

연구보고서 2009-07

건설분야 직업훈련기관 안정화 및 인력 유입방안

2009. 12.



대한건설정책연구원
Korea Research Institute of Construction Policy

연구진

박광배 책임연구원

김혜원 연구원

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

발 간 사

건설산업은 노동의존도가 큰 대표적인 산업으로서 건설산업의 생산성 제고를 위해서는 숙련된 건설기능인력의 중요성이 매우 크다고 할 수 있습니다.

이러한 점에서 전문건설공제조합이 1997년 설립한 기술교육원은 2007년까지 약 3,700여명의 기능인력을 배출하여 건설산업 발전에 매우 큰 기여를 하였다고 생각합니다.

그러나 최근 들어 건설기능인력의 고령화와 함께 새로운 인력의 유입이 원활치 못하여 건설산업이 어려움을 겪고 있고, 특히 이러한 추세가 지속될 경우에는 건설산업 기반 자체가 위협을 받을 수도 있는 우려가 커지고 있는 실정입니다.

이 보고서는 건설산업이 직면하고 있는 어려운 여건 아래서 건설기능인력의 대표적인 훈련기관인 기술교육원의 안정적이고 효율적인 운영방안을 모색하고자 하였으며, 특히 채용의 안정적인 확보, 새로운 교육훈련수요 창출, 훈련기관의 자체적인 수익모델 개발 등의 구체적인 개선방안을 제시하고 있습니다. 이러한 개선방안들이 소기의 성과를 달성하여 기술교육원의 안정적이고 효율적인 운영에 도움이 되고, 나아가 건설산업의 생산성 제고에도 긍정적인 영향을 발휘할 수 있기를 바랍니다.

끝으로 본 연구를 수행한 연구진의 노고에 고마움을 전합니다.

2009. 12.

대한건설정책연구원
원장 이재영

제1장 서론

○ 연구의 필요성

- 건설분야 직업훈련기관의 역할은 교육생들에게 기능인으로서 갖추어야 할 기본적인 기술능력을 전수하는 역할을 수행함. 그리고 건설분야 직업훈련기관에서 교육훈련을 이수하는 교육생들은 건설업에 종사하려고 하는 잠재적인 근로자라고 할 수 있음. 이것이 건설분야 직업훈련기관의 안정적인 운영이 필요한 한 가지 이유임
- 그러나 건설산업에서 직업훈련기관의 필요성이 인정되고 있음에도 불구하고 기능인력 양성을 목적으로 하는 직업훈련기관에 관한 연구는 체계적으로 이루어지지 못하고 있는 실정임. 이에 따라 건설분야 직업훈련기관의 안정적인 운영에 필요한 사항을 검토하는 과정이 필요한 것으로 판단되며, 이러한 판단에 근거하여 본 연구가 수행되었음

○ 연구의 목적

- 본 연구에서는 훈련기관 외부의 지원을 통해서 재원을 안정적으로 확보할 수 있는 방안과 훈련기관 자체적인 수익모델에 의한 재원 확보방안에 관한 자료를 제시하고자 함
- 훈련을 수료한 교육생을 건설현장에 진출시키기 위해서는 교육훈련 프로그램의 현장성 제고가 이루어져야 함. 이를 위해서는 교육생을 안정적으로 확보할 수 있는 방안으로서 교육생의 교육수요를 창출하는 방안이 필요
- 이에 따라 훈련기관의 교육수요를 창출할 수 있는 방안에 관한 자료를 제공하는 것도 연구의 목적이라고 할 수 있음

제2장 건설기능 인력 훈련의 필요성

○ 인적자본이론

- 인적자본이론(human capital theory)은 노동의 질적 차이로 인하여 발생하는 근로자간 소득차이를 설명하는 이론임
- 인적자본이란 근로자가 갖고 있는 기능과 지식 및 자질을 의미하며, 그의 일을 통한 소득획득 능력을 나타냄. 경영자가 이윤을 창출하기 위해서 기계장비 등에 투자를 하는 것과 유사하게 근로자도 근로소득을 제고하기 위해서는 자신의 능력이 향상되도록 투자하여야 함

○ 건설기능인력 훈련의 필요성

- 건설산업 측면에서는 건설 생산물의 품질 제고, 산업재해 예방, 장기적인 산업기반을 유지하기 위해서 건설기능인력의 훈련이 필요
- 사업주와 근로자 측면에서 보면 사업주는 숙련 근로자를 확보하기 위해서, 그리고 근로자는 숙련도를 향상시킴으로써 자신의 가치를 제고할 수 있다는 면에서 훈련이 필요함
- 근로자가 2개 이상의 기능을 보유하는 다기능 근로자는 동일한 현장에서 더 오랜 기간 노동을 제공할 수 있고 일시적인 실업의 상태를 줄이는 효과가 있음

제3장 건설업 생산 및 고용구조의 특성

○ 건설업 생산의 특성

- 건설업은 생산형태 및 산업조직적인 특성, 시설물의 재화적인 특성, 거래의 특성 등으로 구분됨. 세분화하면 종합산업, 수주산업, 옥외생산, 부동산성, 이질성, 공공성, 고가성, 고정성, 수요

동기의 다양성, 스톡중심시장, 정부의 개입, 수요공급의 시차, 소유권과 사용권 시장의 분리 등임

○ 건설업 고용구조의 특성

- 건설업에서 고용의 특성은 남자의 비중이 매우 높으며, 일용직과 임시직의 비중이 높음. 그리고 임시직과 일용직은 사업체 규모가 작을수록 비중이 높은 것으로 나타나고 있음
- 건설업은 옥외에서 생산이 이루어지는 특성으로 인하여 기후와 기온의 영향을 많이 받음. 기온이 낮아지면 콘크리트 시공에 어려움이 있는 등 겨울철에는 공사가 이루어지지 못하는 것과 같이 계절적인 요인에 의하여 실업이 반복적으로 발생함
- 공사기간은 건설업자의 수익에 직접적인 영향을 미치는 중요한 요인이므로 공사기간은 건설근로자의 고용구조와도 직결. 공사기간을 단축하기 위해서는 공사를 수행할 수 있는 기간에 집중적으로 노동력을 투입하며 반대의 경우에는 노동력 투입이 이루어지지 못함. 그러므로 근로자는 고용불안에 직면하게 되며 건설업자는 임시직의 형태로 사용하게 됨
- 건설근로자는 기능인력의 평균연령이 높은 편으로 40대 이상이 전체 건설근로자에서 84%를 차지하고 있음. 근로자의 고령화는 인구의 고령화 뿐만 아니라 젊은층의 진입이 저조하기 때문임
- 건설근로자는 비공식적인 인적 유대관계를 통하여 취업이 이루어짐. 특히 숙련도가 낮은 준기공과 조공(일반공)이 건설현장 동료에 의한 현장취업이 가장 많이 나타나고 있음
- 건설근로자는 현장에서 각 공종의 생산과정의 작업이 끝나면 건설현장은 계속 유지가 되어도 다른 건설현장을 찾아야 함.

건설현장에서의 근로기간이 3개월 미만이라고 응답한 비율이 23.4%로 이동이 빈번하게 일어나고 있음을 보여줌

제4장 건설분야 직업훈련기관 지원현황 및 필요성

○ 건설분야 직업훈련기관 지원현황

- 건설분야 직업훈련기관의 지원현황을 살펴보기 위하여 우리나라 교육훈련기관 중에서 건설 분야와 관련된 기관 및 교육프로그램을 검토. 전문건설공제조합의 지원으로 운영되고 있는 기술교육원, 대한상공회의소가 운영하는 인력개발사업단 그리고 건설단체총연합회가 운영하는 기술교육원이 대상기관들임
- 기술교육원은 전문건설공제조합이 합의하고 노동부의 국고보조금을 지원받아 운영된 기관임. 젊은 층에게 양질의 프로그램을 제공하면서 기술교육을 포함해서 실습을 통해서 무료로 교육받을 수 있는 기회를 제공하고 있음
- 인력개발사업단 훈련인원이 전체가 약4,000명이 넘고 있으며 훈련을 위한 투자비는 1,500억 원으로 촉진기금과 지자체 보조금 그리고 자체 교육 프로그램개발을 통해서 충당하고 있음.
- 건설기술교육원은 정부, 건설사, 투자기관이 출연해서 설립한 건설직업훈련원에서 시작한 기관으로 주로 건설분야 근로자의 재보수 교육에 초점을 두고 있음

○ 선진국의 직업훈련제도 및 실태

- 실업자 취업훈련을 포함한 직업훈련은 중앙정부뿐만 아니라 지방자치단체에게도 중요한 정책적인 과제라고 할 수 있고, 선진국은 이러한 정책적인 과제에 대하여 각국의 여건을 고려하여

대응하고 있는 것으로 판단됨. 프랑스와 같이 훈련대상을 구분하여 중앙정부와 지방자치단체가 각각 담당하고 있는 사례 등을 통해서도 알 수 있었음

- 재정적인 지원에서도 공통적인 사항을 발견할 수 있음. 중앙정부와 지방자치단체, 그리고 사업주가 각자의 역할에 따른 재원 부담을 하고 있음. 특히 프랑스는 OPCA 재원과 국민고용기금 등의 행정기금을 적극적으로 활용하고 있는 것을 알 수 있음. 프랑스의 이러한 노력은 재정운영의 효율성 측면에서도 타당한 방법이라고 할 수 있음. 유럽 대부분의 국가처럼 사회보장제도가 잘 정비된 환경에서는 실업자에 대한 지원이 잘 이루어지고 있음

○ 건설분야 직업훈련기관 지원 필요성

- 직업훈련기관에 대해서는 직업훈련기관에서 양성된 인력이 실제 현장에서 최대한 활용될 수 있는 환경이 마련되어야함. 공사현장과 인력을 지역권으로 묶어서 현장과 주거지와의 거리를 줄이는 것이 고용안정화에도 도움이 될 것임
- 직업훈련기관에서 교육을 받은 근로자에 대해서 상위교육으로 가는데 혜택을 주는 방안이 필요하며 중소 건설업체들이 기능 인력을 직접 고용할 수 있는 환경을 마련해주어야 함. 의무화가 아니라 직접고용으로 더 많은 이익을 가져갈 수 있도록 노동부와 업체들간의 긴밀한 협조가 필요함
- 재정적인 지원은 노동부와 같이 중앙정부의 지원 뿐만 아니라 사업주의 자체적인 노력이 필요함. 사업주들이 채용조달에 동참하기 위해서는 교육훈련의 중요성, 효과 등에 대한 홍보역할

을 공공에서도 해야 할 것임. 또한 직업훈련기관 자체적으로도 재원조달을 위한 프로그램개발 등에도 노력을 해야할 필요가 있음

제5장 건설분야 직업훈련기관 지원방안

○ 재정의 안정적인 확보방안

- 재정을 안정적으로 확보하기 위해서는 사업주 단체의 지원을 유도해야하며 안정적으로 유도하기 위해서는 교육훈련의 필요성에 대한 공감대 형성, 교육훈련에 대한 투자가 직접적으로 생산의 효율성과 연계된다는 구조가 이루어져야함
- 공공부문에서의 지원도 확대가 되어야 하는데 중앙정부 뿐만 아니라 지방정부의 지원을 유도해야하며 이를 위해서는 건설사업을 통한 고용창출 효과, 지역경제 활성화를 위한 수단으로서의 건설산업의 효과를 주장할 필요가 있음
- 「근로자직업능력 개발법」 제15조는 우선선정직종에 대한 직업능력 개발훈련에 관하여 규정하고 있음. 여기에는 국가경제의 기간이 되는 산업 중 인력이 부족한 직종, 정보통신·자동차산업 등 국가전략산업 중 인력이 부족한 직종, 그밖에 산업현장의 인력수요 증대에 따라 인력을 양성할 필요가 있다고 노동부장관이 고시하는 직종 등임. 공통적으로 인력이 부족한 직종을 우선선정직종에 포함시키고 있음. 건설산업도 인력이 부족한 산업이므로 우선선정직종에 포함되어야 함

○ 교육생 확보 및 교육수요 창출

- 교육생을 확보하고 안정적인 교육수요를 창출하기 위해서는 현장중심의 훈련을 강화하여야하며 기능이 유사한 부분을 추가적으로 습득할 수 있는 다기능화 교육을 실시하고 훈련기관 수료자의 취업을 지원하고 교육 후에도 사후관리를 통해 재취업을 위한 정보나 재교육 제공 방안 등을 검토하여야 함

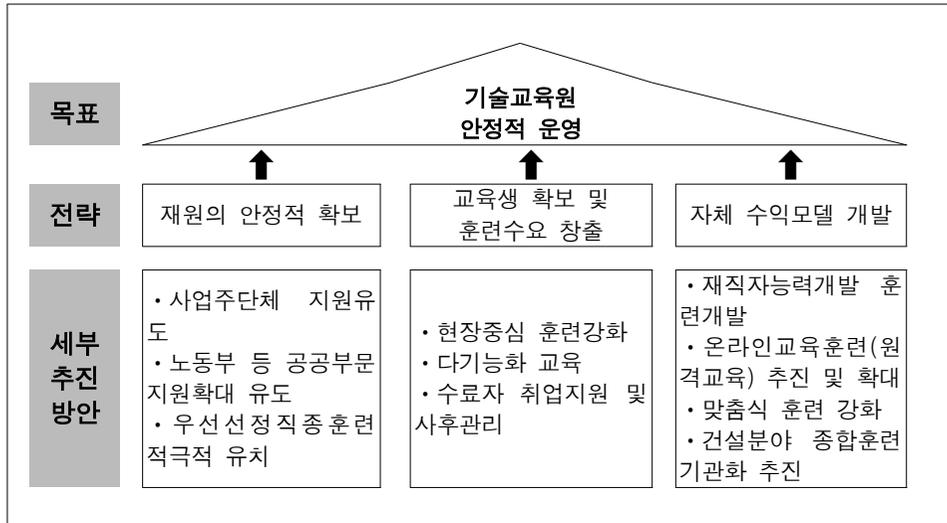
○ 자체적인 수익모델 개발

- 기술교육원이 독자적인 수익모델을 개발할 수 있는 분야로 네가지를 선정하였음. 재직자의 능력개발훈련을 유치 또는 현재의 훈련과정을 포함시키는 방안, 온라인교육훈련을 추진·확대하는 방안, 건설업체의 개별적인 수요를 만족시킬 수 있는 맞춤형 훈련 강화, 그리고 기술교육원이 건설분야의 종합적인 훈련기관으로 기능을 확대하는 방안임
- 건설분야 종합훈련기관화는 현재의 기능훈련 위주의 기술교육원의 역량을 확대·강화하여 더 많은 훈련프로그램을 제공하고 설계와 안전교육 등을 포괄하는 훈련프로그램을 운영하는 것이라고 할 수 있음

제6장 결론 및 정책적 시사점

○ 기술교육원의 안정적 운영

- 기술교육원이 안정적으로 운영되기 위해서는 재정의 안정적인 확보, 교육생 확보 및 훈련수요 창출, 기술교육원의 자체적인 수익모델이 개발되어야 할 것임



연구결과 요약

○ 정책적 시사점

- 기술교육원과 같은 건설분야 훈련기관이 안정적으로 운영되기 위해서는 신규 건설근로자를 유인할 수 있는 체계와 사용자인 건설업자에게 혜택이 되는 제도적인 지원이 필요. 이러한 유인책으로는 근로자에게는 고용의 안정성을, 건설업자에게는 수주에 유리한 조건이 제공되어야 함
- 취업지원을 수료단계 뿐이 아니라 훈련생 모집단계에서부터 이루어져야하며 이는 건설업에 대한 인식을 전환시키는데도 도움이 될 것임
- 기계와 장비 활용능력을 교육 훈련시키는 방향으로 교육훈련의 패러다임을 전환하는 것을 고려해야할 것임

- 목 차 -

제1장 서론	1
1. 연구의 필요성 및 목적	1
1) 연구의 필요성	1
2) 연구의 목적	2
2. 연구범위 및 수행체계	3
1) 연구의 범위 및 방법	3
2) 연구 수행체계	4
3. 선행연구 검토	6
1) 선행연구 검토 및 시사점	6
2) 선행연구와의 차이점	13
제2장 건설기능인력 훈련의 필요성	17
1. 인적자본이론 검토	17
2. 건설기능인력 훈련의 필요성	21
1) 건설산업 측면의 필요성	22
2) 사업주와 근로자 측면의 필요성	26
제3장 건설업 생산 및 고용구조의 특성	29
1. 건설업 생산의 특성	29
1) 건설업의 특성	29
2) 건설업 생산체계의 특성	30

2. 건설업 고용구조의 특성	34
1) 임시·일용직 고용	34
2) 반복적인 실업 발생	37
3) 공사기간 단축을 위한 집중적인 노동투입	38
4) 건설근로자의 고령화	39
5) 취업경로의 비공식성	41
6) 근로자의 높은 이동성	43

제4장 건설분야 직업훈련기관 지원현황 및 필요성 45

1. 건설분야 직업훈련기관 지원현황	45
1) 사업주단체 건설분야 직업훈련기관	46
2) 선진국의 직업훈련제도 실태	51
2. 건설분야 직업훈련기관 지원 필요성	60
1) 직업훈련기관에 대한 제도적 지원 필요성	60
2) 직업훈련기관에 대한 재정적 지원 필요성	62

제5장 건설분야 직업훈련기관 지원방안 65

1. 채용의 안정적 확보방안	65
1) 사업주단체 지원유도	65
2) 공공부문 지원확대 유도	68
3) 우선선정직종의 적극적인 유치	71
2. 교육생 확보 및 훈련수요 창출방안	75
1) 현장중심 훈련강화	76
2) 다기능화 교육훈련	79

3) 수료자 취업지원 및 사후관리	80
3. 자체적인 수익모델 개발	83
1) 재직자능력개발훈련 개발	84
2) 온라인교육훈련(원격교육) 추진 및 확대	86
3) 맞춤형훈련 강화	87
4) 건설분야 종합훈련기관화 추진	89

제6장 결론 및 정책적 시사점 93

1. 요약 및 결론	93
1) 요약	93
2) 결론	95
2. 정책적 시사점	98
1) 정책적 시사점	98
2) 연구의 한계	100

참고문헌 103

- 표 목 차 -

〈표 1-1〉 선행연구와 본 연구의 차이점	15
〈표 2-1〉 평가등급과 취업한 훈련생들의 임금변화	20
〈표 2-2〉 고용주의 직업훈련에 대한 만족도(호주사례)	21
〈표 2-3〉 건설근로자 성별·종사상 지위별 분포	23
〈표 2-4〉 건설업 종사자수 현황(2007년말 기준)	23
〈표 2-5〉 산업별 재해현황 비교(2007년말 기준)	24
〈표 2-6〉 건설숙련공의 기능습득경로(1999년)	25
〈표 2-7〉 다기능인력의 인력절감 및 전체 노무비 절감효과	28
〈표 3-1〉 건설산업의 특성	30
〈표 3-2〉 공종별 종합건설업체의 하도급 비중 추이	33
〈표 3-3〉 서면계약 체결기간	36
〈표 3-4〉 주로 서면계약을 체결하는 근로자	36
〈표 3-5〉 최근 1년의 1개월 평균 작업일수	39
〈표 3-6〉 건설근로자 1일 평균 근로시간(2007년 5월 기준)	39
〈표 3-7〉 산업별 전체 종업원의 평균연령(2007년)	40
〈표 3-8〉 전문공사 기능인력의 평균연령 분포추이(2003-2007) · 41	41
〈표 3-9〉 건설근로자 연령별 직업 분포	41
〈표 3-10〉 숙련수준별 건설근로자 취업경로	42
〈표 3-11〉 현재의 건설현장에서 일하는 기간(근로자 응답)	44
〈표 3-12〉 현재 현장에서 기능인력 평균 근로기간(사업주 응답) 44	44
〈표 4-1〉 기술교육원 학과/전공별 자격취득 및 취업분야	47
〈표 4-2〉 기술교육원 컨소시엄 프로그램	48
〈표 4-3〉 인력개발사업단의 규모	50

<표 4-4> 프랑스 직업훈련정책 변천	52
<표 4-5> 독일 직업훈련정책 변천	53
<표 4-6> 영국 직업훈련정책 변천	54
<표 4-7> 미국 직업훈련정책 변천	55
<표 4-8> 선진국의 직업훈련 자원 구성 비교	56
<표 4-9> 영국의 직업훈련 정책 및 자원	57
<표 4-10> 프랑스의 직업훈련 정책 및 자원	58
<표 5-1> 주요 직종별 기능인력 부족규모 추정	67
<표 5-2> 직업능력개발 지원제도 세부사업과 근거규정	85
<표 5-3> 건설산업 고용보험 보험료 대비 지급액 현황 (2003-2005 년 합계)	85

- 그림 목 차 -

[그림 1-1] 연구의 체계도	5
[그림 3-1] 현행 건설생산체계의 기본 골격	32
[그림 3-2] 분기별 건설업 취업자 현황(2001년 1/4-2008년 4/4)	37
[그림 5-1] 훈련비용 기준단가 산정절차	75
[그림 6-1] 연구요약	97

1. 연구의 필요성 및 목적

1) 연구의 필요성

건설산업은 대표적으로 노동의존도가 큰 산업으로 분류된다. 건설 생산의 특성으로 인하여 주문위주의 생산이 이루어지기 때문이며, 주문위주 생산방식은 건설업이 제조업과 달리 소품종을 대량으로 생산하는 체계를 구축하기 어려운 생산구조를 갖고 있기 때문이다. 이러한 구조는 노동력을 기계 등의 자본으로 대체하는데 한계를 갖게 하며, 숙련근로자의 필요성이 크다는 것을 의미하는 것이기도 하다.

이러한 상황에서 건설산업의 부가가치 제고를 위해서는 숙련된 건설기능인력의 공급이 지속적으로 이루어져야 한다. 특히 생산현장에서 시공을 담당하는 기능인력의 중요성이 크다고 할 수 있다.

그러나 현실에서는 숙련된 기능인력의 고령화가 빠르게 진행되고 있으며, 새로운 인력의 유입이 원활하지 못하여 문제점으로 대두되고 있다. 건설기능인력의 불안정한 구조는 매우 우려스러운 상황으로 진행되고 있으며, 산업의 기반을 위협하는 요소가 되고 있다는 의견이 제시되기도 하는 실정이다.

건설분야 직업훈련기관¹⁾의 역할은 교육생들에게 기능인으로서 갖추

1) 직업훈련기관은 정부에서 지원하는 직업훈련을 수행하기 위하여 학교 또는 학원 등의 형태로 만들어진 기관이다. 직업훈련기관으로서의 조건을 갖추면 노동부에서 직업훈련기관으로 지정을 하고 직업훈련을 수행한다. 직업훈련기관에서는 여러 가

어야 할 기본적인 기술능력을 전수하는 역할을 수행한다. 그리고 건설 분야 직업훈련기관에서 교육훈련을 이수하는 교육생들은 건설업에 종사하려고 하는 잠재적인 근로자라고 할 수 있다. 이것이 건설분야 직업훈련기관의 안정적인 운영이 필요한 한 가지 이유이다.

그러나 건설산업에서 직업훈련기관의 필요성이 인정되고 있음에도 불구하고 기능인력 양성을 목적으로 하는 직업훈련기관에 관한 연구는 체계적으로 이루어지지 못하고 있는 실정이다. 이에 따라 건설분야 직업훈련기관의 안정적인 운영에 필요한 사항을 검토하는 과정이 필요한 것으로 판단되며, 이러한 판단에 근거하여 본 연구가 수행되었다.

2) 연구의 목적

사업주단체가 설립한 훈련기관이 안정적으로 운영되기 위해서는 재원의 안정적인 조달과 교육생의 안정적인 확보가 전제되어야 한다. 그리고 훈련기관을 수료한 교육생들이 건설현장에 많이 진출하여야 한다. 본 연구의 목적이 건설분야 직업훈련기관의 안정적인 운영방안을 모색하는데 있기 때문에 이러한 지원방안에 관한 자료를 제시하는 것이 연구의 가장 중요한 과제라고 할 수 있다.

이에 따라 본 연구에서는 훈련기관 외부의 지원을 통해서 재원을 안정적으로 확보할 수 있는 방안과 훈련기관 자체적인 수익모델에 의한 재원 확보방안에 관한 자료를 제시한다.

그리고 훈련을 수료한 교육생을 건설현장에 진출시키기 위해서는 교육훈련 프로그램의 현장성 제고가 이루어져야 한다. 이를 위해서는 교육생을 안정적으로 확보할 수 있는 방안으로서 교육생의 교육수요를 창출하는 방안이 마련되어야 한다. 이에 따라 훈련기관의 교육수요를 창

지 훈련과목 중에서 몇 가지를 선정하여 허용된 정원만큼 훈련생을 모집한다.

출할 수 있는 방안에 관한 자료를 제공하는 것도 연구의 목적이라고 할 수 있다.

2. 연구의 범위 및 수행체계

1) 연구의 범위 및 방법

본 연구의 대상이 되는 훈련기관은 건설분야 직업훈련기관이다. 이러한 훈련기관에는 공공부문이 운영하는 기관과 민간이 운영하는 기관이 있다. 그리고 이들 두 훈련기관의 중간적인 성격을 갖는 훈련기관도 있다. 바로 사업주단체가 운영하는 훈련기관이다.

사업주단체가 운영하는 기관은 중앙정부 또는 지방자치단체에 의해서 운영되지 않는다는 점에서 민간이라고 할 수도 있다. 그러나 이들 협회 또는 조합은 대부분 건설산업기본법령 등 관련 법령에 의해서 설립된 비영리기관이다. 따라서 영리를 목적으로 훈련기관을 운영하는 민간 훈련기관과 구분된다. 즉 중앙정부 또는 지방자치단체에 의해서 운영되는 것은 아니지만 산업 내의 필요를 충족하기 위해서 비영리로 운영되는 특성이 있다.

이처럼 사업주단체가 운영하는 훈련기관은 그 성격에 특성이 있고, 운영방식에서도 차이가 있다. 따라서 본 연구에서는 사업주단체가 설립하여 운영하는 훈련기관으로 범위를 한정하여 연구를 진행하였다.

본 연구의 목적과 유사한 성격의 선행연구 성과는 많지 않은 것으로 판단된다. 그러나 훈련기관을 평가한 연구들은 선행연구에 의해서 연구가 이루어지고 있다.²⁾ 따라서 이러한 선행연구를 대상으로 문헌연구를

2) 노동부에서 훈련기관을 지원하는 재원이 투입되고 있고, 이러한 재원의 효과를 분석하기 위한 평가가 이루어지고 있다.

시도하였다.

그리고 훈련기관의 안정적인 운영을 모색하는 연구의 목적을 달성하기 위해서는 현직에서 훈련기관을 운영하는 관련자의 의견도 중요한 참고자료가 될 것으로 판단했다. 이러한 판단에 따라 훈련기관의 관련자와 면담조사를 시행하였다.

2) 연구 수행체계

본 연구는 6개의 장으로 구성되어 있다. 제1장 서론에서는 본 연구와 같은 성격의 연구가 필요한 이유를 제시하고, 사업주단체 훈련기관의 안정적 운영에 필요한 자료를 제공하는 것이 연구의 목적이라는 것을 제시하고 있다. 그리고 연구의 목적을 달성하기 위하여 검토한 선행연구와 연구방법에 관하여 제시하였다.

제2장은 직업훈련을 포괄하는 이론적 배경이라고 할 수 있는 인적자본이론을 검토하여 제시하였다. 그리고 건설기능인력의 훈련이 필요한 이유에 대해서도 제시하고 있다.

제3장은 건설업의 특성과 고용구조의 특성에 관하여 제시하고 있다. 건설업은 제공하는 산출물의 특성에서 기인하는 생산방식의 특성이 있고, 이러한 특성에 의하여 고용구조가 영향을 받고 있다. 훈련기관을 수료한 교육생들이 건설현장에 지속적·안정적인 유입이 이루어져야 훈련기관이 안정적으로 운영될 수 있다. 이러한 점을 감안할 때 건설산업의 고용구조에 관하여 제시하는 과정이 필요한 것으로 판단하였다.

제4장은 사업주단체가 운영하는 건설분야 직업훈련기관의 지원현황을 검토하고, 이들 기관에 지원이 필요한 이유를 제시하고 있다. 그리고 훈련기관 지원에 관한 해외사례와 선진국의 직업훈련정책의 변화도 검토하였다. 이러한 선진국의 사례는 제5장에서 제시하는 지원방안을 구성

하는데 자료로 활용되었다.

구분		주요내용
제1장	서론	· 연구의 필요성 및 목적 · 연구범위 및 방법 · 선행연구 검토 및 선행연구와의 차이점
제2장	인적자본에 관한 이론적 검토	· 인적자본 이론적 검토 · 건설기능인력 훈련의 필요성
제3장	건설업 및 건설업 고용구조의 특성	· 건설업의 특성 · 건설업 고용구조의 특성
제4장	건설분야 직업훈련기관 지원현황 및 필요성	· 건설분야 직업훈련기관 지원현황 · 건설분야 직업훈련기관 지원 필요성 · 해외사례 검토 및 시사점
제5장	건설분야 직업훈련기관 지원방안	· 직업훈련기관 재정안정 지원방안 · 직업훈련기관 교육수요 확대 지원방안 · 자체 수익모델 개발방안
제6장	결론 및 정책적 시사점	· 결론 및 정책적 시사점 · 연구의 한계 및 향후과제

[그림 1-1] 연구의 체계도

제5장은 건설분야 직업훈련기관의 설립목적을 달성하기 위해서 필요한 안정적인 운영방안을 제시하고 있다. 본 보고서에서는 훈련기관의 안정적인 운영을 지원할 수 있는 방안을 세 가지 관점에서 접근하였다.

첫째, 재원의 안정적인 확보, 둘째, 직업훈련기관의 교육수요 창출방안, 셋째, 훈련기관의 자체 수익모델 개발 등이다.

제6장에서는 연구를 요약하고 결론을 제시한다. 그리고 본 연구에서 제시하는 정책적 시사점을 정리하였다. 또한 본 연구의 한계점을 제시하고 향후 연구가 필요한 사항에 대해서도 간략하게 제시하고 있다.

3. 선행연구 검토

1) 선행연구 검토 및 시사점

(1) 선행연구 검토

선행연구 검토는 직업훈련기관에 관한 연구와 직업훈련기관의 취업률에 관한 연구, 그리고 건설산업의 교육훈련에 관한 연구 등의 세 분야로 나누어 진행하였다. 첫째, 직업훈련기관에 관한 선행연구의 검토를 통해서 직업훈련기관의 역할과 기능을 분석하였다.

둘째, 취업률 제고에 관한 선행연구를 통해서 건설분야 직업훈련기관 수료자의 건설현장 진입을 촉진할 수 있는 방안에 관하여 시사점을 도출할 수 있었다.

셋째, 건설산업에 국한하여 직업훈련체계를 연구한 심규범 외(2005)의 연구에서는 건설근로자에 특화된 교육훈련에 관한 시사점을 얻을 수 있었다.

직업훈련기관에 관한 선행연구는 김병숙 외(2000)의 「공공직업훈련기관 역할 강화 방안」과 김주섭 등이 연구한 노동부(2003) 「권역별 공공직업훈련체계 구축방안」을 검토하였다. 그리고 훈련기관 수료자의 취업에 관한 선행연구는 조은상 외(2004)의 「직업훈련기관의 취업률 제

고에 관한 연구-우수기관 사례를 중심으로-」를 검토하였다. 마지막으로 건설산업의 직업훈련체계에 관한 연구로는 심규범 외(2005)의 「건설산업 교육훈련의 노·사·정 참여확대방안」을 검토하였다.

① 공공직업훈련기관 역할 강화 방안

지식기반산업 및 디지털 시대로의 변화, 그리고 이에 필요한 인력양성을 위한 공공직업훈련에 대한 점검의 필요성에 대응하기 위한 목적 및 직업훈련시장에서 공공직업훈련의 역할을 재정립 할 수 있는 방안을 제시하는 것을 연구의 목적으로 하고 있다.

공공직업훈련의 문제점을 검토하기 위하여 민간직업훈련과 비교하고 있다. 먼저 민간직업훈련의 문제점은 새로운 직종에 대한 직업투자의 미흡과 직업훈련의 부실 운영, 훈련프로그램 개발 및 적용능력 미흡, 편협한 훈련정보 제공 등으로 제시하고 있다. 반면 공공직업훈련의 문제점은 전통성 및 정체성, 훈련기관과의 연계부족, 훈련자원 부족에 대한 위기감 고조, 직업훈련기관의 운영, 경직성, 유사성, 지역특성, 재정적 지원과 방법 등을 지적하고 있다.

앞에서 제시한 공공직업훈련기관의 문제점을 개선하고 역할을 정립하기 위해서는 전통성과 정체성을 유지하고 중앙정부의 권한을 직업훈련기관에게 이양하는 방안이 필요하다는 의견을 제시하고 있다. 이와 함께 통합적인 공공직업훈련정보센터의 운영 필요성과 공공직업훈련과 민간직업훈련기관의 연계 필요성도 제시하고 있다. 그리고 직업훈련기관의 기관별·지역별 특화 및 통합도 공공직업훈련기관의 역할 정립에 필요하다는 의견을 제시하고 있다. 이밖에 객관적인 평가기준과 재정적 지원도 반드시 필요한 사항이라는 주장을 제시하고 있다.

② 권역별 공공직업훈련체계 구축방안

중앙정부가 주도하는 공공직업훈련의 비효율적인 운영방식 개선이 요구되며, 중앙집권적인 의사결정방식도 분권적인 의사결정구조로 전환이 필요하다는 점을 문제점으로 지적하고 있다.

세계화와 지역화 추세는 노동시장정책의 지역 분권화를 포함하는 것이며, 이런 측면에서 권역별 공공직업훈련체제로의 전환을 고려하여야 한다는 의견을 제시하고 있다. 그리고 권역별 공공직업훈련체제를 확립하기 위해서는 각 관련 주체의 구체적 역할과 기능을 모색하고 있다.

권역별 공공직업훈련체계의 구축방안으로는 중앙에서 권역으로의 권한 이양이 선행되어야 하며, 이러한 권한 이양은 재정지출, 인사권 등의 실질적인 이양이 담보되어야 한다. 그리고 권역 내 유관기관과의 연계 강화도 공공직업훈련체계의 내실화에 중요한 요인이라고 할 수 있다.

권역별 직업훈련체계의 연계는 권역별 직업훈련센터를 중심으로 이루어진다. 센터를 중심으로 지방자치단체와 지역 고용안정센터가 유기적으로 연계되고, 중앙정부는 지방자치단체를 지원하고 노사단체는 지방자치단체와 연계한다. 또한 기술교육대학교가 권역별 직업훈련센터를 지원하고, 지역 고용안정센터는 지역 내 대학교와 전문대학과 유기적으로 교류하는 네트워크를 구성해야 한다. 기업과 개인도 지역 고용안정센터와 유기적인 교류체계를 구성하여야 한다. 이러한 연계시스템의 운영에 의해서 권역별 공공직업훈련이 내실화될 수 있다는 의견을 제시하고 있다.

연구자는 공공직업훈련 성패의 상당부분은 일선 훈련교사에 의해서 좌우된다는 점을 강조하고, 이들에 대한 예우를 강화하여 양질의 교육이 이루어질 수 있는 기반이 마련되어야 한다는 의견도 제시하고 있다.

③ 직업훈련기관의 취업률 제고에 관한 연구-우수기관 사례를 중심으로-

IMF 금융위기 이후 직업훈련에 대규모 재정투입, 이전과는 다른 다양한 교육수요를 충족시키기 위해서 대학, 민간 및 공공직업훈련기관, 사설학원 등이 실업자 교육훈련시장에 대거 참여하였다. 이에 대한 실효성 검증의 필요성이 제기된다. 실업자 교육훈련 과정의 실효성 검증은 교육이수의 중도탈락율을 낮추는 것과 수료자의 취업률 제고로 확인할 수 있다.

이 연구는 취업률과 관련하여 교육훈련기관이 겪고 있는 문제점을 파악하고, 제도 및 기관 위주로 취업률 제고를 위해서 활용하고 있는 방안을 사례를 중심으로 소개하고 모형을 개발하는데 시사점을 제시하는 것을 연구의 목적으로 하고 있다.

1999년부터 2003년까지 실업자 재취직훈련 수료율은 전반적으로 감소하는 경향을 보이는 것으로 나타났다. 또한 직업훈련 이수자의 취업률도 낮게 나타나고 있고, 이는 실업자 재취직훈련 자체의 문제점이 중요한 요소라고 지적하고 있다.

직업훈련 이수자의 취업률이 낮은 원인을 설문조사를 통하여 분석하였다. 설문조사는 훈련과정, 훈련생 모집, 도덕적 해이, 취업지원, 기타 항목으로 구분하여 시행되었다. 훈련과정 항목에서는 수준별 모듈식 훈련이 실시되지 못한다는 응답이 상대적으로 높았다. 훈련생 모집항목에서는 훈련생이 우수한 과정과 기관에 대한 정보를 확보하기 어렵다는 응답이 높았고, 도덕적 해이는 주요한 요인이 아니라는 응답 결과가 도출되었다. 취업지원 항목에서는 고용안정센터의 역할이 미진하다는 응답이 상대적으로 높았다. 기타항목에서는 정부의 과도한 규제로 내실있는 교육훈련이 어렵다는 응답이 많이 도출되었다.

취업률 제고를 달성한 직업훈련기관의 사례로부터 시사점을 도출하고 있는데, 취업률이 높은 직업훈련기관은 취업계획에 대한 중요성을 인식하고 입소에서 수료 시까지 취업 포트폴리오 구성하여 운영하는 사례가 있었다. 특히 이 훈련기관은 계열사 인사담당자와 접촉을 통하여 채용 정보를 사전 수집하고, 취업 컨설턴트 섭외 등 취업자와 채용자간 맞춤형 작업을 시행하고 있어 우수하다는 의견을 제시하고 있다.

또한 다른 교육센터는 지역별, 규모별로 어떤 분야의 인력이 필요한지 사전조사를 의뢰하여 맞춤형 교육을 운영하고 있다. 체계적인 취업 지원을 위해서 교직원 인맥 업체, 인력은행, 상공회의소 우수기업 등 다양한 수단을 적극적으로 활용하고 있는 점도 우수한 것으로 평가하고 있다. 당해 교육센터는 조기취업 또는 수료 후 취업자의 경우 1개월 이후 근속 확인을 통하여 지속적인 근무 확인 및 이직, 퇴직자는 재취직의 기회 및 교육 등을 제공하고 있는 것으로 나타났다.

우수사례 검토를 통하여 도출된 시사점을 바탕으로 취업률 제고 모형 개발에 필요한 사항들을 제시하고 있다. 이에 포함되는 사항들은 ‘직업훈련 프로그램 홍보의 다양화 및 강화’, ‘직업훈련생 모집절차의 체계화’, ‘훈련프로그램의 질 관리’, ‘취업상담 및 지원서비스 제공’, ‘사후관리’ 등이다.

④ 건설산업 교육훈련의 노·사·정 참여확대방안

건설산업에서 교육훈련이 저조한 원인을 분석하고 노·사·정의 교육훈련 참여촉진을 확대할 수 있는 방안을 모색하는 것을 연구의 목적으로 한다. 건설산업에 청년층 유입이 부진한 원인을 제시하고, 이를 개선할 수 있는 방안을 제시한다. 이러한 방안의 구체적인 수단으로 청년층을 체계적으로 육성할 수 있는 교육훈련체계를 구축하고 운영할 수 있

는 실천방안을 제시하고 있다.

건설산업에서 교육훈련이 부진한 원인을 근로자, 사업주 및 사업주단체, 정부 등의 주체별로 구분하여 제시하고 있다. 먼저 근로자는 직업전망 부재와 교육의 현장성 미흡, 교육훈련 이수와 자격증 취득에 대한 인센티브가 제공되지 않기 때문에 교육훈련에 대하여 부정적이다. 사업주 및 사업주단체에서 기인하는 요소는 개별기업 중심의 교육훈련제도에 부담이 있고, 기존 비공식적인 숙련방식에 대한 막연한 기대를 갖고 있다는 것을 지적하고 있다. 사업주 및 사업주단체에서 비롯되는 원인을 해소하기 위해서는 산업차원의 교육훈련체계 구축과 정책당국의 제도적인 지원이 필요하다는 점을 제시하고 있다. 정부에서 파생되는 요소는 교육훈련 기능이 분산되어 운영되고 있어 실효성 및 효과가 낮다는 점을 지적하고 있다.

이러한 문제를 개선할 수 있는 방안은 노·사·정이 교육훈련체계에 참여를 확대하는 것이며, 이를 위해서 직업전망 제시, 교육훈련의 현장성 제고, 건설산업의 특성을 반영한 교육훈련체계 구축, 그리고 건설산업 차원에서 교육훈련 및 자격체계를 전담할 수 있는 기구가 마련되어야 한다는 주장을 제시하고 있다.

직업전망 제시를 위해서는 자격증 및 경력을 활용할 수 있는 방안이 필요한데, 이러한 방안으로 기능사, 산업기사, 기능장 자격을 활용할 수 있는 체계가 필요하다는 의견을 제시하고 있다. 교육훈련의 현장성 제고를 위해서는 건설관련 공교육과 현장을 연계하는 방안이 필요하다는 주장을 제기하고 있다.

건설현장의 직무에 기초하여 직종 및 직급체계를 분류하는 방안을 검토하는 것이 요구되며, 노·사·정이 교육훈련에 참여할 수 있는 전담 기구가 설치되어야 한다는 점을 지적하고 있다. 이와 관련되는 재원은 고용보험기금을 활용하는 것이 타당하다는 의견도 제시하고 있다.

(2) 선행연구의 시사점

첫째, 교육훈련의 현장성 제고를 통해서 현장에서 필요로 하는 기능을 보유한 인력을 육성하여야 한다. 기능인력을 양성하는 훈련기관의 기능을 극대화하기 위해서는 현장성 있는 기능교육이 이루어져야 한다. 이를 위해서는 현장경험이 풍부한 기능장을 외부강사로 초청하여 훈련의 일정부분을 담당하도록 할애하는 방안이 모색되어야 할 것으로 판단된다. 기능장은 기능인력의 최고급 자격으로 건설현장의 구체적이고 세부적인 사항에 대해서 교육이 가능하다. 또한 교육생들이 비전을 확립하는데도 긍정적인 파급효과를 기대할 수 있다.

둘째, 강사에 대한 인센티브가 제공되어야 한다. 건설분야에 처음 입문하는 교육생들의 교육훈련의 성패는 강사의 역량에 의하여 좌우된다고 할 수 있다. 현장경험과 이론을 겸비한 우수한 강사진이 구축되어야 한다. 이를 위해서는 우수한 강사를 확보하고 유지할 수 있도록 인센티브 제공이 이루어져야 한다.

셋째, 정보 비대칭의 문제 해결방안이 필요하다. 교육훈련기관의 실효성 제고를 위해서는 교육훈련 이수자들이 현장에 진입하고, 이들이 보유한 기능이 현장의 수요에 부합하여야 한다. 이를 위해서는 건설현장의 환경변화 및 인력수요 등을 예측하고, 이를 반영하여 교육생을 모집하고 교육하여야 한다. 이처럼 사업주와 교육생 또는 훈련기관 간 발생하는 정보비대칭 문제를 해소하기 위해서는 현장과 훈련기관 간 연계가 강화되어야 한다.

넷째, 취업률 제고와 교육훈련 수요자를 장기간 산업 내에 존속하도록 하기 위한 모색이 교육생 모집단계부터 고려되어야 한다. 건설분야 훈련기관에서 훈련을 이수하고 있는 교육생들은 잠재적으로 건설현장에 진입하려는 인력이다. 이들을 산업 내에 원활하게 진입시키고 장기적으

로 산업 내에 존속시키기 위해서는 훈련단계부터 포트폴리오를 구성하는 것이 필요하다. 이를 통해서 스스로 직업전망을 설계할 수 있고, 자기개발을 유도할 수 있다.

다섯째, 취업률 제고를 위한 네트워크 구축과 교육훈련 수료자에 대한 취업 후 관리방안이 필요하다. 회원사를 비롯하여 강사진의 인맥을 활용한 취업지원체계 구축이 필요하다. 그리고 교육생에게 다양한 취업 정보를 제공할 수 있도록 적극적인 취업지원책이 구체적으로 수립되어야 한다.

여섯째, 건설근로자가 교육훈련에 이수를 긍정적으로 인식할 수 있는 지원 필요하다. 교육훈련기관에서 교육을 받고 있는 교육생들이 교육이수에 따른 혜택과 기능사자격 취득이 혜택이 된다는 것을 실감할 수 있도록 제도적으로 지원이 이루어져야 한다.

일곱째, 사업주 및 사업주단체도 교육훈련에 대한 투자가 이루어질 수 있도록 적극적인 지원이 필요하며, 교육훈련 수료자를 채용하는 것이 경영에 도움이 되도록 제도적인 유인책을 제공하는 방안이 마련되어야 한다.

2) 선행연구와의 차이점

본 연구가 선행연구와 구별되는 차이점은 크게 세 가지로 제시할 수 있다. 첫째, 사업주단체가 운영하는 직업훈련기관을 대상으로 연구가 이루어진 것이다. 건설분야의 직업훈련교육을 수행하는 기관의 성격에 따라 공공부문이 운영하는 기관과 민간이 운영하는 학원 등이 있다. 그리고 앞의 두 형태의 중간정도에 비영리단체인 사업주단체가 운영하는 훈련기관이 있다. 사업주단체는 사업자가 양질의 노동력을 확보하기 위해서 직업훈련기관을 운영하고 있다. 이 기관을 대상으로 연구가 이루어

진다는 점에서 선행연구와 차이를 갖는다.

둘째, 건설분야의 직업훈련기관만을 대상으로 연구가 이루어졌다는 점이다. 선행연구 중에서 건설분야만을 한정하여 직업훈련기관을 연구한 사례는 없는 것으로 파악된다. 본 연구는 건설분야에 한정하여 구체적으로 연구를 수행한다는 점에서 선행연구와 차이가 있다. 또한 본 연구의 주요한 연구대상이라고 할 수 있는 전문건설공제조합이 설립한 기술교육원의 안정적인 운영방안을 재정과 교육생의 두 분야로 나누어 접근하고 있는 점도 선행연구와 구별되는 차이점이라고 할 수 있다. 이러한 접근에 의해서 기술교육원이 지원을 요구할 수 있는 논거와 기술교육원의 자체적인 안정화방안을 구분하여 제시하고 있는 점도 특징이라고 할 수 있다.

셋째, 직업훈련기관 이수자의 현장진입방안을 연계하여 연구를 진행하였다는 것이다. 직업훈련기관이 교육수요를 창출하여 안정적으로 운영되고 재원이 확보되기 위해서는 훈련 수료자의 취업이 활성화되어야 한다. 특히 건설분야는 산업에 진입하는 수가 감소하는 추세를 보이고 있기 때문에 훈련 수료자의 건설현장 유입이 더욱 절실하게 요구되고 있다. 이러한 점을 고려하여 건설분야 직업훈련기관 수료자의 건설현장 진입을 촉진할 수 있는 방안을 모색하고 있다. 훈련 수료자의 건설현장 진입촉진 방안으로는 근로자의 다기능화와 제도적인 개선방안을 제시하고 있다.

<표 1-1> 선행연구와 본 연구의 차이점

연구자	연구목적	연구방법	주요 연구내용
김병숙 외(2000)	· 지식기반산업 및 디지털 시대에서 요구되는 공공 직업훈련 점검하고 역할을 재정립, 공공직업훈련의 역할 강화방안 제시	· 문헌연구 · 면담조사	· 공공직업훈련의 문제점 검토를 통하여 역할 정립방안 제시 · 공공직업훈련기관 역할 정립을 위해서는 통합적인 공공직업훈련정보 센터의 운영 필요, 기관별 및 지역별 통합 필요, 객관적인 평가기준 등이 마련되어야 함
김주섭 외(2003)	· 중앙정부 주도의 공공직업훈련의 비효율을 개선하기 위해서는 권역별 공공직업훈련체제로의 전환 필요하며, 이에 요구되는 각 주체의 구체적 역할과 기능 모색	· 문헌연구 · 사례연구	· 권역별 공공직업훈련체제를 위해서는 중앙정부의 권한 이양 필요 · 권한 이양은 실질적으로 이루어져야 하며, 인사권, 재정권 등이 담보되어야 함 · 권역별 직업훈련체제의 중심적인 역할은 권역별 직업훈련센터가 담당하고, 이를 중심으로 지자체, 노사관계 지역내 대학 등 연계 필요
조은상 외(2004)	· IMF 이후 실업자 직업훈련에 대규모 예산 투입되었고, 직업훈련 실효성 검증의 필요성 제기되고 있는 실정에서 취업률 우수한 훈련기관 사례에서 시사점 도출하여 취업률 제고에 관한 자료 제공 목적	· 문헌연구 · 설문조사 · 면담조사	· 직업훈련기관의 실효성은 교육 이수 중 중도탈락율을 낮추는 것과 수료자의 취업률 제고로 평가할 수 있음 · 우수사례 검토를 통하여 도출된 시사점을 중심으로 취업률 제고에 필요한 요소 제시, 이러한 요소에는 직업프로그램 홍보 다양화 및 강화, 훈련생 모집절차의 체계화, 프로그램 질 관리, 취업상담 및 지원서비스의 제공과 교육수료생의 사후관리 등
심규범 외(2005)	· 건설산업에서 교육훈련이 저조한 원인 분석, 이를 개선하기 위한 방안으로 노·사·정의 교육훈련 참여를 촉진할 수 있는 방안 모색	· 문헌연구 · 사례연구 · 전문가회의	· 건설산업에서 청년층을 체계적으로 육성할 수 있는 교육체계 구축, 운영할 수 있는 실천방안 제시 · 근로자, 사업주 및 사업주단체, 정부의 실천방안 및 지원방안 제시 · 건설현장 직무에 기초한 직종 및 직급체계 도입 및 고용보험기금 활용의 필요성 제시
본 연구 (2009)	· 건설분야 직업훈련기관의 안정적 재원확보방안 및 훈련수요 창출방안 모색 · 건설분야 직업훈련기관 수료자의 건설현장 진입을 촉진할 수 있는 제도 개선방안 모색	· 문헌연구 · 면담조사	· 기술교육원의 안정적 재원확보 방안 제시 · 교육생 확보 및 교육수요 창출 방안 제시 · 기술교육원 자체적인 수익모델 제시 · 기술교육원의 자체적인 안정화방안과 외부의 안정화 지원방안을 구분하여 제시

1. 인적자본이론 검토³⁾

인적자본이론(human capital theory)⁴⁾은 노동의 질적 차이로 인하여 발생하는 근로자 간 소득차이를 설명하는 대표적인 이론이다. 어떤 근로자는 숙련된 기술자로서 전문적인 업무를 수행하는 반면 어떤 근로자는 단순한 업무만을 수행한다. 이러한 생산성의 차이는 동일한 생산현장에서도 발생하게 되는데, 근로자의 숙련도에 따라 발생하게 된다. 이러한 근로자의 숙련도 차이는 학력, 경험 등에서 비롯되며, 이러한 차이가 발생하는 요인을 설명하는 이론이 인적자본이론이다.

인적자본이란 근로자가 갖고 있는 기능과 지식 및 자질을 의미하며, 그의 일을 통한 소득획득 능력을 나타낸다(박덕제 외, 2007). 경영자가 이윤을 창출하기 위해서 기계장비 등에 투자를 하는 것과 유사하게 근로자도 근로소득을 제고하기 위해서는 자신의 능력이 향상되도록 투자를 하여야 한다.

근로자의 개인적 관점에서 인적자본은 근로자가 종사하는 업종에 따라 차이가 발생한다. 그러나 인적자본이론에서는 대부분의 업종에 공통적으로 적용되는 인적자본 투자로 교육, 현장훈련, 이주, 건강유지, 정보수집 등의 다섯 가지를 들고 있다.

3) 박덕제 외(2007), 현대의 노동문제, pp.39-42의 내용을 요약하여 정리하였다.

4) 1950년 말부터 미국의 노동경제학 연구에서 도입되기 시작한 개념이다. 인적자본 이론은 인간을 투자에 의하여 경제적 가치 또는 생산성 증대가 가능한 자본으로 인식한다. 이러한 인적자본이론은 1950년대 말 이전에도 개념이 활용되고 있었다. 아담 스미스는 많은 노동과 시간을 투입하여 더 높은 훈련과 기술을 획득한 사람은 고가의 기계와 비유될 수 있다고 했다. 인적자본이론은 슈츠(Schultz)와 벡커(Becker) 등에 의하여 정교한 이론으로 정립되었다.

인적자본 가운데 교육은 대표적으로 근로자의 능력을 신장시킬 수 있는 수단으로 인식되고 있다. 그리고 근로자의 능력신장은 생산성 제고로 연계되기 때문에 인적자본이론에서 교육은 매우 중요하게 인식되고 있다.

현장훈련(on-the-job-training)은 근로자가 종사하고 있는 현장에서 훈련을 통해서 기능도와 숙련도가 향상되는 것이라고 할 수 있다. 생산현장에서 근로자에게 요구되는 기능과 숙련도는 교육만으로 달성될 수 없다. 따라서 현장훈련의 필요성이 크며, 현장훈련은 취업 이후의 훈련을 통한 인적자본 투자라고 할 수 있다.

이주는 지역에 따라 상이한 노동시장의 상황에서 비롯된다고 할 수 있다. 이주를 통하여 근로자는 노동수요가 많은 지역에서 보다 높은 기대소득을 얻을 수 있다. 이 경우 근로자와 가족의 이주비용은 인적자본 투자에 해당한다고 할 수 있다.⁵⁾

정보수집은 근로자가 자신의 능력과 숙련도를 제공하여 보다 많은 소득을 얻을 수 있는 직장 찾기(job search)를 원하는 과정에서 나타난다. 그리고 이를 위해서는 정보를 수집하는 과정이 필요하고, 이러한 과정에서 비용이 발생하게 된다. 이러한 비용은 인적자본 투자로 인식될 수 있다.

건강유지도 근로자의 인적자본 투자의 한 형태로 이해할 수 있다. 근로자의 건강상태는 생산성과 직결된다. 따라서 건강유지를 위한 근로자의 노력은 인적자본 투자의 일종이라고 할 수 있다.

이러한 다섯 가지 인적자본 투자 중 가장 일반적인 형태의 인적자본은 교육이라고 할 수 있다. 교육은 외부성(externality)이 매우 큰 특성이

5) 이와 유사한 측면에서 고용보험에서는 실업자가 일정한 거리를 초과하는 원격지로 이주하여 취업하는 경우 이주에 소요되는 비용의 일부를 보전하는 제도를 시행하고 있기도 하다. 이러한 지원제도는 근로자의 인적자본 투자에 대한 보전으로 이해할 수 있다.

있어 사회 전체의 생산성을 증대시킬 수 있는 수단이다. 교육의 외부성은 정부와 지방자치단체가 재원을 투자할 수 있는 근거라고 할 수 있다으며, 이런 전제에서 의무교육 등이 이루어지고 있다.

현장훈련(on-the-job-training)도 중요한 인적자본투자의 수단이 된다. 현장훈련은 일반인적자본과 기업특수인적자본(firm specific human capital)으로 구분할 수 있다. 일반인적자본은 어떤 기업 또는 어떤 산업에서도 적용될 수 있는 범용지식이라고 할 수 있다. 반면 기업특수인적자본은 특정한 기업 또는 산업에서만 활용되는 지식이라고 할 수 있다.

일반인적자본은 범용지식의 성격을 갖기 때문에 근로자가 현재 근무하는 회사 또는 산업에서 이탈하더라도 다른 분야에서 활용이 가능하다. 따라서 이러한 지식에 대한 투자에 대해서 사업주는 소극적일 수밖에 없다.

그러나 기업특수인적자본은 특정 기업 또는 산업에서 활용되어 생산성을 높일 수 있는 지식이므로 사업주는 비용부담이 수반되는 투자에서 일반인적자본에 대한 투자에 비해 적극적일 수 있다. 또한 기업특수인적자본을 갖고 있는 근로자는 특정 기업 또는 산업에서 더 높은 생산성을 올릴 수 있기 때문에 해당 기업 또는 산업에서 이탈하지 않고 종사할 유인이 커지게 된다.

인적자본은 일반인적자본과 기업특수인적자본으로 구분되기 때문에 각각의 인적자본 축적에 소요되는 비용부담 주체도 구분된다. 즉 일반인적자본은 근로자의 개인적인 투자에 의해서 이루어지고 있는 것이 일반적이며, 특수인적자본은 사업주의 비용부담이 가능하게 된다.

인적자본이론은 인적자본투자를 통해서 생산성 제고가 가능하다는 암묵적인 가정을 전제하고 있다. Spence 등은 이러한 인적자본의 가정에 의문을 제기하기도 하였다. Spence는 근로자의 교육훈련은 생산성과 무관하고, 단지 근로자가 정보비대칭 상황에서 자신의 숙련도 또는 능력

을 나타내기 위한 수단(signal)에 불과하다는 주장을 제시하기도 하였다.⁶⁾ 그러나 일반적으로 교육훈련과 생산성 제고는 연관이 있는 것으로 인정되고 있다. 한국직업능력개발원이 2007년 직업훈련기관을 대상으로 평가한 결과에 의하면 직업훈련기관 수료자의 훈련 전과 훈련 후 임금에 변화가 있는 것으로 나타나고 있다.

<표 2-1> 평가등급과 취업한 훈련생들의 임금변화

(단위: 원, %)

등급	2004년			2006년		
	훈련 전	훈련 후	상승률	훈련 전	훈련 후	상승률
A	924,807	1,038,162	12.8	923,611	1,009,996	9.1
B	902,985	1,000,250	11.8	915,404	1,046,004	14.4
C	898,446	975,973	11.1	888,222	998,269	9.1
D	888,976	983,150	13.1	873,810	1,004,162	12.1
E	1,025,851	1,069,135	11.7	902,699	1,021,566	11.4

주: 등급은 한국직업능력개발원이 직업훈련기관을 평가하여 등급을 부여한 결과임.

자료: 박천수(2008), 직업능력개발 훈련기관 평가와 시사점, 직업과 인력개발, 2008 봄호, p.39에서 재인용.

직업훈련에 관한 성과는 호주의 사례에서도 제시되고 있다. 호주는 1990년대 직무능력중심의 훈련(competency-based training)으로 개혁이 성공적으로 추진되었다. 이러한 개혁이후 호주 고용주의 직업훈련에 대한 만족도는 지속적으로 증가하고 있는 것으로 나타났다.

호주의 사례는 직업훈련을 이수한 훈련생들에게도 긍정적인 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. TAFE(Technical and Further Education)를 수료한 훈련생은 교육훈련 이전보다 고용기회 확대 또는 추가적인 교육을 받은 비중이 약 12% 증가한 것으로 나타나고 있다. 또한 훈련

6) M. Spence(1973), job market signaling, quarterly journal of economics, vol 87 issue 3, pp.355-374는 노동시장에 정보의 비대칭을 도입한 연구로서 의의가 크다고 할 수 있다.

이수 후 보다 숙련도가 요구되는 직종으로 옮긴 비중도 높다는 결과를 제시하고 있다.

<표 2-2> 고용주의 직업훈련에 대한 만족도(호주 사례)

구분	(단위: %)		
	1995	1997	1999
직업훈련시스템이 고용주의 필요에 부합하는 숙련을 지닌 훈련생을 배출해내고 있다고 생각함	56	65	69
훈련이 근로자의 생산성증대를 가져오고 있음	72	73	74
전체적인 만족도	-	78	83

자료: 채창균(2001), 호주의 직업훈련 동향, HRD Review, 제4권 5호, 한국직업능력개발원.

강순희 외(2000)의 연구결과도 직업훈련경험과 취업상태는 유의한 양(+)의 관계를 갖는 것으로 보고하고 있다. 국내의 직업훈련기관에서 직업훈련을 이수한 근로자도 취업의 가능성이 높으며, 이러한 결과는 직업훈련의 필요성에 관한 실증적인(empirical) 증거라고 할 수 있다.

2. 건설기능인력 훈련의 필요성

인적자본투자의 생산성 제고효과는 건설근로자의 교육훈련에도 적용된다고 할 수 있다. 특히 건설업은 다중이 이용하는 시설을 공급하는 특성을 갖고 있기 때문에 파급효과가 더욱 크게 발휘될 수 있는 분야라고 할 수 있다.

건설업의 일반적인 생산방식이 계획·관리기능과 시공기능이 별도로 운영되기 때문에 기능인력 훈련은 시공품질 개선에 기여할 수 있을 것으로 판단된다. 이러한 건설기능인력 훈련의 필요성은 건설산업 측면의 필요성과 사업주 및 근로자 측면의 필요성으로 구분하여 검토해 볼 수 있다.

1) 건설산업 측면의 필요성

건설산업 측면에서는 양질의 생산물 공급목적에서 기능인력 훈련의 필요성이 있다. 산업 내에 숙련근로자가 풍부하게 있어야 효과적인 생산물을 공급할 수 있다. 그리고 고품질 생산물을 공급함으로써 건설산업의 지속적인 성장이 가능하다.

이외에도 현장기능인력의 교육훈련을 통해서 산업재해를 줄일 수 있고, 이를 통하여 건설산업의 이미지 개선도 기대할 수 있다. 그리고 이러한 효과들을 바탕으로 기간산업으로서 건설산업의 역할을 수행·유지할 수 있다.

(1) 건설 생산물 품질 제고

건설업은 노동의존도가 높은 산업의 특성을 갖고 있기 때문에 우수한 기능인력의 충분한 확보가 전제되어야만 양질의 생산물 산출이 가능하다. 그런데 건설생산에서 직접 시공에 종사하는 근로자는 대부분 임시직 또는 일용직의 형태로 근로를 제공하고 있다. 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. 이들의 숙련도에 따라 건설 생산물의 품질이 결정된다고 할 수 있다. 이러한 측면에서 건설기능인력 교육훈련의 필요성이 매우 크다고 할 수 있다.

<표 2-3> 건설근로자 성별·종사상 지위별 분포(2008년 5월 기준)

(단위: 천명, %)

구분	계(세로 비)	상용직	임시직	일용직
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 2-4> 건설업 종사자수 현황(2007년말 기준)

(단위: 명, %)

구분	전체	종합건설업	전문직별공사업
계	1,727,536 (100.0)	576,381 (100.0)	1,151,155 (100.0)
피고용자	1,722,307 (99.7)	576,323 (100.0)	1,145,984 (99.6)
사무직 및 기타	218,977 (12.7)	76,458 (13.3)	142,519 (12.4)
생산종업원-상용직	467,385 (27.1)	186,744 (32.4)	280,641 (24.4)
기술자	343,709 (19.9)	168,225 (29.2)	175,484 (15.2)
기능공	123,676 (7.2)	18,519 (3.2)	105,157 (9.1)
생산종업원-임시직(임시종사자)	1,035,945 (60.0)	313,121 (54.3)	722,824 (62.8)
사업주 및 무급종사자	5,229 (0.3)	58 (0.0)	5,171 (0.4)

자료: kosis.

(2) 산업재해 예방

생산현장에 종사하는 근로자의 대다수를 차지하는 임시직·일용직 근로자는 건설업에 진입하기 이전 별도의 기능교육 및 안전교육 등의 직업교육을 이수하지 못하고 있다. 과거부터 건설근로자는 별다른 기능이 없는 근로자들이 취업할 수 있는 직종으로 잘못 인식되어 왔으나, 실제

로 건설업은 작업환경이 외부에 노출되어 있고 고소작업이 많기 때문에 산업재해의 위험이 높은 직종이다. 이로 인하여 산업재해가 많이 발생하고 있으며, 중대재해의 비중도 높은 것으로 알려지고 있다. 건설업은 산업에 처음 진입하는 근로자들에게 보다 체계적인 훈련의 필요성이 큰 산업이라고 할 수 있다.

<표 2-5> 산업별 재해현황 비교(2007년말 기준)

(단위: 명, %)

구분	2007. 12월말		
	근로자수	재해자수 (사망자)	재해율 (사망만인율)
총계	12,528,879	90,147 (2,406)	0.72 (1.92)
광업	16,105	1,593 (436)	9.89 (270.72)
제조업	3,095,377	34,117 (605)	1.10 (1.95)
건설업	2,887,634	19,050 (630)	0.66 (2.18)
전기가스, 수도업	53,984	121 (6)	0.22 (1.11)
운수창고, 통신업	697,833	4,736 (166)	0.68 (2.38)
기타산업	5,777,946	30,530 (563)	0.53 (0.97)

그러나 건설근로자의 직업훈련의 필요성에도 불구하고 건설분야 직업 훈련은 매우 미흡한 수준에 머물고 있다. <표 2-6>에 제시되어 있는 것처럼 훈련기관이나 기능학교 등을 통해서 기능을 습득한 숙련공의 비중은 7.0%에 불과하다. 이처럼 체계적인 훈련과정을 이수한 후에 진입이 이루어지지 못하고 있기 때문에 산업재해, 시설물의 품질제고에 부정적인 영향을 미치는 것으로 판단된다.

<표 2-6> 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.

(3) 장기적인 산업기반 유지

건설분야 직업훈련기관에서 제공하는 교육훈련 프로그램은 건설산업에 종사하기 위한 인력을 양성하거나 산업에 종사하는 근로자의 재교육이 대부분이다. 그리고 이러한 교육 프로그램은 다른 산업에서는 활용되기 어려운 것이라고 할 수 있다. 건설산업에서만 활용할 수 있는 교육훈련이 이루어지고 있고, 이러한 교육훈련의 성과는 건설산업과 사업주에게 긍정적으로 작용한다. 따라서 산업차원의 교육훈련 필요성이 제기되는 것이라고 할 수 있다. 또한 건설근로자는 고정된 생산현장의 부재로 이동성이 크다는 점을 고려하더라도 건설산업 차원에서의 교육훈련의 필요성이 인정될 수 있다.

건설분야 교육훈련기관에서는 건설산업에서 필요로 하는 교육훈련이 이루어지고 있기 때문에 교육 수료자는 건설산업에 진입하거나 존속할 가능성이 높은 대상이라고 판단할 수 있다. 이들은 노동의존도가 강한 건설산업의 장기적인 유지와 성장을 위해서도 반드시 필요하다.

2) 사업주와 근로자 측면의 필요성

(1) 사업주 측면의 필요성

건설업자에게 노동은 가장 기본적인 생산수단이라고 할 수 있다. 특히 노동의존도가 큰 산업에서 효율적인 생산을 위해서는 숙련노동의 중요성은 매우 크다고 할 수 있다. 생산요소로서 노동이 중요하기 때문에 숙련근로자를 다수 보유하고 있는 건설업자는 효율적인 시공을 통해서 이윤을 획득할 수 있고, 이를 바탕으로 경영의 계속성이 보장된다고 할 수 있다. 즉 숙련근로자는 노동의 생산성이 높기 때문에 시공에 투입되는 비용을 절감하고 이윤을 확보할 수 있는 조건이 된다.

숙련 근로자를 확보하기 위해서는 교육훈련의 필요성이 매우 크다. 현실적으로 건설현장에서 숙련이 이루어지고 있는 양상은 작업과정을 통해서라고 할 수 있다(〈표 2-6〉 참조). 그러나 이러한 숙련방식은 효율적이라고 할 수 없다. 숙련이 이루어지는 과정에서 발생하는 재해와 효율의 저하 등을 고려하면 직·간접적인 비용이 수반된다고 할 수 있다. 이러한 비용을 절감하고 생산의 효율성을 제고하기 위해서는 산업에 진입하기 이전단계에서 교육훈련이 필요하다.

(2) 근로자 측면의 필요성

근로자에게 숙련도 향상은 자신의 가치를 제고할 수 있는 가장 직접적인 수단이다. 숙련도 제고를 통해서 임금을 상승시킬 수 있고, 이를 바탕으로 장기간 산업 내에서 활동할 수 있다. 그리고 인적자본 투자에 해당하는 교육훈련을 통해서 특수한 기능을 습득한 근로자는 고용의 안정성을 높일 수 있다. 즉 어떤 근로자가 해당 산업(업종) 또는 기업에서

반드시 필요로 하는 기능을 보유하고 있다면 기업은 특수한 기능을 보유하고 있는 근로자를 정규직 고용의 형태로 전환할 가능성이 크다는 것이다.⁷⁾ 건설업에 종사하는 근로자로서는 직업전망을 가질 수 있는 수단이 될 수 있다.

건설업에 종사하는 근로자는 계절적인 요인에 의해서 실업을 겪게 되며, 공사가 진행중인 현장에서도 공종에 따라 다른 현장으로 이동하는 경우가 많다. 건설공사의 진행이 공종에 따라 진행되기 때문이다. 이러한 특성으로 인하여 일시적으로 실업이 발생할 수 있다. 즉 근로자가 보유하고 있는 기능의 공종이 끝나고 다른 현장으로 곧바로 연계되지 못하는 경우 일시적으로 실업상태에 처하게 된다.

근로자가 2개 이상의 기능을 보유하는 경우 시간적인 불일치로 인하여 발생하는 실업을 최소화하고, 근로시간을 연장시킬 수 있는 수단이 ‘다기능화⁸⁾’ 라고 할 수 있다. 즉 단일기능만을 보유한 근로자는 자신이 보유한 기능을 활용할 수 있는 현장을 찾아서 계속 이동하거나 실업에 처하게 되나, 2개 이상의 기능을 보유한 다기능 근로자는 동일한 현장에서 더 오랜 기간 노동력을 제공할 수 있고, 일시적인 실업의 상태도 줄일 수 있다. <표 2-7>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 하나로서 다기능인력 활용이 증대될 것으로 예상하고 있다. 이 보고서에 의하면 다기능인력은 평균고용기간이 증가되는 효과가 있는 것으로 보고되었다. 2기능 보

7) M. Hashimoto는 기업특수인적자본(firm specific human capital)은 정규직과 비정규직 고용을 결정하는 중요한 요소라고 주장하고 있다. Hashimoto는 기업특수인적자본은 기업에서 필요한 인적자본이며 특수한 장비작동법 등을 의미하고 현장훈련(on-the-job-training)을 통해서 이루어진다고 한다.

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

유인력은 평균 약 18일, 4기능 보유인력은 평균 약47일의 고용증가효과가 있는 것으로 제시하고 있다.

이처럼 건설근로자가 다양한 기능을 갖추면 고용기간의 증가를 예상할 수 있다. 이러한 다기능화는 건설분야 교육훈련기관이 역할할 수 있는 분야라고 할 수 있다.

<표 2-7> 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
	4기능인력	35.4	4.7
	최다기능인력 (이론적 한계)	45.8	6.2

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

1. 건설업 생산의 특성

1) 건설업의 특성

건설업은 다른 산업과 구별되는 특성이 있다. 건설산업의 특성은 고용구조에도 영향을 미치게 되고, 고용구조의 특성은 훈련기관과도 연관성을 갖는다. 따라서 건설분야 직업훈련기관에 관하여 연구하기 위해서는 건설업의 특성과 건설업 고용구조의 특성에 관하여 검토하는 과정이 필요하다.

건설업의 특성은 생산형태 및 산업조직적인 특성, 시설물의 재화적인 특성, 거래의 특성 등으로 구분된다. 이들 세 가지 특성을 세분화하면 종합산업, 수주산업, 옥외생산, 부동산성, 이질성, 공공성, 고가성, 고정성, 수요동기의 다양성, 스톡중심 시장, 정부의 개입, 수요공급의 시차, 소유권과 사용권 시장의 분리 등이다.

세부적인 특성 중 상대적으로 고용구조에 영향을 미치는 요인은 수주산업, 옥외생산, 부동산성 등이다. 수주에 의해서 생산이 시작되기 때문에 생산비구조가 다른 산업과 다르다. 즉 수주를 하지 못하면 고정비용만 소모되는 구조이므로 고정비용을 최소화하기 위한 목적에서 정규고용보다 임시직 및 일용직 고용의 형태가 많다. 건설 시설물은 옥외의 고정된 장소에 건립되기 때문에 고정성을 갖게 된다. 이러한 고정성은 생산시설을 고착화시키지 못하는 특성으로 나타난다. 이에 따라 건설업은 산출물 공급을 위한 고정된 생산공장 등의 시설을 보유하지 못하고 공

급되는 시설물이 소재하는 장소에 직접 공급이 이루어진다. 근로자의 이동성이 수반되게 되는 가장 큰 원인이라고 할 수 있다. 생산이 옥외에서 이루어진다는 것은 기온과 일기 등의 영향을 직접적으로 받는 것을 의미한다. 이에 따라 옥외에서 생산활동을 하기 어려운 기상조건 또는 기온이 낮은 경우 작업이 이루어지지 못한다.

<표 3-1> 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

2) 건설업 생산체계의 특성

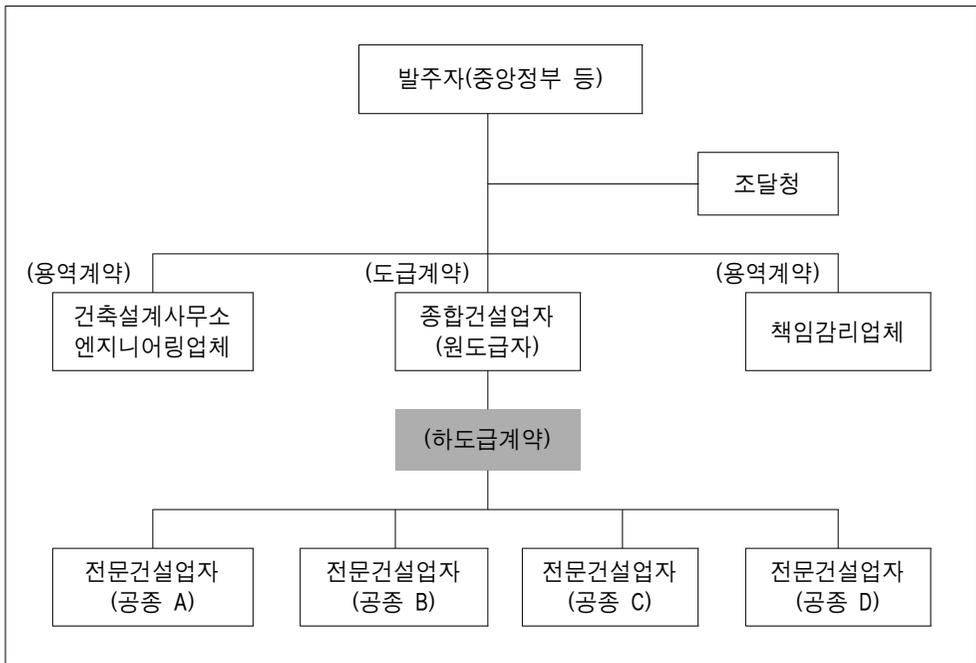
생산체계는 자원을 투입(input)하여 산출(output)물을 생산하는 과정이라고 할 수 있다. 즉 투입에서 산출이 이루어지는 전 과정을 생산체계라고 할 수 있다. 이를 건설에 대입하면 건설생산은 기획에서 출발하여 건설시설물이 완성되는 전 과정을 포괄하는 것으로 이해할 수 있다.

현행 건설생산체계 하에서는 건설생산에 참여하는 참여주체의 역할이 상호배타적이다. 건설시설물은 기획단계에서 출발하여 시공과정을 통해서 시설물이 완공되는 단계로 구성되는데, 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.⁹⁾ 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.

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 하도급자로 구분되는 수직적인 생산구조를 이루게 된다. 대부분은 종합건설업자가 원도급자가 된다. [그림 3-1]에 제시되어 있는 형태가 일반적인 건설공사의 생산구조이다.

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



[그림 3-1] 현행 건설생산체계의 기본 골격

대한건설협회가 제공하는 종합건설업체의 완성공사 원가구성분석 자료에 의하면 하도급의 비중이 지속적으로 증가한 것으로 나타나고 있다(<표 3-2> 참조). 1985년 종합건설업체의 하도급 비중은 27.18%에서 2007년에는 56.62%로 2배 이상 증가한 것으로 나타나고 있다.¹⁰⁾ 건축공사와 토목공사를 구분하는 경우 토목공사가 하도급 비중이 상대적으로 높은 것으로 나타나고 있다.

10) 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 재료비 등이 차지하기 때문이다.

<표 3-2> 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.

하도급방식¹¹⁾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 없는 구조는 시공실적을 충족하여야 하기 때문이기도 하다. 즉 다음 연도

11) 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.

의 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 고정비용의 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. 건설업 고용구조의 특성¹²⁾

1) 임시·일용직 고용

건설업에서 고용의 특성은 먼저 남자의 비중이 매우 높다는 것과 일용직과 임시직의 비중이 높다는 것을 들 수 있다. 그리고 임시직과 일용직은 사업체 규모가 작을수록 비중이 높은 것으로 나타나고 있다.¹³⁾ 이는 업체 규모가 영세할수록 비용절감 등의 이유로 임시·일용직 근로

12) 건설업 고용구조 특성에 관한 내용은 박광배 외(2009), 고용안정 및 능력개발 지원제도 개선방안, 대한건설정책연구원, pp.32-44의 내용을 정리하였다.

13) 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.

자를 많이 활용하고 있는 것으로 판단된다.

계약의 형태도 서면계약과 구두계약 등으로 이루어지고 있으며, 서면 계약의 형태도 비교적 단기간인 것으로 나타나고 있다. <표 3-3>과 <표 3-4>에 건설근로자 중 서면계약을 체결하는 근로자의 근무일수와 근로 형태에 관한 설문조사 결과를 제시하고 있다. 이 결과에 의하면 서면계약일수는 30일(38.5%)과 20일(26.9%) 계약의 비중이 높은 것으로 나타나고 있다.

전문건설업자가 서면계약을 체결하는 근로자 유형은 팀·반장과 기공을 대상으로 서면계약을 체결하는 비중이 상대적으로 높게 나타나고 있다.¹⁴⁾ 전문건설업자는 상대적으로 숙련 근로자와 서면계약을 체결하고 있는 것으로 판단할 수 있다. 또한 건설현장에서 이루어지는 생산방식이 팀·반장을 기반으로 하여 이루어진다는 것을 의미하기도 한다. 즉 전문건설업자는 팀·반장과 계약을 체결하고, 팀·반장이 근로자를 조달하여 공사를 진행하는 구조라는 것을 보여주는 것이라고 할 수 있다.

이런 결과를 종합하면 일용직과 임시직은 업체규모가 작은 건설업체에 많고, 20일 이상의 근무기간을 서면계약으로 체결하는 근로자의 유형은 상대적으로 숙련근로자인 것으로 나타나고 있다. 이러한 서면계약의 형태는 건설근로자의 취업경로를 통해서도 확인할 수 있다. <표 3-10>에 의하면 건설근로자는 숙련수준과 무관하게 건설현장 동료(52.8%)와 팀·반장(31.4%)을 통해서 현장에 취업하는 것으로 나타나고 있다.

서면계약 근로자 유형과 근로자 취업경로 결과를 종합하면 서면계약 형태가 아닌 구두계약의 형태로 팀·반장과 계약하고 노동을 제공하는 방식이 다수인 것으로 판단된다. 또한 숙련도가 낮을수록 현장동료 또

14) 현장에서 시공에 종사하는 근로자는 대부분 전문건설업자에 의해서 고용되는 것으로 전제하고, 전문건설업자만을 대상으로 설문조사를 진행하였다.

는 팀·반장을 통해서 현장에 취업하는 비중이 낮은 것으로 나타나고 있고, 이는 숙련도가 낮은 근로자의 임시·일용직 고용의 기간이 더욱 단기일 가능성을 보여준다.¹⁵⁾

<표 3-3> 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 3-4> 주로 서면계약을 체결하는 근로자

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

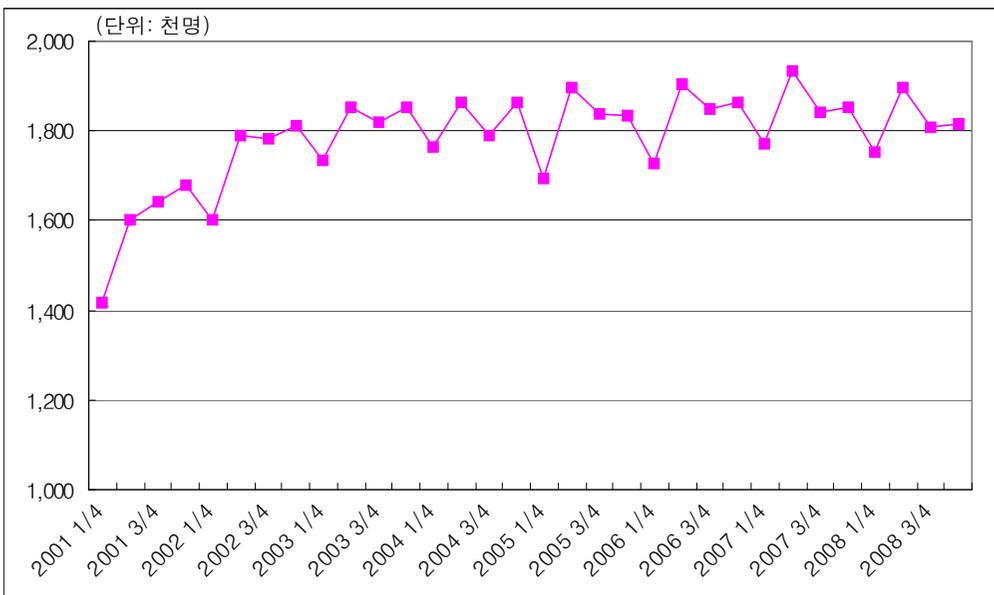
자료: 노동부(2009), 건설근로자계속고용지원금제도 실태조사 및 제도개선 방안, 대한건설정책연구원, p.28에서 인용.

15) <표 3-10>에 의하면 비교적 숙련도가 낮은 조공(일반공)은 무료취업알선센터를 통해서 현장에 취업하는 비중이 23.3%로 나타나고 있다. 이러한 비중은 건설현장 동료를 통한 취업(48.8%) 다음으로 높은 비중이며, 무료취업알선센터를 통한 현장 취업은 조공이 다른 근로자유형과 비교할 때 매우 높다.

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 3-2]는 계절적 요인에 의해서 발생하는 반복적인 실업을 명확하게 보여주고 있다. 2000년 1분기부터 2008년 4분기까지의 경제활동인구조사 중 건설업 취업자는 일정한 형태를 보이고 있다. 1년 중 기온이 가장 낮은 1월과 2월이 포함되어 있는 1분기에는 취업자수가 주기적으로 감소하는 형태를 보이고 있다. 이러한 형태는 건설업 취업자수의 전반적인 추세와 무관하게 일관된 주기적인 감소현상이 발생하고 있다.



[그림 3-2] 분기별 건설업 취업자 현황(2001년 1/4-2008년 4/4)

자료: 통계청, 경제활동인구조사.

3) 공사기간 단축을 위한 집중적인 노동투입

건설업에서 생산은 계약에 의해서 이루어지게 된다. 계약은 계약대로 생산물을 생산하여 발주자에게 공급하는 것을 의미한다. 제품이 생산된 이후에 거래가 이루어지는 일반적인 거래형태와 상이하다. 이런 선(先) 계약 후(後)생산의 주문생산방식은 계약이행을 위한 부담이 공급자인 건설업자가 부담하는 방식이다. 이에 따라 공사기간이 건설업자의 수익에 가장 직접적인 제약조건으로 작용한다. 주문생산은 생산원가와 제품가격이 사전적으로 결정된다. 따라서 생산과정에서 공사기간 연장 또는 비용 상승요인이 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 여건이 제한적인 상황에서는 더욱 그렇다. 건설근로자의 경우 법정근로시간이 준수되기 어려운 요인이 된다고도 할 수 있다. 이런 상황에서 작업할 수 있는 기간에 노동과 자본을 집중적으로 투입할 수밖에 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 3-5> 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 3-6> 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

건설근로자의 고령화가 지속적으로 진행되고 있는 추세이다. 서비스업을 제외한 제조업 등 대부분의 산업에서 근로자의 고령화가 진행되고 있다. 근로자의 고령화추세는 출생률 감소추세의 영향을 받고 있고, 노동집약적인 생산방식이 자본으로 대체되는 상황에서 신규 근로자가 산업 내에 원활하게 유입되지 못하기 때문이다. 건설업에서 고령화는 인구감소와 고령화추세 뿐만 아니라 건설업에 대한 부정적인 인식에 원인

이 있다고 할 수 있다. 건설업은 3D 업종이라고 인식되고 있어 청년층의 진입이 저조하다. 특히 현장에서 생산에 종사하는 근로자는 대표적인 기피 직종이라고 할 수 있다.

<표 3-7>은 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 3-8>은 대한건설정책연구원이 전문건설업자만을 대상으로 하여 설문조사를 한 결과이다. 이 설문조사 결과에 의하면 2007년 전문건설업자가 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 둘 간의 연령대에서 생산직이 사무직보다 비중이 크다. 또한 연령대가 높아질수록 생산직의 비중이 증가하는 것으로 나타나고 있다.

<표 3-7> 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 3-8> 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, 대한대한건설정책연구원, p.137에서 인용.

<표 3-9> 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) 취업경로의 비공식성

건설근로자 취업경로는 비공식적인 인적 유대관계를 통해서 이루어지는 비중이 가장 큰 것으로 나타나고 있다. 건설근로자의 숙련수준에 관계없이 ‘건설현장 동료들 통한 취업’이 가장 일반적인 취업방식인 것으로 나타나고 있다. 반면 공식적인 취업경로라고 할 수 있는 노동부고용지원센터와 건설인력관리센터를 통한 취업은 매우 낮은 비중을 차지하고 있다.

<표 3-10> 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 적용한 결과라고도 할 수 있다. 건설현장에서 이루어지는 생산방식이 작업팀을 생산단위로 하는 방식이 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.

특히 숙련도가 상대적으로 낮은 준기공과 조공(일반공)은 건설현장 동료에 의한 현장취업이 가장 많은 형태를 차지하고 있는 것으로 나타나고 있다. 이들은 건설현장에 진입한 시기가 비교적 최근인 근로자라고 할 수 있고, 현장경력이 낮은 집단에 속한다. 따라서 이들을 건설현장에 장기간 존속하게 하기 위해서는 교육훈련을 통한 숙련도 향상이 필요하다고 할 수 있다.

6) 근로자의 높은 이동성

건설업에서 생산되는 산출물은 대부분 부동산의 특성이 있다. 이로 인하여 건설생산은 시설물이 제공하는 서비스가 소비되는 장소에서 생산이 이루어진다. 제조업체처럼 생산물 공급을 위한 고정된 생산시설을 설치하기 어렵다. 또한 건설생산 현장이 유지되는 기간은 대부분 2년 또는 3년이다. 공사가 완료되면 다른 현장으로 이동하여야 한다. 건설근로자가 이동성이 클 수밖에 없는 이유 중 하나라고 할 수 있다. 특히 건설현장이 2년 내지 3년 간 유지되더라도 건설근로자는 자신이 시공에 참여하는 공종의 작업기간에만 건설현장에서 생산활동을 하게 된다. 이러한 원인은 건설생산이 공종을 중심으로 생산과정이 이루어지기 때문이다. 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.

건설근로자가 이동이 빈번하게 이루어지기 때문에 개별 사업주가 근로자에 대한 숙련도 향상에 수반되는 비용을 부담하기 어려운 원인이

되고 있다. 이에 따라 건설근로자가 건설산업에서 이탈하지 않는 이상 근로자를 사용하는 사업주 단체의 교육훈련 필요성이 제기되는 요인이라고 할 수 있다.

<표 3-11> 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 3-12> 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. 건설분야 직업훈련기관 지원현황

직업훈련기관으로는 「근로자 직업능력개발법」에 의해서는 직업능력개발훈련시설, 직업능력개발훈련법인, 직업능력개발단체가 해당이 되며, 평생교육법에 의하면 사내대학형태 평생교육시설, 원격대학형태 평생교육시설, 학교형태 평생교육시설, 원격평생교육시설, 사업장부설 평생교육시설 시민단체부설 평생교육시설, 언론기관부설 평생교육시설, 지식·인력개발사업 관련 평생교육시설, 학교부설 평생교육시설이, 고등교육법에 의해서는 학교, 그 외에는 직업교육훈련 촉진법 등 다른 법률에 의해 규정된 시설들이 해당된다.

직업훈련기관 즉 직업훈련을 실시할 수 있는 주체는 「근로자 직업능력개발법」에서 규정하고 있다. 이 법령에 의하면 근로자직업능력 개발법에 의한 직업능력개발훈련시설 및 직업능력개발훈련법인, 비영리법인 및 단체를 직업능력개발단체, 고등교육법에 의한 학교, 평생교육법에 의한 평생교육시설, 학원의 설립운영 및 과외교습에 관한법률에 의한 학원, 사업주 또는 사업주단체 등 직업능력개발을 위해 설치한 시설, 기타 개별법에 의한 훈련시설이 있다.

본 연구는 사업주 또는 사업주단체 등 직업능력개발을 위해 설치한 시설에 중점을 두고 있다. 이는 건설산업의 인력 특성과도 관련이 있는 것으로 건설인력은 한 사업주에게 소속이 되어서 근무를 하는 형태가 아니라 공사현장에 따라서 이동을 하게 되어있으므로 건설업체가 직접 고용을 하는 형태가 되기에는 어려움이 있으므로 각 업체의 사업주가

개별적으로 교육훈련을 위한 투자가 이루어지지 않고 있다. 그러므로 건설인력의 교육훈련에 대해서는 사업주 또는 사업주 단체가 지원을 하기 위해 여러 관점에서의 고려가 필요하다.

우선 우리나라의 교육훈련기관 중에서 건설 분야와 관련된 기관 및 교육 프로그램을 살펴보고자 한다. 대표적인 3개 기관 전문건설공제조합의 지원으로 운영되고 있는 기술교육원, 대한상공회의소가 운영하는 인력개발사업단, 그리고 건설단체총연합회에서 운영하는 건설기술교육원이 그 대상이다.

1) 사업주단체 건설분야 직업훈련기관

(1) 전문건설공제조합 기술교육원

기술교육원은 1993년에 건설단체장협의회에서 전문건설공제조합이 직업훈련원을 설립하는 것에 합의를 하고 노동부의 국고보조금을 지원받아 운영되기 시작하였다. 부지면적 29,752㎡, 건축면적 13,212㎡으로 건축설계실, 건설재료실습실, 전산교육실과 함께 재직자 전용숙소가 마련되어 있다.

기술교육원은 건설 분야에 특화해서 프로그램을 운영하고 있는 곳으로 정부위탁 기능사를 양성하는 기관이다. 교육기간은 1년이며 만15세 이상이면 누구나 교육을 받을 수 있으며 교육비가 전액 면제되고 기숙사 및 식사가 무료로 제공된다. 1년에 약 330명 정도의 인원을 모집하고 있으며 전공별로 30~40명 정도로 뽑고 있다.

프로그램을 보면 인테리어시공, 실내디자인, 건축리모델링, 토목CAD, 지형디자인, 조정설계, 자동화용접, 설비CAD 등 8개의 학과와 전공으로 구성되어 있다. 각 학과와 전공별 자격취득분야와 취업분야는 <표 4-1>

과 같다.

<표 4-1> 기술교육원 학과/전공별 자격취득 및 취업분야

학과/전공	자격취득분야	취업분야
인테리어시공/건축목공	실내건축 기능사 건축목공 기능사 목재창호 기능사 거푸집 기능사 목공예 기능사	건축인테리어시공 목조건축시공 목재가공 건축리모델링 모형제작
실내디자인/실내건축	전산응용건축제도 기능사 실내건축 기능사 컴퓨터그래픽스 운용기능사 건축도장 기능사	건축설계 건축인테리어 건축리모델링
건축리모델링/건축시공	실내건축 기능사 건축도장 기능사 철근 기능사 방수 기능사 타일 기능사 조적 기능사 미장 기능사	건축공무 및 적산 시공 건축리모델링 건축 구조물제작 및 시공
토목CAD/토공시공	전산응용토목제도 기능사 건설재료시험 기능사 측량 기능사 콘크리트 기능사 타일 기능사 조적 기능사 미장 기능사	토목설계 토목시공 건설공사 품질관리 시험연구실
지형디자인/측량	측량 기능사 전산응용토목제도 기능사 건설재료시험 기능사 콘크리트 기능사	토목설계 토목시공 건설공사 시공관리 측량설계
조경설계/조경시공	조경 기능사 측량 기능사 콘크리트 기능사	조경식재 조경시설물설치 조경설계 및 시공관리
자동화용접/특수용접	특수용접 기능사 전기용접 기능사 가스용접 기능사	산업용 구조물제작 강구조물 조선소
설비CAD/건축환경설비	배관 기능사 보일러시공 기능사 공조냉동 기능사 온수온돌 기능사 전기용접 기능사	상·하수도 설비 건축기계 설비 보일러 난방설비 설비엔지니어링 가스설비

기술교육원에서는 양성교육 외에도 컨소시엄 교육과정으로서 노무 ·

회계분야, 직무교육, 전산교육, 국가기술자격취득교육으로 크게 나뉘서 운영을 하고 있다. 이 과정은 중소기업들이 컨소시엄을 구성해서 맞춤형 교육을 요청하게 되면 노동부의 지원을 받아서 기술교육원에서 프로그램을 개발해서 교육을 실시하게 된다.

분야별 교육과정은 <표 4-2>에 제시되어 있는 것처럼 노무·회계분야는 건설업과 관련된 노무관리와 세무, 회계 등의 내용을 담고 있으며, 직무교육은 공사비내역서 작성, 공정관리, 전자입찰 등 건설분야와 관련된 실무교육을 하고 있다. 그 외에도 전산교육과 국가기술자격 취득 교육 등을 시행하고 있다.

<표 4-2> 기술교육원 컨소시엄 프로그램

분야	교육과정명
노무·회계분야	건설업 노무관리 건설업 재무관리(세무) 건설업재무관리(회계)
직무교육	공사비 내역서 작성실무(토목, 건축) 건설업 공정관리 실무(토목, 건축) 건설업 전자입찰 실무 건설 CAD
전산교육	엑셀실무 파워포인트실무
국가기술자격 취득 교육	거푸집기능사 방수기능사

기술교육원은 양질의 프로그램을 제공하면서 젊은 층에게 기술교육을 포함해서 실습을 통해서 무료로 교육받을 수 있는 기회를 제공하고 있으며 특히 건설 분야에 특화해서 건설신규인력을 양성하는 몇 개 안되는 기관이라고 할 수 있다. 건설 분야에 젊은 층의 인력유입이 원활하게 이루어지고 있지 않은 현실에서 기술교육원은 신규 노동력 제공이라는 중요한 역할을 하는 기관임에는 틀림이 없으나 재원조달에 있어서

어려움은 해결되어야 하는 문제이다.

(2) 대한상공회의소 인력개발사업단

대한상공회의소의 인력개발사업단은 한국산업인력공단에서 운영하던 부산, 인천, 광주, 경기, 강원, 충북, 충남, 전북의 8개 인력개발원을 1994년에 인수받아서 운영하고 있다. 2년 동안 108학점을 이수해야 졸업할 수 있으며 졸업 시 산업학사(전문학사)졸업장이 수여된다. 정상적으로 졸업을 하게 되면 전문학사학위(졸업장과 동등함)를 받을 수 있지만 교양과목은 사이버대학 등을 통해 개인적으로 이수해야 하며, 교양과목의 교육비는 지급되지 않는다.

인력개발사업단의 규모를 각 지역별로 정리한 것이 <표 4-3>이다. 훈련인원은 400~600명 정도이며 전체는 약 4,000명이 넘고 있으며, 이러한 규모의 훈련을 위한 투자비는 총 1,500억 원을 넘고 있다. 운영비용은 촉진기금과 지자체보조금에서 받고 있으나 그 외에 많은 부분을 기타 즉 자체 교육 프로그램 개발을 통해서 충당하고 있다.

대한상공회의소의 인력개발사업단은 공공훈련교육이지만 사용자단체에서 인력교육을 하는 것이라고 할 수 있다. 고등학교를 졸업한 취업희망 청소년에게 2년간 무상으로 직업능력개발훈련을 실시하고 취업을 연계해주는 공공직업훈련기관으로, 근로자 「직업능력개발법」에 따라 고등학교 졸업 이상자를 대상으로 2년간 기계, 전자 등 국가 기간산업 분야에 직업능력개발훈련을 실시하고 있다. 인력개발원이 양성한 중급기능인력은 대한상공회의소의 회원사를 비롯해 일반기업체에 취업해 산업역군으로서 제 역할을 하고 있다. 교육훈련비, 기숙사비, 식비 등 직업능력개발 교육 관련 모든 비용은 전액 무료이며 고용보험기금에서 지원해준다. 대한상공회의소의 인력개발원은 정규과정인 양성과정 외에 중

소기업 컨소시엄 직업훈련사업, 해외직업훈련사업, 이러닝 사업을 하고 있다.

8개소의 인력개발원 중에서 건설분야의 교육훈련을 비교적 많이 실시하고 있는 곳이 경기인력개발원이며 그 외의 인력개발원은 주로 기계, 전기, 정보통신분야에 집중적으로 특성화해서 운영을 하고 있다. 경기인력개발원에서는 건축학과가 있으며 건축산업기사, 건설안전산업기사, 건축시공산업기사, 전산응용건축설계기능사, 조적/타일/도장 기능사 등과 관련해서 국가기술자격을 취득할 수 있다.

<표 4-3> 인력개발사업단의 규모

훈련기관	훈련직종	훈련인원	투자규모(백만원)			
			촉진기금	지자체 보조금	기타	계
부산	6	540	1,059	5,536	18,487	25,082
인천	7	600	1,150	3,561	18,105	22,816
광주	6	600	-	2,000	17,253	19,353
경기	8	600	8,719	-	14,174	22,893
강원	5	420	-	669	12,276	12,936
충북	5	420	-	-	11,541	11,541
충남	4	420	-	-	12,703	12,703
전북	6	480	9,710	232	12,746	22,688
계	47	4080	20,638	11,989	117,385	150,012

(3) 건설기술교육원

건설기술교육원은 1978년 정부, 건설사, 투자기관이 출연해서 설립한 건설직업훈련원에서 시작한 기관으로 주로 건설 분야 노동력의 재보수 교육에 중점을 두고 있다. 이미 건설 분야에서 일하고 있는 기술자들에

게 계속해서 교육훈련을 실시하며 대상자는 다음과 같이 「건설기술관리법」에 규정되어 있다. 재보수 교육이므로 그 비용은 교육을 받는 쪽에서 내고 나중에 고용보험으로 환급을 받게 된다. 그리고 건설기술교육원은 기술인력에 대한 기술교육을 국내 뿐만 아니라 국외로 진출하는 기술인력에 대해서도 훈련교육을 실시하고 있다.

- 주택법에 의한 주택건설사업 또는 대지조성사업에 종사하는 건설기술자
- 건설산업기본법에 의한 건설업에 종사하는 건설기술자
- 법 제25조 제1항의 규정에 의한 품질검사 전문기관에 고용되어 근무하는 건설기술자
- 건축사법에 의한 건축사사무소에 종사하는 건설기술자
- 엔지니어링기술진흥법에 의한 건설관련부문 엔지니어링활동주체에 종사하는 건설기술자
- 기술사법에 의한 건설관련부문 기술사사무소에 종사하는 건설기술자
- 시설물의 안전관리에 관한 특별법에 의한 시설안전기술공단 및 안전진단전문기관에 소속되어 근무하는 건설기술자
- “측량법 제39조의 규정에 의한 측량업에 종사하는 건설기술자
- 제53조의 규정에 의한 감리전문회사에 근무하는 감리원

2) 선진국의 직업훈련제도 및 실태

고도의 숙련된 인재를 풍부하게 육성해서 축적하기 위한 체제를 나라 전체로서 강화하는 것이 필요하다. 각각의 산업, 기업은 개별 범위에서 노력할 필요가 있으며, 정부가 해야 하는 역할도 크다. 노동자로서는 직업적 경력을 전 생애에 걸쳐서 실현하는 것이 중요하며, 그것을 지원하는 것도 중요한 과제이다. 노동자는 직업생활을 하는 전체 기간 중에서 일의 내용이 변하거나 직장이 없어지는 등의 고용 리스크를 갖고 있다. 이러한 고용 리스크는 환경이 변하고 시장의 경쟁이 심화되면서 노동자도 직업적인 경력을 더욱 발전시켜 나갈 필요가 있다.

사내교육이 갖춰져 있는 대기업은 노동자의 능력개발기회가 마련되어 있지만 중소기업이나 실업자 등에게는 좋은 고용기회가 주어져 있지 않다. 본 장에서는 해외의 선진국이 갖고 있는 교육훈련제도에 대해서 살펴보고, 특히 교육훈련제도의 재원조달에 초점을 두고 기술하고자 한다.

(1) 선진국의 직업훈련 관련 정책

프랑스의 직업훈련과 관련된 정책을 연도별로 정리해보면 다음과 같다. 프랑스는 노동법에 훈련을 위해 휴가를 주거나 기업에게 훈련과 관련된 부담금을 주는 등의 내용을 노동법에 규정해서 훈련을 일생동안 받을 수 있는 권리를 규정화하였다. 2000년대 들어와서는 노동자에게 일생동안 훈련을 제공하고 훈련수당을 창설하기도 하였다. 또한 2002년에는 훈련사업의 운영을 주(州)로 이양하면서 노동자 개인에게 더 다가갈 수 있게 하였다. 이는 2008년 사르코지 정권의 방침인 개인의 권리 강화로도 이어지게 되었다.

<표 4-4> 프랑스 직업훈련정책 변화추이

연도	프랑스 직업훈련정책 변천
1960~1970년대	노동법에 국민의 생애계속훈련수령권리의 규정화 (훈련휴가제도, 기업의 훈련부담금제도, 징수기관의 창설 등)
1980~1990년대	직업훈련사업선정의 권한을 주(州)로 이양
2000년대	- 일생동안 훈련을 제공, 노동자의 훈련권리를 강화(DIF, CDP, PDP, 훈련수당 창설(2003~2004년)) - 주(州)의 훈련계획대상을 젊은 층에서 성인으로 확대, 훈련사업의 운영책임을 주(州)로 이양(2002) - 고용복지지원계획에 따라 실업수당과 직업상담·훈련의 개인별 계획을 고려해서 재취업지원 추진
현재	고용훈련의 관계강화 취업에서의 약자들을 위한 훈련 강화 투명성 있는 효율적인 제도 실현을 위한 국가·지방권·노사의 연계강화 개인의 권리강화(사르코지 정권 방침 (2008년))

독일은 1969년에 직업교육훈련법을 제정하였고 1981년에 직업교육훈련촉진법에 연방직업교육훈련연구기구(BIBB)를 규정해서 직업훈련을 지원하였다. 2000년대에 들어와서 계속교육에 중점을 두다가 2007년에는 직업교육의 현대화 및 구조개혁을 위한 10개 항목의 가이드라인을 제시하였다. 10개 항목은 젊은 층에 대한 직업훈련, 유럽내 이동성 개선, 다른 분야와의 연계성 강화 등에 초점을 두고 있다.

<표 4-5> 독일 직업훈련정책 변화추이

연도	독일 직업훈련정책 변천
1960~1970년대	직업교육훈련법의 제정(1969년)
1980~1990년대	직업교육훈련촉진법(1981년)에 연방직업교육훈련연구기구(BIBB)규정
2000년대	<p>훈련정책의 변경-사회법전 제3편에서 향상훈련과 전환훈련을 계속훈련으로 통합(2004년)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 미숙련 재직자 훈련 임금조성, 훈련쿠폰제도(노동시장근대화법 2003년) - 직무능력의 자격인정(생애학습전략, 2004년) - JobSTARTER(2006년) - 교육·훈련간 이동과 자격상호인정(직업교육 이노베이션 서클 2007년) - 고도의 유능한 인재 직업훈련프로그램(2008년)
현재	<p>직업교육개혁그룹의 제시(직업교육의 현대화 및 구조개혁을 위한 10개항목의 가이드라인, 2007년)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 젊은층의 직업훈련의 성숙도 향상 - 불리한 노동자에 대한 지원 강화 - 기업내 직업훈련 확충 - 직업교육훈련관련제도 유연화 - 직업교육훈련의 잠재능력 유효활용 - 직업훈련수료자격의 상호성 향상 - 젊은 성인의 자격 추가 인정 촉진 - 유럽의 이동성 및 인정 개선 - 국제적 교육훈련시장에서 initiative 강화 - 경제, 과학, 정치와의 연계강화

영국은 직업교육훈련제도는 1964년 산업훈련법에서 시작하였으며 이 때 처음으로 기업에게 직업훈련부담금제도를 도입하였다. 1973년에는 고용훈련법에 의해 정책운영기관인 MSC(Manpower Service Commission)을 설치하게 되었다. 2005년도에는 실업자 외에 일반인, 사업주를 대상으로 정책을 처음으로 도입하였으며 2010년에는 개인을 대상으로 기술을 향상하는 정책을 개시할 예정이다.

<표 4-6> 영국 직업훈련정책 변화추이

연도	영국 훈련정책 변천
1960~1970년대	직업교육훈련제도의 정비개시 - 산업훈련법(1964년): 산업별 직업훈련심의회의 설치, 기업에게 직업훈련부담금제도의 도입 - 고용훈련법(1973년): 중앙정부의 정책운영기관(Manpower Service Commission)의 설치
1980~1990년대	보수당 정권에 의해 지방분권·경영자 주도의 제도개혁(MSC조직, 부담금제도폐지, 산업별 직업훈련심의회 대다수 폐지 등)
2000년대	실업자 이외의 성인, 사업주 대상의 정책을 처음으로 도입(성인을 대상으로 도제제도 (2005년), Train to Gain(2006년)) - 개인지원 스킬-어카운트의 개시(2010년) - LSC ¹⁶⁾ 폐지와 정책의 기획·운영권한의 분권화 추진(2010년) - 견습훈련제도의 활성화를 위해 소관기관 “전국견습생서비스”의 설치(2009년)
현재	Rich Report에 의하면 기능노동자 부족/전반적 취업능력부족→직업능력의 세계수준으로의 끌어올림→이를 위해 전 노동자에게 능력개발기회 확충→사업주·재직자의 필요에 적합한 교육훈련형성과 교육훈련에 사업주 관여를 촉진 정책의 방향 - 교육훈련비 확충, 공적지출을 Train to Gain, Learner Accounts등에 집중, 고용·기능위원회를 활용해서 사업주의 필요에 적합한 교육훈련에 투자집중, 사업주에 의한 NVQ ¹⁷⁾ 레벨 2 이상 자격취득을 위해 사내 교육 추진

미국의 직업훈련정책은 2000년 노동법투자법이 시행되면서 훈련대상

16) 학습기술협의회(LSC: Learning and Skills Council)

17) 국가 직업 자격(National Vocational Qualification)

자를 일반인 전체로 확대하였으며 그 권한도 지방으로 이양하였다. 2006년 Perkins법에서는 노동력투자법을 연장해서 지방역할중시, 노동자 개인에 대한 직업훈련 지원 등의 내용을 담고 있다.

<표 4-7> 미국 직업훈련정책 변화추이

연도	미국 직업훈련정책 변천
2000년대	<p><노동력투자법 (2000년 시행)></p> <ul style="list-style-type: none"> - 훈련대상자의 실업자 등 경제적 약자에서 성인전체로 확충 - 권한을 지방으로 이양 - 교육훈련의 상담의 일체 서비스 기관인 원스톱센터 전국에 배치 <p><Perkins 법(2006년)>에서 노동력투자법 연장</p> <ul style="list-style-type: none"> - 지방역할중시, 원스톱센터의 역할중시, ITA를 통해서 노동자 개인에 대해서 직업훈련지원, 고생산성직종으로 직업훈련 중점지원, 노동자 보호형에서 부가가치 직접실현형으로 직종훈련 전환, 생애교육 중시, 젊은이와 중년층의 실업예방책 중시 <p><WISPR¹⁸⁾ 개시></p>

(2) 선진국의 직업훈련 관련 재원

선진국의 직업훈련 재원을 구성면에서 보면 <표 4-8>에 제시되어 있는 것과 같다. 프랑스, 독일, 영국 모두 국가, 주(州), 사업주나 기업이 주체가 되며 많은 금액의 공적자금이 직업훈련에 사용되고 있다. 프랑스에서는 실업자에 대한 직업훈련은 국가가 담당하고 젊은 층에 대한 직업훈련은 주(州)가 담당한다. 재직자훈련은 노사가 운영하는 공적기관이 담당하고 있다. 비용은 견습훈련에 총 40억 유로, 재직자 훈련에 105억 유로, 실업자 훈련에 34억 유로의 공적자금이 사용된다. 부담하는 기관별로 보면 견습훈련은 국가가 29%, 주(州)가 45%, 사업주가 23% 부담하고 있으며 재직자 훈련은 사업주가 82%로 가장 많이 부담하고 있다.

18) WISPR : 노동력투자의 효율적 퍼포먼스 보고시스템(Workforce Investment Streamlined Performance Reporting)

기본적으로 실업대책에는 공공자금이 투입되지만 재직자 훈련은 민간부담이 기본이며, 각 기업으로부터 각출금을 징수해서 재직자 훈련에 비용을 부담하는 것이다. 젊은 층을 대상으로 한 견습훈련은 그 재원을 주(州)가 중심이 되고 국가와 기업이 분담하는 형식이다.

독일에서도 실업대책을 위한 직업훈련의 재원은 국가가 담당하고, 견습훈련과 재직자훈련은 국가와 주(州)가 나눠서 담당하고 있다. 견습훈련은 기업이 277억 유로를 부담해서, 국가나 주(州)에서 부담하는 68억 유로 보다 4.07배 많이 재정적 지원을 하고 있다.

영국은 견습훈련, 실업자를 대상으로 하는 직업훈련, 재직자 훈련에도 불구하고 공공자금의 재원은 국가이며 프랑스나 독일과는 재원구성이 다르다.

<표 4-8> 선진국의 직업훈련 재원 구성비교

주요재원 기관	프랑스			독일			영국			
	국가	주(州)	사업주	국가	주(州)	기업	국가	주(州)	기업	
견습훈련	합계 40억유로			68억유로		(277억유로)	7억유로	LSC 담당	-	-
	29%	45%	23%							
재직자훈련	합계 105억 유로			16억 유로	6억 유로	(67억 유로)			-	-
	10%	1%	82%							
실업자 (구직자)훈련	합계 34억유로			100%	-	-		job center plus 담당	-	-
	국가 44%, ASS EDIC 38%	18% (젊은 층 중심)	-							

- 주: 1. 독일재직자훈련은 예산규모가 큰 '능력개발제도'와 '공적자격등의 취득제도'에 의한 것임
 2. 영국의 견습제도의 훈련비용은 16~18세만을 대상으로 한 것이며 이외에 19세 이상을 대상으로 3.3억원 유로가 투자됨.

직업훈련에 대해서 직접 공적 재원을 투입하는 것 외에 사업주를 대상으로 정책을 펼치고 있다. 사업주를 대상으로 직업훈련정책을 펼치는 대표적인 나라가 영국과 프랑스이다. 영국의 정책은 Skills Pledge와 Train to Gain의 정책이 있으며, 사업주가 사원교육을 직접 지원하는 것이 아니라 간접적으로 촉진할 수 있게 하는 것이다. Skills Pledge의 경우에는 사업주가 사원의 NVQ2급 이상의 자격취득을 목표로 해서 사내 훈련을 정부에게 서약하는 정책이다. 2008년 11월 현재 서약한 기업수는 약 7,500개에 달하고 있다.

<표 4-9> 영국의 직업훈련 정책 및 재원

특성	Train to Gain	Skills Pledge
정책명칭		
시작시점	2006년	2007년
담당기관	국가(이노베이션, 대학, 직업기능성)	
훈련목적	-저기능사원(NVQ2급 이상 자격의 -비보유사원)의 자격취득, 능력개발	
개요	-기업의 훈련비용에 대해서 정부원조(중소기업에는 임금보조가 있음) -훈련제공자에 대한 경제적 지원 -Skills Pledge에 의한 사업주에 대한 무료 훈련 실시	-기업에 의한 정부에 대해서 사원교육(NVQ2급 이상 취득)에 관해서 서약 - Train to Gain을 통한 지원(훈련카운슬 등)
주요재원	-일반재원	
훈련상황	-8.1만명(2006년 평균)	-서약기업수 : 7,500개(2008년 현재)
기타		

프랑스의 사업주를 지원하는 정책에서 중요한 것은 직업훈련계획이라고 할 수 있는 이것은 기업이 사원들이 업무변화에 적응하고, 고용을

유지하고, 능력을 개발하기 위해서 직접적으로 지원하는 것이다. 특히 중요한 것은 재원의 조달과 그것을 사업주에 배포하는 형태이다.

노사가 운영을 하며 정부의 인가를 받은 기관이 기업으로부터 각출을 받아서 이것을 국민고용기금, 유럽사회기금에서부터 공적자금을 합쳐서 재원으로 하고, 기업과 재직자가 하는 직업훈련에 대해서 자금지원을 하는 것이 기본적인 형태이다. 크게 기업을 지원하는 OPCA와 재직자를 지원하는 OPACIF가 있으며, 기업이 징수된 자금은 양 기관으로 합쳐지고 나서 종업원 규모 10인 미만에서 총급여의 0.55%, 10인 이상은 1.05%, 20인 이상은 1.6%가 된다.

<표 4-10> 프랑스의 직업훈련 정책 및 재원

특성	기업주도형훈련촉진정책	중간형
정책명칭	직업훈련계획	전문직업화훈련기간(PDP)
시작시점	1971년	2004년
담당기관	국가(경제산업고용성)	
훈련목적	업무변화에 적응 고용유지 능력개발	고용유지 직업자격취득 장기 고도기술획득
개요	사내 기업위원회의 자문받아 실시 사내 훈련과 함께 외부에서 사원 능력인정, 직업경험인증으로 활용	노동과 훈련의 조합방식. 공적 직업자격의 취득가능
주요재원	OPCA 각출금, 행정(국민고용기금, 유럽사회기금)지원	OPCA 각출금, 행정(국민고용기금, 유럽사회기금)지원
훈련상황	재직자의 약40%, 평균훈련시간 약 30시간/1인당 (2006년)	37만명(2007년) 이용기업비율 12%, 이용종업원비율 2.2%
기타	기업부담상황 - 징수기관은 정부인가/노사운영의 OPCA, OPACIF - 부담액 10인미만 : 총급여의 0.55% / 10인이상 1.05% / 20인이상 1.6% (이중 직업훈련계획분은 0.4%, 0.9%, 0.9%)	

또 하나의 제도는 전문직업화 훈련기간(PDP)이다. 이것은 노동과 훈련을 조합해서 재직자로 하여금 고도의 직업자격을 취득하고, 고도의 능력양성을 지원하는 제도이다. 이것에는 기업이 주도적으로 진행하는 훈련을 지원하는 사업주 지원형과 재직자 개인이 주도하는 훈련을 지원하는 재직자 지원형이 있다. 사업주 지원형은 직업훈련계획의 한 형태이며 재직자 개인은 직업훈련개인권(DIF)로 다루게 된다.

(3) 선진국 사례의 시사점

미국과 유럽의 국가들도 직업훈련과 훈련기관의 필요성에 관하여 인식하고, 정책적인 지원을 시행하고 있다. 취업과 고용은 근로자 개인적인 측면뿐만 아니라 국가적인 측면에서도 중요한 과제이기 때문이라고 할 수 있다. 취업과 고용은 가계의 소득과 소비에 영향을 미치기 때문에 국가경제에 미치는 영향이 막대하다는 것을 통해서도 알 수 있다.

실업자 취업훈련을 포함한 직업훈련은 중앙정부뿐만 아니라 지방자치단체에게도 중요한 정책적인 과제라고 할 수 있고, 선진국은 이러한 정책적인 과제에 대하여 각국의 여건을 고려하여 대응하고 있는 것으로 판단된다. 프랑스와 같이 훈련대상을 구분하여 중앙정부와 지방자치단체가 각각 담당하고 있는 사례 등을 통해서도 알 수 있었다.

재정적인 지원에서도 공통적인 사항을 발견할 수 있다. 중앙정부와 지방자치단체, 그리고 사업주가 각자의 역할에 따른 재원부담을 하고 있다. 특히 프랑스는 OPCA 재원과 국민고용기금 등의 행정기금을 적극적으로 활용하고 있는 것을 알 수 있다. 프랑스의 이러한 노력은 재정운영의 효율성 측면에서도 타당한 방법이라고 할 수 있다. 유럽 대부분의 국가처럼 사회보장제도가 잘 정비된 환경에서는 실업자에 대한 지원이 잘 이루어지고 있다. 그런데 적극적인 직업훈련을 실시하고, 이에 필

요한 재원을 공공부문이 지원하는 것은 실업자에게 투입되는 재정부담을 절감할 수 있는 대응책이 될 수 있다는 측면도 고려할 수 있다.

이러한 사례를 통해서 우리도 보다 적극적인 직업훈련기관 지원의 당위성을 도출할 수 있을 것으로 판단된다. 적극적인 직업훈련과 훈련기관 지원, 그리고 훈련생을 지원함으로써 사전적으로 실업을 예방할 수 있고, 이러한 정책은 국가경제 전반에 긍정적인 영향이 파급된다는 측면에서 당위성을 찾을 수 있다.

직업훈련과 직업훈련기관 지원의 당위성은 건설산업에서 더욱 요구되는 사항이라고 할 수 있다. 건설산업은 고용유발효과와 산업의 전후방 연관효과가 큰 산업이기 때문이다. 또한 건설산업은 전통적으로 노동의 존도가 큰 산업임에도 불구하고 최근 지속적으로 인력유입이 감소하고 있다는 점에서도 공공부문의 적극적인 재정지원의 필요성이 크다고 할 수 있다.

2. 건설분야 직업훈련기관 지원 필요성

1) 직업훈련기관에 대한 제도적 지원 필요성

건설 분야는 두 가지 얼굴을 가지고 있다고 할 수 있다. 어느 누구나 산업현장으로 진입을 하기 쉬운 분야이기도 하면서 일단 산업현장에 들어서고 나면 계속해서 끊임없이 기술을 배워야 한다. 한 가지 기술만을 갖고 산업현장에서 살아남을 수는 없기 때문이다. 노동자 한명이 여러 기능을 습득할 수 있는 즉 노동력의 다기능화가 필요한 산업이다. 건설 분야에서 노동력의 다기능화 및 건설인력을 유입하기 위해서는 직업훈련기관과 같은 교육기관의 역할이 중요하며 이 기관들이 원활하게 운영되기 위해서는 제도적인 지원이 필요하다.

첫째로는 직업훈련기관에서 양성된 인력을 실제 현장에서 최대한 활용할 수 있는 환경이 마련되어야 한다는 것이다. 직업훈련을 통해서 교육을 받은 노동력이 산업현장에서 흡수되지 않는다면 교육훈련의 효과는 단기적인 것에 그치고 말 것이다. 건설 분야의 특징 중에 하나가 한 곳에서 고용이 되는 것이 아니라 현장에 따라서 여러 곳을 다니게 되므로 고용안정을 위해서는 지역별로 거점을 만들어서 해당 지역에서 이동하면서 일을 할 수 있게 하는 것이다.

여러 지역을 권역으로 묶어서 거점을 만들고, 공사현장과 인력을 서로 소개할 수 있다면 굳이 먼 곳까지 가서 일하기보다는 주거지와 가까운 곳에서 동일한 일을 할 수 있을 것이다. 일하는 현장의 이동거리가 줄어들게 되면 노동자의 입장에서든 주거와 고용을 같은 지역에서 누릴 수 있기 때문에 고용의 안정화에도 기여를 할 수 있을 것이다.

둘째는 직업훈련기관에서 교육을 받은 에 대해서 상위교육으로 올라가는데 혜택을 주는 것이다. 앞에서 소개한 직업훈련기관들은 대부분 고졸 이상의 청년층을 대상으로 하고 있다. 왜냐하면 교육과정 이수 후에 취업으로 이어지기 위해서는 가장 유리하기 때문이다. 사업주의 입장에서든 비교적 값싸고 젊은 노동력을 활용할 수 있기 때문에 선호하고 있다. 그러나 그렇게 유입된 젊은 노동력은 어느 정도 보유한 기술을 활용하고 나면 더 이상의 발전이 없게 된다. 물론 한 가지 기술을 익혀서 오랫동안 활용하는 것도 중요하지만 개인의 발전이 곧 산업의 발전으로 이루어지기 위해서는 개인이 계속해서 발전을 이루기 위한 교육훈련이 필요한 것이다.

직업훈련기관에서 수료한 건설 분야 노동자에 대해서 그 다음 단계의 교육 프로그램을 개발하고 이러한 교육을 계속해서 시행한다면 건설분야로 한번 유입된 인력이 다시 다른 분야로 이동하는 것을 어느 정도는 방지할 수 있을 것이다.

셋째로는 중소 건설업체들이 기능 인력을 직접 고용할 수 있는 환경을 마련해주는 것이다. 직업고용을 법적으로 의무화하는 것은 쉽지 않지만 직접고용이 더 많은 이익을 가져다준다면 업체들이 스스로 직접고용을 하게 될 것이다. 교육훈련을 이수한 인력을 대상으로 해서 계속해서 교육을 진행할 수 있도록 노동부와 업체들 간에 긴밀한 협력이 이루어져야 할 것이다.

직접고용을 하는 경우에는 재보수 교육을 받을 수 있도록 업체에 지원을 하거나 인력 개개인에게 지원을 할 수 있다면 교육훈련은 신규 인력의 유입뿐만 아니라 현재 종사하고 있는 인력의 고용안정화에도 도움이 될 것이다.

2) 직업훈련기관에 대한 재정적 지원 필요성

직업훈련기관을 최대한 활용하기 위한 제도적인 지원의 필요성에 대해서는 앞에서 기술하였다. 제도적 지원과 더불어 중요한 것이 재정적 지원이다. 재정적 지원은 노동부와 같이 중앙정부의 지원도 필요하지만 사업주의 자체적인 노력도 필요한 부분이기도 하다. 건설 분야의 특성상 직접고용을 하지 않는 기능 인력에 대해서 사업주가 비용을 부담하면서까지 교육훈련을 지원하기는 쉽지 않는 일이다.

개별 사업주가 아니라 건설 분야와 관련된 사업주 단체 즉 협회나 공제조합을 통해서 재정적 지원을 할 수 있다. 현재에도 전문건설공제조합에서는 기술교육원에 재정적인 지원을 하고는 있으나 교육훈련기관을 보다 활성화하기 위해서는 더 많은 지원이 필요하다.

건설 분야 교육훈련에 재정적 지원을 사업주에게 부담시키기는 어려울 수 있으나 교육훈련이 건설종사 노동자의 경쟁력을 강화할 수 있다는 것을 보여줄 수 있다면 사업주들도 망설임 없이 재원조달에 동참할

것이다. 사업주들을 참가시키기 위해서는 공공에서의 역할이 필요하다. 공공이 교육훈련의 중요성, 교육훈련의 효과 등에 대한 홍보역할을 함과 동시에 재원조달 측면에서도 비용을 투입한다면, 사업주들의 참여를 더욱 쉽게 이끌어 낼 수 있을 것이다.

재원을 외부에서 조달하는 것도 중요하지만 교육훈련기관의 자체적인 재원조달 노력이 필요하다. 이를 위해서는 기본 교육 프로그램 외에도 수익이 발생할 수 있는 교육 프로그램을 개발해서 활성화 시켜야한다. 기술교육원 같은 경우는 인근의 업체들을 대상으로 해서 엑셀, 파워포인트와 같은 교육을 실시하고 있으며, 상공회의소 인력개발사업단도 각 지역별로 기본과정 외에 기타훈련과정을 운영함으로써 재원조달을 하고 있다.

건설분야 훈련기관이라고 해서 건설 분야의 교육만을 하는 것이 아니라 교육기관이 위치한 인근의 기업체들을 상대로 해서 다양한 교육 프로그램을 개발해서 활용할 수도 있다. 이는 교육기관의 홍보효과 뿐만 아니라 인지도 상승으로 인해 교육생 모집도 원활하게 이루어 질 수 있을 것이다.

1. 재원의 안정적인 확보방안

1) 사업주단체 지원 유도

사업주는 노동이라는 생산수단을 사용하여 시설물을 생산하는 공급의 주체이다. 이 과정에서 숙련 근로자는 사업주에게 생산의 효율성을 제고할 수 있는 생산요소이다. 생산의 효율성은 생산비를 최소화하거나 동일한 생산비를 활용하여 최고의 생산을 달성하는 것을 의미한다. 건설산업에서도 동일한 품질의 시설물을 최소의 비용으로 생산하기 위해서는 생산요소의 효율적인 사용이 반드시 필요하다.

사업주는 생산요소 중 하나인 노동을 사용하여 산출물을 공급하며, 노동시장에서 노동을 공급받는 수요자라고 할 수 있다. 그런데 건설 근로자 노동시장에서 숙련 근로자는 충분하게 공급되지 못하고 있는 상황이라고 할 수 있다. 일반적으로 숙련 기능인력은 공급부족의 상황이라고 판단된다. 따라서 노동의 수요자인 사업주는 숙련 근로자의 공급 확대 필요성을 크게 인식하고 있다. 그러나 숙련 건설근로자의 공급이 원활하게 이루어지지 못하고 있고, 현재의 숙련근로자가 고령화가 진행되고 있는 상황에서는 노동시장을 통해서만 숙련근로자의 공급 확대를 기대하기는 어려운 여건이라고 할 수 있다. 노동의 수요자인 사업주가 자체적으로 숙련근로자를 양성하기 위한 노력을 도모할 수 있는 여지가 충분하다고 할 수 있다.

또한 건설고용의 특성에서도 제시하고 있는 것처럼 건설근로자 고용

의 특성은 이동성이 크다는 것이다. 이러한 이동성은 건설산업에서 다른 산업으로의 산업 간 이동이 아니라 서로 다른 건설업자 간에 고용이 빈번하게 발생하는 것을 의미한다. 이로 인하여 근로자의 이동성은 건설산업에서 개별 사업주 단위의 근로자 숙련도 향상을 위한 투자에 어려움을 주고 있는 것이 사실이다. 즉 건설근로자의 숙련은 다른 건설업주에게 고용되더라도 그대로 활용될 수 있는 투자에 해당하며, 숙련도가 향상된 근로자가 현장을 옮기거나 전직하는 경우 훈련비용을 투자한 건설업자는 투자의 효과를 기대하기 어렵게 된다. 이에 따라 개별 사업주의 교육훈련에 대한 투자를 보완할 수 있는 수단으로서 사업주단체의 교육훈련 투자의 타당성이 있다고 할 수 있다. 그리고 현실에서도 건설사업주단체에서 각종 교육훈련기관을 설립하여 건설산업에 처음 진입하는 근로자와 재직근로자의 숙련도 향상을 지원하고 있다.

이러한 성격을 갖는 훈련기관에서 필요로 하는 재원은 훈련기관을 설립한 주체가 우선적으로 지원하는 것이 가장 타당한 방안이라고 할 수 있다. 즉 교육훈련투자를 통해서 혜택을 얻을 수 있는 건설업자가 일차적인 대상이라고 할 수 있다. 그러나 개별 사업주 단위의 비용부담은 금전적인 부담이 될 뿐만 아니라, 비용부담자와 편익의 수혜자 간 괴리가 발생할 수 있기 때문에 사업주의 단체가 통합적으로 재원을 조달할 수 있는 방안이 요구된다.

사업주단체(또는 사업주)의 지원을 안정적으로 유도하기 위해서는 교육훈련의 필요성에 대한 공감대가 형성되고, 교육훈련에 대한 투자가 직접적으로 생산의 효율성과 연계된다는 구조가 이루어져야 한다. 이러한 필요성에 대한 공감대 형성을 위해서는 숙련 기능인력의 부족을 보완할 수 있는 수단으로 역할을 수행할 수 있어야 한다. 장기적으로 기능인력의 부족이 야기될 수 있고, 이는 건설업자의 비용부담 증대와 관련되는 문제라는 점을 제시할 수 있어야 한다.

<표 5-1>에 제시되어 있는 바에 의하면 2015년까지 숙련 기능인력 부족이 지속적으로 발생하고 있고, 숙련 기능인력의 부족은 건설생산의 효율성을 저해하는 요인이 될 수 있다. 이에 따라 공급자는 비용부담이 야기될 수 있다. 즉 효율적인 생산이 이루어지지 못하면 동일한 품질의 시설물을 생산하는데 더 많은 비용이 필요하거나 동일한 비용으로 더 낮은 품질의 생산물을 생산할 수밖에 없다.

건설업에 종사하는 근로자처럼 개별 고용주의 직업훈련에 대한 투자 유인이 크지 않은 경우 사업주단체의 지원이 가장 먼저 이루어져야 할 것으로 판단된다. 사업주가 숙련 근로자의 사용에서 얻는 혜택이 크다는 것을 전제할 때 편익의 수혜자와 비용부담을 직접적으로 연계할 수 있는 수단이라고 할 수 있기 때문이다. 또한 사업주단체가 설립한 훈련기관의 일차적인 지원자가 사업주단체가 되어야만 외부의 다른 기관으로부터 지원을 요청할 수 있는 명분이 있다.

<표 5-1> 주요 직종별 기능인력 부족규모 추정

(단위: 명)

구분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년
건설업 취업자(부족)	103,000	126,000	170,000	96,000	192,000	147,000	130,000	84,000
건설기능인력(부족)	77,250	94,500	127,500	72,000	144,000	110,250	97,500	63,000
비숙련인력	10,330	5,959	8,101	-27,942	-8,389	-33,212	-51,011	-79,244
보통인력	8,746	5,045	6,859	-23,658	-7,103	-28,120	-43,189	-67,093
숙련인력	66,920	88,541	119,399	99,942	152,389	143,462	148,511	142,244
형틀목공	14,467	19,274	25,771	22,445	32,869	31,284	32,394	31,251
철근공	7,075	9,426	12,604	10,977	16,075	15,300	15,843	15,284
비계공	4,712	6,277	8,393	7,310	10,705	10,189	10,550	10,178
철골공	4,018	5,352	7,157	6,233	9,128	8,688	8,996	8,678
철판공	3,925	5,229	6,992	6,089	8,917	8,487	8,789	8,479
콘크리트공	3,294	4,388	5,867	5,110	7,483	7,122	7,375	7,115
조적공	2,991	3,985	5,328	4,641	6,796	6,468	6,698	6,461

자료: 심규범(2008), 건설동향브리핑 제153호(2008. 1. 16), 한국건설산업연구원, p.7에서 재인용.

건설분야 기능인력을 양성하는 전문건설공제조합 기술교육원은 전문건설공제조합이 설립하여 운영하고 있고, 전문건설공제조합은 일반적인 사업주단체의 성격과는 상이하다.¹⁹⁾ 즉 전문건설공제조합은 전문건설공제조합법(현재 건설산업기본법으로 편입)에 의하여 설립된 전문건설업계의 금융기관으로서의 성격을 갖고 있고, 조합원인 전문건설업자의 경영 및 공사에 관한 교육사업을 수행하는 것은 주요한 사업영역에 포함되어 있다. 따라서 건설생산에 참여하는 각 협회 등의 사업주단체와 다른 성격이라고 하더라도 훈련기관 운영에 필요한 재원을 지원하는 측면에서 사업주단체로서의 성격을 갖고 있다고 할 수 있다.

사업주 및 사업주단체의 지원 확대와 함께 훈련기관 수료자에 대한 인식이 개선되어야 할 필요성이 크다. 즉 현재와 같이 훈련기관을 수료한 기능인력은 숙련도는 낮으나 저렴한 비용으로 사용할 수 있는 젊은 인력이라는 생각에서 벗어나야 한다. 현장 실무의 경험이 일천하지만 체계적으로 교육과 훈련을 받은 기능인력이며, 이에 따라 숙련도 향상의 시간을 단축할 수 있는 인력으로 인식하는 것이 필요하다. 이러한 사업주의 인식전환은 사업주만이 감당하여야 하는 것은 아니다. 훈련기관을 수료한 인력이 현장에서 역량을 발휘하여야만 가능한 것이라고 할 수 있으나, 사업주의 역할이 가장 중요한 요소인 것은 부인할 수 없다.

2) 공공부문의 지원확대 유도

19) 현행 건설산업기본법은 제6장에서 건설업체의 단체를 규정하고 있고, 제7장에서는 건설관련 공제조합에 관하여 규정하고 있다. 제6장에서는 주로 협회의 설립과 관련한 사항을 각 조항에서 규정하고 있고, 제7장의 각 조항에서는 공제조합의 설립과 사업 등에 관하여 규정하고 있다. 이처럼 건설업자의 협회와 공제조합은 성격이 상이하다고 할 수 있다.

중앙정부 등의 공공부문은 교육에 많은 지원을 하고 있다. 이는 교육이 갖고 있는 외부성에 기인하며, 교육을 통하여 사회의 전체적인 생산성 향상을 기대할 수 있기 때문이다. 또한 기초과학기술에 대한 투자도 국가에 의해서 이루어지고 있다. 기초과학기술에 대한 투자를 통해서 도출된 결과를 활용하여 많은 분야가 혜택을 얻을 수 있기 때문이다. 그리고 기초과학에 대한 투자를 개별 기업이나 개인이 하는 것은 위험(risk)과 비용부담이 수반되기 때문이라고 할 수 있다.

이와 유사한 측면에서 공공부문은 기능교육에도 재정을 지원하고 있다. 각종 공공 직업훈련기관과 민간훈련기관에 재정지원이 이루어지고 있다. 이러한 재정투자는 산업기반을 육성하고 유지하기 위한 목적에서 이루어지는 것이라고 할 수 있다. 그리고 이러한 재정지원은 정부가 수행해야 할 역할로 인식되고 있다.

이러한 측면에서 건설분야 직업훈련기관에 대한 투자도 지속적으로 유지되어야 할 필요성이 있다. 건설산업은 주거서비스를 제공하는 주택을 건설하고 사회기반시설을 공급하는 역할을 하고 있다. 특히 대규모 기반시설은 사회의 전 분야에 미치는 파급효과가 막대하기 때문에 공급과정에서 다양한 감독과 규제가 수반되고 있다. 따라서 건설업이 공급하는 시설의 품질향상과 건설업의 기반 유지를 위해서는 숙련 기능인력이 필요하고, 이에 대한 비용지원은 정부의 역할이라고 할 수 있다.

「근로자직업능력 개발법 시행령」 제17조에서는 사업주의 직업능력 개발사업을 지원할 수 있도록 규정하고 있다. 특히 시행령 제17조 제1항 제5호에서는 ‘건설근로자’의 직업능력개발에 관하여 명시적으로 규정하고 있다. 또한 「근로자직업능력 개발법 시행령」 제19조는 사업주단체의 직업능력개발사업의 지원에 관해서는 「고용보험법 시행령」 제48조, 제49조, 제51조, 제52조 및 제54조에 따르도록 규정하고 있다. 특히 제54조는 건설근로자, 특히 일정한 사업장에 고용되어 있지 않은

건설근로자의 직업능력개발 지원에 관하여 규정하고 있다. 이 조항은 직업능력개발훈련을 실시하는 경우 해당 비용의 일부 지원과 훈련에 참여한 건설근로자에게 훈련기간 중 훈련수당을 지급하는 경우 일부를 지원할 수 있음을 규정하고 있다. 이처럼 정부의 지원이 다양하게 이루어질 수 있는 근거가 마련되어 있기 때문에 이를 적극적으로 활용하고, 확대할 수 있는 방안이 마련되어야 한다.

건설근로자의 직업훈련을 지원할 수 있는 근거는 「건설산업기본법령」에도 규정되어 있다. 현행 「건설산업기본법령」은 법 제87조의 2에서 건설전문인력의 육성 및 관리에 관하여 규정하고 있다. 제6조에서는 건설산업진흥계획의 수립을 규정하면서 제2항 제2호에서 건설인력의 육성대책이 포함되도록 규정하고 있다. 또한 동법 시행령 제83조의 2(건설전문인력의 육성 및 관리) 제2항에서는 건설전문인력의 육성 및 관리를 위한 소요재원 확보와 건설전문인력 양성기관의 설립 및 지정에 관한 사항 등을 규정하고 있고, 동법 제87조의 2 제3항에서는 국토해양부장관이 전문인력관련단체, 협회, 공제조합 등을 지원할 수 있는 근거를 명시하고 있다.

이처럼 「고용보험법 시행령」과 「건설산업기본법령」에서 사업주단체가 운영하는 건설근로자 교육훈련기관의 재원을 지원할 수 있는 근거가 마련되어 있다. 관련 법령에서 건설 기능인력을 육성하는 훈련기관을 지원할 수 있도록 근거규정을 마련하고 있는 것은 필요성과 파급효과가 인정되고 있기 때문이라고 할 수 있다.

중앙정부 및 지방자치단체의 지원을 유도하기 위해서는 건설산업이 종합산업으로서 고용창출효과가 매우 크다는 점을 제시하여야 할 것이다. 즉 건설산업을 통해서 고용을 창출할 수 있고, 지역경제 활성화의 수단으로 다른 어떤 산업보다 효과적이라는 점을 주장하여야 한다. 실제로 건설업의 고용효과는 다른 산업보다 우월하며, 전후방 연관효과가

켜서 다른 산업에도 긍정적인 효과를 발휘하는 것으로 인정되고 있다.²⁰⁾

3) 우선선정직종의 적극적인 유치

「근로자직업능력 개발법」 제15조는 우선선정직종에 대한 직업능력 개발훈련에 관하여 규정하고 있다. 여기에는 국가경제의 기간이 되는 산업 중 인력이 부족한 직종, 정보통신·자동차산업 등 국가전략산업 중 인력이 부족한 직종, 그밖에 산업현장의 인력수요 증대에 따라 인력을 양성할 필요한 있다고 노동부장관이 고시하는 직종 등이다. 공통적으로 인력이 부족한 직종을 우선선정직종에 포함시키고 있다.

건설산업은 대표적으로 인력이 부족한 산업이라고 할 수 있다(표 5-1) 참조). 생산현장에서 시공에 종사하는 근로자의 부족으로 외국인력의 유입이 크게 증가하였고, 불법 인력의 유입도 많이 발생하고 있는 것으로 알려져 있다. 따라서 건설관련 직종은 우선선정직종으로 포함될 수 있는 여지가 매우 크다고 할 수 있다. 이를 적극적으로 활용하기 위한 방안이 마련되어야 할 것으로 판단된다. 특히 전문건설공제조합 기술교육원은 매년 약 300명 이상의 훈련생을 배출하고 있으며, 우선선정 직종에 선정되지 못할 경우 채용조달 등에서 심각한 문제가 발생할 여지가 크다. 따라서 기술교육원은 우선선정직종을 적극적으로 유치할 수 있는 방안이 더욱 필요하다고 할 수 있다. 2008년의 경우 약 8개 과²¹⁾에 약 330여명의 훈련생이 교육훈련에 참여한 것으로 나타나고 있다. 8

20) 건설업의 고용유발계수를 통해서 알 수 있으며, 고용유발계수는 10억원의 가치를 창출하는데 얼마만큼의 일자리가 창출되는지를 나타내는 것이라고 할 수 있다. 2007년 기준으로 건설업의 고용유발계수는 10.7명이며, 제조업 3.0명, 광업 5.8명, 서비스업 12.8명이며, 전산업 평균은 8.2명으로 나타났다.

21) 8개 모집학과는 건축목공(45명), 실내건축(45명), 건축시공(40명), 측량(35명), 조경시공(40명), 특수용접(45명), 건축환경설비(40명) 등이다.

개 과를 포함하여 건설현장에서 요구되는 인력을 공급할 수 있도록 모집학과와 인원을 증원할 수 있어야 할 것이다.²²⁾

노동부의 「우선선정직종훈련 실시 규정」 제4조와 제5조는 훈련기관의 선정에 관하여 규정하고 있다. 훈련직종은 「고용보험법 시행규칙」에 의해서 고시된 직종으로 하며, 훈련기관은 「직업능력개발사업 훈련기관 평가 등에 관한 규정」에 의한 평가결과 등을 고려하여 선정하는 것으로 규정하고 있다. 그리고 「우선선정직종훈련 실시 규정」 제6조의 2에서는 학급당 정원을 50명 이내로 할 것을 명시하고 있다.

최근 건설인력의 변화추이를 고려하면 건설분야 훈련기관은 우선선정직종에 당연히 포함되어야 할 것으로 생각되며, 모집인원이 증원되어야 산업에서 필요로 하는 인력을 조달할 수 있을 것으로 판단된다. 즉 기능인력을 교육하는 건축 관련 공업계 고등학교의 침체, 그리고 이들 학교를 졸업한 학생들이 건설현장에 유입이 원활하지 못한 상황²³⁾이며 숙련수준이 높지 않은 점 등을 보완하기 위해서는 건축 관련 직업훈련기관의 모집인원(정원)을 증원하는 방안이 현실적인 수단이라고 할 수 있다. 모집인원 확대에 의하여 발생할 수 있는 교육훈련상의 문제는 훈련기관이 탄력적으로 조정하여 교육훈련을 실시하도록 하고, 이를 평가에 반영하는 방안이 모색되어야 한다. 평가방안으로는 자격증 취득율과 취업률 등의 비교를 통해서 가능할 것이다.

22) 노동부는 우선선정직종에서 건축목공을 제외하는 방안을 추진하고 있다. 2010년부터 매년 25%씩 인원을 감축하는 계획을 갖고 있다. 인력수급 예측을 통해서 건축목공분야의 수요가 감소할 것으로 예상되기 때문인 것으로 알려지고 있다. 그러나 건축목공에 대한 현장의 수요가 단기간에 감소할 것인지는 의문이며, 건축목공의 인원을 감축하는 방안을 단계적으로 추진하더라도 장기적인 관점에서 축소하는 것이 타당하다. 그리고 건축목공을 우선선정직종 대상에서 제외하는 것은 재검토가 필요하다.

23) 건축 관련 공업계 고등학교를 포함한 공업고등학교의 대학(전문대학 포함)의 진학률이 매우 높은 것을 통해서도 알 수 있다. 그리고 대학에 진학한 이후에는 기사 및 산업기사 자격을 취득하는 과정을 거치므로 기술인력으로 분류할 수 있다.

「우선선정직종훈련 실시 규정」 제5장에서는 훈련비 및 훈련수당에 관하여 규정하고 있다. 훈련비는 직종별 훈련비용 기준단가에 조정계수²⁴⁾를 곱하고, 여기에 훈련시간과 평균훈련생수를 곱하여 금액을 산출한다.²⁵⁾ 훈련수당은 실업급여수급자격이 있는 자를 제외하고 훈련기간 중 단위기간의 출석일수가 100분의 80 이상인 자에게 월 20만원씩의 훈련수당을 지급하는 것을 규정하고 있다.

훈련비 산정에 이용되는 직종별 기준단가는 조선, 항공이 각각 3,214원으로 가장 높고, 다음으로 기타 운송장비제조(3,172원), 그리고 용접·판금·배관(3,084원) 등의 순이다. 토목과 건축은 2,779원, 국토개발은 2,704원으로 높지 않은 수준이다. 우선선정직종 선정이 인력부족이 예상되는 산업을 대상으로 한다는 점을 고려하면 건축 관련 직종은 상대적으로 기준단가가 낮은 것으로 판단된다. 즉 건설과 토목산업은 국가 기간산업으로 다른 어떤 산업보다 인력부족이 심화되고 있는 상황이기 때문에 직종별 기준단가가 상향되어야 할 것으로 판단된다. 건축과 토목의 직종별 기준단가는 건설업에 포함되는 설계·제도에 비해서도 낮은 수준이며, 이러한 상황 역시 건설현장의 인력상황을 고려할 때 건축과 토목의 직종별 기준단가 개선이 필요한 것으로 판단된다.

조정계수는 최고시간(350시간)과 최고인원(50명)이 만나는 지점을 기준점 1.000으로 하고, 최저시간(30시간)과 최저인원(20명)이 만나는 지점은 2.103이 되도록 운영하고 있다. 교육훈련시간과 인원이 적은 경우도 고정적으로 투입되는 비용(시설, 강사, 홍보비 등)이 발생하기 때문에 훈련비용 단가를 합리적으로 조정하기 위한 목적에서 활용되고 있다. 조

24) 조정계수는 훈련비용 단가를 합리적으로 조정하기 위해 사용하는 계수로 훈련인원 및 훈련기간 증감에 따른 훈련비용 단가 변화폭을 조정하기 위하여 사용하는 수치를 말한다.

25) 노동부 「우선선정직종훈련 실시 규정」 제16조(훈련비 등 지급)에 의하면 “훈련비는 별표2 직종별 훈련비용 기준단가에 별표3의 조정계수를 곱한 다음, 훈련시간과 평균훈련생수를 곱하여 산출한 금액을 지급한다.” 고 규정하고 있다.

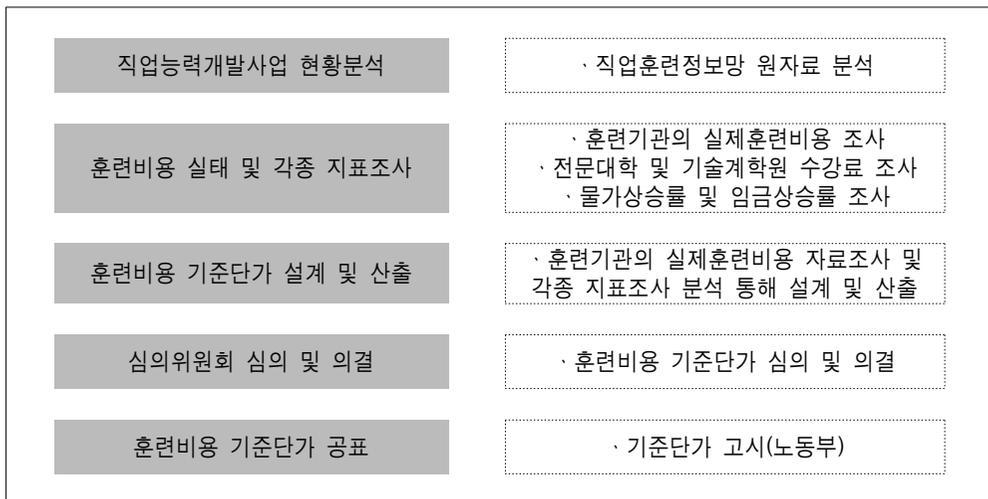
정계수는 고정비용을 보전하기 위한 방안이라는 점에서 활용의 타당성이 인정된다. 이를 통해서 참여인원이 적은 교육훈련 운영을 지원할 수 있는 방안이다.

그러나 최고시간과 최고인원이 만나는 지점을 기준으로 활용하고 시간과 인원이 감소함에 따라 조정계수를 상향조정하는 것은 개선이 필요한 것으로 판단된다. 물론 교육훈련시간이 길고 참여인원이 많은 경우 단위당 고정비용이 감소하게 된다. 또한 훈련비용 산정에서 훈련시간이 반영되고, 인원도 평균인원이 많은 경우 훈련비용에 유리하기 때문에 시간과 인원의 문제는 상쇄될 수 있을 것으로 판단된다. 그렇다고 하더라도 낮은 조정계수를 적용하는 것은 타당하지 못하다. 교육훈련시간이 단기이고 참여인원이 적은 교육에 대해서 조정계수를 가중하여 적용하면 될 것이다. 교육시간이 장기이고 참여인원이 많은 교육의 조정계수를 낮게(기준점) 적용하여야 할 이유는 없는 것으로 판단된다. 특히 산업 내로 유입되는 인력이 감소하는 추세를 유지하고 있는 건설업은 우선선정직종 선정의 취지에도 부합하며, 더욱이 노동의존도가 상대적으로 높은 산업이라고 할 수 있기 때문에 표준훈련비가 상향조정되어야 할 것으로 판단된다. 그리고 훈련비 상향조정을 위해서는 건설 관련 직종별 기준단가를 현재보다 높이는 것이 필요하다.

기준단가는 [그림 5-1]과 같은 과정을 거쳐 산출된다. 기준단가 산출에서 가장 중요한 요소는 직업훈련정보망 원자료와 각종 훈련기관 훈련비용, 전문대학 및 기술계학원의 수강료 등이라고 할 수 있다. 조선, 항공 IT 관련 분야, 그리고 프로그래밍과 시스템 등의 기준단가가 높은 요인 가운데 하나라고 할 수 있다. 조선 등 기준단가가 높은 분야는 훈련생들의 수요가 상대적으로 높은 분야이며, 이에 따라 관련 훈련기관의 훈련비용이 높은 것으로 판단된다.

건설분야처럼 3D업종으로 인식되는 산업은 인력의 유입이 감소하고

있다. 훈련생의 훈련수요가 작은 분야라고 할 수 있으며, 이에 따라 훈련기관의 실제훈련비용도 상대적으로 낮을 수밖에 없을 것으로 판단된다. 또한 건설 분야는 임금상승률에서도 다른 산업에 비해 높지 않은 것으로 나타나고 있다. 따라서 이러한 기준에 의해서 기준단가가 산정되면 건설 관련분야는 상대적으로 낮은 기준단가가 책정될 수밖에 없을 것이므로 이를 보완할 수 있는 방안이 필요하다. 보완책으로서 건설산업처럼 인력의 유입 증가가 이루어지지 않지만 기간산업으로서의 성격을 갖는 산업은 훈련비용에 있어 가중치를 부여하는 방안을 고려할 수 있을 것이다. 특히 인력유입이 원활하지 않은 분야에 대해서는 훈련비용을 상향조정하여 훈련기관이 훈련생을 유인할 수 있도록 지원하여야 할 것으로 판단된다.



[그림 5-1] 훈련비용 기준단가 산정절차

2. 교육생 확보 및 교육수요 창출

건설분야 직업훈련기관이 안정적으로 운영되기 위해서는 재원의 안정

적인 확보가 전제되어야 하며, 채용의 안정적인 운영을 위해서는 훈련생이 확보되어야 한다. 훈련생의 안정적인 확보는 훈련기관 운영에 필요한 채용과 프로그램, 강사진 등을 구축할 수 있는 전제조건이라고 할 수 있다. 훈련생이 안정적으로 확보된다는 것은 훈련의 수요자로서 교육훈련생에게 훈련의 필요성(가치)이 인정되고 있다는 것을 의미하며, 공급자인 교육훈련기관의 운영이 효율적으로 이루어지고 있음을 보여주는 것으로 이해할 수 있다.

기술교육원과 같은 건설분야 훈련기관이 훈련생을 안정적으로 확보하기 위해서는 훈련의 수요자인 훈련생의 수요를 창출할 수 있는 프로그램을 제공하여야 한다. 그리고 프로그램은 현장에서 활용되어 훈련이수자의 가치를 제고할 수 있는지가 가장 중요한 요소라고 할 수 있다. 이하에서는 훈련생의 교육수요를 창출하고 안정적으로 훈련생을 확보할 수 있는 방안에 관하여 검토한다. 이러한 검토는 현장중심 훈련강화, 다기능화교육, 수료자 취업지원 및 사후관리 등을 중심으로 검토하였다.

1) 현장중심 훈련 강화

훈련기관이 안정적으로 운영되기 위해서는 훈련수료자들이 건설현장에 진입하고, 장기적으로 건설업에서 존속할 수 있어야 한다. 이를 바탕으로 훈련기관의 필요성 및 효과가 축적되면 안정적인 운영기반이 마련될 수 있을 것으로 판단된다.

이러한 축적을 위해서는 훈련기관 수료자들이 건설현장에 안정적으로 진입하는 과정이 전제되어야 하고, 건설현장에 취업하기 위해서는 건설현장에서 활용될 수 있는 기능수준으로 숙련도를 갖추고 있어야 한다. 즉 훈련기관 프로그램의 현장 활용성이 높고, 생산성 제고에 긍정적이라는 인식이 확대되어야 건설현장에 안정적으로 진입할 수 있다.

이처럼 훈련기관 수료자의 건설현장 진입과 안정적인 존속을 통해서 생산성 제고에 기여하기 위해서는 훈련기관 프로그램 및 운영이 현장의 요구와 필요를 반영할 수 있어야 한다. 또한 훈련기관이 현장에서 필요로 하는 기능을 교육시키기 위해서는 훈련기관과 건설현장이 유기적으로 연계되어야 한다.

기능사를 양성하는 교육훈련은 기술교육원 등의 훈련기관과 공업계 고등학교에서 주로 담당하고 있다. 공업계 고등학교는 여러 요인으로 인하여 과거와 달리 활발하게 기능인력을 배출하지 못하고 있고, 생산현장 진입도 활성화되어 있지 못하다. 공업계 고등학교 졸업자들이 국가기능사 자격취득에서 큰 비중을 차지하고 있으나, 이들의 현장 진입이 활성화되어 있지 못하다. 이러한 원인들 중에는 기능사자격 취득을 위한 교육이 현장의 수요와 부합하지 못하고 있기 때문이기도 하다. 현장에서 필요로 하는 교육이 이루어지지 못하고 있는 실정이다.

이러한 점을 고려하면 기술교육원과 같은 훈련기관에서 현장중심 훈련강화는 가장 중요한 훈련목표가 되어야 할 것으로 판단된다. 공업계 고등학교에서 역할하지 못하는 부분을 보완할 수 있을 것이며, 이러한 보완적인 역할은 기능사 관련 교육훈련의 전반적인 효과를 제고하는데도 기여할 수 있을 것으로 판단된다.

기술교육원 등의 훈련에서 현장의 요구를 반영하는 것은 쉽지 않은 과제라고 생각된다. 이러한 원인은 한정된 재원과 프로그램 운영상의 문제에서 기인하는 것으로 판단된다. 한정된 예산을 효과적으로 활용하기 위해서는 수요가 상대적으로 많은 분야에 훈련시설이 집중될 수밖에 없다. 상대적으로 여러 분야에서 활용될 수 있는 기능훈련에 재원과 시설이 집중되고 있는 원인이라고 할 수 있다. 이러한 과제를 해소하고 현장에서 요구하는 기능을 갖춘 인력을 배출하기 위해서는 프로그램 운영의 탄력성이 요구되나, 현실적으로 기능을 교육훈련하는 기관으로서

는 장비 등의 고정비용이 크기 때문에 어려움이 많다.

기술교육원이 현장의 요구와 필요에 대응하는 훈련을 시행하기 위해서는 사업주 등의 지원이 필요하다. 건설업자들이 필요로 하는 사항에 대하여 의견을 제시하고 전달할 수 있는 연계가 이루어져야 할 것이다. 기술교육원에서 훈련받은 기능인력이 산업에 진입하여 건설업자에게 이득이 된다는 인식이 구축될 수 있는 체계를 만들어야 한다. 이러한 체계를 구축하는 과정에서 반드시 필요한 것이 인적교류와 네트워킹이라고 할 수 있다. 특히 기능인력으로서 건설업을 경영하는 사업주는 훈련생들에게 긍정적인 효과를 미칠 수 있을 것으로 기대되며, 이들을 적극적으로 발굴하여 훈련과정에 참여시키는 방안도 고려할 수 있을 것으로 보인다.

인적교류와 네트워킹을 매개할 수 있는 역할은 숙련도가 높은 기능인력을 통해서 가능할 것으로 생각된다. 기능장과 숙련 기능공이 대상이 될 수 있다. 그리고 기술교육원은 현장경험이 풍부한 기능장과 숙련 기능인을 훈련과정에 참여시킬 수는 체계가 마련되어야 한다. 이들이 현장경험을 교육하고 역할모델로서 역할을 수행할 수 있어야 한다. 이러한 과정을 통해서 훈련생들이 건설업에서 직업전망을 갖게 되며, 이러한 직업전망 설정을 근거로 장기적으로 건설업에 종사하면서 달성할 수 있는 목표설정이 가능할 것으로 판단된다.

기술교육원과 건설현장의 연계 구축을 위해서는 공공부문의 역할이 매우 중요하다. 현실적으로 공공부문은 건축공사에서 가장 중요한 발주자이며 수요자로서 건설업자에게 영향을 미칠 수 있다. 또한 제도적인 수단을 활용하여 공공공사 현장의 기능장 및 숙련 인력이 기능훈련과정에 있는 훈련생들에게 경험을 전수할 수 있도록 유도할 수 있다. 이러한 체계는 건설산업에서 발생하고 있는 인력의 문제를 해소하는데도 긍정적으로 작용할 것으로 판단된다. 따라서 제도적인 지원방안을 마련해

야 한다. 제도적인 지원방안으로 검토할 수 있는 사항은 발주 시 우대하는 방안을 고려할 수 있다. 즉 적격심사 또는 PQ에서 심사항목으로서 가점대상²⁶⁾으로 기능장 또는 숙련 기능공의 기여도를 종합적으로 평가하는 항목을 신설하는 방안도 고려될 수 있을 것이다.

기술교육원이 현장중심 훈련을 강화하기 위해서는 현장과의 연계체계가 중요한 요소이며, 이러한 매개수단으로서 각종 건설업자의 단체와의 연계방안을 적극적으로 모색하여야 한다. 이러한 목적을 위해서는 전문건설업종별협의회와의 긴밀한 유대도 필요한 것으로 판단된다. 전문건설업종별협의회는 해당 업종의 사정에 대해서 잘 파악하고 있고, 해당 업종에서 필요로 하는 사항이나 애로사항 등에 대해서도 의견을 제시할 수 있는 기능을 하고 있다. 따라서 협의회와 긴밀한 관계를 유지함으로써 보다 효과적으로 현장의 요구를 반영할 수 있는 수단이 될 것으로 생각된다.

이처럼 현장중심 교육을 강화하여 훈련수료자의 현장 진입을 강화하고, 보다 좋은 처우에서 현장에 진입할 수 있는 조건을 구축하는 것은 교육생 확보에서 매우 중요한 요소라고 판단된다.

2) 다기능화교육

다기능화교육²⁷⁾은 기능인력이 유사한 분야의 기능을 추가적으로 습득

26) 현재의 신인도 심사항목에서 활용하고 있는 것처럼 정규배점(100점)의 범위 밖에서 해당자에 한하여 가점대상으로 활용하는 방안이 검토될 수 있을 것으로 판단된다.

27) 다기능화훈련 관련하여서는 일부 연구에서 현재의 공종(직종)을 묶어서 통합하는 방안이 제시되고 있다. 현재의 146개에 이르는 노무직종으 통합하는 것이 필요하다는 주장이다. 이러한 연구의 결과를 전적으로 수용할지의 여부와는 별개로 다기능화의 효과를 극대화하기 위해서는 유사한 공종을 분류하는 과정이 필요한 것으로 판단된다. 그러나 이러한 연구는 본 연구의 목적과는 상이한 것으로 판단되며, 이에 따라 유사한 공종을 통합하여 분류하는 내용 등은 연구범위에 포함하지 않았다.

하여 일정한 수준의 숙련도를 갖출 수 있도록 훈련하는 것을 의미한다. 다기능화교육은 현재의 건설현장 고용구조와 상황을 감안할 때 필요성이 매우 크며, 시급한 과제라고 판단된다.

건설근로자는 다기능화교육을 통해서 고용기간을 연장할 수 있고(표 <2-7> 참조), 이를 바탕으로 산업 내에 장기적으로 존속할 수 있는 기반을 만들 수 있다. 미국의 사례를 통해서도 알 수 있는 것처럼 다기능화교육은 건설근로자의 고용기간 증가에 긍정적인 것을 알 수 있다. 즉 건설근로자가 특정한 공종에서 필요로 하는 기능을 보유하고, 추가적으로 연관되는 공종의 기능을 보유하고 있다면 동일한 현장에서 노무를 제공할 수 있는 기간이 연장되는 것이며, 높은 이동성에서 파생되는 문제를 보완할 수 있는 역할도 가능하다. 다기능화에 의한 고용기간 연장은 기후적인 요인에 의해서 계절적인 실업이 반복되는 건설산업의 특성을 감안하면 그 효용성이 더욱 크다고 할 수 있다.

기술교육원에서도 다기능화교육의 필요성을 인식하고 프로그램을 운영하고 있다. 현재 기술교육원이 운영하고 있는 다기능화교육은 기능사 양성과정 훈련생을 대상으로 소형중장비 운전면허를 취득할 수 있는 교육을 제공하고 있다.²⁸⁾

다기능화교육은 근로자의 고용기간에 긍정적인 역할을 할 뿐만 아니라 인력유입 감소에도 대처할 수 있는 수단이 될 수 있다.

3) 수료자 취업지원 및 사후관리

28) 현재 전문건설공제조합 기술교육원에서 시행하고 있는 소형중장비교육은 다기능화를 갖추기 위한 목적에서 이루어지고 있다. 그러나 장비의 부족으로 인하여 기술교육원 내의 자체적인 교육이 아닌 인근의 중장비회사의 시설을 이용하여 교육이 이루어지고 있다. 따라서 이러한 목적의 교육에 대해서는 장비를 우선적으로 지원할 수 있는 제도적인 방안이 조속하게 마련되어야 할 필요성이 크다고 할 수 있다.

훈련기관 수료자의 취업을 지원하여 건설산업에 안정적으로 정착시키는 과제는 훈련생 수요창출 측면에서 가장 중요한 요소 가운데 하나라고 할 수 있다. 따라서 훈련과정에서부터 취업지원을 촉진할 수 있는 체계를 구축하여야 한다. 이러한 취업지원체계에는 단기적인 관점²⁹⁾보다는 장기적인 관점에서 추진되어야 한다. 즉 단기적으로 수료자의 취업을 확대하는 것보다 수료자들이 건설산업에 장기적으로 존속할 수 있는 토대를 구축하는 측면에서 접근이 이루어져야 한다. 훈련기관 수료자의 취업지원이 단기적인 취업률에만 집착하게 되면 건설산업에서 나타나고 있는 인력의 문제는 지속될 수밖에 없을 것이다.

선행연구 결과에 의하면 1999년 이전까지는 30세 미만 건설근로자 비중과 45세 이상 건설근로자 비중은 20% 후반대로 비슷하였다. 그러나 이후 둘 간 격차는 지속되었고, 2007년말 기준에 의하면 30세 미만 건설근로자는 11.9%를 차지하고 있는데 비해 45세 이상 건설근로자는 43.9%에 이르는 것으로 나타나고 있다. 이러한 인력구조의 문제는 장기적으로 산업의 기반을 위협하는 요소가 되고 있다.

건설산업의 인력구조문제는 신규인력 유입을 촉진할 수 있는 지원책이 필요하며, 이와 관련하여 어떤 산업보다 건설산업에서 훈련기관 수료자의 현장 진입이 중요한 원인이라고 할 수 있다. 이는 훈련기관 교육생 및 수료자는 잠재적인 산업으로의 진입자라는 측면에서 그렇다.

건설분야 훈련기관 수료자의 건설현장 진입을 활성화하기 위해서는 건설근로자의 고용안정성이 제고되어야 한다. 건설근로자를 대상으로 장래희망에 대한 설문조사 결과³⁰⁾에 의하면 “건설업체 설립”, “건설

29) 정부가 지원하는 재원을 조달받는 훈련기관 및 사설학원 등은 성과에 대한 평가를 받아야 하며, 성과평가의 중요한 항목에 취업률이 포함되어 있다. 이에 따라 훈련기관 등은 취업률에 집착하게 되는 결과가 발생하고 있다. 취업의 질을 고려하기 보다는 양적인 취업자를 확대하기 위한 태도를 취하게 될 유인이 있다.

30) 심규범 등이 연구한 건설근로자 고용안정 실태 및 정책 방안에서 밝히고 있는 결과이며, 설문조사는 대한건설단체총연합회가 주체하는 제15회 건설기능경기대회 참

업체 상용직 취업으로 안정적인 생활” 등이 대부분을 차지하고 있는 것으로 나타나고 있다.³¹⁾ 이 설문조사에 의하면 팀·반장으로 승진하여 경제적 여유를 갖는 것보다 상용직으로 근무하는 것에 더 많은 응답을 보이고 있는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 반복적인 실업과 고용의 불안정이 건설근로자에게 가장 우선적으로 해결되어야 할 과제라는 것을 보여주고 있다.

건설근로자에게 고용의 안정성을 제고하여 장기적으로 산업 내에 존속하도록 유도하기 위해서는 취업지원과 취업 후 관리까지를 포함하는 체계를 만들어야 할 필요성이 크다. 취업지원은 수료 이후의 시기만을 고려하지 말고 훈련생 모집 이전단계에서부터 체계적인 계획이 마련되어야 한다. 즉 모집단계에서는 홍보를 강화하여 보다 많은 훈련수요자를 확보하고, 교육훈련단계에서는 프로그램의 질을 개선하는 노력이 필요하다. 프로그램 개선의 기준은 건설현장의 요구를 수용하는 것이라고 할 수 있다. 또한 모집단계에서 취업에 관한 지원자의 자세와 준비를 반영하여야 한다.

수료 이후 취업자에 대한 관리가 병행되어야 한다. 수료자가 취업한 현장에 잘 적응하는지, 취업 이후 실직되는 경우 재취업을 위한 취업정보 및 재교육을 제공하는 방안 등이 검토되어야 한다.

수료자의 취업지원체계 및 사후관리 프로그램을 중요하게 평가하는 방안이 평가항목에 마련되어야만 실효성을 확보할 수 있으며, 이를 위해서는 평가체계의 개선이 요구된다. 현재의 평가항목은 훈련실시능력(45점), 훈련성과(45점), 지방관서 평가(10) 등으로 구성되어 있다. 이들 항목 중 취업지원체계와 간접적이거나 관련성이 있는 것으로 판단되는

가자를 대상으로 한 결과이다. 설문응답자는 273명이며, 설문조사는 2007년 5월 17일 이루어졌다.

31) 경력, 연령, 숙련수준, 연간급여수준으로 구분하여 설문한 결과 건설업체 설립이 평균 41%, 상용직 취업이라고 응답한 비중이 평균 30%를 차지하고 있다.

것은 훈련실시능력평가 중 상담 등 훈련생 지원(9/45)항목과 훈련성과에서 근속기간항목(5/45)뿐이다. 이를 개편하여 훈련기관의 취업지원체계의 적정성이 평가되어야 한다.

3. 자체적인 수익모델 개발

영리를 목적으로 운영되지 않는 훈련기관에서 자체적인 수익모델을 개발하는 것은 매우 어려운 것이 현실이다. 또한 교육훈련의 수요자인 건설산업 신규진입자와 재교육자의 수요가 크지 않은 것으로 판단되는 상황에서 그 어려움은 가중된다고 할 수 있다.

그러나 기관을 안정적으로 운영하기 위해서는 훈련기관의 주도적인 노력이 가장 중요한 요소가 된다고 할 수 있다. 현재의 훈련수요는 미흡하나, 훈련수요를 창출할 수 있는 방안을 적극적으로 모색하는 것도 반드시 필요한 과정이라고 할 수 있다.

기술교육원은 건설분야 기능훈련을 담당하는 기관으로서의 희소성이 있고, 훈련을 수행할 수 있는 장비와 강사진을 보유하고 있다. 또한 우수한 훈련성과를 실현한 훈련프로그램을 보유하고 있기 때문에 교육수요를 창출할 수 있을 것으로 판단된다.

이러한 전제에서 기술교육원이 독자적인 수익모델을 개발할 수 있는 분야로 네 가지를 선정하였다. 재직자의 능력개발훈련을 유치 또는 현재의 훈련과정을 포함시키는 방안, 온라인교육훈련을 추진·확대하는 방안, 건설업체의 개별적인 수요를 만족시킬 수 있는 맞춤형 훈련 강화, 그리고 기술교육원이 건설분야의 종합적인 훈련기관으로 기능을 확대하는 방안이다. 건설분야 종합훈련기관화는 현재의 기능훈련 위주의 기술교육원의 역량을 확대·강화하여 더 많은 훈련프로그램을 제공하고 설계와 안전교육 등을 포괄하는 훈련프로그램을 운영하는 것이라고 할 수

있다.

1) 재직자능력개발훈련 개발

고용보험법은 고용보험기금의 사용에 관하여 규정하고 있고, 고용안정사업, 직업능력개발사업, 실업급여 등이 고용보험기금을 사용할 수 있는 대상으로 규정하고 있다.

직업능력개발사업은 직업훈련을 실시하는 사업주와 근로자를 지원하는 사업이다. 사업주에 대해서는 훈련비를 지원하고 근로자 및 실업자가 적합한 직업훈련을 받을 수 있도록 지원하는 제도이다. 이러한 직업능력개발 지원제도는 <표 5-2>에 제시되어 있는 것처럼 사업주의 직업능력개발사업에 대한 지원, 재직자의 자발적인 능력개발 지원, 중소기업에 대한 직업훈련 특별지원 등으로 구성되어 있다.

사업주의 직업능력개발사업에 대한 지원의 세부지원사업 중 사업주훈련에 대한 비용 지원이 포함되어 있는데, 이러한 지원제도를 사업주가 활용할 수 있는 프로그램을 제공하는 방안이 모색되어야 한다. 그리고 재직자의 자발적인능력개발지원의 세부사업 중 근로자수강지원금이 운영되고 있고, 이를 활용할 수 있도록 프로그램 제공이 필요하다.

기술교육원이 직업능력개발사업을 지원할 수 있는 교육훈련프로그램을 개발하여 운영하는 것은 건설산업의 교육훈련 다양화측면에서도 의의를 가질 수 있다. <표 5-3>에 제시되어 있는 것처럼 건설산업은 고용보험 보험료 납부대비 활용실적이 매우 낮고, 특히 건설현장은 더욱 활용도가 낮은 실정이다. 고용보험기금을 통하여 근로자의 직업능력 향상을 지원하는 제도의 수혜를 받지 못하고 있는 실정이다. 따라서 기술교육원에서 관련되는 프로그램을 마련하면 건설업자와 건설근로자에게 도움이 되고, 산업측면에서 긍정적인 효과를 기대할 수 있다.

<표 5-2> 직업능력개발 지원제도 세부사업과 근거규정

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

<표 5-3> 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.

근로자의 직업능력개발을 지원하는 훈련프로그램은 두 가지 방향에서 검토할 수 있을 것으로 판단된다. 하나는 사업주 훈련에 대한 지원 프로그램이며, 다른 하나는 근로자를 대상으로 한 훈련프로그램이라고 할 수 있다. 사업주 훈련을 지원하는 프로그램은 건설산업에 활용할 수 있는 측면에서 도움이 되는 교육훈련 위주가 되어야 한다. 제2장에서 제시하고 있는 것처럼 생산성 향상에 긍정적인 효과를 발휘할 수 있는 프로그램이 제공되어야 한다. 이러한 프로그램으로는 신기술에 관한 교육, 산업안전에 관한 교육훈련, 그리고 사무처리능력 향상을 위한 프로그램 등이 포함될 수 있다. 근로자를 지원하는 교육훈련프로그램은 근로자 개인의 능력을 향상할 수 있는 프로그램이라고 할 수 있다. 이러한 대상으로는 건설산업 전반에 관한 정보를 제공할 수 있는 프로그램과 각종 제도의 이해를 증진시킬 수 있는 프로그램이 고려될 수 있다. 또한 장기적으로 건설업 경영을 목적으로 하는 근로자를 위한 훈련프로그램도 제공할 수 있을 것이다.

2) 온라인교육훈련(원격교육) 추진 및 확대

최근 발달된 IT기술을 활용하여 원격교육이 급속도로 확대되고 있다. 기술교육원도 이러한 추세를 반영하여야 한다. 특히 교통여건 등과 입지가 불리한 점을 감안하면 원격교육의 필요성은 매우 크다고 할 수 있다.

원격교육 추진과 확대를 위해서는 우선적으로 기존 교육훈련프로그램 중 원격훈련이 가능한 프로그램을 선정하고, 추가적으로 새로운 원격교육프로그램을 개발하여야 한다.

원격훈련 대상이 되는 훈련프로그램은 건설과 연관성 있는 다양한 분

야를 대상으로 검토되어야 한다. 그리고 이러한 프로그램은 근로자직업 능력개발사업의 대상으로 선정될 수 있는 분야로 한정하여 검토하여야 할 것으로 판단된다.

온라인 교육훈련프로그램 추진이 필요한 분야로서 사무자동화분야를 예시할 수 있다. 많은 전문건설업체가 규모의 영세성으로 인하여 여러 분야의 사무관리를 중복적으로 수행하고 있는 것으로 판단된다. 노무, 인사, 계약에 관한 업무를 업무구분 없이 수행하고 있는 경우가 많다. 이러한 근로자에게 사무자동화분야의 훈련은 업무의 생산성을 제고할 수 있는 수단이 된다. 그러나 현실적인 여건으로 인하여 교육훈련의 참여가 쉽지 않은 상황이다. 이러한 상황에서 온라인 교육훈련은 좋은 대안이 될 수 있다. 특히 건설분야의 사무에 관련된 행정업무에 관한 훈련은 기술교육원에서 비교우위를 가질 수 있는 분야라고 생각된다. 따라서 예시한 것처럼 온라인교육훈련이 실효성을 거둘 수 있는 분야를 선정하여 훈련프로그램이 제공되어야 할 것이다.

3) 맞춤형 교육훈련 강화

맞춤식 교육훈련은 훈련 수요자의 요구를 반영하는 프로그램의 운영이라고 할 수 있다. 그리고 이러한 맞춤형 훈련프로그램의 제공은 사업주단체인 기술교육원이 가장 적합한 기관이라고 할 수 있다. 전문건설업체는 많은 업종이 포함되며, 요구되는 기능도 다양하다. 그러나 각 업종에서 요구되는 기능훈련 프로그램을 제공할 수 있는 기관은 숫자가 매우 적다.

기술교육원은 각 업종의 요구사항 또는 각 건설업자의 요구사항을 반영하여 개별적으로 요구되는 훈련프로그램을 제공할 수 있는 방안을 마련하여야 한다. 이를 위해서는 외부의 전문가를 훈련에 활용할 수 있는

탄력적인 프로그램 운영이 필요한 것으로 판단된다. 그리고 외부강사로는 해당 분야의 기능장 또는 숙련 기능공을 활용하는 것이 효과적일 것으로 판단된다.

맞춤식 교육훈련프로그램의 필요성은 전문건설업자의 여건 등을 고려할 때도 검토의 필요성이 크다. 건설업체의 경영규모가 작고 영세하기 때문에 신규 근로자의 채용이나 기존 근로자에게 요구되는 교육훈련을 개별적인 사업주 단위에서 시행하기 어려운 현실이다. 따라서 이러한 수요를 충족할 수 있는 시설 및 프로그램을 운영하는 방안이 필요하다.

시공인력을 직접적으로 사용하는 대부분의 전문건설업자의 경영상태 및 규모가 영세한 점을 감안할 때 컨소시엄형태의 맞춤식교육훈련 도입 필요성이 크다고 할 수 있다. 즉 신규인력을 채용하기 전 직무교육을 기술교육원에 맡기는 형태로 교육훈련이 가능하며, 이러한 교육훈련은 개별 업체별로 시행되어야 할 것이다. 건설업체에 대한 컨소시엄형태의 맞춤식교육훈련은 기술훈련의 수요자에게도 긍정적인 영향을 발휘할 수 있기 때문에 인력을 채용하려는 업체에게도 도움이 된다. 즉 구직자인 기능인력은 구인 회사에 관한 정보에서 부족한 상황에 놓이게 되는데, 이러한 구인자와 구직자 간 발생하는 정보비대칭을 해소하는 수단으로서 역할이 가능하다. 컨소시엄형태의 맞춤식 교육훈련을 시행하는 업체는 체계적인 경영 및 관리가 이루어지고 있는 업체라는 정보를 제공하는 것과 같은 효과를 기대할 수 있다.³²⁾

또한 현재의 직업훈련체계에서 기능인력의 재교육에 관한 사항은 명확한 규정이 명시되어 있지 못한 실정이다. 이러한 원인은 기능사는 경력이나 숙련에 따른 등급의 구분이 없기 때문이라고 할 수 있다. 따라

32) 정보경제학에서는 이러한 기능을 신호기능(signaling)이라고 한다. 정보비대칭 상황에서 정보를 많이 보유하고 있는 자가 자신이 갖고 있는 정보를 발신함으로써 정보비대칭을 개선할 수 있는 기능이라고 할 수 있다.

서 경력관리를 통해서 기능사가 얻을 수 있는 경제적인 인센티브가 미약하다. 반면 기사의 경우 산업기사와 기사로 구분되고, 재교육 등의 경력이 관리되기 때문에 교육훈련이 상대적으로 체계적으로 이루어지고 있고 기술자도 교육훈련에 참여할 수 있는 유인이 되고 있다. 따라서 기능인력을 대상으로 하여 신기술이나 새로운 시공방법 등에 대한 교육을 제공하고 경력이 관리되는 체계가 필요하며, 우선적으로 기술교육원에서 신기술 교육과 신공법 교육 등의 프로그램을 운영할 필요성이 있다.

4) 건설분야 종합훈련기관화 추진

기술교육원은 건축목공, 실내건축, 건축시공, 토목시공, 측량, 조경시공, 특수용접, 건축환경설비 등의 시설과 강사진을 보유하고 있다. 이외에도 일부 전산관련 교육훈련을 진행할 수 있는 시설을 갖추고 있다. 건설분야 기능사를 양성하는 것을 주요한 목적으로 하는 기관의 성격을 감안하면 충분치 않으나 교육훈련에 필요한 시설을 갖추고 있는 것으로 판단된다. 그리고 시설을 보유하고 있는 분야의 교육훈련에 집중함으로써 효율적인 운영이 이루어지고 있다.

그러나 기술교육원이 건설현장에서 필요로 하는 수요에 대응하고 안정적으로 운영되기 위해서는 교육훈련분야를 확대할 필요성이 있는 것으로 판단된다. 이러한 교육훈련분야 확대의 필요성은 건설현장의 필요에서 찾을 수 있고, 기술교육원의 기관 성격에서도 찾을 수 있다. 건설현장에서 기능인력이 생산성을 발휘하기 위해서는 전문분야를 확보해야 한다. 그러나 한 분야에서 전문적인 기능을 보유하기 위해서는 관련되는 분야에 관한 일정정도의 지식이 바탕이 되어야 한다. 예를 들어 철근을 배근하기 위해서는 설계도면에 관한 이해가 수반되어야 하며, 이

러한 이해는 시공의 품질을 제고할 수 있는 기반이 된다. 또한 시공과정의 생산성 제고는 건설생산과정에서 실질적으로 시공을 담당하는 전문건설업자에게 직접적인 영향이 파급된다. 따라서 기술교육원이 다양한 분야의 교육훈련을 제공하여야 한다.

기술교육원은 숫자가 많지 않은 건설분야 훈련기관 중에서도 특성과 구체적인 목적이 설정되어 있는 기관이라고 할 수 있다. 전문건설공제조합이 운영재원을 지원하는 기관으로서 생산에 투입되는 기능인력을 양성하는 것이 중요한 목적이라고 할 수 있다. 건설산업의 생산과정은 다른 산업에 비해 기계화 정도가 제한적이며, 노동의존도가 강한 산업적인 특성이 있다.

그러나 건설산업의 주변환경은 계속 변화하고 있다. 노동의존도가 큰 산업임에도 신규로 건설산업에 진입하는 인력이 증가하지 않고 있다. 이러한 추세는 인구구조의 변화를 고려할 때 향후에도 지속되고 가속화될 것으로 예상된다. 이에 따라 기능인력의 숙련도와 다기능화가 필요하며, 기계장비를 조작할 수 있는 능력을 갖추는 것이 생산성을 좌우하는 요소가 될 것으로 전망된다. 따라서 기술교육원도 기능위주의 숙련교육과 함께 기계장비 숙달능력을 배양할 수 있도록 관련 프로그램을 신설하는 것이 필요하다.

기술교육원의 안정적인 운영을 위해서는 현재와 같은 기능위주의 교육과 함께 설계, 안전, 계약제도 등의 훈련프로그램을 제공할 수 있어야 한다. 이러한 측면에서 기술교육원의 건설분야의 종합적인 훈련프로그램을 제공하는 기관을 목표로 하는 것이 필요하다. 이러한 방향은 최근 이루어지고 있는 건설관련 제도변화에도 대응할 수 있는 방안이라고 할 수 있다. 즉 겸업금지의 폐지, 다양한 생산체계 개편, 업역 개편논의 등은 전문건설업자가 현재의 하도급자에서 업무영역을 확대할 수 있는 환경으로 변화하고 있다. 이러한 변화에 필요한 훈련프로그램을 제공하는

것도 기술교육원의 역할이라고 할 수 있다.

기술교육원이 제공하여야 할 필요성이 큰 분야가 경영에 관한 교육프로그램이라고 생각된다. 대부분의 전문건설업자가 영세한 규모이며, 충분한 인력을 확보하지 못한 상황에서 경영이 이루어지고 있다. 이에 따라 업체 경영에 관한 정보가 부족하고, 비효율이 초래될 가능성이 크다. 따라서 기술교육원이 관련되는 교육훈련프로그램을 공급하는 것이 필요하다.

이처럼 기능사양성에 관련된 현재의 프로그램을 운영하면서 다양한 분야의 훈련프로그램을 공급할 수 있는 훈련기관의 성격을 확보하는 것이 검토되어야 한다. 이와 관련하여서는 산업별 인적자원개발협의체(HRDSC; Human Resources Development Sector Council)³³⁾를 활용하는 방안을 검토할 수 있을 것이다. 인적자원개발협의체에 참여하는 경우 건설업종에 대한 국가직무능력표준을 개발하며, 국가직무능력표준은 국가검정자격 등과 연계되도록 운영된다. 이에 따라 기술계학교와 훈련기관 등의 훈련도 연동할 수밖에 없게 되며, 예산지원도 이루어지기 때문에 기술교육원의 안정적인 운영에도 긍정적인 역할을 할 수 있다.

33) 교육과학부, 노동부, 지식경제부가 공동으로 운영하고 주요 산업별로 업종단체, 기업, 학계, 전문연구기관 등으로 구성되는 민간주도의 HRD 협의기구이다.

1. 요약 및 결론

1) 요약

건설분야 직업훈련기관의 안정적인 운영에 필요한 방안이라고 생각되는 전략을 셋으로 나누어 제시하였다.

재원의 안정적인 확보를 위해서는 우선적으로 설립주체인 사업주단체의 지원이 선행되어야 한다. 이를 통해서 훈련기관의 안정적인 운영을 도모할 수 있고, 사업주단체의 지원을 유도하기 위해서는 훈련기관이 건설업에 긍정적인 효과를 미치고 있다는 증거가 필요하다. 이러한 증거로서 우수한 기능인력의 교육훈련과 산업내 진입촉진을 제시할 수 있을 것이다. 이를 위해서 훈련기관은 양질의 훈련프로그램과 훈련생관리를 수행해야 할 것이다. 특히 건설산업에 진입하기 위해서 교육을 이수하는 교육생은 향후에도 산업 내에 존속할 여지가 크고, 훈련기관의 교육훈련이 다른 산업에서 활용도가 높지 않다는 점에서도 사업주단체의 훈련기관 지원은 필요하고 타당하다고 판단된다.

건설산업은 사회기반시설과 주거서비스 시설을 공급하는 산업이므로 기간산업으로서의 성격을 갖고 있다. 이로 인하여 양질의 시설물 공급을 담보하기 위한 각종 규제가 이루어지고 있는 산업이라고 할 수 있다. 또한 고용유발효과가 다른 산업보다 높기 때문에 고용창출 및 지역경제활성화를 위해서도 유용한 수단이라고 할 수 있다. 이러한 측면에서 중앙정부 및 지방자치단체의 지원이 이루어질 수 있을 것으로 판단

된다. 이러한 점을 적극적으로 제시하여 공공부문의 지원을 유도하여야 할 것으로 판단된다.

노동부가 선정하는 우선선정직종훈련은 직업훈련기관에게는 안정적인 운영을 위해서 중요한 사업이라고 할 수 있다. 건설업은 인력유입이 감소하는 추세를 유지하고 있기 때문에 훈련기관은 이를 적극적으로 활용하여야 할 것이다. 특히 전문건설공제조합 기술교육원과 같은 성격의 훈련기관은 우선선정직종을 안정적으로 확보하는 것이 훈련기관의 안정적인 운영을 위해서 더욱 중요하다고 판단된다.

우선선정직종 훈련 등에 대해서는 표준훈련비가 지급되고 있으나, 건설분야 훈련기관은 상대적으로 불리한 상황인 것으로 판단된다. 표준훈련비 산정에서 직종별 기준단가를 활용하고 있는데, 건설분야는 훈련생들의 수요가 상대적으로 적은 분야라고 판단되기 때문이다. 적은 수요는 훈련기관의 수강료에도 영향을 미치고, 건설산업의 임금상승률도 IT 관련 산업에 비해 낮다. 이로 인하여 기준단가 산출에서 불리하게 작용하고 있다. 이를 개선하기 위한 방안이 필요하다.

훈련성과를 평가하는 체계를 개선할 필요성이 있다. 정부의 재정이 지원되는 훈련에 대해서는 사후적인 평가가 수반되며, 이를 통해서 지원의 효율성을 검토하고 차년도에 대한 참고자료로 활용되고 있다. 훈련기관 집체훈련의 평가는 훈련실시능력, 훈련성고, 지방관서의 평가가 주(100점)로 이루어지고 있고, 여기에 부가적으로 가점(10점)과 감점(10점)이 운영되고 있다. 이러한 평가체계를 세부화하여 모집단계 및 절차의 적정성과 사후관리 등의 항목을 반영하는 체계로의 개편이 필요하다. 모집단계 및 절차의 적정성평가를 통해서 수료 후 산업에 진입할 수 있는 인력을 선별하는 과정을 평가하여야 한다. 비록 지원하는 인원이 적다고 하더라도 산업 진입의사가 확고한 교육생을 훈련대상자로 선별하여 양질의 교육훈련을 실시하고, 이들이 수료 이후 고용안정

성이 제고된 좋은 처우에서 일할 수 있는 체계가 이루어져야 양(量)적인 인력부족의 문제를 질적으로 보완할 수 있을 것이다.

기술교육원의 안정적인 운영을 위해서는 다양한 훈련프로그램을 운영하는 방안이 검토되어야 한다. 기능사양성과정(우선선정직종)을 기본으로 하면서 업계의 훈련수요를 충족할 수 있는 탄력적인 프로그램 운영이 이루어져야 한다.

전문건설업자는 건설업자의 대다수를 차지하고 있으나, 규모가 영세하여 비효율적인 경영활동이 이루어지고 있는 경우가 많은 것으로 판단된다. 또한 전문건설업체에서 사무처를 담당하는 근로자도 업무의 부담이 과중하고, 업무가 혼재되어 있는 것으로 판단된다. 따라서 이러한 어려움을 개선할 수 있는 분야의 교육이 필요하며, 이를 온라인으로 제공하는 방안이 마련되어야 한다.

기술교육원은 전문건설공제조합이 운영하는 훈련기관으로서 독자적인 목적을 갖고 있다. 건설현장에 숙련된 기능인력을 공급하는 것이라고 할 수 있다. 그러나 기술교육원의 안정적인 운영을 위해서는 기본적인 목적 이외에 다양한 분야의 교육훈련프로그램을 제공할 수 있어야 할 것으로 판단된다. 그러한 방안의 하나로 건설분야의 종합적인 훈련프로그램을 제공하는 훈련기관을 모색하는 과정이 검토되어야 한다.

2) 결론

본 연구는 기술교육원의 안정적인 운영에 필요한 사항을 검토하고 자료를 제시하는 것이다. 이러한 연구목적에 부합하기 위해선 기술교육원의 안정적인 운영에 필요한 요소를 셋으로 구분하였다.

첫째, 채용의 안정적인 확보이다. 이를 위해서는 우선적으로 사업주단체의 지원이 확대되어야 한다. 사업주단체의 우선적인 지원확대는 다른

주체의 지원을 요구할 수 있는 전제가 된다는 측면에서더 우선적으로 이루어져야 한다. 다음으로 기능인력에 관련된 공공부문의 적극적인 지원확대가 이루어져야 할 것으로 판단된다. 그리고 노동부에서 재원을 지원하는 우선선정직종훈련을 안정적으로 확보할 수 있는 기능사양성과정을 추가적으로 유치하는 방안이 요구된다. 특히 건설분야 기능인력은 인력유입의 필요성에도 불구하고 인력유입의 문제가 발생하고 있기 때문에 기술교육원의 적극적인 대처가 필요하다.

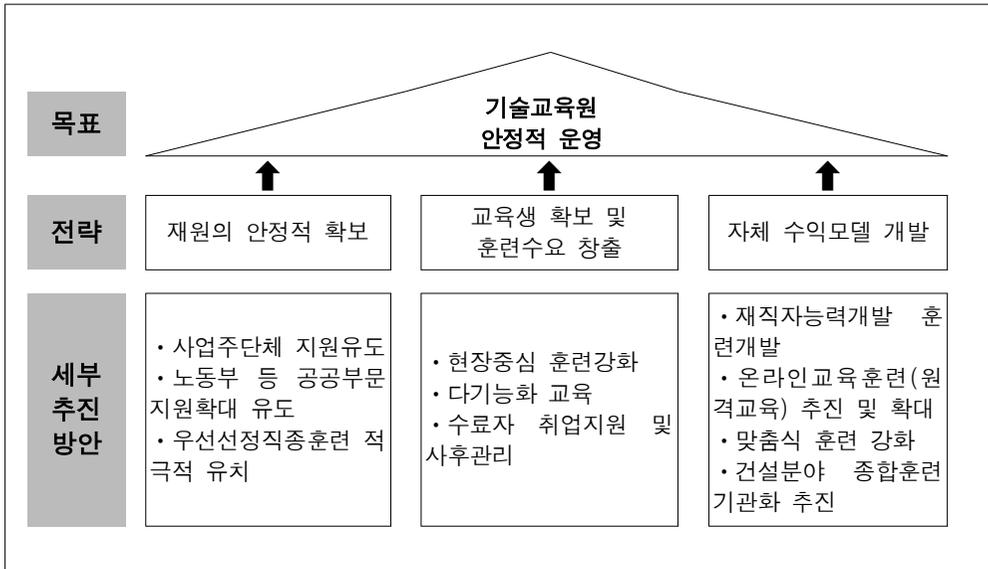
그리고 우선선정직종에 지급되는 훈련비 등에서 건설분야의 특성 반영이 미흡한 것으로 판단된다. 구체적으로 직종별 기준단가 산정과정에서 건설산업의 여건 반영이 미흡한 것으로 판단되며, 이에 관한 개선이 필요하다.

둘째, 교육생 확보 및 훈련수요를 창출하여야 한다. 기술교육원의 안정적인 운영이라는 목적을 달성하기 위해서는 교육생이 안정적으로 확보되고, 훈련 수료자들이 건설현장에 안정적으로 진입하여야 한다. 이를 위해서는 현장중심의 훈련을 강화하여 수료자의 현장 적응성 및 숙련도 제고가 이루어져야 한다.

건설근로자의 다기능화도 훈련생의 훈련수요 창출을 위해서 매우 중요하다. 기후적인 요인으로 인하여 반복적으로 실업이 발생할 수밖에 없는 구조에서 고용안정성 향상은 무엇보다 중요한 과제이며, 훈련수요에도 직결되는 문제이다. 따라서 다기능화를 통해서 고용기간을 연장할 수 있도록 다기능화를 지원하여야 한다.

수료자에 대한 취업지원 및 사후관리도 훈련수요에 큰 영향을 미칠 수밖에 없다. 훈련 수료자들이 건설현장에 안정적으로 진입하여 장기적으로 산업 내에서 존속하는 것은 근로자는 물론 산업 차원에서도 긍정적이라고 할 수 있다. 이를 위해서는 훈련생 모집단계에서부터 취업을 지원할 수 있는 체계가 구축되어야 한다. 이와 함께 건설업자들의 의식

전환도 요구된다. 기술교육원을 수료한 신규인력을 저렴한 노동력으로 인식하지 말고 숙련수준에 맞는 적합한 처우를 제공할 수 있어야만 장기적으로 상생할 수 있다.



[그림 6-1] 연구결과 요약

셋째, 기술교육원의 자체적인 수익모델이 개발되어야 한다. 기술교육원의 설립취지와 목적 등을 고려할 때 수익창출이 타당한 것인가의 문제가 제기될 수 있다. 그러나 기술교육원은 건설분야 훈련기관으로서 훈련에 필요한 인적·물적 시설을 갖추고 있다. 이러한 측면에서 훈련 프로그램 개발과 다양화를 통해서 산업의 발전에 기여한다는 측면에서 검토되어야 한다.

자체적인 수익모델로서는 재직자능력개발훈련 프로그램을 개발하는 방안, 오프라인 교육에 추가하여 온라인 교육을 추진·확대하는 방안, 건설현장의 수요를 충족할 수 있는 맞춤형프로그램을 제공하는 방안, 그리고 건설분야의 다양한 수요를 충족할 수 있는 종합적인 훈련프로그램

램을 제공하는 방안이 검토될 수 있다.

2. 정책적 시사점

1) 정책적 시사점

기술교육원과 같은 성격의 훈련기관이 안정적으로 운영되고, 기능인력을 현장에 안정적으로 공급하기 위해서는 채용조달과 훈련생의 안정적인 확보가 가장 중요한 요소라고 할 수 있다. 채용과 훈련생은 어느 것이 선결조건이 되어야 하는 문제는 아니라고 할 수 있으나, 훈련생의 안정적인 확보와 교육수요 창출에 더 중점이 있는 것으로 판단된다. 특히 기술교육원과 같은 훈련기관은 사설학원 형태의 훈련기관이 아니기 때문에 훈련생의 안정적인 확보가 중요한 요소라고 할 수 있다. 이러한 측면에서 교육수요를 창출하는 방안이 다각적으로 모색되어야 한다.

훈련생이 안정적으로 확보되기 위해서는 훈련수료자의 현장 진입에 관한 우수사례(best practice)가 축적되어야 할 것으로 판단된다. 이러한 우수사례의 축적은 고용안정과 밀접하게 관련되어 있다.³⁴⁾ 따라서 건설근로자의 고용안정성 제고를 위한 정책적인 지원의 필요성이 크다고 할 수 있다. 고용안정성 증진은 건설현장 인력유입 가능성을 증대시킬 것이고, 이는 다시 교육훈련에 대한 수요에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다. 선순환구조를 구축하는 것이 중요하다.

건설근로자의 고용안정성은 고용안정의 개념을 확장함으로서 다른 측면에서도 교육훈련 수요에 영향을 미칠 수 있다. 즉 고용안정을 현장에 고용되어 노무를 제공하는 개념을 확대하여 기술훈련까지를 포함하는

34) 심규범 등의 선행연구에 의하면 건설업 종사자의 애로사항 중 중요한 요인으로는 직업전망의 부재와 안정적인 수입이 보장되지 않는 것이라는 점을 지적하고 있다.

개념으로 확장할 필요성이 있다. 현실적인 여건으로 인하여 겨울철에는 공사가 진행되지 못하며, 이러한 상황에서는 고용을 유지하기 어렵다. 따라서 겨울철을 건설근로자를 교육훈련하는 기간으로 정하고, 훈련에 참여하는 근로자를 대상으로 수당을 지급하는 방안이 필요하다. 이를 통해서 재정(고용보험기금)적인 추가부담 없이 생산성에 긍정적인 영향을 발휘할 수 있는 역할을 기대할 수 있다.

건설분야 직업훈련기관이 안정적으로 운영되기 위해서는 다양한 지원방안이 요구된다. 다양한 지원방안 가운데 공공공사와 관련되는 법적, 제도적인 지원방안이 반드시 필요하다.

건설산업은 공공공사의 비중이 크고, 건설업자는 수주가 결정된 이후에 비로소 생산활동이 시작되기 때문이다. 이러한 상황을 반영하여 수주단계에서 훈련을 이수한 근로자를 채용하고 있는 건설업자를 우대하는 방안이 마련되어야 한다. 이러한 지원방안으로 특정한 공사의 수주에 참여하기 위해서는 요구되는 교육훈련을 이수하여야 가능하도록 운영하는 방안을 고려하여야 한다.³⁵⁾ 이러한 제한경쟁방식은 시공의 품질을 제고할 수 있다는 측면에서의 긍정적인 역할도 기대되므로 적극적인 검토가 요구된다.

다시 말해 기술교육원과 같은 건설분야 훈련기관이 안정적으로 운영되기 위해서는 신규 건설근로자를 유인할 수 있는 체계와 사용자인 건설업자에게 혜택이 되는 제도적인 지원이 필요하다. 이러한 유인책으로는 근로자에게는 고용안정성이 가장 직접적이라고 할 수 있고, 건설업자에게는 수주에 유리한 조건이 제공되어야 한다.

취업지원체계 구축 필요성을 강조할 수 있을 것이다. 기술교육원도 취업률 제고차원에서 지속적으로 노력하고 있는 것으로 판단된다. 그러

35) 서울시의 경우 2009년 가로수 가지치기(전정작업)를 발주하면서 관련 교육훈련을 이수한 건설업자로 한정된 사례가 있다.

나 취업지원은 수료단계에서만 고려하는 것이 아니라 훈련생 모집단계에서부터 이루어져야 하며, 이를 통해서 건설근로자의 고용안정에 긍정적인 영향을 발휘할 수 있다. 그리고 훈련수료자의 취업에서 중요한 요인이 건설업자의 인식전환이다. 훈련수료생 고용을 저렴한 인력 활용이라는 관점에서 벗어나야 할 필요성이 크다.

건설산업에서 필요로 하는 기능인력을 공급하기 위해서 기능훈련을 통해서 일정한 수준의 숙련도를 갖출 수 있도록 훈련프로그램을 운영하는 것은 현실적으로 필요성이 인정되고 있다. 그러나 인구구조의 변화와 건설 인력구조의 변화는 교육훈련의 패러다임에 관한 검토의 필요성을 제기하고 있는 것으로 판단된다. 건설산업이 노동의존도가 상대적으로 높은 산업이라고 하더라도 노동의존도가 지속적으로 감소하고 있는 상황이라고 판단된다. 이러한 상황에서는 기계와 장비 활용능력을 교육훈련시키는 방향으로 교육훈련의 패러다임을 전환하는 것을 고려하여야 할 것으로 판단된다. 건설근로자를 육체노동자에서 기계장비를 사용하는 근로자로 대체해야 할 것이다.

중앙정부는 다양한 목적에서 교육훈련에 대하여 재정적·행정적인 지원을 지속하고 있다. 이러한 지원정책은 정책환경 변화에 따라 변하고 있다. 최근 정책의 가장 중요한 관심은 “녹색성장”이라고 할 수 있다. 이에 따라 기술교육훈련 관련 정책의 관심과 지원도 녹색성장 관련 분야에서 증가되고 있다. 성장의 지속가능성 측면에서 필요성과 지원이 충분히 이루어져야 한다. 그러나 지원의 편중으로 인하여 기존의 기반 산업에 필요한 인력을 양성하고 훈련하는 분야의 지원이 축소되어서는 안된다.

2) 연구의 한계

전문건설공제조합이 설립한 기술교육원의 안정적인 운영방안에 관하여 검토하고 자료를 제시하는 것을 목적으로 연구를 진행하였다. 기술교육원은 사업주단체가 설립한 훈련기관으로서의 특성이 있고, 건설분야 기능인력을 양성한다는 구체적인 기능을 갖고 있다. 설립목적이 차별적인 훈련기관이라고 할 수 있다. 그리고 설립주체와 성격이 유사하면서 동일한 기능을 수행하는 훈련기관은 없는 것으로 판단된다.³⁶⁾ 따라서 다른 훈련기관 비교·검토에 한계가 있었다.

본 연구에서는 훈련기관의 안정적인 운영방안으로 훈련생 수요창출을 중요한 수단이라고 제시하고 있다. 따라서 훈련의 수요자인 훈련생을 대상으로 한 면담과정이 연구에 포함되는 것이 효율적이었을 것으로 판단된다. 그러나 훈련을 이수중인 훈련생을 대상으로 한 면담조사 등이 이루어지지 못한 한계를 갖고 있다.

연구를 수행하면서 생각한 향후의 연구에 관해서도 간략하게 제시할 필요가 있는 것으로 판단된다. 건설근로자 건설현장 유입에 관한 인식의 전환이 필요하며, 이에 관한 연구가 이루어져야 할 필요성이 크다고 할 수 있다. 현재와 같이 인력유입을 증진할 수 있는 방안에 관한 연구는 실효성이 의문시된다. 즉 인구가 지속적으로 감소하고 있고, 급속한 고령화가 진행되고 있는 상황에서 3D업종에 속하는 건설업에 자발적으로 진입하고자 하는 근로자는 많지 않고, 지속적으로 감소할 것이다. 이러한 상황에서는 인력유입을 확대하는 방안보다는 건설근로자의 근로유형을 개선할 수 있는 방향의 접근이 모색되어야 한다. 건설근로자를 육체노동자에서 기계장비 활용 기능인으로 전환하는 것도 하나의 대안이 될 수 있을 것이다. 기술교육원과 같은 훈련기관이 이러한 방향을 지원

36) 정부와 건설단체에 의해서 인천에 설립된 건설기술교육원도 건설관련 사업주단체에 의해서 설립된 훈련기관이라고 할 수 있다. 인천 건설기술교육원은 기술자의 재교육을 주요한 목적으로 하고 있다는 점에서 전문건설공제조합 기술교육원과 구별된다고 할 수 있다.

할 수 있는 교육훈련을 제공하는데 필요한 요소에 관한 연구가 필요한 것으로 판단된다.

참고문헌

■ 문헌자료

강순희·노홍성(2000), 직업훈련의 취업 및 임금효과, 「노동 경제논집」 제23권 제2호 pp.127-151, 한국노동연구원.

건설근로자공제회(2008), 건설근로자 종합복지제도 개발 및 운영전략 연구, 한국노동연구원.

김준한(204), 건설경제론, 박영사.

남병탁·송영남·최창곤·옴김(2007), 노동경제학, 시그마프레스.

노동부(2000), 공공직업훈련기관 역할 강화 방안, 한국직업능력개발원.

노동부(2003), 권역별 공공직업훈련체계 구축방안, 한국노동연구원.

노동부(2007), 건설근로자 고용안정 실태 및 정책 방안, 한국건설산업연구원

노동부(2009), 건설근로자 계속고용지원금제도 실태조사 및 제도개선방안, 대한건설정책연구원.

대한전문건설협회(2008), 전문건설업 실태조사 분석 보고서, 대한대한건설정책연구원

박광배·김은미(2009), 고용안정 및 능력개발 지원제도 개선방안, 대한건설정책연구원.

박덕제·이원덕(2007), 현대의 노동문제(1개정판), 한국방송통신대학교출판부.

박천수(2008), 직업능력개발 훈련기관 평가와 시사점, 「직업과 인력개발」, 2008년 봄호, pp.34-45, 한국직업능력개발원.

배무기(1997), 노동경제학(개정2판), 경문사.

심규범(2001), 건설기능인력 육성 방안, 한국건설산업연구원.

심규범·김지혜(2005), 건설산업 교육훈련의 노·사·정 참여확대방안, 한국노동연구원.

심규범(2008), 건설동향브리핑 제153호(2008. 1. 16), 한국건설산업연구원.

이영·전영준·이철인·김진영 편역(2007), Rosen의 재정학(8판), 한국 맥그로힐.

- 정재하(2004), 외국인 고용허가제의 실시에 따른 건설부문의 효율적인 외국인 근로자 활용 방안, 한국건설문화원.
- 조은상·안영식(2004), 직업훈련기관의 취업률 제고에 관한 연구-우수기관 사례를 중심으로-, 취업교육연구 제23권 제3호, pp.165-180, 한국직업교육학회.
- 채창균(2001), 호주의 직업훈련 동향, HRD Review, 제4권 5호, 한국직업능력개발원.
- 한국건설산업연구원(2006), 글로벌 수준의 건설 현장 만들기 전략-현장 기능인력 수요 50% 저감 목표-, 한국건설산업연구원.
- 한국산업안전공단(2008), 전문건설업종별 재해현황 및 특성에 관한 연구, 대한건설정책연구원.
- JILPT(2009), 欧米諸国における公共職業訓練制度と実態, JILPT, 資料シリーズ, No. 57, The Japan Institute for Labour Policy and Training
- M. Hashimoto(1981), firm-specific human capital as a shared investment, The american economic review, vol. 71 no. 3, pp.475-482.
- M. Spence(1973), job market signaling, quarterly journal of economics, vol 87 issue 3, pp.355-374.

■ 인터넷자료

- 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr/>)
- 노동부(<http://www.molab.go.kr/>)
- 대한건설협회 홈페이지(www.cak.or.kr)
- 대한상공회의소(<http://www.korcham.net/>)
- 통계청(<http://www.kostat.go.kr/>)
- 한국노동연구원(<http://www.kli.re.kr/>)
- 한국산업인력공단(<http://hrdwork.hrdkorea.or.kr/>)
- 한국직업능력개발원(<http://www.krivet.re.kr/>)

건설분야 직업훈련기관 안정화 및 인력 유입방안

2009년 12월 인쇄
2009년 12월 발행

발행인 이 재 영
발행처 대한건설정책연구원
서울시 동작구 신대방동 395-70 전문건설회관14층
TEL (02)3284-2600
FAX (02)3284-2619
홈페이지 www.ricon.re.kr
등록 2007년 4월 26일(제319-2007-17호)
인쇄처 자유기획인쇄(02-2263-0270)

© 대한건설정책연구원 2009