

건설기능인력 육성 방안

2001. 8.

한국건설산업연구원

차 례

요약	i
제 1 장 서 론	1
I. 문제제기 : 잠재된 숙련노동력 고갈의 위기	1
II. 연구범위	3
III. 연구방법 및 구성	4
제 2 장 노동생산성 향상의 전제조건	7
I. 노동력 수급과 노동생산성	7
1. 노동력 수요	8
2. 노동력 공급	8
II. 노동생산성 향상의 전제조건	10
제3장 건설기능인력의 유인	13
I. 고령화의 실태 및 영향	13
II. 진입기피 원인 분석	18
1. 직업의 기본조건과 근로자의 욕구	19
2. 근로환경과 선호도	20
3. 일반근로자 공통 수준의 근로환경	21
4. 고유위험에 대비한 근로환경	22
5. 고유장점을 부각시키는 근로환경	29
6. 근로환경에 대한 충족여부 요약	51
III. 외국 사례 연구	57
1. 독 일	57
2. 미 국	75
IV. 건설기능인력의 유인 방안	84
1. 일반근로자 공통의 근로환경 확충	84
2. 고유위험에 대한 대응	90
3. 고유장점에 대한 촉진	93
제 4 장 건설기능인력의 육성	95

I. 훈련과 자격 체계의 관계	95
II. 훈련 및 자격 관련 공식제도	97
1. 관련 규정	97
2. 활용 및 실시 현황	102
3. 건설근로자의 훈련참여 및 자격취득이 미미한 이유	108
4. 건설사업주의 훈련실시가 어려운 이유	115
5. 정부의 건설근로자에 대한 직업훈련 실시가 어려운 이유	116
6. 훈련 및 자격 관련 공식제도의 문제점과 개선방향	116
III. 숙련형성 관련 비공식제도	119
1. 건설근로자의 숙련형성경로	119
2. 건설현장의 숙련등급과 숙련형성	120
3. 비공식적 숙련형성경로의 특성	125
4. 훈련 및 자격인정에 대한 비공식제도의 문제점과 개선방향	128
IV. 산업차원 훈련의 시도	131
1. 건설노조에 의한 훈련 : 포항건설노조 건설기능학교 운영 사례를 중심으로	131
2. 건설사업주 단체에 의한 훈련 : 전문건설공제조합 직업전문학교의 사례 중심	135
3. 산업차원훈련에 대한 정부의 지원노력	141
V. 외국 사례 연구	142
1. 독 일	142
2. 미 국	151
VI. 훈련 및 자격제도의 개선방안	158
1. 기본방향	159
2. 세부적 개선방안	160
제 5 장 결론 및 시기별 정책과제	167
I. 결론 : 건설산업의 생산기반 확충	167
II. 단기적 정책과제	168
1. 근로조건 개선	168
2. 근로복지 개선	170
3. 기능인력 자격증의 활용 범위 확대	171
III. 중장기적 정책과제	172
1. 건설기능인력의 유인	172
2. 건설기능인력의 육성	173
참고문헌	176

표·그림 차례

<표 2-1> 건설노동시장의 노동력 공급과 노동생산성	11
<표 3-1> 건설기능인력의 고령화 추이	51
<표 3-2> 숙련수준별 최적연령격차	61
<표 3-3> 근로환경 수준에 따른 '건설일용근로자'라는 직업에 대한 선호도 구분	12
<표 3-4> 근로계약 형태	22
<표 3-5> 연간 임금 및 부가급여 수준 비교	52
<표 3-6> 연령대별 근속년수 및 연간임금총액 비교(1996년도 현재)	72
<표 3-7> 용역업체에 대한 건설일용근로자의 인식	82
<표 3-8> 임금에 대한 만족도	82
<표 3-9> 주당 근로시간 비교	92
<표 3-10> 근로시간에 대한 만족도	103
<표 3-11> 동일 현장에서의 근속기간	113
<표 3-12> 근로기준법상 주차 및 월차 휴가에 대한 인지도	113
<표 3-13> 복리후생에 대한 만족도	133
<표 3-14> 건설일용근로자의 산재보험 적용 실태	143
<표 3-15> 건설업의 고용보험 보험료 대비 지급액 현황(1995~1999년 누계)	163
<표 3-16> 업종별 산업 재해율 및 사망률(2000년)	174
<표 3-17> 근무환경에 대한 만족도	184
<표 3-18> 장래성에 대한 만족도	194
<표 3-19> 이직시 법정 퇴직금 수령여부	214
<표 3-20> 건설근로자 복지수첩 발급 현황(2001. 5. 24. 현재)	214
<표 3-21> 건설근로자퇴직공제제도 인지 및 수첩보유 여부	284
<표 3-22> 건설근로자 의식조사	295
<표 3-23> 근로조건의 종류와 건설일용근로자 적용여부	295
<표 3-24> 기업근로복지의 종류와 건설일용근로자 적용여부	295
<표 3-25> 공공근로복지의 종류와 건설일용근로자 적용여부 (다음 쪽에 계속)	335
<표 3-26> 자주근로복지의 종류와 건설일용근로자 적용여부	345
<표 3-27> 건설산업의 고유위험과 건설일용근로자 대응 여부	345
<표 3-28> 건설산업의 고유장점과 건설현장에서의 촉진 여부	355
<표 3-29> 건설일용근로자의 직업만족도, 이직성향, 건설업에 계속 종사하는 이유	365
<표 3-30> 독일 건설산업의 고용구조 (1998년)	376

<표 3-31> 독일 건설근로자 연령 분포	16
<표 3-32> 독일의 건설근로자 직급구분 및 자격요건(2000년 단협 임금)	26
<표 3-33> 독일 건설근로자의 연간 근로시간 추이	36
<표 3-34> 독일 직업훈련 수당 (2000/2001년 단협 임금 기준)	5·6
<표 3-35> 독일의 주요 업종별 단협 임금 비교	66
<표 3-36> 독일 건설산업의 단체협약에 의한 사회복지기금 납부금 지급 분포(1998년) ...	07
<표 3-37> 건설기능인력의 연령분포 비교	67
<표 3-38> 기능인력이 건설업을 떠나는 7가지 중요 원인	77
<표 3-39> CII Model Plant에서의 이직률 변화에 따른 노무비 효과	08
<표 3-40> 일반근로자 공통의 근로환경에 대한 개선방안 요약 (다음 쪽에 계속)	98
<표 3-41> 정보매개기구에서 제공할 정보 내용	19
<표 3-42> 건설산업의 고유위험에 대한 대응방안 요약	29
<표 3-43> 건설산업의 고유장점에 대한 촉진방안	49
<표 4-1> 직업능력개발훈련 과정별 훈련생의 자격 및 훈련기간	99
<표 4-2> 직업훈련기관 현황 및 훈련직종 개요	100
<표 4-3> 한국산업인력공단 시행 자격검정 종목(2000. 5. 현재)	101
<표 4-4> 근로자에 대한 지원규정(고용보험법)	0
<표 4-5> 사업주에 대한 지원규정(고용보험법)	0
<표 4-6> 건설근로자의 훈련참여 및 자격보유 상황	13
<표 4-7> 숙련정도에 따른 훈련참여자 및 자격보유자 비율	13
<표 4-8> 건설업체의 직업훈련 실시 여부	13
<표 4-9> 건설업의 고용보험 보험료 대비 지급액 현황(1995~1999년 합계)	401
<표 4-10> 훈련직종별 훈련실시 현황(1999)	101
<표 4-11> 건설분야 기능등급별 등록 실적(1975년~1999년까지의 누계)	601
<표 4-12> 훈련기관별 건설기능인력 양성 규모	0
<표 4-13> 비숙련공이 기능을 습득하지 못한 이유	13
<표 4-14> 분야별 기능사 직업훈련실적	9
<표 4-15> 정부지원 직업훈련을 받지 않는 이유	9
<표 4-16> 건설기능인력 직능별 현행 직업훈련원에 대한 인식	10
<표 4-17> 진입당시 자격증 보유여부에 따른 기능공의 기능습득 경로	10
<표 4-18> 연령대별 공식훈련 참여의사 유무	11
<표 4-19> 숙련정도에 따른 훈련참여자의 공식훈련 유용성에 대한 평가	11
<표 4-20> 진입당시 자격증 보유여부에 따른 기능공1)의 주요 특성 비교	2
<표 4-21> 건설관련 자격증 활용으로부터 기능장의 배제(예시)	4
<표 4-22> 건설일용근로자를 대상으로 사업내 직업훈련을 실시하지 않는 이유	15

<표 4-23> 훈련 및 자격 관련 공식제도의 문제점과 개선방향 요약	B
<표 4-24> 건설숙련공의 기능습득 경로	D
<표 4-25> 건설근로자 수직적 범주의 특성 (다음 쪽에 계속)	2
<표 4-26> 건설근로자의 직업생애 표준경로의 주요 현장종류별 비교	B
<표 4-27> 숙련공이 되기 위한 조건(숙련공 복수 응답)	2
<표 4-28> 건설근로자의 범주별 건설노동시장 진입경로	B
<표 4-29> 건설근로자의 범주별 건설노동시장 진입권유자의 직위	7
<표 4-30> 비숙련공에서 출발한 건설근로자의 비숙련공 경력에 따른 누적분포	B
<표 4-31> 훈련 및 자격 관련 비공식제도의 문제점과 개선방향 요약	B
<표 4-32> 건설일용노조의 기능훈련 현황(1997년 8월 현재)	13
<표 4-33> 건설노조의 훈련에 대한 문제점과 개선방향 요약	B
<표 4-34> 전문건설공제조합 직업전문학교 교육훈련 실적(양성과정)	2
<표 4-35> 건설사업주 단체의 훈련에 대한 문제점과 개선방향 요약	10
<표 4-36> 독일의 직업훈련 시간구조	15
<표 4-37> 독일의 자격제도	18
<표 4-38> 다기능화를 위한 다양한 접근방법의 효과	15
<표 4-39> 효과적인 훈련 및 자격인정제도 구축을 위한 판단기준	10
<표 4-40> 훈련 및 자격인정 관련 판단기준을 통한 현행 제도의 평가 및 시사점	6
<표 5-1> 단기적 정책과제 요약	12
<표 5-2> 중장기적 정책과제 요약	175

[그림 1-1] 건설기능인력의 관리방안 및 유인·육성방안의 연구범위	4
[그림 1-2] 연구의 구성	5
[그림 2-1] 노동력의 수요 및 공급	8
[그림 2-2] 노동생산성 향상의 전제조건	1
[그림 3-1] 전체 취업자의 연령계층 구성비 추이(1983~2000)	4 1
[그림 3-2] 건설기능인력의 연령계층 구성비 추이(1983~2000)	4 1
[그림 3-3] 최적연령 및 실제연령 분포	5
[그림 3-4] 건설기능인력의 고령화 정도에 대한 인식	6
[그림 3-5] 건설기능인력 고갈시기에 대한 인식	7
[그림 3-6] 건설기능인력의 고령화가 건설생산에 미친 영향	7
[그림 3-7] 청년층의 건설현장 진입기피 원인	8
[그림 3-8] 근로환경의 종류	0
[그림 3-9] 연령대에 따른 연간임금총액 비교(부가급여 제외)	12
[그림 3-10] 건설업의 고용보험 보험료 대비 지급액 비율(1995~99년 평균)	6 3

[그림 3-11] 건설업 1년 미만 전직 실업자수 대비 실업급여 수급자 비율 추이	3
[그림 3-12] 건설근로자의 이직성향	5
[그림 3-13] 독일 건설산업의 사업장 규모별 사업체 분포(1999년)	85
[그림 3-14] 독일 건설산업 사업주 단체 및 훈련담당기관	5
[그림 3-15] 독일 건설산업의 비용구조	5
[그림 3-16] 독일 건설산업의 사업장 규모별 종사자 분포 (1999년)	06
[그림 3-17] 독일 건설근로자의 직업생애경로	2
[그림 3-18] 독일 건설산업의 고용구조 (1999년)	46
[그림 3-19] 독일 건설업과 제조업 근로자의 연평균 임금 비교	6
[그림 3-20] 생산성에 미치는 지속적인 연장근로의 효과	7
[그림 4-1] 이상적인 훈련 및 숙련의 수급관계	9
[그림 4-2] 훈련 및 자격 체계의 관계	9
[그림 4-3] 국가기술자격제도의 자격검정 체계 및 응시요건 개요	9
[그림 4-4] 건설업의 고용보험 보험료 대비 지급액 비율(1995~99년 평균)	4
[그림 4-5] 건설근로자의 수직적 범주	10
[그림 4-6] 건설근로자 직업생애의 표준경로	13
[그림 4-7] 인적유대에 의한 건설노동시장의 구조화	15
[그림 4-8] 직업훈련생 통상적 훈련계획	16
[그림 5-1] 건설산업의 생산기반 확충을 위한 흐름도	18

요 약

제1장 서론

- 과거에도 건설직종을 기피하는 현상은 있었으나 현재의 노동력 풀의 고갈은 과거와 그 양상이 다르며 가변이 보아 넘길 수 없는 측면이 있음.
 - 고학력화라는 노동력 공급측면의 변화
 - 고속련에 대한 노동력 수요측면의 변화
 - 경쟁직업의 변화와 비교우위 상실
- 숙련고갈이라는 문제의 심각성은 ‘노동력’이라는 생산요소의 특성 및 건설생산의 특성에 기인함.
 - 노동력이라는 생산요소는 사람에게 체화(體化)되어 있으므로 노동력의 부족함을 절실히 느꼈다고 해도 다른 생산요소처럼 밤새워 공장을 돌려 노동력을 생산할 수는 없음.
 - 고속련 노동력까지 수입하기는 어렵고 우리나라 건설현장을 전적으로 외국인에게 의존할 수도 없으며 이들도 언제까지나 값싼 노동력으로 머물 것이라는 보장도 없음.
 - 건설현장의 특성상 노동력을 기계로 대체하는 데에도 한계가 있을 수밖에 없음.
- 본 보고서는 청년층의 진입기피 및 건설노동력의 고령화로 인해 한국의 건설노동시장이 숙련고갈의 위기에 직면하였다는 문제의식에서 출발하였음.
 - 연구의 목적은 여하히 노동력을 특히 청년노동력을 건설노동시장으로 유인할 것인가와 어떻게 이들을 숙련노동력으로 양성할 것인가임.

제2장 노동생산성 향상의 전제조건

- 먼저 왜 노동력을 중요한 주제로 다루는지를 이해하기 위해 노동력과 생산성간의 관계를 살펴봄.
 - 생산성의 전제조건으로서 질적으로 우수한 숙련노동력이 자발적인 노력지출을 행할 경우 유효노동지출이 극대화되며 이것이 생산성과 직결됨.
- 본 보고서에서는 노동생산성 향상의 전제조건으로서 고속련 노동력 풀을 형성하고 유지하는 방법을 찾는 데 주력함.
 - 여기서 노동력의 양적 생산이란 청년층의 유입을 말하며 노동력의 질적 생산이란 숙련노동력으로서의 육성을 말함.

·양질의 근로환경 제공 → 우수한 노동력 진입 → 효과적 훈련과 결합 → 숙련도 제고
→ 유효노동 증대 → 노동생산성 향상'에 이르는 일련의 과정이 연구의 이념임.

제3장 건설기능인력의 유인

- 청년층이 건설근로자라는 직업을 꺼리는 원인을 규명하고 그에 대한 개선방안을 제시하기 위해 하나의 직업이 갖는 근로조건 및 근로복지를 근로환경이라는 개념으로 묶고 이것을 세 가지로 분류하여 그 원인을 알아봄.

·일반근로자 공통의 근로환경, 건설산업의 고유위험, 건설산업의 고유장점 등으로 나누어 살펴본 결과 건설일용근로자에 대한 근로환경은 세 가지 분야 모두에서 열악한 조건에 처해 있음.

- 독일의 사례는 우리에게 다음과 같은 사항을 시사함.

·정규직화를 통한 고용안정 보장 가능성 및 직업생애비전의 제시

·높은 수준의 훈련수당 및 임금 지급과 건설업의 고유위험에 대한 적극적 대응

·기능분야 자격증의 적극적 활용

- 미국의 사례는 우리에게 다음과 같은 사항을 시사함.

·지속적인 훈련 및 자격 프로그램 추진과 직업생애경로(career paths) 제시

·보상임금(compensation wage)으로서 경쟁력 있는 임금 및 부가급여 제공

·안전하고 건강한 작업환경 보장과 건설업 이미지에 대한 개선 노력

- 우리의 현실과 외국의 사례로부터 한국의 건설현장에 청년층을 유인하기 위해서는 근로조건 및 근로복지의 확충과 나아가 중노동에 대한 보상차원에서 양질의 근로환경을 제공해야 함을 확인하고 세부적 개선방안을 제시함.

·고용관리책임자를 현장에 배치하여 근로계약의 체결, 퇴직공제제도 및 사회보험 등의 업무 처리

·임금의 수준 및 안정성 보완과 사회적 부담 강구

·고용안정센터 및 무료취업알선센터의 활용을 통한 중간착취 배제

·퇴직금, 연차휴가, 건강진단 등 산업차원의 복지 강화

·4대 사회보험의 합리적 적용

- 고유위험에 대응하기 위해 '산업'차원에서 관련제도를 개선하는 방안을 모색하되 노동비용을 사회화하는 방향에서 세부방안을 모색함.

- 위험·유해한 작업환경 개선
 - 고용보험의 고용안정사업의 일환으로 독일의 조업단축수당 및 동절기 휴업수당과 유사한 취지의 대응방안을 강구하여 고용불안정에 대한 대응
 - 직업전망 제시와 고용관계 명확화
- 한편 고용장점에 대한 촉진방안으로서의 복합숙련의 완성 가능성을 높일 수 있는 체계적 장치의 마련과 기능관련 자격증 특히 최고자격 단계인 기능장의 활용을 강화함.
- 기능장 자격증 보유자가 전문건설업자 등으로 창업하고자 할 경우 이들의 설립요건을 완화하는 방안 검토
 - ‘건설기술자’로 인정하여 건설업자 설립요건, 기술능력평가, 감리원 등에서 활용
 - 실기 교육자로 활용
- 고용안정 조치, 주택자금 융자, 유급휴일 제공, 건강진단 실시 등 산업차원의 복지를 강화함으로써 건설기능인력의 진입을 촉진하기 위해서는 재원조달이 요구됨.
- 고용안정 조치를 위해 고용보험의 고용안정사업의 일환으로 추진하는 방안을 검토함.
 - 주택자금 융자는 건설산업 차원의 건설근로자퇴직기금을 활용하고 유급휴일과 관련 비용은 공사원가에 반영하여 충당함.
 - 건강진단 재원은 표준안전관리비의 일정액을 징수함으로써 마련할 수 있음.

제4장 건설기능인력의 육성

- 한국의 훈련 및 자격체계를 공식제도, 비공식제도, 산업차원 제도로 나누어 각각의 문제점과 현황을 고찰함으로써 왜 공식제도가 현장에서 작동하지 않는가라는 의문의 해답을 구하고 개선방안을 제시함.
- 공식제도는 건설근로자의 이동성을 무시하고 정규직 및 개별사업주를 중심으로 운영되었으므로 노·사정 모두가 제도에서 이탈하게 됨.
 - 비공식제도는 십장 등 숙련공의 보이지 않는 인맥을 중심으로 훈련 및 통제의 역할을 훌륭히 수행하였으나 근본적으로 근로환경의 악화 등을 해결할 수 없어 결국 대표적인 3D 직종으로 전락하는 것을 막지 못함.
 - 산업차원의 제도는 전문건설공제조합과 노조에 의해 운영되고 있는데 위의 한계점들을 극복하고는 있으나 현재 맹아적 단계에 머물고 있음.
- 독일의 사례에서 다음과 같은 사항을 배울 수 있음.
- 전통적 기능인력양성체계의 제도화와 훈련기회 개방

- 건설기능인력 양성에 대한 초기업적 책임의식
- ‘현장의 기능 = 훈련내용 = 시험내용’, ‘직위 및 임금’과의 연계
- 폭 넓은 교육훈련 범위와 숙련수준의 제고
- 기능인과 기술인이 일직선상에 놓여있는 직업발전체계

- 미국의 사례에서 다음과 같은 사항을 배울 수 있음.

- 훈련의 폭 및 다기능화에 대한 강조
- 도제시스템에 대한 건설사업주와 도제에 대한 인센티브
- 훈련의 현장성 강조
- 기능장 역할의 발전 필요성

- 우리의 현실과 외국사례로부터 훈련체계의 공식화와 기회의 개방, 산업차원의 훈련체계 설정, 현장성 및 실효성 제고, 교육내용의 포괄성, 훈련에 대한 인센티브 등의 기본방향을 설정할 수 있음.

·본 보고서에서 제시하고자 하는 개선방안은 우리의 현실에 전혀 없던 것이 아니라 공식 또는 비공식제도 내에서 단편적으로 존재하던 것을 찾아내 적합한 비율로 재조합하거나 일반화하는 작업임.

- 훈련내용과 관련해 현장성과 실효성, 체계화 및 표준화, 신속한 신기술 반영 등이 중요함.

·훈련내용의 현장성은 훈련과 현장기능간의 연계프로그램 마련, 실습교사의 실기능력 보유와 실습활성화를 통한 학교에서의 실습 강화, 직업전망 제시 및 근로환경 개선과 더불어 적정 수준의 훈련수당 제공을 통한 청년층을 유인 등을 통해 달성 가능함.

·훈련기준은 기본소양이 다져지도록 체계화해야 하는 한편 산업차원에서는 단일화해 일반적 통용성을 강화함.

- 훈련효과의 귀속을 고려한 훈련단위의 설정, 훈련기회의 개방, 탄력적인 훈련시간 운영 등의 준거를 충족시키기 위해 산업차원 훈련방식을 확대하며, 나머지 판단기준의 충족을 위해서는 산업차원 또는 정부차원의 제도적 보완 및 지원이 요구됨.

·근로자의 참여기회가 인적유대 등에 제약되지 않고 훈련을 원하는 모든 사람에게 개방되도록 공식적인 제도로써 구축함.

·건설근로자의 이동성을 고려하여 이들이 이동하는 최대범위인 산업차원을 훈련단위로 설정함.

·훈련생의 접근성을 높이기 위해 전국적으로 훈련시설의 설치를 확충하고 향상훈련에

대한 근로자의 참여를 유도하기 위해서는 훈련참여와 소득발생이 동시에 달성되도록 여건을 조성해야 하므로 훈련시간을 야간, 주말, 동계 등으로 조정해야 함.

- 자격내용과 관련해 현장성, 현장의 숙련등급 관행 반영, 기능장의 지위 및 역할 강화, 기술계 및 기능계 자격증 통합의 실질화 등이 요구됨.
 - 자격증은 현장의 작업내용과 괴리되어서는 안되고 관행적인 숙련인정 기준 및 등급의 종류와 연계되어야 함.
 - 현재 건설기능인력의 최고 숙련단계인 기능장의 지위 및 역할을 강화해야 함.
 - 현재 형식적으로는 통합되어 있으나 현실적으로는 구분이 명확한 양 분야의 자격증간 실질적인 통합작업이 요구됨.
- 자격인정 방법과 관련해 건설산업의 특성을 반영하되 건설산업 차원 내에서는 단일한 자격체제를 구축해야 함.
 - 타산업에 비해 정형화된 실내 교육보다 선배기능공을 통한 현장에서의 비정형화된 다양한 경험이 건설근로자의 숙련에 보다 중요한 부분을 차지하므로 자격인정 과정에서 현장경력이나 실기를 보다 높이 평가해야 함.
 - 건설현장에서의 기능테스트시간 절감과 취업알선의 활성화를 위해 전국 건설현장에서 공히 통용될 수 있는 단일자격체제를 구축해야 함.
- 훈련 및 자격체제 구축과 관련해 크게 훈련비, 훈련수당, 훈련기관 운영비 등이 소요됨.
 - 훈련비는 고용보험의 직업능력개발사업 기금을 활용할 수 있음.
 - 건설기능인력의 양성은 직·간접적으로 모든 건설산업의 생산기반을 확충하는 작업이므로 훈련수당과 운영비는 건설산업 차원의 지원방안을 강구함.

제5장 결론 및 시기별 정책과제

- 건설산업은 숙련노동력에 대한 의존도가 높아 고숙련 노동력 풀을 얼마나 안정적으로 보유할 수 있느냐에 산업의 생산성과 경쟁력이 달려있다고 해도 과언이 아님.
 - 가장 핵심적인 계기는 숙련수준을 담보할 수 있는 훈련의 실효성 확보와 그 전제인 청년층의 진입을 촉진하는 양질의 근로환경 제공임.
- 건설 노동력 생산기반 확충을 위한 호순환 흐름은 다음과 같음.
 - 양질의 근로환경을 제공 → 직업으로서 매력 보유 → 효과적 훈련을 실시함으로써 고숙련 노동력으로 양성 → 실질적인 숙련수준이 자격증에 의해 담보 → 현장의 직위 및

- 임금도 그에 따라 결정 → 훈련 및 자격에 대한 수요 확대 → 훈련이수 및 자격보유의 일반화 → 숙련수준별·직종별 노동력 풀 보유 → 건설산업의 생산기반이 확충
- 이제 노동력 풀에 기반하여 사업주는 효율적 경영계획을 수립할 수 있고 정부는 효과적인 정책을 세울 수 있으므로 건설산업의 생산성 및 경쟁력은 비약적으로 발전함.
- 위에서 제시한 개선방안 중 제도적 보완이 용이하거나 현행 제도의 변형으로서 가능한 사항을 단기적 정책과제로 제시함.
 - 근로조건 개선을 위해 고용관리책임자 배치 현실화, 중간착취 배제, 근로시간 조정 등이 요구됨.
 - 근로복지 개선을 위해 산업차원의 복지제도 확충, 사회보험 적용 확대 및 적용·징수 일원화 지향, 기타 복지제도의 적용 등이 필요함.
 - 기능인력의 자격증 보유자 특히 최고자격인 기능장에 대한 활용 범위를 확대함.
- 위에서 제시한 개선방안 중 제도적 보완이 복잡하거나 새로운 제도의 도입이 요구되는 사항을 중·장기적 정책과제로 제시함.
 - 건설기능인력의 유인을 위해 임금제도 개선, 훈련수당의 도입과 건설근로자퇴직공제회의 기능 확대, 고용보험을 통한 고용 및 소득안정성 보완 등이 필요함.
 - 건설기능인력의 육성을 위해 산업차원의 훈련체계 구축, 현장 중심의 자격체계 개선이 필요한데 이를 시행하기 위한 집행기구로서 건설산업직업훈련위원회의 설치가 요구됨.

제 1 장 서 론

I. 문제제기 : 잠재된 숙련노동력 고갈의 위기

건설생산성의 관건은 '사람'의 문제로 귀결된다고 할 수 있다. 건설생산은 기계장비, 자재, 기술, 토지, 노동 등의 결합으로 수행되는데 여타 생산수단을 결합하여 궁극적으로 생산물을 구현하는 역할은 역시 사람의 몫이기 때문이다. 특히 건설산업이 지니는 현장의 각이성(各異性)과 생산과정의 기예성(技藝性)이라는 특성은 기계에 의한 노동력의 대체를 어렵게 하고 사람에 대한 의존을 필연적으로 만든다. 결국 사람이 '생산수단의 효율적 활용'과 '생산물 가치의 극대화'를 좌우하게 된다.

그런데 최근 한국의 건설현장에는 현대화된 신공법과 첨단자재 등이 전근대적인 인력에 의해 시공되는 모순이 나타나고 있다. 즉, 고가의 장비와 자재를 겨우 어깨 넘어 기술을 익힌 기능인력에게 궁극적인 시공을 맡기고 있다. 이로부터 '생산수단의 활용도 저하' 또는 '생산물 가치 하락' 등의 문제가 야기되기도 한다. 요컨대, '20세기 인력에 의한 21세기 시공'이라는 생산요소간 불균형 발전이 생산성의 향상을 가로막고 있는 것이다.

나아가 보다 심각한 문제로서 건설인력의 고령화 및 숙련고갈로 건설기반이 잠식될 것이라는 우려가 가시화되고 있다. 2000년의 건설투자는 69조원으로 1997년의 77.4%에 그친 것으로 잠정 집계되었으며 2001년 1/4분기에는 전년에 비해 1.4% 증가에 머물고 있다. 그리고 2001년 5월 현재 건설업 취업인구는 162만명으로 1997년에 비하면 80.6% 수준에 와 있다. 그런데 목공을 비롯한 주요 직종의 임금은 일당 10만원을 호가하면서 벌써 1997년 수준에 접근하고 있다. 이것은 쓸 만한 인력의 부족 현상이 임금상승으로 표출되고 있음을 암시한다.

실제 건설현장에서 고령화에 의한 인력수급 불일치 현상이 심각하게 나타나고 있음을 확인한 바 있다. 한국건설산업연구원이 십장 및 현장소장을 대상으로 실시한 실태조사(2000)에 의하면 인력수급에 대해 '고령자는 많으나 쓸 만한 인력은 부족하다'는 응답이 가장 많았다. 고령화 양상에 대해서 '현재는 표면화되지 않고 있지만 조만간 문제점을 드러낼 것이다'라는 응답이 가장 많았고, 81.7%의 응답자는 10년 이내에 건설기능인력이 고갈될 것이라고 우려하였다. 한편 60% 이상의 응답자가 이미 '작업물량 처리지연', '기능인력 부족에 의한 이윤감소', '노동력 부족에 의한 공기지연' 등을 경험해 그 폐해가 현실화되고 있음을 보여주었다. 건설현장에서는 이렇게 숙련고갈의 징후와 그 폐해가 가시화되고 있음에도 불구하고 노동력의 수요자인 사업주가 이 문제에 대해 둔감한 이유를 몇 가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 건설경기의 침체이다. 건설물량은 급감하였음에도 불구하고 건설업체는 급증하여 개별기업은 심각한 수주난을 겪고 있다. 따라서 당장 기업의 운명을 좌우하는 수주 이외의 문제는 관심

사가 아니다. 둘째, 건설기능인력의 비정규 고용형태 때문이다. 주지하는 바와 같이, 대부분의 건설기능인력은 특정 건설업체에 정규직으로 고용되어 있지 않다. 공사가 있을 때마다 기업의 외부에 존재하는 십장에게 일을 주면 십장이 기능인력을 동원하여 공사를 수행한다. 따라서 인력 부족과 인건비 상승은 일차적으로 십장의 이윤감소 심화 또는 공기단축 강화라는 완충장치를 거쳐 일정한 시차를 두고 건설사업주에게 전달된다. 셋째, 과거로부터의 관행에 대한 막연한 믿음이다. 과거에도 일시적인 인력 부족과 인건비 상승을 경험했으며 그러다가 다시 외부로부터 인력이 충원되거나 건설수요가 수그러들어 고비를 넘겨왔다는 경험 때문이다. 즉, 건설인력의 문제는 원래 그런 것이라고 생각하는 측면이 있다. 넷째, 공식통계의 부족이다. 노동시장에 대한 주무부처인 노동부의 공식통계조사 조차 대개 5인 이상을 고용한 사업체를 중심으로 이루어지고 있어 건설현장의 기능인력은 조사대상에서 배제되어 있다. 따라서 건설기능인력에 대해서는 그 전체 규모만을 어렵듯이 추정할 수 있을 뿐 실질적인 자료인 직종별, 숙련수준별, 연령별 정보에 대해서는 아는 바가 없다. 결국 현장에서 노동력 풀이 고갈되어 간다는 다급한 목소리는 들려오되 그 전반적인 모습은 볼 수 없게 해 체계적 대응을 지연시키고 있다. 이러한 요인들이 복합적으로 작용해 숙련고갈 위기의 정체를 수면 아래로 밀어내려 드러나지 못하게 하고 있다.

그러나 현재의 노동력 풀의 고갈은 과거와 그 양상이 다르며 가볍게 보아 넘길 수 없는 측면이 존재한다. 첫째, 고학력화라는 노동력 공급측면의 변화이다. 과거에는 중졸이하의 저학력 청년층이 갈 곳이 없어 건설현장으로 진입했었지만 이제는 대개 고졸이상의 청년층이 자신의 직업을 고르고 있다. 둘째, 고숙련에 대한 노동력 수요측면의 변화이다. 다른 상품수요와 마찬가지로 건설수요에서도 다양화고급화의 요구가 강해지고 있다. 즉, 저가저품질의 상품이 아닌 고가고품질의 상품을 생산할 수 있는 고급 노동력이 요구되며 그러한 고숙련 노동력에 대한 의존도가 높아진다는 점이다. 셋째, 경쟁직업의 변화도 고려해야 한다. 과거에 건설근로자라는 직업은 다른 직업에 비해 단기간에 고수입을 올릴 수 있는 매력을 지니고 있었다. 하지만 건설경기가 침체되자 건설근로자의 수입감소와 생활불안정은 극도에 이르렀다. 나아가 정보통신 분야 및 각종 창의적 벤처의 출현, 제조업 근로자들에 대한 사회적 보호의 확충 등은 건설근로자라는 직업의 이미지를 더욱 악화시켜 과거의 비교우위를 완전히 상실케 하였다.

숙련고갈이라는 문제의 심각성은 '노동력'이라는 생산요소의 특성 때문에 더욱 그러하다. 노동력이라는 생산요소는 사람에게 체화(體化)되어 있다. 노동력의 부족함을 절실히 느꼈다고 해도 다른 생산요소처럼 밤새워 공장을 돌려 노동력을 생산할 수는 없다. 외국 노동력을 수입한다고 해도 고숙련 노동력까지 바라기는 어려우며 우리나라 건설현장을 전적으로 외국인에게 의존할 수도 없다. 경제적 측면에서도 언제까지나 값싼 노동력으로 머물리라는 보장도 없다. 또한 건설현장의 특성상 기계로 대체하는 데에도 한계가 있을 수밖에 없다. 이러한 노동력의 특성은 숙련고갈 위기의 심각성과 우리 근로자로 채워진 숙련노동력 풀의 중요성을 다시 한번 깨닫게 한다.

현재 건설산업이 숙련고갈의 위기에 직면하게 되는 원인을 두 가지 측면에서 살펴볼 수 있다. 하나는 기능인력의 양적 부족이다. 신규인력 특히 청년층의 진입 기피와 고령화에 의한 실제 생산인력의 절대부족이다. 다른 하나는 기능인력의 질적 저하이다. 대개 현장에서 어깨 너머로 기능을 배우기 때문에 체계적 지식 부족, 신기술에 대한 습득 부족 등의 문제가 존재한다. 나아가 숙련공과의 인맥여부에 의해 결정되는 숙련의 단층화 현상으로 나이가 많고 비숙련공을 통해 진입한 근로자는 평생 기능을 배우지 못하는 문제점도 드러나고 있다. 이러한 문제점들은 신규인력 특히 청년층의 진입과 체계적인 훈련체계의 필요성을 강하게 제기한다.

본 보고서의 목적은 두 가지이다. 첫째, 청년층의 진입기피 원인을 밝히고 그에 대한 진입 촉진 방안을 모색하는 것이다. 신규인력 중 청년층에 집중하려는 이유는 몸이 유연한 어린 시기부터 기능을 익히기 시작해야 숙련공으로 상승할 가능성이 높기 때문이다. 둘째, 현재 작동하지 않는 훈련 및 자격체계의 문제점을 파악하고 개선방안을 제시하는 것이다. 훈련 및 자격체계는 양질의 숙련공을 육성함으로써 노동력 풀을 견고히 하는 토대로 작용하는 동시에 청년층에게 건설근로자로서의 직업전망을 제시할 수 있는 핵심기제이다.

II. 연구범위

연구대상은 건설기능인력에 국한한다. 건설기능인력¹⁾이란 건설현장에서 직접적 생산과정에 참여하는 기능계 기술자로서 ‘국가기술자격법’상의 자격 등급별로는 기능장, 산업기사, 기능사 등을 가리키나 실제 현장에서는 자격증 대신에 십장 또는 반장, 기능공, 준기공, 조공 및 일반공의 분류가 보다 일반적이다. 이들은 기술계 기술자인 기술사 및 기사를 일컫는 건설기술인력과 구별된다.

여기서 건설현장이란 건설산업기본법 제2조에 열거된 ‘건설공사’가 이루어지는 현장을 포괄한다. 즉, 토목공사, 건축공사, 산업설비공사, 조경공사 및 환경시설공사 등 시설물을 설치·유지·보수하는 공사, 기계설비 기타 구조물의 설치 및 해체공사 등을 포괄한다. 또는 동법의 건설공사에는 포함되지 않는 전기공사업법에 의한 전기공사, 정보통신공사업법에 의한 정보통신공사, 소방법에 의한 소방설비공사, 문화재보호법에 의한 문화재수리공사 등도 포함한다.

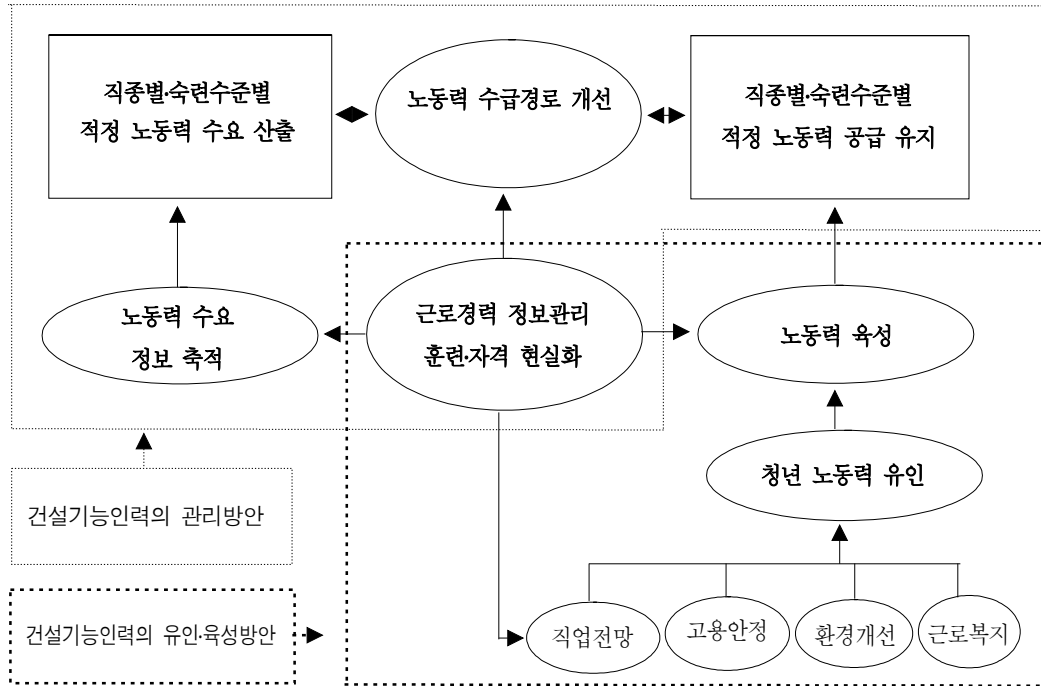
연구내용 측면에서는 [그림 1-1] 에서 보듯이 청년층의 진입을 촉진하고 숙련노동력으로 육성하는 부분이 본 보고서의 연구범위이다. 청년층의 진입 유인을 살펴보기 위해 건설근로

1) 건설기능인력은 통상 비정규직으로 고용되므로 건설일용근로자로 불린다. 본 연구에서는 특별한 구별이 필요한 경우를 제외하고는 단순히 건설근로자로 칭하며 동일한 의미로 건설기능인력 또는 건설일용근로자로 표현하기도 한다.

자가 처해 있는 근로조건 및 근로복지를 살펴봄, 숙련노동력으로서의 육성 방안을 강구하기 위해 숙련, 훈련, 자격체계 등에 집중하여 분석한다.

본 연구의 후속작업으로서 진행될 ‘건설기능인력의 효율적 관리방안’에서는 노동력 수급정보의 정비와 수급경로의 개선 등이 주로 다루어질 것이다. 두 가지 보고서의 연계를 통해 건설노동시장의 기본구조를 개선하려는 것이 일련의 연구작업의 목적이다.

[그림 1-1] 건설기능인력의 관리방안 및 유인·육성방안의 연구범위



III. 연구방법 및 구성

연구방법은 문헌연구 및 현장연구로 이루어진다. 문헌연구를 통해 한국의 근로환경 및 훈련·자격체계가 지니는 현황 및 문제점을 분석하고, 독일과 미국의 사례에 대한 연구로부터 시사점을 도출하고자 한다. 여기서 독일과 미국의 사례를 검토하는 이유는 두 나라가 건설기능인력 문제를 접근하는 방식이 서로 비교되는 측면을 갖기 때문이다.

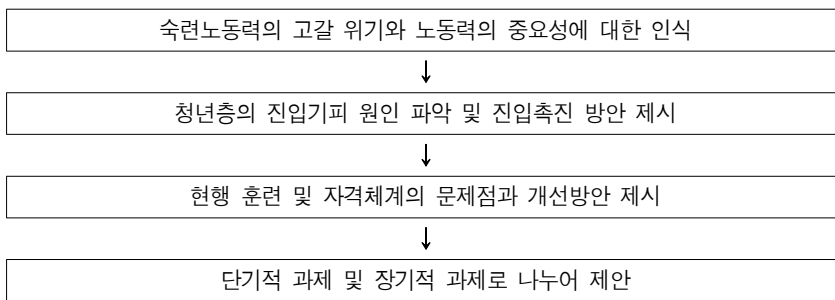
먼저 독일의 경우 생산직 건설근로자를 정규직으로 고용하고 있다. 독일의 경우에도 수주 부진이나 기후적 요인으로 건설활동이 중단되는 시기가 존재하나 이 때의 노동비용을 노사정이 분담하는 체계를 갖추고 있다. 또한 근로환경이나 훈련 및 자격과 관련된 사항을 노사의 협상을 통해 결정하고 이를 법제화하여 전국 단일체계를 구축하고 있다. 그리고 숙련

노동력 풀을 안정적으로 유지하고 있다. 그에 비해 미국은 생산직 건설근로자를 비정규직으로 필요시마다 고용하고 있다. 주에 따라 노사간 협상 또는 사용자단체 단독으로 훈련 및 자격프로그램을 운영하고 있다. 자료에 의하면 미국은 우리나라보다 더 심각한 숙련노동력 부족 문제에 봉착해 있는 것으로 나타난다.

현장연구는 우리나라와 독일의 현장 방문 및 전문가 면담을 통해 진행되었다. 본 연구와 건설기능인력의 관리방안에 대한 시사점을 도출하고자 2001년 5월 27일부터 6월 2일까지 독일을 방문하였다. 훈련기관 2곳, 건설사업주 단체 2곳, 건설회사 2곳, 건설현장 방문 2곳, 시험위원회 및 훈련위원회, 지역노동사무소 등을 방문하여 전문가와의 면담하고 현장을 시찰함으로써 그들의 노동시장 상황과 제도간의 관계를 면밀히 검토하고 한국의 건설산업에 대한 시사점을 도출하고자 하였다.²⁾

본 보고서는 청년층의 진입기피 및 건설노동력의 고령화로 인해 한국의 건설노동시장이 숙련고갈의 위기에 직면하였다는 문제의식에서 출발하였다. 먼저 왜 노동력을 중요한 주제로 다루는지를 이해하기 위해 제2장에서 노동력과 생산성간의 관계를 살펴본다. 생산성의 전제 조건으로서 질적으로 우수한 숙련노동력이 자발적인 노력지출을 행할 경우 유효노동지출이 극대화되며 이것이 생산성과 직결됨을 설명하고 있다. 제3장에서는 건설근로자라는 직업을 청년층이 꺼리는 원인을 규명하고 그에 대한 개선방안을 제시한다. 하나의 직업이 갖는 근로조건 및 근로복지를 근로환경이라는 개념으로 묶고 이것을 세 가지 차원으로 분류하여 그 원인을 찾고자 했으며 각각에 대한 개선방안을 검토한다. 아울러 독일과 미국의 사례와 시사점을 도출한다. 제4장에서는 한국의 훈련 및 자격체계를 공식제도, 비공식제도, 산업차원제도로 나누어 각각의 문제점과 현황을 고찰함으로써 왜 공식제도가 현장에서 작동하지 않는가라는 의문에 대한 해답을 구하고 개선방안을 제시한다. 여기에서도 독일 및 미국의 사례를 참고한다. 끝으로 제5장에서는 연구결과를 마무리하고 제시된 개선방안을 단기적 과제와 장기적 과제로 나누어 제안한다.

[그림 1-2] 연구의 구성



2) 독일 출장 내용은 원내자료인 '출장보고서'에 자세히 수록되어 있다.

제 2 장 노동생산성 향상의 전제조건

여기서는 본 보고서가 왜 노동력을 중요한 주제로 다루려고 하는지를 이해하기 위해 노동력과 생산성간의 관계를 먼저 살펴보고자 한다. 경쟁이 격화되는 고도의 산업사회일수록 생산성은 중요한 가치척도가 된다. 생산성 향상은 물적 풍요와 경쟁에서의 생존을 보장하기 때문이다. 생산성을 측정하는 방법 중의 하나가 노동생산성이다.

일반적으로 노동생산성이란 산출량과 노동투입량의 비율을 의미한다. 이것은 물량단위 또는 금액단위로 나타낼 수 있다. 따라서 생산성을 향상시키기 위해서는 적은 노동력의 동일한 산출량을 만들든지 아니면 동일한 노동력으로 많은 산출량을 만들면 된다. 과연 어떠한 방식이 건설현장의 노동생산성을 향상시킬 수 있는 현실적인 방법인지에 대한 면밀한 검토가 필요하다. 결론적으로 말하면 질적으로 우수한 숙련노동력이 자발적인 노력지출을 행할 경우 유효노동(effective labor) 지출이 극대화되며 이것이 생산성 향상과 직결된다. 그러면 무엇이 유효노동지출의 극대화를 가능하게 하는가? 그 해답을 얻기 위해 먼저 노동력의 특성과 수요 및 공급에 대해 살펴보아야 한다.

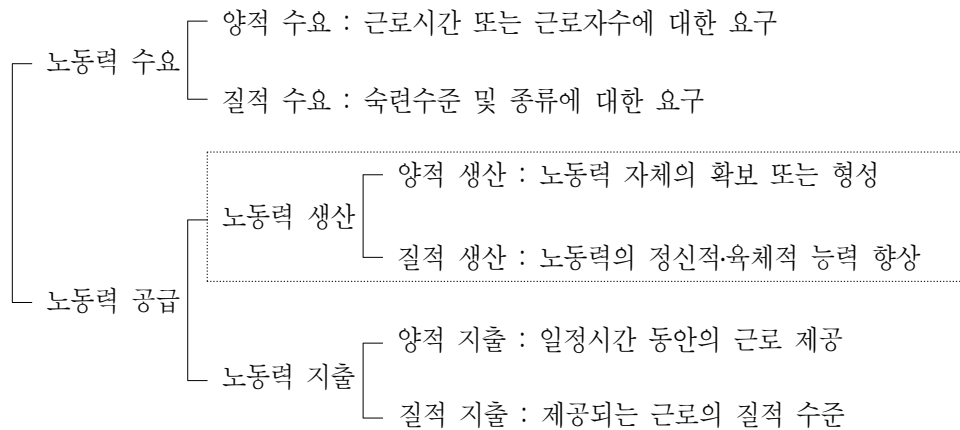
I. 노동력 수급과 노동생산성

인간의 노동은 정신적 노동과 물리적 노동의 통일에 의하여 이루어지는 합목적적인 행위이다. 이러한 노동의 담지체로서의 노동력이란 사용가치의 생산에 쓰이는 인간의 정신적 및 육체적 능력의 총체이다. 노동대상이나 노동수단은 다같이 노동력에 의하여 비로소 생산의 현실적 요인이 될 수 있는 것이므로, 노동력은 노동과정의 가장 적극적이고도 능동적인 제1차적 계기라고 할 수 있다.

노동력 역시 다른 경제재와 마찬가지로 노동력을 둘러싼 공급과 수요를 생각해 볼 수 있다. 노동력의 공급이란 일정 대가를 목적으로 노동력을 판매하는 것으로서 상품인 노동력 자체의 생산과 생산된 노동력의 지출이 공급측의 행위와 관련된다. 반대로 노동력의 수요란 노동의 지출을 목적으로 일정한 가격을 지불하고 노동력을 구매하는 것으로서 생산과정의 투입과 노동력 지출에 대한 통제가 수요측의 행위와 관련된다.

현실적으로 노동력은 근로자라는 사람과 불가분의 관계에 있다. 노동력의 공급은 근로자의 증감 및 능력향상과 노력지출로 나타나며 노동력의 수요는 근로자의 고용과 노력지출에 대한 노동통제로 표출된다. 노동력의 수요 및 공급을 다음과 같이 분류하여 살펴 볼 수 있으며 본 보고서는 노동력 공급 중 노동력 생산에 집중하게 된다.

[그림 2-1] 노동력의 수요 및 공급



1. 노동력 수요

노동력에 대한 수요는 생산물 수요에 대한 파생수요(derived demand)로서의 성격을 띤다. 양적 측면과 질적 측면으로 나누어 살펴볼 수 있다. 노동력에 대한 양적 수요란 경제가 필요로 하는 노동력에 대한 수적인 요구를 의미하는데 이는 기본적으로 생산물의 생산수준 및 생산기술에 달려 있다. 생산량이 많아질수록 그리고 노동집약적인 생산기술을 채택할수록 노동력에 대한 양적 수요는 많아지게 된다. 한편 노동력에 대한 질적 수요란 숙련의 수준 및 종류에 대한 요구를 의미하는데 이것은 생산물의 질적 수준 및 변화속도에 의존한다. 고객가치 만족을 위해 생산물의 질적 수준이 높아질수록 그리고 신상품에 대한 요구 변화가 급속할수록 숙련노동력에 대한 수요가 많아진다. 한국 건설산업의 경우 건설수요가 과거에 비해 감소하기는 했으나 상대적으로 노동집약적인 생산방식을 유지하고 고도의 질적 수준을 요구하는 단계에 와 있으므로 상당한 규모의 양적 수요와 높은 수준의 질적 수요가 건설기능인력에게 요구되고 있다고 할 수 있다.

2. 노동력 공급

(1) 노동력 생산

노동력 공급은 노동력 생산 및 지출을 포함하는 광의의 개념으로 볼 수 있다. 노동력 생산이란 사용가치의 생산에 쓰이는 인간의 정신적 및 육체적 능력 그 자체의 형성을 의미한다. 이는 노동력 풀의 형성을 말한다. 즉, 노동력의 정신적 및 육체적 능력의 질적 수준에 따라 노동과정에서 노동대상이나 노동수단의 효율적 활용이 좌우되며 궁극적으로는 생산성과가

노동력의 질적 수준에 직결된다. 이것이 노동력 자체의 생산이 갖는 중요성이다. 노동력의 생산 역시 양적 측면과 질적 측면을 갖는다. 노동력의 양적 생산이란 노동력의 소유자인 근로자의 수적 증가를 의미한다. 이는 하나의 경제에 존재하는 경제활동인구의 증가 특히 취업자수의 증가에 의해서 달성된다. 노동력의 질적 생산이란 근로자가 소유하고 있는 노동력의 정신적 및 육체적 능력의 질적 수준을 향상시킴을 의미한다. 이는 하나의 경제내에 존재하는 노동력에 대한 교육·훈련 및 학습을 통해 달성된다. 여기서 ‘노동력의 질’이란 근로자에게 체화(體化)되어 직접적으로 생산에 영향을 미치는 생산능력으로서 숙련(skill)을 의미한다. 노동력의 질적 생산을 의미하는 숙련이 축적되는 과정을 일컫어 숙련형성이라 한다. 질적 생산이 이루어진 후의 노동력은 그 이전의 노동력에 비해 동일 단위 시간에 보다 양질의 노동을 수행할 수 있는 잠재력을 갖게 된다. 건설기능인력의 경우 청년층의 진입 기피로 양적 생산이 어려워지고 있으며 훈련체계의 미비로 질적 생산 역시 한계에 봉착해 있다.

(2) 노동력 지출

노동생산성에 직결되는 노동력의 다른 측면이 노동력 지출의 문제이다.³⁾ 노동력의 지출이란 사용가치의 생산에 쓰일 수 있는 인간의 정신적 및 육체적 능력의 가능태(可能態)인 노동력으로부터 실제 노동이라는 행위가 흘러나오는 과정을 의미한다. 즉, 잠재적 능력으로만 존재하던 노동력으로부터 사용가치를 실제 생산하는 노동력의 지출 행위를 말한다. 지출 측면의 노동력 공급 역시 양적 측면과 질적 측면을 갖는다.

노동력의 양적 지출이란 하나의 경제내에 공급되는 노동시간수를 의미한다. 이는 경제활동인구수 특히 취업자수에 개별근로자의 노동시간수를 곱하여 구할 수 있다. 따라서 양적인 노동력 공급의 증가는 취업자의 절대수 증가 및 각 개별 취업자의 노동시간수의 증가에 의해 달성된다. 노동력의 질적 지출이란 형성된 노동력으로부터 단위시간내 지출되는 노동의 질적 수준을 의미한다. 이는 노동력의 소유자인 근로자가 정신을 집중하여 일을 수행하고자 하는 몰입(沒入) 또는 헌신(獻身) 정도에 따라 달리 나타날 수 있다. 즉, 생산된 노동력은 단지 잠재적 가능태로만 존재하고 있으므로 노동력의 지출 과정에서 근로자의 심리적 요인에 따라 생산성과는 가변적으로 나타나게 된다.

(3) 유효노동과 노동생산성

이러한 근로자의 높은 몰입도가 상술했던 양질의 노동력과 결합된다면 가장 효율적인 노동의 지출이 이루어질 수 있다. 노동력의 양적 또는 질적 지출에 대한 문제는 노동과정의 특성 및 노동통제와 노동력을 둘러싼 여건의 문제로 귀착된다. 노동력의 질적 생산 및 지출이

3) 본 보고서는 노동력의 공급 중 주로 노동력의 생산을 다루고 있으므로 노동력 지출에 대해서는 자세히 언급하지 않는다.

통일된 개념이 바로 유효노동(effective labor)인데, 이는 단위시간에 사용가치의 생산을 위하여 유용하게 지출된 노동을 의미한다. 이것이 궁극적으로 노동생산성과 직결된다. 여기에서 노동시간 중의 태만시간은 제외되며, 저숙련 또는 저몰입 상태에서 이루어진 노동지출은 성과에 대한 유효성을 저하시킨다.

따라서 유효노동지출의 결정요인에는 노동력의 질적 생산에 의한 숙련도(熟練度)와 노동력의 질적 공급에 의한 헌신성(獻身性)이 동시에 고려된다. 유효노동지출이 가장 높은 경우는 당연히 고속련 근로자가 고몰입도 상태에서 노동하는 때이며, 그 반대의 경우에 가장 낮은 것이다.

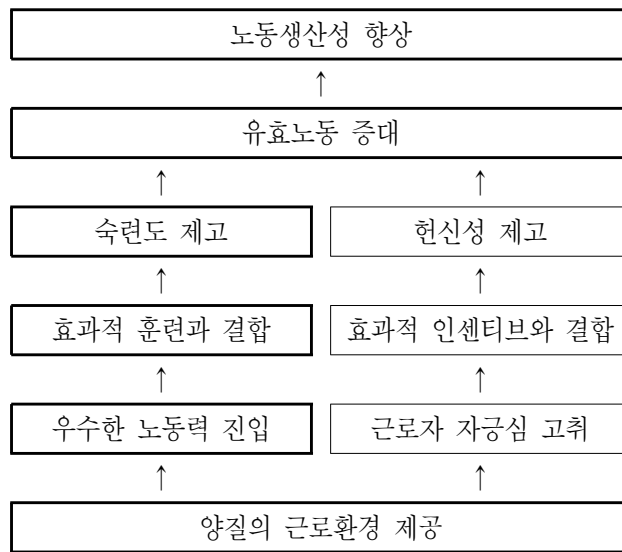
II. 노동생산성 향상의 전제조건

앞에서 언급했듯이 노동생산성 향상이란 산출량은 동일한데 노동량이 감소하든지 반대로 산출량이 증가하면서 노동량은 동일하게 유지하는 경우를 말한다. 각각의 노동생산성 향상 방법이 건설현장에서 현실적으로 달성될 가능성을 생각해보자. 먼저 노동력 대체를 통한 노동량의 양적 감소 가능성이다. 상술했듯이 건설생산과정의 특성상 노동력을 대체하는 데에는 한계가 존재한다. 다음으로 숙련도 및 헌신성 제고를 통한 유효노동의 증대 가능성이다. 이는 공식 또는 비공식 훈련을 통한 숙련 향상으로 달성할 수 있는 여지가 풍부한 것으로 판단된다. 또한 근로환경 개선에 의한 자긍심 고취와 인센티브 도입으로 헌신성을 높일 여지도 많다. 현재 숙련도 및 헌신성 제고의 노력은 거의 없기 때문이다.

본 보고서는 노동생산성 향상의 전제조건으로서 노동력의 생산 측면에 집중하고 있다. 즉, 고속련 노동력 풀을 형성하고 유지하는 방법을 찾는 데 주력하게 된다. 여기서 노동력의 양적 생산이란 청년층의 유입을 말하며 노동력의 질적 생산이란 숙련노동력으로의 육성을 말한다. [그림 2-2]의 좌측 즉, '양질의 근로환경 제공 → 우수한 노동력 진입 → 효과적인 훈련과 결합 → 숙련도 제고 → 유효노동 증대 → 노동생산성 향상'에 이르는 일련의 과정이 연구의 저변에 흐르는 이념이다. 바로 이것이 건설산업의 발전을 위해 노동력 관련 연구와 실제 개선조치가 필요한 이유이기도 하다.

한편 <표 2-1>은 현재 건설노동시장의 상황을 위에서 제시한 노동력의 생산 및 지출의 개념 틀에서 조명하고 있다. 노동력 생산 측면에서 신규노동력의 유입이 감소하고 기능공 육성 및 신기술 습득의 한계가 나타나 노동력 풀의 위축과 숙련수준의 저하를 가져왔음을 지적하고 있다. 노동생산성 향상의 전제조건으로서 양호한 근로환경을 제공하여 양질의 노동력을 유인할 것과 훈련 및 자격체계의 현실화로 숙련노동력을 육성할 것을 제시하고 있다.

[그림 2-2] 노동생산성 향상의 전제조건



<표 2-1> 건설노동시장의 노동력 공급과 노동생산성

	노동력 생산		노동력 지출	
	양적 생산	질적 생산	양적 지출	질적 지출
의 미	신규건설노동력의 원활한 유입	원활한 기능공 육성 및 신기술 습득	절대근로시간 투입 증대	건설근로자의 자발적 노력 지출
현 실	신규노동력 유입 감소	기능공 육성 및 신기술 습득의 한계	근로시간 증대의 한계에 도달	건설근로자의 사기저하로 소극적
영 향	노동력 풀의 위축	숙련수준 저하	부실시공, 산재 발생 및 노사간 마찰	품질저하
지향점	양호한 근로환경 제공으로 양질의 노동력 유인	훈련 및 자격체계의 현실화로 숙련노동력 육성	비생산적 근로시간 제거 및 적정 근로시간 운영	인센티브 제공

제 3 장 건설기능인력의 유인

본 장에서는 건설산업 노동생산성의 전제조건으로서 우수한 노동력을 건설현장으로 유인하는 문제를 논하고자 한다. 현재 건설현장에서는 고령자 중심의 노동력 공급과 쓸 만한 기능인력에 대한 수요간의 수급불일치로 임금이 상승하고 있다. 숙련인력 부족과 임금 상승은 공사의 차질과 채산성 악화를 가져오게 되며 그 폐해는 점차 심각해지는 듯하다. 즉, 노동생산성 향상의 전제조건인 노동력의 양적 생산에 장애가 발생하면서 건설산업 자체의 발목을 잡는 양상을 띠고 있는 것이다. 먼저 고령화의 실태 및 영향을 간략히 살펴보고 청년층의 기피 원인을 집중적으로 분석한 후 그 개선방안을 모색해보자.

I. 고령화의 실태 및 영향

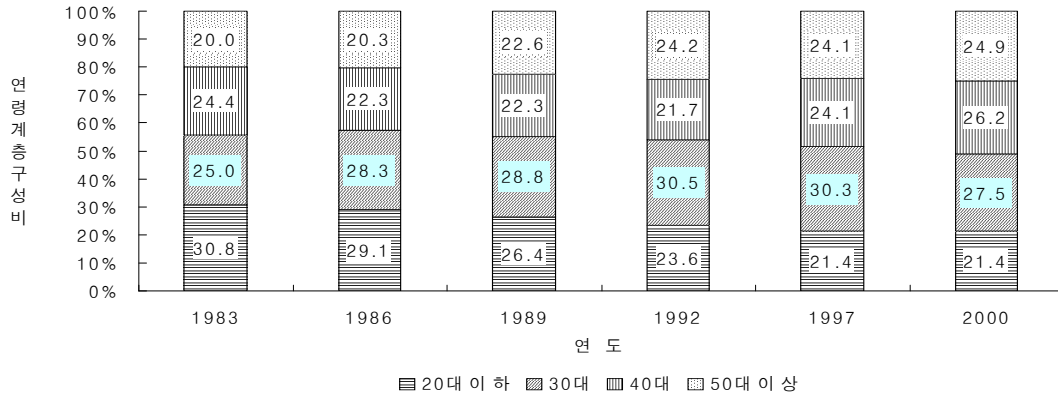
앞서 언급한 바대로 건설산업은 현장의 각이성(各異性)과 생산과정의 기예성(技藝性)으로 노동력 대체가 사실상 어려우므로 숙련노동력에 대한 의존도가 커질 수밖에 없다. 그러나 실제 건설현장에서는 숙련공이 배출되는 원천인 노동력 풀이 고령화되어 가고 있다. 노동력 풀의 고령화는 곧 이어 숙련고갈에 직면할 것임을 알리는 전조로서 건설생산의 토대를 뒤흔드는 중대한 위협요인이다. 건설산업연구원 설문조사(2000) 결과를 중심으로 고령화의 실태 및 영향을 간략히 살펴보자.⁴⁾

먼저 건설기능인력 ‘고령화’의 개념은 다음과 같다. 첫째, 절대적 고령화란 건설노동시장에 존재하는 근로자의 절대연령이 많아지는 현상을 말한다. 둘째, 상대적 고령화란 건설노동시장에 존재하는 근로자의 연령이 생산성을 극대화시킬 수 있는 근로자의 연령을 초과하는 현상을 말한다. 먼저 전체 취업자와 건설업 생산근로자의 절대연령 구성비 추이를 비교함으로써 절대적 고령화 양태를 살펴보자. [그림 3-1] 에서 전체 취업자의 연령분포가 점차 고령화되어가고 있음을 볼 수 있는데 20대 이하가 1983년에는 30.8%를 차지하고 있었으나 2000년에는 21.4%로 나타나 그 비중이 9.4% 포인트 감소했다. 동기간 내 젊은 층의 비중 감소는 30대의 2.5% 포인트 증가와 40대의 1.8% 포인트 증가, 50대 이상의 4.9% 포인트 증가로 이 전되면서 전체 취업자의 고령화가 진행되었다. 그에 비해 [그림 3-2] 에 나타난 건설업 생산직 근로자의 연령계층 구성 변화는 건설기능인력의 고령화가 보다 빠르게 진행되고 있음을 보여주고 있는데 1983년에서 2000년 사이 20대 이하의 젊은 층이 9.8% 포인트 감소하면서 그 감소분이 거의 50대 이상의 증가로 이전되어 고령자의 비중이 10.3% 포인트 증가했

4) 건설기능인력의 고령화 실태 및 영향에 대한 자세한 논의는 심규범(2001)에 수록되어 있다.

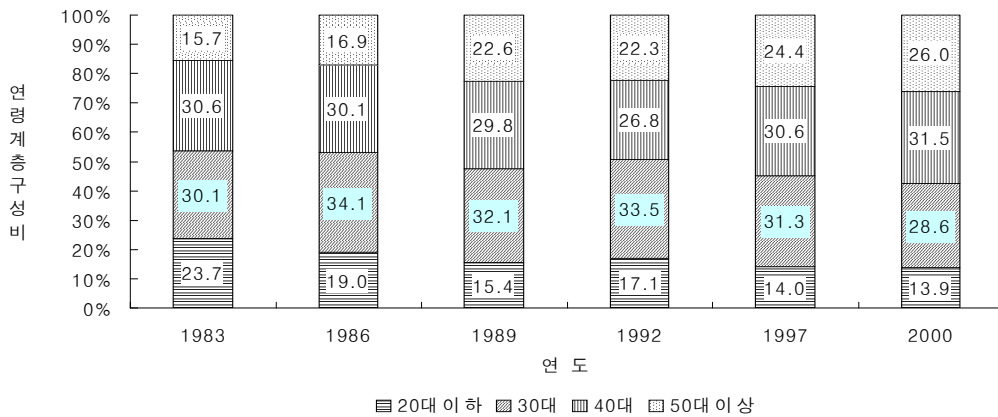
다. 2000년 현재 건설기능인력의 연령분포를 전체 취업자의 연령분포와 비교해 보아도 20대 이하는 7.5% 포인트 적고 40대 이상은 6.4% 포인트 많게 나타난다.

[그림 3-1] 전체 취업자의 연령계층 구성비 추이(1983~2000)



자료 : 통계청, 고용구조조사보고서, 1983~1997; 통계청, 경제활동인구조사, 2000

[그림 3-2] 건설기능인력의 연령계층 구성비 추이(1983~2000)



주 : 건설기능인력이란 1983년, 1986년, 1989년에는 건설업의 생산·운수관련직종사자를 의미하며, 1992년과 1997년에는 건설업의 기능원 및 관련기능근로자, 기계장치조작원 및 조립원, 단순노무직근로자를 의미함.

자료 : 통계청, 고용구조조사보고서, 1983~1997
 노동부, 건설현장 실태조사(3000천개 현장, 52,500명 근로자 대상), 2000

건설현장 기능인력의 고령화는 현장에서 이미 널리 알고 있는 사실이나 보다 심각한 문제는 현재 그 속도가 점점 가속화되고 있어 건설노동시장의 미래를 어렵게 하고 있다는 점이다. 건설기능인력에 대한 설문조사 및 지역조사에 나타난 평균연령의 증가 추이를 살펴보면 1996년 11월에서 1999년 7월까지 2.7년 동안 2.5세가 증가한 데 비해 다시 2000년 10월까지

1.3년 동안 2.9세가 증가해 최근 고령화 속도가 매우 빨라진 것을 볼 수 있다.

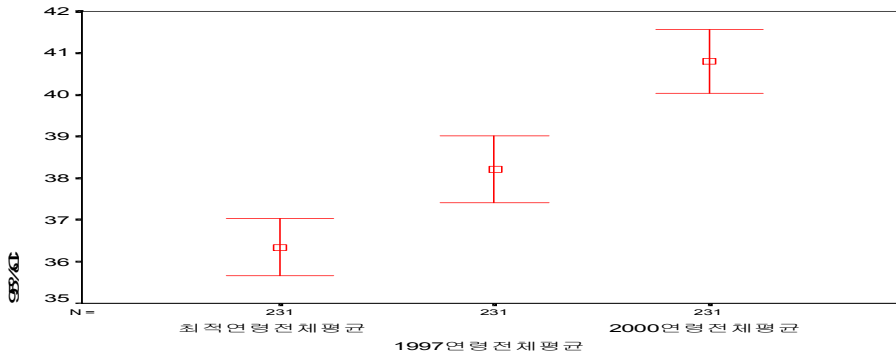
<표 3-1> 건설기능인력의 고령화 추이

조사시점	1996. 11.	1999. 7.	2000. 10.
표본수	전국 1,000명	전국 1,050명	13개 지역조사
조사기관	한국노동연구원	한국노동연구원	건설산업연맹
평균나이	41.10세	43.58세	46.51세
평균연령 차이		2.5세 증가	2.9세 증가
조사시점 차이		2.7년 소요	1.3년 소요

자료 : 심규범(2000. 11), p.91

한편 최적연령과 실제연령간의 격차를 의미하는 상대적 고령화 역시 심화되고 있다. 여기서 최적연령이란 각 직종의 십장이 판단하기에 당해 직종에서 가장 일을 잘할 수 있는 근로자의 연령을 의미한다. 그리고 최적연령격차란 최적연령과 실제연령간의 격차를 의미한다. 한국건설산업연구원 설문조사(2000) 결과에 의하면 십장 또는 현장소장이 응답한 건설기능인력의 평균 최적연령은 36.4세이고 숙련수준별로는 기능공 A급이 39.8세, 기능공 B급이 36.8세, 조공이 32.6세이다. 그에 비해 건설기능인력의 실제연령 평균은 40.8세이며 숙련수준별로는 기능공 A급이 43.8세, 기능공 B급이 41.2세, 조공이 37.3세로 나타났다.⁵⁾

[그림 3-3] 최적연령 및 실제연령 분포



자료 : 한국건설산업연구원 설문조사(2000)

5) 이러한 평균연령은 한국노동연구원 설문조사(1996a, 1999)의 41.1세 및 43.4세 그리고 무료취업알선센터에 등록된 건설근로자 46.1세와 건설노련이 2000년 11월에 실시한 조사의 46.5세보다 낮은 것인데 그 이유는 다음과 같다. 첫째, 두 선행조사에서는 십장, 반장, 기능공, 준기능공, 조공, 일반공 등 모든 범주의 건설근로자가 포함된 것인데 비해 본 조사는 주로 기능공(준기능공 포함) 및 조공에 국한되어 있어 나이가 많은 십장이나 반장 그리고 일반공이 제외되었기 때문이다. 둘째, 본 조사는 조사대상을 주로 십장이나 전문업체의 현장소장 등 주로 인적유대에 의존하는 수급경로를 파악하고 있는데 이러한 인적유대 네트워크 내부에는 상대적으로 젊고 유능한 노동력이 많이 포함되어 있기 때문이다. 셋째, 설문조사의 고려대상인 근로자는 실제로 생산과정에 투입되는 근로자만을 대상으로 했기 때문에 이미 공공근로사업 등을 찾아 건설현장을 떠난 고령자들은 본 조사에는 배제되었기 때문이다.

<표 3-2> 숙련수준별 최적연령격차

(단위 : 세)

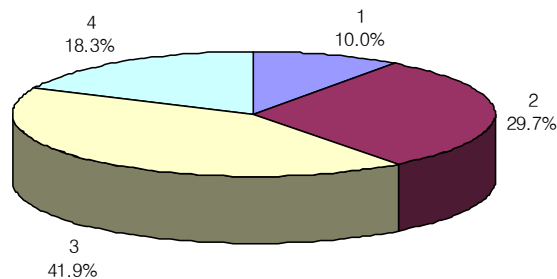
	최적연령 ①	2000년		1997년		실제연령증가 ② - ③
		실제연령 ②	최적연령격차 ② - ①	실제연령 ③	최적연령격차 ③ - ①	
평균	36.4	40.8	4.4	38.1	1.7	2.7
기능공 A급	39.8	43.8	4.0	41.3	1.5	2.5
기능공 B급	36.8	41.2	4.4	38.4	1.6	2.8
조공	32.6	37.3	4.7	34.3	1.7	3.0

주 : '최적연령'이란 각 직종의 십장이 판단하기에 당해 직종에서 가장 일을 잘할 수 있는 근로자의 연령임.
자료 : 한국건설산업연구원 설문조사(2000)

[그림 3-3] 은 SPSS의 Error bar를 이용해 95%의 신뢰구간에 포함된 최적연령 및 실제연령의 분포를 보여주고 있는데 시간의 흐름에 따라 최적연령격차도 확대되고 있어 건설노동력 풀의 정체에 의한 노령화가 빠른 속도로 진행됨을 알 수 있다.

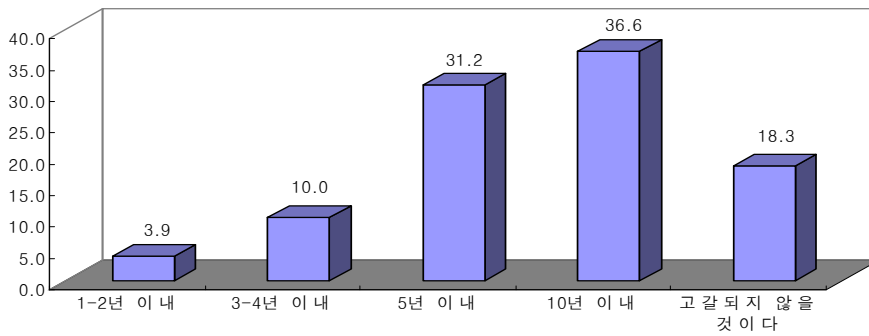
이러한 고령화 정도에 대해 응답자 중 60.2%는 건설기능인력의 고령화 진행정도에 대하여 우려를 표시하였다. 즉, 41.9%는 '현재는 표면화되지 않고 있지만 조만간 문제점을 드러낼 것이다'라고 응답하였으며 18.3%는 '이미 문제점이 드러나기 시작했으며 건설생산에 치명적인 피해를 입힐 것이다'라고 생각하고 있었다.

[그림 3-4] 건설기능인력의 고령화 정도에 대한 인식



주 : 1. 아직 고령화되지 않았다.
2. 약간 고령화되기는 했지만 아직 걱정할 만한 정도는 아니다.
3. 현재는 표면화되지 않고 있지만 조만간 문제점을 드러낼 것이다.
4. 이미 문제점이 드러나기 시작했으며 건설생산에 치명적인 피해를 입힐 것이다.
자료 : 한국건설산업연구원 설문조사(2000)

[그림 3-5] 건설기능인력 고갈시기에 대한 인식

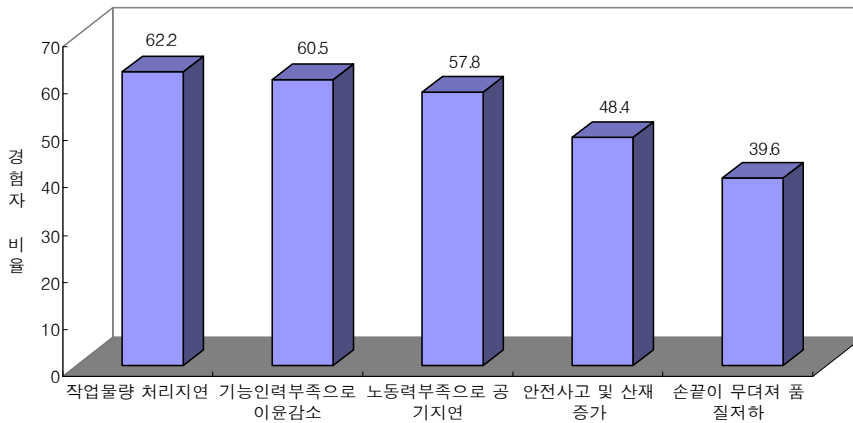


자료 : 한국건설산업연구원 설문조사(2000)

건설기능인력 고갈시기에 대해서는 81.7%의 응답자는 10년 이내에 현장에서 건설기능인력이 고갈될 것으로 보고 있으며 이들 중 45.1%는 5년 이내에 고갈될 것으로 우려하고 있었다.

한편 고령화의 영향으로 응답자들이 가장 많이 경험한 항목은 '근력이 부족해짐에 따른 작업물량의 처리지연'(62.2%)이었으며 '기능인력 부족으로 인한 이윤감소'(60.5%), '노동력 부족에 의한 공기지연'(57.8%)이 다음으로 많았다. 그에 비해 '안전사고 및 산재 증가'(48.4%), '손끝이 무뎠음에 따른 품질 저하'(39.6%)를 경험했다는 응답은 절반에 못 미치는 것으로 나타났다.

[그림 3-6] 건설기능인력의 고령화가 건설생산에 미친 영향



자료 : 한국건설산업연구원 설문조사(2000)

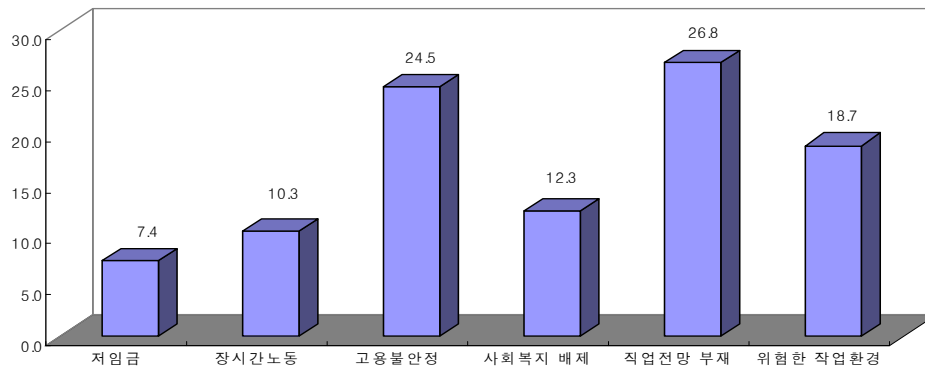
요컨대, 건설현장에는 이미 절대적 및 상대적 고령화가 상당한 수준으로 진행되고 있으며

그 폐해가 현실로 나타나고 있음을 확인할 수 있다. 그리고 현장에서 노동력의 동원 및 통제를 담당하면서 노동력 수급의 고리 역할을 담당하는 십장의 판단에 의하면 현재와 같은 추세라면 10년 이내에 기능공이 고갈될 것으로 내다본다는 것이다. 최근의 면담에서 2001년 6월 현재 건설물량은 1997년의 70% 수준에 불과한 데 비해 기능공들은 임금수준은 이미 이전의 최고 수준에 육박하고 있다고 한다. 즉, 현재 건설현장은 노동력 초과수요 상태임을 미루어 짐작할 수 있다. 그럼에도 불구하고 왜 근로자들이 특히 청년층이 건설현장으로 진입하려 하지 않는 것인지에 대한 분석이 필요하다.

II. 진입기피 원인 분석

건설기능인력 고령화의 직접적 원인은 청년층의 진입기피에 있다. 이것은 우리의 청년층이 '건설일용근로자'라는 직업에 대해 매우 부정적인 이미지를 가지고 있음을 의미한다. 한국건설산업연구원의 설문조사(2000) 결과에 의하면 '청년층이 건설현장으로의 진입을 기피하는 원인'으로서 가장 많은 십장의 응답은 '직업에 대한 전망이 없어서'(26.8%)였고 '고용이 불안정해서'(24.5%)와 '위험하고 유해한 작업환경 때문에'(18.7%)가 그 다음이었는데 이 세 가지 항목에 약 70%의 응답이 집중되었다. 이러한 결과는 응답자들이 '임금', '근로시간', '사회복지' 등을 가벼이 보아서라기보다는 건설일용근로자라는 직업이 청년층을 유인하기 위해 직업으로서 기본적으로 갖추어야 할 '직업전망', '고용안정', '안전한 작업환경'이라는 요소조차도 갖추지 못했음을 지적한 것으로 풀이된다.

[그림 3-7] 청년층의 건설현장 진입기피 원인



자료 : 한국건설산업연구원 설문조사(2000)

실제로 건설일용근로자가 처해있는 근로조건 및 근로복지 수준이 하나의 '직업'으로서 갖

추어야 할 기본적 조건조차도 결여하고 있는 것인지 구체적으로 살펴볼 필요가 있다.

1. 직업의 기본조건과 근로자의 욕구

직업이란 생계의 유지, 역할의 실현 및 개성의 발휘를 목적으로 하는 지속적인 인간활동을 의미한다(신경제학 사전, 대학당, 1982). 이는 다음의 세 가지 측면을 아울러 지닌다. 첫째, 경제적 측면으로서 직업노동에 대한 대가로서 일정한 수입을 예상하고 생계를 유지할 수 있어야 한다. 둘째, 사회적 측면으로서 사회의 성원으로서 직업에 의해 각각의 사회적 분담을 수행하는 역할체계(role system)를 말한다. 셋째, 개인적 측면으로서 직업을 통하여 각 개인의 재능을 발휘하는 자기실현 과정이기도 하다.

이러한 정의로부터 어느 직업이 근로자의 진입을 유인하기 위해서는 다음의 기본조건을 갖추어야 함을 알 수 있다. 첫째, 노동의 대가로서 근로자 자신과 가족의 생계를 안정적으로 유지할 수 있을 것, 둘째, 사회의 성원으로서 필요한 역할을 분담함에 따라 사회적 존경이 수반될 것, 셋째, 노동을 통하여 자신의 재능을 발휘함으로써 자아실현과 보람을 성취할 것 등이다. 요컨대, 직업의 사전적 의미로부터 생계유지, 사회적 존경, 자기만족 등이 직업이 갖추어야 할 기본조건임을 알 수 있다.

유길상(1996)은 매슬로우(Maslow, 1954)의 욕구오단계이론을 근로자의 욕구와 연결하면서 각 단계마다 현실적인 직업의 조건을 열거하고 있다. 매슬로우의 욕구오단계는 인간의 욕구가 충족되어지는 단계를 규정한 것으로서 어느 직업이 근로자를 유인하기 위해서 갖추어야 할 조건으로서 해석할 수 있기 때문이다. 1단계는 생리적 욕구(physiological needs)로서 생명의 유지 또는 삶 그 자체를 유지하기 위한 기본적인 욕구를 의미한다. 이것은 의식주 확보를 위한 고용확보와 임금보장 등의 조건과 관련된다. 2단계는 안전 및 안정의 욕구(safety, security needs)로서 물질적 측면과 신분적 측면의 보장을 원하는 자기보전에 대한 욕구를 의미한다. 사회보장제도, 근로자재산형성지원제도, 적정임금보장 및 최저임금제도의 실시, 고용안정 및 주거안정지원제도, 산업안전법 및 근로기본법의 시행, 근로환경 개선 등과 관련된다. 3단계는 사회적 욕구(social needs)로서 인간이 어디에 속하거나 다른 집단에게 받아들여지고자 하는 귀속욕구를 의미한다. 신뢰감 및 귀속감 제고를 위한 노사협의제도 또는 대화채널의 확대, 경영참가 등과 관련된다. 4단계는 자존의 욕구(self-respect needs)로서 타인으로부터 존경받으려는 욕구를 의미한다. 개성·적성·능력 등 개인을 존중한 평가제도의 확립 및 능력에 따른 공정한 대우를 뒷받침하는 훈련, 자격, 근무평가제도 등과 관련된다. 5단계는 자아실현의 욕구(self-actualization needs)로서 업무를 통한 자기성취를 의미한다. 숙련노동의 발휘를 통한 자신만의 성과물 창출하고 나아가 직업노동을 통해 도달할 수 있는 지위 및 신분에 대한 직업생애비전과 관련된다.

요컨대, 인간은 직업을 통해 자신의 욕구를 충족시키고자 하므로 어느 직업이든 근로자를 유인하기 위해서는 이를 충족시켜 줄 기본적인 조건을 갖추고 있어야 한다. 여기서는 건설근

로자라는 직업이 얼마나 이러한 직업의 기본조건을 충족시키고 있는지 고찰하려는 것이다. 앞의 설문조사에 드러난 진입기피 요인과 현행 노동 관련법 그리고 사회보장 관련법의 규정 에 대해서도 동일한 분석시각에서 세부적으로 적용시켜 보고자 한다.

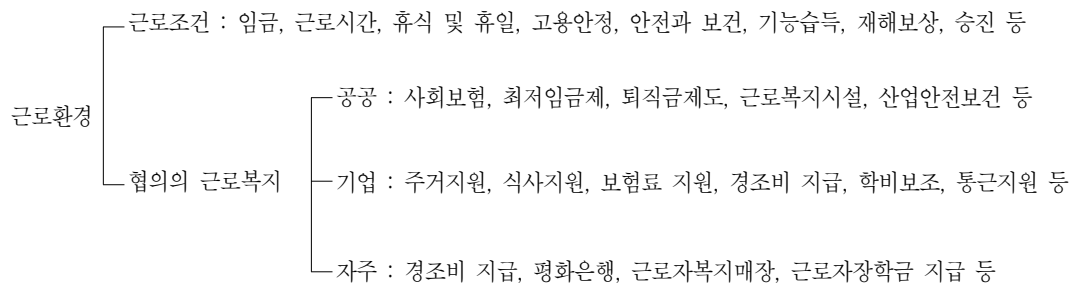
2. 근로환경과 선호도

본 보고서에서는 근로자가 직업을 통해 자신의 욕구를 성취할 수 있도록 제공되는 제반여건을 통틀어 ‘근로환경’이라 칭하고자 한다. 여기서 근로환경은 근로조건과 협의의 근로복지를 통칭한다.

근로조건이란 통상 근로자가 사용자에게 대하여 근로를 제공하는 데 따르는 제조건을 의미한다. 즉, 임금, 근로시간, 휴게시간, 휴일, 연차유급휴일, 작업환경, 승진 나아가 고용안정 및 해고 등 근로자에 대한 직장에서의 모든 대우를 포괄하는 개념이다.

근로복지는 광의와 협의로 나누어 볼 수 있는데 여기서는 협의의 근로복지를 단순히 ‘근로복지’라 부르하고자 한다. 광의로는 근로자와 그 가족의 물질적·정신적 만족과 삶의 질을 향상시키기 위한 각종 시책 및 활동을 의미한다. 협의로는 근로자의 기본적인 근로조건 이외의 부가적인 근로조건 개선 및 근로자의 상호부조 활동에 의하여 근로자 생활의 안정 및 향상을 목적으로 실시하는 각종 시책 및 활동을 의미한다. 사회보험, 학비보조, 경조비 지급 등을 말한다. 협의의 근로복지는 정부 및 공공단체, 기업, 노조 및 근로자단체 등 그 시행주체에 따라 공공근로복지, 기업근로복지, 자주근로복지 등으로 나누어 볼 수 있다.

[그림 3-8] 근로환경의 종류



결국 어느 직업이 근로자를 어느 정도로 유인할 수 있는가는 당해 직업이 근로자에게 제공할 수 있는 근로환경의 수준에 달려 있다. 이제 건설일용근로자라는 직업에 대한 청년층의 선호도 상태를 진단하기 위해 근로환경을 세 가지로 구분하고 그 충족여부에 따른 상태 변화를 가상적으로 살펴보자. 첫째, 일반근로자 공통의 근로환경이다. 일반근로자 모두에게 공통적으로 제공되는 평균수준의 근로조건 및 근로복지를 의미한다. 둘째, 건설산업의 고유위

험에 대비한 근로환경이다. 주문생산 또는 옥외생산에서 비롯되는 고용불안정 또는 위험·유해한 작업환경에 대비한 근로환경을 의미한다. 셋째, 건설산업의 고유장점을 부각시키는 근로환경이다. 복합숙련 보유자로서 창의력 발휘 및 장인으로서의 성취감 또는 창업 가능성을 제고시키는 근로환경을 의미한다.

세 가지 범주의 근로환경이 얼마나 충족되는가에 따라 건설일용근로자라는 직업에 대한 선호가 결정되고 노동력 풀에 영향을 미치게 된다. <표 3-3>에 각각의 경우에 해당하는 선호도를 제시해 보았다. 만일 설문조사 결과와 같이 청년층이 건설일용근로자라는 직업에 대하여 대표적인 3D 직종, 사회적으로 천대받는 직업, 직업전망이 전혀 없는 직업으로 인식한다면 현재의 선호도는 '적극적 기피' 상태에 머물고 있다고 볼 수 있다. 즉, 위에서 분류한 모든 근로환경을 충족하지 못했을 것으로 짐작되며 그 결과 노동력 풀이 고갈되는 지경에 이른 것으로 풀이된다. 따라서 각각의 근로환경에 대하여 세분하여 하나씩 면밀히 분석해 볼 필요가 있다.

<표 3-3> 근로환경 수준에 따른 '건설일용근로자'라는 직업에 대한 선호도 구분

건설산업의 근로환경			선호도	노동력 풀에 미치는 영향
일반근로자 공통의 근로환경	고유위험에 대비하는 근로환경	고유장점을 부각시키는 근로환경		
○	○	○	적극적 선호	고속런 노동력 풀 형성
○	○	×	소극적 선호	↑
○	×	×	소극적 기피	↑
×	×	×	적극적 기피	노동력 풀 고갈

주 : ○는 충족, ×는 미흡을 의미함.

3. 일반근로자 공통 수준의 근로환경

(1) 근로조건

주로 노동부에서 2000년 12월 22일에 발표한 '건설일용근로자 보호지침'을 준거로 근로환경을 파악하고자 한다. 근로조건에 관한 기본법인 근로기준법은 상시 5인 이상의 근로자를 사용하는 모든 사업 또는 사업장에 적용함을 원칙으로 한다(동법 제10조). 그러나 상시 4인 이하의 근로자를 사용하는 사업 또는 사업장에 대하여서도 근로계약, 임금, 근로시간과 휴식, 여자와 소년, 안전과 보건, 재해보상 등과 관련된 규정은 적용할 수 있다(동법 시행령 제1조).

1) 근로계약의 체결

근로계약이란 근로자와 사용자간 근로를 제공하는 데 대한 제조건을 약정하는 계약을 의미한다. 근로계약의 체결 여부는 직업을 통해 성취하고자 하는 근로자 욕구의 달성 가능성을 규정짓는 가장 기초적인 조건에 해당한다. 또한 근로계약에 의해 근로경력 정보축적의 기초가 마련됨으로써 근로자 신분 및 경력의 입증이 가능해지고 이를 토대로 각종 사회보장제도가 적용된다.

근로계약과 관련된 규정은 다음과 같다. 근로기준법 제22조는 사용자는 근로계약 체결 시에 근로자에 대하여 임금(임금의 구성항목, 계산방법 및 지불방법), 근로시간 기타의 근로조건을 명시할 것을 규정하고 있다. 사용자는 건설일용근로자를 고용하고자 할 때에는 임금, 근로시간, 기타의 근로조건을 명시해야 한다. 특히, 임금의 구성항목·계산방법 및 지불방법에 관한 사항은 서면으로 작성해야 한다(근로기준법 제24조 및 동법 시행령 및 제8조). 건설일용근로자에 대해서도 근로자명부, 임금대장 등 근로계약에 관한 중요한 서류를 작성하여 이를 3년간 보관해야 한다(근로기준법 제40조 및 제41조). 근로자명부에는 근로자의 성명·생년월일·이력과 종사하는 업무, 고용 또는 고용갱신 연월일, 계약기간을 정한 경우에는 그 기간 기타 고용에 관한 사항을 기재하여야 한다(근로기준법시행령 제15조). 다만, 사용기간이 30일 미만인 건설일용근로자에 대해서는 근로자 명부를 작성하지 않을 수 있으나(근로기준법시행령 제16조), 노동부는 보호지침에서 이들에 대해서도 임금대장 작성시 성명, 주민등록번호, 기능 및 자격, 고용연월일, 종사업무 등을 반드시 기재하도록 행정지도를 강화할 것임을 밝히고 있다.

그러나 근로계약과 관련된 실제 관행은 규정과 거리가 멀다. 한국노동연구원 설문조사(1996)에 의하면 28.0%만이 서면으로 고용계약을 맺었으며 나머지 72.0%는 공식적인 계약을 맺지 않았거나(16.2%) 구두로만 체결(55.8%)했다고 한다. 이러한 근로계약 실태는 영종도 신공항 건설현장을 대상으로 한 한국비정규노동센터 설문조사(2000)에서도 유사하게 나타났는데 서면계약이 3% 정도 늘어난 데 비해 공식계약이 없었다는 응답은 8% 정도 증가해 오히려 악화되었음을 볼 수 있다. 또한 영종도 근로자와의 면담조사에 의하면 서면계약에서도 가장 중요한 계약사항인 '일당'에 대해서는 명기하지 않은 채 도장을 찍도록 하는 것이 일반적이라 한다.

<표 3-4> 근로계약 형태

(단위 : %, 명)

	한국노동연구원 설문조사(1996)	한국비정규노동센터 설문조사(2000)
계	100.0(917)	100.0(691)
서면계약	28.0	31.3
구두계약	55.8	44.6
공식계약 없음	16.2	24.1

주 : ()안은 설문 응답자수임.

이러한 근로계약 관련 관행은 기본적인 청년층의 진입 기피요인으로 작용한다. 근로계약의 부재는 근로조건이 자의적으로 결정되도록 하고 경력관리 및 사회보험의 적용 근거가 마련될 수 없게 하기 때문이다. 따라서 근로조건 및 근로복지의 열악한 상태를 초래하고 건설일용근로자를 ‘근거 없는 근로자’로 남게 해 직업으로서의 기본적 조건조차 상실하게 한다.

2) 임금 및 부가급여

직업의 기본조건으로서 임금이 갖추어야 할 내용은 근로자 자신과 가족의 생계유지라는 기본적인 생리적 욕구(physiological needs)를 충족시킬 수 있어야 한다는 점이다. 생계를 유지시킬 수 있는 임금의 절대수준과 계획적인 경제생활의 영위를 가능하게 하는 임금의 안정성이 그 기본조건이다.

근로기준법 제18조는 임금이란 사용자가 근로의 대상으로 근로자에게 임금, 봉급 기타 여하한 명칭으로든지 지급하는 일체의 금품을 말한다고 규정하고 있다. 노동부의 ‘기업체노동비용조사보고서’에는 사용자가 근로자를 고용함으로써 발생하는 제반비용을 ‘노동비용’이라고 정의하고 이를 현금급여 총액과 현금급여 이외의 노동비용으로 나누어 계산하고 있다. 여기서는 노동비용 중 현금급여 총액을 단순히 임금이라는 개념으로 사용하고 현금급여 이외의 노동비용을 부가급여라는 개념으로 사용하고자 한다. 임금은 근로자 입장에서는 근로자 자신과 가족의 생계를 위한 소득이며, 사용자 입장에서는 노동력이라는 생산요소에 대한 비용이라는 두 측면을 지닌다. 비정규직인 건설근로자의 경우 부가급여에 해당하는 현금급여 이외의 노동비용은 매우 미미하거나 없는 것으로 알려져 있다.

임금지급과 관련해 근로기준법은 통화불, 직접불, 전액불, 정기불의 임금지급원칙을 규정하고 있다(동법 제42조). 이 규정에 의하면 일단위로 근로계약을 체결하는 건설일용근로자에게는 매일 근무시간 종료 직후에 임금을 지급하여야 한다. 또한 일용근로자의 임금산정은 시간급 또는 일급 단위를 원칙으로 하며, 시간급 임금을 1일분의 통상임금으로 산정할 경우에는 1일 소정근로시간수에 시간급 임금을 곱하여 산정하도록 규정하고 있다(동법 시행령 제6조). 또한 각종 수당을 규정하고 있는 바 1일 8시간, 1주 44시간을 초과하여 일하거나(연장근로), 밤 10시부터 새벽 6시까지 일하거나(야간근로), 휴일에 일한 경우(휴일근로)에는 통상임금의 1.5배를 받게 된다(동법 제55조).

그러나 현장에서는 법 규정과 달리 포괄역산방식에 의해 임금이 산정된다. 일반적으로 사업주가 지급하는 임금(현금급여 총액)은 정액급여(기본급, 제수당 등), 초과급여, 상여금 및 기말수당 등의 합계액을 말한다. 그런데 건설현장에서 근로자에게 주어지는 임금은 ‘일당’의 개념으로서 이는 하루의 근로에 대한 포괄적 대가라는 의미로 사용된다. 즉, 법정수당을 미리 기본급에 합산한 금액을 ‘일당’으로 책정하는데 행정적인 필요에 의해 기본임금을 계산하고자 할 때에는 ‘포괄역산방식’을 활용하고 있다. 노동부의 「건설근로자 보호지침」에서도 1일의 소정근로시간이 연장 또는 야간근로를 예정하고 있어 근로계약상 연장 또는 야간근로

에 대한 가산임금을 포함한 금액을 1일의 임금으로 하고 있는 경우에는 일급 통상임금을 포괄역산방식에 의해 산출할 수 있다고 해석한다. 예컨대, 1일 근로에 대해 17,100원을 주기로 하고, 당해일 오전 7시부터 오후 5시까지(휴게시간은 12:00부터 13:00까지) 근로하기로 계약한 경우 시간급과 일급통상임금은 다음과 같이 계산된다. 8시간 초과분에 대해서는 50%의 임금이 가산되므로 1.5시간으로 환산한다.

$$\text{시간급} : 17,100\text{원} \div (8+1.5\text{시간}) = 1,800\text{원}$$

$$\text{일급통상임금} : 1,800\text{원} \times 8\text{시간} = 14,400\text{원}$$

그러나 월차유급휴가를 사용하지 아니하고 근로한 대가로 지급하는 월차유급휴가근로수당 또는 퇴직금은 그 성격상 미리 임금에 포함되어 근로계약을 체결하는 경우 근로기준법에 위배된다고 해석하고 있다. 다만, 1주간의 소정근로를 개근하는 경우에 지급되는 주휴수당의 포함여부는 당사자간의 계약에 의거 포함이 가능하다고 해석한다. 따라서 통상 건설근로자의 월임금소득은 ‘일당×월근로일수’이며 연간임금소득은 ‘일당×월평균근로일수×12’로 계산되어 지며 그 외의 부가급여는 거의 없다. 또한 실제 월근로일수의 편차가 커 연중 임금소득이 불안정하다.

휴업수당의 규정과 실재를 살펴보자. 당해일에 근로계약을 체결하고 근로를 개시한 이후에 사용자의 귀책사유(예: 자재공급 중단, 공공요금 체납 등으로 인한 단전·단수)로 인해 휴업을 하게 된 때에는 건설일용근로자에게도 휴업수당을 지급해야 한다. 즉, 당해일 휴업 이전의 근로시간에 대해서는 시간급으로 산정한 임금을 지급하되, 휴업한 시간에 대해서는 근로를 제공하였을 경우 받기로 한 금액의 100분의 70을 근로자에게 지급해야 한다. 예컨대, 1일 근로에 14,400원 주기로 하고 당해일에 오전 7시부터 오후 4시까지(휴게시간 12:00부터 13:00까지) 근로하기로 계약한 경우, 오전 7시부터 오전 11시까지 근로하고 휴업하였다면 다음과 같이 임금을 산정해야 한다. 그러나 이 경우 실제 현장에서는 오전 일에 대해 0.5 공수 즉, 절반의 임금만을 인정해 주는 것이 일반적이다.

$$\text{시간급} : 14,400\text{원} \div 8\text{시간} = 1,800\text{원}$$

$$\text{근로자 정상 수령액} : 1,800\text{원} \times 4 + 1,800\text{원} \times 4 \times 0.7 = 12,240\text{원}$$

$$\text{근로자 실제 수령액} : 14,400\text{원} \times 0.5 = 7,200\text{원}$$

일반적인 사회통념상 건설일용근로자의 일당이 높으므로 이들이 제조업근로자보다 고소득을 누리고 있다고 생각한다. 이러한 통념이 사실인지 확인해 보고자 한다. 근로자에 대한 유인으로서의 임금은 실제로 수취하게 되는 소득을 의미하나 그에 대한 데이터를 얻기 어려우므로 가용한 임금 및 노동비용 데이터를 활용한다. 1996년도와 1999년도 각년도의 제조업근로자와 건설일용근로자의 임금수준을 비교하고자 한다.

1996년도의 경우 평균일당과 월평균근로일수에 기반한 건설일용근로자의 연간소득은 1,824만원으로 제조업생산직근로자의 현금급여총액인 1,426만원보다 많았다. 그러나 여기에 현금급여 이외의 노동비용을 합산하면 제조업생산직근로자의 경우 1,865만원으로 건설일용근로자보다 39만원이 많았다. 게다가 제조업생산직근로자의 경우 평균연령이 33.8세이고 평균근속년수가 4.8년인데 비해 건설일용근로자의 경우 41.1세와 9.9년인 점을 감안하면 그 격차는 더욱 벌어진다.

한편 1999년의 경우 제조업은 외환위기 이전 수준을 회복한 반면 건설업은 여전히 침체된 상태에 있어 건설근로자의 상대적 소득 상황은 더욱 악화되었다. 평균일당과 월평균근로일수에 기반한 건설일용근로자의 평균연간소득은 753만원으로 제조업생산직근로자의 현금급여총액인 1,559만원의 절반 수준에 그쳤다. 여기에 현금급여 이외의 노동비용을 합산하면 제조업생산직근로자의 경우 2,374만원으로 건설일용근로자보다 1,621만원이나 많았다. 통계치에 의하면 1999년 건설일용근로자의 평균연간소득은 제조업근로자에게 지출된 현금급여 이외의 노동비용에도 못 미치는 것으로 나타났다. 게다가 제조업생산직근로자의 경우 평균연령이 34.8세이고 평균근속년수가 5.5년인데 비해 고령화가 심화된 건설일용근로자의 경우 43.6세와 13.4년인 점을 감안하면 그 격차는 더욱 벌어진다. 그럼에도 불구하고 건설일용근로자의 임금이 높다는 막연한 인식을 갖게 하는 것은 저연령 근로자에 대한 일당이 제조업 근로자의 소득에 비해 높다는 것과 단순히 일당에 한달 일수 25~30일을 곱해 월소득을 비교하는 데에서 기인하는 듯하다.

<표 3-5> 연간 임금 및 부가급여 수준 비교

		건설일용근로자 ¹⁾	제조업생산직근로자 ²⁾
1996	합 계	18,243,360원	18,653,266원
	현금급여총액	18,243,360원	14,258,866원
	현금급여외노동비용	- ³⁾	4,394,400원 ⁴⁾
	평균연령	41.1세	33.8세
	평균근속년수	9.9년	4.8년
1999	합 계	7,526,400원	23,741,633원
	현금급여총액	7,526,400원	15,594,833원
	현금급여외노동비용	- ³⁾	8,146,800원 ⁴⁾
	평균연령	43.6세	34.8세
	평균근속년수	13.4년	5.5년

주 : 1) 건설일용근로자의 정보는 한국노동연구원의 설문조사를 활용함. 임금편차가 큰 전공 직종은 제외하였음. 1997년에 시행된 설문조사가 없어 1996년 말에 조사된 자료를 활용함. 1996년 11월에는 평균일당이 73,800원이고 월평균근로일수가 20.6일이었으며, 1999년에는 평균일당이 56,000원이고 월평균근로일수가 11.2일이었음.

2) 제조업근로자 중 십장, 반장, 조장, 비직급의 근로자를 의미함.

3) 건설일용근로자에 대한 현금급여외 노동비용은 무시함.

4) 현금급여외노동비용 자료는 제조업근로자 전체에 대한 것임.

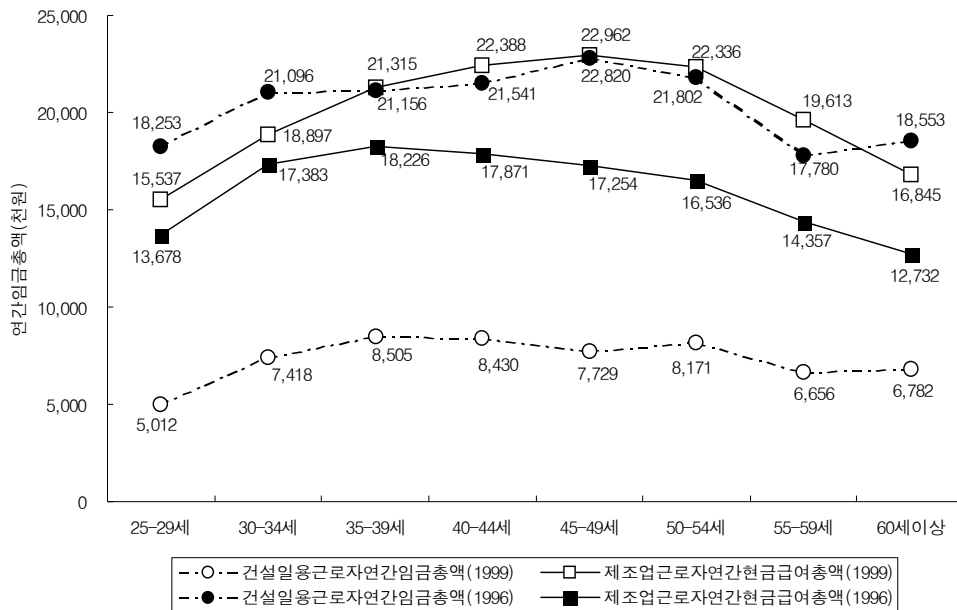
자료 : 한국노동연구원 설문조사(1996. 11, 1999. 7), 노동부 임금구조기본통계조사보고서(1996, 1999), 기업체노동비용조사보고서(1997, 1999)

연령대에 따른 근속년수 및 연간임금총액의 추이를 살펴보면 더욱 분명히 관찰할 수 있다. 연령대에 따라 건설일용근로자와 제조업 전체근로자의 연간임금총액을 비교하면 양자간의 임금격차는 보다 확연히 드러난다(자료상의 제약으로 전체 제조업 근로자로부터 생산직근로자만을 분리시키지 못함). 건설경기가 활성화되어 임금이 높았던 1996년의 경우 건설근로자의 임금소득이 제조업의 현금급여를 상회했음을 볼 수 있다. 그러나 이것 역시 현금급여 이외의 부가급여를 고려한다면 상황은 역전된다. 건설경기가 침체된 1999년의 경우 일당의 감소 및 근로일수의 감소로 건설일용근로자의 연간임금총액은 1996년에 비해 3분의 1 수준으로 격감하였다. 이러한 격차는 거의 모든 연령대에서 길게 나타나는 건설일용근로자의 평균 근속년수를 고려한다면 보다 심각하다. 특이한 것은 55세 이상의 경우 제조업근로자는 퇴직을 통해 평균근속년수가 감소하는 데 반해 건설일용근로자는 계속 현장에 남아있는 경향이 높다는 점과 50대 후반이후 임금감소가 완만하다는 점이다.

최근에는 경기침체로 제조업근로자에 비해 건설일용근로자의 임금수준이 현저히 낮아지자 외환위기 이전에 그나마 청년층의 유인으로 비춰졌던 '단기간의 고임금 수취'라는 매력마저도 사라졌음을 알 수 있다.

[그림 3-9] 연령대에 따른 연간임금총액 비교(부가급여 제외)

(단위 : 천원)



주 : 연령계층별로 부가급여가 포함된 자료를 구할 수 없어 현금급여총액만을 비교함. 건설업 여성근로자는 제외하였음. 24세 이하의 건설일용근로자의 표본이 너무 작아 표시하지 않았음.
 자료 : 노동부, 임금구조기본통계조사보고서, (1996, 1999)
 한국노동연구원 설문조사(1996, 1999)

<표 3-6> 연령대별 근속년수 및 연간임금총액 비교(1996년도 현재)

(단위 : 년, 천원)

	건설근로자		제조업근로자	
	근속년수	연간임금소득	근속년수	연간현금급여총액
평균	9.9	18,243.4	5.1	15,197.8
19세 이하	1.0	8,160.0	1.0	8,028.8
20 ~ 24세	1.8	13,472.1	2.0	10,313.9
25 ~ 29세	4.0	18,252.8	2.9	13,678.1
30 ~ 34세	6.8	21,095.7	5.1	17,382.7
35 ~ 39세	8.2	21,156.2	6.7	18,225.8
40 ~ 44세	10.2	21,540.6	7.8	17,871.2
45 ~ 49세	12.2	22,820.0	8.5	17,253.5
50 ~ 54세	14.7	21,801.8	8.5	16,536.0
55 ~ 59세	16.0	17,780.1	6.6	14,356.8
60세 이상	16.8	18,553.5	5.3	12,731.6

주 : 건설업 여성근로자는 제외하였음. 건설근로자 19세 이하와 20~24세의 경우 표본이 각각 1명과 17명으로 통계적으로 유의하지 않음. 제조업근로자의 경우 <표 3-5>와 모집단이 다르므로 금액에 차이가 있음.

자료 : 한국노동연구원 설문조사(1996. 11), 노동부 임금구조기본통계조사보고서(1996)

건설일용근로자의 수입을 감소시키는 요인이 또 하나 존재하는데 용역센터의 소개료가 그것이다. 근로기준법에서 금지하고 있는 중간착취 구조가 여전히 존재하고 있는 것이다. 2000년 하반기에 실시된 한국건설산업연구원 조사에 의하면 건설근로자의 구직경로는 크게 인맥(72.3%), 노조의 무료취업알선센터(14.9%), 용역센터(10.0%) 등으로 나타났다. 이들 가운데 기능공 3.5%와 조공 및 일반공 24.5%의 구직경로가 되고 있는 용역센터의 경우 근로자로부터 일당의 10~15%에 해당하는 금액을 소개비 명목으로 받고 있는데 이것은 건설근로자의 수입을 감소시키는 결과를 초래한다. 근로기준법 제8조는 법률에 의하지 않고는 영리로 타인의 취업에 개입하거나 중간인으로서 이익을 취득하지 못하다는 '중간착취의 배제'의 원칙을 명문화하고 있다. 「과건근로자보호등에관한법률」 제5조(근로자과건대상업무)는 '건설공사현장에서 이루어지는 업무'를 제외시키고 있어 건설근로자를 과건업의 대상으로 하는 것은 불법이다. 또한 「직업안정법」에 의하면 직업소개요금은 3개월분 임금을 한도로 10% 범위내에서 구인업체가 부담하는 것이 원칙이며, 구직자가 구인업체와 분담할 때에는 구직자는 4% 범위내에서 지불하도록 규정하고 있어 현재 용역센터의 소개료는 그 규모에서도 탈법이다.

용역센터의 소개료에 대한 인식은 한국비정규노동센터가 2000년 5월에 실시한 영종도 신공항 건설현장 조사자료⁶⁾에 잘 나타나 있다. 용역센터를 이용한 경험이 있는 건설일용근로자는 소개료가 과도하므로 용역센터 자체가 없어져야 한다거나 또는 소개료가 대폭 낮추어야 한다고 생각하는 것으로 나타났다.

6) 한국비정규노동센터가 2000년 5월에 영종도 신공항 공사현장의 건설일용근로자를 대상으로 실시하였다. 조사방법은 면접타계식이었으며 설문에 응한 근로자수는 724명이며 목수, 도장, 전기, 내장, 용접 등 다양한 직종을 망라하고 있다.

<표 3-7> 용역업체에 대한 건설일용근로자의 인식

(단위 : %, 명)

전 체	100.0(681)
용역업체의 임금중간착취(수수료, 소개료)가 너무 심하므로 없어야 한다.	23.9
현재 용역업체가 일자리를 소개하는 일을 잘 하고 있으므로 별 문제가 없다.	3.2
용역업체를 양성화하되 과도한 수수료를 대폭 낮추는 방향으로 개선해야 한다.	18.9
기 타	3.7
용역업체를 통해 일을 구한 적 없다.	50.3

자료 : 한국비정규노동센터, 건설일용노동자 생활 및 의식조사(영종도), 2000. 5.

한편 직업에서 수취하는 수입은 그 규모도 중요하지만 안정성 여부도 매우 중요하다. 수입의 안정성이 계획적인 경제생활의 영위를 가능하게 하기 때문이다. 건설일용근로자의 수입규모는 근로일수에 따라 변동하므로 언제나 유동적이고 특히 겨울철 실업기간에는 수입이 없거나 급감하므로 계획적인 경제생활을 어렵게 한다. 직업의 기본조건으로서 수입의 불안정은 치명적인 약점이다.

임금에 대해 건설근로자가 느끼는 주관적인 만족도는 어떠한가? 통계청의 「1998년도 사회통계조사」⁷⁾에 나타난 제조업근로자와 건설일용근로자의 임금에 대한 만족도를 비교해 보자 한다(정이환, 2001). 건설일용근로자의 불만 정도가 제조업의 일용근로자 보다는 덜 한 것으로 나타났으나 실제 청년층이 직업을 선택할 때 비교대상으로 삼는 상용근로자에 비해서는 만족도가 크게 떨어진다. 불만을 느끼는 일용근로자의 비중이 제조업의 경우 약 9%에 그치나 건설현장에서는 대부분을 차지하고 있다는 데 문제의 심각성이 있다.

<표 3-8> 임금에 대한 만족도

	제조업	건설업
평 균	-0.6381	-0.7197
상 용	-0.5680	-0.4352
임 시	-0.7270	-0.7282
일 용	-0.8778	-0.8614

주 : 2 매우 만족, 1 약간 만족, 0 보통, -1 약간 불만, -2 매우 불만
 자료 : 통계청, 사회통계조사, 1998

결국 건설일용근로자의 임금수준 및 안정성은 청년층의 기피요인으로 작용하고 있다. 직업의 기본조건으로서 임금은 근로자 자신과 가족의 생계유지라는 기본적인 생리적 욕구(physiological needs)를 충족시켜야 한다는 측면에서 볼 때 크게 미흡하기 때문이다. 즉, 임금의 절대수준이 낮고 불안정하므로 청년층에 대한 유인요인이라기 보다는 기피요인으로 작용하고 있는 것이다.

7) 「사회통계조사」는 전국 30,000 표본가구 내의 만 15세 이상 가구원(약 70,000명)을 대상으로 시행되는 조사이다.

3) 근로시간

근로시간이란 실제로 생산과정에 노동력을 투입하는 시간을 의미한다. 근로시간의 길이는 근로자의 안전의 욕구(safety needs)와 현장에서 발휘되지 못하는 자아실현의 욕구(self-actualization needs)와 관련된다. 근로시간을 늘린다면 생산에 투입되는 노동력의 양이 증가해 공기를 단축할 수 있는 반면 피로도의 증가에 의한 생산성 감소와 산재위험 증가가 우려된다. 그리고 주어진 하루 24시간 중 근로시간의 증가는 하루단위의 노동력 재생산 시간을 감소시키게 되므로 훈련 또는 여가의 감소를 초래하고 이것이 누적되면 노동력의 질적 저하를 가져온다. 따라서 대개 어느 나라든지 사회적 합의로서 적정 근로시간을 규정하고 있다.

근로기준법 제49조는 휴게시간을 제하고 1일 8시간 1주간 44시간을 초과할 수 없도록 규정하고 있다. 다만, 당사자간의 합의가 있는 경우에는 연장근로가 가능하나 그것도 1주간에 12시간을 한도로 규정하고 있다.

하지만 건설현장에서는 장시간 근로관행이 계속되고 있다. 한국노동연구원의 설문조사에 의하면 점심시간을 제외하고 1996년 11월 건설현장의 작업시간은 아침 7시 20분부터 저녁 5시 50분까지로 약 9.3시간인 것으로 조사되었으며, 1999년 7월에는 약 9.8시간으로 조사되었다. 이를 주당 근로시간으로 환산하면 휴일이 없는 건설일용근로자의 경우 65.1시간 및 68.6시간인데 비해, 제조업근로자는 47.8시간과 50.0시간으로 산정된다.

<표 3-9> 주당 근로시간 비교

(단위 : 시간)

	건설일용근로자	제조업근로자
1996	65.1	47.8
1999	68.6	50.0

자료 : 한국노동연구원 설문조사(1996, 1999), 통계청 홈페이지

한국비정규노동센터의 설문조사(2000)에 의하면 응답자의 51.5%가 1일 8시간 근로시간 및 초과시 본인의 동의가 필요하다는 사실을 알고 있었다. 그러나 연장근로에 대해 당연한 것으로 받아들이는 현장의 관행과 해고에 대한 걱정으로 아무런 이의를 제기하지 못하고 따랐다는 응답이 일반적이었다.

<표 3-10>에서 통계청의 「1998년도 사회통계조사」에 나타난 제조업근로자와 건설일용근로자의 근로시간에 대한 만족도를 비교해 보면 제조업에 비해 불만 정도가 매우 높으며 건설업 내부의 상용근로자와도 격차가 크게 나타났다(정이환, 2001).

후술하는 미국의 사례에서 보겠지만 이와 같은 관행은 공기단축에 도움을 주는 대신 피로도 증가에 의한 생산성 저하 및 산재사고 발생 그리고 노동력 재생산 저해 등의 부작용을 낳는 것으로 알려져 있다. 또한 장시간 노동에 대한 불만족은 여가선호도가 높아진 청년층에

계는 기피요인으로 작용한다.

<표 3-10> 근로시간에 대한 만족도

	제조업	건설업
평 균	-0.2571	-0.4706
상 용	-0.2006	-0.2884
임 시	-0.3732	-0.4846
일 용	-0.3413	-0.5583

주 : 2 매우 만족, 1 약간 만족, 0 보통, -1 약간 불만, -2 매우 불만
 자료 : 통계청, 사회통계조사, 1998

4) 휴일 및 휴가

휴일 및 휴가란 주, 월, 연단위로 실제로 생산과정에 노동력을 투입하지 않는 날을 의미한다. 임금의 지급여부에 따라 유급 및 무급으로 나뉘는데 여기서는 특히 유급휴일 및 휴가가 관심의 대상이다. 이것은 주, 월, 연단위의 노동력 재생산 시간을 규정하는 것으로서 근로자의 안전의 욕구(safety needs)와 현장의 일보다 취미나 특기활동을 통해서 발휘되는 자아실현의 욕구(self-actualization needs)와 관련된다. 유급휴일 및 휴가를 줄인다면 노동비용이 감소하고 생산에 투입되는 노동력의 양을 증가시켜 공기를 단축할 수 있는 반면 피로회복의 부족 등에 의한 생산성 감소와 산재위험 증가가 우려된다. 근로자 측면에서는 삶의 질이 크게 저하될 수 있다.

근로기준법은 일반적인 휴일 및 휴가 규정을 담고 있는데 일용근로자에게도 동일하게 적용됨을 밝히고 있다(동법 제54조, 제57조, 제59조). 1일단위로 근로계약을 체결하는 일용근로자의 경우에도 근로계약을 반복적으로 체결하여 6일간을 계속 근로한 경우에는 일주일에 1일을 유급주휴일로 받을 수 있음을 최근에 다시 확인한 바 있다(노동부, 「비정형근로자 보호지침」, 2001. 4). 또한 1개월간 일하기로 정한 날(소정근로일)을 개근한 경우에는 다음달에 1일의 월차유급휴가를 받을 수 있으며 여자인 근로자는 1개월에 1일의 유급생리휴가 및 60일의 유급산전후휴가를 받을 법적 권리가 있다. 나아가 계약기간을 어떻게 정했든 계약연장이나 재계약 등으로 실제로 1년 이상을 계속 일했을 경우에는 개근한 경우 10일, 9월 이상 출근한 경우 8일의 연차유급휴가를 받을 권리가 있다. 연차휴가일수 계산은 실제로 연속 근무한 총기간을 기준으로 산정하여야 한다.

건설일용근로자의 주휴일에 대한 행정해석을 좀 더 자세히 살펴보자. 근로기준법상의 주휴일은 1주간의 소정근로일수를 개근한 자에게 주도록 되어 있으므로, 근로계약이 1일 단위로 체결되어 1주간의 소정근로일수를 산정할 수 없는 일용근로자에게는 원칙적으로 주휴일을 부여하지 않을 수 있다. 그러나 주휴일의 부여목적이 1주간의 근로로 인하여 축적된 근로자의 피로를 풀어주고 건강을 확보하게 하며 여가의 이용을 가능케 함으로써 사회적·문화적

생활을 영위할 수 있도록 하는 데 있다. 따라서 일용근로자가 계속적으로 근로를 한다면 이 때에는 소정근로일수 대신 실근로일수를 기준으로 하여 1주일에 6일을 개근하였으면 주휴일을 부여하여야 한다. 한편, 일용근로자의 경우 주휴수당을 포함하여 임금을 지급 받기로 사전에 약정하지 않은 한 주휴수당은 임금과는 별도로 지급되는 것이므로 주휴일이 부여된 일용근로자에게는 임금과는 별도로 주휴수당을 지급하여야 한다(근기 68207-424, 1997.4.2).

하지만 건설현장의 휴일 및 휴가의 활용 실태는 전혀 다르게 나타나고 있다. 아직까지 건설일용근로자에게 주차, 월차, 연차유급휴가는 지급되지 않고 있다. 실제로 일주일, 한달 또는 일년을 만근하지 못하여 규정에 해당되지 못해 적용 받지 못하는 경우도 있으나 그 보다는 휴일 및 휴가에 대한 인지도가 낮고 알고 있더라도 현장관행상 요구하지 못하기 때문이다. 한국노동연구원 설문조사(1996)에 의하면 동일한 현장에서 예상되는 근속기간이 1개월 이상인 건설일용근로자가 84.2%에 이른다. 한편 한국비정규노동센터 설문조사(2000)에 의하면 조사시점까지 당해 현장에서의 근속기간이 1개월 이상인 근로자가 75.5%에 이르고 있으나, 실제 응답자의 64.6%는 근로기준법상의 주차 및 월차 휴가에 대해 모르고 있다. 따라서 휴일 및 휴가수당에 대한 지급 역시 이루어지지 않고 있다.

<표 3-11> 동일 현장에서의 근속기간

(단위 : %, 명)

	현재의 현장에서 예상되는 총근로기간 ¹⁾	현재의 현장에서 조사시점까지 일한 기간 ²⁾
계	100.0(917)	100.0(691)
1개월 미만	15.8	24.5
1~2개월	19.1	19.5
3~12개월	29.2	41.4
13개월 이상	35.9	14.9

자료 : 1) 한국노동연구원 설문조사(1996), 2) 한국비정규노동센터 설문조사(2000)

<표 3-12> 근로기준법상 주차 및 월차 휴가에 대한 인지도

(단위 : %, 명)

계	안다	모른다
100.0(683)	35.4	64.6

자료 : 한국비정규노동센터, 건설일용근로자 생활 및 의식조사(영종도), 2000. 5.

여가선호도가 높아진 청년층에게는 휴일 및 휴가제도가 적용되지 않는다는 사실도 청년층의 진입 기피요인으로 작용한다. 이러한 관행은 공기단축에 도움을 주는 대신 피로도 증가로 인한 생산성 저하 및 산재사고 발생 그리고 노동력 재생산 저해 등의 부작용을 낳게 되는 것으로 알려져 있다(미국의 사례 참조).

5) 해고 예고

해고란 근로계약을 장래에 대해 해약하는 사용자의 일방적 의사표시를 말한다. 즉, 해고예고는 근로자가 불의의 해고를 당할 경우 받는 생활의 곤궁을 완화하기 위하여 사용자로 하여금 사전에 해고의 사실을 근로자에게 통지하도록 한 것을 말한다. 따라서 이것은 근로자의 가장 기본적인 생리적 욕구(physiological needs)와 관련된다. 해고 예고 규정을 두지 않거나 그 기간을 줄인다면 사용자는 노동력에 대한 양적 유연성이 증가하게 되는 반면 근로자의 입장에서는 갑작스런 해고에 대비할 수 없어 심각한 생활상의 위협에 직면하게 된다.

근로기준법은 해고와 관련해 다음과 같은 규정을 두고 있다(동법 제30조, 제32조, 제35조). 사용자는 근로자에 대하여 정당한 이유 없이 해고, 휴직, 정직, 전직, 감봉 기타 징벌을 하지 못하며, 사용자는 근로자를 해고하고자 할 때에는 적어도 30일전에 그 예고를 하여야 하며 30일전에 예고를 하지 아니한 때에는 30일분 이상의 통상임금을 지급해야 한다. 단, 일용근로자로서 3월을 계속 근무하지 아니한 자는 적용되지 않는다. 원칙적으로 일용근로자는 계약기간이 끝나면 근로관계가 해지되므로 해고문제가 발생하지 않으나, 당초 계약기간이 끝나기 전까지는 정당한 사유 없이는 해고할 수 없다. 또한 일용근로자일지라도 3개월 이상 계속 근무할 경우에는 해고예고의 대상이 되므로 해고하기 30일전에 미리 예고하지 않았을 경우에는 30일분의 통상임금을 수당으로 주어야 한다.⁸⁾

그러나 건설현장에서 해고 관련 규정은 대개 지켜지지 않는 듯 하다. 위에서 보았듯이 한국노동연구원 설문조사(1996)에 의하면 해고 예고의 대상이 되는 동일 현장에서의 총근속기간이 3개월인 건설일용근로자의 비중이 65.1%에 달한다. 그러나 면담조사 결과 실제로 해고 예고 또는 해고 예고 수당을 받아 본 사람은 거의 없으며 불시에 현장을 떠나게 되는 것을 관행으로 받아들이고 있다.

이것은 건설근로자의 고용불안정 나아가 소득불안정을 가중시키는 요인으로서 청년층에게 건설근로자라는 직업의 부정적 이미지를 더욱 강화시키는 원인이 된다.

(2) 기업근로복지

기업근로복지란 임금 및 기본적인 근로조건 이외에 기업이 추가적으로 제공하는 각종 편익을 의미한다. 이것은 공공근로복지의 불충분한 부분을 보완하는 한편 기업의 노무관리로서도 활용되므로 그 이면에는 근로자의 기업에 대한 충성 및 종속도 기대되고 있다.

기업근로복지의 종류는 법정근로복지와 법정외근로복지로 나누어 볼 수 있다. 법정근로복

8) 인천국제공항건설현장에서 D업체 소속의 현장 일용근로자로 일하던 H씨(54세)는 1999년 4월 24일부터 2000년 8월 8일까지 근무를 하다 예고 없이 해고를 당하였으나 퇴직금과 해고예고수당을 지급 받지 못하여 노동부 지방사무소에 진정을 제기하여 퇴직금 170만원과 해고예고수당 130만원 전액을 지급 받은 사례가 있다. 노동부, 「비정형근로자 보호지침」, 2001. 4.

지란 사회보험, 퇴직금 등을 말하는데 이는 국가의 법률에 의해 규정되므로 엄밀히 구분하면 공공복지에 해당한다. 본 보고서에서도 이 부분은 공공근로복지에서 다루고 있다. 법정외근로복지란 기업이 자발적으로 또는 단체협약에 의해 종업원에게 제공하는 주택자금의 일부 지원, 문화체육시설의 지원, 출퇴근 버스 운영, 경조비 지급 등을 말한다.

기업근로복지는 주로 근로자의 실질소득 증대와 고용 및 소득의 안정, 노사관계의 안정, 기업의 사회적 이미지 개선, 근로의욕 증대 및 노동생산성 향상, 노동력의 확보 및 유지, 근로자 모집 비용의 절감 등을 목적으로 한다. 한편 기업근로복지는 당해 기업의 독특한 사정을 반영할 수 있으므로 공공근로복지에 대한 보완적인 성격을 지니고 기업내 근로자만을 대상으로 하는 폐쇄성을 지닌다. 동시에 자주성과 임의성을 특징으로 한다.

건설일용근로자는 이러한 기업근로복지로부터 거의 배제되어 있다. 건설기능인력은 대개 건설업체에 소속되지 아니한 비정규근로자이므로 폐쇄성을 띠는 기업근로복지는 건설일용근로자와 무관하다. 임금 이외에 상술한 기업근로복지 혜택을 누리는 제조업의 생산직근로자와 비교할 때 건설일용근로자라는 직업에 대한 진입기피 요인으로 작용한다.

통계청의 「1998년도 사회통계조사」에 나타난 제조업근로자와 건설일용근로자의 복리후생에 대한 만족도를 비교해 보면 제조업에 비해 불만 정도가 높으며 건설업 내부의 상용근로자와도 격차가 큼을 확인할 수 있다(정이환, 2001).

<표 3-13> 복리후생에 대한 만족도

종사상 지위	제조업	건설업
평균	-0.4402	-0.6321
상용	-0.3605	-0.4290
임시	-0.6709	-0.6569
일용	-0.6994	-0.9708

주 : 2 매우 만족, 1 약간 만족, 0 보통, -1 약간 불만, -2 매우 불만
 자료 : 통계청, 사회통계조사, 1998

(3) 공공근로복지

공공근로복지란 정부, 공공기관, 지방자치단체 등이 단독으로 또는 협력하여 실시하는 근로자복지 증진을 위한 제활동을 의미한다. 이것은 노동력의 건전한 보전과 개발, 근로의욕의 증진과 생산성 향상, 근로자의 고용 및 소득의 안정을 도모함과 동시에 이를 통한 경제사회체제의 유지와 발전을 목표로 한다. 이는 기업간 격차로 벌어진 근로복지의 형평성 회복 차원에서 그 중요성이 부각되었다. 따라서 기업근로복지와 달리 원칙적으로 모든 근로자를 대상으로 하는 개방성을 기본적인 특징으로 한다.

공공근로복지는 크게 사회보험과 공공근로복지서비스로 나누어 볼 수 있다. 사회보험은 의료보험, 산재보험, 연금보험, 고용보험 등을 말한다. 공공근로복지서비스는 근로청소년회관,

노동복지회관, 근로자휴양시설, 근로자종합복지관, 영유아보육시설 등 각종 공공근로복지시설의 설치 및 운영 그리고 근로자재산형성제도, 근로자주택건설 등 근로자주거안정지원제도, 근로자장학사업, 근로자교육훈련지원제도 등을 말한다.

건설일용근로자는 비정규근로자로서 건설업체에 소속되어 있지는 않으나 개방성을 특징으로 하는 공공근로복지의 혜택을 받을 수 있다. 그러나 실제로 건설일용근로자는 공공근로복지제도가 요구하는 나름의 적용대상에서 배제되거나 또는 제도 적용의 최소한의 요건으로서 자신이 ‘근로자’임을 입증하지 못해 이것으로부터도 소외된다. 제조업 생산직근로자가 누리는 공공근로복지의 혜택을 건설일용근로자는 누릴 수 없다면 이 또한 청년층의 진입기피 요인으로 작용하게 된다.

1) 산재보험

산재보험은 근로자의 업무상 재해를 신속하고 공정하게 보상하고 재해근로자의 재활 및 사회복귀를 촉진하기 위하여 이에 필요한 보험시설을 설치·운영하며 재해예방 기타 근로자의 복지증진을 위한 사업을 행함으로써 근로자 보호에 이바지함을 목적으로 한다(산업재해보상보험법 제1조). 이 법은 근로자를 사용하는 모든 사업에 적용된다(동법 제5조).

건설공사에 대해서는 적용범위를 별도로 규정하고 있다. 건설공사 중 총공사금액이 2천만원 이상인 공사와 주택건설촉진법에 의한 주택사업자 또는 건설산업기본법에 의한 건설업자가 아닌 자가 시공하는 공사로서 연면적이 330제곱미터를 넘는 건축물의 건축 또는 대수선에 관한 공사가 적용대상이다(동법 시행령 제3조 참조). 위의 사업장에서 근무 중 업무상 재해를 당하였다면 근로자는 고용기간에 관계없이 산재보험의 혜택을 받을 수 있다.

고용기간에 따른 적용제외 규정이 없으므로 법규상으로는 거의 모든 건설일용근로자가 산재보험의 혜택을 받을 수 있다. 그러나 현실적으로 사업주는 산재가 발생한 경우 산재보험으로 처리하기를 꺼린다. 그 이유는 개별경험요율에 의한 보험료율의 인상과 시공능력평가 또는 PQ심사에서 산재발생 사업장에게 주어지는 벌점 등 각종 불이익을 회피하기 위해서이다.

<표 3-14> 건설일용근로자의 산재보험 적용 실태

(단위 : %, 명)

	한국노동연구원 설문조사(1996)	한국비정규노동센터 설문조사(2000)
전 체	100.0(97)	100.0(110)
산재보험으로 보상	58.8	30.9
공상으로 처리	22.7	31.8
민사로 해결	1.0	0.9
보상받지 못함	17.5	22.7

주 : ()안은 설문 응답자수임.

<표 3-14>에 제시된 한국노동연구원 설문조사(1996)에 의하면 산재를 경험한 건설일용근로자의 58.8%가 그리고 한국비정규노동센터 설문조사(2000)에 의하면 30.9%만이 산재보험을 통해 보상받았다고 응답하였다. 그 외에 산업재해로서가 아닌 일반사고로서 다루는 공상처리 또는 아예 보상받지 못하는 경우도 많았다.

2) 고용보험

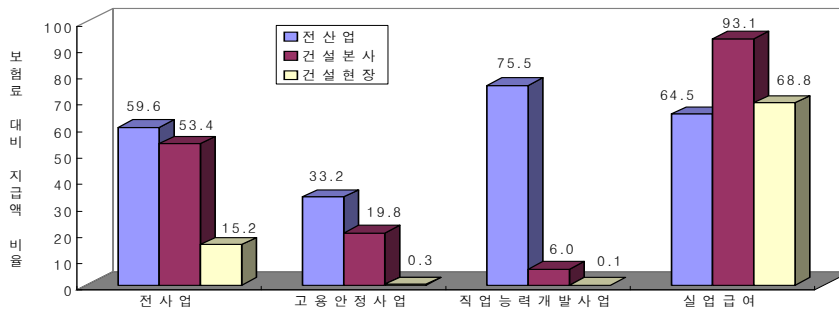
고용보험은 실업의 예방, 고용의 촉진 및 근로자의 직업능력의 개발 및 향상을 도모하고, 국가의 직업지도·직업소개기능을 강화하며, 근로자가 실업한 경우에 생활에 필요한 급여를 실시함으로써, 근로자의 생활의 안정과 구직활동을 촉진하여 경제·사회발전에 이바지함을 목적으로 도입되었다(고용보험법 제1조). 고용보험은 근로자를 적용하는 모든 사업장에 적용된다(동법 제7조). 건설공사의 경우 공사규모와 고용기간에 따른 적용범위를 별도로 규정하고 있다. 즉, 총공사금액이 3억 4천만원 이상인 사업장과 1월 이상의 기간 동안 고용되는 근로자에 대해서 적용한다는 규정이 그것이다(동법 제7조와 제8조, 동법 시행령 제2조제1항).

건설일용근로자와 관련된 고용보험 사업의 적용규정은 다음과 같다. 고용안정사업으로서 노동부장관은 건설근로자 등 고용상태가 불안정한 근로자를 위하여 고용상태의 개선, 계속고용기회의 부여, 건설근로자퇴직공제제도 등의 사업을 실시하는 사업주에 대하여 필요한 지원을 할 수 있다(동법 제18조의 2, 동법 시행령 제23조의2). 직업능력개발사업으로서 노동부장관은 건설근로자 등 고용상태가 불안정한 근로자를 위하여 건설업의 사업주 또는 사업주단체가 일정한 사업장에 고용되지 아니한 건설근로자의 직업능력의 개발·향상을 위하여 직업능력개발훈련을 실시하는 경우에는 그 비용의 일부를 지원하고, 건설근로자에 대하여 훈련기간 중 훈련수당을 지급한 경우에는 그에 관하여 필요한 비용을 지원할 수 있다(동법 제26조의2, 동법 시행령 제35조의2). 실업급여와 관련해 이직일 이전 18월간 피보험단위기간을 통산하여 180일 이상인 건설일용근로자는 일반근로자와 동일하게 실업급여를 지급받을 수 있다.

그러나 실제 건설일용근로자에 대한 적용은 매우 미미한 것으로 나타났다. 건설일용근로자의 고용보험 사업에 대한 적용실태를 알아보기 위해 건설업을 본사와 현장으로 나누어 보험료 대비 지급액 비율(이하 '활용률')을 살펴보고자 한다. 활용률이 클수록 당해 사업장 또는 산업에서 고용보험의 활용도가 높다고 볼 수 있기 때문이다. [그림 3-10] 과 <표 3-15>에 의하면 1995년 7월 고용보험 도입 이후 1999년까지 전산업의 5년간 활용률 평균은 59.6%인데 비해 건설본사의 활용률은 전체 평균보다 약 6% 포인트 낮은 53.4%였고 건설현장의 경우에는 전체 평균의 약 1/4 수준인 15.2%에 그치고 있다(허재준·심규범, 2001).

그 원인을 각 사업별로 살펴보자. 고용안정사업은 대개 일시적인 경영상의 어려움으로 인해 휴업을 해야 할 경우에 대비하여 또는 특정 근로자 범주의 채용 촉진을 위하여 사업주를 지원하는 사업들로 이루어져 있다. 여기에는 반드시 '고용관계의 유지'가 전제된다. 이러한

[그림 3-10] 건설업의 고용보험 보험료 대비 지급액 비율(1995~99년 평균)



주: '보험료 대비 지급액 비율'은 각 사업장 또는 산업에서 납부한 보험료와 지급된 지원금의 비율로서 고용보험사업의 상대적 활용정도를 나타냄.

<표 3-15> 건설업의 고용보험 보험료 대비 지급액 현황(1995~1999년 누계)

(단위 : 백만원, 천명, %)

구분		전산업	건설업	건설업	
				본사	현장
전 사업	지급액(A)	2,857,408(100.0)	228,386(8.0)	208,991(7.3)	19,395(0.7)
	보험료(B)	4,790,977(100.0)	519,062(10.8)	391,181(8.2)	127,881(2.7)
	A / B	59.6	44.0	53.4	15.2
고용안정사업	지급액(A)	303,662(100.0)	18,443(6.1)	18,277(6.0)	166(0.05)
	보험료(B)	915,529(100.0)	154,288(16.9)	92,202(10.1)	62,085(6.8)
	A / B	33.2	12.0	19.8	0.3
직업능력개발사업	지급액(A)	742,120(100.0)	6,014(0.8)	5,995(0.8)	18.3(0.002)
	보험료(B)	983,272(100.0)	138,301(14.1)	100,648(10.2)	37,635(3.8)
	A / B	75.5 ¹⁾	4.3	6.0	0.05
실업급여	지급액(A)	1,811,626(100.0)	203,930(11.3)	184,719(10.2)	19,211(1.1)
	보험료(B)	2,809,388(100.0)	226,474(8.1)	198,331(7.1)	27,918(1.0)
	A / B	64.5	90.0	93.1	68.8
	수급자수(C)	821(100.0)	87(10.6)	76(9.3)	11(1.3)
	실업자수(D) ²⁾	3,077(100.0)	645(21.0)	135(4.4)	510(16.6)
	C / D	26.7	13.5	56.3	2.2

주: 보험료는 계산보험료 기준이며, 지급액 중 인력은행지원, 고급인력정보센터지원, 보육시설설치지원, 직장보육시설설치비용자 등의 고용안정사업과 직업훈련시설 및 장비대부사업, 실업자재취직훈련비 등의 직업능력개발사업이 일부 누락되어 보험료 대비 지급액이 약간 과소 평가되어 있음.

1) 실업자재취직훈련비를 제외할 경우 지급액은 124,786백만원이고 보험료 대비 지급액 비율은 12.7%임.

2) '1년 미만 前職실업자수' 기준이며, 공사현장의 실업자수는 정확하게 파악할 수 없기 때문에 경제활동인구조사에 나타나 있는 건설업 실업자수를 본사 및 현장 취업자수의 비중으로 나누어 배분함.

자료 : 한국노동연구원 고용보험연구센터, 『고용보험동향』, 각 호. 경제활동인구조사DB.

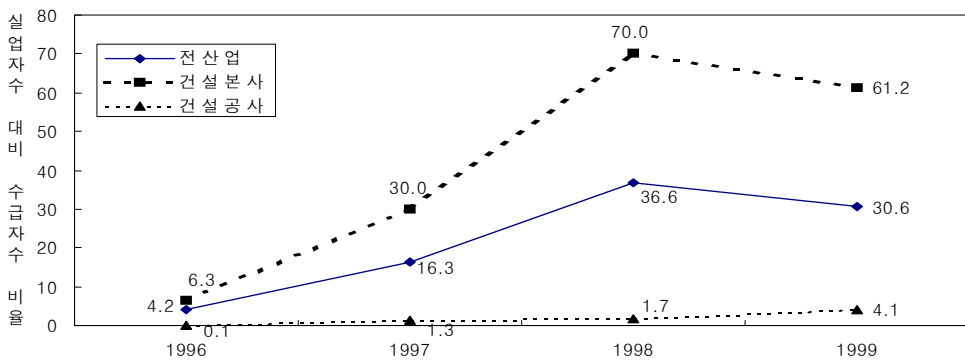
사업은 정규근로자로 구성된 사업장에는 적합하나 건설현장과 같이 피용자의 대부분이 '유기계약'을 전제로 하고 있는 경우에는 그 합목적성에 문제가 제기된다.

직업능력개발사업의 실시 역시 건설일용근로자 고용현실과 괴리가 존재한다. 건설공사의

고용관계는 장기적 관계가 아니므로 개별 사업주는 훈련에 유인을 갖지 못하나 대부분의 능력개발사업은 개별 사업주 위주로 편제되어 있다. 또한 현재 피보험자이거나 피보험자였던 자를 지원대상으로 상정하고 있는데 피보험자격을 취득한 건설일용근로자는 거의 없어 대부분이 제외되고 있다. 현재 직업능력개발사업은 피보험자관리가 되지 않는 채로 1개월 미만 일하는 근로자들에 대해서도 보험료를 징수하고 있다. 따라서 직업능력개발사업의 지원대상에는 실업급여 피보험자가 아닌 '일용'근로자도 포함되어야 하나 실무적 차원에서 피보험기록이 없는 근로자들에 대해서는 근로자 지원사업으로부터 배제시키고 있다. 이것이 훈련체계 부재와 더불어 건설현장에 대한 직업능력개발사업 활용률을 극히 미미한 수준에 머무르게 하는 원인으로 작용하고 있다.

건설일용근로자의 실업급여 활용률은 매우 높게 나타났으나 이것을 해석하는 데에는 주의가 요망된다. 즉, 건설현장의 활용률이 전산업의 평균치보다 높다고 해서 이것이 곧 건설일용근로자가 다른 산업의 근로자에 비해 실업으로부터 더 잘 보호받고 있음을 의미하지는 않는다는 것이다. [그림 3-11] 에서 보듯이 1996~99년간 '1년 미만 전직 실업자 대비 실업급여 수급자 비율'을 산정해 보면 전산업 평균은 26.7%인데 비해 건설본사는 56.3%로서 매우 높은 반면 건설현장은 2.2%로서 매우 낮게 나타나기 때문이다.

[그림 3-11] 건설업 1년 미만 전직 실업자수 대비 실업급여 수급자 비율 추이



자료 : 한국건설산업연구원, 건설광장, 2001.2.

고용보험의 3개 사업 중 고용안정과 능력개발은 사업주에 대한 지원사업이므로 근로자 입장에서는 그 적용여부가 직접적으로 느껴지지 않을 수 있다. 그렇지만 실업급여는 건설일용근로자와 매우 밀접하다. 건설일용근로자는 '실업'이라는 사회적 위험에 가장 많이 노출되어 있는 근로자이기 때문이다. 그럼에도 불구하고 '고용기간 1개월 미만 적용제외'라는 규정에 의해 피보험자격조차 취득하지 못하고 고용보험의 적용으로부터 배제되고 있다. 이미 건설근

9) 여기서 '유기계약'은 기간을 명시적으로 확정하는 계약뿐만 아니라 공사가 끝나면 고용계약이 종료되는 경우를 포함하는 의미로 사용한다.

로자라는 직업은 고용불안정이라는 결점 때문에 그 이미지가 실추되어 있는데 거기에 더 나아가 실업에 대한 사회적 보호로부터 다시금 배제된다는 것을 의미한다. 따라서 건설근로자라는 직업에 대한 부정적 이미지를 극에 달하게 한다.

3) 국민연금

국민연금은 국민의 노령·폐질 또는 사망에 대하여 연금급여를 실시함으로써 국민의 생활안정과 복지증진에 기여함을 목적으로 한다(국민연금법 제1조). 이것은 국내에 거주하는 18세이상 60세미만의 국민은 국민연금의 가입대상이 된다(동법 제6조). 국민연금은 사업장 규모와 기간에 따른 적용규정을 두고 있다. 상시 5인이상의 근로자를 사용하는 사업장은 당연 적용 사업장이다(동법 시행령 제19조 제1항). 그리고 3월을 초과하여 계속 사용되는 근로자는 적용대상이다(동법 시행령 제2조). 다만, 공사금액 규모에 의한 적용제외 규정은 없다. 사업장가입자가 아닌 자로서 18세이상 60세미만인 자는 당연히 지역가입자가 된다(동법 제10조).

적용실태를 살펴보면 상시 5인이상 사업장에서 3월을 초과하여 계속 사용되는 건설일용근로자의 경우에도 사업장가입자로 적용되는 경우는 거의 없다. 또한 사업장가입자가 아닌 18세이상 60세미만인 건설일용근로자는 당연히 지역가입자가 되어야 하나 소득자료 파악의 어려움 때문에 연금에 가입된 경우는 매우 드물다.

연금보험으로부터의 배제는 사회적 차원의 노후대책이 없음을 의미한다. 또한 사업장가입자의 경우 부과기준소득의 9%에 해당하는 보험료를 노사가 각각 반분하는데 비해 지역가입자로 가입한 경우 보험료 전액을 본인이 부담해야 한다. 노후대책의 부재와 사업장가입자로서 보호받지 못한다는 점은 청년층의 주요 진입기피 요인 중 하나로 작용한다.

4) 건강보험

건강보험은 국민의 질병·부상에 대한 예방·진단·치료·재활과 출산·사망 및 건강증진에 대하여 보험급여를 실시함으로써 국민보건을 향상시키고 사회보장을 증진할 목적으로 도입되었다(국민건강보험법 제1조). 이는 원칙적으로 국내에 거주하는 모든 국민을 대상으로 한다. 가입자는 직장가입자 및 지역가입자로 구분된다(동법 제6조). 건강보험법 역시 사업장 규모와 고용기간에 따른 적용규정을 두고 있다. 상시 5인 이상의 근로자를 사용하는 사업장에 고용된 근로자 및 사용자와 공무원 및 교직원은 직장가입자가 된다. 다만, 2월 미만의 기간동안 고용되는 일용근로자는 제외된다.¹⁰⁾ 다만, 공사금액에 의한 적용제외 규정은 없다. 지역가입자는 가입자중 직장가입자와 그 피부양자를 제외한 자를 말한다.

10) 현재 규정은 2001년 6월 30일까지 유효하며, 7월 1일부터는 '모든 사업장'과 '1월 미만'으로 확대된다.

그러나 적용실태를 살펴보면 상시 5인 이상 사업장에서 2월을 초과하여 계속 사용되는 건설일용근로자의 경우에도 직장가입자로 적용되는 경우는 거의 없다. 대부분 지역가입자로 적용되어 있으며 일부는 누락되어 있기도 하다. 직장가입자의 경우 보험료를 노사가 각각 반분하는데 비해 지역가입자로 가입한 경우 보험료 전액을 본인이 부담해야 한다.

5) 건강진단

「산업안전보건법」 제43조는 사업주로 하여금 정기적으로 근로자에 대한 건강진단을 실시하도록 규정하고 있으며 근로자는 사업주가 실시하는 건강진단을 받아야 한다. 동법은 모든 사업 또는 사업장에 적용한다. 상시근로자 5인 미만인 사업장의 경우 일부 규정만을 적용받도록 하고 있는데 건강진단 등의 항목은 모든 규모의 사업장에 적용되는 사업이다. 그러나 건설일용근로자들과의 면담에 의하면 건강진단을 실시하고 있는 사업장은 거의 없다.

6) 근로자복지시설

중소기업근로자를 위한 체계적인 복지사업을 수행함으로써 이들의 복지향상 및 국민경제의 균형 있는 발전에 기여하기 위하여 국가 및 지방자치단체는 근로복지시설을 설치·운영할 수 있다(중소기업근로자복지진흥법 제1조 및 제5조). 그리고 국가 및 지방자치단체는 근로복지시설을 근로복지공단에 그 운영을 위탁하고 있다(동법 제6조 의거).

동법에서 중소기업이라 함은 중소기업기본법 제2조의 규정에 의한 중소기업을 말하는데 건설업의 경우 상시근로자수 300인 미만 또는 자본금 30억원 이하의 기업을 말한다(중소기업기본법시행령 제3조 및 별표). 또한 동법에서 근로자라 함은 직업의 종류를 불문하고 사업 또는 사업장에 임금을 목적으로 근로를 제공하는 자를 말한다(근로기준법 제14조). 여기서 근로복지라 함은 임금·근로시간 등 기본적 근로조건 이외에 중소기업근로자와 그 가족의 생활의 질을 향상시킬 목적으로 실시하는 모든 시책 또는 사업을 말한다.

건설일용근로자의 경우 중소기업으로 정의되는 건설업체에서 근무하였다고 하더라도 대개 근로경력에 대한 아무런 서류가 없으므로 자신의 근로자 신분조차도 입증하지 못하는 경우가 많다. 따라서 중소기업근로자에 대한 근로복지를 활용할 가능성이 매우 낮다.

7) 「근로자의 주거안정과 목돈마련 지원에 관한 법률」에 규정된 근로복지

동법은 주거안정 및 목돈마련 지원을 위해 몇 가지 사항을 규정하고 있다. 첫째, 무주택근로자가 사업주로부터 지급받는 주택보조금에 대하여는 소득세를 부과하지 않는다(동법 제7조). 둘째, 근로자 및 사업주가 주택금융기관으로부터 주택자금의 용자를 받을 경우 주택자금의 용자에 대한 신용을 보증한다(동법 제17조). 셋째, 정부는 근로자로 하여금 장기계획을

세워 소득의 일부를 일정기간 저축하게 하여 목돈증권등의 재산을 만들 수 있도록 재산형성저축제도를 운영한다(동법 제26조). 넷째, 정부는 근로자가 저축계약에 따라 일정기간 저축을 한 때에는 재정저축기관이 저축금액에 대하여 이자 등을 지급하는 외에 저축장려금을 지급한다(동법 제29조의3). 다섯째, 근로자증권투자저축으로서 근로자의 재산형성저축과 관련된 사항을 준용한다(동법 제32조).

이러한 복지제도에 대하여 다음과 같이 그 적용범위를 규정하고 있다(동법 시행령 제2조). 이 법에서 근로자라 함은 대한민국국민으로서 다음 각 호의 1에 해당하는 자로 한다. 1. 국가, 지방자치단체, 공공단체, 영리·비영리의 법인 및 단체 기타 사업체에 고용되어 근무하는 자로서 월급여액이 60만원이하인 자, 2. 소득세법시행령 제20조¹¹⁾의 규정에 의한 일용근로자중 사업주 또는 노무단체가 취업의 계속성을 확인하는 자로서 일급여액이 2만 4천원 이하인 자. 단, 주택금융신용보증기금의 보증을 받을 수 있는 근로자는 위의 규정에 불구하고 다음 각 호의 1에 해당하는 자를 포함하는 것으로 한다. 1. 국가, 지방자치단체, 공공단체, 영리·비영리의 법인 및 단체 기타 사업체에 고용되어 근무하는 자로서 조세감면규제법시행령 제75조의4제2항의 규정에 의한 연간총급여액이 2천만원 이하인 자, 2. 소득세법시행령 제20조의 규정에 의한 일용근로자중 사업주 또는 노무단체가 취업의 계속성을 확인하는 자로서 일급여액이 6만 6천원 이하인 자.

건설일용근로자의 경우 위의 법률에서 규정하고 있는 바와 같이 '노무단체가 취업의 계속성을 확인'하기 어려울 뿐만 아니라 이들의 임금지급자인 심장은 월급여액에 대한 명세서를 발급하지 않는다. 따라서 '근로자의 주거안정과 목돈마련 지원에 관한 법률'에 규정된 근로복지를 활용할 가능성이 매우 낮다.

8) 「근로자의 생활향상과 고용안정지원에 관한 법률」에 규정된 근로복지

11) 제20조(일용근로자의 범위) 법 제14조제3항제2호에서 "일용근로자"라 함은 근로를 제공한 날 또는 시간에 따라 근로대가를 계산하거나 근로를 제공한 날 또는 시간의 근로성분에 따라 급여를 계산하여 받는 자로서 다음 각 호에 규정된 자를 말한다.

1. 건설공사에 종사하는 자로서 다음 각목의 자를 제외한 자
 - 가. 동일한 고용주에게 계속하여 1년 이상 고용된 자
 - 나. 다음의 업무에 종사하기 위하여 통상 동일한 고용주에게 계속하여 고용되는 자
 - (1) 작업준비를 하고 노무에 종사하는 자를 직접 지휘·감독하는 업무
 - (2) 작업현장에서 필요한 기술적인 업무, 사무·타자취사경비 등의 업무
 - (3) 건설기계의 운전 또는 정비업무
2. 하역작업에 종사하는 자(항만근로자를 포함한다)로서 다음 각목의 자를 제외한자
 - 가. 통상 근로를 제공한 날에 근로대가를 받지 아니하고 정기적으로 근로대가를 받는 자
 - 나. 다음의 업무에 종사하기 위하여 통상 동일한 고용주에게 계속하여 고용되는 자
 - (1) 작업준비를 하고 노무에 종사하는 자를 직접 지휘·감독하는 업무
 - (2) 주된 기계의 운전 또는 정비업무
3. 제1호 또는 제2호외의 업무에 종사하는 자로서 근로계약에 따라 동일한 고용주에게 3월 이상 계속하여 고용되어 있지 아니한 자

이 법은 근로자의 생활향상과 고용안정을 지원하기 위하여 필요한 사항을 규정함으로써 근로자의 복지증진에 이바지함을 목적으로 한다(동법 제1조). 동법은 근로자의 생활향상 등을 위해 몇 가지를 지원조치를 규정하고 있다. 첫째, 주택사업자가 근로자주택을 건설하거나 구입하는 경우 또는 근로자가 근로자주택을 취득하는 경우에 주택사업자 또는 근로자에게 필요한 자금을 융자할 수 있다(동법 제7조). 둘째, 정부는 근로자의 주거안정을 위하여 근로자가 주택(근로자주택을 제외한다)을 구입(신축을 포함한다)하거나 임차하는데 필요한 주택구입자금 등을 융자할 수 있다(동법 제8조). 셋째, 노동부장관은 근로자 및 그 자녀의 교육기회를 확대하기 위하여 근로자 및 그 자녀에 대한 학자금의 융자, 장학금의 지급 등 필요한 조치를 하여야 한다(동법 제11조). 넷째, 노동부장관은 근로자의 생활안정을 지원하기 위하여 근로자 및 그 가족의 의료비·장례비·혼례비 등의 융자 등 필요한 조치를 하여야 한다(동법 제12조).

정부는 이 법의 규정에 의한 근로자의 생활향상과 고용안정을 지원함에 있어서 중소기업기본법에 의한 중소기업에 근무하는 저소득 근로자 및 장기근속 근로자가 우대될 수 있도록 하여야 한다(동법 제3조). 학자금의 융자, 장학금의 지급, 의료비 등의 융자 대상자는 다음 각호의 1에 해당하는 자로 한다(동법 시행규칙 제2조, 제3조, 제4조). 1. 중소기업기본법의 규정에 의한 중소기업에 1년이상 근속중인 근로자 및 그 자녀, 2. 전년도 월평균임금이 근로복지공단이 정하는 금액이하인 근로자 및 그 자녀, 3. 경영상의 이유로 해고되기 전에 중소기업에 1년이상 근속하였거나 해고 전년도 월평균임금이 공단이 정하는 금액이하인 자 및 그 자녀(경영상의 이유로 해고된 후 1년 이내에 있는 자의 경우에 한함). 건설업의 경우 중소기업이라 함은 상시근로자수 300인 미만 또는 자본금 30억원 이하의 기업을 의미한다(중소기업기본법시행령 제3조 및 별표).

건설일용근로자의 경우 중소기업으로 정의되는 건설업체에서 근무하였다고 하더라도 1년 이상 근무하는 경우가 드물고 또한 대개 근로경력에 대한 아무런 서류가 없어 자신이 근로자라는 신분조차도 입증하지 못하는 경우가 많다. 따라서 「근로자의 생활향상과 고용안정지원에 관한 법률」에 규정된 근로복지를 활용할 가능성이 매우 낮다.

(4) 자주근로복지

자주근로복지란 노동조합이 조합원의 관혼상제, 출산 등에 대비해 자주적으로 실시하는 공제활동을 말한다. 자주근로복지의 목적은 노조를 중심으로 자주적으로 조합원을 대상으로 근로자의 생활향상 및 복지증진을 도모하는 동시에 근로복지활동을 통한 노조조직의 강화를 목적으로 한다. 이것은 공공 및 기업근로복지에 대한 보완성, 자주성, 개방성이라는 특성을 지닌다. 자주근로복지의 종류로는 조합원에 대한 생활자금의 대출 등을 목적으로 한 신탁활동, 구관장 운영 등의 생협활동, 기타 노조 소유의 각종 복지시설의 운영 등이 있다.

현재 건설일용근로자를 대상으로 하는 노조조직이 '전국건설산업연맹'인데 2001년 4월초

현재 전국에 97개의 기업노조 및 지역노조가 가입되어 있다. 조직 중 건설기능인력이 가입된 지역노조는 43개로서 여기에 등록된 조합원수는 약 20,000명이고 실제 조합비를 납부하는 조합원은 약 2,000명에 이르고 있다. 등록된 조합원수를 기준으로 하더라도 2001년 초 전체 건설기능인력수로 추정되는 130만명과 비교하면 조직률은 1.5%에 불과하다. 따라서 일반적인 건설일용근로자가 노조에 의한 자주근로복지의 적용을 받을 가능성은 매우 낮다. 또한 노조 차원에서도 조직률이 낮고 재정적 기반이 취약해 별다른 복지프로그램을 운영하지 못하고 있는 실정이다.

4. 고유위험에 대비한 근로환경

건설산업의 고유위험이란 주문생산, 옥외생산, 위험한 작업환경 등 건설생산의 고유한 특성이 건설일용근로자와 그 가족에게 미치는 위험요소를 의미한다. 즉, 주문생산과 옥외생산에서 비롯된 고용 불안정, 공식제도로부터의 소외에 의한 직업전망 부재, 고소작업 및 생산재료의 특성에 의한 위험·유해한 작업환경, 현장의 일회성에 기인하는 안전시설의 미비, 잦은 현장 이동에 따른 퇴직금 및 노후대책 부재 등을 들 수 있다.

앞에서 언급했듯이 한국건설산업연구원 설문조사(2000)에 의하면 고용불안정, 직업전망 부재, 위험·유해한 작업환경 등이 주요한 청년층의 진입기피 원인으로 지적된 바 있다(심규범, 2001). ‘청년층이 건설현장으로의 진입을 기피하는 원인’이 무엇인가라는 질문에 대해 가장 많은 응답은 ‘직업에 대한 전망이 없어서’(26.8%)였고 ‘고용이 불안정해서’(24.5%)와 ‘위험하고 유해한 작업환경 때문에’(18.7%)가 그 다음이었다. 이러한 결과는 응답자들이 ‘임금’, ‘근로시간’, ‘사회복지’ 등을 가늠하여 보아서라기보다는 건설근로자라는 직업이 청년층을 유인하기 위해 직업으로서 기본적으로 갖추어야 할 ‘직업전망’, ‘고용안정’, ‘작업환경’ 요소조차도 갖추지 못했음을 지적한 것으로 풀이된다.

여기서는 각각의 위험에 대한 노·사·정 모든 경제주체의 대응 상태를 고찰해 보고자 한다. 대응상태란 위험에 대한 무방비, 비공식적 대응, 공식적 대응 등의 상황을 의미한다.

(1) 위험·유해한 작업환경

작업환경 및 안전시설이란 근로자가 정해진 작업을 수행하는 환경의 쾌적성 여부 및 작업을 안전하게 수행하는데 필요한 시설을 의미한다. 이것은 근로자 자신의 노동력과 생명을 안전하게 지키기 위한 전제조건으로서 매슬로우의 욕구오단계 중 첫 번째인 생리적 욕구(physiological needs)와 두 번째인 안전의 욕구(safety needs)와 관련된다.

「산업안전보건법」은 작업환경 및 안전시설과 관련된 규정을 명시하고 있다. 제정목적은 산업안전·보건에 관한 기준을 확립하고 그 책임의 소재를 명확하게 하여 산업재해를 예방하고 쾌적한 작업환경을 조성함으로써 근로자의 안전과 보건을 유지 및 증진하려는 것이다

(동법 제1조). 산업재해라 함은 근로자가 업무에 관계되는 건설물·설비·원재료·가스·증기·분진 등에 의하거나 작업 기타 업무에 기인하여 사망 또는 부상하거나 질병에 이환(罹患)되는 것을 말한다(동법 제2조). 건설일용근로자에게도 원칙적으로 산재보험이 적용되며 산재보험법이 적용되지 않는 범위 내에서 근로기준법상의 재해보상 규정이 적용된다. 따라서 건설일용근로자가 업무상 부상 또는 질병으로 인해 요양하고 있는 기간 중에 근로계약기간이 만료되어도 당해 부상, 질병이 완쾌되거나 일시보상을 행할 때까지는 요양보상, 휴업보상 등을 행하여야 한다. 사업주는 정기적으로 근로자에 대한 건강진단을 실시하여야 하며(동법 제43조), 상시근로자 5인 미만인 사업장도 건강진단 등의 항목은 적용 받는다.

노동부의 2000년도 건설업 사망재해 분석에 의하면 발생원인을 기인물별로 보았을 때 작업발판, 비계, 개구부 등 가설·건축물로 인한 사망재해자수가 약 43%를 차지했다. 이것은 제조업과 달리 현장의 일회성(一回性)이라는 특성을 지닌 건설공사의 경우 임시로 허술하게 설치된 작업발판, 비계 등에서 주로 작업을 수행하기 때문인 것으로 분석된다. 그 결과 재해율은 제조업에 비해 낮으나 사망만인률의 경우에는 건설업이 더 높게 나타나고 있다.

<표 3-16> 업종별 산업 재해율 및 사망률(2000년)

(단위 : 명, %)

업종	사업장수	근로자수	재해자수	재해율	사망자수	사망만인율
전체	706,231 (100.0)	9,485,557 (100.0)	68,976 (100.0)	0.73%	2,528 (100.0)	2.67
제조업	164,817 (23.3)	2,749,361 (29.0)	33,349 (48.3)	1.21%	700 (27.7)	2.55
건설업	94,898 (13.4)	2,228,719 (23.5)	13,500 (19.6)	0.61%	614 (24.3)	2.75

주 : 사망만인율이란 근로자 1만명당 사망자수를 의미함.
 자료 : 한국산업안전공단 홈페이지

<표 3-17> 근무환경에 대한 만족도

종사상 지위	제조업	건설업
평균	-0.2683	-0.6539
상용	-0.1581	-0.1351
임시	-0.5032	-0.5984
일용	-0.4242	-0.9391

주 : 2 매우 만족, 1 약간 만족, 0 보통, -1 약간 불만, -2 매우 불만
 자료 : 통계청, 사회통계조사, 1998

언급했듯이 한국노동연구원 설문조사(1996)에 의하면 산재를 당하더라도 실제 산재보험의 처리를 받지 못하고 공상으로 처리(22.7%)하거나 아예 보상받지 못하는 경우(17.5%)도 많은 것으로 나타났다. 또한 면담에 의하면 통상적으로 사업주가 정규근로자에 대해서만 건강검진

을 실시하고 있어 건설일용근로자의 경우 산업안전보건법상의 건강진단을 받아 본 경험이 거의 없다.

그 결과 통계청의 「1998년도 사회통계조사」에 나타난 제조업근로자와 건설일용근로자의 근무환경에 대한 만족도를 비교해 보면 제조업에 비해 불만 정도가 높으며 건설업 내부의 상용근로자와도 격차가 큰 것으로 나타난다(정이환, 2001).

(2) 고용불안정

직업의 기본조건으로서 고용안정이란 근로자 자신과 가족의 생계유지라는 기본적인 생리적 욕구(physiological needs)를 충족시킬 수 있어야 한다는 점에서 매우 중요하다. 고용안정은 계획적인 경제생활의 영위를 가능하게 하는 임금의 안정성을 보장하기 위한 전제조건이기 때문이다. 앞의 근로조건에서 살펴본 바와 같이 근로자의 고용안정을 달성하기 위한 근로기준법상의 해고의 제한, 해고 예고 등이 고용안정과 관련된 규정이라 할 수 있다. 그러나 원칙적으로 일용근로자는 계약기간이 끝나면 근로관계가 해지되므로 해고문제가 발생하지 않으며 3월을 계속 근무하지 아니한 근로자에게는 해고관련 규정이 적용되지 않는다.

건설일용근로자의 고용불안정은 건설산업의 특성으로부터 유래한다. 노동력에 대한 수요는 생산물에 대한 파생수요(derived demand)라는 성격을 지닌다. 고용안정이 보장되기 위해서는 법률 규정 이전의 문제로서 노동력 수요측면에서 당해 노동력을 필요로 하는 생산활동이 연속적으로 이루어져야 한다. 그러나 건설산업의 생산활동을 단속적으로 만드는 요인에 의해 노동력에 대한 수요 역시 불안정해지는데 바로 주문생산과 옥외생산이라는 특성이 그것이다. 상품의 수요가 안정적으로 존재하지 않는 경우 생산자는 미리 판매처를 확보하고 생산을 시작하는 ‘선주문-후생산’이라는 주문생산방식을 따르게 된다. 이 때 충분한 주문물량을 사전에 확보하지 못한다면 생산활동은 단속적으로 이루어지게 된다. 또한 건설생산은 대부분 옥외에서 이루어지므로 기후에 많은 영향을 받게되어 우천시 또는 혹한시에는 생산활동이 중단될 수밖에 없다. 이렇게 생산이 중단되는 시기에 노동력을 지속적으로 고용한다면 산출물 없이 노동비용을 지불해야 한다. 따라서 건설업자는 생산이 이루어지는 시기에만 노동력을 고용하고자 한다. 그 결과 근로자는 각 개별 기업의 생산수요에 따라 취업과 실업을 반복하게 되고 그 때마다 소득불안정이 생계를 위협하게 되는 것이다.

실제로 모든 건설기능인력은 비정규근로자로 고용되고 있으며 대부분의 관련제도는 정규근로자를 중심으로 구축되어 있어 고용불안정 문제에 대해 무방비 상태이다. 또한 위에서 보았듯이 한국노동연구원 설문조사(1996)에 의하면 해고 예고의 대상이 되는 동일 현장에서의 총근속기간이 3개월인 건설일용근로자의 비중이 65.1%에 달함에도 불구하고 면담조사 결과 실제로 해고 예고 또는 해고 예고 수당을 받아 본 사람은 거의 없으며 불시에 현장을 떠나게 되는 것을 관행으로 받아들이고 있다. 이러한 고용불안정은 소득불안정을 낳고 결국 생활불안정으로 귀착된다. 한편 근속기간이 짧아 건설업체 사업주의 관리대상에 포함되지 않고

근로계약이나 임금관련 서류가 없어 자신이 근로자라는 사실조차 입증하지 못하게 된다. 이것은 근로자일 것 또는 일정기간 근속했을 것을 전제로 주어지는 각종 혜택으로부터 배제되는 결과를 낳는다. 결국, 사회보험, 훈련 및 자격제도, 기타 복지제도 등에서 소외되기에 이른 것이다.

(3) 직업전망 부재

직업전망이란 당해 직업에서의 경력 증가에 따라 ‘지위 및 소득’이 상승해 갈 수 있는 직업생애 전반에 걸친 직업생애비전을 의미한다. 직업전망은 근로자가 장래의 자기 모습을 그려볼 수 있는 기준으로서 매슬로우의 자존의 욕구(self-respect needs) 및 자아실현의 욕구(self-actualization)와 관련된다. 한편, 장래의 생활수준을 가늠케 하므로 생리적 욕구와 안정의 욕구와도 관련된다.

직업생애비전을 제시하기 위해서는 지위 및 소득의 상승단계와 그것에 도달하기 위한 요건 등 승진체계가 마련되어 있어야 한다. 「국가자격법」은 ‘기능사 → 산업기사 → 기능장’에 이르는 자격체계를 규정하고 있으며 여기에 건설기능인력도 동일하게 적용된다. 여기서 기능사 응시에는 아무런 자격제한이 없고, 산업기사 응시에는 기능사+1년, 전문대졸, 2년 실무의 제한이 따르고, 기능장 응시에는 산업기사(기능사)+기능대 기능장 과정 이수, 산업기사+6년, 실무경력 11년, 기능사+8년, 외국자격취득자 등이 요구된다.

그러나 건설현장에서 이러한 상승체계가 작동하지 않는다. 일반적으로 근속을 전제로 하는 정규근로자의 경우 기업내부의 승진사다리를 통해 그의 직업생애를 예견할 수 있는 데 비해 특정 기업에 속하지 아니하는 건설기능인력은 현장의 승진관행이나 일반적인 자격체계에 의존할 수밖에 없다. 우리의 자격체계는 모든 산업에 공통적인 범용(汎用)의 훈련 및 자격체계로서 건설업의 특성을 반영하지 못해 공식적인 일반 자격체계는 현장에서 외면당하고 있는 것이 사실이다. 2001년 5월 현재 건설근로자퇴직공제회에 등록된 건설일용근로자 15만 328명 중 자격증을 보유하고 있는 근로자는 1,487명으로 약 1.0%에 불과하다. 실제 건설현장에서는 ‘일반공 또는 조공 → 준기능공 → B급 기능공 → A급 기능공 → 반장 → 십장’에 이르는 비공식적인 승진체계에 따라 직업전망이 주어지고 있다. 그러나 비공식적인 승진관행은 건설산업 외부에 존재하는 청년들에게 잘 보이지 않고 불확실한 요소가 많아 결국 건설산업 외부에 존재하는 청년층에게 ‘건설근로자’는 아무런 전망도 보이지 않게 된다.

한편 공식자격체계 중 건설기능인력이 다다를 수 있는 최고 수준이라 할 수 있는 ‘기능장’ 자격증의 유용성이 거의 없다는 점도 직업전망을 흐리게 하는 요인이다. 1975~1999년까지 건설분야에서 배출된 기능장은 건축분야의 37명이 전부이다. 그러나 이들마저도 건설기술관리법 제4조에 규정된 ‘건설기술자’의 범위에 포함되지 않아 등록요건 또는 현장의 배치기준 등에서 명시적으로 요구되지 않는다. 또한 기능장 자격증의 보유자가 건설업자로서 독립하는데 별 도움을 주지 못한다. 이렇듯 최고의 자격증을 취득하더라도 확실한 미래를 보장받지

못한다는 사실이 건설근로자에게는 전망이 없다는 체념을 다시 한번 확인하게 한다.

그 결과 통계청의 '1998년도 사회통계조사'에 나타난 제조업근로자와 건설일용근로자의 장래성에 대한 만족도를 비교해 보면 제조업에 비해 불만 정도가 높으며 건설업 내부의 상용근로자와도 격차가 크다(정이환, 2001).

<표 3-18> 장래성에 대한 만족도

종사상 지위	제조업	건설업
평균	-0.4044	-0.5697
상용	-0.3225	-0.2363
임시	-0.6262	-0.6029
일용	-0.8079	-1.1072

주 : 2 매우 만족, 1 약간 만족, 0 보통, -1 약간 불만, -2 매우 불만
 자료 : 통계청, 사회통계조사, 1998

이러한 직업전망 부재에 대한 대응이 있었으나 실효성이 약하다. 공식자격제도와 건설현장간의 괴리로 공식적인 신분취득 및 경력인정이 거의 불가능했던 건설기능인력을 제도권 안으로 포용하려는 시도가 '인정기능사'제도이다. 1997년 7월 개정된 건설산업기본법 시행령에 의해 5년 이상 실무경력을 가진 기능인을 대상으로 소정의 서류심사와 기능심사(면접)를 실시하여 합격한 자에 대하여 인정기능사 경력증을 발급토록 하였다. 2000년 7월까지 11차에 걸쳐 인정기능사 심사 및 경력증 발급이 이루어졌는데 약 3년간 6,859명이 신청해 5,308명의 인정기능사가 배출되어 77.4%의 합격률을 보였다. 그러나 인정기능사의 숙련도에 대한 신뢰가 낮고 자격증이 임금과 직결되지 않는 등 아직도 건설현장에서 수용되지 못하는 한계를 지니고 있다.

앞의 [그림 3-7] 에서 보았듯이 한국건설산업연구원 설문조사(2000)에 의하면 청년층의 진입기피 원인 중 '직업전망의 부재'가 가장 큰 요인으로 지적되었다.

(4) 퇴직금 부재

퇴직금이란 계속적인 고용의 종료를 사유로 기업 또는 특정조직이 퇴직자에게 지급하는 급부이다. 퇴직금은 미지급임금을 퇴직시에 일괄적으로 지급하는 것이라는 임금후불설의 입장이 일반적이는데, 사회보장제도가 불완전한 단계에서는 퇴직금이 근로자의 노후 또는 실업중의 생활보장수단이라는 성격이 강조된다. 따라서 직업의 기본조건으로서 퇴직금은 매슬로우의 생리적 욕구 및 안전의 욕구를 충족시키는 것과 관련된다. 근로기준법 제34조에 의하면 사용자는 계속근로연수 1년에 대하여 30일분 이상의 평균임금을 퇴직금으로서 퇴직하는 근로자에게 지급해야 한다. 건설근로자는 자신의 직종에 따라 공정에 투입되므로 동일한 현장에서 1년 이상 근무하는 경우가 드물어 근로기준법상의 퇴직금 수급요건을 채우기 어렵다.

따라서 20~30년을 건설근로자로서 일하다 이직하더라도 퇴직금을 받지 못해 노후대책이 없는 경우가 대부분이다. <표 3-19>에 보듯이 실업자를 대상으로 한 설문조사에서 건설일용근로자의 4.8%만이 법정퇴직금을 받았다고 응답하였다.

<표 3-19> 이직시 법정 퇴직금 수령여부

(단위: 명, %)

구 분	전 체	건설일용근로자	건설업외일용근로자	정규임금근로자	비(非)임금근로자
계	100.0 (2,519)	100.0 (331)	100.0 (487)	100.0 (1,665)	100.0 (36)
있 다	29.9	4.8	6.1	42.5	-
없 다	70.1	95.2	93.9	57.5	100.0

자료 : 한국노동연구원·한국보건사회연구원 설문조사(1998)

이렇게 이동성이 높다는 건설업의 특성을 고려하여 제정된 법률이 '건설근로자고용개선등에관한법률'(이하 건설근로자고용개선법)이며 여기에 '건설근로자퇴직공제제도'의 내용이 규정되어 있다(1998년 시행). 건설근로자퇴직공제수첩과 증지를 활용하여 한 현장에서 1년 미만의 짧은 기간 동안만 근무하더라도 근로일수를 누적할 수 있도록 해 이동성이 높은 건설일용근로자도 퇴직금 혜택을 받을 수 있도록 보완하였다. 건설업을 영위하는 사업주가 퇴직공제회와 건설일용근로자를 피공제자로 하는 공제계약을 체결한 후 공제회에 공제부금을 납부하면 공제회는 당해 건설일용근로자가 건설업에서 퇴직할 때에 사업주가 납부한 공제부금에 소정의 이자를 더하여 퇴직공제금을 지급하는 제도이다. <표 3-20>에서 보듯이 빠른 속도로 정착되어 가고 있으나 현재 적용범위가 100억원 이상의 공공공사 및 500호 이상인 공동주택의 건설공사로 국한되어 있어 그 효과가 크지 않다. 또한 제도실시를 강제할 수 있는 제재조항이 미약하고 퇴직공제회가 실질적인 감독권한을 가지고 있지 못해 조속한 제도정착의 걸림돌이 되고 있다.

<표 3-20> 건설근로자 복지수첩 발급 현황(2001. 5. 24. 현재)

	1998	1999	2000	2001. 5. 24.	계
복지수첩발급수(개)	1,011	39,669	85,031	31,657	157,368
공제증지판매액(백만원)	99	7,211	26,586	10,257	44,153
퇴직공제금지급건수(건)	-	3	638	1,300	1,941
퇴직공제금지급액(백만원)	-	2	512	1,104	1,618

자료 : 건설근로자퇴직공제회

한편 건설근로자의 특성을 고려하여 도입한 퇴직공제제도에 대해서도 근로자의 인지도가 낮고 사업주의 협조가 저조해 실제 수첩을 발급 받은 근로자는 소수에 그치고 있다. 영종도

인천신공항 공사현장은 장기계속공사¹²⁾로서 퇴직공제제도의 적용대상임에도 불구하고 수첩 발급자가 응답자의 3.9%에 그쳤다(표 3-21 참조).

<표 3-21> 건설근로자퇴직공제제도 인지 및 수첩보유 여부

(단위 : %, 명)

	계	예	아니오
근로자의 제도인지 여부	100.0(689)	25.0	75.0
사업주의 가입통지 여부	100.0(659)	12.0	88.0
근로자의 수첩보유 여부	100.0(684)	3.9	96.1

자료 : 비정규센터 영종도 설문조사(2000)

연금제도의 적용이 불완전한 건설일용근로자에게 퇴직금의 부재는 노후대책의 부재를 의미한다. 노후대책의 부재는 건설일용근로자에 대한 설문조사에서 2위 또는 3위의 불만족 요인으로 지목되는 사항으로서 청년층의 주요한 진입기피 요인 중 하나이다.

(5) 고용관계 불명확

고용관계란 노동법상의 사용자와 근로자의 관계를 의미하는데 양자의 법적 지위와 관계가 명확해야 이를 기반으로 노동법 및 기타 복지제도의 적용이 가능해진다. 앞에서 논의되었던 생리적 욕구 또는 안전 및 안정의 욕구 등 제도 적용의 전제조건으로 생각할 수 있다.

「건설근로자고용개선법」 제5조는 고용관계의 명확화를 위해 사업주는 다음의 사항에 관한 당해 사업장의 업무처리를 위하여 사업장별로 고용관리책임자를 지정하고 그 사실을 알려야 한다고 규정하고 있다. 1. 건설근로자의 모집·고용 및 배치에 관한 사항, 2. 건설근로자의 기능향상을 위하여 실시하는 교육훈련에 관한 사항, 3. 건설근로자의 작업환경개선에 관한 사항, 4. 기타 건설근로자의 고용관리에 관한 사항; 건설근로자의 명부 및 임금대장에 관한 사항, 건설근로자의 산업재해보상보험 및 고용보험에 관한 사항, 건설근로자퇴직공제계약에 관한 사항, 건설근로자의 고용개선 등의 지원과 관련된 사항 등

한편 동법 제6조는 사업주는 건설근로자를 고용한 때에는 다음 사항을 기재한 서류를 당해 건설근로자에게 즉시 교부하여야 한다고 규정하고 있다. 1. 사업주의 성명, 2. 사업장의 명칭 및 소재지, 3. 근로시간, 임금 및 고용기간, 4. 업무의 내용, 5. 기타 배치장소, 당해 사업주의 공제계약 체결유무 등

건설일용근로자는 대개 합법적 지위를 지니는 일반 또는 전문건설업체에 직접 고용되는 것이 아니라 비공식적인 신분만을 지니는 심장에 의해 동원되고 통제되므로 노동법적인 고

12) 공공공사로서 1997년 12월 31일 이전에 발주한 장기계속공사로서 1999년 8월 6일 이후 연차별 계약체결 대상 전체공사의 공사예정금액이 100억원 이상인 공사는 건설근로자퇴직공제제도의 의무가입적용대상임.

용관계가 모호해진다. 현재 동법에 의한 고용관리책임자 규정을 위반했을 때 그에 대한 제재 조치를 두지 않아 현장에서는 거의 실효성을 상실하고 있다.

고용관계의 불명확성이 외부에 드러나지는 않으나 이것 때문에 건설일용근로자에 대한 노동법적 보호나 사회복지제도의 혜택이 전달되는 고리가 끊긴 것으로 볼 수 있다. 합법적인 지위의 건설사업주에 대한 법적 조치가 십장을 매개한 근로자에게까지 전달되지 않기 때문이다. 따라서 각종 사회복지제도로부터의 소외나 직업전망의 부재 등 직접적인 진입기피 요인의 이면에 고용관계 불명확성이라는 특성이 놓여있는 것으로 이해할 수 있다.

5. 고유장점을 부각시키는 근로환경

건설산업에서 근로자가 획득할 수 있는 고유장점이란 하나의 공정에 대해 처음부터 끝까지 타인의 도움 없이도 목적물을 완성시킬 수 있는 복합숙련(複合熟練)을 달성할 수 있다는 점이다. 복합숙련의 보유는 창의력 및 성취감을 극대화시키고 자유로운 자영업의 가능성을 제고시키는 요인이다.

(1) 장인으로서의 성취감

장인으로서의 성취감이란 근로자 자신이 목적물을 구상하고 이것을 직접 자신의 능력으로 구현했을 때 느끼는 자기만족을 의미한다. 건설생산과정은 공종에 따라 수많은 공정의 결합으로 이루어지며 각각의 공정은 그 분야의 전문인력에 의해 처음부터 끝까지 수행된다는 특징을 지닌다. 이러한 특징이 건설업의 숙련을 제조업의 숙련과 구분 짓는다고 볼 수 있다. 즉, 생산공정을 컨베이어 생산시스템에서처럼 세분해 놓은 제조업의 단순숙련에 비해 건설업의 경우 숙련의 범위와 깊이가 포괄적인 복합숙련의 성격을 지닌다는 것이다. 고숙련자인 건설근로자는 자신의 복합숙련에 대해 강한 자긍심을 갖는데 이것은 매슬로우가 정리한 가장 상위의 욕구인 자아실현의 욕구(self-actualization needs)와 관련되며, 작업의 자율성을 갖게 하는 근원이 된다.

일반적으로 오늘날의 건설현장에서는 조상들이 지녔던 건축물에 대한 자긍심과 장인정신은 찾아보기 어렵다. 그러나 영종도 신공항 건설현장의 실태조사에 의하면 지금도 건설근로자들의 마음속에는 상당한 책임감과 자부심이 잠재되어 있음을 엿볼 수 있다. 특히 이러한 의식은 숙련공이 비숙련공에 비해 상대적으로 강하게 나타났다. <표 3-22>에서 ‘맡은 일에 최선을 다한다’, ‘기능인이라는 것에 대한 자부심이 있다’, ‘최고의 기능인이 되겠다’라는 의식에 대해서 상당히 긍정적인 의식을 가지고 있음을 볼 수 있다. 반면, ‘공사는 어찌 되던 상관하지 않는다’는 데에는 강한 부정을 내보이고 있다.

<표 3-22> 건설근로자 의식조사

항 목	평 균	숙련공	비숙련공
현장에서 내가 맡은 일에 항상 최선을 다하고 있다.	1.34	1.28	1.45
내가 건설기능인이라는 것에 자부심이 있다.	2.07	1.85	2.53
열심히 기능을 익혀 최고의 기능인이 되겠다.	1.97	1.79	2.34
돈을 벌기 위해서일 뿐 일에서 느끼는 보람은 없다.	3.00	3.13	2.75
나는 일해주고 돈만 벌면 되므로 공사는 어찌 되던 상관하지 않는다.	4.02	4.13	3.82
주위 사람 신경쓰지 않고 열심히 일해서 오야지나 업체 사장으로 독립할 것이다.	2.96	2.87	3.13

주 : 숙련공(462명)은 십장과 기능공을 의미하며, 비숙련공(228명)은 조공과 일반공을 의미함. 점수 1은 '정말 그렇다', 2는 '약간 그렇다', 3은 '이도 저도 아니다', 4는 '아닌 편이다', 5는 '전혀 아니다'를 의미함.
 자료 : 한국비정규노동센터 설문조사(2000)

그러나 건설근로자의 의식 속에 잠재되어 있는 장인정신은 건설현장을 둘러싼 구조적 문제점으로 인해 전혀 발휘되지 못하거나 흔히 왜곡된 모습으로 비춰지게 된다. 한국의 건설생산은 중층적 하도급구조에 의해 이루어지는데 각 단계를 거치면서 실공사비가 크게 잠식된다. 결국 가장 말단의 직접 시공단계에서는 잠식된 금액으로 공사를 수행하기 위해 무리한 공기 단축과 불량자재의 사용이 강요되므로 이 과정에서 건전한 장인정신은 실종되고 마는 것이다. 한편 그 왜곡의 원인을 건설기능인력에 대한 교육체계의 부재에서도 찾을 수 있다. 대부분의 건설근로자는 현장에서 어깨 넘어 기능을 익히고 있는데 그 결과 육체적 실행능력은 향상되어도 이론부분의 구상능력이 취약해 '구상과 실행'이 겸비된 진정한 장인의 경지에 이르지 못하게 된다. 즉, 수십년간 건설현장에서 축적된 숙련이 대개 미완성의 상태로 끝남으로써 후진양성 자격측면에서도 부족하고 최고의 관리자로도 성장하지 못한다. 결국 장인으로서의 자부심이 발휘되기보다는 이상과 현실의 괴리에서 오는 자괴감만을 느낀 채 근로자로서의 생을 마감하기 쉽다.

수십년간 건설현장에서 근속하더라도 숙련의 완성이 불가능하고 그 결과 후진을 양성하는 교육자로 또는 최고의 관리자로 성장할 수 없다는 한계는 직업생애비전의 부재로 인식된다. 또한 직업의 최상의 목표라고 볼 수 있는 자아실현이 불가능하다고 인식하게 함으로써 청년층의 진입기피 원인이 된다.

(2) 자영업의 가능성

자영업의 가능성이란 전문분야에 대한 복합숙련을 기반으로 독립된 사업을 자율적으로 수행할 수 있는 가능성을 의미한다. 이것은 전문분야의 작업을 수행함에 있어 타인의 지시 없이 자신의 뜻대로 목적물을 완성시킬 수 있는 '자율성' 또는 '자아실현'의 조건을 갖추게 됨을 의미한다.

건설근로자가 복합숙련을 완성하여 독립할 수 있는 방법은 크게 세 가지이다. 첫째, 건설

업자로서 등록하는 것이다. 건설산업기본법 제10조와 시행령 제13조는 합법적인 건설업자가 되기 위한 건설업의 등록기준으로서 일정한 기술능력·자본금·시설 및 장비 등을 요구하고 있다. 이 경우 합법적인 건설업자로서 공공공사의 입찰도 가능해진다. 둘째, 건설근로자가 접근할 수 있는 보다 일반적인 자영업자의 모습은 비공식적인 십장¹³⁾이다. 십장은 건설업체 및 기능공들간의 유대를 기반으로 공사를 수주하고 작업을 수행한다. 셋째, 그 외에 소규모의 작업실 또는 사무실을 보유하고 목공소나 물역가게 등을 경영하는 것이다. 이것은 지자체에 일반사업자로 등록함으로써 가능하다.

그러나 현재 개별 건설근로자가 건설산업기본법상의 건설업자로 등록하기에는 그 요건이 까다롭다. 예컨대, 등록에 따르는 최소 자본금 규모는 1억원이다. 따라서 대개의 건설근로자들은 십장으로서의 독립을 생각하고 있다. 그러나 십장은 각종 관련법상의 합법적인 사업주 또는 고용주의 지위를 획득하지 못한다. 또한 중층적 하도급구조의 말단에서 잠식된 실공사비로 공사를 수행해야 하므로 그에 따른 위험성도 매우 크다. 현실적으로 임금을 지불하지 않고 잠적하는 십장의 예가 많이 알려져 그 이미지 또한 긍정적이지만은 않다. 이러한 상황은 위의 설문조사에서 독립에 대한 의식이 긍정적이지 못한 것에서도 짐작할 수 있다. 또한 목공소나 물역가게 등의 경영에도 소자본이 필요한데 대부분은 그러한 능력을 갖추지 못하고 있거나 이것이 청년층을 유인할 만한 매력은 되지 못한다.

현실적으로 건설근로자가 공식적인 건설업자로 성장하거나 소규모로 창업하기에는 여건의 한계가 있으므로 직업의 최종 목표가 모호한 것으로 인식된다. 그리고 이러한 창업과정에 건설기능인의 최고 단계인 '기능장' 자격증 역시 아무런 기여를 못하므로 그 무력감은 더욱 커진다. 또한 일반적인 독립 십장은 합법성을 취득하지 못하고 있어 떳떳하지 못하고 임금체불 문제 등과 관련된 부정적인 이미지를 많이 가지고 있어 청년층에게 매력적이지 못하다.

6. 근로환경에 대한 충족여부 요약

지금까지 논의한 건설일용근로자에 대한 제반 근로환경의 충족 여부를 다음과 같이 표로 정리할 수 있다.

(1) 일반근로자 공통 수준의 근로환경

먼저 근로조건의 충족 여부를 <표 3-23>과 같이 요약할 수 있다. 근로기준법에 열거된 기본적인 근로조건 중 근로계약 체결, 중간착취 배제, 연장 및 휴일근로 수당 지급, 휴업수당 등을 일부 충족시키는 수준이다. 그러나 임금의 수준 및 안정성은 매우 열악한 상태이며 그

13) 현장에서는 일반적으로 오야지 또는 사장 등의 호칭으로 부른다.

외의 근로조건도 거의 충족되지 못하고 있는 실정이다. 따라서 청년층의 입장에서 건설근로자라는 직업은 기본적인 근로조건조차 갖추지 못한 직업이라는 인식을 갖는 것은 당연한 귀결이라 할 수 있다.

<표 3-23> 근로조건 종류와 건설일용근로자 적용여부

항 목	적 용 요 건	적 용 여 부		비 고
		제조업 정규근로자	건설산업 일용근로자	
근로계약 체결	모든 근로자	○	△	약 30%의 근로자만 서면계약을 맺으며 그것도 임금 항목은 명기하지 않는 경우 많음.
사용증명서 교부	모든 근로자	○	×	건설사업주의 관리대상에서 제외되어 근로기록이 없으므로 자신의 근로경력을 증빙 못함.
임금의 수준 및 안정성	모든 근로자	△	×	일당으로는 높아 보이나 근로일수가 적고 불규칙적이어서 연간임금수준이 낮고 불안정함. 근속년수를 고려할 경우 격차는 더욱 커짐.
중간착취 배제	모든 근로자	○	△	용역업체가 임금의 10%에 해당하는 소개료를 근로자로부터 수취함.
연장·휴일근로수당	모든 근로자	○	△	포괄역산방식의 임금책정으로 통상임금의 1.5배에 못 미치는 임의적 액수를 지급함.
휴업수당	모든 근로자	○	△	포괄역산방식의 임금책정으로 임금의 70/100에 못 미치는 임의적 액수를 지급함.
부가급여	모든 근로자	△	×	임금 이외의 법정복리비 및 법정외복리비 등의 혜택 없음.
근로시간	모든 근로자	△	×	전자는 1일 8.3시간, 1주 약 50시간인데 비해 후자는 1일 10시간, 1주 약 69시간 장시간노동
연장근로 제한	모든 근로자	○	×	1주 70시간 이상 근로도 상당수임.
유급휴일·휴가	1주, 1월, 1년 만근자	○	×	주차휴가 요건을 충족시켜도 대부분 받지 못하고, 이동성의 특성 때문에 1년 내내 일해도 월차 및 연차휴가 요건을 충족시키기 어려움.
해고 예고	3개월 이상 계속 근무한 근로자	○	×	건설근로자의 65% 정도가 한 현장에서 3개월 이상 근로함에도 불구하고 지켜지지 않음.

주 : ○는 전부충족, △는 일부충족, ×는 미충족을 의미함.

<표 3-24> 기업근로복지의 종류와 건설일용근로자 적용여부

항 목	적 용 요 건	적 용 여 부		비 고
		제조업 정규근로자	건설업 일용근로자	
주택자금의 일부 지원	정규근로자	○	×	건설일용근로자는 대부분 비정규직이므로 폐쇄성을 지니는 기업근로복지에서 배제됨.
문화·체육시설의 지원				
출퇴근 버스운영				
경조비 지급 등				

주 : ○는 전부충족, △는 일부충족, ×는 미충족을 의미함.

다음은 근로복지의 충족 여부를 살펴보자. <표 3-24>에서 보듯이 기업근로복지와 관련해

여기서는 법정외근로복지 항목만 다루고 법정근로복지는 공공근로복지에서 다루고자 한다. 건설일용근로자는 대부분 비정규직이므로 폐쇄성을 지니는 기업근로복지에서 배제된다. 기업근로복지로부터의 배제는 이것이 충족되는 다른 경쟁직종으로 청년층을 빼앗기는 요인으로 작용한다.

<표 3-25> 공공근로복지의 종류와 건설일용근로자 적용여부 (다음 쪽에 계속)

항 목	적 용 요 건	적 용 여 부		비 고
		제조업 정규근로자	건설산업 일용근로자	
산재보험	공사금액 2천만원 이상 현장의 모든 근로자	○	○	사업주가 산재처리를 꺼리는 경향이 있음.
고용보험	3억4천만원 이상인 공사현장에서 1월이상 근무한 근로자 이직전 18월 중 피보험기간이 180일 이상인 근로자	○	△	1월 미만 적용제의 규정을 빌미로 요건을 갖춘 대부분의 건설일용근로자가 적용에서 누락되었음.
연금보험	상시 5인 이상을 고용하는 사업장에서 3월을 초과하여 근무하는 근로자	○	△	사업장근로자로서 적용되는 경우는 없으며, 지역가입자로서도 소득자료 파악이 안되어 보호가 어려움.

<표 3-25> 공공근로복지의 종류와 건설일용근로자 적용여부

항 목	적 용 요 건	적 용 여 부		비 고
		제조업 정규근로자	건설산업 일용근로자	
건강보험 ¹⁾	상시 5인 이상을 고용하는 사업장에서 2월을 초과하여 근무하는 근로자	○	△	사업장근로자로서 적용되는 경우는 없으며, 지역가입자로서 보호됨.
건강진단	모든 근로자	○	×	현장에서 건강진단을 받은 건설일용근로자는 거의 없음.
근로자복지시설	중소기업근로자(건설업은 300인 미만 또는 자본금 30억원 미만)	○	×	근로자로서의 신분증명이 어려워 거의 이용하지 못함.
주택보조금비과세	일반대상 근로자	○	×	근로자로서의 신분증명이 어려워 거의 이용하지 못함
신용보증	(월급여액 60만원이하인 자, 일			
재산형성저축	급여액 2만4천원 이하인 자)			
저축장려금	신용보증대상 근로자			
근로자증권투자저축	(연간총급여 2천만원 이하인 자, 일급여액 6만6천원 이하인 자)	○	×	근로자로서의 신분증명이 어려워 거의 이용하지 못함.
근로자주택자금 융자	중소기업(건설업은 300인 미만			
주택구입자금등의융자	또는 자본금 30억원 미만)의 저			
학자금의 지원	소득자, 1년 이상 장기근속 근로			
의료비의 지원	자 우대			

주 : ○는 전부충족, △는 일부충족, ×는 미충족을 의미함.

1) 2001년 7월 1일부터 건강보험의 직장가입자는 '모든 사업장'의 '1월 이상 고용되는 일용근로자'로 확대 실시됨.

<표 3-25>에 보듯이 공공근로복지 중 불완전하나마 제도의 취지대로 보호를 받고 있는 제도는 산재보험 하나이다. 고용보험의 경우 대부분 적용대상근로자 조차 누락시키고 있으며, 연금 및 의료보험은 직장가입자로서는 전혀 보호하지 못하고 지역가입자로 미루고 있다. 그 외의 공공근로복지에 대해서는 건설일용근로자가 적용요건에 해당되더라도 근로자라는 사실을 입증하지 못해 대체로 적용 받지 못하고 있다. 대부분의 근로자가 사회보험으로부터 보호를 받는 데 비해 건설일용근로자는 근로자로서 적용 받지 못한다는 사실이 이들의 사회적 이미지를 크게 저하시키고 청년층의 진입기피 요인으로 작용한다.

<표 3-26>을 통해 자주근로복지의 적용 여부를 요약해 보면 건설일용근로자의 노조가입률이 낮고, 노조의 재정적 기반이 취약해 운영하지 못하고 있다. 그러나 다른 업종의 근로자도 자주근로복지로부터 큰 혜택을 받고 있지는 않으므로 이 격차가 청년층의 진입기피 요인으로 작용하지는 않는 듯하다.

<표 3-26> 자주근로복지의 종류와 건설일용근로자 적용여부

항 목	적용요건	적 용 여 부		비 고
		제조업 정규근로자	건설산업 일용근로자	
생활자금대출 등 신협활동	조합원	△	×	건설일용근로자의 노조가입률이 낮고, 노조의 재정적 기반이 취약해 운영하지 못함.
구판장 운영 등 생협활동				
노조 소유의 복지시설 활용				

주 : ○는 전부충족, △는 일부충족, ×는 미충족을 의미함.

(2) 건설산업의 고유위험에 대비한 근로환경

건설산업의 고유위험과 그에 대한 대응 여부는 <표 3-27>과 같이 요약할 수 있다.

<표 3-27> 건설산업의 고유위험과 건설일용근로자 대응 여부

항 목	대응여부	비 고
위험·유해한 작업환경	△	현장의 일회성으로 임시로 허술한 안전시설에 의존함으로써 건설업의 사망만인율이 가장 높음.
고용불안정	×	단속적인 건설생산으로부터 유래하는 고용불안정을 그대로 방치하여 근로자와 그 가족의 생활을 불안정하게 함.
직업전망 부재	×	비공식적인 상승체계에는 불확실성이 많으며 공식적인 자격증 체계는 현실과 괴리되어 실효성을 잃어 아무런 전망이 없음.
퇴직금 부재	△	이동성이 높아 1년 미만을 근무하더라도 퇴직공제제도에 의해 퇴직금을 받을 수 있으나 수준이 낮고 적용범위가 협소함.
고용관계 불명확	×	합법적 지위를 결여한 십장에 의한 동원 및 통제되므로 노동법적 고용관계가 모호해지고 공식제도의 전달고리가 끊김.

주 : ○는 적극대응, △는 일부대응, ×는 미대응을 의미함.

옥외생산 및 주문생산 등의 특성으로 건설생산이 단속성을 띠게 되는데 그 결과 타 산업에서는 중요하게 인식되지 않는 요소가 건설산업에서는 고유위험으로 부각된다.

고유위험에 대해 건설일용근로자의 이동성이라는 특성을 고려한 퇴직공제제도의 도입 이외에는 거의 아무런 대응이 이루어지지 못한 채 방치되어 있다. 다른 업종에서는 두드러지지 않는 건설산업의 고유위험이 그대로 방치됨으로써 청년층의 진입기피에 결정적 요인으로 작용하고 있다.

(3) 건설산업의 고유장점을 부각시키는 근로환경

건설산업의 고유장점과 건설현장에서의 촉진 여부는 <표 3-28>로 정리되어 있다. 복합숙련을 보유할 수 있는 건설근로자는 장인으로서의 성취감을 맛보거나 자영업자로 독립할 수 있는 가능성을 충분히 갖추고 있다. 이것은 건설근로자라는 직업이 '자아실현'이라는 높은 차원의 직업으로서의 조건을 배태하고 있음을 의미한다.

<표 3-28> 건설산업의 고유장점과 건설현장에서의 촉진 여부

항 목	촉진 여부	비 고
장인으로서의 성취감	×	중층적 하도급구조에 의한 실공사비 잠식과 건설기능인력에 대한 교육체계의 부재로 진정한 숙련의 발휘와 완성이 어려움.
자영업의 가능성	×	합법적인 건설업자로 등록하기에는 요건이 까다롭고, 비공식적인 십장은 합법적 지위를 결여해 떳떳하지 못함.

주 : ○는 적극촉진, △는 일부촉진, ×는 미촉진을 의미함.

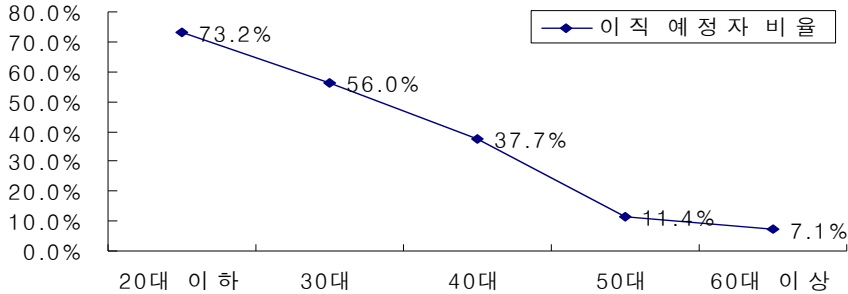
그러나 한국의 건설현장에서는 중층적 하도급구조에 의해 잠식된 금액으로 공사를 수행하게 되므로 무리한 공기단축을 강요받게 되어 현실적으로 숙련을 제대로 발휘하기 어렵다. 또한 합법적인 건설업자로 등록하기에는 요건이 까다롭고, 비공식적인 십장은 합법적 지위를 결여해 떳떳하지 못하다. 결국 청년층을 유인할 수 있는 최대의 장점인 '장인으로서의 성취감'과 '자영업의 가능성'을 촉진하지 못함으로써 직업으로서의 매력을 상실하게 되었다.

7. 건설근로자의 직업만족도와 이직성향

2000년에 조사한 영종도 근로실태 설문조사를 통해 건설일용근로자의 연령별 직업만족도와 이직성향 양태를 파악하고자 한다. [그림 3-12] 와 <표 3-29>에서 보듯이 연령별로 직업만족도를 살펴보면 저연령층일수록 불만족도가 높고 고연령층일수록 낮아지는 것을 알 수 있다. 그에 따라 평균적으로는 약 50%의 건설근로자가 이직의사를 밝혔다. 이를 연령별로 살펴보면 직업에 대해 불만족도가 가장 높았던 20대 이하의 경우 73.2%, 30대의 경우 56.0%

로 나타났으며 고연령대로 갈수록 이직성향이 낮아진다. 따라서 향후 기존의 건설근로자 노동력 풀에서 저연령대의 이탈이 상대적으로 크게 나타난다면 노동력의 고령화는 더욱 가속화될 것임을 예측할 수 있다.

[그림 3-12] 건설근로자의 이직성향



자료 : 한국비정규노동센터 영종도 설문조사(2000)

<표 3-29> 건설일용근로자의 직업만족도, 이직성향, 건설업에 계속 종사하는 이유

(단위 : %, 명)

		평균/합계	20대 이하	30대	40대	50대	60대 이상
직업만족도		3.19(682)	3.33	3.28	3.19	2.94	2.14
이직 예정자 비율		49.6(676)	73.2	56.0	37.7	11.4	7.1
계속 종사 하는 이유	계	100.0(352)	100.0(33)	100.0(104)	100.0(126)	100.0(76)	100.0(13)
	직업에 만족해서	27.3	45.5	38.5	21.4	17.1	7.7
	배운 것이 없어서	34.4	15.2	26.0	42.1	42.1	30.8
	나이가 많아서	17.9	-	11.5	19.0	28.9	38.5
	밑천이 없어서	18.2	27.3	23.1	15.9	10.5	23.1
	기타	2.3	12.1	1.0	1.6	1.3	-

주 : 직업만족도에서 1은 아주 만족, 2는 조금 만족, 3은 그저 그렇다, 4는 조금 불만족, 5는 아주 만족임.
 자료 : 한국비정규노동센터 설문조사(2000)

한편 건설근로자로 계속 종사하는 이유를 질문해 본 결과 '직업에 만족해서' 건설근로자로 남으려는 자발적 의지를 가진 응답자는 전체의 27.3%에 그쳐 10명 중 7명은 비자발적인 이유로 남겠다고 하고 있다. 가장 많은 이유는 '배운 것이 없어서'이다. 직업에 만족한다는 적극적인 이유를 선택한 비율도 저연령층일수록 높아 청년층에 대한 유인의 가능성을 약간 남겨 두고 있다.

Ⅲ. 외국 사례 연구

대표적인 3D직종인 건설근로자라는 직업을 청년층이 기피하려는 현상은 비단 한국의 상황에 국한되는 것만은 아니다. 하지만 기계화 및 자동화에 앞선 선진외국 역시 건설산업의 번영을 위해서는 숙련노동력의 안정적인 공급이 필수적임을 깨닫고 양질의 청년층을 유인하고자 다양한 유인책을 동원하고 있다.

이하에서는 독일과 미국의 사례를 살펴보고 한국에 대한 시사점을 도출하고자 한다. 독일은 노사간 협상을 통해 건설업의 고유위험을 극복할 수 있는 제도를 도입함으로써 건설근로자를 정규직으로 고용하고 사회적 이미지와 보호수준을 높임으로써 양질의 건설노동력을 확보하려는 국가의 예이다. 그에 비해 미국은 건설근로자를 외부노동시장에 두되 노사간 협약을 통해 시장기능을 보완하면서 건설근로자를 유인하려는 국가의 예이다.

1. 독일¹⁴⁾

(1) 독일의 건설산업 및 사업주

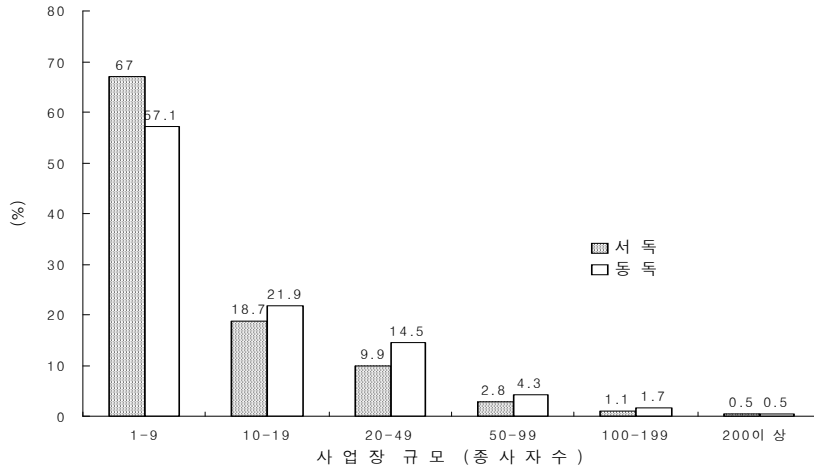
독일의 건설시장 규모는 1995년이래 약간 감소하고 있다. 1995년에 2,252억DM 규모이던 것이 1999년에는 2,005억DM 수준으로 낮아졌다. 그러나 이것은 1998년에 비해서는 0.6% 증가한 것이다. 지역적으로는 동독지역보다 서독지역의 감소가 더 컸으며 주택이나 공공부문에 비해 상업적 건설의 감소가 많았다. 시장규모의 감소에 따라 1995년 141만여명에 달했던 건설산업 종사자수가 2000년에는 105만여명으로 감소했다. 건설업체 수 역시 감소했다. 1999년 현재 약 71,000개의 건설업체가 등록되어 있는데 이것 역시 감소추세에 있다. 건설업체 중 80% 정도가 20인 이하의 소규모 사업장이다.

독일 건설산업의 사용자는 건설산업사업주와 건설수공업사업주로 대별된다. 건설산업체는 일반적으로 규모가 크고 생산과정이 '사람의 손'에 의하기보다는 '기계 및 장비'에 의해 이루어지는 공사를 수행한다. 이들이 담당하는 공종은 복잡하고 규모가 커서 단일기업이 담당하기 어렵다. 건설산업체에 대한 특별한 설립요건은 없다. 그에 비해 건설수공업체는 일반적으로 규모가 작고 생산과정이 '사람의 손'에 의존하는 공사를 수행한다. 이들은 대개 중세 이래의 길드(Guild)나 준프트(Zunft)의 전통을 이어받고 있으며 마이스터(Meister)에 의해 운영되는 특징을 지닌다. 공종의 특징이 한 사람의 마이스터가 담당할 정도이며 마이스터 자격증의 보유가 설립요건이다. 합법적으로 영업을 영위하기 위해서 건설사업주는 반드시 수공업 회의소 또는 산업 및 상업회의소에 가입해야 하지만 직종별 직업조합과 사용자단체에 대한

14) 2001년 5월 27일에서 6월 2일까지의 독일출장에서 수집한 자료 및 전문가와의 면담내용을 중심으로 정리하였다.

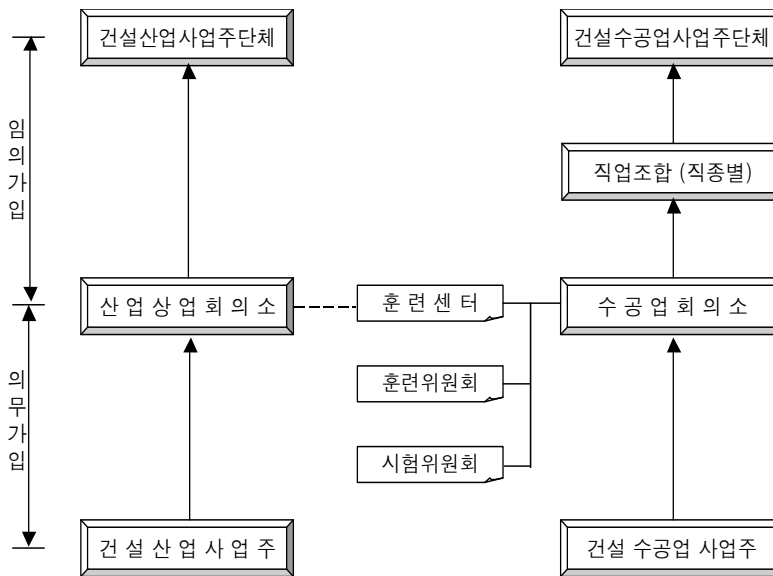
가입은 임의이다. 대개 소속된 회의소의 종류가 무엇인가에 따라 사용자단체도 결정되는 경향이 있다. 대개 전자는 '건설산업단체'에 후자는 '건설수공업단체'에 속하게 된다. 본 보고서의 주된 관심 중 하나인 건설인력의 육성은 수공업회의소에서 모두 담당한다.

[그림 3-13] 독일 건설산업의 사업장 규모별 사업체 분포(1999년)



자료 : 독일건설노조(2000), Wirtschaftsdaten fur Bauleute in Text und Bild

[그림 3-14] 독일 건설산업 사업주 단체 및 훈련담당기관

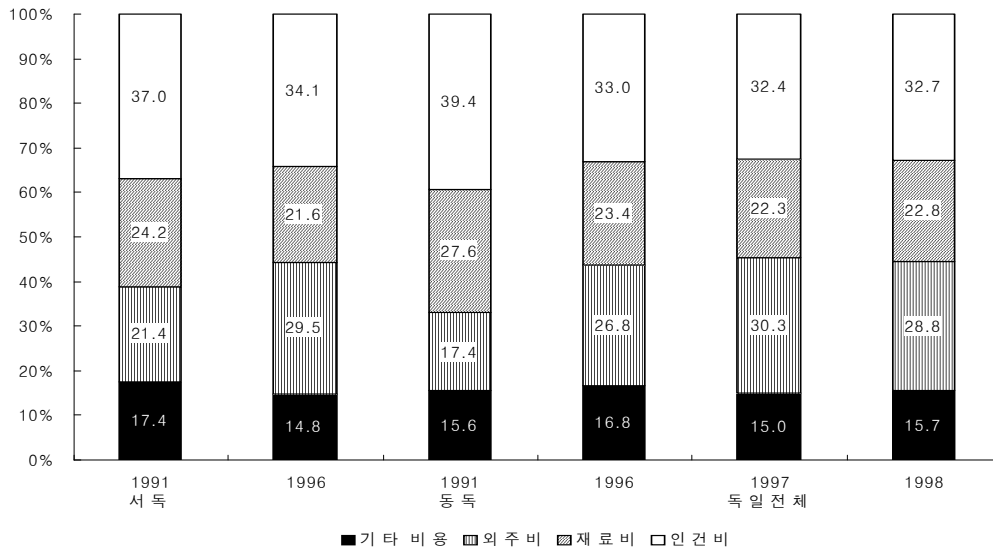


자료 : 면담결과 정리

건설산업과 건설수공업간에 한국과 같은 수주분야의 구분이 존재하지는 않는다. 건설산업 분야는 업체 규모가 크고 전문성이 높은 교량, 도로 등의 분야를 주로 수주한다. 그에 비해 건설수공업분야는 수공업적 성격이 높은 부분을 담당하되 직종별로 모든 분야의 공사에 참가한다. 결국 건설산업과 건설수공업간 공동도급이 가능할 수 있으며, 원청에서 일괄수주하여 건설수공업체에게 하도급을 줄 수도 있다.

독일의 하도급 구조는 기본적으로 발주자와 원청업자간의 계약에 의해 규율된다. 협약관리에 관한 규정 중 건설공사는 수주한 자가 스스로 수행함을 원칙으로 하고 예외적인 경우에 다른 회사에 하도급한다는 기본방향이 있다. 예컨대, 미장회사가 수주 받은 공사 중 난방공사가 필요한데 이 회사에 난방전문가가 없을 경우 외주를 허용하는 식이다. 하도급 비중이 증가해 오고 있는데 1970년에는 약 12%, 1980년에는 약 17%, 1990년에는 약 19%에 머물던 것이 1999년에는 약 26%에 이르렀다. 하도급 비중이 증가하기는 했지만 여전히 70% 이상의 공사는 직접 처리한다고 볼 수 있다.

[그림 3-15] 독일 건설산업의 비용구조



자료 : 독일건설노조(2000), Wirtschaftsdaten für Bauleute in Text und Bild

[그림 3-15] 독일 건설산업의 비용구조는 인건비가 약 33%, 재료비가 약 23%, 외주비가 약 30%를 차지하고 있다. 서독이나 동독 공통적으로 인건비가 차지하는 비중은 줄어들고 있으며 외주비가 차지하는 비중은 늘고 있음을 볼 수 있다. 주의할 것은 외주비가 하수급인 차원에서 다시 인건비와 재료비로 나뉜다는 점이다.

(2) 건설노동시장 고용구조 및 승진체계 등

<표 3-30>에서 독일 건설산업의 고용구조를 살펴보면 자격증을 보유한 전문근로자가 57.8%를 차지하고, 자격증이 없는 노무자가 18.0%를 차지한다. 그리고 직업훈련생은 8.6%를 차지하고 있다. 한편 위에서 보았던 사업주 종류별로는 수공업 분야 대 산업 분야의 고용비율이 76 대 24이다.

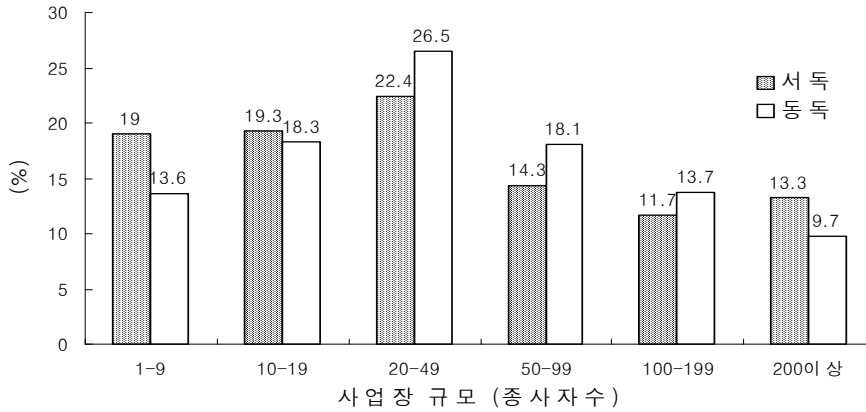
<표 3-30> 독일 건설산업의 고용구조 (1998년)

(단위 : %)

구 분	서독	동독	독일 전체
직업훈련생	6.5	13.4	8.6
여성근로자	-	-	-
시간제 부분 근로자	-	-	-
외국인 근로자	9.4	0.5	6.8
현장 근로자	74.1	78.9	75.6
전문근로자 (기능장, 감독, 십장)*	56.0	61.1	57.6
사무직, 기술직, 관리직	19.7	16.8	18.9
노무자**	18.1	17.8	18.0
기 타	6.1	4.1	5.5
수공업 분야	76.2	76.0	76.0
산업 분야	23.8	24.0	24.0

주 : * 자격증 보유 근로자, ** 자격증 미보유 근로자
 자료 : Bosch und Robinet(2000), 독일건설산업의 노동시장

[그림 3-16] 독일 건설산업의 사업장 규모별 종사자 분포 (1999년)



자료 : 독일건설노조(2000), Wirtschaftsdaten für Bauleute in Text und Bild

한편 건설산업의 종사자 분포를 사업체 규모별로 나누어 보면 [그림 3-16] 과 같다. 20~45명 규모의 사업장에 전체 종사자의 약 25% 정도가 분포하고 있으며 9인 이하 사업장에 약 15% 정도가 종사하고 있다.

<표 3-31> 독일 건설근로자 연령 분포

(단위 : 명, %)

분 포	서 독		동 독	
	1992	1999	1992	1999
20세 미만	18,508(2.0)	13,306(1.9)	5,949(1.7)	5,029(1.6)
20 - 29세	268,879(28.9)	150,228(21.9)	110,280(30.7)	78,307(24.5)
30 - 39세	218,479(23.5)	223,936(32.6)	119,336(33.3)	106,814(33.4)
40 - 49세	173,124(18.6)	149,992(21.9)	67,781(18.9)	88,236(27.6)
50 - 59세	227,268(24.4)	119,042(17.3)	51,958(14.5)	36,868(11.5)
60세 이상	24,089(2.6)	29,629(4.3)	3,505(1.0)	4,156(1.3)
계	930,347(100.0)	686,133(100.0)	358,809(100.0)	319,410(100.0)

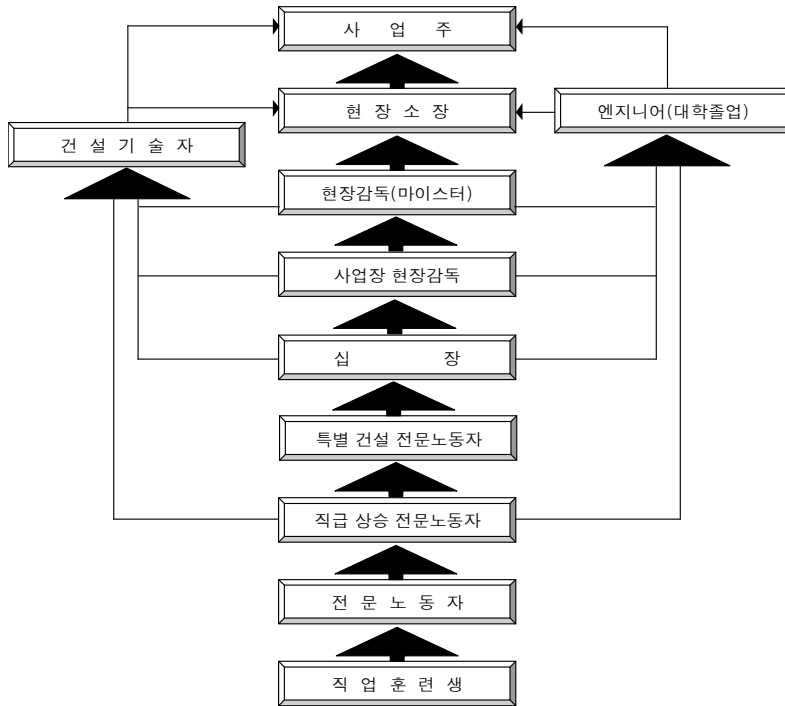
자료 : 독일건설노조(2000), Wirtschaftsdaten fur Bauleute in Text und Bild

<표 3-31>에서 보듯이 독일 건설근로자의 연령 분포는 서독이나 동독 모두 30대 연령층이 32.6%와 33.4%로서 가장 많으며 서독에 비해 동독의 연령층이 비교적 낮은 것으로 나타났다. 1992년과 1999년을 비교해보면 20대 비중의 감소와 40대의 비중의 증가가 눈에 띄기는 하나 전반적으로 심각한 고령화 상황이라고 보기는 어렵다.

건설근로자의 직업전망과 관련하여 직업생애경로를 도식화하고 이를 임금상승과 관련지어 볼 수 있다(그림 3-17과 표 3-32 참조). 현장의 건설기능인력과 관련되는 자격증으로서 전문노동자, 현장감독, 마이스터의 세 종류가 대표적이다. 이것이 독일 건설근로자 직업생애경로의 기본축을 형성하고 있다.

대개 고등학교를 졸업하고 16세 정도에 훈련생으로 입문하여 18~20세 정도에 전문근로자 자격을 취득하고, 이후에 자격보유자는 3년, 미보유자는 6년 정도의 경력을 쌓아야 현장감독 시험에 응시할 수 있다. 또한 단체협상에 의해 자격증 취득, 경력 증가 등에 따라 임금도 상승하게 된다. 생산직의 경우 시간급을 기준으로 단협이 이루어지는데 가장 하위의 보조근무 근로자 20.05DM로부터 사업장에서 인정하는 현장감독 30.92DM까지 격차가 있다. 다만, 마이스터 또는 현장감독 자격증을 취득한 경우에는 생산직이 아니라 기술·관리직으로 분류되어 월급으로 계약이 이루어지며 그에 대한 단협이 별도로 존재한다. 그러나 독일 방문시 건설사업주들과 면담을 통해 드러난 것은 고속런근로자를 보유하기 위해 실제로 단협보다 높은 임금을 지불하고 있다는 사실이다.

[그림 3-17] 독일 건설근로자의 직업생애경로



자료 : 독일 연방노동청 홈페이지

<표 3-32> 독일의 건설근로자 직급구분 및 자격요건(2000년 단협 임금)
(다음 쪽에 계속)

직급	명칭	시간당 임금 (마르크)	8시간기준 일일임금 (원)	자격 및 요건
1	사업장에서 인정하는 현장감독	30.92	137,361	현장감독으로서의 공식적인 자격증은 없으나 사용자로부터 그 사업장내에서 현장감독으로 일하도록 채용된 경우(자격증을 소지한 현장감독은 기술사무직근로자로 구분)
2	십장	28.34	125,900	통상 최소한 2년 동안 특정한 직종의 자격증을 소지한 전문건설근로자로 근무한 경력이 있고 소규모의 근로자집단을 지도할 수 있는 경우
3	특별전문 건설근로자 (숙련공)	26.91	119,547	1)직업훈련의 최상급단계를 마치고 자기 직종에서 1년 이상 근무한 자 2)직급4의 2)에 해당하는 경우로 그 직급소속으로 1년 이상 근무한 자 3)직급4의 2)에 해당하며 건축업분야의 전문기능인으로서의 능력을 갖추어 초기업 단위의 직업훈련소에서 향상훈련을 제대로 받았다는 증명서(자격증)를 소지한 자

<표 3-32> 독일의 건설근로자 직급구분 및 자격요건(2000년 단협 임금)

직급	명칭	시간당 임금 (마르크)	8시간기준 일일임금 (원)	자격 및 요건
4	직위가 향상된 전문근로자 (특별기능공)	24.69	109,685	1)직업훈련의 최상급단계를 마친 자 2)건축업분야 이외의 공인된 직업훈련을 받고 그에 상응하는 자격증을 소지하고 있는 자 3)지상 및 지하공사분야 또는 토목공사분야의 직업훈련을 받고 그에 상응하는 자격증을 소지하고 있으며 건축업분야에서 전문근로자로 최소한 2년 동안 근무한 자. 4)직업훈련을 거치지 않는 경우나 직급 5의 2)에 해당하는 경우로 최소한 2년 동안 근무한 자
5	건설전문근로자 (기능공)	24.01	106,664	1)직업훈련의 1단계를 수료하고 그에 상응하는 자격증을 소지하여 12개월 이상을 근무한 자 2)직업훈련을 거치지 않았으나 특수한 기능을 갖추고 있고 그에 따른 근무를 12개월 이상 수행한 자
6	건설전문노무자 (일반공)	23.06	102,444	최소한 18세 이상의 근로자로 직급 7의 1)에 속하는 노무자로 6개월을 근무하였거나, 직급 7의 1a)에 속하는 노무자로 12개월 이상 근무한 자
7	건설노무자 (일반공, 잡부)	22.25	98,845	1)단순건설노무자로 이미 18개월 이상 근무한 자(21.97 마르크) 1a)단순건설노무자로 6개월 이상을 근무하였으며, 채용되기 전에 최소한 9개월 실업상태가 아니었던 자(21.20 마르크) 2)단순건설노무자로 6개월 이내 근무한 자
8	보조근로자	20.05	89,072	사환, 식당업무보조, 청소부, 수위 및 파수꾼

주 : 환율은 2001. 6. 4. 기준(555.31원/마르크)

자료 : 장은숙(1999)에서 제작성, 독일건설노조 단협임금표(2000)

<표 3-33> 독일 건설근로자의 연간 근로시간 추이

지역	연도	실제 근로시간(백만시간)	현장 근로자수(천명)	1인당 연평균 근로시간
서	1953	2,179.0	928.1	2,348
	1960	2,603.7	1,254.3	2,076
	1970	2,605.9	1,351.1	1,929
	1980	1,745.0	1,044.4	1,671
	1990	1,346.6	786.4	1,712
	1995	1,162.8	709.2	1,640
	1996	1,038.2	638.5	1,626
독	1997	988.2	585.8	1,687
	1998	950.5	558.4	1,702
	1999	932.0	540.0	1,726
	동	1991	380.3	236.5
1995		571.4	337.2	1,695
1996		524.1	311.1	1,685
1997		491.5	282.5	1,740
1998		444.5	255.1	1,742
독	1999	429.5	243.4	1,764

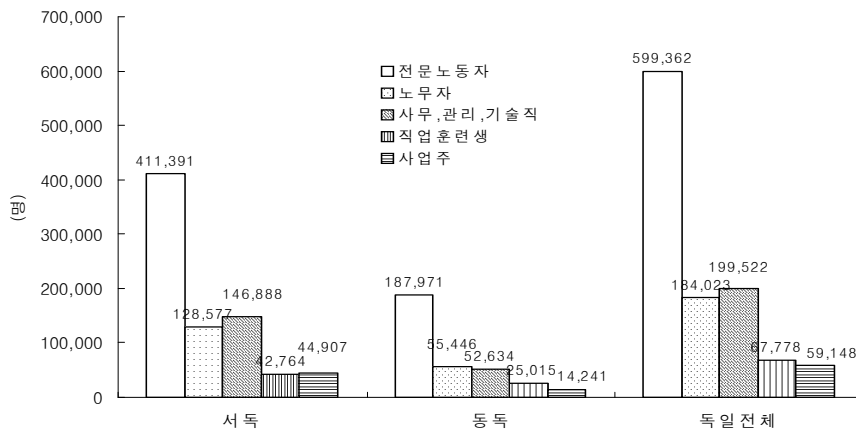
자료 : 독일건설노조(2000), Wirtschaftsdaten für Bauleute in Text und Bild

<표 3-33>은 독일 건설산업의 연간 근로시간 추이를 보여주고 있다. 서독 지역의 경우 전후 1953년에 1인당 연평균 근로시간이 2,348시간이던 것이 지속적으로 감소해 1996년에 1,626시간까지 감소했다가 다시 증가해 1999년 현재 1,726시간을 기록하고 있다. 동독 지역의 경우 통독 직후인 1991년에 1,608시간이었던 것이 1999년 현재 1,764시간으로 서독 지역보다 길어졌다.

(3) 숙련노동력 부족과 청년층 진입기피 경향

독일에서도 청년층이 다른 직업에 비해 건설근로자를 직업으로 선택하기를 꺼리는 경향은 한국과 유사하게 존재한다. 다만, 그 정도의 차이가 있을 뿐이다. 독일 방문시 만났던 전문가들도 건설현장에서 우수한 숙련노동력이 부족해지고 있다는 데에 동의하였다. 현재 훈련생을 받아들이겠다는 사업장은 꽤 있으나 청년층의 진입이 원활하지 않다는 것이다. 독일 노동관련 통계에 의하면 훈련생의 비율이 10~12%를 차지하면 노동력 풀이 안정적으로 유지될 것이라고 하는데 1999년 현재 [그림 3-18] 에서 보듯이 전체 건설업 종사자수 111만명 중 훈련생수는 약 7만명으로 6.3%를 차지하고 있다. 게다가 1998년에 비하면 종사자수는 약 4% 감소한 데 비해 훈련생수는 약 11.3%가 줄어 향후 숙련노동력 풀의 유지가 우려된다고 한다.

[그림 3-18] 독일 건설산업의 고용구조 (1999년)



자료 : 독일건설노조(2000), Wirtschaftsdaten für Bauleute in Text und Bild

독일에서도 나름대로 청년층의 진입기피 문제가 심각하다. 청년층이 주로 사무직이나 정보통신 분야를 선호하고 현장의 육체노동을 기피하기 때문이다. 면담에 의하면 얼마 전까지만

해도 마이스터의 경우 그 아들이 가업을 잇는 독일의 전통이 지켜졌는데 최근에는 마이스터의 아들마저도 진입을 꺼리고 있다고 한다. 작업의 성격 자체가 옥외노동이고 중노동이라 꺼리게 되는데 게다가 최근 2~3년 사이에는 건설경기가 위축되어 건설산업의 전망이 어둡다는 일반화된 인식이 진입기피 경향을 심화시켰다.

따라서 전문기능을 배워 이러한 어려움을 극복할 수 있다거나 다양한 지원책이 준비되어 있다고 설득을 하려해도 청년층이 응하지 않게 되었다. 더욱이 최근 사업장에서는 수주물량이 부족해 적극적인 유인을 제공하지 못해 건설사업주들은 딜레마에 빠져있다. 그럼에도 불구하고 숙련노동력을 확보하고자 사업주들은 훈련생을 받아들이고자 하나 청년층이 들어오지 않고 있는 실정이다.

(4) 청년층에 대한 경제적 진입 유인과 근로자의 이동성 저하

청년층을 유인하기 위해 독일은 건설근로자의 직업생애비전 제시와 더불어 타 산업에 비해 높은 훈련수당 및 시간당 임금을 제공하고 있다. 지방노동사무소의 직업상담원은 청년층을 건설근로자로 끌어들이기 위해 건설업의 근로환경이 일반적으로 생각하는 만큼 나쁘지 않다는 점을 강조하고 홍보한다. 즉, 훈련수당의 수준 및 시간당 임금수준이 타 산업에 비해 높으며, 겨울철이나 조업중단시에도 약천후수당이나 조업단축수당 등을 통해 임금의 일부가 지급됨을 적극적으로 알리고 있다.

독일에서는 훈련수당 역시 노사의 단체협상에 의해 결정된다. <표 3-34>에 제시된 바와 같이 훈련생 1년차는 1,010DM 그리고 3년차는 1,978DM의 훈련수당을 받는다. 다른 업종의 경우 3년차 훈련생이 평균 500DM의 훈련수당을 받는다고 하는데 그에 비해 상당히 높은 수준임을 알 수 있다.

<표 3-34> 독일 직업훈련 수당 (2000/2001년 단협 임금 기준)

직업훈련 과정	훈련수당 (월 기준)
1 년차	DM 1,009.7 (560,697원)
2 년차	DM 1,556.1 (864,118원)
3 년차	DM 1,978.2 (1,098,514원)

주 : 환율은 2001. 6. 4. 현재 기준(555.31원/마르크)
 자료 : 독일건설노조 단협임금표(2000)

한편 <표 3-35>는 독일 주요 업종별 단협 임금을 보여주고 있다. 석유산업의 경우를 제외하고는 건설산업의 임금수준이 높게 나타난다. 건설산업의 경우 현장감독이나 마이스터의 자격증을 취득하게 되면 관리직렬로 편입되어 자격증을 취득하지 못한 현장감독에 비해 임금이 많이 높아진다.

<표 3-35> 독일의 주요 업종별 단협 임금 비교
(2000/2001년도 단협 임금1), 월급환산치)

(단위 : 마르크)

산업분야 (업종)	근로 형태	하위그룹		중위그룹 ⁴⁾		상위그룹	
		초기	말기	초기	말기	초기	말기
철강산업	생산직 ²⁾	2,391	2,391	2,929	2,929	3,601	3,601
	사무·관리·기술직 ³⁾	2,135	2,611	2,672	3,277	5,476	6,297
석유화학	생산직	4,064	4,234	4,917	5,204	5,465	6,010
	사무·관리·기술직	3,271	4,276	3,726	5,371	5,954	8,598
금속산업	생산직	2,766	2,766	3,253	3,253	4,392	4,392
	사무·관리·기술직	2,590	3,046	3,175	3,734	6,946	6,946
건설산업	생산직	3,388	3,388	4,173	4,173	5,225	5,225
	사무·관리·기술직	2,281	2,858	3,282	4,062	7,202	7,703

주 : 1) 각종 수당을 제외한 기본급임.

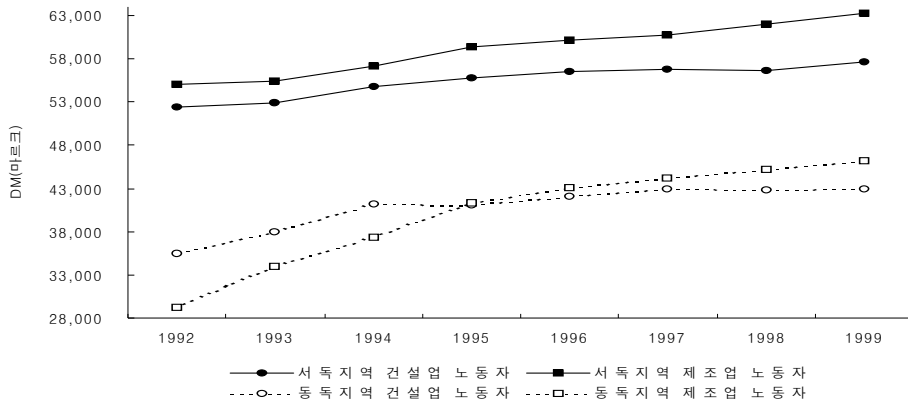
2) 임금계산이 시간급으로 계산되므로 시간급에 협약상의 노동시간을 곱한 수치를 월급환산치로 봄.

3) 임금계산이 월급개념으로 됨.

4) 자격증 취득 후 받는 임금임.

자료 : 독일건설노조 홈페이지

[그림 3-19] 독일 건설업과 제조업 근로자의 연평균 임금 비교



자료 : 독일건설노조(2000), Wirtschaftsdaten fur Bauleute in Text und Bild

그림에도 불구하고 조업단축이나 동절기 작업중단 등의 이유로 연평균 임금수준을 비교하면 건설업 근로자가 제조업 근로자에 비해 낮은 것이 사실이다(그림 3-19 참조). 이것은 주문생산 및 옥외생산이라는 특성을 지닌 건설업의 치명적인 한계에 기인한다. 여하튼 다른 산업보다 높은 시간당 임금을 제공하는 것이 청년층에 대한 경제적 유인으로 작용한다는 점은 분명하다.

이러한 경제적 요인 이외에도 건설근로자의 이동성을 저하시킴으로써 진입여건을 조성하고 있다. 독일에서도 전후 1950년대에는 사업주의 잦은 해고로 이동성이 높았으며 이 시기에는 건설근로자라는 직업이 ‘노동자의 마지막 정거장’이었다고 한다. 그에 비해 1960년대의 높은 이동성은 건설수요의 증가와 그에 따른 사업주의 스카웃이 원인이었다. 사업주가 서로 좋은 노동조건을 제시하여 노동력을 확보하려 하였으므로 조그만 차이에도 근로자는 자주 옮겨 다녔다. 이러한 경쟁적 스카웃에 의한 이동성이 초기업단위 직업훈련의 원동력이 되었다.

그러던 건설근로자의 이동성을 낮추는 데에는 다양한 요인이 복합적으로 작용했다. 현재는 대부분의 건설근로자들이 건설업체를 선택할 때 거의 평생직장이라는 생각을 갖고 있다. 특히 유럽시장 자유화 이후 다른 기업의 일자리 사정도 악화되어 있으므로 자신의 기업에서 떠나려 하지 않는다. 사업주 역시 훈련생으로부터 육성하여 양질의 노동력을 자신의 기업에 보유하려고 노력한다. 이러한 노사의 인식변화를 현실화시켜준 제도적 보완장치가 생산중단기간의 노동비용 분담이다. 즉, 조업단축수당이나 동절기수당의 지급으로 생산중단시기에 사업주의 노동비용 부담을 덜어 준 것이 이동성을 낮추는 데 일조하였다. 겨울철에 해고하였다가 봄철에 다시 숙련노동력을 구하기가 쉽지 않았고 그러한 점에서 고용유지에 대한 필요성을 인식했기 때문이다. 이것은 특히 겨울철 해고 이후 봄철 일자리 마련 이전까지의 기간 동안 다른 산업으로의 유출이 많았었는데 이 시기에 노동력을 건설산업에 붙잡아 두는 데 기여했다고 평가된다. 이러한 고용안정 조치에 대해서 좀 더 자세히 알아보자.

(5) 건설산업의 고용안정 및 고용촉진 조치

주문생산 및 기후의존 때문에 건설생산의 중단이 발생하는 것은 세계적으로 공통된 건설산업의 특성이다. 따라서 이 시기에는 노동력 수요 역시 중단되므로 사업주 입장에서는 당연히 노동력을 해고하여 외부화하려는 욕구가 생기기 마련이다. 그 결과 건설근로자의 이동성은 높아지고 이들에 대한 훈련투자나 고용안정 노력이 소홀해지는 것이 일반적이다. 그러나 독일의 경우 건설산업에만 고유한 사회복지기금과 전산업에 공통적인 고용보험을 통해서 건설산업의 특성에서 비롯되는 불리한 근로환경을 극복하려는 노력을 제도화하고 있다. 즉, 산업차원에서 훈련을 촉진하거나 휴가 및 연금을 활용할 수 있도록 하고 생산중단시기에 노동비용을 노사정이 분담하는 체계를 갖추고 있다. 이것이 건설근로자의 이동성을 낮추는 원동력이 되었으며 감소하기는 했지만 청년층의 유입이 꾸준히 계속될 수 있는 기초를 제공한 것으로 보인다.

1) 사회복지기금

① 사회복지기금의 목적과 운영

건설업 사회복지기금은 건설업 특수성에 기인하는 건설근로자의 불리한 점을 보상해서 사

회적으로 소외되지 않도록 하고, 타산업과 동일한 수준의 직업비전을 제시함으로써 전문건설 인력을 양성하고 건설근로자들의 사회보장을 강화하는 데 그 목적을 두고 있다. 건설업 특수성에 기인하는 불리한 점이란 첫째, 날씨가 나쁘거나 수주를 못해 일을 못할 때 소득 보장이 어렵고, 둘째, 공사 현장의 이동성으로 노동관련 제도의 적용이 어려우며, 셋째, 중소기업이 매우 많아 인력양성이나 기업복지가 어렵다는 특징 등을 말한다.

사회복지기금은 헌법(기본법) 및 단체협약법(제4조 제2항)에 의거하여 마련된 건설산업만의 고유한 기금이다. 단협에 기반하여 마련하고 단체협약법 제5조의 규정에 의하여 단협에 일반적 구속력을 갖게 하였다. 따라서 모든 건설사업주와 근로자를 구속하며 법으로서의 효력을 지니고 있다. 사회복지기금은 이러한 법에 기반하여 노사 대표 동수로 구성된 공동기구이며 1949년에 설치되었다. 이 기금은 '휴가 및 임금보상기금'과 '추가연금기금'의 두 개 기금으로 나뉘어져서 별도로 관리 및 운영되고 있다.

② 휴가보상

이것은 1949년에 도입한 최초의 기금이다. 일반적인 독일 (연차)휴가법에 의하면 한 사업장에서 6개월 이상 근무한 근로자들은 1년에 최소 24일간 연차휴가를 가질 권리를 보유한다. 건설산업에 관한 휴가규정은 노사가 체결한 단체협약상의 휴가보상으로 같음하게 해 이를 법과 같은 효력을 지니게 하였다.¹⁵⁾ 이 규정에 의해 건설근로자의 휴가요구권이 한 사업장소속차원이 아닌 건설업 전체에 대하여 효력을 갖게 되었다. 즉, 건설업에서의 근로기간이 전체적으로 계산되어 건설근로자가 한 사업장에서 다른 사업장으로 옮길 경우에도 휴가요구권은 계속적으로 유지된다.

사용자는 다른 사업장에서 근로했던 노동자가 마치 자기 사업장에서 계속 근로했던 것처럼 그의 휴가에 대한 요구권을 인정하여 유급휴가를 사용할 수 있도록 하고 휴가비를 지불한다. 휴가보상금을 지급하는 시기는 근로자가 휴가를 요구하는 달이다. 이 때 기업이 그로 인해 재정상의 곤란을 겪지 않도록 보상규정을 마련하여 사용자가 근로자에게 지급한 휴가보상을 사회복지기금이 사용자에게 상환한다. 휴가보상에 대한 요구는 건설근로자가 휴가를 사용하지 않아도 상실되지 않으며 요구기간을 지났을 때는 휴가 및 임금보상기금에서 근로자에게 휴가보상을 보상금으로 지불한다.

구체적 휴가보상 수준을 예시하면 다음과 같다. 휴가보상은 휴가요구권을 가지는 30일에 대한 임금지급과 휴가수당을 의미한다. 임금지급과 관련해 주의할 것은 다른 산업의 경우에는 휴가기간에도 평상시의 임금을 지급받는 데 비해 건설업은 휴가로 일을 못한 '임금손실에 대한 보상금'으로 받는다는 점이다. 연간 30일간의 연차휴가는 한 달에 2.5일 또는 고용된 날 12일당 하루로 환산된다. 예를 들어 홍길동이라는 근로자가 1월 1일부터 5월 30일까지 같이

15) 이러한 독특한 휴가보상은 이동이 심한 '건설현장근로자'에 관한 것이며 사무관리직은 여기에 해당되지 않는다. 이 규정에 따르면 1993년 1월 1일부터 서독지역에서의 건설근로자들은 30일간의 휴가를 사용하며 이중 8일은 12월부터 3월내에 사용되어야 한다.

라는 사업장에서 일을 했다면 고용일이 150일이고 이를 12로 나누면 12.5일간 휴가를 가질 권리가 있다. 또한 6월 1일부터 12월말까지 210일간 을이라는 사업장에서 일을 했다면 연차 휴가를 요구할 수 있는 날수는 동일한 계산에 의해 17.5일이다. 갑과 을은 홍길동을 고용한 동안 휴가 및 임금보상기금에 매달 그에게 지불한 총임금을 기준으로 14.25%를 휴가보상금 지급을 위해 납부한다. 한편, 근로자가 받는 유급휴가비 수준은 유급휴가와 휴가수당을 합쳐서 임금총액의 14.82%이다.¹⁶⁾ 휴가보상은 규모면에서 사회복지기금 중 가장 큰 비중을 차지한다.

② 임금보상

임금보상은 1958년에 도입되었다. 건설근로자가 12월 24일부터 1월 1일까지의 기간-임금보상기간-동안 건설현장에서 일을 하지 않을 경우에도 임금을 요구할 수 있도록 단체협약에서 보장하고 있다. 임금보상금을 받기 위한 전제조건은 근로자가 12월 23일자로 고용관계를 갖고 있어야 하고 그 이전에 13주 이상 건설업에 종사-이 기간 동안 작업이 일시적으로 중단된 것은 상관없음-하였어야 한다.

③ 겨울철임금보상기금

겨울철 악천후 기간-11월1일부터 3월 31일-에 근로자들의 수입감소를 줄이기 위하여 사회복지기금으로부터 겨울철 임금보상금이 근로자들에게 지급된다. 겨울철 임금보상에 대한 요구조건은 3월 31일자에 한 건설업체에 고용관계를 가지고 있고 지난해의 휴가비에 대한 요구권을 갖고 있어야 한다.

겨울철임금보상수당은 건설특유의 겨울공사수당을 통해 지급된다. 추가연금기금은 연방노동기관의 승인을 받아 모든 건설업체로부터 겨울공사 할당금을 납부받으며 이를 재원으로 근로자에게 겨울철보상수당을 지급한다.

④ 직업훈련 보조금

직업훈련 보조금은 1976년에 도입되었다. 1960년대 건설 붐의 시기를 거치면서 건설업에 고속된 노동력이 절실하였는데 건설수공업부문에서 인력을 양성하면 다른 기업에서 스카우트해 가는 경향이 심했다. 따라서 건설수공업 부문의 인력 양성 부담을 모든 건설업체에서 부담하도록 하였다. 그리고 앞에서 논의했듯이 다른 산업보다 높은 훈련수당을 지급함으로써 청년층의 유인 수단 중 하나로 활용하고 있다.

16) 위에서 예를 든 홍길동의 휴가보상금을 계산해보자. 갑에게서 홍길동이 받은 총 명목임금이 19,920마르크라고 하고 고용기간에 연차휴가를 전혀 가지지 않았다면 이 금액의 14.82%인 2,952마르크가 사회복지기금내의 휴가 및 임금보상기금에 그의 휴가보상금으로 적립된다. 이후 홍길동이 을에게 고용되면서 6월1일부터 12.5일간 바로 연차휴가를 가졌다고 하자. 이 때 을은 홍길동의 6월분 임금을 지급할 때 일을 하지 않았던 12.5일분에 대해서는 휴가보상금으로 2,952마르크를 지급하고 휴가 및 임금보상기금에 환불을 신청하면 된다. 그러면 사회복지기금으로부터 2주일 이내에 2,952마르크를 그대로 돌려 받는다.

직업훈련 기간 중 훈련생은 사업장, 수공업회의소, 직업훈련학교 등 어느 곳에 있을 때나 사업주로부터 훈련수당을 받고 있다. 일단 사용자가 훈련생에게 훈련수당을 지불하고 사회복지기금에 청구해서 환불받을 수 있다. 사회복지기금에서는 건설업계 직업훈련생을 위해 훈련을 실시하는 기업체에게 3년간의 훈련기간 동안 기본적으로 21개월에 해당하는 추가휴가비를 포함한 교육보조비를 지불한다. 이 보상규정으로 1~2년차 직업훈련기간 중 개별사업장의 비용부담이 거의 없다.

⑤ 추가연금기금

이 기금은 1958년에 도입되었다. 겨울철의 빈번한 노동단축 또는 실업으로 인해 빚어지는 건설근로자들의 법적인 연금가입 손실에 대해 초기업적 연금보험으로부터 보조금을 지급할 목적으로 추가연금기금이 시작되었다. 이는 건설근로자들의 높은 이동성 때문에 많은 건설근로자들은 사업장내 연금규정으로는 혜택을 받을 수 없었기 때문이다.

추가연금기금에서 지급되는 연금보조금은 현재 건설업종사자의 경우(사무직근로자도 해당) 월 최고 176마르크이다. 이 연금액은 근로자가 근로생활을 통해 받은 월 총임금과는 상관없다. 건설사업장들을 옮겨다니더라도 근무기간 계산시에 합산되므로 근로자의 연금보조금에 대한 요구권은 그대로 유지된다.

⑥ 사회복지기금의 조성 및 지출

사회복지기금제도가 기업적 차원이 아닌 산업차원에서 이루어지는 것이므로 사회복지기금 제도를 운영하고 그 혜택을 주기 위해서 건설업의 모든 기업체는 훈련생 교육여부 또는 휴가비용여부와 무관하게 그 재정을 분담하고 있다. 모든 건설업체는 매월 당해 기업에 종사하는 근로자 총임금의 약 20%에 해당하는 분담금을 납부한다.

<표 3-36>에서 보듯이 건설사업주가 납부한 1998년의 사회복지기금 규모는 총임금의 19.9%였다. 이 중에서 휴가보상으로 지출된 금액이 14.45%로서 가장 많으며 직업훈련보조금 지출이 약 2.8%를 차지한다. 한편 1998년에는 겨울철임금보상과 조기연금의 지급은 없었던 것으로 나타났다.

<표 3-36> 독일 건설산업의 단체협약에 의한 사회복지기금 납부금 지급 분포(1998년)

전체 납부금 비율(%)	휴가 및 임금보상 기금					추가연금기금		
	소계	휴가	임금보상	겨울철 임금보상	직업훈련 보조금	소계	추가연금	조기연금
19.9	18.25	14.45	1.0	-	2.8	1.65	1.65	-

주 : 납부금 = 근로자 총명목임금 × 당해 연도 전체납부금 비율
 자료 : Gerhard Bosch, Klaus Zühlke-Robinet, 독일건설산업의 노동시장, 2000.

2) 기타 보호조치

건설산업에 고유한 사회복지기금 이외에 전 산업에 공통적으로 적용되는 고용보험의 사업을 통해 건설근로자의 고용안정 및 고용촉진을 도모하고 있다. 그러나 건설산업에서 이러한 사업을 많이 활용하여 재원에 부담을 준다고 해도 특별히 건설업종의 보험료가 더 높지는 않다. 다만, 동절기 악천후 수당의 지급을 위하여 겨울공사기금으로 총임금의 1.7%를 별도로 납부한다. 만일 고용보험에 적자가 발생할 경우 연방정부가 고용보험의 재정적자를 보전할 책임을 지고 있으며 그 차입분에 대해서는 고용보험 재정이 흑자일 경우에 다시 반환하도록 규정하고 있다.

① 조업단축수당

건설산업은 수주생산방식의 특징을 띠므로 주문을 받지 못해 생산이 중단된 경우 근로자를 계속 고용한다면 노동비용의 부담이 매우 커진다. 이 경우 사업주는 비용부담을 회피하고자 근로자를 해고하려 할 것이다. 그러나 이 경우 근로자는 고용불안에 직면하고 정부는 실업률 상승에 따른 대책을 수립해야 하며 사업주 역시 고숙련노동력을 잃게 된다. 따라서 불의의 조업중단에 의한 근로수입의 감소를 보전함으로써 노사간의 고용관계를 유지시킬 목적으로 조업단축수당이 도입되었다.

다음의 요건에 해당하는 근로자는 조업단축수당의 지급을 요구할 수 있다(독일사회법 제 179조). 첫째, 근로수입의 손실을 가져오는 현저한 조업중단이 발생하였을 경우이다. 경제적 이윤이나 면하기 어려운 상황에 의해 일시적인 그리고 불가피한 조업중단이 발생한 경우가 여기에 해당된다. 조업이 중단된 각 월(수급기간)마다 해당 사업장에 고용된 전체 근로자 중 최소한 1/3의 근로자들이 월 총보수의 10% 이상에 해당하는 근로수입 손실을 입게되는 경우를 말한다. 둘째, 사업장 조건으로서 최소한 한 명의 정규직이 고용되어 있어야 한다. 셋째, 개인적 조건으로서 사회보장보험의 가입의무가 있는 고용관계가 유지되고 있어야 한다. 넷째, 지방노동청에 서면으로 신고하여야 한다.

건설산업과 관련해 중요한 것은 ‘수주 부진’, ‘갑작스런 경기 침체’, ‘라인강 범람’ 등에 의한 생산중단도 그 신청사유에 해당된다는 점이다. 요건에 해당될 경우 연방노동청이 고용보험기금으로부터 조업단축수당을 근로자에게 지급하는데 그 금액은 실업급여 수준이다. 이 기간 중 고용주는 근로자 총임금의 80%에 해당하는 사회보험료를 지불한다.

② 동절기 악천후 수당

독일의 경우에도 기온이 저하되는 동절기에는 생산이 불가능한데 이 때 건설사업주는 노동비용의 절감을 위해 근로자를 해고하려는 유인이 발생한다. 동절기의 생산중단은 매년 반복되므로 조업단축 사유에 해당되지 않는다. 그러나 상술한 조업단축수당의 예에서와 마찬가지로 해고의 부작용은 수반된다. 따라서 동절기의 고용유지와 노동비용 부담을 덜기 위하여

11월말에서 3월말까지 해고를 금지하는 대신 공사중단 기간에 대한 비용을 노사정이 분담하고 있다.

다음과 같은 경우에 동절기 약천후 수당을 신청할 수 있다. 첫째, 동절기에 약천후로 인해 일을 할 수 없어야 한다. 둘째, 상병수당을 신청하지 않았어야 한다. 셋째, 노동조합 협약(union agreement), 근로협약(works agreement), 고용주와의 계약에서 고용주로부터 최소 100시간의 임금을 보상받을 수 있도록 되어 있어야 한다.

동절기 생산중단 시기에 먼저 근로자측은 생산중단 후 1~30시간까지를 4~10월간 모아둔 연장근로시간(아르바이트차이트 콘토)을 활용해 소득을 충당한다. 이어서 사용자측은 31~100시간까지에 대해 실업급여 수준의 약천후 수당을 근로자에게 지급하고 연방노동청에서 환급 받는다. 연방노동청은 건설사업주로부터 징수한 '겨울공사기금'으로부터 수당을 지급한다. 사회복지금은 총임금의 1.7%에 해당하는 겨울공사기금을 징수하여 연방노동청에 넘겨준다. 100시간의 초과분에 대해서는 연방노동청이 고용보험기금으로부터 실업급여 수준의 동절기 약천후수당을 근로자에게 지급한다.

③ 과도노동에 대한 겨울철 수당

겨울철의 고용을 촉진하기 위하여 이 시기에 일하는 것을 과도한 것으로 인정하고 그에 대해 일정한 부가 수당을 지급한다. 즉, 건설업의 고용안정 촉진기간-12월 15일부터 이듬해 2월말까지-에 건설 사업장의 정규노동시간에 대하여 매 작업시간당 2마르크의 수당을 지급한다. 금액의 절대수준은 낮으나 심리적인 고용안정 촉진 효과가 있는 것으로 평가하고 있다.

④ 겨울철 추가수당

기상으로 인해 조업이 중단됨으로써 정상조업의 경우에 비해 임금이 감소한 근로자 중 적립된 연장근로시간 수당에 대한 지급요구권을 갖고 있는 근로자에게 지급한다. 겨울철 추가수당은 사업장 정규노동시간 중 일하지 못한 시간에 대해 매 시간당 2마르크를 지급한다.

⑤ 아르바이트차이트 콘토(AZ Konto)

이것은 노사의 단체협상에 의해 4~10월까지의 연장근로시간을 비축하였다가 생산이 중단되는 동절기에 활용할 수 있도록 규정한 것을 말한다. 건설산업의 단체협약에서는 노동시간 유연화 정도를 150시간까지로 정하고 있다. 이 150시간은 기본적으로 약천후기간에 사용하기 위한 목적 이외에도 여름철에 비가 와서 또는 기타의 기상조건에 의해 일을 못하는 시간에 대해서도 활용할 수 있다. 단체협약에는 150시간 중 100시간은 약천후기간에 사용할 수 있도록 하고 50시간은 약천후기간 이외의 기상조건이나 작업계획에 따라 일을 못하는 시간으로 대치할 수 있도록 규정되어 있다. 하지만 이 50시간을 조업단축으로 대치할 수는 없다. 또한 4월1일부터 10월30일까지 연장근로시간이 적립되는 과정에서 매달 조정이 가능하다.

150시간의 노동시간 유연화 부분은 연장근로라 하더라도 기본근로시간으로 계산되고 단지 3월말에 적립된 노동시간이 남아서 금액으로 이를 지불할 때에만 연장근로수당을 덧붙여서 지급한다. 하지만 3월말 이전이라도 적립된 노동시간이 150시간을 넘는다면 150시간 이상에 대해서는 언제라도 근로자가 금액을 지급할 것을 요구할 수 있고 당연히 연장근로수당도 받을 수 있다. 각 근로자마다 근로시간이 개별적으로 적립되며 지급금액은 그의 시간급과 연장근로시간수를 곱해서 지급한다.

(6) 한국 건설산업에 대한 시사점

독일은 산업차원 또는 정부차원의 노력으로 근로자에게 불리하게 작용하는 건설산업의 특수성을 상당부분 극복하고 있다. 일반근로자에게 공통적인 근로환경 측면에서는 다른 업종보다 높은 수준의 조건을 제공하고, 건설산업의 고유위험은 제도적으로 보완하며, 고유장점은 적절히 살리고 있다. 그러므로 독일의 건설인력 관련 제도 운영은 한국에게 시사하는 바가 매우 크다. 하지만 독일의 상황과 한국의 현실간에 매우 큰 괴리가 존재한다. 따라서 독일에서 교훈을 얻되 한국의 현실에 기반을 둔 단계적 접근방안이 요구된다.

1) 정규직화를 통한 고용안정 보장 가능성 제시

독일은 옥외생산과 주문생산 등의 특성으로 생산중단 시기가 존재함에도 불구하고 생산직 근로자까지도 정규직으로 고용하고 있다. 정규직으로 고용한다는 의미는 비정규근로자로서 겪는 취업 및 실업의 반복이라는 고용불안으로부터 근로자를 보호할 수 있다는 것이다. 그 대신 생산중단 기간의 노동비용을 노사정이 분담하는 체계를 갖추어 놓았다.

이것은 근로자에게는 고용안정을 제공하고, 사용자에게는 양질의 노동력을 지속적으로 확보할 수 있게 하고, 정부에게는 실업문제 치유에 소요되는 부가적 부담을 덜어준다. 따라서 이것은 항상적인 고용불안에 시달리는 근로자, 숙련노동력 부족에 직면한 사용자, 반복적인 실업문제로 고심하는 정부가 존재하는 한국의 건설산업에 시사하는 바가 크다.

하지만 모든 생산근로자를 필요시마다 비정규직으로 고용하는 한국의 건설산업에 대해 아무리 보완장치를 마련한다고 한들 일시에 모든 근로자를 정규직화하기에는 무리가 따른다. 이것은 오히려 다른 보완장치의 운용을 통해 결과로 유도될 사항이라고 판단된다.

2) 직업생애비전의 제시

독일의 건설근로자는 훈련생으로 출발하여 전문노동자를 거쳐 현장감독 또는 마이스터에 이르는 생애경로가 명확히 제시되어 있고 실제로 작동하고 있다. 또한 자격증의 보유와 현장경력의 증대에 따라 실제로 임금수준 및 직위가 상승하므로 청년층이 직업을 선택하고자 할

때 직업생애플랜의 설정이 가능하다. 특히, 현장의 기능근로자로 출발하더라도 건설기술자 및 엔지니어로 상승하거나 최고 관리직 또는 자영업자로 상승하는 모든 방면의 진로가 열려 있고 그에 대한 교육체계가 주어지고 있다는 점이 매우 중요하다.

한국의 건설산업에도 현장의 직위 및 임금과 연동시킬 수 있는 자격증 및 경력관리 체계 그리고 개방적인 승진경로와 교육체계 구축의 필요성을 시사한다. 독일의 경우 최고 자격인 마이스터에 이르는 체계적인 교육과정이 존재하고 이것을 취득하면 건설업자 또는 교육자로서의 독보적인 지위가 주어지고 이것이 청년층에게 비전을 제시한다는 점은 많은 것을 생각하게 한다. 후술하겠지만 한국의 경우 건설기능인의 최고 자격증인 '기능장'을 취득하더라도 이것이 가져다주는 이점이 거의 없기 때문이다.

3) 높은 수준의 훈련수당 및 임금 지급 등

일반근로자와 공통적 근로환경인 훈련수당 및 시간당 기본급을 타산업에 비해 높게 책정함으로써 옥외노동 및 중노동을 금전적 차원에서 보상하고자 한다. 또한 전후 연간 2,348시간에 달하던 노동시간을 1999년 현재 연간 1,726시간(주당 39.5시간)으로 단축함으로써 장시간 노동의 이미지를 불식시키고 있다.

한국의 근로환경 분석에서 보았듯이 임금의 저수준과 불안정성 그리고 장시간 노동 등과 대조되는 부분이다. 건설현장으로 청년층을 유인하기 위해서는 타 산업에 비해 높은 훈련수당 및 임금수준 그리고 단축된 노동시간의 필요성을 암시한다. 임금은 시장에 의해 조정되는 것이지만 그 기준이 되는 자격체계는 중기적으로 고안되어야 한다. 또한 현재 노동시간 관행의 적정성을 객관적으로 검토할 수 있는 현장연구가 필요하다.

4) 건설업의 고유위험에 대한 적극적 대응

독일은 생산중단 기간 동안 고용유지와 임금보전 방법을 모색함으로써 사용자와 근로자가 모두의 이익을 도모하되 그 비용을 사회화하는 노력을 기울이고 있다. 연장근로시간을 적립하여 임금이 감소하는 겨울철에 지급할 수 있도록 함으로써 임금수준의 연간 안정성 제고에 기여하고 있다. 이것은 '생산중단시기의 노동비용 분담 → 고용안정, 고숙련 노동력 유지 → 생활안정, 생산성 향상 → 청년층 유인, 건설경쟁력 확보 → 지불능력 확보 → ...' 등으로 이어지는 호순환을 가능하게 한다.

사용자의 숙련노동력 확보와 근로자의 고용안정을 위하여 생산중단 기간 중의 임금을 지급하면서 고용관계를 유지시키는 대신 그에 소요되는 노동비용을 분담하는 방안이 필요함을 시사한다. 그 유력한 수단이 고용보험이나 한국의 고용보험은 아직 근속기간 1개월 미만인 일용근로자를 제외하는 규정을 지니고 있어 배제된 건설근로자가 많다. 향후 고용보험이 모든 근로자에게 적용되는 시기 이후에 고용안정사업을 통해 구체적인 실시 방안을 중장기

적으로 모색해야 할 것으로 판단된다. 한편 이동성에 기인하는 근로환경 저하를 막기 위한 휴가보상의 경우 퇴직공제제도와 마찬가지로의 취지를 지니고 있으므로 단기적으로 도입을 검토해 볼 수 있다. 직업훈련 보조금의 도입은 후술하는 훈련체계의 정비와 아울러 검토되어야 한다.

5) 높은 전문노동자 및 직업훈련생의 비중

독일의 경우 건설노동시장에서 자격증을 보유한 전문노동자, 현장감독, 마이스터 등(57.6%)이 자격증이 없는 근로자(18.0%)에 비해 약 3배정도 된다. 또한 직업훈련생이 전체 건설근로자 중 약 10% 내외정도를 차지하고 있어 안정적인 숙련노동력 공급의 기반을 확보하고 있다. 나아가 자격체계를 통해 직종별 그리고 숙련수준별 노동력 수급의 추이를 파악하고 미래의 인력수요 변화에 대응할 수 있는 기반을 갖추고 있음을 의미한다.

한국의 건설산업에도 높은 노동생산성 수준과 안정적 노동력 풀의 유지를 위해 훈련체계의 활성화와 약 10% 정도의 훈련생을 항상적으로 유지할 필요성을 시사한다. 후술하듯이 중장기적으로 훈련 및 자격체계의 실효성을 제고시켜 근로자를 공식 제도틀로 유도하여야 한다.

6) 마이스터 자격증의 용도

독일은 마이스터 자격증을 보유해야만 건설수공업자로서 등록할 수 있도록 함으로써 실제 시공능력을 보유한 전문업체가 직접 시공할 수 있는 여건을 조성해 놓았다. 또한 마이스터 자격증을 보유해야만 훈련생을 가르칠 수 있는 권한을 부여함으로써 마이스터의 현장경험이 훈련생에게 전수되도록 함과 동시에 건설기능인의 권위를 높이고 있다. 마이스터는 건설현장의 기예를 선배로부터 후배로 전달시키는 역할을 담당함과 동시에 청년층으로 하여금 건설기능인으로서의 꿈을 갖게 한다.

한국에도 최고의 숙련을 보유하고 있음을 입증하는 ‘기능장’이라는 자격증이 있으나 건설산업에서는 그 인센티브가 없어 1975년~1999년까지 겨우 37명만이 배출되었으며 ‘건설기술인’이라는 개념에서 배제되어 실제로는 별로 쓸모 없는 자격증이 되었다. 따라서 건설기능인력과 관련된 자격제도 자체의 실효성과 비전을 갖지 못하게 하고 있다. 건설기능인력의 최고 자격증인 기능장의 능력을 활용하는 방안을 모색해야 한다.

2. 미국

미국은 독일과 달리 건설기능인력을 필요에 따라 비정규직으로 고용하면서 주에 따라 노사 공동으로 또는 사업주 단체에서 훈련 및 자격체계를 운영함과 동시에 건설기능인력의 유

인을 위해 나름대로의 대책을 마련하고 있다. 그러나 아직도 제도의 체계성이나 안정성 측면에서 미흡한 수준이며 현재 청년층의 유인을 위해 노력하고 있다.

(1) 건설산업 개요

미국의 건설시장규모는 1998년 현재 연간 약 4,000억 달러(약 520조원)이고 전체 피용자수는 약 8,000,000명에 달하는 것으로 알려져 있다(Tucker et. al., 1999). 건설업체는 약 1,000,000개, 설계 및 컨설팅 엔지니어링 업체는 약 50,000개, 전자업체는 약 25,000개 등 수많은 사업주가 건설관련 활동을 수행하고 있다. 이들이 소속된 전국 차원의 건설업체 협회만 해도 70여개에 이르고 전국 차원의 노조는 15개정도이다. 건설과 관련된 직종코드의 종류도 약 10,000개에 달한다.

한편 <표 3-37>에서 CII의 설문조사를 통해 보듯이 건설근로자의 연령 분포는 20대 이하가 34%, 30대가 30%로서 가장 많고 40대 이상은 37%를 차지하고 있다. 1995년 현재 건설기능인력의 평균 연령은 노조원 39.6세, 비노조원 34.5세 정도로 나타나 전반적으로 한국보다는 고령화가 덜 진행된 듯하다.

<표 3-37> 건설기능인력의 연령분포 비교

(단위 : %)

구 분	미 국	한 국
전 체	100	100
20대 이하	34	26
30대	30	32
40대	24	29
50대 이상	13	14

자료 : Liska and Piper(1999) 설문조사(1,165명 근로자 대상)
 노동부, 건설현장 실태조사(3000천개 현장, 52,500명 근로자 대상), 2000

(2) 건설기능인력 수급 상황

1997년에 1,100명의 기능공과 21명의 사업주를 대상으로 실시한 CII의 조사에 의하면 75%의 사업주는 기능인력 부족을 경험하고 있는 것으로 나타났다(Tucker, et. al., 1999). 나아가 발주업체(owner company)의 약 70%와 시공업체(contractor company)의 약 60%가 이러한 인력부족이 그들의 프로젝트에 영향을 주고 있다고 응답했다. 또한 The Business Roundtable이 1996년 회원사를 대상으로 조사한 결과 응답자의 60%가 노동력 부족을 호소했으며 25%의 기업은 노동력 부족으로 심각한 과다비용 지출과 공기차질을 경험했다고 한다. 더욱 비관적인 것은 사업주들이 느끼기에 숙련노동력 부족 문제는 개선되지 않았으며 전망은 점차 악화될 것이라고 한 점이다(Judy and D'Amico 1997). 한편, 건설업이 새로운 인

력수요 및 은퇴 및 이탈자 보충을 위해서는 전체 신규 진입 노동력의 8% 정도를 채용해야 하는데 이는 매년 200,000명 내지 250,000명의 규모임에 비추어 볼 때 건설업은 노동력 부족에 직면해 있다고 주장한 바 있다(BRT, 1997; Liska and Piper, 1999). 1996년 말 The Business Roundtable에 의한 조사에서는 대부분의 건설업체가 숙련공 부족의 원인으로 수요 증가가 아닌 공급부족에 기인했다고 응답했다.

(3) 건설기능인력 부족의 원인 : 청년층의 진입 기피와 기존 인력의 이직

CIWF(Construction Industry Workforce Foundation)가 지원한 Rosenthal(1990)의 연구 결과에 나타난 건설업에 대한 청소년(12~20세)의 인식은 다음과 같다. ‘건설업’과 ‘건설근로자’에 대한 이중성이 표출된다. 즉, 건설업은 거주지와 고속도로를 만들고 고용을 창출함으로써 사회적 기여도가 높은 산업으로 인식하나 건설근로자에 대한 인식은 매우 부정적이다. 건설근로자는 더럽고, 힘들고, 역겹고, 빈둥거리는 천한 신분이며, 건설현장 직무는 지루하고 진보가능성이 희박하고 고용이 불안정하다는 것 등이다(Liska and Piper, 1999).

그 외에도 여러 조사에서 건설근로자에 대한 부정적 인식을 볼 수 있다. 건설업은 신규 노동력을 유인하기 어려울 정도로 나쁜 이미지를 지니고 있는데 노동시장에 진입하려는 청년 노동력들은 건설업에 대해 더럽고, 전문성이 낮으며, 기술적이지 못하다라고 생각한다(CII Source Document 77 1992). 1996년에 Wall Street Journal Job Almanac은 청년들에게 자신이 원하는 직업에 투표하도록 한 결과 건설근로자는 250개의 경로 중 248위로 나타났다(Kranz, 1995). 건설근로자에 대한 좋지 못한 이미지와 건설업에는 직업생애경로(career path)가 없다는 인식이 건설업으로의 진입을 꺼리게 하는 최대의 걸림돌인 반면, 첨단기술산업의 직무는 나은 근로조건, 적은 육체적 소모, 고임금, 좋은 이미지 등을 제공한다고 생각하고 있다.

<표 3-38> 기능인력이 건설업을 떠나는 7가지 중요 원인

원 인	계		비노조부문		노조부문	
	명	%	명	%	명	%
총 계	2,024	100	1,698	100	326	100
임 금	557	28	507	30	50	15
평생직장	353	17	260	15	93	29
안 전	301	15	242	15	59	18
수당(연금 등)	288	14	259	15	29	9
대 우	257	13	225	13	32	10
작업조건	143	7	100	6	43	13
더 나은 직업	125	6	106	6	20	6

자료 : Roger W. Liska(1999)

따라서 건설근로자들은 유입되는 비율 이상으로 건설업을 떠나고 있는데 특히 30세에 이른 근로자를 잃는 경향이 있어 훈련투자로부터의 수익을 크게 감소시킨다(Tucker et. al., 1999). 다양한 노동수요, 잦은 생산중단, 악천후, 산발적인 전문작업의 활용 등 건설업의 특성으로 근로자에게 고용안정을 보장하지 못하고 있다. 또한 과거 20년간 건설업의 연평균 임금 상승률은 3.8%인데 비해 여타 산업은 4.3%인 것으로 나타나 건설산업의 양질노동력에 대한 흡인력 및 보유력을 약화시켰다. Cockshaw의 Newsletter(1993, 1995, 1997, 1998)에 의하면 물가를 보정한 건설업 임금 및 부가급여는 5년간 고작 2% 증가했으며 1997년 제조업의 평균임금 및 부가급여가 건설업 보다 6% 포인트나 높았다.

이렇게 기능직종의 유인이 감소한 이유를 종합해보면 다음과 같다. 도제훈련의 감소, 경쟁력 있는 타산업과 비교할 때 열악한 작업조건, 기능직에 대한 사회적으로 낮은 인식, 지식 서비스 산업으로의 경제산업의 기저 이동, 열악한 직업의 안전성, 청년층에게 직업을 권유하는 부모나 기타 조언자의 사무관리 직종 선호 등이 그것이다. Liska(1999)의 설문조사 결과에 의하면 건설기능인력이 건설업을 떠나는 주요 원인은 임금이나 평생직장 측면의 불만인 것으로 나타났다. 그 중 비노조부문의 근로자는 임금을 노조부문의 근로자는 평생직장을 보다 중요한 것으로 인식하고 있다.

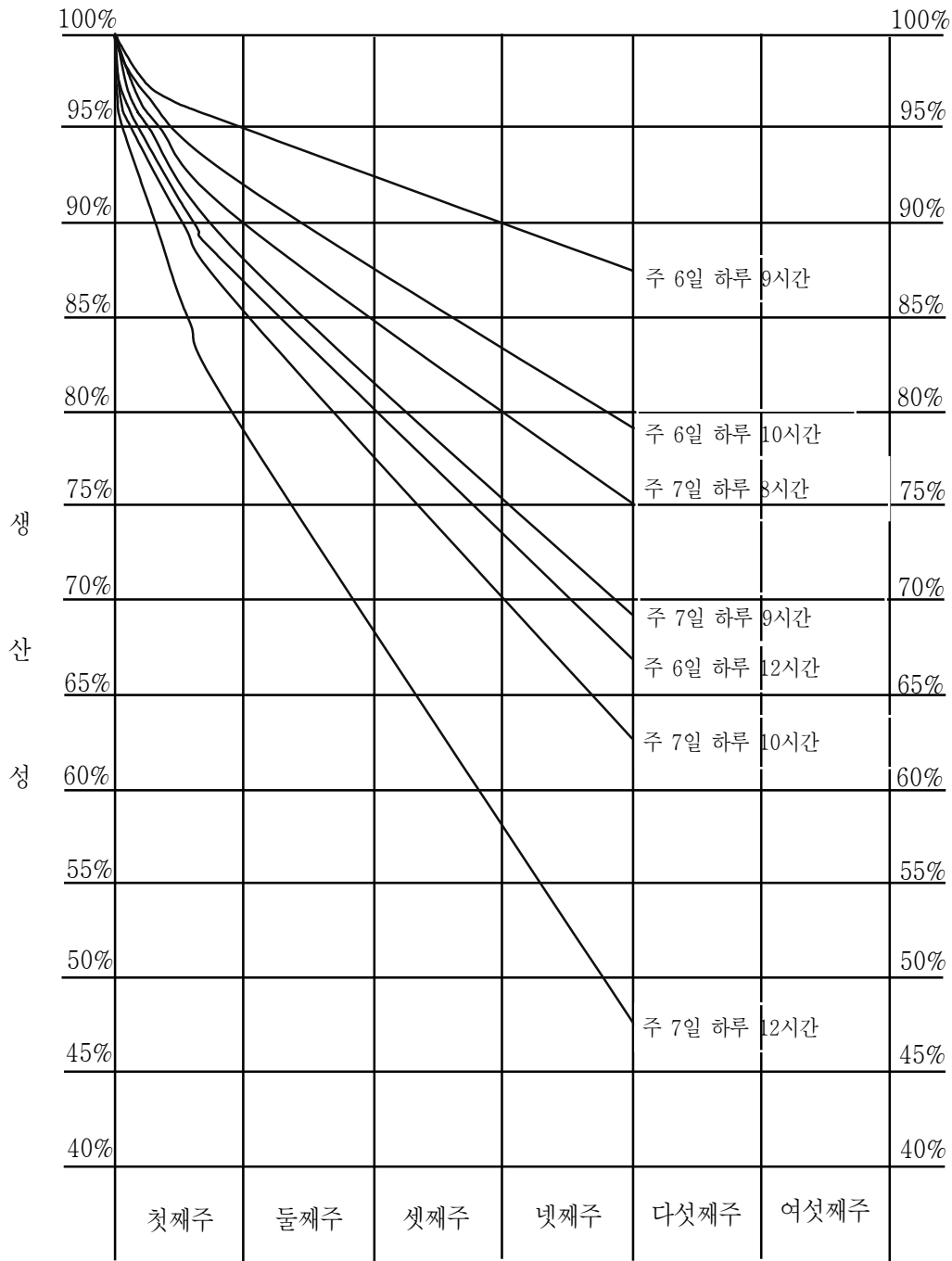
(4) 건설기능인력 연장근로의 경제적 효과

Thomas(1990)는 연장근로(overtime)가 노동생산성에 미치는 효과를 분석한 바 있는데 과도한 연장근로는 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다.¹⁷⁾ 그는 그 원인으로서는 연장근무수당의 지출, 근로자의 작업효율 저하, 결근률 상승, 재해사고율 상승, 생산품의 불량률 상승, 근로자의 피로도(unrest) 누적, 노동시장에서의 경쟁 심화, 유능한 인력의 기피 등을 지적했다.

National Electrical Contractors Association(1969)에 의하면 주 7일 하루 8시간 근로하는 것보다 주 6일 하루 10시간 근로하는 경우의 생산성이 보다 높음을 보여주고 있다(Thomas(1990)에서 재인용). [그림 3-20] 은 주당 6일 또는 7일 그리고 하루 8~12시간까지 근무시간을 서로 조합하여 각각의 경우에 나타나는 생산성의 궤적을 보여준다. 생산성의 크기는 '주 6일 하루 10시간 > 주 7일 하루 8시간 > 주 7일 하루 9시간 > 주 6일 하루 12시간 > 주 7일 하루 10시간 > 주 7일 하루 12시간'의 순으로 낮아진다.

17) 생산성(productivity)은 투입된 노동시간당 작업결과물의 비율을 의미하며, 장기간 연장근무(extended overtime)란 주당 근로시간이 40시간을 초과하는 작업일정을 의미한다. 이 일정은 미리 계획된 일정이며 적어도 3주 이상 연속적으로 행해지는 것을 의미한다.

[그림 3-20] 생산성에 미치는 지속적인 연장근로의 효과



자료 : National Electrical Contractors Association, 1969, 'Overtime and Productivity in Electrical Construction,' (Washington DC: National Electrical Contractors Association), Thomas(1990)에서 재인용

(5) 건설기능인력 이직의 경제적 효과

기능인력의 상실은 건설사업주나 발주자에게 모두 손해이다. 자발적 이직 또는 종료는 평균적으로 24시간의 임금총액에 해당하는 손해를 유발시킨다. 자발적 이직 또는 종료가 경제적 손실을 야기하는 일련의 원인들에 대해 작업팀이 대체인력을 기다리는 데 소요되는 시간, 작업장소로 대체인력을 이동시키는 데 걸리는 시간, 대체인력을 배치하고 그에게 직무를 할당하거나 재분배하는 데 걸리는 시간, 신규 근로자에 대한 행정적 서류작업, 마약검사, 신체적 검사 등 채용 및 선발에 관련된 행정비용, 신규 근로자에 대한 오리엔테이션, 훈련 관련 비용 등이 언급되고 있다.

이직율과 생산성간의 관계에 대한 실태분석을 살펴보자. Liska and Piper(1999)는 CII Model Plant의 설문조사에 나타난 고용유지비율과 경제적 성과를 연계하여 분석하고 있다. 여기서 근로자 총수는 근로시간 총수를 2,000(대략 근로자 1인이 1년간 근로하는 시간)으로 나눈 수인데, 1996년 고용유지 비율의 범위는 4%에서 95%까지로 나타난다.

$$\text{ROR (rate of retention)} = \frac{Tc - Ttg}{Tc} \times 100$$

Tc : 프로젝트에 고용된 기능인력 총수

Ttg : 자발적으로 그만두거나 정당한 사유로 그만둔 기능인력 총수

<표 3-39> CII Model Plant에서의 이직률 변화에 따른 노무비 효과

(단위 : %, \$)

이직율(%)	생산성=1.0	생산성=0.9	생산성=0.8	생산성=0.7	생산성=0.6
0	2,331,128	2,959,239	3,587,350	4,215,461	4,843,572
10	2,393,589	3,021,700	3,649,811	4,277,923	4,906,034
20	2,456,983	3,085,094	3,713,205	4,341,316	4,969,427
30	2,519,444	3,147,555	3,775,666	4,403,778	5,031,889
40	2,582,838	3,210,949	3,839,060	4,467,171	5,095,282
50	2,645,299	3,273,410	3,901,522	4,529,633	5,157,744
60	2,708,693	3,336,804	3,964,915	4,593,026	5,221,138
70	2,771,154	3,399,266	4,027,377	4,655,488	5,283,599
80	2,834,548	3,462,659	4,090,770	4,718,882	5,346,993
90	2,897,009	3,525,121	4,153,232	4,781,343	5,409,454
100	2,960,403	3,588,514	4,216,625	4,844,737	5,472,848

자료 : Liska and Piper(1999)

<표 3-39>는 생산성(productivity factor : PIF)을 고정시켜 놓고 이직율을 0%에서 100까지 5%씩 증가시키면서 노무비(labor cost)의 변화를 살펴본 것이다. 생산성이 하락할 경우 당연

히 노무비가 증가하며 동일한 생산성 하에서 이직률의 변화에 따라 노무비가 점차 증가함을 볼 수 있다.

(6) 건설산업의 이미지 개선 노력

주요 연구결과로부터 건설업의 이미지를 개선하고 청년층을 유인하기 위해서는 부정적인 요소들을 바꾸어야 할 필요성이 명백해진다. 즉, 위험한 작업현장, 부적절하게 묘사된 건설근로자, 수용하기 어려운 근로조건 등을 바꾸어야 하며 나아가 청소년, 그의 부모, 직업상담원 등에게 건설 직무에 높은 숙련도와 전문성이 필요하다는 것과 승진 및 자아실현의 기회가 있다는 것을 일깨워주어야 한다.

리스카는 건설업의 이미지 개선을 위해 다음과 같은 작업이 필요함을 주장한 바 있다(Liska, 1993). 전문성과 도덕성을 갖춘 기업 경영, 효과적인 기업홍보 프로그램 개발, 중등학교 및 대학교에서 직업생애 개발, 이미지 개선 프로그램 개발을 위해 건설업 협회 및 다른 건설업 당사자가 다른 조직과 연계의 필요성 등이다. 이미지 개선 노력 중에서 가장 큰 최근의 성과는 NCCER(National Center for Construction Education and Research)의 설립이다. NCCER은 1995년 11개의 세계적 거대기업과 여러 건설관련 협회에 의해 설립된 비영리 교육기관으로서 이미지 개선과 기능훈련 및 자격절차의 표준화를 위한 전국 차원의 노력을 추진하고 있다.

한편 작년에는 노동시장에서 건설업의 이미지를 개선시킬 수 있는 프로그램 및 방안을 강구하기 위해 새로운 '이미지태스크포스'를 출범시킨 바 있다(ENR, 2000. 9. 18.). 태스크포스는 NCCER에 의해 운영되며 약 160명의 기업, 협회, 노조의 지도자들이 건설업 이미지 프로그램의 문제점과 가능한 대안을 강구하기로 하였다.

(7) 건설기능인력에 대한 유인 및 확보 노력

건설기능인력의 확보 및 유지를 위해서는 근로자들이 원하는 사항을 포용하여야 하는데 노조원 여부에 따라 또는 연령에 따라 희망사항의 차이가 존재한다. CII 연구팀 135(RT 135)이 1,000명 이상의 건설근로자에 대한 설문 조사를 바탕으로 근로자가 건설업을 떠나는 이유와 이들을 만류할 수 있는 방안을 확인한 바 있다. 노조원과 비노조원간에는 차이가 있는데 노조원의 경우 상용화와 작업안전에 1차적 관심을 보인 반면 비노조원의 경우 임금과 고용안정에 관심이 높았다. 이러한 차이의 원인은 노조원들이 단체협상을 기반으로 상대적으로 높은 임금 및 수당을 이미 확보하고 있기 때문이다. 한편 근로자의 연령에 따라서도 그들의 관심 사항이 달라진다. 젊은 근로자들은 대개 노조에 가입하지 않고 있으며 이들은 임금에 관심이 많은 데 비해, 나이 많은 근로자들은 상용화, 수당, 월급제 등에 주된 관심을 표명하고 있다.

건설현장에서 숙련노동력이 부족해지자 인력을 확보하기 위해 각종 유인이 동원되고 있다. ENR 보고서는 사업주들이 다양한 직종에서 장기근속수당(longevity bonuses), 소개수당(referral bonuses), 장기근로 약속(promising more hours to workers) 등을 도입하고 있음을 보여준다(Korman, Kohn, and Daniels 1997). 또한 일부 사업주는 현장에 숙련근로자를 잡아두기 위해 직접적으로 노조와 협약을 맺기도 한다(Kearney 1997). 1996년 말 The Business Roundtable에 의한 조사에서 많은 기업에서 숙련공을 잡아두기 위해 초과근로 기회 부여(응답업체의 36%), 특별채용(32%), 특별임금률(14%), 완성보너스(completion bonuses)(12%), 참가보너스(signing bonuses)(4%), 기타 금전적 보상(2%) 등을 활용한다고 응답했다. 일부 건설업체는 추가적 유인책을 개발했는데, 여기에는 이동, 직업생애경로, 훈련, 고용안정, 이미지, 육아, 고충처리 등 근로자의 관심사항이 반영되어 있다.

CII의 연구팀 RT 135는 건설인력 유인 및 유지에 대한 건설업체의 무능이 결국 과다비용 지출 및 공기연기 등을 야기하게 됨을 밝혀내고 개선책으로서 다음과 같은 사항을 제안하고 있다(CII Conference 1998). 근로자에게 건설산업의 모험성 인식, 작업환경 개선, 근로자에게 직업생애경로(career paths) 제시, 지속적인 훈련 및 자격 프로그램 추진, 경쟁력 있는 임금 및 부가급여 제공, 근로자 유지 프로그램 개발, 안전하고 건강한 작업환경을 보장하기 위한 작업현장 문제에 대한 관심, 모든 감독자 및 경영자의 참가적 경영 스타일 등.

(8) 한국 건설산업에 대한 시사점

미국의 사례는 이미 봉착해 있는 건설인력 부족 문제를 해결하기 위해 노력하고 있는 모습을 통해 우리에게 시사점을 주고 있다. 미국에서 강조하고 있는 주요 개선방안 역시 직업전망의 제시, 훈련 및 자격체계의 추진, 양질의 근로환경 제공 등으로 집약할 수 있다.

1) 직업생애경로(career paths) 제시

미국의 청년층에게 건설업을 기피하게 만드는 최대의 요인이 직업전망의 부재라는 점은 우리와 동일하다. 건설근로자로서 근속이 증가함에 따라 임금 및 직위가 상승하는 직업생애경로의 제시가 필수전제임을 시사하고 있다. 후술하는 훈련 및 자격체계의 정비와 더불어 중·장기적으로 체계화되겠지만 단기적으로는, 독일의 시사점에서 논의한 바 있는, 기능장 자격에 대한 우대방안의 도입만으로도 직업전망을 가시화하는 효과를 볼 수 있을 것이다.

2) 지속적인 훈련 및 자격 프로그램 추진

근속증가에 따른 임금 및 직위의 증가는 실질적인 생산성을 증가에 의해 뒷받침되어야 하므로 지속적인 훈련 및 자격프로그램을 통해 숙련의 상승 메커니즘을 제공하려 하고 있다.

연령의 증가에 따른 임금 및 직위의 증가가 숙련상승에 의해 이끌어지도록 하기 위한 훈련 및 자격체계 구축이 필요함을 시사한다.

3) 경쟁력 있는 임금 및 부가급여 제공

건설현장의 강도 높은 노동에 대한 보상임금(compensation wage)으로서 타 산업에 비해 높은 임금 및 부가급여를 제공해야 할 필요성을 시사한다. 임금의 결정은 기본적으로 시장에서 결정될 사안이나 임금지급의 기준이 될 자격체계는 상술한 훈련체계의 정비와 더불어 중장기적으로 해결될 과제이다.

4) 근로자 유지 프로그램 개발

상술한 CII의 건설현장 실험결과는 건설근로자의 이직이 생산성에 부정적인 영향을 주게 됨을 보여주었다. 이것은 개별 현장 차원에서 고용유지를 통해 생산성이 높아질 수 있음을 시사한다. 따라서 산업 차원에서뿐만 아니라 개별 기업 차원에서도 숙련노동력을 보유해야 함을 의미하는 데 이를 위해서는 생산중단 시기의 노동비용을 분담하는 체계가 요구된다. 결국 중장기적인 고용안정 조치와 관련된다.

5) 안전하고 건강한 작업환경 보장

National Electrical Contractors Association의 건설현장 실험은 과도한 연장근로가 생산의 효율성을 떨어뜨리게 됨을 보여주고 있다. 한국의 경우 주 7일 하루 10시간의 근로가 일반적인데 과연 이것이 효율성을 높이는 노동력 투입방식인지 검토해 볼 필요성이 있음을 시사하고 있다. 아울러 안전하고 건강한 작업환경을 보장함으로써 산재의 저하, 작업능률 제고, 유능한 인력의 유인 등이 가능해짐을 암시한다.

6) 건설업 이미지에 대한 개선 노력

미국은 숙련노동력 부족에 대한 위기 의식에서 노사 공동으로 건설업 ‘이미지태스크포스’를 구성하여 청년층 유인에 나서고 있다. 한국의 경우에도 건설근로자라는 직업은 청년층이 가장 기피하는 직종이고 그에 따라 기능인력 부족이 심화되고 있음에도 불구하고 아무런 개선 노력이 없는 것과 대조적이다. 이것은 우리도 청년층을 유인하기 위해서 보다 적극적인 대책을 강구해야 함을 시사한다.

IV. 건설기능인력의 유인 방안

현재 우리 건설현장에 대한 청년층의 진입기피 현상은 더욱 심화되고 있으며 장차 숙련노동력 풀이 고갈될 것이라는 위기 의식이 심장을 대상으로 한 설문조사로부터 드러난 바 있다. 앞에서 건설근로자에 대한 청년층 진입기피의 원인이 무엇인지를 규명하고자 우리의 건설기능인력이 처해 있는 근로환경을 진단하였다. 그 결과 일반근로자에게 공통적으로 적용되는 근로환경이 건설근로자에게는 거의 갖추어지지 않고 건설업에 고유한 위험에는 무방비로 노출되어 있는 반면 고유장점은 구조적으로 억제되어 있음을 알게 되었다. 한편 외국의 사례를 통해서도 외국의 건설산업에도 옥외생산이나 주문생산 등의 특성은 동일하게 존재하나 제도적 장치로서 이를 보완하고 오히려 다른 산업보다 우월한 근로환경을 제공함으로써 청년층의 진입을 촉진하려는 노력을 볼 수 있었다.

여기서는 우리의 현실에서 나타난 문제점과 외국의 사례에서 얻은 시사점을 거울 삼아 청년층을 건설현장으로 유인할 수 있는 방안을 검토해 보고자 한다. 그 기본방향은 앞서 보았듯이 일반근로자 공통의 근로환경을 확충하고, 고유위험에 대한 대비책을 강구하며, 고유장점이 발현될 수 있는 조치를 시행하는 것이다.

1. 일반근로자 공통의 근로환경 확충

(1) 기본방향

건설근로자가 처해 있는 근로환경을 개선하는 기본방향은 두 가지이다. 첫째, 근로조건 및 근로복지의 확충이다. 즉, 현재 일반근로자에게 충족되는 평균수준의 근로환경이 건설일용근로자에게도 적용되도록 제도적 보완 내지는 법규의 준수가 요구된다는 것이다. 둘째, 중노동에 대한 보상차원에서 높은 수준의 근로환경을 제공하는 것이다. 대표적인 3D 직종으로 인식되는 건설현장의 생산직종으로 청년층을 유인하기 위해서는 중노동에 대한 보상차원에서 다른 업종보다 높은 수준의 근로환경을 제공해야 한다.

이러한 근로환경의 개선은 일견 노동비용의 과다지출로 인식될 수 있으나 건설산업에 악순환의 고리를 끊고 호순환의 메커니즘을 작동하게 하는 계기로 볼 수 있다. 현재의 근로환경을 개선하지 않고 그대로 둘 경우에 나타날 악순환의 과정이 자명하기 때문이다. 여기서 악순환이란 ‘열악한 근로환경 → 청년층 진입기피 → 숙련노동력 부족 → 임금상승 및 공사차질 → 공사비 상승 및 부실시공 → 수익성 악화 및 이미지 저하 → 근로환경 악화 → 청년층 진입기피 심화 → ...’로 이어지는 일련의 시나리오를 의미한다. 이러한 악순환은 사회간접자본의 효율성을 떨어뜨려 국가경쟁력의 하락으로 연결된다. 그리고 악순환의 과정에서 고갈될 노동력의 풀은 단기간내에 회복되기 어렵고 건설산업의 기반을 뒤흔들 가능성이 높

다.

(2) 세부적 개선방안

1) 근로계약의 체결 및 사용증명서 교부

전문건설업체 수준에서 건설근로자고용개선법에 규정된 고용관리책임자를 현장에 배치하여 근로계약, 퇴직공제제도 및 사회보험 등의 업무를 처리하게 하여야 한다.¹⁸⁾ 이것은 2003년으로 예정된 고용보험 적용범위 확대와 더불어 전문건설업체 사업주를 고용보험법상의 사업주로 인정함으로써 실현가능성이 제고될 것으로 예상된다.

또한 건설근로자가 심장을 통해 동원되었더라도 피보험자관리 등의 업무 등은 고용관리책임자 또는 전문건설업체에 맡겨야 한다. 심장은 '도급제 근로자'로 해석되거나 또는 합법적 지위를 가지지 못하므로 담당능력이 결여되어 있기 때문이다. 이러한 조치는 건설근로자고용개선법에 고용관리책임자에 대한 강제규정을 둠으로써 단기적으로도 접근 가능하다.

2) 임금의 수준 및 안정성 보완

임금의 수준은 근본적으로 시장에 의해 결정될 사항이나 후술될 자격체계의 실효성 제고를 위하여 자격 및 경력에 따른 임금의 최저한을 마련하는 방안을 검토해야 한다. 임금체계를 개선하는 경우 현재의 포괄역산방식은 전근대적이고 다툼의 소지가 많으므로 생산직 건설근로자의 임금에 대해서는 시간급으로 책정하는 것이 합리적이다.

한편 생산중단 시기에 대비해 임금의 안정성을 높이기 위해서는 두 방향의 고민이 필요하다. 하나는 동일 근로자의 시기별 임금을 평준화하는 방안이다. 즉, 일거리가 많아 월임금이 높은 시기에 일부를 적립하였다가 일거리가 줄어드는 겨울철 등에 환급 받는 것으로서 독일의 아르바이트콘토와 같은 방법이다. 그러나 한 기업에 소속되어 있지 않은 한국의 건설근로자에게 이 방법을 적용하기는 어려울 듯하다. 다른 하나는 일반 근로자의 근로소득이 급감하는 특정 시기에 임금의 일정부분을 사회적으로 지급하는 것이다. 이것은 독일의 조업단축수당이나 동절기휴업수당의 형태로서 고용유지와 실업급여 수준의 수당지급을 병행하려는 것이다. 이것은 고용보험의 확대 적용 이후에 고려해 볼 만하다.

3) 중간착취 배제

18) 이 경우 원청업체가 우월적 지위를 남용하여 전문업체에게 보험료 등을 지급하지 않을 것이라는 우려가 지속되고 있다. 그로 인해 제도의 운영에 문제가 발생하였을 경우에는 책임소재에 따른 처벌조항을 명시함으로써 우려를 불식시킬 수 있다.

불법 유료직업소개소의 중간착취를 막기 위해서는 노동부 산하의 고용안정센터를 활용하는 방안과 건설노조의 무료취업알선센터를 활용하는 방안이 있을 수 있다. 고용안정센터는 공신력과 전국적 조직 측면에서는 우월한 데 비해 건설분야에 대한 전문성이 취약하므로 전문적인 취업상담원을 배치할 필요가 있다. 독일의 경우 전문상담원은 반드시 건설현장에서의 실습을 거치게 건설업무에 대한 전문지식을 쌓게 한다. 이 방안은 자격체계가 정비될 경우 노동력 수준에 대한 변별이 용이해지므로 활성화될 수 있다. 따라서 단기적이기 보다는 중장기적 방안으로 생각할 수 있다. 그에 비해 무료취업알선센터는 공신력이나 조직 측면에서는 뒤지나 탁월한 건설분야의 전문성을 보유하고 있다. 실제 현장경험을 갖춘 조합원이 취업알선을 담당하므로 자격증이 없이도 노동력 수준을 변별할 수 있으며, 적극적인 현장의 일차리 개척활동을 통해 구직자를 유인하고 있다.

4) 적정한 연장 및 휴일근로수당과 휴업수당의 지급

이것은 시간급의 임금체계가 확립되어야 그 이후에 그 시간급을 기준으로 현실화될 수 있다. 따라서 중장기적 과제로 분류할 수 있다.

5) 부가급여의 지급

사회보험의 적용범위가 확대되어 모든 근로자를 직장 또는 사업장가입자로서 보호하게 된다면 건설기능인력도 '근로자'로서 적용 받게되므로 법정복리의 혜택을 누릴 수 있게 될 것이다. 하지만 법정외복리의 혜택은 대개 기업차원의 근로복지로서 폐쇄성을 띠므로 여전히 이것으로부터 배제된다. 따라서 기업차원의 근로복지를 건설일용근로자에게 제공하기 위해서는 산업차원에서의 적용방식을 강구하여야 한다. 예컨대, 건설산업 차원에서 퇴직금을 지급하는 건설근로자퇴직공제회에서 적립기금을 기반으로 주택자금을 융자하거나 문화·체육시설을 지원할 수 있다. 퇴직공제제도를 모든 근로자에게 확대 적용하기 이전이라도 우선적으로 퇴직공제수첩 보유자를 대상으로 시작하고 향후 고용보험피보험자 등으로 확대할 수 있을 것이다. 이러한 조치는 퇴직공제부금의 누적 추이에 따라 조속한 시일 내에 도입할 수 있으리라 판단된다.

6) 근로시간 조정 및 연장근로의 제한

실제로 우리의 건설현장에서 근로시간의 길이가 생산성에 미치는 효과를 실험하여 작업의 효율성을 제고할 수 있는 수준으로의 조정이 필요하다. 외국의 자료에 비추어 보면 장시간노동으로 발생하는 비효율을 우리는 관행이라는 미명하에 당연한 것으로 받아들이고 있을 개연성이 높다. 특히, 2001년 현재 진행 중인 일반적인 근로시간 단축 논의에서 건설현장의 경

우만 대상에서 제외된다면 건설근로자가 느끼는 상대적인 불만족도는 더욱 커질 것으로 생각된다. 따라서 단기적으로 근로시간의 적정성 검토 및 조정을 실시하는 것이 바람직하다.

7) 유급휴일 및 휴가

1주일 또는 한 달을 만근하여 주차 또는 월차 휴일을 누릴 요건을 충족시키는 건설일용근로자는 현행 근로기준법으로도 당연히 유급휴일 규정을 적용 받을 수 있다. 그러나 건설일용근로자의 특성상 1년을 한 현장에서 만근한다는 것은 매우 드문 경우이므로 연차휴가를 활용하기는 거의 불가능하다. 따라서 퇴직공제제도의 도입 취지와 유사한 이유로 독일의 사례를 참고하여 연차휴가보상제도를 설계할 수 있을 것이다. 퇴직공제금에 일정액을 부가하여 휴가보상기금을 별도로 적립하였다가 건설현장에서의 1년 만근이라고 인정되는 일정일수—예컨대, 퇴직공제제도의 252일—를 근무한 경우 근로자로 하여금 휴가보상금을 신청하도록 할 수 있다. 물론 추가되는 일정액에 대해서는 퇴직공제금과 마찬가지로 공사원가에 반영하여야 한다. 유급휴일 및 휴가와 관련된 사항은 노동부 및 관련부처의 인식 여하에 따라 단기적으로 실시할 수 있으리라 판단된다.

8) 해고 예고

3개월 이상 한 현장에서 계속 근무한 근로자에 대해서는 공사물량의 잔여 또는 공정의 흐름을 보아 사업주가 사전에 해고를 예고해 근로자로 하여금 대체 일자리를 찾도록 함을 의미한다. 이것 역시 현행 근로기준법을 그대로 준수함으로써 단기적으로도 보호 가능하다.

9) 4대 사회보험의 합리적 적용

산재보험의 보상과정에서 건설일용근로자의 임금자료가 없으므로 적정보상이 이루어지지 못하고 있는데 이것은 향후 고용보험 피보험자의 개인별 관리로부터 산출되는 임금정보를 활용해야 할 것이다. 한편, 산업재해 발생시 공상으로 처리할 것이 아니라 산재보험으로 처리하여 적정 보상이 이루어지도록 유도해야 한다.

한편 2003년부터 모든 건설일용근로자에게도 고용보험을 확대 적용할 예정이나 피보험자 관리 체계를 아직 전산화하지 못해 행정적인 어려움에 봉착할 것으로 우려된다. 건설근로자의 전면 적용 하에서도 종이서식에 의할 경우 사업주의 작성 및 공단의 입력에 막대한 인력과 시간이 소요됨은 물론 처리지연으로 인해 제도 자체의 실효성을 훼손할 수 있기 때문이다. 따라서 피보험자 관리체계를 IC카드를 이용하여 전산화하고, 보험료 징수체계를 매월 확정임금에 대한 월납·후납 체계로 가져감으로써 개인별 피보험자관리를 강화해야 한다.

연금 및 건강보험의 경우 고용보험과 같이 건설일용근로자도 사업장가입자로서 보호되도

록 적용범위를 확대하여야 한다. 각각의 사회보험이 동일 건설현장에 대해 각종 피보험자관리 및 징수와 관련된 신고를 별도로 요구할 경우 사업주의 행정업무는 폭주하게 되므로 모든 사회보험 관련 행정업무를 통합하여 처리해야 한다. 독일의 경우에도 임금부과기준의 단일화를 전제로 의료보험조합에서 피보험자신고 및 징수를 일원화하고 이후에 다른 보험자에게 전달하는 체계를 갖추고 있다. 각 보험의 적용 범위 확대는 단기적으로 각각 추진되고 있다. 다만, 보험간 통합징수는 중장기적으로 추진해야 할 과제이기는 하나 사전에 각 보험의 부과기준 및 적용징수 방식을 통합시키는 노력이 확대과정에서 병행되어야 한다.

10) 건강진단

건설일용근로자의 이동성으로 개별사업주가 건강진단을 실시하기 어렵다면 일정액을 산업차원의 건강진단기금에 적립하였다가 이를 재원으로 근로자가 스스로 활용하는 방안을 강구해 볼 수 있다. 예컨대, 산업차원의 건설근로자퇴직공제회가 그 비용을 납부 받아 적립하고 근로자가 건강진단 영수증을 제시할 경우 환불하는 방식으로 운영할 수 있을 것이다. 일정기간 이상을 건설근로자로서 일했다는 사실을 확인할 수 있는 퇴직공제수첩 보유자로부터 시작하여 고용보험피보험자 등으로 확대할 수 있다. 그 재원은 사업주로 하여금 표준안전관리비의 일정액을 납부하도록 해 마련할 수 있을 것이다. 이 경우 사업주는 건설일용근로자에 대한 건강진단 실시 의무를 면제받게 된다. 이 방안은 단기적으로도 수행 가능할 것으로 생각된다.

11) 「중소기업근로자복지진흥법」, 「근로자의주거안정과목돈마련지원에관한법률」, 「근로자의생활향상과고용안정지원에관한법률」 등에 명시된 복지제도의 활용

위의 법률에 규정된 지원제도는 근로자복지시설, 주택보조금비과세, 신용보증, 재산형성저축, 저축장려금, 근로자주택융자, 주택구입자금 등의 융자, 근로자증권투자저축, 학자금의 지원, 의료비의 지원 등이다. 이러한 제도를 활용할 수 있도록 건설일용근로자들이 '근로자'라는 신분증빙 자료로서 퇴직공제수첩, 고용보험피보험자 관련 서식, 건설현장에서의 건설근로자확인증 등을 인정하는 규정을 마련하여야 한다. 이러한 조치는 개정의 필요성만 인정된다면 단기적으로 시행될 수 있으리라 판단된다.

12) 자주근로복지

산업차원의 노조에서 신탁활동, 생협활동, 복지시설 활용 등 다양한 혜택이 주어질 수 있다. 그러나 현재 조직률이 미약하므로 중장기적으로 실시될 것으로 기대된다.

이상에서 논의한 세부적 개선방안을 <표 3-40>과 같이 요약할 수 있다.

<표 3-40> 일반근로자 공통의 근로환경에 대한 개선방안 요약 (다음 쪽에 계속)

항 목		세 부 적 적 용 방 안	
근로조건	근로계약 체결 사용증명서 교부	전문건설업체 수준에서 건설근로자고용개선법에 규정된 고용관리책임자를 현장에 배치하여 근로계약 및 사회보험 등 업무 처리	
	임금의 수준 및 안정성	자격증과 연동되는 임금체계 검토, 시간급으로 적용방안 검토, 조업단축수당 및 동절기휴업수당 도입 검토 등	
	중간착취 배제	고용안정센터 또는 무료취업알선센터 활용	
	연장·휴일근로수당 휴업수당	시간급의 도입으로 적정보상 가능	
	부가급여	법정복리는 사회보험의 확대 적용으로, 법정외복리는 산업차원의 접근으로 해소 가능	
	근로시간	근로시간과 작업효율성에 대한 실험을 거쳐 적정 시간으로 조정	
	연장근로 제한		
	유급휴일·휴가	주차 및 월차는 근로기준법에 의거하고 연차휴가는 별도의 휴가보상프로그램의 설치로 활용	
	해고 예고	근로기준법 준수	
기업복지	주택자금의 일부 지원 문화·체육시설의 지원 출퇴근 버스운영 경조비 지급 등	산업차원의 접근으로 해소 가능	
	공공근로복지	산재보험	산재 보상시 실임금자료 활용, 산재처리로 적정보상 유도
		고용보험	적용확대 및 피보험자관리의 전산화 필요
		연금보험	사업장근로자로서 적용 확대
건강보험		산업차원에서 해소	
건강진단		산업차원에서 해소	
근로자복지시설			
주택보증금비과세			
신용보증			
재산형성저축			
저축장려금		건설근로자퇴직공제수첩, 고용보험피보험자 서류, 건설근로자확인증 등의 활용	
근로자증권투자저축		규정	
근로자주택자금 융자			
주택구입자금등의융자			
학자금의 지원			
의료비의 지원			
자주복지	생활자금대출 등 신탁 활동 구관장 운영 등 생협활 동 노조의 복지시설 활용	노조의 사업으로 활용	

2. 고유위험에 대한 대응

(1) 기본방향

건설산업의 특성에서 기인하는 고유위험에 대응하는 방법은 크게 두 가지가 있다. 첫째, 건설기능인력을 모두 '정규근로자'로 고용하도록 하고 그에 대한 노동비용을 사회적으로 부담하는 방안이다. 둘째, 사고의 기본단위를 개별 '기업'차원이 아닌 '산업'차원 또는 '초기업'차원으로 놓고 관련제도를 수정하거나 신설하는 방안이다. 그러나 모든 생산근로자를 비정규직으로 활용하는 건설업체로 하여금 일시에 이들을 정규근로자로 고용하도록 강제하는 것은 불가능하며 바람직하지도 않다. 한국의 건설노동시장 현실을 고려해 두 번째 방안으로 시작하면서 사업주 스스로의 필요에 의해 첫 번째 방향을 지향하도록 유도하는 것이 합리적이라 판단된다.

따라서 본 보고서의 기본관점은 건설산업 차원에서 관련제도를 개선하는 방안을 모색하되, 노동비용을 사회화하는 방안도 부분적으로 고려하는 것이다. 산업차원의 시도 역시 전혀 존재하지 않는 것을 갑자기 도입한다기 보다는 이미 존재하고 있는 '초기업'단위 접근법의 맹아를 보다 보완확대 발전시키려는 것이다. 건설기능인력에 대해서는 위에서 제시한 근로자의 복지 중 개별기업의 '기업복지' 대신 산업차원의 '산업복지'가 그 역할을 수행하게 될 것이다. 여기서 비정규근로자의 특성을 반영한 사회복지 제도의 개선에 관해서는 기본방향만 논의한다.

(2) 세부적 개선방안

1) 위험·유해한 작업환경 개선

표준안전관리비에 계상된 비용을 실제 안전시설 등에 집행되도록 유도해야 한다. 또한 현장에 설치하는 위생시설 및 휴게시설에 대한 지원을 강화함으로써 쾌적한 작업환경을 조성하여야 한다. 소요되는 비용에 대해서 이미 계상되고 있는 표준안전관리비 또는 안전관련 기관의 지원방안을 모색할 수 있을 것이다. 한편, 산재예방노력과 관련해 산재 발생시 원청에게 벌점과 보험료율 인상이 부과되는 현행 시스템을 변형하여 각 전문업체에게도 책임을 직접적으로 물을 수 있는 체계를 도입하여 모든 현장 책임자의 개선 노력을 유도할 필요가 있다. 다만, 작업의 특성을 고려하여 안전시설의 설치 및 운영의 책임을 배분하여야 할 것이다.

2) 고용불안정에 대한 대응

고용보험의 고용안정사업의 일환으로 독일의 조업단축수당 및 동절기 휴업수당과 유사한

취지의 대응방안을 강구해야 한다. 조업단축수당의 도입을 통해 불의의 수주부진에 의한 생산중단이 발생할 경우에도 근로자는 해고되지 않으며 사업주는 숙련노동력과의 고용관계를 유지할 수 있도록 해야 한다. 이것은 고용안정사업내 휴업수당의 사유 중의 하나로 하든지 아니면 별도의 사업을 설정할 수 있는데 어느 경우든 고용보험기금을 활용할 수 있을 것이다.

한편, 동절기 휴업수당의 도입을 통해 매년 반복되는 혹한기후로 생산중단이 불가피한 경우에도 근로자가 해고당하지 않고 사업주와 고용관계를 유지할 수 있도록 해야 한다. 이 경우 그 재원은 고용보험기금에서 활용하든지 아니면 독일의 예에서처럼 건설산업에서 부담하되 그 비용은 공사원가에 계상할 수 있다. 향후 고용보험이 1개월 미만으로 고용된 일용근로자에게도 확대 적용될 경우 해고된 근로자는 실업급여를 신청하게 되므로 그와 동일한 수준의 수당을 지급하면서 기존의 고용관계를 유지하게 하는 조치의 타당성은 더욱 높아질 것이다.

요컨대, 조업단축수당과 동절기휴업수당의 도입을 통해 실업률 저하의 효과 이외에도 생산활동이 재개된 이후에 보유했던 숙련노동력을 그대로 활용함으로써 나타나는 생산성 향상효과가 클 것으로 기대된다. 두 가지 고용안정 조치는 고용보험이 확대 적용된 이후에 실현될 수 있을 것으로 판단된다.

한편, 건설근로자의 고용불안정을 최소화하기 위해서는 구인구직 정보의 매개가 중요하다. 취업알선 네트워크를 지역정보와 광역정보로 나누어 근로자와 사용자에게 각각 전달함으로써 빠른 시간내에 적재를 적소에 배치함으로써 고용안정도를 제고할 수 있다. 다만, 알선조직에서 노동력의 질적 정보를 파악하기 어려울 것이므로 자격제도의 정착 이후에 활성화될 것으로 짐작된다.

<표 3-41> 정보매개기구에서 제공할 정보 내용

	인력정보란	일자리정보란
지역정보 (세부정보)	·당해 지역에서 가용한 근로자의 직종별·기능별·도별 전체 현황을 게시 ·현재 구직하지 못한 근로자에게 신고하도록 유도해 즉각 동원가능한 근로자에 대한 정보 게시	·당해지역에서 진행중이거나 장차 진행될 건설공사의 규모, 기간, 소요직종 및 근로자수 등의 정보를 시기순으로 게시
광역정보 (개괄정보)	·당해지역 외부에서 활용할 수 있는 노동력 정보를 중앙조직으로 받아 게시 ·현재 구직하지 못한 근로자에게 신고하도록 유도해 즉각 동원가능한 근로자에 대한 정보 게시	·당해지역 외부에서 진행중이거나 장차 진행될 건설공사의 규모, 기간, 소요직종 및 근로자수 등의 정보를 중앙조직으로 받아 시기순으로 게시

3) 직업전망 제시

건설산업 차원에서 현실적으로 활용 가능한 공식적 자격체계를 구축함으로써 직업생애경로를 제시해야 한다. 또한 자격증의 취득과 경력의 증가가 임금 및 직위의 상승과 연계되도록 해 청년층이 자신의 연령 증가에 따른 직업생애계획을 세울 수 있도록 해야 한다. 자격체계를 설계할 때에는 기능직에서 출발하더라도 최고 관리자로 상승하거나 또는 자영업자로 독립할 수 있는 경로를 제시해야 한다. 이것은 자격 및 훈련의 실효성 확보와 관련된 중장기적 개선방안으로 뒤에서 다시 언급될 것이다.

4) 퇴직금 개선

빠른 시일 내에 건설근로자퇴직공제제도를 전체 근로자에게 확대 적용함으로써 제도의 실효성을 높이고 모든 근로자에게 노후대책으로서 제공해야 한다. 현재 퇴직금 수준이 일반근로자에 비해 낮으므로 점차 상향조정할 필요가 있다. 다만, 퇴직공제제도의 실질적인 정착을 위해 공제회가 건설현장에서 이와 관련된 업무의 집행에 대한 감독기능을 보유할 필요가 있다. 또한 적용범위 확대와 더불어 증가할 건설사업주의 편의 증진을 위해 중장기적으로는 지역조직의 설치 필요성에 대해서도 검토해야 한다.

5) 고용관계 명확화

건설근로자고용개선법의 규정대로 원도급자 및 하도급자 모두 고용관리책임자를 선임하도록 하고 이들이 건설일용근로자의 노동법적 고용관계를 관리하도록 해야 한다. 이를 위해 현행 관련 규정을 강제할 수 있는 벌칙조항을 마련해야 한다. 벌칙조항의 마련은 규제의 강화가 아니라 법률의 입법 취지를 제대로 구현하는 필수적인 조치라고 보아야 한다. 한편 비공식적인 지위만을 가진 집장의 경우 자영업자로 등록되지 않은 이상 '도급제 근로자'로서 일반근로자와 동일한 수준의 보호를 받아야 한다. 즉, 고용보험의 피보험자로서 관리되고 산재보험의 혜택을 받아야 한다. 고용관리책임자와 관련된 조치는 이미 존재하는 법률의 개정 작업이므로 단기적으로 처리할 수 있다.

이상에서 논의된 세부적 개선방안을 다음과 같이 요약할 수 있다.

<표 3-42> 건설산업의 고유위험에 대한 대응방안 요약

항 목	세 부 적 개 선 방 안
작업환경 개선	표준안전관리비 적정 집행, 위생 및 휴게시설 지원, 원하청 모두에게 안전상의 책임 추궁
고용안정 개선	수주중단 및 동절기에 의한 생산중단시 고용유지에 대한 수당 지원, 취업네트웍 활용
직업전망 제시	자격체계를 임금 및 직위와 연계, 최고관리직 또는 자영업에 이르는 직업생애경로 제시
퇴직금 개선	건설근로자퇴직공제제도의 적용범위 확대 및 금액 상향 조정
고용관계 명확화	고용관리책임자 선임 강제와 고용관계 관련 규정 실효성 확보

3. 고유장점에 대한 촉진

(1) 기본방향

건설근로자의 고유장점이라 할 수 있는 복합숙련의 완성 가능성을 높일 수 있는 체계적인 장치의 마련과 자영업자로서의 독립을 촉진할 수 있는 방안을 강구하고자 한다. 건설분야 최고의 자격증을 보유한 '기능장'의 위상과 역할은 청년층이 건설근로자로서의 직업생애비전을 가능하게 하는 데 중요한 시금석이 될 것이므로 그 방안도 아울러 모색해 보자.

(2) 세부적 개선방안

1) 창업 지원

자율성 및 창의성의 발휘를 위해 자영업자로 독립하고자 할 경우 제도적으로 지원하는 방안을 구체화하여야 한다. 실제로 고도의 생산능력을 보유한 기능장 자격증 보유자가 전문건설업자 등으로 창업하고자 할 경우 이들의 설립요건을 완화하는 방안을 검토할 수 있다. 예컨대, 자본금 규모를 일정 수준 감면하는 방안을 생각할 수 있다. 실질적인 생산능력의 보유가 자본금에 못지 않게 건설업자의 중대한 자격으로 인정받아야 하기 때문이다.

2) '건설기술자'로 인정

「건설기술관리법」 시행령 제4조 및 [별표 1]의 건설기술자 범위에 기능장을 포함시켜야 할 것으로 판단된다. 예컨대, 기술사, 기사, 산업기사는 일정한 경력을 거쳐 특급기술자가 될 수 있도록 규정하고 있으나 기능계의 최고 자격인 기능장에 대해서는 언급이 없다. 즉, '산업기사의 자격을 취득한 후 13년 이상 건설공사업무 수행한 자'는 인정된다고 규정하고 있다면 법리적으로 그 보다 상위 자격인 기능장에 대해서는 완화된 요건만을 요구하든가 아니면 기술사와 동일한 요건으로 인정해야 할 것이다. 이러한 예는 감리원의 경우에도 마찬가지이다.

따라서 건설기술자 또는 감리원 인정범위에 기능장을 명시함으로써 그의 능력과 경험에 걸맞는 역할이 주어져야 한다. 건설업자로 등록하거나 또는 기술능력평가를 받기 위해서는 건설기술관리법상의 '건설기술자'를 보유하여야 하는데 기능장도 여기에 포함되도록 한다. 또한 감리 중 시공관련 분야를 담당하게 함으로써 부실시공을 막을 수 있다.

이렇게 건설기술자로 인정하여 건설업자 설립요건, 기술능력평가, 감리원 등으로 활용한다면 기능장이 건설업체의 고위 관리자로 승진하는 데 도움이 될 것이다. 그래야 청년층이 건설근로자로서 직업생애비전을 가지고 자발적으로 진입하려 할 것이다.

3) 실기 교육자로 활용

후술하겠지만 현재 공식적인 교육훈련체계의 문제점으로 가장 많이 지적되는 것이 ‘훈련과 현장기능의 괴리’이다. 이것을 근본적으로 해결하기 위해서는 훈련과 현장의 연계프로그램이 필요하다. 그 일환으로서 언급되는 것이 현장경력자를 교사로 활용하는 방안이다. 현재 대부분의 공고나 기타 훈련기관에서 현장경험이 없고 기능을 보유하지 못한 실습교사가 실기를 지도하고 있어 현장과의 괴리가 발생하고 있다. 이러한 문제점을 극복하기 위해 고도의 기능을 인정받고 현장의 경험이 많은 기능장을 공고, 여타 교육훈련기관, 건설현장의 실기 교육자로 활용할 수 있다. 그 결과 훈련생의 기능수준이 높아질 뿐만 아니라 건설근로자의 생애비전을 제시하는 효과도 아울러 거둘 수 있을 것이다.

4) 복합숙련의 완성 기회 제공

건설근로자의 복합숙련은 ‘구상’과 ‘실행’ 능력의 통일에 의해 달성 가능하므로 기능장에 이르는 과정에서 이러한 교육내용의 전달, 저녁시간 또는 주말의 교육과정 개설, 수강에 대한 지원프로그램 등을 제공함으로써 교육에 대한 접근기회를 제공해야 한다. 현실적으로 현장의 경험이 많으나 이론에 약한 숙련공을 기능장으로 유인하는 방안을 강구해야 한다. 이론과 실기가 겸비된 숙련의 보유야말로 장인정신의 물질적 토대이기 때문이다. 예컨대, 기후적 요인으로 공사가 중단되는 1~3월에 걸쳐 이론 중심의 기능장 교육과정을 개설하고 이것이 시험으로 연계되도록 할 수 있다.

이상에서 논의한 세부적 개선방안을 요약하면 다음과 같다.

<표 3-43> 건설산업의 고유장점에 대한 촉진방안

항 목	세 부 적 개 선 방 안
창업지원	기능장에게 건설업자로서의 등록요건 완화
‘건설기술자’로 인정	기능장을 건설기술자, 감리원, 현장관리자 등으로 활용
실기 교육자로 활용	공고, 교육훈련기관, 현장에서의 실기 교육자로 활용
복합숙련의 완성 기회 제공	장인에 이르는 교육체계 마련과 접근기회 부여

제 4 장 건설기능인력의 육성

본 장에서는 건설기능인력을 비숙련공에서 숙련공으로 육성하는 방안에 대해 논의하고자 한다. 한국 건설현장의 숙련공은 대개 공식적인 훈련체계보다는 비공식적인 숙련형성 경로를 거쳐 육성되어 온 것으로 알려져 있다. 왜 공식적인 훈련메커니즘이 제대로 작동하지 않았는가와 비공식적 숙련형성 경로의 장단점은 무엇인지 그리고 최근 시도되고 있는 산업차원의 훈련체계를 어떻게 평가해야 하는지를 밝히는 것이 주요한 분석사항이다. 그로부터 향후 추구해야 할 개선방향을 도출하는 것이 본 장의 궁극적인 목적이다. 먼저 훈련 및 자격의 개념으로부터 논의를 시작한다.

I. 훈련과 자격 체계의 관계

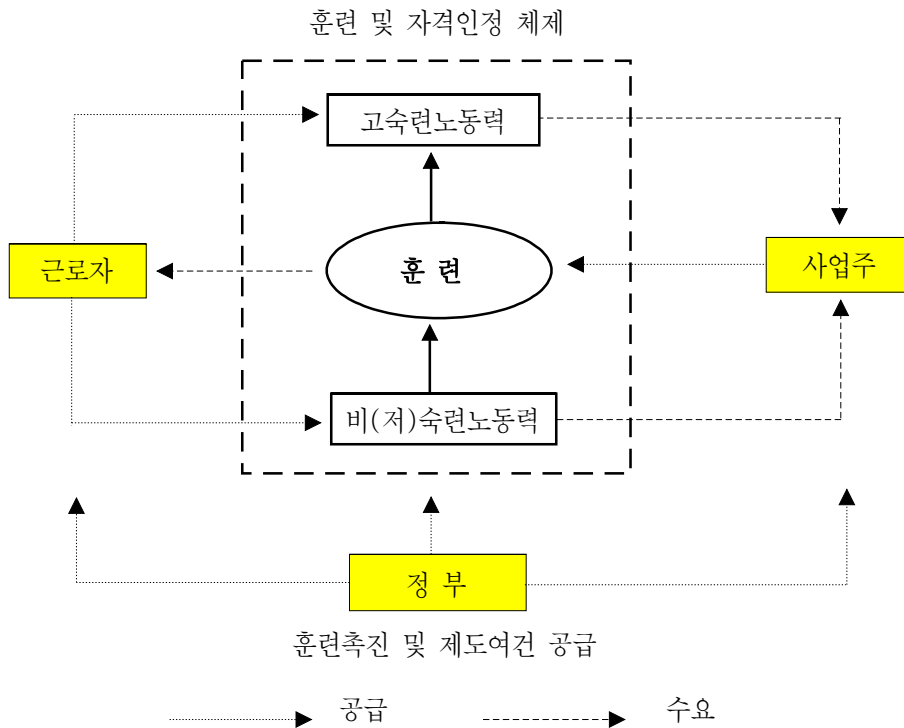
제2장에서 노동력의 생산이 양적 생산과 질적 생산으로 구분됨을 설명한 바 있다. 그 중 노동력의 질적 생산이 훈련 및 자격과 관련된다. 노동력의 질적 생산이란 근로자가 소유하고 있는 노동력의 정신적 및 육체적 능력의 질적 수준을 향상시킨다는 의미이기 때문이다. 따라서 본 보고서에서의 훈련이란 숙련이 축적되도록 하는 의도적인 학습과정을 지칭하는 것으로서 모든 숙련형성 과정을 포괄하는 광의의 의미로 사용한다.¹⁹⁾ 즉, 노동력은 훈련을 통해 숙련을 체화하게 된다.

훈련과 숙련을 둘러싼 경제주체들간의 수급관계는 다음과 같이 나타낼 수 있다. 근로자는 훈련수요자임과 동시에 숙련공급자이다. 사업주는 훈련공급자임과 동시에 숙련수요자이다. 정부는 훈련과 숙련에 대한 수급 당사자인 근로자와 사업주가 활동하는 제도적 여건을 공급하는 자이다. 따라서 이상적인 훈련 및 자격체계가 설정되기 위해서는 훈련과 숙련에 관한 한 노사는 직접적인 추진주체가 되어야 하며 정부는 그에 대한 제도적 여건을 조성하는 지원자로서 역할 분담이 이루어져야 한다.

그러나 훈련체계만으로는 체화된 숙련의 활용이 실현되기 어렵다. 체화된 숙련의 내용과 정도는 근로자의 외양에 드러나지 않기 때문이다. 이것이 노동력의 질에 대한 정보비대칭이 발생하는 이유이다. 즉, 근로자는 훈련을 통해 향상된 자신의 숙련정도를 알 수 있으나 타인은 이것을 알 수 없다. 따라서 적재를 적소에 배치하기 위해서는 노동력의 내용 및 정도에

19) 숙련형성 과정과 관련해 연구의 목적에 따라 훈련(training), 교육(education), 인적자원개발(human resources development) 등 다양한 개념이 사용되는데 건설현장의 상황과 본 보고서의 목적상 이러한 개념을 명확히 구분할 실익이 없다. 예컨대, Nadler and Nadler(1991)는 인적자원개발이 훈련, 교육, 개발로 나뉘어진다고 주장한다. 훈련은 현재 직무의 능률향상을 위한 학습이고 교육은 가까운 장래에 맡게 될 예정된 직무를 위한 학습, 그리고 개발은 현재나 미래의 특정한 직무와 관련된 것은 아니나 개인의 발전을 위한 학습으로 설명된다. 원창희(1997, p.7) 참조.

[그림 4-1] 이상적인 훈련 및 숙련의 수급관계

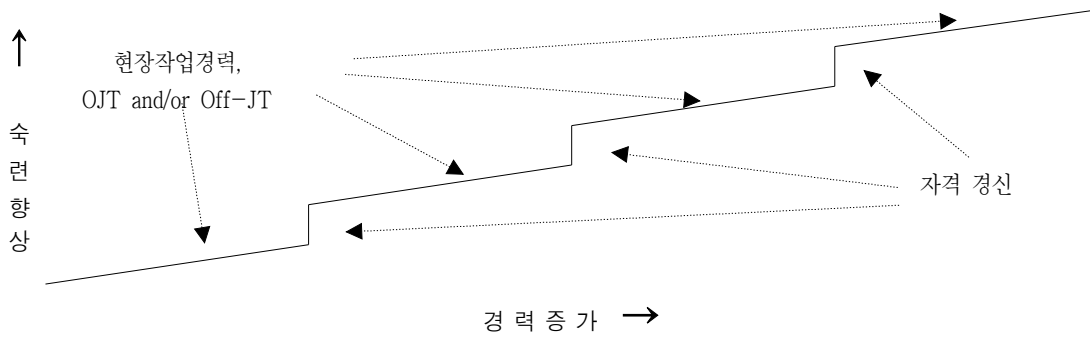


대한 정보를 가시화(可視化)하는 작업이 필요하다. 보이지 않는 근로자의 숙련의 내용과 정도를 드러나게 하는 것이 바로 자격체계이다. 근로자는 사용자에게 자격증을 통해 자신의 숙련을 입증 받게 되고 그에 기반해 일정한 역할과 대우를 부여받게 된다. 나아가 자격인정의 기준과 범위를 전국적으로 단일화한다면 직무가 요구하는 기능의 공통요소를 표준화할 수 있게되며 자격증의 유용성을 일반화할 수 있다. 요컨대, 훈련과 자격 체계는 숙련에 대한 축적과 그 결과를 가시화하는 것으로서 상호 보완적인 관계를 맺고 있다고 할 수 있다.

이러한 훈련 및 자격에 대한 일반론은 건설현장에서 더욱 절실하다. 건설현장에서의 숙련은 생산현장의 각이성에 대한 적응능력, 노동의 기예성 발휘능력, 작업에 대한 통제능력 등이 통일된 복합숙련의 성격을 지니는데 이것이 복합숙련의 획득과 식별을 더욱 어렵게 한다. 따라서 복합숙련을 습득하고 축적하는 훈련체계와 그 결과 향상된 숙련을 드러나게 하는 자격체계의 필요성이 건설현장에서 더욱 절실하다.

한편, 훈련 및 자격 체계의 존재 근거에 따라 공식적 또는 비공식적 형태를 나누어 볼 수 있다. 공식적 훈련 및 자격인정이란 법적·행정적 규정을 통해 참여요건, 과정, 자격취득, 보수교육 등을 정한 일련의 제도를 의미하며, 비공식적 훈련 및 자격인정이란 법적·행정적 규정을 통해 존재하는 것은 아니나 노동시장 및 건설현장에서 자생적으로 발생한 관행 및 관습에 의한 일련의 제도를 의미한다.

[그림 4-2] 훈련 및 자격 체계의 관계



본 보고서에서는 훈련 및 자격 관련 현행 제도를 세 가지의 특성별로 구분하고 각 제도의 장단점을 비교·분석하여 개선방향을 도출하고자 한다. 첫째, 기업차원의 공식제도로써 정부의 법령을 기초로 정부 및 건설사업주가 공급하는 훈련 및 자격인정 체제로서 전통적인 ‘개별 기업단위’의 훈련 및 자격인정 관련 공식제도를 의미한다. 둘째, 비공식제도로써 정부의 법령 범위밖에 존재하고 훈련을 목적으로 설치하지도 않았으나 건설근로자의 기능향상에 실질적인 영향을 미쳐 온 건설현장의 ‘비공식인 숙련형성 및 자격인정 관행’을 의미한다. 셋째, 산업차원의 훈련제도로써 건설업의 특성을 고려해 개별 기업의 틀을 벗어나 훈련을 실시하려는 ‘건설노조’ 또는 ‘건설사업주단체’에 의한 훈련제도를 의미한다. 이들은 노조 또는 사업주단체에 의한 자율적인 훈련이며 일부는 공식제도에 의해 지원되기도 한다.

II. 훈련 및 자격 관련 공식제도

언급한 바와 같이 정부의 법령을 기초로 정부 및 건설사업주가 공급하는 훈련 및 자격인정 체제로서 주로 국가차원 또는 기업차원의 훈련 및 자격인정 관련 공식제도를 의미한다. 먼저 관련 규정을 살펴보고, 각 관련 주체의 입장에서 공식제도에 참여하거나 실시하기 어려운 이유를 현실적 여건으로부터 도출한 후, 거기에서 개선방향을 도출하고자 한다. 주로 정규직 중심의 제도와 비정규직 중심의 노동시장간에 나타나는 불일치의 문제 그리고 현장의 기능과 훈련기관의 교육간에 표출되는 괴리 등이 문제의 초점이다.

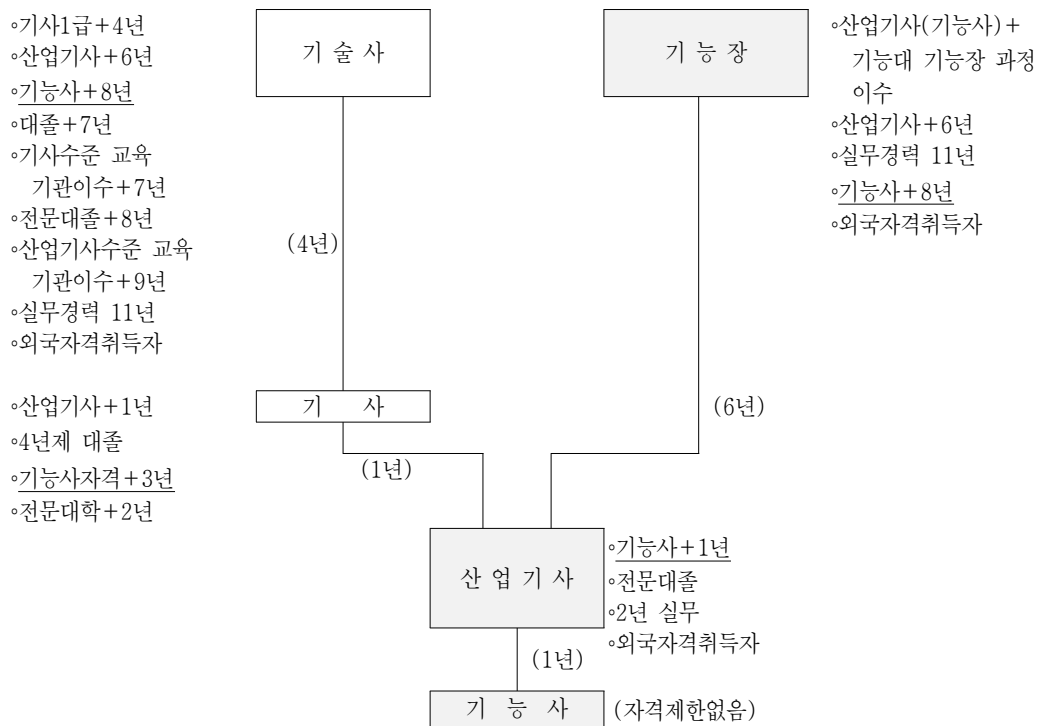
1. 관련 규정

먼저 우리나라의 직업훈련제도를 개괄적으로 살펴보자. 우리나라의 직업훈련제도는 1967년 ‘직업훈련법’ 제정으로 정식 도입되었으며, 1976년에 사업주에 대한 직업훈련의무제를 근간으

로 하는 '직업훈련기본법'이 제정·시행됨으로써 산업사회에 필요한 기능인력 양성이라는 목적을 수행하였다. 이후 급격한 산업사회의 변화에 부응하기 위하여 양성훈련뿐만 아니라 재직자향상훈련, 재훈련 등의 중요성이 부각됨에 따라 1995년 7월 '고용보험법'에 의한 직업능력개발사업의 도입으로 직업훈련의 중점이 근로자의 평생직업능력개발로 확대·발전되었다.

당시 고용보험 직업능력개발사업은 상시근로자 70인 이상 전사업체에 대하여 적용하였으나 제조업·건설업 등 6개 산업의 1,000인 이상 사업체는 '직업훈련기본법'에 의한 훈련의무제가 존치되어 직업훈련제도가 이원적으로 운영되었다. 그러던 것이 1999년 '근로자직업훈련촉진법'의 대체 시행으로 고용보험의 직업능력개발사업으로 일원화되었다. 고용보험법상의 직업능력개발사업은 사업주가 납부한 고용보험기금을 재원으로 피보험자 등의 직업능력을 개발·향상시키기 위하여 사업주 및 근로자에 대해 지원을 행함으로써 자발적인 직업능력개발훈련의 실시를 유도하는 인센티브제도라는 특성을 지니고 있다.

[그림 4-3] 국가기술자격제도의 자격검정 체계 및 응시요건 개요



주 : ()는 요구 최소실무경력 연수
 자료 : 노동부, 직업훈련사업현황, 2000. 5

한편, 국가기술자격제도의 자격검정체계 및 응시요건 역시 전산업에 걸쳐 단일체계가 적용되고 있다. 건설기능인력의 경우에도 기능사로부터 출발하여 산업기사를 거쳐 기사 및 기술

사에 이르거나 산업기사에서 기능장에 이를 수 있는 경로가 규정상으로는 존재한다. 기능사의 경우에는 아무런 자격요건을 요구하지 않으나 산업기사나 기능장의 단계에서는 아랫 단계의 자격증과 더불어 실무경력에 대한 증빙을 응시요건으로 한다.

1999년에는 기술기능계 구분을 폐지하고 자격등급을 8등급에서 5등급으로 단순화함에 따라 기사 2급, 다기능기술자, 기능사 1급을 산업기사로, 기능사 2급 및 기능사를 기능사로 통합 조정하였다(1999년 3월 28일부터 시행). 단순기능인력인 기능사보는 1998년 5월 9일부터 폐지하되 3D업종 인력수급이나 교정제도 등과의 관련으로 2001년 12월말까지 기능사보 검정을 시행한다.

건설기능인력의 육성과 주로 관련되는 훈련과정은 양성 및 향상훈련이며 훈련방법은 집체 및 현장훈련이다. 직업능력개발훈련 과정별 훈련생의 자격 및 훈련기간은 <표 4-1>과 같다 (근로자직업훈련촉진법시행령 제2조 및 제4조 관련).

<표 4-1> 직업능력개발훈련 과정별 훈련생의 자격 및 훈련기간

훈련과정	정 의	훈 련 생 의 자 격	훈 련 기 간
양성훈련	주로 신규학교졸업자 등 새로이 근로자가 되고자 하는 자 및 구직자에 대하여 직업에 필요한 기초적인 지식·기술기능을 습득시키는 훈련	15세 이상인 자. 다만, 직업능력 개발훈련시설의 장은 훈련직종 및 내용에 따라 연령 및 학력을 따로 정할 수 있음.	1월 이상
향상훈련	양성훈련을 받은 자 또는 직업에 필요한 기초적 직무수행 능력을 가지고 있는 자에게 더 높은 직무수행능력을 습득 시키거나 기술발전에 대응하여 필요한 지식기능을 보충 하기 위하여 실시하는 직업능력개발훈련	양성훈련을 받은 자 또는 직업에 필요한 기초적 직무수행능력을 가지고 있는 자	20시간 이상
전직훈련	근로자에게 종전의 직업과 유사하거나 새로운 직업에 필요한 직무 수행능력을 습득시키기 위하여 실시하는 직업능력개발훈련	전직자 또는 전직예정자	2주 이상

관련 규정상 훈련방법은 크게 세 가지로 구분된다. ‘집체훈련’은 직업능력개발훈련을 위하여 설치한 훈련전용시설을 이용하거나 훈련을 실시하기에 적합한 시설(산업체의 생산시설 및 근무장소 제외)에서 실시하는 훈련을 말한다. ‘현장훈련’은 산업체의 생산시설을 이용하거나 근무장소에서 실시하는 훈련이다. 셋째, ‘통신훈련’은 정보·통신매체 등을 이용하여 원격 지간 실시하는 훈련이다.

훈련주체별로는 공공훈련과 민간훈련으로 구분할 수 있다. 공공훈련은 주로 공공단체, 정부, 지자체에 의해 실시되며, 민간훈련은 사업주 또는 기타 훈련기관에 의해 이루어진다. 공공훈련의 경우 건설기능인력과 관련된 직종은 주로 제조업과 겹치는 설비플랜트 종류가 많으며 토목관련 직종은 거의 없다.

<표 4-2> 직업훈련기관 현황 및 훈련직종 개요

(2000년 5월 현재, 단위 : 개소)

형 태 및 설 치 현 황		훈 련 직 종
공 공 훈 련 (95)	공 공 단 체(52) ·한국산업인력공단(42) ·대한상공회의소(8) ·장애인고용촉진공단(2)	산업별 공통수요 직종(금속, 기계가공, 정밀기계 등) 수출전략 직종(귀금속 가공, 염색, 제직 등) 첨단 및 신수요 직종(전산응용기계 등) 기능장 양성
	정 부 기 관(36) ·법 무 부(36)	소년원생 및 재소자 자활능력 배양을 위한 직종 (조적, 목공 등)
	지 방 자 치 단 체(7)	지역주민의 선호직종, 취업용이 직종(기계조립, 자동차정비, 건축배관, 특수용접, 전기제어 등)
민 간 훈 련 (622)	사업주직업능력개발훈련시설(325)	자체수요직종의 다능공 및 준다능공·재직근로자의 직무능력향상훈련(선반, 전자, 건축목공 등)
	훈련법인·직업능력개발훈련시설 기타지정직업능력개발훈련시설 기타훈련기관(합계 297)	·공공훈련사업주가 실시하는 직업능력개발훈련으로 양성하기 곤란한 직종(조리, 인쇄, 도배, 정보처리, 미용 등) ·실업자의 재취직능력을 제고하기 위한 다양한 훈련, 재직근로자의 직무능력향상훈련

자료 : 노동부, 직업훈련사업현황, 2000. 5

건설관련 자격검정 역시 한국산업인력공단에서 일괄적으로 시행한다. 한국산업인력공단에서 시행하는 자격검정 중 토목관련 종목은 29종이고 건축관련 종목은 33종이다. 이 중 건축관련 기능장은 건축일반시공 그리고 건축목재시공의 두 종류로 구분되나 토목직종의 기능장 자격은 없다.

<표 4-3> 한국산업인력공단 시행 자격검정 종목(2000. 5. 현재)

직무분야별	등급별					
	계	기술사	기능장	기 사	산업기사	기능사
전 체	570	97	33	100	132	204
토 목	29	11	-	4	4	10
건 축	33	4	2	3	7	17

주 : 대한상공회의소 시행 서비스분야 37종목 제외
자료 : 노동부, 직업훈련사업현황, 2000. 5

<표 4-4> 근로자에 대한 지원규정(고용보험법)

사업내용	지 원 요 건	지원금액
수강 장려금지원	이직예정자이거나 피보험자인 50세이상인 근로자가 자비부담으로 직업능력개발훈련을 수강할 것(소정일수의 80%이상 출석)	수강비용 전액 지원 (100만원 한도)
근로자 학자금대부	기능대학 또는 전문대학 이상의 학교에 입학하거나 재학중인 피보험자인 근로자일 것(방송통신대학·대학원과정은 제외)	등록금 전액(연리1%)

자료 : 노동부, 직업훈련사업현황, 2000. 5

<표 4-5> 사업주에 대한 지원규정(고용보험법)

사업내용	지 원 요 건	지 원 금 액					
직업 능력 개발 훈련	<p>◦지방노동관서장의 훈련과정인정 또는 지정을 받은 후 직업능력개발훈련을 실시할 것 (자체 또는 위탁가능)</p> <p>- 해외직업능력개발훈련 실시 사업주: 지방노동관서장의 훈련계획승인을 얻은 후 훈련을 실시할 것</p> <p>※ 직업능력개발훈련은 훈련과정에 따라 양성훈련, 향상 훈련, 전직훈련을 실시할수 있으며, 훈련방법에 따라 집체훈련, 현장 훈련, 통신훈련 가능</p>	<p><집체훈련></p> <p>◦자체훈련 - 기준훈련: 지정훈련비×훈련수료인원 - 기준외훈련: 지정훈련비의90%(대규모기업은 80%)×훈련수료인원</p> <p>◦위탁훈련 - 기준훈련: 지정훈련비×지원금지원율(70~100%)×훈련수료인원 - 기준외훈련: 지정훈련비×지원금지원율(50~90%)×훈련수료인원</p> <p>【지원금 지원율】</p>					
		구 분	훈련비가 시간당단가 금액이하	훈련비가 시간당단가 100%초과 ~150%	훈련비가 시간당단가 150%초과 ~200%	훈련비가 시간당단가 200%초과	
		자체 훈련	기준 의 대상 기업	90%	90%	90%	90%
			대규모 기업	80%	80%	80%	80%
기준 훈련	100%		100%	100%	100%		
위탁 훈련	기준 의 대상 기업	90%	80%	70%	60%		
	대규모 기업	80%	70%	60%	50%		
	기준 훈련	100%	90%	80%	70%		
<p>※ □는 사후정산을 하기 때문에 실훈련비 기준임</p> <p><현장훈련></p> <p>◦현장훈련기간 동안에 이루어지는 집체형식의 훈련에 소요되는 비용과 사업주가 지급한 훈련수당(단, 집체훈련 방법에 의하여 산출된 금액의 50%를 초과불가)</p> <p><통신훈련></p> <p>◦우편매체를 이용한 통신훈련 - 지정훈련비(지정시 훈련과정별 월5만원 한도)×사업규모별지원율 90%(대규모기업은 80%)×훈련수료인원</p> <p>◦인터넷 등 첨단정보통신망 매체에 의한 통신훈련 - 인터넷통신훈련비×사업규모별지원율 90%(대규모기업은 80%)×훈련수료인원</p>							
유급휴가 훈련지원	<p>◦30일이상의 유급휴가를 부여하고 휴가기간 중 임금을 지불했을 것 (1년이상 재직자에 한함)</p> <p>◦휴가기간중 직업능력개발훈련을 실시할 것</p>	<p>◦우선지원대상기업: 통상임금의1/2+훈련비용의 일부</p> <p>◦대규모기업: 통상임금의 1/3+훈련비용의 일부</p>					
직업능력 개발훈련 시설·장비 자금 대부	<p>◦대부: 직업능력개발훈련을 실시하거나 실시하고자 하는 사업주 또는 사업주단체 등</p>	<p>◦사업주단체 20억, 사업주 10억, 비영리법인 10억 이내로 소요자금의 90%</p> <p>◦우선지원대상기업: 연리1%</p> <p>대규모기업: 연리2.5%</p> <p>기타훈련기관: 연리6%</p>					

자료: 노동부, 직업훈련사업현황, 2000. 5

2001년 현재 사업주 및 근로자에 대한 직업훈련 지원은 주로 고용보험법에 의해 이루어지고 있다. 그 내용은 <표 4-4>와 <표 4-5>에 의해 요약되어 있다. 근로자에 대한 지원규정은 크게 수강장려금 지원과 학자금 대부로 나뉜다. 이것은 고용보험 피보험자격 취득자를 대상으로 한다.

고용보험제도는 보험료 납부 및 사업주 지원에 있어 직업훈련의무제도와 다음과 같은 차이를 지니고 있다. 직업훈련의무제도에서는 훈련을 실시하지 않는 사업주만이 훈련분담금—업종 및 기업규모에 따라 임금총액의 0.03~0.72%로 차등—을 납부했으며 훈련을 실시하는 경우에는 이 금액을 훈련비용에 충당하였다. 그에 비해 고용보험제도에서는 사업주가 훈련을 실시하더라도 일단 직업능력개발사업 보험료—기업의 상시근로자 규모에 따라 임금총액의 0.1~0.7%로 차등—를 납부하였다가 훈련의 과정 중 또는 종료 후에 지원을 받도록 되어 있다. 따라서 훈련을 실시하는 사업주로서는 당장 지출되어야 하는 훈련비용에 대한 부담과 보험료 납부 부담을 아울러 안게 된다. 다만 고용보험에서는 당해 기업에서 납부한 액수 이상의 지원금을 받을 수 있어 인센티브로서의 측면도 있다.

2. 활용 및 실시 현황

건설기능인력에 대한 공식제도의 적용 여부 및 활용 정도를 파악하기는 매우 어렵다. 공식 자료는 이들을 제대로 파악하지 못하고 있고 일부 건설근로자에 대한 실태조사 자료는 대표성을 결여하고 있기 때문이다. 첫째, 통계청이나 노동부에서 실시하는 일반적인 조사는 건설기능인력만을 분리시키지 못하고 건설업 전체를 다루거나 또는 건설기능인력을 포괄하지 못해 이들의 특성을 반영하지 못하는 치명적인 한계를 안고 있다. 둘째, 건설근로자퇴직공제수첩 보유근로자에 대한 자료는 현재 가용한 건설기능인력에 대한 공식적 통계자료 중 가장 많은 건설근로자를 포괄하고 있으나 제도의 적용대상—공공공사 100억 이상, 민간주택공사 500호 이상 등—에 한정된다는 한계를 지닌다. 또한 분류항목이 적어 심도 있는 분석자료로서 부적합하다. 셋째, 한국노동연구원(1996, 1999)이나 국토개발연구원(1994) 실태조사 자료는 표본수가 적고 시간이 좀 경과된 자료이기는 하나 건설기능인력의 훈련 및 자격관련 분석에 유용하다.

(1) 건설근로자의 참여 현황

<표 4-6>에 의하면 건설근로자의 직업훈련참여 및 자격보유 비율이 매우 낮아 현행 제도의 낮은 활용 정도를 알 수 있다. <표 4-7>은 숙련정도에 따라 이를 살펴보고 있는데 여기서도 약간의 차이만을 보일 뿐이어서 훈련 및 자격 관련제도가 건설현장에 미치는 영향력이 미미함을 알 수 있다.

<표 4-6> 건설근로자의 훈련참여 및 자격보유 상황

조사자료	훈련참여율 비율	자격보유율 비율
건설근로자퇴직공제제도(2001.4)	0.1% (212/150,328명)	1.0% (1,487/150,328명)
한국노동연구원설문조사(1996.10)	6.9% (69/1,000명)	11.2% (112/1,000명)
국토개발연구원설문조사(1994.10)	25.0% (139/557명)	-
통계청고용구조조사보고서(1993.12)	13.2% (86/650천명)	-

<표 4-7> 숙련정도에 따른 훈련참여율 및 자격보유율 비율

(단위 : %, 명)

	전체	훈련참여율 비율	자격보유율 비율
전체	100.0(911)	11.9	7.2
십장	100.0(83)	12.0	6.0
기능공	100.0(612)	12.6	7.2
조공	100.0(111)	8.1	4.5
일반공	100.0(105)	8.6	10.5

자료 : 한국노동연구원(1996a)

(2) 건설사업주의 훈련실시 현황

한국노동연구원 설문조사(1996b)에 의하면 IMF 위기 상황 이전에 건설인력이 부족하다고 느낀 건설사업주가 65%이고 그 중 기능공이 부족하다고 응답한 사업주가 76%에 달했으나 자신이 직접 훈련을 실시한 경우는 많지 않았다.

<표 4-8> 건설업체의 직업훈련 실시 여부

(단위 : %, 업체)

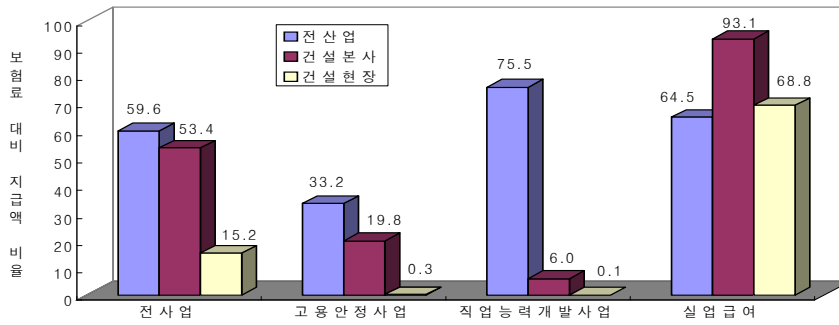
	전체	건설인력이 부족하다고 응답한 기업	건설인력이 부족하지 않다고 응답한 기업
전체	100.0(200)	100.0(129)	100.0(71)
실시하지 않음	90.5	89.1	93.0
실시하고 있음	9.5	10.9	7.0

주 : ()안은 기업체수임.

자료 : 한국노동연구원 설문조사(1996b).

한편, 사업주가 활용한 훈련에 대해서는 고용보험의 직업능력개발사업 지원금이 지급되므로 당해 업종에서 납부한 보험료와 활용한 지원금의 비율(이하 '활용률')을 살펴보면 상대적 활용정도를 알 수 있다. [그림 4-4] 과 <표 4-9>는 건설산업을 다시 건설본사와 현장으로 구분하여 각각의 활용률을 보여 주고 있다.

[그림 4-4] 건설업의 고용보험 보험료 대비 지급액 비율(1995~99년 평균)



주: '보험료 대비 지급액 비율'은 각 사업장 또는 산업에서 납부한 보험료와 지급된 지원금의 비율로서 고용보험사업의 상대적 활용정도를 나타냄.

<표 4-9> 건설업의 고용보험 보험료 대비 지급액 현황(1995~1999년 합계)

(단위 : 백만원, 천명, %)

구분		전산업	건설업	건설업	
				본사	현장
전사업	지급액(A)	2,857,408(100.0)	228,386(8.0)	208,991(7.3)	19,395(0.7)
	보험료(B)	4,790,977(100.0)	519,062(10.8)	391,181(8.2)	127,881(2.7)
	A / B	59.6	44.0	53.4	15.2
고용안정사업	지급액(A)	303,662(100.0)	18,443(6.1)	18,277(6.0)	166(0.05)
	보험료(B)	915,529(100.0)	154,288(16.9)	92,202(10.1)	62,085(6.8)
	A / B	33.2	12.0	19.8	0.3
직업능력개발사업	지급액(A)	742,120(100.0)	6,014(0.8)	5,995(0.8)	18.3(0.002)
	보험료(B)	983,272(100.0)	138,301(14.1)	100,648(10.2)	37,635(3.8)
	A / B	75.5 ¹⁾	4.3	6.0	0.05
실업급여	지급액(A)	1,811,626(100.0)	203,930(11.3)	184,719(10.2)	19,211(1.1)
	보험료(B)	2,809,388(100.0)	226,474(8.1)	198,331(7.1)	27,918(1.0)
	A / B	64.5	90.0	93.1	68.8
	수급자수(C)	821(100.0)	87(10.6)	76(9.3)	11(1.3)
	실업자수(D) ²⁾	3,077(100.0)	645(21.0)	135(4.4)	510(16.6)
C / D		26.7	13.5	56.3	2.2

주: 보험료는 개산보험료 기준이며, 지급액 중 인력은행지원, 고급인력정보센터지원, 보육시설설치지원, 직장보육시설설치비용자 등의 고용안정사업과 직업훈련시설 및 장비대부사업, 실업자재취직훈련비 등의 직업능력개발사업이 일부 누락되어 보험료 대비 지급액이 약간 과소 평가되어 있음.

1) 실업자재취직훈련비를 제외할 경우 지급액은 124,786백만원이고 보험료 대비 지급액 비율은 12.7%임.

2) '1년 미만 前職실업자수' 기준이며, 공사현장의 실업자수는 정확하게 파악할 수 없기 때문에 경제활동인구조사에 나타나 있는 건설업 실업자수를 본사 및 현장 취업자수의 비중으로 나누어 배분함.

자료 : 한국노동연구원 고용보험연구센터, 『고용보험동향』, 각 호. 경제활동인구조사DB.

1995년 7월 고용보험 도입 이후 1999년까지 전산업의 보험료 합계는 약 4조 7,910억원이었고 지원금의 합계는 2조 8,574억원으로 5년간 활용률의 평균은 59.6%이었다. 건설업의 경우

5년간 5,191억원을 보험료로 납부하고 2,283억원을 지원 받아 건설업의 활용률은 44.0%이었다. 이를 건설 본사와 건설현장으로 구분하여 보면 건설본사의 활용률은 전체 평균보다 약 6% 포인트 낮은 53.4%였으나 건설현장의 경우에는 전체 평균의 약 1/4 수준인 15.2%에 그치고 있다. 동일한 건설산업이라고 하더라도 본사와 현장간에 커다란 차이가 있음을 알 수 있다. 즉, 건설산업의 훈련실시가 다른 산업에 비해 활발하지 않은데 특히 건설일용근로자가 속해 있는 건설현장에서는 거의 훈련실적이 없다.

개별 건설사업주 중 근로자에 대한 사업내 훈련을 실시하고 있는 곳은 2000년 9월 현재 현대건설이 유일한데 이 곳 역시 기능인력 관련 직종은 거의 없다. 그에 비해 직업훈련 분담금 체제였던 1997년 1월에는 17개 건설업체에서 사업내 직업훈련원을 운영하고 있었다.²⁰⁾

(3) 정부의 건설관련 훈련 및 자격실시 현황

1999년도 훈련직종별 훈련실시 현황을 보면 건설업의 참가자가 차지하는 비중이 2.8%로 나타나 취업자 비중 약 8%보다 크게 낮다. 더욱이 참가자들 역시 대부분 사무직이나 건설기술인력일 것으로 추정되어 건설기능인력의 참여는 더욱 낮을 것으로 보인다.

<표 4-10> 훈련직종별 훈련실시 현황(1999)

(단위 : 명)

훈련분야	전 체	실업자 재취직훈련	취업훈련	고용촉진 훈련	기능사양성	우선직종 훈련	유급휴가 훈련
전 체	339,572	226,356	10,022	69,466	16,817	9,122	7,789
건 설	9,507	4,091	159	2,763	37	2,449	8

주 : 1) 실직자재취직훈련=지방노동관서 실직자재취직훈련(226,242명) + 본부대학시범훈련중 고용보험적용(114명)
 2) 취업훈련=지방노동관서 대학훈련(9,950) + 본부 대학시범훈련중 고용보험미적용(72명)
 3) 창업훈련(7,725명), 취업유망분야훈련(11,054명)은 직종별 미파악
 자료 : 노동부, 직업훈련사업현황, 2000. 5

한편, 한국산업인력공단에 의해 검정·관리되는 기술자격 등록 현황을 살펴보면 1975년~1999년까지 건설분야에서 차지하는 등록자수 비중은 8.0%로 적지 않게 나타나고 있다. 그러나 이를 등급별로 살펴보면 99.1%의 건설분야 등록자가 산업기사 이하의 저숙련자이다. 22년간 배출된 건설분야의 기능장은 37명에 불과하다. 이들은 모두 건축분야이며 토목분야에는 기능장 자격증이 마련되어 있지도 않다. 자격보유자 중 기능장이 차지하는 비중도 전체 평균 0.1%에 비해 0.01%로 나타나 10분의 1에 그치고 있다.

20) 현대, 동아, 대우, 삼성, 대림, 동부, 롯데, 벽산, 삼환, 대산, 한양, 풍림, 청구, 화성, 보성, 한라, 계룡 17개 기업에서 훈련원을 운영하였다.

<표 4-11> 건설분야 기능등급별 등록 실적(1975년 ~ 1999년까지의 누계)

(단위 : 명, %)

구분	계	기능장	산업기사	기능사	기능사보
전체	5,724,399	4,087	809,926	4,560,819	349,567
	(100.0)	(0.1)	(14.2)	(79.7)	(6.1)
	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)
건설분야	459,857	37	105,615	293,159	61,046
	(100.0)	(0.01)	(23.0)	(63.8)	(13.3)
	(8.0)	(0.9)	(13.0)	(6.4)	(17.5)
·토목	162,250	-	43,660	115,729	2,861
·건축	297,607	37	61,955	177,430	58,185

자료 : 한국산업인력공단, 국가기술자격검정통계연보, 2000.

또한 건설산업에는 인정기능사라는 자격이 있다. 이것은 1997년 7월 개정된 건설산업기본법 시행령에 의해 마련되었다. 이 규정에 의하면 5년 이상 실무경력을 가진 기능인을 대상으로 소정의 서류심사와 기능심사(면접)를 실시하여 합격한 자에 대하여 인정기능사 경력증을 발급토록 하고 있다. 그에 따라 건설업 면허취득상 기술자 보유기준 안에 포함됨은 물론 5억원 미만의 하도급 공사에 있어 현장대리인의 배치가 가능하게 되었다. 1999년 7월 현재 배출된 종목별 인정기능사 배출현황은 최근까지 8차에 걸쳐 심사 및 확정되었는데 모두 4,157명이 배출되었다. 1999년의 8차 인정기능사 배출 현황을 보면 총 503명으로 콘크리트, 시추, 전기용접 등의 순으로 합격자가 많다(대한전문건설협회, 1999. 7). 특히, 기계가공, 다듬질, 도배, 굴착, 가구도장, 금속공예 등은 「국가기술자격법」상의 기능종목에서는 제외된 분야이다. 그러나 이들에 대한 심사기준과 사후관리가 불충분해 인정기능사의 기능수준에 대한 건설현장의 인식은 긍정적이지 못하다.

(4) 훈련기관별 건설기능인력의 양성 규모

2001년 현재 건설기능인력 관련 양성과정이 개설된 훈련기관의 배출규모를 대략적으로 집계하면 약 22,000명으로 <표 4-12>와 같다. 가장 규모가 큰 과정은 역시 공업고등학교의 정규교육과정으로서 약 1만 5천명 정도의 정원을 보유하고 있다. 그 외에 산업인력공단 산하의 직업전문학교 및 기능대학, 대한상공회의소 산하의 직업훈련원, 건설사업주 단체인 전문공제조합 산하의 직업전문학교 등이 있으며 정부지원 실업자 훈련과정에도 일부 직종이 배치되어 있다.

<표 4-12> 훈련기관별 건설기능인력 양성 규모

훈 련 기 관 ¹⁾	학 과 과 정 (직종)	정 원 (명)	교육기간	비 고
	총 계	21,769		
공업고등학교	소계	15,670	3년	1999년도 전국 공업고등학교 건설관련학과 3학년 정원
	건축과	7,739		
	건축디자인과 ²⁾	168		
	건축설비과	166		
	배관과	274		
	배관용접과	518		
	실내건축가 ²⁾	268		
	지적토목과 토목과	107 6,430		
직업전문학교 (한국산업인력공단 산하)	소계	1,440	1년	전국 21개 전문직업학교 모집정원
	전기공사	450		
	보일러	150		
	건축환경설비	150		
	건축배관	150		
	철근콘크리트	30		
	특수용접	300		
	전기용접	210		
기능대학 ²⁾ (한국산업인력공단 산하)	소계	235	2년	전국 21개 기능대학 모집정원
	건축	30		
	주거인테리어	30		
	건축설비자동화	175		
직업전문학교 (전문건설공제조합 산하)	소계	420	1년	전국 1개 직업전문학교 모집정원
	건축의장	100		
	전산응용건축제도 ²⁾	60		
	건축시공	50		
	건설재료시험	30		
	측량	30		
	조경	30		
	특수용접	60		
	건축배관	60		
직업훈련원 (대한상공회의소산하)	소계	120	2년 1년	전국 8개 직업훈련원 모집정원
	전산응용건축제도 ²⁾	60		
	건설기계	60		
정부지원 실업자 훈련과정	소계	3,884	1년 이하 (보통 3-6개월)	2001년1월부터 개설하는 건설관련 139개 과정 모집정원
	건축내장 및 목공	657		
	도배	800		
	건축설계(CAD) ²⁾	1,917		
	건축시공 및 기타	510		

주 : 1) 훈련기관 중 건설업체에서 운영하는 직업훈련과정은 현대건설에서만 찾을 수 있었고, 건설분야의 모집정원은 188명이며, 교육내용은 기능과정이라기보다 기술과정이라고 할 수 있음.

2) 이들 과정은 건설현장 위주의 기능이라기보다 기술분야에 가깝다고 볼 수 있음.

자료 : 교육인적자원부, 노동부, 한국산업인력공단, 전문건설공제조합, 대한상공회의소 홈페이지

3. 건설근로자의 훈련참여 및 자격취득이 미미한 이유

(1) 건설근로자의 기능습득 및 자격취득에 대한 제약요인

공식 또는 비공식훈련을 막론하고 비숙련공이 기능을 배우려고 했으나 배우지 못한 경우가 많다. 기능을 배우려고 시도한 비숙련공이 기능을 못 배운 이유는 현행 훈련제도에 대한 중대한 제약요인으로 생각할 수 있다. 한국노동연구원 설문조사(1999)에 의하면 비숙련공 266명에게 '기능을 배우고자 시도한 적이 있는가'를 물어본 결과 43%의 근로자가 '없다' 그리고 57%는 '있다'라고 응답해 비숙련공 중 상당수가 기능습득의 의지를 지니고 있었던 것으로 나타난 바 있다. 이들이 기능을 습득하지 못한 이유는 기능을 전수할 '사람 또는 배울 곳이 없어서', '건설현장이 너무 자주 바뀌어서', '기능을 배우는 동안 돈을 벌 수 없어서' 등으로 나타났다. '기능을 배울 기회가 없다'는 응답은 건설직종의 훈련과정이 개설되지 않았음을 입증하는 중대한 지표로서 훈련참여 저조의 가장 큰 원인은 훈련제도의 부재임을 의미한다.

<표 4-13> 비숙련공이 기능을 습득하지 못한 이유

(단위 : 명, %)

기능을 못 배운 이유	전 체	10대	20대	30대	40대	50대이상
전 체	100.0(135)	100.0(8)	100.0(58)	100.0(45)	100.0(16)	100.0(8)
기능을 가르쳐 줄 사람을 만나지 못해서	28.1	50.0	29.3	17.8	43.8	25.0
기능을 배울 곳(직업훈련 기관)이 없어서	14.8	0.0	13.8	20.0	12.5	12.5
기능을 배울 시간이 없어서	8.1	12.5	5.2	8.9	18.8	0.0
기능을 배우는 동안 돈을 벌 수 없어서	23.0	0.0	20.7	28.9	18.8	37.5
건설현장이 너무 자주 바뀌어서	23.7	37.5	27.6	22.2	6.3	25.0
기 타	2.2	0.0	3.4	2.2	0.0	0.0

자료 : 한국노동연구원 설문조사(1999)

<표 4-14>에서 기능사 직업훈련 실적 중 건설업에 대한 연도별 추이를 살펴보면 전체 훈련과정 실적이 대체로 2%대 안팎에 머물고 있어 미미한 수준임을 알 수 있다. 토목직종에 대해서는 공공 직업훈련기관에 그 과정이 개설되지 않았다가 1999년에 비로소 93명이 나타났다. 특히 IMF 외환위기 이후에는 건설업의 비중이 더욱 감소해 1999년에는 건축과 토목을 모두 합쳐 1.6%에 그치고 있다.

또한 <표 4-15>에 의하면 IMF 외환위기 직후 실업상태에 처한 건설근로자는 실업자재취직훈련에 참여하고 싶어도 자신이 근로자였음을 입증하지 못함으로써 소외되기도 했다. 물론 이 조사에서도 훈련을 받지 않은 이유 중 가장 많은 응답은 '취업에 별다른 도움이 안되서'이고 '훈련기간 중 생계유지가 어려워져서'라는 응답도 많았다.

자신이 근로자임을 입증하지 못해 건설근로자는 자격을 취득하기도 어렵다. 자격취득에 필요한 경력관련 응시요건을 충족시킬 수 없기 때문이다. 건설기능인력의 경우 기능사로부터

출발하여 산업기사를 거쳐 기사 및 기술사에 이르거나 산업기사에서 기능장에 이를 수 있는 경로가 존재하기는 하나, 실제로 이들에 대한 경력관리가 되지 않아 경력증빙이라는 응시요건을 충족시키기 어렵다.

<표 4-14> 분야별 기능사 직업훈련실적

(단위 : 명)

구 분	'94				'95				'96			
	소계	공공	사업내	인정	소계	공공	사업내	인정	소계	공공	사업내	인정
전 체	213,005 (100.0)	31,671	152,030	29,304	217,738 (100.0)	30,586	160,413	26,739	214,259 (100.0)	36,644	151,303	26,312
토목	395 (0.2)	-	395	-	243 (0.1)	-	243	-	518 (0.2)	-	518	-
건축	5,478 (2.6)	2,255	3,108	115	4,963 (2.3)	2,168	1,891	634	3,850 (1.8)	1,736	1,248	866
구 분	'97				'98				'99			
	소계	공공	사업내	인정	소계	공공	사업내	인정	공공			
전 체	245,044 (100.0)	49,257	173,686	22,101	481,595 (100.0)	182,853	258,037	40,705	127,484 (100.0)			
토목	747 (0.3)	-	747	-	429 (0.1)	-	429	-	93 (0.1)			
건축	4,650 (1.9)	2,524	1,443	683	15,003 (3.1)	9,408	752	4,843	1,897 (1.5)			

주 : 직업훈련기본법 폐지로 '99년도 사업내, 인정등 민간부문 제외
 자료 : 노동부, 직업훈련사업현황, 2000. 5

<표 4-15> 정부지원 직업훈련을 받지 않는 이유

(단위: %, 명)

구 분	전 체	건설 일용근로자	건설업외 일용근로자	정규임금 근로자	비(非)임금 근로자
계	100.0(1,029)	100.0(169)	100.0(158)	100.0(556)	100.0(145)
직업훈련신청절차가 까다로워서	1.7	1.3	2.3	1.8	0.9
희망하지만 자격이 안되어	9.8	18.5	12.9	7.0	7.1
원하는 내용의 훈련이 없어서	13.7	4.9	14.4	16.8	11.7
훈련기관이 멀어서	0.6	-	1.6	0.4	0.8
희망하는 훈련기간이 길어서	1.3	-	1.8	1.5	1.6
취업에 별다른 도움이 안되어서	31.3	40.3	25.9	30.9	28.0
훈련기간 중 생계유지가 어려워서	14.3	12.2	7.2	14.9	22.2
육아 또는 가사부담 때문에	2.2	1.0	4.0	2.5	0.7
취업할 생각이 없어서	1.5	-	1.4	1.3	4.2
기 타	23.5	21.7	28.5	22.9	22.7

자료 : 한국노동연구원·한국보건사회연구원(1998. 11)

(2) 훈련 및 자격증에 대한 건설근로자의 부정적 인식

실태조사 자료나 면담결과에 의하면 건설근로자들은 직업훈련에 대해 대개 부정적인 인식을 지니고 있어 공식훈련 '무용론'을 주장한다. 반면, 다른 실태조사나 면담결과는 공식훈련도 유용하다는 '유용론'의 입장을 보이기도 한다. 상반된 견해가 어떻게 병존할 수 있는지 알아보고자 한다.

먼저 <표 4-16>를 통해 공식훈련 무용론을 반영하는 실태조사 결과를 볼 수 있다. 국토개발연구원의 실태조사(1994)에 의하면 직업훈련원에 대한 인지도 자체가 낮고 훈련의 유용성에 대해 부정적인 응답이 대체로 많다.

<표 4-16> 건설기능인력 직능별 현행 직업훈련원에 대한 인식

(단위 : %, 명)

	전 체	독립직장	기능공등	직영인부
전 체	100.0(557)	100.0(83)	100.0(357)	100.0(117)
전혀 도움 안됨	10.1	9.5	9.8	11.6
수준 낮고 직종별 훈련 안됨	21.3	26.2	22.9	12.5
도움되나 훈련 필요성 못 느낌	18.2	23.8	18.2	14.3
아주 잘 운영됨	15.3	17.9	13.7	18.8
훈련원에 대해 모름	30.1	20.2	30.5	36.6
기 타	4.9	2.4	5.0	4.9

자료 : 국토개발연구원 설문조사(1994. 10)

한국노동연구원의 설문조사(1999)에서는 건설현장 진입당시 자격증을 보유하고 있었던 근로자의 70%가 현재 사용하는 기능은 공식훈련에서가 아닌 현장에서 습득했다고 응답해 공식훈련의 실용성이 낮음을 간접적으로 알 수 있다(표 4-17 참조).

<표 4-17> 진입당시 자격증 보유여부에 따른 기능공의 기능습득 경로

(단위 : 명, %)

진입시 자격증 유무	자격증 있는 기능공(73)	자격증 없는 기능공(536)
기능습득 경로		
친척	8.2	11.8
친구나 그전부터 알고 있던 사람	15.1	26.3
건설현장에서 만난 사람	38.4	42.2
공공직업훈련원이나 교육기관	24.7	2.1
사설학원이나 민간(기업체)훈련원	5.5	1.3
혼자서 경험을 통해서	8.2	15.1

주 : 기능공은 조사된 범주 중 기능공, 반장, 십장을 통칭한 것임.
 자료 : 한국노동연구원 설문조사(1999)

공식훈련에 대한 부정적인 인식은 향후 직업훈련 참여를 기피하도록 한다. 다만, 주의할 것은 훈련에의 참여의사 유무는 연령대에 따라 달라진다는 점이다. 즉, 20대 연령대에서는 참여의사를 가진 근로자가 28%에 달하지만 30대에서는 15%로 낮아지고 40대를 넘어서면 더욱 크게 낮아진다.

<표 4-18> 연령대별 공식훈련 참여의사 유무

(단위 : %, 명)

	전 체	있 다	없 다
전 체	100.0(933)	12.4	87.6
20세 미만	100.0(2)	0.0	100.0
20 ~ 29세	100.0(122)	27.9	72.1
30 ~ 39세	100.0(285)	14.7	85.3
40 ~ 49세	100.0(343)	9.6	90.4
50 ~ 59세	100.0(160)	4.4	95.6
60세 이상	100.0(21)	0.0	100.0

자료 : 한국노동연구원(1996a)

자격증 무용론의 배경에는 자격증 취득과정의 불합리도 존재한다. 시험위원을 역임한 기능장과의 면담에 의하면 공고생들의 자격시험 과정에는 서로 '봐주기'에 의한 부실 자격증 양산이 많다고 한다. 실제 이들이 자격보유자로서 건설현장에 들어 갈 경우 자격증이 휴직조각이라는 인식이 팽배하게 됨은 당연하다. 보다 심각한 문제는 부실 자격증 양산의 원인이 실습교사로부터 유래한다는 점이다. 공고에서는 대부분의 실습교사가 현장경력이 없으므로 이들이 학생에게 기능을 전수할 수 없으며 따라서 시험에서도 이를 엄격히 요구할 수 없다는 것이다. 게다가 실습 교재 역시 충분히 공급되지 않고 폐자재 처리비가 제대로 계상되지 못함으로써 변변한 실습이 이루어지지 못하는 것도 큰 원인으로 작용한다.²¹⁾

<표 4-19> 숙련정도에 따른 훈련참여자의 공식훈련 유용성에 대한 평가

(단위 : %, 명)

	전 체	유용하게 쓰였다	유용하게 쓰이지 못했다
전 체	100.0(66)	69.7	30.3
집 장	100.0(5)	60.0	40.0
기 능 공	100.0(44)	81.8	18.2
조 공	100.0(5)	80.0	20.0
일 반 공	100.0(12)	25.0	75.0

자료 : 한국노동연구원(1996a)

21) 또한, 학부모의 만류도 실습 및 기능 부실을 저해하는 요인이다. 공고 학생의 학부모는 자신의 자식을 건설현장에 보내지 않을 것이니 '노가다' 기술을 가르치지 말라고 한다는 것이다. 그러나 졸업할 때에는 3년간 교육을 받았으니 자격증이라도 하나 쥐어서 내보내야 하지 않겠느냐고 요구한다.

이번에는 공식훈련 유용론을 반영하는 실태조사 결과를 살펴보자. <표 4-19>에 나타난 한국노동연구원의 실태조사(1996)에 의하면 직업훈련을 이수한 건설근로자의 약 70%가 훈련이 유용했다고 응답했으며 특히 기능공의 경우 그 비율이 82%에 이르고 있다.

또한 한국노동연구원 실태조사(1999)는 진입이전에 공식 자격증을 보유한 건설근로자와 그렇지 아니한 건설근로자를 비교함으로써 공식훈련에 대한 유용론을 지지하는 결과를 제시하고 있다(표 4-20 참조). 즉, 양자의 진입당시 연령은 유사하나 전자는 후자에 비해 비숙련공을 거치지 않고 숙련공에서 출발하는 비율이 약 9% 포인트 높고 준기공 범주를 생략하는 비율도 약 13% 포인트 높다. 또한, 주목할 것은 자신의 주요직종 이외의 복수기능을 보유하고 있는 비율이 후자에 비해 약 21% 포인트 높아 다기능 보유자가 상대적으로 많다는 사실이다. 또 하나 중요한 점은 기능공이 되는 데 소요되는 기간인데 전자의 경우 2.2년 후자의 경우 4.1년으로 나타나 자격증 있는 기능공의 소요기간이 평균적으로 약 2년 짧게 나타났다.

<표 4-20> 진입당시 자격증 보유여부에 따른 기능공1)의 주요 특성 비교

진입시 자격증 유무 주요 현황	자격증 있는 기능공			자격증 없는 기능공		
	평균	s.d.	N	평균	s.d.	N
현재 연령(세)	41.2	7.5	70	45.2	8.1	527
교육년수 ²⁾ (년)	10.8	2.6	70	9.0	3.0	527
진입이전 총경력(년)	10.0	7.6	47	8.8	6.5	334
진입당시 연령(세)	27.9	7.1	70	28.3	7.7	527
기능공 진입연령(세)	30.1	7.9	70	32.4	8.0	527
IMF이전 임금(천원)	98.6	29.3	70	92.7	21.9	527
IMF이전 월근로일수(일)	23.9	3.5	70	23.7	3.4	527
숙련공으로 출발한 근로자 비율	23.6 %		70	14.8 %		527
준기공범주 생략한 근로자 비율	45.8 %		70	33.0 %		527
복수기능 보유 근로자 비율	43.8 %		70	23.0 %		527

주 : 1) 기능공은 조사된 범주 중 기능공, 반장, 십장을 통칭한 것임.

2) 교육년수는 무학 0년, 초졸 6년, 중졸 9년, 고졸 12년, 전문대졸 14년, 대졸이상 16년을 대입하여 환산

자료 : 한국노동연구원 설문조사(1999)

결국 공식훈련 무용론과 유용론은 병존하고 있음을 볼 수 있었다. 실제 설문조사와 면담조사를 종합해 보면 무용론과 유용론은 나름대로의 근거를 가지고 있다. 양자는 강조하는 초점이 다를 뿐 서로 상반된 주장이라기 보다는 보완적인 주장으로 이해해야 한다는 것이다. 공식훈련 및 자격증에 대한 무용론의 근거는 다음과 같은 자격보유자의 활용에 대한 단기적 시각과 관련되어 있다. 첫째, 훈련 및 자격증 내용이 현장작업과 괴리되어 있다는 점인데 이것은 현행 직업훈련 체계의 실용성 부족이라는 문제와 맞물려 있다. 둘째, 공식훈련 및 자격증이 일거리까지 확보해주지 않는다는 점인데 이것은 현재 비공식적인 인적유대에 의해 작

동되는 건설노동시장의 구조적 문제와 관련된다. 반면, 공식훈련 및 자격증에 대한 유용론의 근거는 자격보유자에 대한 중장기적 시각과 관련되어 있다. 이것은 공식훈련이 근로자의 ‘일머리’가 빨리 깨이도록 돕는다는 측면을 강조한 것이다. 즉, 현장에서의 실용성은 약간 떨어져도 건설생산에 대한 체계적인 지식을 습득하도록 해 이후 기능향상의 기초소양을 갖추게 한다는 점을 강조한 것으로서 훈련의 본질과 관련된다.

요컨대, 공식훈련을 거쳐 자격증을 보유하고 진입한 건설근로자는 친척 등 기존의 인맥을 통해 진입하는 근로자에 비해 인적유대가 약하거나 기능의 실용성이 떨어져 진입초기에 건설노동시장에 적응하는 데 곤란을 겪으나(무용론의 시각), 이들은 작업에 대한 이해가 빠르므로 현장에서의 일머리가 빨리 깨여 선배기능공들로부터 일단 팀원으로 받아들여지면 보다 단기간에 기능공으로 성장하게 된다(유용론의 시각)고 종합할 수 있다.

(3) 자격증 취득 유인의 부족

앞에서 설명했듯이 자격증은 노동력에 체화된 숙련의 내용과 깊이를 객관적으로 드러내 보이는 역할을 수행한다. 따라서 객관적으로 입증된 자격증은 건설현장에서 그에 합당한 임금과 지위를 수반해야 한다. 이것이 자격증 취득의 유인이다. 그러나 우리 건설현장의 현실은 그러하지 못하다. 자격증이 현장에서 쓰이는 기능의 보유를 담보하지 못함에 따라 임금 및 직위가 그에 따라 연동되지 않는다. 따라서 자격증을 취득하려는 유인이 낮고 그에 대해 무관심해진다.

특히, 건설기능인력 중 최고의 숙련수준을 보유했다는 기능장에 대해서조차 별다른 유인이 주어지지 않고 있다. 「국가기술자격법」에 의한 자격제도 개편시 건설분야의 기능장은 기술사와 유사한 수준으로 상정했음에도 불구하고 건설현장에서 양자의 위상 차이는 매우 크다. <표 4-21>은 현장에서 요구하는 건설기술자의 범위, 현장배치 기준, 감리원의 범위 등을 비교하고 있다. 요컨대, 기술계 인력은 그 범주에 포함시켜 활발히 활용하고 있는 데 반해 기능계 인력은 여기에서 배제시키고 있다. 하위 자격증인 산업기사는 명시하고 있으나 20~30년의 현장경력과 최고의 숙련을 보유한 기능장에 대해서는 언급이 없다. 이것은 숙련에 대한 사회적 낭비임과 동시에 건설기능인력의 자격증 취득을 가로막는 근본적인 원인이다. 나아가 건설근로자로서의 직업전망을 흐리게 함으로써 청년층의 진입 기피에 합리적인 원인을 제공하고 있다. 기술계의 경우 기술사의 위상으로 청년층을 유인하는 것과 대조적이다.

요컨대, 설문조사 및 면담조사에 나타난 건설근로자의 인식으로부터 ‘훈련과정 자체의 부족’, ‘훈련기관에 대한 인지 부족’, ‘훈련의 실용성 부족’, ‘자격증 취득 유인의 부족’ 등이 공식훈련에 대한 근로자의 참여가 저조한 요인으로서 지목된다.

<표 4-21> 건설관련 자격증 활용으로부터 기능장의 배제(예시)

기술 등급	건설기술자의 범위 - 건설기술자의 기술등급 및 인정범위 (건설기술관리법시행령 제4조 관련 별표 1)
특급기술자	1. 기술사 2. 기사 취득 후 10년 이상 종사한 자 3. 산업기사 취득 후 13년 이상 종사한 자
고급기술자	1. 기사 취득 후 7년 이상 종사한 자 2. 산업기사 취득 후 10년 이상 종사한 자
중급기술자	1. 기사 취득 후 4년 이상 종사한 자 2. 산업기사 취득 후 7년 이상 종사한 자
초급기술자	1. 기사 취득자 2. 산업기사 취득자
공사예정금액 규모	공사예정금액 규모별 건설기술자 배치기준 (건설산업기본법시행령 제35조제2항 관련 별표 5)
300억원 이상	1. 기술사 2. 특급기술자로 동종 건설공사에서 시공관리업무에 5년 이상 종사한 자
200억원 이상	1. 기술사 2. 기사 취득 후 10년 이상 종사한 자 3. 특급기술자로 동종 건설공사에서 시공관리업무에 3년 이상 종사한 자
50억원 이상	1. 기술사 2. 기사 취득 후 5년 이상 종사한 자 3. 특급기술자 4. 고급기술자로 동종 건설공사에서 시공관리업무에 3년 이상 종사한 자
20억원 이상	1. 기사 취득 후 3년 이상 종사한 자 2. 산업기사 취득 후 5년 이상 종사한 자 3. 고급기술자 이상인 자 4. 중급기술자로 동종 건설공사에서 시공관리업무에 3년 이상 종사한 자
20억원 미만	1. 산업기사 취득 후 3년 이상 종사한 자 2. 중급기술자 이상인 자 3. 초급기술자로 동종 건설공사에서 시공관리업무에 3년 이상 종사한 자 4. 전문건설업자가 시공하는 5억원 미만 공사의 경우 등록기준상의 기술능력에 해당하는 자로서 3년 이상 종사한 자
등급	감리원의 자격 (건설기술관리법시행령 제51조의2제1항 관련 별표 3)
특급감리원	1. 기술사 또는 건축사 2. 기사 취득 후 10년 이상 종사한 자 3. 산업기사 취득 후 13년 이상 종사한 자
고급감리원	1. 기사 취득 후 7년 이상 종사한 자 2. 산업기사 취득 후 10년 이상 종사한 자
중급감리원	1. 기사 취득 후 4년 이상 종사한 자 2. 산업기사 취득 후 7년 이상 종사한 자
초급감리원	1. 기사 취득자 2. 산업기사 취득 후 2년 이상 종사한 자
검측감리원	1. 산업기사 취득자 2. 기능사 취득 후 3년 이상 종사한 자

4. 건설사업주의 훈련실시가 어려운 이유

현행 훈련 체계하에서는 건설사업주의 훈련실시에도 제약이 따른다. 한국노동연구원 설문조사(1996b)에 의하면 사업내 훈련을 실시한 19개 건설업체의 경우 훈련효과에 대해 '현장작업에 큰 도움이 되었다'고 약 74%의 업체가 응답해 사업내 훈련의 유용성은 어느 정도 인정된다. 따라서 건설사업주가 훈련을 기피하는 데는 사업내 훈련의 실용성 문제보다는 다른 훈련여건에 문제가 있음을 짐작할 수 있다.

<표 4-22>에 의하면 건설사업주들이 사업내 훈련을 기피하는 가장 큰 원인은 '건설근로자의 이동에 따른 훈련효과 귀속의 불확실'임을 알 수 있다. 그 외에 '비용지출 과다'와 '훈련받으려는 근로자가 없어서'라는 이유가 유사한 비중으로 제시되었다. 그러나 업체 종류에 따라 약간의 차이가 나타나는데 일반건설업체는 대부분의 이유를 '건설근로자의 이동성과 훈련효과 귀속 불확실'로 꼽는 데 비해, 전문건설업체는 '참여근로자의 부족'을 '비용지출 과다'보다도 중대한 이유로 지적하고 있다.

<표 4-22> 건설일용근로자를 대상으로 사업내 직업훈련을 실시하지 않는 이유

(단위: %, 업체)

구 분	전 체	일반건설업체	전문건설업체
전 체	100.0(158)	100.0(73)	100.0(85)
건설근로자의 이동으로 훈련효과 귀속 불확실	71.2	80.8	64.7
비용지출 과다	12.0	9.6	14.1
훈련을 받으려는 근로자가 없어서	12.0	5.5	16.5
기 타	4.4	4.1	4.7

자료 : 한국노동연구원 실태조사(1996b)

사업주와의 면담에 의하면 직업훈련기본법 폐지(1999.1.1.)와 고용보험체계의로의 편입으로 훈련을 실시하는 사업주에 대한 유인이 줄고 훈련비용과 고용보험료의 부담을 이중으로 느끼게 한 것도 건설업 개별 사업주의 사업내 훈련을 포기하게 한 또 다른 원인이라고 한다. 즉, 직업훈련기본법 체제하에서는 직업훈련을 실시할 경우 직업분담금을 납부하지 않아도 되었던 것이 사업내훈련 실시의 커다란 유인이 되었다. 그러나 고용보험이 시행된 이후 훈련 실시 여부와 무관하게 모든 사업주가 고용보험료를 납부하도록 하자 기업의 훈련실시 유인이 사라졌고 그에 따라 기업은 훈련시설을 폐쇄하거나 다른 용도로 전용했다는 것이다.²²⁾

22) 훈련을 실시하고 있는 현대건설 역시 현행 고용보험 체제하에서는 비용부담을 크게 느끼고 있다. 담당자는 훈련을 실시하더라도 모든 고용보험료를 일단 납부하고 훈련이 끝난 후 훈련비용을 지원 받아야 하는 고용보험의 보험료 납부 및 지원 체계의 모순에 기인한다고 말한다.

5. 정부의 건설근로자에 대한 직업훈련 실시가 어려운 이유

정부의 훈련 및 자격체제의 대원칙은 '상용근로자'를 대상으로 하고 있는데 이러한 원칙은 다음과 같은 이유 때문인 것으로 풀이된다. 첫째, 상용근로자는 대체로 전체 임금근로자의 과반수 이상을 점유해 온 일반성을 지닌 근로자로서 전산업의 근로자를 대상으로 하는 정부의 정책대상으로 타당하다. 둘째, 상용근로자는 개별 사업주에 의해 관리되므로 존재양태를 파악하거나 그에 대한 정책효과를 측정하기 용이하다는 특성을 지닌다. 셋째, 새로운 제도를 수립할 때 외국에서 검증된 제도를 모방하여 도입하는 것이 상례인데, 선진외국의 경우 비정규근로자의 비중이 낮으므로 당연히 이들의 제도가 상용근로자를 중심으로 설계되어 있다.

하지만 대부분의 생산직 건설근로자는 임시 또는 일용근로자의 형태로 고용되어 정부가 상정한 상용근로자의 행태 그리고 그에 기반한 정책방향과 어긋나는 경우가 많으므로 정부가 건설근로자를 대상으로 훈련을 실시하기 어렵다. 그러나 전산업을 대상으로 설계된 일반 훈련체제를 건설업에 맞도록 전면 수정하기도 어렵다.

면담에 의하면 1999년말 산업인력공단을 비롯한 대부분의 공공훈련기관이 건설기능인력 관련 직종의 과정을 폐쇄하였는데 이것의 가장 큰 이유는 '훈련생 모집의 어려움'이었다. 그러나 이 이유는 결국 왜 건설근로자가 참여를 기피하는가라는 문제의 또 다른 표현일 따름이다. 노동부 실무자와의 면담에 의하면 건설근로자에 대한 '홍보'의 어려움을 아울러 지적한다. 즉, 정부가 건설근로자에 대한 개선책을 마련하더라도 고정된 사업장이 없는 일용근로자들에게 정책을 전달할 마땅한 매개수단이 없다는 것이다.

6. 훈련 및 자격 관련 공식제도의 문제점과 개선방향

훈련 및 자격인정 제도가 건설현장에서 제 기능을 발휘하지 못하는 원인을 기피요인과 제약요인으로 나누어 경제주체별로 살펴보고 개선방향을 모색하고자 한다.

(1) 공식제도에 대한 참여요인

근로자 입장에서 보면 단기적으로는 공식적인 훈련 및 자격이 현장에서 쓸모 없지만 중·장기적으로 숙련형성의 토대를 제공하므로 공식훈련에 참여하고자 한다. 또한 훈련을 원하는 자는 누구든지 과정을 이수할 수 있도록 훈련기회가 개방되어 있어 건설현장 인맥이 취약한 신규 진입자의 훈련참여도 가능하다. 또한 기술변화에 따라 교과과정을 개선한다면 신기술의 습득도 가능하다.

사업주 입장에서는 훈련이수자가 자신의 현장에 투입될 가능성이 높을 경우 생산성 향상 효과가 확실하므로 이 경우 훈련을 실시하고자 한다. 한편, 정부는 국가차원의 인적자원개발이라는 책무를 실천하기 위해 훈련을 직접 실시하거나 훈련 및 자격 관련 제도를 제공하려

고 한다.

(2) 공식제도에 대한 기피요인

근로자는 공식훈련의 내용과 현장작업간의 괴리, 자격증의 유용성 부재, 시험요건에 해당하는 신분 및 경력 증빙 불가 등을 이유로 공식훈련을 기피하며, 더욱이 건설업에 남기를 꺼리는 경우에는 당연히 건설직종의 훈련에 관심조차 두지 않게 된다. 사업주는 이동이 잦은 건설일용근로자에 대한 훈련효과가 당해 기업에 귀속되지 않으므로 개별기업 차원의 훈련을 기피한다. 사업주에게 훈련실시의 목적은 당해 기업의 이윤증대이기 때문이다. 또한 정부는 건설업의 특성이 복잡하고 건설근로자들의 관리가 어려우므로 적정한 훈련정책 수립이 곤란해 건설관련 훈련의 실시와 관련 제도의 공급을 기피한다.

(3) 공식제도에 대한 제약요인

한편, 훈련 및 자격제도에 참여하고 싶은 근로자라도 훈련참여 기회의 절대부족, 훈련참여 시 임금수취 불가, 근로시간 외에 개설된 훈련과정 부재, 장시간 노동에 의한 훈련시간 확보 불가, 훈련과정에 대한 인지 부족 등으로 참가가 현실적으로 어렵다. 또한, 훈련을 실시하고자 하는 사업주라도 고용보험료 선납에 따른 훈련비용 부담 과중, 훈련생 모집 곤란 등으로 훈련실시가 어렵다. 정부 역시 건설업에 적합한 훈련 및 제도를 공급하려 해도 건설업의 특성 반영 한계, 비정규근로자에 대한 홍보 곤란, 훈련생 모집 곤란 등으로 실시가 어렵다.

(4) 공식제도에 대한 제도내부 측면의 개선방향

제도의 실효성을 확보하기 위해서는 '훈련'내용과 '자격'내용 그리고 현장의 '작업'내용을 일치시켜야 한다. 그리고 훈련참여 의사가 있는 근로자의 참여가 용이하도록 훈련직종 및 설치기관을 확대해야 한다. 또한, 건설산업의 개별 사업주 차원에서는 비정규근로자에 대한 실시유인이 없으므로 일용근로자의 이동성을 포괄할 수 있도록 훈련단위를 산업차원으로 확대하여 '초기업단위' 또는 '산업차원'의 훈련체제를 구축해야 한다.

(5) 공식제도에 대한 제도외부 측면의 개선방향

먼저 근로자 측면에서 제기된 문제점에 대한 개선방향을 생각해 보자. 훈련이수 및 자격취득에 대해 임금 및 직위 등의 우대조치가 있어야 하는데 이를 위해서는 건설현장에서의 비공식적인 숙련등급 인정관행과 연계되어야 한다. 또한, 건설기능인력의 최고 숙련수준을 나타내는 기능장에게 그에 상응하는 지위와 역할을 부여하여야 한다. 즉, 앞에서 보았던 건설

<표 4-23> 훈련 및 자격 관련 공식제도의 문제점과 개선방향 요약

구분		건설근로자 (훈련수요)	개별 건설사업주 (훈련공급활용)	정부 (훈련·제도공급)
공식 제도	참여 요인	·숙련향상의 토대인 체계적인 지식 습득 ·훈련기회의 개방 ·신기술 습득 가능	·훈련이수자 활용시 생산성 향상	·국가차원의 인적자원 개발
	기피 요인	·훈련과 현장간 괴리 ·훈련 및 자격증에 대한 우대 부재 ·근로자신분 및 경력 입증불가 ·건설업 기피	·훈련효과의 귀속 불확실	·건설업 특성 복잡 ·건설근로자 관리 부재
	제약 요인	·훈련기회의 절대 부족 ·훈련과 생계 병행 불가 ·훈련참여 시간 부족 ·인지 부족	·훈련비용 부담 ·훈련생 모집 곤란	·건설업특성 및 전문성 반영 어려움 ·비정규근로자에 대한 적정홍보 곤란 ·훈련생 모집 곤란
개선 방향	제도 내부	·훈련과 현장의 연계 ·훈련 직종 및 개설기관 확대	·산업차원의 훈련 강구	-
	제도 외부	·자격증에 대한 우대조치 마련 ·훈련과 생계 병행 방안 마련 ·훈련시간 및 근로시간 조정 ·신분 및 경력 입증제도 마련 ·적정홍보 방안 강구 ·사회보험 적용, 생애비전 제시 등 진입유인 마련	·훈련비용 공제 후 고용보험료 납부 ·상용화와 비용의 사회화 ·산업차원의 비용부담 ·훈련생 진입유인 마련	·건설업 특성 및 전문성 반영이 가능한 제도 강구 ·시행 및 지원주체 구분 ·훈련생 진입유인 마련

기술자의 범위에 기술사와 유사한 수준의 위상으로 명시해야 한다. 그에 따라 건설업체 설립 요건 및 현장의 배치기준에 포함되도록 한다. 그리고 기술사와 보완적인 관계로서 감리자의 역할을 수행해야 한다. 기술사가 구조와 역학 부분을 담당하더라도 실제 시공의 적정성 여부까지 판단할 수는 없기 때문이다. 그래야 건설생산물의 품질도 향상되고 공식훈련 및 자격체제의 실효성도 제고될 수 있다.

또한, 훈련참여와 생계유지가 병행될 수 있는 여건을 조성해야 하는데 이를 위해서는 훈련수당을 지급하거나 근로시간 외에 훈련과정을 개설해야 한다. 만일 저녁시간에 훈련과정을 개설하는 경우 근로시간의 단축이 동시에 요구된다. 한편, 훈련과정 참여 및 자격시험 지원시 요구되는 경력요건을 충족시키기 위해서는 건설근로자에 대한 신분 및 경력입증 제도의 마련이 필요하다. 이는 현재 추진 중인 고용보험의 확대적용을 통해 달성 가능할 것으로 기대된다.

건설근로자에 대해서는 이들의 비정규성을 감안한 홍보방법이 요구되는데 건설현장, 취업알선기구, 노조조직 등을 통한 홍보가 필요하다. 건설산업으로의 진입을 촉진하기 위해서는 타산업근로자와 유사한 수준의 사회보험 적용 및 직업생애비전 제시 등이 선행되어야 함은 물론이고, 나아가 건설업에 대한 기피요인을 보상하는 추가적 유인이 주어져야 한다. 그리고

일용근로자의 이동성에 의한 개별 사업주의 훈련기피를 해결하기 위해서는 타산업처럼 모든 근로자를 상용화하는 방법을 생각할 수 있다. 물론 이 경우 추가적으로 발생하는 노동비용을 사회화한다는 전제가 수반된다.

정부로서는 모든 산업을 하나의 훈련 및 자격체제에 포괄하는 경우 개별 산업의 특성이나 전문성을 훼손함으로써 당해 산업에는 훈련제도 자체가 유명무실해 지게 됨을 인식하고 백화점식 운영체제에서 벗어나 산업별 운영체제의 도입을 적극적으로 검토해야 한다.

지금까지 논의된 공식제도의 문제점과 개선방향을 정리한 것이 <표 4-23>이다.

Ⅲ. 숙련형성 관련 비공식제도

여기에서 비공식제이란 정부의 법령 범위밖에 존재하고 훈련을 목적으로 설치되지도 않았으나 건설근로자의 기능향상에 실질적인 영향을 미쳐 온 건설현장의 '비공식인 숙련형성 및 자격인정 관행'을 의미한다. 따라서 건설현장에 실재(實在)하는 건설근로자의 숙련등급과 이러한 직무사다리를 밝게 되는 숙련형성경로에 대해 고찰한다.

1. 건설근로자의 숙련형성경로

<표 4-24>에서 보듯이 건설숙련근로자의 기능습득 경로를 살펴보면 공공 또는 민간 직업훈련기관을 통한 기능습득은 6.5%에 불과하고 나머지 93%의 숙련공은 건설현장에서 만난 사람, 친구나 지인, 친척으로부터 혹은 혼자서 경험을 통해 기능을 습득했음을 알 수 있다. 후자의 기능습득경로는 바로 건설현장에서의 실제 작업을 통한 비공식적인 숙련형성경로를 의미한다.

<표 4-24> 건설숙련공의 기능습득 경로

(단위 : %, 명)

전 체	친척으로부터	친구나 그전부터 알고 있던 사람으로부터	건설현장에서 만난 사람으로부터
100.0(665)	11.1	24.4	42.3
공공직업훈련원이나 공공교육기관에서	사설학원이나 민간(기업체)훈련원에서	노동조합의 기능학교에서	혼자서 경험을 통해
4.7	1.8	0.5	14.7

자료 : 한국노동연구원 설문조사(1999)

즉, 한국 건설업을 이끌어 온 건설근로자의 숙련은 정형화되고 표준화된 공식적인 훈련과정을 통해 형성된 것이 아니고, 작업을 통해 어깨너머로 선배근로자의 기능을 보거나 스스로

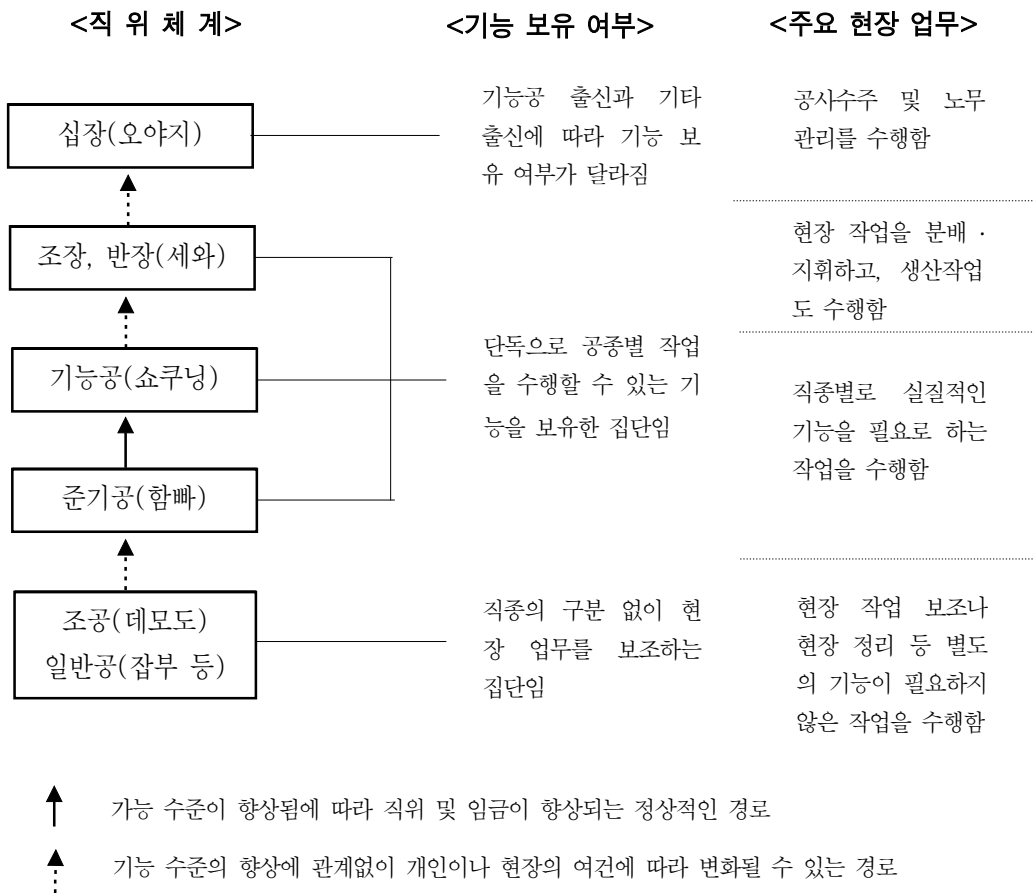
연마하는 비공식적인 경로를 거쳐 형성된 것이다. 따라서 한국 건설근로자의 훈련 및 자격 관련 현황 및 문제점을 살펴보기 위해서는 건설현장의 숙련형성 관련 관행을 면밀히 검토해야 한다.

2. 건설현장의 숙련등급과 숙련형성

(1) 건설근로자의 수직적 범주

건설근로자의 현실적인 숙련형성을 보기 위해서는 건설현장에 존재하는 근로자의 범주를 숙련수준에 따라 유형화하여 분석해야 한다. 수직적 범주는 직업생애경로에서 나타나는 숙련의 유무 또는 숙련수준의 높고 낮음에 따른 구분으로서 이는 건설현장에서의 노동통제와 관련하여 '지시자-수행자-보조자'라는 위계적 차원에서 규정되는 현장의 '직위' 구분과 유사하다.

[그림 4-5] 건설근로자의 수직적 범주



건설근로자의 수직적 범주는 [그림 4-5] 에서와 같이 숙련수준, 현장경력, 개인여건 및 현장여건 등에 따라 십장(사장 또는 오야지²³⁾), 반장(조장 또는 세와²⁴⁾), 기능공(쇼쿠닝²⁵⁾), 준기공(함빠²⁶⁾), 조공(데모도²⁷⁾), 일반공(현장인부, 잡부 등)으로 분류된다. 그림에서 개인여건이란 상위 근로자와의 인맥, 노무관리 능력, 재정적 능력 등을 의미하는 것이고, 현장여건이란 공사규모, 공사 난이도, 현장위치 등을 의미한다.

건설근로자의 수직적 범주는 기능향상 및 인적유대가 서로 어우러져 짜여져 있는데 각 범주가 현장에서 수행하는 역할 및 숙련형성 기제를 요약하면 <표 4-25>과 같다. 저숙련근로자인 일반공이나 조공의 경우 건설현장에서 동일한 작업을 반복적으로 수행하면서 기능을 축적해 준기공으로 상승한다. 고숙련근로자인 기능공은 사업주와의 인맥과 다른 근로자와의 인맥을 축적함으로써 반장이나 십장의 범주로 상승한다.

<표 4-25> 건설근로자 수직적 범주의 특성 (다음 쪽에 계속)

범주	출신, 역할, 성격, 숙련형성 등
십장	<ul style="list-style-type: none"> ○ 출신 : 십장은 주로 십장이 되기 이전의 건설관련 경험에 따라 대별 ・技能工 出身 仕長 : 건설현장에서 축적한 다년간의 공사경험과 인적유대를 토대로 공사 수주, 건설근로자 동원, 노동과정 통제 등을 담당 ・其他 出身 仕長 : 건설현장에서 기능공으로 일한 경험이 없이 건설업체에서 관리직으로 근무한 인연 또는 여타 이유에 의한 건설업체와의 인맥을 이용해 공사를 수주 ○ 역할 : 원청업체(종합건설업체)로부터 입찰이나 인맥 등을 통해 일을 따내는 수주(계약)업무가 가장 우선적이고, 다음으로 당해 공사를 실질적으로 수행할 건설근로자 동원, 노동과정 통제, 임금지급 등의 관리업무가 필수적임. 기능공 출신 십장은 그때 그때의 상황에 따라 현장에서 직접 생산작업을 수행하기도 함. ○ 성격 : 사업주 및 근로자 성격이 복합 ・사업주 성격 : 건설현장에서의 관리자 역할, 십장의 수입은 건설공사 계약능력이나 노무관리 및 공기단축 등 사업능력에 따라 달라지는 이윤의 성격 ・근로자 성격 : 전문업체의 지휘통제, 기능공출신은 기능공으로서 공사에 참여하기도 함. ○ 숙련형성 : 숙련형성 촉진 및 저해의 양면성 보유 ・숙련형성 촉진 : 작업팀의 지도 및 감독을 통해 간접적으로 소속 근로자들에게 숙련습득 기회를 부여. 그러나 이것은 십장이 팀내 저숙련 근로자를 가르친다는 의미가 아니고 이들을 고숙련 근로자들과 함께 팀에 배치함으로써 지속적으로 동일한 직종의 업무를 함께 하면서 작업요령을 터득할 기회를 준다는 의미임. 이것이 비공식 숙련형성 과정의 요체임. ・숙련형성 저해 : 저임금 지급과 경쟁자로서의 출현억제를 위해 숙련향상 인정 기피

23) 일본어로는 ‘親父’로서 ‘아버지, 직장의 책임자’의 의미를 지님.

24) 일본어로는 ‘世話’로서 ‘도와줌, 소개(알선)함’의 의미를 지님.

25) 일본어로는 ‘職人’으로서 ‘직인, 工匠’(목수, 미장이, 이발사 따위)의 의미를 지님.

26) 일본어로는 ‘半端’으로서 ‘불완전한 것, 어중간한 것, 반편이’의 의미를 지님.

27) 일본어로는 ‘手元’으로서, ‘손이 미치는 범위, 바로 옆, (미장이, 목수 등의) 조수’의 의미를 지님.

<표 4-25> 건설근로자 수직적 범주의 특성

범주	출신, 역할, 성격, 숙련형성 등
반장	<ul style="list-style-type: none"> ○ 출신 : 장기간의 현장경력을 갖춘 기능공 중에서 십장이 신뢰하는 자를 선택. 잠재적 경쟁자라는 점에서 대개 친인척 관계 또는 인적유대를 축적한 기능공이 선택됨. ○ 역할 : 작업팀내의 건설근로자들을 동원하고 작업 분배·지휘 등 노동과정상의 통제를 담당하는 실질적인 리더(leader)의 역할을 수행함과 동시에 자신도 A급 기능공으로서 생산과정에 참가. 대개 혼자서도 하나의 공정을 맡아서 처리할 수 있는 능력 보유 ○ 성격 : 십장의 노동력 동원 및 통제의 역할과 숙련공으로서의 역할을 동시에 수행하고 임금도 기능공으로서의 보수와 반장으로서의 임무수행에 따른 직무부가급이 합산되나, 반장의 수입은 어디까지나 노동력의 대가인 임금으로서 사전적으로 결정됨. ○ 숙련형성 : 노동과정에서 실질적인 지도 및 감독과 모범적인 작업을 제시함으로써 그리고 작업후의 뒷풀이 자리 등을 통해 다른 근로자에게 구체적인 학습의 기회를 부여
기능공	<ul style="list-style-type: none"> ○ 출신 : 준기공으로 일정 기간 경력을 쌓은 후 상급 기능공으로부터 인정받아 지위 상승 ○ 역할 : 자신의 직종에서 최고의 숙련을 보유한 자들로서 고도의 구상 및 실행능력을 지니고 실제 작업과정에서 핵심적 역할 수행. 기능수준에 편차 존재 ○ 숙련형성 : 작업중 시범과 조언으로 저숙련근로자에게 실질적인 숙련형성의 기회를 제공
준기공	<ul style="list-style-type: none"> ○ 출신 : 대개 일반공 또는 조공으로 일하다가 십장이나 반장과 인맥관계를 통하거나 그들의 눈에 들어 작업팀에서 일정 기간 동일한 일을 반복할 기회를 얻어 준기공으로 진입 ○ 역할 : 아직까지 기능수준이 높지 않아 기능공이 고도의 숙련을 요하는 작업을 할 때 비교적 단순한 일을 담당하거나 전혀 기능을 요하지 않는 조공의 일을 병행하기도 함. ○ 숙련형성 : 동일한 작업을 반복적으로 수행함으로써 기능공으로 상승할 가능성 높음.
조공	<ul style="list-style-type: none"> ○ 출신 : 건설근로자로 일하고 있는 친인척이나 이웃, 친구 등의 소개로 직접 유입되거나 이러한 인맥 없이 용역업체를 통해 유입 ○ 역할 : 별다른 기능을 요하지 않으면서 당해 직종의 기능작업을 수행하는 데 필요한 생산수단 및 재료 나르기와 정리 그리고 기능공에게 넘겨주기 등의 보조작업 수행 ○ 숙련형성 : 동일 직종 작업팀내에서 유사한 작업을 반복하게 되면 기능습득에 유리
일반공	<ul style="list-style-type: none"> ○ 출신 : 조공과 유사한 건설노동시장의 입직구. 조공과 일반공 범주를 서로 넘나듦. ○ 역할 : 대개 조공과 별다른 차이가 없지만 건설현장에서의 역할이 특정 직종이나 작업팀에 속해 있지 않고 현장 전체와 관련된 현장 정리, 경비 등의 다양한 일을 수행 ○ 숙련형성 : 전문적인 작업을 접할 기회가 없어 기능을 배울 가능성은 희박

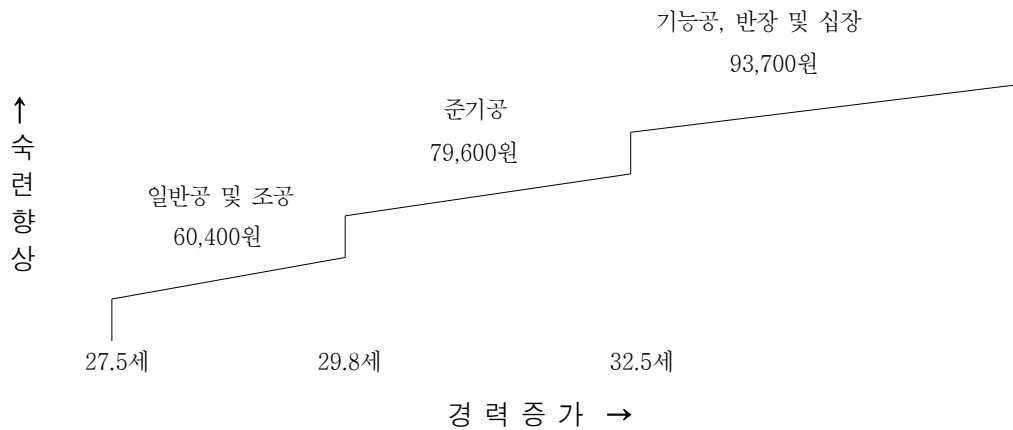
(2) 건설근로자의 직업생애경로의 유형화와 표준경로

한국노동연구원 설문조사(1999)를 이용해 건설근로자가 각 범주를 거쳐가는 표준적인 직업생애경로(이하 표준경로)를 도출할 수 있다. 물론 근로자에 따라 일부 범주를 생략하기도 하고 어느 범주에 그대로 머물기도 한다. 그렇지만 가장 일반적인 유형은 모든 수직적 범주를 거치는 ‘일반공 또는 조공 → 준기공 → 기능공 → 반장 또는 십장’의 경로이다.

건설근로자 직업생애의 표준경로를 [그림 4-6] 으로 나타낼 수 있다. 건설근로자는 평균

적으로 비숙련공으로서 2.5년 초보숙련공인 준기공으로 2.5년을 거쳐 숙련공인 기능공에 도달한다. 즉, 평균적으로 신규로 진입한 건설근로자는 5년 정도의 경력을 쌓아 숙련공이 됨을 알 수 있다. 이 과정에서 작업을 통한 기능습득은 의도적인 훈련에 비해 기간이 보다 오래 소요된다는 지적이 많다.

[그림 4-6] 건설근로자 직업생애의 표준경로



주 : 임금수준은 외환위기 이전 시점 기준임.

건설근로자 직업생애 표준경로는 <표 4-26>와 같이 현장종류별로 달리 나타난다. 기능공에 이르기까지 걸린 시간은 설비플랜트 현장이 약 4.5년으로 가장 짧고, 대형건축현장이 약 4.9년, 소형건축현장이 약 5.2년이며, 토목현장은 약 6.4년으로 가장 길다.

<표 4-26> 건설근로자의 직업생애 표준경로의 주요 현장종류별 비교

(단위 : 명, 세, 원)

주요현장	생애경로		일반공 및 조공		준기공		기능공	
	진입연령	일 급	진입연령	일 급	진입연령	일 급	진입연령	일 급
전 체(360)	27.5	60,400	29.8	79,600	32.5	93,700		
토 목(31)	30.2	71,300	33.4	77,700	36.6	89,600		
설비플랜트(97)	26.1	64,000	28.2	66,900	30.6	93,100		
대형건축(125)	27.4	59,500	29.8	84,900	32.3	89,700		
소형건축(102)	28.0	58,600	30.4	83,300	33.2	95,000		

자료 : 한국노동연구원 설문조사(1999)

(3) 건설근로자의 숙련형성 과정

건설근로자의 비공식적인 숙련형성은 대개 실제 작업 속에서 이루어진다. 십장은 작업팀을 이끄는 팀장으로서 현장에 적합한 규모의 작업팀을 구성하여 투입하는데 현장이 여러 개인 경우 근로자는 팀장의 지시에 따라 여러 현장을 옮겨다니며 일하기도 한다. 이렇게 여러 현장을 옮겨다니면서 근로자는 여러 작업환경을 경험하게 되는데 이 과정에서 선배기능공의 기능이 후배근로자에게 자연스럽게 전수되는 것이다. 그러나 엄밀히 말해서 작업팀 내부에서조차 '누가 누구를 가르치는 과정'은 존재하지 않으며, 오히려 팀에서 함께 작업하면서 선배 숙련공 또는 동료기능공이 하는 작업을 어깨너머로 보거나 그들이 한마디씩 던지는 으박지름 또는 핀잔에 가까운 조언을 듣고 여러 차례의 시행착오를 겪는 반복작업을 통해 나름대로의 방식을 자기 스스로 터득해 간다는 표현이 정확할 것이다. 이 과정에서 '동일한 작업을 반복적으로 시행함'이 매우 중요한데 십장이나 반장과의 인적유대가 그 가능성을 높여 준다고 한다.

한편 <표 4-27>에서 보듯이 다양한 숙련공의 조건을 갖추어야 한다. 준기공 이상의 숙련공에게 숙련공의 조건을 질문한 결과 '도면을 볼 줄 아는 능력', '현장에서의 작업량 처리 능력', '자재 및 연장을 다루는 기술' 등의 대답이 가장 많이 나타났다. 기타 '능력 있는 사람과의 인맥', '당해 직종내에서의 경력'이라는 응답이 소수 존재한다.

<표 4-27> 숙련공이 되기 위한 조건(숙련공 복수 응답)

(단위 : %, 명)

전 체	자재 및 연장을 다루는 기술	도면을 볼 줄 아는 능력	현장에서의 작업량 처리 능력
100.0(779)	23.7	27.6	25.6
능력있는 사람과의 인맥	당해 직종내에서의 경력	직업훈련 이수 또는 관련 자격증 보유	기 타
10.8	10.0	1.6	0.1

자료 : 한국노동연구원 설문조사(1999)

건설현장에서 숙련등급의 상승은 임금의 상승으로 표현된다. 건설현장에서 숙련등급이 상승되었다고 해도 이를 객관적으로 입증할 수 있는 별도의 자격증은 물론 존재하지 않는다. 건설근로자의 숙련향상은 '고임금의 지급'으로 객관화되는데 주로 자신에게 임금을 지급하는 십장에 의해 이루어진다. 첫째, 기존에 일해 오던 작업팀 내부의 반장이나 십장으로부터 인정받는다. 둘째, 기존의 십장이 자신의 숙련을 인정해주지 않는 경우 작업팀을 떠나 다른 십장 아래에서 일정 정도의 작업을 통해 인정받기도 한다. 기능공의 경우 임금상승과 더불어 숙련향상을 표현하는 것이 '연장통을 찬다'는 것인데 이는 당해 근로자 단독으로 해당 공정

을 수행할 수 있음을 의미한다.

그러나 숙련등급 상승에 대한 인정의 범위는 인맥관계의 범위에 한정된다. 작업팀에 따라 경험한 공사의 종류가 서로 상이할 수 있으므로 동일한 기능공으로 불리더라도 그가 보유하고 있는 숙련의 범위와 깊이가 모두 상이해 편차가 심할 수밖에 없다. 또한 건설현장에서 이루어지는 숙련등급 상승은 자신에게 임금을 지급하는 십장의 주관적 판단에 의존하므로 등급상승에 대한 인정의 범위도 일반화되기 어려워 새로운 십장을 만났을 경우에는 암묵적인 기능인정이 다시 이루어진다.

한편, 사업주에 의한 비공식적인 숙련등급 심사가 이루어지기도 한다. 즉, 대부분의 원전 현장에서는 용접 직종의 근로자에 대해 숙련등급테스트를 실시하고 현장에 투입하고 있다. 그러나 그 테스트의 기준이 현장마다 다르고 서로의 정보가 상호 인정되지 못하는 한계를 지닌다. 예컨대, A사 현장에서 숙련수준 시험을 본 근로자가 B사의 현장으로 옮겨가면 유사한 내용의 시험 및 훈련까지도 반복함으로써 시간적·금전적 낭비 요소로 지적되고 있다. 이것이 각 현장의 독특한 특성에 대해서는 별도로 기능테스트를 거치되 공통적인 숙련내용을 내보일 수 있게 하는 자격증 제도가 요구되는 이유이다.

비공식적 숙련형성 경로와 관련해 주의할 것은 건설노동시장의 단층화이다. 즉, 어떤 건설 근로자는 일정 수준의 현장경력을 축적하고서도 숙련공에 이르지 못하는 양상이 나타난다. 심규범(2000)은 내생적 교체회귀모형(endogenous switching regression model)을 이용하여 건설노동시장에 단층이 존재함을 입증하고 숙련공 범주로 상승하도록 촉진하는 요인이 무엇인지를 분석한 바 있다. 그 결과 진입당시의 연령, 숙련공 인맥을 통한 진입여부, 플랜트현장으로의 진입, 진입시 자격증 보유여부 등이 숙련공에 이르게 하는 변수임을 보여주었다.

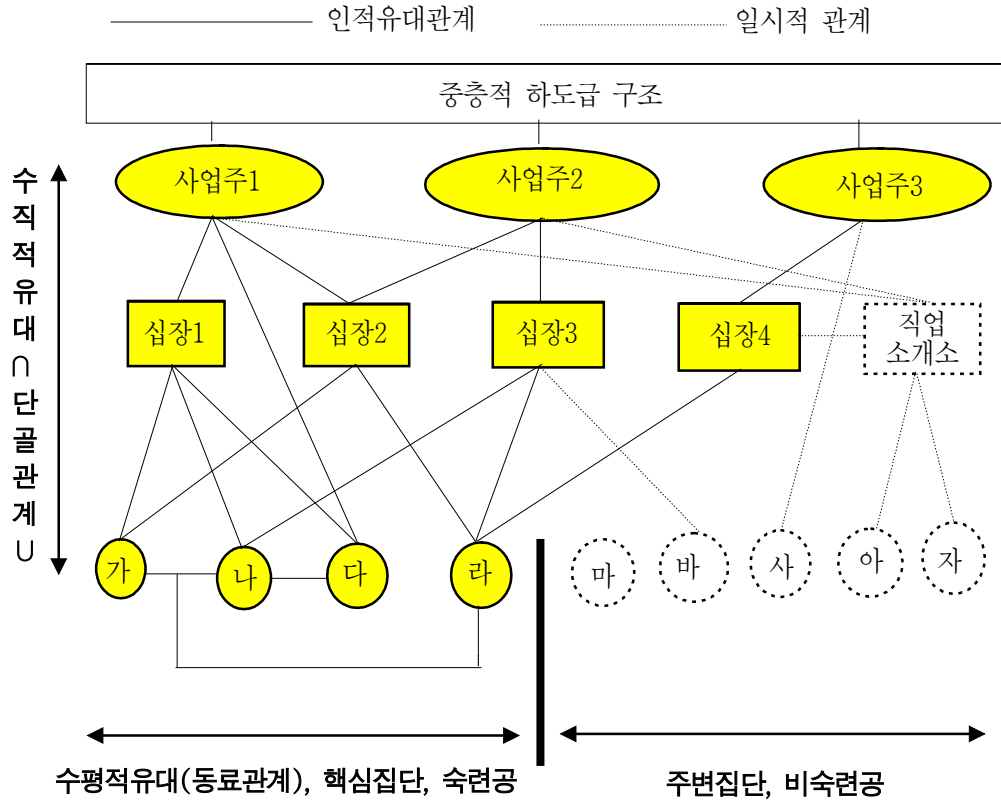
3. 비공식적 숙련형성경로의 특성

(1) 인적유대에 의한 건설노동시장의 구조화와 숙련형성

특정 사업주에 소속되지 아니한 건설근로자의 노동행태는 공식적인 제도들에 의해서는 규제되지 않는 비공식적 인적유대에 의해 규정된다. 비공식적인 숙련형성은 건설현장에서의 일을 통해 이루어진다. 작업에 필요한 일거리 및 노동력 정보가 주로 인적유대에 의해 전달되므로 인적유대를 매개로 짜여진 건설노동시장 구조가 숙련형성경로를 규정한다. 주의할 점은 [그림 4-7]에서 보듯이 모든 건설근로자가 동등한 수준의 인맥으로 엮여 있는 것이 아니라 강한 인맥인 인적유대관계와 약한 인맥인 일시적 관계로 편차가 나타나며 그에 따라 노동행태가 달라지고 집단간 단절이 존재한다는 것이다.

이러한 노동시장구조하에서 건설근로자의 진입경로와 진입권유자의 직위에 대한 분석을 통해 인적유대가 숙련형성에 미치는 영향을 살펴볼 수 있다. <표 4-28>을 통해 건설근로자의 대부분은 비공식경로를 통해 진입하며 특히, 72%의 근로자는 건설현장에서 일하고 있던

[그림 4-7] 인적유대에 의한 건설노동시장의 구조화



<표 4-28> 건설근로자의 범주별 건설노동시장 진입경로

(단위 : %, 명)

진입경로 \ 현재직위	전 체	심 장	반 장	기능공	준기공	조 공	일반공
전 체	100.0 (928)	100.0 (59)	100.0 (113)	100.0 (441)	100.0 (55)	100.0 (122)	100.0 (138)
건설현장에서 일하던 친척을 통해	20.6	33.9	15.9	22.4	12.7	19.7	16.7
건설현장에서 일하던 친구나 아는 사람을 통해	51.4	44.1	60.2	51.7	49.1	47.5	50.7
우연히 알게 된 건설근로자를 통해	9.5	3.4	8.8	10.2	20.0	9.0	6.5
학교 또는 직업훈련소를 통해	3.4	1.7	6.2	3.9	1.8	4.1	0.7
내가 노동조합이나 직업소개소 또는 새벽시장을 직접 찾아가서	6.1	-	0.9	3.9	9.1	12.3	13.8
내가 공사현장을 직접 찾아가서	8.1	16.9	7.1	7.7	7.3	4.9	9.4
기 타	0.9	-	0.9	0.2	-	2.5	2.2

자료 : 한국노동연구원 설문조사(1999)

기존의 인맥에 의해 현장에 들어왔음을 알 수 있다. 그 중 친척에 의해 진입한 비율도 20%가 넘는다. 각 범주별로 진입경로의 순위는 유사하나, 십장의 경우 친척을 통해 들어온 비율이 가장 높은 반면, 준기공과 조공 및 일반공의 경우 직업소개소나 새벽시장을 통해 진입한 비율이 상대적으로 높다.

<표 4-29>에 의하면 기존의 인맥이든 아니면 우연히 알게 된 인맥이든 ‘인맥’을 통하여 건설현장에 진입한 경우 그 사람 즉, 진입권유자의 직위와 각 범주간의 관계를 통해 진입권유자의 직위가 숙련형성에 중요한 변수임을 알 수 있다. 즉, 진입권유자의 직위가 숙련공인 비율이 십장(93.9%), 반장(83.7%), 기능공(81.0%)의 경우 매우 높게 나타나고 있다. 따라서 건설현장 진입 당시 진입권유자의 직위가 현재의 직위를 결정짓는 충분조건은 아닐지라도 필요조건으로서의 가능성을 짚게 보여준다.

<표 4-29> 건설근로자의 범주별 건설노동시장 진입권유자의 직위

(단위 : %, 명)

권유자의 직위 \ 현재 직위	전 체	십 장	반 장	기능공	준기공	조 공	일반공
전 체	100.0 (766)	100.0 (49)	100.0 (98)	100.0 (378)	100.0 (43)	100.0 (93)	100.0 (105)
십장 및 반장	35.6	75.5	42.9	30.2	34.9	33.3	32.4
(준)기능공	40.6	18.4	40.8	50.8	23.3	33.3	27.6
조 공	8.6	4.1	9.2	5.8	11.6	20.4	8.6
일 반 공	15.1	2.0	7.1	13.2	30.2	12.9	31.4

자료 : 한국노동연구원 설문조사(1999)

한편, 대체로 진입권유자의 직위는 십장 및 반장과 기능공에 집중되어 있는데 이는 건설노동시장에서 일거리에 대한 정보가 주로 인적유대 네트워크가 잘 구축된 이들에게만 공유된다는 정보유통의 비공식성을 확인시켜 주고 있다.

(2) 인적유대에 의한 숙련형성경로의 단절

주로 건설현장에서의 작업을 통해 기능을 습득하게 되는 비공식적 숙련형성 관행하에서 인적유대 외부에 존재하는 건설근로자들의 숙련형성경로에 단절이 존재함을 좀 더 자세히 검토해보고자 한다. 건설현장에서는 ‘일거리 정보의 도달여부’와 ‘동일한 작업의 수행 가능성’이 기능습득의 가능성을 판가름하는 중요한 변수인데 이 두 가지 결정요인이 인적유대와 직결된다.

인적유대에 의한 건설노동시장의 구조화에서 살펴보았듯이 대개 비숙련공은 인적유대 밖에 머물고 있는데 이들에게서 숙련형성경로의 단절 경향이 보이고 있다. <표 4-30>에 의하면 비숙련공에서 출발한 숙련공의 94.2%는 5년 이내에 비숙련공을 거쳐 숙련공으로 탈출했

음을 볼 수 있다. 반면, 비숙련공의 60.9%는 5년 넘게 계속 비숙련공의 범주에 머물고 있다. 결국, 비숙련공으로 출발한 건설근로자가 5년 이내에 그 범주를 탈출하지 못하면 비숙련공 범주의 함정에 매몰될 가능성이 높다고 볼 수 있다.

<표 4-30> 비숙련공에서 출발한 건설근로자의 비숙련공 경력에 따른 누적분포

(단위 : 명, %)

비숙련공 경력 현재직위	1년 이하	2년 이하	3년 이하	4년 이하	5년 이하	5년 초과
숙련공(561)	28.0	53.8	73.4	84.6	94.2	100.0

자료 : 한국노동연구원 설문조사(1999)

4. 훈련 및 자격인정에 대한 비공식제도의 문제점과 개선방향

여기서는 앞의 절에서 제기되었던 공식훈련제도의 문제점에 대하여 비공식적 숙련형성경로가 대처하는 방식과 여전히 남는 한계점 등을 검토하고자 한다. 건설현장에서의 비공식적 숙련형성 관행은 근로자들간에만 존재하므로 사업주 및 정부 측면에서의 언급은 없다. 건설현장에서는 훈련을 목적으로 별도의 제도가 운영되는 것이 아니라 생산작업을 통해 자연스럽게 기능이 축적되는 것이므로 공식제도와 이러한 관행을 일대일로 비교하는 것은 무의미하지만 비공식제도에 내재된 장단점을 파악하는 것이 훈련제도의 대안을 모색하는 데 유용할 것으로 생각한다.

(1) 비공식제도에 대한 참여요인

비공식제도에서는 공식제도의 문제점으로 지적되었던 훈련과 현장간의 괴리, 훈련과 생계 병행 불가, 훈련참여 시간 부족 등이 완전히 해소된다. 또한, 훈련 및 자격증에 대한 우대 부재, 훈련기회의 절대 부족, 인지 부족 등이 부분적으로 해소됨으로써 건설근로자의 기능습득이 촉진된다.

건설현장에서는 현장작업을 통해 기능습득이 이루어지므로 양자의 괴리가 발생하지 않는다. 특히, 훈련교재에 과학적으로 담을 수 없는 현장의 관행을 배울 수 있으며 작업팀에 소속된 근로자에게는 잠재적으로 기능습득 기회가 부여되는 셈이므로 기능습득을 촉진하게 되는 것이다. 또한 근로자들은 기능습득에 의해 숙련범주가 상승하게 되면 현장에서의 직위가 높아지고 임금이 상승하게 됨을 경험을 통해 알고 있어 기능습득에 대한 의지가 강해진다. 작업과 동시에 기능을 배울 수 있으므로 임금수취와 기능습득의 병행이 가능하고 별도의 훈련시간을 확보하지 않아도 되므로 기능습득이 용이하다. 건설근로자의 경력축적과 숙련향상은 그를 동원하고 임금을 지급하는 위치에 의해 인정되므로 기능습득의 유인으로 작용한다.

(2) 비공식제도에 대한 기피요인

건설현장에서는 작업팀내에서 선배기능공에게 기능을 전수 받게 되므로 선배가 신기술을 미처 습득하지 못했다면 팀내의 후배근로자들도 신기술을 배울 수 없게 되어 이를 배우고자 하는 근로자의 학습의지가 약화된다. 이러한 비공식제도의 한계점은 기술변화가 급속할수록 부각된다.

(3) 비공식제도에 대한 제약요인

자생적으로 정착된 비공식적 숙련형성 관행은 건설현장의 특성에 가장 적합한 형태이지만 작동원리의 기저에는 ‘인적유대’라는 배타적인 인맥네트웍과 ‘비정형성’이 자리잡고 있어 태생적인 한계점을 안고 있다. 앞에서 살펴보았듯이 건설노동시장은 인적유대에 의해 구조화되어 있는데 그러한 인맥네트웍은 틀밖의 외부자에 대해서는 훈련기회를 박탈함으로써 그에 속하지 못한 비숙련공을 숙련형성경로의 단절에 직면하게 한다.

또한, 인적유대에 의한 작업팀마다 작업방식과 요구 숙련수준이 상이하므로 동일한 명칭의 기능공이라고 하더라도 팀에 따라 숙련이 불균등하다. 자격인정의 범위 또한 동일 십장의 인적유대 범위에 한정될 수밖에 없어 산업내외에서 일반적으로 통용될 수 있는 신분 및 경력의 입증은 불가능하다. 그리고 현장에 따라 또는 팀에 따라 배울 수 있는 기능이 내용이 다르므로 생산작업을 통해서 기능공이 되는 데 필요한 기술을 골고루 익히기에는 장기간이 소요된다.

나아가 배울 수 있는 기능의 종류와 배출되는 기능공의 수를 정형화할 수 없어 숙련에 대한 수급조절이 불가능하고 이론적 토대를 배울 수 없으므로 숙련을 고급화하는 데 한계를 지닌다.

(4) 비공식제도에 대한 제도내부 측면의 개선방향

비공식제도 자체에 내재한 문제점을 극복하기 위해서는 훈련내용을 체계화정형화일반화할 것이 요구되는 데 이것은 비공식 관행을 공식화해야 한다는 주장과 같은 맥락이다. 전수되는 기능의 내용에 이론적 측면을 보강하고 체계화함으로써 숙련수준 및 자격인정을 표준화할 수 있고 일반적 통용성을 획득할 수 있다. 또한, 숙련에 대한 수급조절을 위해서는 훈련과정 및 인원수를 정형화하여 신기술 도입 등 건설현장의 수요에 따라 운영되어야 한다. 훈련체제를 공개하여 인적유대와 무관하게 훈련에 참여할 수 있도록 함으로써 외부자인 비숙련공의 숙련형성도 촉진할 수 있어야 한다.

(5) 비공식제도에 대한 제도외부 측면의 개선방향

전산업을 대상으로 하는 고용보험의 적용범위를 확대하여 피보험자관리를 통한 건설근로자의 신분 및 경력증빙이 일반적으로 이루어지게 하고 건설업의 훈련 및 자격인정에 의한 자격증을 그와 연계시켜야 한다. 이로써 모든 건설현장에서 자격증이 임금 및 직위와 직결되게 하는 한편 사회적으로 건설근로자의 신분 및 경력이 인정받도록 한다.

비공식제도는 건설업에 대한 일반적 기피요인인 취업 및 소득의 불안정, 사회보험 등으로부터의 배제, 사회적 천시 등에 대해서는 아무런 개선능력을 갖고 있지 못하다. 따라서 근로자에 대한 진입유인에 대해서는 공식제도인 고용보험의 적용, 훈련 및 자격인정의 공식화를 통한 직업생애비전의 제시 등 건설노동시장 하부구조개선이 요구된다.

이상의 논의를 <표 4-31>와 같이 정리할 수 있다.

<표 4-31> 훈련 및 자격 관련 비공식제도의 문제점과 개선방향 요약

구분	건설근로자 (훈련수요)	개별 건설사업 주 (훈련공급)	정 부 (훈련·제도공 급)	
비 공 식 제 도	참여 요인	·현장작업과 기능습득 내용의 결합 ·현장작업 참여가 기능습득 기회 획득과 동일 ·숙련등급에 대해 직위 및 임금 우대 ·작업에 의한 임금수취와 숙련형성 병행 ·작업시간과 기능습득시간 혼합 ·작업팀 내부에서 신분·경력 인정	-	-
	기피 요인	·신기술 습득 불가능	-	-
	계약 요인	·인적유대 외부자에 대한 훈련기회 박탈 ·숙련에 대한 수급조절 불가 ·숙련의 불균등 ·숙련형성에 장기간 소요 ·이론적 토대가 미약해 숙련의 고급화에 한계 ·자격인정 범위의 편협 ·일반적으로 통용되는 신분 및 경력 입증 불가 ·건설업 진입유인 및 비전 제공 불가	-	-
개 선 방 향	제도 내부	·전수되는 기능내용의 충실화 및 체계화 ·숙련 및 자격인정의 표준화 및 일반화 ·훈련과정 및 정원을 정형화하여 숙련의 수급조절 ·인적유대 없이도 참여 가능한 훈련체제 필요	-	-
	제도 외부	·일반적으로 통용 가능한 숙련·자격인정·신분·경력 등의 기준 및 관리체제 마련 ·사회보험 적용, 생애비전 제시 등 진입유인 마련	-	-

IV. 산업차원 훈련의 시도

산업차원 훈련이란 건설산업의 특성을 고려해 개별 기업의 틀을 넘어 훈련을 실시하려는 ‘건설노조’ 또는 ‘건설사업주단체’에 의한 훈련제도를 의미한다. 현재 이러한 시도는 훈련방법에서만 나타나고 있고 자격인정은 그대로 기존의 틀을 인정하고 있어 건설현장의 숙련등급 관행과는 여전히 괴리가 존재한다. 여기에 건설산업의 특성을 반영하려는 정부의 시도도 아울러 소개하고자 한다.

1. 건설노조에 의한 훈련 : 포항건설노조 건설기능학교 운영 사례를 중심으로

건설노조²⁸⁾는 크게 두 가지 측면에서 기능학교를 운영할 유인을 갖는다. 첫째, 조합원의 삶의 질 향상 차원이다. 숙련향상은 건설근로자에게 소득의 증대와 안정적 취업을 의미하므로 기능훈련은 조합원의 삶의 질을 향상시키는 중대한 수단이다. 둘째, 조합의 조직 및 위상 강화 차원이다. 기능훈련을 매개로 한 조직의 확대사업의 일환이며 기능인력을 배출함으로써 사회적 역할을 높여 노조의 위상을 제고할 수 있다.

외환위기 이전인 1997년 8월 현재 건설일용노조는 7개의 지역조직에서 기능훈련을 실시하고 있었으나 외환위기 이후 포항을 제외하고는 거의 중단되었다. 직종은 각 지역의 수요에 따라 다르고 주로 퇴근 후인 저녁을 교육시간으로 활용하고 있으며 직종에 따라 교육기간도 다양하다.

2000년 9월 현재 새로운 기능학교 운영의 움직임이 활발히 준비되고 있는데, 이 글에서는 건설노조의 기능학교 중 가장 오랜 전통을 지닌 포항의 사례를 중심으로 살펴보고자 한다.

<표 4-32> 건설일용노조의 기능훈련 현황(1997년 8월 현재)

지역	직종	정원	운영 방식
포항	제관, 용접, 배관	60명	저녁 2시간, 주 4회, 3개월
인천	제관	50명	저녁 2시간, 주 1회, 6개월
서울	목공	15명	저녁 2시간, 주 2회, 6주
안산	제관	10명	저녁 2시간, 주 1회, 6개월
대전	케이블(전기)	10명	저녁 2시간, 주 1회, 3개월
마창	제관	28명	저녁 2시간, 주 1회, 6개월
성남	목수, 철근	-	준비중

자료 : 건설산업노련 내부자료

28) 건설일용근로자를 조직대상으로 하는 건설일용노동조합은 1989년 포항지역건설노조의 결성을 시작으로 2000년 말 현재 전국적으로 38개의 조직이 갖추어졌으며 조합원수는 약 1만 5천~2만명 정도이다. 2000년 초에는 건설업의 사무직근로자를 조직대상으로 하는 건설노련과 결합하여 ‘전국건설노동조합연맹’이라는 이름으로 통합된 산별조직이 되었다.

(1) 포항 건설기능학교의 설립배경 및 재원

현장에서 다년간 일해온 조공들이 도면을 이해하지 못하여 기능공으로 상승하지 못하는 현실에 대한 노조 차원의 타개책으로서 기능학교에 대한 논의가 시작되었다. 운영초기에는 지역 내 문제의식을 공유하고 있는 사람들을 규합해 '건설기능학교 이사회'를 구성하였다. 이사회는 회사측 6명, 변호사 1명, 시의원 2명, 노조측 1명으로 구성되었다. 운영초기 10명의 이사가 각각 10만원씩을 각출했고 노조에서는 교재 출판비를 부담하였으며 여타 선배 기능공의 모금 등을 통해 재원을 마련했다. 1995년 말 학생모집을 시작하여 1996년 4월말에 처음으로 57명에게 수료증을 수여하였다.

그러던 중 1996년 말에 체계적인 교육시설의 필요성이 제기되었고 1997년 초 포항시에 '건설기능학교 운영계획서'를 제출하고 협조를 요청하였다. 포항시에서도 실용적인 건설기능인력 양성기관이 전무한 상황에서 건설근로자에게 기능의 전수 및 훈련기회의 부여를 목적으로 기능학교의 설립에 협조하였다. 그 결과 포항시로부터 3억원의 예산을 지원 받아 1997년 5월 건물과 비품 및 공구를 갖추게 되었다.

(2) 포항 건설기능학교의 훈련시설 및 운영현황

포항시로부터 지원 받은 실습장은 경량 철골조 2층 건물로서 3개 직종(제관, 배관, 용접)에 걸쳐 각각 20명씩 총 60명을 동시에 교육할 수 있는 설비를 갖추고 있다. 1998년 2월에 노조 위원장과 포항시장이 건설기능 실습장 위탁계약을 체결한 바 있다. 그 내용은 3개월 교육과정에 연 3회 운영하며 운영비용의 3분의 1은 노조부담으로 하기로 하고 포항시는 연 2천 9백만원을 지원하기로 한 것이었다. 외환위기 이후 1999년과 2000에는 3개월 과정으로 연 2회만 운영하였다.

교육은 주로 저녁시간에 진행되며 숙련기능공이 담당하고 있다. 교육은 저녁 2시간(6:30~8:30)씩 평균 주 4회에 걸쳐 진행되는데 총 76일(16주 128시간) 과정으로 짜여 있다. 포항지역에서의 훈련이 타지역에 비해 원활히 진행될 수 있는 이유는 근로시간 단축에 의해 훈련시간이 확보되기 때문인데 이것은 단체협상을 통해 가능했다. 강사진은 주로 현장 근로경력이 20년 이상된 숙련기능공이 담당하고 있다. 실제 이들은 인근 현장의 소장으로 배치된 경우가 많아 수업과 실제 근로가 연계되며 기능학교를 이수하는 경우 각 현장업체에서 우선적으로 채용하기로 해 학생을 유인하는 요인으로 작용한다.

(3) 포항 건설기능학교에 대한 포항지역 건설사업주의 인식

1998년에 간담회에서 제기된 사업주들의 의견을 종합하면 건설노조에 의한 훈련실시를 반기는 분위기였다. 개별 업체 입장에서는 훈련효과의 귀속 불확실이나 비용부담으로 훈련을

실시하기 어려운 상황에서 노조가 이를 대신하는 것에 대해 찬성하며 훈련을 지원할 의사가 있다고 밝혔다. 특히 최근에 도입된 용접기술을 가르치는 곳이 드문 현실에서 기능학교에서 배출된 숙련공이 생산성 향상에 많은 기여를 하고 있다고 했다. 직업훈련 이수자에 대해서는 자격인정을 거쳐 그에 대한 특혜가 부여되어야 하며, 이러한 일련의 과정에 대해 정부의 지원이 필요하다는 의견이 많았다.

(4) 포항 건설기능학교의 애로사항

본 학교는 조합원의 감소에 따른 조합비 감소와 포항시로부터의 지원상황 불투명으로 심각한 재정난에 봉착하게 되었다. 고용보험으로부터 지원을 받아 재정난을 타개하고자 노동부 지정 직업훈련기관으로 1998년 6월에 인가를 받았으나 노동부에서는 ‘고용보험사업장으로부터의 이직자’를 훈련대상으로 할 경우에만 고용보험으로부터의 지원이 가능하다고 해석하여 지원이 이루어지지 않고 있다. 따라서 실업자재취직훈련으로서 지원이 이루어지기 위해서는 상술한 바와 같이 고용보험사업장에서 이직한 근로자임을 확인할 수 있는 현실적 방안이 요구된다.

(5) 건설노조의 훈련에 대한 문제점과 개선방향

건설노조에 의한 훈련은 정부의 법령에 기반하기 보다는 노조의 공제기능이 발휘되는 하나의 형태이므로 근로자와 노조에 국한하여 문제점과 개선방향을 고찰하고자 한다.

1) 건설노조의 훈련에 대한 참여요인

건설근로자의 입장에서는 공식제도의 한계로 지적되었던 훈련과 현장의 괴리 문제나 비공식제도의 한계로 지적되었던 인적유대에 의한 훈련기회 박탈의 문제가 해결됨으로써 참여요인이 높다. 현장경력이 많은 숙련공으로부터 기능을 전수받음으로써 현장작업과 훈련내용이 일치해 현장성이 높고 경우에 따라 강사인 숙련공과 현장에서 함께 작업함으로써 인맥을 강화할 수 있고 현장과 훈련을 넘나들음으로써 훈련효과가 높다. 또한 낮에는 일해 임금을 수취하고 저녁에 훈련에 참여함으로써 ‘생계와 훈련의 병행’이 가능해진다. 향상된 숙련은 강사인 숙련공의 작업팀 또는 인근 현장에서 인정받을 수 있으며 기존의 인맥이 없더라도 기능을 배울 수 있어 신규진입자의 참여도 가능하다. 또한 신기술을 습득한 숙련공을 강사로 초빙함으로써 건설현장에서 배울 수 없는 새로운 기능을 배울 수 있다. 지역 건설노조의 입장에서는 기능훈련이 조합원의 삶의 질을 향상시킨다는 공제기능 차원과 조직의 확대 및 위상을 제고시킨다는 측면에서 실시할 유인을 지닌다.

2) 건설노조의 훈련에 대한 기피요인

면담에 의하면 일반 건설근로자는 노조가 ‘비합리적이고 과격한 투쟁’만 일삼는 집단이라는 식의 막연한 이미지를 지니고 있다. 이것 때문에 노조와 관련된 것들을 기피하려 함을 엿볼 수 있다.

3) 건설노조의 훈련에 대한 제약요인

노조의 미약으로 훈련과 관련된 비공식제도에서 지냈던 거의 모든 제약요인이 그대로 남게 된다. 즉, 노조가 담당할 수 있는 범위가 매우 좁아 숙련에 대한 수급조절이 불가능할 뿐만 아니라 노조에 멀리 떨어진 곳에 거주하는 근로자에게는 또 다른 의미에서 훈련기회를 박탈하는 셈이며, 조합마다 교육기준이 상이해 숙련의 불균등이 여전히 남게 된다. 또한 노조 훈련의 강사인 숙련공의 작업팀이나 그 인접지역에서만 자격이 통용될 뿐 다른 지역으로 이동할 경우 훈련이수자는 다시 ‘낮선 사람’이 됨으로써 일반적인 통용력을 지닌 신분 및 경력의 입증은 불가능해진다. 그리고 노조의 훈련으로는 청년층에 대한 진입유인의 제공이나 직업생애비전의 제시가 불가능하다. 한편, 지역 건설노조 입장에서는 훈련시설의 영세, 행정능력의 부족, 재정의 압박 등으로 훈련실시가 어려워진다.

4) 건설노조의 훈련에 대한 제도내부 측면의 개선방향

건설연맹 차원에서 보다 체계화되고 일반화된 훈련기준을 마련함으로써 지역차원의 편차를 줄여야 하며 전국 차원에서 숙련 및 자격인정을 표준화할 수 있는 방안을 강구해야 한다. 또한 퇴근 후 학원에서 공부하듯이 훈련을 받게 하려면 근로자의 거주지에서 멀지 않은 곳에 훈련시설이 배치되어 접근성을 높여야 한다. 한편, 숙련의 수급조절이 가능하도록 훈련과정, 훈련조직, 정원 등을 확대할 수 있는 방안을 모색해야 한다.

5) 건설노조의 훈련에 대한 제도외부 측면의 개선방향

주로 저녁시간을 활용한 건설노조의 훈련에 근로자가 참여할 수 있으려면 적어도 훈련시간 이전에 작업장에서 이동하고 저녁식사를 끝낼 수 있을 정도의 시간적 여유가 있어야 한다. 이것은 근로시간의 단축을 통해 가능해진다. 또한 일반적으로 통용될 수 있는 숙련자격인정·신분·경력 등의 기준 및 관리체제의 마련이 필수적이며, 신규 근로자의 유입을 위해 사회보험의 적용이나 직업생애비전의 제시 등이 필요하다. 나아가 건설노조에 의한 훈련이 활성화되기 위해서는 노조훈련에 대한 고용보험의 지원 또는 지자체나 정부에 의한 시설 지원 등이 필요하며, 지역 차원이 아닌 건설연맹 차원의 기능학교 운영방안도 모색해 보아야

한다.

<표 4-33> 건설노조의 훈련에 대한 문제점과 개선방향 요약

구 분		건설근로자(훈련수요)	지역 건설노조(훈련공급)
건설 노조	참여 요인	·현장작업과 기능습득 내용의 결합 ·작업팀에서 숙련등급에 대해 직위 및 임금 우대 ·작업에 의한 임금수취와 숙련형성 병행 ·작업 중 습득기능을 활용해 현장과 연계 ·훈련기회의 개방 ·신기술 습득 가능 ·숙련공과의 인맥 강화	·조합원의 삶의 질 향상 ·조직의 확대 및 위상 제고
	기피 요인	·노조에 대한 부정적인 이미지	-
훈 련	계약 요인	·근로시간 단축 없이는 훈련참여 시간 확보 어려움 ·노조 유무에 따른 훈련기회의 박탈 ·조합마다 상이한 기준을 적용하여 숙련의 불균등 ·자격인정 범위의 편협 ·일반적으로 통용되는 신분 및 경력 입증 불가 ·건설업 진입유인 및 비전 제공 불가	·훈련비용 부담 ·규모의 영세성으로 숙련에 대한 공 급조절 불가 ·행정능력 부족
개 선 방 향	제도 내부	·연맹차원에서의 훈련기준 보완 ·숙련 및 자격인정의 표준화 및 일반화 ·거주지 근처에 훈련시설을 배치해 접근성 제고	·훈련과정 및 정원을 확대하여 숙련 의 수급조절
	제도 외부	·근로시간 단축으로 훈련시간 확보 ·일반적으로 통용 가능한 숙련·자격인정·신분·경력 등의 기준 및 관리체제 마련 ·사회보험 적용, 생애비전 제시 등 진입유인 마련	·노조훈련에 대한 고용보험의 지원 ·지자체나 정부에 의한 시설지원 ·연맹차원에서의 기능학교 운영

2. 건설사업주 단체에 의한 훈련 : 전문건설공제조합 직업전문학교의 사례 중심

다음은 건설기능인력의 직접적 수요자인 건설사업주 단체에 의한 훈련을 살펴보자. 건설기능인력은 건설산업 전반의 생산물을 궁극적으로 구현하는 역할을 담당하고 있으나 현재 기능인력의 육성책임은 전문건설업체가 모두 떠맡고 있는 모순을 안고 있다.²⁹⁾

(1) 직업전문학교 설립배경과 재원

건설기능인력 양성 전담 직업훈련기관이 없는 상황에서 이론과 실기를 겸비한 우수 건설인력을 양성 배출하여 건설부문의 기술력 향상과 선진화를 도모하고자 설립되었다. 1993년에

29) 전문건설공제조합은 보증업무(입찰보증, 계약보증, 공사이행보증 등), 용자업무(운영자금의 융자, 시공자금의 융자, 어음할인 등), 기타업무(기타 출자와 관련한 제증명 발급)의 기능을 담당하는 전문건설업체로 구성된 사업주 단체이다.

건설단체장협의회에서 전문건설공제조합이 직업훈련원을 설립기로 결정한 바 있다. 이어 건설부장관이 전문건설공제조합 직업전문학교 설립을 노동부에 추천하여 1997년 1월 13일에 인정직업훈련원으로 인가 받고 3월 7일에 개원하였다. 총투자액은 190억원이 소요되었는데 그 중 국고로부터 67억원을 보조받았다. 이후 1999년 1월 8일에 노동부로부터 정부위탁훈련 실시자로 지정 받았다. 2001년 현재 훈련비는 대개 노동부의 정부위탁훈련으로 충당하고 운영비는 전문건설공제조합에서 출연하고 있다.

더욱이 과거 일부 직종에 대한 건설기능인력을 양성해왔던 산업인력공단 산하 직업훈련기관들이 1998년 말 구조조정의 일환으로 건설직종이 포함된 8개 직종을 폐지하였으며, 직업훈련분담금 제도의 폐지로 인해 많은 사업내 직업훈련기관들이 직업훈련을 포기한 상황에서 본 직업전문학교의 중요성이 더욱 부각되었다.

(2) 직업전문학교 운영 및 교육훈련 실적

교육과정은 건설기능인력양성, 건설기술자(감리원), 인정기능사, 주택관리사, 직무능력향상 교육 등으로 구성된다. 이중 양성훈련의 직종은 2000년부터 정부위탁과정의 8개이며 건축학과(건축의장, 전산응용건축제도, 건축시공), 토목학과(건설재료시험, 측량, 조정), 기계학과(특수용접, 건축배관) 등 3개 과로 나뉘어 있다. 교육훈련인가 인원은 420명이고, 교육훈련기간은 1년 과정이며, 교육훈련 대상은 16세 이상 40세 이하의 무기능자 및 전직희망자(인문계고등학교 3학년생 포함)이다.

훈련직종을 선정하는 기준은 다음과 같다. 첫째, 건설업의 장기 발전에 필요한 필수 직종, 둘째, 직종간 연계성을 도모할 수 있고 전문화가 가능한 직종, 셋째, 체계적인 훈련을 실시하여 생산성 향상에 기여할 수 있는 직종, 넷째, 전문건설업체에서 건설기능인력 수요가 절대적으로 필요한 직종 등이다. 1997년에 제1기 기능사 양성과정 292명을 배출한 것을 시작으로 1998년에는 제2기 234명을 1999년에는 제3기 328명 그리고 2000년에는 388명을 배출했다(표 4-34 참조).

(3) 직업전문학교 운영상 애로사항

훈련에 소요되는 재원 확보가 어렵다. 학교를 운영하기 위해서는 기본적으로 훈련비와 운영비가 소요되는데 양자 모두 어려운 실정이다. 학교 운영 초기에는 훈련비 재정을 사업주위탁에 의존했으나 대개 일용근로자로 구성된 건설생산의 특성상 사업주가 자신의 책임하에 이들을 훈련생으로 위탁하는 데 한계가 있었다.

따라서 1999년부터 정부위탁에 의해 주된 훈련비 재원을 충당하고 있다. 그러나 여기에는 직종선정과 관련된 어려움이 수반되었다. 정부위탁훈련직종은 정부에서 결정하기 때문이다. 즉, 노동부가 3D 직종이거나 공급이 현저히 부족하다고 인정하는 직종에 대하여 정부위탁훈

<표 4-34> 전문건설공제조합 직업전문학교 교육훈련 실적(양성과정)

구 분	1997	1998	1999	2000
입학대상	무기능자(16~40세미만)	좌 동	좌 동	좌 동
훈련기간	1년	1년	1년	1년
훈련직종	9개 직종	9개 직종	8개 직종	8개 직종
수료인원	292명	234명	328명	388명
자격취득률	97.6%	99.1%	98.5%	97.4%
취업률	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
교육재원	사업주 위탁	·사업주 위탁 : 124명 ·실업자재취직과정 : 28명 ·자체예산 : 82명	·정부위탁 : 300명 ·실업자재취직과정 : 66명 ·자체예산 : 14명	·정부위탁 : 388명

자료 : 전문건설공제조합 직업전문학교 내부자료

련과정으로 지정하고 이것에 대해 재정적으로 지원하고 있다. 결국 1999년도에 학교에서 필요하다고 인정하여 개설한 과정은 모두 9개—이것은 시설, 장비, 교사 등 모든 면에서 인가를 획득했음—이었으나 노동부로부터 정부위탁훈련과정으로 지정 받은 것은 4개 직종(건축목공, 철근콘크리트, 특수용접, 건축배관)에 불과했다. 나머지 4개 직종(전산응용건축제도, 건설재료시험, 측량, 조경) 역시 대부분 3D 직종이고 기능인력 수급차원에서도 꼭 필요한 직종임에도 누락되어 부득이 실업자재취직과정으로 운영하여 훈련비를 충당하였다. 이후 2000년 1월초에는 건설재료시험과 조경 직종에 대해서도 정부위탁훈련직종으로 선정한 바 있다. 요컨대, 산업차원에서 필요한 직종을 선정하고 싶어도 노동부의 기준에 미달하거나 현실적 제약으로 입증자료를 정확히 제시하지 못하면 훈련재원을 확보하기 어려워진다.

한편, 운영비의 확보에도 어려움이 많다. 건설기능인력의 양성은 전체 건설산업에 유익함에도 불구하고 재정지원은 전문건설업체로부터만 받고 있기 때문이다. 따라서 외환위기 이후 건설경기가 침체된 상황에서 경제적 지원을 중단하자는 요구가 전문건설업체 사업주로부터 촉발되어 학교 운영의 위기를 맞기도 했다.

또한 훈련생 모집이 어렵다. 건설업에 대한 청년층의 기피로 매년 훈련생 모집에 어려움을 겪고 있다. 주로 인근 인문계 및 실업계 고등학교 등을 통해 훈련생을 모집하고 있다. 훈련수당으로 1997년에는 월 30만원을 그리고 1998년에는 월 15만원을 지급하였으나 그마저도 재정압박으로 철회하였으며, 현재는 정부위탁훈련과정 중 우선지원대상직종으로 분류된 경우 그리고 일정요건을 충족하는 경우에 일정액—10만원에서 30만원까지—을 지급하고 있다. 3D 직종 또는 기피직종이라는 낙인이 찍혀있는 만큼 타산업과 차별적인 유인책이 없는 양질의 훈련생을 유인하기 어렵다.

표준직업훈련비의 불합리한 계상도 문제점으로 지적되고 있다. 직종에 따라 고가의 재료를 활용하여야만 실질적인 훈련이 가능하나 실제 훈련비는 이러한 고려 없이 일률적으로 책정

되어 있어 훈련과정상 현실적인 어려움에 봉착하고 있다.

(4) 건설사업주 단체의 훈련에 대한 문제점과 개선방향

건설사업주 단체의 훈련은 개별 사업주의 훈련이 지닌 '훈련효과의 귀속 불확실성'이라는 기피요인을 극복하는 데 유효하나, 아직까지 정부가 제공하는 제도적 여건이 개별 사업주 중심으로 갖추어져 있어 개선이 요구된다.

1) 건설사업주 단체의 훈련에 대한 참여요인

건설근로자 입장에서는 숙련형성의 토대인 체계적인 지식을 전문성 및 현장성이 보다 강화된 수준에서 습득할 수 있어 커다란 참여유인으로 작용한다. 여기서는 비공식제도에서와 같은 인적유대를 요구하지 않아 상대적으로 신규진입자도 숙련습득 기회를 얻기가 용이하다. 또한 기술변화에 따른 신속한 대응으로 신기술에 대한 습득이 가능하다. 건설사업주 단체로서도 훈련대상인 비정규근로자가 어느 사업주의 현장에서 일하건 '건설산업의 틀'내에 머물 가능성이 높아졌으므로 훈련에 의한 건설생산성 향상이라는 목적을 달성할 수 있게 된다. 정부의 입장에서는 근로자와 사업주 단체의 참여유인이 강화되어 훈련의 실효성이 높아진다면 국가차원의 인적자원 개발이라는 목적의 달성이 가능하므로 그에 적합한 제도를 공급하려는 유인을 갖게 된다.

2) 건설사업주 단체의 훈련에 대한 기피요인

건설현장에서 훈련이나 자격증에 대한 우대조치가 마련되지 않는다면 건설근로자가 그에 대해 느끼는 중요도가 낮아져 무관심하게 될 것이다. 현재 건설현장에서 실제 통용되는 숙련 등급에 비견될 만한 자격인정체계가 갖추어지지 않고 있으므로 훈련 및 자격제도의 실효성은 여전히 확보하기 어렵다. 또한 사업주 단체의 훈련이 이루어져도 근로자의 경력관리가 이루어지지 않는다면 자격시험에 필요한 경력증빙 요건을 갖추기 어려워져 참여를 기피하게 된다.

3) 건설사업주 단체의 훈련에 대한 제약요인

건설근로자의 입장에서는 사업주단체의 훈련에 대한 실용성을 인정하더라도 현재와 같이 훈련시설이 전국에서 음성 한 곳에만 존재한다면 근로자의 접근성이 떨어진다. 특히, 일상적인 향상훈련을 받기는 불가능하다. 즉, 훈련기관의 위치가 건설근로자의 거주지에서 멀리 떨어져 있어 기숙사 생활을 전제로 하는 훈련참여만이 가능한데, 이것은 근로자에게 훈련과 생

계를 병행하기 어렵게 하는 제약요인이기 때문이다.

현재 양성훈련의 치명적인 한계는 교육기간 중 현장 작업과 분리되어 있다는 점이다. 이것이 훈련생의 현장 적응력 또는 훈련의 현장성을 제약하기 때문이다. 또한 저녁훈련과정도 마련되지 않아 현장에서 일하는 건설근로자가 퇴근 후 향상훈련을 받고자 해도 참여할 수 없다. 보다 근본적인 문제로서 건설근로자들에 대한 적절한 홍보방법이 부족해 이러한 훈련제도의 존재를 알지 못하며 이것이 훈련에 대한 참여를 제약하고 있다.

상술한 바와 같이 현재 훈련과정에 대한 필요성을 노동부가 판단하여 정부위탁훈련과정으로 지정하고 있는데 여기서 인정받지 못하면 훈련재원이 불안정해져 사업주 단체로서도 훈련을 실시하기 어렵다. 한편 표준훈련비의 계상시 직종별 특성의 반영이 미약해 양질의 훈련 실시를 억제하고 있으며, 건설업 제반 근로여건의 악화로 건설근로자로의 진입을 꺼리고 있어 훈련생 모집에 어려움을 겪고 있다.

정부에서는 사업주 단체의 훈련에 적합한 지원을 실시하려해도 아직까지 훈련체제가 개별 사업주를 중심으로 하고 있어 지원이 미흡하다. 또한 정부위탁훈련직종을 지정함에 있어 3D 직종인지의 여부와 인력부족이 심각한지에 대한 판단을 모두 정부가 담당하기에는 전문성이 부족하다.

4) 건설사업주 단체의 훈련에 대한 제도내부 측면의 개선방향

건설근로자의 참여를 촉진하기 위해서는 훈련기간 중 현장의 실무와 연계할 수 있는 방안을 모색하는 한편, 현재 하나 뿐인 조직을 전국적으로 확대 배치하고 직종도 추가 편제하는 노력이 있어야 한다. 또한 훈련시간을 탄력적으로 운영해 야간과정이나 주말과정 또는 동계과정 등도 고려해야 한다. 현장의 관행적인 숙련등급 인정과 연계될 수 있는 자격인정제도를 고안해야 한다.

사업주 단체의 훈련을 촉진하기 위해서는 마치 개별 사업주가 사업내 훈련을 자유로이 실시하듯 지원규정을 풀어놓아야 하는데 이것은 정부의 몫이다. 즉, 사업주 단체의 훈련을 산업차원의 사업내 훈련을 보아 훈련직종을 스스로 선정하게 하고 이것을 지원하여야 한다. 훈련종료시에만 지원금이 지급되는 현행 훈련비 사후정산 규정이 사업주의 훈련의지를 약화시키므로 지원금이 사전적으로 지원되고 증빙자료를 첨부해 사후적으로 정산하는 방식으로 제도를 보완해야 한다.

5) 건설사업주 단체의 훈련에 대한 제도외부 측면의 개선방향

앞에서 서술했듯이 건설근로자의 참여를 촉진하기 위해서는 제도 외적으로 자격증에 대한 우대조치 마련, 훈련과 소득을 동시에 추구할 수 있는 방안, 근로시간 단축 등이 요구된다. 또한 건설근로자에 대한 신분 및 경력관리제도가 정착되고 사회보험의 적용 나아가 직업생

애비전의 제시 등 진입유인이 주어져야 하며 이에 대한 홍보방안이 강구되어야 한다.

건설 사업주 단체의 훈련은 특정 사업주나 업종만을 위한 것이 아니고 건설업 전체의 생산기반을 확고히 하는 노력이어야 하므로 그에 대한 비용부담도 건설업의 '범산업차원'에서 이루어져야 한다.

정부가 모든 산업의 훈련 및 자격인정제도를 전담함으로써 얻는 효율성도 있는 반면 전문성이 낮아져 제도 자체의 실효성을 잃게 되는 단점도 존재한다. 이를 막기 위해서는 직접적 당사자인 노사의 주도적 노력과 정부의 지원이라는 당사자간 역할의 재정립이 요구된다.

<표 4-35> 건설사업주 단체의 훈련에 대한 문제점과 개선방향 요약

구분	건설근로자 (훈련수요)	건설사업주 단체 (훈련공급)	정부 (제도공급)	
사업주 단체	참여요인	·숙련향상의 토대인 체계적인 지식 습득(전문성 강화) ·훈련과 현장간 괴리 완화 ·훈련기회의 개방 ·신기술 습득 가능	·산업차원의 훈련으로 건설업 전체에 기능인력 공급 ·국가차원의 인적자원 개발	
	기피요인	·훈련 및 자격증에 대한 우대 부재 ·근로자신분 및 경력 입증불가 ·건설업 기피	-	
훈련	·음성에만 있어 접근성 제약으로 향상훈련을 받기에는 부적합 ·훈련기간 중 현장과의 연계 부재 ·훈련과 생계 병행 불가 ·저녁시간 훈련과정의 부재 ·인지 부족	·정부위탁훈련과정 미지정 시 훈련재원 불안정 ·표준훈련비 계상 불합리 ·훈련생 모집 곤란	·사업주단체에 대한 지원 체제 미흡 ·3D 또는 인력부족이 심각한 직종을 정부가 모두 파악하기에는 전문성 부족	
개선방향	제도 내부	·현장과 연계된 자격제도 구축 ·훈련기간 중 현장과의 연계 모색 ·훈련직종 및 설치기관 확대 ·훈련시간의 탄력적 운영	·건설산업 차원의 사업내 훈련으로 인정 ·훈련비용의 우선지급과 사후 정산 병행 ·표준훈련비 적정화	·훈련의 주도권을 민간에서 보유 ·산업차원훈련을 사업내훈련으로 지원하도록 여건 조성
	제도 외부	·자격증에 대한 우대조치 마련 ·훈련과 생계 병행 방안 마련 ·근로시간 조정 ·신분 및 경력 입증제도 마련 ·적정홍보 방안 강구 ·사회보험 적용, 생애비전 제시 등 진입유인 마련	·전체 건설산업 차원의 비용부담 ·훈련생 진입유인 마련	·민간의 사업시행 및 정부의 지원 구분 ·훈련생 진입유인 마련

(5) '건설기능경기대회' 개최의 의의와 한계

건설관련단체들의 모임인 대한건설단체총연합회는 초기업차원에서 건설기능인력의 기능향상 촉진과 사기진작을 목표로 매년 건설기능경기대회를 개최하고 있다(2001년에 제9회 건설

기능경기대회 개최). 이것은 기능에 대한 공식적인 장려방법이 거의 존재하지 않는 현실에서 건설근로자의 기능을 인정하고 장인정신을 일깨우는 산업차원의 유일한 공식적 노력으로서 의의를 지닌다. 그리고 건설기능인력의 훈련 및 자격관련 직접적 주체인 건설사업주 단체가 주도적으로 사업을 주관하고 건설교통부와 노동부 등 정부가 이를 후원하는 성격을 지녀 건설업의 전문성을 살릴 수 있다는 장점이 부각된다.

그러나 건설기능인력에 대한 체계적인 육성체제 없이 건설현장에서 비정형적으로 양성된 건설근로자의 기능을 사후적으로 단순히 측정하는 역할만을 수행할 따름이라는 지적이 많다. 전체 건설기능인력 120~140만명 중 약 200명을 대상으로 실시하고 있어 전체 근로자에 대한 기능향상 촉진과 자긍심 부여 시책으로서의 효과가 제약되기 때문이다.

3. 산업차원훈련에 대한 정부의 지원노력

현재 직업훈련에 관한 규정을 폭넓게 담고 있는 고용보험법령이 정규근로자와는 다른 특성을 지니는 건설근로자의 직업훈련 활성화를 위해 다양한 차원의 촉진조치를 시도하고 있다. 훈련실시 및 참가자 규정을 현실화하고자 노력하고 있다. 고용보험법령에서는 ‘특정 사업주에 고용되지 아니한 건설근로자’의 특성을 고려하여 훈련시행 주체를 개별 사업주뿐만 아

고용보험법 제26조의2(건설근로자등의 직업능력개발 지원)

- ① 노동부장관은 건설근로자등 고용상태가 불안정한 근로자를 위하여 직업능력의 개발·향상을 위한 사업으로서 대통령령이 정하는 사업을 실시하는 사업주에 대하여 그 실시에 필요한 비용을 지원할 수 있다.
- ② 노동부장관은 제1항의 사업과 관련하여 사업주 단독으로 직업능력개발사업을 실시하기 어려운 경우로서 대통령령이 정하는 경우에는 사업주단체에 대하여도 지원할 수 있다. [본조신설 96.1.23]

고용보험법 시행령 제35조의2(건설근로자의 직업능력개발 지원)

- ① 노동부장관은 법 제26조의2의 규정에 의하여 건설업의 사업주 또는 사업주단체가 일정한 사업장에 고용되지 아니한 건설근로자의 직업능력의 개발·향상을 위하여 직업능력개발훈련을 실시하는 경우에는 그 비용의 일부를 지원하고, 건설근로자에 대하여 훈련기간중 훈련수당을 지급한 경우에는 그에 관하여 필요한 비용을 지원할 수 있다. <개정 98.7.1>
- ② 제27조제2항 및 제3항의 규정은 제1항의 규정에 의한 직업능력개발훈련비용의 지원에 관하여 이를 준용한다. <개정 98.7.1>

직업능력개발사업 지원금 지급규정(2000.2.25)

제2조(정의) 이 규정에서 사용하는 용어의 정의는 다음 각호와 같다.

11. "건설근로자"라 함은 일정한 사업장에 고용되지 아니한 근로자로서 건설근로자의고용개선등에관한 법률 제12조에 의한 건설근로자복지수첩을 소지하고 있거나 고용보험에 가입된 건설회사 사업주로부터 별지 제5호서식에 의한 건설근로자 확인을 받은 근로자를 말한다.

제10조(건설근로자의 직업능력개발의 지원) 건설업의 사업주 또는 사업주단체가 제2조제11호에 규정된 건설근로자를 대상으로 직업능력개발훈련을 실시하는 경우 받을 수 있는 지원금은 제4조(집체훈련에 대한 지원금)의 규정을 준용하여 산정한 금액으로 한다.

나라 '사업주 단체'로까지 확대함으로써 '산업차원' 훈련의 길을 열어 주었다. 또한 '직업능력개발사업지원금 지급규정'(노동부고시 제2000-6호)에서는 고용보험에 지원할 수 있는 건설근로자의 범위에 고용보험 피보험자 이외에 건설근로자퇴직공제제도의 '건설근로자복지수첩' 보유자 또는 사업주가 확인한 '건설근로자확인서' 보유자로 확대함으로써 근로자의 참여가능성을 높이고 있다.

나아가 건설근로자에 대해서는 지원금액 상한 규정을 두지 않고 있다. 고용보험법시행령 제30조(지원금액의 한도)는 일반적으로 사업주가 지급받을 수 있는 직업능력개발훈련비용의 총액은 사업주가 당해연도에 납부하여야 할 직업능력개발사업의 개산보험료의 180%(대규모 기업은 120%)임을 규정하고 있다. 그러나 일정한 사업장에 고용되지 아니한 건설근로자를 대상으로 훈련을 실시하는 사업주는 '비용지원한도액 제한을 받지 않는 것'으로 해석해 건설근로자에 대한 폭넓은 지원을 약속하고 있다.

V. 외국 사례 연구

노사의 협상 결과를 법제화하여 전국적으로 단일한 건설산업의 훈련 및 자격제도를 운영하고 있는 독일의 사례와 그에 비해 주에 따라 노사간 협상 또는 사용자 단체 단독으로 훈련 및 자격프로그램을 운영하고 있는 미국의 사례를 소개한다.

1. 독일³⁰⁾

건설산업의 교육훈련 역시 독일의 일반적인 이중체계(Dual system)에 기반하고 있다. 이를 통해 이론교육과 실습교육의 통일을 지향한다. 이론교육은 직업학교에서 담당하며 실습교육은 사업주 단체인 수공업회의소 및 사업장에서 진행된다. 독일의 경우 건설산업의 실질적인 훈련 및 시험 기능을 수공업 사업주단체인 수공업회의소에 위탁하고 그에 대하여 국가가 공인하는 시스템을 갖추고 있다. 훈련 및 시험에 관한 한 수공업회의소가 산업차원에서 국가의 역할을 대신하고 있다고 볼 수 있다.

독일 건설산업의 기능공 양성에 관한 역사적 배경과 전통은 11세기의 준프트(Zunft)까지 거슬러 올라간다(정동양, 1996 참조). 14세기에는 마이스터가 회원의 영입여부를 결정하는 직권을 확립하여 기능공 조합에 가입하는 것을 매우 까다롭게 만들었는데 이는 조합원들이 결정력을 확보하고 안정된 수입을 보호하며 자신들이 천민화하는 것을 막기 위한 조치였다. 따

30) 장은숙(1999)과 2001년 5월말에 독일을 방문하여 면담하였던 내용을 종합하여 정리하였다. 독일 라인란트-팔츠주 코블렌츠 지역의 직업학교, 수공업회의소, 건설업체 및 사용자 단체의 사례를 중심으로 소개한다.

라서 조합은 도제의 자격과 응시자격을 엄격히 제한함으로써 일반인은 접근하기 어려운 폐쇄성을 지니게 되었으며 19세기까지도 그 전통은 강화된 모습으로 지속되었다.

20세기에 이르러서도 사업주 단체인 직업조합에서 지역적 이해관계에 따라 시험관련 사항을 결정했으며 훈련받을 기회가 일반적으로 개방되지 않았다. 커다란 변화의 계기는 직업훈련법의 제정에서 비롯되었다. 1969년에 직업훈련법(Berufsbildungsgesetz)이 제정되면서 그와 더불어 훈련을 원하는 모든 사람에게 훈련기회가 개방되었다. 또 다른 큰 변화로서 사업주의 이해에 따라 좌우되었던 시험의 공정성을 확보하기 위해 시험위원회를 독립시키고 시험위원을 명예직으로 바꾸었으며 노사의 결정권을 동등하게 인정하였다. 이러한 일련의 조치 결과 현재의 교육훈련체계를 갖추게 되었다.

2001년 5월말에 독일을 방문하였을 때 만났던 건설사업주들은 한결같이 초기업단위의 훈련체계를 높이 평가하고 있었다. 이것이 건설산업에 양질의 숙련노동력 풀을 제공하는 데 기초가 되었으며 그것에 기반해 독일 건설산업의 생산성 향상 및 경쟁력 제고가 이루어졌다고 말했다. 그러나 현재 독일의 청년층들 역시 다른 직업에 비해 건설근로자를 꺼리고 있어 그로 인해 나타날 부작용을 우려하고 있었다.

(1) 초기업단위 교육훈련의 필요성

앞에서 살펴보았듯이 현재 독일의 건설노동시장에는 한국식의 일용근로자는 없다. 물론 계약직의 형태로 고용되는 근로자가 일부 있기는 하나 약 70%의 건설근로자는 정규직으로 고용되어 있다. 그럼에도 불구하고 건설산업의 훈련은 개별기업 차원이 아니라 산업차원에서 이루어진다. 이를 독일에서는 ‘초기업단위’ 훈련이라 부른다.

하지만 독일의 건설근로자들이 원래부터 정규직으로 건설기업에 고용되었던 것은 아니다. 2차 대전 이후 1960년대까지 독일의 건설근로자는 ‘근로자의 마지막 정거장’이라는 별칭이 붙을 정도로 열악한 근로환경에 처해 있었다. 물론 정규직이 아닌 비정규직의 신분으로 현장을 옮겨다녀야 했다. 면담에 의해 당시 상황을 파악해 본 결과 마치 오늘날 한국의 건설근로자가 처해 있는 상태와 유사함을 알 수 있었다. 따라서 개별기업이 비정규직인 건설근로자를 대상으로 훈련을 실시할 유인이 없었다.

그렇다면 약 70%의 근로자를 정규직으로 고용하고 있는 현재 상황에서도 초기업단위 훈련에 의존하는 이유는 무엇인가? 그 원인을 기업규모, 요구되는 훈련의 범위, 재원 등의 차원에서 살펴보자. 먼저 영세한 기업규모이다. 약 80%의 독일 건설기업은 종업원수 20인 이하의 영세사업장이다. 따라서 대부분의 개별기업은 훈련을 담당할 능력이 결여되어 있다. 그러한 상황에서 훈련을 실시한다면 누군가가 이것을 전담하고 지속적으로 보살펴야 한다는 부담이 있으며 또한 직업훈련이 끝난 후에 정식 채용을 할 것인지가 확실하지 않다는 점도 제약요인이다.

둘째, 요구되는 훈련의 범위 문제이다. 한 기업내에서만 훈련이 이루어질 경우 훈련생이

배울 수 있는 훈련의 폭은 제한될 수밖에 없다. 이 경우 훈련생의 활용도는 낮아지고 나아가 증가하는 기술변화 및 전문화 경향에 부응할 수 없다. 따라서 모든 훈련생에게 평등한 교육 기회와 고도의 질적 수준을 제공함으로써 사업장에서 필요로 하는 숙련도와 지식을 갖추게 해야 할 필요성이 산업차원에서 지속적으로 제기되었다. 이러한 필요에 부응해 3년 동안 수행되는 독일의 직업교육은 사업장을 비롯해 수공업회의소 및 직업학교에서 보완적으로 수행됨으로써 소규모 사업장에서 담당하지 못하는 기술을 공유할 수 있는 기회를 제공한다. 따라서 건설근로자는 초기업단위의 훈련을 통해 자신이 어느 현장에서 일을 하건 건설분야의 다양한 기능을 골고루 배울 수 있게 되고 이것이 평생의 일자리를 보장하는 기반이 된다. 실제 독일의 초기업단위 직업교육훈련체계는 건설근로자에게 사회인으로서의 기초소양과 전문인으로서의 특수기능을 전달함과 동시에 다기능화의 기초를 제공하고 있다. 그 결과 동일 사업장에서 오랜 근속을 가능하게 함으로써 고용 안정성을 높여왔고 산재 위험을 감소시키는 등 노사 모두에게 긍정적으로 기여했다고 평가받는다.

셋째, 채용 마련의 문제이다. 영세한 대부분의 개별기업에서 훈련비를 마련하기가 용이하지 않거나 육성된 훈련생을 스카웃하는 관행은 기업차원의 훈련에 대한 유인을 억제하였다. 따라서 훈련단위를 건설산업 전체로 설정하고 실제 훈련생을 받아들이는 것과 무관하게 모든 건설사업주에게 채용을 부담하도록 함으로써 그와 관련된 문제를 극복하였다.

면담에 의하면 현재 독일의 건설기업에는 평생직장의 개념이 오히려 강하게 나타나고 있다고 한다. 그 이유는 양질의 숙련공을 확보하고자 하는 사업주의 노력 때문이다. 이러한 경향이 강화되자 대기업을 중심으로 개별기업에서 훈련을 담당하고 초기업단위 훈련에 필요한 채용의 부담을 하지 않으려는 논의가 나타나고 있다고 한다. 그러나 그들 역시 개별기업이 훈련을 담당했을 경우 나타나게 될 훈련범위의 협소함과 그로 인한 숙련도 저하를 우려하고 있어 산업차원의 공감대를 얻지 못하고 있다.

(2) 초기업단위 교육훈련과정

건설산업의 직업훈련, 시험, 자격증 등은 17개의 직종으로 나뉘어 실시된다. 이러한 직종이 지역적 수요에 따라 개설된다. 예컨대, 코블렌츠 지역에는 14개 직종의 과정이 개설되어 있다. 직종은 세 가지 분야로 대별된다. 지상공사에는 조적, 철근콘크리트, 굴뚝직종이 속하고, 건축공사에는 목수, 미장(치장), 타일·모자이크, 벽체, 단열직종이 속하며, 지하공사에는 도로, 배관, 수로, 철로, 분수, 특수지하공사(터널 등)등이 속한다.

상술한 바와 같이 훈련생은 사업장 이외에도 직업훈련학교와 수공업회의소에서 교육을 받는데 전자는 이론에 중점을 두는 데 비해 후자는 거의 실기 중심으로 되어 있다. 초기업단위의 훈련은 세 곳의 교육훈련 내용을 유기적으로 연계한다는 데 커다란 의의가 있다.

일반적으로 훈련생은 먼저 사업장에 소속되어 건설사업주와 직업교육 계약을 맺는다. 직업교육계약서에는 교육기간, 직업교육장, 교육자의 의무, 실습생의 의무, 실습비와 기타 이혜,

교육기간 및 휴가, 해약, 성적증명서, 분쟁해결, 이행 등의 사항이 수록되어 있다. 직업교육계약은 2년 과정과 3년 과정으로 대별된다. 2년 과정은 2년 후 전문노동자 응시자격이 부여되는데 지상, 지하, 건축공사 등 3분야로 구분된다. 계약시점에서 이미 3개 분야 중 하나를 지정하며 이것은 주로 건설산업 사업장-한국의 일반업체와 유사-의 훈련생에게서 볼 수 있다. 한편, 3년 과정은 주로 건설수공업 사업장-한국의 전문업체와 유사-의 훈련생에게서 볼 수 있으며 구체적인 직종의 전문과정을 포함한다. 이 경우 특정 직종의 전공전문노동자가 된다.

<표 4-36>와 같은 직업훈련생의 교육시간 구조는 '건설업 직업양성 교육규정'에 명시되어 있다. 그에 기반하여 수공업회의소는 [그림 4-8]에 보는 바와 같은 3년간의 훈련시간 배정표를 작성하여 각 사업장에 배포한다. 두 자료에서 볼 수 있듯이 연차수가 높아질수록 학교나 수공업회의소에서의 교육시간보다는 사업장에서의 시간이 많아진다. 또한 사업장, 직업학교, 수공업회의소 등을 돌면서 직업교육을 받도록 해 훈련생 스스로가 자신이 배우는 내용이 현장에서 어떻게 활용되는지와 필요성을 느낄 수 있도록 고안해 놓았다. 따라서 세 장소간의 교육훈련 내용이 상호 밀접히 연계되도록 괴리를 미연에 방지하고 있다. 건설현장의 경우에도 마이스터가 배치된 곳에만 훈련생을 받을 수 있다. 독일은 마이스터 자격시험에 교육학 내용을 포함하고 이들을만 이 후진을 양성할 수 있도록 규정하고 있기 때문이다. 이것이 현장교육을 보다 내실 있게 다지는 역할을 한다.

<표 4-36> 독일의 직업훈련 시간구조

전체 : 3년 (156주)	119주 - 사업장, 휴가*, 직업훈련(이론) 37주 - 초기업단위 직업훈련(수공업회의소)
직업훈련 1년차	12주 - 사업장 + 휴가* 20주 - 직업학교 20주 - 초기업단위 직업훈련(수공업회의소)
직업훈련 2년차	29주 - 사업장 + 휴가* 10주 - 직업학교 13주 - 초기업단위 직업훈련(수공업회의소)
직업훈련 3년차	38주 - 사업장 + 휴가* 10주 - 직업학교 4주 - 초기업단위 직업훈련(수공업회의소)

주 : 휴가란 연차휴가 6주를 의미함.

자료 : Gerhard Bosch, Klaus Zühlke-Robinet, 독일건설산업의 노동시장, 2000.

직업학교의 교육내용을 개략적으로 살펴보자. 1년차에는 기초교양교육이 주로 이루어지며 320시간이 배당되어 있다. 2년 과정 계약자의 경우에는 1년 수료 후 중간시험을 보아야 한다. 이 시기에는 모든 훈련생이 당해 지역차원에서 교육을 받는다. 2년차에는 지상, 지하, 건축공사 등 3개 산업별 교육이 이루어지며 280시간이 배당된다. 2년 과정 계약자는 3개 산업

[그림 4-8] 직업훈련생 통상적 훈련계획

수공업회의소 - 코블렌츠		건설 - 시간계획	교육년도 2001/2002
우리 직업훈련생은 어디에 있는가?			
통상적 훈련계획			
1. 1년차			
요일	2001. 8	2001. 9	2001. 10
일	5 12 19 26	2 9 16 23 30	7 14 21 28
월			X
화			X
수	1		X
목			X
금			X
토	4 11 18 25	1 8 15 22 29	6 13 20 27
주	31 32 33 34 35 36 37 38 39	39 40 41 42 43 44 45 46 47 48	48 49 50 51 52 53
요일	2001. 11	2001. 12	
일	4 11 18 25	2 9 16 23 30	
월			
화			
수			
목			
금			
토	1 8 15 22 29	6 13 20 27	
주	31		
요일	2002. 1	2002. 2	2002. 3
일	6 13 20 27	3 10 17 24	3 10 17 24 31
월	1		
화			
수			
목			
금			
토	5 12 19 26	2 9 16 23	2 9 16 23 30
주	1 2 3 4 5	6 7 8 9	10 11 12 13 14 15 16 17 18
요일	2002. 4	2002. 5	2002. 6
일	7 14 21 28	5 12 19 26	2 9 16 23 30
월			
화			
수			
목			
금			
토	6 13 20 27	4 11 18 25	1 8 15 22 29
주	13 14 15 16 17 18	18 19 20 21 22 23 24 25 26	26 27 28 29 30 31
요일	2002. 7		
일	7 14 21 28		
월			
화			
수			
목			
금			
토	6 13 20 27		
주	28 29 30 31		
2. 2년차			
요일	2001. 8	2001. 9	2001. 10
일	5 12 19 26	2 9 16 23 30	7 14 21 28
월			X
화			X
수	1		X
목			X
금			X
토	4 11 18 25	1 8 15 22 29	6 13 20 27
주	31 32 33 34 35 36 37 38 39	39 40 41 42 43 44 45 46 47 48	48 49 50 51 52 53
요일	2001. 11	2001. 12	
일	4 11 18 25	2 9 16 23 30	
월			
화			
수			
목			
금			
토	1 8 15 22 29	6 13 20 27	
주	31		
요일	2002. 1	2002. 2	2002. 3
일	6 13 20 27	3 10 17 24	3 10 17 24 31
월	1		
화			
수			
목			
금			
토	5 12 19 26	2 9 16 23	2 9 16 23 30
주	1 2 3 4 5	6 7 8 9	10 11 12 13 14 15 16 17 18
요일	2002. 4	2002. 5	2002. 6
일	7 14 21 28	5 12 19 26	2 9 16 23 30
월			
화			
수			
목			
금			
토	6 13 20 27	4 11 18 25	1 8 15 22 29
주	13 14 15 16 17 18	18 19 20 21 22 23 24 25 26	26 27 28 29 30 31
요일	2002. 7		
일	7 14 21 28		
월			
화			
수			
목			
금			
토	6 13 20 27		
주	28 29 30 31		
3. 3년차			
요일	2001. 8	2001. 9	2001. 10
일	5 12 19 26	2 9 16 23 30	7 14 21 28
월			X
화			X
수	1		X
목			X
금			X
토	4 11 18 25	1 8 15 22 29	6 13 20 27
주	31 32 33 34 35 36 37 38 39	39 40 41 42 43 44 45 46 47 48	48 49 50 51 52 53
요일	2001. 11	2001. 12	
일	4 11 18 25	2 9 16 23 30	
월			
화			
수			
목			
금			
토	1 8 15 22 29	6 13 20 27	
주	31		
요일	2002. 1	2002. 2	2002. 3
일	6 13 20 27	3 10 17 24	3 10 17 24 31
월	1		
화			
수			
목			
금			
토	5 12 19 26	2 9 16 23	2 9 16 23 30
주	1 2 3 4 5	6 7 8 9	10 11 12 13 14 15 16 17 18
요일	2002. 4	2002. 5	2002. 6
일	7 14 21 28	5 12 19 26	2 9 16 23 30
월			
화			
수			
목			
금			
토	6 13 20 27	4 11 18 25	1 8 15 22 29
주	13 14 15 16 17 18	18 19 20 21 22 23 24 25 26	26 27 28 29 30 31
요일	2002. 7		
일	7 14 21 28		
월			
화			
수			
목			
금			
토	6 13 20 27		
주	28 29 30 31		

:사업장	:직업학교 (이론교육)	:수공업회의소 (실기교육)
XX	PN	
:별도과정 (의무가 아님)	PN P:시험기간 PN N:보충수업(병이나 기타 사정으로 결석 시 보충)	

자료 : 독일 코블렌츠 수공업회의소

분야 중 하나에 대해 전문노동자 시험을 보게 된다. 3년차에는 15개 직종에 대한 전문적 심화 교육이 진행되며 280시간이 배당된다. 이 시기에는 모든 지역에서 모든 직종의 학생을 교육시킬 수 없으므로 지역에 따라 과정을 분담하여 개설한다. 이 과정을 마치면 전공전문노동자 자격증에 도전할 수 있다. 직업학교에서 이론교육을 담당하기는 하나 대개 교사는 현장경력 보유자로 구성된다. 이것은 현장과 이론교육의 괴리를 막기 위한 조치이다.

한편 주로 실기를 위주로 가르치는 수공업회의소의 교사는 10~15년의 실무경험이 있는 마이스터들이다. 수공업 회의소에서는 숙련 향상 훈련에 대한 상담 및 교육도 실시하며, 매년 직업과 직종에 따라 향상훈련에 관한 프로그램을 작성해 사업장에 보낸다. 여기에는 전일제 프로그램과 저녁 프로그램이 포함된다.

한편 자격증을 보유하지 못한 기존의 건설근로자를 위해서도 직업훈련 지원 조치가 존재한다. 건설업에서 직업훈련이나 자격증 없이 일해 온 근로자(일반공 또는 잡부)가 전문건설노동자로서의 훈련과 자격증을 받기 위해 또는 타 직업이나 직종에 종사했던 자가 건설전문노동자로 전직하기 위해 직업훈련을 받을 수 있다. 이 경우에는 노동청에서 직업훈련생에게 직업훈련을 받을 개인적인 전제조건에 하자가 없을 때 생계비, 교육비, 교재비, 차비 등을 지원한다. 교육이 시작되기 이전에 관련 신청서를 교육생의 주거지를 관할하는 노동청에 제출하여야 한다.

일반적으로 자격증 보유자의 향상훈련은 자율적으로 이루어진다. 이미 전문 건설노동자로서 단계가 높은 기술이나 다른 직종 또는 자격증을 목적으로 생산활동을 떠나 그에 해당하는 교육이나 훈련을 받을 경우 사용자가 임금을 전액 지불하면서 훈련 및 교육비도 보조할 수도 있다. 그러나 보다 일반적인 경우는 건설근로자가 근로를 지속하면서 직업훈련을 받는 것이다. 이 경우 직업훈련이 저녁에 실시되거나 주말에 실시되어 생산활동을 하는 근로자가 언제라도 참여할 수 있도록 훈련시간이나 시기 등 여러 가지 가능성을 제시하고 있다. 이때 직업훈련비용은 근로자 개인이 부담하는 것이 보통인데 이 비용은 근로소득세 신고 때에 고려되어 그 일부를 상환 받게 된다.

(3) 자격시험

독일의 경우에도 기술분야와 기능분야의 자격증이 나뉘어 있다. 하지만 앞에서 보았듯이 건설산업의 경우 훈련생이 원한다면 어느 분야의 자격증도 취득할 수 있도록 기회와 여건이 충족되어 있다(표 4-37 참조).

자격증을 취득하면 그 분야의 전문가로서 사회적으로 대우받고 전국적으로 인정된다는 효과가 발생한다. 자격시험에 합격하면 “장인증서(Gesellenbrief)”를 받게 되는데 이는 전문건설노동자로 공인되는 자격증이다. 이 자격증과 일정한 근로경력(근로자의 단체협약상의 시간급을 적용 받는 기준)이 되고 단체협약임금을 적용하지 않는 사업장이라 하더라도 자격증을 인정하여 그에 맞는 임금을 지급한다. 또한 이 자격증은 독일전역에 통용된다. 따라서 자격

<표 4-37> 독일의 자격제도

분야	자격분류	시행기관	응시자격
기술분야	학사기술자 (Diplom Ingenieur)	각주 문화성	4~5년제 정규대학 졸업, 현장경력 1년
	전문기술자 (Grad Ingenieur)	각주 문화성	3년제 전문단과대학 졸업, 현장경력 1년
	전문기술공(Techniker)	각주 문화성	직업학교 졸업, 현장경력 1년
기능분야	기능장, 산업기능장 (Industrie Meister)	상공회의소	직업학교 졸업(전문 기능공), 현장경력 3년
	수공업계 기능장 (Handwerks Meister)	수공업협회	직업학교 졸업(전문 기능공), 현장경력 3년
	전문기능공, 산업기능공 (Facherbeiter)	상공회의소	직업교육훈련 졸업자 또는 졸업예정자 응시희망 직종에서 교육훈련 기간의 2배이상 경험이 있는 자
	수공업기능공 (Geselle)	수공업협회	직업교육훈련 졸업자 또는 졸업예정자 응시희망 직종에서 교육훈련 기간의 2배이상 경험이 있는 자

자료 : 한국산업인력공단

증의 보유로 각 근로자에 ‘합당한 사회적 보호’가 주어질 수 있다. 예컨대, 산재로 다친 미장공의 경우 자격증이 있다면 사회적 ‘전문인’으로 인정하여 그에 합당한 임금보상이나 연금수령 등 사회적 보호가 주어지나, 자격증이 없다면 그는 단지 일반 부상자 정도의 보호밖에 받지 못하게 된다.

자격시험은 통상 직업훈련 과정 중 두 차례 보게 되는데 하나는 중간시험으로 기본적인 직업적 지식을 평가하는 시험이고 나머지는 직업훈련과정이 끝나면 보는 졸업시험이다. 자격시험은 이론과 실기로 나뉘고 1년에 두 차례 실시된다. 시험은 산업 및 상공업회의소나 수공업회의소에서 공식적으로 실시한다. 이론시험은 3분야로 구성되는데 20%는 사회, 경제 관련 기본분야(1년차 과정)이고 40%는 지상, 지하, 건축 등 산업분야(2년차 과정) 나머지 40%는 15개의 직종에 대한 전문분야(3년차 과정)이다. 시험시간은 중간시험의 경우 4~6시간이 소요되고 졸업시험의 경우 하루 6시간씩 2일에 걸쳐 진행된다. 2번까지만 응시자격이 주어진다.

자격시험의 내용과 응시생의 자격요건 등에 대한 결정은 자격시험위원회에서 이루어진다. 시험위원회는 근로자 대표, 사용자 대표, 학교 대표로 구성된다. 위원의 임기는 4년이다(이전에는 3년이다가 2000년부터 늘어남). 특별한 자격요건은 없으나 해당 직종에 대한 전문지식을 보유하고 있음이 객관적으로 인정되면 가능하다. 보통 사용자 대표는 연방 차원의 사용자 단체에서 지정하며 노동자 대표는 독일노총 DGB에서 지정하는데 일반적으로 조합원인 경우가 많다. 학교대표는 학교 교사가 참가한다. 상술했듯이 시험위원은 명예직이다. 시험위원회의 임무는 지역차원의 시험일정, 시험장소, 시험내용 등을 결정하는 것이다. 문제를 출제할 때에는 각 지역의 사정을 반영할 수 있다. 예컨대, 각 지역에서 많이 채취되고 활용되는 재

료를 이용하여 출제할 수 있다. 물론 시험의 기본내용은 3년의 교육훈련과정 중 체크해야 할 내용을 적시한 '시험규정'에 의해 정해지며 이것은 전국적으로 공통사항이다.

(4) 직업훈련 재원

독일의 모든 건설업체는 건설업에만 고유한 '사회복지기금'에 가입되어 있다. 사업장에서의 직업훈련 여부와 무관하게 임금의 약 20%를 '기금'에 납부해야 한다(재정상황에 따라 매년 달라질 수 있음). 기금에서는 반대급부로 휴가보상기금을 지급하는 한편 이 중 약 3%는 직업훈련비로 지급하도록 규정되어 있다. 직업훈련생에게 10개월치(1년차), 6개월치(2년차), 1개월치(3년차) 훈련수당을 지급한다. 훈련수당은 훈련생이 회의소, 학교, 사업장 어디에서 교육 받더라도 지급된다. 건설산업은 청년층 유인 차원에서 타산업보다 높은 훈련수당을 지급하고 있다. 즉, 타 산업의 훈련생은 3년차에도 500DM 정도밖에 지급되지 않는 데 비해 건설산업은 거의 2,000DM를 지급하고 있다.

사용주가 직업훈련생의 수업료를 일단 수공업회의소에 지불하면 수공업회의소에서는 훈련비용 내역 등을 사회복지기금 사무소가 있는 비즈바덴에 보낸다. 여기서 사업주가 지불한 수업료 등을 사업주에게 직접 지급한다. 수공업회의소 자체에 13,500개의 회사가 가입되어 있는데 이들은 인원 및 기업규모에 따라 매월 분담금을 납부하며 이것으로 운영비를 충당한다. 또 다른 재원으로서 2~3년차의 직업훈련생에 대하여 주정부와 연방정부에서 지원하는 항목이 있다. 건설업의 경우 사회복지기금에서 직업훈련생에게 훈련수당을 지급하지만 다른 산업에서는 사업주들이 직접 직업훈련생에게 이를 지급하고 있다.

(5) 한국 건설산업에 대한 시사점

1) 전통적 기능인력양성체계의 제도화와 훈련기회 개방

전통적인 마이스터의 훈육체계는 엄격한 교육훈련을 기저로 하고 있어서 기능인의 보유기능의 우수성 측면에서는 탁월하다고 할 수 있으나 폐쇄성이 매우 강했다. 즉, 운영측면에서는 각 지역과 직종별로 기득권과 이권의 독점을 위해 교육훈련생이 이수해야 할 비합리적이고 무리한 조건이 많았다. 또한 이러한 조건들이 시시때때로 소수 기득권자의 영리에 맞게 수정된 역사적 배경을 가지고 있다.

독일은 이러한 비합리성과 폐쇄성을 개선하기 위해 기존 훈육체계를 제도권내로 흡수하여 일반인들이 쉽게 접근할 수 있도록 합리적으로 발전시키고 일반화시켰다. 이러한 점은 십장의 개인적인 인적유대에 의해 기능공으로의 상승 가능성이 크게 영향 받는 한국의 비공식적인 훈련체계에 시사하는 바가 크다.

2) 건설기능인력 양성에 대한 산업차원의 책임의식

독일은 건설기능인의 약 70% 정도가 정규직으로 고용되어 있음에도 불구하고 다양한 경험을 전수하려는 의도에서 초기업단위의 훈련을 실시하고 있으며 이것이 고속련 노동력 풀을 보유할 수 있는 기반이 되고 있다. 또한 숙련노동력의 필요성에 대해 당해 기업의 훈련생 보유 여부와 무관하게 건설산업 전체가 책임지고 있다.

한국의 경우에는 거의 모든 건설기능인력이 비정규직이므로 이동성이 심해 기업차원의 훈련방식은 실효성이 없다. 또한 숙련저하로 인한 생산성 및 품질 저하는 전체 건설산업에 치명적인 위협요인이 될 것이다. 따라서 산업차원의 접근방식과 책임의식이 보다 절실하다.

3) '현장의 기능 = 훈련내용 = 시험내용'의 삼위일체 그리고 '직위 및 임금'과의 연계

독일의 훈련체계는 사업장과 수공업회의소 그리고 직업학교를 긴밀하게 연계해 훈련이 현장에서 요구하는 기능과 괴리되지 않도록 방지하는 내적 메커니즘을 보유하고 있다. 또한 이론을 가르치는 직업학교에서도 현장 경험이 있는 교사를 통해 현장과의 접목을 시도하는 한편 현장경험과 이론을 겸비한 마이스터 자격증 보유자로 하여금 현장실습을 담당하게 함으로써 이론과 실기의 통일적 심화를 가능하게 하고 있다. 나아가 이러한 내용을 담보할 수 있는 시험을 통과한 후 자격증을 취득하게 하고 있다. 그리고 자격증에 따라 직위 및 임금수준이 상승하도록 설계함으로써 훈련 및 자격체계가 상승작용을 일으키는 기제를 갖추고 있다.

이러한 메커니즘은 훈련과 현장 기능의 괴리로 자격증이 휴지조각으로 치부되는 한국의 건설현장에 시사하는 바가 매우 크며 현실적인 훈련 및 자격체계가 직업생애비전 제시의 전제임을 일깨워 준다. 한편 수십년간의 현장경험을 체화하고 있는 기능장과 그와 유사한 숙련공을 교사로 활용하는 방안의 필요성을 시사하고 있다.

4) 폭 넓은 교육훈련 범위와 숙련수준의 제고

독일의 3년 훈련과정은 건설전반의 광범위한 지식으로부터 특정 직종의 전문기능으로 발전하는 단계적 심화체계를 통해 건설근로자에게 다기능화의 기반을 제공하고 있다. 건설공정의 전반적인 이해는 생산성을 향상시키고 근로자의 고용기간을 증대시켜 이동성을 낮추는 등 노사에게 진정한 혜택을 나눠주고 있다. 이것은 건설현장에서 20~30년이 지나도 폭넓은 훈련을 접하지 못해 도면을 읽을 줄 모르거나 다른 공정은 알지 못해 근로자의 이동성이 잦아질 수밖에 없는 한국의 현실에 시사하는 바가 크다.

5) 기능인과 기술인이 일직선상에 놓여있는 숙련상승 체계

독일의 숙련상승 체계는 직업훈련 및 현장경력을 기초로 단계적으로 발전해 나갈 수 있을 뿐만 아니라 기능분야(기능인)와 기술분야(기술인)가 구분되어 있기는 하나 양 분야의 발전 단계가 일직선상에 놓여 있다. 따라서 상승하고자 하는 의지가 있는 사람에게는 얼마든지 기회가 있고 이를 제도적으로 뒷받침해주고 있다. 실제로 건설현장 직업훈련생으로 출발하여 직업발전단계 중 높은 단계인 현장감독이나 마이스터에 도달한 건설근로자가 많다. 이들은 이론과 더불어 풍부한 현장경험을 갖추고 있어 건설사업주는 대졸 엔지니어보다도 이들을 더 선호하는 경향이 있다. 이러한 상승체계는 기술분야와 기능분야를 넘나드는 것이 현실적으로 거의 불가능하고 양 분야의 최고자격 보유자인 기술사와 기능장을 현격하게 차별함으로써 기능분야의 자격체계는 작동하지 않는 한국의 현실과 비교된다.

6) 훈련참여에 대한 배려

양성훈련생의 경우 3년간 훈련수당의 지급을 통해 ‘생계와 훈련’을 동시에 달성할 수 있도록 배려한다. 특히 여타 산업에 비해 높은 훈련수당은 훈련참여의 유인으로 작용하고 있다. 한편 주당 약 40시간으로 근로시간이 짧고 주 5일 근무이므로 향상훈련을 원하는 근로자는 일을 통해 ‘생계’를 해결하고 저녁시간 또는 주말을 이용해 ‘교육’ 받을 기회가 보장되어 있다. 한국의 경우 설문조사 결과에 따르면 건설기능인이 직업훈련을 받지 못하는 주요 원인으로 직업훈련을 받는 동안 경제적인 뒷받침이 없고, 건설현장에서의 작업시간이 직업훈련을 받기에 적합하지 못하다는 점이 지적되는 것과 대조적이다.

2. 미국

(1) 교육훈련의 적정 규모와 제약요인

미국의 경우 은퇴근로자의 대체와 건설직무 증가율을 감안하며 연간 국가가 필요로 하는 신규 건설기능인력의 수는 240,000명인데 비해 현재의 훈련프로그램의 양성인원은 50,000명에 불과하다. Liska and Piper(1999)는 직업교육을 통한 건설직종의 훈련 증가를 가로막는 요인으로서 다음과 같은 사항을 지적하고 있다. 첫째, 구체적인 지역에 대한 장기적인 인력 수요 예측의 어려움이다. 이것은 훈련수요의 불확실을 야기한다. 둘째, 건설업과 교육의 지속적인 의사소통 부족이다. 셋째, 건축직종노조와 일부의 대규모 협회가 전통적인 숙련도제프로그래를 선호하고 있다. 이것은 공식적인 훈련방식의 필요성에 대한 인식을 약화시킨다. 넷째, 약해지고는 있으나 전문적 또는 기술적 훈련에 대한 대안으로서 직업훈련이 바람직하지 못하다는 사회적 인식이 지속되고 있다. 다섯째, 다른 주로 이동할 지 모른다는 이유로 훈련생에 대한 투자를 기피하는 주정부의 태도도 훈련에 소극적인 이유 중 하나이다.

(2) 훈련체계 개요

Tucker, et. al.(1999)에 의하면 미국의 건설기능인 교육훈련체계는 크게 노조부문의 활동과 비노조부문의 활동으로 나눌 수 있다. 비노조부문은 국가가 지원하는 직업훈련과 건설업체들(원도급자)과 건설연합이 지원하는 직업훈련이 가장 대표적이라 할 수 있다. 노조부문은 직종별(직능별) 노동조합들의 활동의 일환으로 각 직종 및 지역적 특성을 고려하여 다양한 교육훈련과정을 개발하고 있으며 이를 통해 건설기능인을 육성하고 그들의 권익을 보호하고 있다.

건설도제제도(construction apprentices)는 일반적 특징으로서 전환배치를 통해 “직종의 모든 업무를 두루 통찰하는” 훈련의 폭을 강조한다. 이 제도하에서 도제는 훈련생일 뿐만 아니라 풀타임 피용자이기도 하다. 훈련은 통상 6개월 단위로 구분된 상승단계로 나뉘어 3~5년간 지속되는데 하나의 6개월 과정을 성공적으로 이수한 도제는 임금등급표에 따라 인상된 임금을 받으며 다음 단계로 상승한다. 도제훈련의 마지막 단계에서는 일등숙련등급(full journeyman scale)을 취득한다. 도제훈련을 완전히 이수한 건설근로자는 그렇지 않은 근로자에 비해 보다 이른 시기에 보다 높은 확률로 감독자의 지위에 오르는 경향이 있으며 보다 안정적으로 고용되어 고소득을 누릴 수 있게 된다.

미국은 도제를 활용할 경우 건설사업주에게 금전적 인센티브를 제공한다. 등록된 미국 도제의 거의 3분의 2가 건설직종일 만큼 건설업은 도제제도의 최대 이용자이다. 이렇게 도제가 건설업에 집중된 원인의 일부는 Davis Bacon Act(1931)에 규정된 ‘공공공사를 수행하는 건설사업주에 대한 인센티브 조항’에 있는 것으로 볼 수 있다. 이 법률은 모든 연방의 건설프로젝트에 적용되며 일부 주에서는 주의 재정에 의해 이와 유사한 규정을 운용하고 있다.

Davis Bacon Act(1931)에 의하면 공공공사를 수행하는 건설사업주는 반드시 “시중임금”(prevailing wage rates)을 근로자에게 지급하도록 규정되어 있다. 특히, 피고용자가 등록된 도제가 아니라면 당해 지방 노동시장에서 거래되는 수준의 일등숙련등급(full journeyman scale)의 임금을 반드시 지불해야만 한다. 그 결과 사업주가 그 보다 낮은 임금을 지급하면서 근로자를 고용하고자 한다면 그는 반드시 등록된 도제이어야만 한다. 이러한 조항은 고용주로 하여금 그들의 근로자를 도제로 등록하도록 할 충분한 유인을 제공한다. 여타 산업에는 이러한 훈련유인이 없으며 오로지 공공부문의 건설공사에만 국한된다.

도제 및 도제훈련프로그램은 미국 노동성의 도제훈련국(Bureau of Apprenticeship and Training; BAT) 또는 1978년에 공포된 연방규정(29CFR29, 29CFR30)에 의한 Fitzgerald Act(1937)상의 주훈련국(State Apprenticeship Agency; SAC)에 등록된다. 후원기금에 기반해 분류하면 미국에는 4개의 도제훈련프로그램이 존재한다; individual-joint programs, group-joint programs, individual-unilateral programs, group-unilateral programs.

(3) 노조부문의 도제프로그램(Union Apprenticeship Programs)

일반적으로 미국의 도제제도는 노조부문의 프로그램으로 대표된다. 건설업의 노조부문에서 가장 일반적인 도제제도 형태는 노조와 사업주단체가 공동으로 후원하는 프로그램이다. 건설업의 Group-joint programs이 미국 도제제도프로그램 중 가장 크고 우수하며 잘 조직되어 있다.

도제훈련프로그램에 대한 의무적 재정지원 메카니즘은 단체협약에 의해 사업주로부터 노조부문에 전달된다. 일반적으로 단체협약에 규정된 약정노동시간당 일정액수로 징수된 필수 기금이 훈련기금에 배정된다.

도제훈련프로그램은 노사 각각 3인의 대표로 구성된 공동도제훈련위원회(이하 훈련위원회)(JATC; Joint Apprenticeship and Training Committee)에 의해 운영된다. 노조 단독으로 도제훈련프로그램을 운영하는 경우는 없으며 노조부문에서 수행하는 도제제도는 노조와 사업주 단독 또는 사업주 단체에 의해 공동으로 운영된다. 지방훈련위원회는 전국 차원의 중앙 훈련위원회가 공포한 교과 및 프로그램 지침 아래 운영된다. 일부 직종의 경우 교재의 개발 및 배포와 교사의 기술갱신 및 교육형태의 발전을 위해 전국차원의 훈련기금에 재정적 지원을 받아왔으며 대부분의 지방훈련위원회는 숙련공(journeymen)에게 기능의 갱신 또는 향상 기회를 제공하고 있다.

대부분의 건설업 공동훈련프로그램에 의하면 매주 이틀 작업시간 이후 저녁시간에 건설업 소유의 시설에서 도제에게 교실훈련을 실시한다. 위스컨신—여기서는 도제가 훈련과 관련해 출석하면 수당을 지급하도록 주의 법률이 규정하고 있음—을 제외하고는 일반적으로 도제가 훈련수당 없이 자신의 시간을 활용해 수업에 출석한다. 저녁 수업의 교사는 대개 십장(foremen) 또는 현장감독(supervisors)으로 건설업에 종사하는 자가 담당한다. 일부 주에서는 지역의 학교 또는 대학을 통해 교사의 강료 및 교실수업 관련 비용의 일부를 재정지원 하기도 한다. 대도시의 몇몇 재정상태가 양호한 업종의 경우 프로그램을 조직하고 현장 훈련의 질을 감독하는 도제제도운영자를 따로 고용하기도 한다.

대부분의 직종에서 훈련위원회는 개별기업 차원이 아닌 산업차원에서 고용되는 도제에 대한 후원자의 역할도 담당한다. 산업차원의 접근이 지니는 최대 장점은 어느 한 사업주의 일이 중단되더라도 도제는 쉽게 다른 참여 사업주에게로 고용될 수 있다는 점이다. 또한 여러 기업간을 옮겨다니면서 배치됨으로써 도제기간 내내 한 기업에 머무는 경우에 비해 보다 다양하고 풍부한 훈련을 경험할 수 있다는 점도 매우 큰 장점이다. 반면 산업차원의 접근이 지니는 단점은 훈련위원회의 회원사들—자발적인 참여자들임—이 여타 산업에서는 개별기업들이 담당하는 행위인 심사 및 선발 등의 인사기능까지를 떠맡게 된다는 것이다.

NMJATC(New Mexico Jointed Apprenticeship and Training Committee)의 사례를 살펴보자. NJATC는 1941년에 설립된 전기공 전문 도제연합으로서 현재 건설관련분야에서 가장 규모가 큰 도제 및 훈련조직으로 발전했다. NJATC는 NECA(National Electrical Contractors

Association)와 IBEW(International Brotherhood of Electrical Workers)의 연합 프로그램이고, NJATC의 지역분회 훈련프로그램을 통해 300,000명 이상의 도제가 전문 기능공(journeyman)으로 양성되었다. NMJATC에서는 내선전공분야만을 교육훈련하고 있다. 도제 훈련기간은 총 5년으로 현장실습과 강의로 구성되어 있고, 현장실습은 숙련된 기능공의 지도·감독하에 행해지고 있다.

도제는 훈련기간동안 임금과 더불어 산재보험, 연금 등의 적용을 받으면서 실습한다. 현장실습과 강의에 대한 대략적인 내용은 다음과 같다. 현장실습(On-The-Job-Training)으로서 도제는 건설현장의 다양한 환경에서 최소한 8,000시간의 현장실습을 이수해야 한다. 도제는 New Mexico주의 전기공사사업자에게 지정되어서 전문전기공(Journeyman Electrician)의 지도·감독하에서 전기시스템과 관련된 다양한 작업을 수행한다. 보통 주당 40시간 동안의 실습이 있고 연장근무를 하기도 한다. 한편, 강의교육(Related Classroom Training)으로서 도제는 매주 6시간씩 연간 총 220시간의 강의교육을 이수해야 한다.

NMJATC의 도제가 되기 위해서는 다음과 같은 자격조건을 갖추어야 한다. 18세 이상, 고교졸업장 또는 고교학력인증(GED) 또는 2년 이상의 관련 학력 수준, 고교 이후 교육기관 성적증명서 사본, 모든 GED 기록, 군대기록, 고교 재학시 대수학 I 1년 이수 (C학점 이상), 전기직종의 적성검사(Electrical Trade's Attitude Test), 운전면허, 약물검사 결과 등.

(4) 비노조부문의 도제프로그램(Non-union Apprenticeship Programs)

비노조부문의 도제제도 활용에 소극적인데 그 이유는 다음과 같다. 첫째, 건설업의 오픈샷 또는 메리트샷과 같은 부문은 노조부문이 실시하고 있는 도제훈련제도-일부 직종은 100년 이상의 연원을 지니고 있음-의 전통이 없다. 둘째, 이것은 부분적으로 BAT 또는 주훈련위원회(State Apprenticeship Councils; SACs)에 등록된 프로그램에 접근하기 어렵다는 점에 기인하기도 한다. 1970년대까지 정책은 오픈샷 사업주가 그 프로그램에 등록하는 것을 허가한다는 점을 명확히 하거나 의무화하지 않았으며 SACs는 건설업 비노조 부문의 등록절차를 어렵게 만들어왔다.

하지만 비노조부문에서도 나름대로의 훈련을 시도해왔다. 1970년대이래 비노조부문의 대기업들이 기업의 필요에 의해 훈련부서를 설치해왔다. 나아가 오픈샷 사업주 단체 중 특히 Associated Buildings and Contractors(ABC)와 Associated Independent Electrical Contractors Association(AIECA)는 훈련을 촉진하고 지역도제제도프로그램과 네트워크를 구축하는 데 진전을 보였다. 예컨대, ABC는 현재 많은 훈련학교와 지역대학에 사용되고 있는 "Wheels of Learning"을 개발하기 위해 오클라호마 주립대학의 교과개발연구소와 공동으로 작업한 바 있다. ABC의 건설교육기금(Construction Education Foundation)은 국립건설교육연구센터(National Center on Construction Education and Research; NCCER)를 지원하기 위해 설립되었다. 지역프로그램은 전국으로 퍼져나갔고, 비노조부문의 다양한 학교-경력 연계

(school-to-career arrangements)를 통해 건설업에서 일하려는 학생들의 진입구를 개발하기 위해 학교로까지 진출했다. 그럼에도 불구하고 건설업의 노조부문 훈련이 비노조부문의 훈련보다 광범위하게 잘 조직되어 있다.

NCCER(National Center for Construction Education and Research)의 사례를 살펴보자. NCCER은 기업규모가 크고 진보적인 11개의 건설업체와 국가의 여러 건설연합에 의해 1995년에 설립되었다. NCCER은 건설산업이 당면한 심각한 노동력 부족사태에 대처하고 표준화된 건설 교육과정을 개발하기 위해 건립되었으며, 현재 수백개의 건설업체, 건설관련 제조업자, 전국적인 직종 연합(national trade association)에 의해 지원되고 있다.

전국 각 주에 지부를 두고 있으며, 건설관련 직종을 갖고자 희망하는 잠재 근로자들에게 NCCER이 개발한 교육과정과 다양한 건설 직종 및 발전방향을 소개하고 관련 직업학교를 연계해 주는 역할 등을 수행하고 있다. NCCER의 주요 업무 및 목표는 다음과 같다. 산업표준에 적합한 표준화된 건설 및 유지보수 교육과정 개발, 산업안전 프로그램 개발, 세계수준의 건설관리 교육 개발, 건설산업의 이미지 향상 및 관련 프로그램 개발, 건설산업 연구 개발 등이다.

한편 교육과정은 다음과 같다. 1단계는 보조기능인 단계로서 고교과정에 해당한다. 고등학교를 다니면서 직업훈련을 받는 과정으로서 School-To-Career 프로그램이라고 불리며, 직업훈련과 동시에 임금의 수취가 가능하다. 2단계는 기능인 단계이다. 고등학교 졸업 후 해당 지역의 직업학교(local college) 또는 건설업체나 건설연합의 기능훈련 프로그램에 등록하여 직업훈련을 받을 수 있다. 고등학교 졸업 후 1년에서 4년까지의 전문적인 직업교육을 받으면 해당 직종의 기능인으로서 출발할 수 있다. 3단계는 기술인 단계이다. 건설산업과 관련된 4년제 대학에서 교육을 받은 후 건축, 건설관련법, 계획, 엔지니어, 적산전문가 등 다양한 분야에서 일할 수 있다. 4단계는 관리자 단계이다. 건설관련 교육과정 중 가장 높은 수준으로서 석사학위(master's degree) 과정의 관리분야이다. 많은 건축가와 엔지니어들이 이 과정을 이수하였다.

(5) 기능시험과 자격증

미국의 경우 건설직종에 대한 기능검정과 자격증은 변화가 많으며 현재도 개발 중인데, 아직도 모든 건설직종에서 전국차원 또는 산업차원의 기능검정 표준이 없다. 자격증을 부여하는 곳은 워싱턴에 소재한 국립숙련표준위원회(National Skills Standard Board; NSSB), NCCER의 자격프로그램, 기타 독립적인 산업기구 등이다.

국립숙련표준위원회는 국가차원에서 건설업 숙련에 대한 자발적인 협력을 유인하기 위해 1997년에 Center for Protect Workers Rights와 연계하였다. 1998년에 건설업 숙련 연합(Construction Skills Coalition)은 워싱턴에서 최초의 모임을 개최해 건설산업 대표의 광범위한 참여를 유도했다. 또한 일부 주-일리노이, 캘리포니아, 텍사스 등 포함-에서는 전국 차

원의 숙련표준화 활동 이외에 주차원에서 산업의 노력에 대해 지원했다.

한편, NCCER은 기능훈련프로그램을 만들기 위해 다양한 파트너 협회와 교섭작업 중이다. NCCER이 개발해 온 기능훈련프로그램은 기초능력, 향상업무, 단위별 훈련 등이다. 이러한 훈련프로그램은 기능훈련매뉴얼, 멀티미디어 CD-ROM, 교사에 의해 수행되는 구조화된 교실활동 등으로 구성된다.

그 외에 독립적인 산업 기구에 의해서도 기능검정 표준이 개발되기도 한다. 즉, 판매자에 의해 표준이 개발되기도 하는데 특히, 근로자의 안전이 최우선인 위험장비의 판매에서 그 예를 볼 수 있다. 미국콘크리트연구소(American Concrete Institute; ACI)는 콘크리트 못박는 기계(power nail gun)에 대해 자체 자격증과 검정과정을 보유하고 있다. ACI로부터 자격증 발급을 원하는 근로자(concrete finisher)는 훈련과 자격을 갖춘 심사위원의 필기 및 실기시험을 반드시 통과해야 한다.

(6) 다기능화(Multiskilling)

미국에서는 숙련공 부족에 대한 대응책으로서 다기능화의 필요성이 부각되었다. 나아가 숙련공 자원의 보다 효율적인 활용을 위해서도 다기능화 전략이 제안되고 있다. 이것을 궁극적으로 프로젝트에 필요한 근로자수를 감소시켜 노동력 부족의 영향을 줄일 수 있기 때문이다(CII, 1998). 이러한 전략은 현재의 노동력을 보다 효율적으로 활용하고자 하는 것으로서 요구되는 숙련근로자에 대한 수요를 줄이는 한편 건설근로자의 직업전망을 밝게 하는 효과도 기대할 수 있다.

Stanley(1997)는 기능향상 및 다기능화가 건설업체, 프로젝트매니저, 근로자 모두에게 이익임을 보여주었고, Burlson(1997)는 숙련노동력의 활용이 프로젝트의 노동비용 나아가 전체 비용을 감축하고 생산성을 향상시킬 수 있음을 입증하였다. 관리자는 다기능근로자를 보다 자유로이 업무에 배치할 수 있는데 이것이 프로젝트의 비생산적 시간(idle time)을 줄여줄 수 있기 때문이다. 그리고 근로자는 다양한 직무를 수행하면서 고용기간의 증대, 고용안정의 향상, 잠재적 소득증대, 작업장 안전 개선 등을 향유하게 된다. 또한 기능향상과 다기능화는 건설과정에 소요되는 신규 근로자수를 줄여 사고발생률과 부상의 위험을 줄이는데 이는 근로자들이 당해 현장 및 프로젝트에 대해 경험이 풍부해지고 익숙해지기 때문이다.

Burlson(1997)은 CII Model Plant를 활용해 3단계 다기능화 전략을 검토하였다. 첫 단계로서 '복수직종 숙련(Dual skilled)'은 근로자가 프로젝트의 중대한 공정에서 활용되는 두 개의 숙련을 보유하는 단계이다. 두 번째 단계로서 '네 개 직종 숙련(Four trades)'은 근로자가 전기, 기계, 토목, 일반 중 하나의 분야에 대해 포괄적인 다기능을 보유하는 단계를 말한다. 세 번째 단계로서 '만능 숙련(Theoretical maximum)'은 만능근로자가 모든 직종의 기능을 보유하는 단계를 의미한다. <표 4-38>에 제시된 실험결과에 따르면 단계가 높아질수록 필요노동력은 줄어들고 평균고용기간은 크게 증가하게 됨을 알 수 있다.

<표 4-38> 다기능화를 위한 다양한 접근방법의 효과

전략	필요노동력의 절감	평균 고용기간의 증가
Baseline	0%	0%
Dual skill	18%	18%
Four Trades	35%	47%
Theoretical Maximum	46%	77%

자료: Burluson(1997), Liska and Piper(1999)에서 재인용

Tucker, et. al.(1999)은 복합숙련자인 십장의 중요성을 지적한다. 비록 계획자가 유사한 업무를 조합함으로써 다기능전략의 효율성을 제고시키려 해도 실제로 다기능전략의 이익이 보장되는 것은 적절한 근로자에게 작업을 배분하는 십장(foremen)의 능력에 달려있음을 강조하고 있다. 즉, 다기능전략이 가져다주는 이익의 크기는 십장의 인적지식(personal knowledge), 적재를 적소에 배치하는 능력, 작업팀의 효율적 구성 등에 크게 의존한다는 것이다. 십장은 예전의 프로젝트 경험뿐만 아니라 근로자에 대한 지식이나 근로자의 능력에 따라 일을 배분하는 복합숙련을 보유하고 있기 때문이다.

미국의 건설숙련 관련 연구는 주요 개선방향으로서 첫째, 건설업의 모든 구성요소와 직업 교육기관을 연결하는 의사소통망을 구축할 것과 둘째, 모든 연구는 고등학생 및 성인에 대한 전문화된 훈련프로그램과 연계되어야 한다는 점을 강조하고 있다.

(7) 한국 건설산업에 대한 시사점

1) 훈련의 폭 및 다기능화에 대한 강조

미국은 숙련노동력 부족에 대한 대응으로서 훈련의 폭을 넓히고 다기능화를 강조함으로써 한정된 노동력으로 생산효율성을 제고하려는 시도를 하고 있다. 단일 직종에 대한 공식적인 훈련조차 일반적으로 공급되지 않는 한국의 현실에 비추어 볼 때 다기능화를 강조하는 미국의 노력은 노동력 양성체계의 중요성을 다시 한번 생각하게 한다.

2) 도제시스템에 대한 건설사업주와 도제에 대한 인센티브

미국은 공공공사를 수행하는 사업주가 등록된 도제를 고용할 경우 시장임금보다 저렴한 임금을 지불할 수 있도록 함으로써 도제를 고용하는 데 인센티브를 제공하고 있다. 그 대신 도제에게는 훈련생으로서 뿐만 아니라 풀타임 피용자로서의 신분을 부여하고 임금과 더불어 산재보험이나 연금 등의 적용을 받도록 함으로써 유인을 제공하고 있다. 게다가 주에 따라 훈련수당을 지급하기도 하며 ‘학교-직업’(School-to-Career) 연계프로그램을 운영하기도 한

다. 한국에서도 고등학교 3학년 학생을 현장에 배치하여 '2+1' 교육체계를 운영해 본 경험이 있다. 그러나 현장과 괴리된 교육을 이수한 훈련생은 사업주의 작업에 실질적인 도움을 줄 수 없었고 그 결과 사업주는 훈련생에게 단순한 심부름만 시키는 정도로 훈련기간을 보냈다. 결국 현장과 교육의 연계라는 교육취지는 실종된 채 실패로 끝나고 말았다. 따라서 현장에서 도제훈련시스템이 성공하기 위해서는 먼저 교육체계를 정비하여 훈련생에게 실질적인 기능을 이수하게 하여야 한다. 그러한 전제조건 위에서 사업주에게 임금차원의 인센티브를 제공하고 훈련생에게는 실습기회의 부여 및 훈련수당의 지급이라는 인센티브를 주어야 실효성을 확보할 수 있음을 시사한다.

3) 훈련의 현장성 강조

미국의 경우에도 도제를 학교가 아닌 풀타임 피용자로서 사업장에 배치하고 현장에서의 실습을 보다 강조하고 있다. 실습을 담당하는 훈련교사도 십장 또는 현장감독이 담당하도록 해 교육내용과 현장간의 괴리를 막고 있다.

이렇게 교육과 현장간의 괴리를 막으려는 노력은 한국의 현실과 대조적이다. 따라서 훈련의 현장성을 담보하기 위해서는 현장과 학교간의 연계프로그램이 필요하고, 현장경력을 갖춘 교사에 의한 실습교육이 요청되며 실습비 또는 폐자재 처리비 등의 현실화로 원활한 실습이 이루어져야 할 것을 시사한다.

4) 기능장 역할의 발전 필요성

미국은 다기능화와 더불어 근로자에게 적정 작업을 배분하는 십장(foremen)의 복합숙련을 강조하고 있다. 십장은 '일'과 '사람' 양자를 모두 잘 알고 있기 때문이다. 현재 한국의 십장은 공식적인 교육체계의 부재로 이론부분의 지식이 부족하고 비공식적인 신분으로 제한적인 자영업자 활동만을 담당하고 있다. 향후 이들에게 체계적 교육기회를 제공하고 최고의 관리자 또는 강사로서 공식적인 활동을 담당하게 할 필요성을 시사한다. 그 방편으로서 현행 자격체계 중 기능계의 최고단계에 위치하고 있는 기능장의 역할을 강화하고 현장의 십장으로 하여금 기능장 자격증을 보유하도록 유도해야 한다.

VI. 훈련 및 자격제도의 개선방안

여기서는 앞에서 제시되었던 한국의 현실 및 외국의 사례로부터 훈련 및 자격제도의 개선 방향을 도출하고자 한다. 독일과 미국의 사례에서는 주로 기본방향을 추출하고 세부적 개선

방안은 한국의 현실과 접맥시켜 제시하고자 한다.

1. 기본방향

(1) 훈련체계의 공식화와 기회의 개방

작업팀내에서 비공식적 이루어진 훈련방식을 공식화시킴으로써 심장과의 인맥이 없더라도 기능을 배우고자 하는 모든 지원자에게 기회를 개방해야 한다. 이것은 비숙련공이 숙련공으로 상승하지 못하는 건설노동시장 단층화의 한계를 미리 예방하는 효과를 지니게 된다. 또한 훈련체계를 공식화시킴으로써 노동력 수급의 예측과 조정의 초석이 마련될 수 있다.

(2) 산업차원의 훈련체계 설정

한국의 건설근로자들은 대부분 외부노동시장에 존재하므로 개별 기업단위의 훈련체계하에서는 사업주의 훈련실시를 기대하기 어렵다. 또한 건설근로자가 내부노동시장에 정규직으로 고용되어 있다고 하더라도 개별 기업단위에서는 다양한 기능을 배울 수 없어 건설기능인력에게는 산업차원의 훈련체계가 적합하다.

(3) 현장성 및 실효성 제고

훈련의 내용이 실제 현장에서 활용될 수 있는 현장성이 확보되어야 노동력 수요자가 자격증 보유자 또는 훈련 이수자를 선택하게 된다. 실질적인 숙련을 전제로 자격증 보유 또는 훈련의 이수에 따라 현장의 임금 및 직위가 연동될 수 있고 그러한 확신이 있어야 근로자들이 훈련 및 자격체계에 참여하며 실효성이 확보될 수 있다.

한편 노동시장의 비공식적 관행과 괴리되어서도 안된다. 오히려 비공식제도의 기능을 보완하는 차원에서 접근하여 우리 건설노동시장의 자생적 제도의 기능을 극대화하여야 한다. 아무리 뛰어난 외국의 제도라고 하더라도 결코 우리의 현장과 융합되지 않는 제도를 그대로 덮어씌울 수는 없기 때문이다.

(4) 교육내용의 포괄성

청년층의 진입기피 현상으로 숙련노동력 풀의 축소가 예상되는데 그에 대한 대응으로서 다기능화가 논의되고 있다. 그 전제가 바로 교육내용의 포괄성을 확보하는 것이다. 교육내용의 포괄성은 고용안정, 산재감소, 작업효율의 증대 등을 위해서도 추진될 필요가 있다.

(5) 훈련에 대한 인센티브

사업주가 훈련계약을 맺거나 채용한 경우 시장임금보다 낮은 임금을 지급할 수 있도록 허용하거나 그에 소요되는 비용의 일부를 지원하는 등 유인책이 필요하다. 또한 훈련생에게도 임금 또는 훈련수당 지급, 저녁시간의 훈련프로그램 개설, 사회보험의 적용 등 인센티브를 제공해야 한다. 특히 건설산업의 훈련생에게는 여타 산업보다도 높은 수준의 인센티브가 요구된다.

(6) 제도개선의 판단기준 설정

위에서 논의된 기본방향과 앞에서 다룬 훈련 및 자격체계의 현황 및 문제점으로부터 다음과 같은 판단기준을 추출할 수 있다.

<표 4-39> 효과적인 훈련 및 자격인정제도 구축을 위한 판단기준

구분	판단기준	설명	
훈련	내용	·훈련내용의 현장성 ·직종별 이론 및 실기의 체계화 및 표준화 ·신속한 신기술 반영	·‘훈련내용=작업내용=자격시험내용’ 삼위일체 ·직종별 이론 및 실기의 체계화 및 표준화 ·기술변화에 따른 숙련수요 충족
	방법	·훈련효과 귀속단위 고려 ·훈련시설의 충분한 배치 ·지역수요에 기반한 배치 ·훈련기회의 개방 ·탄력적인 훈련시간 운영 ·훈련수당 지급 ·훈련비의 사전지급/사후정산	·건설근로자의 이동성을 감안한 훈련단위 설정 ·양성 및 향상 훈련시설의 충분한 양적 배치 ·지역특성을 고려한 직종별 훈련과정 배치 ·인적유대 등 외적요인과 무관한 훈련기회 제공 ·참여자의 요구시간대에 훈련시설 운영 ·생계문제에 의한 훈련계약 요인 해소 ·훈련비용부담 경감을 위해 사전지급 사후정산 필요
자격	내용	·자격내용의 현장성 ·현장의 숙련등급관행 반영	·현장의 요구능력을 자격증 체제에 반영 ·현장에서 통용되고 있는 등급관행과 연계 모색
	방법	·타산업과의 차별성 반영 ·건설업자원의 단일체제 구축	·현장관행의 공식화 모색 ·전국의 모든 건설현장에서 통용 가능한 단일체제

2. 세부적 개선방안

위에서 집약된 효과적인 훈련 및 자격체계의 판단기준을 통해 우리의 현행 체도를 평가해보고 이것으로부터 세부적 개선방안을 모색하고자 한다. 우리나라의 다양한 제도로부터 문제점을 파악하고 여기에서 다시 개선방안을 찾는 이유는 우리의 노동시장구조 또는 고용구조

에 적합한 자생력이 이미 우리의 공식 또는 비공식제도에 투영되기 있기 때문이다. 따라서 본 보고서에서 제시하고자 하는 개선방안은 우리의 현실에 전혀 없던 것이 아니라 공식 또는 비공식제도 내에서 단편적으로 존재하던 것을 찾아내 적합한 비율로 재조합하거나 일반화하는 작업이라고 할 수 있다. 세부적 개선방안을 훈련과 자격으로 나누어 각각 살펴보자.

(1) 훈련내용

1) 훈련의 현장성과 실효성

훈련내용의 현장성은 비공식제도의 장점과 산업차원 훈련의 장점을 결합시킴으로써 추구할 수 있다. 첫째, 훈련과 현장기능간의 연계프로그램을 마련해야 한다. 훈련기간 중 일정기간을 도제기간으로 설정해 현장에서 실습하도록 하는 방법을 검토할 수 있다. 이 때 노동부의 훈련지원 요건과 관련해 현장훈련을 인정하도록 하는 조치가 선행되어야 한다. 예전의 '2+1' 방식과 같이 현장훈련의 취지를 상실하지 않도록 유의해야 한다. 예컨대, 현장 기술자 배치기준에 기능장을 포함하고 이론과 실기를 겸비한 이들로 하여금 훈련생을 지도하게 하는 방안을 검토할 수 있다. 둘째, 학교에서의 실습을 강화해야 한다. 이것은 실습교사의 실기 능력 보유와 실습활성화로 요약할 수 있다. 적어도 실습을 담당하는 교사는 현장경력을 보유하고 있어 실용적인 다양한 실기를 가르칠 수 있어야 한다. 또한 실습재료비 및 폐자재 처리비를 현실화하여 훈련생들이 현장에서와 같은 실습에 임할 수 있게 해야 한다. 셋째, 청년층을 유인할 수 있어야 한다. 손끝에서 익어야 하는 숙련기능은 '빠가 유연한' 어린 나이에 배워야 제대로 익힐 수 있다. 이들을 건설근로자로 유인하기 위해서는 앞에서 논의한 직업전망 제시 및 근로환경 개선과 더불어 적정 수준의 훈련수당이 주어져야 한다.

2) 훈련의 체계화 및 표준화

훈련기준은 건설업의 특성을 고려하면서 기본소양이 다져지도록 체계화해야 하는 한편 산업차원에서는 단일화하도록 해 일반적 통용성을 강화해야 한다. 훈련내용은 '건설산업 일반 → 건축, 토목, 플랜트 → 주요 직종' 등의 순서로 심화될 수 있도록 조정해 폭넓은 기초과정으로부터 깊은 전문과정으로 발전하게 해야 한다. 이것이 다기능화에 기여하고 향후 고속런 노동력 풀의 초석이 된다. 이것은 비공식제도의 비정형성을 뛰어넘는 작업으로서 현행 산업차원의 훈련이 지니는 장점을 일반화하는 과정이다.

3) 신속한 신기술 반영

기술변화가 빨리 진행될수록 신기술에 대한 수요가 절실한데 이러한 변화를 산업차원에서

포착하되 기술의 유기적 발전방향에 맞추어 훈련과정을 조정해야 한다. 이러한 측면은 작업 팀내에서 진행되었던 비공식제도의 훈련으로는 달성할 수 없었던 부분으로서 산업단위 훈련의 강점이다.

(2) 훈련방법

훈련효과의 귀속을 고려한 훈련단위의 설정, 훈련기회의 개방, 탄력적인 훈련시간 운영 등의 준거를 충족시키기 위해 산업차원 훈련방식을 확대하며, 나머지 판단기준의 충족을 위해서는 산업차원 또는 정부차원의 제도적 보완 및 지원이 요구된다.

1) 훈련기회의 개방

근로자의 참여기회가 인적유대 등에 제약되지 않고 훈련을 원하는 모든 사람에게 개방되도록 공식적인 제도로써 구축해야 한다. 이것이 심장을 중심으로 형성된 비공식제도의 맹점을 극복하는 작업으로서 산업차원의 훈련체계 구축이 필요한 이유 중 하나이다.

2) 산업차원의 훈련체계 구축

건설근로자의 이동성을 고려하여 이들이 이동하는 최대범위인 산업차원을 훈련단위로 설정함으로써 기업단위 훈련에서 실종되었던 훈련실시의 유인을 회복시켜야 한다. 또한 개별기업 차원에서 배울 수 있는 숙련내용의 편협성을 극복하고 광범위한 기능을 교육하기 위한 방편이다. 나아가 건설기능인력의 양성 및 고갈의 영향이 전체 건설산업에 직·간접적으로 고루 미치므로 그에 따라 책임범위를 설정한다는 의미도 있다.

3) 훈련시설의 배치

전국적으로 훈련시설의 설치를 확충하되 지역적 특성에 기반해 직종의 배치를 달리할 수 있다. 훈련시설의 확충은 훈련생에게 참여기회를 실질적으로 부여할 수 있는 기반이다. 한편 지역별 배치는 각 지역의 노동력 수요에 맞는 공급체계를 갖춘다는 의미이다.

4) 탄력적인 훈련시간 운영

향상훈련에 대한 근로자의 참여를 유도하기 위해서는 훈련참여와 소득발생이 동시에 달성되도록 여건을 조성해야 하므로 훈련시간을 야간, 주말, 동계 등으로 조정해야 한다. 그러나 그 전제는 건설현장의 하루 근로시간과 주당 근로일수가 적정화되어 그 이외의 시간을 훈련

에 투자할 수 있도록 해야한다는 것이다.

5) 훈련수당 지급

산업차원에서 반드시 필요하다고 인정하는 과정에 대해서는 현행 고용보험법 등에서 주어지는 훈련수당 이외에 산업차원의 훈련보조금이 주어지도록 해야한다. 예컨대, 청년층 훈련생에게 일정 금액을 지급한다든지 신기술 직종의 향상훈련에 지급할 수 있다.

6) 정부의 훈련비 지원 제도 개선

건설업의 특성 및 기술변화를 감안하여 자유로이 훈련과정을 조정하려면 건설 사업주단체의 훈련에 대해 정부위탁훈련으로서가 아니라 현행 고용보험법의 지원규정 중 사업내 훈련 방식에 의해 지원해야 한다. 즉, 정부에서 훈련직종을 정하는 것이 아니라 산업차원에서 선택하도록 개방해야 한다는 것이다. 또한 훈련실시에 부담으로 작용하는 훈련비용과 직능보험료 납부라는 이중부담을 덜어주어야 한다. 즉, 개별기업이 훈련을 실시하는 경우에는 계획된 훈련의 비용만큼 보험료를 감액하고 납부하게 하고 사업주 단체가 실시하는 경우 소속 개별기업에게는 직능보험료를 징수하되 당해 단체에게는 사전에 지원금을 지급하고 종료 후에 정산하게 해야 한다.

(3) 자격내용

1) 자격내용의 현장성

노동력이 지닌 질적 측면을 내보이는 자격증은 현장의 작업내용과 연계되어야 한다. 예컨대, 기능공의 자격증을 보유한 자는 현장에서 중요시하는 '작업량 처리능력' 등도 반영될 수 있어야 하며 이것이 자격시험에 고려되어야 한다. 이러한 준거는 십장의 작업팀에서 이루어지는 관행들을 반영함으로써 달성할 수 있다.

2) 현장의 숙련등급 관행 반영

관행적인 숙련인정 기준 및 등급의 종류와 연계가 필수적이다. 자격증과 경력의 조합으로 현장에서 비공식적으로 인정되고 있는 '일반공 및 조공 - 준기공 - 기능공C급 - 기능공B급 - 기능공A급 - 반장' 등의 서열과 연계될 수 있어야 한다. 이것 역시 십장의 작업팀에서 이루어지던 관행을 일반화하는 작업의 일환이다.

3) 기능장의 지위 및 역할 강화

현재 건설기능인력의 최고 숙련단계인 기능장의 지위 및 역할을 강화해야 한다. 건설현장의 관리 및 생산물의 품질제고 이외에도 청년층에게 직업전망을 제시하기 위해서 그러하다. 앞에서 지적했듯이 이들은 풍부한 현장경험과 이론을 겸비하고 있음에도 사회적으로 그에 걸 맞는 활용이 이루어지지 못하고 있어 개선이 요구된다. 첫째, 건설기술관리법상의 건설기술자 범주에 포함되어야 한다. 이들은 시공분야의 최고숙련인력이므로 기술분야의 최고단계인 기술사와 유사한 수준에서 활용되어야 한다. 즉, 건설업자 등록기준, 기술능력평가액 산정, 건설현장의 기술자 배치기준 등에 포함되어야 한다. 둘째, 감리자(Inspector)로서 활용해야 한다. 감리단계에서 구조분야를 기술사가 담당하듯이 시공분야에 대해서는 기능장이 담당함으로써 부실시공 방지 및 품질제고의 효과를 기대할 수 있다. 셋째, 교육자로서 활용해야 한다. 현재 4주간의 교육과정을 거쳐 교사로서의 자격을 취득하고 있다. 기능장의 경우 수십년의 현장경험과 이론을 겸비하고 있으므로 그 노하우(know-how)를 후배 기능인력에게 전수하도록 유도해야 한다. 특히 현장에서의 비정형적 지식이 중요한 건설산업에서는 그 중요성이 매우 크다. 따라서 이들을 고교, 훈련기관, 대학 등의 교육자로 활용함과 동시에 훈련 및 시험내용을 결정하는 위원회의 구성원으로 활용해야 한다. 넷째, 전문건설업자로서의 독립을 지원해야 한다. 앞에서 언급했듯이 실질적인 시공능력을 보유하고 있음이 입증된 기능장이 건설업자로 독립하고자 할 경우 설립요건의 일정요건을 완화하는 방안을 강구해 볼 수 있다. 이것은 건설 생산물의 품질제고 뿐만 아니라 직업전망을 밝게 해 청년층 및 하위 자격 보유자에 대한 유인으로서도 작용한다.

4) 기술계 및 기능계 자격증 통합의 실질화

현재 형식적으로는 통합되어 있으나 현실적으로는 구분이 명확한 양 분야의 자격증간 실질적인 통합작업이 요구된다. 즉, 어떤 경로를 원하는 근로자가 거기에 도달하는 데 필요한 교육과정이 개설되고 기회가 개방되어야 한다.

(4) 자격인정방법

1) 타산업과의 차별성 반영

건설현장에 적합한 형태로 체화된 비공식제도의 자격인정 관행을 일반화 및 공식화하되 건설업 차원의 단일체제로 구축해야 한다. 타산업에 비해 정형화된 실내 교육보다 선배기능공을 통한 현장에서의 비정형화된 다양한 경험이 건설근로자의 숙련에 보다 중요한 부분을 차지하므로 자격인정 과정에서 현장경력이나 실기를 보다 높이 평가해야 한다.

2) 건설산업 차원의 단일한 자격체제 구축

건설현장에서의 기능테스트시간 절감과 취업알선의 활성화를 위해 전국 건설현장에서 공히 통용될 수 있는 단일자격체제를 구축해야 한다. 이를 위해서 자격증이 구분되어야 할 직종 수와 숙련 등급 등은 실무적 차원의 논의가 필요하다.

(5) 재원

훈련 및 자격체제 구축과 관련해 크게 훈련비, 훈련수당, 훈련기관 운영비 등이 소요된다. 첫째, 훈련비는 고용보험의 직업능력개발사업 기금을 활용할 수 있다. 앞에서 보았듯이 건설업의 사업주 단체 훈련에 대해서는 현행법이 아무런 지원한도를 두지 않고 있다.³¹⁾ 다만, 사업주 단체의 훈련을 지원할 경우에도 사업내 훈련을 지원하듯이 훈련직종의 선택을 자유롭게 개방할 필요가 있다. 또한 훈련비의 지원시기가 후불제로 운영될 것이 아니라 현행 정부 위탁훈련처럼 바뀌어야 한다. 둘째, 훈련수당과 운영비는 건설산업 차원에서 지원되어야 한다. 건설기능인력의 양성은 직·간접적으로 모든 건설산업의 생산기반을 확충하는 작업이므로 수익자 부담이라는 원칙에 의하더라도 그 비용은 산업차원에서 부담해야 한다. 현재 건설사업주단체 훈련은 전문건설공제조합에서만 부담하고 있으나 재정적 능력이 부족하고 경기의 부침에 따라 크게 영향을 받고 있다. 따라서 건설단체총연합회 차원에서 지원방안을 강구해야 한다.

31) 일반적으로 당해 기업이 낸 보험료를 기준으로 대기업은 120%, 중소기업은 180%의 지원한도를 설정하고 있다.

위에서 논의된 세부적 개선방안을 다음과 같이 요약할 수 있다.

<표 4-40> 훈련 및 자격인정 관련 판단기준을 통한 현행 제도의 평가 및 시사점

구분	판단기준	공식 훈련 ¹⁾	비공식 훈련 ²⁾	초기업 단위훈련 ³⁾	시사점
훈련 내용 방법	·훈련내용의 현장성	×	○	△	·훈련기간 중 현장과의 연계
	·훈련의 체계화 및 표준화	△	×	○	·건설업 차원에서 훈련기준 체계화
	·신속한 신기술 반영	△	×	○	·산업차원의 신속성 제고방안 모색
	·훈련효과 귀속단위 고려	×	△	○	·이동성을 고려해 '산업단위' 훈련
	·훈련시설의 충분한 배치	×	△	×	·전국적으로 양적인 훈련시설 확충
	·지역수요에 기반한 배치	△	△	×	·지역특성에 기반한 훈련시설 배치
	·훈련기회의 개방	△	×	○	·인맥 등을 초월한 공식제도로 구축
	·탄력적인 훈련시간 운영	×	×	○	·야간/주말/동계훈련 등 탄력적 운영
	·훈련수당 지급	×	×	△	·산업차원의 훈련수당 모색
·훈련비의 사전지급/사후정산	×	-	△	·사업내훈련에 의하되 사전지급 필요	
자격 내용 방법	·자격내용의 현장성	×	○	×	·'작업량 처리능력' 등 현장요구 반영
	·현장의 숙련등급 관행 반영	×	○	×	·기능공에 이르는 일련의 등급 반영
	·타산업과의 차별성 반영	×	○	×	·현장경력 및 실기 등 중요시
	·건설업차원의 단일체제 구축	△	×	△	·전국 건설현장에 공통된 체제 구축

주 : ○는 '해결 가능', △는 '부분적 해결', ×는 '해결 불가'를 의미함.

- 1) 공식훈련제도란 정부의 법령을 기초로 정부 및 건설사업주가 공급하는 훈련 및 자격인정 체제로서 전통적인 '個別 企業單位'의 훈련 및 자격인정 관련 공식제도를 의미
- 2) 비공식훈련제도란 정부의 법령 범위밖에 존재하나 건설근로자의 기능향상에 실질적인 영향을 미쳐 온 건설현장의 '비공식인 숙련형성 및 자격인정 관행'을 의미
- 3) 산업차원훈련제도이란 건설업의 특성을 고려해 개별 기업의 틀을 벗어나 훈련을 실시하려는 '建設勞組' 또는 '建設事業主 團體'에 의한 훈련제도를 의미

제 5 장 결론 및 시기별 정책과제

I. 결론 : 건설산업의 생산기반 확충

건설산업은 숙련노동력에 대한 의존도가 높다. 따라서 고숙련 노동력 풀을 얼마나 안정적으로 보유할 수 있는가에 산업의 생산성과 경쟁력이 달려있다고 해도 과언이 아니다. 하지만 한국 건설현장의 현실은 암울하다. 숙련의 고갈위기에 봉착해 있다. 근로환경이 열악해 청년층은 건설근로자를 기피한다. 숙련의 최고단계인 기능장 역시 별다른 지위와 역할이 주어지지 않는다. 인력양성을 위한 공식적인 훈련 및 자격제도 틀은 있으나 현실과 괴리되어 있어 자격증이 현장에서 휴지조각으로 치부된다. 그러다 보니 건설노동시장에 기능인력이 몇 명인지 직종별 숙련수준별 분포가 어떠한지 전혀 모르고 있다. 이것이 새 천년을 맞는 한국 건설산업의 현주소이다. 무엇부터 시작해야 하는가? [그림 5-1] 에서 해답을 찾아보자.

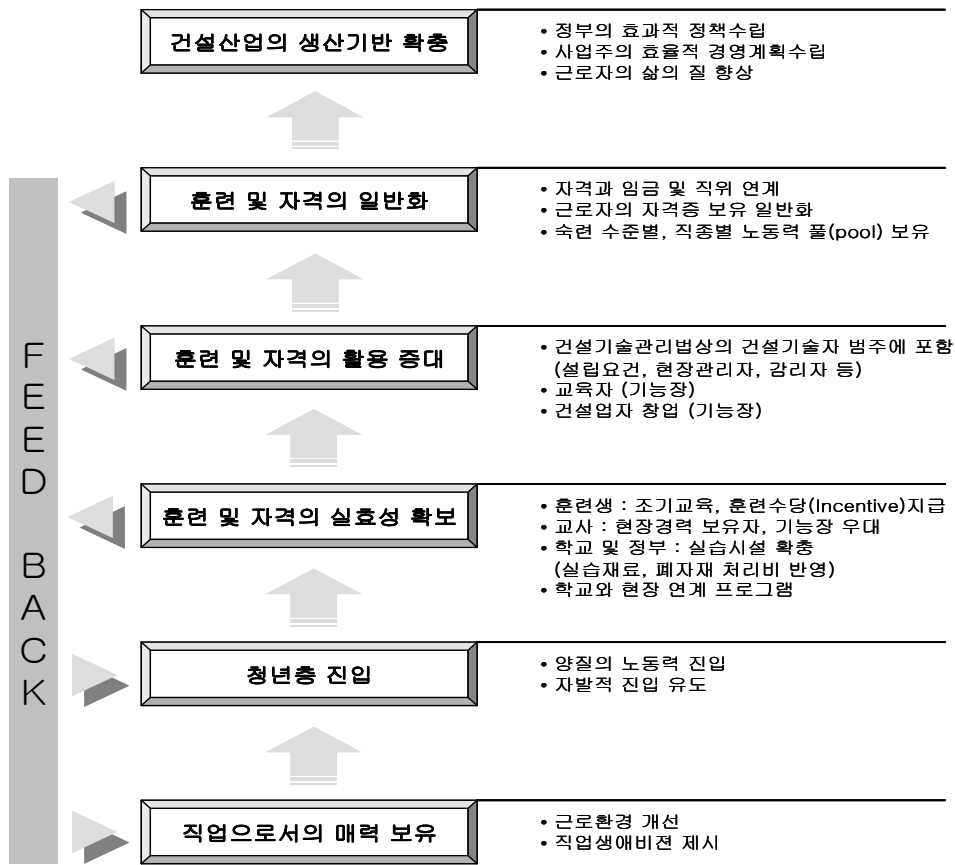
건설근로자라는 직업이 하나의 직업으로서 매력을 갖도록 해야 한다. 그러기 위해 먼저 양질의 근로환경을 제공해야 한다. 다른 업종의 근로자들이 처해 있는 공통적인 근로환경에 대해서는 그보다 높은 수준을 제시해야 한다. 건설산업에 고유한 고용불안 등의 근로환경에는 산업차원의 대응이 있어야 한다. 나아가 복합숙련을 보유하는 체계를 갖추고 장인정신을 복돋워야 한다. 이것이 양질의 노동력을 유인하고 자발적 진입을 촉진한다. 특히, 청년층의 진입을 촉진해야 한다. 이들이 숙련노동력으로 상승할 가능성이 높기 때문이다.

진입한 청년층에 대해 효과적 훈련을 실시함으로써 고숙련 노동력으로 양성해야 한다. 훈련과 현장을 연계함으로써 훈련생 스스로가 교육의 필요성과 의미를 터득하게 한다. 현장경력을 보유한 교사로부터 기능을 전수 받게 한다. 이렇게 숙련수준이 실질적으로 상승한다면 그 활용 범위는 확대된다. 건설기술자 범위에 포함되어 현장에 배치되거나 시공분야의 감리자로서도 활동하게 된다. 특히, 기능장의 경우 현장의 최고관리자, 훈련기관의 교육자, 건설업자로서의 창업 등이 가능해지고 이것이 청년층에게 직업전망을 제시하게 된다.

실질적인 숙련수준이 자격증에 의해 담보되므로 현장의 직위 및 임금도 그에 따라 결정된다. 나아가 훈련 및 자격에 대한 수요가 확대될수록 훈련이수 및 자격보유는 일반화된다. 이 단계에 이르면 숙련수준별·직종별 노동력 풀을 보유하게 된다. 비로소 고숙련 노동력 풀이라는 건설산업의 생산기반이 확충된다. 이제 건설산업의 생산성 및 경쟁력은 비약적으로 발전하게 된다. 첨단기술의 흡수도 신속하고 효율적이다. 노동력 풀에 기반하여 사업주는 효율적 경영계획을 수립할 수 있고 정부는 효과적 정책을 세울 수 있기 때문이다.

이러한 일련의 흐름 중 가장 핵심적인 계기는 숙련수준을 담보할 수 있는 훈련의 실효성 확보이고 그 전제로서 청년층의 진입을 촉진하는 양질의 근로환경 제공이 중요함을 알 수 있다.

[그림 5-1] 건설산업의 생산기반 확충을 위한 흐름도



II. 단기적 정책과제

위에서 제시한 개선방안 중 제도적 보완이 용이하거나 현행 제도의 변형으로서 가능한 사항을 단기적 정책과제로 제시하고자 한다.

1. 근로조건 개선

(1) 고용관리책임자 배치 현실화

현재 건설근로자고용개선법에 규정된 고용관리책임자의 배치를 현실화하여야 한다. 고용관

리책임자를 배치해야 할 의무자는 일반 및 전문건설업체 등 합법적인 건설업자이다. 그 임무는 근로계약의 체결, 사회보험 관련 사항 처리, 근로자의 훈련 및 배치, 사용증명서 교부 등이다. 이 규정의 취지가 현장에서 발현되도록 하기 위해서는 준수여부를 자율에 맡길 것이 아니라 강제화하여야 한다. 즉, 사회적으로 필요한 조치임을 법률적으로 천명해야 함을 말한다. 예컨대, 규정의 실효성 제고를 위해 벌칙 조항을 설치해야 한다.

고용관리책임자 규정의 준수를 강제화하려는 이유는 건설현장의 불법 하도급구조를 바로잡기 위해서이다. 현재 건설산업기본법에서도 건설업자 이외의 자에게 도급을 줄 수 없게 규정하고 있으나 현장에서는 아무런 자격이 없는 십장에게 도급을 주고 있다. 그러나 합법성을 보유하지 못한 십장이 합법적인 건설업자와 근로자 사이에 개입하게 되면 노동관련 제도는 건설현장에서 그 역할을 수행할 수 없게 된다. 노동법적 고용관계가 상법적 도급관계에 의해 단절되기 때문이다. 그러나 십장은 대법원의 판례나 중노위의 판결에서 '도급제근로자'로서 해석되고 있고 건설산업기본법에서의 시공참여자 개념도 이들을 사업주로 인정하기 위해서가 아니라 부실시공 방지에 그 목적이 있다. 따라서 잘못된 관행으로서 십장을 사업주로 여겨왔던 인식을 불식시키고 이들을 다시 근로자의 지위로 되돌려 건설현장의 고용관계를 바로잡기 위해서는 고용관리책임자 규정의 실효성 확보가 반드시 선행되어야 한다.

(2) 중간착취 배제

건설근로자의 취업알선을 촉진함과 동시에 불법적인 소개료 착취를 막기 위한 방법으로 노동부 산하의 고용안정센터를 활용하는 방안과 건설노조의 무료취업알선센터를 활용하는 방안을 모색할 수 있다. 고용안정센터를 활용하기 위해서는 직업상담원의 전문성을 제고시켜야 한다. 예컨대, 직업상담원 교육과정 중 일정기간을 건설현장에서 실습하도록 해 상담에 필요한 전문소양을 갖추게 할 수 있다. 한편 건설근로자고용개선법과 고용보험법상의 지원규정의 폭을 넓게 해석하여 무료취업알선센터를 활용할 수 있다. 그리고 그에 필요한 법적 취지는 이미 현행법에도 담겨있다고 보여진다. 이 경우 고용안정센터의 직업상담과 질적 수준을 맞추기 위한 노력이 선행되어야 한다. 즉, 알선담당자에 대한 체계적인 알선프로그램 활용 및 구인·구직 정보 DB의 구축 및 활용에 대한 교육이 필요하다.

(3) 근로시간 조정

현재 건설현장에서는 하루 약 10시간 그리고 주당 7일을 근무하는 것으로 알려져 있다. 그러나 이러한 장시간 노동이 생산성에 어떠한 영향을 주는지는 알려진 바 없다. 따라서 실제로 우리의 건설현장에서 근로시간의 길이가 생산성에 미치는 효과를 실증해 볼 필요가 있다. 그에 따라 작업의 효율성을 제고할 수 있는 근로시간이 얼마이고 근로자가 선호하는 근로시간이 얼마인지를 견주어 적정 근로시간으로 조정해 나가야 한다.

2. 근로복지 개선

(1) 산업차원의 복지제도 확충

현재 건설일용근로자에게 산업차원에서 주어지는 복지제도는 퇴직공제제도가 유일하다. 이것은 현장의 '이동'이 잦은 건설일용근로자의 특성이 '동일 사업장에서의 1년 근속'을 전제로 하는 근로기준법상의 퇴직금 제도와 조화되기 어려운 괴리를 고려하여 고안된 장치이다. 그러나 이러한 현상이 비단 퇴직금제도에만 존재하는 것은 아니다.

예컨대, 주택자금 융자 및 지원, 연차휴가보상, 건강진단 등에서도 동일한 괴리가 나타나고 있다. 먼저 주택자금 융자 및 지원의 재원은 축적된 건설근로자퇴직공제부금을 활용할 수 있을 것이다. 연차휴가보상의 재원은 퇴직공제부금처럼 공사원가에 반영하여 생산물의 최종 수요자에게 부담시켜야 한다. 이것은 퇴직공제제도와 마찬가지로 근로자의 복지를 향상시킴으로써 생산물의 품질을 제고하려는 의도를 지니고 있기 때문이다. 그리고 건강진단은 산업안전보건관리비에서 일정 부분을 떼어내어 재원으로 활용할 수 있을 것이다. '건설업 산업안전보건관리비 계상 및 사용기준'(노동부 고시 제2001-22호)에 사용내역 중 하나로서 '근로자 건강진단비 등'이라는 항목이 명시되어 있기 때문이다.

이러한 복지사업의 운영주체는 건설근로자퇴직공제회를 상정할 수 있다. 현재 건설근로자퇴직공제제도를 운영하고 있으므로 유사한 성격의 사업을 병행할 수 있을 것으로 판단된다. 다만, 퇴직공제제도의 실효성 제고를 위한 조치와 병행될 필요가 있다. 즉, 단기적으로 「건설산업기본법」 또는 「건설근로자고용개선법」에 의무대상공사로 규정된 사업에 대해서 공제계약 체결, 수첩 미발급, 부금 미납부 등 제도운영 사항에 대해 제재규정을 설치하는 한편 적용범위를 확대함으로써 실효성을 확보하고 근로자 보호에 만전을 기해야 한다.

그 외에 건설근로자에 대한 퇴직금 제도의 정비도 필요하다. 즉, 현재 퇴직공제제도의 적용범위는 근속기간이 1년 미만인 근로자이고 1년 이상 근속하는 근로자는 근로기준법의 퇴직금 제도의 적용을 받도록 되어 있다. 그러나 퇴직공제제도의 퇴직금 액수가 근로기준법상의 퇴직금 규모보다 현저하게 작다는 점에서 형평성이 지적되고 있다. 또한 현재와 같이 일용근로자에 대한 관리체계가 없는 상황에서는 퇴직금과 관련해 사업주가 거꾸로 피해를 볼 수 있다. 즉, 사업주가 건설일용근로자의 정확한 근속기간을 파악하기 어려운 상태에서 그에 대해 노동부가 근로자에게 유리한 유권해석을 내리는 경우 퇴직금 과다 보상이 나타날 수 있다. 따라서 퇴직공제부금의 수준을 근로기준법상의 퇴직금 수준으로 인상하되 퇴직공제제도의 혜택을 받는 건설일용근로자에 대해서는 근로기준법의 퇴직금 규정이 적용되지 않도록 건설근로자고용개선법에 명시할 필요가 있다. 그럼으로써 건설사업주와 근로자간 불필요한 마찰을 없애고 퇴직금을 적절히 지급할 수 있다.

(2) 사회보험 적용 확대 및 적용-징수 일원화

현재 적용이 배제되어 있거나 지역가입자로 되어 있는 건설근로자가 모두 직장가입자로 적용받도록 사회보험의 적용범위를 확대하여야 한다. 나아가 사회보험과 관련된 행정업무를 편리하게 처리할 수 있도록 사회보험의 적용 및 징수를 통합하여야 한다. 이것이 건설사업주의 행정부담을 덜어 주어 피보험자관리를 가능하게 하고 그래야만 건설일용근로자에 대한 보호가 원활해질 것이다. 나아가 4대 사회보험 이외에 퇴직공제부금의 징수 역시 통합하여 처리할 수 있다.

(3) 기타 복지제도의 적용

‘중소기업근로자복지진흥법’, ‘근로자의주거안정과목돈마련지원에관한법률’, ‘근로자의생활향상과고용안정지원에관한법률’ 등에 명시된 복지제도의 활용방안을 강구하여야 한다. 현재 건설일용근로자가 자신의 근로자 신분을 입증하지 못해 배제된 부분은 고용보험 또는 퇴직공제제도의 확대적용을 통해 해소될 것으로 보인다.

3. 기능인력 자격증의 활용 범위 확대

앞에서 지적했듯이 이들은 풍부한 현장경험과 이론을 겸비하고 있음에도 사회적으로 그에 걸 맞는 활용이 이루어지지 못하고 있어 단기적으로 개선이 요구된다. 첫째, 건설기술관리법상의 건설기술자 범주에 포함되어 설립요건, 시공능력평가, 현장 배치기준 등에서 활용되어야 한다. 둘째, 시공분야의 감리자(Inspector)로서 활용해야 한다. 셋째, 고교, 훈련기관, 대학 등의 교육자로 활용함과 동시에 훈련 및 시험내용을 결정하는 위원회의 구성원으로 활용해야 한다. 넷째, 기능장 보유자에게 설립요건을 완화하는 등 전문건설업자로서의 독립을 지원해야 한다.

위에서 논의한 단기적 정책과제를 요약하면 <표 5-1>과 같다.

<표 5-1> 단기적 정책과제 요약

항 목	정 책 과 제	비 고
근로계약 체결, 사용증명서 교부	전문건설업체 수준에서 건설근로자고용개선법에 규정된 고용관리책임자를 현장에 배치	위반에 따른 벌칙조항을 설치
중간착취 배제	노동부의 고용안정센터를 활용하는 방안과 건설노조의 무료취업알선센터를 활용하는 방안	
산업차원에서 기업복지 지급	건설산업 차원에서 주택자금을 지원하거나 문화체육 시설을 지원할 수 있는 방안을 강구	건설근로자퇴직공제회 퇴직부금 활용
근로시간 조정	근로시간의 길이가 생산성에 미치는 효과를 실험하여 작업의 효율성을 제고할 수 있는 수준으로의 조정하는 방안 강구	
연차휴가보상	건설현장에서의 1년 만근이라고 인정되는 일정일수—예컨대, 퇴직공제제도의 252일—를 근무한 경우 근로자로 하여금 휴가보상금을 신청하도록 하는 연차휴가 지급방안을 모색	퇴직공제금에 일정액을 추가하여 휴가보상기금을 별도로 적립
사회보험 적용	4대 사회보험의 적용 범위를 확대하여 건설일용근로자도 근로자로서 보호	모든 사회보험 관련 행정업무를 통합하여 처리
건강진단	산업차원에서 근로자가 건강진단 영수증을 제시할 경우 환불하는 방식의 운영 방안 강구	건설근로자퇴직공제회가 그 비용을 납부 받아 적당하고 지급
기타 공공복지	‘중소기업근로자복지진흥법’, ‘근로자의주거안정과목돈마련지원에관한법률’, ‘근로자의생활향상과고용안정지원에관한법률’ 등 복지 활용 강구	근로자의 신분증명 방법 추가
퇴직공제 적용 확대	건설근로자퇴직공제제도를 전체 근로자에게 확대 적용	
자격증 활용 범위 확대	건설기술자 범주에 포함, 건설업자 설립요건 완화, 감리자로서 활용 검토	직업전망과도 관련

III. 중·장기적 정책과제

위에서 제시한 개선방안 중 제도적 보완이 복잡하거나 새로운 제도의 도입이 요구되는 사항을 중·장기적 정책과제로 제시하고자 한다.

1. 건설기능인력의 유인

(1) 임금제도 개선

임금은 물론 시장에서 결정되는 것이나 중·장기적으로 자격체계의 마련과 더불어 자격 및 경력에 따른 임금수준이 마련되어야 할 것이다. 이것은 청년층에게 직업생애에 대해 가장 중요한 정보를 제공하기 때문이다. 한편 현재 관행으로서 적용되고 있는 포괄적 역산제에 의한 시간급 임금산정은 다툼의 소지가 많으므로 생산직 건설근로자의 임금에 대해서는 시간급으로 책정하는 방안이 강구되어야 한다. 그래야 시간급에 기반해 적정한 연장 및 휴일근로수당

과 휴업수당의 지급이 가능해진다. 나아가 계절별 또는 경기의 등락에 따라 불안정한 임금수준을 평준화하는 노력이 병행되어야 한다. 동일 근로자의 시기별 임금을 평준화하거나 또는 일반 근로자의 근로소득이 급감하는 특정 시기에 임금의 일정부분을 사회적으로 지급함으로써 임금의 안정성을 높이는 방안을 모색해야 한다.

(2) 훈련수당의 도입과 건설근로자퇴직공제회의 기능 확대

산업차원의 훈련체계를 구축하고 청년층 또는 특정 기능과정의 훈련생에 대한 유인으로서 지급해야 할 ‘훈련수당’ 제도가 추가적으로 필요해질 것으로 보인다. 그 운영주체로서는 건설근로자퇴직공제회를 상정할 수 있다. 결국 동 공제회는 단기적으로 제시된 산업차원의 복지제도를 담당하는 역할 이외에 중·장기적으로는 건설산업의 특성에서 비롯되는 각종 위험요인에 대비하는 역할도 담당하여야 할 것으로 보인다. 나아가 여타 사회보험의 적용확대와 더불어 논의될 공제회의 발전 지향점으로서 독일을 비롯한 유럽 주요국에서 볼 수 있는 건설산업의 사회복지기금을 상정해 구체적으로 검토해 볼 필요가 있다.

(3) 고용보험을 통한 고용 및 소득안정성 보완

고용불안정에 대응하기 위해 고용보험의 고용안정사업의 일환으로 독일의 조업단축수당 및 동절기 휴업수당과 유사한 취지의 지원방안을 모색할 수 있다. 건설산업의 주요한 생산중단 사유는 수주부진과 계절요인이다. 하지만 현행 고용보험법은 그러한 생산중단을 고용안정사업의 보호 대상으로 인정하지 않고 있다. 따라서 사업주는 이 기간 중의 노동비용을 부담하지 않으려고 근로자를 해고한다. 그러나 이것은 일시적 요인에 의한 해고 방지라는 고용보험의 취지에 정면으로 위배된다. 그 결과 실업률 상승 및 고용불안 등의 부작용이 건설산업에 상존하고 있다. 이러한 불합리를 막기 위해서는 수주부진과 계절요인에 의한 생산 중단시 사업주가 고용관계를 유지하는 데 따르는 노동비용을 고용보험의 고용안정사업을 통해 보호하는 조치가 마련되어야 한다.

2. 건설기능인력의 육성

(1) 산업차원의 훈련체계 구축

중·장기적으로는 고숙련 노동력 풀이 안정적으로 유지될 수 있도록 건설산업의 특성에 적합한 훈련체계를 구축하여야 한다. 앞에서 논의했듯이 훈련의 기본 틀은 기업차원이 아닌 산업차원에서 설정되어야 하며 훈련의 현장성을 담보할 수 있어야 한다. 또한 훈련내용은 ‘건설산업 일반 → 건축, 토목, 플랜트 → 직종’ 등의 순서로 심화될 수 있도록 폭넓은 기초

과정으로부터 깊은 전문과정으로 향하게 설계하여야 한다.

요컨대, 훈련효과의 귀속을 고려한 훈련단위의 설정, 훈련기회의 개방, 탄력적인 훈련시간 운영 등은 산업차원 훈련의 운영방식을 확대하며 그에 필요한 제도적 보완 및 지원은 정부 차원 또는 산업차원에서 강구하여야 한다.

(2) 자격체계 개선

중장기적으로 직종별·숙련수준별 노동력 풀을 보유하려면 그 준거가 되는 기본 틀을 갖추고 있어야 하는데 이것이 바로 자격체계이다. 건설현장의 필요에 따라 자격증의 직종별 종류 및 숙련수준별 종류를 설계함으로써 그에 부응하는 노동력 풀을 보유할 수 있다. 이러한 공식적 자격증과 노동력 풀에 기반하여 비로소 정부 및 기업의 정책이 효율적으로 수립될 수 있다. 또한 근로자의 입장에서는 자격증의 취득과 경력의 증가가 임금 및 직위의 상승과 연계되도록 해 청년층이 자신의 연령 증가에 따른 직업생애플랜을 세울 수 있도록 제시함으로써 장기적인 직업전망을 제시할 수 있다.

요컨대, 건설현장에 적합한 형태로 존재하는 비공식제도의 자격인정 관행을 수용하여 일반화 및 공식화하되 건설업 차원의 단일체제로 구축해야 하며 기능직에서 출발하더라도 최고 관리자 또는 자영업자로 독립할 수 있는 경로와 장치를 아울러 제시해야 한다.

(3) 건설산업직업훈련위원회(가칭) 설치

중장기적으로는 산업의 생산기반으로서 고속련 노동력 풀을 보유하기 위해 산업차원의 훈련체계 및 현실적인 자격체계의 구축이 필요하다. 본 보고서는 그 과제를 추진할 건설산업차원의 기구로서 '건설산업직업훈련위원회'(가칭)의 설치를 제안한다.

훈련위원회는 산업차원의 직업훈련 및 자격시험을 담당하는 전문기구로서 필요하며 나아가 건설산업과 관련된 노·사·정 경제주체에 대한 조정기구로서도 그 역할이 기대된다. 훈련위원회의 주요기능은 다음과 같다.

- 직업훈련기본계획의 수립(양성 및 향상훈련)
- 직업훈련의 시설 및 장소 확보(기존의 훈련시설 및 기관 포함)
- 직업훈련의 교과과정 마련 및 강사의 확보(현장실무경력자 중심)
- 직업훈련에 소요되는 재원의 조달(고용보험기금의 조달 포함)
- 직업훈련에 따른 자격 검정과 자격증 교부(현장기능 중심의 실용성 우선)
- 기타 직업훈련에 필요한 사항

훈련위원회는 건설산업과 관련된 노·사·정 3자를 망라하는 수렴기구로서 구성해야 한다.

예컨대, 정부측으로서 건설교통부와 노동부, 사용자측에서 건설단체총연합회(건설산업을 아우르는 단체 차원의 참여 필요), 근로자측에서는 건설산업연맹과 기능장협회 등의 참여가 요망된다.

훈련위원회는 건설산업에 고유한 단체이므로 「건설근로자고용개선법」에 준립근거를 마련하는 것이 타당할 것으로 판단된다. 그리고 훈련위원회의 설치를 위해서는 먼저 노·사정으로 구성된 '추진반'을 운영해야 한다.

훈련위원회와 관련된 비용은 주로 훈련 및 자격시험 관련 비용과 운영관련 비용으로 구성된다. 훈련 및 자격시험 비용은 고용보험의 직업능력개발사업으로부터 활용하며, 운영에 따르는 비용은 노·사정 3자로부터 출연 받는 방안을 강구해 볼 수 있다. 한편, 훈련시설은 기존의 시설을 충분히 활용하되 산업차원에서 총괄적으로 조정한다

- 건설사업주단체 또는 개별 건설기업이 보유한 훈련시설 활용
- 산업인력관리공단이나 인정직업훈련원 등 공공훈련기관 활용 모색
- 노조의 훈련시설 활용
- 각 지자체와 협의하여 훈련시설 마련

지금까지 논의한 중장기적 정책과제를 요약하면 <표 5-2>와 같다.

<표 5-2> 중장기적 정책과제 요약

항 목	정 책 과 제	비 고
임금제도 개선	자격 및 경력에 따른 임금의 최저한을 마련, 시간급으로 책정	적정한 연장 및 휴일근로수당과 휴업수당의 지급이 가능
장인정신의 발휘와 자영업자 가능성 제고	기능장 보유자에게 후진양성의 자격을 부여, 자영업자 설립요건 완화	
고용불안정 대응	고용보험의 고용안정사업의 일환으로 조업단축수당 및 동절기 휴업수당 지원방안 모색	실업급여의 전면 적용이 전제
훈련수당 도입	훈련생에 대한 인센티브를 산업차원에서 지급	건설근로자퇴직공제회의 기능 확대 및 조정
산업차원 훈련체계 구축	훈련단위의 설정, 훈련기회의 개방, 탄력적인 훈련시간 운영 등 산업차원 운영방식을 확대	건설산업직업훈련위원회(가칭) 설치
자격체계 개선	공식적 자격체계를 구축하고 자격증의 취득과 경력의 증가가 임금 및 직위의 상승과 연계	·훈련 및 자격체계 담당기구 필요 ·노·사정 3자로 구성

참고문헌

- 국토개발연구원 설문조사(1994. 10)
노동부, 건설현장 실태조사(3000천개 현장, 52,500명 근로자 대상), 2000
노동부, 고용보험원자료
노동부, 기업체노동비용조사보고서(1997, 1999)
노동부, '비정형근로자 보호지침', 2001. 4
노동부, 임금구조기본통계조사보고서(1997, 1999)
노동부 중앙고용정보관리소, 『고용보험통계월보』, 각호
노동부, 직업훈련사업현황, 2000. 5
독일건설노조, 단협임금표, 2000
독일건설노조, Wirtschaftsdaten fur Bauleute in Text und Bild, 2000
대학당, 신경제학 사전, 1982
대한건설협회, 『민간건설백서』, 1999
대한전문건설협회, 인정기능사 종목별 배출현황, 1999. 7
통계청, 경제활동인구조사, 2000
통계청, 『고용구조조사보고서』, 각년도
통계청, 사회통계조사, 1998
한국건설산업연구원 설문조사(2000)
한국노동연구원(1996a), 「건설근로자의 고용실태 및 의식조사」 원자료
한국노동연구원(1996b), 「건설일용근로자의 고용, 직업훈련, 근로복지에 관한 기업의 의견조사」 원자료
한국노동연구원(1999), 「건설근로자의 직업생애경로 분석을 위한 설문조사」 원자료
한국노동연구원·한국보건사회연구원(1998), 「실업실태 및 복지욕구조사」 원자료
한국비정규노동센터, 건설일용노동자 생활 및 의식조사(영종도), 2000. 5.
한국산업인력공단, 국가기술자격검정통계연보, 2000.
- 김정호·김석주(1995), 『건설기능인력 확보 및 육성방안』, 국토개발연구원
김태황(1998), 『대형공공공사현장의 기능인력의 수급실태조사』, 한국건설산업연구원
김 훈·심규범(1999), 『건설근로자 고용개선에 관한 연구』, 한국노동연구원
박기성(1992), 『한국의 숙련형성』, 한국노동연구원
박명수(1995), 『건설업 직업훈련제도의 문제점과 개선방안』, 한국건설산업연구원
_____(1999), 『건설일용근로자 사회안전망 구축방안』, 한국건설산업연구원

- 방하남·정연택·심규범(1998), 『건설일용근로자의 고용구조 및 근로복지에 관한 연구』, 한국노동연구원
- 백석근(1999), 『건설근로자 산재보험 적용에 있어서 문제점과 개선방안』, 『산재보험정책연구』, 산재보험정책연구회
- 심규범(1997), 『건설기능인력 육성을 위한 직업능력개발사업 활성화 방안』, 『고용보험동향』 1997년 가을호, 한국노동연구원 부설 고용보험연구센터
- _____(2000), 『한국 건설노동시장의 비공식성과 숙련형성의 한계』, 고려대 박사학위 논문
- _____(2000. 11), 「건설인력 및 임금」, 『2001년 건설산업전망』, 한국건설산업연구원
- 원창희(1997), 『자율참여형 근로자 능력개발』, 한국노동교육원
- 유길상, 김진수, 김 훈, 방하남, 윤조덕, 장영철, 이성균(1996), 『근로복지제도의 실태와 정책 과제』, 한국노동연구원
- 윤영선·안정화(1992), 『건설인력난의 대응방안에 관한 연구』, 국토개발연구원
- 장은숙, 『독일건설산업의 구조 및 사회복지장치』, 1999
- 정동양(1996), 『독일 건설산업의 기능인력 교육제도』, 한국건설산업연구원
- 정이환 外, 『건설(일용)노동자와 건설현장실태에 관한 공청회』, 2001
- 허재준·심규범(1999), 『건설일용근로자 고용개선대책 수립의 방향』, 한국노동연구원
- _____._____(2001), 「건설업의 고용보험 부담 수혜 불균형과 피보험자관리체계 및 징수 제도」, 『고용보험동향』 (2001년 봄호), 한국노동연구원 부설 고용보험연구센터
- 小池和男·猪木武徳(1987), 『人材形成の國際比較』, 東洋經濟新聞社
- Assaad, R.(1993), 「Formal and Informal Institutions in the Labor Market, with Applications to the Construction Sector in Egypt」, 『World Development』, Vol. 21, No. 6
- _____(1997), 「Kinship ties, social networks, and segmented labor markets: evidence from the construction sector in Egypt」, 『Journal of Development Economics』, Vol. 52
- Bosch und Robinet(2000), 독일건설산업의 노동시장
- Burleson, R. C.(1997), 『An Analysis of Multi-skilled Labor Strategies in Construction: Ph. D Thesis』, The University of Texas at Austin
- Federal Ministry of Labour and Social Affairs(1999), 『Social Security at a glance』
- Liska, W. and Piper, C(1999), 『Attractive and maintaining a skilled construction workforce』, A Report to The Construction Industry Institute, The University of Texas at Austin
- Maslow, A. H.(1954), 『Motivation and Personality』, N. Y. : Marper & Row
- Nadler, L and Nadler, Z(1991), 『Developing Human Resources』, 3rd ed., San Francisco, California: Jossey-Bass Publishers
- National Electrical Contractors Association(1969), 『Overtime and Productivity in Electrical Construction』, Washington DC, Thomas(1990), 『Effects of Scheduled overtime on Labor

Productivity : A Literature Review and Analysis』 , Construction Industry Institute
Northrup, H. R.(1984), 『Open shop construction revisited: Major Industrial Research
Studies No. 62.』 , Industrial Research Unit, The Wharton School, University of
Pennsylvania, Philadelphia
Stanley, A.(1997), 『Benefit, Impediment, and Limitations Associated with the Use of
Multiskilled Labor Strategies in Construction: Master's Thesis』 , The University of
Texas at Austin
Thomas(1990), 『Effects of Scheduled overtime on Labor Productivity : A Literature
Review and Analysis』 , Construction Industry Institute
Tucker, L., Haas, T., and Glover, W. et. al.(1999), 『Key workforce challenges facing the
American construction industry: an interim assessment』 , A Report of Center for
Construction Industry Studies, The University of Texas at Austin
Villa, P.(1986), 『The Structuring of Labor Markets: A Comparative Analysis of the Steel
and Construction Industries in Italy』 , Clarendon Press

Abstract

Schemes for Attracting and Training the Construction Craft Workers

I started from recognition of the skill depletion crisis in Korean construction labor market because of the young's avoidance and workers' aging. So the objects of this report are how to attract young people into construction labor market and how to train construction workers.

In chapter 2, I analyzed the relations between labor forces and productivity to understand why I would deal with labor forces as very important subject. As the results, I clarified logically that 'the effective labor effort', it is related to productivity directly, is maximized when high skilled workers effort voluntarily.

In chapter 3, I clarified why the young avoid construction worker as an occupation and suggested some reforming schemes for it. At first, I tied working conditions and welfares into working environments and classified them into three to know the reasons of avoidance. Analyzing the three working environments, that is, the common for all workers, the unique weak points and the unique strong points for construction workers, I confirmed construction workers were under unfavorable circumstances in every respects. In Germany, in comparison with Korea, I found many actions for more favorable circumstances, positive confrontation with the unique weak points and promotion the unique strong points for construction workers. I deduced some reforming schemes from Korean and foreign situations. The basic contents are amplifying of working environments and offering the more favorable working conditions. To cope with the unique weak points for construction workers, we should reform the institutions at industrial level and share the expenses with social actors. Furthermore, to promote the unique strong points for construction workers, we should make the training system to complete complex skill of workers and the utilizing system for qualification of workers, especially, meister.

In chapter 4, I classified Korean training and qualification systems into three, that is, formal, informal and industrial, and through comparing among them investigated why our formal system wouldn't function. The formal systems are built for regular workers and individual companies but our construction labor market is structured by irregular workers. This discord between institutions and reality is the reason. The informal systems has functioned well as trainer or controller through foremen's personal ties but they couldn't

prevent worsening of working environments. In addition, the industrial level systems has been overcoming the limits of upper two systems but they are just in a germinal stage now. In Germany and USA, meanwhile, I found industrial training systems and some efforts to guarantee reality. From our situation and foreign cases, I could establish the reforming schemes as following; the formalization training system and opening the opportunities, linkage between education and site, structuring at industrial level, guaranteeing reality and offering incentives for trainee.

In chapter 5, I asserted the productivity of construction industry depend on how well maintain the high skilled workers' pool because this industry be based on skill. In addition, I advocated the most important momentums be the reality of training and superior quality of working environments. And I suggested some reforming schemes by time schedule.

저자 소개

심 규 범 (gbshim@cerik.re.kr)

- 명지대학교 경제학과 졸업(경제학 학사)
- 고려대학교 일반대학원 경제학과 졸업(경제학 석사 및 박사)
- 한국노동연구원 부설 고용보험연구센터 책임연구원
- 현재 한국건설산업연구원 부연구위원

< 주요 논문 및 저서 >

- 「건설기능인력의 수급상황 및 고령화 실태」, 한국건설산업연구원, 2001.
- 「한국 건설노동시장의 비공식성과 숙련형성의 한계」 (박사학위 논문), 2000.
- 「건설근로자 고용개선 방안 연구」, 한국노동연구원, 1999.
- 「건설일용근로자를 위한 사회안전망 구축방안」, 한국노동연구원, 1999
- 「사회보험 통합방안 연구」, 한국노동연구원, 1999.
- 「건설일용근로자의 고용구조 및 근로복지에 관한 연구」, 한국노동연구원, 1998
- 「실업실태 및 복지욕구 조사」, 한국노동연구원·보건사회연구원, 1998.
- 「임시 및 일용근로자에 대한 실업급여제도 적용방안 연구 : 건설일용근로자를 중심으로」, 한국노동연구원, 1997.
- “고용보험료와 타사회보험료의 공동징수방안에 관한 연구”, 「사회복지연구」 제10호, 서울대 사회과학대학 사회복지연구소, 1997.
- 「산재보험급여 및 관련임금체계에 관한 연구」, 한국노동연구원, 1996.