설치하고 있다. 협의회는 지역별로 사업자가 필요로 하는 특정기능 외국인력을 수용할 수 있도록 제도와 정보에 대한 소개, 지역별 인력 부족 상황을 파악하는 역할을 한다.

수입 전	1	건설업법 제3조 허가 취득(지방정비국 또는 각 도도부현)
	2	JAC 간접적 또는 직접적 가입 → 회원증명서 수취
	3	건설 CCUS 시스템 등록(건설업진흥기금)
	4	(특정기능고용계약)중요사항사전설명서
	5	특정기능고용계약 체결
	6	건설특정기능수입계획 인정 신청(지방정비국) ※ 현재 재류자격의 만료일(또는 입국예정일)의 반년 전까지 신청 가능
	7	특정기능1호 외국인 지원계획 작성
	8	재류자격갱신허가 신청 또는 재류자격인정증명서 교부 신청 (창구 또는 온라인 신청, 지방출입국재류관리국)
수입 후	9	특정기능1호 외국인 수입 보고 제출(온라인 신청, 지방정비국)
	10	생활오리엔테이션(8시간) 실시
	11	수입 후 강습 수강(FITS) ※ 수입 개시 후, 개시 3개월 이내 수강

자료: 건설기능인재인구(JAC), 건설분야 특정기능외국인제도.

[그림 3-11] 특정기능 외국인 수입기업의 의무

〈표 3-17〉 기능실습과 특정기능 비교

구분	기술실습(단체감리형)	특정기능(1호)
관계법령	외국인의 기술실습 및 기술실습생의 보호에 관한 법률 출입국 관리 및 난민 인정법	출입국 관리 및 난민 인정법
재류자격	재류자격 「기능실습」	재류자격 「특정기능」
재류기간	기술실습 1호: 1년 이내/기술실습 2호: 2년 이내/기술실습 3호: 2년 이내, 합계: 5년 이내	통산 5년
외국인의 기술 수준	없음	상당한 정도의 지식 또는 경험 필요
입국 시 시험	없음 (개호 직종만 입국 시 N4 수준의 일본어능력 요건 부과)	기능수준 일본어능력 수준을 시험으로 확인 (기술실습2호를 양호하게 수료 한 자는 시험 등 면제)
발송기관	외국 정부의 추천 또는 인정을 받은 기관	없음
감리단체	있음(비영리의 사업 협동조합 등이 실습생의 검사, 그 외의 감리사업 실시, 주무부처장관의 허가제)	없음
지원기관	없음	있음(개인 또는 단체가 수용기관으로부터 위탁을 받아 특정기능 외국인에게 주거 확보 및 그 외의 지원 제공, 출입국 재류관리청 장관에 의한 등록제)
외국인과 수용기관 매칭	보통 감리단체와 송출기관 통해 이루어짐	수용기관이 직접 해외에서 채용활동을 실시하거나 국내외의 알선기관 등을 통해 채용하는 것이 가능
수용기관의 인원수	상근직원 총수에 따른 인원수 제한 있음	인원수 없음(개호분야 및 건설분야 제외)
활동 내용	기술실습계획에 의거 강습 받고, 기능 등에 관련된 업무에 종사하는 활동(1호), 기술실습계획에 의거 기능 등을 필요로 하는 업무에 종사하는 활동(2호, 3호) 비전문직 · 기술적 분야	상당한 정도의 지식 또는 경험을 필요로 하는 기술이 요구되는 업무에 종사하는 활동(전문직 · 기술적 분야)
전직 · 전직	완전히 불가 단, 실습시지의 도산 등 부득이한 경우 또는 기능실습2호에서 3호로 이행 시 전직 가능	동일한 업무 구분 내 또는 시험에 의해 그 기능수준의 공통성이 확인되고 있는 업무 구분에서 전직 가능

(4) 일본의 외국인력 활용 특징

전문·기술 분야 외국인력은 적극적으로 수용하는 정책을 통해서 경제활성화와 국제화를 모색하고 있다. 이의 일환으로 특정기능 제도를 2019년 4월부터 시행하고 있는 것으로 판단된다.

일본의 외국인력 정책 중 가장 인상적인 분야는 일본어 교육이다. 관련 부처별로 담당하는 업무에 따라 외국인력이 일본어 능력이 향상될 수 있도록 적극적인 정책을 추진하고 있다. 이는 취업활동과 재류에 있어서 의사소통이 원활하게 이루어지지 못하면 외국인력과 공생이 불가능하다는 판단에 따른 것으로 볼 수 있다.

기능실습 제도와 관련해서는 미국을 중심으로 국제적 비난이 지속되고 있는 점을 의식하여 인권보호와 근로자로서의 권리를 보장하기 위한 조치들을 보완하고 있는 것으로 볼 수 있다. 국제인재협력기구(JITCO)의 역할을 축소하고 외국인기능실습기구(OTIT)를 설립해서 운영하면서 공공성과 처분 권한을 부여하는 접근을 하고 있다. 이를 통해 감리단체 관리 및 감독을 강화하고 송출기관에 대해서는 송출국과 일본 정부가 협의를 거쳐 부정행위를 축소하기 위한 노력을 하고 있다. 2027년 이후에는 현재의 기능실습 제도를 육성취로 제도로 개편한다는 방침을 정했다. 다만 기능실습 제도와 육성취로 제도의 차별성에 대해서는 명확한 제시는 없다.

한국의 특정활동 일반기능인력(E-7-3)과 관련하여 참고할 만한 시사점은 의사소통을 위한 한국어능력 강화, 한국문화 및 생활 규범에 대한 교육이 철저히 진행될 수 있는 체계를 구축하는 것이 필요하다.

관리체제와 관련해서도 특정기능 제도는 JAC와 FITS를 설립, 운영하면서 기업의 요구(needs)를 반영하고 사용자와 외국인력의 애로사항을 해소할 수 있는 관리체제를 구축해서 운영하는 것을 주목할 필요가 있다.

가장 중요한 시사점은 일본에 필요한 인력으로 판단되는 전문·기술 분야 외국인력에 대해서는 적극적으로 수용해서 활용하고, 선별해서 장기간 재류 및 취업을 할 수 있도록 제도를 운영하고 있는 것이다. 이러한 사례로는 특정기능 2호를 들 수 있다.

2) 대만의 외국인력 활용

(1) 대만의 고용허가제

대만은 1989년 내국인 노동공급 부족 보완을 목적으로 고용허가제를 도입해서 운영하고 있다. 1993년부터는 요양보호사 분야도 개방했다. 외국인근로자 활용을 위해서는 고용서비스센터에 구인등록 후 대만인 구할 수 없거나 부족하게 구인된 경우 외국인채용 증명서가 발급된다.

대만은 내국인의 노동공급 부족을 외국인력 유입으로 보완하고 있고, 기술자 및 사무직(white-collar)과 단순기능직(blue-collar)을 구분하여 대처하고 있다. 기술 및 사무직에 종사하는 기술자 및 사무직(white-collar)에 대해서는 유입에 제한을 두지 않고 있다. 최근 전문인력에 대해서는 유입 확대방안을 검토하고 있으며, 장기 활용방안을 추진하고 있다. 이에 비해 단순기능 직무를 수행하는 blue-collar는 업종별 제한을 두고 있다.

대만이 화교 출신(조부모까지 1인이거나 대만인인 경우)을 외국인력 유입에서 가장 우선적으로 고려한다. 취업기간은 제조업과 건설업, 농업은 12년, 간병 및 가사도우미는 14년까지 가능하다.

2011년 4월 30일 '이주노동자 장기고용 방안'을 시행하고 있다.²³⁾ 외국인을 고용한 제조업, 건설업, 농업, 장기요양업 등에 적용되고 있다. 대만에서 6년 이상 근무한 외국인, 11.5년 근무 후 중국으로 출국해야 하는 중국인, 유학생은 대만에서 취업활동을 계속 취업활동을 할 수 있도록 하였다.

외국인근로자 중 본국에서 준학사학위 이상을 취득한 자로서 급여요건(산업통상급여 33,000위안, 유학생 신규채용 30,000위안)과 자격요건을 충족하는 경우 세 가지 기술조건²⁴⁾ 중 하나를 충족하면 중숙련 근로자로 인정되며, 희망 시 영구적으로 취업활동을 할 수 있도록 개정했다.

23) 2000년 5월 대만에서는 민주진보당(민진당)으로 정부가 교체됐다. 이로 인하여 2001년부터 외국인근로자 수입이 차단되었다. 이는 대만인 일자리 보호가 명분이었으나, 대만인들이 적극적으로 노동공급을 하지는 않았다. 결국 노동력 부족에 직면하게 됐고, 2003년부터는 다시는 외국인근로자를 유입했으나, 매출액 100억 위안 미만 중소기업만을 대상으로 했다. 2019년부터는 매출액 100억 위안 이상의 업체도 외국인근로자를 사용할 수 있도록 허용됐다.

24) 관련 직종에서 요구되는 자격증 취득, 80시간 교육 이수, 실습 자격증 등이다. 정규 급여가 35,000위안 이상이면 이들 세 가지 기술요건이 면제된다.

(2) 민간부문 활용

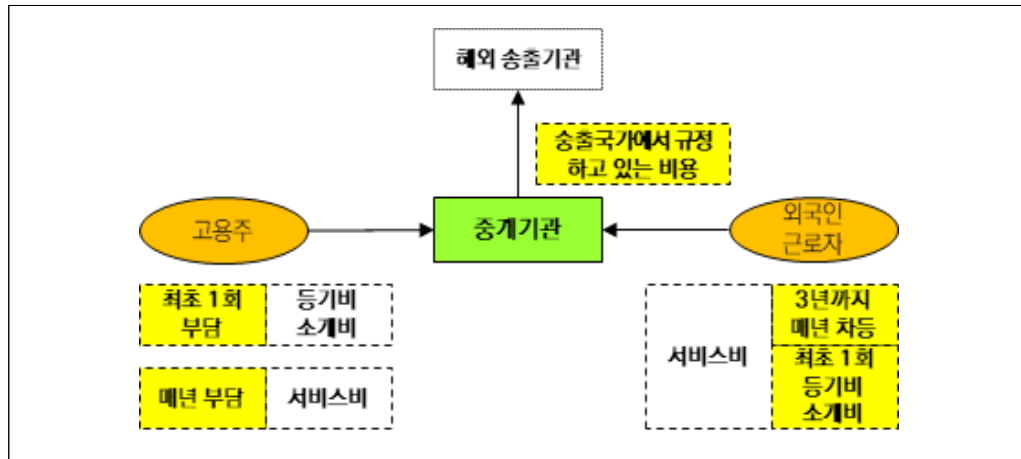
대만의 고용허가제에서는 외국인 수입과정에 민간부문의 역할을 인정하고 있다. 이는 외국인근로자 수입 및 사용과정에서 사용자와 외국인근로자의 권익보호를 위한 고려 때문이다.

2023년 2월 기준 대만에는 정부가 승인한 1,687개 중개기관이 있다. 전문인력 4,020명이 활동하고 있는 해외 중개업체는 511개소가 있다. 1,687개 대만 내 중개업체 중 2개소(군중협회, 외적작업자발전협회)는 비영리기관이 운영하는 기관이다.

중개업체는 사용자의 의뢰로 외국인근로자 수입을 대행하며, 이 과정에서 대만 내 중개업체는 511개의 해외 중개업체 네트워크를 활용하고 있다. 511개 해외 중개업체는 대만이 외국인근로자를 수입하는 국가인 태국, 필리핀, 인도, 베트남, 말레이시아, 몽골이다.

중개업체는 외국인근로자 수입 후에는 애로사항을 해소하는 기능도 수행하며, 의사소통과 문화적인 차이로 발생할 수 있는 문제를 중재하고 있다. 외국인근로자를 고용한 사업주는 ‘외국인 고용 사업주의 승인 및 관리방법’ 제33조의 생활돌봄서비스 계획에 따라 외국인근로자의 생활관리를 시행해야 한다.²⁵⁾ 중소기업들은 이를 효과적으로 수행하기 어려운 여건이며, 이를 외국인근로자를 중개한 중개업체가 대행하는 경우가 일반적이다. 외국인근로자가 문제를 일으켜 사용자가 처벌을 받는 경우에는 자신을 대리해 관리하는 중개업체를 대상으로 민사소송을 진행할 수도 있다.

25) 외국인근로자에 대한 생활관리는 음식과 숙소의 안전과 위생, 개인의 안전과 건강보호, 문화 및 레크레이션 시설과 종교활동에 대한 정보, 생활상담서비스, 숙소 및 생활돌봄서비스 인력에 관한 정보, 그 밖에 중앙정부의 관할 기관이 규정하는 사항이다.



자료: 저자 작성.

[그림 3-12] 대만의 외국인근로자 중개업체 수수료

외국인근로자의 수수료 부담을 줄이기 위한 조치로 2007년 12월 31일 ‘직접고용 공동 서비스센터’를 설치했다. 사용자가 직접 외국인근로자를 선발할 수 있는 정보와 지원을 담당하는 기관이다. 외국인 중개대행업체의 고액 중개수수료 및 부당행위를 줄이기 위한 조치이며, 외국인근로자는 중개수수료 부담을 없애서 실질 급여가 인상되는 효과를 기대할 수 있는 제도이다.

3) 해외 사례의 시사점

일본과 대만은 인구 감소로 외국인력을 활용해 노동공급 부족을 보완하고 있다. 한국처럼 외국인력을 수입하는 국가이며, 우수한 외국인력을 유입하는 과정에서 잠재적인 경쟁 관계에 있는 국가이다.

일본과 대만은 전문 기술직과 단순직무 수행 외국인력을 구분하여 유입하는 접근을 하고 있다는 점에서 공통점이 있다. 자국에 도움이 되고, 사회보험 및 재정적 부담을 초래하지 않는 전문직과 기술직 외국인력은 적극적으로 수용하고 있다. 최근 대만은 중숙련 이상의 외국인력에 대해서는 사실상 영주할 수 있는 제도개편을 단행했다.

일본과 대만은 전문직과 기술직 외국인력을 적극적으로 수입하여 활용하는 과정에서 민간의 역량을 효과적으로 활용하고 있다. 일본은 국제적인 비난의 대상이 되는 기능실습 제도의 외국인력 인권보호를 강화하는 조치를 단계적으로 시행하고 있고, 이를 정부 주도

가 아닌 비영리단체에서 수행하도록 하고 있다. 특정기능 제도가 효율적으로 활용될 수 있는 환경과 기반 조성을 위해서 국제인재기능기구(JAC)와 국제건설기능진흥기구(FITS)를 적극적으로 활용하고 있다. 특히 건설업에 고용되는 특정기능 외국인력에 대해서는 다른 업종보다 엄격한 관리가 이루어지도록 운영하고 있다.²⁶⁾

대만도 중개업체의 경험과 해외 네트워크를 활용해 중소기업의 외국인력 수입을 지원하는 방식으로 고용허가제를 운영하고 있다. 대만에 입국한 외국인력에 대해서는 중개업체가 상담서비스와 사용자의 애로사항 해소를 지원하도록 하고 있다. 고액의 중개수수료를 외국인근로자에게 부담시키는 부당행위에 대한 제재를 강화했고, 사용자가 중개업체 없이 직접 외국인근로자를 선발하고 고용할 수 있는 체계도 구축했다.

26) 일본에서 외국인근로자의 행방불명 비중은 2% 수준으로 높지 않다. 다만 건설업은 전 산업의 외국인 행방 불명 비율에 비해 높다. 이런 점을 고려하여 건설업에 대해서는 외국인 관리 및 지원을 엄격하게 운영하고 있다.

IV

일반기능인력(E-7-3) 검증 및 관리방안

1. 일반기능인력(E-7-3) 대상자 선발
2. 일반기능인력(E-7-3) 검증단 및 검증방안
2. 일반기능인력(E-7-3) 체류관리 및 경력관리

일반기능인력(E-7-3) 검증 및 관리방안

1. 일반기능인력(E-7-3) 대상자 선발

1) 일반기능인력(E-7-3) 역할

특정활동 일반기능인력(E-7-3)은 직능수준 2수준의 숙련인력이다. 이들에 대한 검증기준을 설정하기 위해서는 현장에서의 역할 및 활용도의 구체화가 선행되어야 한다. 이에 기초해 지식, 기술, 태도로 영역을 구분하여 검증방안이 마련되어야 한다.

일반기능인력(E-7-3)을 포함하고 있는 특정활동은 전문인력에게 발급되는 사증이며, 숙련기능인력(E-7-4)과 함께 기능분야에 종사하는 숙련공의 직무를 담당해야 한다. 건설 현장에서 내국인 숙련공의 역할을 할 수 있어야 한다.

건설업의 일반적인 생산구조에서 하도급자로서 시공을 담당하는 전문건설사업자는 노동력의 사용자이다. 이들이 생각하는 건설근로자의 숙련 기간은 5년에서 10년까지로 응답한 비중이 가장 높았다. 2017년 조사에는 39.1%가 5년에서 10년 정도의 기간이 필요하다고 응답했다. 이전 연도의 조사결과도 큰 차이는 없다. 다음은 3년에서 5년의 경력이 있어야 숙련공이 될 수 있다는 응답은 28.5%였다. 반면 3년 미만의 경력으로도 숙련공이 될 수 있다는 응답은 2017년 기준으로 10.1%였다. 대체로 3년 이상의 현장경력이 축적돼야 숙련공으로서 역할을 할 수 있을 것으로 판단된다. 다만 숙련에 필요한 기간이 다른 것은 직종의 특성에서 기인하는 것으로 볼 수 있다.

건설근로자 기능등급제는 환산근로일수와 자격증, 교육훈련, 포상 등으로 등급을 구분하는데, 환산근로일수 9년 이상은 고급이다. 환산근로일수로 9년은 일반적인 시간으로는 3년 미만의 기간이다.²⁷⁾

27) 최근 환산근로일수 기준을 변경하는 논의가 진행되고 있는 것으로 알려져 있고, 현재의 기간이 변화할 것으로 예상된다.

〈표 4-1〉 전문건설사업자가 생각하는 숙련에 필요한 기간

(단위: 개, %)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
계	1,128 (100.0)	937 (100.0)	493 (100.0)	715 (100.0)	674 (100.0)	784 (100.0)	583 (100.0)	680 (100.0)
1-2년	38 (3.4)	38 (4.1)	24 (4.9)	22 (3.1)	22 (3.3)	23 (2.9)	24 (4.1)	26 (3.8)
2-3년	93 (8.2)	85 (9.1)	35 (7.1)	52 (7.3)	40 (5.9)	47 (6.0)	43 (7.4)	43 (6.3)
3-5년	330 (29.3)	256 (27.3)	120 (24.3)	200 (28.0)	175 (26.0)	201 (25.6)	166 (28.5)	194 (28.5)
5-10년	448 (39.7)	362 (38.6)	188 (38.1)	273 (38.2)	271 (40.2)	307 (39.2)	214 (36.7)	266 (39.1)
10년 이상	219 (19.4)	196 (20.9)	126 (25.6)	168 (23.5)	166 (24.6)	206 (26.3)	136 (23.3)	151 (22.2)

주: 2017년 조사까지 해당 설문이 이루어졌음.

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



[그림 4-1] 기능등급제 등급 기준

〈표 4-2〉 기능등급제 등급별 공통 요구수준

구분	초급	중급	고급	특급
지식 및 기능	공구 명칭과 사용방법, 현장의 공사용어 및 안전신호 등 이해	재료특성 파악하고 작업절차 숙지, 중요작업은 상급자 도움 필요	재료 결합식별 가능, 도면해석 가능, 환경에 구애받지 않고 독자적 작업수행 가능	고도의 전문지식 및 조직전반 관리능력 보유
숙련수준	조공 수준	준기공 수준	기능공 수준, 소규모 팀·반장 역할 가능	중규모 이상의 팀·반장
자격 및 경력	대체로 자격증 없고, 현장경력 보유	인정기능사 또는 기능사+현장경력	산업기사+현장경력	기능장+현장경력

자료: 건설근로자공제회, 건설기능플러스(<http://cw.or.kr/plus/skill/system/definition.do>).

건설근로자공제회의 조사결과 기능공과 팀장·반장 수준의 작업능력을 보유한 근로자 중 근로경력 2년 미만 비중은 2022년 10.3%(기능공 7.7%, 팀장·반장 2.6%), 2024년은 11.7%(기능공 6.2%, 팀장·반장 5.5%)이다. 기능공 이상의 숙련공은 대부분 근로경력 2년 이상이 필요하다고 할 수 있다.

기능등급제 고급은 기능공 수준이며, 기능공은 독자적으로 작업을 수행할 수 있는 역량을 보유한 근로자이다. 일반기능인력(E-7-3) 외국인력도 독자적으로 작업을 수행할 수 있는 역량뿐만 아니라 직종의 팀원들에게 작업지시를 하고 생산활동을 진행할 수 있는 관리역량도 필요하다.

〈표 4-3〉 작업능력수준

(단위: %)

구분		사례수 (개)	일반공	조공	준기공	기능공	팀장· 반장	
전체		2022	1,327	12.7	15.0	12.8	34.2	25.2
		2024	1,319	19.9	10.5	16.7	27.7	25.2
연령 대	20대 이하	2022	60	13.3	41.7	28.3	10.0	6.7
		2024	66	21.2	25.8	24.2	24.2	4.5
	30대	2022	137	5.1	16.8	23.4	35.8	19.0
		2024	118	16.1	17.8	22.9	32.2	11.0
	40대	2022	278	13.7	12.9	12.2	34.2	27.0
		2024	239	15.1	13.4	20.5	28.0	23.0
	50대	2022	464	13.1	13.1	12.1	32.5	29.1
		2024	454	17.6	9.0	14.3	28.9	30.2
	60대 이상	2022	47	46.8	25.5	8.5	14.9	4.3
	60세 이상	2024	96	61.5	9.4	14.6	4.2	10.4
근로 경력	2년 미만	2022	78	34.6	41.0	14.1	7.7	2.6
		2024	145	40.7	26.9	20.7	6.2	5.5
	2~10년 미만	2022	508	15.7	21.1	23.4	28.9	10.8
		2024	551	26.9	13.6	22.7	24.1	12.7
	10~20년 미만	2022	318	13.2	11.3	9.1	34.0	32.4
		2024	260	11.5	5.8	13.5	39.6	29.6
	20~30년 미만	2022	219	6.4	5.9	3.7	41.1	42.9
		2024	203	9.9	3.9	10.8	32.0	43.3
	30년 이상	2022	204	2.9	5.4	1.5	50.5	39.7

자료: 1. 건설근로자공제회(2022), 2022년 건설근로자 종합생활 실태조사.

2. 건설근로자공제회(2024), 2024년 건설근로자 종합생활 실태조사.

2) 일반기능인력(E-7-3) 역량 수준

일반기능인력(E-7-3)은 특정활동 중 한국표준직업분류 대분류의 6·7·8에 해당하는 직무를 수행할 수 있어야 하며, 직능수준을 기준으로 하면 2수준의 역량을 갖추고 있어야 한다.

직능수준 2수준은 2-1수준과 2-2수준으로 구분된다. 2-1수준은 국가기술자격법상 기능사 수준, 2-2수준은 산업기사 및 이에 준하는 수준이다. 이러한 기준은 건설근로자를 대상으로 하는 기능등급제의 중급과 고급의 역량과 일치한다. 또한 국가기술자격법 시행령 제14조 제1항과 [별표 3]에서 규정하는 기능사와 산업기사와도 유사한 수준이다.

〈표 4-4〉 직능수준 구분

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

자료: 통계청, 이용자용 통계정보보고서 직종별 사업체노동력조사.

국가기술자격법에 의해 시행되는 기능사 검정 중 거푸집기능사의 직무내용은 “거푸집용 공구를 사용하여 판재, 각재 등으로 도면에 따라 거푸집 널을 제작, 설치하거나, 기성 거푸집의 조립, 설치, 해체, 정리 등을 수행하는 직무이다.” 수행준거는 도면검토 등을 통해 거푸집 작업을 안전하게 할 수 있어야 한다. 거푸집 작업의 작업 준비, 거푸집 제작, 거푸집 조립 및 설치 작업이 가능해야 한다. 그리고 거푸집 점검, 거푸집 해체·정리작업을 할 수 있어야 한다.

철근기능사는 설계도면 이해와 시공순서 및 방법을 숙지하고 관련된 자재의 선정 및 소요수량을 산출할 수 있어야 한다. 또한 시공상세도를 작성할 수 있는 역량이 필요하다. 그리고 철근 조립상태 검사 후 교정할 수 있는 능력도 요구된다. 직무내용은 철근콘크리

트의 기초, 기둥, 벽, 보, 바닥판 등에서 콘크리트를 보강하기 위하여 철근을 가공, 배근, 조립하는 등을 수행하는 것이다.

거푸집기능사는 설치와 해체, 정리작업 등의 작업이 중요하다. 이에 비해 철근기능사는 설계도면, 시공상세도, 자재의 소요수량 산출 등이 중요하다. 이처럼 기능사는 작업역량과 도면과 현장에서 필요한 시공상세도 등 작업과 관련된 도면의 작성이 기능사 검정에서 중요한 요소이다.

〈표 4-5〉 국가기술자격 검정의 기준

등급	검정의 기준
기술사	해당 국가기술자격의 종목에 관한 고도의 전문지식과 실무경험에 입각한 계획·연구·설계·분석·조사·시험·시공·감리·평가·진단·사업관리·기술관리 등의 업무를 수행할 수 있는 능력 보유
기능장	해당 국가기술자격의 종목에 관한 최상급 숙련기능을 가지고 산업현장에서 작업관리, 소속 기능인력의 지도 및 감독, 현장훈련, 경영자와 기능인력을 유기적으로 연계시켜 주는 현장관리 등의 업무를 수행할 수 있는 능력 보유
기사	해당 국가기술자격의 종목에 관한 공학적 기술이론 지식을 가지고 설계·시공·분석 등의 업무를 수행할 수 있는 능력 보유
산업기사	해당 국가기술자격의 종목에 관한 기술기초이론 지식 또는 숙련기능을 바탕으로 복합적인 기초 기술 및 기능업무를 수행할 수 있는 능력 보유
기능사	해당 국가기술자격의 종목에 관한 숙련기능을 가지고 제작·제조·조작·운전·보수·정비·채취·검사 또는 작업관리 및 이에 관련되는 업무를 수행할 수 있는 능력 보유

주: 국가기술자격법 시행령 제14조 제1항 및 [별표 3].

일반기능인력(E-7-3)으로 입국하는 외국인력에 대해서 국가기술자격법상 기능사 수준의 역량을 요구하는 것은 현실과도 부합하는 합리적인 기준이다. 이는 외국인의 건축분야 기능사 자격 취득자 현황을 통해서도 확인할 수 있다. 〈표 4-6〉에 제시돼 있는 것처럼 기능사 자격을 취득하는 외국인들이 증가하고 있다. 거푸집기능사와 철근기능사 자격을 취득하는 외국인이 2024년 내국인 거푸집기능사 자격취득자가 외국인에 비해 많은 것을 제외하면 거푸집기능사와 철근기능사 자격취득자에서 외국인이 차지하는 비중이 높다. 국가기술자격검정을 통해 자격증 취득자 중 체류자격 전환을 목적으로 하는 외국인이 많다. 재외동포(F-4)로 체류자격을 전환하면 사증 갱신을 통해 안정적으로 국내에 체류하며 취업활동을 할 수 있다. 일반기능인력(E-7-3) 외국인력도 사증 갱신으로 안정적인 국내 체류 및 취업활동이 가능하다. 따라서 기능사 수준의 역량 요구는 타당하다.

〈표 4-6〉 최근 5년 국가기술자격검정 건축분야 내·외국인 기능사 자격취득자

(단위: 명)

구분	2018년			2019년			2020년		
	합격자	내국인	외국인	합격자	내국인	외국인	합격자	내국인	외국인
빙수기능사	8,287	7,531	756	8,116	7,212	904	14,500	6,171	8,329
전산응용건축제도기능사	5,406	5,394	12	5,389	5,373	16	5,382	5,370	12
조적기능사	190	185	5	149	144	5	178	164	14
철근기능사	610	65	545	978	137	841	2,446	69	2,377
창호제작기능사2급	-	-	-	-	-	-	-	-	-
미장기능사	119	111	8	79	78	1	95	88	7
비계기능사	1,125	993	132	995	862	133	1,235	868	367
건축목공기능사	579	561	18	728	641	87	631	588	43
건축도장기능사	14,167	13,904	263	11,982	11,597	385	16,238	10,009	6,229
유리시공기능사	120	120	0	110	110	0	96	92	4
실내건축기능사	1,604	1,591	7	1,340	1,335	5	1,149	1,140	9
온수온돌기능사	2,705	2,200	505	4,069	3,072	997	7,872	2,786	5,086
거푸집기능사	2,764	1,208	1,556	2,993	1,242	1,751	7,025	1,535	5,490
도배기능사	1,992	1,973	19	1,936	1,925	11	1,029	1,018	11
타일기능사	3,285	3,207	78	2,991	2,869	122	3,088	2,874	214

〈표 4-6〉 계속

(단위: 명)

구분	2021년			2022년			2023년			2024년		
	합격자	내국인	외국인	합격자	내국인	외국인	합격자	내국인	외국인	합격자	내국인	외국인
방수기능사	17,437	8,148	9,289	13,614	8,014	5,600	11,257	7,926	3,331	9,400	6,723	2,677
전산응용건축제도기능사	5,976	5,962	14	4,826	4,812	14	5,574	5,555	19	5,317	5,291	26
조적기능사	134	126	8	144	129	15	143	130	13	72	63	9
철근기능사	2,476	201	2,275	1,617	181	1,436	926	141	785	534	95	439
창호제작기능사2급	-	-	-	-	-	-	0	0	0	0	0	0
미장기능사	107	98	9	110	98	12	92	83	9	75	65	10
비계기능사	1,138	788	350	1,187	836	351	1,181	921	260	1,031	842	189
건축목공기능사	895	827	68	941	867	74	1,449	1,406	43	1,437	1,418	19
건축도장기능사	18,907	13,961	4,946	18,095	15,062	3,033	16,310	14,340	1,970	14,861	13,082	1,779
유리시공기능사	81	77	4	78	73	5	56	56	0	71	69	2
실내건축기능사	1,383	1,377	6	1,324	1,316	8	1,451	1,440	11	1,534	1,527	7
온수온돌기능사	10,039	3,516	6,523	9,681	4,063	5,618	9,707	4,281	5,426	9,725	3,721	6,004
가류집기능사	5,652	1,776	3,876	4,997	1,726	3,271	3,205	1,480	1,725	2,304	1,198	1,106
도배기능사	1,624	1,611	13	1,736	1,716	20	2,364	2,355	9	2,311	2,301	10
타일기능사	2,962	2,813	149	2,750	2,610	140	2,488	2,427	61	2,143	2,110	33

주: 자격취득자를 내국인과 외국인으로 구분하여 공표하지 않으며, 정보공개청구를 통해 확보한 자료임.
자료: 한국산업인력공단.

2. 일반기능인력(E-7-3) 검증단 및 검증방안

1) 일반기능인력(E-7-3) 검증방안

(1) 검증항목

① 학력 및 경력, 자격증

특정활동(E-7)의 일반요건은 동일하다. 다만 점수제로 운영되고 있는 숙련기능인력(E-7-4)은 체류요건, 급여요건, 한국어 및 사회통합교육 등에 각각의 배점이 정해져 있다. 일반기능인력(E-7-3) 사증 발급과정에서는 학력이 중요한 요소가 된다.²⁸⁾

외국인이 자국에서 관련 분야 학사학위를 취득하고 관련 분야에서 1년 이상 경력이 있어야 한다. 학력은 정보비대칭 상황에서 노동공급자가 자신의 역량과 생산성을 표출할 수 있는 가장 중요한 자료이다. 그리고 사회적 평판이 좋은 대학은 상대적으로 우수한 역량을 의미하는 것이다. 따라서 자국에서 상위권 대학을 졸업한 외국인에 대해서는 관련 항목 검증 시 가산점을 부여함으로써 선별의 효과를 극대화할 수 있다.²⁹⁾

자격증도 외국인이 자신의 역량과 생산성을 노동의 수요자에게 알리는 중요한 수단이다. 현재 허용돼 있는 일반기능인력(E-7-3) 10개 직종 중 조선용접공(7430)은 국내 조선소에서 일반적으로 통용되는 미국용접협회(AWS) 등의 기준을 적용하여 발급된 중급 이상의 자격증 취득 후 2년 이상의 경력과 현지 기량검증을 통과해야 한다. 이처럼 자격증 보유도 일반기능인력(E-7-3)으로서의 역량을 확인하는데 중요한 요소이다.

② 인성 및 적극성

인성과 적극성은 가장 중요하게 검증되어야 할 항목이다. 특정활동(E-7)은 전문인력으로 인정되고 있고, 해당 사증으로 입국하기 위해서는 일정한 수준의 학력 또는 경력이 필요하다. 한국어 요건이 없어서 한국어능력과 한국문화에 대한 이해도가 낮지만, 적극성과

28) 현행 일반기능인력(E-7-3) 10개 직종 중 선박 전기원(76212)은 관련 분야 학사학위 이상을 소지한 해당분야 1년 이상 경력자 또는 관련 분야 전문학사 학위 이상을 소지한 해당분야 5년 이상 경력자여야 한다. 선박 도장공(78369)은 선박도장 관련 전문학사 이상의 학위를 소지하고, 관련 분야에서 일정기간 근무한 경력이 있는 자로 제한하고 있다.

29) 법무부의 「외국인체류 안내매뉴얼」은 세계 우수 대학졸업(예정) 학사학위 소지자에 대해서는 전공분야 1년 이상 경력을 갖추지 못해도 고용의 필요성이 인정되면 특정활동 체류자격이 허용될 수 있다.

인성이 갖춰져 있으면 조기에 일정한 수준에 도달할 수 있다. 한국어능력과 기능 숙련도 개선은 적극성에 따라 편차가 크게 나타날 수 있다. 비전문취업(E-9) 외국인근로자의 경우 4년 10개월이라는 동일한 기간 체류와 취업활동을 해도 한국어능력의 개인차가 발생하는 원인은 학습능력이나 언어습득의 편파보다 적극성의 차이가 더 크게 영향을 미친 결과로 볼 수 있다.

한국에서 체류와 취업활동을 원활하게 하기 위해서는 한국문화와 생활 규범을 이해하고 수용하는 자세가 필요하다. 특정활동 사증을 받아 한국에 입국하기 위한 일반요건은 관련 분야 석사 이상의 학력 소지자 또는 관련 분야 학사 이상의 학력을 소지하고 1년 이상의 경력자이며, 전술한 두 가지 요건을 충족하지 못하는 경우 관련 분야 현장경력 5년 이상인 자이다. 이들 세 가지 요건 중 어느 하나를 충족하기 위해서는 연령대가 최소 20대 중반에서 30대 초반이다. 30년 가까이 한국문화와 한국에서의 생활 경험이 없는 외국인이 입국 후 직면하게 되는 문화적인 차이는 쉽게 극복될 수 없다. 문화적인 차이는 중도 이탈의 원인이 될 수 있고, 내국인에게 의도하지 않은 피해를 초래할 수 있다. 이런 우려를 불식하기 위한 요건으로 특정활동으로 입국하는 일반기능인력 외국인의 적극성이 중요하게 고려되어야 한다.

생활 규범은 일반기능인력 외국인이 거주하고 생활하는 인근의 내국인과 직접적으로 연계돼 있다. 외국인이 생활 규범을 준수하지 않아 초래하는 문제는 생활공간을 공유하는 내국인에게 피해를 주게 된다.³⁰⁾ 한국문화와 생활 규범의 숙지와 실천도 적극성과 밀접하게 연계돼 있다. 주변 내국인의 이웃으로 체류기간 중 원만한 관계와 생활을 영위할 수 있어야 취업활동을 지속할 수 있다.

적극성보다 더욱 중요하게 평가되고 검증돼야 할 항목은 인성이다. 일반기능인력(E-7-3) 외국인이 한국에서 취업활동을 희망하는 가장 중요한 이유는 금전적 보상이다. 건설현장에서 개별 근로자가 독자적으로 작업하는 상황은 많지 않다. 협업이 생산성의 중요한 요소로 작용한다.

일본은 기능실습생 외국인 활용과정에서 입국 전부터 기숙사에서 공동생활을 하도록 하고 있다. 일본 입국 후에도 기숙사에서 단체생활을 하도록 한다. 입국 전과 입국 후 훈련과정에서 단체생활을 하도록 하는 것은 건설현장은 사회성이 중요한 요소이기 때문이

30) 가장 일반적으로 분리수거를 준수하지 못해서 단지 내 분리수거가 거절되는 문제, 음식물 쓰레기 배출을 정해진 규정으로 이행하지 않아서 발생하는 문제로 인근의 내국인들과 갈등이 발생하고 있다. 또한 특정한 국적의 외국인들이 휴일에 집단으로 금지된 약물을 하는 사례도 있다.

라고 설명한다.

일본이 외국인력을 대상으로 하는 훈련에서 단체생활을 통한 사회성을 중요하게 생각하는 것은 참고할 만하다. 국내 건설현장도 다양한 배경의 근로자들이 있고, 국적이 다른 외국인들도 다수가 생산활동을 하고 있다. 다른 근로자와 조화될 수 있는 사회성과 인성이 검증된 인력을 활용하여야 한다.

인성과 사회성을 효과적으로 검증하지 못해서 문제가 발생할 수 있다. 이런 유형의 문제가 발생하면 사회적인 비용을 유발하게 된다. 외국인에 대한 부정적인 인식이 생길 수 있다. 건설업에서 내국인 숙련공 부족을 보완하는 대안으로 외국인 숙련공을 활용하는 것보다 훨씬 중요하게 지켜져야 할 공동체의 안전과 평온을 저해할 수 있다.

인성과 적극성 항목은 검증단의 검증위원 전원이 미흡하다고 판정하는 경우 다른 항목의 검증결과와 상관없이 배제하는 방식으로 운영되어야 한다.

③ 한국어능력 및 한국에서 취업경험

건설사업자들이 외국인근로자 사용에서 가장 중요하게 고려하는 항목은 한국어능력이다. 건설현장에서의 생산활동 참여는 다른 근로자와 협업이 대부분이다. 제조업은 근로자의 변동이 많지 않다. 그러나 건설현장은 현장마다 협업의 대상이 되는 근로자가 다르며, 동일한 현장에서도 근로자의 변동이 상대적으로 많다. 의사소통이 원활하지 않으면 생산의 효율성을 기대하기 어렵다. 도입 직종에서 요구되는 필수적인 지식 및 숙련도가 조금 부족해도 적극적으로 의사소통을 시도하면 숙련도는 현장에서의 경력이 축적되면 개선될 수 있다. 한국어능력은 일반기능인력(E-7-3)의 생산성과 현장에서의 활용도를 판단할 수 있는 중요한 지표이다.

한국에서 비전문취업(E-9) 등 합법적으로 취업활동이 가능한 체류자격으로 입국해서 한국에서 일한 경험은 한국어와 한국문화, 한국에서의 생활 적응에 긍정적인 요소이다. 이런 경험을 갖고 있는 외국인이 일반기능인력으로 선발과정에서 유리하도록 가산점 부여가 필요하다. 한국에서의 취업경험이 건설업이면 좋겠지만, 다른 업종에서의 취업이라도 가산점 대상이 되어야 한다.

한국에 입국해서 업종을 불문하고 취업한 경험과 함께 국내 건설업체가 해외에서 시공한 공사에 참여한 외국인이 일반기능인력으로 선발될 수 있게 가산점을 부여하는 방안도 시행되어야 한다. 특정활동 일반기능인력은 사용자가 주도하는 방식이며, 과거 사용한 근

로자에 대한 생산성과 숙련도 정보를 활용하여 검증과 선발이 효율적으로 진행될 수 있는 장점도 있다. 무엇보다 사용자가 이미 검증한 외국인력을 숙련공으로 입국시켜 사용할 수 있는 장점이 제도운영에 포함되어야 한다.

④ 기량검증

기량검증은 현장에서 숙련공의 역할을 수행할 수 있는지를 평가하기 위한 과정으로, 지원자의 실질적인 작업 역량을 검증하는 데 목적이 있다. 검증 항목은 기본적인 도구 사용법, 도면 이해도 및 CAD 활용능력, 체력검증, 실기검증 등으로 구성된다. 기본적인 도구 사용법에서는 가장 우선적으로 안전장구를 올바르게 착용할 수 있는지를 평가하며, 이를 통해 지원자가 안전수칙을 숙지하고 실제 작업환경에서 이를 준수할 수 있는지를 확인한다.

전신안전대는 중대재해의 원인이 되는 추락을 방지할 수 있는 장비이다. 그런데 일반기능인력(E-7-3)의 송출국가에서는 전신안전대가 많이 보급돼 있지 않다. 국내에서는 일반적으로 사용되고 있어 착용법을 검증할 필요가 있다.³¹⁾ 의사소통이 불완전한 상황에서는 안전표지판은 재해를 예방하는 수단이다. 안전표지판을 명확히 식별할 수 있는지에 대한 검증도 반드시 이루어져야 한다.

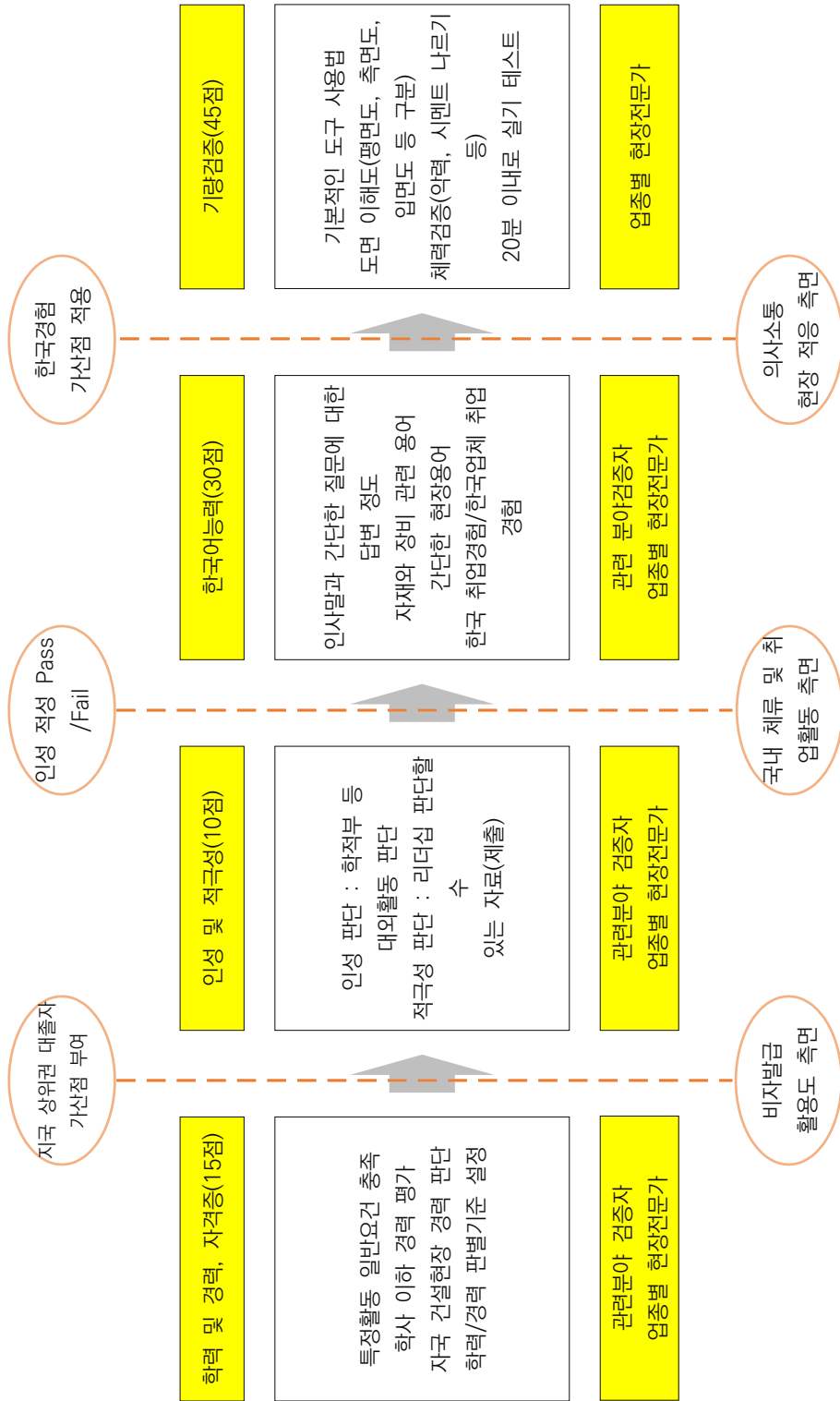
도면 이해도 및 CAD 활용능력 항목은 현장에서 숙련공으로 작업을 하거나, 다른 근로자에게 작업지시를 할 때 반드시 요구되는 역량이다. 도면작성에 사용되는 기호를 구분할 수 있는지부터 도면의 종류를 파악하고 해석할 수 있는지를 검증한다. 도면검증 후에는 CAD 활용능력에 대한 평가도 진행돼야 한다. CAD 활용능력은 CAD실에서 실제 도면대로 작성하고, 정확도와 소요시간을 측정해서 상/중/하로 평가한다.

체력검증은 여러 현장을 이동하면서 노무를 제공하고, 무거운 장비를 착용하고 고소와 지하 공간을 이동하는 일이 많은 건설근로자에게는 필수적으로 요구되는 요소이다. 20Kg 중량의 시멘트를 나르는 시간을 측정하고, 악력과 팔굽혀펴기 등을 시행해서 체력을 검증하여야 한다.

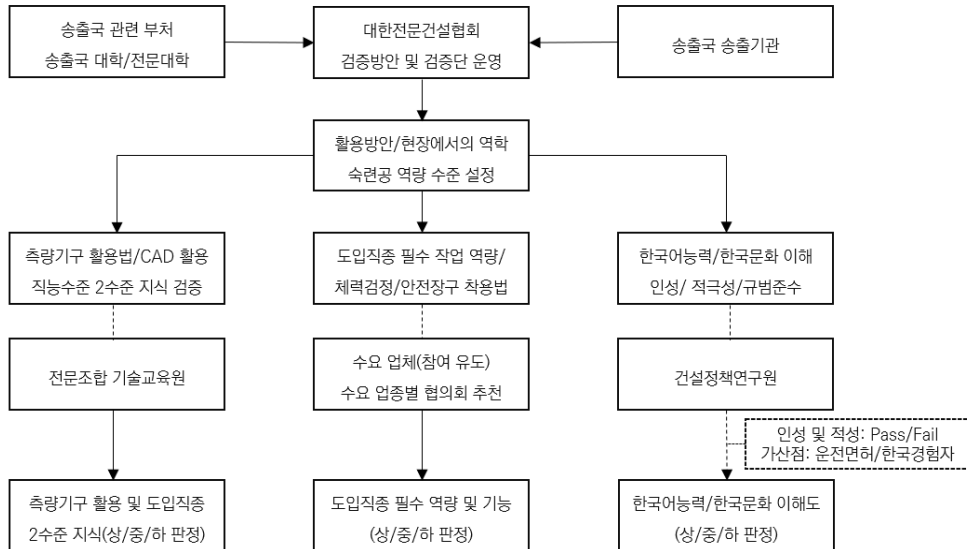
실기검증은 숙련공으로서 수행해야 하는 공통적인 직무로 평가할 수밖에 없는 실정이다. 습식공정의 작업 수행, 타설, 용접 등의 역량을 실제로 평가하는 것이 최선이지만, 시

31) 연구자가 다른 사증을 통해 입국할 외국인력을 선발하기 위해 현지에서 진행되는 기량검증에 참가해서 파악한 바로는 전신안전대를 제대로 착용하는 경우가 많지 않았다.

간과 검증재료 준비 등의 현실적인 한계가 존재한다. 건축 및 토목공정에서 측량이 필수적으로 수반되며, 관련 직무는 숙련공이 수행해야 하는 일이다. 레벨기와 광파기 등의 측량기구 설치 및 측량값을 정확하고 빠른 시간에 찾을 수 있는지를 상/중/하로 평가한다.



[그림 4-2] 일반기능인력(E-7-3) 검증절차



[그림 4-3] 일반기능인력(E-7-3) 검증절차

(2) 검증기준

특정활동 일반기능인력(E-7-3)의 검증항목 중 기량검증 기준은 직능수준 2수준(2-1수준과 2-2수준 포함)으로 설정하는 것이 합리적이다. 이와 함께 국가직무능력표준(NCS),³²⁾ 한국형 역량체계(KQF), 산업별 역량체계(SQF)³³⁾ 등을 참고하여 기준을 설정할 수 있다.

직능수준은 내국인을 대상으로 한 기준이며, 이로 인하여 한국어능력, 한국문화, 생활규범에 관한 기준은 직능수준에는 포함돼 있지 않다. 체력검증에 관한 기준도 직능수준에는 제시되어 있지 않다. 이들 검증항목과 관련된 기준은 고용허가제를 참고하여 설정하는 것이 합리적이라고 할 수 있다.

구체적인 검증기준 설정은 국가직무능력표준(NCS)의 3수준, 한국형 역량체계(KQF)의 3수준과 4수준을 참고하여 설정하는 것이 합리적이다.

32) 국가직무능력표준(National Competency Standard NCS)은 자격기본법 제2조 제2호 의거 산업현장에서 직무를 수행하기 위하여 요구되는 지식·기술·소양 등의 내용을 국가가 산업부문별·수준별로 체계화한 것이다. 구체적으로 산업현장의 직무를 수행하기 위해 필요한 능력(지식, 기술, 태도)을 국가적 차원에서 표준화한 것으로 능력단위 또는 능력단위의 집합을 의미한다.

33) 산업별 역량체계(Sectoral Qualifications Framework, SQF)는 산업분야별로 현장에서 통용되는 직무를 도출하여 표준화하고, 직무수행에 필요한 능력을 NCS 능력단위로 구조화한 것으로 국가직무능력표준 등을 토대로 교육·훈련·학위·자격·경력 등을 연계하여 활용하는 체계이다.

〈표 4-7〉 국가직무능력표준 수준체계

수준	정의	지식 · 기술	역량	경력
8	· 해당분야에 대한 최고도의 이론 및 지식을 활용하여 새로운 이론을 창조할 수 있고, 최고도의 숙련으로 광범위한 기술적 작업을 수행할 수 있으며 조직 및 업무 전반에 대한 권한과 책임이 부여된 수준	· 해당분야에 대한 최고도의 이론 및 지식을 활용하여 새로운 이론을 창조할 수 있는 수준 · 최고도의 숙련으로 광범위한 기술적 작업을 수행할 수 있는 수준	· 조직 및 업무 전반에 대한 권한과 책임이 부여된 수준	· 7수준에서 2~4년 정도의 계속 업무 후 도달 가능한 수준
7	· 해당분야의 전문화된 이론 및 지식을 활용하여, 고도의 숙련으로 광범위한 작업을 수행할 수 있으며, 타인의 결과에 대하여 의무와 책임이 필요한 수준	· 해당분야의 전문화된 이론 및 지식을 활용할 수 있으며, 근접분야의 이론 및 지식을 사용할 수 있는 수준 · 고도의 숙련으로 광범위한 작업을 수행하는 수준	· 타인의 결과에 대하여 의무와 책임이 필요한 수준	· 6수준에서 2~4년 정도의 계속 업무 후 도달 가능한 수준
6	· 독립적인 권한 내에서 해당분야의 이론 및 지식을 자유롭게 활용하고, 일반적인 숙련으로 다양한 과업을 수행하고, 타인에게 해당분야의 지식 및 노하우를 전달할 수 있는 수준	· 해당분야의 이론 및 지식을 자유롭게 활용할 수 있는 수준 · 일반적인 숙련으로 다양한 과업을 수행할 수 있는 수준	· 타인에게 해당분야의 지식 및 노하우를 전달할 수 있는 수준 · 독립적인 권한 내에서 과업을 수행할 수 있는 수준	· 5수준에서 1~3년 정도의 계속 업무 후 도달 가능한 수준
5	· 포괄적인 권한 내에서 해당분야의 이론 및 지식을 사용하여 매우 복잡하고 비일상적인 과업을 수행하고, 타인에게 해당분야의 지식을 전달할 수 있는 수준	· 해당분야의 이론 및 지식을 사용할 수 있는 수준 · 매우 복잡하고 비일상적인 과업을 수행할 수 있는 수준	· 타인에게 해당분야의 지식을 전달할 수 있는 수준 · 포괄적인 권한 내에서 과업을 수행할 수 있는 수준	· 4수준에서 1~3년 정도의 계속 업무 후 도달 가능한 수준

주: 직무는 직책이나 작업상에서 책임을 지고 담당하여 맡은 사무, 맡은 일이며, 능력은 일을 감당해 낼 수 있는 힘.
자료: 한국산업인력공단, 국가직무능력표준 개요.

〈표 4-7〉 계속

수준	정의	지식·기술	역량	경력
4	· 일반적인 권한 내에서 해당분야의 이론 및 지식을 제한적으로 사용하여 복잡하고 다양한 과업을 수행하는 수준	· 해당분야의 이론 및 지식을 제한적으로 사용할 수 있는 수준 · 복잡하고 다양한 과업을 수행할 수 있는 수준	· 일반적인 권한 내에서 과업을 수행할 수 있는 수준	· 3수준에서 1~4년 정도의 계속 업무 후 도달 가능한 수준
3	· 제한된 권한 내에서 해당분야의 기초이론 및 일반지식을 사용하여 다소 복잡한 과업을 수행하는 수준	· 해당분야의 기초이론 및 일반지식을 사용할 수 있는 수준 · 다소 복잡한 과업을 수행하는 수준	· 제한된 권한 내에서 과업을 수행하는 수준	· 2수준에서 1~3년 정도의 계속 업무 후 도달 가능한 수준
2	· 일반적인 지시 및 감독 하에 해당분야의 일반지식을 사용하여 절차화되고 일상적인 과업을 수행하는 수준	· 해당분야의 일반지식을 사용할 수 있는 수준 · 절차화되고 일상적인 과업을 수행하는 수준	· 일반적인 지시 및 감독 하에 과업을 수행하는 수준	· 1수준에서 6~12개월 정도의 계속 업무 후 도달 가능한 수준
1	· 구체적인 지시 및 철저한 감독 하에 문자이해, 계산능력 등 기초적인 일반지식을 사용하여 단순하고 반복적인 과업을 수행하는 수준	· 문자이해, 계산능력 등 기초적인 일반지식을 사용할 수 있는 수준 · 단순하고 반복적인 과업을 수행하는 수준	· 구체적인 지시 및 철저한 감독 하에 과업을 수행하는 수준	-

주: 직무는 직책이나 직업상에서 책임을 지고 담당하여 맡은 사무, 맡은 일이며, 능력은 일을 감당해 낼 수 있는 힘.

자료: 한국산업인력공단, 국가직무능력표준 개요.

〈표 4-8〉 KQF 구성요소 · 수준 · 설명지표

수준	구성요소		
	지식(Knowledge)	기술(Skills)	자율성과 책임성 (Autonomy & Responsibility)
8	· 해당 분야 최고의 전문지식 과 관련 분야와의 융합적 지식	· 관련 지식을 확장하고 재정의 하는데 필요한 융합적 기술	· 조직 전반에 영향을 주거나 변 화를 가져올 수 있는 새로운 아 이디어나 프로세스 창출 · 조직 전반에 대한 전문가적 권 한 및 책임
7	· 해당 분야 고도의 전문지식 과 관련 분야와의 연계적 지식	· 새로운 지식과 절차를 개발하 고 관련 분야의 지식 통합에 필요한 연계적 기술	· 새로운 전략적 해결방안을 제시 하고 적용 · 조직의 성과를 관리하고 타인의 성과를 평가
6	· 해당 분야의 심화된 전문지 식	· 해당 분야의 예측 불가능한 문제 해결에 필요한 기술	· 일반적 권한 내에서 과업을 수 행하고 조직의 과업을 관리
5	· 해당 분야의 심화된 전문지 식	· 해당 분야의 일상적이지 않은 문제 해결에 필요한 기술	· 일반적 권한 내에서 과업을 수 행하고 조직의 과업을 정리
4	· 해당 분야의 심화된 전문지 식	· 해당 분야의 특정한 문제를 해결하는데 필요한 기술	· 제한된 권한 내에서 과업을 수 행하고 타인의 정해진 과업을 관리
3	· 해당 분야의 심화된 기초지 식	· 해당 분야의 일상적 업무를 수행하고 일상적 문제를 해결 하는데 필요한 기술	· 제한된 권한 내에서 정해진 과 업 수행
2	· 해당 분야의 심화된 기초지 식	· 일상적 업무를 수행하는데 필 요한 기술	· 일반적인 지시를 받아 정해진 과업 수행
1	· 문자이해, 연산능력 등 단 순지식	· 단순 업무를 수행하는데 필요 한 기술	· 구체적 지시 및 감독을 받아 정 해진 과업 수행

자료: 한국산업인력공단(2022), 직무맵 개발 가이드라인(안).

〈표 4-9〉 KQF 구성요소 및 수준별 핵심용어 배치

수준	단계별 개념	지식		기술			자율성과 책임성	
		깊이	분야	과업 수행	문제상황		자율성	책임성
					성격	분야		
8	창의 융합	최고	융합		예측 불가능	해당 분야 관련 분야	조직 전반에 영향을 주고 영향 창출	자신 조직
7		고도	연계				방안 제시와 적용 관리 및 평가	
6	전문	심화	전문		비일상 특정	해당 분야	일반적 권한	자신 타인
5		포괄					제한적 권한	
4		제한						
3	기초	포괄	기초	일상	일상	일반적인 지시 감독 받음	자신	
2		제한						
1	단순	단순		단순		구체적인 지시 감독 받음		

자료: 한국산업인력공단(2021), KQF-SQF 연계방안 연구, 씨엔티컨설팅 주식회사에서 재인용.

2) 일반기능인력(E-7-3) 검증단 구성

특정활동(E-7) 외국인력은 기업이 스스로 채용이 필요한 분야의 전문 외국인력을 발굴하여 자격검증 등을 거쳐 채용한 후 사증발급을 신청하거나 체류자격 변경허가 등을 신청하면 법무부에서 결격여부 등을 심사하여 허용 여부가 결정된다. 기업이 주도적으로 외국인 전문인력을 선발하는 체계이다.

기업이 스스로 외국인 전문인력을 선발하기 위해서는 먼저 선발 대상이 되는 외국인 전문인력을 모집할 수 있어야 한다. 이를 위해서는 국외 네트워크가 구축돼 있어야 하거나, 네트워크를 활용할 수 있는 환경이 구축돼 있어야 한다. 기업의 규모가 일정한 수준 이상이며, 관련 분야 담당자가 배치돼 있어야 가능하다. 거의 모든 업체가 중소기업인 국내 건설업체의 상황을 고려하면 기업이 스스로 발굴하고 선발하는 과정을 진행하기 어렵다. 결국 외국인 전문인력이 필요한 건설업체를 대행할 수 있는 조직이 필요하다.

현행 생산구조에서 노동력의 사용자는 하도급자이며, 하도급자는 전문건설업체의 영역이다. 따라서 전문건설업체가 특정활동 일반기능인력(E-7-3)의 사용자라고 할 수 있다. 그리고 외국인 숙련인력이 필요한 개별 전문건설업체를 대행해서 관련 업무를 수행할 수 있는 조직은 대한전문건설협회가 최적이다.

일반기능인력(E-7-3) 사증으로 한국에서 취업활동을 영위하려는 외국인을 모집하여 기량검증을 통해 선발하기 위해서는 검증을 운영할 수 있는 검증단이 구성돼야 한다. 일반기능인력(E-7-3)의 채용은 개별 업체에 의해 이루어진다. 따라서 업체의 요구와 필요가 반영돼 검증이 진행되는 것이 효과적이다.

이런 측면을 고려하면 외국인 전문인력이 필요한 전문건설업체가 검증에 참여하는 것이 가장 좋다. 즉 대한전문건설협회가 일반기능인력(E-7-3) 선발과 검증 및 검증단을 구성하여 운영을 담당하고, 수요 업체의 검증단 참여를 유도하는 것이 가장 효율적이라고 할 수 있다. 검증기준 설정과 검증단 구성 및 검증에 관한 운영 전반은 대한전문건설협회가 담당하는 것이 현실적인 대안이다. 이런 체계의 구축은 향후 일반기능인력(E-7-3)의 체류지원 및 경력관리와 관련된 업무를 대한전문건설협회가 위탁 운영하는 구조로 연계돼 실효적인 관리가 이루어질 수 있는 기반이 구축될 수 있다.

검증단은 검증위원단(pool)을 구성하여 운영하며, 기량검증에 참여하는 검증위원 1순위는 수요 업체 담당자를 참여시켜야 한다. 수요 업체의 사정으로 직접 검증에 참여하지 못하는 경우 수요 업체가 속한 전문건설업종별 협의회가 추천하는 관련 분야 전문가를

검증위원으로 활용하여야 한다.

기량검증과 관련해서는 전문건설공제조합 기술교육원 관련 분야 교수의 참여도 필요하다. 도면의 이해와 CAD 활용역량 검증자로서 가장 효과적이다. 또한 전문건설공제조합 기술교육원은 양성훈련을 운영하고 있고, 이들을 대상으로 훈련을 운영하면서 축적된 훈련교사로서의 역량도 활용할 수 있다.

외국인력과 건설근로자를 연구하는 연구자의 참여도 필요하다. 이들을 통해 내국인근로자의 역량 수준과 직종별 노동수요 관련 정보를 반영한 검증단 운영이 가능하다. 또한 한국어능력과 한국문화, 생활 규범 및 현장에서의 수칙 등의 검증자 역할도 해야 한다. 대한건설정책연구원의 관련 분야 연구자의 참여도 검증단 운영을 위해서 필요하다.

대한전문건설협회의 검증단 구성 및 검증에 관련된 과정 전반을 운영하는 간사로서의 역할을 수행한다. 전문건설업체를 대상으로 반기별로 외국인 전문인력 수요를 파악하고, 선호국가도 확인하여 검증에 관한 전반적인 계획 및 운영에 관한 업무를 수행해야 한다.

3. 일반기능인력(E-7-3) 체류관리 및 경력관리

건설업에서 외국인력의 역할은 지속적으로 확대되고 있으며, 이에 따라 전체 건설근로자 중 외국인이 차지하는 비율도 점차 높아지고 있다. 그러나 합법적으로 외국인 숙련공을 고용할 수 있는 체류자격이 충분하지 않아, 숙련 인력의 수요를 제도적으로 뒷받침하지 못하는 한계가 존재한다. 이러한 제도적 미비는 결과적으로 불법체류자와 불법취업자가 증가하는 원인으로 작용하고 있어, 외국인 숙련공의 합법적 활용을 위한 체계적인 제도 개선이 필요하다.

현행 건설업 생산구조에서 시공을 전담하는 전문건설업체는 노동력의 사용자로서 숙련공 부족으로 생산성 향상에 어려움을 겪고 있다. 일반기능인력(E-7-3)은 효과적인 대안으로 활용도가 기대되는 외국인력이다.

특정활동 일반기능인력(E-7-3)의 활용도를 극대화하고 외국인력이 초래할 수 있는 사회적 비용을 최소화하기 위해서는 체류관리와 경력관리가 수반되어야 한다. 건설업의 인력부족을 외국인력으로 보완하고 있는 일본과 대만의 사례를 보더라도 효과적인 체류관리와 경력관리가 반드시 필요하다.

효과적인 체류관리 체계가 구축되지 않으면 숙련 외국인력 활용이 지속될 수 없다. 경력관리도 마찬가지다. 우리의 필요에 의해 숙련 외국인력을 적절히 활용할 수 있어야 한

다. 이는 관리체계가 구축되지 않고는 기대하기 어렵다. 이 역할을 하지 못하고, 이는 사용자에게 비효율을 초래하고 불법체류자로 전락해 사회적 비용을 초래하게 된다.

1) 일반기능인력(E-7-3) 체류관리

(1) 체류관리 필요성

취업을 목적으로 입국한 외국인에게 한국의 환경과 규범 등 모든 것이 낯설 수밖에 없다. 체류를 위해서는 주택이 필요하다. 거주와 생활을 위한 주택의 임차를 외국인이 혼자서 하기는 어렵다. 또한 생활에 필요한 용품을 구매하는 것도 익숙치 않다. 이런 불편함을 최소화하기 위해서는 도움이 필요할 수밖에 없다.

일반기능인력에 대한 체류관리는 고용한 업체가 개별적으로 지원하는 것이 가장 효과적이다. 개별 업체의 피고용자를 별도의 관리체계를 설립해서 관리하는 것은 관리의 효과 및 비용 측면에서 효율적이지 않다.

개별 업체에서의 관리는 노동력의 안정적인 유지 및 관리 측면에서 도움이 된다. 편익자 부담원칙에 따라 개별 업체와 외국인이 비용분담에 관해서도 협의하는 것이 상식적이다. 일반기능인력의 체류지원을 효과적 제공하는 업체라는 평판(reputation)은 해당 업체를 선호하게 만드는 효과가 있다. 즉 최초 입국 후 취업활동 기간이 종료된 이후 구직 과정에서 일반기능인력의 선호도가 높아지고, 체류관리 평판이 좋은 업체는 상대적으로 우수한 인력을 선발할 수 있는 기회를 가질 수 있다.

체류관리는 투자라는 인식이 확산되는 것도 필요하다. 일반기능인력(E-7-3) 선발의 전 과정을 개별 전문건설업체가 진행하는 것은 현실적인 어려움이 있고, 이를 대한전문건설 협회가 운영할 수 있다. 개별 업체는 편익의 수혜자로서 비용 부담의 주체이다. 선발 후 활용까지의 비용이며, 단순한 비용이 아니라 일반기능인력의 역량을 개선해서 활용할 수 있는 투자로 인식하고 대응해야 한다.

(2) 체류관리 기대효과

체류관리를 통해서 숙련 외국인력이 생산활동에 전념할 수 있는 환경을 제공할 수 있다. 체류기간 동안 안정적인 생활을 유지할 수 있고 근무 후 평온한 휴식을 누릴 수 있어야 생산활동 몰입과 생산성 개선을 기대할 수 있다.

일반기능인력(E-7-3) 사증의 기한은 3년이며, 3년 이내의 범위에서 법무부는 개별 업종별 상황을 고려하여 체류기한을 부여한다.³⁴⁾ 체류기한이 연장돼야만 장기한 취업활동을 유지할 수 있다. 근무시간 이외의 생활이 불편하고 생활 규범에 적응하지 못하면 장기간 체류할 수 없게 된다. 장기간 안정적으로 숙련공을 활용하기 위해서는 체류기간 중 생활이 안정되어야 하며, 이를 가능하게 하는 게 체류관리이다. 일반기능인력이 장기간 체류와 취업활동을 희망하지 않으면 선발을 위한 비용, 즉 거래비용이 지속적으로 발생하게 된다. 또한 잦은 인력의 교체는 생산성에도 부정적인 영향이 나타날 수밖에 없다.

체류관리를 통해서 일반기능인력이 불법체류자로 전락하는 것을 예방할 수 있다. 관리를 통해서 문제를 해결하고 갈등의 소지를 차단함으로써 불법체류의 유인을 제거할 수 있다. 또한 지속적인 관리 하에 있다는 인식은 규범의 준수를 유도하는 부수적인 효과도 기대할 수 있다.

2) 일반기능인력(E-7-3) 경력관리

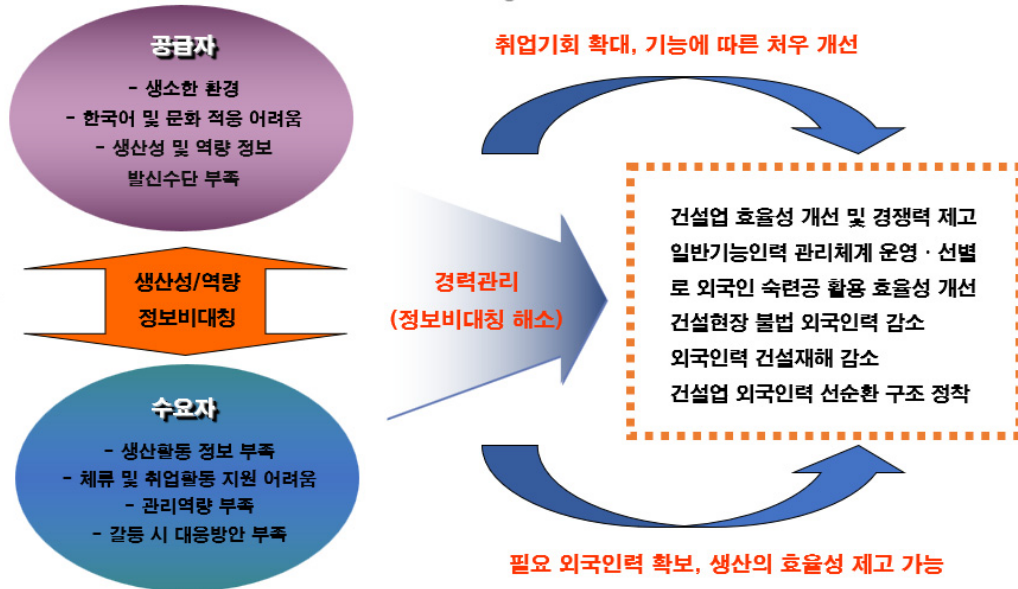
(1) 경력관리 필요성

경력관리의 가장 핵심적인 효과는 정보비대칭의 해소이다. 일반적으로 근로자가 보유하고 있는 생산성 정보는 사용자가 파악할 수 있는 범위와 수준은 제한적이다. 근로자의 학력, 자격증, 이력 등을 통해서 파악할 수 있을 뿐이다.

정보비대칭은 구인 및 구직과정에서 거래비용을 초래하고, 비효율을 야기하게 된다. 근로자는 자신의 생산성을 과장하여 발신하려는 속성이 있다. 사용자는 근로자가 발신하는 생산성을 선별할 수 있는 수단이 부족하여 보수적인 접근을 취하게 된다. 이런 상황의 지속은 생산성이 높은 근로자가 해당 직종에서 일하려고 하는 유인을 축소시키고, 장기적으로는 해당 직종에서 이탈하게 만든다. 해당 직종의 노동시장은 결과적으로 생산성이 낮은 근로자만 남게되고, 사용자는 생산성을 초과하는 임금을 지급해도 근로자를 구인하기 어려운 상황이 되며, 종국에는 해당 직종의 구인을 포기하게 된다.

현실에서 경력관리체제로 운영되는 정보시스템은 건설근로자의 이력과 근무 성실도, 생산성과 생산성에 비례하는 임금 수준 등을 관리할 수 있고, 정보로 활용될 수 있는 산업 전반의 효율성 개선에 기여할 수 있는 장점이 있다.

34) 조선 용접공으로 입국한 일반기능인력은 체류기한을 1년으로 했으며, 이는 고용계약 기간을 반영했기 때문이다.



[그림 4-4] 일반기능인력(E-7-3) 경력관리 필요성

(2) 경력관리 기대효과

① 일반기능인력(E-7-3)

일반기능인력으로 입국하는 외국인 숙련공은 임금을 목적으로 하며, 생산성이 입증되면 보다 높은 처우를 기대할 수 있다. 이를 가능하게 하는 수단이 경력관리이다. 자신의 학력과 자격증, 자국 및 외국에서 건설현장 경력, 그리고 숙련공 및 개별 공정을 관리할 수 있는 역량을 보유하고 있다는 것을 입증하기 위해서는 자신의 역량을 구체적으로 사용자에게 발신할 수 있어야 한다.

일반기능인력이 개별적으로 자신의 역량을 사용자에게 체계적으로 발신할 수 있는 수단을 갖기 어렵다. 시스템으로서 경력관리체계를 통해서 관리되는 현장경력과 이력, 근무성과 등을 통해서 가능하다.

경력관리를 통해서 일반기능인력이 기대할 수 있는 효과는 안정적인 고용을 장기간 유지할 수 있는 것이다. 사증을 갱신해야 하는 외국인이 고임금을 기대하고 입국한 한국에서 장기간 체류하기 위해서는 취업상태가 지속돼야 한다. 고용의 계속성은 생산성과 비례한다.

경력관리를 통해 확인된 역량은 현장에서 활용도를 높여주게 된다. 즉 수요가 많아진다

는 것을 의미하며, 자신의 생산성과 역량을 인정받아 수요가 증가했다는 것은 처우개선은 물론 안정적인 체류와 취업활동의 보장이라고 할 수 있다.

② 전문건설업체

효율적인 생산활동으로 수익을 개선하는 것은 시공을 전문적으로 수행하는 전문건설업체의 목적이다. 노동의존적 생산구조에서 노동력 부족, 특히 생산성을 기대할 수 있는 숙련공의 부족이 개선되지 못하고 있는 상황은 효율성 제고를 저해하는 환경이라고 할 수 있다.

이런 환경의 개선이 여의치 않은 상황에서 대안으로 활용할 수 있는 외국인 숙련공을 확보할 수 있다는 것은 긍정적이다. 또한 국내에서 생산활동과 생산성과 숙련도, 성실성이 검증된 인력을 경력관리체제로 파악하여 선별할 수 있다는 것도 매우 긍정적인 효과라고 할 수 있다.

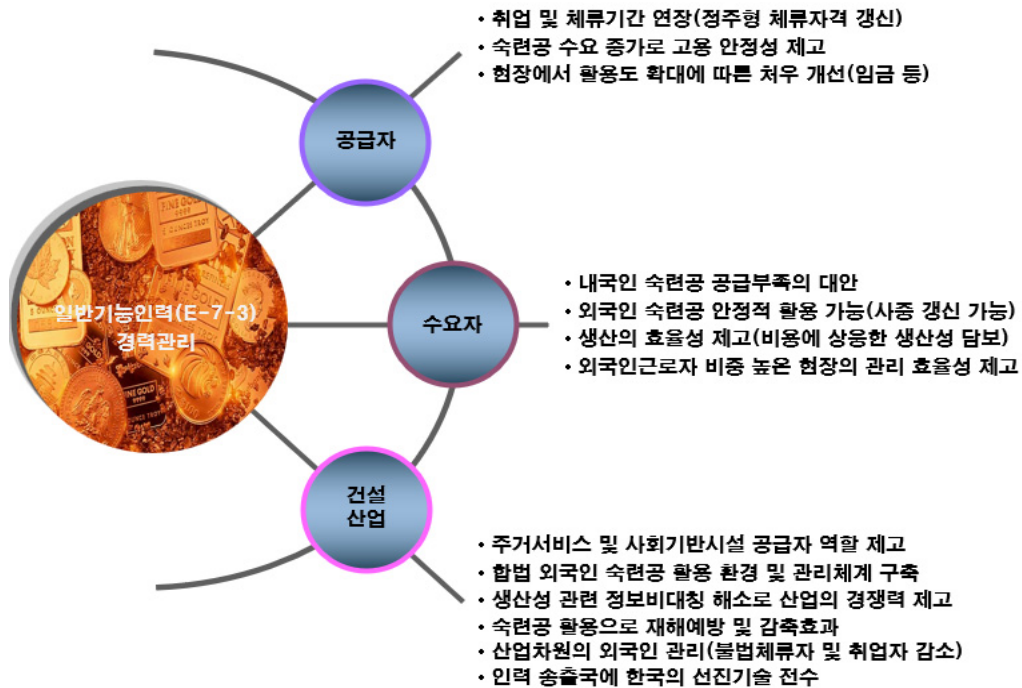
③ 건설산업

일반기능인력 경력관리를 통해서 건설산업에서 기대할 수 있는 긍정적인 효과는 다양하게 제시될 수 있다. 우선 노동의존적 생산구조에서 생산요소로서 노동력, 특히 숙련공의 공급이 안정화될 수 있다는 점에서 긍정적이다. 이를 바탕으로 주거서비스와 사회기반시설 공급자로서 건설산업의 역할과 비중을 확대할 수 있다.

건설산업의 현안 과제인 재해예방과 중대재해 감축에도 효과가 기대된다. 특히 외국인력 중 건설업 취업자의 재해와 사망자가 많다는 점을 감안하면 숙련공 활용으로 재해를 감축할 수 있는 효과는 매우 중요하고 절실하다.

체류자격을 갱신하여 장기간 취업활동을 할 수 있고, 가족동반도 가능하다는 점에서 불법체류의 유인을 제거할 수 있는 효과도 있다. 불법체류의 주요 원인 중에는 취업활동 연장을 통한 높은 임금이 작용하고 있다. 자신의 역량에 따라 장기간 취업활동이 가능하고 경력관리를 통해 자신의 생산성 정보를 사용자가 활용할 수 있다는 점을 인식한다면 성실성을 유도하는 부수적인 효과도 현실화될 수 있다.

일반기능인력을 송출하는 국가는 대부분 한국보다 건설기술 수준이 낮은 국가이다. 이들 국가의 숙련공이 한국에서 기술을 습득한 후 귀국하여 자국에서 기술을 확산시키는 역할을 할 수 있고, 간접적인 기술전수의 효과도 있다.



[그림 4-5] 일반기능인력(E-7-3) 경력관리 기대효과

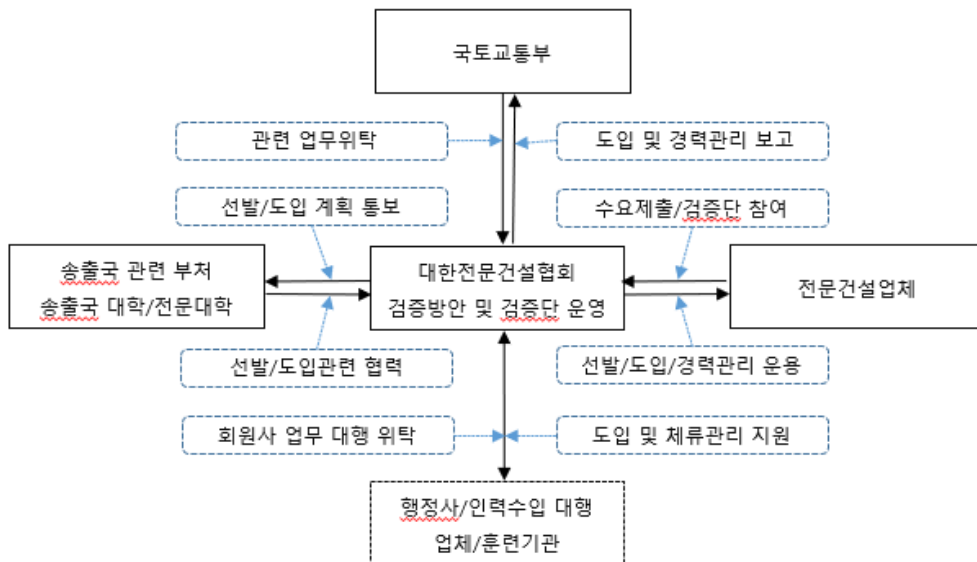
3) 관리체계 운영

생산활동에 관한 정보를 체계적으로 수집하고 관리 하에 활용을 통해서 사용자와 일반 기능인력(E-7-3) 사이의 정보비대칭을 해소하는 기능이 제공되어야만 건설업 전반의 효율성이 개선될 수 있다. 이를 위해서는 수집된 정보를 효과적으로 관리하고 운용할 수 있는 체계가 필요하다.

또 다른 측면에서 일반기능인력(E-7-3)에 대한 체계적인 관리는 중요한 요소이다. 개별 업체가 발굴하여 선발한 후 고용계약 체결과 입국에 관한 절차를 진행하는 구조는 정책당국이 상황에 대한 지속적·체계적인 모니터링이 어렵다. 개별 업체는 자신들의 숙련공 부족 상황만을 고려해서 의사결정을 한다. 다수의 업체가 이런 의사결정에 따라 일반기능인력을 산발적으로 도입하면 규모파악이 어려워진다. 또한 개별 업체의 관리만으로는 경력관리의 의미가 없다. 개별 업체에 의해 수집되고 파악된 생산성과 성실성, 현장경력 관련 정보가 취합돼 정보로서의 유용성을 갖기 위해서는 관리체계가 필수적이다.

정책당국과 개별 업체의 중간에서 일반기능인력의 선발과 도입과정, 입국 후 생산활동에 대한 정보를 취합하여 활용할 수 있게 운용할 수 있는 조직이 반드시 필요하다. 사전에 경력관리체계가 구축돼야 일반기능인력의 긍정적 효과를 극대화할 수 있다.

이런 역할과 기능을 수행할 수 있는 역량과 조직을 구축한 단체가 많지 않다. 특히 6만 여개에 달하는 전문건설업체의 필요와 수요를 파악하고 선발과정 전반과 입국 후 관리를 위해서는 일반기능인력(E-7-3)의 사용자인 전문건설업체와의 협력이 필수적이다. 이런 측면들을 고려할 때 대한전문건설협회가 일반기능인력(E-7-3)의 경력관리를 수행하는 것이 가장 현실적인 대안이다.



[그림 4-6] 일반기능인력 경력관리체계

V

결론 및 정책제언

1. 결론
2. 정책제언

결론 및 정책제언

1. 결론

건설업은 노동의존적 생산구조가 정착되어 있다. 노동력이 생산 효율성 개선에 중요한 요소이다. 특히 생산성이 담보되는 숙련공의 공급이 원활하게 이루어질 수 있어야 하며, 숙련공 수급 안정화는 개별 건설업체뿐만 아니라 건설업 전반에 중요한 과제가 되고 있다.

인구구조 변화가 빠르게 진행되고 있다. 저출산과 고령화는 노동력을 공급할 수 있는 연령대인 생산가능인구의 하락을 촉발하고 있다.

건설업은 3D업종이라는 인식이 여전해서 입직자 정체가 계속되고 있다. 입직자 부족과 기존 근로자의 고령화는 숙련공 부족을 심화시키고 있다. 건설근로자의 대부분은 현장에서 생산활동 경험의 축적으로 숙련도와 생산성 개선이 이루어지고 있다는 점에서 고령자의 은퇴로 인하여 숙련공 부족이 더욱 심각한 국면으로 이행되고 있다.

단기간에 숙련공을 확보하는 것은 매우 어려운 일이다. 숙련공을 외국에서 도입하는 방안은 매우 현실적인 대안이다. 특정활동(E-7)은 전문인력으로 구분되며, 법무부장관이 특별히 지정하는 활동에 종사하려는 사람에게 발급되는 체류자격이다. 이 중 일반기능인력(E-7-3)은 현장에서 육체노동에 종사하는 숙련공으로 분류된다. 일반기능인력을 도입하여 건설업의 숙련공 부족 문제를 해결해야 할 필요성이 증대되고 있다.

국내 건설현장은 다수의 외국인근로자가 노무를 제공하고 있다. 외국인근로자가 없으면 건설생산이 원활하게 이루어지기 어려운 상황이다. 그런데 외국인근로자들은 한국어 능력이 매우 부족하며, 의사소통 역량의 부족은 현장에서 생산성 저하와 재해를 유발하는 원인이 되고 있다. 일반기능인력을 활용하여 생산성 개선과 재해감축을 시도하는 것은 현실적으로도 필요한 과제이다. 외국인근로자들에게 작업내용을 전달하고 위험요소를 사전에 인지시켜 재해를 예방할 수 있는 효과를 기대할 수 있다. 현장에서 노무를 제공하는 외국인근로자와 모국어로 소통할 수 있고 문화적인 동질성이 있어서 갈등을 초래하지 않

는 숙련공을 일반기능인력으로 활용하는 것이 합리적인 접근이다.

일반기능인력(E-7-3)은 아직 건설업 직종에는 허용되지 않고 있다. 노동집약도가 높은 업종의 공사에 참여하는 직종을 대상으로 시범사업을 위한 논의가 계속되고 있다. 건설업에도 일반기능인력이 허용돼 숙련공 부족의 문제가 해결될 수 있는 환경이 마련되어야 한다. 그래야만 주거서비스 개선에 필수적인 주택과 사회기반시설 공급자로서 건설산업의 위상이 유지될 수 있고, 경제성장도 효과적으로 이루어질 수 있다.

건설업 직종에 일반기능인력(E-7-3)이 허용돼 효과적으로 활용하기 위해서는 선발과 도입과정, 도입 후 체류 및 취업활동을 지원하고 관리할 수 있는 체계가 먼저 구축되어야 한다. 이런 점에서 연구의 의의를 찾을 수 있다.

특정활동 체류자격은 개별 업체가 발굴하고 선발과정을 거쳐 입국절차를 진행하는 방식이다. 민간이 주도적으로 효과적으로 역할을 수행해야 하는 제도이다.

그러나 건설현장에서 노동력을 사용하는 전문건설업체의 95% 이상은 중소기업으로 분류된다. 개별 업체 차원에서 외국인 숙련공을 모집하고 검증과정을 거친 후 선발된 인력에 대한 사증발급 업무 등의 전반을 주도하는 것은 어렵다.

따라서 이를 운영하고 관리할 수 있는 조직의 필요성이 매우 크다. 대한전문건설협회는 건설현장에서 시공을 전담하면서 노동력을 사용하는 건설사업자의 단체이다. 전문건설업체의 외국인 숙련공 수요를 파악하고 해외 네트워크를 활용하여 검증에 참여할 인력을 모집할 수 있는 역량을 갖추고 있다. 외국인 숙련공 사용자인 전문건설업체의 필요와 요구를 효과적으로 파악하고 선발과정에 적용할 수 있을 것으로 기대된다.

도입 이후 국내에서 취업활동 과정에서 여러 어려움과 문제, 갈등이 발생할 수 있다. 이를 해소하고 예방할 수 역할이 필요하다. 대한전문건설협회는 이와 관련하여 요구되는 전국적인 조직과 네트워크를 구축하고 있다.

외국인 숙련공으로 입국하여 취업활동을 희망하는 외국인을 대상으로 검증과정을 거쳐 선발하기 위해서는 검증기준과 검증단 구성이 중요한 요소이다.

검증항목은 학력과 경력, 자격증을 검증하고 인성과 적극성을 효과적으로 판단할 수 있는 면접을 진행해야 한다. 인성과 적극성은 검증의 배점은 높지 않지만, 미흡한 외국인력에 대해서는 탈락(Fail)시키는 운영이 필요하다. 적극성과 인성은 한국어능력과 기량의 부족을 빠르게 메울 수 있는 요소이며, 입국 후 외국인력에 의해 발생할 수 있는 사회적 비용을 최소화할 수 있는지를 가늠할 수 있는 척도라고 할 수 있다.

생산활동과 체류에 필수적인 한국어능력을 검증하는 것도 매우 중요하다. 검증의 목적

은 외국인 숙련공으로 입국하려는 사람들의 기량수준에 대한 판단이다. 한국어능력은 면접을 통해서 판단할 수 있다. 그밖에 한국에서의 합법적인 취업활동 경험, 한국 건설사가 시공한 외국현장에서 노무제공 경험에 대해서는 가산점제도 운영이 필요하다.

기량검증은 전신안전대 등 안전장구의 정확한 착용법, 안전표지판 판별 능력, 체력검증을 먼저 시행한 후 실기검증을 하는 운영방식이 요구된다. 전국에 산재한 건설현장을 이동해야 하고 안전장구와 작업도구를 착용한 상황에서 작업을 수행해야 하므로 체력이 필수적으로 요구된다. 건설현장에서 숙련공으로서의 역할 수행을 위해서는 도면의 이해는 필수적인 역량이다. CAD 활용능력도 중요하게 평가되고 검증돼야 할 역량이다.

직종별로 실기검증이 달리 운영될 수 있을 것으로 생각된다. 다만 현장에서 숙련공 또는 초급관리자로서 요구되는 역량은 시공검측에 관한 사항이다. 레벨기와 광파기 등의 측량기구를 효과적으로 정확하게 활용할 수 있는지를 검증하는 것이 현실적인 방안이라고 판단된다. 이런 수준의 역량을 보유하고 있는 외국인력은 응용이 필요한 직무도 단기에 효과적으로 수행할 수 있다.

일반기능인력(E-7-3으로) 입국한 외국인 숙련공을 효과적으로 활용하기 위해서는 체류 지원 및 관리와 경력관리체계를 구축해서 운영하는 것이 필요하며, 이를 효과적으로 운용할 수 있는 조직도 중요하다. 이와 관련하여 대한전문건설협회가 현실적인 대안이라고 할 수 있다.

체류관리는 원칙적으로 개별 업체가 편익자 부담 원칙에 따라 일반기능인력 외국인과 비용을 분담하는 방식으로 이루어져야 한다. 경력관리는 일반기능인력이 보유한 생산성 정보와 사용자가 파악할 수 있는 정보 간의 격차를 해소하는 정보시스템의 성격을 지닌다. 이러한 체계를 효율적으로 운영하는 것은 생산성 향상을 통해 건설산업 전반에 긍정적인 영향을 미칠 수 있는 시스템이라는 점에서 중요하다.

경력관리체계는 사용자인 전문건설사업자를 포함해 일반기능인력, 건설산업에 긍정적인 효과가 기대된다. 일반기능인력은 자신의 역량을 사용자에게 발신하는 수단으로 활용도가 있다. 이를 통해 처우개선과 장기간 체류 및 취업활동이 가능하다. 일반기능인력은 전문인력으로 분류되고 체류기한 갱신을 통해서 장기간 취업활동이 가능하다. 입국 후 장기간 취업활동은 취업을 위해 한국에 입국하는 외국인들이 희망하는 인센티브이며, 이를 가능하게 할 수 있다는 점에서 일반기능인력에게도 긍정적인 효과가 파급될 수 있다.

건설산업 측면에서 기대되는 효과는 숙련공의 원활한 수급체계 구축, 재해예방과 중대 재해 감축효과, 한국의 선진기술의 간접적 전수도 가능하다.

2. 정책제언

1) 시범사업 시행

건설업에서 숙련공 부족이 심각해지고 있다는 것은 주지의 사실이다. 내국인으로 숙련공을 확보하기 위한 정책적인 노력은 소기의 성과를 달성하지 못하고 있다. 건설업은 3D 업종이라는 인식의 개선이 이루어지지 못하고 있다.

이런 상황에서 외국인 숙련공을 활용할 수 있는 현재의 제도는 특정활동(E-7) 숙련기능인력(E-7-4)이다. 그런데 건설업에 취업한 비전문취업(E-9) 등의 외국인근로자는 체류요건을 충족하는데 어려움이 있다. 합법적으로 4년 이상 체류를 위해서는 해당 기간 중 취업활동의 연속성이 있어야 하는데, 건설업 생산방식 및 생산환경으로 인하여 다른 업종에 비해 어렵다.

단기에 외국인력 숙련공을 활용할 수 있는 제도는 특정활동(E-7) 일반기능인력(E-7-3)이다. 현재 10개 직종에 허용돼 있으나, 건설직종에는 아직 허용되지 않고 있다. 2025년 시범사업을 위한 논의가 진행되고 있다. 조속히 시범사업이 허용돼 일반기능인력의 실질적인 성과와 숙련공 부족을 보완하는 역할을 하는지 확인되어야 한다.

2) 일반기능인력 수입 국가 설정

국내 현장에는 많은 국적의 외국인들이 취업해 있다. 그들이 합법인지 불법인지를 떠나서 건설현장이 운영되는데 중요한 역할을 하고 있다. 이들과 현장에서 일할 수 있는 외국인 숙련공인 일반기능인력은 수입 국가를 설정해서 운영하는 것이 효율적이다.

특정활동 일반기능인력으로 입국할 수 있는 수준의 인력을 송출할 수 있는 국가를 선별하고, 다음단계로 이들 국가의 인력들이 국내 현장에 얼마나 활동하고 있는지, 그리고 노동력의 사용자인 전문건설업체들이 선호하는 국가는 어디인지를 종합적으로 고려해서 대상 국가를 설정해야 한다.

개별 업체들이 주도하는 제도적인 특징이 있는 특정활동이지만, 현재의 전문건설업체 규모와 상황을 고려하면 직접 선발과 도입 및 관리는 어렵다. 대한전문건설협회가 관련 업무 전반을 대행해야 하며, 이를 위해서도 일반기능인력 수입 국가는 한정돼야 한다.

3) 경력관리체계 구축 및 운용

일반기능인력으로 입국하는 숙련 외국인력을 효과적으로 활용하여 생산성 개선과 건설업에 긍정적 효과를 기대하기 위해서는 관리체계가 필수적이다. 경력관리체계는 정보시스템이며, 정보시스템 운용을 통해서 일반기능인력의 생산성 정보 및 현장에서의 활동 등을 체계적으로 관리할 수 있다.

경력관리체계는 노동력의 사용자인 전문건설업체뿐만 아니라 일반기능인력 외국인력, 건설산업 전반에 긍정적이다. 이를 운용할 수 있는 조직을 선정하여 국내 도입규모 관리와 입국한 일반기능인력을 선별할 수 있어야 한다.

경력관리체계가 효율적으로 구축돼 운용되어야만 국내 건설경기와 고용상황과 연동하여 일반기능인력 도입 및 운영이 실효적으로 이루어질 수 있다.

일반기능인력의 생산성 정보를 효과적으로 취합하고 관리 하에 산업 내에서 운용할 수 있는 역량과 조직을 구축하고 있는 대한전문건설협회의 역할을 적극적으로 활용할 수 있어야 한다.

■ 문헌자료

- 강승복(2024), 제5차 건설근로자 고용개선 기본계획 수립을 위한 건설근로자의 임금 및 근로 조건 특성 분석, 건설근로자공제회.
- 국토교통부(2023), 건설산업 외국인 활용 현황 및 제도개선 방향 수립 연구, 대한건설정책연구원.
- 대한건설협회(2018), 건설업 외국인력 실태 및 공급체계 개선방안 연구, 한국이민학회.
- 안전보건공단(2016), 건설공사 적정공기 판단기준에 관한 연구, 허영기 외 5.
- 정기선 외 2(2015), 고용허가제 출신 숙련기능 외국인력의 활용 현황 및 시사점, 한국이민정책연구원.
- 한국산업인력공단(2021), KOF-SOF 연계방안 연구, 씨엔티컨설팅 주식회사.
- 한국산업인력공단(2022), 직무맵 개발 가이드라인(안).

■ 기타자료

- 건설근로자공제회(2022), 2022년 건설근로자 종합생활 실태조사.
- 건설근로자공제회(2024), 2023년 건설근로자 고용보지 사업연보.
- 건설근로자공제회(2024), 2024년 건설근로자 종합생활 실태조사.
- 건설근로자공제회(2025), 2025. 2분기 건설근로자 기능등급 구분·관리 현황 보고.
- 건설기능인재인구(JAC), 건설분야 특정기능외국인제도 자료.
- 근로복지공단, 외국인근로자 산재처리 상세현황, 각 연호.
- 대한건설협회(2024), 2023년 완성공사 원가통계.
- 대한건설협회(2025), 2025. 2분기 주요 건설통계.

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

대한전문건설협회, 전문건설업 통계연보, 각 연호.

법무부(2024), 제조업·농업 외국인력 고용현황 조사.

법무부 보도자료(2025.1.5.), 2025년 취업비자 발급규모 공표.

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

법무부 출입국·외국인정책본부(2025.10), 외국인체류 안내매뉴얼.

일본전국철근공사협회(2023), 외국인 수입사업 안내.

통계청, 경제활동인구조사, 각 연호.

통계청, 이민자 체류실태 및 고용조사, 각 연호.

통계청, 이용자용 통계정보보고서 직종별 사업체노동력조사.

한국고용정보원, 고용보험 통계현황, 각 연호.

한국산업인력공단, 국가기술자격검증 건축분야 내·외국인 기능사 자격취득자 정보공개청구 자료.

한국은행, 2015년 산업연관표(연장표).

한국은행, 2020년 기준년 산업연관표.

■ 인터넷자료

건설근로자공제회 건설기능플러스(<https://cw.or.kr/plus/>)

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

국토교통부 통계누리(<https://stat.molit.go.kr/>)

대한건설협회(<http://www.cak.or.kr>)

일본 출입국재류관리청(<https://www.moj.go.jp/isa/>)

통계청 국가통계포털(<https://kosis.kr>)

일반기능인력(E-7-3) 검증단 구성 및 검증방안 연구

2025년 10월 인쇄

2025년 10월 발행

발 행 인 김 희 수

발 행 처 대한건설정책연구원

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

TEL (02)3284-2600

FAX (02)3284-2620

홈페이지 www.ricon.re.kr

등 록 2007년 4월 26일(제319-2007-17호)

인 쇄 처 경성문화사(02-786-2999)

© 대한건설정책연구원 2025



일반기능인력 E-7-3 검증단 구성 및 검증방안 연구

