



제439회 국회(정기회)
제2차 법제사법위원회

출입국관리법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈원도급인인 건설사업자의 외국인 불법고용 금지의무 부과〉
■ 차규근의원 대표발의(의안번호 제2214101호)

2026. 9.

법 제 사 법 위 원 회
수석전문위원 심 정 희

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	3

I. 제안경위

1. 제 출 자: 차규근의원 등 10인
2. 제 출 일: 2025. 11. 11.
3. 회 부 일: 2025. 11. 12.

II. 제안이유 및 주요내용

국내에 체류하는 외국인 노동자 비중이 매년 증가하고 있는 가운데, 건설업 분야에서 많이 발생하고 있는 외국인 불법고용 문제는 최근 심각한 사회적 문제로 떠오르고 있음.

특히 건설업은 전문 공정 수요 및 비용 절감 등을 이유로 주로 다단계 하도급 구조를 취하고 있는데, 현행법상 외국인 불법고용 금지의무는 인력 고용주체인 하수급인 등에게만 부과되어 있어 건설공사 현장 전반을 관리할 책임이 있는 원도급인은 그 관리·감독을 소홀히 하는 경우가 많아 고용문제 개선이 어려운 상황임.

이에 원도급인인 건설사업자에게도 외국인 불법고용 금지에 관한 관리·감독 의무를 부과하고, 이를 위반하는 경우 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하도록 하여 공정한 외국인 체류질서를 확립하려는 것임(안 제18조의2 및 제95조제5호의2 신설 등).

Ⅲ. 검토의견

개정안은 「건설산업기본법」에 따른 건설업자로서 시공자격을 갖춘 사람¹⁾에게 시공 중인 건설공사 현장에서 자신의 하수급인 또는 재하수급인(이하 “하수급인등”이라 한다)이 체류자격 없는 사람을 고용하지 않도록 관리·감독의무를 부과하고, 이를 위반하면 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하도록 하면서 양벌규정을 함께 추가하려는 내용임(안 제18조의2, 제95조제5호의2, 제99조의3제 4호의2).

현행	개정안
<u><신설></u>	<u>제18조의2(건설사업자의 외국인 고용에 관한 관리·감독) 「건설산업기본법」 제2조제7호에 따른 건설사업자로서 같은 법 제16조에 따른 시공자격을 갖춘 사람은 시공 중인 건설공사 현장에서 자신의 하수급인 또는 재하수급인(이하 “하수급인등”이라 한다)이 제18조제3항을 준수하도록 관리·감독하여야 한다.</u>
제95조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.	제95조(벌칙) ----- ----- ----- -----.

1) 「건설산업기본법」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

현행법은 외국인이 체류자격과 체류기간의 범위내에서 대한민국에 체류할 수 있도록 하고, 외국인이 취업을 하려면 취업활동을 할 수 있는 체류자격을 받아야 하며, 취업활동은 해당 체류자격의 범위에 속하는 활동에 한정하고 있음²⁾.

외국인력에 대한 비자제도는, 취업 자체를 목적으로 하여 고용계약 관계 등을 통해 입국·체류하는 취업자격과, 취업 자체가 체류 원인은 아니나 체류자격 외의 활동으로 취업이 가능한 비자인 거주(F-2)·재외동포(F-4)·영주(F-5)·결혼이민자(F-6)·유학생(D-2) 등이 있으며, 이에 더해 창업인력(D-10-2, D-8-4)도 외국인력에 포함될 수 있음.

2026년 5월 기준, 취업자격 체류외국인 61만명 중 전문인력은 11만명(18.2%)으로, 취업자격 외국인의 대다수는 단순기능인력 50만명(81.8%)이며, 이 중에서 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」에 따른 국내 취업요건을 갖춘 사람에게 부여하는 비전문취업(E-9)가 가장 많은 부분을 차지하고 있음.

록하여야 한다.

2) 「출입국관리법」 제17조(외국인의 체류 및 활동범위) ① 외국인은 그 체류자격과 체류기간의 범위에서 대한민국에 체류할 수 있다.

제18조(외국인 고용의 제한) ① 외국인이 대한민국에서 취업하려면 대통령령으로 정하는 바에 따라 취업활동을 할 수 있는 체류자격을 받아야 한다.

「출입국관리법」 시행령 제23조(외국인의 취업과 체류자격) ① 법 제18조제1항에 따른 취업활동을 할 수 있는 체류자격은 별표 1 중 5. 단기취업(C-4), 별표 1의2 중 14. 교수(E-1)부터 22. 선원취업(E-10)까지 및 29. 방문취업(H-2) 체류자격으로 한다. 이 경우 “취업활동”은 해당 체류자격의 범위에 속하는 활동으로 한다.

[취업자격 체류외국인 업무 유형별·자격별 현황]

(단위 : 명)

구 분	업무유형·자격	인 원
전문인력	단기취업(C-4)	3,235
	교수(E-1)	1,789
	회화지도(E-2)	12,765
	연구(E-3)	3,353
	기술지도(E-4)	199
	전문직업(E-5)	211
	예술흥행(E-6)	4,449
	특정활동(E-7)	85,715
	소계	111,716
단순기능인력	계절근로(E-8)	82,382
	비전문취업(E-9)	350,122
	선원취업(E-10)	20,422
	방문취업(H-2)	43,026
	소계	495,952
기타	관광취업(H-1)	4,594
합계		612,262

※ 자료 : 법무부, 출입국·외국인정책 통계월보(2026년 5월)

[취업활동의 제한을 받지 않는 자격 체류외국인 현황]

(단위 : 명)

구 분	총 계	거주 (F-2)	재외동포 (F-4)	영주 (F-5)	결혼이민 (F-6)
취업활동의 제한을 받지 않는 자격 체류외국인	1,047,678	69,910	594,491	226,513	156,764

※ 자료 : 법무부, 출입국·외국인정책 통계월보(2026년 5월)

불법체류 외국인의 연도별 추이를 살펴보면, 2023년 42만명으로 가장 많았고, 2024년 39만명, 2025년 37만명 수준이며, 취업자격 등록외국인에 한정하여 불법체류 신규발생 수를 살펴보면 2025년 기준으로 전체 9,904명 중 58.5%인 5,793명이 비전문취업(E-9) 분야에서 발생하고 있는 것으로 나타나고 있음.

[연도별 불법체류외국인 현황]

(단위 : 명)

연 도	총 체류 외국인	불법체류외국인				불 법 체류율 ³⁾
		소 계	등 록	거 소	단 기	
2015년	1,899,519	214,168	84,969	1,114	128,085	11.3%
2016년	2,049,441	208,971	75,241	941	132,789	10.2%
2017년	2,180,498	251,041	82,837	1,064	167,140	11.5%
2018년	2,367,607	355,126	90,067	1,015	264,044	15.0%
2019년	2,524,656	390,281	95,815	1,316	293,150	15.5%
2020년	2,036,075	392,196	108,665	1,674	281,857	19.3%
2021년	1,956,781	388,700	125,022	1,427	262,251	19.9%
2022년	2,245,912	411,270	138,013	3,725	269,532	18.3%
2023년	2,507,584	423,675	137,954	2,034	283,687	16.9%
2024년	2,650,783	397,522	134,580	2,124	260,818	15.0%
2025년	2,783,247	357,598	128,813	2,757	226,028	12.8%

※ 자료 : 법무부, 출입국·외국인정책 통계월보(2025년 12월)

[취업자격 등록외국인 불법체류 신규발생 현황(2025년 말 기준)]

(단위 : 명)

교수 (E-1)	회화지도 (E-2)	연구 (E-3)	기술지도 (E-4)	전문직업 (E-5)	예술행위 (E-6)	특정활동 (E-7)	계절근로 (E-8)	비전문취업 (E-9)	선원취업 (E-10)	방문취업 (H-2)	관광취업 (H-1)	누계 및 비율
2	26	7	1	0	82	704	1,618	5,793	1,099	7	565	9,904
0.02%	0.3%	0.1%	0.01%	0.0%	0.8%	7.1%	16.3%	58.5%	11.1%	0.1%	5.7%	100%

3) 불법체류율(%) = 불법체류외국인(합계) ÷ 총체류외국인 × 100

현행법은 누구든지 취업활동을 할 수 있는 체류자격을 가지지 아니한 사람의 고용을 금지하고, 이를 위반한 경우 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있음⁴⁾.

또한, 현행 「건설산업기본법」에 따르면 “건설사업자”는 법률에 따라 등록 등을 하고 건설업을 하는 자를 말하고, “하수급인”이란 발주자로부터 건설공사를 도급받은 건설사업자(수급인)로부터 건설공사의 전부 또는 일부를 다시 도급받은 자를 의미함⁵⁾.

개정안은 비용 절감 등을 이유로 다단계 하도급 구조를 갖고 있는 건설분야에서 외국인 근로자 불법고용이 빈번히 발생하는 문제점을 감안하고⁶⁾ 외국인 불법 외국인 근로자를 직접 고용하는 하수급인등에 대한 처벌만으로는 한계가 존재한다는 인식하에서, 하수급인등이 체류자격을 가지지 아니한 사람을 고용하지 않도록 원도급인인 건설사업자⁷⁾에게도

4) 제18조(외국인 고용의 제한) ① 외국인이 대한민국에서 취업하려면 대통령령으로 정하는 바에 따라 취업활동을 할 수 있는 체류자격을 받아야 한다.

③ 누구든지 제1항에 따른 체류자격을 가지지 아니한 사람을 고용하여서는 아니 된다.

제94조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다.

9. 제18조제3항을 위반하여 취업활동을 할 수 있는 체류자격을 가지지 아니한 사람을 고용한 사람

5) 「건설산업기본법」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

7. “건설사업자”란 이 법 또는 다른 법률에 따라 등록 등을 하고 건설업을 하는 자를 말한다.

10. “발주자”란 건설공사를 건설사업자에게 도급하는 자를 말한다. 다만, 수급인으로서 도급받은 건설공사를 하도급하는 자는 제외한다.

11. “도급”이란 원도급, 하도급, 위탁 등 명칭과 관계없이 건설공사를 완성할 것을 약정하고, 상대방이 그 공사의 결과에 대하여 대가를 지급할 것을 약정하는 계약을 말한다.

12. “하도급”이란 도급받은 건설공사의 전부 또는 일부를 다시 도급하기 위하여 수급인이 제3자와 체결하는 계약을 말한다.

13. “수급인”이란 발주자로부터 건설공사를 도급받은 건설사업자를 말하고, 하도급의 경우 하도급하는 건설사업자를 포함한다.

14. “하수급인”이란 수급인으로부터 건설공사를 하도급받은 자를 말한다.

6) 「위조 신분증 이용해 불법 취업한 외국인 무더기 적발」, 노컷뉴스, 2021.12.14.

「건설현장 외국인 불법 고용 처벌한 사법부… 노동계 “건설·발주사 책임도 강화해야”」, 경인일보, 2025.05.09.

관리·감독 의무를 부여하여 불법채류 외국인 고용 제한의 실효성을 제고하려는 것으로, 입법의 필요성이 인정된다고 할 것임.

다만, 원도급인인 건설사업자에게 불법고용 방지의무를 부과하여 하수급인등이 불법 채류 외국인을 고용한 것에 대한 연대 책임을 지우고 처벌받게 하는 것이 자기책임의 원칙에 부합하는 것인지 고려할 필요가 있음.

헌법재판소는 건설공사 하도급시 수급인에 대한 과징금 부과처분 사건을 다루면서, 하도급시 원래의 수급인(원도급인)도 건설업자에 해당하는 이상 하수급인이 하는 공사현장에서의 인력, 자재, 안전관리 수행 등에 대한 법률상 의무가 존재함을 인정하면서, 하수급인을 선정하고 그에 대한 관리·감독권을 가지는 수급인이 법령상 의무를 위반하는 등 자신의 귀책사유가 있는 경우에 제재를 가하도록 규정한 것은 자기책임의 원리에 위반되지 않는다고 판시한 바가 있음을 참고할 필요가 있음.

【 건설공사 하도급시 수급인에 대한 과징금 부과처분 사건 관련 결정 】

구 건설산업기본법 제82조 제2항 위헌소원 2012헌바292 결정요지

1. 구 건설산업기본법 제2조 제5호에 따르면 ‘건설업자’란 직접 당해 공사를 시공하는 자에 한정되지 않고, 하도급의 경우 원래의 수급인도 포함될 수 있다. 또한 같은 법 제2조 제10호에 따르면 ‘수급인’은 ‘발주자로부터 건설공사를 도급받은 건설업자’를 말하고, 하도급관계에 있어서 ‘하도급하는 건설업자’도 수급인에 포함되어 행정처분의 상대방에 해당함은 분명하다. 나아가 ‘하도급’이란 ‘도급받은 건설공사의 전부 또는 일부를 도급하기 위하여 수급인이 제3자와 체결하는 계약’(같은 법 제2조 제9호)을 의미하고, 하도급이 이루어진 횟수는 하도급의 개념요소에 포함된다고 볼 수 없고, 법문언상으로도 하도급이 재차 이루어진 경우를 특별히 배제하고 있지 아니하므로, ‘하도급’의 의미 역시 불명확하다고 볼 수 없다. 따라서 이 사건 법률조항은 명확성원칙에 위배되지 아니한다.

- 7) 「건설산업기본법」 제16조(건설공사의 시공자격) ① 건설공사를 도급받으려는 자는 해당 건설공사를 시공하는 업종을 등록하여야 한다.(이하 생략)

2. 하도급시 원래의 수급인도 건설업자에 해당하는 이상 건설관련주체로서의 책무가 인정되고, 하수급인이 하는 공사현장에서 인력·자재·장비·자금 등의 관리, 시공관리·품질관리·안전관리 등을 수행하고 이를 위한 조직체계 등을 갖추으로써 계획·관리 및 조정해야 할 법률상 의무가 인정된다. 이처럼 건설업자의 의무에 관한 규정과 구 건설산업기본법 제82조 제2항 각 호의 사유를 종합하여 보면, 이 사건 법률조항은 하수급인을 선정하고 그에 대한 관리·감독권을 가지는 수급인이 법령상의 의무를 위반하는 등 ‘자신의 고의 또는 과실’, 즉 자신의 귀책사유가 있는 경우에 제재를 가하도록 규정한 조항으로 해석할 수 있으므로, 자기책임원리에 위반된다고 볼 수 없다.

이처럼 수급인(원도급인)의 하수급인 선정과 그에 대한 관리·감독권을 인정하더라도 건설현장에서 발생하는 현실적 어려움을 고려할 때, 본인의 귀책사유가 분명한 경우에 제재를 가하는 것이 형벌상 자기책임의 원칙에 부합하는 것이므로, 외국인 고용과 관련한 위반행위를 방지하기 위하여 상당한 주의와 감독을 게을리하지 않은 경우에는 면책됨을 명시할 필요가 있을 것임.

한편, 앞서 살펴본 바와 같이 취업활동을 할 수 있는 많은 체류 자격 중에서 유독 비전문취업자(E-9) 유형에 대하여, 특히 건설업에 한정하여 원도급인인 건설업자에게만 법률상 의무를 부과하고 위반시 처벌하는 것이 평등의 원칙에 부합하는 것인지, 비전문취업자(E-9) 유형 중 인원 비중이 더 많은 광·제조업이나 농림어업에 대해서는 유사한 의무를 부과하고 처벌할 근거를 마련할 필요는 없는지를 검토하여 도입 범위를 논의한 다음, 이를 「출입국관리법」이나 「건설산업기본법」, 「외국인고용법」, 「하도급법」 등 어느 법률에서 규정하는 것이 보다 법체계적으로 적절한 것인지를 종합적으로 고려할 필요가 있을 것임.

【 업종별 일반고용허가제(E-9) 외국인 종사 산업별 근로자 수 】

	제조업	농림축산어업	건설업	서비스업	합계
인원(명)	226,619	47,943	6,941	1,336	282,839
비율(%)	80.0	17.0	2.5	0.5	100

*자료: 국가통계포털(KOSIS, 2025.12.말 기준)

문 의 처

02)6788-5057