

제1장 서론

건설기능인력의 효율적인 경력관리 방안

박광배 · 김혜원

2008. 5. 28.

대한건설정책연구원

1. 연구의 필요성 및 목적

1) 연구의 필요성

건설생산에서 기술자는 기사, 기술사 등 자격증을 보유한 인력을 의미하며, 자격의 취득을 위해서는 일정한 요건의 충족을 필요로 하는 자격자라고 할 수 있다. 반면 기능인력은 기능장, 기능사, 인정기능사 및 자격을 보유하지 않은 채 노무를 제공하는 인력을 말한다. 기능인력은 자격 취득을 위한 조건에서 기술자보다 충족해야 할 요건이 많지 않은 자격이라고 할 수 있다.

자격취득을 위한 요건은 많지 않으나, 생산과정에서 기능인력은 중요한 역할을 수행하고 있다. 기능인력은 건설공사의 수행과정에서 직접적인 노무 제공을 통해서 생산과정에 참여하여 실제로 공사를 수행하고 있다.

건설기술자에 대한 경력관리와 마찬가지로 기능인력에 대한 체계적인 경력관리의 필요성은 여러 가지 측면에서 의미를 갖는다. 노무제공자 측면에서는 자신이 갖고 있는 능력을 표시할 수 있는 수단이 된다. 자신이 어떤 기술과 시공경험이 있다는 것을 사용자에게 알릴 수 있는 수단이 된다. 즉 선별(screen)의 수단으로 활용할 수 있다. 노무제공자와 사용자 간 발생하는 정보의 비대칭을 보완할 수 있는 역할을 수행할 수 있다. 정보의 비대칭은 생산에서 비효율성을 야기하는 요인이 된다. 경력관리를 통해서 이러한 문제를 보완하는 것은 효율적인 생산에 긍정적인 파급효과를 발휘할 수 있는 방안이라고 할 수 있다.

기사와 기술사 등 기술인력에 대한 경력관리는 기술인협회 등을 통하여 이루어지고 있다. 그러나 건설기능인력에 대한 경력관리는 체계적으로 이루어지지 못하고 있 못한 실정이다. 경력관리체계가 미비하다고 할 수 있다.

건설기능인력은 전문건설업체 등록기준 및 현장기술자 배치기준으로도 규정되어 있다. 그러나 건설기능인력이 체계적으로 관리되지 못하고 있기 때문에 동일인이 이중으로 전문건설업체에 등록되는 사례가 있다. 이러한 전문건설업체들은 실제로는 등록을 위한 기본요건을 충족하지 못하고 있을 뿐만 아니라 부실한 업체에 해당한다. 전문건설업자로서 갖추어야 할

시공능력 등을 결여하고 있으면서, 단지 공사의 수주만을 목적으로 하면서 정상적인 전문건설업자의 어려움을 가중시키고 있다. 건전한 경쟁을 저해하여 궁극적으로 건설산업의 부가가치 제고에 악영향을 미치는 요인으로 작용하고 있는 실정이다.

전문건설업자의 건전한 발전은 건설산업의 부가가치를 제고할 수 있는 중요한 수단이다. 특히 건설업을 서비스분야와 시공분야로 특화하여 발전하려는 계획이 제시되고 있는 시점에서 전문건설업자의 시공능력을 강화할 수 있는 방안을 모색하는 것은 필요성이 크다. 시공분야의 전문가인 전문건설업자가 경쟁력을 제고하여 건설산업에 긍정적인 파급효과를 발휘하기 위해서는 시공기술과 경험을 갖추고 있는 건설기능인력이 기반이 되어야 한다. 건설기능인력에 대한 효율적인 경력관리체계를 구축하는 것은 이러한 필요에 대응하는 수단 가운데 하나라고 생각한다.

2) 연구의 목적

최소한 자원이 효율적으로 배분되기 위해서는 ‘완전한 정보’가 필요하다. 완전한 정보가 갖추어야 할 조건은 시장의 참여자 모두가 추가적인 비용 부담과 시차 없이 필요한 정보를 활용할 수 있는 것을 의미한다. 이 조건이 충족되지 못하면 시장에서 가격을 통한 자원배분의 효율성이 달성되지 못하며, 이러한 현상을 시장실패(market failure)라고 한다.

시장실패가 발생하는 경우 언제나 정부의 개입이 반드시 필요한 것은 아니다. 그러나 시장실패의 상황은 정부개입을 통하여 상황을 개선할 수 있는 여지가 있다.

건설산업은 기술의 발달과 자본의 집적으로 과거와 비교할 때 노동의존도가 감소하고 있는 추세이다. 그러나 아직까지 건설산업은 다른 산업과 비교할 때 노동의존도가 높은 산업에 속한다. 따라서 건설생산에서 숙련된 노동력의 안정적인 확보는 시공의 품질을 좌우하는 가장 중요한 요소라고 할 수 있다. 건설현장에서 이용되는 노동력의 대표적인 형태가 건설기능인력이라고 할 수 있다.

그러나 생산현장에서 우수한 건설기능인력의 필요성이 증대하고 있는 것과는 반대로 현실적으로 건설기능인력의 유입과 관리가 원활하게 이루어지지 못하고 있는 실정이다. 이에 따라 건설 기능인력을 유인할 수 있는 유인책이 필요하며, 유입된 인력 및 기존 기능인력을 체계적으로 관리하는 방안이 마련되어야 할 필요성이 증대하고 있다.

건설현장에서 실제로 노무를 제공하는 건설기능인력에 대한 경력관리체계는 노무제공자와 사용자 간 발생하는 정보의 비대칭을 해소할 수 있는 방안이다. 이를 통하여 건설생산에서 발생할 수 있는 비효율성을 제거하여 효율성 제고에 기여할 수 있고, 노무인력의 일차적인 수요자라고 할 수 있는 전문건설업자의 경쟁력을 향상시킬 수 있는 수단이 된다고 할 수 있다.

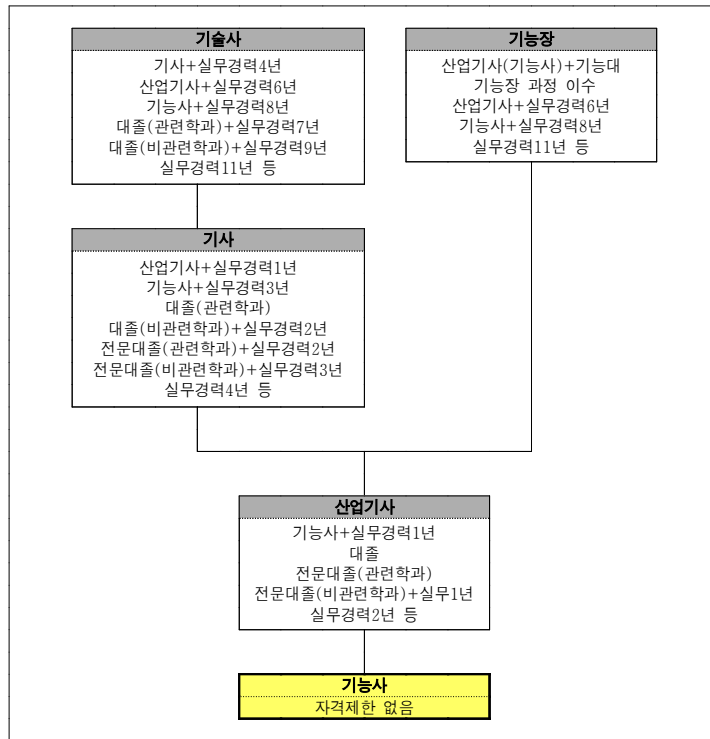
본 연구는 이러한 인식에서 진행되었다. 따라서 본 연구는 건설기능인력에 대한 경력관리체계의 현황을 검토하고 개선방안을 도출하는 것을 목적으로 하고 있다. 이를 통하여 건설기능인력에 대한 효과적인 경력관리체계가 이루어질 수 있도록 제도개선안을 포함하는 자료를 제공하는 것을 연구의 목적으로 하고 있다.

2. 연구의 범위 및 연구방법

1) 연구의 범위

본 연구에서는 연구대상 건설기능인력으로 기능사와 인정기능사에 한정하여 연구를 진행한다. 일반적으로 건설기능인력에는 기능장, 기능사, 인정기능사 등의 자격자와 자격을 갖추지 않았지만 시공현장에서 노무를 제공하는 무자격 기능인력까지 포함한다.

기능장은 자격자의 수가 많지 않다. 공급이 절대적으로 부족한 상황이라고 판단되나, 자격자의 수가 매우 제한적이기 때문에 경력관리의 대상이 되지 않는 것으로 판단된다. 또한 오랜 기간 축적된 시공경험을 자격요건으로 하기 때문에 시공분야에서만 취득할 수 있는 자격의 특성으로 인하여 기능장 자격자와 사용자 간 정보비대칭 등의 문제가 크지 않은 것으로 생각된다.



자료: 한국산업인력공단 홈페이지 자격검정정보망(www.q-net.or.kr).

[그림 1-1] 연구의 범위

국가기능사자격 또는 인정기능사 자격을 갖추지 못한 무자격 노무제공자에 대한 경력관리의 필요성은 상대적으로 큰 것이 사실이다. 그러나 무자격 노무제공자에 관한 자료는 정리가 전혀 이루어지지 않고 있는 실정이다. 이들에 대한 경력관리의 필요성과 파급효과가 기대되는 것이 사실이나, 자료의 접근이 매우 제한적인 상황이다. 또한 무자격 노무제공자에게 기능사 및 인정기능사 등의 자격을 취득하도록 유인하는 것도 지향해야 할 방향이라고 생각한다. 따라서 장기적으로 기능사 및 인정기능사에 대한 경력관리가 기능인력에게 도움이 되는 제도라는 인식이 확산되어 무자격 노무제공자가 기능사 또는 인정기능사로 편입될 수 있는 역할을 할 수 있어야 한다고 생각한다. 이러한 측면들을 고려하여 무자격 노무제공자는 연구의 범위에서 제외하였다.

심규범 등의 선행연구에서는 경력관리를 근로경력관리와 노동력 풀(pool) 관리를 포함하여 연구를 진행하였다.¹⁾ 근로경력관리는 노무를 제공하는 근로자가 '작업일수'와 '받은 임금' 등에 관한 사항을 의미하며, 풀(pool)관리는 '사용자측면'에서 노동력을 관리하는 것이라고 할 수 있다. 본 연구는 풀(pool)관리에 보다 가깝다고 할 수 있다.

본 연구의 연구범위를 요약하여 제시하면 대상은 기능사와 인정기능사로 한정하며, 이들에 대한 경력관리는 선행연구에서 제시하였던 근로경력관리와 노동력 풀(pool)관리를 포괄하고 있다. 그러나 중점은 사용자측면에서 경력관리에 필요한 정보 및 경력에 관한 사항에 두고 있다.

2) 연구방법

연구수행은 문헌연구와 관련자 및 전문가 면담조사를 병행하였다. 문헌연구는 보고서의 제1장과 제2장, 제3장에 필요한 내용들을 검토하는 과정에서 활용하였다.

면담조사는 관련 실무자 및 연구자 등을 대상으로 하였다. 면담조사는 보고서의 제4장에 해당하는 경력관리체계의 대안 제시에 필요한 사항을 도출하는 과정에서 활용하였다.

3) 연구 수행체계

연구는 크게 5개 장으로 나누어 진행하였다. 제1장에서는 연구의 필요성과 목적을 제시하고, 선행연구 검토하고 선행연구와 본 연구의 차이에 대한 사항을 정리하였다.

제2장에서는 건설산업의 현황 및 건설생산현장에서 건설근로자의 유형에 대하여 구분하였다. 건설산업은 다른 산업과 구별되는 특성이 있는 산업이며, 이를 간략하게 개관하여 제시하였다. 이와 함께 건설산업에 종사하는 인력수급의 특성에 대하여 검토하였다. 건설산업의 생산방식이 다른 산업과 다른 특성이 있기 때문에 건설산업에서 필요로 하는 인력의 수급에서도 특성이 있을 것으로 판단했다. 건설산업의 인력수급 특성 검토는 건설기능인력의 경력관리방안을 모색하는 과정에서 반드시 필요한 과제라고 판단했다. 이러한 검토과정을 바탕으로 연구의 대상을 기능사 및 인정

1) 심규범 등이 연구한 건설교통부(2001), 건설기능인력의 효율적 관리방안, 한국건설산업연구원.

기능사 등 기능인력으로 구체화 하였다.

제3장에서는 현재 이루어지고 있는 건설기능인력에 대한 경력관리 현황 및 관련 제도 등을 검토하고 문제점을 도출하였다. 현재 시행되고 있는 제도에서 도출된 문제점은 제4장에서 제시하고 있는 효율적인 건설기능인력에 대한 경력관리의 대안을 모색하는데 필요한 자료로 활용된다.²⁾ 현재 시행되고 있는 건설기능인력에 대한 경력관리와 관련된 제도를 검토하는 과정에서 건설기능인력에 대한 경력관리 필요성에 대한 논거를 도출할 수 있을 것으로 판단된다. 또한 외국의 사례를 검토하고 시사점을 도출하는 과정을 통해서 건설기능인력에 대한 효율적인 경력관리에 필요한 사항들에 대한 벤치마킹을 시도하였다.

제4장에서는 건설기능인력에 대한 경력관리체계를 구축할 수 있는 제도적인 대안을 제시하였다. 대안은 건설기능인력에 대한 경력관리체계가 기능인력에 대한 유인책(incentive)으로 작용할 수 있어야 한다는 측면에서 접근하였다. 또한 이러한 대안이 제도적으로 반영되어야 한다는 점에서 제도개선안을 제시하였다. 이와 함께 건설기능인력에 대한 경력관리를 효율적으로 수행하기 위한 관리조직 설립의 필요성과 관리주체에 대해서도 검토가 이루어지고 있다.

제5장은 연구의 결론에 해당한다. 제5장에서는 앞에서 제시된 연구의 내용을 요약하여 제시하고, 도출된 대안을 정책제언으로 제시한다. 이와 함께 연구 수행과정에서 나타난 연구의 한계와 향후 연구과제에 대해서도 제시하고 있다.

구분		주요내용
제1장	서론	· 연구의 목적 및 필요성 · 연구범위 및 방법
제2장	건설산업 현황 및 건설근로자 유형	· 건설산업의 현황 및 특성 · 건설근로자의 유형
제3장	건설기능인력 경력관리 현황 및 필요성	· 기능인력 경력관리 현황 및 문제점 · 기능인력 경력관리 필요성
제4장	건설기능인력 경력관리 대안	· 건설기능인력에 대한 유인책 · 경력관리조직 설립 검토
제5장	결론 및 정책제언	· 결론 및 정책제언 · 연구의 한계 및 향후과제

[그림 1-2] 연구의 체계도

2) 건설기능인력에 대한 경력관리 필요성은 과거부터 지속적으로 논의되었던 사안이다. 이에 대한 대안이 제시되기도 했으나, 활성화에 이르지 못하고 있는 원인에 대한 검토가 본 연구과정에서 우선적으로 이루어져야 한다는 의견이 제시되었다. 이러한 의견 제시는 착수연구심의회에 참석하여 논평한 김태환 교수의 의견이며, 이러한 의견에 기초하여 현재의 제도에 대한 검토가 이루어지는 계기가 되었다.

<표 1-1> 선행연구와 본 연구의 차이점

연구자	연구목적	연구방법	주요 내용
김재영 (1997)	· 건설인력 양성 및 훈련 대책 수립에 필요한 기초자료 제공 목적	· 문헌연구 · 계량분석 · 설문조사	· 건설인력 수급 전망 · 수급 불균형 해결 위해 건설인력 현황을 동태적 파악할 수 있는 분석 기능 강화 필요성 제시
김태환 (1998)	· 건설인력 수급실태 직종 별로 파악, 인력양성 및 관리방안 기초자료 제공	· 문헌연구 · 설문조사	· 대형 공공공사현장을 대상으로 연구 · 기능인력 부족현상의 특징 제시
심규범 (2001)	· 청년층의 건설기능인력 으로의 진입기회 원인 파악, 해결책 제시	· 문헌연구 · 현장조사	· 단기 정책과제: 근로조건 개선, 복지 제도 및 사회보험 적용 확대 · 중·장기 정책과제: 고용보험 통한 고용 및 소득안정성 보완, 건설산업 차원의 훈련체계 구축 필요성 제기
심규범 외 (2001)	· 건설기능인력의 효율적 관리방안 제시 목적	· 문헌연구 · 현장조사	· 근로경력관리의 정책적 시사점 도출 · 노동력 풀관리의 정책적 시사점 도출
김봉주 외 (2006)	· 양질의 노동력 수급과 근로여건 향상을 위한 직급체계와 경력관리시 스템 개발, 운용안 제시	· 문헌연구 · 현장조사 · 면담조사 · 설문조사	· 새로운 직급체계 제시: 일반공·조공 ->준기공->기능공->반장->전문건 설업 · 장 또는 기능장 · 경력관리를 위해서는 관리주체의 명확한 구축 필요, 임력사항 법적 강제화 필요성 제기
김훈 외 (1999)	· 건설일용근로자 복지 증진 개선방안 제시	· 문헌연구 · 현장조사	· 건설업 고용구조의 문제점을 중층적 하도급에서 파생하는 문제로 인식 · 복지수첩 활용한 현장중심 기능검정 제도 필요성 제시
심규범 외 (2007)	· 건설근로자 고용안정을 지원할 수 있는 실효성 있는 대안 제시	· 문헌연구 · 설문조사 · 면담조사	· 사후적: 실업급여 수급가능성 제고 · 사전적: 계절적 요인에 의한 실업 예방의 대안 제시
본 연구 (2008)	· 건설기능인력에 대한 효율적인 경력관리 방안 도출	· 문헌연구 · 면담조사 · 현장조사	· 현행 건설기능인력 경력관리 현황 및 문제점 제시, 개선안 검토 · 경력관리에 필요한 조직 및 인력을 구축하고 있는 민간주체에게 경력 관리의 책임과 의무부담하게 하는 제도적인 정비 필요

제2장 건설산업 현황 및 건설근로자 유형

1. 건설산업 현황

1) 건설산업의 특성

건설산업기본법 제2조(정의)에는 건설산업을 건설업과 건설용역업으로 구분하고 있다. 건설업은 건설공사를 수행하는 업으로 정의하고 있으며, 건설용역업은 건설공사에 관한 조사·설계·감리·사업관리·유지관리 등 건설공사와 관련된 용역을 수행하는 업으로 정의하고 있다.

<표 2-1> 건설산업의 영역구분

건설 산업	건설업	건설산업기본법상 등록업종: 일반건설업, 전문건설업	
		특별법에 의한 건설업: 환경오염방지시설업, 주택건설업, 해외건설업(기본법의 보충적으로 적용)	
	※ 전기공사업, 정보통신공사업, 소방설비공사업, 문화재수리업은 제외		
	건설 용역업	엔지니어링활동주체(엔지니어링기술진흥법) 건축설계·감리업(건축사법) 감리전문업(건설기술관리법)	※ 기본법 중 제6조, 제26조 및 제8장만 적용

자료: 이상호·한미파슨스, 한국 건설산업 대해부: 당면과제와 미래의 도전, 보성각, p.29에서 인용.

건설산업은 일반건설업과 전문건설업으로 구분되어 운영되어 왔다. 건설산업이 업종을 구분하여 30년 이상 운영한 원인은 여러 단계로 구분되어 생산이 이루어지는 건설산업의 특성을 반영한 것이라고 할 수 있다. 업종구분은 제도적으로 고착화되어 운영되었다. 건설산업기본법에서 일반건설업과 전문건설업을 구분하고 양 업종의 겸업을 금지하는 규정을 명문화하여 운영하였다.

그러나 2007년 5월 17일(법률 제8477호) 건설산업기본법 개정으로 겸업을 금지하는 규정이 폐지되었고, 일반건설업은 종합공사를 시공하는 업종, 전문건설업자는 전문공사를 시공하는 업종으로 각각 변경되었다. 제도적으로는 1인의 건설업자가 종합공사를 시공하는 업종과 전문공사를 시공하는 업종을 겸업할 수 있게 되었다. 겸업금지규정의 폐지는 건설산업에서 오랫동안 유지되어 온 겸업금지가 폐지라는 선연적 측면에서 의미를 찾을 수 있다. 그러나 실질적인 업종체계 개편 등에는 이르지 못했다고 할 수 있다.³⁾

건설산업이 다른 산업과 다른 특성을 갖는 원인은 여러 가지가 있을 수 있다. 그러나 대표적으로 구분되는 특성은 생산, 가격결정, 수요시장, 제품 성격, 생산능력, 유통단계 등이라고 할 수 있다.

건설산업은 대표적인 수주산업이다. 생산물이 완성되기 이전에 계약 및 거래에 의해서 생산이 진행되는 형태이다. 일반 제조업 제품의 경우 제품이 생산되어 시장에서 수요자와 공급자가 상호작용으로 결정되는 가격에 의해서 거래되는 것과는 다르게 결정된다. 이로 인하여 수요자는 생산물의 사전적인 확인이 불가능하게 되며, 수요자는 발주단계에서 요구를 관철시켜야 한다.

수평공간 및 수직공간에 건축물 또는 구조물의 형태로 공급이 이루어진다. 자연환경 및 자연환경보호를 위한 파생조건에 제약을 많이 받을 수밖에 없다. 즉 기후 등의 영향과 해당지역에 거주하는 주민의 환경에 관한 권리보호를 위한 법적인 규제에 많은 영향을 받는다.

<표 2-2> 건설산업과 제조업의 특성 비교

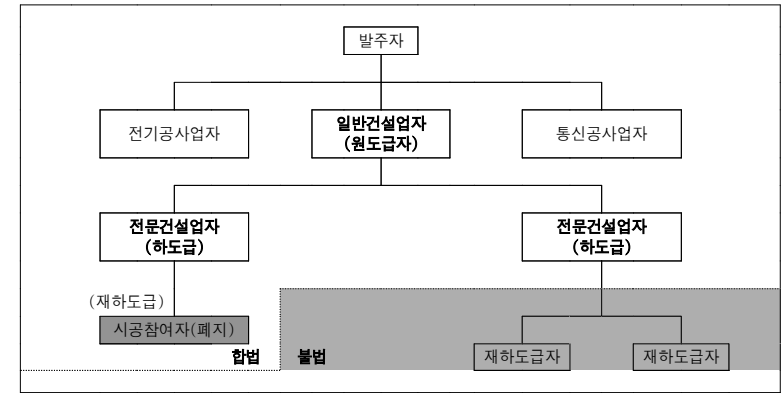
구분	건설산업	제조업
생산	-육외 현장에서 생산 -주문생산 -공종별 분할도급생산	-육내 고정설비에 의한 생산 -대량생산 -직영위주, 일부의 외주생산
가격결정	-원가주의 바탕 입찰경쟁이며 실적공사비에 의한 가격결정	-수요자와 공급자에 의한 가격결정
수요시장	-수요의 다발적 독점(특정 수요계층)	-수요의 완전경쟁성
제품성격	-반영구적	-단순소비성, 내구성
생산능력	-유연성(대기성 생산요소 산재)	-고정성(일정기간)
유통단계	-수요자와 공급자직거래 (중간유통단계 없음)	-전형적인 유통단계 형성

자료: 전문건설공제조합(2005), 건설생산체계 개편에 대비한 발전전략 연구, 학교법인 가톨릭학원, p.41에서 인용.

건축물 또는 구조물은 완성과정에 이르기까지 많은 단계를 필요로 한다. 이러한 다양한 공종 및 관련 기술을 특정한 한 건설업자가 모두 보유하는 것은 어려우며 비효율적이다. 분업의 원리가 적용되는 산업이다. 그러나 분업이 상호대응한 관계에서 이루어지는 분업이 아니라 수직적인 원·하도급4)구조로 이루어져 있다.

3) 건설교통부(2007), 제3차 건설산업 진흥기본계획, 건설교통부, pp.18-19에 의하면 건설산업기본법상 견업금 지급정 폐지는 단순히 법정용어만 바꾼 것에 지나지 않으며, 전반적 업종체계 개편, 업종체계 개편에 따른 영업범위 제한 폐지 등이 검토되지 못했다는 점을 지적하고 있다. 또한 개정된 건설산업기본법은 종전 건설산업기본법의 일반건설업과 전문건설업 구분을 근간으로 하고 있다는 점을 지적하였다.

4) 건설산업기본법 제2조(정의)에 의하면 도급은 원도급, 하도급, 위탁 기타 명칭의 여하에 불구하고 건설공사를 완성할 것을 약정하고 상대방이 그 일의 결과에 대하여 대가를 지급할 것을 약정하는 계약이다. 하도급은 도



자료: 이상호 외(2003), 한국 건설산업 대해부: 당면과제와 미래의 도전, 보성각, p.181에서 인용.

[그림 2-1] 건설생산 체계도

2) 건설인력 수급의 특성

건설인력의 안정적인 수급은 건설산업에서 필수적으로 요구되는 기본적인 사항이라고 할 수 있다. 건설산업은 산업이 이루어지는 공간적인 특성으로 인하여 자본과 기술로 대체할 수 있는 분야가 다른 제조업과 비교할 때 제한적이기 때문이다.

건설산업에서 인력수급은 매우 중요하다. 2007년에 수립된 건설교통부의 제3차 건설산업 진흥기본계획에서도 10대 중점과제 중 하나로 반영되어 있다. 계획에서는 건설산업의 건전한 발전을 위해서는 건설생산요소의 안정적인 공급기반 구축이 필요하며, 이러한 필요에 대응하기 위한 목적에서 세부추진과제로 건설자재와 건설인력 유입 및 건설인력에 대한 효율적인 관리를 설정하고 있다.5)

건설인력 수급이 다른 제조업의 노동수급과 구별되는 차이점은 생산방식

급받은 건설공사의 전부 또는 일부를 도급하기 위하여 수급인이 제3자와 체결하는 계약이라고 정의하고 있다. 여기서 수급인은 발주자로부터 건설공사를 도급받은 건설업자, 하도급관계에서는 하도급 하는 건설업자를 의미한다. 또한 하수급인은 수급인으로부터 건설공사를 하도급받은 자로 정의하고 있다.

5) 건설교통부(2007), 제3차 건설산업 진흥기본계획에는 건설산업 진흥에 필요한 사항을 10대 중점과제로 제시하고 있다. 10대 중점과제는 건설공사 발주체계의 국제화, 건설생산체계의 유연성 제고, 건전한 건설관행의 정착, 건설생산요소의 안정적 공급기반 구축, 건설산업의 투명화·정보화 추진, 수요자를 중시하는 건설활동 유도, 중소건설업체 육성, 기술경쟁체계 정착과 엔지니어링능력 고도화, 기술개발 지원, 해외건설진출 지원 등으로 설정하고 있다. 이 중 건설생산요소의 안정적 공급기반 구축은 건설자재 및 건설인력에 관한 세부추진과제를 설정하고 있는데, 제2차 건설산업 진흥기본계획에도 건설생산요소의 안정적 공급기반 구축으로 반영되어 있었던 사항이다.

및 생산의 특성 차이에서 비롯된다고 할 수 있다. 건설생산은 외부에 노출된 환경에서 작업이 이루어지며, 이로 인하여 기후의 영향을 많이 받는다. 작업을 진행할 수 있는 기간이 제한적이며, 작업이 가능한 기간에도 강우, 강설, 고온 등으로 작업에 지장을 받는다. 작업이 가능한 기간에 집중적으로 작업이 이루어지기 때문에 노동수요가 노동공급을 초과하는 상황이 발생한다. 또한 건설생산에서도 자본이 노동을 대체하는 현상이 지속적으로 나타나고 있다. 그러나 아직도 건설산업은 노동의존도가 큰 생산방식을 채택하고 있다. 이러한 생산방식은 건설산업으로의 노동유입 감소에 의해 노동의 초과수요를 유발하고 있다.

양적인 노동의 초과수요와 함께 제기되고 있는 것이 공급되는 노동력의 질적 수준에 관한 문제이다. 건설생산에서 기능공으로 역할을 수행하기 위해서는 일정한 기간의 현장경험을 필요로 한다. 그러나 청년층의 건설산업 진입 기피로 인하여 노동의 질적 수준의 지속성과 개선이 어려워지고 있다. 숙련기능공의 고령화와 해외근로자 활용으로 인하여 건설생산에서 품질저하의 우려가 제기되고 있다.

2. 건설근로자 유형

건설산업에 종사하는 인력은 크게 건설기술자와 건설기능인력으로 구분할 수 있다. 건설기술자는 건설기술관리법에 체계적인 경력관리가 시행될 수 있는 근거가 마련되어 있다. 한국건설기술인협회에도 등록되기 때문에 관리를 위한 기본적인 여건이 마련되어 있다고 할 수 있다.

그러나 기능인력은 기술자와 같은 경력관리가 이루어지지 않고 있다. 이에 따라 기능인력 수급, 교육훈련 등에 대한 정책을 수립하는데 있어서 어려움을 겪고 있는 것이 현실이다. 건설기능인력에 대한 효율적인 경력관리 대안을 모색하기 위해서는 건설기능인력의 특성을 파악하는 것이 중요하다.

이러한 필요에 따라 건설기술자와 건설기능인력을 구분하고 업무의 범위 등을 살펴본다. 건설기술자에는 기술사, 기사, 산업기사가 포함되며, 자격을 취득하지 않았더라도 학력과 경력에 의해 초급기술자로 인정되는 범위가 건설기술관리법 시행령 제4조의 별표 1에 규정되어 있다. 기능인력에는 기능장, 기능사와 인정기능사가 포함된다.

한국산업인력공단 자료에 의하면 1975년 이후 2007년까지 약 220만 명의

건설·교통분야 자격자가 배출된 것으로 나타나고 있다(<표 2-3> 참조). 자격별로는 기능사의 비중이 가장 높은 것으로 나타나고 있다. 기사는 기능사 다음으로 많은 자격자가 배출된 것으로 나타났으며, 산업기사의 비중보다 높게 나타났다. 기능사의 경우 2001년 이후 2007년까지 자격자 배출의 큰 변화 없이 유지되고 있다. 2002년 53,782명으로 최저로 나타났으며, 2005년에는 69,280명의 기능사 자격자가 배출되어 2001년 이후 가장 많은 기능사 자격자를 배출한 것으로 나타나고 있다. 2005년의 건설·교통분야 기능사 자격자를 2002년과 비교하면 28.9% 증가한 규모이다. 건설·교통분야 자격취득자 중 기술사의 비중이 2004년 이후 급격하게 이루어지고 있는 것으로 나타나고 있는 것이 특징적이며, 기능장의 비중도 2000년대 초반과 비교할 때 크게 증가하고 있는 것으로 판단된다.

<표 2-4>에는 한국산업인력공단이 검정하는 26개 자격의 누계 중 토목·건설분야와 관련된 3개 분야의 자격취득자 현황을 제시하고 있다. 이 자료에 의하면 기술사 자격자의 57.8%가 토목과 건축분야에서 배출된 것으로 나타나고 있다. 기술사가 토목, 건축에 집중되어 있는 것을 알 수 있다. 토목, 건축, 국토개발 등 3개 분야 기사자격자도 전체 대비 21.3%를 차지하고 있어 상대적으로 높은 비중인 것을 알 수 있다. 산업기사도 전체 대비 10.9%를 차지하고 있다.

반면 기능장은 전체 기능장의 0.5%에 불과하며, 토목분야 기능장은 자격자가 없는 것으로 나타나고 있어 건축분야에만 국한되고 있다는 것을 알 수 있다. 기능사의 비중도 전체 기능사의 6.7%에 불과한 것으로 나타났다. 토목 및 건축과 국토개발분야 기술사, 기사, 산업기사 등 건설기술자와 비교할 때 건설기능인력 자격자의 비중은 상대적으로 비중이 낮은 것으로 나타나고 있다.

한국산업인력공단 자료에 의하면 1975년 이후 기술사부터 기능사보까지의 자격취득자 누계는 약 1천 58만 명이며, 토목분야가 33.5만 명으로 3.2%, 건축분야가 58만 명으로 5.5%, 국토개발분야가 8.9만 명으로 0.8%를 차지하고 있다. 건축분야 자격자의 비중이 토목 및 국토개발분야에 비해 높으며, 전체 26개 분야와 비교할 때 토목, 건축, 국토개발분야의 합계 비중은 9.5% 수준인 것으로 나타나고 있다. 건설기술인력과 건설기능인력을 비교할 때 토목, 건축, 국토개발분야는 기술인력의 비중이 높은 것으로 나타나고 있다. 이러한 현황은 건설기술인력 경력관리에 비해 기능인력의 경력관리가 미비한 요인으로 작용하고 있는 것으로 판단된다.

<표 2-3> 건설·교통분야 자격 현황추이

(단위: 명)

구분	계	1975-2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
계	2,227,594	1,622,393	88,501	73,147	73,666	87,292	93,668	94,827	94,100
기술사	22,017	15,622	1,081	935	716	682	785	1,012	1,184
기능장	2,178	559	119	122	186	274	205	369	344
기사	285,336	195,311	11,916	10,724	10,792	11,395	14,193	16,087	14,918
산업기사	266,943	208,604	8,654	7,584	6,308	7,878	9,205	9,720	8,990
기능사	1,497,821	1,054,390	61,339	53,782	55,664	67,063	69,280	67,639	68,664
기능사보	153,299	147,907	5,392	-	-	-	-	-	-

자료: 한국산업인력공단 홈페이지 자격검정정보망(www.q-net.or.kr).

<표 2-4> 자격취득자 중 토목·건설분야 자격 현황추이

(단위: 명, %)

구분	합계	기술사	기능장	기사	산업기사	기능사	기능사보
합계	10,581,412	32,945	15,312	1,173,190	1,426,554	7,546,798	386,613
비중	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
토목	335,236	10,667	0	109,413	54,888	154,694	5,574
비중	3.2	32.4	-	9.3	3.8	2.0	1.4
건축	580,846	8,383	72	113,713	78,363	316,852	63,463
비중	5.5	25.4	0.5	9.7	5.5	4.2	16.4
국토개발	89,289	1,270	0	26,966	22,865	36,306	1,882
비중	0.8	3.9	-	2.3	1.6	0.5	0.5

주: 합계는 전체 26개 분야의 합계이며, 국토개발은 도시계획, 조경, 지적, 지질 및 지반을 포함하는 자격임.

자료: 한국산업인력공단 홈페이지 자격검정정보망(www.q-net.or.kr).

1) 건설기술자

관련 법령에서는 건설기술자의 범위를 기술사, 기사, 산업기사 등으로 한정하고 있다. 건설기술자 중 기술사는 고도의 전문지식과 실무경력을 갖추고 관련 분야의 지도 및 감리 등 기술업무를 수행할 수 있는 자격자라고 할 수 있다. 기사는 종합적인 계획 등을 수립하거나 고객에게 전문적인 조언을 제공하는 역할을 수행할 수 있는 자격자이다. 산업기사는 기사와 유사한 업무를 담당하는 자로서 학력 또는 실무경력 등에서 기사에 비해 상대적으로 낮은 자격자를 말한다.

(1) 자격제도

건설기술자는 건설기술관리법 제2조 제8항에서 다음과 같이 정의하고 있다. "건설기술자"라 함은 국가기술자격법 등 관계 법률에 의한 건설공사 또는 건설기술용역에 관한 자격을 가진 자와 일정한 학력 또는 경력을 가진 자(이하 "학력·경력자"라 한다)로서 대통령령이 정하는 자를 말한다. 국가기술자격법에 의해 기술계 및 기능계로 분리되어 검정시험을 거쳐 국내 건설기술자에게 자격증을 부여하는 제도를 도입하였으나, 기술사 자격보유자 공급 부족으로 인해 1995년 8월에 건설교통부가 건설기술관리법 시행령 제4조(건설기술자의 범위)에 경험과 학력을 평가기준으로 등급제(특급, 고급, 중급 등)에 의한 학력·경력인정기술자제도를 도입하였다. 기술자격자 배출의 절대적 부족으로 인해 기술자격자에 대한 프리미엄이 지나치게 높아져 중소기업들에게 경영상의 부담으로 작용하였다. 그리고 기술자격자들이 프리미엄에 의해 자주 이동하는 현상이 발생하여 생산활동에 지장을 초래하였다.

<표 2-5> 건설기술자의 범위(건설기술관리법 시행령)

기술등급	기술자격자	학력·경력자
특급 기술자	· 기술사	
고급 기술자	· 기사의 자격을 취득한 자로서 7년 이상 건설공사업무를 수행한 자 · 산업기사의 자격을 취득한 자로서 10년 이상 건설공사업무를 수행한 자	
중급 기술자	· 기사의 자격을 취득한 자로서 4년 이상 건설공사업무를 수행한 자 · 산업기사의 자격을 취득한 자로서 7년 이상 건설공사업무를 수행한 자	
초급 기술자	· 기사의 자격을 취득한 자 · 산업기사의 자격을 취득한 자	· 석사 이상의 학위를 취득한 자 · 학사학위를 취득한 자로서 1년 이상 건설공사업무를 수행한 자 · 전문대학을 졸업한 자로서 3년 이상 건설공사업무를 수행한 자 · 고등학교를 졸업한 자로서 5년 이상 건설공사업무를 수행한 자 · 국토해양부장관이 교육기관에서 1년 이상 건설기술 관련 교육을 이수한 자로서 7년 이상 건설공사업무를 수행한 자

자료: 대한전문건설협회, 2007 건설기술관리법령집.

기술자격증 취득만으로 기술력 점수가 만점이 되는 환경에서 새로운 기술 습득이나 지속적인 기술역량 개발을 소홀히 하게 되었다. 면허가 등록요건으로 변경되었다. 또한 수시 등록으로 변경되었으나 기술자격자 공급부족으로 인해 건설산업에 신규로 진입하고자 하는 자들에게 제약사항으로 작용하였다. 이에 따라 자격자 수요에 준하는 공급량을 늘려야 할 필요성이 산업으로부터 강하게 제기되어 학력·경력자 제도를 도입하게 되었다.

<표 2-6> 건설기술자 활용 관련 법규

구분	건설	감리
등록기준	건설산업기본법 시행령 제13조(건설업의 등록기준) 별표2 건설산업기본법	건설기술관리법 시행령 제54조(감리전문회사의 등록기준) 별표5
현장설치 기준	제40조(건설기술자의 배치) 건설산업기본법 시행령 제35조 제2항 별표5	건설기술관리법 시행령 제52조(감리원의 업무범위 및 배치기준 등)
사전심사	재정경제부 회계예규 2200.04-147-18 별표2	건설기술관리법 시행규칙 제13조(건설기술용역업자의 선정) 별표5 제1호 및 별표6 제1호

(2) 건설기술자 활용제도

① 등록을 위한 규정

건설회사의 경우 건설산업기본법 제10조(건설업의 등록기준)에 의해 건설업을 하고자 하는 자는 건설산업기본법 시행령 제13조(건설업의 등록기준) 별표2에 따라 의무적으로 건설기술자를 적정 수 고용하도록 되어 있다. 감리전문회사는 건설기술관리법 시행령 제54조(감리전문회사의 등록기준)의 별표 5에 따라 등록하고자 하는 자는 적정수의 감리원 자격자를 의무적으로 고용하도록 강제되어 있다.

② 현장배치를 위한 규정

건설산업기본법 제40조(건설기술자의 배치)에 의해 공사현장에 건설기술자를 동법 시행령 제35조 제2항 별표 5에 따라 배치하도록 강제되어 있다. 감리원의 경우 건설기술관리법 시행령 제52조(감리원의 업무범위 및 배치기준 등)에 의해 의무 배치하도록 되어 있다.

③ 입찰참가자격사전심사 규정

재정경제부 회계예규 2200.04-147-18(입찰참가자격사전심사(PQ)요령)에 기술능력 배점은 100점 중 45점이며 기술자보유 현황은 30점으로 기술능력의 67%를 차지한다.

(3) 건설기술자 등록현황

한국건설기술인협회에 등록된 건설기술인력은 2006년 12월말 현재 총 574,036명으로 나타났다. 등록 인력 중 기술사는 17,643명으로 전체의 3.1%를 차지하고 있다. 학력·경력자는 287,877명으로 50.1%의 비중을 보이고 있고, 등록 기술인력의 절반을 차지하고 있다. 2004년 말 대비 2006년 말 비중은 14.9% 증가한 규모이며, 2,293명 증가한 수준이다.

한국건설기술인협회에 등록된 기술사, 기사, 산업기사, 학력·경력자를 모두 포함한 건설기술 인력규모는 574,036명이다. 이러한 규모는 2004년 말 기준 476,530명과 비교할 때 20.5% 증가한 규모인 것으로 나타나고 있다.

<표 2-7> 건설기술자 등록현황

구분	합계	기술사	기사	산업기사	학력경력자	경력자
합계	574,036	17,643	178,597	88,148	287,877	1,771
토목	206,921	8,133	64,228	24,172	109,522	866
건축	227,323	6,682	74,074	40,683	105,150	734
기계	53,801	966	9,954	8,726	34,085	70
국토개발	29,163	534	8,875	4,114	15,581	59
안전관리	21,638	418	11,422	6,861	2,926	11
교통	1,461	207	897	4	352	1
환경	12,984	488	6,923	2,311	3,249	13
전기	9,006	85	413	114	8,391	3
금속	2,143	17	400	93	1,633	0
전자	4,729	29	61	61	4,578	0
광업자원	2,003	78	1,020	805	89	11
산업응용	564	5	199	164	193	3
항공 및 세라믹	2,109	1	129	40	1,939	0
섬유	191	0	2	0	189	0

<표 2-8> 건설기술자 대비 기술사 현황(한국기술인협회 등록자 기준)

구분	2004년	2006년	증가율
기술인력수(A)	476,530	574,036	20.5%
등록된 기술사(B)	15,350	17,643	14.9%
비중(B/A)	3.22%	3.07%	-

(4) 건설기술자제도 변화

기존의 학력·경력기술자제도가 새로운 제도로 변화되면서, 학력·경력 기술자의 입지에 변화가 생겼다. 정부는 2007년 3월 1일자로 학력·경력 건설기술자 제도를 개선한다고 발표하였으며, 건설기술자격자 중 기사와 산업기사는 고급까지 승급이 가능하며, 학력·경력자는 기준⁶⁾에 따라 초급으로만 인정하는 것으로 변경하였다.

이에 따라 향후에는 기술사 자격증을 취득하지 않으면 특급기술자의 지위를 확보할 수 없게 되었다. 결과적으로 특급기술자의 숫자가 줄어들게 될 것으로 예상된다.⁷⁾

2) 건설기능인력

건설기능인력은 기능장과 기능사, 인정기능사로 나눌 수 있고, 이들의 자격취득은 한국산업인력공단에서 실시하는 국가자격증과 건설 관련 협회에서 실시하는 인정기능사로 구분할 수 있다. 기능장은 관련 분야의 시공에 관한 최상급 숙련자로서 현장에서 필요한 작업관리와 감독 등의 업무를 수행할 수 있는 자격자이며, 현장의 중간관리 업무를 수행하는 자를 말한다. 건설분야의 인정기능사는 대한전문건설협회와 대한설비건설협회에서 시행하는 검정을 거쳐 자격이 부여되고 있다.

1975년 이후 2006년까지 국가기술자격법에 의해 시행된 자격검정에 합격하여 건설 기능과 관련된 자격의 취득자수는 163만 5,614명인 것으로 나타났다(기능사보는 제외). 분야별로는 토목분야에서 18만 1,385명(11.1%), 건축분야에서 35만 7,749명(21.9%), 기계분야에서 79만 1,459명(48.4%), 전

6) 석사학위 이상 취득한 자, 학사학위 취득자로서 1년 이상 건설공사업무를 수행한 자, 전문대학을 졸업한 자로서 3년 이상 건설공사업무를 수행한 자, 고등학교를 졸업한 자로서 5년 이상 건설공사업무를 수행한 자, 건설교통부장관이 정하는 교육기관에서 1년 이상 건설기술 관련 교육과정을 이수한 자로서 7년 이상 건설공사업무를 수행한 자 등이다.

7) 기술사의 우월적인 지위가 보장됨과 동시에 건설회사에게는 특급기술자를 확보하기 위한 부가적인 노력과 자원의 투입을 필요로 하게 되었다.

기, 안전관리 및 국토개발 분야에서 30만 5,021명(18.6%)이 배출되었다. 등급별로는 기능장이 4,246명(0.2%), 산업기사가 20만 8,705명(12.8%), 기능사가 142만 2,663명(87.0%) 배출되었다. 이 가운데 기능사 자격 취득자가 87.0%로 절대적인 비중을 차지하고 있다.

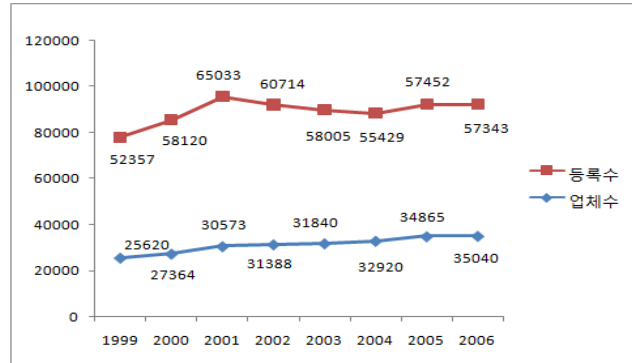
대한전문건설협회에서는 매년 실적신고 시 기술인력 보유현황표를 제출하도록 하고 있다. 이를 통해서 업체들이 보유하고 있는 기술계 자격자와 기능계 자격자를 파악할 수 있다. 2006년도 조사 결과에 의하면 실적신고 대상업체는 총 35,040업체이며, 이 업체들이 기술인력 보유현황 조사대상 업체가 된다. 조사대상 업체 가운데 30,257업체가 실적신고를 하였고, 건설인력 보유현황표를 제출하였다. 기술인력 보유현황표를 제출한 업체를 대상으로 기술계 자격자와 기능계 자격자를 합계한 규모는 140,462개 인 것으로 나타났다. 실적신고 시 건설인력 보유현황표를 제출한 30,257개 전문건설업자의 등록자격은 57,343개인 것으로 나타났다. 실적신고 업체를 기준으로 할 때 1개 전문건설업 면허 당 기술계와 기능계를 포함하여 2.8개의 자격을 보유하고 있는 것으로 나타났다. 기능계 자격이 65,479개, 기술계 자격이 74,983개로 나타나 기술계 자격이 14.5% 더 많은 것으로 나타났다. 기능계 자격 중에서는 92.7%가 기능사자격자로 기능계의 대부분을 차지하고 있다.

<표 2-9> 기술·기능자 보유현황

구분	기술계		기능계		총계
	자격	보유수	자격	보유수	
기술자격	기술사	586	기능장	38	
	기사	11,044	기능사	60,724	
	산업기사	9,696	인정기능사	4,692	
학경력	특급	8,234	교육이수자	25	
	고급	4,098			
	중급	6,559			
	초급	34,766			
계		74,983(53.4%)		65,479(46.6%)	140,462

전문건설업자가 보유한 기술계 및 기능계자격은 총 140,462개로 기술인력 보유현황을 제출한 30,257개 전문건설업자는 1개 전문건설업자 당 평균 4.6개의 자격을 보유하고 있는 것으로 나타나고 있다. 등록수별로 보면 평균 2.8명이다. 2006년도 기술인력 1인당 투입 공사 현장수는 평균 3.8개로

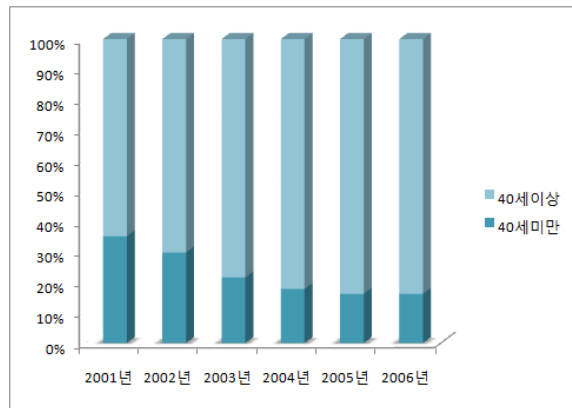
나타나고 있다. 2004년과 2005년도에는 공사현장수가 감소하였다가 2006년도에는 530,587개로 전년 대비 1.8% 증가하였다.



자료: 대한전문건설협회 내부자료.

<그림 2-2> 전문건설 업체수와 등록수 현황

전문건설업체 기능인력의 평균연령 분포 현황을 보면 40세 미만의 신규 기능인력의 확보가 시급함을 알 수 있다. 40세 미만의 기능인력의 비율이 2001년도에는 35.1%였으나 2004년도에는 10%대로 떨어지면서 2006년도에는 16.2%를 차지하고 있다.



자료: 대한전문건설협회 내부자료.

<그림 2-3> 전문건설 기능인력 평균연령 분포 현황

건설산업기본법에 의하면 전문건설업 등록을 하기 위해서는 기술능력과 자본금, 시설·장비 등의 요건을 갖추어야 한다. 일반적인 요건으로는 건설기술관리법에서 규정하고 있는 기술자 2인 이상과 2억 원에서 20억 원의 자본금, 그리고 20제곱미터의 사무실 등이 요구된다. 일반적인 사항보다 강화된 요건이 필요한 등록면허는 <표 2-10>에 제시되어 있는 것과 같다.

<표 2-10> 전문건설업 등록기준(건설산업기본법 시행령)

전문건설업종	기술능력	자본금	시설·장비
실내건축공사업 등	2인	법인: 2억 원	사무실 전용면적: 20제곱미터
수중공사업 ¹⁾	2인	개인: 2억 원	
포장공사업 ²⁾	3인	법인: 3억 원 개인: 6억 원	
식도설치공사업 ³⁾			
강구조물공사업 ⁴⁾	4인	법인: 3억 원 개인: 3억 원	
철도궤도공사업 ⁵⁾	5인		
준설공사업 ⁶⁾	4인	법인: 3억 원	
시설물유지관리공사업 ⁷⁾		개인: 3억 원	
철강재설치공사업 ⁸⁾		법인: 10억 원 개인: 20억 원	

주: 1) 국가기술자격법에 따른 잠수산업기사 또는 잠수기능사 1명 이상 필요.

2) 국가기술자격법에 의한 토목분야 건설기술자 1인 이상

3) 국가기술자격법에 의한 관련 종목의 기술자격취득자 2인 이상

4) 국가기술자격법에 의한 관련 종목의 기술자격취득자 2인 이상

5) 건설기술관리법에 의한 토목분야 토목기사·철도보선기사 또는 토목분야의 종급기술자 이상인 자 중 1인을 포함한 토목분야 건설기술자 2인 이상, 건설기술관리법에 의한 기계분야 건설기술자 1인 이상, 전기·가스·특수용접기능사 1인을 포함한 국가기술자격법에 의한 관련 종목의 기술자격취득자 2인 이상

6) 건설기술관리법에 의한 토목분야 토목기사 또는 토목분야의 종급기술자 이상인 자 중 1인을 포함한 토목분야 3인 이상, 건설기술관리법에 의한 기계분야의 건설기계기사 또는 건설기계분야의 종급기술자 이상인 자 중 1인을 포함한 기계분야 건설기술자 2인 이상

7) 건설기술관리법에 의한 토목분야 또는 건축분야 건설기술자 중 4인 이상

8) 건설기술관리법에 의한 토목분야의 토목기사 또는 토목분야의 종급기술자 이상인 자 중 1인을 포함한 토목분야 건설기술자 2인 이상, 건설기술관리법에 의한 건축분야의 건축기사 또는 건축분야의 종급기술자 이상인 자 중 1인을 포함한 건축분야 건설기술자 2인 이상, 건설기술관리법에 의한 용접분야 건설기술자 1인을 포함한 기계분야 건설기술자 2인 이상

자료: 대한전문건설협회(2008), 건설산업기본법령집.

전문건설업에서는 건축목공, 실내건축, 건축시공, 토목시공, 측량, 조경시공, 특수용접, 건축환경설비 등의 8개 훈련직종별로 2006년도를 기준으로 하여 2008년도의 기능인력 수요예측을 하였다(<표 2-11>참조).

전체 기능계 예측인원수는 10,000명이 추가적으로 필요한 것으로 판단된다. 이 가운데 8개 훈련직종별 기능인력 수요예측은 2006년도 전체 기능계 자격자수 대비 주요 8개 종목의 구성비율을 곱해서 각각의 2008년도 수요예측을 하였다. 예측결과 8개 종목 전체는 5,534명이 추가적으로 필요할 것으로 예측하고 있다.

<표 2-11> 기능종목별 기능인력 수요예측

기능종목	자격자수(2006년)	구성비율(%)	수요예측(2008)
계	36,239	100.0	5,534
건축목공	1,720	4.7	260
실내건축	5,243	14.5	802
건축시공	8,251	22.8	1,262
토목시공	3,080	8.5	470
측량	4,973	13.7	758
조경시공	1,952	5.4	299
특수용접	5,112	14.1	780
건축환경설비	5,908	16.3	903

(1) 기능사

기능사는 국가기술자격법 제9조에서 기능분야 국가기술자격으로 규정하고 있다. 국가기술자격법 시행령 제15조의 2에서는 국가기술자격자의 교육훈련에 관하여 규정하고, 국가기술자격 취득자의 교육훈련을 실시할 수 있도록 하고 있다. 또한 국가기술자격법 시행령 제26조에서는 국가기술자격증의 관리를 규정하고 있는데, 이 조항에서는 주무부장관에게 국가기술자격취득자관리대장을 작성·관리하도록 하고 있다. 대장에 기록되어야 하는 사항으로 성명·주민등록번호·주소 등의 인적사항, 직무분야·종목 등 취득한 국가기술자격에 관한 사항, 취업하고 있는 사업장의 명칭 및 소재지에 관한 사항, 국가기술자격의 취소·정지 그 밖의 필요한 사항으로 규정하고 있다. 국가기술자격법령에서 규정하고 있는 사항은 기능사자격을 취득한 자에 대한 경력관리와 교육훈련 등을 시행할 수 있는 근거가 되는 조항이라고 할 수 있다.

기능사는 1973년 국가기술자격법이 제정으로 국가기술자격으로 자격을 위한 검정이 이루어졌다. 건설현장이나 생산현장에 종사하는 인력에 대한 기능을 인정하는 자격이라고 할 수 있다. 기능사자격은 몇 차례 변화를

거쳤으나, 2002년 이후 기능사보 자격검정이 폐지되고 기존 기능사보자격자는 기능사로 자격이 전환되었다.

(2) 인정기능사

인정기능사에 대한 법률적 근거는 건설산업기본법 시행령에서 규정하고 있다. 인정기능사 경력증을 발급받은 자는 건설업 등록기준상 기술능력으로 활용된다. 또한 건설산업기본법 시행령 별표 5에서 규정하고 있는 건설기술자 배치기준에 의하면 전문건설업자가 시공하는 1건 공사의 예정금액이 5억 원 미만 공사는 당해 직무분야에 3년 이상 종사한 인정기능사를 배치할 수 있도록 하고 있다. 전문건설업자가 시공하는 1건 공사의 예정금액이 3천만 원 미만 공사에서는 3년 이상의 경력이 없어도 인정기능사를 배치할 수 있다.

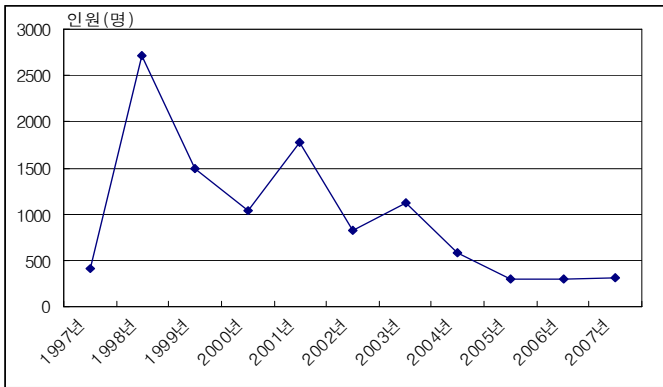
인정기능사는 건설현장에서 필요로 하는 기능인력 공급부족에서 기인하는 초과수요를 보완하기 위한 목적에서 시행되고 있다. 인정기능사 자격검정은 5년 이상의 경력을 가진 기능인(8)을 대상으로 하며, 서류 및 기능심사를 시행하게 된다. 인정기능사는 총 47개 종목을 대상으로 제도가 운영되고 있다.

<표 2-12> 인정기능사 자격검증 종목

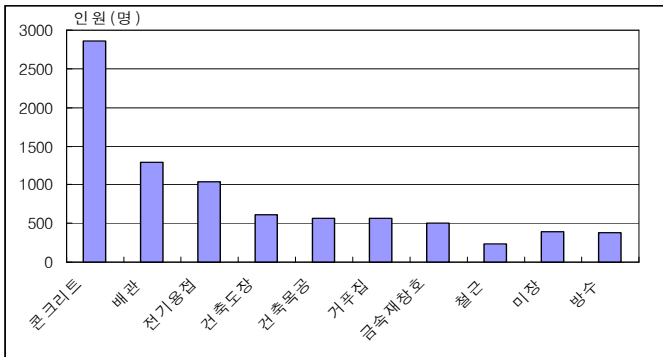
직무분야	종목	
	기능심사 시행종목	기능심사 미시행 종목
기계(12)	전기용접, 가스용접, 특수용접, 판금, 제관, 배관	선박, 연삭, 밀링, 기계조립, 프레스금형, 전산응용기계제도
건축(13)	전산응용건축제도, 비계, 거푸집, 건축목공, 조적, 미장, 타일, 유리시공, 건축도장, 목재창호, 금속재창호, 방수, 철근	-
토목(6)	전산응용토목제도, 측량, 건설재료시험, 콘크리트, 석공	보선
광업자원(1)	시추	-
국토개발(2)	조경	지적
농림(4)	-	종자, 원예, 임업종묘, 산림
공예(5)	금속도장	가구제작, 목공예, 석공예, 광고도장
금속(2)	-	축로, 금속재료시험
해양(1)	잠수	-
산업응용(1)	승강기	-

자료: 대한전문건설협회, 내부자료.

8) 건설산업기본법 시행령 제13조 별표2에 의하여 건설업체에서 건설공사 해당 분야 공사실무경력 5년(1,825일) 이상인 자를 대상으로 하고 있다.



<그림 2-4> 인정기능사 배출현황



<그림 2-5> 주요 종목 인정기능사 배출현황

제3장 건설기능인력 경력관리 현황 및 필요성

1. 건설기능인력 경력관리 현황 및 문제점

1) 건설기능인력 경력관리 현황

현행 제도에서 건설기능인력의 경력관리만을 목적으로 운영되고 있는 제도는 없다고 할 수 있다. 이러한 상황으로 인하여 건설기능인력에 대한 경력관리가 체계적으로 이루어지지 못하고 있는 가장 근본적인 요인이라고 할 수 있다.

근로자와 관련된 각각의 개별 법령에서 건설기술인력 경력관리에 관한 사항을 포함하고 있는 상황이다. 이러한 개별 법령으로는 근로기준법, 고용보험법, 건설근로자 퇴직공제제도 등이 있다.

<표 3-1> 건설기능인력 경력관리와 관련한 규정

구분	관리의 주요내용
근로기준법	근로자명부 작성하여 경력관리하고, 퇴직 후에도 관련 증빙서류 발급
고용보험	면허가 있는 시공업체가 시공하는 모든 건설공사가 가입대상이며, 피보험자의 정보관리
퇴직공제	공사예정금액이 10억 원 이상인 공공공사, 300호 이상의 공공주택 건설공사는 의무가입 대상으로 근로자에게 복지수첩 발급

자료: 김봉주 외(2006), 건설기능인력 자격 및 직급체계 구축방안 제안, 한국건설관리학회 논문집, 제7권 제5호, pp.105-114, p.108에서 인용.

(1) 근로기준법

근로기준법에서는 근로자의 근로경력관리에 대해서 규정을 하고 있으며, 근로계약체결에서 근로 조건, 근로자가 청구할 수 있는 사용증명서 등을 포함하고 있다(<표 3-2> 참조). 사용자가 근로계약을 체결할 때 근로조건을 명시해야하며, 근로자가 퇴직 후에라도 사용증명서를 청구한 경우에는 즉시 발급을 해야 하며, 여기에 더해서 각 사업장별로 근로자 명부를 작성해서 관리를 하도록 하고 있다.

대로 이루어지지 않기 때문에 경력관리를 하기 어려운 것이 현실이다.

(2) 고용보험법상 피보험자 관리

고용보험법에서는 경력관리에 관한 규정을 피보험자 관리 방식에서 시행하고 있다. 고용보험법은 2005년 "면허가 있는 건설업체가 시공하는 모든 건설공사"로 적용대상을 크게 확대하였다. 그러나 이러한 규정에 의해 관리되는 건설기능인력은 2000년 12월 말 약 9만 5천명으로 동 시기에 건설기능인력으로 추정되는 약 116만명에 비해 8.2%에 불과하다¹⁰⁾.

고용보험법에서는 사용자가 근로자의 피보험자격 및 상실에 관한 사항을 신고하거나, 법 제16조에 따라 노동부 장관에게 피보험 단위기간, 이직사유 및 이직 전에 지급한 임금, 퇴직금 등의 명세를 증명하는 서류를 제출하려는 경우에는 그 사유가 발생한 날이 속하는 달의 다음 달 15일까지 신고하거나 제출하도록 하고 있다. 그리고 이직자가 이직일 이전 18개월간 법에서 정한 사유로 계속해서 30일 이상 임금을 받지 못한 사실이 있는 경우에는 이직자에게 사유를 증명할 수 있는 서류를 제출하도록 요구할 수 있도록 규정하고 있다.

또한, 사용자가 근로자를 다른 사업으로 전보시켰을 때에는 전보일로부터 14일 이내에 노동부장관에게 신고하여야 하며, 인적사항이 변경되었을 시에도 노동부장관에게 신고하도록 하고 있다. 그 외에도 근로자의 보험자격 취득 및 상실에 대해서는 노동주 방관이 사업주 또는 하수급인에게 알리도록 하고 있다.

(3) 건설근로자퇴직공제제도

건설근로자퇴직공제제도상의 경력관리는 적용범위가 일부 건설공사에 국한되어 있어 전체 건설근로자를 포괄하는데 현실적인 한계를 지니고 있다. 또한 제도를 강제할 수 있는 제대조항이 미약하고 퇴직공제회가 실질적인 감독권한이 없어 조속한 제도정착의 결집들이 되고 있다. 거기에도 10일 정도 소요되는 발급기간 중 건설근로자가 다른 현장으로 이동하는 경우 수첩의 전달이 어려워지는 문제도 있다¹¹⁾.

10) 김봉주 외. (2006), 건설기능인력 자격 및 직급체계 구축방안 제안, 한국건설관리학회 논문집, 제7월 제5호 p105-114 인용.

11) 김봉주 외. (2006), 건설기능인력 자격 및 직급체계 구축방안 제안, 한국건설관리학회 논문집, 제7월 제5호 p105-114 인용.

<표 3-2> 근로기준법 상 근로경력관리와 관련된 규정

구분	근로기준법	근로기준법 시행령
근로조건	제17조 (근로조건에 명시) 사용자는 근로계약을 체결할 때에 근로자에게 임금, 소정근로시간, 제55조에 따른 휴일, 제60조에 따른 연차 유급휴가, 그 밖에 대통령령으로 정하는 근로조건을 명시하여야 한다. 이 경우 임금의 구성항목·계산방법·지급방법, 소정근로시간, 제55조에 따른 휴일 및 제60조에 따른 연차 유급휴가에 관한 사항은 서면으로 명시하고 근로자의 요구가 있으면 그 근로자에게 교부하여야 한다. [[시행일 2007.7.1]]	
사용증명서 청구	제39조 (사용증명서) ①사용자는 근로자가 퇴직한 후라도 사용 기간, 업무 종류, 지위와 임금, 그 밖에 필요한 사항에 관한 증명서를 청구하면 사실대로 적은 증명서를 즉시 내주어야 한다. ②제1항의 증명서에는 근로자가 요구한 사항만을 적어야 한다.	제19조 (사용증명서의 청구) 법 제39조제1항에 따라 사용증명서를 청구할 수 있는 자는 계속하여 30일 이상 근무한 근로자로 하되, 청구할 수 있는 기한은 퇴직 후 3년 이내로 한다.
근로자 명부 작성	제41조 (근로자의 명부) ①사용자는 각 사업장별로 근로자 명부를 작성하고 근로자의 성명, 생년월일, 이력, 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항을 적어야 한다. ②제1항에 따라 근로자 명부에 적을 사항이 변경된 경우에는 지체 없이 정정하여야 한다. 제42조 (계약 서류의 보존) 사용자는 근로자 명부와 대통령령으로 정하는 근로계약에 관한 중요한 서류를 3년간 보존하여야 한다.	제20조 (근로자 명부의 기재사항) 법 제41조제1항에 따른 근로자 명부에는 노동부령으로 정하는 바에 따라 다음 각 호의 사항을 적어야 한다. 1. 성명/2. 성(性)별/ 3.생년월일/4. 주소/ 5. 이력(履歷)/6. 종사하는 업무의 종류/ 7. 고용 또는 고용갱신 연월일, 계약기간을 정한 경우에는 그 기간, 그 밖의 고용에 관한 사항/8. 해고, 퇴직 또는 사망한 경우에는 그 연월일과 사유/9. 그 밖에 필요한 사항 제21조 (근로자 명부 작성의 예외) <u>사용기간이 30일 미만인 일용근로자에 대하여는 근로자 명부를 작성하지 아니할 수 있다.</u>

근로기준법에서는 사용자에게 근로경력관리를 하도록 의무화 하고 있으며, 30일 미만인 일용근로자에 대해서는 일부를 완화하고 있다. 30일 미만의 일용근로자에 대해서는 적용을 유예하고 있기 때문에 건설현장에서는 이 조항을 빌미로 건설인력에 대한 근로경력관리가 제대로 이루어지지 않고 있다. 그러나 건설현장에서 30일 이상을 일하는 건설근로자들의 비율은 약80%에 달하고 있으며, 실제 서면계약 체결을 하고 노동을 하는 근로자의 비율은 약 30%에 불과하다고 한다.⁹⁾ 다시 말하면 건설현장에서 일하는 건설근로자들은 30일 이상을 근로함에도 불구하고 근로기록 등이 제

9) 한국건설산업연구원(2001), 건설기능인력이 효율적 관리방안, pp18-19 재인용

2) 현행 건설기능인력 경력관리 문제점

(1) 경력관리에 대한 인식부족

건설기능인력 경력관리의 대상이 되는 기능인력 스스로가 경력관리의 필요성에 대한 충분한 인식이 확산되지 못하고 있는 것으로 판단된다. 현재와 같이 작업반장을 중심으로 팀을 구성하고, 팀 단위로 노무관계가 맺어지는 방식에서는 경력관리의 필요성이 상대적으로 크지 않다고 할 수 있다. 팀장 주도에 의한 노무방식은 오랜 기간 지속된 관계를 바탕으로 작업을 하는 방식이다. 따라서 별도의 경력관리라는 개념이 적용될 여지가 크지 않았던 것이 사실이다.

그러나 이러한 방식의 노무관계는 산업에서 필요로 하는 기능인력이 신규로 충원되지 않는 상황에서 문제가 되고 있다. 고숙련 기능인력의 고령화하고 있고, 숙련과정에 있는 기능인력은 매우 부족한 실정이다. 또한 전반적인 인력의 유입감소와 퇴출로 외국인력으로 대체되는 사례가 증가하고 있다. 이러한 상황은 생산되는 시설물의 품질에 좋지 않은 영향을 미칠 수밖에 없는 구조라고 할 수 있다.

건설산업에서 숙련공 부족의 문제와 신규인력 유입의 문제는 그동안 기능인력에 대한 경력관리가 제대로 이루어지지 못한 것도 원인으로 지적될 수 있다. 즉 경력관리를 통하여 개선된 위치에서 노무를 제공하고 임금을 받을 수 있는 구조가 제도화되지 못했기 때문이다.

경력관리에 대한 인식의 부족은 기능인력만의 문제는 아니다. 기능인력을 사용하는 사용자, 정책의 담당자인 정부도 기능인력에 대한 경력관리의 필요성은 인식하고 있으나 실효성 있는 대책이 마련하지 못하고 있다. 현 단계에서 기능인력에 대한 경력관리가 제대로 이루어지기 위해서는 경력관리에 대한 인식의 전환과 확대가 필요하다고 할 수 있다.

(2) 관리조직의 미비

경력관리를 위한 전담조직이 마련되어 있지 못한 것도 경력관리가 제대로 이루어지지 못하고 있는 요인이라고 할 수 있다. 건설인력관리센터가 일부 기능을 수행하고 있다. 그러나 기능인력의 측면에서는 거의 경력관리가 이루어지지 못하고 있다고 할 수 있다.

건설기능인력에 대한 경력관리조직 부재로 인하여 건설산업에 관한 정책과 고용 및 사회보험 등에 관한 정책을 담당하는 정부 또는 기능인력을 사용하는 사용자단체인 관련 협회 등에서 경력관리가 이루어질 필요성이 제기되고 있다.

(3) 기능인력에 대한 유인책 미비

경력관리가 실효성을 확보하기 위해서는 경력관리 대상자인 기능인력의 자발적인 참여가 이루어져야 한다. 경력관리의 특성상 관리자의 노력만으로 경력관리가 제대로 이루어지기 어렵다. 그런데 현실적으로 건설산업에 종사하는 기능인력이 경력관리에 대하여 적극적인 호응하고 있는 것은 아니다.

건설기능인력에 대한 경력관리는 정보의 비대칭을 보완하는 기능이 있다. 이러한 기능은 건설산업 전반에 긍정적인 파급효과와 생산의 효율성을 제고할 수 있는 수단이 된다. 따라서 정책적인 측면에서 기능인력의 적극적인 참여를 유도할 수 있는 경력관리에 관한 인센티브가 제시되어야 한다. 그러나 건설기능인력에 대한 경력관리를 활성화하기 위한 목적의 유인책은 거의 제공되지 못하고 있는 실정이다. 기능인력의 적극적인 참여를 확대할 수 있는 경력관리에 대한 유인책이 제공되어야 할 것으로 생각된다.

(4) 기능인력 경력관리에 필요한 규정 미비

기능인력에 대한 경력관리를 시행할 수 있는 근거가 되는 제도적인 규정이 미비한 것도 기능인력 경력관리가 활성화되지 못하는 원인이라고 할 수 있다. 건설기술인력에 관한 경력관리의 근거가 되는 규정이 건설기술관리법, 건설산업기본법, 국가기술자격법 등에 마련되어 있다. 그런데 이들 법령에서는 일반적으로 기술인력과 기능인력, 기술계 자격자와 기능계 자격자를 구분하고 있다. 이에 따라 건설기능인력에 대한 경력관리를 적극적으로 시행할 수 있는 명확한 근거조항이 미비한 것이 현실이다.

기능인력에 대한 경력관리가 제대로 작동하기 위해서는 유인책과 함께 제재수단도 중요한 역할을 한다. 그러나 경력관리에 관한 근거규정이 미비로 인하여 위반에 대한 제재도 실효성이 낮을 수밖에 없다. 건설산업기본법에는 전문건설업 등록을 위해서 필요한 기술인력 요건이 규정되어 있다. 그러나 경력관리에 관한 규정이 미비한 결과 기술인력을 중복하여 등

록하는 사례가 나타나고 있는 것으로 판단된다. 건설산업기본법에서도 등록요건 미비에 대한 제재수단을 마련하고 있으나, 중복적인 등록으로 등록요건 위반 등의 행위를 제재할 수 있는 근거도 필요한 것으로 생각된다.

2. 건설기능인력 경력관리 필요성

건설산업은 노동력의 중요성이 다른 산업에 비해 큰 산업이라고 할 수 있다. 수평 및 수직공간에 세워지는 건축물 또는 구조물의 형태로 생산이 이루어지는 특성 때문에 생산기술 발전과 자본으로 대체할 수 있는 분야가 다른 산업과 비교할 때 한정적이라고 할 수 있다. 건설산업은 생산의 특성으로 인해 생산에 종사하는 기술인력에 대한 효율적인 육성과 관리가 산업의 경쟁력 및 부가가치 제고와도 직결된다. 이러한 상황을 반영하여 인력 육성 및 경력관리 필요성을 반영하여 건설산업기본법 및 건설기술관리법 등에서 건설기술인에 관한 관리를 규정하고 있다.

현행 건설산업기본법 제87조의 2는 건설기술인력에 대한 경력관리의 근거 조항이라고 할 수 있다. 이외에도 건설산업기본법 제24조, 건설기술관리법 제6조의 2와 건설기술관리법 시행령 제4조도 경력관리에 관한 사항을 규율하고 있는 것으로 해석할 수 있다.

건설산업기본법 제87조의 2에서는 건설전문인력의 육성 및 관리에 관한 사항을 규정하고 있다.¹²⁾ 동 조항에서 건설전문인력은 기술인력과 기능인력을 포괄하는 것으로 이해할 수 있으며, 국토해양부장관이 수립하는 시책에 건설전문인력에 대한 경력관리와 경력인증에 관한 사항을 포함할 수 있도록 규정하고 있다.

건설산업기본법 제24조¹³⁾ 건설산업정보의 종합관리에서는 국토해양부장관

이 건설산업정보 종합관리체계를 운영할 수 있는 근거조항이라고 할 수 있다. 건설산업정보 종합관리체계에는 건설공사에 필요한 인력의 수급상황 등이 포함될 수 있도록 규정하고 있다.

건설기술관리법 제6조에서는 건설기술인력의 관리에 관한 사항을 규정하고 있다. 건설기술인력의 관리와 관련하여 국토해양부장관에게 건설기술인력의 효율적 활용과 기술능력의 향상을 위한 필요한 시책을 수립·추진할 수 있도록 하고 있다. 건설기술관리법 제6조의 2는 건설기술자의 신고에 관한 사항을 규율하고 있다. 이 조항에서는 건설관련 업체에 소속되어 건설공사 또는 건설기술용역업무에 종사하는 건설기술자¹⁴⁾는 국토해양부령에 정하는 바에 의하여 근무처, 경력, 학력 및 자격의 관리에 필요한 사항을 국토해양부장관에게 신고할 수 있도록 하고 있다.

한국건설기술인협회는 건설기술자 경력관리제도를 건설기술자를 적재적소에 배치하는 기능, 자격대여 및 이중 취업방지 등의 기능을 수행할 수 있다고 설명하고 있다. 이러한 기능을 통하여 건설공사 수행의 적정성, 건설공사 품질 제고와 안전을 확보할 수 있어 건설기술자가 우대받을 수 있는 제도라는 점을 제시하고 있다.

한국건설기술인협회는 건설기술자 경력관리를 통하여 건설기술자 기술등급, 학력, 자격, 근무이력, 기술경력, 상훈, 자격제제, 교육훈련, 업무정지, 부실벌점 등을 관리하고 정보이용자에게 제공하고 있다.

건설기능인에 대한 경력관리도 건설기술자와 유사한 측면에서 필요성이 인정된다. 기능사자격자는 전문건설업자 등록요건 등에 포함되어 있기 때문에 체계적인 경력관리는 이중등록 등을 예방할 수 있고, 이를 통하여 부실한 전문건설업자를 시장에서 퇴출할 수 있는 수단이 된다. 또한 경력관리를 통하여 고용의 계속성 및 안정성을 제고할 수 있다. 특히 기능인력은 실제 공사현장에서 작업에 투입되는 인력이며, 겨울철 실업 등이 문제를 보완할 수 있는 근로자 지원제도 및 복지제도의 수혜가 가능하다.

기능인력에 대한 체계적인 경력관리는 보수교육과 연계될 수 있으며, 신기술에 대한 기술을 체득하는 것은 숙련의 질을 높이는 방법이 될 수 있고 숙련기간을 단축하는 효과도 기대할 수 있다.

기능사에 대한 경력관리 항목은 국가기술자격법 시행령 제26조에서 규정하고 있는 사항을 준용하면 될 것으로 생각된다. 즉 경력관리를 위해 기록되어야 하는 사항으로 성명·주민등록번호·주소 등의 인적사항, 직무

12) 건설산업기본법 제87조의 2(건설전문인력의 육성 및 관리) ①건설교통부장관은 건설분야의 전문적인 기술 또는 기능을 보유한 인력(이하 “건설전문인력”이라 한다)의 육성 및 관리 등을 위하여 건설전문인력의 육성 및 관리에 관한 시책을 수립·추진할 수 있다. ②건설교통부장관이 제1항에 따라 수립하는 시책에는 다음 각 호의 사항을 포함시킬 수 있다. 1. 건설전문인력의 수급 및 활용에 관한 사항, 2. 건설전문인력의 육성 및 교육훈련에 관한 사항, 3. 건설전문인력의 경력관리와 경력인증에 관한 사항, 4. 그 밖에 건설전문인력의 육성 및 관리에 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항

13) 건설산업기본법 제24조(건설산업정보의 종합관리) ①국토해양부장관은 건설업자의 자본금·경영실태·공사 수행상황 등 건설업자에 관한 정보와 건설공사에 필요한 자재·인력의 수급상황 등 건설관련정보를 종합적으로 관리하고, 이를 필요로 하는 관련기관·단체 등에 제공할 수 있다. ②생략. ③국토해양부장관은 제1항 및 제2항의 규정에 의한 건설산업정보를 체계적으로 관리하기 위하여 대통령령이 정하는 바에 의하여 건설산업정보 종합관리체계를 구축·운영할 수 있다.

14) 이 규정에서 정하는 건설기술자에는 건설업자, 주택법 제9조의 규정에 의하여 주택건설사업자의 등록을 한 자, 감리전문회사, 기타 대통령령이 정하는 건설관련업체로 하고 있다.

분야·종목 등 취득한 국가기술자격에 관한 사항, 취업하고 있는 사업장의 명칭 및 소재지에 관한 사항, 국가기술자격의 취소·정지 그 밖의 필요한 사항으로 규정하고 있다.

제4장 건설기능인력 경력관리 대안

1. 건설기능인력에 대한 유인책 제공

선행연구에서 제시한 근로경력 관리체계의 새로운 대안은 기존 관리체계가 미흡하다는 전제에서 출발하고 있다. 기존 관리체계는 실제로 건설현장에서 경력관리체계로서의 기능을 수행하지 못하고 있다는 점을 지적하고 새로운 경력관리체계의 모색 필요성을 제기하고 있다. 새로운 경력관리체계를 마련하기 위해서 건설산업기본법에 건설기능인력 경력관리에 관한 근거조항이 우선적으로 마련되어야 한다.¹⁵⁾ 근거조항은 건설기능인력에 대한 경력관리가 체계적으로 이루어지기 위한 전제조건이라고 할 수 있다.

<표 4-1> 근로경력 관리방안 요약

구분	새로운 관리체계 도입	기존 관리체계의 보완·연계
근거	· 기존 관리체계의 미흡 · 부실시공 억제 위한 관련사항 부족	· 기존 관리체계에 필요한 사항 포함 · 고용보험 확대 적용으로 관리 가능성 제시
내용	· 기존 관리항목 포괄 · 성실성 여부 판단자료 추가	· 기존 관리항목 포괄 · 주관적 판단자료 수록 곤란
방법	· 건설산업기본법에 근거조항 마련 · 취업 및 퇴직상황 분기별 보고	· 고용보험 피보험자 관리정보 활용에 관한 근거조항을 건설산업기본법에 마련 · 관리업무 효율성 제고를 위해 전산 카드 도입, 다른 사회보험 및 퇴직 공제와 연계 촉구
필요조치	· 이동성 고려한 관리체계 구축 · 고용관리책임자 규정의 실효성 확보	· 고용보험 적용 확대 · 효율성 제고 조치
장점	· 사업주에게 기능인력 관리의 중요성 인식 · 건설현장 특성 반영한 관리체계 구축	· 추가비용 적게 소요 · 관리에 대한 거부 명분 약화 · 건설현장 제반 행정업무 효율화 가능
단점	· 별도 관리체계 신설은 규제라는 비판 · 독자적 관리체계 구축시 추가비용 과중	· 고용보험제도 운영여부에 의존 · 건설현장 특성 반영에 한계
실행가능성	· 기존 관리와 중복으로 실효성 저하	· 추가노력이 적어 현실성 제고

자료: 건설교통부(2001), 건설기능인력의 효율적 관리방안, 한국건설산업연구원, p.77에서 인용.

15) 심규범 등이 연구한 건설교통부(2001), 건설기능인력의 효율적 관리방안에서는 새로운 경력관리체계의 구축은 상대적으로 과다한 비용과 낮은 실효성, 그리고 중복규제의 비판적 시각 등을 고려할 때 고용보험 등의 기존 제도와 연계하는 것이 보다 효율적이라는 의견을 제시하고 있다.

건설기능인력에 대한 경력관리에 필요한 규정을 전제로 효율적인 경력관리 체계가 되기 위해서는 경력관리 대상자인 기능인력에 대한 인센티브가 제공되어야 할 것으로 생각한다. 기능계 자격자에 대한 경력관리는 기능사 등 자격취득자의 확대를 유발하는 부수적인 효과를 기대할 수도 있다. 즉 경력관리를 통해서 임금 및 복지혜택 측면에서 기능인력에게 도움이 된다는 점이 인식되면 기능사 또는 인정기능사를 취득할 유인이 생긴다고 할 수 있다. 무자격자가 자격자로 전환되는 것은 사용자 측면에서는 인력을 활용할 수 있는 대상이 확대되는 것이며, 기능인력에게는 고용의 가능성을 제고하는 방안이 된다.

1) 상위자격 취득의 필기시험 면제

기능사자격을 취득한 이후 산업기사 등의 상위자격을 취득하는 자격검정에서 기능사자격 취득한 이후 실무경력 1년의 요건을 충족한 자에 대해서는 필기시험 등의 면제혜택 부여할 필요성이 있다. 국가기술자격은 기술계와 기능계로 구분하여 운영되고 있으며, 기능사자격자는 1년의 실무경력이 인정되면 산업기사 자격에 응시할 수 있다.

기능사자격자에 대한 상위자격의 자격검정에서 필기시험을 면제하는 것은 기능사자격자에게 경력관리의 유인책이 될 수 있고, 기능사자격자를 확대할 수 있는 방안도 될 수 있다. 또한 산업측면에서도 기술인력의 수급측면에서 긍정적인 효과가 있을 것으로 생각된다. 국가기술자격법령 등에서는 기능사자격자 등 국가기술자격자에 대한 교육훈련이 규정되어 있고, 재교육 등 보수교육에 참여한 기능사자격자에 한하여 산업기사 자격검정에서 특혜를 부여하는 방안은 실효성이 있을 것으로 판단된다.

산업기사 등 상위자격 검정에 필요한 기능사자격 취득과 실무경력, 그리고 취업한 업체에서의 근로이력 등은 경력관리의 대상이 되는 항목이다. 따라서 이러한 혜택이 부여되면 기능사 및 인정기능사 자격자에 대한 경력관리가 활성화될 수 있는 하나의 수단이 될 수 있다.

기능사수준의 자격을 갖춘 자가 상위단계의 자격을 취득함으로써 고용여건의 개선이 이루어질 경우 계속하여 산업 내에서 고용을 유지하며 잔류할 가능성이 커진다고 할 수 있다. 이러한 효과는 건설기술인력의 수급에 도움이 되는 효과를 발휘할 수 있을 것으로 기대된다.

2) 실업급여 혜택 확대

건설산업에 종사하는 기능인력의 고용보험 실업급여 수급율이 매우 낮은 것으로 나타나고 있다. 건설기능인력은 다른 산업 종사자에 비해 계절적인 요인과 생산과정의 특성으로 실업이 주기적이고 빈번하게 발생하고 있다. 실업을 예방할 수 있는 대안이 제시되는 것이 최선이지만, 실업이 발생하는 경우 실업급여 등을 수급할 수 있어야 한다.

그러나 실업급여를 받기 위해서는 통상적으로 6개월 이상의 근무기간을 요하고 있다. 이러한 기준을 적용하는 경우 건설인력은 실업급여를 받을 수 있는 가능성이 낮아진다고 할 수 있다. 따라서 건설인력에 대해서는 계절적 요인과 기상 등에 의한 실업이 발생한다는 점을 고려하여 실업급여를 받기 위한 근로기간 요건을 단축하는 방안이 필요하다. 실업급여를 받기 위해서 필요한 근로기간을 단축하고 경력관리를 통하여 확인된 근로일수가 인정되면 건설인력에 실질적인 도움이 될 수 있을 것으로 생각되며, 경력관리에 대한 기능인력의 인식을 확대하는데도 긍정적인 것으로 생각된다.

3) 취업기회 확대

건설기능인력의 경력관리를 통하여 근로자가 기대할 수 있는 가장 실질적인 혜택은 취업기회의 확대라고 할 수 있다. 건설생산에 종사하는 자는 현장의 상황에 따라 다른 현장으로 이동하는 이동성이 큰 것이 현실이다. 이는 경력관리를 어렵게 하는 요인이 되고 있다. 그러나 이동성이 크기 때문에 경력관리의 필요성이 더욱 강조될 수밖에 없다.

체계적인 경력관리는 근로일수와 참여작업 등에 관한 정보를 관리할 수 있는 방법이다. 이를 통하여 기능인력은 자신의 근로이력을 관리할 수 있으며, 자신을 필요로 하는 현장에 정보를 제공할 수 있기 때문에 취업기회가 확대되는 효과가 있다. 이러한 효과는 사용자측면에서도 긍정적이라고 할 수 있다. 건설기능인력의 양적인 부족문제와 함께 숙련된 기능인력의 확보에 어려움을 겪고 있는 사용자는 자신이 원하는 인력에 대한 정보를 얻을 수 있고, 이를 통하여 필요 인력을 확보할 수 있기 때문에 효율적인 생산에 기여할 수 있다.

2. 건설기능인력 경력관리조직 설립 검토

1) 경력관리조직 설립의 필요성

기능인력을 체계적으로 관리하기 위한 필요성에서 건설인력관리센터 설립의 필요성이 제기되고 있다.¹⁶⁾ 또한 건설기술인력의 효율적인 공급을 위한 대안으로 기술인력 풀(pool)제도가 제시되기도 하였다.¹⁷⁾ 건설기술인력 풀(pool)제도는 건설산업의 구조조정으로 인하여 수요자인 기업과 공급자인 기술인력 간 괴리를 보완할 수 있는 수단으로 제시된 대안이라고 할 수 있다.

기술인력 풀(pool)은 전문적인 기술인력을 신축적으로 활용하기 위한 목적에서 필요하며, 기술인력을 필요로 하는 기업은 사업(project)별로 기술인력을 제공받을 수 있는 체계를 구축하는 것이다. 인력 구조조정과 관련하여 풀(pool)제도의 필요성은 세분화된 기술인력을 외부시장을 통해 신축적으로 활용할 수 있고, 고용자와 피고용자 간 발생하는 정보비대칭을 보완할 수 있다. 또한 새로운 생산체제와 산업구조에 적합한 인력수급체제로 보완하여야 할 필요성 등이라고 할 수 있다. 풀(pool)제도가 활성화되기 위해서는 건설산업기본법령에서 규정하고 있는 건설업자 등록기준의 완화 및 폐지 등이 선행되어야 하며, 근로자를 근로년수 중심이 아니라 사업단 위 업무수행역량으로 평가되어야 한다.

풀(pool)제도 시행을 위해서는 근로자 경력관리의 전산화가 이루어져야 하며, 이를 통해 수급정보를 공유할 수 있어야 한다. 풀(pool)의 관리는 민간 부문에서 관리하는 것이 타당하고, 풀(pool)의 경제적 운영은 수혜자 부담의 원칙에 따라 기업이 부담하도록 하여야 한다는 사항 등이 제시되었다.

2) 경력관리조직 운영주체

경력관리조직 운영의 주체를 누구로 할 것인가의 문제는 단기적인 방안과 장기적인 방안으로 구분하여 살펴볼 수 있다. 건설기능인력에 대한 경력

관리가 공급자에 해당하는 기능인력과 수요자인 전문건설업자 간 정보의 비대칭문제를 완화할 수 있는 방안이라는 점에서 장기적으로 정책당국이 운영하는 방안이 바람직한 것으로 생각된다. 비대칭적인 정보는 시장실패를 야기하는 요인 가운데 하나이며, 시장실패가 발생하는 경우 정부가 개입을 통하여 성과를 개선할 수 있는 여지가 있다. 건설산업에서 발생하는 기능인력의 지속적인 부족현상과 정부가 전문건설업자의 등록기준을 운용하고 있다는 고려할 때 기능인력 경력관리에 정부의 역할이 성과를 거둘 수도 있을 것으로 생각된다.

반면 경력관리조직 운영의 주체는 노동력을 관리하고 사용하는 자가 주체가 되는 것도 효과적인 방안이라고 할 수 있다. 선행연구에서도 건설기능인력 경력관리시스템의 개발주체는 시스템을 이용하여 풀을 관리할 주체와 동일하여야 한다는 점을 지적하고 있다(김봉주 외, 2006). 즉 건설기능인력을 직접적으로 사용하여야 하는 건설업자가 경력관리조직을 운영하는 것도 효율성을 제고할 수 있는 방안이 될 수 있다.

건설기능인력 경력관리조직의 운영을 공공부문이 담당할 것인지 또는 민간부문에서 담당할 것인지, 단기적인 방안과 장기적인 방안으로 구분하여 접근하는 것이 타당하다고 생각된다.

(1) 단기적인 방안

① 기존 건설기술인력 관리센터

현재 건설인력관리센터가 설립되어 운영되고 있다. 건설기술인력과 건설기능인력에 대한 경력관리를 시행할 수 있는 조직이라고 할 수 있다. 그러나 현실적으로 기술자에 비해 기능인력의 경력관리는 소홀하게 다루어질 수밖에 없는 것으로 판단된다. 기능계 자격자의 숫자가 기술계 자격자의 숫자에 비해 적다. 또한 동시에 기능계와 기술계 자격을 보유하는 경우 상위 자격인 기술계자격으로 경력관리가 이루어질 수밖에 없을 것으로 생각된다. 이러한 이유로 인하여 기능계 자격자에 대한 경력관리는 기대에 미치지 못하게 운영되고 있다.

별도의 조직 설립과정 필요 없이 경력관리를 시행할 수 있는 장점이 있다. 그러나 기능인력 경력관리 측면에서는 효율적인 운영의 어려움이 있으며, 현재도 이러한 현상이 발생하고 있다. 이러한 점이 단점으로 지적될 수 있다.

16) 한국건설산업연구원(2006), 글로벌 수준의 건설 현장 만들기 전략, 한국건설산업연구원, p.11에서는 건설교통부와 건설사업자 단체가 공동으로 운영하는 방안을 제시하였다. 이에 따르면 기능공의 기능수준을 등급화하고 데이터베이스화하여 건설업체가 필요로 하는 건설인력을 채용할 수 있도록 하자는 점에서 착안하고 있는 것으로 생각된다.

17) 건설기술인력 풀(pool)제도는 김태항·심형석(1998), 국내 건설업체 인력 구조조정의 실태 분석, 한국건설산업연구원 working paper, 한국건설산업연구원, pp.2--23을 참고하였다.

② 건설 관련 협회

대한전문건설협회를 비롯한 건설 관련 협회는 그 설립의 근거가 건설산업 기본법에 마련되어 있고, 건설산업의 발전을 위하여 설립된 건설산업의 각 분야를 구성하고 있는 건설업자의 조직이라고 할 수 있다. 또한 실적 신고 접수와 회원인 건설업자의 현황에 대하여 가장 정확하게 파악할 수 있는 장점이 있다.

협회 조직은 기능계 자격자의 위장취업 및 이중등록으로 인하여 발생할 수 있는 부실업자의 난립을 방지하여야 할 필요성이 있다. 이와 함께 실적신고 및 인정기능사를 배출하고 있기 때문에 큰 비용의 투자 없이 기능계 자격자의 경력관리를 시행할 수 있을 것으로 판단된다.

③ 효율적인 건설기능인력 경력관리 주체

건설기능인력의 효율적인 경력관리를 논의하는 배경에는 기존 건설기술인력 관리센터가 기능인력의 경력관리에는 기대만큼의 성과를 달성하고 있지 못하다는 전제가 있다.

건설기능인력에 대한 경력관리 대상자를 기능사와 인정기능사로 한정할 경우 대상 자격은 약 6만 5천여 개인 것으로 판단된다. 한국산업인력공단에서 배출자를 확인할 수 있는 1975년 이후 기능사자격자의 숫자는 매우 큰 규모이다. 그러나 자격제도는 하위 자격에서 실무경력 등의 요건을 충족하는 경우 상위 자격 취득이 가능하다. 또한 공업고등학교 졸업자의 전문대학 및 대학 진학률이 높아짐에 따라 기능사 이외에 추가적으로 상위 자격을 취득하는 비중이 지속적으로 증가하고 있는 것으로 판단된다. 즉 기능사와 기사 또는 산업기사 등의 자격을 같이 보유한 자격자는 기능인력에서 기술인력으로 전환된다고 할 수 있다. 기술인력으로 경력관리가 이루어지는 것이 타당하다고 할 수 있다.

이러한 사항들을 고려할 때 건설기능인력에 대한 경력관리의 효율성을 제고하기 위해서는 필요성의 정도를 기준으로 경력관리의 주체를 선정하는 것이 타당하다고 생각된다.

(2) 장기적인 방안

건설산업은 노동의존도가 높은 산업이며, 건설산업에 진입하는 기능인력의 지속적인 감소현상과 고숙련 기능인력의 부족 및 고령화에 직면하고 있다. 계절적인 실업이 주기적으로 발생하고 있기도 하다. 이러한 특성이 있는 건설산업에서 고용과 경력관리에 관한 사항은 여러 분야가 혼재되어 있기 때문에 다양한 정책이 조화를 이루어야 효율적인 경력관리가 가능하다고 할 수 있다.

따라서 장기적으로는 정책의 혼합을 통해서 조정할 수 있는 능력이 있는 공공부문에서 경력관리조직을 운영하는 것이 필요하다. 정부는 건설업자 등록기준을 운용하고 있고, 경력관리를 근로자 복지제도와도 연계하여 운영할 수 있는 역할을 기대할 수 있다. 이러한 측면에서 장기적으로 정부가 기술인력과 기능인력을 통합하여 관리하는 방안이 효율적일 것으로 생각된다.

정부에서 건설분야에 종사하는 기술계 및 기능계 자격자를 통합하여 관리하기 위해서는 전산화하여야 하며, 개인의 정보에 해당하는 자료를 입력, 출력하는 과정이 수반되는 업무라는 점에서도 정부가 장기적으로 경력관리 조직의 주체로서 기능하는 것이 필요하다.

제5장 결론 및 정책제언

1. 요약 및 결론

건설산업은 다른 산업에 비해 노동의존도가 높은 산업에 속하므로 숙련된 노동력의 안정적인 확보가 시공의 품질을 좌우하게 된다. 건설현장에서 이용되는 대표적인 노동형태인 건설기능인력은 이런면에서 중요하다 할 수 있다. 그러나 현실적으로 건설기능인력의 유입과 관리는 원활하게 이루어지지 못하고 있는 실정이다. 또한 건설기능인력에 대한 경력관리체계도 갖추고 있지 못하고 있다.

본 연구는 건설기능인력에 대한 경력관리체계의 현황을 검토하고 개선방안을 도출하는 것을 목적으로 하고 있다. 이를 통하여 건설기능인력에 대한 효과적인 경력관리체계가 이루어질 수 있도록 제도개선안을 포함하는 자료를 제공하는 것이 연구의 목적이다.

건설근로자는 크게 건설기술자와 건설기능인력으로 구분할 수 있다. 건설기술자는 건설기술관리법에서 체계적인 경력관리가 시행될 수 있는 근거가 마련되어 있지만, 기능인력에 대해서는 이와 같은 경력관리가 이루어지지 않고 있다. 건설기술자는 기술사, 기사, 산업기사가 포함되며 기능인력은 기능장, 기능사와 인정기능사가 포함된다.

현행 제도에서 건설기능인력의 경력관리만을 목적으로 운영되고 있는 제도는 없다고 할 수 있다. 관련된 법령으로는 근로기준법, 고용보험법, 건설근로자 퇴직공제제도 등이 있다.

건설기능인력의 경력관리가 제대로 이루어지지 못하는 것은 경력관리에 대한 인식이 부족하고, 경력관리를 위한 전담조직이 마련되어 있지 않기 때문이다. 또한 기능인력들이 자발적으로 경력관리의 필요성을 느끼고 참여를 해야 함에도 불구하고 그것이 이루어지지 못하고 있으며, 제도적인 규정이 미비한 것도 기능인력 경력관리가 활성화되지 못하는 이유라고 할 수 있다.

기능사에 대한 경력관리는 국가기술자격법 시행령 제26조에서 규정하고 있는 사항을 준용하면 될 것이다. 경력관리를 위해 기록되어야 하는 사항으로 성명·주민등록번호·주소 등의 인적사항, 직무분야·종목 등 취득한 국가기술자격에 관한 사항, 취업하고 있는 사업장의 명칭 및 소재지에

관한 사항, 국가기술자격의 취소·정지 그 밖의 필요한 사항으로 규정하고 있다.

건설기능인력 경력관리에 대한 대안으로는 우선 건설산업기본법에 건설기능인력 경력관리에 관한 근거조항이 마련되어야 한다. 그리고 나서 기능사 자격을 취득한 이후 산업기사 등의 상위자격을 취득하는 자격검정에서 기능사 자격 취득한 이후 실무경력 1년의 요건을 충족한 자에 대해서는 필기시험 등의 면제혜택을 부여할 필요성이 있다. 또한, 기능인력의 실업급여 수급율이 낮은 편이므로 실업이 발생하는 경우 실업급여 등을 수급할 수 있어야 한다. 마지막으로 건설생산에 종사하는 자는 이동성이 크기 때문에 경력관리를 통해서 취업기회를 확대할 수 있도록 해야 한다.

건설기능인력의 경력관리를 체계적으로 하기 위해서는 경력관리조직을 설립할 필요가 있으며 단기적으로는 기존의 건설기술인력 관리센터를 활용할 수 있고, 건설관련 협회에서 운영할 경우 큰 비용의 투자 없이 경력관리가 이루어 질 수 있을 것이다. 장기적으로는 정책의 혼합을 통해서 조정할 수 있는 능력이 있는 공공부문에서 경력관리조직을 운영하는 것이 필요하다.

2. 정책제언

건설기능인력 경력관리는 우선적으로 건설기능인력을 유인할 수 있는 방안이 마련되어야 한다. 상위자격 취득시 필기시험 면제, 실업급여 혜택 확대, 취업기회 확대 등과 같은 대안이 제시될 수 있다.

기능사 자격을 취득한 이후 산업기사 등의 상위자격을 취득하는 자격검정에서 기능사 자격 취득한 이후 실무경력 1년의 요건을 충족한 자에 대해서는 필기시험 등의 면제혜택을 부여할 필요성이 있다. 또한 건설인력은 계절적 요인이나 기상요인으로 실업이 발생한다는 점에서 실업급여를 받기 위한 근로기간 요건을 단축함으로써 실업급여 혜택을 확대할 필요가 있다. 체계적인 경력관리는 건설기능인력의 취업확대에도 기여할 것이므로 근로일수와 참여작업 등에 관한 정보를 관리할 수 있는 방법이 될 수 있을 것이다.

두 번째로는 건설기능인력의 경력관리조직을 설립하는 것을 검토해야 한다. 풀(pool)제도 시행으로 근로자 경력관리가 전산화되면 수급정보를 공유할 수 있고, 풀(pool)의 간리는 민간부문에서 관리하고 경제적 운영은

수혜자부담 원칙에 따라 기업이 부담하도록 해야 할 것이다. 경력관리조직의 운영은 단기적으로는 기존 건설기술인력 관리센터를 활용하거나 전문건설협회와 같은 건설 관련 협회가 주체가 될 수 있다. 그리고 장기적으로는 공공부분에서 경력관리조직을 운영해야하며 이는 정부가 기술인력과 기능인력을 통합하여 관리하는 것이 효율적일 것이다.

참고문헌

■ 문헌자료

건설교통부(2001), 건설기능인력의 효율적 관리방안, 한국건설산업연구원.

_____ (2008), 제3차 건설산업 진흥기본계획, 건설교통부.

김봉주·정명호·문현석·현창택·구교진(2006), "건설기능인력 자격 및 직급체계 구축방안 제안", 「한국건설관리학회논문집」 제7권 제5호, pp.105-114.

김준한(2004), 「건설경제론」, 박영사.

김재영(1997), 중장기 건설자재 및 인력 수급대책 연구, 국토개발연구원.

김태황(1998), 대형 공공공사 현장의 기능인력의 수급실태조사, 한국건설산업연구원.

김태황·심형석(1998), 국내 건설업체 인력 구조조정 실태 분석, 한국건설산업연구원 working paper, 한국건설산업연구원.

김훈·심규범(1999), 건설근로자 고용개선에 관한 연구, 한국노동연구원.

노동부(2007), 건설근로자 고용안정 실태 및 정책 방안, 한국건설산업연구원.

대한전문건설협회(2008), 건설산업기본법령집, 대한전문건설협회.

대한전문건설협회(2007), 건설기술관리법령집, 대한전문건설협회.

박덕제·이원덕(2007), 현대의 노동문제(1개정판), 한국방송통신대학교출판부.

손창백·오치돈(2006), "건설경기 변동에 따른 인력수요 예측에 관한 연구", 「대한건축학회논문집 구조계」 제22권 제5호(통권211호), pp.211-218.

심규범(2001), 건설기능인력 육성 방안, 한국건설산업연구원.

이상호·한미파슨스(2003), 한국 건설산업 대해부: 당면과제와 미래의 도전, 보성각.

전문건설공제조합(2005), 건설생산체계 개편에 대비한 발전전략 연구-건설생산체계 부분-, 학교법인 가톨릭학원.

한국건설산업연구원(2006), 글로벌 수준의 건설 현장 만들기 전략, 한국건설산업연구원.

■ 인터넷자료

국토연구원 홈페이지(www.krihs.re.kr)

국토해양부 홈페이지(www.mltm.go.kr)

대한전문건설협회 홈페이지(www.kcsa.or.kr)

한국건설기술인협회 홈페이지(www.koce.a.or.kr)

한국건설산업연구원 홈페이지(www.cerik.re.kr)

한국산업인력공단 홈페이지 자격검정정보망(www.q-net.or.kr)