

건설기능인력 양성체계 개선



박광배 대한건설정책연구원 연구위원, jwjbpark@hanmail.net

1. 서론

2018년 서울노동권익센터가 단순노무를 제공하는 근로자 실태 조사를 목적으로 서울 지역 건설현장을 전수조사¹⁾ 한 결과 건설근로자를 대상으로 하는 기능훈련이 제대로 이루어지지 못하고 있는 것으로 나타났다. 건설근로자 중 교육훈련을 경험했다는 응답은 25%로 조사되었다. 예상보다 높은 수준인 것으로 판단되나, 이 중 95.3%는 지인이나 동료부터의 비공식적인 교육훈련인 것으로 조사되었다.

같은 조사에서는 교육훈련 경험이 있는 근로자일수록 교육훈련에 대해 긍정적인 인식을 갖고 있는 것으로 조사되었다. 또한 양성 교육 이후 기능향상 훈련에 대해서도 긍정적으로 생각하는 것으로 나타났다. 반면 현장경력이 긴 근로자일수록 교육훈련에 대해서 긍정적으로 인식하지 않고 있는 것으로 나타났다.

이처럼 효과적인 교육훈련 기회의 제공은 건설근로자가 건설업에 종사하는 기간 중 기능 숙련을 통한 처우개선을 가능하게 하는 수단이 될 수 있다. 또한 생산성 향상을 기대할 수 있는 긍정적인 효과도 있다.

교육훈련은 외부성(externality)을 갖는 대표적인 서비스라고 할 수 있다. 교육훈련을 이수한 건설근로자는 동료인 근로자에게도 긍정적인 영향을 미칠 수 있을 뿐만 아니라 보다 수준 높은 숙련을 가능하게 하는 역할을 한다.

교육훈련의 효과와 외부성은 노동의존도가 강한 건설업에서 더욱 필요하다. 생산요소로서 노동의 중요도와 생산성 기여도가 다른 어떤 업종에 비해 높기 때문이다. 따라서 건설업에서 교육훈련

의 필요성과 효과적인 공급방안 모색이 필요한 것으로 판단된다.

그러나 건설근로자를 대상으로 하는 교육훈련은 공급과 수요가 모두 부진한 상황이다. 최근 건설근로자로 입직하는 규모가 정체되고 있다. 이런 추세는 향후에도 지속될 것으로 예상된다. 전반적인 인구구조의 변화와 건설업에 대한 인식이 크게 개선되지 못하고 있기 때문이다.

이하에서는 현재의 건설근로자 양성훈련의 문제점을 검토하고, 이를 개선할 수 있는 대안을 모색한다.

2. 건설근로자 교육훈련의 현황 및 문제점

2.1 건설근로자 교육훈련 필요성

건설업은 제품을 생산한 후 시장에서 거래가 이루어지는 업종이 아니다. 입찰과정을 거쳐 발주자의 요구를 가장 효과적으로 수행할 수 있는 건설업자가 선택되고, 공사를 수주한 건설업자는 비로소 생산활동을 하게 된다.

건설업뿐만 아니라 모든 업종에서 동일하지만 특히 건설업은 공사수주를 위한 가격경쟁이 치열해서 원가절감은 가장 중요한 요소 중의 하나이다. 전통적인 생산요소인 노동과 자본 중 가변성이 큰 요소는 노동이다. 이에 따라 노동은 생산활동에 따라 수요의 변화가 크게 나타난다.

건설업의 노동을 구체적으로 구분하면 건설근로자와 건설기술자로 나눌 수 있는데, 건설근로자는 생산활동에 노무를 제공하는 근로자이며, 생산활동의 변동에 더 민감하게 반응한다. 가변성의 정도가 더욱 크다고 할 수 있다.

1) 서울노동권익센터가 2018년 10월 8일부터 11월 9일까지 서울지역에서 진행되고 있는 건축공사, 토목공사, 플랜트 현장을 대상으로 전수조사했으며, 민간공사와 공공공사의 비중은 85%와 15%였다.

건설근로자의 대부분은 일용직으로 고용계약을 체결하고 노동을 제공한다. 이들에게는 일자리를 안정적으로 확보하는 가장 중요하다. 일용직은 무노동 무임금이 적용되므로 근로일수에 따라 소득이 좌우되기 때문이다.

건설근로자가 안정적으로 근로일수를 늘려갈 수 있는 방법은 기능공이 되는 것이다. 기능의 숙련도가 향상됨에 따라 일자리 확보가 가능하고, 이에 따라 소득도 높아질 수 있다. 또한 임금 자체가

인상되는 결과가 나타나기도 한다. <표 3>은 숙련도와 임금인상의 관계에 대해서 건설근로자를 대상으로 한 설문조사 결과인데, 상대적으로 건설업 종사경력이 짧은 근로자들에서 긍정적인 인식을 하고 있는 것으로 나타났다. <표 4>는 하도급 생산방식을 활용하고 있는 건설업 생산체계상 하도급자로 건설근로자를 고용하는 전문건설업자들을 대상으로 한 조사에서도 숙련도에 따라 임금을 차등지급하는 것으로 나타나고 있다.

표 1. 현장별 근로일수(2018년 기준)

(단위: %)

구분	사례수	평균(일)	10일 이하	11~15일	16~20일	21~25일	26일 이상	
전체	1,018	17.6	21.5	10.0	46.9	17.6	4.0	
작업 능력 수준	팀장/반장	87	19.1	19.5	4.6	42.5	27.6	5.7
	기능공	463	17.6	21.6	9.9	47.3	16.8	4.3
	준기공	136	17.8	17.6	12.5	52.2	14.0	3.7
	조공	78	16.4	26.9	12.8	43.6	11.5	5.1
	일반공	254	17.4	22.4	9.8	45.7	19.3	2.8

주: 건설근로자공제회 퇴직공제 DB의 모집단 분포를 참고하여 층화추출, 2018년 7월부터 9월까지 방문면접조사방식으로 진행된 설문조사 결과.
 자료: 건설근로자공제회, 건설근로자 종합생활 실태조사 보고서.

표 2. 2016년과 2017년 건설근로자 월 평균 근로일수 설문조사 결과

구분	사례수	10일 미만	10~20일 미만	20일~25일 미만	25일 이상	평균(일)	
2016년	계	307	2.9	17.9	39.1	40.1	21.3
	숙련공	199	0.5	17.6	39.7	42.2	21.7
	미숙련공	108	7.4	18.5	38.0	36.1	20.5
2017년	계	307	6.5	19.5	34.9	39.1	20.3
	숙련공	199	2.5	20.1	36.2	41.2	21.0
	미숙련공	108	13.9	18.5	32.4	35.2	18.9

자료: 건설근로자공제회, 직종별 표준근로계약서 개발·보급, 대한건설정책연구원.

표 3. 숙련도와 임금인상 관계(2012년 기준)

(단위: 명, %)

구분	사례수	매우 그렇다	그렇다	그렇지 않다	전혀 그렇지 않다	기타	
전체	302	6.3	37.7	52.3	2.6	1.0	
건설업 종사기간	5년 이하	53	11.3	60.4	28.3	0.0	0.0
	6~10년 이하	60	5.0	41.7	51.7	1.7	0.0
	11~15년 이하	40	7.5	27.5	55.0	10.0	0.0
	16~20년 이하	50	4.0	34.0	62.0	0.0	0.0
	20년 초과	99	5.1	29.3	59.6	3.0	3.0

주: 2012년 10월 시행한 설문조사 결과.

자료: 건설근로자공제회, 건설근로자 반값 취업지원사업 성과평가 및 발전방안에 대한 연구, 대한건설정책연구원.

표 4. 건설근로자 숙련도별 임금 차등지급 여부(전문건설업자 응답)

(단위: 개, %)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
계	1,270(100.0)	1,172(100.0)	1,148(100.0)	850(100.0)	861(100.0)	980(100.0)	738(100.0)
차등임금 지급	1,079(85.0)	956(81.6)	967(84.2)	700(82.4)	708(82.2)	814(83.1)	605(82.0)
동일임금 지급	191(15.0)	216(18.4)	181(15.8)	150(17.6)	153(17.8)	166(16.9)	133(18.0)

자료: 대한전문건설협회, 전문건설업 실태조사 분석 보고서, 대한건설정책연구원.

2.2 건설근로자 교육훈련 현황

건설근로자를 대상으로 교육훈련 서비스를 제공하는 기관은 크게 공공과 민간으로 구분할 수 있다. 공공과 민간 훈련기관을 구분하는 기준이 명확하지는 않다. 설립과 운영에 필요한 재원이 모두 고용보험기금 등의 공적인 재원으로 충당되는 경우는 공공 훈련기관이라고 할 수 있다. 반면 영리를 목적으로 하는 학원 형태의 교육훈련기관은 민간 훈련기관에 해당된다. 그런데 설립 시 공적인 재원이 투자되었고, 운영과정에서도 고용보험기금 등에서 운영 재원의 일부를 지원받는 경우는 구분이 명확하지 않다. 또한 영리를 목적으로 하는 민간 훈련기관도 위탁 또는 재위탁의 형태로 고용보험기금을 지원받는 경우도 있다. 이 경우는 훈련과정에 따라 공공 훈련과 민간 훈련으로 구분할 수밖에 없다.

이처럼 공공 훈련기관과 민간훈련기관을 구분하는 것이 명확하지는 않지만, 영리를 목적으로 하지 않는 대표적인 훈련기관은 <표 1>과 같다. 운영주체에 따라 훈련의 주요 대상이 건설근로자 또는 건설기술자로 구분된다. 건설근로자 양성훈련을 제공하는 대표적인 기관은 전문건설공제조합 기술교육원이다. 매년 300명의 건설근로자를 양성하는 교육을 제공하고 있고, 모집대상 300명 중 약 90%를 2+1 형태로 운영하고 있다. 특성화고등학교나 공업계 고등학교가 아닌 고등학교 재학생 중 취업을 염두에 두고 있는 고등학생들이 대상이다. 건설업에 입직하는 청년층 근로자가 정체되고 있는 상황에서 필요성이 크고, 중요한 역할을 기대할 수 있는 대상을 위주로 교육훈련을 제공하고 있다.

건설근로자를 대상으로 비영리 교육훈련을 제공하는 대표적인 기관은 노동조합에서 운영하고 있기도 하다. 한국노총 및 민주노총의 건설 관련 조직에서 훈련기관을 운영하고 있고, 현장 경력이 풍부한 건설근로자가 강사로 참여하고 있는 경우가 많다. 이들 훈련기관의 특징은 특정한 직종을 중심으로 교육훈련이 이루어지고 있다. 이는 노조원들이 형틀목공과 철근공 등 골조공사와 관련된 직종을 위주로 분포되어 있기 때문이다.

표 5. 건설관련 비영리 훈련기관

구분	운영주체	설립연도	설립근거	교육과정	교육인원 (연간명)
건설기술교육원	건설협회 등	1978	건설기술관리법 시행령 제25조 제1항	11개: 건축시공, 건축환경설비, 특수용접, 도장, 배관, 타일, 건축목공, 실내건축마감, 타일, 보일러설치 및 수리, 특수용접	735
전문건설공제조합 기술교육원	전문건설공제조합	1997	근로자직업능력개발법 제28조, 시행령 제24조	9개: 건축시공, 실내건축시공, 그린홈서비스시공, 건축환경설비, 토목시공, 측량, 조경시공, 특수용접	300
호남권 건설기능인력양성기관	고창군	2013	건설산업기본법 제87조의2	2개: 한옥전공, 경량목조건축	60
부산광역시 건설기술교육원	부산시	2013	건설산업기본법 제87조의2	4개: 건축시공, 실내건축, 건축환경설비, 특수용접	360 (2014년)

고용노동부는 2015년부터 건설근로자공제회에 위탁하여 훈련 서비스를 제공하고 있다. 고용보험기금을 활용하는 이 사업은 민간 훈련기관을 선정하여 재위탁 형태로 운영되고 있다. 재위탁 훈련기관 선정 시에는 지역과 직종을 고려하고 있다.

학원 형태의 민간 훈련기관도 관련 서비스를 제공하고 있다. 건설 직종의 특성으로 인하여 일정규모 이상의 공간이 필요로 한다. 또한 습식 직종의 교육훈련에는 물을 사용하는 경우가 많다. 이에 따라 장소적인 제약을 받기도 한다. 건설 직종의 훈련을 공급하는 학원은 다른 업종에서 요구하는 기능훈련을 공급하는 학원보다 많은 어려움 속에서 운영이 이루어지고 있는 것으로 파악되고 있다. 이로 인하여 건설 현장에서 필요로 하는 직종을 대상으로 하는 교육훈련이 효과적으로 공급되지 못하고 있는 상황이다.

2.3 건설근로자 교육훈련의 문제점

1) 훈련 공급 직종의 편중

공공 훈련기관은 공급 직종을 선정하는 과정에서 실태조사를 하고 있다. 이를 바탕으로 훈련 공급을 하고 있으나, 실태를 조사하는 설문조사의 결과의 신뢰성이 높지 않아 건설현장에서 필요로 하는 직종을 공급하는데 한계를 보이고 있는 것으로 판단된다. 또한 민간 훈련기관을 선정하여 훈련을 위탁하는 방식에서도 참여하는 민간 훈련기관에 제공할 수 있는 직종은 제한적이다. 시설 및 실습장비와 훈련강사를 확보하는데 어려움이 크기 때문이다. 이로 인하여 특정한 직종을 위주로 훈련 공급이 이루어지고 있는 실정이라고 할 수 있다.

이러한 상황은 민간 훈련기관도 동일하다. 영리를 목적으로 운영되고 있는 민간 훈련기관은 수요가 있는 직종, 즉 훈련생을 확보할 수 있는 직종을 위주로 훈련을 공급할 수밖에 없다. 이로 인하여 타일, 도배, 용접 등의 일부 직종의 훈련공급이 많이 이루어지고 있는 상황이다.

2) 훈련 수요의 부족

건설근로자를 대상으로 하는 교육훈련은 훈련생을 확보하는데 많은 어려움을 겪고 있다. 건설근로자로 입직하는 과정에서 공식적인 훈련은 거의 이루어지지 못하고 있는 상황이다. 이는 건설근로자가 훈련에 대한 필요성을 인식하지 못하고 있기 때문이다. 즉 과거부터 건설업은 특별한 기능을 요하지 않는 직종으로 인식되었다. 이런 현상이 지속되다보니 교육훈련을 이수한 근로자들이 건설현장에 취업한 이후에도 합당한 대우를 받지 못하는 상황이 발생하게 된다.

이처럼 입직단계부터 발생하는 교육훈련에 대한 부정적인 인식은 이후 건설업에 종사하는 기간동안 교육훈련에 대한 무관심으로 나타나게 된다. 이러한 결과로 건설근로자를 대상으로 하는 교육훈련은 대부분 훈련생을 확보하는데 어려움을 겪고 있다.

그럼에도 건설근로자에 대한 교육훈련을 지속해야 될 필요성은 매우 크다. 기술과 자재의 발달로 단순노무를 제공하는 근로자는 일자리를 얻기 어려워지고 있다. 이는 품셈을 통해서 확인할 수 있다. 철근작업에 필요한 품을 산정하는데 있어 과거에 비해 보통인부의 품이 감소하고 있다. 이런 현상은 비단 철근작업뿐만 아니라 다른 작업의 품셈에서도 나타나고 있다. 아울러 숙련도 향상을 위한 교육훈련은 안정적인 일자리를 확보할 수 있게 하는 수단인데, 기능향상훈련은 입직단계에서 양성훈련을 이수한 근로자들에서 더욱 긍정적인 것으로 조사되고 있다.

3) 건설업자(사용자) 배제

건설근로자를 대상으로 하는 교육훈련의 필요성은 정책당국에서도 지속적인 관심을 갖고 다양한 시도를 하고 있는 상황이다. 그런데 교육훈련 관련한 관심은 대부분은 수요자인 건설근로자에 초점이 맞춰져 있는 것으로 판단된다.

교육훈련이 건설업 전반의 생산성 향상이라는 차원보다는 건설근로자의 처우개선 측면에서 접근이 이루어지고 있는 것으로 생각된다. 이런 결과는 훈련수료자를 사용하는 건설업자를 배제하게 되는 결과를 초래하게 되었다.

건설 생산활동을 수행하는 건설업자의 요구와 필요가 반영될 수 있는 창구가 매우 부족한 상황이라고 할 수 있다.

3. 건설근로자 교육훈련의 개선방안

건설근로자 교육훈련의 문제점은 다양하게 거론될 수 있다. 재원조달의 어려움도 중요한 문제라고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 가장 일반적으로 인식될 수 있는 문제점만을 세 가지로 제시했다. 그리고 이를 해결할 수 있는 개선방안으로는 효과적인 네트워크

크를 구축하는 것만으로도 개선이 가능하다는 판단을 한다. 이런 인식에 근거하여 네트워크를 효과적으로 구축할 수 있는 방안을 대안으로 제시한다.

건설근로자는 임시·일용직의 고용형태가 대부분이다. 개별 건설업자에게 장기간 고용되어 있지 못하다. 이에 따라 노동의 사용자인 건설업자는 건설근로자에 대한 교육훈련에 대해서 적극적인 의지와 비용 부담을 보이기 어렵다. 이런 측면이 감안되어 공적인 재원이 투입되는 유형의 교육훈련이 상대적으로 많다고 할 수 있다. 건설근로자 교육훈련과 관련하여서는 재원조달과 근로자가 훈련대상이므로 고용노동부가 주도하고 있는 상황이다.

그런데 건설근로자 교육훈련 과정에서 발생하는 문제점을 개선하기 위해서는 지방자치단체의 적극적인 참여가 반드시 필요한 것으로 생각된다. 지방자치법에 의하면 지방자치단체는 주민의 복리증진을 목적으로 하고 있다. 지방자치단체의 고유사무 중 지역 주민인 근로자에게 가장 직접적인 복리증진의 수단으로 안정적으로 소득을 확보할 있는 다양한 방안을 제공하는 것도 포함된다고 할 수 있다.

지방자치단체는 주민과 가장 밀접하게 연계되어 있는 행정조직이라고 할 수 있다. 특히 최근에는 복지관련 업무가 증가함에 따라 지역주민에 관한 다양한 정보를 가장 효과적으로 파악할 수 있는 망을 갖춘 조직이다. 이런 방대한 조직을 효과적으로 활용하지 못하고 있는 상황이다.

광역 지방자치단체가 건설근로자 교육훈련 프로그램을 제공하고, 기초 지방자치단체를 활용하여 수요자를 발굴할 수 있다. 그리고 교육훈련 프로그램 설계과정에서 기초 자치단체를 활용하여 수요를 파악할 수 있다. 주민자치센터가 갖추고 있는 지역주민에 대한 정보를 활용하여 훈련공급을 홍보하고, 지역민의 요구를 반영하여 훈련 프로그램을 설계하고 운용할 수 있다. 이런 과정은 훈련생 확보의 어려움을 개선하는데 도움이 될 수 있을 것으로 판단된다.

그리고 사용자가 배제되는 문제를 해결하고, 훈련 수료생의 안정적인 일자리 확보를 지원하기 위해서 지역에 소재하는 건설업자를 참여시키는 것도 필요하다. 또한 지역에 기반을 두고 활동하는 건설업자들의 직종 수요를 반영할 수 있는 수단이 될 수 있고, 이를 통해서 건설근로자 교육훈련 프로그램 효과적인 운영에 도움이 된다.

지방자치단체의 적극적인 참여는 훈련 공급 직종의 편중을 보완하는 역할도 할 수 있다. 관할 지역에 소재하는 민간 훈련기관이 공급하지 못하고 있으나, 건설업에서는 반드시 필요한 직종에 관한 훈련 공급자 역할을 하여야 한다. 지방자치단체는 공적인 재원을 사용하는 주체로서 비용부담이 크고, 공간을 필요로 하는 직종 위주의 교육훈련 프로그램을 공급할 수 있어야 한다.

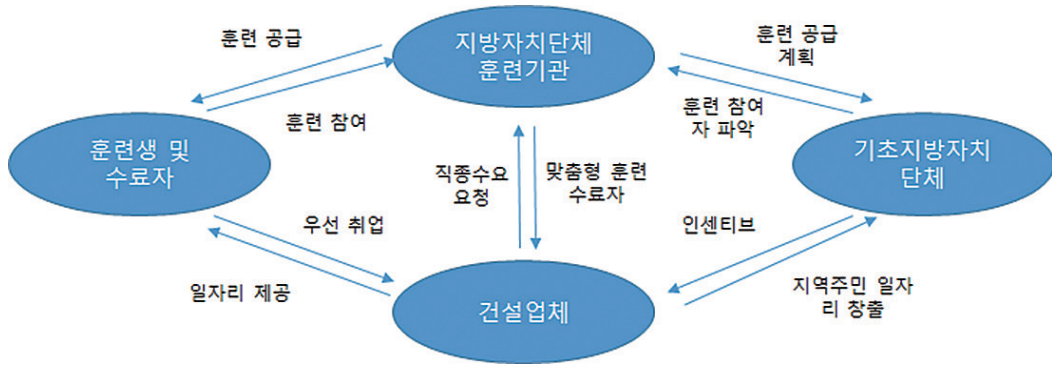


그림 1. 건설 훈련 및 일자리 네트워크(가칭)

4. 정책제언

선행연구의 결과에 의하면 건설근로자는 일자리 확보를 가장 중요한 요소로 고려하고 있었다. 임시·일용직 고용형태인 건설근로자를 근로일수가 소득과 직결되기 때문이다. 그리고 근로일수를 안정적으로 확보할 수 있는 수단은 숙련도를 향상하는 것이다. 숙련도 향상은 교육훈련을 통해서 가능하다. 현재 건설근로자의 입직 및 취업 구조가 교육훈련에 대한 필요성과 실효성에 의문을 제기하게 만들 수도 있다. 그러나 입직단계에서 이수한 교육훈련은 건설근로자로 종사하는 기간 중 더 큰 편익을 제공하게 될 수 있다. 입직단계에서 이수한 교육훈련은 이후 새로운 시공기능과 기술에 대한 관심도를 제고시키는 긍정적인 역할을 기대할 수 있게 한다. 또한 정확하고 정밀한 시공을 통해서 생산물의 품질 제고에 기여할 수 있다. 건설근로자 및 건설업 전반에 긍정적인 파급효과를 기대할 수 있는 수단이 교육훈련이다.

건설근로자를 대상으로 하는 교육훈련은 건설재해 감소에도 직접적인 효과를 기대할 수 있다. 다양한 위험이 산재되어 있는 건설공사 현장에서는 재해가 많이 발생하고 있다. 특히 다른 업종에 비해 사망과 3개월 이상의 요양을 필요로 하는 중대재해 발생이 많고, 사망재해자의 대다수는 종사기간 6개월 미만의 근로자이다.

건설근로자에 대한 교육훈련을 통해서 안전의식 제고가 가능하며, 재해의 중요한 요인이 되고 있는 인적 요소에 의한 재해발생을 줄이는데 기여할 수 있다. 위험한 행동과 불안정한 행동을 인지하는 것만으로도 재해를 줄이는데 큰 도움이 될 것으로 생각된다.

본 고에서는 건설근로자 교육훈련의 문제점을 개선할 수 있는 대안으로 지방자치단체와 건설업자가 참여하는 네트워크를 제안했다. 지금까지 중앙정부가 주도하는 방식과 병행하여 지역에 관한 정보를 효과적으로 수집하고, 이를 교육훈련에 반영할 수 있는

조직으로서의 지방자치단체, 그리고 공적인 재원조달과 사용자로서의 지방자치단체의 적극적인 역할이 요구된다.

건설근로자로 대상으로 하는 교육훈련은 시장실패(market failure)가 발생하고 있는 상황이다. 시장실패를 개선할 수 있는 중재자로서 지방자치단체의 역할이 필요하다.

표 6. 건설업 사망자 및 사망자 중 6개월 미만 종사자 비율(2016년 기준)

(단위: 명, %)

구분	2012	2013	2014	2015	2016
전 산업 합계(A)	1,664	1,929	1,850	1,810	1,777
건설업(B)	496	567	486	493	554
B/A	29.8	34.0	26.3	27.2	31.2
6개월 미만 종사자(C)	399	455	398	409	448
C/B	80.4	80.2	81.9	83.0	80.9

자료: 안전보건공단, 산업재해 현황분석, 각 연호.

참고문헌

1. 건설근로자공제회, 건설근로자 종합생활 실태조사 보고서.
2. 건설근로자공제회, 직종별 표준근로계약서 개발·보급, 대한건설정책연구원.
3. 건설근로자공제회, 건설근로자 반값 취업지원사업 성과평가 및 발전방안에 대한 연구, 대한건설정책연구원.
4. 대한전문건설협회, 전문건설업 실태조사 분석 보고서, 각 연호, 대한건설정책연구원.
5. 안전보건공단, 산업재해 현황분석, 각 연호.