

플랜트 건설공사, 이제 외국인근로자 고용이 필요하지 않은가?

KICEM



오치돈 대한기계설비산업연구원 선임연구원

I. 서론

정부는 3D산업으로 인식되고 있는 업종의 인력수급문제를 해결하기 위해 연수취업제도를 시작으로 산업연수생제, 취업방문제 등 외국인근로자 활용을 위한 다양한 외국인 고용관련 제도를 수립 및 시행하고 있다. 특히, 2004년 8월 「외국인근로자 고용 등에 관한 법률」을 제정하여 고용허가제를 도입하였으며, 2007년 1월 산업연수생제도를 폐지함과 동시에 고용허가제를 전면시행하고 있다. 이러한 고용허가제 도입으로 내국인근로자를 고용하지 못한 건설현장에서는 외국인근로자를 합법적이고

안정적으로 고용할 수 있게 되었다.

현재 고용허가제에서 건설업은 모든 건설공사에 외국인근로자 고용이 가능하다. 그러나, 발전소·제철소·석유화학 건설현장의 건설업체 중, 건설면허가 산업·환경설비인 플랜트 건설사업의 경우에는 예외조항을 두어 산업·환경설비공사로 발주된 사업에 대해서는 원수급인에 해당하는 종합건설업체와 하수급인에 해당하는 모든 전문건설업체가 외국인근로자를 고용하지 못하도록 제한하고 있는 실정이다. 이에 본고는 플랜트 건설사업의 외국인근로자 고용의 필요이유에 대해 살펴보고자 한다.

구분	일반고용허가제	특례고용허가제
제조업	- 상시근로자 300인 미만 또는 자본금 80억원 이하 ※ 상기 기준에 충족하지 않더라도 지방중소기업청에서 발급한 '중소기업 확인서' 제출시 가능	
건설업	- 모든 건설공사 ※ 발전소, 제철소, 석유화학 건설현장의 건설업체 중 건설면허가 산업환경설비인 경우에는 적용 제외	
서비스업	- 건설폐기물처리업(3823)	- 하수, 폐수 및 분뇨처리업(37) - 기술 수집운반, 처리 및 원료재생업(38) - 산동물 도매업(46205) - 기타 산업용 농산물 및 산동물 도매업(46209) - 가정용품 도매업(464) - 기계장비 및 관련용품 도매업(465) - 기타 가정용품 소매업(475) - 기타 상품 전문 소매업(478) - 무점포 소매업(479) - 육상여객 운송업(492) - 호텔업(55111) ※관광진흥법 제3조의 호텔업은 제외되나, 같은 법 시행령 제2조 및 제22조에 의한 1급, 2급, 3급 관광호텔업은 포함됨 - 여관업(55112) - 일반음식점업(5611) - 기타 음식점업(5619) - 사업시설 유지관리 서비스업(7410) - 건물 및 산업설비 청소업(7421)

그림 1. 2015년 건설업 외국인력 고용허용 현황

II. 고용허가제

고용허가제는 내국인근로자에 대한 고용기회 보호의 원칙하에 외국인근로자를 체계적으로 도입함으로써 인력수급을 원활히 하여 3D산업 및 인력수급이 어려운 중소기업 등의 인력부족을 해소하고 지속적인 경제성장을 도모하기 위해 시행하고 있다. 또한, 외국인근로자에 대한 효율적인 고용관리와 근로자로서의 권익을 보호하기 위한 장치를 마련하려는 취지도 포함되어 있다.

고용허가제에 의한 건설현장 외국인근로자 고용은 외국인근로자 고용 등에 관한 법률 제4조 제2항에 따라 외국인력정책위원회가 외국인근로자 도입 업종 및 규모 등에 관한 사항을 매년 심의·의결하여 공고하고 있으며, 이를 근거로 이루어지고 있다. 2015년 외국인력 도입규모는 일반 외국인(E-9)의 경우 55,000명으로 결정하였으며, 이 중 신규인력은 45,000명, 재입국자는 10,000명으로 배정하였다. 특히, 건설현장의 합법적인 외국인근로자는 주로 비전문 외국 인력 정책 분야의 비전문취업사증(E-9)과 건설업 방문취업사증(H-2)을 발급받아 취업하여야 한다. 건설업 취업등록제(H-2)에 비해 고용허가제(E-9) 외국인근로자의 경우 이동이 자유롭지 못하나 기본 임금이 지급된다.

외국인근로자의 선정과 고용허가서 발급은 내국인근로자 보호를 위해 일정기간 내국 인력을 구하고자 하는 노력을 해야 하며, 구인자를 찾지 못한 경우 사업주는 외국인력 고용허가서를 신청할 수 있다. 고용센터는 사업주에게 외국인 고용관리전산망을 통해서 외국인 구직자를 복수로 추천하고, 사업주는 추천된 외국인 구직자 중에서 필요한 인력을 직접 구인하게 되며, 고용허가서가 발급된다. 고용허가제로 입국한 외국인근로자는 입국

한 날부터 3년의 범위에서 취업활동을 할 수 있으며, 2년 미만의 범위에서 취업활동 기간을 연장할 수 있다.

III. 플랜트 건설공사의 외국인근로자 고용 제한 이유 검토

2005년 외국인력정책위원회에서는 2007년 1월부터 산업연수생제도를 폐지하고 고용허가제를 전면시행하기로 결정하고, 2006년 12월까지 고용허가제와 산업연수생제도를 병행하여 시행하였으며, 이 시기까지 국토부장관이 특별히 필요하다고 인정하는 주요 SOC건설공사(석유화학, 플랜트 공사에 한함)에 외국인력 고용이 허용되었다. 그러나, 2007년 2월 제7차 외국인력고용위원회의 외국인력수급계획에서 이러한 규정이 삭제되면서 외국인근로자의 고용이 제한되기 시작되어 현재까지 플랜트 건설현장에서는 외국인근로자의 고용이 제한되고 있다. 이에 대한 핵심적인 이유는 크게 3가지로 요약할 수 있는데, 첫째는 2007년 고용허가제 전면 시행 당시 플랜트 건설공사에서는 외국인근로자의 고용실적이 없었다는 것이며, 둘째는 국가기간산업의 보안 및 기술유출 예방, 마지막으로 셋째는 내국인근로자의 일자리 보호이다. 이에 대한 내용을 검토한 결과는 다음과 같다.

1) 외국인력 고용실적 관련 내용 검토

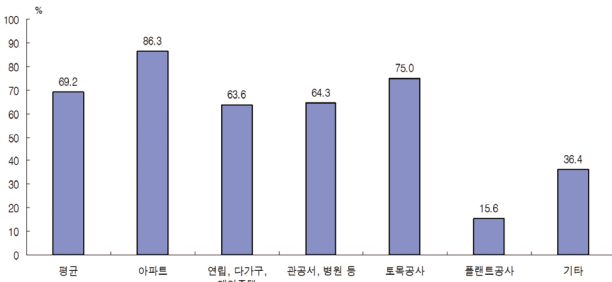
2007년 제7차 외국인력고용위원회의 회의자료에는 “2007년 1월 19일 정부부처, 노사단체(전국건설산업노동조합연맹, 대한건설협회, 대한전문건설협회) 협의를 통해 외국인근로자 고용실적이 없는 석유화학, 플랜트 공사는 고용허용대상에서 제외”라는 내용이 각주로 명시되어 있다. 그러나 이러한 사유로 플랜트 건설공사에 외국인력 고용을 제한한 것은 타당하지 않다.

표 1. 건설현장의 외국 인력 도입 제도 개요

구분	고용허가제(E-9)	건설업 취업등록제(H-2)
대상 인력	양해각서 체결한 송출 국가의 국민(베트남, 태국 등 15개 국가)	외국 국적 동포(중국 등 11개 국가)
체류 및 취업기간	취업 기간 3년(재고용시 1년 10개월 연장)	5년 유효, 1회 최장 3년 체류 가능
의무 고용기간 유무	1년 단위 재계약, 사업장 변경 3회	고용 기간 및 사업장 변경 등 제한 없음
기본임금 지급 여부	근로일에 대해 8시간 기본 임금 지급	기본 임금 없음
대상 현장	법규상의 제한은 없으나, SOC 현장 등에 우선 배정건설 면허가 산업·환경설비인 경우 제외	법규상의 제한은 없음(건설 면허가 산업·환경설비인 경우 제외)
내국인 고용 노력	7일 이상, 고용허가서 발급	7일 이상, 특례고용가능확인서 발급
노동 관련법 적용	· 내국인과 동등하게 노동 관계법 적용 · 산재보험, 건강보험 가입 의무화	· 내국인과 동등하게 노동 관계법 적용 · 산재보험, 건강보험 가입 의무화
도입 제한 규모	1년간 2,350명 도입(2014년)	최대 55,000명(2014년)

*자료 : 심규범(2014), 건설현장 외국인근로자의 효율적 관리방안, 한국건설산업연구원

우선, 2007년 당시 건설교통부의 수탁연구과제로서 한국건설산업연구원이 연구기관으로 참여하여 수행한 「건설현장의 근로조건 개선 및 효율적인 외국인력 관리 방안 연구 보고서」의 내용을 살펴보면, 플랜트 현장의 외국인근로자 근로실태를 파악한 자료가 포함되어 있다. 상기 보고서에는 외국인력 관리 실태에 관한 설문조사 분석을 통해 외국인력 활용제도에 대한 인지도, 활용 경험 및 활용계획, 외국인근로자의 현황 및 내국인 근로자 대비 외국인근로자 비율 등 구체적인 내용을 조사·분석한 내용이 포함되어 있다. 특히, 현장 근로자를 대상으로 외국인근로자 존재 유무 및 규모에 대해 조사한 결과, 플랜트 현장에 외국인근로자가 있다고 응답한 비율은 15.6%로서, 아파트(86.3%)와 토목공사(75.0%)에 비해 낮지만 고용하고 있었던 것을 확인할 수 있다.



*자료 : 한국건설산업연구원(2007), 건설현장 근로실태 조사

그림 2. 현장에 외국인근로자가 있다고 응답한 비율(현장종류별)

2) 국가기간산업의 보안 및 기술유출 문제 검토

해외건설 현장의 외국인력 규모는 국내 기업의 해외수주 증가에 따라 매년 증가하고 있다. 실제로 플랜트 건설공사를 수행한 시공업체뿐만 아니라 종합건설업체 임원 대상으로 면담조사를 실시한 결과, 과거 산업연수생제도가 시행될 당시 플랜트 건설현장에 외국인근로자의 고용이 활발히 이루어진 것으로 조사되었다. 특히, 1997년 7월 최초 산업연수생 도입 당시 원자력발전소 등의 플랜트 건설현장에 전체 연수생 2,500명 중 22%에 해당하는 550명이 배정되었으며, 이는 중요 기간산업에 해당하는 원자력발전소 공사에 고용되는 외국인근로자가 기술유출과 관계없음을 반증하는 것이다. 또한, 해외 건설현장의 외국인근로자 활용 실태를 보면, 외국인근로자 고용은 기능직과 단순노무직이 가장 많은 비중을 차지하고 있으며, 한국인력 대비 외국인력은 약 40배가 많은 것으로 조사되었다. 우리나라 기업이 수행하고 있는 해외 원자력 발전소 공사의 인력투입현황을 살펴보면, 높은 기술정부가 요구되는 사업임에도 불구하고 기능인력 및 단순노무 인력의 투입비중이 상당히 높은 것으로 조사되

었는데, 관리인력 포함 시 외국인력은 80% 수준, 관리인력 제외 시 91% 수준인 것으로 조사되었다. 이러한 결과를 종합해 볼 때, 해외 플랜트 건설현장에서는 외국인근로자의 고용이 일반화 되어 있다고 할 수 있으며, 결국 보안 및 기술유출에 큰 문제가 없음을 시사하는 것이다.

3) 내국인근로자 일자리 보호 문제 검토

플랜트 건설공사의 내국인근로자 일자리 보호는 결국, 플랜트 노조에 가입된 근로자의 일자리 보호라고 할 수 있으나, 최근 플랜트 노조의 활동을 살펴보면, 임금인상, 근로시간 단축, 노조 승인인력 고용, 근로복지 개선 등 근로자의 권익만을 요구하는 단체 활동에 치중하고 있다. 이는 업체와 근로자의 동반성장이 아닌 노조의 역기능으로써 향후 플랜트 시공업체의 도산을 초래하여 근로자 일자리 또한 사라지게 되는 현상을 발생시킬 수 있다고 판단된다. 특히, OECD 회원국을 대상으로 외국인근로자가 자국의 노동시장에 미치는 효과를 분석한 “Migration in OECD countries - Labour Market Impact and Integration Issue” 보고서를 살펴보면, 이민자가 1% 증가할 경우, 임금은 0.12% 감소하고 내국인근로자 고용은 0.02% 감소하는 것으로 분석된 바 있다.

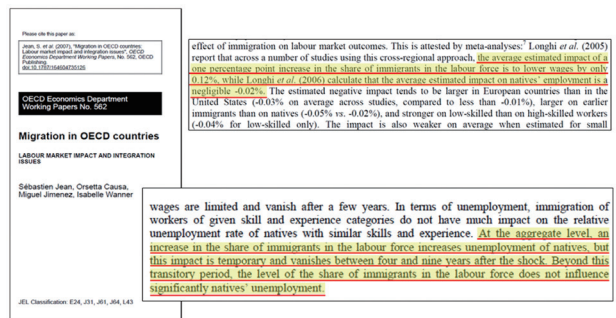


그림 3. OECD 관련 연구보고서 내용

또한, 2011년도 고용노동부에서 발표한 “외국인 고용허가제 시행평가 및 제도 개선방안”을 보면, 외국인근로자의 고용이 내국인근로자의 일자리에 영향을 미치지 않고, 내국인의 일자리를 유지하도록 상당부분 기여하고 있다는 의견이 있으며, 외국인력들은 체류국 경제에 필요한 여러 가지 노동력을 제공하고 있기 때문에 젊은 노동력 제공과 인력수급 불균형 해소 등 다양한 측면에서 긍정적 효과를 유발하는 것으로 평가하고 있다. 이러한 결과로 볼 때, 외국인근로자가 자국의 노동시장에 미치는 영향은 미미하고, 중·장기적으로는 거의 영향이 없는 것으로 판단할 수 있다.

표 2. 일반 외국인근로자의 고용이 내국인근로자의 일자리에 미치는 영향

구분	사례수 (명)	내국인의 일자리를 크게 빼앗고 있다	내국인의 일자리를 상당부분 빼앗고 있다	아무런 영향을 미치지 않고 있다	내국인의 일자리를 유지하도록 상당부분 기여하고 있다	내국인의 일자리를 유지하도록 크게 기여하고 있다	무응답	계	리커트 5점 척도
전체	679	16	74	222	486	113	88	100.0	3.7
제조업	355	23	56	203	541	130	48	100.0	3.7
건설업	80	25	125	225	463	113	50	100.0	3.5
서비스업	183	0.5	98	240	366	87	202	100.0	3.5
농축산 및 어업	61	0.0	33	279	557	98	33	100.0	3.7

IV. 우리나라 노동시장의 변화

1) 기능인력 수요 전망

정부에서 발표한 「제3차 건설근로자 고용개선 기본계획」에 포함된 내용을 살펴보면, 향후 건설업의 투자 전망과 기능인력 수요 전망은 지속적으로 향상될 것으로 예측하고 있다. 이에 따라 기능인력의 수요도 증가할 것으로 예상하고 있는 반면, 기능인력(숙련공 및 비숙련공)의 공급은 지속적으로 감소할 것으로 전망하고 있는데, 기능인력의 수요는 2014년도 약 138만 명에서 2019년도 140만 명으로 증가하는데 반해, 공급의 경우, 2019년도 약 113만 명으로 감소할 것을 예측되고 있어 숙련공의 공급부족이 심화될 것으로 전망되고 있다.

2) 고학력화 및 고령화

건설업의 인력수급 부족 문제는 국내 고학력 인구의 증가로 인하여 건설업이 3D산업으로 인식되고 있기 때문이다. 교육수준별 경제활동인구 변화추이를 살펴보면, 과거에 비해 지속적으로 대졸이상의 고학력 인구가 증가하고 있음을 확인할 수 있다. 특히, OECD에서 발표한 자료에 따르면 우리나라 국민의 학력수준(2012년 기준)은 25~64세 성인인구 중 고졸이상 학력자는 81%, 고등교육이수자는 42%를 차지하는 것으로 조사되어 OECD 평균보다 매우 높은 것으로 나타났다.

표 3. 건설기능인력 수요 및 공급전망 [단위: 억, 명]

구분	건설투자 전망 ('05년기준)	인력수요 (A)	인력공급			수급차이	
			계 (B)	내국인공급 (B1)	외국인공급 (B2)	내국인 수급차이 (B1-A)	전체 수급차이 (B-A)
2014년	1,510,600	1,382,975	1,557,128	1,305,416	251,712	-77,559	174,153
2015년	1,521,930	1,385,583	1,527,218	1,275,506	251,712	-110,077	141,635
2016년	1,533,344	1,388,211	1,495,039	1,243,327	251,712	-144,884	106,828
2017년	1,544,844	1,390,859	1,461,246	1,209,534	251,712	-181,325	70,387
2018년	1,556,430	1,393,526	1,426,614	1,174,902	251,712	-218,624	33,088
2019년	1,568,104	1,396,214	1,380,290	1,128,578	251,712	-267,636	-15,924

*자료: 제3차 건설 근로자 고용개선 기본계획

표 4. 숙련수준별 건설기능인력 수요 및 공급전망 [단위: 명]

구분	숙련수준	인력수요 (A)	인력공급			수급차이	
			계 (B)	내국인공급 (B1)	외국인공급 (B2)	내국인	전체 수급차이 (B-A)
2014년	숙련공	727,542	768,910	686,741	82,169	-40,801	41,368
	비숙련공	655,433	788,218	618,675	169,543	-36,757	132,786
2015년	숙련공	728,914	753,175	671,006	82,169	-57,908	24,261
	비숙련공	656,669	774,043	604,500	169,543	-52,169	117,374
2016년	숙련공	730,297	736,247	654,078	82,169	-76,219	5,950
	비숙련공	657,914	758,793	589,250	169,543	-68,665	100,878
2017년	숙련공	731,689	718,469	636,300	82,169	-95,390	-13,221
	비숙련공	659,169	742,777	573,234	169,543	-85,935	83,608
2018년	숙련공	733,093	700,250	618,081	82,169	-115,012	-32,843
	비숙련공	660,433	726,364	556,821	169,543	-103,612	65,931
2019년	숙련공	734,507	675,880	593,711	82,169	-140,795	-58,626
	비숙련공	661,707	704,410	534,867	169,543	-126,841	42,702

*자료: 제3차 건설 근로자 고용개선 기본계획

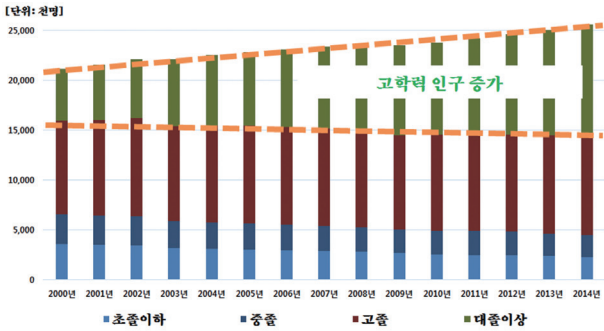


그림 4. 교육수준별 경제활동 인구 변화

표 5. 고등학교 및 고등교육 이수율 (2012년 기준, %)

구분		25~64세	25~34세	25~44세	45~54세	55~64세
고등학교	한국	81	98	96	78	48
	OECD평균	75	82	79	73	64
고등교육	한국	42	66	52	29	14
	OECD평균	32	39	35	29	24

주: 1) 고등교육은 전문대학, 4년제 대학, 대학원 석박사과정 통합
 주: 2) 이수율은 해당 연령 구간별 고등학교 또는 고등교육 졸업자의 비율
 주: 3) 자료 : e-나라지표, 국민교육수준(학력별 인구분포), 2014 OECD Education at a Glance

이러한 변화와 함께, 우리나라 노동시장에 또 하나 가장 큰 변화는 바로 고령화이다. 실제로 연령대별 경제활동인구의 변화추이를 살펴보면, 2000년대 중반까지 50대 이상의 근로자가 전체 경제활동인구에 많은 부분을 차지하고 있지 않았으나, 2007년 50대 경제활동인구가 20대 경제활동인구를 추월한 후 급격히 상승하였으며, 2014년에 50대 근로자가 30대 근로자를 역전하였고, 60대 근로자들은 지속적인 증가추세를 보이는 것으로 나타났다.

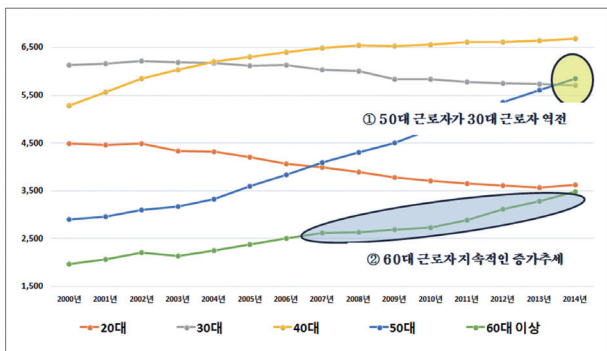


그림 5. 연령대별 경제활동 인구 변화

이러한 사회적 현상을 반영하듯 플랜트 시공업체를 대상으로 기능인력의 고령화 정도를 조사한 결과, 평균적으로 50대 이상이 차지하는 비율이 약 47%로 절반 정도 차지하고 있는 것으로

분석되었다. 특히, 플랜트 건설현장에서 가장 높은 기능수준이 요구되는 특수용접공 및 용접공의 경우, 타 직종에 비해 50대 이상의 근로자가 많은 비율을 차지하고 있는 것으로 조사되었다. 이러한 고기능 직종의 고령화 근로자의 경우, 작업 시 신체의 유연성 부족으로 인하여 손떨림 현상 등이 발생할 수 있으며, 이는 결국 품질저하를 초래하게 된다. 이러한 이유로 과거 플랜트 건설공사에서는 고품질의 결과물이 요구되는 시설물의 특수성을 감안하여 30대 또는 40대 이상의 근로자 고용을 지양하였다. 따라서, 해외현장에서 기능을 인정받은 외국인력을 고용하는 것은 현재 플랜트 건설현장의 고령화 문제를 해결할 수 있는 하나의 방법이 될 수 있다.

표 6. 플랜트 건설현장의 연령별 기능인력 수

구분	특수용접공		용접공		전체 평균	
	평균인력 수(명)	비율	평균인력 수(명)	비율	평균인력 수(명)	비율
20대	2.6	4.6%	2.6	3.8%	43.5	5.5%
30대	7.7	13.4%	10.2	14.7%	125.7	16.0%
40대	17.2	30.1%	22.8	32.8%	242.0	30.8%
50대	24.1	42.3%	28.4	40.9%	293.8	37.4%
60대 이상	5.5	9.6%	5.4	7.8%	79.7	10.2%
계	57.1	100.0%	69.4	100.0%	784.7	100.0%

IV. 결론

현재 플랜트 건설공사의 실질적인 설비시공업무를 담당하고 있는 기계설비건설업체들은 공사수행에 반드시 필요한 기능인력의 수급을 위해 노력하고 있지만, 제한적인 인력 풀(pool)로 인하여 원활한 인력공급을 받지 못하고 있는 실정이다. 향후 외국인력 고용을 규제하고 있는 현행 고용허가제의 개선이 이루어지지 않는다면, 플랜트설비시공 전문업체가 사라지게 되어 국가기간산업 건설에 근간이 무너질 수 있으며, 내국인근로자의 일자리 보호가 아닌 일자리 고갈로 이어질 수 있을 것이다. 물론 외국인근로자를 고용하는 것이 우리나라의 모든 산업의 인력부족 문제의 근본적 원인을 제거하는 것은 아니다. 다만, 근본적 문제를 해결하기 위해서는 다양한 전략 및 계획을 수립하는 등 시간적 여유가 확보되어야 한다. 따라서, 현 시점에서는 외국인근로자의 고용을 인력부족 문제해결의 과정으로 인식하고, 현재 우리나라 노동시장 변화의 흐름에 따라 규제 대상이 아닌 관리 대상으로 인식전환이 필요한 시기인 것으로 판단된다. 이를 통해 근본적 처방전이 마련될 수 있는 시간적 여유 확보와 함께 플랜트 설비업계의 경영안정화를 통한 국가 경쟁력 강화에 기여할 수 있을 것으로 판단된다.