

# 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
  - 고속런에 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.
  - 고속런 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 고속런 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 촉진방안으로서는 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 중요하다.

·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.