

규제연구 제11권 제2호 2002

건설기능인력 육성·관리체계 구축방안

박 명 수

(PJL리서치 대표)

우리나라에서는 1990년대 이후 기능인력의 부족상황이 지속됨에 따라 이에 대한 대책이 제시되었지만, 주로 인력 확보방안에 중점을 두어온 반면, 양성 및 관리에 대하여는 등한시하였다. 하지만 확보방안이 양성 및 관리체계와 연계되지 않았기 때문에, 인력확보마저 단절적이고 부분적으로 실행될 수밖에 없는 내재적인 한계를 드러냈다. 본 연구는 기능인력의 공급확보가 자질을 향상시키고 고용을 유지시키는 기본전제하에서 가능하다고 판단하고, 현행 건설기능인력 양성 및 관리체계의 문제점을 분석하고 이를 보완·개선할 수 있는 정책방안을 제시하고자 하였다.

건설현장에서 찾아볼 수 있는 현행 사례의 한계점을 감안하여, 비정규적으로 시행되고 있는 기능훈련, 취업알선 및 조합원의 관리를 제도적으로 공식화하고 체계화시키며, 지역특수적인 취업환경뿐만 아니라 산업의 전반적인 정세의 변화를 포괄할 수 있는 기능인력관리센터의 설립과 그 운용방안을 제시하였다.

센터의 주된 기능은 ① 기능인력을 양성하고, ② 현장의 수요에 적합한 숙련기능을 지속적으로 훈련시키며, ③ 취업정보를 총괄하여 일자리를 알선하고 관리할 뿐만 아니라, ④ 건설근로환경을 개선하는 것이다. 이를 통해 센터는 기능인력의 수요와 공급을 매개시키는 중추적 역할을 수행하면서 유동적인 인력의 이동을 관리하여 수급 균형을 유도할 것으로 기대된다.

핵심용어 : 건설기능인력, 인력양성, 취업알선, 숙련형성, 인력관리

I. 서론

1. 문제의 제기

건설경기의 회복으로 건설투자의 증가세가 2001년에는 5.8%, 2002년 1/4분기에는 11.5%로 나타났다. 향후에도 사회간접자본 건설에 대한 지속적인 투자확대로 인하여 건설투자 증가율은 연평균 5%수준으로 지속될 것으로 예상됨에 따라서 건설인력 수요도 매년 5%수준 이상 증가할 것으로 전망된다. 일부에서는 2010년에는 약 250만명의 건설인력수요가 발생할 것으로 전망하고, 이 중 약 70% 이상이 기능인력수요에 해당하므로 건설기능인력의 신규수요가 약 59만명에 이를 것으로 전망하고 있다.¹⁾

하지만 외환위기 이후 그간의 침체된 건설경기로 인해 건설생산에 종사하였던 많은 인력, 특히 비정규고용 형태로 건설업에 종사하였던 기능인력이 현장을 떠났고, 특히 숙련기능공마저 건설현장을 이탈한 실정이다. 외환위기 이전의 건설현장에서는 인력, 특히 건설기능인력 부족문제가 끊임없이 제기된 적이 있었다. 특히 청년층의 건설현장 기피와 고령화, 숙련된 기능공의 부족이 두드러진 현상이었다. 그것이 경기급랭으로 인해 건설현장의 인력부족 문제는 관심에서 벗어나 있었다. 하지만 현재 건설경기가 주택건설을 중심으로 빠르게 나아지면서 기능인력의 양적, 질적 부족이 다시 건설업계의 화두로 제기되고 있는 것이다. 아무리 기계화, 정보화가 진척되어도 건설공사의 끝마무리는 근로자의 손끝에서 이루어진다는 것을 직시한다면, 기능인력 문제는 앞으로 심각하게 제기될 것이다. 그리고 이로 인해 건설업의 성장은 물론이고 양질의 인프라 건설과 주택의 지속적 공급, 부실공사 해소에 장애요인으로 작용할 전망이다. 이에 덧붙여 최근에 불법으로 유입되는 외국인 건설기능인력의 수적 증가는 기존의 건설기능인력 수급구조를 붕괴시킬 우려가 있을 뿐만 아니라 인력관리 비용을 증대시키는 요인이 되고 있다.

문제를 근본적으로 해결하기 위해서는 기능인력의 건설업 취업을 유도하고, 일단 유입된 기능인이 건설업에 계속 취업할 수 있는 유인을 제공해야 한다. 건설업의 특성상 기능인력 대부분이 일용 또는 임시직의 형태로 고용되고 이들은 이 현장 저 공사장을 옮겨다니면서 취업하고 있으므로 제도권에 소속되어 있지 않아 고용관리가 체계적으로 이루어지고 있지 않다. 따라서 건설업에 종사하는 것에 대해 자긍심과 소속감을 가지고, 공사관 일이 임시적이고 장래성이 없다는 데서 야기되는 일용직 근로자의 불안감이 해소되지 않으면 문제가 풀릴 기미가 보이지 않는다. 기능인력이 내일 당장 일거리를 찾아 헤매야 한다는 불안감에 빠져들지 않도록 제도적인 장치가 제공되어야 건설인력을 불러들일 수 있다. 본 연구는 이를 염두에 두고 기능인력의 양성 및 관리방안을 제시하고자 한다.

1) 「건설산업 중장기 전망」(한국건설산업연구원, 2002)

2. 기존연구

그동안 건설기능인력의 관리방안으로 제시된 연구를 살펴보자. 『건설기능인력 확보 및 육성방안』(김정호·김석주, 1995)에서는, 관리방안으로서 기능공들을 신고 또는 등록하게 하는 수단으로서 수첩이나 증서를 휴대하게 할 것을 주장하였다. 『건설일용근로자의 고용구조 및 근로복지에 관한 연구』(한국노동연구원, 1998)에서도, 기능인력의 정보관리와 건설노동시장의 현황과약이 가능하도록 건설일용근로자수첩제도를 도입할 것을 제시하였다. 하지만 정부에서 ‘건설기술인협회’를 통하여 기능인력을 신고하게 하여 관리하고자 하였으나 결국은 스스로 취소하기로 한 것에서 알 수 있듯이 일용근로자를 등록시켜 관리하는 방안은 현실성이 없는 것으로 나타났다. 『건설기능인력 고용안정화 방안』(김정호·김성일, 1997)에서는, 인력확보를 위하여 고용계약을 유도함으로써 고용관계의 명확화를 통하여 고용안정화 방안을 제시하였다. 하지만 고용계약이 명시적인지 아닌지에 따라 고용안정이 이루어지는 것이 아니라 고용 그 자체가 지속적인지 아닌지에 따라 안정성이 결정되므로 그로 인하여 인력확보에 효율적으로 기여할 것이라는 데는 의문이 있다.

3. 연구내용

제Ⅱ절에서는 건설산업에 취업하고 있는 기능인력의 규모를 추정하고 이들의 취업현황 및 내용과 취업자의 규모에 대한 전망을 각종 통계자료에 의존하여 제시한다. 제Ⅲ절에서는 건설업의 생산 및 고용구조를 설명하면서 수직적 분업체계, 하도급체계 성립의 근거를 알아본다. 제Ⅳ절에서는 기존의 제도인 직업훈련제도, 퇴직공제제도의 내용과 문제점을 살펴보고, 해결책의 시발점으로 삼는다. 제Ⅴ절에서는 우리나라에서 이미 시도된 사례인 포항노조의 기능학교를 살펴보고, 이를 참조하여 건설기능인력의 양성 및 관리체계의 모형을 제시한다.

Ⅱ. 건설기능인력 현황

1. 건설업 취업자의 규모와 구성

건설기능인력의 규모에 대해 명확한 실상을 알아보자. 통계청에서 발표하는 『경제활동인구연보』에 의하면, 건설업에 종사하는 취업자는 2000년도에는 158만 1천명에 달하는 것으로 조사되었다.²⁾ 이에 따르면, 건설업 취업자는 사업주 및 무급가족 종사자를 포함한 비임금 근로자가 35만 7천명이고 사무직, 기술직 및 기능직을 포함한 임금근로자가 122만 3천

2) 이에 비하여 통계청에서 발표하는 『건설업통계조사보고서』에 의하면 2000년도 건설업 종사자는 134만 2천명으로 발표되었다. 이 차이는 두 가지 점에서 비롯된다. 첫째는 경제활동인구조사는 가구조사로서 전체 취업자에 대해 파악할 수 있는 반면, 건설업통계조사는 사업체조사로서 조사시점에 해당사업장에 종사하고 있는 근로자를 대상으로 하였다는 점이다. 둘째는 각 통계자료가 대상으로 하는 건설업의 정의에 대한 차이이다. 『건설업통계조사보고서』는 건설업 면허업종 가운데 일반건설업체와 전문건설업체를 대상으로 조사한 자료이다. 반면에 『경제활동인구연보』는 이 두 무리의 업체를 비롯하여 흔히 우리가 주변 동네에서 관찰하는 소규모 아파트 건설업체 및 주택건설업자가 고용하고 있는 취업자까지 포함한다.

명이다.

본 연구가 대상으로 하는 기능직 근로자의 고용형태는 일부 상용직을 포함하기도 하지만 대부분이 임시 및 일용고용 형태를 갖는다.³⁾ 건설업체는 언제 발생할지 모르는 건설수주의 기회에 대비하기 위하여 대부분의 사무직과 건설기술자는 상시로 고용하고 있다는 것을 염두에 둔다면, 임시 및 일용고용은 거의 대부분이 건설기능근로자를 지칭한다고 볼 수 있다. 따라서 건설기능직 근로자를 가리키는 임시 및 일용근로자는 90만 7천명이고, 이는 전체 건설업 취업자의 57.4%에 해당한다. 따라서 건설업 취업자의 반수 이상이 고용형태가 불안정한 모습을 가지며, 이들은 건설경기의 호불황에 따라 취업과 실업을 수시로 반복하는 것을 알 수 있다.

〈표 1〉 직종별, 종사상 지위별 건설업 취업자(2000년)

(단위 : 천명, %)

총수	비임금 근로자	임금 근로자	상용고	임시고	일용고
1,581 (100.0)	357 (22.6)	122.3 (77.4)	316 (20.0)	219 (13.9)	688 (43.5)

주 : 상용, 임시 및 일용근로자는 고용계약기간이 각각 1년 이상, 1개월 이상에서 1년 미만, 그리고 1개월 미만인 자를 의미한다.

자료 : 통계청, 『경제활동인구연보』, 2001.

2. 성별, 학력별, 연령별 구성현황

건설기능인력의 인적특성에 대해 알아보기 위하여 성별, 학력별 현황에 대해 알아보자. 임시 및 일용직만을 대상으로 하여 건설업의 성별 구성을 보면, 남자가 91.6%로 조사되어, 건설기능인력의 대부분은 남자로 구성되어 있다는 것을 알 수 있다. 반면에 건설업을 제외한 나머지 산업에서의 임시 및 일용직의 경우에는 남자가 39.6%로서, 오히려 여자가 반수를 훨씬 넘는 것을 알 수 있다. 이는 건설기능직의 경우 대부분의 일이 육체적 근력을 바탕으로 하는 기능을 요구했던 전통적인 건설현장의 속성을 반영하는 것이다. 물론 최근에 들어서 건설기계화와 함께 수작업을 대신하고 있어 기계조작원의 여성진출, 그리고 내장, 도배 등에서 여성의 진출이 활발하게 이루어지고 있다. 그럼에도 불구하고 타산업과 비교해 본다면 그 내용은 여전히 미미한 실정이다.

학력별 구성에서도 타산업과 비교하면 두드러진 현상을 알 수 있다. 건설업 이외의 산업과 비교하여 보면, 건설업의 경우 중졸 이하자가 많고 대졸자는 훨씬 비율이 낮아, 건설기능직 근로자의 학력은 상대적으로 낮은 것으로 조사되었다.

〈표 2〉 임시 및 일용직 취업자의 성별, 학력별 구성 (2000년)

(단위 : 천명, %)

3) 『건설업통계조사보고서』에서는 상용과 임시의 구분을 경제활동인구조사와는 달리 정의하고 있다. 상용과 임시직은 각각, 취업시간에 관계없이 정액급여를 받는 종업원과 취업시간에 따라 임금을 받는 종업원으로 구분하였다. 2000년도 건설업통계조사에 의하면, 상용직과 임시직이 12% 대 88%로 조사되어서, 건설기능직 근로자 가운데 10명 중 9명 꼴로 임시직에 해당하였다.

2000년	전체	성별	학력별		
		남자	중졸 이하	고졸	대졸
건설업	907 (100.0)	831 (91.6)	416 (45.9)	421 (46.4)	69 (7.6)
건설업 이외	5,982 (100.0)	2,368 (39.6)	2,138 (35.7)	2,933 (49.0)	913 (15.3)

자료 : 통계청, 『경제활동인구연보』 2001.

아울러 불투명한 직업전망, 고용 불안정, 열악한 작업여건 등으로 젊은층이 건설현장 진입을 기피함에 따라 기능인력의 고령화 현상이 발생하고 있다. 지난 1996년에는 평균연령이 41.1세이었던 것이, 2001년에는 47.6세로 급격히 상승한 것은 이를 보여주고 있다.

〈표 3〉 건설기능인력의 평균연령 추이

1996년 11월	1999년 7월	2000년 10월	2001년 9월
41.1세	43.6세	46.5세	47.6세

자료 : 건설교통부 건설경제국



3. 직업만족도와 전직희망 이유

건설업에서 저학력 및 고령화 현상이 심한 이유로는 3D로 요약되는 건설산업의 열악한 근로조건 및 취업환경, 그리고 높은 재해율로 나타나는 안전하지 못한 작업환경 등에 기인한다. 보다 더 근본적인 이유로는 안정적인 일자리라는 보장이 없으므로 직업으로서의 장래성이 없다는 지적이다. 이러한 현상은 일용직 근로자의 전직의사를 조사한 자료를 통해 확인할 수 있다.

일용직 근로자 가운데 직업을 바꾸기를 희망하는 비중은 건설업을 제외한 나머지 산업의 경우 17.8%인 데 비해 건설업의 경우는 22.3%로 상당한 차이가 난다. 이처럼 직업을 바꾸고자 하는 데는 이유가 있다. 아쉽게도 1997년도 발표자료에서는 그것을 제시하지 않고 있으므로, 1992년도 통계를 원용하여 그 이유를 알아보자. 먼저 보수가 적다는 것은 건설업을 떠나는 이유가 되지 못한다는 것을 알 수 있다. 반면에 건설업을 제외한 나머지 산업의 일용직은 일자리의 불안정한 미래로 인한 이유를 지적한 비중이 41%인 데 비해, 건설업의 경우에는 64%에 달하여 반수를 훨씬 초과하고 있다. 이는 같은 일용직 근로자 처지이고 상대적으로 나은 임금을 지불받고 있지만 안정적이지 못한 고용구조 때문에 건설업에 종사하는 근로자는 오히려 더 불안감을 느끼고 있다는 것을 보여준다.

〈표 4〉 일용근로자의 전직의사轉職意思 여부별 취업현황

(단위 : 천명, %)

1997년	총수	계속 그대로 일하고 싶음	추가취업 희망	그만두고 싶음	전직희망
건설업	699 (100.0)	488 (69.8)	21 (3.0)	33 (4.7)	156 (22.3)
건설업 이외	466 (100.0)	322 (69.1)	19 (4.1)	42 (9.0)	83 (17.8)

자료 : 통계청, 『고용구조조사보고서』 1998.

〈표 5〉 일용근로자의 전직희망 이유

(단위 : 천명, %)

1992 년	전직 희망	보수가 적음	일이 임시적 장래성 없음	직성, 지식, 기능 안맞음	작업시간, 환경 안좋음	일거리가 없음	개인사정 및 기타
건설업	157 (100.0)	13 (8.3)	100 (63.7)	5 (3.2)	23 (14.6)	7 (4.5)	9 (5.6)
건설업 이외	118 (100.0)	36 (30.5)	48 (40.7)	4 (3.4)	14 (11.9)	5 (4.2)	11 (9.3)

자료 : 통계청, 『고용구조조사보고서』, 1993.

이 같은 분석결과는 건설업 취업근로자를 계속 건설업에 남아 종사하게 만들기 위해서는 안정적인 일자리에 소속감을 갖게 하는 고용체계가 필요하다는 사실을 알려준다. 건설현장에 취업하는 것 또한 하나의 안정된 직장이 된다는 생애직업의 개념을 갖게 할 수 있는 동기유발이 절실하다는 것을 알 수 있다. 즉 기능인력이 일정한 소속감을 가짐과 동시에 내일 당장 일거리를 찾아 헤매야 한다는 불안감에 빠져들지 않도록 제도적인 장치가 제공되어야 한다는 것이다.

Ⅲ. 건설업 생산 및 고용구조

건설기능인력이 현재의 고용체계를 가질 수밖에 없는 이유를 알아보자. 노동력은 생산에 투입되는 생산요소이다. 따라서 노동력에 대한 수요는 노동력 그 자체로서가 아니라 생산으로부터 파생되어 발생하는 수요를 충족시키기 위한 것이다. 이는 노동력의 활용은 전적으로 생산측의 제반 사정에 의해 조절된다는 것을 의미한다. 따라서 인력구조에 대해 이해하기 위해서는 먼저 생산구조를 이해해야 한다. 건설업의 인력구조 및 노동력활용에 대한 분석을 위하여 건설업의 생산구조를 파악해 본다.

1. 건설생산의 특징 : 주문생산

건설업의 생산체계, 생산과정, 고용구조 등에 있어 타산업과 다른 특징을 갖게 하는 가장 커다란 요인은, 건설업은 근본적으로 주문생산에 의해 시작된다는 것이다. 제조업을 비롯한 대부분 산업의 경우를 보면, 생산업체가 일정한 장소에서 제품 및 용역을 사전에 생산하여 시장에 내놓고 소비자의 선택을 기다리는 방식으로 거래가 발생한다. 반면에 건설업의 경우에는 주문자의 요구에 의해, 제품이 제공되는 장소에서 매번 다른 생산과정을 통하여 건축물이 제작되는 주문생산 방식으로 이루어진다. 이러한 차이가 건설업 생산과정의 성격을 전체적으로 규정짓는 요인으로 작용한다.

건설산업에서 창출해내는 생산물은 일정한 장소에 고정되어 있는 부동산이고 내구재이다. 또한 각 생산물이 제작기 서로 달라서 서로를 대체할 만한 비슷한 생산물이 존재하지 않는

다. 아울러 생산물이 위치하는 곳이 곧 제조현장이 되므로 매 생산물마다 생산장소가 달라진다. 생산물이 정형화된 형태를 갖지 못하므로 일회적 성격의 생산활동이 이루어지고, 따라서 표준화와 규격화를 통한 대량생산이 불가능하게 된다. 결과적으로 각각의 단일 생산물은 나름대로의 독특한 생산방식이 채택되며 생산장소가 서로 다른 생산과정을 통한 결과이다. 이처럼 모든 건설업 생산물마다 그 생산과정이 정형화되어 있지 않고 생산물 또한 표준성을 갖지 못한다는 사실은 필연적으로 매 건조물마다 일회성이라는 특성을 갖는다. 이와 같은 수주산업이라는 특성으로 인하여 생산활동 자체가 건설수요자인 발주자에 의존하게 된다. 이로 인하여 건설수요에 영향을 끼치는 정치, 경제 및 사회동향 등 다양한 요인에 의하여 건설생산활동은 영향받게 된다. 즉 건설업이 주문생산체제라는 것은 건설업 생산수요가 불안정적일 수밖에 없다는 것을 의미한다.

공급측면에서도 불안정 요인은 상존한다. 생산물의 규모가 거대하여 생산에 장기간이 소요되므로 공사기간 중에 자재비나 인건비, 이자율 등이 상승하거나 하자발생으로 인한 공사 지연 등 예측치 못한 여러 요인들의 작용으로 생산과정이 영향받을 가능성이 매우 높다. 또한 건설공사는 건축방식, 날씨, 토지여건, 주변지역의 자원공급상황 등에 의하여 영향받게 된다. 즉 공사현장마다 수시로 이들 여건이 다르게 작용하게 되어 생산방식과 과정이 아주 다양하게 된다. 아울러 옥외에서 대부분의 작업이 이루어진다는 사실 때문에 생산작업은 날씨와 계절변화에 좌우된다.

2. 수직적 분업체계 : 하도급구조

건설생산 과정 그 자체는 연속적이고 주기적으로 진행되는 생애주기를 갖는다. 각 생산단계는 바로 앞 단계에 기초하여 진행되며, 매 단계마다 광범위한 종류의 재료와 생산기술, 다양한 숙련도와 직종으로 구성된 노동력이 동원된다. 광범위한 기술과 생산요소를 결합하여 고객의 주문에 응하기 위해서는 수주생산, 복합생산의 특성상 공사의 효율적 수행을 위한 전문화와 분업화에 따른 생산구조가 필수적이다.

특히 건설활동은 수직적 분업체계를 가지게 되는데, 이는 기업간의 분업형태로 발전되어 하도급체계를 확립시켜 왔다. 공사를 수주한 원도급업자는 자기 책임하에 공사를 시공, 관리하게 되며 공사의 일부분을 하도급업자에게 위탁하는 형태를 취하는 것이다.⁴⁾ 그 결과 건설업에서 독특한 분류가 형성된 것이 일반건설업과 전문건설업의 구분이다. 이들은 서로간에 원도급과 하도급의 체계를 형성하며, 분업화, 전문화에 의한 시장영역을 확보한다. 특히 하도급업자는 전문기술을 바탕으로 특화하게 된다. 이로 인해 건설활동은 대부분이 원도급 및 하도급의 체계로 조직되어 있고 수많은 영세건설업자가 존재한다.

이들 소규모 및 영세 하도급업자는 서로간에 기술과 가격에 입각한 경쟁을 하게 된다. 하지만 이들 수없이 분화된 영세한계기업이 존재하고 또 건설시장에 이들 사이의 경쟁이 치열하기 때문에 하도급체계를 통하여 일반건설업자는 전체 생산구조를 쉽사리 조직할 수 있게 된다. 무엇보다도 공사비용과 완공기간 모두를 조절하는 것은 하도급체계를 통해서만 가능하게 된다. 공사진행에서의 유연성, 작업관리, 노동력 동원 등등 공사와 관련한 제반문제가 하도급을 통해 해결되기 때문이다. 기능인력의 고용은 하도급구조의 가장 말단을 형성하면서 도, 건설생산체계의 중요한 한 축을 이룬다.

4) 현행 건설산업기본법에서는 공사의 일부를 하도급하는 것을 의무화하고 있다. 그렇지만 공사규모가 커질수록 법에서 강제하지 않더라도 분업화를 통해 생산의 효율성을 높이기 위해서 하도급이 이루어지게 된다.

3. 기능인력의 임시고용

하도급체계로 인한 파급효과를 보자. 수요의 불안정성과 분업의 효율성으로 인하여 건설업체는 장비와 노동력의 효율적인 동원과 통제방식을 취하고자 한다. 특히 인력고용을 볼 때 기술·관리직 노동은 생산직 노동에 비해 대체가능성이 낮을 뿐만 아니라, 지속적으로 이루어지는 공사수주를 위해서도 필요한 인력이다. 그 때문에 경영자는 기술관리직 노동력은 상시 고용을 한다. 하지만 주문이 발생하고 나서 공사가 진행되면서야 비로소 수요하게 되는 기능인력은 필요할 때만 고용하는 임시, 일용고용의 형태를 취하게 되는 것이다. 특히 직무에 따른 기능이 기업마다 특수한 것이 아니고 산업에 일반되어 있는 생산직은 임시고용하여, 생산과정의 진행에 따라 신축적으로 유연하게 대처하는 것이 업체경영을 위해서도 필요하게 된다.

다만 생산직 인력에서도 소수에 해당하는 일부 중장비 기사, 현장 경비원은 상시고용을 하게 된다. 그 이유는 거의 모든 현장에서 이들 인력을 필요로 하기 때문에, 일년 내내 이들을 고용하게 되는 상황에서 매년 채용할 때마다 발생하는 거래비용을 줄일 수 있기 때문이다.⁵⁾

4. 하청업자를 통한 기능인력 고용

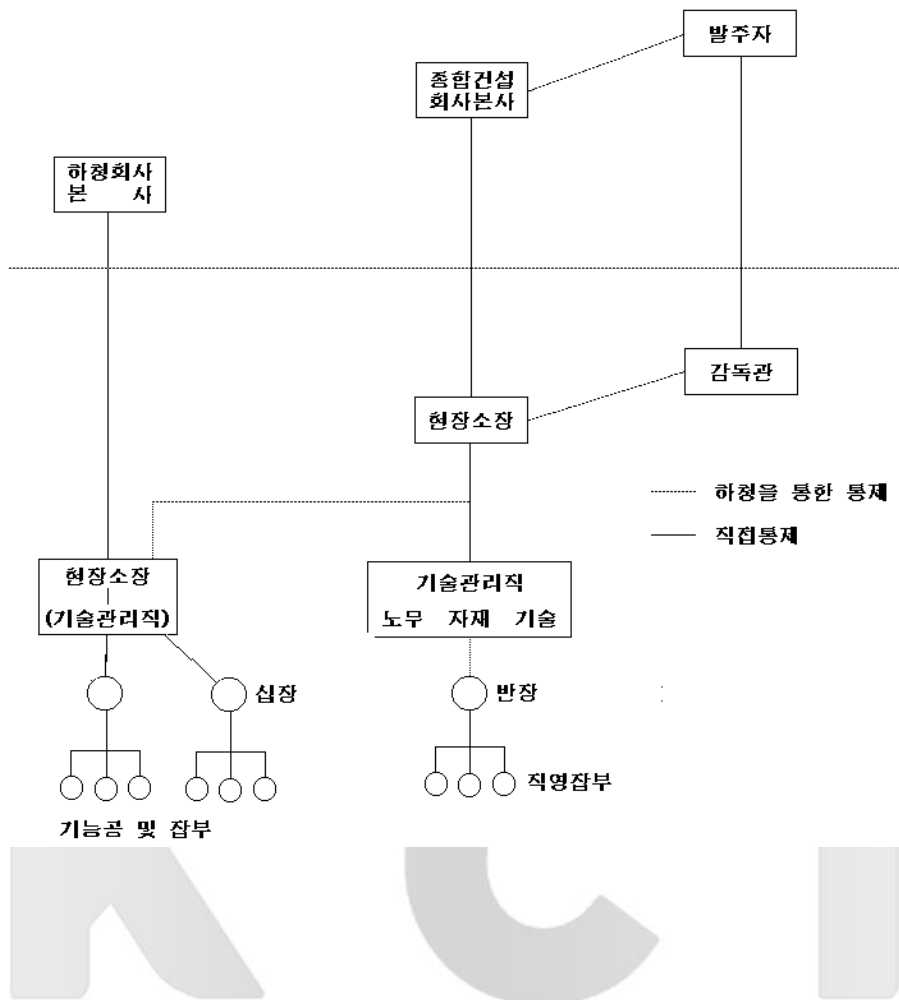
기능인력의 고용은 하도급자를 통하여 이루어지게 된다. 하지만 하청업체의 시공에서도 업체가 기능인력을 보유하여 공사를 시공하는 경우는 거의 없다. 전문건설업체에서도 규모가 큰 업체가 많은 경우인 설비공종의 경우는 업체가 직접 시공하는 경우가 많지만, 여타 공종에서는 업체가 시공하는 경우가 드물고 대부분이 오야지를 통한 재하도급이 이루어진다. 하청, 특히 노무하도급이 이루어지는 대부분의 전문건설업체는 십장(일명 오야지)으로 구성된 것이라 할 수 있다. 이들 십장은 이사(理事) 직위를 갖고 전문업체에 소속되어 있는 형태를 띠는 경우가 대부분이다. 이 경우 하청업체는 관리업무만을 수행하고 현장시공은 업체가 동원한 기능인력과 재하청을 사용하는 방식이 지배적이다.⁶⁾⁷⁾

〈그림 1〉 건설현장의 인력구조

5) 이와 같은 전략은 비단 노동에 대해서만 적용되는 것은 아니다. 생산이 불안정적으로 이루어지는 상황에서도 기업경영과 생산활동에 필수적이고 활용비중이 높다고 간주되는 일부 기계 및 장비 등의 생산설비에 대해서도 상시설비화 또는 상시고용을 한다.

6) 현행 건설업법에서는 하도급을 받은 업체가 재하도급을 주는 것은 불법으로 되어 있다. 하지만 십장을 통한 재하도급이 그간 너무나 빈번하게 이루어지고 있기 때문에, 오히려 이를 양성화하는 것이 공사의 질적 관리를 위해서도 필요하다는 주장에 근거하여 이들에게만 합법적으로 재하도급을 주는 것을 인정하고 있다. 이는 십장제도를 양성화하자는 취지도 갖고 있으며, 십장에게 시공참여자라는 명칭을 부여하고 있다.

7) 이들 하청업체가 시공을 위하여 기능인력을 고용하는 형태에 대한 구체적인 구분은 『건설일용근로자 사회안전망 구축방안』(박명수, 1999), pp.47~51 참조.



5. 건설기능직 근로자의 취업경로

건설기능인력은 하도급자를 통하여 건설현장에 종사하게 된다. 이들이 현장에 취업하는 경로에 대해서 구체적으로 알아보자. 어느 정도 기능을 보유한 대부분의 기능직 근로자는 대개의 경우 일단의 팀을 이루어서 현장에 취업하는데, 그 중간에는 팀장적인 십장이 일감을 알선하게 된다. 따라서 평소부터 관계를 맺어온 것이 가장 주된 취업경로이지만 기능직중에 따라서 다소의 차이가 있다. 건축기능직은 대부분 인맥을 통해서 취업을 하게 되지만 지역적으로 보아 일일노동시장이 활성화된 곳에서는 그것 또한 중요한 취업경로를 차지하고 있다. 일반적으로 일일시장과 건축부문 용역센터에서는 기능이 낮은 노동자군을 확보하여 용역센터가 매개체가 되어 취업이 이루어지는 것도 많이 발견된다. 반면에 금속부문의 일일시장이 거의 없고 인맥과 용역센터에 주로 의존한다.

먼저 공식적인 통계수치에 나타난 취업경로를 보자. 73%가 친구·친지의 소개로 이루어진다는 것을 알 수 있다. 그리고 구인정보가 10% 정도를 차지하고 있어 앞으로는 이 부분에 대하여 집중적인 투자가 가능성을 갖고 있다는 것을 보여준다.⁸⁾

〈표 6〉 건설기능인력의 취업경로별 구성

(단위 : 천명, %)

구분	기능인력
총수	560 (100.0)
취직시험	9 (1.8)
학교·학원 추천	6 (1.2)
친구·친지 소개	369 (72.9)
직업소개소	14 (2.8)
구인정보	49 (9.7)
가족사업	45 (8.9)
기타	14 (2.8)

자료 : 통계청, 『고용구조조사보고서』 1993.

일용직 근로자에게 있어 가장 첨예한 관심사항은 일감을 조달하는 것이다. 따라서 일감을 구하기 위한 취업경로는 이들이 가장 많은 신경과 노력을 경주하는 부분이다. 좀더 구체적으로 이에 대하여 살펴보자.

일반적으로 이루어지고 있는 취업경로를 구분하면 대략 ① 십장 또는 인맥관계, ② 용역회사(또는 용역센터), ③ 일일인력시장, ④ 노동조합, ⑤ 공공취업망의 다섯 경로를 통해 이루어지고 있다고 할 수 있다.

(1) 십장 또는 인맥관계

인맥관계를 통한 취업으로서 건설현장에서 일하는 기능인력의 대부분이 고용되는 체계이다. 십장 또는 반장이라고 불리는 최소단위의 하도급업자 또는 친구, 친척 혹은 현장에서 알게 된 동료들 통한 인간관계에 의한 취업경로이다. 독립적으로 활동하는 십장 또는 하청 업체에 소속된 오야지에 의해 매개가 되고 있으며 기능인력 사이에도 이루어지는 경우가

8) 일용직 근로자의 취업경로에 대한 통계는 1993년도에 조사발표된 『고용구조조사보고서』에는 수록되어 있지만, 1998년도 통계에는 제외되어 있어 부득이 1993년도 통계자료를 인용한다.

있다. 이 경우 실질적인 고용관계는 십장과 맺어지고, 일반건설업체인 원청업자 또는 전문건설업자인 하청업체와는 형식적으로 맺어지기도 한다. 고용조건은 십장과 기능인력 사이에 협의가 되지만 임금 이외의 근로조건은 대부분 관행을 적용하는 것이 일반적이다. 이와 같은 관계는 건설업자로서는 하도급을 매개로 하여 노동을 통제하려는 의도에서 자연적으로 발생한 고용구조이다. 그리고 생산과정에서 십장이 소사장小社長 형식을 갖추고 취업과정이 폐쇄적이므로 중간에서 착취가 정당화되고 있다.

(2) 용역회사

소개비 명목으로 취업알선의 대가를 지불하는, 용역회사(또는 용역센터)에 의한 취업으로서 취업정보를 접하기 힘든 조력공이나 잡부가 이를 이용한다. 용역회사는 구인자와 구직자를 매개하고 그에 대해 송출비를 받는다. 노동부의 승인을 받지 않은 불법회사가 대부분이며 송출비를 구직자에게 과도하게 요구하는 등 직업안정법에 저촉되는 행위가 많다. 하지만 건설업 취업구조가 파행성을 띤 현실로 인하여 간과되고 있다. 구직자는 근로조건을 일방적으로 수용할 수밖에 없어 근로자의 권리가 박탈되고 있다.

(3) 일일인력시장

교통이 편리한 로타리를 중심으로 하여 새벽에 개설되는 인력시장에 의한 취업으로서 일반인부 또는 단순 일용노동자가 이용한다. 구인자와 구직자가 직접 맞닥뜨려서 고용이 이루어지는 형태로서 현장에서 당일 공사가 개시되기 전에 고용관계가 이루어진다. 이는 자생적으로 형성된 인력시장이 용역회사를 대체한 형태이다. 중간착취를 거부한 인력시장이라고 할 수 있어 형식적으로는 시장경제의 원칙이 적용된다. 공공취업망에 의한 고용조건보다 유리한 조건이 보장된다. 요즈음은 이와 같은 인력시장이 점차 사라지고 있는 추세인데, 이는 불법용역회사가 이의 역할을 대체하고 있기 때문이라고 판단된다.

(4) 노동조합

노동조합을 통해 이루어지는 취업으로서 기능공 및 조력공이 위주가 된다. 현재는 지역의 건설일용노동조합이 조합원 복지후생사업 차원에서 무료로 알선하고 있다. 노조는 구인자와 구직자를 연결해주는 매개역할에 그치는 것이 아니라 작업조건, 임금, 근로시간 및 제반 근로조건에 대한 협상당사자로서의 포괄적 역할을 수행한다. 노조는 직종별 조직을 갖추고 조합원인 기능공을 조직하고 관리한다. 안정적이고 합리적인 인력공급체제로 발전할 가능성을 갖고 있으며, 또한 기능공을 통한 건설현장에서의 문제를 해결할 수 있는 주체로서의 역할을 수행할 수 있을 것으로 기대된다.

(5) 공공취업망

정부 및 공공단체가 운영하는 취업망에 의해 이루어지는 취업이다. 공식성을 갖추어 가장 안정적인 취업알선구조가 될 수 있음에도 불구하고 실제적으로는 거의 활용되지 않고 있다. 인맥관계에 의한 기존의 취업구조를 대체하기에는 건설현장의 일거리에 대해 전문성을 갖추지 못하고 있기 때문이다. 또한 취업망을 통해 공급되는 인력에 대해서 능력과 기능을 보장해 줄 수 있는 전문성을 갖추지 못하고 있다. 이 때문에 건설현장의 인력수요자뿐만 아니라 공급자인 기능공 또한 활용의사가 거의 없다.

6. 건설근로자의 고용계약 형태

전문건설업자로부터 재하도급받은 공사를 수행하기 위하여 십장이 동원하여 공사에 임할 때, 십장과 근로자 또는 전문업체와 근로자 사이에 맺어지는 근로계약의 형태 또한 하청형태와 취업구조의 다양성만큼이나 갖가지 종류가 있지만 그 특징에 의하여 ① 임시직, ② 파견직, ③ 순수일용직, ④ 상용일당직의 4가지로 정리할 수 있다.

(1) 임시직

십장(오야지)에 의해 일정한 임금 및 고용기간이 정해진다. 계약기간은 대부분 1년 미만이고 사용자는 동일하되 현장이 달라지는 형태이다. 하나의 현장에서 다른 현장으로 옮겨갈 때는 실업상태이다. 고용자에게 전권이 있으며, 소개, 용역, 인력시장 등 다양한 알선구조를 통해 취업한다.

(2) 파견직

용역회사에서 일정한 업무를 도급받아 일꾼을 파견하는 형식으로 작업의 보조적 업무를 담당한다. 도급기간에 따라 다를 수 있지만 용역회사와의 고용계약에 의하며, 사용자와 실제 임금지급권자가 완전히 분리되어 있다.

(3) 순수일용직

순수하게 일용직으로 매일매일 고용관계가 설정된다. 인력시장이나 용역회사를 통해 수급되는 경우가 대부분이며, 적용대상은 일반잡부가 대부분을 차지한다.

(4) 상용일당직

일반잡부로서 공사기간 중 원도급업자에 고용되는 경우로 공사가 진행되는 기간동안은 상용직으로 고용된다. 이들은 현장에서는 직영잡부라 불린다. 임금체계는 일당계산을 중심으로 하며, 과거에는 원도급업자가 직접 고용하였었는데, 최근에는 하청의 형태로 변형되는 추세에 있다.

IV. 기존의 건설기능인력 관련제도

공사수행에 필요한 일손과 기능은 현장에서 선배를 따라다니면서 어깨너머로 습득하고, 이것이 세월이 흐르면서 기능이 축적되면 숙련공으로 성장하는 과정을 거치는 것이 전통적인 방식이었다. 하지만 이러한 양성체계로는 급격히 성장하는 건설업에 필요한 기능인력을 지속적으로 확보하는 것이 여의치 못했고, 또한 점차 생활수준의 향상으로 인하여 근로조건이 열악한 공사현장에 취업하려는 인력의 부족을 해결하지 못하였다. 따라서 정부와 산업계가 실시하고 있는 대표적인 두 개의 제도인 직업훈련제도, 퇴직공제제도를 통하여 건설기능인력의 양성과 관리를 시도해 왔다. 하지만 이것이 근본적인 해결책이 되지 못하였다. 이에 대해 살펴봄으로써 기존 제도가 갖고 있는 문제점을 알아본다.

1. 직업훈련제도

공업고등학교에서 가르치는 용접, 배관 등 몇몇 기능을 제외하고는 대다수의 기능에 대해서 공식적으로 건설기능인력을 양성하는 유일한 방식으로는 직업훈련기관이 있다. 1976년에 제정된 직업훈련기본법에 의하여 공공직업훈련, 사업내직업훈련 및 인정직업훈련의 3가지 형태의 직업훈련이 실시되어 왔다.

하지만 이들 제도적 방식을 통해서 양성되는 인력의 규모는 매우 미미하였다.⁹⁾ 표에서 알 수 있듯이 매년 양성되는 규모가 4천~7천명 수준에 지나지 않아 전체 기능인력 규모인 90만명과 비교하면 너무 작은 수치이다.



9) 1970년대 후반에서 80년대 중반까지 건설회사부설 직업훈련기관을 통하여 많은 인력이 배출된 것으로 나타나 있다. 이는 해외건설에 인력을 파견하기 위하여 급격히 늘어난 인력수요를 사업내 훈련기관을 통하여 충족하였기 때문이다.

〈표 7〉 공공, 사업내 및 인정직업훈련을 통한 건설기능인력 양성추이

(단위 : 명)

구분	1992년			1993년			1994년			1995년			1996년		
	공공	사업내	인정	공공	사업내	인정	공공	사업내	인정	공공	사업내	인정	공공	사업내	인정
토목	424	-	-	412	-	-	395	-	-	243	-	-	518	-	-
건축	2,814	3,948	52	2,541	3,559	74	2,255	3,108	115	2,168	1,891	634	1,736	1,248	866
소계	3,238	3,948	52	2,953	3,559	74	2,650	3,108	115	2,411	1,891	634	2,254	1,248	866
합계	7,238			6,586			5,873			4,936			4,368		

자료 : 『직업훈련사업 현황』 노동부, 각년도

이후 1996년에 「고용보험법」이 제정됨에 따라 직업능력개발사업으로 바뀌면서, 기업이 필요인력 양성을 훈련기관에 위탁하는 방식으로 전환되었다. 하지만 여전히 인력양성은 별다른 성과를 낳지 못하고 있다. 대부분의 기능인력은 현장에서의 비공식적인 과정을 통한 기능의 습득을 선호하고 있고, 이러한 현상은 여러 조사를 통하여 입증되고 있다.¹⁰⁾¹¹⁾ 이러한 결과는 현재의 직업훈련제도가 갖고 있는 틀에서는 당연한 결과라 할 수 있다. 이제 그 이유를 알아봄으로써 건설기능인력의 양성과 관리를 위한 개선방안의 시발점으로 삼고자 한다.

건설산업의 생산활동은 프로젝트별로 수행되고 기능인력은 자기를 수요하는 공사현장을 따라서 현장간에 자유로이 이동한다. 따라서 건설업체로서는 일시적인 필요인력을 충당하기 위해 평소에 기능인력을 양성, 관리할 필요를 느끼지 못하므로 이들에 대한 직업훈련에 별 관심을 갖지 못하는 것이 이윤을 추구하는 기업의 목적에 비추어 볼 때 당연하다. 그리고 근로자의 관점에서조차 이러한 훈련체계가 향후 취업알선이나 직무수행 능력의 향상에 실제적인 도움이 되지 못하고 있다고 생각하고 있다. 현행 직업훈련체계는 근로자에게 필요한 직무수행 능력을 습득 또는 향상시킨다는 목적으로 운영되고 있다. 그러나 일일 노임을 생계수단으로 삼는 일용 또는 임시 근로자들이 자신들이 비용을 부담하지 않고도 정부의 훈련비 보조에 의해 훈련에 참가할 수 있다 하더라도, 훈련기간 중에 생계에 대한 보조금이 별도로 지원되지 못하거나 소액의 훈련수당만이 지급되는 여건에서는 근로자들이 자율적으로 능력개발 훈련에 참여할 유인력은 매우 미약하다. 즉 임시직 및 일용직 근로자가 훈련의 주요 수요자임에도 불구하고, 현재의 훈련의 내용과 과정은 이들의 불안정한 고용조건을 간과하고 있는 것이다.

2. 건설근로자 퇴직공제제도

퇴직공제제이란 건설업에 종사하는 일용근로자가 건설업에서 퇴직하게 되는 경우 사업주

10) 기능인력의 기능습득 과정에 대한 실태조사(김정호·김석주, 1995)에 의하면, 선배 독립심장이나 숙련기능공으로부터 교육을 받았다는 노동자가 47.6%이며, 주위에서 작업하는 것을 관찰하면서 기능을 습득했다는 응답이 31.0%의 비중을 차지하여 직업훈련원이나 교육기관을 통해 기능을 익혔다는 9.9%의 비중에 비해 절대적으로 높게 나타난다.

11) 대한건설협회가 1995년 5월에 전국의 10개 현장에서 약 2,000명을 대상으로 설문조사한 결과와 거의 동일하다. 협회의 실태조사에 따르면, 근로자의 52%는 독립심장이나 숙련기능공으로부터 배웠고, 29%는 주위에서 작업하는 것을 보고 스스로 습득한 반면에, 직업훈련원이나 교육기관에서 기능훈련을 받은 근로자는 다만 9%에 머물렀다.

가 납부한 공제부금에 이자를 합산하여 해당 근로자에게 퇴직금 형태로 지급하도록 한 것이다.¹²⁾ 이에 의하면 건설사업주는 노임을 지급할 때마다 근로자가 소지하고 있는 복지수첩에 당해 근로자의 근로일수에 따라 1일 2,000원의 공제증지를 붙여주고, 근로자들은 건설업을 떠나거나 사망할 경우 붙여진 공제증지의 수만큼에 해당하는 돈을 퇴직금 형태로 받을 수 있다는 것이다. 이 법의 취지는 일용근로자에게 복지혜택을 부여함으로써 건설현장의 취업유인을 제공하자는 것이며, 나아가 이를 통하여 건설근로자를 관리할 수 있는 수단으로 활용하려는 것이다.

하지만 복지수첩 발급건수, 건설업체의 공제제도 가입현황을 보면 그 효과는 아직 기대에 못미친다. 그 이유는 의무가입대상자가 되는 건설업체에 대하여 의무적 가입을 감독하는 장치가 없고 임의가입자에 대한 유인책도 미미하여 법으로서의 실효성이 제약되어 있다는 것이 결정적인 문제이다.¹³⁾ 즉 공제제도는 발주자 또는 사업주의 자발성에만 호소하고 근로자로서는 단순한 수혜자의 기능만 요구하고 있어, 근로자가 적극적으로 복지수첩에 증지첨부를 요구하기에는 무리라는 것도 큰 요인으로 작용한다.

V. 기능인력 양성 및 관리방안

이제까지 건설업 생산구조, 생산체계가 빚어낸 고용구조를 살펴보고, 그동안 우리나라에서 실시된 건설기능인력 양성 및 관리제도를 분석함으로써 갖고 있는 문제점을 알아보았다. 이들 분석과 문제점 인식을 기반으로 하여 건설현장에 지속적으로 인력이 유입되고, 이들이 현장에서 요구하는 숙련도를 갖춘 기능인력으로 성장해 갈 수 있도록 하는 양성 및 관리체계를 제시하고자 한다.

1. 개선방안의 기초

새로운 인력양성 및 관리체계는 기존의 체계가 갖추지 못하였던 현장성과 종합성의 기초에서 검토되어야 한다. 인력의 양성과 관리가 상호상승(시너지) 효과를 가져올 수 있도록 종합적인 운영체계를 갖추으로써 기존의 문제점을 해결할 수 있다. 그 조건이 충족되기 위해서는 건설기능인력에 대한 양성과 관리가 일원화된 모형이 성립되어야 한다고 제안한다. 그리고 그 모형은 다음의 세 가지 기능을 수행해야 한다.

첫째, 임시적일 수밖에 없는 기능직의 불안정한 고용형태로 인하여 전직을 희망하는 것에 대한 대응책이 제시되어야 한다. 현장에서 작업하는 일거리는 단속적으로 주어지겠지만, 기능인력이 일정한 소속감을 가짐과 동시에 내일 당장 일거리를 찾아 헤매야 한다는 불안감에 빠져들지 않도록 하는 제도적인 장치이어야 한다. 즉 당장 내일 일을 걱정하지 않아도 되는 체제가 됨으로써, 일용직으로 인한 장래에 대한 불안감을 해소시킬 수 있는 방안이어야 한다.

12) '건설근로자의 고용개선 등에 관한 법률' 제3장에 의거한 것으로, 일반적으로 일용직은 퇴직금이 없기 때문에 퇴직금 형태를 갖추고자 한 것이다. 수년 전부터 건설현장에서는 인력을 끌어들이기 위하여 퇴직금을 계산하여 주는 곳도 많이 관찰된다.

13) 공제계약을 가입하지 않거나, 가입하더라도 수첩발급을 하지 않거나, 증지납부를 지체하는 어떠한 경우라도 제재하는 규정이 없다.

둘째, 공사현장과 기능공을 연결시킴으로써 기능인력에 대한 수요와 공급이 서로 원활히 이루어져야 한다. 이는 양측 모두에 거래비용을 절감시켜 줌으로써 상호이익 증대를 가져올 수 있다.

셋째, 현장이 필요로 하는 기능공을 양성할 수 있는 체계이어야 한다. 뿐만 아니라 이제까지 공식적으로 이루어지지 않았던 기능공에 대한 향상 및 재훈련을 실시하여, 기능인력의 숙련도를 지속적으로 높일 수 있는 방안이 첨가되어야 한다. 가능하다면 교육훈련의 실시를 통하여 숙련도 향상뿐만 아니라 의식에 대한 교육도 실시되어 기능인력의 현장작업태도를 개선하는 효과를 기대할 수 있어야 할 것이다.

2. 사례분석 : 포항지역 건설노동조합

이와 같은 모형에 근접한 사례로서, 현재 우리나라 건설업에서 찾아볼 수 있는 비슷한 경우로 포항지역 건설일용노동조합을 지적할 수 있다. 이 사례에 대하여 구체적인 내용을 알아본다.

포항지역 건설노조(1989년 4월 설립)는 포항제철 및 협력업체가 발주하는 공사에 투입되는 노동자를 대상으로, 용접, 배관, 제관 등의 설치직종을 중심으로 조직되었다. 특이한 점은 1996년 1월에 건설기능학교를 개설하여 일용근로자에 대한 양성 및 향상훈련을 실시해 오고 있다는 것이다.¹⁴⁾ 기능학교의 강사진은 각 기능분야에서 20 ~ 30년의 현장 경험과 나이 50세 정도의 이론적 지식을 겸비한 반장, 공사과장 출신의 현직 선배기능공으로 구성된다. 교육은 주간작업을 마친 후 오후에 주 1~2회 실시한다. 기능학교의 목적은 기능향상, 재훈련을 통하여 기능수준을 높이고 복합기능을 보유하도록 하는 것이다.

더 나아가 노조를 통해 취업정보를 교환하고 노동자의 이동상황을 파악해 나갈 수 있다는 점을 활용하여, 일용근로자 관리의 주체로서의 역할을 노조가 맡음으로써 현장의 수급상황에 따라 취업알선 또는 인력공급의 대리인 기능을 수행하고자 한 것이다.

교육과 기능인력 관리를 동시에 시행하겠다는 취지와 기대에 비하여 그 성과는 아직 미미하다. 이는 기능학교가 설립된 후 얼마 안가서 외환위기가 도래한 것과, 이후 포항지역의 건설경기가 급락한 것이 가장 큰 요인이다. 하루 벌어 하루 사는 일용근로자의 입장에서는 경기가 나빠 실업률이 증가할 경우, 일감 자체가 줄어들게 되므로 노조의 취업알선의 성과가 미미해지고 이에 따라 노조를 중심으로 모여들고자 하는 유인이 약해졌기 때문이다. 하지만 향후 건설경기가 상승하고 교육의 성과가 장기적으로 축적되면 기능학교를 통해 배출된 인력에 대한 데이터베이스를 만들어 취업정보센터 역할을 할 수 있을 것으로 기대된다.

3. 양성 및 관리를 위한 센터조직

이상의 분석과 논리를 기반으로 건설기능인력의 양성과 관리를 통합한 체계가 운영될 수 있도록 가칭 ‘건설기능인력 관리센터’를 설립할 것을 제안한다.¹⁵⁾

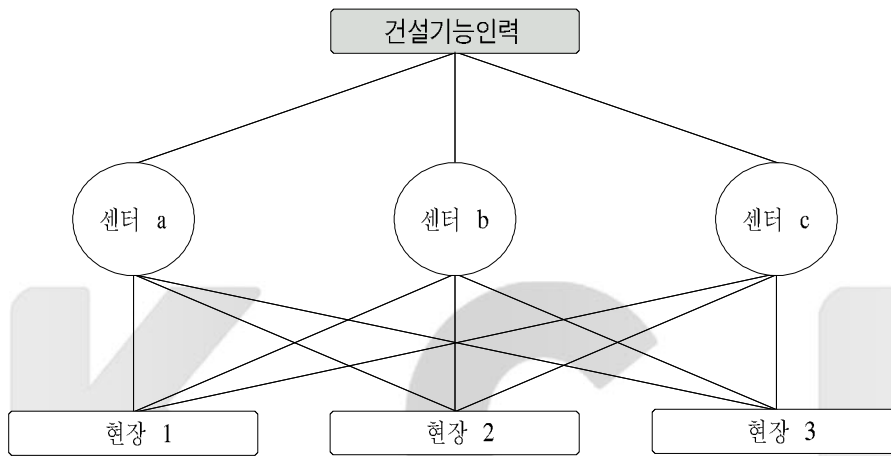
14) 독일의 경우 노와 사가 함께 운영하여 교육훈련 및 자격제도를 이끌어가고 있으며, 일부에서는 노조가 단독으로 운영하는 경우도 있다. 건설업의 경우 한국의 전문건설업자 단체에 가까운 ‘건설업수공업회의소’가 주도하고 있으며 그 훈련위원회, 시험위원회 등에 노사가 동수로 참여하여 정책을 결정하고 있다.

15) 건설기능인력의 유인과 육성을 위해 「건설인력관리센터」가 대한건설협회 산하에 2002년 10월에 설립되었다.

(1) 센터의 운영방안

센터 운영의 중심체계는 다음과 같다. 건설기능공은 센터에 등록을 하고, 센터에서는 공사 현장에서 요구하는 인력수요에 맞추어 기능공을 알선해주는 역할을 한다. 일거리가 없는 기간에는 기능공에 대해 직업훈련을 비롯한 의식교육을 실시함으로써 단속적으로 주어지는 일거리로 인한 고용공백기를 메꾸게 되고, 교육수료 여부는 해당 기능공에 대한 평가로 연결되게 한다. 이와 같은 체제를 통하여 소속감을 불어넣어 줄 수 있게 되어, 공사판 일이 임시적이고 장래성이 없다는 데서 야기되는 일용직 근로자의 불안감을 해소시켜 줄 수 있게 될 것이다. 또한 이처럼 센터를 통하여 기능공의 교육, 취업 등이 파악되면, 이제까지 일용직 근로자가 배제되어 왔던 사회복지체제로의 수용이 가능하게 될 것이다.¹⁶⁾

(그림 2) 센터를 경유한 기능인력 흐름도



센터의 활동단위를 개별 현장이나 업체의 범위에서 건설산업 전체로 확장시킴으로써, 임시·일용 근로자에 대한 직업훈련의 결실이 개별기업에 귀속되지 못하는 구조적인 문제를 해결해 나갈 수 있다. 단, 이를 위해서는 센터는 본질적으로 노·사 연합에 의해 조직되어야 한다. 노·사 연합에 의해 조직됨으로써, 기업체의 인적 자원과 재정적 능력이 노조의 실용적인 훈련 및 조직 운영과 결합되어 종합적인 인력관리의 목적이 달성될 수 있게 될 것이다.

(2) 센터의 조직

센터는 노·사 연합에 의해 조직되는 것을 원칙으로 하면서 우선적으로는 기업연합체(대한 건설협회, 대한전문건설협회, 대한설비건설협회 등)가 주체가 되어 센터를 조직하는 것이 현실적인 방안이 된다. 기업체 단체와 노조는 공동위원회를 구성하여 기능인력의 양성과 관리를 위한 기본계획의 수립과 훈련과정을 주도할 뿐만 아니라 고용정보를 공유하면서 인력수급의 균형을 유도해 나가는 주체가 되어야 하는 것이다. 기존의 포항노조의 사례를 관찰해 볼 때는, 노동력의 공급체인 노조가 자율적으로 훈련과 관리기능을 담당하는 것이 노동력의 질적 향상을 위하여 바람직하다고 판단된다. 그러나 현실적으로 노조의 기반과 조

16) 이제까지는 일용근로자는 고용보험 적용대상에서 제외되어 왔지만, 2002년 7월 현재 정부는 일용근로자에게도 고용보험을 적용하는 개정안을 국회에 제출해 놓고 있는 상황이다. 따라서 조만간에 일용근로자도 고용보험의 혜택을 볼 수 있을 것이다. 다만 고용보험 혜택이 얼마나 실효성을 가질 것인지, 기능인력을 건설현장으로 유인, 육성하는 방안이 될 것인지는 아직 미지수이다.

직력이 취약하고 인적 역량과 물적담당 능력이 미약하므로, 기업연합체인 협회가 센터의 조직과 운영의 실질적인 주체가 되는 것이 타당하다. 그리고 건설일용노조가 결성되어 있는 지역에서는 센터의 각 기능을 노조와 직접적인 공조를 이루어 조직할 수 있다.¹⁷⁾ 이후 노조가 활성화되어 전국적으로 조직화되면 협회와 노조가 대등한 공동조직을 형성하여 센터를 재조직해 나갈 수 있게 된다.

단기적으로는 지역사회에 사업의 기반을 두지만 점차 정보통신망을 통해 전국 범위의 조직을 형성한다. 이 경우 기능인력 관리의 단위를 사업내(또는 현장) 및 지역 범위에서 산업 및 전국 범위로 확대시킬 수 있다. 우선적으로는 목수, 배관공, 제관공, 용접공 등 건설현장에서 수요가 큰 몇몇 직종을 중심으로 조직해 나가면서 점차 모든 직종으로 확대시키는 방안이 현실적이 될 것이다.

(3) 재정의 확보와 관리

수혜자 부담의 원칙에 따라 기업체가 부담하도록 하되, 기존의 직업훈련분담금의 납부체계를 개선하여 기업체의 추가적 또는 이중적 부담을 경감시켜야 할 것이다. 직업훈련에 대한 투자의 귀속효과를 기업단위에서 산업단위로 확장시킬 경우, 기업체가 의무적으로 납부하고 있는 고용보험료를 센터의 운영자금으로 활용할 수 있다. 즉 각종 교육 및 훈련사업을 지원하는 직업능력개발사업용의 고용보험기금¹⁸⁾을 협회에 적립하도록 하여 각 센터별 직업능력개발사업을 시행하는 사업주나 근로자가 직접 지원받을 수 있도록 배분하면 될 것이다.

4. 센터의 파급효과

(1) 단기적 효과

훈련과 취업알선의 기능이 통합되어 근로자의 직업훈련에 대한 동기를 유발시키고 참여도를 높여 훈련의 효율성을 제고시킬 수 있게 된다.

특히 센터가 가져올 가장 큰 변화는 독립심장의 역할을 센터의 기능으로 흡수해 나감으로써 중층적 하청구조의 고질적 문제를 해결해 나가게 된다는 것이다. 독립심장에 의해 기능인력이 동원 및 통제되면서 발생하는 일용근로자의 고용구조, 즉 노무 하청구조가 [원청]→[센터]→[근로자]의 구조로 개선될 수 있다.

센터가 고용자와 피고용자의 노동계약을 직접 매개함으로써 일부 독립심장의 부당한 노동행위가 원천적으로 예방될 수 있다. 따라서 기존의 노무하청체계에 의한 중층적 고용체계를 단선적 고용체제로 대체시킴으로써 고용의 거래비용을 절감시키게 될 것이고, 이는 근로자의 이익으로 환원된다. 인력을 동원하고 일거리를 제공하는 대가로 독립심장이 임의적으로 차지하던 분배의 몫이 근로자에게 그대로 이전될 수 있으므로 근로자의 경제적 후생이 증대될 수 있다. 또한 이제까지는 독립심장이 무리한 도급제로 작업량을 할당받으면서 한계수익을 확보하기 위해서는 공기를 단축하고 품질을 등한시할 수밖에 없으므로 부실시공의 원인이 되어 왔다. 그러나 센터가 독립심장의 인력동원과 관리기능을 대체함으로써 경제적 동인에 의한 부실공사의 한 원인을 소멸시킬 수 있다.

17) 2002년 10월 현재 지역노조 수는 약 40개에 이르고 있다.

18) 현재는 총공사금액×노무비율×(기업규모에 따라 0.1~0.7%)로 계상된다.

물론 독립심장의 반발이 심할 것이어서, 센터의 기능이 활성화되기 전까지는 독립심장에 의한 기존의 고용체계와 센터의 고용체계가 병존하게 되지만, 독립심장이 노조활동에 중심적 역할을 담당한 것처럼(포항노조의 경우) 센터는 독립심장을 센터활동에 적극 참여할 수 있도록 유도해 나갈 수 있을 것이다.

(2) 중장기적 효과

취업정보의 통합에 따라 지역별 및 산업별로 인력수급이 원활해지게 된다. 인력수요의 측면에서, 기업체는 양질의 노동력을 신속하게 공급받을 수 있게 될 것이다. 특히 공급의 측면에서는 건설기능인력의 임시 또는 일용성에 따르는 고용불안이라는 구조적인 문제를 최소화시켜 나갈 수 있게 되면서, 기능인력의 취업유인으로 작용하게 된다. 센터의 기능을 통해 취업의 기회가 확대되고, 일이 없을 때에는 고용보험의 혜택을 받아서 직업훈련에 참여함으로써 일을 하지 못함에 따르는 단절적인 불안이 해소되기 때문이다.

K C I

VI. 맺는 말

외환위기 이전의 건설현장에서도 인력부족 문제는 상존하였고, 특히 청년층의 건설현장 기피로 인한 고령화와 숙련된 기능공의 부족은 두드러진 현상이었다. 이후 경기급랭으로 잠잠하였던 것이, 금년 들어 한국경제의 전반적인 회복세에 힘입어 건설경기 또한 주택건설을 중심으로 나아지면서, 기능인력의 양적, 질적 부족문제가 다시 제기되고 있다. 하지만 그간 외환위기로 인한 불황으로 건설현장을 지켰던 숙련기능공마저 떠난 실정이어서 사태는 더욱 어려운 실정이다.

이를 해결하기 위해서는 근본적으로 건설업 취업을 유도하고, 일단 유입된 기능인이 건설업에 계속 남아 있을 수 있는 유인을 제공해야 한다. 건설업 생산체계의 특성상 기능인력 대부분이 일용 또는 임시직의 형태로 고용된다. 이들은 이 현장 저 공사장을 옮겨다니면서 취업하고 있으므로 공식적인 고용관리가 체계적으로 이루어지지 않고 있다. 그러다 보니 사회안전망에서도 별 혜택을 받지 못하면서 건설업에 종사하는 것에 대해 자긍심과 소속감을 가질 수 없는 형편이다. 게다가 공사관 일이 임시적이고 장래성이 없다는 데서 야기되는 일용직 근로자의 불안감마저 가중되고 있어 취업유인은 기대하기 힘들다. 인력을 건설현장으로 불러들이기 위해서는 기능인력이 내일 당장 일거리를 찾아 헤매야 한다는 불안감에 빠져들지 않도록 하는 제도적인 장치가 제공되어야 한다. 따라서 건설기능인력에 관한 제반정책은 인력부족을 해소하는 데 초점을 두어야 하지만 임금상승과 같은 일시적인 처방만으로는 문제해결이 어렵다. 그 내용에 있어서는 기능인력의 양성 및 관리에 관한 정책이 되어야 하고, 이는 공급확대 및 인력유지를 바탕으로 제시되어야 한다.

본 연구는 이를 염두에 두고 기능인력의 양성 및 관리체계가 이루어지는 제도적 모형을 제시하였다. 인력수요체제는 건설업 생산체계를 기반으로 하여 형성된다는 점에서, 새로운 개선방안은 현재 우리나라에서 관찰되는 인력구조 및 노동력 활용에 대한 분석을 밑바탕으로 하였다. 하도급체계에 대한 분석과 십장의 역할 및 기능에 대한 분석을 통해서, 개선방안에서는 이를 대체하되 그간 중층하도급 구조에서 많은 손해를 감수해온 기능인력의 권리를 회복할 수 있는 방안이 되도록 하였다.

새로운 인력양성 및 관리모형은 세 가지 기능을 수행하는 것을 전제조건으로 삼았다. 첫째, 임시적일 수밖에 없는 기능직의 불안정한 고용형태로 인하여 전직을 희망하는 것에 대한 대응책 제시, 둘째, 공사현장과 기능공을 연결시킴으로써 기능인력에 대한 원활한 수요와 공급기능, 셋째, 기능공 양성이다. 본 연구에서는 이와 같은 모형에 근접한 사례로서 포항 지역 건설일용노동조합의 기능학교를 본보기로 하여, 건설기능인력의 양성과 관리를 통합한 체계가 운영될 수 있도록 '건설기능인력 관리센터'를 설립할 것을 제안하였다.

센터의 정작은 직업훈련, 취업알선 및 복지사업이 동시에 수행될 수 있는 효과를 가져올 것으로 기대된다. 특히 센터가 빚어낼 가장 큰 변화는 독립십장의 역할을 센터의 기능으로 흡수해 나감으로써 중층적 하청구조의 고질적 문제를 해결해 나가게 된다는 것이다. 아울러 장기적으로는 취업정보의 통합에 따라 지역별 및 산업별로 인력수급이 원활해지는 효과가 발생할 것이다. 이는 궁극적으로 건설기능인력의 양적 수급안정과 질적 기능향상을 통하여 부실공사의 소지를 방지하고 건설업의 안정적인 발전토대를 마련하는 데 기여할 것이다.

참 고 문 헌

- 김정호·김석주, 「건설기능인력 확보 및 육성방안」, 국토개발연구원, 1995.
- 김정호·김성일, 「건설기능인력 고용안정화 방안」, 국토개발연구원, 1996.
- 노동부, 「직업훈련사업 현황」, 각년도
- 대한건설협회, 『건설기능공 의식구조, 이제는 바뀌어야—기능공 의식구조 실상 및 공종별 부실사례—』
1995.
- 박명수, 「건설업 직업훈련제도의 문제점과 개선방안」, 한국건설산업연구원, 1995.
- _____, 「건설일용근로자 사회안전망 구축방안」, 한국건설산업연구원, 1999.
- _____. 김태황, 「건설기능인력 양성 및 관리방안」, 한국건설산업연구원, 1998
- 전일노협편집위원회, 『건설노동자』, 전국건설일용노동조합협의회, 1995.
- 통계청, 『고용구조조사보고서』, 각년도
- _____, 『건설업통계조사보고서』, 각년도.
- _____, 『경제활동인구연보』, 각년도.
- 한국노동연구원, 「건설일용근로자의 고용구조 및 근로복지에 관한 연구」, 1998.
- 허재준·심규범, 「일용근로자 고용개선대책의 기본방향」, 실업대책기획평가단, 1999. 5.
- _____, 「일용근로자 고용개선대책의 기본방향(II)」, 실업대책기획평가단, 1999. 6.
- 황익주, 「한국건설업의 고용구조」, 『한국사회연구』, 한길사, 1985.

Journal of Regulation Studies Vol.11 No.2 2002

Proposal for Training and Management System for the Construction Craftsmen in Korea

Myungsoo Park

The paper is based on the idea that the solution for the short supply of construction craftsmen should be dealt with the supply policy, which is to encourage more inflow into and longer stay in the construction industry.

The paper analyzes the characteristics and the work habit of the construction craftsmen. The findings suggest that what the construction craftsmen need most are stable jobs and the coverage of social insurance which has been limited only to permanent workers. Based on these findings, the study suggests that the function of training and the function of management should be closely related, and that a 'Management Center for the Construction Craftsmen' should be established. The center systematically organizes the craftsmen and provides a stable work, by providing the vocational training program, placement services and employment information services., and can be utilized as manpower management system.

Key words : Construction craftsmen, job placement, vocational training, manpower management, employment information.