

건설기술인 장시간 근로의 개선을 위한 정책적 과제



오치돈 연구원 「건설과 사람」, 미래전략연구팀 부연구위원, chidon@chri.re.kr

1. 들어가며

2018년 8월 14일 「건설기술진흥법」 일부개정안이 통과되어 지난해 12월 13일부터 시행되고 있다. 개정법률안의 주요 내용을 살펴보면, 우선 '건설기술자(技術者)'라는 용어가 모두 '건설기술인(技術人)'으로 변경되었고, 건설기술인이 전문가로서 존중·우대 받을 수 있도록 부당한 요구에 대해 거부할 수 있는 권리가 명문화되었다. 이러한 법률 개정은 건설기술인에 대한 부정적 인식을 긍정적으로 전환하고 건설기술인의 처우개선을 위한 기반을 마련하여 궁극적으로는 지속적으로 감소하고 있는 젊은층 인력을 유입시키기 위한 것이라 할 수 있다. 본고는 이러한 정책적 변화의 흐름에 맞춰 최근 조사된 건설기술인의 근로실태와 일본의 처우개선 노력 현황을 살펴보고 우리나라 건설기술인의 근로조건 개선을 위한 정책적 과제를 제안해 보고자 한다. 특히, 작년부터 시행되고 있는 주 52시간 근무제와 함께 일본도 최근 정부차원에서 건

설분야의 장시간 근로에 대한 개선의 노력을 시도하고 있어 이에 대한 내용을 중심으로 다뤄보고자 한다.

2. 건설기술인의 근로실태

2.1 건설기술인력 현황

한국건설기술인협회에 등록된 우리나라의 건설기술인력은 2018년 12월 기준으로 약 82만 명 정도로서, 인력이 꾸준히 증가하고 있다. 그러나, 연령별로 구분하여 살펴보면, 2012년 약 45%를 차지하던 2~30대 젊은층 인력의 비율이 약 26%까지 감소한 것으로 나타났다. 이러한 젊은층 인력의 감소는 최근까지 연이어 발생한 여러 가지 안전사고와 수직적 사업수행 구조에서 발생하는 불합리한 요구 등 여러 가지 원인이 있을 수 있으나, 가장 근본적인 원인은 열악한 근로환경이라고 할 수 있다. 과거에 비해 많은 부분 개선되었다고 하지만 여전히 건설은 타 산업에 비해 건설기

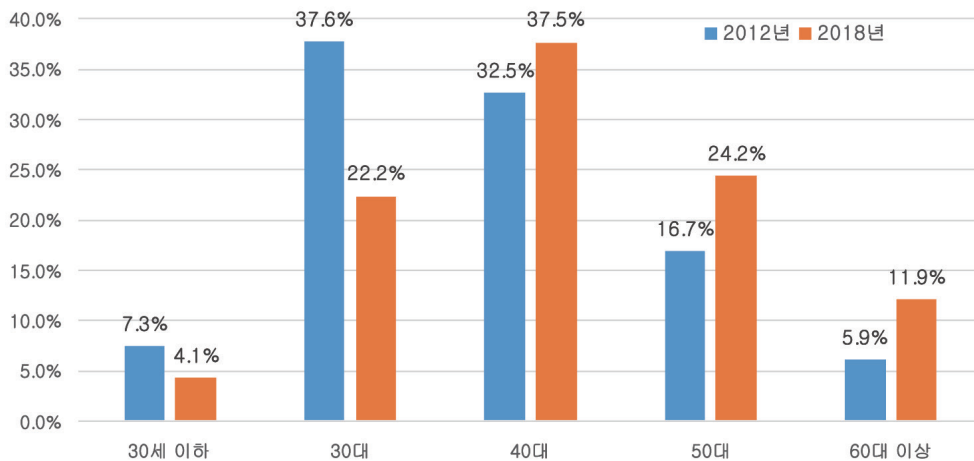


그림 1. 연령대별 건설기술인 수의 변화(2012년 vs. 2018년)

*자료: 한국건설기술인협회, 내부자료

술인에 대한 처우와 근로환경이 열악하다는 인식이 강하다. 이러한 이유로 건설산업에 종사하는 건설기술인은 일반인이 인식하고 있는 것보다 건설산업에 대해 더욱 부정적으로 인식하고 있는 것으로 조사되기도 하였다.¹⁾

2.2 건설기술인 근로실태

건설기술인 4,587명을 대상으로 근로실태를 조사한 결과, 전체 평균 근로시간은 약 9.91시간인 것으로 분석되었으며, 1주일 평균 근로일수는 5.5일인 것으로 나타났다. 평균 임금의 경우, 종합건설업체에 종사하는 건설기술인이 가장 높은 것으로 나타났으며 연간 사용하는 유급휴일은 약 7.2일인 것으로 나타났다. 이러한 결과를 연령별로 구분하여 살펴보면, 30대 건설기술인의 근로시간 10.7시간이 가장 많고 다음은 20대가 10.6시간인 것으로 나타났다. 평균 근로일수는 모든 연령대가 대동소이한 것으로 나타났으며, 임금은 50대가 가장 높은 것으로 분석되었다.

건설기술인의 근로실태를 업종별/연령별로 좀 더 세부적으로

구분하여 살펴보면, 종합건설업과 전문건설업 등 건설현장 근무 특성이 많은 업종에 종사하고 있는 건설기술인들의 근로시간이 상대적으로 많은 것으로 나타났으며, 특히 30대 기술인은 평균 11시간이 넘게 근로하고 있는 것으로 조사되었다. 또한, 연간 사용하는 유급휴일의 경우 종합건설업과 전문건설업에 종사하는 건설기술인의 사용일수가 상대적으로 매우 적은 것을 알 수 있으며, 특히 2~30대 기술인은 각각 4.8일과 5.2일로서 전체 평균보다 매우 낮은 것으로 분석되었다. 이러한 장시간 근로시간은 건설산업으로 유입되는 젊은층 인력의 감소 원인으로 지목되고 있는데, 실제 설문조사 결과 종합건설업과 전문건설업에 종사하고 있는 2~30대 건설기술인은 건설기술인력의 유입 감소 원인이 “장시간 근로시간” 때문이라고 응답한 비율이 가장 높은 것으로 조사되었다.

이러한 결과를 종합해 볼 때, 2018년부터 시행되고 있는 주 52시간 근무제는 건설기술인의 근로여건에 의미 있는 변화를 가져올 수 있을 것으로 기대되고 있다. 하지만, 건설분야에 본 제도가 연착륙하기 위해서는 아직 선결되어야 할 많은 과제가 남아 있다.

표 1. 연령별 근로실태

구분	20대	30대	40대	50대	60대
평균 근로시간(시간)	10.6	10.7	10.2	9.4	8.6
평균 근로일수(일)	5.5	5.6	5.6	5.5	5.1
평균 임금(만원)	233.7	324.1	420.8	470.7	394.6
연간 사용하는 유급휴일(일)	6.5	6.7	6.4	7.7	8.5

표 2. 연령별/업종별(종합/전문) 근로실태

구분	종합건설업					전문건설업				
	20대	30대	40대	50대	60대 이상	20대	30대	40대	50대	60대 이상
평균 근로시간 (시간)	10.7	11.0	10.6	10.1	9.3	10.9	11.2	10.2	9.9	9.0
평균 근로일수 (일)	5.7	5.8	5.8	5.8	5.5	5.8	5.7	5.8	5.6	5.4
평균 임금 (만원)	253.9	343.6	434.3	488.1	403.5	218.2	304.7	386.4	417.1	364.8
연간 사용하는 유급휴일 (일)	4.8	5.2	5.5	7.0	8.8	3.9	4.2	4.4	6.7	9.4

표 3. 연령별/업종별(엔지니어링/CM) 근로실태

구분	엔지니어링					CM(감리)				
	20대	30대	40대	50대	60대 이상	20대	30대	40대	50대	60대 이상
평균 근로시간 (시간)	10.4	10.0	9.5	9.0	8.0	8.5	8.8	9.1	8.6	8.4
평균근로일수 (일)	5.3	5.2	5.1	5.1	4.9	5.0	5.2	5.1	5.2	5.0
평균 임금 (만원)	220.4	312.2	425.9	502.4	434.0	235.6	305.2	426.4	457.7	387.9
연간 사용하는 유급휴일 (일)	9.3	10.5	9.9	10.8	9.0	7.9	7.1	6.5	7.6	7.9

1) 본 고의 저자는 본 학회지 2018년 12월호 “건설기술인 권리현장 제정의 의의”를 통해 이러한 조사결과를 수록한 바 있음.

표 4. 업종별/연령별 건설기술인력 유입 감소 원인에 대한 인식

구분	업무 대비 낮은 임금수준	장시간 근로	열악한 복리후생	비전(전망) 부재	열악한 근무(직업)환경
종합건설업	1583	1613	1003	358	1134
20대	72	81	48	12	45
30대	323	323	193	64	180
40대	692	710	412	156	463
50대	419	425	289	100	375
60대 이상	77	74	61	26	71
전문	697	685	452	190	535
20대	40	42	26	7	20
30대	145	152	78	26	94
40대	303	291	183	62	211
50대	160	151	119	72	158
60대 이상	49	49	46	23	52
엔지니어링	608	510	454	209	253
20대	46	44	28	7	16
30대	143	131	103	38	38
40대	194	169	151	65	57
50대	138	107	98	55	82
60대 이상	87	59	74	44	60
CM	669	502	523	256	516
20대	6	5	5	2	3
30대	22	20	22	6	14
40대	128	103	91	36	65
50대	303	220	229	112	237
60대 이상	210	154	176	100	197
총합계	3877	3604	2655	1111	2514

3. 일본의 건설기술인 장시간 근로 개선 노력

일본 건설업의 근로시간은 2016년 기준 연간 2,056시간인 것으로 조사되었으며, 일본 전체 산업평균과 비교해서 연간 300시간 이상 장시간 근로하고 있다. 연간 근무일수는 251일로서, 전 산업 평균보다 약 30일(1개월) 더 근무하는 것으로 조사되기도 하였다.

초고령 사회로 진입한 일본은 건설산업에서 장래의 건설인력을 확보하고, 재해 대응이나 인프라 정비·유지관리 등의 역할을 담당할 수 있는 인력 확보를 위해 건설업의 근로방식 개혁을 한층 강화할 필요성을 인식하였다. 이에 2017년 3월 28일 ‘근로방식 개혁 실행계획’을 발표하였다. 근로방식 개혁 실행계획은 노동기준법 개정을 통해 노사협정을 체결하는 경우라도 상회할 수 없는 시간의

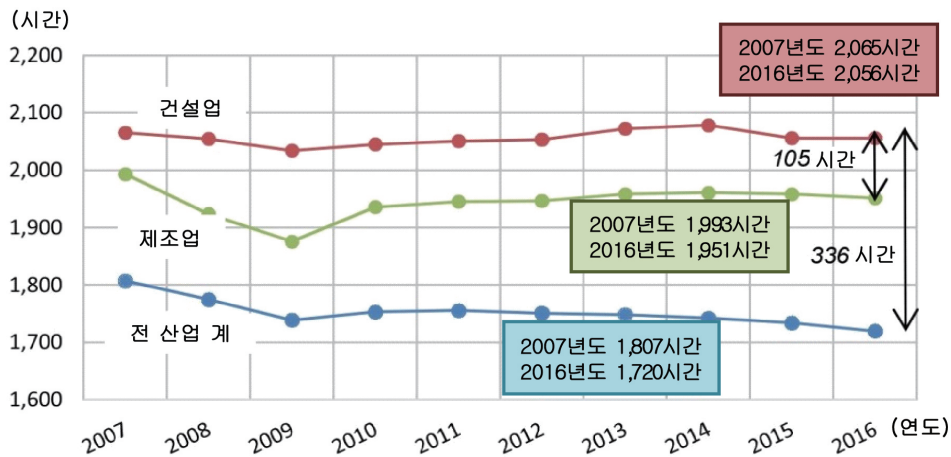


그림 2. 일본 건설산업의 연간 근로시간

*자료: 일본, 국토교통성

노동 상한을 법률로 정하고, 위반한 경우에는 벌칙을 부과하는 등의 조치가 담겨 있다. 그러나, 건설업에는 일정 유예기간(개정법 시행 후5년간) 후, 시간외노동 벌칙부과 상한규제의 일반 벌칙을 적용하기로 하였다.

3.1 주 2일 휴무 추진

일본은 건설분야에 종사하는 근로자의 장시간 근무에 대한 개선을 위해 주 2일 휴무제를 적극 추진하고 있다. 건설현장의 주 2일 휴무에 힘쓰는 취지를 계약도서(특기 규격서 등)에 명기하는 등의 방법으로 '주2일 휴무 공사'의 검토 및 실시재해복구, 유지공사, 공기(工期)등에 제약이 있는 공사를 제외한 공사에서 주 2일 휴무 대상 적용공사를 확대하고 있다. 일본 국토교통성의 직할시공에 대한 주 2일 휴무 공사 운영 방식은 먼저, 주 2일 휴무 달성을 목적으로 발주자와 수주자 쌍방에서 공정을 조정하여 공사를 실시하는 것이다. 단순히 공사를 수행하는 수행 주체에게만 부담을 주는 것이 아닌 발주자가 적극 참여할 수 있도록 하고 있다. 특히, 국토교통성의 발주 방식은 발주자가 주 2일 휴무 추진을 지정하는 방식(발주자 지정방식)과 수주자가 공사 착수 전에 발주자에게 주 2일 휴무에 힘쓰겠다는 취지를 협의/노력하는 방식(수주자 희망방식)으로 구분하여 추진한다. 또한, 수주자는 발주자가 별도로 정하는 현장폐쇄(공사중지) 상황을 알 수 있는 서류를 발주자에게 제출하고 발주자는 수주자가 희망하는 방식의 현장폐쇄(공사중지)에 따라 보정계수를 곱하여 계약을 변경한다.

3.2 시간 외 노동의 상한 규제

일본은 노동기준법 개정을 통해 법정 노동시간에 대한 상한선을 규정하고 있다. 그러나, 건설업은 5년 간 유예기간을 설정하고 있는데, 유예기간 종료 후 근로시간에 대한 규제를 적용받게 되면 위반 시에는 벌칙을 부과 받는다.

▷ 일반규정

- 기본적인 근로시간: 1일 8시간 근무, 주 40시간 근무 기준
- 시간 외 근로기준: 월 45시간, 연간 360시간

- 특례규정(노사 합의 또는 노사협정한 경우): 연간 720시간 이내(월평균 60시간)

▷ 일시적으로 업무량이 증가하는 경우 상한선의 설정 방법

- 2개월, 3개월, 4개월, 5개월, 6개월 평균 80시간 이내
- 1개월은 100시간 미만
- 월 45시간을 초과근무하는 횟수는 연 6회(6개월)까지로 제한

이러한 규정에 대해 5년 간 유예기간을 설정한 이유는 발주자와 시공자가 모두 근로방식 개혁을 위한 준비기간이 필요하기 때문이며, 유예기간 동안 적정공기 산정 기준을 마련하고 적정 임금수준의 확보 방안 마련, 그리고 주 2일 휴무 추진을 위한 세부적인 실행계획을 마련한다.

4. 정책적 과제

4.1 간접노무비 산정방식의 현실화

주 52시간 근무제 시행에 따라 공사 기간 준수를 위해 관리직을 늘릴 경우 간접노무비의 증가가 불가피하다. 실제로 주 52시간 근무를 현재 진행 중인 사업에 적용하여 공사비의 증감을 분석한 결과, 직접노무비는 평균 8.9%, 최대 25.7% 증가하는 것으로 분석되었고, 간접노무비는 평균 12.3%, 최대 35%까지 증가하는 것으로 분석되었다. 간접노무비는 기획재정부 회계예규에 따라 직접노무비의 일정 비율로 계산하는 즉, 공사 물량 기반으로 관리직 수 결정되고 있다. 근로시간 단축은 물량변화없이 관리직 소요가 증가하기 때문에 간접노무비 반영에 한계가 있는 것이다. 현장관리직은 기능인력과 달리 작업종료후 각종 서류작업 등의 업무로 인하여 연장근무가 많은데, 실제로 2017년 건설기능인력 650명을 대상으로 조사한 결과, 건설기능인력 평균 근로시간 8.93시간인 것으로 조사되었다. 따라서, 현재 물량중심의 간접노무비 결정(직접노무비*비율) 방식을 현장관리 기술인의 근무시간 및 법정 근로시간 준수가 가능한 범위 내에서 간접노무비를 산정할 수 있도록 산정하는 방식으로 전환할 필요가 있다. 특히, 이 때 건설기술인인 원

표 5. 일본 건설현장의 현장폐쇄(공사중지)에 따라 적용되는 보정계수

구분	2017년도	2018년도		
		4주 8휴무 (주2일 휴무)	4주 7휴무 이상 8휴무 미만 (공사중지 25%(7/28일) 이상 28.5%미만)	4주 6휴무 이상 7휴무 미만 (공사중지 21.4%(6/28일) 이상 25%미만)
노무비	-	최대 1.05	1.03	1.01
기계경비(임대료)	-	최대 1.04	1.03	1.01
공동 가설비	1.02	최대 1.04	1.03	1.01
현장관리비	1.04	최대 1.05	1.04	1.02

표 6. 주 52시간 근무제 적용에 따른 간접노무비의 변화

구분	전체 공사	발주자별		공종별		사업 규모별	
		공공	민간	건축	토목	1,000억 원 미만	1,000억 원 이상
최대값	35.0%	35.0%	13.3%	35.0%	25.7%	35.0%	25.7%
최소값	0.0%	0.0%	4.6%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
평균값	12.3%	13.5%	8.0%	14.8%	11.9%	12.4%	12.3%

*자료: 한국건설산업연구원(2018. 6), 주 52시간 근무제 도입에 따른 건설정책 과제

표 7. 공공공사 시공평가 대상공사의 계약공기 준수현황

공기단축	공기준수	1%미만 지연	1%이상 지연	합계
319건 (18.6%)	1,229건 (71.7%)	76건 (4.4%)	90건 (5.3%)	1,714건 (100.0%)

*자료: 대한건설정책연구원(2018), 공공건설 공사기간 산정체계 선진화 방안 연구(재인용)

도급 소속 업체의 기술인뿐만 아니라, 하도급업체 소속 기술인도 포함하여야 한다.

4.2 공사기간 산정방식의 현실화

우리나라 건설공사의 공사기간 산정은 법률적으로 정해진 규정이 없다. 공공 발주기관은 경험과 관행에 따라 공사기간을 산정하고 있으며, 「도로, 철도 부분 사업의 예비타당성 조사 표준지침」 이외에 공사기간 산정원칙과 기준을 정한 내용은 없는 실정이다. 공공 발주기관에 해당하는 LH, SH, 서울시 등은 자체적인 산정 지침을 마련하고 있다. 공공건설 공사의 경우, 발주기관이 명시한 입찰안내서 일정이 그대로 적용되고 있어 비현실적인 공사기간에도 불구하고 공사기간의 적정성 검토가 불가능하다. 이에 실제로 공기가 부족하여 공기단축을 위해서는 건설기술인의 초과근무가 증가하게 된다. 실제로 공공공사 시공평가 대상 공사 중 당초 계약공기를 초과한 공사가 전체의 9.7%에 이르는 것으로 나타났는데, 계약공기 초과사유에 공공발주기관의 비현실적인 공사기간 산정도 포함되어 있다.

따라서, 공사기간 산정방식의 현실화를 위해서 환경적 요인(강우, 강설, 미세먼지 등)에 의한 비작업일수 산정기준 마련을 비롯하여 주 40시간 근무(주 5일)를 원칙으로 공사기간을 설정하고 일본 사례를 참조하여 시간 외 근로에 대한 연간 상한선 마련할 필요가 있다. 특히, 상한선 위반 시 벌칙 기준을 마련하여 건설산업으로의 인력 유입을 모색할 필요가 있다.

5. 맺음말

건설산업에 종사하는 많은 건설기술인의 열악한 근로환경에 대한 문제는 늘 산업의 부정적 이미지로서 개선이 필요하다는 목소리가 높았던 것이 사실이다. 작년부터 시행되고 있는 주 52시간 근무제를 비롯하여 건설기술인 권리현장 제정 등은 건설기술인의 근로환경에 변화를 가져올 것으로 예상된다. 다만, 이러한 모든 것이 큰 충격 없이 정착하기 위해서는 정부가 좀 더 세심한 부분까지 신경써야 할 것이며, 이를 통해 현재의 기술인력 부족 문제를 해결할 수 있을 것으로 판단된다.