

연구보고서 2009-03

# 고용안정 및 능력개발 지원제도 개선방안

2009. 7.



대한건설정책연구원

Korea Research Institute of Construction Policy

**연구진**

---

박광배 책임연구원

김은미 연구원

---

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서  
대한건설정책연구원의 공식적인 견해와 다를 수 있습니다.

## 발 간 사

글로벌 금융위기로 촉발된 불황은 세계경제를 1929년 세계대공황 이후 최악의 상황으로 몰아넣고 있습니다. 이러한 여파는 국내 경기에도 막대한 영향을 미치고 있습니다.

경기침체는 직접적으로 고용에 영향을 미치게 된다고 할 수 있습니다. 고용보험은 고용보험기금을 통해서 고용안정과 직업능력 개발을 지원하고 있습니다.

건설업에서도 고용보험 가입이 지속적으로 확대되고 있음에도 건설업에서 고용보험기금 활용도 제고는 제대로 이루어지지 못하고 있는 실정입니다.

이런 상황에서 이 보고서는 건설업에서 고용보험기금 활용도를 제고하기 위한 방안을 모색하고 있다는 점에서 의의가 있다고 생각합니다. 개선방안에서 제시되고 있는 사항들이 반영되어 건설업에서 고용보험기금 활용도 제고가 이루어질 수 있는 계기가 되기를 바랍니다.

연구수행과정에서 연구심의회에 참석하여 좋은 지적과 아이디어를 제시해준 심의위원들에게 감사의 말씀을 전합니다.

2009. 7.

대한건설정책연구원  
원장 조우현

제1장 서론

- 건설현장의 고용보험가입은 확대될 것으로 예상되고 있으나, 고용보험기금을 통하여 지원되는 고용안정과 능력개발사업을 활용하고 있지 못함
- 건설업에서 고용보험기금을 활용할 수 있는 방안에 관한 자료를 제공하는 것을 연구의 목적으로 함
- 연구는 5개의 장으로 구성하여 진행
  - 제1장: 연구의 필요성 및 목적 제시, 연구방법과 연구범위를 설정하고 선행연구와 본 연구의 차이점 제시
  - 제2장: 건설산업의 특성을 생산체계와 고용구조로 구분하여 제시
  - 제3장: 고용안정제도 및 능력개발제도의 현황과 문제점 제시
    - 고용안정제도와 능력개발제도는 건설업에서 활성화되어 있지 못함
    - 활성화되지 못한 원인은 지원제도가 건설업의 특성을 반영하고 있지 못하기 때문임
  - 제4장: 고용안정제도 및 능력개발제도 개선방안 제시
    - 고용창출지원: 중소기업 고용환경개선지원금, 중소기업 전문인력활용장려금
    - 고용조정지원: 고용유지지원금
    - 고용촉진지원: 중장년훈련수료자 채용장려금
    - 건설근로자 고용안정지원: 건설근로자 계속고용지원금
    - 사업주에 대한 지원:
    - 기타: 건설근로자 고용안정지원을 건설근로자 고용지원으로 확대·개편하여 중장년훈련수료자 채용장려금 시행

- 추가적인 지원방안으로 고용보험기금에서 지원하는 기능교육 기관 설립과 건설근로자의 다기능화를 지원하는 시설 및 장비 지원 필요
- 제5장: 결론 및 정책적 시사점

## 제2장 건설업의 생산 및 고용 특성

- 건설산업의 특성이라고 생각되는 사항을 생산체계의 특성과 고용구조의 특성으로 구분하여 정리
- 생산체계의 특성은 현재 기본적인 생산방식인 원·하도급의 수직적인 생산구조와 수평적인 생산구조로 구분할 수 있음
  - 원·하도급 생산방식은 수직적인 분업의 이득을 활용하기 위한 수단의 하나이나, 많은 폐단이 발생하고 있음
  - 수평적인 생산방식은 향후 생산방식 다변화에 따라 활성화가 기대되는 방식이라고 할 수 있으며, 주계약자관리방식, 직할시공제, 선진국형 CM을 제시하였음
  - 수평적인 생산방식의 공통점은 시공을 담당하는 전문건설업자의 역량 제고가 요구되는 방식이며, 하도급의 폐단을 방지할 수 있는 수단이라는 점임
- 생산체계 및 생산방식에 관하여 기술하고 있는 것은 생산방식에 의하여 고용구조가 영향을 받는 것으로 판단하고 있기때문
  - 향후 수평적인 생산방식 확대가 이루어지면 고용구조에도 변화가 예상됨
  - 시공전문가로서의 역량이 중요한 요소가 되기 때문에 숙련기능공의 고용구조가 변화할 것으로 판단됨

- 건설업 고용의 특성으로는 임시일용직 고용, 건설근로자의 고령화, 반복적인 실업 발생, 공사기간의 제약으로 인한 집중적인 노동투입, 외국인 근로자 비중 증가, 기능훈련기관 미비, 취업경로의 비공식성, 근로자의 이동성 등을 제시하고 있음

### 제3장 지원제도의 현황 및 문제점

- 고용안정제도는 고용안정에 소요되는 사업주의 비용부담을 지원하는 제도이며, 능력개발제도는 사업주와 재직자의 자기개발 비용을 지원하는 제도임
- 건설산업은 고용안정제도 및 능력개발제도를 효과적으로 활용하고 있지 못함
  - 2008년을 기준으로 건설업의 두 지원제도 수혜율은 29.4%로 나타났으며 전 산업의 77.6%와 비교하면 매우 낮은 수준이라고 할 수 있음
  - 수혜금액으로 기준으로 하면 2004년 204억원에서 2008년에는 633억원으로 약 3배가 증가한 금액수준임
  - 수혜금액 및 수혜율의 추세는 증가세를 유지하고 있는 것으로 판단되나, 전 산업과 비교할 때 매우 낮은 수준임
- 건설현장을 기준으로 활용실적이 있는 고용안정제도는 휴업수당지원금, 고령자 고용촉진장려금(고령자다수지원금), 건설근로자퇴직공제부금지원금, 건설근로자고용보험관리지원금 등임
  - 이중, 건설근로자고용안정지원금의 활용실적이 가장 높음
- 능력개발제도 중 건설현장에서 활용한 실적이 보고된 지원사업은 검정수수료, 수강장려금, 직업능력개발훈련지원금 등임

- 직업능력개발훈련지원금이 능력개발제도 중 건설현장의 활용 실적이 있는 지원금액의 95%를 차지하고 있음
- 2008년을 기준으로 할 때 고용창출사업 가운데 중소기업근로시간단축지원금과 중소기업전문인력활용장려금이 활용실적이 있는 것으로 나타났음
- 그러나 두 지원사업 모두 전체 지원실적 대비 비중은 매우 미미한 수준, 중소기업근로시간단축지원금이 총지원금액 대비 2.1%, 중소기업전문인력활용장려금은 총지원금 대비 0.1%미만
- 고용조정사업은 상대적으로 건설업에서 활용실적이 많은 지원사업이라고 판단됨
- 2006년을 기준으로 할 때 고용유지지원금은 수혜인원이 1,917명으로 나타났으며, 이런 규모는 2006년 건설업 고용조정사업 수혜인원의 99%에 해당하는 규모임
- 고용유지지원금은 2001년 이후 2003년을 제외하고 2006년까지 매년 1천명 이상에서 약 4천명이 지원을 받은 것으로 나타남
- 고용유지지원금의 2008년 수혜인원은 1,689명으로 나타났음
- 고용촉진사업과 고용촉진시설사업은 건설업에서 활용하기 어려운 지원사업인 것으로 판단됨
- 이런 판단의 근거는 세부지원사업의 분야와 각 사업의 지원요건이 건설근로자의 고용 특성 및 건설근로자의 특성과 부합하지 못하는 것으로 판단되기 때문임
- 고용촉진사업과 고용촉진시설사업의 세부사업을 건설업에서 활용한 실적도 거의 없는 것으로 나타나고 있음

- 건설근로자 고용안정사업에서는 건설근로자퇴직공제부금지원과 건설근로자고용보험관리지원금의 수혜실적이 있음
  - 2008년 지원금액 기준으로 건설근로자퇴직공제부금지원은 약 9억원, 건설근로자고용보험관리지원금은 약 230억원 규모임
  - 건설근로자고용보험관리지원금은 건설업에서 활용하고 있는 지원제도 중 상대적으로 많은 지원을 받고 있는 것으로 나타났음
  - 2008년 7월 시행이 이루어진 건설근로자 계속고용지원금제도는 활성화에 어려움을 겪고 있으며, 이런 원인은 실효성이 낮은 지원제도이기 때문임
- 과제진행과정에서 수행한 설문조사와 면담조사 결과에 의하면 사업주는 고용안정제도와 능력개발제도에 관하여 관심이 매우 낮고, 활용하고 있는 제도도 매우 적은 것으로 나타났음
  - 관심도와 활용실적이 적은 이유에 대한 설문 및 면담조사 결과는 건설업과 지원제도의 괴리, 지원제도에 대한 미인지, 지원규모가 크지 않아서 행정비용이 소요되기 때문이라는 응답이 많았음

#### 제4장 지원제도의 개선방안

- 고용안정제도와 능력개발제도의 개선방안으로는 현행 지원사업의 보완방안과 새로 도입이 이루어져야 할 것으로 판단되는 지원사업에 대하여 제시하였음
- 지원사업의 개선방안은 현행 지원사업 가운데 보완을 통하여 활용도 제고의 가능성이 있는 것으로 판단되는 지원사업을 선정하였음

- 고용창출사업 중 중소기업고용환경개선지원금, 중소기업 전문인력활용장려금
- 고용조정사업 중 고용유지지원금
- 고용촉진사업 중 중장년훈련수료자 채용장려금의 부활 필요성을 제시하였음
- 건설근로자 고용안정사업 중 건설근로자 계속고용지원금의 보완사항을 제시하였음
- 고용촉진시설지원사업은 지원요건 등이 건설업과 부합하지 않는 것으로 판단하여 보완을 통한 활용도 제고가 어려운 것으로 판단
- 기타사항으로 건설근로자 고용안정지원사업을 건설근로자 고용지원사업으로 개칭하고 고용촉진지원사업에 포함되어 있었으나, 2009년 1월부터 폐지된 중장년훈련수료자 채용장려금을 포함하는 방안의 필요성 제시
- 추가적인 개선방안으로는 고용보험기금에서 지원하는 기능교육훈련기관의 설립과 건설근로자의 다기능화를 지원할 수 있는 시설 및 장비의 지원, 건설현장 외국인 근로자 유입에 대한 지원, 건설근로자 취업지원체계 구축 필요성 등을 제시하였음
- 기능교육훈련기관 설립: 기능교육과 건설재해 예방교육 실시, 현장에서 기능습득을 위하여 지불하는 비공식적인 비용(시공부실 및 재해발생 등) 절감을 고용보험기금에서 지원
- 건설근로자 다기능화 지원: 건설인력 부족에 대비, 미국에서는 다기능화가 근로자의 고용기간 연장효과가 있는 것으로 보고되어 있음

- 외국인 근로자 유입에 대한 지원: 건설현장에 외국인 근로자의 비중이 증가하는 추세이며, 이런 건설현장의 상황을 반영하여 양질의 외국인 근로자가 유입될 수 있도록 고용보험기금에서 지원
- 건설근로자 취업체계 구축: 건설업에서 고용안정은 실업기간 최소화에 있으며, 이는 계절적인 요인에 의하여 실업이 반복적으로 발생하는 건설업의 특성을 반영할 수 있는 접근방법
- 건설근로자 취업체계 구축은 일용근로자가 모이는 새벽인력시장의 여건을 개선하고, 민간에서 운용되고 있는 취업지원센터의 기능을 재정적으로 지원

#### 제5장 결론 및 정책적 시사점

- 건설업에서 고용안정제도 및 능력개발제도가 활용되지 못하고 있는 요인은 지원제도와 건설업의 괴리에 요인이 있는 것으로 판단됨
- 건설업에서 지원제도 활용도가 제고되기 위해서는 건설업의 생산 및 고용특성을 반영할 수 있도록 지원제도의 개선이 요구됨
- 결론으로 건설업의 생산특성과 고용구조에 맞는 고용안정제도와 능력개발제도로 보완되어야 함을 제시
- 현행 지원제도 개선방안 이외에 건설현장의 상황을 반영할 수 있는 추가적인 지원제도 제시
- 연구의 한계로는 건설업자에 대하여 구체적인 분석과 검토가 이루어지지 못한 점을 제시하였음
  - 건설업자는 사업주로서 고용안정사업과 능력개발사업의 가장 중요한 지원대상이나, 건설업자에 관한 자료가 제한적임

## - 목 차 -

제1장 서론 .....	1
1. 연구의 필요성 및 목적 .....	1
1) 연구의 필요성 .....	1
2) 연구의 목적 .....	3
2. 연구범위 및 수행체계 .....	4
1) 연구의 범위 및 방법 .....	4
2) 연구 수행체계 .....	5
3. 선행연구 검토 .....	8
1) 선행연구 검토 및 시사점 .....	8
2) 선행연구와의 차이점 .....	12
제2장 건설업의 생산 및 고용 특성 .....	15
1. 건설산업의 특성 .....	15
1) 건설산업의 범위 .....	15
2) 건설산업의 특성 .....	18
3) 건설생산체계의 특성 .....	21
2. 건설업 고용의 특성 .....	32
1) 임시일용직 고용 .....	33
2) 반복적인 실업 발생 .....	35
3) 공사기간의 제약으로 인한 집중적 노동투입 .....	36
4) 건설근로자의 고령화 .....	38

5) 외국인 근로자 비중 증가 .....	40
6) 기능훈련기관 미비 .....	40
7) 취업경로의 비공식성 .....	42
8) 근로자의 이동성 .....	43

### 제3장 지원제도의 현황 및 문제점 ..... 45

1. 고용안정 지원제도 및 능력개발 지원제도 개관 .....	45
2. 고용안정 지원제도 현황 및 문제점 .....	53
1) 고용창출사업 현황 및 문제점 .....	53
2) 고용조정사업 현황 및 문제점 .....	59
3) 고용촉진사업 현황 및 문제점 .....	65
4) 고용촉진시설사업 현황 및 문제점 .....	73
5) 건설근로자 고용안정사업 현황 및 문제점 .....	75
3. 직업능력개발 지원제도 현황 및 문제점 .....	79
1) 사업주의 직업능력개발사업에 대한 지원 현황 및 문제점 ..	79
2) 재직자의 자발적인 능력개발 지원 현황 및 문제점 .....	85
3) 중소기업에 대한 직업훈련 특별 지원 현황 및 문제점 .....	88
4. 지원제도 활용에 관한 설문 및 면담조사 결과 .....	91
1) 설문조사 및 면담조사 결과 .....	91
2) 면담 및 설문조사에서 나타난 지원제도 활용의 문제점 .....	97
5. 건설근로자 계속고용지원금제도의 시사점 .....	98
1) 건설근로자 계속고용지원금제도 도입 및 활용현황 .....	98
2) 건설근로자 계속고용지원금제도의 문제점 및 시사점 .....	100

**제4장 고용안정 및 직업능력 개발지원제도 개선방안 ... 103**

- 1. 현행 지원제도의 개선방안 ..... 103
  - 1) 고용안정 지원제도 개선방안 ..... 103
  - 2) 직업능력개발 지원제도 개선방안 ..... 110
- 2. 추가적인 지원제도 제안 ..... 114
  - 1) 기능교육훈련기관 설립 ..... 114
  - 2) 건설근로자 다기능화 지원 ..... 115
  - 3) 외국인 근로자 유입에 대한 지원 ..... 116
  - 4) 건설근로자 취업지원체계 구축 ..... 117

**제5장 결론 및 정책적 시사점 ..... 121**

- 1. 요약 및 결론 ..... 121
- 2. 정책적 시사점 ..... 122
  - 1) 정책적 시사점 ..... 122
  - 2) 연구의 한계 ..... 127

**참고문헌 ..... 129**

## - 표 목 차 -

〈표 1-1〉 선행연구와 본 연구의 차이점 .....	14
〈표 2-1〉 건설산업의 범위 .....	17
〈표 2-2〉 건설산업의 특성 .....	19
〈표 2-3〉 건설생애주기별 분업구조의 개요 .....	23
〈표 2-4〉 공종별 종합건설업체의 하도급 비중 추이 .....	25
〈표 2-5〉 사업체 규모 · 직업별 종사상 지위 분포(2008년 5월) .....	33
〈표 2-6〉 건설근로자 성별 · 종사상 지위별 분포(2008년 5월) .....	34
〈표 2-7〉 서면계약 체결기간 .....	34
〈표 2-8〉 주로 서면계약을 체결하는 근로자 .....	35
〈표 2-9〉 최근 1년의 1개월 평균 작업일수 .....	37
〈표 2-10〉 2008년 중 1개월에 6일 초과하여 휴업한 달 .....	37
〈표 2-11〉 건설근로자 1일 평균 근로시간(2007년 5월 기준) .....	38
〈표 2-12〉 산업별 전체 종업원의 평균연령(2007년) .....	39
〈표 2-13〉 전문공사 기능인력의 평균연령 분포추이(2003-2007) .....	39
〈표 2-14〉 건설근로자 연령별 직업 분포 .....	40
〈표 2-15〉 건설숙련공의 기능습득경로(1999년) .....	41
〈표 2-16〉 숙련수준별 건설근로자 취업경로 .....	42
〈표 2-17〉 현재의 건설현장에서 일하는 기간(근로자 응답) .....	44
〈표 2-18〉 현재 현장에서 기능인력 평균 근로기간(사업주 응답) .....	44
〈표 3-1〉 건설업 고용안정제도 및 능력개발제도 활용 현황 .....	45
〈표 3-2〉 고용보험 기금운용 현황(2007) .....	47
〈표 3-3〉 고용안정 지원제도 세부사업과 근거규정 .....	48
〈표 3-4〉 직업능력개발 지원제도 세부사업과 근거규정 .....	48

<표 3-5> 건설산업 고용보험 보험료 대비 지급액 현황 .....	51
<표 3-6> 건설산업 고용안정 및 능력개발사업 지급액 현황 .....	52
<표 3-7> 고용창출 지원사업 지원요건과 지원금액 .....	55
<표 3-8> 중소기업근로시간단축지원금 수혜현황(2008) .....	56
<표 3-9> 교대제전환지원금 수혜현황(2008) .....	57
<표 3-10> 중소기업고용환경개선지원금 수혜현황(2008) .....	57
<표 3-11> 중소기업전문인력활용장려금 수혜현황(2008) .....	57
<표 3-12> 고용조정 지원사업 지원요건 및 지원금액 .....	62
<표 3-13> 건설업의 고용조정 지원사업 활용현황 추이 .....	63
<표 3-14> 고용유지지원금 활용현황(2008) .....	63
<표 3-15> 전직지원장려금 활용현황(2008) .....	64
<표 3-16> 재고용장려금 활용현황(2008) .....	64
<표 3-17> 고용촉진 지원사업 지원요건 및 지원금액 .....	69
<표 3-18> 고령자고용촉진장려금 활용현황(2008) .....	70
<표 3-19> 임금피크제보전수당 활용현황(2008) .....	70
<표 3-20> 신규고용촉진장려금 활용현황(2008) .....	71
<표 3-21> 중장년훈련수료자채용장려금 활용현황(2008) .....	71
<표 3-22> 육아휴직 등 장려금 · 대체인력채용장려금 활용현황(2008) .....	71
<표 3-23> 임신출산 후 계속고용지원금 활용현황(2008) .....	72
<표 3-24> 고용촉진시설 지원사업 지원요건 및 지원금액 .....	74
<표 3-25> 직장보육시설 · 보육교사 등 인건비 지원 활용현황(2008) · .....	74
<표 3-26> 건설근로자 고용안정지원사업 지원요건 및 지원금액 .....	78
<표 3-27> 건설근로자퇴직공제부금 활용현황(2008) .....	78
<표 3-28> 건설근로자 고용보험관리지원금 활용현황(2008) .....	78
<표 3-29> 사업주의 직업능력개발사업 지원요건 및 지원금액 .....	82
<표 3-30> 산업별 직업능력개발훈련 현황(2007) .....	83

<표 3-31> 재직자의 자발적인 능력개발 지원요건 및 지원금액 .....	87
<표 3-32> 중소기업에 대한 직업훈련 특별지원제도 지원요건 및 지원금액 ·	90
<표 3-33> 고용안정제도 활용현황 .....	93
<표 3-34> 건설업체가 고용보험지원금의 이용실적이 낮은 이유 .....	94
<표 3-35> 능력개발제도 활용현황 .....	95
<표 3-36> 건설근로자 계속고용지원금제도 활용현황(2008) .....	100
<표 3-37> 건설근로자 계속고용지원금제도의 문제점 .....	102
<표 3-38> 2008년 시공능력평가액 기준 전문건설업체 규모 .....	102
<표 4-1> 다기능인력의 인력절감 및 전체 노무비 절감효과 .....	116
<표 5-1> 고용안정 지원제도 개선방안 .....	124
<표 5-2> 직업능력개발 지원제도 개선방안 .....	125
<표 5-3> 추가적인 지원제도 .....	127

## - 그림 목 차 -

[그림 1-1] 연구의 체계도 .....	7
[그림 2-1] 생산과정도 .....	21
[그림 2-2] 현행 건설생산체계의 기본 골격 .....	24
[그림 2-3] 주계약자관리방식 생산체계 .....	28
[그림 2-4] 직할시공제 생산방식 .....	29
[그림 2-5] 선진국형 CM for fee방식 .....	30
[그림 2-6] 분기별 건설업 취업자 현황(2001년 1/4-2008년 4/4) .....	36
[그림 3-1] 건설업 고용보험 취득자 비중 추이(2004-2007) .....	49
[그림 5-1] 고용안정 및 직업능력개발 지원사업 개선방안 요약 .....	126

## 1. 연구의 필요성 및 목적

### 1) 연구의 필요성

2008년 발생한 글로벌 금융위기는 세계 경제의 침체를 초래했다. 세계의 교역량이 세계대공황 이후 처음으로 마이너스(-) 성장할 것이라는 전망이 제시되기도 하였다. 따라서 세계 각 국은 이러한 경제적인 침체 상황을 개선하기 위해 협조와 노력을 하고 있다.

경기는 단기적으로 호황과 불황을 반복하면서 장기적으로 양적인 성장의 추세를 유지한다. 경제성장에 영향을 미치는 중요한 변수 중에 하나가 가계소비이다. 소비는 고용(일자리)과 밀접한 관련이 있다. 고용증대는 소비를 진작하고, 경기를 활성화하는데 중요한 역할을 한다.

가계 구성원인 근로자의 고용창출과 유지는 가계뿐만 아니라 국가 경제 전체적으로도 매우 중요한 요소이다. 고용을 지속적으로 확대하기 위해서는 실업을 예방하고 직업능력을 개발할 수 있는 수단이 반드시 필요하다. 고용안정과 직업능력개발 향상을 지원하는 사업을 보험의 형태로 운영하는 제도가 고용보험제도라고 할 수 있다.

고용보험제도는 1995년 7월 1일부터 운영되고 있다. 고용보험제도에 는 실업보험제도, 고용안정 지원제도(이하에서는 ‘고용안정제도’라 한다), 직업능력개발 지원제도(이하에서는 ‘능력개발제도’라 한다)가 하나의 체계 내에서 운영되고 있다. 3개 제도를 고용보험제도라는 하나의

체계 내에서 운영함으로써 전통적인 실직근로자 보호제도와 적극적인 고용안정제도 및 능력개발제도의 통합적인 운영이 이루어지고 있다.

고용보험료로 조성된 고용보험기금을 통해서 실업과 고용안정, 직업 능력개발이 지원되고 있다. 또한 고용보험은 근로자를 고용한 사업장은 의무적으로 가입하도록 규정하고 있다. 산업의 특성으로 인하여 산업별로 고용보험 가입에 차이가 있고, 지원사업의 수혜여부도 산업별로 차이가 발생하고 있다. 그러나 건설산업은 고용보험료 납부 대비 지원사업 지원금액에서 매우 낮은 비중을 유지하고 있다. 2008년 기준으로 건설산업의 고용안정제도 및 능력개발제도 수혜율은 29.4%로 나타났다. 이러한 수혜규모는 전 산업의 수혜율 77.6%에 비해 매우 낮은 수준이다.<sup>1)</sup> 따라서 건설업에서 고용안정제도 및 능력개발제도를 활용하는 실적이 매우 저조한 상황임을 볼 수 있다.

고용보험 관련 정책을 수립하고 추진하는 정책당국은 건설현장에 고용보험제도 확대와 정착을 지속적으로 추진하고 있다. 이러한 정책방향은 실업의 위험에 있는 근로자에게 유익하다. 특히 건설근로자처럼 고용이 불안정한 근로자에게는 더욱 그렇다. 건설업에 종사하는 근로자도 실업 시 실업급여를 수급하고 있고, 수급규모가 증가하는 것으로 판단된다. 따라서 실업이 반복적으로 발생하는 건설현장에서도 고용보험은 지속적으로 확대될 것으로 예상된다.

건설현장에서 고용보험의 지속적인 확대에 따라 고용보험 수지 격차는 더욱 확대될 것으로 예상된다. 건설산업 측면에서 이러한 격차를 줄이고 고용안정과 직업능력개발을 위해서 고용보험기금을 활용할 수 있는 방안에 관한 논의가 필요하다.

---

1) 노동부 자료에 의하면 2004년 건설업의 고용안정·능력개발 지원금 수혜율은 11.2%인 것으로 나타났다. 2004년 건설업의 수혜율 수준은 2004년 이후 2008년까지 수혜율 중 가장 낮은 수준이다. 참고로 건설업 수혜율 추이는 2005년 16.4%, 2006년 28.6%, 2007년 31.6%, 2008년 29.4%였다.

## 2) 연구의 목적

2007년 기준 고용보험 수입은 4조 1,594억원, 지출은 4조 7,358억원인 것으로 나타났다. 지출액은 실업급여로 57.3%인 2조 7,132억원이 사용되었다. 고용안정지원 및 직업능력개발을 위해서는 42.7%인 2조 226억원이 사용된 것으로 나타나고 있다.

고용안정사업 및 능력개발사업에 투입된 재원은 수입에 비해 지출이 4,695억원 초과한 것으로 나타났다. 고용안정 및 직업능력 개발을 위한 지출이 수입을 초과하고, 이는 고용안정사업과 직업능력개발사업이 활발하게 이루어지고 있다는 것을 의미한다.

2007년 능력개발훈련에는 187,663개 사업장에서 약 330만명이 참여한 것으로 나타났다. 이에 지원된 금액은 3,409억원이었다. 이 가운데 건설업은 지원된 전체 사업장 대비 14.4%, 수혜인원 대비 4.7%, 전체 지원금액 대비 6.3%를 차지한 것으로 나타났다. 참여 사업장을 기준으로 할 때 제조업, 교육·사업서비스·기타 다음으로 많은 규모이다. 그러나 건설업의 수혜인원은 농림·어업·광업과 전기·가스·수도공사업 다음으로 적은 수준인 것으로 나타났다. 전체 지원금액에서 차지하는 비중도 순위가 높지 않은 것으로 나타나고 있다.

건설현장 등 건설산업에서 고용보험 확대가 지속적으로 이루어질 경우 보험료 납입과 보험금 활용 간 격차는 더욱 확대될 것이다. 그러므로 건설업에서 격차 확대를 방지하고 고용보험기금을 효과적으로 활용할 수 있는 방안이 모색되어야 한다. 이를 위해서는 건설업에서 고용안정 및 능력개발제도가 활성화되지 못하고 있는 원인에 대한 검토가 우선적으로 필요하다. 이러한 검토를 바탕으로 건설산업에서 지원제도가 활성화되기 위해서 필요한 개선방안을 제시하는 것이 연구의 목적이다.

## 2. 연구의 범위 및 수행체계

### 1) 연구의 범위 및 방법

본 연구는 건설업자와 건설근로자가 활용할 수 있는 고용안정제도 및 능력개발제도를 모색하는 것을 목적으로 하고 있다. 이에 따라 연구의 범위를 전문건설업자로 한정하였다. 건설생산체계에서 전문건설업자는 생산활동을 직접 수행하면서 근로자를 고용하고 있다. 또한 전문건설업자는 중소기업 건설업자의 대부분을 차지하고 있고, 고용안정제도와 능력개발제도가 활성화되기 위해서는 중소기업 건설업체에서 제도 활용이 이루어져야 한다고 판단된다. 이러한 판단에서 연구의 범위를 중소기업의 건설업자 중 근로자를 고용하는 전문건설업자로 한정하였다.

연구의 수행방법은 문헌연구와 설문조사를 주로 활용하였으며, 면담조사도 보충적으로 활용하였다. 문헌연구를 통해서 지원제도의 개요 및 현황 등을 파악하였다. 관련 사항은 보고서의 제3장, 제4장의 구성에 활용되었다.

설문조사는 전문건설업체에서 노무관리 관련 업무를 담당하는 실무자를 대상으로 하였으며, 고용안정제도 및 능력개발제도 활용현황 파악과 지원제도 개선방안에 관한 사항을 파악하기 위한 목적에서 이루어졌다.

면담조사는 보충적으로 활용하였다. 연구의 설계단계에서는 면담조사를 통해서 건설현장의 실상을 파악하고, 지원제도 현황과 개선방안에 관한 의견을 파악하기 위한 목적을 갖고 있었다. 그러나 면담과정에서 설계단계의 예상과 달리 구체적인 답변이 도출되지 않았고, 지원제도에 관한 사전지식이 매우 부족하다는 것을 알았다. 이에 따라 면담조사의 비중을 줄이고 보충적으로 활용하였다. 그러나 면담조사는 고용현황과 외국인 근로자 비중 등에 관하여 설문조사로는 파악하기 어려운 세부적

인 답변을 들을 수 있는 장점이 있었다. 특히 면담조사를 통해서 전문 건설업체의 고용현황에 관하여 구체적으로 파악할 수 있었으며, 고용현황 관련 자료는 지원제도의 개선방안을 모색하는 과정에서 유용하게 활용되었다.

## 2) 연구 수행체계

연구는 5개의 장으로 구성하였다. 제1장에서는 연구의 필요성과 목적을 제시한다. 그리고 선행연구 검토가 이루어졌다. 선행연구 검토를 통해서 본 연구의 진행에 필요한 시사점을 도출하였다. 이와 함께 본 연구가 선행연구와 차별화될 수 있는 사항을 모색할 수 있었다. 이러한 차이점은 본 연구의 의의에 해당하며, 이를 선행연구와의 차이점으로 정리하여 제시하였다.

제2장에서는 건설산업의 특성과 생산체계에 관하여 간략하게 정리하였다. 그리고 건설산업의 고용구조 특징에 관하여 상세하게 제시하였다. 이는 건설업에서 지원제도가 활용되지 못하고 있는 원인이 지원제도와 건설업 고용구조의 괴리에 있다고 판단했기 때문이다. 따라서 고용구조에 관한 사항을 상세하게 검토함으로써 지원제도 활성화에 필요한 시사점을 얻을 수 있을 것으로 생각했다.

제3장에서는 고용안정제도 및 능력개발제도의 전반을 상세하게 검토하고 현황을 제시하고 문제점을 도출하였다. 제3장에 기술된 사항은 기존 문헌 및 정책자료에서 제시하고 있는 내용을 중심으로 하고, 고용보험에 관한 현황자료를 분석하였다. 이러한 검토과정을 거쳐 지원제도의 문제점이라고 판단되는 것을 제시하였다. 고용안정제도와 능력개발제도의 상세한 검토는 지원제도의 문제점 도출 및 개선방안 모색에 관한 시사점을 얻기 위해서 반드시 필요한 과정이다. 이외에도 건설근로자 계

속고용지원금제도에 관하여 상세하게 검토하였다. 건설근로자 계속고용지원금제도는 가장 최근이라고 할 수 있는 2008년 7월 1일 도입된 제도이며, 건설근로자의 고용안정을 위하여 사업주를 지원하는 제도이다. 현재 운영되고 있으나, 활성화에 어려움을 겪고 있는 제도를 상세하게 검토하고 시사점을 도출하여 제시하였다. 이와 함께 지원제도 현황과 개선방안에 관한 설문조사 결과와 면담조사 결과를 제시하였다.

제4장에서는 고용안정제도 및 능력개발제도의 개선방안을 제시하였다. 개선방안은 현행 지원제도의 개선방안과 추가적인 개선방안의 두 부분으로 나누어서 제시하였다. 먼저 현행 지원제도를 대상으로 지원요건 등의 완화·개선이 필요한 부분을 제시하였다. 다음으로는 현재 지원제도에 도입되어 있지 않지만 건설업에서 필요하다고 생각되는 지원제도가 고용안정제도 및 능력개발제도에 추가되어야 한다는 측면에서 개선방안을 제시하였다.<sup>2)</sup> 추가적인 개선방안은 기능교육훈련기관 설립, 건설근로자의 다기능화 지원, 외국인 근로자의 유입에 대한 지원, 건설근로자 취업지원체계 구축 등을 제시하였다. 추가적인 개선방안은 건설업 고용구조의 특성과 건설현장의 현실을 반영하여 제시하였다. 건설업 고용구조 특성과 관련하여서는 건설근로자의 고용안정을 제고할 수 있는 방안이라고 생각되는 제안을 하였다. 이와 함께 최근 건설현장의 외국인 근로자 증가추세를 반영하여 건설현장을 지원할 수 있는 방안으로 외국인 근로자 유입을 지원하는 방안을 제안하였다.

제5장은 연구의 결론이다. 앞에서 제시된 연구의 결과를 요약하여 제시하고, 제4장에서 도출된 개선방안을 정리하여 정책적 시사점으로 제

---

2) 노동부는 2008년 7월 1일부터 ‘건설근로자 계속고용지원금 제도’를 시행하고 있다. 이 제도는 다른 산업에서는 찾아볼 수 없는 제도로 건설업에서 고용이 기후적인 요인에 의해서 단절되는 것을 방지하기 위한 목적에서 도입이 이루어졌다. 기후적 요인을 원인으로 건설업을 대상으로 운영되고 있다. 재원은 고용보험에서 지원되고 있다. 이 제도와 같이 건설업의 특성과 이에 따른 고용구조를 반영할 수 있는 제도를 제안하는 것도 연구의 중요한 목적 가운데 하나이다.

시하였다. 이와 함께 연구 수행과정에서 나타난 연구의 한계점을 제시하고, 향후 연구가 필요한 과제에 대해서도 간략하게 제시하였다. 본 연구의 한계로는 건설업자에 대한 상세한 분석이 이루어지지 못한 점과 관련 현황자료 활용의 어려움을 제시하였다.

구분		주요내용
제1장	서론	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 연구의 필요성 및 목적</li> <li>· 연구범위 및 방법</li> <li>· 선행연구 검토</li> </ul>
제2장	건설업의 생산 및 고용특성	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 건설산업의 특성</li> <li>· 건설업 고용의 특성</li> </ul>
제3장	지원제도의 현황 및 문제점	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 고용안정 지원제도 능력개발 지원제도 개관</li> <li>· 고용안정 지원제도 현황 및 문제점</li> <li>· 직업능력개발 지원제도 현황 및 문제점</li> <li>· 지원제도 활용에 관한 설문 및 면담조사 결과</li> <li>· 건설근로자 계속고용지원금제도의 시사점</li> </ul>
제4장	고용안정 및 직업능력개발 지원제도 개선방안	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 현행 지원제도의 개선방안</li> <li>· 건설근로자 고용안정 지원제도 개선방안</li> <li>· 추가적인 지원제도 제안</li> </ul>
제5장	결론 및 정책적 시사점	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 결론 및 정책적 시사점</li> <li>· 연구의 한계 및 향후과제</li> </ul>

[그림 1-1] 연구의 체계도

### 3. 선행연구 검토

#### 1) 선행연구 검토 및 시사점

##### (1) 선행연구 검토

금재호 외(2005)에 의해 연구가 이루어진 「일자리창출 지원을 위한 고용안정사업 개편방안」에서는 고용안정사업의 순효과 활용 및 실적을 검토하고 개편방안을 제시하는 것을 연구의 목적으로 하고 있다. 이를 위해서 고용안정사업의 변화 연혁을 상세하게 기술하고 있으며, 해외 주요 국가의 고용보험사업을 소개하고 있다.

금재호 외(2005) 연구에서는 기업의 일자리창출 노력을 지원하기 위한 방안으로 새로운 지원금, 장려금 제도 및 고용보험료를 면제하는 방안을 제시하고 있다. 또한 임금의 유연성 강화방안으로 임금피크제 도입과 보험료 면제, 정년연장기업 보험료 면제, 임금체계혁신 컨설팅 지원금에 대한 개선안도 제시하였다. 민간고용서비스 강화방안으로는 비영리 민간고용서비스 지원금과 민간고용서비스기관 대부금 제도를 제안하고 있다.

이외에도 이 연구에서는 자영업 창업지원 방안으로 자영업 창업지원금 제안, 지역의 일자리창출 능력 제고를 위해서는 구체적인 산학협력 지원, 지역특성화산업 지원금 제도 제안, 노사협력 지원으로 일자리창출 기업의 고용보험료 면제와 일자리창출 우수기업 포상을 제시하고 있다. 사회적 일자리 창출로 자원봉사 지원금, 고용안정사업의 개편을 들고 있는데 구체적으로 높은 사하중 효과와 근로자에 대한 직접적 지원을 들고 있다.

외국 사례로부터 실업자 프로파일링 시스템의 활용을 제안하고 있다.

이를 통해서 사업자가 지원금, 장려금을 신청하지 않더라도 구직자의 특성에 따라 지원금, 장려금을 받을 수 있도록 그 기회를 확대할 수 있고, 구직자의 신속한 (재)취업을 유도할 수 있는 장점이 있다.

중·고령 근로자의 고용안정을 위한 지원 강화 방안에 대해서도 개선 방안을 제시하고 있다. 정년연장을 포함한 고령자의 고용유지 및 촉진을 위한 컨설팅서비스의 제공 및 프로그램 개발이 이루어져야 한다는 주장을 제시하고 있다.

정인수 외에 의해 연구가 이루어진 노동부(2006) 「지역 및 산업수요 밀착형 고용정책을 위한 고용안정사업 혁신방안 연구」는 고용안정사업 혁신방안을 검토하고 있다. 이를 위해서 고용안정사업 중 상대적으로 평가나 연구가 잘 이루어지지 못했던 8개 사업에 초점을 맞추어 연구가 진행되었다. 이들 8개 사업에 대해 실적분석, 면담조사, 만족도 조사를 실시하고 도출된 문제점을 개선할 수 있는 방안을 제안하고 있다.

노동부(2006)에서는 고용안정사업 현황과 문제점 도출을 위해서 각각의 지원제도 고용보험 DB자료를 이용한 연도별 지원실적 등을 분석하였다. 장려금 수혜 및 비수혜그룹 간 비교분석을 통해 수혜자와 비수혜자의 특성을 비교하고 있다. 구체적으로 성별, 연령, 학력, 직종 등의 기본사항 비교와 월임금, 고용유지기간, 직장탐색기간, 업종, 규모, 지역 등을 비교하였다.

이 연구에서는 8개 고용안정 사업을 포함한 고용안정사업 전반에 관한 '지역 및 산업수요 밀착형 고용정책을 위한 고용안정사업 혁신을 위한 정책의 기본 방향'에 관하여 네 가지 개선방안을 제시하고 있다. 첫째, 저출산 고령화 사회 등 변화하는 경제환경 대처가 필요하다. 둘째, 고용안정사업의 기본이 되고 핵심과제인 고용유지지원금 확대 및 노동이동을 원활하게 할 수 있는 방향으로 정책이 보완되어야 한다. 셋째, 전달체계상으로 볼 때 지역의 특성에 따른 다양하고 유연한 정책수

행이 필요하다. 넷째, 지역특성을 고려한 정책수행을 위해 지역 고용지원센터장의 재량권 강화가 필요하다.

유길상 외에 의해 연구가 이루어진 노동부(2008) 「고용안정사업 개편 방안」에서는 고용안정사업의 현황을 검토하고 문제점을 도출하여 고용안정사업의 실효성을 높이기 위한 개선방안을 제시하고 있다. 이 연구에서는 문헌연구, 면담조사, 고용보험 데이터베이스(DB)를 분석하여 고용안정사업의 문제점을 도출하고 있다.

노동부(2008)에서 도출된 고용안정사업의 문제점은 사업의 순고용효과<sup>3)</sup>와 고용유지비율이 낮고, 부정수급이 많은 것으로 나타났다. 이와 함께 지원하는 사업의 종류가 과도하여 활용이 어렵고 업무를 담당하는 공무원도 변화하는 제도를 숙지하는데 어려움을 겪고 있는 것으로 나타났다.

노동부(2008) 연구에서는 이러한 문제점을 개선하기 위한 방안으로 사업의 타당성, 효과성, 적절성이 모두 낮은 사업<sup>4)</sup> 폐지, 효과성 높은 사업의 활성화 유도, 그리고 제도 도입의 필요성이 있는 제도는 새롭게 도입하는 것을 제안하고 있다. 이와 함께 부정수급을 방지하기 위해서 지원요건과 지원방식을 개편하는 것이 타당하다는 의견을 제시하고 있다. 이 연구에서는 외국의 사례를 검토하고 시사점도 제시하고 있다. 시사점 가운데 독일 사례 중 고용보험에서 지원하는 ‘건설업 항시고용촉진사업’을 소개하고 있다.

박광배 외에 의해 연구가 이루어진 노동부(2009) 「건설근로자 계속고용지원금제도 실태조사 및 개선방안 연구」에서는 2008년 7월 1일부터 시행된 건설근로자 계속고용지원금제도의 활용실태를 조사하고, 제도

---

3) 순고용효과 = 총효과 - (사중손실+대체효과+전치효과)

4) 시간단축지원금, 신규업종 진출지원금, 임금피크제 보전수당, 건설근로자퇴직공제부금 등이다.

활성화방안을 제시하고 있다. 이 연구에서는 건설근로자 고용과 직접적인 관련을 갖고 있는 전문건설업체의 노무관리자를 대상으로 설문조사를 실시하고, 사전신청자에 대한 심층 면담조사를 통하여 문제점을 도출하고 개선방안을 제시하고 있다.

노동부(2008) 연구에서는 사전신청절차와 지원금 신청절차로 복잡하게 이루어진 절차의 간소화가 필요하다는 제안을 하면서 고용보험 DB를 이용하여 지원금 대상자의 적격성 확인이 가능하다는 주장을 하고 있다. 이와 함께 전반적으로 제도가 경직적으로 운영되고 있어서 제도의 취지를 살리지 못하고 있는 측면이 강하다는 의견 제시와 이에 대한 완화가 필요하다는 제안을 하고 있다. 이러한 제안으로는 제출서류의 종류를 간소화하고, 기후적인 요건을 완화하고 시기도 확대하여 적용하자는 의견을 제시하고 있다. 이러한 개선방안을 시행령과 시행규칙 개정안의 형식으로 제시하고 있다.

## (2) 선행연구의 시사점

금재호 외(2006)에 의해 연구가 이루어진 「일자리창출 지원을 위한 고용안정사업 개편방안」에서는 고용안정사업의 순효과를 측정하고 활용실적을 검토하고 있다. 또한 고용안정사업의 제도변화를 자세하게 기술하고 있어 제도를 이해하는데 도움이 된다. 이 연구에서는 일자리 창출을 지원하기 위한 방안과 임금의 유연성을 강화하기 위한 방안을 제시하고 있다.

정인수 외에 의해 연구가 이루어진 노동부(2006) 「지역 및 산업수요 밀착형 고용정책을 위한 고용안정사업 혁신방안 연구」는 고용안정사업 중 8개 사업에 국한하여 연구가 진행되고 있다. 8개 사업에 대하여 지원실적 등을 분석하고 장려금 수혜그룹과 비수혜그룹을 구분하여 특성

을 비교하고 있다. 이러한 연구방법은 본 연구에도 적용할 수 있는 방법이라고 생각된다. 특히 건설업에 한정하여 연구를 진행하는 본 연구에서는 건설업과 연관성이 큰 것으로 판단되는 고용안정사업과 직업능력개발지원사업을 구분하는데 시사점을 얻을 수 있을 것으로 판단된다.

유길상 외에 의해 연구가 이루어진 노동부(2008) 「고용안정사업 개편방안」에서는 외국사례 중 독일에서 시행하고 있는 ‘건설업 항시고용촉진사업’을 소개하고 있다. 이 제도는 2008년 7월 1일부터 시행되고 있는 ‘건설근로자 계속고용지원제도’와 유사한 성격인 것으로 판단된다. 이처럼 건설업의 특성을 반영할 수 있는 고용안정 및 직업능력개발지원제도를 제안하는데 필요한 시사점을 얻을 수 있다.

박광배 외에 의해 연구가 이루어진 노동부(2009) 「건설근로자 계속고용지원금제도 실태조사 및 개선방안」은 ‘건설근로자 계속고용지원제도’에 한정하여 연구가 이루어졌다. 이 제도의 활성화가 미진한 이유는 설문조사와 면접조사를 통해서 분석하고 있다. 또한 이 제도의 세부적인 지원요건 및 지원절차에 관하여 분석하여 개선방안을 제시하고 있다. 이러한 방법은 본 연구에서 활용할 수 있을 것으로 판단된다.

## 2) 선행연구와의 차이점

본 연구가 선행연구와 갖는 차이점은 <표 1-1>에서 제시하고 있는 것과 같다. 선행연구는 고용안정사업 개선의 관점에서 고용안정사업에 초점을 맞추어 연구가 이루어졌다. 이러한 목적에 따라 각 사업의 효과성 등을 검토하고 개선방안을 제시하는데 연구목적이 있다.

연구목적의 측면에서는 본 연구도 선행연구와 유사하다. 즉 고용안정사업과 능력개발사업의 개선방안을 모색하는 것이 연구목적이라는 점에서 그렇다. 그러나 본 연구가 선행연구와 차이가 있는 점은 고용안정사

업과 함께 직업능력개발 지원제도에 관해서도 검토가 이루어지고 있다는 점에서 차이점이 있다. 고용보험기금은 실업급여, 고용안정 지원사업, 직업능력개발 지원사업을 운용하고 있다, 본 연구는 실업급여를 제외한 고용안정 지원사업과 직업능력개발 지원사업을 포괄하고 있다.

본 연구는 연구의 기준을 건설업에 두고 있다는 점에서 선행연구와 차이가 있다. 건설산업 또는 건설업자의 입장에서 왜 건설업에서는 다른 산업에 비해 고용안정 지원사업과 직업능력개발 지원사업 이용이 저조한지를 검토한다. 이러한 검토를 위해서 건설업의 고용구조에 관하여 구체적으로 논의하고 있다. 그리고 건설업의 고용구조는 생산체계에 직접적인 영향을 받고 있다. 이에 따라 생산체계에 관해서도 논의하고 있으며, 생산체계 개편으로 향후 변화가 발생할 것으로 예상되는 생산방식에 대해서도 논의하고 있다.

앞서 제시한 본 연구가 선행연구와 갖는 차이점을 바탕으로 건설업에서 지원제도가 활용되기 위해서 필요한 개선방안을 제시하고 있다. 이와 함께 새롭게 도입이 이루어져 할 필요성이 있는 것으로 판단되는 지원제도에 관해서도 제시하고 있다. 이러한 개선방안 및 새로운 지원제도 제시는 건설업의 고용구조를 반영한 것과 건설현장의 상황을 고려한 지원방안이라고 할 수 있다. 따라서 건설업에서 고용안정 지원사업과 직업능력개발 지원사업 활용도 제고가 기대되는 방안이라고 할 수 있다.

〈표 1-1〉 선행연구와 본 연구의 차이점

연구자	연구목적	연구방법	주요 연구내용
김재호 외 (2005)	· 고용안정사업의 활용실적 검토하고 개선방향 제시	· 문헌연구	· 고용촉진사업 제도변화 연혁 · 영국, 독일, 미국, 프랑스, 캐나다 등의 고용보험금제도 소개 · 일자리창출을 지원할 수 있는 고용안정사업의 다양한 개선방안 제시
정인수 외 (2006)	· 8개 산업의 고용안정사업 실적 현황 및 문제점 도출하여 제도 개선방안 제시	· 문헌연구 · 면접조사	· 고용안정사업의 현황과 문제점 검토 · 면접조사, 만족도분석을 통하여 고용안정사업 평가 · 고용안정사업 중 8개 사업을 대상으로 한정하여 연구
유길상 외 (2008)	· 고용안정사업 개선의 필요성 제기에 대응 목적에서 고용안정사업의 개선방안 제시	· 문헌연구 · 현장조사 · 통계분석	· 고용안정사업의 현황 및 문제점 도출 · 고용안정사업의 효과를 제고하기 위한 목적에서 개편방안 제시 · 독일을 비롯한 주요국의 사례 제시
박광배 외 (2009)	· 건설근로자 계속고용지원금제도의 실태조사 및 문제점에 대한 개선방안 제시	· 문헌연구 · 설문조사 · 면담조사	· 건설근로자 계속고용지원금제도의 의의, 현황 검토 · 건설근로자 계속고용지원금제도 활용실적이 저조한 이유 도출 · 건설근로자 계속고용지원금제도 활성화에 필요한 제도 개선방안으로 기후요건, 지원절차 등 제시
본 연구 (2009)	· 건설업과 건설업자를 효과적으로 지원하기 위한 고용안정 및 직업능력개발 지원사업 개선방안 제시	· 문헌연구 · 면담조사 · 설문조사	· 고용안정 지원사업과 직업능력개발 지원사업을 포괄하여 연구 수행 · 건설업 또는 건설업자의 관점에서 지원사업의 활용도 제고방안 모색 · 건설업 생산체계 및 고용구조 구체적으로 논의 · 기존 지원사업의 개선방안과 새롭게 추가가 필요한 지원사업 제시

## 1. 건설산업의 특성

### 1) 건설산업의 범위

#### (1) 건설산업의 정의

건설산업은 건설시설물을 생산하는 산업이라고 할 수 있다. 건설시설물 생산을 위해서는 기계장비 등의 자본과 노동이 투입되어야 한다. 따라서 건설산업은 자본과 노동이라는 생산요소를 투입하여 건설시설물을 생산하는 산업이라고 정의할 수 있다.

앞서 정의한 건설산업은 경제학적인 의미의 건설산업이라고 할 수 있다. 법률에서도 건설산업에 대하여 정의하고 있는데, 건설산업기본법에서 건설산업에 관하여 정의하고 있다. 건설산업기본법에서 정의하고 있는 건설산업은 건설 관련 시공 및 서비스를 포함하고 있다.

전통적인 산업분류 방식은 산업을 1차 산업, 2차 산업, 3차 산업으로 구분하고 있다. 이러한 분류방식으로 건설업을 구분하면 2차 산업과 3차 산업의 성격을 동시에 갖는다. 즉 시공과 관련되는 분야는 2차 산업의 성격, 설계와 감리를 포함하는 분야는 3차 산업의 성격이 강하다. 건설산업이 어디에 해당하는지는 시공분야와 서비스분야 중 어느 분야가 강조되는지에 따라 달라진다고 할 수 있다. 일반적으로 선진국에서는 서비스분야가 강조되기 때문에 건설산업을 3차 산업으로 분류하는 경향이 강하다고 할 수 있다. 한국에서도 건설산업을 3차 산업에 해당하는 서비스업으로 분류하는 경향이 강한 것으로 판단된다.<sup>5)</sup>

건설산업은 시공과 서비스가 모두 필요하며 중요한 산업이라고 할 수 있다. 그러나 산업의 구분은 3차 산업에 포함시키는 것이 타당한 것으로 판단된다.<sup>6)</sup> 이런 판단은 향후 건설산업이 시공보다는 조사, 계획 및 감리 등의 서비스분야가 더 강조될 것이고, 이 분야에서 더 높은 부가가치를 창출할 수 있을 것이라는 예상에도 근거한다.

## (2) 건설산업의 범위

건설산업의 범위에 관하여 건설산업기본법 제2조(정의)는 건설산업을 건설업과 건설용역업으로 구분하고 있다. 건설업은 건설공사<sup>7)</sup>를 수행하는 분야이며, 환경오염방지시설업, 주택건설업, 해외건설업 등이 건설업에 포함되어 있다. 환경오염방지시설업, 주택건설업, 해외건설업 등은 건설산업기본법령보다 각각의 특별법을 우선적으로 적용하도록 규정하고 있다. 건설용역업은 건설공사에 관한 조사·설계·감리·사업관리·유지관리 등 건설공사와 관련된 용역을 수행한다. 건설용역업에 포함되는 엔지니어링, 건축설계·감리 등에 관한 사항은 각각 엔지니어링 기술진흥법, 건축사법이 우선적으로 적용된다. 또한 감리전문업도 건설용역업에 포함되며, 건설기술관리법에서 별도로 규정하고 있다.

건설업의 종류에 관해서 건설산업기본법은 대통령령으로 정하도록 위

- 
- 5) 우루과이라운드(UR) 협상과정에서도 건설산업을 서비스산업에 포함시켜서 협상이 진행되었고, 서비스부문의 개방일정을 따르도록 하였다.
  - 6) 이러한 산업분류와 관련하여서는 김재영 외(2001)에서도 “건설산업은 주택이나 토목구조물을 공급하는 것이 아니고 이를 건설하는데 필요한 전문적인 서비스를 공급하는 것으로 정의할 수 있다.”고 하고 있다.
  - 7) 건설산업기본법 제2조(정의)에 의한 건설공사는 토목공사·건축공사·산업설비공사·조경공사 및 환경시설공사 등 시설물을 설치·유지·보수하는 공사(시설물을 설치하기 위한 부지조성공사를 포함), 기계설비 기타 구조물의 설치 및 해체공사 등을 의미한다. 전기공사업법에 의한 전기공사, 정보통신공사업법에 의한 정보통신공사, 소방시설공사업법에 의한 소방시설공사, 문화재보호법에 의한 문화재수리공사는 건설공사에서 제외된다.

임<sup>8)</sup>하고 있으며, 건설업을 다시 종합건설업과 전문건설업으로 나누고 있다. 건설산업기본법 시행령에서 규정하고 있는 종합건설업은 종합적인 계획·관리 및 조정에 따라 건설 또는 조성하는 공사이며, 전문건설업은 건설공사에서 특정 부분의 공사를 전문적으로 시공하는 분야라고 할 수 있다.

〈표 2-1〉 건설산업의 범위

건설산업	건설업	건설산업기본법: 종합건설업, 전문건설업	
		특별법에 의한 건설업: 환경오염 방지시설업, 주택건설업, 해외건설업 (건설산업기본법은 보충적으로 적용됨)	
	전기공사업, 정보통신공사업, 소방설비공사업, 문화재수리업은 제외		
	건설 용역업	엔지니어링 활동주체(엔지니어링기술 진흥법) 건축설계·감리업(건축사법) 감리전문업(건설기술관리법)	건설산업기본법 제6조, 제26조 및 제8장만 적용됨

자료: 이상호 외(2003), 한국 건설산업 대해부: 당면과제와 미래의 도전, p.29의 내용을 일부 수정하여 인용.

종합건설업종은 토목공사업, 건축공사업, 토목·건축공사업, 산업·환경설비업, 조경공사업으로 구분되어 있다. 전문건설업종은 철근·콘크리트공사업, 토공사업, 기계설비공사업, 실내건축공사업, 금속구조물·창호공사업, 비계·구조물해체공사업, 미장·방수·조적공사업, 상·하수도설비공사업, 강구조물공사업, 석공사업, 포장공사업, 도장공사업, 시설물유지관리업, 가스시설시공업, 지붕판금·건축물조립공사업, 철강재설치공사업, 보링·그라우팅공사업, 난방시공업, 수중공사업, 조경식재공사업, 조경시설물설치공사업, 준설공사업, 승강기설치공사업, 철도·궤도공사업, 삭도설치공사업 등 25개 업종이 포함되어 있다.<sup>9)</sup>

8) 건설산업기본법 시행령 제7조(건설업의 업종 및 업무내용 등)에서 규정하고 있다.

## 2) 건설산업의 특성<sup>10)</sup>

건설업과 건설용역업을 포괄하는 건설산업은 다른 산업과 구별되는 특징이 있다. 건설산업은 서비스업과 시공업을 모두 포함하고 있다. 구체적으로 서비스업은 설계 및 감리, 시공업은 건축물 또는 토목시설물을 생산하는 산업이라고 할 수 있다. 건설산업의 이러한 특징들은 건설생산의 체계 및 고용구조에도 영향을 미치게 된다. 고용구조는 건설근로자 사용과 직결되며, 이는 고용안정제도 및 능력개발제도와의 직접적인 관련성을 갖는다. 따라서 건설산업의 특징에 대하여 검토하는 과정이 필요한 것으로 판단된다.

<표 2-2>에 제시되어 있는 것처럼 건설산업의 특징은 크게 세 부분으로 구분할 수 있다. 생산형태 및 산업조직적인 특성, 건설시설물로서의 재화적인 특성, 그리고 거래과정에서 발생하는 특성 등이다.

생산형태 및 산업조직적인 특성으로는 종합산업, 수주산업, 옥외생산, 부동산성 등으로 제시할 수 있다. 첫 번째 건설산업이 가지는 종합산업으로의 성격은 다양한 분야와 참여자가 포함된다. 즉 건설시설물이 목적에 맞게 활용되기 위해서는 다양한 분야가 포함되어 있어야 한다. 건설시설물이 기획되어 시공이 완성되기까지 많은 참여자가 필요하다. 이런 특성에 따라 다양한 산업 간 연관관계가 크며, 취업유발계수가 높아 일자리창출 등의 정책수단으로 활용되기도 한다.<sup>11)</sup> 두 번째 건설산업의 생산형태 및 산업조직적 특징은 수주산업이다. 이러한 수주산업으로의

9) 건설산업기본법 시행령 [별표1]에서 규정하고 있는 전문건설업종은 총 29개 업종이다. 29개 업종은 본문에서 제시한 25개 업종에 가스시설시공업과 난방시공업이 각각 2개 씩 추가된다. 따라서 가스시설시공업과 난방시공업은 제1종, 제2종, 제3종으로 구분된다.

10) 김준환(2003), 건설경제론, 박영사, pp.14-22까지의 내용을 정리하였다.

11) 산연연관표에 분석에 의하면 건설업 취업유발계수는 14.8로 나타났다. 건설업 취업유발계수는 제조업 7.2, 서비스업 12.6과 비교할 때 높다.

특징을 가지므로 건설산업은 단품 위주의 생산이 이루어지며, 공공부문이 수요자로서 큰 비중을 차지하기 때문에 발주방식과 계약제도 등이 필요하다. 건설생산에서의 발주방식과 계약제도는 매우 복잡하게 이루어지게 되는데, 공공발주의 경우 각종 형식과 요건을 충족하여야 하기 때문이다. 이러한 원인 이외에도 옥외생산에 따른 불확실성도 발주와 계약을 복잡하게 하는 요인이 되고 있다. 세 번째 특징은 건설시설물은 소비지에서 생산이 이루어지게 되므로 옥외에서 생산된다는 것이다. 이에 따라 기후와 일기의 영향을 많이 받게 되며, 시설물 생산과정에서 불확실성이 개입된다. 이러한 불확실성을 사전에 대비하기 위한 목적에서 계약과 발주가 복잡해지게 된다. 마지막으로 부동산성은 건설시설물을 포함한 부동산의 특성으로서 최초에 시설물이 입지한 위치에 고착되어 이동시킬 수 없는 것을 말한다.

〈표 2-2〉 건설산업의 특성

특성	세부적인 특성	내용
생산형태 및 산업조직적인 특성	종합산업	다양한 참여자와 복잡한 생산구조, 산업연관효과 큰 산업
	수주산업	비연속적인 단품생산, 다양한 발주방식, 보증제도
	옥외생산	시설물 생산이 소비지에서 시공
	부동성	시설물이 부동산으로서 갖는 특성
건설시설물의 재화적인 특성	이질성	동일한 시설의 부존재, 일물일가법칙 불성립
	공공성	부실공사 방지 및 시설물 안전을 위한 다양한 규제 철도, 교량 등 시장에 의한 적정공급 어려움
	고가성	단위가격이 높음
	고정성	입지에 의한 가치 격차
	수요동기의 다양성	생산재이며 투자재, 공공재, 수요인자 다양
시장거래적인 특성	스톡중심 시장	재고가 신규공급보다 많음
	정부의 개입	용적률, 건폐율 규제, 가격에 개입
	수요 공급간 시차성	공급기간 장기
	소유권과 사용권시장 분리	서비스 수요와 자산소득 목적의 수요, 임대시장과 매매시장 존재

재화적인 특성으로는 이질성, 고정성, 공공성, 고가성, 수요동기의 다양성 등이 있다. 여기에서 파생하는 특성은 건설시설물이 재화로서 갖는 고유한 성질이라고 할 수 있다.

첫째 이질성은 생산되는 시설물이 동질적이지 않은 것을 말한다. 시장에서 거래되는 다른 시장재화들은 동질적인 생산물이 많다. 그러나 건설생산에 의한 시설물은 동질적인 시설물이 없다. 대량생산방식이 아니기 때문에 생산의 기계화 등이 어려운 요인이다.

두 번째 재화적인 특징은 공공성이다. 건설의 대상이 되는 도로, 공항 등은 사회기반시설이며 다수가 이용하는 시설이다. 따라서 토목시설물은 안전성이 강하게 요구된다. 안전을 확보하기 위해서는 부실공사를 방지하여야 하며, 이러한 목적을 달성하기 위해서는 시공자의 자격기준 등을 규제할 필요성이 있다. 생산과정에서 파생되는 규제 등은 건설시설물의 공공성과 큰 관련성이 있다.

건설시설물은 일반적인 재화에 비해서 매우 가격이 높다. 또한 특정한 장소에 입지하므로 고정성을 갖는다. 이외에도 건설시설물은 주거용과 상업용 등 다양한 용도로 사용되기 때문에 수요 동기가 다양하게 나타나게 된다.

시장거래적인 특성으로는 스톡(stock)중심의 시장이라는 점과 정부의 개입이 크다는 점을 들 수 있다. 스톡중심 시장이라는 것은 매년 신규로 공급이 이루어지는 유량(flow)의 규모보다 과거 공급이 이루어진 시설물이 거래가 주로 이루어진다는 의미이다. 즉 매년 증가하는 신규공급은 시설물 저장의 전체 규모에서 차지하는 비중이 매우 미미하다.

정부개입이 과다하게 이루어지는 특성도 갖는다.<sup>12)</sup> 건축시설물 중 주거용과 상업용 등은 용적률 등 각종 규제가 이루어진다. 또한 주택가격

---

12) 이런 특성의 사례로 제시할 수 있는 것은 건설업의 등록 및 신고제도, 영업범위 제한, 하도급 제한, 법률에 의한 건설업종의 분류 등이다.

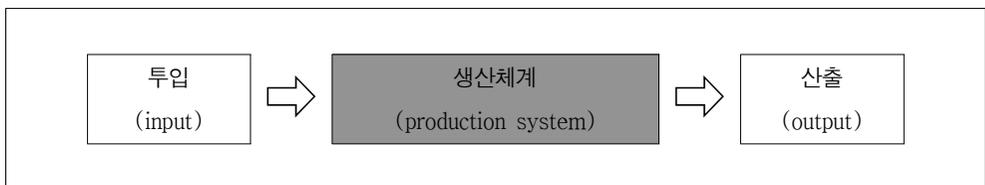
및 임대료 등에 대해서도 정부가 가격에 개입하고 있다.

이외에도 건설시설물이 완성되어 목적에 맞게 사용되기 위해서는 일정한 시간이 소요된다. 이렇게 공사에 소요되는 시간은 수요와 공급 간 시차라고 할 수 있고, 이러한 시차에 의해서 수급에 문제가 발생하기도 한다.

대부분의 재화 및 서비스는 소유자와 사용자가 일치하는 경우가 대부분이다. 그러나 건설시설물은 소유자와 사용자가 분리되는 경우가 많아 임대시장이 발달되어 있다. 이런 원인은 건설시설물이 생산비용이 많이 투입되는 내구재이기 때문이다. 따라서 소유권과 사용권이 분리된 시장이라는 점도 시장거래적인 특성이라고 할 수 있다.

### 3) 건설생산체계의 특성

생산체계는 자원을 투입(input)하여 산출(output)물을 생산하는 과정이라고 할 수 있다. 투입에서 산출이 이루어지는 전 과정을 생산체계라고 할 수 있다. 이를 건설에 대입하면 건설생산은 기획에서 출발하여 건설시설물이 완성되는 전 과정을 포괄하는 것으로 이해할 수 있다. 그러나 본 연구에서는 건설생산체계를 시공에 한정하는 것으로 한다.<sup>13)</sup>



[그림 2-1] 생산과정도

13) 생산체계를 시공으로 한정하는 것은 연구의 목적이 고용구조와 밀접하게 관련되어 있기 때문이다. 고용구조는 다른 여러 요인에 영향을 받지만, 가장 직접적으로 시공에 영향을 받는 것으로 인식하고 있기 때문이다.

현행 체계 하에서는 건설생산에 참여하는 참여주체의 역할이 상호배타적이다. 건설시설물은 기획단계에서 출발하여 시공과정을 통해서 시설물이 완공되는 단계로 구성되어 있다. 이를 건설생애주기(construction life cycle)라고도 한다. 건설생애주기 단계별로 업무가 구분되며, 이러한 업무의 구분이 법률로서 규제되고 있기 때문에 참여주체의 역할이 상호배타적으로 형성된다. 즉 엔지니어링업체와 건축설계업체는 설계 관련 업무만 할 수 있다.<sup>14)</sup> 종합건설업체와 전문건설업체는 시공 관련 업무만 수행하도록 하고 있다.

시공 관련 분야에서도 종합건설업체는 원칙적으로 하도급 공사를 하지 못하도록 관련 법령에서 규정하고 있다. 원칙적으로 하도급 공사는 전문건설업자가 수행하며, 이 경우에도 예외적인 경우를 제외하고 원칙적으로 다른 전문건설업자에게 재하도급은 금지되어 있다.

이렇게 건설시설물의 생애주기 단계별로 공급하는 서비스와 공급자를 제한하여 규정하고 있고, 이는 건설생산체계에도 직접적인 영향을 미치고 있다. 생산체계는 고용구조와도 밀접하게 관련성을 갖기 때문에 이 하에서는 생산체계를 기본적인 체계와 기타의 생산체계로 구분하여 제시한다. 이를 통해서 생산체계에 의해 구조화되는 고용구조를 지원할 수 있는 고용안정제도와 능력개발제도의 개선방안 도출에 활용할 수 있는 시사점을 찾는다. 기본적인 생산체계의 골격으로는 원·하도급구조를 제시하며, 기타의 생산체계로는 주계약자관리방식,<sup>15)</sup> 직할시공제,<sup>16)</sup>

14) 이러한 예로 건축사법에 의하여 건축설계는 건축사만이 할 수 있도록 하고 있다.

15) 주계약자관리방식은 종합건설업자와 전문건설업자가 각각 주계약자와 구성원으로 공동수급체를 구성하고, 각자 분담한 공사에 대하여 하도급하지 않고 직접시공을 원칙으로 하는 공동도급방식이다. 다만 주계약자에 대해서는 현재와 같이 계획·관리도 직접시공으로 간주한다. 주계약자관리방식은 지방계약법이 적용되는 2억원 이상 150억원 미만 공사에서 시범적으로 시행되고 있다. 국가계약법이 적용되는 공사는 500억원 이상 공사에 대하여 시범적으로 실시되고 있다.

16) 직할시공제는 공공발주공사에서 원가를 절감하기 위한 목적에서 시행이 이루어졌다. 이에 따라 우선적으로 주택공사에서 시행하는 보금자리주택에 관하여 시행될

건설사업관리제도(선진국형 CM) 등에 관하여 간략하게 제시한다.<sup>17)</sup>

〈표 2-3〉 건설생애주기별 분업구조의 개요

LC단계	기획·타당성조사	설계(생산계획)	시공(감리)	유지관리
참여주체	엔지니어링업체 (용역업체)	건축사사무소 엔지니어링업체	종합건설업체 전문건설업체 (건설감리업체)	안전진단기관 유지관리업체
공급서비스	기획, 조사서비스	설계도서 작성	시공관리 시공 (감리)	유지관리서비스
적용 법률	건축사법 엔지니어링 기술육성법		건설산업기본법 건설기술관리법	시설물안전관리에 관한 법률

자료: 김재영 외(2001), 건설산업 구조변화 및 전망 연구, 국토연구원, p.20에서 인용.

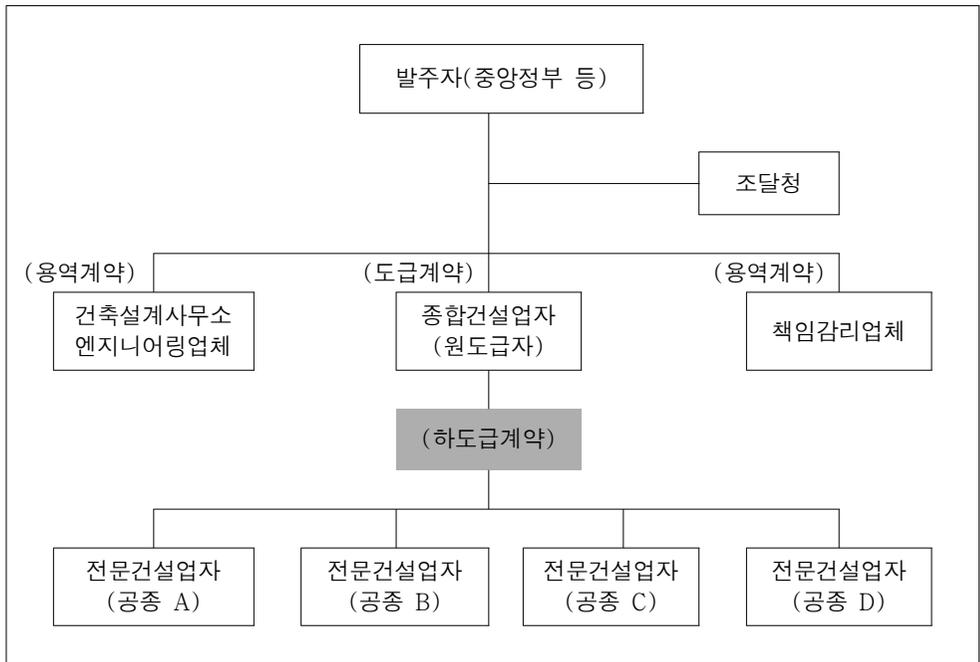
### (1) 기본적인 생산체계

종합산업으로서의 특성을 갖고 있는 건설산업은 다양한 공급자의 참여가 필요하다. 설계자와 감리자, 건설업자가 참여하여야 건설시설물이 완성된다. 특히 건설업자는 종합건설업자와 전문건설업자로 구분되어 시공분야에 참여하게 된다. 이들 건설업자는 건설공사의 종합적인 계획·관리를 담당하는 종합건설업자와 특정 공종에 참여하여 시공을 담당하는 전문건설업자가 있다. 이러한 생산체계에서는 원도급자와 하도급

것이 예정되어 있다. 직할시공제는 현재의 원·하도급 생산방식이 아니라 각 공종을 시공하는 전문건설업자가 발주자로부터 직접 도급을 받는 방식이라고 할 수 있다.

- 17) 기타의 생산체계에서 논의하는 각 방식은 현재의 기본적인 생산체계라고 할 수 있는 원·하도급구조와 대비되는 생산방식이라고 할 수 있다. 즉 종합건설업자가 원도급자가 되고 전문건설업자가 하도급자가 되는 방식이 아니라 각 공종을 시공하는 건설업자가 발주자와 직접적인 계약관계를 맺는 것이라고 할 수 있다. 이러한 의미에서 수직적인 생산체계와 구별된다. 향후 이러한 생산방식이 확대될 것으로 예상되고, 이에 따라 생산방식 변화에 따라 고용구조도 변화될 수 있을 것으로 판단된다.

자로 구분되는 수직적인 생산구조를 이루게 된다. 대부분은 종합건설업자가 원도급자가 된다. [그림 2-2]에 제시되어 있는 형태가 일반적인 건설공사의 생산구조이다.



[그림 2-2] 현행 건설생산체계의 기본 골격

대한건설협회가 제공하는 종합건설업체의 완성공사 원가구성분석 자료에 의하면 하도급의 비중이 지속적으로 증가한 것으로 나타나고 있다 (<표 2-4> 참조). 1985년 종합건설업체의 하도급 비중은 27.18%에서 2007년에는 56.62%로 2배 이상 증가한 것으로 나타나고 있다.<sup>18)</sup> 건축공사와 토목공사를 구분하는 경우 토목공사가 하도급 비중이 상대적으로

18) 건설공사 원가는 노무비, 재료비, 관리비 등을 포함하는 개념이다. 즉 하도급공사에 해당하는 외주비의 비중이 약 56% 정도라는 것은 대부분의 공사가 하도급에 의해서 이루어진다는 의미이다. 다시 말해 하도급공사 비중 이외의 다른 항목은 재료비와 노무비 등이 차지하기 때문이다.

높은 것으로 나타나고 있다.

〈표 2-4〉 공종별 종합건설업체의 하도급 비중 추이

(단위: %)

구분	평균	건축공사	토목공사
1985년	27.18	28.95	25.41
1990년	33.57	38.07	29.08
1995년	46.69	47.81	43.42
2000년	52.72	52.93	52.47
2002년	53.64	51.39	58.33
2003년	54.48	53.01	55.94
2004년	55.38	54.11	56.65
2005년	55.84	54.21	57.46
2006년	56.18	54.50	57.85
2007년	56.62	54.78	58.45

자료: 2002년까지 자료는 김준한(2003)에서 인용하였으며, 2003년부터 2007년까지의 자료는 2004년부터 2008년까지의 대한건설협회 완성공사 원가구성분석을 참조하였음.

하도급방식<sup>19)</sup>에 의한 생산은 수직적인 분업에 의한 생산방식이라고 할 수 있다. 하도급방식은 발주자로부터 공사를 수주한 원도급자가 우월한 교섭력을 갖게 되는 구조이다. 이로 인하여 하도급공사를 수주하려고 하는 전문건설업자는 전문건설업자 간 수주경쟁에 직면하게 된다. 이러한 경쟁은 하도급공사를 수주하지 못하면 수익을 창출할 수 없는 상황에서 가격경쟁의 형태로 운영되고 있는 것이 일반적이다. 이런 과정에서 하도급방식의 폐단이 발생한다. 즉 고정비를 상회하는 수준이면 가격경쟁을 통해서 낮은 공사금액으로라도 공사를 수주하여야만 하는 유인이 발생하게 된다. 낮은 공사금액이라도 공사를 수행할 수밖에 없

19) 건설공사의 하도급에 관해서는 건설산업기본법 제29조와 제29조의2에서 규정하고 있다. 여기서는 주요부분의 대부분을 하도급하는 일괄하도급 금지, 재하도급 금지, 일반건설업자에게 하도급 금지 등을 규정하고 있다. 이런 규정을 두고 있는 목적은 실제공사비의 중간유출을 방지하여 부실공사를 방지하기 위해서라고 할 수 있다.

는 구조는 시공실적을 충족하여야 하기 때문이기도 하다. 즉 다음 연도의 공사에 참여하기 위해서는 시공실적을 보유하여야 하기 때문이다.

수직적인 생산체계가 고용구조에 미치는 영향은 인건비와 관계가 있다. 하도급방식에 의하여 시공을 담당하는 전문건설업자는 건설근로자를 정규직으로 고용하는 경우 공사가 없는 경우 인건비가 고정비용이 성격을 갖게 된다. 따라서 고정비용을 최소화하려는 유인이 전문건설업자에게 존재하게 되며, 이러한 유인은 건설근로자의 고용에서 임시일용직 형태의 고용이 활용되는 원인으로 작용한다. 즉 하도급공사를 수주하기 위해서는 가격경쟁이 필연적으로 수반된다. 낮은 입찰금액을 제시하여야만 하도급공사 수주가 가능하고, 공사를 수주하는 경우에만 건설근로자를 사용하는 것이 전문건설업자에게는 합리적인 고용이 된다.

## (2) 향후 생산체계

하도급방식은 여러 가지 폐단이 발생하고 있다. 따라서 이런 문제점을 개선하기 위한 방안이 다양하게 마련되어 시행되었다. 부대입찰제도가 대표적인 하도급 폐단을 시정하기 위한 방안이었다. 그러나 부대입찰제도는 제도의 취지를 살리지 못하고 폐지되었다. 이로 인하여 하도급이 아닌 다른 방식에 의하지 않고는 하도급의 폐단을 시정할 수 없다는 인식이 공감대를 형성하기에 이른 것으로 판단된다. 이런 공감대를 기반으로 하여 도입된 제도가 주계약자관리방식이라고 할 수 있다. 직할시공제도는 주계약자관리방식과 도입의 목적은 상이하나, 하도급 생산방식이 아니라는 점에서 주계약자관리방식과 유사하다. 건설사업관리(CM)제도는 여러 방식이 소개되어 있다. 이 중 건설 선진국에서 많이 활용되고 있는 용역형 CM(CM for fee)방식은 국내에서 시행되지 못하고 있으나, 향후 시행이 이루어질 수 있다고 판단된다. 선진국의 용역형

CM은 시공관리와 시공기술의 두 분야가 각각의 분야에 특화할 수 있는 방안이라는 점에서 새로운 생산방식으로 활용될 수 있는 여지가 있다.

주계약자관리방식과 직할시공제는 발주자와 시공을 담당하는 전문건설업자가 직접 계약관계를 체결한다. 원도급자와 하도급자 관계가 존재하지 않기 때문에 수직적인 생산방식에 해당하지 않는다. 시공에 참여하는 참여자가 수평적인 관계를 형성하기 때문에 시공을 담당하는 전문건설업자는 권한과 책임이 강화된 생산방식이라고 할 수 있다.

주계약자관리방식을 비롯한 수평적인 생산방식은 향후 확대 시행이 가능할 것으로 판단된다. 이러한 판단의 근거는 공사비의 불필요한 낭비요인이 방지되기 때문에 건설시설물의 품질 제고에 긍정적인 효과를 발휘할 수 있을 것으로 기대되기 때문이다. 건설산업이 장기적으로 부가가치를 창출하는 산업으로 생존하기 위해서는 시공관리와 시공기술분야가 특화하여 발전하여야 한다. 수평적인 생산방식은 이러한 발전방향에도 부합하는 것으로 생각된다.

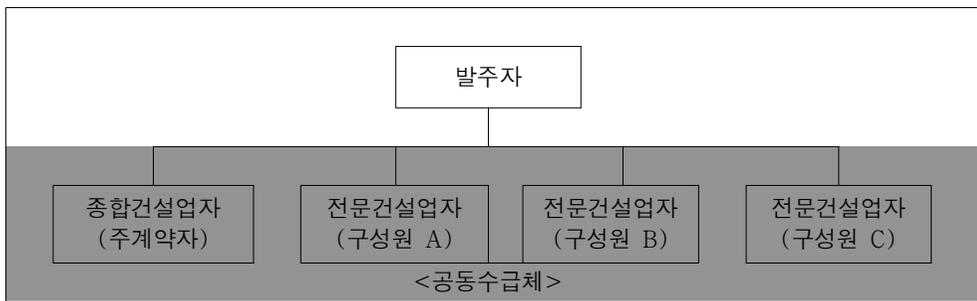
### ① 주계약자관리방식

주계약자관리방식은 공동도급의 한 형식이다. 발주자와 공동수급체가 계약을 맺는다. 종합건설업자는 주계약자로서 공사의 전체적인 계획·관리와 이행 등의 책임을 진다. 구성원은 분담한 공사를 하도급하지 않고 직접시공한다. 주계약자관리방식은 공동이행방식의 대표자의 조정기능과 분담이행방식의 분담부분 책임시공의 장점을 혼합한 제도의 성격이 강하다. 구성원으로 참여하는 전문건설업자가 분담한 공사의 이행과 하자에 관하여 일차적인 책임을 부담한다. 따라서 시공기술을 보유한 전문건설업자가 전제되어야 한다.

주계약자관리방식은 하도급에서 발생하고 있는 공사비의 불필요한 누

출을 방지할 수 있다. 이를 통하여 건설시설물의 품질을 제고할 수 있다.

주계약자관리방식의 취지가 실현되기 위해서는 구성원으로 참여하는 전문건설업자의 시공기술력이 우수하여야 한다. 시공의 전문성은 숙련 인력에서 비롯된다. 건설근로자의 숙련은 시공경험과 기술습득을 통해서 이루어진다. 기술습득을 위해서는 교육훈련의 필요성이 강조된다.



[그림 2-3] 주계약자관리방식 생산체계

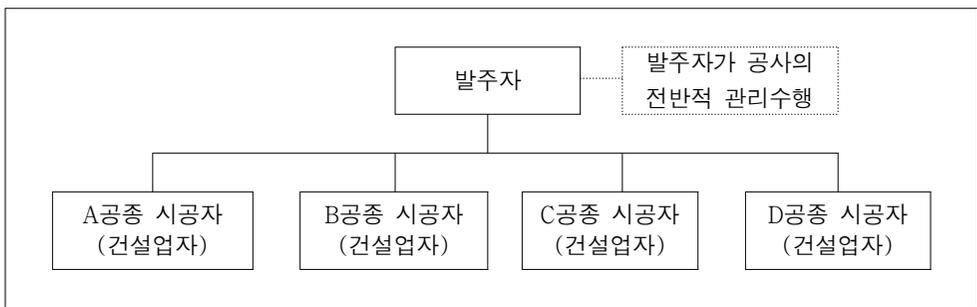
## ② 직할시공제

직할시공제는 용어의 의미에서 전달되는 것처럼 생산단계를 줄이고, 이를 통해서 공사에 투입되지 않는 비용을 절감하기 위한 목적이 강한 생산방식이라고 할 수 있다. 직할시공제 생산방식은 [그림 2-4]에 제시되어 있다. [그림 2-4]를 [그림 2-3]과 비교하면 원도급자가 없는 형태라는 것을 알 수 있다. 원도급자가 제외됨으로서 생산단계가 2단계로 단축되었다. [그림 2-4]를 주계약자관리방식 생산체계인 [그림 2-3]과 비교하면 형태가 유사한 것을 알 수 있다. 수직적인 생산체계가 아니기 때문에 주계약자관리방식과 직할시공제는 동일하게 생산단계가 단축되어 있다. 그러나 주계약자관리방식에서는 공동수급체의 대표자 역할을 수행하고 공사에 대하여 연대부담의무가 있는 종합건설업자인 주계약자가

있다는 측면에서 차이가 있다.

현재의 기본적인 생산체계인 원·하도급 생산방식에서는 원도급자에서 하도급자로 가는 과정에서 공사금액이 낮아지게 된다. 현장에서 실제로 시공을 진행하는 하도급자가 시공에 투입하는 공사금액이 낮아지는 것이다. 직할시공제는 발주자와 시공자가 직접적인 계약을 체결하여 시공단계를 축소함으로써 공사에 투입되지 못하고 빠져나가는 비용을 줄여서 공사금액을 낮추기 위해서 도입되었다.

직할시공제가 도입되기 위해서는 발주자의 시공관리능력이 담보되어야 하며, 각 공종을 담당하는 건설업자의 역량이 필요한 생산방식이라고 할 수 있다. 현재로서 공종을 담당하여 시공할 수 있는 건설업자는 현실적으로 전문건설업자가 될 것이다. 따라서 직할시공제에서는 전문건설업자와 숙련 건설근로자의 시공경험과 시공기술이 가장 중요한 요소가 된다.



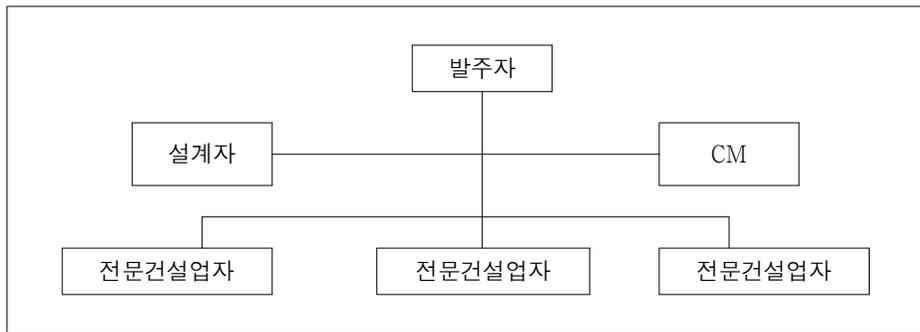
[그림 2-4] 직할시공제 생산방식

### ③ 선진국의 용역형 CM(CM for fee)

선진국형 CM for fee는 설계단계부터 CMr과 설계자가 협의를 한다. 시공단계에서는 CMr이 시공을 담당하는 전문건설업자를 활용하여 발주자를 대행하게 된다. 선진국형 CM for fee는 수평적인 생산체계를 기반

으로 한다.

[그림 2-4]의 직할시공제와 [그림 2-5]를 비교하면 유사한 점을 발견할 수 있다. 선진국형 CM for fee에서 CM이 없을 경우 발주자가 직접 전문건설업자를 고용하고 관리·감독하여 공사를 수행하여야 하는 구조가 된다. 이 경우 직할시공제와 매우 유사한 방식이 된다.



[그림 2-5] 선진국형 CM for fee방식

### (3) 수평적인 생산체계와 고용구조의 관계

수평적인 생산체계 그림에서 공통적으로 발견할 수 있는 것은 도급단계가 축소되었다는 것이다. 수직적인 분업의 이득을 얻기 위한 원·하도급 생산체계는 너무 많은 문제점을 야기했다. 문제점 중 가장 직접적이고 중요한 문제점은 공사금액에 관련된 것이다. 최저가낙찰제로 인하여 공사금액이 점진적으로 하락하는 과정에서 도급단계는 실제로 공사에 투입되어야 할 금액을 적어지게 만드는 원인이었다. 따라서 수평적인 생산체계는 도급단계 축소의 필요성이 현실화 된 것이라고 볼 수 있다.

지방계약법의 적용을 받는 공사 가운데 주계약자관리방식으로 수행되는 공사는 참여 구성원의 직접시공의무를 각서로 제출하도록 하고 있

다. 이처럼 도급단계가 축소된 수평적인 생산체계에서는 시공을 담당하는 건설업자의 직접시공을 전제로 한다.<sup>20)</sup>

수평적인 생산체계가 확대되어 건설업자의 직접시공능력의 중요성이 증대되면 숙련근로자를 확보하기 위한 필요성이 커질 것이다. 숙련근로자라고 할 수 있는 팀·반장과 기능공과 계속적·장기적인 고용관계를 체결하는 고용구조로의 변화를 예상할 수 있다.<sup>21)</sup> 계속적·장기적 고용계약 상황에서 작업이 이루어지지 못하는 기간에 대해서는 고용안정지원제도를 통한 지원방안도 확충되어야 할 것으로 생각된다.

#### (4) 수평적인 생산체계와 고용안정제도 및 능력개발제도의 관계

원·하도급자에 의해서 생산이 이루어지는 수직적인 생산방식은 분업의 한 형태로서 건설산업의 생산체계로 고착화되어 있다. 그러나 수직적인 생산체계는 많은 문제점을 드러내고 있다. 이런 문제점을 개선하기 위한 시도가 있었으나, 실효적이지 못했다. 이에 따라 생산체계를 수평적으로 구성하려는 시도가 이루어지고 있다. 대표적으로 주계약자관리방식과 직할시공제가 시행되고 있다. 수평적인 생산체계가 확대될 것으로 예상할 수 있다.

수평적인 생산체계의 확대는 시공관리 및 계획과 시공기술 분야가 함께 발전하여야만 가능하다. 시공기술력 제고의 필요성과 중요성이 증대된다. 수평적인 생산체계와 고용안정제도 및 능력개발제도도 관련성이 커질 것으로 판단된다. 앞서 제시한 것처럼 생산체계에 의해서 고용구

20) 수평적인 생산체계의 사례로 제시한 세 방식은 시공자로서 전문건설업자가 참여하는 것이 일반적이다. 건설산업기본법령에서는 예외적인 경우를 제외하고 전문건설업자가 재하도급하지 못하도록 규정하고 있다. 따라서 현행 법령의 규정에 의하더라도 수평적인 생산체계에서는 하도급을 하지 않는 직접시공이 전제되어야 하는 것으로 판단된다.

21) 건설근로자 고용안정성 제고의 측면에서 계속적인 고용(상용직)을 촉진하기 위한 목적의 유인책인 제도적으로 검토되고 있는 것으로 알려지고 있다.

조는 영향을 받는다. 수평적인 생산체계 확대로 시공기술의 중요성이 증대되면 건설근로자의 시공기술 제고의 필요성도 커지게 된다. 고용안정제도 및 능력개발제도의 목적은 근로자가 고용을 유지할 수 있도록 교육과 자기개발을 지원하는 것이라고 할 수 있다. 따라서 건설근로자의 기술습득을 위한 체계적인 교육훈련의 필요성도 증대된다. 고용안정제도 및 능력개발제도도 이런 필요성에 대응하여야 하며, 이에 따라 수평적인 생산체계 확대는 고용안정제도 및 능력개발제도와 밀접한 관련성이 증대될 것이다.

## 2. 건설업 고용의 특성

건설업에서 고용의 특성은 먼저 남자의 비중이 매우 높다는 것과 일용직과 임시직의 비중이 높다는 것을 들 수 있다(<표 2-6> 참조). 임시직과 일용직은 <표 2-5>에 제시되어 있는 것처럼 사업체 규모가 작을수록 임시직과 일용직의 비중이 높은 것을 알 수 있다. 생산직은 일용직과 임시직을 합한 비중이 88.4%에 이르는 것으로 나타나고 있다.<sup>22)</sup>

건설업 고용의 특징은 이외에도 계절적인 요인에 의해서 주기적으로 반복적인 실업이 발생하며, 공사기간이 수익에 직접적인 영향을 미치고 있기 때문에 작업이 가능한 기간에 노동력이 집중적으로 투입되는 것이

22) 황덕순 등이 연구한 건설근로자공제회(2008)에서는 건설산업의 고용구조를 단기일용직 중심에서 상용·임시직의 비중을 높이는 방향으로 개선하여야 한다는 점을 지적하고 있다. 이러한 고용안정을 통해서 건설산업에서 나타나고 있는 인력수급과 관련한 문제 가운데 두 가지 측면에서 효과를 기대할 수 있다고 제시하고 있다. 먼저 신규유입의 유인으로 활용할 수 있다는 것이다. 두 번째로는 건설업의 평균적인 취업자수와 종사자수의 괴리를 줄임으로서 건설업 참여인력의 공급부족을 완화할 수 있다는 것이다. 이와 함께 기후적인 요인에 의해서 고용이 단절되는 것을 방지하는 제도를 마련함으로써 상용직으로의 전환을 촉진할 수 있을 것이라는 주장을 제시하고 있다.

다. 그리고 건설업 신규인력 유입이 저조하며, 특히 청년층의 신규유입이 저조하여 건설근로자의 고령화추세가 나타나고 있다. 또한 외국인 근로자의 비중이 증가하고 있고, 기능훈련기관 미비와 취업경로의 비공식성, 근로자의 이동성이 크다는 것 등을 들 수 있다.

〈표 2-5〉 사업체 규모 · 직업별 종사상 지위 분포(2008년 5월)

(단위: %)

사업체 규모	사무관리직			생산직		
	상용	임시	일용	상용	임시	일용
계	86.7	13.1	0.2	11.6	19.6	68.8
1-4	55.7	44.3	0.0	3.6	18.4	78.0
5-9	75.9	22.7	1.4	7.0	19.3	73.7
10-29	89.7	10.3	0.0	15.9	20.8	63.3
30-99	90.5	9.5	0.0	38.0	18.5	43.5
100-299	94.4	5.7	0.0	38.0	27.3	34.7
300 이상	95.9	4.1	0.0	58.0	42.0	0.0

자료: 건설근로자공제회(2008), 건설근로자 종합복지제도 개발 및 운영전략 연구, 한국노동연구원, p.10에서 인용.

### 1) 임시일용직 고용

2008년 5월 기준 경제활동인구조사에 의하면 건설근로자 중 일용직이 49.1%, 임시직이 17.7%를 차지하고 있는 것으로 나타났다. 상용직과 구분되는 임시직과 일용직의 규모가 66.8%에 이르고 있다. 이를 앞서 제시한 〈표 2-5〉와 비교하면 생산직에서 일용직과 임시직의 비중은 더 높아진다. 사무관리직과 생산직을 구분한 일용직과 임시직의 비중은 생산직이 88.4%에 이르는 것으로 나타난다. 생산직은 대부분이 일용직과 임시직의 형태로 근로를 제공하고 있는 것으로 나타난다.

건설근로자 중 실제로 서면계약을 체결하는 근로자의 근무일수와 근로형태에 관한 설문조사 결과를 〈표 2-7〉과 〈표 2-8〉에 제시하고 있다.

이 결과에 의하면 서면계약일수는 30일과 20일 계약의 비중이 높은 것으로 나타나고 있다. 전문건설업자가 서면계약을 체결하는 근로자 유형은 팀·반장과 기공을 대상으로 서면계약을 체결하는 비중이 상대적으로 높게 나타나고 있다.

일용직 건설근로자는 건설업체의 종사자규모가 작은 업체일수록 많은 비중을 차지하고 있는 것으로 나타나고 있다. 이런 결과를 종합하면 일용직과 임시직은 업체규모가 작은 건설업체에 많고, 20일 이상의 근무기간을 서면계약을 체결하는 근로자유형은 숙련근로자인 것으로 나타나고 있다.

〈표 2-6〉 건설근로자 성별·종사상 지위별 분포(2008년 5월)

(단위: 천명, %)

구분	계(세로 비)	상용	임시	일용
계	1,507(100.0)	501(33.2)	267(17.7)	740(49.1)
남자	1,355(89.9)	416(30.7)	230(16.9)	710(52.4)
여자	152(10.1)	85(55.8)	37(24.4)	30(19.8)

자료: 건설근로자공제회(2008), 건설근로자 종합복지제도 개발 및 운영전략 연구, 한국노동연구원, p.9에서 인용.

〈표 2-7〉 서면계약 체결기간

구분	업체수	비율(%)
평균	30.1일	-
3일	1	1.9
7일	1	1.9
15일	6	11.5
20일	14	26.9
25일	3	5.8
30일	20	38.5
60일	4	7.7
90일	3	5.8
응답업체수	52	100.0

자료: 노동부(2009), 건설근로자계속고용지원금제도 실태조사 및 제도개선 방안, 대한건설정책연구원, p.28에서 인용.

〈표 2-8〉 주로 서면계약을 체결하는 근로자

구분	업체수	비율(%)
합계	163	100.0
현장사무직	29	17.8
팀·반장	67	41.1
기능공	29	17.8
준기공	9	5.5
조공	29	17.8

자료: 노동부(2009), 건설근로자계속고용지원금제도 실태조사 및 제도개선 방안, 대한건설정책연구원, p.28에서 인용.

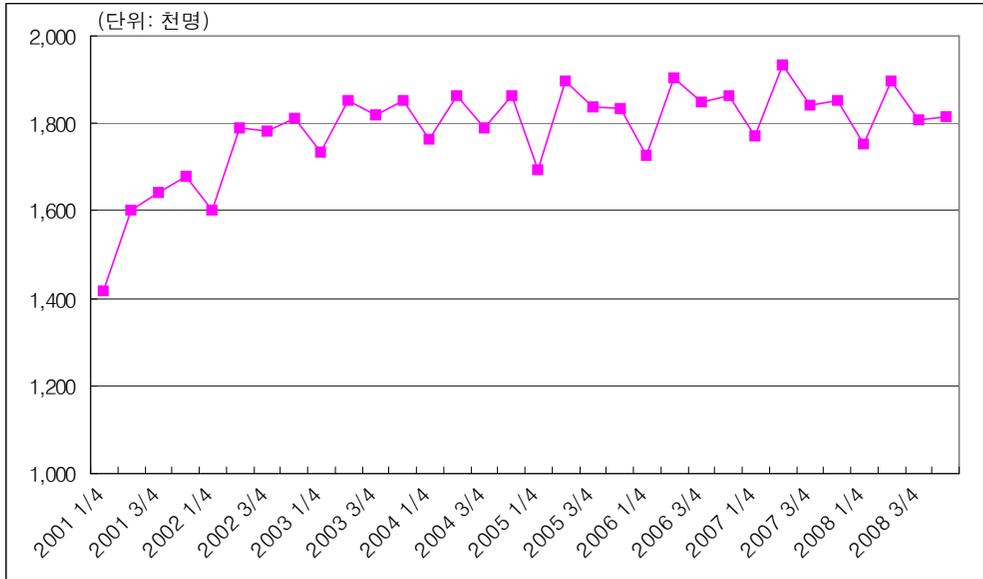
## 2) 반복적인 실업 발생

건설업은 옥외에서 생산이 이루어지는 특성으로 인하여 기후와 기온에 많은 영향을 받는다. 기온이 낮아지면 콘크리트를 시공하는 공사는 시공에 문제가 발생하게 된다. 겨울철에는 공사가 이루어지지 못하기 때문에 계절적인 요인에 의하여 실업이 반복적으로 발생하고 있다.

[그림 2-6]은 이러한 상황을 명확하게 보여주고 있다. 2000년 1분기부터 2008년 4분기까지의 경제활동인구조사 건설업 취업자는 일정한 형태를 보이고 있다. 즉 1월과 2월이 포함되어 있는 1분기에는 취업자수가 감소한다. 이러한 형태는 건설업 취업자수가 증가추세를 유지하는 시기이든 감소추세를 유지하는 시기이든 무관하게 일관되게 나타나고 있다.

계절적인 요인에 의하여 반복적으로 발생하는 실업은 많은 문제를 야기하고 있다. 이에 따라 이를 개선하기 위한 방안이 모색되기도 하였다. 이러한 모색이 제도화된 것이 ‘건설근로자 계속고용지원금제도’이다. 이 제도는 기후적인 요인에 의해서 작업을 못하는 경우 근로자를 해고하지 않고 고용을 유지하면 임금의 일정 부분을 보전하는 제도이다. 그러나 여러 이유로 하여 제도가 정착되지 못하고 있는 실정이다. 이 제

도에 관해서는 제3장에서 구체적으로 언급한다.



[그림 2-6] 분기별 건설업 취업자 현황(2001년 1/4-2008년 4/4)

자료: 통계청, 경제활동인구조사(<http://www.nso.go.kr/>).

### 3) 공사기간의 제약으로 인한 집중적 노동투입

건설업에서 생산은 계약에 의해서 이루어지게 된다. 제품이 생산된 이후에 거래가 이루어지는 일반적인 형태와 상이하다. 이런 선(先)계약 후(後)생산의 주문생산방식은 공사기간이 건설업자의 수익에 가장 직접적인 제약조건으로 작용한다. 주문생산은 생산원가와 제품가격이 사전적으로 결정된다. 따라서 생산과정에서 공사기간 연장 또는 비용 상승 요인이 발생하는 경우 보전할 수 있는 수단이 없다. 건설업자의 수익에 공사기간이 직접적인 영향을 미치게 된다.

사전에 공사금액이 결정되는 구조에서 공사기간의 중요성은 건설근로자의 고용구조와도 직결된다. 특히 공사를 수행할 수 있는 기후적인 여

건이 제한적인 상황에서는 더욱 그렇다. 건설근로자의 경우 법정근로시간이 준수되기 어려운 요인이 된다고도 할 수 있다. 이런 상황에서 작업할 수 있는 기간에 노동과 자본을 집중적으로 투입할 수 밖에 없다. 특히 건설공사의 경우 동일한 제품의 대량생산체계가 아니기 때문에 노동의존도가 높다. 이에 따라 공사를 수행할 수 있는 기간에 집중적으로 노동력을 투입하게 된다. 반대로 공사가 이루어지지 못하는 시기에는 노동력 투입이 이루어지지 못하기 때문에 근로자는 만성적인 고용불안에 직면하게 되고, 건설업자는 근로자를 임시직의 형태로 사용하게 된다.

<표 2-9> 최근 1년의 1개월 평균 작업일수

구분	평시 (3-5월, 8-12월)	장마철 (6-7월)	겨울철 (1-2월)
근로자응답 평균	21.5일	16.3일	15.8일
사업주응답 평균	23.4일	16.1일	14.2일

주: 최근 1년은 2007년 5월을 기준, 한국건설산업연구원에서 2007년 5월 11일부터 5월 31일 까지 기간의 설문조사 결과임.

자료: 노동부(2007), 건설근로자 고용안정 실태 및 정책 방안, 한국건설산업연구원, pp.19-20에서 인용.

<표 2-10> 2008년 중 1개월에 6일 초과하여 휴업한 달

월	업체수	비중	월	업체수	비중
1월	38	28.1%	7월	28	20.7%
2월	32	23.7%	8월	26	19.3%
3월	13	9.6%	9월	16	11.9%
4월	11	8.1%	10월	13	9.6%
5월	11	8.1%	11월	16	11.9%
6월	15	11.1%	12월	30	22.2%

자료: 노동부(2009), 건설근로자 계속고용지원금제도 실태조사 및 제도개선 방안, 대한건설정책연구원, p.39에서 인용.

〈표 2-11〉 건설근로자 1일 평균 근로시간(2007년 5월 기준)

(단위: 시간, %)

구분	근로자응답	사업주응답
평균시간	10.1시간	9.5시간
구성비 합계	100.0	100.0
8시간 미만	2.7	4.5
9시간 미만	14.8	17.2
10시간 미만	23.7	44.8
11시간 미만	36.6	25.4
11시간 이상	22.3	8.2

자료: 노동부(2007), 건설근로자 고용안정 실태 및 정책 방안, 한국건설산업연구원, pp.31-32에서 인용.

#### 4) 건설근로자의 고령화

건설근로자는 고령화가 지속적으로 진행되고 있는 추세이다. 서비스업을 제외한 제조업 등 대부분의 산업에서 근로자의 고령화가 진전되고 있다. 이러한 고령화추세는 출생인구의 감소 등에 따른 사회의 전반적인 추세에 영향을 받고 있다. 그러나 건설업에서 고령화는 인구감소와 고령화추세 뿐만 아니라 건설업에 대한 부정적인 인식에 원인이 있다고 할 수 있다. 건설업은 3D 업종이라고 인식되고 있어 청년층의 진입이 저조하다. 특히 현장에서 생산에 종사하는 근로자는 대표적인 기피 직종이라고 할 수 있다.

〈표 2-12〉는 2007년 기준으로 자동차산업 등 주요 산업에 종사하는 종업원의 평균연령을 제시하고 있다. 조선산업이 38.8세로 가장 높고 나머지 다른 산업은 평균이 약 36세에서 형성되어 있는 것으로 나타나고 있다.

〈표 2-13〉은 대한건설정책연구원이 전문건설업자만을 대상으로 하여 설문조사를 한 결과이다. 이 설문조사 결과에 의하면 2007년 전문건설

업자가 사용하는 기능인력의 평균연령이 상대적으로 높은 것으로 나타나고 있다. 이 결과에 의하면 2007년 기준으로 40대 이상이 44.4%, 50대 이상이 39.6%를 차지하고 있는 것으로 나타났다. 전체적으로 40대 이상의 비중이 84.0%인 것으로 나타났다. 다른 산업과 비교할 때 건설현장 근로자의 연령이 높은 것으로 판단된다.

건설근로자의 고령화는 경제활동인구조사에서도 확인할 수 있다. 건설근로자 연령별 분포는 30-44세가 46.7%로 가장 높은 비중을 차지하고 있다. 다음으로는 45-59세가 35.1%를 차지하고 있다. 이들 두 간의 연령대에서 생산직이 사무직보다 비중이 크다. 또한 연령대가 높아질수록 생산직의 비중이 증가하는 것으로 나타나고 있다.

〈표 2-12〉 산업별 전체 종업원의 평균연령(2007년)

(단위: 세)

구분	자동차산업	조선산업	일반기계산업	섬유산업
평균연령	36.5	38.8	36.7	36.4

자료: 송병준 외(2007), 주력 산업의 인력 고령화 전망과 대응 방안, 산업연구원, p.61에서 인용.

〈표 2-13〉 전문공사 기능인력의 평균연령 분포추이(2003-2007)

(단위: %)

구분	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
20대	1.1	0.7	1.0	1.0	6.1
30대	20.5	17.1	15.2	15.2	9.9
40대	46.5	50.0	47.6	49.6	44.4
50대 이상	31.9	32.2	36.2	34.1	39.6

자료: 대한전문건설협회(2008), 전문건설업 실태조사 분석 보고서, 대한전문건설협회, p.137에서 인용.

〈표 2-14〉 건설근로자 연령별 직업 분포

(단위: %)

구분	계(세로 비)	사무직	생산직
계	100.0	28.8	72.2
29 이하	13.3	56.6	43.4
30-44	46.7	34.1	66.0
45-59	35.1	14.3	85.7
60 이상	4.9	7.3	92.7

자료: 건설근로자공제회(2008), 건설근로자 종합복지제도 개발 및 운영전략 연구, 한국노동연구원, p.12에서 인용.

## 5) 외국인 근로자 비중 증가

건설현장에 내국인 근로자의 신규 유입이 원활하지 못하고 기존 건설 근로자는 고령화가 빠르게 진행되는 추세이다. 이에 따라 공사에 필요한 근로자의 부족현상이 발생하고 있다. 이런 요인으로 발생하는 건설 근로자 부족을 외국인 근로자로 충당하고 있다.

외국인 근로자는 건설현장에 많다. 공종에 따라 차이는 있으나, 전반적으로 외국인 근로자가 수행하는 업무도 다양화되고 숙련도도 높아지고 있는 실정인 것으로 판단된다. 노동이 상대적으로 많이 소요되는 공사인 골조공사의 경우 내국인 근로자보다 외국인 근로자가 더 많다는 것을 면담조사 과정에서 알 수 있었다. 면담한 업체 가운데 골조공사를 많이 하는 업체의 경우에는 외국인 근로자가 없으면 작업진행이 어렵다는 의견도 제시되었다. 이처럼 건설현장에서 외국인 근로자는 향후에도 증가할 것으로 예상되고 있다.

## 6) 기능훈련기관 미비

건설근로자를 흔히 ‘노가다’ 라고 하기도 한다. 건설산업은 새로 진입하기 위해서 특별히 갖추어야 할 기능과 자격이 없어도 가능하다는 인식에서 기인한 것이라고 할 수 있다. 실제로 건설산업에 현장근로자로 진입하기 위해서 필요한 기능 및 안전교육을 담당하는 공식적인 훈련기관이 거의 없는 실정이다.

건설산업은 특별한 기능이 없어도 누구나 진입할 수 있는 산업이라고 할 수 있는가? 그렇지 않다. 오히려 건설산업은 산업에 진입하기 위해서 요구되는 기술과 훈련이 많다고 할 수 있다. 공사가 이루어지는 현장여건이 옥외이며, 고소작업 등이 많고, 각 공종의 연계성이 크기 때문에 기술습득의 필요성이 크다고 할 수 있다. 또한 건설산업은 산업재해 발생이 많기 때문에 훈련과정에서 안전교육이 강조되어야 한다. 이밖에 숙련근로자와 미숙련근로자의 구분이 있는 것으로도 건설산업에서 기능 훈련의 필요성이 크다는 것을 알 수 있다.

〈표 2-15〉 건설숙련공의 기능습득경로(1999년)

(단위: %)	
합계	100.0
친척으로부터	11.1
친구나 그전부터 알고 있던 사람으로부터	24.4
건설현장에서 만난 사람으로부터	42.3
공공직업훈련원이나 공공교육기관에서	4.7
사설학원이나 민간(기업체)훈련원에서	1.8
노동조합의 기능학교에서	0.5
혼자의 경험을 통해서	14.7

자료: 한국노동연구원 설문조사(1999)를 심규범(2001), 건설기능인력 육성 방안, 한국건설산업연구원, p.119에서 재인용.

건설숙련공은 현장 동료로부터 기능을 습득하는 비중이 가장 높은 것으로 나타나고 있다. 다음이 친구나 지인으로부터 기능을 습득하는 비

중이 높았다. 공식적인 기능훈련기관에서 기능습득 비중은 높지 않다.

건설근로자의 기능 습득경로는 최근에도 크게 변화되지 않은 것으로 판단된다. 이런 판단의 근거는 공식적인 기능훈련기관의 확대가 이루어지지 못했고, 청년층 신규인력이 건설현장에 유입되는 비중이 높지 않기 때문이다.

## 7) 취업경로의 비공식성

건설근로자 취업경로는 비공식적인 인적 유대관계를 통해서 이루어지는 비중이 가장 큰 것으로 나타나고 있다. 취업하려는 건설근로자의 숙련수준과 무관하게 ‘건설현장 동료’를 통한 취업이 가장 현실적인 취업수단인 것으로 나타나고 있다. 반면 공식적인 취업경로라고 할 수 있는 노동부고용지원센터와 건설인력관리센터를 통한 취업은 매우 낮은 비중을 차지하고 있다.

〈표 2-16〉 숙련수준별 건설근로자 취업경로

(단위: %)

구분	계	팀·반장	기능공	준기공	조공(일반공)
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
팀·반장	31.4	31.9	32.1	22.6	16.3
건설현장 동료	52.8	48.9	53.8	61.3	48.8
새벽인력시장	0.2	-	-	-	2.3
용역센터	1.6	-	1.1	3.2	7.0
노동부고용지원센터	1.4	-	1.8	3.2	-
건설인력관리센터	0.2	-	0.4	-	-
무료취업알선센터	10.4	6.5	10.1	6.5	23.3
교차로, 베틀시장	0.2	-	-	-	2.3
기타	1.8	5.4	0.7	3.2	-

자료: 노동부(2007), 건설근로자 고용안정 실태 및 정책 방안, 한국건설산업연구원, p.38에서 인용.

이처럼 건설근로자 취업경로는 비공식성이 매우 강하다고 할 수 있다. 건설현장 동료와 팀·반장을 통한 취업경로는 건설업의 생산방식에 적응한 결과라고도 할 수 있다. 건설현장에서 이루어지는 생산이 작업 팀 단위 작업이 효율성을 발휘할 수 있는 구조라고 판단되며, 이런 구조에 적합하도록 작업 단위가 구성되고 있는 것이라고 할 수 있다. 즉 작업 효율을 높일 수 있는 호흡이 맞는 구성원들로 구성된 팀을 조직하여 생산에 투입되는 것이 생산현장의 일반적인 모습이라고 할 수 있다.

## 8) 근로자의 이동성

건설업에서 생산되는 건설시설물은 부동산이다. 이로 인하여 건설생산은 시설물이 소비되는 현장에서 생산이 이루어진다. 제조업체처럼 고정된 생산시설을 보유하기 어렵다. 건설생산 현장이 유지되는 기간은 길어야 2년 또는 3년이다. 현장이 이동하면 계속 고용되어 있는 건설근로자도 현장을 따라서 이동하여야 한다. 건설근로자가 이동성이 클 수밖에 없는 이유 중 하나라고 할 수 있다.

건설생산의 특징 가운데 공종중심으로 생산과정이 이루어지는 특성이 있다. 골조공사를 하는 철근콘크리트업종에서도 세부공종은 구분되며, 이런 공종에 종사하는 근로자는 각기 다르다. 따라서 각 공종의 생산과정에 종사하는 근로자는 해당 공종의 작업이 끝나면 건설현장에서 작업이 끝나게 된다. 건설시설물이 완공되지 않아서 건설현장이 계속 유지되어도 각 공종에 종사하는 근로자는 작업이 종료되는 것이다. 다른 건설현장을 찾아야 하는 것이다. 건설현장이 2년 내지 3년 간 유지되어도 개별 건설근로자는 길어야 몇 개월 단위의 참여만 가능하다. 건설근로자의 이동성이 큰 가장 중요한 이유가 된다고 할 수 있다.

건설근로자의 이동성이 크다는 것은 설문조사결과에서도 나타나고 있다. 현재 건설현장에서 일하는 근로기간을 묻는 질문에 근로자의 23.4%가 3개월 미만이라고 응답했다. 동일한 질문에 대하여 사업주의 응답은 다른 결과를 보여주고 있다. 그러나 전문건설업체에서 투입한 작업팀의 경우에는 90일 미만이 34.5%에 이르는 것으로 나타나고 있다.

〈표 2-17〉 현재의 건설현장에서 일하는 기간(근로자 응답)

구분	작업 기간	구성비(%)
현재 일하는 기간	평균 작업일수	202.9일
	합계	100.0
	7일 미만	0.3
	7일 이상 - 20일 미만	3.5
	20일 이상 - 1개월 미만	2.2
	1개월 이상 - 3개월 미만	17.3
	3개월 이상 - 1년 미만	64.1
	1년 이상	12.5

자료: 노동부(2007), 건설근로자 고용안정 실태 및 정책 방안, 한국건설산업연구원, p.28에서 인용.

〈표 2-18〉 현재 현장에서 기능인력 평균 근로기간(사업주 응답)

구분	종합 직영	전문 직영	종합 작업팀	전문 작업팀	기타
평균(일)	246.2	203.4	194.3	145.7	70.0
합계(%)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
7일 미만	2.0	3.2	5.6	1.1	-
7일 이상-20일 미만	-	-	2.8	5.4	-
20일이상-30일미만	-	5.6	-	2.2	-
30일이상-90일미만	29.4	23.0	13.9	25.8	100.0
90일이상-365일미만	49.0	56.3	72.2	59.1	-
365일 이상	17.6	11.9	5.6	6.5	-

자료: 노동부(2007), 건설근로자 고용안정 실태 및 정책 방안, 한국건설산업연구원, p.29에서 인용.

## 1. 고용안정 지원제도 및 능력개발 지원제도 개관

건설업은 고용안정제도와 능력개발제도를 효과적으로 활용하고 있지 못한 상황이다. <표 3-1>에 제시되어 있는 것처럼 수혜율이 매우 낮은 수준이다.

<표 3-1> 건설업 고용안정제도 및 능력개발제도 활용 현황

(단위: 억원, %)

구분		보험료 납부금액(A)	수혜금액(B)	수혜율(B/A)
2004년	전 산업	10,525	5,514	52.4
	건설업	1,826	204	<b>11.2</b>
2005년	전 산업	11,552	7,225	62.5
	건설업	1,995	327	<b>16.4</b>
2006년	전 산업	12,349	10,285	83.3
	건설업	1,904	544	<b>28.6</b>
2007년	전 산업	13,182	12,031	91.3
	건설업	1,987	628	<b>31.6</b>
2008년	전 산업	14,013	10,872	77.6
	건설업	2,150	633	<b>29.4</b>

자료: 노동부 내부자료.

건설업에서 지원제도를 제대로 활용하지 못하는 요인은 다양하게 제시될 수 있으나, 지원제도가 건설업의 특성 등을 고려하여 요건 등을 규정하고 있는지에 대한 검토가 이루어져야 할 것으로 생각된다. 이런 과정이 필요한 이유는 지원제도가 건설업의 특성을 제대로 반영하지 못하고 있다는 주장에 대한 검토과정이 필요하다고 판단했기 때문이다.

이에 따라 먼저 고용안정제도에 대하여 검토하고 능력개발제도에 대해서도 현황과 문제점을 검토한다. 이런 검토과정을 통해서 고용안정제도와 능력개발제도에 관하여 구체적으로 검토하여 두 지원제도의 개선방안을 제시하는데 필요한 시사점을 도출하고자 한다.

고용보험법은 고용보험 시행을 통해서 실업의 예방과 고용촉진 및 근로자의 직업능력개발과 향상을 도모하고 있다. 고용보험법은 고용보험 기금에 관하여 규정하면서 기금의 용도를 고용안정사업과 직업능력개발사업, 실업급여 등을 포함하고 있다. 기금운용과 관련하여 노동부장관은 매년 기금운용계획을 수립하도록 고용보험법에서 규정하고 있고, 기금계정의 설치는 한국은행에 설치하도록 규정하고 있다. 기금의 출납에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 규정하고 있다. 기금의 부족이 발생하는 경우에는 기금의 부담으로 금융기관·다른 기금, 기타 재원 등으로부터 차입을 할 수 있다.

고용보험제도 가운데 실업급여는 고용보험에 가입한 근로자가 실직시 지원하는 소극적인 지원방식이다. 이에 비해 고용안정제도와 직업능력개발제도는 적극적인 지원방식이라고 할 수 있다. 고용안정 지원은 근로자의 직업안정과 고용구조 개선을 지원하고 있고, 직업능력개발 지원제도는 직무능력 제고를 지원하고 있다.

고용보험제도는 1995년 7월 1일부터 시행되었다. 2007년 고용보험기금은 4조 1,594억원 규모이다. 2006년과 비교할 때 1.5%가 증가한 규모인 것으로 나타났다. 기금 구성은 고용보험료가 가장 높은 비중을 차지하고 있다. 다음으로 이자수입, 융자금회수, 연체료 등의 순으로 비중이 높은 것으로 나타나고 있다.

〈표 3-2〉 고용보험 기금운용 현황(2007)

(단위: 백만원)

구분		합계	고용안정 능력개발	실업급여
수입(A)	<b>소계</b>	<b>4,159,380</b>	<b>1,553,056</b>	<b>2,606,324</b>
	고용보험료	3,637,352	1,309,623	2,327,729
	가산금	5,598	1,448	4,150
	연체료	28,495	7,168	21,327
	이자수입	364,480	132,071	232,409
	부정이득징수금	12,862	4,631	8,231
	부당이득징수금	3,557	1,281	2,276
	체납처분비	28	10	18
	기타 잡수입	70	25	45
	임차보증금등 반환	14,582	14,582	0
	융자금회수	82,139	82,139	0
	일반회계전입금	10,217	78	10,139
지출(B)	<b>소계</b>	<b>4,735,809</b>	<b>2,022,601</b>	<b>2,713,208</b>
	보험사업비	4,685,216	2,004,406	2,680,810
	반환금	50,439	18,140	32,299
	운영경비	154	55	99
<b>수지차 (A-B)</b>	<b>적립금</b>	<b>-576,429</b>	<b>-469,545</b>	<b>-106,884</b>

자료: 한국고용정보원(2008), 2007고용보험통계연보, p.67에서 인용.

고용안정제도는 실업예방·취업촉진·고용기회의 확대 등 고용유지를 위해서 노력하거나 고용촉진·고용창출 등의 노력을 하는 사업주를 지원하는 제도이다. 이러한 지원을 통해서 실업발생을 최소화하고 취업에 어려움을 겪는 근로자의 취업을 촉진시켜 실업률을 낮추는 등의 고용안정 효과를 목적으로 하는 제도이다. 고용안정제도는 고용창출지원, 고용조정지원, 고용촉진지원, 고용촉진시설지원, 건설근로자고용안정지원 등 5개 사업으로 구성되어 있다.

직업능력개발 지원제도는 직업훈련을 실시하는 사업주에 대해서는 훈련비를 지원하고, 근로자 및 실업자가 적합한 직업훈련을 받을 수 있도록 지원하는 제도이다. 직업능력개발 지원제도는 사업주의 직업능력개

발사업에 대한 지원, 재직자의 자발적인 능력개발 지원, 중소기업에 대한 직업훈련 특별지원 등으로 구성되어 있다.

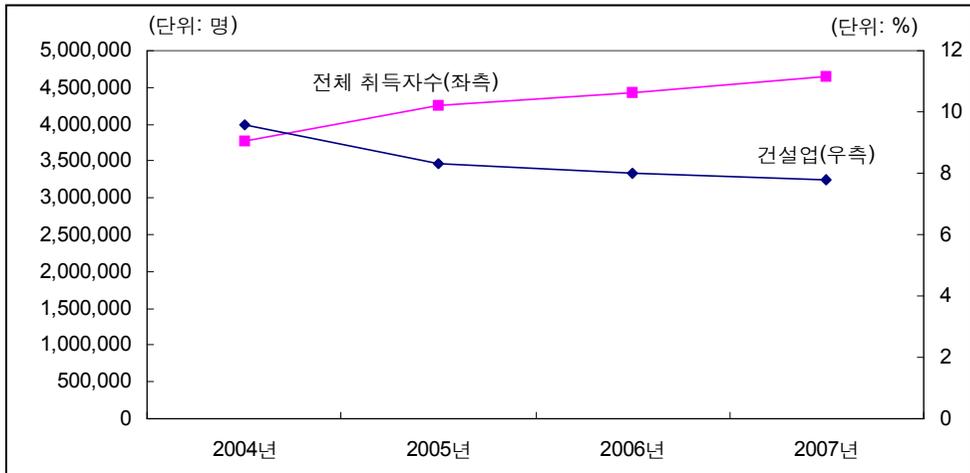
〈표 3-3〉 고용안정 지원제도 세부사업과 근거규정

지원제도	세부 지원사업	근거규정
고용창출지원	중소기업 근로시간단축지원금	시행령 제13조
	교대제전환지원금	시행령 제14조
	중소기업 고용환경개선지원금	시행령 제15조
	중소기업 전문인력활용장려금	시행령 제16조
	중소기업 신규업종진출지원금	2009.1.1.부터 폐지
고용조정지원	고용유지지원금	시행령 제19조
	전직지원장려금	시행령 제22조
	재고용장려지원금	2009.1.1.부터 폐지
고용촉진지원	고령자 고용촉진장려금	시행령 제25조
	임금피크제 보전수당	시행령 제28조
	신규고용촉진장려금	시행령 제26조
	중장년훈련수료자 채용장려금	2009.1.1.부터 폐지
	육아휴직 등장려금·대체인력채용장려금	시행령 제30조
	임신·출산 후 계속고용지원금	시행령 제29조
	지역고용촉진지원금	시행령 제24조
고용촉진시설지원	직장보육시설 보육교사 등 인건비 지원	시행령 제38조
	직장보육시설 설치비용 용자 및 지원	시행령 제38조
건설근로자	건설근로자 퇴직공제부금 지원	시행령 제31조
고용안정지원	건설근로자 고용보험관리지원금	시행령 제32조
	건설근로자 계속고용지원금	시행령 제32조의 2

〈표 3-4〉 직업능력개발 지원제도 세부사업과 근거규정

지원제도	세부 지원사업	근거규정
사업주의 직업능력개발사업 에 대한 지원	사업주훈련에 대한 비용 지원	시행령 제27조, 제30조
	훈련시설·장비자금 대부	시행령 제32조
	사내자격운영 지원	시행령 제33조의3
재직자의 자발적인능력개발 지원	근로자수강지원금	시행령 제30조의2
	근로자 학자금대부	시행령 제30조의4
	검정수수료 지원	시행령 제33조의2
중소기업에 대한 직업훈련 특별지원	중소기업 우대지원	시행령 제34조 1항 제3의4호 시행령 제34조 1항 제3의9호 시행령 제34조 1항 제3의9호 시행령 제32조의 2
	중소기업훈련컨소시업 지원	
	중소기업 학습조직화 촉진지원	
	중소기업 핵심직무능력 향상훈련 지원	
	이동식 직업훈련	

건설업 종사자 중 고용보험 가입자수는 절대규모에서 큰 규모를 차지하고 있지 않은 것으로 나타났다. 그러나 전체 가입자 대비 비중은 적지 않은 비중이다. 2007년을 기준으로 할 때 전체 가입자 중 7.0%를 차지하고 있는 것으로 나타났다.



[그림 3-1] 건설업 고용보험 취득자 비중 추이(2004-2007)

주: 전체 가입자수는 전 산업이며, 건설업의 비중은 전체 가입자수에서 건설업 종사자의 가입자수가 차지하는 비중.

2007년 전체 고용보험 가입자수는 9,063천명이며, 건설업의 비중이 7.0%이므로 약 634천명의 건설업 종사자가 고용보험에 가입되어 있는 것으로 나타났다. 2007년말 기준 총 근로자수는 12,529천명, 이 중 제조업에 종사하는 근로자수가 3,095천명(24.7%), 건설업에 종사하는 근로자수는 2,888천명으로 23.4%를 차지하고 있는 것으로 나타났다.<sup>23)</sup> 이러한

23) 통계청 경제활동인구조사의 건설업 취업자수와 고용보험 관련하여 활용되는 건설업 취업자수가 상이하다. 즉 2008년 4분기 기준으로 통계청 경제활동인구조사에 의한 건설업 취업자수는 1,815천명으로 나타나고 있다. 그러나 2007년말 기준으로 고용보험 통계와 관련한 건설업 근로자수는 2,888천명으로 발표되고 있다. 두 자료 간 차이가 1백만명이 넘는 것으로 나타나고 있다. 이러한 통계자료의 차이는 관련되는 자료를 산출하는 과정에서 건설업 취업자수의 범위에 관한 인식의 차이와 조

기준으로 건설업 종사자의 고용보험 가입자를 제조업 종사자(전체 가입자의 32.8%, 약 2,973천명)와 비교하면 고용자 중 가입자의 비중은 상대적으로 낮게 나타나고 있다.

2007년 고용보험 취득자수는 4,642천명이며, 2006년의 4,429천명에 비해 4.8%가 증가한 규모이다. 전 산업 중 취득자수가 가장 많은 산업은 제조업이며, 2007년 기준으로 고용보험 전체 취득자의 24.6%를 차지하고 있다. 다음으로 사업서비스업 20.3%, 도소매업 12.0% 순이다. 건설업은 네 번째로 많은 취득자수를 기록하고 있다. 2007년 건설업 종사자의 고용보험 가입비중은 7.8%를 차지하고 있다. 건설업 다음으로는 보건 및 사회복지업이 7.7%인 것으로 나타났다.

2007년에는 직업능력개발훈련에 187,663개 사업장의 3,300,197명이 참여, 340,924백만원이 지원된 것으로 나타났다(한국고용정보원, 2008). 사업장별로는 제조업, 교육·사업서비스·기타, 건설업 등이 높게 나타나고 있다. 건설업은 직업능력개발훈련에 참여한 절대적인 사업장의 수치는 세 번째로 많은 것으로 나타났다. 그러나 2007년 건설업 전체 사업장은 278,778개로 나타났으며, 전체 건설사업장 대비 직업능력개발훈련 참여 사업장의 비율은 9.7%에 불과한 것으로 제시되어 있다. 이러한 비중은 도소매·숙박·음식점업 다음으로 낮은 것으로 나타났다.

<표 3-1>에서도 제시된 것처럼 건설업의 지원제도 수혜율은 매우 낮은 상황이다. 특히 건설업은 본사와 현장 간 격차가 큰 것으로 나타나고 있다. <표 3-5>에는 2003년부터 2005년까지의 고용보험 보험료 대비 지급액 합계가 제시되어 있다. 건설업체 본사의 경우 수혜율이 건설현장에 비해 상대적으로 높게 나타나고 있다. 건설현장의 수혜율은 고용안정사업이 0.6%, 능력개발사업은 0.2%로 나타나고 있다. 건설현장의 수

---

사방법에서 비롯되는 차이가 있는 것으로 판단된다. 본 연구에서는 경제활동인구조사의 자료와 고용보험 관련 자료를 모두 활용한다.

혜율을 <표 3-1>과 비교하면 건설현장은 고용안정사업과 능력개발사업의 지원이 거의 이루어지지 못하고 있다고 할 수 있다. <표 3-1>에 제시된 것처럼 건설업의 수혜율이 증가추세를 유지하고 있는 것은 건설업체 본사의 지원제도 수혜율이 증가하였기 때문인 것으로 판단된다.

<표 3-5> 건설산업 고용보험 보험료 대비 지급액 현황(2003-2005년 합계)

(단위: 백만원, %)

구분		전 산업	건설업		
			계	본사	현장
사업 합계	지급액(A)	5,285,485 (100.0)	401,827 (7.6)	396,734 (5.6)	105,093 (2.0)
	보험료(B)	8,653,335 (100.0)	1,463,521 (16.9)	407,702 (4.7)	1,055,819 (12.2)
	A/B	(61.1)	(27.5)	(72.8)	10.0
고용안정사업	지급액(A)	390,660 (100.0)	15,268 (3.9)	14,490 (3.7)	778 (0.2)
	보험료(B)	975,272 (100.0)	175,886 (18.0)	48,993 (5.0)	126,892 (13.0)
	A/B	(40.1)	(8.7)	(29.6)	(0.6)
능력개발사업	지급액(A)	661,242 (100.0)	39,861 (6.0)	39,285 (5.9)	575 (0.1)
	보험료(B)	2,197,131 (100.0)	362,094 (16.5)	84,145 (3.8)	277,949 (12.7)
	A/B	(30.1)	(11.0)	(46.7)	(0.2)
실업급여	지급액(A)	4,230,583 (100.0)	346,699 (8.2)	242,959 (5.7)	103,740 (2.5)
	보험료(B)	5,480,933 (100.0)	925,542 (16.9)	274,564 (5.0)	650,978 (11.9)
	A/B	(77.2)	(37.5)	(88.5)	(15.9)

자료: 노동부(2007), 건설근로자 고용안정 실태 및 정책 방안, 한국건설산업연구원, p.98에서 인용.

<표 3-6>은 고용안정사업과 능력개발사업 가운데 건설현장의 수혜실적이 있는 것만을 제시하였다. 고용안정사업의 경우 휴업수당지원금, 고령자다수지원금,<sup>24)</sup> 건설근로자 퇴직공제부금 지원, 건설근로자 고용안정지원금 등의 실적이 있는 것으로 나타났다. 건설현장에서 수혜실적이

24) 고용촉진지원사업 중 고령자자고용촉진지원금 중 다수고용지원금이다.

있는 지원사업은 건설업 고용안정의 어려움을 보여주고 있다고 할 수 있다. 특히 건설근로자 고용안정지원금이 고용안정사업의 대부분을 차지하고 있는 것에서도 알 수 있다.

〈표 3-6〉 건설산업 고용안정 및 능력개발사업 지급액 현황(2003-2005년 합계)

(단위: 천원, %)

구분		전 산업	건설업		
			계	본사	현장
<b>사업 합계</b>		<b>1,051,601,660</b>	<b>55,128,367</b>	<b>53,775,322</b>	<b>1,353,044</b>
고용 안정 사업	<b>고용안정사업 총계</b>	<b>390,659,775</b> <b>(100.0)</b>	<b>15,267,648</b> <b>(100.0)</b>	<b>14,490,034</b> <b>(100.0)</b>	<b>777,614</b> <b>(100.0)</b>
	휴업수당지원금	70,008,975 (17.9)	1,355,821 (8.9)	1,334,803 (9.2)	21,018 (2.7)
	고령자다수지원금	119,230,120 (30.5)	1,074,628 (7.0)	1,068,803 (7.4)	5,825 (0.7)
	건설근로자퇴직공제부금 지원금	3,615,616 (0.9)	262,392 (1.7)	19,020 (0.1)	243,372 (31.3)
	건설근로자고용안정 지원금	5,168,252 (1.3)	4,843,500 (31.7)	4,336,100 (29.9)	507,400 (65.3)
	<b>능력개발사업 총계</b>	<b>661,241,885</b> <b>(100.0)</b>	<b>39,860,719</b> <b>(100.0)</b>	<b>39,285,288</b> <b>(100.0)</b>	<b>575,430</b> <b>(100.0)</b>
	검정수수료	1,502,934 (0.2)	139,974 (0.4)	136,288 (0.3)	3,686 (0.6)
수강장려금	20,888,489 (3.2)	1,591,174 (4.0)	1,566,347 (4.0)	24,827 (4.3)	
직업능력개발훈련지원금	615,574,701 (93.1)	38,129,570 (95.7)	37,582,654 (95.7)	546,917 (95.0)	

주: 각 사업은 건설업 현장의 지원실적이 있는 것만을 제시하였음.

자료: 노동부(2007), 건설근로자 고용안정 실태 및 정책 방안, 한국건설산업연구원, pp.99-100에서 인용.

능력개발사업은 고용안정사업보다 더욱 심하게 편중되어 있다. 능력개발사업 중에서는 직업능력개발훈련지원금의 수혜실적이 95%를 차지하고 있는 것으로 나타났다.

〈표 3-6〉을 통해서 알 수 있는 것처럼 고용안정사업과 능력개발사업 중 건설현장에서는 특정한 지원사업에 편중되게 수혜를 받고 있는 것으

로 판단된다. 이런 결과는 지원제도가 건설현장 생산방식 및 고용구조를 제대로 반영하지 못하고 있기 때문인 것으로 판단된다.

## 2. 고용안정 지원제도 현황 및 문제점

### 1) 고용창출사업 현황 및 문제점

#### (1) 고용창출사업 현황

고용창출 지원사업은 근로시간 단축, 근무환경 개선, 전문인력 활용 등 고용기회 확대를 통해 고용창출을 유도하기 위한 사업이다. 중소기업근로시간단축지원금 사업이 2004년 2월에 가장 먼저 신설되었다. 같은 해 10월 교대제전환지원금, 중소기업고용환경개선지원금, 중소기업전문인력 활용장려금, 중소기업신규업종진출지원금이 신설됨에 따라 고용창출 지원사업에 중소기업근로시간단축지원금이 흡수 편입되었다. 중소기업신규업종진출지원금은 2009년 1월 1일부터 폐지되었다.

중소기업 근로시간단축지원금제도는 근로시간 단축을 시행하기에는 현실적으로 많은 어려움이 있는 중소기업을 지원하기 위한 제도이다. 중소기업들이 근로시간 단축을 법정시행일 이전에 실시하는 경우 지원금을 지원함으로써 신규 고용을 유도하고자 하였다. 구체적으로 중소기업근로시간단축지원금 제도는 주 40시간 근무제를 법정시행일 6개월 이전에 도입하는 중소기업으로 고용보험법상 우선지원대상기업을 대상으로 시행된다. 또한 근로시간을 단축한 이후 근로자를 고용하여 근로자수가 증가한 사업주로 근로시간을 단축한 날이 속하는 달 이전 3개월의 근로자수와 신청분기의 월평균 근로자수를 비교하여 증가한 경우에 지

급된다.

교대제전환지원금은 2004년 2월에 체결된 노사정 간 ‘일자리 만들기 사회협약’에 따라 일자리 나누기를 통한 고용증대, 이에 따른 기업의 인건비 등 초기부담을 완화하여 기업의 경쟁력 강화와 일자리 창출 지원을 목표로 한다. 동 지원금의 자격요건은 교대제를 새로 실시하거나 교대조를 늘리게 되어(특히 4개 조 이하로 조를 늘린 경우) 전환 전보다 월평균 근로자수가 초과된 경우 초과고용 1인당 분기 180만원(대기업 120만원)을 1년간 지급한다. 또한 동 지원금은 2005년 12월 30일 고용보험법 시행령의 개정으로 지원대상을 새롭게 시작하는 사업주까지 확대하여 실시하고 있다.

중소기업 고용환경개선지원금 또한 중소기업의 작업환경 개선을 지원하여 중소기업으로 인력이 유입되도록 하여 인력난을 해소하고 일자리 창출을 도모하기 위해 시행되고 있다. 자격요건은 제조업이나 지식기반서비스업을 영위하는 우선지원 대상기업으로서 고용환경개선을 위하여 사업주가 1,000만원 이상 투자하고 고용환경 개선전보다 근로자수가 증가한 경우 설비투자 비용의 50%(최대 3,000만원) 및 1인당 120만원을 1회 지급한다.

중소기업 전문인력활용장려금은 중소기업의 경쟁력 강화 및 전문인력의 확보를 용이하게 하기 위하여 중소기업이 전문인력을 고용하거나 대기업으로부터 지원받아 사용하는 경우에 지원하는 사업이다. 동 제도의 지원자격은 제조업이나 지식기반서비스업을 영위하는 우선지원 대상기업으로 노동부장관이 고시하는 전문인력을 피보험자로 고용하는 경우, 또 근로자 대표와 협의를 거친 대기업과 전문인력 지원에 대한 협약을 체결하고 대기업의 전문인력을 중소기업이 사용하는 경우이다.

〈표 3-7〉 고용창출 지원사업 지원요건과 지원금액

사업명	지원요건	지원금액
중소기업 근로시간 단축 지원금	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 주 40시간 근무제를 법정시행일 6개월 이전에 도입하는 중소기업(고용보험법상 우선지원대상기업<sup>25)</sup>)으로서</li> <li>▶ 근로시간을 단축한 이후 근로자를 고용하여 근로자 수가 증가한 사업주</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 근로시간 단축 후 증가한 1인당 분기 180만원 지원</li> <li>- 근로시간 단축 전 근로자 수의 10% 한도로 지원</li> <li>▶ 사업장별 주 40시간 근무제 법정시행일 전일까지 지원</li> </ul>
교대제 전환 지원금	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 근로자를 조를 나누어 교대로 근로하게 하는 교대제를 새로 실시하거나, 교대조를 늘려 교대제를 실시하는 사업</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 교대제 전환 후 증가한 근로자 1인당 분기 180만원 지원(대규모 기업은 120만원)</li> <li>- 분기당 지급총액은 지원금액에 전환 전 월평균 근로자수의 1/3을 곱한 금액을 초과할 수 없음</li> </ul>
중소기업 고용환경 개선 지원금	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 제조업 또는 지식기반서비스업을 영위하는 우선지원 대상기업</li> <li>▶ 고용환경개선을 위하여 시설, 설비의 설치에 1,000만원 이상을 투자한 후 고용환경 개선전보다 근로자수가 증가(클린사업장의 경우 근로자수가 증가할 것)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 시설·설비 투자금액의 50% (3천만원 한도)와 증가된 근로자수 1인당 120만원(최대 30명)을 1회 지급</li> <li>▶ 클린사업장으로 인정받은 사업주의 경우에는 증가된 근로자수에 대해서만 지원</li> </ul>
중소기업 전문인력 활용 장려금	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 우선지원 대상기업의 사업주가 기술사, 제품기술개발자 등 전문인력을 채용하거나 우선지원 대상기업 외의 기업으로부터 지원받아 고용 또는 사용하는 경우 채용 전 3개월 · 채용후 6개월간 고용조정으로 근로자를 이직시키지 않는 경우</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 근로자 1인당 최초6월간은 매월 120만원, 그 이후 6월간은 매월 60만원</li> <li>- 중소기업이 해당 전문인력에 대하여 부담하는 임금액의 3/4까지 지원</li> <li>▶ 고용(사용) 후 1년간 지원하며, 기업당 3명한도. 단 지원한도 3인 모두 채용 후 50세 이상의 전문인력 추가활용시, 전문인력 1명 추가지원</li> </ul>
중소기업 신규업종 진출 지원금 <sup>26)</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 제조업 또는 지식기반서비스업을 영위하는 우선지원 대상기업</li> <li>▶ 신규업종으로 진출하고 진출 전보다 근로자수가 증가한 경우</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 신규업종진출 후 증가된 근로자 1인당 분기 180만원(기업당 30명 한도)</li> <li>▶ 신규업종 진출 후 1년간 지원</li> </ul>

마지막으로 중소기업 신규업종진출지원은 중소기업의 고용기회를 확대하기 위하여 중소기업이 새로운 업종에 진출하여 고용 창출을 하는

25) 고용보험법 제12조에서 정하고 있는 우선지원 대상기업은 광업 300인 이하, 제조업 500인 이하, 건설업 300인 이하, 운수·창고 및 통신업 300인 이하, 기타 산업 100인 이하기업과 중소기업기본법상 중소기업 등이 포함된다.

26) 2009년 1월 1일부터 폐지된다.

경우에 지원하는 제도이다. 따라서 지원요건은 제조업이나 지식기반서비스업을 영위하는 우선지원 대상기업으로 신규업종으로 진출하고 진출 전보다 근로자수가 증가한 경우이다. 지원수준 및 지원기간은 신규업종 진출 후 증가된 근로자 1인당 분기 180만원으로 지급하며 신규업종 진출 후 1년간 지원하도록 하였다. 그러나 동 지원금은 그간 사업주의 활용실적이 저조하여 사업의 효과성이 매우 낮은 것으로 평가되어 2009년 1월 1일부터 폐지되었다.

<표 3-8>부터 <표 3-11>까지는 건설업에서 활용하고 있는 고용창출 지원사업의 세부사업 현황을 제조업과 비교하여 제시하고 있다. 건설업은 교대제전환지원금과 중소기업고용환경개선지원금의 2008년 활용실적이 없는 것으로 나타났다. 고용창출 지원사업 가운데 중소기업근로시간 단축지원금이 활용실적이 있는 것으로 나타나고 있다. 고용창출 지원사업은 건설업에서의 활용도가 낮다고 할 수 있다. 활용도가 저조한 원인은 건설업 고용의 특성에서 기인하는 것으로 판단된다.

<표 3-8> 중소기업근로시간단축지원금 수혜현황(2008)

구분	피보험자수	수혜인원	피보험자 대비 수혜인원비율	수혜건수	수혜금액 (백만원)
전체	9,385,239 (100.0%)	2,839 (100.0%)	(0.03%)	1,836 (100.0%)	4,959 (100.0%)
제조업	2,924,333 (31.2%)	955 (33.7%)	(0.03%)	577 (31.4%)	1,655 (33.4%)
건설업	644,398 (6.9%)	58 (2.1%)	(0.01%)	33 (1.8%)	103 (2.1%)

주: 피보험자수는 12월말 기준이며, 건설업과 제조업 이외의 다른 산업자료는 생략.

자료: 노동부.

〈표 3-9〉 교대제 전환지원금 수혜 현황(2008)

구분	피보험자수	수혜인원	피보험자 대비 수혜인원비율	수혜건수	수혜금액 (백만원)
전체	9,385,239 (100.0%)	6,610 (100.0%)	(0.1%)	137 (100.0%)	12,106 (100.0%)
제조업	2,924,333 (31.2%)	6,439 (97.4%)	(0.2%)	100 (73.0%)	11,852 (97.9%)
건설업	644,398 (6.9%)	-	-	-	- (0.0%)

주: 피보험자수는 12월말 기준이며, 건설업과 제조업 이외의 다른 산업자료는 생략.

자료: 노동부.

〈표 3-10〉 중소기업 고용환경개선지원금 수혜 현황(2008)

구분	피보험자수	수혜인원	피보험자 대비 수혜인원비율	수혜건수	수혜금액 (백만원)
전체	9,385,239 (100.0%)	5,310 (100.0%)	(0.1%)	1,470 (100.0%)	27,762 (100.0%)
제조업	2,924,333 (31.2%)	5,242 (98.7%)	(0.2%)	1,459 (99.3%)	27,525 (99.1%)
건설업	644,398 (6.9%)	-	-	-	- (0.0%)

주: 피보험자수는 12월말 기준이며, 건설업과 제조업 이외의 다른 산업자료는 생략.

자료: 노동부.

〈표 3-11〉 중소기업 전문인력 활용장려금 수혜 현황(2008)

구분	피보험자수	수혜인원	피보험자 대비 수혜인원비율	수혜건수	수혜금액 (백만원)
전체	9,385,239 (100.0%)	17,511 (0.2%)	(0.2%)	13,183 (100.0%)	41,938 (100.0%)
제조업	2,924,333 (31.2%)	8,741 (0.1%)	(0.3%)	6,742 (51.1%)	20,899 (49.8%)
건설업	644,398 (6.9%)	6 (0.0%)	(0.0%)	3 (0.0%)	9 (0.0%)

주: 피보험자수는 12월말 기준이며, 건설업과 제조업 이외의 다른 산업자료는 생략.

자료: 노동부.

## (2) 고용창출사업의 문제점

앞서 제시한 것처럼 고용창출사업은 건설업에서 활용이 활발하지 못하다. 고용창출사업이 건설업에서 활용되지 못하고 있는 가장 중요한 원인은 고용창출의 개념에서 비롯되는 것으로 판단된다. 지원사업에서의 고용창출은 근로자수가 증가한 것을 중요한 요소로 고려하고 있다. 즉 근로자수가 증가한 요인이 근로시간 단축과 교대제 시행, 그리고 고용환경 개선을 통해서 이루어지는 것을 중시한다.

그러나 건설업에 신규로 진입하는 인력은 근로시간 단축, 교대제, 고용환경 개선 등과 관련성이 상대적으로 크지 않다고 할 수 있다. 즉 근로자수가 증가하는 요인을 공사를 수주하여 근로자가 필요한 때이다. 또한 기후적인 제약 하에서 작업을 진행하는 건설생산은 공사진행이 가능한 기간에 집중적으로 공사를 진행하여야 공사기간을 맞출 수 있다. 건설산업은 근로시간 단축 및 교대제 시행이 어려운 생산구조를 갖고 있는 산업이다. 따라서 고용창출 지원사업에서 운영하고 있는 세부사업과 괴리가 있는 것으로 판단된다.

이와 함께 중소기업고용환경개선지원금은 제조업과 지식기반서비스업을 지원대상으로 한다. 이들 산업에서 고용환경개선의 용도로 1천 만원 이상의 투자가 이루어진 경우를 대상으로 한다. 그러나 건설생산은 고정된 생산시설을 설치하지 못한다. 건설시설물이 소비되는 장소에서 생산이 이루어진다. 따라서 상대적으로 짧은 기간 동안만 생산활동이 이루어진다. 따라서 고용환경개선의 목적으로 많은 비용을 투자하기 어려운 구조라고 할 수 있다. 또한 제조업과 지식기반서비스업을 대상으로 하기 때문에 건설업이 지원대상으로 포함될 수 있는지도 명확하지 않다. 이런 요인으로 인하여 중소기업환경개선지원금 활용실적도 저조하다고 할 수 있다. 다만 중소기업환경개선지원금과 관련하여 건설업에

적용의 여지는 있는 것으로 판단된다. 건설현장은 화장실, 샤워시설 등이 제대로 갖추어지지 못한 곳이 많다. 이런 시설들은 인간의 기본적인 욕구를 해결하여야 하는 시설이다. 따라서 중소기업환경개선지원금의 적용분야를 화장실, 샤워시설 및 탈의시설과 현장의 휴게시설 등으로 확대하는 방안을 검토하여야 할 필요성이 큰 것으로 판단된다.

## 2) 고용조정사업 현황 및 문제점

### (1) 고용조정사업 현황

고용조정지원 사업은 고용조정이 불가피하게 된 사업주에게 기업의 인건비 부담 중 일부를 지원하여 근로자의 실직을 사전에 예방하고, 기업의 경영부담을 완화하기 위하여 시행되고 있다. 시행되는 사업으로는 고용유지지원금, 전직지원장려금 등이 있으며, 재고용장려금은 2009년 1월 1일부터 폐지되었다.

고용유지지원금은 1995년에 휴업/인력재배치지원금이 가장 먼저 신설되었으며, 1997년 12월 말에 고용유지훈련, 근로시간단축, 근로자 사외파견이 신설되었으나, 근로시간단축과 근로자 사외파견은 폐지되었다. 한편 1998년에는 유급 및 무급휴직이 신설되면서 고용유지지원금이 통합되었다. 2004년에는 교대제 전환이 포함되었으나, 2008년부터 폐지되었다.

따라서 지금 현재 고용유지지원금은 휴업, 훈련, 휴직, 인력재배치 등에 대해서 지원이 이루어지며, 휴업의 경우에는 1개월 동안 당해 사업장의 휴업규모율이 1/15를 초과하는 휴업을 실시하고, 사업주가 휴업수당을 지급한 경우 휴업수당의 2/3(대기업은 1/2)를 지원해 준다. 한편 훈련은 고용유지조치 대상자에게 고용유지에 적합한 훈련을 실시할 경우,

사업주가 지급한 임금의 3/4(대기업 2/3) 및 훈련비를 지원해 준다. 휴직의 경우에는 고용유지조치 대상자에게 1개월 이상의 유·무급 휴직을 부여하고 휴직종료 후 복직이 보장될 경우에 유급휴직의 경우 사업주가 지급한 휴직수당의 2/3(대기업 1/2)를 무급휴직의 경우 1인당 월 20만원을 지원해 준다. 다음으로 인력재배치의 경우에는 시설·설비를 새롭게 설치하거나 정비하고 새로운 업종으로 사업을 전환하여 기존 사업장에 종사하던 근로자의 50% 이상을 전환업종에 재배치하는 경우, 사업주가 지급한 임금의 4/3(대기업 2/3)을 지원한다. 이는 2009년 1월 1일부터 인력재배치를 통한 고용유지조치 시 기존의 60% 이상의 근로자를 전환업종에 재배치하는 경우를 50%로 완화하였고, 지원금액도 사업주가 지급한 임금의 2/3에서 3/4로 완화한 수준이다. 따라서 이러한 완화조치는 기업에 대한 고용유지 지원을 확대함으로써 근로자의 고용불안을 완화하고 기업의 고용유지에 기여할 것으로 기대된다.

전직지원장려금은 기업이 고용조정으로 이직 예정인 근로자(이직환자 포함)를 대상으로 전직에 필요한 각종 상담, 구인·창업 등에 관한 고용정보 제공, 취업알선, 교육·훈련, 이직 서비스 제공을 위한 인력지원 등을 통해서 이직 근로자의 신속한 재취업을 지원하는 사업이다. 이러한 전직지원장려금은 2001년에 신설되었으며, 당시 지원수준은 현재 지원수준보다 낮았다. 그러나 2004년과 2005년에 걸쳐 지원대상 확대 및 지원율, 지원금액을 상향하여 제도의 활성화를 꾀하였다.

전직지원장려금의 자격요건은 고용조정이 불가피한 사업주가 고용조정, 정년, 근로계약 기간만료로 이직했거나 이직예정자인 자에게 전직지원 서비스를 직접 제공하거나 위탁하여 제공한 사업주에 대하여 전직지원서비스를 제공한다. 또한 지원금액은 소요된 비용의 전부(대기업은 2/3)를 제공하되 지원상한액은 전직지원서비스 이용자수에 300만원을 곱한 금액이다.

마지막으로 재고용장려금은 2009년 1월 1일부터 폐지된 사업으로 1997년 제도시행 당시 고용조정으로 이직한 근로자의 재취업을 지원하여 인력수급 및 인력활용의 효율화를 도모하고자 하였다. 구체적으로 동 지원금은 고용조정으로 이직한 자를 6개월 이후 2년 이내에 피보험자로 재고용할 경우 재고용 1인당 6개월간 월 40만원(대기업 월 30만원)을 지급하였다. 이러한 재고용장려금은 지원수준이나 지원요건, 신청주기 등이 제도시행 이후 변경되면서 변화해왔음에도 불구하고, 매년 사업주가 고용조정으로 이직한 근로자를 재고용하는 실적이 낮아 사업 효과성이 낮은 것으로 평가<sup>27)</sup>되었으며, 근로자는 퇴직한 사업장에서의 재취업 유인도 크지 않으나 동업체의 인력수요가 있는 경우 유경험자를 채용할 가능성이 커서 사중손실이 높은 것으로 나타났다.

한편 2004년부터 장기구직자 등의 재취업 촉진을 위한 신규 고용촉진장려금 제도가 도입되어, 구조조정된 근로자가 구직등록한 후 일정기간(1~6개월) 경과한 경우 다른 사업장에 취업하더라도 이를 채용한 사업주는 신규고용촉진장려금을 지원받을 수 있다. 따라서 동 사업의 지속적인 시행에 대한 의문이 제기되는 현실과 효율적인 행정수행을 위하여 현행 재고용장려금은 폐지되었다.<sup>28)</sup>

유길상(2008)의 연구결과에 따르면 사업 활용도가 극히 낮고 2008년 재정사업 평가결과 성과점수가 57.03으로 매우 낮아 사업의 유지에 대한 명분이 매우 약한 것으로 드러났다. 따라서 이러한 이유로 재고용장려금은 2009년 1월 1일부터 폐지되었다.

고용조정 지원사업 중 건설업에서는 고용유지지원금을 상대적으로 많이 활용하고 있는 것으로 나타나고 있다. <표 3-13>에 제시된 자료에 의하면 재고용장려금도 규모는 매우 적으나, 활용되고 있는 것으로 나

27) 노동부(2007), 고용보험사업 심층평가, 한국노동연구원·한국직업능력개발연구원.

28) 노동부(2009. 3.), 고용보험법 시행령 개정령 주요내용.

타났다.

〈표 3-12〉 고용조정 지원사업 지원요건 및 지원금액

사업명	지원요건	지원금액
고용 유지 지원금	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 휴업 : 1개월의 단위기간 동안 당해 사업장의 휴업규모율이 1/15일을 초과하는 휴업을 실시하고, 휴업수당을 근로자에게 지급하는 경우</li> <li>▶ 훈련 : 고용유지조치 대상자에게 1일 4시간, 총 20시간 이상의 적합한 직업훈련을 실시하는 경우</li> <li>▶ 휴직 : 고용유지조치 대상자에게 1개월 이상의 유급휴직을 실시하는 경우</li> <li>▶ 인력재배치 : 시설·설비를 새로이 설치하거나 정비하고 새로운 업종으로 사업을 전환하여 기존 사업장에 종사하던 근로자의 60% 이상을 전환업종에 재배치하는 경우</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 휴업 : 사업주가 지급한 휴업수당의 2/3(대규모 기업 1/2)지원</li> <li>▶ 훈련 : 사업주가 지급한 임금의 3/4(대규모기업 2/3) 및 훈련비 지원</li> <li>▶ 휴직 : 유급휴직은 사업주가 지급한 휴직수당의 2/3(대규모기업 1/2), 무급휴직은 1인당 월 20만원 지원               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 무급휴직중 훈련 참여시 훈련수당(최저임금의 70% 및 교통비 3만원) 및 훈련비 지원</li> </ul> </li> <li>▶ 인력재배치 : 사업주가 지급한 임금의 3/4(대규모 기업 2/3)</li> </ul>
전직 지원 장려금	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 고용조정이 불가피한 사업주가 고용조정·정년·근로계약 기간만료로 이직했거나 이직예정자인 자에게 전직지원 서비스를 직접 또는 위탁 제공</li> <li>▶ 전직지원을 위한 컴퓨터·전화 및 팩스를 구비한 사무실을 갖출 것</li> <li>▶ 전직에 필요한 재취업을 위한 상담, 고용정보제공, 취업알선, 자기소개서작성요령·면접장법지도, 교육훈련 등 제공</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 전직지원 소요비용의 전부(대규모 기업은 2/3)</li> <li>▶ 지원상한액은 전직지원서비스 이용자수에 300만원을 곱한 금액</li> </ul>
재고용 장려금 29)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 고용조정으로 이직한 자를 6개월 이후 2년 이내에 피보험자로 재고용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 재고용 1인당 6개월간 월 40만원 지급(대규모기업 월 30만원)</li> </ul>

29) 2009년 1월 1일부터 폐지되었다.

〈표 3-13〉 건설업의 고용조정 지원사업 활용현황 추이

(단위: 명)

구분	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007.5
합계	3,990	1,948	751	1,178	1,753	1,937	11
고용유지지원금	3,950	1,895	714	1,103	1,735	1,917	-
전직지원장려금	-	32	19	57	-	-	-
재고용장려금	40	21	18	18	18	20	11

자료: 노동부(2007), 고용보험사업심층평가, 한국노동연구원·한국직업능력개발원.

2008년의 고용조정 지원사업 활용현황이 〈표 3-14〉에서부터 〈표 3-16〉까지 제시되어 있다. 이들 자료에 의하면 고용유지지원금은 활용실적이 매우 미미한 규모이기는 하지만, 활용실적이 있는 것으로 나타나고 있다. 그러나 전직지원장려금과 재고용장려금은 활용실적이 보고되지 않는 것으로 나타나고 있다. 고용창출 지원사업과 유사하게 고용조정을 지원하는 사업의 세부사업도 건설업에서 거의 활용되지 못하고 있는 것으로 나타났다.

〈표 3-14〉 고용유지지원금 활용현황(2008)

구분	피보험자수	수혜인원	피보험자 대비 수혜인원비율	수혜건수	수혜금액 (백만원)
전체	9,385,239 (100.0%)	88,012 (100.0%)	(0.9%)	4,274 (100.0%)	30,642 (100.0%)
제조업	2,924,333 (31.2%)	77,503 (88.1%)	(2.7%)	3,310 (77.4%)	25,672 (83.8%)
건설업	644,398 (6.9%)	1,689 (1.9%)	(0.3%)	230 (5.4%)	1,019 (3.3%)

주: 피보험자수는 12월말 기준이며, 건설업과 제조업 이외의 다른 산업자료는 생략.

자료: 노동부.

〈표 3-15〉 전직지원장려금 활용현황(2008)

구분	피보험자수	수혜인원	피보험자 대비 수혜인원비율	수혜건수	수혜금액 (백만원)
전체	9,385,239 (100.0%)	1,482 (100.0%)	(0.0%)	29 (100.0%)	1,531 (100.0%)
제조업	2,924,333 (31.2%)	1,303 (87.9%)	(0.0%)	19 (65.5%)	1,172 (76.5%)
건설업	644,398 (6.9%)	9 (0.6%)	(0.0%)	1 (3.4%)	17 (1.1%)

주: 피보험자수는 12월말 기준이며, 건설업과 제조업 이외의 다른 산업자료는 생략.

자료: 노동부.

〈표 3-16〉 재고용장려금 활용현황(2008)

구분	피보험자수	수혜인원	피보험자 대비 수혜인원비율	수혜건수	수혜금액 (백만원)
전체	9,385,239 (100.0%)	1,704 (100.0%)	(0.0%)	1,169 (100.0%)	696 (100.0%)
제조업	2,924,333 (31.2%)	964 (56.6%)	(0.0%)	499 (42.7%)	399 (57.2%)
건설업	644,398 (6.9%)	57 (3.3%)	(0.0%)	54 (4.6%)	23 (3.3%)

주: 피보험자수는 12월말 기준이며, 건설업과 제조업 이외의 다른 산업자료는 생략.

자료: 노동부.

## (2) 고용조정사업 문제점

고용유지지원금은 고용조정이 불가피한 사업주를 지원대상으로 한다. 지원금을 받기 위해서는 사전에 계획서를 제출한 이후에 고용유지 조치를 하여야 한다. 휴업, 훈련, 휴직, 인력재배치에 소요되는 비용을 지원한다. 지원요건으로 규정되어 있는 ‘고용조정이 불가피한 경우’ 라는 것은 고용보험법 시행규칙에 규정하고 있다. 이에 해당하는 경우는 재고량 증가, 생산량 감소, 매출액 감소, 사업규모의 축소조정, 자동화 등

으로 인한 인원감축 필요, 경영이 악화된 사업의 인수, 기타 인원감축이 불가피하다고 직업안정기관의 장이 인정하는 경우 등이다. 규칙에서 제시하고 있는 사항을 고려할 때 건설업과의 관련성이 크지 않다는 것을 알 수 있다. 지원요건 가운데 가장 중요한 요소에 해당하는 고용조정이 불가피한 경우를 판단하는 있어서 건설업에서 적용할 수 있는 여지가 크지 않은 것으로 판단된다.

전직지원장려금 전직지원서비스를 제공하는 경우 장려금이 지급된다. <표 3-15>에 제시되어 있는 것처럼 건설업은 피보험자 대비 수혜인원이 극히 적다. 앞서서도 제시되어 있는 것처럼 건설업은 일용직과 임시직의 비중이 다른 어떤 산업보다 높고, 근로자의 이동성이 매우 높다. 또한 새로운 현장에서 일하게 되는 경우 기존의 인적 유대관계에 따른 팀 단위 노무제공이 많다. 따라서 건설현장에서는 전직지원장려금이라는 제도의 실효성이 매우 낮다고 할 수 있다. 이러한 이유로 현실적으로 활용도 매우 미미하다고 판단된다.

재고용장려금은 고용조정으로 이직한 근로자를 재고용할 때 지원되는 장려금이다. 이직 후 6개월 이후 2년 이내에 재고용하여야 하는 조건이 있다. 그러나 현실적으로 고용조정의 문제에 직면했던 기업이 2년 이내에 이직한 근로자를 재고용하여야 하는 사유가 발생할 가능성도 매우 적은 것으로 판단된다. 또한 근로자도 2년의 기간 동안 실직의 상태가 있을 경우도 많지 않은 것으로 생각되며, 만약 실직상태가 아니라면 전직을 하여야 하는 문제가 있다. 이런 이유 등으로 실효성이 의심되며, 실제 활용현황도 매우 미미한 것으로 나타나고 있다. 재고용장려금은 2009년 1월부터 폐지되었다.

### 3) 고용촉진사업 현황 및 문제점

## (1) 고용촉진사업 현황

고용촉진 지원사업은 고령자, 여성 등 노동시장 내에서 취업이 곤란한 취약계층의 고용촉진을 위하여 사업주에게 인센티브를 지원하는 제도이다. 이러한 고용촉진지원 사업에는 고령자고용촉진장려금, 임금피크제보전수당, 신규고용촉진장려금, 육아휴직 등 장려금·대체인력채용장려금, 지역고용촉진지원금 등이 있다. 중장년훈련수료자채용장려금은 2009년 1월부터 폐지되었다.

고령자고용촉진장려금은 다수고용장려금, 정년연장장려금, 정년퇴직자계속고용장려금 등으로 구성되어 있다. 동 제도의 목적은 취업이나 직접전환의 기회를 갖지 못하는 고령자를 일정수준 이상 고용하거나 정년연장 또는 정년 퇴직자를 계속 고용하는 사업주에 대해서 고령자 고용촉진 장려금을 지원하는 것이다. 구체적으로 다수고용장려금은 고령자를 업종별 지원기준을 이상 고용할 경우 초과 고령자에 대해 분기별 1인당 18만원씩 지원한다. 정년연장장려금은 정년을 56세 이상으로 1년 이상 연장한 사업장에서 18개월 이상 근무한 고령자를 계속 고용할 경우 1인당 월 30만원씩 연장된 정년기간의 1/2동안 지원한다. 정년퇴직자계속고용장려금은 정년이 57세 이상인 사업장에서 18개월 이상 계속근무한 고령자를 정년이후에 계속고용하거나 정년퇴직 후 3개월 이내에 재고용한 경우 1인당 30만원을 6개월 동안 지원하는 제도이다.

임금피크제보전수당은 고령자의 고용연장 및 기업의 임금부담완화를 위하여 임금피크제를 적용받는 근로자에게 임금삭감액의 일부를 지원하여 근로자의 고용을 보장하는 제도이다. 임금피크제보전수당은 2006년 1월부터 도입되었으며, 제도 설립 초기에는 2008년 말까지 3년간 시행되는 일몰제 사업이었으나, 고령자 고용안정을 지속적으로 도모할 필요가 있어 2009년 3월부터는 상시제도로 전환되었다. 이러한 임금피크제

보전수당은 노사합의로 동 제도를 도입·실시한 해당 사업장에서 18개월 이상 근무한 54세 이상 근로자로서 임금이 10% 이상 하락한 근로자를 대상으로 지급하며, 피크시점과 신청시점 임금 차액의 1/2를 지급한다.

신규고용촉진장려금은 고령자·여성가장·장애인 등 취업취약계층을 알선에 의하여 채용하는 사업주에게 장려금을 지원함으로써 실업의 구조적 악화를 방지하고 취약계층의 고용촉진을 도모하는 제도이다. 동 제도는 고령자신규고용촉진장려금, 여성가장실업자고용촉진장려금, 장기구직자고용촉진장려금이 2004년 10월에 통합되었으며, 2007년에는 사업시행기간을 2010년 말까지 연장하였다. 본 장려금은 직업안정기관 등에 구직신청을 한 후 고용보험법 시행령상의 해당 기간을 초과하여 실업상태에 있는 고령자, 준고령자, 여성가장실업자, 중증장애인, 장애인, 청년, 장기구직자, 자활취업대상자, 임신·출산·육아로 이직한 여성 등을 채용한 사업주에게 채용 후 1년 간 지원대상 유형에 따라 1인당 월 15~60만원 을 지원한다.

중장년훈련수료자채용장려금은 40세 이상 중장년층의 신속한 재취업을 위해서 노동부 장관이 지정한 직업훈련과정을 수료한 40세 이상자를 채용한 사업주 지원을 목적으로 한다. 동 사업은 2003년 1월부터 도입되었으나, 그간 도입 취지와는 달리 사업주의 활용도가 매우 낮아 제도의 실효성이 떨어진다는 문제점이 제기되었다.

육아휴직(육아기 근로시간 단축) 등 장려금·대체인력채용장려금제도는 결혼·출산·육아로 인하여 직업생활에 어려움을 겪는 여성근로자의 모성보호와 고용안정을 지원함으로써 사업주에게 자발적으로 당해 근로자에게 육아휴직을 부여하여 직업생활에 어려움을 겪는 여성의 경제참가를 유지·지원하는 목적을 갖는 제도이다. 따라서 동 제도의 지원요건은 근로자에게 30일 이상 육아휴직이나 육아기 근로시간 단축(이하 ‘육아휴직 등’)을 부여하고, 그 근로자 복귀 후 30일 이상 계속 고용

한 사업주, 그리고 육아휴직 전 30일이 되는 날부터 신규로 대체인력을 채용하여 30일 이상 고용하고 육아휴직을 사용한 근로자를 30일 이상 계속 고용한 사업주에 대하여 지급된다. 동 제도의 지원금액은 육아휴직 기간동안(대기업의 경우 산후유급휴가기간 포함) 1인당 월 20만원을 지급한다. 또한 육아휴직 기간 중 대체인력을 사용한 기간동안 1인당 월 30만원을 지급한다.

임신·출산후계속고용지원금은 산전·후(유산·사산)휴가 중이거나 임신 16주 이상인 기간제 등 비정규직 여성근로자를 계속 고용한 사업주에게 인센티브를 제공하여 비정규직 여성근로자의 고용안정 및 모성보호 도모를 목적으로 하고 있다. 동 제도는 2006년 7월부터 시행되었으며, 2007년에 4월 27일 고용보험법시행령의 개정으로 지급대상을 확대하여 임신 16주 이상의 기간 중에 근로계약이 종료되는 여성근로자와 근로계약을 체결하는 사업주로 지원대상이 확대되었다.

임신·출산후계속고용지원금의 지원요건은 근로계약기간이 1년 이하인 자 또는 파견근로자로서 산전·후(유산·사산)휴가 중 또는 임신 16주 이상인 여성근로자와 근로계약 기간 또는 파견계약기간 종료 즉시 1년 이상의 근로계약을 체결한 사업주이다. 이러한 지원요건을 보유한 사업주에 대해서 여성 근로자를 기간의 정함이 없이 계속 고용 시에 처음 6개월간 매월 60만원, 이후 6개월간 매월 30만원씩 지급하도록 하고 있다. 또한 1년 이상의 기간을 정하여 계속 고용 시에는 6개월간 매월 40만원씩 지급하고 있다.

지역고용촉진지원금은 고용기회가 뚜렷이 부족하거나 산업구조의 변화 등으로 고용사정이 급속하게 악화되고 있는 지역으로 사업을 이전하거나 그러한 지역에서 사업을 신설하거나 증설하여 그 지역의 실업예방과 재취업 촉진에 기여한 사업주, 그 밖의 지역이 고용기회 확대에 필요한 조치를 한 사업주에게 지원하는 것을 목적으로 하고 있다.

〈표 3-17〉 고용촉진 지원사업 지원요건 및 지원금액

사업명	지원요건	지원금액
고령자 고용촉진 장려금	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 다수고용장려금 : 고용기간이 1년 이상인 55세 이상 고령자를 업종별 지원기준율(4~42%)이상 고용<sup>30)</sup></li> <li>▶ 정년연장장려금 : 정년을 56세 이상으로 1년 이상 연장한 사업장에서 18개월 이상 근무한 고령자를 정년연장으로 계속 고용</li> <li>▶ 정년퇴직자계속고용장려금 : 정년을 57세 이상으로 정한 사업장에서 18개월 이상 근무한 고령자를 정년도래 후 계속고용 또는 정년퇴직 후 3개월 이내 재고용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 다수고용장려금 : 지원기준을 초과 고령자 1인당 분기 18만원씩 5년간 지원                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- 매 분기당 근로자수의 15%(대규모 기업 10%)한도</li> </ul> </li> <li>▶ 정년연장장려금 : 1인당 월 30만원씩 정년 연장기간의 1/2기간 동안 지원</li> <li>▶ 정년퇴직자 계속고용장려금 : 1인당 월30만원씩 6개월간 지원(500인 이하 제조업 12개월)</li> </ul>
임금 피크제 보전수당	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 노사합의로 임금피크제를 도입·실시한 해당 사업장에서 18개월 이상 근무한 54세 이상 근로자로서 임금이 10% 이상 하락한 근로자</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 피크임금과 당해연도 임금과의 차액에 1/2를 곱한 금액으로 하되, 연 600만원 한도로 신청 시점 임금과 지원금의 합이 연 5,760만원을 초과하지 않는 범위 안에서 지급</li> </ul>
신규 고용촉진 장려금	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 직업안정기관 등에 구직신청한 후 고용보험법 시행령 별표의 기간을 초과하여 실업상태에 있는 고령자, 여성가장, 장애인, 청년, 임신·출산·육아로 이직한 여성, 장기실업자, 취업대상자를 직업안정기관 등의 알선을 거쳐 채용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 채용 후 1년간 지원하되 지원금액은 지원대상 유형에 따라 1인당 월 15~60만원 지급</li> </ul>
중장년 훈련 수료자 채용 장려금 <sup>31)</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 실업자 재취업훈련(1월 이상의 훈련과정에 한함) 등을 수료한 40세 이상 실업자를 훈련수료일로부터 6개월 이내에 신규 채용</li> <li>▶ 근로계약기간의 정함이 있는자, 비상근축탁근로자 등은 지원대상에서 제외</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 채용후 6개월은 매월 60만원, 나머지 6개월은 매월 30만원씩 지원                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- 대상자별 지원수준: 노동부고시참조</li> <li>- 청년(29세 이하, 고용보험피보험기간 12개월 이하)은 우선지원대상기업에 한하여 지급</li> </ul> </li> </ul>
육아휴직 등 장려금·대체인력 채용 장려금	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 육아휴직(육아기근로시간단축) 등 장려금 : 근로자에게 30일 이상 육아휴직 또는 육아기 근로시간 단축(이하 '육아휴직 등')을 부여하고, 그 근로자 복귀 후 30일이상 계속 고용한 사업주</li> <li>▶ 대체인력채용장려금(다음요건모두충족)                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- 육아휴직 등의 시작일 전 30일이 되는 날부터 신규로 대체인력을 채용하여 30일이상 고용할 것</li> <li>- 육아휴직 등이 끝난 후 육아휴직 등을 사용한 근로자를 30일이상 계속 고용할 것</li> <li>- 신규로 대체인력을 채용하기 전 3개월부터 채용 후 6개월까지 고용조정으로 근로자를 이직시키지 아니할 것</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 육아휴직 (육아기 근로시간 단축) 등 장려금 : 육아휴직 등 기간(대규모기업의 경우 산후휴급휴0가기간 포함)동안 1인당 월 20만원</li> <li>▶ 대체인력채용장려금 : 육아휴직 등 시작일(산전후 휴가에 연이어 육아휴직 등을 사용하는 경우에는 산전후 휴가 시작일)부터 육아휴직 등의 종료일까지기간 중 대체인력을 사용한 월에 대하여 지급하는 것으로 대체인력 1인당 월 30만원(대규모 기업은 20만원) 지원</li> </ul>
임신·출산 후 계속고용 지원금	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 근로계약기간이 1년 이하인 자 또는 파견근로자로서 산전후(유산·사산) 휴가 중이거나, 임신 16주 이상의 여성근로자와 근로계약 기간 또는 파견계약기간 종료 즉시 1년 이상의 근로계약을 체결한 사업주</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 기간의 정함이 없이 계속고용시 : 첫 6개월간 매월 60만원, 이후 6개월간 매월 30만원씩 지급('08년 4. 30 이후 체결된 계약부터 적용)</li> <li>▶ 1년 이상의 기간을 정하여 계속 고용시 : 6개월간 매월 40만원씩 지급</li> </ul>
지역고용 촉진 지원금	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 지정지역으로 사업을 이전하거나 지정지역에서 사업을 신설 또는 증설하는 경우로 고용보험법 시행령에서 정하는 요건을 갖추고 사업을 이전, 신설 또는 증설하는 사업주에게 지역고용촉진 지원금을 지급함</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 고용된 피보험자에게 지급된 임금의 1/2</li> </ul>

30) 업종별 지원 기준율은 제조업 4%, 부동산업 42%, 사업지원서비스업 17%, 기타 업종 7% 등이다.

고용촉진 지원사업에 포함되는 고령자고용촉진장려금, 임금피크제보전수당, 신규고용촉진장려금, 중장년훈련수료자채용장려금, 육아휴직 등장려금·대체인력채용장려금, 임신·출산 후 계속고용지원금 등의 활용실적을 제시하였다. 건설업의 활용실적은 매우 미미한 수준이다. 특히 건설업은 근로자의 고령화가 문제점으로 등장하고 있으나, 지원금 활용실적은 많지 않다.

〈표 3-18〉 고령자고용촉진장려금 활용현황(2008)

구분	피보험자수	수혜인원	피보험자 대비 수혜인원비율	수혜건수	수혜금액 (백만원)
전체	9,385,239 (100.0%)	273,945 (100.0%)	(2.9%)	54,023 (100.0%)	48,062 (100.0%)
제조업	2,924,333 (31.2%)	69,210 (25.3%)	(2.4%)	18,266 (33.8%)	12,407 (25.8%)
건설업	644,398 (6.9%)	1,988 (0.7%)	(0.3%)	1,155 (2.1%)	340 (0.7%)

주: 피보험자수는 12월말 기준이며, 건설업과 제조업 이외의 다른 산업자료는 생략.

자료: 노동부.

〈표 3-19〉 임금피크제보전수당 활용현황(2008)

구분	피보험자수	수혜인원	피보험자 대비 수혜인원비율	수혜건수	수혜금액 (백만원)
전체	9,385,239 (100.0%)	2,343 (100.0%)	(0.0%)	2,343 (100.0%)	3,032 (100.0%)
제조업	2,924,333 (31.2%)	757 (32.3%)	(0.0%)	757 (32.3%)	909 (30.0%)
건설업	644,398 (6.9%)	12 (0.5%)	(0.0%)	12 (0.5%)	16 (0.5%)

주: 피보험자수는 12월말 기준이며, 건설업과 제조업 이외의 다른 산업자료는 생략.

자료: 노동부.

31) 2009년 1월 1일부터 폐지되었다.

〈표 3-20〉 신규고용촉진장려금 활용현황(2008)

구분	피보험자수	수혜인원	피보험자 대비 수혜인원비율	수혜건수	수혜금액 (백만원)
전체	9,385,239 (100.0%)	282,483 (100.0%)	(3.0%)	186,500 (100.0%)	143,377 (100.0%)
제조업	2,924,333 (31.2%)	58,415 (20.7%)	(2.0%)	37,421 (20.1%)	30,335 (21.2%)
건설업	644,398 (6.9%)	11,907 (4.2%)	(1.8%)	10,080 (5.4%)	6,117 (4.3%)

주: 피보험자수는 12월말 기준이며, 건설업과 제조업 이외의 다른 산업자료는 생략.

자료: 노동부.

〈표 3-21〉 증장년 훈련수료자채용장려금 활용현황(2008)

구분	피보험자수	수혜인원	피보험자 대비 수혜인원 비율	수혜건수	수혜금액 (백만원)
전체	9,385,239 (100.0%)	3,117 (100.0%)	(0.0%)	2,884 (100.0%)	1,706 (100.0%)
제조업	2,924,333 (31.2%)	448 (14.4%)	(0.0%)	390 (13.5%)	233 (13.7%)
건설업	644,398 (6.9%)	317 (10.2%)	(0.0%)	284 (9.8%)	163 (9.6%)

주: 피보험자수는 12월말 기준이며, 건설업과 제조업 이외의 다른 산업자료는 생략.

자료: 노동부.

〈표 3-22〉 육아휴직 등 장려금·대체인력채용장려금 활용현황(2008)

구분	피보험자수	수혜인원	피보험자 대비 수혜인원 비율	수혜건수	수혜금액 (백만원)
전체	9,385,239 (100.0%)	11,780 (100.0%)	(0.1%)	3,754 (100.0%)	18,378 (100.0%)
제조업	2,924,333 (31.2%)	2,112 (17.9%)	(0.1%)	553 (14.7%)	2,988 (16.3%)
건설업	644,398 (6.9%)	211 (1.8%)	(0.0%)	158 (4.2%)	379 (2.1%)

주: 피보험자수는 12월말 기준이며, 건설업과 제조업 이외의 다른 산업자료는 생략.

자료: 노동부.

〈표 3-23〉 임신출산 후 계속고용지원금 활용현황(2008)

구분	피보험자수	수혜인원	피보험자 대비 수혜인원 비율	수혜건수	수혜금액 (백만원)
전체	9,385,239 (100.0%)	621 (100.0%)	(0.0%)	450 (100.0%)	383 (100.0%)
제조업	2,924,333 (31.2%)	30 (4.8%)	(0.0%)	27 (6.0%)	16 (4.1%)
건설업	644,398 (6.9%)	18 (2.9%)	(0.0%)	18 (4.0%)	10 (2.7%)

주: 피보험자수는 12월말 기준이며, 건설업과 제조업 이외의 다른 산업자료는 생략.

자료: 노동부.

## (2) 고용촉진사업의 문제점

고용촉진 지원사업은 고령자, 임신·출산과 육아휴직, 그리고 중장년층 취업과 신규취업 등의 촉진을 위해서 사업주를 지원한다. 앞에서 제시한 고용촉진 지원사업의 현황에서도 알 수 있는 것처럼 활용실적이 매우 적다. 이러한 결과가 나타나게 된 원인은 지원요건과 건설업의 불일치 때문이다.

건설업은 다른 산업의 종사자보다 남자의 비중이 높다. 본사를 제외한 현장근로자는 거의 대부분 남자이며, 연령층도 상대적으로 높다. 따라서 출산 및 육아휴직 등이 적용될 여지가 매우 적다.

또한 건설업에 신규로 진입하는 근로자의 경우 인적 네트워크에 의해서 이루어지며, 기능습득은 현장에서 작업을 하면서 이루어진다. 체계적인 기능훈련기관이 매우 적다. 훈련기관을 수료하고 건설업에 진입하는 체계가 갖추어져 있지 않다. 따라서 중장년훈련수료자채용장려금 활용이 이루어질 수 있는 여지가 매우 제한적이다. 중장년훈련수료자채용장려금은 2009년부터 폐지되었다.

고용촉진 지원사업의 세부사업은 고용안정 지원제도 중 가장 다양하

게 운영되고 있다. 그러나 지원요건 등이 건설업과 부합하지 않기 때문에 건설업에서 활용실적이 미미한 것으로 판단된다.

#### 4) 고용촉진시설사업 현황 및 문제점

##### (1) 고용촉진시설사업 현황

고용촉진시설 지원사업에는 직장보육시설보육교사 등 인건비지원과 직장보육시설 설치비용 융자 및 지원이 있다. 먼저 직장보육시설교육교사 등 인건비 지원은 직장보육시설 설치를 위해 사업주가 적극적으로 참여를 하도록 하는 유인 제공과 보육서비스의 질적 제고를 위하여 운영비 지원을 목적으로 하고 있다. 구체적으로 동 사업은 직장보육시설을 설치·운영하는 사업주 또는 사업주단체로서 전체 보육아동 중 당해사업장 소속 피보험자 자녀수가 1/3이상이거나 당해사업장 소속 피보험자의 자녀수가 1/4이상인면서 타 사업장 소속 피보험자를 포함한 피보험자의 자녀수가 1/2이상인 되는 경우 보육교사 및 보육시설의 장, 취사부 1인당 월 80만원을 한도로 고용보험 피보험자 자녀비율만큼 매분기 지원하고 있다.

직장보육시설 설치비용 융자 및 지원은 보육대상 아동에 비하여 현저히 부족한 보육시설을 확충하기 위하여 직장보육시설 설치비용을 고용보험기금에서 장기저리의 융자와 일부 무상으로 지원하는 사업이다. 따라서 직장보육시설을 설치·매입·임차하거나 운영중인 시설을 개·보수하는 사업주 또는 사업주 단체에게는 연 1~2%로 5억원까지 융자가 가능하며 융자지원금은 5년 거치 5년 균등분할 상환을 조건으로 하고 있다. 건물을 보육시설로 시설을 전환하거나 운영중인 보육시설의 전부 또는 일부를 영아나 장애아 보육시설로 기능을 보강할 경우에는 소요비

용을 2억원(유구비품은 5천만원)까지 무상지원하고 있다.

〈표 3-24〉 고용촉진시설 지원사업 지원요건 및 지원금액

사업명	지원요건	지원금액
직장보육 시설 보육교사 등 인건비 지원	▶ 직장보육시설을 설치·운영하는 사업주 또는 사업주단체로서 전체 보육아동 중 당해사업장 소속 피보험자 자녀수가 1/3이상이거나 당해사업장 소속 피보험자의 자녀수가 1/4이상이면서 타 사업장 소속 피보험자를 포함한 피보험자의 자녀수가 1/2이상인 경우	▶ 보육교사 및 보육시설의 장, 취사부 1인당 월 80만원을 한도로 고용보험 피보험자 자녀비율만큼 매분기 지원
직장보육 시설 설치비용 융자 및 지원	▶ [융자지원] 직장보육시설을 설치·매입·임차하거나 운영중인 시설을 개·보수하는 사업주 ▶ [무상지원] 건물을 보육시설로 시설전환하거나 운영중인 보육시설의 전부 또는 일부를 영아나 장애아 보육시설로 기능보강	▶ 5억원 한도 융자(연리 1~2%, 5년거치 5년 균등 분할 상환) ▶ 시설전환비(최고 1억원, 사업주단체는 2억원)와 유구비품비(최고 5천만원) 무상지원

2008년의 경우 건설업에서 직장보육시설·보육교사 등 인건비 지원을 받은 실적이 11건 있는 것으로 나타났다. 지원사업의 성격을 감안할 때 건설업체 본사에서 지원을 받은 것으로 판단된다. 이 지원사업은 제조업도 수혜실적이 매우 적은 것으로 나타나고 있다.

〈표 3-25〉 직장보육시설·보육교사 등 인건비 지원 활용현황(2008)

구분	피보험자수	수혜인원	피보험자 대비 수혜인원 비율	수혜건수	수혜금액 (백만원)
전체	9,385,239 (100.0%)	5,976 (100.0%)	(0.1%)	636 (100.0%)	12,610 (100.0%)
제조업	2,924,333 (31.2%)	2,255 (37.7%)	(0.1%)	232 (36.5%)	4,828 (38.3%)
건설업	644,398 (6.9%)	36 (0.6%)	(0.0%)	11 (1.7%)	71 (0.6%)

## (2) 고용촉진시설사업의 문제점

고용촉진시설 지원사업에는 직장보육시설·보육교사 등 인건비 지원과 직장보육시설 설치비용 융자 및 지원사업이 포함되어 있다. 이들 사업의 성격으로 볼 때 건설현장에 지원이 이루어지기는 어려운 것으로 판단된다. 건설현장에서 노무를 제공하는 근로자는 남자가 대부분이며, 청년층보다 장년층의 비중이 커지고 있다. 보육시설 및 보육교사 등의 지원을 필요로 하는 근로자는 매우 적을 것으로 예상된다.

## 5) 건설근로자 고용안정사업 현황 및 문제점

### (1) 건설근로자 고용안정사업 현황

건설근로자 고용안정지원사업에는 건설근로자퇴직공제부금지원, 건설근로자고용보험관리지원금, 건설근로자계속고용지원금제도 등이 있다. 이는 건설근로자의 고용보험 적용을 유도하기 위해 퇴직금의 성격을 가지는 퇴직공제부금을 일부와 피보험자 관리비용의 일부를 지원하고, 건설근로자들 중 고용상태가 불안정한 근로자들을 안정적인 고용을 유도하기 위한 사업이다.

특히 건설일용근로자들은 건설현장을 이동하면서 근로를 제공하고 옥외에서 일하기 때문에 기후의 영향을 받으며, 공사 현장이 있는 곳을 찾아다니면 일하기 때문에 타 산업의 근로자들에 비해 고용이 불안정하다. 또한 건설업체들은 기존의 고용안정사업에서 실시하고 있는 여러 가지 제도들을 적용받기에는 산업의 특수성으로 인해 지원이 제한되는 경우가 많다. 건설근로자들의 고용안정을 지원하기 위한 제도가 마련되어 실시되고 있다.

이처럼 지원사업 수혜가 제한적인 건설근로자들의 고용안정 사업은 1996년 건설근로자 고용개선 등에 관한 법률 제7조가 신설(1996. 12.

31)되고, 이에 따라 건설근로자 퇴직공제부금제도가 처음으로 도입(1997. 12. 31)되었다. 1998년 처음 도입 시에는 건설산업기본법 제87조에 의한 의무가입대상 공사<sup>32)</sup>여부와 상관없이 공제부금을 납부한 모든 사업주에게 지원하였으나, 공제부금 비용이 공사원가에 반영되어 이중으로 지원되고 임의가입 대상기업의 경우 지원금액이 적고 유인의 효과가 적어 이용실적이 전무한 실정이었다. 따라서 2002년 12월 30일 고용보험법시행령 개정을 통해 의무가입 대상을 제외하고 임의가입자에 한하여 사업주가 납부한 공제부금의 1/3을 지원하는 것으로 변경되었다.

다음으로 건설근로자 고용보험관리지원금은 건설일용근로자의 원활한 고용보험적용 및 고용관리체계 개선을 유도하기 위하여 피보험자 관리비용의 일부를 지원하는 제도로 2004년 2월부터 건설근로자 고용안정지원금이라는 이름으로 시행(2004. 2. 25)되었다. 이 제도는 도입초기에는 총공사금액이 300억(하수급인 50억원)원을 초과하는 공사는 제외되었으나, 2006년 법조항이 폐지됨으로써 공사금액에 관계없이 모든 공사에 대해서 적용이 가능해졌다. 지원요건은 건설업을 행하는 사업주가 사업장별로 고용관리책임자를 지정·신고하고 고용관리 책임자가 건설일용근로자에 대한 고용보험 사무처리를 한 경우이다. 따라서 일용근로자 신고실적에 따른 지원금액과 전자카드 신고실적에 따른 지원금액을 모두 합산하여 월지급액이 30만원에서 90만원으로 차등적으로 지급되고 있다. 또한 2009년 1월 1일부터는 서면신고에 의한 실적을 지원대상에

32) 건설산업기본법 제87조 [건설근로자퇴직공제제도의 시행] ①에서는 대통령령이 정하는 건설공사를 시공하는 건설업체는 건설근로자퇴직공제제도에 가입해야하며, 대통령령에서 정하는 의무가입 대상은 i) 국가 또는 지방자치단체가 발주하는 공사로서 공사계정금액이 5억원 이상인 공사 ii) 국가 또는 지방자치단체가 출자 또는 출연한 법인이 발주하는 공사로서 공사예정 금액이 5억원 이상인 공사 iii) 「주택법」 제16조 제1항의 규정에 의한 사업계획의 승인을 얻어 건설하는 200호 이상의 공동주택의 건설공사 iv) 「사회기반시설에 대한 민간투자법」에 의한 민간투자사업으로 공사 예정금액이 5억원 이상인 공사.

서 제외하여 지원규모가 축소되었다.

마지막으로 건설근로자계속고용지원금은 건설현장 기능인력을 1개월 이상 기간을 정하여 고용하는 경우 하절기, 동절기에 계절적·기후적인 요인으로 작업하지 못한 날에 대하여 비용의 일부를 지원하는 것을 목적으로 하고 있다. 지원대상은 하절기, 동절기에 건설공사를 시행하고 있는 사업주로 6일을 초과하는 공사중지일 중 기상여건으로 공사가 중지되었음이 입증되는 날에 대하여 지원하고 있으며, 공사중지일에 근로자에게 지급한 금품의 2/3(1일 상한액 35,000원)를 지원한다. 그러나 2008년 7월부터 시행된 동 제도는 그 활용실적이 저조하여 지원요건이나 지원규모가 확대되는 것이 고려되고 있다. 구체적으로 계절적인 요인이 발생하는 하절기와 동절기의 기간을 기존 6~8월, 12월~다음해 2월이던 것을 6~9월, 11월~다음해 2월로 계절별로 각각 1개월씩 확대하는 방안, 지원금 규모를 종전 사업주가 지급한 금품의 2/3지급하던 것을 3/4로 높이는 방안<sup>33)</sup>을 주요 내용으로 하는 고용보험법 시행령 일부 개정령안을 입법예고하고 의견을 수렴하고 있다.

3개 건설근로자 고용안정사업 중에서는 건설근로자 고용보험관리지원금의 활용실적이 가장 많다. 건설근로자 고용보험관리지원금은 2008년 16,798건의 활용실적이 보고되었다. 건설근로자퇴직공제부금과 건설근로자 계속고용지원금<sup>34)</sup>의 활용은 활발하지 못하다.

---

33) 그러나 1일 3만 5천원의 상한액은 유지하는 것으로 하였다.

34) 건설근로자 계속고용지원금은 뒤에서 별도로 논의한다.

〈표 3-26〉 건설근로자 고용안정지원사업 지원요건 및 지원금액

사업명	지원요건	지원금액
건설근로자 퇴직공제부금지원	▶ 건설근로자 퇴직공제제도에 자율적으로 임의가입한 사업주가 연간 납부한 공제부금의 1/3에 해당하는 금액을 지원 (의무가입 대상 공사는 제외)	▶ 사업주가 납부한 공제부금의 1/3 지원
건설근로자 고용보험 관리지원금	▶ 건설업을 행하는 사업주가 사업장별로 고용관리책임자를 지정·신고(EDI 및 전자카드에 의한 신고)하고 고용관리 책임자가 건설 일용근로자에 대한 고용보험 사무처리를 한 경우	▶ 피보험자격 관련 신고실적에 따라 월 30만(100~199인)에서 90만원(700인 이상)까지 차등 지원 ▶ 전자카드를 활용한 신고실적에 따라 월 30만원(200~399인)에서 70만원(700인 이상)까지 차등 지원('97. 3.1. 시행)
건설근로자 계속고용 지원금	▶ 1개월 이상 계속고용한 건설근로자를 하절기, 동절기에도 기상여건으로 작업을 중지하였음에도 1개월에 6일 초과하여 계속고용한 경우	▶ 공사중지일에 근로자에게 지급한 금액의 2/3(1일 상한액 35,000원)

〈표 3-27〉 건설근로자퇴직공제부금 활용현황(2008)

구분	피보험자수	수혜인원	피보험자 대비 수혜인원 비율	수혜건수	금액(백만원)
전체	9,385,239 (100.0%)	1,398 (100.0%)	(0.0%)	47 (100.0%)	1,101 (100.0%)
제조업	2,924,333 (31.2%)	-	-	5 (10.6%)	117 (10.6%)
건설업	644,398 (6.9%)	-	-	38 (80.9%)	925 (84.0%)

〈표 3-28〉 건설근로자 고용보험관리지원금 활용현황(2008)

구분	피보험자수	수혜인원	피보험자 대비 수혜인원 비율	수혜건수	수혜금액(백만원)
전체	9,385,239 (100.0%)	-	-	17,957 (100.0%)	25,066 (100.0%)
제조업	2,924,333 (31.2%)	-	-	348 (1.9%)	492 (2.0%)
건설업	644,398 (6.9%)	-	-	16,798 (93.5%)	23,493 (93.7%)

## (2) 건설근로자 고용안정사업의 문제점

건설근로자퇴직공제부금지원의 지원요건은 건설근로자 퇴직공제회에 자율적으로 가입한 사업주가 납부한 공제부금을 기준으로 지원한다. 이로 인하여 사업주가 건설근로자 퇴직공제회에 자율적으로 가입하지 않은 경우는 지원대상이 되지 못한다. 앞서도 제시한 것처럼 대부분의 전문건설업자가 영세한 상황이며, 이에 따라 퇴직공제회 가입율이 높지 않고 지원대상도 한정될 수밖에 없는 문제점이 있다.

건설근로자고용보험 관리지원금은 고용관리책임자를 지정하고 신고(EDI 및 전자카드에 의한 신고)하며, 고용관리책임자가 일용근로자의 고용보험 사무처리를 하는 경우 지원대상이 된다. 고용보험 가입율이 높지 않은 상황이며, 이에 따라 지원대상이 제한되는 문제점이 있다. 지원제도가 실효성을 제고하기 위해서는 고용보험 가입이 확대되어야 한다.

건설근로자고용보험 관리지원금은 2009년부터는 서면실고는 인정하지 않고 전자카드 또는 EDI에 의한 신고만을 인정한다. 건설근로자의 고용관리를 위하여 정책적으로 추진되고 있으나, 실제로 현장에서 적용되기까지는 시간이 소요될 것으로 판단된다. 또한 건설근로자의 고용보험 가입율이 아직까지 높지 못한 상황에서 규제의 성격을 갖는 신고방식 제한은 지원제도 활용에도 부정적인 영향을 미칠 수 있다.

## 3. 직업능력개발 지원제도 현황 및 문제점

### 1) 사업주의 직업능력개발사업에 대한 지원 현황 및 문제점

#### (1) 사업주의 직업능력개발사업 현황

직업능력개발훈련지원금의 목적은 사업주의 재직근로자 등에 대한 직업능력개발훈련 투자를 활성화하여 근로자의 숙련 및 고용지위 향상, 그리고 기업의 경쟁력 제고에 있다. 이 제도는 고용보험 사업이 시작된 1995년부터 계속되어 오고 있다. 구체적으로 동 사업은 훈련비 지원, 임금(유급휴가훈련) 지원, 훈련시설·장비자금 대부 지원, 고용유지훈련 지원, 유급휴가훈련 지원 등이 있다. 먼저 훈련비 지원은 우선지원대상기업 중소기업은 고용안정·직업능력개발사업 개산보험료의 240%까지 지원(대기업은 100%까지 지원)하며 훈련비는 표준훈련비의 100%(대기업은 80%)까지 지원한다.

다음으로 임금(유급휴가훈련)지원은 임금과 훈련비를 지원하는 유급휴가훈련지원제도로 장기 교육훈련에 대한 훈련비용 및 임금 등의 비용부담을 덜어주어 사업주의 직업훈련 투자 활성화와 이를 통한 근로자의 능력개발 기회 확대를 목적으로 하고 있다. 구체적으로 유급휴가에 대한 임금을 대해서는 중소기업은 7일 이상, 대기업은 30일 이상인 경우에 지원하며, 훈련비에 대해서는 훈련시간이 중소기업은 30시간 이상, 대기업은 120시간 이상에 대해 정액지원으로 지원금 지급규정의 직종별 훈련비 단가를 적용받는다. 다음으로 훈련시설·장비자금 대부 지원에 대해서는 사업주 등이 직업훈련시설을 설치하거나 훈련 장비를 구입하는 경우 필요한 경비를 대부해 주는 제도이다. 대부자금에 대해서는 소요비용의 90%까지 지원(최고 60억원)해주며 이자는 중소기업은 연 1%, 대기업은 연 2.5%이다. 또한 상환은 5년 거치 5년 상황으로 10년 이내로 하고 있다.

다음으로 고용유지훈련 지원은 장기 교육훈련에 대한 훈련비용 및 임금 등 비용부담의 경감을 통한 사업주의 직업훈련 투자 활성화와 이를 통한 근로자의 능력개발 기회 확대를 목적으로 하고 있다. 구체적으로 동 제도는 불황 속에서도 고용을 유지하는 기업에 대한 우대 제도로 매

출감소 등의 고용조정 사유가 발생했음에도 고용을 유지하고 직업능력 개발 훈련을 실시하면 훈련비와 임금을 우대 지원하는 사업이다. 구체적으로 지원조건은 1일 4시간 이상 총 12시간 이상에 대해서 훈련비는 기준단가의 120%, 임금은 지급 임금의 3/4(대기업은 2/3)을 270일간 지원해 주고 있다.

마지막으로 자격검정사업지원은 회사 내에서 자격제도를 운영하는 경우 필요한 비용을 지원해 주는 제도로, 소속근로자를 대상으로 기업의 특성에 맞는 자격을 개발하여 자격검정사업을 실시하고 있는 사업주가 지원대상이며, 다음 요건 중 하나에 해당하는 경우에 지원한다. 요건은 구체적으로 사업주가 단독이나 공동으로 당해 사업 및 당해 사업과 관련된 사업의 근로자를 대상으로 실시하는 자격검정이거나, 자격종목이 당해 사업에 필요한 지식 및 기능과 직접 관련되거나, 당해 자격을 취득한 근로자에 대해서 승진·승급·보수 등에서 우대할 수 있는 규정을 제정·시행하고 있어야 한다. 또한 당해 자격을 취득하려고 하는 근로자에게 검정수수료 등 일체의 비용을 받지 아니하거나, 자격검정이 영리를 목적으로 하지 않거나, 당해 자격에 대해 2회 이상의 검정실적이 있어야 한다.

마지막으로 사업 내 검정실시 규정을 제정하여 실시하거나 기타 노동부 장관이 정하여 고시하는 요건을 갖추는 경우가 지원대상이다. 이러한 지원대상에 대해 자격검정개발비의 1/2 내에서 1,200만원까지 지원(우선지원대상 기업은 1,500만원까지 지원)한다. 또한 검정운영비의 1/2 범위 내에서 연간 1,000만원 한도로 3년간 총 3,000만원까지 지원(우선지원대상기업은 연간 1,200만원 한도로 총 3,600만원까지 지원)한다.

〈표 3-29〉 사업주의 직업능력개발사업 지원요건 및 지원금액

사업명	지원요건	지원금액
직업능력 개발 훈련비지원	▶사업주가 직업능력개발훈련과정에 대하여 노동부장관의 인정을 받은 후 재직자 등을 훈련 실시한 경우 훈련비 지급	▶우선지원대상기업 중소기업은 고용안정·직업능력개발사업 개산보험료의 240%까지 지원 (대기업은 100%까지 지원) ▶훈련비는 표준훈련비의 100%까지 지원 (대기업은 80%까지)
유급휴가 훈련지원	▶사업주가 근로자에게 유급휴가를 부여하여 훈련을 실시하는 경우에 임금 및 훈련비 지급	▶유급휴가에 대한 임금을 대해서는 중소기업은 7일 이상(대기업 30일이상)인 경우에 지원하며, 훈련비에 대해서는 훈련시간이 중소기업은 30시간 이상(대기업 120시간 이상)에 대해 정액지원으로 지원금 지급규정의 직종별 훈련비 단가 적용받음
훈련시설·장비자금 대부지원	▶사업주 등이 직업훈련시설을 설치하거나 훈련 장비를 구입하는 경우 필요한 경비 대부	▶대부자금에 대해서는 소요비용의 90%까지 지원(최고 60억원)해주며 이자는 중소기업은 연 1%, 대기업은 연 2.5%이다. 또한 상황은 5년 거치 5년 상환으로 10년 이내로 하고 있음
고용유지 훈련지원	▶불황 속에서도 고용을 유지하는 기업에 대한 우대 제도로 매출감소 등의 고용조정 사유가 발생했음에도 고용을 유지하고 직업능력개발 훈련을 실시하면 훈련비와 임금을 우대 지원	▶1일 4시간 이상 총 12시간 이상에 대해서 훈련비는 기준단가의 120%, 임금은 지급 임금의 3/4(대기업은 2/3)을 270일간 지원해 주고 있음
자격검정 사업지원	▶사업주가 단독이나 공동으로 당해 사업 및 당해 사업과 관련된 사업의 근로자를 대상으로 실시하는 자격검정 ▶자격종목이 당해 사업에 필요한 지식 및 기능과 직접 관련 ▶당해 자격을 취득한 근로자에 대해서 승진·승급·보수 등에서 우대할 수 있는 규정 제정·시행 ▶당해 자격을 취득하려고 하는 근로자에게 검정수수료 등 일체의 비용을 받지 않을 것 ▶자격검정이 영리를 목적으로 하지 않음 ▶당해 자격에 대해 2회 이상의 검정 실적 있어야 함 ▶사업내 검정실시 규정 제정하여 실시 ▶기타 노동부 장관이 정하여 고시하는 요건을 갖추는 경우	▶자격검정개발비의 1/2 내에서 1,200만원까지 지원(우선지원대상 기업은 1,500만원까지 지원). ▶검정운영비의 1/2범위 내에서 연간 1,000만원 한도로 3년간 총 3,000만원까지 지원(우선지원대상기업은 연간 1,200만원 한도로 총 3,600만원까지 지원)

## (2) 사업주의 직업능력개발사업의 문제점

직업능력개발훈련사업의 활용 현황은 다음과 같다. 구체적으로 고용보험통계연보(2008)에 의하면 2007년 한 해 동안 187,663개 사업장의 3,300,197명에게 340,924백만원이 지원되어, 사업장 활용률은 14.6%, 피보험자 활용률은 36.4%로 나타났다. 산업별 실적 비중은 제조업이 전체 직업능력개발훈련 지원사업장의 30.2%, 지원인원의 43.6%, 지원금액의 44.4%를 차지해 가장 많은 지원을 받았다. 다음으로 교육·사업서비스·기타산업(지원사업장 33.7%, 지원인원 17.8%, 지원금액 20.1%), 금융·보험·부동산 및 임대업(지원사업장 10.1%, 지원인원 14.1%, 지원금액 12.5%)에서 지원 비중이 높았다. 그러나 건설업의 경우에는 전체 산업 대비 사업장의 14.4%, 인원의 4.7%, 지원금액의 6.3%로 다른 산업에 비해 지원실적이 낮은 것으로 나타났다.

〈표 3-30〉 산업별 직업능력개발훈련 현황(2007)

구분	계	농림 어업 광업	제조업	전기 가스 수도 공사	건설업	도소매 숙박 음식점 업	운수 창고 통신업	금융보 험부동 산	교육 사업 서비스 기타
사업장 (A)	187,663 (100.0)	970 (0.5)	56,758 (30.2)	932 (0.5)	26,989 (14.4)	14,031 (7.5)	5,700 (3.0)	18,947 (10.1)	63,336 (33.7)
인원 (B)	3,300,197 (100.0)	3,691 (0.1)	1,440,135 (43.6)	121,953 (3.7)	154,994 (4.7)	200,045 (6.1)	292,491 (8.9)	465,112 (14.1)	621,771 (18.8)
지원금액	340,924 (100.0)	367 (0.1)	151,503 (44.4)	9,540 (2.8)	21,552 (6.3)	18,804 (5.5)	27,937 (8.2)	42,646 (12.5)	68,575 (20.1)
전체 사업장(C)	1,288,138 (100.0)	9,303 (0.7)	221,391 (17.2)	1,152 (0.1)	278,778 (21.6)	370,422 (28.8)	35,347 (2.7)	69,060 (5.4)	303,680 (23.6)
사업장 활용도(A/C)	14.6	10.4	25.6	80.9	9.7	3.8	16.1	27.8	20.9
피보험자 활용률(B/D)	36.4	6.8	48.5	189.1	24.3	17.1	45.5	66.8	22.0

자료 : 한국고용정보원(2008), 고용보험통계연보, 한국고용정보원.

이렇듯 직업능력개발 훈련지원에 대해서는 건설업체들의 근로자들은 다음과 같은 이유로 적극적이지 못했다고 할 수 있겠다. 첫째, 건설업 특성상 건설근로자는 공사현장에서 작업을 하기 때문에 이동을 하면서 작업을 하는 특징을 가진다. 구체적으로 건설업체 근로자들은 상시적으로 고용되어 있기 보다는 공사 현장을 이동하면서 작업하기 때문에 집체훈련이나 현장훈련에 적극적으로 참여하기가 어렵다.

둘째, 사업주가 근로자에게 유급휴가를 부여하여 훈련을 실시하는 경우에 임금 및 훈련비를 지급하는 유급휴가 훈련지원의 경우도 건설업체들이 활용하기에는 제한이 많은 것으로 판단된다. 구체적으로 하도급공사를 주로 하는 전문건설업체들은 상시적으로 건설근로자를 고용하기 보다는 공사가 있을 때만 일시적으로 고용한다. 따라서 건설업체 사업주들은 근로자들의 기술능력 향상에 대해서는 비교적 관심이나 배려가 낮은 편이라 할 수 있다. 이러한 이유로 인해서 유급휴가를 부여하면서 까지 건설근로자를 고용하고 유지하고자 하는 사업주는 드문 것으로 분석된다.

셋째, 훈련시설·장비자금대부지원사업은 사업주 등이 직업훈련시설을 설치하거나 훈련 장비를 구입하는 경우 필요한 경비를 대부하여 주는 지원제도이다. 이러한 지원사업은 건설업체들의 적극적인 활용이 기대된다고 할 수 있겠다. 구체적으로 건설관련 기술들은 실제로 현장에서 작업을 하면서 배울 수 있는 기술들이 많으며, 훈련 도중에 필요한 시설이나 훈련 장비 등에 대한 수요가 많을 것으로 판단된다. 따라서 훈련시설·장비자금대부지원사업을 건설업체들이 적극적으로 활용할 수 있도록 하는 여러 유인책이 필요할 것으로 판단된다.

네 번째 지원사업으로는 고용유지 훈련지원으로 불황 속에서도 고용을 유지하는 기업에 대한 우대 제도로 매출감소 등의 고용조정 사유가

발생했음에도 고용을 유지하고 직업능력개발 훈련을 실시하면 훈련비와 임금을 우대지원하는 것이다. 이러한 고용유지 훈련지원도 앞에서 제시한 유급휴가 훈련지원과 마찬가지로 상시적으로 건설근로자를 고용하는 것이 드문 건설업체 특히 전문건설업체에게 있어 적용을 확대하는 것이 제한적일 것으로 판단된다.

마지막으로 자격검정 사업지원으로는 사업주가 당해 사업 및 당해 사업 관련 근로자를 대상으로 실시하는 자격검정이 영리를 목적으로 하지 않으며, 근로자에게 검정수수료 등 일체의 비용을 받지 않을 경우 지원이 되고 있다.

## 2) 재직자의 자발적인 능력개발 지원 현황 및 문제점

### (1) 재직자의 자발적인 능력개발 지원사업 현황

근로자수강지원금은 근로자 스스로 직업능력 개발을 위하여 직무교육 과정, 정보화 기초과정, 외국어과정 등을 수강하는 경우 수강료 전부 또는 일부를 지원해 주는 제도로 고용보험 피보험자인 재직근로자로서 다음 한 가지 요건이라도 해당되는 자이다. 첫째는 이직예정인 자로서 훈련 중 또는 훈련수료 후 1월 이내에 이직된 자, 40세 이상 자, 상시 사용하는 근로자수가 300인 미만인 사업에 고용된 자, 비정규직근로자로 기간제근로자, 파견근로자, 일용근로자 등이다. 또한 고용보험에 임의가입한 자영업자가 포함된다. 따라서 이러한 자격이 하나라도 부합된 근로자는 노동부 장관의 인정을 받은 훈련과정이나 노동부 장관이 고시하는 정보화기초 과정을 자비로 부담하고 80%이상 출석하여 수료해야 하며, 이러한 자들에 대해서 1인당 연간 100만원까지 환급을 받을 수 있다. 단 근로자 1인당 지원받을 수 있는 총금액은 재직기간 5년간 300만

원을 초과하지 못한다.

근로자학자금대부는 능력개발을 위해 전문대학 이상의 학교에 입학 또는 재학하는 경우 학자금을 장기·저리로 대부해 주는 제도이다. 따라서 대부대상은 고용보험 피보험자인 재직근로자로서 기능대학, 사이버대학, 전문대학, 4년제 대학, 대학원에 입학하거나 재학 중인 자에 대해서 등록금 전액을 지원해 주고 있다 한편 대부기간에 대해서는 기능대학(폴리텍대학), 전문대학, 대학원은 4년에 대해서 2년 거치 2년 상환으로 갚아나가는 것이다.

검정수수료 지원은 고용보험 피보험자인 재직근로자가 2종목 이상 자격증을 취득하는 경우 소요비용을 지원해 주는 제도이다. 따라서 지원대상은 고용보험피보험자로서 국가기술자격법시행령에서 정한 기술자격을 2종목 이상 취득한 자로 1개 자격을 이미 취득한 상태이며, 이 첫 번째 자격취득 시에는 고용보험피보험자가 아니어도 상관없다. 그러나 지원받으려는 두 번째 자격증부터는 최종합격한 날 현재 고용보험피보험 자격을 갖추어야 한다. 지원내용은 검정수수료 전액과 교재구입 및 수강에 필요한 비용으로 10만원까지 2회 지원가능하다.

〈표 3-31〉 재직자의 자발적인 능력개발 지원요건 및 지원금액

사업명	자격요건	지원금액
근로자 수강지원금	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 다음 한 가지 요건이라도 해당되는 자</li> <li>- 이직예정인 자로 훈련 중 또는 훈련수료 후 1월 이내에 이직된 자</li> <li>- 40세 이상 자</li> <li>- 상시 사용하는 근로자수가 300인 미만인 사업에 고용된 자</li> <li>- 비정규직근로자로 기간제근로자, 파견근로자, 일용근로자 등</li> <li>- 고용보험에 임의가입한 자영업자</li> <li>▶ 이러한 자격이 하나라도 부합된 근로자는 노동부 장관의 인정을 받은 훈련과정이나 노동부 장관이 고시하는 정보화기초 과정을 자비로 부담하고 80%이상 출석하여 수료해야함</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 1인당 연간 100만원까지 환급가능</li> <li>- 단 근로자 1인당 지원받을 수 있는 총금액은 재직기간 5년간 300만원 초과하지 못함</li> </ul>
근로자 학자금대부	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 고용보험 피보험자인 재직근로자로서 기능대학, 사이버대학, 전문대, 4년제 대학, 대학원에 입학하거나 재학 중인 자</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 등록금 전액 지원</li> <li>- 상환조건은 4년에 대해서 2년 거치 2년 상환</li> </ul>
검정수수료 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 고용보험피보험자로서 국가기술자격법시행령에서 정한 기술자격을 2종목 이상 취득한 자로 1개 자격을 이미 취득한 상태</li> <li>▶ 또한 첫 번째 자격취득서는 고용보험피보험자가 아니어도 상관 없으나 지원받으려는 2번째 자격증부터는 최종합격한 날 현재 고용보험피보험 자격을 갖추어야 함</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 지원내용은 검정수수료 전액과 교재구입 및 수강에 필요한 비용으로 10만원까지 2회 지원가능</li> </ul>

## (2) 재직자의 자발적인 능력개발 지원사업의 문제점

재직자의 자발적인 능력개발 지원에 해당되는 근로자수강지원금, 근로자학자금대부, 검정수수료 지원 등은 사업주에게 지원하는 것이 아니며, 근로자들에게 지원하고 있다. 또한 근로자 수강지원금의 경우 비정규직근로자로 기간제근로자, 파견근로자, 일용근로자들에게도 지원혜택이 있어 비정규직근로자들이 많은 건설업체들의 활용의 여지가 있는 것으로 생각된다. 그러나 훈련종류가 일반과정, 정보화기초과정, 외국어과정, 인터넷원격훈련 등으로 제한적이라 건설업체들이 적극 활용할 수

있는 외부 현장훈련 등으로 지원범위를 확대할 필요성이 있다.

### 3) 중소기업에 대한 직업훈련 특별 지원 현황 및 문제점

#### (1) 중소기업에 대한 직업훈련 특별지원사업 현황

중소기업 핵심직무능력 향상훈련지원은 중소기업 근로자에게 유용한 양질의 훈련과정을 선정하여, 무료로 훈련에 참여할 수 있도록 하거나 정보교류의 장을 제공함으로써 중소기업경쟁력 강화 및 인적자원개발 투자 확대 유도를 사업목적으로 한다. 따라서 동 제도는 중소기업 사업주 및 근로자에게 비용부담 등으로 수강하기 어려웠던 우수훈련기관의 최고급 과정을 무료로 지급하는 제도로 2006년부터 시행되고 있다.

지원대상으로는 우선지원 대상기업의 사업주자 근로자에 대해 지원하고 있으며, 훈련지원 방법에 있어서는 기존 재직자훈련지원과 유사하나, 훈련 대상 및 과정 측면에서 기존 직업능력개발 훈련이 초급 및 중간기술인력 양성과 범용과정 참여에 초점을 둔 반면, 중소기업 CEO를 포함한 핵심 인력들에게 대기업 연수원이나 민간전문훈련기관에서 제공하는 고가의 우수 훈련과정을 무료로 수강할 수 있는 기회를 제공하는데 초점을 둔다. 지원 내용은 우수 훈련과정을 80%이상 이수한 자를 대상으로 훈련비, 훈련기관담당자 인건비, 홍보비 및 근로자 인건비를 지원한다. 근로자 인건비는 훈련시간 × 최저임금 시급 200%이다. 단 사업주가 교육훈련을 받은 경우에는 인건비를 지원하지 아니한다.

중소기업학습조직화지원은 중소기업 산업현장에서 일과 학습을 연계할 수 있는 학습조직 구축을 촉진함으로써 중소기업 근로자의 평생능력개발기회 확대 및 기업의 다양한 직업능력개발활동 촉진·지원 제공을 사업목적으로 하고 있다. 따라서 중소기업이 근로자 능력향상을 위하여

학습조직을 도입하고자 할 경우 이에 필요한 컨설팅 및 기술지원 뿐만 아니라 학습 인프라 구축 등에 필요한 비용을 지원해 주고 있으며, 2006년부터 시행되고 있다. 지원대상은 고용보험법시행령 제12조 규정에 의한 우선지원대상기업<sup>35)</sup>의 사업주나 사업주 단체로 근로자 대표와 협의 후 학습조직화 실시계획을 수립하고, 학습조직화 중 학습조 활동 지원은 반드시 포함해야 하며, 고용보험법 이외에 법령에 의하여 학습조직화 조치와 관련하여 정부로부터 유사한 지원을 받고 있는 사업주가 아니어야 한다. 이러한 학습조직화 지원 사업의 유형으로는 학습조 활동지원, 학습공간 구축, 우수학습 활동지원, 학습네트워크 기반지원, 학습조직화 코칭, 학습조직화 컨설팅, 현장훈련(OJL) 프로그램 등이 있다. 이들 사업의 지원기간은 1년(1회)로 하지만 사업평가 결과에 따라 최대 3년(3회)까지 지원하는 것이 가능하지만 학습공간구축, 학습조직화 코칭, 학습조직화 컨설팅은 1회에 한하여 지원하되 기업당 최대한도가 설정되어 있다. 구체적으로 지원유형 중 컨설팅, 전담자 채용, 학습조, 후견인, OJT 등은 지원금액의 100%, 학습공간 구축, 지식공유시스템 구축은 소요비용에 대해 기업 매칭을 조건으로 80%만 지급하고 있다.

중소기업훈련컨소시엄지원은 중소기업 근로자에게 유용한 양질의 훈련과정을 선정, 무료 훈련참여 및 정보교류의 장을 제공함으로써 중소기업경쟁력 강화 및 인적자원개발 투자 확대를 유도하는 것을 목적으로 하고 있다. 따라서 대기업, 사업주단체 등이 중소기업과 컨소시엄을 구성하여 훈련을 실시하는 경우 시설, 장비구입비용, 인건비, 운영비를 지원하는 제도로 2006년부터 시행되고 있다.

이동식 훈련지원은 중소기업을 대상으로 훈련 장비를 탑재한 이동버스를 활용하여 훈련교사가 생산현장을 직접 방문하여 훈련을 실시해 주

35) 광업 300명 이하, 제조업 500명 이하, 건설업 300명 이하, 운수업 및 통신업 300명 이하, 기타 산업은 100명 이하이다.

는 제도이다. 동 제도는 직접 중소기업을 찾아가서 훈련을 실시해 주므로 산간지역 등 교통이 불편한 지역에 있는 업체들도 혜택을 받을 수 있다는 장점이 있다. 이러한 이동식 직업훈련에 대해서는 기능대학(한국폴리텍대학)이 담당하고 있다.

〈표 3-32〉 중소기업에 대한 직업훈련 특별지원제도 지원요건 및 지원금액

사업명	자격요건	지원금액
중소기업핵심 직무능력향상 훈련지원	▶ 우선지원 대상기업의 사업주나 근로자에 대해 지원하되, 우수 훈련과정을 80% 이상 이수한 자	▶ 훈련비, 훈련기관담당자 인건비, 홍보비 및 근로자 인건비 지원 ▶ 근로자인건비는 훈련시간 × 최저임금 시급 200%. - 단 사업주가 교육훈련을 받은 경우에는 인건비 지원하지 않음
중소기업학습 조직화지원	▶ 고용보험법시행령 제12조 규정에 의한 우선 지원대상기업 사업주나 사업주 단체 - 근로자 대표와 협의 후 학습조직화 실시계획을 수립하고, 학습조직화 중 학습조 활동 지원은 반드시 포함해야 하며, 고용보험법 이외에 법령에 의하여 학습조직화 조치와 관련하여 정부로부터 유사한 지원을 받고 있는 사업주가 아니어야 함	▶ 지원기간은 1년(1회)로 하지만 사업평가 결과에 따라 최대 3년(3회)까지 지원가능 - 단, 학습공간구축, 학습조직화 코칭, 학습조직화 컨설팅은 1회에 한하여 지원하되 기업당 최대한도 설정
중소기업훈련 컨소시엄지원	▶ 대기업, 사업주단체 등이 중소기업과 컨소시엄을 구성하여 훈련을 실시하는 경우 지원	▶ 시설, 장비구입비용, 인건비, 운영비 지원
이동식 훈련지원	▶ 훈련 장비를 탑재한 이동버스를 활용하여 훈련교사가 생산현장을 직접 방문하여 훈련을 실시해 주는 제도	

## (2) 중소기업에 대한 직업훈련 특별지원사업의 문제점

중소기업 핵심직무능력향상 훈련지원제도는 우선지원 대상기업의 사업주나 근로자에 대해 지원하되, 우수 훈련과정을 80% 이상 이수한 자에게 지원하고 있다. 한편 중소기업 학습조직화지원, 중소기업 훈련컨소

사업 지원 등의 사업도 학습 조직화 실시계획을 제출하거나 대기업, 사업주단체 등이 중소기업과 컨소시엄을 구성하여 훈련을 실시하는 경우 지원하고 있다. 이러한 중소기업만을 대상으로 하는 직업훈련 특별지원 제도의 경우는 건설업체들에게 특화된 지원제도는 아니므로, 건설업체만을 지원대상으로 하는 지원제도에 비해서는 그 활용도가 낮다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 대부분의 업체가 중소기업에 해당하는 전문건설업체들의 적극적으로 활용이 요구되는 지원제도는 학습조직화지원, 훈련컨소시엄 제도 등이다. 구체적으로 중소형 전문건설업체들이 대형 전문건설업체들이나 종합건설업체들과 학습조직을 이루거나 컨소시엄을 이루어 다양한 학습을 이룰 수 있기 때문이다.

#### **4. 지원제도 활용에 관한 설문 및 면담조사 결과**

##### **1) 설문조사 및 면담조사 결과**

###### **(1) 고용안정제도 설문조사 결과**

고용안정지원금제도의 활용 현황을 전문건설업체 189개사를 대상으로 조사한 결과는 <표 3-33>에 제시되어 있다. 지원사업의 범위별로 활용 현황을 살펴보면 우선 고용창출지원에 해당하는 사업 중 특히 중소기업 근로시간단축지원금과 교대제전환지원금을 사용하고 있는 업체는 없는 것으로 나타났다. 나머지 중소기업 고용환경개선지원금, 중소기업전문인력활용장려금, 중소기업 신규업종진출지원금 같은 경우는 각각 한 개 업체가 제도를 활용하고 있는 것으로 나타나 고용창출지원에 대한 전문건설업체의 활용은 매우 미미한 것으로 분석된다.

다음으로 고용조정지원사업에서는 고용유지지원금을 활용하고 있다는 업체가 4개로 나타났으며, 나머지 전직지원장려금, 재고용장려금 등을 활용하고 있는 업체는 하나도 없는 것으로 나타났다. 따라서 고용창출 지원사업에 이어 고용조정지원사업도 건설업체들의 활용이 매우 미미한 것으로 나타났다.

고용촉진지원사업은 임신·출산 후 계속고용지원금을 사용하고 있다고 응답한 업체가 6개사, 육아휴직장려금을 사용하고 있다고 응답한 업체가 6개사로 나타나 여성관련 지원금을 활용하는 업체가 다소 있는 것으로 분석되었다. 다음으로 신규고용촉진장려금을 4개사가 활용하고 있는 것으로 나타났으며, 고령자고용촉진장려금은 2개사가 활용하고 있는 것으로 나타났다. 그밖에 임금피크제보전수당, 중장년훈련수료자 채용장려금을 활용하고 있는 업체는 한 곳도 없는 것으로 나타났다.

한편 고용촉진시설지원에 해당하는 직장보육시설 보육교사 등 인건비 지원과 직장보육시설 설치비용 융자 및 지원사업을 활용하고 있는 업체는 한 곳도 없는 것으로 나타났다.

마지막으로 건설업체만 지원이 가능한 건설근로자 고용안정지원사업 중 건설근로자 고용보험관리지원금은 25개 업체(15.1%)가, 건설근로자 퇴직공제부금지원금은 22개사(13.3%)가 활용하고 있는 것으로 나타났다. 따라서 건설업체만이 수혜대상인 지원제도가 타 지원제도에 비해서는 활용빈도가 다소 높음에도 불구하고, 전반적으로 활용수준은 낮은 것으로 나타났다. 또한 2008년 7월 1일부터 시행되고 있는 건설근로자 계속고용지원금제도는 2008년 전체 예산 29억원 중 집행된 금액이 매우 미미하며, 지원을 받은 업체도 2개 업체에 지나지 않아 제도의 활용이 매우 저조한 상태이다.

전체 조사대상 업체 166개사 중 지원제도를 하나라도 활용하고 있는 업체는 49개사(29.5%), 지원제도를 전혀 활용하지 않고 있는 업체는 117

개사(70.5%)로 나타났다. 따라서 건설업의 고용안정지원사업 활용현황은 매우 저조한 것으로 나타났다.

〈표 3-33〉 고용안정제도 활용현황

구분	지원제도	업체수(%)
고용창출지원	중소기업근로시간단축지원금	0(0.0)
	교대제전환지원금	0(0.0)
	중소기업 고용환경개선지원금	1(0.6)
	중소기업 전문인력활용지원금	1(0.6)
	중소기업 신규업종 진출 지원금	1(0.6)
고용조정지원	고용유지지원금	4(2.4)
	전직지원장려금	0(0.0)
	재고용장려금	0(0.0)
고용촉진지원	임신·출산후 계속고용지원금	6(3.6)
	고령자고용촉진장려금	2(1.2)
	임금피크제보전수당	0(0.0)
	신규고용촉진장려금	4(2.4)
	중장년훈련수료자 채용장려금	0(0.0)
	육아휴직장려금	6(3.6)
고용촉진시설지원	직장보육시설 보육교사 등 인건비 지원	0(0.0)
	직장보육시설 설치비용 융자 및 지원	0(0.0)
건설근로자	건설근로자 퇴직공제부금지원	22(13.3)
고용안정지원	건설근로자 고용보험관리지원금	25(15.1)
사용하는 제도 없음		117(70.5)
합계		189(113.9)
업체수		166(100.0)

주: 지원금제도 중 한 번도 활용이 되지 않은 지역고용촉진지원금, 2008년 7월부터 시행되어 실적이 저조한 건설근로자계속고용지원금은 조사대상에서 제외되며, 중소기업신규업종진출지원금, 재고용장려금, 중장년훈련수료자채용장려금은 2009년 1월 1일부터 폐지.

건설업체들이 고용보험지원금에서 지원하고 있는 고용안정사업의 이용실적이 낮은 이유는 가장 많은 업체가 지원제도에 대해서 모르고 있다는 것을 꼽고 있었다. 구체적으로 응답업체 145개사 중 100개사가 응

답하여 전체의 69.0%를 차지하고 있는 것으로 나타났다. 다음으로는 고용안정지원제도가 건설업체 부적합하다고 응답한 업체가 30개사로 전체의 20.7%를 차지하고 있는 것으로 나타났으며, 사업주의 무관심 17개사(11.7%), 근로자의 무관심 15개사(10.3%)가 응답한 것으로 나타났다.

〈표 3-34〉 건설업체가 고용보험지원금의 이용실적이 낮은 이유

구분	업체수(%)
고용안정지원제도가 건설업체 부적합	30(20.7)
사업주의 무관심	17(11.7)
근로자의 무관심	15(10.3)
지원제도에 대한 무지	100(69.0)
기타	16(11.0)
합계	178(122.8)
업체수	145(100.0)

## (2) 능력개발제도 설문조사 결과

다양한 직업능력개발 지원제도의 활용현황에 대해 전문건설업체를 중심으로 조사한 결과는 〈표 3-35〉에 제시되어 있다. 고용안정지원제도와 마찬가지로 대부분의 조사대상 업체들이 직업능력개발 지원제도를 활용하고 있지 않은 것으로 나타났다.

166개 조사응답 대상 업체 가운데 114개 업체(68.7%)가 직업능력개발 지원제도를 활용하고 있지 않은 것으로 나타났다. 따라서 31.3%에 해당하는 업체들만이 직업능력개발 지원제도를 활용하고 있는 것으로 파악되었다. 활용하고 있는 지원제도 중 근로자수강지원금이 26개 업체에서 활용되고 있는 것으로 나타나 전체의 15.7%를 차지하였다. 조사대상 전문건설업체에서 활용도가 가장 높은 것으로 나타났다. 다음으로 활용이 높은 제도는 사업주 훈련에 대한 비용지원으로 18개 업체(10.8%)가 활용한다고 응답하였다. 그 다음으로는 중소기업 핵심직무능력 향상훈련

지원이 8개 업체(4.8%)가 제도를 활용하고 있는 것으로 나타났다. 이외에도 검정수수료 지원 7개 업체(4.2%), 근로자 학자금 대부가 5개 업체(3.0%), 이동식 직업훈련 4개 업체(2.4%), 중소기업 훈련컨소시엄 지원 3개 업체(1.8%) 등으로 나타났다.

〈표 3-35〉 능력개발제도 활용현황

구분	업체수(%)
사업주훈련에 대한 비용지원	18(10.8)
훈련시설·장비자금 대부	1(0.6)
사내자격운영지원	2(1.2)
근로자수강지원금	26(15.7)
근로자 학자금 대부	5(3.0)
검정수수료 지원	7(4.2)
중소기업 우대지원	1(0.6)
중소기업훈련컨소시엄 지원	3(1.8)
중소기업 학습조직화 촉진지원	0(0.0)
중소기업 핵심직무능력 향상훈련 지원	8(4.8)
이동식 직업훈련	4(2.4)
사용안함	114(68.7)
합계	75(45.2)
업체수	166(100.0)

### (3) 면담조사 결과<sup>36)</sup>

면담조사는 고용안정제도와 능력개발제도에 관한 사항만으로 구성하지 않고 고용현황에 관한 사항도 포함하였다. 이렇게 한 이유는 지원제

36) 면담조사는 설문조사와 비교할 때 제한된 문제에 관하여 구체적으로 응답을 얻을 수 있다는 장점이 있다. 본 연구에서도 면담조사의 장점을 활용하기 위한 목적에서 면담조사계획을 수립하였다. 수립된 계획에 따라 전문건설업체 중 규모가 큰 업체를 대상으로 면담조사를 진행하였다. 그러나 면담한 업체의 거의 대부분은 업체의 규모가 크에도 불구하고 고용안정제도와 능력개발제도에 관한 사전 정보가 매우 부족하였다. 따라서 계획된 면담조사의 의미가 크지 않을 것으로 판단하였다. 면담조사 결과에 기술하는 내용은 실제로 면담을 진행한 업체에서 얻은 응답을 바탕으로 하였다. 면담조사가 제대로 이루어지지 못했기 때문에 면담조사 결과를 통해서 얻을 수 있는 정보는 많지 않으나, 면담조사의 결과를 간략하게 제시한다.

도가 고용구조와 밀접하게 관련성을 가질 것이라는 판단을 하였기 때문이다.

고용현황에 관한 질문에서 철근콘크리트업체의 경우 근로자를 많이 사용하는 것으로 나타났다. 근로자 중 외국인 근로자의 비중이 높은 것으로 응답하였다. 건설업자 입장에서는 외국인 근로자의 장단점이 있으나, 외국인 근로자가 없으면 공사가 진행되기 어려울 정도라고 한다. 외국인 근로자가 건설현장에서 많은 비중을 차지하고 있는 것으로 나타났다. 전문건설업체의 주력업종에 따라 다소의 차이가 있으나, 골조공사를 수행하는 철근콘크리트업체와 석공사업체, 도장공사업체 등 인력이 상대적으로 많이 필요한 업종에서 외국인 근로자가 많이 활용되는 것을 알 수 있었다.

면담조사에 응한 대부분의 업체는 고용안정제도 및 능력개발제도를 활용하고 있지 않은 것으로 나타났다. 활용하지 않는 이유로는 지원제도에 관하여 잘 모르거나, 건설업체와 지원제도가 부합되지 않는다는 응답이 있었다. 또한 상대적으로 규모가 큰 전문건설업체를 면담대상으로 선정하였음에도 지원제도 등과 관련되는 노무관리를 전담하는 직원이 배치되지 않고 있었다. 이에 따라 지원제도를 활용하려는 의사가 있더라도 지원금액 대비 행정인력 낭비라는 인식도 하는 것으로 나타났다. 이와 함께 지원제도 활용 등에 소극적인 자세를 갖고 있었다. 실제로 공사를 수주하는 것이 가장 중요한 관심사항이기 때문에 지원제도 등에는 관심이 없는 것으로 나타났다.

능력개발제도에 포함되기를 바라는 분야에 관한 질문에는 업무 관련성이 높은 교육을 희망하는 것으로 나타났다. 그러나 희망분야는 응답을 하였으나, 실제로 활용의사는 매우 미약한 것으로 응답하였다. 이런 응답의 이유는 앞서서도 언급한 것처럼 소수의 행정인력으로 운영되는 상황에서 교육을 이수할 수 있는 여력이 없다고 인식하고 있었다. 또한

현장근로자의 능력개발제도 활용여부와 관련하여서는 매우 가능성이 낮은 것으로 인식하고 있었다.

면담에 응한 업체의 대부분이 고용안정제도와 능력개발제도에 관한 관심도가 매우 낮은 수준이었다. 이런 상황을 감안할 때 건설업에서 고용안정제도와 능력개발제도가 활용되기 위해서는 건설업 고용구조를 반영한 독자적인 제도 운영과 홍보가 필요하다고 판단된다.

## 2) 면담 및 설문조사에서 나타난 지원제도 활용의 문제점

설문조사 및 면담과정에서는 고용안정제도와 능력개발제도가 활용되지 않는 원인에 대해서도 응답이 있었다. 설문조사 및 면담조사 과정에서 공통적으로 제시된 업체의 지원제도 미활용 사유는 제도의 미인지와 무관심이었다. 이런 결과가 제시된 원인은 전문건설업체의 인력 구성의 문제가 지적될 수 있다. 사무직원의 절대적인 부족으로 한 사람이 동시에 여러 업무를 담당하는 구조에서는 지원제도에까지 관심을 가질 수 있는 여력이 부족하다. 이러한 사유는 매우 현실적인 것이라고 할 수 있다.

그런데 고용안정제도와 능력개발제도에 대해서 무관심한 이유를 단지 업무담당자의 부족만으로 해석하기는 어려운 측면이 있다. 즉 건설근로자 고용유지원금은 건설업체에서 활용하고 있다. 또한 실제 지원이 이루어지지 않는 못했으나 건설근로자 계속고용지원금도 2008년의 경우 몇몇 현장에서 사전신청을 하였다. 건설근로자 계속고용지원금의 경우 2008년 7월 1일부터 시행되었고, 같은 해에 사전신청이 이루어질 수 있었던 것은 제도를 인지한 본사의 지시 또는 대표자의 제도 인지, 직원의 제도 인지 등에 의해서였다. 이것은 지원제도를 통해서 실질적인 도움을 받을 수 있다면 건설업체에서는 지원제도를 활용할 가능성이 있다는 것

을 의미한다. 또한 건설업체에서 지원제도의 다양한 세부지원사업 중 특정한 지원사업에 편중되게 활용경험을 응답하고 있는데, 이러한 응답은 건설업체에 비교적 적용이 가능한 사업이라는 의미라고 할 수 있다. 따라서 고용안정제도와 능력개발제도가 건설산업에서 활용되지 못하는 요인은 지원제도에서도 찾을 수 있고, 이를 검토하여 개선할 필요성이 크다고 할 수 있다.

<표 3-3>에도 제시되어 있는 것처럼 고용안정 지원제도의 세부 지원사업은 고용창출, 고용조정, 고용촉진, 고용촉진시설 등을 지원목적으로 한다. 이들 지원사업은 정규적인 고용을 상정하고 있다. 즉 기간에 어떤 제약이 없는 근로자의 형태를 상정하고 있는 것으로 판단된다.

그런데 이런 점은 건설산업의 고용특성과 부합하지 못하고 있다. 설문과 면담조사과정에서는 건설생산은 공사가 진행되는 상황에서만 노무를 제공하는 것을 당연하게 받아들이고 있다. 따라서 건설업에서 효과적인 고용안정 지원제도가 되기 위해서는 단절적인 고용관계를 전제로 하는 지원제도가 모색되어야 할 것으로 생각된다.

## 5. 건설근로자 계속고용지원금제도의 시사점

### 1) 건설근로자 계속고용지원금제도 도입 및 활용현황

#### (1) 건설근로자 계속고용지원금제도 도입배경

건설산업은 겨울철 반복적으로 실업이 발생하게 된다. 건설근로자 계속고용지원금제도는 이런 실업을 방지하고 고용의 안정성을 제고하기 위한 목적에서 2008년 7월부터 시행되고 있다.

건설근로자 계속고용지원금제도는 고용보험 재원을 활용하여 1일 실업급여 한도 수준의 지원금을 지급하여 고용을 계속유지하게 하는 제도이다. 이 제도의 수혜 대상이 되는 근로자는 1개월 이상 서면계약을 체결한 근로자이다. 수혜 대상 건설근로자를 한정함으로써 일용근로자의 고용안정을 유도하고 있다.

지원금제도는 사업주를 지원하는 제도이다. 건설근로자 계속고용을 유지하는 사업주를 지원함으로써 간접적으로 근로자에게 혜택이 돌아가도록 제도가 설계되었다. 사업주를 지원하는 제도이면서 부정수급과 사업주의 도덕적 해이를 방지하고자 하는 목적에서 사업주가 비용을 부담하도록 제도가 운영되고 있다.

## (2) 건설근로자 계속고용지원금제도 활용현황

건설근로자 계속고용지원금제도는 기후적인 요인으로 작업이 이루어지지 못하는 경우 근로자를 계속고용하고 임금을 지급한 때 1일 최고한도 3.5만원을 지원한다. 따라서 근로자의 일당이 3.5만원을 초과하면 3.5만원 초과분은 사업주의 비용부담이 된다.

이 지원금제도가 활성화되기 위해서는 무노동에 대해서 임금을 지급하는 사업주의 편익이 있어야 한다. 그러나 현실적으로 공사가 진행되지 못하는 기간에 근로자를 고용함으로써 사업주가 얻는 이득은 거의 없다. 또한 편익이 존재하더라도 사업주의 비용부담보다 크지 않은 것이 현실이다. 따라서 지원금제도의 활용은 매우 미미한 실정이다.<sup>37)</sup> 이에 따라 지원금제도 개선방안을 포함한 논의가 이루어지고 있다.

37) 2008년 7월 1일 건설근로자 계속고용지원금제도가 도입되어 시행된 이후 2008년에는 24명이 지원을 받았다. 지원금액은 4,192천원이었다. 2009년에도 3월 30일까지 지원이 이루어진 규모는 10명, 7,350천원으로 나타났다. 지원금제도는 하절기(6~8월)와 동절기(12~2월)만을 지원대상 기간으로 한다. 따라서 2009년 3월 30일까지 지원 규모는 2009년 지원규모의 절반 이상을 차지하는 것으로 이해할 수 있다.

〈표 3-36〉 건설근로자 계속고용지원금제도 활용현황(2008)

구분	피보험자수	수혜인원	피보험자 대비 수혜인원 비율	수혜건수	수혜금액 (백만원)
건설업	644,398 (6.9)	24 (100.0)	(0.0%)	5 (100.0)	4 (100.0)

## 2) 건설근로자 계속고용지원금제도의 문제점 및 시사점

건설근로자 계속고용지원금제도에 대하여 검토하는 목적은 고용안정제도 및 능력개발제도 개선방안에 필요한 시사점을 도출하기 위해서다. 지원금제도는 가장 최근 도입된 건설근로자 고용안정에 관한 지원제도이다. 이 지원금제도는 건설근로자만을 지원대상으로 하여 사업주를 지원하는 형태이며, 제도가 활성화되지 못하고 있다. 따라서 건설근로자를 대상으로 가장 최근 도입되었으나, 활용되지 못하고 있는 제도의 문제점을 검토하여 고용안정제도와 능력개발제도의 개선방안에 필요한 시사점을 도출할 수 있다.

시사점을 도출하기 위해서 현행 지원금제도의 지원요건과 문제점을 검토하였다. 검토과정을 통해서 얻을 수 있는 시사점은 고용구조와 현실을 고려한 제도가 시행되어야 한다는 것이다. 지원금제도는 사업주 부담을 포함하고 있기 때문에 다른 요건들을 완화 또는 보완하더라도 시행의 유인이 크지 않다. 이런 상황임에도 불구하고 사업주의 도덕적 해이를 우려한다는 것은 매우 현실적이지 못하다고 할 수 있다. 이외에도 건설근로자의 고용현실을 고려하지 못한 사례는 여러 가지가 있다. 1개월 이상 서면계약 근로자만을 대상으로 한 것이다. 앞 장에서도 제시되어 있는 것처럼 1개월 이상의 기간을 서면 계약하는 대상은 팀·반장 또는 기능공 등이다. 하절기와 동절기만을 지원대상으로 한정된 점

도 지적할 수 있다. 문제점 검토에서 제시하고 있는 것처럼 고용안정제도와 능력개발제도 개선방안 검토에서도 가장 중요한 요소는 고용구조와 현실을 얼마나 반영하였는지가 될 것으로 판단된다.

이밖에 개별 지원제도의 목적을 분명하고 단순화하여야 할 필요성이 크다. 계속고용지원금제도는 고용안정을 지원하기 위한 목적인지 아니면 기후요건으로 인한 실업에 대응한 사회보험인지 명확하지 못한 측면이 있다. 이러한 제도의 시행목적 불분명도 활성화를 저해하는 요인이 된 것으로 판단된다. 따라서 고용안정제도와 능력개발제도의 각 지원제도는 지원목적을 분명하고 단순화한다는 측면에서 검토 및 보완이 모색되어야 한다.

고용안정제도의 경우 건설근로자의 고용안정을 유도하는 것이 근본적인 취지라고 할 수 있다. 그런데 고용은 건설업자가 공사수행을 위해서 건설근로자를 사용하는 과정에서 발생하게 된다. 건설업자의 비용부담을 줄여줄 수 있는 방향에서 제도가 운영되어야 한다. 즉 건설업자에게 비용 측면의 유인책이 될 수 있어야 실효성을 확보할 수 있다. 특히 시공을 담당하는 전문건설업자의 대부분이 영세한 규모라는 점을 감안할 때 비용은 매우 중요한 요소가 된다고 할 수 있다. 건설현장에서 이루어지고 있는 고용구조를 규제하려는 방향보다 현장의 고용구조를 비용 측면에서 지원할 수 있는 유인책(incentive)이 필요하다.

고용안정제도와 능력개발제도 개선방안에 관한 시사점으로 절차의 간소화도 매우 중요한 요소라고 할 수 있다. 복잡한 제출서류를 요구하는 경우 서류 준비에 많은 시간이 소요된다. 공공의 재원으로 지원되는 제도이므로 부정의 여지를 제거해야 하는 것은 당연하다. 그러나 지원대상이 되는 업체의 영세한 규모 등을 고려하여 제출서류의 종류를 줄이고, 전산화 또는 고용보험 자료를 활용하는 방안이 필요하다.

〈표 3-37〉 건설근로자 계속고용지원금제도의 문제점

구분	지원요건	문제점
지원대상	1개월 이상 고용계약 체결 근로자	대부분 팀·반장
신고 및 지급절차	계속고용계획 신고 계속고용지원금 신청	지나치게 까다롭고 엄격한 요건 충족을 요구함
신청서류	계속고용계획 신고 시 서류 계속고용지원금 신청 시 서류	번거로운 지원절차와 과도한 제출서류
기후적 요건	하절기(6~8월), 동절기(12~2월)에 기후적 요인으로 1개월 6일 초과 작업 중단 시	하절기, 동절기 이외의 시기에도 태풍 등으로 작업중단, 1개월 6일 이상 요건도 지나치게 제한적임
지원금액	지급임금 2/3(한도: 1일 3.5만원)	현실과 괴리된 지원금액 수준
기타사항	부정수급과 사업주의 도덕적 해이 방지 목적으로 사업주에게 금전적인 부담 부과	실효성이 낮은 지원금제도를 시행하면서 부정수급과 도덕적 해이 방지까지 고려한 것 은 현실과 괴리가 큼

〈표 3-38〉 2008년 시공능력평가액 기준 전문건설업체 규모

구분	업체수	비율(%)
합계	32,467	100.0
대규모(135억원 이상)	1,506	4.6
중규모(44억 이상-135억원 미만)	5,515	17.0
소규모(44억원 미만)	25,446	78.4

주: 대규모 업체는 2007년 시공실적에서 상위 30%에 해당하는 시공실적 금액, 중규모 업체는 60%에 해당하는 시공실적, 60%미만은 소규모 업체의 실적임.

## 1. 현행 지원제도의 개선방안

### 1) 고용안정 지원제도 개선방안

#### (1) 고용창출지원사업 개선방안

##### ① 중소기업 고용환경개선지원금

중소기업 고용환경개선지원금은 이동성이 극히 낮은 고정된 생산시설을 대상으로 지원이 이루어지고 있는 것으로 판단된다. 이런 취지에 적합하도록 제조업 또는 지식기반서비스업 등을 우선적인 지원대상으로 상정하고 있다. 또한 이러한 지원을 통해서 고용창출을 도모하고 있다.

건설업은 생산시설의 이동성이 매우 높다는 점에서 근본적으로 중소기업 고용환경개선지원금의 대상에서 제외되고 있는 것으로 생각된다. 그러나 고용환경개선을 지원한다는 측면에서는 건설현장을 가장 우선적으로 지원하여야 할 것으로 판단된다.

건설생산이 옥외에서 이루어지고 이동성이 높기 때문에 건설근로자를 위한 휴게시설과 화장실, 샤워시설 등이 제대로 갖추어져 있지 못하다. 이들 시설은 고용환경개선에 앞서는 인권의 문제가 될 수 있다. 그렇기 때문에 가장 유사한 지원사업이라고 할 수 있는 중소기업 고용환경개선지원금을 통해서 지원이 이루어져야 할 것으로 생각된다. 건설현장에서 이루어지는 환경개선은 건설업에 대한 부정적인 이미지를 개선하여 고용창출에 기여할 수 있다.

## ② 중소기업 전문인력 활용장려금

우선지원대상 기업의 사업주를 대상으로 기술사, 전문인력 등을 채용하는 경우 또는 우선지원대상 이외의 기업으로부터 지원받아 고용·사용하는 경우 지원대상이 된다. 건설업의 경우 300인 미만 업체가 우선지원대상 기업에 해당된다. 따라서 건설업체도 지원대상이 될 수 있을 것으로 판단된다.

중소기업 전문인력 활용장려금이 건설업에서 활용되기 위해서는 전문인력의 범위를 확대하는 것이 필요하다. 무작정 전문인력의 범위를 확대하는 것이 아니라 건설업체에서 필요로 하는 분야의 전문인력을 포함시키는 방안을 모색하여야 한다. 최근 건설업체는 노무관리에 어려움이 많은 상황이다. 따라서 공인노무사의 서비스를 이용하는 경우 전문인력 활용으로 인정할 필요성이 크다.

이와 함께 안전관리자를 채용하거나 활용하는 경우 중소기업 전문인력 활용장려금을 지원하는 방안도 필요성이 크다. 건설현장에서는 산업재해가 많이 발생하고 있다. 건설현장의 재해는 중대재해의 가능성이 높다고 할 수 있다. 고소작업 또는 지하공간의 작업이 많기 때문이다. 이에 따라 안전관리업무에 많은 노력을 기울이고 있다. 그러나 중소기업 건설업체의 경우 안전관리자를 고용 또는 사용하려고 하여도 안전관리자를 찾기 어려운 실정이다. 따라서 활용장려금에서 건설업자가 채용하는 안전관리자의 비용을 지원하는 방안이 필요하다. 건설현장에서 발생하는 재해를 줄이기 위해 정책당국에서도 안전관리에 관한 관리·감독을 계속하여 강화하고 있다. 이런 정책과도 연계할 수 있는 방안이기 때문에 실효성도 매우 클 것으로 판단된다.

중소기업 전문인력 활용장려금을 인력에 한정하지 말고 확대 적용하

여야 할 필요성에 대하여 검토하여야 할 것으로 생각된다. 앞서도 제시한 것처럼 전문건설업자를 포함한 중소 건설업자는 영세하다. 그런데 건설업자는 업무의 특성상 현장과 본사를 모두 관리하여야 한다. 적은 사무인력으로 행정사무와 현장의 사무도 처리하여야 하는 것이다. 이를 위해서는 전산프로그램의 사용 필요성이 크다. 이런 전산프로그램 사용료를 지원하는 방안이 필요하다. 사무 관련 프로그램은 전문인력의 컨설팅과 유사한 효과를 나타낼 수 있는 성격이 있다. 따라서 전문인력 활용장려금을 인력에 국한하지 말고 사무관리 프로그램 사용료까지 확대하여 지원하는 방안이 절실하게 필요한 것으로 판단된다.

## (2) 고용조정지원사업 개선방안

재고용장려지원금은 2009년 1월부터 폐지되었다. 고용유지지원금과 전직지원장려금은 고용되어 있는 근로자를 대상으로 고용조정이 불가피한 상황에서 지원된다. 전직지원금은 건설현장에 종사하는 근로자를 대상으로 전직지원사업이 요구하는 지원요건을 충족하기 어려운 측면이 있다. 따라서 고용유지지원금에 관한 개선방안을 검토한다.

고용유지지원금은 전문건설업자도 다른 지원사업에 비해 많이 이용하고 있는 것으로 판단된다. 고용유지지원금의 지원요건에 훈련이 포함되어 있다. 훈련 시에는 사업주가 지급한 임금의 3/4를 지원하고 있고, 훈련비도 지원하고 있다.

또한 휴직도 지원대상으로 포함되어 있다. 유급휴직과 무급휴직 모두 지원대상이 된다. 유급휴직은 휴직수당의 2/3, 무급휴직은 월 20만원이 지원된다.

건설업은 계절적인 실업이 반복적으로 발생하고 있다. 옥외에서 공사가 이루어지기 어려운 겨울철(12월~2월)에 교육프로그램을 운영하는 방

안이 필요하다. 이런 교육프로그램<sup>38)</sup>에 참여하는 경우 고용유지지원금 지급과 교육수료자를 고용하는 업체에게 제도적으로 혜택을 부여하는 방안과 금전적인 지원방안이 마련되어야 한다. 제도적인 혜택으로는 공공공사의 경우 입찰에 참여할 시 근로자의 기능교육 프로그램 수료자를 기준으로 가산점을 부여하는 방안을 고려할 수 있다. 이렇게 고용유지지원금과 공사의 입찰참여 시 가산점 등을 연계하는 방안을 마련하는 것이 효과적일 것으로 판단된다. 실업기간을 이용한 근로자 기능교육과 안전교육을 운영하는 것은 건설근로자의 감소와 고령화에도 효과적으로 대비할 수 있는 수단이 될 수 있다.

### (3) 고용촉진지원사업 개선방안

고용촉진을 지원하는 사업의 경우 건설근로자로 고용을 촉진하기 위한 유인책으로 활용할 수 있는 수단으로 실효성이 낮은 것으로 판단된다. 이런 판단의 근거는 지원사업이 건설업을 지원할 수 있는 사업으로서 적합하지 못하기 때문이다. 제2장에서 제시한 것처럼 건설산업은 고유한 생산체계와 관련되는 고용의 특성이 있다. 이런 고용의 특성으로는 건설근로자는 대부분 남자 근로자이며 고령화가 진행되는 추세라는 것을 들 수 있다. 건설업 고용의 특성과 고용촉진지원사업의 세부사업을 검토하면 건설업에서 활용할 수 있는 사업이 거의 없다. 세부사업 중 중장년훈련수료자 채용장려금이 건설업에서 활용되고 있었으나, 제도가 폐지되었다. 따라서 고용촉진지원사업을 보완하여 건설업에서 활용하는 것은 효과가 크지 않을 것으로 판단된다.

2009년 1월부터 폐지가 되었으나 중장년훈련수료자 채용장려금은 건

---

38) 교육프로그램의 예로는 건설근로자 퇴직공제회의 건설일용근로자 기능향상교육, 건설기술교육원의 일용근로자 다기능화교육, 한국산업안전보건공단의 건설안전교육, 노동부 인정 직업능력개발훈련기관의 건설관련 인정훈련 등이 있다.

설업에서 활용실적이 있었다는 점에서 검토의 대상이 될 수 있을 것으로 판단된다. 그러나 중장년훈련수료자 채용장려금도 고용촉진사업에 포함하여 다시 추진하는 방법보다는 건설근로자 고용안정사업을 건설근로자 고용지원사업으로 확대·변경하여 건설근로자 고용지원사업으로 추진하는 것이 효과적일 것으로 판단된다. 이 경우 다른 산업을 제외하고 건설업에만 한정하여 지원사업을 운영할 수 있다.

#### (4) 고용촉진시설지원사업 개선방안

고용촉진시설지원사업의 세부사업에는 직장보육시설·보육교사 등 인건비지원과 직장보육시설 설치비용 용자 및 지원이 있다. 고용촉진시설을 지원하는 사업은 건설업에 적용할 수 있는 여지가 매우 적다.

이런 판단의 근거는 고용촉진시설지원사업에서 지원하는 시설을 건설현장에 설치하는 것도 현실적으로 어려울 뿐만 아니라, 현장근로자의 대부분이 남자이기 때문에 필요성도 크지 않다. 따라서 개선방안 제시를 통해서 건설업에서 활용되기는 어려운 것으로 생각된다.

#### (5) 건설근로자 고용안정 지원제도의 개선방안

##### ① 건설근로자 퇴직공제부금 지원

건설근로자 퇴직공제부금<sup>39)</sup>은 사업주가 건설근로자 퇴직공제회에 임

39) 건설근로자 퇴직공제제도는 건설기능인력 확보 및 건설용근로자의 복지증진을 목적으로 도입되었다. 건설일용근로자의 경우 한 공사장에서 1년 이상 일하는 것이 어렵다. 이에 따라 퇴직금의 수령이 어렵다. 이런 현실을 감안하여 건설근로자가 건설공사 현장을 옮겨 다니더라도 합산하여 1년 이상(252일) 근로한 경우 퇴직금 성격의 퇴직공제금을 지급 받을 수 있는 제도이다. 건설근로자 퇴직공제도는 상용근로자는 가입이 제외된다. 퇴직공제금은 근로일수 252일 이상인 근로자가 건설업에서 퇴직하는 경우 납부된 공제부금액에 이자를 더하여 지급한다. 퇴직공제제도에

의가입하고 납부한 금액을 대상으로 1/3을 지원하는 방식이다. 건설근로자의 고용개선 등에 관한 법률에서 규정하고 있는 의무가입 대상 공사가 아닌 공사에서 건설근로자퇴직공제회에 가입한 경우이다. 현실적으로 임의공사를 대상으로 건설근로자 퇴직공제회 가입 여부가 활성화될 것인지에 대한 의문이 있다. 이러한 의문은 2008년 수혜건수가 38건에 수혜금액이 약 9.3억원에 지나지 않는다는 자료를 통해서도 확인된다. 다른 지원금 및 장려금과 상호조정을 한다는 점을 고려하면 2008년 임의가입 공제부금 납부액이 30억원을 상회하는 수준이라고 할 수 있다. 큰 규모는 아니라고 할 수 있다.

## ② 건설근로자 고용보험관리 지원금

연구수행과정에서 진행한 설문조사 결과에 의하면 전문건설업자는 고용안정제도 중 건설근로자 고용보험관리 지원금을 가장 많이 활용하고 있는 것으로 나타났다. 전체 응답자의 15.1%가 고용보험관리 지원금을 활용하고 있었다. 이런 설문조사 결과를 바탕으로 면담조사에서 확인한 결과는 업무담당자들이 별도의 추가적인 부담 없이 관련 업무를 처리할 수 있기 때문이다. 공사현장에 출역하는 근로자에 대해서는 매일 자료를 작성하며, 이렇게 작성된 자료를 기준으로 고용보험관리를 하면 되기 때문에 추가적인 부담이 없다.

## ③ 건설근로자 계속고용지원금

건설근로자 계속고용지원금은 여름철과 겨울철 기후적인 요인으로 작

---

가입하는 경우 사업주는 연간 사업주 납부액의 1/3을 지원 받고, 시공능력평가 시 퇴직공제부금 납부액을 인정 받는다.

업을 하지 못하더라도 근로자를 계속하여 고용상태를 유지하는 경우 지원된다. 실업급여 한도액과 지원금의 한도액을 동일하게 설정하고 있다. 이를 통해서 실업 시 실업급여로 지급될 금액을 계속고용지원금의 형태로 지원하는 방식을 취하고 있다.

건설근로자 계속고용지원금이 건설업에서 보다 유용하게 활용되기 위해서는 지원기간을 여름철(6~8월)과 겨울철(12~2월)로 한정하지 말고 연중 활용될 수 있도록 확대하여야 한다. 계속고용을 통한 건설근로자의 고용안정을 목적으로 한다면 지원기간을 여름철과 겨울철로 제한할 근거가 없다고 생각된다.

또한 기후적인 요인에 국한되어 있는 지원요건도 확대하는 방안이 마련되어야 한다. 특히 경기변동에 의해 건설투자가 영향을 받게 된다. 특히 주거용과 사무용 건축공사의 경우 경기의 변동에 민감하다고 할 수 있다. 이러한 영향력은 건설근로자의 고용에도 직접적인 영향을 미치게 된다. 따라서 고용안정을 목적으로 운영하는 지원사업에서는 경기불황 등에도 불구하고 계속 고용을 유지하는 경우까지 지원금 대상으로 확대하는 방안이 필요하다.

건설근로자 계속고용지원금제도가 활성화되기 위한 가장 근본적인 개선방안은 사업주의 부담을 없애는 것이다. 건설업에서는 관행적으로 공사가 진행되는 기간에만 근로자를 고용하고 있다. 그런데 공사가 이루어지지 않는 기간에도 근로자의 고용을 유지하고, 임금을 지급하라는 것은 현실적이지 못하다. 따라서 사업주의 부담을 제거하지 않으면 제도 활성화는 매우 어려운 실정이다.

#### ④ 기타 개선방안

고용촉진지원사업의 세부지원사업 중 중장년훈련수료자 채용장려금이

운영되고 있었으나, 2009년 1월부터 폐지되었다. 이 지원사업은 전체적으로 수혜인원이 매우 적었기 때문에 실효성이 높지 않았던 제도로 평가된다. 이런 이유에서 폐지가 된 것으로 생각된다.

그러나 중장년훈련수료자 채용장려금은 건설업에서는 비교적 많이 활용된 지원사업 가운데 하나라고 할 수 있다. <표 3-21>에도 제시되어 있는 것처럼 2008년 전체 수혜인원 3,117명 가운데 건설업이 차지하는 비중은 317명으로 10.2%이다. 제조업이 14.4%의 비중을 차지하고 있는 것과 큰 차이가 없다.

중장년훈련수료자 채용장려금을 건설업을 대상으로 한정하여 시행하는 방안을 검토할 필요성이 있는 것으로 판단된다. 기존 고용촉진지원사업의 세부 지원사업에서 폐지되었기 때문에 건설근로자 고용지원사업에 포함하면 될 것으로 생각된다. 즉 건설근로자 고용안정지원사업을 건설근로자 고용지원사업으로 변경하고 고용촉진사업의 성격을 갖는 중장년훈련수료자 채용장려금을 건설업을 대상으로 다시 시행하는 방안이 필요하다.

## 2) 직업능력개발 지원제도 개선방안

### (1) 사업주의 직업능력개발사업에 대한 지원

사업주의 직업능력개발사업에 대한 지원을 지원성격별로 구분하면 <표 3-29>에서 제시하고 있는 것과 같다. 또한 지원사업별로 구분하면 사업주훈련에 대한 비용지원, 훈련시설·장비자금 대부, 사내자격운영 지원 등이다. 지원제도 개선방안은 지원사업별로 구분하여 검토하는 것이 유용한 것으로 판단된다. 이는 지원제도 보완 등은 지원제도별로 이루어질 수 있을 것으로 판단되기 때문이다.

사업주의 직업능력개발사업에 대한 지원에서 나타나는 전반적인 문제점은 다른 지원사업과 유사하게 건설업의 활용실적이 저조하다는 것이다. 이러한 결과가 나타나는 원인은 지원사업이 건설업의 고용구조와 부합하지 않는 측면이 많기 때문이다. 사업주훈련에 대한 비용지원에서 건설업자(주로 전문건설업자)가 고용하고 있는 건설근로자는 숙련근로자이다. 따라서 이들에 대하여 사업주가 비용을 부담하여 교육훈련을 시킬 유인이 크지 않다. 따라서 사업주의 직업능력개발사업에 대한 지원제도가 활용되기 위해서는 사업주의 유인체계를 구축하는 것이 필요하다.

사업주가 고용하고 있는 상용직 형태의 건설근로자에게 직업훈련을 시키도록 유인하기 위해서는 입찰과 관련한 제도적인 유인책이 실효적이라고 판단된다. 공공공사 입찰 참여 시 근로자의 교육훈련에 대한 이수 여부를 확인할 수 있는 제도를 운영하는 방안이 검토되어야 한다. 시공법이나 신기술, 건설안전에 관한 교육을 이수하는 것은 산업 전체적인 측면에서도 긍정적인 효과도 기대할 수 있다. 즉 신공법이나 신기술을 활용하도록 하는 내용을 입찰공고에 포함하고, 일정시간 이상의 안전교육을 이수한 근로자를 보유한 현장에 대해서는 안전관리자 배치를 완화 또는 면제하여 주는 방안을 검토할 수 있을 것이다.

사업주가 피고용 건설근로자를 교육훈련시키도록 유인하는 방안은 현실적으로도 필요성이 매우 크다고 할 수 있다. 앞서 제2장에서 논의한 것처럼 건설생산체계가 수평적인 체계로 변화될 가능성이 확대되고 있다. 이럴 경우 시공을 담당하는 건설업자의 역량 제고가 전제되어야 한다. 역량 제고는 시공력을 포함하여 설계도면 해독과 관리능력분야 등도 함께 요구된다. 이런 역량을 갖추기 위해서는 사업주는 피고용 근로자를 교육훈련시켜야 할 것이며, 이를 제도적으로 유인하여야 한다.

결론적으로 사업주훈련에 대한 지원을 건설업에서 활용하기 위해서는

사업주가 피고용 근로자에 대한 교육훈련 유인이 조성될 수 있어야 한다. 사업주를 유인하기 위해서는 건설업의 특성을 반영하여 공공공사 입찰 관련 제도를 보완하여야 가능할 것으로 판단된다. 따라서 고용보험 차원의 개선을 포함하여 건설 관련 제도가 보완되어야 실효성이 있을 것으로 판단된다.

사업주훈련에 대한 비용 지원 이외에 사업주의 직업능력개발사업에 대한 지원에는 훈련시설·장비자금 대부와 사내자격운영 지원이 포함되어 있다. 이 가운데 훈련시설·장비자금 대부의 경우 건설업에서는 사업주단체에서 운용하는 교육시설의 장비에 관한 지원방안이 제시될 수 있다. 현재 운용하고 있는 지원방식을 유지하면서 장비를 판매하는 판매자에게 조세상 혜택을 부여하는 방안이다. 예를 들어 건설근로자 다기능화교육을 시행하는 기술교육원에서 굴삭기 등의 장비를 교육용으로 구매하는 경우, 이를 판매하는 판매자에게 부가가치세와 법인세를 면제해주는 방안을 검토할 수 있다. 교육훈련 시설 및 장비에 대하여 낮은 이자로 대부하는 원인은 교육훈련이 산업 전체에 긍정적인 파급효과를 미치고 있다는 것을 전제하고 있기 때문이다. 따라서 판매자에 대한 세제혜택도 동일한 논거에서 고려될 수 있다. 교육훈련을 위해서는 장비가 필수적이므로 교육훈련용 장비에 대한 세제혜택은 논리적으로도 타당하다고 할 수 있다. 다만, 이러한 판매자에 대한 세제혜택은 고용보험 기금 내부에서만 해결할 수 있는 과제는 아니지만 검토의 필요성이 있는 것으로 판단된다.

## (2) 재직자의 자발적인 능력개발 지원

재직자의 자발적인 능력개발지원제도는 앞서 설명한 근로자수강지원금, 근로자학자금대부, 검정수수료지원 등이 있다. 이러한 제도들은 사

업주보다는 근로자들에게 직접적으로 수혜가 가는 지원제도이다. 따라서 재직자들에게 실질적으로 유용하면서도 혜택이 되어야 할 것이다.

근로자수강지원금을 건설업에서 활용하기 위해서는 훈련방식을 다양화하는 방안을 검토하여야 한다. 이런 방안 가운데 하나로 off-line 교육훈련과 함께 on-line 교육훈련 프로그램의 확대가 모색되어야 한다. 현장에 종사하는 근로자의 경우 작업이 가능한 기간에는 출석수업을 활용할 수 있는 여지가 매우 적다. 따라서 인터넷을 활용한 on-line 교육훈련을 통해서 관심분야 정보와 안전교육 등을 시행하는 방안이 제시되어야 한다. 이를 통해서 관련 지원제도의 활용도가 제고될 수 있는 여건을 제공할 필요성이 있다.

### (3) 중소기업에 대한 직업훈련 특별지원

이동식 직업훈련을 포함하여 중소기업 관련 지원제도가 포함되어 있다. 이동식 직업훈련은 훈련장비를 탑재한 이동버스를 활용하여 훈련교사가 생산현장을 방문하여 훈련을 실시하는 제도이다. 훈련의 내용을 건설업에서 활용할 수 있는 교육이 포함되도록 개선할 필요성이 있다.

건설업과 관련하여 이동식 직업훈련이 가능한 분야로 재해예방교육이 가능할 것이다. 건설재해의 많은 비중을 차지하고 있는 현장은 소규모 현장이다. 이들 소규모 현장은 별도의 안전교육을 실시하기 어려운 상황이다. 따라서 이들 현장을 방문하여 체계화된 안전교육 프로그램을 운영할 수 있어야 할 것이다.

이동식 직업훈련에 반드시 포함되어야 할 사항이 사업주와 건설근로자를 대상으로 시행되는 제도에 관한 홍보라고 할 수 있다. 본 연구를 수행하는 과정에서 이루어진 설문조사 및 면담조사에서 대부분의 사업주와 근로자는 고용보험기금에서 지원하는 제도에 대해서 정보가 매우

부족한 것을 알 수 있었다. 따라서 고용보험기금의 활용도를 제고할 수 있는 홍보방안이 현장 중심으로 이루어지고, 현장의 요구를 수용할 수 있는 수단으로서 이동식 직업훈련이 활용될 수 있도록 운영할 필요성이 매우 큰 것으로 판단된다.

## 2. 추가적인 지원제도 제안

### 1) 기능교육훈련기관 설립

건설업은 다른 산업과 달리 유입에 필요한 기능훈련을 교육할 수 있는 기관이 많지 않다. 취업의 비공식성으로 인하여 기능훈련기관을 통하지 않고도 건설업에 취업할 수 있다. 오히려 비공식적인 취업경로가 더 활성화되어 있는 상황이다. 이렇게 건설업에 진입한 근로자는 현장에서 경험을 통해서 기능을 습득하게 된다. 현장에서 실제로 기능을 습득하는 것은 효과적인 기능습득 방법의 하나라고 할 수 있다.

그러나 이렇게 기능을 습득하는 과정에서 치러야 하는 비용도 적지 않은 것으로 판단된다. 현장에 적용할 기능에 관한 이론적인 습득과 재해예방 등 안전에 관한 교육은 필요성이 매우 크다. 건설현장의 재해가 많이 발생하는 것을 통해서도 재해예방의 필요성은 인정될 수 있다.

고용보험기금을 지원하여 교육훈련기관을 설립하고 기능교육과 안전교육을 시행하는 것은 건설근로자의 자기개발에도 반드시 필요하다. 작업이 이루어지지 못하는 기간에 교육훈련을 통해서 기능교육과 안전교육을 제공하는 것은 고용보험기금에서 수행하여야 할 역할이라고 할 수 있다.

## 2) 건설근로자 다기능화 지원

건설산업은 전통적으로 노동의존도가 다른 산업에 비해 크다고 할 수 있다. 생산의 특성으로 인하여 규격화된 대량생산체계를 갖추기 어렵다. 또한 계약이 이루어진 이후에만 생산이 시작되기 때문에 생산에도 제약요인이 많다. 이렇게 노동의존도가 큰 산업에 신규인력 유입은 감소하고, 기존 건설근로자는 고령화되고 있다. 건설산업은 인력문제에 직면하고 있는 실정이며, 이를 해결하기 위한 수단으로 외국인 근로자의 비중이 증가하고 있는 추세이다. 건설산업이 생존하기 위해서는 인력문제에 효과적으로 대응할 수 있어야 한다. 건설산업에서 발생하고 있는 인력문제를 해결하기 위해 고용보험에서도 지원할 수 있는 방안이 마련되어야 한다.

건설업은 생산과정에서 공종 간 연계성이 크다는 점을 감안하면 근로자가 여러 공종의 작업을 수행할 수 있도록 훈련하는 것을 검토할 수 있을 것이다. 건설근로자를 다기능자로 훈련시키는 것이다. 건설근로자의 다기능화는 건설 선진국에서도 활용하고 있다.

건설근로자의 다기능화<sup>40)</sup>는 장기적으로 건설인력의 문제를 보완할 수 있는 수단으로서의 역할도 가능하다. 또한 건설근로자가 다기능을 보유하여 지속적으로 건설업에 종사하게 되면 고용보험기금의 안정성에도 긍정적인 것으로 판단된다.

건설근로자 다기능화를 지원하기 위해서는 훈련기관을 구축하고, 교육할 수 있는 장비를 지원하여야 한다. 이런 성격의 기능은 고용보험기금을 통한 지원이 가능할 것으로 판단된다. 따라서 고용보험에서 교육훈련기관을 설립하는 방안과 기존 훈련기관을 지원하는 방안을 대상으

---

40) 다기능 인력(multi-skilled labor)란 하나의 전문분야(특기분야)를 갖고 있고, 다른 분야에 대해서도 일정 수준 이상의 숙련도를 보유한 기능인력을 말한다.

로 검토가 이루어져야 한다. 다기능화를 지원하기 위하여 필요한 훈련 장비 지원은 고용창출지원 및 고용안정지원의 측면에서 가능하며, 효과가 있을 것으로 생각된다. 아래 <표 4-1>에 제시되어 있는 사례는 미국의 건설산업연구원(CII, Construction Industry Institute)에서 발표한 것이다. CII는 1998년 발간한 ‘Vision 2020’ 보고서에서 기능인력의 공급이 어려워질 것이라는 점을 전망하고, 이에 따른 대안 가운데 하나로써 다기능인력 활용이 증대될 것으로 예상하고 있다. 이 보고서에 의하면 다기능인력은 평균고용기간이 증가되는 효과가 있는 것으로 보고되었다. 2기능 보유인력은 평균 약 18일, 4기능 보유인력은 평균 약 47일의 고용 증가효과가 있는 것으로 제시하고 있다.

<표 4-1> 다기능인력의 인력절감 및 전체 노무비 절감효과

(단위: %)

구분	인력수요 절감	노무비 절감	평균고용기간 증가	
단일 기능인력(기준)	0	0	0	
다기능인력	2기능인력	17.8	2.8	18.3
	4기능인력	35.4	4.7	47.3
	최다기능인력 (이론적 한계)	45.8	6.2	77.4

자료: 한국건설산업연구원(2006), 글로벌 수준의 건설 현장 만들기 전략, 한국건설산업연구원, p.84에서 인용.

### 3) 외국인 근로자 유입에 대한 지원

과거에 비해 건설산업에서도 기계장비 등 자본이 노동을 대체하고 있고, 대체의 범위는 지속적으로 확대되고 있다. 그러나 아직도 대체정도는 다른 산업보다 더디게 이루어지고 있다. 또한 건설산업의 생산체제와 생산물이 보유한 차이로 인하여 대체의 범위가 제한적일 수밖에 없을 것으로 판단된다. 건설산업에서 노동력의 중요성은 지속될 것으로

예상할 수 있다.

이처럼 건설산업에서 노동력은 여전히 중요한 생산요소의 하나이다. 노동력이 중요한 요소이므로 원활한 유입과 숙련근로자의 확보가 필요하다. 그러나 건설산업으로 유입되는 청년층 근로자는 감소하는 추세를 보이고 있다. 기존 건설근로자는 고령화되어 가고 있다. 건설근로자의 양과 질이 모두 악화되어 가고 있다.

이런 상황에서 양적인 부족을 해결하는 역할을 외국인 근로자가 수행하고 있다. 외국인 근로자의 수요는 점점 확대되고 있고, 이에 따라 불법체류자까지 건설현장에 유입되고 있는 실정이다. 내국인 근로자의 유입 부족을 보완할 수 있는 방법으로 외국인 건설근로자는 선택의 여지가 없는 상황이다.

건설현장의 현실적인 상황을 반영하여 고용보험기금에서 건설업을 지원할 수 있는 방안이 마련되어야 할 필요성이 크다. 즉 건설현장에서 외국인 근로자의 비중이 증가하는 추세에서 양질의 노무를 제공할 수 있는 인력이 유입될 수 있도록 지원하여야 한다. 건설현장에서 생산성을 올릴 수 있도록 의사소통과 안전교육, 그리고 기본적인 기능교육훈련을 이수한 근로자가 건설현장에 공급될 수 있도록 지원하여야 한다. 외국인 근로자의 기본적인 교육훈련 이수에 필요한 금전적인 비용을 고용보험기금에서 지원하는 사업이 마련되어야 한다.

#### 4) 건설근로자 취업지원체계 구축

건설업에 고용되어 현장에서 종사하는 건설근로자는 다른 산업의 생산직 근로자와 취업의 경로가 상이하다. 지인을 통해서 건설업에 취업하고, 인적 유대관계를 바탕으로 취업이 이루어지는 사례가 많은 것으로 알려지고 있다. 따라서 건설업에서 고용은 다른 산업에서의 고용과

조금 다른 특성이 고려되어야 할 것으로 판단된다. 건설근로자의 고용 안정을 지원하기 위해서는 실업기간을 최소화하는 방안과 인력시장 및 인력지원센터를 지원하는 체계를 고용보험기금에서 지원하는 것이 필요하다.

### **(1) 실업기간 최소화 지원**

건설업에서의 고용안정 개념을 다른 산업의 고용안정과 달리 해석할 수 있다. 건설업 이외의 산업에서는 고용안정이 재직상태를 안정적으로 유지하는 것을 의미할 수 있다. 그러나 건설업은 기온과 일기의 영향을 많이 받는 환경에서 공사가 진행된다. 따라서 필연적으로 계절적인 요인에 의해서 실업이 발생할 수밖에 없다. 건설업의 고용안정을 제조업 등의 다른 산업과 다르게 이해할 수 있는 이유라고 할 수 있다.

그러나 건설업에서의 고용안정이 다른 산업의 고용안정과 전혀 별개의 개념은 아니다. 즉 재직의 상태를 가능한 오래 유지하도록 지원해주는 것이라고 할 수 있다. 재직상태를 가능한 오래 유지하기 위해서는 실업기간을 최소화하여야 한다. 계절적 요인에 의하여 실업 발생이 필연적인 상황에서 실업을 최소화하기 위해서는 취업지원체계가 효과적으로 구축되어야 한다.

효과적인 취업지원체계의 구축은 산업 전체적인 차원에서 구축되고 운영되어야 할 필요성이 크다. 고용보험기금은 고용안정사업을 위해서 사업자를 지원할 수 있는 재원이다. 따라서 사업자단체가 구축하는 취업지원체계를 지원하는 역할을 수행하여야 한다.

### **(2) 인력시장 및 인력지원센터 지원**

인력시장은 일용근로자를 고용하는 전통적인 방식이라고 할 수 있다. 인력시장은 자생적으로 운용되고 있는 경우가 대부분이다. 새벽에 도로에 인접한 장소에 근로자들이 모임으로서 조성된다. 인력시장은 제한된 장소에 국한하나, 모여 있는 근로자들을 위한 간단한 시설마저도 준비되어 있지 못한 현실이다. 따라서 새벽에 모여 있는 건설근로자들을 위해서 간단하게 설치하고 회수할 수 있는 시설을 지원할 필요가 있다. 일부 서울의 자치구를 중심으로 새벽인력시장을 지원하고 있는 것으로 알려지고 있다. 자치구에서 지원하는 활동을 고용보험기금에서 재정적으로 지원하는 방안이 필요하다. 새벽인력시장을 활성화하는 측면에서의 지원이 아닌 현실적인 상황을 고려하여 지원이 이루어져야 한다.

이와 함께 몇몇 단체에서 운영하고 있는 건설근로자 인력지원센터 운영에 필요한 예산을 지원할 필요성도 있다. 이들 지원센터를 통해서 건설근로자와 건설근로자를 필요로 하는 건설업자자 접촉할 수 있는 구심점이 되고 있다. 이들 지원센터는 건설근로자에 대한 간략한 경력관리 수행하고 있고, 이를 통해서 건설업에서 필요한 인력 구인과 구직에서 발생하는 거래비용을 줄이는 기능을 수행하고 있다. 건설업에 긍정적인 효과를 제공하고 있다. 이런 기능을 근거로 고용보험기금을 지원할 수 있는 방안이 모색되어야 할 것이다.

(빈 면)

## 1. 요약 및 결론

건설산업과 가장 유사한 산업은 조선산업이라고 할 수 있다. 과거 건설산업이 한국의 경제성장에 큰 역할을 한 것처럼 최근 한국의 조선산업은 국제시장에서도 가장 경쟁력 있는 산업 중 하나이다. 한국의 조선산업이 경쟁력을 갖게 된 요인은 인력과 기술력이 앞서기 때문이다.<sup>41)</sup>

과거에는 건설산업도 경쟁력 있는 산업이었으나, 최근에는 국민경제에서 차지하는 위상이 축소되고 있다. 이렇게 된 원인은 다양하다. 다양한 원인 가운데 인력에 관한 부분도 중요한 요인이라고 할 수 있다. 과거 건설산업이 해외시장에서 경쟁력을 가질 수 있었던 원인은 저렴하고 유능한 노동력이 바탕이 되었기 때문이다. 그러나 최근 건설산업으로 유입되는 청년층은 지속적으로 감소하고 있다. 외국인력이 대체하지 않으면 공사의 진행이 어려울 정도라고 할 수 있다. 건설산업은 단품위주의 생산 특성 때문에 노동의존도가 다른 산업에 비해서 높다. 이런 상황에서 노동력 부족은 심각한 문제가 될 수 있다.

이러한 상황에서 고용안정제도와 능력개발제도를 통해서 건설산업을 지원하기 위해서는 건설산업의 현실적인 어려움이 반영되어야 할 것이다. 건설산업의 현실은 생산체계 변화의 양상과 고용구조 등이라고 할 수 있다. 이 두 가지 양상은 상호 연계성이 큰 것으로 생각된다. 따라서

41) 배영일(2009), 한국 조선산업의 경쟁력 진단, CEO Information(제690호), 삼성경제연구소에서 제시하고 있는 한국 조선산업의 경쟁력은 인력수준과 건조기술력, 규모의 우위, 생산성, 제품포트폴리오, 조선클러스터효과 등이라고 제시하고 있다. 인력수준은 경쟁국보다 양적으로 풍부하고 선박설계의 핵심역할을 수행하는 기술인력이 우세하다고 한다.

고용안정제도와 능력개발제도는 건설업 고용의 현황을 고려하고, 문제점 및 변화를 지원하는 방향에서 개선이 이루어질 필요성이 큰 것으로 판단된다. 건설업에서는 고용안정제도와 능력개발제도가 활성화되어 있지 못하다. 활성화가 어려운 원인은 지원대상자인 사업주들이 지원제도에 관하여 정확하게 알지 못하고 관심도도 낮기 때문이다. 지원대상이 되는 사업주가 무관심과 제도 미인지 상황인 원인은 고용안정제도와 능력개발제도가 건설업과 괴리되어 있는 것에서도 찾을 수 있다. 그러나 무엇보다도 가장 근본적인 원인은 지원제도가 건설업의 특성이 반영되어 있지 못하기 때문이라고 생각한다. 따라서 건설업에서도 고용안정제도 및 능력개발제도 활용이 확대되기 위해서는 건설업의 생산과 고용특성이 반영되어야 한다. 이를 위해서는 고용안정제도와 능력개발제도가 인력 육성과 유입을 촉진할 수 있는 방향으로 지원이 이루어져야 한다. 특히 현재 건설업에 종사하는 근로자의 기술력을 제고할 수 있는 방향으로 지원이 이루어져야 할 필요성이 크다. 이를 위해서는 교육훈련의 체계화가 선행되어야 하고, 고용안정제도와 능력개발제도의 지원이 이루어져야 할 것으로 판단된다.

이런 방향으로의 지원은 수평적인 생산체계 확대의 추세와도 직접적인 관련성을 갖는다고 할 수 있다. 수직적인 생산체계에서 하도급자로서 역할을 하던 전문건설업자와 전문건설업자가 고용하는 근로자가 시공전문가로서의 역할을 하여야 한다. 이런 역할을 지원하는 것은 건설산업의 발전에도 중요한 기여가 될 것으로 생각된다.

## 2. 정책적 시사점

### 1) 정책적 시사점

## (1) 현행 지원제도의 개선방안

정책적 시사점을 <표 5-1>과 <표 5-2>를 통해서 제시하였다. 건설업에서는 고용창출 및 고용안정의 개념을 상대적으로 파악할 필요성이 있다고 전제한다. 이러한 이유는 생산체계에서 유래되는 고용구조의 특성이 있다고 생각하기 때문이다.

고용안정제도에서는 중소기업 고용환경개선지원금, 중소기업 전문인력활용장려금, 고용유지지원금, 중장년훈련수료자 채용장려금, 건설근로자 계속고용지원금제도의 보완이 필요한 것으로 판단했다. 이러한 판단의 전제는 건설업의 현황을 고려했다. 지원제도 중 건설근로자 고용안정사업은 2008년까지 고용촉진지원사업에 포함되어 있었으나 2009년 폐지는 중장년훈련수료자 채용장려금을 포함하고 기능을 확대하여 건설근로자 고용지원사업으로 개칭하는 것을 검토하여야 한다고 판단된다. 이러한 근거는 중장년훈련수료자 채용장려금이 건설업에서 활용된 실적이 있고, 건설업 근로자의 고령화추세를 고려하여야 할 것으로 판단되기 때문이다.

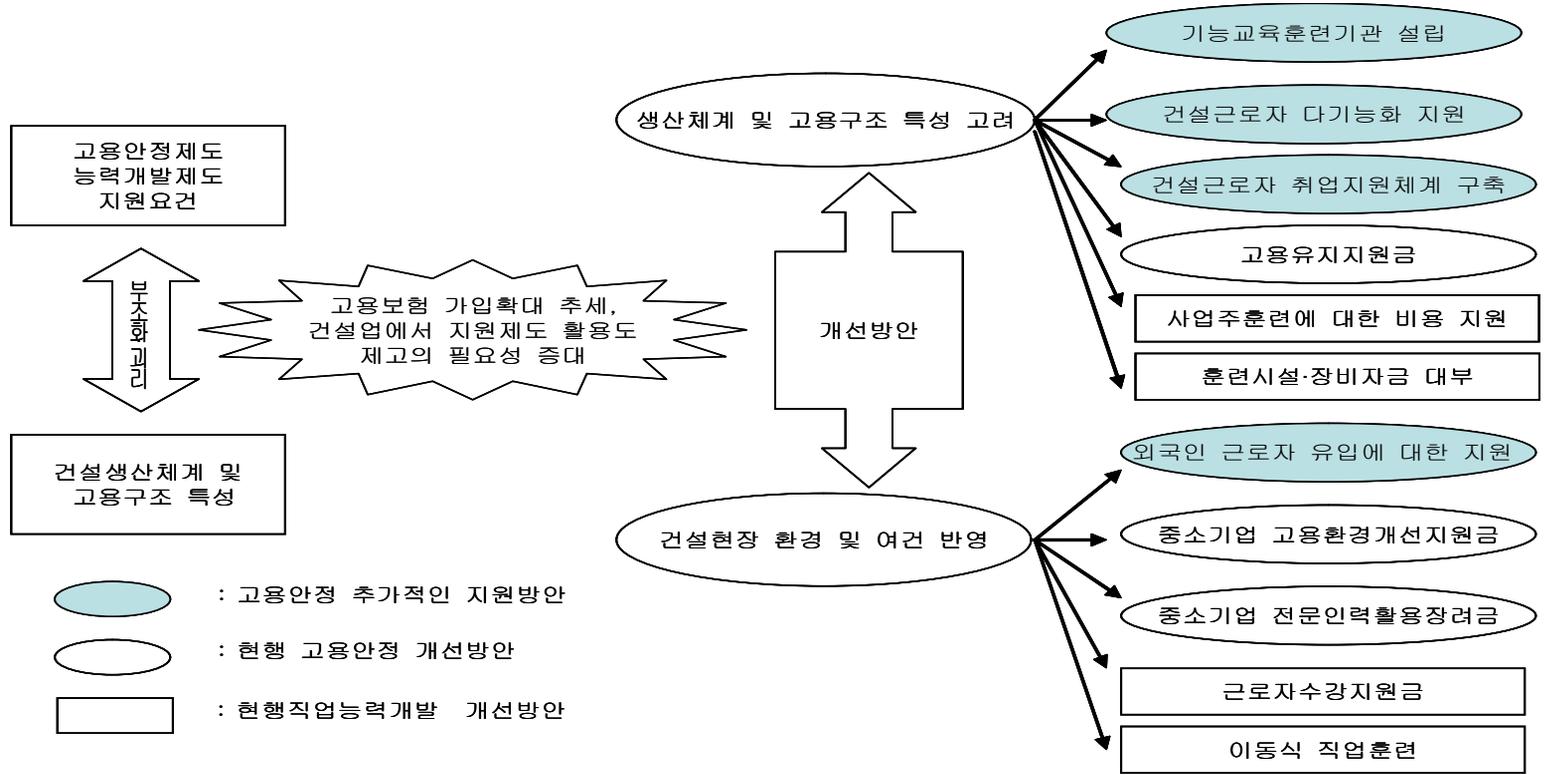
능력개발제도에서는 사업주훈련에 대한 비용 지원, 훈련시설·장비자금 대부, 근로자수강지원금, 이동식 직업훈련 등에서 보완이 이루어져야 할 것으로 판단된다. 특히 사업주훈련에 대한 비용 지원과 훈련시설·장비자금 대부는 사업주가 두 지원제도를 활용하도록 유인하는 방식으로 개선이 필요한 것으로 판단된다. 근로자수강지원금은 교육훈련 제공방식을 다양화하는 차원에서 on-line 교육의 확대가 필요한 것으로 판단된다. 이동식 직업훈련의 경우 이동식 교육에 적합하다고 할 수 있는 건설재해 예방교육을 실시하는 것은 산업차원에서 긍정적인 효과가 기대된다.

〈표 5-1〉 고용안정 지원제도 개선방안

지원제도	세부 지원사업	문제점	개선방안
고용창출 지원	중소기업 근로시간단축지원금 교대제전환지원금	공기와 연관되므로 근로시간 단축 적용에 어려움 작업 가능한 기간에 집중적 노동투입 생산방식	- -
	중소기업 고용환경개선지원금	건설현장 화장실, 샤워시설, 휴게실 등 편의시설 부족	고용환경개선지원금에서 건설현장에 화장실, 휴게실 설치비용 지원까지 확대 운용 필요
	중소기업 전문인력활용장려금	-	공인노무사, 안전관리자 채용비용 지원 및 사무관리 프로그램 비용 지원 포함
	중소기업 신규업종진출지원금	-	-
고용조정 지원	고용유지지원금	고용조정 불가피한 사유를 건설업에 맞게 확대조정 필요, 건설업 활용도가 타 지원제도에 비해 상대적으로 높음	고용조정 불가피한 사유를 수주물량 감소, 공공발주공사 감소 등의 사유를 포함하여 확대하여 건설업 적용
	전직지원장려금	현장에서 전직을 지원하는 시설, 서비스를 제공하는 것은 어려움, 활용가능성 희박	-
	재고용장려지원금	지원금의 재고용 의미 건설업 적용에 어려움 있음	-
고용촉진 지원	고령자 고용촉진장려금	취업경로 비공식적으로 고용촉진을 지원하는 사업의 의미 크지 않은 것으로 판단	-
	임금피크제 보전수당 신규고용촉진장려금	건설근로자 고령자추세와 임금피크제는 부합하지 않음 신규고용 촉진의 의미(정규고용) 희박	- -
	중장년훈련수료자 채용장려금	1월부터 폐지되었으나, 건설근로자고용지원에 포함하여 사업부활 필요성, 현재 활용도 미흡하나 실적 있음	건설근로자고용지원사업으로 이전하여 부활 필요
	육아휴직등장려금·대체인력채용장려금 임신·출산 후 계속고용지원금	건설현장 출산가능한 여자 근로자 거의 없음 건설현장 출산가능한 여자 근로자 거의 없음	- -
	지역고용촉진지원금	고용사정 악화 지역으로 사업이전이 지원요건이나 사업이전의 개념 적용이 어려움	-
고용촉진 시설지원	직장보육시설 보육교사 등 인건비 지원	건설현장에 부적합, 남자, 고령화	-
	직장보육시설 설치비용 용자 및 지원	건설현장에 부적합, 남자, 고령화	-
건설근로자 고용안정지원	건설근로자 퇴직공제부금 지원	사업주의 자발적인 가입 확대 가능성 의문	-
	건설근로자 고용보험관리지원금	담당자 업무부담 가중되지 않아 활용 많음	-
	건설근로자 계속고용지원금	사업주의 금전적인 부담 전제되고 있음	사업주의 금전적인 부담 제거, 적용기간 확대 등 필요

〈표 5-2〉 직업능력개발 지원제도 개선방안

지원제도	세부 지원사업	문제점	개선방안
사업주의 직업능력개발 사업에 대한 지원	사업주훈련에 대한 비용 지원	사업주에게 유인책이 될 만한 요소가 부족	제도운영 통해 사업주가 피고용 근로자 교육에 유인을 갖도록 유도하는 방안 필요
	훈련시설·장비자금 대부	사업주 유인요소 부족	시설·장비 판매자에 대한 세제혜택 검토
	사내자격운영 지원	-	-
재직자의 자발적인능력 개발지원	근로자수강지원금	건설현장 근로자 여건 고려되지 못함	on-line 교육훈련 확대
	근로자 학자금대부	-	-
	검정수수료 지원	-	-
중소기업에 대한 직업훈련 특별지원	중소기업 우대지원	-	-
	중소기업훈련컨소시엄 지원	-	-
	중소기업 학습조직화 촉진지원	-	-
	중소기업 핵심직무능력 향상훈련 지원	-	-
	이동식 직업훈련	-	건설재해예방교육 포함 프로그램 다양화



[그림 5-1] 고용안정 및 직업능력개발 지원사업 개선방안 요약

## (2) 추가적인 지원제도

〈표 5-3〉은 현재 운용되고 있는 지원제도 이외에 추가적으로 필요성이 있다고 판단되는 지원제도를 제시하였다. 추가적인 지원제도의 제시는 건설업의 생산체계와 고용구조 변화의 양상을 예상하고, 이러한 변화로 인하여 필요성이 제기될 것으로 생각되는 사항들을 정리하였다.

추가적인 지원제도로는 기능교육훈련기관 설립, 건설근로자 다기능화 지원, 외국인 근로자 유입에 대한 지원, 건설근로자가 실업을 최소화하기 위한 지원체계와 사업주와 건설일용근로자 간 거래비용을 감소시킬 수 있는 체계로서 인력지원센터 지원 등의 필요성이 있는 것으로 판단된다.

〈표 5-3〉 추가적인 지원제도

지원제도	필요성
기능교육훈련기관 설립	건설근로자 취업의 비공식성 줄이고, 공식적인 기능교육과 안전교육의 이수 필요
건설근로자 다기능화 지원	건설산업 청년층 유입감소 및 기존 기능인력의 고령화 대비
외국인 근로자 유입에 대한 지원	건설현장에서 외국인 근로자의 비중이 증가하는 양상을 고려하여 체계적인 외국인 근로자 유입체계 마련 및 지원
건설근로자 지원체계 구축	건설근로자의 실업 최소화 및 건설근로자 새벽시장과 인력지원센터 재정 지원

## 2) 연구의 한계

본 연구는 건설업에서 고용안정제도와 능력개발제도가 활용될 수 있는 방안을 모색하는데 연구의 목적이 있다. 이를 위해서 현재의 활용현황을 검토하였다. 활용현황이 저조한 원인을 분석하기 위해서 건설업의 생산 및 고용특성을 자세하게 검토하였다.

이런 검토과정을 토대로 건설산업에서 고용보험기금에서 지원하는 지

원사업의 수혜를 받지 못한 원인으로 본 연구에서는 건설업 특성이 지원제도에 반영되지 못했다는 점을 제시하고 있다.

고용안정제도는 건설업자를 지원하는 제도로서의 성격이 강하다. 또한 능력개발제도에서도 사업주인 건설업자를 지원하는 제도가 운용되고 있으나, 본 연구는 사업주(건설업자)에 대해서 구체적으로 검토하지 못했다. 지원대상이 사업주인 경우가 많고, 고용안정의 중요한 역할을 사업주가 하기 때문에 사업주에 해당하는 건설업자를 구체적으로 분석하는 과정이 필요하다. 이와 함께 연구범위를 전문건설업자로 한정하고 있고, 이렇게 한정된 이유는 전문건설업자가 근로자를 고용하여 시공을 담당한다고 판단했기 때문이다. 그러나 본 연구에서 활용한 자료는 종합건설업자와 전문건설업자를 구분할 수 없는 자료의 현실적인 한계가 있었다. 이로 인하여 전문건설업자로 연구범위를 한정하려고 한 처음의 의도와 달리 현황자료의 활용에서 건설업자 또는 건설업 전체의 자료를 활용할 수밖에 없었다. 이 점이 본 연구의 가장 큰 한계점이라고 할 수 있다.

고용안정제도와 능력개발제도는 고용보험기금으로 운영되는 사업이다. 고용보험으로 조성된 기금으로 건설업자와 건설근로자를 지원하는 방식이기 때문에 고용보험 가입자만을 대상으로 한다. 그리고 고용보험은 모든 사업장이 가입하여야 한다. 그러나 현실은 그렇지 못하다. 건설현장과 건설업자, 건설근로자의 많은 수가 고용보험에 가입되어 있지 못하다. 고용보험이 적용되지 않는 현장에서 노무를 제공하는 건설근로자는 상대적으로 실업의 가능성이 더 큰 근로자라고 할 수 있다. 고용보험 지원사업의 대상이 되지 못하는 건설근로자의 실업과 능력개발을 지원할 수 있는 방안에 관한 연구가 필요한 것으로 생각된다.

## 참고문헌

### ■ 문헌자료

- 건설근로자공제회(2008), 건설근로자 종합복지제도 개발 및 운영전략 연구, 한국노동연구원.
- 금재호·박성재·박혁(2005), 일자리창출 지원을 위한 고용안정사업 개편방안, 한국노동연구원.
- 김재영·김성일·이형찬(2001), 건설산업 구조변화 및 전망 연구, 국토연구원.
- 김태황·옥우석·이재섭(2004), 주5일 근무제에 따른 건설현장의 대응방안-전문건설업을 중심으로-, 한국건설문화원.
- 노동부(2007), 건설근로자 고용안정 실태 및 정책 방안, 한국건설산업연구원.
- 노동부(2007), 고용보험사업 심층평가, 한국노동연구원·한국직업능력개발원.
- 노동부(2008), 고용안정사업 개편방안, 한국기술교육대학교.
- 노동부(2009), 건설근로자 계속고용지원금제도 실태조사 및 개선방안, 대한건설정책연구원.
- 노동부(2009), 사업주 직업능력개발훈련 업무매뉴얼.
- 대한전문건설협회(2008), 전문건설업 실태조사 분석 보고서, 대한건설정책연구원.
- 박재룡(2007), “내수시장 불황 타개를 위한 신 시장 창출 방안”, 건설산업비전포럼 창립 4주년 국제세미나 자료집, 건설산업비전포럼 사무국.
- 배영일(2009), 한국 조선산업의 경쟁력 진단, CEO Information(제690호), 삼성경제연구소.
- 송병준·정만태·홍성인·김경유·이임자(2007), 주력 산업의 인력 고령화 전망과 대응 방안, 산업연구원.
- 심규범(2001), 건설기능인력 육성 방안, 한국건설산업연구원.
- 심규범(2006), 건설근로자 고용개선 방안 연구, 한국건설산업연구원.
- 이상호·한미파슨스(2003), 한국 건설산업 대해부: 당면과제와 미래의 도전, 보성각.

정택수(2008), 직업능력개발제도의 변천과 과제, 한국직업능력개발원.

한국건설산업연구원(2006), 글로벌 수준의 건설 현장 만들기 전략, 한국건설산업연구원.

한국고용정보원(2008), 2007고용보험통계연보, 한국고용정보원.

한국노동연구원(2006), 지역 및 산업수요 밀착형 고용정책을 위한 고용안정사업 혁신방안 연구, 한국노동연구원.

## ■ 인터넷자료

국토연구원 홈페이지([www.krihs.re.kr](http://www.krihs.re.kr))

대한건설협회 홈페이지([www.cak.or.kr](http://www.cak.or.kr))

통계청 홈페이지([www.kosis.kr](http://www.kosis.kr))

## 고용안정 및 능력개발 지원제도 개선방안

---

2009년 7월 인쇄

2009년 7월 발행

발행인 조우현

발행처 대한건설정책연구원

서울시 동작구 신대방동 395-70 전문건설회관14층

TEL (02)3284-2600

FAX (02)3284-2619

홈페이지 [www.ricon.re.kr](http://www.ricon.re.kr)

등록 2007년 4월 26일(제319-2007-17호)

인쇄처 자유기획인쇄(02-2263-0270)

---

© 대한건설정책연구원 2009