01~43-건설1월 1904.6.17 2:32 AM 페이지19

부처별 수평적 패러다임과 숙련 인력 기반 붕괴 구조

- 산업별수직적패러다임으로의전환시급, 명확한직업전망제시할수있어야-

건설기능분야는대표적인3D 직종으로 인식되어청년층의 진입이거의 없다. 청년층의 진입 기피가 누적된 결과는 고령화로 나타난다. 실제로전체취업자와건설 기능 인력의 40대 이상 구성비를 비교해보면 1983년에 각각 44.4%와 46.3%로 1.9% 포인트에불과하던격차가20년이지난2003년에는 각각 51.3%와 62.7%로 11.4% 포인트벌어졌다.

2004년말현재숙련인력의평균연령은 약 50세에 이른 것으로 추정된다. 건설 현장에서는 5년 이내에 숙련 인력 기반이 붕괴될 것이라는우려의목소리가 높다. 외국인에게 높은 숙련을 기대하기 어렵고 기계화및자동화로숙련 인력을대체하는 데도 한계가 있어그목소리는더욱절박하게와닿는다.

청년층진입기피원인‥'직업전망'부재

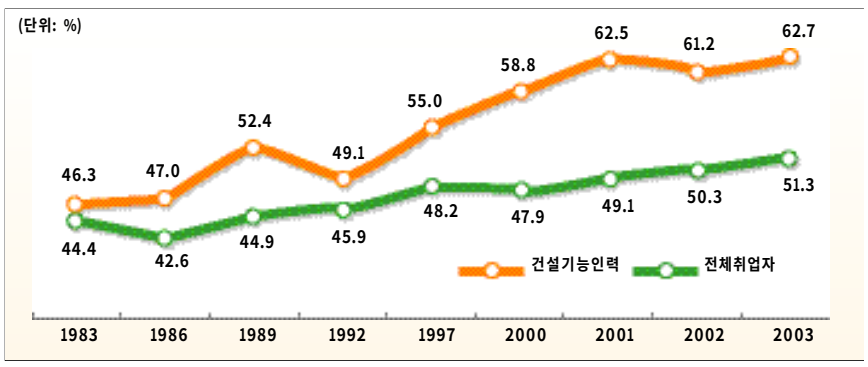
주지하다시피 건설산업의 숙련 인력 기반을 확고히 하려면 청년층의 진입을 촉진하고 숙련인력으로양성해야 한다. 하지만 청년층은건설기능의습득은물론건설현장으로의진입조차 기피하고있다. 그 주된 원인을 현장경력이많은십장에대한 설문조사결과에서찾을수있다.

한국건설산업연구원의 설문 조사(2000년) 결과에의하면청년층이건설현장으로의 진입을 기피하는 원인으로서 가장 많은 응답은 '직업 전망 부재'(26.8%)와 '고용불안정'(24.5%)이었다. 결론적으로말해건설 기능 인력이 직업 전망을 가질 수 없는 가장 큰 이유는 건설 현장에서 이들의 '자격증' 체계가 작동하지 않기 때문이다. 대개비정규직인건설기능인력은기업내부의 직무 사다리와는 무관하기 때문에 국가자격증에 기댈 수밖에 없다. 그런데 건설현장에서는 자격증에 대한 실질적인 우대, 즉 자격증 취득에 따른 임금 상승, 고용 안정, 직위 상승 등이 존재하지 않으므로 자격증체계가작동하지않고직업전망을찾을수없는것이다.

'현장성'부족으로 자격증 활용 기피

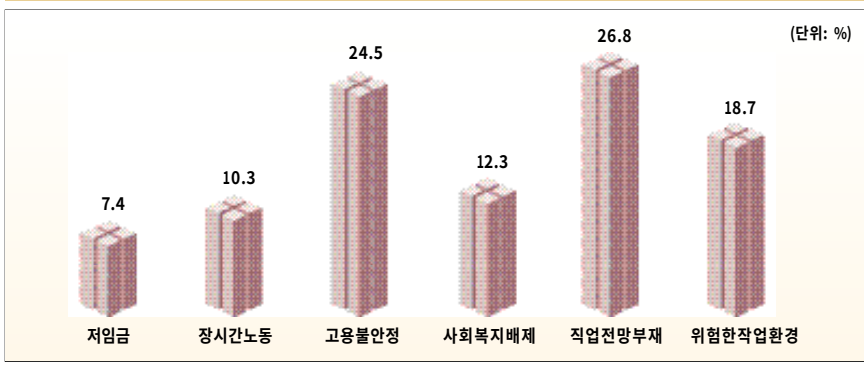
하지만 사업주의 입장에서는 자격증 취득자들을우대해야할필요성을별로못느낀다고 한다. 기능 분야의기능장이나산업기사등수준높은자격증취득자는매우적고, 비교적많은기능사자격증취득자는실질적인 작업 능력 즉,'현장성'이 부족하다는것이다. 현장성이낮을수밖에없는근본원인은건설기능분야의교육훈련및자격

전체 취업자와 건설 기능 인력의 40대 이상 구성비 추이



자료: 통계청홈페이지, 경제활동인구조사, 각연도.

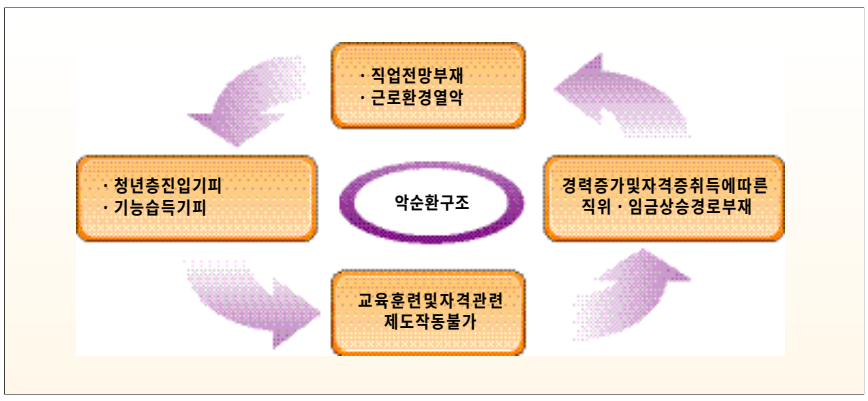
십장이 생각하는 청년층의 건설 현장 진입 기피 원인



자료: 한국건설산업연구원설문조사(2000).

01~43-건설1월 1904.6.17 2:32 AM 페이지20

숙련 인력 기반의 붕괴에 이르는 악순환 구조



체계의 내용을 ‘ 누가 ’ 만드는가에서 찾을 수있다. 현재그내용은주로교육인적자원부와 노동부에의해만들어지고있다. 하지만이들부처에서건설현장의실제직무내용을세세히담아내기는어렵다.

악순환 구조의 고착화

따라서, 기능분야의자격증에대한현장에서의활용방안이제도화되지않는다. 자격증을취득해도 쓸모가없다. 근로자는자격증 취득에무관심해진다. 교육훈련에대한 참여에도관심이없어진다. 건설현장에서 교육 훈련 및 자격은 겉돌게 된다. 자격을 취득하거나 경력이 증가해도 전혀 나아지는 것이 없게 되는 것이다. 이것이 직업전망의부재, 그리고근로조건개선가능성의 부재로 나타나고, 청년층은진입을꺼리게된다. 결국이러한악순환구조가견고하게 고착되어 있어 여기에서 탈출하는 것은 거의불가능해보인다.

부처별 수평적 패러다임의 한계

고착된 악순환 구조의 근본 원인이 어디에있는가? 건설현장에서자격증이활용되지않는원인을다양한측면에서찾을수있겠으나이글에서는‘ 부처별수평적패러다임 이갖는한계점을지적하고자한다.

현재 노동력 또는 인적 자원을 양성하고 활용하는 방법을 단순하게 도식화하면 옆 그림과 같다. 즉, 노동부, 교육인적자원부, 건설교통부가각각의입장에서접근하고있다. 여기서는이것을‘ 부처별수평적패러다임 이라고정의하고자한다. 이러한접근방식은일견매우합리적일것처럼보이나실제세부산업의현장으로내려가보면그한계점이명확하게 드러난다. 그한계점은현장성부족과직업 전망의부재로요약될수있다. 왜이러한한계점에봉착할수밖에없는지각부처의입장에서생각해보자.

먼저, 직업교육을담당하고있는교육인적자원부의 입장에서 생각해보자. 직업 교육이성공적으로수행되기위해서는무엇보다먼저학생들에게이교육을받고나서어디에활용할수있는지에대한확신을 심어주어야 한다. 즉, 직업 전망을 제시해 주어야 한다. 하지만 교육인적자원부에서 건설산업 차원의 활용 방안을 세부적으로 제시하기란 어렵다. 다음으로는 학교에서 배우는교육이건설현장의실무와 직결되어있어야 한다. 즉, 현장성이 높은 교육이 이루어져야 한다. 하지만 전체교육을 책임지고 있는교육인적자원부가특정산업의급변하는기술을일일이따라잡으며이를교육과정에반영하기란쉽지않다. 역부족이다.

다음으로, 노동정책을담당하고있는노동부의 입장에서 생각해보자. 노동부는 국가의노동관련전반의정책을 수립하고집행하는 부처이다. 건설산업의교육 훈련 및 자격에관한한교육인적자원부와마찬가지로 노동부도 동일한 한계점에 직면해 있는 것으로판단된다. 즉, 건설분야의자격증을 취득한후직업전망을명확히 제시해줄수 없어훈련참여나자격취득실적이저조할 수밖에 없다. 그리고 지금까지의훈련내용이나 자격 내용에 현장성이 부족하다는 지적을받을수밖에없다.

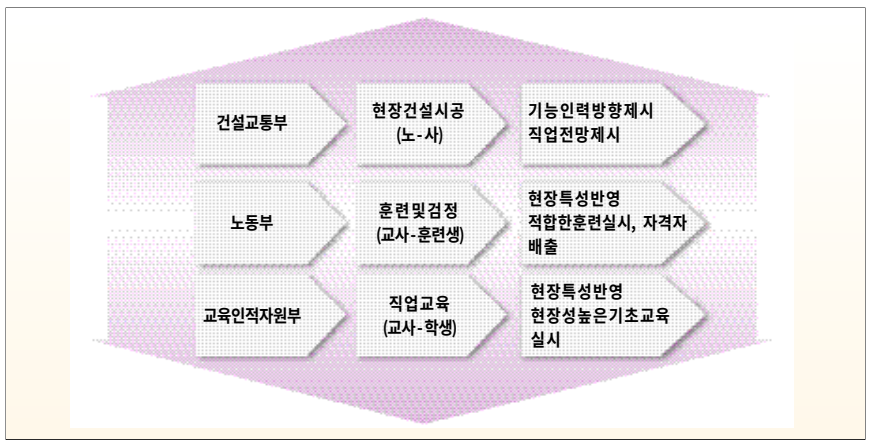
끝으로, 건설산업을 담당하고 있는 건설교통부의입장에서생각해보자.

첫째, 건설분야의현장성높은숙련인력 양성에 소홀해진다. 직업 교육은 교육인적자원부가 담당하고 훈련 및 자격은 노동부가 담당하고 있으므로 숙련 인력의 양성은

‘ 부처별 수평적 패러다임 의 내재적 한계 : 현장성 부족, 직업 전망 부재

01~43-건설1월 1904.6.17 2:33 AM 페이지21

‘ 산업별 수직적 패러다임 의 구축 : 현장성 확보, 직업 전망 제시



건설교통부가담당할업무가아니라고판단하게 된다. 따라서, 건설 시공 분야의 노동력수급및현장에서필요한직업능력에대한파악등도 소홀해진다. 결국건설산업의생산기반인숙련인력이어느규모로존재해야 하고 어떠한 수준의 능력을 갖추어야 하는지 파악하지 못하게 된다. 건설인력에대한교육훈련및자격을담당하는부처에어떤 숙련 인력을 요구해야 할지도 제시하지못하게된다. 따라서, 건설 분야의 교육, 훈련, 자격이 건설현장과 괴리되는현상을 방치할수밖에없다.

둘째, 건설인력의직업전망제시에소홀해진다. 직업교육또는훈련을이수하고자격증을 취득한 건설 기능 인력이 실제로는 현장성 높은직업능력을보유하고있지못하다고판단하므로이들을적극적으로활용하는방안에대해깊게고민하지않게된다. 따라서,「건설산업기본법」 또는「건설기술관리법」에규정된다양한기술자의정의및현장배치기준등에서건설기능인력의자격증을 인정하지 않으려 한다. 이것은결국 건설 기능 분야 자격증의 활용도를 낮추게 되고훈련에대한참여와자격증에대한취득을기피하도록만든다.

부처별 수평적 패러다임에 의한 접근 방식은건설기능분야의직업교육, 훈련, 자격, 건설 현장에서의 활용 등에 대해 부처간 유기적인 연계가 없는 파편화를 초래한다. 바로 이러한 접근 방식이 현재 지적되고 있는 현장성 부족과 직업 전망 부재를 낳을 수밖에 없는 근본 원인 중 하나라고 할수있다.

산업별 수직적 패러다임으로 전환해야

악순환 구조의 근본 원인을 진단하였으므로이제처방을생각해보자. 요컨대현장성과 직업 전망을 유기적으로 결합시킬 수 있는 ‘ 산업별 수직적 패러다임 의 구축이 근본적인 처방이다. 즉, 건설산업의당사자인 노사를 중심으로 관련 정부 부처, 교육훈련 및 검정 담당 기관, 관련 연구자 등으로구성된전담기구를상설기관으로설치하고수직적인패러다임으로전환할필요가 있다. 건설산업을공통분모로하여교육훈련및자격담당자와현장담당자가모일경우여기에서는 문제 제기와해답 제시가 동시에이루어질수있다. 현장담당자는교육훈련및 자격증에대한현장성을 요구할 수 있고, 교육훈련및자격담당자는직업전망을요구할수있다. 그리고그요구에적합한 실현가능한 해답을제시할수 있다. 즉, 건교부와현장 담당자는 건설관련 법령에 기능 분야 자격증의 활용 방안을 제도화함으로써자격증의쓸모, 즉직업전망을제시하는한편 그러한역할을수행하는 필요한 직업능력을요구할수있다. 그리고교육인적자원부와노동부, 교육훈련및자격담당자는 현장에서 필요로하는 직무 요소를반영하여 현장성을 담보할 수 있다. 따라서, 각 관련 당사자들이 모여‘ 관련 분야의유기적 결합 이라는체계적이고합목적적인그물을 짜현장성확보와직업전망제시라는두마리토끼를모두잡을수있게된다.

이렇듯 산업별 수직적 패러다임 하에서는각산업의당사자와건설교통부및산업자원부 등 산업을 담당하는 부처의 실질적 인역할이강조되고교육인적자원부나노동부는 각 산업의 교육 훈련 및 자격에 대한 형식이나수준을총괄하고공인하는역할을 담당하게된다.

청년 실업 해결의 단초 제공 가능

위에서 제시한 산업별 수직적 패러다임 구축의 효과는 비단 건설 현장에 머물지 않을것이다. 건설현장을넘어우리사회의병폐중하나인청년실업문제를푸는단초를 제공할 것으로 생각한다. 우리나라 청년 실업문제는‘ 대학병 에기인한다. 즉,‘ 대학을 나오지 않고서는사회적 대접을 받을수 없다 는사회적병리현상이팽배한것이다. 따라서, 이러한병폐를치유하기위해서는‘ 대학을 나오지 않아도 대접받을 수 있는사회적풍토 를만들어야한다. 바로산업별수직적패러다임의핵심은대학을나오지않더라도자기분야에서숙련인력이된기능분야의근로자에게도명확한직업전망을제시하자는 것이다. 산업별 수직적 패러다임의 구축을 통해 대학을안 나와도 대접받는풍토를 조성함으로써청년 실업 문제와 제반 산업의숙련인력기반확충문제를아울러해결할수있을것으로기대할수있다.

심규범
한국건설산업연구원부연구위원
gbshim@cerik.re.kr