

건설 기능인력의 임금 산정제도 개선방안

Improvement Measures of Wage Estimation System for Construction Skilled Workers

이 근 형¹

손 창 백^{2*}

Lee, Kun-Hyung¹ Son, Chang-Baek^{2*}

Employee, Heerim Architects & Planners Co, Ltd, 39, Sangil-ro 6-gill, gangdong-gu, seoul, 05288, Korea ¹

Professor, Department of Architectural Engineering, Semyung University, Jecheon-si, Chungcheongbuk-do, 27136, Korea ²

Abstract

Problems related to wages in the construction industry, which directly affect the livelihood of workers, have caused other problems in maintaining skilled workers, such as decreasing the inflow of new laborers and increasing the outflow of the existing labor force, which has weakened the foundation of industrial production. Against this backdrop, this study aimed to improve the current wage calculation system in order to increase the inflow of new laborers and maintain the existing skilled workers. It is necessary to differentiate the minimum wage in the construction industry, which requires a high intensity of labor, by industry and occupation type. It is also necessary to establish standards for specifically calculating wages, such as holiday work and overtime pay. The standard of the current retirement mutual aid fund needs to be upwardly adjusted at the same time.

Keywords : skilled construction worker, wage system, benchmarking, improvement measures

1. 서 론

1.1 연구의 배경 및 목적

임금이란 사용자가 근로의 대가로 근로자에게 임금, 봉급, 그 밖에 어떠한 명칭으로든지 지급하는 일체의 금품을 말한다. 근로자와 사용자는 근로계약을 체결함에 있어서 기본임금을 정하고, 이를 기초로 연장·야간·휴일근로수당 등 제반 수당을 실제로 근로한 일수 또는 시간 수에 따라 개별적으로 계산하여 이를 합산하여 지급함이 원칙이라고 근로기준법 제 2조와 제 56조에 각각 명시되어 있다. 그러나 건설현장 기능인력의 임금은 대부분 일당에 연장·야간·휴일근로 등 각종 제반 수당이

포함된 포괄임금 형식으로 산정되고 있다.

정부에서는 이와 같은 건설 기능인력의 임금산정 관련 문제를 해소하기 위해 퇴직금공제제도, 기능인등급제 등의 임금산정제도를 도입하여 시행하고 있다. 그러나 이러한 제도가 도입 되었음에도 불구하고 임금산정 관련 문제는 여러 가지 법적, 제도적 문제점을 가지고 있는 것이 현실이다.

이에 본 연구는 신규 건설 인력의 유입 증가와 기존 인력의 이직 방지 등 기능인력의 유지를 위해, 생계를 유지하는데 직접적으로 관련되어 있는 임금산정 관련 문제를 제도적인 측면에서 분석하고, 이를 해소할 수 있는 개선방안을 제시함을 목적으로 한다.

1.2 연구의 범위 및 방법

본 연구는 현재 건설현장에서 근로하고 있는 기능인력을 대상으로 임금산정 관련제도의 실태를 파악하여 문제점을 분석한 후, 외국의 임금산정제도와 비교를 통해 개선방안을 제시하는 것으로 연구범위를 한정하였다.

Received : February 24, 2020

Revision received : March 26, 2020

Accepted : April 8, 2020

* Corresponding author : Son, Chang-Baek

[Tel: 82-043-649-1328, E-mail: cbson@semyung.ac.kr]

©2020 The Korea Institute of Building Construction, All rights reserved.

설문조사는 14개 건설현장의 25개 공중 근로자 1,176명을 대상으로 실시하였고 이 중 응답이 불성실한 447부를 제외한 729부를 분석대상으로 하였다. 조사개요는 Table 1과 같다.

Table 1. Survey summary

Classification	Descriptions
Target	- 14 construction sites, 25 construction types - 729 construction workers
Period	- 2018.10 ~ 2018.12 (about 3 month)
Method	- Survey through personal visit
Contents	- General characteristics of respondents - Status and problems of wage payment systems - Measures to improve wage payment systems - Expert verification of suggested improvement measures

연구 수행절차 및 방법으로는 첫째, 임금산정에 대한 선행연구 고찰을 통해 본 연구의 차별성을 제시한다. 둘째, 현행 임금산정 관련제도에 대한 이론적 고찰을 수행한다. 셋째, 건설현장의 기능인력을 대상으로 설문조사를 통해 임금산정 관련제도의 현황 및 문제점을 파악한다. 넷째, 설문조사에서 분석된 문제점을 해결하기 위해 우선적으로 개선되어야 할 문제점을 도출한 후, 외국 임금산정제도를 조사하여 벤치마킹 방안을 제시한다. 다섯째, 외국의 임금산정제도 벤치마킹을 통한 국내 임금산정제도의 개선방안을 제시하고, 전문가 검증 등을 통해 개선방안의 타당성 및 실무활용성을 검증한다.

1.3 선행연구 고찰

건설 기능인력의 임금산정제도에 관한 선행연구로는 건설업 하도급관계의 법적 쟁점을 고려해 개선방안을 도출한 연구 [1], 건설 일용근로자 보호제도의 문제점에 대해 분석하고 개선방안을 모색한 연구[2], 포괄임금제의 문제점을 분석하고 개선방안을 도출한 연구[3], 건설근로자 퇴직공제제도의 문제점을 도출하여 개선방안을 제시한 연구[4], 숙련 근로자의 임금격차 요인에 대해 분석하여 기능 등급의 결정에 대한 문제점을 도출한 연구[5] 등 다양한 연구들이 수행되었다.

그러나 이러한 선행연구들은 임금산정제도 각각의 문제점이 무엇인지, 가장 우선적으로 개선되어야 할 사항은 무엇인지 종합적으로 분석한 연구는 부족한 실정이다. 이에 본 연구는 건설기능인력 임금산정 관련제도의 문제점을 도출하고 임금산

정제도에서 가장 우선적으로 개선되어야 할 사항을 도출한 후, 외국 임금산정제도를 벤치마킹한 개선방안을 제시한다는 점에서 선행연구들과 차별성을 가지고 있다.

2. 국내 건설기능인력 임금산정 관련제도

2.1 최저임금제

최저임금제란 국가가 노·사간의 임금결정과정에서 개입하여 임금의 최저수준을 정하고, 사용자에게 이 수준 이상의 임금을 지급하도록 법으로 강제함으로써 저임금 근로자를 보호하는 제도이다. 1) 최저시급은 2012년 4,580원에서 2019년 8,350원으로 증가하였고, 이를 8시간 기준 일급으로 환산하면 2012년 36,640원에서 2019년 66,800원으로 증가한 것을 알 수 있다. 최저임금은 전국에서 공통적으로 적용되며, 또한 전 산업에서 공통적으로 적용이 되고 있다.

2.2 포괄임금제

포괄임금제란 연장근로수당을 비롯한 법정수당 등을 실제 근로시간에 상관없이 기본급에 포함하여 지급하거나 정액으로 지급하는 임금 산정 방식으로, 정액급제와 정액수당제 두 가지 방식이 있다. 정액급제란 기본급을 미리 정하지 않은 채 법정수당을 합한 금액을 월 급여액 또는 일당으로 산정하여 지급하는 방식이고, 정액수당제란 기본급은 정하지만 근로시간 수에 상관없이 법정수당을 일정액으로 산정하여 지급하는 방식이며, 건설업에서는 주로 정액급제를 사용하고 있다. 포괄임금제의 유효 요건은 ‘근로시간 산정이 어려운 경우’에 한하여 인정된다고 명시되어 있는데, 여기서 ‘근로시간 산정이 어려운 경우’란 근로시간의 산정이 물리적으로 아예 불가능하거나 거의 불가능한 경우만을 의미한다. 2)

2.3 퇴직공제제도

퇴직공제제도란 건설 기능인력이 퇴직공제 가입 건설현장에서 근로를 제공할 시 건설사업주가 건설근로자공제회로 근로일수를 신고하고, 그에 맞는 공제부금을 납부하면 해당 기능인력이 건설업에서 퇴직할 때 건설근로자공제회에서 퇴직공제금을 지급하는 사회보험제도이다. 기능인력이 동일현장에서 1년 이상 근로를 제공할 시 사업주 또는 사용자로부터 퇴직금을 받을 수 있지만, 건설업 특성상 동일 공중을 1년 이상 지속

1) 최저임금법 제1조

2) 포괄임금제 사업장 지도지침, 고용노동부, 2017.10

적으로 진행되는 현장이 드물어 기능인력의 현장 이동이 잦기 때문에 만들어진 사회보험제도이다. 퇴직공제금은 1일 4,800 원이고, 적용대상 범위는 근로계약기간 1년 미만 일용, 임시직 근로자이며 근로자의 국적, 연령, 소속 및 직종에 제한 없이 적용이 된다.

2.4 기능인등급제

기능인등급제는 현재 기능인력의 낮은 임금수준 개선과 오랜 기간 건설현장에 종사해도 임금산정 시 경력 증명이 어려워 경력에 따라 등급을 분류하는 제도이다. 2018년에는 도입기반 마련을 위해 건설근로자공제회, 고용보험공단, 인력관리공단 등으로 분산된 건설근로자 정보를 건설근로자공제회로 일원화 하였고, 2019년에는 경력, 자격, 훈련정도 등을 반영한 직종별 등급 분류체계를 마련하여 기능인등급제 최종안이 만들어졌다.

3. 임금산정제도의 현황 및 문제점 분석

3.1 임금지급 관련제도의 현황

Table 2. Wage calculation methods

Wage calculation methods	No. of responses	Share (%)
Fixed wage paid after working one day, on the day, regardless of working hours (Blanket wage - Paid on the day)	116	15.9
Wage paid weekly or monthly, based on daily wage multiplied by working days (Blanket wage - Paid weekly or monthly)	398	54.6
Wage paid weekly or monthly, based on wage per unit hour multiplied by total working hours	99	13.6
Annual wage agreed between worker and employer paid as weekly or monthly wage	49	6.7
The amount agreed as the total working amount (one block of apartments, etc.) between worker and employer paid in installments in the form of advance payment, progress payment and residual payment	26	3.6
Amount paid calculated based on the standard wage per unit working amount and the actual working amount	37	5.1
No answer	4	0.5
Total	729	100

현재 기능인력의 임금이 어떤 방법으로 산정되고 있는지에 대해 조사한 결과 Table 2와 같이 포괄임금 방식으로 일당을 책정하는 방식이 70% 이상으로 조사되었다.

기능인력이 계약 상대방과 임금을 어떠한 기준으로 산정하였는지에 대해 조사한 결과, Table 3에 나타난 바와 같이 계약 상대방이 임금을 산정한다고 답한 비율이 약 75.3%로 대부분을 차지하는 반면, 기능인력이 스스로 임금을 제시한다거나, 계약 상대방과 협의 후 임금을 산정하는 방법은 약 18.5% 정도 밖에 되지 않는 것으로 나타났다. 이처럼 현재 기능인력의 임금은 대부분 포괄임금으로 산정되며, 계약 상대방이 일방적으로 임금을 제시하고 있어 이를 개선할 수 있는 명확한 임금산정기준이 필요할 것으로 판단된다.

Table 3. Criteria for calculating wage of skilled workers

Criteria for calculating wage of skilled workers	No. of responses	Share (%)
Employers calculate wage based on the work experience of workers	124	17.0
Employers calculate wage based on the level of the techniques (skills) of workers	208	28.5
Employers calculate wage based on the level of the qualification (certificate, etc.) of workers	22	3.0
Workers themselves suggest the desired wage	36	4.9
Employers unilaterally suggest a fixed amount from a subjective perspective	195	26.8
A fair wage is set in consultation with employers	99	13.6
Wage is set based on the market wage rate announced by the Construction Association of Korea	34	4.7
No answer	11	1.5
Total	729	100

3.2 임금산정 관련제도의 문제점 분석

3.2.1 최저임금제

건설업 측면에서 최저임금제의 문제점을 조사한 Table 4의 결과를 보면, '산업별 노동의 강도가 다르지만 동일한 최저임금을 적용하고 있다.'는 항목이 231명(31.7%)으로 가장 높게 나타났고, '직종에 따라 노동의 강도가 다르지만 동일한 최저임금을 적용하고 있다.'는 항목이 215명(29.5%)으로 다음으로 높게 나타나, 노동 강도에 따른 산업별·직종별 최저임금의 차별화를 원하고 있는 것으로 나타났다.

참고로, 건설현장에서 가장 많은 비중을 차지하는 보통인부는 대부분 인력사무소를 통해서 현장으로 배치되는데, 인력사무소에서는 수수료 명목으로 10%를 감하고 일당을 지급하며, 불법 외국인 근로자들의 가격 덤핑으로 인해 실제로

국내 보통인부가 받게 되는 일당은 대부분의 인력사무소에서 10만원 내외인 것으로 조사되었다. 이러한 보통인부의 주 업무는 철근, 거푸집 등 자재 정리 및 운반, 건설 폐기물 청소, 장비로 굴착이 불가능한 곳을 굴착하는 등 대부분 노동의 강도가 높은 편이다. 이와 같이 높은 노동강도에 비해 임금 수준은 최저임금과 큰 차이가 나지 않아 산업별·직종별 최저임금의 차등이 필요한 것으로 판단된다.

Table 4. Problems in the minimum wage system from the perspective of the construction industry

Problems in the minimum wage system from the perspective of the construction industry	No. of responses	Share (%)
The same minimum wage is applied despite the fact that the daily workable hours of workers differ depending on their career (1 year, 10 years, etc.).	174	23.9
The same minimum wage is applied despite the fact that the intensity of labor differs depending on the type of industry (construction, services, etc.).	231	31.7
The same minimum wage is applied despite the fact that the intensity of labor differs depending on the type of occupations (welder, general worker, etc.).	215	29.5
The same minimum wage is applied without considering different regional prices.	95	13.0
Other	2	0.3
No answer	12	1.6
Total	729	100

3.2.2 포괄임금제

포괄임금제로 인해 발생하는 문제점을 조사한 결과, Table 5와 같이 '주말·휴일에 근무를 해도 휴일근로수당을 받지 못하고 포괄임금으로 책정된 금액만 받는다.' 항목이 235명(32.2%)으로 가장 높게 나타났고, '시간외 근로수당이 이미 포함되어 있기 때문에 추가 근로가 빈번하게 발생한다.' 항목이 165명(22.6%)으로 다음으로 높게 나타났다.

이러한 포괄임금을 건설업에 적용할 수 없다는 대법원 판결³⁾에도 불구하고 포괄임금이 아직까지 건설현장에서 지속적으로 적용되는 것은 실질적으로 임금을 산정할 수 있는 명확한 기준이 없기 때문에 발생하는 문제점으로 판단된다.

3) 대법원 2016.10.13. 선고 2016도1060 판결

Table 5. Problems in the blanket wage system from the perspective of the construction industry

Problems in the blanket wage system from the perspective of the construction industry	No. of responses	Share (%)
Since overtime pay is already included, workers frequently have to work overtime.	165	22.6
Since overtime pay is already included, workers frequently have to work overtime.	235	32.2
Overtime working hours are not paid for extra work such as extended or night working hours, and blanket wage is paid only.	104	14.3
If a daily employed worker works for a month without missing a day, one annual holiday with pay is added, but the holiday is included in the blanket wage and is not paid separately.	132	18.1
When basic pay and allowances are separately stated on a contract, basic pay is often set lower than the minimum wage.	76	10.4
No answer	17	2.3
Total	729	100

3.2.3 퇴직공제제도

건설업 측면에서 퇴직공제제도의 문제점을 조사한 Table 6의 결과를 보면, '퇴직금의 금액 수준이 노후대책으로서 매우 미흡하다.(1일 공제부금 4,800원, 2018년 1월 이후)' 항목이 273명(37.4%)으로 가장 높게 나타났고, '제도의 홍보가 부족하여 퇴직공제제도를 잘 알지 못한다.' 항목이 170명(23.3%)으로 다음으로 높게 나타났다.

퇴직공제제도의 1일 공제부금은 1998년 2,000원에서 2018년 4,800원으로 증가하였다. 이를 통해 퇴직금을 계산해보면 월 84,480원, 연 1,013,760원⁴⁾으로 액수가 적어 실제 퇴직금의 역할을 수행하지 못한다는 문제점이 발생되고 있다. 현재 퇴직공제금은 퇴직공제제도 가입 현장에서 252일 이상 근로를 제공해야 수령이 가능한데, 건설업 특성상 252일을 채우려면 약 14.3개월이 소요된다. 이러한 이유로 2017년 12월 기준 전체 기능인력의 16.1%만이 252일의 노동일수 기준을 충족하였고, 대부분의 기능인력은 퇴직공제금 수령기준에 미치지 못하는 실정이다. 또한, 2010년까지 건설현장에서 근무한 뒤 8년 이상 건설현장을 떠나 실질적으로 퇴직한 근로자 21,491명이 찾아가지 않은 퇴직공제금은 203억 9천여만원 정도인 것으로 확인됐다.

4) 건설근로자공제회, 건설근로자 종합생활 실태조사 결과 발표 중 건설노동자 월 평균 작업일 17.6일로 계산하였음.

Table 6. Problems in the retirement mutual aid system

Problems in the retirement mutual aid system	No. of responses	Share (%)
The retirement mutual aid system is unfamiliar to workers due to lack of promotion.	170	23.3
The amount of retirement pay is insufficient as a retirement plan. (Daily deduction is 4,800 won since Jan. 2018)	273	37.4
As the characteristics of the construction industry mean that the number of workable days is not fixed due to climate conditions such as rain and snow, it is unreasonable to set the number of workable days per year as 252 days.	146	20.0
Since its limit is set for public works (over 300m won) and private works (over 10b won), the system can be applied to a limited number of construction sites only.	58	8.0
Those who work less than 252 days cannot enjoy the benefits of the system at all.	63	8.6
No answer	19	2.6
Total	729	100

이는 건설근로자공제회에서 근로자들에게 퇴직공제 가입 사실 및 개인별 적립금액을 정기적으로 고지하고 있으나, 근로자의 정확한 주소를 파악하지 않은 채 우편을 보내 전달이 되지 않는 경우가 대부분이기 때문에 나타났다.⁵⁾ 이와 같이 퇴직공제제도에 대한 홍보가 부족하여 기능인력이 본인의 퇴직공제금을 제대로 인지하지 못해 실제로 퇴직공제금을 수령하지 못함으로써 발생하는 문제점으로, 이러한 문제점들로 인해 퇴직공제 적립금만 지속적으로 증가하고 있는 실정이다.

3.2.4 기능인등급제

기능인등급제의 문제점에 대해 조사한 Table 7을 보면, ‘기능등급을 노무경력, 자격증 유무 등으로만 규정하여 실제 업무 수행능력에 대한 규정이 누락되어 생산성이 저하될 우려가 있다.’ 항목이 261명(35.8%)으로 가장 높게 나타났고, ‘기능인력의 다양한 기술수준을 너무 단순하게 등급화 하였다.’ 항목이 213명(29.2%)으로 다음으로 높게 나타났다. 현재 기능인등급제는 경력 위주로 등급이 분류되어 있는데, 단순히 경력이 오래될수록 작업수행 능력이 높다고 할 수 없기에 경력 중심의 기능인등급제는 자칫 건설현장의 임금수준 책정에 혼란을 초래할 수 있다는 문제점이 발생한다.

Table 7. Problems in the grade system for skilled workers

Problems in the grade system for skilled workers	No. of responses	Share (%)
The wide-ranging skill level of skilled workers is graded too simply.	213	29.2
The system is a means to uniformly manage the wage level of workers based on simplified grades of skills.	67	9.2
Since the grades of skills are assessed only based on work experience, certificates, etc. and thus workers' actual performance is not reflected, productivity can be reduced.	261	35.8
Workers who cannot prove their work experience may be subject to disadvantages, as a proper grade is not given.	169	23.2
No answer	19	2.6
Total	729	100

4. 외국 임금지급제도 분석

4.1 일본

4.1.1 최저임금제

일본의 최저임금은 지역별 최저임금과 특정 최저임금으로 구분할 수 있다. 지역별 최저임금이란 도도부현(都道府県)별로 결정되는 최저임금으로, 산업 및 직종과 관계없이 원칙적으로 해당 도도부현 내에서 근무하는 모든 근로자와 사업주에게 적용된다. 이는 47개 도도부현을 A, B, C, D의 4개 등급으로 구분하고, 4개 등급에 따라 중앙최저임금심의회가 기준금액을 제시하게 된다. 이렇게 제시된 기준금액에 근거하여 지방최저임금심의회가 각 도도부현의 인상금액을 결정한다.

특정 최저임금은 2007년에 개정된 최저임금법에 의해 규정된 것으로 특정 산업 또는 직업에 대해 설정된 최저임금이다. 특정 최저임금은 각 도도부현의 특정 산업별로 설정되고 있으며, 해당 산업의 연령, 업종, 업무 등의 조건을 반영하여 기간직(基幹的) 근로자에게만 적용이 되고, 관계 노사가 해당 산업의 기간적 근로자에 대해서 지역별 최저임금보다 높은 수준의 최저임금이 필요하다고 인정할 경우에 적용된다. 특정 최저임금의 금액은 관계 노사의 신청을 받은 후 생노동대신 또는 도도부현 노동국장이 결정(개정)의 필요성에 대해 최저임금 심의회에 자문을 구하고 필요하다는 의견이 나올 경우에 동 심의회에서 심의된 의견(답신)을 존중하여 결정한다.

5) 감사원, 산업재해 예방 및 보험 관리실태 감사보고서, 2018.12

4.1.2 임금체계

일본의 임금체계는 연공급, 직무급, 직능급 세 종류가 있다. 연공급이란 근속연수 또는 연령이 증가함에 따라 임금이 증가하는 임금체계로, 과거에 비해 현재는 연령의 증가에 따라 증가하는 임금커브가 완화되고 있다. 직무급이란 동일노동 동일임금 원칙을 실현하는 것으로, 특정 직무에 종사하고 있으면 당사자가 높은 의욕을 갖고 있거나 없거나, 또한 더욱 능숙하게 직무를 수행하거나 하지 않거나, 원가절감 등에 이바지하거나 그렇지 않거나 임금의 차이가 없다. 직능급이란 임금을 직무 그 자체로 구분하는 것이 아니라 담당 업무를 어느 정도 수행할 수 있는지 직무수행능력을 기준으로 파악하여 그것에 맞는 임금을 지급하는 능력주의의 임금체계이다. 이는 학력, 연령, 근속연령 등과 관계없이 개인의 능력만으로 임금을 산정한다.

4.1.3 건설업퇴직금공제사업

일본은 1959년에 '중소기업퇴직금공제사업법'이 제정되었고 이를 전담하는 독립행정법인 '근로자퇴직금공제기구'가 설립되었다. 중소기업퇴직금공제사업법은 중소기업의 정규직 근로자를 위한 제도로, 종업원 300명 이하 또는 자본금 3억 엔 이하의 기업을 대상으로 한다. 그러나 건설업의 경우 대개 원청과 하청으로 구성되어 있고 대기업 현장에 종사하는 근로자라 할지라도 여러 현장을 옮겨 다니기 때문에 특정 업체에 소속되어 있지 않으며 고용이 불안정하여 건설업 일용근로자는 제도의 적용을 받지 못하였다. 이에 건설업에 대해서는 예외로 건설업에 종사하는 모든 근로자가 대상이 되는 건설업퇴직금공제사업이 1964년 10월부터 근로자의 복지를 향상시킬 목적으로 만들어졌다. 이는 후생노동성에서 관리, 감독을 하고 있으며 강제가입제도가 아닌 임가입제도이다.

건설업퇴직금공제사업의 1일 공제부금은 310엔(약 3,300 원)으로 국내 퇴직금공제제도의 공제부금 4,800원보다 낮으며 제도에 가입된 현장에서 24개월(1개월에 21일로 산정) 이상 근무 후 퇴직·사망 시, 정규직화 또는 55세 이후 수령이 가능하다. 공공공사의 경우 거의 100% 가입되어 있지만, 민간공사의 경우에는 임의가입이므로 가입의 독려에 어려움이 있어 가입 비중이 적은 실정이다. 퇴직금의 청구는 근로자가 건설업에서 24개월 이상 근무를 한 뒤, 개인사업을 시작하거나 무직이 되거나 타 업종으로 이직을 하거나 부상 또는 질병으로 인해 일을 할 수 없게 되거나 만 55세 이상이 되

는 등의 사유가 분명해야 지급받을 수 있다.

4.1.4 건설 커리어 업 시스템

일본 역시 한국과 마찬가지로 건설현장에 청년층이 감소하여 고령화가 진행되고 있는 추세이다. 이에 일본의 건설업 주체들(근로자, 사업자)과 정부(국토교통성, 후생노동성)는 건설업 시공 현장에서 시공을 담당하는 건설 기능인력에 대한 젊은층의 관심과 진입을 높이기 위한 방안으로 건설 커리어 업 시스템(Construction Career Up System, 이하 CCUS)을 도입하였다. CCUS는 2016년 12월 '재단법인 건설업진흥기금'에서 운영주체가 되어 개발에 착수하였고, 2017년 6월 '건설경력시스템 운영협의회'가 설치되고 국토교통성, 후생노동성, 업종별 사업자 단체, 재단법인 건설업진흥기금, 전국건설노동조합총연합 등이 참여하여 시스템의 운영 방침을 확정하였다. 그리고 2018년 8월부터 시범사업을 진행하여 2019년 4월 CCUS가 도입되었다.

건설 기능인력이 CCUS에 최초등록을 하게 되면 재단법인 건설업진흥기금에 ¥2,500~3,500을 납부하고 개인 ID가 부여된 IC카드를 받게 된다. 이후 건설현장에서 근무 시 IC카드를 통해 언제, 어떤 현장, 어떤 직종에서 어떤 지위(주입기술자, 팀장, 숙련공 등)로 근무했는가와 같은 일일 취업 실적이 전자적으로 기록·축적되는 시스템이다. 또한 어떤 자격을 취득했는지, 어떤 교육(강습)을 받았는지 등 자격 및 교육의 기록도 저장이 되고, 최종적으로는 국토교통성이 승인한 55개 직종별 능력평가기준을 토대로 건설 기능인력의 등급을 결정하게 된다. 등급은 수준 1부터 수준 4까지 4등급으로 나뉘고, 등급별로 카드의 색깔이 다르게 분류된다.

4.2 미국

미국의 Prevailing wage(이하 PW)는 연방정부와 주(州) 정부, 시정부 차원의 원가산정 중 임금에 관한 기준이 되고, 임금에 관한 고시라는 측면에서 지역별 및 직종별 최저임금이라고 할 수 있다. 이는 건설근로자에게만 적용되는 것은 아니며 미국 전체의 지역별, 직종별로 다르게 적용되고 있다.

또한 PW는 공사 종류별로도 적용되는 금액이 달라 건축물(Building), 주택(Residential), 중(重)건설(Heavy construction), 고속도로(Highway) 공사별 최저임금이 다르다. 건축공사는 주거, 기계, 장비 또는 창고 등의 신축 및 개보수 공사가 포함되고, 주택공사는 1인 가구, 타운하우스, 4층 이하의 공동주택의 신축 및 개보수 공사가 포함된다. 중

건설은 앞의 다른 공사에 해당되지 않는 공사로 준설, 상하수도, 댐, 교량, 치수공사 등 기본적인 성격이 다른 공사가 해당되고, 고속도로는 중건설에 포함되지 않는 도로, 고속도로, 보도, 주차장의 신축 및 개보수 공사 등이 포함된다.

4.3 호주

4.3.1 Award System

호주의 임금보장제도인 Award System(이하 AS)은 공정하고 적절한 최저 안전망을 의미하는 직종별 임금의 최저기준으로, 정부가 주도하고 노사가 참여해 결정한 지역별·직종별 최저임금이다. AS는 미국의 PW와 동일하게 연방정부·주정부·시 차원에서 각각의 AS가 존재한다. 공사발주자는 AS에 명시된 임금을 공사원가에 반영하여야 하고, 사업주는 AS에 명시된 임금을 근로자에게 지급해야 하며, 노사 간의 단체 협약에 의해 정해지는 등 임금교섭을 위한 규정이 존재한다.

미국의 PW와 호주의 AS는 모두 건설근로자의 적정임금 확보와 지급을 위해 도입되었으며 대부분의 규정이 유사하지만, PW는 공공공사에만 적용이 되는 반면, 호주 AS는 공공공사뿐만 아니라 민간공사현장의 모든 근로자(장비기사 포함)에게도 적용이 된다는 차이점이 있다.

4.3.2 C-BUS

1984년 이전에는 호주의 퇴직연금은 사무직이나 공무원 등 주로 정규직에게만 혜택이 주어졌고, 대기업에서는 자체적인 은퇴연금을 보유하고 있었다. 이를 건설업 생산직에게도 적용되도록 제도를 개선한 것이 퇴직연금제도(Super Annuation)이고 연방정부에서도 이를 수용하였다. 이러한 퇴직연금제도는 1992년 이후 다른 업종에도 전파가 되었고, 건설업 분야는 C-BUS(Construction and Building Unions Super annuation fund)라고 불려졌다. C-BUS는 1984년 9달리로 시작하여 2019년 근로자 임금의 9.5% 이상을 근로자가 선정한 펀드에 납입하는 것으로 법이 개정되었고, 이는 점진적으로 증가하여 2022년에는 12%까지 증가되도록 규정되었다.

C-BUS의 적용 대상은 건설업의 경우, 근로자가 특정한 달에 450달러 이상의 임금을 받으면, 근로형태가 풀타임이든지, 파트타임이든지 또는 시간제 근무이든지에 관계없이 사용자가 근로자 임금의 9.5%를 근로자가 선정한 퇴직연금

펀드에 납입해야 한다. 또한 60세 이후에도 원하면 가입을 할 수 있으나 70세 이후에는 가입이 불가능하다. 수급요건은 첫째, 60세 이후에는 아주 적은 금액이라도 전액 수급이 가능하고, 둘째, 60세 이전에도 수급을 할 수 있으나 타당한 수급 이유가 필요하며, 셋째, 7~8년이 경과해도 수급하지 않을 경우에는 국고로 귀속된다.

5. 국내 임금산정제도 개선방안 및 의견수렴

5.1 임금산정제도 개선방안

국내 건설 기능인력을 대상으로 현행 임금 산정방식의 가장 시급한 개선사항에 대해 조사한 결과, Table 8에 나타낸 바와 같이 ‘명확한 임금 산정 기준이 부재하므로 새로운 임금 결정요인으로 임금산정체계 확립이 필요함’ 항목이 220명(30.2%)으로 가장 높게 나타났고, ‘퇴직공제제도의 공제 부금(현재 1일 4,800원)의 증액이 필요함’ 항목과 ‘포괄임금제를 폐지해야 함’ 항목이 각각 105명(14.4%)과 99명(13.6%)으로 다음으로 높게 나타났다.

Table 8. Most urgent issue in wage calculation methods

Most urgent issue in wage calculation methods	No. of responses	Share (%)
Due to the lack of clear wage calculation standards, new wage determination factors need to be reflected in establishing a wage calculation system.	220	30.2
Extra points need to be given depending on the level of qualifications (certificates, etc.).	48	6.6
The minimum wage system for the construction industry needs to be improved through efforts such as developing a correction factor for the construction industry.	55	7.5
Wage calculation-related systems need to be established to realize the market wage rate announced by the Construction Association of Korea.	57	7.8
The blanket wage system needs to be abolished.	99	13.6
Skilled construction workers' awareness of the retirement mutual aid system needs to be increased.	46	6.3
The daily deduction amount (currently 4,800 won) in the retirement mutual aid system needs to be increased.	105	14.4
The limit of the retirement mutual aid system needs to be eased. (public works : over 300 million won, private works : over 10 billion won, as of now).	36	4.9
It is necessary to establish plans to pay deductions for those who joined the retirement mutual aid system for less than 1 year.	50	6.9
No answer	13	1.8
Total	729	100

현재 국내 건설현장에서 기능인력의 임금은 3장에서 분석결과처럼 70% 이상 포괄임금으로 산정되고, 금액을 계약 상대방이 제시하는 경우가 대부분이다. 이는 기능인력을 대상으로 하는 명확한 임금 산정기준이 없기 때문에 발생하는 문제점으로 판단된다.

또한, 3장과 4장의 분석 결과 국내 최저임금의 경우 산업, 직종, 경력, 지역 등에 관계없이 모두 동일하게 적용이 되는 반면, 일본의 지역별 최저임금제와 특정 최저임금제, 미국의 PW, 호주의 AS 등 외국 최저임금은 직종별, 지역별로 다르게 규정되어 있다. 이에 국내에서도 지역별로 임금산정계수를 부여하는 등의 방법으로 지역별 최저임금을 상이하게 하고, 산업별, 직종별로 노동의 강도가 다르다는 점을 고려해 각 산업별, 직종별 노동조합과의 협의 후 차별화된 산업별, 직종별 최저임금을 책정하는 방안이 필요할 것으로 판단된다.

또한 경력이 있는 기능인력의 경우에는 최저임금만 적용하여 임금을 산정할 수 없기 때문에 구체적인 임금 산정기준이 필요할 것으로 보여진다. 일본의 임금체계에는 연공급, 직무급, 직능급 세 종류가 있고, 이를 적절히 조합하여 임금을 정하는 방식을 사용하고 있다. 이에 국내 기능인력은 어떠한 임금산정체계를 선호하는지 알아본 결과, Table 9와 같이 직능급이 323명(44.3%)으로 가장 높게 나타나 직무능력 수준(숙련도, 노무경력, 훈련, 자격 등)으로 임금을 산정하는 직능급 체계를 선호하는 것으로 나타났고, 성과급이 166명(22.8%)로 다음으로 높게 나타났다. 이는 직무능력 수준(직능급)에 따라 임금의 기준을 정한 뒤, 본인이 일하는 성과(성과급)만큼 임금으로 산정받기를 희망하는 것으로 판단된다.

Table 9. Wage system preferred by skilled workers

	Seniority-based	Occupation type-based	Job evaluation-based	Performance-based	Total
No. of responses	93	147	323	166	729
Share (%)	12.8	20.2	44.3	22.8	100

그러나, 현재 기능인력의 직무능력 수준으로 등급을 나눌 수 있는 방법이 전무한 실정이다. 3장에서 조사한 국내 건설 기능인등급제는 경력이 주가 되어 등급을 산정하고 있어 기능인력의 직무능력 수준이 적절하게 반영되고 못하고 있다는 한계점을 가지고 있다.

Table 10. Improvement measures for the effective establishment of the grade system for skilled workers

Improvement measures for the effective establishment of the grade system for skilled workers	No. of responses	Share (%)
The grades of skilled workers need to be divided based on their work experience, but the current 5-grade system needs to be subdivided further.	165	22.6
Standards for grades are needed that can reflect multiple factors, such as work experience and performance.	221	30.3
Skills competitions need to be expanded to cover all types of construction work.	69	9.5
A career record book system for skilled workers needs to be introduced to easily confirm their work experience.	97	13.3
A career management organization needs to be established to systematically manage workers' work experience.	79	10.8
Even if a grade system for skilled workers is introduced, it is necessary to ensure the current wage level of skilled workers is not reduced.	76	10.4
No answer	22	3.0
Total	729	100

이에 Table 10과 같이 기능인등급제가 건설업에 효과적으로 정착하기 위한 개선방안을 조사한 결과, '기능인 등급을 노무 경력과 작업 수행능력에 대해 복합적으로 적용될 수 있는 기준을 만들어야 한다.' 항목이 221명(30.3%)으로 가장 높게 나타났고, '기능인 등급을 노무 경력별로 나누되 현재 5단계보다 더 세분화해야 한다.' 항목이 165명(22.6%)으로 다음으로 높게 나타났다.

따라서, 현 기능인등급제에서 경력 기준에 따라 차순위 등급으로 승급자격이 되었을 때, 일본의 커리어 업 시스템의 건설 기능인력 능력평가제도와 같이 건설 기능인력에 대한 능력평가제도를 마련하여 등급별 직무능력 수준을 평가하여 반영하면, 단순히 경력 중심의 기능인등급제에서 직무능력 수준을 고려한 제도가 될 수 있을 것으로 사료된다.

시급히 개선이 필요하다고 생각하는 임금 산정방식 중 두 번째로 높게 조사된 '퇴직공제제도의 공제부금(현재 1일 4,800원)의 증액이 필요함' 항목에 대해서는 호주의 C-BUS 제도를 벤치마킹하여 개선방안을 Table 11과 같이 제시하였다.

호주의 최저임금은 매년 7월 개정이 되어, 2019년 7월 1일부터 호주의 최저시급은 19.49 호주달러로 약 16,105원이 된다. 건설업의 경우에는 블루칼라 산업으로 기피산업이

기 때문에 AS(Award System)가 적용되면 최저시급이 직종별로 다르게 추가되므로 최소 \$21.41 (17,685원)부터 최대 \$25.33(20,924원)까지 추가 지급되어 \$40.9(33,772원)~\$44.82(37,000원)로 산정된다. 이를 1일 8시간 근무로 계산하면 270,176원~296,000원이고, 이에 해당하는 퇴직연금(9.5%)은 1일에 25,670원~28,120원이다. 반면, 국내 최저임금은 8,350원이고, 건설업 일반공사 직종의 2019년 평균임금은 197,897원이다. 이를 퇴직공제금 4,800원으로 비율을 산정하면 퇴직공제부금 비율은 약 2.4%로 호주 9.5%의 약 1/4 정도인 것을 알 수 있다.

이에 호주의 C-BUS를 벤치마킹해 퇴직공제금을 임금의 10%로 인상한다면, 시중노임단가가 가장 적은 보통인부 기준으로 퇴직공제금을 1년에 약 418만원(19790원×17.6일×12개월)을 받을 수 있다. 이는 현재 지급받는 1,013,760원(4,800원×17.6일×12개월)의 약 4배 이상의 금액으로 퇴직금의 역할이 어느 정도 가능할 것으로 보여 기능인력의 불만이 감소될 것으로 판단된다. 그러나 현재 2.4%(4,800원)에서 한번에 10%(평균임금 기준 약 19,790원)로 증액을 하게 되면 공사금액이 급작스럽게 증가하여 사용자들의 부담이 커지기 때문에, 조금씩 점진적으로 증액을 시도해야 할 것으로 사료된다.

Table 11. Comparison of retirement mutual aid fund in Korea and Australia

		Korea		Australia	
Minimum wage		8,350 won		\$19.49 (16,105 won)	
Construction industry		Average wage: 197,897 won		Minimum wage: \$327.2-\$358.56 (270,176-296,000 won)	
Retirement mutual aid fund	Current	4,800 won	(2.4%)	25,670~28,120 won (9.5%)	
	Suggested	19,790 won	(10%)	32,420-35,520 won (12% - 2022)	

5.2 실무적용성 의견수렴

도출된 임금산정 관련제도의 개선방안에 대한 타당성과 실무 활용성에 대한 내용을 Likert Scale 7점척도를 이용해 건설현장에서 10년 이상 근무한 관리자와 작업반장을 대상으로 각각 5부씩 설문조사를 진행한 결과 Table 12와 같이 나타났다.

Table 12. Validity and applicability of improvement measures

Type	Validity		Applicability	
	Managers	Foremen	Manager	Foremen
Minimum wage system	5.6	5.8	5.4	5.4
Blanket wage system	5.2	5.8	4.6	5.8
Retirement mutual aid system	5.4	6	5.6	5.8
Grade system for skilled workers	5.5	4.5	6.5	4

최저임금제의 경우 관리자의 입장에서 직종별로 노동의 강도와 위험성 등에 따라 최저임금이 다르게 산정되기 때문에 일부 직종들에서 위험수당 등과 같은 금액을 추가로 요구하는 것을 방지할 수 있어 타당성과 실무 활용성이 각각 5.6점, 5.4점으로 높게 나타났다. 작업반장의 경우는 노동 강도와 위험성 등에 따라 최저임금이 다르게 지급되기 때문에 노동에 따른 합리적인 임금을 지급받을 수 있어 타당성과 실무 활용성이 각 5.8점, 5.4점으로 높게 나타났다.

포괄임금제의 경우 관리자의 입장에서 제수당 관련 임금 문제가 감소할 것으로 판단되어 타당성이 5.2점으로 높게 나타났으나, 시간외근무 허위신고 또는 의도적 누락과 같은 제수당 남용 문제가 발생할 가능성이 있어 이에 대한 대책이 새롭게 필요하기 때문에 실무 활용성은 4.6점으로 다소 낮게 나타났다. 작업반장의 경우는 관리자와 달리 제수당 관련 임금 문제가 감소하기 때문에 타당성과 실무 활용성이 모두 5.8점으로 높게 나타났다.

퇴직공제제도의 경우 관리자의 입장에서 기능인력의 퇴직 공제부금이 증가하면 퇴직금을 많이 받기 위해 근로를 지속적으로 오랫동안 유지하려는 기능인력이 증가해 공사 품질의 향상을 도모할 수 있기 때문에 타당성과 실무 활용성이 각각 5.4점, 5.6점으로 높게 나타났다. 작업반장의 경우는 현재 퇴직금의 역할을 전혀 못하던 퇴직공제부금이 임금의 10% 수준까지 증가하게 되면 노후준비와 퇴직 이후 생활에 대한 부담이 줄어 타당성과 실무 활용성이 각 6점, 5.8점으로 매우 높게 나타났다.

기능인등급제의 경우 관리자 입장에서는 동일 직종 내의 직무능력에 따른 임금의 차등 지급이 가능해지면 자신의 기능등급을 높이기 위해 노력하는 기능인력이 많아져 공사

품질 부분에서도 긍정적인 효과가 나타날 것으로 판단하여 타당성이 5.5점으로 나타났고 실무 활용성은 특히 높은 6.5점으로 나타났다. 그러나 작업반장의 경우는 이론시험을 통해 취득하는 자격증의 유무가 실제 직무능력과 크게 관련이 없다고 판단하여 타당성과 실무 활용성이 각각 4.5 점과 4점으로 다소 낮은 점수가 나타난 것으로 사료된다. 또한, 작업반장들은 기능인등급제가 도입되면 임금수준이 동결되거나 하향 평준화될 수도 있다는 것을 우려해 이 제도에 대한 인식이 좋지 않기 때문에 나타난 결과라 사료된다. 따라서, 이러한 우려를 불식시킬 수 있는 세부적인 제도 개선이 필요하다.

6. 결 론

건설업은 현재 건설근로자들의 생계에 직접적인 영향을 미치는 임금산정 관련 문제들로 인해 신규인력의 진입 기피와 기존인력의 이직 등 기능인력 유지에 문제가 발생하여 산업생산기반이 약화되고 있는 실정이다. 이에 본 연구는 신규인력의 유입 증가와 기존 기능인력의 유지를 위해, 현행 임금산정제도를 개선하는 것을 목적으로 연구를 수행한 결과, 다음과 같은 결론을 얻었다.

- 1) 최저임금제의 경우 건설업의 특성상 타 산업에 비해 노동강도가 높은 편이지만 보통인부 등의 임금 수준은 최저임금과 큰 차이가 나지 않아 산업별, 직종별 최저임금의 차별화가 필요한 것으로 분석되었다. 이에 일본, 미국, 호주의 사례와 같이 지역별로 임금산정계수를 달리하는 등의 방법으로 지역별 최저임금을 상이하게 산정하고, 산업별, 직종별 노동조합과의 협의 후 차별화된 최저임금을 산정하는 방안을 제안하였다.
- 2) 포괄임금제의 경우 주말·휴일에 근무를 해도 휴일근로 수당을 받지 못하고, 시간외 근로수당이 이미 임금에 포함되어 있기 때문에 추가근로가 빈번하게 발생하는 문제점이 나타났다. 이는 현재 건설업에 명확한 임금산정기준이 없기 때문에 발생하는 문제점으로, 기능인등급제에 직능급, 성과급 등을 반영할 수 있는 임금산정방안을 제안하였다.
- 3) 퇴직공제제도의 경우 현재 퇴직공제부금은 금액 수준이 노후 대책으로서 매우 미흡하고, 퇴직공제제도의 인지도가 낮다는 문제점이 나타났다. 이에 호주의 사

례를 통해 공제부금을 임금의 10%까지 인상하는 방안을 제시하였고, 제도의 인지도를 높이기 위한 홍보의 활성화를 제안하였다.

- 4) 기능인등급제의 경우 등급을 노무경력, 자격증의 유무 등으로만 규정하여 실제 업무 수행능력에 대한 평가기준이 없는 문제점이 나타났다. 이는 단순히 경력이 오래될수록 업무 수행능력이 높다고 할 수 없기 때문에 기능인력 능력평가제도를 도입하여 등급별 직무능력 수준을 평가하여 반영하는 방안을 제시하였다.

본 연구는 신규인력의 건설업 유입과 기존인력의 이직 방지를 위한 방안으로, 임금산정 관련제도의 문제점을 분석하고 이에 대한 개선방안을 외국 임금제도를 벤치마킹하여 제시하였다. 그러나 본 연구는 기능인력의 유입 및 유지·관리를 위한 연구의 범위를 임금산정제도로 한정된 한계점을 가지고 있다. 이에 기능인력의 유입 및 유지·관리를 위한 임금 지급제도, 복지제도, 편의시설, 불법체류 외국인근로자 등 다양한 분야에서 지속적인 후속연구가 필요하다.

요 약

건설업은 현재 생계에 직접적인 영향을 주는 임금 관련 문제들로 인해 신규인력의 진입 기피와 기존인력의 이직 등 기능인력 유지에 문제가 발생하여 산업생산기반이 약화되고 있는 실정이다. 이에 본 연구는 신규인력의 유입 증가와 기존 기능인력의 유지를 위해, 현행 임금산정제도를 개선하는 것을 목적으로 연구를 수행하였다. 노동강도가 높은 건설업 최저임금 수준을 산업별, 직종별로 차별화하는 것이 필요하다. 그리고, 휴일근로 및 시간외 수당 등과 같은 명확하게 산정할 수 있는 임금산정기준의 정립이 필요하고, 현재의 퇴직공제부금의 금액 수준을 상향조정하는 것이 필요하다.

키워드 : 건설 기능인력, 임금제도, 벤치마킹, 개선방안

Funding

This research was supported by Basic Science Research Program through the National Research Foundation of Korea(NRF) funded by the Ministry of Education (NRF-2018R1D1A1B07046838).

ORCID

Kun-Hyung Lee, <https://orcid.org/0000-0002-6232-0697>
Chang-Baek Son, <https://orcid.org/0000-0002-9955-2475>

References

1. Kim SY. Subcontracting system in construction industry: legal issues and implications for improvement. *Journal of Labour Law*. 2004 Dec;19:297-325.
2. Kim JH, Lee SW, Jung TS, Kim YS. The problems and improvements for regulations protecting day-to-day construction workers. *Journal of the Architectural Institute of Korea Structure & Construction*. 2009 Jan;25(1):167-76.
3. Lee KE. Research of the inclusive wage system. *The Journal of Labor Studies*. 2014 Apr;27:143-83.
4. Sim GC. Current status and improvement of welfare system for construction workers [master's thesis]. [Seoul (Korea)]: Korea University 2014. 74 p.
5. Woo SB. Study on wage differential factors of skill workers. Korea Labor and Employment Relations Association. 2015 Dec;25(4):113-34.