

연구보고서 2008-04

# 건설기능인력 경력관리체계 구축에 관한 연구

2008. 8.



대한건설정책연구원  
Korea Research Institute of Construction Policy

**연 구 진**

---

박광배 책임연구원

김혜원 연구원

---

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

## 발 간 사

건설생산은 노동력의 투입에 의존하는 비중이 큰 산업이므로 숙련된 기능인력이 충분하게 확보되어야만 우수한 생산물을 생산할 수 있는 산업이라고 할 수 있습니다. 노동을 제공하는 근로자와 사용자인 건설업자 간에는 근로자의 근무이력 및 공사참여 경험에 관한 정보에서 격차가 있습니다. 정보의 비대칭이 존재하며, 이로 인하여 생산의 효율성이 저해됩니다. 또한 건설산업에 새로 유입되는 기능인력은 지속적인 감소현상을 보이고 있습니다. 기능인력의 양적인 유입부족은 건설산업에 위기요인으로 작용할 것으로 생각합니다.

건설기능인력에 대한 효율적인 경력관리는 건설산업의 생산성 제고와 기능인력의 양적인 부족을 질적으로 보완할 수 있는 수단이 될 것으로 생각합니다. 노동을 제공하는 기능인력과 이를 이용하는 사용자 간 정보의 비대칭을 해소할 수 있는 방안이 경력관리라고 할 수 있습니다.

이 보고서는 건설기능인력에 대한 효율적인 경력관리체계 구축방안 제시를 목적으로 하고 있습니다. 이 보고서가 건설기능인력의 경력관리를 효과적으로 수행하는데 도움이 될 수 있기를 바랍니다.

연구를 수행한 연구진의 노고에 감사하며, 연구수행과정에서 좋은 조언을 해주신 정호준 선임연구위원과 연구심의위원들께도 감사의 말씀을 드립니다.

2008. 8.

대한건설정책연구원  
원장 조우현

## 요 약

- 기능인력은 건설산업의 기반이 되고 있으나, 체계적인 관리가 이루어지지 못하고 있음
  - 건설생산에서 기능인력이 차지하는 중요성을 고려할 때 효율적인 경력관리가 이루어지지 못하고 있음
  - 건설산업 측면 및 고용정책 측면에서 기능인력 경력관리 필요성이 증대하고 있음
  - 이에 따라 효율적인 기능인력 경력관리체계 구축에 관한 연구의 필요성이 크며, 자료제공을 통한 효과가 기대됨
  
- 기능인력에 대한 경력관리는 기능인력과 전문건설업자 간 정보의 비대칭을 해소할 수 있는 수단
  - 기능인력의 필요성이 매우 큰 건설산업에서 기능인력 유입이 지속적으로 감소하고 있으며, 숙련기능인력 고령화추세 가속
  - 건설산업 기반과 경쟁력 약화의 우려가 제기되고 있음
  - 기능인력 경력관리를 통하여 기능인력의 양적인 부족을 보완할 수 있고, 유입을 촉진하는 수단으로 활용가능
  - 기능인력 부족을 보완하기 위하여 외국근로자 유입규모 등을 검토하는 과정에서도 유용한 자료로 활용 가능
  
- 기능인력 경력관리를 효율적으로 수행하기 위해서는 우선적으로 관련 규정의 정비 필요
  - 건설산업기본법 시행령 제83조의 2를 개정함으로써 기능인력 경력관리 근거마련 가능

- 기능인력 경력관리 정착을 위한 목적에서 한시적으로 경력관리 사항을 의무적으로 규정하여 실효성 제고 필요
  - 경력관리의 의무화는 구건설기술관리법령에서 건설기술자 경력 관리에 관한 사항에 적용하였음
  - 기능인력이 건설생산에서 차지하는 비중과 유입되는 인력의 감소 추세 등을 고려할 때 필요성이 큰 것으로 판단
- 기능인력에 대한 효율적인 경력관리체계 구축방안은 단기적인 방안과 장기적인 방안으로 구분하여 접근 필요
- 단기적으로 유자격 기능인력을 대상으로 산업적인 측면의 필요성 충족을 위하여 우선적으로 시행 필요
  - 장기적으로 기능인력 유입감소 및 기능인력 고령화에 대응하고 기능인력 활용을 통한 건설산업 경쟁력 제고 측면의 접근 필요
  - 단기적으로 대한전문건설협회 등 수요자조직에서 경력관리 수행하는 것이 효율적
  - 대한전문건설협회 등은 건설산업기본법 시행령에서 국토해양부장관이 관련 업무를 위탁할 수 있는 조직에 해당
  - 장기적으로 공공부문에서 경력관리를 수행하는 것이 정보수집, 정보보호, 운영비용 측면에서 효율적
- 기능인력에 대한 경력관리가 효율적으로 수행되고 지속되기 위해서는 기능인력과 전문건설업자에 대한 유인책 필요
- 기능인력은 경력관리 대상, 전문건설업자는 경력관리에 관한 실질적인 관리업무 담당

- 기능인력 스스로 경력관리의 필요성 및 효과를 느낄 수 있는 유인책 제공 필요
  - 기능인력 유인책으로 취업기회 확대, 실업 시 우선적인 취업혜택 등이 효과적
  - 전문건설업자는 현실적으로 기능인력 경력관리업무를 부담해야 하며 업무부담 가중
  - 기능인력 경력관리 통하여 기능인력 활용도를 제고할 수 있는 수단 마련 필요
  - 전문건설업자에 대한 유인책으로 건설기술자 현장배치기준 조정 적용 및 적격심사 대상 전문공사에서 기능사 확인방법, 시공능력평가 시 우대방안 등 마련 필요
- 본 연구에서는 단기적인 방안으로 유자격 기능인력에 초점을 맞추어 경력관리 체계화방안 제시가 이루어졌으나, 향후 모든 기능인력에 대한 경력관리체계 구축 연구 필요
- 활용할 수 있는 기능인력 관련 자료의 한계와 산업적인 필요성을 우선적으로 고려하여 유자격자 대상으로 연구수행
  - 건설현장의 현실을 고려할 때 장기적으로 모든 기능인력을 포괄할 수 있는 경력관리 필요

# - 목 차 -

<b>제1장 서론</b> .....	1
1. 연구의 필요성 및 목적 .....	1
1) 연구의 필요성 .....	1
2) 연구의 목적 .....	3
2. 연구범위 및 연구방법 .....	4
1) 연구의 범위 .....	4
2) 연구의 방법 .....	7
3) 연구 수행체계 .....	7
3. 선행연구 검토 .....	9
1) 선행연구 검토 .....	9
2) 연구의 차별성 .....	15
<b>제2장 건설산업 현황 및 건설근로자 유형</b> .....	17
1. 건설산업 현황 .....	17
1) 건설산업의 특성 .....	17
2) 건설인력 수급의 특성 .....	20
2. 건설근로자 유형 .....	25
1) 건설기술자 .....	27
2) 건설기능인력 .....	34

**제3장 건설기능인력 경력관리 현황 및 문제점 .....43**

- 1. 기능인력 경력관리 현황 및 문제점 .....43
  - 1) 기능인력 경력관리 현황 .....43
  - 2) 기능인력 경력관리 문제점 .....53
- 2. 기능인력 경력관리 필요성 .....56
  - 1) 산업 측면의 필요성 .....59
  - 2) 고용정책 측면의 필요성 .....61
- 3. 일본의 경력관리 사례 .....62
  - 1) 건설노동현황 .....64
  - 2) 노동관련 법령 .....66
  - 3) 일본의 고용관리 .....73

**제4장 건설기능인력 경력관리 대안 .....83**

- 1. 건설산업기본법령에 경력관리 근거조항 정비 .....85
- 2. 건설기능인력에 대한 유인책 제공 .....89
  - 1) 상위자격 취득시 혜택부여 .....90
  - 2) 실업급여 수급 혜택 확대 .....92
  - 3) 실업 시 취업기회 우선제공 .....93
- 3. 전문건설업자에 대한 유인책 제공 .....93
  - 1) 건설기술자 현장배치기준 조정 .....94
  - 2) 공사입찰 시 우대 .....95
  - 3) 시공능력평가 시 우대 .....96
- 4. 효율적인 경력관리 주체 .....97
  - 1) 단기적인 측면 .....97

2) 장기적인 측면 .....	102
5. 기능인력 경력관리 항목 및 운영체계 .....	103
1) 인적사항 .....	104
2) 근무이력사항 .....	105
3) 경력관리 운영체계 .....	106
<b>제5장 결론 및 정책제언 .....</b>	<b>109</b>
1. 요약 및 결론 .....	109
2. 정책제언 .....	111
1) 정책제언 .....	111
2) 연구의 한계 .....	112
<b>참고문헌 .....</b>	<b>115</b>

## - 표 목 차 -

〈표 1-1〉 선행연구와 본 연구의 차이점 .....	16
〈표 2-1〉 건설산업의 영역구분 .....	17
〈표 2-2〉 건설산업과 제조업의 특성 비교 .....	19
〈표 2-3〉 주요 직종별 기능인력 부족인원 추정 .....	23
〈표 2-4〉 건설·교통분야 자격 현황추이 .....	26
〈표 2-5〉 자격취득자 중 토목·건설분야 자격 현황추이 .....	27
〈표 2-6〉 건설기술자의 범위(건설기술관리법 시행령) .....	29
〈표 2-7〉 건설기술자 현장배치 기준 .....	31
〈표 2-8〉 건설기술자 활용 관련 법규 .....	32
〈표 2-9〉 건설기술자 등록현황 .....	33
〈표 2-10〉 건설기술자 대비 기술사 현황(한국기술인협회 등록자 기준) .....	34
〈표 2-11〉 기술·기능자 보유현황 .....	36
〈표 2-12〉 전문건설업 등록기준(건설산업기본법 시행령) .....	37
〈표 2-13〉 기능종목별 기능인력 수요예측 .....	39
〈표 2-14〉 인정기능사 자격검정 종목 .....	41
〈표 3-1〉 개별 법령의 근로경력관리 내용 및 문제점 .....	44
〈표 3-2〉 근로기준법령의 근로경력관리 관련 규정 .....	45
〈표 3-3〉 고용보험법령의 근로경력관리 관련 규정 .....	48
〈표 3-4〉 건설근로자고용개선등에관한법령의 근로경력관리 관련 규정 .....	51
〈표 3-5〉 국가기술자격법령의 근로경력관리 관련 규정 .....	52
〈표 3-6〉 산업별 임시 및 일용직 비율 (2005년) .....	65
〈표 3-7〉 노동조건 기준에 관한 법령 .....	70
〈표 3-8〉 노동고용에 관한 법령 .....	71
〈표 3-9〉 노동·사회보험 등 보험에 관한 법령 .....	72
〈표 3-10〉 직업훈련 및 지도원훈련의 과정별 내용 .....	79
〈표 4-1〉 근로경력 관리방안 요약 .....	84
〈표 4-2〉 기능인력 경력관리 관련 건설산업기본법령 .....	88

<표 4-3> 기능인력 경력관리 관련 건설산업기본법 시행령 개정안	89
<표 4-4> 건설기술자 교육훈련기간(건설기술관리법 시행규칙)	104

## - 그림 목 차 -

[그림 1-1] 연구의 범위	5
[그림 1-2] 연구의 체계도	9
[그림 2-1] 건설생산 체계도	20
[그림 2-2] 건설업 기능인력 변화추이	24
[그림 2-3] 건설기능인력 변화추이	24
[그림 2-4] 전문건설 실적신고 대상 업체수와 등록수 현황	36
[그림 2-5] 전문건설업자 보유 기능인력 평균연령 분포 현황	38
[그림 2-6] 인정기능사 자격취득 현황 추이(대한전문건설협회)	42
[그림 2-7] 주요 종목 인정기능사 취득 현황(대한전문건설협회)	42
[그림 3-1] 일본 건설업 고용자수 추이	64
[그림 3-2] 연령별 산업별 취업자수 구성비율(2005년)	66
[그림 4-1] 건설기술인력 경력관리 체계도	100



## 1. 연구의 필요성 및 목적

### 1) 연구의 필요성

건설생산에서 기술자는 기사, 기술사 등 자격증을 보유한 인력을 의미하며, 자격의 취득을 위해서는 일정한 요건의 충족을 필요로 하는 자격자라고 할 수 있다. 반면 기능인력은 기능장, 기능사, 인정기능사 등의 유자격자 및 자격을 보유하지 않은 채 노무를 제공하는 인력을 말한다. 기능인력은 자격 취득을 위한 요건이 기술자보다 간단하며, 직접적으로 시공에 필요한 기능에 부여되는 자격이라고 할 수 있다.

기능사 등 자격취득을 위한 요건에서 기술자보다 어렵지 않으나, 생산과정에서 기능인력은 매우 중요한 역할을 수행하고 있다. 기능인력은 건설공사의 수행과정에서 직접적인 노무 제공을 통해서 생산과정에 참여하여 실제로 공사를 수행하고 있다.

그러나 기능인력은 지속적인 감소추세를 유지하고 있다. 이와 함께 건설산업에 종사하고 있는 기능인력의 연령이 고령화되어 가는 추세를 보이고 있다. 신규인력의 유입은 이루어지지 못하고 기존 인력은 고령화되어 시공에 관한 기술발전에도 어려움을 겪고 있으며, 장기적으로 건설산업의 기반을 약화시키는 요인이 되고 있다.

건설산업에 기반 가운데 하나인 기능인력의 부족현상을 숙련기능인력으로 보완할 수 있는 방안이 경력관리라고 할 수 있다. 경력관리는 노

동의 공급자인 기능인력과 수요자인 건설업자 간 정보의 비대칭 (asymmetric information)을 해소하여 인력부족의 문제를 보완할 수 있는 수단이다. 이에 따라 기능인력에 대한 경력관리의 중요성은 증대하고 있는 실정이다.

그러나 건설기능인력에 대한 경력관리는 체계적으로 이루어지지 못하고 있다. 건설기술자에 대한 경력관리가 건설기술관리법령 등의 규정을 통하여 체계적으로 이루어지고 있는 것과 대조적이라고 할 수 있다. 효율적인 기능인력 경력관리는 기술인력에 대한 경력관리와 동일하게 여러 가지 측면에서 의미를 갖는다. 노동의 공급자인 기능인력 측면에서 자신이 보유한 능력을 표시할 수 있는 수단이 되며, 자신이 보유하고 있는 기능과 시공경험을 사용자에게 알릴 수 있는 수단이 된다.

정보의 비대칭은 생산에서 비효율성을 야기하는 요인이 된다. 효율적인 경력관리를 통해서 정보비대칭으로 인한 비효율성 제거하는 것은 생산성제고에 긍정적인 파급효과를 발휘할 수 있는 방안이다.

이와 함께 기능인력 경력관리가 체계적으로 이루어지지 못하기 때문에 부적격 건설업자가 시장에서 활동하고 있으며, 이들은 공정한 경쟁을 저해하여 건전한 건설업자에게 피해가 발생하는 상황이 초래되기도 한다. 이러한 현상은 건설산업이 수주산업이라는 특성으로 인하여 다른 산업에서보다 더욱 두드러지게 나타나고 있다.

기능인력 경력관리는 앞서 제시한 문제점들을 해결할 수 있는 수단이 된다. 그러나 기능인력에 대한 경력관리체계가 구축되어 있지 못하기 때문에 경력관리가 제대로 이루어지지 못하고 있다. 이에 따라 경력관리체계 구축을 통하여 효율적인 기능인력 경력관리를 모색할 수 있는 방안에 대한 연구의 필요성이 크다고 할 수 있다.

## 2) 연구의 목적

생산현장에서 우수한 건설기능인력의 필요성이 증대하고 있는 것과는 반대로 건설기능인력의 유입과 관리가 원활하게 이루어지지 못하고 있다. 이는 건설산업이 과거에 비해 산업의 위상이 하락하고 전망이 부재하기 때문이라고 할 수 있다. 향후에도 건설산업에 인력유입이 확대될 가능성은 크지 않다고 할 수 있다.

건설산업은 숙련된 기능인력의 필요성이 어느 산업보다 큰 분야이다. 이에 따라 건설기능인력을 산업내로 유인할 수 있는 유인책이 필요하며, 유입된 인력과 산업에 종사하고 있는 기능인력을 체계적으로 관리하는 방안이 마련되어야 한다.

건설기능인력에 대한 효율적인 경력관리는 노동의 공급자인 기능인력과 수요자인 건설업자 간 정보의 비대칭을 해소하여 건설산업 발전에 기여할 수 있는 수단이다.

본 연구는 이러한 인식에서 진행되었다. 따라서 본 연구는 건설기능인력에 대한 효율적인 경력관리체계가 이루어질 수 있는 방안 모색을 연구의 목적으로 한다.

연구의 목적을 달성하기 위하여 단기적인 방안과 장기적인 방안으로 구분하여 효율적인 경력관리체계를 제시하였다. 장기안에서는 유자격 기능인력을 포함하여 모든 기능인력의 경력관리를 효율적으로 수행할 수 있는 관리체계를 모색하여 방안을 제시한다. 장기안은 건설현장에서 생산에 종사하고 있는 기능인력 가운데 자격을 취득하지 않은 인력의 비중이 대부분이라는 점에서 검토의 필요성이 있다고 할 수 있다. 단기안으로는 기능사 등의 자격을 취득한 유자격 기능인력을 대상으로 한 경력관리체계를 모색한다. 모든 기능인력을 대상으로 경력관리체계를 모색하는 것이 타당한 방안이라고 할 수 있다. 그러나 미구축 상태인

기능인력에 대한 경력관리체계를 우선적으로 구축한다는 측면에서 단기안의 의의가 있을 것으로 생각된다.

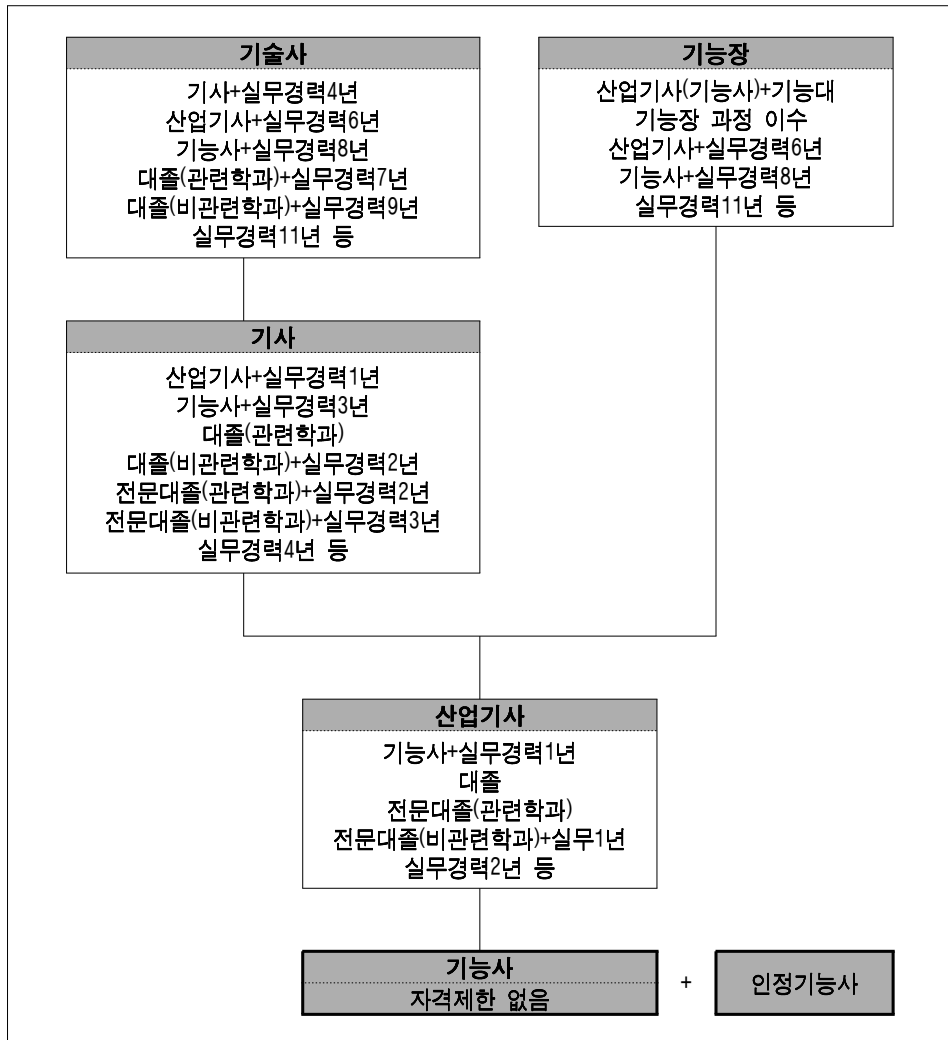
## 2. 연구의 범위 및 연구방법

### 1) 연구의 범위

본 연구는 건설기능인력을 대상으로 연구를 진행하였다. 기능인력은 기능장과 기능사, 인정기능사, 자격증을 보유하지 않은 기능인력으로 구분할 수 있다. 단기안과 장기안으로 구분하여 경력관리체계를 모색하는 연구의 목적을 고려하여 단기안에 치중하여 연구를 진행하였다. 이에 따라 연구의 대상범위도 기능사와 인정기능사에 초점을 맞추고 연구를 진행한다.

기능장은 시공 관련 기능의 최고자격이라고 할 수 있으나, 자격자의 수가 많지 않다. 기능장의 배출이 많지 않아 공급이 절대적으로 부족한 상황이라고 판단되나 기능장자격을 필수적으로 요구하는 공사는 없다고 할 수 있다. 기능장의 수가 매우 적은 상황이지만 건설업자의 수요도 많지 않다. 따라서 기능사 또는 인정기능사 등과 비교할 때 정보비대칭의 문제가 크지 않으며, 경력관리의 필요성도 크지 않다고 할 수 있다.

기능장은 장기간의 축적된 시공경험을 자격 취득요건으로 하고 있다. 시공분야에서만 취득할 수 있는 자격의 특성으로 인하여 기능장 자격자에 대해서는 기능장과 사용자 간 정보비대칭 등의 문제가 크지 않다고 할 수 있다.



자료: 한국산업인력공단 홈페이지 자격검정정보망(www.q-net.or.kr) 수정.

[그림 1-1] 연구의 범위

기능사 등의 자격증을 보유하지 않은 기능인력은 근무이력 등에 대한 경력파악이 매우 어렵다. 이에 따라 기능사자격자 또는 인정기능사자격자와 비교할 때 경력관리의 필요성이 매우 크다고 할 수 있다. 그러나 자격증을 보유하지 않은 기능인력에 관한 자료는 접근에 어려움이 있는 실정이다. 이들에 대한 경력관리의 필요성과 파급효과가 기대되나, 장기

안에서 경력관리의 필요성과 경력관리주체 등에 대해서 언급하는 것으로 하였다.

단기안을 중심으로 연구범위를 설정한 이유 가운데는 자격증을 보유하지 않은 기능인력에게 기능사 및 인정기능사 등의 자격을 취득하도록 유인하는 것도 유자격자에 대한 경력관리로 얻을 수 있는 긍정적인 파급효과라고 생각했기 때문이다. 기능사 및 인정기능사에 대한 경력관리가 기능인력에게 도움이 되는 제도라는 인식이 확산되어 자격증을 보유하지 않은 기능인력이 기능사 또는 인정기능사 등의 자격증을 취득하여 건설산업에 종사하는 규모가 확대되어야 할 것이다.

기능인력엔 대한 효율적인 경력관리를 모색하는 본 연구에서는 경력관리를 근무이력관리에 한정하였다. 심규범 등의 선행연구에서는 경력관리를 근로경력관리와 노동력 풀(pool)관리로 구분하고, 양자를 포함하여 연구를 진행하였다.<sup>1)</sup> 근로경력관리는 노무를 제공하는 근로자가 작업일수와 받은 임금 등에 관한 사항을 의미하며, 풀(pool)관리는 사용자 측면에서 노동력을 관리하는 것이라고 할 수 있다. 본 연구는 효율적인 경력관리체계를 모색하고, 관리주체가 누가되어야 하는지에 대하여 검토한다. 따라서 선행연구와 같은 경력관리의 구분을 시도하지 않았다.

본 연구의 연구범위를 요약하여 제시하면 대상은 기능사와 인정기능사에 초점을 두고 있으나, 장기적으로 건설산업에 종사하는 모든 건설기능인력에 대한 경력관리에 대해서도 검토한다. 이들에 대한 경력관리는 선행연구에서 제시하였던 근로이력관리와 노동력 풀(pool)관리에 관한 사항이 포함되어 있다.

---

1) 심규범 등이 연구한 건설교통부(2001), 건설기능인력의 효율적 관리방안, 한국건설산업연구원.

## 2) 연구방법

연구수행은 문헌연구와 관련자 및 전문가 면담조사를 병행하였다. 문헌연구는 보고서의 제1장과 제2장, 제3장에 필요한 내용들을 검토하는 과정에서 활용하였다.

면담조사는 관련 실무자 및 연구자 등을 대상으로 하였다. 면담조사는 보고서의 제4장에 해당하는 경력관리체계의 대안 제시에 필요한 사항을 도출하는 과정에서 활용하였다.

## 3) 연구 수행체계

연구는 크게 5개 장으로 나누어 진행하였다. 제1장에서는 연구의 필요성과 목적을 제시하고, 선행연구 검토 및 선행연구와 본 연구의 차이에 대한 사항을 정리하였다.

제2장에서는 건설산업의 현황 및 건설생산현장에서 건설근로자의 유형에 대하여 구분하였다. 건설산업은 다른 산업과 구별되는 특성이 있기 때문에 이에 대하여 간략하게 개관하여 제시하였다. 이와 함께 건설산업에 종사하는 인력수급의 특성에 대하여 검토하였다. 건설산업의 생산방식은 다른 산업과 다른 특성이 있으며, 이러한 특성은 건설산업에서 필요로 하는 인력을 수급하는 과정에도 영향을 미치고 있기 때문에 인력수급의 특성에 대하여 검토하는 과정을 거쳤다. 건설산업의 인력수급 특성 검토는 건설기능인력의 경력관리방안 모색에서 반드시 필요한 과제라고 할 수 있다. 이와 같은 검토과정을 바탕으로 연구의 대상을 기능사 및 인정기능사 등 유자격 건설기능인력으로 구체화 하였다.

제3장에서는 현재 이루어지고 있는 건설기능인력에 대한 경력관리 현황 및 관련 제도 등을 검토하고 문제점을 도출하였다. 현재 시행되고

있는 제도에서 도출된 문제점은 제4장에서 제시하고 있는 효율적인 건설기능인력에 대한 경력관리의 대안을 모색하는데 필요한 자료로 활용된다.<sup>2)</sup> 현재 시행되고 있는 건설기능인력에 대한 경력관리와 관련된 제도를 검토하는 과정에서 건설기능인력에 대한 경력관리 필요성에 대한 논거를 도출할 수 있을 것으로 판단된다. 또한 일본의 사례를 검토하여 건설기능인력에 대한 효율적인 경력관리에 필요한 사항들에 대한 시사점을 도출하였다.

제4장에서는 건설기능인력에 대한 경력관리체계를 구축할 수 있는 제도적인 대안을 제시하였다. 대안제시는 기능인력 경력관리에 대한 법적 근거가 정비되어야 한다는 점과 경력관리체계가 기능인력 및 경력관리업무를 담당하는 전문건설업자에게 유인책(incentive)으로 작용할 수 있어야 한다는 측면에서 접근하였다. 이와 함께 건설기능인력에 대한 경력관리를 효율적으로 수행하기 위한 관리조직 설립의 필요성과 관리주체에 검토가 이루어지고 있다. 경력관리체계는 단기와 장기로 구분하여 각각 제시하고 있다.

제5장은 연구의 결론에 해당한다. 제5장에서는 앞에서 제시된 연구의 내용을 요약하여 제시하고, 도출된 대안을 정책제언으로 제시하였다. 이와 함께 연구 수행과정에서 나타난 연구의 한계와 향후 연구과제에 대해서도 제시하고 있다.

---

2) 건설기능인력에 대한 경력관리 필요성은 과거부터 지속적으로 논의되었던 사안이다. 이에 대한 대안이 제시되기도 했으나, 활성화에 이르지 못하고 있는 원인에 대한 검토가 연구과정에서 우선적으로 이루어져야 한다는 의견이 제시되었다. 이에 따라 현재 시행되고 있는 경력관리제도에 대한 검토가 이루어졌다.

구분		주요내용
제1장	서론	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 연구의 목적 및 필요성</li> <li>· 연구범위 및 방법</li> </ul>
제2장	건설산업 현황 및 건설근로자 유형	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 건설산업의 현황 및 특성</li> <li>· 건설근로자의 유형</li> </ul>
제3장	건설기능인력 경력관리 현황 및 필요성	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 기능인력 경력관리 현황 및 문제점</li> <li>· 기능인력 경력관리 필요성</li> <li>· 일본의 경력관리사례</li> </ul>
제4장	건설기능인력 경력관리 대안	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 건설산업기본법령에 경력관리 근거조항 정비</li> <li>· 건설기능인력에 대한 유인책 검토</li> <li>· 전문건설업자에 대한 유인책 검토</li> <li>· 효율적인 경력관리 주체</li> <li>· 기능인력 경력관리의 필요항목 및 운영체계</li> </ul>
제5장	결론 및 정책제언	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 결론 및 정책제언</li> <li>· 연구의 한계 및 향후과제</li> </ul>

[그림 1-2] 연구의 체계도

### 3. 선행연구 검토

#### 1) 선행연구 검토

선행연구 검토를 통해서 연구수행의 시사점을 도출할 수 있고, 기존

연구들과 차별화된 연구를 수행할 수 있다. 본 연구가 건설기능인력에 대한 경력관리에 초점을 맞추고 있기 때문에 선행연구 검토는 건설기능인력 관리 및 수급에 관련된 연구와 건설근로자 고용에 관한 연구들을 검토하였다.

기능인력 관리 및 수급에 관한 연구는 김재영(1997) 「중장기 건설자재 및 인력 수급대책 연구」, 건설기능인력의 수급실태와 관련한 연구는 김태황(1998) 「대형 공공공사 현장의 기능인력의 수급실태조사」, 기능인력 관리 및 자격, 직급체계 등에 관한 연구는 심규범(2001) 「건설기능인력 육성 방안」, 심규범 등이 연구한 건설교통부(2001)의 「건설기능인력의 효율적 관리방안」과 김봉주 등(2006)이 연구한 「건설기능인력 자격 및 직급체계 구축방안 제안」 등을 검토하였다.

건설근로자 고용에 관한 선행연구로는 김훈·심규범(1999) 「건설근로자 고용개선에 관한 연구」와 심규범·허민선이 연구한 노동부(2007) 「건설근로자 고용안정 실태 및 정책 방안」 등을 검토하였다.

### (1) 건설기능인력 관리 및 수급 관련 연구

김재영(1997) 「중장기 건설자재 및 인력 수급대책 연구」에서는 건설업체 증가추이에 비해 기술인력이 부족하고 기능인력은 고령화, 산업에서의 이탈현상 심화를 예상하고 있다. 1997년 현재 건설산업에 종사하는 건설인력은 약 230만 명, 2005년에는 300만~350만 명을 예상하면서, 1998년 이후 2005년까지 매년 5만~10만 명의 신규인력 공급이 필요하다는 점을 제시하고 있다.<sup>3)</sup> 건설인력 수급을 위해서는 건설인력의 국내

---

3) 한국건설산업연구원(2006), 글로벌 수준의 건설 현장 만들기 전략, 한국건설산업연구원, p.11에서는 2010년도 국내 건설 기능인력 공급부족이 약 42만 명에 이를 것으로 예상하고 있다. 한국건설산업연구원은 비숙련공 13만 명, 숙련공 29만 명이 부족할 것으로 예상하고 있어 건설기능인력 중 숙련공 부족이 심화될 것으로 전망

수급기반 구축이 필요하며, 건설인력을 절감할 수 있는 방안도 마련되어야 함을 지적하고 있다.

김재영(1997)은 연구에서 건설산업의 성장에 따라 건설인력에 대한 수요가 급증하고 있으며, 이에 따라 건설인력 시장구조가 변모하고 있다는 점을 제시하고 있다. 그러나 시장구조 변화에 적절히 대응하지 못하고 있기 때문에 공급체계 미정비로 인한 수급의 문제가 발생하고 있다는 주장을 제기하였다. 건설인력에 수급정책 혼란의 원인을 건설인력에 관한 통계자료 미비라는 점을 지적하고, 이를 해결하기 위해서는 건설인력 현황을 동태적으로 파악하고 예측할 수 있는 조사·분석기능을 강화할 필요성이 있다고 하였다.

김태황(1998) 「대형 공공공사 현장의 기능인력의 수급실태조사」는 건설기능인력 수급실태를 직종별로 파악하여 인력양성 및 관리방안에 관한 정책의 기초자료를 제공하는 것을 연구의 목적으로 하였다. 이를 위하여 해외 기능인력을 신청한 대형 공공공사 현장을 중심으로 건설기능인력의 수급실태를 조사하였다. 건설기능인력 경력관리와 관련하여 김태황의 연구에서 얻을 수 있는 시사점은 고숙련 기능인력 부족의 문제라고 할 수 있다. 고숙련 건설기능인력의 부족은 공사품질 저하와 직결되는 문제이며, 경력관리의 목적 중에는 필요한 고숙련 건설기능인력의 확보도 포함되는 것이라고 할 수 있다. 고숙련 건설기능인력으로 인정받기 위해서는 지속적인 근로경력이 요구되며, 이에 필요한 요건 등을 경력관리를 통해서 제공할 수 있을 것으로 생각된다.

심규범(2001) 「건설기능인력 육성 방안」은 청년층의 건설산업 진입 기피 및 건설노동력 고령화에 따라 건설산업의 숙련 근로자 부족이 초래되고 있다는 점에 관한 개선안을 제시하기 위한 목적에서 연구가 진행되었다. 연구에서는 독일사례를 검토하여 기능인력 양성체계의 제도

---

하고 있다.

화, 건설기능인력 양성에 대한 초기업적인 책임의식 등이 필요함을 제시하고 있다. 또한 미국사례 검토를 통해서도 도제시스템에 대한 건설사업주와 도제에 대한 인센티브 제공, 훈련의 현장성 강화 필요성, 기능장 역할의 발전 필요성 등을 제시하고 있다.

심규범(2001)의 연구에서는 숙련노동력 보유를 위해서는 훈련의 실효성 제고가 필요하며, 청년층의 건설산업 진입을 촉진할 수 있는 근로환경 제공의 필요성이 크다는 점을 제시하고 있다. 숙련노동력과 청년층의 건설산업으로의 진입을 촉진하기 위한 효율적인 경영계획 수립 및 효과적인 정책수립에 필요하다는 점을 지적하고 있다.

심규범·김지혜·이유경이 연구한 건설교통부(2001) 「건설기능인력의 효율적 관리방안」은 건설기능인력의 효율적인 관리방안 제시를 목적으로 연구가 진행되었다. 건설기능인력의 효율적인 관리방안을 모색하는 것은 건설기능인력에 대한 기초자료를 생성하는 것이라는 점을 제시하고 있다. 심규범 등은 연구에서 건설기능인력 관리를 근로경력관리와 노동력 풀(pool)관리로 구분하고 있으며, 근로경력 관리는 근로자의 개인적인 차원에서 근로일수, 현장, 임금 등에 대한 정보를 생성하는 것이라고 하였다. 노동력 풀(pool)관리는 건설기능인력을 직종별, 숙련수준별, 연령별분포 등에 관한 정보를 관리하는 것으로 구분하고 있다.

심규범 등의 연구에서 근로경력 관리는 기존 관리체계와 연계 및 보완하는 방안과 새로운 대안 제시를 시도하고 있다. 노동력 풀(pool)관리도 기존방식의 보완과 새로운 관리방식의 도입을 제시하고 있다. 또한 건설기능인력을 효율적으로 관리하기 위해서는 시기별, 단계별 접근전략이 필요하며, 건설현장으로 청년층을 유입하기 위한 노력이 필요하다는 점을 제시하고 있다. 이를 위해서는 건설기능인력 자격체계를 개선하여 중·장기적으로 직종별, 숙련수준별 노동력 풀(pool)이 필요하다는 주장을 제기하고 있다.

김봉주·정명호·문현석·현창택·구교진(2006) 「건설기능인력 자격 및 직급체계 구축방안 제안」에서는 건설기능인력 자격 및 직급체계 활성화를 통해 기능인력의 이미지 개선이 가능하며, 단순 노무가 아닌 전문적인 기능분야로 인식의 전환이 가능할 것이라는 점을 제시하였다. 이러한 인식의 전환은 청년층의 건설산업 유인에도 긍정적인 영향을 미칠 것으로 전망하고 있다. 김봉주 등은 건설기능인력의 직급체계를 일반공·조공→준기공→기능공→반장→전문건설업장 또는 기능장으로 설정하고 직급별 자격요건을 연계할 것을 제안하고 있다. 또한 경력관리 시스템을 제안하면서 개발 및 관리주체, 운영체계, 등록방안, 사회제도와의 연계방안을 제시하고 있다.

## (2) 건설근로자 고용 관련 연구

김훈·심규범(1999) 「건설근로자 고용개선에 관한 연구」에서는 건설 일용근로자의 복지증진 개선방안을 제시하는 것으로 연구의 목적으로 설정하고 있다. 김훈 등은 건설업 고용구조의 현황 및 문제점을 검토하였다. 고용구조의 문제점으로 선택적 고용전략에서 파생하는 중층적 하도급과 일용직화를 문제점으로 지적하고 있다.

문제점을 해결하는 방안이라고 할 수 있는 건설근로자 취업 및 복지 개선 개선방안을 단계별로 제시하고 있다. 단계별 개선방안은 노동부 산하 직업안정기관에 취업알선을 위한 창구마련과 고용관리책임자 규정의 실효성 제고를 별칙조항 필요성을 제시하고 있다. 이와 함께 사회보험을 적용하여 복지수첩을 활용함으로써 근로경력 관리와 안정적인 취업을 유도할 수 있다는 점을 제안하고 있다.

김훈 등의 연구에서는 복지수첩을 활용하면 현장 중심의 기능검정제도를 마련할 수 있다는 점과 필요성을 제기하고 있다. 이러한 기능자격

은 현장에서 실제 시공에 요구되는 능력을 제대로 반영할 수 있도록 하는데 긍정적인 효과를 기대할 수 있는 방안이라는 점도 제시하고 있다.

심규범·허민선에 의해 연구가 수행된 노동부(2007) 「건설근로자 고용안정 실태 및 정책 방안」은 반복되는 건설현장의 겨울철 실업 또는 작업중단에 대한 고용안정대책 마련의 필요에서 출발하고 있다. 건설산업 종사자의 고용불안정은 건설산업의 특성과 고용구조에서 발생하고 있다는 점을 지적하고 있다.

계절적인 요인으로 발생하는 실업을 해소하기 위한 대안으로 사전적·적극적인 대안과 사후적·소극적인 대안을 구분하여 제시하고 있다. 사전적인 대안은 겨울철에 활용할 수 있는 기술을 개발하여 계절적 실업을 줄이는 것이고, 사후적인 대안은 실업급여 지급가능성을 높이는 것이다.

이 연구에서는 독일, 일본의 사례와 한국 전기공사현장의 사례를 검토하여 시사점도 제시하고 있다. 독일은 건설업에 고유한 사회복지기금을 노사가 공동으로 운영하는 사례를 제시하고, 건설업의 부정적 측면을 해소하기 위해서는 사회정책적 차원 또는 초기업적 차원의 노력이 필요하다는 점을 지적하였다.

일본은 고용안정을 위한 다양한 제도개선이 이루어지고 있고, 건설업에 고유한 건설고용개선조성금 운용의 필요성이 제시되고 있다. 또한 기술적으로 겨울철에 활용할 수 있는 기술개발도 고용안정에 중요하다는 점을 지적하고 있다. 한전의 사례에서는 발주자가 원수급자뿐만 아니라 하수급자에 대한 통제장치가 있어야 한다는 점과 자격증을 매개로 한 직접시공이 부실공사, 페이퍼컴퍼니 등의 부정적인 측면을 해소할 수 있는 요인이 되었다는 점을 지적하고 있다.

## 2) 연구의 차별성

기존 연구들은 건설산업 측면에서 건설기능인력의 수급에 관한 연구가 많았으며, 정책적인 측면에서 경력관리방안 도출을 목적으로 연구가 이루어졌다. 연구의 대상범위에서도 특정한 대상을 구체적으로 확정하지 않고 이루어진 사례가 많다. 경력관리주체에 관한 검토에서도 김봉주 외의 연구에서 관리주체에 관한 의견을 제시하고 있으나, 대부분 연구는 관리주체에 대한 구체적인 검토가 이루어지지 못하고 있다.

본 연구가 건설기능인력에 대한 효율적인 경력관리체계 도입을 모색한다는 측면에서 기존의 선행연구와 유사성을 갖는다. 그러나 건설기능인력 중 기능사와 인정기능사를 대상으로 연구가 진행되었으며, 현행 건설기능인력의 경력관리 현황과 개선방안을 도출하고 있다. 이를 바탕으로 건설기능인력의 경력관리를 체계적으로 수행할 수 있는 관리주체에 대한 검토까지 포함하고 있다는 점에서 기존 연구와 차이가 있다.

<표 1-1> 선행연구와 본 연구의 차이점

연구자	연구목적	연구방법	주요 내용
김재영 (1997)	· 건설인력 양성 및 훈련 대책 수립에 필요한 기초자료 제공 목적	· 문헌연구 · 계량분석 · 설문조사	· 건설인력 수급 전망 · 수급 불균형 해결 위해 건설인력 현황을 동태적 파악할 수 있는 분석 기능 강화 필요성 제시
김태황 (1998)	· 건설인력 수급실태 직종 별로 파악, 인력양성 및 관리방안 기초자료 제공	· 문헌연구 · 설문조사	· 대형 공공공사현장을 대상으로 연구 · 기능인력 부족현상의 특징 제시
심규범 (2001)	· 청년층의 건설기능인력 으로의 진입기피 원인 파악, 해결책 제시	· 문헌연구 · 현장조사	· 단기 정책과제: 근로조건 개선, 복지 제도 및 사회보험 적용 확대 · 중·장기 정책과제: 고용보험 통한 고용 및 소득안정성 보완, 건설산업 차원의 훈련체계 구축 필요성 제기
심규범 외 (2001)	· 건설기능인력의 효율적 관리방안 제시 목적	· 문헌연구 · 현장조사	· 근로경력관리의 정책적 시사점 도출 · 노동력 풀관리의 정책적 시사점 도출
김봉주 외 (2006)	· 양질의 노동력 수급과 근로여건 향상을 위한 직급체계와 경력관리시 스템 개발, 운용안 제시	· 문헌연구 · 현장조사 · 면담조사 · 설문조사	· 새로운 직급체계 제시: 일반공· 조공 ->준기공->기능공->반장->전문건설업 장 또는 기능장 · 경력관리를 위해서는 관리주체의 명확한 구축 필요, 입력사항 법적 강제화 필요성 제기
김훈 외 (1999)	· 건설일용근로자 복지 증진 개선방안 제시	· 문헌연구 · 현장조사	· 건설업 고용구조의 문제점을 중층적 하도급에서 파생하는 문제로 인식 · 복지수첩 활용한 현장중심 기능검정 제도 필요성 제시
심규범 외 (2007)	· 건설근로자 고용안정을 지원할 수 있는 실효성 있는 대안 제시	· 문헌연구 · 설문조사 · 면담조사	· 사후적: 실업급여 수급가능성 제고 · 사전적: 계절적 요인에 의한 실업 예방의 대안 제시
본 연구 (2008)	· 건설기능인력에 대한 효율적인 경력관리 방안 도출	· 문헌연구 · 면담조사 · 현장조사	· 현행 건설기능인력 경력관리 현황 및 문제점 제시, 개선안 검토 · 경력관리에 필요한 조직 및 인력을 구축하고 있는 민간주체에게 경력 관리의 책임과 의무부담하게 하는 제도적인 정비 필요

## 1. 건설산업 현황

### 1) 건설산업의 특성

건설산업기본법 제2조(정의)는 건설산업을 건설업과 건설용역업으로 구분하고 있다. 건설업은 건설공사를 수행하는 업으로 정의하고 있으며, 건설용역업은 건설공사에 관한 조사·설계·감리·사업관리·유지관리 등 건설공사와 관련된 용역을 수행하는 업으로 정의하고 있다.

<표 2-1> 건설산업의 영역구분

건설 산업	건설업	건설산업기본법상 등록업종: 종합건설업, 전문건설업 특별법에 의한 건설업: 환경오염방지시설업, 주택건설업, 해외건설업(기본법의 보충적으로 적용)	
	※ 전기공사업, 정보통신공사업, 소방설비공사업, 문화재수리업은 제외		
	건설 용역업	엔지니어링활동주체(엔지니어링기술진흥법) 건축설계·감리업(건축사법) 감리전문업(건설기술관리법)	※ 기본법 중 제6조, 제26조 및 제8장만 적용

자료: 이상호·한미파슨스, 한국 건설산업 대해부: 당면과제와 미래의 도전, 보성각, p.29를 수정하여 인용.

건설산업은 일반건설업과 전문건설업으로 구분되어 운영되어 왔으나, 2007년 5월 17일(법률 제8477호) 건설산업기본법 개정으로 겸업 금지규정이 폐지되고 종합건설업은 종합공사를 시공하는 업종, 전문건설업은 전문공사를 시공하는 업종으로 각각 변경되었다. 겸업 금지규정의 폐지로 인하여 제도적으로는 1인의 건설업자가 종합공사업과 전문공사업을 겸업할 수 있게 되었다. 겸업금지규정의 폐지는 건설산업에서 오랫동안

유지되어 온 겸업금지가 폐지라는 선언적 측면에서 의미를 찾을 수 있다. 그러나 실질적인 업종체계 개편 등에는 이르지 못했다고 할 수 있다.<sup>4)</sup>

건설산업이 다른 산업과 다른 특성을 갖는 원인은 여러 가지가 있을 수 있다. 그러나 대표적으로 구분되는 특성은 생산, 가격결정, 수요시장, 제품성격, 생산능력, 유통단계 등이라고 할 수 있다.

생산과정에서 비롯되는 건설산업의 특성은 생산이 이루어지는 환경과 생산 및 공급방식에서 기인한다. 생산이 이루어지는 환경이 외부이고 수평 및 수직공간에 건축물이 건설되기 때문에 기후 등의 영향과 해당 지역에 거주하는 주민의 환경에 관한 권리보호를 위한 법적인 규제에 많은 영향을 받는다. 또한 최근 환경보전에 대한 관심이 증대하고 있어 환경 관련 규제를 많이 받는다.

건설산업은 공급방식에서도 특징을 갖는다. 일반 제조업 제품의 경우 제품이 생산되어 시장에서 수요자와 공급자가 상호작용으로 결정되는 가격에 의해서 거래된다. 그러나 건축물은 완성되기 이전단계에서 계약 및 거래에 의해서 공급이 결정된다. 이로 인하여 수요자는 완성품의 사전적인 검토가 불가능하며, 수요자는 계약이 이루어지는 단계에서 요구를 관철시켜야 하기 때문에 복잡한 구조를 갖게 된다.

---

4) 건설교통부(2007), 제3차 건설산업진흥 기본계획, 건설교통부, pp.18-19에 의하면 건설산업기본법상 겸업금지규정 폐지는 단순히 법정용어만 바꾼 것에 지나지 않으며, 전반적 업종체계 개편, 업종체계 개편에 따른 영업범위 제한 폐지 등이 검토되지 못했다는 점을 지적하고 있다. 또한 개정된 건설산업기본법은 종전 건설산업기본법의 종합건설업과 전문건설업 구분을 근간으로 하고 있다는 점을 지적하였다.

<표 2-2> 건설산업과 제조업의 특성 비교

구분	건설산업	제조업
생산	-옥외 현장에서 생산 -주문생산 -공종별 분할 하도급생산	-옥내 고정설비에 의한 생산 -대량생산 -직영위주, 일부의 외주생산
가격결정	-원가주의 바탕 입찰경쟁이며 실적공사비에 의한 가격결정	-수요자와 공급자에 의한 가격결정
수요시장	-수요의 다발적 독점(특정 수요계층)	-수요의 완전경쟁성
제품성격	-반영구적	-단순소비성, 내구성
생산능력	-유연성(대기성 생산요소 산재)	-고정성(일정기간)
유통단계	-수요자와 공급자직거래 (중간유통단계 없음)	-전형적인 유통단계 형성

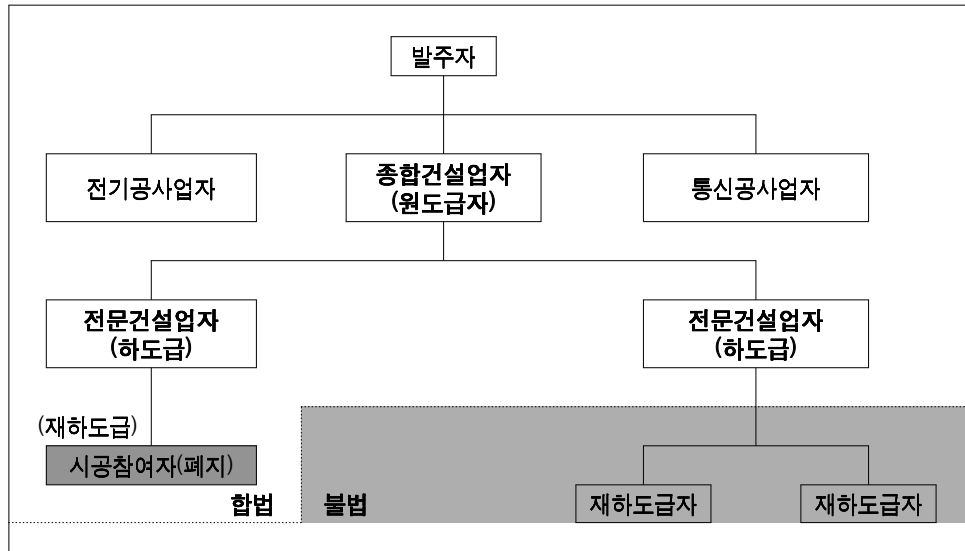
자료: 전문건설공제조합(2005), 건설생산체계 개편에 대비한 발전전략 연구, 학교법인 가톨릭 학원, p.41에서 인용.

건축물 또는 구조물은 완성과정에 이르기까지 많은 단계를 필요로 한다. 이러한 다양한 공종 및 관련 기술을 특정한 한 건설업자가 모두 보유하는 것은 어려우며, 모두 보유하고 있는 것도 비효율적이다. 건설생산은 제조업 생산처럼 공급자인 기업이 생산을 하고 생산품이 시장에서 거래가 이루어지는 방식이 아니다. 발주자가 발주한 공사를 수주한 이후 계약이 이루어지고 계약에 따라 목적물이 제공되는 방식이기 때문에 대량생산이 어렵고, 수주가 전제되지 못하면 생산과 고용의 연속성이 제한적일 수밖에 없다.

건설산업은 다른 어떤 산업보다 분업의 원리가 적용되는 산업이며, 숙련된 인력을 필요로 하는 노동의존적인 특성이 크다. 목적물의 완성을 위하여 요구되는 공정이 다양하고 공종에 투입되는 인력이 많다. 건설생산과정에서 분업은 상호대등한 수평적인 분업보다는 수직적인 분업의 형태가 일반적이다. 수직적인 원·하도급<sup>5)</sup>구조에 의해 생산이 이루

5) 건설산업기본법 제2조(정의)에 의하면 도급은 원도급, 하도급, 위탁 기타 명칭의 여하에 불구하고 건설공사를 완성할 것을 약정하고 상대방이 그 일의 결과에 대하여 대가를 지급할 것을 약정하는 계약이다. 하도급은 도급받은 건설공사의 전부 또는

어지고 있다. 따라서 건설산업에 종사하는 인력에 대한 관리의 필요성이 크며, 특히 기능인력에 대한 효율적, 체계적인 관리가 산업측면에서도 요구되고 있다. 이는 기능인력이 실제 공사현장에서 생산과정에 직접참여하기 때문이라고 할 수 있다.



주: 그림에서 음영으로 표시된 재하도급자에 대한 불법하도급은 2007년 5월 17일 건설산업기본법 개정으로 일부에 한정하여 합법적으로 재하도급이 허용되고 있음.

자료: 이상호 외(2003), 한국 건설산업 대해부: 당면과제와 미래의 도전, 보성각, p.181에서 인용.

[그림 2-1] 건설생산 체계도

## 2) 건설인력 수급의 특성

건설산업에서 효율적인 인력수급은 매우 중요한 요소이다. 2007년에 수립된 건설교통부의 ‘제3차 건설산업진흥 기본계획’에서도 10대 중

일부를 도급하기 위하여 수급인이 제3자와 체결하는 계약이라고 정의하고 있다. 여기서 수급인은 발주자로부터 건설공사를 도급받은 건설업자, 하도급관계에서는 하도급 하는 건설업자를 의미한다. 또한 하수급인은 수급인으로부터 건설공사를 하도급받은 자로 정의하고 있다.

점과제 중 하나로 반영되어 있다. 기본계획에서는 건설산업의 건전한 발전을 위해서는 건설생산요소의 안정적인 공급기반 구축이 필요하며, 이러한 필요에 대응하기 위한 세부추진과제로 건설자재와 건설인력 유입 및 건설인력에 대한 효율적인 관리를 설정하고 있다.<sup>6)</sup> 건설생산에서 활용되는 인력수급의 특성은 생산구조에서 비롯된다고 할 수 있다. 이에 따라 건설인력 수급의 특성을 살펴보기 위해서 생산구조의 특성을 검토한다.

### (1) 건설산업 생산구조의 특성

건설산업의 생산구조는 다른 산업과 구별되는 특징을 갖는다. 이러한 특징은 건설산업의 인력수급에도 영향을 미치고 있다. 건설산업에서는 발주자의 공사발주를 공급자인 건설업자가 수주하여 생산물을 공급하는 형태로 이루어진다. 공사수주가 전제되어야만 생산이 이루어진다. 공사수행에 필요한 모든 분야의 다양한 인력을 항상 정규고용의 형태로 유지하기 어려운 구조라고 할 수 있다.

또한 건설공사는 자본으로 대체할 수 있는 노동의 범위가 제한적이기 때문에 다른 산업과 비교할 때 노동력에 의존하는 비중이 높다. 이러한 특성으로 인하여 일시에 많은 인원이 투입되고, 투입된 인원을 장기적, 지속적으로 고용하지 못하는 고용형태를 유지하고 있다.

---

6) 건설교통부(2007), ‘제3차 건설산업진흥 기본계획’에는 건설산업 진흥에 필요한 사항을 10대 중점과제로 제시하고 있다. 10대 중점과제는 건설공사 발주체계의 국제화, 건설생산체계의 유연성 제고, 건전한 건설관행의 정착, 건설생산요소의 안정적인 공급기반 구축, 건설산업의 투명화·정보화 추진, 수요자를 중시하는 건설활동 유도, 중소건설업체 육성, 기술경쟁체계 정착과 엔지니어링능력 고도화, 기술개발 지원, 해외건설진출 지원 등으로 설정하고 있다. 이 중 건설생산요소의 안정적 공급기반 구축은 건설자재 및 건설인력에 관한 세부추진과제를 설정하고 있는데, 제2차 건설산업진흥 기본계획에도 건설생산요소의 안정적 공급기반 구축으로 반영되어 있었던 사항이다.

건설생산이 이루어지는 환경이 실외이며, 제조업처럼 공장 등 실내에서 생산이 이루어지는 경우는 매우 드물다. 공사현장 환경의 영향으로 낮은 기온 등으로 공사가 진행되지 못하는 경우가 많다. 겨울철 계절적인 실업이 주기적으로 발생하는 원인이라고 할 수 있다.

종합건설업자와 전문건설업자로 구분되어 건설업이 유지되어 온 것에서 알 수 있는 것처럼 수직적인 하도급생산구조를 이루고 있다. 시공참여제도가 폐지도기 이전에는 건설현장에서는 원도급자인 종합건설업자, 하도급자인 전문건설업자, 그리고 전문건설업자와 도급 및 위임계약을 체결하는 시공참여자에 의한 생산이 일반적인 생산방식이었다. 시공참여자(반장)가 시공에 필요한 인력의 수급을 책임지거나 또는 팀을 구성하여 도급 등의 형태로 시공을 이행하는 방식이었다. 시공참여자를 주축으로 한 팀 단위 노동공급은 팀원들의 강한 유대관계에 기반하고 있으며, 인적 유대관계에 의해 일자리와 노동력에 대한 정보가 유통되는 구조를 이루고 있었다. 이러한 요인들은 기능인력이 공식적인 경력관리의 필요성을 인식하지 못하는 원인이 되었다고 할 수 있다.<sup>7)</sup>

## (2) 건설인력 수급의 특성

건설산업에서 나타나는 특징적인 인력수급의 양상은 산업구조의 특성에서 기인하는 것이라고 할 수 있다. 즉 노동의존적인 생산방식과 수직적 하도급생산, 노동수요의 집중 등이 인력수급의 특성에 많은 영향을 미치고 있다. 건설인력 수급의 특성을 수요와 공급측면에서 분석할 수

7) 심규범(2001)등이 연구한 건설기능인력의 효율적 관리방안에 의하면 건설노동시장에는 핵심집단과 주변집단으로 하위분류할 수 있다고 한다. 핵심집단과 주변집단을 구분하는 기준이 인적유대에 의한 네트워크라고 한다. 즉 최초 건설현장에 노동자로 진입 시 숙련공과의 인적유대를 맺지 못한 노동자는 이후에도 계속하여 비숙련공으로 주변집단에 속하게 된다는 것이다. 이를 건설노동시장에서 노동집단 간 '단층화'로 볼 수 있다고 한다.

있다.

건설생산은 작업을 진행할 수 있는 기간이 제한적이며, 작업이 가능한 기간에도 강우, 강설, 고온 등으로 작업에 지장을 받는다. 이로 인하여 작업이 가능한 기간에 집중적으로 작업이 이루어져야 하는 구조이다. 생산이 가능한 기간에는 노동수요가 노동공급을 초과하는 상황이 발생하는 것이 일반적이다. 특히 숙련된 기능인력 부족의 문제가 발생하고 있다. 건설생산에서도 자본이 노동을 대체하는 현상이 지속적으로 나타나고 있으나, 아직도 노동의존도가 큰 생산방식을 채택하고 있다. 이러한 생산방식은 건설산업으로의 신규 노동유입이 감소됨에 따라 노동의 초과수요를 가중시키고 있다.

노동의 초과수요와 함께 제기되고 있는 것이 공급되는 노동력의 숙련도에 관한 문제이다. 건설생산에서 기능공으로 역할을 수행하기 위해서는 일정한 기간의 현장경험을 필요로 한다. 그러나 청년층의 건설산업 진입 기피로 인하여 젊은 숙련기능인력의 부족현상이 지속되고 있고 기존 숙련기능인력은 고령화가 가속되고 있다.

<표 2-3> 주요 직종별 기능인력 부족인원 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.

통계청 자료에 의하여 상용직 기능공과 임시직 종사자를 기능인력으로 분류하면 2006년 기준으로 약 117만 명 규모이다. 이 중 상용직 기능공은 약 1.2만 명이고, 대부분 임시직 종사자에 해당한다. [그림 2-3]에 제시되어 있는 것처럼 기능인력은 지속적인 감소추세를 유지하고 있다.

[그림 2-2] 건설업 기능인력 변화추이

[그림 2-3] 건설기능인력 변화추이

## 2. 건설근로자 유형

건설산업에 종사하는 인력은 크게 건설기술자와 건설기능인력으로 구분할 수 있다. 건설기술자는 건설기술관리법령에 체계적인 경력관리가 시행될 수 있는 근거가 마련되어 있다.

그러나 기능인력은 기술자와 같은 경력관리가 이루어지지 않고 있다. 이에 따라 기능인력 수급, 교육훈련 등에 대한 정책을 수립하는데 있어서 어려움을 겪고 있는 것이 현실이다. 건설기능인력에 대한 효율적인 경력관리 대안을 모색하기 위해서는 건설기능인력의 특성을 파악하는 것이 중요하다.

이러한 필요에 따라 건설기술자와 건설기능인력을 구분하고 업무의 범위 등을 살펴본다. 건설기술자에는 기술사, 기사, 산업기사가 포함되며, 자격을 취득하지 않았더라도 학력과 경력에 의해 초급기술자로 인정되는 범위가 건설기술관리법 시행령 제4조의 별표 1에 규정되어 있다. 기능인력에는 기능장, 기능사와 인정기능사가 포함된다.

한국산업인력공단 자료에 의하면 1975년 이후 2007년까지 약 220만 명의 건설·교통분야 자격자가 배출된 것으로 나타나고 있다(표 2-4 참조). 자격별로는 기능사의 비중이 가장 높은 것으로 나타나고 있다. 기사는 기능사 다음으로 많은 자격자가 배출된 것으로 나타났으며, 산업기사의 비중보다 높게 나타났다. 기능사의 경우 2001년 이후 2007년까지 자격자 배출의 큰 변화 없이 유지되고 있다. 2002년 53,782명으로 최저로 나타났으며, 2005년에는 69,280명의 기능사 자격자가 배출되어 2001년 이후 가장 많은 기능사 자격자를 배출한 것으로 나타나고 있다. 2005년의 건설·교통분야 기능사 자격자를 2002년과 비교하면 28.9% 증가한 규모이다. 건설·교통분야 자격취득자 중 기술

사의 비중이 2004년 이후 급격한 증가가 이루어지고 있는 것이 특징적이다. 기능장의 비중도 2000년대 초반과 비교할 때 크게 증가하고 있는 것으로 판단된다.

<표 2-5>에는 한국산업인력공단이 검정하는 26개 자격의 누계 중 토목·건축·국토개발 등 3개 분야의 자격취득자 현황을 제시하고 있다. 이 자료에 의하면 기술사 자격자의 57.8%가 토목과 건축분야에서 배출된 것으로 나타나고 있다. 기술사가 토목, 건축에 집중되어 있는 것을 알 수 있다. 토목, 건축, 국토개발 등 3개 분야 기사자격자도 전체 대비 21.3%를 차지하고 있어 상대적으로 높은 비중인 것을 알 수 있다. 산업기사도 전체 대비 10.9%를 차지하고 있다.

반면 기능장은 전체 기능장의 0.5%에 불과하며, 토목분야 기능장은 자격자가 없는 것으로 나타나고 있어 건축분야에만 국한되고 있다는 것을 알 수 있다. 기능사의 비중도 전체 기능사의 6.7%에 불과한 것으로 나타났다. 토목 및 건축과 국토개발분야 기술사, 기사, 산업기사 등 건설기술자와 비교할 때 건설기능인력 자격자의 비중은 상대적으로 비중이 낮은 것으로 나타나고 있다.

<표 2-4> 건설·교통분야 자격 현황추이

(단위: 명)									
구분	계	1975-2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
계	2,227,594	1,622,393	88,501	73,147	73,666	87,292	93,668	94,827	94,100
기술사	22,017	15,622	1,081	935	716	682	785	1,012	1,184
기능장	2,178	559	119	122	186	274	205	369	344
기사	285,336	195,311	11,916	10,724	10,792	11,395	14,193	16,087	14,918
산업기사	266,943	208,604	8,654	7,584	6,308	7,878	9,205	9,720	8,990
기능사	1,497,821	1,054,390	61,339	53,782	55,664	67,063	69,280	67,639	68,664
기능사보	153,299	147,907	5,392	-	-	-	-	-	-

자료: 한국산업인력공단 홈페이지 자격검정정보망(www.q-net.or.kr).

<표 2-5> 자격취득자 중 토목·건설·국토개발분야 자격 현황추이

(단위: 명, %)

구분	합계	기술사	기능장	기사	산업기사	기능사	기능사보
합계	10,581,412	32,945	15,312	1,173,190	1,426,554	7,546,798	386,613
비중	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
토목	335,236	10,667	0	109,413	54,888	154,694	5,574
비중	3.2	32.4	-	9.3	3.8	2.0	1.4
건축	580,846	8,383	72	113,713	78,363	316,852	63,463
비중	5.5	25.4	0.5	9.7	5.5	4.2	16.4
국토개발	89,289	1,270	0	26,966	22,865	36,306	1,882
비중	0.8	3.9	-	2.3	1.6	0.5	0.5

주: 합계는 전체 26개 분야의 합계이며, 국토개발은 도시계획, 조경, 지적, 지질 및 지반을 포함하는 자격임.

자료: 한국산업인력공단 홈페이지 자격검정정보망(www.q-net.or.kr).

한국산업인력공단 자료에 의하면 1975년 이후 기술사부터 기능사보까지의 자격취득자 누계는 약 1천 58만 명이며, 토목분야가 33.5만 명으로 3.2%, 건축분야가 58만 명으로 5.5%, 국토개발분야가 8.9만 명으로 0.8%를 차지하고 있다. 건축분야 자격자의 비중이 토목 및 국토개발분야에 비해 높으며, 전체 26개 분야와 비교할 때 토목, 건축, 국토개발분야의 합계 비중은 9.5% 수준인 것으로 나타나고 있다. 건설기술인력과 건설기능인력을 비교할 때 토목, 건축, 국토개발분야는 기술인력의 비중이 높은 것으로 나타나고 있다.

### 1) 건설기술자

건설기술자 중 기술사는 고도의 전문지식과 실무경력을 갖추고 관련

분야의 지도 및 감리 등 기술업무를 수행할 수 있는 자격자라고 할 수 있다. 기사는 종합적인 계획 등을 수립하거나 고객에게 전문적인 조언을 제공하는 역할을 수행할 수 있는 자격자이다. 산업기사는 기사와 유사한 업무를 담당하는 자로서 학력 또는 실무경력 등에서 기사에 비해 상대적으로 낮은 자격자를 말한다.

### (1) 자격제도

건설기술자는 건설기술관리법 제2조 제8항에서 다음과 같이 정의하고 있다. “건설기술자”라 함은 국가기술자격법 등 관계 법률에 의한 건설공사 또는 건설기술용역에 관한 자격을 가진 자와 일정한 학력 또는 경력을 가진 자(이하 “학력·경력자”라 한다)로서 대통령이 정하는 자를 말한다.

국가기술자격법에 의해 기술계 및 기능계로 분리되어 검정시험을 거쳐 국내 건설기술자에게 자격증을 부여하는 제도를 도입하였으나, 기술사 자격 보유자 공급 부족으로 인해 1995년 8월에 건설교통부가 건설기술관리법 시행령 제4조(건설기술자의 범위)에 경험과 학력을 평가기준으로 등급제(특급, 고급, 중급 등)에 의한 학력·경력인정기술자제도를 도입하였다.

기술자격자 배출의 절대적 부족으로 인해 기술자격자에 대한 프리미엄이 지나치게 높아져 중소기업들에게 경영상의 부담으로 작용하였다. 그리고 기술자격자들이 프리미엄에 의해 자주 이동하는 현상이 발생하여 생산활동에 지장을 초래하였다.

기술자격증 취득만으로 기술력 접수가 만점이 되는 환경에서 새로운 기술습득이나 지속적인 기술역량 개발을 소홀히 하게 되었다. 면허가 등록요건으로 변경되었다. 또한 수시 등록으로 변경되었으나 기술자격

자 공급부족으로 인해 건설산업에 신규로 진입하고자 하는 자들에게 제약사항으로 작용하였다. 이에 따라 자격자 수요에 준하는 공급량을 늘려야 할 필요성이 산업으로부터 강하게 제기되어 학력·경력자 제도를 도입하게 되었다.

<표 2-6> 건설기술자의 범위(건설기술관리법 시행령)

기술등급	기술자격자	학력·경력자
특급 기술자	· 기술사	
고급 기술자	· 기사의 자격을 취득한 자로서 7년 이상 건설공사업무를 수행한 자 · 산업기사의 자격을 취득한 자로서 10년 이상 건설공사업무 수행한 자	
중급 기술자	· 기사의 자격을 취득한 자로서 4년 이상 건설공사업무를 수행한 자 · 산업기사의 자격을 취득한 자로서 7년 이상 건설공사업무 수행한 자	
초급 기술자	· 기사의 자격을 취득한 자 · 산업기사의 자격을 취득한 자	· 석사 이상의 학위를 취득한 자 · 학사학위를 취득한 자로서 1년 이상 건설공사업무를 수행한 자 · 전문대학을 졸업한 자로서 3년 이상 건설공사업무를 수행한 자 · 고등학교를 졸업한 자로서 5년 이상 건설공사업무를 수행한 자 · 국토해양부장관이 교육기관에서 1년 이상 건설기술 관련 교육을 이수한 자로서 7년 이상 건설공사업무를 수행한 자

## (2) 건설기술자 활용제도

### ① 등록을 위한 규정

건설회사의 경우 건설산업기본법 제10조(건설업의 등록기준)에 의해

건설업을 하고자 하는 자는 건설산업기본법 시행령 제13조(건설업의 등록기준) 별표2에 따라 의무적으로 건설기술자를 일정 이상 고용하도록 되어 있다. 감리전문회사는 건설기술관리법 시행령 제54조(감리전문회사의 등록기준)의 별표 5에 따라 등록하고자 하는 자는 적정수의 감리원 자격자를 의무적으로 고용하도록 강제되어 있다.

## ② 현장배치를 위한 규정

건설산업기본법 제40조는 건설공사의 시공관리 기타 기술상의 관리를 목적으로 건설기술자를 건설현장에 배치하도록 규정하고 있다. 건설기술자 현장배치의 구체적인 배치기준 등은 건설산업기본법 시행령 제35조 제2항에서 규정하고 있으며, 동 조항에서는 공사예정금액의 규모별로 건설기술자 배치기준을 규정하고 있다. 감리원의 경우 건설기술관리법 시행령 제52조에서 감리원의 업무범위 및 배치기준에 관하여 구체적으로 규정하고 있다.

<표 2-7> 건설기술자 현장배치 기준

공사예정금액의 규모	건설기술자의 배치기준
700억 원 이상	1. 기술사
500억 원 이상	1. 기술사 2. 건설기술관리법에 따른 건설기술자 중 해당 직무분야의 특급기술자로서 해당공사와 같은 종류의 공사현장에 배치되어 시공관리업무에 5년 이상 종사한 자
300억 원 이상	1. 기술사 또는 기능장 2. 기사자격 취득 후 해당 직무분야에 10년 이상 종사한 자 3. 건설기술관리법에 따른 건설기술자 중 해당직무분야의 특급기술자로서 해당공사와 같은 종류의 공사현장에 배치되어 시공관리업무에 3년 이상 종사한 자
100억 원 이상	1. 기술사 또는 기능장 2. 기사자격 취득 후 해당직무분야에 5년 이상 종사한 자 3. 건설기술관리법에 따른 건설기술자 중 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자 가. 해당직무분야의 특급기술자 나. 해당직무분야의 고급기술자로서 해당공사와 같은 종류의 공사현장에 배치되어 시공관리업무에 3년 이상 종사한 자 4. 산업기사자격 취득 후 해당직무분야에 7년 이상 종사한 자
30억 원 이상	1. 기사 이상 자격취득자로서 해당직무분야에 3년 이상 실무에 종사한 자 2. 산업기사자격 취득 후 해당직무분야에 5년 이상 종사한 자 3. 건설기술관리법에 따른 건설기술자 중 다음 각 목의 1에 해당하는 자 가. 해당직무분야의 고급기술자인 자 나. 해당직무분야의 중급기술자로서 해당공사와 같은 종류의 공사현장에 배치되어 시공관리업무에 3년 이상 종사한 자
30억 원 미만	1. 산업기사 이상 자격취득자로서 해당직무분야에 3년 이상 종사한 자 2. 건설기술관리법에 따른 건설기술자 중 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자 가. 해당직무분야의 중급기술자 이상인 자 나. 해당직무분야의 초급기술자로서 해당공사와 같은 종류의 공사현장에 배치되어 시공관리업무에 3년 이상 종사한 자

주: 700억 원 이상 공사는 법 제93조 제1항이 적용되는 시설물이 포함된 공사를 포함함.

### ③ 입찰참가자격사전심사요령의 규정

재정경제부 회계예규 2200.04-147-21(2006. 5. 25.) 입찰참가자격사전심사요령(이하에서는 PQ라 한다)은 재무제표 등에 의한 경영상태부문 심사항목 및 배점기준과 기술적 공사이행능력부문 분야별 심사항목 및 배점기준으로 구성되어 있고, 각각 100점 만점으로 되어 있다. 이 가운데 기술적 공사이행능력부문 분야별 심사항목에는 시공경험(45점), 기술능력(45점), 시공결과(10점), 그리고 신인도(±3점)로 구성되어 있다. 기술적 공사이행능력 심사에서 기술능력이 차지하는 배점은 45점이며, 기술능력에 배점되어 있는 45점 중 기술자보유 현황은 30점으로 기술능력 배점에서 67%의 비중으로 가장 중요한 요소가 되고 있다.

<표 2-8> 건설기술자 활용 관련 법규

구분	건설	감리
등록기준	건설산업기본법 시행령 제13조(건설업의 등록기준) 별표2	건설기술관리법 시행령 제54조(감리전문회사의 등록기준) 별표5
현장설치 기준	건설산업기본법 제40조(건설기술자의 배치) 건설산업기본법 시행령 제35조 제2항 별표5	건설기술관리법 시행령 제52조(감리원의 업무범위 및 배치기준 등)
사전심사	재정경제부 회계예규 2200.04-147-18 별표2	건설기술관리법 시행규칙 제13조(건설기술용역업자의 선정) 별표5 제1호 및 별표6 제1호

### (3) 건설기술자 등록현황

한국건설기술인협회에 등록된 건설기술인력은 2006년 12월말 현재 총 574,036명으로 나타났다. 등록 인력 중 기술사는 17,643명으로 전체의 3.1%를 차지하고 있다. 학력·경력자는 287,877명으로 50.1%의 비중을 보이고 있고, 등록 기술인력의 절반을 차지하고 있다. 2004년 말 대비

2006년 말 비중은 14.9% 증가한 규모이며, 2,293명 증가한 수준이다.

한국건설기술인협회에 등록된 기술사, 기사, 산업기사, 학력·경력자를 모두 포함한 건설기술 인력규모는 574,036명이다. 이러한 규모는 2004년 말 기준 476,530명과 비교할 때 20.5% 증가한 규모인 것으로 나타나고 있다.

<표 2-9> 건설기술자 등록현황

구분	합계	기술사	기사	산업기사	학력경력자	경력자
합계	574,036	17,643	178,597	88,148	287,877	1,771
토목	206,921	8,133	64,228	24,172	109,522	866
건축	227,323	6,682	74,074	40,683	105,150	734
기계	53,801	966	9,954	8,726	34,085	70
국토개발	29,163	534	8,875	4,114	15,581	59
안전관리	21,638	418	11,422	6,861	2,926	11
교통	1,461	207	897	4	352	1
환경	12,984	488	6,923	2,311	3,249	13
전기	9,006	85	413	114	8,391	3
금속	2,143	17	400	93	1,633	0
전자	4,729	29	61	61	4,578	0
광업자원	2,003	78	1,020	805	89	11
산업응용	564	5	199	164	193	3
화공 및 세라믹	2,109	1	129	40	1,939	0
섬유	191	0	2	0	189	0

<표 2-10> 건설기술자 대비 기술사 현황(한국기술인협회 등록자 기준)

구분	2004년	2006년	증가율
기술인력수(A)	476,530	574,036	20.5%
등록된 기술사(B)	15,350	17,643	14.9%
비중(B/A)	3.22%	3.07%	-

#### (4) 건설기술자제도 변화

기존의 학력·경력기술자제도가 새로운 제도로 변화되면서, 학력·경력기술자의 입지에 변화가 생겼다. 정부는 2007년 3월 1일자로 학력·경력 건설기술자 제도를 개선한다고 발표하였으며, 건설기술자격자 중 기사와 산업기사는 고급까지 승급이 가능하며, 학력·경력자는 기준<sup>8)</sup>에 따라 초급으로만 인정하는 것으로 변경하였다.

이에 따라 향후에는 기술사 자격증을 취득하지 않으면 특급기술자의 지위를 확보할 수 없게 되었다. 결과적으로 특급기술자의 숫자가 줄어들게 될 것으로 예상된다.<sup>9)</sup>

## 2) 건설기능인력

건설기능인력 중 유자격자는 기능장과 기능사, 인정기능사로 나눌 수 있고, 이들의 자격취득은 한국산업인력공단이 실시하는 국가자격증과 전문건설협회에서 실시하는 인정기능사로 구분할 수 있다. 기능장은 관

8) 석사학위 이상 취득한 자, 학사학위 취득자로서 1년 이상 건설공사업무를 수행한 자, 전문대학을 졸업한 자로서 3년 이상 건설공사업무를 수행한 자, 고등학교를 졸업한 자로서 5년 이상 건설공사업무를 수행한 자, 건설교통부장관이 정하는 교육기관에서 1년 이상 건설기술 관련 교육과정을 이수한 자로서 7년 이상 건설공사업무를 수행한 자 등이다.

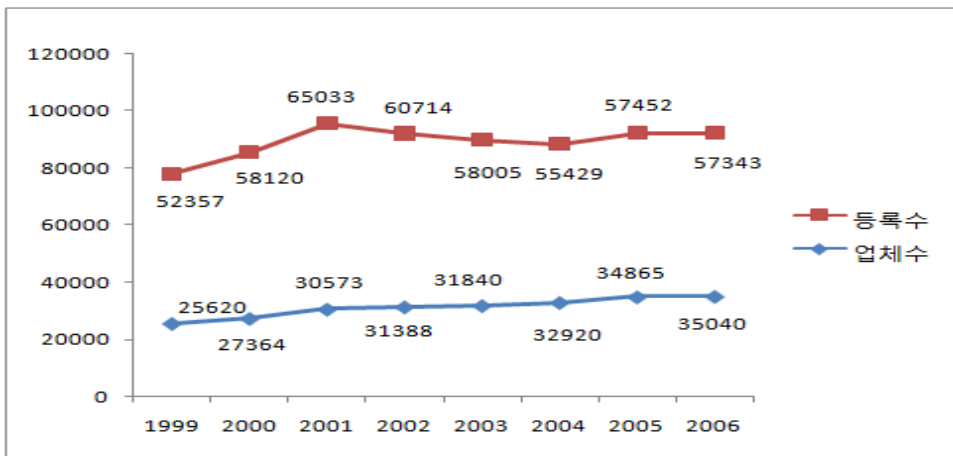
9) 기술사의 우월적인 지위가 보장됨과 동시에 건설회사에게는 특급기술자를 확보하기 위한 부가적인 노력과 자원의 투입을 필요로 하게 되었다.

련 분야의 시공에 관한 최상급 숙련자로서 현장에서 필요한 작업관리와 감독 등의 업무를 수행할 수 있는 자격자이며, 현장의 중간관리 업무를 수행하는 자를 말한다. 건설분야의 인정기능사는 대한전문건설협회와 대한설비건설협회에서 시행하는 검정을 거쳐 자격이 부여되고 있다.

1975년 이후 2006년까지 국가기술자격법에 의해 시행된 자격검정에 합격하여 건설 기능과 관련된 자격의 취득자수는 163만 5,614명인 것으로 나타났다(기능사보는 제외). 분야별로는 토목분야에서 18만 1,385명(11.1%), 건축분야에서 35만 7,749명(21.9%), 기계분야에서 79만 1,459명(48.4%), 전기, 안전관리 및 국토개발 분야에서 30만 5,021명(18.6%)이 배출되었다. 등급별로는 기능장이 4,246명(0.2%), 산업기사가 20만 8,705명(12.8%), 기능사가 142만 2,663명(87.0%) 배출되었다. 이 가운데 기능사 자격 취득자가 87.0%로 절대적인 비중을 차지하고 있다.

대한전문건설협회에서는 매년 실적신고 시 기술인력 보유현황표를 제출하도록 하고 있다. 이를 통해서 전문건설업자들이 보유하고 있는 기술계 자격자와 기능계 자격자를 파악할 수 있다. 2006년도 조사 결과에 의하면 실적신고 대상업체는 총 35,040개 업체이며, 이 업체들이 기술인력 보유현황 조사대상 업체가 된다. 조사대상 업체 가운데 30,257개 업체가 실적신고를 하였고, 건설인력 보유현황표를 제출하였다. 기술인력 보유현황표를 제출한 업체를 대상으로 기술계 자격자와 기능계 자격자를 합제한 규모는 140,462개 인 것으로 나타났다. 실적신고 시 건설인력 보유현황표를 제출한 30,257개 전문건설업자의 등록업종수는 50,565개인 것으로 나타났다. 실적신고 업체를 기준으로 할 때 1개 전문건설업자가 기술계와 기능계를 포함하여 2.8개의 자격을 보유하고 있는 것으로 나타났다. 기능계 자격이 65,479개, 기술계 자격이 74,983개로 나타나 기술계 자격이 14.5% 더 많은 것으로 나타났다. 기능계 자격 중에서는 92.7%가 기능사자격자로 기능계의 대부분을 차지하고 있다.

전문건설업자가 보유한 기술·기능자격은 총 140,462개로 기술인력 보유현황을 제출한 30,257개 전문건설업자는 1개 전문건설업자 당 평균 4.6명의 기술자 및 기능자를 보유하고 있는 것으로 나타나고 있다. 등록 수별로 보면 평균 2.8명이다. 2006년도 기술인력 1인당 투입 공사현장수는 평균 3.8개로 나타나고 있다. 2004년과 2005년도에는 공사현장수가 감소하였다가 2006년도에는 530,587개로 전년 대비 1.8% 증가하였다.



자료: 대한전문건설협회 내부자료.

[그림 2-4] 전문건설 실적신고 대상 업체수와 등록수 현황

<표 2-11> 기술·기능자 보유현황

구분	기술계		기능계		총계
	자격	보유수	자격	보유수	
기술자격	기술사	586	기능장	38	
	기사	11,044	기능사	60,724	
	산업기사	9,696	인정기능사	4,692	
학경력	특급	8,234	교육이수자	25	
	고급	4,098			
	중급	6,559			
	초급	34,766			
계		74,983(53.4%)		65,479(46.6%)	140,462

<표 2-12> 전문건설업 등록기준(건설산업기본법 시행령)

전문건설업종	기술능력	자본금	시설·장비
실내건축공사업 등	2인	법인: 2억 원	사무실 전용면적: 20제곱미터
수중공사업 <sup>1)</sup>	2인	개인: 2억 원	
포장공사업 <sup>2)</sup>	3인	법인: 3억 원	
식도설치공사업 <sup>3)</sup>			
강구조물공사업 <sup>4)</sup>	4인	개인: 6억 원	
철도궤도공사업 <sup>5)</sup>	5인		
준설공사업 <sup>6)</sup>			
시설물유지관리공사업 <sup>7)</sup>	4인	법인: 3억 원 개인: 3억 원	
철강재설치공사업 <sup>8)</sup>	6인	법인: 10억 원	
		개인: 20억 원	

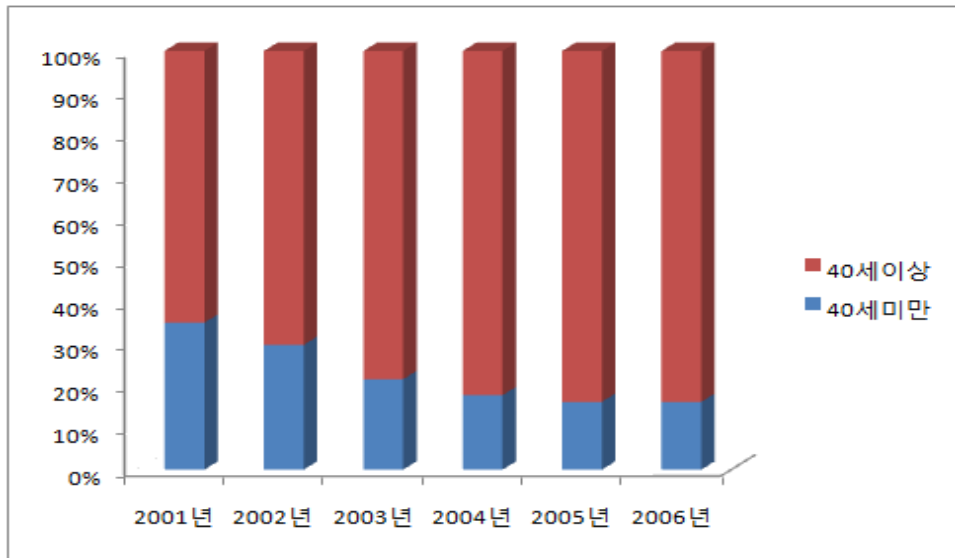
주: 1) 국가기술자격법에 따른 잠수산업기사 또는 잠수기능사 1명 이상 필요.

- 2) 국가기술자격법에 의한 토목분야 건설기술자 1인 이상
- 3) 국가기술자격법에 의한 관련 종목의 기술자격취득자 2인 이상
- 4) 국가기술자격법에 의한 관련 종목의 기술자격취득자 2인 이상
- 5) 건설기술관리법에 의한 토목분야 토목기사·철도보선기사 또는 토목분야의 중급 기술자 이상인 자 중 1인을 포함한 토목분야 건설기술자 2인 이상, 건설기술 관리법에 의한 기계분야 건설기술자 1인 이상, 전기·가스·특수용접기능사 1인을 포함한 국가기술자격법에 의한 관련 종목의 기술자격취득자 2인 이상
- 6) 건설기술관리법에 의한 토목분야 토목기사 또는 토목분야의 중급기술자 이상인 자 중 1인을 포함한 토목분야 3인 이상, 건설기술관리법에 의한 기계분야의 건설기계기사 또는 건설기계분야의 중급기술자 이상인 자 중 1인을 포함한 기계분야 건설기술자 2인 이상
- 7) 건설기술관리법에 의한 토목분야 또는 건축분야 건설기술자 중 4인 이상
- 8) 건설기술관리법에 의한 토목분야의 토목기사 또는 토목분야의 중급기술자 이상인 자 중 1인을 포함한 토목분야 건설기술자 2인 이상, 건설기술관리법에 의한 건축분야의 건축기사 또는 건축분야의 중급기술자 이상인 자 중 1인을 포함한 건축분야 건설기술자 2인 이상, 건설기술관리법에 의한 용접분야 건설기술자 1인 을 포함한 기계분야 건설기술자 2인 이상

건설산업기본법령에 의하면 전문건설업 등록을 하기 위해서는 기술능 력과 자본금, 시설·장비 등의 요건을 충족하여야 한다. 일반적인 요건

으로는 건설기술관리법령에서 규정하고 있는 기술자 2인 이상과 2억 원에서 20억 원의 자본금, 그리고 20제곱미터의 사무실 등이 요구된다. 일반적인 사항보다 강화된 요건이 필요한 전문건설업종 등록기준은 <표 2-12>에 제시되어 있는 것과 같다.

전문건설업체 기능인력의 평균연령 분포 현황을 보면 40세 미만의 신규 기능인력의 확보가 시급함을 알 수 있다. 40세 미만의 기능인력의 비율이 2001년도에는 35.1%였으나 2004년도에는 10%대로 떨어지면서 2006년도에는 16.2%를 차지하고 있다.



자료: 대한전문건설협회 내부자료.

[그림 2-5] 전문건설업자 보유 기능인력 평균연령 분포 현황

대한전문건설협회에서는 건축목공, 실내건축, 건축시공, 토목시공, 측량, 조경시공, 특수용접, 건축환경설비 등의 8개 훈련직종별로 2006년도를 기준으로 하여 2008년도의 기능인력 수요예측을 하였다(<표 2-13> 참조).

전체 기능계 예측인원수는 10,000명이 추가적으로 필요한 것으로 판

단된다. 이 가운데 8개 훈련직종별 기능인력 수요예측은 2006년도 전체 기능계 자격자수 대비 주요 8개 종목의 구성비율을 곱해서 각각의 2008년도 수요예측을 하였다. 예측결과 8개 종목 전체는 5,534명이 추가적으로 필요할 것으로 예측하고 있다.

<표 2-13> 기능종목별 기능인력 수요예측

기능종목	자격자수(2006년)	구성비율(%)	수요예측(2008)
계	36,239	100.0	5,534
건축목공	1,720	4.7	260
실내건축	5,243	14.5	802
건축시공	8,251	22.8	1,262
토목시공	3,080	8.5	470
측량	4,973	13.7	758
조경시공	1,952	5.4	299
특수용접	5,112	14.1	780
건축환경설비	5,908	16.3	903

### (1) 기능사

기능사는 1973년 국가기술자격법 제정에 따라 국가기술자격으로 자격 취득을 위한 검정이 시행되었다. 건설현장이나 생산현장에 종사하는 인력에 대한 기능을 인정하는 자격이라고 할 수 있다. 기능사자격은 몇 차례 변화를 거쳤으나, 2002년 이후 기능사보 자격검정이 폐지되고 기존 기능사보자격자는 기능사로 자격이 전환되었다.

기능사는 현행 국가기술자격법 제9조에서 기능분야 국가기술자격으로 규정하고 있다. 국가기술자격법 시행령 제15조의 2에서는 국가기술자격자의 교육훈련에 관하여 규정하고, 국가기술자격 취득자의 교육훈련을 실시할 수 있도록 규정하고 있다. 또한 국가기술자격법 시행령 제26조

에서는 국가기술자격증의 관리를 규정하고 있다. 이 조항에서는 주무부장관에게 국가기술자격취득자관리대장을 작성·관리하도록 하고 있다. 대장에 기록되어야 하는 사항으로 성명·주민등록번호·주소 등의 인적사항, 직무분야·종목 등 취득한 국가기술자격에 관한 사항, 취업하고 있는 사업장의 명칭 및 소재지에 관한 사항, 국가기술자격의 취소·정지 그 밖의 필요한 사항으로 규정하고 있다.

국가기술자격법령에서 규정하고 있는 관리사항은 기능사자격을 취득한 자에 대한 경력관리와 교육훈련 등의 시행에서 활용할 수 있는 자료라고 할 수 있다. 그러나 기술인력에 비해 기능인력에 대한 경력관리와 교육훈련에 관한 규정은 명문화되어 있지 못한 실정이다.

## (2) 인정기능사

인정기능사에 대한 법률적 근거는 건설산업기본법 시행령에서 규정하고 있다. 인정기능사 경력증을 발급받은 자는 건설업 등록기준상 기술능력으로 활용된다. 또한 건설산업기본법 시행령 별표 5에서 규정하고 있는 건설기술자 배치기준에 의하면 전문건설업자가 시공하는 1건 공사의 예정금액이 5억 원 미만 공사는 당해 직무분야에 3년 이상 종사한 인정기능사를 배치할 수 있도록 하고 있다. 전문건설업자가 시공하는 1건 공사의 예정금액이 3천만 원 미만 공사에서는 3년 이상의 경력이 없어도 인정기능사를 배치할 수 있다.

인정기능사는 건설현장에서 필요로 하는 기능인력 공급부족에서 기인하는 초과수요를 보완하기 위한 목적에서 시행되고 있다. 인정기능사 자격검정은 5년 이상의 경력을 가진 기능인<sup>10)</sup>을 대상으로 하며, 서류

---

10) 건설산업기본법 시행령 제13조 별표2에 의하여 건설업체에서 건설공사 해당 분야 공사실무경력 5년(1,825일) 이상인 자를 대상으로 하고 있다.

및 기능심사를 시행하게 된다. 인정기능사는 총 47개 종목을 대상으로 제도가 운영되고 있다.

<표 2-14> 인정기능사 자격검정 종목

직무분야	종목	
	기능심사 시행종목	기능심사 미시행 종목
기계(12)	전기용접, 가스용접, 특수용접, 판금, 제관, 배관	선박, 연삭, 밀링, 기계조립, 프레스금형, 전산응용기계제도
건축(13)	전산응용건축제도, 비계, 거푸집, 건축목공, 조적, 미장, 타일, 유리시공, 건축도장, 목재창호, 금속재창호, 방수, 철근	-
토목(6)	전산응용토목제도, 측량, 건설재료시험, 콘크리트, 석공	보선
광업자원(1)	시추	-
국토개발(2)	조경	지적
농림(4)	-	종자, 원예, 입업종묘, 산림
공예(5)	금속도장	가구제작, 목공예, 석공예, 광고도장
금속(2)	-	축로, 금속재료시험
해양(1)	잠수	-
산업응용(1)	승강기	-

자료: 대한전문건설협회, 내부자료.

[그림 2-6] 인정기능사 자격취득 현황 추이 (대한전문건설협회)

[그림 2-7] 주요 종목 인정기능사 취득 현황 (대한전문건설협회)

## 1. 건설기능인력 경력관리 현황 및 문제점

### 1) 건설기능인력 경력관리 현황

현재 운영되고 있는 제도 중 기능인력의 근무이력 관리를 포함하고 있는 것 중에서 건설기능인력의 경력관리만을 목적으로 운영되고 있는 제도는 없다고 할 수 있다. 근로기준법령, 고용보험법령, 고용개선법령, 근로자퇴직급여 보장법, 국가기술자격법령 등 개별 법령에서 부수적으로 경력관리에 관한 사항이 포함되어 있는 상황이다. 즉 기능인력 경력관리를 체계적으로 시행할 수 있는 근거가 되는 규정은 없다고 할 수 있다.

이렇게 각각의 개별 법령에 산재되어 있는 경력관리에 활용할 수 있는 조문을 근거로 체계적인 경력관리를 기대하기는 어려움이 있다. 이에 따라 건설산업에 관한 기본적인 사항들을 규정하고 있는 건설산업기본법령에 기능인력 경력관리에 관한 명문화된 조항을 정비하여야 할 필요가 크다.<sup>11)</sup> 건설산업기본법령에 기능인력에 대한 경력관리조항을 규정함으로써 제도 시행에 필요한 행정적, 재정적인 지원이 가능할 것으로 판단된다.

11) 기술인력에 대한 경력관리는 건설기술관리법령에서 명시적으로 규정하고 있다. 건설기술관리법령에서는 기능인력을 제외하고 있으며, 이에 따라 기능인력의 경력관리에 관한 사항을 기술인력에 대한 경력관리처럼 건설기술관리법령에 삽입하는 것은 타당하지 않은 것으로 생각된다. 따라서 건설산업에 관한 기본적인 사항을 규율하고 있는 건설산업기본법령에 명시적으로 규정하는 것이 현실적이며, 현행 건설산업기본법 시행령의 부분적인 개정을 통하여 건설기능인력에 대한 경력관리가 이루어질 수 있는 근거조항을 마련할 수 있을 것으로 생각된다.

〈표 3-1〉 개별 법령의 근로경력관리 내용 및 문제점

구분	경력관리 내용	문제점
근로기준법령	-근로조건 명시 -인적사항과 근로이력 -업무시작과 종료시간 -임금에 관한 사항 -퇴직금, 상여 등 다양한 사항	-취업규칙은 상시근로자 10인 이상 사용자 -근로자보호를 위한 근로 관련 다양한 사항을 규율하고 있으나, 산업적인 측면에서 경력에 관한 사항 활용에는 한계
고용보험법령	-근로일수, 임금 등 -이외에도 전자카드 근로 이력 등 다양한 정보관리	-피보험자 관리 목적의 규정 -근로내역 확인신고서로 이직확인서 같음 가능 -고용보험 가입실적 높지 않음 -100억 원 이상 공사로 제한적(고용보험카드)
고용개선법령	-사업주 성명 -사업장 명칭·소재지 -근로시간, 임금, 고용기간 -업무내용	-고용에 관한 서류발급에서 규정 -근로자 복지증진 목적에서 복지수첩제도 운용 -일정 규모 이상의 공사를 대상으로 함 -퇴직공제 목적
국가기술 자격법령	-인적사항 -취업 사업장 관련 사항 -자격 취소·정지사항	-자격자 경력정보 관리 목적 -자격 취득자 관리목적(관리대장 작성·관리) -자격자 자격관련 사항 관리 목적

### (1) 근로기준법령

근로기준법령은 근로조건을 정립하는 것을 목적으로 하고 있다. 법령의 취지에 따라 근로조건 등의 명시를 규정하고 있으며, 서면에 의하도록 하고 있다. 서명으로 명시하여야 할 근로조건으로 취업의 장소와 종사하여야 할 업무에 관한 사항 등을 규정한 조문에서 간접적으로 근무이력을 확인할 수 있다(〈표 3-2〉 참조).

근로기준법령에서 보다 구체적으로 근무이력 등을 확인할 수 있는 조문은 근로기준법 시행령 제20조와 제27조에 규정되어 있다. 시행령 제20조는 근로기준법 제41조 제1항의 규정에 따른 근로자명부 기재사항이 규정되어 있으며, 근로자 성명, 성별, 생년월일, 주소, 이력, 종사하는 업무의 종류, 고용 등에 관한 사항을 포함하고 있다. 또한 시행령 제27

조는 근로기준법 제48조에서 규정하고 있는 임금대장에 관한 구체적인 사항에 대하여 제시하고 있다. 이에 따르면 임금대장에 기재하여야 할 사항으로는 근로자의 성명, 주민등록번호 등의 개인신상에 관한 사항과 고용 연월일, 종사하는 업무, 임금·가족수당의 계산기초가 되는 사항, 근로일수, 근로시간수 등이 기재된다.

<표 3-2> 근로기준법령의 근로경력관리 관련 규정

구분	근로기준법	근로기준법 시행령
근로조건	제17조 (근로조건에 명시) 사용자는 근로계약을 체결할 때에 근로자에게 임금, 소정근로시간, 제55조에 따른 휴일, 제60조에 따른 연차 유급휴가, 그 밖에 대통령령으로 정하는 근로조건을 명시하여야 한다. 이 경우 임금의 구성 항목·계산방법·지급방법, 소정근로시간, 제55조에 따른 휴일 및 제60조에 따른 연차 유급휴가에 관한 사항은 서면으로 명시하고 근로자의 요구가 있으면 그 근로자에게 교부하여야 한다. [[시행일 2007.7.1]]	
사용증명서 청구	제39조 (사용증명서) ①사용자는 근로자가 퇴직한 후라도 사용 기간, 업무 종류, 지위와 임금, 그 밖에 필요한 사항에 관한 증명서를 청구하면 사실대로 적은 증명서를 즉시 내주어야 한다. ②제1항의 증명서에는 근로자가 요구한 사항만을 적어야 한다.	제19조 (사용증명서의 청구) 법 제38조제1항에 따라 사용증명서를 청구할 수 있는 자는 계속하여 30일 이상 근무한 근로자로 하되, 청구할 수 있는 기한은 퇴직 후 3년 이내로 한다.
근로자 명부 작성	제41조 (근로자의 명부) ①사용자는 각 사업장별로 근로자 명부를 작성하고 근로자의 성명, 생년월일, 이력, 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항을 적어야 한다. ②제1항에 따라 근로자 명부에 적을 사항이 변경된 경우에는 지체 없이 정정하여야 한다. 제42조 (계약 서류의 보존) 사용자는 근로자 명부와 대통령령으로 정하는 근로계약에 관한 중요한 서류를 3년간 보존하여야 한다.	제20조 (근로자 명부의 기재사항) 법 제41조제1항에 따른 근로자 명부에는 노동부령으로 정하는 바에 따라 다음 각 호의 사항을 적어야 한다. 1. 성명/ 2. 성(性)별/ 3.생년월일/ 4. 주소/ 5. 이력(履歷) /6. 종사하는 업무의 종류/ 7. 고용 또는 고용갱신 연월일, 계약기간을 정한 경우에는 그 기간, 그 밖의 고용에 관한 사항/8. 해고, 퇴직 또는 사망한 경우에는 그 연월일과 사유/9. 그 밖에 필요한 사항 제21조 (근로자 명부 작성의 예외) 사용기간이 30일 미만인 일용근로자에 대하여는 근로자 명부를 작성하지 아니할 수 있다.

근로기준법령에서 규정하고 있는 조문에 근로자의 근무이력 확인에 필요한 사항이 포함되어 있다. 그러나 건설기능인력의 근무이력을 확인하는데 활용하기에는 부적합한 측면이 있다. 즉 근로기준법령에서 규정하고 있는 임금기재에 관한 사항 등은 모든 근로자를 대상으로 하고 있으며, 건설기능인력도 근로자에 포함된다. 따라서 관련 조문에 적용을 받게 되나, 건설기능인력의 고용 및 취업형태가 일반 제조업 종사자와 다른 상황에서 관련 규정으로만 근무이력 등을 확인·관리하기는 어려운 것으로 생각된다.

## (2) 고용보험법령

고용보험법령에서는 경력관리에 관한 규정을 피보험자 관리방식에서 시행하고 있다. 고용보험법은 2005년 “면허가 있는 건설업체가 시공하는 모든 건설공사”로 적용대상을 크게 확대하였다. 그러나 이러한 규정에 의해 관리되는 건설기능인력은 2000년 12월 말 기준으로 약 9만 5천 명으로 동시기에 건설기능인력으로 추정되는 약 116만 명<sup>12)</sup> 중 8.2%에 불과하다.<sup>13)</sup>

고용보험법령에 의한 고용보험은 2004년 1월 건설일용근로자까지 확대적용되고 있고, 건설고용보험카드에 의한 신고방식을 도입하였다. 고용보험전자카드는 2008년 1월부터 공사에정금액 100억 원 이상 공사에 확대적용하고 있다.

고용보험법령에서는 사용자가 근로자의 피보험자격 및 상실에 관한 사항을 신고하거나, 법 제16조에 따라 노동부 장관에게 피보험 단위기

---

12) 건설기능인력을 116만 명으로 규모로 추정한 것은 기능장, 산업기사, 기능사를 포함하였기 때문이다.

13) 김봉주 외(2006), 건설기능인력 자격 및 직급체계 구축방안 제안, 한국건설관리학회 논문집, 제7월 제5호, p.105-114 인용.

간, 이직사유 및 이직 전에 지급한 임금, 퇴직금 등의 명세를 증명하는 서류를 제출하려는 경우에는 그 사유가 발생한 날이 속하는 달의 다음 달 15일까지 신고하거나 제출하도록 하고 있다. 그리고 이직자가 이직 일 이전 18개월간 법에서 정한 사유로 계속해서 30일 이상 임금을 받지 못한 사실이 있는 경우에는 이직자에게 사유를 증명할 수 있는 서류를 제출하도록 요구할 수 있도록 규정하고 있다.

또한 사용자가 근로자를 다른 사업으로 전보시켰을 때에는 전보일로부터 14일 이내에 노동부장관에게 신고하여야 하며, 인적사항이 변경되었을 시에도 노동부장관에게 신고하도록 하고 있다. 그 외에도 근로자의 보험자격 취득 및 상실에 대해서는 노동부장관이 사업주 또는 하수급인에게 알리도록 하고 있다.

고용보험법령은 실업을 예방하고 고용을 촉진하는 것을 목적으로 하고 있다. 건설근로자의 경우 실업 시 생활에 필요한 급여를 이 법령에 근거해서 받을 수 있다. 건설근로자가 어느 기간 동안 일을 했는지에 대한 증명이 필요하며, 이러한 필요를 충족하기 위한 목적에서 근로기준법령에서 경력관리에 관한 사항을 규율하고 있다.

고용보험법령에 의한 고용보험전자카드는 건설일용근로자를 포함한 모든 기능인력의 경력관리를 시행할 수 있는 제도적인 기반이 된다고 할 수 있다. 그러나 건설근로자의 고용보험 가입실적과 고용보험법령에서 경력관리에 필요한 사항을 관리하고 있는 목적이 실업급여 및 고용촉진의 목적이라는 점을 고려하면 산업측면의 경력관리와는 부합하지 않는다고 할 수 있다. 2007년 건설일용근로자에 대한 고용보험가입 여부에 대한 표본조사 결과에 의하면 응답자의 54.5%만이 고용보험에 가입되어 있는 것으로 나타났다.<sup>14)</sup> 고용보험법령에서는 모든 일용근로자

14) 방하남(2008), 일용근로자 실업급여제도: 건설업을 중심으로, 노동리뷰 제41호, p.13에서 인용.

를 고용보험 가입대상으로 규정하고 있으나, 실제 가입실적은 개선이 필요한 실정이다.

<표 3-3> 고용보험법령의 근로경력관리 관련 규정

구분	고용보험법	고용보험법 시행령
<p>피보험자의 자격취득 및 이직 확인</p>	<p>제13조 (피보험자격을 취득일) 피보험자는 이 법이 적용되는 사업에 고용된 날에 피보험자격을 취득한다. 다만, 다음 각 호의 경우에는 각각 그 해당되는 날에 피보험자격을 취득한 것으로 본다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 제10조에 따른 적용 제외 근로자였던 자가 이 법의 적용을 받게 된 경우에는 그 적용을 받게 된 날</li> <li>2. 보험료징수법 제7조에 따른 보험관계 성립일 전에 고용된 근로자의 경우에는 그 보험관계가 성립한 날</li> </ol> <p>제14조 (피보험자격을 상실일) 피보험자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 날에 각각 그 피보험자격을 상실한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 피보험자가 제10조에 따른 적용 제외 근로자에 해당하게 된 경우에는 그 적용 제외 대상자가 된 날</li> <li>2. 보험료징수법 제10조에 따라 보험관계가 소멸한 경우에는 그 보험관계가 소멸한 날</li> <li>3. 피보험자가 이직한 경우에는 이직한 날의 다음 날</li> <li>4. 피보험자가 사망한 경우에는 사망한 날의 다음 날</li> </ol> <p>제16조 (이직의 확인) ①사업주는 제15조제1항에 따라 피보험자격을 상실 신고할 때 근로자가 이직으로 피보험자격을 상실한 경우에는 피보험 단위기간, 이직 사유 및 이직 전에 지급한 임금·퇴직금 등의 명세를 증명하는 서류(이하 "이직확인서"라 한다)를 작성하여 노동부장관에게 제출하여야 한다. 다만, 제43조제1항에 따른 수급자격의 인정신청을 원하지 아니하는 피보험자격 상실자(일용근로자는 제외한다)에 대하여는 그러하지 아니하다.</p> <p>②이직으로 피보험자격을 상실한 자는 실업급여의 수급자격의 인정신청을 위하여 종전의 사업주에게 이직확인서의 교부를 청구할 수 있다. 이 경우 청구를 받은 사업주는 이직확인서를 내주어야 한다.</p>	<p>제7조 (피보험자격을 취득 또는 상실 신고 등)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>① 사업주나 하수급인(下受給人)은 법 제15조에 따라 노동부장관에게 그 사업에 고용된 근로자의 피보험자격 취득 및 상실에 관한 사항을 신고하거나 법 제16조에 따라 노동부장관에게 피보험 단위기간, 이직 사유 및 이직 전에 지급한 임금·퇴직금 등의 명세를 증명하는 서류(이하 "이직확인서"라 한다)를 제출하려는 경우에는 그 사유가 발생한 날이 속하는 달의 다음 달 15일까지(근로자가 그 기일 이전에 신고하거나 제출할 것을 요구하는 경우에는 지체 없이) 신고하거나 제출하여야 한다. 이 경우 사업주나 하수급인이 해당하는 달에 고용한 일용근로자의 근로일수, 임금 등이 적힌 근로내용 확인신고서를 그 사유가 발생한 날의 다음 달 15일까지 노동부장관에게 제출한 경우에는 피보험자격을 취득 및 상실을 신고하거나 이직확인서를 제출한 것으로 본다.</li> <li>② 보험료징수법 제11조제3항에 따라 사업의 개시 또는 종료 신고를 한 사업주는 제1항에 따른 신고기간 내에 노동부장관에게 피보험자격을 취득 또는 상실 신고를 하여야 한다.</li> <li>③ 법 제16조제1항에 따라 이직확인서를 받은 노동부장관은 피보험 단위기간, 이직 사유 및 임금지급명세 등을 확인하여야 한다.</li> <li>④ 노동부장관은 제3항에 따라 이직확인서에 적힌 내용을 확인하여 이직자가 이직일 이전 18개월간 법 제40조제2항에 따른 사유로 계속하여 30일 이상 임금을 받지 못한 사실이 있는 경우에는 그 이직자에게 의사의 진단서나 그 밖에 그 사유를 증명할 수 있는 서류를 제출하도록 요구할 수 있다.</li> </ol>

건설일용근로자의 고용보험 가입실적과 고용보험 전자카드가 100억 원 이상 대형공사에 확대 실시되는 시기가 2008년도인 점을 고려할 때 고용보험전자카드에 의한 경력관리가 정착되기 위해서는 시간이 필요한 것으로 생각된다.

### (3) 건설근로자 고용개선 등에 관한 법률

건설근로자 고용개선 등에 관한 법률에서는 건설근로자 퇴직공제제도를 통해서 건설 근로자에 대한 고용 안정을 추진하고 있다. 건설근로자 퇴직공제제도는 건설업을 영위하는 사업주가 건설근로자 퇴직공제제도에 가입한 후 건설근로자의 근로일수를 건설근로자공제회에 신고하고 공제부금을 납부하게 되면 공제회는 근로자가 1년 이상(252일 이상) 근로하고 건설업에서 퇴직한 때에는 적립된 공제부금에 소정의 이자를 더하여 퇴직공제금을 지급하는 제도를 말한다.

건설근로자 고용개선 등에 관한 법률 제10조 제1항에 의하면 의무가입대상 공사를 시공하는 사업주가 가입요건을 충족하게 되었을 때 사업주의 의사와 관계없이 가입의무가 발생하는 공사라고 정의내리고 있다. 공사 대상이 되는 것은 공공이 발주하는 공사 중에서 공사예정금액이 5억 원 이상인 공사와 200호 이상인 공동주택건설공사, 그리고 200실 이상 오피스텔 공사이다. 가입대상 근로자는 건설현장의 일용근로자 또는 1년 미만의 기간으로 정해서 고용된 임시근로자로 1년 이상의 기간으로 정해진 근로자는 대상에서 제외된다.

건설근로자 고용개선 등에 관한 법령의 제6조에서 고용에 관한 서류의 발급에 관하여 규정하면서 건설근로자를 고용할 때에는 노동부령으로 정하는 서류를 내주도록 의무화하고 있다. 이 서류에 기재되어야 하는 경력관리에 관련되는 사항으로는 사업장의 명칭 및 소재지, 근로시

간, 임금 및 고용기간, 업무의 내용 등이다.

건설근로자 복지수첩을 소지한 근로내역이 신고된 피공제자가 건설업에서 1년 이상 근무(252일)하고 다음과 같은 사유로 건설업에서 퇴직할 때 신청하면 퇴직공제금을 퇴직, 사망한 때 또는 60세에 이르게 되면 신청할 수 있다. 사유로는 자신이 독립하여 새로운 사업을 시작한 때, 건설업 이외의 사업에 고용되었을 때, 기간의 정함이 없는 상용근로자가 된 때, 부상 또는 질병으로 건설업에 종사하지 못하게 된 때, 피공제자가 사망하였을 때, 연령이 만 60세가 되었을 때, 기타 건설업에 종사할 수 없거나 종사할 의사가 없을 때 등이다.

건설근로자고용 개선 등에 관한 법률은 고용안정, 직업능력개발, 퇴직공제금 지급 등에 관련된 사항을 규정하고 있는 법으로 직접적으로 경력관리를 하는 조항은 없다. 그러나 퇴직공제금을 건설근로자들에게 지급하기 위해서는 근로자들이 어느 기간 동안 일을 어떻게 했는지에 대한 증명이 필요하며, 건설근로자들의 직업능력 개발, 향상을 지원하고 촉진시키기 위해서는 건설 근로자들에 대한 경력관리가 선행되어야 한다는 것을 알 수 있다.

그러나 건설근로자퇴직공제제도상의 경력관리는 적용범위가 일부 건설공사에 국한되어 있어 전체 건설근로자를 포괄하는데 현실적인 한계가 있다. 또한 제도를 강제할 수 있는 제재조항이 미약하고 건설근로자공제회가 실질적인 감독권한이 없어 조속한 제도정착의 걸림돌이 되고 있다. 거기에다 10일 정도 소요되는 발급기간 중 건설근로자가 다른 현장으로 이동하는 경우 수첩의 전달이 어려워지는 문제도 있다.<sup>15)</sup>

건설근로자 고용개선 등에 관한 법령에 의하여 간접적으로 이루어지고 있는 경력관리에 관한 사항도 다른 개별 법령에서 규율하고 있는 것

---

15) 김봉주 외(2006), 건설기능인력 자격 및 직급체계 구축방안 제안, 한국건설관리학회 논문집, 제7월 제5호 p105-114 인용.

〈표 3-4〉 건설근로자 고용개선 등에 관한 법령의 근로경력관리 관련 규정

구분	건설근로자의 고용개선 등에 관한 법률	건설근로자의 고용개선 등에 관한 법률 시행령
복지수첩	<p>제12조 (건설근로자 복지수첩) ① 퇴직공제에 가입한 사업주는 노동부령으로 정하는 기간 내에 공제회에 피공제자별로 건설근로자 복지수첩(이하 "복지수첩"이라 한다)의 발급을 신청하여야 한다. 다만, 피공제자가 이미 복지수첩을 가지고 있는 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <p>② 제1항에 따라 공제회에 복지수첩을 신청하여 발급받은 사업주는 자체 없이 그 복지수첩을 피공제자에게 내주어야 한다.</p> <p>③ 사업주가 제1항에 따라 복지수첩의 발급을 신청하지 아니하는 경우에는 건설근로자가 직접 공제회에 복지수첩의 발급을 신청할 수 있다.</p> <p>④ 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 복지수첩의 기재사항과 발급·교부 등에 필요한 사항은 노동부령으로 정한다.</p> <p>⑤ 누구든지 복지수첩의 발급을 신청하였거나 복지수첩을 지니고 있다는 등의 이유로 건설근로자에 대하여 차별하거나 불리한 처우를 하여서는 아니 된다.</p> <p>[전문개정 2007.12.27]</p>	<p>제13조 (건설근로자 복지수첩의 발급) 공제회는 법 제12조제4항에 따라 건설근로자 복지수첩(이하 "복지수첩"이라 한다)을 발급하려면 그 종류·크기 및 기재 내용을 노동부장관과 협의하여야 한다. 복지수첩의 종류·크기 및 기재 내용을 변경하려는 경우에도 또한 같다.</p> <p>제16조 (근로일수의 산정기준 등) ① 공제가입 사업주는 영 제12조제2항에 따라 다음 각 호를 기준으로 근로일수를 산정하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 1일에 「근로기준법」 제2조제1항제7호에 따른 소정근로시간을 근로하였을 경우 1일을 근로한 것으로 할 것. 이 경우 1일의 근로시간이 소정근로시간에 미달한 근로일의 경우에는 해당 근로시간을 합산하여 1일 소정근로시간에 달한 경우 근로일수1일로 계산한다.</li> <li>2. 고용기간 중 실제로 근로한 날을 근로일수로 산정하되, 당사자 사이에 약정한 유급휴일이 있는 경우에는 당사자 사이의 약정내용에 따른 것</li> </ol> <p>② 공제가입사업주는 그 사업에 고용된 퇴직공제 피공제자에 대한 피공제자별 공제부금 납부 실적을 별지 제11호서식의 건설근로자별 공제부금 납부명세대장에 기록하여 보관하여야 한다.</p> <p>③ 피공제자나 공제가입사업주는 공제회에 복지수첩을 제출하여 공제부금 납부명세의 확인을 요청할 수 있다. 이 경우 공제회는 이를 즉시 확인하여 주어야 한다.</p> <p>④ 영 제12조제1항에 따른 피공제자별 근로일수 및 공제부금 납부신고서는 별지 제12호서식에 따른다.</p> <p>⑤ 영 제12조제3항에 따른 피공제자별 근로일수 및 공제부금 납부 정정신고서는 별지 제13호서식에 따른다.</p>

과 같은 문제점이 있다. 법령의 목적에 따라 건설근로자의 퇴직공제 등에 활용하기 위한 목적에서 근로경력에 관한 사항이 기록·관리되고 있다. 또한 법령 개정으로 인하여 가입하여야 할 사업장의 규모가 확대되기는 하였으나, 일정 규모 이상에 대해서만 적용될 수밖에 없는 한계가

있다. 따라서 산업적인 측면에서 필요로 하는 기능인력 경력관리가 이루어지기 어렵다고 할 수 있다.

#### (4) 국가기술자격법령

국가기술자격법령에는 국가기술자격제도의 운영 효율화와 기술인력의 사회적 지위향상 등을 목적으로 하고 있다. 이러한 목적을 달성하기 위하여 이 법에서도 경력관리에 관한 사항이 규정되어 있다.

<표 3-5> 국가기술자격법령의 근로경력관리 관련 규정

구분	국가기술자격법	국가기술자격법 시행령
국가기술 자격 정보체계 의 구축 및 국가기술 자격종의 관리	<p>제7조 (국가기술자격 정보체계의 구축 등) ① 노동부장관은 국가기술자격 취득자의 경력(다른 법령의 규정에 의하여 경력정보가 과리되는 국가기술자격 취득자의 경력을 제외한다) 및 국가기술자격에 관련된 정보 등 국가기술자격제도의 운영에 필요한 국가기술자격 정보체계(이하 “정보체계” 라 한다)를 구축·운영할 수 있다.</p> <p>② 노동부장관은 정보체계를 구축·운영하기 위하여 관계중앙행정기관 등 및 국가기술자격 취득자에게 대통령령이 정하는 바에 따라 필요한 자료의 제출을 요청할 수 있으며, 관계중앙행정기관 등은 특별한 사정이 없는 한 이에 협조하여야 한다.</p> <p>③ 노동부장관은 필요하다고 인정하는 경우에는 정보체계의 구축·운영에 관한 업무의 전부 또는 일부를 대통령령이 정하는 자에게 대행하게 할 수 있다.</p> <p>④ 노동부장관은 제3항의 규정에 따라 업무를 대행하게 하는 경우에는 그 소요경비를 지원할 수 있다.</p> <p>⑤ 정보체계의 구축·운영에 관하여 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>	<p>제26조 (국가기술자격종의 관리 등) ① 생략</p> <p>② 생략</p> <p>③ 생략</p> <p>④ 주무부장관은 국가기술자격취득자에 관하여 다음의 사항이 기재된 국가기술자격취득자관리대장을 작성·관리하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 성명·주민등록번호·주소 등 국가기술자격취득자의 인적사항</li> <li>2. 직무분야·종목 등 취득한 국가기술자격에 관한 사항</li> <li>3. 취업하고 있는 사업장의 명칭 및 소재지에 관한 사항</li> <li>4. 국가기술자격의 취소·정지 그 밖의 필요한 사항</li> </ol>

국가기술자격법 제7조에서 국가기술자격 취득자의 경력에 관련된 정보체계를 구축·운영할 수 있도록 규정하고 있고, 국가기술자격법 시행령 제26조에서 국가기술자격증의 관리를 규정하면서 국가기술자격 취득자 관리대장 작성·관리를 의무화하고 있다. 관리대장에 기재되어야 하는 사항으로는 자격 취득자의 인적사항, 직무분야·종목 등 취득 자격에 관한 사항, 자격 취득자가 취업하고 있는 사업장의 명칭 및 소재지에 관한 사항, 자격 취소·정지 등에 관한 사항 등이다.

## 2) 건설기능인력 경력관리 문제점

건설기능인력에 대한 체계적인 경력관리가 이루어지지 못하는 요인은 다양하다. 다양한 요인 중 경력관리를 위하여 우선적으로 개선되어야 할 사항에 대하여 검토하였다. 이러한 대상으로는 기능인력에 대한 경력관리 시행의 근거규정 미비, 경력관리에 대한 기능인력 및 전문건설업자의 인식부족, 기능인력에 대한 경력관리 조직의 미비, 기능인력을 경력관리로 유인할 수 있는 유인책의 부재 등을 들 수 있다.

### (1) 기능인력 경력관리에 관한 법적 근거 미비

기능인력에 대한 경력관리를 수행할 수 있는 규정이 정립되어 있지 못한 점이 경력관리 활성화가 이루어지지 못하는 가장 직접적인 요인이라고 할 수 있다. 관련 규정의 미비는 제도를 수행할 수 있는 근거가 없는 것이며, 경력관리에 필요한 예산 지원이 이루어질 수 있는 근거가 명확하게 마련되어 있지 못한 것이라고 할 수 있다. 이에 따라 기능인력에 대한 경력관리가 체계적으로 이루어지기 위해서는 관련 규정의 정비가 선행되어야 한다.

기술인력에 대한 경력관리에 대한 근거가 건설기술관리법령에 마련되어 있는 것처럼 기능인력에 대한 경력관리도 법적인 근거가 마련되어야 한다. 현행 건설산업기본법령에서 기능인력 경력관리 관련 규정이 미비한 것도 경력관리가 활성화되지 못하고 있는 요인이라고 할 수 있다.

## (2) 경력관리에 대한 인식부족

기능인력에 대한 경력관리가 실효성을 확보하기 위해서는 당사자인 기능인력의 적극적인 참여가 있어야 한다. 현행 기능인력 경력관리와 관련된 제도들이 실효적이지 못한 가장 큰 요인이 기능인력에게 참여유인을 제공하지 못하기 때문이라고 생각된다.

기능인력 뿐만 아니라 기능인력을 사용하는 사용자인 전문건설업자의 인식도 변화가 필요하다. 전문건설업자로서 관련 전문건설업종 등록을 하기 위해서 기술 및 기능인력 요건을 충족하여야 한다. 그러나 일부 전문건설업자의 경우 이러한 기준을 편법을 이용하여 회피하는 사례가 있는 것으로 판단된다.

기능인력에 대한 경력관리의 내실화를 위해서는 기능인력 스스로 경력관리에 참여할 수 있는 수단이 마련되어야 한다. 경력관리를 받음으로써 경력관리 이전보다 개선된 조건과 취업기회가 보장되는 방안으로 경력관리체계가 구축되어야 한다. 건설산업에서 이루어지고 있는 생산체계의 개편 움직임은 이러한 측면에서 긍정적인 작용이 기대된다고 할 수 있다. 반장에 의한 인적 유대를 기반으로 한 생산에서 변화가 발생할 수 있는 제도적인 변화가 있으며, 이로 인하여 경력관리의 측면에서 실효성을 제고할 수 있는 계기가 될 수도 있을 것으로 생각된다.

전문건설업자에게도 인식의 전환을 유도하기 위해서는 경력관리가 공사에 필요한 기능인력을 활용할 수 있는 제도로 정착될 수 있다는 신뢰

가 바탕이 되어야 한다. 건설현장에서 양적으로 부족현상이 지속적으로 발생하고 있는 기능인력을 경력관리를 활용하여 보완할 수 있도록 체계가 구성될 필요성이 있다. 즉 양적 부족을 숙련된 기능인력을 활용할 수 있는 방안이 경력관리를 통해서 가능하다는 신뢰가 필요한 것으로 판단된다.

### (3) 경력관리 조직 미비

기능인력에 대한 경력관리조직이 체계화되어 있지 못한 것도 문제점으로 지적될 수 있다. 한국건설기술인협회에서 기술인력에 대한 경력관리가 이루어지고 있으며, 기술인력에 대한 경력관리는 건설기술관리법령에 경력관리에 필요한 근거가 마련되어 있다. 그러나 건설기술관리법령에서는 기술인력만을 규정하고 있고 기능인력은 제외되어 있다. 이에 따라 동일한 건설현장에 종사하는 기술인력과 기능인력이라도 하더라도 기술인력에 대한 경력관리는 이루어지고 있으나, 기능인력에 대한 경력관리는 이루어지지 못하고 있다. 이러한 원인은 기능인력에 대한 경력관리에 필요한 법적 근거가 마련되어 있지 못하기 때문이라고 할 수 있다. 건설현장에서 기능인력의 부족이 지속적으로 초래되고 있는 상황이므로 기능인력에 대한 경력관리 근거를 마련하고 이에 따른 경력관리가 이루어져야 기능인력 부족을 보완할 수 있을 것으로 생각된다.

산업적인 측면에서 검토할 경우 경력관리 주체로서 수요자인 전문건설업자 단체가 효율적일 것으로 생각된다. 정보가 비대칭적인 노동시장과 건설산업에서 생산이 노동의존도가 크다는 점을 고려할 때 수요자가 경력관리를 통하여 얻을 수 있는 혜택이 크기 때문이다. 그러나 현재의 경력관리는 기술인력에 한정하여 공급자조직이라고 할 수 있는 한국건설기술인협회에 의해 이루어지고 있다. 예외적으로 전문건설업자 관련

협회를 통하여 배출되고 있는 인정기능사에 대해서는 관련 전문건설협회에서 프로그램을 통하여 경력관리가 이루어지고 있다.

#### (4) 경력관리 유인책 부재

기능인력에 대한 경력관리가 이루어지기 위해서는 기능인력과 전문건설업자에 대한 유인책이 마련될 필요가 있다. 건설생산이 이루어지는 환경은 노동의 이동성이 크고 생산환경도 다른 산업과 상이하다. 이로 인하여 기능인력과 전문건설업자가 적극적으로 참여하고 경력관리업무를 부담하지 않으면 효율적인 경력관리가 어렵다.

기능인력에게는 경력관리에 자발적으로 참여할 수 있는 유인책이 필요하며, 경력관리업무를 실제로 부담하여야 하는 전문건설업자에게는 비용의 보조와 업무처리를 용이하게 할 수 있는 수단이 마련되어야 한다. 기능인력에게는 취업기회의 확대 및 실업 시 우선취업의 혜택, 고용보험 실업급여 수급 시 기간의 연장, 그리고 산업기사 등 상위자격 취득 시 1차 필기시험을 면제하는 방안 등이 제공될 수 있다. 이와 함께 전문건설업자에게는 경력관리업무에 소요되는 비용의 보조, 관련 업무의 용이성 제고, 기술자 현장배치기준 금액의 상향조정 등이 고려될 수 있을 것으로 생각된다.

## 2. 건설기능인력 경력관리 필요성

건설산업은 노동력의 중요성이 다른 산업에 비해 큰 산업이라고 할 수 있다. 건설생산이 이루어지는 환경이 수직공간 또는 지하공간 등이므로 기계 등으로 대체할 수 있는 방법이 제한적이다. 노동의존도가 큰

건설생산의 특성은 생산에 종사하는 노동력에 대한 효율적인 육성과 관리가 산업의 경쟁력 및 부가가치 제고와도 직결된다. 건설산업에서 인력 육성 및 경력관리 중요성을 반영하여 건설산업기본법령 및 건설기술관리법령 등에서 건설인력에 관한 관리를 규정하고 있다.

2007년 5월 17일 개정이 이루어진 현행 건설산업기본법 제87조의 2에서는 건설전문인력의 육성 및 관리에 관한 사항을 규정하고 있다.<sup>16)</sup> 동조항에서 건설전문인력은 기술인력과 기능인력을 포괄하는 것으로 이해할 수 있으며, 국토해양부장관이 수립하는 시책에 건설전문인력에 대한 경력관리와 경력인증에 관한 사항을 포함할 수 있도록 규정하고 있다.

건설산업기본법 제24조<sup>17)</sup> 건설산업정보의 종합관리는 국토해양부장관이 건설산업정보 종합관리체계를 운영할 수 있는 근거조항이라고 할 수 있다. 건설산업정보 종합관리체계에는 건설공사에 필요한 인력의 수급 상황 등이 포함될 수 있도록 규정하고 있다.

건설기술관리법 제6조에서는 건설기술인력의 관리에 관한 사항을 규정하고 있다. 건설기술인력의 관리와 관련하여 국토해양부장관에게 건설기술인력의 효율적 활용과 기술능력의 향상을 위한 필요한 시책을 수립·추진할 수 있도록 하고 있다. 건설기술관리법 제6조의 2는 건설기

---

16) 건설산업기본법 제87조의 2(건설전문인력의 육성 및 관리) ①건설교통부장관은 건설분야의 전문적인 기술 또는 기능을 보유한 인력(이하 “건설전문인력”이라 한다)의 육성 및 관리 등을 위하여 건설전문인력의 육성 및 관리에 관한 시책을 수립·추진할 수 있다. ②건설교통부장관이 제1항에 따라 수립하는 시책에는 다음 각 호의 사항을 포함시킬 수 있다. 1. 건설전문인력의 수급 및 활용에 관한 사항, 2. 건설전문인력의 육성 및 교육훈련에 관한 사항, 3. 건설전문인력의 경력관리와 경력인증에 관한 사항, 4. 그 밖에 건설전문인력의 육성 및 관리에 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항

17) 건설산업기본법 제24조(건설산업정보의 종합관리) ①국토해양부장관은 건설업자의 자본금·경영실태·공사수행상황 등 건설업자에 관한 정보와 건설공사에 필요한 자재·인력의 수급상황 등 건설관련정보를 종합적으로 관리하고, 이를 필요로 하는 관련기관·단체 등에 제공할 수 있다. ②생략. ③국토해양부장관은 제1항 및 제2항의 규정에 의한 건설산업정보를 체계적으로 관리하기 위하여 대통령령이 정하는 바에 의하여 건설산업정보 종합관리체계를 구축·운영할 수 있다.

술자의 신고에 관한 사항을 규율하고 있다. 이 조항에서는 건설관련 업체에 소속되어 건설공사 또는 건설기술용역업무에 종사하는 건설기술자<sup>18)</sup>는 국토해양부령에 정하는 바에 의하여 근무처, 경력·학력 및 자격의 관리에 필요한 사항을 국토해양부장관에게 신고할 수 있도록 하고 있다.

한국건설기술인협회는 건설기술자 경력관리제도가 건설기술자를 적재적소에 배치하는 기능, 자격대여 및 이중 취업방지 등의 기능을 수행할 수 있다고 설명하고 있다. 이러한 기능을 통하여 건설공사 수행의 적정성, 건설공사 품질 제고와 안전을 확보할 수 있어 건설기술자가 우대받을 수 있는 제도라는 점을 제시하고 있다. 한국건설기술인협회는 건설기술자 경력관리를 통하여 건설기술자 기술등급, 학력, 자격, 근무이력, 기술경력, 상훈, 자격제재, 교육훈련, 업무정지, 부실벌점 등을 관리하고 정보이용자에게 제공하고 있다.

건설업에 종사하는 인력에 대한 체계적인 관리는 산업적인 요구뿐만 아니라 고용정책 측면에서도 필요성이 크다. 건설산업이 노동의존도가 큰 산업임에도 건설산업으로 유입되는 청년층의 규모는 지속적으로 하락하고 있다. 이에 따라 건설업을 유지·발전시키기 위해서 노동력의 유입을 촉진하는 방안과 내국인력을 대신할 수 있는 외국인력의 유입이 이루어지고 있다. 건설기능인력에 대한 경력관리는 외국인력 유입계획을 위해서도 필요한 사항이다. 이러한 전제에서 건설기능인력 경력관리의 필요성을 산업적인 측면과 고용정책적인 측면으로 구분하여 제시한다.

---

18) 이 규정에서 정하는 건설기술자에는 건설업자, 주택법 제9조의 규정에 의하여 주택건설사업자의 등록을 한 자, 감리전문회사, 기타 대통령령이 정하는 건설관련업체로 하고 있다.

## 1) 산업 측면의 필요성

### (1) 적격심사 시 활용

적격심사기준(회계예규2000.04-149-17, 2006.5.25)은 국가계약법 시행령 제42조 제1항의 규정에 의한 낙찰자 결정 시 계약이행능력 심사방법·항목·배점한도액 기타 필요한 사항을 규정하고 있다. 적격심사기준에서는 일괄입찰·대안입찰공사 적격심사 이외의 일반공사의 적격심사 시 추정가격의 수준에 따라 항목을 달리 적용하고 있다. 추정가격 100억 원 이상 공사는 PQ심사항목을 이용하며, 추정가격 100억 원 미만 50억 원 이상 공사는 추정가격 100억 원 이상 공사에 적용하는 항목 중 기술 능력과 시공평가결과를 제외하고 심사한다.

추정가격 50억 원 미만 10억 원 이상 공사(전문공사의 경우 50억 원 미만 1억 원 이상 공사)는 시공경험과 경영상태, 입찰가격, 당해공사 수행능력 결격여부 등을 심사한다.<sup>19)</sup> 당해공사 수행능력 결격여부심사는 배점에 포함되는 것이 아니라 결격사유에 해당하는 경우 낙찰 받을 수 없는 요건으로 작용한다. 해당되는 공사의 경우 기술자보유여부는 건설산업기본법령에 의한 당해 업종 등록기준상 기술자보유 미달여부를 심사하게 된다. 적격심사에서는 한국건설기술인협회에서 직접 발급받거나 발주기관이 한국건설기술인협회의 전산망을 통하여 제공받은 기술자 보유확인서를 이용하고 있다.

50억 원 미만 1억 원 이상 전문공사의 경우에도 동일한 적격심사기준과 항목이 적용되게 된다. 그러나 한국건설기술인협회는 앞서서도 제시한 것처럼 기술인력에 대한 경력관리만을 수행하고 있다. 또한 건설산

---

19) 전기·정보통신·소방공사·문화재공사 등은 50억 원 미만 3억 원 이상 공사가 해당된다.

업기본법령상에는 기능사로도 등록기준을 충족할 수 있다. 따라서 기능사자격 보유자로 등록기준을 충족한 전문건설업자가 적격심사 대상 공사를 수행하고자 하는 경우 기술자보유여부를 확인할 수 있는 방법이 마련되어 있지 못한 실정이다. 따라서 전문공사의 경우에도 적격심사에서 기술자 보유미달 여부 등을 확인할 수 있도록 기능인력에 대한 경력관리가 이루어져야 한다. 이와 함께 한국건설기술인협회가 기술자 보유미달 여부를 확인하는 것과 같은 역할을 수행할 수 있는 기관을 건설산업기본법 규정에 의해서 국토해양부장관이 관련 업무를 위탁할 수 있는 단체를 지정하여 확인기능을 수행하도록 하여야 한다.

## (2) 부적격 전문건설업자 양산방지

전문건설업 등록을 위해서는 건설산업기본법 시행령에서 규정하고 있는 기술자요건을 충족하여야 한다. 기능사 자격도 전문건설업 등록요건을 충족하고 있기 때문에 자격증 대여 및 자격자의 이중취업 등의 불법행위가 이루어지고 있다.

그러나 기능사 자격자에 대한 경력관리가 이루어지지 못하고 있기 때문에 부적격 전문건설업자가 양산되고 있다. 부적격 전문건설업자는 시공에 필요한 기술능력 등을 갖추지 못한 채 공수 수주를 위한 저가경쟁을 주도하고 있는 것으로 판단된다. 이에 따라 기술력을 갖추고 있는 건전한 전문건설업자가 피해를 당하고 있는 것으로 판단된다.

이러한 문제를 예방하고 이미 등록되어 있는 부적격 전문건설업자를 퇴출시키기 위해서는 기능인력에 대한 경력관리가 필요하다. 전산화시스템에 의한 정기적인 경력관리가 이루어지면 부적격 전문건설업자의 퇴출과 양산을 방지하는데 효과가 있을 것으로 기대된다.

기술능력을 갖추지 못한 부적격 전문건설업자에 의해 수주가 이루어

지고, 이를 다시 공사품질이 담보되지 못할 정도의 낮은 금액에 다른 전문건설업자에게 넘겨진다면 부실시공으로 이어질 수밖에 없다. 이러한 구조는 불공정한 경쟁으로 전문건설업의 발전에 악영향을 미칠 뿐만 아니라 건설산업의 경쟁력을 약화시키게 된다. 따라서 기능인력에 대한 경력관리는 필요성이 매우 크다고 할 수 있다.

## 2) 고용정책 측면의 필요성

### (1) 기능인력 관련 정책의 실효성 제고

건설업은 고용유발효과가 다른 어떤 산업보다 큰 산업이라고 인식되어 있고, 일용근로자의 비중도 높다. 기능인력은 현장을 따라 이동하는 현상이 일반적이며, 기후적인 요인에 의한 실업도 주기적으로 발생하는 산업이다.

그러나 기능인력에 관한 정책의 수립과 집행에 많은 어려움을 겪고 있는 실정이다. 이러한 원인은 기능인력에 대한 통계적인 자료가 제한적이고 신뢰성이 높지 않기 때문이라고 할 수 있다.

기능인력 경력관리체계 구축은 이러한 측면에서 긍정적인 역할을 기대할 수 있을 것이다. 보다 신뢰성 있는 자료에 기초한 기능인력 관련 정책은 실효적인 정책대안과 건설산업의 발전에 기여할 수 있을 것으로 생각된다.

건설산업에서 기능인력은 매우 중요한 역할을 수행하고 있으나, 청년층이 유입되지 않는 문제는 지속되고 있다. 그리고 청년층의 유입감소와 숙련기능인력의 고령화추세는 획기적인 조치가 이루어지지 않는 한 반전되기 어려운 것이 현실적인 상황인 것으로 생각된다. 이에 따라 정책당국에서도 외국인근로자의 도입 등을 시도하고 있다고 할 수 있다.

외국인근로자는 비숙련 기능인력을 대체하는 수단으로 도입이 이루어지고 있다. 따라서 외국인근로자 도입규모 등의 정책집행과정에서 기능인력에 대한 신뢰성 있는 자료가 구축되어야 한다. 이런 전제가 이루어져야 외국인근로자 도입이 효율성을 달성할 수 있을 것으로 생각된다.

## (2) 청년층 유입의 긍정적 역할

기능인력은 건설산업의 기반 가운데 하나라고 할 수 있으며, 청년층의 기능인력 유입이 지속적으로 감소하고 있는 상황이다. 이를 해결하기 위하여 정책적인 수단들이 강구되고 있다. 그러나 다양한 대책에도 불구하고 기능인력의 유입은 감소추세를 유지하고 있다.

청년층의 진입이 감소하는 주요한 요인 중 산업의 전망이 긍정적이지 못한 요인과 임금이 적고 안정성이 떨어지는 것이 지적되고 있다. 이러한 문제들을 보완할 수 있는 수단이 기능인력에 대한 효율적인 경력관리라고 할 수 있다.

기능인력에 대한 효율적인 경력관리체계가 구축되어 운영되면 기능의 숙련도 및 시공경험에 따라 임금을 받는 것이 가능할 것이다. 또한 경력관리에 따라 기능인력 스스로 자기개발의 유인이 될 수 있을 것이며, 이는 건설산업에 대한 부정적인 시각을 변화시킬 수 있는 요인이 될 수 있다.

## 3. 일본의 경력관리사례<sup>20)</sup>

외국의 경우는 건설기능인력에 대해서 경력관리에 대한 연구가 따로

---

20) 労働調査会出版局(2007), 建設雇用管理ハンドブック, 労働調査会 참조.

이루어지지 않고 있다. 이는 여러 선진국에서 건설기능인력을 정규직화하고 있기 때문이다.<sup>21)</sup> 우리나라와는 다른 외국의 건설기능인력 관리 사례를 통해서 우리나라의 건설기능인력 관련 정책마련에 시사점을 도출할 수 있을 것이다.

심규범(2001)의 연구에 의하면 독일과 같은 외국의 선진국에서는 건설기능인력을 정규직화하고 있으며, 개별사업주에 의해서 관리가 이루어지고 있으므로 우리나라와는 차이를 보이고 있다. 본 장에서는 일본을 사례로 해서 시사점을 도출하고자 한다.

일본의 건설경제는 투자가 감소하고 있고, 향후에도 건설경제를 낙관적으로 보기 어려운 상황이다. 건설업에서의 경쟁이 심화되어 가는 가운데 건설업체들은 필요한 기능을 보유하고 있는 노동자를 확보하는 것이 중요해지고 있다. 이에 따라 건설노동자의 고용안정을 도모하는 것이 더욱 중요한 과제가 되고 있다.

또한 기능을 보유한 건설노동자는 수급에서 과잉과 부족이 반복적으로 나타나면서 과잉인 기업과 부족한 기업이 항상 일정량 존재하는 상황이 되고 있다. 더욱이 건설업의 노동력 구성은 젊은 층의 노동력 유입이 낮기 때문에 다른 산업에 비해 나이가 많은 연령층이 차지하는 비율이 높다. 전체의 과반수 이상이 45세 이상이며 그 가운데 과반수가 55세 이상이다. 청년 노동층의 감소에 따라 미래 노동력 유입이 부족할 것으로 우려하고 있다.

고령화된 기능노동자의 은퇴, 건설업 환경의 악화, 인정직업훈련교 등의 교육훈련시설의 휴교 내지 폐교가 발생하고 있다. 고도의 교육훈련을 받고 높은 수준의 기술·기능을 습득한 인재를 육성하고 확보하는 것이 필요하게 되었다. 더욱이 종래 일본의 국가 건설업에서는 수주생산, 개별생산, 옥외생산, 이동생산, 종합생산이라고 하는 건설생산의 특

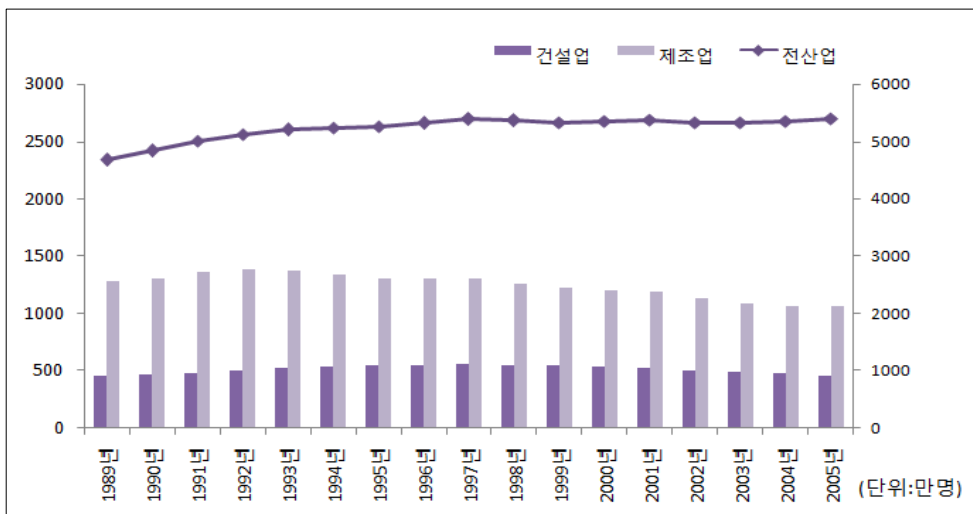
---

21) 심규범(2001), 건설기능인력의 효율적 관리방안, p.45.

성과 중층적 하청구조 및 중소기업의 비율이 높다는 특성을 배경으로 해서 불명확한 고용관계 임시·일용노동자로의 의존, 많은 노동재해 발생, 노동조건·노동복지의 미비, 적절한 직업능력개발의 기회 부족 등의 문제가 존재하고 있다. 이러한 문제에 대한 적절한 대응에 대해서는 향후에도 많은 준비가 필요한 것으로 인식되고 있다.

### 1) 건설노동 현황

일본에서 건설업에 종사하는 고용자수는 산업 전체 고용자수의 8.5%를 차지하고 있다. 2005년 기준으로 458만 명에 달하는 것으로 나타났고, 건설투자도 2005년까지 50조 엔을 넘어섰다. 이와 같이 건설업은 생산적인 측면에서 뿐만 아니라 고용측면에서도 국민경제에 많은 영향을 주는 산업이라고 할 수 있다.



자료: 일본 총무성 노동력조사.

[그림 3-1] 일본 건설업 고용자수 추이

건설업의 또 다른 특징은 하도급제도의 발달로 원도급업자가 현장 노동자를 직접 고용하는 경우는 거의 없고, 많은 부분을 하청업자에게 의존하고 있다는 것이다. 그러므로 건설업에서 하도급자는 생산에서 보조적인 역할이 아니라 주도적인 역할을 하고 있다고 할 수 있다.

건설업에 종사하는 노동자수를 연도별 추이로 보면 2005년 458만 명으로 산업 전체 대비 8.5%의 비중을 차지하고 있다. 이러한 규모는 1989년 이후 가장 낮은 비중을 나타내고 있다. 제조업은 건설업보다 고용자수의 감소가 더욱 현저하게 나타나고 있다. 1990년에 1,306만 명에서 2005년에는 1,059만 명으로 감소하였다.

건설업 고용형태별 고용현황을 보면 상시고용 415만 명이다. 상시고용은 고용기간이 정해져 있지 않고 1년 이상의 기간이 정해져서 고용되어 있는 사람을 말한다. 임시 및 일용직은 44만 명이다. 산업 전체에서 건설업이 차지하는 비중은 2005년 기준으로 9.6%인 것으로 나타났다. 산업 전체에서 임시직 및 일용직이 차지하는 비중은 14.1%인 것으로 나타났다. 건설업의 임시직 및 일용직 비중은 산업 전체보다는 낮은 것으로 나타나고 있으나, 제조업보다는 높은 것으로 나타나고 있다.

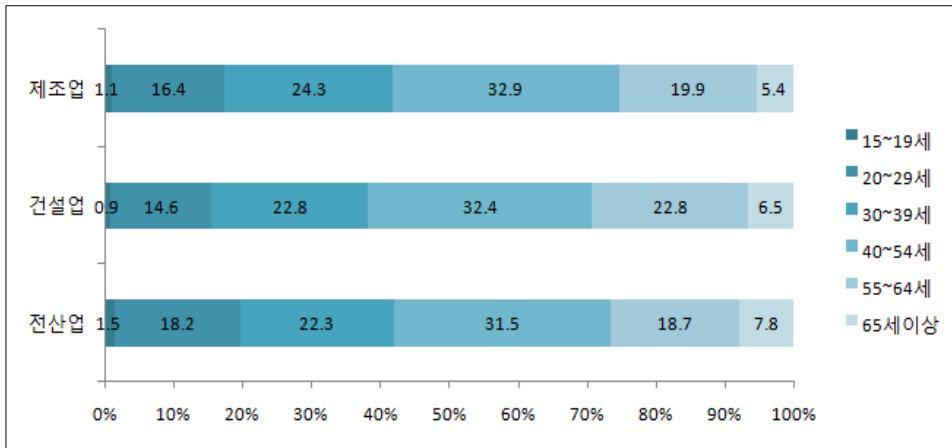
<표 3-6> 산업별 임시 및 일용직 비율 (2005년)

(단위: 만명, %)

산업	상시직	임시직(A)	일용직(B)	비정규직합(A+B)	
산업 전체 합계	4,631	650	112	762	14.1%
건설업	415	23	21	44	9.6%
제조업	972	75	12	87	8.2%
소매업	814	142	20	162	16.6%
운수업	270	26	4	30	10.0%

주: 산업계의 수치에는 농림업, 비농림업의 일부 포함.

자료: 일본 총무성 노동력조사 연평균



자료: 일본 총무성 노동력조사.

[그림 3-2] 연령별 산업별 취업자수 구성비율(2005년)

연령별 및 산업별 취업자수 구성비율을 보면 40세 이상이 61.7%를 차지하고 있으며, 15~29세까지는 17.5%이다. [그림 3-2]에서와 같이 건설업에 종사하는 연령층을 보면 산업 전체에 비해서 40세 이상의 비율이 높고, 젊은 층의 비율이 비교적 낮음을 알 수 있다.

일본의 건설노동자 현황개요를 간략하게 살펴본 결과, 우리나라와 크게 다르지 않음을 알 수 있다. 다른 산업에 비해서 일용직 고용이 많으며 연령대도 40세 이상의 비율이 높게 나타나는 것으로 보아 노동인력의 고령화가 진행되고 있음을 알 수 있다. 건설업에서의 불안정한 고용과 노동인력 부족은 앞으로 우리나라에서도 해결을 해야 하는 문제로 남아있게 될 것이다.

## 2) 노동관련 법령

건설노동에 관련된 법률은 많이 있으며 가장 관련이 깊은 법이 건설노동자 고용 개선 등에 관한 법률(건설고용개선법)이며, 이외에도 노동기준법, 노동안전위생법 등이 있다. 각 법에 대해서 간단하게 살펴보면

다음과 같다.

### (1) 건설노동자 고용개선 등에 관한 법률

#### ① 고용관리책임자 선임

사업주가 고용관리책임자를 선임하는 단위는 사업소이다. 사업소는 노동기준법 규정에 의해 노동자 명부 및 자금대장을 만들어야 하는 사업장과 동일한 단위이다. 예를 들면 건설현장에서 사무소 등을 설치해서 그곳에서 현장에서 일하는 건설노동자의 고용관리를 하는 경우에는 해당건설현장이 사업소가 된다. 만일 건설현장이 독립성이 없고, 그곳에서 일하는 건설노동자의 고용관리를 출장소 또는 지점 등에서 일괄해서 관리하는 경우에는 해당건설현장 및 해당 출장소, 지점 등을 포괄해서 사업소라고 할 수 있다.

고용관리책임자 자격은 특별하게 법에서 정하고 있지는 않으며, 기업 내에서 어느 정도 지위가 있는 사람(예를 들면 노무과장, 현장사무소장 등)으로 해야 하며 고용관리에 관해서 상당한 실무경험을 갖고 있는 사람이 바람직하다.

고용관리책임자는 건설노동자의 모집, 건설노동자의 채용, 건설노동자의 배치, 건설노동자의 기능 향상, 노동자 명단 및 임금대장, 노동자 재해보상보험, 고용보험 및 중소기업퇴직금공제제도, 기타 건설노동자의 복리후생에 관한 업무들을 담당하게 된다.

#### ② 특정지역에서의 건설노동자 모집에 따른 신고

사업주는 일정 구역 내에서 건설노동자를 직접 모집할 때는 그 모집에 관한 사항을 공공직업안정소장에게 제출해야한다. 이것은 일용노동자의 모집활동을 적정하게 하고 고용관계, 노동조건 등에 대해서 문제

가 발생하지 않도록 하기 위한 것이다.

### ③ 고용 시 고용에 관한 문서 교부

사업주가 건설노동자를 고용할 때는 그 노동자에 대해서 고용에 관한 문서를 교부해야한다. 특히 영세한 하도급 기업은 건설노동자의 고용관계가 불명확한 경우가 많고, 고용기간 등 기타 많은 문제가 발생하고 있다. 따라서 고용에 관한 사항을 명확하게 규정하는 문서를 건설노동자에게 교부하도록 하는 것은 고용관계, 노동조건을 명확화를 위한 긍정적인 방법이라고 할 수 있다.

사용자가 노동계약을 체결할 때 노동조건을 문서로 명시하고 임금, 노동시간 등 주요 노동조건에 관한 사항도 포함하도록 하고 있다. 건설노동자에 대해서는 건설고용개선법의 규정에 의해 고용, 임금, 노동시간 등의 노동조건에 관한 사항과 채용통지서 등을 명확하게 기재하는 것이 의무화 되어 있다.

### ④ 원도급자에 의한 하도급 관리·감독

원도급자는 한 장소에서 시행하는 건설공사의 일부를 다른 청부인에게 청부하는 사업주 중에서 최우선의 사업주를 말한다. 원도급자는 자신이 고용하는 노동자에 대해서 모집, 채용, 배치 등에 관해서 조언을 하고 지도해야한다.

### ⑤ 제7차 건설고용개선계획

제7차 건설고용개선계획에서는 높은 의욕과 능력을 보유한 건설노동자가 안심하고 생활할 수 있는 노동환경이라는 고용개선 추진과 건설산업에서 취업기회의 확보 및 확대를 도모하는 것을 주요 과제로 하고 있다. 그리고 다음의 사항을 우선적으로 고려하여 정책을 추진하고 있다.

첫째, 건설노동자가 일하는 동안에 직업의 안정화를 도모하고, 건설노동자의 고용 개선에 관한 법률(1976년 법률 제33호로 제정되었으며, 이하에서는 건설고용개선법이라고 한다)등에 기초하여 건설노동자의 고용을 한 층 더 근대화하였고 매력 있는 노동을 만드는 것이다. 둘째, 건설노동을 둘러싼 환경변화를 고려하여 사업주 등이 하는 직업능력개발을 지속적으로 추진하고, 교육훈련의 공동시행과 광역적 실시를 추진한다. 또한 건설노동자 스스로가 능력 개발을 하고, 직업능력을 높임과 동시에 기능의 전승을 도모한다. 셋째, 향후 노동력 수급구조의 변화를 예상하여 젊은 계층을 건설업으로 유인하기 위한 촉진 및 정착을 도모하고, 고령자와 여성도 취업할 수 있는 노동환경의 정비를 도모한다. 넷째, 건설사업주가 새로운 분야에서 중핵적인 역할을 하는 노동력을 확보하여 새로운 분야로의 진출을 원활하게 함으로서 현재 고용되어 있는 건설노동자의 고용 안정을 꾀함과 동시에 기업단위로 일시적인 노동력 과부족이 발생하는 건설업무노동자의 고용 안정을 도모하기 위해, 건설업무유료 직업소개사업 및 건설업무노동자 취업기회확보사업의 적정한 운영을 한다.

## (2) 기타 건설노동관련 법령

건설노동자 고용개선 등에 관한 법률 외에도 건설노동관련 법령은 많이 있으나 이를 세 가지로 크게 분류해서 설명할 수 있다. 첫 번째는 노동조건 기준에 관한 법령, 두 번째는 고용에 관한 법령, 세 번째는 노동·사회 등 보험에 관한 법령이 있으며 자세한 내용은 다음과 같다.

## ① 노동조건 기준에 관한 법령

<표 3-7> 노동조건 기준에 관한 법령

법령	내용
노동기준법	노동자가 사람다운 생활을 영위하기 위해 필요한 노동조건으로서 최저기준을 정한 법률
연소자노동기준규칙	아동과 임산부 등의 보호를 목적으로, 심야업 규제, 중량물취급업무 범위, 각종 취업제한 등이 규정되어 있음
사업부속기숙사규정 · 여성노동기준규칙	사업부속기숙사에 대한 설치관리상의 최저기준을 규정하고 있으며, 건설업에 대해서는 작업원 숙사와 같이 공사기간에 따라 응급하게 설치되거나 해체되는 것을 충분히 감안해서 특별하게 규정하고 있음
노동안전위생법	노동기준법에 따라, 노동재해 방지를 위한 재해방지기준 확립, 책임체제의 명확화 및 자주적 활동의 촉진의 조치를 하는 등의 방지에 관한 종합적 · 계획적 대책을 추진해서 직장에서 노동자의 안전과 건강을 확보함과 동시에, 쾌적한 직장환경 형성을 촉진하는 것으로 목적으로 하며, 건설노동자에게는 특히 관계 깊은 법률임.
작업환경측정법	노동안전위생법에 맞게 작업환경의 측정에 관해서 작업환경측정상 자격 및 작업환경측정기관 등에 대해서 필요한 사항을 정해서, 적절한 작업환경을 확보하고, 직장에서 노동자의 건강을 유지하는 것을 목적으로 하고 있음
진폐법	진폐에 관해서 적절한 예방 및 건강관리에 필요한 조치를 찾아서 노동자의 건강유지 및 복지 증진에 기여하는 것을 목적으로 함.
노동재해방지단체법	노동재해 방지를 목적으로 하는 사업주 단체에 의해 자주적 활동을 촉진하기 위한 조치를 마련하고, 노동재해 방지에 기여하는 것으로 목적으로 하며, 건설업은 이 법률에서 지정업종으로 되어, 건설업노동자 재해방지협회가 설치되었음.

## ② 고용에 관한 법령

〈표 3-8〉 노동고용에 관한 법령

법령	내용
고용대책법	국가의 고용정책전반에 대한 기본을 정한 법률로서, 노동자의 직업 안정과 경제적·사회적 지위의 향상을 도모함과 동시에, 국민경제 균형있는 발전과 완전고용달성을 이루는 것을 목적으로 하고 있음
직업안정법	공공직업안정소의 직업안정기관이 개인에게 각각 능력에 적합한 직업에 맞는 기회를 줌으로서 직업의 안정을 도모하는 것을 목적으로 하며, 노동자의 모집 규제, 노동자 공급사업 금지 등에 대해서 정하는 등 건설업과 관련이 깊은 법률임. 또한 건설업무노동자에 대한 유료직업소개는 금지하고 있지만, 2005년 10월부터 시행되는 개정건설고용개선훈련법에 의해 창설되는 건설업무유료직업소개업에서 일정 건설업단체가 후생노동대신허가 등을 받는 등의 조건이 가능하게 되었음.
노동자파견사업의 적정한 운영 확보 및 파견노동자의 취업조건 정비 등에 관한 법률	노동자파견법이라고도 불리우며, 노동자파견사업의 적정한 운영확보에 관한 조치를 취함과 동시에 파견노동자의 취업에 관한 조건의 정비 등을 도모하고, 파견노동자의 고용 안정, 복지 증진을 목적으로 함
직업능력개발촉진법	고용대책법에 맞게 직업훈련 및 직업능력검정 내용을 충실하게 강화하고, 그 실시를 원활하게 하기 위한 시책 등을 종합적 그리고 계획적으로 함으로서, 직업에 필요한 노동자의 능력을 개발·향상시키는 것을 촉진하고, 직업의 안정과 노동자의 지위 향상을 도모하는 것을 목적으로 해서, 단계적 그리고 체계적인 직업훈련 등을 적극적으로 추진하고, 기능검정 등의 직업능력 평가 등에 관한 기본법이 되고 있음

### ③ 노동·사회 등 보험에 관한 법령

<표 3-9> 노동·사회보험 등 보험에 관한 법령

법령	내용
노동자재해보상보험법	업무상 사유 또는 통근에 의한 노동자의 부상, 질병, 장애 또는 사망에 대해서 신속 또는 공정한 보호를 하기 위해, 필요한 보험을 하고 더불어 업무상의 이유 또는 통근에 의한 부상, 질병에 걸린 노동자의 사회복귀 촉진, 해당 노동자 및 유족의 수호 등을 도모하고, 노동자의 복지 증진에 기여하는 것을 목적으로 하고 있음. 건설노동에 노동재해가 다발하는 현장에서는 건설노동에 있어서 큰 역할을 하고 있음.
고용보험법	노동자가 실업자가 된 경우에는 필요한 것을 지급함으로써 노동자의 생활 및 고용의 안정을 도모함과 동시에 구직활동을 용이하게 하는 등의 취업촉진, 그리고 노동자의 직업 안정을 이루기 위해, 실업 예방 및 고용기회의 증대, 고용상태의 시정, 노동자의 능력 개발·향상, 노동자의 복지 증진을 도모하는 것을 목적으로 하고 있음. 또한 노동보험 사업의 효율적 운영을 도모하기 위해 노동보험의 보험관계 성립 및 소멸, 노동보험료의 지급 절차, 노동보험사무조합 등에 관해서 필요한 사항을 정해서, 노동보험의 보험료 징수 등에 관한 법률시행령·시행규칙이 있음.
건강보험법	일정 사무소에서 사용되는 노동자를 피보험자로 해서 피보험자의 업무외의 질병, 부상, 사망 또는 출산을 시작으로 그 피부양자의 질병, 부상, 사망 또는 출산을 보험사고로 봄. 이 보험사고에 대해서 보험지급을 하고, 피보험자의 생활 안정에 기여하는 것을 목적으로 하고, 의료를 주로 지급하는 것부터 의료보험이라고도 일컬어짐.
후생연금보험법	노동자의 노령, 장애 또는 사망에 대해서 보험금을 주고 노동자 또는 그 유족의 생활 안정과 복지향상에 기여하는 것을 목적으로 해서, 후생연금기금이 그 가입원에 대해서 지급하는 것에 관해서 필요한 사항을 정하고 있음.
중소기업퇴직금공제법	중소기업 종업원에 대해서 중소기업의 상호보조의 정신에 기초해서 퇴직금 공제제도를 확립하고, 이러한 종업원의 복지 증진과 중소기업 진흥에 기여하는 것을 목적으로 하고 있음. 건설업은 청주제조업, 임업과 함께 해당법률에 의해 특정업종으로 분류되어, 건설업의 사업주는 근로자 퇴직금공제기구와 퇴직금 공제계약을 체결하고, 기구가 그 사업주가 고용하는 종업원의 퇴직에 대해서 해당법률에서 정하는 바대로, 퇴직금을 지급하고 있음.

### 3) 일본의 고용관리

#### (1) 건설업에서의 고용관리

노동자의 모집, 채용에서 배치, 배치전환, 승진 등 재직 중의 처우를 포함해서 퇴직에 이르기까지의 고용에 관한 일련의 계획적, 체계적인 관리를 고용관리라고 한다. 일반적으로는 노동자가 그 능력을 유효하게 발휘하는 것이 가능하도록 조건을 갖추고 그것을 조직화해서 생산성을 향상시킴과 동시에 그 성과가 노동자의 근로생활의 향상으로 이어지는 것으로 목적으로 하는 직장에서의 관리 중 한 분야이다.

비슷한 단어로는 노무관리 또는 인사관리가 있다. 넓은 의미에서는 큰 차이는 없이 사용되고 있으며 이 말은 경영자가 그 휘하에 있는 종업원의 종합적 능력을 오랫동안 잘 유지하고 또한 상승시키는 정책을 의미하는 것으로 사용된다. 그러므로 인사, 임금, 노동시간, 안전위생, 복리후생 등 노동조건과 작업장 내외에서 조건을 개선하고, 교육훈련에 의해 종업원 자신의 직업에 대해서 지식과 기능을 높이는 것 등을 폭넓게 포함하고 있다.

고용관리도 내용적인 측면에서 보면 크게 다르지 않으며, 특히 모집에서 퇴직에 이르기까지 고용에 관한 일련의 절차적인 측면이 중시되고 있으며 보다 높은 생산능률을 높이기 위한 방안이라기보다는 고용의 나아가야 하는 것을 실현하기 위한 기업의 관리과정을 의미한다고 할 수 있다.

건설업에서의 고용문제는 건설생산의 일반적 성격에서도 나타나듯이 몇 개의 문제점을 지적할 수 있다.

한 가지는 모집할 때 임시, 일용직 고용이라고 하는 불안정한 고용형태의 노동자를 단기간 모집하기 때문에 모집활동이 위법 또는 부적절한

것이 되기 쉽다는 것이다.

두 번째는, 채용할 때 고용계약 당사자인 기업의 책임자가 명확하게 되어 있지 않고, 그 때문에 노동조건이 애매모호하기 쉽다는 것이다.

세 번째는 고용되어 있는 노동자가 법령에 의해 당연히 받아야 하는 보호와 권리가 고용주의 의무로서 지켜지지 않고 지나쳐버리는 것이다.

네 번째는 본래 잘 하는 노동력을 얻기 위해서는 고용주로서는 당연히 노력을 해서 기술을 향상시키고 복지를 증진시켜야 한다는 것이다.

이러한 문제는 다른 산업에서도 없는 것은 아니며 대기업에 비해 영세규모의 사업소에서 많이 나타나는 것들이다. 그러나 건설업에서는 대기업의 시공관리 하에 있는 현장에서도 다수의 하청업자에 의해 공사가 이루어지기 때문에 이러한 문제가 발생할 가능성이 낮지 않으므로 건설고용의 측면에서 본다면 다른 사업에 비해 후진산업이라는 인식이 있다.

이러한 점들을 개선하기 위해서는 하청기업에서 일어나는 노동자의 모집에서 퇴직에 이르기까지 전 단계를 대상으로 적절한 관리가 이루어져야 하며, 모집, 채용, 배치라고 하는 고용의 초기부터, 임금, 노동시간, 안전위생 등의 취업중의 노동조건, 노사관계, 노동사회보험과 기타 복지 증진, 기능 향상 등 많은 부분에 걸쳐 노동의 측면을 고려해서 적절한 관리를 할 필요가 있다.

건설고용개선법은 이러한 점을 기초로 해서 기존의 법제에 더해서 건설노동에서 기본적인 고용관계를 명확하게 해서 건설노동대책을 증진시키도록 하는 것이다. 사무소에서 건설노동자의 고용관리에 대한 책임을 갖고 있는 고용관리책임자의 선임, 고용관리를 하기 위한 지식의 습득·향상, 원도급자에 의한 하도급자의 고용관리 책임자의 파악, 독립행정법인고용능력개발기구에 의해 고용관리연수 등의 실시, 고용관리연수 등을 하는 사업주 등에 대한 조성 등 고용관리를 하기 위한 체제를 만

드는 각 종의 시책을 강구하고 있다.

## (2) 건설업에서 직업능력 개발향상

건설업에서 생산을 직접 담당하는 기능노동자의 부족이 눈에 띄고, 인력을 확보하는데 기업들은 어려움을 겪고 있다. 특히 중소기업은 우수한 기능노동자의 필요성에 대해서 목소리를 높이고 있다. 이러한 상황에 대처하기 위해서 기계화가 진행되고 있으며, 건설작업에서는 어떻게 해서든 사람의 손을 필요로 하는 것이 많고, 기계화만으로 대처할 수 없다.

기업이 그 발전과 번영을 바란다면, 자질이 우수한 노동자를 충분하게 확보하는 것이 중요하다는 것은 말할 것도 없다. 이를 위해서는 고용하는 노동자를 훈련을 통해서 우수한 기능자로 육성하기 위한 노력이 필요하다.

그러나 교육훈련을 위한 투자는 설비를 신설하는 것과는 달리 바로 그 효과를 기대하기는 어렵다. 더욱이 훈련을 해도 사람들이 다른 기업과 다른 산업으로 이동해버리는 문제도 있다. 이러한 이유로 기업들이 노동자의 훈련에 관심을 잘 안 갖게 되기 쉽지만 그럼에도 불구하고 최근에는 훈련을 적극적으로 실시하는 기업이 증가하고 있다.

훈련을 통해서 노동자의 기능향상을 도모하고, 그 기능을 평가해서 처우를 개선함으로써 정착률의 향상을 기대할 수 있고 일에 대한 열의를 높일 수 있으며, 그 결과 사고와 재해 등이 감소한다면 결과적으로 플러스가 될 것이다. 더욱이 다른 기업으로 이동하는 사람이 있어도 업계전체로서는 플러스가 될 수 있다는 평가도 있다.

후생노동성에서는 사업주체에 대한 각종의 지원, 조성에 의해 기업에서 교육훈련의 진흥을 도모함과 동시에, 전국에 설치되어 있는 공공직

업능력개발시설에 있어서 기능노동자의 양성과 재직노동자의 능력 향상을 위한 직업훈련이 정확하게 행해지도록 노력하고 있다. 이를 활용해서 노동자의 능력개발에 적극적으로 노력하는 것이 중요하다.

### ① 직업능력개발제도의 개요

일본의 직업능력개발제도는 노동자의 직업능력을 개발하고, 향상시켜서 그 직업생활의 안정과 지위 향상을 그림과 동시에, 경제사회의 발전에 기여하는 것을 목적으로 해서, 「직업능력개발촉진법」(1969년)에 기초해서 실시되고, 노동자가 자발적으로 노력하도록 배려하여, 직업능력의 개발·향상이 기술의 진보 등에 의해 업무 내용의 변화에 대해서 노동자의 적응성을 증대시킨다. 또한 전직에 있어서 원활한 재취업에 자격을 갖추도록, 노동자의 직업생활의 전기간을 통해서 단계적 체계적으로 하는 것을 기본이념으로 하고 있다.

직업능력의 개발·향상의 촉진에 관한 다양한 조치 중 직업훈련에 대해서는, 실시주체에 따라 사업주 등이 하는 직업훈련과 국가(독립행정법인고용·능력개발기구 포함) 및 도·도·부·현이 하는 공공직업훈련으로 나뉘어져, 후자에 대해서는, 후생노동성령으로 정한 교과, 훈련시간, 설비 등에 관한 기준에 따라서 실시하도록 하고 있다.

또한, 직업능력검정에서는, 직업능력평가제도로써 후생노동대신이 하는 기능검정 및 이것을 보완하는 기능심사인정제도 및 사내검정인정제도 등이 있다.

직업능력개발촉진법에서는 사업주 등이 하는 조치에 관해서,

① 사업주는, 고용하는 노동자에 대해서, 필요한 직업훈련을 행함과 동시에 그 노동자가 스스로 직업에 관한 교육훈련 또는 직업능력검정을 받을 기회를 확보하기 위해서 필요한 지원을 할 것

② 사업주는, 노동자의 직업훈련의 개발, 향상이 단계적 또는 체계적으로 이루어지도록 하기 위해, 기업내 직업능력개발에 관한 계획을 세우도록 노력해야할 것

③ 사업주는, 위의 ②의 계획 작성 및 실시, 노동자에 대한 상담지도 등의 업무를 담당하는 자로서 「직업능력개발추진자」를 선임하도록 노력해야할 것

④ 국가 및 도·도·부·현은 사업주 등에 대해서 직업능력개발에 관한 정보제공과 조언지도, 직업능력개발추진자에 대한 강습, 공공직업능력개발시설을 사용하는 등의 편인 제공 등의 지원을 해서 노동자가 직업생활설계에 입각해서 자발적인 직업능력의 개발 및 향상을 도모할 수 있도록 노력할 것

또한, 2006년 7월, 동법에 기초해서 2006년부터 2010년까지 5년간 직업능력개발시책의 기본지침이 되는 제8차 직업능력개발기본계획이 책정되었다. 동 계획에서는 직업능력개발시책의 기본적 시책으로서 ① 노동시장의 인프라에 충실, ② 일하는 자의 직업생애를 통해 지속적인 커리어 형성에 대한 지원, ③ 고용실업정세와 산업분야의 동향에 대한 직업능력개발의 촉진, ④ 「현장력」의 강화와 기능의 계승·진흥을 들고 있다.

## ② 직업훈련 및 지도원훈련 체계

직업능력개발촉진법에 기초한 직업훈련에서는, 보통직업훈련 및 고도직업훈련의 2종류의 훈련이 있다. 또한 노동자 등에 대해서 하는 직업훈련과 성격을 달리하는 것으로 직업훈련에서 훈련을 담당하는 직업훈련지도원이 되는 자 또는 직업훈련지도원인 사람에 대해서, 필요한 기능 및 지식을 습득하게 하기 위한 훈련으로 지도원 훈련이 있다. 직업

훈련 종류의 개요는 다음과 같다.

가. 보통직업훈련

노동자에 대해서, 직업에 필요한 기능(고도기능 제외) 및 이것에 관한 지식을 습득하도록 하기 위한 훈련이다. 보통직업훈련에서는 보통과정 및 단기과정 2종류의 훈련과정이 있으며, 1978년 이전 구직업훈련법에 서 실시되고 있는 전수훈련과정에 대해서는, 계속 실시할 수 있도록 하고 있다. 또한 단기과정에서는 관리감독자, 1급기능사, 2급기능사 및 단일등급기능사의 각 코스가 포함되어 있다.

나. 고도직업훈련

노동자에 대해 직업에 필요한 고도의 기능 및 그것에 관한 지식을 습득하기 위한 훈련이다. 고도직업훈련에서는 전문과정, 응용과정, 전문단기과정 및 응용단기과정의 4종류의 훈련과정이 있다.

<표 3-10> 직업훈련 및 지도원훈련의 과정별 내용

훈련종류	훈련과정	훈련개요	훈련기간 및 총훈련시간	직업능력개발 실시
보통직업 훈련	보통 과정	중졸자 또는 고졸자 등에 대해, 장래 다양한 기능 및 지식을 보유할 수 있는 노동자가 되기 위해 필요한 기초적 기능과 지식을 습득하기 위한 장기간 과정	고졸자등1년(총훈련시간 1,400시간이상) 중졸자등2년(총훈련시간 2,800시간이상) 1년마다 1,400시간	직업능력개발 학교
	단기 과정	재직노동자, 이직노동자 등에 대해서, 직업에 필요한 기능(고도의 기능 제외)과 지식을 습득하기 위한 단기과정	6개월 이하(총훈련시간12시간이상) [단, 관리감독자 코스에서는 10시간 이상]	직업능력 개발교 직업 능력개발촉진 센터 직업능 력개발단기대 학교 직업능 력개발대학교 직업능력개발 종합대학교
고도직업 훈련	전문 과정	고졸자에 대해서, 장래직업에 필요한 고도의 기능과 지식을 갖고 있는 노동자가 되기 위해 필요한 기초적인 기능과 지식을 습득하기 위한 장기적 과정	고졸자등 2년(총훈련시간 2,800시간이상, 1년마다 1,400시간)	직업능력개발 단기대 학교 직업능력개발 대학교 직업 능력개발종합 대학교
	응용 과정	전문과정수료자에 대해서, 장래 직업에 필요한 고도의 전문적 혹은 응용적인 기능과 지식을 갖고 있는 노동자가 되기 위해서 필요한 기초적 기능과 지식을 습득하기 위한 장기적 과정	전문과정수료자 2년(총훈련시간 2,800시간이상 1년마다 1,400시간)	직업능력개발 대학교 직업 능력개발종합 대학교
	전문 단기 과정	재직노동자에 대해서 직업에 필요한 고도의기능과 지식을 습득하기 위한 단기간 과정	6개월 이하(총훈련시간 12시간이상)	직업능력개발 단기대 학교 직업능력개발 대학교 직업 능력개발촉진 센터 직업능 력개발종합대 학교
	응용 단기 과정	재직노동자에 대해서 직업에 필요한 고도로 전문적 혹은 응용적 기능과 지식을 습득하기 위한 단기간 과정	1년 이하(총훈련시간 60시간이상)	직업능력개발 대학교 직업 능력개발종합 대학교

(표 계속)

훈련종류	훈련과정	훈련개요	훈련기간 및 총훈련시간	직업능력개발 실시
지도원 훈련	장기 과정	주로 고등학교졸업자를 대상으로 직업훈련지도원을 양성하기 위한 과정	고졸 등 4년	직업능력개발 종합대학교
	전문 과정	직업훈련지도원과 직업훈련지도원면허소지자를 대상으로 직업훈련지도원면허를 추가해서 취득하기 위한 과정	6개월 또는 1년	
	연구 과정	고도의 전문지식과 기능에 더해서 우수한 연구개발능력을 갖춘 직업훈련지도원을 양성하기 위한 과정	장기과정수료자 등 2년	
	응용 연구 과정	고도의 전문지식과 기능에 더해서 우수한 응용력과 연구개발능력을 갖춘 직업훈련지도원을 양성하기 위한 과정	연구과정수료자 등 1년	
	연수 과정	직업훈련지도원의 자질향상을 위한 과정	12시간이상	

### (3) 시사점

일본의 건설시장도 장래에 대한 낙관적이지 못한 경제상황으로 인해 어려움을 겪을 것으로 예상된다. 건설산업의 침체와 더불어 건설노동 특히 기능노동자에 대한 인력확보 문제 및 고용관리에 대해서도 앞으로의 상황에 대비해서 사전적인 대비가 요구되고 있다.

일본에서는 「건설노동자 고용개선 등에 관한 법률」을 통해서 사업주가 고용관리책임자를 선임하도록 하고, 특정지역에서 건설노동자를 모집하기 위해서는 공공직업안정소장에게 그 관련 사항들을 제출하도록 하고 있다. 그리고 고용관계 및 고용조건들을 명확히 하기 위해 고용에 관한 문서를 사업자가 교부하도록 하고 있으며 그 외에도 고용하는 노

동자에 대한 모집, 채용, 배치에 대해서 원방사업주가 하청업체들의 상황을 파악해서 지도하도록 하고 있다.

또한, 노중기준법을 포함한 노동조건 기준에 관한 법령들, 고용대책법, 직업안정법과 같은 고용에 관한 법률들을 마련해서 건설노동자들에 대한 법적 보호를 하고 있으며 노동·사회 등 보험에 관한 법령들을 통해서 업무상의 재해나 사망 등에 대해서도 법적으로 규정하고 있다.

일본에서 건설고용관리는 건설고용개선법령을 기초로 해서 건설노동에서 고용관리책임자의 선임, 고용관리를 하기 위한 지식의 습득, 향상, 원청에 의한 하청의 고용관리 책임자의 파악, 독립행정법인고용·능력개발기구에 의한 고용관리 연수 등의 실시, 고용관리연수 등을 하는 사업주 등에 대한 조성 등을 포함하고 있다.

일본도 우리나라와 같이 건설노동자에 대해서는 고용의 특수성 등을 감안하여 법적인 보호를 기본적으로 시행하고 있다. 노동자에 대한 경력관리도 노동자에게 경력관리에 관한 의무사항을 규정하지 않고 사용자인 사업주 고용관리나 인사관리를 어떻게 해야 할지에 대해서 기술하고 있다. 즉 일본에서도 경력관리에 관한 업무를 사업자가 수행하는 체계를 갖추고 있다. 일본은 근로자들의 직업능력개발 향상을 위한 교육 프로그램을 상세하게 마련하고 있으며, 이러한 사항은 우리나라에서도 참고할 수 있을 것이다.

일본의 사례에서도 알 수 있는 것처럼 건설생산에 종사하는 기능인력은 이동성이 크기 때문에 경력관리 등을 시행하기 어려운 점이 있다. 그러나 이동성이 크다는 측면에서 근무이력 등에 대한 관리의 필요성이 더욱 강조될 수 있다. 경력관리에 관한 업무와 관련하여서도 근로자를 사용하는 건설업자가 경력관리의 일차적인 담당자가 되는 것이 현실적인 것으로 생각되며, 경력관리조직의 주체를 검토하는 과정에서 일본의 사례가 참고 될 수 있다.



건설기능인력의 양적인 부족은 단기적인 현상이 아니다. 장기적으로 건설산업에 부정적인 영향을 미치게 될 것으로 판단된다. 건설기능인력 유입을 위한 다양한 대안들이 제시되고 있다. 건설기능인력에 대한 체계적인 경력관리는 기능인력의 양적인 부족을 질적인 측면에서 보완할 수 있는 방안이 될 수 있다. 또한 기능인력을 유입할 수 있는 간접적인 대안으로 작용할 수 있을 것으로 생각된다. 즉 현재 건설산업에서 활동하고 있는 기능인력에 대한 체계적인 경력관리는 향후 진로의 어려움 등으로 진입을 주저하는 인력에 대해서 긍정적인 효과를 미칠 수 있는 수단이 될 수 있다.

선행연구에서 제시하고 있는 근로경력 관리체계의 새로운 대안은 기존 관리체계가 미흡하다는 인식에서 출발하고 있다. 기존 관리체계는 실제로 건설현장에서 경력관리체계로서의 기능을 수행하지 못하고 있다는 점을 지적하면서 새로운 경력관리체계의 모색 필요성을 제시하였다. 새로운 관리체계를 마련하기 위해서는 건설산업기본법령에 건설기능인력 경력관리에 관한 근거조항 마련의 필요성을 언급하고 있다.

건설산업기본법 등에 건설기능인력에 대한 경력관리의 근거를 명문화하는 것은 체계적인 경력관리의 전제가 되는 사항이다. 이러한 전제에 추가하여 경력관리의 효율적인 추진을 위해 필요한 정책적인 대안이 제시되어야 실효적인 경력관리의 제도적인 기반이 조성된다고 할 수 있다. 본 연구에서는 건설기능인력에 대한 효율적인 경력관리에 필요한 대안으로 기능인력에 대한 인센티브 제공의 측면과 함께 건설산업기본법령에 경력관리 근거조항 정비측면에서 검토가 이루어졌다. 즉 제도적

으로 기능인력 경력관리에 필요한 근거가 마련되고, 경력관리 대상이 되는 기능인력이 경력관리의 필요성을 인식하는 것이 효율적인 경력관리의 가장 중요한 요소라고 생각된다. 이러한 인식에서 근거조항 정비와 경력관리에 대한 유인책을 제공하는 방안을 검토하였다.

<표 4-1> 근로경력 관리방안 요약

구분	새로운 관리체계 도입	기존 관리체계의 보완·연계
근거	· 기존 관리체계의 미흡 · 부실시공 억제 위한 관련사항 부족	· 기존 관리체계에 필요한 사항 포함 · 고용보험 확대 적용으로 관리 가능성 제시
내용	· 기존 관리항목 포괄 · 성실성 여부 판단자료 추가	· 기존 관리항목 포괄 · 주관적 판단자료 수록 곤란
방법	· 건설산업기본법에 근거조항 마련 · 취업 및 퇴직상황 분기별 보고	· 고용보험 피보험자 관리정보 활용에 관한 근거조항을 건설산업기본법에 마련 · 관리업무 효율성 제고를 위해 전산 카드 도입, 다른 사회보험 및 퇴직 공제와 연계 촉구
필요조치	· 이동성 고려한 관리체계 구축 · 고용관리책임자 규정의 실효성 확보	· 고용보험 적용 확대 · 효율성 제고 조치
장점	· 사업주에게 기능인력 관리의 중요성 인식 · 건설현장 특성 반영한 관리체계 구축	· 추가비용 적게 소요 · 관리에 대한 거부 명분 약화 · 건설현장 제반 행정업무 효율화 가능
단점	· 별도 관리체계 신설은 규제라는 비판 · 독자적 관리체계 구축시 추가비용 과중	· 고용보험제도 운영여부에 의존 · 건설현장 특성 반영에 한계
실행가능성	· 기존 관리와 중복으로 실효성 저하	· 추가노력이 적어 현실성 제고

자료: 건설교통부(2001), 건설기능인력의 효율적 관리방안, 한국건설산업연구원, p.77에서 인용.

효율적인 경력관리를 위해서는 누가 경력관리의 주체가 되는지의 문제도 중요한 요소라고 할 수 있다.<sup>22)</sup> 장기적으로는 경력이라는 정보를

22) <표 4-1>에서 제시하고 있는 사항 중 기존관리체계의 보완·연계방안은 추가적인 비용의 소요가 적고, 현실성 높은 수단으로 고용보험의 확대가 필요함으로 제시하고 있다. 그러나 건설일용근로자 고용보험은 가입률이 높지 않은 상황이다. 또한 전자카드 시행 역시 단기간에 확대가 어려운 상황이라고 할 수 있다. 따라서 기존 관리체계 보완·확대의 수단이 되는 고용보험을 활용하는 방안은 장기적으로는 검

관리·운영하는 비용의 측면에서 규모의 경제가 가능한 조직이 주체가 되는 것이 타당하다. 또한 기능인력에 대한 정보의 보호측면에서 공공 부문에서 통합적으로 관리하는 방안을 장기적인 효율적인 방안이라고 할 수 있다. 이와 함께 단기적인 측면에서도 경력관리의 필요성에 대응하여 추가적인 비용의 부담 없이 시행할 수 있는 방안에 대한 검토도 제시하였다.

건설기능인력에 대한 효율적인 경력관리 주체의 선정과 함께 경력관리조직의 설립 필요성에 대한 검토도 이루어져야 하는 사항이라고 할 수 있다. 단기적인 방안 또는 장기적인 방안에서도 동일하게 검토되어야 할 과제라고 할 수 있다.

경력관리가 체계적으로 이루어져 정보이용자에게 필요한 정보를 효율적으로 제공하는 것은 정보의 비대칭을 해소하여 생산의 효율성을 제고할 수 있는 수단이 된다. 경력관리를 통해서 기능인력에게 직접적인 이득이 되고, 건설산업에 긍정적인 효과를 발휘하기 위해서는 경력관리에 필요한 필수적인 항목을 선정하여 관리하는 것이 필요하다. 많은 정보를 관리하는 것으로 경력관리가 효과적으로 이루어지는 것이 아니다. 정보이용자에게 필요한 정보를 바로 제공하기 위해서는 수요자의 요구에 맞는 경력에 관한 정보관리가 요구된다.

## 1. 건설산업기본법 시행령에 경력관리 근거조항 정비

건설기능인력에 대한 경력관리가 실효적으로 이루어지기 위해서는 근

---

토할 수 있는 사안이라고 할 수 있으나, 단기적으로는 실효성이 높지 않다. 이와 함께 기능인력 경력관리에 필요한 목적에 활용하기 위한 용도로 고용보험에서 축적하고 있는 정보를 활용하는 것도 타당하지 않은 것으로 판단된다. 이러한 측면에서 본 연구에서는 새로운 경력관리체계의 필요성을 제시하고 있다.

거조항이 명시적으로 규정되어야 한다. 관련 법령 근거가 명시적으로 규정되어야만 경력관리에 필요한 신고 등의 사항을 규율할 수 있고, 이에 근거한 경력관리 확인이 산업적인 측면에서 공신력을 갖고 활용될 수 있는 기반이 마련되는 것이라고 할 수 있다.

건설기술인력에 대한 경력관리가 체계적으로 이루어지고 있는 것은 기술인력 스스로 경력관리의 필요성을 인식하고 있는 것과 함께 건설기술법령에서 관련되는 사항을 규정하고 있기 때문이다. 또한 관련 규정에서는 기술인력에 대한 경력관리업무를 위임받아 운영할 수 있는 조직에 대해서 규정하고 있다. 또한 수탁업무를 처리하는 한국건설기술인협회에 정기적인 국토해양부 보고 등의 의무를 규정하고 있다.

기능인력에 대한 경력관리의 구체적인 근거조항 마련을 위해서는 어떤 법령에 규정하여야 하는가의 문제가 검토되어야 한다. 현행 건설기술관리법령에서는 기능인력은 건설기술자에 포함하지 않고 있다. 따라서 기능인력에 대한 경력관리 규정은 건설산업기본법령에서 정비하는 것이 타당하다. 또한 건설산업기본법령에서는 기능인력을 건설전문인력이라는 개념으로 포함하면서 경력관리에 관한 일반적인 규정을 마련하고 있으므로 건설산업기본법령에 구체적인 규정을 마련하는 것이 효과적이라고 판단된다.

현행 건설산업기본법령에서도 제87조의 2와 건설산업기본법 시행령 제83조의 2, 건설산업기본법 제24조와 건설산업기본법 시행령 제26조의 3 및 제27조는 각각 건설업정보의 종합관리와 건설산업정보종합관리체계 구축·운영 및 건설산업정보의 종합관리를 위한 자료제출의 요청절차 등을 규정하고 있다. 즉 넓은 의미에서 건설기능인력에 대한 경력관리의 근거로 활용할 수 있는 조문이라고 할 수 있다.

그러나 건설기술인력에 대한 경력관리를 규정하고 있는 건설기술관리법령과 비교할 때 매우 미흡한 상황이며 법령의 보완이 필요하다.<sup>23)</sup> 건

설기능인력에 대한 경력관리를 위해서는 취업 및 퇴직상황과 근무경력 등을 체계적으로 파악할 수 있는 방안이 구체적으로 제시되어야 하나, 현행 건설산업기본법령에는 이에 관한 사항이 누락되어 있다.<sup>24)</sup> 즉 건설산업기본법 시행령 제83조의 2에서는 건설산업기본법 제87조의 2 제4항의 내용을 규정하고 있지 않다. 건설기능인력에 대한 경력관리에 관한 구체적인 근거규정이 마련되어 있지 못한 것으로 판단할 수 있다.

- 
- 23) 현행 건설기술관리법은 제6조에서 건설기술인력의 관리, 제6조의 2에서는 건설기술자의 신고를 규정하고 있고, 건설기술관리법 시행령 제7조에서 건설기술인력의 교육훈련을 규정하고 있다. 그리고 건설기술관리법 시행규칙 제4조의 2에서는 건설기술자의 신고에 관하여 규정하고 있다. 시행규칙에서는 건설기술경력증 서식과 발급대상 등을 규정하고 있다. 또한 건설기술관리법 시행령 제61조 업무의 위탁에서는 제1항에서 국토해양부 장관이 업무를 위탁할 수 있는 기관을 지정·고시할 수 있도록 규정하고 있다. 특히 건설기술관리법 시행령 제61조 제1항 제2호에서는 경력수첩의 발급 및 기록사항의 유지·관리, 제4호에서는 건설기술관리법 제6조의 2 제1항의 규정에 의한 경력확인을 명시적으로 규정하고 있다. 이와 함께 제6조 제5항에서는 업무의 위탁을 받은 기관에게 위탁업무의 처리결과를 매반기 말일을 기준으로 다음 달 말일까지 국토해양부 장관에게 통보하도록 규정하고 있다. 건설기술관리법령에서는 건설기술인력의 교육훈련에 관한 사항을 포함하여 경력관리가 이루어질 수 있는 근거도 마련되어 있다. 현행 건설기술관리법 시행규칙 제4조 제5항 제1호에는 국토해양부 장관 또는 건설기술관리법 시행령 제8조 제1항에 의한 교육기관은 건설기술자가 이수한 교육훈련에 관한 사항을 건설기술자에 대한 경력관리 수탁기관에 통보하도록 강제하고 있다.
- 24) 한국건설기술인협회에 시행하고 있는 건설기술자에 대한 경력관리가 체계적으로 이루어지게 된 계기는 건설기술관리법령에서 건설업자와 건설기술자에 대하여 건설기술자의 취업 및 퇴직상황 등 경력관리에 필요한 사항을 신고하도록 의무화하여 운영하였기 때문이다.

<표 4-2> 기능인력 경력관리 관련 건설산업기본법령

건설산업기본법	건설산업기본법 시행령
<p>제87조의 2(건설전문인력의 육성 및 관리)</p> <p>① 국토해양부장관은 건설분야의 전문적인 기술 또는 기능을 보유한 인력(이하 “건설전문인력”이라 한다)의 육성 및 관리 등을 위하여 건설전문인력의 육성 및 관리 등에 관한 시책을 수립·추진할 수 있다.</p> <p>② 국토해양부장관이 제1항에 따라 수립하는 시책에는 다음 각 호의 사항을 포함시킬 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 건설전문인력의 수급 및 활용에 관한 사항</li> <li>2. 건설전문인력의 육성 및 교육훈련에 관한 사항</li> <li>3. <u>건설전문인력의 경력관리와 경력인증에 관한 사항</u></li> <li>4. 그 밖에 건설전문인력의 육성 및 관리에 필요한 사항으로서 대통령령이 정하는 사항</li> </ol> <p>③ 국토해양부장관은 건설전문인력의 육성 및 관리 등에 관한 시책을 추진함에 있어서 필요한 경우에는 건설전문인력 관련 단체, 협회, 공제조합 및 건설업자를 지원할 수 있다.</p> <p>④ <u>제1항 내지 제3항에 따른 건설전문인력의 육성 및 관리와 지원 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</u></p> <p>⑤ 국토해양부장관은 대통령령이 정하는 바에 따라 관련 중앙행정기관의 장, 제87조에 따른 건설근로자퇴직공제제도 운영기관 등 건설전문인력 관련 단체, 협회, 공제조합 및 건설업자 등에 대하여 건설전문인력의 육성 및 관리에 필요한 자료를 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 자는 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다.</p>	<p>제83조의 2(건설전문인력의 육성 및 관리)</p> <p>① 국토해양부장관은 법 제87조의 2 제1항에 따라 건설전문인력의 육성 및 관리 등에 관한 시책을 수립하는 때에는 관계 중앙행정기관의 장의 의견을 들어야 한다.</p> <p>② 법 제87조의 2 제2항 제4호에서 “대통령령으로 정하는 사항”이란 건설전문인력의 육성 및 관리를 위한 소요재원의 확보, 건설전문인력 양성기관의 설립 및 지정에 관한 사항을 말한다.</p> <p>③ 법 87조의 2 제5항에 따라 국토해양부장관이 건설전문인력의 육성 및 관리 등에 필요한 자료를 요청하는 경우에는 그 목적, 용도 및 제출기한 등을 명시하여야 한다.</p>

〈표 4-3〉 기능인력 경력관리 관련 건설산업기본법 시행령 개정방안

현행	개정방안
<p>제83조의 2(건설전문인력의 육성 및 관리)</p> <p>① 국토해양부장관은 법 제87조의 2 제1항에 따라 건설전문인력의 육성 및 관리 등에 관한 시책을 수립하는 때에는 관계 중앙행정기관의 장의 의견을 들어야 한다.</p> <p>② 법 제87조의 2 제2항 제4호에서 “대통령령으로 정하는 사항” 이란 건설전문인력의 육성 및 관리를 위한 소요재원의 확보, 건설전문인력 양성기관의 설립 및 지정에 관한 사항을 말한다.</p> <p>③ 법 87조의 2 제5항에 따라 국토해양부장관이 건설전문인력의 육성 및 관리 등에 필요한 자료를 요청하는 경우에는 그 목적, 용도 및 제출기한 등을 명시하여야 한다.</p>	<p>제83조의 2(건설전문인력의 육성 및 관리)</p> <p>① 국토해양부장관은 법 제87조의 2 제1항에 따라 건설전문인력의 육성 및 관리 등에 관한 시책을 수립하는 때에는 관계 중앙행정기관의 장의 의견을 들어야 한다.</p> <p>② 생략</p> <p>③ 생략</p> <p>④ <u>국토해양부장관은 건설전문인력의 경력관리의 경력인증을 위하여 필요한 경우에는 국토해양부령으로 정하는 바에 의하여 건설업자의 건설전문인력 보유현황 및 변동상황 등을 반기마다 제출하도록 할 수 있다.(신설)</u></p>

## 2. 건설기능인력에 대한 유인책 제공

건설기능인력에 대한 경력관리가 효율적으로 이루어지기 위해서는 기능인력 스스로 경력관리의 필요성과 효과에 대해서 인식하여야 한다. 기능인력에게 경력관리에 참여하도록 유인하기 위해서는 인센티브가 필요한 것으로 생각된다. 인센티브는 상위자격 취득 시 필기시험 등의 면제혜택을 부여하는 방안과 실업급여 수급에서 경력관리를 받지 않는 기능인력보다 혜택을 확대하는 방안, 그리고 실업 시 취업의 기회를 우선적으로 제공하는 방안 등을 검토할 수 있다.

기능인력에 대한 효율적인 경력관리를 목적으로 한 인센티브 제공은 부수적인 효과도 기대할 수 있는 방안이다. 즉 양적 기능인력의 부족이 우려되는 상황에서 숙련도 높은 기능인력을 추가적인 거래비용의 부담 없이 활용할 수 있다. 또한 기능인력에 대한 경력관리가 효과적으로 이

루어지게 되면 무자격 노무제공자에게도 기능사 자격취득의 유인이 될 수 있다. 이는 건설산업측면에서 긍정적인 파급효과를 기대할 수 있기 때문에 정책당국의 인센티브 제공의 논거가 된다고 할 수 있다.

### 1) 상위자격 취득 시 혜택부여<sup>25)</sup>

현행 자격검정에 관한 규정은 기능사, 산업기사, 기사, 기술사, 그리고 기능장 등으로 구분되어 있다. 기능사 및 인정기능사에서 일정 경력 또는 학력 등의 구비요건을 충족하면 산업기사 자격취득을 위한 검정에 응시할 수 있다.<sup>26)</sup> 그런데 기능사 자격취득과 실무경력 1년 또는 기능사 자격 미취득의 경우에는 실무경력 2년 이상을 충족하면 산업기사에 응시할 수 있다. 기능사 자격취득이 실무경력 1년에 상당하는 정도로 인식되고 있다. 즉 기능사 자격취득으로 인한 혜택이 거의 없다고 할 수 있다.

현행의 제도운용은 기능사자격제도의 실효성을 저해하는 요인이 되고 있다고 판단된다. 즉 산업기사 자격취득을 위해서 실무경력 2년 이상의 요건을 갖추는 것이 기능사자격을 취득하고 실무경력 1년 이상을 갖추는 것보다 간편한 방법이 될 수 있다. 이러한 상황에서 기능사에 머물지 않고 지속적으로 기능과 기술자격을 취득하고자 하는 인력에게 기능

---

25) 건설기능인력의 기능향상과 사기진작을 목적으로 시행하고 있는 건설기능경기대회(2008년 제16회 대회 개최)에서도 1, 2, 3위 입상자에게는 국가기술자격법에 의한 해당 직종의 기능사 자격시험 면제 및 산업연수의 특전을 부여하고 있다. 이러한 특전 등을 고려할 때 기능사 및 인정기능사 유자격자에게 상위 자격취득을 위한 검정에서 1차시험 또는 필기시험을 면제하는 혜택을 부여하는 것은 유인책이 될 수 있을 것으로 생각된다.

26) 기능사 자격취득 후 실무경력 1년의 요건을 구비하면 산업기사 자격검정에 응시할 수 있다. 기능사 자격 미취득의 경우 실무경력 2년 이상이면 산업기사 자격검정에 응시할 수 있도록 하고 있다. 이외에도 일정한 학력기준을 충족하는 경우 산업기사에 응시할 수 있다.

사자격은 아무런 유인도 제공할 수 없을 것으로 생각된다.

그러나 기능사자격제도의 실효성 저해는 자격제도의 문제만은 아니다. 건설현장에서 필요로 하는 기능사자격자의 부족을 초래할 수 있는 문제라고 할 수 있다. 따라서 기능사자격과 추가적인 경력관리에 의하여 기능사자격자가 다른 조건의 기능인력에 비해 산업기사 등의 상위자격 취득에 유리한 조건을 제시하는 방안이 검토되어야 한다. 즉 기능사자격을 취득하고 경력관리를 통하여 실무경력을 입증할 수 있는 기능사자격자에 대해서는 산업기사 자격검정 시 1차 필기시험을 면제하는 방안을 제시할 수 있을 것으로 생각된다.

기능사자격자가 자격취득과 경력관리를 통하여 상위자격을 취득하는데 유리한 조건을 가질 수 있다면 기능사자격 취득과 경력관리의 필요성 및 혜택에 공감할 수 있을 것으로 생각된다. 기능사의 상위자격 취득을 장려하는 수단으로 작용할 수 있다.<sup>27)</sup> 이러한 수단은 기능인력의 지속적인 자기개발을 통하여 건설산업에도 긍정적인 파급효과가 미칠 수 있다. 또한 기능인력의 자기개발은 건설기능분야로의 젊은 계층 유입을 위해서도 긍정적이라고 판단된다.

기능사는 현장에서 직접 실무에 종사하는 자격자로서 품질 제고에 중요한 역할을 수행하여 왔다. 이러한 역할에 대한 인식에서 기능사제도가 운용되고 있다고 할 수 있다. 그러나 현재는 기능사자격제도 운용의 목적과 효과를 제고하기 위한 개선책이 필요한 상황이라고 할 수 있다. 기능사 및 인정기능사에 대한 체계적인 경력관리는 기능사제도의 효율성을 제고하는데도 기여할 수 있을 것으로 생각된다.

---

27) 국토해양부에서는 건설근로자 자격증 체계 개선의 목적에서 기능장 등 상위자격증 취득자 고용비중이 높은 전문건설업체에 대해서 세제감면, 고용비용 우선지원 등 인센티브 제공을 모색하고 있다.

## 2) 실업급여 수급 혜택 확대

건설기능인력에 대한 경력관리 유인을 제공하기 위한 목적에서 실업급여 수급을 확대 지급하는 방안을 검토할 수 있을 것으로 생각된다. 현행 고용보험법 제28조에서는 실업급여의 종류를 조기재취업수당, 직업능력개발수당, 광역구직활동비, 이주비 등으로 구분하고 있다. 제31조에서는 구직급여의 수급요건을 규정하고 있다. 요건에는 이직일 이전 18월(기준기간)간 피보험단위기간이 통산하여 180일 이상일 것, 구직을 포기하지 않은 실업자로서 취업을 못한 상태일 것, 재취업을 위한 노력을 적극적으로 할 것 등을 규정하고 있다.

다른 업종과 달리 건설업 근로자의 경우 실업 시 실업급여를 수급하는 비율이 매우 낮다. 이러한 원인은 실업급여 수급에 필요한 근무일수 등의 산정에서 어려움이 있기 때문이라고 생각된다. 그러나 경력관리가 체계적으로 이루어지면 근무일수 산정의 어려움 등의 요인을 해소할 수 있다.

정확한 근무일수 산정만으로도 건설기능인력에게 긍정적인 효과를 미칠 수 있을 것이다. 이에 더하여 경력관리에 참여하는 기능인력은 근무일수 등의 이력을 신뢰할 수 있기 때문에 실업급여 수급에서 수급기간을 연장하여 지급하는 혜택을 주는 방안을 시행할 필요가 있다.

## 3) 실업 시 취업기회 우선제공

기능인력에 대한 경력관리를 통해서 기대할 수 있는 효과는 정보의 비대칭으로 인하여 발생하는 문제를 해소할 수 있다는 것이다. 기능인력은 자신의 근무이력, 기능의 정도 등에 대하여 잘 알고 있다. 그러나 기능인력을 이용하려고 하는 전문건설업자는 동일한 정보에 대하여 기

능인력에 비하여 정보를 갖고 있지 못하다. 이러한 상태가 지속되면 숙련된 기능인력은 임금을 제대로 받지 못하기 때문에 노동시장에 노동을 공급하려는 유인이 감소하게 된다. 반면 수요자인 전문건설업자는 필요로 하는 인력을 구하지 못 할 뿐만 아니라 비용의 낭비까지 감수해야 하는 상황이 발생한다. 정보의 비대칭이 산업의 효율성을 저해하는 요인으로 작용하게 되는 것이다.

경력관리가 체계적으로 이루어지게 되면 기능인력과 전문건설업자 간 정보의 비대칭이 해소된다. 따라서 수요자는 필요로 하는 인력을 낮은 거래비용으로 충원할 수 있고, 기능인력은 자신의 이력과 맞는 일에 종사하여 경력을 쌓을 수 있게 된다. 결과적으로 산업의 측면에서도 효율성을 제고할 수 있는 수단이 되는 것이다.

경력관리가 체계적으로 이루어지면 실업을 당하는 경우 조속하게 취업할 수 있는 여건이 조성되는 것이라고 할 수 있다. 기능과 근무이력 등이 관리되기 때문에 자신을 필요로 하는 전문건설업자에게 고용될 수 있는 기회가 확대되는 것이라고 할 수 있다. 이는 직접적인 효과라고 할 수 있다. 효율적인 경력관리는 기능인력에게 자기개발에 대한 유인을 지속적으로 제공할 수 있다는 측면에서 간접적인 효과도 기대된다고 할 수 있다.

### **3. 전문건설업자에 대한 유인책 제공**

건설생산현장에서 기능인력을 직접고용하여 생산물을 완성하는 것은 사용자인 전문건설업자이다. 따라서 기능인력에 대한 경력관리에 필요한 근무이력 및 참여공종가 기간 등의 업무는 전문건설업자가 담당하여야 할 것으로 생각된다. 경력관리를 위해서 전문건설업자가 추가적인

업무부담이 발생하는 것이다.

현재까지는 경력관리를 통하여 전문건설업자가 향유할 수 있는 혜택이 없었다고 할 수 있다. 숙련인력을 확보하는데 유리한 장점이 있으나, 인적유대관계를 기반으로 숙련인력을 제공받아 왔다고 할 수 있다. 그러나 시공참여자체도 폐지에 따라 전문건설업자 스스로도 숙련인력 확보의 방법을 다양화해야 할 필요성이 증대하고 있고, 이러한 수단으로 기능인력 경력관리가 도움이 될 수 있을 것으로 판단된다.

이는 전문건설업자가 적극적으로 경력관리에 참여할 수 있는 상황이라고 할 수 있다. 따라서 전문건설업자를 경력관리에 적극적으로 참여하도록 유인하기 위한 유인책이 필요하다. 유인책은 경력관리를 수행하는 전문건설업자가 입찰에서 유리하고, 시공능력평가에서도 가산점을 받을 수 있도록 운영되어야 한다. 이를 위해서는 기술자 현장배치기준 조정과 적격심사 대상 전문공사 입찰에서 우대, 그리고 시공능력평가에서 가산점 부여 등이다.

## 1) 건설기술자 현장배치기준 조정

현행 건설산업기본법 시행령 별표에서는 전문공사를 시공하는 업종을 등록한 건설업자가 시공하는 1건 공사의 공사예정금액이 5억 원 미만 공사인 경우 별표 2에 따른 등록기준 중 기술능력에 해당하는 자로서 해당 직무분야 3년 이상 종사한 자, 1건 공사의 공사예정금액이 3천만 원 미만 공사인 경우에는 별표 2에 따른 등록기준 중 기술능력에 해당하는 자를 배치할 수 있도록 규정하고 있다.

건설기술자 현장배치기준은 전문건설업자에게 기능인력에 대한 경력관리를 유인할 수 있는 실효적인 수단이라고 할 수 있다. 배치기준을 조정하여 기능사를 현장에 배치할 수 있는 금액을 확대하는 것은 실질

적인 도움이 될 수 있다. 여러 현장에서 동시에 공사를 수행하는 전문 건설업자의 경우 필요성이 더욱 크다고 할 수 있다.

해당 직무분야 종사연수도 조정할 필요가 있다. 종사연수 요건을 조정함으로써 기능사 간 등급을 구분하는 효과도 있다. 기술인력과 달리 기능사는 자격의 등급구분이 없기 때문에 경력관리를 통하여 기능사 간 등급을 구분하여 경력에 따라 처우를 개선하자는 주장도 수용하는 효과가 있을 것으로 판단된다.

## 2) 공사입찰 시 우대

기능인력에 대한 경력관리를 시행하는 전문건설업자에게 공사입찰 시 우대하는 방안이 마련될 필요가 있다. 앞서 제시한 것처럼 50억 원 미만 1억 원 이상 전문공사 적격심사시 건설업등록기준 미달여부에 해당하는 기능사보유 여부를 확인할 수 있는 방법이 없기 때문에 개선이 필요성이 제기되고 있다. 적격심사가 필요한 전문공사의 입찰 시 경력관리확인서를 제출하도록 함으로써 경력관리를 수행하는 전문건설업자가 유리하도록 할 수 있다.

국토해양부에서는 건설근로자 양성을 강화하기 위한 목적에서 기능인력을 장기간 안정적으로 상시고용 하는 하도급자와 거래하는 원도급자에게 인센티브 부여를 고려하고 있다. 그러나 근로자를 실제로 고용하여 시공을 행하는 전문건설업자에 대한 인센티브는 고려되어 있지 않다. 따라서 전문건설업자에게도 이에 상응하는 유인책이 마련되어야 한다. 이는 경력관리가 상시고용에도 긍정적인 영향을 미칠 수 있기 때문이다.

### 3) 시공능력평가 시 경력관리 시행 건설업자 우대

현행 건설산업기본법 시행규칙 제23조는 시공능력 평가방법에 관하여 규정하고 있다. 제2항에서는 시공능력은 최근 3년간 공사실적의 연평균액, 자본금, 재무구조, 법 제61조의 규정에 의한 신용평가결과, 건설기술자보유현황 및 기술개발투자실적, 건설공사의 안전·환경 및 품질관리 수준 등을 비롯하여 다양하게 규정하고 있다.

건설기술자보유현황은 별지 제21호 서식에 의하여 작성하며, 이 서식은 성명, 주민등록번호, 입사일과 자격내용을 기재하도록 되어 있다. 자격내용은 세분하여 종목, 등급, 자격증번호, 취득연월일, 갱신연월일 등으로 구성된다.

건설기술자보유현황이 시공능력평가항목으로 포함되어 있으나, 근무이력 등에 관한 실질적인 사항을 평가하고 있지는 못하다. 기능인력 등을 보유하고 숙련인력을 보유한 건설업자가 시공능력평가에서 우대될 수 있어야 하나, 그렇지 못한 실정이다. 따라서 이를 개선하여 숙련인력을 보유한 건설업자를 우대하는 방안이 필요하며, 경력관리가 이를 확인할 수 있는 수단이 되어야 한다.

현재 운영되고 있는 건설기술인력보유현황표에는 입사일만을 기재하도록 되어 있고, 이로 인하여 기능인력과 기술인력이 참여한 공사와 직종, 참여기간 등을 반영할 수 없다. 건설업자가 보유한 기술인력의 숙련 여부를 판단하여 시공능력평가에 반영하는 것은 발주자에게도 공사수행 적격자를 판단할 수 있는 자료가 될 수 있다. 경력관리는 실제 공사경험 등 숙련여부를 확인할 수 있는 방안이다.

## 4. 효율적인 경력관리 주체

건설기능인력에 대한 경력관리가 실효적으로 이루어지기 위해서는 경력관리의 주체가 설정되어 있어야 한다. 현행 건설산업기본법 제87조의 2 제5항에서는 국토해양부장관은 건설산업기본법 제87조에 의하여 건설근로자 퇴직공제제도운영기관 등에 건설전문인력 육성 및 관리에 필요한 자료를 요청할 수 있도록 규정하고 있다.<sup>28)</sup> 고용보험에서 관리하는 자료 등을 활용할 수 있는 근거가 된다고 할수도 있다. 그러나 이 규정을 근거로 경력관리에 필요한 자료를 고용보험 등을 활용하기는 현실적인 어려움이 있다. 고용보험의 가입률 등을 고려할 때 별도의 경력관리 주체 설정은 반드시 검토되어야 하는 과제라고 할 수 있다. 본 연구에서는 경력관리를 효율적으로 수행하기 위한 주체를 검토하는 과정에서 기간을 단기와 장기로 구분하여 검토하였다.

단기적인 측면은 제도적인 변화 등을 크게 수반하지 않으면서 경력관리를 수행할 수 있는 방안이라고 판단하였다. 반면 장기적인 측면에서는 규모의 경제 등 비용의 효율성과 경력관리가 건설기능인력의 개인정보라는 측면에서 정보보호의 신뢰성이 필요한 것으로 판단하였다. 즉 장기적으로 경력관리의 기반을 구축과 제도적인 정비를 통하여 통합적인 관리가 이루어질 수 있는 방안이 필요한 것으로 판단하고 있다.

### 1) 단기적인 측면

단기적인 측면에서 경력관리주체를 검토하는 것은 건설산업에서 요구

---

28) 건설산업기본법 제 87조의 2(건설전문인력의 육성 및 관리) 제5항에서는 “국토해양부장관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 관련 중앙행정기관의 장 또는 법 제87조에 따른 건설근로자 퇴직공제제도 운영기관 등에 대하여 건설전문인력의 육성 및 관리에 필요한 자료를 요청할 수 있다.” 라고 규정하고 있다.

되고 있는 기능인력에 대한 경력관리를 우선적으로 검토한다는 측면에서 의미가 있다. 기능사에 대한 경력관리가 이루어지고 있지 않기 때문에 전문공사 적격심사, 기술자 현장배치기준, 부적격 전문건설업자 양산 등에서 개선이 필요성이 제기되고 있다. 따라서 단기적인 방안으로 유자격 기능인력에 대한 경력관리를 우선적으로 시행하는 것은 의미를 가질 수 있다

유자격 기능인력에 대한 경력관리를 시행하는 관리주체 검토에서는 제도 정비 및 기반구축 등에 따른 시간과 비용을 고려하여 건설산업기본법 시행령에서 경력관리 등에 관한 업무를 위탁할 수 있는 기관을 활용하는 방안이 효율적인 것으로 생각된다. 이러한 조직으로 전문건설업자들의 단체인 대한전문건설협회와 설비건설협회 등을 고려할 수 있을 것이다. 이들 단체는 소속되어 있는 전문건설업자들의 실적신고를 접수하고 있고 인정기능사에 대한 경력관리업무를 수행하고 있다. 실적신고에는 공사실적과 함께 전문건설업자가 보유하고 있는 기술인력 및 기능인력에 대한 정보까지 포함된다. 따라서 경력관리를 위한 추가적인 비용의 부담 없이도 경력관리에 필요한 사항을 관리할 수 있을 것으로 판단된다.

또한 인정기능사검정을 시행하고 있다. 각 협회에서 실기검정 또는 필기와 실기검정을 거쳐 인정기능사를 배출하고 있다. 이러한 인정기능사는 배출된 협회에서 기본적인 사항에 대한 관리가 이루어지고 있는 상황이라고 할 수 있다. 즉 인정기능사를 관리하기 위한 프로그램이 운영되고 있다. 이러한 기존 인정기능사 관리를 위한 프로그램을 확대하면 각 협회에 소속되어 있는 기능사 및 인정기능사에 대한 경력관리에 필요한 기반을 구축할 수 있을 것이다.

#### (1) 한국건설기술인협회

한국건설기술인협회에서는 기술인력에 대한 경력관리를 시행하고 있고, 경력관리를 통하여 건설기술자의 기술등급, 자격, 근무경력, 기술경력, 상훈, 자격제재, 교육훈련, 업무정지, 부실벌점 등의 정보를 제공하고 있다. 경력관리를 통하여 관리되는 정보는 정보이용자의 요구 시 취업능력평가, 건설 관련업 등록기술자 확인, 현장설명 참여자 확인, 입찰참여기술자 확인, 건설기술자 현장배치 확인, 건설기술자 기술능력 확인 등의 목적으로 이용되고 있다.

한국건설기술인협회는 기술자의 단체라고 할 수 있으며, 공급자단체라고 할 수 있다. 공급자가 스스로 공급자의 정보를 관리하여 제공하는 역할을 수행하고 있다. 건설기술인력에 대한 경력관리는 건설기술관리법령에 근거가 명시되어 있다.<sup>29)</sup> 건설기술관리법 제6조, 제6조의 2, 제7조와 건설기술관리법 시행령 제7조에서 규정하고 있다. 이를 근거로 한국건설기술인협회에 의한 경력관리가 이루어지고 있다. 건설기술관리법 시행령 제61조(업무의 위탁)에는 국토해양부장관이 건설기술자의 신고사항과 경력관리에 관한 사항을 위탁할 수 있는 근거가 마련되어 있다. 국토해양부장관이 위탁기관을 지정하는 경우에는 위탁받을 기관의 명칭·주소·대표자와 위탁할 업무의 내용 및 처리방법 등을 고시하도록 하고 있다. 또한 업무위탁기관은 처리결과를 매반기 말일을 기준으로 다음 달 말일까지 국토해양부장관에게 통보하도록 의무화하고 있다.

29) 건설기술관리법 제6조(건설기술인력의 관리) ①건설교통부장관은 건설기술인력의 효율적 활용과 기술능력의 향상을 위하여 필요한 경우에는 건설기술자 및 감리원의 관리와 교육훈련 등에 관한 시책을 수립·추진할 수 있다. ②대통령령이 정하는 건설기술자 및 감리원은 대통령령이 정하는 바에 따라 건설교통부장관이 실시하는 교육훈련을 받아야 한다. ③제2항의 규정에 의하여 교육훈련을 받아야 할 자를 고용하고 있는 사용자는 건설기술자 및 감리원이 제2항의 규정에 의한 교육을 받는 데 필요한 경비를 부담하여야 하며, 이를 이유로 당해 건설기술자 및 감리원에 대하여 불이익한 처분을 하여서는 아니된다. ④건설기술자 및 감리원의 관리에 관한 사항과 교육훈련의 내용 및 기간 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.



자료: 한국건설기술인협회 홈페이지에서 인용.

[그림 4-1] 건설기술인력 경력관리 체계도

이에 따라 한국기술인협회에서 기능인력까지 포함하여 기능인력에 대한 경력관리를 시행하면 된다는 주장이 있다. 그러나 건설기능인력에 대한 경력관리는 이루어지지 못하고 있다. 우선 건설기술관리법령에서 규정하고 있는 기술인력에서 기능인력을 제외하고 있다. 기능인력에 대한 경력관리를 시행할 수 있는 근거가 미비하다. 또한 한국건설기술인협회에서 기능인력을 임의가입자로 가입할 수 있도록 운영하고 있다. 그러나 실제로는 기능장이 임의가입자로 신청을 하여도 거부되는 사례가 발생하고 있기도 하다. 기능인력에 대한 경력관리가 이루어질 수 있는 체계가 갖추어져 있지 않은 상태이다.

## (2) 전문건설업자 관련 협회

산업에 필요한 기능인력에 관한 경력에 관한 정보관리는 공급자와 수요자 측면에서 이루어질 수 있으며, 한국건설기술인협회는 공급자조직으로서 기술인력에 한정하여 경력관리를 수행하고 있다. 수요자조직으로 기능인력에 대한 경력관리를 수행할 수 있는 조직으로는 전문건설업자조직이 될 수 있다. 전문건설업자들의 조직인 대한전문건설협회와 대한설비건설협회 등은 생산요소인 건설기능인력을 사용하는 수요자에 해당하는 수요자단체라고 할 수 있다.

노동의존도가 강한 건설산업에서는 숙련된 기능인력은 희소한 자원이라고 할 수 있다. 기능인력에 대한 경력관리를 수요자와 공급자조직 중 어느 조직이 담당할 것인지는 산업 측면에서 발생하는 정보비대칭 해소를 위하여 보다 효과적인 방법이 무엇인가의 문제라고 할 수 있다. 즉 정보비대칭의 문제를 효율적으로 해소하기 위한 목적에서 수요자와 공급자 중 어느 조직에서 경력관리를 수행해야 하는지의 문제이다.

이러한 측면에서는 수요자가 경력관리에 대한 필요성이 크다고 할 수 있다. 생산현장에서 직접 시공을 담당하는 기능인력의 사용자로서 생산의 효율성과 생산품질의 제고측면에서 사용자는 기능인력에 관한 정보가 필요하다. 또한 전문건설업을 등록하는 요건으로 기능인력 등에 대한 수요가 발생하며, 일정한 경력을 갖춘 기능인력에 대해서는 현장배치 기술자로 활용할 수 있기 때문이기도 하다. 이와 함께 초과수요상태의 기능인력에 대한 경력관리가 수요자에 의해서 이루어지는 것이 효과적이다.

전문건설업자단체인 대한전문건설협회 등은 실적신고를 접수하고 있으며, 전국에 시·도회를 설치하고 있는 조직이다. 전문건설업자의 현황에 대하여 가장 잘 파악하고 있는 조직이라고 할 수 있으며, 전국에 산재하여 이루어지는 건설공사에 종사하는 기능인력 경력관리 신고를 접

수할 수 있는 조직체계도 갖추어져 있다. 이와 함께 인정기능사를 배출하고 있고, 배출된 인정기능사에 대한 경력관리체계를 운영하고 있기 때문에 가장 신속하게 기능인력 경력관리가 이루어질 수 있다.<sup>30)</sup>

## 2) 장기적인 측면

단기적인 방안으로 제시한 전문건설업자들의 조직인 전문건설협회 등을 통하여 경력관리를 수행하는 것은 비용을 절감할 수 있는 장점이 있다. 또한 유사직 기능인력의 규모가 크지 않기 때문에 전문건설협회 등이 경력관리를 수행하는 것이 효율적일 것으로 판단된다.

그러나 기능인력에 대한 경력관리가 이루어져 건설산업에 실질적인 도움이 되기 위해서는 기능인력 전체에 대한 경력관리가 이루어져야 한다. 2006년 통계청 자료에 의하면 기능인력으로 분류할 수 있는 상용직 기능공과 임시직 종사자의 합계는 약 117만 명에 이르는 것으로 나타나고 있다. 이들 전체에 대한 경력관리를 협회에서 수행하는 것은 비용과 행정적인 어려움이 많을 것으로 판단된다. 따라서 장기적으로 경력관리체계를 운영하는 조직을 별도로 검토하여야 한다. 또한 경력관리가 기능인력에 대한 개인정보 등을 포함하는 정보의 수집 및 관리이며, 정보의 안정적인 관리라는 측면에서도 공공부문에서 경력관리가 이루어지는 것이 타당한 것으로 판단된다.

장기적으로 공공부문에서 경력관리를 담당하는 것은 비용측면에서도 유리하다고 할 수 있다. 즉 초기단계에서 건설기능인력에 대한 경력관리체계 구축에 소요되는 비용은 전문건설협회 등이 관리하는 것과 비교할 때 상대적으로 부담이 클 수 있다. 즉 단기적으로 비용부담이 클 수

---

30) 대한전문건설협회의 경우 협회에서 배출한 인정기능사의 경력관리를 위한 프로그램을 2000년부터 운영하고 있다.

있으나, 정보의 수집 및 관리에도 규모의 경제가 가능하기 때문에 장기적으로는 비용의 측면에서도 유리할 것으로 생각된다. 또한 경력관리체계가 갖추어진 이후의 경력관리체계 유지에 소요되는 추가적인 비용부담도 크지 않다고 할 수 있다. 이러한 점들을 고려할 때 장기적인 측면에서는 건설 관련 공공부문에서 경력관리를 수행하는 것이 비용을 절감할 수 있는 방안이 될 수 있다.

## 5. 기능인력 경력관리 항목 및 운영체계

건설기술관리법 시행규칙 제4조의 2에서는 건설기술자의 신고와 관련된 사항을 규정하고 있다. 건설기술자의 경력을 증빙할 수 있는 경력증발급은 경력증발급대장을 기록하도록 규정하고 있다. 건설기술관리법 시행규칙 별지서식에는 경력관리에 필요한 항목들이 제시되어 있다. 건설기술관리법 시행규칙 별지 제11호 서식에서는 건설기술자의 기술등급, 기술자격 학력, 교육훈련, 소속회사 변경, 주소변경 등의 사항을 기록하도록 되어 있다.

대한전문건설협회에서 시행하고 있는 인정기능사제도에서도 인정기능사에 대한 경력관리가 이루어지고 있다. 대한전문건설협회가 운영하고 있는 인정기능사 경력관리 프로그램은 크게 개인신상에 관한 사항과 근무이력 등 경력에 관한 사항으로 구분할 수 있다. 개인신상에는 다시 인적사항, 학력사항, 기능사가 소속되어 있는 협회의 시도회구분과 재직여부 등으로 이루어져 있다. 경력에 관한 사항에는 경력사항관리, 소속회사관리, 기능자격관리, 기능심사내역, 징계사항관리, 보수교육관리, 경력증발급 등이 포함되어 있다. 경력관리내역에는 참여한 공사의 공사기간과 공사종목, 직위 및 직책과 담당업무 등이 세부적으로 구분되어 관

리되고 있다. 대한전문건설협회가 운영하고 있는 경력관리 프로그램은 개별적으로 개발하여 관리·운영하고 있다.<sup>31)</sup>

건설기술자에 대한 경력관리항목과 인정기능사 경력관리항목은 건설기능인력 경력관리항목 선정에 참고할 수 있다. 기능인력 경력관리항목으로 기능등급 등의 구분은 적용할 수 없으나, 개인신상에 관한 사항과 근무이력 등의 경력항목은 유사한 항목으로 사용될 수 있을 것으로 생각된다.

기능인력에 대한 경력관리 항목 설정은 인적사항과 근무이력사항으로 크게 구분하여 관리하여야 한다. 인적사항은 기능인력의 일반적인 사항에 관한 것이며, 개인신상에 관한 사항, 보유기능, 교육훈련 등에 관한 것이 포함될 것이다. 반면 근무이력관리는 구체적인 사항에 관한 것이라고 할 수 있다.

**<표 4-4> 건설기술자 교육훈련기간(건설기술관리법 시행규칙)**

교육훈련의 종류	교육훈련의 근거	교육훈련기간
기본교육	영 제7조 제3항 제1호 가목	2주 이상. 다만, 건설관련업체의 대표자 또는 외국인인 건설기술자는 1주 이상으로 하며, 기술사인 건설기술자는 제외한다.
	영 제7조 제3항 제1호 나목	1주 이상. 다만, 외국인인 건설기술자는 제외한다.
전문교육	영 제7조 제3항 제1호 다목	1주 이상. 다만, 외국인인 건설기술자는 제외한다.

### 1) 인적사항

인적사항에 포함되어야 하는 항목은 개인 신상에 관한 기본적인 사항이다. 또한 기능사 자격종목과 취득연도, 그리고 자기개발을 위하여 이

31) 대한전문건설협회는 기능사경력인정 및 관리규정 제21조에 의하여 인정기능사 경력증명서를 발급하고 있으며, 경력관리에 필요한 경력관리를 시행하고 있다.

수한 교육 등에 관한 사항이 포함되면 될 것이다.

개인신상에 관한 사항은 장기적으로 전산에 연계하는 단계를 상정하는 경우 주민등록번호를 통하여 경력관리에 관한 사항들을 관리할 수 있고, 불법행동에 대한 통제도 가능하기 때문에 유용한 정보로 활용될 수 있다. 또한 신상에 관한 정보를 바탕으로 하여 국민연금, 건강보험, 고용보험 등과도 연계되는 관리가 가능할 수 있을 것으로 판단된다.

앞서 제시한 것처럼 기능인력에 대해서는 관련 법령에서 교육훈련 등을 별도로 규정하고 있지 않다. 따라서 기능인력이 개별적으로 이수한 교육훈련 등은 개인정보항목으로 관리하는 것이 효율적일 것으로 판단된다.

교육훈련과 연관성을 갖는 항목일 수 있으나, 기능인력이 보유하고 있는 장비운용능력도 개인정보관리항목으로 분류하여 관리하여야 할 필요성이 있다. 동일한 기능사자격을 보유하고 있는 기능인력이라고 하더라도 교육훈련과 장비운용능력은 숙련의 정도가 우월함을 보여주는 기능이라고 판단된다.

## 2) 근무이력사항

근무이력사항은 기능인력에 대한 경력관리항목에서 본질적인 부분이라고 할 수 있다. 기능인력의 시공경험과 기술의 보유정도를 간접적으로 파악할 수 있는 항목이다.

근무이력에 포함되어야 할 사항은 시공과 관련된 항목이라고 할 수 있다. 즉 참여한 공사명과 소속회사, 공사에 참여한 기간, 참여직종 등이 기록되고 관리되어야 한다. 특히 참여직종과 관련된 사항은 기능인력과 전문건설업자 간 정보의 비대칭을 해소할 수 있는 사항이라고 할 수 있다. 따라서 참여직종을 공종과 연계될 수 있도록 구체적으로 기록

하여야 한다.

### 3) 경력관리 운영체계

경력관리조직이 구축되어 원활하게 운영되기 위해서는 경력관리 운영체계가 마련되어야 한다. 이동이 많은 건설현장 기능인력에 대한 경력관리라는 점에서 경력관리의 전산화 필요성이 크다. 그리고 기능인력 변동사항을 관리하는 시간단위를 어떻게 설정할 것인지도 중요한 문제라고 할 수 있다.

이와 함께 단기적인 방안에 따라 대한전문건설협회 등에서 기능인력에 대한 경력관리를 담당하는 경우 위탁자인 국토해양부에 변동사항 통보 등 보고주기에 관한 사항이 검토되어야 한다.

#### (1) 경력관리 운영체계

경력관리체계가 구축되어 원활하게 작동하고 효과를 발휘하기 위해서는 전산에 의하여 관리·운영되어야 한다. 단기적으로 전문건설업자의 조직에 의하여 경력관리가 이루어지는 것으로 상정했다. 그러나 기술인력과 기능인력까지 통합하여 데이터베이스화하기 위한 목적에서도 전산 프로그램에 의한 관리가 이루어져야 한다.

전산화에 의한 경력관리가 전제되어야만 경력관리의 효과를 극대화할 수 있다. 대한전문건설협회 및 대한설비건설협회는 산하조직으로 전국에 시·도회를 보유하고 있다. 따라서 전산에 의한 경력관리 프로그램을 운영하면 경력관리기관에 신고 등의 편의성이 증대될 수 있다.

경력관리의 전산화체계는 건설산업의 측면에서도 반드시 요구되고 있다. 기능인력은 전문건설업 등록을 위하여 필요한 기술요건으로 규정되

어 있다. 그러나 기능인력에 대한 경력관리가 이루어지지 못하고 있기 때문에 이중등록 등 불법적인 행태가 이루어지고 있는 것으로 판단된다. 불법적인 수단을 동원하여 등록된 전문건설업자는 극단적인 수주경쟁을 통하여 건전한 경쟁을 저해하고 있다. 또한 50억 원미만 1억 원 이상의 전문공사 적격심사에서 기술능력 보유여부를 판단할 수 있는 수단이 없다. 즉 해당 규모의 공사에서 전문건설업자가 보유한 기능사자격자 여부를 확인할 수 있는 수단이 없다. 이에 따라 기능인력 경력과를 전산화체제로 시행하는 것이 필요하다. 한국건설기술인협회는 기술인력에 대한 경력관리를 수행하여 적격심사 대상공사에 대하여 기술인력의 보유여부를 확인하고 있으며, 이를 활용하여 적격심사가 이루어지고 있다.

## (2) 경력관리 시간단위

기능인력의 근무이력 변동사항과 징계사항, 그리고 교육훈련 이수여부 등의 정보가 실효성을 가지려면 보고주기가 짧은 것이 효과적이다. 그러나 정보의 적시성을 너무 강조하면 경력관리를 위한 추가적인 업무의 부담이 지나치게 가중될 수 있다. 특히 전문건설업자의 경우 노무관리를 위한 부서 또는 인력이 부족하며, 이러한 부서를 형식적으로 갖추고 있는 업체도 많지 않은 것이 현실이다. 이러한 점을 고려하여 정보의 적시성과 업무의 부담 등을 고려하여 경력관리 신고주기를 결정하여야 한다.

기능인력의 경력관리 신고주기를 검토하는 문제와 관련하여 현재 시행되고 있는 기술인력에 경력관리의 신고주기가 참고가 될 수 있다. 건설기술인력 경력관리업무를 위탁받은 한국건설기술인협회에는 매 반기 말일을 기준으로 다음 달 말일까지 국토해양부에 통보의무를 규정하고

있다. 이에 따라 건설기술인력 경력관리 신고도 반기를 단위로 이루어지고 있는 것으로 판단된다. 또한 국토해양부에서도 반기를 기준으로 기술인력의 경력관리사항 및 변동사항에 대한 관리를 하고 있는 것으로 판단된다.

기능인력에 대한 경력관리도 기술인력과 동일하게 반기를 단위로 변동사항을 신고하도록 하는 것이 타당한 것으로 판단된다. 반기단위 신고는 기능인력에 대한 경력관리 근거가 정비되고, 국토해양부에서 대한 전문건설협회 등에 업무의 위탁이 이루어지는 경우 기술인력에 대한 경력관리와 동일하게 신고기간이 설정될 수 있다.

## 1. 요약 및 결론

기능인력에 대한 효율적인 경력관리는 공급자인 기능인력, 수요자인 전문건설업자, 그리고 건설산업의 측면에서 긍정적인 효과가 기대되는 수단이라고 할 수 있다. 기능인력에 대한 경력관리가 산업의 효율성 제고에 기여하는 수단이 될 수 있음에도 불구하고 활성화되지 못한 이유는 다양하다. 그러나 우선적으로 경력관리의 기반이 될 수 있는 법령에 명시적인 규정이 마련되어야 할 것이다. 법령에 근거를 마련하는 것은 건설산업기본법 시행령의 개정을 통하여 이루어질 수 있을 것으로 생각된다. 이러한 기반이 마련되면 이를 근거로 체계적인 경력관리가 이루어질 수 있는 구축방안이 마련되어야 한다.

기능인력에 대한 효율적인 경력관리체계를 모색하기 위해서는 단기적인 접근과 장기적인 접근으로 구분하는 것이 필요하다. 단기적인 측면과 장기적인 측면에서 효율적인 경력관리 방안을 검토하는 과정이 수반되어야 한다.

효율적인 경력관리는 공급자에 해당하는 기능인력에게는 취업기회를 확대할 수 있는 수단이 된다. 또한 체계적인 교육훈련으로 자기개발을 모색할 수 있는 기회가 될 수 있다. 이와 함께 숙련된 기능인력이 숙련도에 부합하는 임금 등 처우개선에 기여할 수 있는 방안이 될 수 있다.

기능인력을 주로 이용하는 전문건설업자는 노동시장에서 수요자에 해당한다. 그런데 이 수요자는 양적으로 부족현상이 지속되는 시장에서 정보의 비대칭에 처해 있는 수요자라고 할 수 있다. 기능인력에 대한

경력관리의 필요성을 가장 강하게 느끼는 입장에 있다고 할 수 있다. 효율적인 경력관리는 생산과정에서 요구되는 기능인력의 양적인 부족현상을 숙련도 높은 인력을 활용하여 보완할 수 있는 수단이 될 수 있다. 이를 통한 생산의 효율성을 제고할 수 있는 것도 경력관리를 통하여 전문건설업자가 기대할 수 있는 긍정적인 파급효과라고 할 수 있다.

건설기능인력에 대한 효율적인 경력관리는 건설산업의 측면에서도 긍정적인 효과가 기대된다. 건설산업기본법령에서는 전문건설업자 등록요건으로 기술자요건을 충족할 것을 명시하고 있다. 대부분의 전문건설업자들이 실제적으로 기준을 충족하고 있다. 그러나 일부 부적격업자가 존재하고 있는 것도 사실이다. 이들은 면허등록에 필요한 요건을 충족하기 위하여 기능인력 또는 기술인력을 부당하게 등록하는 방법을 활용하고 있다. 이러한 부적격업자들은 건설산업에 피해를 미치는 요인이 되고 있으며, 경력관리를 통하여 부적격업자를 판별할 수 있는 수단이 될 것이다. 또한 현재 확인방법이 마련되어 있지 못한 적격심사대상 전문공사에서의 기능인력 보유여부 확인도 이루어질 수 있다. 산업 전체적으로 경쟁력 제고에 긍정적인 효과를 발휘할 수 있을 것으로 기대된다.

경력관리조직을 운용하는 주체와 관련하여서는 단기와 장기적인 방안으로 구분하여 접근하는 것이 효과적일 것으로 판단된다. 단기적인 측면에서는 전문건설업자 협회에서 기존에 운영하고 있는 프로그램 등을 활용하여 단시간에 경력관리체계를 구축하여 적용이 가능하다는 장점이 있다. 이에 따라 비용상의 이점이 있는 것으로 생각된다.

그러나 장기적인 관점에서는 기능인력에 대한 관점을 달리하는 것을 검토하여야 할 것이다. 건설생산에서 노동의 중요성은 다른 산업과 비교할 때 크다고 할 수 있다. 즉 자본으로 대체할 수 있는 수단이 다른 산업에 비해 훨씬 제한적이기 때문이다. 기능인력의 부족이 산업적인

차원에서 문제가 되는 것도 이러한 현상을 반영하는 것이라고 할 수 있다. 따라서 건설산업의 기능인력을 사회적 자본의 관점으로 접근하는 것을 검토해야 한다. 기술은 생산에 활용되는 지식이며, 기능인력은 기술을 보유하고 있는 자원에 해당한다. 또한 숙련도 높은 기능인력의 부족과 고령화현상은 지속적인 현상이 되고 있다. 따라서 효율적인 경력 관리는 생산의 효율성을 제고할 수 있는 수단이 되기 때문에 정책당국에서 적극적인 지원과 육성이 수반될 필요성이 크다. 장기적으로 정부 등 공공부문에서 전체 기능인력에 대한 경력관리를 전담하는 것이 효율적인 근거라고 할 수 있다. 즉 공공부문에서 유자격자와 자격증을 보유하지 못한 기능인력 전체를 통합하여 관리하여야 한다.

## 2. 정책제언

### 1) 정책제언

기능인력에 대한 경력관리가 효율적으로 이루어지고, 파급효과가 건설산업 전반에 발휘되기 위해서는 법적인 근거가 명확하게 마련되어야 한다. 현행 건설산업기본법에서도 건설전문인력에 기능인력을 포함하여 관리 등을 시행할 수 있는 근거는 제시되어 있다. 그러나 이를 구체화할 수 있는 시행령에서 건설전문인력의 경력관리를 위하여 가장 필요한 사항이라고 할 수 있는 건설전문인력의 취업 및 근무경력신고 관련 사항이 누락되어 있다. 따라서 기능인력에 대한 경력관리에 필요한 규정은 건설산업기본법 시행령의 개정으로 충분히 보완이 가능한 것으로 생각된다.

건설기능인력이 경력관리에 자발적으로 참여할 수 있도록 참여의 유

인책을 제공하여야 한다. 유인책으로는 기능사자격 취득자에게 상위자격 취득검정 시 필기시험 면제 등의 혜택을 부여하는 것, 고용보험 실업급여 수급기회를 확대 적용하는 방안, 경력관리에 참여하는 기능인력의 실업 시 우선적인 취업기회 제공 등을 제시되어야 한다.

경력관리조직 설립과 운영은 단기적인 방안과 장기적인 방안으로 구분하여 시행하여야 한다. 단기적으로는 경력관리에 대한 필요성을 가장 크게 느끼고 있는 전문건설업자 협회에서 경력관리를 시행하는 것이 효율적일 것으로 판단된다. 현행 건설산업기본법 제87조의 2는 건설전문인력의 육성 및 관리를 규정하고 있다. 이 조항의 제5항에서는 “국토해양부장관은 대통령령이 정하는 바에 따라 관련 중앙행정기관의 장, 제87조에 따른 건설근로자퇴직공제제도 운영기관 등 건설전문인력 관련 단체, 협회, 공제조합 및 건설업자 등에 대하여 건설전문인력의 육성 및 관리 등에 필요한 자료를 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 자는 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다.” 라고 규정하고 있다. 즉 관련 단체 및 건설업자들은 국토해양부장관의 요구에 따라 자료를 제출하도록 하고 있다. 따라서 이 규정은 전문건설업자 관련 협회에서 기능인력에 대한 경력관리에 필요한 자료를 확보하거나 신고를 접수할 수 있는 근거로 활용될 수 있을 것으로 판단된다.

장기적으로는 정부 등 공공부문에서 경력관리를 통합적으로 관리하는 방안이 마련되어야 한다. 기능인력에 대한 경력관리가 건설산업의 측면에서 필요성이 인정된다는 전제에서 장기적인 비용과 정보보호의 효율성을 기대할 수 있는 방안이라고 할 수 있다.

## 2) 연구의 한계

본 연구에서는 기능인력에 대한 경력관리방안을 단기와 장기방안으로

구분하여 접근하였다. 단기적으로 기능사자격자와 인정기능사를 대상으로 경력관리를 체계화 할 수 있는 방안에 중점을 두고 연구를 진행하였다. 그러나 연구범위에서도 밝히고 있는 것처럼 건설현장에서는 자격을 취득하지 못한 채 종사하고 있는 인력이 대다수이며, 이들에 대한 경력관리의 필요성과 기대효과가 매우 클 것으로 예상된다. 이에 따라 장기적인 방안에서 기능인력 전체를 대상으로 경력관리를 수행하여 할 필요성에 대하여 제시하고 있다. 이는 활용할 수 있는 자료 등의 어려움을 고려하였기 때문이다. 또한 기능사와 인정기능사에 대한 경력관리를 체계화하고, 경력관리의 긍정적인 파급효과가 확산되어 자격증을 취득하지 못한 기능인력에게 기능사 또는 인정기능사 자격취득의 유인이 될 수 있을 것으로 판단하였다. 무자격의 상태보다 자격을 취득하는 것이 기능인력과 사용자인 건설업자 모두에게 긍정적이라고 판단했기 때문이다. 이러한 사정을 감안하더라도 향후 연구에서는 무자격 기능인력까지 포함하는 경력관리체계를 모색하는 것이 반드시 필요하다고 생각된다.

경력관리가 효율적으로 이루어지기 위한 기반으로 전산화가 반드시 필요하다. 건설현장의 기능인력이 다른 산업에 비해 이동성이 높기 때문에 경력관리 전산화의 필요성이 절실하다고 할 수 있다. 인정기능사에 대한 경력관리를 시행하고 있는 대한전문건설협회는 프로그램을 개발하여 운영하고 있다. 인정기능사뿐만 아니라 모든 기능인력에 대한 전산화된 관리 필요성이 크나, 본 연구의 성격을 고려할 때 전산화방안까지 제시하는 것은 어려운 점이 많다. 따라서 연구에서는 전산화의 필요성만 제기하였다. 향후 과제를 통하여 전산화를 추진할 수 있는 기관과 연계하여 연구가 진행될 필요가 있는 것으로 생각된다.



# 참고문헌

## ■ 문헌자료

### 1. 국내문헌

건설교통부(2001), 건설기능인력의 효율적 관리방안, 한국건설산업연구원.

\_\_\_\_\_ (2008), 제3차 건설산업 진흥기본계획, 건설교통부.

김봉주·정명호·문현석·현창택·구교진(2006), "건설기능인력 자격 및 직급체계 구축방안 제안", 「한국건설관리학회논문집」 제7권 제5호, pp.105-114.

김준한(2004), 「건설경제론」, 박영사.

김재영(1997), 중장기 건설자재 및 인력 수급대책 연구, 국토개발연구원.

김태황(1998), 대형 공공공사 현장의 기능인력의 수급실태조사, 한국건설산업연구원.

김태황·심형석(1998), 국내 건설업체 인력 구조조정 실태 분석, 한국건설산업연구원 working paper, 한국건설산업연구원.

김훈·심규범(1999), 건설근로자 고용개선에 관한 연구, 한국노동연구원.

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

대한전문건설협회(2008), 건설산업기본법령집, 대한전문건설협회.

대한전문건설협회(2007), 건설기술관리법령집, 대한전문건설협회.

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

방하남(2008), "일용근로자 실업급여제도-건설업을 중심으로-". 「노동리뷰」 제41호, pp.3-18, 한국노동연구원.

손창백·오치돈(2006), "건설경기 변동에 따른 인력수요 예측에 관한 연구", 「대한건축학회논문집 구조계」 제22권 제5호(통권211호), pp.211-218.

심규범(2001), 건설기능인력 육성 방안, 한국건설산업연구원.

이상호·한미파슨스(2003), 한국 건설산업 대해부: 당면과제와 미래의 도전, 보성각.

이영환(2003), 「정보경제학」, 을국출판사.

전문건설공제조합(2005), 건설생산체계 개편에 대비한 발전전략 연구-건설생산체계 부분-,  
학교법인 가톨릭학원.

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

## 2. 외국문헌

労働調査會出版局(2007), 建設雇用管理ハンドブック, 労働調査會.

厚生労働省(2005), 建設雇用改善計畫 (第七次), 厚生労働省.

### ■ 인터넷자료

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

국토해양부 홈페이지([www.mltm.go.kr](http://www.mltm.go.kr))

대한전문건설협회 홈페이지([www.kcsa.or.kr](http://www.kcsa.or.kr))

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

한국건설기술인협회 홈페이지([www.kocea.or.kr](http://www.kocea.or.kr))

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

한국산업인력공단 홈페이지 자격검정정보망([www.q-net.or.kr](http://www.q-net.or.kr))