

# 건설기능인력 자격 및 직급체계 구축방안 제안

## A Proposal for Development of the Certification and Level System of Construction Craft Workers

김 봉 주\* · 정 명 호\*\* · 문 현 석\*\*\* · 현 창 택\*\*\*\* · 구 교 진\*\*\*\*\*

Kim, Bong-Ju · Jung, Myung-Ho · Moon, Hyun-Seok · Hyun, Chang-Taek · Koo, Kyo-Jin

### 요 약

건설기능인력은 최종 생산자로서 생산성 및 품질에 직접적으로 영향을 미치는 중요한 요소임에도 불구하고 방치된 채 고령화되고 고갈되는 양상을 띄고 있다. 이는 궁극적으로 젊은 기능인력의 건설사업 회피에서 기인한 것이다. 따라서 본 연구의 목적은 양질의 기능인력 수급을 위해서 기능인력의 자격 및 직급체계를 제안하여 건설기능인력 시장에 젊은 기능인력을 끌어들이는데 있다. 먼저, 본 연구에서는 국내 건설기능인력 체계의 현황과 문제점을 연구하였다. 그리고 전문가와의 면담과 독일, 호주의 사례 연구를 통해 국내에 적용 가능한 자격 및 직급체계 구축방안을 제안하였다. 본 연구에서 제안하고 있는 건설기능인력의 자격 및 직급체계의 활성화는 기능인력이 단순한 노무라는 이미지에서 탈피하여 전문분야임을 인식시킬 수 있으며, 젊고 유능한 기능인력을 건설산업으로 유입시킴으로써 건설기능인력의 생산성 향상, 전문성 강화, 고령화를 탈피시킬 수 있을 것으로 판단된다. 또한, 사회보장제도와의 연계를 통하여 고용안정화를 도모할 수 있을 것이다.

키워드: 건설기능인력, 자격 및 직급체계, 경력관리

## 1. 서 론

### 1.1 연구의 배경 및 목적

오늘날 대부분의 산업은 노동집약적인 산업구조에서 자본집약적이고 기술집약적인 산업구조로 변화하고 있으나, 건설산업은 아직도 노동집약적인 구조에서 벗어나지 못하고 있다. 또한, 부실시공 예방과 생산성 및 품질제고는 궁극적으로 최종 생산자인 '건설기능인력의 의식과 자질'에 달려있으나, 건설기능인력은 고령화되고 고갈되어 가는 양상을 보이고 있고, 이들에 대한 관리·연구는 거의 이루어지지 않은 채 방치되어 있다. 이러한 상

황 하에 건설사업주는 자신이 직접 노동력을 동원하지 못하는 한계에 직면한다. 나아가 건설노동력의 질적 수준이 모두 상이한 상황에서 노동력의 질적인 측면을 사전적으로 판단할 공식적인 정보는 존재하지 않으므로, 노동력의 질적 확보에도 실패한다. 따라서 건설사업주는 노동력의 양적·질적 확보를 위해 전문건설업장을 중심으로 한 비공식적 인적 유대에 의존하게 되었다. 결국, 이는 국내 건설업의 중층적 하도급 구조를 심화시키는 원인이 되었으며, 근로자는 전문건설업장에 의해 동원·통제되기 때문에 근로조건은 더욱 악화되는 결과를 낳았다.

건설근로자의 숙련정보를 사전에 파악하여 양질의 노동력을 동원하기 위해서는 자격체계가 잘 갖춰져 있어야 하며 이것이 현장에서 통용되기 위해 현장의 직급체계와 원활하게 연계되어야 한다. 자격 및 직급체계가 효과적으로 구축되면, 근로자 측면에서도 자신의 신분 및 능력을 명확히 하고 이것을 객관적으로 증명함으로써 복지여건을 향상시킬 수 있다. 또한 이를 통해 명확한 직업생애비전이 생기므로 건설업으로의 유인을 제고시키는 효과가 있다.

\* 일반회원, 삼성물산, soll99@hotmail.com

\*\* 일반회원, 서울시립대학교 건축학부 건축공학전공 학사과정, hiro810104@hotmail.com

\*\*\*일반회원, 서울시립대학교 건축학부 건축공학전공 석사과정, (교신저자), hanulgrim@uos.ac.kr

\*\*\*\*중신회원, 서울시립대학교 건축학부 교수, 공학박사, cthyun@uos.ac.kr

\*\*\*\*\*중신회원, 서울시립대학교 건축학부 교수, 공학박사, kook@uos.ac.kr

1) 현장용어로는 주로 십장(什長)이라 부르나 본 연구에서는 전문건설업장으로 칭함

하지만, 국내 건설기능인력의 자격체계는 현장의 직급과 괴리되어 있기 때문에 효용성이 떨어지고, 자격증 또한 현장에서의 임금이나 일거리를 보장해 주지 못하고 있다. 더욱 심각한 문제는 건설기능인력에 대한 경력관리가 거의 이루어지지 않으므로 자격증 취득을 위해 '해당 공종에서의 경력'이라는 기본 자격요건을 충족시키기가 매우 어렵다는 것이다.

따라서 본 연구에서는 양질의 노동력 수급과 근로여건 향상을 위한 새로운 자격 및 직급체계를 제시하고자 한다. 아울러 새롭게 제시된 자격 및 직급체계가 효과적으로 운용되기 위한 경력관리시스템의 개발 및 운용방안을 제시하며, 이를 사회보장제도와 연계한 발전방안을 모색해 보고자 한다.

1.2 연구의 범위 및 방법

건설기능인력이란 건설업 종사자 중 직접적으로 생산과정에 참여하는 기능계 노동력을 말한다. 본 연구에서는 건설업 피용자 중 기술인력과 관리인력을 제외한 형틀목공, 조적공, 철근공, 미장공 등 건설현장의 기능인력을 중심으로 분석하였다. 연구의 방법은 다음과 같다.

첫째, 기존 문헌과 현장답사를 통해 자격 및 직급체계, 경력관리 등의 현황과 문제점을 파악한다.

둘째, 전문가 면담을 통하여 현장에서 활용되고 있는 직급체계의 유용성을 검증하고, 자격 및 직급체계의 개발방향을 도출하며 경력관리시스템에 대한 요구사항 등을 파악한다.

셋째, 독일과 호주의 사례를 바탕으로 국내자격 및 직급체계 구축시의 시사점을 도출한다.

넷째, 면담 및 설문조사를 실시하고, 해외사례를 통해 새로운 자격 및 직급체계를 제시하며 이의 활용을 위한 경력관리시스템을 제안한다.

다섯째, 경력관리시스템을 활용하여 건설기능인력의 사회보장제도를 활성화 할 수 있는 방안을 제안한다.

1.3 연구동향

김정호 외 1인 (1995)은 건설기능인력 확보 및 육성을 위하여 건설기능인력 수첩(증)제도를 도입하여 기능인력의 현황을 파악하고, 이를 바탕으로 작업환경 및 이미지를 개선하고, 사회보험제도 도입, 취업정보기능강화, 직업훈련원의 지원 등을 실시하고자 하였다. 또한 직업훈련의 내실화와 기능수준 평가제 도입 등으로 기능인력을 육성하고자 하였다. 한국노동연구원 (1999)에서는 기능자력이 현장에서 실제 시공에 요구되는 능력을 제대로 반영할 수 있도록 현장작업능력 중심의 기능검정제도를 마련할

필요가 있다. 즉, 공신력과 현장에서 활용 가능한 실질적인 기능평가 기능을 함께 갖춘 기구가 기능검정과 자격증 발급을 병행해서 실시하고자 하였다. 심규범 외 2인 (2001)은 건설기능인력을 유인하고 육성하기 위하여 건설산업차원에서 훈련체계를 구축하고 자격체계를 개선함으로써 중·장기적으로 직종별·숙련수준별 노동력 풀을 보유하고자 하였고 이를 위해 건설기능인력의 자격체계를 구축하고자 하였다. 한국건설산업연구원 (2001)은 외국의 사례를 벤치마킹하였으며, 훈련체계의 공식화와 기획의 개방, 산업차원의 훈련체계 설정, 현장성 및 실효성 제고, 교육내용의 포괄성 확보, 훈련에 대한 인센티브제 도입 등을 통하여 훈련 및 자격제도를 개선하고자 하였다.

2. 국내 건설기능인력의 현황 및 문제점

2.1 건설기능인력의 자격제도 현황 및 문제점

국내 건설기능인력의 자격체계 현황은 그림1과 같다.

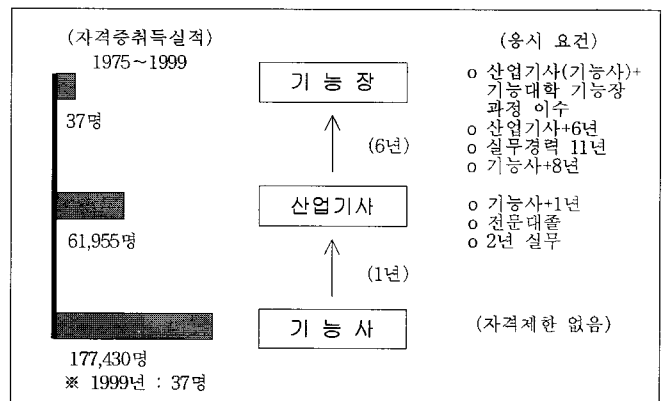


그림 1. 건설 기능인력 자격체계 현황

한국산업인력공단에서 관리하고 있는 자격제도는 기능장, 산업기사, 기능사로 구분되며, 자격등급에 따른 평가기준은 아래의 표와 같다.

표 1. 건설관련(기능직)의 자격종목 평가기준

자격등급	수행 업무
기능장	응시하고자 하는 종목에 관한 최상급 숙련기능을 가지고 산업현장에서 작업 관리, 소속기능인력의 지도 및 감독, 현장훈련, 경영계층과 생산계층을 유기적으로 연계시켜 주는 현장관리 등의 업무를 수행
산업기사	응시하고자 하는 종목에 관한 기술기초이론지식 또는 숙련기능을 바탕으로 복합적인 기능 업무를 수행
기능사	응시하고자 하는 종목에 관한 숙련기능을 가지고 제작, 제조, 조작, 운전, 보수, 정비, 채취, 검사, 또는 직업관리 및 이에 관련된 업무를 수행

선행연구 및 국내 자격제도를 살펴본 결과, 현재 국내의 자격 제도상의 문제점을 다음과 같이 도출할 수 있었다.

**(1) 자격증 취득 유인의 부족**

자격증은 건설현장에서 일자리와 그에 합당한 임금·지위를 보장해 주어야 한다. 그러나 우리 건설현장의 현실은 자격증을 취득하려는 유인이 낮고 그에 대해 무관심하다. 특히, '국가기술 자격법'에 의한 자격제도 개편 시 건설 분야의 기능장은 기술사와 유사한 수준으로 상정했음에도 불구하고 건설현장에서 양자의 위상 차이는 매우 크다.

**(2) 자격증에 대한 신뢰도 부족**

현재의 자격증은 현장성을 반영하지 못하고 있어서 현장에서 는 기능공이 자격증을 가지고 있더라도 직접 일을 시켜보기 전에는 그 숙련도를 신뢰할 수 없다.

**(3) 경력증빙 불가능**

기능사의 경우, 아무런 자격요건을 요구하지 않으나, 산업기사나 기능장의 단계에서는 아래 단계의 자격증과 더불어 실무경력에 대한 증빙을 응시요건으로 한다. 하지만 실제로 건설기능인력에 대한 경력관리는 거의 이루어지지 않으므로 경력증빙이라는 응시요건을 충족시키기는 현실적으로 매우 어렵다.

**2.2 건설기능인력의 직급체계 현황 및 문제점**

국내 건설현장에서 비공식적으로 통용되는 직급체계는 일반적으로 그림2와 같다. 하지만 작업팀이나 현장사정에 따라 그 단계나 명칭이 상이한 경우가 많다.

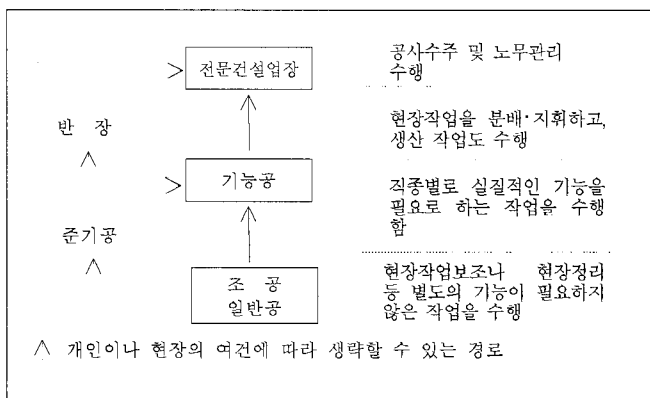


그림 2. 현 비공식적 직급체계

국내 건설기능인력의 직급체계상의 문제점을 살펴보면 다음과 같다.

**(1) 전문건설업장 임의에 의한 등급 구분**

건설기능인력은 자격증의 유무와 무관하게 기준에 의해 오던 작업팀 내부의 반장이나 전문건설업장으로부터 인정을 받음으로써 등급을 상승시킨다. 문제는 전문건설업장으로부터 인정을 받는 과정에서 전문건설업장의 평가가 등급을 상승시키는 중요한 요소로 작용한다는 것이다. 등급의 상승은 임금의 상승으로 이어지므로 근로자는 전문건설업장에게 종속될 수밖에 없으며, 특별한 숙련도의 향상 없이도 전문건설업장과 친분이 등급이 상승하는 부작용도 발생한다.

**(2) 등급인정범위의 한계 및 객관성 부족**

전문건설업장 임의로 구분된 직급은 그 인정 범위가 인맥관계로 한정되어 있다. 즉, 기존 작업팀을 떠나 새로운 전문건설업장을 만났을 경우에는 암묵적인 기능평가가 다시 이루어지고 이 과정은 계속 되풀이 된다. 또한 작업팀에 따라 경험한 공사의 종류가 서로 상이할 수 있으므로 동일한 기능공으로 불리더라도 보유하고 있는 숙련도의 범위와 깊이에 편차가 심할 수밖에 없다.

**(3) 직업생애경로 제시 실패**

건설기능인력의 직급체계는 현장마다 상이한 경우가 많고 등급의 상승 또한 작업팀 내 전문건설업장에 의해 자의적으로 이루어진다. 이는 건설기능인력으로 진입하려는 청년층에게 명확한 직업생애경로를 제시하여 주지 못하여, 다른 산업의 경우와 달리 건설기능인력은 평생 단순 노동자로만 남는 직업으로 인식하게 한다.

**2.3 건설기능인력의 경력관리 현황 및 문제점**

**(1) 관련제도 파악**

상위 등급의 자격증 취득을 위해서는 현장에서 일정기간 실무 경력을 쌓아야 한다. 하지만 건설기능인력의 경력관리는 거의 이루어지지 않는다. 이것은 건설기능인력의 경력관리만을 목적으로 하는 기구나 제도가 존재하지 않기 때문이다. 하지만 근로자의 복지와 관련한 제도 중「근로기준법」,「고용보험법」,「건설근로자퇴직공제제도」가 제도의 수행을 위해 건설기능인력의 경력관리 사항을 포함하고 있다. 따라서 각 제도의 규정과 현황 및 문제점을 분석해 보고 향후 기능인력의 경력관리주체로서의 활용 가능성을 검토해 볼 필요가 있다. 각 제도의 경력관리 사항은 표2와 같다.

표 2. 건설기능인력의 경력관리 내용

구 분	관리내용
근로기준법	근로자명부를 작성, 경력을 관리하고 퇴직 후에도 관련증빙서류 발급
고용보험	"면허가 있는 시공업체가 시공하는 모든 건설공사"가 가입대상으로 피보험자의 정보관리
퇴직공제	"공사예정금액이 10억 원 이상인 공공공사, 300호 이상의 공공주택 건설공사"가 의무가입 대상으로 근로자에게 복지수첩 발급

**(2) 근로기준법**

근로기준법상에는 "30일 미만 사용되는 일용근로자에 대한 적용 유예"라는 규정이 있어 적용대상을 한정하고 있다. 동일 현장에서 30일을 넘게 일하는 건설근로자의 비율이 약 80%에 달함에도 불구하고 동 규정을 빌미로 현장에서 서면계약 체결의 비중은 약 30%에 불과하다. 또한 근로계약이나 임금대장 등이 바르게 기재되는 경우라 할지라도 서면에 의하므로 이를 집중시키고 체계화 하는 것은 사실상 불가능하다.

**(3) 고용보험법**

고용보험법은 2005년 "면허가 있는 건설업체가 시공하는 모든 건설공사"로 적용대상을 크게 확대하였다. 그러나 이러한 규정에 의해 관리되는 건설기능인력은 2000년 12월말 약 9만 5천 명으로서 동 시기에 건설기능인력으로 추정되는 약 116만 명에 비해 8.2%에 해당된다. 적용대상 확대 이후에도 고용보험에 대한 인식부족과 개인 부담금에 부정적 이해로 가입자 수는 소폭의 증가만을 보이고 있는 상황이다. 또한 기능인력에 대한 직종 등의 분류체계가 세분화되지 않아 근로자에 대한 자세한 정보를 제공하지 못한다.

**(4) 건설근로자퇴직공제제도**

건설근로자퇴직공제제도상의 경력관리는 적용범위가 일부 건설공사에 국한되어 있어 전체 건설근로자를 포괄하는데 현실적인 한계를 지니고 있다. 또한 제도를 강제할 수 있는 제재조항이 미약하고 퇴직공제회가 실질적인 감독권한이 없어 조속한 제도 정착의 걸림돌이 되고 있다. 거기에서 10일 정도 소요되는 발급 기간 중 건설근로자가 다른 현장으로 이동하는 경우 수첩의 전달이 어려워지는 문제도 있다.

**3. 전문가 면담 · 설문조사 및 해외사례 연구**

**3.1 전문가 면담 · 설문조사**

현재 비공식적으로 사용되고 있는 직급체계는 현장마다 상이

한 경우가 많다. 기존의 비공식적인 직급을 바탕으로 이를 보완한 새로운 직급체계를 제시하기 위해서는 먼저 기존의 상이한 직급체계를 일반화하는 과정이 필요하다. 따라서 현장에서 실제로 활용되고 있는 자격 및 직급체계를 2차례에 걸친 면담 및 설문조사를 통하여 국내 건설기능인력의 자격 및 직급체계 구축방안을 위한 시사점을 얻고자 하였다.

**(1) 개요**

1차 면담은 2005년 3월 14~25일 동안 수행되었는데, 현장에서 실제로 활용되고 있는 직급체계를 파악하여 유용성을 확인하고자 하였으며, 기존의 경력관리시스템을 분석하여 문제점을 도출하고 경력관리시스템에 요구되는 요인들을 파악하고자 전문건설업체 인력수급담당자, 건설산업연맹의 담당자, 그리고 경력관리시스템 개발 및 관리주체인 건설인력관리센터 담당자 등 10인을 대상으로 면담을 실시하였다. 2차 설문조사는 2006년 5월 8일~16일 동안 실시되었으며, 24인의 일반공, 반장, 전문건설업장 등을 대상으로 건설기능인력의 향후 근로계획 기간, 이직의 주된 이유, 자격 및 직급체계의 필요성을 확인하였다.

**(2) 1차 면담결과 종합**

1차 면담으로부터의 시사점을 종합하면 다음과 같다.

가. 자격 및 직급체계 관련사항

- ① 현재의 자격증은 현장에서 인정되지 않아 쓸모가 없다.
- ② 자격 및 직급체계는 검증과정에 현장성을 반영하는 것이 무엇보다 중요하다.
- ③ 경력과 자격에 따라 현장에서의 직급이 상승하는 형태가 바람직하다.

나. 경력관리시스템 관련사항

- ① 단순한 경력의 기록만으로 근로자의 숙련도를 확신할 수 없다.
- ② 경력관리시스템은 '사회보장제도(고용보험, 퇴직공제)와 연계되어야 한다.
- ③ 이동이 잦고 저학력자가 많은 건설근로자의 노동행태를 반영하여야 한다.
- ④ 고용보험, 퇴직공제의 데이터베이스(DB)를 활용하면, 관련 자료의 데이터 확보가 가능하다.

**(2) 2차 설문조사결과 종합**

2차 설문조사결과를 종합하면 다음과 같다.

- ① 설문대상자들의 향후 근로계획기간은 3년 미만이 25.6%, 5년 미만이 32.2%로 분석되어 전체 설문대상자의 57.8%가

5년 이내에 이직을 계획하는 것으로 나타났으며, 직급이 낮을수록 향후 근로계획 기간을 더 짧게 생각하고 있는 것으로 나타났다.

- ② 이직의 주된 이유는 일반공의 경우, 저임금, 직업의 불안정이 36.8%, 직급이 향상되는데 능력보다는 전문건설업장 등의 주관적인 영향이 커서 경력을 제대로 인정받지 못하는 경우가 많다는 이유가 28.4%로 조사되었다.
- ③ 자격 및 직급체계의 필요성에 대한 설문에서는 27.6%가 아주 필요하다고 지적하였으며, 16.8%는 필요하다고 응답하였으며, 8.9%는 기능 및 경력이 객관적으로 반영되는 경우 필요하다고 응답하였다.

면담 및 설문조사 결과, 현재 국내의 건설기능인력 자격 및 직급체계는 건설현장에 제대로 반영되지 못하고 있었다. 또한, 기능인력의 직업만족도 및 직급상승의 욕구 등을 충족시키지 못하는 것으로 분석되었으며, 건설기능인력의 고갈화, 기피화 및 고령화 등을 가속시키는 원인이라고 판단되었다.

### 3.2 해외사례 연구

#### (1) 독일

독일은 표3과 같이 건설기능인력의 직급을 8단계로 구분한다. 각각의 직급은 경력과 숙련도를 반영하는데, 예를 들어 '직급 3'에 해당하는 숙련공은 '직급 4' 단계에서 1년 이상 근무를 하고 직업훈련소에서 훈련을 받아 자격증을 소지하여야 한다. 이렇게 경력과 숙련도가 반영된 직급은 임금에도 차이가 있다. 또한, 최고단계라 할 수 있는 마이스터에 이르면 개인이 한 공사의 현장 감독을 할 수 있을 뿐 아니라 후진양성을 위한 교육도 담당하게 되어 건설기능인력에 생애비전을 제시해 준다고 할 수 있다.

표 3. 독일의 건설기능인력 직급구분(1999년)

직급	명칭	임금(마르크)	자격요건
1	마이스터	29.46	3년 이상의 기간 동안 특정한 직종의 자격증을 소지한 특별전문건설노동자로 직업훈련의 최상급단계를 마친 자
2	전문건설업장	27	2년 이상의 기간 동안 특정한 직종의 자격증을 소지한 특별전문건설노동자로 근무한 경력이 있고 소규모의 노동자집단을 지도할 수 있는 자
3	특별전문 건설근로자 (숙련공)	25.64	1. 직업훈련의 최상급단계를 마치고 자기 직종에서 1년 이상 근무한 자 2. 직급4에 해당하며 건축분야의 전문기능인으로서의 능력을 갖추어 직업훈련소에서 향상훈련을 받고 자격증을 소지한 자표. 독일의 건설기능인력 직급구분 (1999년)
4	직위가 향상된 전문근로자 (특별기능공)	23.53	1. 직업훈련의 최상급단계를 마친 자 2. 직업훈련을 거치지 않았으나 직급 5의 2에 해당하는 경우로 2년 이상 근무한 자

직급	명칭	임금(마르크)	자격요건
5	건설전문근로자 (기능공)	21.87	1. 직업훈련의 1단계를 수료하고 그에 상응하는 자격증을 소지하여 12개월 이상을 근무한 자 2. 직업훈련을 거치지 않았으나 특수한 기능을 갖추고 있고 그에 따른 근무를 12개월 이상 수행한 자
6	일반공	21.97	직급7에 속하는 노동자로 6개월 이상 근무한 자
7	일반공 또는 단순노동자	21.20	단순건설노동자로 18개월 이상 근무한 자
8	보조근무노동자	19.10	식당업무 보조, 청소부, 수위 및 파수관

직급을 위해 필요한 자격증 획득을 위한 교육 및 자격증관리, 교육생 관리 등은 수공업회외소, 직업교육학교, 건설회사에서 담당한다. 수공업회외소는 시험 및 자격요건, 실기교육을 담당하거나 이들 교육생의 정보를 관리한다. 직업교육학교는 교육생들의 이론교육과 자격증 시험을 위한 교육을 맡고 건설회사에서는 실습교육을 하게 된다.

이렇게 직급이 나누어진 독일 건설기능인력은 90%가 정규직으로 이들의 경력이나 정보관리는 근로자 자체의 소속회사에서 관리되고 있다. 또한 건설기능인력의 약 76%는 자격증 보유자로서 이러한 관리체계에 포괄되어 있어 자격증을 관리하는 수공업회외소는 노동자의 해당자격증과 개인정보를 함께 관리하고 있다. 자격증 정보 안에는 경력이나 숙련도를 파악할 수 있는 정보도 함께 있어 건설기능인력의 경력과 숙련도를 파악 할 수 있다.

#### (2) 호주

호주의 건설 노동시장에서는 자격증제도가 잘 발달되어 있다. 보통 한 사람이 하나의 자격증만 가지고 있고 2개 이상의 자격증을 가지고 있다 하더라도 임금이나 그 밖의 다른 이익은 없다. 그만큼 직종별로 자격증이 전문화되어 있다.

호주의 자격증 제도를 살펴보면, 기능인력은 10년의 의무교육을 마친 후 TAFE(직업교육훈련기관)에 진학하여 직업교육훈련을 받는다. TAFE를 이수했을 경우 얻어지는 자격은 Certificate I~IV, Diploma, Advanced diploma가 있고, 이 체계는 건축뿐만 아니라 전 직종에 공통적으로 해당된다. 건설기능인력의 경우 직업전문학교에서 실습이 포함된 교육을 거친 후 건설관련자격증(Certificate II, IV, Diploma)을 취득할 수 있다.

호주의 건설기능인력은 계약직 기능인(Skilled Non Trade)과 특정기술을 가진 고용주에게 상시 고용된 기능인(Declared Vocations-Trades)으로 나뉘는데 계약직 기능인은 자격증 없이 처음부터 단순노동자로 시작하여 일을 하는 경우로 우리나라의 경우와 비슷하다고 할 수 있다. 두 번째의 경우(Declared Vocations-Trades)는 정식으로 직업훈련기관을 거쳐 자격증을

갖고 건설현장에서 일을 하는 경우로 약 4년간의 훈련기간을 마치고 호주국가기술자격제도(AQF) 자격단계 중 Certificate II를 이수하여야 한다. 좀 더 상위 단계(전문건설업장)에서 일을 하길 원하는 사람은 현장에서 일을 하면서 시간제(part time)로 직업 훈련과정을 연수한다. 이러한 연수과정을 거친 후, Certificate IV나 Diploma에 해당하는 자격을 소지하게 되면 전문건설업장(Foreman)의 단계에서 일을 할 수 있는 자격이 생긴다.

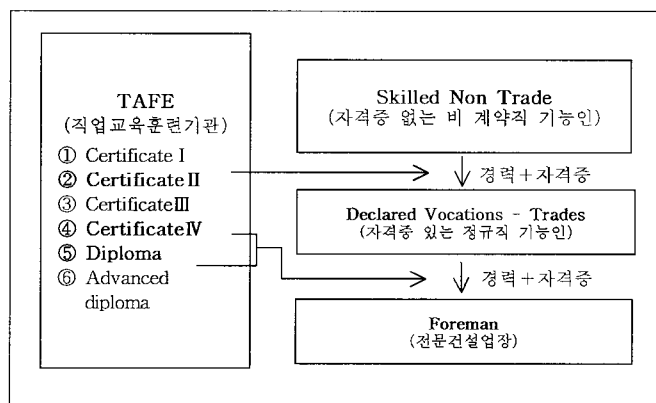


그림 3. 호주의 건설 분야 자격제도

건설기능인력 관리의 실질업무는 주(states) 단위에서 이루어지고, 연방(federal)에서는 국가 전반적인 직업훈련정책, 직업훈련 프로그램, 표준화 및 체계화 등에 대해 종합적으로 계획하고 관리하며, 기능인력의 훈련 및 자격에 대한 정보는 각 주의 관련 부서에서 관리를 한다. 별도의 근로자경력관리시스템이 있는 것은 아니나 국민 대부분이 적용되는 사회보험시스템을 이용하여 경력관리를 하고 있다. 또한, 건설산업의 경우 타 산업에 비해 이직이 심하므로 이러한 특성을 감안하여 '장기근속휴가제도'를 운영하고 있으며 근로자는 이직 시 관련 공단에 고용증명서를 제출하여 장기근속휴가를 받을 수 있을 뿐만 아니라 부가적으로 자신의 경력도 관리할 수 있다.

## 4. 건설기능인력의 자격 및 직급체계 개발

### 4.1 자격 및 직급체계 도출과정

자격 및 직급체계 도출과정은 다음과 같다.

- ① 그림2의 비공식적 직급체계를 바탕으로 새로운 직급체계를 구축·제시하며, 해외사례 분석에서 도출된 결과를 바탕으로 각 직급의 성격과 역할을 부여한다.

- ② 현장 전문가와의 면담 및 설문조사를 통해 제안한 직급체계의 유효성을 검토한 후, 자격 및 직급체계를 보완한다.
- ③ 마지막으로 자격 및 직급체계를 효율적으로 지원해주기 위한 경력관리시스템의 구축방안을 제안한다.

### 4.2 자격 및 직급체계 개발의 기본방향

문헌고찰, 전문가 면담 및 설문조사, 해외사례를 토대로 자격 및 직급체계 개발의 기본방향을 도출하였다.

#### (1) 직급과 자격증과의 연계

어떤 자격증을 취득하면 현장에서의 직위 및 최저임금 등이 보장되어야 한다. 또한 건설기능인력은 해당 직위에 맞는 숙련도를 가지고 있는지 자격증과 경력의 조합으로 검증 받아야 한다. 따라서 현재 형식적으로만 존재하는 자격증 제도를 개선하여 직급체계와 연계하는 방안이 필요하다.

#### (2) 현장성 및 현실 반영

자격 및 직급체계는 실제 현장에서 활용할 수 있는 현장성이 반영되어야 한다. 현재의 자격증체계는 현장성을 반영하지 못하여 인력 수요자는 자격증을 가진 기능인력의 숙련도를 신뢰하지 않는다. 자격증이 실질적인 숙련을 전제로 해야만 인력 수요자는 필요 숙련도를 가진 해당 기능인력을 선별할 수 있을 것이다. 예를 들어, 표5의 숙련공을 대상으로 한 설문조사 결과와 같이 기능공의 직급이라면 단순한 이론적인 지식뿐만 아니라 현장에서의 '도면을 읽을 줄 아는 능력, 현장에서 필요 작업량 처리능력' 등이 반영되어야 한다.

표 5. 숙련공이 되기 위한 조건 설문조사 (단위 : %, 명)

전 체	자재 및 연장을 다루는 기술	도면을 볼 줄 아는 능력	현장의 작업량 처리능력
100.0(779)	23.7	27.6	25.6
능력 있는 사람과의 인맥	당해 직종 내에서의 경력	직업훈련 이수 또는 관련 자격증 보유	기 타
10.8	10.0	1.6	0.1

#### (3) 직급상승에 따른 인센티브 부여

직급에 따라 최소 임금을 보장하고 직급에 따라서 인센티브를 부여해야 건설기능인력의 직업생애비전을 제시할 수 있고, 이에 따른 청년층의 건설시장 유입 및 생산성 향상도 가능하다. 현재 현장에서 그때그때 일당을 정하는 방식에서 공식적인 직급에 따라 임금을 보장해 주는 방식으로 개선한다면 근로자 입장에서는

2) 10년 장기근속 근로자에게 10주 유급휴가를 주는 제도

자격취득 및 직급상승에 대한 보다 명확한 동기가 생긴다.

**(4) 전문건설업장의 역할 및 지위 재정립**

현재 한국의 전문건설업장은 공식적인 교육체계의 부재로 이론적인 지식이 부족하고 비공식적인 신분<sup>3)</sup>으로 자영업자 활동만을 담당하고 있다. 전문건설업장의 불법적인 공사수행의 폐해를 막기 위해 '시공참여자체도'를 도입하였다. 이 제도는 음성적으로 이루어지던 하수급자와 시공참여자(전문건설업장, 건설기계대여업자, 부품제작납품업자 등)간의 도급거래를 양성화시킴으로써 시공참여자의 권리를 보호하는 한편 건설시공의 책임의식을 고취시켜 부실시공을 방지하기 위한 제도이다. 그러나 이 또한 인식 부족 등의 이유로 잘 운용되고 있지 않다. 따라서 기존의 전문건설업장을 '전문건설업장'과 '기능장'으로 분리하였다. 전문건설업장의 자격을 취득한 자에 한해서 공사수행 능력을 인정하여 시공참여자체도의 정식 대상으로 하고 여타의 재하도급은 엄격히 단속하여야 한다. 또한 기능장 자격 취득자에게는 교육, 자격검증, 현장감독의 역할을 부여함으로써 다년간 축적해온 노하우를 후배들에게 전수할 수 있는 체계를 갖추고, 실질적인 공사감독이 이루어 질 수 있는 토대를 마련할 수 있다.

**4.3 자격 및 직급체계 제언**

**(1) 직급체계**

건설기능인력의 직급체계는 그림4와 같이 일반공·조공, 준기공, 기능공, 반장의 단계를 거쳐 최고 단계인 전문건설업장 또는 기능장에 이르는 경로를 갖는 것으로 설정하였다.

**(2) 직급별 역할 정의**

**① 일반공과 조공**

단순 건설노무자로 별도의 자격요건을 요구하지 않는다. 일반공은 특정 직종이나 작업팀에 속하지 않고 현장 전체와 관련된 현장정리, 경비 등의 다양한 일을 수행하는 역할을 하며 조공은 기능공이나 준기공 밑에서 그들의 업무를 보조한다.

**② 준기공**

한 공종의 기술을 가지고 고도의 기술을 요하지 않는 작업에 한해 단독으로 업무를 수행할 수 있으나, 기능수준이 높지 않아 복잡한 작업의 경우 기능공과 같이 해당 공종의 일을 담당하는 역할을 한다. 준기공이 되기 위한 자격체계는 기존 기능사 자격

시험을 현실적으로 보완하여 가능하다.

**③ 기능공**

준기공에서 숙련도가 향상되어 해당 공종에서 최고의 숙련도를 보유한 자들로 고도의 실행능력을 지니고 실제 작업과정에서 핵심적 역할을 담당한다. 또한 기능공은 현장에서 원하는 도면을 볼 줄 아는 능력과 필요 작업량을 처리할 수 있는 능력 등을 갖춰야 한다. 준기공 단계에서 일정기간의 경험을 쌓은 후 해당 자격 시험을 거쳐 기능공이 될 수 있다. 기존 자격체계에 의하면 기능사 다음인 산업기사 제도가 근간이 되어야 하겠지만 산업기사 시험으로 기능계의 자격을 평가하기에는 매우 부적합하므로 숙련도 검증과정을 통하여 현장성을 반영한 새로운 자격시험이 확립되어야 한다.

**④ 반장**

작업팀 내에서 작업 분배·지휘 등 노동과정의 통제를 담당하는 리더의 역할을 수행하면서 자신도 A급 기능공으로서 현장 업무에 참가하여 하나의 공정을 맡아 처리하는 역할을 한다. 반장의 직급에 연계할 수 있는 기존 자격증이 없으므로 새로운 자격검증 과정을 수립하여야 한다. 신설되는 자격시험에서는, 기능공의 단계에서 이미 숙련도에 대한 충분한 검증이 이루어지므로 숙련도 보다는 해당 공정에 대한 경력과 리더로서 공사를 처음부터 끝까지 두루 수행할 수 있는 능력이 주로 검증되어야 한다.

**⑤ 전문건설업장**

전문건설업장의 자격을 취득한 자는 공사수행능력을 정식으로 인정받아 시공참여자체도의 공식적인 대상이 된다. 따라서 전문건설업체와의 계약이 합법적으로 이루어지고 해당 공사의 부실시공에 대해 책임을 진다. 전문건설업장은 현장에서 축적한 다년간의 공사경험과 인적유대를 토대로 공사수주, 건설근로자 동원, 노동과정 통제 등을 담당한다. 자격검증 과정에서는 경험과 공사수행능력의 검증이 필요하다.

**⑥ 기능장**

다년간의 현장 경험으로 쌓은 노하우를 바탕으로 교육과 자격평가의 역할을 담당한다. 국가에 의해 정규직 또는 계약직으로 고용되어 직업훈련생을 교육하고 자격검증과정에 참가하여 시험에 현장성을 반영한다. 즉, 독일의 마이스터와 같이 기능계 근로자의 상징적인 이미지를 가지게 되는 것이다. 또한 사업주에게 임명될 경우 공사감독자로서 현장감독업무의 수행도 가능하다. 기능장은 기능공 또는 반장으로 경력을 쌓고 소정의 교육과정을 이수한 뒤, 기존의 기능장 제도를 보완한 자격시험을 통과하여야 한다.

3) 건설산업기본법에서는 원칙적으로 일반건설업자가 전문건설업자에게 하도급 하는 경우만 허용하고 있다.

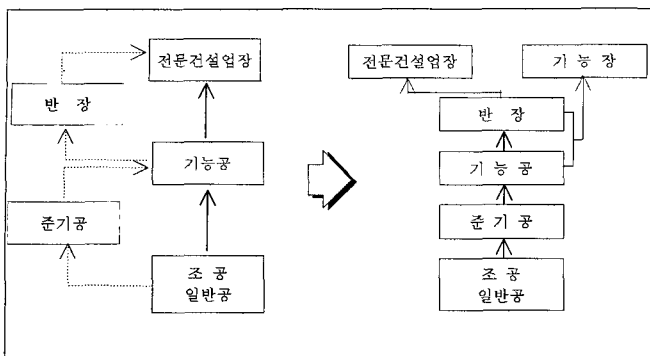


그림4. 현재의 비공식적인 직급체계와 새로운 직급체계 비교

4.4 전문가 면담을 통한 검증 및 보완

본 연구에서 제안하고 있는 건설기능인력의 새로운 직급체계 및 자격조건에 객관성과 신뢰성을 향상시키기 위해서 1차 면담 대상자 및 학계와 시공업체의 전문가를 대상으로 면담을 실시하였다.

(1) 면담조사 개요

- ①일시 : 1차 : 2005. 6. 6~16, 2차 : 2006. 5. 8~5. 25
- ②대상 : 1차 면담대상자(10명), 학계(4명), 시공업체(15명)

(2) 면담조사 결과

전문가 면담 결과를 정리하면 아래의 표와 같다.

표 6. 전문가 면담 결과 요약

항 목	내 용
자격 및 직급 체계의 설정	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제시한 체계에서 기능영역과 관리영역을 구분하는 것이 바람직</li> <li>• 기능영역과 관리영역에서의 자격시험 필요성</li> <li>• 객관적인 직급 상승 등을 통한 고용 안정화</li> <li>• 직급체계의 통일</li> </ul>
직급별 임금보장	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자격취득 유인 제고를 위해 반드시 필요</li> <li>• 지역별, 직종별 상이한 임금체계에 대한 연구 필요</li> </ul>
전문건설업장의 역할	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전문건설업장의 자격을 검증하는 것에 대해 회의적</li> <li>• 하위 단계의 일정 경력자 중 전문건설업장으로 등록할 경우에 한해 면허를 주는 방식이 바람직</li> </ul>
기능장의 역할 활성화 방안	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정부의 '특급기술자제도의 폐지' 입장과 상충되는 않는 방향으로 역할 설정자격취득</li> <li>• 전문건설업체에서 일정 비율의 기능인력 고용을 의무화 (고용보험 지원 가능)</li> <li>• 직급 상승에 따른 인센티브 부여</li> <li>• 자격시험 검증기관의 객관성 확보</li> </ul>
기타	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 단순노무가 아닌 전문직업이라는 이미지를 통한 젊은 기능인력의 유입</li> <li>• 신뢰할 수 있는 경력 DB구축 필요</li> <li>• 직업훈련의 활성화 방안 마련</li> <li>• 건설업 고용관계 개선방안 마련</li> </ul>

(3) 자격 및 직급체계 보완

면담결과, 직급체계는 그림5와 같이 현재의 건설현장의 여건을 반영하여 기능인력을 기능영역과 관리영역으로 분리하였다. 또한 직급에 대한 자격시험은 기능영역과 기능장 직급에서만 이루어지도록 했으며, 관리영역에서는 별도의 자격시험이 없는 것으로 하였다. 반장은 기능공으로 소정의 경력을 쌓은 후, 전문건설업장이나 전문건설업체에 고용되어 그 역할을 수행하게 한다. 또한, 반장 경험이 있는 사람으로 일정 설립요건을 가진 자가 사업주 등록함으로써 전문건설업장이 될 수 있다.

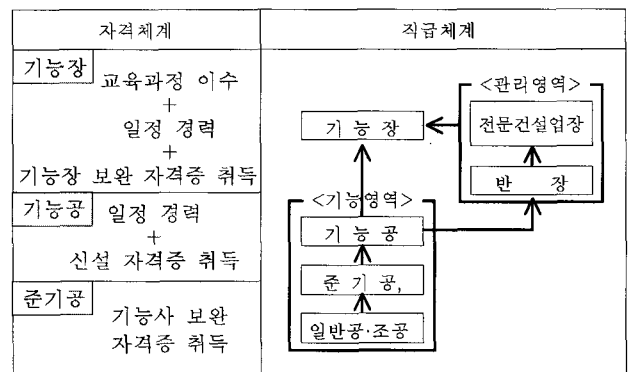


그림5. 전문가 면담을 통한 자격 및 직급체계 보완

4.5 경력증빙을 위한 경력관리시스템 제안

그림5에서의 직급상승은 해당 공종에서의 공사 경험과 자격증 취득으로 이루어진다. 하지만 국내 건설기능인력은 과거 경력의 정보축적이 어려우므로 자격요건을 갖추기 위한 경력증빙에 한계를 가지고 있다. 따라서 자격 및 직급체계가 효과적으로 운영되기 위해서는 건설기능인력에 대한 경력관리가 선행되어야 한다. 즉, 비정규직이며 이직이 잦은 건설기능인력의 특성을 반영한 경력관리시스템이 필요하다.

(1) 시스템 개발 및 관리 주체

건설기능인력의 경력관리는 노동력 풀(pool) 관리의 기초가 된다. 즉, 근로현장, 투입공종, 근로일수, 임금, 숙련도 등에 대한 경력관리시스템이 구축되면 이를 바탕으로 하여 체계적인 노동력 풀 관리가 가능해진다. 따라서 건설기능인력 경력관리시스템의 개발주체는 이 시스템을 이용하여 풀을 관리할 주체와 동일하여야 한다.

현재 노동력 풀을 관리하고 있는 공식적인 기구는 존재하지 않는다. 하지만, 건설단체총연합회(이하 건단련)에서 2002년에 설립한 건설인력관리센터가 이 역할을 수행할 가능성을 가지고 있다. 동 센터는 사업주단체가 운영하므로 일자리 확보에 용이하고



근로자로부터 신뢰를 받을 수 있다는 장점이 있다. 또한 노동부의 '고급인력정보센터운영및근로자보호조어관한규정'에 의거 고용촉진 시설로 인정되어 고용보험의 지원을 받고 있고 건단련에 의한 지원도 가능하므로 시스템 개발의 재원확충 면에서도 유리하다.

**(2) 시스템 운영체제**

경력관리시스템의 종합적인 유지관리는 건설인력관리센터를 통해 이루어진다. 센터에서는 건설기능인력을 최초 시스템에 등록하는 업무를 수행하고 자격기관과 연계하여 기능인력의 직급을 갱신한다. 또한 근로자 요구 시 경력증빙서류를 발급한다. 건설업체에서는 경력관리시스템을 통해 건설기능인력의 경험 및 숙련도 정보를 검색하고 자신이 원하는 맞춤형인력을 찾을 수 있다. 또한 현장에서는 당일 현장에 출역한 기능인력을 시스템에 등록함으로써 경력정보가 지속적으로 축적될 수 있게 한다. 이렇게 쌓인 경력정보는 근로복지공단 및 건설근로자공제회에 제공되어 기능인력이 고용보험과 퇴직공제의 혜택을 받는데 사용된다. 또한 근로자는 자신의 경력정보를 검색함으로써 자신의 경력이 제대로 관리되고 있는지 확인하고 이를 임금 수급 시 증빙자료로 활용할 수 있다.

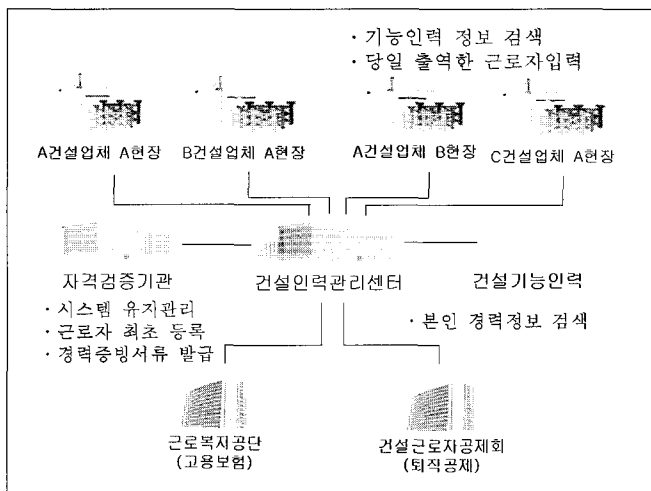


그림6. 경력관리시스템 운영체제

**(3) 건설기능인력의 시스템 등록 방안**

자격증을 취득한 후 건설업에 진입하는 근로자는 자격검증기관과 건설인력관리센터의 연계를 통해 자동적으로 경력관리시스템에 등록된다. 반면 자격증을 취득하지 않은 근로자는 최초 등록을 위해 센터에 직접 방문하거나 홈페이지를 통해 등록이 가능할 것이다.

또한 경력의 지속적인 축적을 위해 매일 현장에서는 근로자들을 시스템에 입력하여야 하는데, 이 과정에서 이동이 잦은 건설 근로자의 특성을 잘 반영하는 방식이 도입되어야 한다. 이러한

방식으로는 개별 사업주에 의해 일괄적으로 전산 입력하는 방식이 있다.

**(4) 사회보장제도와의 연계**

현재 건설기능인력을 대상으로 하는 사회보장제도로는 근로복지공단의 고용보험과 건설근로자공제회의 퇴직공제 제도가 있다. 하지만 기능인력의 경력관리가 되고 있지 않아서 이 제도의 수급자격을 갖춘 기능인력이 많지 않다. 또한 두 제도의 신고주체와 양식이 다르고 건설기능인력의 노동행태를 잘 반영하고 있지 못하여 비효율적이다. 따라서 경력관리시스템은 상기 제도와 연계가 중요하다. 기존의 이원화된 신고체계를 단일화 하여 경력관리시스템이 담당하고, 동 시스템에 축적된 경력사항이 근로복지공단과 건설근로자공제회에 제공되는 형태가 바람직하다. 따라서 이를 위해서 고용보험과 퇴직공제 제도에서 요구하는 사항을 파악하여 시스템 구축시 반영하는 절차가 필요하다. 또한 경력관리시스템의 초기 데이터 확보를 위해 기존의 고용보험, 퇴직공제 DB를 구축해야 할 것이다.

**5. 결 론**

현재의 국내 건설기능인력 자격은 건설현장에서 제대로 인정이 되고 있지 않으며, 직급이 향상되는데 객관적이고 신뢰성이 부족하고 기능인력의 능력보다는 전문건설업장 등의 주관적인 영향이 커서 경력 및 능력을 제대로 인정받고 있지 못하고 있다. 이는 기능인력의 생산성 저하, 건설산업에서의 이탈을 가속화시키는 원인이 되고 있다. 따라서 본 연구에서는 양질의 노동력 수급과 근로여건 향상을 위한 새로운 자격 및 직급체계를 제시하고자 한다. 아울러 새롭게 제시된 자격 및 직급체계가 효과적으로 운용되기 위한 경력관리시스템의 개발 및 운용방안을 제시하며, 이를 사회보장제도와 연계한 발전방안을 모색해 보았다. 본 연구의 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 새로운 자격 및 직급체계를 제안하였다. 직급체계는 기존에 비공식적으로 형성된 직급체계에 일반화 과정을 거쳐 성격과 역할을 명확히 부여하였다. 직급체계는 그림 4와 같이 '일반공·조공→준기공→기능공→반장→전문건설업장 또는 기능장'으로 설정하고 직급별 자격요건을 연계시켰다.

둘째, 건설기능인력의 최고 단계라고 할 수 있는 전문건설업장을 전문건설업장과 기능장으로 재정립하였다. 전문건설업장의 자격을 취득한 자에 한해서 시공참여제도의 공식 대상으로 인정하고 여타의 제도급을 엄격히 금한다. 또한 기능장 자격을 취득한 자에게 건설기능인력의 교육과 자격시험을 담당하게 하여 그들의 노하우가 후배들에게 전달될 수 있는 체계를 마련하였다.

셋째, 면담을 통해 새롭게 제안한 자격 및 직급체계를 검증·보완하였다. 건설기능인력을 그 성격상 기능영역과 관리영역으로 분리하였다.

넷째, 새롭게 정립한 자격 및 직급체계의 효율적 활용을 위해 경력관리시스템을 제안하였다. 이와 관련하여 시스템의 개발 및 관리주체, 운영체계, 등록방안, 사회제도와와의 연계방안을 제시하였다. 시스템의 개발 및 관리주체는 향후 노동력 풀 관리가 가능한 건설인력관리센터이다. 시스템의 운영은 건설업체 및 현장, 자격증발급기관, 그리고 건설기능인력의 복지 문제와 관련하여 근로복지공단·건설퇴직공제회와 연계하는 방안을 제시했다. 또한, 건설산업의 특성을 반영하여 수기 등록이 아닌 전산등록 방안을 제시하였으며, 기존 복잡한 방법으로 잘 이뤄지지 않았던 건설기능인력 사회복지제도를 고용보험·퇴직공제 DB와 연계하여 좀 더 간소한 방법으로 사회복지제도의 혜택을 받을 수 있도록 하였다.

본 연구의 결과는 건설기능인력의 자격 및 직급체계를 활성화 시킴으로써 기능인력이 단순한 노무라는 이미지에서 탈피하여 전문분야임을 인식시킬 수 있으며, 젊고 유능한 기능인력의 건설 산업에 유입됨으로써 건설기능인력의 생산성을 향상시키고, 전문성을 강화하는 한편, 고령화를 탈피시킬 수 있을 것이다. 또한, 사회보장제도와와의 연계를 통하여 고용안정화를 도모할 수 있을 것이다.

본 연구에서 제시된 자격 및 직급체계가 효율적으로 활용되기 위해서는 자격 검증과정에 현장성을 반영하는 것이 무엇보다 중요하다. 따라서 공정별로 세부 자격기준을 마련하고 이를 지속적으로 업데이트하기 위한 연구가 필요하다. 또한 경력관리시스템을 통한 경력의 축적을 위해 근로자들에 대한 관리주체를 명확히 규정하고 경력의 입력과정을 법적으로 강제하는 방안이 연구되

어야 할 것이다.

## 참고 문헌

1. 건설근로자공제회 홈페이지 <http://www.kcwmf.or.kr>
2. 김명수 (2003). 건설산업 경쟁력 확보를 위한 건설산업 기본법 개정 공청회, 보도자료, 국토연구원
3. 김정호·김석주 (1995). 건설기능인력 확보 및 육성방안, 국토개발연구원
4. 심규범 (2000). 한국 건설노동시장의 비공식성과 숙련형성 관계, 고려대학교 박사학위논문
5. 심규범·김지혜·이유경 (2001). 건설기능인력의 효율적 관리방안, 건설교통부
6. 정동양 (1996). 독일 건설산업의 기능인력 교육제도, 한국건설산업연구원
7. 한국건설산업연구원 (2001). 건설기능인력의 수급 현황 및 고령화 실태
8. 한국건설산업연구원 (2001). 건설기능인력 육성 방안
9. 한국건설산업연구원 (2003). 시공참여자 관리 및 제도 개선방안, 건설교통부
10. 한국노동연구원 (1996). 건설근로자의 고용실태 및 의식조사
11. 한국노동연구원 (1999). 주요국의 건설노동시장 고용관계와 복지제도
12. 한국노동연구원 (1999). 건설근로자 고용개선에 관한 연구
13. 한국산업인력공단 홈페이지 <http://www.hrdkorea.or.kr>

논문제출일: 2005.10.01

심사완료일: 2006.10.09

## Abstract

The construction craft workers have been getting older and have become drained, in spite of the vital factor that it directly affects productivity and quality as a final producer. This situation in the construction industry is ultimately due to evasion of performances by young craft workers. Therefore, the aim of this study is to propose the certification and level system of construction craft workers and to extract young craft workers from the market for construction craft workers so as to supply and demand high quality of craft workers. First of all, the present status and problems of the domestic construction craft workers are considered in this study. Furthermore, the appropriate way to establish its certification and level system is suggested from the interview with experts, as well as references of German and Australian case. The revitalization of certification and level system provided in this study is expected to ensure that the craft workers are not simple laborers, but are required the professional knowledge and skill. Besides, it will lead to strengthen specificity and to break from aging, by taking young and qualified craft workers into the construction industry. Also, it will promote an employment stability by connecting the social security system.

**Keywords** : Construction Craft Workers, Certification & Level System, Career Development Program