

건설산업동향

# 불법체류자 단속이후 건설현장의 노동력 수급 실태와 대책

심규범

2004. 1. 17

- 문제제기 ..... 3
- 불법체류자 단속 이후 건설현장의 노동력 수급 실태 조사 ..... 3
- 실태 조사 자료에 기초한 건설현장 전체 외국인근로자의 규모 추정 ..... 9
- 향후 건설현장의 노동력 수급 대책 ..... 11

## 요 약

- ▶ 2003년 11월 16일 불법체류자 단속을 실시한 이래 노동부는 건설현장의 노동력 수급에는 별 차질이 없을 것이라고 전망한 바 있음.
  - 하지만 건설현장 실무자들은 외국인 불법체류자들이 현장을 떠난 후 이들의 공백을 메우지 못해 노동력 수급에 어려움을 겪고 있다고 함.
  - 따라서 불법체류자 단속 이후에 건설현장의 노동력 수급이 어떠한지 그 실태를 살펴보고 건설현장 상황에 적합한 노동력 수급 대책을 모색해 보고자 함.
- ▶ 불법체류자 단속을 전후한 건설현장 외국인근로자의 비중 변화
  - 외국인근로자가 많았던 대표적인 직종인 일반공, 형틀목공, 철근공, 내장공에 대해 조사해 본 결과 단속 이전의 외국인근로자 비중은 평균 41.9%이던 것이 단속 이후에는 평균 14.1%로 낮아짐.
- ▶ 단속 이후에는 이전에 투입하던 인원수의 약 60% 정도만 투입하고 있음.
  - 내국인과 외국인을 합친 전체 노동력 총원 정도는 일반공 57.1%, 형틀목공 59.0%, 철근공 61.4%, 내장공 66.3%로 평균 60.2%를 보이고 있음.
  - 특히, 내장공의 경우 단속 이전에 비해 내국인을 1.4배로 총원했음에도 불구하고 단속 이전의 투입 인원수를 회복하지 못하고 있음.
- ▶ 불법체류자 단속 전후와 2004년 봄의 노동력 수급 상황 : 제2의 인력대란 우려
  - 노동력 수급 상황에 대한 건설사업주의 인식이 불법체류자 단속 이전에는 대체로 '적당하다' 이던 것이 단속 이후에는 '조금 모자란다'와 '많이 모자란다'의 중간 정도에 위치하고 있으며 2004년 봄에 대해서는 '많이 모자란다'로 집중되어 향후 더욱 어려워질 것으로 전망하고 있음.
- ▶ 불법체류자 단속 이전 건설현장 외국인근로자의 규모 : 최소 103,320명으로 추정
  - 조사에 포함된 단속 이전 외국인근로자수는 1,579명이고 단속 이후 외국인근로자수는 321명이며, 2003년에 건설현장에서 합법화된 약 21,000명이므로 건설현장의 전체 외국인근로자수는 최소 103,320명으로 추정됨.
- ▶ 건설기능인력 수급 대책 : 단기적으로는 외국인력 활용, 근본적으로는 내국인 청년층 육성
  - 단기 대책 : 건설산업에 5만명의 외국인력 기본활당량을 배정하되 노동시장 상황에 따라 가감하고, 배정된 인원은 산업연수제도와 고용허가제도(또는 노동허가제도)에 반반씩 배분하여 활용함.
  - 근본 대책 : '건설근로자'를 직업으로 인식하도록 직업전망을 제시하는 한편, 건설산업의 특성과 현장성을 고려한 교육훈련 및 자격 체계를 구축하고, 이를 운영하기 위해 '전담기구'를 설치함.

## ■ 문제 제기

- 2003년 11월 16일 불법체류자 단속을 실시한 이래 노동부는 건설현장의 노동력 수급에는 별 차질이 없을 것이라고 전망한 바 있음.
  - 노동부는 2002년의 불법체류자 자진신고 자료에 기초하여 건설현장의 불법체류자 규모를 5만 6천명으로 가정하고 올해 합법화된 건설현장의 외국인 근로자 21,000명과 내국인 신규 진입자 28,000명 그리고 산업연수생 6,000명이 있으므로 노동력 수급에 애로가 없을 것으로 분석하고 있음.
  - 만일 노동부의 분석이 옳다면 건설현장에서 실제로 노동력 수급의 어려움이 전혀 없어야 함.
- 하지만 건설현장 실무자들은 외국인 불법체류자들이 현장에서 이탈한 후 이들의 공백을 메우지 못해 노동력 수급에 어려움을 겪고 있다고 함.
  - 그나마 지금은 겨울철로 접어드는 시기라 노동력 수급의 어려움이 덜 하지만 2004년 봄이 되면 제2의 인력대란이 나타나지 않을까 우려하고 있음.
- 따라서 불법체류자 단속 이후에 건설현장의 노동력 수급이 어떠한지 그 실태를 살펴보고 건설현장 상황에 적합한 노동력 수급 대책을 모색해 보고자 함.
  - 본 연구는 불법체류자 단속으로 인한 외국인근로자의 잠적이 건설현장 노동력 수급에 미치는 영향을 분석하려는 것이 직접적인 목적임.
  - 따라서 주로 외국인근로자가 많이 포함되어 있었던 일반공, 형틀목공, 철근공, 내장공 등을 중심으로 분석함. 통계적 의미의 대표성을 지니지는 못함.

## ■ 불법체류자 단속 이후 건설현장의 노동력 수급 실태 조사

### 조사의 개요

- 조사 기간
  - 2003년 11월 16일에 불법체류자 단속이 시작 후 약 20일 후인 2002년 12월 5일부터 12일까지 약 일주일여 걸쳐 실시되었음.

- 조사 대상

·일반건설업체 또는 전문건설업체 중 외국인근로자가 많았던 골조 및 마감 공정을 진행하고 있는 현장의 실무자가 조사 대상임.

- 조사 내용

- 불법체류자 단속 이후 건설현장 노동력 수급 상황의 변화와 내년 봄 상황을 살펴보기 위해 응답 대상 시점을 ‘단속 이전’과 ‘단속 이후’ 그리고 ‘2004년 봄 이후’로 구분하여 질문하였음.
- 현장 특성 : 현장 위치, 현장 종류, 현재의 주요 공정
- 직종 : 일반공, 형틀목공, 철근공, 내장공 등 외국인근로자가 많은 직종
- 불법체류자 단속 이전 상황 : 직종별 한국인 수, 외국인 수, 수급상황
- 불법체류자 단속 이후 상황 : 직종별 한국인 수, 외국인 수, 수급상황
- 2004년 봄 이후에 예상되는 상황 : 수급상황, 임금 인상 폭

- 건설현장의 특성별 분포

- 주로 외국인 불법체류자가 많았던 골조 및 마감 공정을 중심으로 공사가 진행되고 있는 현장을 선정함.
- 분석에 활용한 현장수는 모두 24개임.
- 서울 및 수도권 현장이 18개, 아파트 현장이 20개, 골조 공정이 16개 등임.

조사에 응답한 건설현장의 특성별 분포

합계(개)	현장 위치			
	서울	인천	경기도	기타
24	12	1	5	6
현장 종류		현재의 주요 공정		
아파트	주상복합	기타	골조	마감
20	3	1	16	8

불법체류자 단속을 전후한 외국인근로자의 비중 변화

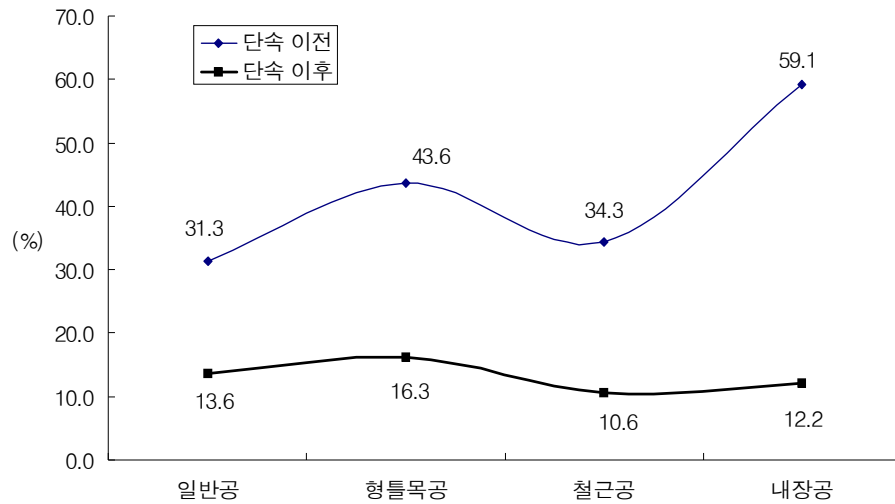
- 직종별 외국인 불법체류자의 비중

·조사에 나타난 불법체류자 단속 이전의 외국인근로자 비중은 일반공 31.3%,

형틀목공 43.6%, 철근공 34.3%, 내장공 59.1%임. 네 직종의 평균은 41.9%임.

·조사에 나타난 불법체류자 단속 이후의 외국인근로자 비중은 일반공 13.6%, 형틀목공 16.3%, 철근공 10.6%, 내장공 12.2%임. 네 직종의 평균은 14.1%임.

불법체류자 단속 전후의 직종별 외국인근로자 비중의 변화



주 : 외국인근로자 비중(%) = (외국인수 ÷ (내국인수 + 외국인수)) × 100

불법체류자 단속 전후의 직종별 외국인 비중과 노동력 총원 정도

(단위 : 명, %)

구 분		계	일반공	형틀목공	철근공	내장공
단속 이전	전 체	3,772(100.0)	630(100.0)	1,913(100.0)	721(100.0)	508(100.0)
	내국인	2,193	433	1,078	474	208
	외국인	1,579( 41.9)	197( 31.3)	835( 43.6)	247( 34.3)	300( 59.1)
단속 이후	전 체	2,269(100.0)	360(100.0)	1,129(100.0)	443(100.0)	337(100.0)
	내국인	1,948	311	945	396	296
	외국인	321( 14.1)	49( 13.6)	184( 16.3)	47( 10.6)	41( 12.2)
노동력 총원 정도	전 체	60.2	57.1	59.0	61.4	66.3
	내국인	88.8	71.8	87.7	83.5	142.3
	외국인	20.3	24.9	22.0	19.0	13.7

주 : 노동력 총원 정도(%) = (단속 이후 투입인원수 ÷ 단속 이전 투입인원수) × 100

- 한국건설산업연구원 2003년 4월 조사와의 비교<sup>1)</sup>
  - 2003년 4월에 실시한 실태 조사에 비해 골조 공정 관련 직종에서는 외국인 근로자의 비중이 낮아지고 마감 공정 관련 직종에서는 높아졌음을 알 수 있음. 또한 단속 이전에도 지방으로 많이 확산되었음을 알 수 있음.
  - 당시에는 전자의 직종에는 평균 70%, 그 이외의 직종에는 평균 10% 정도 차지하고 있었음.
  - 이러한 변화는 동절기가 다가오면서 골조공정을 마무리하고 내부 마감공정에 진입한 현장이 많은 것으로 풀이됨.
  - 대개 동절기에는 외부공사를 수행하기 어려워 겨울이 오기 전에 서둘러 골조공정을 마무리하고 동절기에도 작업이 가능한 마감공정으로 진입하도록 공정을 관리하기 때문임.

#### 단속 이후 노동력 총원 정도

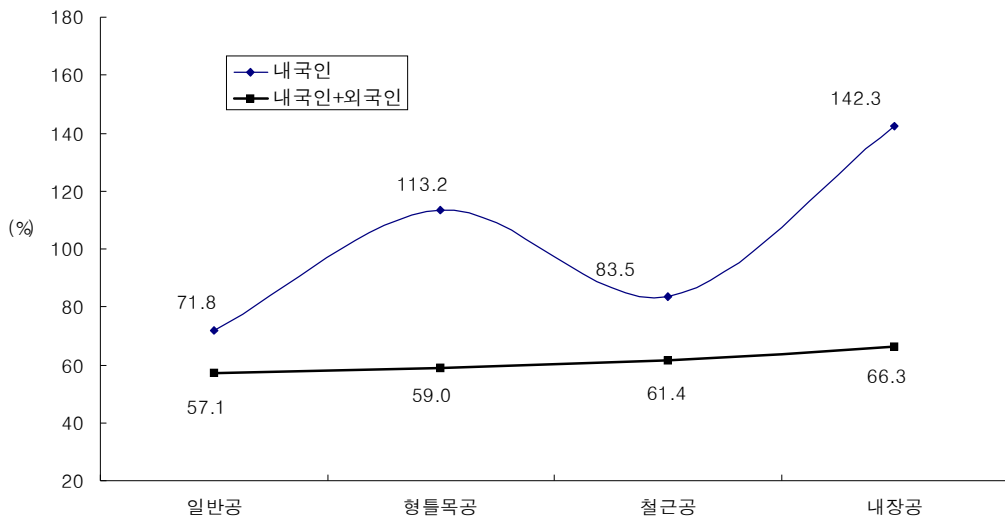
- 단속 이후 노동력 총원 정도
  - 불체자 단속 이후 건설현장을 떠나 잠적해 버린 외국인력의 공백을 내국인이 충분히 메울 수 있다면 현장에서 노동력 수급의 어려움이 발생하지 않을 것이나 2003년 12월 현재의 상황은 그러하지 않음.
  - 단속 전후의 투입인력 수를 기준으로 내국인 총원 정도를 살펴보면 일반공 71.8%, 형틀목공 87.7%, 철근공 83.5%, 내장공 142.3%로 평균 88.8%의 비율을 보이고 있음. 직종별 차이는 조사 대상시점이 동절기가 다가오면서 골조공정을 마무리하고 내부 마감공정에 진입하는 시기라는 점에 기인함.
  - 단속 이후에는 건설현장에 대개 합법화된 외국인력만이 남았을 것으로 추정되므로 외국인 총원 정도는 매우 저조함. 평균 20.3%임.
  - 내국인과 외국인을 합친 전체 노동력 총원 정도는 일반공 57.1%, 형틀목공 59.0%, 철근공 61.4%, 내장공 66.3%로 평균 60.2%를 보이고 있음. 특히, 내장공의 경우 내국인을 단속 이전에 비해 1.4배로 총원했음에도 불구하고 단속 이전의 투입 인원 수를 회복하지 못하고 있음.

1) 심규범(2003), '건설현장의 외국인근로자 효율적 활용 방안', 『건설기능인력의 수급 안정화 방안』, 국토연구원·한국건설산업연구원 참조.

·요컨대, 단속 이전에 투입하던 노동력 수의 약 60% 정도만 투입하고 있음을 알 수 있음.

- 하지만 이렇게 총원 정도가 낮은 현상이 구인의 어려움 때문이 아니라 동절기로 접어들면서 골조 공정이 마무리되었거나 공사 규모가 줄어들었기 때문에 나타날 수도 있으므로 종합적인 노동력 과부족 정도를 살펴보아야 함.

불법체류자 단속 전후의 직종별 노동력 총원 정도



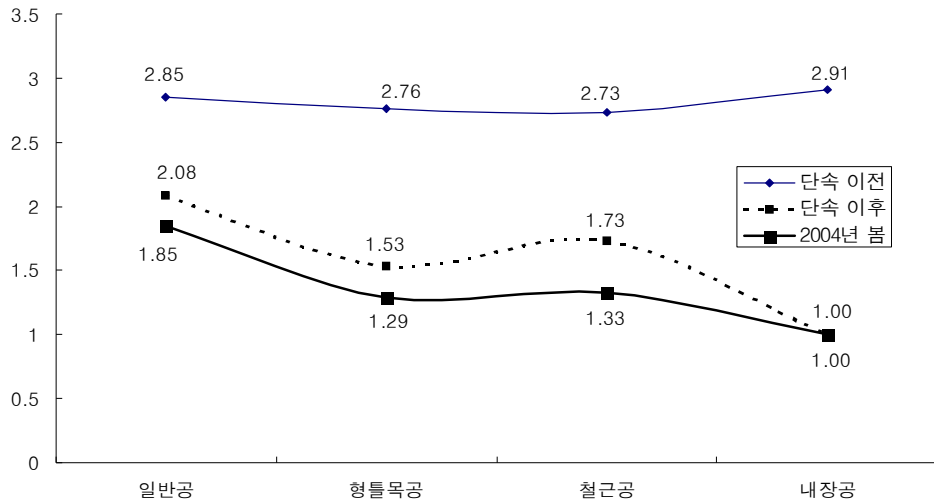
주 : 노동력 총원 정도(%) = (단속 이후 투입인원수 ÷ 단속 이전 투입인원수) × 100

### 노동력 수급 상황의 변화 추이와 임금상승률 전망

- 노동력 수급 상황의 변화 추이
  - 다음 페이지의 그림은 불법체류자 단속 이전의 노동력 수급 상황이 네 개의 직종에 대해 대체로 ‘적당하다’였음을 보여주고 있음.
  - 하지만 불법체류자 단속 이후에는 ‘조금 모자란다’와 ‘많이 모자란다’의 중간 정도에 위치하고 있음을 알 수 있음.
  - 이는 위에서 살펴 본 낮은 노동력 총원 정도의 원인을 계절적 요인에 의한 투입인원 감소보다는 외국인근로자의 공백으로 인한 투입인원 감소로 해석해야 함을 의미함.

·더욱이 제반 공사가 재개되는 2004년 봄에는 더욱 인력수급이 어려워질 것으로 전망하고 있음.

직종별 노동력 수급 상황의 변화 추이



주 : 좌축의 노동력 수급 상황 지수의 1은 많이 모자란다, 2는 조금 모자란다, 3은 적당하다, 4는 조금 남는다, 5는 많이 남는다는 의미함.

- 2004년 봄의 노동력 수급 상황 및 임금상승률 전망

·이러한 노동력 부족 현상은 직접적으로 공사수행의 차질을 야기할 것이며 이를 최소화하기 위한 사업주들의 숙련공 확보 경쟁은 임금의 급등으로 표출될 것임. 다음 그림은 조사에 응답한 현장에서 전망한 2004년 봄에 나타날 직종별 임금 상승률을 보여 주고 있음.

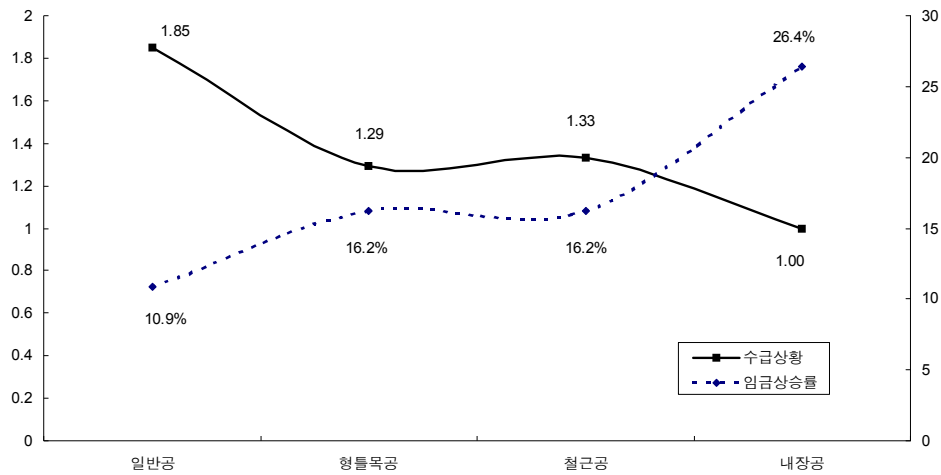
·직종별로 살펴보면 일반공 10.9%, 형틀목공 16.2%, 철근공 16.2%, 내장공 26.4% 등으로 임금이 급등할 것으로 사업주들은 내다보고 있음.

·이 정도의 임금 상승률은 건설현장에 인력대란이 야기되었던 2002년 상반기에 볼 수 있었던 수치임. 따라서 건설현장에서는 이미 제2의 인력대란을 우려하고 있는 듯함.

- 따라서 제2의 인력대란을 미연에 방지하기 위해서는 건설현장에 할당될 합법적인 외국인근로자 규모를 현장 상황에 기초하여 합리적으로 산정하여야 함.



2004년 봄의 직종별 노동력 수급 상황 및 임금상승률 전망



주 : 좌축의 노동력 수급 상황 지수의 1은 많이 모자란다, 2는 조금 모자란다, 3은 적당하다, 4는 조금 남는다, 5는 많이 남는다는 의미함.  
우축은 임금상승률을 의미함.

## ■ 실태 조사 자료에 기초한 건설현장 전체 외국인근로자의 규모 추정

- 본 조사 자료에 의거해 불법체류자의 규모를 추정할 수 있는 근거
  - 2003년 11월 16일에 시작된 불법체류자 단속 이후에는 대체로 합법화된 외국인만 건설현장에 남아 있을 가능성이 높음.
  - 따라서 조사에 나타난 단속 이후의 외국인수와 단속 이전의 외국인 수를 비교하여 배수(倍數)를 도출한 후 이것을 단속 이후에 합법화된 외국인 수에 곱하면 단속 이전의 불법체류자 수의 규모를 추정할 수 있음.
  - 다음과 같이 외국인근로자 추정 산식을 작성할 수 있음.

※ 불법체자 단속 이전 건설현장의 전체 외국인근로자수 추정 산식

단속 이전 전체 외국인수 : 단속 이후 합법화된 외국인수

≙ 조사에 포함된 단속 이전 외국인수 : 조사에 포함된 단속 이후 외국인수

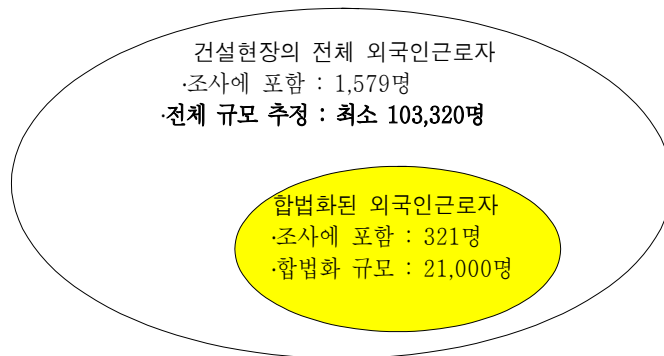
$$\therefore \text{단속 이전 전체 외국인수} \approx \frac{\text{조사에 포함된 단속 이전 외국인수}}{\text{조사에 포함된 단속 이후 외국인수}} \times \text{단속 이후 합법화된 외국인수}$$

- 단속 이전 건설현장 불법체류자의 규모 추정

- 조사에 포함된 단속 이전 외국인근로자 수는 1,579명임. 여기에는 불법체류자와 합법체류자가 모두 망라되어 있음.
- 조사에 포함된 단속 이후 외국인근로자 수는 321명임. 이들은 대체로 합법화된 외국인근로자일 가능성이 높음.
- 따라서 위에서 작성한 산식에 대입하여 불법체류자 단속 이전에 건설현장에 존재했던 전체 외국인근로자 수를 추정할 수 있음. 본 조사 결과를 산식에 대입하면 건설현장의 전체 외국인근로자 수는 103,320명으로 추정됨.
- 이러한 추정 근거와 규모를 도식화한 것이 아래 그림임.
- 하지만 이 수치는 건설현장 외국인근로자 수의 최저치일 것으로 판단됨.

$$\text{단속 이전 전체 외국인수} \approx \frac{1,579\text{명}}{321\text{명}} \times 21,000\text{명} = 4.92 \times 21,000\text{명} = 103,320\text{명}$$

실태조사 자료에 기초한 건설현장의 전체 외국인근로자 규모 추정



- 본 산식에 의해 외국인근로자 수가 과소 추정될 가능성의 근거

- 단속 이전에 이미 불법체류자들이 잠적하기 시작했다면 조사에 포함된 단속 이전의 전체 외국인근로자 규모가 축소되었을 가능성이 높음. 이것은 전체 외국인근로자 규모를 과소 추정하도록 함.
- 또한 단속 이후에도 일부 불법체류자들이 여전히 일부 공사에 섞여 투입되고 있다면 산식의 분자에 포함된 단속 이후의 불법체류자 수를 부풀려 전체 외국인근로자 수를 과소 추정하도록 하는 요인이 될 수 있음.

## ■ 향후 건설현장의 노동력 수급 대책

단기적 수급 대책 : 외국인근로자 활용

- 단기적인 건설인력 수급 대책은 건설현장에서 활용할 수 있는 외국인근로자의 할당 규모와 할당 방식을 현장수요에 맞도록 적정하게 결정하는 것임.
- 외국인력 도입 규모를 결정할 때 다음 두 가지 사항을 동시에 고려해야 함.
  - 첫째, 건설현장의 공사진행에 차질이 빚어지지 않도록 일정 수 이상을 확보하여야 함.
  - 둘째, 내국인이 일자리를 뺏겨 실업자가 될 정도로 많아져서는 안 됨.
- 이러한 기준에 부합하는 기본할당량의 규모는 5만명일 것으로 추산됨.
  - 불법체류자 단속 이전에 건설현장에 존재했던 모든 외국인근로자 수는 약 14만명에 달할 것으로 추정됨. 여기에는 합법적인 산업연수생 약 6천명과 불법체류자 약 13만 4천명을 포함한 것임.<sup>2)</sup>
  - 건설현장에서 실제로 생산 활동에 종사하였던 외국인근로자 14만명의 3분의 1 수준인 5만명 정도를 건설현장의 기본 할당량으로 확보하는 방안을 생각할 수 있음. 이것은 산업연수생과 고용허가제를 모두 포함한 것임.
  - 그리고 이후에 건설현장의 노동력 수급 상황을 보아 가감하는 방안임.

외국인력의 적정 도입 규모 = 기본할당량 ± 노동시장상태에 따른 수급변화량

- 할당된 외국인력을 건설현장의 수요에 맞도록 제도간에 어떻게 배분하느냐도 중요함. 건설현장에는 두 가지 형태의 외국인력 수요가 병존하기 때문임.
  - ‘시공위주’의 대규모 전문건설업체는 산업연수제도를 선호하고 있음. 이들 업체는 국내 연수과정을 통해 숙련수준이 향상된 외국인력을 효과적으로 활용할 수 있도록 체류기간을 연장해 주기를 원함.

2) 2003년 12월에 실시한 조사는 동년 4월 조사에 비해 다소 과소 평가된 것으로 판단되므로 단속 이전의 건설현장 불법체류자 수를 4월 추정치인 13만 4천명으로 상정하고자 함.

·그에 비해 '관리위주'의 일반건설업체 또는 소규모 전문건설업체는 사업장 이동이 자유로워 외국인력에 대한 관리부담이 전혀 없는 노동허가제를 선호하고 있음.

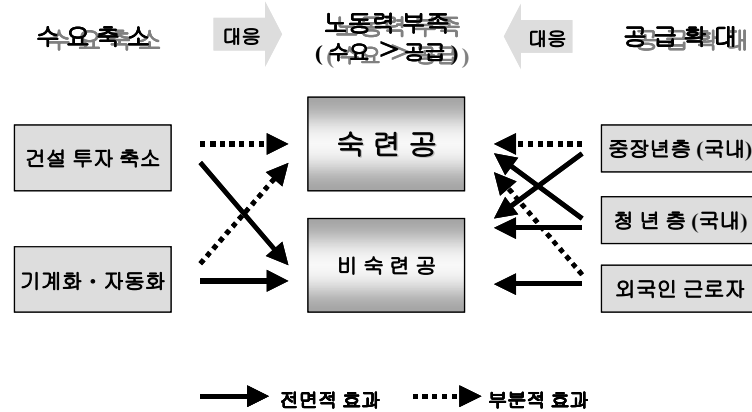
- 건설산업에 대해서는 산업연수생과 고용허가제(또는 노동허가제)에 각각 50%씩 배정하는 것이 합리적일 것으로 판단됨.
- 양 제도간 적정 배분 규모를 결정하기 위해서는 양자간의 공사비중은 물론 내국인력 수급의 가능성을 비교해야 하나 일단 양자간의 기본 할당량 비율을 50 대 50으로 생각해 볼 수 있음.
- 300억원 이상의 SOC 공사가 차지하는 비중이 작기는 하나 이들 현장은 대개 오지에 위치하고 있어 내국인근로자를 확보하기가 더욱 어렵기 때문임.
- 하지만 고용허가제는 2004년 8월 17일 이후에나 가능하므로 당장은 취업관리제 요건을 대폭 완화하여 노동허가제식으로 활용하도록 하고 2004년 8월 17일 이후에 정식 고용허가제 할당량으로 전환하는 방식이 현실적임.

#### 근본적 수급 대책 : 내국인 청년층 진입 촉진 및 육성<sup>3)</sup>

- 외국인근로자를 도입함으로써 건설현장의 노동력 부족 문제에 대해 대응하려는 시도는 단기적인 미봉책일 뿐 근본적인 대책은 되지 못함.
- 건설인력에 대한 근본적 수급 대책은 '숙련공' 확보에 있기 때문임.
- 건설인력의 부족 특히 숙련공의 부족 문제에 대한 다양한 대응방안을 통해 근본적인 대책이 무엇인지 생각해 보고자 함.

3) 자세한 내용은 심규범(2004), 건설산업 교육훈련의 노·사·정 참여 확대 방안, 한국노동연구원 참조.

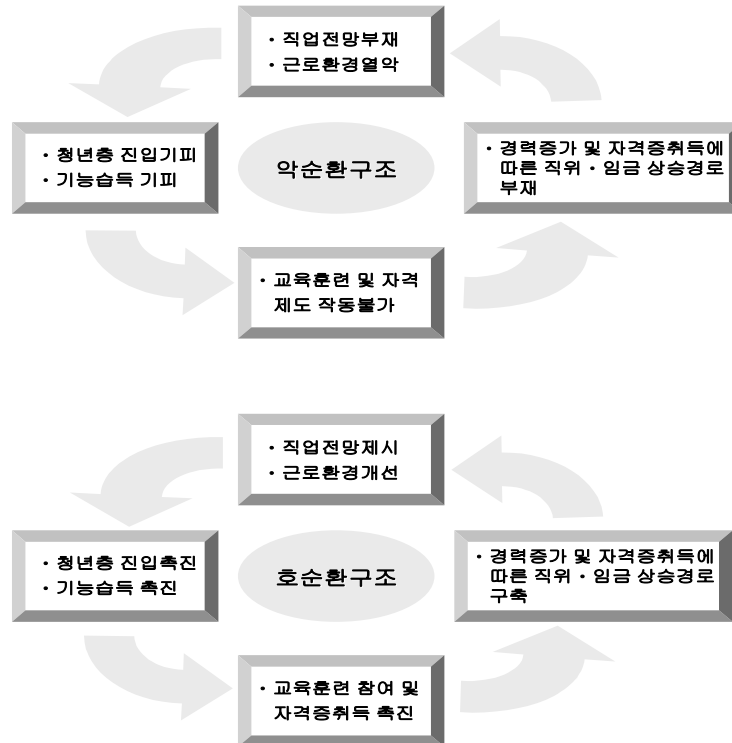
건설현장의 노동력 부족에 따른 수요 및 공급 측면의 대응방안



- 먼저 수요측면의 대응으로서 노동력 수요를 줄이는 방안임. 노동력에 대한 수요는 생산물에 대한 파생수요(derived demand)임.
  - 첫째, 건설투자를 축소시키거나 수요를 분산시키는 방법임. 하지만 이러한 대책은 비숙련공의 수요를 줄이는 데는 유효할 수 있으나 기능공에 대한 양성 부진과 고령화에 따라 야기된 숙련공의 절대부족 상황을 타개하기는 어려울 것으로 판단됨.
  - 둘째, 기계화 및 자동화의 추진임. 이 방법 역시 비숙련공을 대체하는 데는 유효하나 숙련공의 ‘손’으로 마무리해야 하는 건설공사의 특성상 숙련공 대체에는 한계를 지님.
  
- 건설노동력 공급 측면의 대응으로서 노동력 공급을 증대시키는 방안임. 내국인과 외국인으로 구분하고 내국인은 다시 중장년층과 청년층으로 구분함.
  - 첫째, 내국인 중 중장년층의 공급을 증대시키는 방안임. 이들은 건설현장의 임금이 상승할 경우 진입할 가능성이 상대적으로 높기는 하나 숙련공이 될 가능성이 희박하다는 맹점이 있음.
  - 둘째, 외국인근로자의 공급을 증대시키는 방안임. 이들 역시 합법적인 도입 규모를 확대하면 쉽게 도입할 수는 있으나 숙련공이 되기 어려움. 그 주된 이유는 언어소통의 문제와 일정기간이 지나면 본국으로 돌아가려는 성향이 존재한다는 문제 때문임.

- 셋째, 우리 청년층의 진입을 촉진하고 이들을 체계적으로 양성하는 방안임.  
이것은 숙련공을 양성하고 확보하는 데 효과적이나 유인하기 어려움.
- 요컨대, 현재 심화되고 있는 건설현장의 숙련공 부족 문제를 근본적으로 해결할 수 있는 효과적인 방안은 ‘우리의 청년층을 체계적으로 육성하는 것’임.
- 건설기능인력 양성과 관련된 악순환 구조의 인식과 탈출
  - 건설기능인력 양성과 관련된 현재의 악순환 구조를 끊기 위해서는 ‘직업전망의 제시’ 및 ‘근로환경의 개선’으로부터 출발해야 함.
  - 이것이 근로자의 참여를 촉발시켜 양질의 노동력이 만들어질 것이고 숙련 수준 및 자격증에 대한 신뢰를 기초로 자격 체계가 작동할 것임.
  - 그리하여 교육훈련 및 자격 체계가 일반화되면 이것이 건설근로자에게 직위 및 임금 상승 경로를 제공할 것임.

건설기능인력 양성과 관련된 악순환 구조와 호순환 구조



- 건설기능인력의 진입을 촉진하기 위한 출발점 : ‘직업전망’의 제시
  - 건설기능인력의 역할과 지위를 명확히 보여 주어야 함. 따라서 「건설산업기본법」에 건설기능인력에 대한 정의와 활용을 종합적으로 규정해야 함.
  - ‘기능사’에 대한 활용 : 직접 시공을 담당하는 건설업체의 ‘시공능력’을 입증하는 기초자료로 기능사 자격증 취득자의 수를 활용하여야 함. 발주자는 입찰단계에서 기능인력의 보유를 확인하여 전산망에 입력시키고 시공과정에서 실제 그 기능인력이 참여하고 있는지 감독해야 함.
  - ‘산업기사’에 대한 활용 : 현장경험이 풍부한 기능인력을 감리원의 일종인 검측원(Inspector)으로 활용함으로써 부실시공을 방지하고 품질을 향상시키는 데 기여할 수 있음. 또한 초급관리자와 건설관련 공고의 실기 교사로 활용하는 방안을 강구하여야 함.
  - ‘기능장’에 대한 활용 : 기능장은 이론과 실기 그리고 풍부한 경험까지 겸비한 건설현장 시공기술의 보고임. 기능장을 고급관리자, 사업가, 기능대학 또는 전문대학의 교수로 활용하는 방안을 강구해야 함.
  
- 청년층의 진입 촉진 및 육성 : 건설관련 공고와 건설현장의 연계
  - 건설관련 학과의 폐과(閉科)를 막기 위한 직접적인 인센티브로서 공고생 및 직업전문학교 학생에 대한 장학금의 지급과 병역특례 기회를 부여함.
  - 실기교사의 실기능력을 강화, 실기교재의 현장성 강화, 실기 기자재 및 실습비 등의 지원을 확대할 수 있는 방안을 강구해야 함.
  - 건설현장에 이론과 실기 그리고 현장 경험을 겸비한 기능장이나 산업기사를 배치하도록 하여 실습생을 지도하는 방안을 강구하여야 함. 효과적인 실습 시간의 배치 계획을 모색해야 함.
  
- 건설산업의 특성 반영 : 건설산업에 적합한 교육훈련 및 자격 체계의 구축
  - 건설현장의 ‘직무’에 기초하여 직종 및 직급을 재분류함으로써 건설산업에 적합한 훈련 및 자격 체계의 토대로 삼음.
  - 건설현장의 작업 관행이나 건설근로자들이 비정규직이라는 특성을 감안하여 훈련방법을 강구하여야 함.
  - 자격을 검정하는 내용과 방법이 현장의 직무수행 능력과 결합되어야 함.
  - 지역적 특성을 고려하여 훈련시설 및 직종을 배치하여야 함. 예컨대, 포항,

광양, 여수, 인천, 서산 등 공단이 밀집한 지역에는 산업설비와 관련된 시설과 직종을 집중적으로 배치함.

·건설산업에 적합한 교육훈련을 실시하는 데 필요한 재원의 상당 부분은 이미 축적된 고용보험기금을 활용할 수 있을 것임. 그럼에도 불구하고 교육훈련시설을 설치하고 운영하거나 별도의 훈련수당을 지급하기 위해서는 추가적인 재원을 마련해야 함.

- 실효성 제고 방안 : 전담 기구 ‘건설산업교육훈련위원회’(가칭) 설치

·건설산업의 교육훈련 및 자격 체계를 운영할 주체로서 가칭 ‘건설산업교육훈련위원회’를 설치함.

·동 위원회는 산업차원의 직업훈련 및 자격시험을 담당하는 전담기구로서 건설산업과 관련된 당사자간의 조정기구 역할도 수행함. 이것은 일시적 기구가 아닌 상시 집행기구로서 설치하여야 함.

·법률적 근거는 노동부의 「건설근로자고용개선등에관한법률」에 규정하는 방안과 건설교통부의 「건설산업기본법」에 규정하는 방안을 검토해 보아야 함.

·요컨대, 정부의 「국가기술자격법」과 연계하되 정부로부터 건설산업에 관한 한 교육훈련 및 자격 체계의 구축과 관리를 위탁받은 ‘별도의 전담기구’를 설치하는 것이 필수적이라고 판단됨.

- 동 위원회의 주요 기능

·교육훈련기본계획의 수립(양성 및 향상훈련)

·교육훈련의 시설 및 장소 확보(기존의 훈련시설 및 기관 포함)

·교육훈련의 교과과정 마련 및 강사의 확보(현장실무경력자 중심)

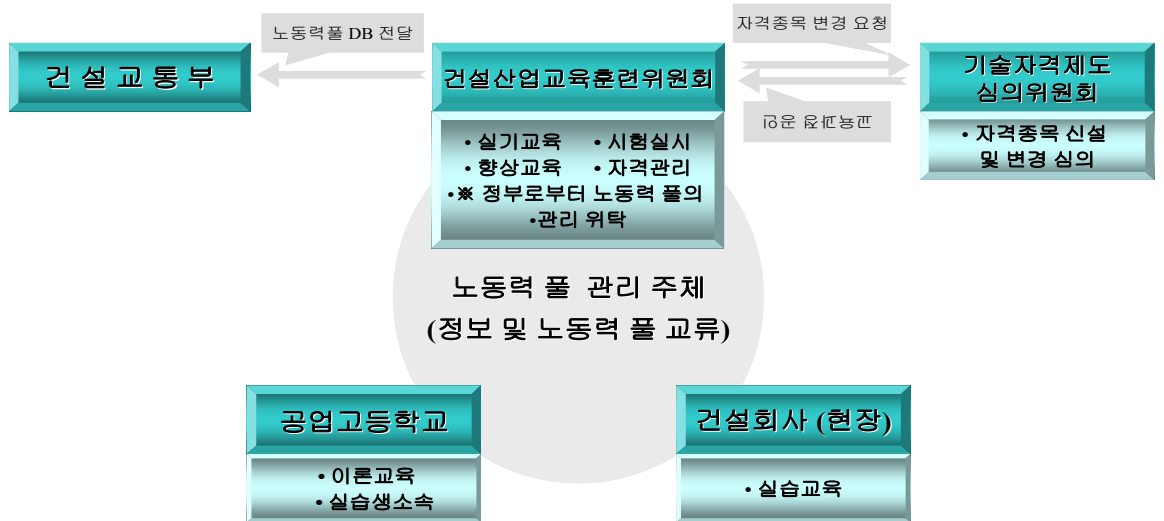
·교육훈련에 소요되는 재원의 조달(고용보험기금의 조달 포함)

·교육훈련에 따른 자격 검정과 자격증 교부(현장기능 중심의 실용성 우선)

·기타 직업훈련에 필요한 사항



건설산업의 교육훈련 및 자격 체계 운영 방안



- 단계적 접근 전략 : 2004년 상반기에 '실무추진반' 설치 필요
- 위원회의 설치를 일시에 완성하기는 어려움. 따라서 위원회 설치에 필요한 준비 상황과 시간을 고려하여 단계적 접근 전략이 필요함.
- 1단계(2004년 상반기) : 근거 규정 마련 및 '실무추진반' 구성
- 2단계(2004년 하반기) : 가칭 '건설산업교육훈련위원회' 출범
- 3단계(2005년 초) : 공고 교육과정과 연계, 본격적인 가동

건설산업 교육훈련 및 자격 체계 구축을 위한 단계적 접근 전략

단계 및 시기	주요 추진 내용	추진 기관
1단계 (2004년 상반기)	·건설산업 차원의 전담기구 설치 필요성에 대한 공감대 형성 ·가칭 '건설산업교육훈련위원회' 설치의 근거 규정 마련 ·위원회 설치를 위한 '실무추진반' 설치 ·세부 실행 방안 연구	·노동부, 건교부, 노사단체 ·노동부 또는 건교부 ·위원회의 모든 구성 단체 ·위원회의 모든 구성 단체
2단계 (2004년 하반기)	·위원회 구성 및 출범 ·세부 실행 방안 연구	·위원회의 모든 구성 단체 ·위원회의 모든 구성 단체
3단계 (2005년 상반기)	·건설산업 차원의 교육훈련 및 자격 체계 가동 시작	·위원회

심규범(부연구위원.gbshim@cerik.re.kr)